發佈：2016-05-17, 週二 09:32
點擊數：16988

中嘉集團為台灣地區有線電視系統經營者(Multipe System Operator,MSO)，擁有百萬有線電視用戶，主要股東為境外的安博凱基金(MBK Partners)。近年來，有線電視系統業界、有線電視頻道與電信業界開始掀起併購風潮，從2011年起，旺中集團首度入主中嘉集團，然而因為旺中集團已持有中國時報、中天電視台、中視等媒體，在龐大的反媒體壟斷聲浪中，NCC雖然做成附停止條件通過旺中集團入主中嘉集團，但最後在旺中集團無法成就條件的情況下，NCC於2013年決議本案未通過。在2014年時，頂新集團大舉擴張企業版圖，除了併購威寶電信外，正接近拿下中嘉系統時，就爆發了「滅頂運動」，頂新集團因此沒有將中嘉併購案送入NCC審議，最後仍是無疾而終。此次的遠傳投資中嘉案，仍然掀起許多風波。中嘉併購案的一波三折，不但牽涉各方利益集團的角力，也反映了通訊傳播業界的發展趨勢，以及相關法規的重大爭議問題。

一、數位匯流下的併購浪潮

數位匯流趨勢下，產生了服務匯流與網路匯流，過去壁壘分明的有線電視服務、固網服務與行動網路服務，都開始產生競合與匯流。例如在有線電視數位化後，光纖入戶不但可以直接提供高畫質的有線電視訊號，以及相關的有線電視加值服務，同時也可以提供固網寬頻(即家用寬頻網路)的服務，意味著有線電視系統業者與固網業者的服務業務，開始產生競爭。固網業者與有線電視業者間，就開始產生了競爭與併購的浪潮。

不僅如此，行動網路(3G與4G手機數據網路服務)的網路速率不斷提升，智慧型手機使用者也大幅提升，導致行動網路的數據服務量日益升高，增加行動網路業者的網路基站建設需求，也讓行動網路業者與固網業者的網路建設開始產生競合，透過規模經濟來追求商業利潤。

因此，有線電視、固網、行動網路在數位匯流的趨勢下，業者間開始產生異業合作與競爭，也因此開始了電信業者與有線電視系統業者間的併購風潮。不僅如此，甚至將業務擴張至內容業，也就是電視頻道的經營，也不在少數。

Phoca PDF

發佈：2016-05-17, 週二 09:32
點擊數：16988

以台灣的電信業者為例，富邦集團
除了經營台灣大哥大外，在2009
年起也併購了凱擘有線電視系統，甚至經營了
富邦MOMO
購物台等頻道，還有電子商務的網路購物平台，目前是台灣數位匯流版圖最完整的集團；中華電信因為交通部持股，而受限於黨政軍條
款，因此自行發展MOD收視服務[1]
；遠傳則在本案中透過公司債投資中嘉有線電視系統；頂新集團除了台灣之星，過去也有意併購中嘉系統；亞太電信也在近日傳出併購台灣寬頻通訊(TBC)的消息。

也就是說，未來台灣的通訊傳播產業，會走向集團化與數位匯流化的經營趨勢，在這過程中，併購與合作等勢必頻繁發生，我國立法機關與
主管機關NCC應對未來通訊傳播產業的整併有相當的政策與規劃。

二、黨政軍條款的適用與檢討

解嚴自由化以來，黨政軍條款的立法，讓政黨、政府、軍方全面退出傳媒經營，對台灣民主化與媒體自由化有重要貢獻，在廣播電視法[2]、有線廣播電視法[3]
、衛星廣播電視法[4]
中均有明文規定。但在近年來，因為數位匯流發展趨勢等，開始對黨政軍條款有新的檢討聲浪。另外附帶一提的是，電信法中則沒有黨政軍條款的規定，因此電信業者可以有政府的持股，但是只要企圖併購有線電視或衛星廣播電視，就會受限於黨政軍條款，而需另尋解套方案。

(一)投資無罪，被投資有罪

黨政軍條款的問題之一，在於「投資無罪，被投資有罪」。以有線廣播電視法為例，黨政軍條款規定在有線廣播電視法第十條下，而違反同法十條之罰則，為同法第五十八條第二項之規定：「系統經營者違反第十條第一項至第三項規定，處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰，或廢止其經營許可並註銷其執照。」本條之規定，僅處罰被投資之有線電視系統業者，至於投資之持股者，則無法源處罰。

舉例來說，某甲上市公司，直接投資乙有線電視系統業者，日後政府國安基金，認為甲上市公司績效優良，因此於公開發行市場上購買甲上市公司之股票，如此一來，乙有線電視系統業者，即

Phoca PDF

有政府之間接投資，違反有線廣播電視法第十條第一項。然而依照有線廣播電視法第五十八條第二項之規定，受罰之主體為乙有線電視系統業者，而非甲公司，更非政府。再加上公司法及有線廣播電視法並無相關規定，可以迫使政府或受政府投資之持股人出脫持股，乙有線廣播電視系統業者，根本沒有方法可以改正違法的現狀。

台北高等行政法院101年度訴字第433
號判決，即是有關黨政軍條款之適用爭議問題。本案事實大致為：台北市政府為富邦金控最大股東，富邦金控持有台灣大哥
大股份，原告永佳樂有線電視公司於民國96
年間加入台灣大哥
大集團，成為台灣大哥大子公司持股
投資之公司，主管機關NCC
即以違反有線廣播電視法相關規定，處以罰鍰。最後法院以有線廣播電視法相關規定之規範對象與處罰對象不同，以及原告依法並不負有事前防止或事後排除黨政軍投資之義務，且就上開結果之發生並無故意或過失，而無可非難性及可歸責性等理由，判決原告勝訴，而撤銷主管機關之裁罰。並經最高
行政法院駁回上訴而確定。
其他於相同時間加入台灣大哥大集團而遭NCC
裁罰之有線電
視公司，亦因此涉訟，法院
均判決撤銷原處分，例如：最高行政法院102年度裁字第36
號裁定、最高行政法院101年度裁字第2378號裁定等。

但在臺北高等行政法院判決104年度訴字第234
號判決中，法院似乎又有另外的判準。本案事實大致為：原告永佳樂有線電視公司，在前案敘述之事實背景下，於102年向被告主管機關NCC
申請擴增經營區，被告以原告違反有線廣播電
視法(舊法)第十九條第四項[5]、二十四條[6]
規定，駁回其申請。但法院判斷：「同法第24
條規定，申請籌設、營運有線廣播電視
之案件，有違反第19
條之規定者，審議委員會應為不予許可之決議，其立法目的在於實現有線廣播電視事業之獨立性與健全性，其規範目的係為管制，以達成管制之目的，而非在對過往違反公法秩序之行為予以處罰，要非行政罰性質，原不以有線廣播電視業者具有可歸責性為要件。」

若依照法院判斷之標準，NCC在換發營運許可執照(98年1月1日至106年12月31日)
時，即不應准許，若係做成行政處分後察知永佳樂公司違反黨政軍條款，亦應撤銷營運許可執照。永佳樂公司即便主張己
無可歸責性，亦無法於訴訟中獲得救濟。所幸NCC
當時並未駁回換發營運許可執照之申請，日後亦未撤銷營運許可執照，是否在權衡後有意的採取兩套執法標準，不得而知。但若受處分人因違反黨政軍條款而為裁罰時，須審視受處分人是否具

Phoca PDF

可歸責性，但換發營運許可執照等更高度利益之處分，卻無須審視受處分人之可歸責性，上述兩例判決之法院判準，是否已有輕重失衡？

黨政軍條款僅處罰被投資者，而未處罰投資者，亦無授予被投資者要求投資者出脫持股的權利，不但可能讓主管機關與司法機關，在斟酌個案利益後，對現行法為權宜之解釋，致生不確定之風險與法律效果。對於立法目的之促成，也可能有所傷害。

(二)限制公開發行公司之投資範圍

承前所述，電信法並無黨政軍條款之規定，因此政府得投資電信事業；但數位匯流後，電信業開始大規模併購有線電視系統等，即受限於黨政軍條款。

而政府投資電信事業，除了中華電信公司的歷史背景外，重要的原因，即來自於「國安基金」的投資。國安基金尋找公開市場上適合投資的標的，而購買其股票。一般而言，經營良好的企業，被評估為績優股，可能有獲利空間時，政府就會購買其股票。一但政府持股，該企業即成為黨政軍條款限制的對象，在廣電三法下，即不得投資、經營廣電事業。

雖然國安基金的持股，不但數量不高，約僅2%至3%
，而不至於實質影響企業經營，此種政府持股的態樣，或許也非黨政軍條款立法時所欲禁止的行為。而經營良好的企業，反而會因為政府的持股，而蒙受限制投資範圍之不利益。我國相關法規，亦未讓受投資者有請求政府出脫持股之救濟手段。對於有意投資廣電事業，且經營績效良好之公開發行公司，乃重大之投資限制。

以上黨政軍條款的兩大問題，讓廣電產業在數位匯流浪潮下產生投資併購時，都須另尋解套方式，不但對產業發展並非益事，中嘉多次投資案，也因為黨政軍條款的解釋，而產生許多風波[7]。

未來黨政軍條款應有一定的修正或鬆綁。例如：擴張受裁罰之主體，及於持股之政府機關；排除國安基金持股等情形；限縮黨政軍條款規範之範圍，僅及於新聞媒體頻道，排除一般戲劇娛樂頻道等；在修法草案中已有將
黨政軍持股數量，開放至廣電事業總股數5%
以下的規定；甚至有論者主張全面刪除黨政軍條款相關規定。然而黨政軍條款的鬆綁茲事體大，關係各方產業與利益甚重，甚至與反媒體壟斷法等也有密切關係，前述的修正方向，都需要再經過更審慎的討論與評估後，方可

Phoca PDF

能在立院三讀通過。在修法前，NCC
勢必得再面對各種取巧規避黨政軍條款的併購投資案，對NCC委員諸公都是困難的挑戰。

三、反媒體壟斷法與數位匯流之衝突

數位匯流下，通訊傳播產業開始整併，特別是電信業與有線電視系統業的結合，集團化的跨業經營，是可預見的趨勢。早在旺中集團併購
中嘉案開始，NCC
以防
止媒體壟
斷為由，設定數項
停止條件許可併購案，雖有學者支持
，也有學者反對，認為NCC
所設定之條件，於
法無據；日後旺中集團對附款不服而提起訴訟後，法院尊重NCC行政權，而未宣告附款違法。

近期的立法院，也有黨團已經提出「反媒體壟斷法」草案。立法院諸公就反媒體壟斷法的立法，可能還需要一段時間形成共識。雖然在反媒體壟斷法的討論中，意見分歧；從外國立法例的發展中，也看出國外主管機關的困境；在新興媒體出現後，甚至出現「解除管制」的規範趨勢。這些都是未來立法過程可能遭遇的困難。但可預見的是，我國未來應該會仿效國外立法例，通過反媒體壟斷法。

但是反媒體壟斷法，卻與數位匯流下的集團化併購，有本質上的衝突。未來勢必須考量數位匯流下，何種併購與異業經營的模式，乃通訊傳播業者所必備的，並考量新聞自由與言論自由壟斷市場等問題，以界定合理的反媒體壟斷規範，以免過度限制數位匯流下通訊傳播業者等整合與併購
。

(一)我國廣播電視市場壟斷的態樣

在前述複雜的學說與立法爭議外，我國的廣播電視市場，目前最嚴重的壟斷情況有二：一是利用有線電視系統的高市佔率，並且利用其市場優勢地位，以不正當的方式，阻止某些頻道上架，或是直接迫使某些頻道下架。如此即可排擠特定不合作的頻道，或是藉此影響政商輿論。

Phoca PDF

二是有線電視系統，為了妨礙其他有線電視系統的競爭，而聯合頻道代理商，拒絕授權予敵對競爭的有
線電視系統業者，或讓頻道代理商以高額的授權費用，或主張高額的最小保證戶數(Minimum Guarantee,MG)
，促使敵對競爭的有線電視系統業者，須付出高額的經營成本。一旦經營成本提高，業者勢必無法降低對收視戶的收費，自然無法提高有線電視系統的用戶數。

過去
單一經營
區內大多只有單一
有線電視系統業者，使消費者無從選
擇。但在中華電信推出MOD服務，以及NCC
推動有線電視系統業擴大經營區的政策後，過去獨占市場的有線電視系統業者開始面臨挑戰。但實際上受限於有線電視系統業者與頻道代理商間的聯合行為，以及大型有線電視系統業者間彼此的「尊重」，僅有少部分的經營區開始出現激烈的競爭。

(二)公平合理的上下架規範與授權費用

現行有線廣播電視法第37條[8]
第一項雖訂有應對頻道合理公平的上下架規範，同條第四項亦有禁止聯合他人為不正當之差別待遇；但現實上，各頻道之上下架情況不可能完全相同，有線電視系統業者仍能主張非差別待遇；加上不正當方法與聯合行為之舉證困難，對前述壟斷之防止效果有限。

衛星廣播電視法第25條[9]
亦有類
似規定，但在
法解釋論上，本條所稱之頻
道代理商，可能不及於境內之頻道代理商[10]
等問題，對促使頻道代理商為公平的授權，效果亦有限。

反媒體壟斷法草案中，也可見類似前述條文的規定，但或許可以考慮增訂明確之頻道上下架管理規則、頻道代理商之強制締約義務等，對於市場之公平競爭更有助益。

而有線電視系統業擴大經營區政策，在目前大型MSO
間互相尊重的情況下，實際擴大經營區而形成競爭的情況並不多。但若是在電信業者併購有線電

Phoca PDF

視系統後，應可預期短兵相接的情況發生，甚至主管機關若附加有線電視數位化與擴大經營區之許可條件，更能刺激市場之競爭。加上新
興媒體與各項OTT
服務推陳出新，新型態的收視行為出現，對傳統有線電視系統市場衝擊更巨大。

電信業者併購有線電視系統業，是數位匯流之趨勢，而且可能在主管機關之主導下，為有線電視系統市場注入活水。但從遠傳投資中嘉案看來，NCC
許可投資所附加之附款，並未要求中嘉系統擴大經營區，有線電視數位化之建設時程似乎也相當寬鬆，對於刺激有線電視系統市場之意識並不高。再加上黨政軍條款與反媒體壟斷之問題，不但透露出我國現行法規與業界趨勢有相當落差，也看得出NCC審查投資案採取相對保守的態度。

然而電信業者併購有線電視系統業，雖是數位匯流之趨勢，但又面臨反媒體壟斷之問題，以及黨政軍條款等，問題均是環環相扣，應綜合評估考量，若是見樹不見林，相關法律間無適當的配合與協調，最後恐怕都是白忙一場。

四、結論

中嘉近幾年來的投資案，莫不引起巨大的風波，牽涉的同時也是通訊傳播最具爭議的問題，無論是中資爭議、黨政軍條款、與媒體壟斷等問題。現行法對這些問題的處理，法律上尚有不足，尚仰賴立法機關與主管機關能建立公平合理之制度。

以遠傳投資中嘉案而言，雖然較無媒體壟斷的問題，但為了規避黨政軍條款的問題，遠傳僅能以認購公司債的形式投資中嘉系統，從黨政軍條款之立法精神觀之，公司債並無直接參與公司經營決策之權力，應非黨政軍條款
之禁止範圍，是以公平交易委員會與NCC
均附加遠傳不得實質參與中嘉系統經營決
策之附款；而NCC
在審查投資案時，對於業者提出之書面資料，實際查核之權力與資源也有限，即便有中資疑慮，若無具體明確之事實證明，也很難駁回業者之申請。雖然如此，本案尚引起軒然大波，除了對黨政軍條款的不同解釋外，或許也表現出外界對遠傳公司與NCC一定的不信任。

過去在討論黨政軍條款與反媒體壟斷法時，大多分而論之，但筆者以為，通訊傳播政策應有整體性的規劃，在數位匯流之趨勢下，無論是廣電三法的修正，或是匯流五法的提出等，都不是片面而斷裂的問題，特別是最受矚目的黨政軍條款與反媒體壟斷法間，也應有相當的配合與協調。

Phoca PDF

若是黨政軍條款能有小幅度的修正，應能加速數位匯流趨勢下之併購合作，同時刺激活絡目前競爭薄弱之有線電視系統市場，甚至主管機關也能在審查過程中，將業者節省之經營成本，要求回饋予消費者，對消費者與國家經濟均有助益；同時透過反媒體壟斷法之立法，降低通訊傳播產業集團化經營之副作用，防止媒體力量之過度集中，維護新聞自由與言論自由，進而保護民主制度之發展。

在目前法規尚
有不足的情況下，通訊傳播
業界的併購投資案並不會因此停止，無論NCC
對投資申請案作成何種處分，都很難讓所有人滿意。遠傳投資中嘉案雖然在投資審議委員會暫停審議，就算新政府上任後NCC不再重新審議，接踵而來的TBC
投資案，也不比中嘉案單純，如何顧及現行法規與各界意見，都更考驗NCC委員諸公之智慧。

作者全面真軍為網路作家

註解

---

[1]
MOD
服務也曾有過是否屬於有線電視系統業的爭
議，但在NCC
的解釋下，認定為開放平台而不受黨政軍條款規範，但未來的修法，可能與有線電視系統等一併納管。

[2]
廣播電視法第五條之一：「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資民營廣播、電視事業。

除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立民營廣播、電視事業。

本法修正施行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人有不符前二項所定情形之一者，應自本法修正施行之日起二年內改正。

政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員不得投資廣播、電視事業；其配偶、二親等血親、

Phoca PDF

直系姻親投資同一廣播、電視事業者，其持有之股份，合計不得逾該事業已發行股份總數百分之一。

本法修正施行前，廣播、電視事業有不符前項情形者，應自本法修正施行之日起二年內改正。

政府、政黨、政黨黨務工作人員及選任公職人員不得擔任廣播、電視事業之發起人、董事、監察人及經理人。

本法修正施行前，廣播、電視事業有不符前項情形者，應自本法修正施行之日起六個月內解除其職務。

本條所稱政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員之範圍，於本法施行細則定之。」

[3]
有線廣播電視法第十條：「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資系統經營者。本法修正施行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人有不符前項所定情形者，應自本法修正施行之日起二年內改正。

政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員不得投資系統經營者；其配偶、二親等血親、直系姻親投資同一系統經營者，其持有之股份，合計不得逾該事業已發行股份總數百分之一。本法修正施行前，系統經營者有不符規定者，應自本法修正施行之日起二年內改正。

政府、政黨、政黨黨務工作人員及選任公職人員不得擔任系統經營者之發起人、董事、監察人或經理人。本法修正施行前已擔任者，系統經營者應自本法修正施行之日起六個月內解除其職務。

前二項所稱政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員之範圍，於本法施行細則定之。」

[4]
衛星廣播電視法第五條：「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資衛星廣播電視事業。

除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立衛星廣播電視事業。

本法修正施行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人有不符前二項所定情形之一者，應於本法修正施行之日起二年內改正。

政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員不得投資衛星廣播電視事業；其配偶、二親等血親、直系姻親投資同一衛星廣播電視事業者，其持有之股份，合計不得逾該事業已發行股份總數百分之一。本法修正施行前，

Phoca PDF

衛星廣播電視事業有不符規定者，應自本法修正施行之日起二年內改正。

政府、政黨、政黨黨務工作人員及選任公職人員不得擔任衛星廣播電視事業之發起人、董事、監察人及經理人。本法修正施行前已擔任者，衛星廣播電視事業應自本法修正施行之日起六個月內解除其職務。

前二項所稱政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員之範圍，於本法施行細則定之。」

[5]政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資系統經營者。

[6]申請籌設、營運有線廣播電視之案件有下列情形之一者，審議委員會應為不予許可之決議：

一、違反第十九條或第二十條規定者。

二、違反第二十一條規定者。

三、工程技術管理不符合交通部依第三條第三項所定之規則者。

四、申請人因違反本法規定經撤銷籌設或營運許可未逾二年者。

五、申請人之董事、監察人或經理人有公司法第三十條各款情事之一者。

[7]
近
來遠
傳投資中
嘉案，即因受限於
黨政軍條款，無法直接投資中嘉，僅
能認購持有中嘉系統之NHPEA
發行之公司債。過去鴻海公司也有意購買中嘉系統，但於協商過程中，亦受限於黨政軍條款，郭台銘對此大力批評法規不合時宜。

Phoca PDF

[8]
系統經營者對衛星頻道節目供應事業、他類頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、無線電視事業，應訂定公平、合理及無差別待遇之上下架規章，並應依該規章實施。

前項上下架規章應於實施前三個月，報請中央主管機關備查；變更時，亦同。

第一項上下架規章有妨礙公平競爭或消費者權益者，中央主管機關得限期令系統經營者修正之。

系統經營者、其關係企業或其直接、間接控制之系統經營者，不得以不正當方法，促使衛星頻道節目供應事業、他類頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、無線電視事業對其他系統經營者或其他供公眾收視聽之播送平臺事業，給予差別待遇。

前項所定供公眾收視聽播送平臺之範圍，由中央主管機關公告之。

[9]
直播衛星廣播電視服務事業及經營直播衛星廣播電視服務事業之境外衛星廣播電視事業分公司對於衛星頻道節目供應事業及經營衛星頻道節目供應事業之境外衛星頻道供應事業分公司或代理商無正當理由，不得給予差別待遇。

衛星頻道節目供應事業及經營衛星頻道節目供應事業之境外衛星頻道供應事業分公司或代理商無正當理由，不得對有線廣播電視系統經營者（包括有線電視節目播送系統）、直播衛星廣播電視服務事業或其他供公眾收視聽之播送平臺事業給予差別待遇。

前項所定供公眾收視聽之播送平臺之範圍，由主管機關公告並刊登政府公報。

[10]
有論者認為，從衛星廣播電視法各條文出現之代理商解釋，本條之頻道代理商，僅限於境外衛星廣播電視事業之代理商，而不及於境內衛星廣播電視事業之代理商。

Phoca PDF