

世新傳播法律叢書1

有線電視市場與法律

LAW AND MARKET IN CABLE TELEVISION INDUSTRY

江耀國 著

 元照出版

D927.582.164/1

2003

有線電視市場與法律



江耀國 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

有線電視市場與法律 / 江耀國著, —— 初版, ——

臺北市 : 江耀國出版 : 元照總經銷, 2002 [
民 91]

面 : 公分

ISBN 957-41-0650-0 (平裝)

1.大眾傳播業 — 法規論述 2.有線電視

557.771

91019893

有線電視市場與法律

5D19PA

2003 年 10 月 初版第 1 刷

作 者 江耀國

出 版 者 江耀國

總 經 銷 元照出版有限公司

100 臺北市館前路 18 號 5 樓

網 址 www.angle.com.tw

定 價 新臺幣 400 元

訂閱專線 (02)2375-6688 轉 166 (02)2370-7890

訂閱傳真 (02)2331-8496

郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 957-41-0650-0

馬 序

電視為科技發展之一大成果，其進步快速而影響人類社會生活之層面亦不斷擴增，其中涉及權利之享有與義務之負擔者多端。因此，電視與法律之關係隨之日益受到重視。

按我國原有之「廣播電視法」僅規範無線廣播電視事業，如以往之台視、中視與華視及其節目。至播送三台以外節目之有線電視，起源於社區共同天線，在當時則屬非法業者。嗣因民間需要甚殷，有線電視乃蓬勃發展。政府不得不另外制定「有線電視法」，使業者取得合法地位。且因市場急速整合集中，為管制上之需要，復將「有線電視法」大幅修正，並改稱「有線廣播電視法」。凡此市場變化及法律管制革新之經過，均值得學術界與實務界加以探討與研究。

江君耀國，肄業國立台灣大學法律學系及法律研究所期間，曾修余所授課程。畢業後，並經余推薦進入美國西雅圖華盛頓大學法學院深造。獲法學博士學位後返國，現執教世新大學法學院，已有數載。近年則專心鑽研電視與法律之關係。著有論文多篇，均發表於國內主要法律學術出版物，頗得好評。茲為便於與學界切磋，擬將上述論文集印成書，即以「有線電視市場與法律」為

名。其內容係以有線電視產業之結構管制為核心，比較美國之制度，對於市場進入、廠商家數、特許核發、費率管制、媒體水平及垂直整合等議題，作詳盡而深入的論述。以付梓在即，丐序於余，因樂綴數語以應。

馬 漢 寶

於台北思上書屋
2003年7月25日

自序

此書為筆者自美返國後六年期間於有線電視法律領域所撰寫之學術著作的文集。全書共分七章，第一章至第六章的內容已公開發表。為本書之出版，筆者新撰寫第七章「2000年後我國有線電視市場與法律的新發展」（資料蒐集更新至2003年4月），以期了解最新之現況。本書能夠誕生首先感謝國立台灣大學法律學系的馬漢寶教授。馬教授是我學習法律的啟蒙老師，更是我在台大法研所就讀期間，推薦我前往美國華盛頓大學法學院深造的恩師。師恩浩瀚，恩重如山。

筆者返國後先後服務於中央研究院社科所及世新大學法律學系，這兩個機構提供了良好的研究環境，並且同事間相處和樂，惠我良多。本書第五章「有線電視與電信產業匯流之法律問題研究」為筆者與元智大學資訊傳播系周韻采教授合寫之論文，周教授慷慨地同意該文於本書中出版，筆者謹申謝忱。又本書承世新大學法研所研究生張維中先生協助校對工作，備極辛勞，筆者一併致謝。

最後要感謝的是，家人多年來在背後默默的付出與關懷。對家父江濤聲先生給予我最大的自由與無條件的支持，筆者要獻上最深切的感激之意。

Lastly, I would like to thank Professor John O. Haley for his valuable instruction and advice during the period of my study in the LL.M. and Ph.D. program at the University of Washington School of Law, Seattle, Washington.

江耀國

於世新大學教研室
2003年7月28日

目 錄

馬 序

自 序

第一章	美國有線電視的特許、整合及競爭管制 ——市場與法律政策的分析	1
第二章	1998年美國有線電視新市場 ——從結構管制的觀點分析	79
第三章	美國有線電視的費率管制 ——兼論我國的情形	113
第四章	我國有線電視第二次管制革新 ——從市場轉型論有線廣播電視法	175
第五章	有線電視與電信產業匯流之法律問題研究 (與周韻采合著)	239
第六章	論對寬頻多媒體(MOD)服務的法律管制	301
第七章	2000年後我國有線電視市場與 法律的新發展	319

附錄一 有線廣播電視法	375
附錄二 有線廣播電視法施行細則	395
本書重點索引	403

Table of Contents

Preface by Professor Herbert H.P. Ma

Preface by the Author

Chapter 1	Regulation on Cable Television Franchising, Integration and Competition in the U.S. — Analysis of the Market, Law and Policy	1
Chapter 2	The 1998 New Cable Market in the U.S. — Structural Analysis.....	79
Chapter 3	Rate Regulation of Cable Television in the U.S. — with Comments on Taiwan's Case.....	113
Chapter 4	The Second Cable Regulatory Reform in Taiwan — Comments on the Cable Broadcast and Television Law from the View of Market Transformation	175
Chapter 5	The Legal Problems Arising from the Convergence of Cable and Telecommunica- tions Industry	239
Chapter 6	Legal Regulation of Multimedia on Demand (MOD) Service	301

Chapter 7	New Developments of Cable Market and Law in Taiwan after 2000	315
Appendix 1	Cable Broadcast and Television Law	375
Appendix 2	Enforcement Rules for the Cable Broadcast and Television Law	395
Index		403

第一章 美國有線電視的特許、整合 及競爭管制

——市場與法律政策的分析

壹、前 言

貳、有線電視的特許管制

一、概 述

二、對於有線電視的傳統見解——自然獨占

三、缺乏競爭的綜合性解釋

四、特許獨占在經濟學上受到挑戰

五、特許獨占在法律上受到挑戰

六、促進有線電視競爭

參、有線電視產業的整合

一、水平整合

二、垂直整合

肆、有線電視整合與競爭的管制

一、1992年國會的調查結論

二、有線電視整合與競爭的管制

伍、結論——對美國經驗的觀察及對我國的啟示

一、1992年有線電視法管制的正當性

二、關於特許獨占

三、關於整合與競爭管制

四、美國經驗對我國的啟示——初步觀察

參考書目

壹、前 言

在1997年一年之內，國內陸續出現六起的有線電視業者「斷訊」事件。(曾正儀，1997: 37)。1998年元旦，因和信與力霸東森兩大有線電視集團的角力，再度發生大規模的斷訊，除了台北地區外，全省有超過一百多萬收視戶受到影響。(衛星與有線電視，1998；中國時報，1998年1月1日，1, 3版)元旦斷訊事件實為國內有線電視市場整合後，出現兩大有線電視集團的伴隨物。這兩大集團，除了大規模水平併購其他的系統業者外，也垂直經營或整合上游的頻道業。目前立法部門準備大幅修改「有線電視法」，¹期使能有效管制有線電視產業及市場秩序。這使得我們有必要重新思考有線電視產業及其競爭的基本問題，例如是否應該分區獨家經營、系統間的水平整合是否應該加以鼓勵或限制、頻道與系統間的垂直整合又當如何、有妨礙競爭之虞的行為(如獨家代理、統賣等)又該如何加以評價。

本文擬介紹美國有線電視的特許、整合及競爭的管制經驗。論述重點在於介紹管制制度的社會基礎(產業及市場)、管制制度及政策(法律規定、司法判決)，及管制的實施(相關案例以及在可能的範圍內評估其實施成效)。以期了解產業實況如何、為何要管制、如何管制、管制實施成果如何等問題。希望以美國居領導地位的有線電視產業及科技的發達程度，以及其超過四分之一世

¹ 行政院院會在1997年12月26日通過「有線電視法修正草案」後，送立法院審議。見《衛星與有線電視》(1998年1月號)，頁12。在立法院中，此案獲得委員們的重視。除行政院版之外，還有朱鳳芝、柯建銘、謝聰敏、范巽綠、謝錦川、洪秀柱、朱惠良等立法委員紛紛提出相對修正草案，形成多案並列的熱鬧局面。見《衛星與有線電視》(1998年4月號)，頁13。

紀的豐富管制經驗，提供我國有線電視產業政策及修法上的參考。

長久以來，美國絕大多數的有線電視為分區特許獨占，也就是在一個有線電視區中，只能有一家有線電視系統。在1991年，全美有一萬家有線電視系統，但只有五十三家系統在其經營區內，面臨另一家系統的競爭。傳統上，無論是經濟學界、政府主管機關，甚至系統業者，大都認為有線電視屬「自然獨占」。這樣的觀念，到了1980年代前期，逐漸受到挑戰。除了經濟學界的討論外，業界開始有興趣進入既有的經營區，成為第二家系統，並在法院起訴挑戰自然獨占的觀念。

經過1980年代以來有線電視的蓬勃發展，出現了明顯的水平及垂直整合的現象。水平整合主要指系統與系統之間的整合。大型的「MSO」(Multiple System Operators，多系統經營者)不斷合併其他的小系統，在1990年代，前四大的MSO逐漸取得全國一半的市場。垂直整合則指系統業者(即MSO)與頻道商之間的整合。垂直整合在過去十餘年間，有逐漸擴大的情形。去年度，前五十大頻道中，被MSO入股超過50%者有二十一家。有線電視產業的缺乏競爭及高度集中，隨著費率的節節上升及服務品質低落成為國會調查的課題。於1992年國會完成調查結論，並制定「有線電視消費者保護及競爭法」。其後，「促進競爭」成為新的有線電視管制政策。1996年電信法通過後，更取消跨業經營(cross-ownership)的禁令，使得電信業者可以經營有線電視，而被認為是原有系統業者的新的競爭對手。

本文以下的第貳部分將介紹美國有線電視的特許管制，包括特許法律制度、經濟觀念及司法判決。本部分的重點在於特許的家數——特許獨占是否適當。第參部分將是對有線電視產業的市場實證分析，主要在於說明水平及垂直集中的程度。第肆部分則

介紹1992年有線電視法所制定的新競爭法制度及其實施情況，包括MSO訂戶數的限制、整合關係頻道數的限制、節目取得，及播放頻道約定的管制。第伍部分則是綜合結論，總括對美國經驗的觀察及對我國的初步啓示。

貳、有線電視的特許管制

一、概 述

(一)聯邦與地方雙重管轄

在美國，有線電視產業受到地方與聯邦政府的雙重管制。地方政府於此的管制權力源自於有線電視系統（及其纜線）必須使用地方政府的街道及其他路權。（Carter et al. 1996: 397）因此，有線電視系統的設立必須取得地方政府的「特許」（franchise）。至於聯邦政府層級的聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC）（以下稱「通訊委員會」），在早期的1950年代，並不願對於有線電視（當時實為地方性質的社區共同天線）進行管制。惟自1962年起，通訊委員會改變政策，開始對有線電視採取管制措施。（Arnesen & Blizinsky, 1995: 629; Carter et al. 1996: 394）1966年後，更在前一百大的電視市場中，禁止有線電視傳輸當地無線電視頻道以外的訊號。²（Owen & Gottlieb, 1986: 83）由於沒有國會的明示授權，通訊委員會對有線電視的管轄權在*United*

2

此禁令的實質效果，即是有線電視在主要的城市地區，無法設立。此禁令於1972年解除。Straubhaar & LaRose, 1996: 236.

States v. Southwestern Cable Co., 392 U.S. 157 (1968) 一案中受到挑戰，聯邦最高法院支持通訊委員會，將管制（無線）廣播電視的通訊法（The Communications Act）第二條³作廣義解釋，而成為委員會管轄有線電視的法律基礎。其後，聯邦最高法院也在 *Capital Cities Cable, Inc. v. Crisp*, 467 U.S. 691 (1984) 一案中宣告，當聯邦與地方的管制有衝突時，通訊委員會的法令「優先於」（preempt）地方法規。（Cartel et al. 1996: 395-396, 397-404）

於1972年，通訊委員會首次對有線電視制定全面性的管制規則。³國會則在1984年才制定「有線傳播政策法」（The Cable Communications Policy Act of 1984），⁴成為第一部國會立法的有線電視法，而取代1972年通訊委員會的規則。第二次國會立法則是1992年「有線電視消費者保護及競爭法」（Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992）⁵（以下簡稱「1992年有線電視法」）。晚近的1996年「電信法」（The Telecommunications Act of 1996）⁶也包括若干條文規範有線電視。

（二）特許程序、特許費、年限及續約

核發特許是地方政府（通常是市級政府）的專屬權力。一般而言，特許是透過競標（bidding）的程序。以華盛頓哥倫比亞特區（Washington, D.C.）為例，有線電視的特許應經過公告招標

³ Cable Television, 36 F.C.C.2d 143 (1972) (Report and Order) modified on reconsideration, 36 F.C.C.2d 326 (1972). 關於1972年通訊委員會管制規則的介紹，參見Owen & Gottlieb, 1986: 85-88.

⁴ Pub. L. No. 98-549, 98 Stat. 2779 (1984).

⁵ Pub. L. No. 102-385, 106 Stat. 1460 (1992).

⁶ Pub. L. No. 104-104, 110 Stat. 56 (1996).