

調 查 報 告

壹、案由：國家通訊傳播委員會委員迴避參與旺旺中時集團併購中嘉有線電視系統案之審查，究係於法有據或怠忽職守？另該會處理媒體併購案時，現有法令規章能否達成「確保通訊傳播市場公平競爭」之成立宗旨？均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

旺旺中時集團（以下稱：旺中集團）旗下旺中寬頻媒體股份有限公司（以下稱：旺中寬頻）申請併購第二大有線電視系統中嘉有線電視系統案（以下稱：本併購案）是亞洲近5年來規模最大的媒體併購案，引發社會關注，其中甚多反對聲浪，認為即將嚴重威脅我國言論自由多元性與競爭性，進而危及民主政治的發展。因旺中寬頻擁有中國電視公司在無線電視市場上市佔率為19%，另外旺中寬頻擁有中天新聞台、中天綜合台、中天娛樂台，併購案中另有東森新聞台、東森綜合台、東森戲劇台、東森電影台等等，在有線電視市場中市場佔有率是23%，旺中集團有中國時報、工商時報、中時電子報與時報周刊等平面媒體，其中中時電子報在網際網路市佔率為9%，中國時報與工商時報的佔有率約為7%，雜誌市佔率約3.56%，另外併購案更擁有5個購物頻道，市佔率是35%，以及頻道代理其市佔率是24%。綜上，本併購案中，併購前旺中集團已是跨媒體經營者，其所佔之影響力甚鉅，而中嘉集團目前擁有11家有線電視系統台，其有線電視收視戶數已達有線電視市場27%，旺中集團如果再併購中嘉集團，則旺中集團所擁有的上、中、下游之垂直、水平、跨媒體的資源，其影響力鉅大，部分輿情批判將造成跨媒體壟斷、言論集中化

。¹

國家通訊傳播委員會（以下稱：通傳會）於民國（下同）101年7月25日第496次委員會以附3項停止條件及25項承諾轉附負擔許可本併購案。按行政程序法第93條第1項前段及第2項第2款規定，行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款；所稱之附款如下：「…二、條件。三、負擔。…」而對於法條使用不確定法律概念，即係賦予該管行政機關相當程度之判斷餘地。故立法時保留給行政主管機關裁量餘地，使主管機關得依實際個案情形，以其專業知識，作是否違法之判斷，此即行政判斷餘地之精神及內涵所在。蓋「判斷餘地」理論，係指對於行政機關有判斷餘地論之不確定法律概念，法院原則上應尊重行政機關之判斷而不加以審查，在判斷餘地範圍內，行政法院祇能就行政機關判斷時，有無遵守法定秩序、有無基於錯誤之事實、有無遵守一般有效之價值判斷原則、有無夾雜與事件無關之考慮因素等事項審查，其餘有關行政機關之專業認定，行政法院應予尊重（最高行政法院95年判字第2143號判決參照）。即通傳會既已依行政程序作成本併購案行政處分，利害關係人就行政處分之相關程序及實體內容如有不服，應循司法救濟途徑為之，合先敘明。

惟通傳會七名委員，其中前副主任委員陳○○、前委員翁○○及鍾○○三人，於該會受理本併購案時以旺中集團旗下所屬中時媒體集團，對於該會第301次委員會議就中視及中天2公司董事長、董事及監察人變更案以附附款通過之決議，刊登廣告，對該三位委員作不實之指控，為免招致審查不公正之質疑及個人尊嚴尚未回

1 通傳會101年5月7日「吉隆等11家有線電視股份有限公司股權轉受讓案」第2次公聽會會議紀錄台灣大學經濟系林○○教授資料。

復前，不參與審查本併購案，僅由其他四名委員審查，究係於法有據或怠忽職守？另該會審理本併購案，何以耗時甚久，及處理媒體併購案時，現有法令規章能否達成「確保通訊傳播市場公平競爭」之成立宗旨？本併購案經擬具相關問題，函請通傳會、經濟部投資審議委員會及公平交易委員會說明並調取本併購案相關資料。於101年7月12日約詢通傳會前主任委員蘇○、前副主任委員陳○○、前委員翁○○及鍾○○。復為了解公務員可否主觀自認其執行職務有偏頗而自請迴避；行政機關一再以資料不完備充分，要求申請人補正等事項之行政、司法實務見解，另函詢行政程序法之主管機關法務部意見。茲將本案調查意見臚列如下：

一、通傳會前副主任委員陳○○、前委員翁○○及鍾○○三人，自行迴避本併購案之審理，於情可憫，於理可喻，但於法未合；且通傳會自成立以來至今，委員自請迴避即有76次、112人次，該會未就委員自請迴避之理由建立明確之規範及慣例，部分委員任意曲解法令意旨，規避案件之審理，有負國家之名器及人民之所託，殊難令人信服。

(一)通傳會組織法第4條：「通傳會置委員七人，均為專任，任期四年，任滿得連任，由行政院院長提名經立法院同意後任命之，行政院院長為提名時，應指定一人為主任委員，一人為副主任委員。…。通傳會主任委員，特任，對外代表通傳會；副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員職務比照簡任第十三職等。本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一。…。」、第8條：「通傳會依法獨立行使職權。通傳會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益

迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。」、第 9 條：「通傳會所掌理事務，除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由委員會議決議行之。下列事項應提委員會議決議，不得為前項之授權：…。三、通訊傳播資源分配之審議。…。五、通訊傳播業務之公告案、許可案與涉及通訊傳播事業經營權取得、變更或消滅之處分案之審議。…。」即通傳會為獨立機關，委員（含正、副主任委員）均為專任，其組成應具多元性且依法獨立行使職權，於任職期間不得兼任職務，且應親自參與審理專屬委員會議決議之事項，非同一般機關外聘之法規、訴願、諮詢委員會等兼任委員之性質，合先敘明。

- (二)公務員可否主觀自認其執行職務有偏頗之虞，而自請迴避乙情，經函詢行政程序法之主管機關法務部意見，該部以 101 年 8 月 14 日法律字第 10100144690 號函復，略以：「行政程序法第 33 條第 1 項第 2 款規定：『公務員有下列各款情形之一者，當事人得申請迴避：…二、有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者。』所稱『有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞』，係指凡能證實決策者確有偏頗，出現決策不公之結果時，即屬有偏頗之虞（該部 100 年 7 月 4 日法律字第 1000015676 號函參照）諸如：個人敵意、個人情誼、專業及職業關係、僱傭關係、長官與部屬、觀點偏頗或強烈意識、意識型態偏頗等。惟如何據此事實，認定公務員『足認其執行職務有偏頗之虞』尚須依個案情節及社會客觀事實判斷。至如當事人未申請迴避，公務員可否主觀自認其執行職務有偏頗之虞，而自請迴避乙情，

查公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務（公務員服務法第1條參照），是以，公務員執行職務應力求公正，不可偏頗，故理論上不應發生公務員主觀上自認其執行職務有偏頗之虞之情形。」另前主任委員蘇○於本院約詢時表示：「按通傳會以往前例，通傳會委員有申請迴避及自行迴避態樣。惟之前較多是因委員個人會做出有利益衝突之決定才自行迴避，通傳會組織法並無『自行迴避』應履踐程序之明文規定。至於通傳會會議規則第8條第2項規定『自行迴避』應是客觀存在事實，或當事人申請。」

(三)本併購案前副主任委員陳○○、前委員翁○○及鍾○○三人自請迴避審理乙節，於情可憫，於理可喻，但卻於法未合。另通傳會自95年2月22日成立以來，歷屆委員適用該會會議規則第8條自請迴避至今即有76次、112人次，顯有恣意。

- 1、據通傳會100年6月8日第419次委員會議紀錄：「本案投資人英屬維京群島商 PURE INVESTMENT GLOBAL CORP.之最上層股東蔡○○先生，其擔任負責人之旺中集團旗下所屬中時媒體集團，對於通傳會第301次委員會議就中視及中天2公司董事長、董事及監察人變更案以附附款通過之決議，刊登廣告，對通傳會前副主任委員陳○○、前委員翁○○及鍾○○作不實之指控，該三位委員爰提出個人意見如下，並要求將其列入本案之會議紀錄：(一)陳副主任委員○○表示：中視及中天董事長、董事及監察人變更案，係由7位委員共同決議，中天中視居然刊登廣告作不實指控，迄今亦未有任何表示。為免招致審查不公正之質疑及個人尊嚴尚未回復前，對於本案本人將

不參與審查，任何與本案有關之公文均未予核章，且不擔任本案之發言人。(二)翁委員○○表示：基於維護個人職務尊嚴及避免當事人質疑通傳會有審查偏頗之情形，在個人受損之名譽未回復前，將不參與本案之審查。(三)鍾委員○○表示：在本案當事人不實指控未澄清及個人名譽未回復前，為避免當事人質疑受到不公正審查，本人不參與本案之審查。與本案有關之公文從開始即未核章，特此說明。」另本院於100年3月17日約詢通傳前副主任委員陳○○等三人時並不否認此情，所執理由係以通傳會會議規則第8條第2項規定：「…，有具體事證足認其執行職務有偏頗之虞者，亦應迴避。」及「自行迴避」並非消極之「怠忽職守」，反而其結果可能是正面積極，如於本併購案心證已形成，卻一直在審議程序中提出各種意見，恐會產生讓當事人質疑或挾怨報復之情況，而致審議期間更長。

- 2、查本併購案係屬通訊傳播業務之許可案，故應由通傳會委員會議決議行之，次依通傳會組織法第10條第3項規定：「會議之決議，應以委員總額過半數之同意行之。」及依同法第4條第1項規定，通傳會置委員7人，爰通傳會委員會議之決議，應以委員總額過半數之同意行之，即7人過半數之4人同意始得作成決議。然本併購案卻有三位委員自行迴避，另外4位委員雖仍得依法進行審查，已失之多元性及客觀性，若再有1位委員自行迴避，則形同拒審該案，罔顧人民之權益。再者，公務員執行職務應力求公正，不可偏頗，故理論上不應發生公務員主觀上自認其執行職務有偏頗之虞之情形，通傳會會議規則第8條第2

項規定「自行迴避」應是客觀存在事實，或當事人申請，已如前述。故前副主任委員陳○○等三人自請迴避審理乙節，於情可憫，於理可喻，但於法未合。

- 3、本院另以 101 年 7 月 19 日處台調貳字第 1010831986 號函，請通傳會逐件表列該會成立以來，委員自請迴避之案件內容、法源依據、理由及其他相關背景資料。惟據該會 101 年 7 月 30 日通傳營字第 10100353570 號函復以有關迴避之規定，通傳會組織法係自 94 年 11 月 9 日總統公布、通傳會會議規則係自 95 年 4 月 10 日通傳會下達迄今，均無修正，自通傳會第一屆委員以來均適用會議規則第 8 條迴避規定，歷屆委員自請迴避至今即有 76 次、112 人次，然函復內容無法說明歷次委員自請迴避之具體理由，顯有恣意。

(四)按公務員服務法第 1 條及第 7 條規定，公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務；執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉，或無故稽延。另通傳會會議規則第 7 條規定：「…委員對委員會議之決議，得具名提出協同意見書或不同意見書。委員贊同委員會議決議之結論，而對其理由有補充或不同之意見者，得提出協同意見書。委員對委員會議決議曾表示不同之意見者，得提出一部或全部之不同意見書。委員之協同意見書或不同意見書，應於委員會議決議確認通過後一週內提出並一併公布之。…」即委員對委員會議決議事項所持之意見，係屬可公評且應公開之政府資訊，乃因通傳會為獨立機關，委員係有任期制且依法獨立行使職權，而給予身分之保障，其相對義務即應忠誠客觀執行其職務，抗拒各方之壓力、干

擾並接受檢驗。故本併購案前副主任委員陳正倉等三人，係以本併購案當事人旺中集團旗下所屬中時媒體集團，於渠等審理前案（就中視及中天 2 公司董事長、董事及監察人變更案以附附款通過之決議）刊登廣告，對渠等作不實之指控為由，自行規避案件之審理，實屬牽強。然自通傳會第一屆委員以來適用該會會議規則第 8 條迴避規定，各委員自請迴避，至今即有 76 次、112 人次，然該會函復內容無法說明歷次委員自請迴避之具體理由，實屬制度面由來已久之缺失。按行政程序法乃至通傳會會議規則有關公務員迴避之規定，係規範公務員執行職務時應避免利益衝突並確保行政程序之公正，應是客觀存在事實，或當事人認公務員執行職務有偏頗之虞申請迴避，而通傳會自成立以來，未就委員自請迴避之理由建立明確之規範及慣例，部分委員任意曲解法令意旨，規避案件之審理，有負國家之名器及人民之所託，殊難令人信服。

二、本併購案審理歷時長達 1 年 8 個月，其間雖有相關行政程序之進行，仍與行政程序法規定行政行為應有效能、內容應明確及應守誠信原則之意旨未符，更因冗長之審理時程，加深正反意見之僵持，徒增社會之猜忌、對立，以致斲喪政府之公權力，誠難令人信服。

(一)行政程序法第 51 條規定：「行政機關對於人民依法規之申請，除法規另有規定外，應按各事項類別，訂定處理期間公告之。未依前項規定訂定處理期間者，其處理期間為二個月。行政機關未能於前二項所定期間內處理終結者，得於原處理期間之限度內延長之，但以一次為限。…。行政機關因天災或其他不可歸責之事由，致事務之處理遭受阻礙時，於該項事由終止前，停止處理期間之進行。」另行政

機關對於人民申請案件處理期間之規定，及人民申請書件記載事項不完備或不充分，經定相當期間命其補正等節，經函詢行政程序法之主管機關法務部意見，該部以101年8月14日法律字第10100144690號函復，略以：

- 1、人民申請書件記載事項不完備或不充分，致行政機關無法處理，而可補正者，宜定相當期間命其補正。基於平等原則，對同類案件之補正期間差異不宜過大，建議應視個案情況酌定適當補正期間（該部100年10月28日法律字第1000015924號函參照）。又上開申請案件須限期補正者，係屬行政程序法第51條第5項所定「行政機關因其他不可歸責之事由，致事務之處理遭受阻礙」之情形，因而依同條項規定，於該項事由終止前，停止處理期間之進行，俟補正後再接續已進行之期間合併計算處理期間（該部90年2月27日【90】法律字第000452號函參照）。
- 2、至於命人民補正書件之次數，行政程序法並未明文規定命人民補正之次數，惟依行政程序法第8條前段規定「行政行為，應誠實信用方法為之…」之意旨，除人民補正書件仍有不完備或不符規定者外，命補正次數仍以1次為宜，並應與申請案有相當之關聯性（該部88年11月19日【88】法律字第040516號書函參照）。

（二）對受理本併購案處理期間冗長，未符行政程序法第51條規定，據通傳會函復本院資料，及前主任委員蘇○於本院約詢時之說明，略以：

- 1、通傳會對媒體併購之審查程序並無另訂規定，其處理期間應依行政程序法第51條規定。本併購案於99年12月20日當事人向通傳會等相關業務主

管機關進行申請，該會審理過程中，於 100 年 3 月 17 日、5 月 2 日、7 月 4 日、8 月 1 日、101 年 1 月 5 日、1 月 20 日、2 月 23 日及 4 月 11 日，分別函請申請人補充「媒體所有權與專業自主」、「數位化投資與建置進度」、「消費者權益」及「頻道公平合理之上、下架機制」等相關資料，另鑑於本併購案受各界矚目，通傳會曾於 100 年 9 月 6 日召開聽證會、同年 10 月 24 日及 101 年 5 月 7 日召開公聽會，廣諮各界意見。申請人補充相關資料後，經通傳會 100 年 6 月 8 日第 419 次、同年 8 月 5 日第 432 次、同年 9 月 28 日第 442 次、同年 11 月 28 日第 455 次、101 年 2 月 15 日第 467 次及同年 4 月 18 日第 478 次委員會議討論，其間均有相關行政程序之進行。

- 2、通傳會基於通訊傳播業務主管機關立場，依電信法、有線廣播電視法相關規定進行實質審查，除請求相關機關提供本併購案資料供通傳會參酌，並辦理多次專家學者諮詢會議、跨部會會議、聽證會及公聽會，彙整學者專家、公民團體以及社會各界的意見，以公平公開之立場，審慎審查本併購案。然類此本併購案件因繁簡難易相差甚大，有單純小幅度投資，亦有如本併購案涉及複雜面向涉多元文化、媒體集中、國家安全、國民權益、產業發展、數位匯流等議題者，其併購金額達新臺幣 760 多億元，且旺中寬頻所屬之旺中集團，投資中視無線電視臺、中天衛星頻道與多家平面媒體（中國時報、工商時報、旺報、時報周刊）之情形，案件規模龐大複雜，許多細節尚待釐清，審查因而耗時費日，期能達成促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，保障消費者

權益之目標，故通傳會實難訂定統一之處理期限。

- 3、故本併購案通傳會認為當事人於申請書件中記載事項仍有不完備或不充分之處，限期請其補正，應認屬行政程序法第 51 條第 5 項規定「行政機關因其他不可歸責之事由，致事務之處理遭受阻礙」之情形，而於該事由終止前，停止處理期間之進行，俟補正後再接續已進行之期間合併計算處理期間云云。

(三)對媒體併購之重大事件，若速審速決則恐陷於草率行事之譏；步步為營又淪於欠缺效率、藉故延宕之批評。即本併購案於 99 年 12 月 20 日進行申請，至通傳會 101 年 7 月 25 日第 496 次委員會許可本併購案，歷時長達 1 年 8 個月，肇因通傳會尚未制訂媒體併購之規範或作業準則。而通傳會為周延審議、博諮周採，除針對本併購案之審理進行書面審查外，並召開跨部會會議，舉行聽證、公聽會，廣徵各界意見，並多次請申請人補件，進行分析驗證，其間雖有相關行政程序之進行，仍與行政程序法規定行政行為應有效能（第 1 條）、內容應明確（第 5 條）及應守誠信原則（第 8 條）之意旨未符，更因冗長之審理時程，加深正反意見之僵持，徒增社會之猜忌、對立²，以致斲喪政府之公權力，誠難令人

2 旺中案走路工事件：發生於 2012 年 7 月，因為旺旺中時併購中嘉案所連帶引發的事件。旺中集團旗下的《中國時報》、《中天電視台》及《時報周刊》，自 2012 年 7 月 26 日起，以大篇幅報導 7 月 25 日當天約有百來位學生到通傳會抗議購併案，現場有白衣女子發錢給參與學生之「走路工」情事，質疑與當天號召發動到通傳會抗議的黃○○（中研院法律所副研究員）有關，要求他提出說明。黃○○回應「毫無所悉」，但未被旺中集團所屬的媒體接受，連續數日以報導質疑黃○○。隨後引發相關學者反彈，認為旺中集團在缺乏證據的狀況下，以影射性報導攻擊反旺中學者。這個事件引發台灣對於新聞媒體壟斷、與新聞自由的討論，也提出對網路言論正當性的討論。隨後引發 700 名學生參與「我是學生，我反旺中」抗議活動，與隨後的反媒體壟斷大遊行。資料來源：

信服。

三、合理限制媒體集團規模以避免言論集中化，係民主先進國家之共識和作為；通傳會組織法亦以「確保通訊傳播市場公平有效競爭」為成立宗旨；惟通傳會成立迄今已逾 6 年半，卻仍未完備相關法令規範，核有失職。

(一) 憲法第 11 條保障人民之言論及出版自由，旨在確保意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及實現自我之機會。言論自由為民主憲政之基礎，廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第 11 條所保障之範圍。惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。故享有傳播之自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制。另廣播電視之電波頻率為有限性之公共資源，為免被壟斷與獨佔，國家應制定法律，使主管機關對於開放電波頻率之規劃與分配，能依公平合理之原則審慎決定，藉此謀求廣播電視之均衡發展，民眾亦得有更多利用媒體之機會（司法院釋字第 364 號解釋參照）。即憲法對言論、出版及新聞自由之保障並非絕對，應依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則，國家於符合憲法第 23 條規定意旨之範圍內，得以法律明確

維基百科

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%97%BA%E4%B8%AD%E6%A1%88%E8%B5%B0%E8%B7%AF%E5%B7%A5%E4%BA%8B%E4%BB%B6>

規定對之予以適當之限制。舉輕以明重，跨媒體併購對於社會具有更廣大而深遠之影響，國家自應從立法及行政層面予以管制。另 93 年 1 月 7 日公布施行之通訊傳播基本法第 1 條，即揭槩因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化；第 5 條規定通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展；第 16 條規定政府應於通傳會成立後 2 年內，依本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規。再者，通傳會組織法第 1 條至第 3 條規定，通傳會為電信業務之主管機關，促進通訊傳播健全發展，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，保障消費者及尊重弱勢權益，並掌理通訊傳播監理法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行（第 3 條第 1 款）；通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發（第 3 條第 2 款）；通訊傳播資源之管理（第 3 條第 6 款）；通訊傳播競爭秩序之維護（第 3 條第 7 款）；其他通訊傳播事項之監理（第 3 條第 14 款）等。通訊傳播媒體有形成公共意見，以監督政府及政黨之功能，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域（即確保言論市場多元化）。故對於通訊傳播媒體管制，非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚須進一步積極經由各種組織、程序與實體規範之設計，防止資訊被壟斷與獨佔，合先敘明。

（二）我國對於企業併購之規範，除了公平交易法結合之限制規定以外，對於媒體併購的特殊規定，則只規定於有線廣播電視法第 21 條、第 42 條，廣播電視法施行細則第 18 條、第 19 條，並無法有效因應媒體匯流及併購趨勢，法律規範之不足，已顯現在主

管機關審查幾件重大媒體併購案的爭議當中。除本併購案外，如 99 年 11 月 17 日通傳會以附條件許可荷蘭商 PX CAPITAL PARTNERS B.V. 申請轉讓投資事業盛庭股份有限公司股權予大富媒體股份有限公司案（凱擘併購案），乃至最近「壹傳媒」集團經營權交易案，均涉及大型金融特許事業或跨媒體集團挾其龐大財力進行媒體併購，進一步擴大其在傳媒市場的支配力量，造成臺灣傳媒市場更形集中化之問題，不言可喻。除此之外，大型企業集團進行媒體併購，經過整併後，因為綜效（Synergy）之利益而做出裁員、縮編等傷害工作者之權益與專業之舉措，其影響之面向，實非僅止於媒體壟斷之議題上。

- (三)另以 2010 年 6 月媒體大亨梅鐸（Rupert Murdoch）之「新聞集團」（News Corporation）併購案為例，「新聞集團」已是英國最大的報團、也持有商業電視台股份以及英國衛星電視 BSkyB（英國最大的付費電視系統）39% 的股份，又計劃以 80 億英鎊（約 4000 億台幣），購買 BSkyB 其餘的股份，達到百分百的持股，當時梅鐸來勢洶洶，爭取各政黨支持。但面對龐大勢力，英國通訊傳播局未立即開放，而是介入調查，甚至做出本併購案違反公共利益的結論。根據英國相關法規（《企業法》與《通訊傳播法》）的規定，媒體併購案應通過「公共利益」的考驗；即是否影響（1）媒體產業的多元性與（2）內容的多元性；以及（3）申請人的適格性（媒體事業所有者的表現應達到《通訊傳播法》中廣播電視服務的標準）。據此上述標準，英國通訊傳播局先調查此案是否影響媒體產業與內容的多元性，最後以此併購案恐降低媒體產業與內容的多樣性，

違反公共利益，主要的理由有二：第一、併購後 BskyB 將不再是獨立公司；而且「新聞集團」將成為英國第一大媒體集團，將拉高進入市場的門檻。因此英國媒體產業的多元性將降低。第二、由於 BskyB 還一直提供新聞給其他商營電台；併購後「新聞集團」的新聞將達到各平台。因此英國境內新聞與意見的多元性也將降低。根據此報告，英國政府一度要求「新聞集團」不得控制 BskyB 的新聞部門，才能進一步討論併購案。「新聞集團」終未通過檢驗，最關鍵的因素是申請者的適格性問題³。從上開案例可知，在審理媒體併購案時，獨立機關應是公共利益的守護者，不應只是在形式上召開公聽會而已，也不能只是被動地依賴業者所提供的資訊。從英國所建立的指標觀之，通傳會應針對我國之社會民情，深入分析媒體併購是否降低臺灣傳播產業與內容的多元性。

- (四)按憲法、通訊傳播基本法及通傳會組織法等現行法令，僅就通訊傳播媒體管制作通則性規範，相關廣電法令中，並未針對媒體併購之審查程序加以具體規範，以致於審查之過程，缺乏明確性、公開性以及多元意見的參與。通傳會為獨立機關，對於媒體併購案件，應是擔任公共利益的守護者，除了在形式上審核併購是否違法，更應在實質上，權衡公共利益與市場競爭秩序，評估跨媒體集中的潛在效應，建立一套嚴謹且完整的處理併購案審理程序，藉由聽證會等多元方式，提供充分的機會給公民、媒體工作者、業者及利害關係人等參與討論，使社會

³通傳會「吉隆等 11 家有線電視股份有限公司股權轉讓案」公聽會書面意見，臺灣大學公共政策與法律研究中心《跨媒體法及其審查機制建立》，2012 年 5 月 20 日，第 22 頁。

對於併購案，有表達意見之機會，並明確規範相關時程之進行，藉由公開且透明之審核過程，踐行正當法律程序，建立「公共利益」的檢驗機制，公諸於眾，以昭公信。即合理限制媒體集團規模以避免言論集中化，係民主先進國家之共識和作為；通傳會組織法亦以「確保通訊傳播市場公平有效競爭」為成立宗旨。惟通傳會自 95 年 2 月 22 日成立，迄今已逾 6 年半，尚未依通訊傳播基本法及通傳會組織法之相關立法精神，完備有關媒體併購之規範或作業準則，以致於在審理如本併購案之大型企業集團進行媒體併購時，逐案審斷，見招拆招，除自陷裡外不是人，動輒得咎之窘境外，亦未善盡主管機關之權責，核有失職。

參、處理辦法：

- 一、提案糾正國家通訊傳播委員會。
- 二、調查意見函復本案陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。
- 四、調查意見全文上網公布。

調查委員：吳豐山

中 華 民 國 1 0 1 年 1 0 月 1 8 日