

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

江耀國*

美國華盛頓大學法學博士
世新大學法律學系助理教授

本文論述美國對於有線電視的特許、整合及競爭的管制經驗。以有線電視市場及產業的發展狀況為背景，說明管制的政策、立法及實施情況。

長久以來，美國絕大多數的有線電視為分區特許獨占。依傳統的見解，有線電視也被視為「自然獨占」。然而一九八〇年代之後，此一見解已受到某些經濟學家及「重疊經營者」的挑戰。以往，由於有線電視產業規模小，分區中由一家廠商經營，即為已足。一九八〇年代之後，有線電視市場的蓬勃發展，產業規模的擴大，使得有線電視的分區市場，可以容納新的經營者。有線電視屬於自然獨占的觀念應該加以修正。

隨著有線電視產業的蓬勃發展，市場的集中愈來愈明顯。前四大的 MSO (多系統經營者) 在九〇年代中期，即水平控制全國一半以上的市場，而約半數的全國性頻道則與 MSO 有垂直整合關係。有線電視產業的高度集中及費率的節節上漲，使得國會通過「一九九二年有線電視消費者保護及競爭法」。該法提供四個法律機制來管制整合及競爭：1. MSO 訂戶數的限制，2. 整合關係頻道的限制，3. 節目取得，4. 播放頻道約定的管制。第一個機制由於被業者指控為違憲，目前暫停施行。第二個機制，則以較為寬鬆的方式施行。第三個機制為有效的不正競爭防止立法，在過去幾年內，已有數十個案例報告。相對上，第四個機制則實務重要性較低，尚未有案例出現。

關鍵詞：有線電視，執照，特許，競爭，反托拉斯，整合，自然獨占

* 作者衷心感謝兩位匿名評審寶貴的審查意見，並詳細地指出本文初稿的疏漏之處。
收稿日期：87年5月22日；接受刊登日期：87年8月31日

壹、前言

在一九九七年一年之內，國內陸續出現六起的有線電視業者「斷訊」事件。(曾正儀，1997:37)。今年(一九九八)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，1998.1.1.，第一、三版)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。在一九九一年，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

1 行政院院會在去(一九九七)年十二月二十六日通過「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。

屬「自然獨占」。這樣的觀念，到了一九八〇年代前期，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。

經過一九八〇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，在一九九〇年代，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 入股超過百分之五十者有二十一。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。於一九九二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。一九九六年電信法通過後，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。

本文以下的第貳節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。本節的重點在於特許的家數——特許獨占是否適當。第參節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。第肆節則介紹一九九二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。第五節則是綜合結論，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」)，在早期的一九五〇年代，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。惟自一九六二年起，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) 一九六六年後，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 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 a 做廣義解釋，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。(Carter et al. 1996:395-396, 397-404)

於一九七二年，通訊委員會首次對有線電視制定全面性的管制規則。³ 國會則在一九八四年才制定「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，而取代一九七二年通訊委員會的規則。第二次國會立法則是一九九二年「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「一九九二年有線電視法」)。晚近的一九九六年「電信法」(The Telecommunications Act of 1996)⁶ 也包括若干條

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。此禁令於一九七二年解除。Straubhaar & LaRose, 1996:236.

3 *Cable Television*, 36 F.C.C.2d 143 (1972) (Report and Order), modified on reconsideration, 36 F.C.C.2d 326 (1972). 關於一九七二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).

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（Request for Proposals, RFP）的過程。在公告中，主管機關應制定有系統建設、技術能力、及服務品質等方面的最低標準（minimum requirements），符合最低標準者，才進入審查程序。審查的相關考量因素眾多，可歸納為以下十大類，並針對不同的因素項目做不同百分比的加權計分：經營者的身分、經驗及能力、財源及承諾、營運計畫及效率、建設及營業時程、系統規劃及容量、節目內容比例、基本費率、雇用及訓練承諾、設施設備及人員的支援。（林亦堂，1997:72-82。）（對於各類評估項目、標準及加權計算，請見附錄。）聯邦法律也肯認地方政府核發特許的權限，在一九八四年有線傳播政策法中，規定有線電視系統未取得特許者，不得營業。⁷

獲得特許的有線電視業者必須支付特許費（franchise fee）給地方政府。為防止地方政府要求過高，一九八四年有線傳播政策法規定，地方政府的特許費不得超過有線電視毛收入的百分之五。⁸ 實務上，大多數的地方政府即以此額度收費。⁹

特許的年限由地方政府規定，通常為期十五年。（Baldwin et al. 1997: 472）由於有線電視的經營投資甚鉅，期滿之後特許是否能續約（renewal），亦成為重要課題。一九八四年有線傳播政策法設有利於業者續約的規定。當特許期滿前業者提出續約申請時，地方機關經過初步審查後，若擬不予核准，必須展開正式行政程序以審查四個法定續約標準：（一）業者是否實質上遵守特

7 Section 2 of the 1984 Cable Communications Policy Act adding section 621 to the Communications Act. [47 U.S.C. section 541].

8 Section 622(b) of the Communications Act. [47 U.S.C. section 542(b)].

9 這通常為地方政府帶來可觀的收益。據估計，一個有十萬人口的城市，百分之五的特許費將達每年五十萬美元。Baldwin et al. 1997:472.

許條款及相關法令，(二)以地方的需求而言，業者的服務品質是否令人滿意，(三)業者是否有足夠財務上、法律上、技術上的能力，以達成其營運計畫中的承諾，(四)業者的營運計畫是否符合未來地方上的需求與利益（並將所需成本列入考慮）。¹⁰ 特許續約的有效期間，一般為七年至十年。(Baldwin et al. 1997:473)

(三)特許家數

至於，地方政府會核發幾張特許？實務上，在絕大多數的地區，地方政府只核發一張特許。換言之，絕大多數的有線電視系統都是事實上的獨占 (de facto monopolies)。以一九九一年為例，只有五十三家有線電視在其經營區內有另一家系統。(Arnesen & Blizinsky, 1995:633; Johnson, 1994:18) 以該年度全美有線電視的總數為 10,704 家來計算(見表一)，百分之九十九點五的有線電視均為實際上的獨占廠商。

以減少管制為目標的一九八四年有線傳播政策法，並未對有線電視系統的特許獨占現象，有所限制。該法允許地方政府可以核發一張或多張的特許。¹¹ 換言之，特許獨占並不為該法所禁止。以下本節就以特許家數的問題為核心，探討特許獨占的成因、經濟觀念、司法判決及新的立法政策。

二、對於有線電視的傳統見解：自然獨占

傳統上，無論是經濟學界、地方政府、聯邦通訊委員會、甚至是有線電視業者本身，大都認為有線電視在其經營區是自然獨占，適合獨家經營。(Brenner, 1990:396, 407-408, 410-411)

在經濟學上，所謂的「自然獨占」(natural monopoly) 是指在一個產業中，單一廠商比起複數廠商可以更低成本，提供同樣數量的產出。(Bell, 1991:63) 公用事業，比如電力及自來水公司，是自然獨占的適例。自然獨占的產生是因為「規模經濟」(economies of scale) 的緣故，由於需要高資本

10 Section 626 (c)(1) of the Communications Act. [47 U.S.C. section 546 (c)(1)].

11 Section 621(a)(1) of the Communications Act. [47 U.S.C. section 541(a)(1)].

的固定成本（設廠成本及鋪設管線），在單一廠商的經營下，使用者越多將使平均成本越低，符合經濟效率。如果允許其他廠商進入此產業，競爭的結果也會只剩下一家廠商。換言之，在自由競爭之下，也將「自然」形成「獨占」。（張清溪等，1991:195, 301；劉靜怡，1993:61-62）

有線電視系統，由於必須架設纜線到訂戶家中，並藉由纜線傳送電視訊號，像極了公用事業（例如自來水系統）。再者，經濟規模的現象，也同樣適用在有線電視的情形，因而，經濟學界傳統上認為有線電視屬於自然獨占。（林子儀，1993:282）管制經濟學大師 Alfred E. Kahn¹² 在其一九七〇年代的早期著作中，就認為有線電視是自然獨占，在同一區域如果有一家以上的有線電視系統，將會是沒有效率的。（Kahn, 1971:34）類似地，法律的經濟分析專家（其後成為聯邦上訴法院法官）Richard A. Posner 在其主審的 *Omega Satellite Products Co. v. Indianapolis*, 694 F.2d 119 (7th Cir. 1982) 一案中，也判決有線電視產業，適合獨占經營。他認為即使開放有線電視市場，允許多家經營，競爭的結果也會只剩單獨一家，這是因為有線電視系統會一直想要擴張，或用競爭、或用併購的方式，拿下整個市場，以減低其平均成本，增加獲利。在這多家競爭的過程中，將會有重複鋪設線路等的資源浪費。而這資源的浪費將導致成本的增加及訂費的調高。因此，不如挑選出 一家最有效率的系統，授與獨占權，並對其進行費率管制。（694 F.2d at 126, cited in Brenner, 1990:395-396）

就過去市場實際的發展情況來看，有線電視間的競爭，也往往只存留一家業者，而進一步傾向於印證自然獨占的理論。在一九八七年以前，有線電視的歷史中，只有六十五次的直接競爭（head to head competition）（即同一地區有兩家重疊經營（overbuild））的案例【顯然在絕大多數的地區，並未發出第二張有線電視特許】。而這六十五次的直接競爭案例中，只有三個地

12 原為康乃爾大學教授的 Kahn 於 1977 年接任“民航委員會”（Civil Aeronautics Board）主任委員，其後主導航空業界大規模的解除管制，而成為美國管制改革風潮的代表性人物之一。

區，其內的兩家有線電視，能夠同時並存三年以上。¹³ 在所有其他的案例中，競爭的結果都只存留一家系統，另一家系統不是倒閉，就是被對方併購。(Bell, 1991:67) 在三個直接競爭並能併存的地區中，持續最久的是位於賓州的 Allentown，在該市有長達二十年的系統間的併存競爭，但該市的有線電視訂價並不比全國平均訂價為低，顯示競爭並不一定導致較低的價格。(Brenner, 1990:371-372) 在這樣不利競爭的市場情況下，有線電視業者，傳統以來，不熱衷於重疊經營(即加入已有經營者的地區，成為第二家經營者)。在亞利桑那州的鳳凰城(Phoenix) 雖在一九七〇年代後期，允許自由競爭，但業者寧願將經營地盤區隔開來，避免直接的競爭。(Brenner, 1990:408)

核發有線電視特許的各地方政府，絕大多數將有線電視當作是獨占市場，鮮少將市場開放允許第二家來競爭。在一九八七年，全美各地方政府總共只發出一百六十五張第二家有線電視特許(Hazlett, 1990:69)，而當年全國有七千九百家有線電視系統。而事實上在一區內有兩家重疊經營的情況，以一九八九年為例，只存在於五十五個地區。(Boudreaux & Ekelund, 1993:365) 聯邦政府的有線電視管制機關—通訊委員會—在一九七〇及一九八〇年代也以有線電視為獨占市場作為管制模式，並在非正式的意見中認為有線電視屬於獨占，排斥有線電視的重疊經營模式。(Brenner, 1990:410-411)

三、缺乏競爭的綜合性解釋

先不論有線電視是否確為自然獨占，在美國長期以來很少有兩家有線電視在同一地區直接面對面競爭，倒是一件不可忽視的事實。綜合來說，對這個鮮少競爭的長期歷史事實，若要探究其原因，可以做以下的說明：

第一、各地方政府的“人為”獨占政策。

絕對大多數的地方政府事實上只核發單一的有線電視特許，人為性質地禁止第二家經營。如上所述，在一九八七年，全美只發出 165 張第二家經營的許可，只占了全國近八千家系統的百分之二。

13 Bell, 1991:66. 這三個地區是Allentown, Pennsylvania; Frankfort, Kentucky; Waldport, Oregon. (Bell, 1991: footnote 110).

有學者曾分析地方政府之偏好有線電視獨占，是一種「競租」(rent-seeking) 的行為，因此地方政府本身並不願開放有線電視市場。例如，地方政府每年可獲得百分之五特許費，以及其他的好處，諸如邁阿密市政府可以「反毒」為名，向系統業者取得每年二十萬美元的捐款。(Boudreaux & Ekelund, 1993:362-366)

第二、新進者經營不易。

即使只有百分之二的市場，開放允許第二家經營。問題是在這些少數獲得競爭機會的新進者，也常常經營不易、無法維持。這原因到底為何？一種解釋是認為這與有線電視的規模經濟有關，由於舊的系統業者已花了一大筆投資（硬體設備、鋪設管線），這些已屬沉入 (sunk) 成本。因而舊系統將會以不惜代價的方式（如大降價）來對付新進者的設立。這使得新進者難以生存。(Crandall & Furchtgott-Roth, 1996:86) 另一種解釋是新進者的競爭有可能會被 MSO 之間的合併或併購所中止。因為直接競爭將導致該地區的系統業之間削價競爭而降低利潤，不如以合併或併購的方式，回復獨家經營，維持利潤。(Crandall & Furchtgott-Roth, 1996:85-86) 以上兩個解釋固有可能成立的可能，但筆者認為要解釋美國有線電視市場長期以來缺乏競爭，應自有線電視本身的「市場規模」加以觀察。

第三、有線電視市場規模的發展。

在美國，有線電視發展早期的一九六〇年代甚且一九七〇年代前期，有線電視主要是在轉播無線電視頻道，為收訊不良的地區或住戶提供清晰的節目，系統提供無線頻道以外的節目，並不很多，(Brenner, 1990:410) 因此有線電視的訂戶數量並不多。這可以從有線電視的普及率中得到印證。如(表一)所顯示，在一九七二年之前，有線電視普及率，均在一成以下，而每系統平均擁有的訂戶在兩千戶以下；一九七八年之前，普及率恆在兩成以下，系統的平均訂戶數則在三千戶以下。可見一九七〇年代之前，有線電視的市場規模及產業規模都不大。有線電視產業真正的蓬勃發展應在於一九八〇年代，在十年當中，普及率由兩成(1980年的22.6%)一躍為將近六成(1989年的57.1%)，系統數由四千家增加為九千家，平均每系統可掌握的客戶，也由四千戶提升為將近六千戶。

換言之，在一九八〇年代以前，有線電視的觀眾群有限、普及率不到兩成，每系統平均掌握的客源也在四千戶以下，這樣的市場規模很難吸引第二家有線電視業者前來競爭。如果再仔細觀察，可以發現有線電視訂戶數增長最快的是在一九八〇年代前期，全國訂戶數在一九八〇年是一千七百七十萬，到一九八二年則增加為兩千九百三十萬，兩年之間市場成長了百分之六十五，有線電視普及率則從 22.6% 一躍為 35%，平均每系統可掌握的客戶數，也從四千戶遽升至六千戶。到了一九八四年則訂戶數更增加為三千七百三十萬，普及率達 43.7%。

一九八〇年代之後有線電視市場的蓬勃發展，使得有興趣經營有線電視的業者增加。再加上併購一個系統（即買下該系統的收視戶）的費用，還高於建造一個新的有線電視系統，¹⁴ 使得重疊經營的可能性大增。於是，有線電視適合獨家經營的傳統見解受到挑戰，認為一區之內可以允許兩家系統並存競爭的觀念逐漸出現。（Brenner, 1990:367-368, 409）這項挑戰分為兩方面，有經濟學者對於有線電視屬自然獨占的說法，加以質疑。另外，有興趣加入經營的業界也在法院起訴，控告特許獨占的做法是違憲的。

四、特許獨占在經濟學上受到挑戰

自從一九八〇年代起，經濟學界逐漸有人開始質疑有線電視是否必定為自然獨占。這個挑戰可分為三方面來說。首先，經濟學者質疑有線電視是否如典型的公用事業（電廠、自來水廠）適合在一城市中，只許一家經營。在此，學者區別了「規模經濟」與「密度經濟」（economies of density）。所謂密度經濟是指衡量經濟規模的數量計算，是以每一英里或每一用戶作為計算單位。因此，從規模經濟的角度來看，若一區應由一家經營，則以密度經濟的標準來看，並不一定得出相同結論。舉例來說，在一城鄉的行政區中，人口集中於東西兩側。如果這行政區域遼闊，則由獨家有線電視來經營的單位

14 Brenner 指出買下一個系統，最高的價碼可能每戶接近三千美元，但設立新的系統的成本只需每戶五百美元。Brenner, 1990:367. Leland Johnson 亦提出類似的數據：併購一個系統需花費每戶兩千美元，而建造一個新系統只需每戶七百美元。Johnson, 1994:33.

表一 美國有線電視訂戶數、普及率及系統數 (1960-1995)

年份	全國訂戶數 (百萬)	普及率(%) (訂戶數/有電 視機的家庭數)	有線電視 系統數	*平均每系統 擁有的訂戶數
1960	0.65	—	640	1016
1962	0.85	—	800	1063
1964	1.09	—	1200	908
1966	1.58	—	1570	1006
1968	2.80	—	2000	1400
1970	4.50	7.5	2490	1807
1972	6.00	9.5	2841	2112
1974	8.70	13.0	3158	2755
1976	10.80	15.1	3681	2934
1978	13.40	17.9	3875	3458
1980	17.7	22.6	4225	4189
1982	29.3	35.0	4825	6073
1984	37.3	43.7	6200	6016
1985	39.9	46.2	6600	6045
1986	42.2	48.1	7500	5627
1987	45.0	50.5	7900	5696
1988	48.6	53.8	8500	5718
1989	52.6	57.1	9050	5812
1990	54.9	59.0	9575	5734
1991	55.8	60.6	10704	5213
1992	57.2	61.5	11035	5184
1993	58.8	62.5	11108	5293
1994	60.5	63.4	11214	5395
1995	63.0	65.7	11351	5550

* 此項平均訂戶數由作者以 (全國訂戶數÷系統數) 而得之數據。

資料來源：1. Crandall & Furchtgott-Roth, 1996:5, Table 1-1.

2. Crandall, 1997:651, Table 1.

成本，可能還高於將東西兩側分由兩家來經營。換句話說，規模經濟指的是廠商的「大小」，而非「密度」。密度經濟則是在經濟效率的計算上，將距離、面積加以考慮。若在一定面積內的使用戶密度不足，則可能產生不經濟 (diseconomies) 的情形。因此，以密度經濟而言，並不能肯定在一行政區只能核發一張特許。(Hazlett, 1986:1364-1365；劉靜怡，1993:77)

其次，所謂規模經濟是認定該產業有高比例的固定資本，因此，當用戶逐漸增多時，單位成本將逐漸降低，而可使用戶享受到同等品質但較廉價的服務。照這樣的推理，美國最大的三十個有線電視系統（平均訂戶數為 9600 戶）的定價，應該比最小的三十一個系統（平均訂戶數 186 戶）為低。但一九八二年實證的經驗卻發現小系統比起大系統，在基本月費部份要低了百分之五，外加月費則低了百分之九。(Hazlett, 1986:1366-1367) 一項研究指出，在有線電視的總成本中，固定資本只佔 11.6%，顯示有線電視並沒有高比例的固定成本。(Bell, 1991:64) 因此規模經濟的論點，對有線電視產業而言，並不是具決定性的。

縱使有線電視具有規模經濟的性質，由兩家經營會增加成本，而有不效率之嫌，但是在打破獨占之後，卻可為消費者帶來可觀的經濟效益。一份一九八六年的研究報告顯示：由兩家重疊經營時，在成本上將比由獨家經營增加百分之十四。(Boudreaux & Ekelund, 1993:364, n. 27) 而一份一九九三年的調查發現，在一個有線電視區的重疊經營曾使基本月費減低 \$ 3.21、外加月費減低 \$ 1.15。(Boudreaux & Ekelund, 1993:389) 另外一份一九九四年的報告顯示，若有第二家經營者將使基本月費平均減少百分之二十二。(Crandall, 1997:655) 官方通訊委員會在一九九三及一九九四年的研究顯示，在一經營區內若有競爭對手，則會使基本月費減少 9.4% 到 16%。(Crandall, 1997:655) 換言之，獨家經營即使有成本上的節省，但常常價格偏高，使廣大的消費者承受更大的經濟成本。兩者相抵，特許獨占不見得是符合經濟效率的做法。

五、特許獨占在法律上受到挑戰

(一) Preferred 三案：Preferred I, II, III

Preferred I (1985)：聯邦上訴法院（第九巡迴區）

Preferred 傳播公司是一家成立於一九八三年的有線電視公司，擬進入洛杉磯市的中央南區有線電視市場。Preferred 打算以其有線電視纜線依附於既有的公用事業管線的方式來經營，因此向當地的太平洋電話電報公司，以及洛杉磯水力電力局探詢此事的可能性。這兩個公用事業單位拒絕 Preferred 的請求，因為經營有線電視必須先取得市政府的特許。Preferred 轉而向洛杉磯市政府申請特許。市政府對於有線電視特許的核發，是透過競標（auction）的程序，申請者必須繳交高額的申請費來參加競標。市政府將市區劃分為十四個有線電視區，每一區只核發一張特許，由市政府認為“最好”的申請者得標。¹⁵ 在本案中，市政府拒絕了 Preferred 的特許申請，理由是 Preferred 並未參加一九八二年中央南區的競標程序，該年已將唯一的特許核發出去了。¹⁶

Preferred 向聯邦地方法院起訴，認為洛杉磯市政府的做法違反憲法上對言論自由的保障。地方法院判決市政府的特許核發制度，並未違反憲法增修第一條的言論自由。（754 F.2d at 1399）Preferred 不服，向聯邦上訴法院（第九巡迴區）起訴。上訴法院對本案所作的判決是為 *Preferred Communications, Inc. v. City of Los Angeles*, 754 F.2d 1396 (9th Cir. 1985)（以下簡稱 Preferred I）。Preferred I 法院首先理出問題爭點（issue）：當公共設施有足夠的物理空間可以容納第二家有線電視系統時，市政府以競標的程序，限制一地區只能有一家有線電視，是否符合憲法增修第一條？（754 F.2d at 1401）上訴法院的答案是否定的，其論理如下。Preferred 主張洛杉磯市中央南區有足夠的容量可以容納第二家有線電視。對於這點市政府並不否認，但市政府聲稱以下三個理由，均可支持市政府限制有線電視為獨家經營的政策。

15 所謂“最好”，並不只看標金，也必須考量金錢以外的因素。13 F.3d, at 1328.

16 本案事實的敘述，請見 13 F.3d, at 1328; 754 F.2d, at 1400-1401.

(一)物理上稀少性 (physical scarcity)：公用事業設施上 (如電話、電力管線) 可使用空間是有限的, (二)經濟上稀少性 (economic scarcity)：有線電視媒體是自然獨占, (三)多設置一個有線電視系統將造成擾亂 (破壞) 效果 (disruptive effect)。(754 F.2d at 1402)

由於就事實性的爭議部份, 兩造在地方法院並無實質的舉證, 因此 Preferred I 法院就事實性的爭議部份, 先假設 Preferred 所主張的為真實, 而在法律意見上反對市政府的主張。(一)就物理上稀少性而言, 法院認為有線電視與無線廣播電視不同。無線電波頻道有限, 具有物理上的稀少性, 因此電台的數目必須加以限制。有線電視沒有電波頻率稀少性的問題, 至於洛杉磯市的公用設施 (如電話、電力管線設施) 的空間是否足以容納第二家有線電視的管線, 法院暫先假定 Preferred 的主張為真 (即可容納第二家)。(754 F.2d at 1403-1404) (二)就自然獨占的問題而言, 法院也先假定 Preferred 的主張為真, 即洛杉磯地區有兩家有線電視相競爭, 在經濟上是可行的。(754 F.2d at 1404) (三)就擾亂 (破壞) 效果而言, 有線電視纜線因為須要依附於公共設施, 因此市政府有正當的理由去管制有線電視。例如, 市民必須忍受設置有線電視開挖街道所造成的干擾及不便。但是, 在市政府並未能證明其公共設施只能容納一家有線電視管線的情況下, 以這種擾亂效果為理由的政府介入, 還是不能正當化市政府拒絕新系統進入的獨占管制。(754 F.2d at 1405-1406. See also Adelman, 1996:1555-1556) Preferred I 法院最後判決: 本案發回地方法院更審, 就事實爭議部份, 進行下一步的程序。(754 F.2d at 1415) 換言之, 只要在更審程序中, 就事實爭議部份, 證明 Preferred 所主張的為真實, 市政府拒絕 Preferred 申請的做法, 即屬違反其言論自由的權利。

Preferred II (1986)：聯邦最高法院

洛杉磯市政府不服聯邦上訴法院的判決, 向聯邦最高法院上訴。最高法院聽審之後, 作成判決, 是為 *City of Los Angeles v. Preferred Communications, Inc.*, 476 U.S. 488, 106 S.Ct. 2034, 90 L.Ed.2d 480 (1986) (以下簡稱 Preferred II)。最高法院縮小 (on narrower ground) 上訴法院的判決, 認為 Preferred 有線電視公司的請求具有憲法上言論自由的利益, 有線電視具有言論及思想傳播的性質, 如同傳統的報社、出版商、小冊書商。(476 U.S.

at 494, 106 S.Ct. at 2038) 但憲法上受保障的言論並非在任何地點與任何時間，都受到同等的保障，例如對於無線電視廣播的申請，地方政府可以電波頻道的有限性為理由加以管制。(476 U.S. at 494-495, 106 S.Ct. at 2038) 由於不了解洛杉磯地區公用事業管線及路權的使用情形，以及市政府將如何設置及管理這些設施（例如就公用設施管線的設置及維持是否只能容納一家有線電視），最高法院將此案發回地方法院更審，讓市政府就上述事實部份提出證據，以解決重要的事實爭議。(476 U.S. at 495-496, 106 S.Ct. at 2038)

Preferred III (1994)：聯邦上訴法院（第九巡迴區）

發回更審之後，聯邦地方法院宣告「分區獨占」做法是違憲的，市政府敗訴，另外在特許費用等事項則為合憲，Preferred 敗訴。雙方均不服，再度上訴。聯邦上訴法院（第九巡迴區）審理後，作成判決，是為 *Preferred Communications, Inc. v. City of Los Angeles*, 13 F.3d 1327 (9th Cir. 1994) (以下簡稱 Preferred III)。

首先，市政府宣稱他們有實質的利益 (substantial interest) 來防止因准許第二家有線電視而產生的擾亂和破壞。增加有線電視系統必須將既有的公用管線重新安排、重新配置，而架設新的系統將對於使用街道的大眾及在電線桿上工作的水力電力局員工，造成危險。(137 F.3d at 1330) Preferred III 法院重申 Preferred I 判決的立場，認為經由特許競標方式，限制一區只能有一家有線電視是對於言論自由的利益課以太沈重的負擔。(137 F.3d at 1330) 開放第二家有線電視，並不是要求市政府必須無止盡地接受所有的有線電視申請者。一旦發出第二張有線電視特許之後，言論自由的考量就可以有所改變。在准許第二家系統、打破獨占之後，增加第三家或第四家的邊際利益 (marginal benefits) 就會減少很多。因此，到了某一程度，市政府一定可以拒絕再發出新的特許，因為此時多增加一家系統的利益已低，而（可能已經飽和的）公用設施要再多承載一家系統，將會使得成本變得很高。Preferred III 法院因而認定分區獨占的限制已超過為達政府利益的必要限度（即非為最低損害的限制）。(137 F.3d at 1331)

再者，市政府承認其公用基礎設施至少還可以承載另一家有線電視系統。不過，市政府聲稱，在中央南區核准另一家有線電視，將使得此區的公

用設施的使用接近耗盡。爲了將空間保留給既有管線系統的擴建或是將來新的科技服務，市政府寧願將空間保留，也不願撥給第二家有線電視。對此，Preferred III 法院又重申 Preferred I 判決，認爲主要事實爭議在於公用設施可否容納第二家有線電視，既然市政府已承認此可能性，則其獨家特許的做法應爲違憲。(137 F.3d at 1331) 最後，Preferred III 法院強調市政府可限制有線電視系統的家數，但不能限制爲只有一家。(137 F.3d at 1332) Preferred III 法院維持地方法院的違憲宣告，並諭知地方法院：若市政府在適當時間內未核發第二張特許，地方法院可命令市政府遵從。(137 F.3d at 1334)

(二)其他案件

不過，並非所有法院都認爲特許獨占爲違憲之舉。在 *Communications System, Inc. v. City of Danville*, 880 F.2d 887 (6th Cir. 1989) 案中，第六巡迴區上訴法院判決：地方政府可以該地區的市場無法容納兩家有線電視系統爲理由，而拒絕第二家有線電視的申請。在 *Triad CATV, Inc. v. City of Hastings*, 916 F.2d 713 (6th Cir. 1990) 案中，第六巡迴區的上訴法院再度認爲有線電視特許的核發，屬地方政府的裁量。(Sinclair et al. 1996:note 21) 另外，在 *Madison Cablevision, Inc. v. City of Morgantown* (1990)¹⁷ 一案，北卡羅萊那州的聯邦地方法院也判決：爲避免第二家系統所引起的不便，地方政府有實質的政府利益維持特許獨占。(Sinclair et al. 1996:331)

(三)判決評釋

纏訟近十年的 Preferred I, II, III 三個判決，代表法院承認了設立有線電視系統是具有憲法上保障言論自由的利益。如果物理上可容納第二家系統，則地方政府要禁止第二家系統的設立，就必須舉出「實質的政府利益」來正

17 No. SH-C-86-5, 1990 U.S. Dist. LEXIS 18794 (W.D.N.C. May 14, 1990), aff'd per curiam, 948 F.2d 1281 (4th Cir. 1991), cert. Denied, 503 U.S. 985 (1992), cited in Sinclair et al. 1996:331.

當化其對於受憲法保障的自由的限制。本案中，洛杉磯市政府舉出的政府利益是「多設置一個系統將造成擾亂（破壞）效果」。因此，法院判斷的核心在於，在公用設施可容納第二家的前提下，只為了防止市區開挖及對大眾的擾亂，就限制不能再設立第二家，是一種過度、過當的限制（踰越必要限度）。成立第二家有線電視，具有促進憲法上言論自由的意義，其重要性大於防止市區的破壞擾亂。

應注意的是，不能以 Preferred 的判決結論，就推論所有的分區獨占都是違憲的。從 Preferred 三案，我們得知的是：必須要有實質的政府利益，才能禁止第二家系統的設立。因此，地方政府是否具有堅強重要的政府目的，而可壓過受憲法保障的言論利益，仍須個案判斷。所以，我們見到不是所有法院都判決特許獨占是違憲。另外，從 Preferred 三案，我們也不能推論，憲法以同等標準要求地方政府應接受第三家、第四家、第五家系統的設立申請。這一點，在 Preferred III 判決中已有說明，並有非常精闢的理由。

六、促進有線電視競爭

關於特許獨占不利競爭的缺點，國會在其一九九二年調查結論中，已有說明：

由於不同的原因（包括地方政府特許的要求，以及在一特定地理區內建造一個以上的有線電視系統所需的高昂花費），使得對於絕大多數的有線電視訂戶而言，並不存在有相競爭的系統，而有從中選擇的機會。在缺少另一個多媒體視訊節目傳播商的情況下，有線電視系統在當地並無競爭。論其結果，則是有線電視系統，相較其消費者及節目頻道商而言，擁有不相稱的市場力。¹⁸

由於特許的核發仍屬地方政府的管轄及裁量，國會不能越俎代庖。因此，一九九二年以後的立法，只能禁止「法律上」的獨家（排他性）特許契約，

18 Section 2(a)(2) of 1992 Cable Act. [47 U.S.C. section 521(a)(2)]

而不能禁止「事實上」的特許獨占。另外，在政策上亦鼓勵其他（如直播衛星）替代性多頻道媒體的發展，並開放電信業者經營有線電視。

（一）一九九二年有線電視法：禁止不合理的獨家特許

一九八〇年代後期以來，有線電視的收費節節上升、服務品質低落，造成消費者的普遍抱怨，引發了國會的重視，認為有線電視市場應導入競爭，才能有利於消費者的保護。(Markey, 1993)因而通過了以促進競爭為導向的一九九二年有線電視法。

一九九二年有線電視法對特許獨占的問題有增加規定。在該法中，增列一個但書條款：「核發特許機關不得核給獨家特許 (exclusive franchise)，並不得無理地拒絕核發另一張具競爭性的特許。」¹⁹ 不過，這一規定並未解決獨占的問題。該條款中所謂的「獨家特許」是指獨家特許契約，亦即地方政府與獲得特許的有線電視之間約定，禁止其他有線電視系統在同一區域內營運。(Markey, 1993:4) 因而，假設地方政府 A 只核發一張特許給有線電視系統 B（也沒有發出第二張特許），但 A 並未與 B 簽訂獨家特許契約，並且也沒有「無理地拒絕核發另一張具競爭性的特許」的話，則不能認為 A 違反了上述的法律。但在此情況下，B 仍為該區的事實上的獨占廠商。由於大多數地區的有線電視特許並未以「獨家特許契約」的方式簽訂 (Johnson, 1994: 22)，因而在一九九二年有線電視法通過施行後，有線電視分區獨占的情況，並無法獲得顯著的改善。

（二）一九九六年新電信法：跨業經營

在有線電視市場依然缺乏競爭的情況下，一九九六年電信法 (Telecommunications Act of 1996) 大幅地解除跨業經營 (cross-ownership) 的限制。立法者顯然希望藉由此舉使其他媒體或公用事業能跨足到有線電視市場，促

19 "[A] franchising authority may not grant an exclusive franchise and may not unreasonably refuse to award an additional competitive franchise." Section 7(a)(1) of the 1992 Cable Act. [amending 47 U.S.C. section 541(a)(1).]

成市場上更多的競爭。(吳梓生, 1997) 其中, 又以電信業者經營有線電視的潛力, 最被看好。

1. 無線電視台兼有線電視

原本一九八四年有線傳播政策法中, 禁止無線電視台 (broadcasters) 在其訊號所及的主要地區上設立有線電視系統。(47 U.S.C. section 533(a)) 一九九六年電信法則取消了這個禁止規定。(Carter et al. 1996:556)

2. 無線電視頻道商兼有線電視

原本通訊委員會規定, 無線電視頻道商 (networks) 若兼營有線電視, 則該頻道商所屬的有線電視的收視戶不能超過全國十分之一, 或是在該頻道主要涵蓋地區的百分之五十。新電信法則要求通訊委員會取消此規定。(Carter et al. 1996:557)

3. 電信業者兼有線電視

自一九七〇年起, 通訊委員會就禁止地區性電信業者 (LEC, Local Exchange Carriers) 在其電信服務區域內, 從事有線電視業務。²⁰ 這個長達二十六年的禁令終於由一九九六年電信法廢止。從此, 財力雄厚的電信業者可在其經營區內, 設立有線電視。不過, 同樣地, 有線電視業者也可以在其經營區內, 提供電話服務。(Carter et al. 1996:559)

4. 多頻道多點傳播服務兼有線電視

一九九六年電信法規定, 在同一地區內若存在兩家以上的有線電視系統, 則有線電視與多頻道多點傳播服務 (MMDS, Multichannel Multiple Distribution Service) 之間跨業經營的禁令, 將自動解除。(Baldwin et al. 1997:442)

開放競爭後的新市場 (重疊經營)

在近年來促進有線電視市場競爭的政策及立法下, 一區存在兩家 (或以上) 有線電視 (重疊經營) 的情況, 逐漸增加。至一九九七年七月止, 有八十一個地區 (在十四個州) 有第二家有線電視取得特許。而重疊經營的增加,

20 Waterman & Weiss, 1997:3. 一九八四年有線傳播政策法將這項禁令納入其中。47 U.S.C. section 533(b).

主要得力於一九九六年電信法開放電信業者得經營有線電視。(FCC, 1997: para.33) 例如 Ameritech 電話公司為最積極者, 其在美國中北部四州, 取得六十三個有線電視特許, 大部份屬於第二家特許。BellSouth 電話公司在南方五州取得十八個有線電視特許。GTE 電話公司則取得十一個有線電視特許, 其中十個為第二家經營者。(FCC, 1997: paras.112-113) 不過, 截至一九九七年底, 電信業者尚未全面性地進入有線電視市場。²¹

在一九九七的一年中, 在四十五個地區 (約三十萬有線電視戶) 有第二家有線電視系統進入。開放市場對於原系統的影響相當明顯。在這些地區, 大多數原本已存在的 (第一家) 有線電視系統, 以加強競爭的方式, 來對抗第二家新進者, 諸如: 1. 改善節目, 2. 增加頻道數目, 3. 降低基本月費, 4. 新的服務, 例如將選台器升級為互動式。(FCC, 1997: para.178)

允許跨業經營的另外一項結果為電信業者與有線電視系統間的合併。US West 電話公司在一九九六年十一月買下了第三大 MSO-Continental Cablevision—並改名為 Media One。(FCC, 1996: para.133) 另外, 最近 (一九九八年六月) AT&T 與 TCI 合併, 此為將來的三合一線纜 (有線電視、網際網路、電話), 邁進一大步, 並使得合併後企業的資金更為雄厚。²²

(三)有線電視的替代性媒體

美國為促進有線電視產業的競爭, 也鼓勵可以替代有線電視的其他多頻道媒體的發展, 包括家庭衛星天線 (HSD, Home Satellite Dishes)、直播衛星 (DBS, Direct Broadcast Satellite)、衛星共同主天線 (SMATV, Satellite Master Antenna Television), 及多頻道多點傳播服務 (MMDS,

21 Separate Statement of FCC Chairman William E. Kennard. In the Matter of Annual Assessment of the Status of Competition in Markets for the Delivery of Video Programming. Fourth Annual Report (December 1997).

22 Seth Schiesel, "With Cable Deal, AT&T Makes Move to Regain Empire," *New York Times*, June 25, 1998; Saul Hansell, "Analysis: AT&T—TCI Merger is Driven by the Internet," *New York Times*, June 25, 1998; "Where AT&T Wants to Go Tomorrow," *New York Times*, July 2, 1998.

Multichannel Multiple Distribution Service)。通訊委員會並將有線電視與其他多頻道媒體，共同稱為「多頻道視訊節目傳播」(MVPD, Multichannel Video Programming Distribution) (以下稱「多頻道傳播」)。

有線電視向來在各類多頻道傳播中，獨占鰲頭。一九九三年，有線電視佔了多頻道傳播市場的 95%。近年來，其他替代性媒體中，以直播衛星 (DBS) 的表現最好。在一九九七年，直播衛星的收視戶有五百萬，佔多頻道傳播市場的 6.85%，使得有線電視的市場下滑到 87%。(見表二)

表二 多頻道傳播(MVPD)：
有線電視及其他替代性多頻道傳播的市場佔有率(1993-1997)

項 目	1993 年 12 月	1994 年 12 月	1995 年 12 月	1996 年 12 月	1997 年 6 月
(1)擁有電視的家庭數 成長率	94,200,000	95,400,000 1.27%	95,900,000 0.52%	97,000,000 1.15%	97,000,000 0.00%
(2)收視 MVPD 的家庭數 成長率 占電視家庭數的百分比	60,283,000	63,936,620 6.06% 67.02%	68,487,750 7.12% 71.42%	72,370,950 5.67% 74.61%	73,646,970 1.76% 75.92%
(3)有線電視訂戶數 成長率 占 MVPD 家庭數的百分比	57,200,000	59,700,000 4.37% 93.37%	62,100,000 4.02% 90.67%	63,500,000 2.25% 87.74%	64,150,000 1.02% 87.10%
(4)MMDS 訂戶數 成長率 占 MVPD 家庭數的百分比	397,000	600,000 51.13% 0.94%	851,000 41.83% 1.24%	1,180,000 38.66% 1.63%	1,100,000 -6.78% 1.49%
(5)SMATV 訂戶數 成長率 占 MVPD 家庭數的百分比	1,004,000	850,000 -15.34% 1.33%	962,000 13.18% 1.40%	1,126,000 17.05% 1.56%	1,162,500 3.24% 1.58%
(6)HSD 訂戶數 成長率 占 MVPD 家庭數的百分比	1,612,000	2,178,000 35.11% 3.41%	2,365,400 8.60% 3.45%	2,277,760 -3.71% 3.15%	2,184,470 -4.10% 2.97%
(7)DBS 訂戶數 成長率 占 MVPD 家庭數的百分比	<70,000	602,000 760.00% 0.94%	2,200,000 265.45% 3.21%	4,285,000 94.77% 5.92%	5,047,000 17.78% 6.85%

資料來源：FCC, 1997: Table E-1.

參、有線電視產業的整合

在探討有線電視的整合及競爭管制之前，有必要對有線電視產業結構及市場整合實況，做一深入探討。有線電視產業的整合，可分為水平及垂直整合。前者為系統與系統之間的投資或合併，後者則主要為系統與頻道之間的入股或整合。

一、水平整合

(一)全國性市場

大型 MSO 的水平市場集中，在一九八〇年代以前，並不特別顯著。以一九七三年與一九八一年對照來看，前四大 MSO 的市場佔有率都是 27% 左右，前八大 MSO 的集中率也都在 40% 左右。(見表三) 自一九八〇年代中期後，MSO 的水平整合持續地顯著擴大。(Waterman & Weiss, 1997:40) 以最大的 MSO-TCI (Tele-Communications, Inc.) 為例，一九八五年的市場佔有率為百分之九，而在一九九〇年已增為百分之二十四。在一九八九年，時代 (Time Inc.) 與華納傳播 (Warner Communications) 結合為時代華納 (Time Warner)，取得百分之十二的市場佔有率，成為第二大的 MSO。(Waterman & Weiss, 1997:41) 在一九九〇年，這兩大 MSO 已有三成七的市場佔有率，而前四大 MSO 合計有四成五的佔有率。(表三) 自一九九三年起，MSO 之間的水平購併更為盛行。²³ 此等市場整合的結果，於一九九七年

23 一 TCI 在一九九三年，收購 Telecable (當時排名第十七)；TCI 在一九九五年，收購 Viacom Cable (當時排名第十)。(TCI 取得 28% 的佔有率。)

一時代華納在一九九四年，入資 Newhouse (當時排名第七)；時代華納在一九九六年，收購 Cablevision (當時排名第八)。(時代華納取得 19% 的佔有率)

一Cox 在一九九四年，收購 Times Mirror (當時排名第十)。

一Continental Cablevision 在一九九六年因合併案，取得 7.7% 的佔有率，成為第三大 MSO。

一Comcast 在一九九六年因合併案，取得 6.9% 的佔有率，成為第四大 MSO。

See Waterman & Weiss, 1997:41.

第一大 MSO 控制三成的市場，前四大 MSO 取得六成，而前十大則掌握八成（表四）。這使得在一九九二年的前二十大 MSO，到了一九九七年已有九家消失，絕大多數的情形都是因為與其他的 MSO 合併了。（Waterman & Weiss, 1997:42）

表三 MSO 的市場集中率（1969-1981，1990-1997）

	前一大	前兩大	前三大	前四大	前八大	前十大	前 25 大	前 50 大	HHI*
1969	—	—	—	16.3%	26.7%	—	47.9%	61.1%	—
1971	—	—	—	21.7	31.6	—	53.7	67.3	—
1973	—	—	—	27.2	40.3	—	61.7	73.4	—
1975	—	—	—	26.4	38.1	—	58.5	69.8	—
1977	—	—	—	23.1	34.2	—	54.1	66.7	—
1979	—	—	—	24.0	36.5	—	58.4	71.5	—
1981	—	—	—	27.3	40.9	—	63.9	77.8	—
1990	24.0%	36.7%	42.0%	45.6	—	61.6%	80.8	91.2	866
1991	24.5	37.1	42.3	46.0	—	61.4	80.2	90.9	872
1992	25.2	37.9	43.2	48.2	—	64.6	84.5	94.5	928
1993	24.3	36.9	42.3	47.2	—	63.2	83.1	93.1	880
1994	24.8	37.3	42.4	47.2	—	63.3	83.4	92.4	898
1995	25.9	42.1	48.9	54.6	—	73.2	88.5	95.2	1098
1996	28.0	46.9	54.6	61.4	—	80.2	91.5	96.6	1326
1997	29.3	47.7	55.6	62.3	—	79.8	91.8	96.9	1379

資料來源：1969-1981 年的數據：Sterling, 1982:395。1990-1997 年的數據：FCC, 1997:Table E-4.

* HHI 是 Herfindahl-Hirschman Index 的簡稱，為測量市場水平集中程度的指標，詳見後述附註第三十。

表四 一九九七年前十大 MSO 及其水平集中率

排名	MSO 名稱	有線電視訂戶的佔有率(%)
1	TCI	29.32
2	Time Warner	18.33
3	MediaOne(前身爲 Continental)	7.98
4	Comcast	6.71
前四名		62.34
5	Cox	5.10
6	Cablevision	4.50
7	Jones	2.30
8	Century	1.86
9	Marcus	1.85
10	Adelphia	1.83
前十名		79.77
前二十五名		91.81
前五十名		96.93
	前五十名的 HHI 指數	1379

資料來源：FCC, 1997: Table E-3.

(二)區域性市場

美國面積廣大，區域性市場的規劃有相當的重要性。由於有線電視大多採分區獨占，而且有線電視區傾向採小區制（例如洛杉磯市就劃分爲十四個有線電視區），所以容易產生了系統「結群」(clustering)的現象。亦即，在相鄰近的許多個分區，都集中由某個 MSO 來經營，以減少成本、增加營運效率及增加廣告收入。(FCC, 1997:para.140)

在鄰近的區域內，集結許多系統由同一家 MSO 經營，訂戶數超過十萬戶，就可以稱爲「系統群」(clusters)。系統群在一九九四年底，全國有九十七個。在一九九五年底，則快速增加爲一百三十七群，涵蓋了 3120 萬的訂戶，占全國總收視戶的百分之五十。到了一九九六年底，計有一百三十九群，包

括 3360 萬收視戶，這是全國總訂戶數的百分之五十三。系統群也大都由大型 MSO 所擁有。在前五大 MSO 中，TCI 有三十個系統群，時代華納有三十一群，Media One 有十四群，Comcast 與 Cox 各擁有九群。(FCC, 1997:para.143) 不過，系統群也有大小之分，有十萬、二十萬、三十萬、四十萬、甚至到五十萬戶以上。(表五)

由於鄰近地區的系統結群有利經營，因此 MSO 之間有相當頻繁的合併、收購、甚至「互易」(swaps or trades) 等交易。以一九九六年為例，全國有一百件以上的 MSO 的交易，交易金額達 163 億美元，涵蓋了 780 萬收視戶 (約占一成二)。(FCC, 1997:para.142)

表五 有線電視「系統群」的數目及訂戶數

系統群的規模 訂戶數(萬)	1994		1995		1996	
	系統群的 數目	訂戶數 (百萬)	系統群的 數目	訂戶數 (百萬)	系統群的 數目	訂戶數 (百萬)
10-20	58	8.0	76	10.4	76	10.3
20-30	26	6.0	35	8.4	34	8.3
30-40	6	2.0	8	2.8	11	3.7
40-50	3	1.3	10	4.5	8	3.6
>50	4	2.8	8	5.1	10	7.7
總計	97	20.1	137	31.2	139	33.6

資料來源：FCC, 1997: Table E-2.

二、垂直整合

(一)有線電視頻道的分類

有線電視頻道可分為五類：(Waterman & Weiss, 1997:21-22)

1. 基本頻道 (basic cable networks)：包括全國性頻道如 MTV、CNN、WTBS、WGN、電視購物頻道等，無論經由線纜傳送或經由衛星傳送。絕大多數的基本頻道帶有廣告。

2. 金牌頻道 (付費頻道) (premium networks)：包括全國性的 HBO、

Showtime、迪士尼頻道等，以及一些地區性的運動頻道。金牌頻道不帶廣告，訂戶須付額外的費用才能收視。

3. 計次收費頻道 (pay-per-view networks)：通常是電影及體育性節目。以一場電影或一場球賽的費用計次收費。

4. 地區性電視台：播送的節目也帶有廣告，包括在基本台數之內。

5. 指定頻道：包括公眾性、教育性、政府性頻道，以及可租賃頻道。這些頻道的開設通常係由特許合約所指定。指定頻道也在基本台數之內，不另外收費。

在一九九五年，全國性頻道中有超過一百個基本頻道，十二個金牌頻道，以及十一個計次收費頻道。(Crandall & Furchtgott-Roth, 1996:11, 12-14, Table 1-3) 通訊委員會的資料則顯示：經由衛星傳送的全國性頻道，在一九九四年有一〇六個，在一九九五年有一二九個，在一九九六年有一四七個，在一九九七年有一七二個。(FCC, 1997:para.158) 另外還有七十七個頻道，進入開播前的籌備工作。(FCC, 1997:para.163)

(二)垂直整合的情形

所謂垂直整合，主要是指系統商與頻道商之間的整合。垂直整合的情形自一九八〇年代中期迄今，有逐漸擴大的情形。在一九九五年，對主要的六十五個全國性頻道（包括前五十一大的基本頻道、前八大的金牌頻道、及前六大的計次收費頻道）的研究發現：這六十五個頻道中，有三十九個在一九八五年底前就已設立。在這三十九個頻道中，當時與 MSO 整合的有十六個頻道 (41%)。而到了一九九五年時，六十五個主要頻道中，已有四十一個頻道 (63%) 有 MSO 入股的情形。(Waterman & Weiss, 1997:40)

在一九九七年，所有全國性的一七二個頻道中，有 MSO 投資入股的，有六十八個頻道 (40%)。(FCC, 1997:para.158 and Table F-1) 其中有 MSO 持股比例超過百分之五十以上者，有五十個頻道 (29%)。(FCC, 1997:para.159) 收視戶最多的前五十大全國性頻道中，有二十六個頻道公司 (52%)，其股份有 MSO 的入股。(FCC, 1997:para.160) 而這二十六個頻道中，MSO 持股比例超過百分之五十以上者，有二十一個頻道。(FCC, 1997: Table F-6)

換言之，具垂直整合關係，占全國性頻道數的四成，及前五十大頻道數的五成。持股超過半數的高度整合關係，則存在於所有頻道的三成之中，及前五十大頻道的四成之中。

不過，從下列（表六）中，我們發現從一九九〇年迄今，MSO 與頻道商之間的垂直整合情形，究竟是加強或轉弱，以不同的標準來說，可謂是漲跌互見。首先，與 MSO 有整合關係的頻道數目，從一九九四年的五十六家增加到一九九七年的六十八家。（第[1]欄）而這其中 MSO 持股超過百分之五十的頻道數也有增加的情形。（第[3]欄）但另一方面，就有整合關係的頻道數與所有頻道數的百分比而論，卻是自明顯地逐年下降——從一九九四年的 53% 降至一九九七年的 40%。（第[2]欄）另外，在前二十大頻道以及黃金時段前十五大頻道中，有 MSO 入股的頻道數，也有減少的趨勢。（第[4] [5] 欄）

表六 MSO 與頻道商的垂直整合（1990, 1994-1997）

	[1]有 MSO 入股的頻道數	[2]百分比 (有 MSO 入股的頻道數 ÷ 所有頻道數)	[3]MSO (一家單獨或多家共同) 持股 50% 以上的頻道數	[4]前 25 大頻道中，有 MSO 入股的頻道數	[5]黃金時段前 15 大頻道中，有 MSO 入股的頻道數
1990	35	35/70 = 50%	—	13	10
1994	56	56/106 = 53%	43	15	12
1995	66	66/129 = 51%	45	15	11
1996	67	67/147 = 46%	47	12	8
1997	68	68/172 = 40%	50	10	8

資料來源：作者基於以下資料，自行製表。

FCC, 1994:paras.161-170; FCC, 1995:paras.150-155; FCC, 1996:paras.142- 144; FCC, 1997:paras.158-160 and Table F-6; Saylor, 1996:21-22.

筆者認為，從一九九〇年迄今，垂直整合的程度應該不至於減低，反而可以說有加強的可能。這是根據以下的幾個觀察。首先，垂直整合百分比的逐年下降是因為近年來頻道商總數增加很快。論其原因，是由於許多新頻道的加入，而新頻道商大多沒有 MSO 的入股，收視率也通常也不高。因此，不能以百分比降低，論斷為整合程度減低。（FCC, 1995:para.151）其次，

有時候垂直整合的減少係由於水平整合的增加。以一九九五年 TCI 併購 Viacom Cable 為例，由於 Viacom 在十個頻道商持有股份，因此 Viacom 被併購後，這十個頻道商反而成爲沒有垂直整合的頻道，而減低了垂直整合的程度。(FCC, 1996:para.142) 但是由於 TCI 是全國最大的 MSO，同時也是入股最多頻道商的 MSO，因此 TCI 與 Viacom 的水平整合，增加了 TCI 的市場佔有率，也可能造成 TCI 更有實力去開創更多的垂直整合(如下段所述)或去強化 TCI 原有的垂直整合關係(如增加持股)。第三、垂直整合最主要的參與者是大型的 MSO，前十大 MSO 幾乎囊括所有的垂直整合關係。(FCC, 1995:para.152; FCC, 1996:para.145; FCC, 1997:para.161) 其中又以第一大 MSO 的 TCI 與第二大的時代華納最爲重要。這兩大 MSO 與頻道商間的整合關係，近年來可說是有增無減。

TCI 有線電視於一九九五年參與投資在二十五個頻道，其中在五個頻道，持股超過百分之五十，另外在兩個頻道中持股爲百分之四十八。(Waterman & Weiss, 1997:35, Table 3-2) 在一九九六年，TCI 入股的頻道，增加爲三十四家。到了一九九七年，TCI 參與投資的頻道數更增加爲三十九家 (FCC, 1997:para.161)，其中持股在百分之五十以上的有十二家；持股爲百分之四十九者，則有八家。(FCC, 1997: Table F-5) 在前五十名的頻道中，TCI 有參與投資的佔了十二家。其中 TCI 持股在百分之四十九以上者，計有六家，包括排名第三的 Discovery Channel、排名第十九的 The Learning Channel (TLC)、第三十三的 fX 頻道、第三十六的 Odyssey、第三十九的 Animal Planet、第四十一的 The Box Worldwide。(FCC, 1997: Tabel F- 6)

時代華納則是第二大的 MSO，一九九五年時投資了十六家頻道商，其中持股比例超過百分之五十的，則有四家。(Waterman & Weiss, 1997:35, Table 3-2) 在一九九六年，時代華納入股的頻道商，增加爲二十二家。到了一九九七年，時代華納參與投資的頻道數雖減少爲二十家 (FCC, 1997:para. 161)，但其中持股在百分之五十以上的則高達十六家。(FCC, 1997: Table F-5) 而其中又以一九九六年時代華納併購「透納傳播」(Turner Broad-

casting Systems) 的百分之百股份一案最引人矚目。²⁴ 透納集團擁有數個重要頻道，包括 CNN、Headline News、TBS、TNT 等收視率居全國之冠的頻道。(Waterman & Weiss, 1997:34, n.12) 另外，時代華納也已擁有兩家主要的金牌付費頻道 HBO 與 Cinemax。

肆、有線電視整合與競爭的管制

一、一九九二年國會的調查結論

自一九八九年起，國會對於有線電視的市場發展、費率上漲、及整合情形，進行一連串的調查及聽證。(Gilbert, 1996:615, n. 2 and 640) 在一九九二年，國會對於調查的結果獲致結論，並將結論載入一九九二年有線電視法。這調查結論中，與有線電視市場整合有關的有：

- 有線電視系統在其經營區內，並無另一家競爭者，以致於系統業者，相較於消費者及頻道商而言，有不相稱的市場力。²⁵
- 全國有線電視訂戶有五千六百萬，擁有電視機的家庭有百分之六十以上收看有線電視，而這個比率還在持續上升，使得有線電視產業成為具有全國性支配力的媒體。²⁶
- 有線電視產業結構已經高度集中，這個高度集中的可能影響為：使新頻道進入市場產生障礙，而減少消費者可觀賞節目的選擇性。²⁷
- 有線電視產業已有垂直整合，系統商與頻道商之間共有所有權的情形，頗為常見。論其結果，系統商將有誘因及力量，去偏好其所入股的頻道商。這將使得與系統商無整合關係的頻道商，較難確保頻道的經營。同樣地，有垂直整合的頻道商也將有誘因及力量，去偏好與其連結的系統商。²⁸

24 聯邦交易委員會在一九九六年核准了這個合併案，詳見本文後述垂直整合管制的部份。

25 Section 2(a)(2) of 1992 Cable Act. [47 U.S.C. section 521(a)(2)]

26 Section 2(a)(3). [47 U.S.C. section 521(a)(3)]

27 Section 2(a)(4). [47 U.S.C. section 521(a)(4)]

28 Section 2(a)(5). [47 U.S.C. section 521(a)(5)]

- 國會有實質的政府利益與憲法上的利益，在多種科技媒體上促進言論觀點的多樣性。²⁹

二、有線電視整合與競爭的管制

由於國會獲致如上的調查結論，因而在一九九二年有線電視法中，對有線電視的整合以及反競爭行爲，制定了高度的管制規定。

(一) 水平整合的管制：MSO訂戶數的限制

水平結合的管制，原本已有反托拉斯法可以援用。不過，如果援用克萊頓法 (The Clayton Act)，則主管機關爲司法部 (Department of Justice, DOJ) 及聯邦交易委員會 (Fair Trade Commission, FTC)。³⁰ 在一九九二年有線電視法中，國會則授權通訊委員會制定規則，訂出大型MSO在市場佔有率的上限比例。³¹ 通訊委員會經授權後，於一九九三年制定出在全國線纜鋪設戶數百分之三十的上限佔有率，其具體的規定有：³²

29 Section 2(a)(6). [47 U.S.C. section 521(a)(6)]

30 克萊頓法第七條：禁止結合「其效果將實質地減少競爭或將導致獨占」。自一九八二年後，制定結合指導原則，作爲主管機關管制的依據。其標準則依據 Herfindahl-Hirschman Index (HHI)。一九九二年修正後，對於水平結合的處理原則如下。但法院的判斷並不以市場佔有率爲唯一的判斷。

一九九二年水平結合指導原則：主管機關會不會對結合提出異議

	不集中	中度集中	高度集中
因結合所造成 HHI 的增加	結合後 HHI 1000 以下	結合後 HHI 1000~1800	結合後 HHI 1800 以上
0-49	不會	通常不會	通常不會
50-100	不會	通常不會	有不利於競爭的潛在可能
100	不會	有不利於競爭的潛在可能	推定不利於競爭，但可提反證

Source: Department of Justice and Federal Trade Commission 1992 Horizontal Merger Guidelines, Section 1.51.

31 Section 11(c) of 1992 Cable Act adding Section 613(f)(1)(A) to Communications Act. [47 U.S.C. section 533(f)(1)(A)]

32 47 C.F.R. section 76.503.

1. 當一個 MSO 在若干系統具有「可歸因利益」(attributable interest)，則這些系統的線纜經過的家庭數 (cable-passed homes)，不得超過全國有線電視線纜經過的總家庭數的百分之三十。³³
2. 所謂「可歸因利益」，係指 MSO 在系統持有百分之五以上的可表決股。但若同時該系統有另一位持股百分之五十以上的股東，則不在此限。
3. 訂戶數上限，在百分之三十以外，可額外增加百分之五，如果額外的系統數係由少數種族所經營。³⁴
4. 當佔有率達百分之二十時，該 MSO 必須在每次合併案前，向通訊委員會報備其合併將不會使總比例超過百分三十（或百分三十五）的上限。

做成百分之三十為適當的水平整合上限比例，通訊委員會說明其理由：

爲了防止全國性大型 MSO 以增加水平集中率來取得進一步的操縱力 (leverage)，百分之三十的水平經營限制是適當的。然而，這個標準也可以確保大多數的 MSO 可以繼續成長，並可以從規模經濟中獲得益處，包括投資新的視訊頻道，以及開發更先進的有線電視技術。(FCC, 1993:para.25)

換言之，通訊委員會的決定是經過權衡兩個相衝突的利益：(一) MSO 若太大則可能運用其「獨買力」(monopsony power)而使頻道商做出不合理的讓步，或是使新成立的頻道在市場進入上產生障礙。³⁵ (二)若太嚴格限制MSO

33 所謂「線纜經過的家庭數 (homes passed)」，係指有線電視系統線纜鋪設到達的範圍內的家庭數。採用線纜經過的家庭數（而不採用實際訂戶數）做計算基數，是因為訂戶數常變動，以此為基準不夠穩定。(FCC, 1993:para.19) 在一九九二年，全美線纜經過的家庭數為 8970 萬（佔全美擁有電視的家庭數的 96.2%）。到了一九九六年，線纜經過的家庭數增為 9370 萬，佔當年電視家庭數（9700 萬）的 96.6%。See FCC, 1997: Table B-1.

34 所謂「由少數種族所經營 (minority-controlled)」，係指該系統的百分之五十以上所有權由黑人、拉丁美洲裔、印第安人、阿拉斯加原住民、亞裔、或太平洋島嶼裔所擁有。47 CFR 76.503 (d)(e).

35 Viacom 有線電視在其對 TCI 所提出的反托拉斯訴訟中的指控，可做為說明大型 MSO 可能的「獨買力」的例示。*Viacom International, Inc. v. Telecommunications, Inc., Liberty Media, et al.*, Civ. No. 93-CIV6658 (KC) (filed S.D.N.Y. Sept. 23, 1993). Viacom指控

的大小，將無法發揮規模經濟。(FCC, 1993:para.10, 25) 通訊委員會並將每五年重新檢討這個上限比例是否應該加以修改。再者，在區域性市場，通訊委員會則不做上限比例。(Saylor, 1996:30)

在通訊委員會制定本規定的一九九三年的時候，最大的MSO (TCI) 已經相當接近，但並未超過，這個上限比例。當年 TCI 本身的訂戶數為一千零四十萬 (FCC, 1994: Appendix C, Table 8)，不過 TCI 仍在許多系統商上具有百分之五股份以上的可歸因利益，總計 TCI 有可歸因利益的系統，其線纜經過的戶數總計為兩千三百八十萬，是全國有線電視線纜經過的總家庭數的百分之二十七。(FCC, 1993:note 40) 通訊委員會最後定出百分之三十的上限，顯然考慮到 TCI 的規模，因為其具可歸因利益的總戶數已達百分之二十七。任何低於百分之二十七的上限比例，將使 TCI 必須從其有利益介入的一部份的系統中剝離 (divest)。(FCC, 1993:para.27; Saylor, 1994:351) 有學者 (Waterman & Weiss, 1997:154-156) 及民間團體³⁶ 認為百分之三十的比例太高，因為百分之三十以下的MSO (如 TCI) 即可對許多頻道商產生獨買力的影響。他們並建議水平上限比例應降低至百分之二十以下。

TCI 因其擁有全國四分之一訂戶數的市場力，使得 TCI 具有使頻道商成功或失敗的力量。要設立並經營一個全國性頻道，必須要有一定數量以上的收視戶 (「關鍵訂戶數」“critical mass”) 才能取得足夠的費用及廣告收入。Viacom 宣稱，對於一個全國性的基本頻道 (例如其所擁有的 MTV 及 Nickelodeon 頻道) 而言，關鍵訂戶數約是四千萬 (佔當時全國五千七百萬訂戶總數的百分之七十)。由於 TCI 占有四分之一的市場，若 TCI 拒絕播放該頻道，則該頻道必須在幾乎其他所有的有線電視系統播出，才能經營成功。See Center for Media Education, *Petition for Reconsideration: Cable Television Ownership Limits—FCC Proceeding (December 1993)* (visited Apr. 26, 1998) <<http://tap.epn.org/cme/cablelim.html>> .

不過，TCI 與時代華納對於這議題顯然有不同意見。他們指出有些成功的頻道如 Black Entertainment, The Learning Channel, Bravo, Court TV 等，其普及率遠低於百分之六十，甚或在百分之四十以下。(FCC, 1993:para.22 & note 32) 先不論對於關鍵訂戶數的比例，兩造孰是孰非，我們可以得知大型MSO的規模確實可對頻道商的經營發生深遠的影響。

36 See Center for Media Education, *Petition for Reconsideration: Cable Television Ownership Limits—FCC Proceeding (December 1993)* (visited Apr. 26, 1998) <<http://tap.epn.org/cme/cablelim.html>> .

不過，由於聯邦地方法院曾宣告，一九九二年有線電視法的訂戶數的比例設限，違反了憲法增修第一條的言論自由保障。Daniels Cablevision, Inc. v. U.S., 835 F.Supp.1 (D.D.C. 1993)。這個案件還在上訴中，因此，通訊委員會停止執行這項上限比例的規定。(Johnson, 1994:97-98; Saylor, 1996: 31)

兩個水平結合案

1. TCI 併購 Liberty Media (1994)

TCI 擁有一千零二十萬的收視戶，Liberty Media 則有兩百九十萬，合併後將占有市場的四分之一。通訊委員會認為雖然未超過百分之三十的 MSO 上限比例，但並不意味就不須注意這結合案對競爭的影響。惟這兩個 MSO 在結合前已共同經營 (under common control)，因此通訊委員會認定這結合應不會對競爭有不利影響。(Saylor, 1996:160) 不過，聯邦交易委員會則有不同意見。由於這兩個 MSO 都有入股頻道商，因此結合後將更有能力及動機去優惠與其有整合關係的頻道商，而這將減低系統商之間的競爭。聯邦交易委員會附帶了條件，才同意這個結合：在五年內，TCI 所屬的系統商不得在頻道的選購上歧視沒有整合關係的頻道商。再者，與 TCI 有整合關係的頻道商不得拒絕出售頻道給其他系統商。(Saylor, 1996:166)

2. Cox 併購 Times Mirror (1994)

Cox 擁有兩百八十萬收視戶，Times Mirror 則有兩百萬，合併後的佔有率為 5.35%。通訊委員會認為這個結合將不會導致 Cox 的價格上漲、品質降低或損害具競爭力的其他 MSO。另外，結合也顯示增加營運及行政上的效率。(Saylor, 1996:161)

(二)垂直整合的管制：頻道數的限制

對於垂直整合，美國仍然有反托拉斯法可以管制。依克萊頓法，足以減少競爭或導致獨占的垂直結合也是法律所禁止的。不過，在一九九二年有線電視法中，國會不直接禁止頻道商與系統商之間的垂直結合。國會別出蹊徑，授權通訊委員會制定規則，訂出當頻道商與系統商有整合關係時，該頻道商

可在該系統播放的頻道數上限。³⁷ 由於系統商與頻道商的整合日漸增加，系統商很可能將優惠與其有整合關係的頻道商，而不利於無整合關係的頻道商。(Saylor, 1996:32) 國會制定這個規定，係爲了防止無整合關係的頻道商在進入市場時，受到實質的進入障礙；消費者可觀賞的頻道的多樣性，也因此而受到限制。

通訊委員會經授權後作成了百分之四十的頻道數上限，其具體的規定有：³⁸

1. 當系統在一個或多個全國性頻道商具有「可歸因利益」(attributable interest) 時，該系統撥給這些頻道商經營的頻道數，不得超過其頻道總數的百分之四十。
2. 所謂「可歸因利益」，係指系統在頻道商持有百分之五以上的可表決股。但若同時該系統有另一位持股百分之五十以上的股東，則不在此限。
3. 當一個系統擁有七十五個以上的頻道數時，就上述規定以七十五個頻道計算。
4. 頻道上限可額外增加兩個頻道或百分之五的頻道數(以多者爲準)，如果這些額外的頻道係由少數種族所經營。³⁹
5. 系統在一九九二年十二月四日之前所持有或入股的頻道，若超過上述百分之四十的上限比例，本項規定不予適用。

類似於制定 MSO 訂戶數上限比例，通訊委員會做成這項上限頻道數，也是權衡兩個利益之後的折衷。通訊委員會說明，採取百分之四十的標準是基於

在兩個相對立的法律目標中求取平衡：一方面，爲確保有垂直整合的有線電視系統商不會獨惠與其有整合的頻道商，並且不會不公平地阻礙視訊節目可被有線電視訂戶收視；另一方面，鼓勵 MSO 能

37 Section 11(c) of 1992 Cable Act adding Section 613(f)(1)(B) to Communications Act. [47 U.S.C. section 533(f)(1)(B)]

38 47 C.F.R. section 76.504.

39 「由少數種族所經營 (minority-controlled)」的定義同於水平結合上限的規定，參見前註第三十四。47 CFR 76.504 (f)(g).

繼續投資具多樣性、高品質的視訊頻道節目。(FCC, 1993:para.45)

有學者認為這項上限比例可能只會影響到最大的兩個 MSO，即 TCI 與時代華納。(Waterman & Weiss, 1997:144) 確實，近年來有線電視的頻道數持續增加，在一九九〇年全美只有百分之十的系統提供五十四個以上的頻道服務 (FCC, 1994: Appendix C, Table 2)，到了一九九七年，已有百分之十九的系統提供相同等級的頻道數量 (FCC, 1997: Table B-3)，甚至每系統的平均頻道數，已達五十九個頻道。⁴⁰ 若以此來計算百分之四十的比例，則一個擁有五十九個頻道的系統播放與其有整合關係的頻道數，只要不超過二十四個頻道即可。在這標準下，只有 TCI 可能受本規定的影響，而時代華納所整合的頻道數，還不滿二十四個頻道。⁴¹ 再則，通訊委員會將一九九二年以前 MSO 所整合的超過標準的頻道數不予計算，⁴² 使得這項規定更為寬鬆，有學者批評本項規定將難以防止系統商將獨惠與其有整合關係的頻道。(Waterman & Weiss, 1997:144)

垂直結合案例：時代華納併購透納

透納(Turner Broadcasting)是重要的頻道供應商，擁有五個主要頻道，包括 CNN、Headline News、TBS、TNT 等收視率居全國數一數二的頻道。(Waterman & Weiss, 1997:34, n.12) 時代華納則是第二大的 MSO，全國性市場佔有率在兩成左右，擁有(百分之百持股)兩家主要的金牌頻道 HBO 與 Cinemax。自一九八七年起，時代華納原本擁有透納的百分之十九股份，而 TCI 擁有透納的百分之二十三股份。時代華納計畫取得透納百分之百的股份，亦即買下 TCI 所擁有百分之二十三股份以及其他所有的股份。做為交換

40 FCC, 1997:para.11, Market Participants—Cable Systems. 在一九九六年，系統的平均頻道數為五十二個頻道。

41 近幾年，TCI 所垂直整合的頻道數為二十二 (1990)、二十三 (1994)、三十八 (1995)、三十四 (1996)、三十九 (1997)。時代華納投資的頻道數則為八 (1990)、十六 (1994)、十八 (1995)、二十二 (1996)、二十 (1997)。See FCC, 1994:para.168; FCC, 1995:para.152; FCC, 1996:para.145; FCC, 1997:para.161.

42 系統在一九九二年十二月四日之前，超過百分之四十標準的頻道數，不須刪除。但是一旦頻道增加，系統必須播放沒有整合關係的頻道商的節目。See FCC, 1994:para.189.

條件，TCI 則取得時代華納的百分之九股份。(Waterman & Weiss, 1997: 165-166)

聯邦交易委員會在一九九六年核准了這個合併案，但附帶三個條件。第一，TCI 在時代華納的百分之九股份（日後可增至 14.99%）必須由 TCI 新成立的子公司（Liberty Media）所持有，而 Liberty Media 在時代華納所持有的百分之九必須是無表決權股份。第二、透納的頻道賣給系統時，不能與時代華納所擁有金牌頻道如 HBO 與 Cinemax，有「配套」（bundled）的情況，反之亦然。第三、除了播放 CNN 之外，時代華納所屬的系統必須播放第二個新聞頻道。(Waterman & Weiss, 1997:166) 交易委員會要求 TCI 所取得的時代華納股份必須由子公司持有，並必須不具表決權，是避免第一大與第二大 MSO 之間未來合併的可能性。否則兩者合併將超過四成以上的市場佔有率，將使市場更爲集中而不利於競爭。(Conrad, 1997:697-698)

（三）「節目取得」（Program Access）的管制

國會在一九九二年有線電視法中，制定了一項有線電視「節目取得」（Program Access）的不公平競爭規範。這項編爲通訊法第六二八條的規定，其內容爲：有線電視系統、有系統商整合（具有「可歸因利益」）⁴³ 的衛星有線電視頻道商、或衛星傳播頻道商，不得以不公平方法從事競爭或從事不公平或欺罔行爲，若該行爲之目的或效果係爲阻礙或阻止系統取得衛星頻道節目。⁴⁴ 具體而言，這項一般性規定包括（但不限於）下列三個類型：

A、不正當影響

在衛星頻道商有利益介入的系統商，不得不正當或不適當地影響，該頻

43 所謂有系統商具有「可歸因利益」（attributable interest）的頻道商，係指系統商在該頻道商具有(1)高級職員（officers）或董事席次，(2)無限合夥，(3)有限合夥，(4)百分之五以上的股份，不論有無表決權，亦不論是否另外有股東持有百分之五十以上的股份。

44 CFR 76.1000(b). See also Saylor, 1996:37.

本文爲了中文使用上的方便，常以「有系統商整合的頻道商」或「有系統商利益介入的頻道商」等詞，代替饒口的「有系統商具有可歸因利益的頻道商」一詞。

44 Section 19 of 1992 Cable Act adding section 628(b) to the Communications Act. [47 U.S.C. section 548(b)] Implemented by 47 C.F.R. 76.1001.

道商出售節目給無整合關係的系統商的決定，或該頻道商銷售的價格、條款或條件。⁴⁵

B、差別待遇

有系統商整合的衛星有線電視頻道商，不得在節目的銷售的價格、條款或條件上，對於有競爭關係的其他系統商，或多頻道視訊節目提供商，做出差別待遇。⁴⁶ 惟衛星有線電視頻道商若採取下列四項行爲，則不在禁止之列：⁴⁷

1. 基於信用程度、服務的提供、財務穩定度及技術品質標準，採取合理的要求。通訊委員會並指明頻道商可基於信用考慮或財務穩定度，而在價格上進行差別待遇。但若已採用其他條款或條件（如特別信用要求付款保證），則不能在以信用或財務穩定度爲理由，在價格上採取差別待遇。
2. 基於考量到衛星節目的啓用成本、銷售成本、運送成本、及播送成本的合理區別，而採取差別性的價格、條款及條件。通訊委員會指明：頻道商可以基於對系統商的成本差別（如因廣告費用、著作權費、客戶服務、訊號穩定而增加的成本），而做出價格上的差別待遇。但價格上的差別待遇不能基於系統商提供服務給收視戶的零售成本。
3. 基於因爲系統商的訂戶數量而合理產生的規模經濟、成本節省、或其他正當的經濟效益，而採取差別性的價格、條款及條件。通訊委員會說明，如果頻道商要採取以系統商的訂戶數爲計算基礎的差別定價，則必須將此計算方式開放給所有其他處於類似地位的系統商。
4. 基於公益而允許的獨家契約。（見下段“獨家契約”）

C、獨家契約

45 Section 628(c)(2)(A) of the Communications Act. [47 U.S.C. section 548(c)(2)(A)] Implemented by 47 C.F.R. 76.1002(a).

46 Section 628(c)(2)(B) of the Communications Act. [47 U.S.C. section 548(c)(2)(B)] Implemented by 47 C.F.R. 76.1002(b).

47 Section 628(c)(2)(B)(i) to (iv) of the Communications Act. [47 U.S.C. section 548(c)(2)(B) (i) to (iv)] Implemented by 47 C.F.R. 76.1002(b)(1) to (4).

1. 獨家契約的禁止

系統商不得與有任何系統商利益介入的衛星頻道商（無論該獨家契約一造的系統商是否同於該利益介入的系統商），就節目頻道的提供，達成任何獨家契約或任何相當於獨家契約的行為、活動、安排，除非通訊委員會認定該契約合於公共利益。⁴⁸ 禁止獨家契約的目的在於，防止系統商利用垂直整合來剝奪其競爭者（其他系統商）從有系統商利益介入的頻道商手中來取得節目。（Saylor, 1996:35）不過，依這項規定，衛星頻道商只要有被任何一家系統商入股或利益介入，即不能在節目的銷售上與任何一家系統商簽訂獨家契約，無論這兩家系統商是否同一。因此，沒有被系統商整合的獨立衛星頻道商，即不在獨家契約的禁止之列。（Saylor, 1994:332）

2. 符合公益的判斷

通訊委員會在判斷獨家契約是否符合公共利益時，應考量下列因素：⁴⁹

- ①該獨家契約對於地區性及全國性有線電視市場競爭的影響。
- ②該獨家契約對於有線電視與其他多頻道視訊媒體之間競爭的影響。
- ③該獨家契約對於吸引資本以投入新的衛星有線電視頻道的影響。
- ④該獨家契約對於多頻道視訊市場節目多元性的影響。
- ⑤該獨家契約的期間。

3. 獨家契約核准制

任何符合上述規定的獨家契約應向通訊委員會申請核准。⁵⁰

4. 落日條款

上述獨家契約的禁止，將在二〇〇二年十月五日取消，除非經通訊委員會在取消前一年的調查，認為就促進競爭及頻道的多元化而論，仍有必要維持。⁵¹

48 Section 628(c)(2)(D) of the Communications Act. [47 U.S.C. section 548(c)(2)(D)] Implemented by 47 C.F.R. 76.1002(c)(2).

49 Section 628(c)(4) of the Communications Act. [47 U.S.C. section 548(c)(4)] Implemented by 47 C.F.R. 76.1002(c)(4).

50 47 C.F.R. 76.1002(c)(5).

51 Section 628(c)(5) of the Communications Act. [47 U.S.C. section 548(c)(5)] Implemented by 47 C.F.R. 76.1002(c)(6).

「節目取得」管制的實施

有關通訊法第六二八條對「節目取得」的管制，由通訊委員會制定施行細則後於一九九三年十一月實施。(FCC, 1994:para.174) 迄一九九七年底為止的四年的實施期間內，已有三十三個已結案的管制案例，足見節目取得的管制影響不可謂不大。就實施的情況來看，案件主要集中在獨家契約及差別待遇兩個類型。(見表七)

第六二八條(c)(2)(D)禁止有垂直整合關係的衛星頻道商，與系統商達成獨家契約，除非該契約經通訊委員會批准，認定係合於公共利益。此項規定實施以來，共有五個案例為申請獨家契約的許可。論申請之結果，核准與不核准者各有兩案，另一案為申請者撤回。以下就核准與不核准各舉案例，以明瞭通訊委員會如何認定“合於公共利益”的獨家契約。

時代華納於一九九四年擬與其有整合關係的「法庭頻道」(Courtroom Television)訂立為期十五年的獨家契約，遂向通訊委員會申請核准。「自由有線」(Liberty Cable)是在紐約曼哈頓經營衛星共同主天線(SMATV)的系統業者，與時代華納有競爭關係。本件獨家契約顯然將使自由有線無法取得法庭頻道的節目，自由有線因而反對本案的獨家契約。通訊委員會的決定，則是以如下三個理由，拒絕核准本案的申請。(一)獨家契約若核准，將減弱自由有線在曼哈頓地區的競爭能力。同樣的情形，也將會發生在其他的區域性及全國性市場。(二)時代華納未能證明獨家契約(a)將吸引資本投資，而有利於法庭頻道的節目的製作、提升或行銷。(法庭頻道是個已完成設立(established)，且收視戶持續增加中的頻道。)或(b)將促進頻道節目的多樣性。(三)時代華納未能說明須要為期十五年的正當理由。⁵²

「新英格蘭有線新聞」(New England Cable News)(簡稱「新英新聞」)是一個於一九九四年新籌設的頻道商，計畫與新英格蘭地區的部份系統業者，簽訂獨家契約。通訊委員會核准給予十八個月的獨家契約。由於新英新聞是新成立的頻道，因此通訊委員會認為，此獨家契約將有助於新英新聞吸

52 Petition of Time Warner Cable for Exclusivity, 9 FCC Rcd. 3221 (1994). See FCC, 1994: Appendix F, para. 1.

引投資及確保節目的銷售。再者，新英新聞這個新頻道的加入，將使頻道市場更具多樣性。最後，十八個月短期的獨家契約所帶來的益處，應可大於該獨家契約所造成的限制競爭的缺點。⁵³

除了上述兩案，通訊委員會對於其後兩個獨家契約申請的審查，也採取相似的標準。⁵⁴ 因而，大致上得知通訊委員會對獨家契約的審查是以保護「新進小廠商」為取向 (infant-firm approach)。⁵⁵ 換言之，獨家契約可幫助得市場新進者得到較佳的成長機會，而新頻道的加入則可增加媒體的多樣性。

第六二八條 (c)(2)(B) 禁止有整合關係的頻道商為差別待遇，這個規定實施以來，已有二十二個已結案的案例，而成為有關節目取得的最重要的條文。筆者將這些案例，再區分為「拒絕交易」與「其他差別待遇 (價格等)」兩個類型，並發現前者已有十六個案例，後者則有六個。(見表七)

「拒絕交易」顯然已成為最常見的管制類型，十六個案例將近佔了所有節目取得 (三十三個) 案例的半數。在這十六案中，因和解而結案的有七件，也有近半數的比例。(見表七) 以下舉一具體案例加以說明。中部大西洋有線與哥倫比亞有線係在維吉尼亞州威廉王子郡的具競爭關係的系統業者。大西洋因無法購得「本地球隊運動頻道」(Home Team Sports) 的節目，遂向通訊委員會告發。大西洋聲稱「本地球隊」與哥倫比亞之間有整合關係，而有事實上 (de facto) 的獨家契約，因而導致大西洋在購買節目上的差別待遇。本案其後和解成立，因而結案。⁵⁶

53 *Petition of New England Cable News for Exclusivity*, 9 FCC Rcd. 3231 (1994). See FCC, 1994: Appendix F, para. 2.

54 這兩個案例為 *Cablevision Indus. Corp. & Sci-Fi Channel (Petition for Public Interest Determination Relating to the Exclusive Dist. of the Sci-Fi Channel)*, 10 FCC Rcd. 9786 (1995) 與 *NewsChannel, a Div. of Lenfest Programming Servs. (Petition for Public Interest Determination under 47 C.F.R. 76.1002(c)(4) Relating to Exclusive Dist. of NewsChannel)*, 10 FCC Rcd 691 (1994). See FCC, 1995: paras.161-162.

55 *Waterman & Weiss*, 1997:149.

56 *Mid-Atlantic Cable Service Co. v. Home Team Sports and Columbia Cable of Virginia*, 9 FCC Rcd. 3991 (1994). See FCC, 1994: Appendix F, para. 4.

另外，在「價格差別待遇」類型的案例，則與「拒絕交易」的案例非常類似。通常也是頻道商優惠與其有整合關係的系統商，其他系統商因而在價格上受到歧視。例如，PNC 是在紐約皇后區的共同主天線系統業者，與時代華納有競爭關係。PNC 控告與時代華納有垂直整合關係的「運動頻道」(Sports Channel)在節目的售價上為差別待遇。經 PNC 與運動頻道和解後，通訊委員會將本案駁回。⁵⁷

總結來說，「節目取得」管制的實施，已有如下的經驗。第一、除非合於公益，否則有垂直整合關係的衛星頻道商，不得再簽訂獨家契約。通訊委員會對合於公益的判斷，主要集中於，頻道是否經由獨家契約而獲得投資、節目製作及銷售上的利益，而促進節目的多元化，因而可壓過將減少競爭的疑慮。所以，新成立而有待成長的頻道，較容易通過上述的判斷。

第二、有整合關係的頻道商的不合理拒絕交易及差別取價等行為，均可能構成違法的「差別待遇」。依實際案例的觀察，差別待遇案件的發動，大多由受到歧視的具競爭關係的系統業者所提出。這顯示重疊經營的系統商在節目取得有障礙時，可援引差別待遇的法律機制，而爭取到其所欲購買的節目「通路」(access)。在案件統計方面，我們看到十六件拒絕交易案中，系統商得到滿意結果的有十件（和解者七件、差別待遇成立者三件），佔了百分之六十三的比例。在六件價格差別待遇的案例中，系統業者也得到四件成立或和解的結果。因此，「差別待遇」規定的目的——消除或減低系統商在節目取得上的阻礙——應已有成效。

第三、整體而論，通訊委員會對節目取得的立法及實施的情況滿意，認為一方面可有效促進系統的競爭者參與競爭，另一方面不會過分限制市場整合與新頻道的發展。(FCC, 1995:para.159)

57 Private Network Cable v. SportsChannel New York, File No. CSR-4233-P. See FCC, 1994: Appendix F, para. 11.

表七 通訊委員會實施「節目取得」管制規則以來的案件統計
(已結案) (1994-1997)

案件類型	1994	1995	1996	1997	合計
一、獨家契約申請核准*	3	2	0	0	5
結果：核准	1	1	—	—	2
不核准	1	1	—	—	2
撤回	1	—	—	—	1
二、差別待遇**	6	2	7	7	22
1、拒絕交易	4	1	6	5	16
結果：成立	1	1	—	1	3
不成立	1	—	2	1	4
和解	2	—	2	3	7
撤回	—	—	2	—	2
2、其他差別待遇(價格等)	2	1	1	2	6
結果：成立	—	—	—	1	1
不成立	—	—	—	1	1
和解	1	1	1	—	3
撤回	1	—	—	—	1
三、不公平行為概括規定***	1	—	—	1	2
結果：成立	—	—	—	—	0
不成立	1	—	—	1	2
四、其他案件	1	—	3	—	4
總計	11	4	10	8	33

* Section 628(c)(2)(D) of the Communications Act [47 U.S.C. section 548(c)(2)(D)].

** Section 628(c)(2)(B) of the Communications Act [47 U.S.C. section 548(c)(2)(B)].

***Section 628(b) of the Communications Act [47 U.S.C. section 548(b)].

資料來源：作者基於以下案例報告，自行歸納製表。FCC, 1994:para.174 and Appendix F; FCC, 1995:paras.161-164; FCC, 1996:para.151 and Appendix H; FCC, 1997:para.237 and Appendix G.

(四)「播放頻道的約定」(Carriage Agreements)的管制

除了上述第六二八條的有關「節目取得」的規定外，在一九九二年有線電視法中，國會並針對系統商的購買及播放頻道的行為，制定了若干規範。這項編為通訊法第六一六條的條款，名為對「播放頻道的約定」的管制(Regulation of Carriage Agreements)。⁵⁸ 第六二八條主要在限制有整合關係的頻道商的銷售節目的行為。相對照來看，第六一六條則是限制系統商有關洽購頻道、播放節目的行為。⁵⁹ 第六一六條的具體規定如下：

A、財務利益

國會發現系統商具有影響頻道商的巨大潛力。例如某些系統商曾要求在頻道商入股，以影響頻道商不將熱門節目賣給這些系統商的競爭者。(Saylor, 1994:345) 國會因而在一九九二年有線電視法中，指示通訊委員會須制定法規，防止系統商向頻道商要求，以具有「財務利益」(financial interest) (如入股) 為條件，才願意購買頻道商的節目。⁶⁰ 這個規定的目的在於防止系統商強迫頻道商與之垂直整合。國會並自行放寬本條文中「頻道商」的範圍，不僅包括衛星頻道商，也包括頻道節目的任何生產者、製造者及批發者。⁶¹

通訊委員會在授權後制定規則，禁止系統商（或任何其他多頻道視訊節目傳播商）要求在頻道商具有「財務利益」作為其播放該頻道商的節目的條件。⁶² 通訊委員會曾說明，這項規定並不禁止系統商可以在與頻道商的協商中提出財務利益的討論，但不能以財務利益做為購買節目的唯一條件。系統商並應避免使用最後通牒、脅迫、惡性的施壓及不合理的拒絕交易。(Saylor, 1996:38)

58 Section 12 of the 1992 Cable Act adding section 616 to the Communications Act. [47 U.S.C. section 536]

59 FCC, Video Programming Distribution and Carriage (Implementation of 1992 Cable Act Provisions), 9 F.C.C.Rcd. 2642 (1993), cited in Carter et al. 1996:632.

60 Section 616(a)(1) of the Communications Act. [47 U.S.C. section 536(a)(1)]

61 Section 616(b) of the Communications Act. [47 U.S.C. section 536(b)]

62 47 C.F.R. 76.1301(a). 不過，通訊委員會並未在其制定的規則內，為「財務利益」一詞下定義。

B、獨家權利的脅迫或報復

在頻道的購買上，一九九二年有線電視法禁止脅迫性的獨家契約。國會在該法中禁止(一)系統商脅迫 (coerce) 頻道商給予獨家權利 (exclusive rights)，做為購買其頻道的條件，以及(二)系統商因頻道商不給予獨家權利而對之採取報復 (retaliating)。⁶³ 此一規定，不僅保護獨立的頻道商，也在保護有整合關係的頻道商。不過，如何區別非法的「脅迫」、「報復」與單純的「生意上激烈協商」(hard bargaining) 將會是困難的認定。將一個頻道商的節目刪除或更改頻道號碼，有可能構成「報復」。(Saylor, 1994:346) 在具體的個案判斷上，學者建議應考量兩造相對上的交易能力 (bargaining power)、兩造過去的行爲模式，以及一方是否堅持或拒絕一個同業中認為合理的契約條款。(Saylor, 1994:347) 另外，通訊委員會曾表示，「脅迫」並不以明示的威脅為必要，默示性 (implicit) 行爲亦有成為脅迫的可能。(Saylor, 1994:346)

C、播放頻道的差別待遇

一九九二年有線電視法也禁止系統商在播放節目上，以頻道商是否與之有整合關係為差別待遇的基準。這項規定禁止系統商在播放頻道的選擇、約款、及條件上，以有無整合關係 (affiliation) 做為差別待遇的基礎的方式，而從事其效果將不合理地限制無整合關係的頻道商公平參與競爭的行爲。⁶⁴ 本項所謂「以有無整合關係做為差別待遇的基礎」，舉例來說，可能包括因為沒有入股整合關係，而將獨立性頻道（如 ESPN 與迪士尼頻道）調換到比較差的頻道位置或區段位置。也有可能包括系統商對沒有整合關係的頻道商，要求較高的技術品質標準、較差的付款條件或其他歧視性的條件。(Saylor, 1994:347) 本項的差別待遇必須證明是「以有無整合關係」做為基礎，而與正當的差別待遇（如基於節目播放、成本的不同而做的差別待遇）有所區別。

63 Section 616(a)(2) of the Communications Act. [47 U.S.C. section 536(a)(2)]. Implemented by 47 C.F.R. 76.1301(b).

64 Section 616(a)(3) of the Communications Act. [47 U.S.C. section 536(a)(3)]. Implemented by 47 C.F.R. 76.1301(c).

再者，本項的差別待遇行爲，其效果必須「不合理地限制無整合關係的頻道商公平參與競爭的能力」。在做這項效果性的判斷時，通訊委員會可能考量如下因素：該頻道的性質、該系統商的大小與地理分布、在該系統商的經營區內有無另一家系統商、其他地區的系統商的購買頻道的情形等。(Saylor, 1994:348)

對於「播放頻道的約定」的管制，在實務上的重要性遠低於「節目取得」的管制。實施至今，在通訊委員會的有線電視市場競爭的年度報告書中，尚未看到具體案例。

伍、結論——對美國經驗的觀察及對我國的啓示

一、一九九二年有線電視法管制的正當性

一九九二年有線電視法對有線電視產業的進行了廣泛的結構管制，特別是在水平整合的訂戶數、垂直整合的頻道數、節目取得、播放約定等方面，制定了高標準的產業內競爭管制，對有線電視業者無疑是一大限制。因此，有必要瞭解此等高度管制的正當性及必要性。

一九九二年的高度管制，係回應於一九八四年解除管制以來所產生的弊端。國會於一九八四年制定有線傳播政策法，放鬆費率管制——費率無須管制，除非該地區的有線電視未能處於「有效競爭」(effective competition)的狀態。由於通訊委員會對「有效競爭」一詞的定義寬鬆，⁶⁵ 使得絕大多數的有線電視系統的費率不受管制，費率節節上升，服務品質反而低落，引起民眾強烈反感，因而導致國會的注意。聯邦會計總署 (General Accounting Office) 的調查報告指出，解除管制四年多來，最多訂戶選用的基本服務的平均月費，自 11.71 美元上升到 18.84 美元，上漲了百分之六十一。而同時期內的全國消費品物價指數，不過增加百分之十八。換言之，有線電視費率的上

65 該法授權通訊委員會來界定「有效競爭」。委員會以有線電視系統在其經營區內，能接收到三個無線電視頻道的訊號，即屬處於有效競爭，以致於全國百分之九十七的系統不受價格管制。其後於一九九一年，雖然將標準提高為六個無線電視頻道，但仍然太過寬鬆。See Arnesen & Blizinsky, 1995:636-637.

漲是消費指數的三倍。⁶⁶ 在服務品質方面，資料顯示每一百名訂戶平均每年提出七件抱怨案件。「消費者報導雜誌」(Consumer Reports) 在一九九一年的調查顯示，消費者對有線電視公司的滿意度是十六年以來最低的。同年另一份調查則指出，百分之五十九的收視戶認為政府應對有線電視加強管制。(Arnesen & Blizinsky, 1995:640)

國會基於此等強烈民意，展開前後達三年的聽證調查，獲致調查結論已如前述。⁶⁷ 簡而言之，國會認為有線電視是個缺乏競爭，而且高度集中的產業，因而導致費率過高、品質低落等，而減損消費者福利。解決之道，在於從產業的特許制、重新費率管制、市場結構及反競爭行為多方面著手，因而制定以「增加競爭」(pro-competition) 及「維護消費者」(pro-consumer) 為主要目標的九二年有線電視法。⁶⁸ 該法通過後，當時美國總統布希援用否決權，拒絕施行該法律。但國會又以三分之二以上的絕對多數決，推翻否決使該法律成立，足見國會在強大的民意下，對有線電視應採高標準管制有高度的共識。⁶⁹

一九九二年有線電視法以降，美國對於有線電視產業的政策就以「增加競爭」為核心(增加競爭的利益亦將直接使消費者受益)，制定新的管制法規，期使在特許獨占、整合、競爭行為等方面，都能促進競爭。

66 General Accounting Office, Telecommunications: 1991 Survey of Cable Television Rates and Service 4 (1991), cited in Arnesen & Blizinsky, 1995:632, n. 40.

67 參見前揭【肆、一、一九九二年國會的調查結論】。

68 「增加競爭」及「維護消費者」已表現在該法的名稱上：「一九九二年有線電視消費者保護及競爭法」。該法並自述其立法目的為：

- (1)對大眾促進經由有線電視及其他視訊傳播媒體獲得觀點及資訊的多樣性；
 - (2)依賴市場，在最大的可行程度，達成此多樣性；(粗體強調為筆者為加)
 - (3)在經濟上正當的前提下，確保有線電視系統業者繼續擴充其規模及節目；
 - (4)在有線電視系統業者未能處於有效競爭的地區，確保消費者的收視權益獲得保護；
 - (5)確保有線電視系統業者，對於節目頻道商及消費者而言，沒有不正當的市場力。
- Section 2 (b) of the 1992 Cable Act. [47 U.S.C. section 521(b)]

69 依美國憲法第一條第七項第二款，參眾兩院必須各以三分之二的多數決來推翻總統的否決。在一九九二年十月五日，參議院以 74 票對 25 票，眾議院以 308 票對 114 票，推翻布希對該法的否決。實際上，贊成者的票數已經接近四分之三。See Gilbert, 1996:615, n. 2.

二、關於特許獨占

特許獨占的主要支持理由是規模經濟理論。從美國經驗中我們可以發現，有線電視確實有規模經濟的現象，在一九八〇年代之前收視戶不多的時代，分區獨占通常即可滿足市場的需求，第二家的重疊經營大多維持不久。但有線電視市場節節上升，普及率達六成五以上，成為今日最普遍的多頻道媒體，有線電視的分區市場早已可以容納新的經營者。

規模經濟的現象，即兩家經營會有成本的重複或浪費，成為打破特許獨占所遭遇的主要反對理由。雖然由兩家重疊經營會有資源上的浪費，但打破獨占時卻將帶來重要的經濟上及非經濟上的利益。根據經濟學家的研究，兩家經營比獨家經營在成本上只高出百分之十四。(Crandall & Furchtgott-Roth, 1996:85) 但是由過去一年來開放市場實證經驗顯示，一旦有第二家經營，原來的獨占廠商將以減價、提高服務、增加頻道等方式來留住客戶。過去也有研究顯示，在重疊經營的地區，將使每戶的基本月費降低美金 3.21 元。(Boudreaux & Ekelund, 1993:389) 因此，開放市場有相當的經濟效益。

在非經濟效益方面，主要是言論及資訊自由的保障。保障言論市場的多元化及讓人民對於資訊的多樣性有更多的選擇權，應是政府的重要利益。有線電視是最普及的多頻道媒體。獨家的有線電視，將使人民對於資訊的多樣性的選擇，受到限制。

三、關於整合與競爭管制

美國的有線電視產業，無論水平或垂直，都有明顯的市場集中。這顯示水平與垂直整合有其經營上的高度效率，而成為強勢的市場潮流。水平整合可累積更大的資本，以應付在大都會區建造有線電視系統的高昂成本，以及在科技上的研發創新。(Crandall & Furchtgott-Roth, 1996:10) 系統商與頻道商間的垂直整合，也有其營運上的互利。對於頻道商而言，垂直整合可帶來系統商的播出承諾（因而降低頻道銷售不佳的風險）、資金及資源上的增進、以及交易成本的減低。對於系統商而言，垂直整合將可以確保穩定的節目來源、減少交易條件變動的風險、降低交易成本、甚或促成意願而投資新

頻道及開發更先進的有線電視技術。(Waterman & Weiss, 1997:45-53) 因此，吾人所要探究的重點應在於，整合有什麼不好的後遺症？使得國家需要介入與管制？

美國經驗顯示，整合可能減低競爭。在水平整合方面，大型 MSO 可能因合併而具有“獨買力”(monopsony)。(Waterman & Weiss, 1997:74) 垂直整合方面，MSO 與頻道商整合將可能使沒有整合關係的頻道商與其他的系統商受到不利的影響。首先，垂直整合可能將使無整合關係的頻道商，受到差別待遇，較難確保節目的銷售管道通暢。無整合關係的新頻道商亦較難進入市場，因而可能減低視訊節目的多樣性。其次，無整合關係的系統商可能被頻道商歧視，無法取得節目或在節目價格或其他條件上受差別待遇，進而其訂戶將可能喪失收視該節目的機會。經濟學家做實證研究後發現，系統商傾向於優惠與其整合關係的頻道：較常播出這些頻道的節目、給予較低的定價或較強的促銷。特別是當兩個頻道之間有替代性時（如同為新聞頻道），系統商會傾向將沒有整合關係的頻道，替換為有整合關係的頻道。(Waterman & Weiss, 1997:7, 108-109)

然而，在美國的反托拉斯法之下，卻無法對有線電視的整合與競爭進行有效的規範，而出現法律工具不足的現象。在一九九二年有線電視法制定之前，有線電視系統的市場集中率，並未超過 HHI 1000，屬於不集中的市場。依此，司法部及交易委員會一般是不會對系統間的水平合併提起違反反托拉斯法之訴。⁷⁰ 其次，羅賓遜-派特曼法 (Robinson-Patman Act) 禁止差別待遇行為，只及於「商品」(commodities)，並不包括服務。而有線電視節目的播放則是屬於服務。其次，獨家銷售契約 (exclusive distributorship) 屬於垂直的非價格限制，在「合理原則」(rule of reason) 的判斷下，通常不會被判定為違法。再者，如果一個頻道商與 MSO 系統有共同經營的情況，則在反托拉斯法的眼中，共同屬於一個事業的一部份，而難以成立休曼法 (Sherman Act) 所稱的「共謀」(conspiracy)。(Saylor, 1994:328-329) 回應於重疊經營系統業者、衛星共同主天線、MMDS、直播衛星業者等的抱怨，

70 參見前揭表三，及附註第三十。

國會在有線電視法中，制定高於反托拉斯法標準的結構管制（MSO 訂戶限制、頻道數限制）及「節目取得」與「播放約定」的競爭行為管制。

四、美國經驗對我國的啓示——初步觀察

美國在有線電視法中，對特許、整合、競爭的管制立法，可謂是產業內的競爭法。我國有線電視法對於特許（執照）制度有較詳的規範，但對整合與競爭的管制，則相當不足。我國在有線電視產業，逐漸高度集中，兩個財團已掌握相當的市場力，而有斷訊事件等風波。行政院版的有線電視法修正草案，已有限制產業集中的上限條款。⁷¹ 在我國制定有線電視產業內的競爭法，其重要性已然浮現。

然而本文以為，全面探討我國有線電視產業及市場結構，以及檢討競爭政策及立法，進而對斷訊事件分析並擬出對策，此須另文專題處理，並非本文篇幅可及。本文在此僅以對美國有線電視產業及競爭管制立法的經驗，提出幾個先行思考之處：

A、我國有線電視市場結構與集中整合趨勢，與美國有何異同？

美國的有線電視的市場日益水平集中，惟最具市場力者仍為前兩大的 MSO。以具有「可歸因利益」的標準而言（即其在系統投資百分之五以上的可表決股），TCI 與時代華納分別擁有或入股的系統的訂戶總數，達將近三成與將近兩成的全國市場，兩者合計百分之四十八——近半數的全國市場。（其餘者則只在百分之八以下）（見表八及前揭表四）在垂直整合方面，去年度全國性頻道有四成具整合關係，前五十大頻道中則有五成。⁷² 類似地，兩大 MSO 囊括了大多數的垂直整合關係。兩大 MSO 投資了五十八個頻道，占了近三成五的全國性頻道。前五十大頻道中，TCI 與時代華納也投資了四成（二十個頻道）。（見表八）

71 例如，行政院草案中，明定 MSO 直接或間接控制的系統的訂戶數，不得超過全國總訂戶的三分之一。（草案第二十條）這與美國通訊委員會，依據一九九二年有線電視法，所制定的 MSO 全國訂戶數的百分之三十上限，已非常接近。

72 參見本文前揭【參、二、（二）垂直整合的情形。】

表八 美國前兩大 MSO 的水平及垂直整合 (1997年)

MSO 的名稱	水平市場 占有率	垂 直 整 合				
		參與投 資的頻 道數	參與投資的 頻道數÷ 全國頻道數 (172)	投資超過 49%的頻 道數	投資超過49% 的頻道數÷ 全國頻道數 (172)	在前50大頻道 中,參與投資的 頻道數
TCI	29.32%	39	23%	20	12%	12 (=24%)
時代華納 (TimeWarner)	18.33%	20	12%	16	9%	8 (=16%)
合 計	47.65%	58*	34%	36	21%	20 (=40%)

*有一個頻道 (Court TV) 同時被 TCI 與時代華納入股。

資料來源：作者基於下列資料，自行歸納製表。

FCC, 1997: Table E-3, Table F-6.

欲明瞭國內有線電視的市場結構及產業集中，有基礎調查研究不足的問題。國內對此課題，雖有行政院公平交易委員會（以下稱公平會）於一九九六年及一九九七年進行兩次產業調查，但兩次調查均著重於各系統業者的經營規模、組織結構、收入及成本結構等，並未有 MSO 的水平集中及垂直整合的調查。⁷³ 在正式調查研究欠缺的情況下，公平會最近（今年六月）出版有關有線電視的合作研究報告，則依據民間的統計資料，指出國內的 MSO 為東森媒體事業群及和信傳播兩大集團。前者經營（自營兼代理）二十八個頻道，投資的系統數達二十七家。後者經營十一個頻道，投資二十家系統。（施俊吉、石世豪，1998:14）以下擬以此數據來估算此兩大 MSO 的水平及垂直整合，並與美國的情形做一初步比較。

以行政院新聞局在今年二月公布的實際經營的系統業者為一百一十家（衛星與有線電視，1998年3月號：20）來計算，則兩大集團共投資四十七家，占全國系統數的百分之四十三。這個水平占有率與美國兩大 MSO 居百分之

73 公平會，〈八十五年七月有線電視市場結構調查結果提要分析〉，〈<http://www.ftc.gov.tw/stat2i.htm>〉（1998.5.17 取用）。公平會，〈八十六年七月有線電視市場結構調查結果提要分析〉，〈<http://www.ftc.gov.tw/stat2l.htm>〉（1998.5.17 取用）。

四十八的訂戶數，已相當接近。⁷⁴ 在垂直整合方面，國內在一九九七年的有線電視頻道數，約為一百三十個。(劉幼琍, 1997:61, 124) 兩大集團共經營三十九個頻道，占總頻道數的百分之三十。這數字與美國兩大 MSO 在全國性頻道中，整合了百分之三十四的頻道數，也頗為接近。在普及率前五十名的頻道中，⁷⁵ 我國的兩大集團共擁有十七個頻道，占百分之三十四。這比起美國的兩大 MSO 在前五十大頻道中，投資了二十個頻道 (百分之四十)，亦相去不遠。⁷⁶ (見表九)

表九 美國與我國兩大 MSO 的水平與垂直整合：初步的比較

	水平集中	垂 直 整 合	
	美國的前兩大 MSO	以訂戶數計算 48%	在所有全國性頻道中 34% (=58÷172)
我國的前兩大 MSO	以系統數計算	在全國所有頻道中	在普及率前五十名頻道中
	43% (=47÷110)	30% (=39÷130)	34% (=17÷50)

資料來源：整理自：(1)表八。(2)施俊吉、石世豪，1998:14。(3)〈頻道市場普及率調查報告〉，《衛星與有線電視》(一九九八年六月號)，頁 35-43。

由此初步比較來看，國內兩大 MSO 的水平及垂直集中的程度，已經逐漸接近美國的兩大系統集團——而前經美國國會認定為「高度集中」的產業結構。國內有線電視產業的高度集中，至少可以有兩個意涵。第一，如美國國會調查結論所示，高度集中將不利於市場競爭，例如新頻道進入市場將有障

74 嚴格而言，這兩個百分比係經不同之計算。我國部份是 MSO 投資的系統數除以全國系統數。美國部份則是 MSO 投資的系統的訂戶總數除以全國的總訂戶數。在我國實證資料缺乏的情況下，只能先做此等初步的比較。期待以後取得進一步資料後，加以補充。

75 此處係採用「衛星與有線電視雜誌社」在一九九八年四月所做的頻道普及率調查。調查結果刊於〈頻道市場普及率調查報告〉，《衛星與有線電視》(一九九八年六月號)，頁 35-43。所謂普及率，是指某頻道被全國各系統播出的比例。假設全國有一百個系統，而某頻道被九十個系統播出者，該頻道的普及率即為百分之九十。這次調查中，普及率前五十名(普及率 66%以上)的頻道中，東森擁有九個，和信則有八個頻道。

76 美國資料部份統計「前五十大頻道」(top 50 programming services) 的基礎，略有不同。這項統計係以「訂戶數」為基礎，亦即當某頻道被若干系統(或其他多頻道商)播出時，將這些系統的訂戶數合計，即為該頻道的訂戶數。FCC, 1997: Table F-6.

礙，以及垂直整合下所衍生的偏好關係。⁷⁷ 第二，產業的高度集中及因而發生的反競爭行爲，可爲日後進一步的高度管制立法，做爲正當化的理由。

B、我國在有線電視市場所要注意的限制競爭或不公平競爭爲何？

概略而論，就產業結構上，主要是系統間的水平結合（MSO的系統併購），以及系統與頻道間的垂直整合。就競爭行爲上，頻道業者部份，有聯賣、聯合製播等。系統業者部份，有統購、斷訊等。頻道與系統間有獨家代理、杯葛、差別供應等。（公平會，1997）

C、一般性競爭法（公平交易法）是否可達管制目的？有無必要制定有線電視產業內競爭法？

就美國而論，以反托拉斯法管制有線電視產業，出現法律工具不足的現象，已如前述。在我國，立法採高度管制的公平交易法，應有足夠的法律工具可資援用。例如，一定規模以上的結合採事先許可制（第十一條），聯合行爲之禁止（第十四條），禁止妨礙競爭之差別待遇、獨家代理、杯葛等（第十九條）。不過，有線電視產業卻未受到公平交易委員會的高度管制。公平會約自去年（1997）初起，始對有線電視產業實施較嚴格的監控。例如，該會第二六九次委員會決議，對於系統業者已完成區域整合，未依法申請許可，在一九九七年一月一日前發生者，既往不究。（公平會，1997:4）公平會依第十九條等不正競爭條文對於有線電視產業所做的處分，絕大多數是一九九七年以後的案件。（施俊吉、石世豪，1998:31-32）再者，審視以往的案例，公平會對於結合的許可，一向非常寬鬆。（劉孔中，1998:2）欲通過「整體經濟之利益」的標準，尤爲容易。（施俊吉、石世豪，1998:57）因此，若不能寄望公平會對有線電視產業進行較嚴格標準的管制，則制定產業內競爭法的必要性，就相對增加。

D、產業內競爭法以結構管制或行爲管制的方式？或兩者兼具？

結構管制係以限制廠商規模或營業，以防止其取得不當的市場力。行爲管制則是禁止廠商從事不正當的反競爭行爲。以美國經驗爲例，結構管制（水平市場上限、整合關係頻道上限），再加上行爲管制（節目取得管制），兩者

77 參見本文前揭【肆、一、一九九二年國會的調查結論】。

其實有相輔相成的效果，應是較有效周延的立法。

E、產業內競爭法與一般性競爭法之間關係如何？

一般性競爭法適用於所有產業，而產業內競爭法只對於特定產業（如有線電視）具拘束力，故而特定產業同時將受兩者的管制。惟產業內競爭法的實施，能夠承載該產業的政策與結構特性，而與一般性競爭法之實施係由國家一般競爭政策出發者，有所區別。

F、有線電視競爭法由誰擔任主管機關？媒體管制機關，還是競爭法管制機關？

以美國經驗而論，有線電視競爭法仍由媒體機關（即通訊委員會）擔任主管機關。此等安排的優點在於，媒體機關已長期管理產業界，因而對於產業結構及市場應有充分的了解，更為重要者，媒體機關已掌握基本的管制相關資訊。但其缺點則是，若媒體機關以往未有競爭法管制的經驗，則在實施新的競爭法時，將有人才及專門知識（expertise）不足的情形。

G、如何避免一行為同時被兩個競爭法追訴？或同時被兩個主管機關追訴？

若成立產業內的競爭法，而其主管機關又不同於一般競爭法的主管機關，則可能一個行為同時受到兩個競爭法的追訴。以美國的情形而論，一九九二年有線電視法由通訊委員會實施，克萊頓反托拉斯法則由交易委員會及司法部執行，論其結果則為雙重管轄。以前述 TCI 併購 Liberty Media 一案為例，通訊委員會雖不反對這個結合，但交易委員會則在附帶條件後才同意。我國如制定產業內競爭法，應強化機關協同（如公平交易法第九條第二項），以避免一事二罰。

附錄 華盛頓哥倫比亞特區有線電視系統招標評估標準與加權係數表

項 目	標 準	加權係數	
		分項配分	本項配分
I、經營者	少數族裔參與	15%	
	本地(D.C.)人士參與	5%	20%
	法律與品德合格度	及格/不及格	
II、經驗與能力	總體有線電視系統經驗	2%	
	先進業務經驗	4%	10%
	相關特殊經驗	4%	
III、財源與承諾		及格/不及格	
IV、營運計畫與效率	收入、所得與回收	2%	
	經費來源與使用	1%	
	資本支出	3%	10%
	營運支出	1%	
	機構網路收支	3%	
V、建設與營業時程	時程	3%	5%
	營業限制	2%	
VI、系統規劃與容量	家戶網路容量與彈性	3%	
	機構網路容量與彈性	2%	
	頭端、分配機房、互動能力與彈性	1%	10%
	定址與互動業務容量	1%	
	有線發送本地源發節目容量	2%	
	先進系統特性	1%	
VII、節目與業務	遠地電視傳輸	0.5%	
	衛星視訊傳輸	1%	
	自動化節目傳輸	0.25%	
	本地節目傳輸	1%	15%
	節目取得之支援	10%	
	調頻播音	0.25%	
	家戶互動業務	1%	
	機構業務	1%	
	基本服務一月費	1%	
VIII、基本費率	付費服務一月費	1%	
	一次收費	0.5%	
	費率(不變)保證	1%	5%
	家戶互動業務收費	0.5%	
	機構業務收費	0.25%	
	費率優待	0.5%	
	出租頻道、廣告、攝錄室費用	0.25%	
	雇用一平等機會計畫	10%	
IX、雇用與訓練承諾	訓練計畫	5%	20%
	集體談判協議(工會)關係	5%	
	設施及設備支援	3%	5%
X、設施設備及對社區承諾 之人員配備	人員支援	2%	
	合 計	100%	100%

資料來源：林亦堂，1997，頁83-84。

參考資料

行政院公平交易委員會

1997 《公平交易法對有線電視相關產業之規範說明》(宣導系列)(三月)。

林子儀

1993 〈Preferred Communications, Inc. v. City of Los Angeles: Natural Monopoly and the First Amendment〉, 收於氏著《言論自由與新聞自由》, 台北: 月旦出版社。

林亦堂

1997 《英美有線電視執照核發程序及設立標準之研究》, 台北: 電視文化研究委員會。

吳梓生

1997 《由市場競爭與科技發展論電信與有線電視跨業經營之法制—以美國為借鏡—》, 台灣大學法律學研究所碩士論文。

施俊吉、石世豪(主持)

1998 《有線電視頻道節目業者與播送系統業者垂直結合之競爭規範及許可衡量標準》, 行政院公平交易委員會, 八十七年度合作研究計畫十(六月)。

曾正儀

1997 〈從市場結構因素分析國內有線電視斷訊現象〉, 《衛星與有線電視》, (12月號): 頁37-40。

張清溪等

1991 《經濟學: 理論與實際》, 上冊(二版), 台北: 自刊。

劉孔中

1998 〈論結合管制之理論與實務〉, 《公平交易季刊》(第六卷第二期)。

劉幼琍

1997 《多頻道電視與觀眾》, 台北: 時英。

劉靜怡

1993 「有線電視系統分區獨占原則之研究」, 台灣大學法律學研究所碩士論文。

衛星與有線電視

1998 〈和信、力霸大戰日誌〉(2月號)。

Adelman, Ronald W.

1996 "Turner Broadcasting and the Bottleneck Analogy: Are Cable Television Operators Gatekeepers of Speech?" *S.M.U. Law Review* 49:1549-1560.

Arnesen, David W. & Marlin Blizinsky

1995 "Cable Television: Will Federal Regulation Protect the Public Interest?" *American Business Law Journal* 32:627-649.

Baldwin, Thomas F., et al.

1997 《大匯流: 整合媒介、資訊與傳播》(Convergence: Integrating Media, Information and Communication, 1996), 謝奇任等譯, 台北: 亞太。

Bell, Donald L.

1991 "Unbundling: an Alternative to the Current System of Cable Television Franchising," *Cumberland Law Review* 21:43-99.

- Boudreaux, Donald J. & Robert B. Ekelund, Jr.
1993 "The Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992: The Triumph of Private over Public Interest." *Alabama Law Review* 44:355-391.
- Brenner, Daniel L.
1990 "Was Cable Television a Monopoly?" *Federal Communications Law Journal* 42:365-411.
- Carter, T. Barton, et al.
1996 *The First Amendment and the Fifth Estate: Regulation of Electronic Mass Media*. 4th ed. Westbury, N.Y.: Foundation Press.
- Christensen, Shaun
1992 Comment, "Cable Television: Competition and the First Amendment," *South Dakota Law Review* 37:566.
- Conrad, Keith
1997 Note, "Media Mergers: First Step in a New Shift of Antitrust Analysis?" *Federal Communications Law Journal* 49:675-700.
- Crandall, Rebert W.
1997 "Competition and Regulation in the US Video Market," *Telecommunications Policy* 21:649-660.
- Crandall, Robert W. & Harold Furchtgott-Roth
1996 *Cable TV: Regulation or Competition?* Washington, D.C.: Brooking Institute.
- FCC (Federal Communications Commission)
1993 Implementation of Sections 11 and 13 of the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992: Horizontal and Vertical Ownership Limits, Second Report & Order, MM Dkt. No. 92-264, 8 F.C.C. Rcd. 8565.
1994 Annual Assessment of the Status of Competition in Markets for the Delivery of Video Programming, First Annual Report (September).
1995 Annual Assessment of the Status of Competition in Markets for the Delivery of Video Programming, Second Annual Report (December).
1996 Annual Assessment of the Status of Competition in Markets for the Delivery of Video Programming, Third Annual Report (December).
1997 Annual Assessment of the Status of Competition in Markets for the Delivery of Video Programming, Fourth Annual Report (December).
- Gilbert, Toni Elizabeth
1996 Note. "Economic Regulation of the Cable Television Industry: Reigning in a Giant at the Expense of the First Amendment," *Catholic University Law Review* 45:615-651.
- Hazlett, Thomas W.
1986 "Private Monopoly and the Public Interest: An Economic Analysis of the Cable Television Franchise," *University of Pennsylvania Law Review* 134:1335-1409.
1990 "Duopolistic Competition in Cable Television: Implications for Public

- Policy," *Yale Journal on Regulation* 7:65-148.
- Jeter, James Philip
1994 "Cable," in Erwin K. Thomas & Brown H. Carpenter eds., *Handbook on Mass Media in the United States: The Industry and its Audiences*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Johnson, Leland L.
1994 *Toward Competition in Cable Television*. Cambridge: MIT and Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Kahn, Alfred E.
1971 *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, vol. II, Cambridge: MIT Press (originally published in 1971, reprint ed. 1988).
- Kanzler, Jay Lee
1991 "Getting the Clear Picture on Cable Franchising Monopolies," *Journal of Missouri Bar* 47:53-61.
- Lively, Donald E.
1992 *Essential Principles of Communications Law*. New York: Praeger.
- Markey, Edward J.
1993 "Cable Television Regulation: Promoting Competition in a Rapidly Changing World," *Federal Communications Law Journal* 46:1-6.
- Owen, Bruce M. & Paul D. Gottlieb
1986 "The Rise and Fall and Rise of Cable Television Regulation," in Leonard W. Weiss & Michael W. Klass eds., *Regulatory Reform: What Actually Happened*. Boston: Little, Brown & Co.
- Saylor, David J.
1994 "Programming Access and other Competition Regulations of the New Cable Television Law and the Primestar Decrees: A Guided Tour through the Maze," *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal* 12:321-386.
1996 "Competition Issues Faced by Multichannel Video Distributors and Programmers under the Antitrust Laws and the 1992 Cable Act: Mergers/Acquisitions, Programming Access/Carriage, Pricing/Packaging, and Franchising/Market Entry," in Practising Law Institute ed., *Patents, Copyrights, Trademarks, and Literary Property Course Handbook Series* 437:7-261 (437 PLI/Pat 7), available in Westlaw, TP-ALL database.
- Sinel, Norman M., et al.
1996 "Recent Developments in Cable Law," in Practising Law Institute ed., *Patents, Copyrights, Trademarks, and Literary Property Course Handbook Series* 435:291-634 (435 PLI/Pat 291), available in Westlaw, TP-ALL database.
- Sterling, Christopher H.
1982 "Cable and Pay Television," in Benjamin M. Compaine, et al., *Who Owns the Media?* 2nd ed. White Plains, NY: Knowledge Industry Publications.

Straubhaar, Joseph & Robert LaRose

1996 *Communications Media in the Information Society*. Belmont, Calif.: Wadsworth.

Waterman, David & Andrew A. Weiss

1997 *Vertical Integration in Cable Television*. Cambridge, Mass: The MIT Press.

Regulation on Cable Television Franchising, Integration and Competition in the U.S. —Analysis of the Market, Law and Policy

Yao-kuo Eric Chiang

Assistant Professor

School of Law, Shih Hsin University

ABSTRACT

This article gives an overview of the U.S. experience on regulating cable television franchising, integration and competition. The focus will be on the cable market and industry, as well as on regulatory laws and policies, and their implementation.

For decades, there has been a practice of awarding only one franchise in each cable district in the U.S. and therefore most cable systems were de facto monopolies. Under traditional wisdom, cable television was characterized as a "natural monopoly". Since the early 1980s, this view has been challenged by economists and by "overbuilds" (potentially second cable firms within the same district) in courts. The author argues that cable systems are not necessarily "natural monopolies". Before the 1980s, the scale of the cable market was rather small—single cable firms would provide an adequate supply of services and therefore not many cable systems were interested in competing. The boom of market growth in the 1980s enhanced industry scale and profitability and therefore attracted competitors. The notion of cable television as a natural monopoly should be revised.

After the mid-1980s, the concentration of the cable market became notable. The top four MSO (Multiple System Operators) horizontally have controlled half of the national market since the mid-1990s and half of the national channels vertically integrated with MSO. The industry concentration and huge increase in cable rates pushed Congress to enact the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992.

The 1992 Act contains four legal mechanisms to regulate the integration and competition of the cable industry: (1) limits on MSO subscribers, (2) limits on channel occupancy, (3) program access rules, and (4) carriage agreement rules. While the first mechanism was voluntarily stayed by the Federal Communications Commission (its constitutionality is being challenged in courts), the second rule has been enforced in a relaxed way. The third mechanism proves to be an effective piece of legislation with which dozens of cases have been resolved in the past few years. In contrast, no case has been reported under the fourth rule.

Key Words: Cable television, cable franchising, competition, antitrust, natural monopoly, integration.