

## 跨媒體購併指標建構與應用\*

曾國峰\*\*

---

投稿日期：2017 年 10 月 30 日；通過日期：2018 年 2 月 10 日。

\* 本論文係《跨媒體集團併購問題：指標建構、壟斷評估與解決策略》科技部研究計劃（計畫編號：102-2410-H-004-138-MY2）之部分研究結果。

\*\* 曾國峰為政治大學傳播學院廣電系副教授，email: tsengkf@nccu.edu.tw。

本文引用格式：

曾國峰（2019）。〈跨媒體購併指標建構與應用〉，《新聞學研究》，139: 69-106。

DOI: 10.30386/MCR.201904\_(139).0003

## 《摘要》

隨著數位匯流發展趨勢，愈來愈多的媒體透過購併，延伸市場競爭力至其他平臺，形成大型跨媒體集團。過去討論媒體購併是否造成壟斷時，大多檢視相同水平市場集中度是否過高，或是垂直整合是否對獨立業者形成進入障礙，較少有系統檢驗跨不同平臺間媒體購併的影響。本研究將介紹美國、德國與韓國的跨媒體購併指標與經驗，了解不同加權與計算的優缺點，並透過檢視近年臺灣跨媒體購併案例，討論適合臺灣媒體產業環境下的跨媒體購併指標與應用。

關鍵詞：跨媒體、購併指標、集團化、媒體壟斷，數位匯流

## 壹、前言：背景與問題意識

近年來，臺灣媒體產業不斷出現大型的跨媒體購併案，不但金額越來越高，也橫跨不同的媒體平臺，例如：旺中集團曾提出購併中嘉集團，金額高達新台幣 700 億元，購併後的跨媒體集團將擁有報紙、雜誌、無線電視台、有線電視頻道與有線電視系統；或是行動通信的亞太購併臺灣寬頻、遠傳也提出購併中嘉集團，以及台數科購併新永安有線電視系統後，又提出購併東森電視集團等。在數位匯流時代，這樣的情況將越來越常見，但如何定義所謂跨媒體壟斷，擁有多少的媒體內容與平臺、或是市佔率多高才算大？在過去跨媒體購併案辯證的過程中，仍缺乏足夠的實證資料，以進行檢驗與理性討論。

跨不同平臺的媒體，仍爭取相同的廣告資源與消費者專注力，因此各種新聞與內容的競爭早就不再侷限於傳統的媒體市場之內（Chon, Choi, Barnett, Danowski, & Joo, 2003），不過來自其他媒體市場的競爭，是否就可以擴大水平市場定義，因此共同計算其市場佔有率呢（范建得，2002；楊宏暉，2003）？像是報紙市場除了四大報外，可能有更多的競爭是來自無線電視的 24 小時新聞頻道，但是否因此報紙與有線電視頻道可以算為同一市場？例如，2012 年旺中集團提出購併壹傳媒時（但最後 2013 年壹電視是由年代集團購併），除了計算中時報系與蘋果日報購併後在報紙市場的集中度外，是否也應該包含中天、中視與壹電視的電視新聞市場？但如果要計算跨報紙與電視的新聞市場集中度時，應如何根據使用者與廣告量比例來加權轉換，不同的市場定義將會產生集中度大小的差異，進而影響主管機關對購併案的同意與否。

近年來，臺灣的電信與網路產業相繼跨入內容產製與媒體平臺，其

他在中國投資的傳統或是科技產業，似乎也對擁有臺灣媒體的發聲管道有著愈來愈高的興趣，跨媒體購併的個案持續出現。傳統上，產業經濟研究購併案時，大多以市場經濟利益為主要考量，忽略媒體在文化工業與言論市場扮演的角色；但傳播學界在反對大型集團併購的過程，也缺乏足夠的論述工具與資料證據，彼此之間缺乏對話與辯證。2011 年旺中集團提出購併中嘉集團時，產官學界曾提出以德國的 KEK 跨媒體購併指標來評估臺灣的個案，但當時並沒有實質討論 KEK 計算的理論基礎。例如，應該納入那些相關的媒體類型，平臺與內容該如何分類；或是不同媒體的權重該如何測量計算，加總不同權重的佔有率時，應該要與多大的母數或是基礎比較；而跨媒體、水平與垂直的購併指標，該如何整合應用與解釋等，也都需要更多的實證與討論。

因此，本研究認為有必要透過介紹美國、德國與韓國等其他國家的跨媒體購併指標與經驗，找尋適合臺灣未來跨媒體集團整合的規範基礎，分析目前主要媒體市場的壟斷力量來源，透過合理的計算工具與評估方式，讓追求市場效率與維持言論多元可以平衡，同時對於近期正在研擬修訂的〈媒體多元維護與壟斷防制法草案〉，也可以提供具體的學術研究與公共政策討論方向。

## 貳、數位匯流趨勢與國外跨媒體購併指標

### 一、數位匯流與購併趨勢

Steven Barnett (2009) 認為當前數位匯流時代媒體購併規範的兩難，一是愈來愈多的新聞媒體，如果沒有足夠資源支持，不管是地方或是全國性媒體，都可能會讓它們一起逐漸走向關門之路；但是如果允許

彼此購併，是否就真能擴大規模、提昇效率，進而有足夠資源增加內容的多元性，或者只是進一步造成更嚴重的市場壟斷，則仍有太多變數會影響個案結果，需要對不同媒體平臺間的購併案有更多的實證指標與驗證（Davis & Craft, 2000）。

過去有關媒體購併是否同意的原則，大部分都是關注在水平集中度大小，並以 HHI（Herfindahl-Hirschman Index）為評估指標，計算方式是將市場定義下的所有業者「佔有率」平方後相加，再根據 HHI 大小與變化決定集中程度。例如，過去臺灣有不少研究針對有線電視系統（柯舜智、莊春發，2008）、以及有線電視頻道市場（莊春發，2017），以 HHI 指標詳細分析與討論臺灣有線電視市場的集中度。而根據美國 FTC（Federal Trade Commission）2010 年標準，如果併購前後的 HHI 指標增加超過 200 以上，則對市場集中度有明顯影響；或是購併後的水平市場集中度超過 1500 至 2500 佔有率，則算是中度的市場集中，需要評估購併後的集團規模是否造成市場多元性的減少；如果購併後的 HHI 已經超過 2500，則明顯是高度的市場壟斷，將對其他新進業者形成進入障礙，因此需要主管機關審慎的檢驗。

只是在計算 HHI 集中度時，首先要對該媒體的水平市場有清楚定義，不管是產品市場或是地理市場，討論其競爭的廣告量與閱聽人是否在同一市場，彼此間是否有取代性等。例如，早期中華電信 MOD 的頻道內容不足以與有線電視競爭，只是被認為互補性的市場，雖然 IPTV 與有線電視的系統架構不同，但對於閱聽人的使用方式與習慣並沒有太大差異，如果能有更多頻道上架至 MOD，以及類似有線電視系統的收視率與廣告分配機制時，則兩者應該視為相同的影視競爭市場，一起計算多頻道影視平臺的 HHI 集中度。

相對之下，垂直購併由於不屬於同一水平市場，並不直接加總其在

不同市場的佔有率，主要在意的是擁有獨占市場的一方，是否會透過垂直整合，將這個壟斷力量「延伸」至另一個垂直購併後的競爭市場（Chen & Waterman, 2007; Lee & Kim, 2011）。例如：具有一定規模與壟斷力的有線電視系統 MSO（Multiple System Operator）集團，是否會因為垂直購併頻道後，不公平對待其他獨立頻道的上架位置與授權費用，或是新進系統業者無法獲得主流頻道與要求過高的 MG（Minimum Guarantee）費率，造成垂直整合的 MSO 擁有競爭上的優勢，影響獨立的新進頻道與系統業者進入市場等，均需要主管機關介入以維持公平競爭與多元性。

除了傳統的水平與垂直媒體購併與管制外，近年來由於數位化與平臺匯流，透過大編輯臺的概念，同時產製文字、聲音與影視文本，再經由網路平臺傳遞至各種數位載具，這些多角化的跨媒體集團，希望整合各種文本內容與平臺載具，可以產生 1 加 1 大於 2 的綜效（synergy）。若要檢驗跨媒體購併案，則需要先定義清楚市場範圍與大小，傳統上的競爭法是以「微幅但顯著地非暫時性價格調漲」SSNIP（small but significant non-transitory increase in price）測試方法，利用價格與功能之替代可能性判斷是否為同一市場。例如，在價格部分，以不同媒體間所做的不同調漲會不會影響到消費者去選擇另一個媒體；而功能上，雖然有電子媒體與平面媒體的不同，但在議題設定、觸達率、即時性與互動性等，是否可以彼此取代，或是根據什麼理由可以不同的加權換算等，也都需要進一步討論（顏廷棟，2012）。

大部分國家除了少數特定跨媒體之間的購併有特別規範外，對整個跨媒體購併市場，仍未有系統性的法規，例如，英國的跨媒體管制有所謂的 20/20 原則，對擁有全國市場 20% 的報業經營者與 Channel 3 之間，有相關禁止持有與參與之限制，但不見得對其他的電視平臺業者也有相同管制；美國對「地方性」的報紙、電視與電台之間也仍有不同市

場規模的購併規範 (Blevins & Brown, 2010)，但在其他「全國性」市場的多角化經營或是跨媒體購併，則沒有明確的相關法規管理。因此，這幾年在美國、德國與韓國等主管機關，也試著透過不同的加權轉換，希望對跨媒體集團的購併個案，也可以有類似 HHI 的指標計算來檢驗市場集中程度。

## 二、美國跨媒體購併指標經驗

過去美國由於地方性的跨媒體購併法規眾多，彼此之間缺乏比較基礎，因此 FCC (Federal Communication Commission) 在 2003 年打算調整不同媒體在地方性互跨限制的五個法令，改為以單一跨媒體購併指標規範，也就是所謂的多元指標 (Diversity Index : DI)。DI 的計算類似美國司法部門水平市場佔有率 HHI，是將每一家跨媒體集團在不同類型市場的市佔率加權後相加，得到每一家跨媒體集團「加權過後的市佔率」，再將所有跨媒體集團的市佔率平方之後相加，即為該地區的多元指標，並以 DI 大小來評估是否多元 (Marcus, 2007)。

但要如何計算擁有不同類型的跨媒體集團加權過後的市佔率？首先，透過全國性電話調查結果，了解閱聽人使用地方 (local) 與時事 (current affair) 的媒體近用情況，可以得到不同類型媒體的「加權指數」：無線電視 33.8%、廣播電台 24.9%、報紙 28.8%、與網路 12.5% (合計 100%)，這裡並沒有納入衛星頻道，因為該類型並沒有或很少提供地方內容；其次，市佔率並不是以各媒體的市場營業額，或是使用者比例來計算，而是直接「平分 100%」，例如有 10 家電台，則每一家為 10% ( $100\% \div 10$ )，若集團有 2 家電台，則為 20% ( $10\% * 2$ )，再將不同類型媒體的「加權指數」乘以「市佔率」，例如電台加權指數 0.249 乘以 0.2 得到 4.98%，即為該電台集團加權過後的市佔率。

最後要如何計算該地區的多元指標？舉例來說，美國廣播電視網 ABC 在紐約市擁有 1 家無線電視台與 4 家廣播電台，在紐約市有 23 家無線電視台，每 1 家的市佔率是 4.3% ( $100\% \div 23$ )，再將 4.3% 乘以無線電視加權 0.338，等於 1.45%；在紐約市的 60 家廣播電台中，ABC 擁有 4 家廣播電台，則為 6.7% ( $(100\% \div 60) * 4$ ) 乘以 0.249 的廣播電台加權得到 1.67%，則 ABC 集團在紐約市的跨電視與廣播「加權過後的市佔率」為 3.12% ( $1.45\% + 1.67\%$ )。FCC 再將所有跨媒體集團加權後市佔率平方之後相加，則得到紐約市的跨媒體多元指標 DI 為 373，因此被認為是競爭的市場結構 (Hill, 2006)。

美國 FCC 再根據不同市場規模，透過評估 10 個樣本市場的多元指標，訂定可以接受的多元指標大小，但基本上會低於美國司法部門判斷是否為集中市場的「HHI = 1800」（1992 年定義高度集中市場的 HHI 為 1800，2010 年後放寬為 2500）。例如，在市場規模小（3 家含以下的無線電視市場）的情境下，所有的購併都將導致多元指標數值變大，因此，不管是報紙／電視、報紙／廣播、或電視／廣播的購併，都是不被允許的；相對的，如果是在市場規模較大（9 家含以上的無線電視市場）的情境下，購併後的多元指標數值增加不多，大多數的跨媒體購併是可以被接受的；而如果是在中型的市場規模（4 至 8 家的無線電視市場）的情境下，則只有當報紙與無線電視購併時，多元指標才會過大而不被允許合併 (Marcus, 2007)。

不過，美國 FCC 的跨媒體多元指標 DI 的最大問題，在於加權指數雖然是調查全國使用者的偏好，但在計算個別媒體的市佔率時，卻不是以市場實際的收視率或廣告佔有率計算，而是以相同的使用機會 (equal availability) 來加總。FCC 認為現在的收視行為並不是未來可能收視行為的指標，因此讓電視市場的每一家電視台市佔率都相等，但這也導致紐約市一家社區大學電視台 (Dutchess Community College television



station) 加權後的市占率為 1.5%，比紐約時報 (New York Times) 加上集團下的電台市占率 1.4% 還要高，多元指標解釋該地方社區電視台與紐約時報提供接近的多元性，明顯並不合理，也因此在此 *Prometheus Radio Project v. Federal Communications Commission* 的案件中，被美國聯邦第三巡迴上訴法院 (United State Court of Appeals for the Third Circuit) 要求修正或取消使用 (Hill, 2006)。

### 三、德國跨媒體購併指標經驗

1997 年德國依照廣播電視邦際條約 (Interstate Broadcasting Agreement) 之要求，成立媒體集中調查委員會 (German Communication on Concentration in Media, 簡稱 KEK)。德國廣播媒體管制原則上屬於各邦的管轄權限，但邦際條約規定涉及跨邦、或跨媒體所有權合併事項，則歸屬 KEK 的權責內。當有跨媒體購併案申請時，不同的媒體市場佔有率，將被轉換成相同的閱聽市佔率 (audience share)。各種媒體的轉換比率，該委員會依照 (1) 媒介的暗示權力 (suggestive power)、(2) 傳播效果 (broad effect)、(3) 時事話題性 (topicality) 等予以綜合評量，給予各種媒體不同權重。例如，電視包含文字與影音，對閱聽人的影響力就比報紙與廣播強，相對的，電視的覆蓋率雖優於網路、雜誌與報紙，但時間與空間的可得性卻未必較方便，不過電視仍是大部分閱聽人主要的話題接收來源 (Just, 2009)。

以 2006 年 Axel Springer AG 及 ProSiebenSat.1 Media AG 購併審查案為例，只有電視媒體完全符合上述三項標準，因此以電視的權數為 1，其他媒介則與電視來做比較：廣播為 2/3、網際網路為 1/2、報紙為 2/3、大眾雜誌 1/10 等，依序給予各媒體不同之權重。而跨媒體集團，依其媒體市場佔有率乘上權重之後的加總，即為跨媒體集團的集中程度

(鍾起惠、翁曉玲, 2011)。合併後該集團的各類媒體市佔率, 乘以不同的加權指數後: 電視為 22.06% ( $22.06\%*1$ )、報紙為 17% ( $26\%*2/3$ )、廣播為 0.67% ( $1\%*2/3$ )、網際網路為 2.9% ( $5.7\%*1/2$ )、節目雜誌為 4.1% ( $29\%*1/7$ ; 在鍾起惠、翁曉玲的介紹中並沒有包括節目雜誌類別)、大眾雜誌為 0.1% ( $1\%*1/10$ ) 等, 所有市佔率相加後約為 46%, 大於 30%, 也因此不同意購併案(陳人傑, 2013, 頁 146)。

德國廣電邦際協約的規定(第 26 條第 2 項):

事業之頻道收視佔有率達百分之二十五, 且該事業於媒體相關市場具有控制市場地位, 或其於電視及媒體相關市場事業活動之整體評價, 可認為與電視收視佔有率百分之三十之事業, 具相當之意見影響力者, 亦同。

因此, 若權值高於 30%, 則否決此案, 若權值介於 25%-30% 之間, 則還會考量該業者在其他媒體相關市場中, 是否具有市場支配與言論影響力。KEK 會以這種方式計算, 主要是因為德國將「電視媒體集中度」做為主要的管制對象, 並以此設定黃線與紅線, 其他媒體的集中程度就看有沒有具有「相當於電視」的意見影響力。因此, KEK 把其他媒體的意見影響力, 都折算為電視的比例, 然後單純相加, 不再做分母的調整; 只要相加之後相當於電視市場佔有率 30% 以上, 即認定符合此一規定, 而得以推定其具有言論壟斷力量。不過, 此時所有跨媒體市場的百分比應該是 308% (電視的權數為 1、廣播為 2/3、網際網路為 1/2、報紙為 2/3、節目雜誌為 1/7、大眾雜誌為 1/10 等百分比相加), 上述購併案 KEK 總和 46%, 並不是跨媒體的市佔率概念, 只是與電視上限 30% 做比較而已, 如果相對於母體市場標準化後, 應該為 15% ( $46\% \div 3.08$ )。

#### 四、韓國跨媒體購併指標經驗

韓國根據廣電法（Broadcasting Law），成立媒體多元委員會（Media Diversity Commission），扮演跨媒體監理委員會角色，其納入媒體的條件與範圍（Criteria and Scope）類似德國 KEK 的計算方法，所提出的跨媒體集團多元指標（Media Diversity Index：MDI）：同樣是先以無線電視為基準 1，算出報紙等其他媒體的加權指數（X），將各家集團在不同媒體的市佔率乘以加權指數，相加後再除以加權指數總和（德國 KEK 並不除以加權指數總和），即為該集團在跨不同媒體市場下的市佔率。

但各種媒體的加權指數如何計算？以跨電視與報紙集中度為例，相對於德國 KEK 只有考量閱聽人市場，韓國加權指數則納入「使用者」與「市場」兩個面向，同時也有較清楚、具體與更新的計算方式。使用者面向包括在公共議題的「使用頻率」、「使用時間」與「依賴度」，再以無線電視為基準 1，換算報紙各面向的「相對比率」（exchange rate），平均後求得報紙的使用者「轉換比率」（A）。而市場面向則是以廣告產值來比較，同樣是以無線電視為 1，計算相對之下的報紙市場轉換比率（B）。最後，將報紙的使用者與市場的轉換比率平均後，即為報紙的「加權指數」（ $X = (A+B)/2$ ）。

舉例來說，2014 年時電視與報紙在公眾議題的使用比率、時間與依賴度等如表一所示。如果將電視設為 1，則報紙相對在使用頻率、時間與依賴度的「相對比率」分別為 0.47、0.27、與 0.35，整體報紙的使用者「轉換比率」為所有相對比率的平均值 0.36。而電視與報紙的廣告市場比率，如果將電視設為 1，則報紙的廣告量轉換比率為 0.45。最

後，報紙相對於電視的加權指數為 0.41（計算方式為： $\{（使用者的轉換比率）+（市場的轉換比率）\}/2 = (0.36+0.45)/2 = 0.41$ ）。而表二則是 2011 年至 2015 年報紙相對於電視的加權指數，顯示報紙相對於電視，在使用者與廣告市場總和的加權指數是逐漸下滑。

**表一：韓國 2014 年報紙使用者與廣告量，相對於電視的轉換比率及加權指數**

	電視	報紙	電視基準	報紙轉換比率
公眾議題使用比率	85.55%	39.86%	1	0.47
公眾議題使用時間	53.24 分鐘	14.39 分鐘	1	0.27
媒體依賴度	57.42%	19.84%	1	0.35
轉換比率平均值	--	--	1	0.36
廣告量	27.32 億美元	12.39 億美元	1	0.45
報紙相對電視加權指數	--	--	--	$(0.36+0.45)/2 = 0.41$

資料來源：*Media governance in Korea in terms of media diversity*, by D. Kim, 2017, March 31, Paper presented at 「防止媒體壟斷與匯流法草案研討會」，台灣通訊學會主辦，國立政治大學研究暨創新育成中心國際會議廳。

**表二：韓國 2011 年至 2015 年報紙相對於電視的加權指數**

時間	2011	2012	2013	2014	2015
報紙相對於電視的加權指數 X	0.44	0.45	0.40	0.41	0.39

資料來源：*Media governance in Korea in terms of media diversity*, by D. Kim, 2017, March 31, Paper presented at 「防止媒體壟斷與匯流法草案研討會」，台灣通訊學會主辦，國立政治大學研究暨創新育成中心國際會議廳。

不過，雖然理論上可以將跨各種不同媒體的市場佔有率加權後相加，但韓國 MDI 實際在計算時，目前僅包括電視與報紙兩個媒體市場，並沒有像德國 KEK 也納入廣播、雜誌與網路。一方面是由於韓國大部分閱聽人對公眾議題的來源管道，還是以電視與報紙為主，另一方面是不確定調查資訊的可信度，像是網路使用經常無法分辨是入口平臺（portal）或新聞內容（news）的市佔率，因此就僅先以電視與報紙的跨媒體市場佔有率來計算集中度。表三為近年電視與報紙跨媒體集團加權後的市場佔有率，可以看到以電視為本業的跨媒體集團市佔率較高，像是 KBS 與 MBC 等，不過佔有率逐年略減；新的頻道業者 CJ E&M，或是報紙進入電視產業的業者，例如 TV Chosun、JTBC（Joongang）與 Channel A（DongA）等，加權後的市佔率則小幅增加，而在 2015 年時，韓國已經沒有跨電視與報紙集團的市佔率是大於 30% 的上限。

表三：2011 年至 2015 年，韓國電視與報紙的跨媒體集團市場佔有率%

	2011	2012	2013	2014	2015
KBS	36.0	36.2	32.0	31.2	27.8
MBC	18.4	16.0	16.8	15.6	16.6
CJ E&M	9.2	9.4	8.9	8.7	10.6
TV Chosun	9.1	8.8	9.0	9.4	9.9
SBS	11.2	11.4	9.7	9.1	9.1
JTBC	7.4	7.9	7.8	7.5	7.3
Channel A	3.8	5.9	5.4	5.8	6.7

資料來源：Media governance in Korea in terms of media diversity, by D. Kim, 2017, March 31, Paper presented at 「防止媒體壟斷與匯流法草案研討會」，台灣通訊學會主辦，國立政治大學研究暨創新育成中心國際會議廳。

## 參、過去臺灣跨媒體購併指標應用經驗與討論

### 一、旺中集團購併中嘉集團的指標計算差異

鄭秀玲與林惠玲（2011 年 9 月 29 日）參考 NCC 鍾起惠和翁曉玲委員「保障多元言論，維持市場競爭：德國媒體集中調查委員會（KEK）簡介」的計算方法，依各媒體市場之權力影響、資訊傳遞衝擊力、即時性等綜合評量，給予各媒體市場不同權重，再將各媒體市場之市佔率與其權重相乘後加總，即為跨媒體的集中度（KEK 值）。表四為該研究計算旺中集團購併中嘉集團後的 KEK 跨媒體集中度，其中跨媒體市場不只包括內容業者，還加上有線電視系統與頻道代理等垂直市場，而電視頻道也再分為無線電視、有線電視頻道與購物頻道等，最後加權得到旺中購併後的 KEK 為 139.75%，認為以德國標準，高於 30% 應否決其購併申請案。

鄭秀玲在 NCC 於 2011 年 10 月 24 日的公聽會提到，頻道代理與有線電視系統加權後市佔率依據「加總」概念，是希望能納入旺中集團在跨媒體市場間因水平和垂直整合（亦即有線電視系統業者對上游節目頻道）所產生的「加乘效果」和「寒蟬效應」等間接影響力，認為如果擁有很多新聞台，或是跨報紙與電視等，跨媒體的影響力會愈來愈大，因此，是要「累加」而不是「平均」（鄭秀玲，2011 年 10 月 24 日）。

表四：鄭秀玲與林惠玲（2011）購併後旺中集團之 KEK 跨媒體集中度

媒體市場類別	主要媒體	市佔率	KEK 權重	與 KEK 權重相乘後市佔率
無線電視	中視主次 3 頻道	19.15%	1	19.15%
有線電視	中天與東森家族	25.56%	1	23.56%
頻道代理	全球數位代理 TVBS、八大等	24.72%	1	24.72%
購物頻道	Ulife5 台	35.71%	1	35.71%
網際網路	中時電子報	9.00%	0.5	4.50%
報紙	中時、工商	7.01%	0.66	4.63%
雜誌	時報週刊等	3.56%	0.1	0.36%
有線電視系統	中嘉與獨立系統	27.13%	1	27.13%
旺中跨媒體集中度			6.26	139.75% (約 140%)

資料來源：〈媒體集中度之衡量：以旺中公司併購中嘉集團為例〉，鄭秀玲、林惠玲，2011 年 9 月 29 日，《臺大新聞論壇》。取自 <http://sljang.blog.ntu.edu.tw/wp-content/uploads/sites/2608/files/2011/10/market-share-SLJ-Lin-0929OKOK.pdf>

不過，相對於鄭秀玲與林惠玲將電視分為無線電視、有線電視頻道與購物頻道，莊春發（2011 年 10 月 21 日）則整合與轉換為單一的電視市場（表五），同時加權指數也不是直接引用德國數據，而是以臺灣使用者的接觸率來加權，最後各媒體市佔率與接觸率相乘之後再相加的總和，還需要與原本總接觸率的 241% 相除，標準化後得到購併後的旺中集團跨媒體指標為 10.22%，與鄭秀玲與林惠玲的 139.75% 相差頗大，而中嘉自行聘請德國團隊，並不同意將東森電視、東森購物、以及中嘉網路旗下的有線電視系統等，也包含在媒體加乘的範圍內，最後計算的總和 KEK 值小於 23%，也引起當時對旺中集團是否具有跨媒體壟

斷力的正反爭議，因此，需要根據前面美國、德國與韓國的經驗，進一步來討論臺灣不同跨媒體指標的建構與詮釋。

表五：莊春發（2011 年 10 月 21 日）購併後旺中集團之 KEK 跨媒體集中度

媒體類別	接觸率 (%)	旺中在該媒體所佔比例 (%)	與接觸率相乘後的比例 (%)
電視	93	16.01*	14.89
報紙	43	12.03	5.17
雜誌	30	4.90	3.65
廣播	23	0	0
網路	52	1.80	0.94
合計	241		24.65
標準化後旺中 KEK 的集中度			10.22**

資料來源：〈傳媒併購案，讓數據說話〉，莊春發，2011 年 10 月 21 日，  
《中國時報》，A24 版。取自：

<http://www.coolcloud.org.tw/node/70166>。

註：\* 調查觀眾「最常」收看電視（新聞），旺中頻道所佔比例（%）的計算方式：中天新聞台（26.8%）加上中視（8.8%）得到 35.6%，全部有線電視新聞台（182.4%）加上無線電視（39.9%）的百分比為 222.3%，最後 35.6% 除以 222.3% 得到 16.01%。不過這裡並不是用收視率的市佔率，而是以消費者喜歡、或是常看的，是可以複選的，與鄭秀玲與林惠玲（2011 年 9 月 29 日）的資料基礎並不相同。

\*\* 標準化後的旺中 KEK 集中度：24.65% 除以 241% 得到 10.22%。

## 二、集中度計算，應在同一水平市場

集中度的測量原本是計算同一水平市場，可以是言論內容市場，也



可以是系統平臺市場，但不應該是將垂直關係的內容與系統視為在同一市場加總計算。鄭秀玲與林惠玲（2011年9月29日）的研究中，加入了有線電視系統與頻道代理商，但兩者並不像電視、報紙、廣播與雜誌等提供文本內容，而是平臺載具或是中介商，同樣的，如果要將網路納入計算，也是指各種網路上的內容文本，也就是不應該將ISP（Internet Service Provider）業者的市佔率列入。這裡不將垂直市場混為同一水平市場計算，並不是不考量頻道代理商與有線電視系統的市佔率，或是不重視平臺載具的影響力；相反的，就是因為系統與代理商具有決定頻道是否能上架的權力，不應該只是與文本內容視為同一市場相加而已（雖然相加後的市佔率也因此變大），而是需要另外評估其影響市場進入的壟斷力。

頻道內容與系統平臺的角色定位並不相同，不應該給予相同的權重比值，更不應該加權後視為同一水平市場，跨媒體集團的垂直壟斷，例如有線電視系統、網路寬頻平臺等，其對言論市場的影響力，其實更甚於單一電視台的集中度，因為不只是考量系統平臺的市佔率大小，更擔心其他內容業者是否能獨立發聲的問題。在旺中集團與中嘉集團的購併案中，各界主要擔心的，是具獨占市場與規模經濟的系統業者，是否會「延伸其壟斷力量」至原本應該競爭的內容市場？中嘉集團兼具系統與頻道代理商的角色，這樣垂直整合的影響力，是否會造成電視頻道業者在考量能否上架與授權費時，在某些特別議題上會有相同一致聲音，或是沒有聲音？但不能因此就把系統的市佔率與頻道內容的市佔率相加，因為如此一來，雖然看到一個較大數字的市佔率，但卻無法辨別垂直整合對頻道上架的壟斷問題。

### 三、應納入哪些媒體類別的爭議

電視市場的佔有率應該整合計算，因為頻道間是互相競爭，也都是用相同的收視率調查方式，不應該分為無線電視與有線電視市場，甚至有線電視又再分為一般頻道與購物頻道，然後又各自在不同類別的電視市場計算其佔有率，導致加總之後的市佔率不斷膨脹。因為如果可以再細分類別，則也可以再創造出電影頻道、戲劇頻道類別的市佔率，則愈多的媒體類別，就會有愈多的市佔率數值，相加後的跨媒體購併指標當然就會愈大，但這樣的總和雖然很高，卻沒有參考的價值。

此外，目前將所有電視頻道視為同一市場計算，是假設像是東森幼幼台、東森購物台、與東森新聞台的頻道屬性一樣，但這些不同類別的頻道，在多元市場所扮演的角色並不相同。如果在意新聞與財經內容的多樣性，應該另外針對各種跨新聞與財經媒體平臺計算，市場集中度也不用高達 140%、或是 30%，其實一個社會如果有一個跨媒體集團擁有所有報紙、雜誌、電視、廣播與網路等的 10% 或 15%「新聞與財經訊息內容」時，就已經是具有相當龐大的壟斷力量了。

### 四、股權比例與控制力關係

葉啟洲與陳彥龍（2011 年 10 月 18 日）認為以德國法制計算電視頻道收視佔有率時，依據德國廣電邦際協約第 28 條第 1 項規定，包括「自己製播之頻道」，以及「對於直接持有 25% 以上之資本或表決權的事業所製播之頻道」，才會列入計算。因此他們認為旺中寬頻持股僅約為 10% 的東森國際，依據德國法標準，並不將其頻道納入計算，同

時，東森國際對於衛星頻道家族「東森電視台」的持股數約為 21.32%，亦未符合前述 25% 的門檻。換言之，他們也認為旺中寬頻關係企業的頻道收視佔有率，應僅限於旺旺中時集團所屬的中視及中天頻道家族，不應該將「東森電視台」所屬頻道納入計算。

間接持股之計算，於垂直所有權鏈是以每一層所有權比例的連續控制為計算，若有一層所有權的比例超過 50% 者，即不再連續計算。例如「A (10%) → X 公司 (60%) → Y 公司 (25%) → 廣電事業」，即 A 持有 X 公司 10% 股份，而 X 公司持有 Y 公司 60% 股份，又 Y 公司持有一廣電事業 25% 股份。此時，在認定 X 公司對於該廣電事業的持股比例時，應為 25%，而非「60%\*25%」，因為 X 公司掌控 Y 公司超過 50% 的持股，足以實質控制 Y 公司的決定，因此在認定上應等同於 Y 公司直接持股的比例，而在認定 A 對於該廣電事業的持股比例時，則應為 10%\*25%（陳人傑、羅世宏、陳麗娟，2009）。

不過，王顯中（2012）認為旺中寬頻的股東結構中蔡衍明佔有 51%，寶豐隆財顧（國泰金控前副董蔡鎮宇等人）為 25%，東森國際及子公司（王令麟等人）為 10%，新永安為 5%、聯維有線電視系統為 3.5% 與其他為 5.5% 等。但為何蔡衍明需要以外商身分，透過 5 家公司轉投資旺中寬頻，而雖然東森電視集團最大股東是凱雷集團的 60%，但東森國際的 21.32% 也算是第二大股東，王令麟在旺中及東森的同時持股，是否可能因此使東森系列頻道在特定議題上的新聞與內容偏好受到影響，也需要進一步檢視實際運作。

因此，股權與控制力的計算怎樣才合理？是參考德國的上限，或臺灣「無線廣播電視法施行細則」第 19 條第 2 項對於相關事業的認定，係指「經營廣播、電視事業之股東所擔任董事或監察人之企業或其投資所占股權 20% 以上之企業」，還是考量臺灣特有公司經營的實質權力

運作，尤其是多層次的交叉持股，雖然都符合法律上所規定在一定股權比例之內，但仍實際或間接介入媒體的每日營運，需要在法條與實務上定義出更合適臺灣媒體市場的認定標準，避免集團透過多層股權與境外持股方式，降低市場佔有率計算，以規避集中度壟斷認定的問題。

## 五、指標需標準化，而不只是簡單加總

跨媒體的類別增加，加權後的百分比總和自然會變大，由於這是沒有標準化的總數，需要在相同基準上才能比較。以德國的例子來說，上述加權後的總數為 3.08 ( $1+2/3+2/3+1/2+1/7+1/10=3.08$ )，或是母數的總百分比為 308%，而不是 100%。如果跨媒體集團加權相加的百分比為 30%，則應該還要除以 3.08 後的 9.7% 才是在跨六種媒體市場下的市佔率。但由於此時已經不是在單一市場下的佔有率，因此壟斷的標準不應該類似單一市場下的 30%，在跨六種媒體且擁有 10% 或 15% 時，或許就已經具有很高的市場影響力，當所跨的媒體市場愈多，判斷為壟斷所需要的標準化後的市佔率就應該愈低。例如，韓國只有跨報紙與電視的母體約為 140%，MDI 的上限是 30%，相對於德國跨不同媒體的母體為 308%，KEK 如果是換算電視 30% 則為上限 9.7%，因此，跨不同媒體市場的購併指標上限，也應該隨跨不同媒體類別數量多寡而有所不同。

鄭秀玲（2011 年 10 月 24 日）認為跨媒體市場的總和影響力有兩種最主要的性質，即是「累加性」與「加乘性」。「累加性」是指媒體報導會因為重複播放從而加深閱聽人的印象，而「加乘性」即是說明不同媒體管道間的訊息傳播，對閱聽人的影響具有加乘效果。她並以颱風為例指出，如果多家同一所有權的電視台都沒有報導，就可能造成類似大家輕乎莫拉克颱風災情的後果，因此要「加總」而不能「平均」；或

是「加總」才能顯示出「垂直整合」的「壟斷效果」與「寒蟬效應」，但如前面討論，若沒有比較基準，不斷增加類別加總後的跨媒體市場佔有率，也將因此持續增加，並無法有合理的解讀基礎。

雖然德國也是以加總方式，且以電視的 30% 為上限，但這必須放在特定市場與時空情境下討論，任意增加各種新的類目都需要理由。以表四為例，原本跨媒體市占率為 139.75%，但這是在八類總母數百分比為 626% 所計算的。雖然 139.75% 看似很大，但相對於 626% 是否夠大，則應該將之轉換為 0 至 100% 的相對值（ $139.75\% \div 6.26 = 22.32\%$ ），在最大區間為 100% 的情況下，不同市場與個案才可以互相比較。不過，此時不應該將 22.32% 與德國電視的 30% 上限作比較，因為跨媒體已經從單一電視擴充為 6.26 個電視市場的影響力，所以上限標準也應下修。不然，沒有標準化的購併指標，可以任意增加跨媒體類別，將使得市佔率愈來愈大，但卻沒有任何統計與比較的意義。

## 肆、跨媒體購併指標的詮釋與應用

### 一、如何計算不同媒體的加權比重

從美國（DI）、德國（KEK）與韓國（MDI）的跨媒體購併指標建構與應用經驗可知，各項指標基本上是以類似計算水平市場集中度 HHI 指標的概念，將經由加權轉換後的市場佔有率平方之後加總。其中最重要的是如何將跨不同市場的媒體類別，加權轉換為同一水平市場。對此，各個國家考量的面向並不相同，同時也會隨著調查的時間不同，所要轉換的市場定義不同，加權指數需要不斷的調整，因此是個動態變化的數值。

德國在 2006 年得到以電視權數為 1、廣播為 2/3、網際網路為 1/2、報紙為 2/3、雜誌為 1/10 等的加權指數，基本上是以當時全國性閱聽人的主要媒體使用比例，再根據各媒體市場之權力影響、資訊傳遞衝擊力、即時性等綜合評量，予以微調得到加權指數，這些數值都是當時推估的相對比例，並不是直接計算而來；同樣的，美國跨媒體多元指標 DI 的加權指數，也只是透過一次全國性調查就決定，並沒有考量閱聽人媒體使用習慣的不斷變化。

相對的，韓國的加權指數則考量更多面向，在清楚定義調查問題後，透過直接計算統計結果，得到每年不同的加權指數（X）（如表二）。韓國的全國性閱聽人調查包括不同媒體的使用頻率、時間與依賴度等三個面向，將報紙的這三個數值，換算為以電視為 1 的相對比率，再將其平均得到轉換比率（A），因此，可以綜合考量閱聽人心中對不同媒體的重要性。最後，加上相對於電視的不同媒體廣告量比率（B），將使用比率與廣告比率平均之後，即得到不同媒體每年的加權指數「 $X = (A+B) / 2$ 」。

不過，不同調查問題也可能導致加權指數被放大或低估，例如 Adam Marcus（2007）認為網路媒體的 12.5% 加權指數，過度放大網路在地方新聞與公眾議題的問題，因為在電話調查時，詢問使用者過去 7 天經常使用哪些網站與頻率，但這些網站其實不見得與地方新聞有關，大部分內容仍來自既有的電視台與報紙網站，因此理論上應該把這些內容轉移至電視或報紙的市占率才對。此外，Marcus 也不認為不同媒體的使用可以透過數據轉換，例如，相對於其他媒體，美國的廣播電台更能扮演傳遞「地方訊息」的角色，應該更嚴格限制廣播購併，以免造成地方訊息多樣性的減少。而近期德國聯邦行政法院也堅持 KEK 對於審查電視台執照更換或申請的標準，僅能限制在民營「電視台」，而無權

將管轄權力擴及「其他媒體」，也間接排除透過市場佔有率轉換，計算不同媒體間是否可以購併的評估機制（Raab, 2014）。

因此，在求取加權指數的過程，應該清楚定義跨不同媒體是要轉換什麼，例如，美國是以「地方」與「公眾議題」的資訊來源為主，因此沒有包括衛星頻道的市場佔有率，或是如果改以「資訊娛樂」為命題，則所得到的加權比率也會跟著改變（Hill, 2006）。而就臺灣電視新聞的製作生態來看，電視台記者經常根據日報或是雜誌來設定每日電視新聞的報導主題，因此除了從消費者端決定加權比率外，對於臺灣報紙的新聞議題設定能力，或許也應該反映在加權比率上。

而由於不同國家、在不同時間點、調查不同問題，都會導致得到大小不同數值的加權指數，像是上述韓國報紙相對於電視的加權指數，每年都會因市場競爭與消費者偏好而不斷變動。因此，臺灣主管通訊傳播產業的 NCC，如果也要應用跨媒體購併指標計算市場集中度，則需要定期調查各種媒體的使用行為與廣告量等產業數據。這些數據除了可以了解個別產業是否出現集中趨勢，也才能提供資料計算跨媒體購併市佔率所需的加權指數，以評估可能出現的壟斷問題。

## 二、如何解讀跨媒體購併指標

即使是已經標準化的跨媒體購併指標，也要非常小心解讀其意義，因為如果集團在某些市場的佔有比例雖然不高，但納入加權之後，可能會大幅降低跨媒體指標，導致錯誤的解讀。如表六所示，A1 至 A5 代表跨媒體集團 A 在擁有不同跨媒體類別的五種情境，A1 與 A2 跨媒體集團雖然 KEK 的佔有率都是 20%，但是不同媒體類別的壟斷情形並不相同，A1 集團的各種媒體都是 20% 的市佔率，A2 集團在電視與雜誌則

分別有 50% 與 70% 的市場壟斷力量，但廣播、報紙與網路則只有 1%。或是 A2 與 A3 在電視與雜誌的市佔率相同，但由於 A3 沒有在廣播、報紙與網路市場有類似 A2 少許的 1% 市佔率，卻因此造成 A3 的 KEK 從 20% 增加至 52%，例如，如果旺中集團購併中嘉集團時，旺中同時也有很少的廣播電台，則 KEK 的指標也會明顯下滑。因此單看最後的跨媒體購併指標，並不能了解在各個媒體市場中的壟斷力量，甚至會出現誤判的問題。

表六：不同跨媒體集團市占率與購併計算之例

集團 加權指數	電視 1	廣播 2/3	報紙 2/3	網路 1/2	雜誌 1/10	KEK 市佔率
A1	20%	20%	20%	20%	20%	20%
A2	50%	1%	1%	1%	70%	20%
A3	50%	-	-	-	70%	52%
A4	1%	1%	1%	50%	70%	12%
A5	-	-	-	70%	50%	67%

註：這裡 KEK 是已經「標準化」後的跨媒體購併市佔率，而不是如德國以電視為標準的總和。例如：A1 的 KEK 為  $\{0.2*1+0.2*2/3+0.2*2/3+0.2*1/2+0.2*1/10\}/(1+2/3+2/3+1/2+1/10)=0.2$  (20%)；A2 的 KEK 為  $\{0.5*1+0.01*2/3+0.01*2/3+0.01*1/2+0.7*1/10\}/(1+2/3+2/3+1/2+1/10)=0.2$  (20%)；A3 的 KEK 為  $\{0.5*1+0.7*1/10\}/(1+1/10)=0.52$  (52%)，A4 與 A5 的 KEK 依此類推。

這是因為 A2 集團在廣播、報紙與網路都有 1% 的微小市占率，因此在計算 KEK 時，將會「平均」了原本電視與雜誌 50% 與 70% 的壟斷力量。相對之下，A3 集團完全沒有涉入廣播、報紙與網路產業，因此計算時不包括這 3 類產業，則由於母數基礎變小，A3 集團的 KEK 指標將高達 52%，A5 集團也有類似情形，只是 KEK 市佔率更大，因為加



權指數總和更小，相對的市佔率也就較高。而 A4 集團與 A2 集團相比，則由於其較高市佔率是在加權較小的網路，而不是電視，KEK 指標也從 20% 下滑至 12% 的市佔率。

因此，評估跨媒體購併的壟斷力量時，並不是一定要計算購併集團的所有相關市場，而是納入有獨占疑慮的媒體市場即可，例如，韓國特別在意電視與報紙在新聞與公共議題的主導力量，因此，在計算 MDI 時的加權指數只考量這兩個媒體產業。如果韓國增加其他類別的產業，則跨媒體集團的 MDI 指標可能會縮小許多，反而使跨媒體指標無法辨別出集團是否具壟斷力量的問題。

至於德國的 30% 上限，則是考量德國至少公共廣電集團都還有 40% 的電視市場占有率，可以與跨媒體集團抗衡，因此除了公廣集團之外，還可以有最多兩家 30% 上限的電視業者競爭。但是臺灣目前的公廣集團可能連 3% 的市佔率都不到，市場中非商業聲音的比率偏低，內容多元的種類更少，跨媒體的上限應該小於 30%；此外，當跨媒體的類別愈多，代表市場的影響力愈大，指標上限也應該再更小；而不同國家的媒體集團專業化程度有所差異，跨媒體組織如何運作、新聞室是否擁有獨立與專業的編輯權等，都需要主管機關審慎考量，擁有多大的市佔率時會導致壟斷，避免直接參照其他國家的上限比率。

### 三、從國外經驗，評估臺灣跨媒體購併指標建構

上述比較美國 DI、德國 KEK 與韓國 MDI 的跨媒體購併指標，基本的概念都是將不同類型媒體市場的市佔率，乘以加權指數後相加，得到跨媒體集團的市佔率總和，之後（1）美國是平方後相加（但加權指數已經標準化了），再根據市場大小與 HHI 比較；（2）德國以電視的 30% 為比較基礎，並沒有將市佔率標準化，因此要注意其不能任意增

加媒體類別，以避免不斷相加後的百分比喪失意義；（3）韓國是相加後再標準化，但因其強調新聞資訊與數據正確性，故只計算跨電視與報紙的市佔率。前述三個國家的不同指標定義、操作方式、如何解讀等，本文已詳細討論。而臺灣可以從中學習哪些優點，又如何建構屬於臺灣的跨媒體購併指標，則要看處理的研究問題而定。

首先，臺灣可以參考韓國「加權指數」的計算方式，在使用者行為上不只包括使用頻率、時間與依賴度，也包括廣告市場的影響，臺灣應該建立定期全國性的相關使用者、廣告量與營業額的資料庫，才可能對媒體市場的集中程度有歷年比較的趨勢數據。目前臺北市媒體服務代理商協會定期每年出版的《台灣媒體白皮書》，只有 Nielsen 調查的媒體涵蓋率（表七），並沒有像韓國定期完整的使用行為調查，未來若要實際操作指標計算，可能還要有更多面向的使用者行為的調查報告。表七顯示，過去幾年來電視與廣播的涵蓋率略為下降但幅度不大，報紙與雜誌則逐年下滑，而網路則是從 2011 年的 52.7%，上升至 2017 年的 88.3%，2017 年已經與電視交叉，成為最多閱聽眾使用的媒體；因此，若以電視為比較基礎，則網路的相對比率 1.03 已經大於電視的 1。

表七：2010 至 2017 年媒體涵蓋率與相對電視比率（%）

媒體類型	2011		2013		2015		2017	
電視	91.1	1	89.4	1	88.4	1	86.1	1
報紙	40.6	0.45	35.4	0.40	32.9	0.37	26.1	0.30
雜誌	30.5	0.33	28.4	0.32	26.5	0.30	22.9	0.27
廣播	21.1	0.23	21.5	0.24	23.4	0.26	21.0	0.24
網路	52.7	0.58	61.9	0.69	79.1	0.89	88.3	1.03

資料來源：《2018 年台灣媒體白皮書》，台北市媒體服務代理商協會，2018 年，臺北市。

表八則顯示過去幾年的廣告量，除了網路從 2011 年的 102.2 億元，增加三倍至 2017 年的 331.0 億元外，其他媒體均下滑。尤其 2017 年報紙、雜誌與廣播都剩不到 2011 年的一半，連電視也減少近 2 成，2017 年網路廣告量已經超過電視，成為最多廣告主與代理商投放廣告大餅的媒體。2017 年以電視為基礎的廣告量相對比率，網路的 1.55 也超過電視的 1，而廣播只有 0.08、雜誌為 0.11、與報紙為 0.20。

表八：2011 至 2017 年媒體廣告量（億元）與相對電視比率（%）

媒體類型	2011		2013		2015		2017	
電視	260.8	1	248.1	1	241.6	1	213.6	1
報紙	106.7	0.41	86.8	0.35	64.3	0.27	41.9	0.20
雜誌	56.8	0.22	52.9	0.21	41.2	0.17	23.2	0.11
廣播	41.4	0.16	31.2	0.13	27.3	0.11	17.4	0.08
網路	102.2	0.39	136.8	0.55	193.5	0.80	331.0	1.55

資料來源：《2018 年台灣媒體白皮書》，台北市媒體服務代理商協會，2018 年，臺北市。

如果採取類似韓國的加權指數，將使用者調查與廣告量的相對比率平均，則可以得到如表九的結果。由於近幾年臺灣除了網路以外的廣告量大幅減少，因此加權指數也明顯下滑，特別是報紙從 2011 年的 0.43 下降至 2017 年的 0.25，相對的，網路則是從 2011 年的 0.49 上升至 2017 年的 1.29。但其中對網路加權指數的使用其實要更為謹慎，因為網路上消費的文本很多來自其他電視或報紙、雜誌的內容，而廣告收益大部分也是跨國的 google、臉書等賺取，韓國便因此暫時不納入計算。換言之，即使是考量涵蓋率、使用時間、文本內容、與廣告量等數據，但是否就可以接受計算結果，還要看實際分析的市場定義為何。例如，

未來影視內容的競爭將不再限制在傳統無線電視與有線電視頻道，不管是中華電信 MOD，或是各種 OTT 與 Youtube 等，也逐漸成為使用者的觀看平臺，跨媒體市場的集中度計算將更為複雜，需要更多個別影視使用行為的調查，不能單靠簡單的涵蓋率與整體使用時間，如此才可能歸納出跨媒體的重要性、影響力，與得到合理的轉換指數。

表九：2011 至 2017 年平均涵蓋率與廣告量相對比率後的加權指數

媒體類型	2011			2013			2015			2017		
電視	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
報紙	0.45	0.41	0.43	0.40	0.35	0.38	0.37	0.27	0.32	0.30	0.20	0.25
雜誌	0.33	0.22	0.28	0.32	0.21	0.27	0.30	0.17	0.24	0.27	0.11	0.19
廣播	0.23	0.16	0.20	0.24	0.13	0.19	0.26	0.11	0.19	0.24	0.08	0.16
網路	0.58	0.39	0.49	0.69	0.55	0.62	0.89	0.80	0.85	1.03	1.55	1.29

註：各年份的第一欄為涵蓋率的相對比率、第二欄為廣告量相對比率，第三欄為兩者平均後的加權指數。

隨著數位內容與平臺匯流，想要透過各種加權指數得到可信度高、有意義、與單一指標的難度將更為提高。如果不同購併會產生不同意義與多面向的影響，是否需要單一指標包含所有媒體產業，還是應該根據不同的問題，再來決定特定的媒體市場範圍。例如，如果是新聞的議題設定，而不是娛樂節目，可能只需要計算電視新聞頻道與報紙即可，並不須要納入所有上百個電視頻道，不同屬性的頻道之間，反而不是主要的替代性內容。

尤其標準化後的購併指標，若納入業者在市佔率較小的媒體類型市場，將出現低估跨媒體購併指標的問題。表十是重新試算購併後的旺中集團之跨媒體集中度，不包括系統與頻道代理，也不將電視分為無線、

有線與購物頻道，同時不包含東森家族，並納入新的加權指數後的計算結果。由於旺中在雜誌與網際網路的市佔率並不高，表十顯示旺中的跨媒體集中度為 8.97%（略低於只有計算電視與報紙的 10.16%，接近表五莊春發（2011 年 10 月 21 日）提出的 10.22%，不過兩者的市佔率與加權指數並不相同），標準化後的集中度指標並不大，但其實旺中併中嘉集團主要的壟斷力量是在有線電視系統與頻道代理，並不是跨不同產業的文本內容。

表十：重新試算購併後旺中集團之跨媒體集中度

媒體類型	主要媒體	市佔率	加權指數	加權後市佔率
電視	中視與中天家族	8.95%	1	8.95%
報紙	中時、工商報系	12.50%	0.43	5.38%
雜誌	時報週刊等	3.56%	0.28	1.00%
網路	中時電子報	9.00%	0.49	4.41%
合計			2.20	19.74%
旺中跨媒體集中度				標準化後 8.97%

註：加權指數為表九中 2011 年的數據；而媒體市佔率，則來自表四，鄭秀玲與林惠玲（2011 年 9 月 29 日），但這裏電視只計算中視與中天家族，不包含東森家族，同時將無線電視與有線電視頻道視為同一市場。報紙則是將中時與工商合計 6.9% 的閱報率除以 55% 的 15 家報紙閱報率，得到 12.5% 的市佔率，不同於之前的 7.01%。

事實上，如果以旺中集團購併中嘉集團後的市佔率，不管是以美國、德國或是韓國的購併指標估算，其實都沒有超過上限，但為何該購併案會引起各界擔心對市場集中度與壟斷問題。最主要的原因是購併後的跨媒體集團將擁有最大的有線電視系統、與頻道代理權，但由於過去

臺灣長期不公平的上下架制度，外界擔心系統可以將壟斷力量延伸至其他頻道內容，特別是新聞財經頻道，再加上旺中集團所有權人過去有太多引起「適格性」爭議的公開言論、與內部新聞自主問題（張錦華，2013），造成外界不只憂慮旺中集團在言論市場往老闆的偏好傾斜，更擔憂會限制其他媒體在特定議題上的發聲走向。

但如果因此要過度提高跨媒體的結構管制標準，則將導致臺灣媒體的市場規模過小，不易與目前愈來愈多的跨國集團競爭，也沒有能力承擔內容製作的風險與資本投入。較合適的規範方式，應該是讓指標回到原本應有的功能與定位，將垂直整合、公平的頻道代理、適格性爭議、影響市場競爭與多元言論等問題，另外在購併案審查過程中評估，而不是將全部問題與跨媒體購併指標混在一起，反而弄不清楚壟斷力量來源，也模糊了跨媒體購併的問題焦點。

#### 四、跨媒體購併指標的角色與定位

類似的問題出現在近期的〈媒體壟斷防制與多元維護法草案〉中，對於跨媒體平臺的整合，並沒有針對市場實質的壟斷力量或是市場佔有率大小計算，即劃出所謂完全禁止的紅線。例如：

第十二條、依前條申請整合，有下列情形之一者，主管機關應不予許可：「第四款、同一事業及其關係人，整合有線廣播電視系統、多媒體內容傳輸平臺、無線電視、全國性廣播、新聞及財經頻道、全國性日報及頻道代理商，超過三項者。」

該條文並未考量跨媒體的規模大小，也沒有辯證對於經濟或言論市場影響的程度，單純就跨媒體的數量超過三項，便予以禁止整合。

確實，若沒有定期調查媒體市場的佔有率與加權指數，或是缺乏共

識的跨媒體集中度計算，要量化壟斷力量並不容易，因此選擇直覺來劃出紅線，簡單又可避免後續是否同意購併案的爭議。只是如果沒有實質產生壟斷市場的力量，強制規範不符合市場規模的影視產業，所犧牲的是無法承受高風險的內容與創新投資。當全世界的媒體都處在彼此互跨競爭的數位匯流時代，主管機關 NCC 是否應該鼓勵更多創新與商業模式，以產生跨媒體市場的相互競爭，減少既有業者在原市場的壟斷，或是培養在地具規模的媒體集團，以抗衡全球與對岸的文化入侵。

如果主管機關能夠選擇適當的媒體類別，透過計算定義下的加權指數，可以得到跨媒體購併之後的集中度，配合對指標合理的詮釋，確實可以初步評估集團是否具跨市場壟斷力量。因此，本文建議可以在〈媒體壟斷防制與多元維護法〉與其細則辦法中，思考增加前述「跨媒體購併指標」討論的相關計算依據，以提供主管機關對跨媒體市場集中程度的了解。值得注意的是，跨媒體購併指標其實只是類似水平集中度 HHI 計算的數據，僅能解釋可供測量的市場佔有率而已，不能僅靠跨媒體購併指標決定購併個案是否通過。從臺灣過去幾年應用的經驗可知，錯誤的使用與解釋，反而造成對市場壟斷力量的誤判，同時，除了跨媒體購併指標計算的結構管制外，也需要配合彈性的行為管制，以及所有權適格性、新聞室公約與公共利益測試等，才可能在跨媒體購併過程中，有較完整的考量與配套。

黃銘輝（2009, 2012 年 8 月 1 日）就認為現行廣電法制對於媒體跨業經營，以及如何客觀評估「言論集中化」的風險及其法律效果，缺乏明文的規範，因此冀望 NCC 逕行否決旺中購併案，對於決策須依法行政的官員來說，行政決策圓滑與彈性的附款，其實是行政機關控管決策風險的最佳工具，具有緩和零和對立的作用。黃國昌（2013）也基於媒體公共性格以及對實踐憲政民主價值所具有之重要性，加上商業型態與

科技匯流所呈現媒體的不確定性，提出「雙層規範架構」，授權主管機關頒行彈性與機動性高的補充規範。只是若欲作成附款的處分，則應同時建立制度性的監督機制，因為有定期監督檢討的配套，才得以確保附款所追求的行政目的得以實現；而附款仍需在合理的法律授權範圍，與理解媒體在數位匯流時代的市場運作需求，才不會形成濫權或放水的爭議（王健壯，2009 年 5 月 31 日；劉宗德，2011）。

此外，近年的購併案經常出現市佔率與指標都合法，但由於媒體所有權人與大股東經常出現不符媒體倫理的言論與行為，衍生是否適合經營的「適格性」問題。如果有具體違法事實者，目前根據〈衛星廣播電視法〉第 10 條第 1 項第 2 款，犯罪緩刑 3 年內，主管機關應附具理由駁回其申請。但除此之外，媒體所有權人的「適格性」概念仍然抽象，是誰才適合或不適合經營媒體？在憲法保障下，這不應該是以個人的「偏好」，例如：性向、政治傾向等決定，過去「有線廣播電視法」第 12 條第 2 項之適格性就已規定主管機關「應就促進市場有效競爭、保障消費者權益及其他公共利益之需要事項召開聽證，其有不利影響者應予駁回」。近期審查中的〈媒體壟斷防制與多元維護法草案〉第 22 條，也認為「應善盡媒體經營者之公共責任，並謹守利益衝突迴避原則，不得有濫用媒體公器及侵犯新聞專業自主之行為」。

也就是說，如果針對購併所有權人所從事行業、其他投資市場所在地區，甚至根據其言論及表現政治立場，而禁止或限制媒體整合申請案，則顯然悖離憲法賦予之人民財產權、營業與言論自由等基本權利，有牴觸平等與比例原則等違憲疑義（石世豪，2014）。所以並不是因為所有權人的政黨偏好為那一種顏色，而決定是否適格，但是，如果該所有權人因個人偏好而介入新聞專業編採，並限制多元言論的行為時，在考量媒體購併案時，便可以因其違反之嚴重程度，決定是否適格購併媒



體。

不過，適格性的標準應有跡可循，以及具體事證，能在公共利益測試中有資料證據，經過透明審查程序，同時給予辯駁機會，避免主管機關以自身心證的風險控管，反而造成言論市場的寒蟬效應（蔡璧徽，2013）。此外，張智程（2012年2月20日）更提出「內部新聞自由」才是解決媒體壟斷的根本解答，以媒體產業內部的「民主化」與「勞資共治」，取代擁有媒體經營權資本家單獨的支配新聞生產，方可能真正解決資本壟斷媒體的問題。

臺灣特殊的媒體市場環境，在對岸中國資本與藍綠政治力量滲透，以及新聞專業與自律性較低的情況下，確實需要考量更多非經濟性的壟斷力量與「公共利益」，經由聽證會的透明審查流程完成（陳炳宏、羅世宏、洪貞玲、劉昌德，2009；羅世宏，2013；Barnett, 2009）。不過，臺灣畢竟是民主、自由與法治的社會，不可能因為對所有權人個人言論的喜好，或是因為風險控管而否決購併案；但若確實違反市場競爭與限制多元言論行為，主管機關在充分公開資訊下，仍然可以勇於進行結構管制。而在整個跨媒體購併案的審查過程，集中度指標只是提供初步評估跨市場結構的量化資訊，仍需配合適度的行為附負擔管制、適格性檢驗、工會組織民主化、與公共利益測試等，才可能讓跨媒體購併案兼顧市場效率與多元言論。

## 伍、結論

本研究透過討論美國、德國與韓國的經驗，檢討臺灣之前在跨媒體購併指標建構與應用上的問題，過去在引用這些指標計算跨媒體集中度時，對於指標概念、計算、與解釋等都出現不同解讀爭議，冀望透過單

一指標的審查標準，反而造成無法辨識真正影響跨媒體市場壟斷力量的來源。目前大部分國家處理跨媒體購併時，並沒有另外設置特別的指標，而是根據各國的競爭法，將跨媒體依不同的產品與消費特性，轉換為同一市場來處理集中度與壟斷問題，美國 DI、德國 KEK 與韓國 MDI 也都是類似的概念，只是較有系統地建構指標。

在數位匯流時代，不管是因為科技創新、商業模式改變、或是單純想要擴大市場的壟斷力量，都將出現愈來愈多的跨媒體購併個案。從美國、德國與韓國的經驗，計算跨平臺間的市場佔有率時，最重要的是調查與計算合理的加權指數，而該數值是會隨國家、時間、產業與調查問題而變動，無法直接移植。因此，主管機關如果要是能確實判斷每一次跨媒體購併案是否造成壟斷，則平時就應該定期調查各種類別的媒體市場集中程度與進入障礙，才能很快地透過指標計算，判別該個案是否造成具體的壟斷力量。

跨媒體購併指標可以做為主管機關初步檢視集團在跨不同市場集中程度的評估工具，但應避免為了擔心購併的潛在風險與疑慮，而錯用指標定義，或是膨脹數值大小。因為，即使個案符合購併指標標準，仍需要聽證會與其他審查程序，NCC 應該讓審查資訊更為公開透明，避免流於各自表述，透過交叉詢問與辯證，讓具體證據支撐法規授權，不管最後結果是否同意跨媒體購併案，都能讓利害關係人、產業與社會誠心接受，減少不確定的主觀意識決定，造成臺灣媒體產業投資低落，以及不同意見的社會對抗成本。

## 參考書目

王健壯（2009 年 5 月 31 日）。〈獨立機關獨過了頭〉，《聯合報》，A4 版。取自 <http://www.cooloud.org.tw/node/69894>

- 王顯中（2012）。〈旺中併購中嘉〉，《苦勞評論》。取自  
<http://www.coolloud.org.tw/node/70268>
- 台北市媒體服務代理商協會（2018）。《2018年台灣媒體白皮書》。臺北市。
- 石世豪（2014）。〈媒體政治與自由經濟的憲法交叉點：我們需要怎樣的「媒體反壟斷立法」〉，《月旦法學雜誌》，231: 35-64。
- 柯舜智、莊春發（2008）。〈再探台灣有線電視市場集中度〉，《新聞學研究》，94: 149-192。
- 范建得（2002）。〈論資訊時代之反壟斷議題〉，《國立臺灣大學法學論叢》，31(5): 33-85。
- 張智程（2012年12月20日）。〈反壟斷！爭取內部新聞自由：從編輯室公約運動到立法嘗試的德國經驗〉。取自  
<http://irenenews.pixnet.net/blog/post/84230468->
- 張錦華（2013）。〈無獨有偶？比較美國2003年反鬆綁運動和臺灣2012年反壟斷運動的異同〉，《傳播研究與實踐》，3(2): 27-63。
- 莊春發（2011年10月21日）。〈傳媒併購案，讓數據說話〉，《中國時報》，A24版。取自 <http://www.coolloud.org.tw/node/70166>
- 莊春發（2017）。〈有線電視頻道市場集中度的研究〉，《傳播研究與實踐》，7(1): 241-263。
- 陳人傑（2013）。《廣播電視集中化管制規範之比較研究—以德國、英國法制為中心》。臺灣大學法律研究所博士論文。
- 陳人傑、羅世宏、陳麗娟（2009）。《廣電事業股權規範之研究》。（國家通信傳播委員會委託電信技術中心研究報告）。臺北市：財團法人電信技術中心。
- 陳炳宏、羅世宏、洪貞玲、劉昌德（2009）。《媒體併購案例與媒體產權集中對內容多元影響之研究》。（國家通訊傳播委員會託台灣媒體觀察教育基金會之研究報告）。臺北市：財團法人台灣媒體觀察教育基金會。
- 媒體壟斷防制與多元維護法草案（2017年7月國家通訊傳播委員會版本）。
- 黃國昌（2013）。〈跨傳媒購併之法律規範與挑戰—以旺中購併案為例〉，《傳播研究與實踐》，3(2): 65-85。
- 黃銘輝（2009）。〈法治行政、正當程序與媒體所有權管制—借鏡美國管制經驗析論 NCC 對〈旺旺入主三中〉案處分之合法性與正當性〉，《法學新論》，17: 105-150。
- 黃銘輝（2012年8月1日）。〈附款不應被污名化〉，《蘋果日報》。取自：  
<http://www.coolloud.org.tw/node/69863>
- 楊宏暉（2003）。〈新經濟時代的反托拉斯法挑戰—網路效應與微軟案之初探〉，《政大法學評論》，77: 207-284。
- 葉啟洲、陳彥龍（2011年10月18日）。〈巨獸陰影？還是數位匯流下的多元閱聽

- 選擇？》，《工商時報》，A6 版。
- 劉宗德（2011）。〈行政處分附款法制之研究：通訊傳播行政處分附款之合法性論議〉，《月旦法學雜誌》，196: 80-117。
- 蔡璧徽（2013）。〈從英國法看媒體經營者之股東適格性—以旺中案為例〉，《台灣法學雜誌》，235: 18-28。
- 衛星廣播電視法（2016 年修正）。
- 鄭秀玲（2011 年 10 月 24 日）。〈吉隆等 11 家有線電視股份有限公司股權轉受讓案公聽會書面意見〉。國家通訊傳播委員會 2011 年 10 月 24 日公聽會。
- 鄭秀玲、林惠玲（2011 年 9 月 29 日）。〈媒體集中度之衡量：以旺中公司併購中嘉集團為例〉，臺大新聞論壇。取自 <http://sljang.blog.ntu.edu.tw/wp-content/uploads/sites/2608/files/2011/10/market-share-SLJ-Lin-0929OKOK.pdf>
- 鍾起惠、翁曉玲（2011）。〈德國媒體集中調查委員會簡介—兼談其對內容多元平衡及言論影響的啟示〉，《NCC NEWS》，5(3): 25-27。
- 顏廷棟（2012）。〈媒體併購案在公平交易法結合管制上引起的迴盪〉，《公平交易委員會電子報》，11: 1-5。
- 羅世宏（2013）。〈媒體壟斷如何防制？媒體多元如何維護？—邁向一個複合式的管制取徑〉，《傳播研究與實踐》，3(2): 1-25。
- Barnett, S. (2009). Media ownership policy in a recession: Redefining the public interest. *Interactions: Studies in Communication & Culture*, 1(2), 217-232.
- Blevins, J., & Brown, D. H. (2010). Concerns about the disproportionate use of economic research in the FCC'S media ownership studies from 2002-2007. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 54(4), 603-620.
- Chen, D., & Waterman, D. (2007). Vertical ownership, program network carriage, and tier positioning in cable television: An empirical study. *Review of Industrial Organization*, 30(3), 227-251.
- Chon, B., Choi, J., Barnett, G., Danowski, J., & Joo, S. (2003). A structural analysis of media convergence: Cross-industry mergers and acquisitions in the information industries. *Journal of Media Economics*, 16(3), 141.-151.
- Davis, C., & Craft, S. (2000). New media synergy: Emergence of institutional conflicts of interest. *Journal of Mass Media Ethics*, 15(4), 219-231.
- Hill, B. C. (2006). Measuring media market diversity: Concentration, importance, and pluralism. *Federal Communications Law Journal*, 58(1), 169-195.
- Just, N. (2009). Measuring media concentration and diversity: new approaches and instruments in Europe and the US. *Media, Culture & Society*, 31(1), 97-117.
- Kim, D. (2017, March 31). *Media governance in Korea in terms of media diversity. Keynote Speech*. Paper presented at 「防止媒體壟斷與匯流法草案研討會」，台灣通訊學會主辦，國立政治大學研究暨創新育成中心國際會議廳。
- Lee, S., & Kim, C. (2011). Vertical integration and market foreclosure in the Korean cable

television industry: An empirical study. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 55(1), 54-71.

Marcus, A. (2007). Media diversity and substitutability: Problems with the FCC's diversity index. *A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 3(1), 83-115.

Raab, T. (2014). Federal administrative court finds Axel Springer's takeover of ProSiebenSat.1 acceptable under media law. Retrieved from *IRIS Merlin*: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2014/3/article14.en.html>

# Cross-Media Merger & Acquisition Index Construction and Application

Kuo-Feng Tseng<sup>\*</sup>

## ABSTRACT

Under the development of digital convergence, more and more mergers and acquisitions are taking place across media industries. In the past few years, most studies on horizontal mergers and acquisitions examine the concentration ratios or on vertical cases concerning entry barriers that block new entrants. Few research papers have discussed the impact of cross-media merger and acquisition and how to calculate the index. Thus, this paper introduces the experiences of index construction and application from the U.S., Germany, and South Korea, in order to provide a better analysis and concentration measurement index across different media for Taiwan.

**Keywords:** cross-media, merger & acquisition index, conglomeration, media monopoly, convergence

---

\* Kuo-Feng Tseng is Associate Professor at the Department of Radio & Television, National Chengchi University, Taipei, Taiwan. email: [tsengkf@nccu.edu.tw](mailto:tsengkf@nccu.edu.tw)