

從旺中案看台灣有線電視產業變遷—媒體政治經濟學的途徑

李明軒 (Ming-hsien Lee)
慈濟大學傳播學系助理教授



從旺中案看台灣有線電視產業變遷--

媒體政治經濟學的途徑

內容提要：2012 年的台灣媒體產業，焦點幾乎完全集中在有線電視產業的購併，以及社會上對業者壟斷市場的反彈。本研究採取歷史/結構的研究途徑切入，探討台灣有線電視產業發展經歷了那些因素影響？呈現何種面貌？這些現象對未來可以有什麼樣思考？

研究發現，台灣有線電視產業經過二十年的發展，表現出高度的市場壟斷現象，尤其是關鍵樞紐角色的多系統有線電視經營商（MSO），基本上是朝著集中化的方向發展，這也是旺旺中時集團成為媒體產業問題的焦點所在。但是不能忽略的是，過去二十年來，科技創新和草根聲音的影響，始終讓這個產業朝動態而非靜態的角度發展。這種國家、資本以外的媒體政治經濟思維，有可能讓產業發展在保守自由主義主張的市場經濟與激進政治經濟學強調的多元管制以外，有第三種觀察可能性，也可能因此激盪出更符合本土、政治、經濟與文化相輔相成的新關係。這樣的可能性，還有更多深入探究的空間。

本研究嘗試回答以下問題，分別是：1.有線電視產業壟斷雖然是自然趨勢，但是在台灣，又是以什麼形式展開。2.有線電視做為社區媒體的可能。3.反媒體壟斷成為社會運動的解釋。

研究發現，台灣有線電視產業的發展，符合熊彼得（Joseph Schumpeter）對資本主義下產業發展的描述，但是解嚴後促成有線電視產業壟斷的因素或條件，隨時間而不同，這主要表現在多系統有線電視經營商層面，而且隨著兩岸關係改變，媒體無可避免也捲入涉及「認同」的敏感領域。

其次，在各類型大眾傳播媒介中，有線電視系統可能是最接近社區媒介的一種。但是從相關研究發現，受制於經營者理念、規模經濟與財力等因素，在台灣，有線電視系統距離社區媒介的表現，還有相當的距離。

再次，知識份子與旺中集團的衝突與對話。旺中案反映出有線電視系統雖然是經濟活動的一環，但是在知識界，更關注的是經營者的適格性，以及如何透過立法規範壟斷，或更直接的，媒體公共性的問題。旺中案凸顯解嚴後，媒體商品化市場趨勢下，知識份子與媒體間的緊張關係，而且涉及認同的敏感領域，相關衝突又更激烈。

關鍵詞：媒體政治經濟學、有線電視、多系統有線電視經營商、熊彼得

The Transformation of the Taiwan Cable Television Industry—A Perspective of the Political Economies of Media

Summary: During 2012, The Want Want China Times Group expanded its own media branch into Taiwan cable television service and press industry, which stirred a series of 'media beast' outcry and 'anti-Want Want China' activities which represented the anxiety of Treat of media monopoly and power abuse.

The study using historical analysis explored the relationship among media and information and communication technologies (ICT), media policies, entrepreneurship and the cable television industry transformation at Taiwan. These crosscutting trends were interpreted by an approach of the Schumpeteian institutional political economy.

However, the Want Want China Times Group acquired China network Systems and Next Media Group are highly controversial deals which increased an inter-media monopoly and threatened freedom of speech in Taiwan because the Want Want Group Chairman Tsai Eng-ming, are seen as warm toward China, which Tsai has other business interests. The identity issue therefore became the reasoning of a coalition of academics and activists called on the government to intervene in the media merger, which it said may harm media autonomy.

Key words: political economy of media, cable television, mutli system operator, Joseph Schumpeter

壹·引言

2013年4月，香港證券交易所公告，壹傳媒集團旗下的壹電視由年代董事長練台生以14億新台幣買下，為台灣媒體業一年多來因為壹傳媒集團動向所引發的動盪，劃下句點。

這一年多來，台灣媒體業經歷了「蘋果pk米果」大戰，旺旺中時購併中嘉網路有線電視系統事件，壹傳媒集團打包出售、破局，年代集團取得壹電視等風風雨雨。政黨、業者、學界、政府都呈現「我有話要說」的糾結。

導火線是尋求在有線電視系統上架的壹電視，因為擁有最多收視戶的中嘉網路拒絕，而且傳出是新東家旺中反對。壹電視花大錢產出「內容」，卻落得沒有「頻道」可以播出的窘境。這不僅引發壹傳媒在《蘋果日報》上猛烈抨擊旺中集團，也引發學界對媒體壟斷傷害言論自由的疑慮，出現主張國家通訊傳播委員會（NCC）應駁回旺中案的聲音。

至於「旺中案」，則是三年前，旺中集團與東森集團合資買下國際私募基金安博凱（MBK）經營的中嘉網路有線電視系統（多系統整合經營者，MSO）。這個案子在NCC一直處於擱置狀態，原因是一旦通過，旺中集團將成為台灣傳媒產業中，同時控制報紙、電視、有線電視系統的媒體集團。旺中集團所屬的《中國時報》、「中天電視」等媒體因為「旺中案」遲遲未定案，也火力全開，一面呼籲NCC「依法行政」，同時也抨擊NCC「成為台灣數位匯流與通訊產業競爭力的絆腳石」。（中國時報，2012/6/4）

台灣的知識界也沒有在這場媒體大戰中缺席。NCC召開的兩次旺中案公聽會中，大批學者登記發言，一面倒反對政府通過旺中案。反對理由從市場壟斷、經營者「適格」問題，強調新聞專業主義，一直到新聞倫理不一而足。公聽會上的攻防論述也揭露了媒體集團基於「綜效」形成的不公平競爭手法。例如購物頻道業者指出即使是法律訴訟案件，旺中集團也會透過旗下報紙刊登不利的報導，然後再引為訴訟證據。還有學者研究發現，媒體集團化後，內部媒體交叉報導（廣告）的數量和規模都顯著增加，顯示產權集中，並不利於言論多元化。（陳炳宏，2010：23）

不過，NCC在去年7月以三項附加條款（中天新聞台與母公司完全切割、中視新聞台變更為非新聞台，中視設立獨立的新聞編審制度）方式，同意通過旺中案，隨即引發校園和媒體工作者穿連的「你好大，我好怕」大規模抗議活動，並

演變成「反媒體巨獸青年聯盟」社會運動團體。

由於旺中集團取得中嘉有線電視系統，壹電視上架的希望更加渺茫，同年十月，壹傳媒公告與年代董事長練台生簽署合作備忘錄，以 14 億新台幣出售壹電視給年代集團。詭譎的是，半個月後，香港壹傳媒又傳出以 175 億新台幣，將包含蘋果日報、壹週刊、壹電視等台灣業務，賣給台塑集團總裁王文淵、中國信託慈善基金會董事長辜仲諒、旺旺中時集團董事長蔡衍明、龍巖集團董事長李世聰等人。這起交易案意味著 2002 年進入台灣發展媒體事業的香港黎智英，預備全面撤出台灣媒體市場。相關交易也立即引發政府公平會、金管會、投審會、NCC 等機構注意，分頭對買家進行資格審查。

今年 2 月，NCC 審查旺中案，認定旺中集團並未按照當初規定，有效切割集團與中天新聞台的關係，宣布旺中案「通過，未生效」。(康文柔，〈NCC 審查旺中案 未過關〉，2013/2/21) 緊接著，壹傳媒交易案破局，除了壹電視重新以新台幣 14 億元出售給年代董事長練台生外，媒體市場大致恢復原貌。不過，這一連串事件引出 NCC 的「廣播電視壟斷防制與多元維護法草案」(俗稱反媒體壟斷法)。而《經濟學人》(The Economist) 報導，幾乎回到原點的結果並沒有多少人感覺滿意，民進黨認為反壟斷法不夠嚴謹，蔡衍明否認他是中共「走狗」。(The Economist, 2013 : 28)

「局外人」的聲音中，更有意識型態作祟傷害台灣媒體競爭力的說法。部落格作家王尚智認為，壹傳媒交易案破局，顯示媒體壟斷意識型態當道下，台灣媒體錯失了藉助財團資金，擺脫「市場小、沒錢製作、節目無聊」的惡性循環的契機。問題出在「媒體自己不會多報導、沒有學者認真去研究且搞懂、沒有金融投資圈的分析參考、更沒有政府機構深入研究」。(王尚智，〈壹電視再見！媒體壟斷個屁～〉，udn/網路城邦(網誌)/王尚智的雙城心事，2013/4/15)

本研究認為，要討論相關議題，涉及兩個重要概念，一個是有線電視自然壟斷的政治經濟學解釋，另一個是台灣知識界在這樣的論述中所扮演的角色。這一連串媒體紛爭，離不開台灣有線電視產業與政治經濟變革的結果，它們一方面反映政府政策的作用，可能的影響，同時也引發如何從理論上給予這些變化做適當詮釋的挑戰？

從歷史脈絡觀察，台灣的有線電視，是一種從邊陲走向核心的媒體。它的發展從最早不起眼的社區共同天線、第四台、民主台等國家政權相對忽略的媒體形式，逐漸成為國家、資本與文化衝突的主戰場。(李金銓，2004 : 38 ; 陳美靜，2010 : 50)

這個產業的雛形可以回溯到 1969 年，政府為了解決花蓮豐濱地區收視不良的電訊改善工程。隨著當時執政的國民黨政府緊緊控制無線電視的三台（台視、中視、華視），民間渴望更多元的訊息，加上衛星傳播等科技的出現，出現以「電影的內涵、錄影帶的形式、電視的播放方式」的第四台，再加上反對運動、社會運動崛起，應運而生以政治為訴求的「民主台」。根據研究，這些多樣化的「有線電視」到 1993 年台灣通過《有線電視法》，將系統台納入管理前，呈現遍地開花的形式，居然出現 611 家系統台的局面。（吳祥寬，2000：65）

但是，立法院 1993 年審查《有線電視法草案》時，將台灣劃分為 51 區，一區以不超過 5 家為限的設計，明顯有增加有線電視系統經營者的執照張數，以解決僧多粥少的問題的意味，或透過市場競爭增加消費者選擇的願景。（陳美靜，2010：56）這種百花齊放的現象緊緊曇花一現，隨後就進入購併整合的過程。首先是新聞局以 6 個梯次審議 229 件設立申請案，有 156 加業者獲得籌設許可。但是根據戴智權（2011）的研究，從 1996 年起，截至 2010 年 9 月，具有營運許可並開播之系統其實呈現遽減和獨佔化的趨勢。首先是地方系統台家數從 127 家減至 63 家，經營區由 54 個減至 50 個，其中獨佔經營者（一區一家）高達 37 區，雙佔經營者（一區二家）13 區。換言之，沒有任何一個經營區存在 3 家或 3 家以上的業者。（戴智權，2011 年，11 頁）（表一）

施俊吉的研究也顯示，「將近 20 年來的市場變革，其方向是朝『一區一家』的結構收斂。」他將這種趨勢歸因於產業自主性的調整。（施俊吉，2011：4）這種說法，證諸國外文獻，也可以獲得類似的答案。（Eli M. Noam, 1984；Thomas J. Dilorenzo, 1996；Levin and John B. Meisel, 1991）問題是，自然壟斷過程中，台灣的媒體生態究竟是誰得利？又是因為什麼原因得利？

要回答這個問題，本文試圖從有線電視產業鏈（圖一）的角度觀察，並鎖定其中的多系統經營者（MSO）的變化進行分析。原因是整個有線電視產業鏈中，系統台有如便利商店等通路，電視頻道要上架，必須通過系統台的審核，要放在那個位置，也要系統台認定，而左右系統台決定的，又是類似連鎖店總公司或大盤商的 MSO。以目前台灣的情況來看，左右上游頻道上架，以及下游系統播送的 MSO 一共四家，分別是中嘉、大富、年代，以及從電信業切入自成格局的中華電信。

本研究因此嘗試回答以下問題，分別是：1.有線電視產業壟斷雖然是自然趨勢，但是在台灣，又是以什麼形式展開。2.有線電視做為社區媒體的可能。3.反媒體壟斷成為社會運動的解釋。

針對前述問題，本研究將釐清有線電視產業在資本、國家和文化等多方力量

衝突與鬥爭的面貌，並且給予適當的理論解釋。第二節將討論有線電視產業中 MSO 三階段的變化，第三節則是相關案例分析，以微觀有線電視系統作為一種貼近地方的大眾媒介，實際運作的情境。第四節則以「知識份子」為對象，討論有線電視商品化過程中，知識份子與媒介政治經濟的關係。第五節則對相關討論做出初步的結論。

貳・有線電視產業的變化

台灣有線電視產業中 MSO 的發展與變化大致可以分成萌芽期、外資期與財團期等三個階段。從 1993 年至 2000 年間，主要是本土各種勢力角力的局面；2000 年至 2008 年，外資成為這個產業的重要角色，但是若由外資性質，這個階段還可以區分為技術介入，投資炒作等兩個子階段；2008 年迄今，則是新財團登場時期，特徵是本地財團取代外資，成為經營有線電視產業的主力。在這三個階段，資本與政治與技術力量不斷整合互動，形塑這個產業多變的面貌。（表二）

一、本土勢力時期（2000 年以前）

本時期是台灣有線電視產業初具雛形的階段，也是由產業原始狀態走到法治的初始階段。主要的經營角色大致可以分為三類，分別是與國民黨關係緊密的財團如和信、東森，草莽色彩強烈、有黑道背景的業者（飛梭傳播），以及執政的國民黨與地方派系的聯合（博新育樂）。主管機關新聞局則透過立法，進行規範化動作。

法治化的過程中，企業化經營與競爭是主流。因此，除了 1997 年另一個企業集團太平洋電線電纜加入市場競爭外，原本靠政治影響力或關係特許運作如博新育樂、飛梭傳播相繼退出競爭。同樣的，原本在各地獨立經營的系統台，除了少數持續存在外，往往成為大企業之間擴展市場佔有率的火拼標的物，也因此 1999 年還爆發和信、東森兩大集團因為堅壁清野而相互斷訊，驚動政府，出動高官斡旋告終。這段草創時期，外資雖然對台灣市場表現興趣，但是限於法令規定，投資空間並不大。（吳峻安，2004：120）

二、外資活躍時期（2000 年至 2008 年）

進入本世紀，受到網路科技崛起的影響，媒體匯流成為主流思潮，也暴露本地有線電視業者在資金與技術面的不足，進而促成政府與業界對外資的態度從抗拒到接受。1999 年有線廣播電視法修法後，外資可以直接、間接入股有線電視系統台的空間。這段期間的外商表現，可以根據其性質與功能區分成技術介入與

投資炒作期兩個階段。

在技術介入期，美商凱雷（carlyle）因為看好台灣的有線電視市場，因此成立台灣寬頻通訊顧問有線公司（台灣寬頻），從桃園開始蒐購獨立系統台，一直買到濁水溪，遭遇嘉義、雲林的系統業者共同成立「台灣基礎國際網路」（台基網）對抗才停止。MSO 市場也出現北東森、中凱雷、南中嘉（和信），三雄鼎力的局面。此外，英商霸菱投資太平洋聯網，港資合記黃埔，美商微軟投資中嘉。這些市場活動反映出，外商認為本地產業的技術相對落後，需要語音，數據傳輸等技術，因此有獲利空間，此外，從佈局的角度出發，還有累積經驗，藉此作為進入中國傳媒市場的跳板。

從 2005 年起，外資炒作成為台灣有線電視產業的主要特徵，角色也從科技產業、財團變成私募國際資金。後者強調高度財務槓桿操作，著眼短期獲利的經營目標，因此入主台灣有線電視產業時，往往從乘虛而入，策略上快速獲利為主。2005 年澳洲私募資金麥格里以 300 億元從凱雷手中買下台灣寬頻，隔年東森集團發生財務危機，凱雷即以 476 億元買下，同樣的，當辜家的和信集團發生經營危機，韓商安博凱以 309 億元買下中嘉網路。在這個階段，台灣的有線電視產業最具規模的 MSO，幾乎都是外資的天下。

陳美靜的研究（2010）顯示，這個時期的外資興趣主要表現在 1.投資台灣有線電視獲利快，2.取得台灣資金相對便宜兩方面。有線電視產業的獨占型態，提供超水平的利潤與穩定的現金流入，每個收視戶月繳收視費，毛利高達四成，因為投資報酬率高，五年內可以回收。根據亞洲有線與衛星廣播協會（SASBAA）的調查報告，業者投資台灣有線電視，每投資 1 元約可創造 4.62 元營收，高居亞洲之冠。其次，台灣資金相對便宜，銀行放款利率偏低，中央銀行也鼓勵借錢，外資等於不用本錢，有操作財務槓桿的空間。一個明顯的例子是凱雷買下東森科技八成股權，當中 320 億元是透過花旗、中信、富邦等銀行融資貸款。安博凱購併中嘉案，聯合貸款佔購併比例更超過九成。（陳美靜，2010：74）

相較之下，政府開放有線電視市場，引進外資的初始目的是提升技術，效果卻不明顯。政府從 2003 年開始推動有線電視數位化，隔年還開放中華電信從電信業進軍傳播業以刺激競爭，但是直到 2011 年，台灣的有線電視數位化的滲透率卻不到一成。（黃晶琳，經濟日報，2012/6.28）MSO 業者認為，數位化發展推動不易的瓶頸在於「消費者誘因有待開發」、「收視費率上限管制」等原因。（蔡念中、劉敦瑞，2009 年）這種一手賺錢，一面歸咎消費者的說法，明顯倒果為因。

三、新財團登場時期

有線電視產業的第三階段出現在 2008 年，主要特徵是國際金融市場出現風浪，外資退出，新一波財團取而代之。這一年爆發全球金融海嘯，國際私募基金受創之際，開始處分台灣的 MSO，因此先是 2010 年，富邦集團從預備撤資的凱雷買下凱擘，接著旺中集團從安博凱買下中嘉。有線電視產業中的 MSO 又回復三雄鼎立局面。

這個時期，儘管外資急於交易手上的有線電視系統台，但是過程並不順利。以金融業起家，富邦集團蔡家出資的大富媒體購併凱擘媒體案，從送件到通過的時間超過一年，而且是業者做出不投資類比頻道與廣電視業等 15 項承諾下，才獲得 NCC 通過。另外製作米果起家，並且因為經營大陸市場成功的旺旺集團，先是在 2007 年買下「三中」（中時、中視、中天），躋身媒體產業，接著揮軍有線電視多系統整合環節，從 2010 年底與安博凱接洽，以 760 億元價格買下中嘉，這樁交易案先獲批准，繼而取消。但是相關活動的參與角色也顯示，台灣有線電視市場的壟斷色彩更加鮮明，從規模來看，最大是以從金融、電訊領域進入傳播業，蔡明忠為首的大富與台固媒體，市占率約 35%；第二大勢力是中嘉，市占率約 25%；第三大勢力則是年代集團練台生結合台灣寬頻，台基網與獨立系統台，自成山頭，市占率約 30%。（NCC；黃琴雅，新新聞，1312：61）

參·集團化的衝擊：案例分析

有線電視系統台集中化，離不開自然壟斷的經濟規律。Sterling et al 研究指出，美國在 20 世紀的電信法規是在科技創新的基礎上，以三個經濟假設發展出來的。這三個假設分別是：電信是一種自然壟斷，因此必須立法規範；平衡投資者與使用者之間利益，要靠「成本加」（cost plus），回報率（rate of return）處理；因為地方與長途的通訊，其實是使用同一套設備，地方、長途的設備成本，需要一套合理的檢核機制。（Christopher H. Sterling, Phyllis W. Bernt, Martin B. H. Weiss, 2010：93）這裡的「自然壟斷」是指，有些產業的成本、需求和行為條件，導致單一企業服務市場，可以得到最大利益。換言之，在特定市場中，如果單一企業比起二家或多家企業競爭，會因規模經濟或範疇經濟而導致平均成本相對比較低，而產生更多的效益與效率。

在台灣，在商言商，有線電視系統的經營與彼此之間的合併與整合，也離不開降低營運成本及強化資金來源，以因應規模經濟的挑戰。但是，從產業鏈的型態看，尤其不能忽略 MSO 以集團經營，直接左右旗下地方系統的表現，導致有線電視做為一種地方公共媒介角色的變調。以下案例可以看到做為基層傳播媒介的有線電視系統台，如何因為功能轉變，被迫犧牲原本的角色與理想。

一、大新店民主有線電視公司（2003）

管中祥、陳伊楨對目前新北市的一家有線電視公司（大新店民主有線電視股份有限公司）進行的案例調查中發現，這家有線電視公司成立初衷是「打破國民黨政府長期對媒體的壟斷」，但是並不將自身訂位成宣傳工具，只製作地方新聞或播放議會問政、街頭運動錄影帶，相反的，負責人選擇成立節目部，而且試圖從製作地方文史節目著手，藉此瞭解地方，扎根地方，架構具有社區主義的有線系統，以發揮有線電視地方媒體的精神，強化當地民眾對社區的認同。（管中祥、陳伊楨，2003：116）

問題是，儘管業者有心實踐有線電視的社區溝通與教育功能，發展過程卻頻頻變調。首先是所有權變化，因為市場整併，所有權易主，這家有線電視台從獨立經營轉為「太平洋聯網」的成員，創業時的投資者，先後退出經營。新經營者則以獲利成為主要目標，進而導致人力精簡，非業務人員也被賦予創造營收的任務。（管中祥、陳伊楨，2003：121-122）

有線電視系統台商品化的結果，業者「被迫」逐漸遠離媒體經營的理想，可是即使公部門主導帶動，業者參與的公共頻道，照樣存在力不從心的窘境。這種現象可以從林崇能對有線電視系統台共同經營公用頻道的研究發現，即使透過行政區合併，擴大市場，業者表現依然差強人意。

二、慶聯有線電視台（2011）

林崇能對慶聯有線電視台的公共性節目研究顯示，儘管大高雄有線電視市場經歷 2010 年的縣市合併而擴大，市政府成立公共頻道（打狗頻道）也是由六家有線電視系統公司共同經營，並且有政府提供的「幸福高雄」節目支援，但是參與這個公共頻道播放的有線電視系統台，在滿足閱聽眾的「近用權」上面依然重重問題。（林崇能，2011：165）

問題之一是，「打狗頻道」從 2011 年 3 月開播後，三家有線電視系統台負責地方自製新聞，每次每家自製新聞節目單獨播出兩個月，然後換成其他家提供的在地新聞輪流播出。另外，三家業者各自提供公共頻道每天至少兩小時的節目，儘管支援公共頻道的要求不高，但是業者也編列每年一千萬固定開銷，但是卻因為人力有限，工作負荷量大，卻演變成工作人員跳槽到衛星或無線電視台，人員流動頻繁，有線電視系統台變成媒體產業的「人才訓練班」。「活動企畫的能力，製作節目的水準都嫌不足。」（林崇能，2011：171）

林崇能指出，儘管有線電視的在地性已經使它逐漸發展出 1.代表區域性的媒體、2.強調社區文化與地方特色、3.發揮媒體近用功能等特色，但是依然面臨 1.

頻道使用宣導效果成效差、2.民眾不習慣或不會使用、3.節目內容來源難以掌握，以及容易變相成為公關平台等困難。(林崇能，2011：171-175)

相關研究也顯示，會出現這些問題，原因是 MSO 業者將有線電視系統台視為財務槓桿的工具，一經交易馬上就成為向銀行貸款的標的物。MSO 取得鉅額的貸款（在慶聯有線電視台案例中，銀行借款是 78.9 億台幣），它旗下的系統台則背負沈重的利息償還壓力（每年 2 億），「即使什麼也不做，還是虧錢的公司」。（管碧玲，中嘉案第二次聽證會，2012/5/7）

三、東台有線播送系統公司（2013）

隸屬年代系統的東台有線播送系統，做為台東縣境內唯一的電視媒介，地方新聞時段固定在每天晚間七時播報，另外週六晚間有 35 分鐘的要聞特別專輯。該公司的收入，除了台東地區約 4 萬戶收視戶的月租費，更多是靠定期承接縣政府宣導性節目。以 2012 年為例，就包括 2012 台東地方新聞、2012 幸福台東專題節目、2012 台東縣政府報導、2012 熱氣球嘉年華活動記錄等案。（東台有線電視公司，2013：8-9）

由於東台的大量業務來自配合縣府活動進行報導，不僅形成角色定位如同地方政府的外圍宣傳媒介，而且採購方多年來持續催促它提升設備水準，使新聞露出的畫面更清晰，更有可看性。但是在相關問題上，東台公司的回覆皆是：有心更新設備，但是必須等年代集團買下壹電視，取得高清設備後，再將既有年代設備轉到地方台使用。（台東縣政府 102 年委託製作縣政影像錄製勞務採購案會議紀錄，2013）

前述三則案例顯示，在各類型大眾傳播媒介中，有線電視系統可能是最接近社區媒介的一種。但是在自然壟斷的規律下，業者其實受制於規模經濟的限制（如慶聯案），或經營者的理念（如大新店案），乃至於集團的政策（如東台案），在運作上要達到扮演社區媒介的期待，還有相當的距離。

肆· 媒體政治經濟學的解釋取徑

從 MSO 環節的角度切入，過去二十年來，台灣的有線電視產業，明顯地是朝著商品化的角度發展，但是即使在這樣的過程中，左右業者生存發展的因素，並不僅僅是資本一項，而是有其他更複雜的考慮。而且在不同階段，影響變數也不一樣。如第一階段中，有線電視原本是媒體產業政策關注的邊陲，得以螞蟻雄兵的姿態登場，但是受到美國貿易，尤其是智慧財產權的壓力，成為政府不得不

處理的領域後，傳統地方派系、黨國事業體雖然能靠著與執政黨關係密切成立博新育樂，一旦黨國控制能力減弱，在表現上就僅能曇花一現；另外靠非法經濟特權起家的飛梭傳播，則是遇到涉及全民關切焦點（職棒簽賭案）的法律問題，被迫退出。在這個階段能夠倖存的，僅剩下新興地方型財團（和信、東森）。

到了第二階段，挾資金與技術的優勢，外資逐漸成為有線電視產業的要角，但是不同於台灣早期經濟發展中，進入台灣投資的傳統外商往往需要良好的政治關係，甚至挾帶母國經濟制裁壓力，形成在本地的產業競爭優勢，這個階段的外商，尤其是國際私募基金，一般是靠著靈敏的投資嗅覺，寬鬆的本地資金，以及相對規範的金融制度。他們嫻熟資金操作，追求利潤，表現低調，動作以配合或滿足政府要求為主，而不張揚。例證是，大富購併凱擘案在 NCC 拖了一年多才通過。但是像旺中購併中嘉案，經過 18 個月仍無下文，私募資金安博凱也只能徒呼負負，旺旺蔡家與旗下媒體則毫不客氣，火力全開，抨擊主管機關和異議人士。（龔國權，中嘉案第二次聽證會，2012/5/7）

進入第三階段，由於全球市場的金融風暴，國際私募資金尋求退場套現，能在 MSO 舞台上呼風喚雨的，明顯是金融獨占型財團與工商獨占型財團。這些新財團原本與傳播領域無密切關係，但是看準政府需要資金發展數位傳播遠景，憑恃財力取得進入賽局的入場券。值得注意的是，這個階段對財團的制衡力量，不是政府主導，而是學院知識份子的拉扯、牽制。

這些現象放在媒體政治經濟學的取徑中，應該如何解釋呢？根據學界對媒體政治經濟學理論的分類與整理（Dwayne Winseck, 2011: 3），從新聞局到通傳會等機構，作為有線電視產業政策的制訂與主導者，決策主要是建立在三個核心目標，即市場競爭、多元化、在地性，希望藉此達到私有化和公共利益均衡。（通傳會，三中案說明書，2008 年）這種保守、自由主義經濟邏輯（conservative and liberal neoclassical economics），表現在實務上則是任由大、小資本家彼此對抗的模式，強調其實商業化（commodification）與自由化（liberalization）的市場機制來決定業者生存與否，公共利益與公共服務等理想則繫於媒體自律，主管機關的角色是，確保公平競爭的遊戲規則。

遵循保守、自由主義觀點，國家通傳會等機構也承認市場可能失靈，所以保留政府適度介入的裁量空間，但是公權力一旦介入，卻會出現「事權分散」，瑣碎化的結果。更具爭議性的是，主管機關尊重言論自由，並且將言論品質建立在言論市場與媒體自律。可是從旺中案的媒體表現來看，這種看法近乎緣木求魚。（彭芸，聯合報，2012/7/13）

另一方面媒體政治經濟學派（radical media political economies）論點認為，

國家機器往往扶持企業，為資本服務，便利資本積累與剝削壟斷的可能。以台灣有線電視產業的表現來看，政府消極的管制手段，一方面確實開啟資本在市場襲奪的機會，但是不同階段有不同的企業角色，無人能夠獨領風騷，又說明激進媒體政治經濟學往往過度重視國家為資本，尤其是大企業資本服務，反壟斷，反財團的訴求，因此而生。

這種說法對照台灣有線電視市場集中化的趨勢，確實有一定說服力。不足之處在於，它相對忽略社會乃至於科技進步所造成的影響，以及族群、性別乃至於勞動等其他變數的關連性。放在台灣有線電視產業中，前有世紀之交的網路科技發展，導致市場對外資的開放；接下來電訊、網路、傳統媒體的匯流等可能性，形成中華電信進入數位媒體領域。這些大環境的技術變化左右政策內容，引導出「創造性破壞」(creative destruction) 模式，在產業界是不起眼的新秀取代原本的霸主，在傳播媒介方面，則是邊陲或新穎的媒介分擔甚至取代主流媒介的主導角色。(Dwayne Winseck, 2011: 25; 李金銓, 2004: 38)

進一步觀察，從「衛星電視換照案」(2005年)、反「三中案」(2008年)、「年代綜合台撤照案」(2010年)到反「旺中案」(2011~2013年)，學界、知識份子的集結與影響力相對活躍，而且透過網路、社群網站等新媒介，一方面傳達本身聲音，另一方面質疑主流媒體的觀點。在主管機關決策之際，這些社會力積極發聲，提出疑慮和主張，明顯成為對財團的另類制衡。這也形成討論台灣有線電視產業時必須注意的特徵。

在媒體政治經濟學的解釋中，這股一般被稱為是社會力或文化力的角色，一般放在制度論的媒體政治經濟脈絡 (institutional political economy) 討論，如前面討論到科技的創造性破壞般，是思考產業發展中「人」的因素的一條路徑。制度學派認為，資本主義本質上是一種經濟變動形式，因此無法用靜止的型態來觀察，相反的，經濟發展靠得正是「創造性破壞」(creative destruction) (Schumpeter, 1981:82-83)。重要的是，這種發展模式的結果不必然有利於資本主義的無限擴張，因為它會創造出「普遍地仇恨它自己的社會秩序的氣候」。(Schumpeter, 1981:134)

會出現這麼戲劇化的過程，原因是，大企業技術進步與官僚式經營使創新逐漸成為例行事務，並以專家委員會和專家小組活動替代個人創造性；其次，資本主義毀壞了原本保護舊社會的保護層，如士紳、小工商業、農民和其他社會階層，削弱個人所有權來支持現代企業相對分散的所有制，因此也逐漸侵蝕自身的制度基礎；第三，資本主義鼓勵一種理性與批判的心態，這種心態最終反過來反對自己與相關社會制度。導火線就是社會中的知識份子。(Schumpeter, 1981:ix-x) 換言之，「人文因素」其實是資本主義無法對社會進行無限制工具化的關鍵。當前，

資本化的台灣有線電視產業發展中，草根觀點不僅沒有噤聲，反而相形活躍，箇中微妙之處就在於傳統知識份子「成功不必在我」、「先天下之憂而憂」的傳統，基本上不是功利取向，而是更貼近人文特質。這段期間出現一些新聞工作者以辭職，談判等方式，尋求與資方談判，或抗議資方操作新聞，一定程度上反映出看重公益更甚於個人的特徵。

香港專欄作家馬家輝在〈他們是「士」，不是知識份子！〉中，點出這一波紛爭，台灣媒體人反對旺中，可能與媒體老闆用人手法今昔有別有關。他認為，相較中國時報創辦人余紀忠「比較精於跟知識份子周旋」，明白新聞工作者並非普通的讀書人，必須待之以禮。蔡衍明則是用「現代企業手法」，聘人解聘皆照工作倫理操作，結果被員工視為財大氣粗的企業老闆。馬家輝質疑，這場風暴的癥結固然在反對媒體壟斷，強調媒體客觀中立，但是「台灣這樣或那樣的報紙其實於過去六十年從未客觀中立，除了一直向政治勢力低頭，還有商業干預。」（馬家輝，〈他們是「士」，不是知識份子！〉，2012：220）

更重要的是，衝突的焦點不僅在於媒體公共性，還反映島內知識界關於媒體對共同體「認同」價值的確認。從去年學界質疑《中國時報》為中國政府搞新聞置入，繼而就蔡衍明在《華盛頓郵報》專訪對「六四事件」發言，質疑他作為媒體經營者的「適格性」，甚至冒出美國語言學大師 Noam Chomsky 莫名其妙被捲入「反對中國黑手」插曲，在在顯示反旺中的陣營，對於新聞媒介左右族群「認同」的關切。

媒體的認同功能始於 Benedict Anderson「想像的共同體」的論述。對於新興國家而言，一定程度上具有彌補哈伯瑪斯公共領域論述的不足的价值。因為第三世界國家，殖民地國家在爭取自主權過程中，媒體的重要作用有時就表現在與宗主國紐帶的切割，若拒還迎的糾結。

值得注意的是，回溯文獻，媒體的認同功能，不僅表現在第三世界國家的發展，同樣也出現在美國新聞事業的創始初期。美國新聞史學者 Frank Luther Mott 研究，在革命戰爭期間，媒體是形成殖民地人民認同感最主要的力量之一，至於其手段，則未必符合傳統言論自由理論的標準。可是因為有這樣的認同運動，才有愛國派擊敗保皇黨，以及後來「新而獨立國家」。（Frank Luther Mott, 羅篁、張逢沛譯，民 49 年，63 頁）近二十年來，兩岸關係從「國家統一」到「一中各表」的論述變化，一定程度反映有關認同取向的內容。

從所有權的爭奪，到資本的登場，台灣有線電視產業，尤其是關鍵樞紐角色的 MSO，基本上是朝著集中化的方向發展。但是不能忽略的是，過去二十年來科技創新和草根聲音的影響，始終讓這個產業朝動態而非靜態的角度發展。這種

非正統的媒體政治經濟學思維，有可能讓產業發展在保守自由主義主張的市場經濟與激進政治經濟學強調的多元管制之間擺盪，也可能因此擺盪出更多元的聲音，乃至於符合本土、政治、經濟與文化相輔相成的新關係。這樣的可能性，還有更多深入探究的空間。

伍·結語

討論媒體壟斷，不可忽略破壞性創新的變數。在台灣，過去威權體制以宣傳著眼努力建構以主流媒體控制為主的媒介文化，但是這種媒介與權力的關係，終究還是被邊陲、新興媒體所推翻。李金銓提出黨外雜誌挑戰國民黨控制報業，有線電視挑戰無線三台的論述，導引出自由主義對抗威權主義的結論。（李金銓，2004：158）

本研究認為，近年來在台灣異軍突起的反媒體壟斷議題，除了對政府新自由主義的媒體政策，導致媒體市場資本化反彈外，還有其他意涵，也就是認同功能的新論述。撇開一些情緒性語言，正、反雙方的觀點恰恰是新自由主義與批判主義論點的爭鋒。自由主義強調解除管制，批判主義則希望對商人經營保持警覺。本文則嘗試從第三種觀點，制度經濟學派的創新破壞理論，對這些觀點進行解釋性分析，亦即基本上是經濟規律的探索，同時也認真看待「人」的因素的影響。以這套理論假說來檢視台灣的有線電視產業發展，乃至於當前的產學界風潮，本文大致歸納出五點結論，分別是：

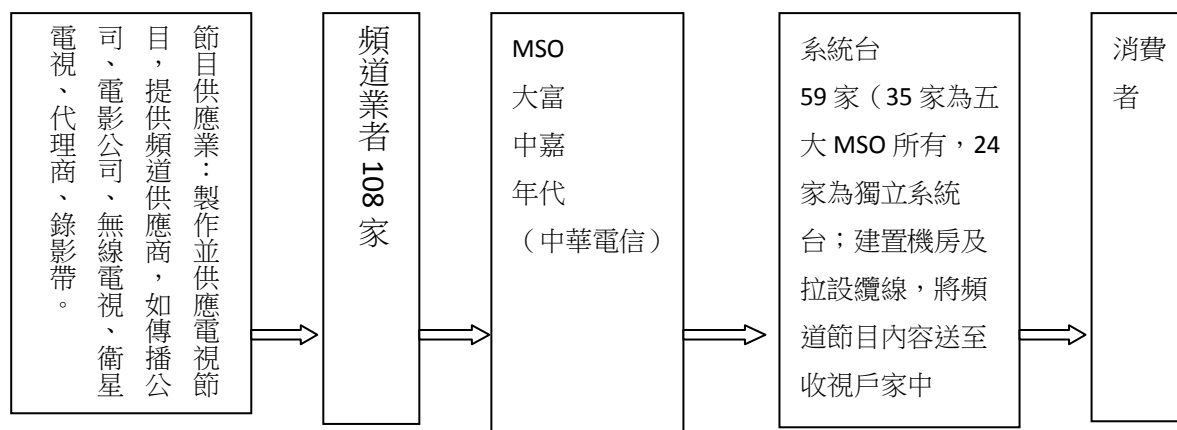
1. 由 MSO 的變化看，壟斷是台灣有線電視產業的趨勢。
2. 實證材料顯示，從經濟面考慮，地方有線電視台並無法扮演好社區媒體的角色（缺乏規模經濟，範疇經濟）。這裡又回到有線電視是公益思考，還是營利思考。當無利可圖時，要業者投資經營，其實並不容易得到效果。
3. 政府與反旺中團體的訴求，基本上都是不希望壟斷局面的形成，差別在於：反旺中團體的理由還參雜了反對親中的觀點，因為媒體有凝聚族群共同體的想像。
4. 這也符合 Schumpeter 破壞性創新理論，因為新科技形成弱勢挑戰大財團壟斷的契機。還有知識份子不滿資本主義的絕對理性化。
5. 台灣的媒體發展經驗，李金銓認為需要兩種觀點的應用，其中解嚴前適用自由主義對抗威權主義，解嚴後用批判理論解釋比較合宜，問題是這種斷裂要如何銜接。以熊彼得的政治經濟學觀點觀察有線電視的經驗，其實是提出一個可能的解釋。

表一：有線電視系統分區市場家數變動情形（1996.8～2010.9）

年/月	一區一家	一區二家	一區三家	一區四家	一區五家	合計
1996.8	8 區	12 區	19 區	10 區	5 區	127 家
1997.3	9 區	15 區	11 區	8 區	3 區	119 家
1998.1	14 區	17 區	8 區	7 區	2 區	110 家
1998.12	16 區	14 區	12 區	3 區	2 區	102 家
1999.11	18 區	23 區	4 區	1 區	1 區	85 家
2001	27 區	20 區	1 區	0 區	0 區	68 家
2002	31 區	16 區	0 區	0 區	0 區	63 家
2010.9	37 區	13 區	0 區	0 區	0 區	63 家

資料來源：NCC 網站，江耀國（2003）轉引自戴智權，2011 年，〈有線電視系統業水平整合之競爭政策研究〉，中華傳播學會年會。

圖一，有線電視產業鏈



資料來源：NCC，作者改寫。

表二：有線電視產業中 MSO 所有權的變遷

階段	年代	企業							備註	
本土勢力 本勢期	1997年之前	和信	飛(1995)梭	博新	獨立系統台			電信系統		
	1997年		東森	環球電視	太平洋電信				智財權談判、加入WTO	
外資活躍 I：技術介入 外活期 I	2000年	中嘉(香港衛視、微軟)	東森科技	停播	太平洋(霸菱入股)	台灣寬頻(美凱雷+新光合纖)	台灣基礎國際網路(臺基網)	中華電信(MOD)	網路科技興起、媒介匯流	
	2001年								台灣數位光訊科技	
	2004年									
外資活躍 II：基金炒作 外活期 II	2005年	中嘉(和信退出，韓安博凱MBK取代)	凱雷(東森退出)更名凱擘		台灣固網(富邦收購)	麥格理 Macquarie				
	2007年			台固媒體(台灣大哥大收購富洋媒體)						
	2008年								國際金融風暴	
新財團時期 新團期	2010年		大富(富邦)							
	2011年	旺旺購併中嘉			台灣大寬頻					
	2012年	NCC 通過購併案				年代系統	年代系統		反旺中運動	
	2013年	NCC 撤銷購併案							反壟斷法案	

資料來源：作者整理

參考書目

一、中文部分

Frank Luther Mott 著，羅篁、張逢沛譯，民 49 年，《美國新聞事業史》，台北：世界書局。

大衛·斯隆編著，劉琛等譯，《美國傳媒史》，2010 年，上海：上海人民出版社。

東台有線電視股份有限公司，2013 年，台東縣政府 102 年委託製作縣政府影像錄製勞務採購案公開評選服務建議書。

班納迪克·安德森著，吳叡人譯，2010 年（二版），《想像的共同體：民族主義的起源與散佈》。台北：時報出版。

施俊吉，2011 年，〈有線電視市場結構與經營區調整政策〉，《人文及社會科學集刊》，第二十四卷第二期（101.6），165-191.

約瑟夫·阿洛伊斯·熊彼得著，何畏、易家詳等譯，2001 年，《經濟發展理論：對於利潤、資本、信用、利息和景氣循環的考察》，台北：貓頭鷹出版社。

陳美靜，2010 年，《國家作為與不做為——1949-2010 台灣公眾視聽政策的發展樣貌與分析》，台北：世新大學傳播管理學系碩士學位論文。

陳炳宏，2010 年，〈媒體集團化與其內容多元之關連性研究〉，《新聞學研究》，第 104 期，1-30。

戴伯芬，2007 年，〈無法執法與有法放任：台灣有線電視產業的制度論分析（1983-2000）〉，《人文及社會科學集刊》，第 19 卷第 2 期，169-201。

戴智權，2011 年，〈有線電視系統業水平整合之競爭政策研究〉，中華傳播學會年會。

簡嘉威，2010 年，《有線電視 MSO 發展數位化之關鍵成功因素：以中嘉網路的資源整合運用為例》，台北：國立政治大學廣播電視研究所碩士學位論文。

- 吳祥寬，2000年，《政治、金權、線纜：台灣有線電視產業的政治經濟分析》，嘉義：國立中正大學電訊傳播研究所碩士論文。
- 吳峻安，2004年，《有線電視產業的「全球一地方」之爭：跨國（媒體）集團進入台灣市場的競爭與合作》，台北：國立台灣師範大學大眾傳播研究所碩士論文。
- 蔡念中、劉敦瑞，2009年，〈我國有線電視數位化發展瓶頸與推動策略之研究〉，2009數位創世紀學術實務國際研討會論文。
- 李仁淵，民94年，《晚清的新式傳播媒體與知識份子：以報刊出版為中心的討論》，台北：稻香出版社。
- 李金銓，2004年，《超越西方霸權：傳媒與文化中國的現代性》，香港：Oxford University Press。
- 管中祥·陳伊楨，2003年，〈一個地方頻道的興衰：全球資本與地方文化的消長〉，《傳播與管理研究》第2卷第2期，105-133。
- 林崇能，2011年，〈縣市合併後有線電視公用頻道發展對自製節目的影響：以高雄市的慶聯有線電視公司為例〉，《2011年第八屆傳播與媒體生態學術研討會論文集：新時代的傳播與影視發展》，162-178。
- 王尚智，〈壹電視再見！媒體壟斷個屁～〉，udn/網路城邦（網誌）/王尚智的雙城心事，2013/4/15
http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fblog.udn.com%2Fpowerecho%2F7509387&ei=0mh_Uc77KonCkQWCsoGABQ&usg=AFQjCNEKqw0GPPewGWnyND9FnatKA-ZYnA
- 張博亭，〈NCC：業者將可跨縣市經營〉，《聯合報》，2012/7/2.
- 李書良，〈電視燒錢，壹傳媒負債攀高〉，《中國時報》，2012/4/13.
- 中國時報社論，〈內外相煎，NCC 下一步怎麼走？〉，《中國時報》，2012/6/4.
- 黃晶琳，〈NCC 發豪語，3年後全面數位化〉，《經濟日報》，2012/6/28.

侯燦民，〈蘋果 pk 米果〉，《新新聞》，1312 期，50-55 頁。

黃琴雅，〈台灣電視，全看系統台臉色〉，《新新聞》，1312 期，60-62 頁。

馬家輝，2012 年，〈他們是「士」，不是知識份子！〉，《新週刊》，第 372 期，220 頁。

通訊傳播委員會，2009 年，〈「中國電視事業股份有限公司申請董事長、常務董事、董事、監察人及總經理變更案」暨「中天電視事業股份有限公司申請董事長、董事及監察人變更案」處理說明書〉，
www.ncc.gov.tw/chinese/print.aspx?table_name=news&site_c

通訊傳播委員會，2011 年，〈國家通訊傳播委員會審議「吉隆等 11 家有線電視股份有限公司股權轉讓案」聽證會會議記錄〉

通訊傳播委員會，2012 年，〈「吉隆等 11 家有線電視股份有限公司股權轉讓案」第 2 次公聽會會議記錄〉

二、英文部分

The Economist, Keeping the doctor Away, April 6, 2013, p.28

Noam, E. M., 1984, "Is Cable Television a Natural Monopoly?", *Comm (Sankt Augustin)*, Vol. 9, S. 241-259.

Dilorenzo, T.J., 1996, "The Myth of Natural Monopoly, The Review of Austrian Economics, Vol.9, No.2, 43-58.

Levin, S. L., Meisel, J.B., 1991, "Cable Television and Competition: Theory, Evidence and Policy," Telecommunications Policy, December, 519-528.

Dwayne Winseck, 2011, "The Political Economies of Media and the Transformation of the Global Media Industries," The Political Economies of Media (ed. By Dwayne Winseck, Dal Yong Jin, London, Bloomsbury Academic, pp.3-48.

Sterling, C. H., Bernt, P. W., Weiss, M.B.H., 2010, Sharping American Telecommunications: A History of Technology, Policy and Economics, New Jersey: Routledge.

Yochai Benkler, 2006, The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom, New York: Yale University Press.

Schumpeter, J.A., 1981, Capitalism, Socialism and Democracy, London: George Allen & Unwin.