

《公平交易季刊》

第 23 卷第 3 期 (104/07)，頁 129-150

◎公平交易委員會

有線電視擴大經營範圍政策之競爭效果研究

莊春發*

摘要

為解決有線電視市場逐年嚴重傾向獨占結構的現象，國家通訊傳播委員會採行擴大有線電視經營區的策略，將原有 51 個市場限縮為 22 個，企圖藉由擴大經營區增加有線電視市場的廠商數，以提升有線電視市場的競爭。

對此重大有線電視政策的改變，本研究除針對國內學者的相關研究進行回顧與討論之外，進一步利用實際的資料分析發現擴大經營範圍的政策，使得有線電視市場 96% (49/51) 比例為獨占結構的情形，縮小為僅有 45% (10/22) 的市場為獨占結構。以市場集中度指標 HHI 分析，亦發覺有線電視市場集中度由原來的 8,804 降為 3,687，初步看來新的政策對有線電視市場傾向獨占是有一些改善效果。

此外，藉由一年來有線電視業者對新政策的反應結果觀察，短期之內因為利之所在，仍有新廠商進入市場，而且有若干廠商申請跨區經營之行為，顛覆國內學者研究的推論。但長期因為頻道授權的限制與密度經濟效果的產生，新政策能否成功，實不樂觀。

如欲獲得有線電視市場競爭的維持，本文認為根本上仍應採行「產業競爭」之策略較為適當，長期應由有線電視市場外，引進衛星電視、數位無線電視、網路電視（如 MOD）進入視訊市場參與競爭，較可能確保有線電視市場的競爭。

關鍵詞：有線電視市場、跨區經營、擴大經營範圍、密度經濟、規模經濟

投稿日期：103 年 9 月 1 日

審查通過日期：104 年 3 月 24 日

* 莊春發為景文科技大學財務金融系教授。

一、緒論

臺灣有線電視市場自民國 82 年合法化後，20 年來各區有線電視市場歷經不斷合併的改變，到了民國 102 年底，51 區裏 47 個申請有線電視的市場中，有 38 個市場已收斂成獨占型的市場結構，剩下的 9 個有線電視市場表面上則屬於兩家廠商的偶占市場結構。深入了解後則發現在 9 個偶占市場中，除新北市三重區以及臺中市大里區兩區的有線電視市場，市場內兩家廠商仍處於有實質競爭狀況之外，其餘 7 個偶占有線電視市場不是所有權為同一老闆¹，就是兩家廠商存在互為投資的情形²，形成實質上的獨占現象。未申請有線電視執照的 4 個播送系統市場³，亦都屬於獨占的市場結構。因此，臺灣 51 區有線電視市場裡，則有 49 區的市場是獨占的型態。換言之，臺灣有線電視市場大約有 96% 屬於獨占市場結構⁴。

基於社會一般人認為：市場一旦出現獨占結構時，廠商擁有市場的主導權對消費者的權益將產生不利的影響。因此主管機關國家通訊傳播委員會（NCC）為解決目前大部分有線電視市場屬於獨占的問題，可能不利於消費者的疑慮，乃藉由有線廣播電視法修法的機會，對有線電視的市場經營區進行調整⁵，將原有的 51 區經營區限縮為 22 個經營區。企圖藉由擴大有線電視經營市場範圍的手段，並配合既有業者可以跨區經營的方法，以增加特定市場參與競爭廠商的數量，希望經此變革之後，擴大市場範圍後的區內廠商能夠彼此競爭，以提升有線電視市場的競爭程度，從而達成保障消費者的目的。

¹ 例如臺北市萬華區的聯維與寶福兩家有線電視屬於同一個老闆。

² 例如臺北市中山區的長德與金頻道兩家公司互為投資 50% 的股份。

³ 臺東縣的關山與成功兩區，以及金門縣與福建省的連江縣都屬於未升級為有線電視的播送系統區。

⁴ 此數據與美國有線電視市場，99% 屬於獨占市場的數據相近。

⁵ 國家通訊傳播委員會（NCC）於 2012 年 6 月 27 日公告「有線廣播電視經營地區劃分及調整以及受理申請經營有線廣播電視業務」。NCC 公告內容，有線電視將有現行的 51 區變成 22 個以行政區為主的經營區，包括臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市、基隆市、桃園縣、新竹市、新竹縣、苗栗縣、南投縣、彰化縣、雲林縣、嘉義市、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、宜蘭縣、花蓮縣、金門縣、澎湖縣、連江縣。NCC 也公告開放受理新的申請者經營有線廣播電視業務。但 NCC 要求，新申請者應以數位化技術提供服務，依 NCC 公告之「申請經營有線廣播電視或擴增經營區變更營運計畫須知」辦理。Etoday 東森新聞雲網站，<http://www.ettoday.net/news/20120727/80302.htm#ixzz37moxg51Z>，最後瀏覽日期：2014/7/18。

擴大有線電視經營區範圍，提升有線電視競爭的程度，以解決有線電視長期收斂為獨占市場結構的問題，過去曾經受到許多學者的重視為文研究⁶，主管機關則於民國 101 年 6 月正式公告「有線廣播電視經營地區劃分及調整以及受理申請經營有線廣播電視業務」，正式啟動此調整政策，它對有線電視市場競爭提升，是否真如 NCC 提出此政策時，所宣稱的會產生集中度降低的影響？實值得吾人進一步探討，以及利用實際發生的資料，驗證此政策是否能夠解決有線電視市場競爭的不足。它是本研究的動機與目的。

二、文獻回顧

對於有線電視經營趨於獨占，而主管機關提出將有線電視市場經營區擴大與引進跨區經營政策的看法，過去學者對此議題紛紛由不同的觀點提出看法。

(一)NCC 政策未正式提出前之文獻

1. 蕭小軍的研究⁷

蕭小軍的研究係透過問卷方式向當時 62 家系統商詢問跨區的意見，其結論是：「有線電視區域的重劃，可能會引發有線電視彼此之競爭。長期而言，推論採取之策略將不同以往惡性競爭的方式進行，傾向以策略聯盟、股權交換、多元之服務方式進行」。

⁶ 包括施俊吉，「有線電視市場結構與經營區調整政策」，人文及社會科學集刊，第 24 卷第 2 期，165-191(2012)；曾國峰，「有線電視系統經營區擴大是否增加跨區競爭的可能？」，廣播與電視，第 30 期，99-135 (2009)。

⁷ 蕭小軍，有線電視跨區整併對系統業者影響之研究，國立中山大學傳播管理研究所碩士論文 (2004)。

2. 褚瑞婷的研究⁸

褚瑞婷是在討論國內數位化緩慢的理由時，主張：「應調整有線電視過於零散或規模過小之情形，及考量業者跨區經營之可能」。

以上兩篇文獻都是發表於主管機關未正式公布「有線廣播電視經營地區劃分及調整以及受理申請經營有線廣播電視業務」前，因此其討論較為零散未能聚焦。

(二) 政策正式提出後之文獻

1. 曾國峰的研究⁹

曾國峰的研究方法是透過對 10 家有線電視獨立系統業者與集團系統業者「深度訪談」，蒐集與整理業者對有線電視經營區擴大政策的看法。研究結果發現：（1）幾乎所有業者均不同意在有線電視 9 年執照到期前，改變現有的經營區大小，主要原因是擔心將衝擊目前有線電視的競爭平衡，影響收視戶數與財務營收計畫。（2）由於有線電視產業存在過高的管線沉沒投資成本，因此未來「擴大經營區範圍與跨區經營」的政策施行時，除了人口比較密集的都會地區外，未來也不會考慮跨入其他業者的經營區域。（3）經營區擴大後，既有市場並不會增加新的家數。（4）多系統經營者（MSOs）集團反而會更進一步併購獨立業者，形成更大的壟斷系統。（5）主管機關應該思考 MOD 電信增值服務對視訊市場競爭的影響，MOD 如果能夠獲得相對的節目頻道內容，應當是未來有線電視直接的競爭對手。

曾文以 59 家有線電視業者為對象，並選擇其中 10 家業者為深度訪談的對象，藉著訪談之機會蒐集既有業者對新政的看法。這種研究方法因為是直接由業者發表意見，再整理出對整體政策的涵意，因此其結果易流於業者抒發不滿的管道，例如研究結論第 1 點的「有線電視 9 年執照到期前，改變現有的經營區大小，將衝擊目前有線電視的競爭平衡，影響收視戶數與財務營收計畫」。另對於競爭政策所欲達成的目標所獲得的結果亦流於負面，例如結論第 2、3、4 點。

⁸ 褚瑞婷，「推動有線電視數位化，應先開放跨區經營」，財團法人國家政策研究基金會國政評論，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/095/EC-C-095-056.htm>，最後瀏覽日期：2014/7/18。

⁹ 曾國峰，前揭註 6，99-135。

研究的最後倒是體會到由 MOD 所發動的「產業競爭」效果的重要性，可能比有線電視市場內的「市場競爭」對促進有線電視市場競爭的要有效果。但此效果的產生必須以 MOD 能夠「獲得相對的節目頻道內容」為前提。

2. 施俊吉的研究¹⁰

施文的重要發現：（1）有線電視系統市場則屬高度集中之市場，其 HHI 指數高達 8,372。（2）經由賽局嚴謹分析的結果，作者認為築巢不一定能夠引鳥進駐¹¹，因此經營區調整政策固然能提供跨區經營的機會，但是系統經營者卻不一定會跨區經營。（3）最後反而會合併成一家跨區獨占的大系統或繼續維持分區獨占的局面。（4）基於以上邏輯推理，作者建議 NCC 的施政應該從：「增加其他類型之電視對有線電視之競爭」、「做好有線電視獨占管制工作」等方面著手，治理有線電視因為分區獨寡占所衍生的問題。

施文的研究結論在新政是否會產生跨區經營與曾文相同，認為不一定會發生。換言之，新政即使有可能鼓勵業者在市場範圍較大的情況下，會產生跨區經營的情形，從而獲得新政所欲達成的競爭效果。但兩位學者的推論都是悲觀的，認為業者不會給自己找麻煩，在擴大的地理市場上與原本不同區的業者進行紅海的競爭策略。

與曾文不同的是，施文認為「最後反而會合併成一家跨區獨占的大系統或繼續維持分區獨占的局面」，其推論比曾文的「多系統經營者（MSOs）集團反而會更進一步併購獨立業者，形成大的壟斷系統」更悲觀。因此衍生作者最後的結論：「增加其他類型之電視對有線電視之競爭，與做好有線電視獨占管制工作等方面著手，治理有線電視的獨占問題」。

3. 莊春發的研究¹²

莊文則從政策發展基礎出發，認為社會一般性的市場依據傳統經濟理論的推

¹⁰ 施俊吉，前揭註 6，165-191。

¹¹ 即主管機關即使將有線電視的經營市場範圍擴大，既有有線電視業者也不一定飛象過河跨到原本不是他經營的地理市場去經營。

¹² 莊春發未發表論文。

論：增加市場廠商數，的確可產生市場競爭增進的效果。但產業具有規模經濟與密度經濟的屬性時，以市場廠商數增加做為提升市場競爭的策略，長期可能並不會產生競爭效果。短期間也許會擦出若干的競爭火花產生若干競爭的效果，但社會卻需為此付出市場混亂與不安定的代價。社會為採此策略可能得不償失。

莊文認為就有線電視產業而言，已由學者證明¹³該產業具有密度經濟的屬性，為提升市場競爭的程度，策略上並不適合採用增加市場廠商數的「市場競爭」手段，而需要的是採用由市場外引進競爭者的「產業競爭」手段，由有線電視市場外引進新的競爭者，如衛星電視業者、網路電視業者、數位無線電視業者，參與視訊市場的競爭。最終，才不會因為密度經濟效果的產生，而使有線電視市場再度收斂為獨占的市場結構。

規模經濟的意涵是指廠商的生產過程，由於投入龐大的固定資本，必須由較多的服務購買者來分擔其成本支出，因此當有線電視服務使用的人數不斷的增加時，每位消費者所須分擔的長期平均成本將逐步的降低。所謂的密度經濟的意涵，是指隨著消費人數的增加，使得同一段光纖網路提供更多消費者的服務，而使廠商平均成本降低。

莊文引述國內兩篇相關研究與報告的結果，均支持國內有線電視產業存在密度經濟。因此為提升國內有線電視市場的競爭，政策上似乎不宜以「市場競爭」為手段，以免徒勞無功白忙一場，而應直接採行「產業競爭」的策略，由市場外引進網路電視、衛星電視、數位無線電視等競爭者為宜。

綜觀前兩位研究者的研究結論，均認為短期擴大有線電視市場的政策，期待形成的跨區經營所帶來的競爭行為可能不會產生，後一位研究者則認為短期競爭效果即使發生了，它對有線電視市場長期競爭效果的提升也無法期待，比較實際的做法是，採行自市場外引進新競爭者的「產業競爭」政策較為可行。

¹³ 莊春發、蔡金宏，「台灣有線電視經營區域之劃分與規模經濟效率之研究」，臺灣銀行季刊，第 59 卷第 1 期，112-155 (2008)；莊春發、陳谷芑，有線電視產業調查研究，國家通訊傳播委員會委託研究計畫(2010)。

三、過去有線電視市場的規劃與趨勢

(一) 有線電視市場的原始規劃

有線電視採分區經營制，當年在劃分經營區時，是以新聞局（1990）的委外研究「台灣地區有線電視分區之研究」¹⁴為依據，將全國分成 51 個經營區。此項分區規劃的基本理由有二：一、有線電視系統是自然獨占產業，其與電力、自來水及導管瓦斯等公用事業一樣，具備規模經濟的屬性，一經營區僅能容納一家業者經營。二、受限於當時的技術限制¹⁵，有線電視系統的最適經營規模預估為 15 萬收視戶，因此經營區的大小也以此範圍為劃分標準，例如將臺北市劃為中山區、大安區、萬華區、北投區、內湖區等 5 個經營區。

當時的中央主管機關新聞局即以 15 萬戶作為一個經營區的大小規模，將全國劃分成 51 區，並朝「同一地區僅准一家經營」的方向，制訂「有線電視法草案」。惟立法院於民國 82 年審查此法時，顧及民間為數眾多的「第四台」之出路問題，乃將草案中的「一區一家」政策，修改為「一區以不超過五家為限」，以增加有線電視系統經營者的執照張數，試圖解決僧多粥少的問題¹⁶。

有線電視民國 82 年合法化開放後，當時的主管機關新聞局共受理 229 件設立申請案¹⁷，經過 6 個梯次的審議後，共計有 156 家申請業者獲得籌設許可。但是到民國 103 年 3 月，取得營運許可並開播之系統僅剩 60 家，有線電視「播送系統」則有 4 家，其餘業者皆遭合併而消滅，致使今之 51 個經營區中，獨占經營者（一區一家）高達 42 區¹⁸，偶占經營者（一區二家）9 區。換言之，沒有任何一個經營區存在著 3 家或 3 家以上的寡占市場結構。由此可見，經歷二十年來的市場變革，其方向是朝新聞局原有政策規劃「一區一家」的市場結構收斂。

¹⁴ 黃書禮，台灣地區有線電視分區之研究，行政院有線電視規劃小組委託研究計畫（1990）。

¹⁵ 當時的技術屬於類比，訊號會隨著距離而衰弱，隔一段距離必須加裝訊號放大器。因此其提供服務的區域將受到限制。

¹⁶ 又是許多政治影響力駕凌一切的明證，代表臺灣的產業政策的決定最後仍須與政治力妥協。

¹⁷ 當時市場上有 800 多家的第四台業者。

¹⁸ 中間有 4 區屬於未申請有線電視執照的播送系統。

(二) 有線電視市場的發展趨勢

如表 1 統計資料所示，有線電視合法化之後，在民國 80 年間市場超過 2 家廠商的情形相當多，例如民國 85 年 8 月的資料顯示，一區存有 3 家廠商的市場有 10 區，一區 4 家廠商市場亦有 10 區，甚至一區有 5 家廠商的市場仍有 5 區。僅 4 年之後，到民國 89 年一區有 3 家廠商的情形則只剩下 3 個市場，民國 90 年時一區 3

表 1 有線電視歷年市場結構變化統計

每區 家數 年	一區 ^e 一家	一區 二家	一區 三家	一區 四家	一區 五家	一區 六家	一區 七家	一區 八家	合計(家)
85 8	8	12	10	10	5				45 (127)
86 3	9	15	11	8	3				46 (119)
88	11	21	10	4	2	1	0	2	51 (96)
89	29	18	3	0	0	0	0	1	51 (81)
90	31	17	2	0	0	0	0	1	51 (79)
91	31	19	0	1	0	0	0	0	51 (73)
92	33	18	0	0	0	0	0	0	51 (69)
93	34	17	0	0	0	0	0	0	51 (69)
94	35	16	0	0	0	0	0	0	51 (67)
95	35	16	0	0	0	0	0	0	51 (67)
96	36	15	0	0	0	0	0	0	51 (66)
97 ^a	37	14	0	0	0	0	0	0	51 (65)
98 ^b	38	13	0	0	0	0	0	0	51 (64)
99 ^c	39	12	0	0	0	0	0	0	51 (63)
100	39	12	0	0	0	0	0	0	51 (63)
101	39	12	0	0	0	0	0	0	51 (63)
102 ^d	42	9	0	0	0	0	0	0	51 (60)

資料來源：本研究整理自國家通訊傳播委員會及葉淑媛¹⁹。

註：a. 97 年臺北縣淡水區，北海岸被紅樹林合併。

b. 98 年臺北縣新莊區，新和被永佳樂合併。

c. 99 年基隆市，大世界為吉隆合併。

d. 102 年新北市中和區，興雙和併入新視波、高雄市北區，大信併入慶聯、高雄市南區，大高雄併入港都，因此 51 區偶占市場僅剩 9 個區。

e. 一區一家包含長久都是處於播送系統的臺東關山區與成功區，以及外島的金門與馬祖兩個地區。

¹⁹ 葉淑媛，有線電視垂直整合之影響－台灣有線電視產業之實証，逢甲大學經濟學所碩士論文(2003)。

家廠商的市場僅剩下 2 個市場。之後有線電視市場不復存在 3 家廠商的市場。市場只有獨占或偶占兩種市場結構。處於偶占結構者的市場數亦隨著時間過去而逐年遞減，到民國 102 年偶占的市場僅存 9 個，包括有線電視播送系統，屬於獨占結構的則有 42 個市場。由歷史資料觀察，可以非常容易發現有線電視市場因為具有密度經濟的屬性，經過長久的影響，其必朝向一區一家的方向演進。監理政策若一味企圖由市場廠商家數的增加，而想達成維持或促進競爭的目的可能會落空。換言之，有線電視市場競爭的維持，可能無法藉由「市場競爭」的手段，而需藉助於「產業競爭」的方法。

四、過去有線電視市場的競爭狀況

(一)以 HHI 市場集中指標的研究

對於有線電視市場競爭的情況，學界有許多學者進行分析研究，不過研究結論與民眾對有線電視市場結構的經驗，以及主管機關對有線電視獨占壟斷的認知，似乎不盡相符。新聞局兩度（92 年與 94 年）委託中央研究院中山人文社會科學研究所執行的「有線廣播電視市場結構調查及競爭政策分析研究」²⁰指出，臺灣有線電視之市場集中度，HHI²¹值 92 年為 1,452²²、94 年下降至 1,354；因此施俊吉等人認為臺灣的有線電視市場僅是「中度集中市場」。

²⁰ 施俊吉、劉孔中、葉疏、周韻采，有線電視市場結構調查及競爭政策分析研究，行政院新聞局委託研究計畫(2003)；施俊吉、劉孔中、許志義、鍾俊文，有線電視市場結構調查及競爭政策分析研究，行政院新聞局委託研究計畫(2005)。

²¹ 即 Herfindahl-Hirschman Index，系有別於 CR_n 市場集中度的集中度指標，它係以市場每家廠商本身的市占率乘上自己市占率為權數的指標，然後在乘上 10,000 估計出來的集中指標，其值介於 $1/N$ （每家廠商市占率相同且有很多廠商數相當於完全競爭的市場結構）與 10,000（市場只有一家廠商的獨占結構）之間。

²² 兩份研究皆以訂戶數為計算基準；不過施俊吉等人在 2005 年的報告中表列 92 年的 HHI 值，在相同的計算基準下，數值突然變更為 1,361，前揭註 20，22。

(二)以 CRn 為市場集中指標的研究

陳炳宏（2002）使用民國 88 年臺灣有線電視的訂戶數為資料，並以市場集中度（CRn）為測量方法，算出臺灣前 4 大 MSO（多系統經營者，multiple system operator）的市場集中度為 74.3%，因此推論臺灣的有線電視市場屬於「高度集中」²³，而且是「被少數業者壟斷」的市場。

(三)柯舜智與莊春發（2008）修正市場集中度計算的方法

基於文獻上已經證明 HHI 市場集中度指標優於 CRn 的市場集中指標，以及國內學者以 MSO 為計算單位所算出來的市場集中指標，顯示臺灣有線電視市場僅屬於中度集中，與官方或民間所認知的觀感相當不同。柯舜智與莊春發（2008）修正市場集中度計算的方法，首先依據法律之規定，以 51 區的地理市場為對象，先估計 51 個市場的集中度指標，然後再以個別市場收視戶占全國收視戶的比例為權數，乘上個別市場的 HHI 指標，再加總成全國有線電視的集中度指標。

柯舜智與莊春發利用國家通訊傳播委員會 2006 年第 2 季業者申報的收視戶為基礎，估計出全國有線電視集中度為 HHI=8,804。依據美國司法部所公布結合案的市場集中度指標，HHI 大於 2,500 時²⁴，市場屬於高集中度市場。施俊吉（2012）的研究應用相同的方式²⁵，利用 2009 年 NCC 所公布的各有線電視系統商收視戶資料，計算出來的 HHI 為 8,372，該數據雖然比柯舜智與莊春發（2008）的集中度數據稍低，但依據美國司法部 2010 所公布的「水平結合指導原則」，其仍屬於高集中度產業。

根據上述有線電視市場集中度的最新估計，毫無懷疑的，它屬於極度高集中的產業，因此才會引發社會輿論的批評，要求主管機關提出解決的方案，改善此市場過度集中的情形。

²³ 作者係採用 Colin Hoskins, Stuart M. McFadyen & Adam Finn, *Media economics—Applying economics to new and traditional media*, 1st ed., SAGE Publications, 146 (2004) 的分類，CR₄ 大於 50% 以上者歸類為高集中市場。

²⁴ 過去美國司法部高集中市場指標為 HHI 大於 1,800，2010 年後改為 HHI 大於 2,500。

²⁵ 施俊吉，前揭註 6，178。

五、新政策下有線電視的競爭狀況

(一) 新經營區的重新劃分與調整

國家通訊傳播委員會為解決市場過度集中的情形，以及回應社會輿論的殷切要求，乃於民國 101 年 6 月 27 日公告「有線廣播電視經營地區劃分及調整以及受理申請經營有線廣播電視業務」的方案，一方面將有線電視原有的 51 個經營區，縮小成 22 個以行政區為主的經營區。包括臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市、基隆市、桃園縣、新竹市、新竹縣、苗栗縣、南投縣、彰化縣、雲林縣、嘉義市、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、宜蘭縣、花蓮縣、金門縣、澎湖縣、連江縣等 22 個縣市。二方面則公告開放受理新的申請者，如欲經營有線廣播電視的業務，應以數位化技術的規格提供有線電視服務。

(二) 新政執行後競爭效果發生的必要條件

經此經營區範圍變動之後，欲能達成提升競爭之效果，首先，必須市場範圍擴大之後，新特定市場的業者要能產生跨區經營之行為，如此才能產生市場競爭之效果。否則既有廠商若仍然固守既有的經營範圍，將形成公平法聯合行為的市場劃分，各自割據一方情形，勢必不會產生市場競爭之效能。

其次，在新政之下，允許新廠商進入特定的經營區，使市場的競爭廠商增加，以提升市場之競爭。欲產生此效果，第一，既定廠商要能有飛象過河的能耐，由原有的經營區跨進其他經營區參與經營，以形成競爭的壓力。第二，也可能是主管機關最為期盼的，是市場出現從未進入市場的新廠商，進入特定市場參與經營。

(三) 市場範圍重新劃分對競爭效果的影響

1. 獨占廠商比率改變指標觀察

如表 1 資料所顯示的，51 區有線電視經營區中有 42 區屬於獨占區，占有比率

為 81.35%，9 區屬於偶占市場結構，占 18.65%。若近一步考量偶占市場僅有 2 個區存在實質競爭，另外 7 個區事實上屬於實質獨占的情形，則獨占的經營區有 49 區，占所有經營區的 96%。非獨占的經營取僅有 2 個區，占所有經營區 4%。

若按新的經營區畫分，經營區範圍擴大，屬於獨占的經營區仍有基隆市、新竹市、新竹縣、南投縣、嘉義市、嘉義縣、宜蘭縣、金門縣、澎湖縣、連江縣等 10 個經營區，占 22 區的 45%。僅有兩家廠商經營的市場則有苗栗縣、彰化縣、雲林縣、屏東縣、花蓮縣等 5 個經營區，占所有經營區的 23%。而擁有兩家廠商以上的經營區則有臺北市（9）²⁶、新北市（11）、桃園市（3）、臺中市（5）、臺南市（4）、高雄市（4）、臺東市（3）等 7 個縣市，占所有經營區的 32%。見表二之分析。

表 2 新舊制下獨占市場比例之比較

名稱	獨占市場	偶占市場	寡占市場	合計
舊制	42 ^a (81)	9 ^b (19)	0	51 (100)
新制	10 ^a (45)	5 (23)	7 (32)	22 (100)

資料來源：國家通訊傳播委員會。

註：a. 代表中間有 4 家屬於電視播送系統。

b. 9 家偶占市場中僅 2 家是真的偶占。

若僅以獨占廠商經營區占所有經營區的比率為衡量指標觀察，經營區未改變前，獨占經營區占 96%²⁷；相對的，經營區擴大之後，獨占經營區所占比例降為 45%。而且舊制時沒有寡占的市場，經營區擴大之後，則出現 32% 區域寡占的市場。顯示擴大經營區範圍的政策後，「表面上」似乎有提升市場競爭之效果。

2. 由市場集中度指標 HHI 加以觀察

表 3 是依據柯舜智與莊春發（2008）的研究方法，計算市場範圍擴大後，臺灣有線電視 22 個地理市場集中度的結果。其計算過程是先分別計算 22 個地理市場的集中度，然後在乘上該地區占全國有線電視收視戶比率，以基隆市為例，其屬於一

²⁶ 括弧內數字代表該經營區的有線電視廠商數。

²⁷ 包括名為偶占但實質上為獨占之 7 個區域。

表 3 有線電視市場範圍擴大之後的市場集中度 HHI 估計

市場範圍	當地市場 HHI	全國 HHI
1 基隆市 (1)	10,000	195.31
2 臺北市 (9)	1,256	146.80
3 新北市 (11)	1,098	219.73
4 桃園縣 (3)	5,002	476.03
5 新竹市 (1)	10,000	210.16
6 新竹縣 (1)	10,000	231.42
7 苗栗縣 (2)	5,050	105.19
8 臺中市 (5)	3,217	376.52
9 南投縣 (1)	10,000	159.01
10 彰化縣 (2)	5,054	191.90
11 雲林縣 (2)	5,898	134.60
12 嘉義市 (1)	10,000	109.99
13 嘉義縣 (2)	5,019	74.75
14 臺南市 (4)	2,637	225.99
15 高雄市 (4)	2,746	355.44
16 屏東縣 (2)	5,322	155.84
17 臺東縣 (3)	5,408	36.89
18 宜蘭縣 (1)	10,000	148.11
19 花蓮縣 (2)	6,564	83.98
20 金門縣 (1)	10,000	13.17
21 澎湖縣 (1)	10,000	35.06
22 連江縣 (1)	10,000	1.74
23 合計	10,000	3,687.63

資料來源：1 國家通訊傳播委員會, 2 本研究計算。

註：第一欄括弧內數字為擴大經營區後，該市場有線電視廠商家數。

家經營的獨占區，因此基隆市場的 HHI 為 10,000，基隆地區收視戶為 97,434 戶，全國有線電視收視戶為 4,988,575 戶，其比例為 1.95%，乘出來的結果置於表 3 第三欄為 195.31。又如臺北市，市場有 9 家廠商，依據收視戶所算出的 HHI 值為 1,256，乘上臺北市收視戶占全國收視戶比率為 0.1168 (583,070/4,988,575)，則可獲得全國的 HHI 值 146.80。最後，則將表 3 的第三欄的數值加總，則可獲得全國有線電視的總的 HHI 值，為 3,687.63。

按照美國司法部 2010 年公布的最新「水平結合指導規則」，市場 HHI 低於 1,500 以下屬於低集中產業，HHI 介於 1,500-2,500 中間屬於中度集中產業，HHI 高

於 2,500 時該產業則屬於高集中產業。由以上數據觀察，臺灣有線電視市場即使市場範圍擴大之後 HHI 降為 3,687.63，仍然屬於高集中產業。和施文（2012）的 HHI=8,342，柯舜智與莊春發（2008）的 HHI=8,804 比較，市場集中度 HHI 的確是降低許多。

3. 開放市場進入是否產生競爭效果

擴大有線電視經營範圍與允許既有有線電視業者跨區經營，從前兩小節的分析，可以發現以獨占區所占全部經營地區的比例，由原來的 96% 降為 45%。另外有線電視市場以 HHI 指標所顯示的集中度，亦由 8,000 以上降為 3,687.63，代表擴大有線電視經營範圍與跨區經營的策略似乎產生促進競爭之效果。

除以上統計的分析之外，本研究更關心擴大有線電視經營範圍與允許既有有線電視業者跨區經營的策略，在實務上是否真會產生競爭效果。國家通訊傳播委員會於民國 101 年 6 月 27 日公告「有線廣播電視經營地區劃分及調整以及受理申請經營有線廣播電視業務」政策之後，原本在臺中縣經營的威達雲端電訊股份有限公司，立即於民國 101 年 9 月 20 日申請跨區進入新臺中市與南投縣經營，前者屬於同區跨區經營，後者則為跨行政區之經營。威達雲端電訊股份有限公司於民國 103 年 3 月 5 日又取得分期營運許可（第 1 期），拔得跨區經營的頭籌。同區的西海岸有線電視股份有限公司，亦同樣申請新臺中市的跨區經營，並獲得分期營運許可（第 1 期）。相對的，原有經營舊臺中市的業者群健有線電視股份有限公司，亦將經營區域擴及到原臺中縣地區，並獲得分期營運許可（第 1 期）。豐盟最近亦獲得主管機關的營運許可，可進入原臺中市經營。

同樣的，進行跨區經營的業者還有新臺北有線電視股份有限公司（原三重地區天外天），由原有的三重地區跨區到擴大市場範圍的新北市。相同的，原屬於板橋地區的大豐有線電視股份有限公司，亦申請跨區經營新北市地區，亦獲得許可籌設。此外，大豐集團亦以大臺北有線電視股份有限公司的名義申請臺北市地區的經營，獲得許可籌設。大豐集團另外則以新高雄有限股份有限公司籌備處的名稱，申請高雄市有線電視的經營，亦獲得主管機關的許可籌設，展現極高的經營企圖。彰化地區的新頻道有線電視公司，也以新彰數位有線電視股份有限公司籌備處申請彰

化縣的跨區經營，亦已獲得許可籌設。

中嘉集團則以數位天空服務股份有限公司的名義，申請新北市的經營²⁸及臺北市市場範圍的經營，均已獲得籌設許可。

真正全新廠商有兩家公司，一是全國數位有線電視股份有限公司，它申請新北市有線電視經營區的經營，已於民國 102 年 6 月 20 日獲得許可籌設²⁹。二是北都數位有線電視股份有限公司，它申請的是臺北市有線電視經營區，已於民國 102 年 7 月 24 日獲得許可籌設。

表 4 擴大經營區與跨區經營申請統計表

新申請情形	公司名稱	市場名稱	家數
1 原區跨區經營	威達雲端 ^a 、西海岸 ^a 、群健 ^a 、豐盟 ^a 、新北市有線（天外天）、大豐、數位天空（中嘉集團 2）、新彰數位	臺中市（4）、新北市（3）、臺北市（1）、彰化縣（1）	9
2 跨別區經營	威達雲端、新高雄（大豐）、大臺北（大豐）	南投縣（1）、高雄市（1）、臺北市（1）	3
3 新進經營者	全國數位 ^a 、北都數位	臺北市（2）	2

資料來源：國家通訊傳播委員會。

註：威達雲端跨兩區故家數變成 14 家。a 代表這 5 家廠商已取得分區營運許可執照，其他廠商只取得許可籌設。

截至民國 103 年 9 月 1 日止，新舊業者共申請 17 次的跨區經營或新業者的經營，共獲得 14 次的籌設許可，其中已有 5 家公司獲得第 1 期的營運許可執照。這些申請情形整理成表 4 的統計。將這些資料加以重新分析，可以發現跨區的情形有兩種，原經營區市場範圍擴大，因此業者就原地跨區經營，這些業者有威達雲端、西海岸、群健、豐盟、新北市有線（天外天）、大豐、數位天空（中嘉集團 2）、新彰數位等 9 家公司。飛象過河的由原區到它區經營則有威達雲端、新高雄（大豐）、大臺北（大豐）等 3 家公司，其中有兩家公司屬於大豐集團。至於屬純粹新進廠商則有全國數位、北都數位 2 家廠商³⁰。

²⁸ 中嘉集團在新北市在中永和有新視波有線電視公司，以及樹林地區的家和有線電視公司。

²⁹ 最新訊息是該公司最近 2014 年 8 月 25 日亦獲得 NCC 的營運許可。

³⁰ 被 NCC 有線審議委員會駁回申請的 3 個案子中，有新北市的全聯有線電視公司、永佳樂有

這些事實結果否認前面曾國峰一文的推論，認為不會有新廠商進入有線電視市場之情形。顯而易見的，由業者的深度訪談的研究方法，易受既有業者的誤導。其次曾文與施文均推論築巢不一定產生引鳥的效果，但由上述之事實看來，有線電視業者在有利可圖的情形之下，仍會配合採行跨區經營行為的策略，代表只要制度設計得好，有線電視業者仍會依據主管機關所設計的方向，進行競爭之行為。

六、進一步的分析

從市場資料，可發覺在新政策之下，既有廠商會有跨區經營的行為，新廠商亦開始進入市場參與競爭，似乎代表主管機關的政策成功，然而這些事實只是初期所看到的現象，長期呢？是否還會一樣朝向提高競爭方向發展，以解決目前市場一直朝獨占結構的問題呢？還是會因為密度經濟效果的產生，而又像過去一樣逐漸朝向獨占市場的結構收斂呢？

(一) 應以最適規模動態調整有線電視市場的範圍

莊春發與蔡金宏（2008）的研究，以民國 90 年至 92 年臺灣本島有線電視業者的資料為基礎，估計出來的有線電視最適規模為 18 萬 6 千戶，以當時北中南不同的收視戶數加以計算北部區域（臺北縣市、基隆市、桃園縣、新竹縣市、宜蘭縣、花蓮縣）3 年平均總訂戶數為 1,950,020 戶，可得最適廠商數約為 11 家。中部區域（臺中縣市、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、南投縣）3 年平均總訂戶數為 845,189 戶，可得最適廠商數約為 5 家。南部區域（嘉義縣市、臺南縣市、高雄縣市、屏東縣、澎湖縣、臺東縣）3 年平均總訂戶數為 1,072,899 戶，可得最適廠商數約為 6 家。故推論當時國內有電視產業最適廠商數應為 22 家³¹。

線電視公司，兩家公司均申請新北市的跨區經營，原臺中縣的豐盟有線電視公司申請臺中部的跨區經營（該公司 104 年第二次申請已獲營運許可），以及新進入者超級有線電視股份有限公司籌備處，申請新北市與臺北市的經營。前三者屬於原經營區的跨區經營，後者則為新廠商進入市場之情形。

³¹ 莊春發、蔡金宏，前揭註 13。

莊春發與陳谷芑（2010）的研究，則以民國 90 年至 98 年有線電視廠商的成本資料估計獲得最適營運規模皆高於實際營運規模的 2 倍以上，故各年度產業最適營運家數都呈現減半的現象，應由 61 家降至 30 家以下，各年估計結果詳如下表 5：

表 5 有線電視產業最適營運家數推估

單位：新臺幣仟元

年	平均淨營收	實際營運家數	最適營運規模	最適營運家數
90	402,856	61	1,218,451	20
91	444,976	61	1,296,873	21
92	482,069	61	1,542,687	19
93	506,152	61	1,194,706	26
94	529,262	61	1,236,915	26
95	547,714	61	1,291,669	26
96	580,167	61	1,246,097	28
97	591,775	61	1,303,127	28
98	600,498	61	1,118,146	33
Total	518,375	61	1,284,169	25

資料來源：莊春發、陳谷協，有線電視產業調查研究，國家通訊傳播委員會委託研究計畫（2010）。

目前有線電視經營區的重新調整，相信與上述的研究結果是有些吻合，只是為費率審議的方便，將其以縣市別加以重新劃分，如果以最適規模的理論來劃分市場，臺北市有線電視市場最適家數應為 3 家，新北市有線電視市場應為 5 家，其餘依此類推。如此主管機關對各行政區域的有線電視家數的控制，將會有一理論依據，不會漫無限制的開放，使特定市場有線電視的廠商過多，最後又須進行市場淘汰，可能帶來該產業的混亂，產生社會投資設備的浪費。與其如此，有權決定市場廠商數量的主管機關，事前應採用最適規模的概念，先行調整或過濾特定市場的有線電視廠商家數，訂出最高的廠商數，以免政策上每每重複走錯誤的路。

(二) 主管機關應注意頻道授權的問題

依據表 4 的資料威達雲端、西海岸、群健、全國等 4 家有線電視公司均取得第 1 期的分期營運許可，應當可以分別進入新的營運區域進行營運，例如威達進入原

臺中市與南投縣經營，西海岸進入原臺中市經營，而群健進入原臺中縣經營，全國進入新北市經營。但是事實上是威達與西海岸自民國 103 年 3 月取得營運執照之後，遲遲未能取得新經營區頻道的授權，以致不能獲得新臺中市主管機關的費率許可開始真正的經營。

頻道授權的取得是經營有線電視服務的必要條件，未來採行跨區經營的既有業者，若不能循序取得經營有線電視必要的頻道授權，雖然已經獲得跨區經營的許可也是枉然。如果跨區經營廠商只是名目上獲得可以跨區，但實際上無法進入新經營區經營，則所謂的跨區經營提升競爭的政策將面臨失敗的命運，主管機關期待的短期市場競爭的效果無從產生。

七、結論與建議

(一) 結論

為解決有線電視市場逐年嚴重傾向獨占結構的現象，國家通訊傳播委員會採行擴大有線電視經營區的策略，將原有的 51 個市場限縮為 22 個市場，企圖藉由擴大經營區增加有線電視市場內的廠商數，以提升有線電視市場的競爭。

對此重大有線電視政策的改變，國內學者曾國峰（2009）利用深度訪談業者之方法研究其政策效果。獲得新政策下不會有新廠商進入市場，短期除都會區不一定會產生廠商跨區經營之效果。學者施俊吉（2012）則利用嚴謹的賽局理論研究推論，獲得築巢引鳥不一定會產生跨區經營的效果，建議主管機關應將監理重心放在有線電視獨占結構下的管理，以及由有線電視市場外引進「類有線電視」的視訊媒體。學者莊春發（2013）則由有線電視產業具有密度經濟與規模經濟的屬性，推論跨大經營範圍與跨區經營的政策，短期也許會產生若干促進競爭的效果，但長期限於有線電視產業的屬性，該政策無法獲得長期真正市場競爭的維持。

藉由實際資料的分析，本研究發現擴大經營範圍的政策，初期使得有線電視市場 96%（49/51）比例為獨占結構的情形，縮小為僅有 45%（10/22）的市場為獨占結構。以市場集中度指標 HHI 分析，則發覺有線電視市場集中度由原來的 8,804 降

為 3,687，初步看來新的政策對有線電視市場傾向獨占是有一些改善的效果。

此外，藉由一年來有線電視業者對新政策的反應結果觀察，短期之內，因為利之所在，仍有新廠商會進入市場，而且有若干廠商會申請跨區經營之行為，顛覆曾文與施文研究的推論。但長期因為頻道授權的限制與密度經濟效果的產生，新政策能否成功，只能持續的關注，基本上不樂觀。

如欲獲得有線電視市場競爭的維持，本文認為根本上仍應採行「產業競爭」之策略較為適當，長期應由有線電視市場外，輔導衛星電視、數位無線電視、網路電視（如 MOD）加速進入視訊市場參與競爭，較可能確保有線電視市場長期競爭的維持。

(二) 建議

主管機關應當認清國內有線電視所具有的屬性，不要侷限於過去傳統經濟觀念，簡單認為只要增加市場廠商的進入即能提升競爭，而後去制定不一定有效的政策—以擴大有線電視經營區範圍為促進市場競爭之手段。此政策長期而言，似乎無助於有線電視市場競爭的提升。短期也許會擦出若干競爭的火花，但它卻以犧牲市場安定為代價。就整體社會而言，施行此政策可能是得不償失。

另主管機關若以提升有線電視市場的競爭程度為目標，應放棄「市場競爭」的手段，改以「產業競爭」為策略，由市場外引進與支持有線電視的密切替代品的網路電視、衛星電視、無線數位電視的發展。長期才有可能獲得持續性的視訊市場的競爭效果。

參考文獻

中文部分

- 施俊吉、劉孔中、葉疏、周韻采，有線電視市場結構調查及競爭政策分析研究，行政院新聞局委託研究計畫 (2003)。
- 施俊吉、劉孔中、許志義、鍾俊文，有線電視市場結構調查及競爭政策分析研究，行政院新聞局委託研究計畫 (2005)。
- 施俊吉，「有線電視市場結構與經營區調整政策」，人文及社會科學集刊，第 24 卷第 2 期 (2012)。
- 莊春發、蔡金宏，「台灣有線電視經營區域之劃分與規模經濟效率之研究」，臺灣銀行季刊，第 59 卷第 1 期 (2008)。
- 莊春發、陳谷芴，有線電視產業調查研究，國家通訊傳播委員會委託研究計畫 (2010)。
- 曾國峰，「有線電視系統經營區擴大是否增加跨區競爭的可能？」，廣播與電視，第 30 期 (2009)。
- 黃書禮，台灣地區有線電視分區之研究，行政院有線電視規劃小組委託研究計畫 (1990)。
- 葉淑媛，有線電視垂直整合之影響－台灣有線電視產業之實証，逢甲大學經濟學所碩士論文 (2003)。
- 褚瑞婷，「推動有線電視數位化，應先開放跨區經營」，財團法人國家政策研究基金會國政評論 (2014)。
- 蕭小軍，有線電視跨區整併對系統業者影響之研究，國立中山大學傳播管理研究所碩士論文 (2004)。

外文部分

- Hoskins, Colin., McFadyen, Stuart M. & Finn, Adam, Media economics—Applying economics to new and traditional media, 1st ed., SAGE Publications (2004).

A Study on the Competitive Effects of Policies Expanding the Operating Scope of the Cable Television Market

Chuang, Chuen-Fa *

Abstract

To improve the severe monopolistic structure of the cable television market, the National Communications Commission (NCC) adopted the strategy of expanding the operating scope of the cable television market, narrowing 51 markets to 22 markets, attempting to facilitate the competition in the cable television market by expanding the operating scope to increase the number of operators in the cable television market.

This paper first reviews and comments on the domestic literature regarding the major changes in cable television policies and then, through the analysis of actual data, finds that policies related to the expansion in the scope of operations reduced the monopolistic market structure from 96% (49/51) to 45% (10/22). From the market concentration ratio indicator based on HHI analysis, we find that the cable television market concentration ratio declined from 8,804 to 3,867, initially indicating that the new policies partially improved the monopolistic structure of the cable television market.

Besides, by reflecting on the reactions of cable television operators towards new policies in a year, in the short run, because of the benefits, there were still new operators continuously entering the market, and some of them applied for cross-region operations, overturning the inference in two scholarly papers by Tseng and Shih. However, in the long run, owing to the limitations of channel authorization and the effects of economies of density, we are not optimistic about the policy success.

To maintain the competition in the cable television market, this study basically considered adopting industry competitive strategy is more appropriate. In the long run, it should involve satellite television, digital wireless television, Internet television (e.g.

MOD) outside the cable television market in the competition of video market to assure the competition in the cable television market.

Keywords: Cable Television Market, Cross-region Operation, Expanding Operation Scope, Economics of Density, Economics of Scale.