

九十八年委託研究報告

## 廣電事業股權規範之研究

計畫委託機關：國家通訊傳播委員會

受託單位：財團法人電信技術中心

中華民國九十八年十二月

九十八年委託研究報告

## 廣電事業股權規範之研究

受託單位

財團法人電信技術中心

計畫主持人

陳人傑

研究顧問

羅世宏、陳麗娟

研究員

楊嘉雯、洪志青、羅山珊

研究助理

吳欣恬、張月蓉

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中華民國九十八年十二月

# 目次

圖次	IV
表次	V
中文摘要	VI
Abstract	X
<b>第一章 序論</b>	<b>1</b>
第一節 研究緣起	1
一、媒體多元化的內涵及規範要求	1
二、股權規範對於防止媒體集中化的意義及類型探討	2
第二節 研究議題說明	3
一、取得廣播電視執照的消極資格	3
二、防止媒體集中化的規範	4
三、外國人投資之考量及限制	7
四、廣電事業股票公開發行及資訊揭露規範之探討	8
第三節 研究方法及範圍	10
一、文獻分析法：國外廣電事業股權規範之比較研究	10
二、舉辦焦點座談	10
三、國內廣電事業之股權結構及相關市場資訊分析：資料之取得及限制	10
第四節 研究分工說明	11
<b>第二章 外國主要先進國家廣電事業股權規範</b>	<b>13</b>
第一節 英國廣電事業之股權規範	13
一、執照取得的消極資格	13
二、防止媒體集中化之規範	18
第二節 美國廣電事業之股權規範	38
一、取得廣播電視執照之資格	38
二、防止媒體集中化的規範	40
三、外國人投資之考量及限制	56

四、廣電事業股票公開發行與資訊揭露	60
第三節 德國廣電事業之股權規範	63
一、取得廣播電視執照之消極資格	63
二、防止媒體集中化之規範	67
三、廣電事業股權之資訊揭露規範	86
第四節 日本廣電事業之股權規範	88
一、日本放送法規範主體	89
二、取得廣播電視執照之消極資格	92
三、防止媒體集中化之規範	95
四、外國人投資之考量及限制	105
第五節 本章結論	111
一、廣電事業執照取得之消極資格規定	111
二、防止媒體集中化之規範	112
三、外國人投資之限制及考量	117
四、廣電事業股權之資訊揭露規範	117
<b>第三章 我國廣電事業股票公開發行規範之探討</b>	<b>120</b>
第一節 我國廣電媒體事業之股票公開發行狀況	120
第二節 公司法關於強制公開發行規範之變遷	121
一、公司法 2001 年 11 月 12 日修正前後之規範	121
二、相關法令之修法建議	121
第三節 公開發行之意義與目的	123
一、公司「公開發行」與「股權分散」之關係	123
二、公開發行公司內部人股權揭露之資訊公開規範	125
第四節 小結：廣電事業公開發行規範之探討	127
<b>第四章 我國廣電事業股權規範之檢討與修正建議</b>	<b>129</b>
第一節 因應科技匯流的管制架構：朝向製播分離的規範	129
第二節 媒體集中化之管制規範	131
一、頻道事業之規範：防止言論市場意見力量的集中	132
二、避免高度垂直整合對於頻道事業的不當影響	141

三、廣電平台事業之集中化管制 .....	149
四、相關事業及關係人之併入計算 .....	150
第三節 廣電事業執照消極資格及持股規範 .....	151
一、對於持股計算方式之檢討 .....	151
二、廣電事業股權資訊申報義務之檢討 .....	153
三、現行黨政退出媒體之規範及修正建議 .....	154
四、外資持股規範之修正建議 .....	155
第四節 建立廣電事業資訊揭露規範之建議 .....	156
一、廣電事業資訊揭露規範建立的必要性 .....	156
二、強制股票公開發行可作為強制揭露財務報告之手段，但必須注意可能產生的影響 .....	157
三、對於廣電事業資訊揭露規範之建議 .....	158
<b>第五章 我國廣電事業股權規範之修正條文建議 .....</b>	<b>160</b>
第一節 媒體集中化管制規範 .....	160
第二節 廣電事業股權資訊申報義務之規範 .....	171
第三節 廣電事業消極資格及外資持股規範 .....	175
第四節 廣電事業之資訊揭露規範 .....	178
<b>參考文獻 .....</b>	<b>179</b>
附件一：英國頻道服務與播送事業執照一覽表 .....	182
附件二：德國 ProSieben 電視公司的頻道清單內容 .....	183
附件三：KEK 公告的 ProSiebenSAT.1 媒體集團關係企業圖 .....	185
附件四：德國 Springer 與 ProSiebenSAT.1 媒體結合案之介紹 .....	186
附件五：日本各類事業之媒體集中排除原則規範差異 .....	202
附件六：我國廣播電視事業上市櫃/公開發行統計(98/7) .....	204
附件七：「媒體併購案例與媒體產權及中隊內容多元影響之研究」以及「廣電事業股權規範之研究」委託研究案專家諮詢會議會議紀錄(一) .....	205
附件八：「媒體併購案例與媒體產權集中對內容多元影響之研究」以及「廣電事業股權規範之研究」委託研究案專家諮詢會議會議紀錄(二) .....	222
附件九：「廣電事業強制公開發行及資訊揭露規範」座談會會議紀錄 .....	241

# 圖次

圖一：廣播電視製播分離的水平管制架構.....	130
-------------------------	-----

# 表次

表一：英國地方音訊播送服務集中度之點數計算.....	25
表二：1996 年以後，FCC 兩度修訂媒體所有權規範大事記.....	44
表三：FCC 修正媒體所有權限制規範.....	51
表四：ARD/ZDF 於 2005 年所做的媒體近用範圍調查.....	78
表五：日本大關東區域之無線廣電事業表.....	105
表六：日本有線電視法針對外資管制修法過程表.....	110
表七：國外廣電事業執照取得之消極資格比較.....	111
表八：國外防止媒體集中化之規範比較.....	113
表九：美、日兩國廣電事業外國人投資之限制規範.....	117
表十：美國、德國及日本廣電事業股權之資訊揭露規範.....	118
表十一：我國電視頻道收視占有率調查統計.....	134
表十二：我國電視頻道之市場集中度.....	135
表十三：我國日報市場占有率調查.....	136
表十四：AGB Nielsen 2008 年媒體接觸率調查.....	137
表十五：德國 Springer/P7S1 媒體結合案有關媒體意見影響力的考量因素..	138
表十六：我國日報市場占有率折算為電視收視占有率.....	139
表十七：我國電視頻道、頻道銷售代理及有線電視系統之垂直整合現況....	143
表十八：增進媒體透明度的機制.....	156

# 中文摘要

媒體在今日資訊化社會的時代，已然成為民主社會的重要基石，是人民表達思想與言論的重要媒介。在我國法制上，自司法院大法官釋字第 364 號解釋以來，已肯認廣電媒體具有「反應公意，強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展」的性質，並以此推導出以廣播電視表達言論，為憲法第 11 條言論自由所保障。釋字第 613 號更進一步闡釋：「通訊傳播自由非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域」。是以對於廣電媒體應積極立法規範，防止資訊壟斷及確保社會多元意見的表達及散布，已為我國法秩序所明文承認。

上述之憲法要求，如何具體落實於我國的廣播電視法規，在科技匯流時代的來臨，已為刻不容緩的議題。本研究「廣電事業股權規範之研究」接受國家通訊傳播委員會之委託，針對「媒體集中化管制」、「廣電事業之消極資格」、「外國人投資」以及「股票強制公開發行」四大議題進行研析。以下為本研究的主要成果：

## 一、媒體集中化之管制

以本研究所分析的英、美、德、日四國廣播電視法制為例，英、美、日係採取所謂的「參與模式」，以「執照張數」及「持股比例」作為媒體集中化管制的模式；而德國則採取所謂的「市場占有率模式」，其以電視媒體為管制核心，於廣播電視邦際協約規定年收視率達 30% 之頻道事業，推定其具有「支配意見力量」(vorherrschende Meinungsmacht)，而可限制其再行取得新的頻道執照。對於因內部成長而取得此一支配意見力量的頻道事業，德國廣播電視邦際協約更賦予主管機關權限，得要求其設置內部多元機制，或者命其放棄特定頻道之經營，至低於此一年收視率 30% 的門檻。

我國應採取何種管制模式？就現行廣播電視法施行細則第 18 條、第 19 條之規定觀之，係限制自然人及法人股東之持股比例，不得同時對於新聞紙、廣播及電視事業持股超過 10% 及 50%。此一規範模式能否因應科技匯流的需要，必須先行確認在科技匯流時代下，我國應採取何種的廣播電視管制模式。

本研究認為，由於科技匯流造成現行廣播電視的傳播，均有跨平台、跨網路的現象，因此有必要將現行廣電三法整合加以思考，並且採取製播分離的管制原則，以重塑現行的管制架構。我國在廣電領域，存在垂直的(無線)廣播電視法、有線廣播電視法、及衛星廣播電視法三部法典。參考歐盟及英國的立法架構，應採取「廣電平台」與「廣電頻道」分離的作法，我國未來可將垂直的廣電三法，

修正為「廣播電視頻道法」及「廣播電視平台法」的水平二層法律架構。

在此一製播分離的管制架構下，由於媒體集中化的管制，在於確保言論市場意見的多樣性，因此在管制上必須針對「頻道」及「平台」的集中化，採取不同的管制策略，並且將頻道上下游的垂直整合納入考量。在頻道的部分，有鑑於頻道可以跨平台進行傳輸，因此必須衡量同一頻道在不同廣電平台之收視（聽）情形，以有效掌握此一頻道對於公眾意見的影響力。對此本研究認為，有鑑於電視媒體為我國閱聽眾最主要的資訊來源，因此可以電視頻道為主要的管制核心，以收視占有率為認定之基準。於跨媒體結合（cross-media ownership）時，則合併考量不同媒體對於公眾意見的影響力，以接觸率（access rate）為轉換電視收視占有率之基準，並參酌質的影響力調整折算之比例。此一計算方式為德國媒體集中化調查委員會（KEK）處理 ProSiebenSAT.1 與 Springer Verlag 兩大媒體結合案時所採用，有相當之參考價值。不過必須注意的是，採取此一計算方式有賴具有公信力的收視（聽）率、發行人或閱報率等市場資料之調查，主管機關應可結合英、德兩國之作法，以公務預算結合頻道及平台事業共組具有公信力的調查組織，以作為管制之基礎。

對於我國媒體支配意見力量之推定，本研究認為若於管制政策上設定以避免「收視占有率最高的兩個頻道家族結合」，以及「收視占有率最高的頻道家族，與讀者占有率最高的報業結合」，則應要求電視收視市場占有率，不得有達到 26% 門檻的情形，或者具有相當的意見力量，因此本研究基於上述之推論，認為可以電視收視市場占有率四分之一，作為推定支配意見力量存在的門檻。

除了可參考德國對於「支配意見力量」之推定規定外，對於媒體結合應設有一套管制架構，包括結合管制之門檻、程序及實質審查之基準。本研究認為可參考英國 2003 年通訊傳播法（Communications Act 2003）之規定，設置特殊的媒體結合管制規定，以對於可能影響媒體多樣性之結合案進行實質審查。

對於平台之集中化管制，本研究則認為可以採取「參與模式」，限制同一媒體集團對於全區無線廣播電視平台事業執照張數之取得，以及持股比例之限制。對於無線及有線廣播電視平台事業之集中化，亦採取相同之限制。纜線系統（cable system）在尚未全面數位化之前，由於其傳輸容量不足以上所有的頻道上架，因此仍須維持現行水平整合及垂直整合之限制；惟在全面數位化後，即可解除此一限制，並使其轉換為中性的傳輸平台。對於其他廣播電視平台事業之間的結合，亦可考慮設置事業結合管制之規定，以避免系爭個案之結合影響跨平台之相互競爭。

對於頻道上下游的垂直整合，為避免影響頻道之製播，進而對媒體多樣性造成減損，在管制上必須加以預防。本研究認為除在媒體結合管制上必須加以考量外，仍須設有推定之規定，以適度減輕主管機關之舉證責任。對於具有垂直整合優勢的媒體集團，其支配意見力量的推定明顯必須從四分之一的比例向下調整，

以有效防止其對於言論市場的影響力。至於應採取五分之一，或者甚至六分之一的標準，必須視對於我國頻道上下游垂直整合程度的評價而定。此外，對於下游的頻道銷售代理市場，主管機關必須具體審酌其實際授權之情況，必要時得要求其揭露授權之交易條件，以確保無差別待遇之情形。

## 二、廣電事業之消極資格

現行我國廣電事業之消極資格，以「黨政退出媒體」為主要之規範。在現行完全禁止直接及間接持股之情形下，確實造成若干不合理之情形，而有修改之必要。

本研究認為，在比較法上可參考英國 1990 年廣播電視法（Broadcasting Act 1990）規定政治組織持有超過 5% 利益者，不得取得廣電執照之規定。對於持股較為分散的廣電事業，持股 5% 即具有不容忽視的影響地位。為持續現行「黨政退出媒體」之政策，避免股權較為分散的廣電事業遭到黨、政持股的不當影響，本研究建議對於直接持股宜為禁止，間接持股的部分則可考慮參考上述英國法之規定，以 5% 之比例加以限制。至於適用之對象，則為頻道事業及非中性平台的廣電平台事業（包括無線、衛星及現行的有線廣電平台）；已為中性平台性質的電信平台事業，或者日後數位化的有線廣電平台事業，則可以解除此一限制。

## 三、外國人投資比例之限制

現行我國廣播電視法禁止外國人投資無線廣播電視事業。在未來採取製播分離的管制架構下，為加速我國進行數位轉換（switch-over），適度引進國外經驗，應可考慮參考美、日以 20% 作為無線廣播電視平台事業外資投資之上限。此一比例之計算，係包括直接持股及間接持股在內。此外，必須設有對於外國人投資的實質審查規範，可參考美國 FCC 之實務作法，以公共利益作為審查外國人投資之認定標準。

## 四、強制股票公開發行之探討

本研究認為，強制股票公開發行之制度，有助於公眾對於媒體監督機制之建立，對於具有一定資本額以上，且其服務性質較具公益性之廣電事業，以使其財務報表可以揭露為公眾查閱。然而不可諱言的是：廣電事業股票之公開上市、上櫃，可能因股權分散而讓實際控制股東可以「化整為零」之方式，更為容易控制該廣電事業，如此反而讓主管機關更不容易掌握該廣電事業的實際控制狀態。此外，亦未見有其他國家廣電法規有強制廣電事業股票公開發行之制度設計。綜上所述，主管機關實有必要再行評估強制股票公開發行的利弊得失，以為妥適之決定。

基於建立公眾監督媒體機制之需要，本研究認為有必要建立有關廣電事業股權資訊揭露之機制。由主管機關對於廣電事業所申報的股權資訊，依據法律之規定加以公告。公告之事項可考慮包括：1. 廣電事業持股達 5% 以上股東之資訊，不論直接或間接持股者，此一比例應包括關係人之持股；2. 上述併入計算之關係人資訊；3. 該廣電事業之代表人、董事、監察人及經理人；4. 該廣電事業之關係企業圖，以及彼此之持股資訊。

最後，在有關持股比例計算方式上，本研究建議可參考美國 FCC 之實務作法，對於間接持股之計算，是以每一層所有權比例的連續控制為計算，但若有一層所有權的比例超過 50% 者，即不再連續計算。FCC 並以「可歸屬利益」(attributable interest) 作為申報之基準，即以 5% 之持股為要件。此一計算「可認識利益」的方式，可避免廣電事業股東以多層間接持股之方式，在計算認定上「稀釋」其對於該廣電事業之持股或利益。不具「可認識利益」的持股比例，由於持股過低，對於公司經營不具有影響力，因此可不用向主管機關進行申報，減少主管機關之負擔。

# Abstract

This research thesis “Research on the Broadcaster Shareholding Regulations” is focused on the four subjects: (1) the regulations against the media concentrations; (2) the disqualifications of the broadcasting licenses; (3) the consideration and limitations of the foreign investment for broadcasting organization, and (4) the public issuance regulations of stocks for broadcasting enterprises.

Based on the researches on the regulations of UK, USA, Germany and Japan, we provide some suggestions concerning the policies and approaches of the amendments of Broadcasting Acts. The draft contents are as follows:

## **1. The regulations against the media concentrations**

For the technological convergence, the Broadcasting Acts should be restructured and coordinated by the horizontal approach, which is divided between the “channel” and “platform” regulations. In this legal framework, the regulations against the media concentrations could be focus on the TV channel enterprises to avoid one media enterprise with “dominant idea power” (in German: vorherrschende Meinungsmacht). If “the first one and the second one TV channel enterprises merge”, and “the first one TV channel enterprise and Newspaper enterprise merge” should be prohibited by the Broadcasting Acts, the regulations could assume the 25% share of viewing market is with “dominant idea power”. The enterprise with “dominant idea power” should be prohibited to get another channel license.

For the cross-media merge cases, the regulator could take into account the market shares of the merger enterprises. By the access rates, we may convert the market share of different kinds of medium into the market share of viewing market, but should be adjusted to fit the influence gap with TV. This approach is used by the KEK (the German Broadcasting Regulation Organization for media concentration) in the media merge leading case “ProSiebenSAT.1/Springer Verlag” in Germany. This approach, which could take the influences of the channel transmission on the different platforms into consideration, will be proper for the trend of technological convergence.

The specific media merge regulations, which are introduced by the Communications Act 2003 in UK, could be the main part of the regulations concerning the media concentrations in Taiwan. Besides stopping the media enterprises with dominant idea power, the media pluralism should be protected in the

media merge control.

For the platform enterprises concentrations, we think that the limitations of the license numbers one media group owned are necessary. Only one national wireless broadcasting platform license could be gotten by one media group. And the media group only gets one wireless or wire broadcasting platform license, which these license service coverage will be overlapped. The limitations of shareholding should be included in the Broadcasting Act: one wireless broadcasting platform enterprise and its related person should not get another one over the 10% shareholdings (it maintains the limitations of wireless broadcaster shareholding nowadays). The wireless and wire broadcasting platform enterprises (including its related person) could not participate with each other over 20% shareholdings. The merge of broadcasting platform enterprises not regulated by the limitations above should be investigated in the specific merge control regulations.

## **2. The disqualifications of the broadcasting licenses**

The disqualifications of the broadcasting licenses are the prohibitions for the political party and the government shareholdings in Taiwan. In UK, the enterprise which political organization holds over 5% interests is prohibited to own the broadcasting license. Because the political organization may get the shareholding of the broadcaster or its shareholders from the security market, this prohibition of political organization is reviewed by the regulator, NCC. For the principle “No political party and government participates the media”, we think that the political organizations participate the broadcasters directly should be prohibited. And the participation indirectly, which gets the shareholding from the shareholder of broadcaster, could be permitted not over 5% interests.

## **3. The consideration and limitations of the foreign investment for broadcasting organization**

We suggest the prohibition of foreign investment of wireless broadcaster should be relieved. For the digital switch over, the wireless broadcasting platform enterprises maybe need some investments and experiences from the foreign enterprises. By reference to the Broadcasting Act of USA and Japan, we think the foreign ownership could be limited in 20% participation of wireless broadcasting platform enterprises. The regulator should investigate the foreign investment case by case for the public interests.

#### **4. The public issuance regulations of stocks for broadcasting enterprises**

In the Company Act and “Securities and Exchange Law”, the corporate which the public issuance of stocks should expose the big shareholders (above 10%) information and its financial reports. We suggest that the media transparency mechanism should be established by the regulator, including the information concerning officers, directors, supervisors, managers and shareholders above 5% interests. For the release of financial reports, we think the requirement to public issue the stock is necessary. This regulation is not for all broadcasters, just for some broadcasters with the big amount of capital stock.

# 第一章 序論

## 第一節 研究緣起

### 一、媒體多元化的內涵及規範要求

媒體在今日資訊化社會的時代，已然成為民主社會的重要基石，是人民表達思想與言論的重要媒介。在我國法制上，自司法院大法官釋字第 364 號解釋以來，已肯認廣電媒體具有「反應公意，強化民主，啓迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展」的性質，並以此推導出以廣播電視表達言論，為憲法第 11 條言論自由所保障。釋字第 613 號更進一步闡釋：「通訊傳播自由非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域」。是以對於廣電媒體應積極立法規範，防止資訊壟斷及確保社會多元意見的表達及散布，已為我國法秩序所明文承認。

於國外媒體法制的建構上，則多以「媒體多元化」(media pluralism) 為媒體自由的核心價值，認為是人民資訊自由及表現自由的基本支柱。以歐盟為例，於 2000 年尼斯會議時所通過的「歐盟人權憲章」(the European Union Charter of Fundamental Rights)，該憲章第 11 條第 2 項即揭櫫此一理念：「媒體的自由及多元化應受尊重<sup>1</sup>」。依據該憲章的立法說明，歐盟人權憲章第 11 條係對應歐洲人權公約第 10 條的規定而來，早已是歐盟各會員國人民基本人權的一環。根據歐洲媒體機構的研究報告<sup>2</sup>，媒體多元化應有兩個面向：「媒體所有權的多樣性」及「媒體內容的多樣性」，分別稱為「外部多元」(external pluralism) 及「內部多元」(internal pluralism)。在媒體多元化的研究上，必須個別就外部多元及內部多元加以探討：

在媒體外部多元的部分，主要在於避免媒體所有權 (media ownership) 是否有過度集中之情形。歐盟會員國藉由媒體法有關所有權的管制，防止媒體所有者有妨礙媒體編輯自由 (editorial freedom) 的情形。然而在媒體產業日益整合的趨勢下，有認為媒體基於規模經濟的需求，應讓其資源得以整合，而有放寬媒體所有權規範的必要，但新聞資源或來源的分享將導致資訊多樣性有某種程度的降低。再者，當一個媒體集團有廣大的閱聽眾時，其對於政治意見將具有潛在強烈的影響力，對於公眾意見的形成將產生重大的影響。是以放寬的合理界限為何，

---

<sup>1</sup> 該條原文 §11 II: “The freedom and pluralism of the media shall be respected.”

<sup>2</sup> The European Institute for the Media, *Final Report of the Study on “the information of the citizen in the EU : obligations for the media and the Institutions concerning the citizen’s right to be fully and objectively informed”*, Düsseldorf 2004, p.9-11.

實有深入探討的必要。

媒體所有權集中的型態，除涉及媒體結合而可能受競爭法事業結合管制的規範外，媒體股權集中化的管制即相當重要。國外主要先進國家在媒體集中化的管制規範上，大體認為競爭法對於事業結合管制的規範，僅能達到一定程度效果，歐盟執委會即認為歐盟競爭法無法取代各會員國防止媒體集中化的管制及措施。而歐盟結合管制規則第 21 條第 4 項並且明文規定，各會員國得以採取適當措施，保護如媒體多元化（plurality of the media; Medienvielfalt）等非該規則所保護的正當利益，並且應符合共同體法的一般原則及其他規定<sup>3</sup>。

而在有關媒體內部多元的部分，主要在維護媒體產出或內容的多樣性（diversity of output or content），例如在廣電法或廣電執照相關規範上，課予詳細的節目要求或義務，包括對於新聞、時事或地方節目的來源及比例，為一定的要求。以商業廣播電視而言，像是導入獨立製作（independent production）節目的播送，不僅可提升影視產業的發展，亦可增加節目的多樣性。此外，內部多元亦可藉由附加媒體結構上的義務（structural obligations）例如在管理階層的組成，或者在負責節目/內容篩選階層的組成上，符合多元化的要求。

## 二、股權規範對於防止媒體集中化的意義及類型探討

在現今媒體市場上，不論在國內或國外，均面臨國內或國際媒體因可能享有控制地位，而具有相當意見影響力的現象，此即為上述如何確保媒體外部多元的重要課題。

從國內傳播學者有關媒體集中化的論述可知，國際傳播學界對於媒體所有權集中有相當不一致的看法<sup>4</sup>：有認為媒體集中化不必然造成內容多樣性的匱乏，也不必然意味著媒體工作者自主性或是消費者主權的喪失。也有認為媒體集中化的重要性無庸置疑，因為(1)符號權力的私有集中化，扭曲民主的過程；(2)媒體大亨握有潛在權力；(3)市場支配力量的集中化有妨礙競爭的可能；(4)強調「整合」是面對全球市場競爭的必要條件之論述，亟待檢驗。

若觀察國外有關媒體集中化的管制規範，以媒體結合管制及股權集中化的管制為主，已如上述。從媒體類型加以觀察，報業由於未有營業執照之要求，因此較少有國家就報業的股權集中加以限制，而以廣播電視的股權集中規範為主。在

---

<sup>3</sup> European Commission, *Commission Staff Working Document: Media Pluralism in the Member States of the European Union*, SEC(2007) 32, p.7, available at: [http://ec.europa.eu/information\\_society/media\\_taskforce/doc/pluralism/media\\_pluralism\\_swp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf) (last visited 2009/4/15)

<sup>4</sup> 參見羅世宏，廣電媒體產權再管制論，收錄於台灣社會研究季刊第 50 期，2003 年 6 月，頁 22 以下。

規範類型上，以廣電媒體所有權規範、跨媒體所有權（cross-media ownership）規範為主要類型，亦有針對媒體外資比例加以限制者（有稱為 foreign ownership）。以歐盟為例，歐盟部分會員國在衡量媒體市場上的影響力及限制，有特殊之規範，但在所採取的管制措施上有相當的差異，包括將發行量及收視率、執照張數、股份數、表決權數、廣告收入或有一定數量媒體的關連（involvement in a certain number of media sectors）等因素，酌採若干作為衡量其市場影響力之基準。有鑑於歐盟各會員國媒體市場所屬情況不一，因此迄今為止歐盟層面仍難以整合出一致性的規範<sup>5</sup>。

在美國法制部分，聯邦通訊傳播委員會（FCC）基於 1996 年電信法 Sec.202(h) 的要求，必須定期檢視廣電媒體所有權的規則（broadcast ownership rule），以認定這些規則與競爭結果相較，是否為公共利益所必須；FCC 並得廢止或修改其認為不符合公共利益的規定。FCC 於 2006 年開始相關的法規制定程序（rulemaking proceeding），依據 1996 年電信法 Sec.202 規定，檢視過去執行廣電媒體所有權規則，包括以下幾種類型：1.報業/廣播電視的跨媒體所有權規則；2.地方電視所有權之限制；3.地方廣播所有權之限制；4.全國性電視所有權限制；5.廣播/電視跨媒體所有權限制，以及 6.雙重網路之禁止（Dual Network Ban）<sup>6</sup>。

綜合上述之內容，縱然在傳播學界對於媒體股權集中化之評價不一，但在歐洲、美國仍維持有關媒體所有權之限制規定，不過近年來已有相當之鬆綁。吾人認為，媒體所有權規範在防止媒體集中化上，仍有必要，但應採取何種管制手段，及管制強度如何，各國因媒體市場及環境生態之差異而有不同，未來在研究上必須契合此一脈絡，以在規範面上尋求最適切於台灣的規範模式。

## 第二節 研究議題說明

為了針對我國廣電事業股權規範提出修正建議，本研究計畫擬就下列議題加以研析：

### 一、取得廣播電視執照的消極資格

廣播電視對於國家民主及文化發展具有深遠的影響，對於持有廣電執照之人的資格，必須設有相當之限制（消極資格），以避免遭不當控制及濫用。

以下以英國廣電法之規定舉例說明：英國 1990 年廣電法（Broadcasting Act

---

<sup>5</sup> The European Institute for the Media (2004), p.222.

<sup>6</sup> 參見 FCC 網頁的說明：2006 Review of the Media Ownership Rules, available at: <http://www.fcc.gov/ownership/>

1990) 附則 2 (Schedule 2) 即設有「持有執照的消極資格」(Disqualification for Holding Licenses) 規定, 限制具有政治組織、宗教組織、公設組織、廣告代理商等資格之人或團體取得廣電執照(公設組織以廣播執照為限)。對於可能對廣電媒體具有不正當影響力的人或團體, 亦限制其持有廣電執照。是以在英國廣電法對於執照取得的消極資格, 是有特別明文加以規定。

德國廣電法亦是有明文加以規範的國家。德國由於是聯邦制國家, 而廣播電視事務經其聯邦憲法法院認定屬於各邦之自治權限, 因此各邦均訂有相關之媒體法或廣電法加以規範, 只有在跨邦提供廣播電視服務時, 各邦簽署以「廣播電視邦際協約」(Rundfunkstaatsvertrag; RStV) 加以規範。德國各邦媒體法對於廣電事業之設立規範, 首要之務即在於確保避免國家之干預 (Sicherung der Staatsfreiheit), 規定特定的政府單位、區域團體或公法人不得申請許可<sup>7</sup>, 但宗教團體有例外之規範<sup>8</sup>。規定的適用範圍各邦媒體法有不同的規定, 不過大致上各邦的代表人、職員、從屬事業、議員及政府官員均不得參與廣電事業之經營。政府單位參與經營之唯一例外, 是在緊急災難事件發生時, 廣電事業必須立即將官方公告置入播送時段<sup>9</sup>。

我國現行廣電三法對於取得廣電執照之資格, 以股份有限公司及財團法人(不包括有線電視系統經營者) 為限, 並設有「黨政退出媒體」之規範。現行規範是否妥適, 可透過對於國外法制的比較研究, 並就國內現行實務狀況加以比較分析之。

## 二、防止媒體集中化的規範

媒體股權規範方面, 防止媒體集中化即為規範的主要目標, 以避免不同媒體因股權結構的變更, 而為少數人或團體所掌控, 進而可能影響節目製播之方向。在管制政策及規範上, 各國或有不同的作法, 而可為比較研究之對象:

以英國法為例, 英國廣電法早於 1990 年廣電法附則 2, 除規定前述「持有執照的消極資格」外, 尚包括「防止執照服務利益累積之限制」(Part III: Restrictions to Prevent Accumulations of Interests in Licensed Services)、「控制報業及執照服務利益之限制」(Part IV: Restrictions on Controlling Interests in Both Newspapers and Licensed Services) 及「公眾電信系統經營者持有執照之限制」(Part V: Restriction on Holding of Licenses by Operators of Public Telecommunication Systems) 三編之規定。然而, 上述第三編至第五編有關防止媒體集中化的規範, 已為 2003 年通傳法 (Communications Act 2003) 所廢止,

<sup>7</sup> 如德國 Baden-Württemberg 邦的媒體法: §13 III LMedG B.-W.

<sup>8</sup> Vgl. §13 I LMedG B.-W.

<sup>9</sup> Hesse, Rundfunkrecht, 3. Aufl., München 2003, S.242. 另可參見 §5 I LMedG B.-W.

而為該法附則 14 所取代。

而 2003 年通傳法附則 14 即為「媒體所有權規則」(media ownership rules)，其規範三大廣電執照所提供的服務：「Channel 3 服務」、「廣播多工平台服務」(radio multiplex service) 及「地方音訊頻道服務」(local sound programming service)。「Channel 3 服務」之規範，以限制報業與 Channel 3 事業之間的跨媒體所有權集中為對象，限制執照的持有或者參與(持股)的比例；廣播多工平台服務(相當於我國的數位廣播服務)則分別就全國及地方的廣播多工平台加以規範。在「地方音訊頻道服務」的部分，則分別就「地方音訊播送執照」及「地方數位音訊頻道服務」兩者加以規範，並授權由「媒體、文化及體育部」部長以命令制定其內容。該部於 2003 年即頒佈「2003 年媒體所有權命令」<sup>10</sup>，以點數系統(point system)作為衡量此一事業影響力的基準，是一種相當特殊的管制模式(詳見後述的英國法制部分)。

綜觀前述美國 1996 年電信法對於媒體所有權之規範，亦與英國法制採取類似的管制模式。以報業/廣播電視的跨媒體規則為例，FCC 於 2006 年的定期檢視命令中，已決定大幅鬆綁報業與廣播電視的跨媒體股權持有：若日報試圖在前 20 大的「指定市場區域」(designated market area; DMA)內與廣播電台結合；或者日報試圖與電視台在前 20 大的指定市場區域內結合，且(1)該電視台並未名列該指定市場區域的前四大電視台，以及(2)該指定市場區域內至少有 8 家獨立的「主要媒體意見」(major media voices)時，FCC 認為是可以允許的。而「主要媒體意見」的判斷，包括全功率的商業及非商業性電視台，以及主要報紙在內，並應考量地方市場上新聞及資訊來源的重要性。不過，對於比前 20 大指定市場區域要小的市場，FCC 仍維持過去禁止的立場，推定其與公共利益不符，而只有在系爭結合涉及垂危電台或報業，或者產生顯著數量地方新聞的新來源時，則例外予以許可。

而在廣播/電視的跨媒體所有權限制方面，2006 年的定期檢視命令仍維持此一限制：不論其市場規模，一家事業得在一市場上擁有一家電視台(若地方電視台所有權規則允許，則可以有兩家電視台)及一家廣播電台。或者可認為在系爭結合後，仍有至少 10 家獨立的媒體意見(其播送設施必須是不同的組織所有)存在時，則可以放寬至 2 家的電視台，以及 4 家的廣播電台。

在日本法制的部分，基於媒體應排除集中於少數經營者手中，以確保傳播媒體之多元性、多樣性、地區性，並形成自由言論之風氣，日本於放送法第二條之二明文規範了「大眾媒體集中排除原則」。所謂「大眾媒體集中排除原則」係指限制由一人或單一公司擁有或可支配廣播電視台之數量。亦即，主管機關於事業提出開設廣播電視台或頻道申請之際，須就該事業有否該當「大眾媒體集中」進

---

<sup>10</sup> 該命令的英文全名為 The Media Ownership (Local Radio and Appointed News Provider) Order 2003, available at: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2003/20033299.htm> (last visited 2009/4/9)

行審查。「大眾媒體集中排除原則」之具體規範手法，包括有禁止兼營傳播媒體（電視、廣播以及報紙三社兼業之「原則禁止，例外許可」<sup>11</sup>）、禁止董監事之兼任<sup>12</sup>以及持股比例限制等。

較於英國、美國、日本針對不同的媒體集中型態，採取在符合特定要件下「禁止取得執照」或「參與（持股）之限制」的模式，德國廣電法採取較為不同的管制模式。德國廣播電視邦際協約於1991年時，係採取「參與模式」，限制事業取得廣電執照張數之規定，以及參與程度（持股比例）之限制。但並未因而防止德國廣電媒體集團化之趨勢，因此於1997年改採「收視占有率模式」，藉由對於同一媒體集團電視收視占有率之計算或折算，認定是否具有「支配的意見力量」（vorherrschende Meinungsmacht）。

從上述對於英、美、日、德四個國家廣電法制的介紹可知，各國對於媒體集中化的管制規範，有著重於參與關係之管制，有著重於避免媒體形成言論市場上的意見力量者。我國現行有關媒體集中化的管制規範，相對而言應屬寬鬆<sup>13</sup>，廣播電視相關法律經數次修正，持續放寬或解除股權集中之限制<sup>14</sup>，加以媒體業之關係企業之認定標準，受現行公司法規之影響認定標準寬鬆<sup>15</sup>，此種法律規範對

---

<sup>11</sup> 依據日本目前現行規範，允許事業於同一地區同時兼營電視以及FM廣播，而對於事業於同一地區兼營電視、廣播以及報紙，仍採「原則禁止，例外許可」之規範模式。

<sup>12</sup> 關於董監事兼任之禁止規範，包括有禁止五分之一以上的董監事兼任，以及禁止具有代表權之董事以及常任董事之兼任。

<sup>13</sup> 參見我國廣播電視法施行細則第18條、第19條，其區分無線廣播電視股份之受讓人為自然人或法人，而異其規定。所管制的媒體集中化型態，包括廣播電台之間的股權轉讓、電視台之間的股權轉讓，以及廣播/電視之間、報業/廣播電視台之間的跨媒體股權轉讓，且不區分全國或地方性的媒體（或許在我國，中小功率廣播電台的地方媒體屬性並未彰顯）。另有線廣播電視法對於系統經營者的水平整合及垂直整合，有一定之限制，參見該法第21條第1項、第42條第3項。不過嚴格說來，有線電視系統經營者垂直整合限制，並非防止股權集中之規範，而是限制有線電視系統經營者延伸其市場力量至上游頻道市場，以避免不公平競爭之規範。

<sup>14</sup> 例如1993年08月11日公布之有線電視法（現改為有線廣播電視法）第20條第3項明訂個人股東及個人股東、其關係企業和家族於單一有線電視持有股份之限制：「有線電視之股權應予分散。同一股東擁有之股權不得超過百分之十；股東與其相關企業或其配偶、直系血親、直系姻親、二親等以內血親持有者合計持有之股份，不得超過百分之二十。」，此條文於1999年2月3日公布修正有線廣播電視法第19條仍予以保留，惟於2001年5月30日公布修正之有線廣播電視法，已刪除上述條文。至於外國人持有有線電視股份之限制，依有線廣播電視法之歷年修正，亦從完全禁止至放寬其比例限制或完全解禁，請參有線廣播電視法第19條第2項歷年修正條文、須文蔚等，廣播電視事業外資限制法規研究。

<sup>15</sup> 有線廣播電視法施行細則第11條規定，該法第21條第1項及第42條第3項所稱關係企業，其悉依公司法有關關係企業之規定。依公司法關係企業專章第369條之1至369條之3及369條之9規定，所謂關係企業包含有控制及從屬關係之公司及相互投資公司兩種。有控制及從屬關係公司之認定標準包含：(1)持有他公司過半數表決權股份或出資額、(2)直接或間接控制他公司人事、財務或業務經營、(3)一公司與他公司之執行業務股東董事有半數以上相同，或

於廣電事業股權控制之解除管制，亦為造成產權集中之重要原因<sup>16</sup>。本研究擬針對此一議題，從對於上述國家法制之比較研究開始，期能對於我國防止媒體集中化之規範，提出具體之建議。

### 三、外國人投資之考量及限制

是否允許外國人投資廣電媒體，在各國未有一致性之規範，是因為對於國外所有權（foreign ownership）的管制及媒體多元化的維護，兩者之間有無直接關連，各國有不一致的立場與考量。

以英國為例，1990 年廣電法附則 2 原規定非歐盟地區之自然人，或非依據歐盟會員國法律所註冊之法人，或無事務所或主營業地在歐盟會員國者，不得取得廣電執照，不過該規定為 2003 年通傳法所廢止。依據學者的分析<sup>17</sup>，英國政府最早規劃時，仍係維持原規定，並認為此是維持「高品質歐洲內容」(high quality European content) 的最佳途徑，然而在通傳法草案送進國會審查時，卻認為外資可鼓勵內部投資，以利用新科技及新想法；法律上得以藉由內容管制，作為確保「高品質及節目原作」(high quality, original programming) 的方式。德國廣電法亦未對於外國人投資廣電媒體加以限制<sup>18</sup>。

美國法制則仍維持有關外國人持有及讓與執照之限制規定：1934 年通傳法（Communications Act of 1934）Sec.310 [47.U.S.C. 310] 即規定外國政府及代表不得取得本法所規定之任何執照。在有關無線廣播電視的執照上，亦對於外國人持有及投資加以限制，在投資參與部分不得超過總資本額的五分之一，或者可表決權數的四分之一等規定。限制外資持有或參與無線廣播電視之主因，在於國家安全的考量，但在美國國內非無是否考慮完全移除外資限制的爭論<sup>19</sup>。

日本法制方面，有鑒於無線電頻譜具有公共性以及稀少資源性，以及廣播電視乃對於政治、文化以及社會等具有非常大影響力之言論報導機關，因此日本電波法對於無線基地台之申請，亦設有外資持股比例之限制。

日本對於無線廣播電視的外資管制，係限制外資持股比例不得超過百分之二十，日本並於 2005 年修改相關電波法以及放送法等相關法令，針對無線電視台

---

一公司與他公司有表決權之股份總數或資本總額半數以上為他公司股東所持有或出資。相互投資公司則係公司間相互投資各達對方有表決權股份總數或資本總額三分之一以上。上述標準於現代企業而言尚屬寬鬆。

<sup>16</sup> 羅世宏（2003），頁 28。

<sup>17</sup> 以下係參見 Lesley Hitchens, *Broadcasting Pluralism and Diversity: A Comparative Study of Policy and Regulation*, 2006, p.85.

<sup>18</sup> 參見 European Commission, SEC(2007) 32, Country Profiles: Germany, p.42.

<sup>19</sup> 同註 17。

將外資間接持股亦算入外資持股比例，規範可謂趨於嚴格。惟針對衛星電視台的外資持股比例限制則僅計算直接持股的比例。此外，日本對於有線電視之外資管制規範則，則幾經修改有線電視法之規定後，目前並未對有線電視業者採取任何外資管制或外國人董事之限制規範。而根據電氣通信服務利用放送法之規定，亦未對有線服務利用放送事業採取外資管制等。

我國目前廣電三法中，廣播電視法完全禁止外國人投資無線廣播電視事業（第 5 條第 3 項）。有線廣播電視法對於系統經營者，規定外國人直接及間接合計持股比例，以已發行股份總數百分之六十為限；直接持股以法人為限，應低於百分之二十（第 19 條第 2 項）。衛星廣播電視法則僅限制衛星廣播電視事業之外資直接持股比例，應低於已發行股份總數百分之五十（第 10 條）。我國現行廣電三法之規範是否妥適，主管機關國家通訊傳播委員會於提出「通訊傳播管理法」草案（第 25 條）時，即規劃解除現行廣播電視法禁止外資持股無線廣播電視事業的限制，允許外資之直接加間接投資，不超過百分之二十；有線電視系統經營者的外資持股比例，則採取與現行第一類電信事業相同之限制標準；衛星部分則未加以修改。本研究認為可透過國外法制之比較研究，觀察有關外國人投資管制的程度，對於廣電媒體所產生的影響程度為何，並考量我國目前廣電媒體之現況及外資持股比例，研析我國應採取之政策及管制規範。

#### 四、廣電事業股票公開發行及資訊揭露規範之探討

現行我國廣電三法，並未強制規範廣電事業應成為公開發行公司<sup>20</sup>，而政策上對於廣電事業股權之規範方向，為避免股權過於集中於少數人手中的現象，是否即應強制廣電事業成為證券交易法上之公開發行公司？

有論者認為，公開發行制度之設計，有使大眾參與廣電事業經營與監督之優點，亦即，一方面使大眾擁有媒體之股權，有助於改善媒體控制權過於集中的現象，另一方面，使廣電事業的投資人易於取得公開發行公司之資訊，將廣電事業控制權之監督，從有限內部管理監督及行政機關公權力之監督，推向市場及公眾

---

<sup>20</sup> 依現行有線廣播電視法第 19 條第 1 項規定：「系統經營者之組織，以股份有限公司為限。」，另依現行有線廣播電視法施行細則第 18 條規定：「系統經營者最低實收資本額為新台幣二億元。」（自 82 年 12 月 20 日有線廣播電視法施行細則公布以來，均規定股份有限公司之系統經營者最低實收資本額為新台幣二億元）。公司法於 90 年修正前第 156 條第 4 項規定：「公司資本額達中央主管機關所定一定數額以上者，其股票應公開發行。」，另經濟部 70 年 2 月 14 日發布經商 053325 號函令，股份有限公司實收資本額達新台幣 2 億元以上者其股票須公開發行，89 年 11 月 2 日依經商字第 89221412 號函始改為 5 億元以上始須公開發行。因此，於 89 年 11 月 2 日以前設立之系統經營者，其設立當時依舊公司法規定原則上應辦理公開發行。

監督<sup>21</sup>。然而，證券交易法上之公開發行之制度，是否確能完全改善媒體股權集中現象及達到媒體企業資訊揭露之目的，應視證券交易法對於公開發行公司股權分散及資訊公開規範之強度如何。

證券交易法對於公開發行公司股權分散及資訊公開規範情形如下：

### (一)股權分散之規範

廣電媒體一旦成爲公開發行公司<sup>22</sup>，受證券交易法對於股權分散規定之限制。依證券交易法第 28 條之 1 股權強制分散規定，公開發行公司以現金發行新股時，原則上應提撥新股 10%強制公開發行，供大眾認購。此外，對於股票上市上櫃公司，另訂有一定股權分散標準。以申請股票上市爲例，公開發行公司除應符合設立年限、資本額及獲利能力等條件外，其股權分散標準爲記名股東應有 1,000 人以上，其中持股 1,000 股至 50,000 股的人數應不少於 500 人，且所持股份占股份總數 20 位以上，或滿 1,000 萬股等<sup>23</sup>。股權分散之目的爲落實「證券大眾化」政策，使社會大眾持有股票，分享經濟發展的成果<sup>24</sup>。

### (二)資訊公開之規範

證券交易法對於資訊公開之相關規定範圍其廣，例如內部人股權申報（證券交易法第 25 條）、委託書使用（證券交易法第 25 條之 1）、公開發行公司財務及業務定期及重大事項不定期揭露（證券交易法第 36 條）等。

證券交易法所規範公開原則有二層意義，一方面使投資人於買賣有價證券前得以取得投資判斷之正確資訊，另一方面公司將財務、業務資訊定期或不定期公開，使政府及投資大眾了解公司經營狀況，防止經營者發生違法濫權，達到監督的作用<sup>25</sup>。

證券交易法之股權分散及公開原則，是否確實發生實際效益？其問題在美國曾引起熱烈討論，不少學者亦從經濟效益之觀點質疑公開原則之效用，並批評公開發行制度所耗費成本過大。此外，公司之資訊揭露，亦可能發生資訊品質不良或資訊不正確，或經營者未詳盡公開其資訊之情形<sup>26</sup>。

<sup>21</sup> 須文蔚（1996），頁 28、125。

<sup>22</sup> 公開發行公司未必有「股票」公開發行之行為。關於公開發行之意義以及辦理公開發行之程序，有學者認爲，依公司法第 156 條第 4 項前段規定：「公司得依董事會之決議，向證券管理機關申請辦理公開發行程序。」，此所謂「公開發行」，係指成爲證券交易法規範對象，亦即取得「公開發行公司」之「狀態或地位」而言，非指公開「發行」股票或公司債之「行為」。參見林國全，公司法上之發行，月旦法學教室第 5 期（2003 年），頁 5。

<sup>23</sup> 臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則第 4 條規定。

<sup>24</sup> 賴英照，股市遊戲規則－最新證券交易法解析，2006 年，頁 52。

<sup>25</sup> 同上註，頁 13。

<sup>26</sup> 賴英照（2006），頁 36-38。

由此可知，證券交易法之公開發行制度並非為廣電事業股權規制及資訊透明之萬靈丹。而欲尋求媒體資訊之公開透明，是否僅能透過股票公開發行之方法加以處理，亦有探討之餘地。本研究擬針對英、美、德、日四國有關廣電事業股權資訊揭露及透明化的規範出發（若無，則省略之），瞭解國外實務之運作情形，以試圖研擬我國廣電事業股權資訊揭露之規範及制度。

### **第三節 研究方法及範圍**

本研究計畫擬採取之研究方法及範圍，說明如下：

#### **一、文獻分析法：國外廣電事業股權規範之比較研究**

本研究計畫將針對英、美、德、日四個國家有關廣電事業股權規範，有關媒體所有權之限制規定加以研究探討。

對於上述國外法制研究範圍的部分，擬以前述四大研究議題「取得廣播電視執照的消極資格」、「防止媒體集中化的規範」（包括同業與異業媒體之集中）、「外國人投資之考量及限制」以及「廣電事業股票公開發行」，針對其規範之背景、成因及要件加以分析，以及該國廣電媒體之市場現況及集中化程度，瞭解其管制成效。不過，後兩項議題各國所採取之立場不一，規定不盡相同，若經研究後發現無規定或相關討論者，將予以省略。

#### **二、舉辦焦點座談**

為深入研究分析廣電事業股權規範之議題，瞭解國內廣電媒體市場、產業現況及實務運作，本計畫與媒體觀察教育基金會的研究團隊合作，舉辦兩場的焦點座談會。此外，另針對廣電事業強制股票公開發行及資訊揭露機制之議題，邀請國內財經法的學者專家，以及國內廣電事業公協會代表出席，針對此一議題進行討論。焦點座談之會議紀錄，如附件所示。

#### **三、國內廣電事業之股權結構及相關市場資訊分析： 資料之取得及限制**

為了對我國廣電法股權規範提出妥適之修法建議，從前述對於國外法制的說明可知，必須確切瞭解國內廣電事業之股權結構現況及相關市場資訊，包括以下資料：

1. 各家廣電事業（有線、無線、衛星）之股權結構現況，包括大股東之持股比例，以及是否持有報業股權之情形；

2. 各家頻道（衛星、無線）之收視（聽）率、營業額及廣告收入等資訊；
3. 我國報紙之銷售量、發行量及廣告收入等資訊；
4. 各大媒體，包括報紙、廣播、電視、網際網路等傳統及新興媒體於消費者之接觸率等資訊。

有關各家廣電事業之股權結構現況，本研究擬從現有相關資料搜尋，包括公開資訊觀測站及經濟部商業司的公司登記資料。

第 2、3、4 項資料擬透過主管機關 NCC 或相關調查公司或組織，協助資料的取得及調查。

## 第四節 研究分工說明

本研究團隊的組成，是由財團法人電信技術中心針對本研究議題，與外部之學者專家合作組成。由於廣電事業股權規範之性質，涉及廣電法、公司法及證券交易法等法律規範，並與傳播政策及政治經濟分析息息相關，因此必須由相關專業背景之研究人員負責，期能充分合作達到預期目標。

以下為本研究團隊之組成陣容及分工：

人員及任職單位	職務	專長	負責工作
陳人傑 研究員	計畫主持人	通訊傳播法律、競爭法、智慧財產權法	綜理專案規劃及執行，撰寫計畫內容（德國法、英國法制）
羅世宏 教授	研究計畫顧問	通訊傳播政策、全球化傳播、傳播政治經濟學、質性資料分析	擔任計畫顧問提供諮詢，及率領研究助理協助計畫執行（美國法制）
陳麗娟 教授	研究計畫顧問	公司法、證券交易法、國際貿易法	擔任計畫顧問提供諮詢（公司及證交法制）
洪志青 律師	研究人員	公司法、證券交易法及金融控股公司法等財經法律	撰寫計畫內容（股權讓與及公開發行等議題）

楊嘉雯 兼任研究員	研究人員	競爭法、電信法	撰寫計畫內容（日本法制）
羅山珊 助理研究員	研究人員	通訊傳播監理政策研究、通訊傳播產業分析	撰寫計畫內容（英國法制）
吳欣恬 研究生	研究助理	通訊傳播政策	協助計畫執行
張月蓉 研究生	研究助理	通訊傳播政策	協助計畫執行

## 第二章 外國主要先進國家廣電事業股權規範

### 第一節 英國廣電事業之股權規範

英國媒體所有權之規範，在法律體系上是屬於廣電法中有關執照取得限制規定，如 1990 年廣電法是規定在附則 2 (Schedule 2)「持有執照之限制」(Restriction on the Holding of Licenses) 內，1996 年廣電法以 1990 年廣電法為基礎，亦於附則 2 對其加以修訂。2003 年通傳法雖然採取不同的規範方式：其於第三編「電視及廣播服務」訂有第五章「媒體所有權及控制」(Media Ownership and Control)，以及在附則 14 (Schedule 14) 規定「媒體所有權規則」(Media Ownership Rules)，但觀其內容，仍屬於持有執照限制的性質。為了便於說明，本文擬將此一部份分成「執照取得的消極資格」以及「防止媒體集中化規範」兩者，加以說明，而由於 1990 年、1996 年的廣電法及 2003 年通傳法三法，均有後法修改前法的情形，因此為有助於吾人瞭解法規範之現況，本文原則上僅就現行有效的規定加以說明：

#### 一、執照取得的消極資格

1990 年廣電法附則 2「持有執照之限制」，其規定共分成五編 (Part)，依次為「總則」(Part I: General)、「持有執照的消極資格」(Part II: Disqualification for Holding Licenses)、「防止執照服務利益累積之限制」(Part III: Restrictions to Prevent Accumulations of Interests in Licensed Services)、「控制報業及執照服務利益之限制」(Part IV: Restrictions on Controlling Interests in Both Newspapers and Licensed Services) 以及「公眾電信系統經營者持有執照之限制」(Part V: Restriction on Holding of Licenses by Operators of Public Telecommunication Systems)。以上五編，第三編至第五編有關防止媒體集中化的規範，已為 2003 年通傳法 Sec.350(1)的規定所廢止，而為該法之新規定 (即附則 14) 所取代，在此特別予以敘明。

以下謹說明英國廣電法及通傳法對於執照取得消極資格的規定：

##### (一) 政治組織

1990 年廣電法附則 2 規定，以下不得授與 (廣電) 執照[Part II Para.1(1)]：

- (1) 地方政府；
- (2) 該組織 (body) 全部或主要目的，係政治性質的組織，及該組織的附屬組織 (affiliated)；
- (3) 上述組織的職員 (officer)；

(4) 與上述組織具有連結關係 (associate) 的法人 (body corporate)；「連結關係」的定義，在 1990 年廣電法附則 2 第一編第 1 條第 1 項有規定，係指：(a) 在法人部分，為該法人的負責人 (director)，或與該法人均屬於相同集團的成員<sup>27</sup>；(b) 在個人部分，具有同條第 2 項之關係者（以下有關連結關係之定義，均同此處說明）。

該條第 2 項對於「個人連結關係」(individual's associates) 的認定，包括(a) 該個人的配偶及親屬、親屬的配偶，以及配偶的親屬。親屬 (relative) 的認定<sup>28</sup>，包括兄弟姊妹、伯叔舅姑姨父 (uncle)、姑姨 (aunt)、甥姪 (nephew)、甥姪女 (niece)、直系血親尊親屬及卑親屬，以及前夫前妻及被認為具有夫妻關係者 (reputed wife or husband)；(b) 與該組織相同負責人者；(c) 財產的受信託者、受讓人 (settlor) 或讓與人 (grantor)，以及與該受讓人或讓與人具有連結關係之人；(d) 具有事業伙伴關係 (business in partnership) 之人，以及該人的配偶及親屬；(e) 兩者以上共同控制<sup>29</sup>一法人或其他具有連結關係的法人，或控制資產者。

1996 年廣電法附則 2 第一編第 1 條第 3 項，對於「連結關係」有補充規定，將以下兩種情形亦視為與法人具有連結關係：(a) 為該法人負責人之人；(b) 若兩個法人之間，有一者控制另一者之情形，或者為同一人所控制者。

(5) 為上述組織持有超過 5% 利益的組織，以及該組織所控制的組織<sup>30</sup>；

「控制」(control) 的認定，於 1990 年廣電法，是規定在第一編第 1 條第 3 項，包括(a) 對於該法人具有控制利益 (controlling interest) 者，此一控制利益的認定，是指享有超過 50% 的普通股資本 (equity share capital) 或表決權者，或 (b) 得以藉由持股或有表決權，或藉由與其他人的關係<sup>31</sup>，使該組織的事務符合其意志者，或(c) 藉由具有連結關係或其他規範該組織的文書 (document) 所授予的權力，以掌握該組織之事務者。

上述定義為 1996 年廣電法附則 2 第一編第 1 條第 4 項所取代：(a) 持有該組織超過 50% 的普通股資本 (equity share capital) 或利益資格 (beneficially entitled)，或者具有超過 50% 的表決權者；(b) 並未對此一組織享有利益之人，但在考量所有情況下，可合理預期不論以何種方式以及是否為直接或間接，該人可掌握組織之事務以符合其意志者；或(c) 持有該組織 50% 的普通股資本或利益資格，或者具有 50% 表決權之人，與其他組織的參與者 (participant) 有所安排，

<sup>27</sup> 「相同集團成員」的認定，依據同編第 2 條第 2 項規定，是指(a)一者為法人，另一者為其從屬機構 (subsidiary)；(b)兩者均為他法人之從屬機構。

<sup>28</sup> 亦即包括旁系血親三親等、旁系姻親三親等。

<sup>29</sup> 依照同條第 5 項之規定，共同控制的兩人以上，必須以協議 (in concert) 採取一致行動。

<sup>30</sup> 後段部分為 1996 年廣電法附則 2 所增訂 (para. 6)。

<sup>31</sup> 1996 年廣電法附則 2 第一編第 1 條，修改為「不論何種方式，以及是否為直接或間接」

以行使該組織的表決權力（voting power），或者不行使此一表決權。此一安排（arrangement）在法律上必須可執行。（以下有關控制之定義，均同此處說明）。

持有超過 5% 利益的認定，依據第一編第 1 條第 6 項規定，係指(a) 對於該組織持有超過 5% 的股份，或具有該利益資格者；或(b) 擁有超過 5% 的表決權者。

不過，倘若是基於特殊關係而持有股份或擁有表決權力者，1996 年廣電法附則 2 第一編第 2 條第 3 項設有排除持有執照限制規定的適用，包括信託或契約關係的管理人（custodian）、受職務之任命者（nominee）等情形。

(6) 為上述組織所控制的組織，或為兩位以上的個人（職員）所控制者；

(7) 為(6)之組織之所屬組織，但不包括受(3)個人所控制的組織，或者為兩人以上控制的情形。

此一限制所適用的執照類型，規定如下<sup>32</sup>：

- (1) 地方播送執照（local delivery license）；
- (2) 境外衛星服務執照；
- (3) 境外衛星廣播服務執照；
- (4) 須照的頻道服務執照（licensable programme service）；
- (5) 須照的音訊頻道服務執照（licensable sound programme service）；
- (6) 其他服務執照，但不包括 Sec.49(2)的電訊文字服務；
- (7) 電視多工平台服務、全國廣播多工平台服務或地方廣播多工平台服務；
- (8) 數位其他服務（1996 年廣電法 Part I 或 II）；
- (9) 數位頻道服務，或
- (10) 全國或地方數位音訊頻道服務。

不過本項規定依據 2003 年通傳法 Sec.348(5)(6)規定，得經部長以命令廢止，或為任何的修改或補充，惟須先諮詢 Ofcom 的意見。此外，2003 年通傳法於 Sec.349(1)對於本規定增訂(1A)款，針對「主要以提供執行地方政府功能為目的的服務」團體，只要不具地方政府的資格，可取得執照提供該服務。

## （二）宗教組織

1990 年廣電法附則 2 規定，以下不得授與（廣電）執照[Part II Para.2(1)]：

---

<sup>32</sup> 參見 1990 年、1996 年廣電法附則 2 之規定。

- (1) 全部或主要目的為宗教性質的組織，以及控制該組織者，或其組織成員；
- (2) 受到上述組織所控制，或兩個以上組織所共同控制的組織；
- (3) 與上述組織具有連結關係的法人；
- (4) 為上述組織持有超過 5%利益的組織；
- (5) 為一位或兩位以上屬於上述組織職員的個人，其所控制的組織。

上述對於宗教組織取得廣電執照的限制，2003 年通傳法對於該限制所適用的執照有所調整，依據該法 Sec.348(3)規定，所適用的執照如下：

- (1) Channel 3 執照；
- (2) Channel 5 執照；
- (3) 全國音訊廣播執照（2003 Act Part 3）；
- (4) 公共電訊文字執照（2003 Act Part 3）；
- (5) 電視其他服務執照（2003 Act Part 3）；
- (6) 電視多工平台執照（1996 Act Part 2）；
- (7) 廣播多工平台執照（1996 Act Part 1）。

對於上述宗教組織取得廣電執照的規定，2003 年通傳法 Sec. 348(5)規定，部長得以命令廢止，或者對該項規定予以修改或補充。不過，該命令於做成前應先諮詢 Ofcom 的意見。

### （三）公設組織不得申請廣播執照

1990 年廣電法附則 2，規定以下組織不得取得非提供限制性服務以外的執照 [Part II Para.3(1)]：

- (1) 該組織於最近會計年度有過半所得來自公共基金（public funds），但不包括地方機關（local authority）、威爾斯地方機關或 BBC；
- (2) 為上述組織所控制，或為兩個以上的組織所共同控制之組織，以及
- (3) 為上述組織持有超過 5%利益的組織。

該公共基金的認定，依據 Para. 3(2)規定，包括國會或國家公債基金所提供之金錢、北愛爾蘭當局對於北愛爾蘭統一公債基金（the Consolidated Fund of North Ireland）的撥用，或者以上述方式取得經費的組織。以上述方式取得預算的組織，即為該項所稱的「公設組織」（publicly-funded bodies）。另該項的標題

限定該項的適用範圍，僅限於廣播服務執照（radio service licenses）。

#### （四）因不正當影響所生的消極資格

政治組織得以運用的影響力，可藉由所屬人員或其他方式，影響媒體的運作，因此受政治組織不正當影響的組織，1990年廣電法附則2亦限制其不得取得廣電執照（Part II Para.4）：

(1)接收上述具有政治關連的組織，其所屬的相關人員所給予的財務協助，或；

(2)具有政治關連的組織，對其活動具有影響力，且該影響容易有損害公共利益者。

另2003年通傳法 Sec.348(4)增訂：將上述公設組織，以及為兩個政治組織或公設組織共同給予財務協助，或具有損害公益之影響力的情形，亦認為因受不正當影響而具有消極資格。

#### （五）廣電組織的消極資格

對於BBC及威爾斯地方機關而言，其為公共廣播電視的主要成員，不應再允許其另外取得其它的廣電執照。因此1990年廣電法附則2禁止BBC及威爾斯地方機關，以及其所控制的組織，或為其所參與的組織，均不得申請廣電執照（Part II Para.5）。

#### （六）特定公司對於特定執照的消極資格

1996年廣電法附則2第二編第9條，對於1990年廣電法附則2第二編，增訂第5A條，其規定BBC公司、Channel 4公司或S4C公司，不得取得委員會所核發的地區或全國的Channel 3服務或Channel 5的執照，以及地方傳輸服務執照（部長可以命令解除該限制）<sup>33</sup>。BBC公司並且不得取得有關全國、地方或限制廣播服務之執照。

#### （七）廣告代理商

文化媒體運動部(Department for Culture, Media and Sport, DCMS)於2000年提出通訊新未來(A New Future for Communications)白皮書中指出，將廣告代理商列為媒體所有權執照取得之消極資格人是為確保廣告市場之公平競爭，但隨新競爭法的提出，競爭法的主管機關可有效規管廣告市場之競爭；文化媒體運動部遂

---

<sup>33</sup> 關於「地方傳輸服務」(local delivery service)，是規定於1990廣電法 Sec.72，是透過電信系統提供特定服務傳送的服務。不過對於有線電視系統而言，2003年通訊傳播法 Sec.213已解除其必須取得地方傳輸服務執照的規定。

於 2001 年媒體所有權諮詢文件中，主張廢止廣告代理商之消極資格之限制。不過最後 2003 年通傳法並未將其廢止，因此，目前仍維持 1990 年廣電法附則 2 之規定：廣告代理商 (advertising agency)、廣告代理商協會、上述兩組織所控制的組織，或上述兩以上組織所共同控制的組織；或者上述組織持有超過 5% 利益的組織，均不得取得廣電執照 (Part II Para.6)。

## (八) 外國人投資之考量及限制

1990 年廣電法附則 2 原規定非歐盟地區之自然人，或非依據歐盟會員國法律所註冊之法人，或無事務所或主營業地在歐盟會員國者，不得取得廣電執照，不過該規定為 2003 年通傳法所廢止。依據學者的分析<sup>34</sup>，英國政府最早規劃時，仍係維持原規定，並認為此是維持「高品質歐洲內容」(high quality European content) 的最佳途徑，然而在通傳法草案送進國會審查時，卻認為外資可鼓勵內部投資，以利用新科技及新想法；法律上得以藉由內容管制，作為確保「高品質及節目原作」(high quality, original programming) 的方式。因此英國乃廢止原先 1990 年廣電法有關外國人投資之限制規定，而全面開放外資取得廣電執照。

## 二、防止媒體集中化之規範

依據 2003 年通傳法 Sec.350 規定，該法的附則 14 成為 1990 年廣電法電視及廣播執照，以及 1996 年廣電法數位電視播送服務與數位廣播服務執照取得的規定。附則 14 為「媒體所有權規則」(media ownership rules) 的規定，共可分成五大編：「Channel 3 服務」(Part 1)、「廣播多工平台服務」(Part 2)、「地方音訊頻道服務」(Part 3)、「宗教組織等規範」(Part 4) 以及「附則」(Part 5)。下面就各編內容加以說明：

### (一) 報業持有 Channel 3 執照之限制

Channel 3 為英國具公共服務性質<sup>35</sup>的「電視播送服務」。Channel 3 服務依據 1990 年廣電法的規定，可以分成「全國性 Channel 3」及「地區性 Channel 3」：前者是指主管機關<sup>36</sup>認為可以在兩個以上「地區性 Channel 3」服務提供之地區，

<sup>34</sup> 以下係參見 Lesley Hitchens, *Broadcasting Pluralism and Diversity: A Comparative Study of Policy and Regulation*, 2006, p.85.

<sup>35</sup> 依據 2003 年通傳法 Sec.264 (11)，具有公共服務性質的電視，包括 BBC 所提供的電視播送服務、S4C、Channel 3 服務、Channel 4、Channel 5 以及公共電訊文字服務。

<sup>36</sup> 這裡所指的主管機關，於 1990 年廣電法是「獨立電視委員會」(Independent Television Commission; ITC)，於 2003 年通傳法則改為「通訊傳播行政法人」(Office of Communications；

提供該服務者；後者則必須以地方為基礎，於主管機關所指定的區域內提供服務<sup>37</sup>。

附則 14 對於報業持有 Channel 3 執照有所限制，其禁止方式包括「絕對禁止持有」及「參與之限制」兩種型態：

## 1、絕對禁止持有 Channel 3 執照的報業

依據 2003 年通傳法附則 14 Para. 1 的規定，以下報業禁止持有 Channel 3 執照：

A、該報業經營者所經營的一家全國性報紙，其全國的市場占有率達 20% 以上者；或者其所經營的數家全國性報紙，其全國的市場占有率達 20% 以上者；

B、禁止提供地區性的 Channel 3 服務：若該報業經營者所經營的一家地方性報紙，於該報紙服務的覆蓋區域內，其地方市場占有率達 20% 以上者；或者其所經營的數家地方性報紙，於該報紙服務的覆蓋區域內，其地方市場占有率達 20% 以上者。

另本項有關執照持有人的認定，除實際執照的持有者（actual license holder）外，尚包括該持有者之關係人（every person connected with the actual license holder）在內。此一關係人之認定，依據 1996 年廣電法附則 2 第一編第 3 條，對於 1990 年廣電法附則 2 的修訂，是指具有下列關係之人：(a) 控制該法人之人；(b) 與該法人或前揭該法人之控制者，具有連結關係之情形者；(c) 該法人所控制之組織，或與該法人具有連結關係者所控制之組織。

## 2、參與之限制

依據 2003 年通傳法附則 Para. 2 的規定，報業經營者對於 Channel 3 執照參與之限制如下：

A、擁有一家全國市場占有率達 20% 的報業經營者，或者數家合計其全國市場占有率達 20% 的報業經營者，不得對一提供 Channel 3 服務的法人為超過 20% 的參與；

B、擁有提供 Channel 3 服務的經營者，不得對一與全國性報業經營者相關的法人，為超過 20% 的參與；

---

<sup>37</sup> Ofcom)。Ofcom 性質上應相當於我國的行政法人（Corporate），與行政機關屬性有所不同。  
2003 年通傳法 Sec.14

C、已由一全國性報業經營者投資超過 20%的組織，不得對提供 Channel 3 服務的法人，為超過 20%的參與；

D、對於提供 Channel 3 服務法人的限制，一併適用於控制該執照持有人的組織（按：母事業）；

E、本項對於報業經營者及執照持有人的限制，亦適用於與該經營者或持有人的關係人（connected with him were one person）。

本項所稱的「全國性報業經營者」，是指經營以下事業之人：(1)一家全國市場占有率達 20%的報業；或(2) 數家合計其全國市場占有率達 20%的報業。

上述兩項規定均涉及有關「報業市場占有率」的認定，因此該附則於 Para.3 規定其認定的標準：

A、全國或地方報紙的認定：以該報紙在英國境內，全部或主要在英國全區或部分區域發行而為判斷；

B、對於在不同地區於同日發行地區版（regional editions）的報紙，Ofcom 有權依據此部分的目的，決定這些地區版是(1)一全國性報紙；(2)兩家以上的地方報紙或(3)一全國性報紙及一家以上的地方報紙；

C、難以依上述規定認定是全國性報紙或地方性報紙時，Ofcom 有權依據該報紙的發行人（circulation）及影響力，判斷該報紙應視為全國性或地方性報紙。

D、全國性報紙於全國的市場占有率，係指在英國六個月內所有全國性報紙總銷售數的比例。地方性報紙市場占有率的計算方式，採類似的標準。

E、六個月的認定，是以系爭時間最近完整的月曆月向前起算。

F、若有報紙是以免費方式流通者，本項有關銷售數之認定，應援引其流通的數量。

對於報業經營者的判斷，依據 Para.4 之規定，包括該報紙的所有人（proprietor），以及控制該報業之人。而對於 Channel 3 服務覆蓋區域的判斷，依據 Para.5，是由 Ofcom 依據英國境內，該服務依其所採用的科技標準，得已被接收的區域為認定。

最後，以上第一編之規定，部長得以命令廢止或修改任何限制之規定（Para.6）。

## (二) 廣播多工平台服務之限制

依據 2003 年通傳法 Sec. 258 規定，「廣播多工平台服務」是以供公眾接收為目的，以衛星以外的方式播送以下服務，且非電視多工平台服務者：(1)將兩個以上「音訊相關服務」<sup>38</sup> (relevant sound service) 為組合，以數位形式結合相關資訊以提供；或者(2)雖屬於上述服務的一種，但所提供的音訊相關服務只有一個是以數位形式提供者。

2003 年通傳法附則 14 第二編是有關廣播多工平台執照取得之限制，可以分別就全國及地方執照加以說明：

### 1、全國廣播多工平台執照

Para.7 規定，任何人不得於同時時間內取得超過一張的全國廣播多工平台執照。

### 2、地方廣播多工平台執照

Para.8 規定該執照的取得限制：任何人不得在同時間取得兩張覆蓋區域重疊的地方廣播多工平台執照，而使一區域可為另一區域的潛在聽眾 (potential audience)，或者至少達半數以上。

對於覆蓋區域的判斷，是由 Ofcom 依據英國境內，該服務依其所採用的科技標準，得已被接收的區域為認定。

不過本項規定有排除適用之例外[Para.8(3)]：

1、本項規定施行前已取得執照者；

2、本項規定施行前已取得執照，且並未違反 1990 年廣電法附則 2 第二編的規定，且

3、本項規定施行與取得執照兩個時間點之間，環境未有相關的改變 (relevant change of circumstances)。而「環境具有相關改變」的判斷，是指有他人成為這兩張施行前執照 (pre-commencement license) 的持有人，而有違法可能者。

對於執照持有人認定，除實際的執照持有人外，包括該持有者之關係人 (Para.9)。最後，部長得以命令，廢止或修改任何本編的限制規定 (Para.10)。

---

<sup>38</sup> 「音訊相關服務」，依據 2003 年通傳法 Sec. 258(9)規定，包括：數位音訊節目服務、同步廣播服務及數位音訊其他服務。

### (三) 地方音訊頻道服務

「地方音訊頻道服務」主要是分成「地方音訊播送執照」及「地方數位音訊頻道服務」。依據 1990 年廣電法 Sec. 126，地方音訊播送服務 (sound broadcasting service) 係指「僅傳輸音訊的播送服務」。地方數位音訊頻道服務依據 1996 年廣電法 Sec. 40(5)的規定，數位音訊頻道服務 (digital sound programme service) 是指以數位形式，對公眾提供以音訊組成的頻道，可包括「附屬服務」(ancillary service) 在內。「附屬服務」依據 1996 年廣電法 Sec.63(2)，是指由數位音訊頻道執照之持有人，或獨立的全國性廣播事業 (independent national broadcaster)<sup>39</sup>所提供，包括(1)附屬於數位音訊頻道服務或同步廣播服務內的頻道，與該頻道的內容相關，或者(2)與頻道的促銷或清單有關者。

1996 年廣電法 Sec. 60 規定，欲地方廣播多工平台上播送地方廣播頻道者，則須取得地方數位音訊頻道執照。

第三編有關「地方音訊頻道服務」的規定，主要是分成「地方音訊播送執照」<sup>40</sup>及「地方數位音訊頻道服務」<sup>41</sup>的限制規定。不過該編規定係以授權部長制訂命令的方式，對於這兩種服務加以規範：

#### 1、持有地方音訊播送執照之限制

Para.11 規定，部長得以命令課與以下要求：

(1) 禁止同一人於同時間，在該命令所述的條件下，取得特定數量的地方音訊廣播執照；

(2) 禁止一人在該命令所述的條件下，取得地方音訊廣播執照。

以上限制的條件應包括下列事項：

(1) 該人依據不同地方音訊播送執照所提供的不同服務，其覆蓋區域是否重疊，及其重疊程度；

(2) 該服務潛在聽眾的規模，以及服務提供的次數；

<sup>39</sup> 「獨立的全國性廣播事業」，是指持有 1990 年廣電法第 3 編 (Part 3) 全國性執照的事業，包括「音訊播送服務」、「須照的音訊節目服務」及「其他服務」。

<sup>40</sup> 依據 1990 年廣電法 Sec. 126，地方音訊播送服務 (sound broadcasting service) 係指「僅傳輸音訊的播送服務」。

<sup>41</sup> 依據 1996 年廣電法 Sec. 40(5)的規定，數位音訊頻道服務 (digital sound programme service) 是指以數位形式，對公眾提供以音訊組成的節目，可包括「附屬服務」(ancillary service) 在內。「附屬服務」依據 1996 年廣電法 Sec.63(2)，是指由數位音訊頻道執照之持有人，或獨立的全國性廣播事業 (independent national broadcaster) 所提供，包括(1)附屬於數位音訊頻道服務或同步廣播服務的節目，與該節目的內容相關，或者(2)與節目的促銷或清單有關者。

(3) 不同執照所有人的潛在聽眾，是否重疊，以及重疊範圍；

(4) 在潛在聽眾與其他服務重疊時，規定：其他執照所有人的數量、服務的覆蓋區域、服務潛在聽眾的規模，以及服務提供的次數；

(5) 是否經營一家或數家的全國性報紙，以及其全國的市場占有率；

(6) 服務的覆蓋區域範圍，是否已持有地方音訊播送執照及其範圍，或是否有發行其所經營的地方性報紙，以及該報紙的市場占有率；

(7) 有無取得地區 channel 3 執照，其覆蓋範圍有無重疊，及其範圍程度。

此外，於認定地方音訊播送執照或 Channel 3 執照的區域時，應符合 Ofcom 的科技標準 [Para.11(3)]。

## 2、申請地方數位音訊頻道服務之限制

Para.12(1)規定，部長得以命令要求已持有地方數位音訊頻道執照之人，於符合該命令所述的條件下，禁止提供超過一定數量的地方數位音訊頻道服務。而對於上述第一項禁止提供地方數位音訊頻道服務的條件，以及用以認定其所得提供服務的數量的因素，應包括以下：

(1) 該人所提供的不同地方數位音訊頻道服務，其覆蓋區域是否重疊，及其程度；

(2) 這些服務在相關多工平台上所使用的容量 (capacity)；

(3) 服務潛在聽眾的規模，以及可利用的次數；

(4) 潛在聽眾是否重疊；

(5) 潛在聽眾與其他地方數位音訊頻道服務有重疊時：其他服務者的數量、服務的覆蓋區域、於相關多工平台上其服務所使用的容量、服務潛在聽眾的規模，以及服務可供利用的次數。

在認定的標準上也有相關的規定：

(1) 服務覆蓋率的判斷，是以 Ofcom 所指定的技術標準，就所使用的相關多工平台認定所得接收之範圍；

(2) 相關多工平台 (the relevant multiplex) 的認定，是指提供該服務的地方廣播多工平台；

(3) 持有提供地方數位音訊頻道服務者，係指：

A、提供該服務者，以及具有地方廣播多工平台執照，而將該服務包括在地

方廣播多工平台服務內，或

B、與以下具有契約關係之人：持有提供地方廣播多工平台服務業者、需提供地方數位音訊頻道服務的廣播多工平台服務業者。

對於上述 Para.11、12 之規定，Para.13 要求部長在制定命令時，應諮詢 Ofcom 的意見，並得包括以下事項：

(1) 依據 Para.11、12 所訂的命令，得將持照者的關係人、持照者或其關係人的附屬組織，以及參與持有執照的法人或前述的關係人或組織之人，視為執照的持有者；

(2) 依據 Para.12 所訂的命令，得將地方數位音訊頻道服務持照者的關係人、持照者或其關係人的附屬組織，以及參與持有執照的法人或前述的關係人或組織之人，視為執照的持有者；

(3) 依據 Para.11、12 所訂定的命令，亦得將關係人、附屬組織或參與者，其關係人、附屬組織及參與者，視為同一人；

(4) 依據 Para.11 所訂的命令，得規定全國報紙或地方報紙之要件、報紙經營者、地方報紙發行的區域，以及報紙或數份報紙的全國市占率或地方市占率如何認定，以及對 Para.3、4 的修改。

依據上述與地方音訊頻道服務有關的 Para.11、12，Para.13 更進一步規定依據前兩項所制訂的命令，得將持照者的關係人、持照者或其關係人的附屬組織，以及參與持有執照的法人或前述的關係人或組織之人，視為執照的持有者。或者將關係人、附屬組織或參與者（participate），其關係人、附屬組織及參與者，視為同一人。

#### （四）「2003 年媒體所有權命令」之規定

由於 2003 年通傳法附則 14，對於地方音訊頻道服務係授權部長以命令的方式加以規定，因此「文化、媒體及運動部」部長頒佈「2003 年媒體所有權（地方廣播及指定新聞提供者）命令」<sup>42</sup>，即針對上述「地方音訊播送執照」及「地方數位廣播頻道服務」加以規範。該命令對於已經持有兩張地區廣播執照的事業，原則上禁止其再取得相同的執照。有趣的是，2003 年媒體所有權命令引進點數系統（point system），作為衡量此一事業影響力的基準。

---

<sup>42</sup> 該命令的英文全名為 The Media Ownership (Local Radio and Appointed News Provider) Order 2003, available at: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2003/20033299.htm> (last visited 2009/4/9) .

以下簡要說明該命令之內容：

## A、地方音訊播送執照之限制

### (1) 限制持有超過兩張區域重疊之地方音訊播送執照（第 5 條）

類比所有權規則僅適用於想取得第 3 張執照者，或後續欲取得的執照與已持有執照區域重疊達 50%以上。欲取得第 3 張或後續欲取得的執照須經由對該執照進行點數檢驗(point test)。點數檢驗適用於群集裡的各張執照，以判定業者成爲執照所有人後是否會違反點數上限規則。點數檢驗依執照基礎分別適用，欲取得的執照(該執照簡稱爲「受檢驗的執照」the licence in question)本身分配 4 點，其他所有商業執照與受檢驗的執照重疊範圍 5%以上所分別配到的點數如下表<sup>43</sup>，但 BBC 地方類比電台被排除在此統計內。

執照區域「重疊」(overlap)之判斷，依據該命令第 4 條規定，係指兩執照所提供的服務，其潛在收聽（視）者有 50%以上的重複；「潛在收聽（視）者」(potential audience)在地方音訊廣播服務或地區 Channel 3 服務方面，是以 15 歲以上且居住於該服務之覆蓋區域者，作爲認定之基準。而服務「覆蓋區域」(coverage area)的判斷，是以 Ofcom 所訂定的技術標準，足以在英國境內接收該服務的區域。

表一：英國地方音訊播送服務集中度之點數計算

重疊範圍	點數
一地方音訊播送執照，其服務的潛在聽眾，包括受檢驗的執照服務的潛在聽眾未達 5%	0
一地方音訊播送執照，其服務的潛在聽眾，包含受檢驗的執照服務 5%-25%的潛在聽眾	1
一地方音訊播送執照，其服務的潛在聽眾，包含受檢驗的執照服務 25-75%的潛在聽眾	2
一地方音訊播送執照，其服務的潛在聽眾，包括受檢驗的執照服務 75%以上的潛在聽眾	4

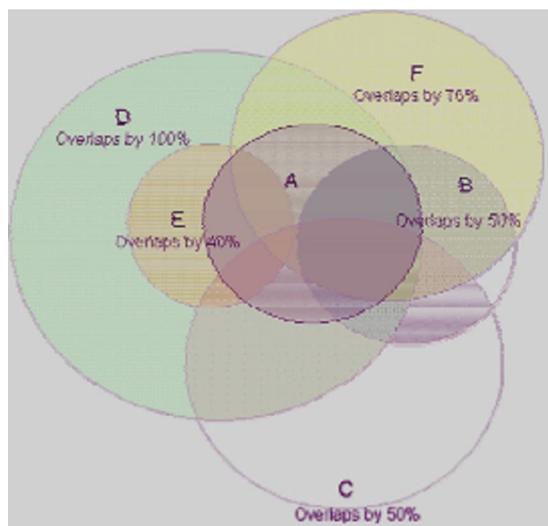
將「受檢驗的執照」與所有執照重疊範圍加總。若「受檢驗的執照」與申請人已持有的地方音訊播送執照重疊之區域的點數(簡稱「自有點數」owned points)，高於「受檢驗的執照」與所有其他地方音訊播送執照重疊區域累計的點

<sup>43</sup> The Media Ownership Order 2003, Art.8.

數(簡稱「總計點數」all points)的 55%，則未通過點數檢驗，禁止其取得該執照<sup>44</sup>。

以下舉一例子，已做更清楚之說明。一業者已為執照 A、B 之持有者，並欲取得執照 C。這 3 張執照位於同一群集，因此 Ofcom 需分別對執照 A、B、C 進行點數測驗。

執照 A 的分析如下表：持照人自有點數共計 8 點，而總計點數為 16 點，因此自有點在 A 執照數佔總計點數的 50%，通過檢驗。

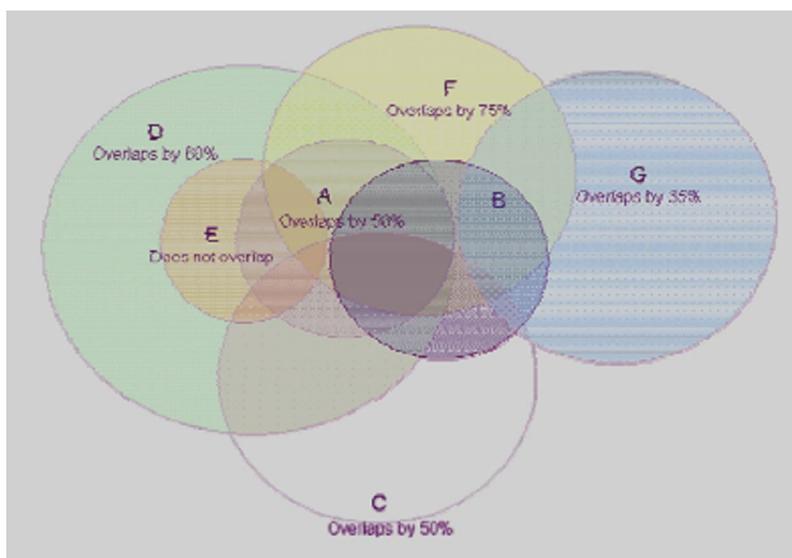


執照 A 的重疊範圍與點數計算

執照	與 A 之重疊	自有點數	總計點數
A	受檢驗執照	4	4
B	50%	2	2
C	50%	2	2
D	100%		4
E	40%		2
F	76%		4
<b>總計</b>		<b>8</b>	<b>16</b>

執照 B 的分析如下：持照人自有點數共計 8 點，而總計點數為 16 點，因此自有點數在 B 執照佔總計點數的 50%，通過檢驗。

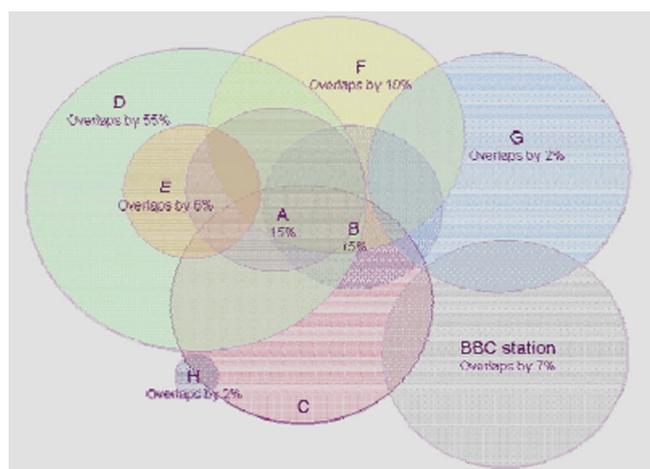
<sup>44</sup> The Media Ownership Order 2003, Art.5(2)(c)



執照 B 的重疊範圍與點數計算

執照	與 A 之重疊	自有點數	總計點數
A	50%	2	2
B	受檢驗執照	4	4
C	50%	2	2
D	60%		2
E	無		0
F	75%		4
G	35%		2
<b>總計</b>		<b>8</b>	<b>16</b>

執照 C 的分析如表 5：持照人自有點數共計 6 點，而總計點數為 10 點，因此自有點數在 C 執照佔總點數的 60%，超過 55% 的規定上限，因此未過檢驗；業者在結合 A 與 B 執照下，不得擁有 C 執照。



執照 C 的重疊範圍與點數計算

執照	與 A 之重疊	自有點數	總計點數
A	15%	1	1
B	15%	1	1
C	受檢驗執照	4	4
D	55%		2
E	6%		1
F	10%		1
G	2%		0
H	2%		0
I	7%		BBC 不計算在內
<b>總計</b>		<b>6</b>	<b>10</b>

(2) 地方音訊播送執照跨媒體所有權之限制 (第 6 條)

跨媒體所有權規則適用於該執照 (簡稱「受檢驗的執照」) 與其他任兩張彼此相互重疊的地方音訊播送執照 (不論是誰持有), 其服務區域有所重疊, 然而地方音訊播送執照規則(第 5 條)僅對同一人持有三張以上重疊執照有效<sup>45</sup>。

任一人為「主要地方報業」或為該地區之「Channel 3 執照主要業者」, 欲成為一張以上的地方音訊廣播執照(即「受檢驗的執照」)的持照人, 依據該條規定, 必須符合以下要件:「受檢驗的執照」與已持有的地方音訊播送執照重疊之區域的自有點數, 不得超過「受檢驗的執照」與所有其他地方音訊播送執照 (不論是

<sup>45</sup> Review of Media Ownership Rules, Ofcom(office of communications), p.59,14 November 2006.

誰持有) 重疊區域的總計點數的 45%<sup>46</sup>。

上述主要地方報業供應商係指：(1)「受檢驗的執照」所提供服務的覆蓋區域內，經營地方報紙，其市占率達 50%以上的業者；或(2)業者在「受檢驗的執照」覆蓋區域內，經營數家地方報紙，其合計市場占有率達該服務區內達 50%以上者。地區之「Channel 3 執照主要業者」係指已持有執照提供地區 Channel 3 服務者，其覆蓋區域與「受檢驗的執照」的潛在收聽者，有 50%以上重疊者<sup>47</sup>。

此外，無人可同時在一地區成為地方廣播播送執照持照者、地區「Channel 3 執照主要業者」，並且為該地區之「主要地方報業」<sup>48</sup>。

綜合觀之，命令第 6 條可以說是對於已經相當集中的地方音訊廣播服務，排除具有市場力量的報業跨業經營之規定。

(3) 地方音訊播送服務之覆蓋區域變更，而有第 5 條、第 6 條之適用（第 7 條）

依據該命令第 7 條規定，持有地方音訊播送服務執照之人，若與其他任兩個執照之覆蓋區域相互重疊，因其覆蓋區域變更而符合 Art.5(2)(c)之情形者，即禁止其持有該執照。

此外，對於符合 Art.6(2)之人，若其所持有的地方音訊播送服務，與任兩個其他執照相互重疊，且其覆蓋區域變更後符合 Art.6(3)(c)之情形者，禁止其持有該執照。

## B、地方數位音訊頻道服務之限制

地方數位音訊頻道服務的所有權規則適用於地方多工平台上的商業頻道服務，但不包含任何 BBC 的數位服務。地方數位音訊頻道服務的所有權規則可分為以下兩步驟：「門檻檢驗」(threshold test)與「點數檢驗」。

### 1、門檻檢驗

門檻檢驗為檢視單一多工平台上同一人所提供的頻道服務數量，或同一人在不同多工平台上提供的頻道服務，其不同多工平台之覆蓋區域重疊之情形。覆蓋區域「重疊」係指載送該頻道的多工平台的潛在收聽者與其他多工平台的潛在收聽者有 50%以上的重疊。因多工平台的服務覆蓋範圍在發照時已被建立，因此範

---

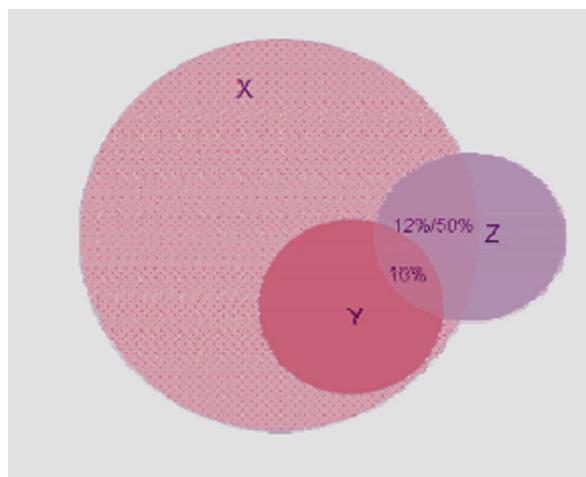
<sup>46</sup> The Media Ownership Order 2003, Art.6(4)

<sup>47</sup> The Media Ownership Order 2003, Art.6(2)

<sup>48</sup> The Media Ownership Order 2003, Art.9

圍大的地方多工平台執照必與範圍較小的多工平台執照的網路有重疊之處。以圖 1 為例：X 與 Y 有重疊，X 與 Z 有重疊，但 Y 與 Z 彼此並無重疊。

多工平台服務 X 與其他兩多工平台重疊圖



同一業者在多工平台重疊區域(overlapping multiplexes)最多可提供 4 種數位音訊頻道服務(digital sound programme services, 簡稱 DSP 服務)。若同一業者欲提供的 DSP 頻道服務超過門檻上限數量，則需進行點數檢驗。

換句話說，若一多工平台未與其他多工平台有 50% 以上的重疊區域，業者得於該多工平台上提供 4 種數位音訊頻道服務。但若多工平台與其他多工平台重疊區域達 50% 以上，則音訊頻道提供者可將 4 種服務分別於兩平台上播送；如業者需將 2 種 DSP 服務分別置於每個多工平台，或 3 種 DSP 服務在多工平台 X 且另 1 DSP 於多工平台 Y，或 4 個 DSP 服務於多工平台 X 且不放置任何 DSP 頻道於多工平台 Y。

## 2、點數檢驗

DSP 服務的點數檢驗採與上述地方音訊播送執照的點數檢驗相似。同一人不得在同一多工平台區域提供 DSP 服務，當其自有點數高於總計點數的 55%，而多工平台重疊範圍之服務所分配的點數依據平台間重疊之程度計算，計算點數如下表<sup>49</sup>。

而類比與數位廣播服務規則之關鍵不同點在於，DSP 服務可非類為主要服務(significant services)、時段性服務(intermittent services)，以及非主要非時段性服

<sup>49</sup> The Media Ownership Order 2003, Art.11(7)

務(如次要服務)。而根據 The Media Ownership (Local Radio and Appointed News Provider) Order 2003 (SI 2003/3299)定義，主要服務一天傳送 24 小時；時段性服務一天約播送 12 小時；而次要服務僅偶爾播送。主要服務無論在業者自有服務與所有服務皆被計算，但時段性服務則僅計算在受檢業者的服務中<sup>50</sup>。

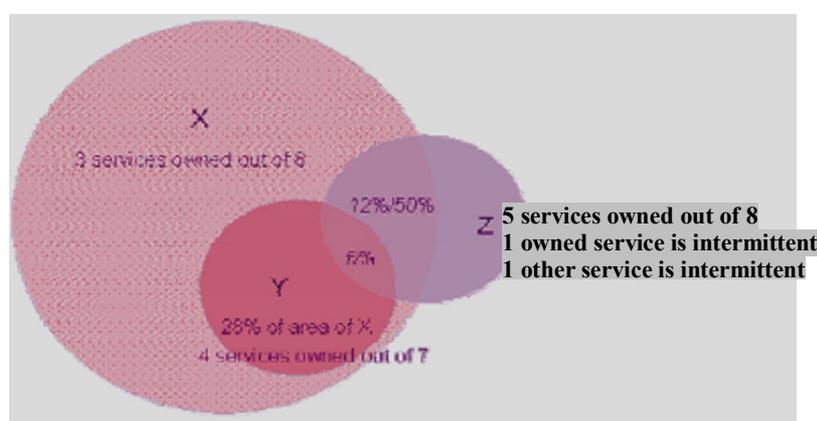
多工平台重疊範圍	多工服務上每項服務獲得的點數		
	服務的種類	受檢驗的執照	多工平台地區
未達 5%	主要的	0	0
	時段性的	0	0
5-25%	主要的	1	1
	時段性的	1	0
25-75%	主要的	2	2
	時段性的	2	0

以下舉一例子，甲業者想於多工平台 X 提供更多服務，因此 Ofcom 對多工平台 X 進行點數檢驗，如下圖所示，Y 重疊 X 平台的 28%，Z 重疊 X 平台的 12%，因此，點數分配將依以下計算：

X 平台上，甲業者提供的主要服務及時段性服務分配為 4 點；

Y 平台上，甲業者提供的主要服務及時段性服務分配為 2 點；

Z 平台上，甲業者提供的主要服務及時段性服務分配為 1 點；



<sup>50</sup> Review of Media Ownership Rules, Ofcom p.61, 14 November 2006.

X 平台門檻檢驗，甲業者在 X 平台、X 平台重疊區域(overlapping multiplexes)之服務數共計 12(3+4+5)項。因此，必須進行點數檢驗，點數檢驗結果如下表<sup>51</sup>：

多工平台 X 區域之重疊與及中度程度					
多工平台	與 X 平台重疊範圍	業者經營頻道	自有點數	所有頻道	總計點數
X	受檢執照	3	12	8	32
Y	28%	4	8	7	14
Z	12%	5	5	6	6
<b>累計</b>			<b>25</b>		<b>52</b>
<b>百分比</b>			<b>48%</b>		

Y 平台門檻檢驗，甲業者在 Y 平台、X 平台重疊區域(overlapping multiplex X)的服務數共計 7(3+4)項，因此，必須進行點數檢驗，點數檢驗結果如下表：

多工平台 Y 區域之重疊與及中度程度					
多工平台	與 X 平台重疊範圍	業者經營頻道	自有點數	所有頻道	總計點數
X	100%	3	12	8	32
Y	受檢執照	4	16	7	28
Z	6%	5	5	6	6
<b>累計</b>			<b>33</b>		<b>66</b>
<b>百分比</b>			<b>50%</b>		

Z 平台門檻檢驗，甲業者在 Z 平台、X 平台重疊區域的服務數共計 8(3+5)項，因此，必須進行點數檢驗，點數檢驗結果如下表：

多工平台 Z 區域之重疊與及中度程度					
多工平台	與 X 平台重疊範圍	業者經營頻道	自有點數	所有頻道	總計點數
X	50%	3	6	8	16
Y	6%	4	4	7	7
Z	受檢執照	5	20	6	24
<b>累計</b>			<b>30</b>		<b>47</b>
<b>百分比</b>			<b>64%</b>		

<sup>51</sup> Z 平台上，甲業者共經營 5 個頻道，但計算該範圍之所有服務時，僅將 6 個服務計算在內，因其中 2 服務為時段性服務。

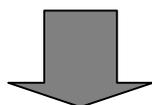
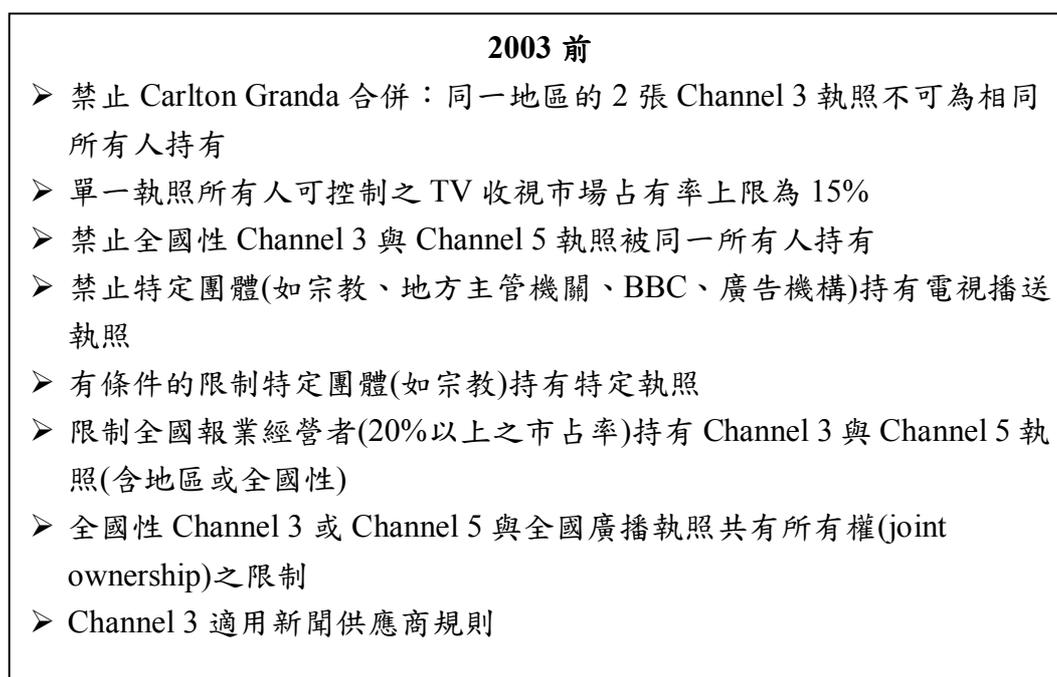
甲業者在 Z 多工平台區域提供 DSP 服務的自有點數佔總計點數的 64%，超過上限 55%，因此受違反規則，甲業者須減少它自有點數 5 點以上以符合規定(如甲業者可將 Z 與 Y 平台上各一服務下架)。

## (五) 2006 年檢討媒體所有權規則

依據 2003 年通傳法 Sec. 391 規定，Ofcom 至少每三年需對媒體所有權規則進行檢討，並根據檢討之結果，若發現媒體所有權規則有需做改變之處，對部長提出建議。2006 年 12 月 14 日 Ofcom 發佈媒體所有權規則檢討報告表示，現階段尚無須對 2003 年的媒體所有權規則進行任何修改。但對於地方音訊播送、數位音訊播送、廣播多工平台，以及地方跨媒體所有權的規定等進一步的放寬管制，應視為 Ofcom 商業廣播的發照與管制結構的一部份，並於 Ofcom 廣播的未來檢討(Future of Radio Review)中諮詢。以下就此份諮詢文件作一概括敘述：

### (1) 電視

2003 年前後，對於電視所有權之限制比較如下圖：



## 2003 後

- TV 執照張數無上限
- 對管制解除範圍的合併制度進行公共利益檢測
- 禁止 Channel 3 與 Channel 5 執照被同一所有人持有
- 禁止特定團體(如宗教、地方主管機關、BBC、廣告機構)持有電視播送執照
- 有條件的限制特定團體(如宗教)持有特定執照
- 限制全國報業經營者握有 Channel 3 執照
- Channel 3 適用新聞供應商規則

雖 15%的收視率(audience share)限制在 2003 年移除，電視所有權合併仍受競爭法主管機關對其進行競爭管制，而藉由 Channel 3 與 Channel 5 執照的聯合的禁止，可確保至少存有分別由 4 個不同播送者所供應的無線電視台<sup>52</sup>。此外，受 2002 年事業法(Enterprise Act 2002)，部長得發佈介入通知(intervention notice)以允許公共利益考量被列入計算。這些考量包括：

1. 媒體多元性；
2. 高品質播送的廣泛範圍的需求，訴諸到品味與興趣的廣泛範圍；

Channel 3 被指定為新聞提供者在 2003 年檢討，Channel 3 仍存在其影響力因而維持。若 Channel 5 的影響力提高，將作同樣安排，指定為新聞節目提供者。此次檢討，Channel 3 仍有廣大收視率的商業頻道，而 Channel 5 市場佔有率則無顯著改變，因此，建議此規定無須變更<sup>53</sup>。

## (2) 廣播

2003 年前後，對於廣播所有權之限制比較如下圖：

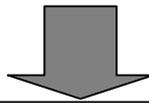
---

<sup>52</sup> Consultation on Media Ownership Rules, Department for Culture Media and Sport, December 2001, page 20.

<sup>53</sup> Review of Media Ownership Rules, Ofcom, p.41-42, 14 November 2006.

### 2003 前

- 點數計畫防止單一廣播執照所有人涵蓋 15%以上的人口
- 禁止同一所有人擁有超過一張全國類比廣播或全國數位音訊節目服務執照，或超過一張的全國廣播多工平台執照
- 廣播多工平台執照持有人同時經營類比與數位服務，並擁有地方報業、地方廣播與 Channel 3 的跨媒體所有權之限制
- 特定團體(如宗教、地方主管機關、BBC、廣告機構)持有廣播執照之限制
- 有條件的限制特定團體(如宗教)持有特定執照
- 部分公司參與持有地方廣播多工平台執照之限制
- 地方廣播多工平台進行非同步廣播(non-simulcast radio services)服務數目之限制



### 2003 後

- 全國性廣播服務執照的數量不再限制，但仍禁止同一人持有超過一張的全國廣播多工平台
- 對管制解除範圍的合併制度進行公共利益檢測
- 廣播多工平台執照與跨媒體所有權（地方層面管制）的改革
- 廣播多工平台重疊地區的所有權有新限制規定
- 禁止與有條件限制特定團體（如政府或宗教團體）持有特定執照

廣播媒體所有權規則在 2003 年也解除諸多管制。解除以人口覆蓋率為基礎的限制，以給予各公司可再更廣大之區域投資，並達經濟規模。亦開放全國規管層面有關廣播範圍的整合，以達競爭的管制。然而，多數管制規則仍被保留，包括：

- 在各個地區取得兩張以上地方音訊播送及數位廣播執照適用點數系統。
- 地方音訊廣播、Channel 3、地區性報業間跨媒體所有權適用點數系統。
- 禁止同時取得全國與地方多工平台執照。
- 部長的斟酌以完成對公共利益調查。
- 宗教(或其他特定)團體在所有權的禁止

在 2003 年的檢討中，解除禁止任一人擁有超過 1 張的全國音訊播送執照之管制，但對地方音訊(含類比及數位)播送執照所有權限制繼續維持，其目的為維護各別地區廣播類型的範圍。隨地方音訊播送服務的擴大，現又可透過社群廣播

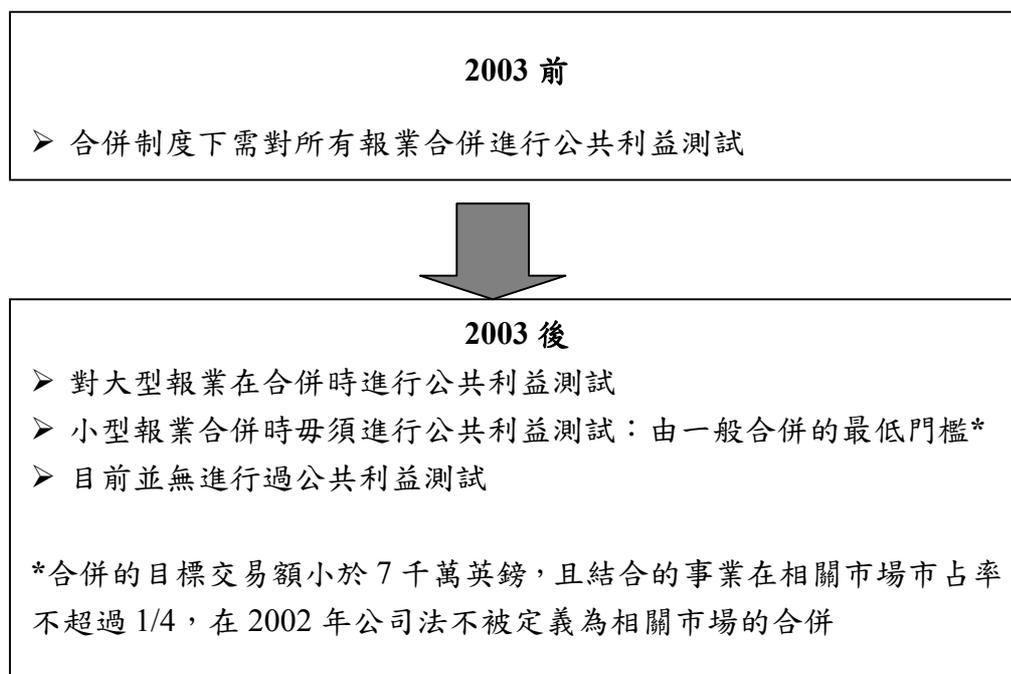
服務做其補充，以及其他例如網際網路上地方新聞與資訊，之後或許可放寬或解上述限制，解除限制後將有助於商業廣播與地方頻道之維持，與鼓勵業者投資數位廣播。然而，自上次規則大幅修正後僅距離三年，尙待更進一步對目前規定的考量<sup>54</sup>。

在地方數位廣播有一個特別的議題，當 Emap 與 SRH 合併時，Emap 被要求在三個平台中放棄一項服務(Smash Hits)，以符合媒體所有權規則中的點數檢驗之規定。這使得此三平台影響區域的消費者無法再接收 Smash Hits，且無其他服務提供者佔用原空出的頻道。此規則應進行修改，以解決此類之問題，但應在 Ofcom 的 Future of Radio 中做更廣泛之檢討，而非零碎的修改。

2003 年的檢討中，維持全國與地方廣播多工平台執照的所有權控制，此乃因此類執照的稀少性，持照者可支配數位頻道服務的播送。Ofcom 已在 2006 年頒布第 2 張全國廣播多工平台執照與數張地方廣播多工平台執照，但目前僅有兩張全國廣播多工平台執照與一張多區地方廣播多工執照。因此，Ofcom 相信目前限制仍屬合理。但與電視多工平台執照做對比，電視多工平台執照的所有權並無限制，若將廣播多工平台執照所有權規則移除，或許可鼓勵 DAB 的投資<sup>55</sup>。

對於是否解除管制廣播多工平台所有權規則，需做進一步考量，在 Ofcom 2006 年之檢討報告中建議在現階段維持廣播多工平台規則，並在 Ofcom 的 Future of Radio 計畫中檢討此一部份。

### (3) 報紙



<sup>54</sup> Review of Media Ownership Rules, Ofcom, p.41, 14 November 2006.

<sup>55</sup> Review of Media Ownership Rules, Ofcom, p.34, 14 November 2006.

針對報業並無媒體所有權規則，僅受 2002 年公司法之規範，報業於一般性併購時須進行公共利益測試之調查，公共利益調查包括以下：

- 新聞的精確描述
- 意見的自由表達
- 觀點的多元性

#### (4) 宗教團體執照取得消極資格規定

在 2003 年的檢討中，放鬆許多對於宗教團體持有廣播執照之所有權限制。目前仍不可取得的所有權包括：Channel 3 執照、Channel 5 執照、全國音訊廣播執照、公共電訊文字執照、電視其他服務執照、電視多工平台執照與廣播多工平台執照。其理由為上述執照皆具頻譜稀少性，且宗教團體握有上述執照之所有權可能引起公共利益的重要事件，因此 Ofcom 建議維持 2003 年之規定。此外，Ofcom 已同意宗教團體持有非上述之執照，並發布指南。

#### (5) 跨媒體所有權

##### (a) Channel 3、全國報業間的跨媒體所有權：

在 2003 年的檢討中，Channel 5 與全國性報業的跨媒體所有權限制已被移除，但 Channel 3 與全國性報業之限制仍維持，乃因其為認一社群裡最具影響力的媒體，股權分布之範圍不應太過狹窄。雖 Channel 3 的收視率雖自 2003 年市占率降低 2.2%，但仍高達 21.5%，遠高於 Channel 4(9.7%)及 Channel 5(6.4%)，因此仍維持將 Channel 3 與全國性報業的跨媒體所有權限制<sup>56</sup>。

報業經營者所經營的一家(或更多家)全國性報紙，其所經營的全國的市場占有率達 20%以上者不得取得 Channel 3 執照；

擁有 Channel 3 執照者，不得對一與全國性報業經營者相關的法人<sup>57</sup>，為超過 20%的參與。

##### (b) 地方跨媒體所有權(附則 14 第三篇與命令)

在 2003 年檢討中，地方音訊播送、Channel 3 及報業間的跨媒體所有權限制

---

<sup>56</sup> Review of Media Ownership Rules, Ofcom p.24, 14 November 2006.

<sup>57</sup> 全國性報業經營者指：經營一家全國性報業市占率達 20%或經營數家報紙且其合計市占率達 20%。

仍維持，以確保地方意見的多元性。雖許多新媒體出現，但傳統媒體仍為地方新聞與資訊的重要來源。雖報紙與廣播的銷售量與觀眾市場佔有率以略為下降，然此次檢討仍建議於現階段維持相關規則，並於 Ofcom 之後的 Future of Radio 計畫中檢討<sup>58</sup>。

### (c) 公共利益調查

目前尚未有公共利益調查在廣播或報業的合併中被執行。然而，邏輯上此類調查可確保各地區之觀眾接收的媒體具多元性，不受媒體所有權規則而影響。因此，維持此項規定<sup>59</sup>。

有關英國媒體所有權規則最新的發展是：Ofcom 在今年（2009）11 月 17 日已經向「文化、媒體及體育部」提交有關媒體所有權規則修訂之建議，認為應適度解除有關地方媒體所有權之限制規定，包括以下兩部分<sup>60</sup>：

1. 解除現行有關地方廣播服務、多工平台所有權及全國多工平台所有權之限制規定。

2. 放寬地方跨媒體所有權規則之限制，僅針對具有 50% 市占率的地方報紙、地方廣播電台及地方 Channel 3 執照之跨媒體集中加以限制。

是以上述有關「2003 年媒體所有權命令」之規定，未來可能將有所調整，仍有待「文化、媒體及體育部」部長之決定。

## 第二節 美國廣電事業之股權規範

### 一、取得廣播電視執照之資格

欲申請美國（無線）廣播電視執照，必須具備法律、技術和財務上的資格。根據通訊傳播法（The Communication Act）的要求，聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission, FCC）在許可廣播電視執照時必須符合公共利益。Section 308(b)規定：「所有的電台執照申請案，變更或換發執照案亦然，必須符合[聯邦通訊傳播]委員會基於管制可能對申請人的公民身份、適任性、財務、技術和其他條件有所規定...。」

<sup>58</sup> Review of Media Ownership Rules, Ofcom, p.41, 14 November 2006.

<sup>59</sup> Review of Media Ownership Rules, Ofcom, p.42, 14 November 2006.

<sup>60</sup> 參見 Ofcom 的新聞稿：“Ofcom recommends reducing media ownership regulations”, available at : [http://www.ofcom.org.uk/media/news/2009/11/nr\\_20091117](http://www.ofcom.org.uk/media/news/2009/11/nr_20091117) (last visited at 2009/12/2)

執照取得的消極資格可分為五方面，整理臚列如下：<sup>61</sup>

### （一）法律資格

通訊傳播法 Section 310 要求，廣播電視執照持有者必須具備美國公民身份。Section 313 禁止許可執照予曾因違反反托拉斯法規而被撤銷執照者。違反 FCC 的規則或是無法達到通訊傳播法規定的標準，不具備持有廣播電視執照的法律資格，這意味的是廣播電視執照的申請可能最初即被否決，或是許可後不予換發執照（換照），或甚至被撤銷執照（撤照）。

### （二）技術資格

廣播電視執照申請者必須遵守 FCC 的技術要求，這些要求是爲了降低電台之間的訊號干擾，增進所有電台的營運效率。廣播電視執照申請者必須向 FCC 保證，不論視訊或音訊品質、涵蓋範圍、訊號站塔和傳輸系統均符合 FCC 的標準。

### （三）財務資格

FCC 要求所有的廣播電視執照申請者能夠在可能毫無廣告收入的情況下擁有足以營運三個月的資金，以便有足夠的時間在社區生根，服務公共利益，並避免因財務狀況導致執照轉手過快。

### （四）適任資格

FCC 在許可或換發廣播電視執照時，會考量負責人及經理人之適任資格，包括不得有違反 FCC 規則或通訊傳播法的不良行爲，對 FCC 提供不實資訊，或是節目內容有詐欺或不誠實情事，FCC 也會考量廣播電視執照申請者是否在傳媒領域曾因反托拉斯或反競爭活動判決有罪。

### （五）就業機會平等

FCC 要求廣播電視執照持有者必須遵守就業機會平等原則，不得因種族、膚色、宗教或性別而爲差別待遇。計畫雇用五位以上全職員工的廣播電視電台必須建立專案確保女性和少數族群（minority groups）享有平等就業機會。FCC 所謂「少數族群」是指黑人、亞洲或太平洋群島、美國印地安原住民、阿拉斯加原住民和拉丁美洲族裔。

---

<sup>61</sup> Creech, K. (2003). *Electronic media law and regulation* (4th ed.). Oxford ; Boston: Focal Press. p. 130-132.

## （六）其他資格

FCC 同時也須考量許可廣播電視執照時是否符合公共利益，也須考量是否不予許可更能符合公共利益。

## 二、防止媒體集中化的規範

### （一）美國媒體所有權政策溯源與思維

除去美國憲法第一修正案對媒體有特殊禮遇之外，美國法律系統歷來對媒體另眼看待，並非視之完全等同於一般商業，因此對其有諸多特殊禮遇、保護或限制。早在 1792 年，美國郵政法（U.S. Postal Act）即對報紙與雜誌的寄送郵運採取高額補貼。1890 年，The Sherman 反托拉斯法通過，將任何在美國國內或與國內限制交易或以獨佔方式進行交易，皆認定為違法。1914 年，The Clayton Act 通過（其後在 1936 年 Robinson-Patman 價格差別待遇法通過；1976 年 Hart-Scott-Rodino 反托拉斯改革法通過，和 1950 年 Celler-Kefauver 修正案的通過），都禁止對不同的買家進行價格差別待遇（不論是提出或接受），也禁止賄賂、收取回扣佣金（Kickbacking）、價格壟斷等減低競爭、增加獨佔的違反公平競爭之交易行為。1927 年，Federal Radio Act 通過。1934 年，傳播法（Federal Communication Act）通過（該法在 1952、1982、1993 年進行過修正）。1948 年，The Paramount decision 禁止電影公司將製片、發行、戲院進行垂直整合，認為這樣會減少競爭，威脅民眾憲法第 1 修正案所保障獲得多樣資訊的權利，違反反托拉斯法之精神。結果電影公司只好將戲院部分拆分出去(divest)，並停止這類垂直整合的交易。這種將內容提供與通路分離、限制垂直整合的管制原則，是 FCC 在當時幾十年持續遵循之原則。

FCC 的媒體所有權政策反映在 1941 年 FCC 制訂的地方廣播所有權限制規範（Local Radio Ownership）、全國電視所有權限制規範、1964 年制訂的地方電視多重所有權限制規範（Local TV Multiple Ownership）、1970 年制訂廣播/電視跨媒體所有權限制規範（Radio/TV Cross-Ownership Restriction），以及 1975 年 FCC 制訂的報紙/廣播跨媒體所有權禁令（Newspaper/Broadcast Cross-Ownership Prohibition）。然而，同一個人或集團所能擁有的廣播電視電台家數逐年攀升，從 1953 年的「777 法則」，攀升至 1985 年的「12 法則」，再一路增加為 1992 年的「18 法則」、1994 年的「20 法則」，直至 1996 年完全取消個人或集團在全國各地所能擁有的廣播電視電台總數限制：<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Creech, K. (2003). *Electronic media law and regulation* (4th ed.). Oxford ; Boston: Focal Press, p. 133.

- 777 法則 ('rule of seven')：1953 年 FCC 將同一個人或集團所能擁有的廣播電視電台總數限制在 7 家 AM、7 家 FM，以及 7 家電視台（其中至少兩家必須是 UHF 電視台）。
- 12 法則：1985 年開始，FCC 將同一個人或集團所能擁有的廣播電視電台總數限制提高為 12 家 AM、12 家 FM，以及 12 家電視台。
- 18 法則：1992 年開始，FCC 將同一個人或集團所能擁有的廣播電視電台總數限制提高為 18 家 AM、18 家 FM，以及 12 家電視台。
- 20 法則：1994 年開始，FCC 將同一個人或集團所能擁有的廣播電視電台總數限制提高為 20 家 AM、20 家 FM，以及 12 家電視台。沒有任何個人或集團容許擁有超過 12 家電視台，也沒有任何集團可以合法擁有超過全國 25% 的收視家戶數。（根據 FCC 的規定，UHF 電視台的收視家戶減半計算，目的在鼓勵集團盡量購買 UHF 電視台，而非只購買 VHF 電視台）
- 1996 年通訊傳播法修正後，根據 47 C.F.R. 73.3555 規定，**取消了個人或集團在全國各地所能擁有的廣播電視電台總數限制**，只限制其所涵蓋觸達（reach）的收視家戶數不得超過全國 35%。<sup>63</sup>

## (二) 1996 年電信法鬆綁媒體所有權限制規範

為了防止媒體集中化，美國有關廣播電視媒體所有權之限制規範，基本上明訂於電信法（Telecommunications Act），該法最初訂於 1934 年，又稱為「1934 年傳播法」（the Communications Act of 1934）。1996 年以前，傳播法數十年未曾大幅修正，僅於 1952、1982、1993 年進行過修正；為了防止媒體集中化，FCC 另外制訂若干關於媒體所有權的限制規範。1996 年國會通過修正電信法，朝向大幅鬆綁媒體所有權管制的方向修法，大幅增訂並刪除部分條文，稱作「1996 年電信法」（the Telecommunications Act of 1996）。電信法之相關施行細則及修訂狀況詳見於 47 C.F.R. 73。

1996 年通過修訂的電信法或修正、或維持了 FCC 在過去數十年制訂並適用的若干媒體所有權限制規範，這些媒體所有權限制規範包括：

1. 1975 年 FCC 制訂的**報紙/廣播跨媒體所有權禁令 (Newspaper/Broadcast Cross-Ownership Prohibition)** (1975): 從 1975 年開始，在同一市場內同時擁有一家無線電視台、一家無線廣播電台的業者，就不能在同一市場擁有報紙（不溯及既往，1975 年以前就存在的跨媒體有例外的豁免規定）。「禁止一家大功率廣播電台和一家日報之跨媒體所有權，若該

<sup>63</sup> 2003 年 FCC 一度通過修正提高上限為 45%，先遭國會否決後或國會指示同意調整為 39%。

廣播電台的訊號涵蓋範圍包括該日報之發行城市。」("Prohibits common ownership of a full-service broadcast station and a daily newspaper when the broadcast station's service contour encompasses the newspaper's city of publication.") 1996 年電訊傳播法繼續維持此禁令，未予修正。

2. 修正 1941 年 FCC 制訂的**地方廣播所有權限制規範 (Local Radio Ownership)**，在 1996 電信法中有所鬆綁 (1941, 1996)，允許一家公司在 45 家以上商業廣播電台的市場裡擁有最多 8 商業廣播電台。
3. 修正**全國電視所有權限制規範 (National TV Ownership Rule) (1941)**：FCC 於 1941 年規定，一家公司擁有多家電視台所有權的上限為 3 家。在 1953 年，這項所有權管制上限變成 7 家 AM 廣播電台、7 家 FM 廣播電台、7 家無線電視台（如為 VHF 電視台，不得超過 5 家）；在 1984 年，放寬到 12-12-12；在 1992 年再度放寬到 30-30-12，而且其電視總收視戶不得超過電視家戶總數的 25%。1996 電信法進一步放寬了管制上限，廣播電台不再有全國性的所有權管制上限，地方性廣播電台則視市場大小，將所有權上限訂在 5 到 8 家。1996 電信法取消一家公司在全國各地擁有的電視台總數限制，改以其涵蓋區域之電視家戶不得超過全國電視家戶之 35%。2003 年 FCC 一度通過修正提高上限為 45%，先遭國會否決後或國會指示同意調整為 39%。
4. 修正 FCC 於 1964 年制訂的**地方電視多重所有權限制規範 (Local TV Multiple Ownership) (1964)**：1996 年電信法解除一家公司不得在同一市場內擁有兩家電視台之禁令，1996 年電信法允許一家公司在同一市場內擁有兩家地方電視台，但須符合以下條件：(1) 2 家電視台中至少有一家的市場佔有率不在該市場前四名內；(2) 購併後至少仍將有 8 家獨立的電視台（含非商業電視台）繼續存活在這個市場中。
5. 修正 FCC 於 1970 年制訂**廣播/電視跨媒體所有權限制規範 (Radio/TV Cross-Ownership Restriction) (1970)**：根據 FCC 在 1970 年制訂的限制規範，一家公司不得在同一市場同時擁有一家無線電視台和廣播電台。在 1989 年，針對全美前 25 大市場解除了部分管制，但必須是市場中還有 30 個獨立不同的發聲管道（包括廣播電台、電視台、有線電視系統、報紙）。單一個人或實體在同一市場可以擁有 1 家電視台（或是兩家，只要能符合 FCC 前項所規定地方電視台雙元所有權的規定）和至多 7 家廣播電台，前提是這樣的購併後這個市場內還有 20 家電台能繼續存活。在較小的市場中，一家公司最多只能擁有一家無線電視台和 4 家廣播電台，只要市場還有 10 個獨立發聲的管道存在。
6. 修正**雙重電視網限制規範 (Dual Network Rule) (1946)**：早在 1946 年，FCC 即已明白禁止任何實體擁有多於一個廣播網，幾年後此一限制規

範又被延伸適用於電視網，廣播網和電視網亦不得彼此結合（併購）。<sup>64</sup>

7. 解除有線電視跨媒體所有權限制規範：從 1970 年開始，FCC 即不准一家公司同時擁有有線電視系統與無線廣播電視全國網，但在 1992 年鬆綁，但還是限制在同一地方市場，一家公司不能同時擁有有線電視系統與無線電視台；一家公司也不能同時擁有有線電視和電話公司，惟這項規定在 1996 年被解除，自此取消限制修改 47 C.F.R. 76.501，允許單一個人或實體擁有或控制一家電視網和一家有線電視系統，以及有線電視系統/電信之跨業經營限制。1996 年電信法另仍對有線電視的所有權有所管制，限制任一企業所屬之有線電視訂戶超過全國家戶的 30%（由於新的計算公式，這項上限在 1999 年變成 36.7%）。同時限制任何一有線電視系統擁有其播出頻道的 40% 所有權利益，換言之，若該有線電視系統擁有超過 75 個頻道，其中的 45 頻道要播出非屬該系統關係企業的頻道，惟前述這兩項規定都被法院在 2001 年以 FCC 理由不充分加以推翻。<sup>65</sup>

根據 1996 年電信法 §202(h) 之規定，聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission, FCC）應該每兩年檢討現行的媒體所有權規則（media ownership rule），考量競爭狀況，決定是否現行規則符合公共利益；國會並且指示 FCC 應修改或廢除不再符合公共利益的任何規則。<sup>66</sup> 2004 年開始，國會要求 FCC 將每兩年一次的檢討（biennial review）改為每四年進行一次現行媒體所有權規則的檢討（quadrennial review）。

1996 年至今，FCC 已分別在 1998 年、2000 年及 2002 年進行過三次檢討，並在 2006 年進行修法後的第四次檢討。<sup>67</sup>

自 1996 電信法修法以來，FCC 前後於 2003 及 2007 分別制訂了若干新的媒體所有權規範（過程詳如表二）。

---

<sup>64</sup> 就廣播網而言，FCC 已在 1977 年解除廣播電台的雙重廣播網限制。電視網的部分，1996 年通訊傳播法修正了 47 C.F.R. 73.658(g)，允許無線電視台與其他個人或實體連結成兩家或兩家以上無線電視網，除非其中涉及四大電視網（ABC、CBS、FOX、NBC），亦即四大電視網仍然繼續適用雙重廣播網限制。

<sup>65</sup> Rice, Ronald E. (2008). Central Concepts in Media Ownership Research and Regulation, in *Media Ownership-Research and regulation*, NJ: Hampton Press Communication, pp.3-28.

<sup>66</sup> 在普羅米修士案，第三巡迴上訴法庭駁斥所謂 1996 年通訊傳播法 §202 是「one-way 輪」，亦即所謂 FCC 只可取消或刪除現有媒體所有權限制規範的論點，認為忽略了修改的部分以及委員會所有動作都須基於公眾利益的需要，故應詮釋 §202 為必要時除了「鬆綁」-- 取消或刪除現有規範-- 之外，也可修改或強化現有規範。

<sup>67</sup> <http://www.fcc.gov/ownership/Welcome.html>。

表二：1996 年以後，FCC 兩度修訂媒體所有權規範大事記	
2003-07-02	FCC 發佈媒體所有權規範 2002 年雙年檢討命令 (2002 Biennial Order)
2004-06-24	第三巡迴上訴法院就 Prometheus v. FCC 案做出裁定，一方面確認 FCC 的某些放寬媒體所有權限制的決定，另一方面也要求 FCC 重審若干媒體所有權限制的決定 (例如：廣播/電視跨媒體所有權規範，以及報紙、廣電跨媒體所有權規範)，責成 FCC 提出進一步的依據或是修正這些決定。
2006-07-24	FCC 公布 Further Notice of Proposed Rulemaking (FNPRM)，尋求有關媒體所有權規範的公眾意見，也尋求有關相關規範對競爭、在地性及多樣性之影響的相關論證及事實資料。
2006-09-08	FCC 宣布將在洛杉磯舉行有關媒體所有權之公開聽證會。
2006-09-26	FCC 宣布舉行有關媒體所有權公開聽證會洛杉磯場次的細節。
2006-09-29	FCC 宣布舉行有關媒體所有權公開聽證會洛杉磯場次的更多細節。
2006-10-06	FCC 在加州洛杉磯舉行有關媒體所有權的公開聽證會。
2006-10-23	07-24 FNPRM 徵求公眾意見之時間截止
2006-11-14	FCC 宣布將在田納西州首府那什維爾市舉行有關媒體所有權之公開聽證會。
2006-11-22	FCC 委託十項所有權相關研究案。
2006-12-01	FCC 宣布舉行有關媒體所有權公開聽證會那什維爾市場次的細節。
2006-12-05	FCC 宣布媒體所有權公開聽證會那什維爾市場次的議程變更。
2006-12-11	FCC 在田納西州首府那什維爾市舉行有關媒體所有權的公開聽證會。
2007-01-16	07-24 FNPRM 對公眾意見提出回應之時間截止
2007-02-08	FCC 宣布將在賓州首府哈里斯堡市舉行有關媒體所有權之公開聽證會。
2007-02-16	FCC 宣布舉行有關媒體所有權公開聽證會哈里斯堡市場次的細節。
2007-02-21	FCC 宣布舉行有關媒體所有權公開聽證會哈里斯堡市場次的更多細節。
2007-02-23	FCC 在賓州首府哈里斯堡市舉行有關媒體所有權的公開聽證會。
2007-03-13	FCC 宣布將在佛羅里達州坦帕-聖彼得堡市舉行有關媒體所有權之公開聽證會。
2007-04-13	FCC 宣布舉行有關媒體所有權公開聽證會坦帕-聖彼得堡市場次的細節。
2007-04-23	FCC 宣布舉行有關媒體所有權公開聽證會坦帕-聖彼得堡市場次的議程。
2007-04-26	FCC 宣布舉行有關媒體所有權公開聽證會坦帕-聖彼得堡市場次的

	議程修正。
2007-04-30	FCC 在佛羅里達州坦帕-聖彼得堡市舉行有關媒體所有權的公開聽證會。
2007-06-08	FCC 宣布將在緬因州波特蘭市舉行有關媒體在地性之公開聽證會。
2007-06-12	FCC 宣布舉行有關媒體在地性公開聽證會波特蘭場次的細節。
2007-06-25	FCC 宣布舉行有關媒體在地性公開聽證會波特蘭場次的議程。
2007-06-28	FCC 在緬因州波特蘭市舉行有媒體在地性的公開聽證會。
2007-07-19	FCC 宣布將在伊利諾州芝加哥市舉行有關媒體所有權之公開聽證會。
2007-07-31	FCC 發佈消息，尋求對媒體所有權相關研究的公眾意見。
2007-08-01	FCC 公告第二度 Further Notice of Proposed Rulemaking (FNPRM)。
2007-09-04	FCC 宣布舉行有關媒體所有權公開聽證會芝加哥場次的細節。
2007-09-17	FCC 宣布舉行有關媒體所有權公開聽證會芝加哥場次的議程。
2007-09-20	FCC 在伊利諾州芝加哥市舉行有關媒體所有權的公開聽證會。
2007-09-28	FCC 媒體處延長公眾對媒體所有權相關研究提出意見的時間。
2007-10-01	有關 08-01 第二度 FNPRM 徵求公眾意見之時間截止。
2007-10-16	有關 08-01 FNPRM 對公眾意見提出回應之時間截止。
2007-10-22	關於 0731 發佈之相關研究徵求公眾意見之時間截止。
2007-10-24	FCC 公告將在 1031 舉行媒體在地性之聽證會及委員會公開會議。
2007-10-29	FCC 宣布將在 FCC 總部舉行媒體在地性聽證會的專家鑑定人名單。
2007-10-31	FCC 在華府 FCC 總部舉行媒體在地性聽證會。
2007-11-01	關於 0731 發佈之相關研究，對公眾意見提出回應之時間截止。
2007-11-02	FCC 宣布將在華盛頓州西雅圖市舉行有關媒體所有權之公開聽證會。
2007-11-08	FCC 宣布將在舉行有關媒體所有權公開聽證會西雅圖場次之議程及專家鑑定人名單。
2007-11-09	FCC 在華盛頓州西雅圖市舉行有關媒體所有權的公開聽證會。
2007-11-13	FCC 主席 Kevin Martin 公布報紙/廣播跨媒體所有權規範之修正草案
2007-12-14	可對 FCC 主席的修正草案提出意見的時間截止。
2007-12-18	FCC 公開委員會議（會中通過新制訂的媒體所有權限制規範）

其中，2002 年第三次媒體所有權規則檢討，全面針對四項規則進行檢討：全國電視所有權、地方電視所有權、廣播-電視跨媒體所有權、雙重電視網，加上先前已檢討過的兩項規則：地方廣播所有權、廣播-報紙跨媒體所有權。

### (三) 2003 年 FCC 修訂媒體所有權限制規範：公民社會反彈

2003 年 6 月 2 日，FCC 以三比二的票數通過修訂現行媒體所有權規範，認為報紙／廣播跨媒體所有權限制規範和廣播／電視跨媒體所有權規範都不再符合公眾利益的需要，並以所謂的「跨媒體限制」(cross-media limits) 的新跨媒體所有權規範取代。FCC 也修改了對市場的定義、爲了規範地方電視所有權的電台數計算方式、地方電視所有權的規範和全國電視所有權的上限，而保留雙重電視網限制規範。2003 年 FCC 修訂的沒有所有權規範內容包括：

- 維持對涉及前四大電視網 (ABC, CBS, NBC 及 FOX) 的結合與併購之禁止。
- 修正地方電視多重所有權限制。
- 單一個人或實體擁有的電視台，其總收視戶從不得超過全國收視戶的 35%，提高至 45%。
- 維持其地方廣播所有權規範，限制個人或公司在一個大市場中擁有超過八家廣播電台。但 FCC 改用 Arbitron 公司對地理市場的定義，而且在市場計算公式中除了原本的商業廣播電台之外，也增加納入了非商業廣播電台。(因此，對於防止媒體集中化來說，標準變得更寬鬆了。)
- 建立一套新的跨媒體所有權規範，有條件同意單一個人或公司在一個 FCC 所定義的較大的地理市場 (有 4-8 家的地方電視台) 中，若屬下列組合之一的跨媒體所有權形態，可同時擁有報紙、電視台及/或廣播電台：
  - 可同時擁有一家日報、一家電視台，以及當地半數以下的廣播電台；或
  - 可同時擁有當地的一家日報及當地全數的廣播電台，但不得擁有電視台；
  - 可同時擁有當地兩家電視台 (若符合地方電視所有權規範)，以及當地全數的廣播電台，但不得擁有日報。以及當地半數以下的廣播電台。

此一新的媒體所有權規範，許多立場左翼的公民團體提出批評，並發動民眾向 FCC 提出抗議和訴願本案應重新考量，民眾對 FCC 修改並大幅鬆綁媒體所有權規範深表不滿，爲了阻止 FCC 新修訂的媒體所有權規範生效實施，各種串連抗議、國會遊說及法院訴訟次第展開。

2003 年 9 月 16 日，美國參議院以 55 票對 40 票否決了 FCC 新修訂的的報

紙/廣電跨媒體規範，以及全國電視所有權上限由全國電視家戶的 35%鬆綁提高至 45%的新規範。<sup>68</sup>

2004 年 6 月 24 日，美國第三巡迴上訴法院判決(Prometheus Radio Project vs. Federal Communications Commission，以下簡稱「普羅米修士案」) 認定 FCC 對其地方媒體所有權規範並未提供合理有據的分析，因此裁定 FCC 應重審地方所有權規範。若干媒體公司大表不滿，旋即向最高法院提出訴願，挑戰仍基於頻譜稀缺性的廣電管制的合法性，但在 2005 年 6 月 13 日最高法院決議決定不受理本案。

直到 FCC 制訂出新的規範，並經第三巡迴上訴法院同意，以下規定仍然有效：

- 禁止大功率廣播電視電台和日報的跨媒體所有權，若前者的訊號服務涵蓋範圍也包括日報的發行城市所在地。(1975 年以前報紙/廣電跨媒體所有權限制規範實施前已完成併購者不在此限)。
- 廣播和電視的跨媒體所有權應符合 1999 年設定的門檻限制，跨媒體所有權限制視市場規模而定，市場越大，則允許共同所有權的電台/電視台家數越多。
- 一家公司可在同一指定市場區域 (Designated Market Area, DMA) 擁有 2 家電視台，只要這兩家電視台的 B 級電波訊號周線 (Grade B contours) 不相重疊的話，或是只有一家是在該市場位居前四大電視台，而且該市場至少有 8 家獨立的電視台存在。
- 一家公司所能擁有的廣播電台家數，從 1996 年電信法之規定，依市場上存在的電台總數計算而定。(在重新聽證過程中，法院允許 FCC 執行對地方廣播市場的新的定義方式)

#### (四) 捲土重來：2007 年 FCC 修訂媒體所有權限制規範

2006 年 6 月，FCC 通過進行 FNPRM 展開公眾諮詢，並啟動已改為四年一度的媒體所有權限制規範之檢討，但未提議任何特定的規範修正草案。<sup>69</sup>

2006 年 11 月，FCC 宣布委託十項針對媒體所有權問題的經濟分析研究案，

---

<sup>68</sup> <http://www.lasarletter.net/drupal/node/10>

<sup>69</sup> <http://www.fcc.gov/ownership/Welcome.html>。

研究案完成後公布並再度徵求各界提供諮詢意見。<sup>70</sup>

2006 四年一度的檢媒體所有權所有權規範檢討 (2006 Quadrennial Review)，並啓動 further notice of proposed rule making (further notice) 開始，也討論如何回應聯邦第三巡迴上訴法院 (U. S. Court of Appeals for the Third Circuit) 的普羅米修士案判決 (The Prometheus decision) 和聯邦哥倫比亞特區上訴法院 (U. S. Court of Appeals for the ) 的辛克萊廣播公司 (Sinclair Broadcast Group) VS. FCC 中所提出的議題。

檢討的部分包含報紙／廣播跨媒體所有權規範、無線電／電視跨媒體所有權規範、地方電視所有權規範、地方無限電所有權規範以及雙邊網絡所有權規範。1996 電訊傳播法§202 的所有權規範 (除了全國電視所有權以外) 每四年須重新檢視：這些規範在競爭帶來的結果有利於公眾利益的 前提下是否還有必要 (determine whether any of such rules are necessary in the public interest as the result of competition)，不再有必要的規範將進行刪除或修改。

在此期間，FCC 針對媒體所有權規範問題，在全美各地舉辦了六場公開聽證會。<sup>71</sup>聽證會上檢視的重點議題包括 (但不限於) 以下議題：

- 在地性/在地內容 (Localism)
- 競爭 (Competition)
- 多樣性 (Diversity)
- 少數族群所有權 (Minority ownership)
- 適合兒童和闔家觀賞的節目 (Children's and family-friendly programming)
- 老人 (年長公民) 之需求 (Senior citizens)
- 宗教節目 (Religious programming)
- 獨立製片的節目 (Independent programming)
- 選舉和社區事務報導 (Campaign and community event coverage)
- 音樂和創意藝術 (Music and the creative arts)
- 網際網路的工作與經濟普及狀況 (The growth of the internet)
- 就業機會與經濟狀況 (Jobs and the economy)
- 廣告主 (Advertisers)
- 美國鄉村地區 (Rural America)
- 身心障礙社群的需求 (The disabled community)

在結束這些檢討及聽證過程之後，FCC 通過新的媒體所有權規範，相較於

---

<sup>70</sup> <http://www.fcc.gov/ownership/studies.html>。

<sup>71</sup> <http://www.fcc.gov/ownership/hearings.html>。

2003 年的版本，鬆綁幅度較小，但仍遭遇激烈批評與反制，加上民主黨參議員歐巴馬當選總統，行政與立法部門可能對 FCC 的決定不會照單全收，還需繼續觀察行政和立法部門的後續動作及反應。例如，參議院在 2008 年 5 月 15 日投票通過撤銷 FCC 新通過的報紙/廣電跨媒體所有權規範，明白反對 FCC 開放單一個人或集團在前 20 大指定市場中擁有 1 家日報和廣播電台或電視台。要撤銷 FCC 新制訂的規範，必須再得到眾院投票通過，而且布希揚言若眾院也投票通過撤銷 FCC 制訂的新規範，他將行使否決權以支持 FCC 的決策。（資料顯示，眾院迄今尚未針對此案表決，因此 FCC 的新規範應屬有效）

整體而論，2007 年底 FCC 通過的媒體所有權規範修訂如下：

- **報紙/廣電跨媒體所有權**：單一個人或集團在前 20 大指定市場區域（designated market area, DMA）中擁有 1 家日報和 1 家廣播台，或是在以下情況擁有 1 家日報和 1 家電視台：（1）該電視台並非該 DMA 前四大電視臺之一；（2）該 DMA 中至少有 8 家獨立運作的「主要媒體管道」（major media voices）存在。（根據 47 CFR § 73.3555 有關多重所有權的規範，所謂「所有權獨立的主要媒體管道」（independently owned major media voices），係計算該地方市場上（i）所有權與營運獨立的大功率無線電視台（full-power broadcast TV stations）（ii）所有權與營運獨立的主要無線廣播電台（primary broadcast radio stations）。（iii）該地方市場上以主要語言且至少一週四次發行，其發行人數超過該市場 5% 家戶數的日報。）
- **地方廣播電台多重所有權規範或限制**：
  - 一市場內有 45 家以上大功率的**商業或非商業**廣播電台時，單一實體至多可擁有 8 家商業廣播電台（其中 AM 電台不得超過 5 家，FM 電台亦不得超過 5 家）。
  - 一市場內有 30-44 家以上大功率的**商業或非商業**廣播電台時，單一實體至多可擁有 7 家商業廣播電台（其中 AM 電台不得超過 4 家，FM 電台亦不得超過 4 家）。
  - 一市場內有 15-29 家以上大功率的**商業或非商業**廣播電台時，單一實體至多可擁有 6 家商業廣播電台。（其中 AM 電台不得超過 3 家，FM 電台亦不得超過 3 家）
  - 一市場內的大功率**商業或非商業**廣播電台少於 15 家時，單一經營者至多只能擁有 5 家商業廣播電台。（其中 AM 電台不得超過 3 家，FM 電台亦不得超過 3 家，且該實體在該 DMA 中擁有或控制的廣播電台數量不超過 50%）

- **地方電視多重所有權限制**：維持 1996 年電信法的限制，但在計算 DMA 市場規模時將非商業是台納入計算。單一實體得在同一 DMA 市場中擁有 2 家電視台，但至少其中一家的市場佔有率不在該市場前四名內，以及在併購後至少仍將有 8 家獨立所有權與營運的商業或非商業大功率無線電視台存在。
- **廣播電視跨媒體所有權限制**：保留某些廣播/電視跨媒體所有權限制，單一實體在同一市場可以擁有的廣播電台和電視台的家數，視相關市場的規模而定，維持現行法令的限制(詳見 47 C.F.R. §73.3555(c)，亦即一個實體得擁有 2 家商業電視台和 1 家商業廣播電台，不得超過此限制，除非有下列情況：
  - 若此併購後該市場上仍將至少有 20 家所有權獨立的主要媒體管道存在，則單一實體得直接或間接擁有、營運或控制最多達：(A) 2 家商業電視台與 6 家商業廣播電台，或是 (B) 1 家商業電視台和 7 家商業廣播電台，但須符合地方廣播電台所有權規範。但均需符合地方電視多重所有權規範及地方廣播所有權規範。
  - 若此併購後該市場上仍將至少有 10 家所有權獨立的主要媒體管道存在，則單一實體得直接或間接擁有、營運或控制最多達 2 家商業電視台和 4 家商業廣播電台，但須符合地方廣播電台多重所有權規範。
- **全國電視所有權限制**：未修正，以國會 2004 通過的 39% 為上限。
- **雙重網路規定 (Dual network rule)**：為了促進競爭 (competition) 和地方性 (localism)，委員會決定維持現行的雙重網路規定，即允許多重廣播網路的共同所有權，但禁止一個公司擁有全國四大電視網中的兩個或更多，亦即限制四大廣播網 CBS、NBC、ABC 及 FOX 間相互合併。

各個不同階段，有關媒體所有權限制規範的演變情形整理如表三。

表三：FCC 修正媒體所有權限制規範

法令	1996 年電信法制定前	1996 年電信法	2003 年 FCC 制訂新的所有權規範 <sup>72</sup>	2007 年 FCC 制訂新的所有權規範
報紙、廣播、跨媒體所有權規範或限制	禁止一經營者在同一市場內同時擁有報紙和廣播。	未修正。	在一個有 5 家以上電視台的市場中，單一經營者在同一市場可以擁有 1 家報紙和 1 家電視台，前提是這個市場內至少有 4 家電視台。	單一個人或集團在前 20 大指定市場區域 (designated market area, DMA) 中擁有 1 家日報和 1 家廣播台，或是在以下情況擁有 1 家日報和 1 家電視台：(1) 該電視台並非該 DMA 前四大電視臺之一；(2) 該 DMA 中至少有 8 家獨立運作的「主要媒體管道」(major media voices) 存在。
地方廣播電台多重所有權規範或限制	1. 一市場內有 40 家以上商業廣播電台時，單一經營者至多只能擁有 6 家。	1. 一市場內有 45 家以上商業廣播電台時，單一實體至多只能擁有 8 家。 2. 一市場內有 30 至 44 家商業廣播電	單一經營者能擁有的電台家數不變，但 FCC 調整市場範圍的劃定而且將非商業廣播電台計算在內。	1. 一市場內有 45 家以上大功率的商業或非商業廣播電台時，單一實體至多可擁有 8 家商

<sup>72</sup> 普羅米修士案經法院決議撤銷此鬆綁廣播/電視跨媒體所有權限制的修正，2003 年 FCC 制訂新的媒體所有權規範並未生效實施。全國電視所有權限制，FCC 2003 年制訂的所有權放寬限制單一個人或實體擁有的電視台，其總收視戶從原來不得超過全國收視戶的 35%，提高至 45%。案經參院否決。嗣後國會透過 2004 會計年度(FY 2004)綜合撥款法案 (FY2004 Consolidated Appropriations Act) §629 指示 FCC 將此比例提高為不得超過全國收視戶的 39% (CRS)。

	<p>2.一市場內商業廣播電台少於15家時，單一經營者至多只能擁有3家。</p>	<p>台時，單一實體至多只能擁有7家。</p> <p>3.一市場內有15至29家商業廣播電台時，單一實體至多只能擁有6家。</p> <p>4.一市場內商業廣播電台少於15家時，單一實體至多只能擁有5家。</p>	<p>業廣播電台（其中AM電台不得超過5家，FM電台亦不得超過5家）。</p> <p>2.一市場內有30-44家以上大功率的商業或非商業廣播電台時，單一實體至多可擁有7家商業廣播電台（其中AM電台不得超過4家，FM電台亦不得超過4家）。</p> <p>3.一市場內有15-29家以上大功率的商業或非商業廣播電台時，單一實體至多可擁有6家商業廣播電台。（其中AM電台不得超過3家，FM電台亦不得超過3家）</p> <p>4.一市場內的大功率商業或非商業廣播電台少於15家時，單一經營者至多只能擁有5家商業廣播電台。（其中AM電台不得超過3家，FM電台亦</p>
--	------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				不得超過 3 家，且該實體在該 DMA 中擁有或控制的廣播電台數量不超過 50%)
全國廣播所有權規範或限制	同一人或公司在全國得擁有至多二十家 AM 與二十家 FM 廣播電台。	取消限制。	未修正。	未修正。
全國電視所有權規範或限制	同一經營者在全國不得擁有超過十二家電視台，其總收視戶不得超過 25%。	取消家數限制，單一個人或實體得直接或間接持有營運或控制，或有相當股份的電視台家數限制取消。單一個人或實體擁有的電視台，其總收視戶不得超過全國收視戶的 35%。	電視收視戶上限提高到 45%。	未修正。以國會 2004 通過的 39% 為上限。
地方電視多重所有權規範或限制	禁止單一經營者在同一市場內擁有兩家電視台。	經營者欲在同一市場內擁有兩家地方電視台須符合條件：(1) 2 家電視台中至少有一家的市場佔有率不在該市場前四名內；(2) 購併後至少仍將有 8 家獨立的電視台繼續存活在這個市場中。	經營者欲在同一市場內擁有兩家地方電視台的條件：(1) 2 家電視台至少有 1 家的市場佔有率不屬於前四名；(2) 購併前有 6 家獨立的電視台在這個市場中即可。	維持 1996 年電信法的限制。單一實體得在同一 DMA 市場中擁有 2 家電視台，但至少其中一家的市場佔有率不在該市場前四名內，以及在購併後至少仍將有 8 家獨立所有權與營運的商業或非商業大功率無線電視台存在。
廣播/電視跨媒體所	禁止同一市場內之跨媒體經	單一經營者在同一市場可以擁有一家	與前述報紙、廣電	保留某些廣播/電視跨媒體所

<p>有權規範或限制</p>	<p>營。</p>	<p>電視台和至多 7 家廣播電台，前提是這樣的購併後這個市場內還有 20 家電台能繼續存活。</p>	<p>制整合成一個法令。在一個超過 8 家電視台的市場內，經營者可以擁有報紙、電視和廣播電台，不再受限。</p>	<p>有權限制，單一實體在同一市場可以擁有的廣播電台和電視台的家數，視相關市場的規模而定，維持現行法令的限制 (詳見 47 C.F.R. §73.3555(c)，亦即一個實體得擁有 2 家商業電視台和 1 家商業廣播電台，不得超過此限制，除非有下列情況：</p> <p>(i) 若此併購後該市場上仍將至少有 20 家所有權獨立的主要媒體管道存在，則單一實體得直接或間接擁有、營運或控制最多達：(A) 2 家商業電視台與 6 家商業廣播電台，或是 (B) 1 家商業電視台和 7 家商業廣播電台，但須符合地方廣播電台所有權規範。但均需符合地方電視多重所有權規範及地方廣播所有權規範。</p>
----------------	-----------	-----------------------------------------------------	----------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				(i)若此併購後該市場上仍將至少有10家所有權獨立的主要媒體管道存在，則單一實體得直接或間接擁有、營運或控制最多達2家商業電視台和4家商業廣播電台，但須符合地方廣播電台多重所有權規範。
有線電視/ 無線電視 跨媒體所有權限制	禁止。	取消限制修改 47 C.F.R. 76.501，允許單一個人或實體擁有或控制一家電視網和一家有線電視系統。	未修正。	未修正。
雙重電視網法令	禁止雙重電視網。	修正 47 C.F.R. 73.658(g)，允許無線電視台與其他個人或實體連結成兩家或兩家以上無線電視網，除非其中涉及四大電視網（ABC、CBS、FOX、NBC）。	未修正。	未修正。
資料來源：本研究整理 FCC Report and Order and Order on Reconsideration (adopted: December 18, 2007; FCC 07-216)； 47 C.F.R 73.658； 47 C.F.R 73.3555； 1996 電信法§202。				

### 三、外國人投資之考量及限制

#### (一) 背景：國家安全的考量

最早的外國人所有權限制( foreign ownership restrictions )政策始於 1912 年。早期的限制是基於國家安全的考量。1912 年的 Radio Act 禁止外國媒介傳送廣播訊息，特別是在戰爭期間。1934 年的傳播法，國會設立外國所有權的限制，到今日依然有效。國會利用該法案的§ 310 防止外國人直接或間接支配美國廣電執照。§ 310 列舉外國申請者申請廣播、無線電、共同載具執照必需服從的資格。

通訊傳播法§310 [47 U.S.C. 310] 對於外國自然人或法人持有或轉移廣播電視執照有所限制。電臺執照不得授予或由下述個體持有：

(1) 任何外國人或外國人的代表

(2) 依照外國政府法律組織之公司

(3) 由外國人、外國人之代表、外國政府、外國政府之代表或依照外國政府法律組織之公司持有有表決權之已發行股票總數五分之一以上的公司。

(4) 公司直接或間接由任何公司控制，而這個公司有表決權之已發行股票總數四分之一以上由外國人、外國人之代表、外國政府、外國政府之代表或依照外國政府法律組織之公司所持有。委員會基於公共利益得拒絕(refusal)或撤銷(revocation)這個公司的執照。

國家安全、公共利益和競爭是 FCC 評估 傳播法 § 310 (b)三個主要的考量，雖然國家安全在有些時候的重要性會超越另外兩者。FCC 對國家安全的考量和法院對§ 310 的解釋引起許多批評，認為該條款是過時的，甚至批評該條款是立法者不敢碰觸的「聖牛」。

的確，隨著全球化的經濟和自由貿易的增加，表面上看來§ 310(b)對外國人所有權的限制似乎不太合理。這個觀點受到許多企業和貿易團體的迴響，並要求立法改革。

#### (二) 公共利益考量取代國家安全考量

有關傳播法 § 310 的解釋到了 1990 中期改變了方向。大部份的改變是受到 1996 年新的電訊傳播法刺激。雖然這部份的立法並沒有影響包含 1934 年法案對外國所有權的限制，它仍然是近 62 年來，首部主要全面翻修的電訊傳播法案。這部新法案的目標是讓任何人可以進入任何傳播產業，讓任何傳播產業可以在任何市場中競爭。建立在自由貿易的觀點上，FCC 對外國所有權限制的解釋在以經濟利益為核心的情況下，開始聚焦在公共利益的考量，而比較少集中在過時的國家安全考量上。

爲了釐清這些改變引起的疑惑，FCC 國際處爲 FCC 共同載具和航空無線電執照，揭示新的、友善競爭的§ 310 (b)在外國所有權指導方針的應用。這些指導方針闡明許多§ 310(b)的條款，特別是最後一條。儘管所有的§ 310 關係到外國所有權的限制，大部份的外國公司選擇追求§ 310(b)(4)，而不是(b)(1), (b)(2), 或 (b)(3)，因爲該條款爲獲得一張廣電執照提供了最大彈性和潛力。Section 310(b)(4) 爲實際上控制美國廣電執照的外國個人、公司和政府的投資設立了一個 25%的基準。FCC 有權允許更高程度的外國所有權，除非發現這樣的所有權與公共利益不符。這樣的公共利益考量取代了國家安全的考量。

在 Market Entry and Regulation of Foreign-affiliated Entities 中，FCC 釐清其會確實執行裁量權並且接受允許更高程度的外國所有權政策。爲了促進在國際市場中的競爭，放寬§ 310 (b)所設立的限制。

除了提出一般性的鼓勵外國申請和國際競爭的政策外，FCC 根據「世界貿易組織基本電信協定」(WTO Basic Telecommunications Agreement) 頒布了「外人投資參進辦法」(the Foreign Participation Order)。在「外人投資參進辦法」中，FCC 宣佈 WTO 的會員國可以享有某些利益，而且當申請廣電執照時可據以推定其有效性。

在 Deutsche Telekom 案中，FCC 宣佈公共利益的標準，在這些案例中包含外國公司持有執照，應該根據「外人投資參進辦法」來決定。「外人投資參進辦法」承認美國作爲 WTO 的會員國，必須致力於促進和其他會員國間的競爭。它重申，限制外國人所有權的核發執照標準在鼓勵國際競爭的精神下會被放寬，在§ 310(b)(4)之下，它採用一個可反駁的假設，藉由 WTO 的會員國的美國執照間接所有權，反競爭的企業不會產生 (it introduced a rebuttable presumption that anticompetitive concerns were not raised by indirect ownership of United States licenses by WTO member countries under § 310(b)(4).)。以前，在§ 310(b)(4)下最主要的障礙是間接外國所有權利用其能力進行反競爭的行爲。在 the Foreign Participation Order 之下，FCC 放棄§ 310(b)(4)對任何來自 WTO 會員國申請者的限制。這個可反駁的假設對國家安全考量是一個重大的打擊，使得外國廣電執照申請者幾乎和本國申請者取得相同或更好的立足點。

FCC 相當認真地看待「世界貿易組織基本電信協定」(WTO Basic Telecommunications Agreement)，並且放寬外國所有權限制 (透過解釋而不是法令)，盡力去獲取互惠以利美國人在其他國家申請執照。FCC 和國會成員贊成在 FCC 的解釋中改變主張，作爲開放競爭的一步。據此，當申請美國的廣電執照時，墨西哥的國民和其他 WTO 會員國不再受到§ 310(b)的控制。實際上，一旦外國申請者在§ 310 (b)設立的寬容限制下，他們之後只會受到§§ 301 and 307，對本國申請者在換照規定的限制。

### (三) 執照的核發與換發

Section 301 要求任何想要在美國廣播的人需自 FCC 獲得執照。FCC 已經在全國發放並換發近 4,000 家廣播電視臺執照。在現在的 FCC 政策下，執照的有效期限為八年，因此，廣電電視台必須申請換發執照。執照發放和換發的要求允許 FCC 不只可控制廣電經營者，也可以控制原本的廣播電視台。

不幸地，整個法令非常模稜兩可。雖然§ 301 清楚地聲明任何想要經營廣播的人必須持有執照，但它對決定誰可以收到和換發執照的標準並不明確。管理的標準是讓 FCC 扮演「便利、公共利益或必要性」的角色。如同§ 310(b)的分析，公共利益的問題已經出現，但是在§ 301 換照的要求下公共利益的基礎呈現不同的形貌。

#### 1. 一般資格

在§ 301 一般的執照發放程序下，一個本國的申請者起初必須展現在頻率分配表中廣播電視台技術是可實行的。這個要求確保其使用在技術上是可行的，而且不會干預其他服務的運作。至於那些尋求廣播電視執照的人，這個要求沒有疑問，因為 FCC 已經分配電視台頻譜的部份。

在解決服務的第一個障礙後，申請者必須面對另一個問題，即此申請是否無人反對或無異議。如果該申請是沒有異議的，這個執照將有很大的可能性發放。必須符合的要求是(1)申請者必須是美國公民；(2)申請者必須通過資格審查，以表示他並未違反 FCC 的規定或反托拉斯法；(3)申請者必須有足夠的財政穩定度去支持這個廣播電視台；以及(4)申請者必須先提出節目規劃的申報書(通知書)。當然，如果外國申請者已經通過§ 310(b)中對外國所有權的要求，第一個要求是符合的。只要其他三個要求也被滿足，FCC 將會發放該張執照。

然而，如果該申請被反對，因為外國申請者似乎不公平地清除§ 310(b)的障礙，那麼要求的範圍將會有很大的改變。反對可能會有兩種形式：第一，它可能被尋求經營相同廣播電視台執照的競爭申請者反對；第二，它是被拒發執照的請願書反對。FCC 面臨在這種情況下(包含相互競爭的執照發放或更新的申請)裁定公共利益的要求的任務。

目前拒絕申請者執照換發的請求的兩個真正的決定要素是多樣性和資格(diversity and character)。拒絕廣電執照或申請執照換發更新的標準是很高的。在§ 310(b)之下，外國申請者享有的可反駁的假設的保護，在§ 301 下檢視執照的拒絕，就外國申請者而言，唯一可克服此可反駁假設的攻擊是表示欺騙或不實陳述的攻擊(in reviewing denials of licenses under § 301, it is clear that the only attacks that can overcome this rebuttable presumption would be attacks that evince fraud or misrepresentation on the part of the foreign applicant.)。不幸地，這些攻擊都被證明

不足以說服 FCC 某些執照換發申請必須被拒絕。

## 2. 案例：福斯電視公司的澳洲人所有權

一個著名的例子是 NAACP 和 NBC Universal 向 FCC 提起訴願 (complaint)。NAACP 宣稱福斯電視網 (Fox Broadcasting Company) 不實陳述其外國所有權的程度，當它在 1985 申請執照時。因為其外國資本是來自於澳洲媒體大亨 Rupert Murdoch 擁有的 News Corporation，FOX 可以支配電視台的所有權，而且不被許可地拒絕美國少數族群所有權的機會。NAACP 和 NBC 質疑 FOX 的所有權結構，並且要求 FCC 拒絕 FOX 在某些城市即將到來的執照換發申請。面對這些控訴，FCC 要求 FOX 揭露完整的公司資產結構，以檢視在 FOX 的 1985 年的美國執照的申請時是否有任何的不實的陳述。在 1985 年時，FOX 告訴 FCC，電視台是由一家叫做 Twentieth Holdings Corporation 的公司持有，76% 的投票權為 Murdoch and Barry Diller 控制 (當時 FOX 的執行長和一個美國公民)，24% 是 News Corporation 持有。此外，Murdoch 放棄澳洲公民的身分，變成美國人。因為這個安排 (arrangement)，FOX 符合 § 310(b)(4) 中設定的 25% 的外國所有權的基準。

FCC 最終裁定 FOX 在 1985 年的外國所有權揭露中沒有不實陳述，並且換發 FOX 在 Wisconsin 和其他地區的廣電執照。FCC 不只允許 FOX 以高於 § 310(b) 允許的外人控制公司的程度來經營，FCC 似乎也擴展了促進國際公司和競爭的政策，因此對在 § 301 規範下，不實陳述應該影響 FOX 的執照換發被視而不見。

## 3. 外資審查

此外，包含擁有外資的公司、管理權的移轉或轉讓等與外資有關的申請將由司法部 (Department of Justice)、聯邦調查局 (the Federal Bureau of Investigation) 以及國土安全部行政部門 (the Department of Homeland Security Executive Branch) 進行更嚴格的審查，以避免潛在的國家安全、法律施行以及公眾安全等問題。

司法部、國土安全部行政部門和聯邦調查局的介入是爲了保障美國電訊傳播中的外資不會損害美國對法律的執行、國家安全以及保護基本通訊設施等利益。

在過去幾年，美國國土安全部在基本通訊設施保護的部分增加了自願安全性協議 (voluntary security agreements)，這是過去被聯邦調查局和國土安全部所忽略的。現在有越來越多的公司在獲得以上這些部門或經由 CFIUS 同意其執照申請前須完成自願安全性協議的申請。安全性協議的用意在於促進美國法律在受管制活動上的施行，避免外國政府對這些活動的管制和監視，以及對美國電訊傳播網絡的不正當近用。自願安全性協議的方式已經得到包括英國、德國和印度的採用。

此外，司法部對 FCC 提出反托拉斯相關規範的建議。在美國，所有公司之

間的併購交易，不論位於何地或是否有外資，都必須受到反托拉斯法案（Hart-Scott-Rodino Act）的規範。

外國投資委員會（CFIUS）是由美國聯邦政府、各州、財政、商業和國土安全的行政部門、機構和辦公室組成的，由國防生產法中的艾克森芙羅瑞法案（Exon-Florio Amendment）授權審查外資的申請。<sup>73</sup>

國防生產法也授予總統有權終止或禁止國外的取得、併購或接管可能與美國國家安全相關的公司。總統在下列情況下可以行使艾克森芙羅瑞法案（Exon-Florio Amendment）授予他的權力：（a）可信的證據顯示外國企業正在進行威脅國家安全的掌控（b）除了國際緊急情形經濟權力法（International Emergency Economic Powers Act）外，沒有其他的法律規範能勝任並適合授權進行國家安全的保護。

此外，艾克森芙羅瑞法案（Exon-Florio Amendment）被委以重任，當下列影響美國國家安全的情況發生時：（a）取得者是受到外國政府的控制或為了外國政府的利益行動（b）取得的行為會造成州際間的商業掌握在個人手上。

一般來說，很少有交易真的被否決，但是美國還是需要一些改進的測量標尺，以便在交易確認之前完成審查。

#### 四、廣電事業股票公開發行與資訊揭露

經查美國傳播相關法規，在 47 C.F.R.3615 (c)(iii)有明確要求廣電事業股票必須公開發行狀況之規定（詳見下），而且廣電事業被主管機關 FCC 課以很高的資訊揭露（申報或公告）的義務。

在美國，廣播電視電台的轉手買賣，必須事先取得 FCC 的核准。在提議中的交易發生至少 45 天前填表向 FCC 提出申請。根據電信法的規定，電台的賣家必須在當地報紙刊登有關提議中的交易案的公告，並且按照 47 C.F.R. 73.3580(d)(3)的規定在電台中播出公告（但低功率電視台和 FM translator stations 不在此限），告知觀眾或聽眾有對此交易案表達意見的管道。

根據 47 C.F.R.73.3580(d)之規定，營運中的廣電事業的持照人有下數情況須對外公告：(1)申請換照之時，必須在自家電台或電視台播出公告。(2)申請轉

---

<sup>73</sup> 即使最後都獲得審查通過，但近幾年來外國投資委員會（CFIUS）積極涉入審查許多資訊傳播科技（ICT）產業的交易案，包括日本 NTT 收購 Verio、中國 IT 領導公司聯想與 IBM 的交易以及賣出環球電訊（Global Crossing）給香港和記電信公司（Hutchinson）。從 911 事件以來，外國投資委員會（CFIUS）努力加強維護國家安全。

移執照時，除了在自家電台或電視台播出公告之外，也需在當地報紙刊登有關提議中的交易案的公告。公告播出至少四天，每天至少一次，在上午 7-9 點及或下午 4-6 點之間播出。(3) 申請換照或執照內容修正者，應做到「送件前公告」(pre-filing announcements) 與「送件後公告」(post-filing announcements)。法規中甚至對電台或電視台「送件前公告」的播出內容格式亦規定甚詳，期中包含告知聽/觀有權親至電台閱讀該電台的「公開檢查檔案」(public inspection file)：

On (date of last renewal grant) (Station's call letters) was granted a license by the Federal Communication Commission to serve the public interest as a public trustee until (expiration date).

Our license will expire on (date). We must file an application for renewal with the FCC (date four calendar months prior to expiration date). When filed, a copy of this application will be available for public inspection during our regular business hours. It contains information concerning this station's performance during the last (period of time covered by the application).

Individuals who wish to advise the FCC of facts relating to our renewal application and to whether this station has operated in the public interest should file comments and petitions with the FCC by (date first day of last full calendar month prior to the month of expiration).

Further information concerning the FCC's broadcast license renewal process is available at (address of location of the station's public inspection file) or may be obtained from the FCC, Washington, DC 20554.

根據 47 C.F.R. Section 73.3615，廣電事業有向 FCC 填報所有權報告的義務：

47C.F.R. 73.3615 (a) 明訂：「在換照申請時，以及換照後每兩年，除了獨資或完全僅有自然人組成的合夥事業之外，任何商業 AM、FM 廣播電台或電視台，應以填報 FCC 323 表(FCC Form 323)的方式向 FCC 提出所有權報告(ownership report)。...」

(b) 「除非下面特別指明，取得商業 AM、FM 廣播電台或電視台營建許可證的持證人，應以填報 FCC 323 表 (FCC Form 323) 的方式向 FCC 提出所有權報告。...」

(c) 「在公司的組織、資本額、主管、董事或持照人 (licensee) 之外的股東有任何變動而導致持照人之控制權發生轉移之前，依照§73.3540 必須獲得 FCC 事前同意 (FCC prior consent)。控制權轉移發生在個人或團體出於私下默契，取得或失去肯定或否定 (50%) 的控制權 (A transfer of control takes place when an individual or group in privity, gains or loses affirmative or negative (50%) control.)。...

詳見 FCC Form 323 的填表說明（所有權報告）。AM 或 FM 廣播電台或電視台每個持證人（permittee）或持照人，必須在完成授權手續，或許可證（permits）或執照（license）轉移後三十天內填報 FCC 323 表（FCC Form 323）的方式向 FCC 提出所有權報告（ownership report）。...」

根據 47 C.F.R.73.3615(a)的規定，廣電事業持照人必須切結聲明，目前的所有權報告內容屬實（反映符合最近兩個月內的最新狀況），包含以下資訊：

（1）若持照人為個人（獨資事業），應提供其姓名、族群和性別資訊。

（2）若為合夥事業，合夥人的姓名。合夥人或其權力之任何變動，應事先申請取得 FCC 的同意。若此變動未達控制權轉移之程度，僅需填報 FCC Form 316 報告相關異動情形。

（3）若為公司、協會、信託、不動產管理 estate 或破產管理（receivership），應提供(i)(A) 每一位主管（officer）、董事、受託者、執行者、管理者、繼受者、協會會員或持股超過具有表決權之普通股 5%以上之股東的姓名、住所、國籍、種族或族群及持股情形。（...下略）(B) 廣電事業持照者必須提供它所知悉的個人或實體的其他持股，不管這些持股是在保管帳戶、控股公司或其他形式，若加總之後，合計超過 5%。（下略）(C) 若一廣電事業的大部分持股為單一個人或其家族持有，其他人的持股情形不必報告。(ii) 存在於二個以上的主管，及/或股東、受託人、執行者、管理者、繼受者或任何協會成員之間的包括家族關係或商業聯合關係的完整資訊。（iii）資本額資訊，包括公司章程以及其他適當法律工具授權的股票種類和表決權，和每種股票的發行數量（a description of the classes and voting power of stock authorized by the corporate charter or other appropriate legal instrument and the number of shares of each class issued and outstanding），以及 (iv) 任何有與該廣電事業有直接、間接利益關係、信託關係或受益關係的人，或是持股該廣電事業超過具有表決權股票 5%以上的的完整資訊（Full information with respect to the interest and identity of any person having any direct, indirect, fiduciary, or beneficial interest in the licensee or in its stock accounting for 5% or more of its votes.）<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> 例如：

(A) Where A is the trustee of stock held for beneficiary B, A shall be reported if A votes the stock or has the sole or shared power to dispose of the stock; B or any other party shall be reported if B or such party votes the stock or has sole power to dispose of the stock or has the power to revoke the trust or replace the trustee at will;

(B) Where X is not a natural person and has attributable ownership interest in the licensee under § 73.3555 of the rules, regardless of its position in the vertical ownership

## 第三節 德國廣電事業之股權規範

### 一、取得廣播電視執照的消極資格

#### (一) 廣播電視邦際協約之規範

過去依據廣播電視邦際協約第 20 條第 1 項規定，民營廣播電視之設立，應依據邦法取得許可。於 2008 年 12 月修正的現行廣播電視邦際協約（第 12 次修正），則規定對於聯邦全區播送廣播電視經營者（Veranstalter）<sup>75</sup>的許可，應依據第 20a 條之要件，其餘則依據各邦邦法之規定。

廣播電視邦際協約第 20a 條即規定，對於聯邦全區播送的廣電事業，應授予符合以下要件的自然人或法人（第 1 項）：

1. 具有完全行為能力；
2. 具有擔任公職能力，而未被法院剝奪（未褫奪公權者）；
3. 自由表達意見的基本權利，未違反基本法第 18 條而喪失；
4. 未禁止其結社；
5. 在德國、歐盟會員國或其他歐體會員國有住所或居所，且得以為法律之訴追者；
6. 保證製播之節目符合法律，及經營廣播電視所頒佈行政處分之規定。

同條第 2 項規定：對於上述第 1 款至第 3 款以及第 6 款規定，亦同時適用於

---

chain, an Ownership Report shall be filed for X which, except as specifically noted below, must contain the same information as required of a licensee. If X has a voting stockholder interest in the licensee, only those voting interests of X that are cognizable after application of the “multiplier” described in note 2(c) of § 73.3555 of the rules, if applicable, shall be reported. If X is a corporation, whether or not its interest in the licensee is by virtue of its ownership of voting stock, the officers and directors shall be reported. With respect to those officers and directors whose duties and responsibilities are wholly unrelated to the licensee, and who wish to be relieved of attribution in the licensee, the name, title and duties of these officers and directors, with statements properly documenting that their duties do not involve the licensee, shall be reported.

<sup>75</sup> 在德國廣電法上，廣播電視經營者是指負編輯責任的執照所有人。參見 VG Berlin, ZUM 2002, 933；OLG Celle, ZUM 2003, 54. 廣播電視經營者並不要求必須自己播送節目或必須自己製作所播送的節目（亦即可為外製之節目）。Vgl. Bumke, in: *Hahn/Vesting* (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §20 RStV, Rdnr. 33. 就其內容觀之，應相當於我國的頻道事業，尚未製播分離的無線廣播電視事業亦包括在內。

法人之法定代理人或章程所規定之代理人。股份有限公司（Aktiengesellschaft）若要取得廣電執照，必須章程規定其股份之發行，係以記名股票（Namensaktien）或無表決權的優先股（stimmrechtlose Vorzugsaktien）為之。

同條第 3 項規定聯邦全區廣電事業執照的消極資格：1. 公法人，但教會及高等學校不在此限；2. 公法人的法定代理人及主要職員（leitende Bedienstete）；3. 政黨及選舉人團體。4. 對於與上述組織具有股份法第 15 條結合企業之關係者；5. 外國的公共或行政機關，準用上述之規定。

從上述規定可知，德國廣電法原則上並未禁止外國人投資德國的廣電事業，但排除外國政府及行政機關，此一部份值得留意。

廣播電視邦際協約在第 10 次修正時，在組織方面做了相當程度的調整：除了保留媒體集中化調查委員會（die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich；KEK）及青少年媒體保護委員會（die Kommission für Jugendmedienschutz；KJM）之外，創設了媒體許可及監督委員會（die Kommission für Zulassung und Aufsicht；ZAK）及小組主席會議（Gremienvorsitzendenkonferenz；GVK）。依據廣播電視邦際協約第 36 條第 2 項規定，依據第 20a 條、第 38 條對於聯邦全區廣電事業執照的許可、撤銷或廢止，係由 ZAK 負責。是以自 ZAK 設立後，德國聯邦廣電事業執照許可之權限，已由過去以設置所在地的邦媒體主管，轉移至 ZAK。

## （二）邦法之規範

德國各邦的媒體法對於廣電事業之設立規範，首要之務即在於確保避免國家之干預（Sicherung der Staatsfreiheit），規定特定的政府單位、區域團體或公法人不得申請許可，但宗教團體有例外之規範。規定的適用範圍各邦媒體法有不同的規定，不過大致上各邦的代表人、職員、從屬事業、議員及政府官員均不得參與廣電事業之經營。政府單位參與經營之唯一例外，是在緊急災難事件發生時，廣電事業必須立即將官方公告置入播送時段<sup>76</sup>。

與避免國家干預廣電經營有關的，是排除政黨經營廣電媒體之規定。聯邦憲法法院曾經指出，由於政黨的特殊地位，排除政黨經營的規定是不應責難的，且從避免國家干預及維持廣電媒體超黨派屬性的觀點而言是允許的<sup>77</sup>。政黨於民營廣播電視中播送競選廣告，在各邦媒體法均有限制。不過，黨員並不受政黨不得經營媒體規定之拘束，其得以自然人之身分申請廣播電視之經營<sup>78</sup>。

<sup>76</sup> Hesse, Rundfunkrecht, München 2003, S.242. 另可參見 §5 I LMedG B.-W.

<sup>77</sup> Vgl. BVerfGE 73, 118 (190).

<sup>78</sup> Hesse (2003), S.243.

以下謹以德國巴發利亞邦的媒體法（Bayerisches Mediengesetz；BayMG）<sup>79</sup>，以及巴登-符騰堡邦的邦媒體法（Landesmediengesetz Baden-Württemberg；LMedG B.-W.）加以說明：

## 1. 巴發利亞邦媒體法

巴發利亞邦媒體法第 24 條第 1 項規定，符合以下資格者得以提供廣播電視節目及播送，亦即得以申請廣播電視執照：

- (1) 自然人；
- (2) 私法上持續不具有法人格的人合團體（auf Dauer angelegte nicht rechtfähige Personenvereinigungen des Privatrechts）；
- (3) 私法人；
- (4) 公法人，但不包括具有專業監督，或受其他國家或地方自治團體所影響，或者具有執行私經濟競爭任務之性質者；
- (5) 公法上的宗教或世界觀團體（Weltanschauungsgemeinschaft）。

同條第 2 項規定，政府機關僅能提供劇院及樂團的演奏。此外，地方區域法人（Kommunale Gebietskörperschaft）及與其具有合作關係之團體（Zusammenschlüsse），以及其他公法人，得對其他文化活動提供其設施。是以政府機關、地方自治團體雖不得申請廣電執照，但得以就其設施提供使用，但政府機關僅限於提供劇院及樂團演奏。

同條第 3 項規定，政黨、選舉人團體（Wählergruppe），以及政黨及選舉人團體直接或間接參與的事業或團體，不得提供廣電節目或廣電之播送。此一限制規定亦適用於與政黨或選舉人團體具有信託關係或隱名參與（stille Beteiligung，係指不參與經營者）關係者。但上述規定並不適用於無表決權或控制權的少數間接參與（geringfügige mittelbare Beteiligung）的情形。

## 2. 巴登-符騰堡邦媒體法

巴登-符騰堡邦媒體法第 13 條規定有關人的許可要件（persönliche Zulassungsvoraussetzungen），該條第 1 項規定具有以下資格之一者，得授予廣電執照：

- (1) 私法人；

---

<sup>79</sup> 該法的全名為：「巴發利亞民營廣播電視供給及其他電子媒體服務之發展、促進及經營法」（Gesetz über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Telemedien in Bayern）

- (2) 人合公司及私法上持續不具有法人格的人合團體；
- (3) 自然人；
- (4) 教會及基本法第 140 條所規定的公法宗教團體（öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften）；
- (5) 巴登-符騰堡邦內的高等學校（Hochschule），且節目的製播係符合其法定任務者。

同條第 2 項並規定，廣電執照之申請人必須符合以下要件：

- (1) 具有完全行為能力；
- (2) 具有擔任公職能力，而未被法院剝奪；
- (3) 自由表達意見的基本權利，未違反基本法第 18 條而喪失；
- (4) 未禁止其結社；
- (5) 在德國、歐盟會員國或其他歐體會員國有住所或居所，且得以為法律之訴追者；
- (6) 保證製播之節目符合執照及法律之規定。

對於上述第 1 款至第 3 款要件，法人或不具權利能力的人合團體，其法定代理人或章程所規定的代理人必須符合。股份有限公司（Aktiengesellschaft）若要取得廣電執照，必須章程規定其股份之發行，係以記名股票（Namensaktien）或無表決權的優先股（stimmrechtlose Vorzugsaktien）為之。就規定要件上實與前述新的廣播電視邦際協約第 20a 條第 2 項規定一致。

同條第 3 項規定不得取得廣電執照的消極資格，包括：

- (1) 受公法人指揮監督的地方區域法人，以及與公法人因勤務或僱傭關係而具有領導職位之人；
- (2) 區域法人持股超過 10% 的事業或團體，以及在上述事業或團體基於勞務或僱傭關係而具有領導職位之人，或其機構之成員；
- (3) 立法機關及聯邦、邦政府之成員；
- (4) 公共廣播電視，與公共廣播電視具有勞務或僱傭關係之人員，或公共廣播電視機構之成員；
- (5) 為公共廣播電視持股超過 33% 的事業或團體，或者對於其意思決定，於其他法律方式具有主要的影響力者；

- (6) 政黨、選舉人團體以及為其所參與的事業及團體，此一規定並不妨礙有關選舉廣告的特殊規定。與政黨、選舉人團體具有信託關係者，亦同。

同條第 4 項規定廣電執照的申請人，必須將其所有權及信託關係，以及與區域法人、廣電事業及媒體相關市場上之事業之間，與前揭第 3 項及第 25 條<sup>80</sup>有關的所有法律關係，均須揭露。任何參與關係或其他影響力的變更，應於實施前以書面向邦媒體主管申報。對於未正確或完整揭露，或者變更未申報，或未正確、完整申報，而具有故意或過失者，均為違法行為，依據第 51 條規定可處以 50 萬歐元以下之罰鍰。

## 二、防止媒體集中化之規範

### (一) 1991 年廣播電視邦際協約之「參與模式」

#### 1. 「參與模式」的採用及其內涵

1991 年廣播電視邦際協約第 21 條採取所謂的「參與模式」(Beteiligungsmodell)<sup>81</sup>，係以廣電事業的活動及組織結構為規範的核心。該規定對於廣電事業及其所屬組織於公眾意見的影響力，採取限制該事業所能播送頻道數量的方式。以下簡要說明該規定之內容：

第 21 條第 1 項<sup>82</sup>第 1 句規定一廣電事業在聯邦全區所能播送頻道的數量上限，亦即禁止廣電事業為多層頻道的主體 (Verbot der mehrfachen Programmträgerschaft)：一民營的廣電事業，至多僅能擁有兩個全區播送的廣播頻道，及兩個電視頻道執照，且限於只能有一張綜合或一重點資訊頻道

<sup>80</sup> 巴登-符騰堡邦媒體法第 25 條規定直接持股及間接持股一廣電事業的其他廣電事業，於認定其是否具有支配的意見力量時，必須將具有上述持股關係的廣電事業節目併入計算。

<sup>81</sup> 由於德國廣電法並未限制廣電事業僅限於公司方能申請取得執照，因此為將非公司以外的組織團體列入，本文對於德文“Beteiligung”均翻譯為「參與」，以概括對於公司的「持股」或對於組織團體的「出資」行為。在此特予說明。

<sup>82</sup> 1991 年廣播電視邦際協約第 21 條第 1 項規定：「廣電事業在德國聯邦境內，最多得以播送兩個廣播及電視節目（頻道），惟以一個綜合節目或一重點資訊節目為限（第 1 句）。許可節目數量之規定，應將聯邦境內可接收的其他德語節目併入計算（第 2 句）。為該廣電事業所參與之廣電事業，或參與該廣電事業之廣電事業，而具有第 5 項所規定的關係企業關係，或者僅對於一廣電事業節目的製作，或包括其他方面具有類似的影響者，或者對於一廣電事業或該事業的參與者具有相當的影響力時，該廣電事業應併入計算（第 3 句）。廣電事業或依據第 3 句併入計算之人，具有下列情形者，亦具有類似影響力：1. 製作其他廣電事業主要播送時段的節目；2. 基於契約協議、章程規定或其他方式，具有對其他廣電事業的節目製作、節目採購或節目生產有同意權的地位（第 4 句）。」

(Spartenprogramm mit Schwerpunkt Information<sup>83</sup>)。

第 21 條第 1 項第 2 句，係就頻道數量上限的規定，應將廣電事業其他德語頻道併入計算。不論其所使用的傳輸技術為何，亦不考慮頻道之收入係來自廣告收入，或者使用者的付費（如付費電視 Pay-TV）。

第 21 條第 1 項第 3 句及第 4 句所規定的是併入計算的要件（Zurechnungstatbestände），以防止廣電事業規避上述「禁止為多層頻道主體」之規定。在符合該規定下，必須將具有特定關係的其他事業，其所有的頻道併入計算；此一規定並將非播送執照的事業或個人，但對於廣電事業節目之製播具有重大影響者，併入計算。

第 21 條第 2 項及第 3 項規定，則針對自然人及事業對於綜合電視頻道，或資訊頻道參與之上限。依據第 2 項規定<sup>84</sup>，禁止對於上述頻道之經營者為多數參與（50%以上）。第 3 項規定則是要求綜合電視及資訊電視頻道事業的股東（或出資者），若持有 25%以上的資本額或表決權數者，或具有前述第 1 項第 4 句之影響力者，對於第二家頻道事業的參與，必須低於該事業資本額或表決權數的 25%。對於不屬於資訊的重點頻道，則無上述之限制。

第 4 項規定參與關係以及第 1 項至第 3 項的其他影響，於變更前應向所屬的邦媒體主管申報。事業及對於該事業為直接或間接參與者，有申報義務。所屬的邦媒體主管對於申報之變更，認為符合執照授予之要件者，應認為該變更無疑慮（als unbedenklich bestätigt）。對於非上述無疑慮變更的施行，邦媒體主管得依據邦法規定廢止該許可執照。

第 5 項則是針對前四項有關事業的參與，對於該事業或其參與者（股東或出資者）具有控制從屬關係，或為股份法第 15 條的結合企業者，對於具有此一關連的事業應視為一單一事業（einheitliches Unternehmen），並將其對於該事業的出資額或表決權數併入計算。兩個以上的事業，以協議或其他方式約定共同對一參與事業行使控制的影響力（beherrschende Einfluss）者，各該事業均為控制事業。

第 6 項規定，邦媒體主管應共同定期，最遲每三年公告獨立機構所製作的，有關意見多樣性的發展及民營廣播電視集中化的報告，尤其應考量：

(1) 廣播及電視，與廣播電視及報業之間的連結關係；

<sup>83</sup> 「重點資訊節目」亦可簡稱為「資訊節目」（Informationsprogramm），基於行文方便起見，本文將以資訊節目稱之。

<sup>84</sup> 該項規定：「對於聯邦境內播送之綜合電視節目（頻道）或重點資訊節目（頻道）的授予許可，該事業之投資者不得持有該事業資本額或表決權數的 50%以上，或具有類似的支配影響力。」

- (2) 廣播電視事業在不同播送地區之間的水平連結關係；
- (3) 媒體的國際連結關係。

上述報告應針對第 20 條至第 22 條的適用、這些規定必要的修正，以及防止多媒體意見力量必要的規定，提出意見。邦媒體主管對於受委託的機構，應提供其與第 1 句有關的資訊。

綜合上述規定可知，1991 年廣播電視邦際協約的立法者，是以維持相互競爭的頻道事業的多數，為保障聯邦全區民營電視意見多元的方式。申言之，該法係透過不同、彼此獨立的經營者之間的經濟競爭，以促進言論的競爭<sup>85</sup>。

## 2. 對於「參與模式」的評論

依據德國通說見解認為，1991 年廣播電視邦際協約第 21 條第 2 項規定，無法達成防止媒體集中化的目標。該項規定若要符合目標，必須以股權分散的經營架構，作為促進節目意見多樣性，以及排除個別股東（出資者）具有支配意見力量的前提要件<sup>86</sup>。然而，在當時德國全區民營電視市場結構的發展趨勢，卻與此一前提不符，且該規定並未考慮頻道對於收視者影響的範圍及程度為何。廣電事業對於公眾意見形成的影響為何，以藉此確保意見的多元，該規定並不適當<sup>87</sup>。此外，此一規定如何針對跨媒體集中，以及垂直整合的連結現象加以規範，並未提供適當的規範基礎<sup>88</sup>。

而對於第 21 條第 1 項規定的評論，一般認為該規定僅限制一廣電事業所能播送頻道的數量，並未提供充分的機制，以掌握電子媒體在鄰近市場、上下游市場複雜的集中化現象，可能對公眾意見形成的影響為何<sup>89</sup>。雖然為了確保節目內部多元，而要求成立「節目供應者團體」（Anbietergemeinschaft），但該團體不論從經濟上或公司法上均無法抑制頻道家族（Senderfamilien）的形成，在 90 年代，德國聯邦境內已形成 Kirch、CLT 及 UFA 三大廣電媒體集團（CLT、UFA 之後又整合為 RTL Group）<sup>90</sup>。此外，該團體對於不同播送事業欲建立個別的言

<sup>85</sup> Christoph Bohl, Konzentrationskontrolle in den elektronischen Medien, Baden-Baden 2000, S.92.

<sup>86</sup> Vgl. Europäisches Mediennstitut, Bericht über die Entwicklung der Meinungsvielfalt und der Konzentration im privaten Rundfunk gem. §21 Abs.6 Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Die Sicherung der Meinungsvielfalt, 1995, S.211.

<sup>87</sup> Norbert Holzer, Das Marktanteilsmodell auf den Prüfstand, ZUM 1995, 578, 583.

<sup>88</sup> Hermann Kresse, Marktöffnung und Pluralitätssicherung, in: ders, Pluralismus, Markt und Medienkonzentration: Position, 1995, 13, 24f.

<sup>89</sup> Trute, in:Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §26 RStV, Rdnr. 13.

<sup>90</sup> Trute, in:Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §26

論形象 (publizistisches Profil)，即構成阻礙，影響個別事業對於其事業之經營及言論責任應負其責任的原則<sup>91</sup>。

## (二) 轉向收視占有率模式的考量及討論

有鑑於 1991 年廣播電視邦際協約採取「參與模式」，對於媒體集中化的防止僅能達到部分效果，因此在德國學界紛紛提出可能的修正建議，以下即簡要說明 1997 年廣播電視邦際協約在轉向收視（聽）率模式之前的討論，以及採取收視（聽）率模式的理由：

### 1. 「一人一頻道」(One man-one show)

所謂的「一人一頻道」模式，係指一事業僅能參與一綜合電視頻道，或一重點資訊頻道。此一模式的缺點，在於並未考量因技術進步所造成市場及競爭結構的變動，單純的限制綜合頻道及資訊頻道的參與，僅能適用於僵化的市場。在媒體政策上，此一模式無法處理垂直整合及跨媒體集中化的現象<sup>92</sup>，因此並不適合作為防止媒體集中化的模式<sup>93</sup>。

### 2. 市場占有率模式

「市場占有率模式」(Marktanteilsmodell)，係指以市場占有率作為衡量廣電事業對於公眾意見影響力的方式。此一模式基本上是允許對於廣電事業進行多層參與，但其所參與之廣電事業市場占有率，總計不得超過一特定的界限。在此一模式下，如何計算此一市場占有率，又可進行如下之討論及分析：

#### (1) 收視（聽）率模式

「收視（聽）率模式」(Zuschaueranteilsmodell)的規範方式，係以一事業（包括其所參與的其他事業）所參與之電子媒體其收視（聽）率程度，作為衡量其對於公眾意見影響力的標準。在收視（聽）率模式下，並不限制頻道製播的數量及對於廣電事業的參與程度，或是對於公司的持股比例加以限制，而是在事業參與多個頻道經營者時，累計各頻道的收視（聽）率，以計算該事業（集團）對於公眾意見的影響力。

倘若一事業擁有超出法律所規定的收視占有率上限時，則在法律上可要求該事業減少對於其他廣電事業的參與，使併入計算的事業減少，以低於法律所規

---

RStV, Rdnr. 12.

<sup>91</sup> Kresse, a.a.O., 68.

<sup>92</sup> Stockmann/Zigelski, Novellierung des Rundfunkstaatsvertrags, ZUM 1995, 537, 544.

<sup>93</sup> Trute, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §26 RStV, Rdnr. 16.

定的收視（聽）占有率上限；或者要求採取內部多元的保障措施（*binnenplurale Sicherungsmassnahmen*），以避免對於公眾意見的形成具有支配的影響力。採取收視（聽）占有率模式的困難處，在於如何訂定收視（聽）占有率的上限，以及對於頻道經營者的參與，至何種程度及範圍時，應將該頻道經營者的收視（聽）占有率併入計算<sup>94</sup>。

## (2) 媒體利用模式

從防止媒體集中化的規範目的，在於確保意見多樣性（*Meinungsvielfalt*）的觀點出發，意見形成市場（*meinungsbildende Märkte*）並非僅在於廣播電視領域，對於鄰近市場及上、下游市場亦應加以考量，亦即對於廣電事業參與報業，或者報業參與廣電事業的情形（跨媒體所有權 *cross-ownership*），必須加以處理。

「媒體利用模式」（*Mediennutzungsmodell*）即在於將媒體相關市場納入考量，以衡量一媒體集團對於公眾意見的影響力，避免採取單純的收視（聽）率模式未有充分考量的情形。若要將其他媒體列入考量，必須降低一事業所能允許的收視（聽）率上限，以將報紙及與公眾意見形成有關的雜誌，其市場占有率併入計算。也就是說，並非僅以閱聽者市場（*Zuschermarkt*）作為廣電事業影響力的參考值，尚須包括同樣為與公眾意見形成有關的讀者市場（*Lesermarkt*）<sup>95</sup>。

## (3) 廣告市場占有率模式

對於以收視（聽）率作為衡量廣電事業在閱聽者市場的市占率，廣告市場占有率則為廣電事業在廣告市場地位的判斷標準，並以廣告收入（*Webeerlöse*）為參考值。採取此一模式的主要優點，在於避免市場界定所可能產生的不確定性，而可同時包括平面媒體市場在內。相較於收視（聽）率必須隨時調查，且無法預測未來發展，廣告市場占有率則可反應事業在經濟上的潛力。此外，從廣告市場占有率模式可以推估其是否有控制媒體市場的地位。不過，此一模式亦有其缺點：對於採取內部多元組織架構的公共電視而言，由於有廣告時間的限制（德國對於公共電視採取「混合收入模式」），因此只能與民營電視的廣告進行有限的競爭，致使廣告市場占有率難以代表公共電視對於公眾意見的影響。最後，廣告有其訴求的客群，與閱聽眾的廣度有所差異，若採廣告市場占有率作為認定媒體公眾意見的影響力，勢必有相當的扭曲<sup>96</sup>。

<sup>94</sup> Vgl. *Clausen-Muradian*, Konzentrationskontrolle im privaten Rundfunk – Der neue Rundfunkstaatsvertrag (RStV) 1997, ZUM 1996, 934, 936.

<sup>95</sup> *Trute*, in: *Hahn/Vesting* (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §26 RStV, Rdnr. 20.

<sup>96</sup> *Trute*, in: *Hahn/Vesting* (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §26

### (三) 對於現行廣播電視邦際協約「收視占有率模式」之說明

#### 1. 確保電視的意見多樣性：RStV §26

現行德國廣播電視邦際協約，自 1997 年修正後，即以收視占有率模式作為衡量廣電事業對於公眾意見影響力的指標。依據現行廣播電視邦際協約第 26 條第 1 項規定：「事業（自然人、法人或人合團體）自己或併入計算的事業，於德國聯邦境內得製播不限數量的電視頻道，但若具有支配的意見力量

（*vorherrschende Meinungsmacht*），則不在此限」。同條第 2 項則規定：「事業所製播之頻道，於年平均收視占有率達百分之三十者，推定該事業具有支配的意見力量。事業之頻道收視占有率達百分之二十五，且該事業於媒體相關市場具有控制市場地位，或其於電視及媒體相關市場事業活動之整體評價，可認為與電視收視占有率百分之三十之事業，具相當之意見影響力者，亦同。於計算第 2 句之收視占有率時，若該事業所製播之綜合頻道，內含第 25 條第 4 項高收視占有率的視窗節目者，應從實際之收視占有率扣減百分之二點；依據第 5 項規定同時接受他人播送節目之時間者，應再從實際之收視占有率扣減百分之三點。」

第 26 條其他規定如下：「事業對其所製播之頻道，具支配的意見力量者，不得許可其製播其他頻道，或對於經營者為進一步之參與，認定非無疑慮。」（第三項）

「事業就其頻道具支配意見力量者，管轄之邦媒體主管應依據媒體集中化調查委員會（KEK，第 35 條第 2 項第 1 句第 1 款）之認定，建議該事業採取以下之措施：

1. 命該事業放棄對於廣電事業之參與，至該事業所屬頻道之收視占有率低於第 2 項第 1 句之限制；
2. 於第 2 項第 2 句之情形，命該事業降低於媒體相關市場之市場地位，或放棄其對於廣電事業之參與，至不具有第 2 項第 2 句之支配意見力量；
3. 對於所控制的廣電事業，命其採取第 30 條至第 32 條確保多樣性之措施。

媒體集中化調查委員會應與該事業討論上述措施，以採取達成共識之規定。若未有取得共識之規定，或該事業與媒體集中化調查委員會具共識之措施，未於適當期間內執行者，管轄之邦媒體主管以媒體集中化調查委員會所為之認定，廢止屬於該事業頻道之許可，至該事業不具支配意見力量為止。媒體集中化調查委員會所為之選擇，應考量個案之特殊性。許可廢止所造成之財產損失，不予保障。」（第四項）

「電視事業之綜合頻道或具重點資訊的專門類別頻道，其年平均收視占有率達百分之十以上者，邦媒體主管依據第 31 條規定確認並通知該事業，應於通知後六個月內置入獨立第三人的播送時段。事業所屬頻道年收視占有率總計達百分之二十以上，惟無綜合或具重點資訊的專門類別頻道收視占有率達百分之十以上者，該事業具最高收視占有率的頻道經營者負第 1 句之義務<sup>97</sup>。

事業未採取上述之必要措施者，管轄之邦媒體主管應依據媒體集中化調查委員會之認定，廢止其頻道許可。第 4 項第 5 句之規定準用之。」(第五項)

「邦媒體主管應每三年或依邦之要求，公布媒體集中化調查委員會有關民營廣播電視集中化之發展，以及確保意見多元措施之報告。該報告並應包括以下事項：

1. 電視及媒體相關市場之連結關係；
2. 不同播送區域內廣電事業的水平連結關係，以及
3. 媒體領域內的國際連結關係。

該報告應對於第 26 條至第 32 條之適用及其必要之修正，提出意見。」(第六項)

「邦媒體主管應每年公告媒體集中化調查委員會所制訂的頻道清單 (Programmliste)。所有頻道之經營者及其參與者均應列入之。」(第七項)

由於廣播電視邦際協約第 26 條規定涉及範圍相當廣泛，本研究擬分就下列事項加以說明：

### A、 廣電事業的經營自由與支配意見力量的防止

自 1997 年廣播電視邦際協約改採「收視占有率模式」之後，即以在聯邦境內播送的電視頻道為規範對象，而並未針對廣播加以規範。未納入規範的理由，係當時各邦的立法者認為，民營廣播主要是以各邦為其經營區域，具區域或地方性質，而當時在聯邦境內尚無有價值的適用案例，因此認為以各邦的媒體法保障其意見多樣性即可<sup>98</sup>。不過，不論是地方或區域的廣播或電視，在廣播電視邦際協約第 26 條第 2 項第 2 句「媒體相關市場」(medienrelevante verwandte Markt)的要件，應有列入合併考量的可能<sup>99</sup>。

<sup>97</sup> 亦即有兩種情形：(1)單一頻道之年平均收視率達 10%；(2)事業所有頻道之年平均節目收視率達 20%者。

<sup>98</sup> Vgl. Begründung zum Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, zu §25, in: *Harstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag Kommentar, Band 1, A 2.1.

<sup>99</sup> *Trute*, in: *Hahn/Vesting* (Hrsg.), *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, München 2008, §26

從憲法位階加以觀察，廣播電視的功能，在個人自由及公眾自由意見形成的利益上，是盡可能地呈現既有意見在廣度及完整方面的多樣性。是以基本法並非要求民營廣播電視放棄法律上對其廣電自由的保障，亦非以解除管制的方式委由市場力量加以發展。立法者在頻道供給的廣度，及對於民營廣播電視均衡多樣性的保障（die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt）上，並未要求與公共廣播電視採取相同措施，而是以明確及適當的方式，盡可能地達到及確保民營廣播電視均衡的多樣性<sup>100</sup>。是以從基本權理論加以觀察，廣電事業在德國仍享有一定程度的主觀公權利，惟可基於維護均衡多樣性的理由，為適度的限制。廣電法對於支配意見力量的限制，即成為廣電事業經營自由的界限。

有鑑於言論多樣性的確認不易，因此在立法上以採取結構性的預防措施，提供媒體系統內有不同觀點存在的可能性，並以此讓閱聽者有充分選擇的機會。申言之，從產出要素的多樣性而言，對於投入要素必須加以要求，例如頻道的數量、具有經濟獨立性的事業數量，或者頻道的廣度，即為實現多樣性所不可欠缺的結構性規範。是以頻道及事業的數量，可被認為是閱聽者選擇可能性的指標，而頻道廣度則可認為是閱聽者實際選擇的指標<sup>101</sup>。

## B、支配意見力量的推定及其性質

廣播電視邦際協約第 26 條第 2 項，在性質上包括兩個推定的構成要件：一者為「年平均收視占有率達百分之三十者，推定該事業具有支配的意見力量」，另一者為「事業之頻道收視占有率達百分之二十五，且該事業於媒體相關市場具有控制市場地位，或其於電視及媒體相關市場事業活動之整體評價，可認為與電視收視占有率百分之三十之事業，具相當之意見影響力者」。上述兩個推定具有支配意見力量的構成要件，德國通說認為並未排除前述第 1 項規定，且是以第 1 項規定作為認定的實質要件。主管的媒體集中化調查委員會（KEK），於 ProSiebenSAT.1 與 Axel Springer AG 結合案，即採取此一見解，其並且以立法當時，主要係參考營業競爭限制防止法（Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen；GWB）第 19 條第 3 項對於控制市場地位的推定<sup>102</sup>，認為 RStV 第 26 條第 2 項於性質上應為客觀舉證責任的轉換。

---

RStV, Rdnr. 25.

<sup>100</sup> 參見德國聯邦憲法法院判決：BVerfGE 73, 118, 159；57, 295, 323.

<sup>101</sup> Trute, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §26 RStV, Rdnr. 29.

<sup>102</sup> 由於 GWB §19III 對於 RStV §26II 的理解具有相當參考價值，特翻譯如下以供參考：一事業之市場占有率達三分之一以上者，推定其具有控制市場地位。若符合以下情形，數事業整體具有控制市場地位：1. 三家以下之事業，其市場占有率總計達百分之五十以上者；2. 五家以下之事業，其市場占有率總計達三分之二以上者。但事業若能證明，該數家事業之間具有實質競爭關係，或數家事業整體與其他競爭者之間，不具有壓倒性的市場地位者，不在此限。

收視占有率在維護意見多樣性的規範上，所呈現的是媒體影響力的量值（quantitative Chiffre）。然而，媒體影響力的展現相當複雜，包括媒體系統之間的相互關係、政治系統、公眾、媒體市場與使用者之間，在特定的社會及文化環境中有不同的交錯關係。所以收視占有率是否適合作為電視事業影響力的衡量模式，以及其範圍為何，在德國也曾有相當的討論。收視占有率所反應的是閱聽者對於頻道的選擇，但閱聽者選擇是否收視特定頻道的原因很多，是以收視占有率的限制僅可作為一個假定的平均值（Durchschnittsfiktion），亦即認為若電視事業的收視占有率達到此一程度時，對於個人意見形成的過程將具有不受限制的影響力<sup>103</sup>。

儘管對於媒體影響力的研究仍不充分，但基於基本法對於立法者確保意見多樣性的要求，立法者被賦予相當的形成空間（Gestaltungsspielraum）。RStV 遂導入營業競爭限制防止法對於控制市場地位認定的門檻，以 30%收視占有率作為是否具有支配意見力量的認定。此一規定即假定頻道事業的多樣性，可以產生節目及意見的多樣性，並以收視占有率的界限做為市場結構的規範，以保障內容的多樣性<sup>104</sup>。

「推定規定」（Vermutungsregelung）的效力，即回歸一般的法律原則：此一推定規定並未排除 RStV 第 26 條第 1 項一般實質介入的構成要件（allgemeine materielle Eingriffstatbestand），主管的 KEK 必須依職權調查。對於事態不明的個案（Fall des *non liquet*）訂定推定規定，在符合法定的推定門檻時，法律上即推定具有支配的意見力量，相關事業必須舉證證明其不具有支配的意見力量存在。此一舉證不是在爭執 KEK 收視占有率調查的妥當與否，因為這是推定規定構成要件是否合致的問題，並非對於法律上推定效力的推翻。KEK 可以從相關事業的舉證中，考量是否應於認定上審酌其他因素，且該因素係此一推定規定所無法涵蓋的。不過從 KEK 的實務經驗可知，此一推定規定的設計，已成為認定事業是否具有支配意見力量的主要依據<sup>105</sup>。

### C、媒體相關市場的認定及評價

如何認定「媒體相關市場」，在德國實務係直接援引競爭法的標準加以認定，

---

<sup>103</sup> Kasse, Welche Aussagen erlauben die Zuschaueranteile über den Einfluss der Fernsehprogramme auf die Meinungsbildung ?, in: DLM (Hrsg.), Zuschaueranteile als Massstab vorherrschender Meinungsmacht, Berlin 1999, 17, 44.

<sup>104</sup> Trute, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §26 RStV, Rdnr. 41. Trute 氏指出，儘管採取了收視率模式，仍須持續研究頻道結構、頻道內容及閱聽者行為之間的關係，以在操作上更為適當及精進。

<sup>105</sup> Trute, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §26 RStV, Rdnr. 44.

是以首先仍須瞭解德國競爭法在相關市場上的認定。依據德國競爭法實務，相關市場的判斷尤其應考量需求市場的概念（Bedarfsmarktkonzept），亦即對於功能上的替代性加以理解。所有的產品，必須就其性質、經濟上的使用目的及價格，由理性的消費者判斷是否以合理方式滿足其特定需求，以此相互比較是否彼此之間具有可替代性，而可以認為在市場上是相同價值的（marktgleichwertig）<sup>106</sup>。因此在判斷上並非以事物上的同一性（sachliche Identität）出發，而是就功能上是否具有可替代性（funktionelle Austauschbarkeit）加以觀察，亦即以顧客的實際行為決定之，而非依據理性、學術上的標準，由外部的觀察者加以判斷。是以在認定上並未與歐盟競爭法有關相關產品市場的判斷上有所不同<sup>107</sup>。

從上述的分析可知，於媒體集中化規範的範疇而言，必須以競爭法作為市場界定的準則。依據 RStV 的修正理由，所考量的市場包括廣告、廣播、報紙、權利（Rechte）及產製（Produktion）幾種類型，不過此一說明僅具有例示性的意義。從廣電法對於媒體集中化的管制目的而言，必須將與意見有關的活動（meinungsrelevante Aktivität）列入考量，是以在認定上無須要求必須與電視市場具有類似的效能，亦不要求必須具有技術上的基礎設施，才具有影響的可能性。

此外，由於媒體垂直整合及多角化結合的型態日益增加，對於不同層級的媒體市場及相鄰市場將帶來顯著的影響，尤其是在節目採購市場所產生的垂直整合型態。所以虛擬節目的來源（fiktionale Programmresource）以及相關節目權利的取得係相當重要的。

毫無疑問的，平面媒體市場（Pressemarkt）應為媒體相關市場的一部份。KEK 在實務上係將平面媒體市場區分為跨區域的意見報紙（überregionale Meinungspresse）、街頭銷售報紙（Strassenverkaufszeitungen）、地區及地方市場、廣告市場及節目雜誌市場。節目雜誌市場由於與廣電經營具有密切關係，因此 KEK 對其相當重視。在意見力量的判斷上，垂直整合對於電視事業而言將有助於形成意見力量：倘若與廣播電視經營相關的層級越接近，則對於閱聽者可產生的影響就越大。在多角化結合的部分，則必須就供給的替代性加以觀察：倘若該媒體的影響力與電視越近似，則推定該結合係累積媒體影響力的可能性就越高<sup>108</sup>。

---

<sup>106</sup> Vgl. KG WuW/E OLG 995, 996 “Handpreisauszeichner”; KG WuW/E OLG 1745/1748 “Kfz-Kpplungen”; WuW/E BGH 1435, 1440 “Vitamin B12”; WuW/E BGH 3058, 3062 “Pay-TV Durchleitung”.

<sup>107</sup> Trute, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck’scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §26 RStV, Rdnr. 47.

<sup>108</sup> Trute, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck’scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §26

KEK 自 Springer 及 ProSiebenSAT.1 結合案以來，以聯邦憲法法院認為媒體所具有的特徵：影響力（Suggestivkraft）、影響範圍（Breitenwirkung）及即時性（Aktualität）加以考量<sup>109</sup>。KEK 認為，對於 RStV 第 26 條第 2 項「媒體相關市場」(medienrelevante Markt)的認定，必須衡量與聯邦全區電視的類似程度為何。此一類似性（Verwandtschaft）的判斷，是就對於公眾意見影響的關連，判斷是否具有類似的效能特徵（vergleichbare Leistungsmerkmale）<sup>110</sup>。若只是單純的比較使用時間長度（Nutzungsdauer）則並不適當，因為若考量閱聽者的注意力、活動、耗費成本等因素，可知使用型態及接收方式（不論是電視、廣播、閱讀或線上使用）是有所不同，而將反映不同的利用時間長度。

KEK 於該結合案指出：媒體的「影響力」，可以理解為是傳播型態結合的結果（Ergebnis der Kombination von Kommunikationsformen）。體系上可以將傳播形態區分為文字、影像/圖畫（bewegtes/unbewegtes Bild）及聲音。電視即為文字、影像及聲音的組合。

「影響範圍」要素的判斷，係以媒體為全體人民近用的範圍大小（Reichweite）為主。KEK 在此案係依據 ARD/ZDF 於 2005 年的調查，在德國廣播及電視有超過 80%的人口在收視/聽，而報紙則為 50%上下，網際網路及雜誌相較之下有所落後（分別為 28%及 17%）。在影響範圍的判斷上，必須考量媒體於時間及空間上的可支配性（zeitliche und räumliche Disponibilität），也就是媒體產品的消費，是否與時間及空間範圍無關。從閱聽者的角度而言，即係針對媒體內容是否有附加利用的可能性，將使得多次接觸該媒體及強化其影響成為可能。報紙及雜誌即具有高度的時間及空間支配性，讀者可以在任何時間閱讀，也可重複閱讀（強化了該媒體的影響力），亦無空間上的限制。反之電子媒體則無空間的支配性，因為對於該媒體的消費，必須有賴適當的傳輸方式及終端設備（電視機、電腦等）；而在時間支配性的部分亦受到相當限制，特別是廣播電視有節目順序的要求，且除非以儲存媒介加以錄製，否則無法再次收聽/視。

---

RStV, Rdnr. 49.

<sup>109</sup> BVerfGE 90, 60, 87 = NJW 1994, 1942; 另可參考 Roßnagel, in: EMR (Hrsg.), Die Zukunft der Fernsehrichtlinie, 2005, S. 44.

<sup>110</sup> 以下係參考 KEK, B. v. 10.1.2006, ProSiebenSAT.1-KEK 293-1 bis -5, S.81f.，決議全文係取自 <http://www.kek-online.de/kek/verfahren/kek293prosieben-sat1.pdf>

表四：ARD/ZDF 於 2005 年所做的媒體近用範圍調查

Tabelle 23: Reichweite der Medien an einem Durchschnittstag 2005

Teilmedium	Reichweite (Mo.-So. 5:00 - 2:00 Uhr, Pers. ab 14 J., BRD gesamt in %)
TV	89
Hörfunk	84
Tageszeitung	51
Internet	28
Zeitschriften	17

Quelle: ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation

取自：KEK, E. 293-1 bis 5, S.82

而媒體即時性的判斷，通常係指是否提供每日實際發生的資訊，所謂的「每日即時性」(Tagsaktualität)而言。

KEK 指出，爲了確認其他媒體與電視於效能上的距離 (Leistungsabstand)，必須透過對於上述三個效能特徵的分析方能得知。

RStV 第 26 條第 2 項後段對於電視及媒體相關市場活動的整體評價 (Gesamtbeurteilung)，必須與電視收視占有率百分之三十之事業，具相當之意見影響力。適用此一規定時，在判斷上必須同時考量質與量的因素。不過，由於媒體及相關市場的差異性、實證研究的狀態，以及建立理論模型的困難，都將使界限值的確定容易有所爭議。儘管對於特定媒體在認定上，若有量值的設定將有所助益，但無法掩飾規範標準的討論，而此爲該項規定於體系解釋上所必須面對的。所以，量的操作方式不能替代整體觀察的要求，就如同競爭法在進行事業結管制認定上，不得僅以市場占有率就認定具有控制市場地位，而必須考量相關的因素<sup>111</sup>。另本段規定設有與電視收視占有率 30%相當的意見影響力要件，KEK 於實務上藉由不同媒體之間的關係，分別從「影響力」、「影響範圍」及「即時性」考量該媒體與聯邦全區電視的功能均等關係 (funktionale Äquivalenz)。惟不可否認的，媒體之間在言論上的直接關連性並非單純，只能概括的以閱聽者的近用範圍加以認定，是以仍不可避免的具有不確定性<sup>112</sup>。

<sup>111</sup> Trute, in:Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §26 RStV, Rdnr. 50.

<sup>112</sup> Trute, in:Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §26 RStV, Rdnr. 51.

## D、排除支配意見力量之措施

RStV 第 26 條第 3 項之規定，適用於避免因事業的外部成長（*externe Wachstum* 如事業結合）而取得支配的意見力量。該項規定於體系上應適用於依據第 20 條第 1 項許可執照的核發<sup>113</sup>，以及依據第 29 條針對參與關係變更時，認定該變更是否無疑慮。對於執照屆期而換照者，亦有適用<sup>114</sup>。

RStV 第 26 條第 4 項規定，則是針對已經取得支配意見力量的事業，由 KEK 代表邦媒體主管與該事業討論排除之措施。此一規定之適用，並不區分支配意見力量的取得，係基於事業的內部成長或外部成長所導致<sup>115</sup>。該項規定有兩個部分：首先，KEK 必須依據該項第 1 句提出建議措施，包括放棄參與（持股）（第 1 款）、降低於媒體相關市場之市場地位或放棄參與（第 2 款）或採取確保多樣性之措施（*vielfaltsichernde Maßnahmen*）（第 3 款）。倘若 KEK 與該事業未對於上述措施達成共識，或者該事業未於適當期間內執行該措施，則邦媒體主管應依據 KEK 之認定，廢止頻道之許可。就上述的矯正措施而言，邦媒體主管的工具具有二：命事業「放棄對於媒體事業的參與」（此即為「拆解」*Entflechtung*），以及「採取多樣性措施」兩者。

拆解具有支配意見力量的事業，在於「使頻道收視占有率低於 30%」（第 2 項第 1 句），或「降低在媒體相關市場的市場地位」，或者「放棄併入計算該事業的參與，使事業不具支配意見力量」（第 2 項第 2 句）。對於此一拆解的構成要件，在德國有持反對意見者，認為對於事業內部成長應予尊重，然而媒體法並不僅止於一般經濟上的考量，在媒體集中化的管制上，必須對於事業在言論上競爭及其結果加以評價。憲法要求的是防止支配意見力量的形成，因此必須預設此一界限。對此而言，經濟競爭下的結果必須適用媒體法合憲性的遊戲規則（*verfassungskonforme Spielregeln des Medienrechts*），是以此一規定於憲法解釋的有效性應無疑問<sup>116</sup>。

第 4 項第 3 句要求以採取具有共識的規定（*einvernehmliche Regelung*）為目標。此一協議（*Vereinbarung*）性質上應為公法上的協議，是由 KEK 代表邦媒體主管提出建議，以與事業進行協商，所以解釋上應為邦媒體主管與事業之間的

<sup>113</sup> 該項規定條文如下：「民營廣播電視之設立，應取得許可。於不妨礙第 21 條至第 39a 條規定，聯邦全區之廣播電視應符合第 20a 條規定；其他則依據邦法之規定。對於聯邦全區播送節目頻道的許可，應確定其節目頻道類別（綜合節目或專門類別節目頻道）。」

<sup>114</sup> *Trute*, in: *Hahn/Vesting* (Hrsg.), *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, München 2008, §26 RStV, Rdnr. 53.

<sup>115</sup> *Trute*, in: *Hahn/Vesting* (Hrsg.), *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, München 2008, §26 RStV, Rdnr. 56.

<sup>116</sup> *Trute*, in: *Hahn/Vesting* (Hrsg.), *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, München 2008, §26 RStV, Rdnr. 61.

協議<sup>117</sup>。對於違反協議的事業，邦媒體主管只能依據該項規定於一定期間經過後，廢止其頻道的許可，並無考慮是否提起訴訟請求執行該建議的權利<sup>118</sup>。

### E、置入獨立第三人播送時段之義務

RStV 第 26 條第 5 項係要求置入獨立第三人播送時段（*Sendezeit für unabhängige Dritte*）之規定。此一獨立第三人播送時段，在廣播電視邦際協約又稱為「視窗節目」（*Fensterprogramme*）。符合此一要求的電視經營者（*Veranstalter*），是指具有「綜合頻道或具重點資訊的專門類別頻道，其年平均收視占有率達百分之十以上者」，該頻道即有置入獨立第三人播送時段的義務。此外，若事業之頻道年收視占有率達百分之二十以上，惟無綜合頻道或具重點資訊的專門類別頻道收視占有率達百分之十以上者，該事業具最高收視占有率的頻道經營者亦負有此一義務。

從本項規定可知，廣播電視邦際協約的立法者係以各頻道的經營者為集中化管制的起點。此項規定是以頻道為考量，確認特定頻道對於公眾意見的形成，不得具有高度不均衡的影響力。而要求置入獨立第三人時段，兼有促進小型及新進電視經營者發展，此一產業政策上的考量。第 1 句以收視占有率 10% 作為置入的門檻，係認為收視占有率低於 10% 的電視頻道應不具支配的意見力量；第 2 句收視占有率 20% 的門檻，則是法律預設該事業應具有支配意見力量存在的抽象危險（*abstrakte Gefährdung*）。至於採取 30% 作為具有支配意見力量的門檻，除維持目前電視經營者的現況外，對於支配意見力量認識的不足也是原因，使得此一門檻過高<sup>119</sup>。

對於依據本項規定置入獨立第三人播送時段，以及依據第 25 條第 4 項置入地區視窗節目，第 26 條第 2 項均給予扣減收視占有率的優惠。扣減之優惠規定，原因在於這些基於多元化目的而置入的視窗節目，不應列入該事業收視占有率的評價內<sup>120</sup>。

### F、集中化報告及頻道清單之公告

RStV 第 26 條第 6 項要求邦媒體主管每三年公告 KEK 針對民營廣播電視集

---

<sup>117</sup> *Trute*, in: *Hahn/Vesting* (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §26 RStV, Rdnr. 65.

<sup>118</sup> *Trute*, in: *Hahn/Vesting* (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §26 RStV, Rdnr. 67.

<sup>119</sup> *Trute*, in: *Hahn/Vesting* (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §26 RStV, Rdnr. 80.

<sup>120</sup> *Trute*, in: *Hahn/Vesting* (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §26 RStV, Rdnr. 77.

中化的發展，以及確保意見多樣性措施的報告；另第 7 項則規定，邦媒體主管每年應公告 KEK 所訂定的頻道清單 (Programmliste)，包括各家頻道經營者及其參與者均應列入。這兩項規定即是資訊揭露及透明化的要求。依據德國學者看法，透明化要求是伴隨民營化的措施，是民間提供公共服務任務所必須遵行的<sup>121</sup>。

以 KEK 所公布的 2008 年頻道清單為例，包括各家頻道經營者的名稱、所在地、商業登記字號 (Handelsregister)、代表人、頻道內容介紹以及事業結構<sup>122</sup>。

## 2. 確保意見多樣性之措施

RStV 第 26 條第 4 項規定，對於具有支配意見力量的事業，KEK 可以建議採取第 30 條至第 32 條確保多樣性之措施。此一確保多樣性之措施有二：「置入獨立第三人之播送時段」(第 31 條)以及「設立節目諮詢會議」(第 32 條)。以下簡要說明這兩個措施的性質及內涵：

### A、置入獨立第三人播送時段

關於置入獨立第三人播送時段的規定，除前述 RStV 第 26 條第 5 項規定外，尚有針對地方視窗節目 (regionale Fenster) 之特殊要求，以及針對獨立第三人播送時段之實施，必須符合編輯獨立性及促進節目多元等要求。相關條文規定如下：

第 25 條第 4 項：「於兩個聯邦境內播送範圍最廣的電視綜合頻道內，應至少在不同的時間及區域內，於 2002 年 7 月 1 日前依據各邦法的標準，對於各邦的政治、經濟、社會及文化生活之情形，以視窗節目為現實及確實的播送。主頻道經營者於組織上應確保視窗節目經營者編輯的獨立性。視窗節目經營者應取得不同的執照。視窗節目經營者與主頻道經營者不得具有第 28 條結合事業的關係。主頻道經營者應保障視窗節目組織之財源。邦媒體主管應考量相關經營者的利益，以時間及技術的觀點調整視窗節目的組織。」本項規定在於確保電視綜合頻道內具有地方關連的節目內容，因為在商業性的綜合頻道內，一般而言少有地方性的節目主題<sup>123</sup>。主節目頻道的經營者必須保障視窗節目經營者編輯的獨立性以及財源。

第 31 條：「(1) 依據前述規定，有義務置入播送時段的視窗節目，應於保障主經營者頻道自治之下，對於節目之多元有附加之貢獻，尤其在文化、教育及資

<sup>121</sup> Trute, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §26 RStV, Rdnr. 81.

<sup>122</sup> 可參見 KEK 網頁：[http://www.kek-online.de/Inhalte/programmliste\\_08.pdf](http://www.kek-online.de/Inhalte/programmliste_08.pdf)

<sup>123</sup> Axel Beater, Medienrecht, Tübingen 2007, S.221.

訊領域方面。視窗節目之製作，應與主頻道維持編輯之獨立性。

(2) 視窗節目之長度，每週至少應有 260 分鐘，並且至少有 75 分鐘的播出時段在 19 時至 23 時。除了第 1 句所訂之播送時段外，地區視窗節目每週之播出時段，最多 150 分鐘，其中最多 80 分鐘應為第三人播送時段；如減少地區視窗節目每週播送時段，則應從 80 分鐘內適度減少所屬的播送時段。播送時段之計算，地區視窗節目應於製作上維持編輯之獨立性，且在聯邦境內收視戶達百分之五十以上者為依據。因傳輸路徑數位化而未達規定之時數者，得依第 36 條第 2 項之規定許可之。

(3) 第 1 項所規定的視窗節目提供者，不得與主頻道經營者具有法律上的從屬關係<sup>124</sup>。主頻道及視窗節目之事業，符合第 28 條之情形者，具第 1 句法律上的從屬關係。

(4) 主頻道經營者有置入獨立第三人播送時段之義務者，管轄之邦媒體主管在與主頻道經營者討論後，應授予視窗節目之許可。管轄之邦媒體主管應檢視主頻道經營者之提案，是否符合本邦際協約及其他邦法之規定，並通知主頻道經營者可許可之提案。管轄之邦媒體主管與主頻道經營者之討論，應以取得共識為目的。若無達成共識，且管轄之邦媒體主管已有超過三個可供許可之提案時，主頻道經營者應向管轄之邦媒體主管提出不同的建議方案。管轄之邦媒體主管得基於多樣性之觀點，附上至多兩個不同的建議方案予主頻道經營者討論，以求達成共識。若仍未達成共識，邦媒體主管應從上述建議方案中選出預期對主頻道經營者頻道之多樣性最具貢獻的候選者，並授予其許可。管轄之邦媒體主管應就三個或較少的提案，直接做出決定。

(5) 依據前項規定選出之視窗節目候選者，應與主頻道經營者就主頻道時段有關視窗節目之播送訂定協議。該協議尤其應課與主頻道經營者，負有應盡可能使視窗節目經營者對其節目有充足財源的義務。該協議應規定於第 6 項許可期間內協議之終止，僅限於因重大違反契約或因重要原因而於六個月後終止之情形。

(6) 管轄之邦媒體主管應以依據前項訂有適當條款之協議為基礎，授予視窗節目經營者製作視窗節目之許可。依據前項規定所訂協議的主要義務，應成為主頻道經營者及視窗節目經營者許可執照的內容。廢止主頻道經營者執照許可作造成之財產損失，不予補償。視窗節目經營者之許可，為期五年；但主頻道經營者之許可執照到期，而未予延期或換照者，其許可失效。」

## B、設置節目諮詢會議

<sup>124</sup> 本條規定係從 2005 年 4 月 1 日生效，因無過渡條款，使得在此之前已經投入經營視窗節目的經營者，其投資獲信賴保護。Vgl. KEK, Dritter Medienkonzentrationsbericht, S.28.

節目諮詢會議（Programmbeirat）的設置，係試圖透過事業內部多元的結構（binnenpluralistischer Unternehmensstruktur），以達到意見多樣性的目標<sup>125</sup>。RStV 第 32 條對於節目諮詢會議設有特別規定，規範該會議的組成方式及運作：

「第 32 條 節目諮詢會議

- (1) 節目諮詢會議提供節目負責人、節目經營者之經營管理及股東有關節目製作之諮詢。節目諮詢會議應提出確保意見多樣性及節目多元的建議或推動策略。經營者對於節目諮詢會議之設置，應以契約或章程確保其對於電視節目具有有效的影響力。
- (2) 節目諮詢會議之委員，由經營者聘任之。委員之組成應基於其所屬社群之屬性，以確保足以代表社會上的主要意見。
- (3) 節目諮詢會議應告知所有節目製作於經營管理之問題，並聽取有關節目結構、節目內容與節目表之重大變更，管轄之邦媒體主管對於節目之意見，以及對於節目申訴之意見。
- (4) 節目諮詢會議為執行其職務，得請求經營者答覆其對經營管理所提之意見，並針對節目或稿件表達對於經營管理之異議。對於上述的詢問及異議，經營者應在適當期限內提出說明。節目諮詢會議認為經營者未充分考慮其對節目的質疑及異議者，於未舉辦股東大會（Gesellschafterversammlung）時，得向該事務之監督機構（Kontrollorgan）要求裁決。對於節目諮詢會議所提之建議，股東大會或該經營管理的監督機構必須以百分之七十五的多數決方可否決之。
- (5) 節目結構、節目內容或節目表之變更，或對於節目申訴之決定，經營者於決定前應取得節目諮詢會議之同意。節目諮詢會議拒絕或未於適當期間內提出意見者，在沒有股東大會的情形，經營者得由該經營管理的監督機構以百分之七十五的多數決，同意其採取相關措施。經營者應通知管轄之邦媒體主管節目諮詢會議或依第 2 句所為決定的處理結果。
- (6) 應設立節目諮詢會議的經營者，性質為個人經營之事業者，應由邦媒體主管決定依據第 4 項及第 5 項所應採取措施之標準，由節目諮詢會議代替股東大會或其經營管理的監督機構。」

（四）列入計算之頻道範圍

RStV 第 28 條有關「頻道之列入計算」，不僅採取若干公司法上關係企業的認定標準，亦將具有類似影響力的事業併入計算：

---

<sup>125</sup> Beater, Medienrecht, S.226.

- (1) 廣播電視事業所有頻道之計算，應包括自己所製作之頻道，或對於直接持有百分之二十五以上之資本或表決權的他事業，所製作之頻道。對於具股份法第 15 條結合事業之關係，且持有他經營者百分之二十五以上資本或表決權的事業，該他經營者之所有頻道應列入計算。具有第 1 句及第 2 句結合事業關係者，應視為單一事業，並共同計算其資本或表決權數。多數事業以協議或其他方式共同合作，以共同發揮參與事業的控制影響者，參與之各事業應視為控制事業。
- (2) 事業自己或與其他事業共同對一廣播電視經營者，得施以類似之影響力者，亦為前項之參與。一事業或基於其他原因，依據前項或本項第 1 句併入計算之事業，於有下列情形者，亦認為具有類似之影響力：
  1. 廣播電視經營者播送時間的主要部分，通常是採用其所提供之節目，或
  2. 基於契約協議、章程規定或以其他方式，於廣播電視經營者內部對於製作節目、購買節目或產製節目之主要決定，具有同意權之地位者。
- (3) 對於第 1 項及第 2 項之計算，亦包括其註冊地不在本邦際協約效力區域內之事業。
- (4) 對於廣播電視經營者類似影響的檢驗及評價，應包括現有的成員關係。對此有經濟法及稅法原則之適用。」

此一列入計算的規定，符合憲法確保節目多樣性，以避免支配意見力量的產生。對於具有影響關連性的事業，基於法律上及經濟上的控制，或者以其他方式對於節目的製作有顯著的影響力時，即必須加以考量<sup>126</sup>。

對於此一規定，可說明如下：

1. 直接參與的部分，第 28 條規定以 25% 為門檻，在於若對於一事業參與達 25% 以上時，該參與者將成為具有封鎖能力的關鍵性少數（Sperrminorität），亦即該參與者在公司法上，將足以阻礙事業進行有關基礎及結構性的決定。此一具封鎖能力的關鍵性少數，在於其對於事業的經營政策有不利於整合（negative Koordinierung）的影響力。上述有關事業基礎及結構性決定，以公司為例，包括公司章程的變更、資本的變動、事業契約的締結或變更、事業組織變更等等。在事業的股權結構中，若有持有 25% 以上股份的股東，事業經營政策勢必需要加以調整，以符合該股東之利益<sup>127</sup>。

<sup>126</sup> BVerfGE 73, 118, 172.

<sup>127</sup> Trute, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §28 RStV, Rdnr. 5.

2. 在間接參與的部分，第 28 條則以德國股份法（Aktengesetz；AktG）第 15 條結合事業（verbundene Unternehmen）為認定，對於具有結合事業關係的他事業，若此一他事業持有他廣播電視經營者的資本或表決權數，達 25%以上者，他廣播電視經營者的頻道即必須列入計算。此一結合事業之認定，在股份法上可包括數種型態之關係，例如多數持股關係（§16）、具有控制影響力之關係（§17）、關係企業內的一致領導關係（einheitliche Leitung, §18）、相互投資關係（wechselseitige Beteiligung, §19）以及事業契約關係（Unternehmensverträge, §§291, 292）。從廣電法的規範目的而言，具有決定性影響力的判斷，係指具有潛在或實際的頻道控制力（Programmherrschaft）<sup>128</sup>。又在計算對於一廣播電視經營者的參與程度（資本或表決權數）時，應將具有上述直接參與及間接參與關係的事業，視為單一事業合併計算，並無計算層級的限制。

3. 對於廣播電視經營者具有「類似影響力」（vergleichbare Einfluss）者，於德國實務上多以「具有民法上的長期契約拘束關係」（langfristige schuldrechtliche Verbindung）、具有高比例的頻道財產、地方空間的整合、個人的連結關係（personelle Verflechtung）、領導階層的交換，以及在財務上具有相當的關係者，認為具有類似影響力的存在<sup>129</sup>。

4. 第 4 項所謂「現有的成員關係」（bestehende Angehörigenverhältnis），係指遵循相同利益的成員，且在認定上必須基於特殊的狀態而有共同的目標。在德國競爭法實務上，係以家族關係（Familienverbundenheit）作為認定具有相同利益的表徵<sup>130</sup>。然而由於事實認定上相當不易，所以在德國實務上並不具有決定性的作用，一般仍以第 2 項的類似影響力作為適用的標準<sup>131</sup>。

### （五）參與關係變更之申報

RStV 第 29 條規定：「參與關係或其他影響之變更，應於施行前向管轄的邦媒體主管申報。經營者及依據第 28 條為直接或間接持股之參與事業，有申報之義務。管轄之邦媒體主管認為變更要件得符合發照之情形者，應認為該變更沒有疑問。變更計畫之執行，無法依據第 3 句認為無疑問者，主管應廢止該許可；廢止之詳細規定，依邦法之規定。對於股份有限公司為輕微參與者，媒體集中化調查委員會得以綱領訂定申報義務之除外情形。」

<sup>128</sup> Trute, in:Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §28 RStV, Rdnr. 6.

<sup>129</sup> Trute, in:Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §28 RStV, Rdnr. 10.

<sup>130</sup> KG, AG 1988, 306, 307.

<sup>131</sup> Trute, in:Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, §28 RStV, Rdnr. 18.

KEK 於依據第 29 條所制訂的綱領<sup>132</sup>中，規定以下情形無須申報：

1. 民營的廣播電視經營者或事業，其頻道已依據第 28 條規定列入計算者；
2. 於國內外的證券交易市場，取得、讓與或以其他方式變更該事業的資本總額或表決權數，低於 5% 者。

惟要求符合以下情形之變更時，無論如何均必須申報：

1. 參與之變更達 25%、50% 及 75%，不論是提高或者減少；
2. 在兩個月時間內，以兩層或多層方式連續提高其參與，達 5% 以上者。

### 三、廣電事業股權之資訊揭露規範

依據廣播電視邦際協約第 26 條第 7 項規定，邦媒體主管每年應公告 KEK 所訂定的頻道清單 (Programmliste)，包括各家頻道經營者及其參與者均應列入。此一部份為德國廣電法確保電視意見多樣性的措施之一，其與同條第 6 項 KEK 的媒體集中化報告兩者，同時為媒體透明化的重要工具，此已如前所述。

不過，欲透過股權資料的公開揭露行為，作為防止媒體集中化的主要手段，仍須有相關制度之配套。德國廣播電視邦際協約對於聯邦全區廣電執照的申請，所需提供的股權或參與關係資訊，以及針對參與關係變更之申報，均設有詳盡之規定，可供吾人加以參考。以下即簡要說明相關規定之內容：

RStV 第 21 條「許可程序之原則」，規定如下：「

- (1) 執照申請者應提供檢驗執照申請所必須的所有說明、疑難答覆及數據資料。
- (2) 答覆義務及數據提供義務，尤其應包括以下：
  1. 說明第 28 條所規定申請者之直接及間接參與，以及申請者及股份法上與其具有結合事業關係之事業之間，其資本及表決權關係，
  2. 說明第 1 款之參與，於稅法第 15 條所規定的從屬關係，不論其為自然人、人合團體或法人組織成員的代表人，
  3. 申請者的合夥契約或其章程規定，
  4. 申請者與其具有第 28 條直接或間接參與的投資者之間的協議，以及共同製作廣播電視、具有信託關係及依據第 26 條、第 28 條具有顯著關係者的協議，
  5. 申請者以書面聲明，依據前 4 款所提出之數據及說明係屬完整。

<sup>132</sup> 參見 <http://www.kek-online.de/kek/information/publikation/richtlinie.pdf>

- (3) 於進行許可程序的檢驗上，對於本邦際協約以外而具有重要意義的事實，申請者應說明該事實，並取得必要的證據。申請者應盡可能利用所有法律及事實上的可能性。申請者依據個案狀況，認為在關係形成後有取得或受讓的可能性，無須說明該事實或取得證據。
- (4) 前三項之義務，適用於與申請者具有第 28 條直接或間接參與關係的，或者具有結合企業之關係，或者有第 26 條及第 28 條其他影響力的自然人、法人或人合團體。
- (5) 具有回覆義務或提供義務者，未於管轄的邦媒體主管所定的期限內履行其協力義務者，該許可申請得予拒絕。
- (6) 於許可程序負有答覆及提供義務者，於申請提出或授予許可所依據之事實有所變更時，立即向所管轄的邦媒體主管申報，並準用前五項之規定。此規定不妨礙第 29 條之適用。
- (7) 經營者與第 28 條直接或間接參與的參與者，於每年過後應立即向管轄的邦媒體主管說明去年內第 28 條所規範的參與要件及併入計算的要件，有無變更，以及變更之程度為何。」

第 21 條為廣電執照申請人與執照申請有關的說明義務、答覆義務及數據提供義務之規定，其中有關申請人直接及間接參與關係，以及與之具有股份法上結合事業關係者，均需向邦媒體主管申報。該條第 7 項更進一步要求廣播電視經營者與其參與者，必須每年定期向邦媒體主管說明參與關係及併入計算之現況，是以不論是第 28 條的經營者與參與者，均有向邦媒體主管申報之義務，不論其參與關係有無變更。對於未依據第 21 條第 6 項、第 7 項規定申報者，依據 RStV 第 49 條規定，可處以最高 50 萬歐元的罰鍰。

從上述規範之說明可知，德國廣電法為使邦媒體主管掌握廣播電視經營者的股權結構，對於經營者及參與者（股東）課與高度的申報義務：從申請廣電執照開始，即需提供直接及間接持股之資料（股權結構圖），以及結合事業關係圖，每年並且向主管申報最新的資料，以讓邦媒體主管可以確實掌握廣播電視經營者的股權關係或參與關係。不過對於在證券交易所進行股票交易的股份有限公司，有輕微參與的情形，廣播電視邦際協約授權 KEK 訂定排除之規範，目前 KEK 即設有 5% 的門檻，以避免因小股東人數眾多而大量申報的困擾。

## 第四節 日本廣電事業之股權規範

日本關於傳播媒體之相關規範<sup>133</sup>包括有「放送法」、「電波法」、「有線廣播放送業務運用規正法」<sup>134</sup>、「有線電視法」以及「電氣通信服務利用放送法」。

根據放送法第二條定義之第一項規定，「所謂『放送』係指以直接傳輸給公眾為目的之無線通信傳輸」（以下法文中有關「放送」用語均以「廣電」或「播送」或「廣電播送」稱之，惟法規名稱及政策主題等，則仍依原文「放送」表示。）。復根據放送法第二條第三項規定，「所謂『放送局(亦即廣播電視台)』係指進行廣電播送之無線基地台。」以及同條第三項之二規定，「所謂『廣電事業』係指根據電波法之規定取得廣電台許可者、委託廣電事業以及第九條第一項第二款規定之委託國內廣電業務或委託協會進行國際廣電業務時之協會。」因此有線廣播事業、有線電視事業以及利用電信通信服務提供廣電服務之事業並非放送法所規範之對象。

有線電視事業受有線電視法之規範；日本於 1972 年制定有線電視法，規範有線電視播送之設施設置以及業務營運，並保護收視者之權益以及健全有線電線播送之發展。根據有線電視法之規定，設置超過一定規模之有線電視播送設施，提供有線電視播送者，於設置設施前應得總務大臣之許可。該法除了就設施部分予以規範外，並針對有線電視播送之業務設有規範，亦即，應於進行業務前向總務大臣報備。此外，雖然有線電視法係以軟體（播送服務）與硬體（播送設施）一致為其規範原則，但如果事業未自行設置播送設施，而係向其他有線電視播送設施設置者租用其設備，僅向總務大臣報備業務提供者，亦為有線電視放送法所認可。亦即在利用有線電視播送設施之範圍內，允許軟體與硬體分離之業務提供類型。

此外，有鑒於電信與傳播的傳送設施、平台趨於整合的趨勢，總務省特別針對 CS（Communications Satellite，通信衛星）播送<sup>135</sup>以及有線電視播送，放寬了其設備利用之現行規範，於 2001 年制定了「電氣通信服務利用放送法」，目的即在於使利用電信服務提供播送的業務能夠更有制度。因此，利用電信通信服務提供廣電服務之事業應受本法之規範。根據本法第二條定義規定，「所謂『電氣通信服務利用放送』係指以直接傳輸給公眾為目的之透過電信設備進行播送，利用經營電信事業之事業所提供電信服務而提供其全部或一部之服務」。根據該法之規定，關於提供 CS 播送業務，不僅讓區分為電信用以及廣電播送用之

<sup>133</sup> 總務省所主掌關於傳播媒體之相關法令，請參 [http://www.soumu.go.jp/menu\\_hourei/housou.html](http://www.soumu.go.jp/menu_hourei/housou.html)。

<sup>134</sup> 法條請參 <http://www.houko.com/00/01/S26/135.HTM>，旨在規範有線廣播播送業務之運用。

<sup>135</sup> 亦即，透過民間通訊衛星進行播送。

通信衛星中繼器，可以視實際需要彈性地提供電信或廣電傳播使用。該法並就進入市場之規範，改採只要符合一定的條件即可登記的方式，而非比較審查制度；並同時解除了外資管制。此外，對於有線電視事業而言，由於過往只要是利用電信事業之設備提供播送服務之情形，就必須另外依據有線電視法之規定取得許可，但根據本法之規定，有線電視事業倘利用電信事業之設備提供播送服務，只要符合一定之條件，即可登記為利用電信服務提供廣電播送事業。

## 一、日本放送法規範主體

放送法第一條立法目的即開宗明義規定，放送法應根據 1.盡可能普及廣電服務，並確保國民得享受其效用；2.透過保障廣播電視之不偏不黨、真實與自律，以確保透過廣播電視所為之表現；3.明確廣播電視相關人之職責，使廣播電視對於民主主義之發達有所助益此三大原則，使廣播電視符合公共福祉，並達廣電媒體之健全發展。

### （一）一般廣電事業以及非一般廣電事業

根據放送法第二條第三項之二之規定，「所謂『廣電事業』係指根據電波法之規定取得廣電台許可者、委託廣電事業以及第九條第一項第二款規定之委託國內廣電業務或委託協會進行國際廣電業務時之協會。」<sup>136</sup>並根據同條第三項之三的規定，「所謂『一般廣電事業』係指除協會以及放送大學學園以外之廣電事業。」

放送法第七條規定了 NHK 的設立目的，「協會為謀求公共福祉，其目的乃在於使日本全國均得收視・聽豐富且優質廣電節目之國內廣電業務，或委託他人播送該廣電節目，並推動與廣電及其播送之進步發展所相關之必要業務，以及進行國際廣電與委託協會國際廣電業務。」同法第八條並規定了 NHK 之法人乃為達成前條目的之依放送法所設立之法人。因此，包括其法人登記、業務、經營委員會<sup>137</sup>、監察委員會、董事與職員、視聽費用，乃至財務會計等，放送法第七條至第五十條訂有詳細之規範。

而放送大學學園係依據放送大學學園法設立之特殊學校法人；放送大學學園法則具體規範了放送大學學園之設置與相關經營之內容。放送大學學園係由政府全額出資，並同時分別就其電波事務或教育事務受總務省以及文部科學省監

<sup>136</sup> 法文中所稱「委託國內廣電業務或委託協會進行國際廣電業務時之協會」之協會，亦即日本放送協會（即 NHK）。

<sup>137</sup> 根據放送法之規定，政黨之董事(幹事)(包含任命之日前一年，曾為政黨幹事者)不得擔任日本放送協會(NHK)之經營委員。

督。根據放送法第五十條之二以及第五十條之三之規定，放送大學學園關於編輯廣電節目、進行委託廣電業務或受託廣電業務基本上亦適用放送法之相關規範。此外，在未經總務大臣之許可前，不得擅自停止廣電台之業務，或停止其廣電播送超過十二小時以上。

因此，根據放送法之規範，日本就廣電事業區分為日本放送協會、放送大學學園以及一般廣電事業<sup>138</sup>。一般廣電事業取得執照並不以股份有限公司為限，財團法人如競馬・農林水產情報衛星通信機構亦以委託廣電事業利用 CS 數位播送提供 Green Chanel 之服務；而特定非營利活動法人（NPO）亦有取得社群播送（community boardcasting）之許可。

## （二）衛星廣電事業

日本放送法除了針對一般廣電事業訂有規範外，另專章針對衛星廣電事業更進一步區分受託廣電事業以及委託廣電事業分別加以規範。因此無線廣電事業乃適用放送法中第三章關於一般廣電事業之規定，而衛星廣電事業則根據受託廣電事業以及委託廣電事業之不同分別適用第三章之二以及第三章之三之規定。

日本傳播主管機關（即現行的總務省）於 2001 年放寬 CS 播送之限制時，同時針對衛星播送導入了「委託受託播送制度」，將廣電業務區分為「硬體（設備營運）」以及「軟體（節目編制）」的分工制度。目前除了 BS（Boardcasting Satellite，廣電衛星）類比播送之外，所有的衛星廣電事業均適用「委託受託播送制度」。相較於無線電視所需投入之資本及設備，委託廣電事業減輕了所需之設備投資，因此有不少事業進入此市場<sup>139</sup>。根據放送法第二條第三項之五的規定，「所謂『委託廣電事業』係指針對委託廣電業務（委託已依電波法之規定取得受託國內廣電或受託內外廣電之廣電台許可，使其提供廣電節目之播送業務。）取得第五十二條之十三第一項之許可者。」委託廣電事業自己並無播送設備，僅負責編制以及提供節目，其所製作之節目則透過專門營運播送設備（無線基地台）之受託廣電事業播送至收視・聽戶。

---

<sup>138</sup> 根據放送法之規範，除 NHK、放送大學學園外，第四章並針對所謂的廣電節目中心訂有規範。根據放送法第五十三條（指定）之規定，「總務大臣於以發展健全之廣電為目的之一般社團法人或一般財團法人提出申請時，得指定其認可合理且確實執行次條所規定之業務者，為全國唯一之指定廣電節目中心。」根據五十三條之二（業務）之規定，該廣電節目中心之業務為收集與保管廣電節目並使公眾得以收視・聽，收集、分類、整理與保管廣播電視節目相關資訊，定期或適時，或依請求提供廣播電視節目相關資訊以及附帶於前三項業務之業務進行。因此，設立於 1968 年之非營利團體廣電節目中心（Broadcast Programming Center of Japan = BPCJ）乃為以發展廣電業界之健全發展為目的之一般廣電事業。

<sup>139</sup> 根據總務省網站資料，目前一般廣電事業計有 496 家，其中衛星廣電事業計有 72 家。

另根據放送法第二條第三項之四的規定，「所謂『受託廣電事業』係指根據電波法之規定，就受託國內廣電、受託協會國際廣電或受託內外廣電（以下總稱『受託廣電』），取得廣電台之許可者」。受託廣電事業乃擁有廣電台許可，並且專門營運廣電專用無線設備之事業，負責接受委託廣電事業之節目播送委託，將節目播送至收視·聽戶。日本衛星受託廣電事業（除 BS 類比播送之事業外）分別有運用 CS 播送之 JSAT 以及太空通信（SCC），以及運用 BS 播送之廣電衛星系統（B-SAT）。受託廣電事業必須就其出租給委託廣電事業之中繼器向總務省報備該租金，並且原則上不可拒絕委託廣電事業之業務委託（放送法第五十二條之九）。

### （三）認定廣電控股公司

所謂純粹控股公司，係指以透過持有股權來經營支配公司為其主要事業內容之公司，日本於 1997 年修改獨占禁止法（相當我國公平交易法）後原則上予以解禁<sup>140</sup>；隨後則修改相關企業法令以導入相關股權交換、公司分割以及稅賦制度等，使各個領域可積極地運用控股公司這項機制。而在廣電領域中，目前雖沒有相關法令禁止成立所謂的純粹控股公司，但是在廣電領域中有所謂避免同一企業可支配複數廣電台之「媒體集中排除原則」，再加上對於廣電事業所課予的外資管制如果沒有同時給予廣電控股公司可拒絕外資登記為股東此項權利的話，有可能會造成外資實際上可支配廣電事業之經營。因此，純粹控股公司制度在 2007 年修改放送法之前，一直未被加以運用<sup>141</sup>。

但由於隨著廣電數位化等電信與廣電媒體整合的發展，為了架構無線數位電視播送之中繼局需要相當龐大之資金挹注，尤其是地方電台更是面臨資金調度不易的窘境；整體廣電與電信市場的競爭越趨於激烈，必須追求更有效率之經營；再加上廣電與電信服務整合趨勢銳不可擋，就廣電事業所出現之各種課題，有待善加運用控股公司制度來加以因應。因此，為強化經營上的基礎，緩和集中排除原則之規範，總務省於 2007 年修改了放送法，新增第三章之四「認定廣電控股公司」之規範，導入了具有高度資金調度能力之認定廣電控股公司制度。

所謂認定廣電控股公司，乃為控股公司的一種型態，將擁有廣電執照的廣電台納入其架構下的一種純粹控股公司；具體而言，根據放送法第五十二條之三十第一項，認定廣電控股公司之類型有兩種，其一為在純粹控股公司之下的廣電台為樹枝狀並列，主要電台以及同一集團電台均為其集團企業；另一為在純粹控股公司之下的廣電台以樹枝狀並列，而截至目前為止其每一電台之子公司

<sup>140</sup> 日本現行獨占禁止法將所謂控股公司定義為「取得子公司股權之合計取得總額占該公司總資產超過百分之五十者」，目前僅禁止「有導致事業支配力過度集中」之控股公司。

<sup>141</sup> 「數位化之發展以及放送政策相關調查研究會」2006 年 10 月 6 日最終報告書，P.18-19。請參 [http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2006/pdf/061006\\_6\\_bt2.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2006/pdf/061006_6_bt2.pdf)。

以及被當作相關企業與團體之公司等，與新設立的廣電事業專業子公司同時並列為集團企業。目前日本四家主要之無線電視台<sup>142</sup>中，富士電視台(Fuji Television Network)以及東京放送(Tokyo Broadcasting System Television)分別已成立了 Fuji Media Holding 以及 TBS Holding 兩家認定廣電控股公司。

不過由於廣電台乃是具有公共性影響力之媒體，因此為了盡可能可排除來自特定股東的影響，以及確保言論之多樣性，對於股東之持股比例仍設有限制；此外，為確保媒體之多樣性以及區域性，並就認定控股公司旗下的廣電台數量設有上限及相關限制。

綜上所述，由於 NHK 以及放送大學學園等所受規範、限制較為特殊並且有別於一般廣電事業等，因此本報告以下關於放送法相關法令之整理，茲不就 NHK 以及放送大學學園加以說明。

## 二、取得廣播電視執照之消極資格

### (一) 一般廣電事業

根據電波法第四條之規定，擬開設廣電用之無線基地台者<sup>143</sup>應備妥相關文件等向總務大臣申請許可，總務大臣於收到申請文件應就廣電用頻譜使用計畫以及「放送普及基本計畫」中所規定之廣電體系數量目標等審查是否與以許可。

電波法第五條乃關於不適格事由之規定，第一項為針對無線基地台申請人之外國性排除規定，第二項則是排除特定的無線基地台適用第一項規定，第三項為受電波法以及放送法規定遭處以罰金以上刑責而執行結束等未超過兩年以上者等亦不予給與無線基地台許可之規定，第四項為針對廣電無線台申請人之外國性排除規定。

根據電波法第五條（不適格事由）第一項之規定，「該當以下各款情事之一者，不發給無線基地台之執照。1.不具有日本國籍之人。2.外國政府或其代表人。3.外國法人或團體。4.由前三款所規定之主體擔任代表人之法人或團體，或前三款所規定之法人或團體占三分之一以上董事席次或持有三分之一以上表決權之法人或團體。」

同法第三項規定：「該當以下各款情事之一者，不給予無線基地台之許可。1.觸犯本法或放送法所規定之罪遭處以罰金以上之刑責，其執行結束或自不受執

<sup>142</sup> 即富士電視台、東京放送、朝日電視台以及日本電視台。

<sup>143</sup> 根據電波法第二條定義規定，所謂「無線基地台」，係指無線設備以及操作無線設備者，但單純僅以受信為目的者不在此限。

行之日起未經過兩年以上者。2·根據第七十五條第一項或第七十六條第三項(第四款規定除外。)或第四項(第五款規定除外。)之規定其無線基地台之許可遭取消,或自取消之日起未經過兩年以上者。3·根據第二十七條之十五第一項(第三款規定除外。)之規定其許可遭取消,自取消之日起未經過兩年以上者。4·根據第七十六條第五項(第三款規定除外。)之規定其第二十七條之十八第一項之登記遭取消,自取消之日起未經過兩年以上者。」

惟廣電無線台根據同法條第四項規定,適用比同法條第一項無線基地台更為嚴格之外國性排除規定,根據同法條第四項之規定:「以直接傳輸給公眾為目的之無線通信(以下稱「廣電」)之無線台(以進行電信業務為目的,提供收信障礙對策轉播以及人工衛星之無線台(以下稱「人工衛星台」),受他人之委託,單純僅播送傳播節目者除外。以下本項稱「特定廣電台」)不受第一項以及前項規定之限制,有該當以下各款情事之一者(開設人工衛星之特定廣電台,於第一款、第二款或第四款),不發給無線基地台之執照。1·該當第一項第一款至第三款或前項各款規定者。2·第一項第一款至第三款所規定之主體為執行業務之董事或持有五分之一以上表決權之法人或團體。」其中第一款為關於外國性排除之限制規定,以及違反電波法與放送法規定遭處以罰金以上刑責而執行結束等未超過兩年以上者等之限制規定;而第二款則限制了外國人擔任執行業務之董事,以及限制外國人不得直接持有超過百分之二十以上表決權之規定<sup>144</sup>。

根據電波法第七十五條(取消無線基地台許可)第一項之規定,如果取得無線基地台執照者其後有該當第五條第一項、第二項以及第四項規定時,總務大臣應取消其許可資格。

## (二) 衛星廣電事業中之委託廣電事業

根據放送法第五十二條之十三之規定,擬進行委託廣電事業應向總務大臣申請許可(而受託廣電事業係依電波法申請無線廣電基地台,故依相關電波法規定取得許可即可,無須依放送法向總務大臣申請許可);根據放送法第五十二條之十三之規定,總務大臣於委託廣電事業提出許可申請,於該當以下各款之情形時,應予以許可,一、可接受受託廣電業務之提供;二、有足以維持該業務之財政基礎;三、透過委託進行廣電業務所達成之表現自由為了盡可能讓多數人可享有,應符合總務省令所規定之基準,此即為集中排除原則之規定,詳細之內容規範在放送法施行細則第十七條之八;四、予以許可對於廣電服務之普及與健全發展係屬妥適;五、未有該當外國性以及違反放送法、電氣通信服務利用放送法等遭處以罰金以上刑責而執行結束等未超過兩年以上者等之限制規定等。

<sup>144</sup> 關於外資間接持有比例之限制詳參後述四、外國人投資之考量及限制。

根據同條第五項關於外國性排除之規定，擬進行委託廣電事業者應未有該當以下各款情形之一者：1.不具有日本國籍之人。2.外國政府或其代表人。3.外國法人或團體。4.前述一至三項之主體擔任業務執行之股東或持有五分之一以上表決權之法人或團體。

### （三）認定廣電控股公司

此外，根據放送法五十二條之二十九之規定，擬設立認定廣電控股公司者亦應向總務大臣申請許可；同法五十二條之三十第二項規定，總務大臣於認定廣電控股公司提出許可申請，於符合以下各款規定時，即應予以許可：一、提出申請之公司或獲得許可後所設立之公司必須為股份有限公司。二、申請公司必須非為一般廣電事業。三、申請公司取得子公司（包括即將成為子公司的公司，為一般廣電事業）之股權取得合計總額可隨時保持該子公司總資產百分之五十以上。四、申請公司以及對象公司的收支狀況良好。五、申請公司未有該當外國性以及違反電波法、放送法、電氣通信服務利用放送法等遭處以罰金以上刑責而執行結束等未超過兩年以上者等之限制規定等。

關於同法第二項第五款關於外國性排除之規定，申請認定廣電控股公司許可者應未有該當以下各款情形之一者：一、業務執行股東為 1.不具有日本國籍之人、2.外國政府或其代表人、3.外國法人或團體（以下併稱為「3種外國人」）之股份有限公司。二、上述3種外國人持有五分之一以上表決權之股份有限公司。三、上述3種外國人直接持有表決權以及透過上述3種外國人間接持有表決權（該間接持有比例之計算依總務省令規定）合計超過五分之一以上之股份有限公司。

綜上所述，電波法以及放送法除了上述就發給無線廣電台執照、許可委託廣電事業以及認定廣電控股公司訂定有外國性排除以及違反電波法與放送法等相關規定遭處以罰金以上刑責而執行結束等未超過兩年以上者之限制規定等外，在資格上並無其他取得廣電執照之限制。

惟有鑒於廣電事業具有公共性質，而目前日本現行法令對於廣電事業之股東不論其持有股權之多寡，在制度上並未設計適格性之相關規範<sup>145</sup>，因此「數位化之發展以及放送政策相關調查研究會」之最終報告<sup>146</sup>中提出建言，認有必要就實質支配媒體事業之所謂大股東檢討是否有必要確保一定之適格性的問題。特別是認定廣電控股公司，由於其將數個廣電事業作為子公司另成立廣電控股公司，因此更具有社會影響力，更有必要確保其實質上負責執行業務者之適格

<sup>145</sup> 在英國針對實質支配（取得超過半數以上股權等）廣電事業之股東，在制度上有要求一定之適格性要件，例如節目準則之遵守可能性等。

<sup>146</sup> 「數位化之發展以及放送政策相關調查研究會」2006年10月6日最終報告書，P15，P.22-23。

性；具體而言，所謂「適格性」之內容應包括是否符合媒體集中排除原則、具有一定之財政基礎外，還包括應確保合理之管理經營、具有經營管理廣電事業之知識與經驗以及具有社會信用等<sup>147</sup>。

此外，放送法第一條揭示了廣播電視所扮演之三大目的外，復根據「放送局開設根本基準」第三條之規定，提供國內播送之廣電台於製作以及播送節目時，必須符合下開原則：一、未危害公共安全以及善良風俗；二、於政治上立於公平之原則；三、報導時不扭曲事實；四、針對意見出現對立之問題，應儘可能從各種角度闡明論點...等。因此，廣播電視之播送如有違反上開規定時，總務省得以行政指導加以監督<sup>148</sup>，或根據電波法第七十六條之規定<sup>149</sup>，總務大臣得定三個月以內之期間命其停止使用該無線基地台等行政處分。

### 三、防止媒體集中化之規範

基於媒體應排除集中於少數經營者手中，以確保傳播媒體之多元性・多樣性・區域性，並形成自由言論之風氣，日本於放送法第二條之二明文規定：「...確保廣播電視之機會應盡可能開放給多數人，儘可能使多數人可享有透過廣播電視之表現自由...」，此即日本所謂的「大眾媒體集中排除原則」。「大眾媒體集中排除原則」限制了由一人或單一公司擁有或可支配廣播電視台之數量。相關具體規範依事業之不同規定在不同法規中；針對一般廣電事業則適用電波法第七條第二項第四款（開設廣播電視台之根本基準第九條）規定，衛星事業中之受託廣電事業則適用放送法第五十二條之十三第一項第三款（同法施行規則第十七條之八等）規定，利用電信服務提供廣電服務事業則適用電氣通信服務利用放送法第五條第一項第六款（同法施行規則第七條）規定。

電波法第七條第二項規定：「總務大臣於受理前條第二項申請書後，應立即審查是否符合以下各款之規定：...4. 應符合總務省令所規定之透過傳播之表現自由享有基準（藉由確保盡可能使多數人可獲得傳播之機會，使多數人可享受透過傳播之表現自由而規定申請人之相關必要事項之基準）。...」

---

<sup>147</sup> 例如銀行法中針對銀行控股公司的大股東即規定有「收支狀況良好」、「從人的構成等來看...具有可確實且公正經營管理銀行之知識與經驗，並且具有充分的社會信用」等。

<sup>148</sup> 惟自二次大戰後，由主管機關介入行政指導之案例僅有 34 件，有國會議員表示行政指導遭到相當程度的抑制。[http://blogs.yahoo.co.jp/masaaki\\_akaike/58991079.html](http://blogs.yahoo.co.jp/masaaki_akaike/58991079.html)。

<sup>149</sup> 電波法第七十六條規定：「總務大臣於許可人等有違反本法、放送法以及其相關法令規定或根據上開法令之處分時，得限定三個月以內的期間，命其**停止運用**整運用該無線基地台，或停止第二十七條之十八第一項之登錄之全部或部分效力，或限定期限限制其運用許可時間、頻譜數或空中線電力。」

另根據開設廣播電視台之根本基準第九條（普及放送）之規定，「擬開設之廣播電視台除應符合第三條以及第六條至前條所規定之條件外，開廣播電視台之開設並應對傳播之公正且有效率之普及有所助益。」

總務省為明確電波法第七條第二項中所稱之「表現自由享有基準」的根據，特制定了「廣電局相關之表現自由享有基準」<sup>150</sup>，並將開設廣播電視台之根本基準第九條所規定之媒體集中排除原則事項規定在「廣電局相關之表現自由享有基準」之中。

除上述有關一般廣電事業之媒體集中排除原則規範外，衛星事業中之受託廣電事業依據放送法第五十二條之十三第一項第三款規定：「應盡可能使多數人可享有透過委託他人使其播送所達成之表現自由，並符合總務省令規定之基準。」此外利用電信服務提供廣電服務事業依據電氣通信服務利用放送法第五條第一項第六款規定：「應盡可能使多數人可享有利用電氣通信服務之播送，並符合總務省令規定基準者。」

總務大臣於事業提出開設廣播無線基地台或申請廣電執照之際，須就該事業有否該當「大眾媒體集中」進行審查；「大眾媒體集中排除原則」之具體規範手法，包括有禁止傳播媒體兼營、禁止董監事之兼任以及相互持股比例之限制等。

### （一）原則禁止傳播媒體之兼營

日本於2008年前針對於同一區域兼營無線電視播送以及AM(中波)播送視為媒體集中排除原則之例外而予以認可，這主要乃源自於當初無線電視播送開始之初，希望能透過已經提供播送服務之AM電台事業能進入無線電視市場並且提供相關支援協助，進而使電視產業能夠達成普及發展這樣的歷史背景。

其後1969年開始出現FM（超短波）播送，此時已無上述促進無線電視播送產業發達之需要，因此依照原有之媒體集中排除原則，禁止同一區域內由一企業支配（兼營）數個電台之電視播送以及FM播送。因此當2004年日本陸續出現許多違反媒體集中原則之個案時，總務省開始檢討是否有必要就無線電視以及FM播送之兼營限制規定，比照AM播送予以例外之許可兼營。

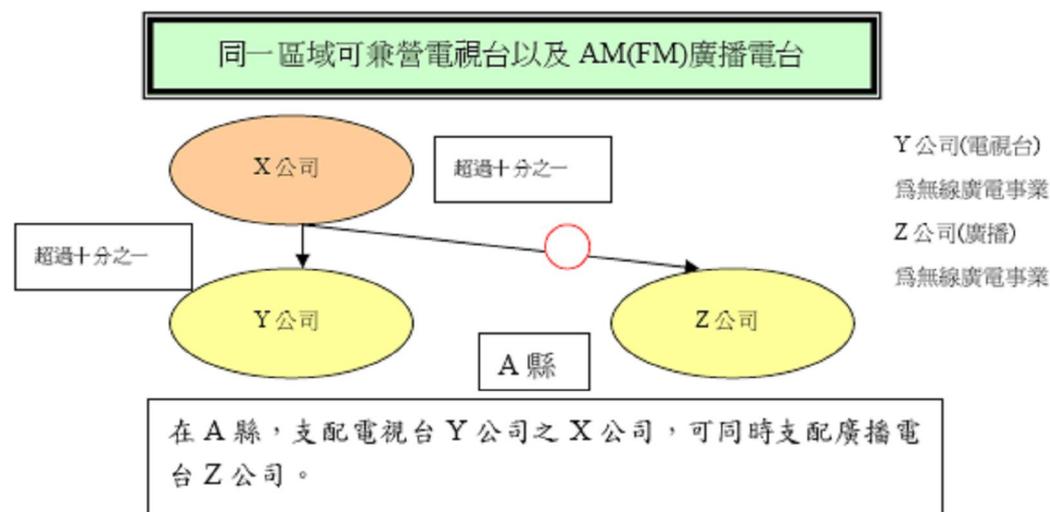
「數位化之發展以及放送政策相關調查研究會」在其報告書中提出，有鑒於多年來允許於同一區域兼營無線電視播送以及AM播送，就媒體之多元性以及多樣性等而言，並未產生特別的問題；且從收視・聽者的角度來看，無線電視與廣播雖然在媒體特性有很大的差異存在，但就AM與FM播送而言，除了在音質以及收聽範圍上有若干差異外，並無其它足以使其在制度上有差別處理之差異。

---

<sup>150</sup> 總務省於2008年3月16日頒布了「廣電局相關之表現自由享有基準」。法文參 <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H20/H20F11001000029.html>。

因此，總務省在制定「廣電局相關之表現自由享有基準」之同時，於該規定第三條與第四條中，同時亦將同一區域兼營無線電視播送與 FM 播送列為媒體集中排除原則之例外。

#### ※AM 廣播電台與電視台兼營之案例



同一區域兼營電視台以及廣播電台之情形

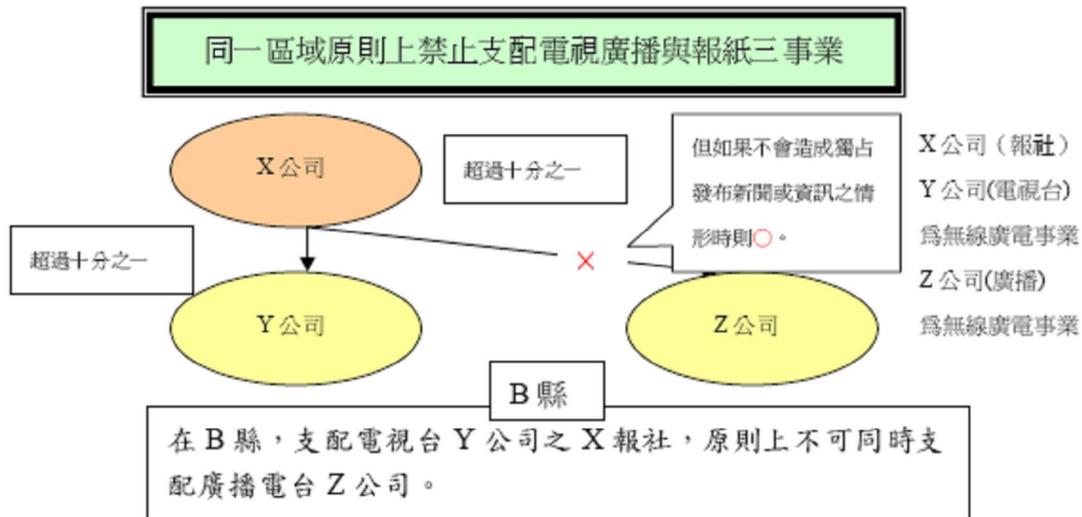
是故，依現行法令之規範，允許事業於同一地區同時兼營無線電視以及廣播(包括 FM 與 AM 播送，以下亦同)，但對於事業於同一地區兼營無線電視、廣播以及報紙<sup>151</sup>，仍採原則禁止，例外許可之規範模式。例如於該廣電對象地區，有其他一般廣電事業、報社、通訊社以及其他以新聞或資訊發布為業之事業存在，且不因該事業(包括支配該事業之人)開設電台而有造成獨占發布新聞或資訊之虞時，即可例外地予以許可。但業界認為此一例外許可之判斷基準過於曖昧，希望總務省能就「有造成獨占發布新聞或資訊之虞」制定更為明確之基準<sup>152</sup>。

<sup>151</sup> 而關於報業之規範，日本曾於戰前 1909 年，為規範報業以及定期出刊的雜誌，制定「報紙法(原文為「新聞紙法」)」，惟該法已於 1949 年廢止，因此日本目前已無所謂「報紙法」之法令。日本目前針對報業僅有「以發行日報為目的之股份有限公司之股份轉讓限制法(原文為「日刊新聞紙の發行を目的とする株式会社の株式の譲渡の制限等に関する法律」)」，一般通稱為「日報法」(原文為「日刊新聞法」)。法條文內容請參

<http://www.houko.com/00/01/S26/212.HTM>。該法條僅有四條條文之規定，旨在規範發行日刊報紙之股份有限公司得以公司章程之方式限定股份受讓人資格等內容。

<sup>152</sup> 「數位化之發展以及放送政策相關調查研究會」2006 年 10 月 6 日最終報告書，P.11-17。

## ※電視廣播報紙三業兼營之案例



同一區域禁止兼營電視台、廣播電台以及報紙之情形

## (二) 無線廣電事業與衛星廣電事業

以下首先就放送法針對無線廣電事業以及衛星廣電事業之相互持股比例限制以及禁止董監事兼任之規範分述如下。

### 1. 相互持股比例限制

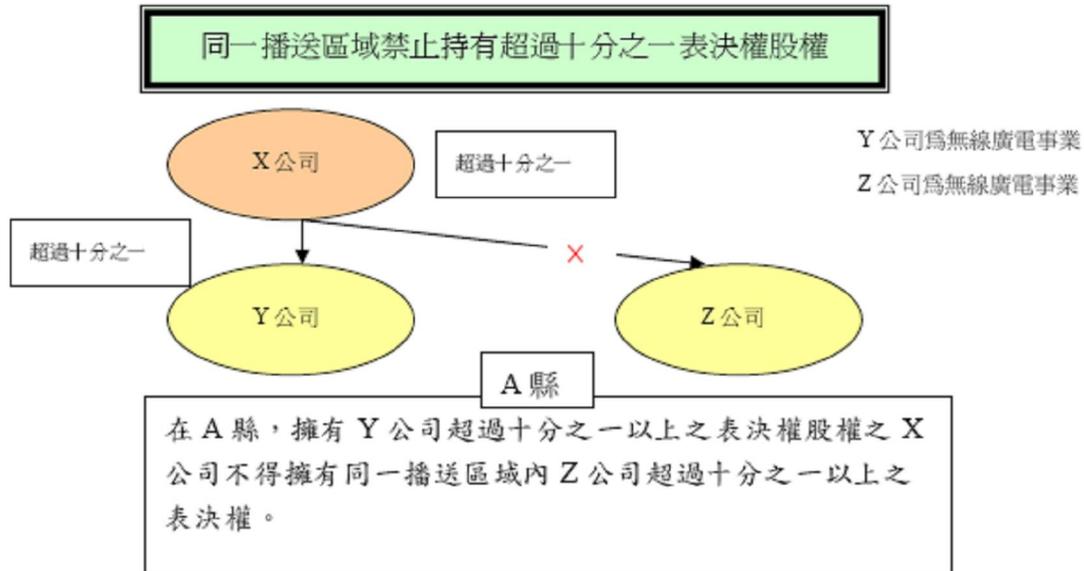
爲了限制一主體所擁有或可支配廣電體系之數量，以實現多元性、多樣性以及區域性等三項原則，根據電波法第七條第二項第四款以及放送法第五十二條之十三第一項第三款規定，分別制定有廣電執照之審查基準以及委託廣電業務認定之審查基準<sup>153</sup>。

依據無線電台事業種類之不同，關於相互持股比例限制之規範如下：

<sup>153</sup> 詳細審查基準規定詳見「開設放送局之根本基準」第九條等以及放送法施行細則第十七條之八等。

(1) 一般無線廣電事業（委託廣電事業除外）

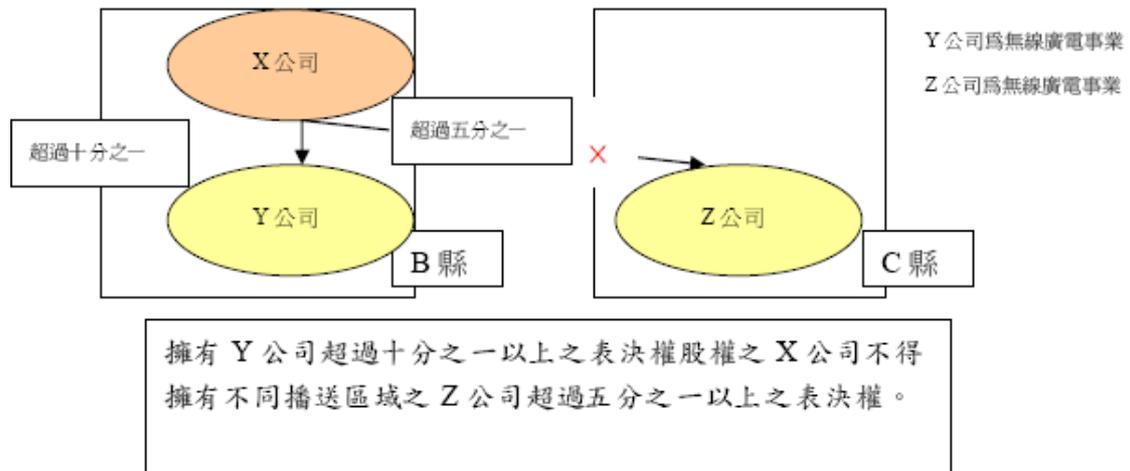
- 播送區域<sup>154</sup>有重複之情形，禁止持有超過十分之一以上的表決權。
- 播送區域無重複之情形，禁止持有超過五分之一以上的表決權。



同一播送區域禁止持有超過十分之一表決權

<sup>154</sup> 根據放送法第二條之二「放送法普及基本計劃」(主要訂定關於廣電台設置等之基本事項)之規定，日本針對廣電播送區域係依照無線數位、無線非數位、衛星播送，以及功率大小區分播送區域。以無線非數位之播送為例，一般廣電事業(不包括 NHK)以中功率進行播送之播送區域包括有廣域播送以及縣域播送。前者包括大關東區域(包括茨城縣、栃木縣、群馬縣、埼玉縣、千葉縣、東京都以及神奈川縣之區域)與大近畿區域(包括滋賀縣、京都府、大阪府、兵庫縣、奈良縣以及和歌山縣之區域)，此播送區域目標為各三個廣電體系，以及大中京區域(包括岐阜縣、愛知縣以及三重縣之區域)，於此播送區域目標為各二個廣電體系；後者則包括北海道、福岡縣、沖繩縣各區域，此播送區域目標為各二個廣電體系，以及除群馬縣、埼玉縣、千葉縣、愛知縣、三重縣、大阪府、奈良縣、福岡縣以及沖繩縣以外之各府縣，於此播送區域目標為各一個廣電體系。亦即，日本針對播送區域之劃分，主要乃依訊號接送模式以及功率大小等進行區分；其它關於衛星播送以及小功率播送等之播送區域區分詳請參 [http://www2.arib.or.jp/johomem/pdf/1988/1988\\_0660.pdf](http://www2.arib.or.jp/johomem/pdf/1988/1988_0660.pdf)。

播送區域未出現重複時，禁止持有超過五分之一表決權股權



不同播送區域禁止持有超過五分之一表決權

(2) 一般無線廣播事業（限於委託廣播事業）

(i) BS 數位播送事業

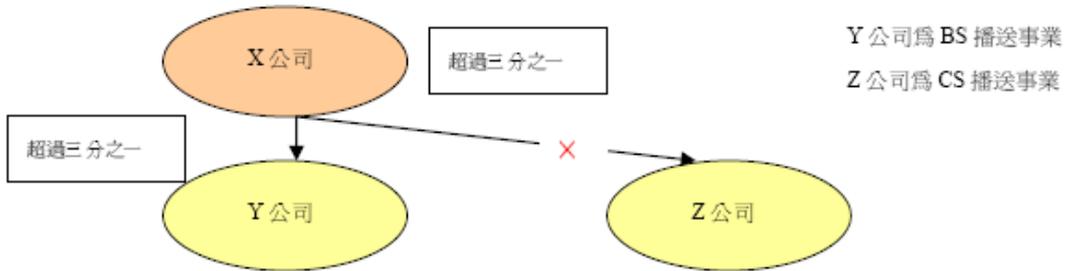
○禁止持有超過三分之一以上的表決權。

○持有一般無線廣播事業超過十分之一表決權時，禁止持有 BS 數位播送事業超過二分之一以上的表決權。

(ii) CS 數位播送事業

○禁止持有超過三分之一以上的表決權。

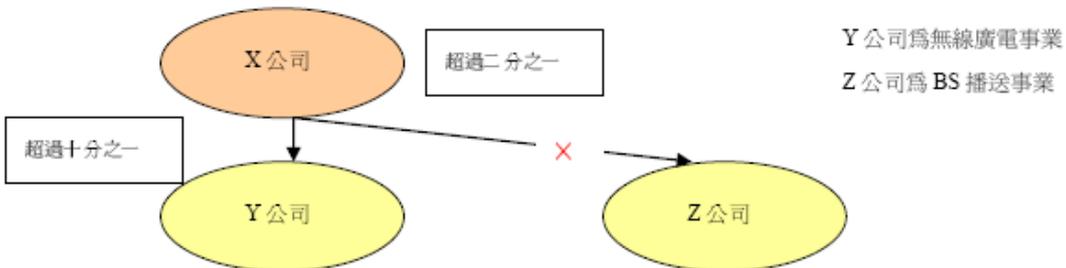
持有三分之一以上表決權股權即該當「支配」



擁有 BS 數位播送事業 Y 公司超過三分之一以上之表決權之 X 公司，原則上不得擁有 CS 數位播送事業 Z 公司超過三分之一以上之表決權。Y 與 Z 反之，Y 為 CS 播送事業，Z 為 BS 播送事業，亦同。

支配 BS 與 CS 數位播送事業之情形

持有二分之一以上表決權股權即該當「支配」



擁有無線廣電事業 Y 公司超過十分之一以上之表決權之 X 公司，不得擁有 BS 數位播送事業 Z 公司超過二分之一以上之表決權。

支配無線廣電事業以及 BS 數位播送事業之情形

## 2. 董監事兼任之禁止規範

根據放送法施行規則第十七條之八關於董監事兼任之禁止規範，針對無線電台以及衛星電台訂定有包括禁止五分之一以上的董監事兼任，以及禁止具有代表權之董事以及常任董事兼任之規定。

### (三)有線電視事業以及利用有線電信服務提供廣電播送事業之相關規範

有線電視法上並未針對股權所有等媒體集中排除原則設有規範，但有鑑於鋪設有線電視播送之傳輸線路，將會受限於所需之電柱共架、道路佔用等物理性限制，並且鋪設此等設備需要龐大的設備投資等，具有所謂自然獨占的傾向，而為了確保盡可能給予更多人提供媒體服務的機會；此外，有線電視播送事業可透過播送與地域之間具有密切關聯之自主製作節目，因而可期待透過有線電視之播送，可以提供與地方行政相關之新聞等與收視·聽者之意識或生活具有關係之新聞以及資訊等，因此有必要確保該言論報導機關之自主性以及中立性。根據有線電視法相關審查基準第八條第二項之規定，一般廣電事業（包括無線廣電事業、BS 受託播送事業以及 CS 受託播送事業）與被一般廣電事業其所支配<sup>155</sup>之關係者，以及地方公共團體與被地方公共團體所支配之關係者申請設置有線廣電設施時，僅限於其他並無擬設置設施之人或團體，以及該區域之住民有強烈之要求，始可設置有線廣電設施。

此外，根據電氣通信服務利用放送法施行規則第七條第二項之規定，禁止播送對象區域重複之無線電視台事業經營利用有線電信服務提供廣電播送之業務。根據該規定：「關於利用有線服務提供廣電業務，法文第五條第一項第六款所稱之總務省令所規定之基準係指申請者應為以下各款所規定以外者。一、無線廣電台中提供電視播送業務之一般廣電事業（係指放送法第二條第三款之三所規定之一般廣電事業。以下相同。），且其播送對象區域與該登記之業務區域出現重複者。二、支配前款所規定者。三、被前二款所規定之主體所支配者。」

而前開規定所稱「支配」，按同法條第三項規定：「係指該當以下各款行為之一者。一、一人持有法人或團體超過十分之一以上表決權者。惟該法人或團體為利用電信服務提供廣電事業時，則為持有超過三分之一以上表決權者。二、一法人或團體之董事兼任其他法人或團體之董事（監事、監察人或準於此類身分者除外。以下本款相同。）之總數超過該其他法人或團體之董事之五分之一者。三、持有一法人或團體代表權之董事或常任董事，兼任其他法人或團體之具有代表權之董事常任董事者（監事、監察人或準於此類身分者除外。）」本項所有規範之限制，主要目的乃希望能在制度上確保由多數的廣電事業可以形成自由言論報導市場。因此根據上開規定，在同一播送區域內，無線廣電事業以及與其具有支配關係者<sup>156</sup>不得提供利用有線電信服務提供廣電播送業務，包括

<sup>155</sup> 此處所謂「支配」，係指擁有超過十分之一以上表決權，或有超過五分之一以上之董事兼任，或具有代表權之董事、常任董事兼任之情形。

<sup>156</sup> 擁有無線電台事業超過十分之一以上之表決權者，倘係支配委託廣電事業或利用電信服務提供廣電服務事業之情形時，則擁有該事業等超過三分之一以上之表決權者，或有超過五分之

無線廣電事業、支配無線廣電事業之事業，以及被無線廣電事業或支配無線廣電事業所支配之事業，不得利用有線電信服務提供廣電之播送。

#### (四) 衛星廣電事業-中繼器保有限制

關於媒體集中排除原則之構造規範，除上述有關相互持股比例以及董監事兼任之限制規定外，放送法施行規則第十七條之八並進一步針對委託廣電事業以及利用衛星服務提供廣電播送事業，另訂有中繼器保有之限制規範。

##### 1. BS 數位播送

- 包括各種電視播送（僅限於不會同時委託他人進行高精細度電視播放以及標準電視播放之情形。）合計不得超過二分之一個中繼器。
- 委託他人進行高精細度電視播放時，不得超過二分之一個中繼器。
- 委託他人進行標準電視播放時，不得超過二分之一個中繼器。
- 超短波(即 FM 廣播)電台之情形，不得超過二十四分之一個中繼器。
- 數位播送時，不得超過十六分之一個中繼器。

##### 2. CS 數位播送

(1) 由無線廣電事業以外之事業進行時，所有電台合計未超過四個中繼器。

- 委託他人進行電視播送時，不得超過四個中繼器。
- 委託他人進行超短波送時，不得超過兩個中繼器。
- 委託他人進行數位播送時，不得超過一個中繼器。

(2) 容許無線廣電事業以及 CS 數位播送事業於二個中繼器的範圍內進行兼業

- 委託他人進行電視播送時，不得超過兩個中繼器。
- 委託他人進行超短波送時，不得超過兩個中繼器。
- 委託他人進行數位播送時，不得超過一個中繼器。

##### 3. CS 播送（除前項外之情形）

(1) 無線廣電事業進行播送

- 利用衛星服務提供廣電播送以及 CS 委託廣電播送合計不得超過四個中繼器，且與集團關係者合計不得超過六個中繼器。

(2) 由 BS 播送事業進行播送

---

一以上之董事監任、具有代表權之董事、常務董事兼任之情形時，不得經營利用有線電信服務提供廣電播送之業務。

- 利用衛星服務提供廣電播送以及 CS 委託廣電播送合計不得超過六個中繼器，且與集團關係者合計不得超過九個中繼器。

(3) 由無線廣電事業以及 BS 播送事業以外之事業進行播送

- 上述以外之事業合計不得超過八個中繼器，且其集團關係者合計不得超過十二個中繼器。

## (五) 小結

關於媒體集中排除原則之相關具體施行措施，根據電波法第六條第二項、第十四條第三項、第十七條關於變更許可證（包括廣電事項等事業計畫書）等之規定，倘許可證內容如有變更，應經總務大臣之許可。參酌無線局免許規則所附別表第二號第一之無線局事項書內容，其中包括了主要出資者及表決權之數量、持有超過十分之一以上表決權者之相關事項以及持有超過十分之一以上表決權之一般廣電事業或持有超過三分之一以上表決權之利用電信服務提供廣電事業之相關事項。

至於衛星廣電事業中的委託廣電事業，根據放送法第五十二條之十七第一項之規定，如事業計畫書等有變更時，應經總務大臣之許可。而事業計畫書之內容，根據施行細則第十七條之十所規定之附件十三，其中包括了主要出資者及表決權之數量、持有超過三分之一以上表決權者之相關事項以及持有超過十分之一以上表決權之一般廣電事業或持有超過三分之一以上表決權之利用衛星服務提供廣電事業之相關事項。

因此，無論是無線廣電事業或衛星廣電領域的委託廣電事業，股權變動倘涉及事業計畫書內容之變更，則事業必須事前向總務大臣申請許可；亦即參酌目前電波法以及放送法之現行規範，如股權變動並未涉及媒體集中排除原則的限制時，並無向總務大臣申請許可或報備等之義務。另，誠如前述，有線電視法並未有媒體集中排除原則之相關規範，因此有線電視事業如涉及股權之變動等，並無類似我國現行有線及衛星廣播電視法，要求事業如有股權變動涉及申請書或營運計畫內容之變更，須向 NCC 提出變更申請等類此之規範。

另根據電波法施行規則第六條之三之四第二項<sup>157</sup>、放送法施行規則第十七條之十五之二第二項以及電氣通信服務利用放送法施行規則第五條之二之規定，總務省於網站上會公開持有一般廣電事業（委託廣電事業除外）超過十分之一以上之表決權者、持有委託廣電事業與利用電信服務提供播送事業超過三分之

<sup>157</sup> 第六條之三之四第一項規定：「總務大臣就電波法第六條第二項申請書以及同項第三款事業計畫所記載之事項中，公布宜於公布之內容。」第二項規定：「總務大臣以網路或其他方法公布依前項規定公布之內容。」

一以上之表決權者之相關資訊<sup>158</sup>。

其公開之格式，以日本大關東區域之無線廣電事業為例，表列如下：

**表五：日本大關東區域之無線廣電事業表**

播送對象 地區	廣電事業名稱	持有超過 1/10 表決權之姓名 或名稱	相對於表決 權總數之比 例（%）
大關東 區域	日本 Television 放送網(株)	(股)讀賣新聞集團母公司	22.94
	(股)東京放送	樂天(股)	19.85
	(股)富士 Television	(股) Fuji Media Holdings	100
	(股)朝日 Television	(股)朝日新聞社	35.9
		東映(股)	16.4
	(股)東京 Television	(股)日本經濟新聞社	33.3
		糸山英太郎	14.4
	(股)文化放送	(宗)基督教聖保羅修道會	29.7
		(股)小学館	17
(股)NIPPON 放送	(股)Fuji Media Holdings	100	
(股)T B S Radio & Communications	(股)東京放送	100	

資料來源：總務省網頁資料 2008 年 11 月 1 日版

#### 四、外國人投資之考量及限制

此外，有鑒於頻譜具有公共性以及稀少資源性，再加上廣播電視乃對於政治、文化以及社會等具有非常大影響力之言論報導機關，因此日本電波法對於無線基地台之申請，設有排除外國性之限制規定<sup>159</sup>。而除了上述排除外國性之限制規定外，電波法於 2005 年修正後，也特別針對無線廣電事業之外資直接與間接持股比例設有限制，並另於放送法對於外資取得股權之處理亦設有相關規範。惟針對衛星電台之規範，除電波法第五條第四項就外國人投資衛星電台設有外國性排除以及直接持股比例(百分之二十)之限制外，並未規範外資間接持股之比例。

<sup>158</sup> <http://www.info.tele.soumu.go.jp/j/sys/media/index/index.htm>。

<sup>159</sup> 參前述「二、取得廣電執照之消極資格」。

## (一) 無線廣電事業

日本總務省於 2005 年修改電波法等相關法規之前，日本就廣電事業之外資管制僅限於「直接持有」。而後來因活力門（Livedoor）股份有限公司於 2005 年初透過發行可轉換公司債的方式自國際投資銀行雷曼兄弟取得資金後，開始大量購買日本放送股份有限公司的股權，因而引發外資透過間接取得的方式將間接控制日本電視媒體之疑慮。是故，總務省於 2005 年修改相關電波法以及放送法等相關法令強化外資持股限制-外資間接持有無線電視台之股份亦算入外資持股比例，規範可謂趨於嚴格。

根據電波法第五條第四項之規定，「以直接傳輸給公眾為目的之無線通信（以下稱「廣電」）之無線台（以進行電信業務為目的，提供收信障礙對策轉播以及人工衛星之無線台（以下稱「人工衛星台」），受他人之委託，單純僅播送傳播節目者除外。以下本項稱「特定廣電台」）不受第一項以及前項規定之限制<sup>160</sup>，有該當以下各款情事之一者（開設人工衛星之特定廣電台，於第一款、第二款或第四款），不給予無線基地台之許可。1. 該當第一項第一款至第三款或前項各款規定者。2. 第一項第一款至第三款所規定之主體為執行業務之董事或持有五分之一以上表決權之法人或團體。」其中第一款為關於外國性排除之限制規定，第二款則限制了外國人擔任執行業務之董事，以及限制外國人不得直接持有超過百分之二十以上行使表決權之股權。而第四款規定為：「法人或團體其董事有該當前項各款之一者。<sup>161</sup>」

第三款則是特別針對無線廣電事業之外資間接持股限制規定，「3. A 所規定者直接持有表決權之比例，以及其透過 B 所規定者之間接持有表決權之依總務省令規定比例<sup>162</sup>之合計超過五分之一以上表決權之法人或主體（該當前款規定者不在此限）。A. 該當第一項第一款至第三款規定者。B. 透過 A 所規定者直接持

<sup>160</sup> 電波法第五條（不適格事由）第一項之規定，「該當以下各款情事之一者，不發給無線基地台之執照。1. 不具有日本國籍者。2. 外國政府或其代表人。3. 外國法人或團體。4. 由前三款所規定之法人或團體擔任代表人之法人或團體，或前三款所規定之法人或團體占三分之一以上董事（席次）或持有三分之一以上表決權之法人或團體。」

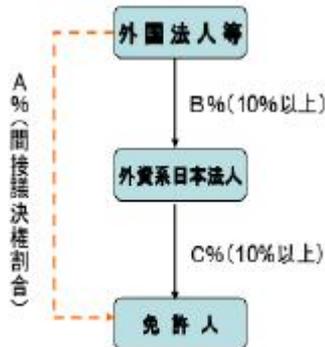
第三項規定：「該當以下各款情事之一者，不給予無線基地台之許可。1. 觸犯本法或放送法所規定之罪遭處以罰金以上之刑責，其執行結束或自不受執行之日起未經過兩年以上者。2. 根據第 75 條第一項或第 76 條第三項（第四款規定除外。）或第四項（第五款規定除外。）之規定其無線基地台之許可遭取消，或自取消之日起未經過兩年以上者。3. 根據第 27 條之 15 第一項（第三款規定除外。）之規定其許可遭取消，自取消之日起未經過兩年以上者。4. 根據第 76 條第五項（第三款規定除外。）之規定其第 27 條之 18 第一項之登記遭取消，自取消之日起未經過兩年以上者。」

<sup>161</sup> 參前註電波法第五條第三項之規定。

<sup>162</sup> 根據電波法施行規則第六條之三之二第一項規定，總務省令所規定之比例為百分之十。

有表決權之比例超過總務省令所規定比例以上之法人或團體。」<sup>163</sup>

關於外資間接持有行使表決權股權之計算比例方法規定在電波法施行細則第六條之三之二；謹以圖表說明如下。

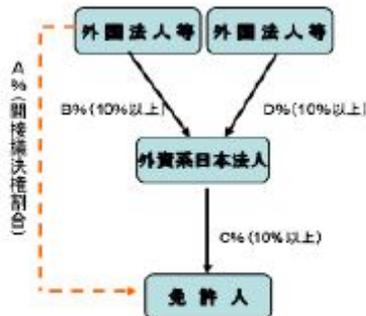


間接表決權比例 (A%) 之計算方法如左圖中持有 B 以及 C 之表決權超過十分之一以上之情形，算式如下：

$$A = \frac{B \times C}{100} (\%)$$

但如果 B > 50% 時，則 A = C (%)。

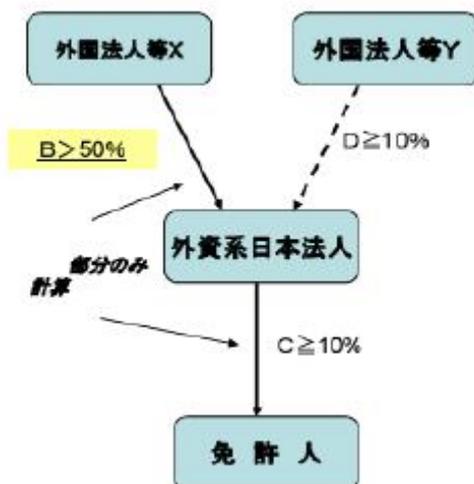
電波法施行規則第六條之三之二第一項



如為左圖之情形時，擁有該外資色彩日本法人十分之一以上表決權之外國法人有數人存在時，算式如下：

$$A = \frac{(B + D) \times C}{100} (\%)$$

電波法施行規則第六條之三之二第一項

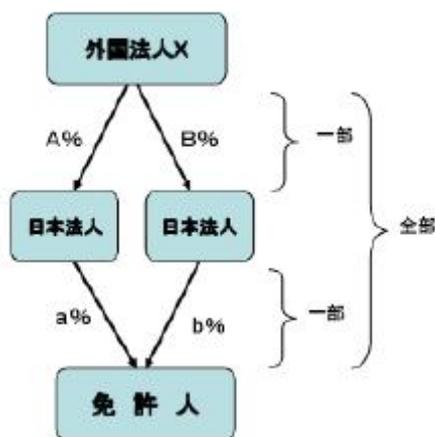


如外資色彩日本法人有兩名以上持有超過百分之十的表決權之外國法人等時，如其中有持有超過百分之五十表決權之外國法人等時，則無須計算持有超過百分之十表決權之外國法人等（亦即左圖中之 Y）之間接持股。

該外資色彩日本法人持有許可人（亦即，取得無線廣電台執照者）之表決權比例直接即為間接表決權之比例。

電波法施行規則第六條之三之二第二項

<sup>163</sup> 同條項第四款乃排除董監事有該當第三項觸犯刑罰等之規定。

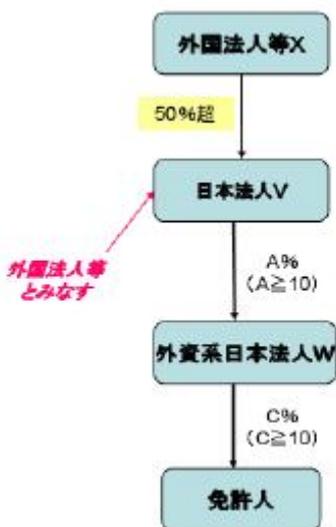


A、a、B、b 如均未超過十以上的數值時，原則上均不為間接表決權比例之計算對象，但是如果這四個數值全部或部分就算未超過十，但在左圖的情形下，

$$\frac{A \times a + B \times b}{100} \geq 10 (\%)$$

則計算而得之結果將算入間接表決權之比例。

電波法施行規則第六條之三之二第三項



持有外資色彩日本法人W表決權比例超過百分之十以上之日本法人V，如果外國法人等持有其超過百分之五十之表決權時（實質受到支配），該日本法人V則被視為外國法人等計算其間接持股（如此種關係有複數連鎖情形發生時，亦同）。左圖計算外國法人等間接持股如下：

$A \leq 50\%$ 時，則為  $\frac{A \times C}{100} (\%)$

$A > 50\%$ 時，則為  $C (\%)$

電波法施行規則第六條之三之二第四項

另，日本為強化外資管制，除了設有持股比例之上限外，並於放送法第五十二條之八（外資取得股權之處理方式）規定，於證券交易市場上市的一般廣播電視事業，在該當一定之條件下，有拒絕直接出資的外國法人要求記載於股東名簿上請求之權利，以及間接出資的外國法人所持有之股權不具表決權。

根據該規定：於金融商品交易所（指金融商品交易法（1948年法律第25號）第二條第十六項所規定之金融商品交易所。第五十二條之三十二第一項亦同。）上市之股權或發行總務省令規定準於前開股權之一般廣電事業，於取得該股權之

電波法第五條第一項第一款至第三款所規定者或同條第四項第三款 B 所規定之人（以下本條稱「外國人等」。）請求將其姓名以及地址記載或紀錄於股東名簿上時，根據其請求應區分以下各款所規定之情形，如有該當各款所規定之事由（於次項稱為「不適格事由」）時，得拒絕於股東名簿上記載或記錄其姓名以及地址：「(1)透過人工衛星無線基地台提供播送時（次款規定情形除外。），有該當電波法第五條第四項第二款規定事由；(2)為受託廣電事業時，有該當電波法第五條第一項第四款規定事由；(3)前兩款以外之情形時，有該當電波法第五條第四項第二款或第三款規定事由。」

前項一般廣電事業，依公司債等轉換法第 151 條第一項或第八項規定進行通知時，就股東中之外國人等持有之所有股權，如有根據公司債等轉換法第 152 條第一項規定記載或紀錄於股東名簿上之情形，於有該當不適格事由發生時，不受前項規定之限制，就特定外國股權（係指為避免該當不適格事由，根據總務省令所規定之以僅記載或記錄該股權之部分於股東名簿上之方法而得記載或紀錄之股權以外之股權。）得根據同項之規定，拒絕記載或紀錄於股東名簿上。<sup>164</sup>

第一項中所列三款該當不適格事由，對照電波法第五條第一項以及第四項之規定，乃係分別就衛星廣電事業或無線電事業，針對該當外國人擔任代表人或業務執行董事，或持有具表決權之股份超過一定比例以上限制之情形。

此外，除根據上述規定可拒絕外國法人等請求記載於股東名簿之外，根據同條第三項之規定，「...電波法第五條第四項第三款 A 所規定之人透過同款 B 所規定之人以增加其所間接持有具表決權股權之比例，而被記載或紀錄於股東名簿之同款 B 所規定之人其所擁有之所有股權倘具有表決權時，則該股份有限公司之一般廣電事業（透過人工衛星之無線基地台提供播送服務之一般廣電事業除外。）即該當同款所規定之事由時，特定外國股東（係指被記載或紀錄於股東名簿上之同款 A 與 B 所規定之人其所持有股權中，為避免該當同款所規定事由，而依總務省令之規定，持有表決權以外股權之股東。）就該股權不具有表決權。」亦即，如果合併計算該外資透過間接持有該公司具有表決權的股權時，根據直接、間接出資之計算原則等會導致抵觸外資持股比例上限之限制，則該特定外國股東所持有的股權則不具表決權<sup>165</sup>。

---

<sup>164</sup> 關於認定廣電控股公司之外資取得股權之處理方式另規定在放送法第五十二條之三十二規定中。

<sup>165</sup> 詳細關於外國人等之記載於實質股東名簿上的方法、限制表決權之股權、解除表決權限制之股權以及限制或解除表決權時的通知義務等，規定於放送法施行細則第十七條之三之二、第十七條之三之三以及第十七條之三之四。例如，根據放送法施行細則第十七條之三之四之規定，如拒絕外資登錄於股東名冊或認定其所持有之股權不具表決權時，應立即通知該外資股東。

因此，根據放送法第五十二條之八第一項之規定，於證券交易市場上市的一般廣播電視事業，為避免直接出資的外國法人一旦登載於股東名簿上即構成電波法第五條關於不適格之規定，可拒絕該外國法人要求記載於股東名簿上之請求。而同法第三項則是針對特定外國股東所持有的股權不具表決權之規定。按根據日本公司法第一百三十條（股權讓渡之對抗要件）之規定，由於該外國法人被拒絕登載於股東名簿上，因此無法向該公司主張自己為股東，故無法主張取得有行使表決權或分配盈餘等之股東權利。不過，由於日本已實施股票電子化，因此就算外國股東被拒絕登載於股東名簿上，但其股權轉帳帳戶上已留有交易紀錄，所以該外國人並不因此失去該股權<sup>166</sup>。

至於一般廣電事業是否須公告外國人等持有表決權之比例，根據放送法第五十二條之八第四項之規定，「第一項之一般廣電事業，根據總務省令之規定，應公告外國人等持有行使表決權股權之比例。但其比例未達總務省令所規定之比例時，不在此限。」復根據放送法施行細則第十七條之三之五規定，該一般廣電事業應每六個月公開外國人等所持有行使表決權股權之比例；同條第二項規定，所占比例未達百分之十五以上者，則無庸公告。

## （二）有線電視事業相關規範

日本對於有線電視之外資管制規範，則幾經修改有線電視法之規定後（詳參下表），目前對有線電視事業則未採取任何外資管制或外國人董事之限制規範。

表六：日本有線電視法針對外資管制修法過程表

1993年12月	將外資管制由原有的持股上限不得超過20%，放寬至不得超過三分之一。
1997年1月	外國人董事的部份，只要沒有代表權，並且未超過三分之一即可。
1998年2月	針對兼營第一類電信事業之有線電視事業，廢除外資的管制。
1999年6月	對所有的有線電視事業廢除外資管制以及外國人董事的規範。

<sup>166</sup> 如果放送法本條第一項以及第二項規定之用意僅在於限制外國法人行使表決權的話，則可援用同條第三項針對間接持股之外國法人限制其所持有之股權不具有表決權之文言即可，但同條第一項以及第二項乃係以拒絕登載於股東名簿上之文言，因此一般通說認為該等外國法人亦不具有包括分配盈餘之權利。<http://kaishahou.cocolog-nifty.com/blog/2008/02/index.html>。

## 第五節 本章結論

從前述對於英、美、德、日四國廣電法的介紹可知，對於本計畫所欲研究的四大議題「執照取得之消極資格」、「防止媒體集中化規範」、「外國人投資之考量及限制」以及「廣電事業股權資訊揭露」部分，各國規定均有所不同，以下謹就規範之重點，整理如下：

### 一、廣電事業執照取得之消極資格規定

表七：國外廣電事業執照取得之消極資格比較

消極資格	採用國家及規定	適用對象
1. 政治組織	英國：包括地方政府在內，與政治組織具有連結關係的法人、為政治組織持有超過5%利益者	節目服務（廣播及電視） 多工平台服務（廣播及電視） 境外衛星服務 其他服務（數據服務）
	德國：與政治組織具有結合企業關係者	適用於所有廣電執照
	英國、德國：政治組織職員	英國同上 德國 B.-W.邦法：所有廣電執照
	英國：受政治組織不正當影響者	所有廣電執照
	德國：公法人，但不包括教會及高等學校 公法人之法定代理人及主要職員 邦法有規定區域法人持股超過10%者	所有廣電執照
	德國：政黨及選舉人團體	所有廣電執照
2. 外國政府、行政機關	美國、德國	所有廣電執照
	日本	所有廣電執照
3. 外國人及外國公司	美國：規定必須是本國公司才可取得執照	所有廣電執照
	日本	所有廣電執照
4. 廣告代理商	英國：包括廣告代理商、廣告代理商協會、為上述組織持有	所有廣電執照

	超過 5%利益者	
5. 公共廣電事業	英國：BBC、威爾斯地方機關（S4C） 德國：B.-W.邦法規定公共廣電持股超過 33%之事業或團體	所有廣電執照
6. 宗教組織	英國：包括宗教組織成員、具有連結關係的法人、為宗教組織持有超過 5%利益者	Channel 3、Channel 5 多工平台服務（廣播及電視） 全國音訊廣播執照 電視其他服務
7. 公設組織	英國：公共基金所設置之組織（過半經費）、為公設組織持有超過 5%利益者	廣播服務執照

來源：本研究自製

從上述規定可知，各國雖均設有取得廣電執照的消極資格規定，但規定內容有相當的不同：英、德兩國均設有禁止政治組織取得廣電執照之規定，而美、日兩國則設有禁止外國政府及外國人（不論自然人、法人）取得無線廣播電視執照之規定。德國僅限制外國政府及行政機關取得廣電執照，未禁止外國人取得。

取得廣電執照消極資格之規範，在於禁止符合該資格之人或組織團體取得廣電執照。至於若符合該消極資格者以間接持股或參與方式，是否為消極資格規定所禁止？目前所見英、美、德、日四國，有針對具此一消極資格者，其參與廣電事業之比例加以限制者（如美、日）；有針對其結合事業或具連結關係之人或組織，就其參與廣電事業加以規範者（如英、德），是以解釋上應可認為，若要禁止具消極資格者以間接方式參與廣電事業，應於法律上加以規範，以避免解釋上的困擾，此一部份必須加以留意。

## 二、防止媒體集中化之規範

有關防止媒體集中化規範方面，本研究計畫所研析的英、美、德、日四個國家，多以媒體所有權之規範方式加以處理，亦即採取德國學者所謂的「參與模式」，藉由限制取得廣電執照之張數，或者限制參與之比例等方式加以規範。德國廣電法則自 1997 年改採「收視占有率模式」，亦即不再針對執照張數之限制，以及參與程度之限制加以規範，而是將具有一定程度參與關係的頻道事業，將其電視的收視占有率，或者在媒體相關市場的市場力量併入考量，以綜合判斷

該事業是否具有支配的意見力量。以下謹就四個國家規定的模式及要件，整理如下：

表八：國外防止媒體集中化之規範比較

規範模式	採用國家	規範之參與型態	使用數據資料
參與模式 (媒體所有權規範)	英國	<p>1. 報業、電視 (Channel 3) 之跨媒體集中：</p> <p>A、執照張數限制</p> <p>(1)報業之全國性報紙市占率達 20% 者，禁止持有 Channel 3 執照；</p> <p>(2)報業之地方報紙，於地方市占率達 20%者，禁止提供地區性 Channel 3 服務</p> <p>B、參與比例之限制</p> <p>(1) 報業在全國市占率達 20%，禁止對 Channel 3 服務事業參與超過 20%；</p> <p>(2) Channel 3 服務事業不得對全國性報業參與超過 20%；</p> <p>(3) 全國性報業投資超過 20%的組織，禁止對 Channel 3 服務事業參與超過 20%</p> <p>(4)Channel 3 服務事業之母事業，亦適用上述規定</p> <p>2.廣播多工平台執照取得之張數限制：</p> <p>(1)全國執照：每人限取得一張；</p> <p>(2)地方執照：不得取得兩張服務覆蓋區域達一半以上的執照</p> <p>3. 地方音訊播送執照之限制：</p> <p>(1)限制持有超過兩張區域重疊之執照；</p> <p>(2)跨媒體集中：</p> <p>a.報業、電視跨業經營：主要地方報業 (市占率 50%以上) 或地區 Channel 3 服務的主要事業，欲取得該執照者 (覆蓋區域重疊 50%以上)，進行點數檢驗 (45%)；</p> <p>b.禁止同時為地方音訊播送執照、主</p>	<p>報紙市占率以銷售量計算 (免費流通時，以流通量計算)</p> <p>均需將關係人之持股，以及其取得之執照併入計算</p> <p>服務覆蓋區域之認定：以該服務所採用的科技標準，由 Ofcom 認定得被接收之區域</p>

		<p>要地方報業及 Channel 3 服務的主要事業</p> <p><b>4. 地方數位音訊頻道服務之限制</b></p> <p>確認提供相同頻道之不同多工平台的覆蓋區域重疊程度，重疊區域最多可提供 4 個頻道服務，若要超過 4 個頻道服務，必須進行點數檢驗</p>	
	美國	<p><b>1. 報紙/廣播電視跨媒體集中</b></p> <p>A. 前 20 大指定市場區域 (DMA), 1 家日報及 1 家廣播電台；</p> <p>B. 1 家日報及 1 家電視台，需符合以下要件：</p> <p>(1) 該電視台並非該 DMA 前四大電視台；</p> <p>(2) 該 DMA 有八家獨立運作的主要媒體管道</p> <p><b>2. 地方廣播電台多重所有權之規範</b></p> <p>以市場上大功率廣播電台之數量，作為認定可擁有幾家商業廣播電台之標準</p> <p><b>3. 地方電視台多重所有權之規範</b></p> <p>在同一 DMA 最多兩家，但有一家市占率不得在前四名內，且結合後有 8 家大功率無線電視台存在</p> <p><b>4. 廣播、電視之跨媒體集中</b></p> <p>原則上為 1 家商業電視台及 2 家商業廣播電台，除非可認為該市場具有一定數量的主要媒體管道，可適度放寬</p> <p><b>5. 雙重電視網：</b>除四大電視網之外，其他允許合併</p> <p><b>6. 全國電視所有權限制：</b>電視網的可收視戶上限為 39%</p>	<p>市場區域界定</p> <p>獨立運作主要媒體管道之認定：所有權與營運是否獨立</p>
	日本	<p><b>1. 報業、廣電之跨媒體集中</b></p> <p>原則禁止報業、廣播及電視的三業集中，但未有造成獨占發佈新聞或資訊時，可例外許可</p> <p><b>2. 廣電事業之集中</b>(針對無線廣電事業及衛星廣電事業)</p> <p>A. 相互持股比例之限制</p>	<p>「獨占發佈新聞或資訊」如何認定？</p> <p>播送區域重疊，如何認定？</p>

		<p>(1) 無線廣電事業：</p> <p>a. 播送區域重疊：10%表決權；</p> <p>b. 播送區域未重疊：20%表決權</p> <p>(2) 無線廣電事業、廣電衛星事業</p> <p>a. 禁止持有三分之一表決權</p> <p>b. 持有一般無線廣電事業十分之一以上表決權時，對於廣電衛星事業禁止持有達二分之一之表決權</p> <p>(3) 無線廣電事業、通訊衛星事業</p> <p>a. 禁止持有三分之一表決權</p> <p>b. 持有一般無線廣電事業十分之一以上表決權時，對於通訊衛星事業禁止持有達二分之一之表決權</p> <p>(4) 廣電衛星事業、通訊衛星事業</p> <p>禁止持有超過三分之一表決權</p> <p><b>B. 董監事兼任之禁止</b></p> <p>(1) 禁止五分之一以上的董監事兼任；</p> <p>(2) 禁止具有代表權的董事及常任董事兼任。</p> <p><b>3. 無線電視台、有線電信提供廣電播送之跨媒體集中：</b></p> <p>同一播送區域內，無線廣電事業及其關係企業，不得利用有線電信服務提供廣電播送業務</p>	
<p>市場占有率模式（以收視占有率模式為主）</p>	<p>德國</p>	<p>符合以下情形者，推定具有支配意見力量：</p> <p>1. 事業所製播之頻道，於年平均收視占有率達 30%者；</p> <p>2. 事業之頻道收視占有率達 25%，且於媒體相關市場具有控制市場地位者；</p> <p>3. 電視及媒體相關市場事業活動之整體評價，可認為與電視收視占有率 30%之事業，具相當之意見影響力者</p>	<p>頻道收視率之調查</p> <p>「媒體相關市場」之界定</p> <p>其他媒體的意見影響力，如何折算為電視收視率？</p>

			將具有結合企業關係者之頻道併入計算收視占有率
--	--	--	------------------------

來源：本研究自製

現行世界主要國家廣電法有關媒體集中化之管制，大多設有媒體所有權之管制規定，且以「參與模式」為主要規範模式。以英國為例，對於報業以外其他媒體的結合管制上，過去即仰賴對於媒體所有權規則（media ownership rules）的制定及適用。近年來由於科技的進步，以及基於吸引更多投資以提高通訊傳播產業競爭力的考量，使得對於廣播電視產業解除管制之潮流盛行。2003 年通傳法即放寬若干媒體所有權規則的適用，改以公共利益測試（public interest tests）判斷廣電媒體及跨媒體事業結合的影響。也就是說，藉由對於媒體及跨媒體的公共利益測試，以防止因媒體事業結合而形成所有權的不當集中，有違反公共利益的情形<sup>167</sup>。是以在英國廣電法的規範架構下，若有符合媒體所有權所規範之集中化類型，於法律上即應優先適用，通過該類型要件之檢驗者，即不需要進行媒體結合的公共利益測試。是以如何訂定妥當的媒體所有權規則，藉以達到防止媒體集中化的作用，即為採取「參與模式」立法的首要課題。

而採取「市場占有率模式」的德國廣電法，以廣播電視邦際協約為例，是以涉及電視頻道事業的集中化為管制對象。在媒體集中化涉及電視頻道者，藉由收視率的調查，以及在媒體相關市場意見影響力的評價，認定該媒體集中化之個案是否有形成「支配意見力量」的可能。德國廣電法基於防止媒體具有言論市場的意見力量，因此以各媒體於其市場的「市場占有率」作為認定標準。但是如何評價媒體事業於各該媒體相關市場的意見力量，必須整體加以觀察。德國媒體集中化調查委員會（KEK）於 Springer 及 ProSiebenSAT.1 兩大媒體事業結合案中，首次提出以各媒體市場在德國閱聽眾的近用範圍（Reichweite）<sup>168</sup>，作為折算電視收視率的衡量基準，再斟酌其他媒體相較於電視的「影響力」及「即時性」程度，累計相當於多少的電視收視率。此一作法不可避免的，具有相當的不確定性。

<sup>167</sup> Department of Trade and Industry, *Enterprise Act 2002: Public Interest Intervention in Media Mergers*, 2004, para.2.6.

<sup>168</sup> 即為不同媒體在閱聽眾的接觸率，以瞭解閱聽眾之資訊來源管道的比重。

### 三、外國人投資之限制及考量

於本研究所參考的國外立法例而言，英國、德國廣電法均未針對外資設有管制規定，而美國、日本除規定外國人不得取得廣電執照（請參見前述消極資格之說明）外，對於無線廣播電視事業之投資，設有外資比例之限制。以下謹整理兩國之外資限制規範如下：

表九：美、日兩國廣電事業外國人投資之限制規範

	適用對象	外國人投資限制規定
美國	無線廣播電視事業（1934年通訊傳播法 Sec.310）	1. 外國人、外國人之代表、外國政府、外國政府之代表或依照外國政府法律組織之公司，不得具有資本額或表決權數五分之一以上的公司 2. 受具有資本額或表決權數四分之一以上之外國人、外國人之代表、外國政府、外國政府之代表或依照外國政府法律組織之公司，所直接或間接控制的公司。委員會基於公共利益得拒絕或撤銷其執照。
日本	無線通信傳送節目（無線電台）	1. 禁止擔任執行業務董事； 2. 不得持股超過 20%
	無線廣電事業	1. 不得持股超過 20%； 2. 事業有公告外資比例之義務
	衛星廣電事業	直接持股不得超過 20%

資料來源：本研究自製

雖然美、日兩國對於無線廣播電視事業設有外資持股比例之限制，但兩國內部均有考量是否予以放寬，是以未來如何發展，值得吾人加以觀察。

### 四、廣電事業股權之資訊揭露規範

為有效監督廣電事業之股權結構，避免不同廣電事業及其他媒體事業之間，有相互結合而造成意見力量集中的效果，廣電事業之主管機關有必要完整掌握各家廣電事業的股權結構，包括其直接及間接投資的股東或參與者，以及與該廣電事業之關係企業（特別是與媒體有關的事業）為何，以瞭解各家廣電事業於不同媒體市場的連結關係。以下謹簡要整理美、德、日三國的廣電事業資訊

揭露規範及實務<sup>169</sup>：

表十：美國、德國及日本廣電事業股權之資訊揭露規範

	資訊揭露內容	依據法規
美國	<p>1. 股權交易之公告(於報紙或自家電台播出)，以及交易內容之公開</p> <p>2. 向 FCC 提出所有權報告 (ownership report)，以供審查是否同意控制權變更</p> <p>3. 申報內容：</p> <p>(1) 主管 (officer)、董事、受託者、執行者、管理者、繼受者、協會會員及 5% 以上之股東；</p> <p>(2) 主管 (officer)、董事、受託者、執行者、管理者、繼受者、協會會員之家族關係或商業聯合關係</p> <p>(3) 資本額資訊；</p> <p>(4) 與該廣電事業有直接、間接利益關係、信託關係或受益關係的人，或是持股該廣電事業超過具有表決權股票 5% 以上之完整資訊</p>	<p>47 C.F.R 73.3580</p> <p>47 C.F.R 73.3615</p>
德國	<p>1. KEK 每年制訂節目頻道清單，包括各家頻道事業的股權結構及媒體集團的關係圖。包括直接及間接持股者。</p> <p>2. 各家頻道事業每年需定期向邦媒體主管申報其股權結構，包括直接及間接持股者，以及具有股份法上的結合事業關係者。對於證券市場交易的事業，持股低於 5% 的小股東，KEK 免除申報義務。</p> <p>3. KEK 每三年應提出媒體集中化報告，針對媒體市場的集中化發展，及意見多元措施提出報告。</p>	<p>廣播電視邦際協約第 26 條第 6、7 項</p> <p>對於申報不實者，得最高科以 50 萬歐元罰鍰</p>
日本	<p>總務省於網站上公告：</p> <p>1. 一般廣電事業（委託廣電事業除外）之持股 10% 以上大股東；</p>	<p>電波法施行細則第 6-3-4 條、放送法施行細則第 17-15-2 條、電氣通信服</p>

<sup>169</sup> 本研究未發現英國法制有廣電事業股權資訊揭露之要求，在此特予說明。

	2. 委託廣電事業、利用電信服務提供播送事業之持股三分之一以上大股東	務利用放送法第 5-2 條
--	------------------------------------	---------------

來源：本研究自製

德國廣電法對於頻道事業之資訊揭露，以及日本廣電法有關廣電事業大股東之資訊揭露，均以事業的股東或參與人為對象；美國則是對於廣電事業的董事、經理人，以及具有家族關係及商業聯合關係者。本研究認為，廣電事業股權資訊之公開揭露，有助於一般社會大眾（如公民團體）共同監督廣電事業的股權變更，形成另一種外界監督及制衡廣電事業股權交易的機制。再者，股權結構揭露的好處，尚有助於主管機關針對廣電事業之股權結構進行監督，亦即藉由前述外界的監督，協助瞭解實際之持股或參與狀態。

廣電事業主管機關所公告的廣電事業股權結構，必須是各家廣電事業所申報之資料，因此在廣電法上必須有相關申報的制度設計。以德國廣播電視邦際協約為例，其要求各家頻道事業必須每年定期申報最新的參與關係狀態，包括直接及間接持股，以及其媒體關係企業在內，均有助於主管機關掌握最新的股權或參與關係。若參與或持股關係有所變動時，亦需向主管機關申報，不過對於已在證券交易所進行交易的上市上櫃廣電事業，則就輕微參與（德國為 5%）者免除其申報義務。若有申報不實或未申報者，有高額的罰鍰可加以制裁。另除了股東外，美國 FCC 尚要求必須對董事及經理人之資訊申報，亦有值得加以借鏡之處。

## 第三章 我國廣電事業股票公開發行規範之探討

### 第一節 我國廣電媒體事業之股票公開發行狀況

我國廣電事業之相關法令，並無強制廣電媒體事業應辦理股票公開發行之規定。觀察廣電事業之現況，依「國家通訊傳播委員會廣播電視事業許可家數統計」搜尋公開資訊觀測站之資料顯示，至 2009 年 7 月為止，5 家無線電視事業中，除民間全民電視股份有限公司為非公開發行公司，以及公共電視屬財團法人者外，其餘 3 家無線電視公司（包含中華電視、台灣電視及中國電視），分別為公開發行、興櫃及上市公司<sup>170</sup>。有線廣播電視系統經營者方面，61 家業者其中有 1 家為上市公司，59 家為公開發行公司，僅 1 家之股票未公開發行。至於 172 家無線廣播事業中，其中 154 家業者均為非公開發行公司；8 家直播衛星廣播電視服務經營者均為非公開發行公司；26 家境外頻道衛星廣播電視節目供應者亦均為非公開發行公司；至於 75 家境內頻道之衛星廣播電視節目供應者中，僅有 2 家為股票公開發行公司（請參附件六之統計資料）。

依上述統計資料顯示，除無線電視公司及有線廣播電視系統經營者外，其餘無線廣播事業、直播衛星廣播電視服務經營者、及衛星廣播電視節目供應者之業者多屬非公開發行公司。

國內 61 家有線廣播電視系統經營業者中，何以有高達 98% 以上之業者屬於公開發行以上之公司？實則，有線廣播電視系統經營業者之公開發行狀況，與公司法及廣電法相關法令發展之歷史背景有密切關係。因我國 1980 年至 2001 年之公司法，設有公司資本額達主管機關所定一定數額以上者，其股票應強制公開發行之規定<sup>171</sup>。而有線廣播電視法於 1993 年 8 月 11 日公布，至今均明訂系統經營者之組織以股份有限公司為限，再依有線廣播電視法施行細則之規定，系統經營者最低實收資本額為新台幣 2 億元<sup>172</sup>。實務上，我國有線電視系統經營者於 1993 年有線廣播電視法公布以來，1993 年至 2000 年為設立之高峰期，其設立時依當時公司法強制公開發行之規範而辦理公開發行，因此國內有線廣播電視系統經營業者目前多屬公開發行公司。然而，公司法已於 2001 年 11 月 12 日修正後刪除強制公開發行規定，目前已公開發行之相關廣電媒體事業，未來是否有撤銷公開發行之趨勢，則有待進一步觀察。

<sup>170</sup> 臺視為興櫃公司，華視為公開發行公司、中視為上市公司。

<sup>171</sup> 至 2001 年 11 月 12 日新修正之公司法，始刪除強制公開發行之規定，請參以下說明。

<sup>172</sup> 現行有線廣播電視法第 19 條第 1 項規定：「系統經營者之組織，以股份有限公司為限。」；有線廣播電視法施行細則第 18 條規定：「系統經營者最低實收資本額為新台幣 2 億元。」。

## 第二節 公司法關於強制公開發行規範之變遷

### 一、公司法 2001 年 11 月 12 日修正前後之規範

公司法於民國 2001 年修正前，我國 1980 年至 2001 年之公司法，均設有公司資本額達主管機關所定一定數額以上者，其股票應強制公開發行之規定，故經濟部依上述公司法授權規定，於 1981 年間發布之函令明訂股份有限公司實收資本額達新台幣 2 億元以上者其股票須公開發行，至 2000 年間改為 5 億元以上始須公開發行<sup>173</sup>。

惟公司法於 2001 年 11 月 12 日修正，因認「公司股票是否公開發行，屬企業自治事項」，而刪除上述強制公開發行之規定<sup>174</sup>。依現行公司法第 156 條第 3 項之規定：「公司得依董事會之決議，向證券管理機關申請辦理公開發行程序。但公營事業之公開發行，應由該公營事業之主管機關專案核定之。」，因此，目前公司得依其董事會決議，自行決定是否將其股票公開發行。

### 二、相關法令之修法建議

2006 年底至 2007 年初，隨著力霸集團爆發財務危機，其企業集團經營者涉及掏空公司資產、內線交易、非常規交易等不法行為之事實隨之揭露。力霸公司之從屬公司亞太固網寬頻股份有限公司（以下簡稱「亞太固網」）<sup>175</sup>於檢調單位調查時，發現該公司有百億元以上資金去向不明<sup>176</sup>。而於力霸集團財務危機

<sup>173</sup> 公司法對於強制公開發行之規定，首見於 1966 年修正公布之公司法第 268 條第 1 項規定，依該條規定：「公司發行新股時，除由原有股東及員工全部認足或由特定人協議認購而不公開發行者外，應由董事會將左列事項，申請地方主管機關核轉中央主管機關核准，公開發行。」，惟該條文僅維持 4 年後，於 1970 年公司法修正公布時，刪除上述強制公開發行之規定。至 1980 年修正公司法時，增訂公司法第 156 條第 4 項規定「公司資本額達中央主管機關所定一定數額以上者，除經目的事業中央主管機關專案核定者外，其股票應公開發行。」，經濟部乃依此授權，規定股份有限公司實收資本額達新台幣 2 億元以上者，其股票須公開發行（經濟部 1981 年 2 月 14 日發布經商 053325 號函）。於 2000 年 11 月 2 日，經濟部再以 (89) 經商字第 89221412 號函，將其門檻提高為 5 億元；關於實收資本額 5 億元（請參）。至 2001 年 11 月 12 日公司法修正後，復將已存在超過 20 多年之強制公開發行規定刪除。

<sup>174</sup> 現行公司法第 156 條第 3 項規定：「公司得依董事會之決議，向證券管理機關申請辦理公開發行程序。但公營事業之公開發行，應由該公營事業之主管機關專案核定之。」

<sup>175</sup> 亞太固網於 2007 年底，已更名為亞太電信股份有限公司，參見該公司網頁

[http://www.aptg.com.tw/aptg2/news/news\\_20071026.shtml](http://www.aptg.com.tw/aptg2/news/news_20071026.shtml)

<sup>176</sup> 於檢察官起訴亞太固網弊案之金額中，該公司被掏空之金額高達 272 億 2694 萬 8350 元，「掏空 731 億，起訴 107 人，力霸案王又曾求刑 30 年」，中國時報 2007 年 3 月 9 日報導；另依台灣台北地方法院 96 年度矚重訴字第 2 號判決，相關被告分別以：「(一)長期投資該小公司；

當時，亞太固網之實收資本額已達 656.8 億元，惟該公司仍屬未公開發行公司，因此各界紛紛質疑，因 2000 年公司法修改免除強制公開發行之義務，致該公司得以免除公開發行公司應揭露財務、業務規範之義務，外界在無法得知該公司之財務狀況下，自無法監督公司經營者之行爲，而助長其不法行爲之發生。因此，相關單位並紛紛提出公司法修正草案，訂定「亞太固網條款」，要求特許事業強制公開發行之規定<sup>177</sup>。

實則，亞太固網於 2000 年 5 月 5 日設立登記時，該公司之資本額已達 656.8 億元，當時公司法第 156 條第 4 項之強制公開發行規定尚未取消，因此，該公司之非公開發行狀態，並非因公司法 2000 年修正後刪除強制公開發行規定下之產物，而係因當時該公司適用當時證券交易法第 17 條第 2 項後段「公司須由具有特定資格之股東所組成，或其事業之範圍或性質不適宜由公眾投資者，得經財政部之核定，不適用本法及公司法關於公開發行之規定。」<sup>178</sup>之例外規定所致，而免於公開發行。

由於亞太固網案之影響，政府乃於 2008 年 6 月 12 日修訂固定通信業務管理規則，增訂第 8 條之 1 第 1 項規定：「經營者依前條規定其實收最低資本額達 2 億元及股東人數達 2 百人以上者，應於設立登記或發行新股變更登記次日起 3 個月內將其股票公開發行。」；同條第 2 項另規定：「經營者為公司法第 185 條第 1 項所規定之行爲，應於董事會決議次日起 15 日內報主管機關備查。」。其立法理由略為：「爲使公司財務透明化，爰訂定第 1 項及第 2 項規定，要求較具規模之電信事業，均有義務藉由股票公開發行方式，將財務資訊適度公開。」。

上述規定之立法意旨，有意強制公司「公開發行」，以達到公司資訊公開之目的。然而，強制公開發行之規範，是否即可得達到事業之股權、財務、業務等資訊公開之目的？公開發行與資訊公開之關係如何？實有必要加以探討。

---

(二)將資金貸與小公司；(三)為小公司作背書保證；(四)為小公司保證發行商業本票；(五)向小公司購買房地產等不利益集團公司之交易；(六)預付小公司之虛偽之穀物、玉米、黃豆交易貸款；(七)購買小公司發行之公司債；(八)與小司為假買賣、假交易；(九)小公司以鑑價不實之房地產超額貸款等名義或方式，將集團公司內部資金不斷掏出」等方式，淘空亞太固網資產。

<sup>177</sup>「恢復強制公開發行法制之省思」，2007 年 3 月 7 日工商時報；「特許事業將強制公開發行(公司法修正方向)」，2007 年 4 月 18 日經濟日報。

<sup>178</sup>證券交易法第 17 條之規定，於 2006 年 1 月 11 日第 11 次證券交易法修正時業已刪除。

### 第三節 公開發行之意義與目的

公開發行制度設計之初衷，除提供企業對不特定多數人之籌資工具外，其立法目的可能包括<sup>179</sup>：

1. 達到「股權分散」之效果，使資本大眾化。

2. 達到「資訊揭露」的目的，使投資大眾能即時獲得公司財務、業務等相關資訊。

依目前我國廣電三法，並未強制規範廣電事業應成為公開發行公司，而政策上對於廣電事業股權之規範方向，為避免股權過於集中於少數人手中的現象，或為便於大眾取得廣電事業之相關訊息以發揮監控之效果，是否即應強制廣電事業成為證券交易法上之公開發行公司？

有學者認為，公開發行制度之設計，有使大眾參與廣電事業經營與監督之優點，亦即，一方面使大眾擁有媒體之股權，有助於改善媒體控制權過於集中的現象，另一方面，使廣電事業的投資人易於取得公開發行公司之資訊，將廣電事業控制權之監督，從有限內部管理監督及行政機關公權力之監督，推向市場及公眾監督<sup>180</sup>。然而，公開發行之相關規範，是否確保能改善媒體股權集中的現象，以及達到媒體企業資訊揭露之目的，應視證券交易法等相關法規對於公開發行公司股權分散及資訊公開規範之範圍及強度如何而訂。

#### 一、公司「公開發行」與「股權分散」之關係

按公司法第 156 條第 4 項「公開發行」，與證券交易法「公開發行」之意義並不相同，因此「公開發行」公司未必有「股票」公開發行之行為。有學者認為，依公司法第 156 條第 4 項前段規定：「公司得依董事會之決議，向證券管理機關申請辦理公開發行程序。」，此所謂「公開發行」，係指成為證券交易法規範對象之狀態，亦即取得「公開發行公司」之「狀態或地位」而言，非指公開「發行」股票或公司債之「行為」<sup>181</sup>。而此種「公開發行狀態」之公司，其是

<sup>179</sup> 依公司法 1980 年 5 月 9 日 156 條第 4 項之立法理由，強制公開發行之目的在於：「為促進經濟繁榮，鼓勵公司財務公開，便利投資，以期達到資本大眾化目標」。上述所謂「資本大眾化」之目標，即「股權分散」之效果；「財務公開」之目標，即「資訊揭露」之效果。

<sup>180</sup> 須文蔚，廣電媒體跨媒體經營限制等之研究，1996 年，取自 <http://dcc.ndhu.edu.tw/poem/poetry/PHD/cross.pdf>，頁 28、125。

<sup>181</sup> 參見林國全，公司法上之發行，月旦法學教室第 5 期（2003 年），頁 5。另依經濟部於 1995 年 8 月 1 日商字第 84213497 號函亦表示：「按公司法第一五六條第四項所稱「公開發行」，係指公司資本額達中央主管機關所定一定數額者，其財務應予公開之意；至於同法第二百七十

否因此有進行對外公開募集資金之行爲，進而達到公司股權分散的效果，並非公司法之規定之重點。

至於證券交易法之公開發行規範，所強調者爲公開對於不特定人發行股份、公司債等有價證券募集資金之行爲，此所謂之「公開發行」，係指「公開發行（有價證券）之行爲」，亦即將公司發行之股份對外銷售。透過證券交易法關於公開發行有價證券之規範，始能達到「股權分散」之結果。股權分散之目的爲落實「證券大眾化」政策，使社會大眾持有股票，分享經濟發展的成果<sup>182</sup>。

然而，證券交易法第 28 條之 1 雖訂有公開發行公司以現金發行新股時，應提撥一定比例公開發行，以供大眾認購之股權分散規定<sup>183</sup>，惟對於未上市、未上櫃之公開發行公司，證券交易法規仍設有許多公開發行新股時無須提撥一定比例爲公開發行之例外規定<sup>184</sup>。因此，依公司法第 156 條之規定成爲「公開發行」狀態之公司，未必有股票「公開發行行爲」。實務上，亦不乏許多從未對外

---

條規定不得公開發行新股情形者，乃指公司發行新股時，不得對外之不特定人爲公開募集新股而言，兩者似屬有別。」。

<sup>182</sup> 賴英照，股市遊戲規則－最新證券交易法解析，2006 年，頁 52。

<sup>183</sup> 證券交易法第 28 條之 1 第 1 項規定：「（第 1 項）股票未在證券交易所上市或未於證券商營業處所買賣之公開發行股票公司，其股權分散未達主管機關依第 22 條之 1 第 1 項所定標準者，於現金發行新股時，除主管機關認爲無須或不適宜對外公開發行者外，應提撥發行新股總額之一定比率，對外公開發行，不受公司法第 267 條第 3 項關於原股東儘先分認規定之限制。（第 2 項）股票已在證券交易所上市或於證券商營業處所買賣之公開發行股票公司，於現金發行新股時，主管機關得規定提撥發行新股總額之一定比率，以時價向外公開發行，不受公司法第 267 條第 3 項關於原股東儘先分認規定之限制。（第 3 項）前二項提撥比率定爲發行新股總額之百分之十。但股東會另有較高比率之決議者，從其決議。」，因此，如爲上市或上櫃公司，現金發行新股時應一律提撥新股總額 10% 公開承銷；如爲未上市或未上櫃公司，且股權分散未達主管機關所定標準者，原則上應提撥新股 10% 公開承銷。

<sup>184</sup> 依發行人募發行人募集與發行有價證券處理準則第 18 條第 1 項及第 2 項規定：「（第 1 項）興櫃股票公司、未上市或未在證券商營業處所買賣之公司，其持股一千股以上之記名股東人數未達三百人；或未達其目的事業主管機關規定之股權分散標準者，於現金發行新股時，除有下列情形之一外，應提撥發行新股總額之百分之十，對外公開發行，不受公司法第二百六十七條第三項關於原股東儘先分認規定之限制。但股東會另有較高比率之決議，從其決議：一、首次辦理公開發行。二、自設立登記後，未逾二年。三、本公司個別財務報表及依財務會計準則公報第七號規定編製之合併財務報表之決算營業利益及稅前純益占實收資本額之比率均未達下列情形之一。但前述合併財務報表之獲利能力不予考量少數股權純益（損）對其之影響：（一）最近年度達百分之四以上，且其最近一會計年度決算無累積虧損。（二）最近二年度均達百分之二以上。（三）最近二年度平均達百分之二以上，且最近一年度之獲利能力較前一年度爲佳。四、依百分之十之提撥比率或股東會決議之比率計算，對外公開發行之股數未達五十萬股。五、發行附認股權特別股。六、其他本會認爲無須或不適宜對外公開發行。（第 2 項）屬國家重大經濟事業且經目的事業主管機關認定並出具一定證明者，得不受前項第一款至第三款之限制。」

向不特定多數人募資發行新股，僅因實收資本額已達公司法 2001 年修正前強制公開發行門檻規定而成爲之「公開發行公司」<sup>185</sup>，至於其股票是否對外分散，除非該等公司其後發行新股，且依證券交易法第 28 條之 1 第 1 項之規定提撥一定比例對外公開發行，否則依證券交易法之規定，此種「公開發行狀態」之公司，僅適用資訊公開（如以下說明）之相關規範，惟未適用公開發行新股之相關規範<sup>186</sup>，因此公司法修正前關於強制公開發行之規定，實際上未發揮股份分散、資本大眾化之效果。

## 二、公開發行公司內部人股權揭露之資訊公開規範

證券交易法上之公開原則(Disclosure)，係指公開發行公司應定期或不定期提出其營業及財務報告等資訊。其理論基礎在於，股份有限公司企業所有及企業經營分離的結果，公司股票持有人並未實際參與公司經營管理，因此有賴於企業公開制度，使股東得以監督公司，並使一般大眾藉以作出正確投資決策。證券交易法所規範公開原則有二層意義，一方面使投資人於買賣有價證券前得以取得投資判斷之正確資訊，另一方面公司將財務、業務資訊定期或不定期公開，使政府及投資大眾了解公司經營狀況，防止經營者發生違法濫權，達到監督的作用<sup>187</sup>。

依我國證券交易法之規定，公開發行公司之資訊公開內容極廣，包含公開說明書之初次公開（第 30 條）、財務業務資料之繼續公開（第 36 條第 1 項）、臨時公開（第 36 條第 2 項）、公開收購股權之公開（第 43 條之 1 以下）、委託書使用（證券交易法第 25 條之 1）、內部人持股之公開（第 25 條）等。

而證券交易法關於股權揭露之規範，僅對於「內部人」（含董事、監察人、經理人及持股百分之 10 以上之大股東）有持股之公開揭露要求。內部人持股公開規範之立法意旨有二方面，其一，作為公司經營者及控制者之內部人，對於公司財務業務等資訊掌握有絕對優勢，為避免內部人利用內部消息從事股份內線交易行為，而有必要管理揭露其持股狀況；另一方面，由於內部人大多數持有公司相當數量之股份，為避免其轉讓持股而對公司經營之穩定及證券市場發生一定影響，而要求內部人公開其持股狀況以掌握其變化。藉由內部人持股資訊之公開，可使投資大眾能知悉公司重要人員持股異動情形，藉以監督，防範不法，另亦可經由其持股變動資訊瞭解公司未來經營狀況，以作為投資人決策

---

<sup>185</sup> 曾宛如，從亞太固網檢討公開發行法制規範，月旦法學雜誌 146 期，2007 年 7 月，第 174 頁。

<sup>186</sup> 劉連煜，強制公開發行股份之政策與公開發行公司之界定，載於氏著公司法理論與判決研究（二），2000 年，第 86 至 87 頁。

<sup>187</sup> 賴英照，股市遊戲規則－最新證券交易法解析，2006 年，頁 13。

之參考。

證券交易法關於內部人股權資訊揭露，主要規定於及，得分為：內部人持股轉讓前之事前申報（規定於證券交易法第 22 條之 2），以及內部人每月持股異動情形之事後申報（規定於證券交易法第 25 條）。

#### 1. 內部人持股轉讓前之事前申報

所謂事前申報，係指公開發行公司之內部人於轉讓所屬公司之股票前，應事先將其欲轉讓股票之情形陳報主管機關以揭露有關資訊後，始得轉讓持股。依證券交易法第 22 條之 2 之規定，內部人持股轉讓應依左列方式之一為之<sup>188</sup>：

(1)向非特定人轉讓：經主管機關核准或自申報主管機關生效日後，向非特定人為之。

(2)於市場中轉讓：依所定持有期間及每一交易日得轉讓數量比例，於申報之日起 3 日後，在集中交易市場或證券商營業處所為之。但每一交易日轉讓股數未超過一萬股者，免予申報。

(3)向特定人轉讓：於申報之日起 3 日內，向符合所定條件之特定人為之；且該特定人在一年內欲轉讓其股票，仍須依上述三種方式之一為之。

#### 2. 內部人每月持股異動情形之事後申報

依證券交易法第 25 條之規定，內部人股權資訊之揭露時點，包含公開發行股票之公司於登記後，以及每月之持續事後揭露。所謂每月持續事後申報，係指公開發行公司之內部人應每月 5 日以前將上月持股變動之情形向公司申報，公司應於每月 15 日以前，彙總向主管機關申報<sup>189</sup>。

<sup>188</sup> 證券交易法第 22 條之 2 全文如下：「(第 1 項) 已依本法發行股票公司之董事、監察人、經理人或持有公司股份超過股份總額百分之十之股東，其股票之轉讓，應依左列方式之一為之：一、經主管機關核准或自申報主管機關生效日後，向非特定人為之。二、依主管機關所定持有期間及每一交易日得轉讓數量比例，於向主管機關申報之日起三日後，在集中交易市場或證券商營業處所為之。但每一交易日轉讓股數未超過一萬股者，免予申報。三、於向主管機關申報之日起三日內，向符合主管機關所定條件之特定人為之。(第 2 項) 經由前項第三款受讓之股票，受讓人在一年內欲轉讓其股票，仍須依前項各款所列方式之一為之。(第 3 項) 第一項之人持有之股票，包括其配偶、未成年子女及利用他人名義持有者。」。

<sup>189</sup> 證券交易法第 25 條規定如下：「(第 1 項) 公開發行股票之公司於登記後，應即將其董事、監察人、經理人及持有股份超過股份總額 10% 之股東，所持有之本公司股票種類及股數，向主管機關申報並公告之。(第 2 項) 前項股票持有人，應於每月 5 日以前將上月份持有股數變動之情形，向公司申報，公司應於每月 15 日以前，彙總向主管機關申報。必要時，主管機關得命令其公告之。(第 3 項) 第 22 條之 2 第 3 項之規定<sup>189</sup>，於計算前 2 項持有股數準用之。(第 4 項) 第 1 項之股票經設定質權者，出質人應即通知公司；公司應於其質權設定後 5 日內，將

現行內部人股權變動之申報作業，自 2002 年已全面電腦化，因此內部人申報時，於公開資訊觀測站之「內部人事前申報作業」及「內部人事後申報作業」等系統為之<sup>190</sup>，且投資大眾亦得於公開資訊觀測站中，瀏覽各公開發行公司內部人事前及事後申報之內容，此種電腦化之申報及揭露，有助於主管機關及投資大眾隨時取得及監督公司內部人持股變化之資訊。

### 3. 內部人之定義

依證券交易法第 25 條之規定，應辦理股權申報之「內部人」，包含：(1)董事、(2)監察人、(3)經理人、(4)持有公司股份超過股份總額 10%之股東、(5)前揭之人持有之股票，包括其配偶、未成年子女及利用他人名義持有者。

至於何謂「利用他人名義持有股票」？依證券交易法施行細則第 2 條規定：「利用他人名義持有股票，指具備下列要件：(1)直接或間接提供股票與他人或提供資金與他人購買股票。(2)對該他人所持有之股票，具有管理、使用或處分之權益。(3)對他人所持有股票之利益或損失全部或一部歸屬於本人。」。

依上述規定，證券交易法關於內部人股權揭露之適用對象，除包含董事、監察人及經理人之公司經營者外，持股超過股份總額 10%之大股東始納入申報義務人之範圍。至於股份之計算僅將配偶、未成年子女及利用他人名義持有者納入，因此股權公開之規範尚屬於低度管理。

## 第四節 小結：廣電事業公開發行規範之探討

依上述分析，吾人可以推論，無論公司法 2001 年修正前後，股份有限公司如依公司法第 156 條第 4 項規定，成為公開發行公司者，其股票未必依證券交易法之規定公開發行，因此，其股權未必分散；此外，證券交易法對於公開發行公司之股權資訊揭露，僅訂有公司「內部人」之股權揭露規範，此外，公司之資訊揭露，亦可能發生資訊品質不良或資訊不正確，或經營者未詳盡公開其資訊之情形，故證券交易法關於公開發行規範尚屬於低度管理。

此外，為遵守證券交易法之股權分散及公開規範，公司必須花費相當成本，因此公開發行之效益是否大過於所耗費之成本，而得發揮實際效益？其問題在美國曾引起熱烈討論，不少學者亦從經濟效益之觀點質疑公開原則之效用，並

---

其出質情形，向主管機關申報並公告之。」。

<sup>190</sup> 依財政部證券暨期貨管理委員會 2002 年 6 月 28 日台財證一字第 0910003639 號函，各股票公開發行公司辦理證券交易法第 22 條之 2、第 25 條等應公告或申報之事項，自 2002 年 8 月 1 日起，應於資訊申報網站「公開資訊觀測站」（網址：<http://sii.tse.com.tw/>）進行傳輸，於完成傳輸後，即視為已依規定完成公告申報。

批評公開發行制度所耗費成本過大<sup>191</sup>。對於廣電事業，並非所有業者之資本總額均已達到須公開發行之標準，例如無線廣播事業及衛星廣播電視節目供應者，依廣播電視法及衛星廣播電視法之相關規定，其就事業之最低實收資本額規定則相對較低<sup>192</sup>，應無上述公司法強制公開發行之適用，以避免其所耗費之成本過大。

因此，對於廣電事業之規範政策上，如為達到防止股權集中及資訊規範之目的，明定一定範圍之廣電事業應予公開發行，其適用證券交易法上述股權分散及資訊公開規範之結果，似無法發揮規範之實際效益目的，而有不足之處。故證券交易法之公開發行制度並非為廣電事業股權規制及資訊透明之萬靈丹，而欲尋求媒體資訊之公開透明，是否有必要僅透過公開發行之方法加以處理，亦有探討之餘地。易言之，除檢討廣電媒體事業是否納入強制公開發行之規範外，對於媒體資訊揭露之規範，應檢討我國廣電媒體相關法令，直接建立一套媒體應對於主管機關定期或不定期申報義務及資訊揭露之規範，甚至考慮進一步建置媒體資訊揭露之平台，有深入研究之必要。

關於媒體股權之資訊公開，目前廣電三法尚無明文規範。有鑑於廣電媒體事業未必均公開發行，其資訊未必公開，為使主管機關及社會大眾得以監督廣電事業之相關股權資訊，於廣電法修法時，得考慮參考我國目前公開行公司資訊揭露及內部人股股權申報之相關模式以及各國法例規定，訂定媒體股權之資訊公開內容。以日本法制為例：放送法第 52 條之 8 第 4 項之規定，同條第 1 項規定之一般媒體事業，根據總務省令之規定(亦即放送法施行細則第 17 條之 3 之 5) 應每 6 個月公開外國人等所持有行使表決權股權之比例；此外，德國廣播電視邦際協約第 29 條亦有參與關係或其他影響之變更，應於施行前向主管機關事前申報之相關規定，亦值得作為我國將來修法之參考。

---

<sup>191</sup> 賴英照 (2006)，頁 36-38。

<sup>192</sup> 依目前廣播電視法施行細則第 1-1 條第 1 項規定：「民營電臺最低實收資本額或捐助財產總額，應符合下列規定：一、電視事業：新臺幣 3 億元。二、廣播事業：全區性廣播新臺幣 2 億元；區域性廣播新臺幣 3 千萬元。」，因目前國內廣播事業多屬區域性廣播為主，因此其資本額相對較低。；另衛星廣播電視法施行細則第 6 條規定：「衛星廣播電視事業最低實收資本額如下：一、直播衛星廣播電視服務經營者：新台幣 2 億元。二、衛星廣播電視節目供應者：新台幣 5 千萬元。」，因此衛星廣播電視節目供應者之最低實收資本額規定僅達 5 千萬元。

## 第四章 我國廣電事業股權規範之檢討與修正建議

### 第一節 因應科技匯流的管制架構：朝向製播分離的規範

科技匯流 (technological convergence) 的起源，係因為數位通訊科技的創新，使技術及服務產生融合的現象。是以相同的服務可以在不同的網路或載具上提供，使得跨網路、跨平台的傳輸已是今日正常的現象。

對於科技匯流所帶來對於通訊傳播管制架構的衝擊，各國紛紛考量應如何對於過去以不同技術為導向的管制架構，所採取的不同規範，轉向採取水平式的管制架構。亦有認為有必要將電信與廣播電視納入單一的管制架構，而必須單一立法者（如通傳會於 2007 年所提出的「通訊傳播管理法草案」）。本研究認為，有鑑於現行廣播電視的傳播，均有跨平台、跨網路的現象，因此有必要將現行廣電三法整合加以思考，並且採取製播分離管制原則，以重塑現行的管制架構。

我國在廣電領域，存在垂直的（無線）廣播電視法、有線廣播電視法、及衛星廣播電視法三部法典。參考歐盟及英國的立法架構，國內學者有認為應採取「廣電平台」與「廣電頻道」分離的作法，我國未來可將垂直的廣電三法，修正為「廣播電視頻道法」及「廣播電視平台法」的水平二層法律架構<sup>193</sup>。

水平二層法律架構較垂直立法為佳，其理由如下：第一、「廣播電視法」制定於 1976 年，其立法前提為一個無線電台只能播送一個頻道。因此，該法之中並未見到平台與頻道分離的作法。但是，傳播數位化之後，一個無線電台已經可以經營多頻道的傳輸，因而法制上也應作相對應的調整。第二、有線廣播電視法及衛星廣播電視法制定於 1990 年代，由於有線電視系統經營者以及直播衛星服務經營者，均屬於一個廣電平台播送多個頻道，故有線廣播電視法及衛星廣播電視法中，已經將平台與頻道的管理予以分離。第三、未來若採取「廣電平台」與「廣電頻道」分離的立法，對於頻道事業僅須成立一種執照類型即為已足，換言之，取得執照的頻道事業即得以在三個不同的平台（無線平台、有線平台、直播衛星平台）進行播送，法律管制制度將更為簡明有體系<sup>194</sup>。

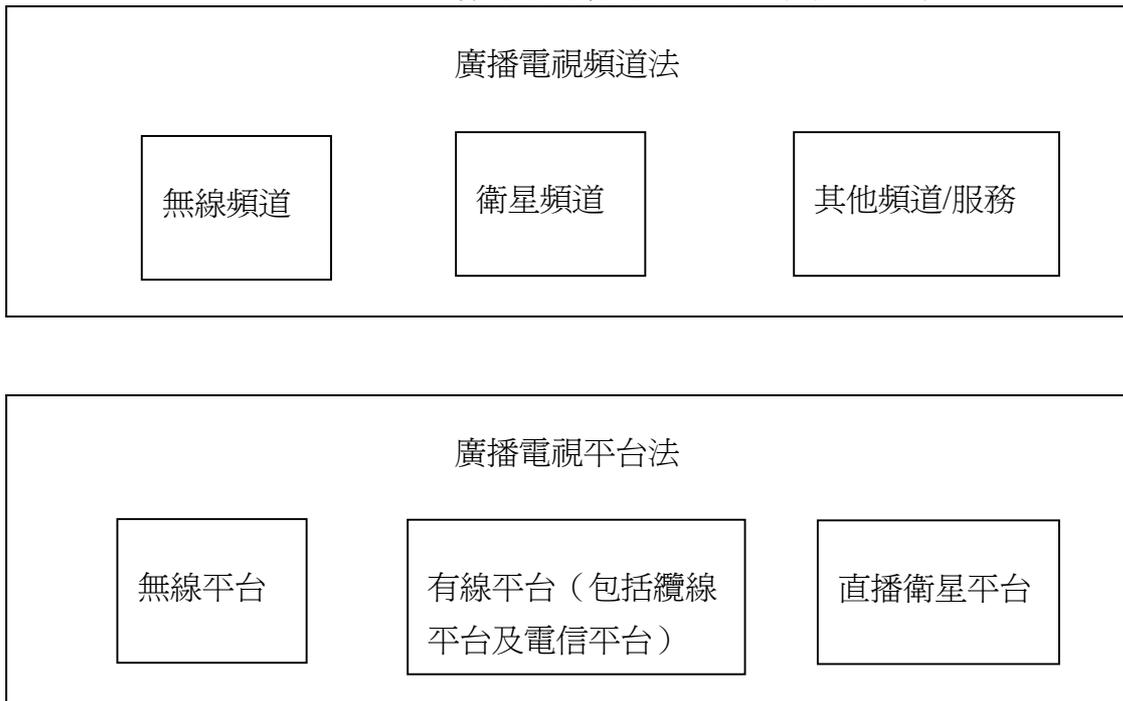
此一管制架構，可圖示如下以供參考<sup>195</sup>：

<sup>193</sup> 參見江耀國（主持），「通訊傳播匯流立法之研究」期中報告，「網路社會發展政策整合研究」第二期子計畫，行政院研考會委託，2009 年，頁 74。

<sup>194</sup> 同上註。

<sup>195</sup> 本圖係參考江耀國（主持），「通訊傳播匯流立法之研究」期中報告，頁 76 圖 8 所修改。

圖一：廣播電視製播分離的水平管制架構



對於執照的設計，本研究初步認為，可參考英國 2003 年通訊傳播法的架構，將廣播電視均設立頻道（/服務）事業以及平台事業，並可在類比至數位化的轉換過渡期間，針對類比及數位設置不同的管制規範，以此明訂其執照內容。以頻道事業而言，原則上只要取得任何一種頻道執照後，即可在任何平台上播送，但對於在無線平台上播送的頻道，基於無線平台可能具有滿足人民收視權益的公益性考量，而必須課予適度的義務，如公益性節目或者獨立製作節目的要求，因此仍有保持特殊規範的必要。

而對於地方/社區頻道的要求，必須考慮在科技匯流的發展趨勢下，如何滿足在地人民的需求。未來纜線系統(cable system)在打破現行分區經營的管制下，應將其視為是一種能與電信固網競爭的替代性網路，以與獨占電信固網市場的中華電信競爭，此從英國 2003 年通訊傳播法 Sec.213 解除纜線系統必須取得地方傳輸服務執照的規定，而將其納入電子通訊網路(electronic communications network; ECN)的管制架構，以及德國自始即將纜線系統作為電信網路加以管制的架構，即可加以參考。現行有線廣播電視法要求有線電視系統經營者，必須「自製節目符合當地民眾利益及需求」之規定(第 25 條第 3 款)，於實務上似乎並未彰顯其作用，反而應將該頻道開放出來(成為「開放頻道」Open Channel)，以讓需要使用的機關、團體登記使用。亦即將纜線系統從現行地方媒體的桎梏中加以解放，使之轉換為中性的傳輸平台。地方機關或團體可透過無線或有線的廣電平台，利用該開放頻道進行言論表達，而非由現行有線電視系統經營者加以越俎代庖。

若同意纜線系統應朝向電信網路的管制架構加以規範，則應將該系統與透過電信網路傳送視聽服務之平台（如中華電信 MOD），於管制上進行適度的匯流。在中性平台的管制架構下，有線平台在網路傳輸容量允許的前提下，無正當理由不得拒絕頻道事業將其頻道上架傳輸的請求。在歐洲，多數會員國（例如德國、比利時、荷蘭等）的廣電主管機關，以高度必載義務的要求介入對於纜線系統播送的頻道：以德國為例，各邦的媒體主管（Landesmedienanstalt）對於類比纜線系統，均由其決定上架的頻道，只有少數邦媒體主管賦予纜線事業決定上架的權利<sup>196</sup>。德國或其他歐盟會員國媒體法對於纜線系統課予高度的必載義務，多屬源自其國家憲法對於廣電自由的保障，課予必須建立廣播電視的積極秩序（positive Ordnung）之義務，此一歷史背景實難為我國所仿效，是以應轉向將纜線系統轉換為中性平台的定位，消極限制其排除其他頻道事業頻道上架的權利。再者，在有線電視數位化後，其頻寬可以容納上百個頻道的播送，在可預見的將來均無傳輸容量不足之疑慮，更可認為應朝向將纜線系統轉為頻道「公共載具」（common carrier）的方向設計。至於無線平台及直播衛星平台，由於仍受限於所使用的無線電頻寬，傳輸容量難以與有線平台相比，有相當的限制，必須進行頻道的篩選，因此難以成為中性平台。

由於中性平台並不涉及對於頻道的製作及篩選，因此在足以確保其中立性的前提下，現行有線廣播電視法對於「黨政退出媒體」的要求，即可加以解套，亦即以褪去有線平台的「媒體」色彩，使之成為中性傳輸平台。如此一來，不論其所使用者為何種技術，現行的纜線系統與電信系統，均可以中立平台的管制架構處理有關頻道傳輸之事宜，使雙方之管制立足點均等。

## 第二節 媒體集中化之管制規範

若從上一節廣電事業應採取「製播分離」的管制架構，作為現行廣電三法的研擬修正方向，以下對於媒體集中化管制的探討，將從此一觀點出發，作為規劃之基礎。

從各國防止媒體集中化的規範而言，均在於避免言論市場上意見的集中，以確保人民可近用多種不同言論的管道。從此一立法目的而言，頻道事業由於直接涉及內容的產製及包裝，且對於頻道內的節目負有編輯責任，因此與公眾意見形成具有密切的關係。相較於頻道事業而言，傳輸平台雖然不涉及內容的產製及包

---

<sup>196</sup> Vgl. ANGA, Positionspapier zum Novellierungsbedarf der Übertragungspflichten (Must Carry) in den Rundfunk- und Mediengesetzen der Länder, available at: [http://www.anga.de/index.php?id=detail00&L=2&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=325&tx\\_ttnews\[backPid\]=1&cHash=7bbd1626bf](http://www.anga.de/index.php?id=detail00&L=2&tx_ttnews[tt_news]=325&tx_ttnews[backPid]=1&cHash=7bbd1626bf)

裝，但可決定何種頻道可在該平台傳輸，而決定人民可否近用該頻道及其內容，因此在媒體集中化管制上亦有規範的必要，以避免傳輸平台濫用其地位而有不當限制人民資訊近用權利之虞。

此外，我國由於有線電視系統與衛星頻道的垂直整合，頻道的銷售代理在管制上亦具有重要性。介於衛星頻道事業與有線電視系統經營者之間的頻道銷售代理，由於在國內是屬於寡占市場，且少數背後均有有線電視系統 MSO 或者頻道家族的投資或參與經營，藉由頻道銷售代理可進行綑綁搭售的行為，將其市場力量向上或向下進行垂直延伸，因此在管制上必須將其列入考量。

## 一、頻道事業之規範：防止言論市場意見力量的集中

媒體集中化管制的態樣，各國的規範類型及方式不一，以吾人所關注的電視媒體為例，有管制全國電視網的可收視範圍（美國 39%）、有管制地方電視台的執照張數（美國一 DMA 兩張）、有管制持股比例限制（日本 10%或 20%表決權限制），亦有管制廣播及電視的跨媒體集中者（如美國及日本），惟大多數國家均管制報業與電視的跨媒體集中，並設有相當的限制。

有鑑於各國媒體市場環境與言論管道來源，有相當大的差異，因此本研究認為難以直接援引國外媒體集中化管制之規範，必須就我國現行媒體生態、經營現況及產業發展出發，以為妥適的處理。如我國由於幅員狹小，難以像英、美、德等國發展地方媒體，作為確保在地性（localism）的目的；我國多數的中低功率廣播電台似未發展具有地方色彩的媒體，因此在管制上在地性是否應為我國媒體集中化的管制目標，實有所疑慮。此外，管制政策上亦不能直接援引國外對於全國性媒體的管制架構，畢竟各國經濟規模、人民所得並不相同，各國市場所能支撐存活的媒體數量更是無法相提並論。

若以「參與模式」及「市場占有率」模式為管制模式加以分析，本研究認為可以德國的「市場占有率」模式作為確認我國媒體集中化現況的政策工具，待有共識後方可在法律規範上轉換為「參與模式」，否則任何對於媒體集中化進行執照張數限制或者持股比例限制的規範，可能難以說明其所預設的媒體生態何以可正當化其限制張數的理由，或者在持股比例限制上難以認定應限制多少比例才可達到管制目標。換句話說，任何有關媒體集中化管制的規範，均不能悖於現況而逕自加以規範，否則將無法形成適合於我國的管制架構。

再者，現行美、日兩國對於無線廣播電視的媒體所有權規範，均未採取製播分離，且以無線廣播電視台為主要的管制對象，與我國目前是以有線電視系統及衛星頻道，作為主要收視方式者有相當之差異，難以援引作為管制手段。是以在未來因應科技匯流採取製播分離的管制架構下，為避免言論市場意見力量的集

中，現行英國及德國對於媒體集中化的管制方式，應較值得吾人加以參考。

以英國、德國現行的管制方式而言，英國僅保留「報業及 Channel 3」及「廣播多工平台」的媒體所有權限制（OFCOM 已規劃解除地方媒體的所有權限制），其他媒體集中化類型之管制，均轉由特殊的媒體結合管制加以處理。換言之，英國的管制模式所考量者，在於針對媒體結合個案可能對言論市場競爭的影響（包括意見的多元性及言論管道的多樣性），以避免以事前規範進行概括的禁止。所不同者，德國廣電邦際協約基於德國兩大民營頻道家族集團已然成形，因此藉由對於支配意見力量推定要件的設定，避免兩大民營頻道家族意見力量的擴大，並同時考量跨媒體集中化所可能造成的危險。

綜上所述，本研究認為，有鑑於我國現行頻道收視市場的市場集中度，尚未有過高之情形（詳見後述說明），因此可考慮採取英國特殊媒體結合管制之模式，適度因應我國媒體生態現況，修訂英國媒體結合管制規範。不過為有助於通傳會日後審理媒體結合之個案，參考德國廣電邦際協約訂定「支配意見力量推定」之要件，不僅可以減輕通傳會之舉證責任，亦可作為是否核發新頻道執照的依據，以避免具有相當意見影響力的頻道家族繼續擴大，而成為難以節制的意見霸權！

以下本研究即先行整理手邊所取得的我國電視頻道收視占有率調查，作為分析討論集中化管制的基礎。

### （一）我國現行頻道事業之收視占有率現況

目前我國專責進行收視率調查的機構，只有 AGB Nielsen 的調查資料，惟由於樣本數不足，因此其調查結果普遍為多數人所存疑<sup>197</sup>，但不可諱言卻廣為廣告主所接受。另國家通訊傳播委員會委託有關「電視使用行為及滿意度調查」研究報告，則是以電話問卷方式訪問做成 10491 份有效樣本，調查期間為 2008 年 4 月 26 日至 5 月 31 日，其中一個月內收看電視者有 10007 份有效問卷，在有關「最常收看的電視頻道」及「最喜歡收看的電視頻道」，統計人數為 9859 份，亦有參考價值。

以下本研究整理通傳會於二中交易案所引用的 AGB Nielsen 收視率資料、動腦雜誌 2007 年廣告營收調查統計，與「電視使用行為及滿意度調查」研究報告資料，進行試算整理如下表：

---

<sup>197</sup> 參見林照真，「收視率綁廣告 主宰電視內容」，取自於 <http://www.feja.org.tw/modules/news002/print.php?storyid=268>

表十一：我國電視頻道收視占有率調查統計

	2008 最常 收視比例 (%)	2008 最喜 歡收視比例 (%)	二中案以 Nielsen 數據 推估 2008 年 每小時收視 人數 (千人)	以左列人數計 算收視人口比 例 (%)	2007 廣告 營收比例 (%)
中時集團	14	12	17640	14	14
民視家族	12	10	15720	12	9
東森家族	11	8	13140	10	8
三立家族	10	9	17400	14	14
TVBS 家族	10	8	11220	9	8
星空傳媒 (+ESPN)	7	11	10620	8	10
非凡家族	6	5	11280	9	8
緯來家族	6	8	10980	9	9
年代家族	5	3	5040	4	6
時代華納	5	6	-	-	-
公廣集團	5	4	7440	6	5
八大家族	3	3	8160	6	9
其他	5	4	-	-	-
總計	99	91	128640	100	100

來源：本研究整理

從上述的資料整理可知，AGB Nielsen 與 2008 年「電視使用行為及滿意度調查」研究報告的調查結果，在部分頻道家族的收視占有率有相當的落差，使得吾人在確認各頻道家族的收視占有率上，遭遇困難，現有資訊難以判斷何者較為正確<sup>198</sup>，因此本研究以下將同時引用兩者之調查資料，在此予以說明。

若以一般常用的市場集中度統計指標，我國電視頻道的市場集中度，計算如下：

<sup>198</sup> 以調查有效樣本的近用平台而言，Nielsen 所調查者僅限於有安裝該公司紀錄器的有線電視系統收視戶，而「電視使用行為及滿意度調查」研究報告之調查，兼括無線、有線及衛星平台的收視戶，不論類比或數位方式，涵蓋層面較廣，應較具參考價值。

表十二：我國電視頻道之市場集中度

	最常收視頻道	最喜歡收視頻道	Nielsen 收視人口比例	2007 廣告營收市場
CR3	37	33	39	38
CR5	57	66	76	66
HHI Index	866	733	1031	988

來源：本研究整理

若從 HHI 指數來看，我國電視頻道市場的集中度並不高，Nielsen 的收視率調查資料，由於並非包括全部的頻道收視率，因此在認定市場集中度上僅具有若干參考價值。市場上前三大頻道家族的收視占有率，總計介於 33-38%，並不算高，但若以前五大頻道家族的收視占有率而言，由於排名第五大者，是處於多數的情形（如以「最喜歡收視頻道」為例，排名第五者有東森、TVBS 及緯來家族），使得計算的結果看起來較高，因此不可據以認為我國電視頻道收視市場的集中度有偏高的情形。然而不可否認的是，頻道家族的形成功實影響了我國電視頻道的收視生態，對於頻道家族的影響力必須加以重視。

## （二）防止支配意見力量的形成：考量跨媒體集中化的危險

誠如前述，在科技匯流的發展趨勢下，可以跨平台提供相同的服務內容，是在考量頻道對於公眾意見影響力時，必須整體加以觀察。而對於跨媒體集中化的行為，所產生的影響力要如何加以評價，即是採取市場占有率模式所需加以克服的問題。

### 1、以電視收視市場為管制核心

從 AGB Nielsen 的媒體接觸率調查可知，電視一直以來即為我國民眾最常接觸的媒體，以該機構於 2008 年所做的調查，電視接觸率為 95.5%，網路為 48%，報紙為 43.9%，雜誌為 31.7%，而廣播則為 23.8%。因此對於媒體集中化的管制，必須將重心放在電視媒體，並在涉及其他媒體的跨媒體集中態樣上，進行橫向考量。

如何認定電視頻道對於公眾意見的影響力，電視收視占有率應係一可供參考的量值。德國廣電邦際協約於 1997 年導入市場占有率模式時，參考營業競爭限制防止法（GWB）對於控制市場地位的推定，以收視占有率 30% 作為推定。依據 GWB 第 19 條第 3 項規定，係以市場占有率三分之一作為推定一事業具有控制市場地位的門檻。如合併廣電邦際協約第 26 條第 5 項有關獨立製作節目之規定可知，在可扣減收視占有率 3% 的優惠下，事業實際收視占有率可達 33%，與三分之一相當。然而，廣電法對於支配意見力量的規範，與競爭法對於具有控制市場地位事業之規範，仍有相當的差異：廣電法必須防止廣電事業具有支配意

見力量，而競爭法並不禁止控制市場地位的形成，僅在於防止其從事濫用市場地位的行爲。是以從防止媒體集中化的目的而言，爲了避免支配意見力量可能形成的危險，在採取市場占有率模式的管制方式下，必須降低推定的門檻，以在實務運作上有效防止支配意見力量的形成。

以現行國內對於收視占有率的調查資料可知，收視占有率最高者爲 14%。在媒體集中化管制上，以各國管制規範最密切嚴格規範的報業與電視跨媒體集中爲例，我國現行報業的市場占有率如下：

表十三：我國日報市場占有率調查

	2008 年讀者占有率	2007 年廣告營收數（億元）	2007 廣告營收比例
蘋果日報	30%	33	27%
自由時報	30%	38	31%
聯合報系	19%	26.1	21%
中時報系	15%	21.5	18%
其他報紙	6%	3.9	3%
總計	100%	122.5	100%

資料來源：AGB Nielsen 平面媒體大調查（讀者占有率）、動腦雜誌 2007 年媒體廣告營收調查（通傳會二中交易案處理說明書引用，頁 19）

由上表資料可知，我國日報市場已爲寡占市場，CR3 爲 79%，市場集中度相當高。倘若單純以接觸率作爲折算的基準，而未考量不同媒體對於公眾意見的影響程度，報紙市場占有率約略等於電視收視占有率的二分之一（43.9%:95.5%），以現行報紙市場占有率最高達 30%者爲例，換算爲電視收視占有率即爲 15%。是以若電視收視市場與報業讀者市場兩者市場占有率最高的媒體結合，將形成相當於電視收視占有率 29%的意見力量。在媒體集中化的管制上，理當不得允許有此一危險的發生，因此若於我國採取市場占有率模式，所設定支配意見力量的門檻，必須低於 29%。此外，若以現行收視占有率最高的兩個電視頻道家族結合來看，其收視占有率將達 26%-28%，使得相較於其他電視頻道家族（第三高收視占有率者，僅爲 12%）而言，將取得一相對優越的市場地位，而可能因此形成支配的意見力量，必須在媒體集中化管制上防止此一危險產生。

綜合上述之推論，若於管制政策上設定以避免「收視占有率最高的兩個頻道家族結合」，以及「收視占有率最高的頻道家族，與讀者占有率最高的報業結合」，則應要求電視收視市場占有率，不得有達到 26%門檻的情形，或者具有相當的意

見力量，因此本研究基於上述之推論，認為可以電視收視市場占有率四分之一，作為推定支配意見力量存在的門檻。更進一步的說，在電視頻道收視市場上，應容許有四家以上獨立的頻道家族存在，以促進收視市場的競爭。

## 2、跨媒體集中化對於公眾意見影響力的評估：以接觸率為折算電視收視占有率之基準

依據 AGB Nielsen 於 2008 年的媒體接觸率調查，電視、網路、報紙、雜誌與廣播的接觸率，以及與電視之間的比例關係，可呈現如下表所示：

表十四：AGB Nielsen 2008 年媒體接觸率調查

Nielsen 接觸率調查		相較於電視收視接觸率的比例
電視	96%	1
網路	48%	50%
報紙	44%	46%
雜誌	32%	33%
廣播	24%	25%

資料來源：AGB Nielsen 媒體研究

媒體接觸率僅能單純反應人民近用媒體的範圍程度，不能據以認定不同媒體對於公眾意見的影響力為何。德國媒體集中化調查委員會（KEK）於 Springer 及 ProSiebenSAT.1（P7S1）的媒體結合案，認為必須參考德國聯邦憲法法院所揭櫫的媒體特徵：影響力（Suggestivekraft）、影響範圍（Bereitenwirkung）以及即時性（Aktualität）三者綜合加以判斷，以確認不同媒體在上述三種要素與電視媒體在效能上的差距。以下本研究綜合 Springer 與 P7S1 此一結合案 KEK 所參考的要素及考量，整理如下表：

表十五：德國 Springer/P7S1 媒體結合案有關媒體意見影響力的考量因素

	KEK 於該案援引的接觸率資料，以及與電視的比例		折算為電視收視占有率的標準	影響力	影響範圍	即時性
電視	89	1	1	聲音、影像的組合	缺乏時間及空間的支配性	資訊的即時提供
網路	28	31%	1/2	與電視差不多	與電視差不多	與電視差不多
報紙	51	57%	2/3	影響力較低（只有文字及圖畫表達）	報紙可重複閱讀，所以只比電視媒體低一點	較低
雜誌	17	19%	1/7	影響力較低（只有文字及圖畫表達）	與報紙差不多	最低
廣播	84	94%	1/2	影響力較低（僅有聲音）	與電視差不多	與電視差不多

來源：本研究整理

以 KEK 所採取的折算標準而言，對於報紙及網路折算為電視收視占有率的標準，均提高以接觸率為計算的比例，分別為電視的三分之二及二分之一，反之雜誌及廣播則降低其比例。網際網路對於國內公眾意見影響力為何，尚待進一步的研究，惟若以報紙作為探討之對象，其折算為電視收視占有率的標準，自應當比接觸率為高，理由如下：

1. 報紙雖然只為文字、圖畫（含攝影）的組合，但在國內，報紙對於新聞往往較電視進行深入的報導及評論，且往往作為電視新聞頻道或節目引用的對象，甚至可認為日報具有影響電視新聞頻道議題設定（agenda-setting）的影響力（此從各家新聞台，早上時段均係報導各日報的重要標題，即可推知）；

2. 報業藉由設置網站的方式，於網際網路上提供該報紙之新聞資訊，或者與各大入口網站（如 Yahoo!奇摩、MSN 等）合作提供資訊，藉由網際網路日益增加的影響力，強化其對於公眾意見的影響力。

基於上述，對於報業公眾影響力的評價，於折算為電視收視占有率時，若考量目前接觸率為電視約二分之一的比例，應適度提高為三分之二，方能較為掌握報業相較於電視媒體對於公眾意見的影響力。

倘若同意上述三分之二的折算比例，依據前述對於我國日報市場的市場占有

率分析，可認為各家報業集團相當於節目收視占有率的比例如下：

**表十六：我國日報市場占有率折算為電視收視占有率**

	2008 年讀者占有率	2007 廣告營收比例	折算為電視收視占有率(讀者占有率)	折算為電視收視占有率(廣告營收占有率)
蘋果日報	30%	27%	20%	18%
自由時報	30%	31%	20%	21%
聯合報系	19%	21%	13%	14%
中時報系	15%	18%	10%	12%

來源：本研究整理

不過不可諱言的是，現行不論是電視、廣播、報紙或雜誌等媒體，不論在收視率、收聽率、發行量、廣告量等資料的調查上，都應儘速建立客觀具公信力之機制，以作為日後通傳會審理實際個案之基礎。對此本研究認為，我國實可考慮仿效德國及英國的作法，由政府編列公務預算，與頻道事業及平台事業共組收視/聽率之調查組織，以公正客觀之方式進行相關市場數據的調查，以避免現今僅由 AGB Nielsen 進行媒體調查所可能產生的疑慮。

至於其他媒體其折算為電視收視占有率的比例，應由通傳會於實際的媒體結合管制個案中，就當年媒體接觸率的調查，以及各媒體對於公眾意見的影響力，審酌與電視媒體效能的差距，以為妥適的認定。

### (三) 設立特殊媒體結合管制之規範

通傳會對於涉及廣電事業的媒體結合管制，是否均應進行實質審查，抑或僅須審酌股權變動受讓人是否具備消極資格之情事，在設有持股比例限制的(無線)廣播電視法施行細則第 18 條及第 19 條，即產生此一爭議。

從媒體集中化管制的規範目的，在於確保意見及言論管道多樣性的觀點而言，現行廣電三法並未明訂股權轉讓時，主管機關所應審查的考量為何，使得業者可以間接持股變更的方式，迴避有關股權轉讓的審查要求，而據以主張僅為負責人變更的申請登記。是以在廣電法有必要設置涉及廣電事業媒體結合的特殊規範，以明文賦予主管機關介入審查之權限，並提高管制之透明度。

以下謹簡要說明本研究對於此一議題之意見：

## 1、設置管制門檻之考量

媒體結合管制，於廣義上看來，係屬於事業結合管制的一種類型，因此在管制設計上可參考現行公平交易法（以下簡稱公平法）有關事業結合管制之規定。公平法對於事業結合即設有管制門檻，以將管制對象針對可能導致市場結構過度集中的結合個案，減少行政成本，並使國家行政權有介入的正當性<sup>199</sup>。

依據公平法第 11 條的結合許可申請的規定，於符合以下情形者，應先向中央主管機關（公平會）提出申報：

「一、事業因結合而使其市場占有率達三分之一者；

二、參與結合之一事業，其市場占有率達四分之一者；

三、參與結合之事業，其上一會計年度之銷售金額，超過中央主管機關所公告之金額者。」

目前公平會所公告的銷售金額，金融機構事業為超過新台幣二百億元，與其結合之事業，其上一會計年度之銷售金額超過新台幣十億元；非金融機構事業者，則各為新台幣一百億元及十億元<sup>200</sup>。

在涉及廣電事業的特殊媒體結合管制上，較具參考價值者應為設定廣電事業收視或收聽市場占有率的管制門檻。如以現行我國電視頻道收視占有率的現況加以分析，若電視頻道事業於事業結合後，足以使其收視市場占有率達 10% 以上者，即可進入前五大排名的頻道家族，對於媒體市場的競爭將有相當的影響。再者，從競爭法的觀點而言，對於獨占事業的管制門檻，現行公平法即設定於市場占有率 10%（公平法第 5 條之一第 2 項參照），因此對於因結合而使其收視市場占有率達 10% 者，主管機關即有發動管制程序的必要，未達者由於難以認定對於媒體市場有形成意見力量集中的危險，因此原則上即無進行實質審查的必要。至於結合事業原即在收視市場享有 10% 占有率者，自應適用此一管制程序，自不待言。<sup>201</sup>

<sup>199</sup> 參見廖義男主持，何之邁撰寫，公平交易法之註釋研究系列（一），第十一條，邊碼 17。

<sup>200</sup> 參見公平會，「事業結合應向行政院公平交易委員會提出申報之銷售金額標準」，取自 <http://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=142&docid=193>（last visited 2009/10/7）

<sup>201</sup> 從比較法的觀點而言，英國有關特殊媒體結合管制的管制門檻，規定於 2002 年事業法（Enterprise Act 2002）Sec.59，該條為 2003 年通傳法所增訂：(1) 與報紙供應有關者，一結合事業必須在英國境內或主要部分，就該種類的報紙達四分之一以上之供給；或者(2) 與廣播電視之提供有關者，一結合事業必須在英國境內或主要部分，就該種類的廣播電視達四分之一以上之供給者。對於上述四分之一比例的認定，2002 年事業法規定應參酌該報業或廣播電視的種類，依據其價值、成本、價格、容量、雇用的員工數或其他標準，或結合以上標準

至於媒體結合的類型，可參考公平會事業結合的類型（第六條）加以規範，或者直接援引即可。

## 2、特殊媒體結合管制之實質審查基準

對於符合上述門檻的特殊媒體結合，各媒體事業應有向通傳會申報之義務，並由通傳會啟動實質審查程序。對於進行實質審查之標準，在法律保留原則的要求下，亦須明訂於廣電法中，以為通傳會及媒體事業所遵循。

以英國媒體結合管制為例，其於 2003 年通訊傳播法 Sec.375 修訂 2002 年事業法（Enterprise Act 2002）Sec.58 之規定，將有關報業結合、廣播電視與跨媒體結合，進行公共利益測試（public interest test）。該規定所提出的審查標準如下：

1. 確認報紙是否提供真實新聞之呈現，以及意見的自由表達 [Sec.58(2A)]；
2. 在英國境內的報紙市場，或部分報紙市場上，其內容係合理且實用的（practicable），以及具有充分多元的觀點 [Sec.58(2B)]；
3. 在有關廣播電視與跨媒體結合方面，應考量以下情形 [Sec.58(2C)]：
  - (1) 於英國境內不同的閱聽者，或在英國特殊地區、位置的閱聽者，控制媒體事業之人應具有充分的多元性（sufficient plurality）；
  - (2) 英國境內可利用的廣播電視，兼具高品質及訴求廣泛多樣的品味及利益；以及
  - (3) 媒體事業的經營者及控制者，確實執行 2003 年通傳法 Sec.319 所制定有關廣播電視的（製播）標準。

若從媒體集中化管制的目的，在於避免言論市場意見力量集中的觀點，除了防止支配意見力量的形成之外，媒體結合管制於實質審查上，本研究認為應綜合考量以下之因素：(1)是否形成支配意見力量；(2)公眾近用管道之多樣性；(3) 資訊觀點呈現之多元性；(4)消費者利益之維護；(5)經營效率之提升；(6)對於媒體相關市場的影響；(7)過去節目製播紀錄及違規情形；(8)其他經主管機關認為有助於公共利益目標者。

## 二、避免高度垂直整合對於頻道事業的不當影響

頻道事業將節目加以組合包裝成為頻道，以放置於傳輸平台上加以播送，從

---

加以認定[Sec.59A(1)]。本研究認為英國法上述四分之一的門檻規定，與我國目前廣電市場的生態有相當之落差，實難以援用，因此必須採取不同的管制門檻。

頻道內有關節目的產製而言，節目的來源與內容的授權有關，例如影片的播映即涉及視聽著作的授權，而使得內容授權為頻道節目產製的上游市場。頻道的播送，可由頻道事業直接授權給傳輸平台事業加以播送，或者透過頻道的銷售代理，由銷售代理業者洽談授權上架事宜，因此吾人應可將頻道的銷售代理及傳輸平台，認定為頻道的下游市場。基於節省交易成本的考量，事業可能將其在所屬市場的市場力量，垂直延伸至上下游的市場，進而限制獲取利益及節省成本，此一現象如何在媒體集中化管制上，予以正確的評價，實屬不易之事。

### (一) 上下游市場「控制市場地位」的形成

「控制市場地位」(dominance)的認定，依據歐盟競爭法實務的認定，是指「事業享有一經濟強勢狀態，使該事業有能力對其競爭者、顧客及最終消費者為一可察覺程度的獨立行動，並能在相關市場中阻止有效競爭之繼續維持」。或有認為控制市場地位是「排除有效競爭的能力，其具有可獨立行動於其他競爭因素的能力」<sup>202</sup>。德國營業競爭限制防止法所規定的控制市場地位，包括：獨占、缺乏實質競爭(keinem wesentlichen Wettbewerbs)、優越的市場地位(überragende Marktstellung)以及寡占(GWB §19II)。

爲了提高執法效率，營業競爭限制防止法第19條第3項，進一步規定有關控制市場地位的推定要件<sup>203</sup>。包括：一事業之市場占有率達三分之一以上者，推定其具有控制市場地位。若符合以下情形，數事業整體具有控制市場地位：1.三家以下之事業，其市場占有率總計達百分之五十以上者；2.五家以下之事業，其市場占有率總計達三分之二以上者。但事業若能證明，該數家事業之間具有實質競爭關係，或數家事業整體與其他競爭者之間，不具有壓倒性的市場地位者，不在此限。

就我國現行電視頻道與頻道銷售代理、有線電視系統之間的垂直關係而言，可以發現有相當程度的垂直整合現象，而值得吾人在思考媒體集中化管制時，所必須加以留意之處。就本研究所蒐集獲得之資料，我國目前電視頻道的垂直整合關係，應可整理如下表所示：

<sup>202</sup> 歐洲法院於個案的意見，Case 22/76 [1978] ECR “United Brands”; Case 322/81 [1983] ECR “Michelin”以及 Case C-62/86 AKZO v. Commission。參見廖義男主持，何之邁撰寫，公平交易法之註釋研究系列(一)，第五條，邊碼38。

<sup>203</sup> 依據德國學者之分析，此一推定規定並非減輕聯邦卡特爾署的調查案例事實的責任，亦未減輕對不符合控制市場情事的審查，只是在一般調查程序結束時，如仍未獲得明確結論的話，主管機關可以達到法定市場占有率為理由，確認該事業具有控制市場地位，而可開啟濫用監督程序。而從事業的角度而言，如其有意願並有可能性，則可舉出具體事例以駁斥此一推定。參見廖義男主持，劉華美撰寫，公平交易法之註釋研究系列(一)，第五條，邊碼29。

表十七：我國電視頻道、頻道銷售代理及有線電視系統之垂直整合現況

	凱擘	台固	中嘉	年代	台灣寬頻	臺基網	MSO 總計	其他
大股東	美國私募基金凱雷集團	台灣大哥大	亞洲私募基金 MBK	-	麥格理 60% MIIF 20% ICG 20%	-	-	-
所屬頻道	東森 (7)	富邦 Momo 台 三立 (投資)	八大	年代電視 年代 Much 東風 年代綜合	-	冠軍電視台	-	-
所屬頻道 銷售代理商	詠麒 (18) ※ (與永鑫策略聯盟)	允誠 (12)	全球多媒體 (10)	佳訊 (17)	代理 AETN 等四個頻道	-	61 個頻道	永鑫 (6)、 富莉安 (1)、連創 (1)
代理頻道	東森 (7) LS Time Z 頻道 動物星球 人間 緯來 (6) Discovery	超視 AXN 年代綜合 (東 森娛樂台) Momo 親子 霹靂 衛視 (3) [V] 國家地理	八大 (4) TVBS (3) 中天 (3)	三立 (3) 國興 JET 好萊塢 Travel & Living 年代電視 年代 Much 東風	-	-	-	永鑫： HBO、 Cinemax、 ESPN、衛視 體育台、 Cartoon、 CNN 富莉安： MTV

		合家歡 好消息 World Fashion (數位)		彩虹 (新穎) 民視新聞 迪士尼 NHK 非凡 (2) 高點				連創： Animax
頻道家族 及收視占 有率	東森 (11%) 緯來 (6%) Discovery (2%)  合計 19%	星空傳媒 (扣 除體育台 4%)	中時 (扣除中 視 8%) TVBS (10%) 八大 (3%)  合計 21%	三立 (10%) 年代 (5%) 民視 (扣除無 線台 5%) 非凡 (扣除無 線台 2%)  合計 22%	-	-	-	永鑫： 星空傳媒 (扣除體育 台以外 3%) 時代華納 (5%)
有線電視 系統	14 家系統 台，用戶數比 例 24.44%	6 家系統台， 用戶數比例 11.02%	15 家系統 台，用戶數比 例 25.18%	4 家系統台， 用戶數比例 1.81%	5 家系統台， 用戶數比例 14.55%	5 家系統台， 用戶數比例 6.57%	49 家系統 台，用戶數比 例 83.57%	-

來源：本研究整理

- 說明：1. 頻道收視占有率之計算，係以莊春發（主持），前揭「電視使用行為及滿意度調查」研究報告「最常收視之頻道」，就頻道家族之收視占有率彙整而成。
2. 日前凱雷集團已與台灣大哥大進行有線電視系統的出售，擬將凱擘所屬的有線電視系統出售予台灣大哥大，並未包括所屬頻道及頻道銷售代理之事業。惟該案尚在公平會及通傳會進行審查中。
3. 上述數據不必然與通傳會之資料相同，若有不同者仍以通傳會之資料為準，在此特別予以敘明。

## 1、頻道銷售代理市場

目前國內提供頻道銷售代理的業者，有詠麒、允誠、全球多媒體、佳訊、永鑫等業者，在垂直整合的發展趨勢下，詠麒、允誠、全球多媒體、佳訊分別與凱擘、台灣固網、中嘉及年代具有上下游的垂直整合關係，不僅代理自身集團所屬的頻道，亦代理其他不具有有線電視系統的頻道家族或個別頻道，進行授權的業務。由於傳輸平台必須事先透過頻道代理取得頻道授權之後，才可以將頻道上架傳輸，其重要性不言可喻，因此應視之為單獨市場而加以評價。

在頻道銷售代理市場內的代理商，其市場地位之認定，本研究認為可以其所代理頻道的收視占有率加以評估，以衡量其對於言論市場的影響力。接續本研究所整理的頻道收視占有率資料，詠麒、全球多媒體與佳訊所代理的頻道家族，其收視占有率總計分別為 19%、21%及 22%，CR3 為 62%，若依據德國營業競爭限制防止法第 19 條第 3 項的對於控制市場地位的推定，這三家代理商均可推定具有控制市場地位，顯見頻道銷售代理市場應具有寡占市場的特性。

對於頻道銷售代理市場的管制，除了應避免市場結構的惡化之外，亦應考慮強化行為管制。為了使不同頻道可以藉由其節目內容績效進行競爭，爭取收視及在傳輸平台上架的條件，在廣電法應明文禁止頻道銷售代理為不當的搭售或綑綁服務 (bundled service)，或者有進行差別待遇之情事，類似現行衛星廣播電視法第 32 條之規定，有維持及更進一步補充之必要，使行為規範更為完整。若頻道銷售代理商有濫用此一控制市場地位，進行不當交易條件的決定、維持或變更，尚可函請公平會會同介入調查，有無違反獨占事業濫用市場地位之規範 (公平法第 10 條參照)。

為了強化頻道銷售代理市場的競爭，提高交易資訊之透明，本研究認為除上述行為管制之外，可進一步以法律賦予通傳會權限，於必要時強制具有控制市場地位的代理商，揭露其與下游平台事業的交易條件，以減少因資訊不對稱及下游獨立系統經營者因談判力量的不足，而受到不當差別待遇的情形。

## 2、傳輸平台市場：結構管制及行為管制並重

在製播分離的管制架構下，現行無線電視台可以思考轉型為單純的無線傳輸平台，或者兼營無線傳輸平台及無線電視頻道兩者。由於無線電頻率的稀少性，以及頻寬的有限性，無線傳輸平台對於何種頻道可在其平台上架播送，應有決定之權利，惟是否應限制其垂直整合的無線電視頻道數，本研究認為可再斟酌考量可容納的頻道數，以及其商業經營模式。此外，由於無線傳輸平台係一多工平台 (multiplex) 的性質，可以提供廣播、電視及數據服務，因此對於同一集團取得執照之張數 (原則上同一事業集團所取得之無線傳輸平台執照，以一張為限)，以及對於提供非廣播電視服務的傳輸容量，均應加以限制，以避免不公平競爭的

情形發生。

現行行動通訊事業雖能提供行動電視的服務，但由於收視人口有限，且所需費用不便宜，因此在無線傳輸平台的認定上，無須將其列入加以管制。

現行有線傳輸平台，以纜線系統為主，中華電信 MOD 的 IPTV 平台用戶數仍難以與之相抗衡。以目前纜線系統各大 MSO 的用戶數比例，分析有線電視收視市場之市場集中度，CR3 為 64.17%，CR5 為 81.76%，從德國營業競爭限制防止法第 19 條第 3 項的對於控制市場地位的推定，前五大 MSO 均可推定具有控制市場地位，且由於現行分區獨占或雙占（duopoly）的市場特性，五大 MSO 彼此之間可說不具實質競爭關係，顯見有線電視收視市場亦具有寡占市場的特性。

對於有線傳輸平台之規範，如前所述，應採取朝向中性平台的管制架構設計。不論是以纜線系統（cable system）或者 IPTV 的網路平台進行傳輸，管制架構原則上應趨於一致。不過，受限於頻寬及技術，纜線系統在尚未數位化之際，以目前約 102 個頻道的容量，仍難以讓所有已經取得執照的頻道事業，所製作組裝的頻道上架，必須競逐此一有限的頻道容量。是以如何決定哪一頻道可以上下架，在採取以商業協商為決定機制的原則下，纜線系統在與頻道事業高度垂直整合的市場環境，藉由頻道銷售代理相互結盟或者抗衡，爭取有利於自己的上架或播送授權條件，使得過去斷訊及定頻爭議頻仍發生。

基於避免無垂直整合優勢的業者飽受差別待遇或遭杯葛等不公平競爭，對於頻道上下架及授權條件的約定，在管制上應以維護市場競爭秩序為主，惟有在市場競爭秩序遭受危害時，才由主管機關介入協調，甚至進而依法裁決。此一程序之啟動及裁決，必須避免影響經營績效不彰之頻道的退場，否則將難以形成市場淘汰之機制。在高度垂直整合的有線電視市場內，頻道上下架、排頻及授權條件之訂定，難以建立正當的交易秩序，惟有擴大經營區域打破既有分區獨占，以及導入新興傳輸平台（例如 IPTV 平台或無線傳輸平台）的方式，以活化競爭<sup>204</sup>，促使平台之間相互競爭以改善市場結構。

有鑑於纜線平台仍為我國收視戶主要的近用平台，以及高度垂直整合的發展，現行有線廣播電視法第 21 條，針對 MSO 訂戶數不得超過全國總訂戶數三分之一的限制，以及第 42 條第 3 項垂直整合不得超過可利用頻道四分之一之規定，仍有維持的必要。倘若要解除全國總訂戶數三分之一的限制，在管制政策上全面朝向電信網路的管制架構，必須附帶要求纜線系統的全面數位化，並全面提供 triple play（電視、電話<sup>205</sup>及網際網路）的整合服務；前者要求在於徹底將纜

<sup>204</sup> 參見石世豪，NCC 關鍵報告，2009 年，頁 356 以下。

<sup>205</sup> 以現行市話服務的費率而言，已難以吸引吸引新進業者提供相同的服務，是以此處的電話服務，應以 070 網路電話為主要對象。惟主管機關必須處理現行市話撥打 070 網路電話資費過高的問題（一般時段及減價時段，分別為市話撥打市話訂價的 6.6 及 13.8 倍），以避免市場主

線系統轉型為頻道的公共載具，以滿足所有頻道上架所需的傳輸容量，後者在於以纜線系統作為傳統電信網路的替代性網路，避免纜線系統經營者僅從事利潤豐厚業務的吸脂行為，以與中華電信的固網進行替代性的競爭。至於垂直整合四分之一的限制，在有線電視全面數位化後，由於已無傳輸容量的問題，在前揭將之公共載具化的要求下，所有頻道均可上架，而可以考慮加以刪除。

以 IPTV 為主的電信傳輸平台，在管制上僅須要求其傳輸之頻道，適用相關之內容管制規範即可。無線的行動電視由於近用人數相當少，尚無予以特別管制的必要，只要將其視為電信增值服務即可。以中華電信 MOD 為例的 IPTV 平台，原則上可與數位化後的纜線系統置於相同的管制架構下，且無經營區域之限制，於資費管制上並應分別就網路傳輸及基本頻道收視分別計算其成本及合理利潤，以為適當之管制<sup>206</sup>。

在行為管制的部分，以維持有線傳輸平台成為中性平台的特性為主要目的，在全面數位化後，除了無正當理由不得拒絕頻道的上架之外，對於電子節目表單（electronic programming guides；EPGs）的制訂，亦須要求無差別待遇原則，使傳輸平台不得有獨厚同一集團垂直整合的頻道或者代理頻道之情事。

### 3、節目授權市場

頻道事業對於頻道節目的包裝組合，需要事先取得節目的授權，因此節目授權可以說是頻道的上游市場，因此有加以分析之必要。

現行我國頻道事業的節目製作，似乎以外製公司為主，真正為頻道事業內製者較為少數，使得在我國推動媒體集中化管制的作法上，無必要仿效德國廣播電視邦際協約的規定，要求收視占有率高的頻道事業置入獨立製作節目時段，或者如英國 1990 年廣播電視法要求 Channel 3 業者必須置入獨立製作節目。目前本研究尚無發現節目授權市場對於頻道事業而言，有任何不當影響之情事，有待進一步的觀察。

現行 IPTV 平台則有頻道不足以及節目未取得著作權法「公開傳輸權」之問題。頻道事業在無正當理由下，不得對 IPTV 平台給予差別待遇。至於頻道事業以節目製作或代理商，未取得公開傳輸權之授權代理為由，而拒絕其頻道於 IPTV 播送之申請，將使得建立平台相互競爭的可能性降低。此一理由是否屬實，在授權合約未對外公開下難以證明，或者頻道事業消極不願協助代為取得授權，使得此一問題迄今為止仍是紛爭不斷，通傳會對於節目授權亦難以介入進行管制

---

導者有濫用其訂價權之情形。

<sup>206</sup> 以目前有線電視系統及中華電信 MOD 而言，均是採取所謂「基本服務」的費率，合併網路傳輸及頻道收視兩部分的費率。於資費管制上，主管機關應分別就其網路架構之元件成本，以及頻道收視之成本分別計算，以確認資費是否合理。

207。對於媒體集中化管制而言，通傳會可以藉由頻道事業瞭解現行節目授權市場之情形，以確認對於頻道市場有無不當之影響。

## （二）納入特殊媒體結合管制之考量

對於涉及媒體的垂直整合行為，對於已整合者，只能施以行為管制及現行已有的結構管制（如有線電視系統與頻道的四分之一限制），而對於尚未整合而欲進行整合，或已整合而欲採取更進一步整合者，於符合媒體結合態樣時，該如何納入前揭特殊媒體結合管制，有進一步探討之必要。

公平會於過去處理有關事業垂直結合個案時，主要以事業進入或退出市場有無任何限制、障礙，競爭者進入市場的可能性與難易度，結合前參與結合事業個別之市場占有率，以及結合後市場占有率的變化、市場結構狀態、市場價格之變動因素、參與結合事業於結合前是否即已關係密切等等因素加以審查<sup>208</sup>，此即為確認系爭垂直整合有無造成市場封鎖（market foreclosure）效果之評估。評估市場封鎖之效果，可自結合後其他競爭者之活動空間、參進之困難度，以及結合事業是否可能濫用市場力量等因素綜合評量。具體而言，倘其他競爭者於事業垂直結合後，仍有其他二個以上得以「最小效率規模」（minimum-efficient-scale）運作或是獲利之供應者或購買者，則可認為非參與結合事業尚具有活動空間。其次，觀察上下游市場是否因該垂直結合，而導致非參與結合事業進入雙邊市場的困難度增加。再者，倘事業進行垂直結合後，如得運用優越之市場力量，對於上下游之其他競爭者，透過拒絕交易、不當差別待遇、不當限制事業活動等方式，擴張其市場力者，亦得認該垂直結合具有限制競爭效果<sup>209</sup>。

在特殊媒體結合管制審查上，對於涉及廣電事業的媒體結合個案，主管機關亦得參考上述公平會對於垂直結合之審查經驗，判斷該結合是否對於頻道市場及上下游市場產生不利影響，特別是因市場結構惡化而可能形成市場封鎖效果。此外，對於支配意見力量的推定，是否可參考德國廣播電視邦際協約第 26 條第 2 項規定，降低對於頻道事業收視占有率的門檻，且對於同時在媒體相關市場具有控制市場地位之事業，設有推定之規定，應設定如何之門檻，誠屬不易之事。若按照德國廣播電視邦際協約第 26 條第 5 項要求置入獨立第三人播送時段的規

---

207 基於「黨政退出媒體」規範之要求，中華電信 MOD 無法以經營頻道之方式，突破多數頻道事業或者代理商的種種消極限制。有鑑於 MOD 在頻道及節目授權取得有所困難的現實考量，本研究認為為促進平台之相互競爭，應採取目的性之解釋，認為 MOD 對於頻道之節目，只要不具篩選（selection）或者組裝（organization）之權利，即可認為因未具備完全之節目編輯責任而可以提供頻道服務。中華電信 MOD 除不可有自製節目，必須以外製節目為其頻道之內容外，尚可賦予主管機關有權審查其頻道節目表，以確保未有政府介入之疑慮。

208 參見廖義男主持，何之邁撰寫，公平交易法之註釋研究系列（一），第十二條，邊碼 35。

209 同上註，邊碼 34。

定，認為若一事業其年收視占有率達 20%者，已可認為具有支配意見力量的抽象危險，再扣除同條第二項置入獨立播送時段 3%的優惠後，對於其年平均收視占有率的評價，則為 17%（六分之一）。

本研究認為，對於具有垂直整合優勢的媒體集團，其支配意見力量的推定明顯必須從四分之一的比例向下調整，以有效防止其對於言論市場的影響力。至於應採取五分之一，或者甚至六分之一的標準，必須視對於我國頻道上下游垂直整合程度的評價而定。以我國現況而言，採取六分之一的推定比例似不為過。

### 三、廣電平台事業之集中化管制

對於廣電平台事業之集中化管制，除現行有線廣播電視法第 21 條水平整合三分之一的規定，對於尚未全面數位化的纜線平台仍有適用之必要外，尚須考量不同平台之間的集中化如何規範。對於已經全面數位化的纜線平台，則可以競爭法事業結合管制的方式進行審查，亦即針對結合個案審酌其對於市場競爭的影響。

就無線的廣電平台而言，由於涉及無線電頻率的使用，且在數位化後均為多工平台（multiplex）的特性，可以同時提供廣播、電視及數據服務。因此在集中化管制上必須考量同一媒體集團對於無線廣電平台的影響力，在管制策略上可以採取以下方式：

#### 1. 限制取得無線廣電平台之執照張數

在法律規範上是否設定有關執照張數限制之規定，必須具有相當充分的理由。本研究認為，對於全區的無線廣電平台，原則上同一媒體集團應僅能取得一張全區執照，以促進無線廣電平台的相互競爭。而對於中、低功率的無線廣播平台，則可考慮以針對結合個案審查之方式，以為妥適的決定。

#### 2. 限制無線廣電平台之相互持股比例

可考慮將現行（無線）廣播電視法施行細則第 18 條或第 19 條之規定方式，加以明文化，但須將自然人及法人關係人之持股合併計算。若欲採取此一規範方式，則原則上似不應區分自然人或法人股東為差別處理，而適用一致性的持股比例限制規定<sup>210</sup>。如日本廣電法對於無線廣電事業的相互持股比例限制，即以 10%

<sup>210</sup> 現行廣播電視法施行細則第 18 條及第 19 條規定，係限制自然人及法人股東之持股比例，不得高於 10%及 50%。該規定所規範之類型，解釋上包括「無線電視之間」、「無線廣播之間」、「無線廣播及電視之間」、「報業與無線電視之間」、「報業與無線廣播之間」以及「報業、無線電視及無線廣播」集中化的持股限制。在製播分離的管制架構下，所需思考的是此一持股比例限制之適用對象，應為頻道事業或者無線廣電平台事業？本研究認為在頻道可以跨平台

為限。

對於無線、有線及衛星廣電平台的跨平台集中化，是否適合採取「參與模式」為事前之限制？本研究認為，因我國衛星廣電平台（直播衛星）之近用人口相對無線及有線廣電平台相距甚遠，可無須對其採取事前限制。而在無線及有線廣電平台的集中化，對於尚未全面數位化的有線廣播電視平台而言，由於仍掌握頻道上下架的權利，因此可考慮對其施以執照張數及持股比例之限制，以避免因集中化而減損平台之間的相互競爭。執照張數的部分，原則上同一媒體集團不可同時取得經營區域重疊的無線及有線廣播電視平台執照。持股比例限制的部分，本研究認為可參考現行廣播電視法施行細則第 19 條對於「相關企業」之認定，以五分之一（20%）為持股比例之限制。

對於已經全面數位化的有線廣播電視平台而言，由於已經轉為中性平台，因此可考慮解除其執照張數之限制。事前持股比例限制的規定，亦可考慮刪除，而以競爭法的事業結合管制為主。

#### 四、相關事業及關係人之併入計算

為了真正掌握一股東對於廣電事業的影響力，必須將與其具有特殊關係的相關事業及關係人，對於廣電事業或其他媒體具有持股關係者，合併計算其對於媒體的影響力。

目前廣電三法對於相關事業之認定，有相當不一致的規定。廣播電視法施行細則第 19 條第 2 項對於相關事業的認定，係指「經營廣播、電視事業之股東所擔任董事或監察人之企業或其投資所占股權百分之二十以上之企業。」有線廣播電視法則是採取公司法關係企業的認定標準，亦即為公司法第 369 條之 2 具有控制從屬關係之公司，以及第 369 條之 9 相互投資公司的規定。衛星廣播電視法則未明文加以規範。

關係人的部分，目前廣電法有規定者，如「黨政退出媒體」之規定，係以配偶、直系姻親及二親等血親為範圍；廣播電視法施行細則第 18 條尚將所有直系血親均包括在內。本研究認為，可以參考金融控股公司法有關自然人及法人的關係人規定，再略微加以調整。按金融控股公司法第 4 條規定，同一自然人及法人的關係人，包括以下情形：

1. 同一自然人之關係人，包括（同條第2項）：
  - (1) 同一自然人與其配偶及二親等以內血親；

---

傳輸的環境下，基於與現行衛星頻道事業為一致管理的考量，只能適用於無線廣電平台事業。

(2) 前款之人持有已發行有表決權股份或資本額合計超過三分之一之企業；

(3) 第一款之人擔任董事長、總經理或過半數董事之企業或財團法人。

2. 同一法人之關係人，包括（同條第3項）：

(1) 同一法人與其董事長、總經理，及該董事長、總經理之配偶與二親等以內血親；

(2) 同一法人及前款之自然人持有以發行有表決權股份或資本額合計超過三分之一之企業，或擔任董事長、總經理或過半數董事之企業或財團法人；

(3) 同一法人之關係企業。

若對照前揭第二章第一節英國1990年廣播電視法對於具有連結關係之認定要件，明顯的我國法對於關係人之認定，未如英國如此嚴格，惟在廣電法內要採取較為嚴格的認定標準，就我國國情而論，現實上可能也難以實現，因此本研究並不建議全盤採取英國廣電法具有連結關係的認定要件。此外，金融控股公司法第16條有關申報義務之規定，該條第4項規定「第三人為同一人或同一關係人以信託、委任或其他契約、協議、授權等方法持有股份者，應併計入同一關係人範圍」，解釋上符合此一情形者，即應認為具有關係人之性質，因此在規範上應將其列入，以求完備。

### 第三節 廣電事業執照消極資格及持股規範

#### 一、對於持股計算方式之檢討

對於持股計算方式，除涉及前揭關係人及相關企業的認定，必須合併計算之外，如何正確掌握廣電事業內部的股權結構或出資比例，涉及任何持股比例限制規定的認定，兩者息息相關。

對於間接持股之計算方式，僅現行有線廣播電視法規定有關外資間接持股之計算方式。依據有線廣播電視法施行細則第12條規定，為「本法第十九條第二項所定間接持有之計算方式，依本國法人占系統經營者之持股比例乘以外國人占該本國法人之持股或出資額比例計算之。」亦即對於有線電視系統經營者外資間接持股之計算，僅算至母公司之本國法人股東的外資持股或出資額比例，亦即僅算至間接持股的第一層。

然而，僅算至第一層的持股，不論是本國或外國資金，由於太易於規避將使得我國現行對於持股比例之限制，形同具文而難以落實，因此應有改弦更張之必

要。除了第三章所提日本對於外資持股比例的計算方式外，美國FCC在有關媒體所有權的規範上，亦有相關的規定而可供吾人加以參考。依據47 CFR §73.3555 Note 2之規定，間接持股之計算，於垂直所有權鏈（vertical ownership chain）是以每一層所有權比例的連續控制（successive multiplication）為計算。但若有一層所有權的比例超過50%者，即不再連續計算。該規定並舉了例子可供參考：

Ex. A（10%）→X公司（60%）→Y公司（25%）→ 廣電事業

A持有X公司10%股份，而X公司持有Y公司60%股份，又Y公司持有一廣電事業25%股份。此時，吾人在認定X公司對於該廣電事業的持股比例時，應為25%，而非（60%\*25%），因為X公司掌控Y公司超過50%的持股，足以實質控制Y公司的決定，因此在認定上應等同於Y公司直接持股的比例。此時在認定A對於該廣電事業的持股比例時，應為（10%\*25%）。

47 CFR §73.3555另規定，以直接或間接方式使一人或團體擁有、經營或控制廣播電視台，或者以其他方式具有可歸屬利益（attributable interest）者，具有「可認識利益」（cognizable interest）。對於具有可認識利益的股東，才適用該條有關所有權限制之規定。對於該可認識利益的認定，則以下列規定認定之：

1. 除有特別規定外，合夥、直接所有權利益（direct ownership interest）及表決權利益對於法人廣電事業或報業，持股達5%以上者；

2. 投資公司（15 USC 80a-3）、保險公司及銀行透過其信託部門於信託帳戶之持股，對於法人廣電事業或報業持股達20%以上，或者廣電事業或報業的主管或董事，為上述公司或銀行的代表。對於銀行或保險公司的持股，只要其股份具有表決權時，均需加以累計。投資公司的持股，若具有共同管理（common management）的性質，亦需加以累計。

再回到上述有關間接持股比例的計算。由於47 CFR §73.3555 規定5%持股才具有可認識利益，A對於該廣電事業之持股計算為2.5%，因此不具可認識利益，而X公司因持股達25%，具有可認識利益。

對於具有信託關係的表決權利益，47 CFR §73.3555 Note 2亦規定該表決權應歸屬於具有或分享該表決權之人、具有銷售該股票權利之人，以及具有解除信託或替換受託人權利之人。倘若受託人與受讓人或受益人具有家族、個人或信託以外的商業關係時，該受讓人或受益人之持股應與受託人之持股合併計算。

上述美國47 CFR §73.3555對於間接持股的計算方式，亦為日本電波法施行細則所接受，此一計算「可認識利益」的方式，可避免廣電事業股東以多層間接持股之方式，在計算認定上「稀釋」其對於該廣電事業之持股或利益。此外，對於「可認識利益」的認定，一般自然人及法人訂為5%，有相當參考的價值。不具「可認識利益」的持股比例，由於持股過低，對於公司經營不具有影響力，因

此可不用向主管機關進行申報。

## 二、廣電事業股權資訊申報義務之檢討

目前我國廣電三法對於廣電事業股權之申報，僅有線廣播電視法施行細則第14條規定，股份有限公司持股達5%以上之股東，須向主管機關申報。本研究認為於放寬無線廣電事業外資可投資之限制後，可一體適用於所有的廣電事業，亦即採取如同美國 FCC 於 47 CFR §73.3555「可認識利益」的標準，對於持股達5%的股東，方具有向主管機關申報之義務，惟申報之層級應無上限之規定。以下再簡要補充說明美國 FCC 要求的所有權報告規定：

依據美國 FCC 所頒佈的 323 表格 (Form 323: Ownership Report for Commercial Broadcast Stations)，該表格第 9 點即規定填表者 (包括申請執照的商業廣播電視台，或者是控制該電台之人，或者具有可歸屬利益之人)，必須列出具有可歸屬利益 (attributable interests) 之自然人，或為法人的主管、董事、股東及其他具有可歸屬利益之人、合夥人或會員。對於填表者具有可歸屬利益的法人或合夥，必須單獨列出其主管、董事、股東及其他具有可歸屬利益之人、合夥人或會員。對於個人或組織必須列在不同行。此一可歸屬利益的認定，依據該 323 表格之說明，即是援引前揭 47 CFR §73.3555 的標準，自然人及一般法人以 5% 為限。對於符合上述規定的股東，必須向 FCC 申報其姓名、住所；若為法人，應包括其主管、董事及具有可歸屬利益的股東及其他法人，以及合夥人。此外，尚包括自然人的性別、種族，以及國籍、主管、董事或合夥人的職稱，表決權或出資比例等。是以就前述的例子而言，由於 A 的間接持股僅達 2.5%，未達 5% 的持股利益，因此無申報之義務

本研究認為，廣電事業及對其具有上述 5% 持股利益的股東，不論是直接或間接持股，均有向主管機關申報其股權資訊的義務。對於股權資訊之申報，可分成以下幾種情形：

1. 申請執照時，於營運計畫書內必須載明發起人、股東、董事、監察人及經理人之相關資訊；若為法人股東者，亦應申報對於申請執照之事業具有 5% 間接持股利益的股東，以及其董事、監察人及經理人資訊。

2. 於營運期間，若有股權變動之情形，致使現有持股 5% 之股東持股累積增減逾一個百分點者，或新增加持股 5% 之股東者，即應向主管機關申報，由主管機關審查該變更是否符合當時發照之要件。對於因股權變動而造成實質控制的變更時，亦需向主管機關申報。此外，可參考德國媒體集中化調查委員會 (KEK) 之作法，若持股變更達 25%、50% 及 75% 者，該廣電事業即必須向主管機關申報，以讓主管機關即時掌握廣電事業內部之股權結構狀態。

3. 廣電事業應於每年定期向主管機關申報其股權結構及其關係企業圖，以讓主管機關可以掌握該廣電事業及其集團的關係。在媒體多角化經營的情形，可藉此掌握廣電事業與媒體相關市場之間的關連。對於在一定期間內廣電事業已依據前述規定申報其整體之股權結構者，主管機關可依職權決定免除該次申報義務。

有鑑於金融控股公司法對於金控公司股權之申報，有相當細緻之規定，建議可參考該法第 16 條規定，為適度之調整。此外，上述有關持股比例的計算上，必須將關係人之持股數併同計算，以完整掌握同一關係人所控制的股數額度為何。

### 三、現行黨政退出媒體之規範及修正建議

現行「黨政退出媒體」的規範，不僅適用於所有的廣電事業，且適用範圍涵蓋直接及間接投資在內，於規範實務上主要是造成以下之困擾：間接投資由於無投資層級之限制，因此在政府四大基金於股票市場投資間接持股廣電事業的上市或上櫃公司股東時，於外觀上形成政府間接投資廣電事業的事實，而有違反「黨政退出媒體」規範的疑慮！

前述問題，已使得愛爾達科技在申請衛星廣播電視事業執照時，為通傳會要求該公司股東之一（台達電公司），有廣義政府機構持股涉及牴觸黨政軍退出廣電媒體立法意旨疑慮部分，應以適當方式予以排除。

對於此一要求政治組織退出廣電媒體的規範，英國 1990 年廣電法附則 2 所設定的政治組織持有超過 5% 利益者，不得取得廣電執照，其適用亦同時及於頻道及平台事業。本研究認為，持股超過 5% 的股東，對於股權較為分散的廣電事業而言，即已具有不容忽視的影響地位，因此適合作為限制黨、政持股廣電事業的上限。然而，為持續現行「黨政退出媒體」之政策，避免股權較為分散的廣電事業遭到黨、政持股的不當影響，本研究建議對於直接持股宜為禁止，間接持股的部分則可考慮參考上述英國法之規定，以 5% 之比例加以限制。至於適用之對象，則為頻道事業及非中性平台的廣電平台事業（包括無線、衛星及現行的有線廣電平台）；已為中性平台性質的電信平台事業，或者日後的數位有線廣電平台事業，則可以解除此一限制<sup>211</sup>。

<sup>211</sup> 至於政府與政黨是否應為不同之規範，本研究認為可為進一步的討論：倘若認為政黨不宜參與事業之經營，則在廣電法上確實可以考慮維持現行對於政黨直接及間接持股之限制，然而此並非根本解決之道。為避免有因為黨營事業持股廣電事業的法人股東，而發生類似上述愛爾達科技所面臨之爭議，產生「錯殺」適用對象之疑慮，本研究在此乃將政府與政黨並列適用一致之規範，對於政黨之規範建議應回歸未來政黨法之制訂，以為基本之規範。

對於有黨、政間接持股廣電事業的情形，於規範上應要求該間接持股的股東，必須在符合一定要件時向主管機關申報，以讓主管機關掌握黨、政對於廣電事業的持股狀態。此在申報義務上應有相關之規範。對於持股超過上述 5% 的黨、政出資，主管機關應命其於一定期間內出脫持股至 5% 以下，以符合此一規定。

#### 四、外資持股規範之修正建議

我國現行廣電三法對於外資之持股，僅訂有持股比例之限制，以及有線廣播電視法有要求主管機關應進行審查的明文規定（第 23 條）。本研究認為，在規範上有必要明訂實質審查之規定，並可適度放寬有關外國人投資無線廣電事業之規定：

1. 依據本研究對於科技匯流環境下管制架構的建議，未來無線廣電事業於採取製播分離下，可區分為「無線頻道事業」及「無線平台事業」兩者。原則上，衛星頻道事業可以在無線平台上傳輸，惟必須課予某些公益上的要求，例如對於其本國節目自製率等製播要求，尚無須特別規範其外資之持股比例。在有關「無線平台事業」的部分，美、日兩國均以 20% 作為無線廣播電視台外資投資之上限，有鑑於美、日兩國之廣電法規並未對於無線廣播電視採取製播分離之管制，此一外資比例限制係著眼於無線廣播電視台對於廣電無線電頻率的使用，與吾人對於「無線平台事業」管制的考量一致，因此本研究建議現階段可採取此一比例限制。惟此一比例之計算，係包括直接持股及間接持股在內，必須加以留意。

解除現行禁止外資持有無線廣播電視平台事業限制的主要考量，在於可引進適當的外資，以協助我國無線廣播電視平台事業進行數位轉換（switch-over），解決所需之龐大資金，並可藉此適度引進國外之經驗，應有助於經營效率之提升。

2. 對於通傳會進行外國人投資的實質審查規範，本研究認為大體上可維持之前「通訊傳播管理法」草案的條文<sup>212</sup>，並參考美國 FCC 之實務作法，將公共利益作為審查外國人投資的認定標準：

- (1) 有影響國家安全或公共利益之虞；
- (2) 對於通訊傳播產業之發展有顯著之不利影響者。

此外，由於外國人投資可能符合媒體結合之類型，因此在合於媒體結合型態時，主管機關應啟動前述的特殊媒體結合管制程序，此時必須同時結合兩者，以

---

<sup>212</sup> 管理法草案第二十六條：「主管機關審查外國人投資廣播電視服務事業及頻道事業之申請，有下列情形之一者，應不予許可：一、有影響國家安全之虞。二、對於通訊傳播產業之發展有顯著之不利影響。」

確認系爭的外國人投資行為是否應予許可。

## 第四節 建立廣電事業資訊揭露規範之建議

### 一、廣電事業資訊揭露規範建立的必要性

大眾傳播媒體被視為民主社會公共領域的組成要素，而其中廣電媒體因為頻譜稀缺、頻譜利用的獨佔性強，涵蓋地理範圍廣，影響各種身份的閱聽眾，再加上其多媒體影音傳播內容影響力大，更被視為應負有「社會責任」(social responsibility)，被賦予某種「社會公器」的角色。因此媒體理應有某種透明度，開放媒體勞工與觀眾/公民瞭解其治理狀況，並接受一定程度的民主監督。

媒體透明度 (media transparency) 有賴兩個方面的機制，一是上述的媒體問責機制，二是觀眾/公民參與，讓觀眾/公民能與聞媒體治理過程。<sup>213</sup>

表十八：增進媒體透明度的機制

媒體問責	觀眾/公民參與	
	制度性選擇	自發性選擇
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 媒體本身活動的資訊公開揭露與流通 (觀眾有知悉媒體本身資訊的權利)</li> <li>● 透過正式/非正式程序聆聽觀眾意見</li> <li>● 行為準則/自律組織</li> <li>● 公共服務廣電檢討</li> <li>● 媒體主管機關的能力 (裁罰權、節目製播標準...等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 治理機制中納入觀眾</li> <li>● 溝通平台/媒體論壇 (讓公眾就其關切事務發表意見)</li> <li>● 公眾諮詢</li> <li>● 閱聽人研究 (質性)</li> <li>● 申訴程序</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 觀眾組織 (政治遊說、保護兒少、媒體多元性、文化多樣性...等)</li> <li>● 消費者組織</li> <li>● 促進媒體素養教育</li> <li>● 優良 (劣質) 節目評選</li> <li>● 促進公眾辯論 (透過研討會...等)</li> </ul>
<p>資料來源：Baldi, P., &amp; Hasebrink, U. (Eds.). (2007). <i>Broadcasters and Citizens in Europe: Trends in Media Accountability and Viewer Participation</i>. Bristol, UK: Intellect, pp.11-13.</p>		

<sup>213</sup> Baldi, P., & Hasebrink, U. (Eds.). (2007). *Broadcasters and Citizens in Europe: Trends in Media Accountability and Viewer Participation*. Bristol, UK: Intellect.

社會與媒體之間理當有嚴謹的問責（accountability）機制，不僅意在防止廣電媒體濫用權力，落實公民對廣電媒體的監督，亦有助於廣電媒體建立其最重要的資產 -- 公信力（credibility）。

根據傳播學者 McQuail（1997）的分析，自由媒體在形式上有指定的責任（assigned responsibility）、約定的（contracted responsibility）、和自我要求或拒絕的責任（self-imposed or denied responsibility）；在這些責任之下，媒體對社會負有相應的法律上、社會上和道德上的責任。相對地說，社會或公民對媒體有以下兩種問責的形式：（1）媒體對所造成的傷害的「應負責任」（liability），以及（2）媒體對其表現的品質的「當負責任」（answerability）。<sup>214</sup>

另就行政管制實務需求而言，若未建立充分與適當的媒體資訊揭露機制，可能會造成媒體主管機關與媒體業者之間的資訊不對稱，甚至造成前者被後者操縱或俘虜的狀況。再者，媒體資訊揭露機制，也有助於媒體內部治理、勞資關係平等與勞動權益保障，最終皆有助於媒體表現專業品質的提升。

總結地說，許多民主國家都建立其媒體資訊揭露機制，對於媒體資金來源、股東資料、營收帳目及營收來源，均有要求申報或公開揭露的規定。<sup>215</sup>

## 二、強制股票公開發行可作為強制揭露財務報告之手段，但必須注意可能產生的影響

強制廣電事業股票公開發行或可作為強制揭露公司財務、業務及股權狀況之手段，但於宜衡酌強制股票發行對特定廣電事業可能產生之成本，以及相關證券規範是否亦得有效達到廣電法為約制股權過度集中之目的：

從本研究所舉辦的座談會，與會學者及業者代表的意見可知，對於廣電事業全面要求股票強制公開發行並非適當，而應考量制度規範目的及規範效益、廣電事業之類型及資本額等因素，否則可能耗費主管機關之管制成本及公司之成本，又不易發揮實質效益。再者，強制股票公開發行而未上市上櫃之情形，未必可達到股權分散之效果。此外，公開發行公司的資訊揭露，係依證券交易法之相關規定辦理，而證券法令之資訊揭露目的、內容及範圍，未必與廣電法對於廣電事業為資訊揭露之規範目的及內容一致，因此縱令特定類型之廣電事業股票強制公開

---

<sup>214</sup> 詳見 McQuail, D. (1997). Accountability of media to society: principles and means. *European Journal of Communication*, 12(4), 511-529. 另見翁秀琪（2008）。〈公共媒體如何問責：以台灣的公廣集團為例〉，《新聞學研究》，96: 187-211。

<sup>215</sup> 詳見羅世宏（2003）。〈廣電媒體產權再管制論〉，《台灣社會研究季刊》，50: 1-48。

發行，尚須針對廣電法令之特殊目的，另外補充證券交易法於資訊揭露所未規範之內容及細節。

如主管機關考量管制效益後，考量於規範上強制要求廣電事業公開發行其股票，其規範目的可能在於：爲了建立公眾對於媒體監督之機制，對於具有一定資本額以上，且其服務性質較具公益性之廣電事業，強制其財務報表得公開揭露爲公眾查閱。以目前我國廣電事業的資本額而言，由高到低大致爲：民營電視電台約爲新台幣三億元上下，「全區廣播電台」、「有線廣播電視系統經營者」及「直播衛星廣播電視服務經營者」均爲新台幣二億元，「衛星廣播電視節目供應者」爲新台幣五千萬，「區域廣播電台」爲新台幣三千萬元，「境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商」爲新台幣二千萬元。因此，現行廣電事業之資本規模差異甚大，未必適合強制其全面公開發行，以免對於資本規模相對較小之事業造成不必要之成本負擔，影響本業之競爭力。若從服務性質而論，在未來採取製播分離的管制架構下，必須兼顧跨平台之間的公平競爭，對於全區無線的廣播電視平台事業及有線廣播電視平台事業，或可考慮基於其資本規模及對於收視/聽戶的重要性，要求特定廣電事業爲股票公開發行，而非全面強制。再者，若考量與電信平台事業管制的規範一致性，在「固定通信業務管理規則」第8條之一強制股票公開發行的規範下，日後亦可考慮爲相同的要求後修正該規則。

綜上分析，雖然強制股票公開發行可獲得揭露企業之財報、業務等益處，惟應考量廣電事業之類型、服務性質及資本規模。此外，縱然廣電事業股票已爲公開發行公司，甚至成爲上市、上櫃公司，以目前實務上公司轉投資、利用關係企業或第三人持股常見之情形，亦未必得有效監控該等廣電事業之股權結構。且控制股東可能爲規避股權分散之相關規定，透過上述方式實際上仍控制相關事業，而對於股票於證券市場上交易流通之情形，主管機關恐更難以掌握事業背後實際控股或支配之狀態，反而使主管機關耗費更多管制成本。因此，本研究認爲主管機關有必要再行評估全面強制廣電事業股票公開發行的利弊得失，以爲妥適之決定。

### 三、對於廣電事業資訊揭露規範之建議

爲了促進廣電事業資訊揭露機制之建立，以讓公眾參與對於廣電媒體的監督，本研究認爲應參考德國廣播電視邦際協約的規定，由主管機關依據法律之規定，將各家廣電事業所申報的股權結構及關係企業圖予以公佈，以讓公眾可以瞭解知悉各家廣電事業的控制關係爲何，以爲媒體之監督。

綜合前述有關廣電事業股權資訊申報之規定，本研究認爲一個妥當的廣電事業股權資訊揭露機制，應包括以下之資訊，並由主管機關依法於網站上進行公告：

1. 廣電事業之直接或間接持股，其持股比例達 5%以上股東之資訊，包括該股東之姓名（名稱）及持股比例。此一持股比例之計算，應將前述關係人之持股併入計算。
2. 上述併入計算持股比例的關係人資訊，包括同一自然人或法人之關係人；
3. 廣電事業之代表人、董事、監察人及經理人；
4. 與該廣電事業具有關係企業之關係者，亦即為該廣電事業的關係企業圖，以及彼此之持股資訊。

## 第五章 我國廣電事業股權規範之修正條文建議

如本研究於第四章第一節所述，在科技匯流的發展趨勢下，應以製播分離將現行廣電三法區分為「廣電平台」與「廣電頻道」的水平二層法律架構。是以本研究在進行以下相關法規之研擬建議時，將以此一架構作為修法建議之準據。

### 第一節 媒體集中化管制規範

修正條文	現行條文	說明
第○章(節) 廣播電視事業之競爭規範	無	<p>一、本章(節)新增。</p> <p>二、在科技匯流的發展趨勢下，對於跨平台、跨媒體的傳輸行為必須整合加以考量，方能建立有效的管制架構。</p> <p>三、整合且強化現行對於廣播電視事業的競爭規範，擬新增本章(節)。</p>
<p>第○條 廣播電視頻道事業之結合</p> <p>本法所稱廣播電視頻道事業之結合，謂廣播電視頻道事業有符合公平交易法第六條之情形，而與其他媒體相關事業結合者。</p>	無	<p>一、本條新增。</p> <p>二、為有效規範廣播電視事業之結合，考量結合可能對於媒體言論市場及經濟市場可能造成的不當影響，因此應於廣電法中涉有特殊的媒體事業結合管制規範，以賦予主管機關審查之權限。</p> <p>三、現行廣電三法僅廣播電視法第14條規定無線廣播電視事業股</p>

		<p>權之轉讓，應經主管機關之許可，其他二法僅以涉及營運計畫書之變更加以處理。上述規定並未區分僅為股東消極資格或持股比例限制(如外資)之審查，抑或為涉及應予管制的媒體結合個案，由於兩者對於媒體言論市場之影響輕重有別，因此應於規範上加以區隔，並明訂其審查程序及標準。</p>
<p>第○條 廣播電視頻道事業結合之申報門檻</p> <p>廣播電視頻道事業之結合，有下列情形之一者，應先向主管機關提出申報：</p> <p>一、參與結合之一事業，其收視（聽）市場占有率達十分之一者；</p> <p>二、事業因結合而使其於收視（聽）市場占有率超過十分之一者；</p> <p>三、參與結合之一事業，為廣播電視平台事業者；</p> <p>四、參與結合之一事業，</p>	<p>無</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、為了節省主管機關對於廣電事業結合管制之行政成本，將有限的行政資源專注於較為影響言論市場的媒體結合個案，爰參考公平交易法第 11 條規定，設置結合之申報門檻。</p> <p>三、頻道事業為節目的組裝，且對於內容負有編輯責任，為直接參與媒體言論市場的成員，因此應為特殊媒體事業結合管制的重心，以避免系爭結合對於媒體多元性造成損害。</p>

<p>於媒體相關市場具有控制市場地位者。</p> <p>前項媒體相關市場之認定，由主管機關公告之。</p>		<p>四、參考公平交易法第5條之一第2項規定，若參與結合之頻道事業，或者事業於結合後其於收視（聽）市場占有率達十分之一者，即具有相當的市場力量而須進一步探究系爭結合可能對於媒體言論市場的影響。</p> <p>五、為了避免在其他媒體或頻道事業上下游市場上，具有控制市場地位的事業，藉由事業結合而延伸其市場力量，影響媒體言論市場之發展，因此對於頻道事業與平台事業之結合，以及與其他媒體相關市場具有控制市場地位之事業的結合，都應向主管機關進行申報。</p> <p>六、媒體相關市場之認定，依據德國廣電事業媒體集中化管制之實務，可包括廣告、廣播、報紙、權利及內容產製等市場，由媒體集中化調查委員會加以認定。為提高法律適用之明確性，</p>
-------------------------------------------------------	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>應由主管機關視我國媒體發展之現況，事先公告此一媒體相關市場之類型，以為事業所遵循。</p>
<p>第○條 控制市場地位之推定</p> <p>事業具有以下情形之一者，推定其具有本法所稱之控制市場地位：</p> <p>一、一事業在特定市場之占有率，達三分之一者；</p> <p>二、三家以下事業全體在特定市場之占有率，達二分之一者；</p> <p>三、五家以下事業全體在特定市場之占有率，達三分之二者。</p> <p>但事業能證明，該數家事業之間具有實質競爭關係，或數家事業整體與其他競爭者之間，不具有壓倒性地位者，不在此限。</p>	<p>無</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、控制市場地位的認定，依據歐盟競爭法實務見解，是指「事業享有一經濟強勢狀態，使該事業有能力對其競爭者、顧客及最終消費者為一可察覺程度的獨立行動，並能在相關市場中阻止有效競爭之繼續維持」，由主管機關及司法實務於個案中具體加以認定。</p> <p>三、為了有助於控制市場地位的認定，爰參考德國營業競爭限制防止法第 19 條第 3 項之規定，以市場占有率作為推定的標準，於實務上較具可操作性。</p> <p>四、如符合推定要件之事業，能舉證證明與其他受推定之事業相互間具有實質競爭關係，或者與其他競爭者之間不具壓倒性地位者，可認為該市場仍有實質競爭存在，即可推翻此</p>

		一推定之效力。
第○條 廣播電視頻道事業結合之審查程序 (略)	無	未來應於廣電法明訂審查程序，以為主管機關及相關事業所遵循。
第○條 廣播電視頻道事業結合之實質審查  對於廣播電視頻道事業之結合，主管機關應綜合考量以下因素，以為准駁之決定：  一、是否形成支配意見力量；  二、公眾近用管道之多樣性；  三、資訊觀點呈現之多元性；  四、消費者利益之維護； 五、經營效率之提升；  六、對於媒體相關市場的影響；  七、過去節目製播紀錄及違規情形；  八、其他經主管機關認為有助於公共利益目標者。  主管機關為確保媒體多元化，得對於結合案之許可附加條件或負擔。	無	
		一、本條規定新增。 二、涉及頻道事業之結合，固然結合事業可因此達到規模經濟、範疇經濟或節省交易成本，然而卻可能影響媒體言論市場及經濟市場競爭，進而妨礙意見的多樣性。是以主管機關應詳為探究系爭結合所有可能之利弊，以為准駁之決定。 三、「支配意見力量」(vorherrschende Meinungsmacht)的認定，依據德國廣電管制實務的看法，係指「對於公眾意見的形成，具有高度不均衡的影響力」。為了確保輿論的形成不受單一意見的高度影響，必須在規範上預防支配意見力量的產生。 四、為了避免頻道事業之結合，對於媒體多元化之維護有所減損，主管機關得就許可之結合案附加必要之條件或負擔。

<p>第○條 支配意見力量之防止</p> <p>電視頻道事業得製播不限數量的電視頻道，但具有支配意見力量者，不在此限。</p> <p>電視頻道事業製播之頻道，符合下列情形之一者，推定該事業具有支配意見力量：</p> <p>一、年平均收視占有率達四分之一者；</p> <p>二、年平均收視占有率達六分之一，且該事業於上下游媒體相關市場具有控制市場地位者；</p> <p>三、於電視及媒體相關市場事業活動之整體評價，與電視年平均收視占有率四分之一之事業，具有相當的意見影響力者。</p>	<p>無</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、依據 AGB Nielsen 媒體研究之調查，國人對於媒體的接觸率，以電視 95.5% 最高，其他媒體尚不及於電視的二分之一，因此對於媒體集中化之管制，可以電視頻道事業為管制核心，再以此綜合判斷其他媒體事業對於公眾意見形成可能具有的影響力。</p> <p>三、目前我國電視收視市場，含公廣集團在內有 12 個頻道家族的存在，收視占有率最高者約為 14%，惟前五大收視占有率（合計 7 個頻道家族）總計達 66% 左右，顯見電視頻道家族具有相當的影響力。</p> <p>四、依據我國電視收視市場現況，若於管制政策上設定以避免「收視占有率最高的兩個頻道家族結合」，以及「收視占有率最高的頻道家族，與讀者占有率最高的報業結合」，則對於電視收視市場占有率可設定為四分之一（25%），因此參考德國廣播電</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>視邦際協約第 26 條第 2 項之規定，以之作爲推定具有支配意見力量的門檻。對於具有此一支配意見力量的事業，應禁止其再新設頻道，以避免資訊壟斷之情形發生。</p> <p>五、爲了防止在電視頻道市場上下游具有控制市場地位的事業，將其市場力量延伸至頻道市場，影響言論市場及經濟市場之競爭，參考德國廣播電視邦際協約第 26 條第 5 項及第 2 項規定，年收視占有率達六分之一時，已可認爲具有相當之意見影響力而必須加以考量。是以若同時兼具兩者，勢必將對媒體言論市場具有高度的影響力，因此應可推定具有支配意見力量。</p>
<p>第○條 列入計算之頻道範圍</p> <p>廣播電視頻道事業所屬頻道之計算，應包括自己之頻道，以及該事業關係人所製播之頻道。</p> <p>廣播電視頻道事業或其關係人，持有他頻道事</p>	<p>廣播電視法施行細則第 19 條第 2 項</p> <p>前項第三款所稱相關企業，係指經營廣播、電視事業之股東所擔任董事或監察人之企業或其投資所占股權百分之二十以上之企業。</p>	<p>一、爲了精確掌握一媒體集團所製播之頻道數，以合併計算其收視占有率，參考德國廣播電視邦際協約第 28 條規定，將與該頻道事業之關係人，及持有達四分之一</p>

<p>業四分之一以上資本額或表決權者，該他頻道應併入計算。</p> <p>廣播電視頻道事業及其關係人對於他事業之投資或持股，應視為單一事業，以合併計算其資本額或表決權數。</p> <p>多數事業以協議或其他方式共同合作，以發揮對於他事業之控制影響者，參與之事業應視為控制事業。</p>	<p>有線廣播電視法施行細則第 11 條</p> <p>本法第二十一條第一項及第四十二條第三項所稱關係企業，依公司法有關關係企業之規定。</p>	<p>(25%) 之股份者，併入計算。</p> <p>二、對於企業持有他企業之股份達四分之一者，參考金融控股公司法第 4 條對於「控制性持股」之定義，以及德國公司法實務之見解，認為持股達百分之二十五的股東，是具有封鎖能力的關鍵性少數，足以影響事業之決定，使該事業必須遷就其意見，因此有必要將該事業所屬頻道列入計算。</p> <p>三、關係人之投資或持股，必須與事業合併計算，以避免藉由不同法律主體之持股規避列入計算的規定。</p> <p>四、對於多數事業彼此之間共同行使對於他事業之控制影響者，對於他事業同時具有控制關係，因此明訂於第四項，以避免解釋爭議。</p>
<p>第○條 無線廣播電視平台事業之集中化限制</p>	<p>廣播電視法施行細則第 18 條</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、為促進無線廣播電視平台事業之相互</p>

<p>全區無線廣播電視平台事業及其關係人，不得再行取得另一全區的無線廣播電視平台事業執照。</p> <p>無線廣播電視平台事業及其關係人，不得對其他無線廣播電視平台事業持股超過百分之十。</p> <p>主管機關對於無線廣播電視平台事業執照之核發，應考量以下之因素：</p> <p>一、無線電頻率使用效率的提升及保障；</p> <p>二、相關產品及地理市場之競爭；</p> <p>三、公眾近用管道之多樣性；</p> <p>四、資訊觀點呈現之多元性。</p>	<p>廣播、電視事業股份之轉讓申請時，受讓人如為自然人，應檢具過戶申請書、受讓人個人基本資料調查表、受讓人之全戶戶籍謄本，向本會申請許可。受讓人有左列情形之一者，不予許可：</p> <p>一、非中華民國國民。</p> <p>二、國內無設籍、無住所。</p> <p>三、配偶、直系血親、直系姻親或二親等以內血親關係之股份所有人，其持股總數超過該事業之總股數百分之五十。</p> <p>四、新聞紙、無線電視或無線廣播事業之股東持股達各該事業總股數百分之十以上。</p>	<p>競爭，且避免無線電頻率集中於少數事業之手，除了在核發無線廣電平台執照得課予執照張數之限制外，對於持股比例亦得採取適當之限制。</p> <p>三、有鑑於全區的無線廣播電視平台，其經營區域涵蓋全國，具有相當的媒體影響力，在管制上有必要限制同一媒體集團僅能取得一張全區執照（不論是廣播或者電視平台）。</p> <p>四、為避免無線廣電平台事業之間，透過相互持股之股權集中進行合作，減損相互之競爭，因此參考現行廣播電視法施行細則第 18 條，設有持股比例限制。</p> <p>五、對於未受上述執照張數限制的中低功率無線廣播平台，於執照核發時主管機關必須考量頻率使用效率、市場競爭狀態及媒體集中化之可能，以為發照之決定，因此明訂第三項。</p>
<p>第○條 無線廣播電視平台事業及有線廣播電視</p>	<p>無</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、為促進平台之間的相互競爭，於規範上有</p>

<p>平台事業之集中化限制</p> <p>同一事業及其關係人，不得同時取得經營區域重疊之無線廣播電視平台事業及有線廣播電視平台事業執照。</p> <p>無線廣播電視平台事業及有線廣播電視平台事業之相互投資，不得超過其資本額或表決權之五分之一。</p> <p>前項比例之計算，應包括事業關係人之投資或持股。</p> <p>經主管機關認定已轉換為中性平台之有線廣播電視平台事業，不適用前二項之規定。</p>		<p>必要限制同一事業及其關係人，不得同時取得經營區域重疊之無線及有線的廣播電視平台事業執照，以及限制其相互投資的持股比例。</p> <p>三、關於相互投資持股比例之限制，參考現行廣播電視法施行細則第 19 條有關「相關事業」之認定，以五分之一（20%）為限。惟必須將關係人併入計算，以總計其對於他事業之持股或投資比例。</p> <p>四、對於已經全面數位化轉換為中性平台的有線廣播電視事業，由於已無決定頻道上下架的權利，因此得解除上述之限制，而改以一般事業結合管制之規定加以規範之。</p>
<p>第○條 廣播電視平台事業之結合審查</p> <p>廣播電視平台事業相互之間，有符合公平交易法第六條之情形者，應向主管機關申請許可。</p> <p>廣播電視平台事業結合之申報，如其結合，對於廣播電視平台之相互競爭有顯著不利影響</p>	<p>無</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、對於未受前述執照張數限制或持股比例限制之廣播電視平台事業之集中，應由主管機關於個案具體審酌對於相關市場競爭可能造成的影響，以決定是否准予其結合。</p> <p>三、為了確保平台相互競爭的市場環境不受破壞，主管機關應實質審查系爭結合對於平</p>

<p>者，主管機關應為禁止之決定。</p> <p>主管機關為確保廣播電視平台之相互競爭，得對於結合案之許可附加條件或負擔。</p>		<p>台市場的影響。若認為有顯著不利影響者，應為禁止之決定。</p> <p>四、針對無顯著不利影響的廣播電視平台事業之結合，為消除系爭結合可能產生限制競爭的疑慮，參考公平交易法第12條第2項規定，主管機關得考量對於結合之許可附加條件或負擔。</p>
<p>第○條 對於頻道銷售代理之規範</p> <p>頻道銷售代理事業對於代理頻道之授權，無正當理由不得對廣播電視平台事業給予差別待遇。</p> <p>經主管機關認定具有控制市場地位之頻道銷售代理事業，主管機關應考量以下因素，於必要時得命其揭露頻道銷售代理之授權條件：</p> <p>一、過去頻道授權之實際狀況。</p> <p>二、代理頻道之收視占有率及其性質。</p>	<p>無</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、有鑑於頻道銷售代理係廣播電視平台事業取得頻道播送授權之必要條件，為避免平台事業因談判力量之不對等、資訊不對稱而取得較差之交易條件，影響平台之相互競爭，因此明訂差別待遇之禁止。</p> <p>三、具有控制市場地位的頻道銷售代理事業，由於對於頻道授權有相當顯著的影響力，為防止其可能有不當濫用市場地位之疑慮，主管機關應審酌其過去授權之實際狀況，及所代理頻道的收視占有率及其性質，於必要時得命其揭露授權條件，以確保授權市場之競爭秩序。</p>

## 第二節 廣電事業股權資訊申報義務之規範

修正條文	現行條文	說明
<p>第○條 廣播電視事業執照申請之股權資訊申報</p> <p>於申請廣播電視事業執照時，申請人應提供檢驗執照申請所需之資料，並具有答覆義務及資料提供義務。</p> <p>申請人於提供申請資料時，應包括下列之股權資訊：</p> <p>一、以股份有限公司申請者，其董事、監察人、經理人及持股百分之五以上股東之姓名、國籍、住址、持股數目、比率、金額及股東會議紀錄。</p> <p>二、以財團法人申請者，其董事、監察人及捐助達百分之五以上財產之捐助人姓名、國籍、住址、捐助財產比率、金額及捐助章程。</p> <p>三、同一自然人或法人關係人之資訊。</p>	<p>廣播電視法施行細則第6條第2項</p> <p>民營電臺為前項申請時，並應同時檢具左列文件（第二項）：</p> <p>一、公司或財團法人設立或變更登記證明文件。</p> <p>二、公司章程或財團法人捐助章程。</p> <p>三、<u>公司股東名簿及股東會會議紀錄</u>。</p> <p>四、<u>董事、監察人名冊及董事會會議紀錄</u>。</p> <p>有線廣播電視法施行細則第14條</p> <p>本法第二十二條第一項所定申請書，應載明下列事項：</p> <p>一、以股份有限公司申請者，其名稱、<u>董事、監察人、經理人及持股百分之五以上股東之姓名、國籍、住址、經歷、持股數目、比</u></p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、目前廣電三法對於廣電事業執照之申請，係以施行細則加以規定，應有提升至法律位階明文規定其原則的必要。</p> <p>三、有關執照申請所需之審查，為了有助於主管機關掌握申請者是否適合取得該廣電執照，法律上應要求申請人具有提供相關資料，並答覆主管機關疑問之義務。</p> <p>四、對於股權資訊之申報，擬配合無線廣播電視平台允許外國人投資之鬆綁，未來應僅針對具有美國法所謂「可歸屬利益」(attributable interest)之股東，不論是直接或間接投資者，方課予申報之義務。依據 FCC 所制訂的 47 CFR §73.3555 之規定，以百分之五為標準。此一計算方式由主管機關公告之，以為事業及股東所遵循。</p>

<p>前項百分之五持股比例之計算，包括直接持股及間接持股在內。</p> <p>持股比例之計算，應將同一自然人或法人之關係人之持股數，併入計算。同一自然人或法人關係人之認定，準用金融控股公司法第四條之規定。</p> <p>第三人為同一人或同一關係人以信託、委任或其他契約、協議、授權等方法持有股份者，應併計入同一關係人範圍。</p> <p>相關之申報內容及持股比例之計算方式，由主管機關公告之。</p>	<p><u>率、金額、股東會議事錄、營利事業登記證影本及公司章程。</u></p> <p>二、<u>以設立中之股份有限公司申請者，其名稱、發起人或預定認股百分之五以上之認股人之姓名（名稱）、國籍、住址、經歷、認股數目、比率及金額。</u></p> <p>三、經營地區。</p> <p>四、系統名稱及簡稱。</p> <p>五、系統頭端所在地址及營業場所預定地址。</p> <p>六、其他經中央主管機關指定之事項。</p> <p>申請書格式，由中央主管機關定之。</p> <p>衛星廣播電視法第7條 申請服務經營者之營運計畫應載明下列事項：</p> <p>一、使用衛星之名稱、國籍、頻率、轉頻器、頻道數目及其信號涵蓋範圍。</p> <p>二、開播時程。</p> <p>三、財務結構及人事組織。</p> <p>四、節目規畫。</p>	<p>五、為了有助於掌握申請人之股權結構，對於持股比例之計算，應將同一自然人或法人之關係人併入計算。同一自然人或法人之關係人的認定，準用金融控股公司法的定義。</p> <p>六、同一自然人或法人關係人資訊之申報，應包括具有此一關係之董事、監察人及持股合計達百分之五以上之股東。</p> <p>七、參考金融控股公司法第16條第4項規定，第三人為同一人或同一關係人以信託、委任或其他契約、協議、授權等方法持有股份者，應併計入同一關係人範圍，以掌握同一關係人的實質控制情形。</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>五、經營方式及技術發展計畫。</p> <p>六、收費標準及計算方式。</p> <p>七、其他經主管機關指定之事項。</p> <p>衛星廣播電視法第 8 條 申請節目供應者之營運計畫應載明下列事項：</p> <p>一、預定供應之服務經營者、有線廣播電視系統經營者（包括有線電視節目播送系統）或無線廣播電視電台之名稱。</p> <p>二、使用衛星之名稱、國籍、頻率、轉頻器、頻道數目及其信號涵蓋範圍。</p> <p>三、開播時程。</p> <p>四、節目規畫。</p> <p>五、收費標準及計算方式。</p> <p>六、其他經主管機關指定之事項。</p>	
<p>第○條 廣播電視事業股權變動之申報</p> <p>廣播電視事業之股權有以下情形者，該廣播電視事業及股權轉讓之股東，應向主管機關申報：</p>	<p>廣播電視法第 14 條第 1 項</p> <p>廣播、電視事業之停播，股權之轉讓，變更名稱或負責人，應經主管機關許可。</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、對於股權轉讓造成實質控制之變更者，由於與當時執照申請之經營狀態已有相當之不同，因此應由主管機關審查</p>

<p>一、因股權轉讓造成實質控制之變更者；</p> <p>二、同一人或同一關係人單獨、共同或合計持有該廣播電視事業已發行股份總數達百分之五以上，或者於持股達百分之五以上後，累積增減逾一個百分點者。但若已併入計算該同一人或同一關係人所製播之頻道者，不在此限。</p> <p>主管機關認為股權之變動符合發照之要件者，應為變更之許可。</p> <p>主管機關為掌握廣播電視事業股權變動之狀態，得依職權公告股權變動必須申報之情形。</p>		<p>此一實質控制之變更更有無疑慮。</p> <p>三、參考金融控股公司法第16條之規定，對於持股達百分之五以上的股東，含同一關係人之持股，若有增減逾一個百分點者，即應向主管機關申報。不過，若已併入計算該同一人或同一關係人所製播之頻道者，由於以計算其所參與之頻道，從媒體集中化管制的目的而言，即無須再為單獨申報之必要，僅需為定期申報或為第3項之申報。</p> <p>四、倘若參與之變更以累積達一定程度時，為了讓主管機關完整瞭解該廣播電視事業股權之結構，得以由主管機關公告必須申報之態樣。</p>
<p>第○條 廣播電視事業股權資訊之定期申報</p> <p>廣播電視事業及直接或間接持股達百分之五以上之股東，每年應依主管機關之要求申報其持股關係及併入計算之情形有無變更，及變更之</p>	<p>無</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、參考德國廣播電視邦際協約第21條第7項規定，主管機關每年應定期要求廣播電視事業及持股百分之五以上的股東，申報其持股現況及併入計算之情形，以掌握股權結構</p>

程度。		狀態。
<p>第○條 股權申報義務違反之處罰</p> <p>廣播電視事業及負有申報義務之股東，未依本法規定進行申報，或者有申報不實者，得處以○萬元以上，○萬以下之罰鍰。</p>		<p>規定對於不為申報，或者申報不實者之行政罰，以收威嚇及處罰之效果。</p>

### 第三節 廣電事業消極資格及外資持股規範

修正條文	現行條文	說明
<p>第○條</p> <p>政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人，<u>禁止直接投資民營廣播電視頻道事業，及無線、衛星廣播電視平台事業。間接持股以百分之五為限。</u></p> <p>除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立民營廣播電視頻道事業，以及無線、衛星廣播電視平台事業。</p> <p>超出第一項持股比例限制者，主管機關應命該政府、政黨、捐助成立之</p>	<p>廣播電視法第五條</p> <p>政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資民營廣播、電視事業（第四項）。</p> <p>除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立民營廣播、電視事業（第五項）。</p> <p>本法修正施行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人有不符前二項所定情形之一者，應自本法修正施行之日起二年內改正（第六</p>	<p>一、配合有線廣播電視平台事業轉換為中性平台之要求，以與電信固網進行替代性競爭，解除現行對於有線電視系統必須符合黨政退出媒體之要求。</p> <p>二、參考英國 1990 年廣電法附則二之規定，容許政治組織可持有廣電事業百分之五股權，以兼顧避免政治組織干預媒體經營，以及因政府基金投資廣電事業股東所造成適法性</p>

<p>財團法人及其受託人，於適當期間內讓與該持股至符合該限制之比例。</p> <p>（對於未於該期間內出脫持股以符合規定者，應設有行政罰之規定）</p>	<p>項）。</p> <p>主管機關應自本法修正施行之日起六個月內，就不符第四項規定之政府、政府投資之事業、政府捐助成立之財團法人，制定其持有民營廣播、電視事業股份之處理方式，並送立法院審查通過後施行（第七項）。</p>	<p>之疑慮。</p>
<p>第○條</p> <p>政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員不得投資廣播電視頻道事業，以及無線、衛星廣播電視平台事業；其配偶、二親等血親、直系姻親投資同一廣播、電視事業者，其持有之股份，合計不得逾該事業已發行股份總數百分之一（第一項）。</p>	<p>第五條之一</p> <p>政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員不得投資廣播、電視事業；其配偶、二親等血親、直系姻親投資同一廣播、電視事業者，其持有之股份，合計不得逾該事業已發行股份總數百分之一（第一項）。</p> <p>本法修正施行前，廣播、電視事業有不符前項情形者，應自本法修正施行之日起二年內改正（第二項）。</p> <p>政府、政黨、政黨黨務工作人員及選任公職人員不得擔任廣播、電視事業之發起人、董事、監察人及經理人（第三項）。</p>	<p>配合進行修正。</p>

	<p>本法修正施行前，廣播、電視事業有不符前項情形者，應自本法修正施行之日起六個月內解除其職務（第四項）。</p> <p>（有廣法及衛廣法，略）</p>	
<p>第○條 無線廣播電視平台事業外資持股比例之限制</p> <p>外國人直接及間接持有無線廣播電視平台事業之股份，合計不得逾該事業已發行股份總數百分之二十。但法律或條約另有規定者，依其規定。</p>	<p>廣播電視法第五條第三項</p> <p>無中華民國國籍者不得為廣播、電視事業之發起人、股東、董事及監察人。</p>	<p>一、為早日達成無線廣播電視數位化之目標，進行數位轉換（switch-over）需要龐大資金，並引進國外數位化之經驗，可考慮適度放寬外資投資我國無線廣播電視平台事業。</p> <p>二、參考美國 1934 年通訊傳播法第 310 條及日本電波法第 5 條之規定，放寬外國人投資廣播電視平台事業，直接及間接持股合計不得逾該事業已發行股份總數百分之二十。</p>
<p>第○條 外國人投資之實質審查</p> <p>主管機關審查外國人投資廣播電視事業之申請，有下列情形之一者，應不予許可：</p> <p>一、有影響國家安全或公</p>		<p>參考通訊傳播管理法草案第 26 條，略做文字修正。</p>

<p>共利益之虞。</p> <p>二、對於通訊傳播產業之發展有顯著之不利影響。</p>		
---------------------------------------------	--	--

#### 第四節 廣電事業之資訊揭露規範

修正條文	現行條文	說明
<p>第○條 廣播電視事業之資訊揭露</p> <p>主管機關每年應定期於網站上，公告下列廣播電視事業之資訊：</p> <p>一、廣播電視事業之名稱、地址、代表人、董事、監察人及經理人資訊；</p> <p>二、直接或間接持有廣播電視事業已發行之股份，達百分之五以上之股東資訊。包括該股東同一自然人或法人關係人之資訊；</p> <p>三、廣播電視事業之關係企業圖，以及其持股資訊。</p>	<p>無</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、為有助於公眾瞭解廣播電視事業之股權結構及經營層，以建立社會監督之機制，進而協助主管機關掌握廣播電視事業正確的股權及經營資訊，參考德國廣播電視邦際協約第26條第7項，以及媒體集中化調查委員會的管制實務，對於各家廣播電視事業所申報之股權資訊予以揭露，以供公眾查閱。</p>

## 參考文獻

### 一、 中文文獻

石世豪，NCC 關鍵報告，2009 年。

江耀國（主持），「通訊傳播匯流立法之研究」期中報告，「網路社會發展政策整合研究」第二期子計畫，行政院研考會委託，2009 年。

林國全，公司法上之發行，月旦法學教室第 5 期（2003 年）。

林照真，「收視率綁廣告 主宰電視內容」，取自於  
<http://www.feja.org.tw/modules/news002/print.php?storyid=268>

莊春發（主持），「電視使用行為及滿意度調查」研究報告，國家通訊傳播委員會委託，2008 年。

曾宛如，從亞太固網檢討公開發行法制規範，月旦法學雜誌 146 期，2007 年 7 月。

須文蔚，廣電媒體跨媒體經營限制等之研究，1996 年，取自  
<http://dcc.ndhu.edu.tw/poem/poetry/PHD/cross.pdf>

劉連煜，強制公開發行股份之政策與公開發行公司之界定，載於氏著公司法理論與判決研究(二)，2000 年。

廖義男（主持），公平交易法之註釋研究系列（一），第一條至第十七條，2003 年。

賴英照，股市遊戲規則－最新證券交易法解析，2006 年。

羅世宏，廣電媒體產權再管制論，收錄於台灣社會研究季刊第 50 期，2003 年 6 月。

### 二、 英文文獻

Baldi, P., & Hasebrink, U. (Eds.). *Broadcasters and Citizens in Europe: Trends in Media Accountability and Viewer Participation*. Bristol, UK: Intellect, 2007.

Creech, K. *Electronic media law and regulation* (4th ed.). Oxford ; Boston: Focal Press, 2003.

Hitchens, Lesley, *Broadcasting Pluralism and Diversity: A Comparative Study of Policy and Regulation*, 2006.

McQuail, D. Accountability of media to society: principles and means. *European Journal of Communication*, 12(4), 1997.

Rice, Ronald E., Central Concepts in Media Ownership Research and Regulation, in *Media Ownership-Research and regulation*, NJ: Hampton Press Communication, 2008.

The European Institute for the Media, *Final Report of the Study on "the information of the citizen in the EU : obligations for the media and the Institutions concerning the citizen's right to be fully and objectively informed"*, Düsseldorf 2004

### 三、 德文文献

ANGA, Positionspapier zum Novellierungsbedarf der Übertragungspflichten ( Must Carry ) in den Rundfunk- und Mediengesetzen der Länder, available at:  
[http://www.anga.de/index.php?id=detail00&L=2&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=325&tx\\_ttnews\[backPid\]=1&cHash=7bbd1626bf](http://www.anga.de/index.php?id=detail00&L=2&tx_ttnews[tt_news]=325&tx_ttnews[backPid]=1&cHash=7bbd1626bf)

*Beater, Axel*, Medienrecht, Tübingen 2007, Mohr Siebeck.

*Bohl, Christoph*, Konzentrationskontrolle in den elektronischen Medien, Baden-Baden 2000, Nomos Verlag.

*Clausen-Muradian*, Konzentrationskontrolle im privaten Rundfunk – Der neue Rundfunkstaatsvertrag (RStV) 1997, ZUM 1996, 934.

*Europäisches Mediennstitut*, Bericht über die Entwicklung der Meinungsvielfalt und der Konzentration im privaten Rundfunk gem. §21 Abs.6 Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Die Sicherung der Meinungsvielfalt, 1995.

*Hahn/Vesting* (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008, C.H.Beck.

*Harstein/Ring/Kreile/ Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag Kommentar, Band 1.

*Hesse*, Rundfunkrecht, 3.Aufl., München 2003, C.H.Beck.

*Holzer, Norbert*, Das Marktanteilsmodell auf den Prüfstand, ZUM 1995, 578

*Kasse*, Welche Aussagen erlauben die Zuschaueranteile über den Einfluss der Fernsehprogramme auf die Meinungsbildung ?, in: DLM (Hrsg.), Zuschaueranteile als Massstab vorherrschender Meinungsmacht, Berlin 1999, 17

Kresse, Hermann, Marktöffnung und Pluralitätssicherung, in: *ders*, Pluralismus, Markt und Medienkonzentration: Position, 1995.

Stockmann/Zigelski, Novellierung des Rundfunkstaatsvertrags, ZUM 1995, 537.

#### 四、 日文文獻

「數位化之發展以及放送政策相關調查研究會」，2006年10月6日最終報告書。

#### 五、 官方資料

日本總務省，「廣電局相關之表現自由享有基準」，取自：

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H20/H20F11001000029.html>

European Commission, *Commission Staff Working Document: Media Pluralism in the Member States of the European Union*, SEC(2007) 32, available at:

[http://ec.europa.eu/information\\_society/media\\_taskforce/doc/pluralism/media\\_pluralism\\_swp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf)

FCC, 2006 Review of the Media Ownership Rules, available at:

<http://www.fcc.gov/ownership/>

Form 323 : Ownership Report for Commercial Broadcast Stations.

DCMS, Consultation on Media Ownership Rules,, 2001.

The Media Ownership (Local Radio and Appointed News Provider) Order 2003, available at: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2003/20033299.htm>

KEK, B. v. 10.1.2006, ProSiebenSAT.1-KEK 293-1 bis -5, available at:

<http://www.kek-online.de/kek/verfahren/kek293prosieben-sat1.pdf>

OFCOM, Review of Media Ownership Rules 2006.

”Ofcom recommends reducing media ownership regulations”, available at :

[http://www.ofcom.org.uk/media/news/2009/11/nr\\_20091117](http://www.ofcom.org.uk/media/news/2009/11/nr_20091117)

附件一：英國頻道服務與播送事業執照一覽表

頻道服務	電視	電視播送服務 <sup>216</sup> (含 Channel 3 及 Channel 5)	須照之電視內容服務 <sup>217</sup> (TLCS)	數位電視頻道服務 (DTPS)	電視其他服務 (additional television services)	數位電視其他服務 (DTAS)	公共電訊文字服務(public teletext service)	地方數位電視服務
	廣播	音訊播送服務(分全國性及地方性)	須照之廣播內容服務(RLCS)	數位音訊頻道服務 (DSPS)	廣播其他服務 (additional radio service)	數位其他音訊服務 (digital additional sound service)	-	社區廣播
播送事業	類比	※播送服務執照於 1990 年廣電法即有所規範，並未製播分離，所以同時包括頻道及播送	衛星、電子通訊網路 (TLCS 及 RLCS)	- (為數位頻道)	以無線方式提供，廣播其他服務係利用無線電信網路提供	- (為數位服務)	無線方式(可為類比或數位)	無線方式
	數位		廣播多工平台 (TLCS)	DTPS 限於電視多工平台播送 DSPS 則可於廣播多工平台、電視多工平台及一般多工平台播送	- (為類比服務)	DTAS 限於電視多工平台、數位其他音訊服務限於廣播多工平台及一般多工平台提供	電視多工平台	電視多工平台(地方數位電視服務)

來源：本研究整理

<sup>216</sup> 依據 2003 年通訊法 Sec.362(1)規定，電視播送服務(television broadcasting service)的定義為：供播送與公眾接收為目的電視節目服務（不論是類比或數位）；且非為限制性電視服務、電視多工平台服務、須照電視內容服務、數位電視節目服務。

<sup>217</sup> 「須照的電視內容服務」為 2003 年通傳法所新設，依據該法 Sec.232 規定，係指經由衛星或電子通訊網路（electronic communications network；ECN）傳送電視節目服務，以供公眾收視，並且是由電視節目所組成，或同時包括電子節目表單（EPG）。

## 附件二：德國 ProSieben 電視公司的頻道清單內容

ProSieben	
Veranstalterin:	ProSieben Television GmbH Medienallee 7, 85774 Unterföhring
Handelsregister:	Amtsgericht München, HRB 133394
Vertretungsberechtigte Personen:	Thilo Proff und Christoph Körfer (Geschäftsführer)

ProSieben ist ein bundesweites, ganztägiges Fernsehprogramm, das vielfältige Unterhaltungsformate sowie Informations- und Dokumentationsendungen enthält. Der programmliche Schwerpunkt liegt auf Spielfilmen, Serien, Comedy- und Show-Formaten sowie Infotainment-Magazinen.

Die aktuelle Zulassung erteilte die Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb) mit Bescheid vom 15.10.2003 für die Dauer von sieben Jahren. Seit dem 01.01.1989 ist das Programm auf Sendung.

ProSieben wird frei empfangbar analog und digital über Kabel, Satellit (Astra), terrestrisch (DVB-T) und über IPTV-Plattformen (HanseNet, Arcor, Deutsche Telekom) verbreitet. Der Sender kann von 96,4 % (33,77 Mio.) aller Fernsehhaushalte empfangen werden (Quelle: AGF/GfK-Fernsehforschung, Stand: 01.10.2007).

Die ProSiebenSat.1 Media AG veranstaltet über 100%ige Tochtergesellschaften die Programme ProSieben, Sat.1, kabel eins, N24, 9Live, Sat.1 Comedy, kabel eins classics und hält Zulassungen für die sich bislang nicht auf Sendung befindlichen Programme Lifestyle, Movie Channel, ProSiebenSat.1 Family, ProSiebenSat.1 Fiction, ProSiebenSat.1 Fun, ProSiebenSat.1 Favorites und ProSiebenSat.1 Facts.

Permira und Kohlberg Kravis Roberts & Co. (KKR), die zusammen die ProSiebenSat.1 Media AG kontrollieren, sind Private-Equity-Unternehmen, die derzeit im Fernsbereich in Deutschland nicht weiter beteiligt sind.

Gesellschaftsrechtliche Struktur - Gesellschafteranteile in % - (Stand: Beschluss der KEK vom 13.01.2009, Az.: KEK 533-1 bis -7, und Bescheid der mabb vom 05.02.2009)
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

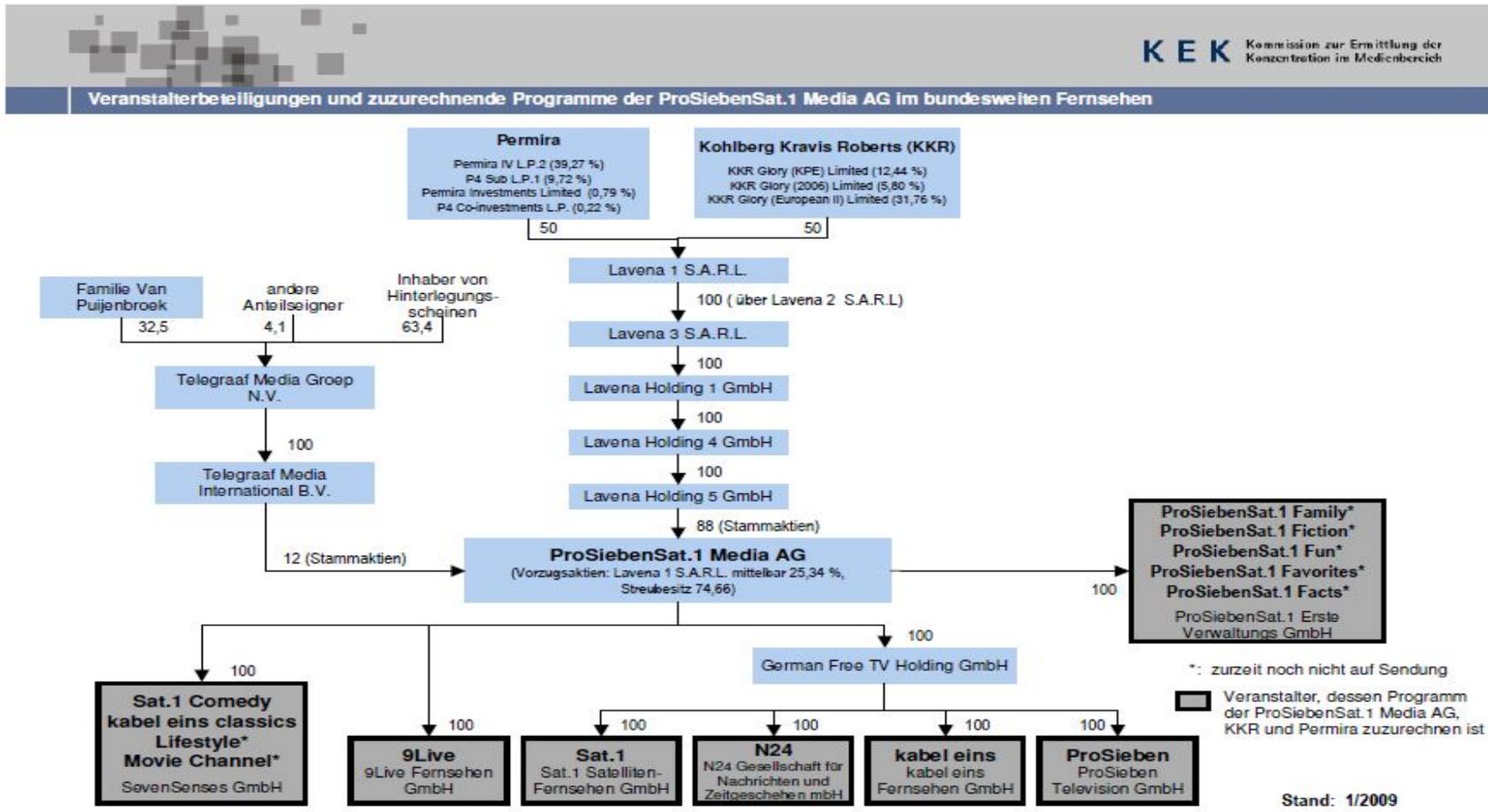
- 100 German Free TV Holding GmbH, Unterföhring
  - └ 100 ProSiebenSat.1 Media AG, Unterföhring<sup>(1)</sup>
    - └ 88 Lavena Holding 5 GmbH, München
      - └ 100 Lavena Holding 4 GmbH, München
        - └ 100 Lavena Holding 1 GmbH, München
          - └ 100 Lavena 3 S.A.R.L., Luxemburg
            - └ 100 Lavena 2 S.A.R.L., Luxemburg
              - └ 100 Lavena 1 S.A.R.L., Luxemburg
                - └ 39,27 Permira IV L.P.2, Guernsey
                - └ 9,72 P4 Sub L.P.1, Guernsey
                  - └ 100 Permira IV L.P. 1, Guernsey
                - └ 0,79 Permira Investments Ltd., Guernsey
                - └ 0,22 P4 Co-investments L.P., Guernsey
                - └ 31,76 KKR Glory (European II) Ltd., Cayman Inseln
                  - └ 100 KKR European Fund II Ltd. Partnership, Cayman Inseln

|       |          |                                                                |
|-------|----------|----------------------------------------------------------------|
|       | t. 12,44 | KKR Glory (KPE) Ltd., Cayman Inseln                            |
|       | t. 93,43 | KKR PEI SICAR S.A.R.L.,<br>Luxemburg                           |
|       | t. 100   | KKR PEI Invest-<br>ments L.P., Guern-<br>sey                   |
|       | t. 6,57  | KKR Partners (Internatio-<br>nal) Ltd. Partnership,<br>Kanada  |
|       | t. 5,80  | KKR Glory (2006) Ltd., Cayman Inseln                           |
|       | t. 100   | KKR 2006 Fund (Overseas)<br>Ltd. Partnership, Cayman<br>Inseln |
| t. 12 |          | Telegraaf Media International B.V., Amsterdam, Niederlande     |
|       | t. 100   | Telegraaf Media Groep N.V., Amsterdam, Niederlande             |
|       | t. 63,4  | Inhaber von Hinterlegungsscheinen                              |
|       | t. 32,5  | Familie Van Puijenbroek                                        |
|       | t. 4,1   | andere Anteilseigner                                           |

---

(1) Zu den Beteiligungen der ProSiebenSat.1 Media AG siehe unter Sat.1.

附件三：KEK 公告的 ProSiebenSAT.1 媒體集團關係企業圖



## 附件四：德國 Springer 與 ProSiebenSAT.1 媒體結合案之介紹

Axel Springer AG 與 ProSiebenSAT.1 Media AG 兩大媒體集團的結合，除結合事業應依據營業競爭限制防止法事業結合之規定，向聯邦卡特爾署申請許可之外，依據德國廣播電視邦際協約（Rundfunkstaatsvertrag；RStV）之規定，由於參與結合事業 ProSiebenSAT.1 Media AG 為在聯邦全區製播電視節目的廣電事業，其內部持股關係之變更，均應向邦媒體主管申報。但若涉及支配意見力量的形成及是否足以確保意見多元化的，則交由媒體集中化調查委員會（die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich；簡稱 KEK）進行監督。本結合案即由 KEK 基於確保意見多元化的考量，依據廣播電視邦際協約的規定，認定非無疑慮（nicht als unbedenklich bestätigt）<sup>218</sup>。

以下本文即介紹媒體集中化調查委員會對於本結合案之分析：

### （一）確認參與關係變更之保留

對於聯邦全區電視事業參與關係的變更，依據 RStV 第 29 條第 3 句規定，若其變更符合授與執照之要件者，應確認無疑慮。而依據 RStV 第 26 條第 1 項規定：「事業（自然人、法人或人合團體）自己或其所屬的事業，於德國聯邦全區內得製播不限數量的電視節目。但依後述規定，該事業具有支配的意見力量者，不在此限。」而該項所謂「支配意見力量」（vorherrschende Meinungsmacht）概念的具體化，第 2 項規定具有相當的重要性。

### （二）憲法上的基礎

對於 RStV 第 26 條第 1 項「支配意見力量」構成要件的判斷，必須回到憲法加以理解。此一概念與憲法要求應確保廣播電視的意見多元（Meinungsvielfalt）相關。廣播電視具有特殊的意義：為了個人人格的發展並確保自由民主，廣播電視在個人及公眾意見形成的過程中，係不可欠缺的媒介及要素<sup>219</sup>。廣播電視的意見多元應藉由「積極的秩序」（positive Ordnung）加以保障，其並且是形塑廣播電視自由的標準。

基於確保意見多元的要求，民營廣播電視在二元的廣播電視秩序下，係獨立於公共廣播電視所代表的基本供給（Grundversorgung）。民營廣播電視必須充分地實現「均衡的多樣性」（gleichgewichtiger Vielfalt），亦即民營節目的整體供給至少應表現所有社群及思考方向中值得提及的部分，而不能在言論方向的多元呈

<sup>218</sup> 本案 KEK 之決議編號為：KEK 293-1 bis -5，決議全文係取自  
<http://www.kek-online.de/kek/verfahren/kek293prosieben-sat1.pdf>

<sup>219</sup> Vgl. BVerfGE 57, 295, 319f., 323; 73, 118, 152; 95, 163, 172.

現上有所減損<sup>220</sup>。是以立法者必須賦予監督民營廣播電視的專責團體 (Gremien) 一具體的標準，亦即為聯邦憲法法院所謂的「均衡多樣性的基本標準」 (Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt)。此一基本標準應包括意見多元的實質要件，也就是一方面對於所有的言論方向，包括弱勢社群，於民營廣播電視有呈現的機會，並且另一方面應排除在公眾意見的形成中，具有高度單方影響力的廣電事業或節目，亦即防止支配意見力量的產生<sup>221</sup>。而所謂的支配意見力量，是指個別的社群所提供的廣播電視，其對於公眾意見單獨具有高度的影響，而可能排除其他群體對於公眾意見形成過程的參與<sup>222</sup>。

確保意見多元化的任務，於德國主要為各邦立法者的任務。必須留意的是，國內節目的整體供給應盡可能的在範圍上及完整地呈現既有意見的多元化，且不可由單一或個別的社群提供之。此一義務的課與具有相當的意義，因為在這個領域裡若欠缺意見多元化，未來發展將特別難以回復<sup>223</sup>。意見多元化及均衡兩者均缺一不可，而只有公共廣播電視提供廣電服務，並不足以提供均衡及多元的供給，必須透過民營廣播電視填補其差額。是以提供者的多元及意見的多元，從憲法的角度而言，仍須透過廣電法對於民營廣播電視事業的規範加以保障<sup>224</sup>。

### (三) RStV 第 26 條第 1 項作為獨立的管制構成要件

依據德國學界通說及實務，RStV 第 26 條第 1 項應為實質干涉的構成要件 (materielle Eingriffstatbestand)，獨立於第 2 項推定支配意見力量的規定，並且必須將此一不確定的法律概念加以具體化。本結合案申請人所提出的鑑定意見則認為，RStV 第 26 條第 1 項之文字為「……依後述規定具有支配意見力量者」，而 RStV 第 26 條第 4 項係引用該條第 2 項作為認定的解釋標準。且 RStV 第 26 條第 2 項有關收視占有率的限制，與該條第 5 項置入獨立第三人播送時段的限制係相符的。最後，該鑑定人從規定的關連及目的認為，立法者對於意見多元化的保障，係選擇採取量的限制，即所謂的收視占有率模式，並以此為跨媒體的所有權限制。並且從存在歷史可認為，立法者有意就支配意見力量預設清楚且明確的定義，且其於收視占有率的下限即為 25%。不過，通說見解認為所謂下限規定是多餘的，並無此一假定存在。

KEK 於本案指出，依據一般的解釋方法，不論從 RStV 第 26 條以下規定的文義、存在歷史 (Entstehungsgeschichte)、法規及整體法秩序的意義關連，以及規定之目的而言，均應將 RStV 第 26 條第 1 項當作是一個獨立的構成要件。而

<sup>220</sup> BVerfGE 57, 295, 322-324.

<sup>221</sup> BVerfGE 73, 118, 159f.

<sup>222</sup> BVerfGE 57, 295, 322f.

<sup>223</sup> BVerfGE 57, 295, 323; 73, 118, 160.

<sup>224</sup> BVerfGE 83, 238, 296f.; 57, 295, 324.

且除了符合第 2 項推定規定外，亦可認為具有支配意見力量；而符合推定規定並不自動認為具有支配意見力量。

以下進一步說明 KEK 的見解：

### (1) 文義解釋

RStV 第 26 條第 2 項僅係使用「推定」一詞，推定規定並非不確定法律概念的定義。在符合推定的構成要件下，僅能得到推定的結果（*Vermutungsfolge*），而且可以反證推翻此一推定結果。KEK 認為，行政法上的法律推定，一般而言是實質（客觀）舉證負擔的轉換（*die Umkehr der materiellen (objektiven) Beweislast*）。從實質舉證負擔而言，係假定主管機關盡所有努力不易為完整的事實說明，無法確認事實情況或有充分的可能性可以預知。同樣的，營業競爭限制防止法（*GWB*）第 19 條第 3 項對於控制市場地位的推定，為制訂 RStV 第 26 條第 2 項的主要參考依據，依據通說就是具有實質舉證負擔規定的功能。

### (2) 體系解釋

KEK 指出，在許多的邦廣電法亦使用「支配意見力量」或類似的用語（如「支配影響」*vorherrschender Einfluss* 或「於播送區域內對公眾意見形成具有支配的影響」*vorherrschende Einwirkung auf die Meinungsbildung im Verbreitungsgebiet*）。各邦廣電法均未對此一概念為明確的定義，只有巴伐利亞邦媒體法（*Bayerisches Mediengesetz*）將該概念以憲法規定加以明文：「任何人不得透過對於廣播電視節目的參與，於提供區域內對於公眾意見的形成，獲得高度不均衡的影響力（支配意見力量）<sup>225</sup>」（§25 Abs.5 *BayMG*）。而巴伐利亞邦媒體法於該條第 6 項至第 8 項規定，則就排除支配意見力量的具體措施或條件為例示的規定。

此一立法技術亦適用在 *GWB* 對於控制市場地位的推定上。對此聯邦最高法院即曾於個案中指出，對於控制市場地位的判斷，儘管有第 19 條第 3 項推定之規定，但仍須整體考量相關的因素於個案中加以確定<sup>226</sup>。

本案申請人雖主張，RStV 第 26 條第 4 項第 1 款及第 2 款對於支配意見力量的規範，係以 RStV 第 26 條第 2 項第 1 句及第 2 句為要件，但 KEK 認為並未改變此一結論。從 RStV 第 26 條第 4 項及第 2 項於體系上的關連，並不能認為支配意見力量只要符合第 2 項的要件即可成立。事業得藉由內部成長的方式，為收視占有率的提高，或者在相關媒體市場提高其地位，而取得支配意見力量；其亦

<sup>225</sup> 原文為：*Niemand darf durch seine Beteiligung an Rundfunkprogrammen einen in hohem Masse ungleichgewichtigen Einfluss auf die Bildung der öffentlichen Meinung im Versorgungsgebiet (vorherrschende Meinungsmacht) erhalten.*

<sup>226</sup> BGH, WuW/E BGH 1749 „Klößner/Becorit“.

可藉由製播節目或取得他事業之參與的方式，以所謂外部成長方式取得支配意見力量，此應受 RStV 第 26 條第 3 項之規範。而從 RStV 第 26 條第 3 項及第 4 項第 1 款及第 2 款的區別可知，支配意見力量的實質規定並不限於第 26 條第 2 項。

### (3) 規範意義及目的

RStV 第 26 條可認為是邦立法者為執行聯邦憲法法院所謂防止支配意見力量存在的要求。是以對於該條第 1 項支配意見力量的適用，應直接採取聯邦憲法法院的見解，作為解釋此一不確定法律概念的重要依據。

聯邦憲法法院曾於判決中指出，若有多個廣電事業融合為一個或少數大型的事業，就有支配意見力量的存在。或者一事業於法律或經濟上控制一個或數個電台，或者對於節目的製作具有顯著的影響力者，亦屬之<sup>227</sup>。而且廣播電視與報業影響的結合，亦足以產生支配意見力量：基本法並未阻止報業進入廣播電視，而從所謂「言論權力分立」(publizistische Gewaltenteilung)的觀點，對於平面媒體的限制並非憲法的論點(Verfassungssatz)。對於公眾意見具有支配影響所可能產生風險的討論，在廣播電視的意見力量與報業的意見力量結合時，即必須擔心可能因此形成較大的風險。此一情形不僅在跨區報紙及雜誌，同樣的區域及地方性的報紙及雜誌均有此一風險的存在，特別是於大部分情形該事業在其經營區域內具有獨占地位。是以憲法上對於自由意見形成的保障，所要求的法律預防措施，亦應包括廣播電視與報業影響力結合所可能產生的支配意見力量。……對於邦立法者而言，於其廣播電視立法範圍內，其有義務針對複數媒體意見力量，防止其對於廣播電視的意見多元化造成威脅<sup>228</sup>。

最後，支配意見力量亦可能是源自廣播電視領域內，因其他因素而強化該事業的意見力量，尤其是以垂直拘束(vertikale Verbindung)的方式，例如廣播電視事業與網路事業、節目權利人或節目雜誌(Programmzeitschifte)所有人之間的關係<sup>229</sup>。

KEK 並認為，從基本法第 5 條第 1 項第 2 句對於廣電自由的保障，即排除將 RStV 第 26 條第 2 項視為終局規定的構成要件。舉例說明，若一聯邦全區民營電視事業的收視占有率低於 25%，但因為其他的民營電視事業或事業群的收視占有率都低，所以該事業仍有可能具有支配的意見力量。

### (4) 存在歷史

依據 RStV 第三次修法的理由可知，立法者以 30%收視占有率作為支配意見

---

<sup>227</sup> BVerfGE 73, 118, 172.

<sup>228</sup> BVerfGE 73, 118, 175, 176.

<sup>229</sup> BVerfGE 95, 163, 173.

力量的推定要件，但未排除 KEK 於低於此一界限时，證明有支配意見力量的存在。是以 KEK 負有舉證的義務。

於第六次修法時，增列目前第 26 條第 2 項第二個推定規定，針對「收視占有率些微低於 30%」(geringfügigen Unterschreitung von 30% Zuschaueranteil) 的情形，以最低收視占有率 25% 的規定替代。導入 25% 門檻的邦立法者，不僅將之作爲第二個推定的構成要件，亦期待其作爲所謂「整體觀察的走廊地帶」(Gesamtbetrachtungskorridor)，也就是其爲具拘束性的下限，也是 KEK 依據第 26 條第 1 項進行檢驗的基本構成要件。是以 RStV 第 26 條第 2 項不論是作爲可推翻的推定規定，或者是開放的具體化規定(offene Konkretisierungsvorschrift)，均未改變以第 26 條第 1 項爲獨立構成要件的性質。

#### (四) 衡量「媒體相關市場」的因素：影響力、影響範圍及即時性

對於 RStV 第 26 條第 2 項「媒體相關市場」(medienrelevante Markt) 的認定，必須衡量與聯邦全區電視的類似程度爲何。此一類似性 (Verwandtschaft) 的判斷，是就對於公眾意見影響的關連，判斷是否具有類似的效能特徵 (vergleichbare Leistungsmerkmale)。依據聯邦憲法法院的見解，必須就該媒體的影響力 (Suggestivkraft)、影響範圍 (Breitenwirkung) 及即時性 (Aktualität) 加以考量<sup>230</sup>。若只是單純的比較使用時間長度 (Nutzungsdauer) 則並不適當，因爲若考量閱聽者的注意力、活動、耗費成本等因素，可知使用型態及接收方式 (不論是電視、廣播、閱讀或線上使用) 是有所不同，而將反映不同的利用時間長度。

所謂媒體的「影響力」，可以理解爲是傳播型態結合的結果 (Ergebnis der Kombination von Kommunikationsformen)。體系上可以將傳播形態區分爲文字、影像/圖畫 (bewegtes/unbewegtes Bild) 及聲音。電視即爲文字、影像及聲音的組合。

「影響範圍」要素的判斷，係以媒體爲全體人民近用的範圍大小 (Reichweite) 爲主。依據 ARD/ZDF 於 2005 年的調查，在德國廣播及電視有超過 80% 的人口在收視/聽，而報紙則爲 50% 上下，網際網路及雜誌相較之下有所落後 (分別爲 28% 及 17%)。在影響範圍的判斷上，必須考量媒體於時間及空間上的可支配性 (zeitliche und räumliche Disponibilität)，也就是媒體產品的消費，是否與時間及空間範圍無關。從閱聽者的角度而言，即係針對媒體內容是否有附加利用的可能性，將使得多次接觸該媒體及強化其影響成爲可能。報紙及雜誌即具有高度的時間及空間支配性，讀者可以在任何時間閱讀，也可重複閱讀 (強化了該媒體的影

<sup>230</sup> BVerfGE 90, 60, 87 = NJW 1994, 1942; 另可參考 Roßnagel, in: EMR (Hrsg.), Die Zukunft der Fernsehrichtlinie, 2005, S. 44.

響力)，亦無空間上的限制。反之電子媒體則無空間的支配性，因為對於該媒體的消費，必須有賴適當的傳輸方式及終端設備（電視機、電腦等）；而在時間支配性的部分亦受到相當限制，特別是廣播電視有節目順序的要求，且除非以儲存媒介加以錄製，否則無法再次收聽/視。

而媒體即時性的判斷，通常係指是否提供每日實際發生的資訊，所謂的「每日即時性」（Tagsaktualität）而言。

爲了確認其他媒體與電視於效能上的距離（Leistungsabstand），必須透過對於上述三個效能特徵的分析方能得知。立法者於 RStV 第 26 條規定，對聯邦全區電視採取收視占有率模式，即是將聯邦全區電視當作是一個種類（Gattung），而不是就電視所呈現的節目類型、銷售途徑或獲利方式加以區分。此即要求對於媒體相關市場的認定，應採取相同的方式，也就是將日報或雜誌市場當作是單一的市場，並以卡特爾法上所謂的「需求市場」概念（Bedarfsmarktkonzept）加以理解。因此就各媒體對於公眾意見影響的評價，應盡可能的就其特性，以收視占有率模式加以調整。

最後在整體考量上，必須包括強化多元化的觀點。如 RStV 第 26 條第 2 項第 3 句對於區域及他人視窗節目的播送，給予扣減收視占有率的優惠。

## （五）對於本案申請參與關係變更的評價

### 1. 聯邦全區電視的收視占有率

依據 RStV 第 27 條第 2 項第 2 句規定，對於收視率的調查，應以公認之學術方法，對於滿三歲的閱聽人以具代表性之調查爲之。一般而言，KEK 是以每月電視事業每日平均收視時間長度的比例，作爲收視率的調查。而依據 2005 年 9 月 AGF/GfK 的電視研究，ProSiebenSAT.1 旗下的頻道，包括 SAT.1、ProSieben、Kabel 1、N24 及 9Live，其收視占有率合計爲 22.06%，而未符合 RStV 第 26 條第 2 項收視占有率 30%及 25%的門檻。因此必須以同條第 1 項規定加以檢驗。

### 2. 適用 RStV 第 26 條第 1 項的討論

#### a. 收視占有率的觀察

ProSiebenSAT.1 與 RTL 集團爲德國全區民營電視的兩大寡占事業集團。RTL 集團於調查期間的收視占有率爲 25.43%，而其他民營電視事業則相距甚遠，如迪士尼的收視占有率僅爲 7.4%、Premiere 爲 2.4%，Viacom 集團則僅爲 1.45%。而公共電視 ARD 及 ZDF 的收視占有率合計爲 44.06%。ProSiebenSAT.1 高額的廣告收入與其節目內容的吸引力及收視率，呈現正相關，並且高收視率又再提高其節目吸引力，提升其廣告收入，而呈現「廣告收入—近用範圍的螺旋上昇關係」（Werbeeinnahmen-Reichweiten-Spirale）。聯邦卡特爾署已確認 ProSiebenSAT.1

於聯邦全區電視廣告市場的占有率約為 45%，並且與博德曼/RTL 集團形成寡占。是以在廣告市場上的強勢地位，若著眼於確保意見多元的觀點，於評價上不可分離，因為其將間接提高節目的收視率而應共同加以理解。

是以在此得以確定，ProSiebenSAT.1 於聯邦全區民營電視內，享有一強勢的、具有可觀收視占有率的地位。

## **b. 限制多元狀態的考量**

ProSiebenSAT.1 所屬的頻道事業，於聯邦全區民營電視的意見力量，將藉由 Springer 的控制地位而強化其在媒體相關市場的地位。

### **b.1 日報**

依據 RStV 第 26 條第 2 項第 2 句，日報 (Tageszeitungen) 位於電視的媒體相關領域內，而應考量是否具有支配意見力量的存在。聯邦憲法法院於第四次廣電判決 (BVerfGE 73, 118, 175) 中早已確認電視與報業兩者媒體結合的重要性，並且對於廣播電視與報業意見影響力的結合，對於意見多元化的威脅表示憂心。儘管目前的媒體生態與該判決當時已有相當的差異，像是新電視節目的數量、線上媒體的出現，以及日報已呈現下滑的發行人量，但日報對於公眾意見的形成仍具有相當重要的地位。

依據 RStV 第 26 條防止支配意見力量的評價標準，日報不同的銷售方式 (街頭銷售或訂購) 無關緊要，而對於聯邦全區電視所享有意見力量的判斷，依據收視占有率的指標，亦未區分電視節目的種類或銷售方式 (免費或付費電視)。

在媒體集中化的評價上，是以日報整體市場作為評價，包括訂購日報、街頭銷售日報、日報的週日版 (Sonntagsausgaben von Tageszeitungen)，以及單獨發行的週日報 (eigenständige Sonntagszeitung)。所以在範圍上是考量日報每日所能傳送的讀者量，與電視及廣播每日的需求加以比較。

若考量前述「每日即時性」、「影響範圍」及「影響力」的判斷標準，日報與聯邦全區電視具有最高度的相關性：

--日報與電視均為呈現每日事實的媒體 (tagesaktuelles Medium)。不過就日報的生產及銷售過程而言，廣播電視在反應及時性上較具優勢。

--依據調查，日報於全體人民的近用範圍 (Reichweite) 比例為 51%，與電視雖有相當的差距，然而必須要考量的是，在市場及媒體研究上，對於近用範圍的定義及計算有所不同。依據 AGF/GfK 的電視研究，2004 年 14 歲以上人口的平均每日近用範圍比例為 76%，另一機構 AG.MA 所做的日報比例為 74.8%，然而這兩者調查的電視近用範圍與讀者近用範圍卻無法相比較。KEK 另以 ARD/ZDF 及 SevenOne Media 所提出的研究調查，係以一致的程序衡量近用範

圍，並且以每日媒體的使用作為依據。ARD/ZDF 做出來的數據，電視為 89%，日報為 51%（條件為 14 歲以上，週一至週日，五點至二十四點）<sup>231</sup>，SevenOne Media 的數據則為電視 80%，日報為 53%。所以可大略統計出報紙的近用範圍為電視的三分之二。

--相較於聯邦全區電視，日報的近用範圍較小，但於時間及空間的支配性則較高。因此日報可以在任何時間、地點為讀者消費，並且無須考慮是否使用任何技術及受時間限制。日報並且有重複利用的可能性，而強化其影響力。相反的電視因為節目順序的編排，而決定觀眾近用的可能性；對於同一播送的重複觀賞，只能利用儲存媒介重製。電視媒體本身並未提供此一重複利用的可能性。是以在廣泛影響力的效能優勢上，日報的影響範圍較低，只比電視稍低一點。

--在影響力（Suggestivkraft）的判斷上，電視由於以聲音及影像為其傳播型態，因此較日報的影響力大。

若著眼於每日即時性、高度的時間及空間的支配性，以及較電視稍低的影響力及影響範圍，吾人應可認為日報對於公眾意見影響的評價，為電視的三分之二。

Springer 集團於德語日報的整體市場上，可認為具有支配地位，尤其是：

--跨區日報的市場占有率<sup>232</sup>為 76%（週一至週日發行，每日平均）；

--若包括區域訂購及街頭銷售報紙，其市場占有率仍有 26%（週一至週日出版，每日平均），並且是下一名的報業集團的四倍之多<sup>233</sup>。

--Springer 集團擁有唯一在聯邦全區、且週一至週日均有發行的街頭銷售報紙（Bild 及 Bild am Sonntag）。

--即便報紙發行量近年來逐漸下降，Bild-Zeitung 仍是發行及影響範圍最大的報紙。依據 KEK 的估算，Bild-Zeitung 在日報的整體銷售比率為 17.4%。

--Bild-Zeitung 在廣告銷售方面，是德國及歐洲最大的報紙，並且在影響範圍上是市場的領導者（Reichweitenmarktführer）。該報每日可接觸的讀者超過 11.82 百萬，在德國居民的比例為 18.2%。另外 Bild am Sonntag 每週有超過 10.5 百萬的讀者閱讀，為最大的週日平面媒體。Springer 集團的其他日報，如 Welt、B.Z.、

<sup>231</sup> 依據 ARD/ZDF 的調查（於該案決議的表 23 所示），除了電視及日報外，廣播的近用範圍為 84%，網際網路為 28%，雜誌則為 17%。

<sup>232</sup> 此一市占率的計算，是以各報業集團平均每日發行量為依據。

<sup>233</sup> 依據 KEK 於本案所示之統計資料（表 9），Springer 集團每日平均總發行量市占率為 26.24%，第二名 Stuttgarter Zeitung/Rheinpfalz/Südwest Presse 的市占率為 6.65%，第三名 Westdeutsche Allgemeine Zeitung 的市占率為 6.42%，其餘報業第四名至第十一名的市占率分佈在 4.82%-3.35%之間。

Welt am Sonntag，以及區域性的訂購日報，如 Berliner Morgenpost、Hamburger Abendblatt 等，仍有 6.4%的德國居民閱讀。

--Bild-Zeitung 以提供較傳統訂購日報鮮豔及娛樂的資訊及陳述為主，因此具有較高的影響力。

--Springer 集團具有優越的能力，以決定聯邦全區的日報主題（所謂的「設定議題」Agenda-Setting）及執行聯邦全區的活動（活動能力）。

--Springer 集團得以透過其與德國最大的線上服務公司 T-Online International AG 所組成的合資事業 Bild.T-Online，將 Bild-Zeitung 及 Bild am Sonntag 的內容放在 Bild.T-Online.de 的網頁上，對超過 5 百萬的使用者進行跨媒體的活動。

Springer 集團在日報的支配地位，若與電視事業對於公眾意見形成的影響相較而言，具有相當的重要性。雖然在影響範圍及影響力方面，與電視相較較為薄弱，但其在日報所取得絕對的支配地位，遠比一個由均衡的報業所組成的報業市場有高度的意見影響力。

如上所述，Springer 集團在日報整體市場的市場占有率為 26%，其所具有潛在影響公眾意見的力量，若以前述電視的三分之二的評價標準計算，則相當於電視的 17%收視占有率。因此 KEK 認為，Springer 集團整個報業對於公眾意見的影響力，僅略低於 ProSiebenSAT.1 集團 22%的收視占有率。

## b.2 節目雜誌

節目雜誌 (Programmzeitschriften) 並無進行每天現實報導，一般是以每週或 14 天 (雙週) 的頻率出版，因此有相當時間的間隔，並不具備前述每日即時性的特徵。另依據 AGMA 的調查，節目雜誌在大眾雜誌內是最具影響範圍的種類，其影響範圍約為 60%<sup>234</sup>，且與電視有相當差距。影響力的部分亦是如此，因為節目雜誌所使用的傳播型態限於文字及圖畫。不過時間及空間的支配性必須加以考量。此外，於衡量上必須考慮節目雜誌內容的特殊架構，其在編輯的部分至多僅佔 50%，其餘部分為節目表及廣告。是以吾人可認為節目雜誌的影響力及影響範圍與電視有相當的差距。

相較於其他的大眾雜誌，節目雜誌對於公眾意見最大的影響是在特殊的電視關連性 (Fernsehbezug)，亦即直接影響公眾對於節目收視的選擇。與電視事業有關係的出版社，於節目雜誌上優先說明自己事業集團的電視節目，並因此提高

---

<sup>234</sup> 依據 AGMA 的調查 (於該案圖 6 所示)，在大眾雜誌內影響範圍最廣的是節目雜誌，其次為時事雜誌 (Aktuelle Zeitschriften) 48.5%，接下來 3-5 名順序分別為汽車報導 (Motorpresse) 34.3%、婦女週刊 (Wö. Frauenzeitschriften) 33.5%及婦女雙週刊 (14t. Frauenzeitschriften) 14.5%。

其在市場上的成功機會，此一情形較日報更為明顯。出版社並無義務必須按節目的收視率，決定是否報導該節目的訊息<sup>235</sup>。此一編輯上的形成自由不儘可能提高節目的收視率，於中、長期亦可能對特定節目有強化公眾拘束（Publikumsbindung）的效果。雖然節目雜誌的編輯必須考量讀者是否對此節目有無興趣，但此並不妨礙對於集團節目進行或多或少的促銷。此外，雜誌得以藉由提供集團所屬事業節目獨家的圖片資料及特殊的幕後消息，獲取競爭上的優勢。因此對於支配意見力量存在的檢驗，於節目雜誌的強勢地位亦具有特殊的意義。

節目雜誌對於電視潛在的影響，不僅短期內可能提高其節目收視率，亦可能對收視者有持續強化拘束的效果。對於原先並非此一節目收視者的雜誌讀者，可能因為雜誌的新聞報導而關注此一節目。

KEK 總結上述對於節目雜誌的效能特徵，認為在每日即時性、影響範圍及影響力上均有相當的不足，但具有特殊電視關連性，對於公眾意見形成的衡量標準，可以認為是電視的七分之一<sup>236</sup>。

Springer 集團在節目雜誌亦具有控制市場地位，其在週刊的市場占有率約為 37%，符合 GWB 第 19 條第 3 項第 1 句三分之一推定控制市場地位的要件。而 Heinrich Bauer 出版社及 Springer 共同在週刊的市占率為 85%，亦符合雙占推定（Duopol-Vermutung）的要件（GWB 第 19 條第 3 項第 2 句第 1 款，三家以下事業共同之市占率達 50%）。在整體的節目雜誌市場上，其共同市占率亦有 77%，Springer 為 29%。Springer 與 Premiere 在 TV digital 此一雜誌的合作，已經證明了此種關係將有助於彼此市場地位的發展。另外在 Springer 集團所屬的報紙、網站對於電視的新聞報導亦將有相當的助益。

如以前述七分之一的衡量標準，Springer 在整體節目雜誌市場的影響力，相當於節目收視占有率 4%。

### b.3 大眾雜誌

大眾雜誌（Publikumszeitschriften）在內容訴求上有相當廣的範圍，特別是針對時事雜誌（aktuelle Zeitschriften）而言，例如 Spiegel、Focus、Stern 等，不僅在社會政策議題的討論上有重要的角色（設定議題），而且就特殊對象或利益的議題，將或多或少影響讀者的意見。在媒體集中化規範的評價上，若依據需求市場的概念，於卡特爾法上區分相關產品市場，並如何上述日報一般評價

<sup>235</sup> Urteil des OLG Hamburg vom 14.04.2005 – 5 U 96/04, AfP 2005, 282ff.

<sup>236</sup> 此一數據之取得，筆者認為應是以電視及雜誌的近似範圍比例（89%：17%），並考量節目雜誌占大眾雜誌的影響範圍比率 67%，即約為電視的 13%。惟在 KEK 的決議中並未明示該比例的計算方式。

Springer 的市場地位。在判斷相當於多少聯邦全區電視收視占有率的比例上，無須區分其類型及節目內容，僅需就 Springer 在大眾雜誌整體出版的比例加以觀察。Springer 不僅在不同的雜誌有強勢的地位，在其他附屬的領域也需一併加以考量。

如同節目雜誌，大眾雜誌亦不具有每日即時性：大眾雜誌一般呈現的頻率，為每週或雙週，間隔太長而無法呈現即時資訊。在影響範圍的考量上，大眾雜誌總體影響的範圍低於 20%（表 23 的調查數據為 17%），所以與電視的差距十分顯著。在影響力的判斷上亦是如此，因為大眾雜誌僅以文字及圖片作為傳播的方式，不過其時間及空間的支配性是必須要考慮的。因此，大眾雜誌的影響範圍、每日即時性及影響力均有相當的不足，KEK 認為只有電視的十分之一。

Springer 在大眾雜誌具有強勢的市場地位。雖然在時事雜誌上 Springer 並無具有代表性的雜誌（Bild am Sonntag 並不包括在內），但在特別領域部分則有特別強勢的地位，如體育、電腦、汽車及視聽領域，其以「Bild」為標題的雜誌家族在上述各領域內均是市場上的領導者。在考量這些特殊領域下，可以確定 Springer 在大眾雜誌享有重要地位。Springer 在整體大眾雜誌的市占率為 8.16%，依據前揭相當於電視收視率的比例，則相當於不到 1% 的電視收視占有率。

#### b.4 廣告報紙

廣告報紙（Anzeigenblätter）依據 KEK 的說明，其具有以下特徵：定期的發行方式（每週一次或二次）、配送不付費、未經請求投遞、以特定區域為散布範圍、無設定特定的（讀者）目標群、僅以廣告及附刊（Beilagen）的收入為財源等。因此與日報有相當的不同，分屬不同的讀者市場（Lesermarkt），但在廣告市場（Anzeigenmarkt）日報與廣告報紙兩者具有競爭關係<sup>237</sup>。

相較於日報，由於廣告報紙以每週發行一至二次的頻率呈現，因此難以針對每日實際發生的消息加以報導，其相對聯邦全區電視的影響範圍亦有差距。不過根據調查統計，以 14 歲至 49 歲的讀者群，廣告報紙的讀者明顯多於區域性的訂購報紙。廣告報紙性質上不如日報及雜誌為深入的新聞報導。此外，廣告報紙由於是以文字及圖片作為傳播的型態，因此影響力亦不如電視。

於本案當事人的申報說明裡，當事人主張 Springer 集團所發行的廣告報紙未有編輯的內容，而缺乏公眾意見形成的關連性。對此 KEK 認為 Springer 集團對於所發行的廣告報紙是採取不同的策略：其以市場競爭狀態，作為衡量內容編輯範圍、比重及深度的參考。是以不同的廣告報紙，其編輯型態有相當的差異，並且以地方資訊及主題為報導重點。就地方新聞報導而言，廣告報紙與日報可謂近似。

---

<sup>237</sup> 參見本案決議，頁 53

綜上所述，廣告報紙由於發行頻率不高、新聞報導的範圍及深度明顯低於日報，因此應該較不具重要性。而且 Springer 在整體廣告報紙的市占率僅有 7.76%，因此難以認為其意見力量將因廣告報紙此一媒體型態，而有顯著的強化。

## b.5 線上活動

網際網路（Internet）是近年來最受矚目的新興媒體。依據前述 ARD/ZDF 的調查，2005 年網際網路在德國居民的近用範圍為 28%，包括寬頻及窄頻網路的使用者在內。網際網路並且缺乏時間及空間的支配性<sup>238</sup>。此外，網際網路與日報、電視均為得以報導每日即時新聞的媒體，且在影響力上差距不大，因為網際網路得以使用文字、圖片、影像及聲音作為傳播方式。KEK 肯認網際網路在寬頻網路的普及發展下，將成為重要的資訊媒體，尤其在多媒體的利用上更是彰顯此一需求。

雖然網際網路在德國居民的利用上，相對電視、廣播、報紙傳統大眾媒體較不普及，但在不同的研究發現，其在許多的使用群已逐漸成為日常生活的媒體。媒體事業於網際網路所提供的服務，於衡量其意見力量時應列入整體觀察。以本案 Springer 集團與 ProSiebenSAT.1 的網頁，可認為是其報業及電視服務的互補性供給（komplementäres Angebot），且 Springer 及 ProSiebenSAT.1 均與德國最大的線上服務提供者 T-Online 合作。Springer 與 T-Online International 成立一合資事業 Bild.T-Online，此一線上入口網站已有 1200 萬名 T-Online 的用戶以之作為瀏覽器軟體的首頁，而 T-Online 在網際網路接取服務市場，具有達 45% 市占率的控制地位。T-Online 此一支配地位將有利於 Bild.T-Online 頻道入口網站服務的提供，以及寬頻內容的供給。ProSiebenSAT.1 集團所屬的視聽事業，亦得透過 T-Online 提供隨選視訊服務（Video-on-Demand-Angebot）。因此兩大集團的新聞服務及電視節目均藉由網際網路強化其影響的潛力。

不過 KEK 指出，對於網頁近用範圍的調查，於整體市場上缺乏透明度。KEK 以 IWV 此一機構的調查，認為使用者對於網頁廣告或編輯內容的瀏覽，應為該網站到訪率（Seitenaufrufe）<sup>239</sup>的 50%，估計 Springer/ProSiebenSAT.1 網頁的近用範圍大略為 5.7%，在網路上具有相當的地位，可認為在整體評價上對公眾意見有相當的影響可能性。

綜合以上之分析，由於網際網路在每日即時性、影響力與電視差別不大，不過在影響範圍與電視差距較多，但未來應用發展上有相當潛力，因此 KEK 認為網際網路對於公眾意見形成的程度，可認為是電視的二分之一。是以

---

<sup>238</sup> 不過 KEK 並未指出，使用者得以自行將網頁內容儲存於其他媒介、載具或其他網路空間中，使得其支配性大為增加。

<sup>239</sup> 依據 KEK 在決議的說明，網站到訪率即類似吾人衡量報紙於網路出版的市占率，也類似讀者市場接受度的指標。參見該決議，頁 60。

Springer/ProSiebenSAT.1 網頁對於公眾意見影響的評價，約相當於電視收視占有率的 3%。

## b.6 廣播

廣播如同電視及日報一般，均為可呈現每日即時資訊的媒體。依據 KEK 所採用 ARD/ZDF 的調查數據，廣播在德國居民的近用範圍為 84%，僅較電視 89% 的比例略低。廣播與電視一般，亦較不具有時間及空間的支配性，其受到傳輸頻道、終端接收設備及節目順序的限制。在影響力的評價上，由於廣播僅以聲音為傳播方式，而與電視有顯著的差距。

Springer 集團對於廣播事業的經營，係以直接或間接少數參與，或以組成控股公司的方式進行。以間接參與的方式進行，可保留未來進一步擴張市場地位的可能性。Springer 僅對於 Radio Hamburg 此一電台直接持股超過 25%，其餘直接參與的比例以 Antenne Bayern/Rock-Antenne 最多，達 16%；間接參與的部分，有透過廣播控股公司 Regiocast GmbH & Co. KG 參與者，亦有 Springer 以透過持有其他公司股權間接參與的情形，相當複雜<sup>240</sup>。KEK 指出，Springer 對於 Radio Hamburg 的持股，若準用 RStV 第 28 條第 1 項之規定，必須將 Radio Hamburg 所製播之節目列入計算，而其節目收聽時間比例 (Hördaueranteil) 占德國所有廣播節目收聽時間的 1%。是以 Springer 並未以在廣播市場的地位作為強化公眾意見影響力，但得因為數不少的間接參與而享有顯著影響的潛力。

有鑑於廣播的每日即時性、影響範圍與電視相差不大，但影響力(僅有聲音)有相當差距，KEK 認為廣播影響公眾意見的評價應為電視的二分之一。Springer 目前對於廣播的參與程度有限，但應考量其對於公眾意見影響有相當的潛力。

## b.7 其他媒體相關活動

Springer 集團對於電視的製作、報紙的印刷及銷售以及報紙或廣電節目的流通等媒體相關市場，亦有參與。不過 KEK 認為要將這些媒體相關活動對於意見多元化的影響，轉換成與電視收視率可比較的衡量標準，較不具重要意義，而僅需在整體判斷時作為參考的要素即可。

綜合以上有關媒體相關市場的分析，由於 Springer 集團分別在日報、節目雜誌、大眾雜誌及線上活動方面具有強勢的地位，若分別轉換為與電視收視率相當的比例，各為 17%、4%、1%及 3%；ProSiebenSAT.1 集團於電視的收視占有率為 22.06%，兩大集團於本案結合後，其意見力量將相當於節目收視占有率 47% (兩者相加)，明顯的超過 RStV 第 26 條第 2 項第 1 句認定支配意見力量的 30% 門檻。

---

<sup>240</sup> Springer 對於廣播之參與關係，詳見此決議的表 22 (頁 62-64)。

### c. 強化多元狀態的考量

依據 RStV 第 26 條第 2 項第 3 句規定，於計算第 2 句之收視占有率時，若該事業所製播之綜合節目，內含第 25 條第 4 項高收視占有率的視窗節目者，應從實際之收視率扣減百分之二點；依據第 5 項規定同時接受他人播送節目之時間者，應再從實際之收視占有率扣減百分之三點。此一「優惠規定」( Bonusregelung )之適用，在於考量設置區域視窗節目及第三人視窗節目對於強化意見多元的影響。

ProSiebenSAT.1 的綜合節目頻道 SAT.1，即設置上述區域及第三人視窗節目。SAT.1 於 Bayer、Rheinland-Pfalz/Hessen、Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen/Bremen 及 Hamburg/Schleswig-Holstein 這幾個邦的頻道，於週一至週五，17:30-18:00 播放區域視窗節目。例外在 Bayern 邦由 C.A.M.P. TV Fernsehgesellschaft mbH，於週六 16:00-17:00 播送地區視窗節目「Bayern Journal」。在第三人視窗節目部分，由 die News and Pictures Fernsehen GmbH 於 SAT.1 頻道每週播送 45 分鐘的節目，以及由 die DCTP Entwicklungsgesellschaft für TV Programm mbH 每週播送 120 分鐘節目，皆取得所屬邦媒體主管 LMK (Landeszentrale für Medien und Kommunikation; Rheinland-Pfalz) 的許可。但 SAT.1 所設置的地區視窗節目事業，均經 KEK 認定未符合法律獨立性的要求，如在 Niedersachsen/Bremen、Hamburg/Schleswig-Holstein 提供區域視窗節目的事業 SAT.1 Norddeutschland GmbH，為 SAT.1 完全持股的子公司，即由 KEK 依據 RStV 第 36 條第 2 項第 3 句提出異議。

KEK 認為，在判斷是否符合 RStV 第 26 條第 1 項支配意見力量時，亦應考量地區及第三人視窗節目的播送。本案僅能就 SAT.1 所播送的第三人視窗節目加以考量，亦即享有扣減收視占有率 3% 的優惠，而且不得超出 RStV 第 26 條第 2 項第 3 句總計 5% 的優惠。縱使本案可認為均符合地區視窗節目及第三人視窗節目的優惠，Springer 集團的意見力量，仍有相當於電視收視占有率 42% 之程度。

### 3. 整體評價

在整體考量 Springer 持股 ProSiebenSAT.1 集團所得以支配的意見力量，可認為 Springer 將至少掌控超過電視節目收視占有率 42% 的意見力量。若依據 RStV 第 26 條第 2 項第 1 句及第 2 句後段規定，應可認為具有支配意見力量的存在。而 RStV 第 26 條第 2 項是法定的指導決定( Leitentscheidung ): 收視占有率於 30% 以上時，通常即具有支配意見力量的存在。另應同時考量是否具有強化意見多元的情形。

從公共廣電系統而言，如前所述，聯邦憲法法院已經指出，公共廣電事業並不足以滿足廣播電視均衡及多元供給的要求，必須有賴民營事業填補此一差額，是以在民營領域內不應有支配意見力量的形成。而在民營電視事業部分，博德曼

( Bertelsmann AG ) 及所屬的 RTL 集團與 ProSiebenSAT.1 集團係處於競爭關係，其收視占有率於本案所參考的統計資料為 25.43%，2005 年 12 月則為 23.8%。KEK 表示不確定是否可認為兩大集團共同具有支配意見力量。不過依據聯邦憲法法院的意見，支配意見力量並不以控制市場 ( Dominanz ) 為要件，只要有單一或個別的社會群體，得以高度單方面的影響公眾意見，並且同時因此排除其他群體參與公眾意見形成的過程，即可認為其具有支配意見力量<sup>241</sup>。在本案相關媒體市場的評價上，具有重要地位的日報市場，博德曼並不具有如 Springer 類似的地位，足以強化其意見力量。

## (六) 本案禁止是否符合比例原則

依據 RStV 第 29 條第 3 句規定，若申報的參與關係變更不符合發照要件者，應認為該變更非無疑慮。而第 26 條第 1 項對於具支配意見力量的事業製播電視節目，有所限制；該條第 3 項即規定支配意見力量事業若進一步參與其他廣電事業，認定非無疑慮。KEK 認為應以比例原則判斷，是否得以藉由確保意見多元的預防措施，避免支配意見力量存在的可能性。

### 1. 防止支配意見力量之措施

#### a. 放棄對於大型頻道的經營

本案得以透過放棄擁有高收視率頻道 ( SAT.1 或 ProSieben ) 的方式，避免無法通過 RStV 第 26 條第 1 項支配意見力量的檢驗，且 RStV 第 26 條第 4 項第 1 句第 1、2 款亦可參考。然而本案 Springer AG 董事會主席於本案聽證時，已表明拒絕採取此一措施。

#### b. 對於大型頻道採取內部多元模式

倘若廣電事業具表決權的股東，對於高收視率節目盡可能地維持中立，不影響節目的製播，則在衡量其意見力量時，得不將該節目的收視率列入考量。聯邦憲法法院曾於判決中指出，頻道事業欲建立一具有拘束力、內部多元的組織，該組織必須就頻道進行單方新聞報導的節目加以監督，並且將因此剝奪事業的節目責任 ( Programmverantwortung )。

本案申請人曾以書面方式，提出有關設置內部多元組織的意見：

依據申請人於 2005 年 12 月 6 日所提書面，其所規劃設置的節目諮詢會議，較 RStV 第 32 條及邦媒體主管依據第 32、33 條所制定的節目諮詢會議準則 ( Programmbeiratsrichtlinie )，對於節目的影響可能性為低。該諮詢會議對於節目的聽取權、建議權及答覆權之範圍均較 RStV 第 32 條第 1 項第 1 句、第 3 項第 1

---

<sup>241</sup> BVerfGE 57, 295, 322f.

句所規定者為小。另申請人於 2006 年 1 月 5 日所提書面，其對於節目諮詢會議的設置提出修正方案。但該方案內部多元組織有關節目的拘束力並未規定，對於有關人員、節目內容或經費的問題，亦未賦予節目諮詢會議共同決定或表決權力。諮詢會議亦無有效的制裁手段，只有通知 KEK 及管轄的邦媒體主管的權力。是以 KEK 認為本案當事人並無設置適合的內部多元組織的規劃。

### **c. 降低媒體相關市場的市場地位**

本案申請人主張，其向聯邦卡特爾署申報本案結合時，表明願以讓與在節目雜誌、廣播及雜誌的持股，作為本案不禁止結合處分的負擔。惟由於此一負擔的請求未獲聯邦卡特爾署採用，並禁止其事業結合，因此即無考量之必要。

### **d. 附加第三人播送時段**

此部分已在前述強化多元狀態的部分加以考量，KEK 確認此一措施不能阻止支配意見力量的產生。

### **e. 設置節目諮詢會議**

KEK 認為依據 RStV 第 32 條所設置的節目諮詢會議，對於意見多元的保障有限，其並未具有可執行的共同決定權限（Mitentscheidungsbefugnis），並且僅有確保節目意見多元的不確定委託。是以 KEK 認為其並不是一個足以讓支配電視節目的意見力量中性化的適當機制。

依據 RStV 第 30 條規定，確保多元化的措施有「置入獨立第三人播送時段」及「設置節目諮詢會議」兩者。倘若將節目諮詢會議的設置與第三人播送時段採取相同規模的優惠，至多達 3%收視占有率的扣減，則本案當事人的意見力量只低於 40%一點，無法改變吾人認為其具有支配意見力量的整體評價。是以即便是設置符合 RStV 第 32 條的節目諮詢會議，並不能防止支配意見力量的產生。

## **2. 結論**

從上述的分析可認為，唯有不允許本案參與關係的變更，方可防止支配意見力量的產生。而且支配意見力量難以消失，所以需要積極有效確保意見多元的狀態。是以本案參與關係之變更應認定非無疑慮。

附件五：日本各類事業之媒體集中排除原則規範差異

|               | 無線廣電·BS 類比                                                                                                                                                                     | BS 數位                                                                                        | CS 數位                                                                 | 電氣通信服務利用播送                                                            |                                                                                                                  | 有線電視播送                                                         |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
|               |                                                                                                                                                                                |                                                                                              |                                                                       | 衛星體系                                                                  | 有線體系                                                                                                             |                                                                |
| 支配<br>基準      | 限制由一個主體所可支配廣電事業之數量                                                                                                                                                             |                                                                                              |                                                                       |                                                                       |                                                                                                                  | 法令上並無特別規定                                                      |
|               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 同一播送對象地區：<br/>超過 1/10 以上表決權</li> <li>• 不同播送對象地區：<br/>超過 1/5 以上表決權</li> <li>• 鄰接地區（七縣市以內）<br/>共同合作之無線廣電事業：超<br/>過 1/3 以上表決權</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 超過 1/2 以<br/>上表決權(限於<br/>無線廣電事業<br/>之情形)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 超過 1/3 以<br/>上表決權</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 超過 1/3 以<br/>上表決權</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 超過 1/3 以<br/>上表決權<br/>(限於業務區域<br/>以及播送區域重<br/>覆之無線電台事<br/>業)</li> </ul> |                                                                |
| 中繼<br>器限<br>制 | 無                                                                                                                                                                              | 無線廣電事業原<br>則上不可支配。                                                                           | 無線廣電事業可<br>支配 2 個中繼<br>器。                                             | 無線廣電事業合<br>計 CS 數位播送<br>可以支配 6 個中<br>繼器。                              | 無                                                                                                                | 無                                                              |
| 其他<br>規範      | 經營困難時有特別措施。                                                                                                                                                                    | 經營困難時有特<br>別措施。                                                                              | 經營困難時有特<br>別措施。                                                       |                                                                       |                                                                                                                  |                                                                |
|               | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 鄰接地區（七縣市以內）<br/>中，在一地區鄰接其他的地區<br/>時，地方電台可相互兼營。</li> <li>* 播送對象區域重覆時，可兼</li> </ul>                                                     |                                                                                              |                                                                       |                                                                       | 業務區域以及播<br>送區域重覆之無<br>線電台事業不可<br>經營。                                                                             | 一般廣電事業以及被一般廣<br>電事業所支配者（超過 1/10<br>表決權）其審查基準為：<br>* 無其他擬執行該業務者 |

|  |                                    |  |  |  |  |  |            |
|--|------------------------------------|--|--|--|--|--|------------|
|  | 營廣播與電視。<br>*原則上禁止電視、廣播以及<br>報紙之支配。 |  |  |  |  |  | *有居民強烈之要求等 |
|--|------------------------------------|--|--|--|--|--|------------|

附件六：我國廣播電視事業上市櫃/公開發行統計(98/7)

|       | 無線電視事業             | 無線廣播事業                                       | 有線廣播電視系統經營者                | 直播衛星廣播電視服務經營者                       | 衛星廣播電視節目供應者<br>(境內頻道)                     | 衛星廣播電視節目供應者<br>(境外頻道) |
|-------|--------------------|----------------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------|
| 總家數   | 5 家<br>(98.7.21 止) | 172 家<br>(98.7.21 止)                         | 61 家<br>(98.7.17 止)        | 8 家<br>(98.6.16 止)                  | 75 家<br>(98.7.16 止)                       | 26 家<br>(98.6.25 止)   |
| 上市    | 1 (中國電視)           | 0                                            | 1 (大豐)                     | 0                                   | 0                                         | 0                     |
| 上櫃    | 0                  | 0                                            | 0                          | 0                                   | 0                                         | 0                     |
| 興櫃    | 1 (臺灣電視)           | 0                                            | 0                          | 0                                   | 0                                         | 0                     |
| 公開發行  | 1 (中華電視)           | 1 (中國廣播)                                     | 59                         | 0                                   | 2 (緯來電視網、世新有線電視)                          | 0                     |
| 非公開發行 | 1 (民間全民)           | 154 (其中 7 家之資本來自「公務預算」)                      | 1 (大高雄)                    | 8                                   | 70                                        | 26                    |
| 財團法人  | 1 (公共電視)           | 17                                           | 0                          | 0                                   | 3 (公共電視文化事業基金會、台灣基督長老教會傳播基金會、慈濟傳播人文志業基金會) | 0                     |
| 備註    |                    | 1. 大多為非公開發行公司<br>2. 財團法人占 17 家<br>3. 資本額相對較小 | 1. 大多為公開發行公司<br>2. 資本額相對較大 | 1. 均非公開發行公司<br>2. 其中 3 家為外國公司之台灣分公司 | 大多為非公開發行公司                                | 均非公開發行公司              |

附件七：「媒體併購案例與媒體產權及中隊內容多元影響之研究」以及「廣電事業股權規範之研究」委託研究案專家諮詢會議會議紀錄(一)

舉辦單位：財團法人媒體觀察基金會、財團法人電信技術中心

會議時間：2009.9.18（星期五）下午 2:00-4:25

主持人：洪貞玲教授、陳人傑研究員

與談人：莊春發教授、馮建三教授、石世豪教授、江耀國教授、黃銘傑教授、丁憲文副處長、陳朝平理事長、鍾瑞昌秘書長

記錄：蔡欣怡（前半場）、李奇偉（後半場）

主持人引言：

簡介研究案主旨及座談會進行方式後開始第一輪發言。第一部分針對股權與購併法規部分提供意見，第二部分針對購併案審查程序與標準。

莊教授：

我有參與上次旺旺集團，但 NCC 只有找到廣播電視法施行細則 18、19 條，也就是後面列的資料，有關有線電視與無線電視以及報紙互相持股的約定，自然人是 10%、法人是 20% 的上限。美國早期對執照持有甚至規定 AM 不可跨至 FM，跟我們一樣管的很嚴。我必須要講政府的效益。時代改了，但很多法制還沒改，即使我們覺得不妥，也找不到適當的法律規範。包括這次我做的媒體企業跨媒體經營統計分析，過去 NCC 及新聞局對統計資料的收集跟整理是我看過最糟糕的施政結果，要施政如果不知道自己的產業情況，會變成亂槍打鳥，甚至連要打什麼都不知道。我看到這樣的法條蠻傷心的。我做的閱聽人比例裡，電視 95.5，網際網路 48.1、報紙 43.7、廣播 23.7、雜誌 31.8，這是 2008 年的資料。我算了一下，中國時報的閱聽人比例接近 11，把比例轉換成百分比的概念，還不到 11%，很接近。11% 的閱聽人比例在整個社會的影響力非常令人驚訝，甚至讓人害怕。我覺得政府在這方面可能要稍微考慮。

兩個單位寄來的資料裡，我個人覺得最重要的事情是，第一個問題裡，談的市場到底是哪兩個？媒體市場有兩個，一個是經濟市場，就是賺錢的市場。另一個是言論市場，我們 concern 的可能是後面的言論市場。兩個規範要不同，否則會因為言論市場過度嚴厲管制，造成經濟市場受到限制，也不能照經濟市場管制，可能使言論市場過於寬鬆，也不適合。在我們訂這些法律條文時，還是需要先區別經濟市場跟言論市場。

第二個問題，主管機關審查標準。這要全盤，包括立法的法律目標，要達成什麼樣的目的，還要檢驗那樣的標準下能不能管的到。後面的資料中，特別是英美日的比較表，我想上有決策下有對策，這地方不需要太在意，而是要在程序上

的正義。

第三點要訂什麼程序，參考 FCC 的資料，我覺得很好，跟公平會的結合案一樣，你來申請，大家都看的到，利害關係人可以抗辯、質詢。申請人必須提出具體的數據，或者做詳細審慎的分析，供主管機關甚至社會大眾來審核這樣的申請案是否可被許可。最後部分我覺得，做研究時經常面臨的問題是廠商會覺得這是我的機密資料營業秘密，這裡面有兩個，一個是 confidential，要簽 confidential，營業秘密；另一個是公開訊息，可以對社會大眾公開。另外，再利用這樣的數據去做比較嚴謹的分析，然後再對社會決策透明化。主管機關經過這樣過程做的決策會比較周延。周延的結果就是，可以回答前面第三題，應當讓申請人先提供，讓利害關係人表達意見。前兩天的臺灣大哥大購買凱擘案，如果他提出申請，你讓利害關係人，消費者和上流頻道商，甚至競爭對手中華電信表達意見，當他們問這些問題時，一定會引發很多基本數據必須提出，甚至對市場的界定，這個界定工程很龐大，剛開始會很辛苦，但只要做第一次，第二次就會駕輕就熟。

第四點，我個人基本上贊成由 NCC 自己處理就好，畢竟是自己的小孩，由自己管教。有例外、有其他條件存在時，也不無可能由公平交易委員會處理。今年公平交易委員會的白皮書中當中就有一章電信與有線電視產業。我也發現，所有權的存在，不見得可以達到多元化，它是必要條件，不是充要條件。基本上，我們還是認為所有權還是相當重要的，但是所有權的分散、區隔不必然可以達到多元化。但就業者而言，為達成經濟目的，這些管制會增加他們成本。法律的制定會不會沒有達到效果反而造成副作用，這是我們要考慮的。NCC 現在正在推廣電三法修法，可在這次把這些議題都納入。不過，這些法當初訂定都有他的背景，例如有線廣播電視法，如果要從播送系統的法律中變成有線電視中規範行為，我的建議是應該把整個有線廣播電視法不要，乾脆做整體規劃，提出新的整套出來，否則再怎麼修，也許會掛一漏萬，反而更不好。修法也不是主管機關自己閉門造車，應廣納各方意見，特別是業者、學界的意見也可以納入，這樣會比較周延。

**主持人：**更改發言方式，改成每人十分鐘，針對法規面、審查面提出意見。

**馮教授：**

順著莊老師剛剛談到產業資料，官員也好，做研究或業界，我們最頭痛的是產業資料的欠缺，做政策時經常就會疏漏。這個辦法的補救，可能就是透過這一兩天的購併案，這個過程裡面，也許參酌美國其他國家已經有的作法，我們再補強。強調一種，政府資訊既然公開了，業界資訊特別是有上市的也願意也一定要公開。如果建立起這個觀念，一個社會資訊越流通多樣，對社會認識自己會越好，不分是政府或民間。傳媒，是公平會管或 NCC，基於它的特殊性，公平會應是第二線，第一線應是 NCC。類似這樣的購併案，也許可以要求，業界提供的資訊對

他也有必要，否則無法做產業的規劃。政府站在全面的角度，要做所有業者的平衡跟社會其他角度的參與所形成的決策，一定需要這些資訊。美國的 confidential 限度應該還是要往上推，政府的機密應該也要推的比較小，甚至發生爭議時，應該有合理的仲裁。機密的事情越少越好，特別是營業的資料，如果不建立，很容易就會說這是機密不方便提供。

接下來可以從我個人產生的疑問來跟這裡的問題對話。這兩天的購併案，買者是以超過上次私募基金一百億的價格去買，如果這是屬實，這個一百億是怎麼產生的？未來是由誰來支付這一百億？是買主用自己的利潤分年攤提嗎？這是一個可能性。他可能會開發新的商品，提供過去沒有的服務，讓消費者願意出更多的錢來購買商品。臺灣的數位化那麼慢，是不是他購併後會提供新的商品、創造一些商業機會？過去規模相對比較小，所以不願意投資，現在規模大了，就願意投資。第三個可能性，相對市場力量大了，就提高費率，甚至壓迫政府解除管制。第四個可能，他可能會更有效地賣廣告。這些邏輯事實上會是怎樣？是不是業者對這些評估有些想法規劃，如果有這些材料，看這併購案是否要核可時，就有比較合理的依據。如果是開發新商品，臺灣的數位化速度非常慢，到底問題出在哪裡？如果業者提供給政府的材料有辦法說服政府，開發新商品可行，因為他有把握可以把一百億合理賺回來，政府沒理由不同意。甚至如果他能這樣做，連上限都可以考慮做合理的調整。可是如果不是，而是壓縮消費者權益，甚至勞動條件的改變嚴重到像是裁員、工作時間密度強化，就不是我們願意看到的。主管機關還是可根據這些原則來釐清。私募基金在全世界各地都是打帶跑，可是有線電視產業是我們重要的資訊娛樂來源。

第二個沒有在這裡列出的，有線電視現在幾乎某種程度的垂直整合已經在進行，電信這邊也許就出問題，好像只是一個平台，本來比較理想的狀態是大家都是平台，都沒有垂直，現在兩方不太對等。我個人不太相信平台競爭，節目就會更好。只是說如果已經形成不對等情況，是否長期應考慮這個問題。如果中華電信因為有持股而沒辦法做這件事情，恰不恰當。不是說他可以同時經營頻道就一定會讓臺灣更好，這點可能沒有等號。我也比較悲觀，或者是浪費更多資源，國內廠商更多競爭而肥了外資供應商比較可能。

管制規範，剛剛莊老師也提過，多元產權不見得代表多元。但是反過來講，壟斷不一定不多元，但會考驗國家有沒有有效管制規範的能力，如果走向寡佔，不見得會不多元，可是，這有個很大的可是，前提是國家有沒有能力做好引導工作。理論上，如果擴大規模而提昇效益，可能各種事情可以做安排。臺灣有沒有空間，這是我個人想要提問的。如果只是現有的架構去想上限要提到三分之一、五分之二，只是去想上限要提升多少，長期下來不見得對消費者是最好的。

**石教授：**

形式性的問題容易回答，實質問題很難回答。形式性的問題就是下頭三個。

第一個，所有權規範跟媒體併購規範的審查，兩者間的關係其實蠻簡單的。媒體併購案是確保原來對所有權的規範，只是外層多一層保護而已。當然也要先定義，媒體併購不是指 DOJ 介入那一型的，而是指 FCC 介入那一型，以產權集中化為核心考量，是確保所有權規範有效性的手段 - 當初發照時發給什麼樣的人、什麼樣的條件、有什麼樣的承諾去經營媒介，將來所有權移轉到誰的手上，希望是維持怎麼樣的結果，它的考量是這樣子的。至於所有權規範，絕大多數民主國家大概都有這樣的設計，尤其以英美為例，主要考量 marketplace of ideas，絕大部分的考量不在於我們一般所謂的市場，而是在於意見與輿論的相互競爭，影響社會的多元跟政治的民主化。

第二個，國外媒體所有權之規範方式。剛剛兩位老師說了很多，第一個資料很齊全、第二個程序很明確，第三個參與的當事人，連利害關係人都有相對明確的界定。在我國，大概只有被處分人比較明確，誰是利害關係人，我們一直沒有適當劃定範圍。其他的管制政策，他們對市場的判斷，包含經濟市場、意見或輿論市場，以及第一個市場對第二個市場的影響規定等，都蠻明確的，有很多值得我們參考。

第三個，有關集中化規定有無修訂必要，當然有修訂必要。不管是有廣法二十一條或廣電法十四條或各施行細則規定都太簡陋了，已經不堪使用。簡單地說，法律保留原則已經被張到最稀薄的地方，任何超過法律文義的操作，都有違法的嫌疑。因為以嚴格的法律保留原則來說，文義是法條涵蓋的最大射程 (Reichweite)，一旦法條過於僵硬而具體處理的個案已經在文義涵蓋範圍外，一定會有這個問題。這時候，單純透過文義解釋已經不足，法條文字必須有所調整。廣電法十四條太粗泛，有廣法二十一條太技術性，都應該要修，這是最基本的。至於需要修到多精確，套用大法官的術語 - 階層化的保留。這不屬於最嚴格的法律保留，那不是裁罰規範，而且所涉及的是營業自由的限制，再來是特殊產業營業自由的限制，涉及公共利益重大，所以法律只要訂原則，還有考量的行政目的、可以考量的事項，簡單地說，就是法律明確性原則，加上最低下限的法律保留就夠了，朝這方向就夠了。

現在回答比較困難的四個實質問題。

第一個是我國目前媒體併購規範是否適當？是否應制訂不同一般產業併購的標準？這是肯定的。問題難在 how。

第二個，主管機關審查應設定哪些標準。這回到剛剛的實質問題，我們考量到什麼事情。我們看到的研究資料，日本人口是我們的將近十倍，英國德國是我們的三倍多到四倍，經濟體的規模都比我們大，所以從經濟市場推估言論市場的架構，在我國可能沒有辦法，這是最基本的差異。形式問題容易比較，實質問題很難比較。在這些經濟體可成功運作的媒體規模，放到臺灣可能都不是這個樣子。以廣播為例，發了十梯次的廣播，真正成功能存活的有幾家。如果按原來的

執照條件來看，不是零就是個位數。還活下來的，不是原來的執照條件，或是變成二房東把頻率給人家用，或者成為聯播網，或是股權賣給別人，或是廣告跟別人一起操作。簡單地說，規模的設定是不正確的，所以忽略所謂的在地性跟電台屬性的差異化，還有電台所有權的多樣性，像原民電台跟客家電台。這整個策略的設計，從經濟市場到言論市場來說，是個錯誤的判斷。這是對照英國、德國對於地方管制非常多，美國和日本的管制也很多，為什麼這樣子？簡單來說，人口結構差異很大、經濟體差異也很大，如果你不知道媒體用多大的資源可以存活，而直接用你覺得公平的方式篩選，就無法操作下去。

所以，應該考量的媒體審查標準。第一個，我們可不可以假裝法律都不存在，這對學法律的人來說很困難。如果假裝法律都不存在，媒體生態就回歸該有的模式，就可以比較精確掌握到牠可以用多大規模運作。假設我們今天不取締 55%、60%的限制，各位馬上就會看清楚廣播的生態是怎麼樣。這是一個歸零式思考。這個在廣電沒有出現過這種政策，在電信出現過，regulatory holiday-廣電放假。有人提議這種模式，市場馬上回到他原來的樣子，但這要對市場有相當信心才行。第二個是我們要相當程度繼續扮演貓抓老鼠的遊戲，這完全適用物理學家的測不準原理。主管機關越想精確掌握業界動態，業界越會給各位不容易掌握的資料。因為如果讓你精確掌握的話，他在經濟上不能存活。所以他一定給你一個過的去、他還能活的下去的資料。結果管制永遠在不精確的資料下進行。我剛剛提的是兩個極端的歸零思考，一個是極端管制，一個是極端的不管制。解答方案一定在中間。所以我們要調整審查標準，可以去思考，第一個，坦白從寬，抗議從嚴。如果他很誠實地告知他的營運狀況，主管機關的責任不是把已經運作的事業非法化，而是讓他可以在合法的情況下可以轉型到既符合立法目標又能存活。這是我們回歸管制該有的最基本的原理，最基本的是知道什麼是事實，什麼是理想，不要在沒有事實基礎的理想上面去運作。

程序呢，二中案是一個很好的檢討例子。前面三中處理過兩次，這個變化當中有很多很複雜的內幕。這種程序的好處是可以做出面面俱到的結果，可是中間怎麼出來的大家不知道。法律上有個很合法的工具，就是利用相對人之同意做成行政處分。同意可以排除很多的不法，所以即使已經超過法律保留原則還是可以做出行政處分，因為相對人同意。這個同意是怎麼換來的呢，無可奉告。這是非正式程序的結果。第二個呢，二中的處分案是正式程序，它很正式，但不夠合法，不符行政程序法對於依聽證結果做成行政處分的要求。這個程序我個人認為也沒有比較高明。如果要做成很正式的行政處分，是依聽證結果，結果一出來就是一翻兩瞪眼，大家都不要怪人家，這種就是準司法程序，臺灣從來沒做過。審查程序的問題，各位喜歡哪一種，這是可以談的。資料很明確、問題很明確時，可以按司法程序，第一個問題解決做第二個問題的前提問題。第二問題解決，作為第三個問題的前提，依序解答之後再做成行政處分。我們上次的二中案，我個人認為不符合這個標準，不是一個好的聽證程序。如果真要做這種事情，最基本

的是資料要充分。即使有些鑑定報告，可是仍不夠做成成熟的行政處分。這是整個過程中我個人覺得比較可惜的部分。

第四個問題，我覺得不可能由 A 代替 B。NCC 不可能取代公平會的程序，同樣地公平會也不可能取代 NCC，大家各自有他的考量。以二中案為例，以公平會來說，這離要管制的門檻還早的很，從經濟市場的角度來說，根本不需要發動程序。從言論市場來說，有沒有必要發動程序呢？這件事就值得討論。A 不能代替 B，B 不能代替 A，他有各自的考量。

#### 江教授：

我看到這個研究報告做的非常用力非常認真，可是我個人有額外的期許。特別是附件三的部分是廣電三法跟英美日三個國家的比較，這部分的研究應該是法律學界常做的研究，外國對媒體集中化的管制為何，來看我國是不是要加以參考。簡單來講，這部分有做報紙、電視、廣播…。就我比較瞭解的美國而言，他的報紙市場是地方性的，臺灣幾乎沒有什麼地方性報紙，臺灣的報紙是全國性的。美國是以地方性的無線電視為主，但也有全國聯播網，無線電視的管制似乎是以地方為主。無線電視在我國是全國性的。廣播的話，世界各個國家多是發地方廣播執照，我國也有聯播的形式。英國的話，我不是那麼瞭解，英國的電視市場應該比較屬於全國性，這跟美國不一樣，因為 BBC 太強，所以只好把管制焦點放在 channel 3，後來也有 channel 4、channel 5 出來。美國跟英國都有如果經營 local 報紙頂多再能兼營一個 local 電視或廣播的管制，他們的管制反映出某種地方主義。這部分的研究是蠻重要的，如果可以從市場面、產業面做一些瞭解，至少可以做兩個部分的瞭解。一個是對業者數目、規模的瞭解，這產業是地方性還是全國性，地方性的產業結構與全國行產業各是如何，才有辦法瞭解他們分地方分全國的管制。第二部分比較困難，是去瞭解媒體產業不同媒體對人民影響的程度。舉例來說，英國是非常愛聽廣播的民族，所以對廣播管制有正當性。對臺灣而言，可能就是管賣藥的，相當不同。這部分非常難。整體來說，我很高興看到這樣的研究。希望這個研究可做出不止把平面的規範說出，也能把立體面—規範背後的市場面、媒體影響力說出來。

#### 主持人：

我們在比較其他國家的政策或行政管制時，這些參考該如何回應台灣本土現實的問題，也給我們兩個研究團隊一個警惕。我想確實也是回到管制的最基本原則、價值目標來講，剛剛馮老師也提到，美國的研究中，他們在公共利益底下，特別針對媒體垢病的時候是種市場管制。這個原則是市場競爭才會帶來多元，在美國管制歷史中還沒有太大的改變。馮老師在此也提出質疑或另一種見解。台灣是否繼續延用或是開創另一種原則，在新科技匯流與業者進入情況之下，到底公共利益和市場多元是否適用於台灣的管制之上。

黃教授：

對競爭的最大傷害是聯合行為，今天若不是兩個單位聯合起來的話，出席費可能是四千塊。競爭該怎麼存在呢，也許表面看起來是兩個獨立的團體，到最後卻是沒有競爭。這也是剛才兩位老師一直在說的，法律現行看來是失職的太厲害，從三中、二中，大家可以看到我們的法律、主管機關太注意這事情上面，對個體、方法不是那麼重視，過去公平會也是這樣的一個態度。我們的法院連一個初步的法人格概念都沒有，如果是這樣的話，永遠只能在法律的形式、法人格的形式上。是不是要修法，當然一定要修法。如果我們的法院都是從一個形式來看事情的時候，是很容易去規避的，從公司法來看，設立公司完全不用資本額，兩天就起來，只要你有想迴避的地方，這非常簡單。也許未來設計一個法律的時候，可以像美國一樣，能不能合併，看符不符合公共利益。我個人覺得，公共利益是個實質，要讓它的內容比較合乎正義的話，程序變得非常重要。一開始要不要核准一個案例，你的 idea 如何構思，對方如何回應，這整個程序會使得抽象的法律概念，如石老師說的，在程序上若大家同意這套規則，雙方都不得有議。很可惜的，我身為當時旺旺公聽會的其中一員，我提出很多建議，是不能阻礙人家變更，怎麼到最後決議都是阻礙人家變更，到底我真正要表達的是什麼已經忘記了。若一開始就有決議，只是要公聽會做背書實在沒必要。程序的透明化，會比較清楚遊戲規則。但現在程序不太明確，所以主管機關做的任何事還是非正式的合法。看到股權方面，這裡指的股權、併購、所有權指的是什麼，從旺旺裡面指的是公平法的併購、還是公司法的併購，似乎不是那麼清楚，因此各講各話。旺旺說他們是公司法的變更名稱，還是公平法、通傳法上面的併購。通常在講併購的時候，這是個非常困擾的問題，我們透過審查的目的為何？若是媒體所有權規範的目的，很顯然的，未來的併購應是以公平法，和公司法那邊的審查是完全沒有關係的。之前的報告其實有點失焦，在研究上面可以注意一下。研究若單純引進國外的制度，是有點問題的。我們做研究很喜歡國外有什麼制度就把它引進來，很不負責的一個國外法律研究，就是取最大公約數將它引進，這是一個糟糕的法律研究。台灣現在追求的言論市場自由上有面臨這麼大的問題嗎，我反而受到言論太自由的困擾。也許，我真的也想說，NCC 的同仁乾脆去放假一年。我真的很想這樣子，我覺得我們根本沒有什麼問題，旺旺說他在言論市場受到迫害，我都感覺不出來到底出了什麼問題，我其實不太清楚，言論市場沒有充份運作嗎？有一派講錯了，另一派馬上就反駁啊，所以言論市場真的沒有多樣性嗎？我們現在是預防的觀念，還是創造一個更多元化的觀念，這是未來的一個重點。也許未來媒體併購案，教育部應該來教導我們，他們的三品應該出錢來這邊才對。大家講的其實是言論的多元性，重點還是程序的問題，法律本來就是一個說服的技巧，如果不能說服人家，法律判決就像個囑文而已，然後剩下的就是事實，如何說服大家、得到信證，必須講得一清二楚。最後關於公平會與 NCC 的關係，媒體當然是個特殊的產業併購，不僅包括經濟，還有言論市場的問題。若市場的競爭不能保護言論的自由，主管機關還是 NCC 為主，設計上可以雙管獨立，做出決

定時可以詢問公平會的見解，將公平會見解納入整個決議的過程。而非現在公平會看了沒問題，NCC 才來發表意見。未來是否以 NCC 為主，公平會再來發表想法，這樣是否可行，這些是我的意見。

**主持人：**

謝謝黃老師非常努力的在十分鐘內講完。剛剛黃老師提到美國公共利益的概念，在台灣也是非常重要的超法律概念，如何讓它在內涵更具體化，在媒體的購併的管制過程中，是研究案努力的地方。另外黃老師提到重要的概念是說，我們現在的主管機關是在消極防弊的層次，或是主動更有積極創造多元的作為。有沒有可能主管機關想的是說，當然他們需要一些具體資料，想像台灣這樣的媒介的言論市場應該是什麼樣的言論市場，從這樣預期的 vision 裡頭再回過來思考，行政機關在此要扮演什麼角色。

**丁副處長：**

今天很高興有這個機會前來，之前答應主辦單位參與座談時台灣大哥大尚未宣佈併購 Kbro，但是我想要表達的意見在這事情發生的前後確是一樣、沒有改變的。我想台灣大哥大從行動、固網到有線電視，是見證、而且實踐了數位匯流的過程。十年前我在媒體工作，有機會轉到電信、固網，我以為我轉行了，結果發現十年後電信與媒體的平台大略也是相通的。在十年前是很難想像這樣的事情，所以回過頭來，到底媒體實質的內涵、定義是什麼。從第一屆 NCC 委員的通傳大法，到很多國外立法的趨勢，以及台灣通訊學會討論的匯流白皮書的建議，都發現說對於平台、內容應做適當的區隔。到底什麼是 operator、content owner，在討論媒體的時候應該要做點適當的區隔。為什麼這樣說，我們發現電信業者，如中華電信在做 MOD、IPTV，而台哥大哥大也在經營有線電視，事實上跨進了媒體的平台，都是 Operators。過去以為有線電視是個媒體，事實上他兼營電信業務，大家可能不知道現在有線電視業者是以中華電信六、七成的價錢在提供同樣高品質的寬頻服務。有限電視平台是我們台灣在做寬頻網路和下世代網路和中華電信競爭非常重要的一員。我們國家不像新加坡、澳洲，政府出很多錢去建設 NGN 的寬頻，政府不出錢，我們難道就不做了讓中華電信繼續壟斷嗎？大家覺得中華比較貴，有線電視業者以六、七成的價錢要做寬頻，大家覺得好不好？所以有線電視及電信這兩個平台怎麼樣子讓他們可以適當的競爭，管制的措拖應該有適當的平衡與對稱。我不否認像剛才馮教授所提的，中華也許不公平，不公平就修法讓它公平一些。我想開放競爭長期來說會比思考如何去管制，更可能帶給消費市場長久的利益。我想有線電視它的平台性格，和一般媒體內容的管制應作適當的區隔。在這之前，我們公司、陳理事長領導的有線電視協會裡面，討論對於市場三分之一的水平限制，大家都覺得在數位匯流的時代是否不太合適，其實也很少有國家有這樣的立法。即便是我們的法規參考美國 FCC，過去對有線電視有三成市占率的限制，這樣的限制上個月(八月底)已被 DC 的上訴法院宣告

違憲。如何適應數位匯流時代，大家對媒體有更清楚的界定，再去考慮規範可能更為合適。另外，媒體的購併上，由 NCC 來看還是由反拖拉斯機構(公平會)來審查好，我想我的看法比較接近剛才石老師的講法，這兩個機構各有看的角度，應該一起來考慮比較恰當，我想我就做以上簡短的發言，謝謝。

**主持人：**

謝謝丁副處長。他們的案子在 NCC 的關注當中，或許等一下有機會的話，從業者的角度提供主管機關面對這樣的案子時，會希望什麼樣子的審查標準與程序。接下來台灣有線寬頻產業協會的陳理事長。

**陳理事長：**

許多從事媒體工作人的都知道，中國中央電視台的新聞製播原則是：領導都很忙、人民很幸福、世界亂糟糟。在台灣，有些關心媒體發展的教授、學者則認為台灣是：媒體亂糟糟、政客很可惡、人民很可憐。其實，我倒認為台灣的現況是：媒體很多元、人民很幸福、領導瞎操心。也許各位不能同意我的話，我是從報禁時代走出來的，在媒體工作了 12 年。12 年之後我有機會參與了台灣的電信自由化，最後又到了有線電視的協會。我常喜歡用這個過程來談台灣有線與無線這個數位匯流的發展。1996 年的第一波電信自由化開放了四種行動通訊業務，包括了行動電話，中繼式行動通訊等，其中成功的就是行動電話(大哥大)，為什麼？因為其他的都是日落的技術，沒辦法在市場上生存下去。1998 年民營行動電話公司正式營運，馬上體現了自由化的成績。同樣地，第一張有線電視系統經營執照是在 1998 年發出的，但有線電視只是合法化，從未真正的自由化，有線電視一直都在高度管制下；而我們不能否認，在亞洲的國家中、幾乎所有的政府和企業都想控制媒體。從 1998 年到現在，台灣有線電視的發展可說是一灘死水，整體營收沒有什麼太大的成長，經營區、市場佔有率、費率上限、種種限制都還存在，這就是台灣數位化沒有成功的癥結所在。根據國外的一項研究，這是一個跨 16 個國家的研究，研究發現，凡是愈少管制的國家，數位化愈成功。管制愈高的，數位化程度就愈低，最近周韻采教授的研究也得到相同的結論，唯一的例外是中國大陸，這是因為有政府的大量補貼，可是我們要那樣的模式嗎？剛剛石老師提出來可能真的是解決的辦法，也許我們不能實現 regulator holiday，但至少可以解除或放鬆管制。我們相信，解除管制往往能夠造就更多元化，解除管制就會真正知道台灣的市場規模究竟應該是如何。舉幾個簡單的例子，台灣的手機市場開放之後，發現手機市場的最適運營商數量是三個，第四個就很難存活，第五個一定賠錢。同樣地，便利商店也是三個，可能是台灣的最適經濟規模在別的行業已經體現出來了。再看看入口網站，也是只剩下三大。搞不好台灣的市場就是適合三個大的，我不知道，也許有線電視市場可以參酌其他產業做為考量。

關於媒體所有權的問題，大家都關心黨、政、軍要不要退出媒體，很多人認為我們有線電視業者會很高興黨政軍退出媒體，這樣可以把中華電信的 MOD 卡死

在那裏。跟各位報告，至少我的觀念不是這樣。我認為黨政軍退出媒體的議題已經過時了，政黨做為一個組織，本來就要宣傳它的政治與政策主張，它應該要有媒體，政府也是一樣啊，哪一個政府不需要媒體呢？我們矯往過正的結果是，政府不能夠投資媒體，不能擁有媒體，卻天天跑來找我們有線電視，“借用”頻道。最讓人啼笑皆非的是，很多政府官員沒經過專業訓練，天天上電視作廣告，行銷政策，要不然就是搞一堆置入性行銷的節目。與其主張黨政軍退出媒體，不如准許黨政軍經營媒體，但是，前提就是要求黨政均投資的媒體必須公開揭露。想想看，中央日報，如今安在？，有誰愛看黨政軍辦的媒體？就讓它公開揭露嘛。現在，即使黨政軍不能經營媒體，大家也都知道三立、民視、中天的立場是什麼？為什麼不乾脆讓它公開化？另一個問題是，究竟是媒體的兩極化在先，還是政治的兩極化在先？我們是不是過分誇大了媒體的功能？在個人成長過程當中，有太多的因素去影響它的價值體系的形成，不只是媒體啊！從這個角度來看，我們又發現另一個問題了，我們談了半天，都沒考慮到新媒體，噗浪、推特是不是媒體？將來的行動電視是不是媒體？這些 Device，肯定是媒體，其實手機現在就已經是媒體了。譬如這次 88 水災，或是去年大陸的汶川大地震，很清楚地看到網路和手機都已經成了媒體。這些新媒體以及新媒體與傳統媒體的跨媒體問題，似乎我們都還沒有深入的探討。

再看看所謂的媒體集中與壟斷。剛剛莊老師曾經說，他評鑑三中案的時候，看到中時旺旺集團的廣告占有率達到了 11%，這一點，讓他很害怕、驚訝。其實沒什麼好驚訝害怕的，從另一個角度看，它正因為受到觀眾的歡迎，才能吸引到廣告、才能生存，觀眾不歡迎、就不能生存，這是商業電視的鐵律，沒有辦法。其次，我們關心的是它的言論市場的影響，還是它在其他方面的影響力？今天，中天賺錢、中視不賺錢。賺錢的節目是哪些？是康熙來了！這種節目對言論有影響嗎？如果是大悶鍋，我不曉得有沒有影響，這個很難講。無論如何，我總覺我們應該讓言論市場自己去運作。坦白講，佔 10%廣告市場其實是很少的，何況，傳統的四大或五大媒體的廣告量，這些年來連續持續下滑，已經讓業者快活不下去了，如果給它們更多的管制，無疑是提早結束媒體的生命。當越來越多的媒體生存不下去時，就回到從前那種壟斷、少數寡佔，那更不好啊！

**主持人：**

非常謝謝陳理事長。我們剛剛學者專家還是有把新媒體的概念放進去，剛剛有提到幾個概念，其實前提有一個，公開揭露資訊是個相當重要的前提哦。鍾秘書長等很久了，最後請衛星電視公會的鍾秘書長發言，謝謝。

**鍾秘書長：**

我想分成四點來說明：一、現有的廣電事業規範，目前的有廣、衛廣、無廣法，對於單一股東，有分法人、自然人各有規定，對於境外境內也有規定，跨業限制在無廣法裡也有規定。對於整體市場的規範，像有廣法、衛廣法也有，衛廣

法的四分之一規範在有線電視法裡面，但還是一樣頻道如有超過四分之一，公平會還是做出限制。公平法也對整個市場有所規範。這些法的立法時間也都不一樣，前後差了一二十年，就現狀而言，適用性還算是可以，也算有效的約束市場。台灣的法律，尤其是媒體，愈修只有愈嚴，不如不要修的好。從無廣法管制的要點和罰則，到 82 年的有線電視法，到 88 年的衛廣法，當時衛廣法大家不知那是內容啊，結果和直播衛星平台一起立法，也是我們天才的中華民國才做的出來。這裡要 complain 一下，衛廣法的管制是相當的嚴。今天一個小時的節目裡面，可能會觸犯了 10 個違法的情形，當然是應該要修，問題是拿出一個很合理的版本，到行政院或許還可以保持那個味道，在立法院一定變質。所以在這情形下修法，主事者會非常傷心，和想法會差很多。

二、媒體購併案，公平會扮的角色：媒體是受到公平會很多的關心，數千萬的罰則也不是沒有。我客觀的認為，公平會還是有它的特色，第一個資料豐富，公平會在研究這麼多年的產業，石老師、莊老師都曾參與，而且經驗也有，對於一些研究也蠻細的，這些資料、經驗並非 NCC 現有的幕僚可以取代。他們還有個優點就是可以跨越行業，如台哥大的購併。站在 NCC 可能考慮到通訊、CABLE 這些問題，公平會就能包括金融一些領域的問題，所以還是有它的必要性。新聞局時代和公平會的合作得不錯。NCC 委員第一屆就有一些是公平會來的。現在 NCC 委員可能單就媒體的面向再去考量。言論市場的部份，法律上沒有規定，是個很大的風險。為什麼經濟市場外還有個言論市場，是誰賦予的權責，這是蠻有風險的事情(012642)

三、中天案與台哥大案的部份，就此案而言，NCC 和中天都有點情緒化，中天認為單純的董監事變更，NCC 認為是跨媒體經營。其實應該是可折衷的，它是一個媒體投資—榮麗公司控有中天和中視，這是間接的投資，應該是個實質的媒體投資。當時規避了 NCC 的審查，因為榮麗不是媒體，依公司法規定，好像自然就通過了。所以應該是要回到說，當時蔡先生買了余老闆在榮麗的股份，是不是影響到市場的變化，顯然股份並沒有增加嘛。這件事情一方面是把小案大辦，一方面是把事情故意簡化。應該就讓 NCC 審查，是否符合現有法律規範，如果沒有不符合現有法律規範的話，有什麼理由不讓它通過。至於台哥大的案子，剛剛馮老師有擔心說，卡萊爾賣給台哥大，多了一百億，消費者會如何來承擔。這兩天我有在想這個事情，就像陳國維先生講的，這是雙贏交易，也沒有買貴。站在台哥大的立場，我的猜想，本來只有電信的經營權，它透過庫藏股，這股票是公司持有的，取得 CABLE 經營權，而且是 110 萬戶的經營權，對他來說價格算一算是 5 百多億，一戶是 5.1 萬，當然 CABLE MODEM 要算進去，對他來說是 OK 的。對卡萊爾也是 OK 的，未來的有線電視事實上有個變數，營運區域可能調整、內部競爭的問題，無線電視的釋照之後會造成跨平台競爭。事實上有線電視是有風險的，它可以利用這個機會去投資有線電視之外，又可以藉此進入賺錢的台灣大哥大，它也是 OK 啊。這樣的轉變有誰受害嗎，似乎是種雙贏的狀態。這不是說

從一些金額加多少、扣多少來看，有時候雙贏的東西，大家覺得雙贏就是 OK 的。

四、談到一個產業的未來，剛剛各位先進談到美國的例子，他們怎麼管，台灣又要怎麼管，美國的市場有七千多萬戶，台灣家戶數大概七百多萬戶，但空戶很多啊，我看大概是 650 萬戶。英國發展得很成熟，它的無線電視、CABLE TV 和衛星電視，好像有兩千多萬戶，一個行業也有七百多萬戶，都算是很好。台灣看來看去都只有六百多萬戶，站在我們衛星電視而言，只是內容供應者，無法 TOUCH 到消費者，要透過有線電視、IPTV、無線電視才能接觸到消費者。大家可能會注意到，目前衛星電視大陸的節目愈來愈多。因為目前業者不易去投資，營收面就是現在看到的情況，要再去投資很難。對於內容，我覺得應該將台灣當做一個試驗場，我們一直講內容輸出，究竟有多少內容能輸出，華語市場看似很大的市場，但是看得到吃不到。

另外講到 NCC 的定位，我覺得 NCC 當一個監理機關是個錯誤，如果只是監理的話在消保會下設通訊傳播消費處就可以了。之前彭主委和產業消費者做一個三方的會談，消費者、政府和產業，結果來的都是家長協會的代表。家長都反應為什麼電視都只做一個負面的教育，難道電視是歸教育部管的嗎，我們都只從教育的觀點、消費權益的概點去看這產業的時候，這產業真的是很讓人擔心的。之前在討論到說，是不是要給 NCC 一個產業輔導的定位，也有人反對如給 NCC 政策輔導、制定的話，永遠也沒有什麼好的政策。從另一個觀點來看，就是因為 NCC 只定位為監理，從來不會管說這個產業如何發展，所以應該給他產業輔導的權責，現在政府在拚經濟，但 NCC 看來是嚴打產業，這都是不太調和的現狀。

**主持人：**

非常謝謝鍾秘書長。NCC 是不是嚴打產業，或許業者、不同團體之間會有不同的意見。剛剛鍾秘書長有提到幾個概念，到底 NCC 的定位是如何，是不是能有效約束市場。剛剛鍾秘書長也提到，台灣的法律是不是有愈修愈嚴的現象。就歷史觀察，好像也不見得是這樣，像有線電視來講，顯然就不是一個愈管愈嚴的法令。不過大家好像都覺得法律都應該要修哦，接下來修的方向、怎麼去修，因為給各位的時間太少了，沒辦法讓各位暢所欲言。我不知道說人傑有沒有什麼樣的意見要提供。是，他指示我說應該要趕快進行第二輪，只讓各位領兩千塊，絕對不能讓各位超時工作。剛剛就各位的意見，稍微整合一下，因為七個問題讓大家也不好回答哦。幾個重點做為 REVIEW，一個是大方向上的問題，要進入產業、股權的購併案審查之前，重要的基礎就是產業資料，參與過的學者專家都有個共識，就是目前產業資訊非常的不足。業者這邊也是有這樣子的意見，認為資訊揭露也是蠻重要的。那為什麼這裡出現這樣的落差，有可能說是不是民間、業者、主管機關對於應該揭露的資訊有哪些，或是對不正確資訊又能怎麼處理，至少這在台灣的情況是有相當的落差。另一部份是說，剛剛很多位也都提到，媒介市場應該怎麼定義，新媒介的出現，還有台灣的規模和其他國家不同，是無法等量齊

觀的。我們應該怎麼看待本土現實的市場狀況，到底 NCC 該怎麼去想像這個市場，預期這個市場應該是怎麼樣。那到底我們談到公共利益這樣的原則之下，一個多元競爭的市場是不是最好的方向，或是容許某種程度的壟斷、寡佔的局面。這樣牽涉到的問題是說，主管機關是消極管制還是積極引導的角色。就業者來說，它擁有寡佔市場這樣的市場地位的同時，它必須負擔什麼樣的義務。從美國的經驗，它會要求業者一些條件，去符合這些要求。在台灣如有線電視業者需負擔有線電視基金，最近 NCC 也有討論這個基金是否需要廢止或是做一些調整。這些條件都影響產業的市場表現，以及消費者福利的部份。

還有針對媒體購併案審查的部份，包括標準該如何去制訂，在購併案的審查過程中，公共利益是否該制定一個明確的標準，其具體內涵究竟是什麼。程序的部份，與談人也都提到在二中案的聽證程序。聽證程序在台灣的法律中也是不足的，不如美國有著準司法的地位。各位也都認為說，這次 NCC 在聽證程序中好像做出來的結論，和各位參與聽證的過程中，所提供和掌握到的意見不盡相同。所以在台灣若是需要這樣公開程序的話，或是像石老師提到的，黑箱作業底下的結果同意，這些部份可以怎麼樣做或怎麼樣建議，以上這幾點，各位專家學者若想補充，請各位自由發言。

#### 石教授：

我澄清一下我沒有說黑箱作業，而是非正式行政程序和正式行政程序，這兩者之間本來就可以交換的。非正式行政程序的資訊不對外公開，它不對外公佈理由，它只以它的結果正確來向外界證明。那正式行政程序是以程序的公開與正式化向外界證明它結果不管怎麼樣你都得接受。兩者是有高度的 TRADE-OFF，選擇 A 就沒有 B 的好處，選擇 B 就沒有 A 的好處。某種 COMBINATION 在美國常用的就是 CONSENT Decree，在研究報告裡面寫的。我正式程序把你告得稀哩嘩啦的，告得你上吐下瀉，可是你在非正式程序低頭，一切都好談，這是兩種程序交錯應用。這在行政程序上要說明，不是不公開就叫黑箱，這有個最低限度的說明。

關於修法呢，一但要修法就要全修，局部修法呢，會把格局玩小，你專動現在大家高度注目的事項，要求平衡起見就每一個都拿出來修，都修到四平八穩的。每一個單獨事項要修的四平八穩就是，每一個人都得不到他要的東西，這種修法很糟。要修呢，就是 OVERALL，全部一起修，裡面有很多東西可以一起 TRADE-OFF，包含剛剛陳理事長提到的，什麼叫媒體。如果你用物理界的 MEDIUM，我們現在就在 MEDIUM 裡面，那個理解是很大的差異。就我所理解從 PRINT MEDIA 出現之後，叫做媒體這玩意的組織差異化很大，你可以說它在功能上叫做媒體，可是在產業組織長什麼樣子，這本來是可以再去討論的。因為我們今天議題很清楚叫「廣播電視」，就那三法所說的，可是什麼是媒體可以重新討論。至於有線電視呢，當初很多人說 CABLE 翻壞了，翻「線纜」比較好說，它就是平台，翻「有線電視」它翻不過來，後面那兩個字把它害死了。我只能說在德國，CABLE 從來

不叫「電視」，它從頭到尾都是「線纜」，徹頭徹尾電信法管制的。美國因為一開始拿去放電視看，所以它只能是電視，可是人家那個法是一個屋頂底下好多房間，你從A房間移到B房間沒什麼關係。可是像我們這個，這兩個屋頂呢，你要從A屋頂移到B屋頂，很抱歉全部東西都不一樣。所以我為什麼再重複推銷要修法就全部一起修，現在過了一年我可以說了。第二屆委員不該把三法拆開來修，現在更不應該後悔之後，把三法修完又要合併成一個大法，這都是不對的程序。因為你現在面臨的議題，全都跨媒體、跨平台、跨內容了，你必須把這些議題放在這邊，重新檢視你管制的目標。以及剛鍾秘書長提到的，你管制之外有沒有其他工具去確認。就算NCC不想犧牲它的獨立性去換產業輔導的權限和資源，即使它不換，那你要知道有個空白。那這是什麼呢，我簡單跳出法院的角度來講一些事情。美國基本上的媒體政策，就我的觀察是demand-driven，因為它的市場夠大，資源夠多，沒有很強的公共傳統，市場是由demand來driven它的發展方向，政府只做調節，所以你看到的絕大多數措施都是管制性的，因為商業力量夠大會衝出自己的出路，政府只做一些防弊的節流讓它導向一個方向。歐洲相當程度是從supply去driven，某種程度我要什麼東西、我規範什麼東西，所以我要丟什麼東西下去，才會產生東西出來。你去比市場規模也看得出來，一個三億人口的國家，跟最大不過八千萬的國家，以及看看他的產值，歐洲已經沒有辦法完全走demand-driven，它一定要相當程度的從supply的角度去思考。所以我們整個政策怎麼去看呢，內閣剛換可以批評一下，一直說凡是民間的就不是政府的，所以這些事既然是民間的事，我看不出有什麼公共性那幹嘛。這是各位剛才所說那基本的問題。如果政府以公預算的編列，要看那成果，要講成效。大家看看M台灣計劃現在就被監察院調查了吧，後面可能還有刑事責任，這是政府資源投入和後面效果產出，本來就面對相當程度的不確定性。加入我們部會分工過細，我想NCC同仁都很清楚，從前面兩年半到現在我看也沒有改善。就是部會本位主義，連行政院也相當本位主義，所以很多事情切成各自責任區塊，做出來都是一堆拚圖，現在業界對這種事情是最頭痛了，我們學者也是，因為接不同研究機關計劃的目標都不一樣。言論市場其實不用擔心啦，言論市場一直有個很大的問題。歐洲現在思考的是比較細緻化的人權，或是第三代以後的人權，不是只看政府做事，而是政府做了事去serve the people，包含政府不動，讓人民自由，讓產業自由；以及政府去動了之後，讓人民有更多的享受。剛好言論市場或內容多元化屬於這種事情，就是政府不管的話，大家喜說的言論就會出現了，這是第一種多元化。第二種是政府做某些事情呢，某一些生產之後不會有收益的問題出現，這是政府同時要做的兩件事情。那最難的是媒體，它不會產生內容，可是它讓內容通過、篩選，做平台輸送到每個人家庭裡面，剛好是最後一道的關口，政府對媒體的態度最難，又要管又要不管。一個最簡單的不管free from，或是創造一個環境讓很多人去free to。所以剛鍾秘書長有些角度不去談我覺得很可惜，我們頻道的生態很艱險，平台打通的話，頻道的生意是比較好做的。我不只跟本土頻道談過，也和跨國頻道談過。跨國媒體坦白說，對台灣的興趣愈來愈少，不

只本土頻道生存困難。如果產業不健全的話，這底下根本打不通。我們即使是做頻道組裝，aggregator，這也會影響這個內容的流向。要修法應該把整個問題拉進來看，現在若只看一件件個案或是一個個產業，會失去綜觀全局的機會。平台和內容不是兩個世界，而是高度相互關連的產業，我相信台哥大很清楚相對於MOD的優勢在哪裡，這兩個是高度相關的，還是有影響。還是要推銷，要修法呢，全部加總一起修，單獨修法連今天的議題都會修不好。

**主持人：**謝謝，那接下來我們請莊老師。

**莊教授：**

我一定要回應，不然會被抹黑。我剛是說接近11%，也沒有任何價值評斷，是多是少我不曉得。第二想講到我的本業，剛看了一下，出席的學者兩個是傳播的，其他都是法律的，我們社會被法律主導了，不要再相信他們講的。我的角度裡面，非常支持石世豪說的睡眠期。睡眠期就是讓市場自由競爭，讓它自己決定自己的SIZE、經驗模式。但大家看到的是言論市場，過去歷史給大家的經驗是不好的，所以為了公共利益，還是要管，不得不接受。就算廣播電台過去管的很嚴，地上還是一百七十幾家，地下兩百家。我這樣講不會被以前電信總局拍著桌子講「哪裡這麼多，我們已經取締很多了」。我們曾經和石世豪、在場的學者，在新聞局做期中報告的時候。台灣的幅員很小，我剛才完成NCC的廣播電台研究。地方化在台灣沒有多大意義，聯播就起來了，有線電視的MSO也連起來了。台灣就是一個市場，很容易就聯起來。

另一個要談的是說，程序可參照美國的方式會比較好，大家都有發言的機會，能展現實力能力程度的機會。我很自私的講，我也有機會參與，展現自己的實力，所練的武功夠不夠強。為什麼這樣說，台哥大去購併凱擘，從負面的角度來講，大家會認為市場結構改變了，因為它背後比較大。這也回應剛鍾秘書長講的，它為什麼要管，有廣法的21條就是三分之一。主管機關就是希望台灣最多就是三家電視台，也合乎我們的直覺啦。回到我剛講的就是，壞的就是市場結構改變了，會不會因為這樣結構改變了，而讓價格提升呢，好像不會。因為有線廣播電視法都把價格壓低了，消費者似乎不會受到價格的傷害。但鍾秘書長沒有考慮到一個問題，將來他們力量比較大，買方會有買方壟斷，壟斷不只有賣方也有買方壟斷。說不定他們就繼續經營自己的頻道，當然有四分之一的限制，可是用其他行政手段、銷售策略，可以把其他主要業者撤掉。將來如果這案子審核，申請到NCC來應讓多方、利害關係人都有陳述意見的機會。利害關係人就趕快蒐集資料，趕快做分析，提出自己的主張。我一直期待台灣應該要理性溝通，在基礎學理上，而非用拗的，那樣我完全不同意。

正面的立場，台哥大可以進入到電信事業，太陽底下什麼事都很難說，triple play也有可能發生，說不定可能說他們可以促進競爭，讓消費者有更多的選擇不見得要用中華電信，這就是正面的。當然這是還沒發生的，有exist，也有

potential，就看你怎麼說。應該要有這樣的溝通過程，政策決策才能有專業的基礎，並取得業者、大眾的認同。大家理性的按照學理的分析，沒理的應該接受有理的人之條件，相信這樣的話，大家就不會有這麼多抱怨。我當年在做中小企業，承攬政府公共工程的時候，我們做主席，當然林一進來，就說「公平不公平，有什麼好公平的。得到的就是公平，沒得到的就是不公平。」總之，程序上可以參酌 FTC 的審議，台灣石化併購液工處的經銷商就有經過這個程序，對上游、下游、消費者都有影響，它就 announce 到網站上讓利害關係人都能發表意見，然後公平會再納入決策。是不想美式，還會讓申請人答辯、最後也沒有決策準則、標準有詳細。但最後處份書也說的很清楚。台哥大這個案子應該會先進入公平會為主。

**主持人：**非常謝謝莊老師。

**黃教授：**

言論市場對我們民主政治還是很重要的概念，這樣抽象的概念拿來分析是有點困難。以我個人經驗，日本留學是很快樂的日子，他們的電視很好看。日本的電台除了 NHK 以外只有 5 台而已，但它的內容和言論的多元化不是我們現在能比擬的。我一直在想，競爭愈多，是否就會讓內容更多元化，還是到最後商品同質性愈高，最後只有一種商品。這種東西未來的研究報告是否能來思考，我們現在的多元化，是哪種多元化，是站在經濟市場上面的多元化，很多人站在市場就是多元化。頻道業者太多，但講的話只有兩種顏色，因為廣告的餅太小，不願投入培養人材、新聞人力，早上的報紙就是電視講的，現在這個市場競爭到這麼激烈的話，目前看來已經是沒有創新的展現。多元化應該是種有益的多元化，而非形式上的多元化。NCC 在最近一些案子，已把言論多元、產業數量的多元為等號，這是我覺得無法溝通的一件事。聽了鍾秘書長，才知道 NCC 是真的只有監理不管產業嗎，我想應該不是這樣子，適當的監理可以促成產業的發展。現在的第二代委員，我個人的感覺，他們似乎把言論提升得太過份而忘了產業。我們要的媒體多元是哪種型式的多元，是否成為一種互相抄襲的多元還是形式的多元。

**主持人：**

非常謝謝黃老師，到底產業的多元和言論多元之間的關係是如何。請傳播學者代表之一的馮老師。

**馮教授：**

政府的規不規範都是手段，重點是我們要豐富的內容。我小孩子不希望只看到日本的卡通，也希望能看到台灣的卡通。我不希望媽媽只看連續劇呢、豬哥亮也好，她現在也喜歡看別的。我不希望電視劇只上 TVB 頻道或是租借來看，我會希望描寫我們中年人，可是這些我們通通都沒有。如果我們同意這些是我們想要有沒有的，政府是不是能做些什麼事。如果政府愈做愈糟，那就算了，不要這個

政府。產業大了，能做到那就產業大就好。如果這個基礎點我們都能有些認知，因為剛剛講的好像不太一致。我自己認為國際新聞很多元，因為國際新聞可以訂各種。但台灣的不多元，國內的就慘了，我想看政府有沒有能力，有沒有好的調查報導，發現沒有人、機關去做，沒有自由去做，只有我這幾個蛋頭想看，這樣划不來。如果我們談談談，發現我們想要的東西都沒有，這或許不是自由這概念可以涵蓋。接下來才說這手段能不能做，如果這政府是無能、亂搞的政府，它做當然不行。也沒有說業界一定不好，如果業者夠規模，願意做那好啊。現在就是說我們基礎的共同點可能都不一定有共同的 PICTURE。

### 陳理事長：

我們一直在考慮政府來做還是民間做？但臺灣有哪個產業是在政府領導下做成功的？勉強來講只有 IT 產業。但政府不是直接自己跳下來做，而是創造誘因，創造一個很好的機制。我還是覺得，內容不能由政府指導。但也有很奇怪的現象，從前三台時代，大家都罵三台做的很爛，但當時臺灣是亞太地區電視、唱片的 hub。但有線電視開放後，完全沒有了。談到多元化，很可惜你們都沒有來有線電視，深入到基層看。我們最近跟 NCC 合辦三場有線電視自製頻道優質節目研習會，彼此觀摩。因為我們是分區的，不能跨區。我們這屆委員竟然有人說，你是陽明山的，竟然播萬華的新聞，然後就扣分，要調降價錢。我們現在開始做交換，彼此觀摩。有些 NCC 委員覺得我們做的節目很符合他們的要求、多元化。公視資深研究員甚至覺得這個節目可以上公視播，品質不差。MSO 做的節目不見得比小的 MSO 做的好。這中間我還沒找出任何相關。不管怎麼說，有線電視很可貴的地方是，真正能體現某些地方多元化的因素。相對地，在 channel 3，大家的表現都很差。這是大家所謂的媒體近用權。可是對多數社會團體來說，有線電視媒體近用權成本比較高，他沒有辦法製作，不會製作，我們也沒辦法天天幫他們製作。網路上的確有媒體近用權的發揮。我非常同意石老師說的，修法必須整體來修，否則掛一漏萬，很多地方沒辦法考慮到。

剛剛莊老師提到 telephony。cable TV 做 telephony 都不賺錢，我們很早就做了。現在臺灣所有有線電視系統都有 VOIP 業務，但是都不賺錢。加上是分區經營，很小。要打跨區，就要聯網，NCC 就會不准，不可以跨區經營。這都是我們在實務界碰到的問題。科技變化太快，修法趕不上。就算我們同意石老師的說法，修法要一起修，可是修法緩不濟急，根本連立法院都送不進去。我們還是覺得要摸著石頭過河，從實踐中體現真理。我還是比較贊成讓市場來決定。

附件八：「媒體併購案例與媒體產權集中對內容多元影響之研究」以及「廣電事業股權規範之研究」委託研究案專家諮詢會議會議紀錄(二)

主辦單位：財團法人台灣媒體觀察教育基金會、財團法人電信技術中心

時間：2009年9月25日 下午2:00~4:00

地點：國家通訊傳播委員會濟南路辦公室2樓會議室

主持人：羅世宏（中正大學電訊傳播所所長）

劉昌德（政治大學新聞系副教授）

陳人傑（財團法人電信技術中心研究員）

與談人：胡元輝（前公視總經理、中正大學電訊傳播所副教授）

崔梅蘭（緯來電視網營運管理處協理）

莊國榮（政治大學公共行政系副教授）

莊豐嘉（台灣新聞記者協會會長）

白詩禮（電視學會秘書長）

記錄：陳怡竹、劉貞宛、吳欣恬

主持人：

今天的諮詢座談是由媒體觀察教育基金會以及電信技術中心這兩個研究團隊共同舉辦的第二場諮詢座談，主要目的是想借重各位的經驗跟知識，能夠就教於各位關於台灣對於通訊傳播產業的併購到底應該有什麼樣的規範，該不該管？管到什麼程度？主管機關在介入併購案的時候，什麼時候該介入？什麼時候不該介入？介入時候的審查標準、審查程序、准駁依據又應該是什麼？如何建立一個具有一致性，又不至於因高度管制造成產業規模沒有辦法適當的擴大，甚至造成市場過度的零碎化，也有一些專家認為這有可能造成台灣傳媒內容產出品質不佳的一個原因。

從另外一個角度來說的話，有些專家會認為如果傳媒的併購沒有適當的規範的話，會造成大吃小，然後造成通訊傳播產業過度集中在少數的個人或法人財團手上，也許它會造成的結果不僅僅是市場公平競爭的消失，也有可能對於民主政治所仰賴的所謂多元化言論市場造成潛在的傷害。所以好像各種講法都有其道理，究竟台灣要採取什麼樣的管制強度、管制密度？應該用什麼樣的政策工具來介入？或者在什麼情況之下應該選擇不介入？我想這考驗了主管機關的智慧。

今天我們在座有很多的專家：有業界專家、有學界專家，業界除了邀請到管理階層的專家，也邀請了能夠媒體工作者的代表，以及包括電視學會能夠代表公學會的觀點，我想能夠激盪出很好的一些想法。本研究團隊基本上不做任何的預

設立場，歡迎各位不要有任何的顧慮，就盡情的分享各位的想法。另外，最後的會議記錄會忠實的呈現在整份研究報告中，各位的發言記錄為了求審慎起見，我們也會在整理出逐字稿之後先送交各位過目，各位也可以再做必要的修正跟調整，完全尊重各位。所以今天各位不要有任何顧慮，只要盡情的發言就可以了。

今天的會議時間到四點鐘，中間如果各位認為必要的話，我們可以有一個短暫的休息時間，我們也可以利用這個休息時間再做一些比較輕鬆的意見交換。大概我們先討論兩個方面的問題，一個是關於媒體併購的這個部分，第二個部分是有關於媒體股權規範的部分，這兩個部分是彼此互相關聯在一起的，我們今天在討論的順序上面也不特別去做規定說要先從哪一個角度切進來，或者是不是要從一些比較具有現實感的案例出發，比方說中時旺旺的案例，或是說最近台灣大寬頻併購凱擘的案例，或者是更早之前的案例。當然除了國內之外，國外的相關案例希望各位也可以提出來一併考量或討論，至於說國外的規範跟國內的規範可能有些不相同，或是我們可能有著不同的法制背景，也許不能夠完全的套用，問題癥結在於台灣應該採取什麼樣的規範或者是不規範，這是今天我們希望就教於各位的。主持人的責任跟最大的挑戰應該是要促成各位能夠意見交流，而且能夠暢所欲言，所以我不應該講太多話，從現在開始我們在座的來賓可以開始展開第一輪的發言，針對我們在會議資料中列出來的提綱，各位可以不一定要按照上面的順序來做發言。為了公平起見，是不是容許我按照座位的順序，就從右手邊的電視學會白詩禮秘書長開始，謝謝。

#### 白詩禮：

從我開始還真是忐忑不安，因為我自己的工作範疇跟工作經驗，對這塊的接觸並不多，本來想說今天藉這個機會來聽其他的真正專家的看法，沒想到第一個就發言。我看了這個議題之後，對於媒體產業集中對內容多元的影響這部分，其實我從三中併購之後，一直很仔細追蹤中天和中國時報輿論的改變，從中國時報來看，媒體的併購對於內容的多元，我認為不見得一定會有內容限縮的影響，因為這個觀點的重點在於媒體併購之後的老闆，他的認知和態度。如果老闆把媒體當成企業來經營的話，就會依照企業的需求來做內容的限縮，如果他是充份委託媒體產業的專業經理人來經營的話，媒體經理人仍會應用其專業，在媒體內容上做應有的呈現。以中國時報來看，大家都知道蔡衍明對中國有很多的報導，出了一份「旺報」，在量的方面的確是對大陸的報導變多，但對政府該有的提警、警惕或批評，從呈現的內容上來看，例如社論或報導，這個力道並沒有減輕，因此我覺得就實務的觀點而言，媒體產業集中對內容多元的影響，就中時和中天而言，並沒有像大家之前所預期害怕因為併購而使內容變單一，我的感覺是重點在於老闆的心態跟經營理念，如果是要當一個企業經營，那恐怕萬事都要以賺錢為考量，如果說他只是希望以他的財力去呈現一個多元內容的媒體的話，那他就會去找專業的媒體經理人來經營，在這樣的情況下，我覺得媒體內容不見得會受到限縮。這是我自己提出的一點報告，就教各位，謝謝。

**莊國榮：**

當前我國對媒體購併的規範，目前有公平交易法第 11 條，是關於結合的規範，另外，有線廣播電視法則是關於水平及垂直規範。我個人認為台灣目前不適合完全廢除上述對於媒體購併的規範。當前觀看台灣收視媒體內容的各項平台，有線電視平台是最主要的傳輸平台，數位無線電視平台及中華電信他類平台，目前競爭力不夠強，要達到與有線電視相競爭的地位，尚有很大一段距離。數位無線電視平台與中華電信他類平台，雖然在頻道數量上有增加的趨勢，但是在內容上如何對觀眾有吸引力，以期達到市場佔有率，是一項關鍵且重要的問題。此問題如果沒有很大的改變之前，我認為維持目前對有線廣播電視的規範方向是必要的。

公平交易法無法規範企業的內部成長，只能規範事業結合，而有線廣播電視法則可以規範因企業成長而形成的市場佔有率增加情形，我認為維持當前公平交易法與有線廣播電視法的規範是適宜的。針對未來因應數位匯流趨勢而做的法規調整，是必要思考的方向，但是思考不能離現實差距太遠。通訊傳播的匯流是指傳輸平台上的匯流，至於內容如何維持多元，維護公共利益仍是重要的問題。通訊傳播法草案的匯流，似乎離現實差距太遠，對未來產業的集中化及內容意見多元會產生不利的影響。

**胡元輝：**

主持人、各位過去的同業、朋友，大家好，要先承認的是，我自己對這個問題其實並沒有很深入的研究，只能從若干的理解，加上過去的一些經驗當中來提供一點淺見。這個問題我是覺得是非常重要的，因為對於台灣整個媒體生態的發展或者整個傳播產業的發展來講，現階段如果在這些問題上不先有一些討論或釐清的話，我想對於整個台灣媒體事業或傳播生態其實影響是非常深遠，所以我覺得很需要多一些辯證。依據我們所列的提綱，我大致上先就第一個部分，也是我比較可以提供一些淺見想法的地方表示一點意見。第一個部份談到，我們的媒體事業對媒體購併規範是不是應該不同於一般產業購併的標準，我個人會覺得這答案毫無疑問是，是的。因為我們一般其實把媒體定義為所謂的文化產業或文化事業，這麼一個簡單的概念來講，很清楚地不是一般的事業，它是一種生產文化產品的事業，我想在座有很多專家就不需要再引經據典，無論從第四權的理論或從公共領域的建構來談這樣的一種媒體事業，它所具有的意義跟影響性事實上是沒有辦法從一般產業的概念來處理，所以當我們面對媒體購併問題的時候，我們沒辦法說這是一個單純市場上事業之間的整合或者是整併，因為它可能產生的影響是對整個民主社會的建構，或者公民社會的發展會有深刻衝擊的事情，所以在標準上就沒辦法從一般產業的標準來面對。

因此在後面談我們要設立什麼樣標準的時候，我會覺得有一個很重要的迷思可以藉這個機會去談一談，也是業界常談就是我們現在規模經濟的迷思，我們說

為什麼要集中，媒體事業要集中化很簡單，因為我們說要符合規模經濟的運作原則，這個問題我必須要談一下，我剛開始的時候在某種程度上在實務工作的經驗裡面覺得這是滿值得思考的一個概念，我們常常聽到的說法就是看台灣的媒體就是這麼小這麼多，我們怎麼樣能夠做出優質的節目？我們怎麼會有國際競爭力？可是當我越去思考這樣的問題時，我就發現這樣的思考邏輯是非常單純的一個等號邏輯，也就是說，因為我們沒有規模經濟，所以我們就不會有優質節目，所以我們就沒有國際競爭力，可是事實上我們發現，就算我們批評現在的媒體生態，我們還是可以看得出來，沒有所謂的規模經濟時，我們仍然有優質節目的出現呢？這代表什麼？我們還是有一些產品可以行銷到國際，我們最近甚至反攻到日本韓國去的節目也不在少數，這代表了什麼樣的思維狀態呢？或什麼樣的一個現實狀態呢？所以當我越思考這個問題的時候，我就越覺得所謂規模經濟這個概念，不能單純只從媒體產業多少規模來思考，而是要從媒體集合體在這個國家裡面所具有的資源配置的位置，或者具有的生產規模、整體經濟規模是多少來思考。這樣的情況之下，其實跟整個國家的經濟發展是有關的。所以這是當我去思考有關規模經濟這問題的時候，就很容易發現這裡面是有破綻的，更何況很多業者常常提到，老是說我們要有國際競爭力，可是我就在想如果要有國際競爭力的時候，我們還有很多種策略方法可以來達成，而不是光靠媒體集中化。譬如說，我們可以設置政府企業影視發展基金，這樣的基金可以支持好的、具有競爭力的作品，而這跟媒體集中化沒有必然的關係。譬如我們可以在商業媒體之外發展公共媒體，一個好的、有經營效率與能力的公共媒體，一樣可以擔負我們所謂的國際競爭力，以及所謂商業媒體想達到的目標，當然不是說商業媒體不需要有這樣的目標，而是說還有其他媒體可以達成。譬如說即使是商業媒體，它也可以透過國際合作，或是透過國內的合作，或者透過所有資源的策略性配置，都可以達成這樣的目標。

所謂的媒體集中化概念，會出現什麼更大的問題？也許會出現言論集中化的問題，而這是非常麻煩的，當然也許對中視、旺旺、中時這個事件，前面兩位貴賓有不同的想法，不過我覺得這還是值得調查已經做出來的研究，可以去查考會不會真的有言論集中化的現象。假設沒有言論集中化，我們也擔心還有其他的集中化現象，譬如說類型集中化，當我們節目類型都很相似的時候，即使沒有言論被管控，但還是一個很貧乏的社會。除了類型集中化之外，類型不集中也可能同樣都是不同類型的節目，可是創意卻貧乏，所以創意的集中化也是非常可怕的事情，這對一個活潑有活力的公民社會來講，也是一件非常危險的事情。所以假設這樣去思考的話，我就會給自己或者是給這個問題一個思考的答覆是說，假設媒體集中化會有一些可能帶來的正效益的話，我寧可取媒體不集中化所能夠產生的，對公共領域所產生的效果或好處，何況我覺得那個利益也不一定要透過媒體集中化來達成。一般我們會思考如何面對媒體集中化，如何訂市場佔有率，我們用市場佔有率來解決媒體集中化，意味著在什麼樣的市場佔有率之下，我們就會認為媒體是集中化。但這是有問題的，什麼是市場佔有率？我們看到各國的經驗

是，我們可以訂一項訂戶比例，超過這個比例時，我們就認為市場可能集中化。我們也可能可以對收視率訂標準，超過此標準時，就可能達到媒體集中化的問題。諸如此類，我們可以訂出很多量化標準，可是我一直在想這件事情，就像我剛才談到的，如果媒體集中化所產生的可能影響，不只是所謂言論集中化，同樣的概念是市場佔有率單一的標準，也沒有辦法反映媒體集中化對社會可能產生的負面影響，所以就牽涉到第三個問題，我們也許可以訂出市場佔有率的標準，可是在程序上，我覺得除了政府各相關部門之外，我覺得公民社會的力量也是應該被引進媒體購併案的討論程序，然而什麼叫做公民媒體，這當然是一個值得探討的問題，怎麼引進同樣也是一個重要問題。如果撇開這些比較具體的事項不談的話，我會覺得公民參與在審查媒體購併案上的意義絕對是正面的。

市場佔有率沒辦法用單一標準，我們可能定了一個高標準，如果我們相信量變會造成質變的話，譬如說訂戶超過多少比率，例如已經占市場三分之一以上，超過這個標準，購併是不會被同意的，這當然是一種方法。可是我更擔心的是，沒有到達所謂標準的，有些購併案其實已經會對這個社會產生負面影響，所以我覺得公民程序的公民媒體，或者公民團體的參與，其實可以用一些我們認定在某些標準以上的個案，只要媒體集中化到達那樣的，我們就認為公民團體就應該被引進，他們被引進來去思考某些基本問題，因為公民是很具體的考慮到這樣的媒體集中化會不會對他產生影響，這不是用量化標準可以去面對的。這樣的引渡之後可能就會有兩種結果：第一種結果是，很直接的認為這樣的集中會造成媒體購併對公民社會造成很大的衝擊。但是也可能有另外的結果，不需要太擔心，公民團體不見得是沒有對環境的反應能力的，他可能同意這件媒體購併案，但對這媒體購併附帶一些條件，而這樣的附帶條件事實上是依照行政程序，在法律中賦予一定地位，就可以被處理。先把我對這一段思維提供一點淺見給各位參考，謝謝。

#### 崔梅蘭：

各位貴賓大家好。針對今天的討論，我所準備報告的資料，主要是有關於廣電股權規範的部分，我是從一些技術性的規範去比較，並觀察這些技術性的規範當中，與現在產業發展的關係是如何？提出一些自己的思考與反省供大家參考。

如果依據管制之目的來劃分，關於廣電事業的股權規範，我們通常第一步會看到的是針對特定的廣電媒體，站在本國的立場必須要禁止或限制外國人的持股或投資。以現行的廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法為例，它分別管理了無線電視、有線電視系統，以及衛星頻道，這三項法律也都明訂有關於禁止或限制外國人持股的相關規定。

過去最常見到的是外資的私募基金投資台灣有線電視系統的案例。從最早期的卡萊爾、麥格理、MBK，以及最近可能將轉手的凱雷，在這些外資投資有線電視系統的投資案當中，我們觀察到，雖然有線廣播電視法明訂了外資直接與間接

持股比例的限制，但是在實際的執行上，從新聞局時代開始就是僅從表面的兩層計算方式來判斷外國人直接及間接持有有線電視系統的股份，是否符合百分之六十以下之法令限制。歷來我們看到的外資投資，以這樣的形式審查，都都能符合表面的百分之六十以下的持股規定，那是因為所有的外資投資在最接近系統的第一層跟第二層永遠都會有一個持股百分之二十三的本國股東，百分之二十三是0.77，0.77乘以0.77等於0.5929，因此所有外資系統的持股表面上都符合法定的要求。

然而，除了持股比例的限制之外，有線廣播電視法第二十三條還規定了主管機關對於外資投資應該實質審查，實質審查必須關注的事情是，外資投資對於產業發展的正面效益跟負面影響到底在哪裡？外資投資台灣有線電視系統這麼多年以來，這件事情我們一直到現在都沒有看到答案。作為產業的參與者之一，其實有關於外資投資台灣有線電視系統的好處，我們都可以如數家珍的報告給各位聽，因為過去我們也都是認為，不管是因為規模經濟、或是因為原始股東轉手的需要，有線電視系統的股權如果是由外資來承接的話，由於在想像中總以為外資的行事風格相較於本國投資者，應該會大不相同，所以，我們也一直認為外資似乎可以讓這個產業更進步、更有秩序等等。但是當凱雷假設最後同意轉手給台灣大哥大的時候，大概所有過去這些外資投資的好處與說法，可能都值得被檢證。

因此，我提出的第一個思考是，從產業實際發展的經驗證明，任何形式的持股比例限制，如果少了監理機關的實質審查，事實上都可以透過投資架構的規劃與安排做規避，以我剛才報告的外資持股就是一個例子。持股限制的審查，如果少了實質監理的精神，其真正增加的只有投資者為了應付法令限制而支出的人頭股東的管控成本而已，對於產業並沒有其他的幫助或影響。

其次，如果從廣電事業股權規範的管制目的是為了要黨政軍退出媒體來觀察的話，我們會發現在現行廣電三法當中，關於黨政軍退出媒體的規範主要有兩項，第一項就是禁止政府、政黨及政府政黨捐助成立的財團法人，直接或間接投資或捐助媒體；第二項是禁止政黨以及黨務工作人員、政務人員，以及選任的公職人員投資持股媒體，並限制上述該等人員的特定親屬的持股比例。這兩項概念，在黨政軍退出媒體的執行操作上曾發生過兩個案例。

第一個是愛爾達科技的案例。在中華電信MOD平台當中有個非常重要的頻道節目內容供應商是愛爾達科技，為了要符合衛星廣播電視法相關規定，愛爾達科技申請了頻道執照成為一家媒體公司。而它的創始股東當中恰好有一家上市公司台達電，持股愛爾達百分之十二點六的股份，台達電據說是一家非常績優的上市公司，所以政府管理的四大基金，透過公開的股票市場買進台達電股票，據說最高的時候是曾經買了百分之二左右的股份，結果就是愛爾達科技有一天早上起床發現，它變成黨政軍持股的媒體了。因此即形成了一個兩難的狀況，如果要貫徹黨政軍退出媒體的精神，愛爾達科技確實因為台達電、因為政府四大基金持有台

達電公司股票的關係，而變成是黨政軍持有股份的媒體；可是如果從我們剛剛所報告的，持股的控制權與實際上台達電是否操控愛爾達的經營，甚至於政府是否操控愛爾達的經營來看，一定會發現，這實質上是有差異的。為了形式符合黨政軍退出媒體的規定，本案最後的解決方法是台達電將所持有的股份賣給第三人，第三人再轉手給台達電的董事長個人，才讓愛爾達科技不再有所謂黨政軍的持股。

如果要真正貫徹黨政軍退出媒體的精神，而且把每一家媒體公司的持股情形無限上查的話，富邦金控過去所轉投資的三立電視台，跟現在經營的 momo 購物台，台灣大哥大現在投資的富洋 MSO 與未來即將買進的凱擘，都會因為它的股東之一是公開上市或上櫃的公司，有可能被政府四大基金買進他們的股票，因而違反了黨政軍退出媒體的規定。如果要依據現行法的規定無限上綱的操作，唯一能夠有效杜絕黨政軍持股媒體的方法就僅有：媒體不要上市、上櫃，而且也不歡迎已經上市、上櫃的公司投資持股媒體，因為我們沒有辦法禁止或控制政府管理的基金所買進的股票。

第二個與黨政軍退出媒體有關的案例，是剛才提到的有關限制所有選任的公職人員個人，不可以持有任何媒體股票的規定。中視公司是目前無線、衛星電視事業中唯一公開上市的公司，中視公司的代表曾經舉過一個例子，依照現行法規規定所有選任公職人員，包括村、里長，都不可以買進持有任何一張中視公司的股票，但是法令並沒有賦予任何一家上市公司，包括上市的媒體，有權力可以去審查其自然人股東的背景或是資格條件，更遑論是「禁止買入」或是「強迫賣出」。但是在現在的設計當中，如果有一位民選的村、里長無意或是有心的買入了上市媒體的股份，禁，假設有這樣的違法情節的話，受處罰的將是該是媒體，而不是違法的持股人，這對中視公司來說簡直是不可承受之重。

關於股權規範當中各種持股比例門檻的適當性，例如：現行法規定的百分之五十好或不好？百分之十是否太低、等等，均有待各方討論。但是除了數字的檢討與調整之外，另外一個很重要的其實是持股的計算方式與認定方法。在過去的中視中天案當中，很快的，我們在台灣大哥大提出來的案子當中，都會看到類似的爭議，因為這個部分就是主管機關怎麼去認定，某一個股東他是不是同一個自然人的關係人，或是同一個法人的關係企業的問題。

關於此項認定，目前我們的廣電三法當中，只有廣播電視法的施行細則中有相類的規定，只可惜不夠明確，因而在解釋適用上造成重大的困難。

其實這當中重點是在於，同一關係人的範圍要如何界定？關係企業的判斷要如何看待？間接持股要不要計入為持股的範圍當中？這都牽涉到將來持股總數的計算和門檻適用的問題。

在上一次中視中天案的處分說明書當中，翁曉玲委員在協同意見書裡有提

到，很多強調社會責任與專業化的領域，譬如金融事業等等，對於公司負責人與從業人員的適任能力都訂有一定的標準，從這裡引發了我們想要去比較參看金融控股公司法相關規定的靈感。進而發現，針對金融控股公司這樣一個特許、而且在經營上強調專業性的事業，在金控法的相關法規當中，它對於大股東的持股如何計算？會不會利用第三人、其他人名義或關係企業的名義、或親屬名義持股，如何認定？是否屬於同一人或同一關係人的範圍？以及間接、直接持股的界定等等，都有比較明確的規範，而且是採取嚴格的實質審查，這也許可以做為我們廣電事業持股規範的參考，因為這些規定的目的就是為了要避免藉由表面切割，利用人頭戶持股來規避限制的情形。

藉此機會也再附帶說明一下，廣播電視法施行細則十八條、十九條的相關規定裡，一直存在有的兩項問題。第一個是關於有無違反法律保留原則的疑義，因為此一規定在性質上係屬於對於人民財產權的限制或者是侵害，如果不是用母法的形式，至少應該要有個明確的母法授權才能以施行細則的形式來規範，所以各界一直期待將來有機會修法的時候，應該是在母法的層次來規範。其次是在現行法當中，將防止媒體集中化與防止跨媒體壟斷，這兩個互不相同的管制目的，全部都含糊攙統的結合在同一個規定當中，所以不僅是主管機關在施用上有困難，就算我是一個有意遵循規定的業者，在解讀上也很困難。

#### 莊豐嘉：

謝謝主持人，各位來賓，第一次發言。作為台灣記者協會，我們會有個角度是從記者在此併購案中的關係來出發，先來回應討論題綱的第一點，媒體併購和一般企業併購有何不同，我想這很明顯，因為媒體是第四權，影響到的公眾利益非常明顯，所以我覺得必須針對併購的利益這部分來討論。併購對於誰、發生的利益是什麼？例如對老闆及財團的利益可能是集中化，對新聞工作者的利益是什麼，會增加工作機會還是減少？新聞自主的空間是增加還是限縮？對讀者而言，言論多元的權益有沒有保障？如果從利益來看，明顯發現，在台灣其實媒體規模不大的情況下，其實本來就在限縮了，例如報紙本來是三大報和數十小報，現在變成所謂「二大二小」，有線電視台雖然頻道很多，但是言論卻差不多，所以在媒體集中化之後，你認為言論會更多元嗎？這幾乎是不可能。現在有明顯的例子就是三中案，它是無線、有線和報紙整合在一起的案子。當媒體數量減少時，對財團或是政治勢力而言，要操控媒體就更容易，以前要三個老闆，現在只要一個老闆，他決定了就可以改變整個言論的方向。所以剛剛有提到中時內部的情況，其實我們記者協會聽到非常多這種訊息，例如記者跟中層主管討論時，提到「這個新聞批評某某人可以寫嗎？」，主管就說「總編輯不是已經講了嗎？」，就是不可以罵。這種對話是他們每天新聞採訪過程中都會出現的，表示他們已經自我設限了，不然他應該先寫了再說，要不要登再由編輯決定。可是現在他們顯然學乖了，知道這個新聞出去不會見報，所以他要先問不然就白做工。言論限縮的情況我想在這個三中案已經非常明顯了。可能外界會覺得它還是滿常批評馬政

府，但我覺得那只是媒體併購的消化過程中的一個陣痛期而已。在還沒整合完全之前，可能還會讓你有不同的言論出現，等到建構完成、整個心理機制健全之後，可能就會完全照他的言論來發展。對媒體工作者還有一個影響，就是工作選擇權也減少。譬如以前離開中時或許可以到中天，可是現在離開一家等於三家都不能做了。另外剛剛崔協理提到外資併購，其實凱擘跟台灣大哥大的併購，我了解的是，凱擘並不管媒體言論，它只要賺錢，為了讓媒體賣更好的價錢，所以剝削員工的器材、減少 SNG 車、減少採訪人力，因為這樣可以減少成本，讓報表比較好看。事實上就是給員工很不好的工作環境，這樣也不可能有優質的媒體表現。就我們長期在媒體工作的人來看，資本集中和人才集中，是媒體能夠表現良好的重要因素。但是我們現在的併購之後會讓資本集中嗎？因為併購並不會把無線電視和有線電視變成一個，所以基本上它的資本還是分散投資在數個媒體，並沒有資本集中的效果。而人才方面，舉例來說，如果我是電視台老闆，有線電視台的新聞內容只要經過專業人員的整合，就可以拿去無線節目播出，這樣我就不需要太多記者，只要把資料整合好就可以。這樣對於人力成本運用是降低的，但卻完全無助於產品品質的提升。所以回到原點，到底併購對誰的利益比較大？如果它讓新聞工作者的利益降低、讓消費者應該獲得的多元言論減少，讓老闆節省人力、賣出更好價錢，那這樣併購的審查規定要加入怎麼樣的設計？我在這邊提出一個不是很成熟的看法，因為我看法規這邊沒有相關設計，就是新聞工作者在併購過程中是否可以保障其工作自主權，看能不能透過新聞編輯室公約，或是人事調整上有更多自主權，如果沒有的話，那這樣併購的意義真的非常令人質疑。

#### 主持人：

好。非常謝謝五位來賓第一輪的發言，五位來賓分別從媒體併購案發生之前後的一個內容多樣性的分析跟觀察，以及從併購案發生之後的新聞工作者第一線新聞工作者的一個勞動狀況，以及新聞產出的品質提出一些意見。當然我們也聽到像包括說建議說在這個併購案的審查過程當中，應該要納入公民團體或是新聞工作者的參與，然後把他變成是一個併購案准駁的依據考量的依據之一，而且成為他的一個審查的必須包含的一個程序之一。那我們剛才也聽到與會的來賓提到說，一般產業跟傳媒產業的這樣一個購併，顯然要有一些不一樣的標準，那目前台灣來講並不是說不允許併購，那事實上併購一直在發生，那現在我們需要去考量的一點是說併購到什麼樣的規模是合理的，既能夠兼顧產業發展的規模經濟的這樣的一個需要，那也能夠去兼顧到這個市場仍然存在著一定程度的競爭，以及包括勞動者新聞工作者有適當的多樣的工作機會的選擇，不會說只此一家別無分號這樣的狀況。那我們也聽到了剛才崔協理其實提出了非常寶貴的意見，就是說其實今天的一個問題是並不在於併購或者是股權規範的寬嚴的這個問題，我們可以定的很寬也可以定的很嚴，但執行的技術事實上還是非常的關鍵、非常的重要。我們定的再嚴，但是如果無法執行，比方說以我們實務上的一個做法是大概要計算到兩層之後，大概間接持股的部分就無法再追查下去，那這到底是行政能

力的不足呢，還是說其他方面的一些問題。那當然各個國家會有一些不同的做法，如果要無限的追查下去當然成本也很高，行政的成本包括業者所必須要因此在這個併購案過程當中必須要投入的成本也很高，所以這也必須要一起來權衡，到底我們要採取哪一個密度，哪一種強度的一個管制措施？那早上事實上我們有另外一場諮詢座談，包括台灣大跟中時集團都有多位代表也到現場來發表意見也提出很多寶貴的一些想法，那早上的討論當中也有提到說像德國他的間接持股，事實上是他的關係企業都可以除了申報之外還可以公開揭露在主管機關的相關網站上，然後我們算一下到了第十層，那這可能是反映了真實狀況。因為他就是到了第十層，那第十層是一般老百姓可以在他們的主管機關的網站上可以看得到的，那如果德國做到，他需要的相關配套措施是什麼？那當然我們也一併思考那台灣為什麼做不到？那如果台灣要做到的話，那現在做不到顯然是有一些實務上的困難，那如果要克服的話我們當然也會付出一些額外的成本，那這樣一個成本值不值得我們去付出？那如果說我們定到包括現在有一些法學者認為說定兩層不夠的話，我們可以事實上可行的是到第三層第四層應該是可行的，但是也有一些專家認為以台灣的國情跟實際的實務的這個狀況，你定到十八層，所謂的十八層地獄，十八層下面可能又還有第十九層，所以這個也牽涉到說我們的業界長期是不是有在守法，以及我們的行政機關對於執法包括能力以及他有沒有足夠的資源來執法的這樣的一個問題。那我好像講了太多，事實上各位剛剛第一輪的發言其實有很多相互激盪以及可以相互補充的部分，那我們是不是現在可以大概可以進入到第二輪的發言，就是說也許各位可以針對包括說跨媒體的這個併購，因為我們目前面對的一個新的數位匯流的一個狀況，以及像目前報業事實上是陷入了一個困境，經營上的一些困境，所以對於業者或者是一些投資媒體的經營者來說，他似乎有想要併購或者是跨媒體去經營或者整合這樣的一個誘因，包括像說電信或廣電的匯流。那最近的這幾個案例我們也談到平面媒體跟電子媒體的這樣的一個整合，這樣的整合在過去我們的法律當中有的規定相當的嚴格，是禁止或者是說只允許非常低度的一個整合的狀態，那這樣的一個規定或許在修法，就像剛剛一開始莊教授有提到說這個匯流部分可能還是要考量的，但是細節在於我們允許他匯流的跨媒體的整併到什麼程度，這個是等一下再就教於各位的。那其次第二個部分是剛剛崔協裡也提到說外資、像黨政軍、包括事實上以台灣的特殊狀況來講還有中資的問題，那所以像這些對於外資對於黨政軍對於中資的規範或者是規範的程度的好處或者是壞處是什麼？如果不規範我們可能會面臨什麼樣的問題？那或者有一些問題現在已經浮現了，也請各位能夠分享各位寶貴的一些意見。那我想我們第二輪發言還是可以從按照剛才的順序，那最後一輪如果我們有比較充裕的時間我們可以自由發言。

#### 莊國榮：

關於持股的限制，目前實務上多數是以人頭來規避限制。在台灣的情形是，行政機關在實務上要稽查到第二層以下的企業持股狀況，能力上不見得做得到。

集中化限制與持股比例限制是相關聯的，如果集中化限制能維持適當規範，持股限制就沒有那麼嚴重，尤其在目前實務上以人頭戶充斥的情況下。當前實際執法的情況如果沒有什麼改變，對意見多元與公共利益的維護會產生很大的問題。在制度上必須整體考量，考量層面除了法律規範之外，尚必須思考到實際的執法層面如何貫徹。

關於審理併購案的聽證程序方面，NCC 可能是目前國內做到最接近於行政程序法上的聽證程序之行政機關。由於 NCC 處理的是媒體議題，例如三中案牽涉範圍較廣，NCC 網站上對聽證會的內容與回應，可以參考 FCC 的作法，再做進一步改善。另外，審查媒體併購案時要設立哪些標準，例如像公共利益或是多元等立法目的的標準，這些抽象標準對台灣在實務執行上的幫助不大。我認為應規範清楚明確的法條，例如不得超過多少訂戶數？但是遇到的困難是，主管機關沒有清楚明確的基本資料，目前由業者自行申報訂戶數的作法，業者基於稅務或是其他因素考量，不見得會提供精確的數字。例如德國 KEK（跨邦際廣播電視集中化調查委員會）對市場佔有率有一套嚴謹的計算方式，這方面是值得我們學習的。另外，台灣可以學習 FCC 實際上是如何分析個案的，例如針對消費者、從業人員、意見多元、市場競爭等層面來著手分析個案的重要影響。

**胡元輝：**

謝謝主持人。關於剛才我們談到這個階段可能希望比較探討跨媒體的部分，或者外資中資黨政軍的部分，我想具體的建議這個部分也許可以再留待更精確的討論，那概念上想提供這樣兩個思考的方向來給大家參考：第一個就是所謂跨媒體的部分，跨媒體的併購的概念上我們可能會陷入一個，就同樣還是有剛才媒體購併的幾個問題。但我想提的一個建議是在現階段我們考量數位匯流的這種進程到什麼樣的一個階段來做為我們對跨媒體併購這件事情在寬嚴的一個基本標準，我的意思是說現階段來講，報紙、廣播、電視或者其他各種新興的媒體，我們說報紙已經在走向衰落，可是事實上在數位匯流的過程當中，我們並沒有走到那一步，說報紙這個形式他可能消失或者說報紙影響力不存在。在這種情況之下我覺得在數位匯流進程沒有那麼快速到達的情況之下，我們仍然對跨媒體併購應該相對採取比較謹慎的態度，如果有一天因為數位的匯流因為媒體的整合使得我們覺得在某些媒體的形式上他的影響力，或者我們對媒體的形式已經很難從傳統的概念去定義的時候，那我會覺得那個時候所謂的跨媒體併購的概念我們也許就可以從另外一個角度來去思維，所以現階段如果我們要放寬我們已經存在的跨媒體併購的一些，無論是股權或者併購之間的所有權的關係的話，我會覺得要謹慎，要謹慎一點。那並不代表所有的改變都是不可能的，我只是覺得至少現階段來講我沒辦法看見不同的媒體形式的變化已經到我們覺得可以完全忽視的地步，這是第一個觀念上的想法。第二個有關外資黨政軍跟中資的部分，我想提出的是說結構，我們的產業結構健全的程度而定。我的意思是說我們不必那麼怕外資，可是如果我們本身對外資沒有足夠的抵抗能力或者是說沒有免疫能力，譬如

說我們就讓剛才最了解或者是幾位先進所談的我們很清楚。我甚至還聽過這樣一個故事，就是說有某外資對媒體講，我們很清楚對主管機關說，我們就是準備好好整理一下就要轉手賺一筆。那這樣子的態度我們當然會對外資有非常多的戒慎恐懼之處。那崔小姐已經講了一個實例，我的意思是說如果在這種情況之下，我們的結構並不足以來抵擋外資無限制的進來之後，因為所有權的這個因為股權比例的增加因為對整個媒體所有權的掌控，造成我們整個媒體生態的變化的話，那我覺得同樣的我們對外資呀，當然同樣在政治上還有很多意涵的中資呀那當然要更謹慎，所以要隨便予以放寬我覺得這個也是要稍微謹慎一點。喔不是說我剛剛講說外資引進壯大我們的媒體然後我們就有國際競爭力，我覺得這概念應該不是這樣，那什麼叫結構健全呢？譬如說我們對商業媒體應該履行的公共義務我們已經有相當完整的法律規範，而且商業媒體對於這些公共服務的精神也實際執行上在執行，我們的公共媒體也足夠壯大他能夠來發揮延續本國傳真本國文化保護公共利益的角色時候，fine，沒有關係那我們對於外資那種戒慎恐懼，對外資的進入程度我覺得我們就相對可以採取比較寬鬆的態度。所以我以上提出兩個觀念上的想法提供給各位先進參考。謝謝。

#### 崔梅蘭：

謝謝主持人。首先要補充個人非常贊同剛剛莊教授與胡教授所提出來的關於產業結構的問題，剛剛莊教授特別提出有關 NCC 想要開放無線電視平台，使之成為有線電視以外的第二個競爭平台的規劃，其實 NCC 內部有很多的常任事務官是非常了解有線電視產業結構的，我們彼此間也常會有一些意見討論，這麼多年下來，從以前的直播衛星到中華電信 MOD，再到期待有線電視的全面數位化，以及目前研議中的無線電視的平台開放等等，其實從收視戶的角度來看，就是我們不斷的在遙望天邊的彩虹，以讓我們一起忘記腳下的爛泥巴。

因為實際上我們所看到的有線電視產業結構的現況跟我們所期待的讓消費者有更豐富的收視選擇，其實是存有很大很大的差距的。由於無線電波資源的稀少性跟公共性，所以當發生財團的介入、併購、外資投資、或是所有權的移轉時，大家對於這些投資對於廣電媒體的影響，總是比較容易感同身受。相較之下，對於有線電視的看法，總會比較有點生疏。可是如果我們提出另外一個統計的話，也許大家感覺會比較深刻。依據 AGB 尼爾森所作的台灣地區觀眾收看無線電視與有線電視的收視率消長統計，從 1994 年到截至去年 2008 年為止，台灣地區的民眾收看無線電視跟有電視的收視比率，從早年的百分之六十七的收視率在無線電視，到 2008 年已經轉變為是百分之七十七的觀眾在看有線電視。有線電視平台提供的頻道，已經是我們的國民最主要的娛樂跟資訊的來源，有線電視的系統所鋪設的網路，已經是我們的國家最主要的基礎寬頻網路。同時，我們再回過頭看，NCC 的一屆委員石世豪委員在他歷次參與審議的過程當中，所提出來的相關的協同或不同意見書裡，針對有線電視的產業結構，石世豪委員所提出來的觀點是，台灣的有線電視系統集團化經營的現象，對於整體產業的發展是有非常深刻跟長

遠的影響的，而歷來寬鬆執法的結果已經漸次癱瘓了法定管制措施應有的功能，也讓我們的市场結構的壟斷跟市场力量濫用的問題積重難返。

假設從比較現實感來看，不就個案來說的話，誠如剛剛莊教授所提到的，到底有線電視的收視戶數有沒有統計？有線廣播電視法裡面有規定希望各系統逐季來申報各系統有線電視的戶數，NCC 也會做公告，歷年下來如果我們把全國各系統的申報戶數都加起來的話，目前為止全國的總戶數約略是四百九十萬戶左右，以四百九十萬戶去除以內政部公布的全台總戶數的話，大概有線電視的普及率是百分之六十三左右。但是這個數字在歷次統計當中，難免又會引起質疑，因為眾所皆知我們的有線電視普及率幾乎是全世界最高的，依據業者的推估應該是有百分之八十甚至接近八十五左右，可是申報數字為何卻只有百分之六十三？這當中當然有可能是系統基於猶如莊教授所舉的稅務考量，或是基於其他林林總總的原因，所以就實際戶數上會有一些調整。實際戶數的調整在什麼樣狀況之下會更明顯呢，據說過去有些系統，當要賣給外資或賣給財團的時候，他的戶數就又会增加了。

舉一個比較現實的例子，假設台灣大哥大買下凱擘的話，到底會不會有三分之一條款的問題？如果我們從過去三季就是 08 年的第四季開始到今年的第一季跟第二季 NCC 公告的申報戶數來看的話，實際上這兩家 MSO 加起來的戶數占全國總戶數的比例，大概是百分之三十五點四三到百分之三十五點四七左右。但是不排除如果實際的交易是在 2009 年第三季或者是明年的第一季才完成的話，可能某些特定系統的戶數，在那個季度會特別的下降，也不排除因為包裹交易的關係，這兩家 MSO 加起來的總共二十家的系統，會有部分因為投資架構或是財務架構的關係，而不在交易的範圍之內，可是他的實質控制一點都沒有影響。

如果再從頻道數來看，有線廣播電視法規定，系統自己以及其關係企業所提供的頻道總數，不可以超過四分之一。如果以今年的頻道市場的結構來看，目前凱擘加台灣大哥大他們所代理或供應的頻道數總數是三十個，這三十個頻道數如果回到目前各系統可利用的頻道數來看的話，評估大概已經占百分之三十左右的比例了。如果從系統購片預算的分配，也就是頻道授權費用來看，每一戶每個月收兩百四十元的總額中，目前凱擘加台灣大哥大的三十個頻道，總分配到的金額大概是一百零一塊，約占百分之四十二。他可能會有百分之三十五的戶數、可能會有百分之三十的頻道、掌握了百分之四十二的預算分配，並有可能依據財務的結構以及投資的架構，轉換設立不同的公司、利用不同的形式，在外觀上看起來完全符合法令的限制與要求。

誠如剛剛兩位教授所提到的，有線電視系統不僅只是一個播放的平台，它的市場結構也影響了頻道的內容表現。因為集團化的經營、系統市場的水平的掌控、垂直的整合以及各個集團之間彼此交叉授權的緣故，頻道的規畫、安排以及上下架，與收視戶的喜好程度、頻道受歡迎的程度幾乎毫無關聯，與頻道節目的

內容表現也沒有太大的相關。頻道的經營欠缺競爭的機制，也欠缺內容表現的激勵效能，甚至已經逐漸形成了集體的沉淪。頻道沒有能力、也沒有任何的誘因，花更多的錢、更多的投資以產出更好的節目，因為即使內容表現不佳，還是可以被上架播出，即使增加節目投資，頻道授權的費用也不會增加。

最後，我想提出一些有關大股東適格性審查的想法。在中視中天案中我們發現，在廣電媒體的董監經理人變更申請之前，事實上早已發生的是重大股權的移轉與變更，然而在現行法令當中，針對這些重大的股權移轉，主管機關是沒有任何置喙餘地的，也因此讓相關的審查看起來，總有點像是隔靴搔癢或者是為德不卒的感覺。雖然，如果純粹從投資的觀點來看，凡是牽涉到外國人的投資，會有經濟部投審會依據外國人投資條例做審查，牽涉到陸資或者是中資的話，會由陸委會按照兩岸人民關係條例做審查，但應該思考的是，是否應該要讓作為投資標的之目的事業主管機關，有一個相關的法令機制，可以針對大股東的投資做事先審查。也就是說，對於打算持有一定比例以上的股權，因而可以成為該廣電事業的大股東、而且取得相當的影響力甚至於控制權的個人，在立法政策上，是不是應該要讓媒體事業的主管機關，可以對於這個大股東的適格性做相當的事前審查。適格性的審查與媒體控制或國家機關對於媒體的介入是兩回事情，因為適格性審查的標準是可以有很多不同面向的考量的，譬如：避免影響國家安全、公共利益，或對於媒體的健全經營希望能夠有助益或者是避免受到影響等等，我們認為這些標準至少都有助於做一個有效的事前監督。而不是待股權早已發生移轉變動了，木已成舟後，才就董監的變更申請作事後的審查。建議在未來股權規範的研究中，也能納入這方面的考慮，謝謝。

#### 莊豐嘉：

我簡單呼應幾個論點。剛崔協理提到經營權和主管機關 NCC，好像主管機關的角色看不到。上次 NCC 史無前例對三中集團進行審核，事實上中時集團代表律師的論點很簡單，就是「我們已經完成金錢交易了，還有什麼話講呢，就是給我通過而已」。這表示經營權根本沒有一個更事前的機制來審查，我覺得 NCC 用所有人的更換來做為一個審核，三中集團認為是在雞蛋挑骨頭，可是這就是發揮職權的用意。我想提出的是，媒體的併購除了經營權的審查之外，我們目前到底有沒有落實換照審核的機制？不管怎麼樣永遠都是我的執照，有執照就可以賺錢，經營再爛都沒關係，有一天還可以賣執照。我想這部分如果有相關配套措施，那麼對於併購它就不會只從節省成本來考量，也會從它的品質來考量。

#### 主持人：

好，非常謝謝。我想那個會裡面也在積極研議到底有沒有那個萬年執照這件事情，也許以後也不見得會是如此，不過這是非常好的一個建議。我們等一下還要再請教各位來賓希望能夠有最後一輪的發言，就是特別是針對目前不同的媒介平台，包括無線電視、有線電視系統以及衛星電視頻道，那基本上現在是由三個

不同的法在規範，而且對各該法當中對於各目的事業都有寬嚴不等的股權的規範，好像對於無線的是比較嚴的，其次是對於有線系統然後再來是對衛星業者。好像對這個狀況好像也有不同意見，無線認為說為什麼管我管最嚴，事實上現在市場佔有率已經很低了；那有線的認為說我不涉及內容的經營，那事實上那也是一種講法，那事實上因為他有代理甚至自營頻道，所以應該不應該對於平台的管理那麼嚴格；那衛星電視業者則認為說他單純只是一個內容提供者，那他的上架與否事實上是屬於相對的弱勢的一個狀態，那如果對他的股權仍然有太過於嚴格的規範對他經營有所不利，這是一點就是說不同平台的這個股權規範我們需不需要把他一致化，那不同平台的股權的規範，包括外資的部分是不是也需要一致化，或者是像現在這樣差別化的處理。第二個問題要請教各位的是其實是延續剛才的各位在會中提到的一個問題，就是說黨政軍的這個規範顯然當年的時空背景跟現在有一些不同，那是不是說未來數位匯流之後我們仍然一樣是不容許所謂的只要有黨政軍只要有一股持股，只要有一股就絕對禁止涉足所謂的媒體，因為現在的媒體的定義事實上也不斷在改變的，那是不是黨政軍的參與就一定不好呢？那是不是也到了可以討論或者是放寬，或者是在什麼情況之下我們應該要放寬，那放寬之後當然可能還要有一些相應的規範。所以就等一下這兩個問題要再就教各位，希望每一位都可以有最後一輪的發言，那在各位發言之前呢我們請各位休息十分鐘。然後我們可以輕鬆的做一些交流，好，謝謝。

### 中場休息

#### 羅世宏：

各位來賓、各位與會的朋友，我們要請各位再就座。今天不想耽誤大家太多時間，因為我們在會議的通知當中是寫下午兩點整到四點，那我們本來是希望看看能不能到五點這樣，不過當然如果各位已經達到暢所欲言的程度呢我們就不強留大家，但是希望大家能夠做最後一輪或兩輪的發言都 OK，或者最後一輪呢我想就不要用那個指定的方式，就各位針對今天討論過的一些問題，覺得需要再補充澄清，或者針對我最後提出來的兩個問題，包括黨政軍這個持股限制規範的問題，以及無線、有線、衛星這種不同的傳輸平台，或者是平台跟內容業者之間的這樣的一種股權規範，是需要維持現行的差異化且有寬嚴不一的狀況，或者是說我們其實應該考慮把他變的更一致化之類的，這類方面的問題都歡迎各位提出想法。好，那我們現在就要開放討論，請各位自由發言。

#### 莊國榮：

黨政軍退出媒體的規範，是有其當時立法目的與主要規範內容，四大基金持股問題並不是它主要規範的對象。因此我認為在這方面的規範，黨政軍退出媒體應該思考排除四大基金持股問題，當然黨政軍退出媒體是必須繼續堅持的原則。最近台灣大寬頻併購凱擘的個案，是近年來對於集中化管制最重要的案例，NCC在這件事情上面臨很大的考驗，也是個重要契機。如果這個個案沒有處理好，廣

電事業的集中化管制，就形同具文了。以目前業者向 NCC 申報的訂戶數來看，此併購案已經違反了有線廣電法的規定。當然業者應該會在近期內努力進行調整，試圖調整成比較符合有線廣電法的規範。然而，在此過程中，如何避免業者只是形式上的調整，但實際上還是在台灣的有線電視系統中形成一股龐大的產業集中力量，對未來產業生態造成惡劣的影響，我認為這是 NCC 在最近非常需要努力的。有線電視產業很嚴重的問題是，頻道競爭非常激烈，而系統業者沒有競爭，當系統過於集中化時，會使得垂直整合造成頻道競爭更扭曲，這是眼前在執行上要處理的。關於未來修法上的建議，不要過於被通訊傳播匯流的觀點所誤導，實際上必須關注的是，在數位匯流之後，大家真正在看電視的平台有多大的改變，必須對照來看數位無線平台、手機平台、MOD 平台、網際網路平台，到底有線電視系統的影響力有多大？會產生多大變動？如果影響力變動不大時，不要過於被通訊傳播匯流的觀點所誤導。

#### 莊豐嘉：

我補充一下有關黨政軍退出媒體這部分。我想不管是哪個政黨執政，都會有動機要操控媒體，所以黨政軍退出媒體是毫無置疑應該的。但是在台灣不只股份退出問題，當景氣不好時，政府透過置入性行銷的方式，是不是算另一種形式的干預媒體呢？這樣的情況對目前台灣媒體影響其實非常大，我不知道有沒有這種規範或統計，就是政府投入媒體的廣告是否應該公開透明化，例如說政府每年投資多少廣告在媒體上、怎樣分配比例，這部分應該讓所有民眾都可以查詢，公開透明化，讓我們可以監督。

#### 胡元輝：

主持人、各位，我就順著這個莊教授剛剛談的事情談下去，那也很快的把我一個想法回應剛才主持人提的問題。第一個就是黨政軍的問題，那我想主持人談這個問題應該是有很多層面的意涵，也是最近剛好學術界或者是實務界當然很關心這個黨政軍的問題到底怎麼去再構再去認識這個問題。政府跟媒體的關係其實剛才莊教授把幾個層面剖析得非常清楚，就是黨政軍退出這個媒體的問題這並不是隨著時代就要去改變的，政治勢必政治的力量不要干預媒體的這個基本的原理跟原則，我覺得我們還是要去堅持下去，這個不會因為數位匯流，不會因為時代民主時代已經進步了所以我們就放鬆這塊。那所以因此才會有一個很奇妙的現象就是說真正的問題沒去處理，譬如說像置入性行銷這個問題，好所以剛才莊教授談的這個其實是黨政軍退出媒體並沒有退出的一個表徵、一個反證，可是我們卻沒有去處理；另外一塊是我滿謹慎的，像剛才我們崔小姐講的很戒慎恐懼處理什麼一股喔四大基金一股都不行，我實在搞不太懂就是說我們現在對於黨政軍這件事情把他當成零來看待，所以很容易解決只要一就可以被排除，這是從股份上去講。可是外資呢、中資呢我們卻很多東西根本沒辦法處理，可是他大量的滲透，這時候我們卻說 OK 他可以存在，我們視而不見，我覺得這是一個非常矛盾的現

象。所以說回來，意思是說我們的確是到了一個對黨政軍退出媒體這個裡面重新去再解讀再定義的時候，可是定義並不是把原始的精神所謂政治勢力不要干預媒體這件事情把他放棄，而是說政府在這個現階段來講他有更重要的角色，他可以來協助媒體進入一個健康的競爭環境，譬如說對公共媒體的支持這也是一個政府的政治的介入呀，可是這個介入不是那種反民主的不當干預，可是政府卻不為；譬如說我們創造一個好的環境讓具有公共性的媒體，無論他是新興的媒體或者是地方性的媒體或者是具有公民意義的媒體，讓他能夠繼續在這個社會裡有發展的空間，像這個政府可以做的事情很多，可是政府卻不為。像這一類的我們說是應該對黨政軍退出媒體不要把他狹隘的解釋成政府的無為，那這一點我是想藉這個機會剛好呼應一下前面幾位的看法。所以剛才崔小姐談到的事，因為我自己是擔任愛爾達公司的顧問，所以我不好意思去談這個事，但我心裡真的很納悶就是怎麼會是這樣，奇怪對於那個東西好像把黨政軍退出媒體當成一個大帽子，可事實上他才沒有那麼大嚴重的問題。或者是真正要去 concern 的是其他的事情卻沒有去處理，這個是很奇怪的現象。那第二個問題是回應主持人剛才談到一個三平台的管理或者多平台，到底在股權管理上的我們現在不同的平台說我管理的比較嚴、限制比較多，譬如說外資的介入就不同平台有不同的態度，我覺得這個角度的確是，也事實上是從無線電視從某個角度來講好像已經跟有線電視化了，所以我們說無線電視業者因為抱怨說為什麼有線電視這麼寬鬆，那為什麼我們無線電視這麼嚴，看起來好像真的是有道理，可是剛才莊教授也的確，就跟有一個問題是我前面曾經談到的，假設我們現在的產業結構事實上所謂已經有線電視化，要看什麼叫有線電視化？意思是等號嗎？顯然也不是等號，那因此我會覺得對多平台的股權到底應該怎麼樣的一個管理的條件可能要看兩個基本條件而定：第一個是說我們對那個平台的功能定位是什麼？我覺得國家應該有一套政策，這個傳播政策是我對不同平台所扮演的角色跟功能要事先有一個基本的上的一個政策取向，在這個政策取向之下我才有辦法傳播法規根據這個政策來重新架構。假如我們認為無線電視仍然扮演著未來公共利益某種程度的擔負的角色，他擔負某種程度公共利益角色，那我們當然沒有辦法我們要讓或者說要讓無線電視的股權的這種管制相對就會比較嚴格，這個是沒有辦法的事情。那這個是從最上位的政策去定義，那定義的過程除了剛才講功能定位，那他看當然是看現實的定位而定，那無線電視業者當然會說是呀我們實在是倒楣，我們現在是我們其實是剛剛崔小姐講八十幾 percent 都操控在有線電視手上，現實處境是的意思是說，好那因此我們的政策假如是先做基本的定位以後我們再來看現實怎麼去調處，往那個政策方向去達成。譬如說有線電視如果在現實處境當中仍然具有相當大的影響力，譬如說莊教授剛剛在講這是事實，這樣一個事實的情況我們就沒辦法說那有線電視就很寬鬆，他就可能比衛星要擔負更多，因為衛星在台灣衛星電視事實上不發生太大的影響力。如果從這個角度來講那有線電視的股權的規範相對來講我就不能夠，的確就不能夠太寬鬆，因為他有實質的影響力。所以當我們認為有線電視雖然在政策定位上可能不需要扮演太多我們希望這個商業體系所不能夠補足的力

量需要他去擔負的，這樣的情況下那我們覺得事實上是放鬆的，可是他在現實的處境中如果是仍然有很大的影響力，那我覺得那個股權的規範就不能夠太過寬鬆，這樣的話我覺得對無線電視業者心裡也會想的比較好受一點。這當然是次之的考慮，真正的考慮是才能夠符合現實的處境。所以 summary 一下就是說對於不同平台的股權的限制，我覺得要從兩個角度：一個就是他的功能定位，這要從傳播政策的上位政策上去確認；第二個從他現實的定位，要從實際的影響力當中去確認，這樣我們才有辦法得到比較清楚的一個認知。那以上提供參考，謝謝。

### 崔梅蘭：

主持人謝謝。因為準備的資料都已經報告完畢了，所以最後只剩一些小故事可以跟大家分享。我自己個人在看台灣的有線電視的發展，比較像是從以前的個體戶、財團、外資，到現在的數位匯流。我個人是在民國八十五年左右進入這個產業的，當時是因為學法律的關係，在這個產業當中我的第一份工作講好聽一點叫法務，實際上的工作叫催收。當時全國有幾百個大小不一的系統，我們常賣了頻道節目之後收不到錢，以前靠業務員去收，但是業務員跟經營者總是都會有一些業務往來的關係，所以公司有一天就突發奇想說業務員收款不方便，那就找法務去收好了，所以我就開始做收款的工作。這當中有兩件事情我一直印象深刻，正好可以用來跟大家形容那個個體戶的時代。當時苗栗山區有一家小系統，還不是現在的有線電視，那時候叫第四台，我印象深刻因為他叫梅蘭有線，跟我名字一模一樣。他收視了我們的頻道之後欠了一個月六萬塊錢，三四個月都收不到，好不容易終於有一天打電話找到那個經營者了，要向他催款，老闆竟然跟我說，崔小姐我整個苗栗山區也不過只有四百多個收視戶，好不容易才拉了兩個剛搬過來的老榮民收了兩個月的錢，沒多久他們竟然過世了，我還要包白包過去，算一算還不夠本，真的沒有多餘的錢可以付給你們了。這就是早期台灣的有線電視經營的狀況。另外一個讓我印象深刻的經歷是，早期第四台的經營者有很多是電器行的老闆，後來因為財團開始介入整合，以及著作權法的要求的關係，第四台沒有辦法再做無本的授權生意了，所以很多的小系統慢慢開始經營不下去。我曾經到楊梅要跟一個電器行的老闆收款，去了好幾次都收不到，直到有一天竟然在他門口看到一輛全新剛買的賓士車，就更生氣了，質問老闆你欠錢不還還去買了一輛車。那天是大中午，老闆醉醺醺的說，我做有線電視把所有以前開電器行賺的錢統統都虧光了，這輛賓士車是我賣掉最後一棟房子的時候，答應我太太要送她的禮物。經營有線電視系統讓他賠光了所有的財產。

當財團開始介入整合的時候，大家會覺得這個產業終於有了一股向上發展的力量，因為終於有資金規模進來了。當外資看上了台灣的有線電視，那更是不得了，因為正如剛才胡教授所說的，外資似乎就代表了國際化、代表了進步。我們沒有看到的是，為什麼主管機關 NCC 過去一年以來，要針對系統預收收視費用的問題，要針對系統財務結構的問題，投注這麼多的關心？我們沒有看到的是，為什麼外資併購的系統，在幾年之間負債比率就大幅的增加？外資用系統的資產和

預收的收視費用，向本國的金融機構借貸了大筆的金額，然後以支付顧問費用等種種的名義，匯出給國外的母集團。所以，為什麼我們的有線電視系統的建設這麼的緩慢？它明明是股東報酬率非常高的產業，為什麼足以用來投資於建設的資金卻這麼少？為什麼他的現金的流量都是處於非常平衡的狀態而已。台灣有線電視系統的建設資金與資源，是不是早已經被提前透支了。

很快的，我們就會再聽到因為有電信集團的參與，因為數位匯流，因為種種的原因，所以我們應該歡迎、鼓勵、正面地去看待下一波的併購。每一次的併購都鼓吹主管機關應該要正面看待、並且鼓勵、歡迎，而這個產業的根基，也在一次次的併購中不斷的變形。謝謝。

**主持人：**

好。那個不曉得在場來賓有沒有還要再願意再發言的，或者能夠提出問題刺激再下一輪的討論嗎？有沒有？沒有人看我，好，表示好像沒有人對不對？那今天真的非常感謝各位能夠撥冗前來而且提供非常寶貴的意見，那我們在會議記錄整理之後會寄給每一位與談人。

## 附件九：「廣電事業強制公開發行及資訊揭露規範」座談會會議紀錄

主席：陳麗娟教授（淡江大學歐洲研究所，本計畫顧問）

邀請之與會人士：

高靜遠 執秘（經濟部貿易調查委員會執行秘書）

王文宇 教授（台大法律學院）

陳彥良 教授（東華大學財經法律研究所）

邵慶平 教授（中正大學法學院）

林志峰 法務部副總裁（台灣寬頻）

陳正修 經理（民視）

江意民 副秘書長（電視學會）

鍾瑞昌 秘書長（衛星電視公會）

李淑婉 總監（衛視）

楊俊元 法務長（中天電視）

吳尚飛 財務長（中時媒體集團）

陳錦旋 律師（博鑫國際法律事務所、中央警察大學兼任副教授）

黃開元（台視財務處）

第一輪發言：

洪志青：

各位與會先進大家好，我想事先，我們之前也有給各位相關的資料，那我就大概 highlight 一下。關於我們今天分為兩個議題，第一個是強制公開發行，廣電事業股權強制公開發行；第二個部份是廣電事業股權的資訊揭露。第一個關於強制公開發行的資訊，我們之前在我們的期中報告的部分，在第三章就是關於這一個部份的說明，我們有附一個關於在今年七月為止，有一個公開發行上市上櫃的調查資料，這個調查資料可以發現，在所有的廣電事業媒體中，除了無線電視事業有五家，大部分是公開發行，其中還有一家是財團法人，那另外的有線廣播電視的系統經營者，幾乎是公開發行公司，其中有六十一家的有線廣播電視系統經營者，那公開發行總共五十九家，但是其他部分關於無線廣播事業，還有直播衛星廣播電視服務系統經營者，那另外還有境內跟境外頻道的衛星廣播電視節目供應者，這個部份其實大部份是非公開發行公司，這些非公開發行公司他們的資本額其實有一些很大，像數億元、上億元都有，幾千萬元的也有，那甚至有金額比較小的，非常小的部分，那這個部份其實是一個滿有趣的調查，所以就是直接是關於我們第一個議題，就是因為關於公開發行的部份，以往是規定在公司法的部份，公司法在 2001 年以後就刪除公開發行，強制公開發行的規定，那這個刪除之後，有一個案子，就是亞太固網案以後，各界對於強制公開發行這

個議題又開始出現了熱烈的討論，所以國家通訊傳播委員會自從，應該可能也是基於這個個案，慢慢地就先修訂了固定通信業務管理規則，他有一個強制公開發行的規定，那另外在廣電事業方面，目前的規範是沒有直接這樣的規定，但是我們看到陸續修的草案是有這樣的一個規定，那另外在公司法方面，據我了解，商業司曾經有提出一些草案，但是最後在最近公司法並沒有通過這樣強制公開發行的規定，這樣就引起一些討論，就是在這個議題上，關於廣電事業，是不是因為就他的特殊性，他的事業特殊性，必須要納入這個強制公開發行的規範，是不是要給主管機關一個因應不同產業管制的要求，授權主管機關有一個規定的門檻。另外一個議題就是說，假設我們需要強制公開發行規範，或是不需要，但是強制公開發行規範是不是可以達到我們立法的目的背景上面所講的，可以達到公開廣電事業的股權財務業務的資訊公開的目的，那這兩個的關係是怎麼樣的？是需要各位先進提供我們一些意見。那另外關於強制公開發行的利弊，是不是包含關於法規執行上，還有經濟上成本的部份。那第二個議題是廣電事業股權的資訊揭露部分，那目前就我們在這個座談會後面的附件，我們有列出所有關於的廣電事業資訊揭露的部份，那資訊揭露我們大概分為兩塊，第一個塊是對於主管機關的，業者自己對於主管機關的申報，還有揭露部分；第二塊是對公眾、大眾的，有點像在證交法上，公開發行公司在公開資訊觀測站那樣子對大眾揭露的部份，對於主管機關這一塊 其實目前並沒有直接的明文規定，只是透過解釋，透過解釋上，只有我們列出廣電三法的部份，只有在廣播電視法有明確的規定，要對主管機關提供相關的股權揭露的部份，其他兩法是透過解釋，在業者在申請執照或換照時必須提供資訊給主管機關，然後才能申請相關許可；那另外在第二部份關於對公眾資訊揭露部分，至少我們看到的我們的廣電三法或相關法令，並沒有對於公眾的直接資訊揭露的直接規定，那我們回歸到相關的計畫上面的議題，我們看到其他的關於各國的法令，至少是在美國、德國、日本，那他都有直接對公眾揭露的強制規定，但是揭露程度並不相同，比如說關於股東部份，他的揭露的門檻到底是 10 或 5，或者是關係企業的認定方式是怎麼樣的，關係企業或關係人揭露的部份，各國都不同，但是可以很明確的看到，在各國的法令都會有對公眾直接揭露的直接規定，那這樣也引起我們關於第二部分資訊揭露的議題，我們相關的廣電法令，至少是廣電三法，是不是應該增訂媒體資訊揭露的規定？那資訊揭露的事項是如何？那這也牽涉到我們國內，我們在後面有列出國內零零總總關於相關企業關係人，其實各個法令都認定不同，那到底是要依據公司法的關係企業，或是參考其他法令，再另外修訂關係人或有關企業的認定方式，另外在關於股權揭露資訊部分，還有資訊揭露事項，是不是要包含事業組織圖、持股比例、財務狀況等等，都需要各位先進提供我們相關資料，那我的介紹就先到此，謝謝。

陳麗娟：略。

羅世宏：

謝謝主持人，今天與會的各位來賓、先進大家好，大家早安，非常感謝各位能來參加這場諮詢座談，這場諮詢座談是我們先前跟即將要舉辦的其他場次的座談中，與談人來賓人數最多一場，所以今天也擔心各位沒辦法有足夠時間暢所欲言，因此我現在做的一個簡短的補充，就是從一個比較粗淺的，比較簡短的補充。傳播事業同時具備好幾種特性，一個就是說他是一個，大多數來講他是一個商業事業體，他是以營利為目的，所以在某種程度上他有競爭或者是營業秘密保護的權利跟比較性；但是同時另外一方面他又具備公器，或者是他具有相對於其他產業來說可能有比較高的公共性，因此對於他的內容的產出，民主的公共社會，可能需要知道他背後的一些相關的媒體資訊，特別是包括他的股權結構等等，這樣一個資訊從而能讓民眾判斷這樣的一個內容的或者言論的商品，他的品質、他的數量，以及他是不是符合他購買的價格，是不是等值，以及他對於這個言論的取信程度，credibility 的判斷，因此這兩者之間似乎是有一個必然的或經常會遇到的一個緊張衝突的關係，就這個部份來講，今天也就是要就教於大家，傳媒產業，特別是近幾年來我們面臨到像產業轉型，特別是傳媒產業以及全球化的競爭，使得台灣的傳媒產業也出現了包括像併購的，甚至已經可以開始說是併購風潮了，因為這幾年來從中嘉、東森、中時集團，從最近的台灣大寬頻併購凱擘，一連串的這些併購案，事實上這中間有一個很重要的一個癥點是，並不在於管制程度的寬或嚴，到底我們允許他集中，股權集中或者是併購的市場集中度到 30% 或 33%，可能不是真正的重點，真正的重點或是必須要搭配來看的是說，究竟我們的主管機關了解我們的業者多少，因為如果說我們的主管機關是處在一個對業者的資訊不透明、不清楚的一個狀況之下，甚至他對於業者的市場集中度的資訊取得也幾乎要完全依賴業者的話，那事實上 30% 或 33% 意義可能不大，因為數字是業者提供的，主管機關基本上沒有辦法清楚了解，到底現在的市場集中度狀況是如何，因此這個問題就扣連到我們今天其實很重要的一個部份，就是說，到底傳播產業，通訊傳播產業對於主管機關的申報資訊的義務為何？申報到什麼程度是合理的一個程度？那另外相關的，另外一個層次的問題是，那麼他又應該向公眾揭露哪些資訊？我想申報的程度跟揭露資訊的程度是不太一樣的，有些資訊他要申報給主管機關知道，但主管機關仍然不得揭露給公眾知悉，所以揭露跟申報可能是有一定程度的差別，但是說如果說申報跟揭露的規定不夠完整，不夠周延的情況之下，很可能就會發生我剛剛所講的，主管機關事實上缺乏適當的政策工具，能夠對傳媒產業進行管制也好，或者進行獎勵跟輔導，如果從比較 positive 的這個部份來說的話，他就是缺乏一個適度的判斷這個產業的狀況的一個必要資訊，那這樣的一個問題，事實上在第一屆的 NCC 委員的時候，他們其實有意識到這個問題，所以第一屆的 NCC 委員，事實上在通訊傳播管理法草案的 166 條開始，他們有新增一些新的條文的草案，包括一些行政調查權，就是由主管機關主動可以向業者去要求業者提供一些必要的資訊，這樣的一些相關權利，因為有好幾個條文，所以界定的非常的完整跟周延，但癥點在於說這樣是否賦予 NCC 過大的權力，這是可以討論的部份。那其次在通訊傳播管理法草案裡頭也規

定，那事實上這跟國外的狀況有點類似，就是說如果業者向主管機關申報的資訊，如果有不實的狀況，甚至可以證實是刻意誤導或隱瞞的情況的時候，主管機關甚至有權力去撤銷特許事業的執照，等於說有一個這樣的一種相互連結的關係，如果業者提供不實資料，主管機關當然也有最後的一個法寶，那像這樣的一個狀況，目前相關的條文在廣電三法裡頭規定的並不完備，我記得一屆的 NCC 委員有一位跟我們誠實以告，在一個其實是正式的場合，他曾經提到說因為公民團體都會要求 NCC 必須公開業者的資訊，那 NCC 一屆的委員其中有一位就很坦白的跟我們說，其實公開沒有用，因為業者提供資料通通都是假的，當然這可能講的有點比較過度一點，但確實他點到一個重點就是說，如果今天我們要求資訊揭露、要求資訊公開，可是沒有一個適當的配套措施，很可能主管機關公開的資訊事實上仍然不是確實的資訊，對於從主管機關的管制、監理、獎勵、輔導，或者是從民眾、公眾這邊的說，要傳播產業負起公共責任，要 accountability，這種科責或問責性，事實上也可能沒有辦法真正落實，所以今天真的要請教各位學界或者實務界的專家，能夠大家集思廣益，我們如何來建立一個傳媒資訊申報跟揭露的適當規範，能夠確保業者的經營自由，但是又能夠確保最大的公共利益跟產業發展的多重目標，謝謝。

**陳麗娟：**略。

**高靜遠：**

好，謝謝主持人，笨鳥先飛。我簡單的跟大家報告一下，第一個是公開發行，在我們公司法，民國 90 年公司法全盤修正，我們由強制公開發行改為志願公開發行，我們是因為跟國際接軌，因為世界上各個國家，我股份有限公司，資本證券化，證券要不要大眾化，應該是企業的選擇，不是法律的強制，所以我們就這樣修正了，這麼運作了幾年下來，雖然是跟國際接軌，但都發生一些問題，什麼問題呢？有些公司剛開始董事會決議公開發行，募集了很多的資本，很多的投資人，馬上開一個董事會撤銷公開發行，形同綁架股東，所以說我們公司法本來修正就是說取得一個平衡點，公開發行，要不要公開發行，我的意思是企業的選擇，但是你要撤銷公開發行，就修正為要股東會決議，免得股東被綁架，這個案子送到了行政院之後，我們計劃趕不上變化，剛好發生了力霸案，力霸案裡面剛好有一個亞太固網公司，他的資本額 656.8 億，他的股東有 6 萬多人，當時大家就想說，這麼大的公司，這麼大這麼多的股東，為什麼沒有公開發行，都是公司法惹的禍，所以有立法委員就修正說要把股東人數、資本額平均一下，取得一個平衡點，達到一定程度就強制公開發行，我們當時有跟立法委員報告說，這個放在特別法我們沒有意見，放在我們普通法可能是一個誤解，因為事實上亞太固網當年還是在強制公開發行的階段，他沒有辦公開發行，是目的事業主管機關以及當時的公司法給他專案核定免辦公開發行，所以說這個可能有點誤解，那所以說這個講到最後，我們這個結論，亞太固網的經驗，特許行業達到資本額、股東人數，如果不強制公開發行的話，發生了問題，變成特許機關要自己扛，因為當時有請

投保中心幫忙，投保中心說對不起，亞太固網股東人數很多，資本額那麼大，應該保護，但是他不是公開發行公司，我們投保中心幫不上忙，所以說這個部份可能從 NCC 的考量，我們剛剛洪律師有講到，所以他們就法律沒有修正之前，就先修行政規則，股東人數、資本額達到一定的程度之上，基於特許行業，公開發行事實上最重要的保障是投資人，所以特許行業有沒有像亞太固網這種類似的情況，有保障投資的問題的時候，我們再做考量，所以第一個問題我的結論就是說贊同按不同行業、不同規模來做考量，以上簡要報告，謝謝。

陳麗娟：略。

王文宇：

謝謝主席，謝謝各位先進，很多先進在，我就應該用不到五分鐘吧！就是我們這個強制公開發行制度當然有發生弊端，公司法修正以後改成自願，那自願也有弊端，因為有這些等於拿這個公開發行做為一個策略工具，策略運用工具，那這個也是滿奇怪的，那我個人看法是覺得說，因為在國外有些國家，很多國家都是，這個資訊公開跟這個有沒有次級市場，有沒有流通其實是息息相關，那我們這種就是說在傳統，過去這種用資本額來做門檻其實就不是滿有道理，那現在新的法，民國 90 年以後這個法，其實要談也是可能也有他的問題，當然這個高執行祕書也有提到，那我是覺得今天這兩個議題，其實本來廣電事業，假如說今天廣電事業，這當然第二個議題，廣電事業就是說假如要揭露資訊或申報一些資訊，這原則上我個人我是贊成，那只是說現在是請他跟我們公司法這個所謂強制公開發行這樣子的機制，強制或者自願公開發行的關係是什麼，我其實有點納悶，我的意思是說公司法固然可以去處理這個問題，那我剛才講我們過去的或現在的都處理不靈的話，那是不是要這樣處理，還是說你就廣電事業三法就是可以規定，當然這個也可以放在公司法，但是他也是一個特別法，假如大家社會上都已經有共識說應該揭露資訊，應該申報什麼什麼，我不談申報哪些項目，那就去做，那至於說這個法源依據是不是要訴諸現在所謂強制或者所謂自願公開發行，這個我就沒有既定的立場，意思也就是說，專法訂也沒有什麼不行，那法律通過叫你揭露你就揭露，是不是這樣子，那這個跟公開發行制度要怎麼樣綁在一起，這個我不是很清楚，謝謝。

陳麗娟：略。

陳彥良：

OK，我想我也用不到五分鐘。接續一下那個王教授的話，其實在這個議題上的設定上，其實我也是有些困惑，因為基本上這是兩個議題結合，就是混在一起，第一個是，那到底是要設法防止媒體的一個集中化的一個手段呢？還是一個防止企業弊案，還是防止企業弊案？等於說在這個地方的話，其實我們當初在公司法這一塊討論這個強制發行的話，其實主要的是在一些，就是也是在這個亞太固網

這邊防止一些企業弊案的一些東西，所以他們覺得這個地方竟然不是一家公開發行的公司，但是在這個地方，我想公司法畢竟是一個規範一個企業體的一個大法，企業體的大法，就是說有些地方我是非常贊同王教授的見解，那該放在廣電部分，就是說這邊是說真的要強制公開、強制揭露，我想就放在那個地方，但是其實真的強制公開是不是真的能達到一個防止媒體集中化的目的，其實我也是有所存疑，那我想時間上我還是想多聽聽大家的意見，那我的見解其實真的是覺得這法律還是分力而行，在公司法這邊的東西把他硬把他扣在廣電這個地方，未必是一個很合適的一個方式，謝謝。

**陳麗娟：**略。

**邵慶平：**

其實我的意見當然就各位先進而言，基本上是大同小異，不過我也有我的五分鐘，所以我應該履行我座談會的義務跟責任，不過從這個角度來講或許以我的立場來做一個比喻，譬如說從我的角度而言，我很認同各位先進的意見，不過我到底是要說我認同各位先進的意見就好，還是我應該用另外一種方式、另外一種包裝、另外一種陳述，來把各位先進的意見用我的嘴巴講出來，我的這個有點像現在我們討論的這個議題，跟公司法、證券交易法的關係一樣，你或許很認同證券交易法、公司法裡面的公開發行，然後你就可以說我們把公開發行那套制度用強制公開發行移植到我們廣電法裡面來，相關的法規，我們可能規定說什麼樣的事業、什麼樣的資本額，廣電事業什麼樣的資本額，或什麼樣的股東人數，我們就要求他要強制公開發行，然後把證券交易法那一套保護證券投資的方式，或資訊揭露相關的規定整個移植到這個地方來，就如同我剛剛說，我可以我完全同意先進的意見整個移植到我的意見來，這個也是一個方式，不過毫無疑問的，就像我剛剛講的我座談會的義務，我可能覺得說這樣做的話可能不是那麼好，或那麼適當，從廣電法的角度來講或許也是這個樣子，那目的總是多少有些不太一樣的地方，更不用說很深入的討論投資人跟廣電事業股東的區別，跟閱聽大眾的區別，中間的差異可能非常的大，以這個角度來講，整個把他移植過來就是一個，可能是不適當的，更不要說他本身就存在很多問題，所以那他本身問題，我想各位先進都有提到，資本額的問題，閃避那個最低的資本額，股東人數的問題，閃避那個股東人數，造成的成本也是很清楚的，那是很確確實實存在的問題，當然固然在計算上有一些困難，不過那些存在的問題可能也都有產生一些困擾，所以以這個角度來講，如我們剛剛說的，我完全贊同先進們的看法，把這兩個結合起來似乎不是那麼適當。

**陳麗娟：**略。

**林志峰：**

好，謝謝主席，各位老師，各位同業先進大家好，我先接續剛剛高執秘講的

故事，因為其實我在來這邊之前，我是在新世紀資通，也就是速博，我們就是那時候固網新開放的三家之一，當初其實這三家固網業者拿到籌設許可之後，是有向交通部拿到一個免辦公開發行的一個同意，所以那時候本來這三家固網業者事實上是並沒有辦公開發行，那後來因為臺灣固網跟亞太他們其實募集的資金事實上相當龐大，台灣固網那時候募了九百多億，亞太固網是六百多億，那只有新世紀資通相對來講是四百多億，那股東人數相對來講的話，台灣固網跟亞太人數事實上是相當的多元，那只有新世紀資通是比較少的一部份，那後來這三家公司籌設完成之後，電信總局就有發一個函，做道德勸說，希望三家電信業者補辦公開發行，那時候兩家公司當乖寶寶，只有亞太電信沒有補辦公開發行，那也後來因為這樣，所以產生了很多的糾紛，也因為亞太電信的案子之後，所以後來這個NCC才去修改固網跟行動管理規則，他限制一定的人數跟一定的資本額的話要辦公開發行，那我為什麼要先講這個就是說，其實我們在思考所謂的公開發行，那原來真正的目的是什麼？原來公司法公開發行的目的是要資本大眾化，那今天我們來看，不管是電信產業也好，或者是說廣電事業也好，他有沒有需要一個資本大眾化的目的，我想這個是在立法上必須做一個考量的問題。第二個，如果有資本大眾化的問題，你才有需要說，要不要辦公開發行，去保護相關投資大眾，所以我想我們今天在思考說，今天廣電事業要不要強制公開發行，必須先思考這兩個問題，第一個廣電事業要不要資本大眾化？如果沒有的話，那為什麼要強制公開發行？如果是為了主管機關取得相對資訊的一個便利性的話，那應該在特定的，就是廣電三法或是電信法裡面直接做一個規範，而不是說暗渡陳倉的方式，透過強制公開發行的方式，來取得相對資訊，那其實你如果真的透過強制公開發行取得資訊，也不見得是真的是主管機關想要的，所以這是我覺得就這個議題我第一個看法。第二個，當我們講所謂的廣電事業的時候，我們也必須思考什麼叫廣電事業？廣電事業，目前我們可以看得到有無線電視，有衛星頻道，還有有線電視系統台，就是俗稱的第四台，除了這三個以外，我目前還看到一個新興的媒體，就是網際網路，我們再來看，比如說中華電信的MOD，類似像中華電信的MOD的一個平台的話，這樣子一個平台業者，目前大概只有中華電信，可是在固網的管理規則裡面，事實上只要是固網都可以去申請這樣一個語音平台的業務，那這樣子的一個語音平台的業者，他算不算廣播電視業？再來IPTV業者，做VOD的算不算廣播電視業？這個我們必須這邊要先做一個基本的釐清，什麼樣子的事業需要被規範？如果剛剛羅老師講的是說關於媒體的話，那我們今天重新規範什麼叫媒體？坦白講，以我們從事有線電視業的來講，我們覺得現在的媒體不是只有電視，不是你們電視機上看得叫做電視，你今天透過電腦在網際網路上面所看到一切，包括Youtube，包括這個很多的這種東西都是所謂的媒體，因為都是一樣的視訊產業，他一樣在瓜分我們的整個市場。那接下來我們要講說，就我剛剛提的看法說，我們今天在講所謂的廣電事業的強制公開發行，是就做一個事實上的一個區隔，那第二個我們剛剛，第二個要考慮的是說，當我們講說要強制公開發行的目的是什麼？如果說你是要對公眾揭露，為什麼要對公眾揭露？以我們

系統業者來講，坦白講我們忝為媒體的部份，坦白講我們不太認為自己是一個媒體，因為我們事實上是一個平台，我們把頻道給放上去，我們唯一要說的，所說的這個媒體是因為依照有線廣播電視法，我們必須有一個所謂的自製頻道，那我必須很坦白的講說這個自製頻道，坦白講收視率還真的是滿爛的，因為基本上不太有觀眾會去看，那這種情況下，像廣播、我們的有線電視跟一般的無線電視業者，跟衛星頻道的業者，就是應該有不同的區隔方式。那我剛講說，如果說我們這個強制公開發行的目的，是為了讓主管機關取得相對資訊，或者是說向相關閱聽大眾取得資訊的話，似乎不應該透過所謂的強制公開發行去做吧！因為強制公開發行的目的是要保護一般的投資人，那你要揭露一定的資訊給一般的這個投資大眾知道，那這跟主管機關他想要知道的東西，或者相關閱聽大眾他所關心的這個資訊，事實上是可能是不一樣的東西，所以說在這種情況之下，我們認為說，如果說我們今天主管機關的目的，是希望說透過某些法律的授權，取得媒體業者相關的資訊的時候，似乎比較適宜的方式是應該去修相關的廣播電視三法，或者加上電信法的四法，去取得這樣法律的授權，賦予主管機關有一定的取得資訊的權力，那在法律的授權範圍之內，也授權給相關的視聽大眾做一個了解說，在這個法律的許可範圍之內，讓相關視聽大眾知道說媒體事業的相關的資訊是如何，我想這個是我們簡單的一個看法，謝謝。

陳麗娟：略。

陳正修：

主席、各位先進，從這個無線電視產業法令來講，剛剛這個開宗明義主席也有提到，就是說中視部分已經公開上市，台視已經興櫃，那華視已經公開發行，那民視是沒有公開發行，可是其實我在幾年前跟新聞局已經取得協議就是說，民視在下次辦理增資的時候，就要公開發行，所以就整個無線電視的產業環境來講，其實公開發行已經變成是一個事實。那比如說民視沒有公開發行的部份，按照廣電法施行細則第 17 條的規定，必須每年在六月之前，將公司法第 20 條所規定的製作各類的書表送主管機關備查，那這樣可以確保財務跟資訊的透明度，那除了這個以外，無線電視六年換照一次，兩年進行一次的評鑑，在這樣的過程當中，其實相關財務跟經營狀況都要跟主管機關報備，所以在這種情況之下，其實已經充分的揭露一些必需的訊息，事實上在這種情況下，我們是覺得在現在這個時刻，其實沒有必要一定要在相關的法令上面修法，去加以強制公開發行的必要，那我們是覺得說，公司法刪除強制公開發行的規定以後，一定有他的一定的道理，現在如果說一定，抱歉，我的意思就是說目前的狀況就是說，各公司的董事會應該有權利，根據他各自的營業狀況來決定我是不是要公開發行，所以站在一個傳媒的立場，我們是希望是說廣電媒體可以考量自己的便利性，比如說為了募集資金，我要提高公司的品牌或增進營業效益，去這樣對公司有正面價值的理由，才決定辦理公開發行，那這樣的話可能對實質的營運可能比較有幫助。那如果說基於某些特殊的考量一定要公開發行，我這邊是有幾點建議，第一個就是說

一定要修法，因為在過去的例子中間，好像有出現是用行政命令，或是用換照一個附款的方式要求公司要做這樣的一個承諾，比如說之前發生的旺旺的事件，那我是覺得如果已經修法完畢，通過這個法令來執行可能會減少很多的爭論，所以如果真的要強制公開發行的話，第一個一定要修法，不能夠說用行政命令，像前面有提到那個固網的部份是一個規則，好像就是用行政命令的方式，然後有線電視法的部份卻是用法令來規定；那另外的話就是說，我們遇到這種情況就是說，在換照時候主管機關會要求我們在下次換照之前，必須做某種承諾，那這種像強制公開發行，其實也不宜在換照的時候用一個附款的方式，因為這個法律的位階會引起一些爭論。那另外就是我呼應剛才先進的一個說法，就是說現在的廣電媒體的面貌跟 30 年以前的傳統媒體已經不一樣了，以前傳統的廣電媒體是公開傳輸，所謂公開傳輸就是說一點多點傳輸，一個訊號出去，全台灣都看得到，那這包括無線電視、有線電視跟衛星都一樣，那像剛才提到的就是說一些新興媒體的部份，比如說 IPTV 的部份、網路電視，MOD，那這些新興的媒體是用公開傳輸的概念，那在這種情況之下，如果說這次的議題只是針對廣電媒體做強制公開發行，沒有針對其他新興的媒體，我覺得這不也公平，不符合公平原則。那如果說萬一一定要訂的話，我是建議說，是在 NCC 未來在訂定通訊傳播管理法的時候再訂，因為按照 NCC 通訊傳播組織條例裡面，他是規定就是說在 NCC 成立以後，兩年要訂定通訊傳播管理法，那第一屆 NCC 委員其實有提出一份的管理草案，不過在行政院就沒有通過，其實他在裡面的第 16 條就有提到，就說資本額達到一定的金額，股東達到一定人數以上，應於設立登記或發行新股變更登記一段時間內將股票公開發行，他一個要件是說是在設立登記或發行新股的時候，所以我這邊的建議是說兩個，一個是說要訂的話就是所有的媒體，不管新舊媒體一體適用，那這個必須等到制定通訊傳播法的時候才有可能，因為到時候可能是採取一個水平管制，而不是像現在目前的垂直管制的方式，那在這種情況之下，比較有可能全面性的做一個比較完整的規劃，所以我覺得說，現在訂強制公開發行對無線媒體來講是覺得沒有需要，那也太早了，如果要訂的話，那就一起訂。

**陳麗娟：**略。

**江意民：**

因為學會這邊是五家無線電視台的一個公會，類似的組織，目前我們五台的狀況跟這個報告裡面講的是不太一樣的，那有三家至少是公開發行、興櫃或者是上市的公司，所以這三家大概是問題不會太大，也沒有什麼特別意見，那剛才民視部分已經陳經理有表達過了，所以學會這邊沒有特別意見。

**鍾瑞昌：**

主席、各位先進大家好。我是衛星電視公會代表，所謂衛星電視就是頻道供應商，因為在我們立法的關係，所以訂在衛星廣播電視法，我們是一個頻道供應商，就像中天三立八大這些，基本上本會對於廣電事業股權是否強制公開發行，

我們是比較持一個保留的看法。那我們的看法有三點，第一點就是說事實上相較於一般的公司，我們廣電事業已經受了較為嚴格的規範，譬如說就特許而言，廣電媒體是需要特許的，一般公司也不需要特許，那就股權分散而言，廣電媒體的個人、法人、股東持股的限制，甚至關係股東的限制，還有國內、國外比例的限制，這個都有相當明確的規定，但是一般公司也沒有，那第三個像市場結構方面，這個就是談到公平法，一般的公司是受公平法的規範，如果說你有結合的事項必須要去申報，那廣電媒體除了，還是以公平法之外，事實上公平會也針對廣電事業以及電信事業也有做了一個指導的原則，那這個原則事實上比一般就公平法本身的結合的規定是還更嚴格，第四個部份是跨業經營的限制，在無線電視法，在有線跟衛星的部份的條文也有提到跨業的限制，所以就是因為廣電事業相較於一般的事業，已經受到更嚴格的規範，所以是不是還是要強制公開發行，這一點我們是持比較保留的態度。那第二點就是說，公開發行有他的目的性，也有他的成本效益性，到底目前廣電事業公開發行之後，他的成本跟效益如何？像根據報告，比較多的資料是有線電視這個行業，因為當時是因為公司法的關係，他是有做公開發行，絕大多數都有，那固網的管理規則，超過兩億兩百人股東以上也有，那對於這些公開發行的公司，他是不是有跟沒有公開發行的公司比起來，是不是有不同的效益呢？有沒有達到當時我們管理的目的？那現在如果說我們要去對廣電事業做一個要求強制公開發行，那我們的目的是在哪裡？所以我覺得這個部份是應該要去檢視，而不是說因為你是廣電事業，而要公開發行。那第三點，公開發行跟發生弊案到底他的關連性有多少？是不是公開發行的公司就沒有發生弊案呢？我就舉一個例子，以這個亞太固網這個案子，亞太電信這個案子，事實上跟亞太固網一起發生弊案的，除了亞太固網之外，還有力霸、中國力霸，還有嘉食化，還有中華銀行，那這三家都是股票上市公司，所以我認為說這個案子會發生，是因為他的一些資金的流用，內控的問題，並不是他有沒有公開發行，就像這剛剛三家公司都是上市公司，那他還是一樣是發生弊案，我覺得是一個內控跟資金流用的問題，所以我們認為這個公開發行並不是一個萬靈丹，以上，謝謝。

陳麗娟：略。

李淑婉：

對，我們是，正確的公司名稱叫星空傳媒集團，那就是所謂的 STAR TV，我們的 Office 在香港，那也是大家在電視上常看到的衛視中文台、衛視電影台、衛視西片台、NGC、Channel V 這幾個頻道。那原則上我們是，其實我以前是執業律師，在還沒進這個媒體的時候，我也搞不清楚無線有線或是節目內容提供者，那實際上就 STAR TV 來講，其實我們就很單純的只是做 content，所以我們的 content 就提供給 cable，去透過這個管道去播送我們的節目的內容，那當然現在有很多新興的一個媒體科技的出現像剛剛有提到像 MOD 那一些，或是說 Internet 的 IPTV、VOD 或是 pay per view，這一些是不是規定，是不是也屬於

這個廣電媒體，那實際上依現在衛星廣播電視法目前初版的修正草案，他已經把這樣的新興媒體也放在裡面，所以就是說，今天假設說將來要把這個有關強制公開發行，是不是廣電事業是不是包括這些新興媒體？那當然也要看修法的進度，再看看這些新興媒體是不是放在這裡面。那首先我是認為說，我一直不是很清楚說，就是說他今天強制公開發行的主要目的是什麼？那我現在從這個資料上看起來，他是要求資訊上的一個揭露跟公開，可是要說單純以這個著眼點來看，其實我覺得依現在我們申請執照的時候，主管機關他已經會要求，我們把這個股權結構，甚至要我們出具切結書，因為我們是香港商，所以依那個，有一個叫香港澳門出版品的許可什麼辦法，基本上我是覺得他是違反這個法律授權的一個行政規則，因為他在去年修改的時候，他本來是單純就一個 DVD 或一個節目進口所做的一個審查的許可辦法，可是在去年修法，他突然把這個香港澳門的頻道放在裡面，所以變成說我們在申請許可的時候，以前只要透過 NCC，現在是要先經過新聞局許可之後，再跟 NCC 去取得許可，所以變成有兩個程序，那他就很奇怪，今天第一個，他創設了一個法律所沒有一個限制要件，那在那要件裡面他對於什麼叫香港跟澳門的頻道，他也沒定義，那節目的話可以，他是不是以他的出產地來定義他到底是香港還是澳門的出產地，可是頻道你怎麼去定義他是香港或澳門的頻道，所以變成說在解釋上，他就是說今天你這個頻道的擁有者是香港商或是澳門的公司，他就會被定義成香港或澳門的電視頻道，那目前我們已經適用於這個不合理的行政規則，就只有我們家，因為我們是香港商，現在所有的境外頻道唯一的香港商就是我們，那當然就是說，他在這個規範裡面，就要求我們要提出兩層的股東結構，就是第二層跟第三層，那我們的母公司是 News Corporation，持有香港 STAR TV，所以要提兩層，他確定說沒有陸資的狀況，那他除了要求這個股權結構之外，他要我們香港負責人再簽一個切結書，擔保絕對沒有大陸資金，一旦有股權變動，或是有資金是從大陸來的，我們就要立刻做申報，否則我們的執照就會被撤銷，那這在新聞局審查的階段，我們就是要提出這個，所以要是單純著眼於這個所謂的資訊公開，其實他目前就這樣做了。那另外一個問題是，我不知道境外頻道，因為境外頻道他依這個衛廣法，他是說你在台灣要有分公司或是設立代理商，那我不知道他要怎麼公開發行，所以我覺得以境外衛星頻道，他應該把他屏除掉，那這是我的想法。那另外我的建議是說，其實就整個廣電媒體，其實因為在不同的產業，真的要去了解他的生態還有每一個，例如 cable 他有 cable 的產業的環境或是產業的問題，他的市場等等，那以我們是內容，其實我們很簡單，我們的節目內容很簡單，一個是自製的，另一個就買片，其實這就是構成我們頻道內容主要部份，那我們的業務來源最主要就是廣告收入，跟授權給頻道這兩塊，所以不同的廣電事業不能全部適用，因為基本上他的一個角色，他的一個在整個廣電產業裡面，他的角色是不一樣的，所以要是真的要，當然我是不同意要用強制公開發行，來達到這個資訊揭露的目的，這是非常不合理，你今天為了一個廣電事業，然後特別適用這樣的一個制度，你的目的何在？你的出發點何在？然後這是不是符合公平等等的考慮？這是我不同意，那假設說

真的要做這個研究，我覺得他們應該從有線、無線，甚至 content provider，甚至將來新興媒體，他不同的產業去研究，而不應該適用同樣的一個規定，以上。

陳麗娟：略。

楊俊元：

剛剛幾位學者，還有業界先進講的意見都很多了，我想提供幾個角度來思考。第一個以目前來講，言論集中化的這樣的社會關注議題，跟目前業界最新的大家關注的發展是在數位匯流排這個環節上面，我想以目前的，不要講數位匯流排，以目前的媒體經營環境來看，跟整個國內的生態，言論集中化的程度，基本上我個人是認為說，跟其他國家比是沒有這種現象存在的，原因在於說國內目前業者的，不管說家數也好，或是說 content provider 的豐富的程度也好，對比其他的鄰近國家或是先進國家來看的話，似乎閱聽者都有過多的選擇，而不是過少的選擇。在數位匯流排之後，我個人的看法是說，這個來講會是翻天覆地，更多元化的選擇會出現，那目前所有的廣電相關法令來講，目前對於新媒體，事實上是缺乏管制的，但是對於現行，在傳統定義的傳統媒體來講，是有過多的管制的，這是第一個值得思考的問題，所以我覺得如果說在擔心言論集中化的程度，應該併同把數位匯流排的發展考慮在內。那第二個，我們如果今天的目的是要保護閱聽人或保護投資人，這兩個不一樣的政策目的必須區分，不一樣的政策目的有不一樣的工具，那再來再檢視說目前如果以，不管說保護閱聽人也好，投資人的角度也好，目前的政策工具是否不足？而必須增加這樣額外的工具，那原因在於說以業界的角度來看的話，強制公開發行對於經營資本，以及資本形成上的選擇始終是一種限制，那在於經營條件上來講，會有事實上來講，目前會造成實質上的影響的，這個問題我們如果能夠回答之後，我現在是額外提供另外一個業界在目前經營環境上來講，國內的競爭我目前來看是過度競爭，所以每個業者的 market share 來講的話，事實上來講，不足以支撐他的獲利去造就製作出一個優質的節目，那可能大家不是業者，不是很清楚說，以目前國內的媒體在受目前收視率調查的情況，已經被逼得每一分得去關注你的收視率，以應付廣告主對你的要求來達到媒體經營所需的必要條件，那在這情況之下，其實目前大家談節目的庸俗化，基本上是因為現在國內所有閱聽者的選擇之下，因為媒體是忠實反映，反應閱聽者的需求在哪裡，否則他並沒有辦法在這個業界的環境生存，所以我只是提說，以目前的生態來看的話，似乎政策不應該去關注言論集中化，反而以目前的業界的整體資源來看的話，是不足以去支應這麼多家業者同時並存在這個市場上面，所以如果說在目前的經營條件是這樣，要企求一個優質的節目，提供給社會大眾，以目前來看，條件是不足的，有點緣木求魚，可能主管機關也一再批評說為什麼多家業者都同時去播映日韓等連續劇，其實很簡單的道理，他就是在一個成本效益跟便宜上面，所以這些問題如果沒有解決的話，我們一直在談一個訴求，把這個媒體賦予了道德跟社會責任，過度的算是無限上綱的話，基本上會造就整個媒體產業繼續弱化或弱智的經營，所以這些前提我是覺得說，可能

在我們討論今天的要不要再多增加一個政策工具跟束縛，另外一個菁英上的緊箍咒，這些來講也必須併同思考，我這角度比較從財務跟生存條件上的角度來看，可能跟他有點不一樣，以上。

**吳尚飛：**

我大概幾天前收到這個開會通知，才開始接觸到這個議題，那時候我剛看這個議題的時候，我其實一直覺得很疑惑，就是說這個，到底我們今天討論這個議題的目的到底是什麼？那我本來是想說，因為可能自己學藝不精，那剛好很幸運的是最後一位發言，有聽到各位先進、各位前輩的發言，我就發現說，好像似乎滿多人其實都存在著同樣的疑問。那其實我就覺得是說，今天我們討論說，公開發行或者是後面第二個議題的強制資訊揭露，他的目的到底是什麼？那從前面這樣子聽起來，還有我們參看會議資料，聽起來好像是說，可能是為了防止企業的弊端，那其實剛剛很多先進都有提到過，公開發行就能防止企業的弊端嗎？那現在，其實剛剛舉的三個，力霸案裡面的三家都是公開發行公司，我想不只，那個上市櫃公司地雷天天爆的其實很多，那所以我覺得很，想當然爾，這個防止企業弊端跟公開發行，我覺得這完全看不到他的連接性到底在哪裡？他的邏輯到底是在哪邊？那就不得不讓人家想到，那是不是其實真正的目的，其實剛剛有幾位也點出來，是不是為了媒體管制，那如果是為了媒體管制，其實剛剛講過，現在這麼競爭化的市場之下，還有辦法說哪一家媒體，他可以去塑造一言堂的情形發生嗎？其實不可能，現在大家一定都是市場導向，閱聽者導向，所以也根本就不可能會有所謂說，你要去防止言論集中化的目的存在，而且其實剛剛也提到，現在就廣電業者來講的話，其實他所受到的管制已經是比其他各行各業的管制，其實已經是非常非常的深，這個我們常常不小心就發現說，哪邊又有一個什麼行政命令，哪邊又有一個什麼函示，然後就要遵守這個，那剛剛前面這個李總監有提到他們也覺得說，他們受到了一個什麼行政命令的管制，他覺得是這個不是法律授權，那其實我們可以分享一個經驗，其實好歹你們還可以翻的出來一個行政命令，說香港商要納入管制，那其實就我們現狀，我們都甚至會發生，說我們被科以那種六法全書都找不到的義務存在，那現在主管機關，其實他就已經可以從現行的法令，去創造一些我們根本從來沒有聽過的義務的存在，我們就實在是很難想像說，如果再這樣子下去之下的話，我們將來媒體的經營是不是怎樣，是要達到國家化嗎？還是什麼？這是我的一點淺見，謝謝。

**陳麗娟：**略。

**第二輪發言：**

**陳麗娟：**略。

**高靜逸：**

主席、各位先進，第二個課題是資訊揭露。講到資訊揭露就有成本的問題，

那個不僅是業者會有成本，行政機關也有成本。因為資訊揭露在什麼地方，怎麼樣得揭露等等。我舉那個公開發行來講，一般公開發行公司的話，在證交所的公開資訊站，基本的公司資料都有；那麼特許機關譬如說以銀行來講的話，在銀行的網站。另外針對他特許行業銀行法規需要揭露的，譬如說金融機構大股東持股的轉讓或者金融機構不良資產的轉賣那些等等的資訊，在銀行局的網站另外會有揭露。那麼回到我們的課題，我們廣電事業的話那個業者一定會說我們現在不是公開發行公司的話，要揭露什麼特別的東西？如果是公開發行公司的話，我自然會走證交法那個途徑去做一般的公開資訊揭露。那麼你特許行業要我特別揭露一定是有他特別的目的嘛。所以說我們不能概括的講說特許行業就一定要揭露，重點是NCC可能要先講出來說我們廣電事業特別需要揭露，而且揭露這個是給誰看的。是給投資人看呢？還是給主管機關看？這個可能要先弄清楚。以上簡要報告，謝謝。

**王文宇：**

好，謝謝。那個今天這個座談會題目是廣電事業強制公開發行資訊揭露。廣電事業首先，那首先資訊揭露這部分當然這應不應該揭露，然後揭露到哪一些。那我聽到各位先進的發言好像因為產業有不同，那我這方面我不是有專門研究，那我也同意啦做為一個社會大眾本質會覺得同意啦。我想就是說可能的產業也許不應該揭露太多，不需要揭露太多。有的產業也許應該做一些揭露，那這個是一塊那誰應該揭露。就我剛剛講的就是廣電事業的定義呀。現在廣電三法或者是新的這個媒體進來新的，數位的東西進來那應該有不同。那這個我大概也同意啦，當然這個可能今天這個議題我們學法律比較能夠談的是說第三個層次：第一個層次是要不要資訊揭露揭露多少；第二個是誰來諮詢啦，誰應該納入規範；第三個就是說這透過哪些機制或哪個法律。那我剛才第一段發言已經提過了，那就是說因為公司法、證交法比較在討論著重在保護保障股東利益或保障投資人的利益，所以我剛才表達就是說我覺得這個問題今天大家在談其實在談的閱聽者或者社會媒體的這credibility跟counterbility這種問題，所以按講他這個性質跟公司法也好，證交法也好，以及跟那個題目內談到的相關公開發行，其實就是說這個好像不是很貼切，關心的內容不太一樣。關心的內容不一樣，當然就是說當然他揭露資訊內容要不要揭露都會有差別，所以我會覺得說這部分還是我重申剛剛強調的，是說要不要管要不要揭露是一回事，但是納入這個公開發行，無論是強制或是所謂的自願這兩個關係我覺得是滿值得探討。也就是說我會覺得假如要回歸基本面的話，就是也許就是說廣電三法重新來談哪些產業，哪些所謂媒體應該納入管制等等。這個搞不好是可能是說這個整個NCC或整個整體來處理會比較好。當然我不知道今天這個研究案是不是有他受限說他是特別在講公開發行，不過我覺得我剛剛講過的在相關性不是很貼切啦，這樣子，好，謝謝。

**陳彥良：**

其實在法律規範這個面向，其實我想特別是在強制公開發行或是這個資訊揭露，可以分強度跟密度這兩個地方來看。關於這個強度方面來看的話，其實當然是說最強的強度，當然是強制公開發行。那再來的話其實就是一般的，我們現在所講的這是要強制他資訊揭露或是其他的一般類似閉鎖性公司。他是因為這個個人的或者是說其實他本來就是比較家族的，而不需要他去揭露。那在密度方面的話，就是哪些的一些行業。其實我必須強調我剛剛強制公開發行或強制揭露都是一個手段，我並沒有，我並不是說反對，我並沒有反對。例如說一般公司裡面，也有銀行業銀行業這種，就是他的特殊性。當然說他要求的也就更多，只是說對於廣電產業，這個東西他特殊性有多少。因為這不是我所專長，所以說這個的政策手段能不能用其實我不敢講。我不敢講行或不行，但是其實未必不是一個手段，我是說只是說這個產業我不是那麼理解，所以我不能說這個行或不行。還是要靠業者或主管機關跟研究單位他們去分，而且其實廣電產業怎麼去分，就像剛剛主持人所說的，你不能整個都混在一起。頻道商、節目供應商、衛星全部混在一起談。我想這個也是對於某些其他產業的一些公平不公平。特別是說，如果我們要，對不起，主持人，我們可能還講到回到一點點公開發行，就是說剛剛講說強制公開發行或是家數過多。現在強制公開發行不好，其實這個有時候也是一個吊詭啦，因為強制公開發行對於一些小公司他是做不到的，小公司做不到的話這些產業他就沒有辦法新進入這個地方，沒有辦法進入這個地方的話其實反而是一種障礙。對於媒體的集中化說不定反而會推波助瀾，所以說一個政策的運用的話要非常的小心。強制公開發行 OK，我們想說，假設我們剛剛也講是不是能防止企業弊端我們畫問號，但是另外一個目的上說，是不是能達到一個防止媒體集中化其實可能也要畫一個問號。所以一個政策上面相當的小心。那再來說這個強制的資訊公開揭露，我想單單在公司法、憲法這邊的話，其實我是某種程度上，有些行業我也是贊同的。就是說其實在一般的公司，就是完全不必的強制公開發行的。和公開發行的中間，其實也未必不可以規範哪一些的，譬如說，說資本的多少或股東多少，這邊在企業法制，這邊就是說要求一個就是資訊的強制公開當然也是有成本的問題啦。那我們就要看到說，這個政策的一個效果跟防止弊端跟企業彈性之間的如何去拿捏。所以說，同理而言其實也是可以放在這個廣電事業這裡的，只是我覺得還是要分，把這個節目供應商、頻道供應商、媒體這地方還是要做比較細部的一些區分。再者的話我也贊同其實要有明確的法源依據。那以上，謝謝。

陳麗娟：略。

邵慶平：

所以如同剛在第一輪發言的時候我提到。我想很多問題大家在學界或許有一個非常類似的意見，或許可以基於大家的意見再稍微闡釋一下。剛剛高曾經提到行政機關成本的問題，我想這個如果是有公開發行或資訊揭露，不但是業界的成本也是行政機關的成本。兩個極端都是很不好的狀況。那剛提到或許一開始行政

機關想用公開發行的方式，那可以降低他行政機關的成本，因為既有的法令在那邊了，大家可以遵循就可以了，在他各方面大幅度降低他自己的成本，同時可能造成的情況是立法的目的跟他原來司法的目的不是完全符合的，可是相對或許考慮到另外一點，如果譬如說在會裡面好像大部分的意見可能是認為不要強制公開發行或不贊同這樣的意見，相對而言如果讓行政機關完全說，好，我就不走證券交易法這條路，我不走公司法這條路，我來自己另外創一條路。有可能行政機關也會有不考慮成本，因為行政機關往往一般而言成本應該比較低一點，不像民間的企業，一般而言可能成本比較低。那如果我完全不考慮成本，有可能施加非常大的限制或施加非常大的負擔，那這兩個極端都是需要去考慮，需要去避免的。那這一點可能需要提醒。另外一點是，剛如果可以呼應一下上一個主題跟這個主題的一些關連，剛提到說證券交易法在廣電法裡面不一定適合，穿得下去裡面在相關企業，就是在目前報告的草稿裡面提到，有關相關企業公司法，關係企業他的定義在不同的法規裡面看的出來他的適用性。現在其實很多法規都套用公司法裡面關係企業定義，不過一旦套用關係企業定義，會發現關係企業定義其實非常嚴格，不一定完全適用。所以有關相關企業，那一部分的在他的草稿的第四頁廣電事業法施行細則第十九條裡面就有提到這個問題，就有提到這樣的規定，所以從這個問題出發可以更清楚的看出來公司法證券交易法裡面的交互規範，在這個部分其實不完全是可以行得通的。那我第三點的意見是有關或許可以呼應一下這邊題綱的第四點提綱的，第四點提到財團法人性質的廣電媒體事業。當然這部分沒辦法談的，也是因為當然是因為專業的問題，實務經驗的問題，需要更多人的腦力激盪才能夠把他想的很細。所以我大概只是提一些非常粗略的。有關財團法人性質的廣電媒體事業，從某個角度來看我覺得因為財團法人的性質的非營利性，反而更值得需要考慮他的嚴密的有沒有特別刻意塑造某種或是所謂言論集中化。剛剛提到這樣一個現象，以這個角度來想搞不好是更值得考慮的，當然現在的情況或許不是這個樣子，依照目前的情況或許是或許不是，不過我想說因為一般的民間企業他是營利性質的話，如果我們可以確定他真的是營利性質的話，他的目標非常明確。頂多只會有庸俗化的問題，那當然這問題也非常嚴重，不是說不需要考量。庸俗化的問題是一個問題，不過言論集中化倒是另外一個問題影響，可能有的人會認為大至影響國家安全都有可能，有這樣的問題存在，所以搞不好是一個另外更需要考慮的。那剛剛財團法人性質他本身不是一個公司，不過從某個角度來講他都是組織，以這個角度來講他的規範我認為並沒有那麼大的區別，捐助章程、公司章程、公司股東有一些名詞上的區別，不過本質上的區別我覺得沒有那麼大。或許還有另外一點意見，是有關剛剛也有先進提到處罰的問題，罰則部分那這也是一點，我剛剛講把證券交易法衣服拿過來穿的一個相異的地方，就是如果我們在講金控法、講銀行法、講證券交易法我們給他相當的處罰，我們可以了解我們有很清楚的目的在保護投資人保護存款戶。可是在廣播電視這一塊到底要保護什麼？如果他的情況可能不是那麼嚴重，我們對於閱聽大眾的保護，應該給予什麼施加什麼樣的處罰會認為符合比例，這也是另外的問題。以上，

謝謝各位。

**陳麗娟：**略。

**林志峰：**

謝謝主席。那延續了剛剛我第一輪的發言，我想我們今天在談論的是說是不是應該在相關的廣電法裡面增訂媒體揭露的資訊。那第一個我們應該去思考一下，這樣一個法規的一個變更的法律目的何在。今天如果我們沒有一個明確的法規目的話，我們不曉得該如何進行以下的討論。第二個延續我剛剛前面講的，就是所謂的廣電媒體。事實上廣電媒體指的是什麼？以目前來講，我剛剛提到我們有不同的媒體，不同的媒體是不是有不同媒體的考量，所以就是應該有不同的區隔的一個方式。那第三個呢，就是媒體揭露的思想到底應該如何？那我們要先來看看說，以目前現有的廣播電視法令到底足不足以達到這目的。如果已經足以達到的話，那是不是還有需要加以修正或變更的必要。那剛剛我聽到有學者專家提到說，他們比較擔心的是一個媒體集中化，就是言論集中化的一個情形。那如果是這樣呢，聽起來是一個像是比較，就是關於頻道業者的管理。這種情況之下對於有線電視系統來講、業者來講，是不是還有這樣規範的必要。這是我覺得的一個大家必須思考的一個問題。那第二個，如果真的只是針對股權結構的一個問題的話，其實如果以有線廣播電視法的話。其實我們目前就依照裡面的規範，我們就有必須要揭露的事項。就像這資料第六頁有特別提到說，其實有線電視的系統台，當初在籌設的時候就必須把董監事經理人的名冊相關資料全部要報主管機關。如果我們有變更的時候呢，我們目前要報 NCC 得到他們許可之後才可以變更。那另外呢，我們在換照的時候，我們也必須把我們的董事監察人經理人及持股百分之五以上股東的姓名一起呈報給主管機關，做為他們換照的一個依據。所以如果從要揭露股權的結構是像來講的話，其實在目前的有線廣播電視法，裡面其實已經有足夠的法令去加以規範。這種情況之下，是不是還有需要再去做其他的變更，我們是覺得有存疑的地方。至於我想在其他衛星廣播電視法的，其實我想也有相類似的規定，那因為我不是衛星的業者我也就不越俎代庖了，謝謝。

**陳正修：**

我們想就今天這個研究題目來講我的感覺。就是說公開發行其實只是一個工具，真正要的牛肉就是資訊揭露。因為沒有公開發行就不能夠揭露資訊，就這一塊大概就是這次研究計畫的主軸。就在這邊那我們假設未來媒體都公開發行之後還是按照目前適用的法令，包括就是說剛才提到，對公開發行公司就證券交易法上的一個資訊揭露或是證券交易法上之公開原則。按照這個原則不必再增加一個新的一個管制的項目，那這個問題其實要清楚去看，就是說要揭露就像剛才高執秘講的，那揭露給誰看。如果要給政府機關看的話，那這幾個主要的東西其實也都已經揭露，我們可以一個個檢視。那第二點媒體事業組織圖持股比例跟財務狀況，每一年我們都要交由 NCC 備查，哪有關股權結構的部分都要簽一個切結書，

就說那邊提到是間接持股的部分，不是直接持股，那間接持股的部分其實沒有辦法很清楚的交代。簽一個切結書就是我保證我的底下股東沒有違反廣電或相關法令的情況。那所以這裡存在一個非常矛盾的現象，你既然主張公開發行就是希望股票能夠流通嘛，公開是公開上櫃、公開上市。那上市以後你根本不曉得市面上是誰買了，你怎麼知道有沒有廣電法或相關法令所限制的黨政軍持股比例，或你怎麼來釐清這些問題呢？所以公開發行只是會讓這邊要達到的問題越來越，所以說中視上市，公是他每天要交易的量非常大他怎麼曉得是誰買股票？他是不是黨政軍他持有股份有沒有超過？譬如廣電法是百分之十的上限或者整個公司說有沒有超過百分之五十的上限，你沒有辦法知道。那只有像民視這種未公開上市發行的公司，反而要買他股票要透過民視的交易報到 NCC 核准以後才能交易，那這樣反而能去掌控說他身分是不是有違反相關的消極限制。所以現在我們來講的，就是這樣的一個股權的揭露跟你要鼓勵公開發行其實兩個是相對矛盾的，那這怎麼解決那這是一個問題。那另外我是覺得說剛剛講的東西其實也有提到，就是說這次的研究計畫會參考日本、韓國、美國很多國家的一個先例。那我覺得國外的例子我們去研究他的狀況，還要針對台灣的社會環境做調整。不能夠說拿出來就適用。我舉一個例子，主席說你不看電視，那某種程度會指說台灣的電視水準大概不是達到一般我們預期，原因譬如說韓國大長今他的製作經費大概是台灣一集製作經費的好幾倍，那現在緯來有在播一個醜女無敵中國湖南衛視的一個大戲，他光光在裡面做的置入行銷總共是一點三億人民幣，是六億台幣。那台灣是禁止置入行銷，那六億這個錢多大呢？台灣一家無線電視台上半年的廣告總收入就是六億，人家光是一個衛星電視台一個節目置入行銷的一個收入，就等於台灣一家無線電視台上半年廣告的總營收，那你怎麼去競爭呢？結果就是說法令限制不能做置入行銷，所以變成說限制到無線電視台的發展。所以我覺得在討論這些問題的時候，其實在參考國外法令的部分要注意社會的現實面，譬如說這個第三點媒體揭露的範圍，我想應該最主要是說裡面有沒有黨政軍、有沒有外資電台報紙的交叉持股。可是這在外國外資包括美國、日本、香港，大部分國家都允許部分的外資，甚至於有的國家那黨政軍的問題，我們知道義大利那位總統他就經營義大利最大電視台跟都是他所經營的。他甚至下令說義大利的無線電視台禮拜六、禮拜天可以鎖碼轉播義大利的足球賽，那要看的觀眾必須買一張卡片付錢插上去才看的到，那他就是黨政軍他經營得這麼徹底。所謂跨媒體經營的部分，日本所有的電視台都擁有電台跟報紙，他也是交叉持股。但是在他過去那個觀望，目前好像變成他一個很大的原罪。我是覺得說要討論這樣的問題必須考慮說架構在國際法規的規定，還有台灣現實環境的考量兩個相輔相成。一方面我引用德國的某一條然後另一方面我用日本哪一條結果出來之後，整套廣電的相關法令這大概也不是我們要的。所以這個我的結論是說這樣一個資訊揭露，我覺得如過說是要給主管單位看的，其實大部分都已經有了。那如果說是要給公眾看的，又變成說可能真的要透過立法，可是真的實施的時候我覺得可能以後不可行。怎麼曉得你間接股東是誰，其實公開上市上櫃公開發行之後你怎麼去掌控？萬一我要去換

照或是說我要申請什麼執照，又發現說你裡面有股東是外國的。像上次台視的標案就是發現有廠商他的間接股東裡面有外資一張或兩張，那中華電信 MOD 經營那個媒體，因為他那個裡面有少部分勞退基金是屬於官股，那就因為這樣沒有辦法去申請執照，那這樣的話你整個開放下去之後，你怎麼知道你的股東裡面有違反廣電法的規定。到時候要申請授權不可行。

**江意民：**

我想對於今天的題日本來是叫做廣電事業強制公開發行及資訊揭露規範的座談會。可是議題上是變成股權的資訊揭露，我不曉得這兩個是不是一致的，因為資訊的揭露可能不限於股權的資訊揭露，可能還有其他的。那這裡面就包含了揭露的目的和對象是什麼，因為一般的閱聽大眾跟一般的投資人他所關心的東西可能是不一樣的，跟主管機關所關心的可能又是一樣。他所要的又是一樣，所以這裡面是不是應該要很明確的講出來釐清出來他要的究竟是資訊揭露的範圍是什麼東西，這我個人的一點意見。

**鍾瑞昌：**

主席、各位先進大家好。有關這個資訊揭露這個部分，因為廣電事業基本上就是特許的一個行業。所以他有很多那個申報，不管是在營運初期的申報，甚至在營運變更的時候都要申報。那像剛剛各位所提到的，就是董監事兼經理人如果要變更的話，都要經過主管機關的核准，甚至你在就衛星電視而言持股一 percent 以上的也要申報。那另外財報，六個月財報、一年的財報都要申報，因為他是特許機關嘛。所以特許的一個事業，所以在這個申報的部分有很多的一些規範。像在這個營運計畫變更，這個時候除了像節目啦、收費啦、工程啦、傳輸啦、財務這些之外，還有主管機關指定的事項。那我建議 NCC 可以去檢視一下，就是說我們這個廣電事業，目前主管機關指定的事項，目前所申報的資料是不是已經達到他的目標了。是不是已足，如果有所不足可以在約略的多多少少再增加一些，那至於說這些資料要如何運用。事實上 NCC 的網站也都可以看得出來，譬如說目前像有線電視的戶數啦、頻道的狀況啦、那有些可以公開給那個民眾的讓消費者去簽署。所以在資訊申報已經是很完全的情形之下，如果又要另外公司再去做一些資訊的揭露，那這樣是不是有一個重複，是不是有這個管理成本上是不是符合那，這點請 NCC 請主管機關能夠考慮一下。那第二點我要談到是，就是說事實上剛剛中天的幾個同仁也有談到，目前的媒體非常競爭、非常多元，那 NCC 有一個職責就是要保護消費者一個對媒體的一個監理的責任，那以目前費用的核定啦，終端的費用的核定，都是 NCC 都是管理得非常徹底了。那消費者都已經充分的受到保護了，那不曉得說 NCC 到底還要什麼目標？那像目前我們國內的一個狀況，其實我們的戶數實在是非常非常少，以目前台灣的那個家庭的戶數大概是六百五十萬有效的家庭的戶數，大概六百五十萬中有線電視的戶數大概是五百萬戶。相較於美國七八千萬戶有線電視戶數，相較於大陸的這個一億六千萬戶，那

規模實在是相當的小。甚至比那個韓國跟日本那還是相當的小。在這麼小的規模之下，我們主管機關是到底要怎麼去管？我在這邊開個玩笑，有一次去大陸參訪，結果去參訪那個九十四年底廣電總局說，好，我們有線電視一億兩千萬戶。然後接著呢，去拜會那個好像資訊通訊那個部門，說我們國內這個有線電視當時啦一億一千五百萬戶。後來我們自己在開玩笑我說他們講的那個差額呀，講錯的差額就是五百萬戶，當時我們有線電視九十四年大概四百二十萬戶，我們全國的規模都比他們講錯的差額還要小。所以我今天會講這個數據出來就是說，這個行業沒有錯，在國內好像全台灣。但是你相較於世界各地，這個實在是一個相當小的產業。那我們如果過分得去過度得去管理的話，我們未來要怎麼去跟人家競爭？最後一點我想要談到那個剛剛主持人所關心的，那個媒體集中化的問題。其實最重要就是受到了那個收視率的一個制約，尤其是新聞特別嚴重。那因為現在的狀況就是說廣告主也好，廣告的採購採買公司也好，他們都是用收視率來算廣告的價錢。譬如說一點是五千塊還是六千塊，你多了一點就多五千塊。所以以目前的特別是新聞台受到這個廣告這個收視率的制約非常的嚴重，這點其實 NCC 也另外有一個研究計畫，就是說是不是你除了量化的調查之外，是不是要有一些質化的調查。然後根據質化跟量化的數據來做為一個廣告採購的一個標的，所以我也承認說今天的這個不是藍的就是綠的，因為你談那個不藍不綠的可能就沒有市場，所以今天事實上包括電視新聞台都是被收視率所制約的。要開個玩笑，我較幸運一點因為我可以看到紅的，因為我那邊有看到 CCTV 還有那個 Star 的新聞台。

陳麗娟：略。

陳錦旋：

謝謝主席。如我所預料得我看到名單的時候，這應該是我認識的陳教授。不好意思，那所以感謝雖然遲到還有這樣子的這個特權能夠馬上就補上來，謝謝。那很抱歉剛剛因為一個很重要的庭所以分身乏術，所以遲到，對不起。那這個我想以下因為我沒有聽到各位的高見，所以可能就是自己在看到這個會議資料的時候一點淺見來提供分享。我想如果說要下一個標題，基本上我想我會下一個簡單的標題。又是說廣電事業似乎並沒有都要強制公開發行堅強的理由，跟法理上的基礎。好，那我還是要再說明，這可能是我對這個行業對於這個廣電事業未盡了解的前提之下所做的一個判斷啦，可能不一定對。那不過我對證券市場、資本市場，剛好王教授是這方面的專家。因為我是在實務界也滿久，所以就公開發行這部分我可以有一些看法。就是說其實公開發行其實很重要的是就資本形成部分的一個機制。那股票公開發行，然後能夠在資本市場來很快速的然後廣泛的募集資金的一個配套機制之下，就是會有什麼資訊揭露。因為對於不特定的人來募集資金很重要，就是這些不特定的投資人的投資的保護必要，所以在資訊市場的管理很重要。就是一個資訊揭露的原則是非常非常重視的，那在這部分也是很重大的一個成本，也就是一家公司是不是要公開發行是應該要非常審慎得來考量。第一

個就是說如果不是為了募資上的需求，原則上其實是不應該要公開發行，因為光就營運的成本來講公開發行的資訊揭露的成本，尤其是資訊揭露的成本是非常高的。那這部分的成本包括很高的法律風險，在我們證券市場裡頭其實發行公司最困擾的就是說有所謂的相關的資訊，還未必重大喔，但兩天內要揭露，那沒有揭露可能還有內線交易。最重要的是莫名其妙的還會有二十四萬以上的行政罰鍰，二十四萬兩百四十萬以下的罰鍰。也就是資訊揭露包括的不只是他的成本，所謂成本就是包括他的年報、半年報、月報等等的相關的會計財務的揭露成本很高以外，很重要的還包括一些莫須有的，或許不能掌控的法律風險。所以我想回歸到主軸，就是說是不是要公開發行應該是企業本身本於資本形成的需求來考量才是。那我們這個也可以從公司法在九十年的修法就強制公開發行的部分已經解除了這樣的一個限制，這樣子一個立法修改的思潮也可以做為我們一個佐證。就是說其實公司是不是應該強制公開發行呢？應該是已經變的結果是不應該是被強制，應該讓企業自己來判斷。所以，因此我們就廣電事業而言，是不是要強制公開發行，在這個立法修正的過程中。我們所看到的現象容或我想這個研究就非常有必要。就是說不應該是這麼簡單的就說應該或不應該，那因為如果應該強制那真的很可怕的事情。加上強制在加上全面性，那這個我覺得這樣的一個選擇恐怕是不是太過武斷。因此呢，我還想說的是說如果公開發行跟資訊揭露要去掛勾，那我們應該要問就廣電事業而言，到底我們希望他強化揭露什麼東西？如果拿他強化揭露的事物跟我們這個公開發行的機制是一致的，那或許就可以很簡化的去考慮這麼做。就是說好呀，那就強制他公開發行就好了。好，我再說一遍也就是說如果我們希望他資訊揭露的東西，跟所謂現在資本市場公開發行的機制要強化他揭露的東西是一樣，所以資訊揭露的思考的前提之下就去理解，強制公開發行也許有一點點道理。所以因此這部分我可能也要就教研究單位，就是說我們就廣電事業的資訊揭露的部分，是不是有不同的思考。我猜應該有不同的思考，所以如果有不同的考量的情況之下，就不是那麼適合直接去連結去是用資本市場或者資本市場的公開發行公司的機制。那如果有特定管理上、監督上面，就廣電事業的特殊性的一些考量，我相信也未必須要是用公開發行公司的機制。因為其實我剛剛有說過，這個目的本身這個公開發行的目的跟現在如果我們是就廣電事業的強化廣裡的資訊揭露而言，這個手段恐怕不能直接銜接起來。因此就是說，如果我們的前提是就廣電事業的資訊揭露有一些考量，有一些希望強化跟監督管理的部分，那是不是就可以就這種所謂特定事業的監督管理。包括法規命令，甚至行政規則，甚至我想各位在行政體系有所來往經驗都知道。中華民國的行政指導是很厲害的。所以尤其在這種所謂證照還可以幾年要被更換一次的情況下，我相信行政指導非常有效率。好，那麼因此我想整個基本上看法，是不是要公開發行跟我們今天討論的資訊揭露，到底要揭露什麼，我想這個可能會是一個前提上要考量的。那另外可能先進也有提到，應該也會提到，就是說以現在的廣電法的第五條跟第五條之一對於廣電事業的持有人的資格是有一定的程度的限制。那所謂黨政軍公職退出這個廣電事業的思考，基本上就是廣電事業特殊性，他是一個第四

權，一個對於一個國家的發展非常重要的一個事業。那再甚至重要到持股人的資格有所限制的一個現行法的情況之下，那公開發行剛好是跟這樣子一個法律上的、一個管制法律上的一個限制非常衝突的。所以呢，因此從這樣的角度來看再加上我們或許可以更敏感的講到說，那如果公開發行之後股票股權是可以非常充分跟自由跟快速得來移轉的情況之下，那中資我們是不是更摸不著頭腦，找不到源頭等等。當然這句話非常的敏感，那不過我相信這一個我想是大家不能忽視的一個問題。就是廣電法為什麼會對股東的持股有所限制，他雖然沒有講到中資，但我想中資會是在我們這個非常在我們的國家在現在狀態非常非常特殊的一個考量因素。不過原先本身對於廣電事業持股資格的限制研究報告，研究單位也大概提喬十，他是可能是跟證券交易法第十七條所規範的，說當這些事業的持股人需要有特定的身分限制的時候，那就不用公開發行。那我這個部分我有看到這個研究單位所提出來這樣一個建議就是滿認同的，就是說原先對於廣電事業的股東的成分成員一職都是有一些考量的，所以從我們回歸到原先這樣的考量，到包括現行的廣電法。其實我們發現這樣的考量好像也沒有消失，所以從這個角度來講我覺得，總而言之我的看法是對於如果要強化資訊揭露不應該是從所謂的公開發行這個機制來下手，那如果是。如果這個前提是對的話，我們可能要討論的是應該強化揭露的是什麼東西？就廣電事業的一個特性，那再從廣電事業的這個規範管理的相關法令章則，來著手可能會更為直接。

陳麗娟：略。

陳人傑：略。

黃開元：

主席，各位先進大家好。我是台視財務處黃開元，針對今天講的議題，我們這邊是對於公開發行或不公開發行並沒有特別的意見。但是我們是希望說要公平。假設你要公開發行的話就是大家一視同仁，或者是像我們這次的研究報告裡面分了六類，他覺得全部適用也不適合那你可以分四類，或者再縮減成三類。同一類裡面的那些成員那些業者他的要求就應該一致。就要求就是說要公開發行那一類都全部要公開發行，或者是不要就不要，都無所謂，就大家公平的角度在面對這個公開發行的這個議題。然後第二個就是說，公開發行公司他是不是可以達到我們今天講的這個財務呀這些相關資訊揭露，其實是可以的。因為現在公開發行公司，他那個管理越來越嚴格因為一個一個地雷股爆發以後，現在那個證期局他對於這個管理一直在防堵，所以他管理這個事實上是相當嚴格的，所以他的角度是隨時會改變。剛才有先進說提到被罰二十四萬其實只要大家上那個公開資訊站來看的話，現在罰款可能可以成為他的一個營收的來源，就是說罰款非常即時，兩天沒有公告他就罰款，所以他真的管理上非常即時，所以他應該可以達到這個目的。但是如果說他決定如果不公開發行的話，其實應該是說我們要獎勵、鼓勵大家公開發行？因為他確實可以達到我們今天探討的主題。那怎麼獎勵呢？

就是針對已經公開發行的公司，他在換照的時候、他在評鑑的時候給予加分，這是一個；第二個就是說他在申報 NCC 的財務資料的時候他可以不用再申報了。為什麼呢？因為申報的成本是很高的，今天在證期局那邊已經申報了一次，那如果在 NCC 再申報一次，那是重複申報。應該是說在 NCC 申報的時候，他應該可以免除這一部份財務申報的部分，變成相對的就是在獎勵這些已經公開發行公司。我們的意思是這樣，謝謝。

**陳錦旋：**

對不起，我想回應一下。首先我要補充證交法三十六條的資訊揭露的罰款那麼多，其實並不是公司刻意不去資訊揭露，而是證交法的所謂要揭露消息，由施行細則去補充然後他們每一個條款都充滿了不確定法理概念。譬如說有重大之影響，然後最後有其他十四項，因此常常發生業者不知如何是好的一種現象。也就是有一些資訊揭露的地雷，常常是認知上的問題所。以我說那是一個法律風險，那我當然不否認，就是說就資訊揭露來講，對於廣大投資人是一個非常重要的一個投資的參考依據。所以我們還是應該要回歸到說，所謂公開發行的資訊揭露的目的仍然是跟不特定多數的投資跟資本市場的管理機制有關係。所以是不是所謂的公平性的考量可以概括。事實上他並不是一個從資本市場求資的一個事實，我想也可以請研究單位來加以斟酌。第二個呢，就剛剛現在這個 issue 裡頭提到的相關的資訊揭露的部分。其實既有的法律也不是完全欠缺，我想那個上一次的高執秘也在座，我們公司法也有二十條也有財務報告的揭露申報，甚至這個我們就算沒有公開發行，我們的主管機關也是可以查帳，所以這個部分就財務上面的監督管理，再加上關係企業專章裡頭對於關係企業本身財務的編製財務報表的部分，並不是只有針對公開發行公司加以規範。所以說有一些資訊揭露的基本的架構，並不是沒有那可能。是剛剛那個主辦單位這邊有補充報告說關於股權結構的揭露這個部分很可能我覺得這個部分應該很清楚了，現在既有我國的法制都是在各該目的事業主管機關來規範，譬如說像銀行他們其實揭露的可能是百分之五以上持股的股東，那麼這個在銀行法就有規範那特定事業的股權的結構的揭露。其實基本上都是目的事業主管機關從這個監督管理的需求上面在各該法律來規範，因為這個牽涉到所謂財產權揭露的問題，所以也會必須有一些特定法律的依據，這是事實。所以說，如果看起來就廣電事業的所謂的是一個第四權的這個輿論的重要的一個監督單位等等，很重要的情況之下，就股權的揭露如果有其必要性的話，我相信我也是認同。就是說很可能應該要回歸到各該目的事業主管機關所主導的法律，就是說就該事業的管理裡頭來強化是就股權管理的部分。所以其實我還是覺得，就是說這個到底我們覺得在廣電事業的揭露到底要揭露什麼才是重點。目前我聽到我覺得一定比例以上股權的揭露可能是有必要的，謝謝。

**林志峰：**

我再補充一些剛剛聽了人傑講的那段話。我覺得其實我們今天要討論真正的

議題反而是說今天對於頻道的監督要不要採納德國的制度，要不要除了我們主管機關的監督外，還要加入社會公眾的一個監督。因為這反而是我剛剛提的就是我們今天任何的法規都有目的，我們今天法規目的是說要不要讓一般的閱聽視聽大眾加入媒體監督，所以要揭露這個股權結構。我想這是應該今天比較正確的議題，可是這個議題坦白講我不是頻道的業者我也很難去表示一些。今天我們在聚焦這議題重新去思考你一定要放到一般的閱聽大眾透過這個方法來監督媒體，這恐怕不是今天所謂要不要公開發行或是要揭露事項的這個討論的範圍之內要做的政策。

#### 陳彥良：

既然講到德國這個部分，我是留德的，好像領了這個錢要講一下。其實在這個地方其實最後人傑兄也提出了非常重要的一個地方，在德國的一個媒體廣電的規範最重要的就是剛提到的，聯邦分治，聯邦各邦之間的。所以說他有很大部分在全區這個地方，所以一定要有一個揭露，再來就是要有一個內部的多元。所以說呢，其實我們就可以得知到我們往的方向其實是往一個公眾的一個監督，其實這個地方身為一個學者或這是說就像剛剛陳大律師講的，其實就銀行法他有他特殊的性質，所要他特殊的揭露。在廣電這邊的話，其實廣大的閱聽觀眾這邊呢，其實他的監督的這個地方他的成本其實是比這個譬如說這個主管機關要求的一些其他的一些行政措施會低一些些。當然是說還有一些平台上的問題，不過當然是說財務上或像剛台視先進有提到的某些的已經是在我們的資本市場法有提到，需要的我們可以排除，但是加入閱聽大眾對於媒體多元防止媒體集中化的方式，其實我倒是真的覺得在這個股權結構方面，以及關係企業這地方特別的重要。特別是到第幾層，像剛人傑說到第十層，那我真的是有一點嚇到，因為第十層我覺得那是過火了一點。在台灣是過火，因為我知道那個原因是那個早期的投資人大概他裡面大家族的糾葛，他們完全搞不清楚。我想台灣這地方如果真的要到第十層的話是有一點我是覺得有一點過火，但是至少是三層吧。至少三到四層是有可能，不能講有必要性，可以討論，謝謝。

#### 高靜遠：

幾層不是重點啦，不是說十八層地獄下面還有一層。可能是NCC當初可能考量的是說，剛講亞太固網公司六百五十六點八億，股東有六萬多人，我們公司法上有個實例原則，股東會比股權。當初有檢視整個亞太固網，力霸集團的股權市占百分之九，但是三十三席董事裡面給他掌握二十二席，五個監察董是裡面全部都他的，所以當時那個NCC長官覺得怎麼會是這樣子，所以他們這個可能就是他們那個行政命令，那個固定通訊業務先做再說。那今天變成一個課題，他這個行政命令要不要發揚光大變成法律，把大家全部都牽拖進來。我們覺得不要因為一個個案做這個極速的立法，剛剛陳大律師也講說揭露呀，特許行業當然管理很重要透明度跟他的可歸責性。但他的透明度給主管機關看的是什麼東西？剛剛各位

先進講的既然已經好像給主管機關很多東西了，你到底是夠不夠？可能要做一個審慎的檢視，以上簡要說明。謝謝。

**王文宇：**

我沒有專門研究啦，我剛聽了大家的想法，其實大家今天業者表達說這個國內產業的困境。可能也許我覺得好像日本這樣子方式可能不錯，這個當然就是很一般性的看法，那不知道另外有沒有其他的想法。我覺得比較有趣是說，剛有發言有提到台灣這個資訊申報不實，這個我覺得很嚴重啦。所以我覺得可能是說不要管太嚴，但是是說確定這個資訊一定要是真實，假如不真實的話處罰應該很嚴格，這一點想法，謝謝。

### 書面意見提供：謝穎青 律師（太穎國際法律事務所）

在廣義的廣播電視市場，政府也許解除了對市場的管制，讓更多企業及非政府組織有參進市場的機會，但是卻比以往更熱中對企業（尤其是股份有限公司）進行控管。對企業控管初衷本在於預防意外（例如工程布設應遵守安全規則，照護施工操作人員及第三人）與健全人事管理（例如勞資協調制度建立、退休金安排等等），後來則不斷擴大，從人員進用資格、比例，到節目內容、廣告安排都包含在內，法規數目和約束事項愈來愈多。

政府加強對企業控管的目的何在？源自於對企業的不信任，尤其是對規模愈來愈大的股份有限公司或者公司集團的恐懼——企業愈大，市場集中度愈高，一方面反映了本即是以賺錢為目的的公司（公司法第一條立法目的參照）經營成功，另一方面卻吊詭地透露了政府承擔不起企業出事的後果，如果不願在出事後受制於那樣不堪的局面，必須收拾及維持該企業繼續留在市場裡頭，反向地只好在事前想盡辦法探析企業內部底細，甚至要加以控制，以免出差錯，政府要出面受責。那麼，如此一來，究竟是誰在經營企業：政府還是民間的股東？

所以，有關強制廣電事業公開發行及訂定規範要求揭露持有者股權明細，真正應著重的是有無管制必要性，而非是否管制公平地及於每一個持照業者。公益或財團法人並非目前或可預見的將來持照業者的主要類型，沒有必要增加其遵循法規的成本；同樣道理，不屬於關係企業/集團企業型態的公司組織持照業者，在市場競爭當中存活已經那麼辛苦，何必還要再為他們添負擔、加枷鎖？目前NCC執行外資管制及市場集中度調查，在現有的法規裡都找得到依據可以辦理，也已經做成審查先例，為社會各界肯定。在本項研究當中，因此就不能迴避以下問題：對特定規模或特殊背景的持照業者及其投資企業加強控管，強制廣電事業公開發行及訂定規範要求揭露持有者股權明細的必要性在哪裡？

如前所述，公司企業以賺錢為目的，政府在公司組成及營運上加強干預程度，弄到彼此界線難分，最終出事了應對誰究責，更要大費周章。要在管制必要性上訂出判準並不困難，公司企業的社會責任就是最好的標準。針對關係企業/集團企業以其出資者或聯盟伙伴在營運與市場競爭上爭取客戶信任的現象，包括以聯營方式呈現者亦同，該企業及其股東、實質控制者有義務要公開及隨時更新其股權資料供主管機關查核及受公眾監督。這是由防止不正競爭著眼，訂下管制必要的界線，建立制度正常運作所必須的社會信任。