

反壟斷的迷思(一) 不當管制 反傷媒體多元化

趙美璇、葉慶元

近日行政院通過NCC提出《廣播電視壟斷防制與多元維護法》草案，並送立法院審查。在草案說明的第一段，行政院就強調言論自由、傳播自由以及廣電自由受到憲法之保障。然而行政院卻話鋒一轉，強調積極立法防範大眾傳播媒體可能遭到壟斷之風險，確保社會多元意見為我國「憲法秩序之一環」，並藉此作為制定《廣播電視壟斷防制與多元維護法》之理由。對此，我們要遺憾的指出，這顯然曲解了司法院歷來保障言論自由相關解釋的意旨，並且此草案如果真正通過，將對於台灣媒體產業之多元化及言論自由形成嚴重的傷害。

首先，我們必須指出，媒體所有權的集中與社會多元意見本質上並無衝突。正如NCC主委石世豪(右圖，本報資料照片)於草案公開說明會時所述，傳播媒體如具有足夠之規模，亦可形成內部多元，所以行政院以防止壟斷、確保社會多元意見作為管制媒體整合之理由，手段與目的恐怕並不相當。

再者，正如政院草案說明指出，現有廣播電視管制法規中已經有關於廣電媒體所有權分散、有線廣播電視系統收視戶不得逾總收視戶三分之一上限等規定；此外，針對廣播電視事業或報業涉及結合、聯合行為或濫用獨占地位之行為，公平交易法亦有相關之規範。邇來引發社會大眾高度關注的幾件媒體整合案，均在NCC之嚴密審核下導致破局之結果。行政院對於為何需要在現行法制之外，另行制定新法對於媒體整合賦予更嚴密之管制，實有予以清楚說明之必要。本草案中關於立法的必要性部分，可說是交了白卷；但也正因為立法緣由說明不清，才會出現因人設事、個人立法的質疑。

正如業者代表於NCC舉辦之公開說明會中所強調，系爭草案對於媒體整合的限制顯然逾越必要限度。廣電媒體屬於資本密集產業，業者如欲提升節目品質，難免需要引進外來資金加入經營團隊，然而行政院版草案不顧產業發展的實際需要，對於廣電媒體之投資，課與廣泛之申報義務(如只要取得超過表決權5%之股份即須申報)，此顯然將造成業者募資上的障礙，從而不利媒體之發展。尤其閱聽率愈高之業者受到的管制密度愈高，此更不啻懲罰優良業者，最終將導致反向淘汰，並且造成媒體所有權集中於現有之經營者，反而不利台灣媒體的多元發展。

此外，民進黨版的草案中，引入了公民訴訟制度，賦予公民團體針對NCC關於媒體整合之相關決定進行訴願、行政訴訟之權利，我們認為這會進一步提升傳媒市場投資之不確定性，反而不利於傳媒產業之多元發展。在過去幾年中，公民團體針對特定媒體集團持續進行杯葛之情形，勢必在公民訴訟條款之加持下如虎添翼，此非僅增加媒體整合規範之不確定性，對於媒體更可能形成寒蟬效應。

實則，過去幾年，美國商會、歐洲商會等外商團體不斷對政府呼籲，台灣如果要持續吸引外資進入，就必須更加自由化，而不是不斷地強化管制，又或者是以不明確之法律規範或執行手段，造成不確定的投資風險。過去三年的數件媒體整合或是頻道申請案，政府透過持續要求補件之行政手段來達到否決之目的，要不就以不明確之管制標準，對於媒體之正常整合橫加限制。影響所及，非僅國內媒體市場之正常整合受到衝擊，外資也因而對台灣的媒體市場卻步。畢竟，沒有外資會願意進入一個投資、營運與撤資都要面對高度不確定管制的市場。

我們必須強調，如果真正要保障言論自由並促進媒體產業多元化，行政院應該大刀闊斧地解除不必要的管制，並且停止透過法律未授權之管制措施(如持續要求補件、添加法律無規範之附款及業者自行承諾)來管制媒體，惟有營造自由化的法制環境，才能保障言論自由，並吸引外資進入台灣的傳媒市場，建構一個真正多元的媒體產業。

作者趙美璇為理律法律事務所資深顧問，葉慶元為該事務所初級合夥人
本文為作者個人意見，不代表事務所立場