

張錦華

臺灣大學新聞研究所教授

從旺中購併案的審議談美國、英國、
和台灣的跨媒體管制

跨媒體集中化-言論同質化



Copyrighted Material

COMMUNICATION, SOCIETY AND POLITICS



*Media Concentration
and Democracy*

Why Ownership Matters

C. Edwin Baker

Copyrighted Material

Edwin Baker 2006

- 1) 民主政治社會：權利應該平均分散，傳播權力沒有例外；（不同觀點才不會被完全忽視或排斥）
- 2) 媒體所有權分散，才能有效監督政府權力；
- 3) 大型媒體過度重視獲利，商業化、消費化更嚴重！

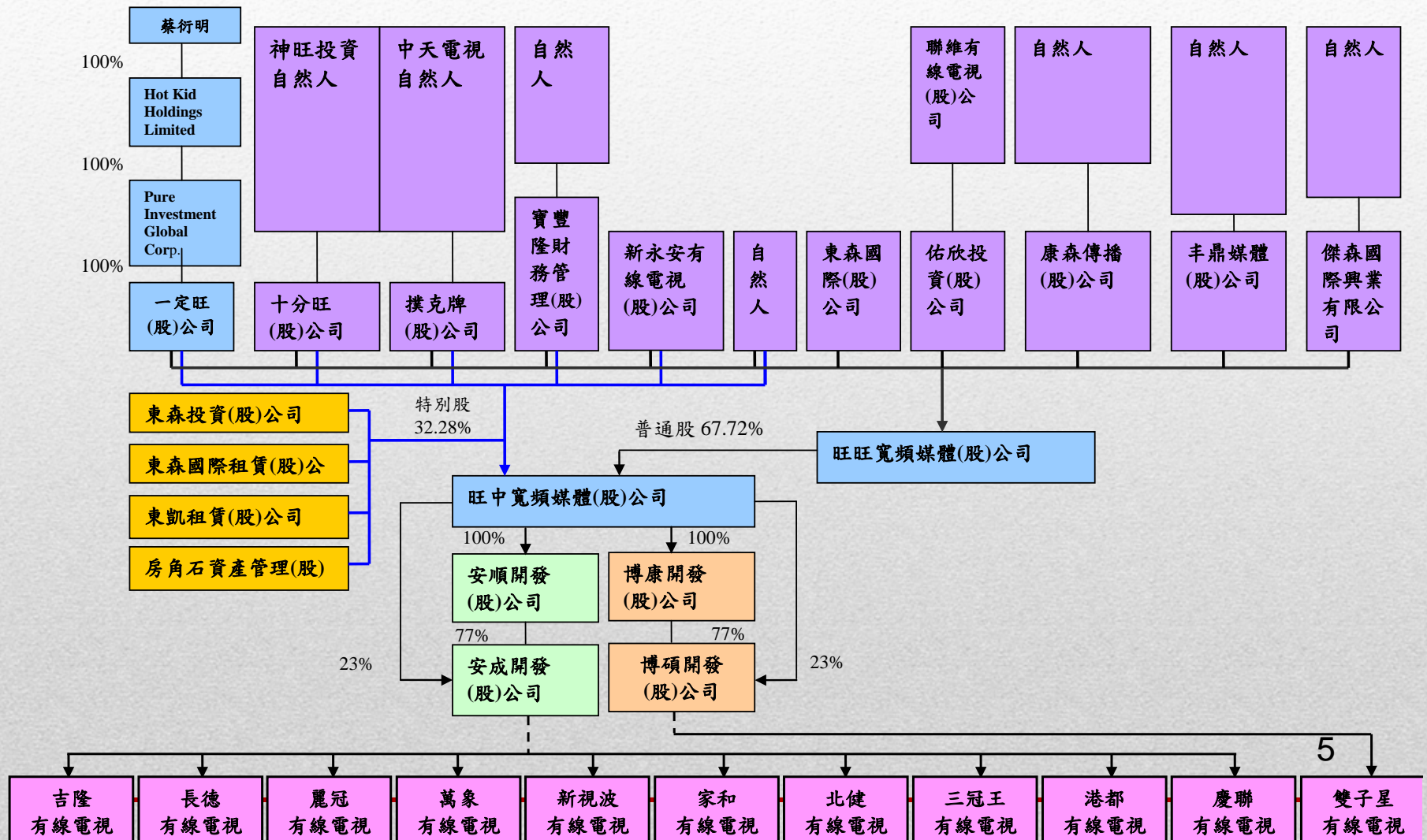
3 個反對集中化理由：

Media concentration and democracy: Why ownership matters?

(Edwin Baker: 2007)

旺旺集團擴大併購有線電視MSO

近800億，臺灣最大，亞洲近六年最大



旺中公司併購前已是全台灣最大跨媒體集團

媒體市場		擁有媒體資源	
網際網路	中時電子報		
報紙	中時集團	中國時報 / 工商日報	
雜誌	中時集團	時報周刊 / 愛女生	
無線電視	中視	中視主頻道和副頻道共三頻道	
有線電視	中天集團	中天新聞台 中天綜合台 中天娛樂台	
	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
購物頻道	東森集團	U-Life 5台	
有線電視系統	獨立三家系統業者	新永安(台南市永康) 聯維(台北市萬華區) 寶福(台北市萬華區)	
全球數位多媒體公司		代理八大電視4台、TVBS 3台、Discovery等頻道)	

中 20120719

最後沈痛的呼籲

旺中寬頻併購中嘉案已被NCC拖延十八個月，懇請NCC委員以台灣數位建設前景為念，儘快就此案的准或駁，作出決議。

本併購案乃係向外國人收復「最後一哩」有線電視國土，且完全依照相關法令辦理，惟NCC以各種理由延遲審理至今，造成民間業者鉅額損失不計，期間多次配合NCC舉辦聽證會與公聽會，過程當中所有的委屈與難堪，都選擇概括承受，惟委員諸公依舊不審不決，長達十八個月，創下中華民國公務員拒不依法行政的惡例。

值此部分委員任期即將屆滿之際，謹在此致上最後呼籲：懇請NCC委員諸公恪遵職守不畏難規避，於任期屆滿前「依法行政」，對本件申請案予以審結作成決議，為台灣數位發展前景，留下最後一點生機。

旺中寬頻媒體(股)公司 敬上

20120719 旺中寬頻在6家
報紙刊登半版廣告

旺中

商業利益
✓ 應依法行政
✓ 協助數位發展

應快通過

反對者

公共利益：
● 市場集中度高
● 不利言論多元
● 適格性有問題

應快駁回



NCC主委蘇蘅：

- 複雜、爭議性高
- 依照程序
- 沒有拖延

201102~201208

已18個月

- 未通過／未駁回



- 跨媒體集中的法規不足？
- 國際上的管理經驗為何？美國是反管制嗎？
- 適格性該管嗎？英國梅鐸案的經驗為何？

問題出在哪兒？

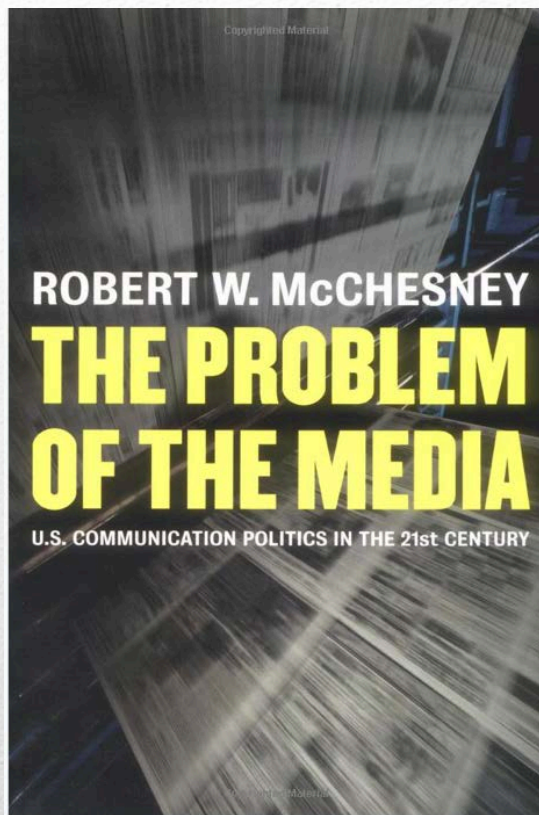
- 其實，NCC 無法「儘速決議」，
 - 有一個原因，是缺少
 - 「跨媒體集中度」的明確規範！
-

• 介紹一下 他山之石。



- 1996：開始放鬆管制
- 2003年：計劃進一步再放寬！
- 導致「反對媒體集中化」媒改運動！
- 2006年：再管制法定案

美國是反管制
(deregulation)嗎？



美國2003年反對「媒體
所有權集中」媒改運動

- **背景**：新自由主義與媒體鬆綁
- **過程**：改變法律及政策之角力戰
- 2003年「放鬆管制」的新草案:大部分的市場允許一家公司買下2家電視台，大的市場甚至可以買到3家；電視台的全國市佔率更允許從現有35%提升到45%！
- ◆ 民主黨FCC委員起而反抗！全美辦公聽會反對鬆綁！

簡介美國2003年「反對放鬆管制」的媒改運動

- ◆ 300 萬人連署寫信支持
- ◆ 美國媒改運動獲得大幅關注，
- ◆ 建立 Free Press 網站，每年舉行媒改大會至今

2003美國媒改運動的成果

•大致原則爲：單一事業得擁有

一家電視台和一家廣播電台，

•或一家電視臺和一全國報紙，

不得超過此限制，除非市場有多家媒體（如20家以上，
但最多也只能2家電視臺和一定數量之廣播）。

2006年美國新跨媒體規範
(每4年要檢討一次)

- 進行聽證會之三個月前要求民眾、業者和政府三方代表提出議案文件，供另二方專家見證人事先研究和檢視。
- 然後在聽證會上由這三方的律師對另兩方的專家見證人正式的交叉詰問。
- 經過數月**多次聽證會**的審理後，才做最後定奪。
- 最近美國FCC審查AT&T併購T-Mobile案，**歷經近十次聽證會的嚴謹審理**。最後AT&T發現此案無法通過，結果自行撤案。

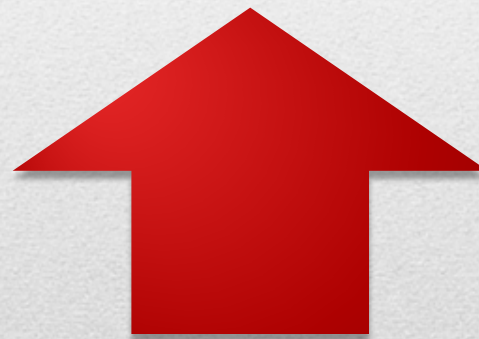
美國：聽証會程序及要求



不利益？



利益？



美國媒體併購審理原則

● 背景：

- 1、解嚴後黨政勢力退出 財團勢力進入
- 2、跨媒體集團擴大，法規不足！
- 3、但「許可制」容許裁量權！
不是「准則制」，如二中案附款。

臺灣旺中案爭議：2011至 今的媒改運動

- 「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」

國家通訊傳播委員會組織法第1條

- 1、促進有線廣播電視事業之健全發展；
- 2、保障公眾視聽之權益；
- 3、增進社會福祉。

有線廣播電視法第1條：

- 1、訂戶數不得超過全國總訂戶數 $1/3$ ；
- 2、不得超過同一行政區 $1/2$ 總家數；
- 3、不得超過全國總經營家數 $1/3$ ；

有線電視法第21條：水平
整合規範

- 外國人投資由設，審查：
- 國家安全、公共秩序、善良風俗之不利影響

有線電視法第23條：
許可審查

- 法規是否不足？
 - 可裁量！但易有爭議
-

一般商業併購

市場競爭



公共利益

干預條件

1. (合併後) 兩個產業可能失去「特別性」。
2. 併購金額超過七千萬英鎊。
3. 或合併後商品或服務之市佔率可能達 $1/4$ 。

媒體併購案：

特殊公共利益：

國家安全/
公共安全

產業多元
市場競爭

內容多元

經營適格性
傳播法319

干預條件：



1. (合併) 兩個產業可能失去「特別性」。
2. 金額超過七千萬英鎊。
3. 合併後商品或服務之市占率可能達 $1/4$ 。
4. 一方在報紙或廣電事業之市占率可能達 $1/4$ 。
5. 或其他可能危及公共利益情況。

《傳播法》319條的電視與廣播之內容標準(摘要)：

- a) 電視與廣播之新聞服務，**公正呈現**，公正之需求…
- b) 電視與廣播之新聞服務，**正確播報**。
- c) 宗教節目內容有適度尊重之責任；
- d) 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；
- g) 321(2)所示，**違反規範之政治廣告**…
- h) 電視與廣播節目**不得有不適當之贊助**；
- i) 電視與廣播服務對於廣告商不得歧視；且不得使用任何技術，**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。

.....

「干預通知」交由獨立機關調查

國務大臣

干預通知

調查結果



公平貿易署



傳播署



競爭委員會

梅鐸案例：「天空電視」併購案

The logo for News Corporation, featuring a white globe icon on the left and the text "News Corporation" in a white serif font on a dark blue background.

News Corporation

新聞集團，新聞占有率12%；37%的報紙，包括報紙和網路，是報業龍頭；

The logo for Sky, featuring the word "sky" in a bold, lowercase, sans-serif font with a yellow-to-gold gradient. A large, curved, yellow-to-gold swoosh arches over the letters "y" and "k". The background is dark blue.

sky

影音平臺，提供寬頻及互動影音服務，佔10%新聞占有率，僅略少於BBC。

- 一、妨礙媒體市場多元競爭？
- 二、妨礙多元言論觀點？
- 三、申請人適格性？

英國媒體併購案審查原則：三大原則

政治場域不同主張



2010年12月

商業大臣Cable：
「已向梅鐸宣戰，
吾人將勝」。卻
因此失去決策權

2011年3月

文化大臣Hunt：
6月30日即將宣
布附條件(新聞
頻道分割)通過。

- 十多年間，重大社會案件關係人超過4000人！
- 甚至為了竊聽當事人手機，竟刪去訊息，妨害警方辦案，誤導案情！

新聞集團竊聽案發生

201202

- 媒改團體發起一人一信

反對梅鐸媒體邪惡
帝國 (evil empire) !

英國媒改運動





二、竊聽案引發**適格性**討論

媒改團體：梅鐸經營哲學是唯利是圖，置倫理於不顧；新聞不再維護公眾利益。

國會各黨一致要求梅鐸撤案。

自由民主黨議員要求調查梅鐸是否「適格且恰當」，如果不是，**梅鐸應退出BskyB的全部股權。**



《對竊聽案的調查報導》：

「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。… Rupert Murdoch對於管理一主要跨國公司，並不適格。」

1990年的《廣電法》



(a) 不應給予未符適格性者執照。

(b) 應確保適格者若不再適格，應停止給予執照。」

20120629

上出請
國費，
獻花。

為何？

○年為歐巴馬提出的醫
人保計畫可負擔醫療法（ACA）
際時三千萬美國低收入戶獲得
內含補助要求美國人購買醫保
為代表其所痛恨的「大政府」
活積下預備強烈反對。因此
政府未來規模則走向的「馬公
政治性濃厚之醫改爭議？

防點在於「強弱」。反對甚聲
醫保保險違反美國憲法。因為
剛，是否也能強制所有有職
促進健康與振興經濟之行政
的「商務條款」（Employer
理全國性的商務活動，舉例
非，因為醫療保險不是「個
事嗎？

歐稱為「歐巴馬版健保」一
，要求所有有政府公務員的
郵政撥款補助（Medicaid）
國標準線一三%以上的所
控種犯罪政府對此議題的權取
的認同。

有何影響？

巴馬而言是一大勝利。歐友教
保守人士批評，判決將導致
，並打擊共和黨傳統保守選
任內曾提出相似的改革，但
這也可促使共和黨改革，但
黨人問題感較，歐友反對
寫類項法律條文的屬是，
電訊網、日、B、C、整理、編

一梅輝在股東壓力下終於決定分拆媒體帝國 (法新社)

竊聽醜聞止血 新聞集團分家



News Corporation
#梅輝
多

24
06
29
個
A
19

在土
部高後起中
在首
最輝
道力中

大賺的娛樂事業分拆獨立

報導引述不具名消息來源，表示董事會二十七日晚間做出上述決定，預計整個分拆過程需要約一年時間，交易生效前將獲得董事會正式批准。華爾街日報本身新聞集團旗下，八十一歲的梅輝在其手執的報紙事業爆發竊聽醜聞年餘後，屈服在股東的要求下，決定將集團一分為二。報紙事業被視為集團內日益茁壯的電影、廣播和付費電視事業的拖油瓶。據美國報業協會估計，過去五年來，報業廣告收入下滑了約五成。

據華爾街日報報導，新聞集團旗下的二十世紀福斯家庭娛樂公司、福斯廣播公司和福斯新聞等部門，將組成新的娛樂企業機構；另外一家公司將控制出版資產，包括華爾街日報、泰晤士報以及澳洲人報等報紙媒體，另外還有哈波柯林斯出版社和集團旗下的教育業務。

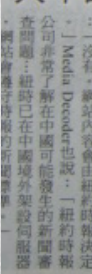
股價連日已大漲11%

市場投資人認為新聞集團分家是擺脫因竊聽醜聞導致公司遭重創的止血措施，算是一大利多。因此自該媒體集團十六日證實正在考慮將公司一分为二以來，股價已大漲十一%。

華爾街日報引述知情人士指出，沒有了電話竊聽醜聞的拖累，分拆出來的娛樂公司進行某些收購業務時，可能更容易。這一點很重要，因為獨立後的娛樂公司可能跟報紙一樣，最終必須面對網路競爭者的衝擊。目前諸如美國Vudu公司等經營的線上影片與串流影音，和Google+、YouTube等影片分享服務，已經對全球

國際
讀新聞
日下小申
紐約時報
值紙、兄小

與中國對話 紐約時報推出中文網



【國際新聞中心/綜合報導】美國著名日報「紐約時報」中文新聞網試用版二十八日上午正式上線，紐時在官網表示，架設中文網是為了將「高品質的世界事件、商業與文化報導」傳遞給中國讀者，內容不會為了中國當局修改，希望中國當局的檢查與抵制都不會對紐時中文網產生影響。

據美聯社報導，紐時中文網（http://cn.nytimes.com）上線之後，紐時在中國新設與搜狐網站上類似推特的兩個微網誌引發網友關注，吸引數千名跟隨者。不過兩個微網誌沒多久後即被拿下線，紐時中文辦公室常務董事史密爾表示，該報正在尋求解釋。史密爾說，紐時中文網上線之後吸引「龐大流量」，不過他拒絕進一步說明。根據紐時的媒體部落格Media Desk說，紐時中文網每天將提供約三十篇全球新聞與社論文章，不會採用美國紐時網站的「付費牆」（Pay Wall）制度，中文網會有廣告，由廣告公司在紐約以外地區銷售。

紐時被問到中國惡名昭彰的網站帶制與檢查系統，是否會影響紐時中文網呈現的內容時，紐時發言人羅非亞說：「沒有。網站內容會由紐時報紙決定。」Media Desk也說：「紐約時報公司非常了解在中國可能發生什麼新聞審查問題；紐時已在中國境外架設伺服器，網站會遵守當地新聞界。」

張沛

中英對照讀新聞
around 70 to 80 percent of the



- 《世界新聞報》竊聽醜聞導致50多人被捕，前總編輯布魯克斯(Rebekah Brooks)等6人被以妨害司法罪名起訴
- 媒體分析專家恩德斯則研判，梅鐸辭去多家公司董事，是要「徹底並永久」撤出英國報業市場。她認為梅鐸父子「認定他們在英國已不受歡迎」

20120723 梅鐸辭三報董事

20120421 國家人權 報告 蘋果(一版)

媒體集中財團 後果嚴重



馬總統昨主持國家人權報告會，媒體與報導內容均涉莊中議例中風案，但馬英九周對此敬感難題。



有線廣播電視法及衛星廣播電視法增訂黨政退出媒體條款。但財團以雄厚資金及各種方式不斷擴大媒體版圖，將嚴重導致媒體所有權集中化的不良後果

【綜合報導】馬英九總統昨主持記者會，公布首份國家人權報告書，正當外界批評莊中風案條例中黨軍將成媒體壟斷、人權報告亦指，「財團以雄厚資金及各種方式不斷擴大媒體版圖，將嚴重導致媒體所有權集中化的不良後果」，學者則立憲許穿鑿國家通訊傳播委員會(NCC)審查莊中議例案詞，應遵循人權報告提出的資訊，避免媒體壟斷導致所有權集中化，應彈壓壟斷多元。

【綜合報導】馬英九總統昨主持記者會，公布首份國家人權報告書，正當外界批評莊中風案條例中黨軍將成媒體壟斷、人權報告亦指，「財團以雄厚資金及各種方式不斷擴大媒體版圖，將嚴重導致媒體所有權集中化的不良後果」，學者則立憲許穿鑿國家通訊傳播委員會(NCC)審查莊中議例案詞，應遵循人權報告提出的資訊，避免媒體壟斷導致所有權集中化，應彈壓壟斷多元。

上，「全台有270多個衛星頻道，但有線電視如無線，卻只有百來個，其實因為頻道並不怎麼往下注，很多業者會把頻道往上投。」批評NCC老人權報告精神，好好思考市場獨佔性問題。

NCC法律事務處長高福源說，NCC應主動規畫，以策進而藉藉委員會議討論後才可提議。社中黨報告亦特別從超額投資、人權報告並未針對商家、專惠廣告內容。《中國時報》總編輯張景森為說，會在今天《中時》表達看法與回應。

總統府拒談個案
《蘋果日報》執行副總編輯徐文英說，媒體集中化對言論自由有負面影響，尤其媒體壟斷集中化形同壟斷，進而限制不同意見的傳播，不只危害民眾，政府也受害。因民視前法得到多元訊息，政府決策也將限制於特定媒體壟斷，不能顧及全民及國家整體利益。

監察委員張說，媒體壟斷造成壟斷中，可能導致資訊單一化，政府應努力避免媒體壟斷影響。綠黨黨主席張景森說，「自由之家」訪查

莊中：尊重報告
中大學財法法律系助理教授張景森說，媒體壟斷集中化勢必影響言論多元，「既然官方報告都這麼說，財團怎麼可能不聽？」

學者籲NCC謹慎
總統府人權諮詢委員會在年初成立審查諮詢小組，有吳和祥、李永然七名委員與國家人權報告的定規審查作業。對報告指出媒體壟斷影響新聞文字、中報人權報告名譽理事李多宏亦指，「這些文字只是現象描述，與中風案等特定個案完全無關」。除李多宏外，多數小組成員不願表態意見。

台大新聞研究所所長蔡其德說，台灣媒體已走向黨團化、財團化，莊中議例中黨的影響力更趨巨大，NCC審查媒體壟斷案件時不可不慎。他呼籲NCC應積極介入人權報告提出的警告，應在莊中議例案中應尊重人權報告提出的資訊，應彈壓壟斷多元。

「通訊有人控制」
社記者會、媒體發展中心化是否影響中風案中風案？馬英九對此對報告中的兩中風案，應採取何種態度都視目前，但對此類問題卻避而不談。他與副總統、人權諮詢委員會召集人蕭萬長討論後，改由蕭回答。蕭說，政府應尊重《聯合報》的結算，要求NCC、新聞法等相關機構對這些問題進行了解；蕭強調，委員會審查國家人權報告時，對這一類案件沒討論也未觸及。

國家人權報告在國際作業的法理法則均與中風案無關，在聯合國有關人權的約章與意見方面，本報說及現代大學傳播學的發展，「所以國家人權報告應防止有人利用國家權力，去控制公眾的

SATURDAY
本報2012年3月份平均每天零售份數482,716
本報2012年3月份平均每天零售份數482,716

每份售價 15元
訂戶專線：0800-302-888

蘋果日報送你
買1送1

2012年4月21日 星期六
中華民國101年4月21日
農曆壬辰年四月初一日
第十一年一二期 只賣NT\$15

今天天氣
台北市 21°C-28°C
台中市 22°C-28°C
台南市 24°C-28°C
高雄市 24°C-28°C

旺旺中時集團 (與壹傳媒市值比較)

旺旺中時集團 4649.8億元台幣
壹傳媒 1223.64億港元

負責人：集團總裁蔡衍明
旗下設屬上市公司：中國旺旺
許收股價：9.27港元(36.2元台幣)
主要事業：網路媒體、中時電子新聞紙、《中國時報》、《工商時報》、《旺報》
雜誌：《時報周刊》、《愛女生》
電視頻道：中視、中天新聞台、中天綜合台、中天娛樂台
有線電視系統：雙子星有線電視系統台、中國衛星(兩者共111家)
有線電視系統：NCC審核中

負責人：集團主席蔡衍明
旗下設屬上市公司：壹傳媒
許收股價：0.688港元(2.66元台幣)
主要事業：網路媒體、《蘋果日報》網站、報紙：《蘋果日報》、《壹周刊》
電視頻道：壹電視新聞台、壹電視電影台、壹電視體育台、《聯合數位電視(未開台)》

壹傳媒市值 62.32
壹元台幣 116.4港幣

資料來源：路透社、彭博、彭博、彭博、彭博

建議修法

英國		我國
民主政治、公共／國家安全；公共利益	目標	應明列公共利益
產業多元 內容多元 適格性 獨立機關調查為依據	審查原則	宜明定跨媒體集中審查原則



謝謝聆聽
敬請指教

