

# 《廣播電視壟斷防制與多元維護法》草案：

## 我們<sup>1</sup>的共同分析與看法

2013/5/19

1. 前言：廣播電視壟斷防制與多元維護法草案的提出 .....	1
1.1 台大版主張新設集中防制委員會 .....	2
1.2 民進黨禁止有線平台製作內容 國民黨立委未畫紅線 .....	2
1.3 社運聯盟提媒體壟斷防止暨多元維護法 創設基金 .....	4
1.4 行政院草案框架完整 有貢獻 但疑義仍在 .....	4
1.4.1 防範媒體過度集中化的門檻疑義 .....	5
〈表 1〉行政院版草案與全國最低電視家族數（不含公廣集團）7	
1.4.2. 導入內部多元 .....	8
1.4.3. 輔以公共服務制度 .....	9
2. 結語：我們的看法 .....	9

### 1. 前言：廣播電視壟斷防制與多元維護法草案的提出

2011 年入秋以來的反壟斷運動，持續推進。今（2013）年 2 月 20 日國家通訊傳播委員會應外界要求，提出《廣播電視壟斷防制與多元維護法》草案，3 月 15 日微調部分條文、徵求外界意見並辦理兩場說明會後，另作修改再於 4 月 10 日送行政院審議，在 24 日通過。

相應於通傳會版本，民主進步黨立院黨團在 3 月 20 日亦提《反媒體壟斷法》草案；台灣大學公共政策與法律研究中心則在 4 月 19 日公佈《傳播事業集中防制法》草案；國民黨 22 位立委在 5 月 1 日另提《跨媒體壟斷防制法》草案；「901 反媒體壟斷聯盟」與「反媒體巨獸青年聯盟」15 日提前三法之整合版。立法院 5

<sup>1</sup> 媒體改造學社 <http://www.twmedia.org/>、台灣媒體觀察教育基金會 <http://www.mediawatch.org.tw/>、傳播學生門陣 <http://blog.roodo.com/scstw>。

月 16 日起，開始審查。

在台灣，該法律案可能是《公共電視法》、《文化部組織法》、《國家通訊傳播委員會組織法》之外，最受國人關注的傳播法律，其強度與「誤解」又可能超越前三者，比如，曾有社論作此控訴：

NCC 算計...讓學界、業界、行政院與立法院逐個反彈修正，最後自己...脫困...  
是否機關算盡，社會正睜眼在看，如果 NCC 主委...不能堅持其如今的「理念壯志」，那麼就該拿出政務官的風骨，辭職下台！

通傳會草案提出前後，我們未曾停止關注、分析、評論並參與相關活動。現在，針對前舉四個單位的草案特點，再次擇要評析，藉作社員與關注傳播與文化環境的人士之參考。

### 1.1 台大版主張新設集中防制委員會

台大版最大特徵是，其草案第三條雖然仍以通傳會為主管機關，但它建議「行政院應設置傳播事業集中防制審議委員會」，審理相關案件。由於該委員會的九至十一人當中，通傳、公平交易委員會與經濟部等機關的代表人數，依該條文的建議，勢將少於非政府代表（由公民團體或視聽眾、傳播產業協會，以及具傳播、財經、法律等專家學者的代表聯合組成）。

這個設計是近年來堪稱風行的「共管」(co-regulate)作為之一種，我們認為該類實作應該注意，這是進一步分權，但是問責機制能否同步增加？原先由通傳會、公平會與經濟部（投審會等）分開對傳媒整合申請案的審核權力與責任，現在進一步由草案所述的非公權力行為人行使與承受，並且總和其份量大於政府機關。這個構想是否符合責任政治的權責相課，以及，原有分權若進一步分權，究竟是在程序上更為符合民主政治的參與要求，還是這會成為政治人另取卸責並使轉嫁於民間社團的機制？其次，這類共管設計所增加管制成本與效能，可能不一定符合經濟要求。比如，若要有適切機制，確認三類民間代表的產生符合公開與專業之要求，且要確保這些社團得有充分時間與人力，足以勝任參與審查所需具備的要件，那麼，由政府提供的行政資源，乃至給予參與審查者適度的酬金，無不需要挹注合理經費。前舉分權與問責，以及成本面向在評估後，若其確認足以改進相關案件審理品質的程度愈高，就會愈是增加「傳播事業集中防制審議委員會」的新設必要度。

### 1.2 民進黨禁止有線平台製作內容 國民黨立委未畫紅線

民進黨版本的禁止整合之管制，最稱簡單明瞭，其第十三條說，不准「一、系統與無線電視、新聞及財經頻道、全國性廣播或全國性日報之整合。二、系統與系

統之整合構成有線廣播電視法第二十一條所禁止之情形者。三、無線電視與無線電視之整合，但公共電視不在此限。四、因整合而使其在任一特定媒體市場之占有率達三分之一以上者。但獨立新設他媒體者，不在此限。」另外，雖然網路中立並非用以指涉有線電視的平台角色，惟該條文既然已經切割影音圖文的內容供應，使不能與平台垂直整合，則我們仍然可以說，該規範相比其他兩個草案，更有可能接近網路或說有線系統平台的中立原則。

這規範若有缺失，並非其不符合數位匯流的要求，如同通傳會多位政務官表示，壟斷防制與數位匯流是兩回事。民進黨的該條文所要彰顯的原則，亦即傳播內容與傳播通路（平台）最好不要垂直整合，其制度安排有多種，前引條文僅是其中之一，但可能另有缺憾。我們認為分離傳輸與內容製作的具體制度，何者較優，應再評估，找出既能滿足規模經濟效益，又可防止平台業者濫用權力的機制。

相比於民進黨版本，楊麗環、王廷升等 22 位國民黨立委的草案未設紅線，僅在第十條規定「下列各類媒體事業跨媒體結合時，應向主管機關申報：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。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。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公告之。」

國民黨立委版本的缺失多端，僅舉其三。首先，沒有明訂禁止結合的門檻。其次，跨媒體整合後「相當於」電視頻道之市佔率百分之三十（電視新聞是百分之二十五）。但如何「推估」，該條文全由主管機關決定，全無聽證程序。三則推定具有支配性影響力後，僅說主管機關「得」，而不是「應」採取七類措施（第十二條），達成第十一條稱之為「目的」，但似乎僅屬「原則」之「公眾視聽權益之維護；公眾接近使用媒體之權益；維護媒體外部多元；媒體產業環境之健全發展。」既有這些缺失，行政機關若不作為，坐視傳媒超越百分之三十以上或更大規模的壟斷，很有可能亦無違法之虞。國民黨立委的草案粗糙、大開方便之門，對比行政院版本後，缺失更是明顯。

### 1.3 社運聯盟提媒體壟斷防止暨多元維護法 創設基金

「901 反媒體壟斷聯盟」與「反媒體巨獸青年聯盟」在 5 月 15 日公布《媒體壟斷防止暨多元維護法》(以下簡稱社運版),揉合了民進黨版與台大版,但又超越,表現為看待議題的框架與行政院版相同,更完整而可取。相較於政院版,這個社運版又以第二十三條設置媒體多元發展基金,條文是「為健全媒體環境、提升新聞製播質量、扶植媒體人才、促進優質節目之製播、獎勵非營利性新聞事業之發展及促進傳播媒體相關議題之研習,主管機關應捐助設置媒體多元發展基金,辦理相關獎勵補助。

有線廣播電視系統業者、多媒體內容服務傳輸平台之電信事業及本國自製節目比率低於百分之二十之無線廣播電視事業,每年應提繳當年營業額百分之一之金額予主管機關,捐贈媒體多元發展基金。第一項基金來源如下:一、依前項規定取得之提繳金額。二、由主管機關逐年循預算程序之撥款。三、基金之孳息及運用收益。四、其他受贈之收入。第一項基金之設置、管理組織及管理辦法,由主管機關會同文化部定之。」

本分析列入五個草案,僅有政院版與社運版凸顯「多元維護」於法律名稱,繼之,政院版有三個條文強化之,但未提供經費,社運版則具體對經費來源有所想像與規劃,若說尚有必須斟酌之處,則在所規劃的經費來源項目及其課徵額度是否足夠,及基金的「設置、管理組織及管理辦法」以「辦法」定之,其法律或行政命令之位階是否合適。

### 1.4 行政院草案框架完整 有貢獻 但疑義仍在

通傳會,也是最早版本的最醒目特色,展現在法案名稱《廣播電視壟斷防制與多元維護法》的後半,「多元維護」。雖然民進黨與台大法案對於傳媒內容的多樣性、公共性、獨立自由與專業自主等價值,都已認知並在法條提及,但使其更加吸睛並能凸顯,則在通傳會將這個重點,拉拔到了法案的名稱,凸顯或說還原「壟斷防制」與「多元維護」原本是一體兩面的事實。不但如此,該草案的說明文氣勢恢宏,從憲法、司法院解釋文、通傳會組織法、《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》的引述與聯繫,可說從容進出、環環相扣於條文。草案說明文的最重要文句,也是架構法案三大部分的文字是:

為防範媒體過度集中化之不當發展,其措施並非僅止於禁止併購或嚴格限制媒體事業之市場規模,同時亦須輔以公共服務制度及導入內部多元等多種改正措施為其配套機制...<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 通傳會在 2013 年 4 月 10 日送行政院版的草案,其總說明文已經刪除本段及他段文字。惟文字移除後草案框架不變,如同美裝上場後,走下通傳會舞台後,易容進入行政院。

### 1.4.1 防範媒體過度集中化的門檻疑義

「防範媒體過度集中化」的條文重心是第十六至二十二條，及第二十五條；「導入內部多元」主要展現在第三十至與三十四條（民進黨草案亦有這個部分，在第八、九與十條；台大版無）；最後，「輔以公共服務制度」的條文可以理解為分散在第三十五、三十九與四十條。

通傳會草案的缺點，並不是如同某些報導所說，指其管太多或太複雜。最早是五十三條文的通傳會版本，後刪除過渡條款等兩條而為五十一條文送至行政院，再刪除「本法施行細則，由主管機關定之」後，仍有五十條文。其數量雖然是民進黨版（二十五條文）與台大版（二十四條文）的兩倍有餘，惟若細究，或許反倒可以說，其規範的具體或詳盡程度，仍有不足，這就使得通傳會必須藉助行政授權才能補齊細節（如草案第十七條、十八條、二十條與二十二條均須另由傳傳會在聽證後，決定加重權數）。相較於最早草案僅由通傳會決定，「聽證」的程序要求確實已是進步，但是，相比於直接由立法院審議與修改後確認，通傳會舉辦的聽證所保留的行政決斷空間，似乎依舊寬裕。通傳會聽證會所能得到的權責相扣程度可能仍見不足，那麼，聽證後的傳媒影響力等加權辦法或其他規則，究竟是魔鬼還是天使的尚難預料程度，是會比較高的。惟另須指出兩點。首先，行政空間的相對寬廣不是僅由通傳會享有，其他行政機關也都擁有相類的自如穿梭或迂迴餘地，傳播或其他法案的條文扼要不煩，究竟是否為我國法案的特徵，仍待理解。其次，權力運作的靈活彈性藉以適應實際需要，以及權責相扣之間，究竟如何平衡，究竟行政權應該有多少裁量空間才能兼取兩者之長，是有不容易確認之時，這個加重權數委由聽證後，由通傳會保有最後決斷權責，兼取兩者之長的機會，是否必然優於或劣於委由立法院掌握最後決斷，同樣很難逆料。

通傳會草案的缺失有二。第一個缺失應該是通傳會失職。第二個缺失能否說是缺失，則可討論，因為，從另一個角度來說，該缺失不是通傳會所能完全負責。進一步言，從通傳會版本作有提示，但民進黨與台大版本付諸闕如，兩相比較，應該亦可將該「缺失」的性質定為貢獻僅屬潛在，尚未落實。通傳會需要更為前瞻、文化部理當與通傳會協作，兩機關宜勇於任事，轉化這個潛在貢獻為實質貢獻。

首先，明確缺失指的是，通傳會因應外界質疑，已對壟斷防制的市場定義有些說明，遺憾的是，這些說明無法盡除有關市場定義的疑問。以下略過年平均收聽率、年平均閱讀率不談，僅舉電視年平均收視率作為例子，草案至少有八個條項不容易讓人明白箇中所指。

第十八條第四項說「衛星廣播電視節目供應者之整合，合併計算其年平均收視率

達百分之十五以上者」，不予核准。惟依據尼爾森歷年收視率調查，從 1992 至 2012 年間，台灣電視的年平均收視率皆在 10-12% 之間。那麼，百分之十五收視率的門檻過去就不可能到達，未來在更多流通平台或消費器材（如手機）的分食下，或許更無可能，除非看電視時間持續增加、電視內容受歡迎程度增加。

那麼，通傳會何以會舉百分之十五收視率這個不可能存在之標的，作為管制水平？外界懷疑通傳會是「假規範，真放水」的原因，應該在此。雖然，通傳會可以說，草案後續條項已經另作規範，因此整合後的廠商，其經營頻道數上限是十個（若含新聞頻道或製播新聞的頻道則是三個），經營及代理的頻道數上限是二十個（若含新聞頻道或製播新聞之頻道則是五個），或是可利用頻道數的百分之十，因此在沒有達成百分之十五之數以前，早就因為其整合頻道數已經到達，也就不可能被核准。

通傳會若這樣回答，我們還是可以問，那麼，何必放入第十八條第四項，若不列入究竟會影響何種管制效果？反之，列入而未能解釋，會不會徒增困惑，溝通的功夫為之增加，卻又不必然說得更為清楚？第十八條第四項如果不是多餘累贅，那麼，是外界所理解的、尼爾森調查的年平均收視率，與通傳會不同嗎？或者，是尼爾森的收視率調查低估了台灣觀眾的年平均收視率？無論是哪一種狀況，通傳會應有責任解釋與澄清，不予回覆不是為政之道，拒絕說明重大政策內涵，違反民主。外界對此多有質疑後，通傳會未必沒有感應，因此已在四月十日版本，調整該條文項次，原先是第一項，現已後調至第四項，原第四項的頻道數量管制，前移至第一項。項次差別與管制效果無關，但凸顯在前或許比較可能有較佳的溝通或說明效果；果真如此，通傳會何不進而告知，何以兩種效果有別的管制門檻並列？通傳會的百分之十五年平均收視率是根據哪些調查或估計，致有該數值的設定？

與第十八條第四項有相同疑問的條項另有四項，分別是第十九條第三項的「有線廣播電視系統經營者之整合，合併計算其關係人經營及代理之頻道之收視率達百分之十五以上者」，不予核准；第二十條第四項的「廣播電視事業間或廣播電視事業與頻道代理商之整合，合併計算參與整合之事業及其關係人直接、間接控制之廣播電視事業經營或代理之頻道年平均收視率達百分之十五以上...不予核准。」；第二十二條第二項的「廣播電視事業與經營日報、週刊之事業整合，對公眾意見之整體影響，相當於電視頻道之年平均收視率達百分之二十以上者...禁止其整合」；第二十二條第三項的「經營新聞頻道或製播新聞節目之頻道之廣播電視事業與經營日報、週刊之事業整合，對公眾意見之整體影響，相當於該類頻道之年平均收視率達百分之十五以上者...禁止其整合。」如前所述，台灣歷年的年平均收視率在 10-12%，假使傳媒整合而能產生相當於百分之十五的年均收視率，那就意味該集團的影響力，折合所有台灣電視加總，再乘以 1.5 或 1.25，此

時台灣傳媒的景觀，究竟怎麼想像？

除了前舉四個條項的「不予核准」之門檻數值，引發疑問，「例外核准」的門檻數值，同樣造成疑惑，有三。依序是第十八條第五項，指「衛星廣播電視節目供應者之整合，合併計算其收視率達百分之五以上，但未達百分之十五者」；第十九條第五項的「有線廣播電視系統經營者之整合，合併計算其關係人經營及代理之頻道之收視率達百分之五以上，但未達百分之十五者」；第二十條第五項的「廣播電視事業間或廣播電視事業與頻道代理商之整合，合併計算參與整合之事業及其關係人直接、間接控制之廣播電視事業經營或代理之頻道年平均收視率達百分之五以上，未達百分之十五者」。

除了以上解讀，有關電視事業整合的禁止或例外核准，其年平均收視率的高低標準不同狀態，我們可以再作〈表 1〉的表述，並作另一種政策推估。此時，就電視事業來說，除公廣集團之外，我國可以存在的電視家族數量，至少是四家。惟這個理解及推估方式是否正確，仍待確認。其次，如果這就是通傳會的禁止門檻，則其與台大版的差距不大，而通傳會與台大版與民進黨版本的差距，在於前二者並不禁止垂直整合。然而，果真差距不大，何以通傳會未曾表述？難道〈表 1〉的推估仍有錯誤的可能？

除了門檻數值出現前述疑問，例外核准的配套規範，亦即第二十五條之條文指其所採取的措施得「必要且造成最小損失」，那麼這些措施有哪些項次會被強制採行，及其成效高低為何，「最小損失」是指業者或者閱聽大眾的損失，同樣仍有待通傳會說明。

〈表 1〉行政院版草案與全國最低電視家族數（不含公廣集團）

名義門檻/ 實質門檻	條文。以 2012 年台灣各電視頻道收視率調查為例，說明各實質門檻低於名義門檻。	因此，不含公廣集團，全國最低電視家族數
台灣 2012 年平均收視率 11.75，台/中/華/民/公視等無線必載頻道收視率合計 2.02，衛星頻道 9.73。		
第十七條第一項規定依其說明文可知，無線電視頻道禁止整合。		
第十八條第一項(及其他條文)規定， <u>經營</u> （製播）新聞頻道數以 3 家為限、所有頻道以 10 家為限。		
第十八條第二項(及其他條文)規定，經營及代理（製播）新聞頻道數以 5 家為限、所有頻道以 20 家為限。		
5/ 3.59	第十七條第二項、二十條第一項。 <u>全台所有</u> 電視頻道年均收視率 11.75，但無線台不能合併，衛星頻道最多可以 10 個，且最多僅能有 3 個製播新聞，因此 10 個衛星頻道最高年平均收視率是 3.94，但較可能是 3.59。	4, 若無法整合法所許可的最高狀態，可能超過。
6.72/ 3.9	第十八條第二項。前 20 大頻道年平均收視率合計 6.72，扣除必載頻道無須代理及(製播)新聞頻道代理數 5 的限制，則 <u>經營與代理</u> 20 個頻道最高收視率合計是 5.07，但代理權影響力低於經營權，因此經營與代理 20 個頻道收視率假設是 3.9。	4, 若無法整合法所許可的最高狀態，可能超過。
15 /3.20	第十八條第四項。 <u>全台衛星</u> 電視頻道年均收視率 9.73，但最高僅能 <u>經營</u> 衛星頻道 10 個，且最多僅能有 3 個製播新聞，因此 10 個衛星頻道最高年平均收視率是 3.55，但較可能是 3.20。	4, 若無法整合法所許可的最高狀態，可能超過。
依民進黨版第十三條，全國最低電視家族數是 3 或 4 家；台大版第六條與第八條顯示是 4 或 5 家；國民黨 22 立委版第十條似可理解為 3 或 4 家，但若低於此數，是否主管機關仍有核可之權，並不清楚。		

資料來源：依據尼爾森收視調查公司資料編纂。

### 1.4.2. 導入內部多元

第二個缺失，或應該說是潛在貢獻的部分，又可以分作「半實質」與「為德不卒」兩種。

「半實質」貢獻是指，行政院版草案如前所引，已對傳播產業員工，特別是編採記者集體能力的強調，試圖從傳媒內部給予員工法規基礎、誘因或鼓勵，使其能夠本於專業要求，即便其專業仍受市場逐利的牽制，但其所採編製與傳播的內容，可以在較大範圍內，不遭事業主的不當掣肘。這點包括第三十條的「涉已事件報導與評論規範」、第三十二條的「新聞編輯室公約」、第三十六條的「補助新聞記者專業社團」，並以第四十四條罰則的「限期改正與罰款」來加以執行。

另一方面，則是引入前述傳播內容「共管」的精神，將閱聽人的意見以「學者與公民團體」來加以代表，要求傳媒內部的事後規範納入此二團體的看法。具體作法為第三十四條的「新聞倫理委員會」、以及第三十三條的「媒體商業團體自律、並納入外部獨立理事」的相關條文。

這個半實質貢獻的延伸意義在於，民進黨版本亦見相近規範，且另外賦予員工能夠推派一位外界代表擔任獨立董事，參與傳媒事業經營。當然，這個半實質貢獻之所以是「半實質」，原因就在，傳媒基層員工的相關認知與能力，如果沒有相應跟進與培育，那麼，其收效仍得打些折扣，但通傳會能在這個部分盡力的部分，已經相當有限。

若將行政院與民進黨版本綜合觀之，可確定在內容監理的層面，「工作者專業自主」與「公民共管」是兩個重要機制，略可平衡產權人對傳媒的不當控制。這裡，不妨進一步引入「產業民主」原則，使傳媒工作者（媒體員工）與使用者（媒體閱聽人）能夠參與媒體產製。在兩版本提及的「新聞編輯室公約」、「新聞倫理委員會」、與「媒體\商業團體設置獨立董\理事」等三項主要作法之外，可以考慮，是否能夠(1)要求具有一定規模的媒體，設立在台灣公營事業行之有年的「員工董事」制度；(2)將節目製作視為傳播權實踐之一部分，在適當階段，延伸上述作法至所有媒體製作層面；(3)鼓勵媒體採行包括信託等方式「所有權與專業經營分離」原則，可作為達成「多元維護」的法制化作法。惟如前文分析台大版草案時，提及共管的成本與問責議題，以及國人的進步勞動意識尚弱與集體培力經驗尚淺的事實，在此同樣應予正視。

### 1.4.3.輔以公共服務制度

通傳會的貢獻在於確認壟斷防制與多元維護是一體兩面，其草案至行政院通過的版本共有四個，不變的是，先後四個版本都至少以三個條文，試圖對公共服務制度有所著力。

除了對優質國際新聞置語（第三十五條）、協助公眾近用電視資源（第四十條），行政院版第三十九條已經規定，通傳會「得商請」或「移轉」文化部、相關機關或公視基金會，「辦理提升多元文化均衡發展」、保護「弱勢族群視聽權益」等工作。惟這些價值與作為的提示，仍然不免「為德不卒」，箇中原因尚難說是通傳會無心為之，而可能是，依據通傳會組織法，創設或擴大公共廣電服務制度，是否屬於通傳會的權責範圍（remit），見解不一。惟確立的是，如果行政一體，通傳會與文化部能夠聯手共進，就能權責齊整，至於如何促成，是行政院本於執掌逕自要求一部一會，或是通傳會與文化部有一方先行或雙方同時表示意願後，<sup>3</sup>彼此積極協商，這是關注台灣文化的人，必須繼續呼籲、要求與責成的工作要項。通傳會若真對此毫無用心，那麼，三月十五日（含）後的版本，並無必要另在四個條文中，加入公視基金會的文字，使公視整合或擴張無須申請，因此，亦不適用壟斷防制的規範。這些添加雖然可以只是消極地預防「萬一」，惟若視為是一種積極的號召，是要設定目標，以俟來日政府恢復 1990 年代草創公視之時，要將台灣的公共電視規模，擴充至佔有台灣電視市場四分之一份額的初衷，並無不可。

## 2. 結語：我們的看法

行政院版《廣播電視壟斷防制與多元維護法》先前在「爆發熱烈討論」後「刪除」了回溯條款。<sup>4</sup>基於媒體產業結構管制必須有其一致性，我們主張相關規定必須一體適用於市場中的所有商營競爭者，因此建議立法院審議時，應恢復「回溯條款」的規定。

其次，對於水平整合中收視率計算的作法，如果前述〈表 1〉的解讀並不正確，或有疑問，那麼，通傳會在沒有澄清收視率調查與計算方式等相關疑問之前，我們無法支持其有關壟斷管制的部分。反之，如果〈表 1〉的解讀正確，那麼，若以行政院草案的電視年平均收視率，或是其他三個草案的收視佔有率作為例子，可以得到兩個結論。

<sup>3</sup> 龍應台：要與 NCC 成密切夥伴 2013-03-27 16:13【中央社】

<sup>4</sup> 『NCC 委員會議昨天對於是否刪除「過渡條款」曾爆發熱烈討論，委員會最後通過「刪除」。不過主委石世豪將出具「不同意見書」，說明立場。』（〈NCC 媒體壟斷法 砍了「過渡條款」〉2013-4-4，聯合報／記者彭慧明）

第一，行政院版可能比較嚴格，依其規定，台灣至少會有四個電視集團（家族），不含公廣；台大版至少也是四個，但計算市場佔有率時，包含公廣；民進黨版是三個。若以管制垂直整合的效能為斷，民進黨版本最嚴格，雖可肯定，惟前文亦曾指出，「完全禁止系統與...頻道整合並不一定合理」，以及，若要維持垂直整合所生的頻道公平上架或平台中立性的不足，可有其他政策工具可供選擇。

究竟是有四或三家廣電集團，會對台灣電視的表現有最佳效果？難有定論。然而，政府對國民的責任有二，防弊與興利。防制壟斷只是防弊，是很重要，無須贅述。但興利同樣不可欠缺，事實上，既然三個法規的防弊效果相去有限，並且三者遠勝於國民黨 22 位立委的版本，那麼，接下來無法迴避的課題，就是我們要提出的第二個結論：何者更能興利，我們評價不同版本時，這是另一個重要依據。這個提問更能回覆以下所要提出，也是任何人都會緊接著提出的問題：哪一部法案帶給國人的節目之多樣繁複與優質比例，會比較穩定也比較高？如果我們須要得到比較確定的結論，就得索求其他條件作為論述依據。

持此「興利」問題考核四個草案，台大版本無言、執政黨立委版無心，讓人扼腕。民進黨版提出了傳媒員工推舉獨立董事的積極規劃。行政院版本雖無員工參與外部獨立董事選任的要求，惟其指認而試圖兼取內部新聞自由及外部多元公共服務，在四案中最稱突出，應予肯定，至其有關外部多元的貢獻，仍有「為德不卒」之處，亦屬明顯。

一方面，行政院版已經本於憲法、通傳會組織法與大法官釋憲文，以及兩公約國內施行法，對於優良新聞及國際新聞的製播、對於積極促進多元文化均衡發展，以及公眾近用傳媒資源，提出承諾。

然而，另一方面，有承諾而沒有資源，徒法不足以自行，我們因此建議，在立法院通過《廣播電視壟斷防制與多元維護法》後，行政院應該繼續前進，在合理期間內，責成通傳會與文化部攜手研商後續課題，其中，值得優先面對的是：(1) 究竟這些承諾的完成需要取得多大規模的資源；(2) 這些資源究竟如何取得，有多少得從政府從總體稅收支付，又有多少要請國人另納稅捐，而不同傳媒部門的業主又得從其利潤提撥多少？三類收入的比例如何釐定？以及，(3) 這些資源究竟由誰負責使用，有多少比例可以，或必須委由公廣集團使用，又有多少是另立管理機構，根據哪些原則開放各界申請使用...等等。

綜合上述兩項結論，我們因此提出兩項建議。首先，在廣電市場水平集中的規定上，除國民黨立委版本之外，四個版本之間的實質差異並不大，若其中之一能付諸實施，皆能一定程度回應社會反對媒體壟斷之呼聲。其次，行政院理當在立法

院通過本法後，另就維護多元的承諾，履行對國民的文化責任，提出相應的媒體政策方案與時間表。