

臺灣大學新聞研究所

比較美國 2003 年媒體改革運動和 臺灣反對旺中購併案運動的異同

引言人：張錦華（臺大新聞所教授）¹
cchwa@ntu.edu.tw, 3363-3121
2012/7/6

¹ 本文部份根據《嚴正呼籲 NCC 儘速駁回旺中購併案- 10 大說明》，林惠玲、林麗雲、洪貞玲、張錦華、黃國昌、鄭秀玲，2012.05.07。

內容

中文摘要	2
壹、前言	2
貳、簡介美國 2003 年反對放鬆媒體所有權集中管制的媒改運動	3
一、背景：新自由主義與媒體鬆綁	3
二、過程：改變法律及政策之角力戰	4
三、2003 年媒改運動之意義	6
(一) 政府與財團的利益合謀 悖離公共利益	6
(二) FCC 內部的反抗：反對媒體集中與喚起公眾意識	6
(三) 社會說服與草根動員	7
四、小結	8
參、拒絕媒體巨獸：臺灣 2011 至今的媒改運動	9
一、背景：解嚴後黨政勢力退出 財團勢力進入	9
旺中購併案簡介	11
二、過程與主題：2011 年至今反對旺中購併案的媒改運動過程	11
(一) 第一主題：反對 NCC 程序不正義及旺中案跨媒體集中度過大	12
(二) 第二主題 推動修訂跨媒體集中法修法	13
(三) 第三主題：旺中集團公器私用及蔡衍明適格性爭議	15
(四) 第四主題：質疑行政院新提名 NCC 委員適格性	16
三、本案之特點與美國 2003 媒改案的比較	17
(一) 政府與財團的利益合謀	17
(二) NCC 內部的反抗	18
(三) 社會說服和草根動員	19
四、臺灣的隱憂：跨媒體集團的中國勢力崛起與言論自由危機（意識形態的隱性控制）	20
(一) 興訟威脅與言論寒蟬效應	21
(二) 販賣新聞給中國，破壞新聞專業獨立	22
(三) 2012 年 2 月華郵案顯示，蔡「迎合中共的意旨」，內部記者自我設限	23
(四) 侵害專業自主 威脅記者工作權益	24
(五) 行政院提名 NCC 新委員 立院質疑具中國利益背景	24
(六) 旺中控制有線電視系統 中國隱性控制上架頻道	24
肆、結論	25
參考書目	26

中文摘要：

臺灣自 2011 年 9 月開始呼籲反對旺中購併案的媒改運動，是近年來少見的大型和長時間的反對媒體集中度過高的運動，與 2003 年美國發起的反對 FCC 繼續鬆綁媒體集中度的法規，有許多類似之處，兩者同樣是聚焦在媒體所有權集中的議題上，同為引發重大關切的媒體改革運動；並且，同樣身處數位滙流產業變革的潛在利益拉扯之中；在對抗全球資本主義和國家政治利益的結盟趨勢中，兩者都提供豐富論述、結合公民團體參與、藉由各種社群媒體動員、並推動艱鉅的國會修法運動等。

本研究並指出，臺灣的反旺中購併案還有一項不可忽視的主題，貫串在幾乎每一項抗爭論述之中，就是在旺中案的背後，不但是全球資本的流動和政治勢力的結盟，更出現中國對臺灣的利益和意識形態控制的引力。因此，旺中購併案的民間抗爭活動較諸美國的反鬆綁媒體所有權管制，更顯得複雜而曲折。反對的學者和公民團體不但憂心財團和政治的結合擴大其勢力，更反對來自中國的影響透過臺商的跨媒體經營，造成新聞專業自主的破壞和媒體寒蟬效應言論集中的效應。

壹、前言

2010 年 9 月開始，臺灣學界和公民團體對於 NCC 草率審查亞洲近年來最大的媒體購併案，發起了一波波的反對論述和運動，主要訴求是質疑 NCC 審查程序不專業、巨大的跨媒體併購違反公共利益，以及媒體所有權過度集中將影響言論多元和市場競爭等公共利益等。這個運動延續至 2012 年中期（至今尚未決議），從反對個別的跨媒體併購案（旺中寬頻公司購併 11 家有線電視系統）延伸至要求增訂限制跨媒體集中的法規；從所有權集中度議題延伸至抗議蔡衍明適格性及公器私用等等爭議；從質疑 NCC 審查委員專業不足到抗議 NCC 新任委員提名的人選涉及利益衝突；從幾乎少有主流媒體報導，到壹傳媒集團和旺中媒體集團互相攻擊以及大幅報導，已引起高度社會關注。

而動員參與連署的團體多達 100 個以上，個別連署人次則有數千人次以上。這一項媒體改革運動已成功喚起社會大眾注意，不但獲選為 2011 年「學者票選 2011 年傳播界十大新聞事件」第一名（銘報，2011.12.30），同時，本案也促使 NCC 重視各界意見，並於 2011/10/24 召開第一次公聽會以及 2012/5/7 舉行第二次公聽會。立法院交通委員會也數度舉行公聽會和記者會，並做成決議，要求 NCC 必須調查本案之集中度影響以及推動立法院修訂有線電視法，以根本杜絕媒體過度集中之併購行為。

這項近年來少見的大型和長時間的反對媒體集中度過高的運動，與 2003 年美國發起的反對 FCC 繼續鬆綁媒體集中度的法規，有許多類似之處，兩者同樣是聚焦在媒體所有權集中的議題上，同為引發重大關切的媒體改革運動；並且，同樣身處數位滙流產業變革的潛在利益拉扯之中；在對抗全球資本主義和國家政治利益的結盟趨勢中，兩者都提供豐富論述、結合公民團體參與、藉由各種社群媒體動員、並推動艱鉅的國會修法運動等。

也就是說，從政治經濟學的角度來看，兩者同樣反映了當前的全球化新自由主義解除管制的趨勢之下，財團和政治勢力的進一步結盟；而這一波的媒體併購

利益中最凸出的論述焦點，則是數化匯流的發展和跨媒體集中的限制之間的衝突；同樣有趣的是，也因為數位媒體的發展，媒改運動能夠大量訴諸社群媒體（social media），動員公民抗爭，突破主流媒體的噤聲。

在這個大趨勢下，臺灣的反旺中購併案還有一項不可忽視的主題，貫串在幾乎每一項抗爭論述之中，就是在旺中案的背後，不但是全球資本的流動和政治勢力的結盟，更出現中國對臺灣的利益和意識形態控制的引力。因此，旺中購併案的民間抗爭活動較諸美國的反鬆綁媒體所有權管制，更顯得複雜而曲折。反對的學者和公民團體不但憂心財團和政治的結合擴大其勢力，更憂心來自中國專制國家的意志，造成新聞專業自主的破壞和媒體寒蟬效應的出現。在全球傳統媒體環境同樣面臨新媒體和跨國資本主義的挑戰下，來自中國的隱性控制是否也預告了全球的媒體生態變遷的挑戰？

本論文將首先簡介美國 2003 年波瀾壯闊的媒改運動，分析其如何反對 FCC 推出放鬆媒體管制的新法規；然後將討論臺灣的反對旺中購併案的媒改運動，除了以四大主題簡介其過程外，進而比較兩者的異同，最後討論旺中案的中國元素對臺灣媒體生態的影響和意涵。

貳、 簡介美國 2003 年反對放鬆媒體所有權集中管制的媒改運動

2003 年是美國媒改運動風起雲湧的一年。形成的原因，從政治經濟學的角度來看，說明如下：

一、 背景：新自由主義與媒體鬆綁

美國電信傳播的市場所有權結構雖然受到管制，但隨著科技發展，修法不及，是一種長期私人獨占的狀況下發展，如 AT&T 長期獨占電信市場，直至八零年代才透過反托拉斯訴訟，自 1984 年起要求其分割為 8 個獨立的事業，開始對於跨媒體所有權的管制。

九零年代，媒體科技發展迅速，網路平臺無遠弗屆以及數位匯流趨勢逐漸明顯，媒體集團要求去管制的聲浪高漲，1996 年電信法修訂即放鬆所有權集中的管制。2000 年股票市場崩盤，有些公司遭到拍賣，出現了一波波的併購潮，並且，隨著全球化的發展，併購開始跨越國界，FCC 基本上在評估其垂直整合的正面效益和是否大過其公共利益的考量，最後多予以批准 (Raynolds, etc. 2008: 157-159)。

但是，在這一波波併購風潮下，大型媒體財團挾其雄厚財力和競爭優勢，遊說國會和政府，採取鬆綁媒體所有權管制政策；而小媒體、公民團體和傳播學者開始警覺到了弱勢族群的傳播權益和言論多元已大幅減縮，於是當 2003 年 FCC 再度推出進一步的放鬆管制的法規時，終於導致 FCC 內部反對黨派的不滿，並引爆了一場美國有史以來最大型的媒體改革運動，號召了近三百萬人反對 FCC 放寬所有權限制的法規。

其中最主要的傳播學者領導人是 Robert W. McChesney，他也是《富媒體 窮民主》(Rich Media Poor Democracy, 1999) 一書的知名作者，在其《問題媒體：二十一世紀美國傳播政治》(The Problem of the Media, 2008) 一書中，他詳細分析了美國當前的政治和媒體問題，以及這一場複雜冗長的媒改運動的過程。以下我主要依據該書先簡介這場媒改運動，包括資本主義自由化和政治權力合謀的社

會脈絡、抗爭者的論述策略和實踐等。但媒改運動直接衝擊優勢的權勢，涉及多方面觀點和利益，其實是複雜而細膩的長期動態過程，因此，以下只能簡略鋪陳其梗概。

在前述的新自由主義所有權鬆綁的趨勢下，揭開美國媒改運動序幕的第一次衝突，即是「全國廣電業者公會」（NAB）以電臺訊號干擾為由，反對 FCC 所提出的弱勢電臺（低功率調頻電臺）改革計劃。而國會中商業財團電臺的支持者帶頭推翻改革方案，因而引發草根力量開始集結、遊說和動員支持。

然而，FCC 當時主委是執政的共和黨委員 Michael Powell，他在相關政策上的一向做法都抗拒舉辦聽証會，儘量避免告知民眾，迴避民意監督。於是，在絕大多數利益相關者不知情的情況下，NAB 在國會打了勝仗，全美上千個低功率小電臺遂降至數百個。這次的媒改抗爭雖未成功，但已迫使媒體集團業者、國會的決策過程和政治人物的言行被攤到陽光下（McChesney, 2004:255-258）。

二、 過程：改變法律及政策之角力戰

很明顯的，從政府到民間出現了兩派對於媒體所有權集中度的管制的立場南轅北轍，一方面是執政的共和黨和 FCC 的 5 位委員中占多數的 3 位共和黨委員（主委是 Michael Powell，本文或簡稱放鬆管制派）；另一方面則是民主黨的 2 位委員和民間要求民主多元的人士（本文簡稱民主多元派）。他們對於法律的解釋和管制規範當然也是完全不同。而背後的媒體集團和政治人物的利益糾葛繁複，國會和政府某些成員早已完全站在媒體財團利益這邊（McChesney, 2004: 286），因此，對於民主多元派而言，法律與政策之爭絕對是一場硬仗。

早在 2002 年的 Comcast 併購 AT&T 一案，民主黨委員 Michael Copps 就認為「大型企業合併所產生的經濟勢力，伴隨而來濫用權力的機會，都比申請者或委員會裡所聲稱可能帶來的有限公共利益，要重要得多。」並且堅持所有權規範的評估應讓公眾知曉，並建議 FCC 應針對此案主動召開系列公聽會，以了解公眾的看法。但他的建議都遭到主委 Powell 的拒絕，認為根本沒有前例也沒有需要告知或蒐集民意對於 FCC 政策的意見（McChesney, 2004:261-262）。

一方面 FCC 主委 Powell 為了貫徹其既定的放鬆管制政策，因此一向也抗拒舉辦公聽會，迴避告知民眾。在 2003 年 5 月中旬，FCC 在各方不知詳情之下，提出放鬆管制的新規定草案，新草案把跨媒體所有權的限制幾乎完全去除：大部分的市場允許一家公司買下兩家電視台，大的市場甚至可以買到三家；電視台的全國市佔率更允許從現有 35% 提升到 45%！2 位民主黨委員主張延後表決，但均遭主委 Powell 拒絕（McChesney, 2004:287），於是開始了雙方的角力。

主張民主多元的 FCC 委員開始主動的至全國辦理公聽會，媒改運動者則動員民眾寫信向 FCC 抗議，高達 75 萬人次的一般信件和電子郵件在 5 月間蜂湧進入 FCC，其中 99.9% 的來信是表達放鬆媒體管制，甚至要求更嚴格的管制。

媒改運動者也在 2003 年 5 月底發動遊行，在 14 個城市同步展開，這也是美國媒體發展史上頭一回。CNN 的某個節目在 5 月下旬時進行即時民調，詢問觀眾「少數公司是否擁有太多頻道」？98% 的人回答「是」。

為了了解媒體所有權管制議題的民眾和支持民眾的人數，皮優研究中心（Pew Research Center for the People and the Press）在 2003 年 7 月發布的民調發現，已有一半的美國人對此一議題至少聽聞（heard）過，而愈了解者，愈傾向不支持。在 12% 對此案聽聞很多的受訪者中，有 70% 認為反管制效果是負面的，只有 6% 民眾相信反管制結果是正面的（McChesney, 2004: 288）。

這場壯闊的公民參與及網路媒體動員，標示了媒改運動的新紀元：「如今 FCC 面對的是一個資訊遠較以往充分、參與程度也比以往高出許多的公民社會。過去他們經常運用將議題模糊化來混水摸魚的手段，再也無用武之地；過去只有那些能夠打進圈內的遊說者得以與聞的時代，也已一去不復返」（McChesney, 2004: 285）。

但是，雖然支持民主多元的媒改運動者已成功動員了龐大的公民連署、寫信、打電話給國會議員、NGO 團體的支持，總人次已高達近 300 萬；但媒體集團業者也加強了他們的反制遊說。而 FCC 的主委 Powell 也一方面為反管制法案辯護，一方面為反對他的人貼上「好鬥」、「管制內容」等標籤。由於 FCC 5 位委員的贊成和反對之比是 3：2，反對的委員必輸無疑。而當時的美國國會也是共和黨人數超過民主黨，媒改運動似無法撼動這個新法案在各個過程中的投票結果（McChesney, 2004: 291）。

但媒改團體仍獲得了一項小小的國會抗爭勝利，就是透過撥款委員會的決議，成功的在預算法案中，以 40：25 票通過加註修正意見，凍結 FCC 執行新政策所需之預算。這項議案竟然也獲得眾議院 400：21 的壓倒性勝利，顯示國會議員確實感受到來自民意的強大壓力（McChesney, 2004: 291）。

但是，這個結果並不能克竟全功，因為，法案仍在那裡；下個年度仍然可以再行恢復，其過程卻可能是國會自行協調的黑箱作業。同時，總統還可以動用否決權。於是在角力過程中，兩黨開始協商，主要是要求市場佔有率恢復到原來規定的 35%，而非新法規中的 45%。但最後結果，共和黨員在自毀承諾下，擅自改成 39%，並獲得眾議院通過。McChesney 指出，所謂 39% 的意義是讓當時為兩家既有的媒體集團（維康和新聞集團，即 Viacom and News Corp.）量身訂做，在其全國電視市佔率已超過 35% 的情況下，能夠符合新法規，而無需出售旗下的電視臺。這是一個赤裸裸的媒體財團勢力控制政府決策的難堪結果（McChesney, 2004: 293）。

不過，法律戰仍沒有結束，媒改團體仍繼續努力，因為眾議院雖然通過，但是參議院成功提出一項「不贊成決議」的做法，之前很少被使用過，不過，這次居然以 55：40 獲得勝利，由參議院通過對 FCC 新管制辦法的不贊成案！（McChesney, 2004: 293-4）但這個「不贊成決議」的提案仍必須通過眾議院，因此仍充滿變數。

另外一項媒改團體的法律努力，則是透過全國各地的巡迴訴願法庭提起訴願，理由是 FCC 的新媒體所有權管制辦法違反相關的聯邦法令，並且決策過程有瑕疵。當各地的案件滙整後，就會以抽籤決定由那一個地區的法庭來審理。很幸運的，最後由費城法院抽中，而不是飽受媒體集團遊說的華盛頓特區法院。費城法院於在 2003 年 9 月 3 日決議要求對 FCC 的新辦法發出緊急禁制令，宣告 FCC 的新所有權管制辦法全部或部分無效。Copp 感慨的表示：「費城法院做的事情，是 FCC 一開始就該做的」。這是媒改團體的一大勝利，因為可以爭取到足夠時間，繼續遊說國會推翻這個新辦法（McChesney, 2004: 295）。

McChesney 稱這真是「史上最艱辛的勝利」！相對於 1996 年國會在沒有任何公共辯論下，自行通過了所謂放鬆管制的電信法；2003 年抗爭的過程，其意義在於媒體政策議題不再僅是執政者和媒體集團利益高牆內的玩物。而是可以突破官僚的優勢操作和傳統主流大媒體的集體沈默，透過公民團體、網路，將媒體改革的論述，成功的教育民眾，並動員數以百萬計的民眾和公民團體，對政治人物

施壓，甚至在繁複的法律和政策制定過程中，突破財團和政治權力的結盟，成功喚起民眾一起爭取民主和多元的價值（McChesney, 2004: 295-297）。

最後，2006 年 FCC 終完成四年一度的媒體所有權規範檢討（2006 Quadrennial Review），並且在 2007 年通過新的媒體所有權規範。相較於 2003 年的版本，鬆綁幅度已明顯較小，前面曾說明：FCC 2003 年的版本要讓大部分的市場可以由一家公司買下兩家電視台，大的市場甚至可以買到三家；電視台的全國市佔率可從現有 35% 提升到 45%！但 2006 年的新版本，則將市佔率降為 39%（還是讓前述 2 家媒體集團不用分割）；在家數方面，則大致上退回現行法令的限制，亦即單一事業得擁有一家電視台和一家廣播電台，不得超過此限制，除非該市場已有至少 10 家以上的主要媒體管道，則有所放寬（陳人傑、羅世宏、陳麗娟，2009，轉引自張月蓉，2010.07.05：11）。

以下綜合說明本案之意義：

三、 2003 年媒改運動之意義：

（一） 政府與財團的利益合謀 悖離公共利益

所謂反管制的趨勢，表面上好像是時代發展的必然，但從以上說明來看，其實均有明顯的財團與國家合謀的政治軌跡。2003 年五月，美國的 Center for Public Integrity（公信廉潔中）曾公布調查報告，揭露 Powell 和他的 FCC 同僚和媒體業界主管及遊說人員在 2002 年 9 月之後開了 71 次沒有會議記錄的閉門會議，其中共有 5 次讓公共利益團體與會；特別是在 FCC 擬定新法規之際。這個數字遠遠超過公民團體十年之間和 FCC 的會面次數。甚至，報告還指出，媒體財團還贊助 FCC 官員出差；另外也有其他調查顯示，媒體投資的諮詢顧問竟然正是 FCC 草擬所有權管制辦法的要角；FCC 的高階主管離職後，就轉任媒體集團擔任首席遊說工作！由此可知，FCC 產業政策內容如何受到財團的影響，並且悖離民意（McChesney, 2004:282- 3）。

除此之外，媒體和政治人物之間的關係也很複雜，雖然，新聞的天職是監督權力，但是，媒體為了遊說政策，往往卻自願扮演政公關宣傳角色，並藉此影響政策。例如，眾所週知的是，旗幟鮮明的梅鐸的福斯新聞臺是共和黨支持者，並經常主動配合布希政府的公關操作。報刊界甚至挑明了說，FCC 支持反管制的法規不過是回報媒體企業在 2000 年大選時正面支持布希的報導（McChesney, 2004: 284）。

McChesney 指出，2003 年 5 月中就有高達 75 萬人次的一般信件和電子郵件蜂湧進入 FCC，其中 99.9% 的來信是表達放鬆媒體管制，甚至要求更嚴格的管制。幾乎沒有證據顯示，除了媒體集團之外，還有任何人強烈的支持解除管制（McChesney, 2004: 283）。由此可見，政府在財團影響之下的合謀，實已經悖離民主價值、公共利益和民眾的需要。

（二） FCC 內部的反抗：反對媒體集中與喚起公眾意識

值得慶幸的是，民主政府內部並不是意見一致的團體。當時 FCC 委員中的民主黨委員 Copps 一向反對大型的媒體併購，並不斷提出其反併購的論述。例如，FCC 主委 Powell 認為 1996 年電信法的精神就是去除所有權管制，除非有「明顯證據」顯示維持管制有利於公共利益。Copps 則駁斥認為：在 FCC 的建

制法規中，「服務公共利益、便利、和需要」出現了 112 次之多！少數媒體集團壟斷所有權就是違反自由民主社會的本質，因此，實不應再放寬限制。

此外，Powell 認為網路媒體多元的時代，已沒有媒體壟斷的問題，Copps 則指出，網路訊息管道雖然豐富，無所限制，但是，其影響力並非主流媒體的對手。如果大眾媒體真的沒有什麼影響力，那麼為什麼大財團卻要以龐大的投資來購併傳統大媒體呢？Powell 又說，如果允許併購，電視業者才能獲利，否則，如果業者無法獲利，免費電視就無法存在！Copps 認為大型媒體仍有獲利，這根本悖離事實（McChesney, 2004: 268-269）。

第二位民主黨員 Jonathan Adelstein 較晚進入 FCC 擔任委員，他與 Copps 持同樣立場，主張「少數財團控制媒體違反自由社會的根本規則」。Adelstein 原是參議員的助理，因此開始動員國會的力量關注 FCC 的鬆綁政策。在 Copps 和 Adelstein 的主導下，展開了包括國會在內，以及十多場正式或非正式的全國巡迴公聽會。同時，民間團體如消費者聯盟（Consumers Union）與其他運動者也致力影響國會代表，並教育民眾有關媒體所有權集中的嚴重性（McChesney, 2004: 263-264）。

（三） 社會說服與草根動員

Copps 等人一系列多達十多場的公聽會固然點燃了民眾對此一議題的重視度，而結合不同的公民團體的關注，則實際的擴大了民眾的認知、重視與參與。

例如，美國自 1990 年代以來的反管制措施已確實讓美國民眾感受到媒體集中帶來的問題。1996 年反管制政策執行之後，黑人、弱勢社群和地方電台迅速大幅減少，音樂多元性減少，地方新聞品質下滑，而大媒體集團的廣播電臺內容品質卻亦發低落粗俗，並沒有如 Powell 所預期：集中化可以讓媒體品質和效率提升。於是許多原來與媒體無關的公民團體，如：「共同理想」（Common Cause）的數十萬會員寫信表達他們對新聞表現的關切（McChesney, 2004: 296-297）。

許多來自第一線的新聞工作者也跳出來見證媒體集中化對新聞實務工作的不良影響，如「報業記者工會」和「廣電新聞記者工會」都表示將阻止媒體所有權管制鬆綁；而少數族群媒體團體，如「全國黑人新聞記者協會」和「全國拉丁裔新聞記者協會」等等也同時站出來反對！而這些族裔協會又與他們的國會議員連線，再連結擁有五十萬人的「國際新聞記者聯盟」，首度站出來指責美國的媒體所有權政策將是一個「以民主為代價的、危險的權力移轉過程」（McChesney, 2004:297-298）。

除此之外，連好萊塢的工作、獨立製片業者、編劇聯合工會、公共關係協會、廣告業者、甚至部份大型媒體集團如索尼（Sony）、媒體鉅子 Ted Turner（CNN 創辦人）和福斯新聞網老闆 Barry Diller 也曾明確表達媒體集中化將不利媒體內容品質。Turner 根據其親身經驗表示：「大型媒體公司比我們想像的更唯利是圖，他們幾乎完全無法承受風險...他們降低地區性的節目內容，因為那些成本較高，...他們要看到每一季的盈餘，而且你還要有心理準備，如果計劃失敗你就會被炒魷魚。」（McChesney, 2004:298-299）。

另外，這次媒改運動能夠在 2003 年累積到三百萬民眾，McChesney 認為還和 2003 年美國出兵伊拉克，主流媒體封殺反戰的聲音，並幾乎成為美國政府的新聞宣傳工具，因而觸怒了許多自由派的批評人士。後者發現，支持戰爭最力的廣電業者幾乎就是最積極遊說鬆綁政策的同一批人，因而導致擁有上百萬會員的自由派網路運動團體（MoveOn.org）迅速動員了成千上萬的網路媒體改革支持者。

有趣的是，除了自由派團體人士，連一些保守派團體也十分不滿意大型媒體集團的內容粗俗而暴力，認為這些大媒體「只想降低成本，對社區毫無責任感可言」。而「全國來福槍協會」因為大媒體反對擁有槍枝，該協會會員也動員了數十萬張明信片，向 FCC 表達反對媒體鬆綁（McChesney, 2004:279-283）。

雖然，民間的動員力量已是風起雲湧，但媒體改革運動往往很少被主流媒體報導。地區性的媒體基本上不太會處理這個看似大型的結構問題，主流媒體或許因為利益所在，更是很少報導。例如 *American Journalism Review* 就曾統計 2003 年前五個月，商業電視和有線電視對於 FCC 即將鬆綁媒體所有權管制的報導「幾乎是零」。頂多只是將其視為是「商業或投資議題」，而不是從「消費者或是民主政治」的角度來處理（McChesney, 2004: 275）。基督教科學箴言報在 2003 年 6 月刊出一篇名為「FCC 規範改變，媒介漏接球了」，分析了數個月的媒體報導後指出，整個反對聲浪如此之大，主流媒體報導卻出奇的少（McChesney, 2004: 288）。

不過，主流媒體也不是鐵板一塊，雖然大部份均與其本身集團利益攸關而多所迴避，但還是偶有例外。而此次運動中主流媒體表現最搶眼的大概是《紐約時報》專欄作家 William Safire，這位世界知名的主筆陸續在 2003 年寫了八篇專欄反對，擲地有聲的表示：「權力必須透過地區性的分散，才能鼓勵個別民眾的參與，這也是聯邦主義的精神與民主的表現」，「媒體領域裡的權力集中化，也會讓某一政治黨派在政治領域裡獨享大權，這是我們隨時隨地都要反抗的」。Safire 認為讀者確實對此議題產生關注，有數千封讀者郵件湧入他的信箱表示支持，他認為這是從來沒有發生過的事（McChesney, 2004: 281）！

四、 小結

這場運動在修法過程中的角力與繁複波折，顯示了強調民主多元的媒改運動的艱難。無論是政府（FCC）或國會，雖然會受到黨派的影響，但強大的民意仍應有引導性的作用。但面對大媒體集團和政治勢力合謀，即使主張民主多元的論述合理性獲得絕大多數的民意支持，改變政策和法律仍是無比的艱難！但是，它畢竟成功的喚起了各種民間團體和學術界廣泛重視，警覺到媒體改革和民主生活品質有密切的關係；認識到媒體政策應是一個公開的政治議題，並且，這個抽象的議題應受到重視，因而不再生視既得利益者密室操作（McChesney, 2008）。

美國的媒改運動因而從此受到高度重視。第一次美國全國媒體改革會議 2003 年 11 月在威斯康辛州的麥迪遜市舉行，原以為僅有 200 人會出席，但竟然有近 2000 人到場！FCC 委員 Copps 和 Adelstein，和六位國會議員，多位新聞和娛樂產業者等均都到場，讓媒改議題從一個原先並未受到重視的抽象議題，變成一個結合全國民眾、團體，並超越政治光譜的共同關注的課題，2003 年於是成為具有里程碑意義的媒改運動年（McChesney, 2004: 297）！

此後，這個全國大型的媒改會議每年舉行至今，參加人數均超過 2000 人！我國學者羅世宏、洪貞玲等人亦均赴美參與，羅世宏並曾經發表〈媒體改革，此其時矣：北美媒體改革運動與會議考察見聞〉（2012）一文，指出 Robert McChesney 教授於 2003 年成立的媒改組織「自由傳媒學社」（Free Press）近十年來已成功的茁長成近 50 萬會員的團體，有超過 40 位專職人員的社運組織，年度捐款超過四百萬美元！主要議題除推動多元媒體所有權外，也涵蓋 保護網路運動(Save the Internet)，維持網路中立性(Network Neutrality)，支持獨立媒體運動或者是 2005

年的捍衛社區廣播電台運動（McChesney, 2009: 48; 2008: 51）。而臺灣的媒改社也在近年來臺灣的媒體議題中，和其他媒體監督團體共同扮演了重要的角色。

接下來，我們即來觀察和比較臺灣自 2011 年開始的反對旺旺中購併案的媒改運動。

參、 拒絕媒體巨獸：臺灣 2011 至今的媒改運動

一、 背景：解嚴後黨政勢力退出 財團勢力進入

臺灣在1987年解嚴後，逐步民主化和自由化，黨政國家勢力雖然表面上退出媒體，但是，在媒體私有化、市場化和放鬆管制的政策趨勢之下，商業及財團勢力快速進入媒體，甚至政治勢力也化身商業勢力再度進入媒體（魏玟，2006: 208）。傳播學者和民間團體雖然爭取設立公視，最後僅以單個綜合臺的形式成立，近年雖然結合客家臺和原民臺，但在整體媒體產業中僅處於邊陲化角色。主控的媒體環境已是完全商業競爭的模式²。

商業及政治勢力主控的媒體，不斷的形成對民主自由環境的挑戰。臺灣的媒體改革運動自1994年成立「傳播學生鬥陣」、1999年成立「臺灣媒體觀察教育基金會」，2003年成立「媒體改造學社」、2005年成立「公民團體改革媒體聯盟」等重要組織，推動了一波波重要的媒體改革運動包括：催生公共電視、監督電視節目品質（反制腥膻色節目）、要求黨政軍退出媒體（三退運動）、結合公民媒體共同要求媒體自律、以及近年來反對旺旺中時箝制言論自由、以及反對政府新聞置入等各類型從結構到內容不同的媒改運動（管中祥，2008.04.19、洪貞玲，2012）。

其中，與媒體所有權集中直接有關的則先有黨政軍退出媒體的運動，接著在國家勢力退出媒體後，出現財團勢力併購的問題，但在2011年之前可能只有一個小型的運動，是在2001年由「傳播學生鬥陣」（媒改社前身）發起「我們要第十九條」的連署聲明，聯合社運團體抗議財團主導刪除舊有線《廣播電視法》第十九條「家族持股限制」，財團對有線電視系統的壟斷問題自此更加嚴重與公開化。但該運動規模較小，除了連署外，似無其他的動員，也沒有任何具體成果。

在前述放鬆管制的趨勢下，對於跨媒體所有權集中的結構管制，臺灣一直沒有任何完善的規範。例如，中時集團在2005年購入國民黨營事業中的「三中集團」（即中視、中影、和中廣）時，雖然當持《廣播電視法施行細則》中規範禁止跨媒體經營（即不允許新聞紙、無線電視、或無線廣播事業進行跨媒體併購），但是，中時集團負責人卻以投資公司名義接手股權，迴避法規，主管機關只能束手不管（洪貞玲，2012）。

2008年，90%以上營收來自中國的臺商蔡衍明，以204億入主了當時虧損連連的中時集團，並向NCC申請併購中天和中視相關頻道。2009年6月，NCC以附加7項條件方式通過「中國電視公司、中天電視公司董事長、董、監事變更」申請案。7項附加條款內容是：維持市場公平競爭／避免言論集中；達到內容

² 但是，黨政勢力其實並沒有真正退出，魏玟（2006：208）認為「媒體的私有化或市場化，確實能夠帶動一些政治異議力量的成長。但是長期而言，政治勢力反而有了更大的操作空間。首先，他們在表面上開放媒體市場，取得正當性，但是只能容許具有資本實力者進場，於是政治勢力化身為資本勢力，介入經營媒體；或者與資本家結盟，各取所需互蒙其利。」

多元；保護與發揚在地文化；資金來源不得為中資等³。旺旺中時集團不服這些附加條款，竟以媒體罕見的方式回應，不但在新聞版面以二版頭條位置痛批 NCC 委員「違法濫權」（中國時報，2009.05.28），並在 2009 年 6 月 2 日在臺灣各報頭版刊登半版廣告，以近乎通緝的方式，刊出三位委員大頭照，指名痛批，加以羞辱。此外，對於質疑其資金來源與中國有關的 7 位學者和記者，竟發出存證信函，要求公開道歉，並揚言興訟！

蔡衍明此種粗暴方式對待公共領域中的持異見的多位學者和記者，在臺灣實屬首見！因而引發 150 位傳播學者連署抗議其箝制言論自由，並由三位新聞傳播系所主管聯合出席記者會（其中之一的政大新聞系主任蘇蘅，後來出任 NCC 現任主委），要求其懸崖勒馬，維護臺灣言論自由的環境。

此案所顯示的問題除了蔡衍明粗暴對待異見之外，在法規方面值得注意的是，旺旺中時集團抗議 NCC 以附加條款是一種「違法濫權」的做法，並向行政法院申訴。2 年後，最高行政法院 100 年度判字第 1347 號判決終於肯定 NCC 基於獨立機關的審查權限，行使裁量權是合法的，因而駁回中天電視所訴 NCC 沒有裁量權的主張！NCC 的裁量權終獲得合法性基礎，不過，由於 NCC 缺乏限制跨媒體集中的具體明文規範，輿論也不斷呼籲 NCC 應限制跨媒體集中，並應儘快修法。然而，即使歷經 2005 年的三中案，以及之後 2008 年的二中案爭議（賴祥蔚，2009.05.29），主管機關至今竟仍未針對跨媒體所有權集中進行任何相關修法草案！行政機關以這種完全消極被動的態度面對來勢洶洶的跨媒體集中的併購案，背後是否受到龐大的利益影響，造成難以動彈，實難揣測。

而目前法規中，《有線廣播電視法》中的媒體集中度的規範僅有：系統業者所擁有之頻道數不得超過總頻道數的 1/4，以及所佔戶數不超過全臺灣總戶數 1/3，但並沒有任何針對跨媒體所有權的規範。這正是旺中購併案出線的主要生態之一。

媒體集團追求利潤是必然的邏輯，另一個需要說明的媒體生態是臺灣所特有，也就是臺灣有線電視系統臺的重要性。

也是在上述這種基本上放任媒體集團擴張的環境下，加上有線系統獲利豐厚（據估計可達四成），近年來快速轉為大型財團控制的多系統經營者（MSO，Multiple System Operator），意即擁有 2 家以上的有線電視系統的業者（劉幼俐，1997）。有線系統的併購成為外資競相併購的標的，是臺灣媒產業集中化的代表（陳炳宏，2001）。

再加上，國家政策要求有線電視系統加速數位滙流，於是出現了本身已是臺灣最大的跨媒體集團的旺旺三中集團（主要擁有中視、中天和中時），即以協助政府加速數位化之理由，申請擴大併購中嘉有線電視集團（擁有 11 家有線電視系統業者，本文中簡稱旺中購併案）。

然而，其規模及影響過於龐大，引發學術界和公民團體的高度質疑，自 2011 年 9 月起，臺大公共政策與法律研究中心的數位經濟、新聞、法律等方面的學者，結合媒改團體和公民團體，展開了社會說服和草根動員，不僅要求 NCC 應踐行

³ N C C 的七項附款包括：兩家電視台董監事不得相互兼任，改善言論單一化情形；中視中天至少各設置一名獨立董事，公正客觀協助經營；兩家電視台經理級以上人員，不得互相兼任，廣告、業務及節目部門須獨立運作，自設攝影棚，也不得有節目聯合招攬行為；三個月內成立倫理委員會，在網站上公布節目自律報告；獨立節目編審人員，提出內部流程管控機制；中視如查出有外資、陸資，中天如查出有陸資，N C C 得逕自撤銷此案；未來跨媒體經營法律如完成訂定，要遵照辦理。（中時時報，2009.05.28〈中視中天變更董監 查獲中資即撤銷〉）

充份之公聽程序，並應駁回此案；同時，也訴諸國會要求儘速修訂限制跨媒體集中的相關法規。臺灣這一波媒改運動至今2011年9月開始，歷時已近10個月，提出多項論述，歷經高度動員並喚起大量民眾關切，更經歷多次轉折。其內涵和過程與2003年的美國媒改抗爭有許多相似之處；不過，由於臺灣的國情差異，亦有一些重要差異，對於言論自由和民主發展，有關鍵性的影響，值得做一比較分析。

以下先簡介旺中購併案內容，然後再說明臺灣媒改運動與2003年美國媒改運動的異同之處，以及其意涵。

● 旺中購併案簡介：

所謂旺中併購案，是指「旺中寬頻媒體股份有限公司」購買「中嘉網路股份有限公司」和「全球數位媒體股份有限公司」所擁有之十數家有線電視系統業者（就是俗稱的第四台）。旺中公司的主要股東為蔡衍明（51% 股權）和王令麟等人。

蔡衍明旗下原有之旺旺集團頻道已包括中視主次頻等三個頻道，中天集團的三個頻道（中天新聞台、中天綜合台、中天娛樂台）；王令麟旗下則掌控東森集團8個頻道（東森新聞台、東森綜合台、東森戲劇台、東森電影台、東森洋片台、東森YOYO台、東森財經新聞台、超視），並另有5個購物頻道，共19個頻道。此外，旺旺集團還擁有2個主流報紙（中國時報、工商時報）、一個電子報（中時電子報）、以及2個雜誌（時報周刊等）。

綜上可知，原有之旺旺集團已是我國最大媒體集團，擬購併後的媒體版圖，更是橫跨旺有線電視系統、頻道、報紙、雜誌、網路等的超大型跨媒體集團。據報載，旺中購併案是亞洲近五年以來規模最大的媒體購併案，金額高達近800億臺幣。

由於本案集中度很高，在審查過程中，行政院公平交易委員會先行審議過後，即指出：本案所涉及之「跨媒體併購所引發跨媒體市場的總和影響力、媒體專業自主、言論集中化和資金來源等受輿論高度關注之重大議題」，必須由NCC進行審查判斷。於是全案在2011年2月送入NCC 審查。

二、 過程與主題：2011 年至今反對旺中購併案的媒改運動過程

但是面對這麼重大的媒體購併案，NCC 不僅缺乏明確的審查標準與嚴謹程序，也未善加徵詢社會公眾意見。NCC 在 2 月接到此案申請後，半年後才在 2011 年 9 月初舉行了第一次聽證會，會後數名學者立刻撰文批評聽證會程序有嚴重瑕疵，出席者僅有一位委員，主任委員出國未出席，聽證專家學者人數甚少，未能涵蓋本案利益攸關者；同時也未能事先收到該案詳細資料，難以評估；與會的其他學者未被允許發言等（馮建三，2011.09.08；鄭同僚，2011.09.09）。

緊接著，即傳出 NCC 7 位委員中，有 3 名委員因明顯反對此案而退出審查，這 3 位委員也正是在二中案審查時，遭到旺旺媒體集團痛批及羞辱者。他們認為在未回復其名譽前，不願參與審查。此一亞洲近年來最大之併購案將交由其他四位委員之手，而除了主委外，均為電信技術與產業專長者，無人具傳播之專長。

3 委員之退出向社會顯示了本案之詭譎與嚴重性，學界與公民團體也不斷質疑 NCC 之審查程序合宜性，擔心此併購案一旦通過，影響涉及產業競爭、公共

利益、消費者權益、言論集中化等許多公共議題。而臺灣將被迫接受一個前所未有的橫跨無線電視、有線電視、報紙雜誌和網際網路的跨媒體巨獸。

於是，臺大社科院之公共政策與法律中心成立了一個研究團隊，結合了包括經濟、法律、傳播、數化科技、政策等研究專長者，從跨媒體集中度、言論多元度、數位化發展與有線電視生態、閱聽人權益、民主素質等方面，提出公共論述，並結合民間媒體改革團體和公民團體，從事社會說服和社群媒體動員，展開介入並影響政府決策過程的行動研究。

正如同美國 2003 年的媒改運動領導者 McChesney 所言，任何媒改運動均十分複雜細緻，並動態發展中，實難以詳述。本文僅做簡要的歸類，從本研究 2011 年 9 月開始以來，至今可分為四大主題：

(一) 第一主題：反對 NCC 程序不正義及旺中案跨媒體集中度過大

在公共論述方面，此一時間 研究團隊成員總共發表了十餘篇媒體投書或專訪發言如下：

1. 提出公共論述（投書媒體，接受訪問等略）

刊載日期	刊載報名	投書作者	投書篇名
2011.09.05	蘋果日報	鄭秀玲、林惠玲	〈恐怖的跨媒體巨獸〉
2011.09.09	自由時報	鄭秀玲	〈跨媒體巨獸吞噬閱聽權〉
2011.09.13	大紀元時報	張錦華	〈誰的媒體帝國正在「崛起」？〉
2011.10.12	蘋果日報	鄭秀玲	〈捍衛我們的言論自由〉
2011.10.24	自由時報	張錦華接受專訪	〈《星期專訪》台大新研所教授張錦華：早就超過媒體集中度的標準了／旺中併購案 NCC 應駁回 立即停審〉
2011.10.26	蘋果日報	林麗雲	〈從英國看台灣媒體併購案〉
2011.10.31	蘋果日報	張錦華、鄭秀玲、洪貞玲	〈系統平台對言論多元有影響嗎？〉
2011.11.03	聯合報	林惠玲、林麗雲	〈避免資源集中 杜絕媒體酷斯拉〉
2012.02.14	蘋果日報	黃國昌、張錦華、鄭秀玲、林惠玲	〈NCC 應公開調查蔡衍明濫用媒體資源〉
2012.02.14	新頭殼	洪貞玲	〈報老闆新聞學：蔡衍明與 Makiyo〉
2012.02.20	新頭殼	洪貞玲接受專訪	〈防媒體壟斷 洪貞玲：應比照美集中度指標〉
2012.05.07	蘋果日報	黃國昌、張錦華	〈梅鐸不行 蔡衍明行嗎〉

2. 參加政府聽證／公聽會及舉辦各項社會說服活動：

日期地點	活動名稱	活動主持人	活動主旨與成果
2011.09.06 (二) NCC 濟南 路辦公室	洪貞玲以專家證人身份參與「NCC 第一次聽證會」	NCC	提出避免跨媒體集團擁有過度言論影響力、維護新聞自由與公共利益之相關要求。

2011.10.24 (一) NCC 濟南 路辦公室	張錦華、鄭秀玲以學者身分參與「NCC 第一次公聽証會」	NCC	分析媒體併購對內容多元性與消費者權益的風險威脅，並借鏡美國、德國資料，提出跨媒體集中度規範之建議。
2011.09.29 (四)	「媒體巨獸來了？跨媒體市場集中」座談會	林明仁(台大公共經濟中心執行長)、林麗雲(台大新聞所所長)	邀請關心公共利益、台灣的民主政治與媒體產業議題之專家學者，提出分析與診斷。
2011.10.17 (一)	「媒體巨獸出沒請注意」公民網路連署	各大學五十四位學者及四個團體發起	連署人數 3000 人，連署團體 105 個；另有網路臉書連署超過三千人，對 N C C 審理形成公眾壓力。
2011.10.18 (二)	「媒體公民，一人一信 向 NCC 表達我們對旺中案的不滿！」活動	台大新聞所學生	媒體公民力量大，九小時內灌爆 NCC 信箱！轉戰 NCC 民意交流。
2011.10.23 (日)	「政府怠惰，全民受罪？！反媒體巨獸，要 NCC 把關」記者會	洪貞玲(臺灣大學新聞研究所副教授)	公布旺中併購案連署結果，記者會上彙整學者意見，供 N C C 委員參考。
2011.10.24 (一) N C C 濟 南路門口	「保障台灣多元民主 反對媒體酷斯拉」公民團體行動劇	記協、媒改社、傳學生門等公民團體與台大新聞所師生。	串連主要 N G O 團體，從公民團體的角度提出明確訴求。演出行動劇，隔天主要報紙(除中時報系外)和電視均刊出本次活動。
2011.11.17 (四)	「傳播政策的反思與重構：從旺中購併中嘉爭議談起」座談會	政大傳播學院研究中心	林麗雲教授擔任與談人，分享英、韓媒體經驗，主張併購案應通過「公共利益」考驗。

(二) 第二主題 推動修訂跨媒體集中法修法

1. 建議修法內容

旺中購併案反映的不僅是 NCC 在處理大型併購案的程序失當，對於「跨媒體集中度」的法制不夠具體，亦是原因之一。因此，本研究團隊在推動社會說服反對個案的同時，也推動修法工作。於是展開遊說立委，要求政府應儘速制定反媒體產權集中(集團化)法規，健全其審查條件和程序，防止媒體壟斷資源與言論市場，以維護產權多元、內容多樣的媒體生態，進而維護民主社會公民的傳播權益。

所建議之有線廣播電視法部分條文修正草案之重點如下：

- A. 就系統經營者持股百分之五以上股東之轉讓或受讓他人股權後總計其持股達百分之五以上者，應向中央主管機關申請許可之義務及其審查程序與準則。(修正條文第二十條之一)
- B. 外國人申請投資投資有線廣播電視事業之審查條件與程序。(修正條文第二十三條)

- C. 系統經營者自製或代理製播頻道與節目之限制。（修正條文第二十五條）
- D. 為助於公眾瞭解系統經營者之股權結構及經營層，建立社會監督機制，增訂系統經營者揭露股權資訊之義務。（修正條文第七十三條）

2. 舉辦及參與之立法活動

為推動立法，本案所舉行之座談會，及參與之立法相關會議如下：

2011.12.13 (二)	「從旺中案到媒體政策討論系列：有線電視法修法」座談會	林麗雲（台大新聞所所長）	2011 年初行政院通過《有線廣播電視法修正草案》，邀請學者集思廣益、深化政策，討論結構管制、內容管制、公共責任與數位化議題。
2011.12.22 (四)	「美國媒介集中與管制經驗：從 AT&T/T-Mobile 購併案談起」	洪貞玲（臺灣大學新聞研究所副教授）	邀請美國學者 Benjamin Cramer 演講，參考與借鏡國外傳媒集中經驗與政府應對措施，並藉此促進國際學術交流。
2012.04.22 (日) 立法院尤美女國會辦公室	「拒絕媒體大怪獸」跨媒體併購限制修法記者會	張錦華（台大新聞所教授）、鄭秀玲（台大經濟系教授）與會報告	由尤美女律師立委主持。提出《有線廣播電視法》修正草案，非針對旺中個案，而是考量整體公共利益為，欲以修法解決在商業化惡質環境下，跨媒體獨大壟斷及言論單一化傾斜的問題，期待建構媒體公平良性競爭的環境，裨益於台灣公眾利益及言論多元化發展
2012.04.23	出席立院交通委員會「跨媒體併購的影響及處理原則」專案報告	張錦華（臺灣大學新聞研究所教授）、鄭秀玲（台灣大學經濟系教授）黃國昌（澄社社長）	交通委員會立委葉宜津主持，NCC 主委蘇蘅赴立院交通委員會就「跨媒體併購的影響及處理原則」進行專案報告。研究團隊出席發言。
2012.04.25	《廣電三法》修法公聽會	黃國昌（澄社社長）	立法院召開公聽會，邀 NCC 與學者討論如何防止跨媒體壟斷，因旺中購併中嘉案引發言論集中疑慮，凸顯《廣電三法》不足。
2012.5.23 (三) 台大新聞所	扭轉電視產業畸形發展——有線電視修法座談會	洪貞玲副教授主持，張錦華所教授、鄭秀玲教授、黃國昌副研究員引言報告。	NCC 審查旺中購併案，長達一年未有定論，龐大的媒體購併案凸顯了我國傳播產業和管制上、有線電視法的媒體所有權及市場相關規範之闕如。本研究邀請學者專家、媒體及公民，一同研擬

(三) 第三主題：旺中集團公器私用及蔡衍明適格性爭議

其實，學者林麗雲曾從英國審議併購案的原則有三項，除了併購是否造成市場集中、言論集中外，申請者的適格性，也十分關鍵。英國剛好在 2011 年中發生媒體大亨梅鐸旗下集團爆發竊聽案，英國 OFCOM 即嚴格質疑並調查其適格性。本案例中也引用此原則，質疑旺中案主要股東蔡衍明有多項適格性問題。以下介紹 3 項：

1. 華郵訪問事件

隨著本案在 NCC 繼續懸而未決，已進入第二年，也就是 2012 年 2 月，爆發了一項華郵訪問蔡衍明的事件，蔡的受訪內容顯示其公器私用、侵害專業及言論附和中共宣傳說法等問題！雖然蔡否認華郵的報導，但華郵並未接受更正。

此事過程為：曾獲普立茲獎的華盛頓郵報記者 Andrew Higgins (2012.01.21) 之報導〈Tycoon prods Taiwan closer to China〉中，旺旺中時集團總裁蔡衍明先生聲稱：「關於六四天安門事件的屠殺報導不是真的」、「中國在許多地方是很民主的」以及調動記者職務是因為其「冒犯了许多人而傷害到我」等言論，立刻引起社會高度質疑以及知識界串連抗議，並發起知識份子拒絕在中時再發表文章的「拒絕中時—當中時不忠實」的運動。

然而，旺旺中時媒體集團暨其所屬《中天電視台》等媒體針對輿論反對聲音之新聞處理為：連篇累牘的負面批評，偏頗、單向呈現蔡衍明的片面說詞。於是，又更引發法律與新聞傳播學者等嚴詞批判其公器私用，進一步質疑中天電視臺及旺旺傳媒集團公器私用，破壞專業自主的原則，蔡衍明經營媒體的適格性因此備受質疑。

2. 連續四年違法出賣新聞給中國省市政府！

事實上，蔡衍明除了已受外界詬病的公器私用、違背新聞專業自主價值外，更涉及違法問題。兩岸相關法規明文禁止我國媒體刊登未經許可之中國廣告和新聞置入。然而，旺旺中時（旺中集團媒體）竟自 2009 年連續 4 年以來，已接受數百則以上來自中國各省市政府置入新聞，並擔任中間商，再為中國省市政府向其他臺灣媒體購買新聞！其違法行徑早在 2010 年 11 月已經監察院調查屬實。

更有甚者，監察院調查公布後，旺旺中時仍繼續在 2011 及 2012 年刊登數十則中國置入新聞，新聞公害防治基金會每月監看定期發布。此外，今年(2012 年)三月旺旺中時又遭媒體揭發一張「2012 福建省長訪台宣傳計畫」，除了顯示旺旺中時為福建省市訪臺進行「宣傳」外，更透露出其中的金錢交易！此舉已嚴重踐踏新聞倫理、欺騙讀者、侵害民眾對媒體的信賴與知的權利，並且變相的成為中共政府的宣傳工具！目前，行政院大陸委員會已表示「事証相對明確」！並於 2012.05.22 遭經濟部投審會罰款 40 萬元。

這種明目張膽違法行為，終再度引發一波抗爭，包括台大、政大等 9 所知名大學、10 名新聞傳播系所主任或所長集體發表聲明，強調旺中集團違反新聞媒

體專業和社會責任，反對讓該集團經營更多媒體。創下國內設有新聞傳播系所的大學中，有近 5 成相關主管挺身而出的紀錄。

參與連署的台大新聞研究所所長林麗雲表示，「學界對旺中購併案的疑慮包括壟斷、違法置入行銷，這都和新聞教育理念相違背，所以新聞傳播科系主管才會站出來，『一個媒體長期做這樣的行為，若購併還通過，新聞教育價值觀將面臨崩解。』」政大新聞系主任林元輝說，旺中集團總裁蔡衍明不具備正確新聞理念，甚至贊成置入性行銷，以企業心態經營媒體。(陳嘉恩、楊惠琪，2012.05.26)。

3. 旺中媒體痛批立委事件 再度顯示公器私用之不當

立法院交通委員會於 2012 年 4 月 23 日，針對跨媒體併購議題邀請 NCC 主委蘇蘅赴立院交通委員會就「跨媒體併購的影響及處理原則」進行專案報告。但因為原來受邀之旺中傳媒集團主席蔡衍明未出席，但也未正式告知立法院其授權代理人，當天參加的旺中代表遂被請出場，引發旺中媒體集團極度不滿，旗下之中天、中視兩家電視台，竟對主持會議的召委葉宜津連續五天在新聞節目上進行大量攻訐，其涉己事務的過度報導，再度引發公器私用之極大爭議，認為已逾越新聞專業的尺度。甚至不同黨派之立法委員羅淑蕾在 4 月 26 日之交通委員會公聽會上嚴厲譴責其「順我者昌，逆我者亡」！然而，旺中傳媒竟連同羅立委一起攻訐。(自由時報，2012.05.07；徐毓莉，2012.05.08)

本案也再度凸顯社會對蔡衍明適格性的質疑，認其藉由其媒體老闆的地位，侵犯專業自主、破壞媒體專業，已至社會譁然，怵目驚心的地步(黃國昌、張錦華，2012.05.07)！

(四) 第四主題：質疑行政院新提名 NCC 委員適格性

2012 年 5 月開始，NCC 前述 3 位拒絕審查的委員任期將在 7 月底任滿，行政院於是提名新委員，由於旺中購併案並未審結，或可能延至下一任新委員審查，因此，新委員的人選資格成為關心旺中購併案以及在野黨質疑的另一個焦點。

在質疑的各點中，與旺中購併案審查顯然有關的是提名委員之專長主要是法律和產業，竟沒有具有關注媒體民主發展、新聞專業與閱聽人權益(或言論多元化)的專長，這樣的提名人選未來若處理旺中案，是否還會關注旺中案遭到質疑的言論集中及適格性問題嗎？

在蘋果日報一篇名為「NCC 不需關心媒體民主的委員嗎」的投書中指出：「衡諸行政院此次的提名，石世豪是法學博士，專長行政法等；彭心儀來自法界，專長科技法律；虞孝成是通訊科技和產業，陳元玲也是媒體產業出身。而原有的三位續任委員中，張時中是資訊科技，魏學文也是通訊科技，劉崇堅是電信產業。這些委員中完全沒有任何一位關心媒體民主，專長於傳播文化與閱聽人權益的專業人士。這樣的提名與組成，不僅反映出行政院對傳播媒體價值的想像僅侷限於「產業」的思維，忽略了媒體是民主和文化品質的基礎，更窄化了 NCC 委員的角色，弱化了傳播媒體在自由社會的民主功能！」(張錦華、陳炳宏、管中祥，2012.06.01)

聯合報也刊出一篇社論指出：「本次提名的 4 位新任委員中，除陳元玲外都是電信通訊專長，而留任的 3 位委員，同樣也是通訊電信背景。相較於本屆委員

以傳播學者為主的結構，下屆 NCC 運作，很可能出現「重電信、輕傳播」的方向」（聯合報，2012.06.13）。

目前本案將延至 7 月中旬以後才會再度召開臨時會審查。

三、 本案之特點與美國 2003 媒改案的比較

(一) 政府與財團的利益合謀

媒體與政治權力之間的關係向來極其微妙，民主社會的媒體雖然具有監督政府權力的職責，但媒體也需要政策保障其獲利，政黨及政治人物更需要媒體掌控民意。美國的媒體集團的政府遊說工作及成效有目共睹。前曾提及，美國的 Center for Public Integrity（公信廉潔中）曾公布調查報告，揭露 Powell 和他的 FCC 同僚和媒體業界主管及遊說人員在不到一年之間，高達 71 次沒有會議記錄的閉門會議。相較於臺灣，旺中購併案金額高達近 800 億元，涉及利益甚高，自然極力促使 NCC 通過。本家中業界與官員的互動為何呢？目前我們並沒有具體的調查資料，無法評斷。但是以下幾點，卻可以做為推斷的基礎：

首先，旺旺媒體集團「支持」馬政府的角色是非常明顯的。

2008 年 11 月 16 日蔡衍明以龐大財力做為後盾收購中時集團半個月後，據報導，蔡衍明即召集中時一級主管，下達三道指令。第一道是：全力擁護馬英九總統！二是：化解兩岸人民誤會；三是：所有新聞皆無關統獨（賴祥蔚，2009.05.29）。其對臺灣執政黨的支持以及對於政治議題的報導立場，均已超越民主國家作為第四權媒體，如監督政府權力，客觀平衡報導事實等應有的角色。而以下數項疑點，更可能透露整體的問題：

1. 政府對於媒體所有權的管制漫不經心，數年來從未提出法律修正草案；
2. NCC 對此一重大的併購案，辦理聽証／公聽會（請加上相關 9 月份剪報標）態度草率而消極，遭到嚴厲批評，包括：
 - A. 第一次聽証會有程序瑕疵，如有三位委員拒審，僅一位 NCC 委員出席，業者、學者與媒改團體時間不對等（馮建三，2011.09.08；鄭同僚 2011.09.09）；而且，聽証會議過程中，消基會和國安局這兩個重要單位的代表缺席，消保會的代表對此案僅表示一切依法行政，旁聽的一般民眾則沒有發言權，且業者僅在聽証會時提出其繁複併購計畫的簡報，事先並未給予專家學者和利害關係人足夠時間進行深入審閱，造成與會學者和利害關係人無法針對計畫內容提出任何具有建設性和精確性的評估，甚至淪為財團背書的工具（鄭秀玲，2011.09.09）。
 - B. 第一次公聽會遭批：限制公民發言 5 分鐘時間過短。公聽會是封閉式的進行意見表達，與會者沒有充分討論、相關資料不足，如資金來源、股東成員、媒體集中度的計算與併購者的適格性評估都有待釐清，且亦法律效果不足，遭質疑流於虛應故事（劉力仁，2012.04.18；葉大華，2011.10.27）。台大新聞研究所副教授洪貞玲也質疑，參與公聽會的 4 位學者中，有 3 位都對此一併購案表達強烈反對與質疑，而在場卻只有 2 位 NCC 委員，「其中一位委員的專業還是電信工程技術，令人懷疑 NCC 委員對於這個案子究竟重不重視？」（呂苡榕，2011.10.23）。

3. 媒體記者報導立法委員接見旺中業者之事實，並指有「關說」之疑義，竟被立委控告「誹謗」，提出妨害名譽告訴，且加以假扣押金額高達 250 萬（劉力仁，2011.10.25），外界質疑此舉將有損言論自由，盼立委三思（何榮幸，2011.10.19）。事後，立委僅撤銷假扣押，但外界要求其撤銷告訴，事實上並未有撤告動作，卻對外宣稱已撤告（自由時報，2011.10.19; 2011.11.16）。此案之民事訴訟於 2012 年 5 月一審敗訴，刑事訴訟仍在審理當中（李雲深，2012.05.02）。
4. 本案處理延宕嚴重，反對者所提出各項根本而關鍵性的理由，NCC 從無反駁，但卻也不予處理；
5. 本案在立法院討論時，執政的國民黨籍的委員受到黨部要求，集體撤出修法案（即修改限制跨媒體集中度）（何哲欣，2012.04.27），而執政黨亦未提出相對法案。此外，立法院交通委員召集委員之一，也是國民黨籍的委員，對反對學者的批評十分激烈，指稱其為「帶著學者面具的假面人」，僅為特定媒體站台（蘋果日報，2012.05.10）。至今，國民黨籍立委即使私下表示反對旺中併購案，鮮有立委站出來直接反對旺中併購案。
6. 支持旺中併購案的學者被延攬進入政府擔任發言人；該學者於 4 月 19 日起，在旺中媒體集團上發表諸如：批評 NCC 拖延此案、媒體壟斷在網媒時代之後已不可能發生、併購無言論集中化問題（單厚之，2012.04.19；王正寧、單厚之，2012.04.21；單厚之，2012.04.22；管嫫媛、單厚之，2012.04.26）等意見，明顯是支持併購案的學者，後來在 5 月 20 日受聘出任行政院發言人（劉曉霞，2012.05.14），政府在本案中之立場，呼之欲出。
7. 新提名的 NCC 委員人選中，多為電信和產業背景，沒有任何一人具有媒體民主化議題的專長。其對旺中案的觀點為何雖無人知曉，但至少他們從未顯示過反對立場。

（二） NCC 內部的反抗

不過，與美國 2003 年十分相似的是，主管部門內部其實對於媒體所有權集中也存在強烈不同的意見。並且，當少數反對者無法改變大局，便起而反抗。FCC 的民主黨委員到各處舉行公聽會，NCC 的委員則以「反對此案，拒絕審查」的方式喚起社會注意。

前面曾已指出，NCC 有三位委員（分別具有新聞傳播、法律、和經濟專業）因反對本案而直接退出審查，表示其理由為：他們三位曾因嚴審旺旺媒體 2008 年的併購案，遭到蔡衍明旗下媒體以羞辱的方式報導，三名委員要求旺旺集團公開道歉、回復其名譽後，才願意審查現在的旺中併購案。事實上，另外的理由也是擔心本案的政商壓力過大，很可能成為反對者僅 3 票，但贊成者可能是 4 票對 3 票的審議結局。他們的退出將此案的嚴重性推上社會關注的焦點（鄭少凡，2011.11.24；藍祖蔚、黃以敬、劉力仁，2012.05.28）。

學界和公民團體不斷震驚於本案龐大的跨媒體集中度，更對 NCC 委員退出及其他 4 位委員是否會受到媒體集團的遊說壓力而深感憂慮，於是發起了「媒體巨獸出沒請注意」連署運動，連署案宗旨指出，3 位退出後，賸下的 4 位委員中，除了主任委員外，另外三位委員均偏向電信產業或技術專業，並不具備令社會信服之完整專業能力（例如，三位委員均無法律專長和新聞傳播之專長）。本連署案迅速獲得近 3000 人次的連署，揭開了這一波媒改運動的序幕。

(三) 社會說服和草根動員

反對大型跨媒體併購的社會運動，實為一項需要大量社會說服和動員的工作。2003 年的反對 FCC 放鬆媒體管制是如此，2011 年臺灣的反對大型跨媒體併購案也是如此。

本案有多位關心的專家學者和公民團體不斷發出反對的聲音和論述。其中，臺大「公共政策與法律研究中心」也集結多位學者（包括經濟、傳播、法律等專長）自 2011 年 9 月開始，成立《跨媒體法及其審查機制建立》的研究分析及媒體改革運動，系統性的提出公共論述，質疑 NCC 委員審議此案的過程合理性、喚起輿論對所有權過度集中的危害言論多元的認識、以及蔡衍明經營媒體的適格性等，同時並推動現有法規對所有權集中的規範建制。本文的作者亦為其中成員之一。此一研究案顯示的意義如下：

1. 發揮公共知識份子的 行動參與角色：

參與媒體改革的學者均在校園的學術工作外，也走出校園，走入社會，連結不同領域學者、參與 NCC 公聽會，遊說國會研擬修法及參加公聽會等；舉辦記者會；舉辦座談會。以影響政府決策過程的行動的公共知識份子角色為己任。

2. 提出公共論述喚起公眾意識：

本案的媒改學者也致力於發展公共論述，運用各種媒體發聲機會，或投書民意論壇，或接受訪談，或舉行記者會、座談會等等。

基本上，反對旺中購併案之社會說服訴求雖尚未結束，但目前可分為三個主題，七個主要論述，架構如下：

(1.) 針對跨媒體集中

- A. 論述旺中併購案集中度過高，傷害言論多元；
- B. 論述有線系統業者對電視頻道的影響力

(2.) 針對旺中個案

- A. 批評蔡衍明公器私用、出賣新聞，不適格經營媒體；
- B. 旺中的數位化承諾之迷思

(3.) 針對 NCC 及政府

- A. 要求 NCC 踐行合理審議程序
- B. NCC 的審查法理依據
- C. 質疑行政院提名 NCC 新任委員人選資格

3. 草根動員與公民團體的加入

網路動員連署人數 3033 人，連署團體 105 個，包括：思潮、台灣師範大學大眾傳播所學會、台灣新聞攝影研究會 TPPA、台灣新聞記者協會、主婦聯盟環境保護基金會、政治大學媒體素養研究室、人本教育基金會、公民監督國會聯盟、兒童福利聯盟基金會、臺灣守護民平台主、四方報、傳播學生鬥陣、公民參與媒體改造聯盟、台灣人權促進會 TAHR、台灣教授協會……等等。

4. 運用社群媒體，連署動員

學界和公民團體聯合發動連署，訴求旺中集團併購 11 家有線電視系統案，「NCC 4 人委員會違反程序正義，應立即停止審查並另組專案委員會」。連署行動從 10 月 17 日開始，五天之內得到 70 個團體連署，超過 1800 位公民響應。

同日，也在社群媒體「臉書」上成立了「反媒體巨獸聯盟」社團，一個月內社團成員有 214 位公民參與，有 3332 人參與該社團所舉辦之連署活動，並不時有管理者與關心議題之公民，更新 NCC 審理旺中案的相關新聞報導。

5. 主流媒體噤聲與不平之聲

前面曾指出，2003 年的美國媒體媒改運改革，大部份的主流媒體多因各種利益因素而有所迴避，但還是偶有例外，例如《紐約時報》專欄作家 William Safire 總共撰寫了八篇評論批評所有權集中的危害。臺灣則有同與不同，相同的是，在 2012 年 3 月以前，主流媒體中基本上對於旺中案的報導量很少。但是自 2012 年 3 月出現了一個大轉向。原先申請電視臺上架的壹傳媒集團在遭到旺中集團拒絕後，開始以超大的篇幅報導批評旺中案的各個議題，並且大幅報導反對者的論述。而旺中集團也不干示弱，也展開反擊壹電視集團。雙方火藥味十足，用辭激烈。但是，其他的有線電視頻道依然甚少報導此一劍光石火、交鋒激烈的議題。這次事件顯示，壹傳媒飽受旺中集團上架的排擠，親身成為受害者，印證有線系統集團對於個別頻道的重大影響力。同時，其他有線頻道對於這個重大爭議，卻近乎不予報導，也被解讀為懼怕旺中併購系統臺的後續影響力。

這次事件可以說是一個不是意外的意外，一方面証實了有線系統集團具有掌控上架頻道的影響力，也証明了反對旺中案的學者呼籲政府重視巨大的旺中併購案對於頻道內容的影響力的重要性。

6. 解構數位化與多元化之迷思

美國 FCC 主張媒體所有權鬆綁的重要理之一就是因應科技發展需求；旺中購併案所提出的一項重要承諾，即為在數年之內，提高數位化比例。

我國數位化發展落後是不爭的事實，但旺中公司的既有結構中，並不具備相關經驗和專業能力，但其在第一次公聽會所宣稱的承諾是將在 2017 年達到 80 %。事實上，這僅是空言。因為 NCC 已預訂將在 2015 年達成數位化 75% 的目標，因此，旺中公司的承諾幾乎僅等於實現政府最低目標而已！

事實上，其他業者為取得 NCC 執照，也必需進行數位化的投資，根本無需旺中的任何承諾，政府法令和政策也同樣必須達成其目標！

四、 臺灣的隱憂：跨媒體集團的中國勢力崛起與言論自由危機（意識形態的隱性控制）

從以上討論可知，臺灣和美國這兩次的媒改運動其實有著類似的政經環境背景政治勢力和媒體財團的合謀形成巨大的勢力，強烈的形塑出媒體集中度管制鬆綁的政策，並且力抗強大的民意要求修法限制大集團的併購。

但民主國家本身的多元設計和自由法治的基礎，使得政府內部並不是鐵板一塊，本身也有著矛盾和差異。FCC 的民主黨委員奮力反對，自行舉行全國公聽會，提出論述，說服民眾媒體集中度危害以及言論民主多元‘環境的重要，並辯駁數位滙流之多元迷思，激起學者和公民團體，運用新媒體連署發聲，突破傳統媒體的噤聲，形成壯闊的媒改風潮。但是，在修改法規方面，也可看出財團和政治保守勢力的頑強抵抗，所造成的困難度極高，過程極波折，需要媒改運動不止不撓的持續論述和行動。

我國 NCC 中持反對的委員也以反對和拒審的姿態引發了學界和民間的重視，提出了多項公共論述，參與並舉辦各種呼籲活動，並連結民間團體力量、發動社群媒體連署，達成教育社會，喚起重視的功能。

不過，與美國不同的是，由於臺灣的媒改運動有目標鮮明的旺中購併案，除了針對其跨媒體所有權集中度過高外，輿論尚對旺中案的主要股東蔡衍明提出了強烈而多項「適格性」的質疑，例如公器私用、新聞置入、侵害工作權等，但更值得注意的是，這些適格性爭議的其背後均指向來自一黨專制的中國利益與意識形態的隱性控制。

當代中國史權威，也是中研院院士的余英時教授，甚至傳真親筆函支持「拒絕中時運動」時，直指：「台灣有一些有勢有錢的政客和商人，出於絕對自利的動機，已下定決心，迎合中共的意旨，對台灣進行無孔不入的滲透，公共媒體的收買不過是其中一個環節而已」。在本案中，這種「滲透」或收買的形態，可以分為下列數點來看：

〈報告主任，我們買了《中時》〉，天下雜誌在 2009 年 2 月刊出專題報導，指出臺商蔡衍明以 204 億天價買下中時的一個月後，他就出現在中國國台辦主任王毅的辦公室，報告交易結果。蔡指稱收購中時是希望「借助媒體的力量，來推動兩岸關係進一步發展」，並表示「我們都有依照上面的指示，好好報導祖國的繁榮」；王毅當場表態說：「如果集團將來有需要，國台辦定會全力支援。」（林倖妃，2009.02.25）

蔡衍明強調這是他的「個人資金」，並嚴辭否認這個併購案與「中資」有關（蘋果日報，2009.06.19）。不過，由於旺旺是 1989 年開始在中國大陸註冊旺旺商標，深耕大陸市場。在中國大陸市場的拓展一路長紅，集團事業從食品本業擴及房地產、保險、金融服務、飯店經營、醫院等。旺旺中國大陸控股公司的 90% 營利來自中國大陸（立法院，2011.10.31）。

在《全球化背景下的兩岸關係和臺商角色》（耿曙、林琮盛，2005）一文中，分析中共運用臺商有兩種主要角色，一是「作為人質的臺商」，主因是臺商的利益及身家性命都可能受到中國政府任意戕害；另一是「作為走卒的臺商」，因為中國可以隨時利用「選擇性的優惠」和「選擇性的懲罰」，使得臺商或是噤聲不語，或是協助其影響臺灣。當然這種控制畢竟不是直接而全面的，也可能受到各種包括國際情勢在內的互動影響；也包括臺灣本身反對意識的抵制。在媒體方面，何清漣也分析中共間接的透過親共的商人，達到間接控制的目的⁴。

例如，在反對旺中購併案中，我們也明顯觀察到蔡衍明的臺商角色及其媒體經營的重大爭議，以及其與中國利益及意識形態之間的關聯性，可以分為以下六方面來觀察：

（一） 興訟威脅與言論寒蟬效應

蔡衍明雖稱以私人資金入主三中集團，但其集團利益的中國背景，引發一些報導和評論質疑蔡衍明的資金來源及購買動機與中國利益有關（自由時報，

⁴ 何清漣分析中共控制香港的方式，認為首先就是實施各種方式的收買政策，通過親共商人收購報紙、電台，把自由媒體變成中共間接控制的媒體。她認為，「文人辦報的年代被商人辦報取代，而親共商人、親中央財團亦逐漸進占香港輿論陣地。綜觀香港絕大部份主流媒體（17 份中英文收費及免費報章、6 家電視台、3 家電台）的老板或高層，均由北京委以國內公職，或由特區政府授以勳銜，或是在大陸經營龐大生意。」（2012，出版中）

2008.11.27；徐毓莉、張勵德，2009.05.09）。蔡衍明十分憤怒，無法容忍，於是寄出存證信函，要求這七位學者和記者一周內道歉，並且揚言提告毀損旺旺集團名譽（許敏溶、劉力仁，2009.06.05；許敏溶、趙靜瑜，2009.06.13）。

這種以法律手段壓制質疑及批評它的學者和記者，實屬製造寒蟬效應、箝制言論自由的行為，讓臺灣輿論界忍無可忍，一個週末就有 150 位傳播學者聯署抗議蔡衍明；同時，還有近四百位媒體工作者參與連署表達訴求，抗議旺旺中時對不同意見者動輒以廣告進行公審、或以存證信函進行威嚇，要求中時集團「懸崖勒馬」（林睿康，2009.06.18）。在強大的社會壓力之下，蔡衍明帶領中時主管，一一拜訪召開記者會的三位傳播科系主管（臺大新聞所，政大新聞系，世新新聞系）「說明」其立場，釋出善意（張勵德、邱俊吉、栗筱雯，2009.06.19）。

隨著蔡衍明一一造訪之後，並未見正式提告，但是，不過，這種由擁有財力和實力的媒體，大規模的對不同意見的學者和記者採取興訟的恐嚇方式，實首見於臺灣，不要說解嚴後不曾發生，解嚴前也未出現過。這完全與臺灣社會的民主多元的社會趨勢背道而馳。媒改學者羅世宏即直言，這是一種「財大氣粗 斯文掃地」的作風，他認為臺灣的言論自由在臺商蔡衍明進駐臺灣媒體後已出現隱憂（羅世宏，2012）。

（二） 販賣新聞給中國，破壞新聞專業獨立

在藉由司法手段製造寒蟬效應之餘，旺旺中時的中國報導出現了另一種傾中現象，這也是旺中案中不斷被質疑的「中國新聞置入」的問題。

蔡衍明收購中時集團後，即開始大量接待中國大陸各省市的來臺採購團，然而，旺旺中時也同開始「販賣」新聞版面，大幅報導這些省市招商及來臺行程等。2010 年 11 月遭監院調查屬實，指其破壞新聞專業，欺騙讀者、違害國安；然而，監察院調查公布後，旺旺中時仍繼續在 2011 及 2012 年刊登中國置入的新聞，遭民間媒體觀察團體監看及定期發布（新防會，2011.03）。

今年（2012 年）三月旺旺中時又遭媒體揭發一張「2012 福建省長訪台宣傳計畫」，除了顯示旺旺中時為福建省市訪臺進行「宣傳」外，更透露出其中的金錢交易！目前，行政院大陸委員會已表示「事証相對明確」！並於 2012.05.22 遭經濟部投審會罰款 40 萬元（徐珮君、吳家翔，2012.04.24；陳慧萍、趙靜瑜，2012.04.24）。

這種新聞「廣告化」的行為，實嚴重踐踏新聞專業、欺騙讀者、侵害民眾對媒體的信賴與知的權利。同時，這些「新聞商品」不但已變相的成為中共政府的宣傳工具，更由於其背後的政商利益連結，使得旺旺中時的中國大陸新聞報導不再能維持新聞專業自主與獨立。例如，美國「自由之家」於 2012 年 5 月 2 日發表的二〇一二年全球新聞自由報告，台灣雖繼續被列在自由國家之列，但指出台灣報紙上繼續以不透明的方式刊登中國政府單位製作的新聞內容，已構成臺灣新聞是否能維持自由的關注對象（陳郁仁、陳家齊，2012.05.02；林靖堂，2012.05.02）。

事實上，正如監察院調查報告所言，新聞置入背後的政商利益不明。而從中國時報在蔡衍明入主後的新聞表現，實與這家自解嚴前即以自由主義知識份子集結聞名的媒體大相逕庭，新聞報導已失去平衡，而與中國官方的主旋律已隱然相合。學者陳順孝曾在比較研究幾家媒體後指出，四川地震一週年前夕，中國維權人士譚作人只為想瞭解川震傷亡人數，就被中共逮捕，以「顛覆國家政權」的罪名起訴、重判。此事中央社、《自由時報》等都有報導，但在中時《知識贏家》資料庫卻搜尋不到。同一時段，中時報系的媒體卻大力報導中國國家主席胡錦濤

宣示，四川重建工作將提前完成的「成就」（謝文華，2010.05.01；何清漣，2010.12.08）。

在目前台灣仍限制中資經營台灣媒體下，這種透過臺商企業「登台」辦報的方式，再加上中國大陸新聞置入、破壞新聞專業價值的方式，正如同陳順孝所言，比《人民日報》登台更令人擔憂，因為閱聽人根本無從得知新聞背後的政商利益。

而這樣敗壞新聞專業的做法，使得新聞傳播學術界聯合站出來痛批，疾呼「拒絕媒體巨獸 回復新聞專業」。包括台大、政大等 9 所知名大學、10 名新聞傳播系系主任或所長連署發表集體聲明，強調旺中集團違反新聞媒體專業和社會責任，反對讓該集團經營更多媒體：「一個媒體長期做這樣的行為，若購併還通過，新聞教育價值觀將面臨崩解。」。此舉創下國內設有新聞傳播系所的大學中，有近 5 成相關主管挺身反旺中案的紀錄。由媒體觀察基金會於 5 月 25 日召開記者會，宣告此一傳播學界最大規模的一次反旺中案行動（陳嘉恩、楊惠琪，2012.05.26）。

（三） 2012 年 2 月華郵案顯示，蔡「迎合中共的意旨」，內部記者自我設限

反對旺中購併案中，在 2012 年 2 月又因華郵訪問蔡衍明內容，而掀出另一波案外案的抗爭！直指蔡衍明言論附和中共立場，且公器私用，實屬不適格的媒體併購者。

中研院法律所研究員，也是澄社社長黃國昌等等投書指出，曾獲普立茲獎的華郵記者報導旺旺中時集團總裁蔡衍明先生聲稱：「關於六四天安門事件的屠殺報導不是真的」、「中國在許多地方是很民主的」，顯示其無視新聞專業自主，成為中共宣傳工具，扭曲事實；同時，蔡也承認當年換掉《中時》總編輯夏珍的理由是「陳雲林 C 咖事件」，「冒犯了人，不只大陸人，（而且）讓我受到傷害」。蔡並說：「記者有批評自由，但需要在下筆前三思……」。再度顯示其無視專業自主，迎合中國的問題。於是，學者與多個民間 澄社等社團即發動知識界與媒改社團發起了「拒絕中時」運動串連抗議（黃國昌、張錦華、鄭秀玲、林惠玲，2012.02.14）。

同時，也舉行了「當中時不再忠實，我們選擇拒絕」座談會，在舉行前夕，前面提到的中央 研究院院士，也是中國史學泰斗余英時教授，應澄社社長之邀，親筆信函支持「拒絕中時運動」，並直書：「台灣有一些有勢有錢的政客和商人，出於絕對自利的動機，已下定決心，迎合中共的意旨，對台灣進行無孔不入的滲透，公共媒體的收買不過是其中一個環節而已。」明白指摘本案後面的中國控制（劉力仁，2012.05.05）。

而遭到中時解僱的言論版主編蔡其達則出席座談會，批評過去一段時間《中時》的言論版，對於六四事件、九二共識、達賴喇嘛等議題都不能碰。蔡舉例表示，中研院社會學所副研究員吳介民曾投書談「九二共識的虛幻」，結果，「文章來了就被放著不敢用」、蔡無奈地說：「噤若寒蟬的氣氛明顯！」，記者開始自我設限：「當心中的警總一旦形成，編輯自己就會篩選閃避。」（徐珮君，2012.05.07）

然而，對於此一事件，旺旺中時媒體集團暨其所屬《中天電視台》等媒體，針對輿論反對聲音之新聞處理，僅單向呈現蔡衍明的片面說詞，更引發法律與新聞傳播學者等嚴詞批判其公器私用，進一步質疑中天電視臺及旺旺傳媒集團已淪為蔡衍明的私人工具，濫用媒體集團的「綜效」，破壞專業自主的原則，更遑論提供多元公共論壇的「社會公器」角色，恐已喪失做為自由民主社會的「媒體」資格（黃國昌、張錦華、鄭秀玲、林惠玲，2012.02.14）。

這個「當中時不再忠實，我們選擇拒絕」的運動，目前已有 1435 位公民和 29 個團體連署聲援（2012.05.26 更新）！

（四） 侵害專業自主 威脅記者工作權益

事實上，來自中國的影響，也同時出現在對記者工作權的影響。

在前述華郵訪問中，蔡衍明也承認當年換掉《中時》總編輯夏珍的理由是「陳雲林 C 咖事件」，因為該報導「冒犯了人，不只大陸人，（而且）讓我受到傷害」。蔡並說：「記者有批評自由，但需要在下筆前三思……」，顯示其以非專業的理由調動人事。

同樣的，當中時言論版主編蔡其達將該報高層人事調動公告，攝影後張貼在個人臉書上，表示不滿後不久，旺旺中時以人力精簡為由，將蔡其達資遣（曾鴻儒、陳炳宏、趙靜瑜，2012.05.07；楊惠琪，2012.05.13）。

（五） 行政院提名 NCC 新委員 立院質疑具中國利益背景

行政院新提名四名 NCC 委員，立法院強烈質疑被提名人陳元玲，因為其任職夫婿的創投公司，且在大陸有投資企業，立委因此認為未來「恐有被大陸以商逼政的風險」；同時，其為業界轉任，對廣電三法瞭解甚微，其雙重國籍亦引發疑義。民進黨立委於是要求行政院重新提名，但行政院拒絕。（中國時報，2012.06.04；蘋果日報，2012.06.06；顏若瑾、王貝林、黃以敬，2012.06.06）目前，NCC 新委員審查案將延至 7 月中旬以後，其結果如何值得觀察。

（六） 旺中控制有線電視系統 中國隱性控制上架頻道

由於臺灣有線電視普及率高達近九成，而 NCC 目前已發出的電視節目頻道執照有 200 多張，而目前每家有線系統平台僅可容納約 100 個頻道。這種供需極度不等的現況，賦予了臺灣有線系統商極大的市場力量。以往經驗已顯示，有線電視系統可以透過頻道上架的費率、頻道所在位置，每年換約與否及其條件等複雜微妙方式，影響所有希望爭取上架的電視頻道。另外，業界也傳出，旺中併購案計劃恐將影響同業公平競爭，也變相綁架了消費者的收視權：因為旺中公司還擬透過旗下全球數位公司代理之 Discovery, TVBS 和八大頻道等搭售，阻礙其他同業(例如其他系統業者和 MOD)與之公平競爭，這也形同綁架消費者的選擇權！

旺中集團擬併購的有線系統收視戶接近全國三分之一，影響所及，絕大多數爭取上架的節目頻道，恐怕都會先行自我審查！事實上，從以下事實，即見一般。

例如，2012 年 4 月 23 日 立法院交通委員會召開委員會議，聽取對 NCC 審查旺中案的意見，當時各家（10 家以上）電子媒體的攝影機排滿會場，但是，當天晚間 6：00 至 8：00 新聞時段，除了中天和中視播出批評交通委員會的做法外，所有的有線電視新聞頻道（公視除外）竟都沒有播出（林惠玲、林麗雲、洪貞玲、張錦華、黃國昌、鄭秀玲，2012.04：9）！

事實上，遭到社會輿論嚴重關切的旺中併購案，自 2011 年 9 月 NCC 舉行第一次公聽會至今已近八個月，全台所有的商業電視頻道卻都鮮少報導。已有電視頻道的圈內人指出，雖然旺中案尚未通過，但是，大家已經不敢得罪可能即將擁有全臺近 1/3 收視戶的系統業者——旺中集團！

另一個鮮明的例子是，壹電視頻道獲得 NCC 核准後，即面臨向有線電視系統業者申請上架的瓶頸！壹電視確實至今被卡在系統台，在北部主要地區多無法上架，已陷於虧損幾十億以及面臨可能關門的窘境！

壹電視的代表在 NCC 公聽會時即作證表示：本來和中嘉已談妥之上架協議，卻被旺中案的更高層撕毀。而申請上架失敗，恐與蔡衍明背後在中國利益抵制壹傳媒集團有關。

壹電視確定無法上架後，以自我揭露其正在申請上架的方式，打破長期的沈默，開始連篇累牘的大批判旺中購併案的各種問題！而旺中集團也開始還擊，兩大集團大打出手，全臺閱聽人看傻眼！NCC 主委蘇蘅斥為「墮落」：「兩媒體為自己利益，這是媒體墮落，嚴重公器私用。」（蘋果日報，2012.04.24）

姑且不論個別報導的品質和內容，由此可見系統臺對個別頻道的重大影響力！壹傳媒受此待遇，難道其他頻道不會面臨巨大的系統臺類似的壓力嗎？由此或可理解，蔡衍明在《華盛頓郵報》採訪中出現的傾中言論，全臺各頻道幾無報導，遑論監督！旺中媒體集團接受中國置入新聞的違法案件，各有線頻道亦多噤若寒蟬！挾持多家有線系統臺的龐大影響力，旺中集團若有任何違害公共利益或國家安全的疑慮，還有哪一家媒體敢於深入報導？閱聽人「知的權利」顯然即將因此而受到重大損害！

事實上，美國自由之家（Freedom House）發表 2012 年度的新聞自由度調查報告時，指出台灣在一百九十七個國家或地區，排第四十七名，屬「新聞自由」國家，比去年進步一名。然而，旺中集團購併中嘉網路公司案引發外界質疑，一旦通過後將有壟斷台灣媒體市場的疑慮（陳郁仁、陳家齊，2012.05.02）。

肆、 結論

旺中寬頻公司購併 11 家有線電視系統一案，金額高達近 800 億，是亞洲近年來最大規模的媒體購併案，NCC 至今尚未決議。NCC 會通過嗎？跨媒體集中在數位滙流時代是否仍會造成言論集中？旺中案背後的中國利益和意識形態的隱性控制，是否威脅到臺灣的新聞專業和自由民主品質？我國應訂定限制跨媒體集中的法規嗎？臺灣此次媒改運動，從 2011 年 9 月開始至今，已將近 10 個月，其意義為何？

因此，本文將其與美國 2003 年的媒改運動做一比較，主要是從政治經濟學的角度，分析兩者均面臨的新自由主義下的全球資本主義和新媒體科技之滙流趨勢，龐大的媒體集團利益和政治權力開始集結影響政策，但是，關心民主多元和自由言論的政府官員、學者和草根團體，因而揭竿而起，在傳統主流媒體的噤聲之下，透過社群媒體串連發聲，將媒體多元化的民主理念廣傳社會，進而推動修法和政策改變。兩者實有許多相似之處，臺灣的媒改運動從 2003 年的美國媒改運動獲得很多啟發和能量；但臺灣因為身處兩岸政治的情勢之中，更在其中看到了中國勢力的隱性控制，對未來的全球媒改運動，必將留下深具意義的啟示。

事實上，媒體過度集中的不良影響，我國的年度人權報告書中已經加以強調。總統府在 2012 年 4 月公布 2012 年國家人權報告書，即針對媒體經營問題，指出「財團以雄厚資金及各種方式不斷擴大媒體版圖，將嚴重導致媒體所有權集中化的不良結果」，不僅切中時弊的指出了媒體所有權結構與新聞暨言論自由間之密切關係，更基於人權保障之高度，清楚地宣示了抑制財團不當購併傳媒的必要性！時值 NCC 審查「旺中購併中嘉等有線系統申請案」之際，這份人權報告的警示，會如何影響政府的決策呢？在財團和政治利益合謀的權力操作中，這會只是一紙虛言嗎？

事實上，旺中媒體併購案已不僅是一個媒體過度集中影響言論和市場多元的案例，在兩岸角力的情勢之下，本案的發展過程中，印証了中國利益和意識形態

的隱性控制，透過可能作為中國「人質」和「走卒」的臺商取得媒體所有權，進一步便出現了對外部異議者的興訟威脅，製造寒蟬效應；集團的新聞開始變質為宣傳工具及屈從中國利益的商品；接著便是對內部異議者的調動或甚至去職，在工作權受到影響之餘，內部的自我設限效應出現。這種龐大的利益牽動，甚至似乎已上升至政府政策方向、用人和 NCC 新委員提名。

擁有「人文諾貝爾獎」美譽的「克魯格人文與社會科學終身成就獎（Kluge Prize）」殊榮的余英時先生，即公開發表信函指出，本案已關係到臺灣的自由體制存續：「台灣好不容易才爭取到今天這一點點民主和自由的成果，體制雖已初具，基礎則尚未穩固，台灣知識人社群必須以維護民主、自由體制並促使它不斷成長，為最大的天職，稍有鬆懈，便必將落進中共的『統戰』謀略之中。」

但是，媒改運動的可貴正如同 McChesney 所言，它成功的喚起了各種民間團體和學術界廣泛重視，警覺到媒體改革和民主生活品質有密切的關係；認識到媒體政策應是一個公開的政治議題，並且，這個抽象的議題應受到重視，因而不再坐視既得利益者密室操作（McChesney, 2008）。包括政府、國會和主流媒體中，仍有關注自由多元和民主價值的專家和學者，更有眾多的公民團體和關心公共利益的公民大眾，透過社會說服和社群媒體可以快速認識議題，集結行動。美國如此，臺灣也不例外，同時，臺灣的媒改運動，不但對抗財團，也對抗中國利益和意識形態的暗室操作。

撰寫本文的尾聲，看到一則新聞，指 NCC 將針對《廣電法施行細則》提出修正案，將規範跨媒體產權，其中，有線與衛星電視持股逾 10% 以上，即視為具控制權持股，將無法跨業經營無線電視。由於跨媒體併購股權限制對廣電產業發展影響深遠，因此 7 月初將召開公聽會（林上祚，2012.06.28）。雖然這僅是 NCC 終於針對跨媒體集中的修法工作的第一聲，後續的利益角力，仍可預見長路漫漫，但畢竟，媒改運動已成功的推動了第一步。

參考書目

- Higgins, A. (2012.01.21) Tycoon prods Taiwan closer to China. *Washington Post*.
- McChesney, R. W. (2004). *The Problem of the Media: U.S. Communication Politics in the 21st Century*. New York: Monthly Review Press: 210-296.
- McChesney, R. W. (2009). Understanding the Media Reform Movement. *International Journal of Communication*, Vol. 2: 47-53
- McChesney, R.W. (2008.09). The U.S. Media Reform Movement Going Forward. *Monthly Review*, September: 51-59
- Pew Research Center for the People and the Press. (2003.07.21). Strong Opposition to Media Cross-Ownership Emerges. *Excellence in Journalism*.
- Wong, Seanon S. (2005). Economic statecraft across the strait: business influence in Taiwan's mainland policy. *Asian Perspective*, Vol.29, No.2: 41-72
- 中國時報 (2009.05.28) · 〈旺旺中時集團：附帶條款 違法濫權〉，《中國時報》。
- 中國時報 (2012.06.04) · 〈社論：內外相煎 NCC 下一步怎麼走？〉，《中國時報》。
- 王正寧、單厚之 (2012.04.21) · 〈科技化與民主化 胡幼偉：媒體壟斷的時代 早就過去〉，《中國時報》。

- 立法院 (2011.10.31)。〈第 7 屆第 8 會期交通委員會第 9 次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第 100 卷第 74 期
- 自由時報 (2008.11.27)。〈旺旺入資中時 綠委憂假台資真中資〉，《自由時報》。
- 自由時報 (2011.10.19)。〈反擊謝國樑 新頭殼：未見和解之意〉，《自由時報》。
- 自由時報 (2011.11.16)。〈藍委告新頭殼 國民黨致函人權團體竟說謊〉，《自由時報》。
- 何哲欣 (2012.04.27)。〈反壟斷 黨團突逼藍委撤簽〉，《蘋果日報》
- 何清漣 (2010.12.08)。〈紅色資本滲透與台灣媒體「靠岸」〉，《大紀元新聞網》
- 何榮幸 (2011.10.19)。〈《我見我思》謝國樑與郭台銘〉，《中國時報》
- 呂苡榕 (2011.10.23)。〈媒體巨獸誕生 學者民團力抗〉，《台灣立報》。
- 李雲深 (2012.05.02)。〈謝國樑告新頭殼 民事一審敗訴〉，《新頭殼》
- 林上祚 (2012.06.07)。〈送花蘇蘅 綠委：新的來才知舊的好〉，《中國時報》
- 林上祚 (2012.06.28)。〈新聞紙、有線無線 全納跨業經營限制〉，《中國時報》。
- 林倬妃 (2009.02.25)。〈報告主任，我們買了《中時》〉，《天下雜誌》，第 416 期。
- 林惠玲、林麗雲、洪貞玲、張錦華、黃國昌、鄭秀玲 (2012.04)。〈拒絕媒體酷斯拉！WHY?——12 個 Q&A〉，臺灣大學公共政策與法律研究中心《跨媒體法及其審查機制建立》研究案。
- 林靖堂 (2012.05.02)。〈自由之家評比憂併購 NCC 無回應〉，《新頭殼》
- 林睿康 (2009.06.18)。〈逾 370 位傳播工作者嗆旺旺中時！胡元輝：請落實新聞自主〉，《NOWnews》。
- 洪貞玲，2012。〈媒體集中化與公民反抗：臺灣經驗〉，發表於上海復旦大學會議論文。
- 徐珮君 (2012.05.07)。〈學者轟旺中 「言論自由即報老闆的自由」〉，《蘋果日報》。
- 徐珮君 (2012.05.07)。〈學者轟旺中 「言論自由即報老闆的自由」〉，《蘋果日報》。
- 徐珮君、吳家翔 (2012.04.24)。〈立院促查《中時》為陸宣傳〉，《蘋果日報》
- 徐毓莉、張勵德 (2009.05.09)。〈三中聽證會 學者憂旺旺搞一言堂〉，《蘋果日報》。
- 耿曙、林琮盛 (2005)。〈全球化背景下的兩岸關係與台商角色〉，《中國大陸研究》，48，1：1-28。
- 財團法人新聞公害防治基金會 (2011.03)。〈三月份新防會新聞觀察報告〉，財團法人新聞公害防治基金會
- 張月蓉 (2010.07.05) 從英美經驗思考我國跨媒體經營管制之政策，2010 中華傳播學會年會暨第四屆數位傳播國際學術研討會：3-18。
- 張勵德、邱俊吉、栗筱雯 (2009.06.19)。〈蔡衍明低頭訪學者 釋善意 未提撤回對 7 人存證信函 記協：不排除再反制〉，《蘋果日報》。
- 許敏溶、趙靜瑜 (2009.06.13)。〈言論刺耳 旺旺中時擬告學者與記者〉，《自由時報》。
- 許敏溶、劉力仁 (2009.06.05)。〈三中集團全面圍剿 NCC／學者、媒改團體痛批旺旺無理不饒人〉，《自由時報》。

- 陳人傑、羅世宏、陳麗娟（2009）。《廣電視業股權規範之研究》。（國家通訊傳播委員會委託研究報告）：49-50。台北：財團法人電信技術中心
- 陳炳宏，2001。《傳播產業研究》，臺北：五南。
- 陳郁仁、陳家齊（2012.05.02）。〈自由之家：旺中案被質疑壟斷〉，《蘋果日報》
- 陳嘉恩、楊惠琪（2012.05.26），〈10 傳播系所主任 連署反旺中〉，《蘋果日報》
- 陳慧萍、趙靜瑜（2012.04.24）。〈中國置入中時 賴幸媛：違法事實相對明確〉，《自由時報》
- 單厚之（2012.04.19）。〈胡幼偉：NCC 唯一應有的立場 就是依法行政 學者：不會有言論集中化問題〉，《中國時報》。
- 單厚之（2012.04.22）胡幼偉：NCC 變成討好部分人的機關 痛批 NCC 拖延旺中案 遲遲不敢裁決 獨立性已蕩然無存 這將是真正災難的開始
- 曾鴻儒、陳炳宏、趙靜瑜（2012.05.07）。〈中時不再忠實座談會 學者籲 NCC 勿核准旺中案〉，《自由時報》。
- 馮建三（2011.09.08）。〈亞洲最大傳媒併購 NCC 一人夠嗎〉，《蘋果日報》
- 黃國昌、張錦華、鄭秀玲、林惠玲（2012.02.14）〈NCC 應公開調查蔡衍明濫用媒體資源〉，《蘋果日報》。
- 楊惠琪（2012.05.13）。〈記協：《中時》追殺離職員工〉，《蘋果日報》
- 葉大華（2011.10.27）。〈誰將 Hold 住台灣民主言論市場〉，《蘋果日報》。
- 管嫫媛、單厚之（2012.04.26）學者：政黨想像媒體巨獸不該無限上綱 胡幼偉：應提具體數據 賴祥蔚：政黨不應施壓個案 若認為現行法規限制不夠嚴格 就該推動修法
- 劉力仁（2011.10.25）。〈媒改團體呼籲 NCC 勿成言論自由劊子手〉，《自由時報》
- 劉力仁（2012.05.05）。〈余英時籲台灣人：不要有恐共症〉，《自由時報》
- 劉力仁 2012.04.18。〈旺中案再開公聽會 NCC 有請蔡衍明說明〉，《自由時報》。
- 劉幼俐，1997。《多頻道電視與觀眾》。臺北：時英
- 劉曉霞（2012.05.14）。〈政院發言人 確定胡幼偉接任旺報〉，《旺報》。
- 鄭少凡（2011.11.24）。〈媒體酷斯拉出沒台灣?!〉，《看雜誌》
- 鄭同僚（2011.09.09）。〈中字號無冕皇帝?〉，《自由時報》。
- 鄭秀玲（2011.09.09）。〈跨媒體巨獸吞噬閱聽權〉，《自由時報》。
- 賴祥蔚（2009.05.29）。〈不該管亂管 該管不管〉，《蘋果日報》。
- 聯合報（2012.06.13）。〈《社論》 NCC 到底該何去何從?〉，《聯合報》
- 謝文華（2010.05.01）。〈學者看問題：旺旺中時集團一味捧中 戕害新聞自由最大隱憂〉，《自由時報》
- 藍祖蔚、黃以敬、劉力仁（2012.05.28）。〈星期專訪——NCC 委員陳正倉、鍾起惠、翁曉玲：防旺中併購言論集中 NCC 應明訂準則〉，《自由時報》
- 顏若瑾（2012.06.07）。〈NCC 提名人選 蘇蘅批不足 藍委照護盤〉，《自由時報》。
- 顏若瑾、王貝林、黃以敬（2012.06.06）。〈NCC 人事 民進黨要求政院重提名〉，《自由時報》。
- 魏玟，2006。〈媒體改革就是政治改革〉，書評，《臺灣民主季刊》，第三卷第四期，205- 210。
- 羅世宏，2012。〈旺中案後的言論自由危機〉。iSunAffairs 刊登於 2102.5.17

蘋果日報（2009.06.19）。〈蔡衍明低頭訪學者 釋善意 未提撤回對 7 人存證信函 記協：不排除再反制〉，2009 年 06 月 19 日，蘋果日報。

蘋果日報（2012.04.24）。〈NCC 主委批《蘋果》《中時》墮落〉，《蘋果日報》。

蘋果日報（2012.05.10）。〈中研院學者反巨獸 蔡正元嗆砍預算〉，《蘋果日報》

蘋果日報（2012.06.06）。〈蘋論：NCC 提名是政府開的玩笑〉，《蘋果日報》