

跨媒體事業結合管制之立法研究

計畫主持人：林惠玲、翁曉玲

(一) 研究動機與目的

我國自 1987 年解除戒嚴，結束長達近四十年的威權統治以來，人民的言論自由與新聞媒體自由獲得了大幅度的鬆綁，國內的傳播媒體產業亦朝向自由、民主、多元化的方向發展，無論是廣電媒體、印刷媒體、或是通訊產業，其數量係以倍數成長，若再加入近年興起的網路、社群媒體，台灣的媒體市場看似呈現一片蓬勃發展的景象。然而，仔細觀察解嚴後這 25 年來台灣的媒體表現與產業環境，吾人發現台灣媒體的內容、專業與市場結構朝向「商業化」、「資本化」傾斜的問題愈來愈嚴重，近年來媒體置入性行銷大行其道、大型企業財團紛紛進軍媒體，傳媒業者為爭食廣告預算相互惡性競爭、又為降低成本，播送大量同質性內容，看似多量的傳媒市場其實並未帶來多元的內容，台灣的媒體市場逐漸地被市場經濟力所控制，已是不爭的事實。

從國外媒體商業化與財團化發展和實務案例可知，當媒體的營運思維以服務私人、營利為導向，媒體內容亦以滿足市場需求或個人利益為主要考量時，原本強調媒體應作為社會公器，發揮監督政府、提供公共服務與公共論壇的功能，將迅速退化；此時媒體的公共性與公正性，因商業的滲入，受到動搖，難以贏得社會大眾的信任。如若媒體財團又結盟政治權力，此等政商結盟的新威權媒體勢力發展，對民主政治勢必造成重大的傷害，英國梅鐸媒體集團醜聞案殷鑑不遠。

為防止媒體集團化所形成的資訊市場壟斷，進而損害言論自由與媒體多元化，本研究計畫旨在針對國內跨媒體事業結合行為提出專法管制建議，整合目前散見在公平交易法、廣電三法、電信法等相關法令，提供政府未來推動反媒體壟斷政策與立法之參考。

(二) 研究內容

近年來，許多外資與本國企業展現進軍台灣媒體的高度興趣，通訊傳播產業的結合案件屢見不鮮，通傳產業不僅走向財團化、集團化，而且媒體集團併購的版圖更有不斷擴大的趨勢。以旺旺集團為例，自 2009 年買下中國時報、同時取得中視、中天頻道經營權後，持續擴張媒體勢力版圖，2011 年集資成立旺中寬頻公司，斥資 762 億台幣，進軍有線電視系統，買下將近有 25% 市占率的中嘉有線電視集團，直間接控制了 11 家有線電視系統台、

12 個衛星頻道和擁有頻道代理權。當社會上反對旺旺中媒體併購的聲浪還未歇息前，旺旺集團近期（2012.11）再度與中信金、台塑、台灣產物等公司聯手併購壹傳媒集團，根據報載，旺旺集團將取得蘋果日報的經營權，此項併購將促成旺旺中時集團取得在日報市場上 46% 的市占率，對於台灣的新聞媒體市場將產生極大的影響。誠然，旺旺集團的媒體併購案在這一波的媒體併購風潮中，因其併購規模越來越大，備受社會關注，但不止旺旺集團而已，國內還有其他的財團、富豪亦早已進入通訊傳媒市場，另一個典型的案例即是富邦金控，該集團旗下擁有台灣大哥大、台灣固網等電信事業、凱擘有線電視系統和東森、緯來電視頻道家族代理權、MOMO 購物台等衛星電視頻道，橫跨金融、電信、媒體、百貨等產業領域，在數位匯流的通訊傳播市場中所達到的跨媒體綜效，亦不容小覷。

面對這一波波的媒體併購案，國內的兩大主管機關，國家通訊傳播委員會與公平交易委員會，看來能「依法」著力之處十分有限。現行廣電三法大多只就個別傳播事業之營運事項有所規範，對於跨媒體所有權管制之規定並不完備，相關規定臚列如下：

1. 廣播電視法第 14 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。」

2. 廣電法施行細則第 18 條

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：

- 一、非中華民國國民。
- 二、國內無設籍、無住所。
- 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。
- 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。

3. 廣電法施行細則第 19 條

前條股份轉讓申請時，受讓人如為法人，應檢具過戶申請書、受讓法人之登記資料，向本會申請許可。受讓人有左列情形之一者，不予許可：

- 一、未依中華民國法律設立登記。
- 二、國內無營業所或事務所。
- 三、新聞紙、無線電視或無線廣播事業之股東持股或與其相關企業共同持股達各該事業總股數百分之五十以上。

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

4. 有線廣播電視法第 21 條

系統經營者與其關係企業及直接、間接控制之系統經營者不得有下列情形之一：

- 一、訂戶數合計超過全國總訂戶數三分之一。
 - 二、超過同一行政區域系統經營者總家數二分之一。但同一行政區域只有一系統經營者，不在此限。
 - 三、超過全國系統經營者總家數三分之一。
- 前項全國總訂戶數、同一行政區域系統經營者總家數及全國系統經營者總家數，由中央主管機關公告之。

5. 有線廣播電視法第 26 條

申請書及營運計畫內容於獲得籌設許可後有變更時，應向中央主管機關為變更之申請。但第二十二條第二項第四款、第十一款、第十二款內容變更者，不在此限。

前項變更內容屬設立登記事項者，應於中央主管機關許可變更後，始得辦理設立或變更登記。

系統經營者之董事、監察人或經理人變更時，準用前二項規定。

6. 有線廣播電視法第 42 條第 3 項

節目由系統經營者及其關係企業供應者，不得超過可利用頻道之四分之一。

7. 有廣法施行細則第 14 條

本法第二十二條第一項所定申請書，應載明下列事項：

- 一、以股份有限公司申請者，其名稱、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、比率、金額、股東會議事錄、營利事業登記證影本及公司章程。
 - 二、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。
 - 三、經營地區。
 - 四、系統名稱及簡稱。
 - 五、系統頭端所在地址及營業場所預定地址。
 - 六、其他經中央主管機關指定之事項。
- 申請書格式，由中央主管機關定之。

8. 衛星廣播電視法第 10 條

外國人直接持有衛星廣播電視事業之股份，應低於該事業已發行股份總數百分之五十。

9. 衛星廣播電視法第 13 條第 1 項

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。

至於公平交易法對於事業結合管制，均為一般性規定，並未對通訊傳播事業之結合有特別規範，且就結合案件之審查，亦以經濟利益為主要考量。

1. 公平交易法第 11 條第 1 項規定

事業結合時，有左列情形之一者，應先向中央主管機關提出申報：

- 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。

2. 公平交易法第 12 條規定

對於事業結合之申報，如其結合，對整體經濟利益大於限制競爭之不利益者，中央主管機關不得禁止其結合。

中央主管機關對於第十一條第四項申報案件所為之決定，得附加條件或負擔，以確保整體經濟利益大於限制競爭之不利益。

此外，如併購案涉及金融相關機構，則由金管會依相關主管法規處理；又如涉及外國人投資時，則經濟部亦須依據外國人投資條例加以審理。

然而，前揭法律規定尚不足以規範當前所發生的媒體併購行為，除廣電法施行細則第 18 條、19 條具有跨媒體經營限制的意涵外，其餘各項規定乃為一般性的營運或投資管制規定，並非針對跨媒體經營管制而設的特別規定。職是之故，觀察各主管機關審理跨媒體事業併購案件之程序與作法，大多不會將媒體併購/投資案當作是特殊個案而作不同處理，而仍視其與一般事業併購無異而採取一致性的審理方式，也因此往往忽略了通傳產業作為「第四權」的角色，及其對於反映民意、形成公意、達成公共監督、提供多元資訊、與滿足人民知的權利等所肩負的社會責任。

大法官釋字第 613 號解釋強調：憲法保障言論自由的意義，除消極防止國家公權力之侵害，亦包含積極課與立法者義務，經由各種組織、程序與實體之設計，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佈，形成公共討論之自由領域。如今我國正面臨媒體集團併購所衍生的言論與資訊市場壟斷的危機，在既有法規不足以因應現狀的情況之下，積極修法才是正途。

本研究計畫之宗旨即在提出一部跨媒體事業結合管制法典，擬透過邀集專家學者座談方式，就跨媒體併購與防止媒體壟斷所涉及的各项議題進行討論並研擬法條，內容包括：跨媒體市場之界定、規範對象、管制模式之選擇、

經營者之適格性審查，監督權責機關之組成、審查程序與標準、行政調查權限、事業資訊揭露等，期許該法案成為保障言論自由、維護意見/內容多元化之重要典範。