

「中國電視事業股份有限公司申請董事長、常務董事、董事、監察人及總經理變更案」暨「中天電視事業股份有限公司申請董事長、董事及監察人變更案」處理說明書

壹、本案的歷史背景

國家通訊傳播委員會（以下簡稱「本委員會」）第一屆委員會於第 21 次委員會議（2006 年 3 月 28 日）通過中視負責人與董監事變更案。該次委員會議認為中視負責人之變更案，的確涉及跨媒體併購議題¹，唯多數委員認為本案在形式外觀上無違反現行廣電法令，但此議題深值委員會未來加以重視。考量當時時空環境，且根據本會組織法第一條：「…，謹守黨政軍退出媒體之精神，…」之規定，最後委員會議通過中視之負責人變更。

2008 年 12 月 26 日中視與中天等兩家電視公司因為股權交易，再度向本委員會提出董事長、董監事變更之申請。本委員會於 2009 年 4 月 10 日第 294 次委員會議審議，委員會議認為：「本案涉及收視聽眾權益及公共利益與市場競爭之重大事項，因此決議依本委員會組織法第 9 條規定召開聽證會，聽取當事人、利害關係人、專家鑑定人、學者、政府機構代表、公民團體等對本案之意見。聽證會並於 2009 年 5 月 8 日舉行。

貳、第 21 次委員會審議通過之理由與適用之法律與爭議

第 21 次委員會議無條件通過中國時報收購中視公司，當時的決議是：「本案涉及之跨媒體議題，多數委員認為本案在形式外觀上雖無違反現行廣電法令，

¹ 本案涉及之跨媒體議題，此乃針對當時榮麗投資股份有限公司之主要股東余建新（擁有 99% 該公司之股份）擁有中國時報公司及其關係企業的事實，特此說明。

但此議題深值委員會未來加以重視。石委員世豪將針對本案提出一部不同意見及協同意見書」。當時裁處引用之法律條文主要為廣播電視法第 5 條及第 14 條。其中最重要的是廣播電視法第 14 條第 1 項：「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。」

21 次委員會議是將本案當做負責人變更來審議，並沒有討論或細究本案之負責人（含董監事與總經理）變更其前題必然是股權之轉讓（與經管權移轉）之問題。

第 21 次委員會議中，石世豪委員曾經針對本案提出「一部不同意見及協同意見書」。石世豪於意見書中力陳：（一）無線廣播電視事業控股法人（華夏投資公司）之所有權轉讓效果，就廣電事業經營而言，與主要股東之股權轉讓實無二致。（二）本案是典型之報業跨媒體經營無線電視事業之跨媒體集中化現象實不宜視為單純之無線電視事業負責人變更案，而無視其中所涉及之媒體競爭秩序重大議題。（三）榮麗投資公司取得持有中視、中廣股權分別達 33.94% 及 96.95% 之華夏投資公司所有權，藉此間接受讓中視、中廣股權，從而使其主要股東余建新成為負責人，這是關係企業法理及競爭法上事業結合概念。（四）跨媒體集中現象一方面因與媒體經營者爭取「綜效」有關，另一方面亦牽涉經營單一媒體者與跨媒體取得多種類媒體股權者彼此在整體廣告市場上之公平競爭問題等（石世豪，2009）。簡言之，石世豪委員認為本案並非形式外觀上之負責人變更案，而是涉及跨媒體股權移轉，及其從而衍生之市場競爭秩序、媒體專業自主及言論集中化等相關重大之新聞傳播議題。

參、2009 年 5 月 8 日聽證會之意見

2009 年 5 月 8 日本委員會召開聽證會，參加本次聽證會之政府機構代表、專家鑑定人、學者、公民團體之意見，整體而言，均認為本案在本質上是跨媒體與

實質控制權移轉的案件，並非單純的董監事變更案。本案當事人則主張是單純的負責人與董監事變更案。

一、相關政府機構代表的主張

行政院公平交易委員會（以下簡稱「公平會」）於聽證會上表示，本案事實上是一個所有權移轉及實質控制權移轉的結合案，所以不能單純從負責人變更的角度看待。但是（一）本案之結合（三年前已發生），對市場不會產生實質的增減效果。（二）本案結合後之營業額或市場佔有率，均沒有達到公平交易法第11條的雙門檻規定，…，（所以）它的影響似乎是比較有限度的。（三）言論多元化與市場競爭不必然有關等。綜合公平會的意見大致反映出，本案在本質上的確是跨媒體所有權與實質控制權移轉的案件，唯根據目前的資料來判斷，其對市場競爭的影響有限。

行政院消費者保護委員會（以下簡稱「消保會」）表示，本案股權移轉後，消費者對收視頻道的總數量並沒有減少，沒有損害消費者收視的選擇權，…，不過也期盼（本案）媒體業者能克盡社會責任，充份揭露或傳遞正確資訊，以滿足消費者知的權益。從消保會的立場來看，本案對收視的消費選擇沒有損害，唯對內容品質或經營者的社會責任而言，消保會需要再次提醒與強調。

行政院文化建設委員會（以下簡稱「文建會」）表示，（本案結合）期待在節目品質與媒體環境的改善，能發揮正面影響，特別希望旺旺集團能夠以提升臺灣文化多元性的方向努力。

綜合歸納三個相關政府機構代表的意見可知，本案在本質上是跨媒體與實質控制權移轉的案件，唯從過去三年迄今的資料顯示，其對市場競爭的影響尚未達管制門檻的標準。此外，提昇媒體內容品質、傳遞正確資訊或改善媒體經營並善盡媒體社會責任等，概能歸諸於媒體專業領域的要求，則是政府代表普遍

的關切的重點。

二、專家鑑定人、學者、公民團體的主張

聽證會邀請三位專家鑑定人，分別從產業經濟、傳播、法律等學理與實證來論述本案。本案專家鑑定人黃銘傑與莊春發的鑑定意見書均指出，本案結合，特別是深口袋效應（deep pocket effects）對市場公平競爭可能產生的不利影響。另外，黃銘傑指出：「本案整體結合之效果，導致二家電視臺及一份報紙同時納入同一集團控制下，相互批判、制衡之理念與功能、多元化的意見表達可能於焉消失，進而對於民主政治的健全發展帶來不利影響」（黃銘傑鑑定意見書，p.5）。「主管機關於思考本案混合結合之准駁前，或可針對下列混合結合對於市場競爭帶來不利影響，再加分析：（1）潛在競爭的喪失；（2）優勢地位濫用的可能性。（前揭書，p.7）」當多元化成為媒體管制的重要目標之一時，僅是肯定本案混合結合並未對市場競爭造成不利影響，尚屬不足，而需更進一步分析是否會對多元化目標的達成，帶來不利的影響。」（前揭書，p.10）。

「許多媒體經營者是必須使用社會具有稀少性的頻譜或頻道，而它的所有權則是全民所共有，…，它的使用目的應當是以社會利益為依歸，…，使其發增進人民福祉的正面利益。」（莊春發鑑定意見書，p.2）、「媒體集團企業的跨媒體經營策略，…，可能產生綜效，…，對社會將產生福祉提高的效果。」（前揭書，p.12）。

「，…，單一事業多角化跨媒體經營的制度，必然形成市場進入障礙的不利影響，產生阻礙產業競爭的效果，私利與公益之間的權衡，如何拿捏實值主觀機關與社會共同深思。」（前揭書，p.13）、「一旦跨媒體經營成形時，這種多元的聲音將因媒體集團企業的統一而變成只有一種聲音，社會喪失多元言論的自由，許多人的意見將無法表達與呈現，相信此種結果將不是一般民主社會所樂見，因此其所呈現的社會效用水準將大幅降低。」（前揭書，p.14）。

「重大媒體交易，不容私相授受。」（羅世宏鑑定意見書，p.1）、「媒體股權交易與一般股權交易性質殊異，標準應更嚴格，…，目的在避免媒體過度集中化，減損媒體觀點與內容多樣性。」（羅世宏鑑定意見書，p.2），他並提出多個問題，包括「蔡衍明及其家族是否有實質擁有、控制中時集團及中天、中視」、「蔡衍明是否影響中時集團及中視、中天之新聞言論或節目製作方向」、「本案之許可是否無損或有利公共利益，當事人及利害關係人應負舉證責任，並做成有法律效力之公開承諾。」（前揭書，p.8）。

「…，怪不得利害關係人中時，一直在誤導 NCC，說這是「單純的公司負責人變更案」，而隱匿了一樁重大跨媒體購併案，…，」（陳世敏，NCC 聽證會之後，p.1）、「觀察中時集團在合併中視、中天後的表現，已經開始出現內容多元性降低、為經營「綜效」而產生可能涉及不當競爭的諸般現象。這些影響短期內很難評估，但這是學術界最感憂心之處。」（前揭書，p.2）。

「蔡衍明先生也已清楚地表示要以媒體介入政治，整體的方向可能對臺灣民主產生不可預測的乃至負面的影響，…」(瞿海源鑑定意見書，p.13)。「我覺得余紀忠以報老闆直接主導報社言論是不對的，蔡衍明以商人入主媒體，主導媒體新聞媒體言論，也是不對。這些都是違反自由媒體的基本倫理。」(前揭書，p.13)，「跨媒體經營產生對社會極嚴重的負面影響是這個樣子，我要呼籲的是，當前的媒體亂象的最重要的因素，就是資本家霸佔媒體，囂張地控制言論、製造新聞。」(前揭書，p.13)。

「應以交易透明化、新聞作業獨立化及跨媒體經營專業化作為本案審核之參考，因此在交易之資金、股權不透明情形下，如 NCC 核准本案，將危及新聞自由之發展，亦不符公共利益。」(臺灣新聞記者協會書面資料)、「建議 NCC 通訊傳播委員會應該要求中時集團提出一套令人可以信賴的，一個保護記者獨立作業的機制。很多編輯獨立公約徒具其名，我們需要不只是這樣的一個公約，我們要

看的到成果。我甚至認為即使通過也應該要有個觀察期，不能只根據一紙公約表示已經做到。」（臺灣新聞記者協會代表 莊豐嘉，p.50）。

「…特別強調新聞作業獨立化的部分…如果中時集團不能保障記者的工作權讓他們有獨立自主的作業環境的話，我覺得我們今天具體的焦點就在變更董事長、董監事這樣的人選，其實我主張應予以駁回，…」（臺灣新聞記者協會代表 莊豐嘉，p.50）。

「我們強烈的懷疑，中國時報在這個新的富爸爸的效應底下，還會有所謂的媒體的專業嗎？如果這個媒體本身沒有專業的話，所談的多元化的本身都是空泛的。」（臺灣新聞記者協會代表 莊豐嘉，p.51）。

「本案涉及壟斷廣告市場與閱聽人市場，其結果將違反公平競爭，使資訊單一化，不利民主政治、社會多元之發展。（臺灣媒體觀察教育基金會書面資料）。

「實質上旺旺已經擁有三中媒體，危及市場競爭秩序及公共利益。…包括當事人其實都不否認說蔡衍明旺旺集團，蔡衍明先生實質控制了中時、中視、中天他在實質控制權上面完全沒有問題，…應該要作一個實質的審查，而不是，只是形式上去認定說蔡合旺及旺旺集團畢竟在形式是分開的」（臺灣媒體觀察教育基金會 高湧誠，pp.53-54）。

「…這個變更案，以及三中集團的跨媒體、甚至於跨領域的併購跟經營，它會嚴重的傷及內容多元化跟言論自由，以及閱聽人資訊的權益。…建議，第1點通傳會不宜倉促的許可本案，…第2點我們認為本案是否可以無損於公眾利益而且還有利於公眾利益，我們認為當事人以及利害攸關人應該負舉證的責任。第3點我們建議通傳會可以檢討現行的政策工具，明訂媒體併購或股權轉移如果超過一定的規模的話，應該在事前預先告知，並向媒體的主管機關申請許可，而不是在事後申請負責人變更，最後我們也建議涉及到無線廣播電視股權及經營權轉移這樣子動大議題應該有更嚴格的規範。」（臺灣媒體觀察教育基金會 郭力昕，pp.55-56）。

三、本案當事人（中視、中天）及利害關係人的主張

本案當事人中視、中天的代表在聽證會上主張：「本案是申請董事長、董監事跟總經理變更案。廣電法 13 條、14 條的規定，規定的是負責人變更的允許，跟股權變更的這個股權轉讓在性質上並不是相同的事情。」（聽證會記錄，p.8）。、「這次的董監負責人的變更，在中視公司自己在申請之前都已經確信是符合國家通訊傳播委員會頒布的廣播電視事業負責人與從業人員管理規則第四條還有公司法，以及剛剛講的廣電法相關的規定。」（聽證會記錄，p.8）。、「本家中視公司原任董監事的辭職已經合法生效。」（前揭書，p.9）。、「依照公司法第 27 條所指派的新任董監事，這個指派的行為本身是已經合法生效。」（前揭書，p.9）。、「廣播電視事業負責人與從業人員管理規則的第四條有規定，廣播電視事業負責人的消極資格，…，是由主管機關確認變更後的負責人，處於一個合法的適格的狀態，並不是創設權利的一個允准的行政行為。」（前揭書，p.9）。、「投資媒體的動機很簡單，…，想要衣錦還鄉。」（前揭書，p.12）。、「蔡衍明董事長對中時媒體集團的投資，乃全數自有資金。」（前揭書，p.13）。、「…對節目所呈現的多元化與在地性的要求…都是維持該電視臺過去的一貫立場，並只有過之而無不及的。」（前揭書，p.14）。、「希望要建立一個是非清楚、黑白分明的媒體，成為社會的一股正面力量董監事陣容要求的是全面還有專業。」（前揭書，p.14）。

參、媒體所有權的規範與相關的研究

聽證會當事人力陳：「本案僅是單純的負責人、董監事變更案，不涉及其他議題。」，但政府機構、專家鑑定人、學者、公民團體認定是一個跨媒體結合案。到底外國對於類似的結合案件其相關的研究、討論與規範為何？似有先討論之必要

以收他山之石，可為殷鑒之效。

一、美國媒體所有權管制的變革

美國對廣電媒體的管制始於 1934 年的傳播法（The Communications Act of 1934），時值美國經濟大蕭條時期，政府對各類公共建設，經濟事物與社會福利的管制程度高。1980 年後在去管制化政策的影響下，美國聯邦傳播委員會（Federal Communications Commission，FCC）開始各項對廣電媒體的鬆綁政策。1996 年的電信法取消廣電、有線電視與電信等企業之間的跨業所有權限制，堪稱是 20 世紀結束前對通訊傳播領域最大幅度的鬆綁。

到了 21 世紀，FCC 於 2003 年再度放寬電視公司經營報紙、廣播電臺所有權的限制。但是 2007 年在紐約時報、華盛頓郵報等輿論媒體與諸多公民團體的抨擊下，電視公司經營報紙、廣播電臺的跨媒體政策被國會否決。（Newspaper Association of America, March 12, 2008）。

檢視美國 1996 年電信法通過後，媒體併購案大增，所有權集中化的現象加劇，誠如學者一針見血的指出，媒體所有權規範的修正，並沒有給消費者帶來福利，只是給媒體巨亨送了一份大禮（Jaquet, 2002）。

二、歐盟媒體所有權購併的原則：公共利益、消費者保護、媒體多元表現

歐盟對媒體併購（media mergers & acquisitions）、合資（joint venture）等媒體所有權交易的情形，歷來均有較嚴格的規範，目的在避免媒體過度集中化，減損媒體獨立觀點與內容多樣性，威脅歐盟各國自豪與珍視的民主人權價值（羅世宏鑑定意見書，p.2）。

在 1989~1999 年間，歐盟審理的 50 件涉及媒體併購或合資案中，有 8 件被否決，否決比例（16%）與一般非媒體的併購案相較（否決比例 1%）不可謂不高。換言之，歐盟對於涉及媒體併購或合資案，採取了比較嚴格的審查標準（前揭書）。

歐盟受理媒體併購的主管機關是「競爭委員會」（The Competition Commission, CC）與「資訊社會委員會」（The Information Society Commission）。1989年後，歐盟通過制定併購管制規範（merger regulation），要求媒體併購案發生前必須預先告知（per-notify）競爭委員會。根據這項規定，涉及跨媒體併購的案件有時會因競爭委員會持非正式負面看法而提前破局。此外，競爭委員會強調媒體併購准駁決定的準則是：「消費者保護、公共利益的維繫及媒體多元表現（media pluralism）等三大原則。」

三、媒體所有權議題：除了經濟觀點，更重要的是閱聽眾的權益及公共利益。

單一企業跨足媒體（報紙、廣電、有線電視等）的經營，屬於經營上範疇經濟（economics of scope）的領域，企業藉由生產資源設備、人力相互支援利用，將產生顯著成本節省效果，以及在廣告時段出售的產品較多可能產生綜效效果，它可以為媒體集團帶來較佳的收益成果（莊春發鑑定意見書，p.12）。

但是諸多傳播學術的研究卻指出，掌控媒體的企業對民眾新聞資訊的取得，公共輿論的模塑、通俗文化的形成，以及民主政治的發展，有著相當重要的影響（Bagdikian, 1997; Gershon, 1997）。而從媒體產業發展趨勢與經營者的經濟觀點來看，跨媒體所有權與所有權轉移是媒體集團面對市場競爭與擴張市場佔有率與影響力的重要手段。雖然如此，媒體產業發展不是只有業者或經濟的觀點，而是更應該從閱聽眾及公共利益的角度來考慮，媒體所有權轉移或跨媒體所有權對閱聽眾接收資訊的多元化、媒體近用權，以及公共利益等的影響為何？閱聽眾的利益何在？這才是檢視媒體多元的重要思維（Meier and Trappel, 1998, p. 57）。

良好民主體制是植基於對多元社會的追求、強化市場秩序公平競爭、資訊來源的多樣性、媒體平臺的多元幅度，以及異質聲音與意見的充分表達，但是媒體所有權卻不能保證異質、多樣的公共利益，特別是對媒體所有權集中化或對不負責任媒體的抵制，維持公共利益觀點相對重要（Freedman, 2008）。

四、媒體所有權集中對內容多元化之影響

陳炳宏（2009）針對媒體集團化與其內容多元化之關連性研究的分析中清楚表明，Bagdikian 長期以來即相當關注媒體產權對媒體內容的影響，他曾在美國國會的「媒體產權：多元與集中」公聽會上強調，媒體產權轉移趨勢將嚴重影響媒體內容的多元化，不僅影響人民知的權利，可能更進而控制人民知的自由。基於相同的理念，Iosifides 建議媒體產權應該受到限制，媒體產權的議題不應只關注於經營者擁有多少數量的媒體，或者是總營業額、總廣告營收，還是收視率或閱報率等等，其實更應該關注的是媒體產權結構的問題，因為基於媒體的影響力，其產權轉移程度應該是要受到限制的。

國內對於媒體產權的研究方面，陳炳宏（2002）曾經針對臺灣四家無線電視臺於 1999 年 4 月報導公投的新聞為例，比較分析民視所有權對新聞內容的影響結果顯示，民視所有權嚴重影響其對公投議題新聞的選擇與報導。此外，王尹軒（2002）以股權再管制的角度分析臺灣無線電視臺所有權及其經營議題的研究結論指出，在現行民營體制下，強制電視公司股票發行上市，再輔以電視臺董監事之外部監察人等組織形成對電視臺內部監控的漸進式組織改革，是民營無線電視善盡社會責任的積極作法。

肆、本委員會對跨媒體所有權集中的政策目標：追求媒體私有化與公共利益的均衡

國家通訊傳播委員會的政策目標乃明文訂於通訊傳播基本法第一條，那就是：

（一）促進通訊傳播健全發展

（二）維護國民權利

（三）保障消費者權益

（四）提升多元文化

為了達到這四個政策目標，本屆委員會建立了四大施政信念：

（一）獨立

（二）負責

（三）平衡

（四）追求最大公共利益

委員會的職責乃在追求國家公共利益之極大。而公共利益包含消費者利益與產業利益。本屆委員會會除努力保護消費者利益外，也同樣重視通傳產業的健全發展，並努力創造與促進產業間與廠商間的公平競爭，以確保通訊傳播市場公平有效競爭。

當企業的自我利益與國家利益或消費者利益衝突時，委員會必須防止企業體對國家利益及消費者權益的傷害；最大多數國民利益得以獲得保障，就是最大公共利益的實現。本屆委員會的政策工具與施政計畫，正是在創造良好運作的市場（well-functioning markets）的可能性，並從良好運作中，衍生出最大多數國民的收視聽與言論表意的權益。

基於以上的施政目標與信念，本委員會對於跨媒體所有權集中的政策目標為：

一、私有化公共利益

「私有化公共利益（privatizing public interest）」是當前媒體政策管理者最嚴肅的議題之一（Freedman, 2008），這也是晚近以來許多媒體政策學者嚴正的呼籲。此一議題是指如何透過政策工具，來促進私有化媒體實現公共利益。此一議

題之所以具嚴肅性與緊迫性，恰恰乎是因為當前商業媒體，已經逸出它承擔公共責任的角色所致。

L. A. Brainard (2004) 在《電視：去管制化的限制》一書中，直陳美國政府的去管制化政策是徹底失敗的電視政策。美國新任的法規與管制改革委員會首長 C. R. Sunstein 在其早年著作中也指出，如果去管制化政策是運作良好的政策，那麼電視產業的去管制化，但卻恰恰造成阻礙深思熟慮民主發展的弔詭現象，Sunstein 並提出試圖調和如何透過政府的政策工具讓私有媒介者實踐公共利益的第三條道路 (Sunstein, 1999)。這第三條道路就是問責制度的設計。

在媒體政策學者為 21 世紀的廣電媒體紛紛提出可能的改進作為時，吾人仍然需要回顧晚近以來的電視與科技變遷、產業結構與政治動態學所造成的電視政策困境，以及何以逐步走向讓當今的電視深陷此一困境而難以自拔的原因，它們是：

(一) 電視管制範疇的困難性：通訊傳播科技的跨界發展，讓電視（或通信）的主體地位消失，傳統上對結構（市場）管制與內容管制的二分法管制模式，似乎已經失靈。

(二) 管制的困難度提高：市場範疇與規模經濟的界定越來越模糊，電視主體性角色的失焦，乃至於科技匯流的速度，均超過政策工具修訂的速度，政策工具遠落後於科技的發展，遂使得任何的管制，似乎均成為妨礙產業匯流的代名詞，並直接導致任何管制政策難度提高，以致降低及減緩管制的效率。

(三) 政府的管制態度：當傳播科技與通傳匯流的趨勢，被視為「進步」或「國家競爭力」的流行觀點時，政府的管制態度趨於對市場友善 (market-friendly regulator) 的方向擺盪，並形成對產業或對現行業者友善的政策，反而視任何對業者的監理，是一種「不友善」的管制。

(四) 政府管制合法性主體位置的威脅：此一威脅來自外在環境，例如保護本土產業 vs. 全球競爭的影視內容；個體言論自由的保護 vs. 群體言論自由的

限縮；國家 vs. 族群認同的糾結，這都迫使媒體政策的管理機關，也產生角色混亂與如何定位的問題。

上述針對管制主體性與範疇界定的議題，相當程度的增加政府管制機關的難度與高度。「第三條路」的提出，即是對私有媒體課以負擔公共責任（accountability）的路線，是原來各種攸關媒體管制理論中的調和觀點。早於本世紀初始此一主張即方興未艾，2008 年的全球金融海嘯風暴，從金融產業延燒至各產業，遂使得各國政府不得不更積極的思索私有化與公共利益的問題，包含私有化媒體如何實踐公共利益，並能創造與建構這種媒體內部治理的政策管理工具，這正是本委員會目前努力的方向之一。

二、問責機制的營造與推動

半世紀以來，西方傳播媒體的主流觀點，一直是寄望於媒體自律來達成其社會責任。但是八〇年代廣電媒體去管制化的風潮，帶出了政策管理的議題，而在市場結構管理漸次上軌道後，目前的政策管理議題，著重於監理政策。例如英國 Ofcom 的監理精神，即在實踐政策對市場與內容的軟性碰觸（soft & light），意即電視內容的工作者，一方面清楚自己的責任與可能的限制，另一方面又能維持其專業自主及獨立的判斷。電視問責管理的研究，正是要尋求如何在兩端取得平衡點。

電視經營的「問責制度」（accountability system），正是透過政策工具的設計，營造頻道經營者對自己負責與對公眾負責。媒體社會責任的落實，依賴「自律」、「他律」與「法律」三律的共管。「法律」是對不自律，也不接受他律者的最後手段。對於接受自律、他律，願意負責的頻道經營者而言，法律不是限制，反而恰恰是保障與促進新聞自由的必要手段。因此，政策工具的設計應該是自律或他律的問責先行，只有在自律、他律不發生防弊補偏的作用時，法律的問責才會發揮作用以確保問責機制能夠正常運作。

三、問責管理的層次與種類

(一) 內部問責 (internal MAS)：是指電視臺內部組織的控管流程、內容製播審核確認，以及節目播出後果的自我檢視 (例如觀眾或倫理委員會) 等組織架構與程序，其意義著重媒體自律面的管制 (self-regulation)。

(二) 外部問責 (external MAS)：是指個別電視臺之外的公會團體或公民組織，例如衛星電視商業同業公會、媒體觀察基金會、媒體改造學社、消費者／觀眾組織等，對電視臺監督的力量。歐盟及日本、南韓等國家的趨勢，則是將這些外部問責系統以獨立/觀眾成員代表的方式，引介進入電視臺，目的在強調產業自律與協作管制 (co-regulation) 的雙重問責制度。

(三) 協作問責 (cooperative MAS)：是指管理機關與外部問責組織協力監督媒介表現的組織。本委員會於今年啟動民眾對傳播內容申訴的網頁，以及推廣民眾申訴意識的作法，其目的在發揮協作管制對媒體自律的影響力。

四、公共參與的問責管理：倫理委員會

觀眾與社會才是電視臺的主體，因此必須建構一個以觀眾立場思考的電視臺內部機制或部門，以回應觀眾的意見，此即公共參與電視問責的重要精神。南韓、日本及歐盟國家在電視臺內部，均設有回應社會的觀眾或倫理委員會，該委員會是電視臺內部問責引進外部問責的平臺，也是電視臺內部成員自我學習或辯護、教育的場域。電視臺的倫理委員會需定期開會檢視自身的節目內容，並將檢討報告公開上網以接受社會的監督，這樣的作法正是要建構與啟動其內部問責到外部問責的一套程序性作法。

上述逐步形成的本委員會的電視管制政策目標，是植基於本屆委員會在獨立、負責、平衡的原則下，努力追求最大公共利益的施政理念的具象化政策。直言之，本屆委員會處理本案，也是在前述施政理念的脈絡下，考量如何能夠確保私有化媒體實踐公共利益的可能作法。

伍、本委員會對本案的裁處與所附加的條件

由前面的論述可知，綜合歸納本委員會第 21 次委員會議的見解，出席 2009 年 5 月 8 日聽證會的專家鑑定人、學者、公民團體及政府機關代表等，均認為本案並非單純的媒體負責人董監事變更案，而係涉及跨媒體股權移轉與實質經營控制權移轉的案件。

本委員會在第 301 次委員會審議本案時，除依據本委員會的四大施政目標：（一）促進通訊傳播健全發展、（二）維護國民權利、（三）保障消費者權益、（四）提升多元文化，與四大施政信念：（一）獨立、（二）負責、（三）平衡、（四）追求最大公共利益，作為最高的審查原則外，實際審議時本委員會以跨媒體產權集中的政策目標：追求媒體私有化與公共利益的均衡為基本價值判斷，並參酌歐盟國家、美國對於跨媒體購併案的規範與審議原則：消費者保護、公共利益的維繫及媒體多元表現（media pluralism）等三大原則為準繩。此外，政府機構、專家鑑定人、學者、公民團體的書面及陳述之意見，以及當事人的書面及陳述之意見，均為本委員會審議本案時的重要資料。

根據以上的處理原則，並主要依據下列的法令條文：

通訊傳播基本法第一條：「為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，特制定本法。」

廣播電視法第一條：「為促進廣播、電視事業之健全發展，維護媒體專業自主，保障公眾視聽權益，增進公共利益與福祉，特制定本法。」

廣播電視法第十三條：「廣播、電視事業之組織及其負責人與從業人員之資格，應符合主管機關之規定。」

廣播電視法第十四條：「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。」

衛星廣播電視法第一條：「為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化交流，特制定本法。」

衛星廣播電視法第十三條：「申請書及營運計畫內容於獲得許可後有變更時，衛星廣播電視事業應向主管機關為變更之申請。但第七條第三款內容有變更者，不在此限。前項變更內容屬設立登記事項者，應於主管機關許可變更後，始得辦理設立或變更登記。」

此外，亦考慮政策之穩定性與一致性的考量，並兼顧本案負責人資格、董監事資格之適法性，以及基於保護善意第三人之原則，本委員會以極其慎重的態度，做最周延的考量，期待做出最適的處理。本委員會於第 301 次委員會議決議如下：

『以行政處分附附款的方式許可「中國電視公司、中天電視公司董事長、董、監事變更」申請案。』

附附款及要求應注意及待改善事項

本委員會所為附附款之許可處分，同時要求中視公司及中天公司應注意及待改善事項之考量，共有四方面：（一）維持市場公平競爭、避免言論集中。

（二）達到內容多元。（三）保護與發揚在地文化。（四）資金來源與股權結構。

一 **維持市場公平競爭、避免言論集中所做行政處分之附款、待改善事項及應注意事項。**

（一）、中國電視公司行政處分之附款

1. 中國電視事業股份有限公司法人股東之榮麗投資股份有限公司，其指

派於中國電視事業股份有限公司之法人董事、監察人代表，其兼任中天電視股份有限公司之董事、監察人者，應於三個月內變更之，不得兼任

2. 中國電視事業股份有限公司應於一年內設置至少一名獨立董事。
3. 中國電視事業股份有限公司的部門經理以上之人員，不得兼任中天電視股份有限公司之職務。其廣告、業務部門與節目部門均須獨立，應獨自設立自有攝影棚，並不得與中天電視股份有限公司有節目聯合招攬之情事。

(二)、中天電視公司行政處分之附款、待改善事項及應注意事項

1. 中天電視公司行政處分之附款

(1) 中天電視股份有限公司法人股東之榮麗投資股份有限公司，其指派於中天電視股份有限公司之法人董事、監察人代表，其兼任中國電視事業股份有限公司之董事、監察人者，應於三個月內變更之，不得兼任。

(2) 中天電視股份有限公司的部門經理以上之人員，不得兼任中國電視事業股份有限公司之職務。其廣告、業務部門與節目部門均須獨立，並不得與中國電視事業股份有限公司有節目聯合招攬之情事。

2. 中天電視公司待改善事項

中天電視股份有限公司應於一年內設置至少一名獨立董事。

3. 中天電視公司應注意事項

中天電視股份有限公司應獨自設立自有攝影棚。

行政處分附款及待改善事項的理由與實證資料

根據 AGB Nielsen 2008 年每分鐘平均收視率的統計，自中視中天於結合後，顯示中視與中天家族頻道合計有 4 個頻道（中視主頻、中天娛樂臺、中天新聞臺、中天綜合臺。不包括中視數位副頻中視新聞臺及綜藝臺）²²，其每分鐘的年平均

²² AGB Nielsen 收視率調查沒有計算中視娛樂綜藝台與中視新聞台等二個數位頻道的收視率，特此說明。

收視率是 1.4%，約等於每小時平均觀眾達 1,760 萬人次，高居現有電視頻道家族收視/觀眾市場的第一位。此外，再以 2007 年的廣告市場營收金額為例，中視、中天結合後的營收為 29.5 億元，較之排名首位之三立家族的 30.5 億元而言，營收居第二（詳見表 1）。

表 1 無線電視與衛星電視頻道家族市場資料一覽表

頻道家族	頻道數	每分鐘年平均收視率 (2008)	每小時平均觀眾 累計人次 (2008) (單位： 千人次)	廣告營收金 額 (2007) (單位：億 元)	市場普及 率
中視 + 中天家族	4	1.4	17,640	29.5	100%
三立家族	3	1.3	17,400	30.5	100%
東森家族	7	1.1	13,140	17	100%
民視家族	2	1.2	15,720	20	100%
緯來家族	7	0.9	10,980	20	98.9%
TVBS 家族	3	0.9	11,220	17	100%
星空家族	5	0.7	8,520	18	87.2%
臺視 + 非凡家族	3	0.9	11,280	17.2	100%
八大家族	4	0.6	8,160	19	100%
公廣集團	4	0.6	7,440	10.1	100%
年代家族	3	0.4	5,040	12	100%
ESPN 家族	2	0.2	2,100	3.3	100%

- 註：1.每分鐘年平均收視率：以 AGB Nielsen 每分鐘收視率之年度平均值計算。
 2.觀眾數量推估：根據 AGB Nielsen 每分鐘收視率，推估之每小時觀眾數。
 3.廣告營收金額：以動腦雜誌 2007 年媒體廣告營收調查資料統計。
 4.市場普及率：以頻道在有線電視系統臺播出之家數平均計算得之。
 5.目前中視與中天家族包括六個頻道，分別是中視主頻道（類比訊號）、中視綜藝臺（數位頻道）、中視新聞臺（數位頻道）、中天新聞臺、中天娛樂臺與中天綜合臺等。唯 AGB Nielsen 每分鐘收視率仍未計算中視娛樂綜藝臺（數位頻道）與中視新聞臺（數位頻道），因此本表之頻道數亦不包括該二頻道，特此說明。
 6.公廣集團的廣告營收金額僅包括華視，特此說明。

綜合上述市場實際數據可知，混合結合後之本案每小時節目播出可觸及的觀眾數量，將達臺灣地區的四分之三人口強，若再將中時報系（2007 年廣告營

收達 21.5 億元) 的廣告營收金額 (詳見表 2) 與本案混合結合後之營收合併計算, 將達 51 億元³, 已是臺灣地區跨媒體 (報紙 + 電視) 廣告營收排名第一的事實來看, 本案將成為臺灣跨媒體第一集團的事實相當明顯, 其對跨媒體 (電視與報紙) 市場公平競爭可能導致的不利影響, 需要有所規範。

表 2 報紙市場讀者佔有率 (2004-2008)

報別	2004	2005	2006	2007	2008	2007 年度廣告營收 (單位: 新臺幣億元)
蘋果日報	18.4%	25.9%	26.5%	28.1%	30.2%	33
自由時報	27.3%	25.9%	27.7%	28.7%	29.7%	38
聯合報系	26.8%	24.3%	21.8%	21.5%	19.3%	26.1
中時報系	20.2%	17.6%	16.7%	16.3%	14.7%	21.5
其他報紙	7.3%	6.3%	7.3%	5.4%	6.1%	3.9
總計	100%	100%	100%	100%	100%	122.5
昨日閱報率	48.1%	50.0%	45.4%	44.8%	43.5%	-

- 註: 1. 聯合報系: 包含聯合報、聯合晚報、經濟日報; 另 2004 與 2005 年尚包含民生報、星報。
2. 中時報系: 包含中國時報、工商時報; 2004 年尚包含中時晚報。
3. 2004-~2008 年的讀者佔有率資料, 系根據 AGBNielsen 平面媒體大調查資料之分析。
4. 2007 年度廣告營收資料: 以動腦雜誌 2007 年媒體廣告營收調查資料統計。

本案專家鑑定人黃銘傑與莊春發的鑑定意見書均指出, 本案結合, 特別是深口袋效應 (deep pocket effects) 對市場公平競爭可能產生的不利影響反映在三方面, 一是優勢地位濫用的可能性、二是潛在競爭者的喪 (損) 失, 及三是互惠交換利益或搭售交易等。

在優勢地位濫用方面, 經營者藉由其深口袋援助本案結合後之媒體事業從事競爭, 進而引發不公平競爭行為 (黃銘傑鑑定意見書)。這是本案優勢地位濫用之可能疑慮, 是以, 讓兩家電視公司之董監事、總經理、副總經理與各部門經理等中高階層主管人員獨立分開, 不得兼任另家電視公司或中時報系職務, 目

³ 51 億元 = 中視與中天兩家電視公司 2007 年的廣告營收 (29.5 億) + 中時報系 2007 年的廣告營收 (21.5 億元)

的是在預防跨媒體中高層主管人員的決策行為，利用市場優勢地位，產生不利於公平競爭之情事，以及避免言論集中化問題的出現。

在潛在競爭者的損失方面，跨媒體多角化經營的結果將使市場喪失強而有力競爭者的可能性，市場處於競爭的機會將消失，並不利於整體媒體市場的正常運行，也妨礙整體媒體市場進化為更具競爭性的產業結構；此外，跨媒體的混合結合，將使原本跨媒體（報紙與電視）在言論市場相互批評、競爭與制衡的功能抵銷。因此，對兩家電視公司在內部治理方面，需要引進外部獨立董事或設置具社會公信力或言論立場多元的監察人，以作為本案內部獨立平衡，相互批評與制衡功能角色之發揮。

在互惠交換利益或搭售交易方面，本案混合結合之事業在與買方進行交易時，例如節目外製/採購等交易行為，進行互惠交換或搭售手段之交易，並進而導致其他媒體事業喪失交易機會，因此，對兩家電視公司之節目製作/採購需獨立行事，不得有聯合招攬承作業務之行為規範，亦需加以預防。

中視公司是一個上市公司，有許多小股東，為了保障小股東的權益，避免中視與中天關係人交易，及可能發生的問題，這是本委員會必須設法預為防止的。另外，股權集中、同一組人員可能導致內容與言論單一集中化，也是本委員會必須防止的問題。以上這些問題的處理方式是要求中視、中天的董事、監察人與中高階具有決定權利的人事，必須各自獨立，不得相互兼任，以保障經營與言論的多元狀態。

二、保障內容多元化所做行政處分之附款及待改善事項

（一）、中國電視公司行政處分之附款及待改善事項

1. 中國電視公司行政處分之附款

- (1) 中國電視事業股份有限公司應在三個月內成立倫理委員會，且每三

個月定期在網站公布倫理委員會對節目內容自律之報告。

- (2) 中國電視事業股份有限公司（主頻、新聞臺、娛樂綜藝臺）各頻道應各自設置獨立節目編審人員，並於三個月內提出內部流程管控機制之改善計畫。

2. 中國電視公司待改善事項

- (1) 中國電視事業股份有限公司應在三個月內改善目前每週五至週日節目與中天電視股份有限公司之節目互播情形。
- (2) 中國電視事業股份有限公司應立即改善中視主頻、中視娛樂綜藝臺二頻道目前每日九時至十七時之節目廣告化現象。
- (3) 中國電視事業股份有限公司新製節目播出比率提高至三分之二以上。

(二)、中天電視公司行政處分之附款及待改善事項

1. 中天電視公司行政處分之附款

- (1) 中天電視股份有限公司應在三個月內成立倫理委員會，且每三個月定期在網站公布倫理委員會對節目內容自律之報告。
- (2) 中天電視股份有限公司（新聞臺、娛樂臺、綜合臺）各頻道應各自設置獨立節目編審人員，並於三個月內提出內部流程管控機制之改善計畫。

2. 中天電視公司待改善事項

- (1) 中天電視股份有限公司應在三個月內改善目前每週五至週日節目與中國電視事業股份有限公司之節目互播情形。
- (2) 中天電視股份有限公司應改善中天娛樂臺此頻道目前每日九時至十七時之節目廣告化現象。

行政處分附款及待改善事項的理由與實證資料

根據本案專家鑑定人莊春發的鑑定書，本案結合後，其跨媒體言論將佔有臺灣媒體言論市場 10% 的綜合影響力，唯媒體言論市場的運作經常會出現相乘效果，亦即電視內容與報紙內容均出現相同意見時，綜效的倍數力量將因而產生與擴大。

根據陳炳宏（2009）針對中國時報併購中天電視公司前後二年期間（2001 年 6 月 1 日～2003 年 5 月 31 日）有關新聞報導量的研究顯示，中時影視版出現中天新聞總則數與新聞平均面積均增加一倍有餘；整體而言，中時、中天併購後除了內容量的增加外，質（新聞版面與版位呈現）的改變也相當明顯。

該研究的結論指出，以〈超級星光大道〉為例，不僅在中視首播，還可以在其（中時）集團旗下的中天綜合臺、娛樂臺等頻道重播，一個週末在集團三個頻道中共播四次，這種同一集團頻道間節目重播的現象，美其名稱「綜效」，但除傷害內容多元化外，…，也更呼應中外學者所主張的反媒體產權集中（集團化）或媒體產權再管制的呼籲（鄭瑞城，1993；羅世宏，2003；Iosifidis，2002；陳炳宏，2009）。

以本委員會針對本案有關節目內容的分析得知，以中視招牌綜藝節目〈超級星光大道〉為例，檢視 15 天的跨媒體新聞報導露出情形可以發現，中視新聞報導該節目的次數達 19 則（約 31 分 42 秒），平均每則新聞報導達 100 秒以上，已經到了平均每天播出 1.3 則新聞來宣傳該節目的情形。中天新聞臺報導次數達 7 則（約 11 分 35 秒），平均每則新聞報導達 99 秒，也是平均每兩天就有近一則該節目的報導。此外，中國時報策劃之《絲路傳奇》活動方面，中天新聞臺的新聞報導次數達 20 則（約 12 分 8 秒），平均每則新聞報導約 36 秒，也到了平均每天播出 1.3 則新聞的情形，如果再加上廣告露出，則平均每天播出 2.3 則的情形。

表 3 中時、中視與中天跨媒體新聞報導統計一覽表

項目	超級星光大道	絲路傳奇
中國時報	13 則	6 則
中視新聞臺	19 則/ 1902 秒	1 則/16 秒
中天新聞臺	7 則/ 695 秒	20 則/ 728 秒 (不含廣告) 34 則/ 1568 秒 (含廣告)

註： 1.「超級星光大道」統計期間為 2009.3.14~2009.3.28，本節目為中視的招牌綜藝節目，首播時間為星期五 22：00-24：00。

2.「絲路傳奇」統計期間為 2009.3.1~2009.3.15，本活動之策展單位為「中國時報」。

以新聞報導做為推銷、宣傳該臺節目的情形，正是一種公器私用的表現，由上面的資料來看，吾人實在很難認為這種高頻繁度的公器私用情形是無心造成的，反而可能被認為是有計畫與策略性為之的新聞露出。

在現行中視節目部經理與中天新聞臺新聞部經理應各自行使其工作職權與新聞專業判斷下，此一情況之所以發生，合理的推論是兩家電視公司高層主管人員所決定的，是跨媒體的經營行為使然。兩家電視公司節目之互播互捧之經營行為，在學理上雖可被視為是「綜效」，除能節省節目成本之外，尚能藉新聞的公共形象拉抬特定節目（或卡司），從而為媒體集團帶來實質收益或名聲的提高。但是，反面的效果當然是視聽眾的權益受到某一程度的損害。

再者，從表 4 針對中視（主頻）與中天娛樂臺互播節目的情形可知，在五個互播節目中，合計於中視（主頻）播出 21 小時，卻在中天娛樂臺播出 44 小時，後者互播或重播為前者的 2.09 倍，特別是中天娛樂臺（週五）有 41.7%（10 小時）聯播中視節目，週六與週日更高達三分之二比例（66.7%，16 小時）聯播中視節目。此一發現可以推論，中天娛樂臺在週五至週日的三天中，特別是主要觀眾收視時段，均以中視的重播節目為主，形成中天娛樂臺只是中

視的播映機器而非一個獨立頻道的事實。

表 4 中視/中天互播節目一覽表

單位：小時

節目名稱	中視主頻（類比）	中天娛樂臺
挑戰 101	4	12
週日大精彩	4	10
超級星光大道	4	12
我猜我猜我猜猜猜	6	8
舞林大道	3	2
總時數	21	44

註： 1.中天娛樂臺（週五）有 41.7%（10 小時）聯播中視節目。

2.中天娛樂臺（週六與週日）有 66.7%（16 小時）聯播中視節目。

最後再從兩家電視公司 2009 年（累計 5 個月）被本委員會裁處的違規紀錄來看，表 5 顯示今年以來累計的核處紀錄達 13 件，其中，有 9 件（69%）均是因為「節目廣告化」而被核處的案件。而今年以來的累積違規紀錄，已超過 2007 年與 2008 年的全年紀錄（12 件）。

表5 中天、中視核處紀錄

頻道	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	合計
中視（主頻）	6件 405,000元	8件 465,000元	3件 285,000元	9件 975,000元	4件/ 570,000元	30件 2,700,000元
中視娛樂綜藝 臺（副頻）	0件 0元	0件 0元	0件 0元	0件 0元	2件/ 0元	2件 0元
中天綜合臺	26件 7,000,000元	2件 500,000元	1件 200,000元	0件 0元	2件/ 0元	31件 7,700,000元
中天新聞臺	13件 2,420,000元	27件 7,575,000元	7件 2,680,000元	3件 1,300,000元	1件/ 300,000元	51件 14,575,000元
中天娛樂臺	23件 5,800,000元	9件 2,550,000元	1件 0元	0件 0元	4件/ 0元	37件 8,350,000元
中視與中天的 總核處次數/金 額	68件 15,625,000元	46件 11,090,000元	12件 3,165,000元	12件 2,275,000元	13件/ 870,000元	151件 33,725,000元
年度核處總件 數	473件	326件	186件	193件	63件	1,241件
年度核處總金 額	98,645千元	72,352千元	73,330千元	75,885千元	18,771千元	338,983千元
中視與中天核 處件數佔年度 核處比例	14.4%	14.1%	6.4%	6.2%	20.6%	12.1%
中視與中天核 處金額佔年度 核處比例	15.8%	15.3%	4.3%	3.0%	4.6%	9.9%

註：2009年統計至5月18日。

誠如本案專家鑑定人黃銘傑所言：「...，言論或意見表達的多元化之政策目標，乃是一種結果的追求，而非過程的言論或意見表達自由之保障」時，則上述關於兩家電視臺之節目表現，正是學者專家之所以認為多元化與多樣性降低，

甚而憂心此一情形只會更嚴重。

從上述本委員會隨機抽樣取得的研究資料大致可以推論，中視與中天兩家電視公司在頻道定位、節目內容規劃、節目製播流程的內部控管等涉及節目專業製作及經營的情形，似有朝向於劣質化方向擺盪的趨向。

例如以中視晚間新聞或中天新聞臺的表現來看，平均每一天或兩天就會出現集團（中國時報）自家新聞或兩者相互拉抬宣傳的訊息，這種利用跨媒體的資源優勢而行聯合行為之事實，雖然仍難以在公平法的外部市場競爭有違聯合壟斷之行為，不過市場競爭秩序的破壞，經常是不可逆的，市場結構一旦發生變動，要回復像其原來面貌，勢必浪費諸多社會成本（黃銘傑專家鑑定意見書，pp.8-9）。職是之故，本委員會的責任是在市場競爭秩序有被破壞之虞前，必須預防此一來自因本案結合後，導源於媒體內部的組織化與去獨立性的行為。

跨媒體新聞報導的行為也與觀眾對新聞媒體的信任是相違背的，因為觀眾接收媒體的新聞資訊，基本上是認定記者以新聞專業判斷與獨立自主的角色來報導新聞，這是新聞媒體的公共服務（public service）或公共信託（public trustee）（Schudson,1999）。長期以來這樣的新聞媒體表現，對社會的影響並非是正面的。

基於上述二方面的考量，本委員會要求在現況出現局部偏差時，責成其成立電視臺的倫理委員會，這是參考日本與歐盟國家電視臺新聞內部組織問責的制度，要求電視臺自我完成自律行為的一部份。

多樣（diversity）與多元（pluralism）這兩個概念是討論媒介表現與媒體政策議題的核心概念。Doyle 曾經明確指出，多元與多樣有關，在媒介內容中，它代表不同成員、獨立聲音，互異的政治意見與文化表再現，成熟社會的公民期待與需要多樣與多元的媒介內容與來源（Doyle, 2002, pp.11-12）。

知名的傳播學者 McQuail 則將多樣與多元做了明確的區別，他指出多元是一個涉及政治情境與脈絡的概念，反映的是對抗國家／政體的活力程度，因此

多元概念實質上可以做為對抗中心控制與專制的武器；而多樣則是指傳播媒體消息來源、頻道、訊息與閱聽眾等的多變異性（variability），一個多元媒介系統必須能夠回應異質聲音、各種社會利益，並提供各種近用管道，各種不同種類的節目與服務（McQuail, 1992）。

此外，也有學者將多樣與多元等二組概念用來直接指涉媒體本身的表現。內在多元（internal pluralism）是指涉媒體節目內容的多樣性程度；而外在多元（external pluralism）則是媒體消息來源的多樣性表現（Gibbons, 1998, p.31）。

綜合上述觀點可以歸納多樣與多元概念的界定，一是多樣與多元有關，前者是後者的具象化與操作型概念；二是多樣與多元概念均是檢視媒介開放性與民主政治成熟良窳的重要指標；三是多元媒介系統是指涉媒介在消息來源、異質聲音、節目類型與閱聽眾等層次上的多變樣貌。

根據上述概念，本委員會隨機檢視中視與中天娛樂臺特定節目互播的情形，特別是中天娛樂臺在週五至週日等一週中有三天聯播（通常是重播中視數天至數週前的節目）中視節目的情形相當明顯。跨媒體經營強調所謂的「綜效」（synergy），或綜效是節省經營成本的手段，但是若從上述多樣與多元的概念而言，吾人或可推論綜效與媒介內容多樣性可能是抵觸的。這不禁令人追問，如果一個媒體為了追求綜效而犧牲頻道／節目多樣性，是這個社會、觀眾或本委員會可以接受的嗎？

因此上面所做行政處分之附款或待改善事項，在某種程度上是本委員會認為媒體私有化的前提下，亦需兼顧公共利益的可能平衡點。

三、保護與發揚在地文化所要求的待改善事項

中國電視公司待改善事

項

中國電視事業股份有限公司應就中視主頻（類比訊號）強化八點檔播出本國自製節目。

行政處分要求待改善事項的理由與實證資料

八點檔是電視臺黃金時段中的主流時段，此一時段的觀眾與廣告營收均是電視臺的命脈所在。廣播電視法第 19 條規定：「廣播、電視節目中之本國自製節目，不得少於百分之七十。外國語言節目，應加映中文字幕或加播國語說明，必要時主管機關得指定改配國語發音。」，此一條文即是在責成無線廣播電視臺對本國自製節目與保護在地節目與文化創意產業發展的生機命脈。

近來中視亦因節省成本的投資，而以外來戲劇節目取代，已受到觀眾與節目製作工作者的頗多批評。因此，本委員會要求中視作此改善。

四、限制資金來源與股權結構所要求的應注意事項

（一）、中國電視公司應注意事項

1. 中國電視事業股份有限公司不得違反現行有關外資（含陸資）投資之禁止及限制規定，違反者逕依相關法令規定處理。
2. 本委員會針對跨媒體政策有具體法律之規範時，中國電視事業股份有限公司應遵照規定辦理。

（二）、中天電視公司應注意事項

1. 中天電視股份有限公司不得違反現行有關陸資投資之禁止及限制規定，違反者逕依相關法令規定處理。
2. 本委員會針對跨媒體政策有具體法律之規範時，中天電視股份有限公司應遵照規定辦理。

行政處分要求應注意事項的理由與實證資料

根據本委員會函查行政院大陸委員會之回函表示，旺旺食品股份有限公司與榮麗投資股份有限公司皆為國內合法設立之公司，其依法在大陸及香港之投資，應無礙於其直接或間接持有本案之股份。但是，國家安全局（以下簡稱「國安局」）回函本委員會之公文卻指出，依現有調查資料，尚無法研判其資金來源與陸資是否有關，以及有無影響國家安全之疑慮。

基於上述國安局對本案之回覆文所示，該局無法排除未來資金來源為陸資或影響國家安全之虞時，本委員會對行政處分之附款要求，乃是針對本案未來若有國家安全疑慮時，最低限度保障的條款。

此外，本案的三位專家鑑定人與出席聽證會發言的二位學者及二個公民團體代表人均同意，本案結合不是董事長、董監事及總經理變更案，而是跨媒體併購與實質產權與媒體經營權移轉的重大交易案。因此，本委員會未來針對跨媒體相關政策有具體明確規範時，本案應遵守相關法令。

《參考文獻》

Bagdikian, B.H. (2000). *The media monopoly* (6 th ed.). MA : Beacon Press Books.

Brainard, L. A. (2004). *Television : The limits of deregulation*. London: Lynne Rienner Publishers.

Doyle, G. (2002). *Media ownership*. London: Sage Publications.

- Duwadi , K. , Roberts. S. , and Wise, A. (2007). *Media ownership study two ownership structure and robustness of media* . Washington D.C.: Media Bureau , FCC.
- Freedman, D. (2008). *The politics of media policy*. UK: Polity Press.
- Gershon, R. A. (1997). *The transnational media corporation. Global messages and free market competition*. NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Gibbons, T. (1998). *Regulating the Media*. London: Sweet & Maxwell.
- Iosifides (2002). The limits of competition policy. *Intermedia*, 30(2): 22-25.
- Jaquet, J. (2002). Section 202- Broadcast ownership: A gift To big media , in M. Lloyd(ed.). *The success and failure of the 1996 Telecommunication Act* , pp.107-121. Boston: The Center for Reflective Community Practice at the MIT& the Leadership Conference Education Fund.
- McQuail, D. (1992). *Media performance: Mass communication and the public interest*. London: Sage Publications.
- Meier, W. A. and Trappel, J. (1998). Media concertation and public interest , in D. McQuail and K. Siune(eds.) , *Media policy: Convergence, concertation & commerce* , pp.38-59. London: Sage Publications.
- Schudson, M. (1999). What public journalism knows about journalism but doesn' t know about public, in T. L. Glasser (ed.) , *The idea of public journalism*, pp. 118-133. New York: The Guilford Press.
- Sunstein, C. R.(1999). Private broadcasters and the public interest : Notes toward a third way, in *Chicago John M. Olin Law & Economics working paper*, No. 65.

王尹軒（2002）：《我國商營無線電視股權多元化之研究》。國立交通大學傳播研究所碩士論文。

石世豪（2009）：《NCC 關鍵報告》，臺北：元照出版公司。

莊春發（2009）：〈中視、中天申請董事長、董監事及總經理變更案〉專家鑑定人意見書。

陳炳宏（2002）：《傳播產業研究》。臺北：五南。

陳炳宏（2009）：〈媒體集團化與其內容多元化之關連性研究〉。

陳世敏（2009）：〈擔憂跨媒體經營的問題〉，《中國時報》，98年5月10日，A15版。

瞿海源（2009）：〈前人提筆為時代 vs. 後人屈身委財團-有感於旺旺跨媒體經營的問題〉，《新新聞》，第1158期，頁12-13。

黃銘傑（2009）：〈中視、中天申請董事長、董監事及總經理變更案〉專家鑑定人意見書。

鄭瑞城（1993）：〈頻率與頻道資源之管理與配用〉，收錄於鄭瑞城等，《解構廣電媒體》，頁1-73。臺北：澄社。

羅世宏（2003）：〈廣電媒體產權再管制論〉，《臺灣社會研究季刊》，第50期，頁1-48。

羅世宏（2009）：〈中視、中天申請董事長、董監事及總經理變更案〉專家鑑定人意見書。