

反壟斷的迷思(五) 亂訂壟斷標準 扼殺媒體生機

葉慶元、簡維克

日前行政院通過《廣播電視壟斷防制與多元維護法》(下稱反壟斷法)草案，並將轉請立法院審議，反媒體壟斷法之立法似已成爲不可逆轉之潮流。然而，從NCC公布反壟斷法草案以來，外界對於NCC以收視(聽)率或閱讀率規範媒體規模的方式即充滿各種批評聲浪。有部分媒體公民團體認爲反壟斷法草案所定的收視(聽)率根本不足以達成所謂的「反壟斷」目標；但相對於此，幾乎所有媒體產業同業公會卻均認爲反壟斷法草案所定之收視(聽)率或閱讀率標準過於嚴苛。何以相同草案標準，卻呈現出兩套截然不同之價值判斷？此無疑是草案條文就相關標準定義過於空泛，又欠缺合理說明所致。

姑且不論反壟斷法草案第二條有關年平均收視率或年平均閱讀率定義模糊，導致如何計算以及何單位有能力計算各界莫衷一是，揆諸草案第十五規定以下，NCC分別針對不同收視(聽)率以及閱讀率的電子媒體與平面媒體整合設有鬆緊程度不一的申報規定亦爲罕見。舉例而言，衛星頻道之年收視率合計達十五%者，或新聞頻道之年收視率合計達五%者即不得再爲其他媒體之整合；但如衛星頻道之年收視率合計在五%以上而未達十五%；抑或是新聞頻道之年收視率合計在三%以上但未達五%者，就可爲相關矯正措施以使NCC同意其整合。然而，該條立法理由卻始終未說明NCC係基於何種理由或確信，認爲上開比例之收視率對於民眾之資訊來源及意見管道已有實質影響而需加以規範。

茲以美國爲例，美國聯邦上訴法院於二〇〇八年，即曾以美國聯邦通訊委員會(FCC)未能就有線電視設有三十%訂戶數上限規定提出合理計算基礎爲由，認定 FCC 上述限制乃「獨斷且任意」(arbitrary and capricious)而加以撤銷。本草案之說明相較於美國 FCC 所提出者更爲不足且主觀恣意，且渠等規定無疑對於言論自由產生更多限制，似恐難逃我國釋憲者宣告違憲之命運。

實則，反壟斷法草案第一條所定立法目標雖包括「防範過度集中與跨媒體壟斷」，然而，何謂壟斷本身就是極不明確之法律概念。相較於公平法下所指之獨占係指一事業在特定市場達五十%之市占率，草案規定年平均收視(聽)率達十五%就可因爲防止壟斷之目的而管制其整合，實令人困惑管制基礎何在。更令人不解者，媒體收視(聽)率、閱讀率或市占率與維護媒體多元之間究竟有何正當關聯性？尤其，媒體收視(聽)率或閱讀率越高即表示其廣受民眾喜愛，此時如該媒體有引進資金或與其他媒體策略聯盟需求，主管機關更應鼓勵其得合併或跨業經營才是，如此才能使民眾可收視(聽)到更多優質內容。但草案規定卻反其道而行，當收視(聽)率到達一標準後，即課予該媒體相關申報義務，如此不啻實質懲罰到該優質媒體，更使台灣媒體產業進入一灘死水，我們認爲此種方式恐會真正扼殺台灣媒體產業的多元環境。

觀諸其他先進國家規定，尙無以收視(聽)率或閱讀率等方式以管制媒體規模之實例，而毋寧係以市占率或所持有媒體數目加以規範。鑒於我國公平法以及廣電相關法令中已對此有所規定，實無勞NCC再疊床架屋設計出定義抽象且執行不易的「反壟斷法」而使相關爭議治絲益棼。我們建議，在專法制訂前，NCC先應與產業溝通以瞭解目前台灣媒體面臨之產業窘境，並且尋求與各界對話以建立對於反壟斷定義之共識，如此才能化解阻力，並在台灣媒體發展與民眾收視權益間尋求妥適平衡。

葉慶元爲理律法律事務所初級合夥人

簡維克爲該事務所律師。

本文爲作者個人意見，不代表事務所立場。