傳播研究與實踐

第3卷 第2期 2013 年7月

專題研究論文／論壇：言論多元化

媒體壟斷如何防制？媒體多元如何維護？——邁向一個複合式的管制取徑／羅世宏
無獨有偶？比較美國2003年反鬆綁運動和臺灣2012年反壟斷運動的異同／張錦華
跨傳媒併購之法律規範與挑戰——以旺中併購案爲例／黃國昌
英國媒體併購管制中的公共利益——「新聞集團」併購「天空衛視」／林麗雲
媒體集中之管制及個案——美國經驗／洪貞玲

典籍再現

教育家或研究者？公民或記者？反思James W. Carey的知識貢獻／蔡博方

JCRP 世新大學新聞傳播學院
airiti press

傳播研究與實踐．第 3 卷 第 2 期．頁 1-25．2013 年 7 月
DOI: 10.6123/JCRP.2013.011

媒體壟斷如何防制？媒體多元如何維護？——邁向一個複合式的管制取徑 *

羅世宏 **

國立中正大學傳播學系教授

摘要

臺灣傳播產業地景已因近年來的媒體併購潮而發生新的變化；當前益為險峻的挑戰是媒體資源逐漸集中或控制在少數財團手上，必須綢繆政策因應之道。本文將論證焦點置於以下兩個問題：一是媒體壟斷應該如何防制？二是媒體多元性應該如何維護？首先，本文檢視既有政策文件與研究文獻，對媒體壟斷與媒體多樣性進行理論辯證，並清理國內外的媒體集中化管制政策規範；其次，為了釐清媒體壟斷防制議題中爭議最多的媒體集中度測量與管制問題，本文考察國外已發展出來的相關作法與經驗。最後，本文提出一種複合式的管制取徑，以因應數位匯流時代越來越複雜與艱難的媒體壟斷防制和媒體多元性維護的挑戰。本文倡議，我國應適度調整結構、行為和內容管制的政策方向，並且導入其他管制手段，譬如，改革媒體重大併購案的實質審查程序、將公益檢驗與協議裁決的政策工具制度化、以及立法保障公益訴訟，才能落實媒體集中化管制政策真正企圖達成的防制壟斷與維護多元的雙重目標。

關鍵詞：媒體壟斷、媒體多元、媒體管制、複合式管制取徑

* 本文作者感謝翁秀琪教授提供思考及撰寫此文的機會，以及兩位匿名評審的寶貴建議。
** Email: shihhung.lo@gmail.com
投稿日期：2013 年 4 月 26 日
接受日期：2013 年 7 月 29 日

airiti

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。

——石世豪（轉引自陳炳宏、羅世宏、洪貞玲、劉昌德，2009：122）

壹、前言

近年來，次第發生的重大媒體併購案，不僅使臺灣傳播產業地景發生新的變化，也引起巨大的社會爭議。臺灣媒體資源過去長期集中或控制在黨國體制及其侍從之手，深受其害，陰影猶存；而當前更險峻的挑戰是媒體資源逐漸集中或控制在少數財團手上，自應深思政策因應之道。

自國家通訊傳播委員會（National Communications Commission, NCC）成立以來，歷經多次媒體重大併購案（見表 1），包括中廣、中視負責人變更案

日期	媒體併購案	NCC 決議
2006 年 3 月 28 日	中廣、中視負責人變更案	通過（NCC 第 21 次委員會議記錄），石世豪委員提出一部不同意見及協同意見書
2007 年 5 月 17 日	台視公股釋股股權轉讓予非凡電視案	通過（NCC 第 165 次委員會議記錄）
2007 年 6 月 23 日	中廣申請股權轉讓及負責人變更案	中廣應就 NCC 第 145 委員會議決議事項做成具有法律效力之承諾後予以許可（NCC 第 174 次委員會議記錄），石世豪委員提出一部協同意見書
2008 年 5 月 27 日及 2008 年 6 月 3 日	中視申請董事長、常務董事、董事、監察人及總經理變更案暨中天電視申請董事長、董事及監察人變更案	附附款通過（NCC 第 301 次和 302 次委員會議記錄），翁曉玲委員提出一部協同意見書
2010 年 11 月 17 日	荷蘭商 PX CAPITAL PARTNERS B.V. 申請轉讓投資事業盛庭公司股權予大富媒體案	公平會於 2010 年 10 月 29 日附加 13 項附款通過 NCC 附附款通過（NCC 第 386 次委員會議記錄）
2012 年 7 月 25 日	吉隆等 11 家有線電視股份有限公司股權轉受讓案	NCC 附三項停止條件及 25 項附款之方式，許可「旺中併購中嘉」案之申請（NCC 第 496 次委員會議記錄）
2013 年 4 月 15 日	香港壹傳媒集團公告，已和年代集團董事長練台生訂立買賣協議，壹電視將以總價 14 億臺幣售予年代集團的練台生	NCC 尚未審理

表 1：近年國內媒體重大併購案

資料來源：本研究整理。

（2006）、台視公股釋股股權轉讓予非凡電視案（2007）、中廣申請股權轉讓及負責人變更案（2007）、中視申請董事長、常務董事、董事、監察人及總經理變更案暨中天電視申請董事長、董事及監察人變更案（2008）、荷蘭商 PX CAPITAL PARTNERS B.V. 申請轉讓投資事業盛庭公司股權予大富媒體案（2010），以及 NCC 附三項停止條件及 25 項附款許可「旺中併購中嘉」案（2012）。除了台視公股釋股股權轉讓予非凡電視案之外，上述這些媒體重大併購案都引起相當大的社會爭議，而這些媒體併購案的後續效應同樣令人憂慮，包括媒體集中化、集團化對媒體內容多樣性、品質及傳媒勞工權益可能造成的負面影響……等。為了回應來自公民社會的壓力，國家通訊傳播委員會（NCC）於 2013 年 2 月 20 日公布了《廣播電視壟斷防制與多元維護法草案》，業經同年 4 月 3 日公布修正後的草案，並送行政院審查。修正後的草案內容刪除原有的「（回溯）過渡條款」，「收視（聽）率、閱讀率」修正為「年平均收視（聽）率、年平均閱讀率」； 頻道代理商與衛星廣播電視節目供應者、境外衛星廣播電視事業間之整合，合計得經營及代理之頻道總數限制由 15 個放寬為 20 個。

本文不打算討論這份草案本身的內容細節，而是緊扣此一草案的名稱與立法意旨，將論證重點聚焦於以下兩個問題：一是媒體壟斷應該如何防制？二是媒體多元性應該如何維護[1]？既有的學術研究成果提供哪些有用的參考？其他國家的政策思維與作法對臺灣有何借鑑意義？首先，本文檢視既有政策文件與研究文獻，對媒體壟斷與媒體多樣性進行理論辯證，並清理國內外的媒體集中化管制政策規範；其次，本文考察國外已發展出來的幾種媒體集中度測量與管制方式，以釐清此一媒體壟斷防制議題中爭議最多的焦點。最後，本文提出一種複合式的管制取徑，以因應數位匯流時代越來越複雜與艱難的媒體壟斷防制和媒體多元性維護的挑戰。

1 NCC 在草案名稱上使用的媒體多元一詞，似乎混淆了媒體多元性（media pluralism）與媒體多樣性（media diversity）的概念，因為媒體壟斷防制有助於提升媒體多元性，但未必能確保媒體多樣性。NCC 草案的前半部條文處理媒體壟斷防制，意在促進媒體的外部多元性和內部多元性，而後半部條文涉及的其實是媒體多樣性的維護。不過，也有學者認為媒體多元性與多樣性是相近的概念，雖然前者多用於與價值和政策相關的情境，後者多用於帶有實證經驗意涵的情境 (Karppinen, 2007)。因此，為了與前述草案的用語一致，本文在一般討論上間或使用「媒體多元性」一詞，但有必要更精確論證時則刻意使用「媒體多樣性」一詞。

貳、媒體壟斷與媒體多元的政策檢視

由於媒體產業同時具備高固定成本（high initial cost）、規模經濟（economy of scale）、範疇經濟（economy of scope）及同時面向閱聽人市場和廣告市場的雙邊市場（two-sided market）等特性，許多研究皆發現媒體產業發展有趨向集中化的自然趨勢，想方設法以水平整合（horizontal integration）及／或垂直整合（vertical integration）的方式擴張（Hans Bredow Institute for Media Research, 2011）。然而，因為媒體集中化不利於民主，大多數民主國家對媒體集中化（media concentration）與集團化（media conglomeration）均有所限制，主要是考量媒體集中化和集團化對媒體內容多樣性（diversity）、品質及傳媒勞工權益可能造成負面影響，從而損及民主政治的健全發展。Baker (2007) 除了反對媒體集中化之外，更主張媒體產權應盡可能達到最大化的分散程度，理由有三：一是媒體產權分散（而非集中）有利於公共領域裡的傳播權力以較符合平等、民主理想的方式分配；二是媒體產權（所有權）分散提供一定的屏障，可防止媒體權力被少數人以不民主的方式濫用，並且防止媒體卸除其監督政府的職責；三是媒體產權過度集中化在少數集團（conglomerate ownership）的結果，將結構性地創造了一種經濟脆弱性，使媒體容易屈服於外在政治壓力，同時也創造了一種內部誘因，導致媒體犧牲新聞誠信去換取集團的其他經濟利益。

媒體集中化的負面影響或可稱為「貝魯斯柯尼效應」（the “Berlusconi” effect），意指聲名狼藉的義大利首富貝魯斯柯尼主導成立政黨 Forza Italia，並以其所掌握的巨大媒體影響力，多次在 1994、2001 和 2008 年成功贏得大選並出任總理。貝魯斯柯尼控制了全國電視市場的 45%，並擁有多家重要的報刊，將義大利導向了與民主理想相悖的局面，可見媒體集中化和集團化的負面效應多麼令人憂慮。

當然，媒體集中化問題並不侷限於產權的移轉，而可能透過新聞內容的共享，形成實質上的內容集中化。這種形式的集中化，或可稱為「隱蔽的集中化」（covert consolidation）。最明顯的例子是夏威夷的三個名義上分屬不同媒體集團的電視頻道（KGMB、KHNL 和 KFVE），2009 年 8 月私下簽訂了「共享服務協定」（Shared Services Agreement），裁減相當數量的新聞工作者，並且實質上在某些時段聯播完全相同的新聞內容，此雖有助於媒體集團降低新聞產製成本，但卻造

成地方新聞的多樣性嚴重缺損[2]，不利於民主政治與言論自由的落實 (Conybeare & Kato, 2011)[3]。

考量市場規模的大小，在較小的市場（例如地方／社區報紙），一定程度的媒體集中化可以被容忍，否則地方媒體在經濟上無法存活，但許多學者指出，以商業方式營運的媒體而言，媒體事業越大不見得能提供優質和多樣的內容。許多學者也指出，媒體產權管制的根本理由，除了是為了保有媒體市場存在競爭狀況之外，也是為了促進媒體多元性和多樣性 (Hans Bredow Institute for Media Research, 2011)。

過去二十年來，隨著數位匯流趨勢所驅動媒體整合或併購越演越烈，如何確保資訊來源保有多元性、如何確保媒體內容保有多樣性，變成各個國家或區域非常關注的議題，散見在許多政策報告或諮詢文件中 (e.g., Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2013; Hans Bredow Institute for Media Research, 2011; High Level Stakeholder Group on Media Freedomand Pluralism, 2013; K.U.Leuven-ICRI, 2009; Ofcom, 2010, 2012a)。媒體多元性指涉四個層面：一是媒體提供的內容具有多樣性，二是體現公共領域，三是有自由、獨立和自主的媒體來源，四是無論在意見和再現的近用和選擇上均能反映公民的需求 (Ofcom, 2012a)。McQuail 則強調媒體多樣性可從三個面向掌握：一是多樣地反映社會真實狀況，二是公民得以近用不同的觀點，三是媒體提供多樣的內容選擇 (McQuail, 1992)。國際記者協會針對歐洲地區 33 個國家的調查研究告即指出，由於大型媒體公司的擴張，媒體多元性在歐洲各國及歐洲整體而言正受到嚴重威脅，而且不應忽視美國媒體在歐洲的影響力過大的事實 (International Federation of Journalists, 2005)。

---

2 媒體集中化與跨媒體集團化可能導致同一集團內各媒體之間的內容同質化，或對其關係企業進行有所偏倚的報導或促銷，形成相當值得注意的「跨媒體促銷」（cross-media promotion）的現象 (Hardy, 2010)，例如民視在新聞時段大幅報導該臺連續劇《新兵日記》，《中國時報》和中視報導有利於旺旺集團或其產品的新聞。國內學者陳炳宏（2010）研究發現，《中國時報》與中天電視、《民眾日報》與東森電視在併購之後，內容同質與跨媒體促銷的情況非常明確。

3 根據張錦華針對 2009 年 4 月至 6 月間與媒體併購案爭議期間《中國時報》跟《工商時報》的報導的分析，在 367 則相關新聞中，有 64%（236 則）新聞是置入性行銷新聞，60% 以上是節目互相促銷集團所屬內容的新聞，剩下的 91 則新聞與 NCC 相關，其中負面報導有 78 則，占了 86%，中立是 14%（19 則），正面報導（含讀者投書）是 0 則。張錦華指出：「我們可以看到，一個企業集團進來後，為企業利益可以罔顧媒體應提供多元平臺的角色，完全是單面、傳聲筒式支持其企業利益」（轉引自陳炳宏等，2009：113-114）。同樣值得注意的是，在旺旺如願併購三中（中國時報系、中視、中天）之後，挾其雄厚財力與跨媒體優勢主導公共議題與言論方向的可能性，特別是對大陸事務（例如劉曉波獲得諾貝爾獎）的報導，以及大陸政策的傾向，都相當程度有利於或避免觸怒中國大陸官方，無疑是反映了旺旺集團本身在中國大陸的商業利益，而臺灣社會對財團控制媒體內容的疑懼也並非毫無根據。

自 1989 年《電視無疆界指令》（Television without Frontier Directive, TWF）頒布以來，歐盟在 1990 年代陸續以多份政策文件律定歐洲廣電業者的共同義務，包括促進歐洲視聽產品的產製與流通、兒少保護，並建立答覆權制度。此外，同一時期，歐洲議會也多次要求歐盟建立媒體集中化管制規範，但歐盟執行署（DG XV）在 1994 年提出的報告則希望著力在促成歐盟各國在媒體自由化政策上採取齊一化的措施，並首度提出要以收視率占有率（audience share）取代市場占有率（market share）作為管制標準，但此案遭歐洲議會否決，後者仍施壓要求提出針對媒體產權的管制措施。1999 年以後歐洲議會更強調確保語言和文化多樣性，公共廣電在維護和促進多元性的角色，經 1997 年和 2007 年兩次修正，《電視無疆界指令》在更名為《視聽媒體服務指令》（Audiovisual Media Services Directive, AVMSD）之後，更將促進歐洲視聽產品的配額制度擴大，除了線性服務之外，非線性服務（如隨選視訊）也必須履行促進歐洲本地視聽節目的義務[4]。

2007 年 12 月 12 日，為了維護意見與表達自由，四個重要的國際組織——包括聯合國、歐洲安全與合作組織（Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE）、美洲國家組織（Organization of American States, OAS）和非洲人權與人民權利委員會（African Commission on Human and Peoples' Rights, ACHPR）——前所未有地發表了《廣電多樣性聯合宣言》（Joint Declaration on Diversity in Broadcasting），呼籲採取有效措施防制媒體過度集中化，強化媒體產權資訊的透明度，並且以政策鼓勵並支持新媒體管道的發展。同樣地，聯合國教科文組織於 2008 年 3 月 31 日也制訂並採納「媒體發展指標」（media development indicators），包含五大項目 (Puddephatt, 2010: 45)：

一、確保監理和控制系統導向媒體的表達自由、多元性與多樣性。

二、確保媒體多元性與多樣性、公平的媒體競爭環境和媒體產權的透明度。

三、確保媒體善盡民主話語溝通平臺的責任。

四、確保具有支撐媒體表達自由、多元性與多樣性所需要的專業能力培植與支持系統。

五、投入足以支持獨立和多元媒體運作的基礎建設能量。

4 根據歐盟執委會的報告顯示，在電視頻道方面，歐洲各國電視頻道播映的歐洲本地自製作品持續增加，2009 年平均為 63.8%，2010 年為 64.3%。非線性的隨選視聽媒體服務中，獨立製片部門生產的歐洲作品也高於 AVMSD 規定的 10%，分別達到 34.1%（2009 年）和 33.8%（2010 年），全部歐洲作品的比例則占各國非線性的隨選視聽媒體服務的 37% 到 100% 不等。這些數據顯示，AVMSD 保障本國自製、歐洲作品和獨立製片部門的初衷確實已有實際成效 (European Commission, 2012)。

2013 年伊始，歐盟執委會舉行兩個公開諮詢工作，考慮在媒體政策採取更主動（proactive）的角色。一是基於外部專家的研究報告，明確建議執委會應防患未然地保護媒體自由和多元性，包括對新聞業的公共投資（public investment in journalism），以及國家介入保護有助於多元性的媒體 (High Level Stakeholder Group on Media Freedom and Pluralism, 2013)。二是基於另一份研究報告 (Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2013)，建議檢討歐盟各國管制機構是否在這方面已經恪盡其職。而關注這個問題的另一份研究報告則致力於建立有關視聽管制機關獨立性的評估指標，並發現在形式獨立性和事實獨立性之間存在落差 (Hans Bredow Institute for Media Research, 2011)。若歐盟確能如上述報告建議在媒體自由和多元性的保護上採取更主動的角色，將帶來極大的改變。更進一步的作法將是如「歐洲促進媒體多元性行動方案」（European Initiative for Media Pluralism）[5] 所呼籲的，歐盟執委會應超越現行的《視聽媒體服務指令》的框架，制訂一個專門保護媒體多元性和新聞自由的新指令（a new directive on media pluralism and press freedom），真正落實歐洲人權憲章的精神。

Ofcom 在 2012 年公布《媒體多元性測量報告》，也循著同樣的理路提出幾點具體建議：一是媒體多元性的重要性無庸置疑，攸關民主政治發展。二是必須確保具有多樣性觀點的內容的可得性（包括供給面和消費面），防止單一媒體業者或單一聲音對民意或政治議題有過大的影響力。三是多元性應同時考量內部多元性與外部多元性，前者是指單一媒體組織提供多樣性的觀點，後者指媒體市場上存在著多個彼此競爭的內容提供者 (Ofcom, 2012b)。四是多元性的監測重點對象為新聞和時事資訊（news and current affairs），但必須同時考量在跨媒體平臺（包括廣播、電視、報刊和網路）上的流通情況。最後是多元性測量需要量化指標，但不可過度依賴量化指標，負責任的政治和專業判斷不可或缺 (Ofcom, 2012a)，最後一點建議也與很多學者的看法一致 (e.g., Candeub, 2006; Napoli, 2009)。

過去英美等國的媒體集中化管制政策有其作用，但也不無缺陷（詳見：羅世宏，2003），基本上各國除了競爭法之外，也透過對於媒體產權集中化管制的特別法予以規範，而後者在審查媒體併購案時通常採取比一般產業更嚴格的標準，因為媒體股權交易與一般產業股權交易性質殊異：歐盟對於媒體併購、合資企業歷來均有比較嚴格的規範，目的在避免媒體過度集中化，減損媒體觀點與內容的

5 詳見：http://www.mediainitiative.eu/。

多樣性，威脅歐盟各國自豪與珍視的民主人權價值。在 1989 至 1999 的十年之間，歐盟審理的 50 件涉及媒體部門併購案或合資案中，大部分核准，只有 8 件被否決；但此否決比例，與一般非涉及媒體部門的併購案相較（同期間有 1,104 件併購案，只有 11 件未通過，約當百分之一），不可謂不高。換句話說，歐盟對於涉及媒體部門的併購或合資案，採取了比較嚴格的審查標準（羅世宏，2009）。英國對重大媒體併購案如 BSkyB 的股權交易案採取較嚴格的公共利益檢測，而施政表現傾向於鬆綁管制的美國 FCC（Federal Communications Commission）雖被抨擊為「聯邦促進壟斷委員會」（Federal Consolidation Commission）(Chester, 2007)，但在許可媒體併購時也相當審慎，通過爭議案件時會對業者附加諸多條件，以確保媒體整合後會履行其所對公共利益的承諾，例如 FCC 審查 Sirius 衛星廣播公司與 XM 衛星廣播公司結合案時即要求其承諾三年不調漲費率、保留 12 個頻道（約占其頻道容量的 8%）播放弱勢族群與非商業用途節目、允許用戶自由選擇計價單頻單買，並要求其同意支付先前裁定的違規罰金 1,970 萬美元（羅世宏，2009 年 4 月 18 日）。近年來，英美等國和歐盟在媒體集中化管制政策上持續發生新的變化，正摸索著引進新的媒體集中度測量和管制政策，並可概分為規範媒體產權的「參與模式」和測量意見市場支配力的「市占率模式」（陳人傑等，2009）（詳見表 2）。

臺灣亦然，在 1990 年代以後逐漸朝向管制鬆綁的趨勢發展（羅世宏，2003），但 2006 年設立獨立機關 NCC，2012 年文建會升格為文化部，在媒體集中化管制和媒體多元性促進政策上也應與時俱進，有必要重新檢視現行政策是否達到了防制媒體壟斷和多元維護的目標。

就媒體壟斷防制的目標而言，現行法制所提供的政策工具已不敷使用，NCC 於 2013 年 4 月 3 日報行政院審議的《廣播電視壟斷防制與多元維護法草案》（報院版）已有較過去更為周延的規定，在水平整合、垂直整合、跨媒體平臺整合，以及股權資訊申報和股權比例限制、實質控制和關係人定義方面有所強化，並且在股權、執照張數的限制之外，引進了收視率作為整合限制的新指標，以將整合前後的意見市場支配力納入考量。不過，草案最受人訾議者在於收視率（收聽率和閱讀率）的定義、換算權重和納入計算的平臺／媒體，以及門檻設定寬鬆程度及理由，皆有語焉不詳的問題，或恐將因此功虧一簣，而無法達成立法防制壟斷的初衷。

而在維護多元性的立法目標上，NCC 報院版草案有較諸現行法更為積極的規定，在更正和答辯權的保障上統一廣播電視、有線廣播電視和衛星廣播電視的

規範模式	採用國家	規範之參與型態
參與模式（媒體所有權規範）	英國	1. 報業、電視（Channel 3）之跨媒體集中 (1) 執照張數限制： a. 報業之全國性報紙市占率達 20% 者，禁止持有 Channel 3 執照； b. 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。 (2) 參與比例之限制： a. 全國市占率達 20% 的報業，禁止對 Channel 3 服務事業參與超過 20%； b. Channel 3 服務事業不得對全國性報業參與超過 20%； c. 全國性報紙投資超過 20% 的組織，禁止對 Channel 3 服務事業參與超過 20%； d. Channel 3 服務事業之母事業，亦適用上述規定。 2. 廣播多工平臺執照取得之張數限制 (1) 全國執照：每人限取得一張； (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。 3. 地方聲音播送執照之限制 (1) 限制持有超過兩張區域重疊之執照； (2) 跨媒體集中： 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%）； b. 禁止同時為地方聲音播送執照、主要地方報業及 Channel 3 服務的主要事業。 4. 地方數位聲音頻道服務之限制 確認提供相同頻道之不同多工平臺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。
	美國	1. 報紙／廣播電視跨媒體集中 (1) 前 20 大指定市場區域（DMA），1 家日報及 1 家廣播電臺； (2) 1 家日報及 1 家電視臺，需符合以下要件： a. 該電視臺並非該 DMA 前四大電視臺； b. 該 DMA 有八家獨立運作的主要媒體管道。 2. 地方廣播電臺多重所有權之規範 以市場上大功率廣播電臺之數量，作為認定可擁有幾家商業廣播電臺之標準。 3. 地方電視臺多重所有權之規範 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 家大功率無線電視臺存在。 4. 廣播、電視之跨媒體集中 原則上為 1 家商業電視臺及 2 家商業廣播電臺，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。 5. 雙重電視網：除四大電視網之外，其他允許合併。 6. 全國電視所有權限制：電視網的可收視戶上限為 39%。
市場占有率模式（以收視占有率模式為主）	德國	符合以下情形者，推定具有支配意見力量： 1. 事業所製播之頻道，於年平均收視占有率達 30% 者； 2. 事業之收視占有率達 25%，且於媒體相關市場有控制市場地位者； 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。

表 2：國外媒體產權集中化管制規範

資料來源：陳人傑等（2009：113-116）。

義務，並在規範對象上擴大納入報紙和週刊。此外，新法草案對廣播電視事業涉己新聞、自律機制、編輯室公約和產業民主（工會組織及勞動權保障）及推動媒體素養（識讀）教育上也有比現行法更進步的規定。不過，在促進本國自製內容、影視特種基金及弱勢多元視聽權益保障上，並無明顯較諸現行法更進步和更具體之規定。

參、跨媒體集中度的測量與管制方式

為了達成媒體壟斷防制與多元維護的雙重目標，有必要採取多重的政策工具，一般常用的政策工具有管制方式包括：為了確保來源多樣性（source diversity），可限制個人或單一公司擁有的廣電執照張數、限制個人或單一公司控制的資本、市占率或閱聽市場占有率、垂直與水平整合限制，以及消極資格（特定人、政黨或宗教團體、外資）及／或積極資格限制（適格性）……等；為了確保內容多樣性（content diversity），可賦予公共服務廣電業者提供多樣性內容的義務，要求廣電業者提供特定節目／頻道類型或規定某類頻道數量的下限，要求商業廣電產製一定數量的本國自製節目，以及責成廣電業者提供少數族群語言或符合弱勢群體利益需求的節目……等；而為了確保暴露多樣性（exposure diversity），可採用的政策工具包括：要求廣電節目提供字幕、補助或責成業者降低收入戶的收視訂閱費用、推動媒體素養教育、給予閱聽人更充分的政策保護工具如答覆權，使觀眾得以問責媒體，要求提供可反映其觀點或需求的內容……等 (Valcke, 2011)。

毫無疑問地，在各種媒體壟斷防制與多元維護的政策工具中，最關鍵也最受爭議的是數位匯流趨勢下跨媒體集中度的測量（及其管制）方式。Just (2009) 分析媒體集中度測量工具時指出，過去 FCC 使用的赫氏指數（Herfindahl-Hirschman Index, HHI）招致許多批評，或許能反映一般產業的市場集中度，卻無法準確反映媒體的特質，有必要發展衡量媒體集中度的替代方式，方有助於維持媒體的多元性（media pluralism）。根據 Just（同上引）的整理，有四種有別於赫氏指數的媒體集中度測量方式。

一是美國 FCC 後來在 2003 年採用的多樣性指標（Diversity Index, DI），用以瞭解地方市場（local market）的媒體集中度，據以作為 FCC 設定跨媒體經營限制的參考[6]。維持憲法第一修正案的精神，DI 並非利用檢視特定觀點在單一媒體管道（outlet）中的多樣性，而是測量不同類型的管道之可得性，並根據消費者對媒體管道類型的相對價值判定，賦予每種輸出類別不同權重（weight）。多樣性指標是以赫氏指數為模型，使用反托拉斯（antitrust）分析來測量一個經濟市場的集中度。HHI 與 DI 都是利用競爭者在每個地方市場的市場占有率之平方和加總而成。DI 的結果是將市場裡所有媒體輸出納入考量來評估媒體多樣性集中度。DI 的缺陷是未能先定義相關市場，而是籠統地傳遞消息的各種媒介視為同一個市場，隱含了錯誤的假設：同一個市場內的不同媒介可以互相替代，傳遞不同的觀點（viewpoint），當一個媒體拒絕傳遞某種觀點時，閱聽人可以從其他媒體得知。DI 的另一問題是計算時排除衛星電視和雜誌，僅包含電視、日報、週報、廣播和網路。最嚴重的缺陷是 DI 採取每股等值方式（equal share approach），將每一家獨立的媒體通路等量齊觀，而不去管它實際上擁有的閱聽眾和市場影響力（DI 計算網路權重是根據有線電視系統之外的媒體通路時，均以通路的家數來計算，而未考量各家通路的閱聽眾數量），從而導出矛盾的計算結果，例如一個紐約市的社區大學電視臺和紐約時報被視為具有相同的市場權重。

二是義大利在 2004 年採用的整合傳播市場系統（Sistema Intergrato Delle Comunicazioni, SIC）。2004 年義大利傳播法（Legge Gasparri）把媒體市場當作一個整體，在計算媒體集中度時納入廣播、電視、電影、平面媒體、廣告和網路（但未包含電信），據以執行義大利傳播法第 43 條的規範：單一公司持有媒體市場的股份不得超過 20%，市占率超過 40% 的電信公司不得持有超過 10% 的媒體市場股份。此一取徑遭致的批評是對媒體市場的定義太寬，忽略不同媒體在意見市場上的影響力有別；再者，SIC 並不足以維持多元性（義大利憲法法庭 1994 年曾決議每種獨立的媒體領域都應具有多元性）。

三是德國的媒體集中化調查委員會（Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK）2006 年在審查 ProSiebenSAT.1 Media AG 和 Axel Springer Media AG 的結合案時，發展出一個新的衡量方法，用以衡量不

6 (1) FCC 根據消費者的使用習慣（usage pattern）的調查資料（Nielsen Media Research 2002 年的資料，訪問民眾過去 7 日利用什麼媒介獲知地方新聞），以民眾的回應來計算每種媒介的市場占有率（market share），並決定單一媒體市場（one media market）裡各種媒介的的權重（weights），(2) 衡量在某種媒介內，各家媒體通路的權重 (Just, 2009)。

同媒體對於意見多元的影響力。KEK 將各種日報、廣播、線上活動等等的市場占有率轉為相當於看電視的收視占有率，嚴格管制在意見形成上擁有支配力量（dominant opinion-forming power）的業者，但對其餘業者則不做執照張數的限制。根據 KEK，所謂有主導力量的業者定義為：一、達到 30% 的收視占有率；或二、達到 25% 的觀眾市占率同時在相關媒體市場有重要地位；或三、其在電視上或是相關媒體市場中的活動經過整體評估被認為與達到 30% 觀眾市占率有相同影響力者。KEK 的評估準則包括：一、該媒介的暗示性力量（suggestive power），是指一種媒介所具有的各種傳播形式的結合，例如電視包含了文字、動畫和聲音，就比報紙或是廣播的暗示性力量還大。二、廣泛效果（broad effect），指訊息是否具有全國覆蓋率，以及在時間及空間的可得性；電視在覆蓋率方面優於網路、雜誌或是報紙，但是網路、雜誌和報紙在時間和空間的可得性上則各有長處。三、話題的即時性（topicality）：新聞與日常生活息息相關。根據 KEK 的分析，只有「電視」完全符合上述三種標準，而其他媒介都落在電視的後面，依據上述 3 項標準及觸達率，KEK 再把其他媒介和電視作比較，日報的影響力可轉換為相當於電視 2/3 的收視占有率，網路媒體的影響力相當於電視 1/2 的收視占有率。根據 KEK 的計算，ProSiebenSAT.1 Media AG 和 Axel Springer Media AG 在合併後相當於 42% 的收視占有率，超過了 30% 的收視占有率的上限，因此否決了該併購案。

四是英國根據 2003 年英國通訊傳播法（Communications Act）引進的公共利益或多元檢測（the public interest or plurality test）[7]。法規生效後，Ofcom 至今已做過兩次公共利益檢測，一次是 BSkyB 在 2006 年 11 月收購 ITV 17.9% 的股權的案件，英國政府依據公平會和 Ofcom 的公益檢測結果，要求 BSkyB 收購 ITV 的股權降低到 7.5%，又增加許多限制（例如不准轉移股權給關係人，也不准再收購股權等）。Ofcom 的第二次公益檢測是在梅鐸的新聞集團（News Corporation）在 2010 年 11 月申請將其持有的 BSkyB 股權從 39.1% 增加至 100%。Ofcom 針對此一併購案可能對意見市場造成的影響，進行了審慎周詳的公共利益檢測並對外公布報告。Ofcom 認為，雖然閱聽人有使用多重來源／平臺（multi-sourcing）的能力和習慣，而且網路新聞的供給狀況也相當蓬勃，但此一併購案對英國閱聽人獲取新聞資訊的多樣性仍會造成負面影響。以網路新聞而言，Ofcom 調查發現在消費者使用的前 15 大主要的網路新聞來源中，傳統媒體

7 依英國法律規定，公益或多元檢測必須於併購案金額超過 7 千萬英鎊或市占率達 25% 時啟動。

airiti

占了 10 個（包括 8 家傳統報紙和 BBC、BSkyB），另外 5 個則多為新聞聚集網站，本身大多不產製原生新聞報導 (Ofcom, 2010: 13)。換言之，儘管數位匯流時代透過網路獲取更為便利，但傳統媒體主導新聞生產和流通的狀態並無實質改變。

上述這四種媒體集中度的測量與管制方式，似乎都還稱不上已達到最理想或無爭議的狀態。事實上，在數位匯流時代，跨媒體集中度的測量和管制是個越來越艱難的任務，近二十年來國外持續累積了相當多的討論，主流的政策思維是減少媒體產權（所有權）管制，試圖以閱聽調查資料為基礎的管制作為替代，但其中涉及計算方式與權重尚有爭議，而且學界與業界的反對聲浪不小 (e.g., Barnett, 1995a, 1995b; Curran & Seaton, 1985)。自前述歐盟執行署在 1994 年提出以收視占有率取代產權管制的政策遭歐洲議會否決以來，除了德國 KEK 在 ProSiebenSAT.1 Media AG 和 Axel Springer Media AG 的結合案時用以作為管制媒體集中化的判準外，尚無其他國家明確採用此一標準，而且是否適用其他國家尚且不無疑問。

Iosifides (1997) 指出，至今雖有多種測量方式，但皆各有所長，也各有所短：一是限制個人或單一媒體集團持有的頻道數量（廣電執照張數），二是各種計算單一媒體集團營收額的多寡，包括廣告收入、訂戶數（收入）、節目銷售與授權收入，三是以閱聽占有率（audience share）作為測量跨媒體集中度的判準，包括收視（聽）占有率、發行量占有率，或是閱聽人花在任一媒體的使用時間。逐一分析優缺點之後，Iosifides（同上引）認為最佳的跨媒體集中化政策管制方式是結合上述所有的判準：首先，媒體產權（所有權）仍然至關重要，個人或單一媒體集團持有的頻道數量（廣電執照張數）有其重要意義，而且應該對實質控制特定媒體事業的個人及其關係人有所限制，並嚴格監督其是否對媒體產生損及媒體多元性與多樣性的影響力；其次，媒體事業各類營收額作為跨媒體集中度的管制判準已經行之有年，而且相對客觀的資料較易取得，也一定程度反映了任一媒體事業在（經濟）市場的影響力，而這固然不等於其在政治／文化（意見）市場的影響力，但也並非與其在政治／文化（意見）市場的影響力無涉；最後是在測量跨媒體集中度時納入閱聽占有率，但如何決定不同媒體（平臺）在意見市場（marketplace of ideas）影響力的相對權重？哪些媒體（平臺）應納入計算？應該設定多高的門檻限制？是其中最關鍵的三個問題所在，而這固然屬於政策決定的範疇，但仍應有客觀和合理的依據，以避免偏見或誤差。雖然不像 Barnett、Curran & Seaton 等人那麼反對用閱聽占有率作為跨媒體集中度的測量和管制方式，但 Iosifides 也認為不應將閱聽占有率當作唯一或最重要的判準。

airiti

此外，基礎產業資料的透明度在媒體集中化與多元性政策中至關重要。國際新聞記者聯盟的調查報告指出，媒體所有權資訊不透明是一大問題，歐洲有若干國家甚至缺乏要求揭露媒體產權資訊的法令，因此大多數人無從得知誰擁有他們閱讀和觀看的媒體 (International Federation of Journalists, 2005)。Napoli 也基於同一理由對媒體多樣性測量有所質疑，因為若媒體產權及節目資料不正確或不完整，媒體多樣性測量與分析的結果無法反映媒體集中化和壟斷的真實狀況 (Napoli, 2009)。此一管制經驗頗值得臺灣借鑑，相關立法必須賦予並責成 NCC 對傳媒市場和產業狀況進行調查，否則 NCC 勢必難以承擔其所自許的「聰明監理者」（smart regulator）的角色。

肆、媒體壟斷防制與多元維護：複合式的管制取徑

如前所述，無論國外或臺灣現行的媒體集中化管制與多元維護都有所不足，但臺灣更嚴峻的挑戰是過去二十年來媒體產權集中化管制鬆綁，多項重大媒體併購案皆只能在附附款條件下許可，至今尚未能針對數位匯流趨勢跨媒體集中化狀況進行有效的立法管制，加上臺灣的公共廣電規模和影響力不如其他國家，無法善盡多元維護與弱勢視聽權益保障之責。因此，臺灣有必要全面檢視現行法規範之不足，並善用多重的管制政策工具，方能達到壟斷防制和多元維護的雙重目標。

過去長期以來採取限制媒體產權（股權集中、跨媒體併購……等）的結構管制政策，因為股權限制與競爭管制規範的侷限，加上主管機關經常僅從「形式上、外觀上」審查媒體併購案，消極執行相關管制規範，導致結構管制相關規範似乎無法有效地遏止、遑論翻轉媒體集中化的發展態勢，而主管機關也似乎是有心無力，無法有效阻止媒體朝向更集中化的方向發展。

為了有效防制媒體集中化趨勢，Baker (2007) 也認為美國必須使用多重的政策工具，包括：

一、反托拉斯法：責成司法部和 FCC 對媒體併購案進行審查，並應納入有別於一般產業的特別考量。

二、由於主管機關對媒體併購案擁有相當大的裁量權，應避免主管機關太快屈從於申請併購業者的說詞，避免主管機關的裁量受到黨派立場所左右，並且避免媒體透過本身的輿論影響力（對涉己新聞採取不公正的處理方式）去促成併購案的通過。

三、禁止增加集中度的併購案或是非媒體企業併購媒體：具體操作方式包括規定媒體併購案在交易後，買方所擁有的媒體資源（以營收額計算）必須少於賣方先前擁有的規模，並且規定商業集團在購買媒體後其主要業務應在媒體產業。

四、媒體併購案應確保併購後的編採獨立性。

五、媒體併購案必須獲得媒體新聞部門員工（記者和編輯）的同意。

六、採取租稅和補助政策鼓勵媒體產權分散。

七、針對大型媒體企業課以額外的特殊責任。

呼應此一倡議，本文主張要真正回應並改變這種制度性的惰性或失職，讓傳媒政策有效促進媒體內容的多樣性、品質與傳媒勞工權益，媒體集中化的政策思考必須開始超越所謂「內容中立」（content neutrality）的傳統政策框架 (Ammori, 2009)，致力於「積極內容管制」（positive content regulation），以適當的政策介入手段促成維持優質內容的生產和流通（包括擴大公共廣電的規模和能量），並且改採一種複合式的管制取徑（a compound approach）(Hardy, 2010)，亦即同時透過結構管制（例如股權、執照張數、水平和垂直整合限制）、行為管制（例如強化新聞專業自主和傳媒勞工權益保障、對違反公平競爭情事予以裁罰）和內容管制（除了對不雅、不當內容裁罰的消極內容管制手段外，應導入積極內容管制手段）的政策工具。當然，這個結合結構、行為和內容管制的複合式的管制取徑要能發揮實際作用，尚且需要導入其他的管制政策手段，特別是改革媒體併購案的實質審查程序、引進公益檢驗（public interest test）與協議裁決機制，以及建立公益訴訟的決策糾偏途徑，期能根本達成防制媒體壟斷和多元維護的目標。

一、結構管制的調整方向

在數位匯流之後，平臺與內容市場的集中化限制仍應維持並強化。建議有四：

（一）維持股權、執照張數的管制方式，強化內容與內容、平臺與平臺間的水平整合、內容與平臺間的垂直整合、以及跨媒體整合的限制，以確保不同平臺（無線、有線、電信及網路）之間形成有效競爭（effective competition）。

（二）水平整合方面，應維持並強化市場占有率之管制方式，除訂戶數的市場占有率（有線電視系統全國訂戶數不得超過三分之一）之限制應予維持外，應引進對更能精確反映市場結構變化的營收（或廣告）市占率等指標，俾

airiti

能適當限制媒體整合規模，並對整合規模較大的媒體業者課以額外的特殊義務（例如：對其營收課以較高比率，用以挹注有利於多元／多樣內容生產與流通的各類基金）。

（三）在內容與平臺間的垂直整合、以及跨媒體整合的限制上，或可參照德國的管制作法，引進收視占有率和意見市場支配力的指標，並更細緻化地規範同一媒體集團（或個人）及其關係人不得經營（含代理）占有收視率／收聽率市場之一定比率（25% 或 30%）之頻道（陳人傑、羅世宏、陳麗娟、楊嘉雯、洪志青、羅山珊，2009），超過限制的部分應限期責令其出售或停止經營，並禁止其併購既有市場上的其他媒體，以避免媒體市場上的內容多樣性缺損，防止言論市場出現單一的支配力量，確保言論免於集中化的弊害。此限制應溯及適用先前已發生整合情事的既有媒體集團及其內部自然成長。

（四）禁止集團主要營收來自非媒體事業的財團併購一定規模以上的無線廣電、有線電視系統、新聞和財經頻道（Baker, 2002 ／馮建三譯，2008：124），特別是主要營收來自境外的非媒體事業、金融控股與保險事業，以免受其控制的媒體背離新聞專業、或是向財團的特定政治及商業利益傾斜。

二、行為管制的調整方向

（一）強化新聞專業自主與傳媒勞工權益保障

近年我國媒體併購案發生前後，也發生大量解雇媒體工作者之情事[8]，嚴重傷害媒體工作者的合法權益，也對其專業自主空間構成嚴重威脅。

呼應 Pierre Bourdieu 所謂新聞業是一個「具有脆弱自主性的場域」（weakly autonomous field）觀點，Phillips, Couldry, & Freedman (2009) 認為，工作權缺乏保障等同於構成了一種新聞審查機制（a form of censorship），會減損新聞工作者的自主性。《經濟學人》2013 年 4 月公布《民主指數 2012 報告》（*Democracy Index 2012*）亦指出，當前世界各國民主實踐面臨的一個共同障礙是媒體自由的衰退：新聞記者工作權缺乏保障，從而越來越受制於自我審查的緊箍咒；媒體更趨於集中在少數人或特定財團手上，導致媒體曲意迎合政商特權利益的需求，對多數人的民主權利形成威脅（羅世宏，2013）。

8 例如，中廣在第一次轉手期間，新資方裁員近 300 人並以年資重新計算的方式回聘，在第二次轉手時趙少康更以「公司轉讓」、「緊縮業務」等理由，資遣約 70 名員工。

airiti

因此，當務之急是立法強化媒體產業工會的組織與運作，嚴格規範新聞媒體對涉己新聞的處理準則，也是值得努力的方向。斧底抽薪之策，正如 Baker (2007) 所建議的，或應立法規定媒體併購案需獲得新聞部門員工之同意，並且保障在企業併購後繼續受僱的權利，以避免侵犯勞動權和適格性不足的業者影響新聞品質和新聞工作者的專業自主性。

（二）落實公平競爭：網路中立精神

2010 年底，網路中立性（network neutrality）的概念正式獲得美國聯邦通訊傳播委員會肯認，是數位匯流時代影響公平競爭與國民通訊傳播權益的關鍵因素。我國尚未立法確保網路中立性，自宜進一步在電信和廣電平臺的相關法律中予以規範，俾能提高各平臺開放與平等近用（open and equitable access）的程度，降低平臺對頻道／內容業者為差別待遇，並且增進各平臺供應內容的多元性和多樣性[9]。

三、內容管制的調整方向

積極的內容管制政策，特別是創設扶持多元／多樣內容生產與流通的機制，允為數位匯流時代內容管制的重要調整方向。由於防制媒體（產權）壟斷只是維護多元的必要但非充分的條件，因此亟需能夠確保媒體內容多元、多樣與品質的積極內容管制政策（詳見：馮建三、翁秀琪、羅世宏、魏玓、程宗明，2008），特別是在臺灣創設能夠扶持多元／多樣內容的生產與流通的機制（例如影視基金、新聞業振興基金……等）。

這種扶持多元／多樣內容的生產與流通的機制有相當開闊的想像空間，在適當的制度設計之下，政府應該超越「內容中立」的傳統思維，因為政府適當介入不僅不會損害表達自由，反而可以促成媒體內容的多樣性 (Ammori, 2009)。Barnett (2010) 認為，另類獨立媒體與超地域新聞網站（hyper-local sites）有助於改善新聞多樣性不足的現狀，而且主張政府應以政策手段支持優質新聞業（quality journalism）的發展。適當的介入手段包括擴大投資公共媒體、創設影

9 除了一般平臺與內容產權分離的作法之外，或許還有更進一步的平臺公共化作法，以促進有效資源配置與提升閱聽人權益。馮建三（2011）曾對此提出具有創新意義的政策想像，主張由政府導引有線電視平臺整合為一家，以避免業者在邁向「自然」整併時浪費不必要的交易成本，並且以準公共化的方式運營，從而或可更有效率的將資源到導入到更重要的多元優質內容製作上。本文的主張未如馮文的主張「基進」，並非由於不贊成此議的合理性，而是顧慮此議在中、短期內實現的難度較高。

airiti

視基金（羅世宏、尤柔淳、戴莉盈，2011），或是成立新聞業振興基金，乃至於實施公民新聞消費券（citizen news vouchers）等政策工具（羅世宏、胡元輝編，2010），都有助於確保非營利、低營利、社區和獨立媒體的生存和發展機會，或是有助於臺灣影視產業的茁壯，才能更為根本性地改善媒體集中化和集團化對媒體內容多元性和品質可能造成的負面影響。

四、其他管制政策手段的導入

（一）改革媒體重大併購案的實質審查程序

重大媒體股權交易／併購案，不容資本家之間私相授受，理應該接受公開監督與檢驗，因此現行媒體併購實質審查程序應該有所興革，最重要的有兩項：

1. 確保審查過程資訊公開，並接受公眾透過聽證監督：以程序上而言，媒體重大併購案理應在交易完成之前知會相關主管機關（公平會、NCC），經審查核准後才可以進行股權轉讓等手續。例如美國在 1976 年《哈特—斯科特—羅迪諾反托拉斯改進法》（Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvement Act）立法之後，大型企業的合併必須在合併之前向聯邦委員會或司法部反壟斷局申報批准 (Weiser, 2008: 174)。但從 2006 年的中廣中視股權轉讓榮麗案、2007 年的中廣股權轉讓趙少康案，再到旺旺集團併購三中案，併購交易在知會公平會或NCC之前皆已在檯面下完成交易，幾乎是視主管機關如無物！以美國 FCC 為例，處理重大媒體股權交易／執照轉移案，必有專屬網頁 [10] 及公開聽證過程，提供相關法令、公文，並且開放至少 90 天到 180 天公開接受各造利害攸關者表達意見，在過程中隨時更新相關資料，行政准駁決定完成後也保存這些紀錄，並由每一位委員提出意見書。
2. NCC 在審查時應態度審慎，不應急於許可：以 FCC 審議重大媒體股權交易／併購案為例，由於茲事體大，通常不急促做出許可之決定，除非確認此案無損或有利於公共利益。在程序上，除接受購併業者的資料及聽取其報告外，也會廣徵其他競爭業者、公民團體意見，並召開公聽會釐清疑問。因此重大購併案審查通常都曠日費時，例如 AOL 與 Time-Warner 購併案，2000 年 2 月 11 日提出申請，隔年 1 月 11 日才通過，審查期為 334 天；Sirius 衛星廣播公司購併 XM 衛星廣播公司案，更長

10 例如：http://www.fcc.gov/transaction/mergerorderschron.html。

airiti

達 412 天。因此，建議 NCC 除非確信重大媒體股權交易／併購案無損或有利於公共利益，否則不得輕率許可。根據《美國聯邦法規》（Code of Federal Regulations）的〈電訊專章〉（Telecommunication, Title 47）的相關規定，媒體轉讓或控制權的轉移，必須經由 FCC 審理同意後，方能進行實質的購併交易。除了少數較為單純的狀況外，絕大多數的媒體購併申請，都必須經由聽證程序廣徵各方意見之後，才會做成審查決定。有關媒體購併的審查過程所需準備的各項資料、徵集各方意見的作法、以及最後審查結果必須依據的理由及發布方式等，都有相當詳盡的規定；國內已有研究對此進行梳理，提出較為周延的媒體整合案審議程序（詳見：陳炳宏等，2009：11-13）。

（二）公益檢驗與協議裁決的制度化

面對媒體重大併購案，建議未來 NCC 應效法英國 Ofcom 建立更嚴謹周延的「公益檢驗」。有學者認為，媒體併購案的舉證責任應該從主管機關轉換到業者，亦即申請併購的業者必須負舉證之責，有責任證明現行所有權管制會造成經濟無效率，以及為什麼鬆綁媒體產權管制更能增進公共利益 (Napoli, 2009)。

此外，NCC 強化重視並維護媒體多樣性，並建立媒體多樣性指標，定期監測臺灣的媒體多樣性狀況是否持續惡化，主動調整監理管制作為，不應陷入形式主義，放任或甚至縱容形式、外觀雖不違法、但實質未盡合法並且對言論集中化具有潛在影響的重大媒體股權交易，提出維護或提升媒體多樣性的有效政策。

另鑑於過往經驗，媒體併購案在附附款許可之後，業主往往不履行附款要求，或是另以司法途徑挑戰主管機關的附款，建議 NCC 應參酌美國 FCC、司法部（DOJ）或公平會（FTC）經常使用的政策工具——「協議裁決」（consent decree，或譯「合意判決」），在業主做出具有法律約束效力的承諾條件後才予許可。

因此，從跨媒體併購案的本地經驗出發，並借鑑英美等國的併購案監理政策和教訓，我國通訊傳播主管機關未來在許可媒體併購案時，應確保在許可時媒體併購案兼顧公共利益最大化的保障，公開所有與跨媒體併購案相關的資訊，借助於公民團體的力量，並且有智慧、有技巧的透過協議裁決、附附款和引導業者自行承諾具有法律約束力和執行力的義務，避免媒體集中化對公平競爭和媒體內容多樣性產生負面影響。

airiti

（三）立法保障公益訴訟

公益訴訟（public interest litigation）是美國自由傳媒學社等媒改團體經常運用的策略。此一策略首見於 1964 年聯合基督教會傳播辦公室（Office of Communications, United Church of Christ, UCC）。UCC 提出公益行政訴訟，控告 FCC 拒絕讓公眾參與換照審議過程。此案判決正式認可一般個別公民或公民團體具有合法資格，有權參與廣電媒體換照的審議決定過程〔Office of Communication of the United Church of Christ vs. FCC（359 F.2d 994, D.C. Cir. 1966）〕，樹立了美國媒體改革運動的重要里程碑。過去十年來，美國的媒改團體多次成功運用公益訴訟。例如，2003 年 FCC 打算大幅鬆綁跨媒體所有權限制時，媒改團體普羅米修斯廣播計畫控告 FCC，次年上訴法院判決要求 FCC 不得貿然實施鬆綁跨媒體所有權的新規定（詳見：羅世宏，2012）。

衡諸媒體重大併購案在通過後所造成的負面影響難以逆轉，又鑑於公民參與在面對主管機關與媒體業者時，往往處於「武器不對等」的地位，實有必要效法美國保障公民團體得針對媒體重大併購案提出公益訴訟的權利，從而一方面可避免獨立主管機關專擅的可能，另一方面又可及時矯正錯誤決策對公共利益造成的危害。

伍、結論

本文認為，媒體集中化管制政策應回歸管制的根本目標，除了防制壟斷之外，亦負有促成媒體內容多樣性、品質與媒體工作者的權益保障之責。鑑於現行媒體集中化管制政策無法有效遏止媒體集中化與集團化的發展態勢，也無以達成管制的根本目標，未來我國通訊傳播主管機關應重新思考相關政策工具，並採納一種結合結構、行為和內容管制的「複合式」管制取徑，才能在數位匯流趨勢下捍衛公共利益與民主政治所繫的表達自由和媒體內容多樣性。

在媒體產權日益集中的趨勢下，本文主張，我國通訊傳播主管機關不可一味被動地許可媒體併購案，而應積極規劃保障傳媒工作者勞動權、提高本國與在地自製優質節目的生產和流通，並扶持與開拓各種公共、社區和獨立媒體的生存和發展機會。

本文倡議，我國應適度調整結構、行為和內容管制的政策方向，並且導入其他管制手段如改革媒體重大併購案的實質審查程序、將公益檢驗與協議裁決的政策工具制度化、以及立法保障公益訴訟，才能落實媒體集中化管制政策真正企圖達成的防制壟斷與維護多元的雙重目標。

airiti

參考書目

陳人傑、羅世宏、陳麗娟、楊嘉雯、洪志青、羅山珊（2009）。《廣電事業股權規範之研究》。（國家通訊傳播委員會委託研究報告，NCC-46-98-01）。臺北：財團法人電信技術中心。

陳炳宏（2010）。〈媒體集團化與其內容多元之關聯性研究〉，《新聞學研究》，104：1-30。

陳炳宏、羅世宏、洪貞玲、劉昌德（2009）。《媒體併購案例與媒體產權集中對內容多元影響之研究》。（國家通訊傳播委員會委託研究報告，NCC-40-98-02）。臺北：財團法人臺灣媒體觀察教育基金會。

馮建三（2011）。〈通傳會與文化部的功課：創新傳媒改革〉，《共誌》，2：30-37。

馮建三譯（2008）。《傳媒、市場與民主》。臺北：巨流。（原書 Baker, C. E. [2002]. *Media, markets, and democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.）

馮建三、翁秀琪、羅世宏、魏玓、程宗明（2008）。《數位匯流後之傳播內容監理政策研析》。（國家通訊傳播委員會委託研究報告，NCC-48-97-002）。臺北：財團法人臺灣媒體觀察教育基金會。

羅世宏（2013）。〈華人民主的下一步〉，《陽光時務週刊》，52：93。

———（2012）。〈媒體改革，此其時矣：北美媒體改革運動與會議考察見聞〉，《新聞學研究》，110：257-278。

———（2009 年 4 月 18 日）。〈重大媒體交易　不容私相授受〉，《聯合報》，第 A15 版。

———（2009）。〈中視、中天申請董事長、董監事及總經理變更案聽證會專家鑑定意見書〉，《NCCWATCH 電子報》，39。上網日期：2013 年 4 月 19 日，取自 http://nccwatch.org.tw/story/20090515/38809

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

羅世宏、尤柔淳、戴莉盈（2011）。〈【NCCWATCH REPORT】NO. 1 新聞業與影視發展基金〉。上網日期：2013 年 4 月 19 日，取自 http://www.nccwatch.org.tw/story/20110411/86152

羅世宏、胡元輝編（2010）。《新聞業的危機與重建：全球經驗與臺灣反思》。臺北：先驅媒體。

Ammori, M. (2009). Beyond content neutrality: Understanding content-based promotion of democratic speech. *Federal Communications Law Journal*, *61*, 273-324.

Baker, C. E. (2007). *Media concentration and democracy: Why ownership matters*. New York: Cambridge University Press.

Barnett, S. (2010). *What's wrong with media monopolies? A lesson from history and a new approach to media ownership policy*. Retrieved April 23, 2013, from http://www2.lse.ac.uk/media@lse/research/mediaWorkingPapers/archive/ewpNumber18.aspx

-- (1995a). *More noise, fewer voices*. Retrieved April 23, 2013, from http://www.independent.co.uk/voices/more-noise-fewer-voices-1613001.html

-- (1995b). Media ownership. *Public Policy Review*, *3*, 1-5.

Candeub, A. (2006). The First Amendment and measuring media diversity: Constitutional principles and regulatory challenges. *Northern Kentucky Law Review*, *33*, 373-399.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom. (2013). *European Union competencies in respect of media pluralism and media freedom*. Retrieved April 23, 2013, from http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/CMPFPolicyReport2013.pdf

Chester, J. (2007). *Digital destiny: New media and the future of democracy*. New York: The New Press.

Conybeare, C., & Kato, G. (2011). *Doing less with less*. Retrieved April 22, 2013, from http://www.civilbeat.com/posts/2011/03/17/9706-doing-less-with-less/

Curran, J., & Seaton, J. (1985). *Power without responsibility: The press and broadcasting in Britain* (2nd ed.). London: Methuen.

European Commission. (2012). *Promotion and distribution of EU works and independent production (Articles 13, 16 and 17)*. Retrieved April 22, 2013, from http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/promotion/index_en.htm

Hans Bredow Institute for Media Research. (2011). *Final report: Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive (SMART 2009/0001)*. Retrieved April 28, 2013, from http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/regulators/final_report.pdf

Hardy, J. (2010). *Cross-media promotion*. New York: Peter Lang.

High Level Stakeholder Group on Media Freedom and Pluralism. (2013). *A free and pluralistic media to sustain European democracy*. Retrieved April 22, 2013, from http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf

International Federation of Journalists. (2005). *Media power in Europe: The big picture of ownership*. Retrieved April 10, 2013, from http://www.ifj.org/assets/docs/245/202/08737f5-ec283ca.pdf

Iosifides, P. (1997). Methods of measuring media concentration. *Media, Culture & Society*, *19*, 643-663.

Just, N. (2009). Measuring media concentration and diversity: New approaches and instruments in Europe and the US. *Media, Culture & Society*, *31*, 97-117.

K.U.Leuven-ICRI. (2009). Independent study on "Indicators for media pluralism in the member states -- Towards a risk-based approach." Retrieved March 10, 2013, from https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/final_report_09.pdf

Karppinen, K. (2007). Making a difference to media pluralism: A critique of the pluralistic consensus in European media policy. In B. Cammaerts & N. Carpentier (Eds.), *Reclaiming the media: Communication rights and democratic media roles* (pp. 9-30). Bristol, UK: Intellect Books.

McQuail, D. (1992). *Media performance: Mass communication and the public interest*. London: Sage.

Napoli, P. M. (2009). Rethinking the media ownership policy agenda. In A. M. Schejter (Ed.), *... And communications for all: A policy agenda for a new administration* (pp. 167-178). Plymouth, UK: Lexington Books.

Ofcom. (2012a). *Measuring media plurality*. Retrieved March 10, 2013, from http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/measuring-plurality/statement/statement.pdf

-- (2012b). *Annex 7: Media plurality and news -- A summary of contextual academic literature*. Retrieved March 10, 2013, from http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/measuring-plurality/statement/Annex7.pdf

-- (2010). *Report on public interest test on the proposed acquisition of British Sky Broadcasting Group plc by News Corporation*. Retrieved March 10, 2013, from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78516/OfcomPITReport_NewsCorp-BSkyB_31DEC2010.pdf

Phillips, A., Couldry, N., & Freedman, D. (2009). An ethical deficit? Accountability, norms, and the material conditions of contemporary journalism. In N. Fenton (Ed.), *New media, old news: Journalism and democracy in the digital age* (pp. 51-68). London: Sage.

Puddephatt, A. (2010). Diagnostic tools and performance indicators. In P. Norris (Ed.), *Public sentinel: News media & governance reform* (pp. 31-56). Washington, DC: The World Bank.

Valcke, P. (2011). Looking for the user in media pluralism regulation: Unraveling the traditional diversity chain and recent trends of user empowerment in European media regulation. *Journal of Information Policy*, *1*, 287-320.

Weiser, P. J. (2008). Reexamining the legacy of dual regulation: Reforming dual merger review by the DOJ and the FCC. *Federal Communications Law Journal*, *61*, 167-198.

airiti

Journal of Communication Research and Practice, 3(2), pp. 1-25, July 2013

Media Consolidation or Media Diversity? Towards a "Compound" Approach of Media Regulation

Lo, Shih-Hung*

Professor, Department of Communication, National Chung Cheng University

Abstract

Following several mergers and acquisitions, Taiwan media landscape has radically changed in recent years. The media market, increasingly dominated by a few conglomerates, presents a pressing issue for the society. To help address it, this essay focuses on two intertwined questions: How to prevent media consolidation? How to promote media diversity? With concepts of media consolidation and media diversity discussed first, the author takes stock of existing regulations on media concentration as currently exercised in Taiwan and some other countries. He then examines the various practices and regulations pertinent to measuring media concentration. The article concludes by proposing a "compound" approach of media regulation so as to achieve the multiple aims of media consolidation prevention as well as media diversity promotion. It calls for the necessary policy modifications in structural, behavioral and content regulation. Other policy innovations such as "the public interest test," "the public interest litigation" and "consent decree" are also introduced as part of the "compound" approach to media regulation.

Keywords: media consolidation, media diversity, media regulation, a compound approach of media regulation

* Email: shihhung.lo@gmail.com
Received: 2013.04.26
Accepted: 2013.07.29

傳播研究與實踐．第 3 卷 第 2 期．頁 27-63．2013 年 7 月
DOI: 10.6123/JCRP.2013.012

無獨有偶？比較美國 2003 年反鬆綁運動和臺灣 2012 年反壟斷運動的異同 *

張錦華 **

國立臺灣大學新聞研究所教授

摘要

臺灣自 2011 年 9 月開始推動反對旺中購併案的媒改運動，至 2012 年 9 月成功號召近萬人上街頭的「反媒體壟斷」大遊行，是近年來最大型的結構層次的媒體改革運動。回顧其源由和過程，它與 2003 年美國反對 FCC 繼續鬆綁媒體集中度法規的媒改運動，實有許多類似之處。兩者同樣身處數位匯流產業變革的發展趨勢之中，具獨立機關性質的傳播監理機構的少數委員起身對抗媒體壟斷趨勢，同為引發巨大社會參與的媒體改革運動；因此，兩者都提供豐富論述、結合公民團體參與、藉由各種網路媒體動員，並推動艱鉅的修法工作。

兩者亦有許多相異之處，旺中購併案顯示臺灣的有線系統平臺具有強大的頻道影響力，而配合新媒體的發展，運用了大量的社群媒體 Web 2.0 式的創意連結動員；而由於兩岸特殊關係，所謂的「中國因素」明顯的對於臺灣的媒體功能、新聞價值、專業自主、產業公平競爭等有所衝擊。因此，旺中購併案的媒體改革運動較諸美國的反鬆綁所有權管制，更顯得複雜而詭譎。目前這個媒改運動已獲致部分成功，除了旺中購併案審議結果要求系統臺不得經營新聞頻道外，朝野均已提出反媒體壟斷法案草案，進入立法審議程序中，但爭議仍多，前途並不樂觀。

關鍵詞：旺中購併案、反媒體壟斷、媒體改革運動、中國因素

---

* 本文部分根據《嚴正呼籲 NCC 儘速駁回旺中購併案—— 10 大說明》，林惠玲、林麗雲、洪貞玲、張錦華、黃國昌、鄭秀玲，2012.05.07，提供 NCC 公聽會報告。本文作者是國立臺灣大學公共政策與法律研究中心研究案《跨媒體法及其審查機制建立》第一期之主持人（2011.09-2012.03，共同主持人為鄭秀玲教授，協同主持人為林麗雲教授、洪貞玲副教授）及第二期（2012.04-2012.09）之主持人（協同主持人為鄭秀玲教授和黃國昌副研究員）。

** Email: cchwa@ntu.edu.tw

投稿日期：2013 年 3 月 11 日
接受日期：2013 年 5 月 7 日

airiti

壹、前言

2011 年 9 月開始，臺灣學界和公民團體出現抗議國家通訊傳播委員會（National Communications Commission, NCC）草率審查亞洲近年來最大的媒體購併案（旺中併購案），從此發起了一波波的反對運動，主要訴求是質疑 NCC 審查程序不專業、媒體所有權過度集中將影響言論多元和市場競爭、申請者不適格危害新聞專業、以及呼籲儘速修訂反媒體壟斷法等等。這個媒改運動在網路上多次獲得上百個公民團體及數千人次的連署支持，並在 2012 年 9 月 1 日舉行「你好大我不怕——反媒體壟斷」大遊行，近萬民眾自發參與，引起全臺民眾高度關注。2013 年 2 月，NCC 終於推出《廣播電視壟斷防制與多元維護法》草案，顯示這項反媒體壟斷運動獲得初步回應。

這項近年來少見的大型和長時間的反對媒體集中度過高的運動，並不是臺灣所獨有，其實它與 2003 年美國發起的反對聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC）繼續鬆綁媒體集中度法規的運動，實有諸多類似之處。因為兩者同樣反映了當前的全球化新自由主義解除管制的趨勢，以及財團和政治勢力的進一步結盟；兩者同樣聚焦在媒體所有權集中的議題，並引發廣大民間關切；兩者同樣身處數位匯流產業變革的利益拉扯之中；但也因為網路媒體的發展，媒改運動能夠大量訴諸社群媒體（social media）、動員公民抗爭和突破主流媒體的噤聲。在對抗全球資本主義和國家政治利益的結盟趨勢中，兩者都提供豐富論述、結合公民團體參與、藉由各種社群媒體動員、並推動艱鉅的修法運動。

在這個大趨勢下，臺灣的反旺中購併案還有一項不可忽視的主題，貫串在幾乎每一項抗爭論述之中，就是在這個案子的背後，不但是全球資本的流動和政媒勢力的結盟，更出現中國對臺灣媒體控制的引力。因此，旺中購併案的民間抗爭活動較諸美國的反鬆綁媒體所有權管制，更顯得複雜而詭譎。

本論文將首先簡介美國 2003 年波瀾壯濶的媒改運動，分析其如何反對 FCC 推出放鬆媒體管制的新法規；繼而比較其與臺灣的反對旺中購併案媒改運動的異同，最後則指出旺中案的中國元素為何？及其對臺灣媒體生態的影響和意涵。

貳、簡介美國 2003 年反鬆綁媒體所有權管制運動

2003 年是美國媒改運動風起雲湧的一年。形成的原因，從政治經濟學的角度來看，1996 年美國《電信法》修訂，開始放鬆從 1934 年所制定的《傳播法》

（Communications Act）對所有權集中的管制；隨著全球化的發展，財團併購跨越國界；大型媒體財團挾持雄厚財力和競爭優勢，強力遊說國會和政府，並訴諸數位匯流的優勢，以及所謂的民眾自由選擇和市場機制，要求政府繼續鬆綁媒體所有權管制。

在一波波的併購風潮下，許多小型及獨立媒體、公民團體和傳播學者等則逐漸警覺到，弱勢族群的傳播權益和言論多元已大幅減縮。於是當 2003 年 FCC 五位委員中有三位執政黨（當時是共和黨）委員擬再度修法進一步放鬆所有權管制時，在另兩位反對所有權過度集中的民主黨委員（當時的反對黨）的不滿下，引爆了一場美國有史以來最大型的媒體改革運動，號召了多次遊行活動以及近三百萬人寫信反對 FCC 放寬所有權管制，最後終於在 2007 年修正通過修正案，對雙方都做出部分讓步。

在這場媒改運動中最主要的傳播學者領導人是 Robert W. McChesney，他被譽為美國媒體界的良知，他在《問題媒體：二十一世紀美國傳播政治》（*The Problem of the Media*）一書中，詳細分析了美國媒體的政治經濟結構問題，以及這一場複雜而細膩的媒改過程，他稱其為「史上最艱辛的勝利」，其中包括各種政媒合謀的權力交錯、新科技發展下的媒體集中度論辯交戰、結盟公民團體的動員抗爭、主要電視媒體集體沈默、以及修法過程的風雲詭譎等。對照之下，臺灣的反壟斷運動與其有高度相似之處，顯示當代資本、國家、媒體及公民運動的全球化流變。但兩者也因國情文化脈絡不同，媒體環境和個案的差別，也有一些根本相異之處。尤其是，臺灣所面對的不僅是全球資本流動的併購潮，尚有兩岸特殊政治處境下，中國經濟崛起及臺商購買媒體的現象，對國際社會而言，所謂「中國因素」對媒體環境的影響，亦應有借鑑之處，值得我們進一步分析。

以下我主要依據該書對這場媒改運動的過程和特點，先做背景陳述後，歸納出制度面、媒改運動面、主流媒體角色、以及涉及數位匯流的論述交鋒等四個項目來說明；然後，再對比臺灣的媒改運動的過程和特點。

一、背景：數位匯流、鬆綁管制及背後的政媒利益

美國《傳播法》（Communication Act）早在 1934 年制定，對所有權管制嚴格，一直到 1996 年才因應媒體科技的快速發展趨勢加以修訂，放鬆管制。到了 2003 年，當時 FCC 主委 Michael Powell 延續既定的放鬆管制政策，擬再度提出修法草案，將跨媒體所有權的限制幾近完全去除：讓大部分的地區市場允許一家

公司買下兩家電視臺，大的市場甚至可以買到三家；電視臺的全國市占率更允許從現有 35% 提升到 45%。民主黨委員只有兩名（先是 Michael Copps，後來再進一位 Jonathan Adelstein）則堅決反對，於是開始了雙方的角力過程。

表面上看，所謂反管制的趨勢，好像是數位匯流的媒體科技發展的必然，但 McChesney 認為背後實有明顯的財團與政客合謀的軌跡。證據之一是 2003 年五月，美國的公信廉潔中心（Center for Public Integrity）曾公布調查報告，揭露 Powell 和他的 FCC 同僚和媒體業界主管及遊說人員在 2002 年 9 月之後，也就是 FCC 擬定新法規之際，開了 71 次沒有會議記錄的閉門會議，其中僅有 5 次讓公民團體與會。報告還指出，媒體財團數年來贊助數百萬美金讓 FCC 官員出差；也曾有媒體揭露，媒體投資公司的諮詢顧問竟然正是 FCC 草擬所有權管制辦法的要角；替 Powell 工作的高階主管則離職轉任媒體集團擔任首席遊說工作。由此可見，FCC 產業政策內容如何受到財團的影響 (McChesney, 2004: 282-283)。報刊界甚至挑明了說，FCC 推動反管制的法規不過是對媒體集團在 2000 年大選時正面支持布希的回報（同上引：284）。

二、制度面：FCC 獨立委員的反動

FCC 是美國憲政體制下的獨立機關，總統提名五位委員，但執政黨僅能有三名，任期五年，由國會確認；主任委員則由總統指派。這個制度設計顯示 FCC 一方面具有貫徹執政的政治責任，另一方面也保障委員的任期和職權來維護其「獨立性」。因此，雖然執政者和媒體集團的連結軌跡明顯，但 FCC 委員畢竟仍擁有表達異見和反對既定政策的保障機制。

面對 FCC 執政黨委員推動鬆綁所有權管制的趨勢，反對黨的兩位委員仍奮力一搏。其中，Michael Copps 一向是一位堅定反對媒體過度集中的歷史學者。他首先要求 FCC 應擴大舉辦公聽會，讓民眾知情並表達意見，但不被主委接受。他於是和另一位較晚進入 FCC 的民主黨委員 Jonathan Adelstein 自行主動至全國各地辦理了十數場正式或非正式的全國巡迴公聽會，讓民眾知情。這是 FCC 有史以來首度爆發委員間如此激烈的衝突。

三、運動面：公民團體和網路動員

在前述的新自由主義所有權鬆綁的趨勢下，揭開美國媒改運動序幕的第一次衝突，即始於 1996 年修法放寬管制之時，「全國廣電業者公會」（National

Association of Broadcasters, NAB）動員國會中商業財團電臺的支持者，推翻了一份弱勢電臺（低功率調頻電臺）的改善計劃，造成全美上千個低功率小電臺降至數百個，在絕大多數利益相關者根本尚不知情也無從抗爭的狀況下，NAB 在國會打了勝仗。這次的媒改抗爭雖未成事，但大媒體集團威脅言論多元的警訊已經亮起黃燈；同時，媒體集團業者、國會的決策過程和政治人物護航的言行則首度被迫攤到陽光下 (McChesney, 2004: 255-258)。

民間社會和團體開始認識到媒體集中財團的負面影響。例如，上述 1996 年反管制政策執行之後，黑人、弱勢社群和地方電臺迅速大幅減少，音樂多元性減少，地方新聞品質下滑，而大媒體集團的廣播電臺內容品質則益發低落粗俗。原先主張媒體集中化可以提升品質和效率的說法不攻自破。於是許多原來與媒體無關的公民團體，如：「共同理想」（Common Cause）的數十萬會員寫信表達他們對新聞品質的關切 (McChesney, 2004: 296-297)。消費者聯盟（Consumers Union）及其他運動團體致力影響國會代表，並教育民眾有關媒體所有權集中的嚴重後果（同上引：263-264）。

許多來自第一線的新聞工作者也跳出來見證媒體集中化對新聞實務工作的不良影響，如「報業記者工會」和「廣電新聞記者工會」都表示將阻止媒體所有權管制鬆綁；而少數族群媒體團體，如「全國黑人新聞記者協會」和「全國拉丁裔新聞記者協會」等等也都站出來反對。而這些族裔協會又與他們的國會議員連線，再連結擁有五十萬人的「國際新聞記者聯盟」，首度站出來指責美國的媒體所有權鬆綁政策將是一個「以民主為代價的、危險的權力移轉過程」(McChesney, 2004: 297-298)。

甚至好萊塢的獨立製片業者、編劇聯合工會、公共關係協會、廣告業者、部分大型媒體集團如索尼（Sony）、媒體鉅子 Ted Turner（CNN 創辦人）等都曾明確表達媒體集中化將不利媒體內容品質。Turner 根據其親身經驗表示：「大型媒體公司比我們想像的更唯利是圖，他們幾乎完全無法承受風險……他們降低地區性的節目內容，因為那些成本較高，……他們要看到每一季的盈餘，而且你還要有心理準備，如果計劃失敗你就會被炒魷魚」(McChesney, 2004: 298-299)。

另外，這次媒改運動能夠在 2003 年累積到三百萬民眾寫信給 FCC，McChesney 認為這與 2003 年美國出兵伊拉克，主流媒體封殺反戰的聲音，並幾乎成為美國政府的新聞宣傳工具，因而觸怒了許多自由派的批評人士有關。後者發現，支持戰爭最力的廣電業者幾乎就是最積極遊說鬆綁政策的同一批人。因而導致擁有上百萬會員的自由派網路運動團體（MoveOn.org）迅速動員了成千

上萬的網路媒體改革支持者表達反對鬆綁政策立場。有趣的是，除了自由派團體人士，連一些保守派團體也十分不滿，因為他們認為大媒體集團的內容過度商業化、粗俗而暴力，他們「只想降低成本，對社區毫無責任感可言」(McChesney, 2004: 279-283)。

此次媒改運動成功的提高了民眾對媒體集中度的關切，例如，媒改運動者動員民眾寫信向 FCC 抗議，高達 75 萬人次的一般信件和電子郵件在 5 月間蜂湧進入 FCC。總計寫信、打電話給國會議員、NGO 團體的支持，總人次已高達近 300 萬。媒改運動者並曾在 2003 年 5 月底發動遊行，在 14 個城市同步展開，這也是美國媒體發展史上頭一回。CNN 的某個節目在 5 月下旬時進行即時民調，詢問觀眾「少數公司是否擁有太多頻道？」98% 的人回答「是」。皮優研究中心（Pew Research Center for the People and the Press）在 2003 年 7 月發布的民調發現，已有一半的美國人對此一議題有所聽聞（heard），而愈瞭解者，愈傾向不支持。在 12% 對此案知悉「很多」的受訪者中，有 70% 認為放鬆管制效果是負面的，只有 6% 民眾相信反管制結果是正面的 (McChesney, 2004: 288)。

四、壟斷效應：電視媒體集體噤聲？

值得一提的是，雖然民間的動員力量已是風起雲湧，但全國性的主流電視媒體卻很少報導。例如 American Journalism Review 就曾統計 2003 年前五個月，商業電視和有線電視對於 FCC 即將鬆綁媒體所有權管制的報導「幾乎是零」。頂多只是將其視為是「商業或投資議題」，而不是從「消費者或是民主政治」的角度來處理 (McChesney, 2004: 275)。《基督教科學箴言報》也在 2003 年 6 月刊出一篇名為〈FCC 規範改變，媒介漏接球了〉，分析了五個月的媒體報導後指出，整個反對聲浪如此之大，主流媒體報導卻出奇的少（同上引：283）。該篇報導指出，2003 年一月到五月間，關於鬆綁所有權政策的新聞，CBS 做了四條、ABC 三條、NBC 一條都沒有；《紐約時報》雖在修改政策之初，以頭版處理，但後來僅報導了 13 條新聞，乍看之下不少，但平均下來，一個月不到三則。而且在 FCC 的修法公聽會上，有線電視網的執行高層都出席了，卻不見任何一架攝影機。評論者認為，這種集體噤聲的現象，是因為電視業主多涉及財團併購利益，因此考量商業利益勝過閱聽眾知的權力 (Chinni, 2003)。

相對的，報紙媒體的民意論壇仍較多元，McChesney 認為在此次運動中表現最搶眼的大概是《紐約時報》專欄作家 William Safire，這位世界知名的主筆陸續

在 2003 年寫了八篇專欄，擲地有聲的表示：「權力必須透過地區性的分散，才能鼓勵個別民眾的參與，這也是聯邦主義的精神與民主的表現」，「媒體領域裡的權力集中化，也會讓某一政治黨派在政治領域裡獨享大權，這是我們隨時隨地都要反抗的」。Safire 認為讀者確實因而對此議題有所關注，他接到數千封讀者郵件湧入他的信箱表示支持，他認為這是從來沒有發生過的事 (McChesney, 2004: 281)。

五、數位匯流與媒體併購之論述爭議

FCC 主委 M. Powell 所主張的鬆綁管制立場，其主要論述是基於數位匯流和產業發展的必要，其與反對論述的交鋒值得簡要說明 (McChesney, 2004: 263-272)，因為這也是臺灣反壟斷媒改運動所經常面對的爭論。

反管制者主要有三點主張，一是媒體新科技發展及網路化後，頻道大量增加，民眾已有大量選擇，所以無需擔心媒體所有權集中問題；二是數位匯流科技的發展需要更大的資本，因此，媒體擴大集團化才能提高效率和獲利，否則難以生存，Powell 更指出，目前媒體面對的問題不是「過度集中」，而是「過度競爭」，所以才會競相製作低俗節目。第三則是，Powell 等認為美國憲法保障言論自由及市場競爭，所以政府不應限制財團；他並指責那些反壟斷的支持者是一群不瞭解市場機制和科技發展的保守者，只是一味想要管制媒體內容的偏狹菁英。

反壟斷者則指出，網路訊息雖然豐富，無遠弗屆；但是，網路新聞資訊的主要提供者仍是主要的大型報紙和電視；如果傳統大眾媒體真的沒有獲利和影響力，那麼為什麼大財團卻要以龐大的投資來購併報紙和電視，併購價格還持續提高呢？

而數位匯流所追求的擴大媒體集團，其營運邏輯基於追求綜效、提高獲利、降低成本，不但削減地方媒體和多元新聞採訪人力，而且，集團節目品質亦因高度追求獲利而益發低俗，大媒體集團有助於提升節目品質的說法根本不攻自破。

訴諸自由言論和市場競爭的說法表面上合乎一般常理，但是卻似是而非。因為反集中化人士並不是要管制言論或排斥競爭，後者批評的是媒體壟斷在少數財團手中，造成其他弱勢者自由發聲機會減少，以及不公平的市場競爭。其所檢討的是政府的執照鬆綁政策。

Copps 總結認為：在 FCC 的法規中，服務「公共利益、便利、和需要」出現了 112 次之多！少數媒體集團壟斷所有權的結果將違反「公共」的利益和需求，

airiti

違背自由多元社會的真正本質，因此 FCC 不應再放寬限制 (McChesney, 2004: 268-269)。

六、媒改運動成果檢視與小結

這次媒改運動的主題是《傳播法》是否應該大幅放鬆管制，雖然面對媒改運動積極動員，FCC 在白官和參眾兩院都是共和黨主導的情況下，仍看似勢在必得。但民主國家畢竟要面臨民意的挑戰，難以對數十萬至百萬計的民眾聲音置若罔聞。即使執政的共和黨委員也有人無懼於白官高層壓力，站出來反對 FCC 政策。但是，要推動國會進行修法工作，實為相當複雜。過程包括必須先通過委員會審查，再送院會表決，並需同時獲得參、眾兩院的表決通過，然後送總統簽署公布。而總統擁有否決權，國會則需三分之二的票數來否決總統的否決。但如果修法受阻，也有可能透過撥款委員會在預算案中加註修正意見，凍結 FCC 執行預算所需，但凍結預算並不能改變法案內容。此外，最後還有一項訴諸全國各地的巡迴訴願法庭提起訴願的方式，如果勝訴則可能對法案發出「緊急禁制令」，暫時凍結法案的執行。

本案的媒改運動者嘗試了各項艱辛的修法努力，此處無法一一詳述，其中的一個關鍵點出現在 2003 年 9 月 3 日，由費城法院（屬於地區性的巡迴訴願法庭）決議，要求對 FCC 的新辦法發出「緊急禁制令」，宣告 FCC 新修訂的所有權管制辦法全部或部分無效。這是媒改團體的一大勝利，因為得以爭取時間，繼續遊說國會推翻這個新辦法 (McChesney, 2004: 295)。

而最後的結果，一直要等到 2006 年 FCC 完成四年一度的媒體所有權規範檢討（2006 Quadrennial Review），並且終於在 2007 年通過新的媒體所有權規範《傳播規範修正案》（Communications Regulation Amendment Act 2007）。相較於 2003 年的版本，鬆綁幅度已明顯較小。前面曾說明 2003 年的版本要讓大部分的市場可以由一家公司買下兩家電視臺，大的市場甚至可以買到三家；電視臺的全國市占率可從現有 35% 提升到 45%。但 2007 年的新修正案，則將市占率稍降為 39%[1]；在家數方面，則大致已退回現行法令的限制，亦即單一事業在同一地區僅

1 FCC 原先的限制是 35%，但維康和新聞集團（即 Viacom and News Corp）這兩家美國最大的電視媒體集團因為已達 39% 而需要分割，因而強力遊說修法提高為 45%，媒改運動雖然希望降回 35%，但最後結果顯示仍是為這兩家業者量身訂做。這是一個赤裸裸的媒體（詳細法規內容請參見，陳炳宏、羅世宏、洪貞玲、劉昌德，2009：7-11）財團勢力控制政府決策的難堪結果 (McChesney, 2004: 293)。

能擁有一家電視臺和一家廣播電臺，除非該市場已有至少 10 家以上的主要媒體管道，才能有所放寬（陳人傑、羅世宏、陳麗娟，2009，轉引自張月蓉，2010：11）[2]。

McChesney 因此稱這次運動是「史上最艱辛的勝利！」相對於 1996 年美國國會在沒有任何公共辯論下，自行通過了放鬆管制的《電信法》；2003 年抗爭的過程，其意義在於媒體政策議題不再僅是執政者和媒體集團利益高牆內的玩物。而是可以突破官僚的優勢操作和傳統主流大媒體的集體沈默，透過公民團體、網路，普及媒體改革的論述，成功的喚起民眾重視，並動員數以百萬計的民眾和公民團體，對政治人物施壓，甚至在繁複的法律和政策制定過程中，突破財團和政治權力的結盟，推動民眾一起爭取民主和多元的價值，不再坐視既得利益者密室操作：「過去只有那些能夠打進圈內的遊說者得以與聞的時代，也已一去不復返」(McChesney, 2004: 285, 295-297)。

值得一提的是，美國的媒改運動從此受到高度重視。第一次美國全國媒體改革會議 2003 年 11 月在威斯康辛州的麥迪遜市舉行，原以為僅有 200 人會出席，但竟然有近 2,000 人到場！ FCC 委員 Copps 和 Adelstein，和六位國會議員，多位新聞和娛樂產業者等均參加，讓媒改議題從一個原先並未受到重視的抽象議題，變成一個結合全國民眾、團體，並超越政治光譜的共同關注的課題，2003 年於是成為具有里程碑意義的媒改運動年 (McChesney, 2004: 297) ！

此後，這個全國大型的媒改會議每年舉行至今，參加人數均超過 2,000 人。我國學者羅世宏、洪貞玲等人亦均曾赴美參與，羅世宏並曾經發表〈媒體改革，此其時矣：北美媒體改革運動與會議考察見聞〉（2012）一文，指出 Robert McChesney 教授於 2003 年成立的媒改組織「自由傳媒學社」（Free Press）近十年來已成功的茁長成近 50 萬會員的團體，有超過 40 位專職人員的社運組織，年度捐款超過四百萬美元！主要議題除推動多元媒體所有權外，也涵蓋保護網路運動（Save the Internet）、維持網路中立性（Network Neutrality）、支持獨立媒體運動，或者是 2005 年的捍衛社區廣播電臺運動 (McChesney, 2008: 51, 2009: 48) 等。而臺灣的媒體改革社團也致力推動多項媒體議題，包括本文所討論的反旺中購併案運動，和其他民間公民團體共同扮演了關鍵性的角色（臺灣媒體觀察教育基金會，2011）。

2 詳細法規內容請參見：陳炳宏等（2009：7-11）。

airiti

接下來，我們即來觀察和比較臺灣自 2011 年開始的反對旺中購併案的媒改運動。

參、比較臺灣 2011 至今的反壟斷媒改運動

臺灣在 1987 年解嚴後，黨政軍國家勢力雖因修法而退出媒體，但在媒體私有化、市場化和放鬆管制的政策趨勢之下，商業及財團勢力快速進入媒體，甚至政治勢力也化身商業勢力再度進入媒體（魏玓，2006：208）。隨著新媒體科技的發展、財團跨足兩岸經營、臺商跨媒體併購案益多，蔡衍明購買三中集團案（2008）、大富媒體購買有線電視（2010）等，均引起媒體集中度過高的相關爭議不絕，學界要求修法的呼籲也不斷提出（劉力仁，2012 年 4 月 11 日）[3]。

旺中併購案（2011）和之後的壹傳媒併購案（2012），則是近三年引起最大爭議的案例。自 2011 年 9 月開始的反媒體壟斷運動主要是指反對旺中併購案，接著自 2012 年 9 月後，則再包括了反對壹傳媒併購案。本文由於篇幅所限，將主要討論反旺中併購運動，它是指「旺中寬頻媒體股份有限公司」購買「中嘉網路股份有限公司」等所擁有之十數家有線電視系統業者。旺中的主要股東為蔡衍明（51% 股權）和王令麟等人，其規模是我國最大媒體集團，橫跨報紙、雜誌、網路、無線和衛星電視臺等 [4]。其擬購併中嘉公司後的媒體版圖，更將涵蓋全臺灣近 30% 收視戶的有線電視系統，併購金額高達近 800 億臺幣，是亞洲近數年以來規模最大的媒體購併案（國家通訊傳播委員會，2012 年 7 月 30 日）。

本案集中度很高，首先由行政院公平交易委員會審理，在 2011 年 2 月審議通過，但指出本案所涉及之「跨媒體併購所引發跨媒體市場的總和影響力、媒體專業自主、言論集中化和資金來源等受輿論高度關注之重大議題」，必須由 NCC 進行審查判斷，於是將本案在 2011 年 2 月送入 NCC 審查，從此開始引發

3 例如，中時集團在 2005 年購入國民黨營事業中的「三中集團」（即中視、中影、和中廣）時，雖然當時《廣播電視法施行細則》中規範禁止跨媒體經營（即不允許新聞紙、無線電視、或無線廣播事業進行跨媒體併購），但是，中時集團即以將股份移轉投資公司等方式，迴避法規，主管機關只能束手不管（洪貞玲，2012）。2009 年蔡衍明併三中；2010 年富邦集團提出併購凱擘案（戴智權，2012）；NCC 自 2006 年成立，直至現在都未針對媒體市場結構訂出相關法規，已遭到監察院糾正（唐筱恬、鐘惠玲，2012 年 11 月 14 日）。

4 蔡衍明旗下原有之旺旺集團頻道已包括中視主次頻等三個頻道，中天集團的三個頻道（中天新聞台、中天綜合台、中天娛樂台）；王令麟旗下則掌控東森集團八個頻道（東森新聞台、東森綜合台、東森戲劇台、東森電影台、東森洋片台、東森 YOYO 台、東森財經新聞台、超視），並另有五個購物頻道，共 19 個頻道。此外，旺旺集團還擁有二個主流報紙（《中國時報》、《工商時報》）、一個電子報（中時電子報）、以及二個雜誌 (《時報周刊》等）。請參見附錄一。

學界和公民團體的關注和抗議。與美國的反鬆綁修法運動相較，以下在背景說明後，將首先討論其制度面、運動面、媒體集團的影響力表現、以及數位匯流論述爭議等四個方面的異同，再提出旺中案較特別的所謂「中國因素」的爭議。

一、背景：數位匯流及背後的政媒利益？

旺中購併案所提出的主要「利益」也正是「數位匯流」（鐘惠玲，2011 年 9 月 7 日），旺中寬頻董事長蔡紹中表示，七年內將投資 75 億元資本支出，全面升級有線電視網路，並加速數位電視普及率，估計 2017 年數位機上盒滲透率可達 80%。不過，臺大電機系教授林宗男則檢視其申請資料並指出：旺中購併案所提出的數位投資計劃，相較於政府的數位發展規劃，實質上並無投資和時程上的優勢（林宗男，2011 年 11 月 3 日）。

併購者所提出的匯流利益是否為真，以及如何衡量併購案是否傷害言論多元，當然是 NCC 基於職責必須審議的項目。不過，媒體併購的重大利益與政媒間的微秒關係亦十分密切，民主社會的媒體擔負監督政府權力的天職，但媒體往往需要政策保障其利益（例如集團擴大併購），政治人物更亟思藉由媒體掌控民意（尤其是選舉）。前曾提及美國的媒體集團如何積極進行政府遊說工作，以及 FCC 如何與業者互動密切。相較於臺灣，旺中購併案金額高達近 800 億元，涉及利益龐大，本案中業界與官員的互動為何呢？目前我們並沒有具體如美國的公信廉潔中心的調查資料，但是以下幾點，應可以做為觀察的依據。

首先，旺旺媒體集團支持執政黨馬政府的角色是非常明顯的。2008 年 11 月 16 日蔡衍明以龐大財力做為後盾收購三中集團（包括中時、中天和中視等媒體）半個月後，他即召集中時一級主管，下達三道指令，第一道是全力擁護馬英九總統；二是化解兩岸人民誤會；三是所有新聞皆無關統獨（賴祥蔚，2009 年 5 月 29 日）。本文並不針對媒體內容加以批判，而是從媒體角色和功能上來看，其所宣示對執政黨的支持以及對於兩岸關係的報導立場，均與民主國家之媒體角色不符；任何自由社會媒體的基本目標是報導事實、監督政府並維護人民權利，絕非支持特定黨派政府、擔任公關協調角色，或刻意迴避特定議題。

旺旺媒體集團對外明示其支持執政黨的立場，而執政者處理本案的做法和過程也遭致爭議。NCC 於二月接到公平會轉送的旺中併購案後，第一次聽證會遲至九月才召開；面對於此一巨大之併購案，NCC 事先並未給予專家學者和利害關係人足夠資料審閱，造成與會學者和利害關係人無法針對計畫內容提出具體評

airiti

估（鄭秀玲，2011 年 9 月 9 日）。聽證會議過程中，消基會和國安局這兩個重要單位的代表缺席，學者與媒改團體發言時間甚短，難以發揮；旁聽的一般民眾則沒有發言權（馮建三，2011 年 9 月 8 日；鄭同僚，2011 年 9 月 9 日；鄭秀玲、林惠玲，2012 年 7 月 22 日）；而 NCC 聽證會中，主委出國，僅一位 NCC 委員出席。七位委員中更有三位委員拒審並退出本案審查！因而遭致不符「程序正義」的批評，下一節將再說明。

此後直至 2012 年 7 月底決審，NCC 未曾再召開任何其他「聽證會」。而是在遭到輿論高度質疑後，召開了兩次「公聽會」[5]。然而，公聽會是各自意見表述，發言時間短，也不具法定效用。主管機關從未針對反對者所提出各項根本而關鍵性的理由，提供具體資料或意見，如資金來源、股東成員、媒體集中度的計算，對意見多元的影響評估等等，學者專家及利害關係人難以聚焦及論證。因此，也同樣遭到質疑流於虛應故事（葉大華，2011 年 10 月 27 日）。

正如同美國 2003 年 FCC 主委處理修法的過程和立場遭到內部反對派委員抵制，NCC 對此案的處理方式同樣出現內部委員意見不一的情形，不過，在制度面上，與 FCC 有何差異呢？

二、制度面：NCC 委員的退出

臺灣的國家通訊傳播委員會（NCC）也是一個具有「獨立機構」特質的機關，其組織法規定，由行政院提名七位委員，並指派主任委員，任一黨籍不得超過 1/2；並需經立法院同意。委員任期四年和職權均受保障，也就是在執政者保留行政一體的責任政治下，委員仍可獨立行使其職能[6]。

與美國 2003 年十分相似的是，主管部門內部也存在強烈不同的意見。並且，當少數反對委員自覺無法影響多數的投票結果時，便起而反抗。FCC 的少數民主黨委員自行到各城市舉行公聽會，喚起民眾對 FCC 將修法放鬆媒體所有權管制的重視。臺灣的 NCC 委員結構並沒有一「政黨」超過 1/2，但七位委員中則有三位委員（分別具有新聞傳播、法律、和經濟專業）以「反對此案，拒絕審查」的方式退出旺中案審查[7]，將此案的嚴重性推上社會關注的焦點，學界和公民團體

5 第一次公聽會是在 2011.10.24；第二次是 2012.05.07，蔡衍明本人出席。

6 參閱：司法院大法官釋字第 613 號（2006 年 7 月 21 日）。〈解釋爭點：通傳會組織法第 4 條、第 16 條規定是否違憲？〉。上網日期：2013 年 4 月 27 日，取自 http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=613。

7 2008 年，90% 以上營收來自中國的臺商蔡衍明，以 204 億入主了當時虧損連連的中時集團，並

才警覺本案龐大的跨媒體集中度，並開始展開反壟斷運動，同時也對三位 NCC 委員的退出及其他四位委員審議是否符合程序正義提出質疑，並於 2011 年 9 月發起了「媒體巨獸出沒請注意」連署運動，本連署案迅速獲得近 3,000 人次的連署，揭開了這一波媒改運動的序幕[8]。

NCC 三位委員以集體退審的方式表示反對，實為 NCC 成立六年來首見。但是，與 FCC 委員不同的是，他們以宣稱對本案「不評論」的方式退出，並拒絕向社會公開發表對本案的意見（許雅筑，2012 年 4 月 18 日）；本案的後續抗爭主要是由媒改學者和公民團體所發動和參與。一方面可能是由於涉及個案的審查，不便議論內容；另一方面，也可能是我國政治文化較罕見以公開倡議的方式表達意見。但「拒審」的做法也受到質疑，監察院在本案結束後公布調查認定「於情可憫、於法無據」[9]。NCC 隨後修正通過其委員行為自律規範。

三、運動面：公民團體和社群媒體動員

反對跨媒體集中度過高的媒改運動，與一般民眾切身利益相關的權益抗爭相比，較屬於觀念說服的動員工作。美國 2003 年的反對 FCC 放鬆媒體管制得以成功動員，有賴於多元和自主的各類公民團體的參與，推波助瀾的則是當時高漲的反對布希政府運用主流媒體塑造反恐的民意氣氛。動員方式除了號召民眾寫抗議信或舉行街頭遊行等傳統方式外，並包括當時已十分普及 Web 1.0 式的網路傳布和 email 連署動員。

向 NCC 申請併購中天和中視相關頻道。2009 年 6 月，NCC 以附款方式通過「中國電視公司、中天電視公司董事長、董、監事變更」申請案。附加條款主要宗旨是維持市場公平競爭／避免言論集中；維持內容多元；保護與發揚在地文化；資金來源不得為中資等。這些附款獲得多位學者發表時論肯定（張錦華，2009 年 6 月 1 日；陳炳宏，2009 年 5 月 30 日）。旺旺中時集團不服這些附加條款，竟以媒體罕見的方式回應，不但在新聞版面以二版頭條位置痛批 NCC 委員「違法濫權」（中國時報，2009 年 5 月 28 日），並在 2009 年 6 月 2 日在臺灣各報頭版刊登半版廣告，以近乎通緝的方式，刊出三位委員大頭照，指名痛批，加以羞辱。此外，對於質疑其資金來源與中國有關的七位學者和記者，則發出存證信函，要求公開道歉，並揚言興訟。這三位委員表示退出原因為，之前嚴審蔡衍明在 2008 年併購中天和中視的案件，遭到旺旺媒體以羞辱的方式報導。三名委員要求旺旺集團公開道歉、回復其名譽後，才願意審查此案。事實上，另外的理由也是擔心本案的政商壓力過大，很可能成為反對者僅三票，但贊成者可能是四票通過的審議結局（鄭少凡，2011 年 11 月 24 日；藍祖蔚、黃以敬、劉力仁，2012 年 5 月 28 日）。

8 連署案宗旨指出，剩下的四位委員中，除了主任委員外，另外三位委員均偏向電信產業或技術專業，並不具備令社會信服之完整專業能力（例如，三位委員均無法律專長和新聞傳播之專長）。取自：http://campaign.tw-npo.org/sign.php?id=2011101608200300。

9 NCC 則被要求應訂定委員開會明確規範及慣例（監察院，2012），經監察後 NCC 通過修正國家通訊傳播委員會委員行為自律規範（國家通訊傳播委員會，2012 年 9 月 5 日）。

2011 年至今的臺灣反媒體壟斷運動也是如此，一方面集結各類公民團體的共同參與，擴大凝聚基本力量；更重要的是，在傳統的抗爭方式之外，也成功的連結當前 Web 2.0 時代[10]的社群媒體的自發和創意的大量及有效的參與（張鐵志，2013 年 1 月 9 日；鄭少凡，2012 年 12 月 6 日）。

首先，臺大「公共政策與法律研究中心」支持跨領域的數名學者（包括經濟、傳播、法律等專長[11]）自 2011 年 9 月開始，成立《跨媒體法及其審查機制建立》的研究工作及媒體改革運動，在學術論述研究的同時，也採取社會運動的方式，要求 NCC 的審議過程應透明公開，並納入公民參與。一方面喚起輿論重視媒體所有權過度集中的現象，一方面質疑旺中案所顯示的經營者適格性問題，並同時呼籲修訂／制定反媒體壟斷的法規。

受惠於臺灣長期以來扎根甚深的各項社會運動和媒改運動能量，以及近年來社群媒體的快速發展，本案以網路動員為主的影響力十分驚人，主要有以下兩波的動員：

（一）2011 年 10 月由學界和公民團體聯合發動首波連署活動，訴求旺中集團併購 11 家有線電視系統案，「NCC 4 人委員會違反程序正義，應立即停止審查並另組專案委員會」。連署行動從 10 月 17 日開始，五天之內得到 70 個團體連署，超過 1,800 位公民響應。一個月後，連署團體共達 105 個[12]，連署人數超過 3,000 人，是同類型連署人次之冠。同時，社群媒體「臉書」上也成立了「反媒體巨獸聯盟」社團，一個月內有 3,000 人次以上參與該社團所舉辦之連署活動，網民不斷主動更新 NCC 審理旺中案的相關新聞報導，形成對 NCC 審查過程中的民意壓力。

---

10 Web 2.0 泛指互動式的網路科技的發展，有別於單向網路傳播（i.e., Web 1.0）的形態，平等賦予每一使用者發聲的權力，因此，Web 2.0 的使用者兼具資訊生產者的角色（陳敦源、潘競恆，2011）。特色有三：一、網路新聞轉變為使用者中心；二、強調網路的外延性、網網相連而形成去中心化的虛擬世界；三、鼓勵使用者討論、創造、分享（林希展、盧諭緯，2006）。因此，許多研究者認為，網路增加公民對公眾議題的參與度，成為發聲平臺，達到發聲、論述的目的；並提供參與者互動的平臺，形成公眾討論的特性，進而強化公民社會（蕭遠，2011；Brunsting & Postmes, 2002: 547; Fenton, 2008: 234-238）。

11 參與較多的學者包括：臺大經濟系教授鄭秀玲、林惠玲，臺大新聞所教授張錦華（本文作者）、林麗雲、洪貞玲，中研院法律學研究所副研究員黃國昌，臺大國家發展研究所專長憲法和資訊法制的教授劉靜怡、臺大電機系專長網路研究的副教授林宗男，同時也是消費者基金會副秘書長。

12 包括：思潮、臺灣師範大學大眾傳播所學會、臺灣新聞攝影研究會 TPPA、臺灣新聞記者協會、主婦聯盟環境保護基金會、政治大學媒體素養研究室、人本教育基金會、公民監督國會聯盟、兒童福利聯盟基金會、臺灣守護民主平臺、《四方報》、傳播學生鬥陣、公民參與媒體改造聯盟、臺灣人權促進會 TAHR、臺灣教授協會等等。

（二）901 反壟斷要專業大遊行：這個運動的促成其實是一個意外。因為，NCC 在 2012 年 7 月 25 日對旺中購併案做出附三項停止條件的許可決議，並附帶 25 項附款。附停止停件的主要內容是要求擁有系統臺的業者不可再經營新聞頻道（國家通訊傳播委員會，2012 年 7 月 30 日），已回應了反旺中併購運動的部分訴求，亦即至少將旺中集團中的有線系統和新聞頻道有所切割，本案理應暫告一段落。

然而不料，旺中集團的媒體從 7 月 26 日起大幅報導有學生參與抗議旺中併購案的遊行並收受「走路工」，並指控反旺中案學者黃國昌要負責。黃國昌立即舉行記者會否認，但旺中媒體包括報紙和電視的報導仍然作出各種指控和污蔑，旺中媒體高層還對質疑該案的網民提告 [13]。結果引發各種抗議，包括 2,000 人以上的民眾連署向 NCC 檢舉旺中媒體新聞作假，旺中第一線記者和主管多人辭職、藝文界知名人士公開聲援、甚至還有傳播科系學生「拒絕至旺中媒體工作」等（蘋果日報，2012 年 8 月 15 日）。

臺灣記者協會則聯合數十個公民團體共同發起在 9 月 1 日記者節舉行「反媒體壟斷大遊行」，訴求為「要新聞專業、要旺中道歉、要 NCC 監督、反媒體壟斷」，除要求旺中媒體對走路工新聞造假事件道歉，也呼籲 NCC 儘速啓動修法機制，並應嚴格監督涉己事件報導與強化媒體自律機制。

超乎意料的，當天參與遊行人數近萬人，除了全省各校師生及民眾外，許多媒體工作者和藝文界人士也加入聲援，為近 22 年新聞界最大遊行事件。「你好大我不怕反媒體壟斷」專屬網站造訪人次則高達 7,500 人次。由抗議學生建立的「青年反媒體壟斷聯盟」（簡稱青盟）在走路工事件後成立，臉書則已有 7 萬名以上的粉絲。這個運動更藉由各種創意及互動連結，引起國內外各地的響應，例如，數百張舉著「反媒體壟斷　捍衛新聞自由　我在 XX 守護臺灣」的照片，紛紛從世界各地透過臉書傳回分享 [14]。

本案社群媒體的熱烈參與實為近幾年各項社會運動之最，已超越美國當時的網路動員型態；而臺灣「公民」參與的能量也受到高度重視（洪貞玲，2012）。進一步來看，鼓動網民參與的「憤慨和正義感」來源 (Jenkins, 1983; Shirky,

13 本案是因為有網民從中天電視台截取畫面顯示，旺中高層行政人員出現在走路工群眾之中，因而質疑該旺中集體可能涉入此案，並在網路上傳散（蘋果日報，2012 年 8 月 15 日）。

14 各種抗議及聲援活動也有部分引起爭議，如旺中媒體報導的喬姆斯基是否不知海報內容，或青年學子發起的拒絕旺中媒體工作活動是否流於抵制無辜工作者，或者知識份子發動的「罷寫」中時投書是否等同於自行退出公共領域等，均值得再思考，但本文因篇幅限制，無法再作深入討論，希望後續有其他分析接續。

2009)[15]，在第一波「反媒體巨獸」運動和第二波「抗議走路工」事件中，雖然密切相關，但並不完全相同。在媒體集中度過高和專業淪喪的因素之外，其實還另有下一節要討論的「中國因素」，這些因素已與美國的反壟斷運動不盡相同；但由於媒體集中度過高因而引起的關切愈發強烈，則仍可見其一脈相承之處。

四、壟斷效應？衛星電視集體噤聲與「雙果」大戰

在媒改運動過程中，也可以直接感受到媒體集團化的影響力。前面曾指出，2003 年的美國媒體媒改運動，大部分的主流電視媒體多因涉及集團利益而緘默不語，僅有報紙發表評論。臺灣則有同與不同，相同的是，在 2012 年 4 月以前，主流電視媒體基本上對於旺中案的報導也幾乎是零。有雜誌媒體直指旺中併購高達全臺近 30% 收視戶的系統臺，影響所及遍及所有需要上架的衛星頻道，造成各主流商業媒體，除了旺中自家媒體外，均噤聲的現象（黃琴雅，2012）。例如，2012 年 4 月 23 日立法院交通委員會召開委員會議，聽取對 NCC 審查旺中案的意見，當時各家（10 家以上）電子媒體的攝影機排滿會場，但是，當天晚間 6 點至 8 點新聞時段，除了旺中集團的中天和中視頻道大幅播出批評交通委員會的內容外，其他的有線電視新聞頻道竟都沒有報導（孫偉倫，2012 年 4 月 26 日）。

但是自 2012 年 4 月起卻出現了一個大轉向。原先急於申請上架的壹傳媒集團在確定遭到旺中集團高層拒絕後（陳嘉恩、朱正庭，2012 年 5 月 8 日），終於從低度報導轉而開始以超大的全版篇幅痛批旺中案，並大幅報導反對者的論述。而旺中集團也不甘示弱，展開反擊壹電視集團。雙方火藥味十足，被稱為「兩果大戰」[16]，用辭激烈[17]，過度的涉己新聞炒作，被稱為臺灣新聞史墮落的一頁（彭慧明，2012 年 4 月 24 日）[18]。

---

15 Jenkins (1983) 強調，動員過程與組織內部的人際網路有密切關係，動員網絡是潛在、暫時、異質的人際網絡。Shirky 在 *Here Comes Everybody* (2009) 一書中，也以「全城人幫忙找手機」為例，指出「強烈的不公義感」是促成網民大量參與、連結、分工、協力的關鍵動機。

16 即「蘋果」集團對上賣「米果」的旺中集團。

17 如〈旺中購併中嘉「NCC 搞黑箱」〉（徐毓莉、張勵德，2012 年 4 月 11 日）、〈蔡明忠併凱擘層層關卡 NCC 獨厚蔡衍明買中嘉？〉（徐毓莉，2012 年 4 月 12 日）、〈蔡衍明與老共超麻吉〉（蘋果日報，2012 年 4 月 13 日）、〈拒中時反購併學者監督到底〉（楊惠琪、顏振凱，2012 年 4 月 14 日）、〈臺灣不能只剩一種聲音 旺旺〉（徐毓莉、陳嘉恩、蘇聖怡，2012 年 4 月 18 日）等；而中時則回擊以〈壹電視狂燒錢黎智英陷窘境〉（李書良，2012 年 4 月 13 日）、〈白介宇：我對壹傳媒恨之入骨〉（中國時報，2012 年 4 月 14 日）、〈壹電視申設過程壹傳媒施壓 NCC 嘴臉現形〉（林上祚，2012 年 4 月 19 日）。

18 不過，壹傳媒在其倫理委員會的要求下，均會在報導下標示其壹電視申請上架受阻之警語（壹傳媒倫理委員會第七次會議，2012.5.16，網址 http://pgm.nexttv.com.tw/ethics/meeting/id/127）；

這次事件可看出，大型的臺灣有線系統平臺業者對各電視頻道具有上下架和相關利益的影響力甚大，已明顯威脅臺灣言論多元的媒體生態，而跨媒體集團旗下所有不同的媒體言論都呈現單一化。因而後續的反媒體壟斷法草案的訂定，朝野提出的 3 項版本均加入了對系統臺和跨媒體併購的管制[19]。

五、數位匯流與媒體併購之論述爭議

與美國 2003 年的反鬆綁運動比較，臺灣的反壟斷過程中的正反論述亦有許多類似論點，數位匯流需要整併媒體也是主要論述；臺灣因為個案不同自然也包括其他的面向。自 2011 年 4 月到 2012 年 12 月本研究蒐集的資料中，雙方論述攻防的相關報導已高達 1,200 篇以上，本論文篇幅有限，無法一一詳述，以下僅能略略述主要梗概。

支持旺中案的論點中較類同美國者主要包括：媒體集團擴大才能加速數位匯流投資，有利臺灣媒體環境發展，也有利於提升品質和競爭力（中國時報，2012 年 4 月 21 日；鐘惠玲，2011 年 9 月 7 日）；網路時代無言論壟斷問題（中國時報，2012 年 4 月 20 日；張景為，2012 年 4 月 19 日；單厚之，2012 年 4 月 19 日）；臺灣言論自由多元、不會發生壟斷問題（中國時報，2012 年 4 月 20 日；吳根成，2012 年 4 月 20 日；呂紹煒，2012 年 4 月 21 日）等。

反旺中案的論述則主要出現在旺中媒體之外的其他媒體。除了前面已經指出，旺中案的數位匯流規劃並不具有優越性之外，主要論述則以強調多元價值為主，如，網路管道雖十分多元，但其上的新聞來源主要仍為大眾媒體（蘋果日報，2012 年 4 月 24 日）；除了集權國家外，世界各民主國家雖然也都享有高度發展的網路資訊，但均對媒體併購案制定各種管制和審核措施，臺灣自不應例外（林麗雲，2011 年 10 月 26 日；陳人傑等，2009）。

旺中集團中天電視台的外部倫理委員則陸續不滿該臺的不當報導，五位中有三位已辭（徐毓莉，2012 年 8 月 13 日）。

19 NCC 版草案第十六條（申請核准之管制門檻）第五款規定「訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之有線廣播電視系統經營者，或合併計算其關係企業及直接、間接控制之有線廣播電視系統經營者之訂戶數占全國總訂戶數百分之十以上」跟各類廣播電視事業相互整合或與他事業整合時，應向主管機關申報。民進黨版草案第十三條（禁止整合之情形）規定「媒體之整合，有下列情形之一者，主管機關應不予許可。一、系統與無線電視、新聞及財經頻道、全國性廣播或全國性日報之整合。二、系統與系統之整合構成有線廣播電視法第二十一條所禁止之情形。……」。臺大法律及政策研究中心版第十四條（非傳播事業跨業經營傳播事業）第二款規定「申請經營或參與結合之有線廣播電視事業及其關係人，直接或間接控制之系統，其訂戶數占有率合計達百分之十以上」應向審議委員會提出申請並經許可，才可以結合。

至於媒體集團化是否會因而提升節目品質？就旺旺集團媒體來看，近四年間不斷出現的新聞置入的不當現象，遭到監察院調查屬實（李佳鴻，2011 年 1 月 20 日），更遭到十大新聞傳播院校主管連署抗議（劉力仁、曾韋禎、范正祥、湯佳玲，2012 年 5 月 26 日）；再加上走路工事件的新聞專業淪喪問題，即可見大媒體財團追求獲利卻犧牲新聞品質，與其他媒體並無二致，甚至影響更大。事實上，旺旺集團入主中天與中視後，已有學者研究發現，因為媒體集團化追求「綜效」，其節目重播率過高，嚴重排擠其他節目，犧牲多元內容的現象（陳炳宏，2009）。

由於臺灣的旺中案涉及有線電視系統併購及其影響力問題，因此論述攻防中，有許多關於 NCC 應如何審查系統平臺、平臺是否影響頻道內容等爭議。主要支持併購的說法為：NCC 應依有線法核可，不應涉及該法並未管制之言論內容和適格性問題（中國時報，2012 年 4 月 20 日；陳玲玉，2011 年 10 月 27 日）；以及系統平臺並非頻道，並不涉及影響頻道言論內容的問題（中國時報，2012 年 4 月 20 日；林淑惠、何英煒，2012 年 5 月 8 日；單厚之，2012 年 4 月 19 日）。

研究產業經濟學的學者則指出，控制通路者也同時擁有控制商品上下架和品質的實質影響力（徐毓莉、蔡惠如，2012 年 4 月 11 日；陳炳宏，2013 年 1 月 18 日）。而就旺中購併有線系統為例，前面討論過的雙果大戰的導火線，正是壹電視遭到杯葛上架的結果（中國時報，2012 年 4 月 19 日）；而臺灣電視頻道對旺中案「集體噤聲」現象則是另一顯例（劉力仁，2012 年 5 月 8 日）。

由於我國尚無媒體集中度管制的完整規範，也有諸多爭議圍繞著 NCC 依法是否不應審查旺中案對言論多元或經營者專業適格性的問題，反壟斷立場的法律學者指出，NCC 依其設立宗旨等法規[20] 應是屬於「許可制」審查機構，而非「準則制」（有線廣播電視法第 18 條、第 26 條），所以應針對「多元文化均衡發展」與「傳播競爭秩序之維護」等任務，加以實質審查。而在之前的審查案例中，NCC 也已做出附帶條款的許可審查前例[21]（國家通訊傳播委員會，2010 年 11 月 17 日；另，詳可參黃國昌，2012）。

---

20 《通訊傳播基本法》第 1 條、第 3 條第 1 項、第 5 條、第 16 條，《國家通訊傳播委員會組織法》（下稱通《傳會組織法》）第 1 條、第 3 條、第 4 條、第 6 條、第 7 條、第 8 條、第 9 條規定，均顯示 NCC 的職權範圍，包含維護「多元文化均衡發展」與「傳播競爭秩序之維護」等任務。

21 2010 年 NCC 審查大富媒體併購凱擘有線電視系統案，樹立了「系統臺業者不得經營新聞臺」之規範原則。依照此一前例，旺中併購案中兼有全國性新聞頻道、財經頻道及有線電視系統，顯然應予以駁回。

六、媒改運動成果檢視及小結

從以上討論可知，臺灣的反旺中併購運動一方面和美國這兩次的媒改運動其實有著相當類似的政經環境背景、數位匯流的跨媒體集團整合趨力，強烈的形塑出媒體集中度管制鬆綁的政策趨勢。

但獨立的傳播監理機關的法律機制，反映出民主國家的多元意見，使得政府內部也有著矛盾和差異。美國 FCC 的民主黨委員公開的奮力反對，主導推動言論民主多元環境的重要，動員民眾抗議媒體所有權集中財團的危害[22]。臺灣的 NCC 委員則以「拒審」的方式喚起民間重視，雖引起爭議和監察院後續調查糾正，但同為「獨立機關」使得委員在任期和職權保障下，具某種程度的反抗空間，在我國政治環境中亦屬罕見。

運動面上，學界和公民團體的集結，再加上運用網路媒體的推波助瀾，突破傳統媒體的噤聲，形成具有影響力量的媒改風潮，顯示公民媒體的力量正在崛起，不可小覷。不過，運動過程中，也有一些引起爭議的作法，包括：拒絕旺中媒體工作是否造成媒體工作者之間的衝突（魏玓，2012 年 8 月 29 日）、是否混淆了壟斷問題的結構層次議題（毛翊宇，2012 年 12 月 7 日）等。

但此次媒改運動仍已明顯獲得部分成果，除了旺中併購案有條件通過，限制了系統臺不得跨平臺經營新聞台外，也喚起廣大民意重視媒體集中度的問題，朝野政黨均已提出反壟斷的修法草案[23]。更重要的是，公民自主參與和社群媒體的運用，標示著臺灣媒改運動的新的里程碑。不過，修法過程仍將是一項艱鉅的各方利益攻防之爭，仍需要媒改運動不止不撓的持續論述和行動。

臺灣所處的兩岸政治和媒體生態環境，尚有其特別之處，以下將說明「中國因素」的爭議。

肆、中國因素對新聞專業和自由多元的損害

臺灣的反旺中購併案運動除對旺中案的跨媒體所有權集中度過高有所質疑，輿論尚對旺中媒體提出了強烈而多項的專業「適格性」質疑，例如公器私用、新

22 本文所提及的 Michael Copps 曾擔任 FCC 委員自 2001 至 2011 年，下任後，則在 Common Cause（以改造美國為宗旨的民間組織）繼續領導媒體和民主改革。http://billmoyers.com/2012/12/04/former-fcc-commissioner-michael-copps-on-the-past-and-future-of-news/， 下載日期：2013.04.27。

23 NCC 在 2013 年 3 月提出「媒體廣播電視壟斷防制與多元維護法」專法草案。同時，民進黨也提出其《反媒體壟斷法》草案版本，另外，臺大「法律與政策中心」委託前 NCC 委員翁曉玲，亦在 4 月提出民間版反媒體壟斷法草案《傳播事業集中防制法草案》（涂鉅旻，2013 年 4 月 19 日）。

airiti

聞專業崩壞、侵害記者工作權及影響頻道公平上下架等。值得注意的是，這些適格性爭議的背後均指向所謂的「中國因素」——這是吳介民在《第三種中國想像》一書中所使用的名詞，主要是指中共政府對臺灣民主不利的作用力機制，他認為「中國因素」放在兩岸政經關係的脈絡中，其意涵為中國政府以其龐大財政能力，給予某些臺商特殊優惠（或「特別照顧」），使之成為中共代言人；或運用中資、親中臺商、或其他白手套組織，在臺灣進行企業的收購、入股、併購，並進而影響臺灣的政府決策、媒體輿論或政治秩序（吳介民，2012：85-87）[24]。

本節將從旺中媒體的新聞專業爭議分析所謂的「中國因素」及其對於臺灣媒體環境的影響，以下分四項說明。

一、媒體是「第四權」還是「宣傳工具」？

〈報告主任，我們買了《中時》〉，《天下雜誌》在2009年2月刊出專題報導，引用旺中集團內部刊物指出臺商蔡衍明以 204 億天價買下中時的一個月後，就出現在中國國臺辦主任王毅的辦公室，報告交易結果。蔡指稱收購中時是希望「借助媒體的力量，來推動兩岸關係進一步發展」，並表示「我們都有依照上面的指示，好好報導祖國的繁榮」；王毅則當場表態說：「如果集團將來有需要，國臺辦定會全力支援」（林倖妃，2009 年 2 月 25 日）。

這段話顯示媒體所有者將媒體視為政權的「喉舌」，而非社會中的「第四權」，與自由民主社會的媒體角色截然不同，這與其臺商的角色或「中國因素」的關聯性為何呢？

在〈全球化背景下的兩岸關係與臺商角色〉（耿曙、林琮盛，2005）一文中，作者分析中共運用臺商有兩種主要角色，一是「作為人質的臺商」，另一是「作為走卒的臺商」；兩者皆因中國可以隨時利用「選擇性的優惠」和「選擇性的懲罰」，使得臺商或是被動屈從，或是成為傳達其意旨的工具[25]。當然他也指出這種控制畢竟不是絕對而全面的，必須審慎觀察。

---

24 Haley & Haley (2013) 的新書中就指出，中國的旺旺集團 2011 年獲得相當於 11.3% 的淨利的補助，高達 4,700 萬美元（The Economist. [2013, April 27]. *Perverse advantage: A new book lays out the scale of China's industrial subsidies*. Received April 30, 2013, from http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21576680-new-book-lays-out-scale-chinas-industrial-subsidies-perverse-advantage/print）。

25 最顯著而難堪的例子，被認為是知名的傾綠臺商許文龍在民進黨發動抗議中國制定《反分裂法》大遊行前夕，被迫在臺公開發表文章全力支持該法、以及不搞臺獨的「退休聲明」（轉引自杜聖聰，2008：182）。

airiti

蔡衍明在面對外界質疑其資金來源時，均強調這是他的「個人資金」，並嚴辭否認這個併購案與「中資」有關（張勵德、邱俊吉、栗筱雯，2009 年 6 月 19 日）。不過，由於旺旺是 1989 年開始深耕大陸市場，集團事業從食品本業擴及房地產、保險、金融服務、飯店經營、醫院等。旺旺中國大陸控股公司的 90% 營利來自大陸市場（立法院，2011），其財富名列臺灣首富（林倖妃，2009 年 2 月 25 日；Flannery, 2013），其巨大商業利益的維護與中共專政體制的結構性連結，在前述蔡衍明和王毅的說辭即可顯示其中的密切關聯性。

而中央研究院院士，也是中國史學泰斗余英時教授，曾親筆信函批評：「臺灣有一些有勢有錢的政客和商人，出於絕對自利的動機，已下定決心，迎合中共的意旨，對臺灣進行無孔不入的滲透，公共媒體的收買不過是其中一個環節而已。」則直指本案後面的中國因素的影響（劉力仁，2012 年 5 月 5 日）。

中共透過親中商人影響媒體，無論是掌控所有權、人事權、編輯採寫方向；或排除、威脅或甚至打壓異議者作法，最顯著的例子便是香港回歸中國之後的媒體生態變化[26]，國際機構對香港新聞自由評比逐年低落[27]，媒體在報導上的自我設限，迴避敏感議題，已是半數以上香港民眾的共識[28]，顯示「中國因素」對媒體功能的影響，讓民主社會媒體作為「社會公器」或「第四權」的功能，開始往「宣傳工具」傾斜。

二、新聞與廣告界線消失？

蔡衍明收購中時集團後，自 2009 年開始大量接待中國大陸各省市的來臺採購團，並同時開始「販賣」新聞，將新聞當廣告宣傳這些採購團，亦稱做「新聞置入」，除了極盡美化這些來臺省市首長的個人形象外，並大幅報導這些省市旅遊及投資環境，以及嘉惠臺灣的「讓利」措施，「以經促統」企圖明顯（杜聖聰，2008；張錦華，2012；陳祈廷，2010）。

---

26 請參閱自由時報專題報導〈中國滲透收購　港媒染江〉，2013.01.02；杜耀明，〈政治角力下的自我審查——從名嘴封咪看言論自由的窄化〉，《傳媒透視》（香港，http://www.rthk.org.hk/mediadigest/20040615_76_119931.html）。

27 例如，自由之家（Freedom House）2012 年發布的評比，香港在 193 國家中排名 70，僅為「部分自由」國家，http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2012；十年前，即 2002 年的評比香港是 18 名，已倒退超過 50 名。

28 2010 年，香港大學民調顯示，一半受訪者都認為香港新聞媒體有自我審查情況，有六成民眾認為媒體對批評中共中央有所顧忌。http://news.epochtimes.com.tw/10/9/17/147996.htm。

airiti

更嚴重的是，這是媒體公然違反專業、違反法律的作法。2010 年 11 月終遭監院調查屬實，指其破壞新聞專業、欺騙讀者、違害國安。在監察院公布調查後，旺旺中時仍繼續在 2011 及 2012 年刊登中國置入的新聞，並遭民間媒體觀察團體監看及定期發布（參看新防會每月公布之報告）。2012 年 3 月，旺旺中時又遭媒體揭發一張「2012 福建省長訪臺宣傳計畫」，除了顯示旺旺中時為福建省長訪臺進行「宣傳」外，也透露出其中的金錢交易。行政院大陸委員會表示「事證相對明確」，並遭經濟部投審會罰款 40 萬元（徐珮君、吳家翔，2012 年 4 月 24 日；陳慧萍、趙靜瑜，2012 年 4 月 24 日）。

這種敗壞新聞專業的做法，也使得新聞傳播學術界決定聯合站出來，大聲疾呼「拒絕媒體巨獸、回復新聞專業」。包括臺大、政大、師大等九所知名大學、十名新聞傳播系所主任或所長連署發表集體聲明，強調旺中集團違反新聞媒體專業和社會責任，並反對讓該集團經營更多媒體：「一個媒體長期做這樣的行為，若購併還通過，新聞教育價值觀將面臨崩解」。此舉創下國內近一半的新聞傳播科系主管聯名抗議的記錄（陳嘉恩、楊惠琪，2012 年 5 月 26 日）。

這種新聞「廣告化」的行為，不但嚴重踐踏新聞專業自主獨立、侵害民眾對媒體的信賴與知的權利，同時，這些「新聞商品」實質上服務的也正是中共政府的宣傳利益。

三、排除異已：傷害專業自主？

2012 年 2 月美國知名的華盛頓郵報記者——曾獲普立茲獎的 Andrew Higgins 訪問蔡衍明，掀出另一波旺旺媒體迎合中國立場、排除異己的爭議。其主要報導內容除了指旺旺中時集團總裁蔡衍明對六四和中國民主的意見呼應中國官方立場外，並指蔡承認當年換掉中時總編輯夏珍的理由是「陳雲林 C 咖事件」，因其「冒犯了人，不只大陸人，（而且）讓我受到傷害」。蔡並說：「記者有批評自由，但需要在下筆前三思……」[29]。

本文並不討論個人的言論立場，也不涉及媒體的內容。而是聚焦在媒體所有權者的立場造成侵害專業自主的問題。當時剛遭到中時解僱的言論版主編在出席一場批評該媒體新聞專業的座談會時，直言該報言論版對於「六四事件、法輪功、九二共識、達賴喇嘛等議題都不能碰」，記者開始自我設限的結果是，「當心中

29 中時對此報導表示向華郵記者抗議（呂紹煒，2012 年 2 月 9 日），但該報並未回應。此報導引發學者與多個民間社團發起了「拒絕中時」運動串連抗議（蘇永耀，2012 年 2 月 9 日）。

的警總一旦形成，編輯自己就會篩選閃避」（徐珮君，2012 年 5 月 7 日）。由此可見「中國因素」對媒體人事及編輯自主的影響。

四、排除「不友善」媒體進入市場？

前面曾指出，旺中購併有線電視系統，其影響力及於絕大多數新聞頻道上下架的利益。一個直接的例子則是，壹電視自 2011 年獲得 NCC 核准發照（蘋果日報，2011 年 7 月 21 日）後，便急於洽商在各有線電視系統上架，但壹電視的代表在 2012 年五月 NCC 公聽會時表示：本來和中嘉有線電視系統已談妥之上架協議，卻被旺中案的更高層撕毀。申請上架失敗的原因與蔡衍明背後的中國勢力抵制一向持反共立場的壹傳媒集團有關（陳嘉恩、朱正庭，2012 年 5 月 8 日）。

而壹電視確定無法上架後，即打破長期的低調，開始連篇累牘的大幅批判旺中購併案的各種問題。每篇報導均附上「自我揭露」其正在申請上架的聲明；並曾大幅報導〈蔡衍明與中共超麻吉〉，文中指出，過去三年旺中集團總裁與中國黨政高官密切互訪至少十次，顯示其關係之密切（蘋果日報，2012 年 4 月 13 日）。

而無法在中嘉上架的壹電視，也就無法在其系統涵蓋的北部主要地區播放，而僅能以網路電視或租用其他頻道時段的方式播出，缺乏足夠的廣告收益，因此陷於虧損龐大的赤字之中，並在 NCC 決審通過旺中併購案後，徹底絕望，轉而決定將包括《蘋果日報》和《壹週刊》的整個壹傳媒集團出售，而買家之中竟包括蔡衍明（聯合報，2012 年 11 月 15 日）。也因此，之前反旺中購併案的抗議活動，以及中國因素對臺灣媒體言論自由的威脅問題，繼續延燒至壹傳媒購併案的抗議活動之中。

本論文雖無法再對後者詳細討論，但從以上分析，已可看出在大型臺商財團購買媒體所有權後，新聞媒體的角色不再強調「第四權」，向中國政府宣傳工具傾斜；新聞專業價值不再崇尚獨立客觀，而遭到新聞廣告化的侵犯；媒體內部出現排除異己及異聲；媒體外部也顯示不公平競爭的排斥現象。

美國「自由之家」（Freedom House）於 2012 年 5 月 2 日發表的 2012 年全球新聞自由報告，指出臺灣媒體持續以不透明的方式刊登中國政府單位製作的新聞內容，已構成臺灣新聞是否能維持自由的關注對象（林靖堂，2012 年 5 月 2 日；陳郁仁、陳家齊，2012 年 5 月 2 日）。該組織的 2013 年度報告，則再度警示：中嘉／壹傳媒交易案影響臺灣新聞自由（曹郁芬、劉力仁，2013 年 1 月 17 日）[30]。

30 同日（2013.01.17）《聯合報》的標題為：〈自由之家：兩媒體交易威脅臺灣新聞自由〉；《蘋果日報》的標題則是一反常態不再具批判性：〈我政治自由亞太最優級〉；《中國時報》則根本未予報導。

伍、結論

無論是美國或是臺灣的反壟斷運動，其實都顯示當代自由社會認為廣電媒體具有反映多元民意及強化自由民主的功能，我國憲法釋字第 613 號更明文指出：「憲法所保障之通訊傳播自由之意義，即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臺表達與散布，形成公共討論之自由領域」[31] 與美國 2003 年的反鬆綁所有權運動相較，臺灣的反旺中購併案和要求制定反媒體壟斷法規的媒改運動，其過程和內涵實有諸多相似之處。在新媒體科技和全球化資本流動下，媒體併購現象劇增。然而，媒體集團越大，獲利動機越強、政商媒的利益結合性越強，愈發威脅到媒體產業競爭與言論多元的自由民主環境，而引發社會廣泛的關注。甚至兩國的傳播管制機關均在基本獨立性的保障下，少數委員也勇於提出異議。美國的民主黨 FCC 委員 Michael Copps 不但積極的推動各界反對鬆綁，更親身參與民間改革組織，至今仍站在第一線呼籲社會反對大財團的併購案！臺灣的情況有所不同，或許是因為針對個案，或許是因為臺灣的政治文化集體性較強，個別委員以沈默、退審的方式表達抗議的做法，雖較低調，但亦屬強烈而罕見。

媒改運動的可貴正如同 McChesney 所言，它成功的喚起了各種民間團體和學術界廣泛重視，警覺到媒體改革和民主生活品質有密切的關連，不再坐視既得利益者密室操作。媒改運動讓眾多的公民團體和關心公共利益的公民大眾，透過新媒體科技及社群媒體認識議題和集結行動。這不僅是美國和臺灣的經驗，其實像英國民眾抗爭梅鐸集團 (Kingsley, 2011; Marshall, 2011)、義大利民眾和新聞工作者抗爭其總理 Berluscnoi 的政媒勢力結合 (Rizzo, 2009; Reuters, 2010)，都反映出相同的趨勢。

但臺灣處在中國一黨專制及經濟崛起的情勢之下，兩岸之間在強化交流之中仍具敵對關係、情勢更為複雜，「中國因素」對自由社會中的媒體角色、新聞專業、媒體工作者勞動權、以及多元觀點和產業公平競爭等的威脅，使得反媒體壟斷的意義，不僅包含集中度過高和言論多元的問題，也同時涉及維繫自由民主的國家安全問題，這也是我國媒改運動和國際新聞自由團體所關注的重要議題。

31 參司法院大法官解釋第 613 號解釋理由。

本次媒改運動藉由國內外的民間人士、團體和反對黨的抗議，以及國際人權團體的關注（項程鎮、呂艾珊，2013 年 3 月 2 日），NCC 終於在 2013 年 2 月提出防制壟斷法案的修法架構，將涉及國安、陸港澳資金等申請案納入特別程序，規範包括有關水平和垂直結合／整合的廣電媒體，和涉及紙媒的跨媒體併購，也對維護媒體內部專業自主和促進多元環境有所著墨，初步回應了自旺中案至壹傳媒案的相關爭議。顯示臺灣社會各界以及國際社會對於媒體自由多元的生態和新聞專業的價值均十分珍惜，並且勇於發聲。當然後續立法過程仍充滿利益角力，不過，本次媒改運動已成功喚起各界重視及參與維護的公民監督力量，已被視為臺灣社會最珍貴的力量（徐元春，2013 年 3 月 30 日）；或可解釋為回應「中國因素」的「臺灣因素」（本案之比較表請見附錄二）。

參考書目

中國時報（2012 年 4 月 20 日）。〈社論：豈能以適格為由行思想審查之實〉，《中國時報》，第 A23 版。

———（2012 年 4 月 19 日）。〈為壹電視利益黎智英棒打旺中〉，《中國時報》，第 A3 版。

———（2012 年 4 月 14 日）。〈白介宇：我對壹傳媒恨之入骨〉，《中國時報》，第 A8 版。

———（2009 年 5 月 28 日）。〈旺旺中時集團：附帶條款違法濫權〉，《中國時報》，第 A4 版。

毛翊宇（2012 年 12 月 7 日）。〈反媒體巨獸，反什麼？怎麼反？——媒體是誰的？大老闆私產還是人民公產？〉。上網日期：2013 年 1 月 31 日，取自 http://www.coolloud.org.tw/node/71873

立法院（2011）。〈第 7 屆第 8 會期交通委員會第 9 次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，100（74）：145-200。

吳介民（2012）。《第三種中國想像》。新北市：左岸文化。

吳根成（2012 年 4 月 20 日）。〈自由多元價值中時從未改變〉，《中國時報》，第 A22 版。

呂紹煒（2012 年 4 月 21 日）。〈看問題——臺灣有夠資格壟斷的財團嗎？〉，《中國時報》，第 A3 版。

airiti

——（2012 年 2 月 9 日）。〈《華郵》惡意解讀《自由》抹紅造謠〉，《中國時報》，第 A5 版。

李佳鴻（2011 年 1 月 20 日）。〈臺灣的新聞自由，不賣！〉，《看雜誌》，80。上網日期：2013 年 2 月 28 日，取自 http://www.watchinese.com/article/2011/2854?page=show

李書良（2012 年 4 月 13 日）。〈壹電視狂燒錢黎智英陷窘境〉，《中國時報》，第 A6 版。

杜聖聰（2008）。《兩岸真相密碼——中共對臺宣傳政策、作為與途徑》。臺北：秀威資訊。

林上祚（2012 年 4 月 19 日）。〈壹電視申設過程壹傳媒施壓 NCC 嘴臉現形〉，《中國時報》，第 A3 版。

林希展、盧諭緯（2006）。《數位時代：15 分鐘搞懂 Web 2.0 特刊》。臺北：巨思文化。

林宗男（2011 年 11 月 3 日）。〈數位匯流？言論匯流！〉，《自由時報》。上網日期：2013 年 5 月 8 日，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/nov/3/today-o10.htm

林倖妃（2009 年 2 月 25 日）。〈報告主任，我們買了《中時》〉，《天下雜誌》，416。上網日期：2013 年 3 月 3 日，取自 http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=36867

林淑惠、何英煒（2012 年 5 月 8 日）。〈請讓中嘉歸中嘉，嗲牽拖〉，《工商時報》，第 A4 版。

林靖堂（2012 年 5 月 2 日）。〈自由之家評比憂併購　NCC 無回應〉，《新頭殼》。上網日期：2013 年 1 月 31 日，取自 http://tw.news.yahoo.com/%E8%87%AA%E7%94%B1%E4%B9%8B%E5%AE%B6%E8%A9%95%E6%AF%94%E6%86%82%E4%BD%B5%E8%B3%BC-ncc%E7%84%A1%E5%9B%9E%E6%87%89-121517656.html

林麗雲（2011 年 10 月 26 日）。〈從英國看臺灣媒體併購案〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 2 月 26 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20111026/33767113/

洪貞玲（2012 年 6 月）。〈媒體集中化與公民反抗：臺灣經驗〉，「『開放・融合・責任：數字媒體與傳播』國際研討會」論文。中國，上海。

唐筱恬、鐘惠玲（2012 年 11 月 14 日）。〈延宕審理旺中案監察院糾正 NCC〉，《中國時報》，第 A11 版。

孫偉倫（2012 年 4 月 26 日）。〈學者：立院討論旺中案　電視臺沒人報導　造成言論壟斷〉，《NOWnews》。上網日期：2013 年 2 月 14 日，取自 http://appnews.fanswong.com/show.php?id=156720#ixzz2S8T19OBK

徐元春（2013 年 3 月 30 日）。〈公民力量勝利〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 3 月 30 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130330/34920716/

徐珮君（2012 年 5 月 7 日）。〈學者轟旺中「言論自由即報老闆的自由」〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 3 月 7 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120507/34210834/

徐珮君、吳家翔（2012 年 4 月 24 日）。〈立院促查《中時》為陸宣傳〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 3 月 7 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120424/34180800/

徐毓莉（2012 年 8 月 13 日）。〈「無能為力」中天 3 倫理委員辭職〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 4 月 20 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120813/34435701/

———（2012 年 4 月 12 日）。〈蔡明忠併凱擘 層層關卡 NCC 獨厚蔡衍明買中嘉？〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 4 月 20 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120412/34154350/

徐毓莉、張勵德（2012 年 4 月 11 日）。〈旺中購併中嘉「NCC 搞黑箱」〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 4 月 20 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120411/34152218/

徐毓莉、蔡惠如（2012 年 4 月 11 日）。〈掌控 118 萬收視戶成媒體怪獸〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 4 月 5 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120411/34152233/

徐毓莉、陳嘉恩、蘇聖怡（2012 年 4 月 18 日）。〈臺灣不能只剩一種聲音 旺旺〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 4 月 20 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120418/34167962/

耿曙、林琮盛（2005）。〈全球化背景下的兩岸關係與臺商角色〉，《中國大陸研究》，48（1）：1-28。

涂鉅旻（2013 年 4 月 19 日）。〈NCC 前委員擬反壟斷法　外設審議機構〉，《新頭殼》。上網日期：2013 年 4 月 20 日，取自 http://tw.news.yahoo.com/ncc%E5%89%8D%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%93%AC%E5%8F%8D%E5%A3%9F%E6%96%B7%E6%B3%95-%E5%A4%96%E8%A8%AD%E5%AF%A9%E8%AD%B0%E6%A9%9F%E6%A7%8B-113901458.html

國家通訊傳播委員會（2012 年 9 月 5 日）。〈NCC 委員維護超然獨立立場，修正委員行為自律規範〉。上網日期：2013 年 2 月 14 日，取自 http://www.ncc.gov.tw/Chinese/print.aspx?table_name=news&site_content_sn=8&sn_f=26161

———（2012 年 7 月 30 日）。〈NCC 附附款通過英屬維京群島商 Pure Investment Global Corp. 申請經由旺中寬頻媒體股份有限公司以多層次方式間接投資吉隆等 11 家有線電視案，申請人須完成 NCC 所列停止條件並函報認可後，許可始生效力〉。上網日期：2013 年 1 月 3 日，取自 http://www.ncc.gov.tw/Chinese/print.aspx?table_name=news&site_content_sn=8&sn_f=25659

———（2010 年 11 月 17 日）。〈推動有線電視數位化 促進產業發展 維護國民權益及消費者利益 NCC 今通過荷蘭商 PX CAPITAL PARTNERS B.V. 申請轉讓投資事業盛庭股份有限公司股權予大富媒體〉。上網日期：2013 年 1 月 31 日，取自 http://www.ncc.gov.tw/Chinese/print.aspx?table_name=news&site_content_sn=8&sn_f=17957

張月蓉（2010年7月）。〈從英、美經驗思考我國跨媒體經營管制之政策〉，「2010中華傳播學會年會暨第四屆數位傳播國際學術研討會」論文。臺灣，嘉義。

張景為（2012 年 4 月 19 日）。〈編輯部報告——臺灣不能、也不會只有壹種聲音〉，《中國時報》，第 A3 版。

張錦華（2012）。〈從 van Dijk 操控論述觀點分析中國大陸省市採購團的新聞置入及報導框架：以臺灣四家報紙為例〉，《中華傳播學刊》，20：65-93。

———（2009 年 6 月 1 日）。〈張錦華：意見多元市場是自由社會的基石〉，《大紀元新聞網》。上網日期：2013 年 4 月 20 日，取自 http://www.epochtimes.com/b5/9/6/1/n2543929.htm

張勵德、邱俊吉、栗筱雯（2009 年 6 月 19 日）。〈蔡衍明低頭訪學者釋善意〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 3 月 18 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20090619/31721195/

張鐵志（2013 年 1 月 9 日）。〈90 後的現身〉，《財訊》，415。上網日期：2013 年 2 月 1 日，取自 http://www.wealth.com.tw/index2.aspx?f=521&id=2902

曹郁芬、劉力仁（2013 年 1 月 17 日）。〈全球自由報告：中嘉、壹傳媒交易案影響臺灣新聞自由〉，《自由時報》。上網日期：2013 年 4 月 20 日，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/jan/17/today-life18.htm

許雅筑（2012 年 4 月 18 日）。〈NCC 決議　旺中案再辦公聽會〉，《中央社》。上網日期：2013 年 5 月 10 日，取自 http://www.cna.com.tw/News/aSaM/201204180207-1.aspx

陳人傑、羅世宏、陳麗娟、楊嘉雯、洪志青、羅山珊（2009）。《廣電事業股權規範之研究》。（國家通訊傳播委員會委託研究報告，NCC-46-98-01）。臺北：財團法人電信技術中心。

陳炳宏（2013 年 1 月 18 日）。〈請注意有權利拒售的巨獸〉，《聯合報》，第 A27 版。

———（2009 年 5 月 30 日）。〈不可抹殺 NCC 的理想主義〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 4 月 20 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/international/20090530/31668762/%E4%B8%8D%E5%8F%AF%E6%8A%B9%E6%AE%BANCC%E7%9A%84%E7%90%86%E6%83%B3%E4%B8%BB%E7%BE%A9%EF%BC%88%E9%99%B3%E7%82%B3%E5%AE%8F%EF%BC%89

———（2009）。〈媒體集團綜效偏差之研究〉，《中華傳播學刊》，16：177-213。

陳炳宏、羅世宏、洪貞玲、劉昌德（2009）。《媒體併購案例與媒體產權集中對內容多元影響之研究》。（國家通訊傳播委員會委託研究報告，NCC-40-98-02）。臺北：財團法人臺灣媒體觀察教育基金會。

陳玲玉（2011 年 10 月 27 日），〈觀念平臺——豈能期待 NCC 逾越法律底線〉，《工商時報》，第 A6 版。

陳祈廷（2010）。《中共對臺宣傳策略之研究——以兩岸經濟合作架構協議為例》。淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文。

陳郁仁、陳家齊（2012 年 5 月 2 日）。〈自由之家：旺中案被質疑壟斷〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 5 月 10 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120502/34199051/

陳嘉恩、朱正庭（2012 年 5 月 8 日）。〈壹電視控訴蔡衍明阻撓上架　中嘉毀約「公平會應調查」〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 5 月 10 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120508/34212803/

陳嘉恩、楊惠琪（2012 年 5 月 26 日）。〈10 傳播系所主任連署反旺中〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 5 月 10 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120526/34256097/

陳慧萍、趙靜瑜（2012 年 4 月 24 日）。〈中國置入中時賴幸媛：違法事實相對明確〉，《自由時報》。上網日期：2013 年 5 月 10 日，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/apr/24/today-p1.htm

單厚之（2012 年 4 月 19 日）。〈學者：不會有言論集中化問題〉，《中國時報》，第 A3 版。

彭慧明（2012 年 4 月 24 日）。〈旺中案批立委越權／兩報惡鬥　NCC：媒體的墮落〉，《聯合報》，第 A4 版。

項程鎮、呂艾珊（2013 年 3 月 2 日）。〈國際人權組織憂心　少數媒體有壟斷風險〉，《自由時報》。上網日期：2013 年 3 月 26 日，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/mar/2/today-life2.htm

馮建三（2011 年 9 月 8 日）。〈亞洲最大傳媒併購　NCC 一人夠嗎〉，《聯合報》，第 A23 版。

黃國昌（2012 年 7 月）。〈跨傳媒併購之法律規範困局〉，「2012 中華傳播學會年會」論文。臺灣，臺中。

黃琴雅（2012）。〈臺灣電視全看系統臺臉色　蔡明忠 蔡衍明 練台生 三霸主瓜分媒體天下〉，《新新聞》，1312：60-62。

楊惠琪、顏振凱（2012 年 4 月 14 日）。〈拒中時反購併學者監督到底〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 4 月 20 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120414/34160072/

葉大華（2011 年 10 月 27 日）。〈誰將 Hold 住臺灣民主言論市場〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 3 月 13 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20111027/33771030/

監察院（2012）。〈101 交正 15〉。上網日期：2013 年 2 月 1 日，取自 http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=101%E4%BA%A4%E6%AD%A315%20%E7%9B%A3%E5%AF%9F%E9%99%A2&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CDEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.cy.gov.tw%2FAP_

airiti

Home%2FUpload%2FeDoc_t02_document%2F2365%2F101%25E4%25BA%25A4%25E6%25AD%25A316.pdf&ei=R1EkUq-IMIyukgW80YHYBw&usg=AFQjCNFiPMa17c-ZC8xWEWU62V4toLVmTw

臺灣媒體觀察教育基金會（2011）。《媒體改革漫漫長路：紀錄與省思 1999-2009》。臺北：作者。

劉力仁（2012 年 5 月 8 日）。〈旺中中嘉案學者喊駁回〉，《自由時報》。上網日期：2013 年 4 月 17 日，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/may/8/today-life1.htm

———（2012 年 5 月 5 日）。〈余英時籲臺灣人：不要有恐共症〉，《自由時報》。上網日期：2013 年 4 月 17 日，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/may/5/today-t3.htm

———（2012 年 4 月 11 日）。〈旺中案續延燒跨媒體壟斷學者籲修法管制〉，《自由時報》。上網日期：2013 年 4 月 17 日，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/apr/11/today-life9.htm

劉力仁、曾韋禎、范正祥、湯佳玲（2012 年 5 月 26 日）。〈十大新聞系所主任連署反旺中併購〉，《自由時報》。上網日期：2013 年 3 月 26 日，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/may/26/today-life2.htm

鄭少凡（2012 年 12 月 6 日）。〈反媒體壟斷　臺灣新學運世代誕生！〉，《看雜誌》，127。上網日期：2013 年 2 月 14 日，取自 http://www.watchinese.com/article/2012/4816

———（2011 年 11 月 24 日）。〈媒體酷斯拉出沒臺灣？！〉，《看雜誌》，101。上網日期：2013 年 1 月 3 日，取自 http://www.watchinese.com/article/2011/3650?page=show

鄭同僚（2011 年 9 月 9 日）。〈中字號無冕皇帝？〉，《自由時報》。上網日期：2013 年 3 月 26 日，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/sep/9/today-o6.htm

鄭秀玲（2011 年 9 月 9 日）。〈跨媒體巨獸吞噬閱聽權〉，《自由時報》。上網日期：2013 年 3 月 26 日，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/sep/9/today-o5.htm

鄭秀玲、林惠玲（2012 年 7 月 22 日）。〈NCC 應對旺中案舉辦第二次聽證會〉，《自由時報》。上網日期：2013 年 5 月 22 日，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/jul/22/today-o4.htm

蕭遠（2011）。〈網際網路如何影響社會運動中的動員結構與組織型態？——以臺北野草莓學運為個案研究〉，《臺灣民主季刊》，8（3）：45-85。

賴祥蔚（2009 年 5 月 29 日）。〈不該管亂管該管不管〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 5 月 22 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20090529/31666282/

戴智權（2012）。《媒體併購之附款及其監督——以大富媒體併購凱擘有線電視為例》。國立臺灣大學新聞研究所碩士論文。

聯合報（2012 年 11 月 15 日）。〈辜王蔡三大股東齊聚說明壹傳媒經營方針 蔡衍明現身會蘋果高層〉，《聯合報》，第 A1 版。

藍祖蔚、黃以敬、劉力仁（2012 年 5 月 28 日）。〈星期專訪—— NCC 委員陳正倉、鍾起惠、翁曉玲：防旺中併購言論集中 NCC 應明訂準則〉，《自由時報》。上網日期：2013 年 5 月 22 日，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/may/28/today-life1.htm

魏玓（2012 年 8 月 29 日）。〈「黑社會」與「黑」社會：關於旺中問題與媒改運動的一些思考〉，《共誌》。上網日期：2013 年 1 月 31 日，取自 http://commagazine2011.blogspot.tw/2012/08/blog-post.html

———（2006）。〈媒體改革就是政治改革〉，《臺灣民主季刊》，3（4）：205-210。

羅世宏（2012 年 5 月 17 日）。〈旺中案後的言論自由危機〉，《陽光時務週刊》。上網日期：2013 年 1 月 31 日，取自 http://www.isunaffairs.com/?p=5914

———（2012）。〈媒體改革，此其時矣：北美媒體改革運動與會議考察見聞〉，《新聞學研究》，110：218-239。

蘋果日報（2012 年 8 月 15 日）。〈藝人、作家反旺中聲浪高 《中時》爆離職潮〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 4 月 15 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20120815/137512/

———（2012 年 4 月 24 日）。〈反巨獸 6 學者列 12 理由〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 4 月 15 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120424/34180790/

———（2012 年 4 月 13 日）。〈蔡衍明與老共超麻吉〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 4 月 13 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120413/34157390/

———（2011 年 7 月 21 日）。〈「性暴力裸露不做動畫」壹電視新聞台拿到執照〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 3 月 21 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20110721/33542935/

蘇永耀（2012 年 2 月 9 日）。〈拒絕中時　余英時加入連署〉，《自由時報》。上網日期：2013 年 4 月 9 日，取自 http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/feb/9/today-p7.htm

鐘惠玲（2011 年 9 月 7 日）。〈蔡紹中：七年投資 75 億升級有線電視網路〉，《中國時報》，第 A13 版。

Brunsting, S., & Postmes, T. (2002). Social movement participation in the digital age: Predicting offline and online collective action. *Small Group Research*, *33*, 525-554.

Chinni, D. (2003, June 10). Media drop the ball on FCC rules changes. *The Christian Science Monitor*. Retrieved May 3, 2013, from http://www.csmonitor.com/2003/0610/p11s01-codc.html/(page)/2

Fenton, N. (2008). Mediating hope: New media, politics and resistance. *International Journal of Cultural Studies*, *11*, 230-248.

Flannery, R. (2013, March 5). Want Want profit jump lifts fortune of Taiwan's richest man; shares at record high. *Forbes Magazine*. Received May 1, 2013, from:http://www.forbes.com/sites/russellflannery/2013/03/05/want-want-profit-jump-lifts-fortune-of-taiwans-richest-man-shares-at-record-high/

Haley, U. C. V., & Haley, G. T. (2013). *Subsidies to Chinese industry: State capitalism, business strategy, and trade policy*. New York: Oxford University Press.

Jenkins, J. C. (1983). Resource mobilization theory and the study of social movements. *Annual Review of Sociology*, *9*, 527-553.

Kinsley, P. (2011, July 20). Avaaz: Activism or "slacktivism"? *The Guardian*. Retrieved May 3, 2013, from http://www.guardian.co.uk/world/2011/jul/20/avaaz-activism-slactivism-clicktivism?INTCMP=SRCH

Marshall, P. (2011, July 18). Avaaz holds protest against Murdoch in front of Parliament -- London. *Demotix*. Retrieved May 3, 2013, from http://www.demotix.com/news/761244/avaaz-holds-protest-against-murdoch-front-parliament-london#media-761202

McChesney, R. W. (2009). Understanding the media reform movement. *International Journal of Communication*, *3*, 47-53.

-- (2008). The U.S. media reform movement: Going forward. *Monthly Review*, *60*(4), 51-59.

-- (2004). *The problem of the media: U.S. communication politics in the 21st century*. New York: Monthly Review.

Reuters. (2010, July 2). Italian journalists protest against Silvio Berlusconi's media law. *The Guardian*. Retrieved May 3, 2013, from http://www.guardian.co.uk/world/2010/jul/02/italian-journalists-protest-silvio-berlusconi-media-law

Rizzo, A. (2009, March 10). Thousands rally in Rome to defend press freedom; berlusconi dismisses as a "joke." *Associated Press*. Retrieved May 3, 2013, from http://www.huffingtonpost.com/2009/10/03/thousands-rally-in-rome-t_n_308721.html

Shirky, C. (2009). *Here comes everybody: The power of organizing without organizations*. New York: Penguin Books.

airiti

附錄一：旺中跨媒體集團之市占率統計

媒體市場	擁有媒體資源		市占率 (%)
無線電視	中視	中視主和次頻道共三頻道	19.15
有線電視	中天集團	中天新聞台 中天綜合台 中天娛樂台	23.56
	東森集團	東森新聞台 東森綜合台 東森戲劇台 東森電影台 東森洋片台 東森 YOYO 台 東森財經新聞 超視	
頻道代理	全球數位多媒體股份有限公司：8 個頻道 （八大集團共 4 台、TVBS 共 3 台、Discovery）		24.72
	凱擘公司委託詠麒公司代理銷售：6 個頻道（緯來家族）		
購物頻道	東森集團	ULife 5 台	35.71
網際網路	中時電子報		9.00
報紙	中時集團	中國時報 工商日報	7.01
雜誌	中時集團	時報周刊 愛女生	3.56

airiti

附錄二：比較美國 2003 反鬆綁修法運動和臺灣 2012 反旺中併購的同異簡表

	美國 2003 反鬆綁修法運動	臺灣 2012 反旺中併購相同點	臺灣 2012 反旺中併購相異點
背景	全球化趨勢、財團併購跨國界、Web 1.0 網路媒體興起、訴諸數位匯流的優勢。	全球化趨勢、新媒體科技的發展、財團併購、數位滙流趨勢。	Web 2.0 社群互動媒體發展，臺商跨足兩岸市場，並跨足媒體併購案。
制度面	證據顯示媒體財團和執政黨勢力共謀，FCC 為獨立機關，反對黨委員勇於表達異見。	媒體財團明顯支持執政勢力，NCC 亦為獨立機關，反對委員強烈表達不滿。	持反對意見委員退審但對個案不評論。
運動面	集結眾多民間團體；動員方式包括網路（Web 1.0）連署、及傳統的遊行、寫信等。	同樣集結眾多公民團體、網路動員和傳統動員方式並行；如連署、發聲、遊行、及各種活動。	動員方式主要為社群媒體（Web 2.0）連署和創意發聲。
壟斷媒體效應	全國性的主流電視媒體都很少報導，主因電視業主多涉及財團併購利益，因此考量商業利益勝過閱聽眾知的權力。	除了旺中媒體之外，所有衛星電視頻道報導亦極少。	由於旺中案併購案對像為大型有線系統平臺，其特質為影響所有商業頻道上下架；但臺灣的紙媒因集團利益衝突而報導量甚多。
數位滙流正反論述	數位化媒體是否已很多元？大媒體集團是否效益較大？言論自由所以不應限制財團併購自由？	大致同於美國，包括媒體集團擴大才能加速數位匯流投資，也有利於提升品質和競爭力。	有線系統影響力為何？政府審查權限和過程為何？
運動內涵及成果	媒改運動喚起民間廣大重視；2007 年之修正案通過，部分妥協。	媒改運動亦成功喚起民眾重視反壟斷議題；NCC 決議通過旺中案，但附停止決議，要求完全切割新聞台等；並展開訂定反壟斷法案。	臺灣媒體併購案的中國因素：對媒體功能、新聞價值和角色、專業自主權、及對外部競爭的威脅；臺灣公民自覺維護自由民主和多元連結國際社會的力量。

airiti

Journal of Communication Research and Practice, 3(2), pp. 27-63, July 2013

A Comparative Study of the 2003 Anti-Deregulation Movement in US and the 2011-2013 Anti-Media Monopoly Movement in Taiwan

Chang, Chin-hwa*

Professor, Graduate Institute of Journalism, National Taiwan University

Abstract

Beginning from September 2011, Taiwan's anti-Want Want China Times Monopoly movement culminated in September 2012 as a big demonstration event involving nearly 9,000 participants. Across the Pacific Ocean, a similar movement occurred, back in 2003, as US citizens shared similar indignations toward media monopoly, which has become ever more intensified under the trend of digital convergence and globalization. Both movements won popular supports from their respective society, with similar appeals against the collusion between media conglomerates and political elites. Both succeeded in shaping the public discourse of media reform, with various civil groups gauged and coordinated via the Internet, and the complexity of legislative processes well in progress.

Given all these similarities between the two, there is nonetheless one particular difference in Taiwan's movement. That is, the so called "China element" actually underlined all sounds and furies about the Want Want China Times merger controversy. The article concludes that the anti-Want Want China Times movement is therefore much more complicated than the 2003 movement in US. What to worry about is not just the emerging media oligarchy, but also the looming influences of China via media ownership controls.

Keywords: media mergers, the anti-media monopoly movement, media reform movement, the Chinese element

* Email: cchwa@ntu.edu.tw
Received: 2013.03.11
Accepted: 2013.05.07

傳播研究與實踐 · 第 3 卷 第 2 期 · 頁 65-85 · 2013 年 7 月
DOI: 10.6123/JCRP.2013.013

跨傳媒併購之法律規範與挑戰——以旺中併購案為例 *

黃國昌 **

中央研究院法律學研究所副研究員暨法實證資料中心執行長

摘要

本文以中國旺旺控股有限公司董事長蔡衍明併購中時媒體集團所引發之行政訴訟為楔，說明我國現行法律就「跨傳媒併購」法律規範現狀以及其所存在的問題。本文發現，我國現行「廣電三法」對於「跨媒體併購」，呈現規範分散且門檻寬鬆之現象，欠缺明確的管制政策；在另一方面，最高行政法院則肯認國家傳訊傳播委員會就廣電媒體之股權轉讓，在法律授權及許可制精神下，具有相當裁量權限。本文主張，基於媒體公共性格以及媒體對實踐憲政民主價值所具有之重要性，輔以媒體併購型態伴隨商業手段以及科技發展所呈現日益繁複之多樣性格，就跨媒體併購之管制，宜採取「雙層規範架構」。一方面針對重要事項，由立法者透過專法樹立原則性之規範，一方面授權主管機關頒行彈性與機動性較高的補充規範。

關鍵詞：跨傳媒併購、媒體所有權、國家通訊傳播委員會、旺旺中時、傳播法

* 本論文之初稿曾於 2012 年中華傳播學會年會宣讀，筆者謹感謝與會學者所提供的寶貴建議。筆者對兩位審稿委員對本稿修正所提出的貴重建議，表示誠摯謝意。
** Email: kchuang@sinica.edu.tw
投稿日期：2013 年 3 月 11 日
接受日期：2013 年 5 月 23 日

壹、由一個實際的案例出發：二中案

一、背景及紛爭脈絡

2008 年 11 月 4 日，臺灣傳播媒體界最大的新聞是：中國旺旺控股有限公司董事長蔡衍明取代余建新，將入主中時媒體集團。當日，不僅中時媒體集團主動發表聲明表示：「中時媒體集團旗下包括中國時報、工商時報、中視、中天電視、時報資訊、時報周刊、商訊文化、中時電子報等，全數交由旺旺集團董事長蔡衍明經營」[1]，同時，旺旺集團亦在香港發出新聞稿，表示中國旺旺控股有限公司蔡衍明及其家族，透過其家族控股公司與中時集團負責人余建新達成協議，投資中時集團，強調旺旺集團不會參與經營媒體。

在中時媒體集團所掌握的各個媒體之中，就「所有權」（經營權）之轉讓變更，僅有性質上屬於「電子媒體」之「中國電視事業股份有限公司」（以下簡稱「中視」）及「中天電視股份有限公司」（以下簡稱「中天」），涉及必須取得政府主管機關「許可」之問題；平面媒體及網路媒體之所有權轉讓變更，由於尚未觸及《公平交易法》，在當時實定法規範架構下，不生必須經主管機關許可之問題。按「中視」為「無線電視臺」，「中天」為「衛星電視事業」，前者依《廣播電視法》第 14 條第 1 項之規定[2]，後者依《衛星廣播電視法》之第 13 條及第 14 條規定[3]，就其「股權轉讓」與「負責人變更」，必須經主管機關——即「國家通訊傳播委員會」（以下簡稱「NCC」）——許可。就申請書、營運計畫內容以及衛星廣播電視事業執照之內容屬設立登記事項者有變更時，應於主管機關許可變更後，始得辦理變更登記。

不過，值得注意者係，當「中視」及「中天」分別於 2008 年 12 月 26 日及 2009 年 2 月 10 日向主管機關 NCC 提出申請時，其申請之事項為「變更許可行使董事長、常務董事、董事，監察人及總經理職權之自然人代表」，而非「股權之轉讓」。之所以會出現此種現象，乃係由於「中視」及「中天」之「股權」在「形式上」並未轉變，仍是繼續由其法人股東「榮麗投資股份有限公司」（以下簡稱「榮麗公司」）所持有（持有中視 44.5% 股權、中天 68.12% 股權）；出現變化者，

1 參陳免、廖怡景（2008）。

2 參《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」）。

3 參《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」）及第 14 條（「衛星廣播電視事業執照所載內容變更時，應於變更後十五日內向主管機關申請換發；遺失時，應於登報聲明作廢後十五日內申請補發。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」）。

乃是榮麗公司之股權，由主要股東余建新將其 72.98% 股權全數讓予旺旺集團之旺旺食品股份有限公司。

質言之，「中視」及「中天」的股權在表面上沒有變化，出現變化者乃是其法人股東榮麗公司之股權。兩者之差別，雖然細微，但十分關鍵。按依《廣播電視法施行細則》第 19 條之規定[4]，「電視事業股份之轉讓申請時，受讓人如為法人」，若其有「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五十以上」之情形，即不予許可。亦即，若旺旺公司在持有「中國時報」總股數百分之五十以上後，再「併購」中視股份，即涉及違反該施行細則第 19 條之問題。不過，巧門在於，在「中視」併購案中，其股權於形式上並未發生變化，藉此規避施行細則第 19 條之適用。

儘管如此，由於本件併購案（以下簡稱「二中案」），引發媒改團體及學者的高度質疑，提出強烈反對訴求，促使 NCC 對於「中視」及「中天」的「變更負責人」申請案，於 2009 年 6 月，最終均以附加「附款」之方式予以許可。就「中視」之申請部分，附加 5 項附款[5]；就「中天」之申請部分，則附加 4 項附款[6]。

此二附加附款許可處分之作成，不僅導致了我國史上首度「媒體集團以刊登廣告及大頭照之方式攻訐羞辱 NCC 委員，並對提出質疑之學者與記者寄發存證信函」之事件，引發輿論軒然大波；更造成了日後兩個「平行訴訟」（parallel proceedings）之「不對稱」發展[7]。由於此二「不對稱平行訴訟」的法院判決內容，攸關我國跨媒體併購規範之現狀解讀與未來展望，茲說明分析如下。

---

4 本條規定於 2007 年 7 月 13 日所增設。

5 參 98 年 6 月 29 日通傳營字第 09841041290 號函（下稱中視處分）。附款包括：(1) 法人股東榮麗公司，指派於中視之法人董事、監察人代表，其兼任中天之董事、監察人者，應於三個月內變更之，不得兼任；(2) 中視應於一年內設置至少一名獨立董事；(3) 中視的部門經理以上之人員，不得兼任中天之職務。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，並不得與中天有節目聯合招攬之情事；(4) 中視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委員會對節目內容自律之報告；(5) 中視（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。

6 參 98 年 6 月 29 日通傳營字第 09841041930 號函（下稱中天處分）。附款包括：(1) 法人股東榮麗公司，指派於中天之法人董事、監察人代表，其兼任中視之董事、監察人者，應於三個月內變更之，不得兼任；(2) 中天的部門經理以上之人員，不得兼任中視公司之職務；其廣告、業務與節目部門均須獨立、應獨自設立自有攝影棚，並不得與中視公司有節目聯合招攬情事；(3) 中天應在 3 個月內成立倫理委員會，且每 3 個月定期在網站公布委員會對節目內容自律之報告；(4) 中天（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 3 個月內提出內部流程控管機制之改善計劃。

7 針對相同或彼此關連性強之事件，各國在訴訟政策上無不鼓勵、甚或要求儘可能發揮合併審判之機能，減少平行訴訟之出現，以避免審理重覆及裁判矛盾，追求審判的效率性、法律適用之公平性，可謂已成為訴訟法學之基本原則，亦是由於如此，在訴訟法上及學理上，為此目標之達成或促進，存在各式不同的程序機制及學說解釋，包括以「新同一事件說」擴大「重複起訴禁止原則」

二、兩個「不對稱的平行訴訟」

就「中視」及「中天」向行政法院分別針對 NCC 前述處分的「附款」所提起之「撤銷之訴」，之所以將其稱為「不對稱的平行訴訟」，主要係因為雖然兩個訴訟所涉及之「法律爭點」與「紛爭事實」實質上可謂同一，但卻係透過兩個獨立訴訟程序分別進行；同時，更為顯著的是，兩個訴訟在不同的審級階段，呈現「勝敗相互交替」之奇特結果。

首先，臺北高等行政法院於 2010 年 6 月 24 日，首先判決「中天」勝訴，並將 NCC 所為「中天處分」之附款予以撤銷；不過，在 NCC 提起上訴之後，最高行政法院卻於 2011 年 8 月 4 日，以 100 年度判字第 1347 號判決，改判 NCC 勝訴，將原審判決廢棄發回。

其次，在另一方面，或許受到最高行政法院已先作出有利於 NCC 判決的影響，臺北高等行政法院隨即在兩個月後，將中視所提起之訴訟駁回，認定 NCC 所為「中視處分」附款之合法性。不過，令人略感意外的是，在中視上訴之後，最高行政法院竟 2012 年 3 月 15 日，以 101 年度判字第 245 號判決，改判中視勝訴，將原審判決廢棄發回，作出與同樣是由最高行政法院所為之 100 年度判字第 1347 號判決，完全相反的結論！

最後，儘管中視已在 2012 年 3 月間於最高行政法院取得勝利，但在中天所提之訴訟中，臺北高等行政法院仍於同年 5 月所辯論終結之更一審程序，以 100 年度訴更一字第 159 號判決，改判中天敗訴，認定 NCC 所為「中天處分」附款合法。表 1 摘要此二平行訴訟之訴訟歷程。

三、主要爭點及雙方攻擊防禦

在前述的兩個平行訴訟中，雖然由於「中視處分」及「中天處分」之附款略有不同，而導致其牽涉的問題略有差異[8]；不過，兩個訴訟的根本法律問題以及

之射程、強化「合併辯論」制度之適用，均可謂為發揮合併審判機能所設。關於「平行訴訟」在學說上之討論，參 Weismann (2012)。事實上，我國行政訴訟法不僅明文準用民事訴訟法第 253 條之規定，更在第 127 條明定「分別提起之數宗訴訟係基於同一或同種類之事實上或法律上原因者，行政法院得命合併辯論。命合併辯論之數宗訴訟，得合併裁判之」。在本案件中，明顯符合「數宗訴訟係基於同一事實上或法律上原因」之要件，若行政法院得善用行政訴訟法第 127 條賦予其命「合併辯論、合併裁判」之權限，當可防止此「平行訴訟」之發生。

8 在「中視處分」中，設有「中視應於一年內設置至少一名獨立董事」之附款，在「中天處分」中則無。NCC 是否得在「中視處分」中，附加「設置獨立董事」之附款，成為最高行政法院 101 年度判字第 245 號判決指摘原審判決不當之一環。

審級	中視 vs. NCC		中天 vs. NCC	
	結果	判決字號及時間	結果	判決字號及時間
臺北高等行政法院	中視敗訴；維持原處分之附款	98 年度訴字第 1714 號；2011/10/14	中天勝訴；撤銷原處分之附款	98 年度訴字第 1715 號；2010/06/24
最高行政法院	中視勝訴；廢棄發回	101 年度判字第 245 號；2012/03/15	NCC 勝訴；廢棄發回	100 年度判字第 1347 號；2011/08/04
臺北高等行政法院（更審程序）	訴訟繫屬中		中天敗訴；維持原處分之附款	100 年度訴更一字第 159 號；2012/05/31

表 1：二中案訴訟歷程整理

雙方當事人（「中視」、「中天」vs. NCC）所提出之攻擊防禦，可謂實質上相同。抽象而言，「中視」、「中天」均主張 NCC 無權於許可「變更負責人申請」之處分中附加本案附款，NCC 之附款處分，不僅違反「法律保留原則」與「法律優位原則」，更侵害「中視」、「中天」受憲法保障之言論自由。在另一方面，NCC 則認為「中視」、「中天」之申請，並非係單純的「變更負責人」申請，而係根本之「股權之讓與」，基於通訊傳播基本法與國家通訊傳播委員會組織法之相關規定，加上 NCC 作為獨立機關之性質，NCC 就申請許可與否以及許可之條件，本有裁量權，NCC 對許可處分所附加之附款，屬於其裁量範圍。

具體而言，中天與中視之主張，基本上可歸納如下：（一）相關董事及監察人之改派，完全符合相關法令之明文規定[9]；（二）該申請案於性質上屬於主管機關有作成許可申請義務之羈束處分，且為確認處分，NCC 無任何裁量權限；（三）NCC 對許可處分所附加之附款，違反「法律保留原則」[10]、「平等原則」[11]、

9 亦即，《廣播電視法》第 14 條雖規定廣播電視事業變更負責人，應經主管機關許可，惟同法第 13 條僅規定負責人資格應符合主管機關之規定，而主管機關已頒布「廣播電視事業負責人與從業人員管理規則」第 4 條規定予以限制。同時，《衛星廣播電視法》第 13 條及第 14 條固規定廣播電視事業變更負責人，應經主管機關許可，惟同法除第 9、10 及 11 條外，亦無特別之資格要求規定。準此，「中天」及「中視」之新任董事、監察人及總經理等，既無消極資格情事，本件變更負責人登記申請，完全符合所有法令關於擔任負責人之資格要求。

10 在此脈絡中之法律保留原則，係指依憲法第 23 條之規定，國家機關干預人民自由權利之行為，應由立法者以法律規定，不得由行政機關以行政命令或依職權為之。參李震山（1999：47-49）。

11 在此脈絡下之「平等原則」，係指由憲法第 7 條關於平等權之規定所延伸出之行政法一般原理原則，要求行政機關作成行政行為時，非有正當理由，不得為差別對待。參《行政程序法》第 6 條規定。就此原則之說明，參吳庚（2005：71-72）。

「比例原則」[12] 及「禁止不當聯結原則」[13]。相對地，NCC 則主張：（一）該申請屬於實質股權（控制權）轉讓申請案，涉及跨媒體所有權影響言論集中化現象之問題；（二）本於法律將此類申請定位為「許可制」之本旨，本案許可處分之性質為形成處分及裁量處分，在國家通訊傳播委員會組織法第 1 條所揭示設立 NCC 目的之必要範圍內，NCC 具有裁量權，並不受嚴格法律保留原則之拘束；（三）NCC 對許可處分所附加之附款，可達避免言論集中化目的，並未違反平等原則、比例原則或不當聯結禁止原則。

四、最高行政法院的基本態度

針對兩造當事人之前述攻擊防禦，以目前最高行政法院所已作出的兩個判決而言，雖然在形式上出現完全相反的結果，不過若進一步細譯其判決內容，吾人將可發現兩個判決結果之所以不同，其層次係在於「肯認 NCC 有為附款之裁量權的前提下，針對 NCC 就許可處分所附加之附款是否違反『平等原則』、『比例原則』或『不當聯結禁止原則』之判斷，存在不同看法」；對於最為關鍵之「NCC 依法是否有為附款之裁量權」的問題，則一致持肯定見解。

質言之，行政法院在此二訴訟所採取共通的「法律見解」與「規範態度」係：

（一）「中視」、「中天」的股份雖未直接轉移，但其背後的母控股公司股權移轉，實質上即生股權移轉的效果；在經營權轉換下所為的負責人變更，並非「單純的負責人變更」，屬於「股權轉讓」申請案件；

（二）就此種「媒體股權轉讓許可」申請案件，依《廣播電視法》第 14 條等條文之規範意旨，法律上性質應為具有「特許」色彩之許可，非僅係單純的許可而已；

（三）本於「許可」制之意旨，對於此類申請案之處分，NCC 具有裁量權限，該處分之屬於裁量處分，依《行政程序法》第 93 條第 1 項之規定（「行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款」），主管機關 NCC 自得為附款，並無違反法律保留原則之問題。

---

12 「比例原則」乃具有憲法位階之法律原則，要求行政機關之行政行為，應符合「適當性」（方法有助於目的之達成）、「必要性」（就數種同樣能達成目的之方法，應選擇對人民權益損害最小者）及「衡量性」（採取方法所造成之損害，應輕於達成目的所獲致之利益）。參《行政程序法》第 7 條規定。就此原則之說明，參吳庚（2005：59-62）。

13 「禁止不當聯結原則」係行政法之一般原則，對行政處分之附款亦有適用，亦即，附款之作成不得違反行政處分之目的，且其內容必須與行政處分之目的，具有正當合理之關聯。參行政程序法第 94 條規定。就此原則之說明，參陳敏（2003：518）。

airiti

最高行政法院在本案訴訟中所表示之基本法律見解與規範態度，對於吾人審視涉及「有線電視系統平臺」之跨媒體併購案，具有重要意義。

貳、我國現行法對「跨媒體併購」之規範架構與問題

在前述「二中案」中，當事人於訴訟上之攻擊防禦以及法院所為之法律上判斷，雖然在表面上集中於「裁量處分 vs. 羈束處分」之層次，並未正面論及「跨媒體併購」之問題；然而，在實際上，無論由許多公民團體及學者專家就反對「二中案」所提出之論述，或者是由本案所挑起之「跨媒體所有權影響言論集中化」，都可以清楚地看到「跨媒體併購」的問題身影[14]。

「跨媒體併購」的管制與規範問題，事實上也未隨著 NCC 於「二中案」作出處分而告落幕，反而係伴隨著「旺旺中時集團」繼併購了「無線電視」、「有線電視」、「新聞紙」以及「雜誌等平面媒體」之後，欲進一步進軍「有線電視系統業」，更為顯目而尖銳。關於「跨媒體所有權集中將如何影響言論多元化」之價值，國內已有相當豐富之論述[15]，本文不再贅述，而將考察的焦點，置於法規範面之問題。以下，本文先由簡介我國現行法的規範架構與內容出發。

一、我國法規範之基本架構與特色

在現行的「廣電三法」（《廣播電視法》、《衛星廣播電視法》以及《有線廣播電視法》）架構下，對於「跨媒體併購」之問題，基本上呈現「規範分散且門檻寬鬆」之現象，並無一套明確的管制政策思維。

首先，在《廣播電視法》中，除了在第 14 條規定股權之轉讓應經主管機關許可外，在母法中並無任何關於「跨媒體併購」之管制。僅在依《廣播電視法》第 50 條第 1 項規定授權制定之《廣播電視法施行細則》中，針對股權讓與之對象，依自然人及法人，分別於第 18 條及第 19 條規定「不予許可」之對象。

具體而言，針對廣播、電視事業股份之轉讓申請，在受讓人為自然人時，排除：

---

14 例如，在臺北高等行政法院 100 年度訴更一字第 159 號判決中，法院即於判決理由中指出：「各政府機關代表、專家鑑定人、學者、公民團體等咸認本申請案在本質上係跨媒體與實質控制權移轉之案件，非僅單純之董監事變更申請案，且原告之情形確有不同以往一般媒體併購之實證特徵。並原告所屬媒體集團亦對外宣稱是臺灣最大媒體集團，也是唯一擁有網路、報紙、電視、廣告等不同平臺的媒體集團」。

15 例如，參陳炳宏、羅世宏、洪貞玲、劉昌德（2009）。

airiti

（一）「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」；

（二）「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」。

在受讓人為法人時，排除：

（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」。

就（一）而言，僅在防止「同一廣播、電視事業」之股份過度集中於少數自然人股東，尚難稱係「跨媒體併購」之規範；具有「跨媒體併購」規範之性質者，乃係（二）、（三）之部分，希望排除在「新聞紙」、「無線電視」或「無線廣播事業」已具有「高度影響控制力」（界定基準，在自然人為 10%；在法人為 50%）者，進一步收購其他廣播、電視事業股份[16]。

其次，在《有線廣播電視法》中，就「水平整合」部分，限制有線電視系統經營者（包括其關係企業及直接、間接控制之系統經營者）之「市場占有率」，禁止實質上同一之經營者透過併購出現下列情形：（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（排除同一行政區域只有一系統經營者情形之適用）；以及（三）超過全國系統經營者總家數三分之一[17]。就「垂直整合」部分，則限制系統經營業及其關係企業所供應之頻道，不得超過可利用頻道之四分之一[18]。

針對有線電視系統經營者之市場占有率進行管制之設計，雖然有其伴隨我國有線電視系統發展之歷史背景，不過，此種規範，無論係將「有線電視系統」視為「媒體」的一環，正視其對傳播內容選擇及傳播內容呈現之實際影響力，還是企圖將其除去「媒體」色彩而將其簡化為「中性的傳輸平臺」，在僅處理有線電視系統內部的「水平整合」與「垂直整合」之現狀下，未能處理其他類型的跨媒體集中類型，難謂屬於完整的「跨媒體併購管制」。

16 前開《廣播電視法施行細則》第 18 條及第 19 條規定，依第 20 條之規定，準用於電臺發起人及認股人。

17 參《有線廣播電視法》第 21 條。

18 參《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」）。

二、現行法面臨之挑戰與問題:以「二中」案及「旺中併購中嘉案」為例

（一）股權之間接轉移

現行法對於「跨媒體併購」，嚴格而言，唯一存在之「剛性明確規則」，僅有《廣播電視法施行細則》第 18 條、第 19 條之規定，已如前述。姑且不論該等規範之內容是否足以因應現實的需求、以施行細則位階之規範進行媒體產權管制是否妥適，於我國實際的運作上，業者透過股權的「間接移轉」，已巨幅地淘空了該等規範之功能與作用。

一個最為顯著之例子，即是旺旺集團對於「中國時報」以及「中天」、「中視」之併購。在旺旺集團收購「中國時報」之後，其無疑已成為全國性「新聞紙」之經營主體；當其同時收購「無線電視」中視以及「衛星電視」中天時，本已涉及《廣播電視法施行細則》第 19 條之違反。

然而，承前所述，在該「二中併購案」，旺旺集團卻利用「間接收購」的方式，由取得「中視」及「中天」之法人股東榮麗公司的股權，而實際掌控「中視」及「中天」之經營權，但卻在表面上使「中視」及「中天」之股權結構，未出現任何改變，而毋須向 NCC 直接申請許可股權之變更，使得 NCC 無從發動《廣播電視法施行細則》第 19 條之規制。

這種自然人以控股公司透過「股權之間接移轉」造成媒體經營權實質易手之方式，已成為當今媒體所有權讓與之操作常態。更為重要的是，透過此種方式迴避《廣播電視法施行細則》第 18 條、第 19 條之規則，將進一步使我國現今唯一的「跨媒體併購」明確剛性規則，成為具文。誠如前揭臺北高等行政法院 98 年度訴字第 1714 號判決所言：

> 質言之，此等由廣電事業背後的控股法人股權移轉所造成的廣電事業股權「間接移轉」的情事，若不以股權轉讓視之，那麼法規針對廣電事業股權轉讓所設的任何特殊條件，技術上皆可透過此種間接移轉而予以規避。法律的適用本即應力求經由解釋使法制有效運作，斷無採取一種會產生明顯法律漏洞結果的法律解釋之理。因此，本院以為法制上既然存有解釋空間，被告將原告負責人變更申請案，依其實質內容等同於股權轉讓案而為審查。

儘管如此，當 NCC 在處理「二中案」時，一方面將負責人變更之許可申請視為股權變更之許可申請，然而在另一方面卻又漠視此種「股權之間接移轉」對於現行法規範之架空，並未實質發動《電視法施行細則》第 18 條、第 19 條之可能作用，最終仍係以附加附款的方式通過。

（二）有線電視系統平臺與其他媒體之跨業併購

我國有線電視系統市場，經過十數年之發展，已產生「形式上區域獨家經營」、「實質上少數大資本控股公司掌控全體市場」之特色。雖然有若干論者將有線電視系統視為「中性的傳輸平臺」，然而，相關研究已清楚顯示，有線電視系統在我國並非「僅是中性的傳輸平臺」，反而係在言論市場占有顯著影響力地位之媒體，一方面產權高度集中，一方面係我國民眾最重要的資訊接收平臺，系統業者得透過頻道上下架大幅影響閱聽大眾日常生活所接收的資訊內容[19]。

在此現狀下，當發生「已在『內容市場』占有顯著影響力」之媒體業者（例如新聞紙、電視頻道），欲進一步透過併購而在「平臺市場」（例如有線電視系統）再攫取顯著影響力，或者是「已在『平臺市場』占有顯著影響力」之業者，欲進一步涉足「內容市場」，即會引發此種併購對於「言論市場意見集中」將造成嚴重負面影響之疑慮[20]。

就此一類型的「媒體集中」對「言論多元」可能造成傷害之管制必要性及可能性，NCC 在所謂「大富媒體併購凱擘有線電視系統」之許可申請案中首次面對[21]。在該案，於公平會先以附款許可本案之結合申報後[22]，NCC 以業者「承諾事項」之方式，附加一個核心限制：申請人及其關係企業併購後未經 NCC 許可，不得新設「新聞臺」、「財經臺」及「購物頻道」。透過本案此項限制，NCC 試圖本於「保障言論多元化」及「確保媒體專業自主」之政策考慮與職權裁量，樹立「系統臺不得經營新聞臺」之規範原則。雖然在該個案中，申請人已透過與 NCC 之磋商，自行同意此項限制之內容，從而並未尋求司法審查；不過，由於此項規範係由 NCC 在此跨媒體併購脈絡中透過個案所首度宣示之原則，對於未

19 例如，參莊春發（2010）。

20 就跨媒體併購對內容多元影響之實證研究，參陳炳宏（2010）。

21 本案係由臺灣大哥大股份有限公司之子公司大富媒體科技股份有限公司，透過收購凱擘股份有限公司之控股公司股權之方式，取得有線電視市場占有率合計超過三分之一的 12 家有線電視系統業者之實質經營控制權。

22 參行政院公平交易委員會公結字第 098004 號決定書。

airiti

來性質相同之案件，本於「行政自我拘束」之法理（即依事件之性質，若無作成不同處理之明顯依據或理由，即不得為差別待遇）[23]，縱使認為尚未達到反覆慣行之程度而具有規範性之拘束力，對於 NCC 日後類似申請許可案件之准駁，仍具有相當的引導作用與示範意義。無論如此，此項規範原則之確實性與穩定性，是否將在具體個案中得到行政法院之支持，仍有待於後續檢驗。

真正在此類「媒體內容業」與「系統平臺業」之併購脈絡中，尖銳突顯現行法所面臨之挑戰者，係「旺中併購中嘉」案。

所謂「旺中併購中嘉」案，係指「旺中寬頻媒體股份有限公司」（以下簡稱「旺中寬頻」）欲透過收購「安順開發股份有限公司」及「博康開發股份有限公司」百分之百股權之方式，實際擁有從屬於該二公司之「中嘉網路股份有限公司」，進而控制該公司所擁有之吉隆等十數家有線電視系統業者與全球數位媒體股份有限公司（以下簡稱「中嘉系統」）之媒體併購申請案。該併購案形式上之收購主體「旺中寬頻」，實際的最大股東即為前述入主「中時」、「中視」及「中天」的旺旺集團（集團主席為蔡衍明；占有 51% 股權），而另包括國泰集團之蔡鎮宇（占有 25% 股權）與東森集團之王令麟（占有 10% 股權）等人。

「旺中併購中嘉」案自 2010 年 4 月正式依《公平交易法》第 6 條及第 11 條之規定向公平交易委員會申報事業結合後，即引發社會輿論的高度關切，許多公民團體及新聞傳播學者紛紛表達對於此併購案對於「言論多元價值」以及「媒體專業自主」所將造成鉅大傷害之疑慮，並因此引發一波又一波的公民運動。

由法律的觀點而言，就前述有關「跨媒體併購」所將造成「言論集中化」等管制問題，行政院公平交易委員會於針對該案所作成之結合案件決定書中表示：

> 本案尚涉及因跨媒體併購所引發媒體專業自主、言論集中化及資金來源等受輿論高度關注之重大議題，因非屬本會審理範圍，國家通訊傳播委員會及經濟部投資審議委員會刻正依法就前開事項審查中[24]。

認定該案因跨媒體併購所引發媒體專業自主、言論集中化等問題，必須由 NCC 進行審查判斷。

---

23 參陳敏（2003：187-189）。

24 參行政院公平交易委員會公結字第 100003 號決定書。

由於依《有線廣播電視法》第 18 條、第 26 條之規定，就有線廣播電視之營運及營運計畫內容之變更等事項，必須經主管機關 NCC 許可，從而該併購案除了通過公平交易委員會之事業結合許可之外，尚必須通過 NCC 之審查許可。

在 NCC 審議過程中，純就法律層面之問題而言，最為尖銳的對立在於「NCC 所應適用之審查基準」。提出申請之「旺中寬頻」，基本主張為：1. 旺中寬頻併購中嘉有線電視系統申請案，與旺旺中時媒體集團無關；2. 該申請案並未違反任何法律規定，NCC 必須作出許可處分。亦即，「旺中寬頻」主張，依「法律明確性原則」以及「法律保留原則」，既然本案申請符合所有法律形式規定，NCC 並無作出駁回處分的空間。

相對地，反對此併購申請案之論者則主張：1. 旺中併購中嘉案之實際收購主體，即是由蔡衍明所掌控之旺旺中時媒體集團；2. 對於此種併購申請，現行法採取「許可制」制之規範，NCC 應依職權實質裁量，就此併購案所涉及與「公共利益」（public interests）有關之事項，予以審酌，同時，NCC 本具有依法將本件許可申請駁回之權限，並無違反「法律明確性原則」與「法律保留原則」之問題 [25]。

2012 年 7 月底，NCC 以附三項停止條件及 25 項附款之方式，許可「旺中併購中嘉」案之申請。NCC 所附之停止條件為：「申請人及其關係人與中天新聞臺完全切割」、「中視新聞臺變更為非新聞臺」以及「中視應設立獨立新聞編審制度」[26]。此項附附款許可之行政處分，並未使本併購案所引起的爭議止息，反對本併購案之公民團體與學者，抨擊 NCC「縱容媒體巨獸」，指摘 NCC 背棄其「落實憲法保障言論自由」、「維護媒體專業自主」與「保障消費者權益」的法定職責；旺中傳媒集團則批判 NCC 違法濫權，恣意附加侵害其財產權及營業自由的三項停止條件，並對此行政處分提起行政訴訟，請求行政法院予以撤銷 [27]。

---

25 就此正反雙方之不同見解，充分反映在 NCC 於 2012 年 5 月 7 日針對該案舉行之公聽會，與會者之發言。

26 參國家通訊傳播委員會 101 年 7 月 25 日第 496 次委員會決議、101 年 7 月 30 日第 497 次委員會決議。國家通訊傳播委員會通傳營字第 10141045840 號處分、通傳營字第 10141045841 號處分、通傳營字第 10141045842 號處分。

27 參臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1533 號（蔡衍明訴 NCC）、101 年度訴字第 1534 號（蔡紹中訴 NCC）、101 年度訴字第 1535 號（旺中寬頻股份有限公司訴 NCC）、101 年度訴字第 1536 號（神旺投資股份有限公司訴 NCC）。在另一方面，臺灣法學會等數個公民團體則以我國法尚未明文承認的「法庭之友」方式，向高等行政法院提出「旺中併中嘉案法律意見書」，力主行政法院不應撤銷 NCC 對旺中併購案所附加的停止條件。

airiti

參、規範模式的選擇及挑戰

一、NCC 的職責與困境

由「二中案」到「旺中併購中嘉案」，吾人得以清楚察覺，在我國法律就媒體併購欠缺一套完整且具體規範之現狀下，在法律規範內容上及政府組織分工上負有「保障公眾視聽權益」、「維護媒體專業自主」與「增進公共利益與福祉」職責的 NCC，面對受到社會高度關注之大型媒體併購申請案時，即陷入進退失據、動輒得咎之窘境與掙扎。

按《國家通訊傳播委員會組織法》第 1 條已明定「落實憲法保障之言論自由」、「促進通訊傳播健全發展」、「維護媒體專業自主」、「確保通訊傳播市場公平有效競爭」、「保障消費者及尊重弱勢權益」以及「促進多元文化均衡發展」為 NCC 之法定職權[28]，而促使政府以獨立機關之組織型態設立 NCC 之《通訊傳播基本法》，亦於第 1 條明白揭示「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」之立法目的[29]。尤有甚者，有鑑於媒體在憲政民主體制下所扮演的關鍵角色，司法院大法官不僅於釋字第 364 號，在明文肯認廣電媒體所具有「反映公意強化民主」的功能之餘，強調廣電資源之有限性及公共性以及國家應制定法律防止壟斷之義務[30]，更在釋字第 613 號進一步闡釋，「憲法第十一條所保障之言論自由，其內容包括通訊傳播自由」，且「憲法所保障之通訊傳播自由之意義，即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臺表達與散布，形成公共討論之自由領域」[31]。《通訊傳播基本法》之制定、國家通訊傳播委員會之組織設立以及廣電三法內所含之實體與程序規範，均應屬此等法律規範之一環。

亦正是在此與憲法位階價值連結之規範結構脈絡下，就涉及廣電媒體之跨媒體併購申請案，儘管現行法未就「何種併購態樣應予禁止」提供「明確的剛性準則」，不過，現行法在廣電媒體經營與股權（經營權）轉移脈絡下所採取的「許可制」，卻也提供主管機關相當程度之規範權限與空間，得以在取向於 NCC 組織功能、《通訊傳播基本法》所揭櫫之原則以及廣電三法所宣示之規範目的下，

28 參《國家通訊傳播委員會組織法》第 1 條。

29 參《通訊傳播基本法》第 1 條。

30 參司法院大法官解釋第 364 號解釋文及解釋理由。

31 參司法院大法官解釋第 613 號解釋理由。

促進公共利益之達成。具體而言，廣電三法所採行之許可制，係立法者針對廣播電視此等具有高度公共性格之傳媒事業，一方面為實現重要公共利益，賦予主管機關廣泛的裁量權限，一方面為保護廣大閱聽人之權益，課予主管機關嚴密的審查責任，此等「嚴密審查」與「廣泛裁量」的雙面特性，並與立法者於規範設計上要求「審查主體應獨立專業」之定位相互配合。尤有甚者，我國於 2004 年制訂之《通訊傳播基本法》亦在第一條揭櫫「促進通訊傳播健全發展」、「維護國民權利」、「保障消費者利益」以及「提升多元文化」之立法目的，而與依該法要求所成立之 NCC 組織目的相互配合。按《通訊傳播基本法》可謂係樹立我國傳播政策之基本方針及綱領，該法所揭示之共通性原則，不僅具有引導各種通訊傳播作用法修正以落實該基本法原則之作用；在各該作用法修正前，基本法所揭示之原則，更得成為 NCC 進行法律解釋與適用之依據[32]，特別是《通訊傳播基本法》之立法時點在現行廣電三法之後，更強化依基本法之原則解釋操作廣電三法之論據。準此而論，在立法者就與「維護新聞自由」、「促進多元觀點」等重要原則息息相關之跨媒體併購尚未建立一套明文的管制規範之前，NCC 本於其組織法之機關目的、《通訊傳播基本法》之原則以及現行廣電三法在許可制下之授權，基於其積極、彈性、專業之機關功能，為保障言論自由及建立在元資訊流通言論環境，輔以廣電產業之特殊性，在公共利益原則下，應承認其裁量之權限。

更為重要的是，前面所提要求主管機關在許可制下進行裁量判斷之解釋取向，不但與立法者將主管機關 NCC 設計為依法獨立行使職權之獨立機關以及《通訊傳播基本法》所揭櫫之原則相互配合連結，更另在二中案的訴訟歷程中為行政法院所支持。按最高行政法院 100 年度判字第 1347 號判決，一方面肯認 NCC 為了實踐「確保言論多元化原則」、「保障民眾閱聽權益」之目的所作成裁量處分之適法性，一方面駁斥中天公司在該案所提出「主管機關之許可，僅有確認性質，只要未違反相關消極要件即屬合法，主管機關有許可確認之義務，主管機關並無裁量空間」之主張。同時，在中視針對 NCC 處分所提出之行政訴訟中，行政法院在肯定 NCC 於許可制下所擁有之權限外，更進一步地針對「在管制廣電媒體脈絡下之許可制」所擁有之「特許」內涵，提出闡釋。臺北高等行政法院，於 98 年度訴字第 1714 號判決之判決理由中表示：

32 參《通訊傳播基本法》第 16 條規定。

airiti

> 許可與特許尚有所不同，前者乃人民於憲法上所保障固有權利之回復，若申請條件齊備，行政機關就應給予許可，無裁量權限，予以限制需合乎法律保留授權明確性；後者乃為公益目的，主管機關所創設賦予人民之權利，人民即使申請條件齊備，行政機關仍得裁量是否給予許可，擬予限制原則上只需法律概括授權即可。

此一見解，並為最高行政法院 101 年度判字第 245 號判決所支持。細譯臺北高等行政法院 98 年度訴字第 1714 號判決理由之說明，吾人實不難發現，在判決理由中所使用的「特許」，其所指涉之概念內涵即為本文前述之「許可制」（為公益目的，主管機關所創設賦予人民之權利，人民即使申請條件齊備，行政機關仍得裁量是否給予許可），使 NCC 本於其機關特性及相關法規之授權，就是否許可之處分，擁有裁量權限，性質上並非羈束處分。

儘管如此，由二中案到「旺中併購中嘉案」，NCC 在面對資源充沛、規模龐大的媒體集團提出「NCC 欠缺駁回申請」之明文依據的主張時，卻對於自身在許可制下的裁量權限，顯現信心不足的躊躇。特別是「旺中併購中嘉案」的長期懸而未決，雖然或與「政治上的壓力」及「社會輿論之批判」的兩相拉鋸有關，但是確也反映出 NCC 在現行規範下所面臨的痛苦掙扎。

二、規範模式之選擇——雙層規範結構之建立

以「服膺公共利益」（public interest）為最高審查原則之「許可制」，在規範面上，雖具有「靈活」、「彈性」且「足以因應不同情形需要」之優點，但卻同時產生「不夠明確」、「可預測性低」之缺點，一方面必須面臨是否違反「法律保留原則」及「法律明確性原則」之挑戰，一方面勢必不為媒體業者所喜。同時，在許可制下之操作，在實踐面上是否足以產生「滿足公共利益」之結果，則受到主管機關 NCC「實質獨立性有無」、「實質專業性程度」與「現實組織能量」等因素所左右。與此相對，就「跨媒體併購」樹立一套「剛性規則」，在規範面上雖有「明確」、「可預測性高」的優點；但也面臨「過度僵化」、「因廣度、密度不足致出現規範縫隙」的風險，此風險在當今「跨媒體併購」之型態日益變化多樣的市場發展趨勢下，更不容忽視。此外，在實踐面上，適用一套剛性規則之產出結果是否滿足公益利益之要求，亦將面臨十分嚴酷之試鍊。

本文認為，基於「媒體之公共性格」以及媒體對「實踐憲政民主價值」所具有之高度重要性，輔以媒體併購型態伴隨商業手段以及科技發展所呈現日益繁複之多樣性格，針對「跨媒體併購」之管制，宜採取「雙層規範架構」。亦即，針對重要事項，由立法者由專法樹立原則性之規範，一方面建構管制規範之基本架構，一方面清楚劃定絕對禁止結合之紅線；同時，延續「許可制」之基本精神，授權主管機關頒行「調整彈性與機動性」較高的補充規範。透過此「雙層規範架構」，兼顧調和「明確準則」與「許可裁量」之長處。

實則，現行法已隱然存在本文所倡議之雙重規範結構，但存在規範密度嚴重不足的問題；而依本文所倡議之觀點以及最高行政法院之見解，在特許制之架構下，NCC 亦非全然不能透過制訂補充規範之方式或透過裁判法之累積予以填充。由此而論，針對跨媒體併購制訂專法之必要性，似乎相對較低。然而，法律之規範功能與作用，必須與實然之條件現象相互配合，始能達到效果，而相關之法律制度整備與設計，亦應著眼於此進行規劃調整。承前所述，NCC 近年來在面對大型媒體併購案時，已使社會大眾對其在行使職權時之猶豫躊躇甚或怯懦不前，產生相當負面的觀感；同時，面對社會就 NCC 未能堅持公共利益、許可媒體集團不斷透過併購擴大版圖之強烈質疑，NCC 卻屢屢以法規工具不足之理由，企圖為自己行為提出辯護，本文前述之「二中案」及「旺中併購中嘉案」，均是在我國社會輿論引起極大爭議的顯著案例。亦正由於如此，在 2012 年 7 月 NCC 以附附款許可通過「旺中併購中嘉案」後，NCC 的社會公信力與維護公益之實際能力受到嚴重質疑，更因此導致公民團體、學者學生提出制訂「反媒體壟斷專法」的強烈訴求，在 9 月 1 日舉行了我國由公民團體自主號召規模最大的遊行抗議活動，獲得社會各界的廣泛支持。

在此環境脈絡下，反媒體壟斷法之制訂，除了得以發揮前述的規範功能之後，亦具有其他積極的效益。首先，由立法者透過民主程序，清楚劃定「絕對禁止」的管制紅線，將可大幅提升可預測性並減少爭議。其次，在專法制定之後，主管機關不僅取得立法者透過作用法所授與的明確權限，也受到立法者清楚的誡命，一方面不必再糾結於是否違反法律保留原則之問題，一方面也必須承擔跨媒體併購的管制責任，日後難再以法律規範不足或授權不足為藉口，推諉卸責。第三，專法也得以針對現行其他相關法規就審議程序及公眾參與等面向規範不足的部分予以補強，或取向於跨媒體併購案件之高度公益性，明定優先於一般法規適用之特別規範。例如，在旺中併購案的審議過程中，對於 NCC 一方面以較不嚴謹且不具法律效力的公聽會，而非正式的聽證程序進行審議，一方面未在審議

過程中，揭露重要的產業資訊或公布調查的結果，使公眾的參與監督喪失重要意義，受到學者及公民團體相當強烈的批評。就此而言，反媒體壟斷專法即可就攸關重要公益的跨媒體結合之申請審議，制訂有別於行政程序法之特別程序規定。

三、回顧與展望——代結語

在「雙層規範架構」下，接下來必須面對的問題是：應選擇何種規範內容管制模式。就「跨媒體併購」之管制模式，誠如我國學者研究所指出[33]，在外國立法例上存在「參與模式」與「市場占有率模式」兩種基本型態。所謂「參與模式」，基本上係以「規範媒體所有權」為中心，以「限制取得媒體執照數目」以及「限制持有股權比例」為主要管制手段，立法例上以英國及美國為代表[34]；而所謂「市場占有率模式」，則係以「具有特定條件之媒體事業」為主要規範對象，並以「該等事業在相關媒體市場之影響力是否達到『具有支配意見力量』地位」為主要判斷基準，立法例上則以德國之 KEK 基準最具代表性[35]。

在本文脫稿之際，立法院已經開始進行反媒體壟斷法之審議，除了由行政院及 NCC 提出之「廣播電視壟斷防制與多元維護法草案」外，民進黨團及以楊麗環為首之二十幾位國民黨立法委員亦分別提出「反媒體壟斷法草案」及「跨媒體壟斷防制法草案」併案審查，而學者及公民團體也提出了包括「傳播事業集中防制法草案」以及「媒體壟斷防止暨多元維護法」草案，前者係由數位法律、經濟及傳播等跨領域的學者透過臺大公共政策及法律研究中心之平臺所提出，後者則係由許多積極投入反媒體壟斷運動的學者及公民團體透過「901 反媒體壟斷聯盟」之名義所提出，兩部民間的草案雖未正式在立法院提案，但其實際的內容及訴求可合理預測將對最後通過的法律，產生相當實際之影響。舉例而言，立法院交通委員會於 5 月 16 日所審議通過之法案名稱，即是採納民間版建議之「媒體壟斷防制與多元維護法」，在範圍上不以 NCC 主張之「廣播電視」為限。就不同的版本而言，雖然基本上均存在兼採「參與模式」與「市場占有率模式」兩種混合模式之特色，但彼此間之管制思維及設計卻存在相當程度之差異。亦是由於如此，自各個草案版本陸續公布以來，已引發相當熱烈的討論與爭辯。

---

33 參陳人傑等（2009）。

34 就美國法之討論，參 Noam (2009)；就英國法之說明，參 Ofcom (2006)。就英國法與美國法之比較分析，參 Hitchens (2006: 86-116)。

35 就德國管制模式之說明，參 Czepek & Klinger (2010)。

針對兩種不同基本規範模式之相對優缺點，國內已有相當文獻進行分析，本文不擬贅述；此外，限於本文篇幅及目的，筆者亦無法就目前各種不同反媒體壟斷法草案版本的內容，在此進行討論評釋。事實上，許多目前涉及草案內容設計之重要爭議，包括「管制對象應採 NCC 版之『全面擴及』還是如同其他三個版本『抓大放小』之『不對稱管制』」、「在影響力計算基準上應以『收視率』還是『市占率』為準、「母體應以『全國人口數』還是應以『特定媒體市場之閱聽數』為準」、「管制範圍上是否應將『平面媒體』與『平面媒體』之結合擴及在內」等問題，均適於以獨立論文的篇幅進行個別檢討分析，始能完整充分，惟此項工作已超越本文所能承載能量的範圍，必須留待來日。同時，在現今的時點，就立法院是否能在本會期完成立法、未來將通過何種版本或彼此內容相互混合之法案等問題，恐亦難以作出預測。

儘管如此，令人感到欣慰的是，在本文初稿完成迄脫稿為止的一年歷程中，透過臺灣公民社會的努力，跨媒體併購之管制，已由一個原不受朝野政黨所重視之議題，成為一個朝野政黨均已相繼提出各自版本至立法院進行審議之法案。本文前所提出之主張，也已具體反映在目前主要草案版本之中[36]。就此而論，由今日觀點而言，本文的內容或許略顯「過時」；不過，相對地亦代表臺灣社會在此議題上積極且迅速的進展。無論如何，「旺中併購案」在此過程中所扮演的重要角色，已毋庸置疑。回顧分析這段歷程及其所引發的法律爭議，不僅對於理解目前我們在此議題所已進展的位置，具有重要意義，也有助於吾人有智慧地思考未來，面對接續而來的新挑戰。

---

36 本文於 2013 年年初完成之初稿，就反媒體壟斷專法之規範，曾提出如下之原則性建議，嗣後成為目前立法院審議主要草案版本所全部或部分採納。由於本文脫稿時，此些建議或成為各版本一致採納之原則（例如結合定義範圍之放寬、媒體事業負有資訊揭露義務），或成為主要爭執之焦點（例如日報與日報之結合，是否應納入規範範圍；是否應絕對禁止有線電視系統業者，結合電視新聞頻道），無論如何，已不適以當初之建議作結。茲附註於此，供讀者參考。

筆者所欲提出的主要觀點係，規範模式之選擇，必須奠基於我國媒體的本土現況出發，而不宜盲目移植外國法。在此基點之上，針對「跨媒體併購」之法律規範，本文謹提出數點建議以代結語：(1) 在本土現狀之認知上，首先，就媒體接觸率而言，相關實證研究與調查顯示，我國民眾係以「電視媒體」為最為主要的資訊接收來源，其中又以「新聞頻道」為最主要之收視類型；其次，我國的電視市場，係以有線電視系統為最為主要之平臺，頻道是否得以「上架」至有線電視系統平臺播放，往往顯著影響特定頻道業者是否得以在市場上存續，而目前之有線電視系統，不僅多數區域均呈現一家獨占之現象，同時整體市場已形成由少數財團透過收購個別系統業者之股權而掌握高度收視戶占有率之現象（如前述之大富有線系統、中嘉有線系統）；第三、雖然報紙之接觸率大幅低於電視媒體，但一方面由於我國報業已形成「四大紙」之結構，一方面報紙的新聞報導與意見評論，不僅在政治時事與公共政策之討論上，掌握巨幅的「議題設定」（agenda setting）能力，同時其所報導的內容，往往即成為當日電視新聞的播放內容，對於政府監督與公共意見之成形，報紙實具有極大的實質影響力。

airiti

參考書目

吳庚（2005）。《行政法之理論與實用》（增訂九版）。臺北：三民。

李震山（1999）。《行政法導論》。臺北：三民。

莊春發（2010）。《有線電視產業調查研究案》。（國家通訊傳播委員會委託研究報告）。臺北：國家通訊傳播委員會。

陳人傑、洪志青、楊嘉雯、羅山珊、羅世宏、陳麗娟（2009）。《廣電事業股權規範之研究》。（國家通訊傳播委員會委託研究報告，PG9805-0346）。臺北：國家通訊傳播委員會。

陳免、廖怡景（2008）。〈大手筆成為中時新東家／旺旺蔡衍明媒體豪賭的兩大挑戰〉，《今周刊》，620：48-53。

陳炳宏（2010）。〈媒體集團化與其內容多元之關聯性研究〉，《新聞學研究》，104：1-30。

陳炳宏、羅世宏、洪貞玲、劉昌德（2009）。《媒體併購案例與媒體產權集中對內容多元影響之研究》。（國家通訊傳播委員會委託研究報告，PG9805-0276）。臺北：財團法人臺灣媒體觀察教育基金會。

陳敏（2003）。《行政法總論》（三版）。臺北：作者。

Czepek, A., & Klinger, U. (2010). Media pluralism between market mechanisms and control: The German divide. *International Journal of Communication*, *4*, 820-843.

Hitchens, L. (2006). *Broadcasting Pluralism and diversity: A comparative study of policy and regulation*. Portland, OR: Hart.

---

(2) 準此，就跨媒體併購之管制（特別絕對禁止合併之態樣），宜以「有線電視新聞」、「有線電視系統」及「全國性新聞紙」為核心，一方面兼採限制「持有股權比例」與「市場占有比例」之規範手段，在雙層規範架構下之第一層次，直接以法律規範；一方面將其他媒體之整併對意見多元化及內容多樣化之影響，納入考量，以法律授權主管機關裁量許可。例如，劃定「占有一定市占率之報紙相互間不得結合」、「占有一定市占率之報紙與占有一定市占率之電視新聞事業不得相互結合」、「具有一定市占率之有線電視系統業者不得與電視新聞頻道事業相互結合」之禁止結合型態。

(3) 在跨媒體併購之管制上，為因應各種不同之結合型態，除了針對媒體事業本身之外，規範對象應擴及其關係企業及對該媒體事業擁有「控制性持股」之股東；同時，此「控制性持股股東」之認定，必須以「實質之控制及影響」為基準，在自然人的脈絡，擴及具一定關係之親屬；在法人的脈絡，擴及其關係企業及該法人之控制性持股股東。就此而言，公平交易法就結合之相關規定與金融控股公司法就關係人之相關規定，均得作為參酌。

(4) 強化媒體事業之股權申報與公開揭露義務，並為確實掌握必要的媒體產業資訊，強化主管機關之行政調查權責。同時，由於媒體併購牽涉高度之公共利益與廣大視聽人之權益，強化公民對審查程序之實質參與，亦為要事。一方面對於一定規模以上的併購申請案，應課予主管機關舉行正式聽證程序之義務，一方面就與併購有關之重要資訊，亦應在正式聽證程序前適時公開，使得聽證程序之進行與公眾參與，得以具有真正意義並發揮實際功能。

Noam, E. M. (2009). *Media ownership and concentration in America*. New York: Oxford University Press.

Ofcom. (2006, November 14). Review of media ownership rules. Retrieved March 8, 2012, form http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/media-literacy/media-ownership/rules.pdf

Weismann, M. F. (2012). *Parallel proceedings: Navigating multiple case litigation*. Chicago, IL: American Bar Association.

airiti

Journal of Communication Research and Practice, 3(2), pp. 65-85, July 2013

Legal Regulations and Challenges in Cross-Media Mergers and Acquisitions: A Case Study of Want Want China Times Media Group

Huang, Kuo-Chang*

Associate Research Professor & Director of Center for Empirical Legal Studies, Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica

Abstract

Taking the recent merger case of Want Want China Times Media Group as an example, this article examines potential pitfalls in Taiwan's legal regulations on cross-media mergers and acquisitions. Following a close study of relevant codes and acts in Communication Law, the author reveals that current regulations are indeed inadequate. With codes and acts merely sporadic, and thresholds set too low, issues arising from cross-media mergers and acquisitions are left unaddressed, therefore difficult to deal with. Whereas the communication law as a whole fails to provide clear and appropriate standards, the Supreme Administrative Court in Taiwan does make clear that, under current legal regime, the National Communication Council has discretion in deciding whether to approve an application for ownership transfer of TV and broadcasting media. This article argues that Taiwan shall adopt a duo-framework to regulate cross-media ownership transfer. With legislation as the first frame, clear and specific rules need be enacted in order, then followed by the administration authority (the NCC) as the second frame, which assures the routine reviewing process with sufficient stability and flexibility.

Keywords: cross-media mergers & acquisitions, media ownership, National Communication Council (the NCC), Want Want China Times, communication law

* Email: kchuang@sinica.edu.tw
Received: 2013.03.11
Accepted: 2013.05.23

傳播研究與實踐．第 3 卷 第 2 期．頁 87-112．2013 年 7 月
DOI: 10.6123/JCRP.2013.014

英國媒體併購管制中的公共利益——「新聞集團」併購「天空衛視」

林麗雲 *

國立臺灣大學新聞研究所教授

摘要

本文分析英國媒體併購管制中公共利益的價值，並從重要案例（「新聞集團」併購「天空衛視」）中分析在政治的過程中哪些價值受到重視與彰顯。根據本文分析，在英國的管制中媒體併購關乎特殊公共利益，不只包括經濟面市場競爭價值，還有政治面民主多元與社會面社會責任等價值。在「新聞集團」併購「天空衛視」案審理過程中，雖然保守黨與財團結盟，但仍需受法律規範節制，且反對此案之社會團體與媒體也從公共利益角度論述。論者重視民主多元價值，竊聽案發生後社會責任與適格性成為重點。根據本文之分析，在政治過程中完備之法律規範與社會行動有助於維護公共利益。

關鍵詞：媒體併購、公共利益、政治過程、英國、梅鐸

* Email: lihyunlin@ntu.edu.tw
投稿日期：2013 年 3 月 18 日
接受日期：2013 年 6 月 11 日

airiti

壹、問題意識

在媒體所有權的管制中公共利益的概念受到重視。如在美國自 1920 年代起的規範原則即包括公共利益。英國也明定媒體併購案以公共利益為依歸。在臺灣的旺中併購中嘉案（旺中寬頻媒體股份有限公司申請併購吉隆等 11 家有線電視股份有限公司）中，本地的媒改團體認為本案攸關公共利益，要求主管機關應審慎審理[1]（林惠玲等，2012）。

但是在媒體政策討論中公共利益的概念卻少有明確定義。公共利益的定義為何，往往各說各話，並無定論。而且政策制定者也很少陳述政策邏輯與理由 (Napoli, 2001)。以旺中併購中嘉案而言，主管機關國家通訊委員會以附條件的方式通過時，即未從公共利益角度說明未說明其決策邏輯及與公共利益之關係，引發媒改團體更大的抗議活動（國家通訊傳播委員會，2012）。由此可知，在媒體併購的管制中公共利益的概念十分重要，卻少被定義。這種情況可能增加爭議，無法對話。

英國的媒體併購管制則有一套公共利益檢測機制（a regime of public interest test）。英國《企業法》(Enterprise Act, 2002, § 23, 58) 明白揭示：併購案的管制應以公共利益為依歸，而且媒體併購案還具有特殊公共利益，即除了依照一般併購案的標準外，還應合乎特定標準（包括多元性、公共責任等），獨立機關與社會各界可據以檢定與討論。英國的媒體併購管制中公共利益之架構較為完整。

因此，當臺灣媒體併購案發生之時，論者引用英國的管制作為吾國參考。但有的文章限於篇幅，僅引用相關條文，無法深入討論（林麗雲，2011；黃帝穎，2013）。有的文章則片面地引用與解釋英國管制架構。例如旺中集團旗下《工商時報》（2013）的社論指出英國媒體併購之管制中公共利益原則已改為實質減少競爭標準。此文忽略英國管制的整體的價值與架構。根據英國相關法規，媒體併購被視為具特殊公共利益，應比一般併購案有更多考量，除了經濟面之市場競爭價值外，還包括政治面之言論多元與社會面之社會責任價值，並據以制定標準 (Communication Act, 2003, § 375; Enterprise Act, 2002, § 58)。由此可知吾人對英國媒體併購之管制並不完整，且有限制。

有鑑於此，本文將分析英國媒體併購管制中公共利益之價值與標準，以深入瞭解英國管制之意義。本文並從政治過程的角度分析在重要媒體併購案中英

1 旺中併購案，是指「旺中寬頻媒體股份有限公司」於 2011 年 2 月向國家通訊委員會申請將購買「中嘉網路股份有限公司」和「全球數位媒體股份有限公司」所擁有之十數家有線電視系統。

國社會如何詮釋這些價值。主要的理由乃是，徒法不足以自行，法規的原則並不是在社會真空之中，而應在運作層次上經由人的詮釋而產生意義，發生作用。McQuail (1992) 即指出，所謂「公共利益」乃是在政治過程中討論的結果；在重要的案例中，相關人士提出宣稱；其中隱含公共利益的價值與標準等；最後形成共識。因此吾人即可分析在政治過程中公共利益之價值如何被詮釋。

本文之分析觀點並不是如「公共選擇論」（public choice theory）所主張——政治過程以利益團體及官僚的利益為主。該理論以經濟學「人為自利」為預設，認為在政治過程中權力較大的利益團體影響官僚，而官僚也以自身利益為考量，在決策上偏向特定利益團體。但是，官僚雖受利益團體影響，仍需在法律規範的架構下論述或行動，而且有的官僚（如獨立機構）需依專業審查，較能獨立於利益團體。其次，在政治過程中，除了有資源的利益團體外，較沒有組織的大眾或團體可能集結起來，在法律規範下論述與行動 (Brown, 1996)。本文採取政治過程論關注各方如何基於公共利益的原則進行論辯。

2010 到 2011 年間「新聞集團」併購「天空衛視」即是重要案例，引發英國社會一連串的調查與討論。梅鐸所有的「新聞集團」雖已持有「英國天空衛星電視公司」（British Sky Braodcasting, BskyB，以下簡稱「天空衛視」[2]）三成九的股份，又於 2010 年 11 月申請要完全買下「天空衛星」全部的股份，以完全控制天空衛視，並擴張為跨媒體集團。首先，新聞集團原持有天空衛視三成九股份，在天空衛視的十四席董事中，僅四名董事與新聞集團有關，且該四名董事不是由新聞集團任命；其他十名（八名為獨立董事，另兩名為執行董事）皆與新聞集團無關 (Ofcom, 2010: 54)。新聞集團持有天空衛視股權後，才能完全控制天空衛視的董事會，言論與營運方針等。其次，新聞集團在併購天空衛視將成為有影響力的跨媒體集團。新聞集團控制英國三分之一之報業市場；天空衛視為主要的付費電視平臺。在併購案通過後，將可發揮綜效，如藉由報紙與付費電視聯賣，以擴張報紙與電視市場。而且天空衛視也提供新聞給商業無線電視臺 C5、廣播電臺與網路平臺等。因此，新聞集團能將觀點傳到各類平臺，影響力大增。

在本案發展的過程中各方即就公共利益角度加以論述。本案之公共利益包括經濟面上的市場競爭以及政治面向之言論多元。正如上述「公共選擇論」所言，梅鐸家族即透過許多管道，打通關節，與保守黨政要多次密會 (Wright & Morris, 2011)。梅鐸旗下之新聞國際也對管制機關說明本併購案將不會影響公共利益，

2 天空衛視是英國主要衛星電視業者，提供付費服務，約有一成二的英國家戶為訂戶。

因為天空衛視之影響力小，並將享有編輯獨立 (Ofcom, 2010: 98-108)。但是，與「公共選擇論」所言不同的是，在本案中官僚內部立場並未一致，並必都受梅鐸集團左右。英國「商業、創新與技能大臣」（Secretary of State for Business, Innovation and Skills）（以下簡稱商業大臣）Vince Cable 負責本案時，並未放行，而是依法啟動公共利益檢測機制，相關的獨立機關立即著手調查，也一度作出本案違反公共利益之決定，並建議進一步調查。

同一時間，英國社會不同位置的團體也指出本案威脅民主政治中的言論多元。「公共選擇論」較重視較有組織之利益團體。但在本案中不同的社會團體有了共同的目標，並就法律規範論辯。媒體改革團體與公民團體即不斷發聲，指出本案影響英國之言論多元。而且由於本案通過後新聞集團將發展為跨媒體集團，不同立場與性質之媒體，包括不同意識型態報業、無線電視業者 BBC 與第四頻道（Channel 4，簡稱 C4）、英國電信公司（British Telecommunication，簡稱 BT）等均受威脅，因此聯合起來反對本案。他們即使是為了自身之經濟利益，但在政策論辯中，仍是以公共利益之媒體多元價值為主。例如《衛報》（*The Guardian*）在給管制機關的意見書即指出，本案將嚴重影響英國整體以及特別媒體（如報業）之多元性，「將造成史無前例，以及無法容忍之新聞媒體集中」，嚴重違背公共利益。《衛報》記者棄而不捨地追查新聞國際集團所涉及的竊聽案，起了關鍵作用。案件爆發後，英國各界就廣電管制公共利益中「社會責任」之價值，指出梅鐸家族在執有英國廣電執照上有適格性的問題，更遑論併購天空衛視之全部股份。在社會壓力下，梅鐸集團只能自動撤案，鎩羽而歸。

綜上所述，英國關於媒體併購管制有一套公共利益的檢測機制，值得參考。但國內文獻或未深究其義，或有偏見。因此本文從政治過程論分析在重要案例（「新聞集團」併購「天空衛視」）中論者詮釋媒體併購管制中公共利益的價值。本文主要分析：一、英國媒體併購管制中公共利益的價值為何？二、在重要案例中英國社會又如何詮釋公共利益的價值？本文第二部分與第三部分分別回答上述問題。第四部分討論本文分析之啟示。

貳、英國媒體併購管制中公共利益的價值

本部分分析英國媒體併購管制中公共利益的價值體系。為了進行此分析，本部分先討論傳播政策公共利益的概念與分析架構。

Cuilenburg & McQuail (2003: 183) 分析傳播政策中公共利益的概念與價值。他們指出，西歐許多國家的傳播政策以公共利益為目標；但公共利益的面向與價值卻不是單一的，包括政治、社會與經濟三面向，各有其價值。而且在不同的國家脈絡下，公共利益價值的內容與順序可能改變。如圖 1 所示，政治面的公共利益可能包括國家安全、自由表達等價值。社會面的公共利益可能包括社會責任或文化認同等價值。經濟面的公共利益可能包括建立國家產業或市場競爭等價值。他們提供了一個架構，可分析傳播政策中公共利益的面向與價值。

根據此架構，Cuilenburg & McQuail (2003) 分析西歐國家傳播政策延續與改變。他們根據西歐傳播政策中公共利益價值之變遷將過去百年來西歐傳播政策分成三期。第一期是在 19 世紀中期至 1920 年代之間。當時電信、電話和無線電波等新興科技誕生，歐洲各國致力於建立國家通訊事業，讓全民可共享；公共利益的價值包括政治上的國家安全、社會福利與經濟上建立國家產業等價值。主要的政策即是建立本國的傳播體系。第二期是二次戰後到 1980 年代。戰後西歐各國致力於重建民主政治。傳播政策上公共利益的價值包括：政治面上傳媒應獨立於政府，提供多元觀點，社會面上傳媒有社會責任，以及經濟面上應建立公有廣電產業。傳播政策即以公共服務的廣電制度。第三期是自 1980 年代以來到現在。

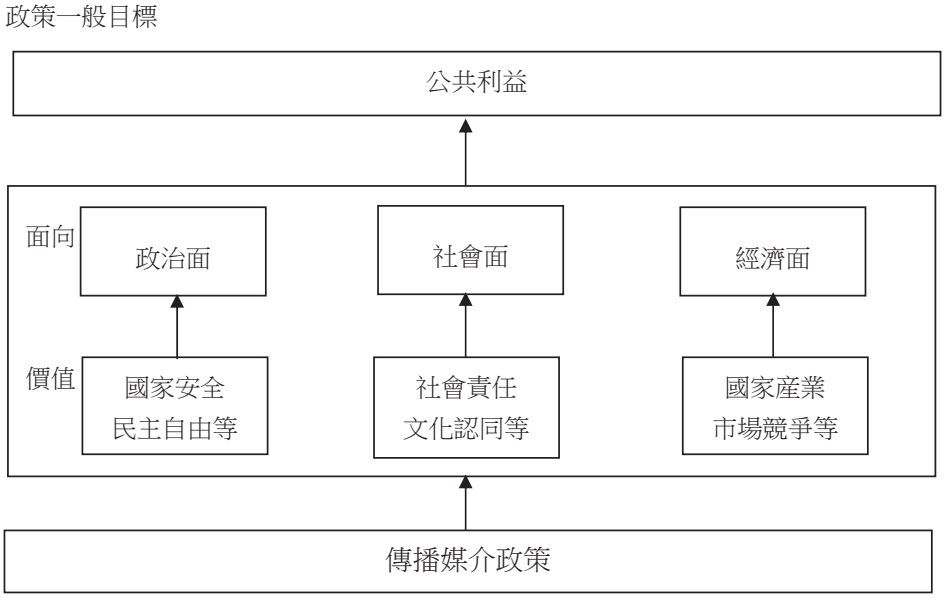

圖 1：國家傳播政策中公共利益之面向與價值

資料來源：Cuilenburg & McQuail (2003: 183)。

這時西歐各國受到新自由主義思潮的影響。傳播政策中的公共利益也加上經濟面市場競爭、效率、國家競爭力等價值。目前西歐許多國家的傳播政策即包括公共服務廣電，並加上市場競爭概念。

自 1990 年代以來，英國的傳播政策即包括公共服務與市場競爭的政策典範。英國的廣電體制仍是以公共服務典範為主，假定廣電媒體是公共財，不應受制於市場機制；廣電事業的所有人與經營者乃受公眾委託，得到特許執照，應有社會責任，提供高品質的廣電服務。但英國的傳播政策除維持公共服務典範外，也加上市場競爭典範。市場競爭典範的預設包括：機制可提供消費者所需，增加選擇；當市場失靈時國家才介入。例如英國政府 2000 年推出的《通訊傳播政策白皮書》中公共服務價值即與市場競爭價值並存。它闡明英國將延續傳統的公共服務精神，包括「確保公眾有普遍性的近用機會」，也將重視競爭力，「在世界的傳播及媒介市場上，英國將成為最有動力及競爭力的國家」。市場的概念也進入白皮書之中，包括「創造活力的市場」、「提高產業的競爭力」，「增加管理的效率」「對於高品質服務，能有不同的選擇」，以及「確保公民及消費者（的權益）受到保障」等用語（陳百齡等，2002）。

以上公共服務與市場競爭的典範並存的情況影響英國媒體併購管制。在公共服務政策典範的影響下，在 2003 年以前英國對廣電所有權之管制採較嚴格。在水平整合上區域性第三頻道電視臺（Channel 3，以下簡稱 C3）[3] 不可整合。單一執照所有人所控制之電視收視占有率上限為一成五。且 C3 與第五頻道（Channel 5，以下簡稱 C5）[4] 執照應由不同人持有。在跨媒體所有權之整合上，全國報業經營者（控制了全國 20% 以上之市占率）不得持有 C3 與 C5 執照（含地區或全國性）或二成以上之股份 (The Right Honourable Lord Justice Leveson, 2012: 187)。

2003 年《傳播法》放鬆對所有權的管制，納入市場競爭之概念。英國管制者所持的理由如下：一、傳媒環境正在變動中，法規應有彈性，方可因應。二、數位科技將可提供多頻道，有助多元性，政府可放鬆管制，讓業者從事市場競爭。三、在國際競爭中本國業者應發展到一定規模，才能吸引更多資金投入內容生產

3 第三頻道 Channel 3（以下簡稱 C3）也稱獨立電視網（Independent Television，簡稱 ITV），是英國最主要的地面波商業公共電視網，於 1955 年成立。它是由區域性的 C3 電視臺組成，主要提供地方性的內容服務，彼此會分享節目。在 2003 年前各區域性 C3 電視臺不可合併，之後則合併。在 2012 年 ITV 收視占有率約 16.5% 左右；BBC1 與 BBC2 相加大約是 29.5% (Plunkett, 2013)。

4 第五頻道 Channel 5（以下簡稱 C5）於 1997 年成立，是英國最晚成立之地面波商業電視網，收視率還在起步，因此管制較鬆。如在 2012 年收視占有率約 4.5%；而 ITV 已有 16%左右 (Plunkett, 2013)。

(Select Committee on Communications, 2008: 67-68)。因之在所有權管制朝向放鬆。

但在公共服務典範的傳統下英國仍維持部分管制，僅放鬆部分管制。如表 1 所示，在維持管制部分，由於 C3 仍是具影響力之電視臺，全國報業經營者（20% 市占率）仍不得持有 C3 執照或 20% 以上股份；而且 C3 不得與 C5 合併。在放鬆管制部分，英國取消 C3 電視執照整合與 15% 市占率之規定。而且全國報紙市占率 20% 者，得持有 C5 之股份。雖然放鬆管制，但自此廣電媒體之併購，需經過《企業法》中公共利益的檢測 (The Right Honourable Lord Justice Leveson, 2012: 187)。

	2003 年前	2003 年後
禁止部分	1. 區域性 C3 電視臺不得整合。 2. 單一執照所有人所控制之電視收視占有率上限為一成五。 3. C3 與 C5 不得整合。 4. 全國報業經營者（20% 以上之市占率）不得持有 C3 或 C5 執照或二成以上之股份。	1. C3 與 C5 不得整合。 2. 全國報業經營者（20% 以上市占率）不得持有 C3 執照或二成以上之股份。
放鬆部分		1. 區域性 C3 電視臺可整合。 2. 單一執照所有人所控制之電視收視占有率上限為一成五，取消本項管制。 3. 全國報業經營者（20% 以上之市占率）得持有 C5 執照或二成以上之股份。

表 1：2003 年前後英國廣電所有權管制之變化

媒體併購案之管制又較一般併購案更為嚴格。2002 年《企業法》納入媒體併購之管制。在一般併購案中公共利益主要是經濟面的市場競爭價值；當併購案可能降低市場競爭時，政府才干預。在市場競爭典範的影響下，媒體併購管制的公共利益在經濟面是市場競爭的價值，並參照一般併購案之管制標準。但由於英國仍維持公共服務的傳播政策典範，媒體併購被視為具特殊公共利益，關乎國家安全（national security）與公共安全（public security）(Communication Act, 2003, § 375; Enterprise Act, 2002, § 58)。媒體併購管制的公共利益價值除經濟上的市場競爭外，還包括政治面的民主多元以及社會面的社會責任（即執照持有者乃受公眾委託，應提供公共服務）。而且，媒體併購案在市場競爭的管制標準，較一般併購案嚴格。

英國媒體併購管制中公共利益的面向、價值與標準，如表 2 所示，並分述於後。

普遍目標	面向	價值	標準
公共利益	政治	民主多元	1. 內容多元 2. 所有權多元（針對廣電媒體）
	社會	社會責任	《傳播法》319 條廣播電視服務的標準（針對廣電媒體）
	經濟	市場競爭	1. 合併後兩個產業失去「特別性」 2. 併購金額超過七千萬英鎊 3. 合併後市占率達二成五 4. 併購之一方於報紙或廣電事業之市占率達二成五，或 5. 其他可能危及公共利益的情況 （註：一般併購案的標準僅 1 到 3 項；媒體併購案則包括 1 到 5 項）

表 2：英國媒體併購案公共利益的面向、價值與標準

英國媒體併購管制在政治面的公共利益價值是民主多元。主要的邏輯是，民主政治中媒體作為公共論壇應提供多元的觀點，讓公眾可接收多元觀點，以行使公民權。主要的管制標準是內容多元。而且廣電媒體受公眾委託，所以管制標準還包括所有權多元。《企業法》對報業併購案的規範是市場上有充分與多元觀點，即「在合理與實際之範圍，在全大英國協或部分大英國協，每個報業市場有充足之多元觀點呈現」(Enterprise Act, 2002, § 58(2B))。對廣電併購案的規範則包括：一、所有人的多元性，即廣電產業應由不同的人控制；二、內容多元性，即廣電內容應反映社會之不同品味與觀點。正如 58 條（2C）所言：(a) 為了滿足大英國協不同閱聽眾，或特別地區、地方之需求，應有足夠多元的媒體企業者，以服務閱聽眾；(b) 服務全英之廣電需具高質量，以及反應多元品味與興趣 (Communication Act, 2003, § 375; Enterprise Act, 2002, § 58(2C))。

英國媒體併購管制在社會面的公共利益價值是社會責任；執照持有人應具適格性。由於英國廣電媒體是採公共委任模式，即廣電媒體的經營者與所有人乃受到公眾委託經營廣電媒體，並由國家代表公眾給予特許執照，負有社會責任。英國廣電主管機關有責任確保廣電執照持有人具備適格性（fit and proper）。換言之，廣電主管機關即應代表公眾頒發執照給予適合經營廣播電視事業者，並確保廣電執照持有人能負起公共責任。1990 年與 1996 年之《廣電法》即規定，主管機關在頒發執照時應確保執照持有人具適格性，且如果傳播署（Office of Communication，以下簡稱 Ofcom）認為執照持有人已不具適格性，不應讓他再繼續持有執照（“(a) shall not grant a licence to any person unless satisfied that the person is a fit and proper person to hold it; and (b) shall do all that they can to secure

airiti

that, if they cease to be so satisfied in the case of any person holding a licence, that person does not remain the holder of the licence"）。

從過去判例觀之，Ofcom 對適格性的定義應是：能否遵守執照持有人的義務與廣電相關法規。英國相關之廣電法規並未明確定義適格性。但在 2010 年 10 月 Ofcom 曾撤銷 Bang Media 公司的頻道執照，因為該公司旗下的頻道一再於白天播放色情內容，違反廣電法規中「應保護兒童免於不適當的內容」(Halliday, 2010)。Ofcom 的說法即是，「該公司一再嚴重違背執照持有人應有的責任，輕視執照持有人的義務以及整個管制體制」（"This was because of serious and repeated breaches of their licences, which demonstrated a disregard for their licence obligations and for the regulatory regime as a whole ..."）(Choueka, Chess, & Martin, 2011; Ofcom, 2011)。由此可知，Ofcom 的適格性應是遵守執照持有人之義務與廣電法規。

在廣電併購案中，媒體事業經營者與所有者即應竭誠承諾達到《傳播法》319 條中廣播電視服務的標準 (Communication Act, 2003, § 375; Enterprise Act, 2002, § 58(2)(1))，包括：

1. 保護十八歲以下人士；
2. 可能鼓勵犯罪或失序之素材，不得存於電視與廣播服務；
3. 電視與廣播之新聞服務，公正呈現，公正之需求；
4. 電視與廣播之新聞服務，正確播報；
5. 宗教節目內容有尊重之適度責任；
6. 普遍接受之標準，適用於電視與廣播服務，以保護公眾成員不受冒犯與侵害性素材之傷害；
7. § 321(2) 所示，違反規範之政治廣告，不包含電視與廣播服務；
8. 有誤導、侵害或冒犯嫌疑之廣告，不得予電視與廣播服務呈現；
9. 大英國協電視與廣播廣告，必須遵守相關之國際義務；
10. 電視與廣播節目不得有不適當之贊助；
11. 電視與廣播服務對於廣告商不得歧視；且
12. 不得使用任何技術，剝奪觀眾或聽眾知悉之可能性，或是趁其不備、或未完全注意下，影響其心智，無從知悉發生何事。

媒體併購管制在經濟面的公共利益價值是市場競爭，但標準比一般併購案嚴格。在一般公共利益的併購案件中，有以下三種情況之一時（兩個產業失去「特別性」、併購金額超過七千萬英鎊、合併後商品或服務之市占率可能達二成五），

國務大臣可干預通知，要求獨立機關調查 (Enterprise Act, 2002, § 23(1), § 23(3), § 23(4), § 26)。在媒體併購案中，除了以上情況外，當併購之一方在報紙或廣電事業之市占率可能達四成之一，以及其他可能危及公共利益的情況時，國務大臣即可干預 (Enterprise Act, 2002, § 58(3C), § 58(3D))。

主管的內閣大臣若認為申請案可能違反以上三面向的價值與標準時，即可啟動公共利益檢測機制。在此大臣可發出干預通知，要求相關獨立機關進行公共利益檢定。獨立機關包括 Ofcom 主要調查媒體併購案對政治面民主多元價值的影響[5]。公平貿易署（Office of Fair Trading，以下簡稱 OFT）主要調查併購案是否影響市場競爭。若 Ofcom 與 OFT 認為併購案可能影響公共利益，則可要求競爭委員會（Competition Commission，以下簡稱 CC）更深入調查併購案的實質影響，並公諸於眾。國務大臣與相關機關均需根據《企業法》的規範，在一定時間內調查與決定[6] (Enterprise Act, 2002, § 45)。

以上從法制面分析英國傳媒併購管制之公共利益價值。從以上分析可知，英國的傳播政策中公共服務與市場競爭典範並存。其媒體併購管制之公共利益價值，不只是經濟面市場競爭，還包括政治面民主多元以及社會面社會責任等價值，各自有其標準。

---

5 根據 Ofcom (2004) 出版《公共利益檢測報告守則》，Ofcom 應要求業者提供以下相關資料：Ofcom 有權就不足的部分要求業者補充資料，假若是廣電業，如果業者未能及時提供有效資料，有可能構成中止執照的要件，將被視為違反執照規定。與公共領域有關之合併案，Ofcom 要求業者對消費者（讀者、聽眾、觀眾）應盡到告知義務，須確保消費者在合併計畫公開後能立刻知道。Ofcom 評估媒體公共利益之相關要件。在廣電併購案，Ofcom 應評估的內容如下：營運（operations）：詳列買方的媒體企業以及其他經營事業，涵蓋國內外。所有權（ownership）：交易雙方的所有權分析，以及合併後預期的股權結構，需特別指出誰對公司有掌控權。其他媒體活動（other media interests）：經營規模、合併後的可能變動。市占率（market share）：交易雙方之營收與來源分析、觸達率、收視率、觀眾人口統計，以及合併後的可能影響。內容（content）：電視需提供近一年及未來一年的節目規畫，包括節目類型、播出時數、排檔時段等，並應註明節目來源（內部自製、委製、外購、重播等）。

6 OFT 應接到通知後，即應調查併購案對市場的影響。OFT 的調查應包括該併購案：(1) 是否已發生合併情形以及可能之影響；(2) 是否減少導致市場競爭；(3) OFT 認為必要時（市場競爭減少），得通知 CC，如果對市場影響有限，則可不照會競爭委員會；(4) 可能違法的地方；(5) 市場競爭下降連帶使消費者利益喪失。OFT 應在接到通知四個月之內完成調查（Enterprise Act, 2002，第 24 條）。
CC 的調查與報告應深入調查併購案是否有實質影響、是否會減少商品與服務之市場競爭、建議國務大臣是應實際採取具體行動以及理由。並且後讓外界確知決策過程透明之必要資訊（Enterprise Act, 2002，第 45 條、第 47 條）。CC 在接到通知後，原則上應在 24 週內完成調查（Enterprise Act, 2002，第 51 條）。
國務大臣收到 CC 之報告後，應在三十日（工作天）內作出決策並公告。國務大臣應接受獨立機關 OFT 與 CC 關於併購案「有否減少實質競爭」之公共利益檢測；國務大臣並基於獨立機關的報告，作出決定，指出該併購案是否有違公共利益，有否「減少實質競爭」，並應說明理由（Enterprise Act, 2002，第 54 條）。

airiti

參、分析「新聞集團」併購「天空衛視」案

本部分分析在運作層次上英國社會如何詮釋公共利益的價值，哪些價值受到重視與彰顯。從政治過程的角度觀之，在竊聽案前，論者主要關注政治面民主多元的價值。案發後，社會各界主要關注社會責任價值，即執照持有者之適格性問題。

一、竊聽案前論辯重點：民主多元價值

2010 年後半，梅鐸的「新聞集團」要出手收購「天空衛視」全部股份，要進一步擴大在英倫的媒體版圖。早在 1960 年代末，他已進軍英倫報業，買下《世界報》、《太陽報》，又在 1980 年代初期買下《泰晤士報》以及《週日泰晤士報》，占據三成到四成的全國報業市場。梅鐸也拉攏各黨首腦形成「政治階級」（馮建三，2012）。在 2006 年，「新聞集團」與保守黨政治人物 Cameron 私下聚會，達五十次以上。在 2010 年 5 月國會議員大選後，保守黨取代工黨，成為國會最大黨，Cameron 出任首相，與自由民主黨組成聯合政府。「新聞集團」旋即在 6 月 15 日通知歐盟，要收購「天空衛視」全部的股份。梅鐸正式宣告要再下一城。

雖然梅鐸於「朝中有人」，也已試圖打通政治上的關節，但本案仍需通過媒體併購管制公共利益之檢定。由以下分析可知，主管機關最關心的公共利益價值是政治面的民主多元價值。由於本併購案已達歐盟併購法規的門檻，必須通知歐盟委員會；歐盟委員會即指出：各會員國有權就「媒體多元性」介入管制。因此英國商業大臣 Vince Cable 負責本案。Cable 並未放行，而是啟動調查，也是基於「多元性」的價值。他主要考量即是媒體併購將限制意見之多元，即合併後兩家媒體的觀點可能相同，而且由於新聞集團的市占率擴大，將有更多人接收到單一觀點。他因此認為，由於本案影響言論多元，即可能違背公共利益 (Cable, 2012)。Cable 發出干預通知，要求獨立機關（OFT 與 Ofcom）同時調查本案，並應於四十天內完成報告。

OFT 主要調查併購案對市場競爭之影響。如前所述，OFT 主要分析經濟面市場競爭，並基於前述《企業法》中市場競爭的標準（併購之兩個企業是否會不再區分、交易是否超過七千萬鎊或併購一方占某一服務四分之一的市場）。OFT 根據以上標準指出本案將降低媒體多元。OFT 指出併購後兩個企業的區分不再。即「新聞集團」已擁有「天空衛視」近四成的股份，交易後「天空衛視」將成為「新聞集團」旗下一員。OFT 指出本案已超過七千萬英鎊，為歐洲史上最大的併

購案。因此 OFT 建議商業大臣應通知 CC 進一步調查本併購案對市場競爭之實際影響 (Office of Fair Trading [OFT], 2010)。

Ofcom 主要調查併購案對多元性的影響，完成《公共利益評估報告》（*Report on Public Interest Test*）。從報告中可知 Ofcom 最關切的是民主多元的價值。Ofcom (2010) 首先闡述為何媒體併購案與公共安全有關；它指出：英國為民主國家；在民主國家中言論由少數個人持有是危險的。Ofcom 就媒體多元進行檢測。Ofcom 主要考量外部多元及內部多元。Ofcom 對外部多元的定義是：在併購後新聞與時事內容的供給者是否顯著減少，因為 Ofcom 認為新聞與時事攸關公共事務之討論，應由不同傳媒業者提供不同觀點。Ofcom 對內部多元的定義是：該傳媒集團內部能否有不同觀點。

外部多元之檢測上 Ofcom 從不同的指標評估併購案對新聞與時事內容多元之影響。Ofcom 根據相關研究報告、媒體產業所提供的資料加以分析，並廣徵各界意見，共有 126 份意見書（包括來自 22 個媒體相關組織、8 位學者專家、104 位公民）還有來自兩個社會運動團體所收集之 58,500 份民眾意見。Ofcom 指出，在英國媒體地景中，最大的新聞提供者是公營電視 BBC，受到憲章規範，應遵守公共服務規範，其地位應受保障；第二類商營傳媒集團（包括 ITV/ITN、C4、新聞集團、天空衛視）應有不同的提供者；第三類是較小的媒體事業 (Ofcom, 2010: 64)。Ofcom 根據三個重要指標，指出併購後新聞國際的影響力均過大，不利外部多元。

在第一項指標（跨媒體平臺之影響力）上，Ofcom 指出若併購案通過後新聞國際將成為英國最大的跨媒體集團，影響力甚至大於 BBC。Ofcom 指出：併購前新聞集團已有報紙與線上新聞，且天空衛視有電視與線上新聞，並提供新聞內容給各平臺（包括 C5、廣播電臺以及其他線上媒體等）；若併購案通過了，新聞集團將成為英國唯一橫跨四個平臺（電視、廣播、報紙及網路）之消息來源供應者。而公營電視臺 BBC 卻僅及三種平臺（電視、廣播與網路）(Ofcom, 2010: 56)。Ofcom 認為，新聞集團在跨媒體的影響力為最大，超過 BBC。

在第二項指標（新聞消費之占有率）與第三個指標（閱聽人主要消息來源）上，Ofcom 指出併購案通過後，在第二類商營傳媒集團中不只新聞提供者將減少，而且新聞集團之影響力將過大。Ofcom 新聞消費的計算中之母數為十六歲以上之英國公民消費新聞之分鐘數；BBC 雖占四成三，新聞集團與天空衛視各占一成三與近一成，併購後將達二成三，而 ITV 加上 C4 卻不到一成（百分之六）。閱聽人主要消息來源的指標則是由消費者直接指稱哪一媒體為其主要消息來源。同

樣地，BBC 占五成四，新聞集團與天空衛視分占 6% 與 9%，在併購後將達到一成五，也高於 ITV 之一成四 (Ofcom, 2010: 60)。因之，Ofcom 認為，在併購案後，主要商業媒體集團中家數明顯減少，新聞國際超過 ITV。

在內部多元性的檢測上，Ofcom 指出天空衛視內部將不會有多元觀點，主要基於以下理由。第一、在人事上新聞國際完全持有天空衛視股權後，將控制天空衛視的董事會，主導天空衛視的編輯部。第二、在營運上新聞集團為了降低成本而整合兩個集團的新聞部，觀點將一致。第三、在組織文化上梅鐸家族干預編輯部之情事，時有所聞。如前編輯即指證梅鐸的確干預編輯政策。Ofcom 還檢視天空衛視內部的機制，認為這些機制無法促進內部多元，如董事會只關心獲利，並不討論編輯政策或閱聽眾期望等新聞倫理上的議題 (Ofcom, 2010: 66-72)。Ofcom 並反駁梅鐸集團的論點。梅鐸集團宣稱新聞集團將遵守不偏不倚的規則，也不會干預「天空衛視」的新聞編輯。但 Ofcom 認為，即使「新聞集團」遵守不偏不倚的規則，仍可能會干預。Ofcom 還指出，業者遵守規範與媒體結構多元，乃不同的管制手段與目標。第二，梅鐸的支持者並宣稱英國有許多數位頻道，已提供多元內容。Ofcom 指出根據調查，數位新聞上的供給上仍以傳統媒體為主（包括八家報紙，BBC 以及天空衛視）。梅鐸的「新聞集團」即是英國最大的報業集團，在新聞與時事內容供應上，很有影響力，若再加上天空衛視，則影響力將超越公有電視 BBC (Ofcom, 2010: 13)。Ofcom 基於民主多元的公共利益價值，指出本案違背公共利益。

同一時間，英國社會也就民主多元的價值，反對此併購案。英國艦艇街報刊（如 *The Telegraph*、*Trinity Mirror*、The Guardian Media Group）與主要廣電媒體 BBC 與 C4 等媒體高階主管聯合寫信給商業大臣 Cable，要求他就媒體多元性，駁回此併購案。如 BBC 的執行長 Mark Thompson 加入連署。在 2009 年梅鐸家族即常常公開攻擊 BBC 野心太大以及持續擴張等，Mark Thompson 在此併購案中予以反擊；他指出本併購案之規模太大，各國法律都不會容許；而且天空衛視也未投入製作節目，只付給英國無線電視臺「再播送費」(Wright & Morris, 2010) 。BBC 理事會請 Thompson 說明參與連署之過程。Thompson 對理事會表示對於未事先向理事會報告感到抱歉，但說明已事先跟執行理事討論 (BBC, 2010b; Robinsom, 2010)。而且《衛報》上的評論也指出，根據 BBC 憲章，執行長有權對關乎「廣播或其他網路服務」之公共政策發表意見 (Sabbagh, 2010)[7]。

7 BBC 理事會曾要求 Mark Thompson 說明參與連署過程，但從目前蒐集到的資料來看，Thompson 似未退出連署。

媒體改革團體更指出併購案將有害英國民主發展。他們指出，併購案通過後，梅鐸集團將控制英國半數以上的媒體市場，無人能敵。而且梅鐸集團長期與保守黨交好，未來將左右英國政壇 (Eaton, 2010)。因此發起一人一信反對媒體壟斷。

在政治的場域也有分裂。如上所述，保守黨高層多偏向當時負責的商業大臣 Cable 代表國會議員中反對梅鐸的勢力。Cable 本身為自由民主黨員，在聯合政府中擔任商業大臣，負責此案，按理在法律上本應維持中立。他認為本案可能危及民主多元，因此在收到上述 OFT 與 Ofcom 的報告，將要求 CC 調查併購案之實質影響。

在此關鍵時刻，*The Telegraph* 兩位記者偽裝自由民主黨員的支持者，私下向他詢問此案；Cable 不察，居然直言「已向梅鐸宣戰，吾人將勝」「要讓梅鐸王國飽受攻擊」，也將運用法律上的權力擋下此案 (Robinson, Halliday, & Mulholland, 2010)。因為國務大臣本應維持中立，報導問世後，首相保守黨的 Cameron 即說，Cable 的發言「完全不適當，也無法接受」(BBC, 2010a)。因此，這個併購案的決策權由商業大臣 Cable 轉移到文化、媒體與運動部文化大臣（Secretary for Department for Culture Media and Sport，以下簡稱文化大臣；Department for Culture Media and Sport [DCMS]，以下簡稱文化部）Jeremy Hunt 手中。

文化大臣 Hunt 則代表國會議員中支持梅鐸的勢力。在「天空衛視」併購案審理期間，梅鐸與保守黨首相 Cameron 私下會晤兩次 (Sabbagh, 2011)。保守黨的 Hunt 也屬於此支持梅鐸勢力。若從公共選擇論的觀點，文化部長 Hunt 會為梅鐸護航。但在法規限制下，他作為內閣大臣還是要表現合法與合理。由於 OFT 與 Ofcom 均指出本案可能違背公共利益的多元性，也建議國務大臣應通知 CC 進一步調查，Hunt 也必須在口頭上表示注重民主多元的價值，即徵詢 OFT 與 Ofcom 的意見，並與「天空衛視」開會，尋求解套。經過協商後，文化部發出新聞稿，表示理解本案可能違反公共利益之民主多元價值，但將詢問各方能否避免或降低併購案對言論多元之影響 (Department for Culture, Media and Sport [DCMS], 2011)。這篇新聞稿已預示本案將以附條件的方式通過。

兩個月後，根據《衛報》2011 年 3 月 30 日的報導，「天空衛視」自願將旗下 Sky News 頻道分離出去成立新的 Newco，以避免文化部將併購案交付 CC 審查；而 Hunt 也願意接受 (Sweney, 2011)。2011 年 6 月 30 日，Hunt 即將要宣布要通過此案。

airiti

在 Hunt 發表同意聲明的隔天，反對團體指出媒體壟斷將影響英國的民主政治。他們指出，Hunt 與「天空衛視」密會，達成協議。英國非梅鐸旗下的媒體強烈反彈。*Daily Mirror* (2011) 社論以〈杭特的骯髒交易〉為題，指出這項不光彩的交易浮上枱面，梅鐸將從中獲得巨大的商業利益，讓他可以壓制英國媒體產業，其對英國報業的控制將從現在的三成七，三年內提高到四成，五成內增加到五成。他們強調媒體壟斷對英國民主政治之影響。

二、竊聽案後論辯重點：社會責任（適格性）

2011 年 7 月英國政壇瞬間陷入竊聽風暴，新聞倫理爭議浮現。當申請者本身涉及新聞倫理議題，併購案的討論也就轉向到適格性的討論，也就是經營者的社會責任。在社會規範與共識，迫使梅鐸不得不撤案，乃至交出董座。

新聞集團違反新聞倫理並非一朝一夕。新聞集團在過去十多年間，以竊聽聞名、重大社會案件關係人士至少超過四千人。2002 年十三歲少女 Milly Dowler 於放學途中失蹤遇害一案，2011 年兇手終於落網；但發現她失蹤當天早已遇害。《衛報》的調查指出，「新聞集團」旗下的《世界新聞報》（*News of the World*）為了竊聽 Dowler 的手機，將留言刪除，此舉不僅阻礙警方辦案，也讓 Dowler 的家人誤以為她尚在人世；另兩位在 2002 年女學童遭殺害案件，其家屬手機也爆出遭《世界新聞報》竊聽，引發社會憤怒；而且一些受害人也同聲譴責（李筱雯，2012）。

竊聽案引起社會批判聲浪，全國記者聯盟（National Union of Journalists，以下簡稱 NUJ）、報業與廣電自由聯盟（Campaign for Press and Broadcasting Freedom，以下簡稱 CPBF）與各地媒改團體組成陣線，舉旗抗議，以群眾力量衝撞媒體巨獸。他們以一人一信的行動表達對竊聽案的不滿。他們指出梅鐸經營哲學是唯利是圖，記者擔心不能達到主管業績要求，置新聞倫理於不顧；新聞學典範不再是公共利益，只為了賺錢。因此，他們質疑 Hunt 一直為併購案護航，也指出梅鐸集團不應再擴張，集團內也應有獨立工會，才能維持專業自主，保障記者勞動權 (Jones, 2011)。

由於社會中已有批判聲浪，而且梅鐸集團不只違反新聞倫理，也可能違法，Hunt 與 Murdock 明白併購案將無法過關。特別是，根據前述《企業法》，申請者必須信守《傳播法》319 條的電視與廣播服務節目之內容標準。在此案件中，Murdock 所領導的媒體嚴重違反多條規範，如「應保護十八歲以下人士；可能鼓

airiti

勵犯罪或失序之素材，不得存於電視與廣播服務；電視與廣播之新聞服務，公正呈現，公正之需求……電視與廣播之新聞服務，正確播報；保護公眾成員不受冒犯與侵害性素材之傷害」等。因此，針對此併購案，三黨議員一致要求梅鐸撤案，Hunt 不得不改變更改之前的決定，通知 CC 應進行市場影響檢測。而梅鐸集團自知大勢已去，自動撤案。

在此大勢下，朝野指向該梅鐸家族之適格性問題。也說是說，在公眾信託模式下，廣電執照持有者與公眾受公眾信託，應能提供公共服務；在竊聽案中梅鐸家族的行徑，沒有資格作為英國廣電媒體的經營者（指梅鐸之子為「天空衛視」之董事長）。工黨黨魁 Miliband 言，「權力的集中，十分危險」；自由民主黨議員要求調查梅鐸是否（「適格且恰當」）為媒體公司的負責人，（如果不是）梅鐸就會被迫出售 BskyB 的股權」(Helm, Doward, & Boffey, 2011)。

下議院之文化、媒體與體育委員會（Culture, Media and Sport Committee）即基於「適格性」規範，認為梅鐸之子 James Murdoch 在持有英國廣電執照上有適格性問題。如本文第二部分所述，從過去判例觀之，英國對適格性的定義應是遵守執照持有人之義務與廣電法規。這時 James Murdoch 宣稱對新聞國際的竊聽案一無所知，以擺脫刑責。但是，適格性的標準不是執照持有人有否刑責，而是能否善盡執照義務與遵守廣電法規。下議院之文化、媒體與體育委員會的調查報告即指出：

> 基於擺在眼前的事實與證據，我們認為 Rupert Murdoch 並沒有在任何時候，有任何舉動使自身知曉電話駭客事件，他雙眼蒙蔽並對其公司與產品的狀況毫不知情……新聞集團與新聞國際缺乏有效之統合治理。我們認為，結論是 Rupert Murdoch 對於管理一主要跨國公司，並不適格 (Culture, Media and Sport Committee, 2012: 70)。

國會也要求 Ofcom 應調查由梅鐸家族經營的「天空衛視」是否有適格性的問題，即「天空衛視」是否有資格持有英國的廣電執照。值得注意的是，雖然英國法規中對於「適格性」的規定並不明確，但此時社會壓力足以讓梅鐸家族辭去「天空衛視」的董座。如前所述，根據 1990 年的《廣電法》，「(a) 不應給予未符適格性者執照」。以及「(b) 應確保適格者。若（執照持有者）不再適格，應停止給予執照」。但英國法規並未明確定義何謂「適格性」。然而，即使法律定義不明，梅鐸之子在輿論的壓力下還是先辭去「天空衛視」董事長之職。在他辭

職後，Ofcom 才讓天空衛視通過「適格性的檢定」，保有執照；但 Ofcom 仍指出小梅鐸在竊聽案的表現，無法達到作為廣電媒體經營者的要求 (BBC, 2012)。由此可知，當廣電媒體經營者在新聞專業上有問題時，適格性的原則仍發揮作用。

當社會輿論朝向批判梅鐸集團的問題，主管機關也必須檢討媒體管制，包括所有權規範架構等。在文化部要求下，Ofcom 進行「媒體多元性審查機制」調查；回收超過四萬五千份的問卷；大多數受訪者擔心梅鐸集團權力大到足以左右民意 (McCabe, 2011)。Ofcom 也另完成傳媒所有權管制之檢視報告，因為根據《傳播法》Ofcom 應每三年即應提出檢討報告。

在這兩份報告中，Ofcom 大致確認現有的管制架構，包括媒體併購的公共利益價值與標準。在《媒介所有權檢視報告》中 Ofcom (2012b) 建議媒體併購還是應具特殊的公共利益，才能考量市場競爭價值之外之重要價值（即民主多元與社會責任等價值）。Ofcom 也主張維持「公共利益檢定機制」以及「適格性」之管制，才能確保執照持有者對新聞專業有負面的影響。Ofcom (2012a) 指出未來應建立更完整的評估架構。

當 Ofcom 等機構針對媒體多元性評估機制廣徵各方意見。媒改團體也提出管制上的建議。他們希望能在概念與制度上有所改進，以保障民主多元的價值。

媒改團體建議對媒體多元採取較廣義的定義。如前所述，Ofcom 所提出公共利益檢測報告對「多元性」之定義是新聞與時事內容的供給者是否顯著減少，該傳媒集團影響力是否過大；分析對象是新聞與時事內容，指標是市占率等。但媒改團體認為不應僅關注新聞與市場率，而應根據重要國際協定（如聯合國文化多樣性公約、歐洲媒體視聽指令等），對媒體多元採取廣義的定義，即媒體多元應包括文類、觀點與產權之多元等。基於上述對媒體多元廣義的解釋，媒改團體主張在所有權管制上應採取更積極的管制 (Hardy, 2011a; Media Reform Coalition, 2013)。

首先，媒體團體提出「所有權門檻」（ownership thresholds）制度，以促進業者盡公共責任。如前所述，2003 年英國已取消私人傳媒集團市場率 15% 之限制，主管機關僅根據公共利益檢測對併購案做出准駁，未要求業者負公共責任。但媒改團體指出，現有的私人傳媒已太大，且未負擔公共責任，因此應重新設計公共利益檢測。他們認為各平臺以及跨媒體平臺有一定數目之內容提供者（大致為七個），並據此設立門檻以及矯正機制；超過門檻之媒體集團即應善盡「公共利益義務」（public interest obligations）(Media Reform Coalition, 2013)。

如媒體改革聯盟（Media Reform Coalition）即提出行為與結構矯正機制。該聯盟認為，對於市占率超過 15% 之傳媒，應啟動「行為矯正機制」——要求所有人與股東不得干預新聞產製，以確保編輯自主；對於超過市占率 20% 之傳媒集團，應啟動「結構矯正機制」——要求資產分割，以確保沒有人掌控 20% 以上之市占率。而且對於跨媒體併購應採取更嚴格之管制——對於超過市占率 15% 之傳媒集團，即應啟動結構矯正機制 (Media Reform Coalition, 2013)。

報業與廣電自由聯盟（CPBF）也提出類似主張。該聯盟認為，若在任何市場市占率超過 15% 者還要繼續擴張，即交付公共利益檢測；公共利益檢測應包括其他公共利益的指標，如編輯自主，投入資源於新聞報導，以及促進公共福祉等。在全國與各平臺市場中，任何私人傳媒業者不應超過 30% 之市占率。對於超過者，即應要求信託或其他公共治理形式 (Hardy, 2011b)。

其次，媒改團體認為審查過程應更獨立與公開，以符合民主之原則。如前所述，當併購案發生時，國務大臣認為判斷可能違反公共利益，才啟動干預，通知獨立機關調查，最後仍由國務大臣決定。報業與廣電自由聯盟認為 Ofcom 應扮演更積極的角色：如 Ofcom 得啟動干預，也應定期審查整體媒體市場多元情況（包括經營人適格性等），不應等到併購案發生時才進行公共利益檢測。報業與廣電自由聯盟並主張審查過程應更具公共性，如民眾應有權取得媒體企業資本資料，且法規之修正，均應有公眾諮詢 (Hardy, 2011a, 2011b)。

再次、媒體改革團體還提出新聞基金，以促進媒體多元。根據該聯盟的說法，在 2003 年英國政府認為在多平臺的環境中現有媒體（如 C3 等）廣告減少，生存不易，因此放鬆管制（如允許區域性的 C3 整併）；但媒體改革聯盟認為這種看法不正確，因為在多平臺的環境中現有廣電媒體仍可將內容傳到不同平臺，影響力增加，卻減少公共利益取向的新聞（如地方新聞以及調查報導），而這類新聞正是民主政治所需 (Media Reform Coalition, 2013)。媒改團體也呼籲應導正媒體的遊戲規則，如透過獎勵優質媒體 (Freedman, 2011; Jones, 2011)。媒體改革聯盟提出交叉補貼的作法，即向平臺業者課稅成立新聞基金，因為平臺業者（如入口網站等）破壞傳統付費新聞模式，少投入新聞生產，卻坐享廣告利潤。該聯盟即借鏡鄰國——如法國政府要求 Google 支付五千萬英鎊，以支持內容提供者。據此該聯盟主張英國也應效法，向平臺業者課稅成立新聞基金，由獨立信託機構管理，明列資金來源，並建立透明程序以及問責機制 (Media Reform Coalition, 2013)。

以上從運作面分析在實際傳媒併購案例中英國社會所重視的公共利益價值。從以上分析可知，英國各界重視政治面民主多元價值。當申請者影響新聞專業時，英國社會重視廣電媒體所有者之適格性及社會責任等價值。

肆、結語

在媒體政策（包括媒體併購管制）中公共利益概念十分重要，卻能清楚的討論。英國的媒體併購管制則發展了一套公共利益檢測機制，值得參考。國內一些評論即引用英國之管制，但卻失之片面，如指出英國已接受用市場競爭的標準。但這些評論卻忽略英國媒體管制整體的價值理念。英國雖然晚近接受了市場競爭的概念，但仍維持公共服務的廣電政策，認為媒體併購具特殊公共利益，還應重視媒體在民主政治的角色，特別是廣電媒體乃受公眾信託，應負社會責任。有鑑於此，本文分析英國媒體併購管制中公共利益的價值，以及分析在運作層次上哪些價值受到重視與彰顯。

本文根據 Cuilenburg & McQuail (2003) 的架構，分析英國媒體併購管制中公共利益的價值。英國的傳播政策主要是公共服務；晚近才加入市場競爭典範的概念。因此在英國的媒體併購管制之公共利益價值，即包括政治面民主多元以及社會面社會責任以及經濟面市場競爭。在民主多元價值上，媒體內容應有多元觀點；在廣電管制上，還包括廣業事業應有不同的業者；在社會責任價值上，廣電媒體之所有者與經營者乃受公眾信託，應負公共責任，並應竭誠遵守《傳播法》之規範。如果申請者可能違背這些價值，國務大臣即可發出干預通知，要求各獨立機關啟動調查。OFT 與 Ofcom 分別調查併購案對市場競爭與言論多元之影響，而 CC 可展開進一步實質的調查。

本文並從政治過程論的角度分析在「新聞集團」併購「天空衛視」案中英國社會如何詮釋公共利益之價值。本文之分析觀點與結果與公共選擇論有所不同。本文的分析指出，即使官僚傾向受利益團體影響，但法律規範以及其他的社會行動者還是有影響，以制衡官僚與資本家之結盟。在本案中，的確如公共選擇論所言，有的官僚受利益團體影響，如保守黨高層與梅鐸集團過從甚密，又如文化大臣 Hunt 意圖要為併購案按下通行的綠燈。但是，與利益團體過從甚密的官僚仍需在法律規範的架構下論述與行動。而且有的官僚比較能獨立於利益團體，如商業大臣 Cable 基於自由民主黨之理念，意圖否決此案。而且獨立機構（如 OFT 與 Ofcom 等），也依法律規範，進行專業審查。而且，在本案中，不同位置的

社會團體、不同立場的傳媒也聯合起來，反對此併購案，雖基於自身的經濟利益，但也是在法律規範下論述與行動。

根據本文的分析，在竊聽案爆發前，各方論辯中重要的價值是民主多元；OFT 與 Ofcom 的調查結果都指出本案有違公共利益；OFT 指出本案通過後，新聞國際與天空之差異不再，英國傳媒數目將減少。Ofcom 更直指英國社會中新聞提供者之多元性將減少，因為新聞國際的影響力將太大，而且也不會尊重內部之專業自主。竊聽案爆發後，申請人與執照持有者之適格性成為重點。朝野各黨不只要求梅鐸應撤案，而且也指向他作為廣電經營者的適格性。在社會壓力下，梅鐸家族不得不撤案，並辭去「天空衛視」董座。

本文的分析在學理上具有意義。過往關於媒體政策中公共利益的討論未能有清楚的分析。本文的分析架構可分析在規範與運作層次上，管制政策中公共利益的面向、價值內容與優先順序。根據本文的分析，在規範層次上，英國媒體併購管制包括三個面向上的價值。在運作層次上，在政治過程中雖然部分官僚會與大型財團結盟，但法律規範與社會反對團體仍十分重要。英國社會最關注的仍是政治面向民主多元的價值以及社會責任的價值。根據本文的架構，未來可分析特定國家社會中媒體併購的規範與運作層次上哪些價值受到重視，以及如何發揮作用。

本文的分析在社會實踐上也具有啟示。公共利益為媒體政策中重要概念，但卻鮮少對話。根據本文之分析，法律規範以及社會行動仍有作用，以節制官僚與財團之結盟。在傳媒政策上，可就公共利益概念的面向，價值與標準等不同層次進行討論。特別在媒體併購的管制中，根據英國的經驗，媒體併購的管制具特殊的公共利益，應考量民主多元以及社會責任等價值。而且英國媒改團體更主張國家應有積極作為，促進公共利益，如責成影響力大的媒體集團善盡更多「公共利益義務」，也應成立新聞基金，以促進多元產權之傳媒。因此本文建議，我國在制定媒體併購法的過程中也應考量媒體在民主政治中的特殊地位，深入討論公共利益的主要面向、價值與標準，達成共識，並採取積極的途徑以促進公共利益。

參考書目

工商時報（2013 年 3 月 17 日）。〈社論——NCC 反媒體壟斷法可參考英國法制之處〉，《工商時報》。上網日期：2013 年 5 月 12 日，取自 http://news.chinatimes.com/focus/11050106/122013031700069.html

李筱雯（2012）。〈電話竊聽案與梅鐸帝國：梅鐸如何「統治」英國？〉，《新聞學研究》，111：199-231。

林惠玲、林麗雲、洪貞玲、張錦華、黃國昌、鄭秀玲（2012 年 5 月 7 日）。〈呼籲駁回申請案之十大說明〉，《反對媒體巨獸行動資料庫》。上網日期：2013 年 5 月 1 日，取自 https://sites.google.com/site/occupyncc/100-guo-qu-zi-liao/1-zui-xin-xing-dong/explanation

林麗雲（2011 年 10 月 26 日）。〈從英國看臺灣媒體併購案〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 5 月 3 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/forum/20111026/33767113/

國家通訊傳播委員會（2012 年 7 月 30 日）。〈NCC 附附款通過英屬維京群島商 Pure Investment Global Corp. 申請經由旺中寬頻媒體股份有限公司以多層次方式間接投資吉隆等 11 家有線電視案，申請人須完成 NCC 所列停止條件並函報認可後，許可始生效力〉。上網日期：2013 年 4 月 25 日，取自 http://www.ncc.gov.tw/Chinese/print.aspx?table_name=news&site_content_sn=8&sn_f=25659

陳百齡、陳炳宏、劉靜怡、林麗雲、莊國榮、景崇剛等（2002）。《資訊社會之傳播政策分析》。（行政院研究發展考核委員會委託研究報告，RDEC-RES-090-005）。臺北：行政院研究發展考核委員會。

馮建三（2012）。〈倫敦竊聽風暴的前世、今生與未來〉。上網日期：2013 年 5 月 1 日，取自 http://big5.qikan.com/gate/big5/www.qikan.com.cn/Article/dush/dush201201/dush20120107-1.html

黃帝穎（2013 年 1 月 25 日）。〈公平會應駁回旺中併購壹傳媒案〉。上網日期：2013 年 5 月 2 日，取自 http://www.thinkingtaiwan.com/public/articles/view/482

BBC. (2012, September 20). *Ofcom says Sky fit and proper, but James Murdoch rapped*. Retrieved May 5, 2013, from www.bbc.co.uk/news/business-19658811?print=true

-- (2010a, December 21). *Vince cable to stay on as business secretary*. Retrieved May 5, 2013, from http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12053656

-- (2010b, October 21). *Minutes of the BBC trust meeting*. Retrieved May 12, 2013, from http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/minutes/2010/21_oct.pdf

Brown, D. A. (1996). The invisibility factor: The limits of public choice theory and public institutions. *Washington University Law Review*, *74*, 179-222.

Cable, V. (2012). *Vince Cable's witness statement to the Leveson inquiry*. Retrieved May 15, 2013, from http://www.theguardian.com/media/interactive/2012/may/30/vince-cable-witness-statement-leveson-inquiry

Choueka, R., Chess, J., & Martin, L. (2011, July 7). *BSkyB bid: What does Ofcom's "fit and proper" test mean? The panel's verdict*. Retrieved May 15, 2013, from http://www.guardian.co.uk/law/2011/jul/07/bskyb-bid-ofcom-fit-and-proper

Communication Act (2003).

Cuilenburg, J., & McQuail, D. (2003). Media policy paradigm shifts: Towards a new communications policy paradigm. *European Journal of Communication*, *18*, 181-207.

Culture, Media and Sport Committee. (2012). *News international and phone-hacking: Volume I*. Retrieved May 1, 2013, from http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcumeds/903/903i.pdf

Daily Mirror. (2011, March 4). *Mr. Hunt's dirty deal*. Retrieved May 1, 2012, from http://www.thefreelibrary.com/_/print/PrintArticle.aspx?id=250530999-

Department for Culture, Media and Sport. (2011). *News Corp -- BskyB merger*. Retrieved May 1, 2013, from http://old.culture.gov.uk/news/news_stories/7738.aspx

Eaton, G. (2010, October 12). *Fleet Street unites against Murdoch*. Retrieved May 2, 2013, from http://www.newstatesman.com/blogs/the-staggers/2010/10/media-plurality-murdoch-bid

Enterprise Act (2002).

Freedman, D. (2011, September 2). *The Leveson Inquiry: Should we care?* Retrieved May 1, 2013, from http://www.cpbf.org.uk/body.php?id=2558&selpanel=1

Halliday, J. (2010, November 26). *Ofcom revokes licence of four adult channels*. Retrieved May 2, 2013, from http://www.guardian.co.uk/media/2010/nov/26/ofcom-revokes-licence-adult-channels

Hardy, J. (2011a, November 25). *Submission on media pluralism to Ofcom*. Retrieved May 2, 2013, from http://www.cpbf.org.uk/body.php?id=2605&category=policies&finds=1&string=Submission%20on%20Media%20Pluralism%20to%20Ofcom

-- (2011b, November 16). *Submission on media pluralism to Ofcom*. Retrieved May 2, 2013, from http://www.cpbf.org.uk/body.php?id=2605

Helm, T., Doward, J., & Boffey, D. (2011, July 16). *Rupert Murdoch's empire must be dismantled -- Ed Miliband*. Retrieved May 5, 2013, from http://www.guardian.co.uk/politics/2011/jul/16/rupert-murdoch-ed-miliband-phone-hacking

Jones, N. (2011, September 5). *Leveson Inquiry kicks off but ministers could still act*. Retrieved May 6, 2013, from http://www.cpbf.org.uk/body.php?id=2555&selpanel=1

McCabe, M. (2011, November 22). *Ofcom media plurality review gets more than 45,000 submissions*. Retrieved May 6, 2013, from http://www.cpbf.org.uk/body.php?subject=media%20ownership&id=2600&f=1

McQuail, D. (1992). *Media performance: Mass communication and the public interest*. London: Sage.

Media Reform Coalition. (2013). *The Leveson report: Recommendations for media plurality*. Retrieved May 4, 2013, from http://www.mediareform.org.uk/wp-content/uploads/2013/04/The-Leveson-Report-Recommendations-for-Media-Plurality.pdf

Napoli, P. M. (2001). *Foundations of communications policy: Principles and process in the regulation of electronic media*. Cresskill, NJ: Hampton Press.

Ofcom. (2012a, November 22). *Report to the Secretary of State (Culture, Media and Sport) on the operation of the media ownership rules listed under Section 391 of the Communications Act 2003*. Retrieved May 5, 2013, from http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/media-literacy/media-ownership/morr-2012-statement.pdf

-- (2012b, June 19). *Measuring media plurality: Ofcom's advice to the Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport*. Retrieved May 5, 2013, from http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/measuring-plurality/statement/statement.pdf

-- (2011, July 18). *Frequently asked questions "fit and proper" in relation to broadcast licensees*. Retrieved May 5, 2013, from http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/tv-ops/fit-proper/FandPFAQ.pdf

airiti

-- (2010). *Report on public interest test*. Retrieved May 5, 2013, from http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/public-interest-test-nov2010/statement/public-interest-test-report.pdf

-- (2004). *Ofcom guidance for the public interest test for media mergers*. Retrieved May 5, 2013, from http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/guidance/pi_test.pdf

Office of Fair Trading. (2010). *A report to the Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport in response to the European intervention notice issued on 4 November 2010 in relation to the anticipated acquisition by News Corporation of British Sky Broadcasting Group plc*. Retrieved May 2, 2013, from http://ebookbrowse.com/oftreport-tosos-newscorp-bskyb-30dec2010-pdf-d59663694

Plunkett, J. (2013, January 10). *BBC1 and Channel 5 increase their audience share in 2012*. Retrieved May 7, 2013, from http://www.guardian.co.uk/media/2013/jan/10/bbc1-channel-5-increase-audience-share

Robinson, J. (2010, November 5). *BBC's Mark Thompson takes aim at Murdoch empire in MacTaggart lecture*. Retrieved May 7, 2013, from http://www.guardian.co.uk/media/2010/aug/27/bbc-mark-thompson-murdoch-mactaggart

Robinson, J., Halliday, J., & Mulholland, H. (2010, December 21). *Vince Cable: I have declared war on Rupert Murdoch*. Retrieved May 7, 2013, from http://www.guardian.co.uk/media/2010/dec/21/vince-cable-rupert-murdoch

Sabbagh, D. (2011, June 20). *David Cameron pays visit to Murdoch HQ as BSkyB deal nears*. The Guardian. Retrieved May 12, 2013, from http://www.guardian.co.uk/media/2011/jun/20/david-cameron-speech-at-rupert-murdoch-hq

-- (2010, November 7). *BBC boss apologises after signing protest letter against BSkyB buyout*. Retrieved May 12, 2013, from http://www.guardian.co.uk/media/2010/nov/07/mark-thompson-apology-bskyb-letter

Select Committee on Communications. (2008). *The ownership of the news. Volume I: Report*. Retrieved May 8, 2013, from http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcomuni/122/122i.pdf

Sweney, M. (2011, March 30). *Hunt approves News Corp plan for Sky News*. Retrieved May 8, 2013, from http://www.guardian.co.uk/media/2011/mar/03/jeremy-hunt-news-corp-sky-news

The Right Honourable Lord Justice Leveson. (2012). *An Inquiry into the culture, practices and ethics of the press: Report (Volume 1)*. Retrieved April 8, 2013, from http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1213/hc07/0780/0780_i.pdf

Wright, O., & Morris, N. (2011, July 16). *Revealed: Cameron's 26 meetings in 15 months with Murdoch chiefs*. Retrieved May 1, 2013, from http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/revealed-camerons-26-meetings-in-15-months-with-murdoch-chiefs-2314550.html?printService=print

-- (2010, November 5). *Thompson engulfed by BSkyB letter row*. Retrieved April 30, 2013, from http://www.independent.co.uk/news/media/tv-radio/thompson-engulfed-by-bskyb-letter-row-2125671.html

airiti

Journal of Communication Research and Practice, 3(2), pp. 87-112, July 2013

Public Interests in UK's Media Merger Regulations: A Case Study of the News Corp/ BSkyB Merger

Lin, Lihyun*

Professor, Graduate Institute of Journalism, National Taiwan University

Abstract

How public interests are reflected in media merger regulation? How in a specific case, various aspects of public interests are addressed in the political process? Taking as example the famous News Corp/BSkyB merger case, this paper examines how UK's media merger regulatory regime really works. Having analyzed the political process in this case, the author makes clear that in UK regulations, media mergers are considered as something to do with special public interests, which are not only economic -- such as market competition, but also socio-political -- such as democratic diversity and social responsibilities.

As laid out in the regulatory framework, the News Corp/BskyB merger should go through the public interests test, despites the alliance between Conservative Party and Rupert Murdock. Activists who argued against the case were based more on plurality-related values in the beginning, but then concerned more with values of social responsibilities ("fit and proper") after the phone hacking scandal broke out. In conclusion, the author suggests that public interests can only be safeguarded by a healthy legal framework, and strengthened by caring social activists.

Keywords: media merger, public interests, political process theory, UK, Rupert Murdock

* Email: lihyunlin@ntu.edu.tw
Received: 2013.03.18
Accepted: 2013.06.11

傳播研究與實踐 · 第 3 卷 第 2 期 · 頁 113-139 · 2013 年 7 月
DOI: 10.6123/JCRP.2013.015

媒體集中之管制及個案——美國經驗 *

洪貞玲 **
國立臺灣大學新聞研究所副教授

摘要

我國近年來大宗媒體併購案不斷，以數位匯流、開放市場做為支持媒體集中的主流論述，係多傳習自美國解除管制之經驗。然而，論者忽略的是：在媒體所有權的管制上，美國雖然大幅放寬跨媒體限制，卻仍然以公共利益為主要判準，也因此建立一套公共利益的衡平測試（balancing test）。而且，主管機關 FCC 一方面對於業者公平競爭行為施加嚴格要求，另一方面透過公開程序、公民參與以及嚴謹地論證來檢驗媒體併購的利益。本文透過兩則重大個案的分析，檢視 FCC 對媒體併購的審查標準及程序，希望能夠為我國持續進行的媒體併購審查及健全壟斷防制法制，提出建言。本文認為，我國當前媒體管制，欠缺合理的市場規範，也未建立公平競爭的遊戲規則以及具公信力的產業資訊；主管機關審查媒體併購，缺乏明確的審查標準和審查程序，相關資訊透明度不足，審查結果缺乏充分論證。這些問題，都有待立法及制度解決。

關鍵詞：公共利益、所有權、媒體集中、併購、壟斷

* 本研究係為臺大公共政策與法律研究中心補助研究案之部分成果，研究案編號：100R006-05，主題為〈跨媒體法及其審查機制建立〉。本文之寫作背景，係為我國近年來多起媒體併購及集中案，引發危害民主之疑慮。公民社會發起的反媒體壟斷行動中，不斷透過檢視個案、比較制度等方式，質疑媒體集中的合理性，也為當前法制之不足提出針貶。作者感謝 901 反媒體壟斷聯盟成員之長期協力，在論述及行動的道路上相互激勵與學習。研究助理梁德珊協助整理資料，一併致記。
** Email: clhung@ntu.edu.tw
投稿日期：2013 年 3 月 18 日
接受日期：2013 年 5 月 26 日

airiti

壹、前言

自從廣電三法黨政軍條款落實以來，三中媒體的股權轉讓、易主經營，一直到大富案、旺中案以致於壹傳媒併購案，接連多起大宗媒體併購案，挑戰我國對媒體所有權及市場集中規範之缺失。問題包括廣電三法中對於跨媒體所有權的限制、市場垂直或水平集中的規範極少；媒體產業資料不足；政府審查程序未臻公開透明；又缺乏明確的審查標準和依據等等（陳炳宏、羅世宏、洪貞玲、劉昌德，2009；羅世宏，2011）。

旺中案的併購規模前所未見，又因為主事者經營及言論引發爭議，也因此促成臺灣歷來最大規模的媒體改革運動，終於使得政府願意面對要求修法的民意。主管機關 NCC 於二月提出《廣播電視壟斷防制與多元維護法草案》，並經行政院定案後送交立法院審查，使得修法的可能性往前跨進一步。而國會中朝野黨團陸續提出相應的修法版本，民間學者及媒改人士也提出修法建議，代表社會對於立法防範媒體壟斷、保障言論多元有一定程度的共識，對於 NCC 修法版本有諸多疑慮。

值此階段，更有必要檢視國外的媒體管制經驗，作為臺灣的借鏡。因此，本文將分析對象鎖定為美國，係因美國在 1996 年有重大管制變革，該國解除管制之經驗多為我國學者及政策制定者師法。美國媒體集中之法規內容為何？有何演變趨勢？落實到主管機關的個案審查上，FCC 又是依循何種審查標準及程序？本文希望透過美國法制以及審查實例，分析美國主管機關的作為，期許截長補短，為我國刻正進行的媒體改革及集中管制提供建言。

貳、美國媒體集中之法規

美國對廣電媒體的管制始於 1934 年的《傳播法》（The Communications Act of 1934），在電波使用失序、經濟大蕭條的背景下，政府介入管制成為解方，也確立了以「公共利益、便利及需要」（public interest, convenience and necessity）作為傳播管制的最高指導原則。1980 年共和黨雷根政府主政，信奉新自由主義，主張政府減少干預、讓市場自行運作，媒體政策也趨向解除管制，FCC 因此延長廣電媒體執照期限、放寬同一人或業者擁有媒體的家數、取消諸多保護弱勢團體的規定 (Creech, 1999: 84-86)。

airiti

1996 年通過的《電訊法》（Telecommunications Act of 1996）則是解除管制的里程碑，打破了長期對廣電業者、有線電視及電話公司之間跨媒體所有權的限制（張月蓉，2010 年 7 月）。立法理由指出，因應科技匯流、媒體競爭及擴大之需要，開放跨業經營，將可以降低媒體營運成本、促進消費者的利益。但是，該次修法被傳播學者批評為企業壓力下的密室交易 (McChesney, 2004)；結果並未帶給消費者福利，只是「給媒體巨頭送了一份大禮」(Jaquet, 2002: 107)，修法後開啟了業界併購的風潮，也引發民間批評四起。

2003 年 FCC 醞釀修法再次放寬限制，尤其是增加同一家無線電視公司在全國擁有收視戶的比例，從 35% 調高至 45%，使得大型無線電視公司可掌握全美將近一半的市場 (Harrington, 2003; Lieberman & Davison, 2003)；修正案也允許無線電視公司老闆可以經營報紙、廣播電臺，地方媒體市場因此將面臨壟斷的危機。這波修法引發民怨，促成美國有史以來最大規模的媒體改革運動，在輿論及諸多公民團體的抨擊下，FCC 的修正案在國會部門及司法部門受到阻攔（洪貞玲，2003）。2007 年，FCC 提出微幅放寬報紙、廣電跨媒體所有權限制，這個修正案仍然遭致民間反對，隔年就被參議院否決，但布希政府則大力支持（陳人傑、羅世宏、陳麗娟，2009）。

根據歷年來的修法，可以歸結出美國對媒體所有權管制的幾項特色（修法規範內容，參見附錄）：

一、開放跨媒體所有權之限制，例如：1996 年之前，嚴格禁止報紙和廣電媒體的互跨、禁止廣播和電視的互跨、有線電視和無線電視的互跨，這些禁令，在 1996、2007 年的修法，陸續開放。

二、放寬同一市場的媒體集中度，例如地方廣播電臺經營數量、全國廣播電臺經營數量、全國電視之總收視戶比例、開放小型電視網之所有權。

三、區別全國市場與地方市場，而且依據市場參與者及規模，決定跨媒體所有權或是水平整合的開放程度，確保市場維持在競爭狀態。例如，禁止全國性的四大電視網相互併購或整併其他小型電視網；地方電視市場上前四大業者不得相互併購；廣播與電視之間的互跨上限，依據市場上有 20 個以上或是 10 個以上的媒體通路而有所不同。

四、對於報紙和廣電媒體之間的互跨，規範相對較嚴格。禁止報紙和廣電媒體互跨的禁令一直到 2007 年才解除，在規模較大的指定市場中允許擁有一家報紙與一家廣播電臺，原則上禁止報紙和電視結合，除非電視臺規模不屬於前四大、至少市場要有八家經營者存在才行。

五、併購限制的指標多元化，係依據媒體事業個數或是閱聽眾市場（例如收視率）來規範。例如對於全國電視市場之併購規模，係以收視戶為計算指標；對於報紙、廣播以及電視之間的互跨則以業者家數為計算指標。

至於有線電視平臺與頻道之間的併購，依據《有線電視消費者保護及競爭法》規範，有線電視系統業者所有權不可超國全國總數的 30%，系統業者與節目供應商的垂直整合也有限制（劉靜怡，2011）。

此外，FCC 於 2003 年開始採用新的媒體集中度管制標準的多樣性指標（Diversity Index, DI），原則為確保市場有足夠競爭，增加觀點多樣性。多樣性指標係反映地方市場的觀點多樣性的集中程度，標榜「以消費者為中心」，測量不同類型的媒體通路之可得性，包括該媒體占全部媒體的比例、市占率、跨媒體持有數等，並根據消費者對不同媒體類型的相對價值判定，賦予不同權重 (Federal Communications Commission [FCC], 2003)。

在此多樣性指標中，根據「觀點多樣性」集中度可分為三種層級，每種層級則有不同程度的管制規範。在較小的市場（只有 3 家或更少電視臺）中，任何跨媒體持有都會損害觀點多樣性。在中等層級（4-8 家電視臺）中，其市場集中度較小形市場低，某些特定媒體輸出的結合不會損害觀點多樣性。在較大市場（9 家以上電視臺）中，對地方電視與廣播持有權的限制對保護觀點多樣性可能甚至是多餘的。

不過，多樣性指標也遭遇諸多質疑。例如計算方式過度評估網路占有之比例，且未將有線電視納入考量（黃銘輝，2009；劉靜怡，2011）。在 Prometheus v. FCC 一案中，遭到第三巡迴法院否決，法院認為 DI 過於任意與多變（arbitrary and capricious），也因此，FCC 2008 年發布報告指出，未來將不會運用任何一種單一的指標來測量多樣性。由此可見，如何測量市場集中度與媒體多樣性，美國尚無定論，也傾向利用多種指標來評估。

而傳播新科技的發展使得傳統媒體市場的界定變得困難，例如網路媒體所提供之訊息來源多樣，可能是傳統報紙或是電視內容的重製，也有可能是全新獨立的訊息產製，如何區隔這些界線模糊的媒體市場，並進一步評估及言論多樣性，也對媒體集中度指標的制定形成挑戰。陳炳宏等（2009）分析後指出，基於 DI 係針對地方媒體市場、也排除衛星電視和雜誌、再加上媒體通路等值計算下將輕忽閱聽眾和市場影響力，因此 FCC 採行的媒體多樣性測量指標，無法完全移植到臺灣。

由以上回顧可知，美國媒體所有權管制之演變，係受到行政（FCC）、立法（國會）及司法三方互動所致，而這三方的立場又依公民社會、資本力量或是意識型態的氛圍所牽動。在管制哲學上，所有權規範雖為市場規模與經營者之經濟議題，但又涉及媒體之擁有與內容表現之關連，因而有觀點多樣性、內容多元等社會價值之考量。上述動態的多方力量牽扯以及經濟／社會價值的雙元特性，使得所有權管制不斷面臨挑戰與更新。

雖然高度尊重市場運作，美國對於媒介所有權管制仍非常詳盡，市場規模上考量媒體類型以及地理區域的差異。媒體類型上，包括不同媒體通路之間的互跨、同一個媒體產業內部的整合；地理區域上區分全國市場、地方市場，甚至進一步依照媒體競爭情況區分大型、中型及小型市場。在指標的選擇上，則採取多種指標，考量執照張數、訂戶數、閱聽率等等。即使 1996 年《電訊法》之後大幅放寬媒體集中的限制，但不論是所有權上限的考量或是建立集中度指標，仍舊可以看出管制者及社會試圖維持一個合理競爭的市場秩序及媒體規模的努力。

反觀臺灣，現有廣電三法及相關法規中，對於媒體市場集中、股權轉移之規範，少得可憐（洪貞玲、張錦華，2013 年 2 月 26 日）。《廣播電視法施行細則》第十八條、十九條以個人持股 10%、企業持股 50% 作為報業與廣電事業跨媒體所有權的限制；《有線電視法》則限制系統業者訂戶數不得超過全國三分之一、系統業者擁有之頻道數不得超過四分之一。即使主管機關曾經表達法律不足的困境，卻惰於修法（洪貞玲，2009），任令大財團持持續併購媒體。NCC 於今年二月提出的壟斷防制法草案，已經為健全規範媒介市場跨出一步，但是採取收視率作為市場集中度的唯一指標，已經引發高度爭議。採取該項指標的合理性、可行性以及規管強度對於現有市場的影響為何，主管機關有必要向大眾釋疑。

參、美國媒體併購審查程序及標準

美國媒體所有權管制的另一個特色是重視程序正義與資訊公開（陳炳宏等，2009）。媒體轉讓或控制權的轉移，必須經由 FCC 審理同意後，方能進行實質的併購交易。多數的媒體併購申請，必須經由聽證程序廣徵各方意見之後，才會做成審查決定。《聯邦管制法規》（Code of Federal Regulations）的〈電訊專章〉中，詳細規定媒體併購審查過程所需準備的各項資料、徵集各方意見的作法、以及最後審查結果必須依據的理由及發布方式等。整體而言，重要階段可以區分為轉移之申請、舉辦聽證會、決定及公告結果、訴願。

首先，併購案視為廣電執照轉讓或控制權轉移，業者間的實質交易，必須經由 FCC 的事先同意始可進行。企業所持有的廣電執照的轉讓或控制權的轉移，必須填寫詳盡的申請書。 業者須在轉移交易生效日的 45 天以前，將申請案送至 FCC。提出申請的 30 日內，必須在報紙公告此項申請訊息。

在業者公告發布的 30 天之後，FCC 才能展開審查程序，其中最關鍵的就是聽證會。FCC 和業者都有義務要公告聽證會的相關訊息[1]，讓相關人士得以準備、參加。聽證會召開 60 天以前，FCC 須主動寄發通知給申請者及該案件之相關團體或個人。受邀人則在 20 天內回覆是否出席，並提供相關事證。FCC 的聽證程序規定詳盡，必須經過會議主席的選定，聽證會前相關程序（包括相關事證的蒐集、聽證會前之相關會議等），聽證進行（證據的蒐集及保存、聽證會會議流程、聽證會的完成、會議紀錄的認定及修正、聽證會議的發現與結論）等等。

初步審查結果或建議，由聽證會議主席提供給 FCC 並公告。FCC 依據該初步審查結果或建議，進一步討論後做成最後審查結果並公告。審查結果必須包括所發現的事證及結論，作成結論所依據的事實、法律、或相關紀錄，對於相關規定或例外規則的說明，以及最後的裁決等等。

最後則是救濟手段，申請案若被 FCC 拒絕，申請者可在 FCC 最後審查結果公告的 30 天內提出訴願要求重審。若是相關人不滿意 FCC 的審查結果，也可以提出訴願。

在審查時間上，FCC 有個半年的法定審理期間。但有特殊理由，得以暫停審理或延長期間，待事實資料補足，再續行審理。由於強調資訊公開及廣徵民意，因此，重大併購案的審查通常都曠日費時，例如 AOL 與 Time-Warner 併購案，審查期為 334 天；Sirius 衛星廣播公司併購 XM 衛星廣播公司的案子，更是長達 412 天。而 FCC 通過這些爭議案件時，也會對業者附加諸多條件，確保企業合併後會力行其所承諾的公共利益。

除了考量併購案是否符合現行法令，FCC 多年下來已經形成一個以公共利益為判準的衡平測試（balancing test）法則。評估一件併購案是否符合公共利益，FCC 審視併購是否會產生公共利益的結果，因此採取許多標準來決定併購所宣稱的公共利益大於潛在的傷害。首先，要達成這些利益必須透過併購手段來完成，而非其他可以造成更小的反競爭危害的手段。第二，所宣稱的利益必須是可以證

1 FCC 對聽證會之公告，有極為詳盡的要求。在 FCC 發布聽證會舉辦的命令之後，申請者必須立刻在報紙上，連續兩週公告聽證會的時間與地點。同時，申請者還必須連續四天在所屬廣電媒體上發布聽證會公告，每天至少發布一次，且要有口頭宣讀。發布公告的時間，商業電視臺必須在晚上七點到十點之間，商業廣播電臺必須在早上七點到十點之間。

明的，因為大部分資訊都掌握在併購案的當事人，因此申請併購的企業必須提供充分證據來證明他們可以達成公共利益。若是申請者無法順利證明，FCC 將不予通過併購。第三，這些利益必須回歸消費者身上，而非只是獨厚於併購的企業。

最後，FCC 採取「彈性級距法則」（sliding scale approach）做出決定。也就是說，當一個併購案潛在的傷害很明顯而且很可能發生，併購的企業必須提出比 FCC 所要求的公共利益標準還要寬廣而且更可能實現的利益；若是併購案潛在的傷害不大而且發生的可能性不高，那麼併購企業所要提出的因併購所帶來的公共利益結果可以相應調整（陳炳宏等，2009）。

關於公共利益的評估，依據 FCC 長年審查經驗，係根據《傳播法》的廣泛目標所訂定，內容包括：維護並加強相關產業市場的競爭；提升私營企業的服務品質；定期維護設備以及推出新產品；消費者權益；確保執照分配之多元以及節目多樣性；社區及地方性的保護；新聞專業自主及公平雇用等勞動權益等等。

透過 FCC 審查媒體併購案的程序及審查標準，可以看出美國行政程序公開透明之重要性，而且，嚴格要求 FCC 在做成決定時善盡論證說理之義務。我國主管機關對於媒體併購之審查，向來不夠公開透明，審查決定書也缺乏論證，更遑論回應各方意見，主管機關網站上公告的資訊更是乏善可陳。目前 NCC 提供審查資訊較多者，只有旺中集團入主三中媒體一案，召開聽證會，並將相關人的書面意見上網。黃銘輝（2009）從美國管制經驗檢視該案的行政處分時，強調主管機關應該更深化當事人的程序參與以及更完整充分的說理。觀察 NCC 所提的壟斷防制法草案，對於程序正當性的規範仍然不足，有必要參考美國併購的審查程序及標準，善盡保護公共利益的責任。

肆、美國併購個案分析

我國近來幾起重大媒介併購案，從大富案到旺中案，主要涉及跨媒體併購以及有線電視產業的垂直整合。為了更深入瞭解 FCC 在個案審查上如何考量併購的特質、聽取各界意見並提供論證、說明審查依據，本研究選取兩個涉及產業垂直整合之重要個案，分析 FCC 審理個案時的程序及審查標準。

airiti

一、Comcast/NBCU 併購案

（一）個案簡介

2009 年 12 月，Comcast Corporation 宣布與奇異電子（General Electric Company, GE）合資，取得 NBC Universal 之 51% 股份經營權。這筆交易案包括 65 億美元現金和 72.5 億美元有線電視資產，高達 137.5 億美元。

Comcast 為全美最大有線電視業者，在全美 39 個州和哥倫比亞特區，共有 2,400 萬有線電視用戶，寬頻網路客戶則有 1,700 萬戶。Comcast 有線電視系統提供的服務，包括廣播節目，全國、區域及地方有線電視頻道以及付費電影頻道，它也擁有 11 個全國節目網，以及區域體育網。NBC Universal 為電視及電影之內容供應業者，擁有兩家廣播電視網 NBC 及 Telemundo、26 個地方電視臺以及 CNBC 與 MSNBC 等有線電視頻道，也有電影公司、主題公園，並持有美國熱門線上影視服務網站 Hulu.com 近 32% 的股份。此併購案結果，將使得 Comcast 成為美國影音節目之內容與傳輸的最大掌控者。

（二）審查程序與結果

本案從申請人遞件到 FCC 決定，時間約為一年。期間由於申請人資料不足，主管機關曾暫停審查流程，要求補件。有 13 份聲請主張否決本案[2]，並有多達 2,900 份公共意見提供給主管機關。過程中，FCC 舉辦公共論壇、經濟學人工作坊等，蒐集意見。各界表達意見後，申請方必須針對公共利益及整併後危機提出舉證。

FCC 依照公共利益的衡量法則，針對該交易以下幾點作出審查：第一，從交易的垂直和水平方面的潛在競爭力的危害，並考慮其他公共利益的，對多樣性和地方性的影響進行評估。第二，評估申請人聲稱併購案為公眾利益帶來的好處。在適當的情況下，施加條件，以確公共利益的好處或減輕危害。第三，委員會必須拿捏利益及危害間的平衡。最後，該交易是否符合公平交易法，或其他適用的法規以及委員會訂定的規則和政策 (FCC, 2011: 12)。

---

2 提出否決聲請的團體包括：Bloomberg L.P., Communications Workers of America（“CWA”), jointly by Consumer Federation of America, Consumers Union, Free Press, and Media Access Project（“Free Press”), DISH Network L.L.C. and Echostar Corporation（“DISH”), Earthlink, Inc., Elan Feldman, The Greenlining Institute, Rita Guajardo Lepicier, Mabuhay Alliance, National Coalition of African American Owned Media（“NCAAOM”), National Telecommunications Cooperative Association and the Western Telecommunications Alliance（“NTCA”), Public Knowledge, and WealthTV L.P.

airiti

2011 年 1 月，FCC 以四比一表決結果，附帶條件通過 Comcast 併購 NBCU 案，業者於同月 28 日完成股權移轉。關於所附帶條件，FCC 課予結合之後的新公司相當義務和自我承諾，並視 Comcast 是否能履行承諾決定，效力持續七年。NCC 的決定書，長達 278 頁，有 72,753 字之多，鉅細靡遺地提出本案買賣雙方及交易資訊、審查標準及公共利益架構、本案所涉及公共利益的各個層面、審查過程中各方意見的觀點及回應、交易案是否符合現行法令規範、申請人資格、許可原因及承諾條件等等。此併購案結果，Comcast 將成美國影音節目之內容與傳遞的最大掌控者 (FCC, 2011: 12)。

（三）公共利益的衡平測試

Comcast-NBCU 併購案涉及了通路與內容之整併，因此 FCC 所關注的潛在公共利益損害主要在於，垂直整合後對於其他多影視頻道播送系統平臺（Multichannel Video Programming Distributor, MVPD）及頻道業者之傷害 (FCC, 2011: 13)。垂直整合造成的反競爭效果有三點：對既存的 MVPD 市場的節目近用，若業者運用節目優勢，拒絕授權或是提高授權價格；線上影音節目傳輸，業者運用其對影音節目、寬頻服務的控制危及線上競爭者；節目負載議題，業者運用其影音傳輸的控制力，阻撓非附屬的影音節目供應者對其客戶提供服務，或是對這些節目業者提供不合理的上架條件。

American Cable Association、DirecTV, Inc. 等業者及 Free Press、Consumers Union 等公民團體的意見指出，Comcast-NBCU 併購後，由於掌握重要通路與內容，確實使其更具有能力與誘因去從事反競爭行為，例如拒絕提供自身頻道內容予其他平臺業者、提高頻道授權金額、或以夾帶聯賣（bundling）的方式，傷害競爭者。Comcast 在併購之前、還沒有這麼大的能力時，就已經採取上述排擠策略（foreclosure strategies），記錄不良，對於廣電網路及體育節目，傷害尤大 (FCC, 2011: 14)。

針對垂直整合對於公平競爭及節目多樣性的影響，美國《1992 年有線電視消費者保護及競爭法》[3] 責成主管機關應制定相關規則，妥善處理有線電視上下游業者與競爭者之間的交易、授權行為。為了避免平臺業者阻撓旗下節目至其競爭平臺上架，或阻礙新的平臺出現的可能性，FCC 制定節目近用規則（program

3 《1992 年有線電視消費者保護及競爭法》628 條指出，「為促進公共利益、便利及需要，應增加多頻道影視節目市場的競爭及多樣，應在鄉村偏遠地區提升衛星有線節目以及衛星廣播節目的可得性、應促進傳播科技的發展等」（1992 Cable Act § 2(a)(5), 47 U.S.C. § 548(a)）。

access rules），明文禁止平臺與頻道間的獨家授權；禁止平臺干涉頻道是否給予其他通路播放的權利；禁止併購後的平臺對競爭者任意調漲頻道價格。

然而僅藉由節目近用規則並無法保障競爭者，例如，頻道商可對於所有的播送平臺競爭者一致提高價格，在不違法的情形下仍可對其他平臺競爭者給予價格上的制裁。因此，FCC 決定將商業仲裁機制由事後制改成事前制，當其他競爭者對申請人關係頻道的授權價格、條件無法達成共識時，可向 FCC 申請啟動仲裁程序（彭心儀、簡維克，2011：17）。

不僅是針對平臺，對於其他頻道製作者或廣告商，此併購案也會產生威脅。未來該平臺也有可能拒絕播放競爭對手或非其附屬公司所產製的節目，或者施以不合理的上架條件；另一方面，平臺也會獨厚其集團內的節目，在頻道安排上給予他們優勢的地位。對此，FCC 的節目負載規則（program carriage rules）禁止有線電視平臺行使以下行為：以特定財務上的利益作為提供上架的條件；迫使節目業者獨家授權上架或是對於拒絕授權的業者進行報復行為；平臺與頻道間的獨家授權或者干涉頻道是否給予其他通路播放的權利；以從屬關係來從事不當歧視行為；限制非從屬節目業者的公平競爭機會（47 C.F.R. § 76.1301(b)；另見 47 U.S.C. § 536(a)）。

儘管 FCC 已經有相關規範禁止平臺的反競爭行為，競爭業者還是深表憂慮。西班牙語節目供應商就擔心，NBC 擁有自己的西班牙文頻道，故併購後的平臺會減少購入其他的西班牙文節目。同理，Bloomberg TV 與 CNBC 在財經新聞上有競爭關係 ESPN, Fox Sports Network 與 Comcast-NBCU 旗下的 Versus 在體育節目上有競爭關係。對廣告商來說，併購後 Comcast 在美國主要各大城市，掌握 24 家以上的電視臺，若是平臺與節目都一手包辦，將減少廣告的議價空間。然而最大的爭議在於，Comcast 兼具有線電視及網路（Internet Service Provider, ISP）業者，又握有內容的產製權，他們阻礙競爭對手、提高價格等行為，也會危害消費者利益 (FCC, 2011: 15)。

對此，Comcast 承諾，在未來八年內會增闢至少十個獨立頻道，未來七年內不會以技術上架等理由獨厚旗下電臺而歧視其他地方電臺。FCC 除了要求申請人恪遵相關規定，並且將非歧視性對待之作法擴及節目供應名單及頻道編排上。針對新聞節目，FCC 要求對於獨立新聞節目採取特殊保護，如果 Comcast 在一個區段提供新聞或財經新聞節目，除了自家節目以外，也必須讓所有獨立新聞及財經頻道在該區段出現。

在水平整合的部分，有線電視與無線電視是否彼此具有競爭關係，FCC 認為兩者並不具有替代性，不屬於同一市場，因此即便此案涉及有線與無線電視的整併，FCC 並不認為有水平結合造成減少競爭的顧慮 (FCC, 2011: 14)。

其他潛在的傷害包括廣電議題、多樣性、地方性、新聞獨立、公共近用頻道（public, educational, and governmental [PEG] channel）、雇用議題。廣播業者擔心，申請人會尋求為了擴大獲利，而將原本免費的體育廣播節目，移至需付費的有線電視網路、線上或是 VOD 通路，而犧牲免費空中廣播以及美國公眾的利益。競爭業者及公民團體提出意見，質疑併購案會使得集團營運更加集中，危害觀點、節目以及來源的多樣性[4]。例如致力於族群平等的智庫組織 Greenlining Institute 以及非裔美國人擁有媒體聯盟（National Coalition of African American Owned Media）就指出，申請人過去有不良記錄，Comcast 曾拒絕非裔美國人的節目在其平臺出現，集團內提供給亞裔、黑人及拉丁美洲人的節目也很缺乏。

重要的媒改組織 Free Press 質疑，業者將會因為成本考量，降低地方節目，包括地方新聞、地方公共事務以及其他公共興趣的節目。業者因此提出承諾將保護地方利益，不只將維持既有的地方節目，也要透過其集團內的各種媒體通路，增加地方節目露出的機會。同樣的，公民團體指出，申請人可能會排擠公共近用頻道，而以集團內的頻道取而代之。FCC 也要求申請人做出具體承諾 (FCC, 2011: 80-85)。

公民社會以及主管機關對於媒體集中影響新聞自主的重視，也可從相關文件中看出[5]。Greenlining Institute 意見指出，併購案會危及新聞獨立自主，尤其涉及 GE 與 Comcast 的議題時，NBC 新聞報導會受到限制。申請人則強調，GE 在 1986 年併購 NBC 時，即已經承諾不會干涉新聞自主，而且也設立獨立監察人制度（ombudsman）。對此，競爭業者 Bloomberg 質疑即使設置獨立監察人，也無法彌補業者因市場集中可至反競爭行為所帶來的潛在危害；Greenlining 更進一步提出強化獨立監察人制度的作法。

FCC 審酌相關意見後強調，新聞獨立是傳播政策的重要原則，其目的是為了從多樣觀點提供最廣泛的資訊，尤其美國高度依賴廣播電視作為首要的新聞及

4 參見 FCC 決定書第 74 頁。See, e.g., Bloomberg Petition at 4, 16; Earthlink Petition at i, 2, 4; Petition to Deny of National Coalition of African American Owned Media at 16-17 (filed Jun. 21, 2010) (“NCAAOM Petition”); Entertainment Studios Comments at 10-11; Sen. Franken Letter at 4; Letter from Harold Feld, Legal Director, Public Knowledge, to Marlene H. Dortch, Secretary, FCC (Nov. 4, 2010).

5 參見 FCC 決定書第 84 頁。See Greenlining Petition at 46; Bloomberg Petition at 53.

資訊來源，以及重視選民能充分取得資訊對於民主之可貴，新聞及公共事務節目必須多樣且免於不當影響 (FCC, 2011: 85)。鑑於過去業者並未有影響新聞自主的記錄或是申訴，因此，FCC 主張申請人要繼續其維護新聞自主的努力。

最後，關於勞工權益問題，FCC 雖主張此議題另有主管機關負責，但是仍在決定書中表示，申請人應該尋求保護既有勞工權益以及雇用多樣化（包括性別、種族等）的原則 (FCC, 2011: 89-92)。

接下來，FCC 採取許多標準來判斷本案結合的利益是否能勝過對公共利益的傷害，首先業者所宣稱的利益（benefits）必須直接與併購有關；其次，所宣稱的利益必須是可證明的，而且握有這些資料的申請業者必須提供足夠證明且配合主管機關的調查要求。這些利益若是發生在不久的將來，也必須是可推論的；第三，主管機關必須計算要獲致這些利益的成本[6]；最後，這些利益最終能為消費者享有，而非僅由業者獨享[7]。FCC 採取移動級距策略（sliding scale approach）來評估這些利益。當潛在傷害顯著而可能發生，申請人所宣稱的利益就要足夠巨大而具可能性；反之則反[8] (FCC, 2011: 92-93)。

本案是很典型的新科技發展下，業者採用新的營運模式面對新的挑戰的對策，FCC 在意公共利益如何因此極大化，包括多種選擇、品質、節目的創新、價格降低、維護地方性及多樣性。FCC 評估認為，此案可提升的公共利益係透過平臺間的整合，可降低平臺之間因商業談判上造成的損失；整併後的規模經濟以及範疇經濟可降低成本，進而回饋到消費者身上。Comcast 並承諾補助弱勢家庭，提供低廉的寬頻服務等，取信於主管機關。

（四）附帶決議

FCC 考量本案對於競爭、創新以及消費者福利的威脅，因此施加多項附款，並根據申請人承諾，以減低併購後的潛在傷害。針對最主要的競爭議題，有三大類要求：Comcast-NBCU 必須：1. 確保競爭平臺可以合理近用該公司製作的節目，包括透過商業仲裁機制，來處理競爭業者所面臨的授權上的價格、條件爭議；2. 保障其他網路競爭業者的發展，確保網路平臺能夠合理的取得、播送 Comcast-NBCU 的節目，以免阻礙新的平臺的發展空間；並 3. 保障其他頻道業對

6 此標準在 News Corp.-Hughes Order, 19 FCC Rcd at 610, 317; EchoStar-DIRECTV HDO, 17 FCC Rcd at 20630, 189-90 等案中皆得到採用。

7 Application of Western Wireless Corp. and ALLTEL Corp. for Consent to Transfer Control of Licenses and Authorizations, 20 FCC Rcd 13053, 13100, 132 (2005).

8 AT&T-Bel1South Order, 22 FCC Rcd at 5762, 203.

airiti

Comcast 的系統的近用權，不因為沒有隸屬關係而受到歧視對待 (FCC, 2011: 117-143, Appendix A Conditions)。

此外，為了促進公共利益，FCC 也採取很多補救措施和積極要求，包括：

1. 寬頻網路普及與建置：Comcast-NBCU 須提供公平的數位教育機會，承諾為 250 萬低收入戶安裝寬頻網路，提供每月低於 10 美金的高速網路服務，供應低於 150 美元個人電腦、電子書或其他服務。提供低收入地區之學校或圖書館以及給予六個偏遠地區寬頻服務，並提供 600 個免費視訊和高速上網的機構。
2. 滿足地方需求：持續製播地方節目，至少維持現有地方節目水準，並逐步加強地方新聞與節目的質與量。業者須與地方非營利的新聞節目合作製播，並且於隨選平臺上免費提供地方頻道播出。
3. 保障兒童節目：業者在其隨選視訊平臺上須提供至少 1,500 個兒童節目的選擇；於無線與有線電視原頻道播出的娛樂性節目，須嚴格執行分級資訊，並限制對 12 歲以下兒童提供互動廣告；需提供有關兒童議題的公共服務內容。
4. 節目多樣性：在無線電視、隨選平臺、網路平臺製播西班牙文電視頻道，並在有線電視平臺增加至少十個獨立頻道。
5. 公共事務、教育及政策（PEG）節目：持續在有線電視平臺提供 PEG 節目，並且擴及至隨選平臺及網路平臺。

（五）小結

以上對於 Comcast/NBCU 併購案的分析可以得知 FCC 審查幾項特色：首先，本案是美國近年最大宗的影音媒體產業的整合案，Comcast 透過併購成為影音節目之內容與傳輸的最大掌控者。由於事涉影音媒體的垂直整合，FCC 詳加檢視有線電視法授權制定的節目近用規則、節目負載規則，嚴禁強勢業者利用市場優勢進行歧視性的交易、打擊競爭對手。其次，併購之媒體涉及新聞節目，FCC 強調新聞獨立是傳播政策的重要原則，雖然有意見對此點提出質疑，但 FCC 基於過去業者並未有不良記錄而同意，也由此看出業者過往經營信譽之重要性。再者，FCC 要求業者提出具體承諾，不只是補救因為併購而帶來的對市場競爭的危害，更需要積極的提出有益於閱聽大眾福利的作為，例如提供低廉的寬頻服務、充分的地方節目內容等。

從這些角度來看，我國主管機關的審查作為，確實非常善待業者。一來，我國缺乏對於市場公平競爭的規範，MOD 受到掣肘而導致節目缺乏、購物頻道業者受到系統業者的擠壓、壹電視指控旺中集團阻撓其在有線電視系統上架，這些違反公平競爭的現象，未見主管機關涉入調查。再者，主管機關做成決定時也未衡量業者不良記錄的影響，如前所述的不公平競爭行為、新聞違反專業自主及利益迴避等情事，從未見主管機關正面回應。

最後，業者所提出的併購所能服務的公共利益，是否事能證明的、立即可見的，而業者若未履行附款要求，主管機關又有何作為，在在都是問號。學者因此建議，NCC 應可參酌 FCC 經常使用的政策工具——「協議裁決」（consent decree），在業者做出具有法律約束效力的承諾條件後才予許可（羅世宏，2011 年 4 月：10）。

以下，本文將回顧稍早另一個垂直整合個案，涉及國際媒體巨擘 Rupert Murdock 在美國呼風喚雨的新聞集團。本案除了市場競爭議題外，因為 Murdock 的外資身分，使得申請人特質國家安全等議題也成為討論重點。此案將有助於我們從另一個視野，觀察美國傳播管制的核心價值。

二、News Corp./Hughes 併購案

（一）個案簡介

2003 年 5 月，Murdock 的新聞集團（News Corp.）在美國的媒體版圖再次擴張，買下通用汽車（GM）旗下的休斯電子（Hughes Electronics Corporation, Hughes），包括由休斯持股的子公司：直播衛星 DirecTV Holdings、固定衛星系統與地面接受站的 Hughes Network Services、衛星服務設備供應商 PanAmSat Corporation。DirecTV 是全美第二大的多頻道視訊平臺，占有 13% 市場、1,140 萬用戶。

總部在南澳洲的新聞集團，在美國的節目利益來自福斯娛樂集團（Fox Entertainment Group, Inc.），主要從事無線電視播送與有線頻道的開發、生產和傳遞，擁有 35 個聯播網附屬臺、一個傳輸網、10 個全國性的有線頻道、22 個地區有線頻道，提供節目給 DirecTV 和其他多頻道視訊平臺業者。這項交易使得新聞集團在視訊服務上達到垂直整合的效果。

airiti

（二）審查程序及結果

2003 年 5 月 2 日，買賣雙方向 FCC 提出申請。兩週之後，FCC 發布公告徵求公眾評論，為期一個月，並給予申請人兩個星期回覆時間。在審查期間，許多團體都表達自身對於此併購案的立場。包括 American Cable Association、Center for Digital Democracy、Consumers Union、Pegasus Communication、Victory Sports 等業者或公民團體。如 Victory Sports 就擔心地區性體育頻道市場將出現不公平競爭，新聞集團垂直整合後，可能會濫用力量，影響體育節目再傳輸同意談判的合理條件。

2003 年 12 月 19 日，FCC 發布公告，通過此次併購案。但在隔年的 2 月 13 日，Pegasus Development Corp. 和 National Hispanic Media Coalition 因不滿 FCC 的審查結果，故提出再審查的請願。但 FCC 在 2008 年 2 月 25 日予以拒絕，認為提出請願者未能證明再審查之必要性為何 (FCC, 2008)。

在本案投下唯一反對票的 Michael J. Copps，則力陳不同意見。他批評多數意見捨棄保護多樣性、競爭及地方性，將為下一波媒介集中風潮亮起通行的綠燈。到底要讓大媒體發展到多大才算數呢？當頻譜總是稀有、多樣性卻岌岌可危，給予少數人更多媒介權力，如何捍衛公共利益？歸根結底，集團擁有太多權力將會創造出他們濫用權力的機會。即使商業力量集中可能帶來部分潛在公共利益，也遠不及其對於消費者、整體產業以及國家帶來的重大危害。

（三）公共利益的衡平測試

由於本案涉及無線電視、有線頻道和全國直播衛星電視服務商進行前所未有的整合，FCC 審查此案可能帶來的公共利益的傷害，主要集中在競爭市場的失效。透過衛星傳輸的視訊平臺的垂直整合，新聞集團的市場力量無疑大幅提升，會對競爭的平臺業者及頻道業者帶來傷害，例如運用不當價格、排擠上架等策略，使得競爭對手的節目缺乏適當的露出管道，或者影響競爭平臺的節目供應，整體而言，將會造成節目的多元性降低，影響消費者的選擇。FCC 也發現，一旦新聞集團取得 DirecTV，在地區性體育頻道與地方電視，其影響市場力量的提升，將會對市場的競爭與消費者的利益有所傷害。

在審查過程中，FCC 重申節目近用規則、節目負載規則，要求業者遵守，也提出條件以維持其他多頻道視訊平臺業者和新聞集團之間議價能力的平衡。從本案的審查中可以看出，FCC 在 1996 年《通訊法》制定以來的管理手段，放寬

結構管制的同時，採取嚴格的行為管制，來防止內容提供者及訊號傳輸者垂直整合所帶來的傷害，例如對於頻道傳輸管道和反排擠的要求。

另一方面，FCC 評估申請人所提出的公共利益效果，包括管理上的革新、增加新科技服務、企業營運效率、規模經濟、改善資本結構、提升消費者滿意度、增加節目多樣性等等。其中，買賣雙方的經營體質，也在主管機關的考慮之列。FCC 表示，此併購案將可以讓直播電視系統服務，從一個近幾年毫不掩飾想退出此市場的非媒體經營者手中，轉手交給已證明創新並成功在全球各地市場提供衛星電視服務的媒體公司。在新聞集團的創新及積極競爭管理之下，DirecTV 將在服務上提供潛在的成長，雖然本質上是難以精確量化地分析。但在新聞集團的承諾下，在 30 個特定市場區域中將提升當地的地方頻道服務，這是另一個 FCC 確保能看得見的利益（陳炳宏等，2009）。

（四）申請者特質

本案另一點特殊之處在於，申請人資格受到特別的注意和討論。根據 47 U.S.C. § 310(d)，申請者的「公民權、品格特質、財務狀況、專門性及其他資格」也是主管機關進行公共利益審查的標準。本案所考量的申請者特質，包括品格及外資擁有權。此外，併購是否會引起國家安全、法律執行、外交政策或貿易政策等與行政有關的議題也納入考量 (FCC, 1999)。

審查過程中，Echo Star 對新聞集團的資格提出質疑，主要是該公司的子公司 NDS Group 涉及一個刑事調查及民事案件，該公司因為涉嫌違反破解加密技術的相關法令、違反《千禧年著作權法》，而遭到檢察總長辦公室的調查[9]，因此，Echo Star 主張應該擱置本案審查，等到司法調查水落石出後再定奪，否則，FCC 將可能面對撤回決定的多餘負擔。Echo Star 更主張，新聞集團在提交審查資料中，並未主動說明 NDS 所涉入的刑案調查，涉嫌隱匿影響其適格性的重要資訊。

FCC 重申申請人資格是主管機關長期衡量公共利益的要件，申請人是否恪遵法令、是否涉入其他重罪，都是 FCC 檢視申請人是否能夠遵守通訊傳播相關法令的參考。因此，FCC 決定以幾種形式的不當行為與判決為準：涉及重罪而定罪、對政府部門欺瞞、提供不實資料、違反反托拉斯法或其他保護競爭法令[10]。

9 Echo Star 強調，NDS 係該公司在民事訴訟中的被告，涉及非法入侵許多 MVPD 平臺的安全系統、涉及不公平競爭、衛星訊號的盜版侵權等，違反加州的不當競爭條款、千禧年著作權法以及 1934 年傳播法等等。

10 此說明係 1986 年廣電執照品格條件之政策 Policy Regarding Character Qualifications in

FCC 也會考慮這些不當行為與申請人、申請人的母公司或從屬公司之間的連結關係。申請人資格的政策，是用在廣電執照申請、所有權轉換、執照轉換等程序。

FCC 同意 Echo Star 的主張，認為刑事重罪及欺瞞都是嚴重的不當行為，但是 FCC 尊重司法判決的結果，也不同意因為可能曠日廢時的司法審判而暫停該併購案的審查。FCC 1986 品格政策說明（Character Policy Statement）[11] 中明確指出，一個非關 FCC 主管事項的行為，必須等到行政機關或是司法機關的終極決定，才能夠成為 FCC 考量品格事項的對象。而且，即使當事人涉及刑事案件，若是當事人並未認罪、也還未被判決有罪，主管機關並未要求其必須揭露此刑案資訊。

由於新聞集團是澳洲公司，涉及外資所有權議題。美國為遵守 WTO 基本電信協定，開放外資進入美國市場，DISCO II 指定及決定（order and a companion decision）、外資參與條例是美國促進外資參與、衛星市場競爭的法規基礎。至於 WTO 協定中未涵蓋的衛星產業，例如直播衛星服務、直接到府及數位收音機服務等，由境外發給執照的衛星所提供對美國服務，則是考量該境外國是否也開放美國衛星服務。也就是說，有意見主張，開放及有效競爭的互惠原則（the DISCO II ECO-Sat test），應該是 FCC 審查是否同意新聞集團入主直播衛星公司的條件。

FCC 評估，依據《傳播法》第 310 條 a 款、b 款規定，禁止外國政府或是其代表擁有美國廣電媒體執照，由於本案所涉的太空站、直播衛星服務之轉移，不屬於法定的廣電或共同載具，因此排除適用。另外，新聞集團申請案，並非欲使用境外衛星來提供在美國市場的直播衛星服務，而是取得美國核發執照的衛星來提供服務，因此也排除了 ECO-Sat test 的要求。然而，依據第 310 條 d 款，FCC 必須考量外資取得美國執照是否會有公共利益上的傷害，包括妨礙市場競爭。同時也考量外資是否促進競爭、提升效率以及其他公共利益。如果外資會造成公共利益的危害，在公共利益的衡平審查上就要列入考量。

因外資而引發的國家安全、法律執行、外交政策或貿易政策等議題，也是 FCC 考量是否造成公共利益傷害的範圍。2003 年 11 月，司法部、聯邦調查局及國土安全部提出了附款聲請（Petition to Adopt Conditions），指出外資擁有或營運美國傳播系統，或是運用設在外國設施服務美國客戶，都有可能危害相關部門

Broadcast Licensing, 102 F.C.C.2d 1179, 1209-10 (1986), 於 1990, 1991, 1992 修正後，統稱為廣電執照品格條件（Broadcast Licensing Character Qualifications）。

11 102 F.C.C.2d at 1205.

維護國家安全的能力。因此，相關部門都就此議題與申請人進行討論，要求其採取必要措施，確保美國民眾的安全。包括新聞集團董事會必須接受相關部門提議的方案、修正 Hughes 公司章程、並遵守協議書內容。相關部門要求，外商公司新聞集團不得影響 Hughes 遵守美國國家安全及法律執行的規範，Hughes 公司章程中明定稽核委員會必須全數為美國公民，專責涉及美國國家安全、法律執行議題的政策制定、監督及發展的稽核工作。只有申請人切實遵守這些要求，相關部門才同意通過這項併購案 (FCC, 1999, Appendix E)。

（五）附帶決議

除了上述關於國家安全、法律執行、外交政策或貿易政策之附款，FCC 對於維護公平競爭，提出多項要求 (FCC, 1999, Appendix F)：

1. 防止對非附屬臺節目的歧視：新聞集團和 DirecTV 皆不得對非附屬臺節目訊號承載之選擇、價格、條款或條件有所區別、歧視。
2. 確保所有衛星有線節目的傳輸管道不得受到歧視：新聞集團不得對任何多頻道視訊平臺在排他的基礎上，提供現有或未來的全國性、區域性節目服務。DirecTV 不會參與任何與同集團頻道商有關的獨家傳送協議。不論是新聞集團或是 DirecTV 都不應過度或不當影響：任何同集團頻道商出售給非附屬的多頻道視訊平臺之決定，以及其價格或條件。
3. 地區性體育頻道在有線節目網的傳輸管道：當雙方溝通過後，彼此無法接受地區性體育頻道之傳輸價格、條款或條件相互接受，多頻道視訊平臺可透過一些步驟提出商業仲裁。
4. 當地電視傳輸訊號的傳輸管道：多頻道視訊平臺與新聞集團擁有的地方電視臺，就再傳輸內容協議之價格、條款或條件無法獲致共識，可提出商業仲裁。
5. 增加地方電視傳輸服務的提供：在 2004 年末，DirecTV 必須在額外的 30 個指定市場提供地方頻道。

（六）小結

本案可以看出，FCC 在 1996 年修法後，放寬跨媒體併購的條件，雖然媒體併購特徵規模及社會影響依個案有別，但是 FCC 依循公開程序以及公共利益判準進行審查，一以貫之。對於併購的潛在傷害，設法採取「行為上的方法」對併購者做限制，這是新聞集團案以及後續多項重大併購案能夠通過的主要原因（陳

炳宏等，2009）。其次，此案對於申請人資格進行嚴格審查，因為新聞集團為外資，有國家安全之疑慮，因此國安單位、聯邦調查局等都介入，具體要求設立由美國公民組成的稽核委員會，專責涉及美國國家安全、法律執行議題的政策制定及發展的稽核工作。對於申請人資格，FCC 主張，在媒介併購、執照轉讓的審查中，必須與申請人新設媒體、取得執照採取同樣嚴格的標準。此外，交易雙方的經營體質，也是主管機關考量的要素。本案的賣方休斯公司已經無心經營，而買方又被 FCC 認定為有創新能力及良好經營績效的企業，因此相對具有優勢。

最後，美國媒體管制，不只保障當事人的救濟權利，也保障利害關係人的權利，因此對於 FCC 通過併購案不滿的關係人，可以提出再審要求。依照法令[12]，曾參與併購案審查過程中的任一方，或是其利益可能因 FCC 的決定而受影響的任何一人，皆可提出再審的訴願。要求再審的關係人必須提出 FCC 原決定有實質上的錯誤或瑕疵（a material error or omission），或是有新事證或情事變更，因為先前並未得知的事實，以致於無法在併購案審查過程中提出者。若符合條件，FCC 必須接受再審、召開聽證會的請求。

反觀臺灣，對於媒體併購案的申請人資格、資金來源，缺乏把關。旺中案買方、賣方皆是外資身分，併購過程中亦有意見質疑資金來源、對國家安全的影響，對未見主管機關對於此點善盡調查、並提出回應。由於美國 301 壓力以及加入世界貿易組織（WTO），我國在電信產業及有線電視產業皆逐步開放外資，然而開放外資同時缺乏配套的立法及執法，反而無法透過外資經營來健全媒體產業環境。大富案和旺中案的賣方皆是外資私募基金，轉手交易獲利了結之心態明顯；但是壹傳媒交易案之賣方，原本把報業經營成臺灣第一大報，也企圖發展電視節目內容，卻因有線電視市場的不公平競爭而受損。

如果我國持續怠於修法，主管機關又多消極不作為，不但無法維持市場公平競爭秩序，反而成為企業濫用市場地位排擠競爭對手的幫凶。對照美國經驗，豈可不令人捏把冷汗？而主管機關未能踐行審查程序中的公共參與，公民在審查決定後又救濟無門，如何維護通訊傳播所要保護的公共利益呢？

伍、結論

美國傳播法制的源頭—— 1934 年《傳播法》揭櫫管制的重要原則是「公共利益、便利與需要」，為了保護公共利益、維護多元意見，《傳播法》中對於分

12 47 C.F.R. § 1.106.

airiti

散媒介所有權、促進市場競爭有很詳細的規範。1996 年制定的《電訊法》，走向解除管制的趨勢，開放媒體跨業併購。傳播政策的轉向，在美國已經引起諸多批評，認為保護企業利益更甚於公共利益 (Cooper, 2003; Napoli, 2001)。到了 2003 年進一步開放限制，引發大波的公民抗爭。美國殷鑑不遠，豈可只看解除管制的表面趨勢。

再則，即使如美國這樣帶動全球解除管制風潮的領頭羊，在其管制作為上，卻有多道防範措施：包括透過嚴格的競爭行為的規範，避免壟斷業者濫用其壟斷地位、危及市場上的其他競爭者；踐行行政程序的公開透明、開放公眾參與審查過程的意見表述、在各方意見中進行論辯和回應，得以做出負責任的決定，並接受公開檢驗。

反觀我國，走過漫長的戒嚴時代，在高壓控制與侍從體制的運作下，合理的媒體結構管制從來不是政府的選項，因此所有權規範的殘缺不全，從未被檢驗與挑戰。媒體開放，法規來不及全面檢討，加上全球影響下的數位匯流，更讓媒體跨業併購愈演愈烈。然而，我們所欠缺的不只是合理的媒體市場規範，我們同時欠缺公平競爭的遊戲規則，也沒有據公信力的產業資訊；主管機關也欠缺一套明確的審查標準和審查程序，連基本的資訊公開和謹慎論證的決定結果都不可得。在這種情況下，臺灣若率爾跟著美國腳步大談解除管制，恐怕與公共利益漸行漸遠。

近來臺灣公民社會的反壟斷風潮，不正也就如同美國社會對於政府不斷縱容財團併購，所發出的不平之鳴嗎？主管機關既然順應民意，提出壟斷防制草案，正是社會集體可以討論的良機：我們可以接受的市場集中度為何？是不是採取多元的衡量指標，更勝於以單一閱聽率作為指標來得妥當？嚴謹的競爭行為規範，也必須與市場集中的限制並行。更重要的是，如何建立產業資料，如何踐行行政程序的公開透明，如何提供給人民參與決策的充分資訊，如何負責任地論證審查決定，這些，都是通訊傳播主管機關當前的急迫任務，也是美國經驗能夠給我們的啟示。

本文最後提出以下幾點建議，供我國制定壟斷防制法規之參考：

一、修正媒體市場規範：我國現有廣電三法及相關法規中，對於媒體市場集中、股權轉移之規範，嚴重不足[13]。NCC 草案提出收視率作為管制紅線，卻也因

13 《廣播電視法施行細則》以個人持股 10%、企業持股 50% 作為報業與廣電事業跨媒體所有權的限制、有線電視法則訂定系統業者訂戶數的上限為全國三分之一、系統業者擁有之頻道數不得超過四分之一。

定義不明，引發更多爭議。美國規範基本上採執照張數、媒體通路作為管制指標，並禁止重要市場的業者整合，例如四大全國電視網、地方市場上前四大電視臺；市場集中度調查，則是用廣告、營收、通路等市占率為準，指標多元而具體。

二、確保公平競爭：NCC 在大富案、旺中案中設立了系統業者不得經營新聞或財經頻道的標準，意在防範系統業者濫用優勢地位，確保言論多元，此點應明確立法。即使美國並未禁止有線電視系統業者與內容業者之整合，但是主管機關制定節目近用規則及節目負載規則，嚴禁平臺與內容業者濫用市場地位，給予競爭業者不公平待遇。為有效防範業者反競爭行為，我國應明確立法並嚴格執法。

三、健全審查程序：主管機關審查媒體併購案，應仿效美國行政程序公開透明之原則，制定詳盡的流程，包括收件、公告、審查、聽證、決定等。在此過程中，明定申請人之義務，公告併購資訊及審查時程，供社會大眾監督及評議。重大案件應召開聽證會，聽取各方意見。主管機關做成決定時，應提供公共利益影響之判斷，並具體回應各方意見、善盡論證說理之義務。

四、建立公共利益之審查標準：過往主管機關審查媒體併購，因為缺乏法定審查標準，往往引發恣意裁量的批評，或是遭致業者訴願。美國的公共利益衡平測試，評估併購對於公共利益的負面與正面影響，公共利益的內涵包括市場公平競爭、內容多樣性、消費者權益、新聞專業自主、公平雇用等勞動權益等，地方主義或社區利益、國家安全、申請人資格也應該列入考量。

五、強化公民參與及救濟管道：美國管制經驗相當重視公民參與及資訊公開，值得我國效法。一方面，在審查過程中，公民應能得到併購業者的充分資訊，以參與意見並監督；主管機關可借助公民團體的力量，並且有智慧、有技巧的透過協議裁決、附附款，引導業者自行承諾具有法律約束力和執行力的義務（羅世宏，2011 年 4 月：10）；主管機關作成決定以後，若主管機關審查有嚴重瑕疵或是有新事證出現的情況下，公民得以利害關係人之身分提出訴願，要求再審。

六、產業資訊透明：美國 FCC 能夠進行併購案對公共利益影響之審查，係充分掌握媒體業者資訊；反觀我國，媒體產業資訊缺乏，造成主管機關發揮管制權能的先天限制（陳炳宏等，2009）。NCC 草案課予主管機關主動蒐集產業資料及調查，回應了學界及民間的訴求，接下來需要進一步列舉蒐集資料內容、指標及委託公信力機構執行。媒體併購案之審查，也有必要強制業者誠實公開交易資訊，並由主管機關依職權進行調查。

airiti

參考書目

洪貞玲（2009）。〈黨政軍退出媒體之後？——無線電視所有權的演變與規範〉，卓越新聞獎基金會（編），《臺灣傳媒再解構》，頁 77-102。臺北：巨流。

———（2003）。〈52 萬民意不敵少數財團說客——美國 FCC 放寬廣電媒體所有權限制〉，《目擊者》，35：47-49。

洪貞玲、張錦華（2013 年 2 月 26 日）。〈閱聽率如何作媒體集中度指標〉，《蘋果日報》。上網日期：2013 年 2 月 28 日，取自 http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130226/34852472/

張月蓉（2010 年 7 月）。〈從英、美經驗思考我國跨媒體經營管制之政策〉，「2010 中華傳播學會年會暨第四屆數位傳播國際學術研討會」論文。臺灣，嘉義。

陳人傑、羅世宏、陳麗娟（2009）。《廣電視業股權規範之研究》。（國家通訊傳播委員會委託研究報告）。臺北：財團法人電信技術中心。

陳炳宏、羅世宏、洪貞玲、劉昌德（2009）。《媒體併購案例與媒體產權集中對內容多元影響之研究》。（國家通訊傳播委員會委託研究報告，PG9805-0276）。臺北：財團法人臺灣媒體觀察教育基金會。

彭心儀、簡維克（2011）。〈公共利益與結合管制——從 Comcast 與 NBC 媒體併購案談起〉，《網路通訊國家型科技計畫簡訊》，25：16-18。

黃銘輝（2009）。〈法治行政、正當程序與媒體所有權管制——借鏡美國管制經驗析論 NCC 對「旺旺入主三中」案處分之合法性與正當性〉，《法學新論》，17：105-149。

劉靜怡（2011）。〈媒體所有權、觀點多元化與言論自由保障：美國法制的觀察〉，《臺大法學論叢》，40：1089-1174。

羅世宏（2011）。〈跨媒體併購潮與 NCC 監理政策的回顧與反思〉，臺灣新聞記者協會（編），《2010 年臺灣新聞自由年報》，頁 14-17。臺北：臺灣新聞記者協會。

———（2011 年 4 月）。〈媒體集中化的政策思考：邁向「複合式」的管制取徑〉，「數位匯流法制政策學術研討會暨高峰論壇」論文。臺灣，臺北。

Cooper, M. N. (2003). *Media ownership and democracy in the digital information age: Promoting diversity with First Amendment Principles and market structure analysis*. Stanford, CA: Center for Internet & Society, Stanford Law School.

airiti

Creech, K. C. (1999). *Electronic media law and regulation* (3rd ed.). Boston, MA: Focal Press.

Federal Communications Commission. (2011). *Before the Federal Communications Commission Washington, D.C. 20554. In the matter of applications of Comcast Corporation, General Electric Company and NBC Universal, Inc. For consent to assign licenses and transfer control of licensees. Memorandum opinion and order* (MB Docket No. 10-56). Washington, DC: Author.

-- (2008). *Before the Federal Communications Commission Washington, D.C. 20554. In the matter of General Motors Corporation and Hughes Electronics Corporation, Transferors and The News Corporation Limited, Transferee, For Authority to Transfer Control. Order on reconsideration* (MB Docket No. 03-124). Washington, DC: Author.

-- (2003, June 2). *FCC revised media ownership rules*. Retrieved August 5, 2010, from http://www.pbs.org/newshour/updates/media/jan-june03/report_06-02.html?print

-- (1999). *Before the Federal Communications Commission Washington, D.C. 20554. In the matter of General Motors Corporation and Hughes Electronics Corporation, Transferors and The News Corporation Limited, Transferee, For Authority to Transfer Control. Memorandum opinion and order* (MB Docket No. 03-124). Washington, DC: Author.

Harrington, J. (2003, June 2). Whose news? *St. Petersburg Times*. Retrieved October 24, 2012, from http://www.sptimes.com/2003/06/02/Business/Whose_news.shtml

Jaquet, J. (2002). Section 202 -- Broadcast ownership: A gift to big media. In M. Lloyd (Ed.), *The success and failure of the 1996 Telecommunications Act* (pp. 107-121). Boston, MA: The Center for Reflective Community Practice at the MIT & the Leadership Conference Education Fund.

Lieberman, D., & Davison, P. (2003, June 3). Five ways FCC altered the media landscape. *USA Today*. Retrieved August 5, 2010, from http://usatoday30.usatoday.com/money/media/2003-06-03-rules-five-changes_x.htm

McChesney, R. (2004). *The problem of the media: U.S. communication politics in the 21st century*. New York: Monthly Review Press.

Napoli, P. M. (1997). A principal-agent approach to the study of media organizations: Toward a theory of the media firm. *Political Communication*, *14*, 207-219.

附錄：FCC 修正無線廣播電視所有權法令

法令	1996 年電訊法制定前	1996 年電訊法	2003 年 FCC 制訂新的所有權規範	2007 年 FCC 制訂新的所有權規範
報紙、廣電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 家以上電視臺的市場中，單一經營者在同一市場可以擁有 1 家報紙和 1 家電視臺，前提是這個市場內至少有 4 家電視臺。	單一人或集團在前 20 大指定市場區域（Designated Market Area, DMA）中擁有 1 家日報和 1 家廣播臺，或是在以下情況擁有 1 家日報和 1 家電視臺：(1) 該電視臺並非該 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。
地方廣播電臺多重所有權規範或限制	1. 一市場內有 40 家以上商業廣播電臺時，單一經營者至多只能擁有 6 家。 2. 一市場內商業廣播電臺少於 15 家時，單一經營者至多只能擁有 3 家。	1. 一市場內有 45 家以上商業廣播電臺時，單一實體至多只能擁有 8 家。 2. 一市場內有 30 至 44 家商業廣播電臺時，單一實體至多只能擁有 7 家。 3. 一市場內有 15 至 29 家商業廣播電臺時，單一實體至多只能擁有 6 家。 4. 一市場內商業廣播電臺少於 15 家時，單一實體至多只能擁有 5 家。	單一經營者能擁有的電臺家數不變，但 FCC 調整市場範圍的劃定而且將非商業廣播電臺計算在內。	1. 一市場內有 45 家以上大功率的商業或非商業廣播電臺時，單一實體至多可擁有 8 家商業廣播電臺（其中 AM 電臺不得超過 5 家，FM 電臺亦不得超過 5 家）。 2. 一市場內有 30-44 家以上大功率的商業或非商業廣播電臺時，單一實體至多可擁有 7 家商業廣播電臺（其中 AM 電臺不得超過 4 家，FM 電臺亦不得超過 4 家）。 3. 一市場內有 15-29 家以上大功率的商業或非商業廣播電臺時，單一實體至多可擁有 6 家商業廣播電臺（其中 AM 電臺不得超過 3 家，FM 電臺亦不得超過 3 家）。 4. 一市場內的大功率商業或非商業廣播電臺少於 15 家時，單一經營者至多只能擁有 5 家商業廣播電臺（其中 AM 電臺不得超過 3 家，FM 電臺亦不得超過 3 家，且該實體在該 DMA 中擁有或控制的廣播電臺數量不超過 50%）。
全國廣播所有權規範或限制	同一人或公司在全國擁有至多 20 家 AM 與 20 家 FM 廣播電臺。	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 12 家電視臺，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臺家數限制取消。單一個人或實體擁有的電視臺，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臺。	經營者欲在同一市場內擁有兩家地方電視臺須符合條件：(1) 2 家電視臺中至少有一家的市場占有率不在該市場前四名內；(2) 併購後至少仍將有 8 家獨立的電視臺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臺的條件：(1) 2 家電視臺至少有 1 家的市場占有率不屬於前四名；(2) 併購前有 6 家獨立的電視臺在這個市場中即可。	維持 1996 年通訊傳播法的限制。單一實體得在同一 DMA 市場中擁有 2 家電視臺，但至少其中一家的市場占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臺存在。
廣播／電視跨媒體所有權規範或限制	禁止同一市場內之跨媒體經營。	單一經營者在同一市場可以擁有一家電視臺和至多 7 家廣播電臺，前提是這樣的併購後這個市場內還有 20 家電臺能繼續存活。	與前述報紙、廣電跨媒體所有權限制整合成一個法令。在一個超過 8 家電視臺的市場內，經營者可以擁有報紙、電視和廣播電臺，不再受限。	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臺和電視臺的家數，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 家商業電視臺和 1 家商業廣播電臺，原則上不得超過此限制。除非有下列情況： (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 家商業電視臺與 6 家商業廣播電臺，或是 (B) 1 家商業電視臺和 7 家商業廣播電臺，但須符合地方廣播電臺所有權規範。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。 (ii) 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 家商業電視臺和 4 家商業廣播電臺，但須符合地方廣播電臺多重所有權規範。

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)，允許無線電視臺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：陳炳宏等（2009）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 通訊傳播法 § 202。

airiti

Journal of Communication Research and Practice, 3(2), pp. 113-139, July 2013

Regulation on Media Ownership Concentration: Two US Cases and Their Implications

Hung, Chen-Ling*

Associate Professor, Graduate Institute of Journalism, National Taiwan University

Abstract

For those who support media mergers and ownership transfers in Taiwan, the trend of digital convergence seems inevitable, and the benefits of open market irresistible. Usually with US deregulation experiences as reference, Taiwan government has approved several application cases, ignoring the fact that protecting public interests remains the backbone of US media regulation policies. This article examines two major media merger cases in the US, and analyzes the criteria applied and the procedure followed by the FCC in reviewing them. The author makes clear that the FCC, while lifting restrictions on cross-media ownership, nonetheless establishes a balancing test to secure public interests. On the one hand there are strict regulations to ensure fair competitions among media corporations, while on the other hand civil participations and public debates are required so as to guarantee the transparency of the reviewing procedure. In conclusion, the article pinpoints the deficiencies in Taiwan's regulations for media mergers and ownership transfers: an obvious shortage of fair-game rules and of credible industry information; no clear criteria and procedure for reviewing application cases; no open public debates with adequate civil participation. Clearly, much remains to be resolved via legislation.

Keywords: public interest, ownership, media concentration, merger, monopoly

* Email: clhung@ntu.edu.tw
Received: 2013.03.18
Accepted: 2013.05.26

傳播研究與實踐．第 3 卷 第 2 期．頁 141-158．2013 年 7 月
DOI: 10.6123/JCRP.2013.016

教育家或研究者？公民或記者？反思 James W. Carey 的知識貢獻

Educator or Researcher? Citizen or Journalist? Rethinking the Intellectual Legacy of James W. Carey: Review Essay on *James Carey: A Critical Reader* and *Communication as Culture: Essays on Media and Society*

蔡博方 *

Tsai, Po-Fang

國立臺灣大學社會學系專案助理教授
Project-Appointed Assistant Professor, Department of Sociology, National Taiwan University

壹、前言

James William Carey 於 1934 年出生在一個勞工階級的家庭，六個孩子之中排行第二，卻是第一個上大學的孩子。在雙親活躍於工會組織的家庭氛圍之中，Carey 卻因為幼年時期體弱多病的關係，不需入伍服役也不適於工廠勞動，而被鼓勵從事文字方面的工作。多年之後，Carey 走上了新聞學與傳播學的道路，仍然部分地保有自己在「社會生成」（social origin）上的特殊色彩，因而不同於大多數的新聞傳播從業人員或者學術研究者 (Ross, 2013: 7-10)。

在傳播學院的同儕與學生們眼中，Carey 不僅是一個超越現代學科區分的知識份子，也同時是一個身教與言教並重的學術先行者 (Packer & Robertson, 2006)。在他的諸多深具洞見的著作裡，最有代表性的作品應屬 1992、1997 年編輯出版的兩本選集，*Communication as Culture: Essays on Media and Society* 與 *James Carey: A Critical Reader*[1]。不論是以這兩本論文集為基礎，或者從出版於

* Email: pofang@ntu.edu.tw

1 由於 Carey 的這兩本重要著作皆是以論文集的方式呈現，因此，本文在後面的討論之中，會盡量標示出書中各自的文章題名，以讓讀者可以更清楚地理解 Carey 在不同文章撰寫時，所帶有的問題意識與主要論點。

airiti

他處的著作著手，目前英美學術界的傳播學研究者，都傾向於從兩種特定的論題來定位 Carey 的學術成就與知識貢獻。以出版在 Carey 過世（2006 年）之後的兩個學術期刊之紀念專刊為例，我們可以看到這兩個主導性的形象建構：一者是，同時參與實務與學術、影響了新聞業的倫理原則與民主價值，並長期關注新聞學的傳承與其大學制度改革的傳播學者，這是一個作為「新聞傳播之教育者」形象的 Carey (Adam, 2009a, 2009b; Jensen, 2009; Jones, 2009; Nerone, 2009; Shenton, 2009)；二者是，在「文化研究」於美國學術界在地化的過程中，有意識地融合英國文化研究的左派傳統，重新打造屬於美國色彩的文化研究者，這是一個作為「美國本土之文化研究者」形象的 Carey (Chakravarty, 2009; Grossberg, 2009; Hay, 2009; Sterne, 2009)。

然而，在這兩種理解方式之外，本文嘗試著從更廣義的社會理論與文化理論的脈絡，來理解 Carey 對於「傳播」（communication）概念的界定，與他在傳播研究、新聞史研究所帶出的「文化轉向」（cultural turn）。

從社會理論的角度來看，Carey 對於傳播媒介的關注先是回到西方社會啟蒙以降的思想傳統，去看待「社會如何可能？」（how is society possible ?）的這個問題意識。在 Pauly (1997) 的回憶中，Carey 講授傳播方面的課程時，所訴諸的社會理論傳統正是由 Thomas Hobbes 到 Talcott Parsons 對於「社會秩序」的思考。然而，Carey 卻把「傳播」視為第三種可能的解答，嘗試著走出一條與「利維坦巨靈」（Leviathan）或「志願主義」（voluntarism）不同的理論道路。從文化理論的角度來看，Carey 為傳播研究帶進了歷史面向的關注。重新評價 Carey 之於新聞史研究的影響時，Schudson (1997) 認為，許多研究者過於理所當然地看待傳播或新聞媒介的特殊性，引起了 1970 年代出現了一波「新新聞」（new journalism）的思考。在反思「客觀性」、「主筆意識」、「報業鉅子」等理念時，Carey 呼籲走出新聞史研究的「輝格史」（Whig history）書寫，這個立場一方面點出了新聞學研究的過度關注於當代現象的盲點，另一方面也為研究者引入了關於「文化史」方面的啟發。

從這樣的理解脈絡出發，本文以下將以 Carey 兩本論文集為基礎，依序討論幾個彼此相關的議題：「傳播概念的儀式觀」（a ritual view of communication）、「傳播革命」（the communications revolution）、「記者／公民」（citizen/journalist）之間的關係。簡單地說，本文認為：Carey 在這些研究問題之中，提出了傳播概念的「文化觀」，也指出了傳播事業的「文化人」角色，才依此在傳播研究中確立新聞史研究的「文化性」所在。

airiti

貳、傳播研究的美國特性：介於效果研究與文化研究之間的第三條路

在〈傳播的文化研究取向〉一文，Carey (1975/1992a) 考察了「傳播」一詞於十九世紀進入美國文化的過程之中，並且區分了兩種觀點的「傳播」概念：「傳遞觀」與「儀式觀」（a transmission view of communication and a ritual view of communication）。傳遞觀的傳播概念主要來自於空間方面的隱喻，指涉的是一種「將訊息視為物件，在某範圍的空間中移動，進而增加位移時的效率」的觀點。在美國文化中，傳遞觀的「傳播」是較具有優勢的觀點，「傳播」被視為一種過程與一種技術。相對之下，Carey 所欲強調的另一種傳播觀——儀式觀的傳播概念——則是一種相對受到忽視的觀點，並且與傳遞觀有著相反的概念定義方式。

在 Carey 看來，「儀式觀」的傳播概念，指涉的不是空間上的意義，而是時間上的意義，它所著重的不是一種「移動位置」的想像，而是一種「維繫關係」的想像。對此，Carey 借用了 Durkheim（1965／芮傳明、趙學元譯，1992）在《宗教生活的基本形式》對於「儀式」如何維繫社會表徵的各種例證，來說明「儀式觀」的傳播概念的重要性在於維繫共同體的凝聚力，並使其效果能夠延續至儀式結束的其他日常生活之中。從「儀式觀」的傳播概念來看新聞媒介時，我們所看到的並不是一種「資訊」（information），而是一種「戲劇」與「舞臺」（drama and arena）。

Carey 的這種「儀式觀」的傳播概念，絕不僅僅只是在概念界定上的區隔而已，我們可以更進一步地看到，他如何透過這樣的基本立場，在傳播研究的領域之中建立一種不同於既有效果研究，也有別於文化研究的「美國式文化研究」。

Hay (2006: 30) 認為，要理解 Carey 以「傳遞觀／儀式觀」建構出人類傳播活動的二元對立，我們必須回到當時的學術脈絡，並且把 Carey 的立場視為一種高度策略性的學術介入，其目的在對抗盛行的實證主義及主導傳播領域的效果研究。Carey (1977/1992b: 41) 在〈大眾傳播與文化研究〉一文中，贊同 Raymond Williams 對「大眾傳播」作為學術科系、知識譜系的攻擊。他認為，既有的大眾傳播研究忽略了「傳播首先是作為實踐、慣例與形式而存在」，而導致傳播研究（如 Stuart Hall 所批判的）不但與文學藝術研究脫離、遠離了日常生活中如宗教、對話與運動等儀式形式，因而在方法上導致傳播研究與批判性、詮釋性及比較法之間的割裂。在批判效果研究與功能分析之後，Carey 援引 Clifford Geertz 的「深描」（thick description）概念作為方法，繪製人類傳播活動中充滿意義之網的社會劇碼，以此證成傳播不僅只訊息傳遞，更由此構成了共同體自身。

但是，Carey 本身的研究立場與英國文化研究之間的共同點，似乎也就僅止於此。我們可以在 Carey (1992/1997b: 270) 的〈政治正確與文化研究〉一文中看到他的說明。他認為，所謂的「文化研究」可區分為兩大陣營：一者是源自歐陸思想並且受到 Jacques Derrida、Michael Foucault、Louis Althusser 等人啟發的學術傳統，另一為源自美國本土思想，並以 John Dewey、William James、Richard Rorty 等人為理論資源的學術發展。至於如何理解文化研究所展現的「美國本土」性質，從 Carey 數度強調 Dewey 的重要性，我們可以看到一些端倪。在〈對「大眾」與「媒體」的再思考〉一文中，Carey (1982/1992d) 把認識論意義上的「客觀主義及表現主義」（objectivist and expressivist）之對立，類比為 Theodor W. Adorno 與 Paul Lazarsfeld 兩人間關於「批判研究與行政研究」的爭論。更重要的是，Carey 認為，要理解這場爭論，我們必須回到 1920 年代 Walter Lippmann 與 John Dewey 之間的交鋒。綜觀 Lippmann 在「公共意見」（public opinion）概念上的創見，以及 Dewey 因為不同意其說法而提出的回擊，Carey 認為，其中值得當代研究者所重視的關鍵，正是 Dewey 致力凸顯的「對話」（conversation）因素，與此因素在構成公共意見與共同體過程中的重要性。

在〈克服對文化研究的抵抗〉一文中，Carey (1986/1992c) 則嘗試著為傳播研究，找尋一條有別於美國本土的效果研究與英國的文化研究的可能出路。Carey 認為，大眾傳播研究的知識困境在缺乏宏觀視野，因而陷入實證主義、效果研究的窠臼之中。這個問題正是大多數傳播研究者之所以排斥文化研究的主要原因之一，而他們抗拒文化研究的另一個理由，則是認為文化研究者常將「文化」等同於「意識型態」，將「符號」簡單地化約為「權力」，因而導致了一種帶有「化約論」危險的單一解釋。Grossberg (2009: 178) 針對此問題指出，Carey 與英國文化研究者之間仍然存在著差異，其中關鍵差異在於：Carey 並不認為「文化」可以被化約為「再現、權力或差異」等概念，因此，Stuart Hall 提倡的「編碼／解碼」（encoding/decoding）分析也可以被視為一種（Carey 所拒絕）「傳遞觀」的複製。但是，當代研究者會感到好奇的是，若逕自捨此兩大學術傳承（指，美國的效果研究、英國的文化研究）於不顧，那麼，Carey 所欲提出的「美國文化研究」能依恃的傳統為何？很顯然的是，從 Deway 以降的芝加哥學派一直是 Carey 思考「美國文化研究」的重要參照。

〈芝加哥學派與大眾傳播研究歷史〉一文，是 Carey 回頭檢視「文化取徑」如何更新，乃至取代主流大眾傳播研究的重要文獻。Carey (1996/1997c) 藉由描繪十九世紀美國知識界的發展，說明它對當代傳播研究的影響。Carey 認為，傳

播研究僅重視 Lippmann 的貢獻，忽略 Dewey 的重要性，因而呈現出重視「傳遞、效果」的狹隘立場[2]。Carey（同上引：27）此時呼應了自己在二十年前主張「傳播的文化取徑」與「傳播的儀式觀」(Carey, 1975/1992a)，也再次引用 Dewey 的話語證明傳播之特殊與必要：社會不只藉由傳遞、傳播而存在，公正地說，社會存在於傳遞、傳播之中。以 Carey (1997a: 314) 自己的話來說，「文化是一系列的實作，藉由這些實作而將秩序加諸於混亂之上，而這些實作首先構成為傳播，再透過儀式使人們進入到社會關係的形式之中。」

參、「儀式觀」的傳播概念與其影響

從以上的討論，我們可以知道，Carey 所提倡傳播概念的「儀式觀」，並非只是一種出於理論意義上的旨趣，而是建立在他所認為美國社會所展現的文化基礎上。但是，不論是在主流的傳播研究或者是文化研究（此處專指由英國所發源的文化研究傳統）的領域之中，Carey 當時的呼籲卻未能產生立即的影響。有趣的是，到了 1990 年前後，我們卻可以同時在新興的研究取向之中，發現許多呼應著 Carey 對於傳播概念的儀式觀、文化研究的美國性的聲音。

當 1990 年代「公共新聞學」（public journalism）的理念浮現於美國新聞傳播學界時，訴諸的傳統正是 Carey 高度重視的 Dewey 與芝加哥學派。我們可以說，如此自然地發展，正是 Carey 在近二十年的時間中堅持從「儀式觀」來樹立傳播研究的特殊性，也是他以此重塑傳播研究的學術系譜的豐富成果。從 Czitrom（1982／陳世敏譯，1996）在《美國大眾傳播思潮》（*Media and the American Mind*）前言部分的敘述即可窺見一般。只不過，當 Czitrom 著手撰寫此書時，媒體史在美國傳播研究中尚未成為一個研究領域，更遑論被視為一個嚴肅的知識領域。儘管 Carey 不斷地倡議他的理念，以文化取徑的傳播研究依然無法位居主流。其原因或許部分得歸咎於 Carey 本人疏於將自己主張，以具體的經驗研究予以強化佐證，如同其所倡導的新聞的文化史一樣，僅止於理論上的聲稱而缺乏具體的研究方法指導。但是，Carey 將傳播視為文化，並透過象徵儀式而解讀傳播活動的啟發，卻輾轉在其他學者的研究中被廣泛實踐。

2 尤其是如果我們將場景放回 1920 年代的芝加哥這個具體的城市來說，傳播研究者面對湧入大量不同文化傳統且操持不同語言的移民環境中，各移民團體如何能夠穩定互動而不致產生衝突？在當時，無論是具體的鐵路網，或者訊息傳遞的電報網路都已成形，但是，這些傳播媒介卻被大量運用於商品流通、廣告與行銷的社會形勢下，因此，已經瀕臨破碎的初級團體連帶更無法維繫社會互動以及共同體的親密性。這時，「社會秩序如何可能？」的相關問題雖然不是 Lippmann 所重視的問題，但卻是 Dewey、Robert Park 等芝加哥學派之研究者的思考重點。

Dayan & Katz (1992) 的《媒介事件：歷史的實況轉播》一書，正是一個很具有代表性的例子。Dayan & Katz 主要是受到 Daniel J. Boorstin「假事件」（pseudo-event）概念的影響，將媒介事件定義為由組織所規劃而執行的實況轉播活動，並根據不同類型而區分出競爭（contest）、征服（conquest）與加冕（coronation）三種媒介事件的腳本。媒介事件與初民社會之間的儀式差異在於：原先傳統社會的儀式，如同 Mikhail Bakhtin 的「狂歡節」概念，是在特定的時間與空間中展開的活動，與此相對，現代社會由於大眾傳媒的介入，使得儀式不再受限於時間與空間，因而也為更多人士所共享，進而凝聚集體意識或者重新創造共同體的邊界。因此，媒體之於社會不僅止在於流通訊息使公民充分地被告知，媒體毋寧是一個文化空間，使行動者與事件成為更為一般化的類型化符碼，以及類型化的故事形式，而能與社會的文化產生共鳴 (Alexander & Jacobs, 1998: 29)。Carey 主張儀式觀的重點在於：參與儀式不在於獲得訊息，而是對既定世界觀的肯定與強化，換言之，社會與文化共識在儀式中不斷地被確認。但此一強調由儀式創造社會共識的論點，近來也遭到 Couldry (2003: 19) 的批判。Couldry 認為，儘管 Carey 已經注意到「權力」在儀式所建構的社會秩序中的重要性，但是，仍缺乏對於結構化模式更細緻的分析模式，也未曾認識到媒介組織在定義社會現實中所施展的能力。

另一個重要的例證，則可以在美國學術界關於「文化社會學」與「文化轉向」的討論之中，窺見端倪。從一種事後之明的觀點，我們可以發現，Carey 在 1970 年代提出「儀式觀」傳播概念的重要性，似乎預見了 Jeffrey Alexander 等人從美國社會學界提出「文化社會學的強綱領」研究取徑 (Alexander & Smith, 2003)。雙方所訴諸的理論傳統皆是 Durkheim 晚期著作，並且都強調了儀式實作與象徵劇碼的重要性。此外，Alexander (1988) 透過重新正視晚期 Durkheim 的研究傳統，所期望的也是一種建立具有美國學術傳統的文化研究（此處，他所指的是經由 Parsons 所影響且轉化過的研究傳統）。這樣的企圖與規劃，毋寧正呼應了 Carey 之前希望「為傳播研究帶入文化研究，也同時為文化研究確立美國傳統」的努力。我們可以這麼來看待 Carey 與 Alexander 之間的相似之處。一方面，Alexander 在 Yale 社會學系所設立的「文化社會學研究中心」（Center for Cultural Sociology, CCS），廣泛地以傳播媒介（例如：新聞、報刊）為其經驗研究之素材，並且嘗試著深化其研究視野在歷史與文化方面的深度（例如：水門事件對於美國社會整體的重要性）。另一方面，Carey (1997a: 329-333) 在二十年後再次談到自己於傳播研究中採取的「文化取徑」（cultural approach）時，也認為這樣的立場正呼應了社會理論之中「實作轉向」（return to practice）的關鍵趨勢。這樣看來，Carey

airiti

所提出「儀式觀」傳播概念不僅是在傳播研究本身產生影響，更是受到了社會科學與文化研究的呼應。

然而，從這種帶有文化意義的傳播概念出發，審慎的研究者們仍然會進一步追問：傳播技術的當代發展是否會危急到這種「儀式觀」的適用性呢？如前所述，從原始社會的宗教典禮，到前現代社會的節慶活動，到現代社會的新聞傳播，其間的差異性要如何在「儀式觀」的傳播概念之中被兼顧呢？舉例而言，新聞事件的主角與觀眾雖然共同參與了這場社會儀式，傳播研究者要從哪一方的角度來理解「作為儀式或實作」的傳播概念呢？這樣的問題把我們導向了 Carey 另一組關鍵的論點：「技術批判」與「傳播革命」的關係。在他看來，人文社會學的研究者對於「技術」所提出的批判與反思只是一種「破」的功夫，並不能正面地提出關於技術革命在傳播方面的影響，與此同時，他所謂的「傳播革命」是一種創造出新社會角色的社會變遷，而非僅限於在「技術」（甚至，技術決定論）意義上所理解的「傳播革命」。

肆、關於技術的人文社會思考：「技術決定論」與其樂觀論／悲觀論者

即使 Carey 高度重視「技術」（technology）在傳播媒介的重要性，但是，我們仍然必須先注意，他從未把「傳播革命」（communications revolution）等同於傳播媒介在科技發展或技術創新上的變化。對此，Carey 指出了一個重要的立場：即使現代媒介的分析者需要對於技術物件保持著帶有人文性的關懷與視角，我們仍然可以進一步把對於媒介或科技的分析，延伸到它們的社會意義上。

Carey 認為，技術作為物質決定論的一環，雖然對於人類傳播史具有決定性的影響[3]，但是，技術卻未必只是單面地促進或者妨礙傳播溝通。他期待知識分子能以一種民主的、批判的思想運動來改變科技決定論的後果。在〈電力革命的迷思〉與〈未來的歷史〉這兩篇與 John J. Quirk 合著的文章中，Carey 認為，電力革命、電力至上論是一種美國樂觀文化的產物，傾向於看到電力為人類社會帶來的全面好處及烏托邦大未來 (Carey & Quirk, 1973/1992a: 173-200, 1970/1992b:

3 簡單地說，傳播的角度看到的技術發展主要表現為，十九世紀的電力革命帶來的電報、無線電、電臺、電視以及當代的網際網路，資訊的快速流通，進一步縮減空間距離，使得文化帝國主義更輕易地席捲人類生活。從電報造成「傳遞」（transmission）與「運輸」（transportation）分離，到了後工業社會「能指」（signifier）與「所指」（signified）分離的資訊技術，新媒體與新技術重構了當代人的公共生活、消費社會、情感互動甚至神經症人格的實踐與想像。

113-141)[4]。冷眼地看著浪漫抒情預言家們幻想以電力能源構成的美麗新世界，Carey (Carey & Quirk, 1970/1992b: 139) 借著 Lewis Mumford 與 Marshall McLuhan 的洞察，來質疑諸如 Alvin Toffler、John Naisbitt 等未來學者，認為他們是一群自封為技術後裔、將技術視為世俗宗教的知識分子。然而，Carey 卻認為，即使是 Mumford 與 McLuhan 兩位先驅性的學者也都未能走出技術決定論的陷阱。在〈現代媒介分析的根源〉一文中，Carey (1980/1997g) 巧妙地觀察到，Mumford 與 McLuhan 在科技悲觀論與科技樂觀論之間都曾經出現了立場轉換上，只不過兩人正好呈現了彼此相反的發展軌跡。

在〈空間、時間與傳播〉一文中，Carey (1981/1992e) 認為，對於技術發展提出深刻洞察的學者，絕對是非 Harold Innis 莫屬[5]。Carey 指出，Innis 先驅性的研究告訴我們，從古代社會到啓蒙時期，不同時代的傳播文化在在都反應著舊技術與新技術的組合。人類的溝通透過帝國、技術、與社會生活，經歷了口語、結繩、文字、抄寫、雕版、活字等種種的技術來進行傳播。傳播的發展環繞在「口語」與「印刷」兩元架構的辯證上，顯然不是印刷術就一定能夠迅速傳播，例如，神聖羅馬帝國透過控制聖經的抄寫，有限度地控制知識傳播與神聖性，也同時使得基督教世界推展，一直被限縮在以教堂、神父、拉丁文來進行傳播的範圍之中。但是，一直到了地區商業與書籍市場的需求擴大，印刷商人、行會（基爾特）才得以遠離教廷的控制。從書籍史的角度來看，暢銷書的流通與其在傳播方面的效果，跨越了不同地區、不同發展程度的印刷業與語言築起的藩籬，構成一個啟蒙時代來臨的物質條件（Darnton, 1979 ／葉桐、顧杭譯，2005）。

除了口語與印刷之外，Carey 發現，「電報」迅速地改變了口語與書寫的相嵌關係，在其中，說故事的報紙傳統，轉變成為以資訊為主的新聞。在〈技術與意識型態〉這篇以電報為個案的研究之中，Carey (1983/1992f: 201-229) 把技術與傳播的關係分為三種主題：時空壓縮、政治經濟與意識型態。

---

4 Carey 認為，傳播學與未來學的研究者身上可以看到這個深刻的樂觀主義印記。十九世紀開始，從蒸汽機動力轉變到電力，個人性能源的解決。美國人如何把田園生活的情懷與科技進步的神話結合在一起，在文化、影像、意識形態等等面向。對此，Carey (Carey & Quirk, 1970/1992b: 107) 明確地說到，「技術就是技術，是跨越空間的溝通與運輸工具，如此而已」（Technology is technology; it is a means for communication and transportation over space, and nothing more.）。

5 我們可以從 Carey (1970/1992b: 133) 的這段話看出：「具有諷刺意味的是，McLuhan 的所有言論都受其多倫多大學的同事 Harold Innis 的影響，但是，Innis 揭示了電力至上論最薄弱的地方，而且對所有 McLuhan 津津樂道的關於電力的斷言提出質疑」。此外，Carey 的 “Space, Time, and Communications: A Tribute to Harold Innis” 這篇文章同時也收錄在 Innis 身後出版的 *The Concepts of Time* 一書的序言。

airiti

首先，時空壓縮指的是「傳遞」與「運輸」的分離。Carey 認為，從傳播歷史的演進來看，印刷品攜帶資訊，讓許多種政治、經濟、商業的資訊跨越時空，基本上，訊息的「傳遞」與紙張的「運輸」仍舊沒有分離，這是因為紙張的物理性質，使得資訊與印刷根本無法分開。然而，「電報」技術卻開啟了一系列的分離，訊息跟貨品之間的分離。換句話說，電報的特性在今日的電話、廣播、電視、無線通訊、網際網路的形式上都可以看到其原型。新聞所受到的影響只是電報光譜的一部分，最明顯地影響在於金融市場的期貨交易，商人的獲利關鍵不在於兩地空間差距的套利，而是以時間差距來獲利。

其次，技術不只是一種傳播的物質環境，我們仍必須從經濟、政治與國家或帝國的角度來看對於技術的渴望。從有線到無線，如電報、留聲機、電話、無線電、廣播，代表十九世紀開始一直到第一次世界大戰達到高峰的「電報世紀」，這是一個由電與聲音組成的時代，而電報技術在民族國家、帝國主義擴張、甚至戰爭的爆發都曾經扮演非常重要的角色 (Innis, 2004; Winseck & Pike, 2007; Zhou, 2006)。從事後回顧的觀點來看，電報作為傳播技術的主導地位，一直要到第二次世界大戰結束，才由電視與其相關的傳播技術取而代之。

第三，技術也是一種「意識形態」，包含日常知識與意識結構的改變。Carey 認為，技術引起的改變還可以細緻地表現在公眾的想像。例如，電報的意象深深地印刻在十九世紀的人們心中，不論是宗教思想、自然態度、常識與「實踐意識」（practical consciousness）[6]。電報在新聞事業的具體影響是「專業主義」（professionalism）的誕生，電報技術對於新聞產製的影響，在十九世紀末開始發酵，使得新聞寫作的文體更簡潔、脫離說故事的敘事，更強調即時（real time）、客觀（objectivity）。特定的書寫方式（電報體）也成為主流，使得新聞部門也像是工廠，流程一貫、標準化、專業化。

伍、「傳播革命」下的新聞史研究

除了對於技術發展提出更具有人文關懷的思考之外，Carey 更重視的是，如何在走出技術決定論（與其樂觀或悲觀論）之後，提出關於傳播技術方面的社會

6 所謂的實踐意識，Carey (1983/1992f: 201-229) 舉了商品市場的發展及標準時間的組織化過程為例。電報的重要性不僅是使傳遞與運輸分離，而且還成為一種社會控制機制，成為控制運輸的機制，例如，為了避免火車對撞或誤點在兩站之間以電報進行確認，最後發展至美國東岸到西岸的標準時間。在其中，「時間」就脫離了傳統生活節奏，成為機械、工業、生產循環所支配的系統性「標準時間」。

分析。在前述那些關於「技術批判」的文章之前，Carey (1969/1997d) 早已在〈傳播革命與專職傳播者〉一文明確指出，十九世紀的美國社會有兩個重要的變化：一者是該世紀初的工業革命，另一者則是該世紀末的傳播革命。對於何謂「傳播革命」，Carey 延續了當時學者的兩個主要定義：一，出現了一種具有全國性規模之大眾媒體；二，透過媒介而進行的溝通，其重要性已經凌駕於面對面互動。但是，除了這兩個面向之外，Carey 也提出的自己認為最重要的第三個面向：一種新的社會角色的出現，亦即：專職傳播者（the professional communicator）的出現。對於 Carey 來說，這個發現並非補充性質，反而對於何謂「傳播革命」具有關鍵性的意義。我們可以從兩個延伸討論來發現 Carey 的這個立場。

首先，在 Carey (1969/1997d: 132-133) 看來，雖然這群專職的傳播工作者正處於訊息來源與接受大眾之間，但是，其執業過程並不會全然受到他們自身的思想背景或感知模式所決定。他們應該能、也應該要去發展出屬於自己的倫理守則與核心價值。舉凡公共關係、廣告行銷、新聞報導等職業的從業者與執業過程，似乎都不應該被化約為他們的社會背景。因此，Carey 則對這些職業投射了一種由「專職」成為「專業」的期許：若這些職業能發展出有別於「報導人」與「閱聽人」的第三種立場時，才算是成就了一種新的社會角色與具有社會意義的傳播革命。在此價值預設上，我們看到 Carey 對「新聞人」（journalist）的情有獨鍾，並認為他們是最有可能脫離政治與經濟力量的一種「專職傳播者」（相對之下，公共關係、廣告行銷則似乎不在 Carey 的期許中）。其次，Carey（同上引：137-140）以「新聞報導」為個案，說明他們能夠有別於公關與廣告從業人員的關鍵在於：當新聞人「妥協」於資訊之兩端的時候，他們仍試著去控制自己將資訊落差加以效用極大化的誘惑、去調和同理心氾濫與媚俗心作祟之間的拉鋸、去兼顧道德說教與情感共鳴兩種報導方式。由這些努力看來，Carey 眼中的新聞業著實具有許多重要的文化能力（或說，「專業性」），而能夠承擔起「傳播革命」的這個關鍵性內涵。也正是在於這個立場上，我們可以理解到 Carey 在「傳播革命」的描述性分析，背後抱持著什麼樣的規範性期許。這是一種賦予新聞傳播業「在大眾社會的時代中促進民主政治的參與」的社會使命。

如果說 Carey 的「傳播革命」界定既指出了一種專屬「傳播」的現代性意涵，也在諸多相關職業之中獨厚「新聞業」的地位，那麼，我們是否可以接著問：以新聞媒體為對象的研究者，如何能夠從新聞學研究之中刻畫出新聞文本所特有的文化性？這個問題把我們引回 Carey 在新聞史研究上的特定立場。

airiti

如前所述，對於 Carey 來說，新聞業在現代傳播媒介中所帶有的特殊性質，保障了新聞文本的研究價值，需要進一步校準之處似乎只剩下研究者如何看待新聞文本這個研究對象的問題。對此，Carey (1986/1997e, 1974/1997f) 分別直接地與間接地、消極地與積極地提出了自己的論述。

在著名的〈新聞史的問題〉一文之中，Carey (1974/1997f: 88-90) 將新聞史研究待改進的問題，定位在研究方向應該擺脫執業過程的「輝格史觀」式的書寫風格。以往著重於報業興衰、著名報人，甚至主筆傾向與編輯室風格的研究取向，應該轉至關注整體社會的「感覺結構」（structure of feeling）。為了進一步落實這個從 Williams（1961 ／倪偉譯，2013）借來的關鍵概念，Carey 主張新聞史研究也是一種「新聞的文化史研究」（cultural history of journalism），採取一種文化史的視角來看待新聞文本作為一種社會記錄，而非新聞行業本身的相關紀錄。當我們將新聞從業過程視為一種文本（journalism as text）來加以解讀時，其中展現出的意識形式、想像力與實在之詮釋（the forms of consciousness, the imaginations, and the interpretations of reality），才正是 Carey (1974/1997f: 93) 認為最值得新聞史研究者去探究的關鍵所在。可惜的是，Carey 的宣言雖然成為新聞史研究之中關於「文化轉向」的指標，後續的研究者卻未能在他簡短的論述之中，找到可以追尋的範例[7]。

相對於此，Carey (1986/1997e) 在〈美國新聞學的黑暗大陸〉一文中，也從美國新聞從業經驗之中幾個著名的新聞事件為例，間接地說明了他認為新聞史研究「有待開發」的研究領域：一種將新聞文本視為「說故事」（story-telling）的研究立場，在其中，我們可以窺見美國文化本身的各種要素，諸如：想像、偏見、慾望、刻板印象等等。

Carey (1986/1997e: 147) 認為，新聞文本（尤其是成功的、好的新聞報導）其實是一種由「作者與讀者之合作關係」的文化產物，「描述」中已經內含了「解釋」、作者未說完的部分由讀者的同理式的瞭解所補足。因此，在 Carey 看來，

7 對於 Carey 在新聞史研究提出的「文化轉向」呼籲，與此呼籲在後續研究之中被落實的狀況，Nord (2006) 提供了一個簡明的討論。他認為，Carey 所開出的研究方向在當時即已經出現眾說紛紜的現象。從 1975 年在 *Journalism History* 雜誌上出現三篇「操作化 Carey」（operationalizing Carey）的文章，我們可以看到其中的同異之處。相同的是，評論者們都認為，Carey 賦予新聞史一種特殊的文化史研究價值，亦即：新聞文本之中蘊含著值得探究的價值與信念。不過，對於如何進行分析（例如：個案式、質性的文本分析，抑或抽樣式、量化的內容分析）卻未有定論（同上引：122）。另外，Nord（同上引：124）也指出，雖然 Carey 式的「新聞的文化史研究」為何，尚未有定論，但是，這並不能被當成批評者指責 Carey 無法顧及「權力」（power）的理由。此外，關於 Nord 自己如何界定帶有文化史視角的新聞史與傳播史，可參見 Nord (1990, 2003)。

airiti

在這種文化合作的過程之中，存在著四種重要的元素有待研究者去探索，它們分別是動機（motives）、原因（causes）、結果（consequences）、意涵（significance）。若新聞研究者能夠突破新聞報導常常顯現出現的政治化（陰謀論解釋）、人格化（個人化歸因）的表象，新聞文本絕對可以被視為一個帶有高度「文化性」的研究素材。然而，Carey（同上引：186-188）也提醒到，若研究者將新聞文本視為一種具有文化性質的「解釋模式」時，仍然需要注意另一項重要的影響因素：社會科學知識的演變。簡單地說，研究者對於新聞文本的文化解釋，除了要避免落入「老生常談」的常識窠臼之外，還要特別注意社會科學的解釋模式（例如：理性經濟人、權力鬥爭、階級決定等解釋）如何滲入新聞報導與讀者大眾的理解模式之中，進而改變了新聞文本原初的「文化性」。

可見，除了對於新聞業有著高度期待之外，Carey 也嘗試著說明「新聞文本」所具有的研究性質，並且以此為新聞史研究的「文化轉向」提供了基礎。

陸、結語：公民與記者之間的角色拿捏？

回顧了關於傳播概念的儀式觀與它在文化研究中的美國性格、技術決定論以外的傳播革命之社會意義、新聞業本身的特殊性與新聞史研究的潛力之後，我們可以發現：Carey 的知識貢獻是具有多重意義的，他穿梭在教育者／研究者的先行者形象、傳播研究／文化研究的學區分科、新聞學／新聞史的研究取徑之間，嘗試著為雙方建立起相互助益的可能性。簡言之，Carey 兩本論文集之中豐富的討論實則投射出他對於傳播媒介、新聞行業、學術研究的「文化觀、文化人、文化性」之說明。

然而，除了 Carey 上述的知識遺產以外，他也留給當代研究者一個尚未定論的關鍵問題：新聞媒體作為一種重要的當代文化載體時，它所可能產生的政治意涵為何？換句話說，新聞記者如何能夠不過度占據公民對於政治生活的親身參與，而使得「記者」與「公民」的角色不至於相互排擠？從本文的脈絡來看，我們必須去思考：Carey 在「傳播概念的儀式觀」所強調的共同情感之維繫，如何面對他同時發現的「專職傳播者興起」的時代處境？也正是在這個可能產生衝突問題點上，我們看到了積極、進取的 Carey，仍然有著保守、懷舊的一面，仍然在「新聞媒體人作為民主政治的促進者」的觀念上堅守崗位。

誠如 Rosen (1997) 提到，Carey 所認定的理想新聞媒體，並不是建立在「客觀性」與「對抗性」的自我形象上，而必須是以「對話性」的理念作為新聞的

airiti

核心價值。在〈後話〉之中，Carey (1997a) 承認，新聞執業者自我標榜的「客觀性報導」（objectivity）或者「監督當權者」（watchdog），都已經是過時的陳腐觀念，而新聞職業必須正視自己為當代民主生活（尤其在代議制度高度發展的今天）所持續保留下來的那種「對話性」。在這個立場上，Carey 不僅讚許了 Schudson（1978／何穎怡譯，1993，1998）關於「客觀性」與「公民生活」的新聞史研究，更指出「公共新聞學」可以同時使新聞職業與公共生活（長期低迷的狀態）再度復興起來。但是，公共新聞學對於 Carey (1997a: 337-338) 來說仍然是個未定論的實驗，而必須透過「公民記者」與「記者公民」之間的對話來完成（via conversation between citizen journalists and journalist citizens）。我們也必須持續思考：「對話性」做為核心價值，是否真的能為新聞執業者與民主實踐者所共同分享？抑或，新聞人會因此而失去了自己所特有的核心價值？

正是在這個「只有方向，沒有答案」的期許之上，我們看到了 Carey 精確地點出了新聞行業與公共生活之間的複雜關係。受到 Carey 高度認同的 Schudson (2003: 197-198) 就針對這個複雜關係，提出了比 Carey 更進一步的思考。他認為，媒體本身並不是天生就具有「促進民主」的性質，當代社會中許多非民主式的社會，也都長期存在著新聞媒體機構。對此，我們必須超越 Carey 在「新聞業是以民主社會為前提」的信念，重新去看待「新聞業與民主制之間彼此衝突」的另一面 (Schudson, 2006, 2008)。此外，Russill 也提供了另一個調和的方式，他指出，Carey 的理論立場呼應了近年來「實用主義」（pragmatism）思潮應用在諸如傳播研究的趨勢 (Russill, 2004, 2006, 2008)。當政治理論的研究者重新帶回 Dewey 實用主義哲學對於民主問題的貢獻時，若我們可以同時也如此對待 Carey 的貢獻，或許一個新的「實用主義式傳播理論」（pragmatist theory of communication）能適切地描繪 Carey 所提出的「儀式觀的傳播概念」。總而言之，不論是公共新聞學在理念與實踐上的調和關係，或是新聞媒體與民主政治之間的愛恨關係，甚至是傳播概念的儀式觀與實用主義思想之間的知識關係，都是 Carey 留給我們去深思的一個關鍵課題。

參考書目

何穎怡譯（1993）。《探索新聞：美國報業社會史》。臺北：遠流。（原書 Schudson, M. [1978]. *Discovering the news: A social history of American newspapers*. New York: Basic Books.）

芮傳明、趙學元譯（1992）。《宗教生活的基本形式》。臺北：桂冠。（原書 Durkheim, E. [1965]. *The elementary forms of the religious life* [J. W. Swain, Trans.]. New York: Free Press.）

倪偉譯（2013）。《漫長的革命》。上海：上海人民。（原書 Williams, R. [1961]. *The long revolution*. New York: Columbia University Press.）

陳世敏譯（1996）。《美國大眾傳播思潮》。臺北：遠流。（原書 Czitrom, D. [1982]. *Media and the American mind: From Morse to McLuhan*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.）

葉桐、顧杭譯（2005）。《啟蒙運動的生意》。北京：三聯書店。（原書 Darnton, R. [1979]. *The Business of enlightenment: A publishing history of the Encyclopédie, 1775-1800*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.）

Adam, G. S. (2009a). James Carey, the American university, and the general moral and intellectual point of view. *Cultural Studies ↔ Critical Methodologies*, *9*, 398-411.

-- (2009b). Jim Carey and the problem of journalism education. *Cultural Studies*, *23*, 157-166.

Alexander, J. C. (Ed.). (1988). *Durkheimian sociology: Cultural studies*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Alexander, J. C., & Jacobs, R. N. (1998). Mass communication, ritual and civil society. In T. Liebes & J. Curran (Eds.), *Media, ritual and identity* (pp. 23-41). London: Routledge.

Alexander, J. C., & Smith, P. (2003). The strong program in cultural sociology: Elements of a structural hermeneutics. In J. C. Alexander (Ed.), *The meanings of social life: A cultural sociology* (pp. 11-26). Oxford, UK: Oxford University Press.

Carey, J. W. (1997a). Afterword: The culture in question. In E. S. Munson & C. A. Warren (Eds.), *James Carey: A critical reader* (pp. 308-340). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

-- (1997b). Political correctness and cultural studies. In E. S. Munson & C. A. Warren (Eds.), *James Carey: A critical reader* (pp. 270-291). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press. (Original work published 1992)

-- (1997c). The Chicago school and the history of mass communication research. In E. S. Munson & C. A. Warren (Eds.), *James Carey: A critical reader* (pp. 14-33). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press. (Original work published 1996)

-- (1997d). The communications revolution and the professional communicator. In E. S. Munson & C. A. Warren (Eds.), *James Carey: A critical reader* (pp. 128-143). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press. (Original work published 1969)

-- (1997e). The dark continent of American journalism. In E. S. Munson & C. A. Warren (Eds.), *James Carey: A critical reader* (pp. 144-188). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press. (Original work published 1986)

-- (1997f). The problem of journalism history. In E. S. Munson & C. A. Warren (Eds.), *James Carey: A critical reader* (pp. 86-94). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press. (Original work published 1974)

-- (1997g). The roots of modern media analysis: Lewis Mumford and Marshall McLuhan. In E. S. Munson & C. A. Warren (Eds.), *James Carey: A critical reader* (pp. 34-59). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press. (Original work published 1980)

-- (1992a). A cultural approach to communication. In J. W. Carey (Ed.), *Communication as culture: Essays on media and society* (pp. 13-36). New York: Routledge. (Original work published 1975)

-- (1992b). Mass communication and cultural studies. In J. W. Carey (Ed.), *Communication as culture: Essays on media and society* (pp. 37-68). New York: Routledge. (Original work published 1977)

-- (1992c). Overcoming resistance to cultural studies. In J. W. Carey (Ed.), *Communication as culture: Essays on media and society* (pp. 89-110). New York: Routledge. (Original work published 1986)

-- (1992d). Reconceiving "mass" and "media." In J. W. Carey (Ed.), *Communication as culture: Essays on media and society* (pp. 69-88). New York: Routledge. (Original work published 1982)

-- (1992e). Space, time, and communications: A tribute to Harold Innis. In J. W. Carey (Ed.), *Communication as culture: Essays on media and society* (pp. 142-172). New York: Routledge. (Original work published 1981)

-- (1992f). Technology and ideology: The case of the telegraph. In J. W. Carey (Ed.), *Communication as culture: Essays on media and society* (pp. 201-230). New York: Routledge. (Original work published 1983)

airiti

Carey, J. W., & Quirk, J. (1992a). The history of the future. In J. W. Carey (Ed.), *Communication as culture: Essays on media and society* (pp. 173-200). New York: Routledge. (Original work published 1973)

-- (1992b). The mythos of the electronic revolution. In J. W. Carey (Ed.), *Communication as culture: Essays on media and society* (pp. 113-141). New York: Routledge. (Original work published 1970)

Chakravarty, S. S. (2009). Cultural studies legacies: Visiting James Carey's border country. *Cultural Studies ↔ Critical Methodologies*, *9*, 412-424.

Couldry, N. (2003). *Media ritual: A critical approach*. London: Routledge.

Dayan, D., & Katz, E. (1992). *Media events: The live broadcasting of history*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Grossberg, L. (2009). The conversation of cultural studies. *Cultural Studies*, *23*, 177-182.

Hay, J. (2006). Between cultural materialism and spatial materialism: James Carey's writing about Communication. In J. Packer & C. Robertson (Eds.), *Thinking with James Carey: Essays on communications*, *transportation*, *history* (pp. 29-55). New York: Peter Lang.

Innis, H. A. (2004). *Changing concepts of time*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Jensen, J. (2009). The meaning of talk: Carey's model of and for the university. *Cultural Studies*, *23*, 215-222.

Jones, S. (2009). A university, if you can keep it: James W. Carey and the university tradition. *Cultural Studies*, *23*, 223-236.

Nerone, J. (2009). To rescue journalism from the media. *Cultural Studies*, *23*, 243-258.

Nord, D. P. (2006). James Carey and journalism history: A remembrance. *Journalism History*, *32*(3), 122-127.

-- (2003). The practice of historical research. In G. H. Stempel, III, D. H. Weaver, & G. C. Wilhoit (Eds.), *Mass communication research and theory* (pp. 362-385). Boston, MA: Allyn & Bacon.

-- (1990). Intellectual history, social history, cultural history... and our history. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, *67*, 645-648.

Packer, J., & Robertson, C. (Eds.). (2006). *Thinking with James Carey: Essays on communications, transportation, history*. New York: Peter Lang.

airiti

Pauly, J. (1997). Introduction/on the origins of media studies (and media scholars). In E. S. Munson & C. A. Warren (Eds.), *James Carey: A critical reader* (pp. 3-13). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Rosen, J. (1997). "We'll have that conversation": Journalism and democracy in the thought of James W. Carey. In E. S. Munson & C. A. Warren (Eds.), *James Carey: A critical reader* (pp. 191-206). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Ross, M. (2013). *An alternative path: The intellectual legacy of James W. Carey*. Unpublished master's thesis, University of South Carolina, Columbia, SC.

Russill, C. (2008). Through a public darkly: Reconstructing pragmatist perspectives in communication theory. *Communication Theory*, *18*, 478-504.

-- (2006). For a pragmatist perspective on publics: Advancing Carey's cultural studies through John Dewey ⋯ and Michel Foucault?! In J. Packer & C. Robertson (Eds.), *Thinking with James Carey: Essays on Communications, Transportation, History* (pp. 57-78). New York: Peter Lang.

-- (2004). *Toward a pragmatist theory of communication (John Dewey, James Carey, Walter Lippmann)*. Unpublished doctoral dissertation, Pennsylvania State University, University Park, PA.

Schudson, M. (2008). *Why democracies need an unlovable press*. Cambridge, UK: Polity Press.

-- (2006). The troubling equivalence of citizen and consumer. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, *608*, 193-204.

-- (2003). *The sociology of news*. New York: Norton.

-- (1998). *The good citizen: A history of American civic life*. New York: The Free Press.

-- (1997). The problem of journal history, 1996. In E. S. Munson & C. A. Warren (Eds.), *James Carey: A critical reader* (pp. 79-85). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Shenton, S. (2009). A new sun: Democracy, the public, and journalism education. *Cultural Studies*, *9*, 425-437.

Sterne, J. (2009). James Carey and resistance to cultural studies in North America. *Cultural Studies*, *23*, 283-286.

Winseck, D. R., & Pike, R. M. (2007). *Communication and empire: Media, markets, and globalization, 1860-1930*. Durham, NC: Duke University Press.

Zhou, Y. (2006). *Historicizing online politics: Telegraphy, the Internet, and political participation in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.