

立法院議案關係文書 (中華民國 41 年 9 月起編號)
中華民國 102 年 5 月 1 日 印發

院總第 979 號 委員提案第 14995 號

案由：本院委員楊麗環、王廷升等 22 人，近來跨媒體結合儼然已成為目前媒體產業整併及發展趨勢，在維護公共利益的前提下，必然需對此種發展態勢積極立法加以防範，確保我國言論市場之自由及多元發展。另一方面，在確保言論市場之多元性時，仍須審慎評估管制力道，避免限制我國數位匯流產業發展，將我國媒體事業切割為「中小企業」，無法發揮產業整合的綜效。特擬具「跨媒體壟斷防制法草案」。是否有當，敬請公決。

說明：媒體在民主社會中，扮演著極重要的基石，更是民眾獲取及表達思想與言論的重要媒介。在數位匯流發展的影響下，電信通訊與傳統大眾傳播媒體的界線愈趨模糊，由於傳播內容已不受傳播形式之限制，不同頻道或內容，皆能夠跨越不同的網絡及平台進行傳播，形成與過往截然不同的產業樣態。跟隨匯流趨勢的發展，在現今社會中，民眾資訊來源管道除傳統報紙、雜誌及電視頻道外，多媒體內容傳輸平台、網際網路內容亦成為民眾獲取資訊的重要管道之一。

在我國目前對於媒體結合的管制上，廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法中，皆對個別產業之水平及垂直結合設下設置管制門檻，以維護產業公平競爭，並保障言論自由及資訊來源之多元性。然而，近來跨媒體結合儼然已成為目前媒體產業整併及發展趨勢，在維護公共利益的前提下，必然需對此種發展態勢積極立法加以防範，確保我國言論市場之自由及多元發展。另一方面，在確保言論市場之多元性時，仍須審慎評估管制力道，避免限制我國數位匯流產業發展，將我國媒體事業切割為「中小企業」，無法發揮產業整合的綜效。

有鑑於此，本草案之規範核心在於：一、運用易於蒐集且具客觀標準的數據為核心，以經濟規模為審核標準，著重「抓大放小」之原則，僅就未來可能出現的超大型媒體集團進行管制，確保公共利益與產業發展能取得適當地平衡；二、僅針對跨媒體結合行為進行管制

立法院第 8 屆第 3 會期第 11 次會議議案關係文書

，不抵觸「廣電三法」中原有之規範架構，避免法規間相互扞格；三、經由接觸率之換算，盡可能準確地衡量不同媒體的市場影響力，以求公正審核未來可能出現的跨媒體結合案。四、考量未來數位匯流趨勢，將多媒體內容傳輸平台及網際網路內容事業納入管制範疇中。

基於上述原則，擬具「跨媒體壟斷防制法草案」，共計十九條，僅說明其要點如下：

- 一、明定本法之立法精神及目的。（草案第一條）
- 二、明定本法相關用詞與定義。（草案第二條）
- 三、明定本法主管機關及相關部會。（草案第三條）
- 四、有關跨媒體整合之管制優先適用本法。（草案第四條）
- 五、為掌握產業發展情形，爰訂定主管機關得蒐集調查市佔率及接觸率。（草案第五條）
- 六、明定媒體事業結合之態樣。（草案第六條）
- 七、明定本法所稱關係人之範圍。（草案第七條）
- 八、明定主管機關對依本法所申報之案件，得依職權舉行聽證、公聽會等審查程序。（草案第八條）
- 九、明定媒體股權資訊之揭露義務。（草案第九條）
- 十、明定跨媒體結合行為時申報及申請核准之門檻。（草案第十條）
- 十一、明定跨媒體事業之結合，主管機關為維護特定公共利益，得依職權為附款。（草案第十一、十二條）
- 十二、明定主管機關為防範跨媒體壟斷，得命參與結合之媒體事業採行之措施；如未依主管機關之命令履行義務，得處以怠金；主管機關於審酌履行情形後，得調整或解除部分或全部措施。（草案第十三條、第十四條）
- 十三、明定違法本法相關規範時之罰則。（草案第十五條、第十六條）
- 十四、明定主管機關應每二年提出並公告通訊傳播市場競爭年報。（草案第十七條）
- 十五、明定本法之施行細則之授權及施行日期。（草案第十八條、第十九條）

提案人：楊麗環	王廷升			
連署人：馬文君	黃志雄	孔文吉	簡東明	鄭天財
	呂玉玲	徐耀昌	陳超明	邱文彥
	蔣乃辛	陳雪生	邱文彥	丁守中
	陳淑慧	陳碧涵	呂學樟	盧嘉辰
				吳育昇

跨媒體壟斷防制法草案

條 文	說 明
<p>第一條 (立法目的)</p> <p>為落實憲法保障之言論自由，防制跨媒體壟斷，特制定本法。</p>	<p>明定本法立法目的。</p>
<p>第二條 (名詞定義)</p> <p>一、廣播電視事業：指經主管機關許可或登記，並發給執照之廣播、電視事業、有線廣播電視系統經營者（含有線電視節目播送系統）、直播衛星廣播電視服務經營者、及衛星廣播電視節目供應者。</p> <p>二、媒體事業：指包括本條第一款之各類廣播電視事業、多媒體內容服務傳輸平台之電信事業、日報及網際網路內容事業供應者。</p> <p>三、跨媒體：指本條第一款之各類廣播電視事業、多媒體內容服務傳輸平台之電信事業或網際網路內容事業供應者之任一事業與日報間之結合。</p> <p>四、新聞節目：指以時事報導或評論為內容之節目。</p> <p>五、新聞頻道：指以製播新聞節目為主要內容之頻道。</p> <p>六、製播新聞節目之頻道：指前款以外固定製播新聞節目之頻道。</p> <p>七、新聞紙：指用一定名稱，刊期為每日或每隔六日以下之期間按期發行，以刊載新聞、財經、資訊、時事報導或評論為主要內容之出版品。</p> <p>八、日報：指每日發行之新聞紙。</p> <p>九、網際網路內容事業：指經由網際網路提供線性頻道之視訊服務經營者。</p> <p>十、市佔率：指在一定期間內，媒體事業在國內之訂戶數，占該特定市場所有訂戶數百分率；若無確切訂戶數資料之媒體事業，依廣告收入進行市佔率計算。</p> <p>十一、接觸率：指民眾於一定時間內接觸不同媒體之比例。</p> <p>十二、聯播：指廣播電視事業間協議於同一時間或一週內先後播送相同節目。</p>	<p>明定本法名詞定義。</p>

立法院第 8 屆第 3 會期第 11 次會議議案關係文書

<p>十三、聯合經營：指廣播電視事業間經協議安排經常性聯播，並分配廣告收入之全部或一部，期間達三個月以上。</p>	
<p>第三條（主管機關） 本法主管機關為國家通訊傳播委員會。 主管機關為執行本法規定事項，得商請公平交易委員會及行政院所屬機關依其主管法規配合辦理之。</p>	<p>一、明定本法主管機關。 二、本法涉及相關部會職掌，爰於第二項明定相互配合辦理之規定，以資因應。</p>
<p>第四條（本法為特別法） 關於跨媒體股權之轉讓、財產或營業項目之轉讓、共同或委託他人經營，優先適用本法之規定。</p>	<p>有關跨媒體股權之轉讓、財產或營業項目之轉讓、共同或委託他人經營等事項，本法相關條文較廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法有更嚴格之規定，至於本法未規定事項，仍應依廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法等相關規定辦理，爰明定其法律適用關係。</p>
<p>第五條（市佔率及接觸率之調查與公告） 主管機關為瞭解通訊傳播市場發展趨勢，量測媒體事業影響力，應定期辦理市佔率及接觸率調查。 媒體及與主管機關依據本法審理結合案件之相關事業對於前項調查，負有協力之義務，無正當理由，不得拒絕。但涉及個人隱私、營業秘密或其他依法規應保密者，不在此限。 第一項調查之資料，主管機關於不妨害個人隱私、營業秘密或其他依法規應保密範圍內，應定期彙整公告之。 第二項數據、資訊及資料應提供之項目及格式、提供之期間及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。</p>	<p>一、由於媒體市佔率及接觸率調查所得之數據至關重要，參考二〇一〇年德國廣播電視邦際協約第二十七條規定，於第一項明定主管機關得設專責單位定期調查，以維持調查之公正客觀性。並於第二項明定各該業者負有協力義務，以資周延。 二、前述調查所得之資料，主管機關原則將定期公告，以使社會大眾知悉產業狀況，爰訂定第三項規定。 三、為利主管機關掌握媒體事業整體變化趨勢與產業狀況，以管制跨媒體之結合，爰於第四項明定主管機關得就媒體事業所應提供營業有關之數據、資訊及其他必要之資料之格式、期間及其他應遵行事項，另以辦法定之。</p>
<p>第六條（結合之定義） 本法所稱跨媒體事業之結合，指媒體事業有下列情形之一者： 一、與他類媒體事業合併者。 二、持有或取得他類媒體事業之股份或出資額，達到他事業有表決權股份或資本總額三分之一以上者。 三、受讓或承租他類媒體事業全部或主要部分之營業或財產者。 四、與他事業經常共同經營或受他類媒體事業委託經營者。</p>	<p>一、為有效規範跨媒體事業之結合，考量結合後對於媒體言論市場可能造成之影響，對於媒體事業與他類媒體之結合，爰於第一項明定結合之型態。 二、第一項第二款累計達股份或資本額三分之一以上規定，係參考公平交易法第六條有關「結合」之概念，為認定標準。第三款為廣播電視法及實務上應經核准之事項，但其結合對媒體市場同具有影響，第四款及第五款為公司法第三百六十九條之二所稱之控制關係，其對意見市場及多元文化</p>

<p>五、直接或間接控制他類媒體事業之業務經營或人事任免者。</p> <p>六、共同所有：二以上媒體事業之有表決權股份或資本額總數三分之一以上由同一自然人或事業及其關係人、關係企業持有或出資者。</p> <p>七、共同控制：二以上媒體事業由同一自然人或事業及其關係人、關係企業直接或間接控制事業經營或人事任免，或取得實質影響力者。</p> <p>計算前項第二款及第六款之股份或出資額時，應將與該事業具有控制與從屬關係之事業所持有或取得他事業之股份或出資額一併計入。</p>	<p>構成重大影響，均於第一項予以明定界定其為本所法整合之定義範圍。</p> <p>三、實務上常見透過一或數個在經濟上不具獨立性之事業（亦即均屬同一事業集團），分別持股二個以上事業所導致「共同所有」（common ownership）或「共同控制」（common control）之情形。雖然兩事業尚未達到合併程度，但由於此一型態已實質導致二個不同事業不具經濟上獨立性，參考英國二〇〇二年企業併購法（The Enterprise Act 2002）第二十三條，「相關結合狀態」（relevant merger situations）將此型態併予納入第一項第六款及第七款。</p>
<p>第七條（關係人及關係企業定義）</p> <p>本法稱關係人者，係指具有下列關係之自然人或事業：</p> <p>一、同一自然人與其配偶、直系血親、直系姻親及二親等以內旁系血親。</p> <p>二、前款之人持有已發行有表決權股份或資本額合計超過三分之一以上之事業。</p> <p>三、第一款之人擔任董事長、總經理或過半數董事之事業。</p> <p>四、同一法人與其董事長、總經理及持股達三分之一之股東，及該董事長、總經理之配偶、直系血親、直系姻親與二親等以內旁系血親。</p> <p>五、同一法人及前款之自然人持有已發行有表決權股份或資本額合計超過三分之一以上之事業，或擔任董事長、總經理或過半數董事之事業。</p> <p>六、同一法人之關係企業。</p> <p>本法之關係企業，依公司法之規定。</p>	<p>一、為確實掌握一股東對於媒體事業之影響力，必須將與其具有控制關係之相關事業及關係人，對於媒體事業或其他媒體具有持股關係者，合併計算其對於媒體之影響力。爰參考金融控股公司法第四條第一項界定關係人範圍，包括自然人及法人關係人。自然人之關係人以具有緊密親屬關係者，以及該親屬所經營或控制之法人為其範圍。法人之關係人，則以該法人之董事長、總經理及其相當親等內之親屬，與上述自然人所經營或控制之法人，以及同一法人所控制或經營之企業為其範圍。</p> <p>二、本法關係人之範圍依據金融控股公司法第四條之規定，持股達三分之一以上者即認定為具控制性持股之股東，因其已可參與事業重大決定，甚至進而取得經營權限，故納入法人之關係人範圍內。</p>
<p>第八條（審查程序）</p> <p>主管機關對於跨媒體事業之結合依本法之申請，得指定申請者提供組織、營運及財務等資料，得舉行聽證、公聽會、座談會、問卷調查或送請有關機關、機構、團體或學者專家鑑定，必要時並得通知利害關係人行言詞辯論。</p> <p>主管機關對於前項申請，應於申請人提出完整申請資料之日起三個月內為核駁之決</p>	<p>一、依「行政程序法」規定，一般案件之處理期限為 2 個月，必要時得延長一次。另依「公平交易法」規定，公平會處理事業結合申請案件必須於 1 個月內為否准，必要時得延長一次，否則事業得逕行結合。</p> <p>二、為避免過度影響正常商業活動進行，並考量廣電事業整合之特殊性，爰明定將審查期間為 3 個月，必要時得延長一次，並以 3 個月為限。</p>

立法院第 8 屆第 3 會期第 11 次會議議案關係文書

<p>定，必要時得延長一次；並應於原處理期間屆滿前，將延長之事由通知申報事業。</p> <p>前項核駁之決定，應附具法規依據及理由。</p>	
<p>第九條（上市、櫃廣電事業股權申報）</p> <p>媒體事業之股票在證券交易所上市或於證券商營業處所買賣者，同一人或同一關係人單獨、共同或合計持有該廣播電視事業已發行有表決權股份總數達百分之五以上者，應自持有之日起十日內，以證券交易主管機關指定之方式對外揭露，並副知主管機關。</p>	<p>參考金融控股公司法第十六條：「金融控股公司設立後，同一人或同一關係人單獨、共同或合計持有該金融控股公司已發行有表決權股份總數超過百分之五者，應自持有之日起十日內，向主管機關申報；持股超過百分之五後累積增減逾一個百分點者，亦同。」爰訂定本條規定，並以副本通知主管機關，以落實資訊蒐集及管制實務之必要。</p>
<p>第十條（申報及申請核准門檻）</p> <p>下列各類媒體事業跨媒體結合時，應向主管機關申報：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、經營乙類或丙類調頻（幅）廣播電臺之廣播事業。 二、電視事業。 三、經營新聞頻道或製播新聞節目之頻道之衛星廣播電視節目供應者。 四、訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之有線廣播電視系統經營者，或合併計算其關係企業及直接、間接控制之有線廣播電視系統經營者之訂戶數占全國總訂戶數百分之十以上。 五、於經營區內獨占之有線廣播電視系統經營者或播送系統。 六、訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之多媒體內容傳輸平台業者，或合併計算其關係企業及直接、間接控制之有線廣播電視系統經營者之訂戶數占全國總訂戶數百分之十以上。 <p>跨媒體事業結合，對公眾意見之整體影響，相當於電視頻道之市佔率達百分之三十以上，或經營新聞頻道或製播新聞節目之頻道之媒體事業結合，對公眾意見之整體影響，相當於該類頻道之市佔率達百分之二十五以上者，推定具有支配性影響力，參與結合之事業應先向主管機關申請核准。</p> <p>前項對公眾意見之整體影響之判斷，主管機關應根據接觸率，轉換至電視頻道市佔率，依據調查結果，分別訂定其換算比率並</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、明定各類媒體事業跨媒體結合時，應向主管機關申報義務之類型。 二、考量經營乙類或丙類調頻廣播電臺之廣播事業，其電臺發射半徑分別達二十公里及六十公里（調幅廣播電臺為六十公里及一百公里），具相當規模，其跨媒體結合將減少民眾獲取資訊來源及意見管道，爰於第一項第一款明定於跨媒體結合時，應向主管機關申報。 三、對於電視事業，考量其為全國佈建自有電臺，使用無線電波供民眾直接收視，且每一事業均擁有多頻道，其跨媒體結合具相當影響力，爰於第一項第二款明定於跨媒體結合時，應向主管機關申報。 四、經營新聞頻道或製播新聞節目之頻道之衛星廣播電視節目供應者，因係民眾主要獲取資訊來源及意見管道，跨媒體結合時具相當影響力，爰於第一項第三款明定於跨媒體結合時，應向主管機關申報。 五、對於訂戶數占全國總訂戶數一定比例以上，或於經營區內獨占之有線廣播電視系統經營者或有線電視節目播送系統，因對全國或地區有線電視頻道上下架具相當影響力，爰於第一項第四款及第五款明定於跨媒體結合時，應向主管機關申報。 六、有鑒於多媒體內容傳輸平台已有相當收視規模，且與有線廣播電視系統屬於同一視訊服務傳播市場，故其訂戶數占全國總訂戶數一定比例以上，已具相當影響力，爰於第一項第六款明定於跨媒體結合時，應

<p>公告之。</p>	<p>向主管機關申報。</p> <p>七、跨媒體事業結合，對公眾意見之整體影響，相當於該類頻道之市佔率達百分之三十以上，或經營新聞頻道或製播新聞節目之頻道之媒體事業結合，對公眾意見之整體影響，相當於該類頻道之收視率達百分之二十以上者，對於民眾之資訊來源及意見管道已有影響力，推定具有支配性影響力，爰於第二項明定參與結合之事業應先向主管機關申請核准。</p> <p>八、資訊來源及意見管道之多元與否，對公眾意見之整體影響之判斷，主管機關應根據接觸率，轉換至電視頻道市佔率，依據調查結果，分別訂定其換算比率並公告之，爰訂定第三項規定。</p>
<p>第十一條（例外核准附附款之目的）</p> <p>對於跨媒體事業之結合，主管機關為維護下列重大公共利益之必要，得為附款：</p> <p>一、公眾視聽權益之維護；</p> <p>二、公眾接近使用媒體之權益；</p> <p>三、維護媒體外部多元；</p> <p>四、媒體產業環境之健全發展。</p>	<p>一、跨媒體事業之結合，固然可因此達到規模經濟、範疇經濟或節省交易成本，然而卻可能影響資訊來源與意見管道之多元。為確保輿論之形成不受單一來源高度影響，本法規定主管機關得就結合案之審核附加必要附款。</p> <p>二、對於申請結合案件之審核，主管機關擁有裁量權，過往主管機關對依廣電相關法令申請許可或核准，由於各項公共利益之考量，於附附款後所為之處分，迭遭當事人質疑未有法律明文規定以致無法事先預見，因此特於第一項明定對於結合申請案件，主管機關應考慮之各項公共利益，及維護公共利益之必要範圍內得附附款之權限。</p>
<p>第十二條 為達成前條所稱附附款之目的，主管機關得採取下列措施：</p> <p>一、結合後一定期間內不得申請經營新聞頻道或製播新聞節目之頻道；</p> <p>二、由參與整合之廣播、電視事業繳回其獲核配或借用之頻率之全部或一部；</p> <p>三、處分其持有或取得之個別頻道之有表決權股份或出資額之全部或一部；</p> <p>四、轉讓部分營業或財產；</p> <p>五、免除董事、監察人或其相當職務之擔任；</p> <p>六、由參與結合之有線廣播電視系統經營者</p>	<p>跨媒體事業之結合，固然可因此達到規模經濟、範疇經濟或節省交易成本，然而卻可能影響資訊來源與意見管道之多元，如進而形成單一來源對輿論之支配性影響力，將不利於民主政治與公眾監督。因此，對於跨媒體事業之結合案件，如其於結合後有形成支配性影響力之虞者，應命其先以改正措施降低其對於資訊來源及意見管道多元之影響，兼顧規模經濟、範疇經濟或節省交易成本等產業發展需求，爰於第一項明定主管機關為執行本法規定，得採取相關措施，包括：</p> <p>(一)限制或禁止頻道經營之擴展（第一款至第</p>

立法院第 8 屆第 3 會期第 11 次會議議案關係文書

<p>訂定頻道公平上下架管理機制，避免對於衛星廣播電視節目供應者為無正當理由之差別待遇，並納入其營運計畫；</p> <p>七、其他必要之措施。</p>	<p>二款)。</p> <p>(二)降低其對頻道之控制(第三款至第五款)。</p> <p>(三)提供明確公平上下架機制確保頻道內容之公平競爭(第六款)。</p>
<p>第十三條 參與結合之跨媒體事業未依主管機關前條命令履行其義務者，主管機關得依行政執行法處以怠金。</p> <p>前項規定，於主管機關依第十一條規定附負擔時，準用之。</p>	<p>參與跨媒體事業之結合未依主管機關命採行排除或降低其支配性影響力之措施者，因涉及義務或承諾之不履行，爰規定主管機關得處以怠金，以強制其履行。</p>
<p>第十四條 主管機關對於媒體事業依第十二條規定應採行之排除或降低其支配性影響力之措施，應每年檢討其成效並作報告後公告之。</p> <p>主管機關審酌媒體事業履行情形，認定已排除或降低其支配性影響力後，得調整或解除部分或全部措施。</p>	<p>管制之目的不在永久限制人民經營自由，且過度管制之結果難免減損事業之活力，為兼顧數位匯流、產業發展，特規定主管機關應每年檢討採行之排除或降低其支配性影響力之措施，如經認定已排除或降低其支配性影響力者，主管機關並得調整或解除部分或全部措施。</p>
<p>第十五條 (罰則一：警告及首次處罰)</p> <p>媒體事業有下列情形之一者，予以警告，並通知限期改正：</p> <p>一、違反第五條第一項規定，無正當理由拒絕提供營業有關之數據、資訊及其他必要之資料。</p> <p>二、違反第五條第四項所定辦法。</p> <p>三、違反第九條規定，未依指定方式對外揭露或副知主管機關。</p> <p>媒體事業經依前項規定警告後，仍不依通知改正者，處新臺幣五萬元以上五十萬元以下罰鍰，並通知限期改正，屆期未改正者，得按次處罰。</p>	<p>明定違反本條所列相關規定之罰則。</p>
<p>第十六條 (罰則二：累進處罰)</p> <p>媒體事業違反第十條第一項或第二項規定，未向主管機關申報或申請核准者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未改善者，得連續處罰至改善時為止。</p>	<p>明定違反本條所列相關規定之罰則。</p>
<p>第十七條 (通訊傳播市場競爭年報)</p> <p>主管機關每二年應就通訊傳播健全發展、確保通訊傳播市場有效競爭，保障消費者利益等，提出通訊傳播市場競爭年報及改進建議並公告之。</p>	<p>按通訊傳播基本法第十三條規定：「通訊傳播委員會每年應就通訊傳播健全發展、維護國民權利、保障消費者利益、提昇多元文化、弱勢權益保護及服務之普及等事項，提出績效報告及改進建議。」「前項績效報告、改進建議，</p>

立法院第 8 屆第 3 會期第 11 次會議議案關係文書

<p>前項雙年報及改進建議，主管機關應以適當方法公告之。</p>	<p>應以適當方法主動公告之並送立法院備查。」爰於作用法予以明定。</p>
<p>第十八條（施行細則之授權） 本法施行細則，由主管機關定之。</p>	<p>本法施行細則之授權。</p>
<p>第十九條（施行日期） 本法施行日期，除第五條、第十四條、第十七條規定由行政院以命令定之外，自公布日施行。</p>	<p>明定本法施行日期。</p>

立法院第 8 屆第 3 會期第 11 次會議議案關係文書