

國立臺灣大學社會科學院新聞研究所

碩士論文

Graduate Institute of Journalism

College of Social Science

National Taiwan University Master Thesis

臺灣廣電媒體外人所有權政策之形成與演變

Policy-making and Transformation of Taiwan's  
Broadcasting Media Foreign Ownership Policy

張益勤

Chang I-chin

指導教授：洪貞玲博士

Advisor: Hung, Chen-Ling, Ph.D.

中華民國 99 年 1 月

January, 2010

## 誌謝

哈囉，我寫完論文了。

以往翻閱文獻時看到別人寫的謝詞，總會希冀自己的這一天趕緊到來，想著自己應該會開心地說不出話吧，而今終於輪到我了，沒想到心裡其實平靜多於興奮之情。

政策研究在傳播領域或許不是主流，「政策」也給人死板又僵硬的印象，但是感謝貞玲老師帶我從國科會研究開始，領悟到政策研究的重要性，而決定投入政策研究的領域。「政策是規範行為的底線，所以要避免那些不公平的行為與亂象的最好方法，就是制定政策。」老師的一句話，是我的啓蒙，也成爲了我的信仰。每次與老師咪挺完，或是遇到寫作低潮和瓶頸時，老師的一句：「好！繼續加油！」外加上充滿精神的陽光笑容，總會給人奮不顧身奔向終點的力量，那感覺是：即使全世界都不認同我的作品，我還是可以繼續堅持下去！所以尤其感謝貞玲老師。也謝謝炳宏老師和世宏老師擔任我的口委，不吝於給予建議和指教，使我和我的論文有了成長。除此之外，能得到兩位老師的肯定，儼然是研究生涯最大的成就。

另，謝謝所辦助理錦屏姐，以及口試的小助手琪君和乃綾，謝謝你們口試期間的幫忙。還有謝謝 NCC 法律科陳科長慧紋，在資料收集上的協助。

書寫的歲月是寂寞的，縱使與書本的對話讓人覺得充實，但以我雙子座好動的性格，十分需要與人分享與互動，偶爾遇到心情上的起伏，也需要出口。所以感謝過程中每個聽我說話和陪我吃飯的你。不論是 R96、KCGC、大學姊妹淘和 104 幼稚園的大家，當然還有在緊急時刻關心我、鼓舞我的子珈、宛妮、瑋珊、柔雅、怡竹、尊立等，感謝你們讓我在與文字相處之餘，尚有與真人互動的時刻。

最後感謝我的父母，感謝你們從小到大對我的信任以及支持，感謝你們總是讓我沒有後顧之憂地做我想做的事情。我愛你們，因爲沒有你們給我的一切，我將無以爲繼，更無法在學業上有今日的成就。

我想這篇誌謝，不僅代表碩班這兩三年的歲月，更是讓人回顧從小到大學習歷程的機會。我想我一直是個很幸運的人，一路上遇到很多貴人，引領我看到另一個不一樣的世界，開拓視野，也讓我在人生的轉彎處不至於驚慌。謝謝你們，謝謝一切好的與不好的遭遇，未來，希望能更勇敢和自信走下去，保持清醒與批判的頭腦，不放棄理想，願意做夢。

## 中文摘要

我國傳播主管機關 NCC 在 2007 年草擬《通訊傳播管理法》草案，內容將外人投資規範分為三種，甲案為維持原貌，乙案首度開放無線廣電的外人持股，丙案則更進一步規畫完全開放有線與衛星廣電的外人持股。此舉引發社會討論。然而回顧我國有線電視外人所有權的規範在 1993 年立法之初，是以完全禁止做為管制規範，但在兩次修訂後，如今是以外人直接投資不得超過 20%，直接與間接之總和不得超過 60%。而在衛星廣電則是開放 50%。

為何我國廣電媒體的外人所有權政策一再修正與開放？探究原因，無非是政策制定過程中受到來自國內外行動者的壓力所致。本研究將國內外行動者區分成四種：政治、經濟與公民行動者，並認為這些行動者在政策制定過程中向立法者施壓，使得政策結果能對其有利。

本研究旨在分析我國外人所有權的演變，以及政策制定過程中各行動者與主管機關的互動，並且期待從國外的相關規範，得出國際間對外人投資的態度和相關規範的趨勢，進而提出我國外人所有權的政策建議。

研究發現，全球的外資政策走向解除管制的趨勢，使得台灣的外資限制也可能在未來完全開放，因此建議主管機關可參考其他各國在開放結構管制的背後，以節目自製率或是公共必載等規定，避免影響我國文化自主性。

我國在全球化的影響下，難免受到國際行動者的壓力，但國內行動者的作為仍為政策制定過程中的主要壓力。另外，我國政治行動者逐漸成為經濟行動者的代理人，也顯示我國是以經濟發展做為政策的第一考量。最後，我國公民行動者在網路逐漸發達的同時，也逐漸建立自己的發聲管道，不再以傳統媒體為主，有利於公民的動員及介入政策。

關鍵字：行動者、外人所有權、外資、有線廣播電視法、衛星廣播電視法、通訊傳播管理法草案

## **Abstract**

Under the trend of globalization and deregulation, the policy of foreign ownership in broadcasting media in most countries started to change. In fact, the legislation had faced pressure from both foreign and domestic actors in the process. This research categorizes them into political actor, economical actor and social actor, who represent different interest sectors in expressing their own opinions. By intervening into the policy making process, various actors are able to influence and creating policy results in favor of their interests.

This research thus analyzes the interactions between the actors and the authorities in the policy making process of the Cable Radio and Television Act, Satellite Broadcasting Act and Fundamental Communications Act, made by the National Communications Commission in 2007.

To provide a basis for comparison, the research inspects the foreign ownership legislations in Korea, Australia, Netherland, the United Kingdom and the U.S, and concludes that the foreign ownership policy in the world is in the trend of deregulation. But while these countries allowing more foreign investment in the broadcasting industry, they also set out complete legislations to avoid the possible damages towards the states' cultures.

In Taiwan, the foreign ownership policy is also in the trend of deregulation. And due to the trend of globalization, we now face more and more foreign actors get involved in lobbying the related bills. But this research found out that although the foreign actors attempt to influence the policy-making process, the domestic actors take the predominant role in the process. In comparison with political, economical and social actor, the research observed that the political actor are usually represented the interest of the economical ones. Therefore, the economical actor has the dominant influence. However, the social actor became more and more active. The lawmakers should also take the opinions of the social actor into account in the future and take a complete set of form into consideration before granting more foreign investment in the ownership in Taiwan.

**Keywords:** actors, foreign ownership, foreign investment, Cable Radio and Television Act, Satellite Broadcasting Act, Fundamental Communications Act

# 目次

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
<b>第一節 研究動機</b> .....	<b>1</b>
<b>第二節 研究背景</b> .....	<b>3</b>
<b>第三節 研究目的</b> .....	<b>6</b>
<b>第四節 章節安排</b> .....	<b>8</b>
<b>第二章 文獻探討</b> .....	<b>11</b>
<b>第一節 全球化現象</b> .....	<b>11</b>
一、全球化下的國家管制.....	11
二、跨國媒體集團集中化現象與影響.....	13
三、全球化下的行動者.....	16
四、小結.....	22
<b>第二節 媒體外人所有權管制</b> .....	<b>24</b>
一、一般產業管制.....	24
(一) 一般產業的市場管制.....	24
(二) 一般產業的所有權管制.....	25
(三) 一般產業的外人所有權管制.....	27
二、媒體產業管制.....	29
(一) 媒體產業的市場管制.....	30
(二) 媒體產業的所有權管制.....	33
(三) 媒體產業的外人所有權.....	35
三、小結.....	37

第三節 政策過程分析.....	39
一、一般政策形成.....	39
二、媒體政策形成.....	42
三、小結.....	47
<b>第三章 研究問題與方法 .....</b>	<b>49</b>
<b>第一節 研究問題.....</b>	<b>49</b>
<b>第二節 研究方法.....</b>	<b>51</b>
<b>第三節 研究架構.....</b>	<b>52</b>
<b>第四章 外人所有權政策：國際現況.....</b>	<b>55</b>
<b>第一節 國際外人所有權政策現況.....</b>	<b>55</b>
<b>第二節 各國電視環境與外人所有權相關法規的演進 .....</b>	<b>58</b>
一、韓國.....	59
二、澳洲.....	61
三、荷蘭.....	64
四、英國.....	68
五、美國.....	70
<b>第三節、小結.....</b>	<b>72</b>
<b>第五章 台灣有線與衛星廣電外人所有權政策演進 .....</b>	<b>75</b>
<b>第一節 《有線廣播電視法》外人所有權政策演進 .....</b>	<b>78</b>
一、1993 年《有線電視法》外人所有權政策立法.....	79
二、1999 年《有線廣播電視法》外人所有權政策第一次修訂.....	83

三、2001年《有線廣播電視法》外人所有權政策第二次修訂.....	86
四、小結.....	88
<b>第二節 《衛星廣播電視法》的外人所有權政策.....</b>	<b>89</b>
<b>第三節 《通訊傳播管理法》草案的外人所有權政策 .....</b>	<b>91</b>
<b>第四節 小結.....</b>	<b>94</b>
<b>第六章 行動者論述與互動 .....</b>	<b>95</b>
<b>第一節 有線廣播電視.....</b>	<b>95</b>
一、1993年《有線電視法》立法.....	95
(一) 政治行動者.....	95
(二) 經濟行動者.....	100
(三) 公民行動者.....	102
二、1999年《有線廣播電視法》修法.....	103
(一) 政治行動者.....	103
(二) 經濟行動者.....	107
(三) 公民行動者.....	108
三、2001年《有線廣播電視法》第二次修訂.....	110
(一) 政治行動者.....	110
(二) 經濟行動者.....	110
(三) 公民行動者.....	113
四、小結.....	114
<b>第二節 1999年《衛星廣播電視法》 .....</b>	<b>115</b>
一、政治行動者.....	115
二、經濟行動者.....	117

第三節 《通訊傳播管理法》草案的外人所有權政策 .....	120
一、政治行動者.....	120
二、經濟行動者.....	122
三、公民行動者.....	125
第四節 小結.....	129
<b>第七章 結論 .....</b>	<b>131</b>
<b>第一節 研究發現.....</b>	<b>132</b>
一、全球媒體外人所有權皆走向解除管制的趨勢.....	132
二、國外行動者在外資政策中具影響力，但不敵國內行動者的主動性....	133
三、國內政治行動者逐漸成爲經濟行動者的代理人.....	134
四、國內公民行動者逐漸展露頭角.....	134
<b>第二節 政策建議.....</b>	<b>136</b>
一、開放的外人所有權政策應配合完善的配套措施.....	136
二、立法過程透明化並且廣納公民意見.....	136
<b>第三節 研究建議與限制.....</b>	<b>138</b>
一、理論架構的限制.....	138
二、國外樣本的限制.....	138
三、政府與產業資料取得限制.....	138
<b>參考書目 .....</b>	<b>140</b>



## 表目錄

表 4-1：世界各國媒體外人所有權規範一覽表 .....	55
表 4-2：澳洲商業電視、公共廣電和付費電視的股權所有者和收視率 .....	64
表 4-3：荷蘭三大電視集團頻道 2004 年收視率 .....	66
表 4-4：各國外人所有權相關規定和轉變 .....	73
表 5-1：影響台灣廣電媒體外人所有權政策之重要事紀 .....	76
表 5-2：我國《有線廣播電視法》外人所有權政策之演進 .....	79
表 5-3：《有線電視法》第一次立法之不同版本比較與最後決議 .....	80
表 5-4：《有線廣播電視法》修訂案之不同版本比較與最後決議 .....	84
表 5-4：1999 年《衛星廣播電視法》修定案之不同版本比較與最後決議 .....	89
表 5-5：《有線廣電法》、《衛星廣電法》和《通訊傳播管理法》草案對外人所有權的規範比較 .....	92
表 6-1：各政治行動者在《有線電視法》立法階段的立場 .....	99
表 6-2：1993-1998 年外資投資有線電視系統概況 .....	101
表 6-3：各政治行動者在《有線廣播電視法》外資政策的立場 .....	105
表 6-4：我國與 WTO 會員國簽署雙邊協議整理 .....	106
表 6-5：四大有線電視系統外資涉入概況 .....	108
表 6-6：各政治行動者在《衛星廣播電視法》外資政策的立場 .....	116
表 6-7：《通訊傳播管理法》草案第二十五條的甲、乙、丙三案更新對照表 ...	121
表 6-8：《通訊傳播管理法》草案經營者限制和本國節目自製率之更新對照表	122
表 6-9：經濟行動者對《通訊傳播管理法》草案的意見 .....	124
表 6-10：公民行動者對《通訊傳播管理法》草案第二十五條外資限制的意見	126
表 6-11：公民行動者對《通訊傳播管理法》草案第一百五十三條本國節目自製率的意見 .....	127

## 圖目錄

圖 1-1：本研究篇章安排 .....	10
圖 2-1：NAPOLI（2005）傳播政策制定過程的當事人和代理人關係 .....	43
圖 2-2：DOMHOFF（1978）權力菁英政策制定（POLICY-MAKING）過程 .....	46
圖 2-3：國內行動者影響主管機關政策形成示意圖 .....	48
圖 3-1：國際行動者影響廣電主管機關政策形成示意圖 .....	53
圖 3-2：本研究架構圖 .....	54
圖 6-1：2001-2007 年外資買賣有線電視系統概況 .....	112

## 第一章 緒論

### 第一節 研究動機

2007 年，國家通訊傳播委員會（NCC）發布《通訊傳播管理法》草案，意圖將過去的廣電三法以及部份電信法整合在一起，其重要內涵為媒體匯流、全球化和解除管制。該草案引起各方專家學者討論，而其中第二十五條對於外人所有權的甲、乙、丙案，更是引起爭議。

簡言之，《通訊傳播管理法》草案將外人投資的比例拉高，除了甲案維持現行廣電三法的規定外，乙案和丙案皆放寬外人股權比例，丙案更是大膽提出有線及衛星廣電外資不設限的規範。儘管當時不少公民團體提出異議，NCC 仍呈交乙案並由政院轉請立院審議。

雖然最終立法院未能通過此草案，《通訊傳播管理法》草案也隨著 NCC 委員的替換被擱置，但是此爭議已然引起研究者的研究動機，好奇廣電媒體的外人投資政策如何演進至今，而外資比例大小與媒體產業或者社會環境之間有何關係？研究者在翻閱相關資料後發現，外資投入本國媒體大致可追溯到 1962 年的無線電視（台視）設立之初，當時，台視的股份主要有來自銀行、日資、政黨、企業和個人股。其中的日資，包括來自日本電氣、東芝、日立製作所和富士電視等外人股份佔有 20.51%，在台視開播期間協助台視硬體器材與節目製作之設置作業，是重要的創始股東之一（張瑋珊，2001）。1976 年《廣播電視法》立法，訂定完全禁止外人投資的規定，然而，彼時台視既有的外資股權並未退出；直到 1996 年，外資有意入股台灣第四家無線電視台，方有新聞局官員注意到外人所有權的政策問題。因此，讓人懷疑我國的外人所有權的政策法令是否有一致性的方向和作為？

在檢視世界各國對於外人所有權的管制之後發現，各國在媒體外人所有權上的管制大致分為三種：禁止、限制與完全開放，而在限制的部分又分為兩種，一

種是股權的限制，另一種是國家與股權的雙重限制。

而台灣目前的廣電法規定，廣播電視的電波頻率為國家所有，外國個人與法人不得經營管理，也禁止外國個人與法人擁有股權。

在股權限制方面，第一種單純的股權限制是以韓國為例，該國規定有線媒體不論是節目供應商、系統經營者、網絡經營者外資持股皆不得超過 49%。衛星廣電則是限制在 33%。第二種不僅限制股權也限制國家的例子，以歐洲國家為主的經濟合作暨開發組織（Organization of Economic Cooperation and Development, OECD）為例，其會員國西班牙就規定非歐體會員國的個人和法人，在電視媒體的股權不得超過 25%，法國則是 20%。儘管不少國家對外人所有權進行管制，仍然有一些中、東歐國家做出不限制外人投資的完全開放政策，如德國和匈牙利等國（OECD，2007）。

由此可見，外人所有權的管制問題是全球性的，尤其面對西歐和美國等媒體工業大國挾著資金和技術的勢力，向東歐和亞洲等相對弱勢的國家挺進，有些國家妥協了本地文化和社會的獨特性，一味向大國靠攏，做出不限制的完全開放政策（藍麗娟，1997）。讓人思考對於一個媒體產業剛起步的國家，是否有較為完善的政策作為，限制外人所有權對一地文化的影響？

由此可見，外人所有權是世界各國在全球化的潮流下必然面對的議題。因此本研究認為，在媒體跨國行為迅速擴張的時代，必須制定出合乎我國產業需求及公共利益的政策規範，避免搖擺的法令政策影響到社會公共利益。

## 第二節 研究背景

全球化的概念在一九六〇年代的歐美形成，它反映出一種廣泛的普遍認知，也就是由於經濟與技術影響力的廣泛作用，世界被塑造成一個共同的社會空間，因此，地球某處的區域發展，可能對另一端的個人或社群產生影響。漸漸地，全球化帶來的大規模社會與經濟變遷似乎已經超出一國政府或國民的控制、質疑或抵抗。換言之，各個國家不僅受全球化的浪潮影響，也相互影響。其影響除了各國政治活動受到侷限、全球化的文化與在地文化的互動，當然也包括了全球資金的流動。

除此之外，八〇年代開始，解除管制（deregulation）的風潮席捲全球，自由化的政策取向紛紛出爐，而在廣播電視和電信事業上亦然。例如在美國於七〇年代開始規劃解除管制的政策，並且在八〇年代付諸實現，其目的除了落實市場取向的一貫政策外，也期待藉由一系列的解除管制政策振興經濟（須文蔚，1996）。

羅世宏（2003）認為，台灣在八〇年代後期亦受到英美自由化和私有化的風潮影響，方於1989年設置《公營事業移轉民營條例》，透過結束營業、釋股、由員工承接等方式縮減公部門的經濟涉入，「傳播管制革新」也隨之展開。媒體管制革新包括1988年開放報禁、1993年有線電視立法以及開放廣播電台申設，1995年開放第四家無線電視，1996年通過公共電視建台與電信三法的修正等。其中有若干管制革新作為被學者視為非且稱不上進步，更有向商業媒體集團力量低頭和靠攏的事例，有線電視法放寬外資比例上限即為一例。

而追溯各國解除管制的背景，其原因不外乎政治與經濟的考量。一方面是民主改革的過程中，自由的概念延伸到媒體管制；另一方面，政府在財政壓力下也不得不將廣電事業移轉到其他部門（須文蔚，1996）。因此，政府重新調整媒體管理的機制，努力在自由市場與管制中間尋得平衡，造成政府在管制上角色的萎縮（鄭瑞城，1993）。

換言之，過去政府大而有為的角色，在全球化的影響下，能力受到了限制，

其表現在媒體管制上則代表一國之管制政策與規範不再取決於國內的政策制定，反而在一定程度上受到國際組織的影響。Zhao and Hackett (2005) 更明確的指出，世界貿易組織或是其他區域性的金融組織（如：北美自由貿易協定）等，都在全球化的脈絡下影響各國傳播政策的制定。

我國自 1990 年起，經由十多年的努力，終於在 2002 年 1 月 1 日，以「台灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域」之名，成為世界貿易組織第 144 個會員。按照規定，新加入之會員必須和與各會員簽署雙邊協議，根據國際貿易局 (2004) 的資料顯示，我國自 1995 開始與各會員國簽署協議，涵蓋範圍包括農業、工業、菸酒市場、服務業等。其中，在〈加入 WTO 對服務業之影響及其因應對策〉裡，國貿局更清楚地指出我國在加入世界貿易組織前後對影視產品、電影製作及電信服務做出的更動和協議。根據文化建設委員會文化統計資料 (2005, 轉引自魏均, 2006)，自 2002 年 1 月加入世界貿易組織之後，我國文化商品的進口金額逐年提高。2003 年的成長率為 10.35%，2004 年的成長率為 43.49%，但是文化出口的成長率在 2003 年是負成長 32.61%，2004 年雖略有成長，卻也僅是 12.07%。若從文化商品貿易逆差來看，2002 年為 16.1 億新台幣，2003 年為 82.1 億新台幣，2004 年為 149.5 億新台幣。而根據新聞局 (2005, 轉引自魏均, 2006) 資料顯示，衛星廣播電視事業的營業收入從九〇年代開始成長，2001 年到 2006 年成長率達 66%，但是每年平均製作節目成本並未提高，反而下降 66%，製作節目成本占整體營運費用比例也維持在 40%，換言之，外來進口內容在市場上取得優勢地位，廣電、影視平台從中獲利，但沒有投資在本地內容的製作，形成影視產業的空洞化。

傳播政策上的解禁，也加速了媒體壟斷和外資進駐的方便性。當跨國資本介入地方媒介時，一般認為其追求的將是如何獲利，而非文化考量，因此，外資的介入將不只是所有權的改變，更包括文化生產的轉變。以有線電視法為例，1999 年及 2001 年台灣有線電視法的修正，讓許多外國投資者客短時間內紛紛投入台灣有線電視產業的經營，讓原本秉持社區服務和民主理想的電視台，走向以利潤

為導向的媒體（管中祥、陳伊禎，2003）。縱使一般認為全球化會帶來的文化同質性問題在此並未發生，但是另一派全球化樂觀學者以為全球化將帶來多元文化流動的情形也並未發生。換言之，地方媒體原本承擔的地方文化生產的重任，卻在全球資本的進入後受到侵蝕。

2005 年 11 月 9 日，《國家通訊傳播委員會組織法》正式公告施行，讓我國通訊傳播政策管理邁向一個新階段。NCC 執掌的業務以通訊傳播產業與秩序的監理為主，基本上是定位在監理和管制的機關，並不包括新聞局原有的輔導與發展傳播產業之執掌。該法明定其設立宗旨為「落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭」，邱家宜（2006）認為此為效法英美兩國對保障消費者、尊重弱勢、促進多元文化發展及市場公平有效競爭等精神，並且確立促進市場競爭以維護媒體多元性的論調，再加上 NCC 在「95 年度施政計畫」裡強調，將用最小干預手段達到最大管制效益，可見 NCC 的成立代表主管機關最小管制成本的作為。劉昌德（2006）也認為 NCC 正走向「結構去管制，內容再管制」的世界潮流。

在一個跨國媒體不斷拓展的時候，台灣市場在國際上也備受重視，而我們的傳播思維正一步步走向解禁開放的同時，為了探究我國的媒體產業是否有足夠的競爭力因應外國媒體價值等，外人所有權的政策無疑相當重要。本研究認為主管機關應審慎評估各種正面及負面的影響因素，以統整出台灣廣電媒體外人所有權的政策方向。因此，本研究除探討我國廣電政策在限制與開放外人所有權的走向，也為了解近年來在全球化的趨勢下，其他國家在廣電外人所有權政策上的規範，以得到我國未來制定相關規範的方向。

### 第三節 研究目的

在全球化資本流動與國家互動頻繁的情勢下，國家規範外資產業面臨新的挑戰與管制思惟，在媒體管制領域亦然。正逢我國主管機關重新修訂廣電三法之際，對於外資管制之爭論仍方興未艾，本研究認為有必要從歷史的角度回溯我國廣電三法立法過程中對於外資管制之規範變遷，又由於管制變遷涉及很多外在環境以及各方勢力角逐的影響，因此應進一步探討立法過程中的各種涉入力量。

我國廣電媒體分為三大媒體類型，分別是無線廣電媒體、有線廣電媒體和衛星廣電媒體。然而，一般認為無線廣電具有稀有公共財的概念，不得為外人投資，我國《廣播電視法》裡規定遂為完全禁止，相對而言，有線與衛星廣電媒體的討論較為豐富，從限制股權的比率變化可看出不同時期的管制思維，因此，本研究以有線廣電媒體和衛星廣電媒體為研究對象。本研究以《有線廣播電視法》、《衛星廣播電視法》和 2007 年的《通訊傳播管理法》草案為研究對象，並且以三法的立法和修法年份為分期，闡述我國廣電媒體外人所有權的政策立法過程中，不同利益的角力，以表示研究廣電外人所有權的重要性，以及本研究預期的研究貢獻與價值。

我國有線廣電外人所有權的政策起源從 1990 年成立「有線電視法草案研擬小組」開始，其歷經 9 次內部會議和 4 次公聽會後，在年底擬定了草稿送交行政院，但在此草案送交行政院後，行政院立即擬定另一個新的版本，送交立法院審理。《有線電視法》草案在當時有三個版本，各自代表了不同的利益團體：

1. 行政院版本：代表國家
2. 周荃和趙少康版本：代表中華民國有線傳播發展協進會（第四台）
3. 彭百顯和謝長廷版本：代表台灣民主有線電視台全國聯盟

三方在外資比例限制上形成國家與產業的不同意見，代表國家意見的行政院是以不得超過 20% 為意見，產業代表則是以限制外人所有權為意見表示。最後是以代表中華民國有線傳播發展協進會和台灣民主有線電視台全國聯盟的產業

意見為立法通過條文，《有線電視法》第二十條第一款：「經營有線電視者，應具備本國公民身分，並以股份有限公司或財團法人為限，且外國人不得為有線電視系統之股東。」然而從立法院公報可看出當時除了國內的利益團體外，尚有一股龐大的力量影響立法，也就是來自美國三〇一條款的貿易制裁威脅。

1999 年《有線電視法》正式更名為《有線廣播電視法》，外資限制比例的議題同樣引起討論，尤其當時正值我國媒體產業結構的遽變，以及行政院推動「國家資訊通信基本建設（National Information Infrastructure，簡稱 NII）」，以及亞太營運中心計畫之際，因此，行政院新聞局自 1996 年起著手研修《有線電視法》，將草案於 1997 年 1 月 3 日送交立法院審理。最後是以行政院的版本為主要通過內容，傾向開放外人投資，也大致擬定了第十九條的樣貌：「外國人直接及間接持有系統經營者之股份，合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之五十，外國人直接持有者，以法人為限，且合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之二十。」。

第三次修訂時間是 2001 年，這次修法的幅度較小，卻將外國人直接及間接持有系統經營者的股份，將原本合計應低於該系統經營者已發行股份總數 50%，開放到 60%。

單從《有線廣電法》的三次修訂，便看出我國在制定外人投資比例限制的法律規範時，受到多重利益團體的影響，尤其在全球化的浪潮下，國際勢力的影響也逐漸增加，加上我國對外發展的需求增加，國外市場的意見也逐漸成為影響立法機構的影響力。

本研究將分析我國廣電媒體外人所有權政策的演進和政策內容的改變，並且了解立法過程中有那些力量涉入其中，分別有哪些互動，產生什麼結果。除此之外，本研究也將進一步比較各國廣電外人所有權政策的現況和改變歷程，期待能提出具體的政策建議，貢獻於我國傳播管制與民主化歷程。



## 第四節 章節安排

本研究分爲七章，其章節安排如下：

### 一、緒論

先針對台灣廣電外人所有權政策演變進行背景說明，尤以八〇年代以來解除管制的浪潮爲主。之後並簡單說明研究動機與目的等。

### 二、文獻探討

確立研究理論架構，討論一般經濟產業與媒體產業的不同論述。本研究理論主要分成三大塊，分別是：全球化理論、所有權管制理論、政策形成理論，分述各個理論在一般產業與媒體產業裡的不同，以釐清媒體產業在社會中的特殊性。

六〇年代以來的全球化理論，討論現代社會中世界各國無可避免地參與了全球化的發展，使國家能力無形中受到國際組織或國際條約等國際行動者的影響。全球化帶動了全球資金流動，讓跨國集團在利潤極大化的需求下，向全球擴張，而這其中也包括跨國媒體集團。跨國媒體集團的擴張，爲全世界帶來了同質的媒體內容，加上跨國媒體集團多來自西方已開發國家，使得全球文化走向西化，在地文化飽受威脅。在資本主義的運作邏輯下，自由市場是一個重要的價值。但是，媒體因其對社會公共利益有其特殊性，學者認爲不適合自由市場的運作邏輯。外加上所有權與控制權的討論，便有媒體所有權集中對社會公共利益可能造成的傷害與影響的疑慮。因此，爲了避免外人投資對一國之文化造成無可彌補的傷害，各國開始制定外資管制政策，以在文化保護和開放外資取得平衡。

因此，本章節除了描繪全球化底下的跨國投資行爲所造成的影響外，也將政策形成理論作一闡述，參考其他研究中關於政策形成過程的篇章，以確立政策形成過程中的行動者，並且配合國情，適度修改成本研究架構，進而討論在全球化底下的媒體產業與國內外行動者間的互動關係。

### 三、研究問題與方法

確立研究方法、問題與架構。首先依循第一章的研究目的和文獻探討確立的

理論基礎研擬研究問題，並且確立以文獻分析法為主要的研究方法，隨後依據文獻探討的國內外行動者對媒體管制機關的作用力作為本研究的研究分析圖。

#### 四、外人所有權政策：國際現況

首先概觀世界各國的媒體外人所有權政策的現況，再將與台灣國情相似的韓國，以及具有多元文化的澳洲，以及荷蘭、英國、美國各國的規範作一深入的探討與比照，歸納出政策方向，了解其制定政策的社會背景，作為我國制定外人所有權政策的參考。

#### 五、台灣有線與衛星廣電外人所有權政策演進

此章以《有線廣播電視法》、《衛星廣播電視法》和《通訊傳播管理法》草案裡的外人所有權規範為主，討論我國外人所有權政策的走向。

#### 六、行動者論述與互動

此章將以《有線廣播電視法》、《衛星廣播電視法》和《通訊傳播管理法》草案出發，討論修訂外人所有權相關政策時的時空背景，分別論述政治、經濟和公民行動者在立法和修法期間的意見，以及各行動者與主管機關間的互動。

#### 七、結論

針對廣電外人所有權的研究提出研究者的研究發現與政策建議，以及本研究面臨的研究限制，以期未來研究者可努力的方向與目標。

綜合以上，本研究主要章節及內容以圖 1-1 表示之。

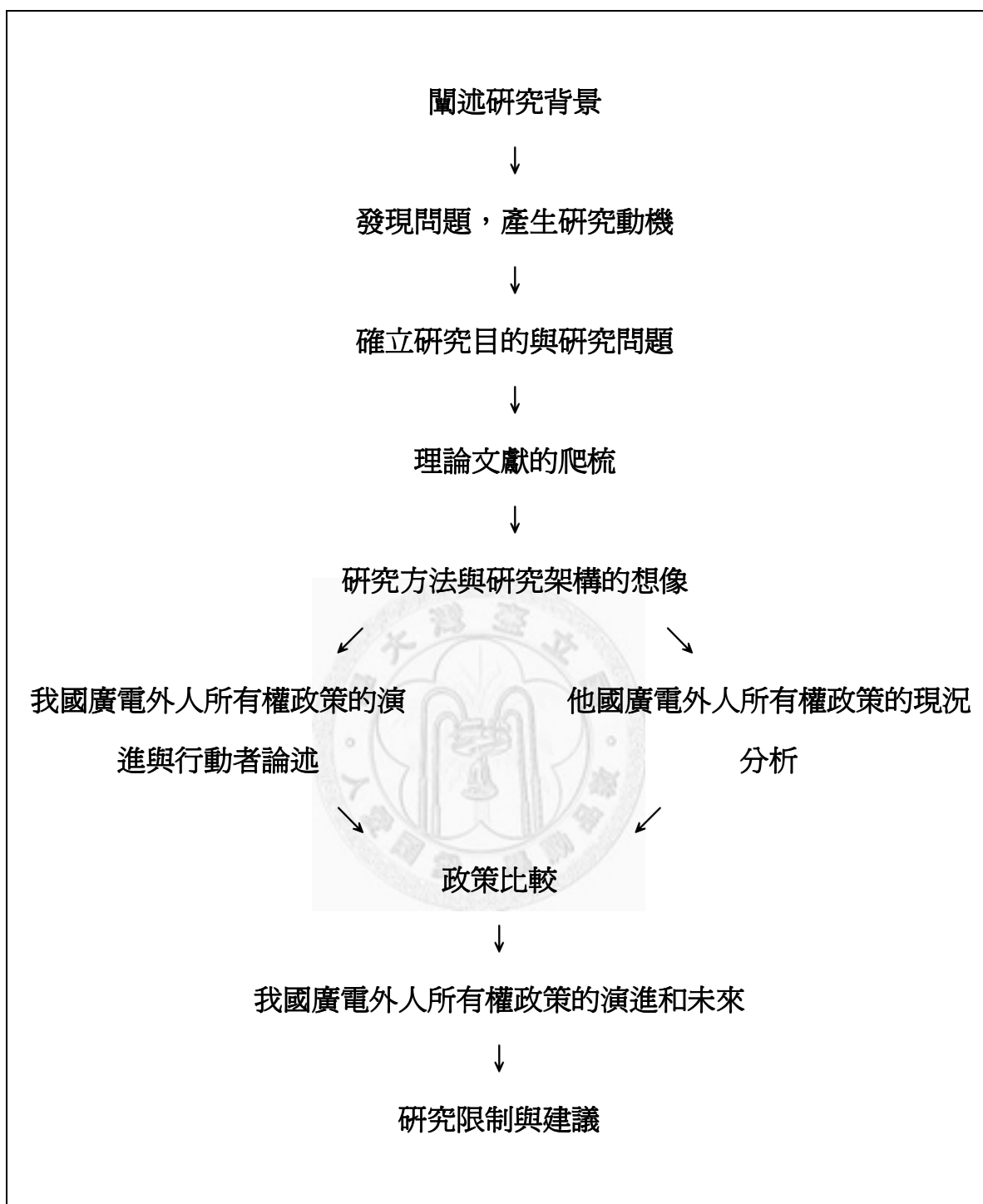


圖 1-1：本研究分析流程與章節安排

資料來源：本研究整理

## 第二章 文獻探討

一國政策之形成原本與他國無關，但在全球化的時代，政策形成無可避免地受到全球化下的行動者所影響，因此，本研究首先以全球化理論，闡述全球化下的媒體運作，以及全球化造成全球資金流動後連帶影響了各地文化的改變等，以形成現代媒體產業的運作模式。之後進入外人所有權理論的討論，從一般產業對外人所有權的管制思維進入到媒體產業，以進一步思考一般產業的所有權概念與媒體產業的異同，以確立媒體管制政策的價值。最後，本研究認為在外人所有權政策的形成過程中無可避免地受到各式外力影響，因此將影響政策形成和制定的外力分為國內行動者和國外行動者，並且在第三節時加以討論。

### 第一節 全球化現象

#### 一、全球化下的國家管制

當代全球化定義普遍環繞在「互賴程度增加」、「遠距離活動」與「時空壓縮」的概念上。「互賴程度增加」指的是國與國之間因為全球化有了更密集的互動；「遠距離活動」是指在全球化的環境下，個人與組織的行為可能對距離遠處的個人與組織造成影響；「時空壓縮」則意指全球化後的世界縱使地理現實上的距離遙遠，但在移動與溝通上卻因為科技的發明，不再有互動上的限制。這些概念，逐漸形塑了當代全球化的樣貌，它是跨區域性的，是動態的，而非單一或者線性存在，而是跨疆界的互動和交流體系。

根據 Held（2000 / 沈宗瑞等譯）等人的分類，全球化理論可分為超全球化理論、懷疑論和轉型論三種，三者對國家權威的演進與變化各有不同論述。

超全球化理論認為全球化終將走上新的世界秩序，全球也將以複雜的經濟分工取代傳統民族國家。他們認為全球化正透過生產、貿易和金融等跨國網絡脫離國家掌控。國家權威衰退，國家自主權也遭受侵蝕，成為全球經濟體系中的商業

單位，甚至走入歷史。更進一步而言，全球化將使以複雜的經濟權力關係，進行全球性的經濟分工。超全球化理論分為兩個支派，一是新自由主義，一是新馬克思主義。前者迎合個人自主性和市場原則，後者則認為全球化是資本主義的勝利，並且以大前研一為首。兩派的相同點是，他們皆把全球化是唯一種經濟現象。此外，「全球文明化」(global civilization)也是超全球化理論者關心的議題，他們認為，全球化將強化全球性或區域性規範，使國家與人民成為全球與區域權威的客體。

懷疑論者則質疑全球化的發展，認為全球化不但言過其實，更是種迷思。他們認為，國家是國際化的基本架構，因此國家行為在全球化後，雖然受限，但在國際化仍然需要國家政府規範的前提下，政府不至於停止運作或消失。除此之外，懷疑論者認為國際化並未改變南北國家的不平等，認為西方還是居於領導地位，而跨國公司和企業仍然由母國控制，使得第三世界的經濟地位依舊處於邊陲。因此，全球化在懷疑論者的眼裡，不會出現一統的全球文明，反而助長民族主義的發展。

轉型論者以為全球化是引發社會、政治、經濟的動力，也是史上前所未有的。相較於超全球化論者與懷疑論者對國家權威的衰退與持續發展，轉型論者認為國家主權在全球化的趨勢下不會受損，卻也沒有絕對的控制權，而是以一種規範性的作用。簡單來說，轉型論者認為全球化正在重新建構各國的政府權力、功能和統治權威。因此，各國政府必須向其他國家進行政策協調或合作策略等。

不管是超全球化理論、懷疑論或轉型論，似乎都暗示著世界各國在全球化的時代，都無可避免的受到影響，也不得接受全球化浪潮帶來的改變，全球化也成為國內政府與國際力量拔河的場域。

二戰之後的美國對世界的擴張也包括媒體產業，換言之，美國媒體隨著國家政府的勢力擴張，也逐步在全球建立媒體帝國。事實上美國影視工業在六〇年代中期迅速發展，其在世界各國的影視收入在當時就已經超過美國本土收入。在電視方面，美國廣播公司(American Broadcasting Company, ABC)在1965年就在

拉丁美洲的 24 個國家裡擁有 54 家電視台的股份，ABC 並且成立一個在全球播放的商業廣播聯播網，WorldVision。美國出版業的出口額從 1945 年的一千兩百萬，到 1960 年的五千萬，直至 1970 年代高達一億七千五百萬。而在音樂市場，五家跨國的音樂公司裏有三家是美國的，他們是 CBS, Warner Brothers, RCA，另外兩家是英國的 EMI 和荷蘭的 Poly Gram。這幾家音樂公司在 1970 年代的總銷售額超過全球音樂市場的一半，他們為市場建立了高進入障礙，使獨立音樂的發行受到阻礙 (Herman & McChesney, 1997)。

然而，美帝國的擴張卻也激發了 1970 年代不結盟運動 (Non-Aligned Nation Movement, NAM)，主要在批評西方媒體對世界新聞的壟斷，並且抨擊他們強迫輸入西方價值給對第三世界國家的閱聽人，進行文化殖民。爾後，聯合國教科文組織 (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, UNESCO) 也通過一項決議案，贊成消除全球媒體的不平衡，並且將媒體定位在協助國家發展，簡單來說就是反壟斷。(Herman & McChesney, 1997)

以上的例子說明了全球資金的流動加速了媒體擴張的速度，而媒體管理不再取決於國內的政策制定，或是一國國際勢力的大小，反而在一定程度上受到國際組織的影響。Ó Siochrú (2008) 直接指出四個影響各國政府進行媒體管制的國際組織：國際電訊聯盟 (ITU)、聯合國教育科學文化組織 (UNESCO)、網路名稱與號碼登記處 (ICANN)、世界貿易組織 (WTO)。Zhao and Hackett (2005) 也指出，世界貿易組織或是其他區域性的金融組織 (如：北美自由貿易協定) 等，都在全球化的脈絡下影響各國傳播政策的制定。

## 二、跨國媒體集團集中化現象與影響

在全球化的趨勢下，跨國企業的全球擴張引起廣泛討論。然而在新自由主義下的全球化，主要精神是市場和投資的自由化和去管制化，公共設施與服務的私有化，更加助長了跨國公司在全球各地的經營，提高利潤。

Zhao and Hackett (2005) 認為，全球化對全球媒體帶來了新希望和後患，前者是人們對科技的想像，後者則是媒體跨國公司的全球支配系統和結構暴力。全球媒體的六大特色為：

1. 跨國媒體公司透過合併展開對市場的支配
2. 媒體成為以商業利益和市場導向的事業
3. 跨國媒體集團不僅多由西方世界掌握，壓縮了區域的文化商品
4. 跨國媒體集團為全世界帶來同質化的文化商品，包含了文化帝國主義的觀點：核心國的價值觀和信仰是以剝削的方式強加給邊緣國。
5. 各國的媒介規範提升到全球的層次，例如美國聯邦通訊委員會（U.S. Federal Communications Commission, FCC）在 2000 年便將組織定位從傳播管制者變成市場推動者（market facilitator）。

6. 跨國的媒體傳播也被社運團體所運用

換言之，強勢的西方核心國和全球化現象，兩者互相作用的結果便是使得(西方)跨國媒體公司形成兩大特色，一是商業化擴張，二是向集中、合併的樣貌。

全球化的資金流動，讓越來越少的集團擁有越來越多的媒體（Bagdikian, 2000）。企業主也認為，集中整併的趨勢會持續下去。科技的擴張縱然使媒體帝國實踐其企圖心，也讓其不斷擴張的事業更加有利可圖。企業主認為這樣的結果是無可避免的，因為全球化的新守則似乎就是不斷擴大自己去併吞別人，否則就等著被別人併吞（McChesney, 2001）。Bagdikian（2000）表示，二十一世紀以來，美國大眾傳播媒體的控制權迅速集中，速度超過了 2000 年以前媒體公司的整合，讓媒體事業主要受控於六家大型跨國公司，其中有些公司的主業甚至是與傳媒無關的其他產業，他們分別是：奇異（General Electric）、維康（Viacom 哥倫比亞廣播公司和西屋公司聯合體）、迪士尼（Disney）、時代華納（Time Warner）、貝塔斯曼（Bertelsmann）、新聞集團（News Corp）。而這六大集團的年收入大於排於其後的二十家公司總合。

六大集團的規模和傳播能力超越世上現存的其他組織，深深影響了各國的政

治、社會層面。政治方面，過去以報紙、雜誌作為主要媒體時，報導的政治觀點範圍遠超過今日多元的各種媒體，左派得以發聲音，如環保或工人福利改革等。如今，媒體力量與商業利益合流，大集團間彼此合作壟斷、互利，使主流媒體的政治多元性消失，影響了民主或文化的發展。六大媒體集團甚至渲染、擴大、美化特定議題，使媒體成為政治家提升曝光率及維護黨派利益的工具（Bagdikian，2000）。事實上，跨國集團時常影響當地國家的政治，它們可能藉由合法或不合法的活動干預選舉或對特別的公共政策爭取支持或反對，並且塑造大眾政治價值與態度，在最極端的狀況下，它們可能推翻一個不友善的政府或使一友善的政權掌權（謝曉芬，2001）。例如美國 1996 年《電信法》（The Telecommunications Act）的通過，便是媒體集團滲透美國立法的一例（Bagdikian，2000）。

當全球市場透過合併走向集中、統一，便會對社會產生影響。Bagdikian（2000）表示，巨型媒體集團的出現，使得新聞或傳播內容被簡化為工業生產中的副產品，成為組織結構中機械性的一環。媒體集團為了彼此競爭、追求高利潤，不斷製造商業、娛樂的傳播內容，忽視公共價值與道德，甚至衝擊文化發展。因為，當一家公司控制所有類型的媒體，便產生「綜效」（synergy）。迪士尼與 ABC 合併，讓迪士尼透過 22 個附屬企業，包括報紙、雜誌、出版、音樂、旅遊業等，將各項產品銷售至全世界，形塑了美國或全球的青少年文化（Bagdikian，2004）。而媒體集團在內容面的整合，也同樣塑造了壟斷性的影響力，形成文化的控制。例如梅鐸擁有新聞集團（News Corp.）、美國福斯集團（Fox Group）、中國的衛星電視（Star TV）之外，也擁有洛杉磯道奇棒球隊（Dodgers），因此道奇隊的比賽便會在自家電視台上播放。而其他像迪士尼也擁有加州天使球隊（Angel），時代華納擁有亞特蘭大勇士隊（Braves）等（Lull，2000 / 陳芸芸譯）。

換言之，媒體帝國的擴張模糊了國與國之間的地理疆界，當媒體帝國帶動了一種世界文化，普世價值，模糊了國家獨特的在地文化，而趨向一種整體的，一般的大眾口味。比較特別的是，如果一地文化受到當地歡迎，媒體帝國也會試著把那樣「受歡迎的文化產品」宣揚到全世界，形成大眾文化的興起（McChesney，



2001)。

文化與經濟是一個圓與圓心的關係，經濟推動著文化與意識形態的發展，經濟行為對全球化而言，必然帶動文化轉型的驅動力，使文化意象和生活型態等受到跨國行為的影響，而走向同質化（謝曉玲，2001）。謝曉玲（2001）主張，在現在經濟全球化的過程中，全球價值和全球倫理的概念已經產生，文化全球化並非代表全世界文化都變成更具有同質性，而是一種全球在地化的發展。也就是說，全球化的普及將導致各地區重新強調在地性的重要性，使得「解除在地化（delocalize）」與「強化在地化（relocalize）」為兩全球化的先決條件。因此，各國應該在一定的標準內，保有傳統的文化，卻也吸收全球化下的他國文化，而非一味地擁全球化或是反全球化。

### 三、全球化下的行動者

全球化的重要特徵之一，就是民族國家的力量削弱，跨國組織和超國家組織的影響力日益增加，因此，國際社會和國內社會在全球化的時代同樣需要公共權威和公共秩序，而這種公共權威和公共秩序不可能由傳統的民族國家來創立，因此國際間開始有了全球治理的概念。全球治理意即通過具有約束力的國際規範，解決全球問題，維持正常的國際經濟秩序（張亞中，2002）。

依照全球治理委員會一九九五年發表的《我們的全球鄰居》：「治理一直被視為政府間的關係，但是現在必須包括非政府組織、公民運動、多國公司，以及全球資本市場，它們均具有廣泛的影響力，與全球傳播媒體相互作用」，可見，國家不再是唯一的治理主體，世界仍有其他機構共同參與治理這個世界（張亞中，2002）。Ó Siochrú（2008）將全球治理下的行動者分為四個：政府、跨國組織的秘書處、私部門、公民社會或跨國的非政府組織等。全球治理的基本單位，大致分三種，一是各國政府與政府部門，二是正式的國際組織，諸如聯合國、世界銀行等，三是非正式的全球公民組織。由此可見在全球化的時代國際間的壓力逐漸

受到重視，而主要行動者大致分為政治行動者、經濟行動者、公民行動者，以下分別詳述：

(一) 政治行動者：政府與國際組織

政府是國際社會的統制系統中最主要的行動者，政府也是跨國組織裡具有投票權的個體，包含聯合國大會和其他跨國組織等，這也是跨國組織民主化的基礎。除此之外，跨國組織有各自不同的投票程序，不同運作形式的部門，非正式的工作方式，以及擁有各式不同緊密程度的跨國關係。透過選舉在跨國組織中獲得權力位置，是每個政府重要的使命（Ó Siochrú，2008）。

管制媒體是國家政府的工作，但是在全球化的現代，管制媒體已經提升到國際的層次，政府也逐漸失去將管制權力，被迫接受跨國組織的要求。換言之，經過長時間的權力轉換，全球媒體統治的架構已經從國家轉為國際。Ó Siochrú（2008）直接指出四個影響各國政府進行媒體管制的國際組織：國際電訊聯盟（ITU）、聯合國教育科學文化組織（UNESCO）、網際網路名稱與號碼分配組織（ICANN）、世界貿易組織（WTO），並簡略介紹。

ITU 全名為 International Telecommunication Union，意即國際電訊聯盟。成立於 1865 年，1947 年時，成為聯合國底下的通訊管理組織。ITU 負責整合與協調國際間的通訊設施與服務，並致力於將通訊的相關技術加以研發與改進。最主要的工作就是制定無線傳輸設施的相關規範，例如手機、飛航通訊、航海通訊、衛星通訊系統、廣播電台和電視台等無線傳輸設施，ITU 負責研究使這些無線通訊設施間的傳輸能夠順暢無礙。結合了政府與私人的企業間的力量，共同發展電訊事業與架構，並解決各國電信業者與政府間的紛歧與衝突，將各國的電信與通訊業者能夠在實質上協助政府的經濟發展，促進雙方的合作關係。

UNESCO 全名為 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization，意即聯合國教育、科學及文化組織。屬聯合國專門機構，簡稱聯合國教科文組織。1946 年正式成立。總部設在法國巴黎。其宗旨是通過教育、

科學和文化促進各國間合作，對和平和安全作出貢獻。教科文組織關注在社會議題，在全球性的多邊協議上具有重要地位。在早期，教科文組織主要致力於影音內容用作教育目的的交換，跨國界的直播衛星管理，以及著作權用作發展用途上的免稅政策。1997 年以來，教科文組織成立全球治理委員會（the Commission on Global Governance），以及發表《我們的全球之家（Our Global Neighborhood）》的行動綱領，並在全球發行，展現該委員會在全球治理上的決心。教科文組織對媒體的貢獻是從贊助聯合國世界文化發展協會（World Commission on Culture and Development）的成立開始，開始關心諸如光譜使用的稅收，並且質疑越趨集中的媒體所有權問題等。

ICANN 全名為 Internet Corporation for Assigned Names and Numbers，意即網際網路名稱與號碼分配組織。管理域名（DNS，Domain Name System）和 IP 位址的分配等與網際網路相關的工作。ICANN 是一個建立在美國加州法律下的非營利組織，它自 1998 年成立後經過一連串的內部改革，最新的組織章程雖然強化政府諮詢委員會<sup>1</sup>在政策決定過程中的影響力，與各國政府創立新的關係，卻仍無法直接推派具有投票權的理事。而就網路重要資源的治理而言，美國亦是網際網路的最終控制者。美國佔有對於網路治理的絕對優勢，換言之，要改變現存的網路治理結構終究需要美國的同意（葉嘉寶，2007）。

WTO 全名為 World Trade Organization，意即世界貿易組織。其歷史可從二次大戰後，各國急於建立一套國際經貿組織網，因此除成立聯合國外，尚建立「布列敦森林機構」(The Bretton Woods Institutions)作為聯合國特別機構，裡面包含：世界銀行(World Bank)、國際貨幣基金(International monetary Fund)、以及國際貿易組織 (International Trade Organization, ITO)。但後因為美國國會反對 ITO 憲章草案，使 ITO 未能成立，故目前「布列敦森林機構」，僅有世界銀行及國際貨幣基金兩個經貿組織。

---

<sup>1</sup>由於網路是全球性並且開放給所有國家的，因此 ICANN 藉由政府諮詢委員會(Governmental Advisory Committee, GAC)整合多樣化的觀點，以提供 ICANN 建言。

然而，各國為免籌組 ITO 的努力白費，遂將之前籌組 ITO 的關稅減讓談判結果，加上原 ITO 憲章草案中有關貿易規則之部分條文，成為眾所熟知之「關稅及貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)。不過，由於美國國會並未批准加入 ITO，各國同意以「暫時適用議定書」(Provisional Protocol of Application, PPA) 之方式簽署 GATT。

GATT 自 1948 年成立以來，迄今共舉行八次回合談判，其中第八回合的烏拉圭回合談判於 1993 年 12 月 15 日達成最終協議，決定成立 WTO。WTO 便於 1995 年 1 月 1 日正式成立，總部設在瑞士日內瓦，GATT 也在各國協議下，與 WTO 並存一年後，其功能由 WTO 所取代，成為 WTO 所管轄的貿易協定之一。

## (二) 經濟行動者：跨國企業

二次大戰以來，跨國企業的全球擴張引起多方注意。一方面因為跨國企業能替代民族國家將技術和經濟傳佈至發展中國家，使各國經濟得以互惠依存；另一方面將跨國企業看成帝國主義對他國的利益剝削。然而，不管跨國企業對世界的影響好壞，它在全球的流動和影響力，無可避免地成為全球化的動力之一。

跨國企業是指在兩個或兩個以上的國家擁有並管理一些經濟單位的公司。由於各國對跨國企業地規範不一，跨國企業可能透過聯合經營、技術授權，以及策略性聯盟至其他國家投資（謝曉芬，2001）。

謝曉芬（2001）認為國際間的規定有助於跨國企業的擴張，像是國際貨幣基金的規定中，准許資本和所得賠償，因此促進了國際間資本的流動。關稅貿易總協定（GATT）的減少關稅協定也使的跨國企業的國際性生產和轉移更為容易。跨國企業便藉由國際流動的方便性，開始進行國際分工，也就是利用國家之間的差異，以及通訊資訊科技的發達，選擇最有利的地點進行生產和銷售，消弭並統整了傳統國家的疆界。此外，跨國性的經濟力也使的世界逐漸變成一個單一運作的單位，過去民族國家規範的經濟、貿易和投資活動逐漸被世界性且跨國界的組織網絡組合起來，形成新的全球資本主義。

一九八〇年代後期，跨國媒體集團開始成長，並深刻影響國際言論市場。McChesney（2004）認為跨國媒體集團將成為國際傳播流動的製造者，而跨國媒體集團也將對言論、文化與商業有同質化的影響。

### （三）公民行動者：非政府組織（NGOs）

公民行動者的代表除了公民本身，由公民所形成的民間公民團體，如非政府組織（NGOs）和非營利組織也是公民行動者的一部分。

非政府組織在全球治理的面向裡分為兩種，一種是為了特定信念和議題進行遊說，諸如環境保護或者人權議題等，這些組織不代表特定國家或地區，也並非為特定商業利益活動，他們扮演著監督全球治理的角色，分析與報告各式議題，促使各方資訊的流通（Woods，2005 / 林祐聖等譯）。

另一種類型的非政府組織則具有一定的「地區性」，這種非政府組織多在開發中國家出現，並且引發衝突，這些團體宣稱他們代表當地民眾的聲音，不過這些團體與國家的關係好壞不一，有些遭到該國政府的打壓，有些則與整府關係密切（Woods，2005 / 林祐聖等譯）。

聯合國內部和非政府組織的關係十分密切，非政府組織滿足聯合國各種面向的需求，類似交換意見或者提供政策建議等。聯合國教科文組織很早就發現與非政府組織合作的價值，尤其 NGOs 通常在教育與文化層面大有作為。教科文組織將 NGOs 的功能分為兩大類，一是在制定政策上能提供意見的，較為顧問性質的組織；另一種則著重在經營面。每三年一次的 NGO 大會，讓國際性的 NGOs 相互交流，討論各式議題（Ó Siochrú，2008）。

ITU 內部活動也有非政府組織的參與，甚至有幾個 NGOs 十分仰賴 ITU，像是業餘火腿族（International Amateur Radio Union of ham radio operators）便是在 ITU 內部十分活躍的組織。然而對多數的 NGOs 而言，金錢支出是個很大的問題。因此近日開始有會員的登記方式，讓 NGOs 降低會議支出。不過，NGO 真正關心的是，縱使 ITU 每個決定對於公民社會有廣大而深遠的影響，公民社會卻始

終沒有固定的論壇或者機會來參與，反倒是那些有直接利益的機構或個人擁有參與決策的管道（Ó Siochrú，2008）。

NGO 和 WTO 的關係則是比較緊張，因為 WTO 曾經宣稱將致力於讓公民社會了解貿易議題的機制，邀請 NGOs 共同參與。但是 NGOs 在 WTO 內部並沒有正式的位置，諸如提供建議等其他類型的功能都沒有。因此，NGO 在 WTO 內部的影響力接近是零。WTO 近期的改善方法是，將會議紀錄等文件公開（Ó Siochrú，2008）。

ICANN 則是個比較特別的例子，雖然它本身就是個 NGO，但卻沒有容納其他 NGO 共同參與決策的機制，尤其 ICANN 地處美國加州，無形中加深美國政府的控制權，這也是其最為人詬病之處（Ó Siochrú，2008）。

整體而言，NGO 透過一些非正式的接觸來影響各國際組織的運作，雖然每個國際組織的接受程度不一，但是 NGO 確實已經成為國際組織間的另一道力量（Ó Siochrú，2008）。

綜合以上，全球化的現象為世界帶來多種層面的影響。本節主要在論述國家作為一個主體，在全球化的影響下開始受限於其他國際行動者。另外，全球的經濟活動刺激了媒體集團的擴張也對各國文化造成影響。

傳統的國家角色是一個大有為的政府，對國內的所有活動皆具有掌控的權力，然而在全球化的影響下，由於跨國性的活動增加，國家權力也逐漸受限。儘管這不代表國家權威的消失，卻是國家與其他國際行動者的妥協，這也理所當然地影響個各國的媒體管制與媒體行為。

換言之，各國在制定媒體管制的政策時，不再只是國內各壓力團體協調的結果，尚須考量國際行動者的意見，這些意見包括各國際組織的規定、跨國企業的全球擴張以及跨國 NGO 的要求等。

國際組織是以全球利益為優先考量，避免各國在以各自利益為行動力時損害到全球的整體利益。國際組織透過各種國際條約和規範，限制各國行為，因此當全球利益與國家利益相衝突時，國際組織便會有所行動。跨國企業藉由全球擴張

追求利益極大化，然而他們的全球化的經濟活動雖然活絡了全球經濟市場，卻引起對國家自主性和文化侵略的疑慮，尤其在各國制定外資相關政策時，跨國企業便會和國家產生互動，展開與各國政府的協商，試圖將政策轉向承對自己有利的一方。最後，跨國 NGO 爲了整體公共利益，遊走於各國家與國際組織間，避免其它行動者爲了彼此的利益犧牲了公眾利益。因此，全球化底下的跨國行動者在各方面皆對國家形成壓力，讓國家權力受限，也左右了國家自主性。

#### 四、小結

各國政府管制外人所有權的目的在於全球化讓媒體所有權趨於集中，而媒體過度集中到外國人的結果，可能造成當地政治、社會的影響。它們可能藉由合法或不合法的活動干預選舉或對特別的公共政策爭取支持或反對，並且塑造大眾政治價值與態度。謝曉芬（2001）甚至認爲，在最極端的狀況下，它們可能推翻一個不友善的政府或使一友善的政權掌權。

而在社會面的影響則以文化同質化的問題最令人堪憂，換言之，經濟行爲對全球化而言，必然帶動文化轉型。因爲跨國媒體集團在商業成本的考量下，是以統一或者單一價值觀作內容的傳播，對當地文化形成輕視與侵蝕。因此，當全球媒體走上商業化的集中與合併之際，管制政策的必要性便油然而生。

然而，全球化現象卻讓傳統的國家角色受到挑戰，過去國家作爲一個大有爲的角色，卻在全球化的影響下，受到各種國際行動者的影響。換言之，國家政府不再對國內的所有活動具有掌控的權力，反倒因爲跨國性的活動增加，國家權力也逐漸受限。儘管這不代表國家權威的消失，卻是國家與其他國際行動者的妥協，這也理所當然地影響個各國的媒體管制。

外人所有權因爲涉及外國資本在當地的流通，所涉及的媒體管制更是無可避免的受到全球化的影響，尤其跨國行動者在一國制定管制政策時的作用力，都必然對媒體管制的主管機關形成壓力。因此，本研究參考 Napoli（2005）針對國內

行動者對媒體政策影響時所提及的行動者，亦將國際行動者加以分類，分為政治、經濟、公民和司法面向，並且意圖了解各行動者間的互動以及其對媒體管制的主管機關形成的壓力大小和影響面向。





## 第二節 媒體外人所有權管制

### 一、一般產業管制

#### (一) 一般產業的市場管制

以經濟學的面向來說，管制是建立在市場失靈（market failure）的前提下，張清溪（2004）表示，傳統經濟學認為，一個社會中的供給與需求可以構成完全競爭的經濟市場，而一個健全的市場必須擁有完全的資訊公開與競爭，如果任一項無法達成，則隱含著市場失靈的危機。市場失靈意指市場無法有效提供或分配資源及服務的狀況，例如壟斷。以下便以福利經濟學、古典經濟學和政治經濟學對市場管制的立場提出論述。

首先，福利經濟學主張政府在市場失靈時適時的介入和干預，他們認為，政府需要在外部性、公共財、自然獨占或資訊不足等發生時介入市場經濟。

外部性意指人們的經濟行為有一部分的利益不歸自己所有，或者有一部分的成本無須自己負擔；前者將造成製造商因為無法獲得全部利益而生產變少，後者則造成製造商因為無需負擔全部成本而生產過剩。如此，便產生資源配置不公，而需要政府訂定課稅或補貼政策等。

公共財（public goods）是指具有共享<sup>2</sup>與無法排他<sup>3</sup>的產品，諸如電力、自來水等。公共財也具有獨占性，因此有些國家是由政府提供。

自然獨占則是市場競爭的結果，一般而言，政府如果試圖打破獨占，則可能耗費更高的成本，但若放任，則可能因為獨占者在追求最大利益的原則下，影響人民福祉。因此面對自然獨占，政府大多只會做小部分的干涉，或者在一開始即由政府直接經營具有獨占性質的產業。

簡言之，福利經濟學家認為，不管造成市場失靈的原因為何，市場失靈必須透過政府管制方能解決，因為管制是政府干預市場最直接的一種方式。

---

<sup>2</sup> 共享意指任何財貨在被某一個人使用時，並不干擾其他人對相同財貨的使用。

<sup>3</sup> 無法排他是指無法禁止他人不付代價地享用此財貨。

不過古典經濟學家反對政府以市場失靈作為干涉市場的藉口，堅持市場內的一切行為是由市場的供需決定，政府不得干涉。他們主張，政府的職責只在於保障市場經濟的順利運行，而政府的介入只會影響個人自由。以傅利曼為例，他認為美國的大蕭條主因並非自由放任的結果，反而是政府過度干涉市場造成的，如美國政府對黃金與匯率的限制（Hunt，1992）。

政治經濟學者則透過美國實證研究發現，政府的經濟政策會受到選舉週期、利益團體、政黨政治等政治因素影響，尤其是政府與大企業的共生關係，更容易表現在各是補貼、稅制和管制政策上，他們認為經濟學一味地強調市場經濟與供需價格等經濟因素，反而忽略了經濟活動的政治性，以及政府與優勢利益團體或大企業等之間的互動（蕭全政，1994）。

然而在實際社會中，完全競爭的市場並不存在，所以政府也不可能任由市場經濟主導經濟而不加以干預（張清溪，2004），因此，各國政府依舊扮演著干預市場經濟的角色，保障市場經濟的順利運作。

## （二）一般產業的所有權管制

根據《民法》物權第 765 條對所有權的定義：「所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。」因此在《民法》上，所有權是可以直接全面排他性支配特定物的權力。由此可見所有權具有兩個非常重要的特性：直接支配和排他性。直接支配是指所有人對物的絕對權利；排他性則是物在使用、流轉的過程中擁有人所享有的絕對權利。

在經濟上，所有權是指擁有公司資產的股份權。一般來說，控制權是以公司股東擁有的所有權多寡來衡量，所有權越大越能掌握公司經營方向。若公司股份集中於少數人手裡，則這些大股東便能影響公司營運，若所有權分散至多數人手裡，則少數團結起來的股權方是具有決策影響力的。

雖然股東是名義上的最高權力機關，但是股東會並不具有實質決策能力，必

須將經營面的決策都交給董事會，所以，董事會才是公司最高決策機關。因此，董事會的組成方式、當選董事的條件，以及董事會是否具有最高獨立權限等，決定公司的控制權歸屬。

卞鐘石（2002）將常見的企業控制權結構分為三種<sup>4</sup>，其中專業經理人經營模式常被視作所有權與控制權分離的例子。專業經理人經營模式建立在公司所有人都只是散股，沒有大股東或具有影響力的股東之際，因此便將公司的經營交付給專業經理人。專業經理人的審查條件只在於是否能為公司創造股東價值（shareholder value），他有可能不是股東，或者不是擁有最多股份的股東。甚至，董事也不需要具有股東的身分，大部分的董事人是由 CEO（Chief Executive Officer）<sup>5</sup>草擬，在股東大會前發函向所有股東爭取委託書（proxy），在達到公司章程所規定的門檻後，整個董事會便通過。因此，專業經理人經營模式主要在強調只要 CEO 的經營團隊的能力受到股東肯定，他所取得的委託書便可以讓他決定董事會的成員，藉此達到控制權與所有權分開的管理。

儘管如此，王振寰（1993）表示，經理人必須向股東負責的事實並未改變，公司股東仍能以拋售股票或撤資的方式對經理人形成控制，使得經理人必須服膺於股東利益，自主性也相對受到限制。另外，經理人的聘任也須由董監事同意，因此經理人固然能受僱於專業能力與傑出的管理能力，但他在做決策時也必須考慮董監事的利益，否則便有失去工作的風險。

因此，專業經理人經營模式便和一般受控於所有權的經營管理權無異。控制權的大小遂與所有權擁有的多寡相關。

---

<sup>4</sup>三種經營模除了專業經理人經營模式外，另外兩種是法人股東經營模式和家族經營模式。法人股東經營模式強調銀行與企業的共生關係，也就是銀行透過投資和融資參與企業運作，使得銀行家得以介入企業的經營管理，甚至獲選為董事或董事長等，常見於德國與日本。家族經營模式的概念是將中國人傳統的家庭觀帶入企業經營，也就是企業主以抵押貸款與個人無限責任擔保來支撐公司成長所需要的資金，進而也壟斷了公司的決策權。

<sup>5</sup> 董事會裡的董事大致分為兩種，一種是兼任總經理的董事長，一種則是不兼任。前者又稱為執行長（Chief Executive Officer, CEO）具有處理日常業務的權力，責任是執行董事會所核定的經營方向和預算，並非一己之想法，也不是最高權力機構；後者不兼任總經理的董事則只專注於董事會的業務，負責協助與監督，兩者皆有權力代表公司對外進行簽約及交易（卞鐘石，2002）。

### (三) 一般產業的外人所有權管制

「外人」之認定以中華民國憲法第三條規定：「具有中華民國國籍者為中華民國國民」，而根據國籍法第二條，凡出生時父母為中華民國國民、出生於父或母死亡後，其父或母死亡時為中華民國國民、出生於中華民國領域內、歸化者等四種可為中華民國國民（龔文怡，2000）。故本研究將「外人」定義成非中國國民。

外人所有權意指外資投資在地主國企業，而外資一般分為外人直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）和外人間接投資（Foreign Indirect Investment, FII）。兩者的差異在於，FDI 是所謂輸出母國欲在目標地主國獲得控制權，參與企業的經營和管理，追求較高的資本報酬；FII 是在目標地主國購買長期或短期的有價證券，追求高資本報酬和多樣化的資本組合，以分散風險（龔文怡，2000）。相較之下，FDI 是以控制地主國企業為主，FII 則不在意控制權。

外人直接投資（FDI）是指外國人對本國生產事業所做並控制的投資金額，亦即外國人以持有股權的方式直接介入控制本國企業，並且影響公司組織、運作、決策（Ragazzi，1973，轉引自張瑛珺，1995）。

直接投資主要有兩點特色：

1. 非資金的影響：國際資金流轉的同時，也帶著外國投資者的企業管理技巧、生產技術、行銷等等。
2. 定向投資（industry-specific investment）：直接外人投資通常是將資本投資在母國的相關產業上（歐陽勛、黃仁德，2000）

Quinn（1969，轉引自藍麗娟，1997）認為母國企業在擴展企業時，會連帶地將母國企業的技術轉移到地主國，帶進昂貴的研究設備與研究發展技術，不僅讓為地主國的企業所用，也能讓地主國產業感受到競爭壓力，增進整體的產業升級。

不過，縱使外人投資的技術轉移是開發中國家產業技術發展升級的方式，但是藍麗娟（1997）認為，技術優勢仍然掌握在母國企業，母國企業不會輕易將先進技術移轉至地主國，反而透過技術控制掌握地主國的企業，使地主國行程技術依賴，反而不利產業發展。

再者，外人直接投資的企業大多具有較高的生產、銷售等經濟技術等，因此能輕易向地主國進行定向投資，也就是橫向合併投資或者縱向合併投資<sup>6</sup>，導致地主國的產業受到侵蝕，失去主控權，甚至在地主國的市場形成壟斷或獨占。而這樣龐大的經濟勢力，足以影響地主國的風土民情和法律規範等。例如美國在五〇年代即以其龐大的經濟實力，影響南美洲的政治、經濟，甚至操縱總統人選。

因此，地主國爲了避免該國產業受到投資母公司的影響和控制，或者減輕投資母公司可能帶來的不良影響，通常會藉由立法，限制投資母公司的組織型態，以及其在地主國上的生產與銷售，股權比例等，目的無非是爲了保護本國產業的獨立性，使國內產業不至落入外人的控制。歐陽勛、黃仁德（2000）認為，地主國爲了減輕外人投資的不利影響，通常採取以下幾種防禦措施：

1. 事先審查：地主國對外人投資先與以評估與審查，衡量該投資對地主國的政治、經濟和文化等影響後方允許投資。
2. 限制外人所有權投資比例：地主國透過立法限制外人在該國的所有權比例，也就是鼓勵外人投資與地主國企業以合資的方式經營企業，藉此控制外資企業並且培養地主國的生產與技術人才。
3. 禁止接管地主國企業：地主國可以規定外人投資必須以新設的方式進入地主國，而非以併購的方式進入。
4. 直接管制子公司的經營：地主國得以直接對外人投資進行限制，例如規定地主國員工的最低比例，以及技術移轉的技術，或者是在地主國金融市場的籌

---

<sup>6</sup> 橫向合併投資是指母國公司在地主國生產相同產品，擴大該產品在全球的銷售量，此種投資方式常讓該公司在地主國成爲獨占或寡占的廠商；縱向合併投資則是母國公司在地主國製造與銷售某產品的前後連鎖產品，以完成一系列的生產流程，提高生產效率，有效控制地方市場，提高獨占性及其利潤（張瑛珩，1995）。

資行為等。此外，也有限制外人投資的企業生產項目，例如產品外銷比例，目的皆在保障地主國的產業利益。

我國對於一般產業的外人投資規定主要規定在《外人投資條例》，其第七條<sup>7</sup>對於外人禁止投資事業僅做概略性的規定，雖然在第一項和第二項表示禁止外人投資：「對國家安全、公共秩序、善良風俗或國民健康有不利影響之事業。以及法律禁止投資之事業」，卻又在第三項表示投資人若要申請投資法律規範上不得投資的事業，應取得事業主管機關之許可或同意，暗示事業主管機關具有審核外人投資申請的審核權。換言之，外人可否於我國境內投資主要是以各事業主管機關的審核為主，可見法令之寬鬆，以及我國對於外國投資走向自由化的趨勢。

## 二、媒體產業管制

媒體產業與一般產業不同之處在於媒體產業對現代社會具有相當大的影響力，而在媒體產業的管制上，又以無線廣電最值得關注。根據美國 1934 年的《傳播法》，國家是基於無線廣電的三點特點作為管制的理由：

1. 頻道稀有：此論點認為，電波在空中發射時，依其頻率形成特定路徑，因此當一個頻道為一家廣播電台所用時，便不能容許第二家電台的使用，否則將造成干擾。因此，電波頻道具有有限性及稀少性的特質，故需要由國家來分配廣電頻道的使用（藍麗娟，1997；陳啓騰，2004）。

2. 公共利益：電波頻道具有不易損壞、使用不竭、以及不需要加以維護即可使用之特性，是一種天然資源，且各國大致均擁有同質等量的無線電波資源（鄭瑞城，1993）。因此，英國與美國皆將電波列為公共資源，屬全民所有的公共財

---

<sup>7</sup> 《外人投資條例》第七條：

下列事業禁止投資人投資：

一、對國家安全、公共秩序、善良風俗或國民健康有不利影響之事業。

二、法律禁止投資之事業。

投資人申請投資於法律或基於法律授權訂定之命令而限制投資之事業，應取得目的事業主管機關之許可或同意。

第一項禁止及第二項限制投資之業別，由行政院定之，並定期檢討。

(public property)。因此，主管機關必須要求頻譜使用人在經營上顧及公共利益，而且，其使用人僅擁有頻道經營權，無頻道佔用權（藍麗娟，1997；陳啓騰，2004）。

3. 社會效果巨大：廣電媒體具有強大的穿透力，足以深入閱聽人的生活領域，成為公共論題或辯論。英國即以此為理由，管制具有暴力與性的節目內容（陳世敏，1991，轉引自藍麗娟，1997）。

無線廣電作為一種有限資源，是為國家資產，外加其影響力甚劇，一般認為不得為外人擁有，否則將損害公共利益。因此對於提倡解除管制以及將媒體回歸市場機制的作法，有待考量。

### （一）媒體產業的市場管制

在媒介政策中，政府究竟該不該管制一直是項爭議。鄭瑞城（1993）認為，管制理論分成市場經濟論（The marketplace model）和社會價值論（The public sphere model），前者認為媒體和一般經濟產物一樣，旨在謀取最大利益，因此媒體本身會為了符合大眾需要，維持意見市場的多元，故在開放的民主國家裡，媒體應免於政府管制。後者認為媒體為社會的下層結構（infrastructure）<sup>8</sup>，政府有建設下層結構的責任，因此在媒體管制的議題裡，政府應該扮演積極的角色。

市場經濟理論服膺解除管制的聲浪，左右著許多國家的傳播政策。市場經濟理論將媒體看作與一般商品一樣，認為媒體遵循自由市場的運作邏輯，旨在謀取最大利益和資源、降低成本與風險，以及開拓新市場和閱聽人（Rice，2008）。正如同新自由主義相信自由市場，他們認為追求利益的公司和全球投資客是經濟上的助力，公會、稅制、公共投資以及管制等，只要是任何阻撓自由市場的力量，都被他們視做敵方（McChesney，2004）。

市場經濟論述主義者也反對政府介入媒介運作（鄭瑞城，1993），其概念類

<sup>8</sup> 下層結構如媒介所有權結構；上層結構如內容與文化等等（鄭瑞城，1993）

似自由經濟主義強調由市場決定價格，理論上，市場將會透過產品和服務的供給和需求產生複雜的相互作用，進而達成自我組織的效果。

Croteau & Hoynes (2006, 轉引自 Rice, 2008) 認為市場經濟理論的優點是：

1. 市場帶來組織效率
2. 市場讓媒體提昇科技發展和關心閱聽人需求
3. 市場具有彈性，不會受限於制式的組織架構
4. 市場能促發產品與服務的創意
5. 市場讓媒體商品像一般商品一樣流通

然而 McChesney (2008) 對市場經濟理論的反駁是：

1. 媒體不是從「自由市場」中形成
2. 現今的商業媒體和媒體集團並非美國創辦的準則 (founding principles)
3. 現今的專業新聞準則尚不足以抵抗媒體企業和市場邏輯
4. 現今的媒體系統並沒有投閱聽人所好，而是替廣告商或分眾的閱聽人提供內容，甚至，為閱聽人創造偏好
5. 新傳播科技的進步並無法有效地解決媒體集中化的問題

市場經濟論在此闡述了媒體在商業思維下應當有的效率和彈性，而媒體產業也在市場的思維下，變得和一般產業運作無異，目的是獲利。因此市場經濟論者期待政府解除管制，讓媒體產業可以像一般產業一樣經營管理。然而，媒體和一般產業是否相同，又是否適合用一般產業的管制方法管制？Ó Siochrú (2008) 認為，媒體不同於一般商品，因為人們不僅透過媒介進行人與人溝通與交換訊息，更是連結人與社會的中介。因此，社會價值論學者針對媒體管制提出與市場經濟論學者不同的看法。

社會價值論認為，管制是現代國家的責任，是在透過政府機關對私部門的行為進行設限，避免私部門過度擴張導致市場失衡。一般而言，管制分為兩個層次，一是從外部進行約束的結構管制 (structural regulation)，二是從媒體內部發揮作用的行為與內容管制 (behavioral or content-based regulation)。前者由國家設定組



織環境限制，並且以直接或間接的方式導引媒體至特定方向；後者是透過命令或要求，只是媒體能實行或放棄某種媒體行為（魏均，2006）。

1. 結構管制 (structural regulation)：是指對經營權或所有權的限制，以及單一個人或組織所能擁有一種或多種媒體數量，一般稱為跨媒體所有權的規定。結構管制的規範是希望媒體資源能在公平分配的原則下，由不同理念的個人或組織來經營。結構管制能提供多元競爭的媒體市場和聲音，以因應不同族群的需要（陳啓騰，2004）。不過，陳啓騰（2004）也表示，結構管制形成許多不同媒體管道，但產製高品質的節目仍受限在少數具有高技術團隊，容易造成軟體上的不足。
2. 行為與內容管制 (behavioral or content-based regulation)：主要規範媒體節目和服務型態，政府依據媒體對社會有深遠的影響的假設下，為維護公共利益，以及避免閱聽人暴露在不良的傳播內容為前提，制定這些政策。不過，行為與內容管制有可能妨礙媒體新聞與言論自由，甚至因為國家管制造成寒蟬效應，反而影響多元意見市場的完整（陳啓騰，2004）。

結構管制和行為與內容管制的內涵不一，而多數學者認為，國家應介入結構管制勝於行為與內容管制（鄭瑞城，1993）。

然而，不論是結構管制或者行為與內容管制，媒體管制的目的性在於認定媒體產業的特殊性，並不能放任其如一般產業由市場決定運作，因此國家必須適時介入。羅世宏（2003）認為，媒體產權的管制有其政治和經濟必要性，政治必要性在於維護結構多元，允許獨立的自由媒體存在，以及維護意見多元，讓各式的意見在媒體上再現。經濟必要性在於防止媒體產權的兼併和集中，避免競爭市場失衡，進而影響消費者權益。

綜合以上，正因為言論自由是民主國家的重要價值，而媒體所有權的壟斷容易妨礙媒體內容的多元，以及社會族群與國家公民的傳播權，所以為了達到意見市場的多元性，媒體管制有其不可忽略的重要性。而媒體管制的方式又以結構管

制的重要性大於行為與內容管制，因為所有權一旦集中，便容易產生同質性的內容與訊息，限制了內容的多元性，所以必須以管制媒體所有權的方式，維護多元的競爭市場和聲音。

## （二）媒體產業的所有權管制

在媒體所有權方面，由於普遍認為媒體所有權的過度集中容易導致排他性，限制了部份觀點的呈現和傳播，甚至對文化、社會和民主形成傷害，因此許多國家開始制定政策與規則來限制媒體所有權的集中（Doyle，2002）。媒體所有權的集中將對社會造成影響，包括產業經濟面的影響，以及社會利益的影響：

### 1. 產業經濟面的影響：

- （1）市場的壟斷：一旦媒體為少數人或少數幾家集團掌控，形成壟斷，也等於在產業間建立了高市場進入門檻，除了降低了多樣媒體並存的可能性外（魏均，2006），也讓媒體市場掌握在少數媒體擁有者的手中。1982 洛杉磯時報做的研究顯示，五大媒體的聚合（conglomerate）就佔有全國音樂（records and tapes）市場的 95%，其中光是華納（Warners）和美國哥倫比亞廣播公司（CBS）就佔有市場的 65%（Parenti，1993）。
- （2）利潤的壟斷：產權集中，大集團掌控媒體市場之後，也等於掌控了與廣告商的籌碼。Parenti（1993）指出，美國十家大型報業聯盟的利潤就佔了全國一半以上的報業總利潤。而在電視與廣播市場亦同，三家美國聯播網賺超過美國三分之二的電視業總利潤。

### 2. 社會利益的影響：

- （1）內容同質化：由於媒體產業擁有顯著的規模經濟特性，一旦基礎建設建立後，每增加一個受眾，所要付出的成本並不高。對電視廣播臺來說，節目內容就可以被重複利用，以降低節目產製的成本（Doyle，2002）。Parenti（1993）以美國廣播電視產業為例，指出獨立於集團的電視和廣播電台，

有 80%的內容依附於聯播網，大部份以美國公共電視網（PBS）為主。

- (2) 意見市場多元性的消失：媒體所有者對政治權的濫用和只表達少數觀點，如果媒體不能反映社會中不同群體的文化、觀念和價值觀，則將危害到文化多樣性（Doyle，2002）。一旦媒體形成偏差（bias），媒體便會爲了維護媒體所有者的立意而傷害到公眾「知的權利」（Bagdikian，2000）。
- (3) 民主政治的運作受損：Parenti（1993）認爲在媒體所有權集中後，媒體作爲一個開放且多元的溝通平台的功能儼然消失，每個人是否擁有意見發表的自由，是由媒體所有者決定。換言之，媒體已經成爲一種馬克思的「生產工具」，媒體也成爲統治階級的媒體（class-dominated media）。而媒體擁有者也因爲具有對社會的影響力，進而具有和國家談判的能力，諸如進行游說或是給予政治獻金的方式，因此 McChesney（2004）認爲，國家是否應該管制媒體的問題並不存在，真正的問題是政府爲誰的利益發聲。

然而 McQuail（1992）表示，從媒體的表現來說，很難判定媒體壟斷的好壞。瑞士學者 Meier 和 Trappel（轉引自魏均，2006）在綜合歐洲國家與加拿大的研究後發現，媒體市場的競爭狀態與媒體內容沒有必然關聯。換言之，在一個壟斷的市場裡，媒體企業縱使擁有所有權和控制權，卻不乏提高內容品質的可能性。而相對競爭的市場，也不一定保證媒體內容的多樣性。因此，魏均（2006）認爲，不該僅由內容面討論媒體所有權集中的弊病，在方法論上，也不該以因果關係或統計的顯著性來判斷。事實上，媒體集團藉由主控市場的勢力所獲取的利益不單只是經濟上，更包括政治和社會的影響力，因此，只要有類似事件的發生，就足以證明。另外，所有權集中的弊病不在集中，而在媒體組織運作的邏輯和理性，以及國家如何干預或節制媒體行爲。也就是說，如果媒體組織是以追求利益爲宗旨，那麼不論市場壟斷或集中，皆無法提升媒體內容；但若國家能適當介入，減少媒體與政治和商業的連結，則能使媒體內容有所改善。事實上，丹麥和比利時的政府甚至鼓勵跨媒體所有權經營，目的在於發揮縱效的同時，也能負擔更多的公共服務義務。

### （三）媒體產業的外人所有權

強調經濟發展為現代化基礎的現代化理論學者認為，媒體外人所有權開放的優勢在於導入外國資金，進行技術與資源的有效整併，尤其是在擴大經營規模方面，甚至認為開發中國家在發展傳播事業上除了計劃和人員訓練外，設備的建立和內容的引進也是很重要的。因此，現代化理論學者 Schramm（1964，轉引自李金銓，2005）建議，開發中國家最好取消進口障礙，以吸引外國資金投資傳播事業，方能幫助開發中國家推廣傳播事業，走向現代化。

然而，潘家慶（1983）卻不以為然，他認為引進外人投資開發中國家的傳播事業並未增進該國的經濟發展，反而助長了已開發國家在該國獨占的現象。而其原因在於，各國發展要素並未相同，大量的引進外資只是讓開發中國家成為已開發國家的附庸，忽略該國自主發展的能動力。

此一論述與傳播帝國主義不謀而合，傳播帝國主義認為，從歷史的面向來說，縱使二戰結束後，表面上亞非民族脫離了西方帝國主義的統制，但在國際政治上，亞非等獨立的國家依舊受到西方帝國主義的控制，不論是在經濟上的資源剝削，或是文化上的認同依賴（李金銓，2005）。

Wallerstein（1976，轉引自李金銓，2005）的世界體系理論將全球分為核心國、邊陲國與半邊陲國，舉凡經濟高度發展的資本主義國家是為核心國，其餘則為邊陲與半邊陲。他認為，核心國透過對邊陲國的掠奪，成就了迅速發展的工業。換言之，邊陲國的低度發展主要是因為核心國的經濟需求而導致，造成了「貧窮的邊陲國家」和「富裕的核心國家」的兩極化現象。Frank（1972，轉引自李金銓，2005）則將兩者的關係化約成「依賴」（dependency），認為核心國不斷剝削邊陲國，造成邊陲國不得開發。因此，「依賴」成了征服、壓迫和疏離的代表，也是強弱、富貧，剝削與被剝削國家間的殖民關係。

Schiller, Herbert（1969，轉引自李金銓，2005）更將帝國主義國家直接指向美國，認為美國藉由軍事和工業兩大勢力的結合，讓世界各國不得不大量輸入美

國的電視節目，以及效法其廣電制度，此舉等於向世界各國進行文化侵略，造成各國文化主權瀕臨危機。他提出文化帝國主義的想像，其論點主要為：

1. 文化帝國主義是世界性的、多國性的、獨占性資本主義制度的一部份。美國利用廣告刺激世界市場的消費，以獲取暴利，並且推銷資本主義的意識型態。
2. 二次大戰後，美國取代英國在新聞通訊社和海底電纜的優勢，成為國際傳播市場的巨擘，並藉此推銷「資訊自由暢通」的理想，甚至在聯合國內通過該案，成為支配世界的意識型態。
3. 文化帝國主義迫使第三世界國家輸入西方的科技文化，嚴重阻礙國家的獨立發展。
4. 傳播科技的引進和使用皆具有政治和思想的「毒素」，他們不是中立的，因此第三世界國家應該選擇性的輸入這些科技產品。

依賴理論和文化帝國主義的論述主要在闡述開發中國家預期藉由外人投資使國內產業升級的想法並不存在，事實上，引進外人投資反而使開發中國家對投資母國產生依賴，包括對核心國的傳播內容、資本、技術和制度的依賴，使得開發中國家失去自我發展的能力與選擇，進而導致文化，甚至是意識形態的侵蝕。

當開發中國家逐漸意識到已開發國家的傳媒對該國政治、經濟乃至於文化的侵略時，便開始思考因應對策。

首先，政府在國家法律上做直接限制外人投資所有權比例的動作，而世界各國在媒體外人所有權上的管制大致分為三種：禁止、限制與完全開放（藍麗娟，1997）。而我國目前的廣電三法規定，無線廣播電視的電波頻率為國家所有，外國個人與法人不得經營管理，是為禁止外國個人與法人擁有股權的例子。

完全開放的作法大多是中、東歐國家因為國內技術與資金的缺乏，做出不限制外人投資媒體的完全開放政策，如羅馬尼亞和保加利亞等國（藍麗娟，1997）。

限制外人所有權比例的作法一般則分為兩種，一種是股權的限制，另一種是國家與股權的雙重限制。前者單純的股權限制是以美國電視媒體為例，限制外國人與外國法人的（直接）持股不得超過五分之一，亦不得間接持有四分之一的股

份（陳啓騰，2004）。此即針對所有非美國之外的個人與法人。

後者不僅限制股權也限制國家的例子，以歐洲國家爲主的經濟合作暨開發組織（Organization of Economic Cooperation and Development, OECD）爲例，其會員國中的西班牙和法國就規定非歐體會員國的個人和法人，在電視媒體的股權不得超過 25%。此二國即做出不僅限制股權也限制國家的管制。

除了法律規範外，羅世宏（2003）認爲，媒體產權的管制應當透過民主落差的消弭、媒體資訊透明公開以及傳播學術社群的在地活動等三種方式進行媒體產權的再管制，以補足法律不足之處，建立更完善的監督媒體機制。

### 三、小結

媒體所有權的集中可能造成媒體功能的扭曲，而媒體外人所有權的入侵，更是容易造成媒體產出內容的同質化，不易達成媒體內容多元的理想，進而窄化閱聽人接觸的資訊。Bagdikian（2004）表示，傳媒的擁有者具有決定媒介結構、績效和內容的權力。Murdock（1990，轉引自藍麗娟，1997）也指出媒體所有者對於媒介內容的產出具有相當大的控制權，其主要控制方法包括管理媒介內容的產出或是建立員工的工作準則與目標等。由此可見，媒體所有權與媒體內容的產出具有相當大的關係。因此，當跨國企業夾帶資金進入另一國，帶來的除了市場上的競爭外，文化入侵也成了另一個課題。

自我國在 1993 年訂定《有線電視法》過後，就有不少外資覬覦我國有線電視市場。藍麗娟（1997）表示，當時外資規避法律規定對媒體進行投資的方法分爲兩種：

1. 先投資某公司的 20% 股份，再以某公司投資有線電視系統，如此便能不違反《有線電視法》第二十條<sup>9</sup>，外人不得投資有線電視系統業者的規範。

---

<sup>9</sup> 一九九三年通過的《有線電視法》第二十條：

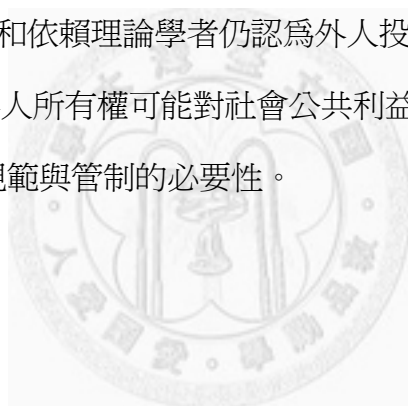
經營有線電視者，應具備本國公民身分，並以股份有限公司或財團法人爲限，且外國人不得爲有線電視系統之股東。

新聞紙、無線電視或無線廣播事業或該事業之董事、監察人、經理人，不得爲有線電視之申

2. 先分別投資甲乙兩家公司，再以甲乙兩家公司的名義投資有線電視系統。

因此即使是在《有線電視法》訂定初期的規定：「外國人不得為有線電視系統之股東」的情況下，仍有外資介入的情形。其中美台電訊、台華公司與菲利浦是三家最積極的外資公司。美台電訊擁有美國時代華納百分之四十九的股份，台華是由美資 AT&T 與長億集團的合作，菲利浦則是結合了太平洋電纜、三商行、聯合光纖投資的公司（戴伯芬，2000）。爾後，雖然時代華納在 1995 年撤資，菲利浦也在投資效益不彰的情況下退出系統，但在此一階段已經暗示了外資投資本國媒體的野心。

事實上，由於媒體因其對社會公共利益有其特殊性，多數學者認為不適合自由市場的運作邏輯，而儘管現代化理論學者不斷強調經濟發展對一國立足於世界的重要性，文化帝國主義和依賴理論學者仍認為外人投資是已開發國家對開發中國家的剝削，尤其媒體外人所有權可能對社會公共利益可能造成的傷害與影響，更加強化了媒體所有權規範與管制的必要性。



---

請人、董事、監察人、經理人。

有線電視之股權應予分散。同一股東擁有之股權不得超過百分之十；股東與其相關企業或其配偶、直系血親、直系姻親、二親等以內血親持有者合計持有之股份，不得超過百分之二十

### 第三節 政策過程分析

本研究在討論我國廣電外人所有權政策形成的國內外行動者的作用力，因此必須先具備政策形成的基本概念。本節是以一般政策的形成過程作為開端，闡述學者對於一般政策形成過程的步驟與形成模式，以了解政策形成過程中可能受到利益團體壓力的階段。隨後進入媒體政策形成的行動者，是以 Napoli (2005) 針對美國媒體政策形成所作的研究模型為主，藉此了解國內行動者有哪些，以及其對媒體政策形成的影響為何。

#### 一、一般政策形成

##### (一) 政策形成過程：

Hill (2003 / 林鍾沂、柯義龍、陳志瑋譯) 認為政策不僅是決策，更包含了行動，他將決策視為一個網絡，其涉及行動的產生和長時間的醞釀，接著，他說明政策並非單一決策的表現，而是根據一系列的決定來界定的，再者，政策本身更會跟著時間有所變化，可能是對先前的政策作漸進式的修改，或者政策方向的改變，最後，政策有時候受到體制內的基層官僚人員的影響，包括政府、政黨、統治者、政治家等。Anderson 具體地將政策過程分成五個階段，包括：問題形成與議題設定、政策規劃、政策採納、政策執行與評估等階段。朴貞子、金炯烈 (2005) 將政策制定過程簡化成三部份，分別是：政策問題形成、政策規劃、政策合法化，認為 Anderson 的執行和評估屬於政策制定後端的處理。

##### 1. 政策問題形成：

政策問題形成是指發生公共問題後，大多數人因為需求的不滿足而透過組織活動向權威當局提出問題，權威當局再根據其權限範圍採取行動 (張世賢，1991)。政策問題不同於一般社會問題，其具有以下特性 (朴貞子、金炯烈，2005)：



(1) 客觀性：政策問題通常是客觀存在的，一般都是經過長期的累積所形成的。

(2) 主觀性：政策問題本身是客觀存在的，但是政策問題的認定，卻因個人價值觀與一國之風土民情所決定。因此，同一個客觀存在的問題，可能因為問題身處的環境而有認定上的差異。

(3) 關聯性：政策問題不是孤立的，它通常是整個社會問題系統中的一部份，其存在與其他問題相關，也與其他問題相互影響。因此，政策問題有解決的必要與急迫性，以避免牽連出更多社會問題。

(4) 時代性：政策問題不是一成不變的，而是隨著時間改變，他是一個動態的過程。

## 2.政策規劃：

一旦公共問題被政府機關接納，行政機關的決策人員便開始規劃各種解決方案。政策規劃的主要任務在於確立政策目標，也就是政策制定者對政策的期待，和執行之後的預期效果。政策制定者在政策規劃的必要工作包括資料收集、確立政策的具體措施、經費和人員配置等周詳的計畫，以及分析政策的可行性等。政策規劃除了解決當下的問題外，尚需注意社會的整體利益和長遠發展等，是政策制定中十分重要的階段（朴貞子、金炯烈，2005）。

## 3.政策合法化：

政策合法化是指政府機關針對公共問題規劃解決方案後，將方案提經有權核准的機關單位或個人審議核准，完成法定程序，諸如立法機關、決策委員會、行政首長等。大體而言，政策合法化的參與者包括民意代表、行政人員、行政首長、利益團體、政黨、大眾傳播媒體、學者專家等（吳定，1999）。林布隆認為參與者藉由各式方法影響政策制定，包括：說服、交換、權威、威脅（張世賢，1990）。

(二) 政策形成模式：

政策形成模式大略分為兩種途徑，一為理性決策模式，另一種為漸進主義模式 (Hill, 2003 / 林鍾沂、柯義龍、陳志瑋譯)。

理性選擇又分成絕對理性選擇和有限理性選擇，絕對理性模式認為決策應該要依照一定的程序進行，認為決策者可以完整而綜合的做出合理的政策。絕對理性模式認為決策者具有絕對的理性，掌握政策選擇的資訊，也具有預測不同政策結果的能力。但是 Simon 認為絕對理性模式只是種理想，認為決策者大多缺乏資訊、時間和缺乏確定性等因素，致使理性受到限制，因此，Simon 提出有限理性 (Bounded Rationality) 策略，認為決策者的能力有限，因此最佳決策並不存在，人們只能追求一個夠好的 (good enough) 的政策決定。

漸進主義模式以林布隆 (Charles Lindblom) 為代表，他批判全面理性的決策方法，提出「漸進調適 (muddling through)」的途徑，認為政策是漸進式的決定過程。所謂的「漸進調適」意指在社會政治過程的決策皆是彼此互動形成，他的主要精神是漸進改善，逐步改善現況的方案，而不是革命改變，一次就能得到結果。他表示，漸進調適能避免重大錯誤，使決策者可以先以試驗的方式進行初步政策評估，再決定是否繼續政策方向，或者改變。換言之，政策制定是透過一連串不斷接近來進行，政策乃針對一項問題而來，他的過程是嘗試、改變、繼續嘗試、繼續改變，如此反覆進行 (Lindblom, 1993)。

因此，根據林布隆的說法，政策不是決定的，而是形成的，因此在政策形成的過程中，必定涉入了與該項政策相關的個人與組織。而一些與政策制定有直接主動積極的關係，稱為「政策的直接制定者」(proximate policy makers) (張世賢, 1990)。

政策的直接制定者一個別政策而有所不同，不過大致包括了行政首長、內閣閣員、立法人員、行政機關、司法機關等。除了直接控制政策並對政策負責的政策制定者外，尚有一般公民以各種不同的方式介入政策制定的過程，公民是最大的參與團體，但是功能並不顯著，多以投票的方式限制政策制定者。換言之，政

策制定要有公民支持做基礎，而當公民認為政策無法滿足需求時，在位者就有失職的危險。除了政策制定者及一般公民外，還有許多參與政策制定的特殊人員，諸如利益團體、企業團體等（張世賢，1990）。

## 二、媒體政策形成

媒體政策的形成和一般政策形成有其相同之處，兩者皆須經過政策問題形成、政策規劃以及政策合法化的階段，然而，不同類型的政策在制定過程中所涉及的政策制定者有所不同，而媒體政策的形成 Napoli (2005) 是以私營機構（部門）、司法的、政治的、以及官僚的關係表示之，四者除了相互作用外，也左右了媒體政策的形成。

傳播政策的形成具有經濟性影響因素和政治性影響因素，Napoli (2005) 利用一個經濟性的理論架構，研究美國媒體政策形成，他將焦點集中在「當事人」(principals) 和「代理人」(agents) 的關係，以及所謂的「監控」(monitoring)，也就是了解代理人是否能反映當事人最佳利益。「當事人」僱用其他人為他們的利益工作；「代理人」則是被僱用來為「當事人」工作的個體。Napoli (2005) 的「當事人—代理人」(principal-agent) 的觀點是指，代理人如何極大化其行為以符合當事人的期望，而非代理人的自利行為。

Napoli (2005) 並且將這過程中「當事人—代理人」的關係分成四個部分：私營機構（部門）、司法的、政治的、以及官僚的，參見圖 2-1。

### （一）私部門層級：

私部門層及包括公眾與產業，公眾是指一般公眾和公共利益團體。

由於 FCC (Federal Communications Commission, 美國聯邦通訊委員會) 委員是透過委任的方式產出，因此它們孤立於公眾的意見之外，也不懼怕公眾的制裁，更無須回應公眾的公共利益，因此，一般公眾主要透過對國會議員的選舉來

間接監督 FCC。公共利益團體雖然結合了較多的公眾，並且試圖將公共最佳利益變成政策等，但是公共利益團體是否反映一般公眾偏好仍是個未知的問題。不過，公共利益團體確實較一般公眾有影響力，尤其在少數族群與兒童議題上，只是受到人事與金錢的限制，讓其能力受限（Napoli, 2005）。

整體而言，公眾因為缺乏組織、資源，使政策制定過程沒有適當且有系統的反應公眾的投入和利益（Napoli, 2005）。

產業，相較於公眾，是具有較高影響力的群體。他們擁有較多的資源和接觸到政策制定者的機會，甚至是國會和總統政治活動的主要財務捐助者。另外，也因為政治行動者認為電視控制選民觀點，故對產業的政策偏好較敏感，使得政治行動者自發且有意識地制定偏袒管治產業的決策，也就是有計劃地討好產業，忽略公共利益。有趣的是，即使產業對政策制定有一定的影響力，但是各產業間也是彼此競爭的，譬如電視業者和廣播業者可能因為利益衝突，造成政治偏好不一致（Napoli, 2005）。

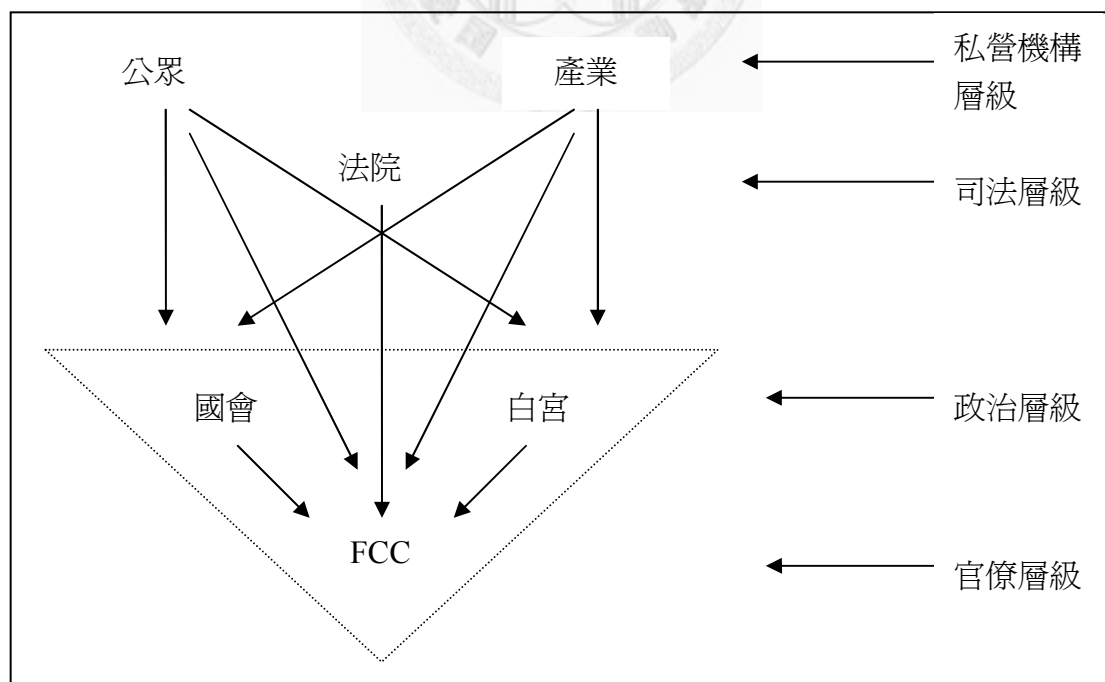


圖 2-1：Napoli（2005）傳播政策制定過程的當事人和代理人關係

資料來源：Napoli（2005）：228

(二) 司法層級：

司法層級主要是指法院，在美國，是以哥倫比亞上訴法院和最高法院為主。首先，法院在立法和行政上擁有否決權（veto power），能監督行政或立法的政策制定過程。再者，法院屬於非自發性機構，換言之，法院沒有直接制定政策的權力，而是在回應政策制定機構所制定的政策。另外，一般認為法院擁有自主性，因為法院是以當事人的身分監督政策制定，並非政策制定機構的代理人，而法院雖然同時也被其他利益關係人監控著，確不受他們影響，一方面因為法官是終生職，另一方面是即使利益關係人無法對法院實施制裁（Napoli, 2005）。

(三) 政治層級：

政治層及主要是經由公眾選舉而獲得職位的利益關係人，在美國，主要以國會和白宮為主，此兩者的特色在於他們都身兼代理人與當事人的身分。

國會在擔任代理人時，主要工作有三個，一是受到當事人的監控，甚至制裁，例如公眾罷免，或是產業轉移支持等等；二是負責回應一個或多個當事人並且採取行動；三是對小組委員會的關注<sup>10</sup>。而當國會成為代理人時，主要就是負責監督 FCC，監督管道包括聽證會和調查委員會等等。國會可以直接在聽證會上表達其政治偏好，有時候會直接成為 FCC 的政策，另外，還有 FCC 每兩年需要國會重新授權，也相當於國會對 FCC 的評鑑，也是一種軟性監督的控制。再者，國會具有撥款權，助長了代理機構的領導人與國會間非正式的接觸，也讓 FCC 謹慎行事，避免爭論性政策以及國會批評（Napoli, 2005）。

白宮在擔任代理人時主要就是替選民服務，並且監督 FCC，監督方式是直

---

<sup>10</sup> 國會只會注意幾個較具有傳播政策影響力的委員會，諸如眾議院的商業委員會，和傳播、消費者保護以及財政小組委員會，參議院的商業委員會，以及傳播產業的小組委員會等，傳播政策立法自然也就受到這些與傳播政策議題利益相關的委員會成員的影響（Napoli, 2005 / 邊明道, 陳心懿譯）。

接委任 FCC 委員，或是藉由 NTIA<sup>11</sup> (National Telecommunications and Information Administration) 來影響 FCC 在傳播政策議題上的思維。而在擔任當事人身分時，是以提出立法和否決法案兩樣工作為主 (Napoli, 2005)。

#### (四) 官僚層級

官僚層級明顯就是以 FCC 為主，其具有規劃、實施和執行傳播政策的責任，也是傳播政策制定的最後一個階段，受到來自公眾、產業的監督，並為其服務，管制行為與政策受到法官檢閱 (Napoli, 2005)。

也就是說，Napoli 認為美國傳播政策的制定不是任何單一機構的產物，反倒受到多重利益衝突利益關係人影響，決策結果也常反映出利益關係人在政治、經濟，或是意識形態的利益 (Napoli, 2005)。

然而，當事人向代理人施與壓力的多寡，是否與最後的政策形成相關，Napoli 隻字未提。因此，必須從政策研究與批判的政治經濟學研究的角度一窺究竟。

Heywood (1997 / 楊日青等譯, 2002) 是多元主義的國家論代表，其核心論述是權力是廣泛分布於各團體之間，因此在政策制定過程中，沒有一個團體具有完全的優勢。Dahl 修正了多元主義的論述，認為利益團體對政策的影響程度不一，但是儘管如此，他仍以為即使是最弱勢的利益團體，亦能在政策制定的過程中被聽到 (Hill, 2003 / 林鍾沂等譯)。

相較於多元主義，Mosca (Hill, 2003 / 林鍾沂等譯) 指出政治體系內的統治階級掌握了政治職能與壟斷能力，統治階級會發展出一套政治規則，維持政治正當性的來源。換言之，菁英主義認為「分散的權力」並不成立，在實際的政治運作裡，往往是統治階級的影響力為主。

Domhoff (1978) 在討論美國的統治階級和政治菁英時，認為統治階級透過

---

<sup>11</sup> NTIA 是美國商業部 (Department of Commerce) 底下的部門，主要工作是在提供總統關於通訊傳播與資訊流通政策上的建議。

四種方式<sup>12</sup>成爲權力菁英裡的領導者，其中一個便是政策規劃過程（the policy-planning process）。

在 Domhoff (1978) 的想像裡，重要議題政策在被轉換成政策的過程中，隱含了各種利益相互串連，目的在推動有利於他們（統治階級）整體的政策。因此在政策規劃時，統治階級便會透過餐會、席間演講，或刊登在書報上的立場陳述等方式進行對話、交流，藉此增進統治階級對議題政策的了解，並且討論或消弭衝突。他並且將權力菁英政策制定（policy-making）過程以圖 2-2 示意，完全將公眾與市民力量排除在外：

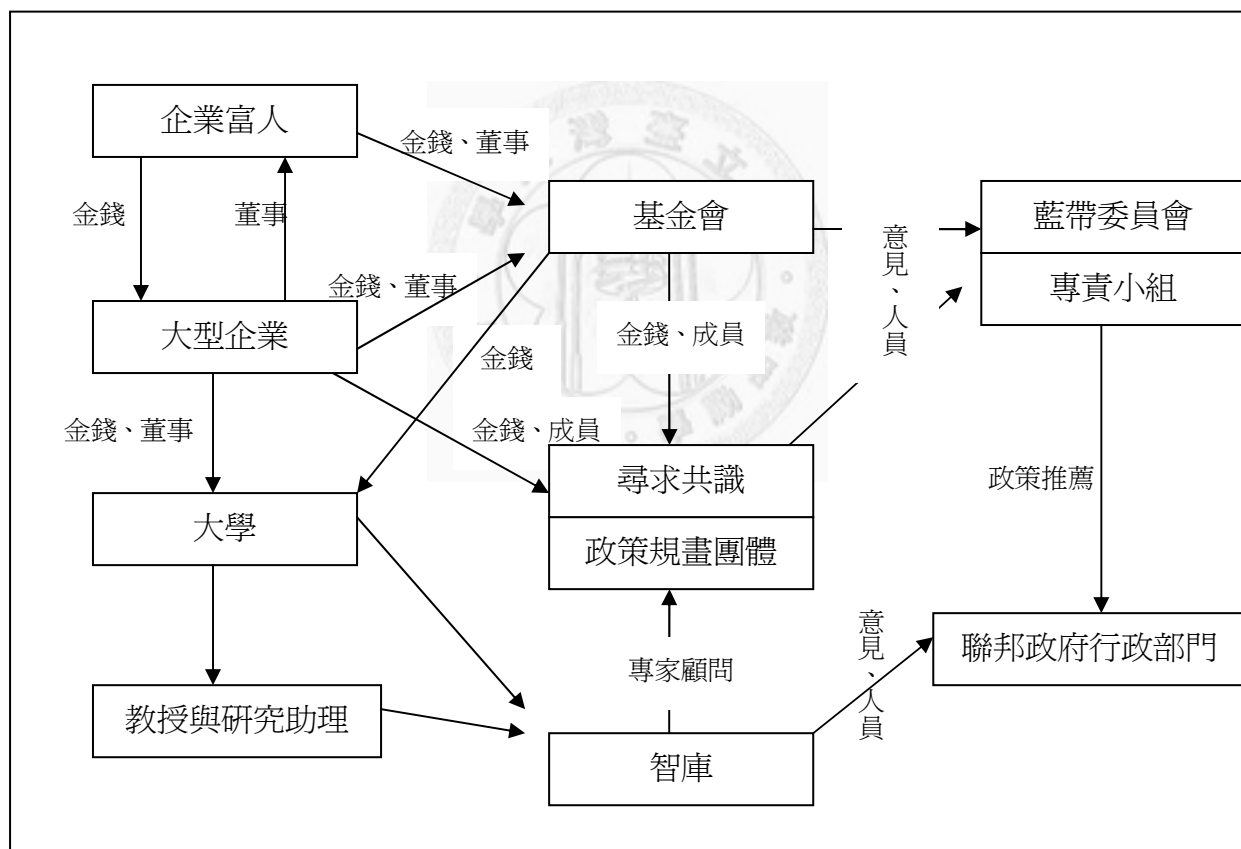


圖 2-2：Domhoff (1978) 權力菁英政策制定（policy-making）過程

資料來源：Domhoff, W. (1978). State and Ruling Class in Corporate America. In Edwards et al. (Eds.) The Capitalist System. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

<sup>12</sup> 這四種過程分別爲：特殊利益過程(the special-interest process)、政策規劃過程(the policy-planning process)、競選提名過程(the candidate-selection process)、意識型態過程(the ideology process)

Napoli (2005) 藉由美國媒體政策立法的過程，將過程中可能形成的行動者分為官僚、司法、私營機構和政治層級，Domhoff (1978) 則是進一步將政策形成的權力機制著重在社會上層菁英。然而，兩人皆未闡述行動者對政策形成主要機構的壓力大小。另外，相較於 Domhoff (1978) 將公眾與社會力量完全摒除在外，Napoli (2005) 則是將其置於私營機構的層級。

然而 Mosco (1996 / 馮建三、程宗明譯，1998) 則認為，社會中的權力並非平均分配，而是社會上曾經透過其掌握的資源，延續優勢地位。並且認為國家不是被動的反應各利益團體的需求，而是會主動追求目標與利益，再轉換成政策。換言之，批判的政治經濟學認為，社會權力由部分人把持，因此若要完整地了解政策制定，必須以社會整體結構來看。

而在公眾的部份，黃如好 (2007) 認為，民間社會是自主、自願性的結社，不受國家指導，它是介於國家與市場經濟之間的緩衝區。民間社會是自我組織，非官方設立其組織與結社是為了公共事務，達到公共利益，進一步影響政府決策。因此，本研究將公眾從 Napoli 的私營機構層次獨立出來，成一公民層次的行動者，以突顯其獨立性和自發性。

黃如好 (2007) 也歸結 Gramsci 針對傳統的知識份子與有機的知識分子，強調知識分子的社會實踐，並且運用智識引導公眾發揮批判的意識與自覺，固本研究也將知識分子和在地學者納入公眾，成為國內政策形成中公民行動者的一部份。

### 三、小結

政策並非一人或是一個組織所決定，其必須經過社會關注，長期累積而形成政策問題，而一旦一個公共問題被關注便會引起相關人員開始規劃各種決方案，並且參考各方意見進行政策規劃。最後進入政策合法化的階段，便是啟動法定程



序，落實政策制定。

漸進主義模式學者認為政策是經過不斷修正與嘗試的，而在參與這制定過程的行動者除了政策的直接制定者外，尚涉入了其他社會壓力，而媒體政策的形成在制定程序上與一般政策無異，唯在參與立法過程中的行動者有所不同。

Napoli (2005) 藉由美國媒體政策立法的過程，將過程中可能形成的行動者分為官僚、司法、私營機構和政治層級，Domhoff (1978) 則是進一步將政策形成的權力機制著重在社會上層菁英。本研究整理兩人對於政策制定時的行動者，歸納成政治、經濟、公民和司法面向的行動者，並且分別以政府、產業、公眾和法院為代表。尤其為了表達公民社會對傳播政策的關注，將其獨立成一公民層次的行動者，以突顯其獨立性和自發性。如此便形成國內行動者在各國廣電主管機關政策形成過程中的角力，並以圖 2-3 表示。

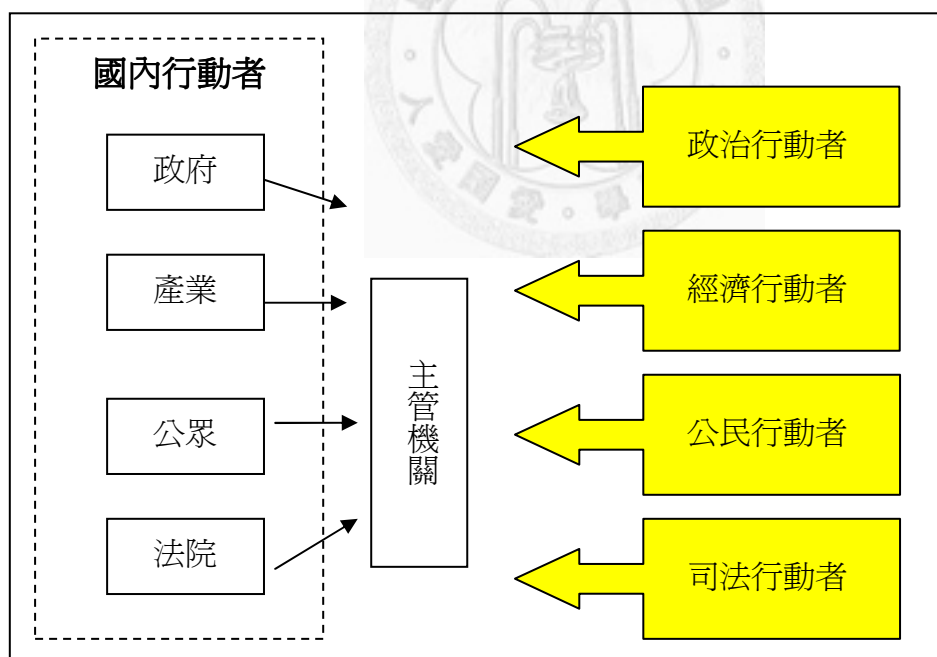


圖 2-3：國內行動者影響主管機關政策形成示意圖

資料來源：本研究整理

## 第三章 研究問題與方法

### 第一節 研究問題

我國在 2007 年 9 月 11 日，由國家傳播委員會（National Communications Commission, NCC）發布因應媒體匯流的《通訊傳播管理法》草案，之中將外人所有權分成甲、乙，丙三案。甲案維持原本廣電三法的規定，乙案則是開放了 20% 的無線廣電外人投資比，丙案則更進一步的完全開放外人投資有線與衛星廣電，引起多方討論。為了使廣電媒體外人所有權的政策能有較明確的修訂與建議，本研究以回顧過去的政策走向，了解國際組織與國家政策間的互動，才能做為日後政策修訂的建議和參考。

依循本研究的研究目的，提出以下研究問題：

一、世界各國的廣電媒體外人所有權政策為何？有何值得借鏡之處？

本問題在探究世界各國的外人所有權政策類型，了解其他與我國處境較為類似的國家，如何在全球化的背景下制定廣電外人所有權政策。藉此擬定比較框架，並且探究世界各國的政策有何值得借鏡之處？

本研究的比較對象是韓國、澳洲、英國、荷蘭和美國。

韓國在六〇至八〇年代，與我國一同擠身於亞洲四小龍之一。除了與我國同樣受到深厚的中華文化影響外，在政治上亦是從威權走向民主化的發展，目前也與我國同樣屬於 WTO 的會員國。基於與我國相似的歷史與經貿發展背景，本研究認為韓國的廣電政策發展是我國可參考研究的對象之一。

澳洲過去為英國的殖民地，在歷史上與英美關係密切。在九〇年代自由化的潮流下，澳洲政府也逐步開放國內傳播產業，包含 1991 年修正澳洲電信法、1993 年進行國營事業民營化等，而澳洲通訊與媒體管理局（The Australian Communications and Media Authority, ACMA）<sup>13</sup>更在 2007 年將媒體外人所人權的

---

<sup>13</sup>澳洲廣播局(Australia Communication Authority, ACA)，於 2006 年 7 月 1 日起，與澳洲廣播管理局(Australia Broadcasting Authority, ABA)正式合併為澳洲通訊與媒體管理局 (The Australian

規定放寬到完全開放，並且註明澳洲媒體外人所有權的管制將與一般產業的規範一樣。然而，澳洲作為一個移民國家，國內人口組成在語言和文化上十分多元，地理位置上介於亞洲與美洲之間，與美國和亞洲亦有貿易上的接觸，此兩點與我國處境十分類似。本研究試圖瞭解澳洲在全球化的趨勢下，如何在保持與亞洲和美洲的貿易同時，亦能保護到一國之文化多樣性。

荷蘭的有線電視普及率十分高，與我國類似。荷蘭地處歐洲，四周環伺著西歐經濟大國，而荷蘭作為一個土地面積僅 41,526 平方公里的國家，是如何與鄰近的法國、德國等大國競爭，以鞏固國內媒體的發展，也提示了我國未來與中國、日本，甚至美國的競爭策略。

英國在 2003 年之前為禁止非歐體會員國投資該國媒體的國家，但在 2003 年之後改為完全開放。英國的媒體政策顯示在全球化的趨勢下，國家可能為了加強一國之貿易實力和發展，選擇結合周邊國家，訂定條款或結盟，以抵禦更強大的國家或者文化入侵。

美國的媒體政策與發展一直是我國效仿的對象，因此研究美國有線電視的發展有助於瞭解我國未來的可能走向。

二、我國廣電媒體外人所有權政策的演進和趨勢為何？《有線廣播電視法》、《衛星廣播電視法》，與《通訊傳播管理法》草案中的外人所有權政策，有甚麼相同與不同的管制思維？

在探討國外的外人所有權政策後，本研究將回溯我國在制定與修正《有線廣播電視法》、《衛星廣播電視法》，與草擬《通訊傳播管理法》草案時的背景，討論我國外人所有權政策的演進過程

三、我國外人所有權政策受了哪些行動者影響？各行動者的立場為何？他們分別採取了甚麼行動？

此問題在釐清我國外人所有權政策制定的過程中，受到哪些行動者的影響。是國家內部利益團體的鼓吹，還是受到外在國際組織與條約的壓力？而我國又是

---

Communications and Media Authority, ACMA)。

如何因應來自四面八方的要求？最後形成了甚麼樣的政策決定？

#### 四、我國廣電媒體外人所有權政策的未來方向應當如何修改？

在明白我國與各國廣電政策外人所有權的演進後，方進行政策比較，了解各國訂定政策的考量和國際上外資規範的趨勢後，試圖截長補短，提出對我國日後修訂廣電外人所有權政策的建議。

## 第二節 研究方法

本研究以文獻分析法為主。

採取文獻分析法是因我國傳播法規研究多以蒐集相關法規與資料為主，而在本研究中，爲了探究我國廣電媒體外人所有權政策之演進和現況，透過文獻分析法較能適切地蒐集歷史資料，追溯政策演進。

外人所有權的議題並非僅限於新聞傳播學門，尚有經濟學、國際貿易、全球化理論、國際關係與國際組織等相關學門，因此以文獻分析法較能確切的掌握各學門的知識和理論脈絡。

本研究將參照各方資料做分析，諸如立法院法律系統，以《有線廣播電視法》、《衛星廣播電視法》和《通訊傳播管理法》草案之訂定和增修歷程為主，並且以相關部會的會議紀錄、立法院議案關係文書、立法院公報，以及其他施行細則等行政命令爲輔，整理出我國廣電媒體外人所有權政策之演進和現況。此外，我國與國際組織或其他國家間的談判，亦有相當多的會議紀錄可供研究參考，皆可看出我國在國際間所做的妥協，進而影響到廣電政策在外人所有權部分的制定規則。

報章雜誌等非官方資料亦是本研究資料收集的範圍，藉由報章雜誌的報導重新建構出我國在每次廣電外資政策變革的前後，政治、經濟、公民和司法行動者分別發表了哪些論述，以及之中的互動關係爲何等。換言之，本研究試圖從報章雜誌中建構出當時的社會情境與脈絡，以了解我國政策演進階段各行動者的立場

與關係。

文獻分析法也適用於各國政策的收集與分析，本研究認為，經過比較與分析各國的廣電媒體外人所有權之後，將是我國未來規劃政策方向的基礎。歐美等先進國家的政策與法制，一直是我國比較政策研究的對照國家，而近年來因應全球化的到來，西方先進國家的媒體集團紛紛向各國輸出資金與技術，造成東歐與亞非國家開始對此產生因應策略。本研究認為，這些國家的處境與我國較為類似，其應對全球化的政策比西方先進國家更有參考價值，因此透過文獻概觀比較後，具有相當大的助益。

### 第三節 研究架構

本研究旨在研究我國廣電外資政策的形成中各行動者的互動。在全球化的脈絡下，外資至台灣的媒體投資，與國際資金流動相關，因此除一般認定的國內影響政策制定的行動者外，尚須將國際行動者納入分析。

影響我國廣電外資政策的國內行動者部分是修正自 Napoli (2005) 對美國傳播政策的研究。因國情不同，將美國白宮與國會綜合成政府，其內涵包括台灣行政院與立法院。另外，由於我國傳播政策的主管機關自 2006 年起由行政院新聞局轉交至國家通訊傳播委員會 (NCC)，遂在分析架構中僅標明「主管機關」，以因應不同時期的轉變。

國際行動者是參考 Ó Siochrú (2008) 對媒體全球治理的研究，又為了呼應 Napoli (2005) 針對國內行動者對媒體政策影響，遂加入國際經濟與國際司法層級的行動者。國際經濟的行動者是以跨國企業為主，尤其是版圖擴及世界各國的媒體，如 Star TV。國際法與國際條約做為國際司法行動者的代表，乃因各國在互動時，無可避免地為約束他國之行動所制定的跨國性條約，如美國三〇一條款。

因此，本研究在討論國際行動者對我國或他國廣電外人所有權的政策形成時，遂將行動者分成政治、經濟、公民、司法面向，並且分別以政府與國際組織、

跨國企業、跨國 NGO、國際法庭為代表，如此便形成國際行動者對廣電主管機關政策形成過程中的角力，並以圖 3-1 表示。

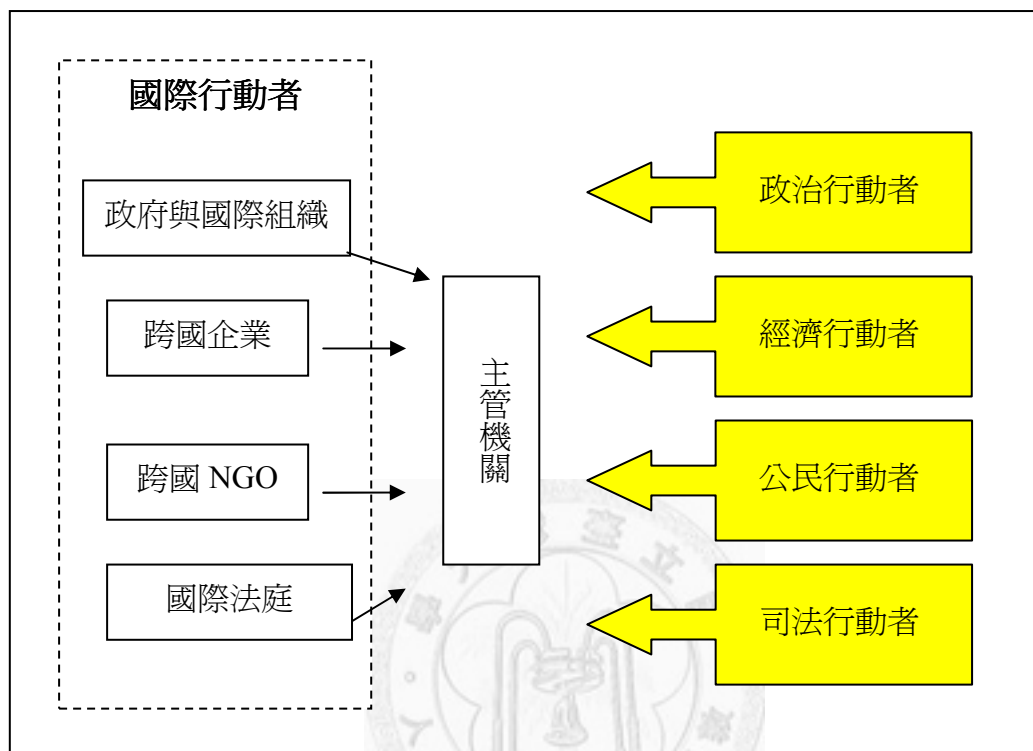


圖 3-1：國際行動者影響廣電主管機關政策形成示意圖

資料來源：本研究整理

綜合學者對政策形成的論述，可將國內外行動者區分成四個階層，分別是政治、經濟、公民與司法層級的行動者。換言之，本研究認為上述四種國內外行動者皆可能影響我國廣電主管機關的管制作為。然而，法院被限制在僅為訴訟當事人回應的角色，不具有主動性，加上司法行動者在我國媒體管制上介入的決策案件不多，因此，本研究並未討論司法層級的行動者，而是以國內外的政治、經濟、公民三種行動者的論述與互動為主。本研究架構參見圖 3-2：

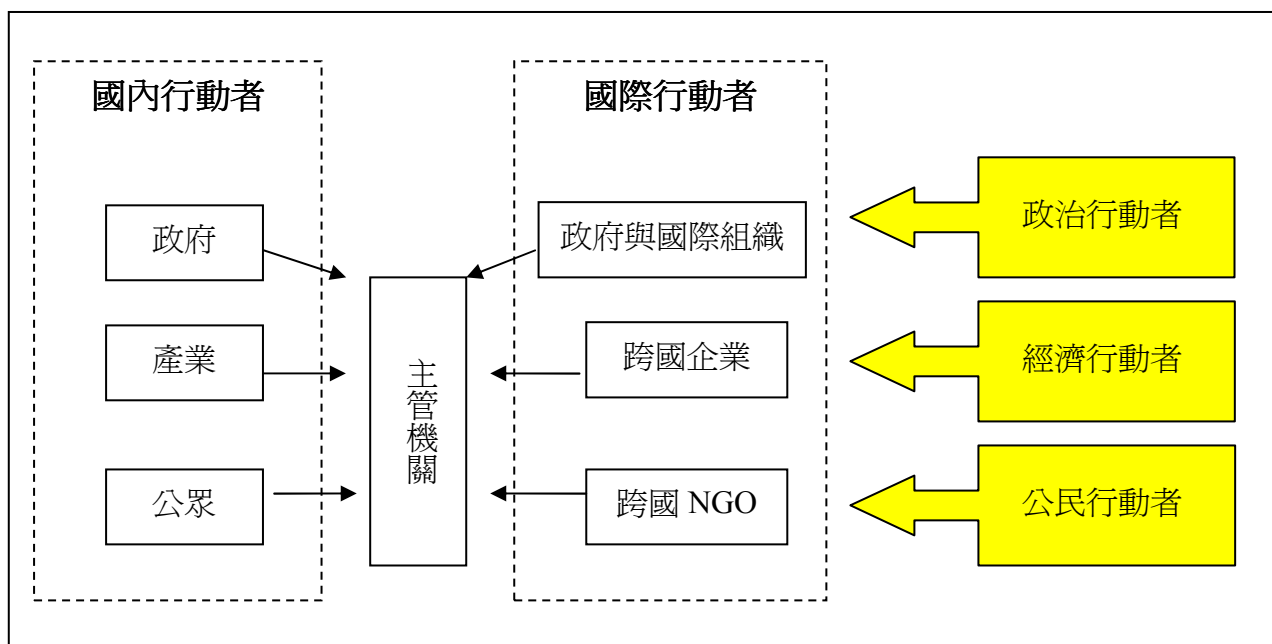


圖 3-2：本研究架構圖  
資料來源：本研究整理



## 第四章 外人所有權政策：國際現況

外人所有權的規範涉及文化保護與經濟發展的兩難，而世界各國也和台灣面臨是否解除管制的難題。本章先介紹世界上幾個國家的外人所有權規範，以及各國媒體集團的關係等，以了解國際間對外人所有權的管制趨勢。

### 第一節 國際外人所有權政策現況

世界各國根據歷史與社會條件，發展出不同的外人所有權政策。基本上，外人所有權的管制是以政府制定股權限制作為依據。大部分的歐洲國家對外人持股的態度較為開放，芬蘭、挪威、冰島等北歐國家皆採取不限制的規範，奧地利、義大利兩國則是對歐盟會員國視如己出，僅對非歐盟國家做投資管制。外國的媒體外人所有權規範，詳見表 4-1。

表 4-1：世界各國媒體外人所有權規範一覽表

國家	外人所有權股權管制
澳洲	商業電視不得超過 15%；任兩個外人投資總合不得超過 20%；直接投資不得超過 20%；
奧地利	有線與直播衛星不得超過 49%，歐洲經濟區（European Economic Area, EEA）會員國不在此限
加拿大	不得超過 20%（33.3% for a holding corporation）
捷克	媒體外人所有權與一般商業行為一樣遵循商業準則（Code of Commerce）
芬蘭	無限制
法國	非歐盟國家無線廣電投資不得超過 20%
德國	無限制



希臘	免費的無線廣電不得超過 25%
匈牙利	無限制，但限制媒體內部須保留 26% 的股權給匈牙利公民，並且要求全國性商業廣電媒體必須由一半以上的匈牙利人組成董事會
義大利	EAA 國家不限制，其他國家以互惠條款訂定之，若無互惠條款則禁止投資
日本	無線廣電業者和直播衛星的節目供應商之外國投資直接與間接合計不得超過 20%；有線廣電和電信則不限制
韓國	無線廣電禁止外人投資；有線廣電不得超過 49%；衛星廣電不得超過 33%
盧森堡	無限制
墨西哥	無線廣電禁止外人投資；有線與直播衛星之外人投資不得超過 49%；電信業則不受此限制
荷蘭	無限制
紐西蘭	無特別限制，但外人投資須得到跨海投資委員會（Overseas Investment Commission）的許可
挪威	無限制
波蘭	外人投資不得超過 49%，且董事會成員須以長久居住在波蘭的波蘭人為多數
葡萄牙	無限制
西班牙	非歐盟國家之外人投資，不論直接或間接皆不得超過 25%
瑞典	無限制
瑞士	廣電業者的總部需設在瑞士，並受瑞士政府管轄（也就是說，半數以上的股份和公司內部的投票權由瑞士人持有）；或者在有互惠條款的前提下，由居住於瑞士的外國人持有，但總部依然需設在在瑞士

土耳其	廣播與電視臺不得超過 25%
英國	無限制
美國	無線媒體外人直接投資為 20%，間接為 25%；有線廣電無限制
羅馬尼亞	無限制
烏克蘭	外人投資不得超過 30%
斯洛伐克	無限制
阿爾巴尼亞	無限制
馬其頓	單一外人不得超過 25%，外人合作投資不得超過 49%
亞美尼亞	無限制
白俄羅斯	禁止外人投資廣電媒體
哈薩克	外人投資不得超過 20%
烏茲別克	禁止外人投資廣電媒體

資料來源：OECD (2007)：202-206；Jakubowicz, K. (2007)：210。

從上表得知，國際上管制外人投資的方法上大致分為三種，一種是單純的以股權百分比做為規範，非歐洲國家多以此方式管制外人所有權，如日本、韓國。

第二種管制方式是以國與國之間訂定的互惠條款為主，義大利和瑞士即為一例。換言之，該國可針對不同國家採取不同股權限制，無訂定條款者則不得投資。

第三種管制方式則是國家經由掌握媒體經營團隊來避免外人投資對該國的潛在傷害。例如：瑞士和波蘭限制媒體公司董事會成員的身分，限制一半以上董事必須為長久居留在該國的公民擔任之。除此之外，瑞士尚要求媒體集團的總公司需設在瑞士，方能投資瑞士的廣電事業。

## 第二節 各國電視環境與外人所有權相關法規的演進

本研究以已開發國家的有線電視規範為研究對象。本研究從亞洲出發，鎖定韓國與澳洲，之後進入歐陸，以英國和荷蘭做為代表，最後討論全球媒體的發展大國美國。

韓國與我國國情相似，與我國同為亞洲新興經濟體，目前也與我國同樣屬於 WTO 的會員國。本研究試圖了解韓國的有線電視的發展，以及政策上如何因應全球化的趨勢。

澳洲過去為英國的殖民地，深受英國文化影響深遠，加上澳洲做為一個移民國家，國內人口組成在語言和文化上十分多元，與我國在歷史的演進上有類似之處。澳洲在位置上介於亞洲與美洲之間，與美國和亞洲亦有貿易上的接觸，本研究試圖瞭解澳洲在全球化的趨勢下，如何在保持與亞洲和美洲的貿易同時，亦能保護到一國之文化多樣性。

在荷蘭，有線電視普及率十分高，與我國類似。荷蘭地處歐洲，四周環伺著西歐經濟大國，而荷蘭作為一個土地面積僅 41,526 平方公里的國家，是如何與鄰近的法國、德國等大國競爭，以鞏固國內媒體的發展，也提示了我國未來與中國、日本，甚至美國的競爭策略。

英國在 2003 年之前為禁止非歐體會員國投資該國媒體的國家，但在 2003 年之後改為完全開放。英國的媒體政策顯示在全球化的趨勢下，國家可能為了加強一國之貿易實力和發展，選擇結合周邊國家，訂定條款或結盟，以抵禦更強大的國家或者文化入侵。此舉類似臺灣致力於加入東協或者與中國簽訂 ECFA 等動作，因此本研究認為英國在 2003 年前後的媒體政策轉變可供台灣參考。

美國為國際政治經濟霸權，其政策與思維動見觀瞻，引領國際解除管制潮流，而該國的媒體政策與發展也一直是我國效仿的對象，因此研究美國有線電視的發展有助於瞭解我國未來的可能走向。

## 一、韓國

韓國電視產業的主管機關分別是：文化觀光部（Ministry of Culture and Tourism, MCT）、情報通訊部（Ministry of Information and Communication, MIC）前者負責廣電影像政策的制定與執行，後者則負責傳播技術與設備規定，以及核發執照。情報通訊部旗下並依照通訊基本法設立韓國通訊傳播委員會（Korea Communications Commission, KCC），負責維護電信服務的公平競爭環境與消費者權益（李天鐸，2006）。

韓國的電視市場主要是以 KBS（韓國國家電視台）、MBC（韓國文化電視台）、SBS（首爾電視台）三家無線電視台為主要競爭結構。國營的無線電視 KBS 是韓國收視佔有率最高的頻道，SBS 和 MBC 則位居第二和第三。KBS 因為之前併購一家有線電視台，目前是三家無線電視台中，唯一擁有兩個頻道的電視台，包括播放社教、紀錄片及生活資訊為主的 KBS1 和以娛樂、電視劇為主的 KBS2；MBC 和 SBS 則是民營電視台。由 2004 年韓國各家電視台收益和占有率可以發現，無線電視台穩居前三大位置，三家無線電視台營收為 1637 億，幾乎佔所有電視台營收（1830 億）的九成（89.45%），MBC 的收益更高達 706 億，遙遙領先其餘電視台（高安邦，2005）。

1987 年，盧泰愚政府上台，允諾競選時的政見開始發展有線電視（宋宣始，1999）。韓國的有線電視一開始是為改善山區收視品質而開始的服務。韓國將有線電視產業分作節目供應商（program provider, PP）、系統經營者（system operator, SO）、網絡經營者（network operator, NO）三方面做規範（Nam，2008）。節目供應商負責製作並供應節目給系統經營者，系統經營者整合並傳播節目供應商的頻道給收視戶，網絡經營者則負責架設、提供播送系統，連結系統經營者和收視戶。到了 1991 年 12 月，南韓《有線電視法》（1992Cable Act）立法通過，有線電視在 1995 年 3 月開始運作。為免於外國勢力介入產生過度的影響，南韓政府也嚴密控制有線電視在各個層面的運作情況，例如在外資政策方面採取完全禁止外人

投資，並且限制節目、系統和網絡業者的垂直經營。

南韓在有線電視網路鋪設方面，相當保護本國相關產業。南韓政府規定，至少 80% 的線纜硬體設備，必須由本國電子工業現有的 13 家公司提供<sup>14</sup>。而最主要的目的，就是藉由該項發展，活絡當地的線纜事業。以南韓最大的線纜傳輸業者為例，南韓電訊採用三個階段的分期方式，以建立光纖到家的線纜傳輸系統。目前已進行至第三階段（2001-2017），將用一千九百個網路連接到一千二百七十萬個家庭。

1995 年，韓國有線電視服務開始，總計有 48 家系統業者，24 個頻道，九萬七千個的客戶（李天鐸，2006）。1998 年迅速成長至 116 家有線電視系統，每家系統分別服務十萬至二十萬戶收視家庭。不過，韓國有線電視為節目的播放平台，除了重複無線台的訊息之外，提供的節目也多是非法複製的外國節目，經營規模十分小（Nam，2008）。另外，在限制外資和垂直經營的規範下，造成有線電視普及率在 1999 年也只有 8.7%（宋宣始，1999）。

除此之外，韓國無線電視台早在市場上佔有一席之地，也阻礙了有線電視的發展。截至 1996 年，26 個有線節目供應商總虧損高達兩億七千零五萬韓元，其中有六千萬是系統業者的虧損。1998 年，整個有線產業的累積虧損高達 10 億 8 百萬，而整個廣電產業，包含有線衛星等業者的虧損也高達 23 億 4 千萬。26 個節目供應商只有一家有盈餘 450 萬（Nam，2008）。然而雪上加霜的是，韓國此時正面臨金融風暴<sup>15</sup>，在向國際貨幣基金（IMF）求援紓困後，配合 IMF 的要求，

---

<sup>14</sup>負責提供網路傳輸的業者共有六家，包括南韓電訊（Korea Telecom）、南韓電子（Korea Electronics）、金星電訊公司（Goldstar Telecom）、Dacom、Kangnam 電訊、Kunyang 電訊。有關經營區域方面，南韓電訊與南韓電子都可以在全國五十四個區域經營，其他業者則各有指定的範圍。由此可見，在南韓全國等五十四個區域之內，都至少能出現二家以上的傳輸網路提供者，形成網路鋪設工作的競爭情勢。部份地區，譬如漢城，則可能有四家業者同時競爭（江耀國，2004）。

<sup>15</sup> 1997 年 10 月，韓國繼東南亞國家之後，引爆金融風暴，企業與整體經濟受到重創。韓國在本身無以為力下，被迫向國際貨幣基金（IMF）求援紓困貸款 583.5 億美元，惟須接受 IMF 所提之降低經濟成長目標、抑制通貨膨脹、緊縮財政與金融政策、展開金融改革及企業重整等一系列的紓困附加條件。1998 年 2 月 25 日，韓國金大中新政府成立，為履行對 IMF 經濟改革的承諾及強化經濟體質，隨即進行規劃經濟改革工作。1998 年下半年起，韓國政府配合 IMF 的要求，推動企業部門的重整與改革。韓國政府對於企業部門的重整，訂立五大基本原則，包括(1)禁止企業的交叉持股與相互借款保證制度；(2)要求大企業集團採用國際標準的會計制度，以強化企業的財務報表及經營的透明度；(3)縮減企業負債比率，提高資本適足率；(4)要求企業專注於核心業

推動企業部門的重整與改革。

金大中政府執政後，意識到全球化的潮流，以「不全球化就會衰退」(globalization or perish) 為號召，開始以吸引外國投資和觀光為主的政策，無線廣電與有線廣電也因此有了不同角色。無線廣電因為具有健全的發展基礎，成為韓國向外擴張的主力，而有線廣電則成為吸引外資的角色 (Nam, 2008)。此外，為了文化產業的發展，以及適應數位時代的來臨，韓國政府也制定和修訂相關法規<sup>16</sup>。1999 年，韓國加入世界貿易組織，年底，韓國國會整合相關法規，通過 2000 年《傳播法》(2000 Broadcasting Act)，並且在 2000 年 3 月公告施行 (李天鐸, 2006; Nam, 2008)。

目前韓國外資持股限制是在《傳播法》第十四條，規定有線媒體不論是節目供應商、系統經營者、網絡經營者外資持股皆不得超過 49%。衛星廣電則是限制在 33%，而所有媒體皆須遵守 50% 的節目自製率規範。

## 二、澳洲

澳洲政府於 1992 年成立澳洲廣播電視署 (Australian Broadcasting Authority, ABA) 負責掌管廣電業務，其中包括核發、換發廣電執照和監理廣電內容。該局的目的包括計畫各式各樣的管理規則，以避免所有權的過份集中，同時限制大眾傳播媒體長期受到的外資控制，並期望能幫助培育出屬於自己澳洲的文化認同感 (江耀國, 2004)。2005 年，澳洲整合負責電信和無線電通訊傳輸設備和技術的澳洲通訊署 (Australian Communications Authority, ACA) 和 ABA 合併成立澳洲通訊媒體署 (Australian Communications and Media Authority, ACMA)。

澳洲電視從 1956 年開始發跡，澳洲廣電頻道 (Australian Broadcasting

---

務，減少多角化經營，並與中小企業合作；(5) 加強企業大股東與經營者的監督權責 (經濟部, 2000)。

<sup>16</sup> 諸如 1999 年韓國國會通過《文化產業振興法》，給予文化及娛樂等產業支持和協助，並陸續對《影像振興基本法》、《著作權法》、《電影振興法》等部份進行修改，被廢止或修改內容達 70% (李天鐸, 2006; 高安邦, 2005)。

Corporation, ABC) 和另外兩個在雪梨和墨爾本的私營企業開始。1953 年，政府立法將 ABC 定位成全國公共頻道，並且由收視戶的執照費維持經營，但是大約 12% 的股份來自英國。到 1980 年，澳洲政府爲了因應彩色電視之後的電視產業發展，成立了第二個公共頻道，特別服務頻道 (Special Broadcasting Service, SBS)，該台是爲了維護澳洲語言和文化的多元性而成立，因此有許多非英語發音的節目 (Crone, 2002)。

1983 年，代表新自由主義的政府上台 (Robert Hawke with Paul Keating)，使得澳洲許多國營企業像是交通、銀行等紛紛公司化 (corporatized) 和民營化 (privatized)。該政府也自八〇年代中期開始改造廣電事業。像是發展第一枚澳洲衛星，讓直播衛星事業得以發展，力圖將電視服務廣佈至澳洲郊區，也將原本只有一台公共電視和一台私營頻道的電視產業，增加到兩個全國性頻道和三個商業頻道 (Herd, 2008)。

1992 年 ABA 通過《廣電服務法》(Broadcasting Services Act)，修訂了自 1942 年以後就一直沒修訂的法案，也確立了澳洲廣電走向解除管制和共管 (coregulation) 的方向 (Herd, 2008)。該法分成十五部分，共有 218 條條款，將廣電媒體區分成商業廣電 (commercial broadcasting)、付費廣電 (subscription broadcasting)、社區廣電 (community broadcasting) 等三種，每一種媒體各有不同規定。有關外人所有權及跨媒體經營的規定中，允許外資投資澳洲廣播電視與報業，唯限制外國法人所有權在 35% 以內，個人所有權不得超過 20%，並且允許外資在同一地區同時握有廣播、電視和報業的執照，但在同一區不得擁有兩張以上商業廣電執照 (Broadcasting Service Act 1992)。

在澳洲，商業電視，公共廣電，和付費電視是前三大收視市場，分別占有 62%、19%、17% 的收視群。自八〇年代中期開始，澳洲的商業電視被幾個集團擁有，分別是掌握 Nine Network 的 Kerry Packer's Australian Consolidated Press，掌握 Network Ten 的 Rupert Murdoch's News Ltd.，以及掌握 Seven Network 的 Fairfax and HWT (Herd, 2008)。

目前，Seven Network Ltd 的所有人 Kerry Stokes，同時也擁有澳洲第二大雜誌。James Packer<sup>17</sup>擁有 Nine Network 以及 Publishing and Broadcasting Ltd.，並且在附費電視，雜誌出版，電玩，甚至擁有澳洲最大的網路入口網站（portal）Ninemsn。Network Ten 是由 TEN Network Holding 所擁有，而儘管加拿大的 CanWest 根據澳洲廣電法的規定並未擁有該聯播網的執照，卻是背後最大的股東，該公司也因為目標觀眾定位在 19 至 36 歲的觀眾，所以廣告營收居三家聯播網之冠。另外，儘管 Murdoch 的 News Ltd. 在澳洲的電視產業裡不具有主導地位，但是由於 News Ltd. 在全球的擴張，無形中增加了 Murdoch 對澳洲電視政策的影響力（Herd，2008）。

在付費電視方面，澳洲有三分之二的付費電視平台是由外資掌握。Optus TV，同時也是澳洲第二大電信公司，是由新加坡的 Singapore Telecom 所擁有。Austar，則是由美國的 United Global Communications 和澳洲的 Castle Harlan Mezzanine Partners 所合資。詳見表 4-2。

事實上，代表新自由主義的政府一直想開放外人所有權規範，但是礙於國會與政府的對立，讓完全開放的外資政策始終沒有通過。直到 2004 的國會改選，新自由主義的政府在國會選舉中獲得勝利，澳洲的外資限制便在 2006 年有了改變（Herd，2008）。

2006 年，澳洲廣電主管機關 ACMA 修改 1992 年的外資規定，取消外人投資限制，並且將媒體的外資限制納入一般投資事業的規定，改由《外國收購及併購法》（Foreign Acquisitions and Takeovers Act 1975）和《澳洲外人投資政策》（Australia's Foreign Investment Policy）共同規定之。該修正案也宣告極力維護媒體內容多樣性，嚴格限制跨媒體經營等，顯示澳洲並未棄守結構管制。另外，在 ACMA 2006-2007 的年度報告也提到，媒體所有權管制將開啓一個新紀元，也就是要求具控制權的媒體集團登記制度（Register of Controlled Media Groups, RCMG）的成立，規定此後各媒體集團每年必須告知其財務狀況，包括營收、所

---

<sup>17</sup> 為 Kerry Packer 之子，在 Kerry Packer 於 2005 年逝世後接掌 Nine Network，並擴張事業版圖



有權人和股權變更等資料 (Broadcasting Services Amendment (Media Ownership) Act 2006)。

表 4-2：澳洲商業電視、公共廣電和付費電視的股權所有者和收視率

	電視台	股權所有者	收視率	
商業電視	Seven Network	Kerry Stokes	23.9%	62%
	Nine Network	James Packer	22.6%	
	Network Ten	Rupert Murdoch 所創立，爾後賣給 TEN Network Holding，背後有來自加拿大的外資 CanWest.	17.1%	
公共廣電	ABC	Australian Broadcasting Corporation, ABC	15.3%	19%
	SBS-TV	Special Broadcasting Service, SBS	4.3%	
付費電視	Optus TV	新加坡的 Singapore Telecom	NA	17%
	Austar	由美國的 United Global Communications 和澳洲的 Castle Harlan Mezzanine Partners 所合資	NA	
	Foxtel	澳洲的 Telstra、News Corporation 和 Consolidated Media Holdings.	NA	

資料來源：本研究整理自 Free TV Australia (2008)；Ward, D (2008)：63-87

### 三、荷蘭

荷蘭有線電視主管機關主要有兩個，一是荷蘭郵電管理局 OPTA (the Independent Post and Telecommunications Authority)，二是荷蘭媒體局 CvdM (Commissariaat Voor De Media, CvdM)。

OPTA 是荷蘭獨立的有線電視和電訊的管理機構，主要是負責制定電訊傳播的競爭政策。此外，自 1998 年起，OPTA 也負責處理有線電視系統業者和節目內容提供者之間，有關節目通路(上架費)費用上的爭議問題。CvdM 是荷蘭媒體局，成立於 1988 年 1 月 1 日，並同時頒布制定荷蘭的《媒體法》(Dutch Media

Act)，主要的任務係依法監督公共廣播業者、民營廣播業者和有線電視系統業者，以及針對其廣告和贊助的相關規範，進行事前審查和事後追懲（江耀國，2004）。

媒體局在運作上包括以下幾個部門：

（一）廣播時間和有線電視議題部門（The Division of Broadcasting Time and Cable Issues），主要處理有關執照發放、有線電視議題和節目審議委員會。

（二）節目監督部門（The Division of Programme Supervision），負責節目管制，監看有無不當的廣告和贊助內容。

（三）法律事務部門（The Division of Legal Affairs），主要是扮演法律事務諮詢的角色。

（四）財務監督部門（The Division of Financial Supervision），主要審查公共廣播業者的財務，包括檢查他們的商業活動。

荷蘭的電視發展可以追溯到 1988 年盧森堡的 RTL-Veronique（RTL 4）電視台透過 ASTRA 衛星播放到荷蘭，並且在一年內成為荷蘭電視市場的巨擘。

RTL 4 登陸後，荷蘭的公共電視從 1989 年 85% 的收視率，掉至 1994 年只剩下 50%。RTL 4 的成功帶動了九〇年代後商業電視的興起，1993 年，RTL 5 開播。1995 年，SBS（Scandinavian Broadcasting System）也加入荷蘭電視市場，它以真人實境秀和深夜的成人節目成功打進荷蘭電視市場，1999 年，SBS 第二個頻道 Net 5 開播（Bardoel，2008）。

除此之外，荷蘭的節目製作公司也開始合併，其中一個叫做 Joop van den Ende，是一個結合節目製作、出版和明星打造的公司，它在 1994 年與 John de Mol 合併成 Endemol Entertainment，成為荷蘭最大的製作公司，甚至開始在國際上嶄露頭角，製作像是老大哥（Big Brother）的節目。這家公司在 1999 賣給西班牙電訊和媒體集團 Telefónica（Bardoel，2008）。

目前，荷蘭電視產業由三大公司掌握：公共廣電、HMG (Holland Media Group) 和 SBS，它們各自擁有三個全國性頻道。RTL Netherlands(之前的 HMG)，掌握在德國 Bertelsmann 手上，而 SBS 起源於盧森堡，於比利時、希臘、芬蘭等地都有分公司，股權則是掌握在英國的 Permira 和美國的 Kohlberg Kravis Roberts 手裡 (劉幼琍，2004；Bardoel，2008)。

表 4-3：荷蘭三大電視集團頻道 2004 年收視率

	頻道	收視率	
公共電視	Nederland 1	12.8%	41.7%
	Nederland 2	21.2%	
	Nederland 3	7.6%	
RTL Group	RTL 4	17.8%	27.8%
	RTL 5	5%	
	Yorin	5.1%	
SBS	SBS 6	11.1%	19.4%
	Net 5	5%	
	Veronica	3.3%	

資料來源：整理自 Dutch television: between community and commodity, by Jo Bardoel, 2008. In Ward David (Ed) *Television and public policy : change and continuity in an era of global liberalization.* (p206)

荷蘭的有線電視非常發達，其佔有率高達 93%，約有六百一十萬個收視家庭收看有線電視，無線電視 (4%) 和衛星電視普及率 (3%) 相對很低。目前在荷蘭有 92 家 (一區一家) 的有線電視系統業者，荷蘭有線電視前三大業者至今仍鼎足而立，並掌控了荷蘭 85.9% 的有線電視市場，剩下則為其他 28 個地方系統業者所有 (Ward，2004，轉引自劉幼琍，2004)。目前前三大的 MSO 業者分別是 UPC Netherlands、Essent Kabelkom 和 Casema NV。其中，最大的 MSO 業者為 UPC Netherlands，在荷蘭約有兩百六十萬訂戶；Essent Kabelkom (CasTel) 則以一百七十萬訂戶居次；Casema NV 則約有一百三十萬訂戶。其他較大的 MSO

業者還包括 Multikabel、Zekatel Basisdiensten、Cogas Kabel 和 CAI Westland 等(劉幼琍, 2004)。

荷蘭 1996 年修訂《媒體法》(Mediawet) 開放外人投資, 允許完全的外資進入有線電視市場<sup>18</sup>。因此荷蘭的有線電視產業處處是外資的影子。例如第一大業者 UPC Netherlands, 起源於荷蘭, 前身是 United Pan-Europe Communications (UPC), 是歐洲最大的有線電視系統業者, 在捷克、荷蘭、波蘭、瑞士、比利時、奧地利及羅馬尼亞等國皆有分公司, 總部在阿姆斯特丹(劉幼琍, 2004)。然而目前是美國 Liberty Global 底下的公司。

第三大的 Casema NV, 原本由荷蘭電信業者 KPN 擁有 75% 股權, 荷蘭公共廣電集團擁有 25%, 卻在 1997 年被 France Telecom 買下。2003 年 French Telecom 再度將 Casema NV 出售給美國的 Carlyle Group、GMT Communications Partners 和 Providence Equity Partners (劉幼琍, 2004)。

由於有線電視最初屬於地方媒體, 因此, 荷蘭對於必載頻道的規定十分嚴格。根據《媒體法》(Dutch Media Act), 有線電視系統業者目前必須承載 15 個頻道, 其中 7 個頻道是全國性的頻道, 另外 8 個頻道則由當地社區的節目審議委員會 (local program council) 來決定, 不同社區的節目審議委員會, 會根據社區的要求, 規定出不同的必載頻道組合。除了 15 個必載頻道之外, 節目審議委員會還會額外建議 10 個頻道供有線電視作為傳輸上的參考, 包括 5 個強烈推薦的頻道, 以及 5 個普通推薦的頻道 (OECD, 2007; Essent, 2004, 轉引自劉幼琍, 2004)。隨著近年來有線電視的發展日漸穩固, 這些地方節目審議委員會也開始根據地區的性質, 調整組織的型式和規模。另外, 荷蘭做為歐盟的一份子, 自然也必須遵守歐盟的法律。歐盟法律的第 32 條協議規定各會員國必須提供公共頻道以維護公共利益和文化保存<sup>19</sup>。

---

<sup>18</sup>在 1996 年之前則是採取單純的股權限制, 將地區性電視媒體的外資限制在 20% (藍麗娟, 1997)

<sup>19</sup> Protocol number 32: The provisions of the Treaty establishing the European Community shall be without prejudice to the competence of Member States to provide for the funding of public service broadcasting insofar as such funding is granted to broadcasting organizations for the fulfillment of the public service remit as conferred, defined and organized by each Member State, and insofar as such

#### 四、英國

英國的廣電事業在 2003 年前是由獨立電視委員會 (the Independent Television Commission, ITC) 負責，另外相關的管理單位有廣播電視標準委員會 (Broadcasting Standards Commission, BSC)，但是自《2003 通訊法》(Communications Act 2003) 通過後，英國即成立了英國通訊管理局 (Office of Communications, Ofcom)，負責英國的傳播產業，包含電視、廣播、電信跟無線等業務，取代了原本存在的五個管制機關<sup>20</sup>。然而 Ofcom 在政策上僅能建議修改，真正修改法案的權力是歸屬於英國國務卿 (Secretary of State)。

英國廣電產業必須從無線廣電開始談起。英國廣播公司 (British Broadcasting Corporation, BBC) 根據 1922 年的皇家憲章 (Royal Charter) 所成立，並且定位在提供完整的電視及廣電服務，包括教育、資訊和娛樂等面向的節目給閱聽人<sup>21</sup>。BBC 壟斷英國廣電市場直到 1950 年第二個區域性商業電視 ITV 的誕生。1982 年，Channel 4 加入英國公共電視，成為第四個電視台。1997 年，Channel 5 誕生，自此，英國四個主要無線電視台正式布局完成，其中 BBC 和 Channel 4 屬於公營，ITV 和 Channel 5 是為私營企業 (Ward, 2008)。英國 ITC 管理的年代便規定，所有公營或私營的無線電視台都是公共電視服務的受託者，因此這些頻道都必須要在衛星或有線電視上出現 (江耀國，2004)。

除了普及率最高的無線電視之外，以衛星電視次之，1989 年開播的 Sky TV 電視台和 1990 年開播 British Satellite Broadcasting (BSB) 電視台，隨後因財務問題合併成 BSkyB，成為英國普及率僅次於無線電視的產業，至 2006 年年底，

---

funding does not affect trading conditions and competition in the Community to an extent which would be contrary to the common interest, while the realization of the remit of that public service shall be taken into account.

<sup>20</sup> 分別是廣播電視標準委員會 (the Broadcasting Standards Commission, BSC)、獨立電視委員會 (the Independent Television Commission, ITC)、通信辦公室 (Office of Telecommunications, OfTel)、廣播管理機關 (the Radio Authority) 跟廣播傳播機關 (the Radiocommunications Agency)

<sup>21</sup> To provide, as public services, sound and television broadcasting services (shether by analogue or digital means) and to provide sound and television programmes of information, education and entertainment for general reception in Our United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland[.] (Department of National Heritage, P2)

占有 7 百 80 萬的收視戶，相當於三分之二的英國家庭（Ward，2008）。

英國的有線電視發展始於 1930 年，一開始是爲了改善城市大廈收聽廣播節目不良的情形，後來才開始有線電視的事業。英國從 1950 年起真正出現有線電視的雛型，1965 年始有民營業者（劉幼琍，2004），然而英國大多透過無線電視或者衛星電視收看電視，僅有二家有線電視業者，是 NTL 公司跟 Telewest 兩家業者，總收視戶爲 354 萬 4008 戶（江耀國，2004），市場佔有率僅有 13.2%（Ofcom，2009）。

在管制有線電視方面，因爲英國政府認爲有線電視乃是私人企業，因此政府對於有線電視之管制甚少，不僅經營有線電視不需要經過資格審核，費率方面亦無管制，而儘管法規有規定公共必載的規範，但是並未強制實施，而是由業者自行協調（劉幼琍，2004）。

英國有線電視方面的相關法令主要是 1990 年跟 1996 年的《廣播電視法》（Broadcasting Act 1990,1996），還有 2003 年的《傳播法》（Communication Act 2003）。2003 年之前，英國廣電媒體的外資規定是，唯有歐盟會員國的公民，依據歐盟會員國的法律註冊，在歐盟設立總部，在歐盟營運的法人等，才可以進入英國電視媒體市場（高行健，2002），直到 2003 年的《傳播法》才取消此限制，以完全開放作爲目前的外人所有權規範。

2003 年的《傳播法》通過前 Ofcom 的報告指出，解除管制是必然的趨勢，因此建議英國首相對外人所有權做出完全開放的政策。Ofcom 表示，媒體所有權政策是在確保社會的多元聲音，以確保媒體提供有品質的節目和有創意的節目，然而他們認爲，所有權的分散並不代表多元聲音的展現，Ofcom 認爲，記者和編輯等第一線工作人員，才是媒體多元聲音的來源。但是英國首相仍要求 Ofcom 每三年必須就各媒體的所有權做調查報告，以確保媒體所有權政策跟得上科技的匯流，隨時檢查所有權政策更改的必要性（Ofcom，2009）。

## 五、美國

五〇年代，電視開始在美國發跡。有線電視發展初期稱為社區共同天線（community antenna television），是以小範圍內的社區用戶為主。1980年，美國有近四分之一的家庭裝有線電視，到了2008年，美國有線電視和衛星電視的訂戶已高達85%。目前，美國前三大的有線電視系統業者為Comcast、Time Warner Cable和Charter Communications，皆屬於美國本地投資（Sterling，2008）。

美國的廣播與電信業務的主管機關是美國聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC），由1934年通信法案（Communications Act of 1934）所創立，前身是聯邦廣播委員會（Federal Radio Commission, FRC）。委員由美國總統提名參議院通過，負責政策制定的工作，1982年委員數由七個降為五個，並且規定同一政黨不得超過三個人。FCC有權力對州與州之間的通訊行為做裁決，也有權力對美國與外國之間的通訊行為做裁決<sup>22</sup>，屬於聯邦政府底下的獨立部門。FCC下設有七個局負責執照申請，處理投訴，制定政策等功能，有線電視和衛星電視的管理是由媒體局（Media Bureau, MB）負責（Overbeck，2009）。

由於有線電視系統業者一開始被視為提供技術服務，替收視戶接收電視節目的工具，加上有線電視並非稀有資源，因此FCC並未有太多規範。直到1960年代，系統業者和節目商激增，系統業者也開始提供跨區的頻道節目，於是FCC在1966年發布了有線電視系統的管制規範。1968年，美國最高法院裁定FCC有權管理有線電視系統，正式賦與FCC管理有線電視的職權，它可以頒布對所有形式的管理法規（Overbeck，2009；Sterling，2008）。

此後，FCC不斷擴大管制規範，1970年代，在系統業者上增加諸多限制，旨在保護當地電視台（local station），避免跨區電視台（distant station）的入侵<sup>23</sup>。

---

<sup>22</sup> 只要是發送端或接收端為美國，FCC就有管轄權

<sup>23</sup> FCC要求有線電視系統業者必須做到（1）假使超過3,500名訂戶則須提供當地公共與政府的近用頻道（2）假使超過3,500名訂戶則須提供當地節目（3）系統業者須以服務鄰近的聯播網頻道為主，將當地頻道視為優先播映的頻道（4）尊重企業合約，播放企業對當地電視台授權的節

然而，一再的管制造成系統業者的不平，認為 FCC 過度管制。1972 年，Midwest Video 告上法院，敗訴，1979 年該公司再度上訴，這次法院裁定 FCC 的作為阻礙了有線電視的發展，認為有線電視系統不是公共載具（common carrier），因此 FCC 不得強迫系統業者提供公共近用頻道<sup>24</sup>。這個判決也讓 FCC 自八〇年代開始走向解除管制（Overbeck，2009；Sterling，2008）。

1984 年，FCC 頒布《有線電視法》（Cable Communications Policy Act of 1984），撤銷了當地政府向系統業者收特權費（franchise fees），規定電話業者不得跨業經營有線電視，電視台也不得在服務區域內經營有線電視系統，主要在避免獨占勢力強大的電話公司，以濫用線纜和交叉補貼行為，阻礙有線電視產業的發展，或是電視台垂直壟斷的行為，有線電視進入黃金發展期。

儘管有線電視在政府解除管制的政策影響下蓬勃發展，卻也形成亂象，像是系統業者的兼併收購後形成一區一家的壟斷，對消費者在收費和收視上的權益受損，系統業者獨占地區性影視節目服務市場，使得言論及意見自由市場多樣性的目標無法達成，因此，美國國會在 1992 年通過《有線電視消費者保護和競爭法》（Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992），有線電視解除管制的時代宣告結束（Overbeck，2009）。

1996 年，美國國會在《電訊傳播法》（Telecommunication Act of 1996）中，廢除過去長達 26 年之久的跨業經營禁令，開放有線電視與電信事業自由競爭。雖然廢除了跨業經營禁令，但是仍然設有產權買賣的禁止條款，防止過度的併購及合資經營行為，可見美國政府管制之重點已經從過去之反獨占考量，轉變為防範不公平競爭政策。

根據 OECD（2009）的報告，目前美國外資限制僅限制無線廣電（broadcast licensee using spectrum），規定該媒體的外人直接投資上限為 20%，間接為 25%，

---

目，而非跨區電視台和企業的節目。此外，FCC 亦要求系統業者必須取得「承諾證書」（certificate of compliance），並且向當地政府繳納特許費。

<sup>24</sup> The Commission may not regulate cable systems as common carriers, just as it may not impose such obligations on television broadcasters. We think authority to compel cable operators to provide common carriage of public originated transmissions must come specifically from Congress.



有線廣電則無限制。而在必載規定上也要求系統業者在該服務區域，將三分之一的頻道分配給當地商業，或非商業的電視台。

### 第三節、小結

由以上介紹可知，世界各國的外人所有權規範皆走向開放的趨勢，澳洲、荷蘭和英國更是以完全開放取代原本投資比例或是國家限制的政策。然而各國在開放外人所有權的規範時，會採取配套措施，維護文化的發展。

例如韓國以 50%的節目自製率為廣電媒體的基礎規範，讓即使走向股權開放的所有權規範，也能同時顧及該國文化發展和影視創作的目標。澳洲在 2006 年對外資採取完全開放的政策後，發展出 RCMG 的制度，要求各媒體每年須繳交該公司內部結構和財務報告書，做為主管機關管制的根據。此舉與英國 Ofcom 每三年必須提到的媒體結構報告相似，顯示主管機關走向一種開放性的結構管制，不限制外人投資，但是仍對媒體賦予一定的限制和要求，以保護本國文化及產業健全發展。與我國有線電視同樣普及的荷蘭，則以公共必載頻道作為開放外人所有權的最後防線。荷蘭對於非公共電視體系的頻道節目管制十分寬鬆，允許完全外資的頻道進入，但是為了保持公共電視作為社區服務的初衷，荷蘭主管機關便規定系統業者對公共電視的必載。各國外人所有權的政策規範和演變詳見表 4-4。

表 4-4：各國外人所有權相關規定和轉變

國家	主管機關	有線電視相關法規	目前外人所有權規範	外人所有權規範的轉變	相關配套措施
韓國	情報通訊部 (Ministry of Information and Communication, MIC)、韓國通訊傳播委員會 (Korea Communications Commission, KCC)	《傳播法》 (Broadcasting Act)	無線廣電禁止外人投資；有線廣電不得超過 49%；衛星廣電不得超過 33%	2000 年修法，改採限制外人投資比例，取代之前禁止所有外人投資媒體的規定	所有媒體皆須遵守 50% 的節目自製率規範。
澳洲	澳洲通訊媒體署 (Australian Communications and Media Authority, ACMA)	《廣電服務法》 (Broadcasting Services Act)	無限制	2006 修法取消 1992 年的外人投資限制(商業電視不得超過 15%；任兩個外人投資總合不得超過 20%；直接投資不得超過 20%；)	改由《外國收購及併購法》(Foreign Acquisitions and Takeovers Act 1975)和《澳洲外人投資政策》(Australia's Foreign Investment Policy) 共同規定之；RCMG 的成立，規定此後各媒體集團每年必須告知其財務狀況，包括營收、所有權人和股權變更等資料

荷蘭	荷蘭媒體局 CvdM (Commissariaat Voor De Media, CvdM)、荷蘭郵電管理局 OPTA (the Independent Post and Telecommunicatians Authority)	《媒體法》(Dutch Media Act)	無限制	1996 年修法改採完全開放外資政策	有線電視系統業者的公共必載規定
英國	英國通訊管理局 (Office of Communications, Ofcom)	《2003 通訊法》(Communications Act 2003)	無限制	2003 年修改原本僅開放給歐體會員國投資的媒體外資限制，現採完全開放政策，不限制國家，不限制投資比	Ofcom 每三年必須就各媒體的所有權做調查報告
美國	聯邦通訊委員會 (Federal Communications Commission, FCC)	《有線電視消費者保護和競爭法》(Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)、《電訊傳播法》(Telecommunication Act of 1996)	僅限制無線廣電 (broadcast licensee using spectrum)，規定該媒體的外人直接投資上限為 20%，間接為 25%，有線廣電則無限制		要求系統業者在該服務區域，將三分之一的頻道分配給當地商業，或非商業的電視台。

資料來源：本研究整理

## 第五章 台灣有線與衛星廣電外人所有權政策演進

歷經二十多年，台灣廣電媒體外人所有權政策受到多種力量的左右。此章以《有線廣播電視法》、《衛星廣播電視法》和《通訊傳播管理法》草案裡的外人所有權規範為主，討論我國外人所有權政策的走向。

《有線廣播電視法》一開始是為《有線電視法》，立法之初是為了因應當時名為社區共同天線和第四台的有線電視發展，並且向美國宣示我國保護智慧財產權的決心。當時行政院提案將外人投資比定在不超過 20%，但最終立法院以禁止外人投資為通過的條款。1999 年我國喊出亞太媒體中心的計畫，因此，行政院擬修正《有線電視法》，改為《有線廣播電視法》，並且草擬《衛星廣播電視法》，主要在訂定開放外人投資的媒體政策，此在立法院有激烈的討論，即使是同政黨的委員對於開放的比例也持有不同意見，最後有線廣電是以直接投資不得超過 20%，間接投資不得超過 50% 為通過。衛星廣電則因為該媒體具有跨國界傳播的特性，而定以較為寬鬆的條款，規範衛星廣電不得超過 50% 的外人所有權。

爾後，外資在我國開放的法律規範下進入我國有線與衛星廣電市場，兩種媒體在發照與換照之後開始發展產業，直到 2001 年我國再度放寬有線電視外人間接所有權到 60%。

2005 年 10 月，衛星頻道 TVBS 傳出股權爭議。事出於台聯立委曾燦燈質疑 TVBS 的外資比例違反衛廣法規定，以及該董事長為香港人一事，要求新聞局調查（立法院，2005 年 10 月 7 日）。新聞局遂要求 TVBS 在 11 月 4 日前提出資料以供審議。TVBS 發言人葉毓君指出公司股權結構符合政府規範<sup>25</sup>。而關於該董事長梁乃鵬曾任中國官職的問題，TVBS 也以「香港廣播事務管理局」並非政府單位，而是一中立的傳播事業管理機構為由，對新聞局表達不滿。最後新聞局是

---

<sup>25</sup> 葉毓君表示，TVBS 是由兩大股東「英屬百慕達商」以及本土公司「東方彩視股份有限公司」組成。其中百慕達佔 47%，東方彩視佔 53%，符合衛星廣播電視法第十條規定：「外國人直接持有衛星廣播電視事業之股份，應低於該事業以發行股份總數百分之五十」。（朱梅芳、何博文，2005 年 10 月 29 日）

以 2004 年 TVBS 股權變更<sup>26</sup>卻未申報為由罰款 20 萬（朱梅芳、何博文，2005 年 10 月 29 日），後證實 TVBS 為完全外資的電視台而依衛廣法 38 條規定處以罰鍰 100 萬元做結（李順德，2005 年 11 月 9 日）。然而，此一事件的意義在於社會開始注意到所有權背後的意義，也就是資金的掌控將連帶影響在地文化認同的問題。因此，隔年的三中事件，也就是在黨政軍退出媒體的聲浪中，國民黨出售原有的黨產：中廣、中視、中影，同樣地，讓資金結構與媒體內容的相關性問題浮上檯面。

有了以上兩者的討論，就不難理解 2006 年卡萊爾和麥格里在臺灣的投資事業為何受到高度重視。（參見表 5-1）

表 5-1：影響台灣廣電媒體外人所有權政策之重要事紀

年份	大事紀
1993	美國將台灣列為綜合貿易法特別三〇一條款的「優先觀察國家」。
	《有線電視法》立法
1994	台灣與美方舉行我入會 WTO 第一次雙邊諮商。
1995	行政院喊出亞太媒體中心的計畫
	有線電視頻道第一次發照
1997	有線電視系統第一次發照
1999	《有線廣播電視法》外人所有權政策修訂、《衛星廣播電視法》立法
	美國投資基金卡萊爾集團（Carlyle Group）宣佈在台投資
	第一張衛星廣播電視執照發照
2001	《有線廣播電視法》外人所有權政策第二次修訂修法
2002	台灣加入世界貿易組織（WTO）
2003	有線電視系統業者換照

<sup>26</sup> 係指 2004 年，邱復生賣股權給梁乃鵬一事（朱梅芳、何博文，2005 年 10 月 29 日）

2005	TVBS 傳出股權爭議，包括資金來源，董事長是否為外國人，以及外人資金多少等問題，後以罰鍰落幕
	第一屆衛星頻道業者陸續申請換照
2006	通訊傳播基本法與國家通訊傳播委員會組織法分別於 2004 年 1 月 7 日及 2005 年 11 月 9 日公布施行，因此國家通訊傳播委員會（NCC 於年 2 月 22 日正式成立
	國民黨因應黨政軍退出媒體的條款出售三中：中視、中影和中廣。在國民黨以不分售的方式之下，傳出外資有意接手一事被外界抨擊，因為中視屬於無線廣電不得有外資。最後三中是由中時集團的余建新買下。
	卡萊爾將台灣寬頻賣給澳洲麥格里集團
	卡萊爾集團購入東森
	韓國安博凱集團買中嘉
2007	NCC 擬《通訊傳播管理法》草案

資料來源：本研究整理

從表 5-1 可以看出大致有幾股力量左右了台灣外人所有權政策的立法：

1. 1990 至 1993：美國三〇一條款
2. 1993 至 1999：台灣行政院的「亞太媒體中心計畫」
3. 1999 之後：外國投資商對立法者的遊說

然而，從 1990 年起台灣與世界貿易組織的會員國，進行了無數次的雙邊談判與協商，亦可看出台灣在國際貿易上的努力。

台灣作為一個出口導向的國家，在貿易上受到世界各國的牽制，然而在媒體立法層面所做的妥協，卻也是主管機關在發展經貿時必須謹慎思考與規劃的。

## 第一節 《有線廣播電視法》外人所有權政策演進

我國因為被日本殖民統治的歷史沿革，早在 1962 年的第一家無線電視台的設立時，便有外資投入台灣市場（藍麗娟，1997），只是直到 1993 年《有線電視法》的立法，外資的議題再次受到關注，而外資也開始逐漸與台灣有線廣電市場有較多的互動。

《有線廣播電視法》的外人所有權政策經過一次立法和兩次修訂，分別是：

1. 1993 年《有線電視法》第一次立法
2. 1999 年《有線電視法》正式更名為《有線廣播電視法》
3. 2001《有線廣播電視法》修訂

經過此三次的立法，立法院經過教育、司法、交通、內政等委員會的討論，係觀台灣廣電外人所有權的第十九條逐步走向開放，從一開始禁止外國人經營的有線電視系統，第二次修法參酌電信法傾向開放外人投資，大致擬定了第十九條的樣貌：「外國人直接及間接持有系統經營者之股份，合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之五十，外國人直接持有者，以法人為限，且合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之二十。」。第三次修訂的幅度較小，卻將外國人直接及間接持有系統經營者的股份，將原本合計應低於該系統經營者已發行股份總數 50%，開放到 60%。參見表 5-2。

表 5-2：我國《有線廣播電視法》外人所有權政策之演進

年份	外人所有權條文
1993	第二十條：經營有線電視者，應具備本國公民身分，並以股份有限公司或財團法人為限，且外國人不得為有線電視系統之股東。
1999	第十九條：外國人直接及間接持有系統經營者之股份，合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之五十，外國人直接持有者，以法人為限，且合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之二十。
2001	第十九條：外國人直接及間接持有系統經營者之股份，合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之六十，外國人直接持有者，以法人為限，且合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之二十。

資料來源：本研究整理

## 一、1993 年《有線電視法》外人所有權政策立法

《有線電視法》的立法過程從 1990 年成立「《有線電視法》草案研擬小組」開始，歷經九次內部會議和四次公聽會後，在年底擬定了草稿，並由召集人何貽謀表示草案初稿的四項精神：

1. 前瞻性：在條文中預留空間，避免未來動輒修訂條文
2. 開放性：鼓勵業者自律，避免主管機關對內容的審查
3. 公平性：追求傳播管理的多元分配和公平競爭，避免集中壟斷和頻道獨占
4. 時效性：追求條文的具體可行和有效性

但在此草案送交行政院後，行政院立即擬定另一個新的版本，並在 1992 年 1 月 30 日正式通過，送交立法院審理。有線電視法草案在當時有三個版本，各自代表了不同的利益團體：

1. 行政院版本：代表國家
2. 周荃和趙少康版本：代表中華民國有線傳播發展協進進會（第四台）
3. 彭百顯和謝長廷版本：代表台灣民主有線電視台全國聯盟

三個版本分別在分區方式、最低資本額限制、政黨限制、外資比例、審議委員會組成、國人自製節目比例等政策上各有不同意見，試整理成表 5-3：



表 5-3：《有線電視法》第一次立法之不同版本比較與最後決議

	行政院版本	周荃與趙少康版本	彭百顯與謝長廷版本	最後決議
分區方式	分為 58 區，一區一家	一區多家	一區五家	全國劃分五十一區，一區以五家為限
最低資本額限制	施行細則規定六億	不設限	降低門檻	《有線電視法》施行細則第十四條：申請人為股份公司者，其實收之最低資本額為新台幣二億元；其為財團法人者，其財產總額不得少於新台幣二億元
政黨限制	不限制	政黨不得經營	政黨不得經營	不限制
外資比例	不得超過百分之二十	外國人不得經營	外國人不得經營	《有線電視法》第二十條第一款：經營有線電視者，應具備本國公民身分，並以股份有限公司或財團法人為限，且外國人不得為有線電視系統之股東。
審議委員會組成	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 專家學者 4-5 人</li> <li>2. 主關機關代表 6-7 人</li> <li>3. 社會公正人士 3 人</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 降低主管機關代表比例</li> <li>2. 審議期間不得參與政黨活動</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 專家學者 5 或 7 人</li> <li>2. 地方機關代表 3 人</li> <li>3. 民意代表 5 人限制政黨比例</li> </ol>	<p>《有線電視法》第九條：審議委員會置委員十三人至十五人，由左列人員組成之：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、專家學者十一人至十三人。</li> <li>二、主管機關由交通部、新聞局各推派代表一人。</li> </ol> <p>審議委員會審議相關地區議案時，應邀請各該直轄市或縣（市）政府代表一人出席。出席代表之職權與審議委員相同。</p> <p>審議委員中，同一政黨者不得超過二分之一；其擔任委員期間不得參加政黨活動。</p>
國人自製節目比例	無意見	趙少康：1/3；周荃：1/4	彭百顯：1/10	有線電視第三十六條：有線電視節目中之本國自製節目，不得少於百分之二十。

資料來源：（戴伯芬，2000），本研究整理

透過以上整理可以發現，在代表各種利益團體的爭論下，立法院相較於行政院對外人所有權的開放較為保守。然而在當時，除了國內的利益團體外，最大的一股力量是來自美國三〇一條款的貿易制裁威脅。

美國三〇一條款是在保護美國商品的智慧財產權，在美國無法對各國的仿冒品進行制裁時，便會祭出三〇一條款作為貿易報復，限制美國商品出口至該國。三〇一條款的運行方式大致是由美國貿易代表署（USTR）於每年三月底向國會提交「各國貿易障礙報告」（NTE），公布當年度特別三〇一調查結果，列出未能充分有效保護美國智慧財產權、或拒不給予美國智慧財產權人公平市場開放機會之貿易夥伴國家名單。USTR 依據各國保護智慧財產權程度不足之情形，分別給予下列四種不同等級之指認評斷：優先指定國家（Priority Foreign Country）、優先觀察（Priority Watch List）、一般觀察（Watch List）、及其他觀察（other observation）等四級。

依據特別三〇一條款作業規範，列入「優先觀察名單」的國家，美國將持續觀察六個月，再予以評估是否應升級為「優先指定國家」或降為「一般觀察名單」。列為「優先指定國家」者，美方須於六個月內與該國諮商，若諮商未達成協議，美方將採取相關貿易報復措施，例如針對主要產品項目列出清單，提高進口關稅，故若列為「優先指定國家」者將面臨貿易報復之強大壓力。

台灣在八〇年代的有線電視從原本的社區共同天線轉換成第四台與民主台的興盛期，戴伯芬（2000）認為和當時台灣生活水準提高，娛樂與資訊的需求增高相關，使得低價且服務到家的第四台取代了傳統的电影和錄影帶市場。尤其在人口集中的都市，因為第四台經營設備低廉，以及節目取得不受著作權法規範，汪琪（1984）估計在台灣第四台黃金時期約有 200 至 400 家的第四台經營業者。

沒有法律約束的節目拷貝情形充斥在第四台和錄影帶店，使得美國終於在 1991 年首次向台灣表達抗議，要求台灣訂定《有線電視法》，規範業者播送有版權的節目，並支付美國權利金，否則不惜將台灣列為三〇一條款的優先觀察國家。

這項威脅對以進出口導向的台灣來說十分具有殺傷力，不僅使得立法院將著

作權法修正草案提前審理，李前總統登輝更是召開部長會議表示關切。1992 年台灣與美方代表結束雙邊智慧財產權談判後宣佈，台灣將致力於在 1995 年 1 月 31 日前通過有線電視法。

在日後的談判上，美方對於法令通過的日期雖然給予緩衝時間，但不可諱言地，台灣《有線電視法》是在美方施壓的情況下予以立法通過。

《有線電視法》通過之後，外人所有權的規定是在第二十條第一款：「經營有線電視者，應為本國公民身份，並以股份有限公司或財團法人為限，且外國人不得為有線電視之股東。」但比照當時的《有線電視法施行細則》，卻加入但書：「但外國人投資本國公司之股權合作不超過百分之二十者，不在此限。」（藍麗娟，1997）。換言之，外資只要不直接投資有線電視，仍然可以透過其在台灣合資公司進行間接的投資，並且間接掌有系統之經營（吳峻安，2004）。

「美台電訊」、「台華公司」與「菲利浦」是三家最積極的外資公司。這三家公司在有電視播放系統申請時，提出了 44 家申請案，卻只有 26 家通過，成功率僅 59.1%，遠低於同時期本地和信、東森等財團申請的通過率（戴伯芬，2000）。吳峻安（2004）將原因歸咎於系統業者不願跨國資本瓜分利潤與政府部門的視野狹隘，審議時程過久，無法立即反應跨國集團全球投資布局的趨勢，造成跨國集團對於系統市場越趨意興闌珊。因此，這段期間的外資投資是失利的（吳峻安，2004）。

在《有線電視法》通過之前，行政院曾舉辦過四次公聽會，立委周荃也在民間舉辦國際有線電視研討會，吸取來自產業和公眾的意見。不過，針對外人所有權的部份只有在國內產業和政治端引起討論，立委普遍認為外人所有權與著作權無關，因此即使行政院擔心限制外人所有權可能形成對美貿易障礙，立委依舊以通過完全禁止取代原本完全開放的草案（藍麗娟，1997）。

另外，此次立法也確立了我有線電視節目自製率為 20% 的政策，且至今皆未修訂。而有線電視和公共電視的關係是以特種基金為主，《有線電視法》第四十四條規定有線電視每年必須撥 3% 的營業額，其中 1% 為公視基金。至於頻道

使用，是規定在第三十二條，規定無線必載，以及要求系統業者必須撥 1/3 以上為頻道業者經營。

## 二、1999 年《有線廣播電視法》外人所有權政策第一次修訂

儘管外資在《有線電視法》通過後的投資失利，台灣的有線電視發展卻未因此停歇，反倒在政府和業者的努力下，逐漸建立起有線電視產業的規模和制度。根據 ACNielsen（2000）媒體大調查的研究數據來看，有線電視普及率由 1992 年的 26%，到 1999 年已達到 80% 的水準。然而，有線電視與播送系統間的紛爭時有所聞，系統業者與頻道業者間的廣告衝突更是引爆了兩大財團在 1997 年的大斷訊（戴伯芬，2000）。前新聞局長程建人表示：「有線電視法自民國 82 年 8 月公佈施行後，迄今已逾四年。其間，傳播科技快速發展，媒體產業結構亦急遽變化，原有法律條文與現實需求相去太遠（立法院，1998 年 3 月 12 日）。」顯示修訂有線電視法是因應台灣社會傳播環境劇變的當務之急。另一方面，行政院於 1995 年推動「國家資訊通信基本建設（National Information Infrastructure，NII）」，以及亞太營運中心計畫，宣示台灣在全球化的浪潮中，將更加積極地建立自由與國際化的傳播環境。因此，行政院新聞局自 1996 年起著手研修《有線電視法》，並從 1997 年 4 月起舉辦八場公聽會，經過行政院自 1997 年 9 月 27 日的六次審查會後，正式將修正草案於 1997 年 1 月 3 日送交立法院審理。

此次修法大致有幾個重點，包括：開放外人投資、防止壟斷經營、強化收視戶權益保護和授權地方政府管理（立法院，1998 年 3 月 16 日）。

新修訂的《有線廣播電視法》草案在立法院審查時，分為六個版本，與行政院版本的差異有七點：1. 審議委員會的權責與組成 2. 本國人持股限制 3. 外資持股比例 4. 防止壟斷條款 5. 系統分區 6. 收費審查權交由中央或下放地方政府 7. 盈餘提撥供地方政府作為文化與基礎建設之用，以及供公共電視運作的比例。在此將所有權相關部分整理成表 5-4。

表 5-4：《有線廣播電視法》修訂案之不同版本比較與最後決議

	本國人持股限制	外國人持股
行政院	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 同一股東不得超過百分之十</li> <li>2. 股東關係血親合計不得超過百分之二十五</li> <li>3. 發行報紙事業的董監事及經理人不得於系統任職</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 外國人直接及間接持有系統經營者之股份，合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之五十</li> <li>2. 外國人直接持有者，以法人為限，且合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之三十。</li> </ol>
朱鳳芝	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 同一股東不得超過百分之十</li> <li>2. 股東關係血親合計不得超過百分之二十五</li> <li>3. 發行報紙事業的董監事及經理人不得於系統任職</li> <li>4. 股東總投資系統不得逾全國百分之三十</li> </ol>	外國人直接及間接持有系統經營者之股份，合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之二十
洪秀柱	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 實收基本額不得低於兩億元</li> <li>2. 同一股東不得超過百分之二十。</li> <li>3. 股東關係血親合計不得超過百分之二十</li> <li>4. 頻道供應者及其集團企業為系統經營之股東，股份不得超過百分之十</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 外國人直接及間接持有系統經營者之股份，合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之五十</li> <li>2. 外國人直接持有者，以法人為限，且合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之二十。</li> </ol>
柯建銘	新聞紙、無線電視、無線廣播事業的董監事及經理人不得於任職有線電視之申請人、董事、監察人經理人。	
朱惠良	系統經營者應申報並公告其董事、監察人、經理人與其相關血親關係	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 外國人持股以股份有限公司、財團法人為限</li> <li>2. 外國人直接及間接持有系統經營者之股份，合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之四十九</li> </ol>
最後決議	第十九條：系統經營者之股權應予分散。同一股東持有之股份不得超過系統經營者已發行股份總數百分之十；股東與其相關企業或其配偶、直系血親、直系姻親、二親等旁系血親合計持有之股份，不得超過系統經營者已發行股份總數百分之二十。	第十九條：外國人直接及間接持有系統經營者之股份，合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之五十，外國人直接持有者，以法人為限，且合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之二十。

資料來源：(戴伯芬，2000)，本研究整理

行政院在 1995 年喊出亞太媒體中心的計畫，其構想是發展媒體中心以順應媒體事業整合發展，結合衛星電視和有線電視的區域性傳播事業，企圖將台灣營造成製作華語電視節目和電影的重要據點。「行政院經建會對於媒體中心初始的計畫有二：第一是改善媒體事業發展大環境，整合衛星電視、有線電視及電影事業的發展。第二是關鍵高科技媒體園區，發展高品質的華語電視節目、電影製作及後製作產業」（李天鐸，1997）

要使台灣成為亞太媒體中心，台灣必須配合國際媒體的發展趨勢，也就是：

1. 解除管制（deregulation）：政府需要放寬經營媒體的條件，允許更多人以公司組織的型態經營傳播事業。

2. 全球化（globalization）：業者會透過併購或合作的方式，多方吸收資金促使產品及通路的國際化，以達到獲利。

3. 融合化（synergy）：業者會以垂直整合和多元發展的方式，經營上下游事業，以及跨媒體的整合。

4. 聚合化（convergence）：傳統上分屬不同領域的事業將會相互整合，使得原本的產業界線日漸模糊。（Dyson and Humphreys，1990）

李天鐸（1997）在研究亞洲各國成為媒體中心的條件後認為，台灣在發展成為亞太媒體中心的計畫上，必須多方面的配合，而在制度法規面他建議：1.取消跨媒體、跨區經營的限制；2.適度開放外資持股比例。前者是以發展規模經濟的必要道路，後者則建議開放比例低於 50%，在 20%到 49%之間為佳。

此兩者的配合可以使台灣電視產業升級，提昇軟體設備和製作經營等的技術，改善台灣相較弱勢的媒體環境。之後配合節目自製比例的限制，鼓勵國內業者朝全球發展，也保護國內產業，做為媒體中心的基礎。

然而，新聞局鑒於廣電媒體對社會影響深遠，於提案中提出配套措施，包括：

1. 增訂第十九條有關係統業者的董事和經理人的國籍限制：本國董事和監察人不得少於三分之二，經理人也需具有中華民國國籍，

2. 修正第二十二條有關節目內容規範：規定外人投資的廣播電視案件若是

主管機關認定對國家安全、公共秩序、善良風俗等不利，得以不經審議直接駁回。

3. 在第四十二條規定節目自製率：中華民國自製節目不得少於百分之二十（立法院，1998年3月12日）

最後，立法院在1999年2月3日完成三讀，開放外人投資有線電視系統，外人得直接持有20%的股份，直接與間接持有應低於50%。另外在特種基金方面，則修改成要求系統業者將每年營業額的1%，之中的30%為公視基金。頻道使用上雖然第三十七條依舊規定必載無線電視，但在第四十二條是以系統經營者及其關係企業供應者，不得超過可利用頻道之1/4為規定。

### 三、2001年《有線廣播電視法》外人所有權政策第二次修訂

此次修法依舊是由行政院於行政院會通過後送交立法院審議，由於此次修法的重點在因應九二一之後有線廣播電視業者在設備或經濟上的損失，因此在外資股份比例的爭議不大，只有親民黨團提出「放寬同一股東、特定親等及外國人持股限制，疑引發各界對有線電視將被業者、家族壟斷及外國人把持之嫌」，但在協商過後依舊依國民黨團的提案通過第十九條第二項：「外國人直接及間接持有系統經營者之股份，合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之六十，外國人直接持有者，以法人為限，且合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之二十。」

相較於前兩次修法受到美國三〇一條款以及行政院亞太媒體中心計畫的影像，本次修法是以美商卡萊爾的遊說因素最為重要。尤其在2000年時，美商卡萊爾不斷併購北部系統業者後，成為與和信、東森、太平洋集團等系統業者四分天下的局面，可見外資勢力逐漸在有線電視系統市場嶄露頭角，甚至有壯大的趨勢和野心。

外資在這時候再度看上台灣市場的原因除了政府放寬了投資比例，系統產業發展已漸趨完整也是一大原因。事實上，系統業者經過九〇年代的混戰後，包括

有線電視市場系統經營的三大勢力整合<sup>27</sup>，以及 1997 年的斷訊事件<sup>28</sup>等，系統市場逐漸建立起經營規模與制度（吳峻安，2004）。再者，國內系統業者開始主動與跨國投資集團接觸，期待跨國集團提供資金和技術，以在未來搶食數位電視服務帶來的商機。（吳峻安，2004）。因此，吳峻安（2004）分析，跨國集團在 1999 年之後經由併購逐漸趨近集團化經營而成為系統市場中的主要勢力，而雖然系統市場的跨國投資大多是以基金的方式投資入股台灣有線電視系統，但是在跨國集團擁有全球經營經驗和技術的影響下，跨國集團也開始深化經營台灣有線電視系統市場。

在跨國集團逐漸成為經營核心的影響下，2003 年 64 家通過新聞局審核拿到有線電視執照的業者背後，幾乎都有來自東森、和信、太平洋及台灣寬頻（卡萊爾）等四大集團的資金這點也就不讓人驚訝。因此陳啓騰（2004）認為台灣的《有線廣播電視法》的規範並未達到股權分散的作用，因為業者仍以轉投資或市人頭戶的方式規避，而就算是公開上市的公司，私底下是否依舊是由有心人士或財團掌控多數股權而具有控制權不得而知。

1999 年，卡萊爾宣佈在台投資，2000 年轉投資台灣寬頻，2002 年該集團高層主管直接拜會新聞局、行政院等相關部會，希望放寬外資在台的持股。由此可見，《有線廣播電視法》的修訂，不斷受到來自跨國集團的壓力影響，而在台灣不斷以經濟發展為施政方向的影響下，未來，外人所有權是否更進一步開放值

<sup>27</sup>經濟日報記者林維娟於 1994 年 10 月 3 日分析未來三大勢力之競合，認為以往有線電視市場的系統經營的三大勢力團體：社區共同天線協會、第四台業者及民主台業者，在不同的市場行銷方式或政治立場、理念下，將逐漸成為財團派、國民黨派以及民間自主性整合組織。

財團派主要是指和信傳播集團的入股、購併行動，和信集團以其旗下的飛梭、行健公司之名，積極參與各地有線電視系統的經營。

國民黨派則主要指的是國民黨以博新育樂公司之名，參與系統的經營。

民間自主性的整合組織即指不願被財團收購，又必須面對競爭壓力，只好走向共存共榮求發展的模式，不管政治立場的同意，只求企業經營利潤。

<sup>28</sup>一九九四年斷訊事件源自於各自擁有系統和頻道實力的和信、力霸兩大財團為各自的利益，相互抵制：力霸旗下的 19 家系統以合約到期為由，停播緯來頻道的頻道，包括：緯來日本台、洋片台、體育台、聯登電影台、中天、大地、MTV 音樂台、CNN、TNT 卡通及 DISCOVERY 等，而擁有全省 12 家系統的和信，也停播力霸的頻道，分別是力霸 U1、U2、U3、U4（滾石音樂台）、學者外片、國片台及資訊健康台等。造成收視戶權益受損，直至半年後政府宣佈修訂《有線電視法》，以及立委們成立「媒體暨消費者權益促進聯盟」的誕生後，方告一段落。



得觀察。

#### 四、小結

台灣在 1993 年訂定《有線電視法》過後，就有不少外資覬覦台灣有線電視市場。藍麗娟（1997）表示，外資規避法律規定對媒體進行投資的方法分為兩種：

1. 先投資某公司的 20% 股份，再以某公司投資有線電視系統，如此便能不違反《有線電視法》第二十條的規範。
2. 先分別投資甲乙兩家公司，再以甲乙兩家公司的名義投資有線電視系統。

因此即使是在有線電視法訂定初期的第十九條第一項規定：「外國人不得為有線電視系統之股東」的情況下，仍有外資介入的情形。其中美台電訊、台華公司與利浦是三家最積極的外資公司。美台電訊擁有美國時代華納 49% 的股份，台華是由美資 AT&T 與長億集團的合作，利浦則是結合了太平洋電纜、三商行、聯合光纖投資的公司（戴伯芬，2000）。雖然時代華納在 1995 年撤資，利浦也在投資效益不彰的情況下退出系統，但在此一階段已經暗示了外資投資本國媒體的野心。

爾後，台灣為了加入 WTO 與各國做的雙邊談判，加上建立亞太媒體中心的計畫，以及外資在台灣社會的影響力等，又逐漸放寬外資投資媒體的限制，直到現況的十九條。

在外資轉投資的情況下，外資投資成為一股勢不可擋的勢力，因此台灣社會除了立法予以規定之外，主管機關也應嚴查所有全內部的資金流動，避免在資金和技術的精進之後，反而犧牲了台灣文化發展，或是在獨占與控制之後，造成媒體產業的牽制，進而犧牲了大眾閱聽人的權利，走向文化同質化，混淆台灣的文化認同。另外，我國的節目自製率自 1993 年立法以來便規定在 20%，而和公共電視的關係僅在於提撥當年營業額百分之一之金額，提繳中央主管機關成立特種基金，特種基金的 30% 捐贈為公共電視文化事業基金會，並無公共必載的規定。

## 第二節 《衛星廣播電視法》的外人所有權政策

行政院在 1995 年提出亞太媒體中心計畫，因此在修訂有線廣播電視法的同時，也草擬了衛星廣播電視法送交立院審議，並且同樣在 1999 年 1 月 15 日三讀通過。此次修法主要爭議在三方面：1. 衛星廣播電視的主管機關和地面站及轉頻站的主管機關為何；2. 外資限制；3. 政黨經營限制；4. 衛星事業回饋金。其中又以外資限制的部份最具密集討論，試整理如下表：

表 5-4：1999 年《衛星廣播電視法》修定案之不同版本比較與最後決議

	行政院	張俊宏	柯建銘	最後決議
外資限制	不限制	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 經營直播衛星系統不得超過百分之二十</li> <li>2. 經營衛星廣播頻道不得超過百分之五十</li> <li>3. 非本國之法人不得於中華民國境內經營直播衛星廣播電視系統</li> </ol>	經營衛星廣播事業不得超過百分之五十	第十條：外國人直接持有衛星廣播電視事業之股份，應低於該事業已發行股份總數百分之五十。

資料來源：(戴伯芬，2000)，本研究整理

行政院經建會副主任林任桓表示，衛星廣播電視法是為吸引外資到台灣成立直播星媒體中心，加上直播衛星市場不像有線電視市場是以本土為主，市場相對小，直播衛星是以國際市場為方向的，是跨國媒體，因此應該開放外資，即使要

限制外資持股，也以限制直接持股即可。

新聞局副局長顏榮昌更是詳述了衛星廣播電視開放外資的優點，包括：

1. 精神面：國際化、自由化，符合 GATT 和 WTO 國民待遇的精神，也是台灣邁向亞太媒體中心的重要政策
2. 產業面：吸引外資及技術人才，增加本國市場的就業機會
3. 影響面：擴大台灣在國際衛星電視市場的影響面

以上可見行政院為衛星廣播電視法的外資護航，主張台灣因應全球化趨勢完全解除管制。相較之下，立委態度則較為保留，試圖統一衛星廣播電視法的外資限制和有線電視法的規定。



### 第三節 《通訊傳播管理法》草案的外人所有權政策

《通訊傳播管理法》草案是為順應數位匯流時代的來臨，故在媒體所有權的部份也綜合了廣電三法與電信法的內涵。外人所有權的規定在第二十五條，NCC 經過兩階段公聽會和內部會議後，刪除原本三個提案裡的甲、丙兩案，並且適度修改乙案後，於 11 月底報請行政院轉請立法院審議，卻在行政院即遭駁回。

我國在 2004 年公布《通訊傳播基本法》，2005 年公布《國家通訊傳播委員會組織法》後，國家通訊傳播委員會在 2006 年成立便開始著手進行通訊傳播管理法的制定，旨在將廣電三法與電信法作一匯整，以因應數位匯流時代的來臨。

NCC 委員在 2007 年九月審議完成通訊傳播管理法草案，該草案在外人所有權的規範在第二十五條，並且分成甲、乙，丙三案。其中甲案維持原本廣電三法的規定，乙案則是開放了 20% 的無線廣電外人投資比，丙案則更進一步的完全開放外人投資有線與衛星廣電。在經過第一階段的公聽會後，NCC 最後修改乙案的有線廣電的直接外人投資比放寬到 49% 後，再經過第二階段的兩場公聽會和四次內部會議後便提請至行政院。

《通訊傳播管理法》草案的乙案作為顯示了主管機關有了解除管制的思維，它不但開放 20% 的無線廣電外人投資比，也將有線廣電的直接外人投資比放寬到 49%。除此之外，該草案也取消了明文規定節目自製率的規範，以及有線廣電產業之董事長的國籍限制。

試整理有線廣電法、衛星廣電法和最終送至行政院版本的《通訊傳播管理法》草案對外人所有權的規範比較如表 5-5：

表 5-5：《有線廣電法》、《衛星廣電法》和《通訊傳播管理法》草案對外人所有權的規範比較

	無線廣電		有線廣電		衛星廣電	
	《廣電法》	《通訊傳播管理法》草案	《有線廣電法》	《通訊傳播管理法》草案	《衛廣法》	《通訊傳播管理法》草案
外國人持股比例	第五條 無中華民國國籍者不得為廣播、電視事業之發起人、股東、董事及監察人。	第二十五條 乙案 外國人直接及間接持有利用無線基礎網路之廣播電視服務事業之股份，合計不得逾該事業已發行股份總數百分之二十。但法律或條約另有規定者，依其規定。	第十九條 外國人直接及間接持有系統經營者之股份，合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之六十，外國人直接持有者，以法人為限，且合計應低於該系統經營者已發行股份總數百分之二十。	第二十五條 乙案 外國人直接及間接持有利用有線基礎網路之廣播電視服務事業之股份，合計不得逾該事業已發行股份總數百分之六十；外國人直接持有者，以法人為限，且合計不得逾該事業已發行股份總數百分之四十九。但有前項但書之情形者，不在此限。	第十條 外國人直接持有衛星廣播電視事業之股份，應低於該事業已發行股份總數百分之五十。	第二十五條 乙案 外國人直接持有利用衛星基礎網路之廣播電視服務事業或頻道事業之股份，合計不得逾各該事業已發行股份總數百分之五十。但有第一項但書之情形者，不在此限。

經營者限制	第五條 無中華民國國籍者不得為廣播、電視事業之發起人、股東、董事及監察人。	第二十五條 乙案 利用無線、有線基礎網路之廣播電視服務事業具有我國國籍之董事，不得少於董事人數三分之二；監察人，亦同。	第二十條 系統經營者具有中華民國國籍之董事，不得少於董事人數三分之二；監察人，亦同。 董事長應具有中華民國國籍。	第二十五條 乙案 利用無線、有線基礎網路之廣播電視服務事業具有我國國籍之董事，不得少於董事人數三分之二；監察人，亦同。	無規定	無規定
節目自製率	第十九條 廣播、電視節目中之本國自製節目，不得少於百分之七十。	第一百五十三條 廣播電視服務事業播送節目之本國自製節目時段及比率，由主管機關定之。	第四十三條 有線廣播電視節目中之本國自製節目，不得少於百分之二十。	第一百五十三條 廣播電視服務事業播送節目之本國自製節目時段及比率，由主管機關定之。	無規定	無規定

資料來源：本研究整理

## 第四節 小結

有線和衛星縱使屬於不同的媒體類型，但是從外人所有權政策演進，依舊可以看出台灣不同時期對外資的態度。

我國於九〇年代開始發展有線電視產業，縱使在當時有外資表達想要進入市場的意願，但產業和立法機關顯然沆瀣一氣拒絕外資進入市場，因此在《有線電視法》立法之初，縱然行政機關有意開放外資投資，最後仍未在立法院過關。有線電視產業隨著市場需求逐漸擴張，業者卻開始出現收支不平衡的狀況而開始希望有新的資本加入，再加上國家喊出的亞太媒體中心的政策，1999 年的《有線廣播電視法》便將外人所有權的比例放寬到直接投資 20%，間接投資是 50%。有線電視的蓬勃也帶動了衛星廣電事業的發展，在衛星頻道業者紛紛搶攻台灣市場之際，政府遂在此時通過《衛星廣播電視法》也對外資做了相關規定，限制不超過 50% 的外人投資。至此為止，我國對外人所有權加諸較嚴格的限制，也就是基於社會價值論的看法，將管制視為現代國家的責任，期待透過政府機關對私部門的行為進行設限，以維護本土文化及產業發展。

2000 年開始，台灣受到國際的壓力，不論是來自加入世貿組織的談判壓力或是跨國媒體集團在台灣有線電視產業的行動壓力，台灣作為全球化潮流下的一份子，勢必得有所妥協與讓步。就像新聞局局長鍾琴於 2000 年 6 月 1 日立法院第四屆第三會期教育及文化委員會的第九次會議中做施政理念報告時所言，放寬管制是國際趨勢，她相信市場機制可以帶來良好的媒體環境，故在國內廣電事業也會繼續配合法令鬆綁。2006 年 NCC 成立後，便表明為因應數位匯流時代，著手進行通訊傳播管理法的制定。隔年九月 NCC 審議完成通訊傳播管理法草案，該草案裡所制定的外人所有權政策是以解除管制為主要思維，這段時期顯現管制思惟以市場經濟自由論當道。

## 第六章 行動者論述與互動

### 第一節 有線廣播電視

政策形成通常與當時的社會情境相關，《有線電視法》的立法是由於非法第四台錄影帶節目的播出而引起主管機關和美國的注意，也因為美國將我國列為三〇一條款的優先觀察名單，促使我國開始尋找解決方法，並且在多方勢力的討論之下，完成立法。爾後的每次修法，也都是眾多行動者參與的結果。以下將國內外的行動者分成政治經濟和公民三分面做討論，以釐清政策制定和修定的過程中，各行動者的意見和影響。

#### 一、1993 年《有線電視法》立法

##### (一) 政治行動者

《有線電視法》的立法，根據 1992 年行政院의 提案，是由於《廣播電視法》的內容多針對無線電視和無線廣播，而在世界各國開始發展有線電視之際，台灣也應該發展有線電視事業以滿足民眾多元化的娛樂與資訊的需求（行政院，1992 年 2 月 22 日）。根據 1993 年 7 月 15 日胡志強在立院的報告，我國政府最初談起有線電視，是在 1983 年的政務委員費驊先生開始研擬相關計畫，1989 年開始確定要建立有線電視的系統以後。歷經了三個評估、研究階段，才在 8 月成立有線電視系統專案小組，底下細分成立法組和規劃組進入執行階段，行政院在隔年 8 月提出草案，之後並且召開公聽會邀請學者和產業人士共同討論我國有線電視的方向（立法院，1993 年 7 月 15 日）。

然而同時，我國自 1969 年起發展的第四台，在九〇年代受到美方關注。美國因為對當時臺灣第四台公開播放非法的錄影帶等行為不滿，認為臺灣不尊重智慧財產權，因此在 1989 年 5 月，我國被美方列為三〇一條款的優先觀察名單，要求臺灣重視智慧財產權的問題。隔年年底，美國貿易代表署(USTR)高級官員，



到財政部訪問。1991年3月，由美國貿易代表署（USTR）首要法律顧問費爾德（Catherine Field），和美國在台協會經濟組組長白莉德（Joan Plaisted）等六人所組成的美方代表，與我國內政部著作權委員會主任委員王全祿等人，舉行中美智慧財產權諮商會。美方代表對我國草擬《有線電視法》的表達高度關切（李順德，1991年3月5日），並且要求我國在1993年4月15日前對有線電視法草案審查有所回應。

在美方一連串的造訪下，1992年5月，李登輝總統邀集黨政首長開會，要求行政、立法、司法部門全面加強保護智慧財產權，以提高國家形象，並化解美國對我國採取貿易報復的危機（李順德，1992年5月5日），而立法院也於1992年開始一讀討論《有線電視法》。

對於行政院提出開放20%的外人投資比例，無黨籍立委周荃和民進黨立委彭百顯皆提案表達相反意見，要求禁止外資進入台灣有線電視產業。

民進黨立委謝長廷委員認為，是國民黨受到美方壓力才會要求開放，是談判代表加諸在立委身上的壓力。而他以一個在野黨立委的身分認為，有線電視法應當強調文化性和地域性的色彩，而非外國公司法人等的商業色彩，因此他為了維護收視戶的權益，堅持禁止外人投資的政策，以維護有線電視應該維持小眾傳播、文化性、地域性的理念（立法院，1993年6月2日）。

經過二十幾次審查委員會逐條的討論，有線電視法第十九、二十條禁止外人投資之共識儼然成形，國民黨卻在交由二讀廣泛討論之際試圖翻案，讓外國人參與有線電視事業的發展。

民進黨立委翁金珠認為美國在台協會曾在二讀期間到立法院表示關切<sup>29</sup>，讓立委受到外力影響。但是她認為本條文在審查委員會就已經獲得朝野共識，國民黨不得翻案。她並且擔心一旦開放外人投資，除了影響國內資本對有線電視的投資機會和興趣外，更會造成國家安全上的疑慮，例如在國際糾紛發生時，我國因

---

<sup>29</sup> 根據立法院院會記錄，第82卷，第48期，二讀期間為1992年3月25日至1993年7月15日，而廣泛討論的最後一天，7月15日，美國在台協會曾到立院關切與美國三〇一條款相關的法案，如《商標法》和《有線電視法》等。

為沒有國內媒介主權，使得我國輿論受到外國影響等（立法院，1993年7月14日）。

國民黨立委劉炳華則以與外國技術交流為由，認為我國應當以國外的硬體建設和軟體製作經驗為模範，禁止外人投資將阻礙國內業者與國外有經驗的經營者學習與交換意見，再者，劉炳華強調，在我國積極加入 GATT 的行動下，摒除外人投資我國有線電視事業，違反了台灣邁向經濟自由化的信念<sup>30</sup>。國民黨立委李源泉也以東南亞的經驗說明，禁止外人投資也無法阻止其他國家勢力的進入，因為外國人會以當地人名義籌設公司，進行轉投資的動作，事後更可能引來許多投資糾紛，因此認為台灣應當學習已開發國家的自由化趨勢，而非開發中國家的管制政策。他並且提出在一定限度內允許外國人投資的想法（立法院，1993年7月15日）。

然而，同為國民黨的立委朱鳳芝是以當時日本排除外人投資的作法，和英國以歐洲共同市場會員國為投資身分限制的政策為例，說明禁止外人投資的必要性（立法院，1993年7月15日）。

總體而言，《有線電視法》的立法受到國外行動者的影響，但是在十九條的審查，卻排除了國外行動者的壓力，而是以政黨協商的結果為最終立法條文。

而在第三十一條關於頻道分配的部分，一開始是以政府的提案為主，要求系統業者必須將三分之一的頻道交由頻道業者經營，以及提供必要轉播頻道，轉播無線電視的節目和廣告等規定，但在一讀時就受到彭百顯等立委的反駁，在立委連署的提案裡表示，（無線）三台多年來享盡各種壟斷，因此在有線電視新興之際，不應再予以特權。最後是以提供無線頻道的必載規範為通過法條。

在節目自製率的部分則是由周荃、趙少康和彭百顯等立委的提案為主，行政院沒有任何意見。最後是政黨協商的 20% 節目自製率為通過法條。

值得注意的是，周荃除了立委身分外，亦因為開辦有線電視新聞網「真相新聞

---

<sup>30</sup> 劉炳華建議外國人應該成為有線電視系統的股東，但是限制投資額和捐贈額。建議外國人的投資額不得超過公司實收資本額十分之一，捐贈額不得超過財團法人財產總額十分之一。

網」(Taiwan News Network; TNN)而具有業者身分。她的發言也代表了中華民國有線傳播發展協進協會，也就是第四台的利益。她在1993年7月15日的審查委員會時表示，我國有線電視產業上屬於發展階段，她擔心外國資本的介入將對產業發展和文化認同產生危機。民進黨立委彭百顯在當時則是代表台灣民主有線電視台全國聯盟，與周荃一樣為本地政治與經濟力量的結盟。

由以上得知，不管是在外資投資比例、頻道分配或是節目自製率的部分，皆是由立院的政黨協商結果為最終通過的法條，由此可見在1993年《有線電視法》的立法時，我國雖然有來自國外行動者(美國)的壓力，加速了政府通過《有線電視法》的時間，但是在立法內容上仍是以代表民意的立委和政黨是影響法條的主要行動者。

然而，當時執政黨的立委們即使受到政黨壓力，試圖在二讀時將外資投資比例改為開放百分之二十，卻受到在野黨反對，加上執政黨黨內派系林立，有多位立委本身就是系統經營者，因此在選票和自身利益考量下，執政黨動員不力(戴伯芬，2000)，終究是以完全禁止外人投資為通過條文。參見表 6-1。

表 6-1：各政治行動者在《有線電視法》立法階段的立場

議題	職稱	姓名	主張	
外人所有權	提案	行政院新聞局	主張限制。外人投資不得超過 20%	
		民進黨立委	彭百顯	主張禁止。禁止外人投資有線電視產業
		無黨籍立委	周荃	主張禁止。有線電視剛發展，恐外資對產業發展不利
	發言	國民黨立委	劉炳華	主張限制。與國外有經驗的經營者交流。禁止外人投資有為我國申請加入 GATT 的自由化信念
		國民黨立委	李源泉	主張限制。與其讓外人在台灣進行轉投資，不如有限度的開放。
		國民黨立委	朱鳳芝	主張禁止。他山之石：日本禁止外人投資媒體、英國僅開放給歐體會員國
		民進黨立委	謝長廷	主張禁止。有線電視應當以社區為服務目標，強調小眾傳播、文化性、地域性
		民進黨立委	翁金珠	主張禁止。開放外人投資會影響國內資本對有線電視產業的投資興趣。外資掌握媒體會讓我國在發生國際糾紛時，沒有媒介主導權。
	頻道必載	提案	行政院新聞局	主張必載。系統業者必須將三分之一的頻道交由頻道業者經營，以及提供必要轉播頻道，轉播無線電視的節目和廣告等規定
民進黨立委			彭百顯	主張無必載。 1. 三台多年來壟斷市場，不應在有線電視系統裡再予以特權 2. 美國於六〇年代也有相關規定，爾後卻因牴觸言論自由和阻礙市場機能等理由被美國法院判定違反無效，因此認為我國不該遵循此習
節目自製率	提案	行政院新聞局	無規定	
		無黨籍立委	周荃	1/4
		國民黨立委	趙少康	1/3
		民進黨立委	彭百顯	1/10

資料來源：本研究整理

## （二）經濟行動者

有線電視（cable television），是一種結合硬體的現纜與衛星傳輸設備，以及軟體的頻道經營和節目供應，而在特定歷史脈絡下，發展出社區共同天線、民主台和第四台等名稱。社區共同天線自七〇年代開始發展，最初以有線電纜做為節目傳輸的經營者，它是為了改善山區收視不良的設備，涵蓋範圍可達一個城市或社區，是以彌補無線電視收視不良為主。民主台起源於對當時執政者的對立而衍生出的地下電視台，是在藉由私設的線纜，傳輸政治意識的宣傳節目。第四台則是有線電視系統的前身，目的是在於提供無線電視以外的資訊娛樂節目，因而多在人口稠密的都會區發展（戴伯芬，2000）。

1993年《有線電視法》立法，同年11月公佈《有線電視節目播送系統暫行管理辦法》，12月完成共同天線、第四台和民主台等業者登記，登記的619家業者有了法律上的新名稱——有線播送系統。就地合法縱然解決了非法經營的壓力，卻面臨《有線電視法》一區五家的規定，讓619家業者開始整併。同時，在周荃和彭百顯等人在政治與經濟力量的結盟之下，《有線電視法》最後是以本土經濟行動者的利益為主，也就是明文規定禁止外資在台灣有線電視市場的投資，且外國人不得為有線電視系統之股東。

事實上，在《有線電視法》立法前，和信集團便與楊登魁合作，成立飛梭傳播公司，和信佔股60%。和信負責購買合法的共同天線業者，楊登魁則負責整合民主台以及非法的第四台業者。另外，力霸友聯邀集其他財團成立東聯先進多媒體公司，積極進入系統市場。

除此之外，國民黨也投資成立博新，除經營自有頻道外，也以總計五個衛星電視頻道的陣容，大舉進軍有線電視頻道市場。這五個頻道分別是博新資訊台（自製新聞節目）、博新東映台（與日本東映電影合作）、博新迪士尼頻道（與美國迪士尼公司合作）、博新三立台（與三立公司合作）及博新財經台（與香港霸才集團合作）。而在資金方面，國民黨華夏投資公司以持股50%為最大股東，但

也同時拉攏地方家族與派系，和太子汽車、印尼力寶集團及美商顧問公司 UIH (United International Holdings) 的資金，投資總額高達 40 億元 (周冠印，1997 年 2 月 24 日)。

最後，外資也在此時期進入，包括美商時代華納、美商 AT&T、荷蘭菲利浦集團等。他們與地方系統台技術合作，參與營運企劃的籌設，不過雙方在經營理念與合作方式的歧見下，加上申請營運許可後的通過率過低，遂退出台灣市場 (戴伯芬，2000)。

表 6-2：1993-1998 年外資投資有線電視系統概況

在台合作集團名稱	台華公司	美台電訊	台灣菲利浦
投資之跨國集團	美商時代華納投資 49%	美商 AT&T	荷商菲利浦
投資原因	台中長億集團有意發展台中月眉度假村計畫，因此邀請美國時代華納合作，同時，時代華納有意開發亞洲與台灣有線電視市場，因此考量此項合作。	AT&T 與中華電信因電話機設備申請計畫而成立美台電訊，後來 AT&T 有意投資有線電視系統的網路與硬體設備市場，因而以美台電訊名義幫系統業者撰寫籌備營運計劃書。	台灣政府要求菲利浦總公司回饋地方市場，投資地方其他產業。因為台灣菲利浦決定申設有線電視系統，從零開始經營有線電視。
撤離原因	1. 台華公司第一梯次系統申請案全軍覆沒，因而影響時代華納有意撤資市場。 2. 時代華納與長億集團在月眉的合作案相處不愉快，加快撤資台灣的決心。	1. 雖然申請件數通過率高達六成，但是後續合作卻無明顯發展，因而計畫無疾而終。 2. 1996 年 1 月美台電訊大幅裁減有線電視部門。	菲利浦荷蘭總公司財務吃緊，緊急縮編全球菲利浦集團，因此台灣菲利浦大幅縮減公司組織，停止有線電視經營，將投資資金轉移回荷蘭總公司。
申請件數	18	21	5
通過件數	5	18	3
通過率	27.8%	59.1%	60%
控制方式	從零開始	合作與入股並行	從零開始

資料來源：摘自《有線電視產業的「全球一地方」之爭：跨國（媒體）集團進入台灣市場的競爭與合作》(pp.79)，吳峻安，2004

台灣有線電視產業的發展，並未因為外資撤出台灣市場而停頓。1996年《有線電視業市場結構調查報告》顯示，1996年有線電視業經營資產總額9,390萬元，上半年為8,090萬元；實收資本額4,270萬元，上半年為4,380萬元；平均員工人數從49.6人增加為64人；顯示有線電視的經營資產總額和人事員額等都在上升。而營業收支部分，營業收入72,275,000元，上半年為4,210萬元，營業支出7,146萬元，上半年度為48,538,000元，雖然從營業收之來看，均較上半年度增加71.1%和59.6%，收視戶也從14,482戶提高到17,650戶，但是儘管產業發展的十分蓬勃，報告卻顯示僅有33.3%的業者有營業盈餘（上半年為38.7%），可見有線電視業者多為虧損，亟需新的資本投入（戴伯芬，2000）。在尋求資金的需求下，經濟行動者便更進一步地在下次修法時扮演重要的角色。

### （三）公民行動者

1990年8月28日，新聞局公布《有線電視法》草案，隨後並召開四次公聽會，邀集各方人士參與討論。當時包括台北市廣播電視節目製作公會、電視學會、電工器材同業公會及廣播電視節目製作公會等皆出席表達意見。而在1991年8月14日召開的「有線電視合法性及其對年底選舉影響」公聽會，與會學者林東泰、陳新民、傅崑成等人相繼要求政府儘速完成《有線電視法》立法，承認並保障第四台的生存空間，充分滿足人民對資訊及各種娛樂節目的需求（洪金立，1991年8月14日）。

此階段的立法受到來自國際行動者（美國）的影響居多，立法院在立法時也不諱言地直接表達受到美方壓力，要求我國在限定時間內完成立法，否則將施以貿易制裁。在外人所有權條文的討論上，儘管執政黨（國民黨）的立場是開放百分之二十的投資限制，但是執政黨黨內派系林立，有多位立委本身就是系統經營

者，因此在野黨反對，和自身利益考量下，執政黨動員不力，終究是以完全禁止做為通過條文。儘管如此，經濟行動者依舊以轉投資的方式在台灣有線電視系統市場投資，不過，此時偏重於發展國內產業，以本土利益為重，因此外資在此一階段的投資並不順利，自 1995 年起紛紛撤資。

## 二、1999 年《有線廣播電視法》修法

在有線電視業者渴望開放外資的呼聲下，加上政府喊出亞太媒體中心的計畫，希冀結合衛星電視和有線電視的區域性傳播事業，將台灣營造成製作華語電視節目和電影的重要據點。於是，1999 年，《有線電視法》正式修改為《有線廣播電視法》，外人所有權法規的修訂便成為當時焦點。儘管之後 2001 年再度修法放寬外資的持股比例，但 1999 年通過的第十九、二十條儼然已經是我國有線媒體外人所有權規範的雛形。

### （一）政治行動者

1995 年我國推動「國家資訊通信基本建設（National Information Infrastructure，NII）」，以及亞太營運中心計畫。同年，我國申請加入世界貿易組織<sup>31</sup>。

1996 年，朱鳳芝立委提案修改有線電視法，隔年，柯建銘亦提出修正案，洪秀柱則在 1998 年提出。直到 1998 年審查前，共有八種版本，分別由朱鳳芝、范巽綠、謝錦川、洪秀柱、朱惠良等人提出。然而，有線電視外資股權限制的部分因無法獲得共識，在二讀時有詳盡的討論。

---

<sup>31</sup> GATT 自 1948 年成立以來，迄今共舉行八次回合談判，其中第八回合的烏拉圭回合談判於 1993 年 12 月 15 日達成最終協議，決定成立世界貿易組織（WTO）。WTO 便於 1995 年 1 月 1 日正式成立，總部設在瑞士日內瓦，關稅暨貿易總協定理事會（GATT）也在各國協議下，與 WTO 並存一年後，其功能由 WTO 所取代。臺灣於 1990 年申請加入 GATT，並於 1992 年獲得觀察員身分。由於 GATT 在 1993 年的烏拉圭回合中協議成立世界貿易組織 WTO，1995 年臺灣改向 WTO 提出申請加入世界貿易組織（國際貿易局，WTO 入口網（2004 年 4 月 6 日））。



新聞局長程建人在 1998 年 3 月 12 日在教育內政交通司法的聯合審議委員會的說明就直言，為配合行政院推動的國家資訊通訊基本建設（NII）以及亞太媒體中心計畫，以建立自由化與國際化的傳播環境，勢必將修改《有線電視法》。首先，為推展亞太媒體中心的計畫，勢必解除外資管制，企圖以適度的開放外人投資比吸引外資和技術。因此，新聞局建議開放低於百分之五十的外資<sup>32</sup>。新聞局表示，限制這個比例是期待外資帶來資金和技術，期待外資的進入能幫助我國經濟，而在技術方面是以數位電視為方向，以跟上其他國家的發展（立法院，1998 年 3 月 12 日）。

洪秀柱的提案即表示，「為配合亞太媒體營運中心之計畫」，主張開放 50% 的直接與間接投資。柯建銘提案建議降低外人投資限制，但在國家安全和稀有頻道的考慮下，外國不宜握有太高比例，柯建銘認為以一般商業條款，限制在百分之四十九以下即可，他並且表示，首要任務應當是發展臺灣市場公平競爭的環境，以及市場規模等再來做外資的限制。余玲雅建議以漸進式且彈性的條文規定，避免國外媒體以龐大的資本額進入臺灣，鯨吞臺灣媒體事業市場。黃國鐘則認為擔憂文化霸權或文化沙文主義是沒必要的，持股比例的限制只是加強企業用人頭充數的作法，因此主張自由市場的開放競爭（立法院，1998 年 12 月 14 日）。

鑒於媒體對國家社會的影響，新聞局在提案中主動提出配套措施，包括：

1. 在十九條訂定系統業者的本國董事和監察人不得少於三分之二，經理人也需具有中華民國國籍；
2. 修正第二十二條，規定外人投資的廣播電視案件若是主管機關認定對國家安全、公共秩序、善良風俗等不利，得以不經審議直接駁回；
3. 在第四十二條規定，中華民國自製節目定在不得少於百分之二十（立法院，1998 年 3 月 12 日）。

另外，電信總局副局長吳嘉輝認為電信與有線電視勢必合流，也就是讓消費

---

<sup>32</sup> 新聞局提案建議：有線電視外人直接與間接投資不得多於百分之五十，直接投資則限制在百分之三十

者利用有線電視的寬頻網路，因此建議通過和電信法修正案一樣的規定，也就是外人直接及間接持有不得超過 60%，直接持有不得超過 30%，而此也正是我國依照經建會的建議，與美國在 WTO 協商的結果（立法院，1998 年 12 月 14 日）。

表 6-3：各政治行動者在《有線廣播電視法》外資政策的立場

議題	職稱	姓名	主張	
外人所有權	提案	國民黨立委	朱鳳芝	直接與間接不得超過 20%
		國民黨立委	洪秀柱	直接與間接不得超過 50%，直接持股不得超過 30%
		民進黨立委	柯建銘	以一般商業條款，限制在 49% 以下
	發言	民進黨立委	余玲雅	國外媒體集團資金龐大恐鯨吞我國有線電視事業
		新黨立委	黃國鐘	主張自由市場，限制持股只是讓企業以人頭充數
		電信總局副局長	吳嘉輝	比照電信法修正草案，直接與間接不得超過 60%，直接持股不得超過 30%

資料來源：本研究整理

然而，看似朝野一致的立法方向，其實亦有經濟行動者夾雜其中。像是提案的立委皆具有業者身分，例如朱鳳芝具有系統經營背景，洪秀柱和柯建銘則具有頻道經營背景（彭威晶，1999 年 1 月 9 日）。發言的余玲雅也具有頻道經營背景，而在四月成立的中華民國有線電視系統業者協會中，余玲雅也任有常務理事兼榮譽理事長一職（黃秀義，1999 年 4 月 16 日）。因此在政治與經濟的結盟，再次地在本次修法中展現出來。

事實上，從《有線電視法》立法後，1994 年，我國就開始與其他各國進行 WTO 的談判協議，至 1999 為止，我國共完成跟美國、日本、新加坡等 20 多國簽署雙邊協議，詳見表 6-4。

表 6-4：我國與 WTO 會員國簽署雙邊協議整理

日期	與 WTO 會員國的互動
1994 年 2 月 24 日	我國與美方在臺北舉行我入會 WTO 第一次雙邊諮商。
1994 年 4 月 12 日	經濟部江前部長丙坤率相關部會代表，以觀察員身分出席 GATT 烏拉圭回合談判馬爾喀什部長會議，且安排與多國之部長及官員舉行雙邊會談。本次部長會議 GATT 締約成員正式簽署烏拉圭回合最終協議，同意設立世界貿易組織。
1995 年 1 月 1 日	烏拉圭回合談判達成協議決定於 84 年 1 月 1 日成立世界貿易組織
1995 年 2 月至 7 月	我國與南非、捷克、斯洛伐克、土耳其及薩爾瓦多等五國分別簽署雙邊協議文件。
1995 年 12 月 1 日	我國正式向 WTO 秘書處提出依 WTO 協定第 12 條之「加入條款」申請加入 WTO。
1996 年 6 月至 12 月	我國與哥倫比亞、烏拉圭、智利、韓國、澳大利亞等五國分別簽署雙邊協議文件。
1996 年 12 月 9 日至 13 日	經濟部王前部長志剛率相關部會代表，以觀察員身分參加 WTO 新加坡第一屆部長會議
1997 年 2 月至 11 月	我國與冰島及挪威、日本、馬來西亞、菲律賓、紐西蘭及新加坡等七國分別簽署雙邊協議文件
1998 年 2 月至 8 月	我國與美國、瑞士、波蘭、墨西哥及匈牙利、阿根廷、泰國等七國分別簽署雙邊協議文件
1998 年 5 月 18 日至 20 日	經濟部王前部長志剛率相關部會代表，參加 WTO 日內瓦第二屆部長會議，會議期間與瑞士、墨西哥、匈牙利及波蘭簽署雙邊協議。

資料來源：整理自國際貿易局，WTO 入口網（2004 年 4 月 6 日）。〈我與 WTO 各會員簽署雙邊協議之時間表〉台北市：國貿局。上網日期：2009 年 11 月 18 日，取自：<http://cwto.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmif.asp&cat=CAT311>

換言之，至 1998 年，立法院第三屆第五會期，教育、內政、司法、交通四個委員會聯席會議開始討論這些提案時，政府一方面也在和世界各國商討世界貿易組織內的各項規定，以及服務貿易協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）。因此，從亞太媒體中心到 NII，《有線廣播電視法》的修法雖然看似是爲了符合國家成立亞太媒體中心下的政策，是以國內的政治行動者的意見爲

主，卻依舊擺脫不了國際行動者 WTO 的談判協議影響。尤其因為 GATS 的主要規定為最惠國待遇原則、市場開放原則、國民待遇原則、公開化原則等五項。各類別的協定設定皆在增進自由貿易和消除貿易障礙，所以凡訂定協定之國家皆享有相同待遇，不得違反各項開放原則（藍麗娟，1997）。在這波國際組織的壓力下，以及我國強烈申請進入 WTO 的意圖，造成我國在有線廣電政策外人所有權的逐步解除管制。而儘管立委們所持開放比例的意見不同，但修法方向皆是以開放外資為意見。尤其立委皆在提案書上表示應配合我國成立亞太媒體中心的目標，邁向自由化，可見當時朝野一致認同亞太媒體中心的目標，也以放寬外資做為共同的修法方向。

## （二）經濟行動者

1999 年，美國投資基金卡萊爾集團（Carlyle Group）宣佈將撥出十億美元在亞洲七個國家投資，台灣也名列其中（路透社曼谷，轉引自聯合報，1999 年 5 月 31 日）。2000 年，經濟部投審會證實，美商卡萊爾集團陸續匯入約七千五百萬美元到台灣，相當於新台幣二十億元以上的資金。爾後，美商卡萊爾集團（Carlyle Group）亞洲公司 CarlyleAsia Ltd 轉投資成立「台灣寬頻通訊顧問股份有限公司」，由卡萊爾 100% 控股。卡萊爾並以台灣寬頻公司的名義，陸續併購桃園、新竹等地方有線系統業者，成為繼和信、東森、太平洋集團之外的新興勢力（張婉珍，2000 年 3 月 15 日）。

卡萊爾併購台灣有線電視系統業者的行動，引起立委高度關注，立委陳忠信、范巽綠於 2000 年 3 月 14 日召開公聽會，並邀請行政院公平會、新聞局及經濟部投審會列席。

陳忠信質疑台灣寬頻雖然是卡萊爾 100% 控股的外商公司，不過台灣寬頻旗下又轉投資成立八家子公司，再由這幾家子公司進行併購。而列席的新聞局廣電處官員表示，如果外商是以層層轉投資的方式洗掉外資的身分，則新聞局也很難

追查（張婉珍，2000年3月15日）。

台灣寬頻面對當時的種種質疑，終於在2000年3月召開記者會澄清該公司絕非100%由卡萊爾投資的外商公司，卡萊爾集團只是外資股東之一，主要提供技術的建議，股權也不過半；反而一半以上的股份係台灣企業人士投資，算是本地企業（張婉珍，2000年3月25日）。事實上，截至2000年年底，四大有線電視系統投資財團均有外資股東，外資股東遍及美商、港商、日商、新加坡等，投資資金估計已逾50億元，詳見表6-5。

表 6-5：四大有線電視系統外資涉入概況

四大有線電視系統	外資股東	主要服務區域
東森媒體科技	新加坡商匯亞基金、美商國際資本私人資產基金、開曼群島商亞洲基建基金、花旗國際投資、新加坡政府基金，合計投資金額約20億元，外資持股比率約為27%	台北市、新竹、台中縣、彰化、台南、屏東、花蓮
和信超媒體	美國微軟（Microsoft）公司為主要外資股東，微軟當初以3,500萬美元入股和信超媒體，投資金額估計有新台幣10億元。	北縣、桃園、基隆、宜蘭、台中市、雲林、高雄
太平洋多媒體	日本 APET、霸菱亞太基金及港資錦興控股公司，外資投資金額估計超過新台幣20億元	汐止觀天下、新莊永佳樂、新和、宜蘭有線
台灣寬頻顧問通訊公司	美商卡萊爾集團	新竹北視，苗栗吉元，桃園地區的南桃園及北桃園

資料來源：整理自張婉珍（2000年8月8日）。〈四大有線電視系統 外資扮要角〉，《經濟日報》；郭瓊俐（2000年9月20日）。〈有線電視系統遭美商控制？〉，《聯合報》

### （三）公民行動者

1999年《有線廣播電視法》立法，台灣媒體觀察基金會批評參與審議有線電視法的立委，未能做到利益迴避原則，只顧與自身業者相關的利益，枉顧閱聽

人的權益。被點名檢討的立委有：同時經營系統與頻道的國民黨立委王令麟；具系統經營背景的國民黨立委朱鳳芝、劉盛良、民進黨立委余玲雅；具頻道經營背景的國民黨立委洪秀柱、民進黨立委林忠正、柯建銘等人（彭威晶，1999年1月9日）。

而在加入 WTO 的壓力方面，有學者提出台灣爲了加入不一定需要開放視聽服務業，而是可以設定市場開放與國民待遇限制等（陳啓騰，2004）。藍麗娟（1997）以同樣致力於成爲亞太廣播中心的新加坡爲例，強調新加坡政府依舊以結構與內容管制來維持該國的媒體主導權，認爲新加坡在政策上有較爲細緻的思考，並非一味棄守。馮建三（1997，轉引自陳啓騰，2004）也擔心若缺乏評估與規範，解除管制的風潮將促使台灣有線媒體成爲財團與外資的附庸。尤其是開放外人所有權直接投資至 20% 的資本額雖小，卻依然引起疑慮。藍麗娟（1997）表示，雖然外資是不到 20% 的小股，卻可能因爲掌握關鍵的技術，而取得公司營運方向等控制權。再者，技術的投資並非短期獲利的投資，因此也擔心台灣股東不堪虧損而變賣股份予外資，或者在增資時外資因投入更多資金而擴大股份予控制權等。

此階段的修法受到我國發展亞太媒體中心和加入 WTO 的影響，朝野對開放外資的想法一致，儘管朝野對開放的比例有不同意見，但以最終通過的條文而言，政治行動者仍佔有一定比例的影響性。此階段修法也與 1993 年立法時一樣，具有政治與經濟行動者結盟的特徵，換言之，有些國內政治行動者也具有經濟行動者的身分，進而使得政黨的影響力小，產業的影響力大。在公民行動者方面，此階段比 1993 年來的活躍。此階段的公民行動者除了仰賴傳統媒體的報導，對於我國面臨的國際壓力，紛紛提出建言與看法之外，學術領域也開始關心廣電所有權的重要性，而有研究論文的產出，顯示公民行動者有漸漸展露頭角的跡象。

### 三、2001 年《有線廣播電視法》第二次修訂

#### (一) 政治行動者

此次修法的行政院提案中並未提及外人所有權的修訂，而是由國民黨立委穆閩珠協同 52 名立委於 2000 年年底提出。她基於以下理由認為應當開放外人間接投資比例至 60%：

1. 有線電視並非稀有資源
2. 限制外資使業者資金籌措困難，開放外資投入有線電視事業能促進發展
3. 有鑑於我國即將加入 WTO，以及未來的網路和直播衛星等媒體事業發展，有必要鬆綁外資規範，引進國外資金和技術
4. 有線電視和電信事業有合流的趨勢，便應當比照電信法的比例規定之
5. 減少人頭充斥，讓真正的經營人負起責任，資金豐富而彈性（立法院，2000 年 12 月 19 日）

穆閩珠的提案在 2001 年 1 月 4 日和其他提案一併通過三讀。

此案通過之後，引起社會廣泛討論，同樣為國民黨的立委李慶安也發表聲明對本次修法偏袒產業面向的作法表示不滿（黃福其，2001 年 1 月 6 日），因此，國民黨團和親民黨團在 5 月提請覆議。儘管如此，開放外人所有權的第十九條仍維持原決議，加上覆議的討論內容多交由政黨協商，在立法文書上只記載：「就依朝野協商結論處理」（立法院，2001 年 5 月 18 日），協商詳情便不得而知。

#### (二) 經濟行動者

在國親黨團申請覆議前，立法院放寬外資投資的政策便在產業端引起討論。首先，中華民國有線電視系統業者協會祕書長賴文雄對於十分樂觀，他認為立法院通過有線電視系統外資股權限制為百分之六十為上限具有正面意義，不僅可以為進入 WTO 暖身，也可避免財團壟斷（江聰明，2001 年 1 月 5 日）。

但是本土有線電視業者卻擔心部分外資「空手到」的投資策略<sup>33</sup>，不利國內有線電視產業的發展（黃玉珍，2003年8月26日）。無黨籍立委廖學廣則「不願表示有無財團介入運作（《有線廣播電視法》的外資投資比例）修法。」（蕭衡倩，2001年1月8日）

在外資方面，外資法人表示儘管將外資投資比率從50%放寬至60%，但外資只要取得50%百分之五十的股權就可以掌握經營權，不需要增加額外10%的投資。再者，外資普遍希望放寬直接持有股權的比例，此次修法卻並未這個部分，因此在外資法人不願意（另外在台灣設子公司）轉投資浪費成本的心態下，外人投資有線電視產業的誘因並未增加（張婉珍，2001年1月6日）。

儘管如此，外資依舊在台灣有線電視產業上動作頻頻。2006年，卡萊爾集團將台灣寬頻有線電視系統，以9億美金售予澳洲的麥格里銀行（Mac-Quarie）成交，創下一家收視戶4萬元的天價，比一般行情的3萬元高出甚多。之後，卡萊爾集團投資16億美元（約476億元新台幣），投資東森媒體科技和東森電視，約80%股份。最後，私募基金安博凱（MBK）也在2007年入主國內最大有線電視業者中嘉<sup>34</sup>。

值得一提的是，卡萊爾入主東森媒體一事，不僅造成NCC和經濟部投審會意見不合<sup>35</sup>，原東森董座王令麟也在董監事的改選中失利，三董一監全改由卡萊爾集團接手<sup>36</sup>，王令麟為榮譽董事（李盛雯，2006年8月3日）。面對外界質疑王令麟因此喪失東森主導權，他表示自己仍是台灣最大股東，也指派東森媒體集

<sup>33</sup>外資來台投資有線電視業，大都先另外成立一家公司，然後以這家公司名義向銀行申請聯貸，取得投資的資金，入主國內有線電視業之後，再以收取授權費用及經營顧問費的方式，將「投資成本」轉嫁到有線電視系統台；甚至向銀行貸款時，還要有線電視系統台出面擔保（黃玉珍，2003年8月26日）。

<sup>34</sup>中嘉前身為和信集團，是台灣第一家通過與系統業者合作，經營全數位互動有線電視平台的業者。中嘉原本的大股東是和信及中信，之後轉手出讓股權給私募基金安博凱（MBK），擁有有線系統台10家（黃筱鈞，2009）。

<sup>35</sup>NCC在審查卡萊爾入主東森一案時，是將外資投資計劃交由經濟部投審會審理，要求投審會把關。而在投審會通過之後，NCC表明未來將長期關注業者在對營運計畫變更、市場佔有率等問題。此舉引來投審會不滿，認為NCC「撈過界」，應當嚴守作為提供意見的單位之職責（李盛雯、王茂臻，2006年7月7日）

<sup>36</sup>三名董事為吳秀滢、（卡萊爾執行長）唐子明、楊向東和監事楊麗如（李盛雯，2006年8月3日）。



團副總裁趙怡和東森媒體科技董事長魏啓林在卡萊爾基金中擔任董事，不但依舊擁有主導權，且強調外資對東森的財務和資本結構具有益處（李盛雯、費家琪，2006年8月11日）。

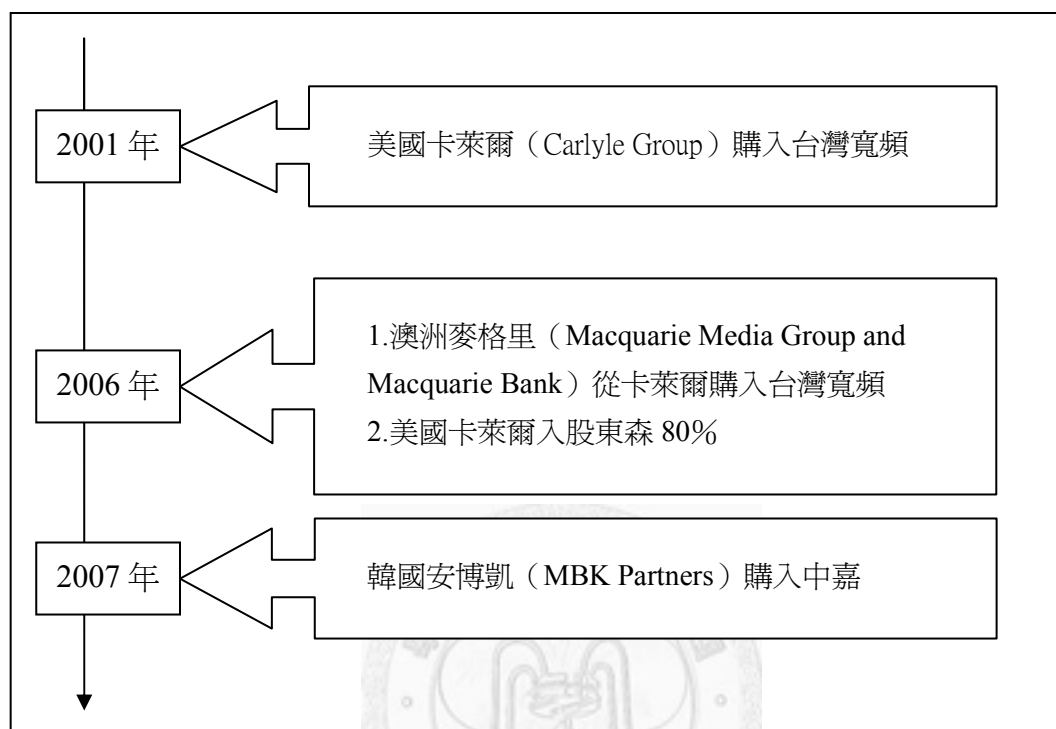


圖 6-1：2001-2007 年外資買賣有線電視系統概況

資料來源：本研究整理

面對來勢洶洶的外國資本，也讓 2006 年成立的 NCC 開始注意台灣有線電視產業外資化的情形，而在 2006 年 8 月宣布將修法嚴查外資直接與間接投資有線電視比率（梁任璋，2006 年 9 月 1 日），並且在 9 月開始與有線電視業者展開個別面談<sup>37</sup>，考慮修改現有法條。（余麗姿，2006 年 9 月 21 日）。

另一方面，NCC 審查安博凱入主中嘉一案也首次動用許可權，採實質審查，兩度要求安博凱出面說明投資計畫和資金來源<sup>38</sup>（余麗姿，2007 年 2 月 2 日），

<sup>37</sup> NCC 於 2006 年 9 月 21 日與國內五大 MSO 舉行座談會，五大有線電視系統經營商，包括富洋媒體科技董事長蔡明忠、中嘉網路執行長張安平、東森媒體科技董事長吳秀澄、台基網董事長簡森垣及台灣寬頻執行長戴大偉，皆親自出席（余麗姿，2006 年 9 月 21 日）。

<sup>38</sup> MBK 台灣合夥人龔國權、中嘉執行長張安平、營運長張鎮安及業務副總蔡俊榮等人及律師團於 2007 年 2 月 9 日親赴 NCC，向營運管理處長陳國龍說明，包括數位化及營運計畫、本國人及

甚至找來實際申請人馬來西亞商、荷蘭商<sup>39</sup>至 NCC，前後檢證兩基金在台代理人與兩基金的法律授權關係（余麗姿，2007 年 3 月 8 日）。

在 NCC 積極地與業者協商與面談後，在 2007 年 9 月 11 日公告《通訊傳播管理法》草案。

### （三）公民行動者

2001 年我國再度將外人直接與間接投資的比例放寬到 60%，國立台灣師範大學大眾傳播研究所教授陳炳宏表示卡萊爾當時已取得台灣部分地方有線電視台的全部經營權，因此卡萊爾公司在這次修法中扮演什麼角色，值得注意（蕭衡倩，2001 年 1 月 8 日）。管中祥（2001）也認為，縱使系統業者透過人頭戶及轉投資的方法早已造成壟斷的事實，但是並不代表要承認現狀，讓錯誤就地合法。趙怡（2001）表示放寬外資比例的意義，「和面臨境外強勢文化及資訊消費品持續傾銷相關」，因此奉勸應當訂定一套標準來解決文化入侵的問題。

由以上可知，我國公民社會在解嚴之後，經歷開放電波、公共化等運動，公民社會漸漸嶄露頭角，但多在事後發聲，政策制定前的公聽會等仍以產業和政治代表為主，而即使有一般民眾發言，也少見於報紙報導上。

2001 年的《有線廣播電視法》修法依舊是由政治行動者所發起。法案在第一次通過後由於引起社會廣泛討論，國民黨和親民黨遂提請覆議，但最後依舊是以政黨協商的開放 60% 直接與間接的外人投資比率做為通過條款，政黨協商內容不得而知。在此，本研究發現了政府資訊公開的盲點，也就是缺乏內部協商的內容記錄，因此對於立法時受到的壓力和利益關係，便無從得知。

---

外國人持股比例、轉投資控制公司設立情形、外資投資計畫、貸款和還款計畫、以及關係企業間的借貸情形等。3 月 8 日，NCC 再度要求中嘉至 NCC 說明外人持股與實際經營權的關係，以及該集團對台灣產業貢獻等（余麗姿，2007 年 2 月 10 日；3 月 8 日）。

<sup>39</sup>安博凱基金以境外控股公司「馬來西亞商 Evergreen Jade Sdn. Bhd」，摩根士丹利基金境外控股公司「馬來西亞商 Goodwill Tower Sdn. Bhd」，經由國內投資事業透過多層次轉投資，收購中嘉集團所屬吉隆等 11 家系統經營者股份取得經營權（余麗姿，2007 年 3 月 8 日）。

國際經濟行動者在此階段開始進入台灣有線電視市場，龐大的資金引起公民行動者和主管機關的注意。修法後，國際經濟行動者在有線電視市場的活動增加，促使 NCC 主動邀集業者說明營運概況和內部資金狀況，也開始注意到外人持股和轉投資等問題，顯示國際經濟行動者的影響力逐漸變大。

#### 四、小結

我國在 1993 年的《有線電視法》立法受到美國三〇一條款的驅動，爾後在 1999 的修訂也受到我國成立亞太媒體中心，以及進入 WTO 的壓力，再再顯示了（國家）行政院受到的國際壓力。相較之下，（民意機關）立法院受到本土政治與經濟力量的結合，產業壓力較大。換言之，國際行動者會造成行政院提案時的壓力，而立法院則遷就於國內業者的利益。然而，1993 年立法院最終以委員提案的禁止外人投資為外資規範，1999 年和 2001 年皆以政黨協商的外人投資比例做為最終通過條文，可見在行政院與立法院的角力裡，立法院略勝一籌。由此可見，縱使我國在全球化的風潮下不免受到來自國外行動者的影響，但在立法時的主要考量依舊是以國內產業發展為主。

不過，因為我國重視產業發展，因此當跨國資金進入我國有線電視產業，國際經濟行動者也逐漸發揮影響力，使得《有線廣播電視法》的外資限制走向解除管制的方向。

最後，《有線廣播電視法》的政策制定中，公民行動者主要以社會團體和個人在傳統媒體的發聲為主，多為事後檢討。因此相較於政治行動者和經濟行動者，公民行動者的的主動性和影響力較小。

## 第二節 1999 年《衛星廣播電視法》

### 一、政治行動者

《衛星廣播電視法》是政府推動亞太營運中的重要立法計畫之一，當時的新聞局長胡志強表示，亞太地區被視為 21 世紀最具經濟潛力的區域，我國與香港、新加坡和中國大陸皆在發展最有利於經濟的衛星工業，我國的目標就是以衛星傳播我國影視作品，扮演亞太媒體中心的角色。

在外資的部分，新聞局一開始交予行政院審議前的比例是 30%，爾後經商討改成 40%，最後送至行政院時是 49%，到院會時又成為 51%，而院會最後交與立法院審查是 100%。胡志強 1999 年 1 月在立院備詢時也坦承《衛星廣播電視法》在草擬階段就破例請立委到新聞局指教，而政府完全開放的理由是：

1. 外資可以帶動國內科技、產業及技術的提升
2. 解除管制已經成為現今世界各國制定電子媒體政策的指標，限制外資等於違背 GATT 和 WTO 的國民待遇精神
3. 衛星廣播為一跨國性媒介，即使對其外資或技術設限，其節目仍可以「從天而降」
4. 外資以人頭或轉投資迂迴進入我國市場，將使限制條款形同具文

因此政府以完全開放的外人投資衛星廣電的提案進入立院，期待引入國外先進技術，促進產業升級，帶動良性競爭（立法院，1994 年 12 月 18 日）。

不過，完全開放的規定在立法院遭到立委質疑，羅傳進立委就質疑完全開放衛星工業的外資限制，恐對我國業者不利，並且擔心外國業者跨媒體經營後帶來的壟斷（立法院，1999 年 1 月 15 日）。

張俊宏立場保守的將衛星事業劃分成衛星廣播頻道以及直播衛星，各提出不同百分比的限制，他擔心直播衛星具有壟斷性，一旦開放外資將壓迫到國內業者的發展，甚至帶來文化入侵的問題（立法院，1997 年 1 月 11 日）。

柯建銘以我國並非 ITU 會員國，因此無法在短期內與鄰近各國協商衛星使

用問題之由，認為衛星廣播電視事業的外資比例不宜完全開放，因此提出外人投資不得超過百分之五十的建議（立法院，1996年10月8日）。

表 6-6：各政治行動者在《衛星廣播電視法》外資政策的立場

議題	職稱	姓名	主張	
外人所有權	提案	行政院新聞局長	胡志強	主張開放。開放外資可帶動產業升級，限制外資只會造成人頭充數，且違背我國進入 WTO 的方向
		民進黨立委	柯建銘	主張限制。外人投資衛星廣播事業不得超過 50%
		民進黨立委	張俊宏	主張限制。1.直播衛星系統不得超過 20% 2.衛星頻道不得超過 50%
	發言	民進黨立委	余玲雅	主張開放。衛星為跨國事業，限制無效。
		新黨立委	朱惠良	主張限制。
		國民黨立委	李文郎	主張開放。限制外人投資將使外人以短線操作我們衛星廣電事業，故主張完全開放
		國民黨立委	洪秀柱	主張開放。完全開放外資方符合我國進入 WTO 等國際組織的自由化和國際化方向
		新黨立委	高惠宇	主張開放。認為新聞局應當規劃輔導本國產業發展，而非以禁止外國資本的方式保護本國產業
		台聯立委	陳永興	主張開放。
		經濟建設委員會 亞太營運協調服務中心主任	林任桓	主張開放，認為應當吸引外資來台投資使國內媒體事業更加國際化

資料來源：本研究整理

在《衛星廣播電視法》的立法過程中，行政院成為外資的護航者，不斷以亞太媒體中心和 WTO 等國際連結，以及國際化和自由化的思維，作為開放外資投資比例政策的背書。立法院則是以國家產業發展為主，和行政院在外資投資比例上相互拉拔。不過，面對 21 世紀的來臨，不論是行政院或立法院似乎皆瞭解到解除管制的必要性，兩者爭議的僅是外資投資比例限制，可見國家在此逐漸轉化

成全球資本的代理人。

## 二、經濟行動者

根據《衛星廣播電視法》第二條，衛星媒體主要分成兩種，一種是衛星廣播電視節目供應者，是指利用衛星轉頻器或頻道，播送節目或廣告訊息給直播衛星廣播電視系統經營者，或有線電視系統經營者，或無線廣播電視台等；另一種是直播衛星廣播電視系統經營者，也就是利用衛星轉頻器或頻道，播送節目或廣告訊號，讓公眾可以直接收看。此兩種經營者皆需要衛星轉頻器來傳送訊息，不同的是，前者是讓公眾間接獲得訊息，後者可以讓公眾直接接收。以下分別詳述此兩種衛星廣電業者在立法時期的作為。

### 1. 頻道業者

1993 年《有線電視法》施行之後，有線電視產業開始有了法律規範，所有經過審議通過允許設立的有線電視系統業者，除了三分之一必須供本地頻道業者使用外，其他頻道便開放給有意經營者，跨國集團的頻道也就開始進入台灣。1993 年到 1995 年間，幾乎全球主要的媒體集團都將衛星頻道透過授權和代理進入台灣市場，像是 HBO、衛視電影台<sup>40</sup>、Discovery 等（吳峻安，2004）。

不過，儘管跨國媒體集團由頻道先進入市場，試圖進一步進攻系統產業，卻礙於資金，只有衛視集團因為看重台灣未來的數位化工程和掌握系統傳輸的優勢，入股和信集團的系統台，掌握 20% 的股份。其他跨國集團底下的頻道多透過本地系統代理商機制，和台灣系統業者合作，因此在 1995 年至 1999 年間，市場上的三大代理商：木喬傳播、和信集團、東森集團，不僅掌握了台灣大多數的系統資源，競爭也相當激烈，他們所代理的跨國頻道也成為他們與系統業者談判的籌碼。直到 1998 年，木喬傳播接受和信和東森集團各入股 25%，三大集團整

---

<sup>40</sup> 衛視中文台和體育台在 1991 年初即免費向亞洲播放，由於不收版權費，因此與有線電視產業無任何貿易往來。

合頻道經營、頻道代理、系統經營的三大優勢，正式結盟，並且佔有市場上 85% 的頻道代理權。

然而此時，太平洋集團以第三勢力的姿態進入市場。太平洋集團入主世代國際傳播，以直播衛星廣播電視服務經營者的角色，切入衛星電視節目與廣告代理和企劃製作衛星廣告節目的領域。

1999 年《衛星廣播電視法》通過，對頻道節目供應者有明確的規範。首先，境外衛星頻道的外資比例限制在 50% 以下<sup>41</sup>，同時必須在台灣設立分公司及代理商<sup>42</sup>，並且依《公司法》繳稅。此法也讓直播衛星有了明確的法律定位（戴伯芬，2000）。

## 2. 直接廣播衛星

直接廣播衛星（Direct Broadcast Satellite, DBS）是利用高功率的衛星通信系統，藉著直徑不到一公尺的接受天線，閱聽人可藉此直接受電視節目，無需地面接收站。

1999 年《衛星廣播電視法》通過後，太平洋衛視獲得新聞局核發的執照，進入台灣的直播衛星市場。其實最早的直播衛星業者是 1997 年新媒體集團的 Space TV，該媒體原以為台灣工商業發達，對資訊的需求量大，認為直播衛星大

<sup>41</sup> 《衛星廣播電視法》第十條，外國人直接持有衛星廣播電視事業之股份，應低於該事業已發行股份總數百分之五十。

<sup>42</sup> 《衛星廣播電視法》第十五條，境外衛星廣播電視事業經營直播衛星廣播電視服務經營者，應在中華民國設立分公司，於檢附下列文件報請主管機關許可後，始得在中華民國播送節目或廣告：

- 一、使用衛星之名稱、國籍、頻率、轉頻器、頻道數目及其信號涵蓋範圍。
- 二、開播時程。
- 三、節目規畫。
- 四、收費標準及計算方式。
- 五、其他經主管機關指定之事項。

境外衛星廣播電視事業經營衛星廣播電視節目供應者，應在中華民國設立分公司或代理商，於檢附下列文件報請主管機關許可後，始得在中華民國播送節目或廣告：

一、預定供應之服務經營者、有線廣播電視系統經營者（包括有線電視節目播送系統）或無線廣播電視電臺之名稱。

- 二、前項各款文件。

第六條第二項至第四項、第十二條至第十四條之規定，於境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商準用之。

有所為，但因為缺乏節目內容，接收天線和解碼器等設備昂貴等，終究不敵有線電視的普及率而退出市場。衛星數位化的收視品質是直播衛星在台灣發展的有利因素，但受到有線電視高普及率的擠壓，直播衛星所需要的天線和解碼器等額外設備的補足，以及難以建立消費者收視衛星電視的習慣等影響，造成發展空間受阻。

目前我國衛星廣電媒體的外人所有權規定是在《衛星廣播電視法》第十條，規定外人直接持有衛星廣播電視事業之股份比，應低於已發行股份總數百分之五十。

《衛星廣播電視法》的立法受到我國亞太媒體中心的發展計劃的壓力影響最大，加上衛星是一跨國性媒體，因此朝野一致認同開放的政策方向，只有在開放的比率限制上有所斟酌。

在經濟行動者方面，多為頻道商與代理商的角力，由於掌握跨國頻道的代理商方有籌碼與系統業者談判，代理商無不爭取跨國頻道的代理權。然而，由於衛星廣電的媒體特性，因此在外人所有權的立法上並沒有太多爭議。



### 第三節 《通訊傳播管理法》草案的外人所有權政策

NCC 根據《通訊傳播基本法》規定，於 2007 年開始修訂《通訊傳播管理法》草案，並且在 9 月提出第一版本的草案，召開第一階段的公聽會。討論後，於 11 月提出修改版本，再進行第二階段的公聽會，最後送交行政院審議。

由於《通訊傳播基本法》第 16 條規定：「政府應於通訊傳播委員會成立後二年內，依本法（《通訊傳播基本法》）所揭示原則，修正通訊傳播相關法規。」NCC 遂分三階段修法，先是修訂行政法規，然後小幅度的修法，第三階段則是依第 147 次委員會決議，研擬三層水平架構的監管模式（國家通訊傳播委員會第 193 次會議記錄，2007 年 8 月 30 日）。經由第 181、183、185、188、189、191、192、193 八次委員會會議的討論，研擬出《通訊傳播管理法》草案，並且於 2007 年 9 月 11 日公告。9 月 26 日至 28 日 NCC 舉行第一階段共六場公聽會聽取各方意見後，再經 202、204、206、207 等四次委員會後，修正部分草案內容。

#### 一、政治行動者

《通訊傳播管理法》草案在九月第一次公告時對外資持股限制提出三案，寬緊程度不一。甲案維持廣電三法的現況，乙案為放寬無線廣電股權比率，丙案則更進一步取消衛星和有線電視的外資投資限制，允許外資 100% 持股。

在第 193 次委員會會議記錄，劉幼琍委員提出不同意見書，之中認為《通訊傳播管理法》草案的審議在通訊傳播匯流相關法令建置工作小組的研擬階段即大致底定，進入委員會逐條討論之後，僅能將個別意見以書面方式提出，且修改空間有限。她也建議委員會可將逐條討論過程公布在網站上，增加外界與委員會的互動。

而在外資限制部分，劉幼琍委員表達對乙案的支持，也就是放寬無線廣電的外人投資至 20%，以及有線電視的直接外人投資至 49%，並且建議網路層級也應當有外資管制（國家通訊傳播委員會第 193 次會議記錄，2007 年 8 月 30 日）。

經過第一階段的六場公聽會後，NCC 於十月 25 日的第 204 次會議上決議通過以乙案為第二十五條外人所有權的決議，並且進一步放寬有線廣電的外資直接持股至 49%（國家通訊傳播委員會第 204 次會議記錄，2007 年 10 月 25 日），詳見表 6-7。

表 6-7：《通訊傳播管理法》草案第二十五條的甲、乙、丙三案更新對照表

	甲案		乙案		丙案	
	9/11 初版	11/9 更新	9/11 初版	11/9 更新	9/11 初版	11/9 更新
無線廣電	禁止外人投資	刪除	外人直接加間接投資比為 20%		外人直接加間接投資比為 20%	刪除
有線廣電	1. 外人直接投資比例限制為 20% 2. 外人直接加間接投資比為 60%		1. 外人直接投資比例限制為 20% 2. 外人直接加間接投資比為 60%	1. 外人直接投資比例限制為 49% 2. 外人直接加間接投資比為 60%	不限制	
衛星廣電	外人直接投資比例限制為 50%		外人直接投資比例限制為 50%		不限制	

資料來源：本研究整理

此外，在配套措施上，NCC 也在第一階段公聽會和內部會議討論後做了更動。首先，第二十五條取消了有線廣電事業董事長的國籍限制，多增加了具有我國國籍的無線廣電媒體董事與監事必須不可少於三分之二。但是在第一百五十三條，依舊未明文規定本國節目時段與自製率，而是由主管機關另行規定之。詳見表 6-8。

表 6-8：《通訊傳播管理法》草案經營者限制和本國節目自製率之更新對照表

	9/11 初版	11/9 更新
經營者限制  第二十五條 (外資限制) 乙案	利用有線基礎網路之廣播電視服務事業具有我國國籍之董事，不得少於董事人數三分之二；監察人，亦同。董事長並應具有我國國籍。	利用無線、有線基礎網路之廣播電視服務事業具有我國國籍之董事，不得少於董事人數三分之二；監察人，亦同。
本國節目自製率  第一百五十三條 (本國節目自製率)	頻道事業提供節目中之本國自製節目時段及比例，由主管機關定之。	廣播電視服務事業播送節目之本國自製節目時段及比率，由主管機關定之。

資料來源：本研究整理

NCC 於 11 月 20 日舉辦第二階段兩場公聽會後(國家通訊傳播委員會第 214 次會議記錄，2007 年 12 月 11 日)，於 11 月底報請行政院轉請立法院審議，卻在行政院即遭駁回。行政院退回的理由，主要是考量草案整合廣電三法和電信法等通訊傳播法案，在影響甚鉅的理由下，行政院認為應該採漸進方式分階段進行(鐘惠玲，2008 年 4 月 9 日)。

## 二、經濟行動者

《通訊傳播管理法》草案經過兩階段的公聽會，會上有許多產業人士對草案提出建言。針對第二十五條外資比例的部分，第一階段公聽會的討論以有線廣電較多，第二階段的公聽會則以建議放寬無線廣電的外資限制為主。NCC 最後放寬有線廣電的外人直接投資至 49%，針對無線廣電的部分並未採納。

在第一階段的公聽會，各經濟行動者基本上以開放有線外人所有權為主要建議，主張理由大致分為兩種：

1. 所有權與節目內容無關，尤其有線電視只是傳輸工具，應該規範本國節目自製率以維護文化自主權。

2. 在數位匯流的趨勢下，有線電視與電信的跨業經營越來越常見，為了避免業者無所適從，應該設定相同的有線電視和電信事業外資比率。（業者具體建議內容詳見表 6-9）。

第一階段公聽會結束後，NCC 將第二十五條的甲案和丙案刪除，並且將乙案的有線電視的直接外人投資放寬至 49%。NCC 營運管理處副處長黃金益在 2007 年 11 月 20 日的第二階段公聽會上表示，修正過後的第二十五條是「朝向有線電視與電信管制拉齊」（國家通訊傳播委員會通訊傳播管理法草案公聽會紀錄。第一場：通訊傳播管理法草案討論：11），誠如 NCC 在同一天對外陳述的理由：

有線電視系統經營者為傳輸平台，與保護本土文化無必然關連，即便完全開放外資，仍可透過規定本土自製節目比例來規範。但現況考量國情，暫難完全放寬外資管制。在數位匯流的大方向下，先將系統業者的外資管制標準與電信業者同一水平，以促進公平競爭，因此通盤考量後直接持股提高為 49%（余麗姿，2007 年 11 月 20 日）。

該理由與業者建議不謀而合，可見業者建議對 NCC 的影響力。不過，第二階段尚有業者提出再放寬無線廣電的建議，NCC 並未採納。最後，第二十五條是以無線廣電 20%，有線廣電直接投資比率 49%，間接投資比率 60%，和衛星廣電為 50% 的外人所有權限制提交至行政院。

表 6-9：經濟行動者對《通訊傳播管理法》草案的意見

單位	發言人	主張
中華民國廣播事業協會	秘書長費泰康	1.建議區分媒體所有權及製播權的概念，因為所有權事實上無礙於國家保護本土文化或弱勢族群。 2.依照公司法的設計，股權要超過 1/3 才會產生干擾，因此建議有線電視或衛星的外資限制提高到 50%，無線廣電則限制 30%
台灣有線寬頻產業協會		開放外資投資有線電視市場
中華電信股份有限公司	法規處屈美惠	有線和電信採同樣的外資限制
新世紀資通股份有限公司	副理李熊	有線和電信採同樣的外資限制
中華民國民營廣播電台	董事長馬長生	無線廣電放寬到 30%，有線與衛星不限制
台灣固網／台哥大		1.有線電視對我國文化有重大影響，不應當完全解除管制，然而適度引進外資可使無線電視服務更具彈性及充實節目內容。 2.開放具有經營經驗的相關公司持股，才能真正有助於國內系統經營者吸收國外實務經驗，帶動技術發展，NCC 應避免私募基金收購台灣有線電視並轉手獲利的弊端
天外天股份有限公司	總經理特別助理周詳人	適度管制有線電視外資
台灣電信產業發展協會	執行秘書劉莉秋	放寬外資限制，以利跨業經營
中華民國民營廣播電台聯合會		刪除董事長須具備我國國籍之規範，NCC 應當尊重一般公司之董事會對董事長人選之決定
台灣通訊傳播產業協進會	顧問顏榮昌	在衛星事業訂定本國節目自製率將無法反映台灣多元文化的社會型態

資料來源：本研究整理自：國家通訊傳播委員會（2007）〈《通訊傳播管理法》草案意見彙整與回應表〉

### 三、公民行動者

NCC 舉辦的兩階段公聽會裡，公民行動者皆有參與，發言也較經濟行動者平均。在第一階段公聽會上，NCC 對外人投資的規範提出甲、乙、丙三案的建議，公民行動者在此階段多贊成甲案，也就是維持現況的管制規範。因此，當 NCC 在 11 月提出《通訊傳播管理法》草案的修正版本，改以乙案作為修正版本時，公民行動者的發言便較為強硬，甚至在 NCC 舉辦的第二階段公聽會會場前表達不滿，抗議 NCC 所提草案內容偏向財團，忽視公民權益。

由於 2006 的《通訊傳播管理法》草案對無線廣電也傾向開放，打破過去無線頻譜為公共財，不得為外人擁有的思維，因而在公聽會期間引起社會廣泛討論。

第二階段公聽會期間，由於 NCC 主張有線電視系統視為傳輸平台，與保護本土文化無必然關連，正式修改第二十五條乙案，並且採納產業意見，不僅開放 20% 的無線廣電外人投資，更將有線廣電外人直接投資放寬到 49%，公民團體對此提出嚴正抗議。

首先，陳信聰（2007）認為刪除外人投資比例顯示 NCC 向財團靠攏的立場。而由媒體改造學社、台灣媒體觀察教育基金會，以及由六十七個公民團體組成的「公民參與媒體改造聯盟」對此發表聯合聲明指出，提高外國人直接持有有線系統的股份到 49% 是對我國影視產業發展、勞工權益以及文化主權的戕害。婦女新知基金會秘書長曾昭媛也認為，大幅開放外資入主，將會影響媒體從業人員工作權益（徐沛然，2007 年 11 月 22 日）。傅學鬥也發表聲明表示，媒體是應受保護的文化產業，《通訊傳播管理法》草案放寬外資規範形同縱容國外資本短線炒作，戕害台灣的影視文化產業。

表 6-10：公民行動者對《通訊傳播管理法》草案第二十五條外資限制的意見

	單位	發言人	主張
第一階段公聽會	台灣新聞記者協會	秘書長李建忠	廣電媒體事業應該至少每季公開財務報表，財務透明化
	政治大學	教授鄭自隆	應當更嚴格管制有線廣電和無線廣電的外資投資比率
	中正大學	副教授簡妙如 <sup>43</sup>	反對第 25 條的乙、丙兩案，反對開放無線媒體的外資比率，反對放寬有線和衛星的外人投資比率，主張放寬有線系統或衛星頻道的外資股份對本地影視產業發展和勞工權益無助益
第二階段公聽會	傳學門		草案放寬外資規範形同縱容國外資本短線炒作，戕害台灣的影視文化產業。
	婦女新知基金會	秘書長曾昭媛	大幅開放外資入主，將會影響媒體從業人員工作權益
	公視策發部	研究員陳信聰	刪除外人投資比例顯示 NCC 向財團靠攏的立場
	公民參與媒體改造聯盟		提高外國人直接持有有線系統的股份到 49% 是對我國影視產業發展、勞工權益以及文化主權的戕害。

資料來源：本研究整理自：

1. 國家通訊傳播委員會（2007）〈《通訊傳播管理法》草案意見彙整與回應表〉；
2. 傳播學生鬥陣電子報（2007 年 11 月 27 日）。〈請 NCC 規劃一部完善的媒體政策與法律〉，《傳播學生鬥陣電子報》上網日期：2009 年 12 月 6 日，取自 <http://enews.url.com.tw/enews/44742>；
3. 徐沛然（2007 年 11 月 22 日）。〈《通傳法》草案對企業鬆綁 媒改團體：NCC 假公聽，真護航〉，上網日期：2009 年 12 月 6 日，取自「移民工資料庫」取自 <http://migrant.cooloud.org.tw/node/11795>

另外，由於《通訊傳播管理法》草案也刪除了本國節目自製率的規定，公民行動者也表達強烈不滿，除了認為應該明定本國節目自製率的時段和比例外，更進一步提出應參照頻道事業的總營收、節目總收視率和黃金時段收視率定之。詳見表 6-11。

<sup>43</sup>代表媒體觀察基金會董事長管中祥，高醫大性別所副教授兼所長成令方，政大新聞所博士生蔡欣怡，婦女新知基金會，台北縣政府文化局，政大新聞所助理教授劉昌德，台灣師範大學大眾傳播研究所教授陳炳宏，台灣大學社會系教授林鶴玲等人

表 6-11：公民行動者對《通訊傳播管理法》草案第一百五十三條本國節目自製率的意見

單位	發言人	主張
台灣大學社會系	教授林鶴玲	新法未明定本國自製節目比率，過去廣電法和有線廣播電視法皆有明確規定，通傳法不應模糊化
台灣媒體觀察教育基金會	林玉鵬	
台灣媒體觀察基金會	董事長管中祥	1. 頻道事業之本國自製節目時段和比例由主管機關參酌頻道事業總營收、節目總收視率和黃金時段收視率定之 2. 本國節目製作經費、總收視率和黃金時段收視率不得低於頻道事業總營收 1/2，節目總收視率 1/3，和黃金時段收視率 1/2 3. 參考廣電法第十九條和有線廣播電視法第四十三條，建議廣播電視節目中的本國自製節目，不得少於 70%，有線廣電節目的本國自製節目不得少於 20%
中正大學傳播系	副教授羅世宏	
政治大學	教授馮建三	本國節目製作經費、總收視率和黃金時段收視率不得低於頻道事業總營收 1/2，節目總收視率 1/3，和黃金時段收視率 1/2
	助理教授劉昌德	
	尤英夫律師	建議在通傳法中直接規定節目自製率的時段和比例
社團法人台灣同志諮詢熱線協會	海外部主任巫緒樑	刪除本國節目製作比例將對我國傳播勞動權和傳播事業之保障相當不利

資料來源：本研究整理自：國家通訊傳播委員會（2007）〈《通訊傳播管理法》草案意見彙整與回應表〉

中正傳播所副教授羅世宏在 2008 年媒體公民會議上舉歐盟、韓國和加拿大的節目自製率規定表示，《通訊傳播管理法》草案對本國自製節目應當在母法的位階上，給予明確訂立執行方向與原則。他建議，從自製率、時數計算、自製節目之認定，甚至是自製節目之替代等方向詳細規範，以振興影視產業和保護勞工權益保護<sup>44</sup>。

<sup>44</sup> 羅世宏建議：第一百五十三條  
(本國節目自製率、區域平衡)

廣播電視服務事業播送之本國自製節目不得低於播送節目總時數五分之三，不得低於黃金時段（每日十八時至二十三時）播送節目總時數二分之一，五年內新製節目總時數不得低於三分之二，台北縣市以外地區錄製之節目總時數不得低於三分之一。



《通訊傳播管理法》草案的階段相較於之前廣電三法修法期間，公民行動者除了投入更多關注外，也建立起自己的發聲管道，透過網路發布聲明稿，集結至 NCC 公聽會會場前的活動等。不過，儘管 NCC 舉辦公聽會廣納社會意見，最後在外人投資比例上仍以乙案送交立法院，顯示公民意見未獲得重視，而我國傳播管制走向逐步解除管制一途。

《通訊傳播管理法》草案是一個因應數位匯流的法案，因此在法條的制定上引起多方討論，再加上此為 NCC 成立後的第一次立法，格外受到注目。

在外資的討論上，《通訊傳播管理法》草案有放寬的趨勢，尤其提出的乙案和丙案，不僅放寬了有線和衛星廣電的外人投資比率，甚至研擬開放 20% 的無線廣電，而在 NCC 舉辦公聽會上引發討論。對此，公民行動者表達不滿，認

---

(本國自製節目率之時數計算)

前項規定之本國自製節目時數之計算，不含新聞、電視購物節目、資訊型廣告節目、電傳視訊及廣告之播送時數。

(本國自製節目之認定)

本國自製節目認定標準有特別規定之必要時，由主管機關另定之。

(非線性、隨選視聽服務)

廣播電視服務事業提供非線性、隨選視聽媒體服務時，其提供本國自製節目之比率，由主管機關另定之。

(本國節目自製率之替代)

廣播電視服務事業任一年度未達成第一項任一規定之比率時，應提撥當年度營業額百分之五予依本法第八十五條設立之本國廣電內容製作基金。廣播電視服務事業任一年度未達成第一項全部規定之比率時，應提撥當年度營業額百分之二十予依本法第八十五條設立之本國廣電內容製作基金。

(與特種基金之競合)

廣播電視服務事業任一年度達成本條第一項之全部規定時，可免除提撥當年度營業額一定比例予本國廣電內容製作基金之義務。

廣播電視服務事業得主動提撥前一年度營業額百分之三十予本國廣電內容製作基金，當年度豁免適用本國節目自製率之規定。

(本國節目自製率之監督與舉證責任)

主管機關每年應公佈廣播電視服務事業播送本國節目自製率監測報告。

廣播電視服務事業應配合主管機關公佈前項有關播送本國節目自製率之監測報告，並負有舉證責任。

為無線廣電為公共財，不得為外人所有，經濟行動者則未對無線廣電的開放表示意見，他們的主要訴求為進一步開放有線電視的外人所有權比率，以因應未來有線電視系統結合電信業的服務。

最後，NCC 以乙案作為提請至行政院的外人所有權規範，顯示經濟行動者的壓力仍為立法階段的主要壓力。

在公民行動者方面，在《通訊傳播管理法》草案的公聽會期間，公民行動者不僅用文字表達意見，更以行動表達他們的不滿，在 NCC 舉辦的第二階段公聽會會場前集結抗議，顯示公民行動者開始有更積極的作為。

#### 第四節 小結

從《有線廣播電視法》、《衛星廣播電視法》，乃至於《通訊傳播管理法》草案的立法與修法過程中發現，政治與經濟行動者的影響力仍大於公民行動者。而在政治行動者方面，縱使我國政府受到不小的國際行動者壓力，但整體而言在立法院仍有相對較強的自主權，能以國內媒體事業的發展為考量，制定外人所有權政策。如同《有線電視法》立法雖然受到美國三〇一條款的壓力，但最後仍以禁止外人投資作為決議，1999 年的修法又將原本行政院百分之三十的外人直接投資，壓縮到百分之二十。

在我國有線電視產業發展漸趨健全之際，國際資本逐漸投入我國有線電視產業，使得政治行動者與經濟行動者的影響力彼此消長，國內政治行動者似乎也逐漸成為國際經濟行動者的代理人。事實上，從 1993 年《有線電視法》的立法就是以發展本土產業為由，禁止外人在我國有線電視市場的投資，而《通訊傳播管理法》草案的外人投資的開放限制比率，也很明顯地採取經濟行動者偏好的乙案。另外，在 1993 年和 1999 的《有線廣播電視法》立法與修法中，也有部分立委因為同時具有業者身分，因而跳脫了政黨利益，轉向個人利益的政策制定。可見，國內在一片吸引技術和資金的簇擁下，經濟行動者對於政治行動者的影響力

不可小覷。

在公民行動者方面，由於媒體類型的關係，《有線廣播電視法》比《衛星廣播電視法》受到比較多的關注。直到《通訊傳播管理法》草案的階段，公民行動者的行動突破僅在傳統媒體上的論述，開始運用自己的發聲管道，進行更積極的行動，顯示我國公民行動者有逐漸活絡的趨勢。



## 第七章 結論

所有權研究在傳播學門裡主要是以研究跨媒體壟斷等行爲爲主，外資的討論並非顯學，然而在理論上，有鑑於文化帝國主義認爲傳播內容影響到閱聽人的文化認同，而傳播內容的掌控權又有很大一部分是與所有權相關，建立了外人所有權研究的重要性。實務上，我國隨著全球化的風潮，朝向自由化的媒體管制，從過去的亞太媒體中心計畫到 WTO 的入會需求，我國也不斷朝向解除管制的方向前進，只是對外資管制乃至於開放外資背後的配套措施，始終沒有規劃，只是以降低外資持股的方式走向開放。

政策缺乏規劃，問題是出在贊成開放外資和反對的兩方看法不同，政府似乎也只是隨著各式外力搖擺，未有預先規畫的作爲。主張開放外資的言論認爲，外資能帶來技術和資金，帶動我國媒體事業的發展。另一方面，主張限制外資進駐的言論則是，外資縱使會促進經濟發展，但是外人的龐大資本卻可能形成獨占，而且外資作爲一種外來文化的代言者，引進外資可能影響我國文化、價值觀和意識形態。而我國自九〇年代開始逐步開放廣電媒體外人所有權，皆是爲了配合產業發展或者國家整體政策規畫而爲，並非如其他國家一樣有規劃地配合其他像是節目自製率或是公共必載等措施一同立法。

然而政策的制定必定滲入了多方意見，各行動者爲了各自利益的發言也持續的角力著，最後經由妥協和協商的過程，修定出不同規範。本研究便在釐清我國外資政策的制定過程中，各行動者的意見和影響力，以找出各行動者在我國外資政策中的角色，以及各行動者勢力的消長。並且透過檢視其他國家的外資政策，了解該國如何在龐大的全球資金流動之下，確保外資的進駐不會影響一國的文化認同。最後經由政策比較之後，提出政策建議，以供日後修訂相關規定的參考。

## 第一節 研究發現

本研究在討論各行動者在我國外資政策制定的論述後，發現我國外資政策的趨勢與國外的政策發展皆呈現解除管制的趨勢，可見全球資金的流轉是全面性的，也是世界上每個國家都必須面對的課題。而在這一波與世界接軌的潮流下，儘管台灣急於建立亞太媒體中心和加入 WTO，但是並不代表台灣對國際行動者予取予求。換言之，儘管國際行動者對台灣外資政策的制定形成壓力，但在立法或修法過程中，國內行動者仍具有一定的主動性，形成一股與國際行動者制衡的力量。最後，檢視國內政治、經濟、公民三方行動者各立法時期的消長可發現，我國在立法和修法過程中是以經濟行動者的意見為重，甚至連政治行動者也逐漸成為經濟行動者的代理人。然而，在這一味地向產業發展靠攏的論述下，可喜的是，過去仰賴傳統媒體發聲的公民行動者，在網路的發展下也逐漸有了自己與外界溝通的平台，而逐漸在政策制定的過程中占有一席之地。

### 一、全球媒體外人所有權走向解除管制的趨勢，但提供配套措施

八〇年代開始，解除管制（deregulation）的風潮席捲全球，我國與世界其他各國也紛紛走向自由化的政策，而在廣播電視事業上亦然。本研究在回顧國際各國的外人所有權政策後發現，各國皆在 2000 年前後做出降低外人投資比例或者修訂為不限制的外資規範，可見各國受到全球資金流動的影響甚鉅。

以我國為例，我國《有線廣播電視法》經過三次修訂，該法的外資政策也從完全禁止直到現今的直接與間接投資 60% 為限，直接投資則是以 20% 為限。股權比例的增加象徵我國吸收外資的決心。

國際間的狀況也一樣，韓國從完全禁止走向節目供應商、系統經營者、網絡經營者外資持股皆不得超過 49%。衛星廣電則是限制在 33%，澳洲、英國、美國、荷蘭等國皆在 2000 年前後完全開放外人投資，英國媒體主管機關 Ofcom（2009）也在年度報告中表示解除管制是國際趨勢，也是必須。

因此，在全球媒體政策走向國際化和自由化之際，各國走向完全開放只是時間上的早晚。然而，這些國家在走向開放的外資政策的同時，亦規畫了配套措施以保護該國文化。因此，面對我國指日可待的開放外資政策，更必須做好規劃，避免在資金注入的同時，喪失文化自主性。

## 二、國外行動者在外資政策中具影響力，但不敵國內行動者的主動性

我國在 1993 年的《有線電視法》立法受到美國三〇一條款的驅動，爾後在 1999 年的修訂和《衛星廣播電視法》的立法也多少受到我國進入 WTO 的壓力，此兩者作為國際行動者，對我國行政院在提案給立法院時的法案皆造成影響。簡言之，國際行動者讓我國行政院的提案呈現較為開放的規範，譬如 1993 年的《有線電視法》的外資提案為開放 20%，1999 年的《有線廣播電視法》的外資提案為直接持有 30%，間接與直接持有不超過 50%，但經過立法院辯論後，行政院的提案皆遭到修改。

1993 年，立委們認為我國有線產業尚在發展階段，開放外資恐不利產業發展，讓《有線電視法》通過完全禁止的外資政策。1999 年，我國開放外資的動力在於國家的亞太媒體中心計劃，朝野因此對於開放外資的態度一致，但在《有線廣播電視法》的外資條款，立法院仍修改了行政院的提案，僅允許 20% 的直接持有。同樣的，《衛星廣播電視法》立法時，行政院提出完全開放的提案，但在立法院依舊遭到委員們的抨擊，最後在以維護我國文化認同的共識下，僅通過 50% 的外人投資比例。

由此可見，縱使我國在全球化的風潮下不免受到來自國外行動者的影響，但在立法時的主要考量依舊是以國內產業發展為主。

### 三、國內政治行動者身兼經濟行動者的代理人，形成政治與經濟合謀

我國有線廣電從完全禁止的外資政策走向限制外人投資比。1993 年《有線電視法》禁止外資政策是爲了避免外資對我國剛起步的有線媒體事業造成影響。審理當時，代表中華民國有線傳播發展協進會（第四台）的周荃和代表台灣民主有線電視台全國聯盟的彭百顯等人，在立法院不僅不斷爭取發言，也游說委員們打破政黨限制予以支持，最後也果真以產業意見做爲最終立法版本。

1995，我國喊出亞太媒體中心的國家發展計畫，我國也開始與各國協商，準備各項進入 WTO 的事前工作。因此，當 1999 年我國修訂《有線廣播電視法》和訂定《衛星廣播電視法》時，我國方朝野一致地往開放的外資政策前進。同一時間，全球的投資集團也逐漸進入台灣有線電視市場，四大有線電視系統皆可見外資的蹤影。2000 年之後，外資在我國有線電視市場更加活躍，國內外經濟行動者對政策的影響力在兩千年之後逐漸變大，像是美國卡萊爾集團等龐大的全球資金也在台灣投資，龐大的資金無形中也對政策形成壓迫。如同 NCC 在 2006 年與各大業者面談，以求修改廣電三法的建議，一年後便推出《通訊傳播管理法》草案，該草案對外資的規定有明顯解除管制的趨勢，讓人不得不將國際經濟行動者的影響力與解除管制的思維聯想在一起。師大大傳所教授陳炳宏便表示卡萊爾在 2001 年開放外資直接投資的修法裡扮演什麼角色，值得注意（蕭衡倩，2001 年 1 月 8 日）。

### 四、國內公民行動者逐漸嶄露頭角，介入政策制定過程

本研究的公民行動者包括一般公民，和由一般公民組成的組織團體，以及專業領域的學者專家爲主。在過去，公民行動者主要是仰賴傳統媒體做爲發聲工具，能見度較低，主要是報紙社論，但是到了 2000 年左右，各項社會運動仰賴網路而有了發聲工具。其中，又以非政府組織（Non-Government Organizations, NGOs）和非營利團體（Non-Profit Organizations, NPOs）因爲在各國的公共領域

中扮有積極的角色和草根性的社會自治（social self-governance）的功能，而被認為是公民社會中的代表。

事實上，若搜尋報章雜誌的社論，在 2000 前之前與媒體外資相關的文章數與 2000 年之後的數量並無差別，顯示社會對媒體外資的議題興趣並無增減。儘管如此，2000 年之後，傳統媒體在報導相關議題時開始會採納公民團體或者相關學者的意見，而非只有政治或者經濟行動者的意見而已，或者以報導公民團體發起的各式運動等。另外，公民行動者也開始建立自己的發聲管道，諸如網站、部落格，用以整理重要議題、發行電子報或者發表聲明稿等。近期，也開始與傳統媒體合作，開闢社會教育的網絡，可見我國公民行動者開始有了主動性，不再如過去需要倚靠傳統媒體來表述。儘管如此，公民行動者的影響力相較於政治或經濟行動者而言，仍稍嫌不足。未來，公民行動者除了繼續提高公民意見的能見度外，也應當朝發揮影響力的方向前進，讓公民意見也能被充分討論。





## 第二節 政策建議

### 一、開放的外人所有權政策應配合完善的配套措施

一般而言，媒體管制分成結構管制和內容管制，綜觀國際上其他國家在開放外人所有權的結構管制之後，其實有一完整的配套措施。像是韓國以 50% 的節目自製率為廣電媒體的基礎規範，讓即使走向股權開放的所有權規範，也能同時顧及該國文化發展和影視創作的目標。澳洲在 2006 年對外資採取完全開放的政策後，發展出 RCMG 的制度，要求各媒體每年須繳交該公司內部結構和財務報告書，做為主管機關管制的根據。同樣的制度在英國則是 Ofcom 必須每三年一次提交媒體結構報告。而與我國有線電視同樣普及的荷蘭，則以公共必載頻道作為開放外人所有權的最後防線。荷蘭對於非公共電視體系的頻道節目管制十分寬鬆，允許完全外資的頻道進入，但是為了保持公共電視作為社區服務的初衷，荷蘭主管機關便規定系統業者對公共電視的必載。

因此，在全球媒體走向完全開放的外人所有權政策之下，我國應及早規劃自由化的相關政策。尤其在主導自由貿易的壓力下，我國的外資限制勢必也有門戶大開的一天，完善的配套措施將有助於產業儲備實力，降低開放市場後外資對政治、經濟和文化上的衝擊。

開放的外人投資是我國可預見的未來，本研究建議主管機關分成短期、中期、長期的方式訂定出時間表，修訂廣電三法中關於所有權的規範，包括外資、跨媒體，或是節目自製率等，讓媒體事業縱使不限制外人投資，但是仍對媒體賦予一定的限制和要求，以保護本國文化及產業健全發展。

### 二、立法過程透明化並且廣納公民意見

檢視完我國媒體外人所有權的政策演變之後，發現我國縱使在《政府資訊公開法》的要求下，公布了各部會的內部會議資料，但內容多是會議決議，對於討論的細節略少提及。然而，在不斷走向全球化的同時，全球正走向區域整合和自

由貿易的趨勢。截至 2009 年十月，全球已經有 266 個自由貿易協定（Free Trade Agreement；FTA）或區域貿易協定（Regional Trade Agreement）生效，未來我國也勢必和其他國家簽訂相關條約。而在經濟部長施顏祥（2009）的報告中也提出了台灣做為全球創新中心和亞太經貿樞紐，甚至是台商營運總部等願景，因此如何在簽署的過程中，讓經濟歸經濟，不影響到我國產業發展或文化自主性，是項很重要的課題。

在解除管制的風潮下，要制定出周延性的規範，更需要資訊公開，讓審議的過程更透明，舉辦各式公聽會、研討會，吸取多方建議。尤其我國向來以政經行動者的意見為主，在公民行動者逐漸活絡的現代社會，應當將公民意見納入政策制定的一部份，如此經由充分的討論和協商，才能制定出符合全民期待的規範。



### 第三節 研究建議與限制

#### 一、理論架構的限制

本研究在討論政策制定過程中，各行動者必會對政策形成的過程發表意見，形成壓力，進而影響政策最終的面貌。然而，傳播界對於傳播政策的行動者研究並沒有一個完整的理論架構可供研究用，因此本研究架構是綜合 Napoli (2005) 對美國傳播政策的研究，以及 Ó Siochrú (2008) 對媒體全球治理的研究而成。然而，本研究架構將政治、經濟和公民者分開論述，強調各行動者對主管機關的壓力，卻礙於資料上的不足，未能完整地呈現各行動者間的互動，僅能藉由政府文書和新聞報導一窺究竟，其他透過轉投資或是私相授受的資料便不得而知。本研究在時間的限制下未能補齊像是政黨協商的內部資料，建議日後研究可以以訪談法試圖找出更內部和關鍵的資料，作為檢視行動者對政策制定的影響評估。

#### 二、國外樣本的限制

本研究為探究國際間外人所有權的規範，遂對韓國、澳洲、荷蘭、英國、美國的媒體環境和外資限制作一討論，並且透過法規和二手資料梳理政策演變和國家政經的脈絡。然而，礙於時間與語言的限制，本研究僅討論五個與我國傳播環境較為類似的國家，其餘像是近期興起的東歐各國以及其他歐美先進國家等皆無討論。第二，本研究僅了解該國的外資規範和政經脈絡，未能如討論國內政策演變一般指出政治、經濟和公民行動者在立法過程的位置和其影響力等。因此，建議日後研究可以補充國家樣本的量，或者深入探討行動者的作用力和影響力。

#### 三、政府與產業資料取得限制

本研究為探求各行動者在立法過程中的影響力，收集了來自各政府機關、產業和公民團體的會議紀錄、報告和聲明稿等。然而，在政府機關方面，雖然在《政

府資訊公開法》的規範下，取得行政院、立法院和 NCC 的會議記錄，然而，該法第十八條卻保障了行政機關在作成決議前的內容得不公布之，使得各部會的會議紀錄僅記錄了開會日期、時間、地點、討論議案以及決議，無從得知法案在行政院和 NCC 內部的討論內容。而縱使立法院有相當完整的會議紀錄，詳細記載委員們於國會內的討論，以及質詢行政官員的內容等，但當條文無法在院內取得共識時，委員們會進行政黨協商，協商過後也僅記錄「就依朝野協商結論處理」（立法院，2001 年 5 月 18 日），便通過該條文，協商內容在院內紀錄上便不得而知。

產業資料上也遇到類似問題，包括媒體股權和交易金額等資料取得不易，大多只能從報章雜誌的報導上得知概略數字，股權交易的內容因涉及商業機密多不公開。因此，在政府與產業內部的資料不夠透明化的狀況下，組織的內部運作和立場便顯得模糊。

本研究在研究過程中遭受許多限制，但是行動者對政策形成的重要性不可小覷，尤其在未來我國將更進一步與世界交手，了解政策形成的主要行動者，有助於了解政策演變的關鍵。因此期待未來能有更多研究者投入研究，一窺政策的原貌。

## 參考書目

- 卞鐘石 (2002)。《企業控制權結構對於企業購併、產業結構與企業長期獲利能力之影響》。國立臺灣大學國際企業學研究所碩士論文
- 王振寰 (1993)。〈廣播電視媒體的控制權〉，鄭瑞城等著《解構廣電媒體》，頁 77-128。台北：澄社。
- 立法院 (1993 年 6 月 2 日)。立法院公報，82 卷 38 期 2637 號 369~403 頁
- 立法院 (1993 年 7 月 14 日)。立法院公報，82 卷 48 期 2647 號上冊 104~208 頁
- 立法院 (1993 年 7 月 15 日)。立法院公報，82 卷 48 期 2647 號中冊 23~38 頁
- 立法院 (1993 年 7 月 15 日)。立法院公報，82 卷 48 期 2647 號中冊 81~104 頁
- 立法院 (1995 年 12 月 18 日)。立法院公報，84 卷 64 期 2821 號 215~235 頁
- 立法院 (1997 年 12 月 4 日)。立法院公報，86 卷 53 期 2945 號下冊 9~34 頁
- 立法院 (1997 年 3 月 27 日)。立法院公報，86 卷 14 期 2906 號 19~42 頁
- 立法院 (1998 年 12 月 14 日)。立法院公報，87 卷 49 期 2998 號 207~274 頁
- 立法院 (1998 年 12 月 16 日)。立法院公報，87 卷 50 期 2999 號 167~178 頁
- 立法院 (1998 年 12 月 30 日)。立法院公報，88 卷 6 期 3006 號三冊 1108~1187 頁
- 立法院 (1998 年 3 月 12 日)。立法院公報，87 卷 10 期 2959 號下冊 33~56 頁
- 立法院 (1998 年 9 月 30 日)。立法院公報，87 卷 35 期 2984 號下冊 329~350 頁
- 立法院 (2001 年 5 月 18 日)。立法院公報，90 卷 28 期 3162 號上冊 84~86 頁
- 立法院 (2005 年 10 月 7 日)。立法院公報，94 卷 49 期 3431 號 68~73
- 朴貞子、金炯烈 (2005)。《政策形成論》。濟南：山東人民。
- 朱梅芳，何博文 (2005 年 10 月 29 日)。〈扣紅帽？TVBS 全面反擊〉。《中國時報》，第 A2 版。
- 朱鳳芝，(1996 年 12 月 13 日)。〈立法院議案關係文書，院總 1562 號〉。取自：  
<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttspace3?18@1817541957@8@03022101:492-518@@699328823>
- 朱鳳芝、柯建銘、謝聰敏、范巽綠、謝錦川、洪秀柱、朱惠良 (1999 年 1 月 15 日)，〈立法院議案關係文書，院總 1562 號〉。取自：  
<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttspace3?18@1817541957@1@03061201:662-814@@755770798>
- 有線電視法 (1993)
- 有線廣播電視法 (1999 修正)
- 有線廣播電視法 (2001 修正)
- 行政院，(1992 年 2 月 25 日)。〈立法院議案關係文書，院總 1562 號〉。取自：

- <http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttspage3?18@1817541957@1@01890201:202-237@@213620032>  
行政院，(1995年9月29日)。〈立法院議案關係文書，院總1703號〉。取自：  
<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttspage3?18@1817541957@1@02060200:114-125@@552560573>  
行政院，(1998年2月27日)。〈立法院議案關係文書，院總1562號〉。取自：  
<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttspage3?18@1817541957@26@03050201:172-229@@511780479>  
江聰明(2001年1月5日)。〈有線電視系統廣告管理權回歸中央 立院修法通過 廣電處長張崇仁指出：廣告「蓋台」問題將採循序漸進方式處理〉，《聯合報》，第27版  
江耀國(2004)。《世界重要國家有線電視頻道分組模式之研析與我國有線電視頻道分組制度之建立》。桃園：元智大學資訊社會學研究所。  
余麗姿(2006年9月21日)。〈有線電視引進外資 NCC：應具建設性〉，《經濟日報》，第A9版  
余麗姿(2007年11月20日)。〈外資直接持股有線電視 放寬至49% NCC修法，無線廣播電視直接加間接最高可達20%；草案下月送政院審查。〉，《經濟日報》，第A9版  
余麗姿(2007年11月20日)。〈併購大戰 加速開打〉，《經濟日報》，第A9版  
余麗姿(2007年3月8日)。〈如何愛台灣？要說明白講清楚 安博凱入主中嘉 NCC二度擋關〉，《經濟日報》，第A3版  
吳定(1999)。《公共政策》。台北：華視。  
吳峻安(2004)。《有線電視產業的「全球—地方」之爭：跨國(媒體)集團進入台灣市場的競爭與合作》。世新大學傳播研究所碩士論文。  
宋宣始(1999)。《台灣有線電視發展經驗對韓國的啓示》。台灣大學新聞所碩士論文。  
李天鐸(1997)。〈台灣發展成亞太媒體中心的步驟與實踐〉，《經社法制論叢》，19：71-93  
李天鐸(2006)。《全球競爭時代台灣影視媒體發展的策略與政策規劃》。臺南：崑山科技大學。  
李金銓(2005)。《大眾傳播理論》。臺北：三民。  
李盛雯(2006年8月3日)。〈卡萊爾全面掌控東森科〉，《經濟日報》，A1版  
李盛雯、王茂臻(2006年7月7日)。〈卡萊爾入主東森 准了〉，《經濟日報》，A2版  
李盛雯、費家琪(2006年8月11日)。〈東森集團總裁王令麟：現在有100億要拚核心事業〉，《經濟日報》，A5版

- 李順德（1991年3月5日）。〈中美智慧財諮商 我主動出擊 要求放寬美境侵害著作權訴訟程序 內政部並公布訂定十項子法時間表〉，《經濟日報》，第2版
- 李順德（1992年5月5日）。〈我列名美特別301 總統極度關切 昨邀黨政首長會商 達成加強保護智財權及防止仿冒共識〉，《經濟日報》，第一版
- 李順德（2005年11月9日）。〈新聞局罰TVBS 百萬 姚文智：依衛廣法採實質認定 台百分百外資 限期改正 否則連續罰甚至撤照〉，《聯合報》，第一版
- 沈宗瑞等譯（2004）。《全球化衝擊》。台北：韋伯。（原書 Held, D and McGrew, A. [2000]. *Global transformations: Politics, economics and culture*. Cambridge: Polity.）
- 汪琪（1984）。《第四頻道的過去、現在與未來》，國科會七十三年度資助專題研究報告
- 周冠印（1997年2月24日）。〈國民黨「博新」大賠四億元幕後秘辛〉，《商業周刊》483：39
- 林祐聖等譯（2002）。《治理全球化：權力、權威與全球治理》。台北：韋伯文化。〈原書 David Held and Anthony McGrew[2002]. *Governing globalization: Power, authority and global governance*. UK: Blackwell Pub〉
- 林鍾沂等譯（2003）。《現代國家的政策過程》。台北：韋伯。（原書 Michael Hill. [1999]. *The policy process in the modern state*. NJ: Prentice Hall）
- 邱家宜（2006）。〈從英美傳播管制經驗思考台灣 NCC 的制度與使命〉。《廣播與電視》，26: 1-28。
- 施顏祥（2009年12月26日）。〈台灣經濟戰略—ECFA 到底會不會發？〉，「ECFA 發／罰到大學生？」，台北市台灣大學
- 柯建銘（1996年10月8日）。〈立法院議案關係文書，院總1703號〉。取自：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttspage3?18@1817541957@6@03020900:125-141@@432218266>
- 洪秀柱（1998年3月13日）。〈立法院議案關係文書，院總1562號〉。取自：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttspage3?18@1817541957@53@03050302:525-580@@474960377>
- 洪金立（1991年8月14日）。〈「有線電視」公聽會 學者一個腔：立法承認第四台 五十多位業者出席「公然」現身格外引人注意〉，《聯合報》，第六版
- 范巽綠（1998年3月20日）。〈立法院議案關係文書，院總1562號〉。取自：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttspage3?18@1817541957@56@03050401:663-672@@450275059>
- 徐沛然（2007年11月22日）。〈《通傳法》草案對企業鬆綁 媒改團體：NCC 假公聽，真護航〉，上網日期：2009年12月6日，取自「移民工資料庫」取

自 <http://migrant.coolcloud.org.tw/node/11795>

高安邦（2005）。《廣播電視產業國外資訊採購案(韓國)研究報告》。臺北：行政院新聞局。

高行健（2002）。〈日不落國精神——永不停息的英國有線電視〉，《廣電人》，88：30-32

國家通訊傳播委員會（2007年10月25日）。〈國家通訊傳播委員會第204次會議記錄〉。上網日期：2009年12月15日。取自：

[http://www.ncc.gov.tw/chinese/show\\_file.aspx?table\\_name=news&file\\_sn=4415](http://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=4415)

國家通訊傳播委員會（2007年11月12日）。〈通訊傳播管理法草案意見彙整及回應表〉。上網日期：2009年7月15日，取自：

[http://www.ncc.gov.tw/chinese/news\\_detail.aspx?site\\_content\\_sn=1401&is\\_history=0&pages=0&sn\\_f=9442](http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=1401&is_history=0&pages=0&sn_f=9442)

國家通訊傳播委員會（2007年11月20日）。〈通訊傳播管理法草案第2階段公聽會第1場會議紀錄(上午)〉。上網日期：2009年7月15日，取自：

[http://www.ncc.gov.tw/chinese/show\\_file.aspx?table\\_name=news&petition=1&file\\_sn=5560](http://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&petition=1&file_sn=5560)

國家通訊傳播委員會（2007年11月20日）。〈通訊傳播管理法草案第2階段公聽會第2場會議紀錄(下午)〉。上網日期：2009年7月15日，取自：

[http://www.ncc.gov.tw/chinese/show\\_file.aspx?table\\_name=news&petition=1&file\\_sn=5562](http://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&petition=1&file_sn=5562)

國家通訊傳播委員會（2007年11月9日）。〈通訊傳播管理法草案更新版〉。上網日期：2009年7月15日，取自：

[http://www.ncc.gov.tw/chinese/show\\_file.aspx?table\\_name=news&file\\_sn=11491](http://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=11491)

國家通訊傳播委員會（2007年12月11日）。〈國家通訊傳播委員會第214次會議記錄〉。上網日期：2009年12月15日，取自：

[http://www.ncc.gov.tw/chinese/show\\_file.aspx?table\\_name=news&file\\_sn=5286](http://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=5286)

國家通訊傳播委員會（2007年8月30日）。〈國家通訊傳播委員會第193次會議記錄〉。上網日期：2009年12月15日，。取自：

[http://www.ncc.gov.tw/chinese/show\\_file.aspx?table\\_name=news&file\\_sn=6023](http://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=6023)

國家通訊傳播委員會（2007年9月11日）。〈通訊傳播管理法草案〉。上網日期：2009年7月15日，取自：

[http://www.ncc.gov.tw/chinese/show\\_file.aspx?table\\_name=news&file\\_sn=11493](http://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=11493)

國際貿易局，WTO 入口網（2007年4月11日）。〈我國申請加入 GATT/WTO 之歷史紀要〉台北市：國貿局。上網日期：2008年11月18日，取自：

<http://cwto.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmif.asp&cat=CAT311>

國際貿易局，WTO 入口網（2007年6月13日）。〈加入W T O對服務業之影響



- 及其因應對策〉台北市：國貿局。上網日期：2008年11月18日，取自：  
<http://cwto.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmif.asp&cat=CAT312>
- 國際貿易局，WTO 入口網（2007年6月14日）。〈GATT/WTO 歷史沿革〉台北市：國貿局。上網日期：2008年11月18日，取自：  
<http://cwto.trade.gov.tw/ct.asp?xItem=11558&CtNode=634&mp=1&xp1=>
- 國際貿易局，WTO 入口網（2007年6月14日）。〈我與 WTO 各會員簽署雙邊協議之時間表〉台北市：國貿局。上網日期：2008年11月18日，取自：  
<http://cwto.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmif.asp&cat=CAT311>
- 國際貿易局，WTO 入口網（2007年6月14日）。〈認識世界貿易組織〉台北市：國貿局。上網日期：2008年11月18日，取自：  
<http://cwto.trade.gov.tw/ct.asp?xItem=11541&CtNode=632&mp=1&xp1=>
- 國際貿易局，經貿資訊網（2007年3月6日）。〈目前美國檢討本年度特別三〇一報告之情形及有關我國部分之我方因應措施〉台北市：國貿局。上網日期：2008年12月23日，取自：  
[http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web/report\\_detail.jsp?data\\_base\\_id=DB009&category\\_id=CAT550&report\\_id=11686](http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT550&report_id=11686)
- 張世賢（1990）。《林布隆：公共政策》。台北：風雲論壇。
- 張亞中（2002）。《開放政治市場：全球治理台灣》。臺北：聯經。
- 張俊宏（1997年1月11日）。〈立法院議案關係文書，院總1703號〉。取自：  
<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttspage3?18@1817541957@3@02061600:73-88@@852629929>
- 張婉珍（2000年3月15日）。〈執行長在泰國表示 卡萊爾基金將來台投資 撥10億美元投資亞洲7國 其中以泰與台灣心重最高〉，《經濟日報》，第37版
- 張婉珍（2000年3月25日）。〈台灣寬頻 揭開神秘面紗 美商卡萊爾股權未過半 其餘股東皆是本土企業〉，《經濟日報》，第25版
- 張婉珍（2000年8月8日）。〈四大有線電視系統 外資扮要角〉，《經濟日報》，第38版
- 張婉珍（2001年1月6日）。〈財團可100%投資單一有線電視財 立院通過有線電視廣播法修正案 外資持股放寬至60%〉，《經濟日報》，第五版
- 張清溪（2004）。《經濟學——理論與實際》，台北：翰蘆。
- 張瑛珺（1995）。《我國衛星暨有線電視開放「直接外人投資」之研究》。輔仁大學大眾傳播研究所碩士論文。
- 張瑋珊（2001）。《台視華視公共化政策可行性分析》。世新大學傳播研究所碩士論文。
- 梁任瑋（2006年9月1日）。〈外資入股有線電視 NCC 將嚴查比率 無上限追查間接資金源頭 中嘉出售案首當其衝〉，《經濟日報》，第A2版
- 通訊傳播管理法草案（2007）

- 陳芸芸譯 (2004)。《全球化下的傳播與文化》。台北：韋伯文化事業出版社。(原書 James, Lull. [2000]. *Media, Communication, Culture: A Global Approach*. Cambridge, UK : Polity Press )
- 陳信聰 (2007 年 11 月 28 日)。〈通傳法草案 vs. 國家通傳政策〉，《媒體觀察基金會》。上網日期：2009 年 7 月 15 日，取自：  
<http://www.mediawatch.org.tw/modules/news/article.php?storyid=863>
- 陳啓騰 (2004)。《廣電媒體所有權之規範研究》。世新大學傳播研究所碩士論文。
- 郭瓊俐 (2000 年 9 月 20 日)。〈有線電視系統遭美商控制？〉，《聯合報》，第六版
- 彭百顯、周荃 (1993 年 7 月 16 日)。〈立法院議案關係文書，院總 1562 號〉。取自：  
<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttspage3?18@1817541957@1@02013900:222-235@@@211204028>
- 彭威晶 (1999 年 1 月 9 日)。〈未迴避審查有線電視法 七名「業者立委」遭批判〉，《聯合報》，第四版
- 須文蔚 (1996)。《廣電媒體跨媒介經營限制等之研究：廣電媒體所有權法令之分析與檢討》，廣播電視事業發展基金委託研究報告
- 黃玉珍 (2003 年 8 月 26 日)。〈外資 空手到 有線電視業憂心 部分未實際投入資金與技術 本土業者認不利市場發展〉，《經濟日報》，第 31 版
- 黃如妤 (2007)。《國家、社會與媒體政策——台灣公共廣電集團化政策過程之研究》。台灣大學新聞所碩士論文。
- 黃秀義 (1999 年 4 月 16 日)。〈有線電視 冒出第三勢力 20 多家業者結盟 將聯合採購與和信力霸抗衡〉，《經濟日報》，第 37 版
- 馮建三、程宗明譯 (1998)。《傳播政治經濟學：再思考與再更新》。台北：五南。
- 黃筱鈞 (2009 年 5 月)。〈外資進入有線電視市場的進入模式與法規分析〉，「2009 中華傳播學會研討會」新竹市玄奘大學。
- 黃福其 (2001 年 1 月 6 日)。〈李慶安批新聞局和業者同邊 斥官方操作讓費率管理與地方脫鉤 蔡豪人在北京 三聲無奈〉，《聯合晚報》，第 3 版
- 傳播學生鬥陣電子報 (2007 年 11 月 27 日)。〈請 NCC 規劃一部完善的媒體政策與法律〉，《傳播學生鬥陣電子報》上網日期：2009 年 12 月 6 日，取自  
<http://enews.url.com.tw/enews/44742>
- 楊日青等譯 (2002)。《最新政治學新論》。台北：韋伯文化事業出版社。
- 葉欣如 (1994)。《國家管制性政策研究——以我國政風機構執行評估為實證分析》，中興大學公共政策研究所碩士論文。
- 葉嘉寶 (2006)。《全球網際網路的治理——以網際網路名稱與號碼分配組織為例》。中興大學國際政治研究所碩士論文。

- 路透社曼谷(1999年5月31日)。〈美商卡萊爾集團匯入資金逾20億元〉，《聯合報》，第21版。
- 管中祥(2001年1月10日)。〈有線電視 有地方媒體特性資本全球化 更應打破壟斷〉，《聯合報》，第15版
- 管中祥、陳伊禎(2003)。〈一個地方頻道的興衰：全球資本與地方文化的消長〉。《傳播與管理研究》，2(2):105-133。
- 趙怡(2001)。〈有線電視爭端平議〉，《國家政策論壇》1(1):129-131
- 劉幼利(2004)。《世界重要國家有線電視數位化策略比較分析暨我國有線電視數位化可行策略研析》。台北：政治大學廣播電視學系
- 劉昌德(2006)。〈台灣商營電視節目內容管制的演變：結構去管制下的「內容再管制」〉。《廣播與電視》，26: 77-116。
- 潘家慶(1983)。《傳播與國家發展》。台北：國立政治大學新聞研究所。
- 歐陽助、黃仁德(2000)。《國際貿易理論與政策》。台北：三民。
- 衛星廣播電視法(1999)
- 鄭瑞城(1993)。〈頻率與頻道資源之管理與配用〉，鄭瑞城等著《解構廣電媒體》，頁3-73。台北：澄社。
- 穆閔珠(2000年12月19日)。〈立法院議案關係文書，院總1562號〉。取自：<http://lis.ly.gov.tw/lcggi/ttspace3?42@1421290160@40@04041400:115-125@@844935691>
- 蕭全政(1994)。《政治與經濟的整合》。台北：桂冠。
- 蕭衡倩(2001年1月8日)。〈學者數落新聞局2不該 不該 放任布希弟弟的卡萊爾集團介入經營權 不該 聯合壟斷變獨占〉，《聯合晚報》，第2版。
- 戴伯芬(2000)。《媒體產業的全球地方形構 台灣有線電視的政治經濟學分析》，台灣大學建築與城鄉研究所博士論文。
- 謝曉芬(2001)。《全球化衝擊：政治、經濟與文化面探討》。南華大學亞洲太平洋研究所碩士論文。
- 藍麗娟(1997)。《我國電視媒體外人所有權政策之研究》。政治大學新聞研究所碩士論文。
- 魏均(2006)。〈監理之外：初探NCC在媒體產業輔導與媒體文化發展的角色〉。《廣播與電視》，26: 29-49。
- 羅世宏(2003)。〈廣電媒體產權再管制論〉。《台灣社會研究季刊》，50:1-48。
- 羅世宏(2008年5月25日)。〈我們需要什麼樣的通訊傳播管理法？〉，「2008年媒體公民會議」，台北市市長官邸藝文沙龍表演廳
- 邊明道等譯(2005)。《傳播政策基本原理：電子媒體管制的原則與過程》。台北：揚智文化。(原書 Philip M. Napoli. [2001]. *Foundations of communications policy: Principles and process in the regulation of electronic media*. Hampton Press.)
- 鐘惠玲(2008年4月9日)。〈行政院給了NCC一巴掌 退回通傳管理法草案 建

議漸進分階段修法並納入產業輔導獎勵措施》，《電子時報》，第三版。  
龔文怡（2000）。《衛星廣播電視法中外資管制之初探》。東吳大學法律學系研究所碩士論文。

〈Review of Media Ownership Rules〉（2006）。Retrieved September 22, 2009. from  
Office of Communications Web site:

[http://www.ofcom.org.uk/research/media\\_owners/rulesreview/rules.pdf](http://www.ofcom.org.uk/research/media_owners/rulesreview/rules.pdf)

〈The Communications Market 2009〉（2009）。Retrieved December 7, 2009. from  
Office of Communications Web site:

<http://www.ofcom.org.uk/research/cm/cmr09/cmr09.pdf>

Bagdikian, B H. (2004). *The new media monopoly*. Boston, MA: Beacon Press Books.

Bardoel, J.(2008).Dutch television: between community and commodity. In Ward  
David (Ed) *Television and public policy : change and continuity in an era of  
global liberalization*. New York : Lawrence Erlbaum Associates

Broadcasting Services 1992 (110). Retrieved December 7, 2009, from

Commonwealth of Australia Law Web site:

<http://www.comlaw.gov.au/comlaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/238C7FFDE8DBEE32CA25767700084E7D?OpenDocument>

Broadcasting Services Amendment (Media Ownership) Act 2006(129). Retrieved July  
15, 2009, from Commonwealth of Australia Law Web site:

<http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/Act1.nsf/all/whatsnew/D521B53B624EF88DCA2572200010B119?OpenDocument>

Crone, T (2002). *Law and the Media*. Oxford: Focal Press

Domhoff, W. (1978). State and Ruling Class in Corporate America. In Richard, C,  
Edwards et al. (Eds.) *The capitalist system*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

Doyle, G. (2002) .*Media Ownership* . London: Sage Publication.

Herd, N.(2008). Australia: concentration, competition and revaluing the public  
interest. In David Ward (Ed) *Television and public policy : Change and  
continuity in an era of global liberalization*. New York : Lawrence Erlbaum  
Associates

Herman, E. S. & McChesney, R. W. (1997) . *The global media: The new nissionaries  
of global capitalism*. London: Cassell.

Hunt, E. K. (1992). *History of economic thought: A critical perspective*. New York:  
Harper Collins Publishers.

Jakubowicz, K (2007) . *Rude awakening : Social and media change in Central and  
Eastern Europe*. N.J.:Hampton Press

Dyson, K & Humphreys, P. (1990). *The Political economy of communications:  
International and European dimensions*. London: Routledge.

- Lindblom, E. (1993) *The policy-making process*. N.J. : Prentice Hall
- McChesney, R. W. (2001). Global media, neo-liberalism, and imperialism. *Monthly Review*, 52 (10):1-19
- McChesney, R. W. (2004). The Political Economy of International Communication. In Pradip N. Thomas and Zaharom Nain with foreword by Peter Golding., (Ed.). *Who owns the media?: Global trends and local resistances*, Penang, Malaysia : Southbound
- McChesney, R.W. (2008). Media and Politics in the United States Today. In Ronald, E, Rice (Ed.). *Media ownership : Research and regulation*, Cresskill, NJ : Hampton Press
- Nam, S (2008). The politics of ‘compressed development’ in new media: a history of Korean cable television, 1992-2005. *Media, Culture and Society* 30(5): 641-661
- Napoli, P. M. (2005). *Foundations of communications policy*. NJ: Hampton Press
- Ó Siochrú, S. (2008). Global Institutions and the Democratization of Media. In Pradip N. Thomas and Zaharom Nain with foreword by Peter Golding., (Ed.). *Who owns the media?: Global trends and local resistances*, Penang, Malaysia : Southbound
- OECD (2007) .*Communications outlook 2007*. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development
- Overbeck, W (2009). *Major principles of media law*. Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Parenti, M. (1993). *Inventing Reality: The Politics of News Media*. New York: St. Martin’s Press, Inc.
- Peterson, R.A., Albaum, G & Kozmetsky, G (1990), *Modern American capitalism: Understanding public attitudes and perceptions*. Westport, CT: Quorum Books.
- Rice, R. E. (2008). Central Concepts in Media Ownership Research and Regulation. In Ronald, E, Rice (Ed.). *Media ownership : Research and regulation*, Cresskill, NJ : Hampton Press
- Schramm, W. (1964). *Mass Media and National Development*. Paris: UNESCO
- Sterling, C.(2008). United States of America: continuity and change. In Ward David (Ed) *Television and public policy : change and continuity in an era of global liberalization*. New York : Lawrence Erlbaum Associates
- Ward, D.(2008). Broadcasting regulation in the united kingdom: shifting public policy objectives. (Ed) *Television and public policy : change and continuity in an era of global liberalization*. New York : Lawrence Erlbaum Associates
- Zhao, Y and Hackett, R. (2005). Media Globalization, Media Democratization: Challenges, issues, and paradoxes. In *Democratizing global media: One world, many struggles*. New York & Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.