

# 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)\*

戴伯芬

輔仁大學社會學系副教授

台灣有線電視市場的發展是一場資本、國家以及民間社會力量衝突與鬥爭結果。本文從有線電視法立法前、後兩階段，分析國家政策與立法如何回應全球資本的力量與地方民間社會的對抗，在多重政經勢力的折衝下形塑出台灣有線電視市場結構。在前有線電視法時期，國家在國際貿易報復與國內民主化雙重壓力下，承認頻道財產權，卻對已經成形的系統市場強加管制，差異執法的結果是保障國外頻道業者的智慧財產權，但使地方系統經營者陷入派系化與財團化，造成以暴力為後盾的惡性競爭與購併；而在有線電視法頒佈之後，又以落日條款來讓原有系統業者暫時繼續經營，在國家有法而放任的情形下，讓集團企業與地方政治力繼續進行市場垂直與水平併購。國家無法建立財產權制度保障，未能建立產業公平競爭的秩序，反而促成市場寡頭壟斷問題。

關鍵字：有線電視、系統經營者、頻道供應者、制度論

---

\* 本文經驗資料內容改寫自作者的博士論文。

收稿日期：94年9月8日；接受刊登日期：95年3月8日

國家在經濟部門中有其作用。經濟活動，尤其是市場經濟中的活動，不可能在一個制度、司法和政治真空中進行。相反地，其受確實保障的個人自由與私人財產權，以及穩定的貨幣和有效的公共服務為前提條件。

教皇約翰·保羅二世《百年獻辭》，1991。

## 一、緒論

### (一)問題意識

有線電視產業堪稱台灣的另一項經濟奇蹟，在彈丸小島上，打開電視隨時可以看到幾十個頻道，十幾個 24 小時的新聞節目。經過 20 多年的發展，有線電視不僅成爲台灣家戶生活重要的休閒活動，同時結合寬頻技術，逐漸形成媒體、電信、資訊整合的新傳播媒體。不同於其他一般產業，有線電視產業具有經濟、政治、文化三重功能，從經濟面來看，有線電視不僅是媒體產業，也是進入新興寬頻市場的通路；從政治面來看，有線電視是台灣民主化過程中，地方打破中央長期媒體壟斷的政治工具；從社會與文化面向而言，有線電視是本土對國際媒體的文化戰爭，左右了台灣兩千三百萬民眾的視聽。

回顧台灣過去有線電視產業的發展史，卻是由跨國資本、政黨、反對運動、黑道、地方派系以及財團等多重政經力量交互作用的一場市場混戰。從服務品質來看，台灣的有線電視存在諸多的問題，包括頻道品質良莠不齊、地方媒體特性消失、線纜資源不均、頻道斷訊與恣意調動等。新媒體與我們的生活息息相關，在分析未來新媒體產業可能的發展之前，或許應回過頭來思考台灣有線電視產業如何形成現在的市場結構？追本溯源，回歸到有線電視產業發展的歷史過程中，分析產業結構的形成過程，才能理解台灣有線電視市場亂象的根源。

早在有線電視法立法之前，政府不但成立了「行政院建立有線電視工作小組」，多方研議台灣有線電視制度，同時也風行草偃地執行過「順風專案」，更在各方政治折衝中訂定了「有線電視法」與後來的「衛星廣播電視法」，但

是仍無法形成有線電視的市場秩序。爲什麼國家對於有線電視市場的規範是無效的？這個問題在過去國家理論的相關文獻中似乎是個奇特的經驗現象。因爲任何一個產業都需要國家制度性的安排，特別是對於財產權與交易制度的保障，才能形成正常的市場秩序。但是台灣有線電視的市場卻長期處於沒有財產權制度保障的市場競爭中，關鍵問題在於有線電視市場的財產權法制化過程。

關於台灣媒體的問題，過去已有不少批判性的專書與論文，其中以鄭瑞城等教授（1993）合編的澄社報告《解構廣電媒體》以及馮建三教授（1995）《廣電資本運動的政治經濟學》爲代表。《解構廣電媒體》一書對於國家角色與結構管制提出質疑，體檢國家對於頻道資源分配的權力、媒體財產權的控制、內容的規範、工會組織及公共媒體、另類媒體等議題，代表澄社自由派學者對過去威權時期黨國資本主義媒體控制的整體批判。《廣電資本運動的政治經濟學》則是從左派而來對媒體開放的亂象進行批判，作者一方面譴責廣電資本主義的運作，認爲媒體的商品化造成新的文化帝國主義；另一方面也關注公共電視、異議媒體的發展與轉變。從國家控制或資本主義而來的媒體批判，點出台灣媒體產業發展的若干問題。兩者在方法上都傾向以文獻或統計資料爲主，誠然台灣有線電視市場的運作過程有許多國家、資本鬥爭的著痕，但也有許多非正式經濟與地方草根政治勢力的介入，必須放在全球化下中央與地方政治衝突的民主化過程中才足以窺見全貌。然受限於研究方法，關於國家制度、市場與草根勢力的互動與運作模式較少有研究觸及。

本文從有線電視的法制面切入，關心的焦點在全球化頻道與地方系統市場間的衝突與矛盾，特別著重國家法制化過程受不同政、經勢力介入對於市場結構的影響。以下的分析借用制度論的討論，放在1.有線電視市場的財產權如何被界定與維護？2.國家如何執行財產權法令？3.財產權執行對於市場結構的作用？換言之，是從台灣獨特時空背景，探討有線電視從非正式經濟到正式化發展過程中，國家法令規範的形成、執法過程及執法之後的影響。

## (二)制度論的觀點

相對於經濟學新古典主義的傳統，著重既成市場的分析，制度經濟學處

理了形塑市場的重要規則。所謂的「制度」，指的是由人所制定的規則，以抑制人際交往中可能出現的恣意行爲和投機主義。制度起源有兩種：一是源於社會漸進或回饋作用和調整的演化，如慣習、倫理規範，即內在制度；另外一種制度則肇因於一批具有權威代理人（經常是政府）所制定的法條，透過懲戒的威嚇而強加於社會之上（Commons, 1959: 40-52; Kasper and Streit, 1998: 30-31）。

資本主義市場建立所需的基本制度即爲法治、私人財產權與締約自由，其中關鍵的因素在於財產權的建立。財產權是個人和組織一組受保護的權利，以及使用、向他人出租或出售該資產的權利。資本主義的基礎即在保障受尊重的、安全的財產權與自主運用財產權的各種制度。而國家的法律規範是構成市場交易的重要基礎，如果沒有一體適用的規則，在無政府狀態下的交易，市場將會由暴力的自發性組織（如黑社會）來提供財產權保護（Kasper and Streit, 1998: 127-128）。

關於財產權的建立，過去大量的文獻集中於簡單的經濟成本與收益變化（Axelrod, 1984: 3-24），但是忽略了政治體制的角色以及政治體制究竟會設立和執行何種財產權的問題。財產權的演化是政治的協商過程，有賴於國家對於財產制度規則和法令的創造與改變，因此國家角色成爲制定財產權規範的關鍵（Libecap, 1989: 1）。在比較先進國家與第三世界經濟體系，North（1990: 9）認爲「今日第三世界的特色即在於政治與經濟企業體仍爲『混合袋』（mixed bag），著重於提昇再分配甚於生產活動，因而產生壟斷而非競爭，限制而非擴大機會」。界定不明或無效率的財產權制度，使得第三世界的經濟體系形成高的交易成本，而且沒有保障的財產權、執行不良的法律、參與競爭的障礙、壟斷的限制會進一步導致利用較少的固定成本生產，而不利長期合約的生產，當然亦難形成制度的學習與創新機制。

即使是在西方民主體制下的資本主義，公共選擇亦深受政黨、官僚以及利益團體的相互作用，不斷地干預私人財產權的運作。由於民主政治必須依靠定期的選舉、權力分立和法治來控制代理人，在進行公共選擇時，政治代理人經常以政黨形式運作，以議會連任和獲得多數支持做爲主要目標；官僚則創造出各種專項制度，以擴大自身的權力與影響；利益團體則是爲了他們

的市場卡位 (market niche)，期以降低高價的競爭壓力。在政治團體與不同利益團體的交互作用之下，結果經常會偏離民眾真正的利益 (Hayek, 1979: 25-33)。

台灣的經濟制度變遷來自於從黨國資本主義到資本主義開放的市場競爭過程。而有線電視與其他產業發展的差異在於地方媒體的產業特性，國家在制定產業制度化過程中同時面臨全球化資本與地域草根力量的抗衡。由於媒體事業不僅是經濟活動，也是具有影響力的政治工具，因此過去三家無線電視台與主要的廣播公司控制權都掌握在黨政軍的國家勢力中 (王振寰, 1993: 75-128)。媒體開放過程中，除了涉及黨營事業的經濟利益之外，也涉及政治傳播管道資源的重新分配，使得有線電視產業從單純的經濟產業轉向具有宣傳效果的政治工具，引發不同政治勢力競逐市場。

### (三)資料來源

本文討論的時間在有線電視法頒布之前到合法的有線電視台籌設成立之間 (1983-2000)，有線電視在此扮演的是地方媒體 (相對於主流媒體的另類媒體) 角色，而在有線電視法之後，國家旋即解除有線電視對於電信事業的跨業管制，有線電視轉變成寬頻產業中的一環。

由於橫跨立法前、後兩個不同的時期，本研究使用的研究方法包括一手的業者訪談與二手資料分析。在立法前，有線電視屬於國家規約外的非正式經濟，缺乏產業統計資料來分析國家執法的影響，故一方面以報章雜誌、立法院的相關法案資料為主要資料來源，另一方面佐以個案訪談，來瞭解國家執法對於市場結構所造成的影響。而「有線電視法」立法後對於產業的整體影響，主要資料來源則為公平交易委員會。公平交易委員會曾於 1996 與 1997 連續兩年對於有線電視市場結構進行調查，此為本研究對於有線電視產業結構分析的依據。

以下先探討有線電視產業興起的背景，接著分析有線電視法頒布前與頒布之後對於有線電視財產權的界定、選擇性執法的過程，以及對於市場結構的影響。

## 二、有線電視的背景

有線電視的前身包含共同天線、第四台、民主台三種不同的傳輸形式，節目來源、分布地區、經營方式皆有不同，可以說是台灣民間社會對於國家威權體制下頻譜資源分配不均、媒體經濟利益壟斷與政治思想箝制的三種不同反動。

共同天線最早可以追溯到 1969 年花蓮豐濱鄉，<sup>1</sup> 設立目的在解決偏遠地區收訊問題，傳播內容以三家無線電視為主，從地方電器行以免費的電視售後服務開始，逐漸轉變成提供多頻道衛星節目的付費有線系統服務，經營範圍亦從原來收訊不佳的地區擴大到一般住戶（林美伶，1998: i-ii；張煜麟，1998: 101-103；陳慧紋，1998: 31-34）。

稍後，第四台也跟著出現，最早可考的記錄源於 1970 年北投陳錦池，主要分布在人口稠密、消費能力高的都會地區。興起主因在於民眾媒體娛樂的需求、電子科技發達、週邊的電纜原料普及，以及影帶走私、盜拷等地下經濟的配合（汪琪，1984: 5-16）。第四台以電影的內涵、錄影帶的形式、電視的播放方式席捲台灣，估計在 1980-1985 年間，第四台業者約 200-500 家，全台有 50-60 萬訂戶，收視人口在 200-400 萬之間（翁秀琪，1993: 463-464）。<sup>2</sup>

民主台興起則遲至 1989 年，台北縣縣長候選人尤清板橋競選總部正式開播，1990 年 2 月 28 日，第一家民主有線電視台「中和台」正式開台，由翁志明擔任總策劃，<sup>3</sup> 隨後全省的民進黨黨部紛紛成立民主台，至 1992 年為止，

1 關於共同天線最早的起源，有花蓮豐濱與台中大甲兩種說法，花蓮豐濱是比較多學者認可的看法，不過起源時間應該都在 1969 年前後。

2 學者與官方關於第四台的數量有不同的估計數字。另學者汪琪在 1992 年政大新聞所研究中心舉行的「有線電視座談會」估計，全省訂戶約有 50 萬人，收視戶約 200 萬人。而依台灣省新聞處 80 年 9 月公布的統計資料，全省第四台業者約有 200 餘家，總計約有 60 萬訂戶，400 萬收視戶，年營業額達 30 億元。

3 管中祥（1997: 100）。翁志明結合「第三映象工作室」、「新台灣文化工作室」、「文化台灣工作室」、「綠色小組」等成員，籌設「民主傳播聯誼會」，獲得民進黨中和、永和黨部、雙和聯誼會、艋舺老人會等響應，因而選定雙和區為民主台第一砲。

全省已經有 35 個民主台，收視戶達 102,900 戶（邱妙津，1992: 83）。除了播放獨立影像工作者自行拍攝的政治社會運動影帶外，並在台北噴射機台、台中台、高雄第一電台、宜蘭台日日春附設軟體中心，製作宣傳民進黨與反對運動理念的新聞性節目，漸漸發展出具有地方文化特色的節目（方仰忠，1991: 74-77；戴伯芬、魏吟冰，1992: 43-52）。依江冠明（1992: 31-41）的估計，在 1986-1988 年間台灣出現了 50-60 支反主流影帶，生產出 8 千萬到 1 億元的地下影音市場。

在法律地位上，除了共同天線具有法令規範的依據，可以依「電視增力機、變頻機及社區共同天線設備設立辦法」（1979 年）申請經營執照，獲得法律認可的財產權保護外，第四台與民主台都是於法無據的傳播形式，第四台以播放各類境外節目為主，<sup>4</sup> 開發三家無線電視台之外的影音消費市場，民主台則是播出各種台灣政治與社會運動的記錄影片，宣揚黨外運動與民進黨的理念，一是違反善良風紀，一是構成政治不安問題，兩者都是當時國民黨政權亟欲動用公權力掃蕩的對象。

從傳播內容來看，有線電視頻道軟體的節目來源有電影、錄影帶、衛星溢波、以及後來的影音光碟片（VCD）等。電影、影音光碟片、錄影帶等節目商品在新的影音科技下複製容易，再加上缺乏智慧財產權的保障，幾乎與衛星溢波一樣，等同於免費商品（free good）。面對沒有國家財產權保障的市場，國外頻道智慧財產權的損失估計每年約 3000-6000 萬（經濟日報，1989: 第六版）。而國內的頻道業者也往往必須透過黑社會與自助的非法組織才能向系統收費，在無政府規範的市場交易下，頻道節目不是變成免費商品，不然就淪入黑道勢力掌握中。<sup>5</sup>

有線電視法治化的過程可以分為三個階段，一是前有線電視法階段，二

4 依汪琪（1984: 1-2）的研究，第四台播放的節目包羅萬象，以日本警探推理片與綜藝節目最受歡迎，其他還有各種三台無線所無法看到的限制級影片。

5 台灣早期錄影帶市場的經營者多數屬於經濟黑道，其中最著名的就是曾經提報流氓檢肅而逃亡海外的台灣影視名人楊登魁。楊登魁是台灣影視界「教父」，曾擔任金馬獎評委主席，因操縱台灣職業棒球賭博而名聲大噪。在台灣多次掃黑行動中，均被列為「大哥級」人物，並曾在綠島服刑。（秦牧人，1996: 30-37）

表 1 共同天線、第四台與民主台的傳輸載具與節目來源比較

	共同天線	第四台	民主台
傳輸載具	同軸纜線	錄影機	衛星、錄影機、同軸纜線
節目來源	無線電視為主 錄影帶	錄影帶為主、 境外衛星節目	錄影帶、 境外衛星節目、 自製節目
分布地區	偏遠、收訊不良地區	都市、收訊不良地區	全省
經營方式	家庭小企業	家庭小企業	股份有限公司
法律定位	合法	非法	非法

是有線電視法階段，三是有線廣播電視法階段，國家以不同法令規範與執法形式介入有線電視市場的運作。在原有線電視法階段，除了國家壟斷的無線電視與共同天線業者外，第四台與民主台的傳播形式與內容皆是國家不容的非法管道，1983-1992 年間，依「廣播電視法」與「著作權法」<sup>6</sup> 等相關法令展開全面查緝行動；1993 年「有線電視法」頒布之後，在有線電視籌設期間，因尚無合法的有線電視，<sup>7</sup> 僅以 1994 年公布的「有線電視節目播送系統暫行管理辦法」暫時合法化第四台與民主台業者；第三階段則是 1999 年更名修訂的「有線廣播電視法」與「衛星廣播電視法」，隨著合法有線電視業者的成立，開始規範有線電視的系統與頻道經營者。此時有線電視市場整合趨勢底定，因應市場自由化、國際化，國家電信法令開始鬆綁，在解除有線電視與電信業跨業經營限制之後，也開始放寬外資進入限制。從執法角度來看，有線電視法頒布之前，國家角色在取締已經存在的非法市場；而有線電視法頒布之後，國家角色則轉變為建立未來市場規範與審查未來經營者資格，這個執法過程對於有線電視市場制度的建立造成重大影響。

6 廣播電視法第 45 條之 1：未依法定程序架設電臺、轉播站或其他播放系統者，處三萬元以上、四十萬元以下罰鍰，並沒入其設備。另外，依著作權法第 19 條及 33 條，侵害影視節目製作者或版權人的所有權益，除可依第 19 條請求損害賠償外，另情節嚴重者可處二年以下拘役及一千元以下之罰金。

7 基隆市的吉隆是第一家通過有線電視審查，在 1998 年 5 月正式取得新聞局有線電視經營執照。



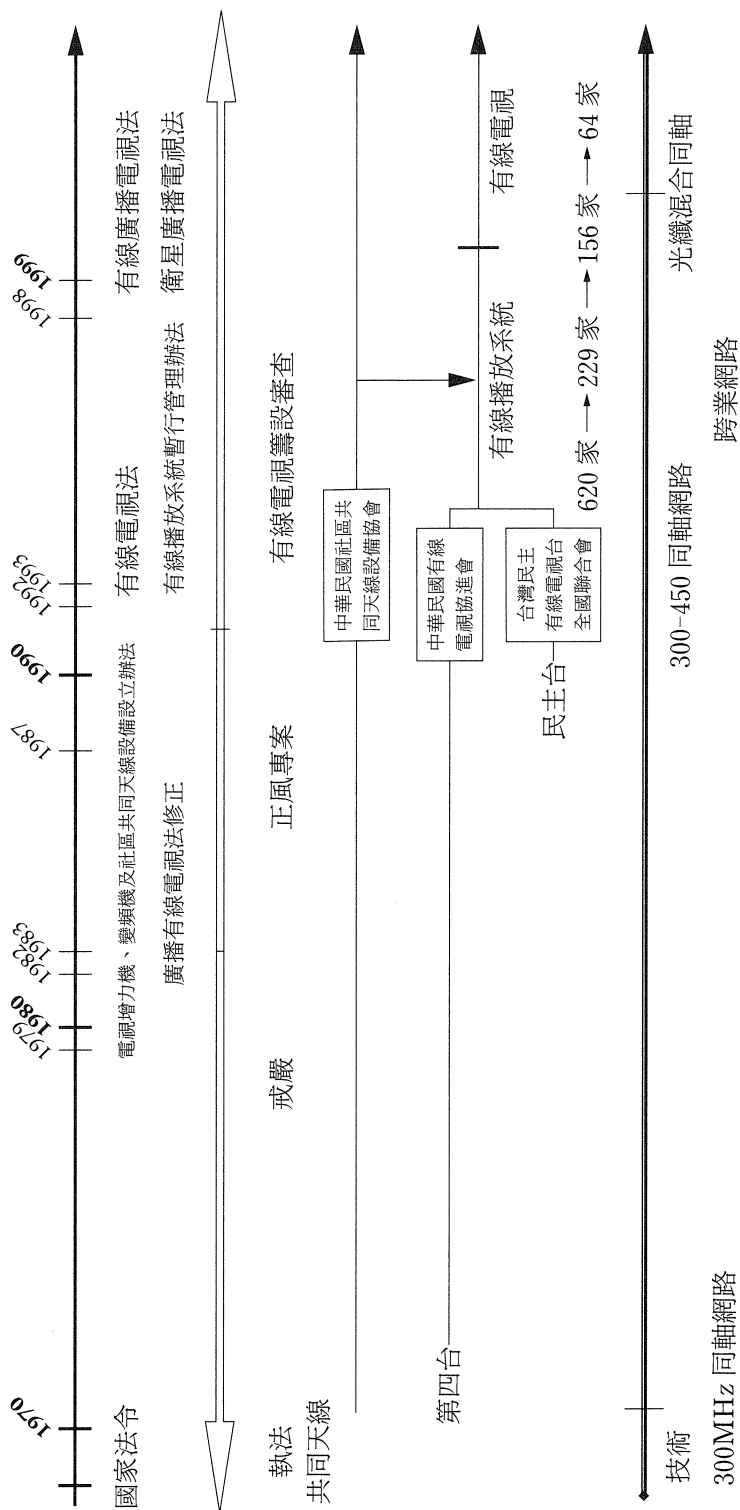


圖 1 台灣有線電視法令、市場、技術發展沿革圖

資料來源：依戴伯芬 (2000: 176) 加以修正。

### 三、前有線電視法的執法與影響

#### (一)二分之一的財產權

第四台雖始於 1970 年，但遲至 1982 年行政院才開始注意到這個問題，院長孫運璿在行政院第 1836 會議中明確指示有線電視為電視產業發展之新方向，應參考國外資料並徵詢國內外專家意見提出建議核報，並組成跨部會的「行政院建立有線電視工作小組」研討對策。<sup>8</sup>之後，1985 年 5 月，新聞局再度委託學者進行「建立有線電視可行性之研究」。<sup>9</sup>1989 年，由政務次長高玉樹組成「有線電視研究小組」，就有線電視開放與否進行會商，多次政治協商與學術研究的結論都是支持有線電視儘快開放。<sup>10</sup>

儘管多方的研究都指出有線電視建立的必要性，但是基於黨國資本利益的考量，政府對於有線電視的可行性一直持保留的態度，一方面主張以主要

- 
- 8 以政務委員費驊為首，組成跨部會的「行政院建立有線電視工作小組」，參考各國有線電視發展情形，評估台灣建立有線電視的可行性。有線電視工作小組的研究結論包括：
    - (1)資訊導向的有線電視系統及公建民營之經營模式最適合我國需要；
    - (2)有線電視系統政策，宜採漸進方式，不可貿然引進；
    - (3)在建立全盤的政策之前，宜建立 2 至 3 年的實驗社區；
    - (4)建議建立超部會之專案研究小組，統籌我國建立有線電視系統事宜。
  - 9 學者主張以西德公建民營的方式，建立以資訊文化為主的節目，同時也呼籲必須加快腳步來建立台灣的有線電視，否則不但沒有辦法趕上亞洲國家的發展，同時面對空中無遠弗界的衛星，以及地面上無孔不入的第四台，政府將喪失對於媒體的控制力。
  - 10 有線電視研究小組的結論為：
    - (1)根據歷次會議結論及參考考察歐、美、日有線電視資料，研判我國必須積極發展有線電視。
    - (2)我國有線電視系統網路應結合電信網路，電信總局負責埋幹線，以出租方式給有線電視公司使用。
    - (3)每一地區有線電視系統以允許一家公司設立為原則，其經營形態宜再作研究立法管理，但國外公司暫不得經營。
    - (4)有線電視節目之內容應由新聞局輔導管理，有關技術及網路鋪設等問題應交由交通部增設專職機構負責推動管理。
    - (5)本案如奉政策核定後，新聞局應即協調有關單位擬定有線電視法，交通部應即研究推動技術有關問題。

幹線公建民營的方式，希望繼續掌握有線電視的主要網路；另一方面又擔心媒體全面開放後會造成政局的不安，希望採實驗性的小區開放原則進行，以政府引導的方式，配合國家資訊工業發展而有條件地「逐步」開放。民間對於有線電視的發展，卻在國家猶豫不決的政策搖擺中快步地前進，迅速攻佔了政策隱諱時期的消費市場（行政院，1995）。

台灣有線電視市場的勃興，引起國外頻道業者對於智慧財產權問題的重視，也引發國內反抗媒體政治壟斷的政治社會運動。一方面，國際衛星溢波問題與境外節目的財產權問題浮上中美著作權談判的檯面。1989-1994年間，台灣因為著作權立法過慢、MTV 侵權、法院量刑過輕與執行不彰、第四台衛星節目授權及有線電視限制外資等問題，一直名列美國三〇一條款的觀察名單中。1992年，美國八大片商（包括迪士尼、二十一世紀福斯、華納兄弟、派拉蒙、新力、米高梅環球、透納傳播、哥倫比亞）透過美國貿易局的「三〇一」報復條款施壓，強迫我方簽署「智慧財產權保護瞭解備忘錄」，要求規範混亂的有線電視市場，以保障美方媒體產業的智慧財產權。美方正式對台灣執政當局提出三點要求：1. 在1993年1月31日以前必須完成「有線電視法」的立法；<sup>11</sup> 2. 立法後三個月完成施行細則；3. 行政機關必須在業者申請半年內發照。為因應美方的貿易報復，行政院核定「保護智慧財產權行動計畫」，<sup>12</sup> 其中明文表示儘速完成著作權專利法、有線電視立法，同時宣示打擊不法的盜版業者。

另一方面，國內反對媒體壟斷的聲浪始於解嚴以前，1991年2月民進黨公布「電視解禁計畫」，以五個階段來推動反國民黨媒體壟斷的具體行動：(1) 推動有線電視民主台的成立；(2) 籌設無線電視台；(3) 發動群眾包圍電視台；(4) 電波干擾；(5) 以暴力摧毀現有的電視台。之後更結合「知識界反政治迫害聯盟」與「台灣制憲聯盟」，以「反對電子媒體壟斷」為題，召開座談會，並於1992年2月舉行「打破電子媒體壟斷行動策略研討會」，與新聞局協調軍

11 經雙方協商後延至1993年7月31日。

12 行政院81年5月8日台（八十一）經一五七九九號函。基於美方的壓力，必須盡快制訂有線電視法。

方地方廣播頻道開放時間表，1993年台灣教授協會再度以「媒體改造與自由民主」為題舉行研討會，強力抨擊國民黨三家無線電視台的壟斷。

有線電視頻道與系統市場的財產權建立，是在國際貿易與國內民主化雙重壓力下推動的市場開放。國際貿易壓力主要在促成頻道節目財產權的規範，開始智慧財產權的保護；國內的反對運動則推進國家對於系統財產權的承認，開始著手「有線電視法」的立法。但一直到1993年完成有線電視立法，這個漫漫11年的立法過程唯一確認的只有頻道市場的智慧財產權，對於系統市場則仍付諸禁令，僅承認有線電視市場½的財產權（即頻道業者），而系統業者則成為取締的對象，缺乏財產權制度保障造成市場混亂。

## (二)大執法

1979年政府對第四台即有零星的取締記錄，而隨著第四台與民主台如火如荼地發展，真正對於非法播放系統大規模的取締行動，則始於1983年到1992年的「順風專案」。政府取締行動可以用民主台成立前、後分為兩個階段，第一階段是針對非法第四台的侵權行為，主要是為了回應美國要求智慧財產權的保護壓力。依「取締違法MTV視聽中心工作計畫」（1989年），由新聞局負責，與內政部警政署、著作權委員會進行協調配合，組成行動小組，巡迴各地督導取締工作，另外並請相關的反盜錄、保護著作權團體配合執行取締工作。第一階段的任務共分為三波，「順風一號」以取締非法錄影帶為主，第四台的取締工作僅列為平常性偵察事項，以取締發射台為主，並未進行剪線；「順風二號」則開始以取締第四台為重點，共剪除同軸電纜線43公噸730公斤，沒收強波器3,500具；「順風三號」則剪除了7,330公斤的線纜，一直到1987年解嚴以後，才暫時停止「順風專案」，改以平常性、機動性的取締工作（翁秀琪，1993: 470）。

第二階段則始於1990年政治合法性危機，主要目的在對反對運動的政治控制。行政院長郝伯村上任，引起外界對於軍人干政的疑慮，由知識份子發起反軍人干政大遊行。行政院新聞局特別訂定「違法播放系統取締工作要點」，聯合新聞局、警政署、國防部、台灣警備總司令部、交通部、法務部、台灣電力公司總管理處與省新聞處等14個相關單位組成中央「督導會報」，

成立從中央到地方的專案執行小組，大舉取締第四台與民主台。1991年，在民主台動輒批評政論時令的情形下，行政院長郝伯村在7月治安會報上正式下令全面掃蕩第四台。而為了解決執行小組過於龐大統合不易的問題，新聞局又重新擬定了「全面取締違法播放系統執行計畫」，改採分工執行的方式進行，新聞局以取締違法無線廣播電視及第四台的發射台為主要任務，並負責拆除屋簷、屋頂、牆邊等違法附掛線路，警備總部負責偵測無線廣播電視台發射地點，法務部調查局協助查證第四台發射地址及申請搜索票，電力單位、直轄市政府、軍方單位、警政單位等負責拆除違規附掛線路，另外，由警政單位負責支援各拆除單位執行所需之警力，並維護執行取締人員安全。<sup>13</sup>

自1983年到1992年間，整個取締行動查扣錄影帶家數達38,972家，錄影帶數量一百二十餘萬卷；至於非法播放系統方面，取締發射台達266件，剪除的線纜更高達666公噸642公斤。新聞局為防止線纜透過拍賣或廢五金業者回收使用，最後報請行政院特准賣給台灣金屬礦業公司，以徹底切斷原來有線播送系統材料來源的動脈。

新聞局分別以違反「廣播電視法」、「刑法」、「著作權法」、「違警罰法」、「電影檢查法」、「營業稅法」以及「電信線路設置維護遷移及租桿掛線規則」<sup>14</sup>等諸多法令，展開全面的取締行動，卻引發立法院的干預。除了「著作權法」、「電影檢查法」是來自侵權行為的民事法，播放猥褻圖文是屬於刑法懲處範圍外，其他的法令皆屬於行政規範與行政罰，這種「未依法定程序」為取締要件，卻不承認有線播放系統存在的事實，而就產業設立標準或申請程序進行規範，造成法學者所稱的將法定許可規範提升至類似「特許」的管制密度（林子儀，1997: 1-2）。對於有線電視系統執法的問題隨即引發立院多位在野黨立委的強力質詢：

13 全面取締違法播放系統（第四台）案執行計畫，新聞局。

14 刑法第235條：散佈或販賣猥褻之文字、圖畫或其他物品，或公然陳列或以供他人觀賞者，處一年以下有期徒刑。

違警法第54條11款：營工商業不遵法令之規定者。

營業稅法第7條：營利事業均應於營業開始之前，向該管理機關申請營業登記。

「電信線路設置維護遷移及租桿掛線規則」規定，未經電信機構許可自行附桿掛線，一經查覺，應收12個月之租桿費，並限期拆除，沒入其線料。

表 2 行政院新聞局及省市政府查察台灣地區錄影帶與非法播送系統資料統計表

查緝行動	執行時間	錄影帶(含 MTV)		非法播放系統			
		查緝家次	查扣卷數	取締發射台	取締架線處	剪除線纜數(公斤)	沒入強波器度(個)
順風一號	1983.7.13-22	—	—	—	—	—	—
順風二號	1983.9.15-11.30	—	—	—	—	43730	3500
順風三號	1984	—	—	—	—	7330	—
解嚴後偵察行動	1986					27875	—
	1987.7-12	1054	12652	18	1	701	—
	1988	3744	74882	14	11	6170	656
	1989	10722	93017	12	14	5780	490
	1990	11142	552642	69	59	79251	9354
	1991	10849	458176	133	91	463251	30353
	1992	1471	13601	20	4	32554	5394
總計		38972	1204970	266	180	666642	49747

資料來源：行政院新聞局，引自翁秀琪（1993: 471）。

……有線與無線電視的經營，時間均甚久，但何以三台有如此良好的優先權？而有線電視台要淪為地下經營，無法做合法的經營？<sup>15</sup>

雖然執法單位以中央到地方的跨部會組織為主，民間反盜錄的力量為輔，但是在執法過程中，卻出現執法團隊的代理成本問題，以及因選擇性執法衍生的市場失序問題。1990年以前的取締行動，新聞局並未編列剪線預算，<sup>16</sup> 地方政府也表示無力執行取締行動，<sup>17</sup> 因而執行的經費是由美國八大

15 立委戴振耀質詢記錄（1993），有線電視法審查第五次聯席會議，《有線電視法案》，立法院秘書處（編），頁 308。另外，陳水扁、彭百顯、周荃、謝長廷、周伯倫等立委亦有相近的提案意見，見頁 108-110, 118-119, 235-237, 295-298, 339-340。

16 新聞局自 1990 年起才開始編列取締第四台的預算，1990 年為 346 萬，1991、1992 年各為 750 萬元。詳見翁秀琪（1993: 472）。

17 台北縣、基隆市、桃園縣、台中縣、台中市、彰化縣、南投縣等七個縣市反對將取締工作推給縣政府執行，並認為剪線工作應由電力及電信單位執行。（管中祥，1997: 221）

電影公司以及「中華民國反盜錄委員會」、「錄影帶著作公會」聯合出資來共同執行，中華民國新聞局僅出動配合人力。一方面由各權責單位負責拆除違規附掛於桿線上的纜線，另一方面由調查單位、「中華民國反盜錄委員會」、「錄影帶著作公會」與新聞局負責取締頭端設備以及剪線的工作。商業週刊記者（秦牧人，1996: 32）形容當時新聞局到全省走透透去剪線的情形：

剪線小組每次出勤時，組成的份子包括新聞局人員、八大公司代表、反盜錄協會及保一總隊警力，約略四、五人，外加一輛廂型車，一天所需的費用約為八千元，如到外縣市住宿的話則另行追加。……而這麼浩浩蕩蕩到處剪第四台的線，其目的一方面是做給國人看以外，同時也做給美國人看。

執法小組實際上是一個由美國集團勢力、國家行政、國家特勤單位以及反盜錄團體共同組成的任務小組，整合了跨國集團勢力與台灣政府的檢調、行政公權力以及頻道市場上的黑道勢力，不僅決定了執法剪線的對象，也伺機介入有線電視系統的市場購併中。

### (三)暴力的特權市場

#### 1. 執法製造的問題

國家對於已成形的系統市場強行介入，對有線電視市場造成幾個重要的影響：

##### (1)民間資源的浪費與創新的停滯

在市場利益引導下，台灣的系統業者以土法鍊鋼方式，利用台灣廢五金工業，解決了線纜傳輸過程的溫差問題與因傳輸距離所造成的訊號衰竭問題，大大地擴展了系統線纜的傳輸範圍與傳輸品質。<sup>18</sup>但是面對政府風行草偃的取締行動，業者不僅以傳單印製不留住址的方式來躲避取締，同時不得

---

18 台灣第四台的發展經驗已經成功地移轉到高棉，成立當地最大的有線電視公司。台中民主有線電視台賴總經理訪談，1999年10月27-28日。

不降低系統裝備，將高價的大型強波器與粗重的線纜改回原來小型強波器與廉價的銅線，以降低遭查扣的損失；有的業者甚至派出「巡邏小組」，採取「你剪我掛」的官兵捉強盜遊戲，一旦發現線路被剪，馬上進行修復（翁秀琪，1993: 443-517）。執法的結果，除了造成業者的財產權損失，也讓消費者承受收訊權益的損失。長達 9 年的取締行動不但未消滅已經存在的非正式經濟，反而造成民間線纜資源的浪費與技術發展的停滯。

## (2) 政治的對抗

1990 年以後的取締行動，形成政府與反對運動激烈的政治對抗。民主台是由民進黨地方黨部集資而成，因為具有共同的政治理念，進一步組成「台灣民主有線台全國聯合會」，協議會員不播色情片，與新聞局交換「不優先取締」的非正式協定。民主台用集體策略聯盟以及動員群眾抗爭的方式，來反抗國家的公權力行使。在反抗政府執法時，往往動用支持群眾護台，造成警民衝突。受訪的民主台業者表示：<sup>19</sup>

我們一開始就是 10 多人的公司，是在民進黨黨部的樓上，有招牌，不像其他的第四台只有電話沒有住址，客戶是從一家支持民進黨的檳榔攤一直做到 4 萬多人。如果要來抄台，就動員群眾和他拼，讓他們不敢裝瘋（輕舉妄動）。

特別是在選舉期間，原本的取締事件往往演變成政治衝突，甚至逼使政府不得不停止取締行動，當時新聞局長胡志強即表示：

因為在選舉期間，每一違法播放系統均與不同政治意識型態的候選人有連繫與需求，是以在選舉期間的取締，特別容易滋事，且變質為政治事件，此非取締之原意……同一天內發生三件毆打事件之時，警方只能派二人支援，而面對的群眾，往往有數十人至數百

19 同註 18。



人……我不能在無力保護同仁之際，繼續讓他們挨打……<sup>20</sup>

有線電視的執法過程中，已經將原來打擊非法經濟活動提昇成政治的對抗問題，造成群眾抗爭的社會經濟成本。

### (3)派系與黑道勢力的市場介入

在剪線小組開始嚴格執行取締時，與黑道結合的財團勢力也藉公權力伺機進入系統市場中。當時的「中華民國反盜錄委員會」會長即是台灣演藝圈的大哥楊登魁，和信集團的聯廣公司與楊登魁旗下的巨登合作成立「飛梭傳播公司」，和信旗下的行健電訊負責購買合法的共同天線業者，而楊登魁則負責整合民主台以及非法的第四台業者。當時只有楊登魁的豬哥亮餐廳秀節目可以收到第四台的版權費，和信和其他頻道都要靠楊登魁去接觸地方系統，才能出售頻道節目。飛梭的作法是以強勢的餐廳秀節目為談判條件，要求各地系統業者釋出15%-20%股權，否則即結合「中華民國反盜錄協會」來取締業者違法播放的侵權行為（鍾明非，1998: 129-131）。受訪的民主台業者<sup>21</sup>描述了當時中華民國反盜錄協會來「談生意」的狀況：

政府做事很奇怪，剪線的工作竟然是委託『反盜錄協會』執行的，反盜錄協會以楊登魁為理事長，等於是給楊桑一個機會，可以去恐嚇全省的系統，與和信和飛梭合作……全省一家一家去談，他們以一支錄影帶一萬元的方式強迫推銷，以反盜錄的名義強迫各系統買錄影帶，不然就剪線或抄台，以黑道的方式進入系統，脅迫各系統付出不合理的費用買節目，或者以交換股權的方式來換取節目，那時候很多地方的系統就這樣被迫讓出股權（給和信）。

地方系統業者面對以強勢公權力為靠山的黑道頻道商勢力，也不得不開

20 新聞局長胡志強質詢記錄（1993），有線電視法第四次聯席會議，《有線電視法案》，立法院祕書處（編），頁252。

21 同註18。

始向地方勢力靠攏，民主台由於是民進黨地方黨部事業，最先取得地方民意代表的庇護，其他的第四台業者與共同天線業者為求生存也不得不跟進，或選擇與不同的地方派系勢力掛勾，或被迫讓出股權的方式來交換政治庇護。

#### (4)治安問題

由於缺乏市場制度的規範，系統在合併過程中無法成為正式的股份公司，系統間的合併是以戶數做為合併的基礎，頻道商的黑道勢力可以直接在地方的系統業者中插股，引爆多樁地方勢力火拚的治安事件（經濟日報，1997: 18）。<sup>22</sup> 一位有線電視受訪業者<sup>23</sup> 提到當時合併的情形：

合併過程是以客戶數為主，以戶數多寡來做股權，然後做買賣。比如你有十萬戶，我有五萬戶，他有三萬戶，總共有十八萬戶，看各佔多少比例來決定股權……合併的過程是屬於那種非常 local 式的，沒有向主管機關登記，在民國八十四年之前的動作是用喊的，你口頭喊，我口頭喊，看各是多少？對於我們看得到的明文式東西並沒有任何變化。有些股東就被淘汰掉，所謂淘汰掉就是要你賣掉就是，他跟你講要賣多少你就是要賣多少，他的拳頭比較大，早期這個行業是有點亂啦！

國家無力保障財產權與交易制度，不僅無法維持市場經濟秩序，反而造成地方派系與暴力介入市場，引發更多政治與市場的衝突。

## 2. 執法後的市場結構

由於不同的組織對統治者有不同的機會成本和談判力量，所以產生不同

22 〈經武有線董事長被掃黑押送綠島〉（如萬華系統業者隔著南海路火併，《衛星與有線電視》，1997，第9卷第6期，頁18）；高雄經武有線電視董事長高雄縣議員鄧武二，因涉嫌教唆手下以暴力恐嚇、敲詐現任及前任民意代表，要求他們入股，犯案多起而遭起訴，收押綠島（何維敬，1997：第三版）。

23 訪談新台北有線電視客服部經理鄭小姐，1999年7月25日，訪談地點為台北縣林口鄉文化七路110號8樓之15。

的協議結果 (North, 1990: 5)。代表不同利益團體的立委即對新聞局執法的公正、公平性提出批評：

方才胡局長的大力取締，本席極不苟同。據了解，只是優先取締國民黨籍、無黨籍，幾乎不曾聽到取締民進黨，所以應該改為「局部大力取締」……<sup>24</sup>

經過執法代理人的差異執法，以及市場上混亂的惡性競爭，有線電視系統已經變成以政治或特權勢力為後盾的「特種行業」。從表 3 可以發現介入地方有線電視系統經營的各級民意代表至少高達 67 人，涵蓋各黨派，有線電視系統業儼然成為民意代表們最重要的「政治副業」，顯示台灣有線電視業者與地方民意代表之間綿密的政商關係。其中民進黨籍民意代表因為黨中央刻意推動民主台的政策，使得各級民意代表投資與經營有線電視者比例更高。

而從表 4 則可以明顯看出執法結果以第四台減少的家數與幅度最大，而民主台的家數與戶數在此時期反而有增加的現象。合法的共同天線業者本來即領有營業執照，且多位於人口密度較低的郊區，比較不受到影響。民主台業者在民主化運動的推波助瀾下，有政治運動護航，也具有較強的市場競爭力。而原來不具特權勢力的第四台即成為市場上遭購併的首要對象。

有線電視立法前的執法過程，很明顯地看到過去台灣威權體制的國家如何捍衛媒體做為國家意識形態控管的機制，一方面因應外來美國貿易壓力而確立頻道的智慧財產權，一方面為壓制國內的政治異議運動，而開始執行非法系統取締工作。而地方的政商勢力又如何依附在國家執法過程中，逐步開始市場的購併，非法的系統業者為求生存而不得不依附於地方政治與派系的力量，被迫出讓股權予財團與黑道聯手的經濟集團。有線電視的執法結果，使原來亟欲反對中央無線電視台媒體集中壟斷體制的社會力量，轉變成以政黨、派系、財團與黑道勢力共治的地方政治經濟產業。

24 立委吳耀寬 (1993)，有線電視法審查第三次聯席會議，《有線電視法案》，立法院祕書處(編)，頁 188。

表3 台灣有線電視系統與地方民意代表的關係

區域別	系統名稱	經營人或股東	政治職稱
基隆市	大基隆台 吉隆	李進勇 許財利	立法委員、前基隆市市長 基隆市議長、現基隆市市長
台北市	噴射機台 北市和平民主 萬華台 中山民主 大台北	賁馨儀 許榮淑、張俊宏 謝聰敏 林瑞圖、陳勝宏 謝明達	台北市議員、民進黨臺北市議會黨團召集人 立法委員 立法委員 台北市議員 台北市議員
台北縣	海山有線 大豐 正豐 大新莊 北新 三鶯民主 興雙和 新唐城 觀天下	尤清、劉炳偉 鄭逢時 劉炳華 李顯榮 劉明才 周衡、白鴻森 劉盛良 羅福助、楊泰順 曾炳煌	前台北縣縣長、前省議會議長 立法委員 立法委員 立法委員 立法委員 國大代表、彰化縣議長 立法委員 立法委員、立法委員 國大代表
桃園縣	北桃園 南桃園 中壢台 桃園台	朱鳳芝 朱鳳芝 張貴木 邱垂真	立法委員 立法委員 國策顧問 立法委員
新竹縣	新竹民主	林光華	立法委員
台中市	台昇民主 允中 台中民主 台中市番薯台 寰宇	洪奇昌、張溫鷹、何春木 林敏霖、楊泰順 許榮淑、林俊義 劉文慶 楊天生、楊文欣	立法委員、省議員、省議員 台中縣議長、立法委員 立法委員、立法委員 立法委員 國大代表、省議會副議長
台中縣	豐原台 豐盟	田再庭 曾炳煌	立法委員 國大代表
彰化縣	大彰化 八卦山 北彰化	翁金珠、周秀珍 周清玉、翁金珠、周秀珍 郭宴生	立法委員、立法委員 縣長、立法委員、立法委員 彰化縣議長
南投縣	草屯 大南投 全南投 大埔里	彭百顯、蔡煌瑯 彭百顯、蔡煌瑯 彭百顯、蔡煌瑯 沈世雄	立法委員、立法委員 立法委員、立法委員 立法委員、立法委員 立法院副院長
雲林縣	佳聯 雲林民主	蘇洪月嬌 廖大林	省議員 立法委員
嘉義縣	諸羅山台 嘉義民主	蔡啓芳 王國清	國大代表 立法委員
台南縣	鳳凰城 大台南 南瀛台 曾文民主	許添財 許添財 蘇煥智 郭耀乾	立法委員 立法委員 立法委員 立法委員
台南市	台南台 府城台	蔡介雄 王幸男	省議員 立法委員
高雄市	第一台 萬眾 第一民主 國寶 萬發 北高雄民主	王青 陳田錨、陳建平、顏寶琴、 黃昭順 郭玟成 林克謨、郭玟成 曾長榮、黃昭順 黃昭輝、黃昭星	市議員 高雄市議長、立法委員、市議員、立法委員  市議員 國大代表、市議員 市議員、立法委員 立法委員、市議員
高雄縣	岡山 高苑 旗山民主 經武 大高雄	戴振耀 余玲雅 尤宏 鄧武二 朱安雄	立法委員 立法委員 立法委員 縣議員 監察委員
屏東縣	東港傳訊 民主台	曾永權 蘇嘉全	立法委員，現任國民黨中央政策會執行長 曾任屏東縣縣長，現任內政部長

註：網底部份表民進黨籍或過去曾經任民進黨籍民意代表者。

資料來源：曹競元（1994：第二十二版）；曾熾卿（1993：209）。

表 4 不同類型的系統業者家數以及戶數

業者類型	共同天線		第四台		民主台		合計	
	家數	戶數(萬)	家數	戶數(萬)	家數	戶數(萬)	家數	戶數(萬)
1992 年	128	90	280	70	24	22	432	182
1993 年底*	45	117	170	100	54	30	269	247
1992-1993 家數變化	-83	27	-110	30	30	8	-163	65
1993 年底**	120	50-70	131	60-70	76	90	327	210
1992-1993 家數變化	-8	-40~-20	-149	-10~0	52	68	-105	28

註：\*商業週刊，\*\*中時晚報，商業週刊與中時晚報兩者的記者估計有極大的出入。  
資料來源：鍾明非 (1998: 126)。

## 四、有線電視法後的不執法與影響

1992 年行政院正式通過有線電視法草案，送進立法院審議，從 1992 年 3 月第 1 次聯席會起，到 1993 年 7 月第 16 次聯席會完成。審議期間歷經 1 年 4 個月的朝野攻防戰，在會期結束前三天進入院會表決，最後一天三讀通過，順利在美國貿易局要求的期限內完成立法程序。有線電視法對於市場制度的規範，主要在市場管制以及營運許可制兩方面。市場管制重要的規範內容包括市場經營區劃分與最低資本額限制，營運許可制的建立則涉及審議方式、審查委員會的組成與權責。

### (一)暫時借來的財產權

市場經營區是基於有線電視公用事業自然獨佔特性，站在資源有效利用的觀點，新聞局委託中興大學都市研究所進行分區規劃，每區最適經營規模為 15 萬戶，朝一區一家的方向進行，將全台灣分為 48 個經營區（黃書禮，1991: 1-2）。

然而一區一家的經營模式卻違反台灣有線電視市場的經營者利益，反對

的立委認為一區一家將造成利益為財團與地方派系壟斷，也會使當時市場上兩百多家的業者立時遭到淘汰，因而訴諸市場自由競爭做為反對獨佔的理由，像立委蔡璧煌提到：

……企業家自己有判斷能力，知道有無可能發展這個企業、有無利潤？服務之後是否能夠有合理的利潤？他自然會判斷，不需要你給他限制……（立法院，1993: 372）。

因此反對一區一家似乎成為國民黨、民進黨、集團企業以及地方派系各個利益團體的共識，在周荃、劉炳華、謝長廷等立委輪番猛攻下，行政院在不能接受完全開放以及完全逐步開放的壓力下，有線電視分區從仿美國的分區一區一家自然獨占，轉變成不合市場經濟規模的小分區，最後達成劃分全台為 51 區、一區 5 家的政治協商結果，5 家其實代表的是第四台、民主台、共同天線、博新國民黨營事業、財團各一家的分配結果（汪繼源，1995: 110）。

在最低資本額的規範方面，原本為了維持最低的經濟規模，行政院版傾向於訂定 6 億元的最低門檻，但是基於經營的現況，各個利益團體同樣地主張不設下限或降低門檻，立委戴振耀與謝長廷更以「民進黨的民主電視台一個系統只有 250 萬即可經營」為由，強力杯葛，在有線電視法施行細則中討價還價的結果，最後是以 2 億元做為經營的門檻。<sup>25</sup>

有線電視法的經營分區與最低資本額限制，採取美國有線電視地方主義的精神，希望可以兼顧公共載具的普及性與市場經營效率（Johns, 1994: 5-12）。但是台灣的有線電視分區既放寬一區一家的限制，又放低最低資本額的規定，設立門檻的下降已經完全失去管制的意義。

而讓有線電視法通過的附帶政治協商條件是訂定「有線電視節目播送系統暫行管理辦法」，在正式的有線電視公司成立之前，其間至少經歷五年半的

25 有線電視法施行細則第十四條：申請人為股份公司者，實收之最低資本額為新台幣二億元；其為財團法人者，財產總額不得少於新台幣二億元。

執法空窗期，讓既有非法的有線電視系統可以暫時就地合法化經營。<sup>26</sup>除了頻道的智慧財產權保護以外，原來有線電視法對於系統所規範的股權分散、外資限制、經營分區、自製節目比例、消費者保護等相關條款，都無法規範取得營運登記的有線播送系統。除了委託或與他人共同經營、頻段使用及電波利用不合系統工程管理技術規定、拒絕主管機關的檢查，與其他系統共用頭端、虛設頭端、擅自停播逾一個月以及自行終止經營之外，主管機關不得註銷其登記。法令中也未訂定罰則，使得有線播送系統可以在近乎沒有市場管制下繼續經營。從對系統業者的嚴格取締到完全放任，這個「暫時借來的財產權」對於系統經營者造成經營的不確定因素，無法保障財產權制度，不但使業者不會努力去更新線路、發展技術，更不會負擔消費者保護責任，因而引發了 1998 年的全台大斷訊風波。

## (二)大審查

從非法的有線播放系統到合法的有線電視，申請籌設許可是產業轉型的重要關鍵。向新聞局申請設立有線電視系統的審議過程，營運計畫書扮演很重要的角色，撰寫營運計畫書與申請，不僅需要資金與工程技術的支持，而且涉及了財務結構、人事組織、頻道經營、收費管理、節目編排、內容設計等各方面資源的整合（新聞局，1994），<sup>27</sup>每本營運計畫書的生產成本約在 700 萬至 2,500 萬元之間，除了增加有線電視系統經營成本外，<sup>28</sup>也加速市場進一步整合。

在立法過程的政治協商下，有線電視系統已經變成各方勢力角逐的場域，不論各黨派都跨足系統的經營，小分區的多家競爭使得政治鬥爭不再是政黨之間的利益競爭，而轉變成各分區不同派系、政治人物的政治與資本之爭，再加上黨營資本、集團資本的介入，政黨已失去統合地方政治勢力的能

26 有線電視法第 69 條規定：本法施行前未依法定程序架設之有線播送系統，於本法施行後得依前項辦法申請登記繼續營業。本法施行後，依法設立之有線電視系統自開播之日起，該地區內前項有線播送系統應即停止播送，原登記失其效力。

27 《有線電視系統申請須知》，新聞局，1994 年 3 月。

28 關於營運計畫書的成本，係訪談法波蘭公司人員，1988 年 4 月 20 日。

力，更難以整合各方的利益分配。系統合法化的審查權因而從中央主導轉而下放給地方政府與學者，讓地方政府有參與地方媒體決策的空間。以台北市為例，從有線電視審查委員會的背景，可以看出有線電視的審查委員以學者為主，其他屬於中央政府的電信局與新聞局、地方政府各 1 票，而學者的背景確實也考慮到各專業領域公平性，中央政府的影響力降低，但是地方政府的權力擴大；其次，從政黨屬性來看，最多是無黨籍 7 人，國民黨雖占 6 人，但也不再構成絕對的影響力。

表 5 台北市有線電視審查委員背景與政黨屬性分析

背景／政黨	國民黨	民進黨	新黨	無黨籍	合計
學者	胡佛 王仁守 施智謀 林東泰	張清溪	李天鐸	周玲台、徐木蘭 尉應時、張進福 楊重信、蘇蘅、黃榮村	13
電信局	呂學錦				1
新聞局	羅傳賢				1
地方政府代表	1				1
合計	6	1	1	7	16

資料來源：謝進男（1995: 4-17）。

在審查初期，和信集團提出 22 家，佔有 100 萬的戶數，市場佔有率高達  $\frac{1}{3}$ ，新進場的力霸友聯集團申請 9 家，市場戶數有 12-24 萬，市場佔有率達 7%，而前一階段積極進入的國民黨黨營企業博新提 9 家，市場佔有率僅有 2%，民主台業者提出 40 家，約有 30 萬戶（蔣雅淇，1993: 22），市場佔有率為 10%，其他的系統業者包括法波蘭顧問公司以及提供硬體器材的大通、凌通等電子公司，有 96 家，市場佔有率 47.1%，約有近 150 萬戶的市場。

經過 6 個梯次的審議結果，業者提出的有線電視籌設許可總共有 229 家，有 156 家獲得籌設許可，最後取得開播之系統經營權者僅有 64 家（施俊吉等，2003: 1）。整合的結果可以看到三個主要的勢力集團浮現，一是本地集團企業和信與東森，二是舊有的獨立業者與民主台系統，三是新進場的太平



洋以及卡萊爾。首先，和信集團提出 22 家申請，結果過了 18 家，因為與地方有線系統的直接衝突，最後開播的有線電視有 12 家；而力霸友聯提出 9 家，通過 7 家，最後以頻道整合的成果開播的有 12 家。其次，獨立的系統業者提出約 120 家，通過的家數 33 家，僅在中部地區整合成功。最後進場的太平洋與卡萊爾則以收購通過審查的系統業者為主，太平洋與全省的獨立業者結盟，卡萊爾以外來的資本優勢收購整合成功的系統業者。而台華、美台、菲利浦 3 家外資合作關係的系統共申請 44 家，最後審查結果通過 26 件，合格率僅 59.0%，造成前期有意進軍台灣系統市場的外資受挫而退。至於國民黨為主的博新育樂雖提出 9 家而通過 8 家，也在失去政黨執政的優勢之後黯然退場。

從之前通過的比率來看，和信集團與早期進場的外資是明顯的輸家。和信在台北市的長德、合歡、和安、陽明等四家系統，在台北市政府與學者的聯手抵制下都未通過審核，而與外資技術合作的系統業者也未能得利。外資的失敗反映了當時在美國貿易壓力下，學術界「文化帝國主義」的批判觀念對於外資的抵制，使得第一波進軍台灣有線電視市場的美台、台華、菲利浦受阻而紛紛撤資與解散。<sup>29</sup>但在有線電視市場邁入寬頻服務的新媒體之際，新進外資才在市場建制底定下再次進入。

有線電視系統的審查過程仍是政治與意識形態主導的市場干預過程。除了增加審查的行政成本之外，對於外資與財團的抵制不但無助於建立市場秩序，而冗長的審議程序，更延遲了建立有線電視合法財產權制度的時間，讓市場在無制度規範下繼續進行惡性競爭。

### (三)邁向壟斷的地方市場

冗長的行政過程不但增加廠商經營的成本，也讓有意經營者在地方政治、財團的惡性競爭中退場。第四台業者藉此出售「路權」獲利了結，而有意繼續經營的系統業者除了額外支付合法化審議過程的行政成本之外，還必

---

<sup>29</sup> 美台電訊由時代華納轉投資的鼎盟與長億集團合資成立，時代華納持股達 49%，但因為與系統的合作變數太大而做罷；台華公司是由 AT&T 與台中長億、興農集團合資，申請之後宣佈撤資解散。菲利浦集團後來亦將許可執照轉賣，未繼續成立公司。

表 6 各勢力集團提出的營運計畫書數目、市場佔有率

勢力集團	申請籌設許可家數	通過籌設許可家數	開播系統家數	市場佔有率%	說明
中嘉集團	22	18	12	23.43	以和信爲主，後由香港梅鐸企業入股
東森集團	9	7	12	22.19	以力霸集團爲主，再入股地方系統
太平洋	0	0	9	12.09	收購通過籌設許可的觀天下、鳳信、大信、大高雄、高苑、紅樹林、北海岸、新和、永佳樂、聯禾等獨立業者
卡萊爾	0	0	5	13.97	收購通過籌設許可的東森集團南桃園、北視、和信集團群健以及獨立業者信和、吉元
台基網	40	33	7	8.31	中部 7 地方系統的 MSO
獨立台			19	19.43	包括民主台與第四台
博新育樂	9	8	0	0	包含新店新唐城、南桃園、竹南竹和、台中中允、南投大埔里、台南龍影以及高雄萬眾
美台電訊	21	18	0	0	顧問公司爲主，部份入股
台華公司	18	5	0	0	第一次申請全軍覆沒，時代華納撤資
菲利普	5	3	0	0	零客戶開始，後決定退出市場

資料來源：新聞局廣播電視白皮書（2003）、戴伯芬（2000: 192），本研究重新整理。

須新增收購與新建地區網路系統的費用。有線電視系統分區市場合併結果爲：系統一區 5 家的盛況已經在市場的機制下轉變成一區一家的態勢。申請通過的有線播放系統，以一區 5 家最多，多達 17 區，而一區一家者僅佔有 4 區。但是到了有線電視籌備期間，再沒有一區 4、5 家的情形，多數區域已經自然演變爲一區一家或兩家的局勢，而真正到有線電視開播後，更形成一區一家獨佔局勢，但偏遠地區仍由有線播放系統繼續經營。

經過市場惡性競爭與購併的結果，再加上籌設有線電視系統初期的固定成本，有線電視的系統經營者多處於虧損狀態。依公平會在 1996 年的《有線

表 7 台灣不同時期有線電視分區競爭家數表

經營時期／分區家數	總計	一區 零家**	一區 一家	一區 二家	一區 三家	一區 四家	一區五家 及以上
申請通過有線播放 系統時期*(1993-1994)	195	0	4	10	10	9	17
開放有線電視申請 籌設許可時期(1994-1996)	156	2	4	12	12	13	8
完成有線電視申請 籌設許可時期(1998.12)	110	4	13	15	11	6	2
有線電視籌備開播* (1999.3-2000.3)	64	6	30	17	0	0	0

資料來源：鍾麗華（1997: 5）；吳美璋（1997: 43-44），內政部網站 2002 年 12 月公布數據，本研究統計整理。

註：\* 向新聞局申請者有 229 家，其中有許多是零客戶者，實際上為 195 家。

\*\* 一區零家指的是僅有一家有線播放系統而無合法的有線電視公司。

《電視業市場結構調查報告》顯示，1996 年有線電視業的經營資產總額 93.9 百萬元，1995 年為 80.9 百萬元，實收資本額 42.7 百萬元，1995 年為 43.8 百萬元，平均員工人數從 49.6 人增加為 64.0 人，顯示有線電視的經營資產總額以及人事員額都在上升中；而營業收入 72,275 千元，上年度為 42,106 千元，營業支出 77,460 千元，上年度為 48,538 千元，雖然從營業收、支而言，均較 1995 增加 71.7% 及 59.6%，收視戶也從 14,482 戶提高到 17,650 戶，惟有盈餘業者僅占 33.3% (1995 年為 38.7%)，在經營規模擴大的同時，有線電視業系統經營的虧損也增加。這也促使有線電視業者必須再次引入外來資本，擴大經營規模來完成與更新硬體設備，吸引新一波財團資本與外資進入地方市場。

## 五、結論與討論

制度論強調的是非正式的約束與正式規則以及兩者的執行特徵 (North, 1990, 1994: 36-53)。本文從制度論的觀點，分析有線電視法成立前、後兩個階段的法制化以及執法過程對於市場結構的影響，重點是國家在有線電視產

表 8 台灣地區有線電視業者經營規模調查

年度	指標	實收資本額 (百萬元)	資產總額 (千元)	營業收入 (千元)	營業支出 (千元)	員工人數 (人)	收視戶數 (次年七月底戶)
84	平均數	43.75	80,916	42,106	48,538	49.57	14,482
	中位數	18	42,267	20,189	26,096	34	11,000
	標準差	2.88	3,857	1,922	1,962	1.66	502
	變異係數	6.58%	4.77%	4.56%	4.04%	3.35%	3.47%
85	平均數	42.73	93,866	72,275	77,460	64.04	17,650
	中位數	12	55,589	51,209	60,600	50	15,000
	標準差	3.3	4,456	3,619	3,131	2.15	616
	變異係數	7.72%	4.75%	5.01%	4.04%	3.36%	3.49%

資料來源：<http://www.ftc.gov.tw/>，行政院公平交易委員會（1997）。

業從非正式的地下經濟轉化為正式規則市場過程的角色。回到本文一開始設定的問題：國家對有線電視財產權界定、如何執行財產權以及財產權執法對於市場的作用。

首先，財產權是資本主義市場制度的核心，不過直到 1998 年第一家有線電視成立之前，國家卻一直未能建立有線電視財產權的法制規範。在有線電視法之前，中央政府在國際頻道商的壓力下承認了全球頻道節目的智慧財產權，卻否定地方系統業者的載具財產權，對於有線電視產業而言，僅承認 1/2 的財產權是國家威權主義不彰的表徵。此肇因於國家一方面想要維護威權主義時期的媒體壟斷，捍衛自身政權的合法性，另一方面又無法抵抗外來資本勢力的入侵，被迫在國際壓力下保護跨國資本的利益。而有線電視法從立法開始即受不同利益團體的談判力量影響，完全左右了立法方向，不但從一區一家的自然獨占，轉變成一區多家的自由競爭，而且降低原訂最低資本額的門檻。中央政府無力化解來自財團、地方派系與產業內部政治勢力對於規約的反彈，僅能以行政命令容許既有系統業者在「暫時借來的財產權」經營，放任市場利用暴力進行整合，最後則以審查權下放來化解國家無法管制的困境。

其次，當國家無法保障市場交易中的財產權制度時，壟斷性的資本與暴力組織就決定市場的運作。在沒有明確法源規範的階段，執行智慧財產權過程中形成一個由國際貿易代表、國家情報系統、黑道勢力所組成的代理團體，假國際貿易壓力為由，藉國家行使政治控治為名，卻行地方派系、集團企業與黑道勢力介入獲利之實，以一手收購股權的合作形式，一手剪線的威嚇方式，介入系統業的市場運作；而在執法過程面對強而有力的反對運動與在野政黨的抗爭，又形成差異執法，放任具有特權與政治勢力的業者繼續經營。即使到了有線電視法完成立法階段，國家仍一方面放任原有非法業者暫時合法化經營，一方面執行無效率的審查許可制。法令頒布之後形成法令執行的空窗期，無法對於既有市場結構進行制度性的規範，變相地容許業者在沒有財產權制度保障下進行壟斷式整合。

最後，國家無法制定合乎公眾遊戲規則的行政管制，卻又進行不當市場干預下，市場長期處於無財產權保護狀態，不僅使得產業技術倒退，政治與派系的對立，以及嚴重的治安問題，且由於黑道、派系、政治勢力與集團企業介入，進行系統與頻道市場的垂直與水平整合，造成市場上的不公平競爭，甚至因為頻道與系統間的對抗，直接損及消費者的收視權益。合併後的有線電視市場更形成多數一區一家市場壟斷局面，且因未達規模經濟的要求，業者不得不再度引入新的外來資本進入，進行新一波的市場整合。

財產權保障是資本主義運作的基礎，而缺乏制度性的市場運作是台灣有線電視亂象的根源。有線電視產業從財產權界定、法律規範建立到執法過程，都是國際貿易、國家、政黨、反對運動、黑道、地方派系等政治經濟勢力折衝下的產物。國家對於有線電視產業財產權界定一開始非不能也，不為也。早在國家介入有線電視規範之前，有線電視市場即已存在，無視市場存在的真實，欲以國家的力量強行介入市場，以政治干預私人財產權的結果，不僅增加了執法的代理成本，反而促成市場特權與集團企業的獨佔與聯合壟斷。及至有線電視產業成形之後，則是在政治壓力下陷入非不為也，不能也的困境。在立法強行干預行政運作的過程，國家失去了立法與執法的能力。對於整個有線電視市場干預的結果是促成市場進行無制度規範的惡性競爭，行政延宕增加了交易成本，使得台灣有線電視產業遲遲無法建立正常的市場秩

序。有線電視產業在沒有法律體制下強行執法，而在訂立法令之後又不執法，埋下了台灣目前新媒體的諸多亂源，也是沒有制度支持而造成市場運作失敗的最佳例證。

## 參考資料

王振寰

- 1993 〈廣播電視媒體的控制權〉，見鄭瑞城等（編），《解構廣電媒體》，頁 75-128。台北：澄社報告。

方仰忠

- 1991 〈一樣花開十七朵，果子味道各不同〉，《新新聞》202: 74-77。

立法院

- 1993 《立法院公報》1(6): 372。

江冠明

- 1992 〈邊地發聲：一份非主流影像傳播的觀察報告〉，邊城（編），《邊地發聲》，頁 31-41。台北：唐山出版社。

行政院

- 1995 《有線電視立法參考文獻》附冊一，p.iii。台北：行政院有線電視系統工作小組。

行政院公平交易委員會

- 1997 《公平交易法對有線電視之規範研究》，行政院公平交易委員會。

行政院新聞局

- 1994 《有線電視系統申請須知》。台北：行政院新聞局。  
2003 《2003 廣播電視白皮書》。台北：行政院新聞局。

何維敬

- 1997 〈投資有線電視涉暴力恐嚇募資 高縣議員鄧武二解送綠島〉，《聯合報》，1997年2月1日，第三版。

邱妙津

- 1992 〈競選帶生意誘人，民主台來勢洶洶〉，《新新聞》264: 82-83。

汪琪

- 1984 《第四頻道的過去、現在與未來》。國科會七十三年度資助專題研究報告。

汪繼源

- 1995 「我國有線電視政策制定過程之研究」，東海大學公共行政研究所碩士論文。

吳美璋

- 1997 〈有線電視系統整合概況〉，《衛星與有線電視雜誌》9(4): 42-46。

林子儀

- 1997 《行政法院裁判之評析：廣播電視法與有線電視法實務與行政法院裁判之評析》。台北：國科會專案研究報告。

林美伶

- 1998 「關西鎮早期共同天線拓展之研究」，交通大學傳播研究所碩士論文。

施俊吉、陳炳宏、劉孔中

2003 《有線電視經營區重新調整之可行性分析》。行政院新聞局委託研究計畫。

秦牧人

1996 〈楊登魁統一第四臺的三百億市場——大哥從商深度報告〉，《商業週刊》440: 30-37。

翁秀琪

1993 〈台灣的地下媒體〉，鄭瑞城等（編），《解構廣電媒體》，頁443-517。台北：澄社報告。

陳慧紋

1998 「從依附情境探討台灣社區共同天線發展歷程」，國立交通大學傳播研究所碩士論文。

曹競元

1994 〈民代經營有線電視，未必爲了娛樂價值〉，中國時報，1994年4月5日，第二十二版。

張煜麟

1998 「台灣有線電視系統先驅者之研究——社區共同天線系統業者群像」，交通大學傳播研究所碩士論文。

曾熾卿

1993 〈有線電視是新政商綜合體〉，《財訊》137: 205-209。

馮建三

1995 《廣電資本運動的政治經濟學》。台北：台灣社會研究叢刊。

黃書禮

1991 《台灣地區有線電視分區之研究》。台北市：行政院有線電視規劃小組。

管中祥

1997 「我國有線電視發展過程中的國家角色分析」，國立政治大學新聞研究所碩士論文。

鄭瑞城

1993 〈頻率與頻道資源之管理與配用〉，鄭瑞城等（編），《解構廣電媒體》，頁1-73。台北：澄社報告。

蔣雅淇

1993 〈電視有線，威力無限〉，《商業周刊》318: 22-23。

經濟日報

1989 〈MTV 問題不再「單純」：貿局也不再置身事外，將與相關單位研擬因應措施〉，《經濟日報》，1989年3月24日，第六版。

1997 〈經武有線董事長被掃黑押送綠島〉，《衛星與有線電視》9(16): 18。

鍾明非

1998 「有線電視系統業的形成：法制化與集中化」，國立交通大學傳播研究所碩士論文。

鍾麗華

1997 「台灣有線電視系統併購：1994-1997」，淡江大學大眾傳播學系碩士論文。

謝進男

1995 《有線電視工程手冊》。台北：凌力通訊公司出版。

戴伯芬、魏吟冰

1992 〈台灣反主流影像媒體的社會觀察〉，邊城（編），《邊地發聲》，頁43-52。台北：唐

山出版社。

戴伯芬

- 2000 「媒體產業的全球地方形構——台灣有線電視的政治經濟學分析」，台灣大學建築與城鄉研究所博士論文。
- 2001 〈有法執法與執法無法——台灣有線電視產業法令與執行分析〉，中央研究院經濟研究所「執法問題研討會」，2001年10月26日。

Axelrod, Robert

- 1984 *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

Commons

- 1959 *Institutional Economics*. Madison: University of Wisconsin Press.

Hayek, F. A.

- 1979 *The Political Order of a Free People*. Chicago and London: University of Chicago Press.

Johns, Chalmers

- 1994 *Toward Competition in Cable Television*. MIT & American Enterprise Institute for PPR.

Kasper, Wolfgang and Manfred Streit

- 1998 *Institutional Economics-Social Order and Public Policy*. Edward Elgar.

Libecap, Gary D.

- 1989 *Contracting for Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.

North, Douglass C.

- 1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- 1994 "The Evolution of Efficient Markets," in U. Mäki, B. Gustafsson and C. Knudsen (eds.), *Rationality, Institutions and Economic Methodology*. London and New York: Routledge.



# Interference without Law and Nonintervention with Law: The Case of the Taiwanese Cable TV Industry from an Institutional Approach (1983-2000)

Po-fen Tai

Associate professor

Department of Sociology, Fu Jen Catholic University

## ABSTRACT

The formation of Taiwan's cable TV market is the consequence of conflicts and struggles among capital, state and civil society. From an institutional approach, this paper aims to analyze different stages of state legislation and implementation for the cable TV market. The Taiwanese state plays a role not to protect property but for its legitimacy and interest. There are two stages of state regulation and implementation. At the pre-cable TV stage, the state suppressed local system managers in a move against media deregulation and democracy, but protected international channel providers due to international trade negotiations. The selective implementation caused illegal system managers to be bargained and controlled by local factions, gangs and syndicates. At the cable TV legislation stage, the state let the system managers slide. They are allowed to continue their business until the establishment of a legal cable company in the same area. The interference without law and non-intervention with law resulted in horizontal and vertical mergers and acquisitions in the Taiwanese cable industry.

Key Words: cable TV, system manager, channel provider,  
institution approach