

匯流時代傳播政策諮詢文件
(綠皮書)

國家通訊傳播委員會

107年8月

目 次

壹、 前言.....	1
貳、 變動中傳播產業的現況與挑戰.....	7
一、 全面數位化的有線電視產業.....	9
二、 不斷創新挑戰的內容產業.....	12
三、 兼顧商業與公共服務的無線廣電產業.....	19
四、 快速發展的新興傳播產業.....	23
參、 匯流時代傳播政策的核心價值.....	28
一、 自由.....	29
二、 公平.....	33
三、 多元.....	36
四、 效率.....	38
肆、 匯流法制革新之政策目標與政策規劃.....	41
一、 政策目標.....	41
二、 政策規劃.....	42
伍、 未來傳播政策的策略思考與諮詢議題.....	48
一、 鼓勵傳播市場參進與競爭.....	48
(一) 競爭平臺間的管制調和.....	48
(二) 媒體水平集中及垂直整合之管制.....	55
二、 健全傳播環境與交易秩序.....	62
(一) 廣電事業執照制度與評鑑換照.....	62
(二) 頻道授權、上下架排頻及消費者選擇.....	67
三、 促進內容產製誘因與治理.....	74
(一) 影視產製振興與本國文化提振.....	74
(二) 內容監理與媒體識讀.....	81
四、 振興無線廣電產業發展.....	93
(一) 無線廣播之未來想像.....	94

(二) 無線電視與公共媒體之發展	97
陸、 徵詢意見及處理方式.....	105

壹、前言

我國通訊傳播基本法第 1 條揭示「因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，平衡城鄉差距」宗旨，這正是國家通訊傳播委員會(以下簡稱 NCC)的任務與執掌。從技術面觀察通訊傳播科技匯流及產業發展趨勢，通訊傳播科技從類比走向數位化，藉由寬頻與行動終端及網際網路之結合，改變全世界產業秩序及社會行為模式，尤其在寬頻網路日益普及以及各種終端連網裝置蓬勃發展下，消費者得以透過各種連網服務，取得網際網路上所提供之各式服務；也就是說，科技技術快速發展及寬頻基礎環境建構，帶動網路社會與數位經濟邁向成熟，架構於寬頻基礎建設上之網際網路帶來之數位經濟轉型及社會形態變遷深遠影響，不僅產業必須快速尋求應變之道，社會整體必須提升資訊與網路素養，對於政府治理及法規架構而言，尤應與時俱進，回應技術的發展而做出適切的調整，方足以促進通訊傳播健全發展，並達成維護國民權利及保障消費者利益之目的，同時提升多元文化之目標。

在傳統概念與定義下的傳播領域，以視聽傳播服務體現，監理與輔導等相關政策分屬 NCC 及文化部執掌，惟誠屬於上下游不可分的

密切關係。長期以來視聽傳播服務一直都是國人生活不可欠缺的一部份，面對科技匯流，電視系統已不再只是傳統意義的電視，視聽傳播服務的提供、收視與傳輸，隨著匯流發展及有線電視全面數位化後，有線廣播電視系統業者鋪設的纜線，形成另一條寬頻的高速公路，系統經營者不但均朝向將視訊服務以全數位方式提供，深化走入智慧生活與數位家庭中。

同一時間，隨著我國通訊基礎網路佈建的升級、升速—固網從銅纜升速至光纖，行動網路也從 3G 演進至高速的 4G 技術，在居家情境中，傳統的電視機也能夠透過數位機上盒、或是更便利的連網電視連接上網，搖身一變地成為內容更為多元多樣的 OTT TV 的網際網路電視；出了家門，除了可以透過筆記型電腦、平板電腦、智慧型手機等各式各樣的智慧連網裝置同步收視電視節目外，還能欣賞、甚至參與各種互動式的直播節目。所以，這種不分裝置、技術、內容、時間與地點，只要連上網路即可收視的形態與社會習慣，就是廣播電視向網際網路匯流的強大效果，值此行動化、數位化、互動化及寬頻化趨勢下，已經悄然改變消費者使用行為，翻轉過去通訊傳播產業垂直產業生態及營運模式。

而通訊傳播的連網技術除了改變國人的傳播媒體收視行為，也改變視聽內容產出與製作生態系統的變革。例如，手機的先進功能、

搭配可負荷大量上傳、下載或分享的通訊網路，就能允許民眾隨時隨地創造、傳播、接取各種內容，徹底翻轉過去被動消費與接受的地位，進而開啟了積極參與視聽內容產製的空間。

面對新興技術的演進與消費者需求的增加，傳播媒體的產業鏈和營運模式面臨諸多挑戰，如何共創更美好的未來，有賴通訊和傳播產業是否願意即有能力轉換成為「未來服務的提供者」(Future Service Provider)，必須更關注數位消費者的需求，同時要與時俱進，因應包括人工智慧應用、內容與媒體、資料運用及隱私與個資保護、技術創新與社會接受性等議題。

我國傳播廣電產業包括有線電視、無線電視、內容頻道、廣播產業等，對照匯流新科技趨勢、跨平台、跨產業及跨域服務的蓬勃發展，整體廣電產業處於市場萎縮、廣告營收逐年下降和收視(聽)占比下滑等諸多困境，且受限於廣告有限和產業結構的僵固性，實面臨相當程度發展的瓶頸。

本會深知視聽傳播產業對國家發展具有絕對之重要性，更體認到從產業發展角度來看，影視產業是國家發展根基，也是最能夠透過的豐厚文化資源涵養出旺盛的人才及原創力，展現台灣在地文化與生活，彰顯自由、開放及民主的價值。因此，政府應確保國人得以盡可能廣

泛地接取多樣多元的內容，以及對高品質的視聽服務與內容，擁有最大的選擇空間；同時，透過閱聽眾最大程度的接取，也構成視聽傳播產業傳輸技術升級、製播創新內容、與發展新興商業模式的誘因，並進而形成與運用智慧財產，將源自創意或文化的積累，轉化成創造財富、價值與就業的機會，以開創產業的新榮景，而對我國的數位經濟有長足、穩定的貢獻。

值此產業面臨轉型創新挑戰之際，本會擬訂政策諮詢文件，確保憲法保障的新聞自由與言論自由的前提下，提出管制革新之建議方向與問題。

首先，我們思考的是，在數位經濟浪潮下，網際網路無遠弗屆的傳輸特性，確實能帶給視聽傳播產業新的經營思維，透過網路隨選視訊以及跨境傳輸，以消除時間與空間的侷限，進而提高各種商業模式的可行性，於此同時，網際網路作為降低視聽傳播服務進入門檻、營運與交易成本的有力工具，也將更能期待整體視聽傳播市場競爭程度的提升；但另一方面，連結全世界的網際網路也同樣會將境外的視聽內容，透過大型跨國平臺向我國人提供服務，其不僅吸引了觀眾的眼球，也吸納了我國的廣告投放資源，進而可能導致我國視聽傳播整體產業能量、以及文化話語權的流失。既然置身網際網路環境是不可逆

也無法避免的趨勢，如何鼓勵我國事業迅速調適並積極因應，並透過制度的設計，調和治理上的差異，使境外事業對我國市場環境有所回饋貢獻，將會是政府必須儘速面對的課題。

進一步言，隨著通訊傳播的匯流現象持續深化、技術的不斷創新、以及民眾需求的增益，網際網路傳播視聽內容或將成為收視主流，帶動整體國人收視習慣的變遷，擴大其社會影響力。如果傳統廣電監理所追尋的核心價值與重要概念不會因而遷移，那麼又應將如何落實於新興科技所形成的傳播環境中？舉凡競爭促進、媒體多樣性防護、文化多元包容、在地展現、消費者與閱聽人權益維護、兒少保護與弱勢族群近用、以及傳播事業獨立於黨政軍的編輯影響等等，治理手段與政策工具應如何與世推移、與時俱進，都值得社會大眾集思廣益。

最後，視聽傳播產業最大的特色就在於，民眾不只關心透過什麼管道或什麼技術收視，民眾更在乎所收視的內容是否吸引人，以及整體收視的經驗是否愉快。所以，我國視聽傳播產業發展所面臨挑戰的最關鍵本質，仍是振興影視內容的產製及應用服務的創新。故如前所述，政府必須同時思考如何引入產業活水，導引業者開創各種新形態應用服務，營造出在地展現與多元包容、發揮創意與凝聚認同、跨域融合與帶動發展、培育人才與正向循環的產業環境。

本政策諮詢文件，即是建立在前述加速匯流的背景下，面臨當前諸多挑戰，主動邀請各界提供前瞻視聽傳播未來發展與治理的寶貴意見，藉此規劃適切的治理架構，以回應時代的需求。

貳、變動中傳播產業的現況與挑戰

在進入本政策諮詢文件的分析與提問之前，應對我國的傳播產業進行盤點。隨著科技的演進、寬頻網路的發展、與民眾收視習慣的改變，造就視聽傳播產業的快速變遷，因此視聽傳播產業未來的發展，是國際間主管機關的主要挑戰。

國內、外傳播監理或政策機構與學研單位，就相關市場及產業檢視文獻的綜覽方式，大抵不脫兩種描繪方法。第一種是層級式或水平式的方法。因為技術匯流後的服務匯流、進而發展成市場與產業匯流的趨勢及影響下，使得傳統以無線、有線、衛星、網際網路等傳輸技術為界分的「穀倉 (silo) 式」規範管制架構，在晚近受到了層級式或水平式觀點的挑戰，各國學界與實務界多有提倡應對相同的服務，給予相同的管制與對待¹；市場及產業分析，亦然。因此這種方法即是將產業鏈水平切割成上中下游等，敘述從視聽內容產製開始，一直到最末端傳輸予民眾的各個流程，好藉以觀察每一個水平產銷階段的市場或產業態樣。

另一種方法則是認為，雖然傳播產業鏈有不同階段，但採用不同技術而為傳播的不同種類事業，不僅可數位化的程度與進度並不一樣，市場與經營環境也不全然一致，因此面對的困境也各不相同，

¹ See Yao-kuo Eric Chiang, *Horizontal Model for Regulatory Reform of Communications*, 8(1) NTUL REV. 1, 11-12, 22-25 (2013).

所以應該透過歸納分門別類，區分不同特性的次產業 (subindustry) 加以敘述。

本會認為前述兩種方法皆有其基礎，本綠皮書將採取折衷、兼顧的方式，先歸納出市場主要參與者的有線電視、衛星電視、使用無線頻率的無線廣電、以及新興的視聽傳播服務之三種次產業，再加入屬於產業鏈中上游的內容產業，個別觀察不同領域的現狀與所面臨的挑戰；以我國產業環境之特殊性，各自的次產業有獨特的問題例如，「政府、政黨退出媒體條款」(以下簡稱「黨政軍條款」)等例²亦予適當之處列入。相關分析如下：

² 黨政軍條款是我國於 2003 年底修正廣電三法時所增列的條文。其立法目的，是為維護新聞自由與民主健全發展，排除政府、政黨以任何形式介入廣電事業的經營。其規範的重點在於完全禁止政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人以直接或間接的方式投資廣電事業，也即一般稱的「一股都不能有」。

現行的黨政軍條款的問題。首先是歸責對象不合理，違規投資者為政黨與政府機關(構)，被處罰者卻是廣電事業，另外，在間接投資的情況，已發生投資者投資時不知違反規定，廣電事業也不知被間接投資因而違反規定的不合理情形；而對透過直接投資及間接投資以外之其他方式控制廣電事業者，卻漏未規範。在「一股都不能有」的嚴格規定下，造成許多無實質控制力的間接投資受到限制，影響廣電事業的正常營運發展，並干擾證券交易市場的買賣機制。關於本會過往的執法狀況，也未獲行政院訴願會及行政法院認可，裁處案件多數遭撤銷決定或被駁回。再者，政黨的經營及投資行為，依 2017 年 12 月新修正的政黨法，已受限制。

基此，關於黨政軍條款的調整方向，舉凡改易處罰的對象、改採「實質控制理論」、縮減納管的廣電事業類型、於一定條件下放寬政府投資與經營的限制等，都需要充分討論並獲得國人的共識。

另依據獨立機關的建制原則，對獨立機關所為之行政處分不服者，應直接提起行政訴訟，以排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮監督與干預，使獨立機關得就個案自主獨立決定。因此依 2018 年 6 月 13 日增修公布之廣播電視法第 50-2 條第 1 項、有線廣播電視法第 75-1 第 1 項條及衛星廣播電視法第 66-1 條第 1 項規定：「對中央主管機關依本法所為之行政處分不服者，直接適用行政訴訟程序」；此外，為使本會所為行政處分之行政救濟程序一致，前揭新增修各條 1 項後段則規定：「對中央主管機關依其他法律所為之處分不服者，亦同。」基此，除廣電三法外，本會依據其他法律如電信法、消費者保護法、個人資料保護法等所為之行政處分，往後行政救濟皆將排除訴願程序，而直接提起行政訴訟。參照《立法院公報》，第 107 卷，第 56 期，頁 402、407、412 (2018)，網址：

https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communique1/final/pdf/107/56/LCIDC01_1075601_00015.pdf;

https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communique1/final/pdf/107/56/LCIDC01_1075601_00016.pdf;

https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communique1/final/pdf/107/56/LCIDC01_1075601_00017.pdf。

一、全面數位化的有線電視產業

有線電視產業，依其產業結構，可分為上游的衛星頻道節目供應事業（以下簡稱「頻道供應商」或「頻道商」）、下游的有線廣播電視事業（以下簡稱「有線電視系統業者」、「有線電視業者」、「有線電視系統商」、「系統商」或「系統業者」）與直播衛星廣播電視服務經營者，以及代理頻道商與系統商進行頻道授權交易之頻道代理商，頻道供應商與頻道代理商的部分，容待後述，本節將聚焦於有線電視系統商。

依據本會 2018 年 3 月的資料，有線電視系統業者共有 65 家，分屬凱擘、中嘉、台灣寬頻、台固媒體與台灣數位光訊等五大多系統經營集團（multiple-system operator, MSO）下共有 43 家，若以全國訂戶數計算，其市占率共達 76%。其中凱擘共有 12 家，市占率為 21.01%；中嘉共有 11 家，市占率為 21.31%；台灣寬頻共 4 家，市占率為 13.57%；台固媒體共 5 家，市占率為 10.96%；台灣數位光訊共 6 家，市占率為 9.03%，顯示我國有線電視系統商多有水平整合與集團化經營的情形³。

有線電視普及率這幾年來均維持在六成左右，2017 年第 12 月

³ 國家通訊傳播委員，〈107 年第 1 季有線廣播電視訂戶數（依集團）〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網（2018），https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18050/2989_39126_180507_1_doc_C.PDF（最後瀏覽日：2018/6/13）。

為止有線電視訂戶數計有 522 萬戶，全國普及率為 60.41%，其中數位機上盒普及率為 99.46%⁴，然而依 2018 年第 1 季資料，有線電視訂戶下滑至 519 萬戶，普及率也降至 59.95%，其中數位機上盒普及率 99.58%，已幾近全面數位化⁵。依據本會《106 年通訊傳播市場報告》，有線電視目前仍是國人最主要的收視來源，占 60.8%⁶。然而，近年來國內固網與行網寬頻連網技術快速發展、智慧連網裝置持續推高普及率等持續革新下，國內除網路協定電視（Internet Protocol television, IPTV）「中華電信 MOD」服務訂戶不斷成長外，國內、外「網際網路上的」（over-the-top, OTT）視聽媒體（以下簡稱「OTT TV」）服務也如雨後春筍般大量湧入視聽媒體服務市場，影響有線電視產業的整體發展。

有線電視系統經營區，原自 1994 年行政院新聞局時期公告劃分為 51 個經營區，但各區長期以來均多為獨占，否則即為雙占情形下⁷，為促進有線電視產業的競爭、以及加速全面數位化期程，本會自 2012 年 7 月 27 日公告有線廣播電視經營地區劃分及調整，並

⁴ 國家通訊傳播委員，〈106 年通訊傳播事業概況總覽〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網（2018），https://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=47990（最後瀏覽日：2018/6/13）。

⁵ 國家通訊傳播委員，〈107 年通訊傳播事業概況總覽〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網（2018），https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=1966&is_history=0&pages=0&sn_f=39247（最後瀏覽日：2018/6/13）。

⁶ 國家通訊傳播委員，〈106 年通訊傳播市場報告〉，頁 156（2018），網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18030/3923_38847_180301_1.pdf。

⁷ 以 2013 年以前有線電視系統經營區市場結構之資料與數據為基礎的研究，請參考莊春發，〈有線電視擴大經營範圍政策之競爭效果研究〉，《公平交易季刊》，第 23 卷第 3 期，頁 136-137（2015）。

受理申請經營有線廣播電視業務⁸，2013 年 5 月 17 日發布補充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⁹，並於 2015 年修正有線廣播電視法時法律化，即現行有線廣播電視法第 6 條規定，讓既有業者申請跨區經營、以及新進業者申請有線廣播電視之經營地區以直轄市、縣（市）為最小經營地區的方式參進，且應以數位化技術提供有線電視數位收視服務，以達促進競爭及加速全面數位化之效果。而後，除既有業者參進擴大經營區外，亦有新進業者如全國數位、北都數位參進有線電視系統經營。

有線電視在近全面數位化後，除了提供寬頻上網服務，在技術上更可提供基本頻道、付費頻道，計次付費頻道以及計次付費的隨選視聽服務，與 OTT TV 業者合作提供 OTT TV 視聽服務，有部分業者甚至提供智慧家庭應用服務。

我國 2011 年至 2016 年固網寬頻的訂戶數與普及率大致維持穩定，2011 年固網寬頻訂戶數為 546.41 萬戶，普及率為 23.49%；至 2016 年固網寬頻訂戶數為 568.6 萬戶、普及率為 24.23%。

⁸ 參照通傳企字第 10140021970 號，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，2012 年 7 月 27 日。《行政院公報》，第 18 卷，第 143 期，頁 28421-28481 (2012)，網址：https://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg018143/ch06/type1/gov53/num13/OEg.pdf。

⁹ 參照通傳綜規字第 10240015360 號，補充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，2013 年 5 月 17 日。《行政院公報》，第 19 卷，第 91 期，頁 18113-18173 (2013)，網址：https://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg019091/ch06/type1/gov53/num21/Eg.pdf。

近年我國固網寬頻速率超過 10MB 的訂戶數即大幅超過 2-10MB 的訂戶數，且用戶持續增加，至 2016 年已達 406.54 萬戶。而固網速率 2-10MB 與 256KB-2MB 則呈現逐年下滑的現象。

我國 DSL 的訂戶數從 2011 年開始逐步下滑，由 212 萬逐年下滑至 2016 年的 87 萬；光纖及有線電視寬頻的訂戶數則自 2011 年逐年成長，截至 2016 年底，我國光纖上網的用戶數已達 353 萬戶，有線電視寬頻用戶數亦達到 129 萬戶。¹⁰

在寬頻連網技術以及智慧裝置普及與不斷革新的進展下，近來不斷成長的 IPTV 服務(中華電信 MOD)；以及越來越多民眾、尤其年輕族群使用的 OTT TV 視聽內容服務，均成為數位匯流時代下，有線電視產業發展所面對的挑戰。而在網際網路與資通訊科技技術不斷快速發展的匯流趨勢下，如何使有線電視產業環境未來走向健全發展，長期以來的議題包括如何健全頻道授權機制、媒體集中化的監理政策等；以及有線電視產業如何在日益蓬勃發展的 OTT TV 服務競爭下發展，皆為重要課題。

二、不斷創新挑戰的內容產業

視聽傳播產業的中上游廠商，包括節目製作商、衛星廣播電視

¹⁰ 前揭註 6，頁 29~30。

事業中的頻道供應商¹¹、以及代理頻道商與系統商進行頻道授權交易之頻道代理商。

依本會 2018 年 4 月的資料，衛星頻道節目供應事業共 116 家、287 頻道，其中境內衛星頻道節目供應事業共有 92 家、175 個頻道，境外衛星頻道節目供應事業，共 28 家、112 個頻道，兼營境內外頻道業者共有 6 家，他類頻道節目供應事業共 30 家、44 個頻道¹²。

頻道代理商的市場變化則相對快速，自凱擘 2018 年起不再經營頻道代理業務¹³後，以本會 2018 年 5 月所悉的資料，目前有全球、佳訊、東昱、大亨、永鑫、千諾、允誠、優視、浩緯及博斯等頻道代理業者。所代理頻道數分別為全球共代理 11 個頻道、佳訊代理 18 個頻道、東昱代理 3 個頻道、大亨代理 13 個頻道、永鑫代理 7 個頻道、千諾代理 10 個頻道、允誠代理 6 個頻道、優視代理 7 個頻道、浩緯代理 3 個頻道，而博斯則代理 11 個頻道。

¹¹ 依據衛星廣播電視法第 2 條第 2 款之規定：「衛星廣播電視事業：指直播衛星廣播電視服務事業及衛星頻道節目供應事業。」然而若依視聽傳播產業的產業鏈區分，直播衛星廣播電視服務事業應與有線電視系統商屬於同一層的水平產銷階段。又依本會 107 年 4 月之資料，直播衛星廣播電視服務經營者共 5 家，其中境內直播衛星廣播電視服務事業共 2 家，境外直播衛星廣播電視服務事業共 3 家，顯示直播衛星平臺在我國收視市場並未大幅參進，故本政策諮詢文件未對直播衛星特設專節詳述。

¹² 國家通訊傳播委員會，〈107 年 4 月廣播電視事業許可家數〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網（2018），https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18051/2028_39147_180514_1.pdf（最後瀏覽日：2018/7/18）。

¹³ 黃秀麗，〈凱擘公開聲明 放棄頻道代理業務〉，自立晚報，2017 年 11 月 16 日，網址：http://www.idn.com.tw/news/news_content.php?catid=5&catsid=2&catdid=0&artid=20171116joanneo14（最後瀏覽日：2018/7/24）

繼而，有線電視產業的上下游彼此利益與誘因合致，盛行垂直整合。有線電視系統商或 MSO 向上游的垂直整合事業與業務，除了頻道代理商與頻道商之外，甚至有向更上游整合或投資視聽內容製作商、或經營演藝人員經紀事業等，在有線電視市場結構中，具有相當的市場力量。關於具有垂直整合關係的頻道代理商，諸如全球為中嘉集團旗下；佳訊則為花東地區的洄瀾、東亞、東臺的獨立系統商的主要股東所投資；優視則與台固媒體等系統商，同為台灣大哥大旗下；而浩緯則投資獨立系統商大新店民主及屏南。具有垂直整合關係的頻道商，則例如與台固媒體隸屬同集團的優視，所經營的 MOMO 親子台¹⁴等；具有垂直整合關係的視聽內容製作商、或演藝經紀事業，則如凱擘與台固媒體旗下的凱擘影藝¹⁵等。

¹⁴ 台灣大哥大，〈關係企業〉，台灣大哥大網站，<https://corp.taiwanmobile.com/company-profile/affiliates.html>（最後瀏覽日：2018/7/24）。

¹⁵ 台灣大哥大，《台灣大哥大股份有限公司及其子公司合併財務報告暨會計師核閱報告：民國 107 及 106 年第 1 季》，頁 84（2018），取自公開資訊觀測站，網址：http://doc.twse.com.tw/pdf/201801_3045_A11_20180724_223730.pdf；劉煥彥，〈凱擘拼全方位娛樂 砸 10 億元跨足影劇〉，蘋果日報，2012 年 9 月 6 日，網址：<https://tw.appledaily.com/finance/daily/20120906/34489459>；蔡依玲（Scylla Tsai），〈富邦影視娛樂 媒體王國全面解析〉，數位時代，2017 年 10 月 31 日，<https://www.bnnext.com.tw/article/46723/fubon-ott-momo>（最後瀏覽日：2018/7/24）；江明晏，〈凱擘投資影視 今年和 HBO 合拍電視劇〉，中央社，2018 年 3 月 6 日，<http://www.cna.com.tw/news/afe/201803060297-1.aspx>（最後瀏覽日：2018/7/24）。

表 1、我國頻道代理商、代理頻道及關係企業表

頻道代理商	代理頻道數	代理頻道名稱	關係企業
全球	11	八大綜合台、八大第 1 台、八大戲劇台、娛樂 K 台、TVBS、TVBS 歡樂台、TVBS 新聞台、中天綜合台、中天新聞台、中天娛樂台、Discovery	中嘉
佳訊	18	國興日本台、JET 日本台、好萊塢電影台、DISCOVERY 旅遊生活、年代新聞台、MUCH TV、東風衛視台、彩虹頻道、迪士尼頻道、NHK、非凡商業台、非凡新聞台、高點綜合台、高點育樂台、壹電視新聞台、壹電視電影台、壹電視綜合台、MTV 綜合電視台	洄瀾、東亞、東台
東昱	3	三立台灣台、三立都會台、三立新聞台	
大亨	13	緯來體育台、緯來日本台、緯來電影台、緯來綜合台、緯來戲劇台、緯來育樂台、東森電影台、東森綜合台、東森新聞台、東森財經新聞、東森幼幼台、東森洋片台、東森戲劇台	
永鑫	7	FOX SPORTS、FOX SPORTS 2、HBO、CINEMAX、Cartoon Network、CNN、Animax	
千諾	10	Warner TV、Boomerang、Eleven Sports 1、Eleven Sports2、Waku Waku Japan、tvN、HGTV 居家樂活台、亞洲美食頻道 (Asian Food Channel)、Food Network Asia HD 美食頻道、Travel Channel	
允誠	6	超視、霹靂台灣台、AXN、衛視合家歡好消息、好消息二台	
優視	7	MOMO 親子台、衛視中文台、衛視電影台、衛視西片台、FOX 娛樂台、國家地理頻道、衛視合家歡臺	台固
浩緯	3	動物星球頻道、Z 頻道、LS TIME 電影台	屏南、大新店民主
博斯	11	博斯運動網、博斯網球台、博斯足球台、SI 運動畫刊、博斯無限台、博斯魅力網、Golf Channel、Golf Plus、梅迪奇藝術、亞洲旅遊台、寰宇新聞台	

資料來源：本會資料

文化部《2016 影視廣播產業趨勢研究調查報告—電視產業調查》指出，關於「電視節目製作及發行業」，該年度在新媒體版權收入及電視授權收入的費用占比都有所增加，反映電視節目製作模式與電視頻道間的產製合作模式產生改變，製作業者擁有更多的版權通路；因此業者多對線上影音內容製作方面的後續收入有較高期待，顯示節目內容製作跨產業別的趨勢。至於「電視頻道業」，2016 年業者虧損的比例較 2015 年攀升，為 48.78%，顯見電視頻道業的營運狀況普遍較過去艱難。2016 年電視頻道業者的廣告收入大量減少，從 2015 年的 55.68% 減少至 35.12%，間接廣告的占比也較往年減少，需仰賴補助或是開發其他業務來支撐。此外，2016 年網路廣告占比已達全媒體廣告量的四成，為廣告量占比最大的媒體，其他媒體的廣告量則皆呈下滑；其中，無線電視及衛星電視的總廣告量約占全媒體廣告量的 36.03%，其金額較 2015 年約減少了 6.7%，為近年金額及占比下滑幅度最高的一年。廣告量的衰減，顯示電視媒體獲益模式的結構問題，已直接影響到頻道業者的營運，以及上游製作業者的製作費¹⁶。

此外，關於節目內容播送情形，2016 年我國電視頻道平均首播

¹⁶ 文化部影視及流行音樂局，《2016 影視廣播產業趨勢研究調查報告》，第二章「電視產業調查」，頁 79-80、83（2018），網址：<https://mocfile.moc.gov.tw/files/201801/5b1f1eb1-4140-45be-a10b-45b7ba23bb0b.pdf>。

率約為 27.37%。若區分播送的頻道類型，無線電視主頻的首播率較高，約有 57.68% 為首播節目，其中以公共電視的首播率最高；綜合頻道及戲劇頻道的首播率分別為 33.82% 與 22.06%；電影頻道因內容特性及成本考量，超過九成為重播節目；兒少頻道的首播率也較過去低。因此整體以觀，2016 年的首播率較 2015 年下滑，以衛星頻道的綜合頻道較為明顯，此現象與新製新播節目時數減少相呼應。文化部研究報告的研析結論指出，由於國內自製內容產量有限、該部節目製作補助的規定、以及本會施行電視頻道自製率新規定等多重因素，使無線頻道與衛星頻道聯播的現象更為明顯、且成為常態¹⁷。

文化部的研究報告認為，我國電視產業內容發展端的趨勢、問題與挑戰，大致有以下數點：(一) 電視劇題材類型雖走向多元嘗試，但長期缺乏資金資源，題材掌握經驗略顯不足；(二) 我國綜藝綜合節目產製人才長期製作斷層，加上電視頻道投資保守，面對綜藝綜合節目強大的國際競爭，處境更趨艱難；(三) 國內網路劇質量提升；(四) 製作公司或經紀公司整合網路紅人及直播科技，透過 IP 經營的方式提升網路影音內容品質，朝多螢互動的方向發展，使線上內容經營模式多元化；(五) 製作成本增加，單一出資

¹⁷ 同上註，頁 99-100、167。

方能提供的金額有限，資金來源須多方整合；(六)我國普遍的製作經費難以支撐優質製作，難以提昇內容品質，多元內容發展也易受限；(七)電視節目製作事業營運困難，且頻道業者內容選擇與製作決策保守，不利創新嘗試¹⁸。此皆是我國視聽內容產業要持續關注、與積極面對的課題。

為促進多元及維護本國文化、提升本國自製節目之質與量，本會亦於2016年12月訂定發布「無線電視事業播送本國自製節目管理辦法」及「衛星頻道節目供應事業播送本國節目管理辦法」等辦法。

自上述辦法施行以來，比較2016年及2017年播出狀況，無論是在本國自製節目或本國自製新播節目時數比例都有明顯增加。其中無線電視2017年本國自製戲劇節目新播總時數較2016年增加224小時¹⁹；至於衛星頻道於2017年指定時段所播戲劇、電影、綜藝及兒童節目之本國節目時數較2016年共增加約8,200小時，本國新播節目時數則較2016年共增加約7,500小時²⁰。

另外，為改善本國影視產業面臨資源、經費、人力不足之困境，透過挹注多元資金活水，期在兼顧視聽眾權益及扶持產業發展之前

¹⁸ 同上註，頁164-166。

¹⁹ 國家通訊傳播委員會，〈無線電視-頻道播放節目時數與比例〉，網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/opendata_item.aspx?menu_function_sn=232

²⁰ 國家通訊傳播委員會，〈衛星電視-頻道播放節目時數與比例-按新播、首播及重播分〉，網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/opendata_item.aspx?menu_function_sn=228。

提，評估放寬節目廣告未區分之認定標準或開放不同節目類型資金來源，給予業者更大創意空間及資源挹注，以期改善產業困境，並透過本國節目露出通路之擴大，提升我國節目產製能量，本會於2018年7月預告「電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法」修正草案²¹，擬將第12條非本國自製節目不得接受冠名贊助之時段限制，由原先20時至22時延長至19時至23時，亦同時放寬部分節目與廣告認定標準，但維持兒童節目不得接受冠名贊助及放寬接受贊助來源之規定。整體而言，透過本國節目比率之規範已大幅提升本國節目之產製能量，且藉由新播節目之需求帶動不同平台間的合作，亦使國內影視製播人才流失狀況止跌回升，亦將國內優秀影視製播人才根留臺灣。

由此顯見，相關政策的推行將有助於擴大境內本國自製節目的需求及通路，未來並期許品質將更為提升；而藉由新播節目之需求亦帶動不同平台間的合作。

三、 兼顧商業與公共服務的無線廣電產業

無線廣播具有陪伴與守望功能，富有文化傳承使命，並於災防

²¹ 國家通訊傳播委員會，〈國家通訊傳播委員會通過修正廣播/電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助辦法，延長對非本國自製節目不得接受冠名之時段限制，維持兒童節目不得接受冠名贊助但得接受贊助，同時調整節目廣告化認定標準，期強化在地自製節目、扶持本國影視產業、及保障視聽眾權益，後續將依法辦理預告事宜〉，網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=1&sn_f=39303

傳播扮演重要角色；我國廣播產業的現況，目前共有 171 家無線廣播電臺，其中包括 7 家指定用途電臺、講客廣播電臺與原住民廣播電臺。相較其他如電視等媒體，廣播近用門檻較低，為維護國民媒體近用權利及提升多元文化，並且考慮部分地區仍有廣播的近用需求，本會於 2018 年完成第 11 梯次類比廣播頻率釋照作業，共釋出 15 張執照，包括區域性中功率廣播事業 (FM) 5 張，以及社區性小功率廣播事業 10 張，包含調頻 (FM) 9 張、調幅 (AM) 1 張²²。

依據尼爾森 (Nielsen) 的研究指出，2015 年我國 12 至 65 歲閱聽眾對於五大媒體 (電視、報紙、雜誌、廣播與網路) 的接觸比例，有 88% 的民眾觀看電視，排名第一，而廣播之觸及率則敬陪末座；觀察 2000 年到 2015 年的趨勢變化，廣播媒體觸及率自 32.3% 下滑到 23.4%，2012 年降至歷史低點 (19.4%)，廣播整體降幅 (降幅約 27.5%) 僅次於報紙 (降幅約為 45%)。從長期趨勢來看，受到網路媒體大幅成長的影響，廣播電臺面臨聽眾流失的困境，確有轉型的必要²³。但相關研究亦指出，廣播於數位匯流 (digital convergence) 時代，仍有一定民眾收聽，只是聽眾收聽工具與習慣或有改變且更加多元，不過，吸引聽眾收聽的重要關鍵因素仍是節

²² 有關第 11 梯次廣播執照釋照作業情形，詳參本會新聞稿，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=0&pages=0&sn_f=40256 (最後瀏覽日：2018/8/16)。

²³ 徐振興、陳雅琪、周佩華、劉仁豪，《2016 年廣播電臺收聽行為調查研究報告》，本會 2016 年度委託研究報告，頁 16 (2017)，網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17112/3500_3838_171122_1.pdf。

目內容²⁴。

廣播對地區近用需求、在地文化保存、語言傳承及區域發展皆有一定重要性²⁵，其具備與在地文化高度結合的特性，例如社區性廣播電臺的部分節目內容即涵蓋當地人文特色；廣播媒介亦適合族群文化的散布與流傳，例如部分原住民族群語言之傳承等。另外，因廣播使用無線電波頻率，於發生天然災害、緊急事故時，可扮演提供重大警示訊息等維護公共安全之角色。廣播產業的未來可能因應傳播平臺而有不同的發展面貌，觀察國際上數位廣播的推展，除了挪威已於 2017 年完成數位化轉換，關閉全國調頻 FM 廣播網而改用數位音訊廣播（digital audio broadcasting, DAB）²⁶，其他各國大都因終端設備無法普及而採取觀望的態勢，將來仍會有相當時日是類比、數位與網路廣播併存之情形²⁷。我國亦曾於 2005 年至 2006 年核准發放共 6 張數位廣播 DAB 籌備執照，然至 2016 年 12 月，6 家業者已全數申請廢止籌備許可²⁸，推行並不順利。

²⁴ 同上註，頁 23。

²⁵ 國家通訊傳播委員會，〈國家通訊傳播委員會審議通過第 11 梯次廣播事業釋照審查作業要點及申請經營須知，發布後將另行辦理公告受理申請作業。另為因應數位發展，亦同時將就後數位匯流時代我國廣播未來之發展形貌及政府機關可協助產業數位轉換與營運提升之途徑研析評估，持續活絡廣播市場〉，新聞稿，國家通訊傳播委員會全球資訊網，2018 年 1 月 31 日，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=0&pages=0&sn_f=38626（最後瀏覽日：2018/6/9）。

²⁶ 中央社，〈挪威 FM 廣播走入歷史 數位廣播轉型完成〉，2017 年 12 月 14 日，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201712140172-1.aspx>（最後瀏覽日：2018/6/9）。

²⁷ 國家通訊傳播委會，前揭註 25。

²⁸ 詳參本會第 726 次委員會議記錄，網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/16121/67_36703_161214_1.pdf

至於無線電視產業，我國在 2008 年至 2012 年進行無線電視數位轉換，類比無線電視訊號已在 2012 年 6 月 30 日關閉，正式走入歷史，包含公共電視文化事業基金會及原住民族文化事業基金會之臺灣公共廣播電視集團（以下簡稱「公廣集團」或「公廣」）在內，我國目前計有 5 家無線電視事業，共 23 個頻道。隨著科技發展新興媒體興起，不同傳輸技術可以提供相同或類似的內容服務，多元的視聽服務平臺讓視聽眾擁有各種選擇，無線電視目前不再是國人收視節目的主要管道。根據文化部的研究，2016 年臺灣電視產業面臨結構性困境加劇，整體產值呈現負向發展，各類收視平臺高度競爭所致的價格戰，間接影響上游內容提供者與製作者的資金，近十年無線電視產業之廣告量逐年下降，從廣告市場整體的 9.2% 下降至 5.39%，反觀同時期網際網路媒體之廣告量則是成長 3 倍，無線電視產業營收受到明顯的衝擊²⁹。也因此，除公廣集團的公視與華視外，無線電視事業多朝跨廣電媒體、集團化、聯播化的方向發展，以維持營運能量，例如中視為旺旺中時集團的成員；臺視則於 2007 年成為非凡電視的關係企業。

在數位匯流環境之下，閱聽眾皆能透過多元管道及不同終端設備收看視聽節目，無線電視雖已非國人主要之收視平臺，然而，基

²⁹ 文化部影視及流行音樂局，前揭註 16，頁 74。

於無線電視免費收視的特性，對於保障社經地位弱勢之族群而言，仍有其存在的必要。因此，在面對多元視聽平臺的競爭與挑戰下，應思考無線電視未來的角色與定位。基此，在無線電視數位化後，頻道數增加，如何提升頻道內容質與量，如何有效導入活水以健全無線電視產業發展，以及如何促進廣電頻率的有效利用等，都需要進一步的討論與思考。

無線廣播電視產業使用國家頻譜資源，擔負有促進多元、維護本國文化以及保障兒少等弱勢權益的社會責任，皆受有本國自製率的規範。然而，無線廣播電視在有線電視及各類新興視訊傳播事業的崛起下，收視觀眾的減少呈式微趨勢；加上內容產製人才流失與不易培養的環境下，難以產出優質內容，收視聽率恐亦難以提升；而無線電視因現行「必載」規定，無法取得頻道或節目授權費用，產業經營則是越發困難。所以，如何兼顧維護本國文化以及強化產業的經營彈性，則是無線廣播及無線電視產業共同面臨之挑戰。

四、 快速發展的新興傳播產業

本綠皮書對 IPTV 採取較為狹義的定義，即業者經由封閉式的網路提供用戶視聽媒體服務，用戶經由寬頻網路並搭配機上盒使用

該服務³⁰，國內目前 IPTV 服務主要為中華電信所提供的多媒體內容傳輸平臺服務（即「中華電信 MOD」），中華電信 MOD 訂戶數近兩年來有顯著成長，原自 2012 年的 121 萬戶到 2016 年第 1 季僅有 133 萬戶³¹，至 2018 年第 1 季已有 170 萬戶³²，目前依中華電信資料，其現有頻道數共 203 個頻道總數³³，依照本會《106 年通訊傳播市場報告》，其在民眾主要收視來源中占 16.9%，位居第二，僅次於有線電視³⁴。

³⁰ 江耀國、黃銘輝、葉志良、高文琦，《多元網路平臺環境下影音內容之管理思維》，本會 2011 年委託研究報告，頁 9-10（2011），網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/12022/2716_120222_1.pdf（最後瀏覽日期：2018/6/13）。事實上，「IP television」乙詞，一直以來多所令人混淆與困擾。該詞的出現可追溯至 2000 年代晚期，用以描述特別是歐洲電信事業所提供的視聽平臺服務，以與既有的有線電視業者競爭；同時，其也常用來描述網路內容提供者的 OTT 服務，例如 Hulu、Netflix、與 Amazon Prime 等。其實，此處的「IP」指的就是「網際網路協定」（internet protocol），因此當採用「IP television」用以描述該服務傳輸予終端使用者的技術模式，則晚近傳統的類比有線電視於數位化後，其數位化系統的某影音傳輸階段，也同樣採取了 IP 技術，因此我們可以說，時至今日，以技術的觀點為「IP television」或「IPTV」的定義，實已更為模糊。See DANIEL L. BRENNER, MONROE E. PRICE & MICHAEL I. MEYERSON, CABLE TELEVISION AND OTHER NONBROADCAST VIDEO, § 1:24 (Sep. 2017), available at Westlaw 1 CABLE TV § 1:24. 基此，或可仿照北美的習慣，稱呼由電信事業（telephone company, telco）所提供的視聽平臺服務為「電信電視」（telco TV）。在美國官方脈絡下，此一詞彙最早可見於聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC）於 2005 年公布的「第 11 次多頻道視訊平臺競爭報告」（11th Annual MVPD Competition Report）中。值得一提的是，該報告觀察到了包括加拿大與我國等國於 2004 年，已有電信業者透過 DSL 傳輸而提供電信電視服務，但卻遭到了欠缺技術標準、缺少良善的商業模式、以及難以獲得頻道節目之授權或著作授權等發展障礙。我國的部分，指的應該就是「中華電信 MOD」的參進市場。See Federal Communications Commission [FCC], In the Matter of Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming, *Eleventh Annual Report*, MB Docket No. 04-227, FCC 05-13 (Released: Feb. 4, 2005), 20 FCC Rcd. 2755, at 2862, ¶ 217, Fn. 924, 926 (2005) ("2004 MVPD Report"). 尤其，在我國以「電信電視」與「有線電視」相區別，似乎更為適切。因為既然兩者的技術定義模糊性，則目前最大的差異則是有線廣播電視法與電信法與其子法之規管法規的不同；以及法令限制下商業模式的不同，也即，電信電視在我國必須是完全的「開放平臺」。關於此部分的比較與論述，詳後。

³¹ 通訊傳播委員會，《105 年通訊傳播績效報告》，頁 79（2017），網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18022/950_180227_1.pdf。

³² 通訊傳播委員會，前揭註 3。

³³ 中華電信，〈MOD 頻道套餐比較表〉，中華電信 MOD 網站，2018 年 6 月 1 日，<http://mod.cct.com.tw/download/channelpack.pdf>（最後瀏覽日：2018/6/13）。

³⁴ 通訊傳播委員會，前揭註 6，頁 156。

國內 IPTV 近來用戶數持續成長，平臺上可供收視的頻道數量也相當豐富，而頻道除可單頻單買外，也有其他套餐服務，並提供隨選視聽節目服務，業者也在匯流情境下逐步與 OTT TV 服務整合。然而，長期以來，IPTV 因法制規範，與有線電視平臺形成不小的管制環境落差。也即，中華電信因為廣電三法均設有政黨、政府退出經營廣電媒體的規定，而轉依固定通信業務管理規則（以下簡稱「固網管理規則」）監理。要之，電信業者欲經營多媒體內容傳輸平臺服務，應開放網路的頭端與用戶端，且改變 IPTV 的媒體屬性，成為單純的完全開放平臺，不得干預頻道節目內容與組合、銷售方式與資費之規定³⁵。使得 IPTV 與有線電視以及 OTT TV 處於不相稱的管制環境，為長期以來 IPTV 經營視聽媒體服務所面臨的挑戰。

近來因固網寬頻與 4G 行動寬頻快速普及化，加諸智慧行動裝置快速普及，促使包括 OTT TV 服務等各類 OTT 服務蓬勃發展。

一般對 OTT TV 服務的看法，是相對於廣電及 IPTV 的封閉式傳輸

³⁵ 參照固定通信業務管理規則第 60-1 條：「經營者經營多媒體內容傳輸平臺服務，其營業規章應載明第五十條第二項所定事項及下列事項：一、頻道節目內容服務提供者以依廣播電視法、有線廣播電視法或衛星廣播電視法取得許可或執照者為限。二、符合公平原則、無差別處理之出租平臺上下架規範。三、不干預頻道節目內容服務提供者之內容服務規劃與組合、銷售方式及費率訂定。四、確保內容服務提供者之銷售方式，得讓用戶自行選購單一或不同組合之內容服務。五、提供公平規劃之電子選單表，並保留頻道節目內容服務提供者經營規劃之空間。六、電子選單表能詳列全部內容服務名稱、提供者名稱、內容摘要及提供者所訂費率等選購時所需資訊，供用戶自行選購，並於首頁提供選購操作指引。七、防護兒童及少年接取不當內容之自律措施。八、公開用戶機上盒規格，用戶機上盒得由經營者供租、內容服務提供者供租或用戶自備。九、提供頻道節目內容服務提供者頻道介接及其節目內容儲存設備。十、於技術可行時，開放其他網際網路接取服務經營者及市內網路業務經營者之用戶，接取內容服務提供者提供之內容服務。」

網路，直接透過開放式的網際網路傳輸提供視聽內容服務的方式，而使用者多透過電腦或行動裝置觀看視聽內容。業者多以提供免費視聽內容服務外，也有向使用者收取視聽內容服務費用之經營模式。

除許多國際知名大型 OTT TV 業者已在國內提供服務外，近來國內業者包括廣電業者以及電信業者等，也相繼投入 OTT TV 服務。業者除了自製 OTT TV 的播送或隨選內容外，也有直接成立品牌，提供完整的 OTT TV 平臺服務的事業，同時提供自製與取得授權的節目內容，因此國內的 OTT TV 產業朝向越來越激烈的競爭趨勢。

目前 OTT TV 產業所面臨的主要挑戰為內容產製與獲得以及網際網路上的侵權問題。如何在競爭機制下提供更多元優質的視聽節目服務內容，加強節目內容產製能量，以及如何加強網際網路上的著作權保護以健全市場競爭環境。

在有線電視近全面數位化以及 OTT TV 的蓬勃發展下，國內 IPTV 未來的定位以及監理政策走向，為產業的重要議題。IPTV 產業監理環境是否因應數位匯流革新而需要有所調整？包括固網管理規則中的多媒體內容傳輸平臺服務，未來應維持完全的開放平臺抑或配合廣電法制為相應的調整？也即；而政府是否需要或又應如何制定 OTT TV 在數位匯流下的治理法制政策，以促進競爭、活絡

數位經濟發展，皆值得進一步研析。

參、匯流時代傳播政策的核心價值

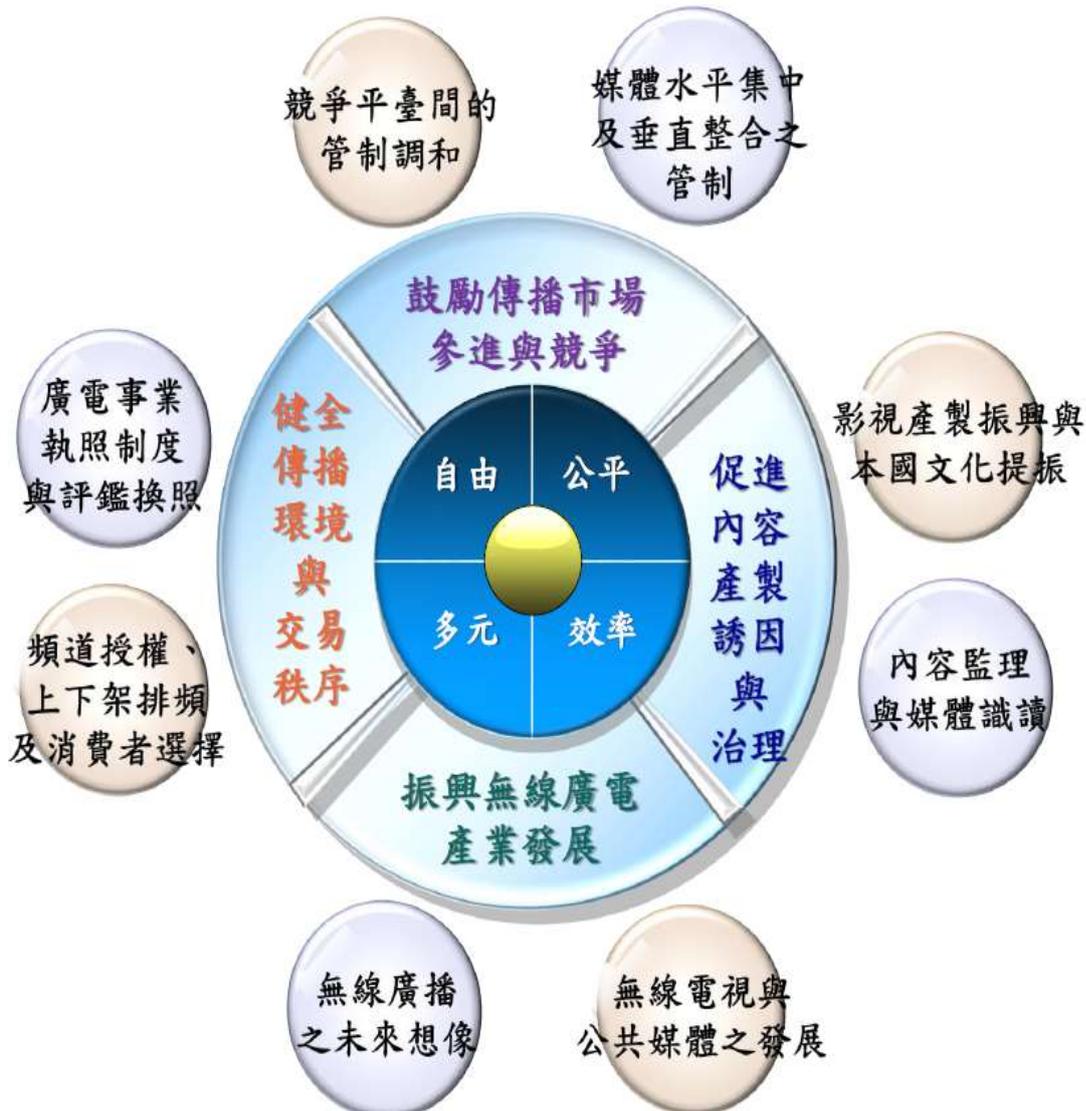


圖 1、匯流時代傳播政策的核心價值、策略思考與諮詢議題同心圓

資料來源：本會繪製

如前言所述，在數位經濟浪潮下，網際網路無遠弗屆的傳輸特性，使得視聽傳播產業經營思考及政府機關於監理上的思維，都必須以重新納入更大的時間與空間跨度；但面對如此迅速且繁複多面

向的變化調和，以重塑治理架構的同時之際，本會認為仍宜應就傳播政策之思考與形塑，先提出與整體憲政架構、基本人權與自由價值與社會文化意涵間相互扣連的基本核心價值，以作為整體思維架構論述和與社會各界對話之基礎。

目前依本會初步的討論、彙整及盤點爬梳，提出以下四項核心價值-「自由」、「公平」、「多元」及「效率」，並依此四項核心價值，延伸出四項策略思考-「鼓勵傳播市場參進與競爭」、「健全傳播環境與交易秩序」、「促進內容產製誘因與治理」、「振興無線廣電產業發展」，每項策略思考並皆再依據現況與挑戰的盤點，及對策初步的研議，提出兩大類之徵詢議題、每類議題再將提出三到五個徵詢問題，供各界參酌、討論與意見回饋。

一、自由

憲法第 11 條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」司法院大法官釋字第 509 號解釋理由書認為，「憲法第十一條規定，人民之言論自由應予保障，鑑於言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障。」

在傳播脈絡下，關於言論自由所保障的意涵，歸納我國司法院

大法官歷次解釋，大抵還可歸納為三種不同的自由。

其一為廣電自由。司法院大法官釋字第 364 號解釋理由書明白表示：「廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第十一條所保障之範圍。」因此，廣電事業「...享有傳播之自由...，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事」，而「國家應制定法律」，一方面「藉此謀求廣播電視之均衡發展」，另一方面，同時也保障使用廣播電視的「民眾亦得有更多利用媒體之機會」。

其二是通訊傳播自由。司法院大法官釋字第 613 號解釋理由書闡明：「憲法第十一條所保障之言論自由，其內容包括通訊傳播自由，亦即經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之自由。通訊傳播媒體是形成公共意見之媒介與平台，在自由民主憲政國家，具有監督包括總統、行政、立法、司法、考試與監察等所有行使公權力之國家機關，以及監督以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨之公共功能。鑑於媒體此項功能，憲法所保障之通訊傳播自由之意義，即非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由

通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域。」因此，通訊傳播自由一方面保障民眾使用各種通訊傳播媒介發表言論的自由；也保障通訊傳播媒體行使監督政府的功能；更進一步藉由行政組織（例如本會之任務與功能）與相關法律制度的設計，保障資訊不被壟斷、以及多元意見的傳播。

第三，則為新聞自由。司法院大法官釋字第 689 號解釋理由書說明：「...為確保新聞媒體能提供具新聞價值之多元資訊，促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，新聞自由乃不可或缺之機制，應受憲法第十一條所保障。」是故，新聞自由乃為確保本政策諮詢文件所涉及的傳播事業，有關形成公眾意見與發揮「第四權」功能，以貢獻民主社會。

除了言論自由以外，憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」司法院大法官釋字第 514 號解釋理由書提及：「人民營業之自由為憲法第十五條工作權及財產權應予保障之一項內涵。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從事一定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事營業之時間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產權之保障，人民並有營業活動之自由，例如對其商品之生產、交易或處分均得自由為之。」就此

觀之，傳播事業的營運活動與一般企業並無差異，受到憲法上營業自由或經營自由的保障。然而，傳播事業基於前述言論自由下諸多內在界限、與外部的制度要求，可能會同時受到一般競爭法及傳播部門法律的雙重限制³⁶。從另一個角度說，營業自由的內涵，其實包括了以機會平等的競爭環境為前提，保障傳播事業「參與競爭」的自由。基此，政府除應保障傳播事業競爭自由或實質的商業自由，不受到不公平的侵害，例如公平交易法中限制競爭與不公平競爭的對處等；可能更有積極透過矯正措施，創設並促進公平競爭環境的責任³⁷，例如廣電三法中的結構管制（market structural regulation）與行為管制（market conduct regulation）等。

尤其，傳播市場因為「數位匯流」的影響，而有更多傳統屬於「異業」的服務參與，例如電信事業提供 IPTV 服務、網際網路上新媒體事業開始透過高速網路提供影音串流服務等，因此致使傳播市場的邊緣模糊化、也擴大了傳播市場的範疇。

面對此百花齊放的競爭趨勢，政府應樂見其成。通訊傳播基本法第 6 條因而規定：「政府應鼓勵通訊傳播新技術及服務之發展；無正當理由，不得限制之。（第 1 項）通訊傳播相關法規之解釋及

³⁶ 石世豪，〈電視無疆界？—歐洲化與商業化趨勢下的德國電視法制新秩序〉，《廣播與電視》，第 1 卷第 4 期，頁 69-70（1994）。

³⁷ 詹鎮榮，〈民營化後國家影響與管制義務之理論與實踐—以組織私法化與任務私人化之基本型為中心〉，收於：詹鎮榮編，《民營化法與管制革新》，頁 131-132（2005）。

適用，應以不妨礙新技術及服務之提供為原則。(第 2 項)」即是要
求政府對通訊傳播服務與產品創新給予支持、鼓勵與發展空間。因
此，舉凡是技術與設備的革新，或是如網際網路上新興應用服務等，
政府應衡諸各項因素，給予最大的寬容、並適時運用低度管制(light
touch)。

同時，政府也應隨時做好準備，防範任何可能發生的市場失序
現象、甚至傳播媒體霸權及意見強權的產生。基此，通訊傳播基本
法第 13 條要求本會應就通訊傳播健全發展、維護國民權利、保障
消費者利益等事項提出績效報告，希望透過通訊傳播產業的競爭，
促進消費者與國民的長期利益。

二、 公平

承前述營業自由中有關競爭自由的說明，也即在落實上，政府
的責任不僅止於防護與監管，對市場的正向發達，也應積極透過各
類措施加以促進。具體而言，隨著數位匯流的發展，使用不同技術
的載具因數位化、網路協定(Internet Protocol, IP)化，而可載送同
樣的內容，傳統電信跨越藩籬進入廣電市場、提供 IPTV 服務就是
最好的例子。因此在匯流時代，政府面對欣欣向榮的技術革新，也
應符合通訊傳播基本法第 7 條本文「政府應避免因不同傳輸技術而

為差別管理」之規範，對異質網路給予平等的管理。

而平等的管理，包括許多面向，諸如開放市場的參進，允許各類傳播事業自由進入市場，並進行實質有效的競爭。關於競爭，傳播媒體具有與其他產品或服務不同的特殊性，也即，除了市場面的「經濟競爭」(economic competition)之外，傳播媒體另有意見與思想面的「編輯競爭」(editorial competition)。對於前者，各國政府透過創造適於經濟競爭的環境，以促進創新與進步；而後者則是運用制度，確保媒體、文化或語言的多元³⁸。

在設計我國傳播市場的治理架構、與確立競爭秩序時，必須同時留意避免市場的扭曲。例如世界各國政府大抵都針對自國的公共媒體進行不同形式的國家補貼 (state aid)，甚至為確保自國文化的傳承暨視聽內容的振興，運用公基金給予補助。雖然這種措施往往能挹注直接且有效的資金，維持公共媒體的營運能量，有助廣電二元體系的型塑，並確保公共媒體任務的運行，同時，又能厚植視聽內容產業的發展，但亦必須確保預算來源、與包括對象、額度等補貼方法的公平性，以免創造市場上的不公平，破壞整體產業的競爭³⁹。

³⁸ See Mark D. Cole & Silke Hans, *Guaranteeing Media Diversity at European Level*, in MEDIA OWNERSHIP - MARKET REALITIES AND REGULATORY RESPONSES 17, 20-21 (Maja Cappello et al. eds., 2016).

³⁹ 例如在歐盟，於阿姆斯特丹條約 (Treaty of Amsterdam) 附錄之會員國公廣系統議定書 (Protocol on the System of Public Broadcasting in the Member States) 規定，有鑑於各會員國內，公廣與不同

最後，通訊傳播基本法第 12 條規定：「政府應配合通訊傳播委員會之規畫採必要措施，促進通訊傳播之接近使用及服務之普及。」第 13 條規定：「通訊傳播委員會每年應就...弱勢權益保護及服務之普及等事項，提出績效報告及改進建議。」因此，關於全國人民對於通訊傳播，也即包括傳播服務之普及與平等近用，不僅是本會，更是整體政府的首要任務。因此舉凡傳統廣電服務的普及，諸如無線電視電波的偏鄉涵蓋、原鄉的「共星共碟」政策、運用有線廣播電視特種基金加速偏鄉離島的有線電視數位化等，皆是各政府部門戮力推動的措施。

而在網際網路的數位匯流時代，政府部門的相關措施亦擴展到了網際網路之上，例如本會電信普及服務之「村里有高速寬頻」政策，規範電信事業提升全國偏鄉各村里可供裝 12 Mbps 以上之寬頻

社會的民主、社會、文化、以及保障媒體多元的需求息息相關，因此歐盟承認各會員國提供資金成立公廣、並選擇組織的形式，以達成前揭公共任務的權利，但為公廣提供資金不得影響歐盟內部的貿易與競爭。 Treaty of Amsterdam, Protocol on the system of public broadcasting in the Member States, 1997 O.J. (C 340) 109, 109, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F29>. 而涉及國家補貼的相關管制中，歐盟執委會 (European Commission, EC) 分別於 2005 年公布「以國家補貼補償公共服務決定」(Commission Decision on state aid in the form of public service compensation, 2005/842/EC)、以及「2009 年廣播聲明」(2009 Broadcasting Communication, 2009/C 257/01)，皆旨在提供「成立歐洲共同體條約」(Treaty establishing the European Community) 第 86 條至第 88 條有關國家補貼之限制、避免扭曲競爭之規範、以及一般性經濟利益之服務 (services of general economic interest, SGEI) 的執法依據與參考。 Commission Decision 2005/842/EC of 28 November 2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, Art. 1, 2005 O.J. (L 312) 67, 70, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32005D0842>; 2009/C 257/01 Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, 2009 O.J. (C 257/1) 1, 4, ¶ 17, available at [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)#ntc5-C_2009257EN.01000101-E0005](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009XC1027(01)#ntc5-C_2009257EN.01000101-E0005). 另參西土彰一郎，〈放送の自由の基層〉，信山社，頁 169-195 (2011)。

接取服務⁴⁰；行政院於 2017 年 10 月核定之「數位國家·創新經濟發展方案（2017-2025 年）」（以下簡稱「DIGI+方案」）中，也計劃高速寬頻服務涵蓋率於 2025 年達 2 Gbps，並保障弱勢家戶頻寬之寬頻上網基本權利；而行政院國家資訊通信發展推動小組（NICI）進行 2016 年至 2019 年的「普及偏鄉數位應用計劃」中，由教育部執行的「偏鄉數位應用推動計畫」等，則是從國民教育扎根數位素養；政府也同時推行有關身障者、婦女、資深公民等的平等近用政策，以期弭平數位落差，邁向數位包容的重要政策。

三、多元

憲法增修條文第 10 條第 11 項前段規定：「國家肯定多元文化」；而通訊傳播基本法第 5 條則規定：「通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展。」旨在確保傳播面能透過媒體多元，兼顧多元文化之發展。

文化產業與一般性的經濟產業不同之處，在於文化的最主要特點是包含對一個地區的經濟、社會、環境、人文乃至生活習慣、民主、自由價值觀等認同程度。文化的多樣性，就是世界的財富；文

⁴⁰ 王牧寰、王艾雲、李淑華、黃禾田、陳志宇、曾俐穎、廖祥丞，《提升偏鄉地區連網速率之普及服務制度研析期末報告》，本會 2017 年補助研究報告，頁 28-29（2017），網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18031/3923_38901_180312_1.pdf。

化的重點不僅在於掌握經濟生產及供應，更在於掌握在地多元化價值的意義。傳播媒體為公共領域的再現平臺，藉由理解並尊重社會間成員的差異，提供多元內容與資訊服務，讓不同文化擁有自由、多元、平等的呈現與對話機會，本會認為，需促進與監督傳播媒體內容的多元表現，讓優質內容有更多露出機會，以維護多元價值與多元社群權益。

因此，文化產業當為重要的戰略產業，國家文化體現於視聽內容，為讓閱聽眾得以選擇多元優質的本國內容，本會透過自製節目比率、新播率與主要時段等規範，鼓勵跨平臺及頻道事業間相互合作，集中製播優質節目，並促進流通提高本國節目露出機會，藉以提升本國自製節目質量，維護閱聽眾收視權益，保障我國文化傳播權，健全傳播產業之發展。

在全球化及網路無遠弗屆的浪潮下，無論是基礎網路進而延伸至應用服務呈現多元面向的轉型，已經成為我國邁向數位經濟發展的核心議題。而文化產業中的傳播媒體產業，在數位經濟時代下，真真切切需要面對轉型發展的衝擊。基此，本會認為在傳播環境整備上，必須利用活用創新、多樣、不斷採用新興科技的傳播平臺，播送優質多元節目，以維護文化多元的呈現。

恰好，儘管傳播之途徑千變萬化，「內容為王」(content is king)

仍是不離其宗的定律。內容產製又是典型的「資本密集產業」，因此各國政府在促進本國媒體多元與文化多元發展的手段上，也都採取各種優惠與引導措施，冀希引進更多的資金面活水，帶動產業的正向循環，例如，從創新服務與內容產製的租稅優惠或投資抵減、成立產業稅捐（industry levy）形式的影視振興基金⁴¹、到融資信用保證、著作財產權設質融資、投資媒合及共同國際行銷等，不一而足。通訊傳播基本法第 3 條第 2 項規定，行政院所屬機關依法辦理產業之輔導、獎勵，目的就是希望能為通訊傳播產業興利。

四、效率

傳播所使用的稀有資源包括許多種，最重要的當然是無線廣播或無線電視賴以承載的無線頻率，也因此，無線廣播與無線電視相對的負擔許多公共任務。另外，有線電視與電信事業於鋪設其傳輸網路時，所使用到路權，傳統上也是屬於稀有資源之一；而網際網路上的新媒體提供服務時，必然使用到的網際網路位址（IP Address）與網域名稱（Domain Name, DN），也具有某種程度的稀有性。基於此，通訊傳播基本法第 10 條規定：「通訊傳播稀有資源之分配及管

⁴¹ 例如義大利於 2016 年通過立法 Legge 14 novembre 2016, n. 220 - Disciplina del cinema e dell'audiovisivo (16G00233)，要求電影、電視節目與無線電視之服務提供者、網際網路接取服務提供者（internet access service provider, IASP）、以及固網與行動通訊事業，皆應繳交一定比例的消費稅與營利事業所得稅，用以建立電影與影音產製基金。

理，應以公平、效率、便利、和諧及技術中立為原則。」指引政府應更有效率的運用公共資源。

另一方面，網際網路已迅速浸潤傳播產業，傳統媒體皆苦思發展網際網路新媒體，急起追逐網路原生媒體猛爆性的成長，深怕被時代所拋下。例如，越來越多的有線電視、IPTV 等多頻道視訊平臺向 OTT 上的視聽媒體看齊，開始提供只要接取寬頻網路就能使用的隨選視訊（video on demand, VOD）服務，甚至是以影音串流（video streaming）技術為基礎、而與傳統廣播電視頻道幾近同時的「無所不在電視」（TV everywhere）服務。因此在數位匯流情景下，各異質網路與多樣服務已突破虛實的界線，逐漸沒有線上線下之分—數位生活無所不在，以致於數位治理也應隨處所在。

然而，數位治理並非傳統由上而下的高權管理，此種思維已無法對應以網際網路為基礎的無國界、自由、開放的本質，因此網路社會需要的是治理模式的翻轉，轉向以「多方利害關係人治理模式」（multi-stakeholder governance model），政府的職能必須逐漸轉變為共同參與、並與各利害關係人平等的角色，以深化政策議題的溝通協調、凝聚各界共識，打造新型態的公民社會為依歸。

也因此，關於整體政府跨機關之間的關係，傳播政策領域的政府與民間關係、以及國際合作的型態，都必須同步重新定調。通訊

傳播基本法第 15 條規定：「為提升通訊傳播之發展，政府應積極促進、參與國際合作，必要時，得依法委託民間團體辦理。」此為數位治理下的公私協力、公民參與提供了一個非常前瞻又適切的框架。除此之外，政府各部會之間也必須要積極動起來，通訊傳播基本法第 12 條：「政府應配合通訊傳播委員會之規畫採必要措施，促進通訊傳播之接近使用及服務之普及。」即是強調跨部會協調的良善指引。

肆、匯流法制革新之政策目標與政策規劃

一、政策目標

通訊傳播基本法第 2 條第 1 款規定：「本法用詞定義如下：一、通訊傳播：指以有線、無線、衛星或其他電子傳輸設施傳送聲音、影像、文字或數據者。」可見通訊傳播的範疇甚廣，包括任何以電子傳輸設施傳送聲音、影像、文字或數據者。而同法第 3 條則規定：「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。（第 1 項）國家通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所屬機關依法辦理之。（第 2 項）」因此，通訊傳播基本法指明本會除應有效辦理通訊傳播之管理事項外；參照司法院大法官釋字第 613 號解釋理由書，基於憲法上行政一體與責任政治原則，本會也是行政院所屬的行政機關，所以同時也應依法辦理國家通訊傳播整體資源的規劃、及產業的輔導獎勵。

由是，關於傳播匯流法制前瞻革新規劃之未來方向所涉範疇，除傳統由通訊傳播主管機關所管轄之廣電範疇外，因應傳播科技的進展、服務的推陳出新、消費者使用習慣的變遷，應再加以前瞻性思維想像未來傳播環境下的媒體，及思考監管必要性、妥適性、可能性以及利弊權衡等。

基此，本政策諮詢文件欲徵詢意見的範疇，並不僅限於本會當

前主管的作用法所轄，如現行廣電三法所涵蓋的無線廣播、無線電視、有線電視與衛星電視等事業等；隨著網際網路革命的加速，更應包括網路上孕育而生的新興媒體或議題，包括 OTT 視聽媒體服務（以下簡稱「OTT TV」）、甚至更廣泛的視訊分享平臺（video sharing platform）、以及不實訊息（disinformation）等，包含整體政府所應職掌、治理的面向，以符合通訊傳播基本法的意旨。

本會希望透過本政策諮詢文件的論述、提問與意見蒐集，梳理出整體傳播產業未來的治理框架與政策。也即是說，除本會所應負責的事務外，關於整體政府或其他行政機關的權責範圍，皆一併包含，本會將會透過跨部會的溝通協調機制，與各行政部門間討論出通盤的政策取向與治理方案。

二、 政策規劃

1、 與數位通訊傳播法、電信管理法兩草案之關聯

行政院於 2017 年 11 月，經 3576 次會議決議通過數位通訊傳播法與電信管理法兩草案，並函送立法院審議⁴²。此二草案為本會因應匯流與數位經濟時代的需求，所提出的最新框架性立法草案，

⁴² 本政策諮詢文件以下所引用之數位通訊傳播法草案及電信管理法草案條文，皆是以行政院函請立法院審議的「政院版」為據。數位通訊傳播法草案及電信管理法草案，立法院第 9 屆第 4 會期第 11 次會議議案關係文書，院總第 379 號，政府提案第 16178 號（2017），網址：https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/04/11/LCEWA01_090411_00028.pdf。

而與本政策諮詢文件息息相關。

首先，關於數位通訊傳播法草案，是根基於聯合國資訊社會高峰會（World Summit on the Information Society, WSIS）揭櫫的網路治理原則，也就是由政府、私部門、公民社群、學術及技術社群各自發揮角色，共同參與其制定網際網路之原則、規範、規則及決定程序，此即為一般所稱「網際網路治理」（Internet governance）內涵。由於「網際網路治理」跨越政府、私部門與民間各社群，故網際網路治理並非單一主管機關所能涵蓋，也甚至並非僅依靠政府的力量能全面處理，需仰賴多方利害關係人之多元、自由及平等，以自律為主之自我約束機制。因此，在規範上應有必要納入網際網路治理機制，賦予其基本框架及使用原則，同時也基於與既有規範之調適，強調跨境、跨產業、跨政府部門共同參與、以及既有實體規範之有效適用。

因此，在政府的角色調整上，基於網際網路治理之精神，公民參與、資訊公開、權利救濟及多元價值為重要核心理念；政府也需調整自身思維，多方面開放公民參與等機制，搭配我國經濟與社會活動形成之自律規範，不另行加諸行政管制手段介入管理網際網路運作，鼓勵民間自律及公私協力。基此，數位通訊傳播法草案是以「維持數位基礎網路合理使用」、「建立安心可信賴數位網路環境」、「保

障數位消費者權益」及「服務提供者責任與自律」四個面向，以要求資訊揭露、建立問責機制、並在整體司法體系中提供保護他人法律之請求權基礎，朝向健全網際網路治理為目標。

而引領轉換與帶進新思維的數位通訊傳播法草案，與本政策諮詢文件前述所揭示的四大核心價值相符；尤其，關於日漸向網際網路過渡的 OTT 傳播服務，原則上屬於同草案第 2 條所定義的「數位通訊傳播服務⁴³」，因此，同草案中有關保障數位人權、促進數位通訊傳播流通、維護數位通訊傳播服務普及與近用、以及發展數位經濟之相關措施，都有適用餘地。

其次，關於電信管理法草案，則是因寬頻化及數位化的網際網路革命趨勢，大幅翻轉現行電信法對於電信事業的規管體制。

其中，有關降低市場參進門檻的部分，一方面鼓勵事業參進電信市場，並給予經營彈性。另一方面，從先進國家發展經驗來看，匯流帶動新興數位服務需求、與基盤建設彈性與活用，將是確保數位經濟發展之重要基礎，因此同草案解除過往電信網路建設之限制，使企業均得以設置符合自身業務需求之電信網路，並自由研發新技術與設備，藉以充分掌握數位經濟發展機會；也就是說，允許業者

⁴³ 參照數位通訊傳播法草案第 2 條第 1 款至第 3 款：「本法用詞，定義如下：一、數位通訊傳播：指以有線、無線、衛星或其他電子傳輸設施傳送數位格式之聲音、影像、文字、數據或其他訊息。二、數位通訊傳播服務：指提供公眾或他人使用數位通訊傳播之服務。三、數位通訊傳播服務提供者：指提供使用者數位通訊傳播服務之自然人、商號、法人或團體。」

透過自建或組合既設之電信網路，以靈活調度資源，並得就提供服務最適狀態進行動態管理⁴⁴，對於無線電視事業與纜線型的廣電事業，也不啻是一則福音。

同時為確保網路及資訊安全之目標，除了傳統利用電信資源包括頻率及電信號碼所設置之公眾電信網路外，基於網際網路網網相連之特性，將諸如政府機關提供民眾使用之免費無線上網服務等實質提供電信服務之電信網路，均視為公眾電信網路，藉由課予一致性資安標準，以確保整體網路使用之安全、以及消費者的權益。

最後，此兩草案是為本會的既定政策規劃，本政策諮詢文件的後續工作與產出，亦將與此兩草案相互扣連，形成一致性的法制政策。

2、 數位國家·創新經濟發展方案（2017-2025 年）

行政院同樣有鑑於高速寬頻網路所帶動的「匯流時代」來臨、以及各國政府開始積極對應數位經濟的趨勢，於 2016 年開始構思、策劃我國國家層級的數位經濟戰略方針，而於 2017 年 10 月核定「數位國家·創新經濟發展方案（2017-2025 年）」，期望透過該方

⁴⁴ 電信管理法草案第 1 條第 1 項第 6 款規定：「本法用詞，定義如下：...六、公眾電信網路：指為提供電信服務所設置之電信網路。」同條第 2 項則規定：「前項第六款所稱設置，指以自己名義建置或組合既設之電信網路。」另參考同草案第 37 條之立法說明：「一、為落實主管機關核配電信資源時，公眾電信網路者所應履行之義務，尤其為鼓勵創新並因應未來多元化網路需求，本法已開放公眾電信網路之設置得採自建或組合既設之電信網路，以靈活調度資源；並得就提供服務最適狀態進行動態管理...」

案打造數位基磐，發展數位政府，實現保障數位人權之網路社會；同時發展創新應用，實現平衡發展之智慧城鄉，最後達成促進數位經濟成長之目標，以代表我國發展、創新、治理、涵容及各層面之向上提升的決心。

DIGI+方案以建構有利數位創新之基礎環境、鞏固數位國家基磐配套措施及打造優質數位國家創新生態為其發展架構，期能活絡上層各式數位創新應用。盤點 DIGI+方案中與傳播政策相關之項目，如主軸一「建構有利數位創新之基礎環境」之「促進與維護通傳匯流市場競爭」、「加速通傳法規調和」與「檢視盜版問題」等；主軸二「數位經濟躍升」之「強化政策法制及管理機制，健全網路應用市場環境」、「建立輔導機制，引領業者投入產業轉型發展」與「推動原創內容及 IP 產製應用」等；以及主軸三「網路社會數位政府」之「製播與近用多元影音內容」與「保障社會弱勢匯流服務近用權益」等，含括「法制整備」、「市場環境」、「媒體近用」、「影視內容」及「網路影音平臺」五部分，皆與本會前述所提出的傳播技術發展、市場變遷、核心價值與政策願景類同。

因此，本會也欲透過本政策諮詢文件，在檢視我國傳播媒體法制政策的未來方向，作為我國視聽傳播法制政策調修重要基礎的同時，配合且扣連 DIGI+方案政策目標，與行政院及其他部會共同創

造視聽傳播產業的友善法規環境，促進視聽傳播產業加速融入數位經濟的脈動，以完備全方位的數位經濟環境，協力打造優質的數位國家創新生態。

伍、未來傳播政策的策略思考與諮詢議題

一、鼓勵傳播市場參進與競爭

(一) 競爭平臺間的管制調和

在數位匯流的情境下，有線電視與 IPTV 幾近可提供同等能量的視聽服務予消費者，因此長久以來，國內外都不斷有拉齊兩者管制的呼聲，以給予此二類業者公平的競爭環境(level playing field)。但隨著高速寬頻基礎建設的普及、網際網路革命與技術的進展，以開放式網際網路為基礎的 OTT TV 也不遑多讓，亦步亦趨而逐漸能提供不遜於有線電視與 IPTV 能量與穩定性的服務，因此，在可預見的未來，以消費者立場觀之，這三種視聽媒體服務平臺的服務品質(quality of service, QoS) 差異終可能不分軒輊。基此，對於這三種視聽媒體服務平臺服務的利基、使用技術、服務特性等，應進行通盤的考察，以辨析彼此的異同，達成前揭公平與效率治理的核心價值，並鼓勵各自或多角化整合型商業模式的發展，不僅促進有效且持續之競爭，帶動服務多樣創新的誕生。

1、現況與挑戰

電信業者以及有線電視經營者在提供視聽平臺服務前，依照電信法及相關子法、與有線廣播電視法應取得經營許可執照；現行有

線廣播電視法也開放有線電視業者經營電信業務，而有線電視在近全面數位化之今日，亦多提供寬頻上網服務；OTT TV 則因為非屬廣電服務也非屬於電信服務，因此不適用前述相關規範。

由於目前僅有中華電信經營 IPTV 服務，也即中華電信 MOD，且交通部持有中華電信之股份，依據現行廣電三法中，廣播電視法第 5 條之 1、有線廣播電視法第 10 條、以及衛星廣播電視法第 5 條的黨政軍條款，中華電信不得經營廣電媒體；因此國內電信業者目前經營 IPTV，需依照固定通訊業務管理規則第 60-1 條有關經營多媒體內容傳輸平臺服務規定為之。要之，在多媒體內容傳輸平臺上架的頻道應依照廣電三法取得執照，因此，IPTV 業者除不得提供頻道節目內容外，也不得干預頻道節目內容服務提供者之內容服務與組合、銷售方式與資費訂定，也即必須成為完全的開放平臺，性質類似「被動載送」(passive carriage)、而非「積極參與」(active participation) 的平臺⁴⁵。

依據固定通訊業務管理規則，目前 IPTV 必須是完全的開放平臺，使得電信業者經營多媒體內容傳輸平臺服務，與有線電視系統以及 OTT TV 平臺處於不同的管制條件，因此長期以來獲利情形不

⁴⁵ 此種法定營運模式，類似美國 1996 年以前電信業者透過聯邦通訊法 Title II 公共載具(common carrier) 之規定而提供的視訊服務「video dialtone」。而電信業者在此方式下，不得自行選擇欲播送之視訊節目，也沒有節目編輯權，並欠缺廣告收入，當時鮮有業者選擇此參進方式。See PETER W. HUBER, MICHAEL K. KELLOGG & JOHN THORNE, FEDERAL TELECOMMUNICATIONS LAW § 13.7.1, at 55-6 (2nd ed. 2011 supplement)(2011).

佳。所以，如何完善 IPTV 在數位匯流下的法制環境，強化其經營彈性與確立可獲利的營運模式，將會是健全 IPTV 產業的重要課題。換而言之，於此首當其衝的，就是黨政軍條款的合理化調修與革新。

目前提供視聽媒體服務的 OTT TV 服務平臺尚未於通訊傳播法制或數位經濟法制下有明確的定位，雖然數位通訊傳播法草案中，針對「數位通訊傳播服務提供者」設有一定的基本規範，如消費權益維護與服務提供責任等，而 OTT TV 平臺服務概屬於「數位通訊傳播服務提供者」之定義而有適用餘地；但對比廣電三法及 IPTV 法制，是否需要對 OTT TV 平臺服務採取相關的視聽媒體平臺最低管制，例如營運之事前報備等以進一步維護閱聽眾或消費者權益，甚至包括無障礙接取的相關義務等，以在網際網路革新發展下，建立完整、健全的視聽媒體平臺治理政策，以完善視聽媒體服務的匯流環境，為政府面臨的挑戰。

此外，由於過往有線電視市場結構長期處於獨占或雙占的態勢；加諸有線廣播電視屬於分區經營的特許事業⁴⁶，在各分區市場中，有線電視系統商因特許執照的設限而無法自由進出市場，執照數目非常有限；且經營有線電視市場的沉沒成本也非常高，咸認屬於進

⁴⁶ 舊有線電視法第 19 條規定：「有線電視之經營，應申請中央主管機關許可。」2016 年修正前的有線廣播電視法第 18 條規定：「有線廣播電視之籌設、營運，應申請中央主管機關許可。」現行有線廣播電視法第 5 條規定：「經營有線廣播電視服務者，應經中央主管機關許可，並取得經營許可執照，始得營業。」雖法律文字規範為「許可」，但行政法院的見解則為「特許」。此容後「電事業執照制度與評鑑換照」乙節詳述。

入門檻相當高的產業，因此各分區市場內的有線電視服務價格，未有足夠的市場競爭而屬於獨占價格。繼而，為了防止有線電視系統商獲取獨占利潤⁴⁷，自 1993 年舊有線電視法初設以來，有線電視費率管制措施便一直存在⁴⁸。直到 2004 年第一家也是唯一一家 IPTV 事業「中華電信 MOD」的出現、2012 年及 2013 年本會重劃有線電視經營區並重啟受理新進事業與跨區經營、以及近年來 OTTTV 服務的蓬勃發展等趨勢，有線電視費率管制的正當性才逐漸受到關注與挑戰⁴⁹。因此，因應數位匯流下多元的收視環境，有線電視費

⁴⁷ 關於有線電視費率管制的目的是基於防免獨占利潤的理由、與其歷史及經濟成因，我國與美國有許多可相比之處，相關研究請參江耀國，〈美國有線電視的費率管制〉，收於：江耀國著，《有線電視市場與法律》，元照，頁 117-118、161-168（2003）。

⁴⁸ 舊「有線電視法」第 43 條第 1 項規定：「系統經營者應於營運每滿一年之一個月前向中央主管機關申報收費標準，並依中央主管機關核准之收費標準向訂戶收取費用。」2016 年修正前的有線廣播電視法第 51 條規定：「系統經營者應於每年八月一日起一個月內向直轄市、縣(市)政府申報收視費用，由直轄市、縣(市)政府依審議委員會所訂收費標準，核准後公告之。(第 1 項)直轄市及縣(市)政府得設費率委員會，核准前項收視費用。直轄市及縣(市)政府未設費率委員會時，應由中央主管機關行使之。(第 2 項)系統經營者之會計制度及其標準程式，由中央主管機關定之。(第 3 項)系統經營者應於每年一月、四月、七月及十月，向中央主管機關申報前三個月訂戶數。(第 4 項)」現行有線廣播電視法第 44 條的規定，除刪除前揭第 4 項的規定外，其餘完全相同。然而，舊「有線電視法」雖於 1993 年完成立法，舊新聞局卻是從 1998 年才開始對有線電視費率進行管制。同上註，頁 151。此外，自 2000 年起，舊新聞局發布有線廣播電視系統經營者收費標準（行政院新聞局（89）琴廣五字第 12323 號令），明定有線電視之費率管制，即「頻道收視費用」係以每月每戶 600 元為上限之「價格上限制」；現行收費標準第 3 條，也同樣規定「基本頻道收視費用」係以每月每戶 600 元為上限。

⁴⁹ 例如行政院於 2016 年函請立法院審議之「有線多頻道平臺服務管理條例草案」中，第 29 條第 1 項規定：「提供有線多頻道平臺服務之電信事業，於各直轄市、縣(市)之經營地區內之用戶數逾百分之二十五或其上一年度之營業額逾中央主管機關所公告之金額者，應依第三十條至第三十三條規定辦理。」第 30 條規定：「前條第一項之電信事業應於每年八月一日起一個月內向經營地區所在直轄市或縣(市)主管機關申報下一年度收視費用，於核定後實施。直轄市或縣(市)主管機關得函請中央主管機關代為行使核定收視費用之職權。(第 1 項)前條第一項之電信事業，其經營地區涵蓋二以上直轄市或縣(市)者，應向中央主管機關申報核定。(第 2 項)收視費用之申報、審議程序、審核基準及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。(第 3 項)」即是以「管大放小，重點監理」及「監理彈性」為原則，針對「提供經營地區之用戶數逾 1/4」及「上一年度之營業額達中央主管機關所定數額」之有線多頻道平臺服務業者，課予受費率管制的義務，以別於其他業者，而進行差異管理。有線多頻道平臺服務管理條例草案，立法院第 9 屆第 1 會期第 13 次會議議案關係文書，院總第 379 號，政府提案第 16577 號（2016），網址：https://ci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/01/13/LCEWA01_090113_00065.pdf。整體以觀，針對市占率或營業額未達一定標準的業者，予以去管制（deregulation），則該草案的制度設計具有

率管制的架構與內涵將直接影響消費者權益，也應加以重視與重整。

2、對策與問題提出

通訊傳播技術匯流下，使新興視訊內容與傳統廣播電視界線漸趨模糊，通訊傳播內容傳輸平臺日趨多樣化。而關於 IPTV 的現有對策與措施，在有線電視已近全面數位化的當前，有線電視與 IPTV 在數位匯流下兩者界線也已日益模糊，且隨網際網路蓬勃發展的 OTT TV 競爭下，本會在規範政策上是否要重新調整，如修正固定通訊業務管理規則中有關多媒體內容傳輸平臺服務的規定，或修正廣電三法之規定，調整管制上的落差並促進有效競爭，是必須儘速面對的議題。

針對 IPTV，是否應適當調整開放平臺屬性之強制規範？當前有許多政策選項，諸如，其一、將有線廣播電視法朝向現行 IPTV 制度之精神設計，也即擴大「開放平臺」之精神至有線電視。具體的「開放幅度」從完全比照現行固定通訊業務管理規則之設計；到回復類似 88 年修正前之舊有線電視法第 32 條第 1 項「系統經營者應將可供利用頻道三分之一以上，交與頻道經營者經營...」之「商業頻道空間租賃」(Leased Commercial Access) 規範模式，皆可討

「不對稱管制」(asymmetric regulation) 的概念與精神。類似觀點，請參陳人傑、江耀國、陳志成、巫國豪、許孝婷、王艾雲、曾俐穎、黃志雯、李淑華，《各國電信市場競爭分析與管制措施之研析》，本會 2016 年委託研究報告，頁 319 (2016)，網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17022/3500_35654_170221_1.pdf。

論。其二、則是將 IPTV 制度朝向有線廣播電視法制介接轉換，並同時正本清源地直面黨政軍條款所產生的問題。本會認為，有線電視系統經營者透過其視聽平臺的特性、與平臺獨占或寡占的市場力量，可藉由控制頻道上下架、頻道位置等方式在相當程度上影響頻道節目播出內容，對言論市場的影響力不可謂不大，因此，只有在系統經營者依本會所訂定公平、無差別待遇之上下架原則辦理排頻，實施由訂戶自行選擇基本頻道之措施，並容許頻道服務事業及頻道代理商自行組合頻道者，始得例外允許放寬政府投資、經營之限制。

而黨政軍條款除直接影響 IPTV 產業的正常發展外，也同樣影響目前廣電三法中所規範廣電事業的正常營運，並干擾證券交易市場的買賣機制。基此，本會認為，唯有全面性調整黨政軍條款的規範模式，視聽傳播產業才可正常化經營。由是，本會認為未來的調整重點概如採「實質控制理論」，限縮管制範圍，以及規範及裁罰對象改為政黨及政府機關（構）等；至於頻道商的相關管制，應否區分頻道類型，如僅限制新聞及財經頻道、製播新聞節目的頻道等，抑或不區分頻道類型而全體適用，本會將致力於與公眾溝通，並取得國民之共識。

其次，關於 OTT TV 平臺的政策，政府現有的對策，主要為如何因應某些 OTT TV 平臺服務的網路著作侵權、如何鼓勵境外 OTT

TV 落地、如何加強國內內容產製之能量等，以建構健全整體傳播發展之環境。至於未來的政策走向，或可參考正在立法院審議的數位通訊傳播法草案，該法立法總說明表示：「在寬頻網路日益普及以及各種終端連網裝置蓬勃發展下，網際網路使用者已非單純使用各項服務，同時也參與服務內容之提供，使得各式各樣創新應用服務與視聽音內容興起，帶來新商機及挑戰。傳統以通訊傳播網路及電信服務與廣電服務作為主要規範對象之電信及廣播電視相關法律，除必需因應匯流而進行調整外，面對下世代通訊傳播發展，係以網際網路及全面數位化作為推動驅力，對於數位通訊傳播環境更應在政策及規範上進行優化及導入網際網路治理、鼓勵創新應用理念，以積極回應時代需要。」對於網際網路的治理，數位通訊傳播法草案採低度規範的治理模式，在立法政策上，該法不以直接的行政管制措施為規制，而以鼓勵業者訂定自律行為規範之自律機制為先，並以民事責任為中心，建構數位通訊傳播服務提供者所應負擔的責任。本會目前認為，OTT TV 平臺服務之治理，應遵循此大原則。

而對於境外 OTT TV 平臺服務業者的政策方向，應同樣依數位通訊傳播法草案第 27 條之精神，政府應以鼓勵境外數位通訊傳播服務提供者於我國設立分公司或代理商，並依法於我國設立稅籍等

方向為之。

基此，本會提出以下問題，希望獲得各界的意見回饋：

- (1) 數位匯流下，不同技術、服務模式、及服務品質之平臺包括有線電視系統、IPTV 及 OTT TV 等，參照國際趨勢，應以如何之規管方式促進不同視聽平臺間之公平競爭與多元服務之提供？
- (2) 現行 IPTV 平臺採開放平臺模式是否妥適？有線電視平臺是否可自選現有經營模式或朝開放平臺模式調整？
- (3) OTT TV 平臺服務日益普及，是否考量在一定條件下針對特定義務及行為予以管理？及其判準因素為何？
- (4) 為貫徹政府、政黨退出媒體的精神，並消除干擾市場與股市買賣機制等不合理現象，現行黨政軍條款的規定是否應加以調整？具體的建議為何？

(二) 媒體水平集中及垂直整合之管制

廣電產業的競爭規範大抵計有兩種態樣，其一為規範廣電事業參進、退出與市占率等之基礎規範，稱為「結構管制」，具體而言，於我國公平交易法與廣電三法中，包括執照與換照規範、水平結合與垂直整合管制，訂戶數上限與整合頻道供應上限等；另一則為「行為管制」，

此容待「頻道授權、上下架排頻及消費者選擇」乙節說明。結構管制的主要目的，是為了避免產業的集中，並有積極促進市場競爭的效果，是達成前揭促進有效且持續之競爭的主要手段之一；而無論是透過消極的維持、或積極的促進市場競爭，都是以市場競爭機制擔保競爭自由的核心價值，而為此類的管制的最終的目標。

1、現況與挑戰

事業之結合有水平、垂直與多角化結合等態樣，為免事業因結合造成市場集中，影響公平競爭環境，公平交易法第 11 條及第 12 條，是為事業之結合行為的一般通用規定，公平交易委員會並針對有線電視事業定有「公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明」，以利判斷媒體產業之產品市場、市場占有率，作為審酌處理相關案件的參考。

有線電視垂直整合可能產生的利益包括：促進有線電視數位化發展，有助節目內容多元化，助於跨平臺產業之競爭，促進數位匯流發展與競爭以及提供消費者多元選擇⁵⁰等；垂直整合可能導致的不利益則有：有線電視頻道供應者拒絕授權、有線電視系統經營者拒絕播出之差別待遇行為，或藉此逼迫競爭者退出市場、參與結合

⁵⁰ 公平交易委員會，公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明，2016 年 5 月 27 日，網址：<https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=212&docid=276>。

或聯合行為而產生上下游市場閉鎖之情形等，因此需衡量事業結合之利益是否得與全體大眾分享，以消弭限制競爭之不利益⁵¹。

另外，有線廣播電視法針對媒體之水平結合亦有相關規範，該法第 23 條規定，有線電視系統經營者之間的合併需經過本會核准，本會則應考量促進市場有效競爭、保障消費者權益及其他公共利益之需要而為准駁。而為引進新參進者，並容許既有經營者合併、擴增經營地區，以使有線廣播電視市場得經由競爭而提供國民更多、更好的視聽服務選擇，現行有線廣播電視法第 24 條已廢除舊法分區經營與同一行政區域及全國系統經營者總家數之限制。惟基於維持傳播內容多元之核心價值，系統經營者與其關係企業、直接與間接控制之系統經營者，規範訂戶數合計仍不得超過全國總訂戶數之三分之一。此外，關於媒體垂直整合上限之規範，同法第 25 條也持續維持「節目由系統經營者及其關係企業供應者，不得超過可利用頻道之四分之一」的規定，以避免其與頻道事業之上下游整合造成限制競爭或不公平競爭之情事。

目前結構管制所面臨的法制政策挑戰蓋可分為「結合管制」與以有線廣播電視法為主的「水平訂戶數上限及垂直整合頻道播送上限」兩個部分。

⁵¹ 劉孔中，《通訊傳播法：數位匯流、管制革新與法治國家》，臺灣本土法學雜誌，頁 243-244(2010)。

關於結合管制，如同前述，公平交易法與有線廣播電視法針對有線電視產業之結合分別設有規範。而又依「公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論」(一)，涉及公平交易法第 6 條(現行條文第 10 條)之結合，如符合同法第 11 條之規定，應先向公平會申報事業結合，之後再向本會申請營運計畫書變更；而公平會將事先徵詢本會之評估意見。公平會界定有線電視相關事業之相關市場時，除依「公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則」辦理外，將一併審酌有線電視相關事業之商業模式、交易特性、經營性質等因素，進行具體個案之實質認定。然而，本會於審查時因法源依據不同，審查要素或內涵也隨之有所差異。在水平整合部分，依據有線廣播電視法第 23 條，除禁止委託經營系統商外，整合應檢具申請書及變更後之營運計畫，向本會申請核准；而本會准駁則應考量促進市場有效競爭、保障消費者權益及其他公共利益。但若屬系統商與頻道商間之垂直整合，現行有線廣播電視法與衛星廣播電視法則未設有特別規範或特別審酌要素，目前本會僅得依據有線廣播電視法第 11 條與第 29 條、及衛星廣播電視法第 8 條與第 12 條進行營運計畫書變更而為審查。基此，不僅對本會而言，對公平會亦然，為因應數位匯流趨勢，廣電媒體市場應如何界定、不同市場之間有無區隔性或替代性，以及具體審查時是否應納入新興媒體及

網路市場之考量或相關指標等，都是一大挑戰。

此外，關於水平訂戶數上限及垂直整合頻道播送上限的部分，有線廣播電視法長期以來皆未修正相關規範與限制數值。然而，在水平訂戶數上限的解釋與適用上，涉及有線電視市場之市占率計算，在有線電視全面數位化後，應如何看待其與 IPTV 間之競爭替代或互補關係？又應如何加以調和並兼顧業者自然成長與允許適切規模？再者，垂直整合頻道播送上限之規定，在有線電視全面數位化後，頻道空間（capacity）顯著增加，此規範在匯流時代是否仍有存在的價值與意義？應否加以調整？又，考量我國市場實態，目前系統商逐漸有放棄持股頻道商之趨勢，而改以頻道代理商確保內容，又該如何確保前揭管制目標？亦須進一步考量。

2、對策與問題提出

我國有線電視產業之市場結構，因有線電視系統、頻道供應與頻道代理之間，集團化之趨勢較為明顯，對於產業結構與交易秩序影響頗深，更可能影響節目內容多元、媒體專業自主與閱聽人權益。為維護消費者收視與選擇權益，使民眾付出之收視費與收視頻道能有效連結，本會目前持續依法行政，續行行為管制及結構管制措施，如避免不公平競爭規範、管制訂戶數占全國總訂戶數之比例、節目由系統經營者與其關係企業供應者，其可用頻道之上限等規定予以

保障。

關於我國有線廣播電視法現行對於市場集中度之規範，可能不足以因應實務上有線電視市場垂直整合之影響、亦不易因應跨媒體集中情事的部分，本會於審議重大媒體併購案時，多透過附負擔等方式揭示有線電視系統與內容整合之界線。特別是針對具有一定規模之有線電視系統業者，考量有線電視系統交易、市場規模以及業者過去之記錄等，限制其經營新聞頻道，以避免其對於意見市場擁有過大之操控力。對此，本會研擬「媒體壟斷防制與多元維護法案」，依 2017 年 7 月 5 日第 755 次委員會決議，於同月公布，並辦理公開意見徵詢與公聽會，目前已初步完成草案調修。

而在結合或整合規範方面，為確保通訊傳播市場公平有效競爭，本會目前考慮參考美國聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC）現行所使用之各類有效指標，包括雙赫指數（Herfindahl-Hirschman Index, HHI⁵²）等、義大利採用之整合傳播

⁵² 雙赫指數，或稱為赫氏指數，係反映市場集中度的綜合指標，用於計算每一市場上每家企業市場佔有份額的平方和，HHI 越大代表市場集中程度越高。過去 FCC 使用的赫氏指數招致許多批評，此指標或許能反映一般產業的市場集中度，卻無法準確反映媒體的特質。介紹請參羅世宏，〈媒體壟斷如何防制？媒體多元如何維護？—邁向一個複合式的管制取徑〉，《傳播研究與實踐》，第 3 卷第 2 期，頁 10（2013）。此外，美國司法部（Department of Justice, DOJ）與聯邦貿易委員會（Fair Trade Commission, FTC）關於結合之執法，向來也是參考 HHI 而為准駁。依據舊版 DOJ 與 FTC 公佈的「水平合併指導原則」（Horizontal Merger Guidelines）的說明，HHI 指數在 1,000 以下者是「低度集中市場」、HHI 指數在 1,000 至 1,800 之間則是「中度集中市場」、指數在 1,800 以上者，屬於「高度集中市場」。而市場集中度越高，越可能不利於競爭。參見柯舜智、莊春發，〈再探臺灣有線電視市場集中度〉，《新聞學研究》，第 94 期，頁 159-165（2008）。不過 DOJ 與 FTC 在 2010 年修正了「水平合併指導原則」，重劃低、中、高度集中市場的 HHI 界限為 1500 與 2500。U.S. Dep't of Justice & Fed. Trade Comm'n, Horizontal Merger Guidelines § 5.3 (2010).

市場系統 (Sistema integrato delle comunicazioni, SIC⁵³)、德國之媒體集中化調查委員會 (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK⁵⁴) 以及英國之公共利益多元檢測 (the public interest or plurality test⁵⁵) 等工具⁵⁶，衡量經濟市場與媒體影響力、並資訊來源及意見管道之多元程度等，進一步建立符合我國媒體市場全面性、多元化指標。

基此，本會提出以下問題，希望獲得各界的意見回饋：

- (1) 因應科技技術及數位匯流發展，視聽媒體市場應如何界定？不同市場之間的區隔性或替代性為何？所謂新興媒體所指為何？
- (2) 我國是否應明確建立媒體市場多元化指標，作為衡量集中度及政府進行水平及垂直整合審查准駁之參據？有哪些適合的具體指標？

⁵³ 依據 2004 年義大利傳播法 (Legge Gasparri)，義大利以 SIC 計算媒體集中度，將媒體市場當作一個整體，在計算媒體集中度時納入廣播、電視、電影、平面媒體、廣告和網路 (但未包含電信)，據以執行義大利傳播法第 43 條的規範：單一公司持有媒體市場的股份不得超過 20%，市占率超過 40% 的電信公司不得持有超過 10% 的媒體市場股份。介紹請參羅世宏，同上註，頁 11。

⁵⁴ 2006 年 KEK 於審查 ProSiebenSAT.1 Media AG 和 Axel Springer Media AG 結合案時，發展出新的衡量方法，用以衡量不同媒體對於意見多元的影響力，KEK 將日報、廣播、線上活動等的市場占有率轉為相當於看電視的收視占有率，嚴格管制在意見形成上擁有支配力量 (dominant opinion-forming power) 的業者，但對其餘業者則不做執照張數的限制。根據 KEK 的定義，有主導力量的業者係指：1. 達到 30% 的收視占有率；2. 達到 25% 的觀眾市占率同時在相關媒體市場有重要地位；3. 其在電視上或是相關媒體市場中的活動經過整體評估被認為與達到 30% 觀眾市占率有相同影響力者。介紹請參上註，頁 12。關於其制度的詳細介紹，請參陳人傑，《廣播電視集中化管制規範之比較研究—以德國、英國法制為中心》，國立臺灣大學法律學院法律學研究所博士論文，頁 40-63 (2013)。

⁵⁵ 根據 2003 年英國通訊傳播法 (Communications Act 2003) 所引進的公共利益或多元檢測，公益或多元檢測必須於併購案金額超過 7 千萬英鎊或市占率達 25% 時啟動。介紹請參羅世宏，同上註，頁 12。關於其制度的詳細介紹，請參陳人傑，同上註，頁 174-178。

⁵⁶ 羅世宏，同上註，頁 10-12。

(3) 目前廣電媒體市場的水平及垂直整合規範，在有線電視全面數位化後，應否予以調整？理由為何？另外，IPTV 平臺事業之垂直整合應否納入規範考量？

二、健全傳播環境與交易秩序

(一) 廣電事業執照制度與評鑑換照

我國目前的各廣電事業執照制度與評鑑換照機制並不完全相同。因此，是否有通訊傳播基本法第 7 條的平等管理原則的適用，進一步拉齊管制規範，以符合前揭公平的核心價值，即有討論空間。此外，考量頻繁的評鑑換照作業，不僅對各廣電事業是人力等資源的負擔，對行政機關而言，行政成本也相當沉重。因此是否能透過擴大公民團體的參與，以同時解放廣電事業與主管機關的資源，會是達成前揭強化公私協力等效率治理的核心價值，是本節重要的思考基礎。

1、現況與挑戰

目前我國廣電三法中，對於「廣播、電視事業」、「有線電視事業」、與包含直播衛星廣播電視服務事業及衛星頻道節目供應事業之「衛星廣播電視事業」，各設有執照參進及評鑑換照制度。

廣播電視法第 10 條第 1 項規定：「廣播、電視事業應經主管機關許可，並發給廣播、電視執照，始得營運。」依同法第 12 條，廣播或電視執照，有效期間為九年（第 1 項）；屆期前，應申請換照（第 2 項至第 5 項）。此外，主管機關應就廣播或電視事業所提出之營運計畫執行情形，每三年評鑑一次（第 6 項至第 7 項）。

有線廣播電視法第 5 條規定：「經營有線廣播電視服務者，應經中央主管機關許可，並取得經營許可執照，始得營業。」依同法第 21 條、第 31 條，系統經營者之經營許可執照有效期間為九年，屆滿前應向中央主管機關申請換發；此外，復依同法第 30 條，中央主管機關應就系統經營者所提出之營運計畫執行情形辦理評鑑，每三年評鑑一次；換照當年得不辦理評鑑。

衛星廣播電視法第 6 條規定，衛星廣播電視事業之經營，應填具申請書及營運計畫，向主管機關提出申請，經審查許可，發給衛星廣播電視事業執照，始得營運。同法第 11 條、第 18 條規定，衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業分公司之執照有效期間為六年；屆滿前，應向主管機關申請換照。此外，同法第 17 條規定，主管機關應就衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商所提出之營運計畫執行報告，於該事業取得執照屆滿三年時，辦理評鑑。

由此可知，關於執照有效期間，除衛星廣播電視事業為六年之外，其餘皆為九年。而各類廣電事業則每三年一週期辦理評鑑；遇執照有效期屆滿前，則辦理換照。

然而，關於其執照性質，廣電三法之條文雖皆規定為「許可制」，惟依據行政法院之相關判決，實務上皆被認為「特許制」。首先，關於許可制與特許制之差異，前者係人民於憲法上所保障固有權利之回復，若申請條件齊備，行政機關就應給予許可，無裁量權限，予以限制需合乎法律保留授權明確性；後者則係為公益目的，主管機關所創設賦予人民之權利，人民即使申請條件齊備，行政機關仍得裁量是否給予許可，擬予限制原則上只需法律概括授權即可（臺北高等行政法院 104 年訴更三字第 29 號判決參照）。基此，若被定性為「特許制」，則主管機關對於執照之授與，則享有較大之裁量空間。

細究之，關於廣播、電視事業，行政法院著重於該類事業使用之無線電波頻率為國家所有、由主管機關規劃支配的特性，因此認定為特許制（臺北高等行政法院 104 年訴更三字第 29 號判決、最高行政法院 105 年判字第 461 號判決參照）。有線電視事業部分，行政法院則側重其地區有線電視資源有限性、以及市場特徵，也即，在寡占甚至接近區域獨占市場，市場內上下游垂直整合的程度極高，系統業者的集團勢力影響相關產業政策甚鉅，須賦予行政機關更多監督權，

維護收視戶之權益以及市場公平運作，因而認定為特許制（臺北高等行政法院 98 年訴字第 2277 號判決參照）。至於衛星廣播電視事業，行政法院則從高度公益性出發，也即，衛星廣播電視事業執照制度涉有促進衛星廣播電視事業之健全發展、及保障公眾視聽權益之公共政策的高度公益性，因此認定為特許制（臺北高等行政法院 95 年訴字第 1093 號判決、最高行政法院 98 年判字第 281 號判決參照）。

目前本會就廣電各事業，已發出無線電視共 6 張執照、無線廣播共 171 張執照、有線廣播電視共 71 張執照、衛星廣播電視共 333 張執照，執照數目甚多。而在數位化（例如數位化有線電視或 IPTV 可載送的頻道數目大增）、開放市場環境（例如開放有線電視市場之新進事業及跨區經營）之當下，執照數目仍有可能持續攀升。因此，廣電各事業之申照、例行評鑑及換照之行政作業繁複、書類文件龐雜⁵⁷、週期又短，不僅已大幅加重主管機關之行政成本；也同樣干擾廣電各事業之正常商業營運與人力等資源安排。

此外，對於廣電各事業之結構管制與行為管制陸續完備之前提下，其執照參進制度，是否仍須維持特許制或許可制？能否有進一步鬆綁

⁵⁷ 關於廣電事業申設、評鑑、換照等行政流程與所需備文件，請參考本會，〈業務申辦：傳播業務〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，<https://www.ncc.gov.tw/chinese/service.aspx?sn=1009>（最後瀏覽日：2018/7/30）；本會，〈書表下載：傳播類〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site_content_sn=289&is_history=0（最後瀏覽日：2018/7/30）。

的空間？值得所有的利害關係人一同思索。

2、對策與問題提出

基於數位政府推動應從行政簡化、為民服務品質提升，完備數位政府治理環境，逐步擴及政府良善治理之理念，於「DIGI+方案」中的第二主軸「數位經濟躍升」，推動策略 2.2「營造網路應用創新商業化發展之友善環境」項下，即訂有辦理措施 2.2.1.4「簡化廣電事業評鑑換照機制」，預計完成各類事業之評鑑換照機制，並持續檢討，以進一步創造對廣電事業友善之規管環境。

本會目前仍認為評鑑換照作為監理機制有其功能，不宜撤廢，但需加以調整。在調整方向上，關於執照與評鑑換照期間，目前本會擬規劃拉齊未來無線廣播、無線電視、直播衛星平臺及有線平臺之執照效期年限及評鑑期間；而具體年限與期間，仍有討論空間。

調和執照管制密度的同時，則需加強「事後問責機制」，也即擴大並強化各配套措施如內控機制、自律及公民團的參與機制等。具體而言，則可能有精進評鑑換照指標（如加入跨界產製與行銷等）；於母法增列重大倫理違犯、或違規次數等強制退場機制；或強化各廣電事業提供虛假資訊之罰則等思考方向。

基此，本會提出以下問題，希望獲得各界的意見回饋：

- (1) 現行廣電三法以執照制度為管制基礎，並以定期評鑑與換照機制配套監理，是否應加以調整？有線系統與衛星頻道及無線電視等是否應為相同管制強度？理由為何？是否能確保廣電監理核心目標之達成？
- (2) 相關監理制度是否應適度考量合理之退場機制讓經營者得以進出市場、自由流動，提供服務使消費者能從中獲益？
- (3) 現行的評鑑及換照制度，其程序及應備文件是否應予調整？

(二) 頻道授權、上下架排頻及消費者選擇

相對於結構管制，另一種廣電產業的競爭規範的態樣，則是以事業個別的市場行為為管制對象，稱為「行為管制」，具體而言，於我國公平交易法與廣電三法中，包括頻道授權的差別待遇禁止、不正影響禁止，以及各類不公平競爭行為之禁止等；此外，也包括對於頻道載送的相關管制如頻道規劃管制和公平上下架規章規範等。行為管制的主要目的，主要是希望透過事前的核准或事後的檢視，避免廣電產業內不公平競爭，以確保各廣電事業的實質商業自由，同樣地，也是達成前揭促進有效且持續之競爭核心價值的主要手段之一。

1、現況與挑戰

有線電視產業中，因下游之系統商有確保頻道節目之需求，上游之頻道節目商則有確保觸達收視戶之需求，或是追求降低彼此間的交易成本，因此盛行垂直整合。從國外與本土的經驗可以得知，當有線電視產業的系統或頻道過於集中，則垂直整合企業將傾向透過有線電視平臺對於頻道的載送（例如拒絕上架、或移頻至其他頻位）、抑或頻道商對於頻道節目的授權（例如拒絕授權、或價格及條件上的差別待遇），進行市場力的延伸，也即一種市場力的濫用⁵⁸。因此，有線電視的產業部門法制，也特別側重此部分的行為管制，以確保市場的公平競爭與正向發展。

首先，關於頻道授權的部分，衛星廣播電視法第 25 條規定，衛星廣播電視事業或代理商、他類頻道節目供應事業無正當理由，不得對衛星廣播電視事業、系統經營者或代理商或其他供公眾收視聽播送平臺事業給予差別待遇。此規定是為有線電視市場關於頻道授權行為最重要的防護機制，並訂有相關罰則。此外，關於頻道授權實務上，頻道商與系統商間之糾紛，有線廣播電視法第 55 條規定：「系統經營者與頻道供應事業間有關頻道播送、授權條件及訂戶數認定之爭議，或系統經營者間之爭議，得向中央主管機關申請

⁵⁸ 參照公服字第 10512604991 號令，公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明(2016)，九、(有線電視系統經營者濫用市場力量行為)；十一、(有線電視系統經營者促使拒絕交易行為)；十三、(有線電視頻道供應者頻道節目差別供應行為)。

調處...」，也即設有調處之規範。

其次，關於頻道載送部分，有線廣播電視法第 37 條規定，系統經營者對衛星頻道節目供應事業、他類頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、無線電視事業，應訂定公平、合理及無差別待遇之上下架規章，並應依該規章實施；且訂有罰則。此外，關於有線電視系統上之頻道、頻位變更，目前則依據同法第 29 條之營運規章變更處理，由本會發布「有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法」加以管理、許可，一般稱作「定頻」管制。又，關於系統商與頻道商之間的頻道載送糾紛，亦得依前述同法第 55 條，申請調處。

最後，有線廣播電視法於 2016 年新增第 37 條第 4 項規定：

「系統經營者、其關係企業或其直接、間接控制之系統經營者，不得以不正當方法，促使衛星頻道節目供應事業、他類頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、無線電視事業對其他系統經營者或其他供公眾收視聽之播送平臺事業，給予差別待遇。」此規定為新設，依據立法理由，此規定係「配合新興科技發展，為促進有線廣播電視平臺與其他供公眾收視聽之播送平臺間之競爭，創造公平競爭環境...」，特別加以處理系統經營者向頻道市場延伸市場力之規範。

頻道商與系統商間的頻道授權或頻道載送糾紛，依照目前有線廣播電視法第 55 條的規定，身為主管機關的本會僅有「調處權」，因此調處成立與否，端看各業者的意願。而本會在實務上為確保收視戶的權益，往往耗費大量的時間與人力資源，不斷地重複調處，但卻難免在換約時節產生市場上的紛擾。因此應否給予主管機關更多的管制工具，以介入業者間的交易行為，值得深思。

然而，現有的管制工具也有難以發揮的問題，在頻道授權部分，主管機關自行政院新聞局時代以來，即不曾援用過衛星廣播電視法第 25 條（舊法第 32 條）之規定；再者，依「公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論（99.10.18）」，關於衛星廣播電視節目上、下架爭議案件，倘係因相關事業有違反公平交易法情事所致，如頻道節目供應業者或系統經營者之不當杯葛行為、搭售或差別待遇；或統購、聯賣等聯合行為或結合、或為其他違反公平交易法等情事者，由公平會依公平交易法相關規定辦理。公平會受理該等案件應先徵詢本會廣電政策與監理評估意見，本會亦得檢附具體事證移請公平會查處。其效果等同於由公平會管轄此類行為的市場監理。

此外，有線廣播電視法新增前開第 37 條第 4 項條文規範，在實務上面臨「以不正當方法促使」的查證困難問題，因此主管機關如何發揮監理效能，也值得思考。

最後，關於頻道載送，目前有線廣播電視法要求系統業者訂定公平、合理及無差別待遇之上下架規章，其解釋與標準也莫衷一是；加諸現行對「定頻」的管制，也引起不少業界的檢討聲浪，應有加以檢討的必要。

2、對策與問題提出

對於調處部分，本會目前為維護訂戶權益，已援用有線廣播電視法第 53 條與第 63 條，對「有營運不當、損害訂戶權益情事或有損害之虞」之系統經營者，命其限期改正或為其他必要措施；且對於進一步違反者，加以裁罰。例如，對於系統商與頻道商於授權換約調處中不得「斷訊」之行政處分，以及違反之裁處等。

針對既有規範及管制工具部分，本會考慮檢討「公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論」，也即在頻道授權行為與頻道載送之市場監理，應活用本會身為產業主管機關所掌握之產業資訊、並持續監理的能量，強化並落實行為管制機制。

在查證困難的問題方面，除考慮透過修法賦予本會更廣泛的事業資訊調取權，以堅實科學化管制之外；為節省行政成本並加速矯正市場結構，或可參考美國有線電視法中的「節目取得規則」（program access rule）制度⁵⁹、或英國的「頻道批發強制授權」

⁵⁹ 關於制度介紹，請參王牧寰，《美國有線電視法之節目取得與載送規則研究》，資訊社會學碩士

(wholesale must-offer, WMO)管制措施⁶⁰，進一步透過不對稱管制，整備健全的市場環境。

關於行政調處，本會目前認為，不具有強制力的行政調處機制雖然可以存在，但並不當然可以解決市場上的糾紛。近年，歐盟對於電子通訊產業上具有時效性的糾紛，均設有爭端解決機構 (dispute settlement body, DSB)，以強制性的行政裁決、或強制付商業仲裁等方式，確保在短期內迅速解決爭議⁶¹，可資參考。視聽媒體產業的時效性更是不言自明，舉凡熱門的運動賽事轉播等，直播價值稍縱即逝，我國似乎也應當思考強制性爭端解決機制的創設。

最後，針對與消費者最切身相關的有線電視費率管制，首先本會認為，在有線電視市場未達「有效競爭」(effective competition)

⁶²之前，費率管制不宜落日或撤廢⁶³。其次，考量有線電視硬體建

學位學程碩士論文，頁 29-126 (2011)。

⁶⁰ 有關制度介紹，請參莊春發、柯舜智、陳人傑、羅慧雯、王牧寰、謝秀宜，《數位匯流下我國視訊市場之競爭監理政策》，本會 2015 年委託研究報告，頁 84-86 (2016)，https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/16022/3501_35183_160224_1.pdf。

⁶¹ 例如歐盟 2014 年的「降低高速電子通訊網路佈建成本措施指令」(Directive 2014/61/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on measures to reduce the cost of deploying high-speed electronic communications networks, Broadband Cost Reduction Directive, BCRD) 第 3 條至第 6 條、第 9 條、第 10 條中，皆有關接取電信實體設施等價格條件上的裁決機制。該指令內容，可參見網址：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0061>。

⁶² 關於美國有線電視法上「有效競爭」的定義沿革與討論，請參江耀國，前揭註 47 文，頁 121-126；廖祥丞，《台灣有線電視資費管制制度之研究》，國立東華大學財經法律研究所碩士論文，頁 60-65、78 (2015)。

⁶³ 由於價格管制是對於獨占市場失靈的傳統救濟手段，以提供相對於競爭市場存在的價格壓力。參見王碧蓮、胡志男、江亮均、陳人傑、李相瑜、張簡耀暉、羅山珊，《規範與調整獨寡占業者不當行為之可行政策作法—以電信事業主導者定價為例》，行政院公平交易委員會 2009 年委託研究報告，頁 12 (2009)，網址：<https://www.ftc.gov.tw/upload/806fb156-1b4d-4c0f-89e9-f06244fd3fd9.pdf>。因此在非競爭產業環境下，價格管制的制度設計經濟原理，都具有「抽租」(rent extraction)也即利潤擷取的目標，亦即管制者透過費率的設定，在產業投資利益與消

設已全面數位化而可提供更多頻道空間，以及更多元多樣及豐富的匯流整合服務供消費者選擇；而網際網路多元與彈性的收視服務，也逐漸改變過去成批模式僵化的情況，產業界也期能於生態鏈融入創新思維，消費者亦希望有多元選擇權，系統業者也渴望找回收視族群；未來 IPTV 服務若納入有線廣播電視法管理、以及新進系統經營者得跨區營運，則可期待以更整體性角度看待收視費率的管理。於市場競爭態勢逐步形成的同時⁶⁴，本會基於通訊傳播基本法第 1 條的精神，已陸續檢討調整有線電視收費模式，並經 2017 年 12 月 27 日第 781 次委員會議通過「有線電視多元選擇付費機制規劃」草案在案⁶⁵，續於 2018 年 1 月開啟意見徵詢，希望促進競爭合理管理，並納入多元選擇思維，也降低中央及地方的監理成本⁶⁶。

基此，本會提出以下問題，希望獲得各界的意見回饋：

(1) 關於頻道授權爭議處理之現行法規是否應予調整？有無必要

費者間，取得社會可接受的妥協方案。See IOANNIS KESSIDES, REFORMING INFRASTRUCTURE : PRIVATIZATION, REGULATION, AND COMPETITION 112-3 (2005). 直言之，其實就是「為欠缺充分競爭之業務的消費者討回部分超額利潤」。用語參見劉孔中，〈電信零售價格調整上限制之研究〉，《科技法學評論》，第 4 卷第 2 期，頁 218-219 (2007)。職是，整體的理路在於，若有線電視服務市場處於「有效競爭」，則可擔保沒有有線電視事業可獲取獨占利潤，費率管制就失去正當性。

⁶⁴ 類似論據，請參陳人傑等，前揭註 49，頁 316-319。

⁶⁵ 本會，〈為因應數位匯流市場環境變遷，經多場焦點座談及年度費率審議過程參採各方意見，國家通訊傳播委員會研議有線電視多元選擇付費機制規劃草案，希冀兼顧民眾基本收視權益與產業發展，將公告並召開公聽會聽取各方意見與進行討論〉，新聞稿，國家通訊傳播委員會全球資訊網，2017 年 12 月 27 日，

https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&sn_f=38487 (最後瀏覽日：2018/7/30)。

⁶⁶ 本會綜合規劃處，〈有線電視多元選擇付費機制規劃(草案)公聽會簡報〉(2018)，https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18011/3354_38574_180117_1.pdf (最後瀏覽日：2018/7/30)。

授權主管機關有強制爭議之業者進行商務仲裁的權限？

- (2) 關於頻道上下架與分潤機制，是否有修法建立強制達成合理的授權協議之必要？是否有其他機制可讓業者運作更順利、更易遵循？
- (3) 考量頻道代理商在我國頻道授權實務上的關鍵角色，是否應立法加以規範？
- (4) 通訊傳播主管機關對於頻道授權引發差別待遇等市場限制競爭疑慮，應如何與競爭法主管機關進行分工與合作？現行管制方式有無加以調整之處？
- (5) 有線電視全面數位化後，為使消費者有多元選擇權，有線電視的費率管制制度應如何調整？具體的建議為何？

三、 促進內容產製誘因與治理

(一) 影視產製振興與本國文化提振

「內容為王」為各國視聽媒體服務市場實踐後的共識，各國唯有積極投入自國的影音內容產製，整體產業鏈才能由上至下完整生存、形成正向循環，自國的文化與語言才能有其載體，而被保存並多樣性的發展，避免文化話語權的流失於國際化的巨浪，因此世界諸國莫不苦思，透過各式各樣的法律政策工具，振興自國的內容產

製。基此，在以網際網路跨國連接各國市場的數位經濟環境下，我國傳播產業既然不外於數位經濟市場，當然也同樣面對視聽內容產業與文化根基底蘊的內部風險（例如閱聽眾的品味與收視習慣）與外在風險（例如境外產製內容搶佔大眾眼球、並擄獲主要的廣告或置入性行銷收益資源）。所以，如何具體化鼓勵服務多樣創新、導入資金活水等，型塑影視內容產製的振興方針，並踐行通訊傳播基本法第 5 條有關促進多元文化（內涵包括種族、族群、語言等多面向）均衡，以達前揭多元的核心價值，需要政府部門共同努力、協作治理。也就是說，除本會之外，文化部、經濟部、財政部、外交部等，都必須參與進數位治理的跨部會協調的效率治理框架當中，冀希齊心眾志打造更優質的內容產製環境。

1、現況與挑戰

為振興國內視聽產業發展，保障本國與多元文化，我國於廣播電視法第 19 條、衛星廣播電視法第 8 條訂有本國自製節目、本國自製戲劇節目及本國節目比率之播送限制規範。本會審酌這些規範的立法目的、與視聽眾權益與產業現況等，於 2016 年發布「無線電視事業播送本國自製節目管理辦法」及「衛星頻道節目供應事業播送本國節目管理辦法」，修正節目「新播」之定義，以鼓勵跨平

臺及頻道業者間相互合作，集中資源製播優質節目，並促進優質節目流通；並且，為符合實務現況，調整本國製電影的新播比率及指定時段⁶⁷。此新規範於 2017 年正式施行。

關於其他部會，文化部基於文化創意產業發展法及有關規範，針對廣播電視產業的設有相關獎勵補助措施⁶⁸，包含綜藝節目製作、電視節目製作、電視劇本開發、紀錄片製作、新媒體跨平臺創意影音節目製作、超高畫質電視節目製作與電視業海外行銷等補助要點；而為強化我國電視產業人才專業知識與技能，吸收產業新知並與國際趨勢接軌，開設電視人才培訓之相關課程，以提升電視產業人才素質與國際競爭力。另外，每年舉行廣播金鐘獎與電視金鐘獎等獎勵措施，鼓勵持續製播優質節目。

此外，我國傳播產業舉凡製作影音內容、或進口內容產製設備等，文化部依照文化創意產業發展法、經濟部依照產業創新條例與中小企業發展條例等相關規範，在符合相關資格要件之前提下，都可與財政部協調規劃租稅優惠規範。

新興媒體越普及，消費者擁有越多選擇，在眾多視聽服務平臺

⁶⁷ 本會，〈經草案公開說明及多方徵詢討論後，NCC 通過本國自製節目相關辦法，鼓勵業者共同合作，期待監理獎勵手段併行，共同提振我國影視內容產業〉，新聞稿，國家通訊傳播委員會全球資訊網，2016 年 12 月 14 日，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=1&pages=5&sn_f=36713（最後瀏覽日：2018/6/8）。

⁶⁸ 例如可參見文化部，〈獎補助條款列表〉，文化部獎補助資訊網，<https://grants.moc.gov.tw/Web/PointList.jsp?SelMenu=2&K=B&Type=MOC&Key=51>（最後瀏覽日：2018/6/5）。

林立的時代，如何吸引閱聽眾的目光，節目內容極為關鍵，多元視聽平臺為我國自製戲劇帶來契機，然而我國視聽產業近年來不論是資金、人才或者行銷通路上，皆面臨許多瓶頸，如內容產量與產值不斷下滑、內容產製人才培養不易以及人才外流等。

再者，我國於 WTO 入會承諾中，並未如其他國家表列較嚴密的文化免議（cultural exception，或譯為「文化例外」）相關限制，除完全開放電影市場⁶⁹外，在「廣播及電視服務業」，僅針對無線廣播及電視保留 70%，以及有線電視系統經營者在現行播放頻道中，保留播放總小時數的 20%，作為市場開放之限制⁷⁰，雖然後者於實務上容有操作空間，但長期而言，將可能無助於我國的文化多樣性，並對強勢國家形成文化依附的結果；且我國相關的文化產業在外資自由進出之下，傳媒與廣告代理業規模也可能越來越小，生存空間將受到相當程度的擠壓⁷¹。

2、對策與問題提出

文化部調查研究指出，2016 年無線電視臺主頻首播率約有 57.68%，整體頻道平均首播率為 27.37%，以有自製節目之頻道首

⁶⁹ 包括「錄影帶及電影之製作與行銷服務業」與「電影放映服務業」。參照臺灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域服務業特定承諾表及最惠國待遇豁免表，頁 18（2001），取自經濟部國際貿易局經貿資訊網，網址：<https://www.trade.gov.tw/cwto/Pages/Detail.aspx?nodeID=356&pid=312967>。

⁷⁰ 同上註，頁 18-19。

⁷¹ 林麗雲，〈自由貿易文化免議〉，蘋果日報，2014 年 4 月 17 日，<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20140417/35771802>（最後瀏覽日：2018/6/9）。

播率較高，研究發現 2016 年首播率較 2015 年稍下滑，而此現象與新製新播節目時數減少互相呼應⁷²。為維護本國文化，我國針對無線電視臺、有線衛星頻道業者設有本國自製節目比例規定，目的在於先提升內容產製的數量，進而要求內容品質。

依據 106 年至 109 年國家發展計畫，推行中之「振興影視音產業計畫」透過資金、產製、通路與環境等關鍵發展環節，強化產業競爭力，以影視音產業三位一體，由流行音樂產業之長尾效應，帶動電視、廣播、電影產業同步發展，藉以提升我國影視音內容產製之能量⁷³。另外，為搭建金融機構與電視產業交流溝通平臺，2017 年文化部設立「影視投融資專業協力辦公室」，與國發基金、金控、銀行、保險及創投業者共同合作，開設專業課程以培訓影視投融資種子人員，並積極開發投資案源，加入專業協力及導入無形資產評等機制，以協助影視業者取得投融資資金，為電視內容產業注入活水，鼓舞優秀人才及資金投入製作⁷⁴。

本會也透過相關部會間會報等管道，積極與相關部會溝通協調，希望共創良善的視聽媒體內容產製環境。

⁷² 文化部影視及流行音樂局，前揭註 16，頁 99。

⁷³ 國家發展委員會，國家發展計畫—106 至 109 年四年計畫暨 106 年計畫，頁 200-201 (2017)，網址：<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUyMC80MTIiLzZiM2M1OWRILTliYWMTNGY0Zi1hOTRkLTRhMzc1ZWZhNzc2Ni5wZGY%3d&n=5ZyL5a6255m85bGV6KiI55WrLTEwNuiHszEwOeW5tOWbm%2bW5tOioiOeVq%2baaqDEwNuW5tOioiOeVq%2bWFqOaWhy5wZGY%3d&icon=.pdf>。

⁷⁴ 文化部，〈金融相挺，電視劇蓄「視」待發！〉，文化新聞，文化部網站，2017 年 2 月 7 日，https://www.moc.gov.tw/information_250_59741.html（最後瀏覽日：2018/6/7）。

我國傳播相關之文化產業政策目標，在於穩定並提升我國電視內容的品質與產量，讓電視內容製作業者能有充足的資金以發揮創意，製作多元且具市場性的作品，讓國人能夠選擇多樣的節目內容，促使我國之文化與人文價值可藉由影視作品輸出⁷⁵。

而為健全傳播環境，政策上應持續規劃視聽人才培育計畫，並將資金暖流引入活絡產業，在具體措施上，本會目前思考，可透過修法或調整現有機制，為投入內容產製提供經濟誘因，例如，針對我國關鍵自製視聽內容（如戲劇、綜藝或電影等具有文化累積性的節目）之廣告投入(包括置入性行銷)，給予一定之租稅優惠，一方面吸引流失於境外或國際大型網際網路內容服務業者之廣告資源回流；另一方面也透過獎勵開源，減少頻道事業向海外購置節目的動機。此外，本會也積極思考，可另以符合租稅法律主義之方式，設置影音內容的多元發展基金，對在我國營利、對我國民眾提供服務而獲利的相關事業課徵特別公課，以政府基金帶動產業資金投入內容產製，鼓勵製播優質多元視聽節目內容，促進視聽產業之競爭力。

例如，本會於 2018 年 7 月預告「電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法」之第 12 條草案⁷⁶，即將非本國自製節目不得

⁷⁵ 同上註。

⁷⁶ 前揭註 21。

接受冠名贊助之時段限制，由原先 20 時至 22 時延長至 19 時至 23 時，亦同時放寬部分節目與廣告認定標準，但維持兒童節目不得接受冠名贊助及放寬接受贊助來源之規定，期望透過本國節目比率之規範已大幅提升本國節目之產製能量，並藉由新播節目之需求帶動不同平台間的合作，讓國內影視製播人才流失狀況能止跌回升。

除前述給產業「胡蘿蔔」的相關獎勵規劃外，本會認為，相關義務的課予亦不可偏廢。具體而言，可能包括對經營衛星頻道節目供應事業的境外衛星廣播電視事業，課予一定程度的本國節目自製率義務；抑或針對一定條件下經營 OTT TV 之事業，課予本國節目內容的比例要求。然而，這些制度的設計，皆需國際貿易協定之評估與遵守、以及符合立法程式之要求等，不可不慎，而本會尚未有定論，也期待各界給予建議。

此外，為協助內容產製事業開闢觸達閱聽眾的傳播管道，本會除思考調修廣電三法之規定，重新設計前述類似舊有線電視法之「商業頻道空間租賃」規範外；也認為或許可以參考諸外國的法制經驗，拓展更多節目內容播送的空間⁷⁷。

最後，為健全我國視聽內容產製之發展，通訊傳播主管機關應

⁷⁷ 例如德國廣播電視邦際協定 (Rundfunkstaatsvertrag, RStV) 中有關「視窗節目」(Fensterprogramme) 之規範，如廣電頻道中置入獨立第三人播送時段 (Sendezeit für unabhängige Dritte)，有促進小型與新進電視經營者發展之效果等。參見陳人傑、楊嘉雯、洪志青、羅山珊，《廣電事業股權規範之研究》，本會 2009 年委託研究報告，頁 81-82 (2009)，網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/10011/1685_13647_100113_1.pdf。

如何與文化部、經濟部等部會進行適當分工，跨部會共同合作，以有效達成政策目標。

基此，本會提出以下問題，希望獲得各界的意見回饋：

- (1) 通訊傳播主管機關為保護本國文化，就本國節目比率之要求應如何規範較具實益？針對境外衛星廣播電視事業經營之衛星頻道節目供應事業，是否也應課予本國節目比率之義務？
- (2) 承上，我國是否應針對網際網路上的視聽傳播服務，課予本國節目播送比率之義務？如是，則具體作法建議為何？
- (3) 為提升本國文化，通訊傳播主管機關如擬寬列預算，例如以通訊傳播監督管理基金編列，促進視聽內容產製，是否必要及妥適？若是，建議該基金之來源及用途應如何調整規劃？又應如何與文化部、經濟部等相關部會進行適當分工以有效達成政策目標？

(二) 內容監理與媒體識讀

為確保視聽內容的妥適性、健康健全、甚至品味，並保護未成年人之身心發展，以及積極透過平權措施保障身障者近用、與促進多元文化之國家任務，內容監理一直是世界各國廣電法制與相關監理措施之核心。但隨著網際網路革命與數位匯流、以及數位經濟時

代的來臨，民眾收視聽媒體的管道已不限於傳統廣電之媒介，甚至快速地向網際網路上的新媒體過渡。然而，先以視聽內容相關的兒少防護為例，隨著網路科技之高度發展，網際網路上不當的傳播內容亦可能傷害特定的個人或群體、甚至引發整體社會之危險，而國家積極採取適當管制措施，以保護兒少身心發展之義務，不會因傳統廣電媒體或新興媒介之不同管道而有差異，反而更可能隨著媒體範疇的延伸，擴大國家的保護義務（司法院大法官釋字第 469 號解釋理由書、第 623 號解釋理由書參照）；同理，我國近年來陸續通過「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」、與「身心障礙者權利公約施行法」等人權立法，其中有關網際網路視聽內容脈絡下的各種族與族群等、以及身障者的國家保護義務，也應受到政府的重視。

基此，本會及其他政府部門當共同踐行通訊傳播基本法第 5 條與第 13 條，有關促進多元文化均衡、通訊傳播健全發展、維護國民權利、及保障消費者利益等之宗旨，達成公平、平等近用之核心價值；尤其，針對跨部會協調與公私協力的效率核心價值，數位治理概念下的網際網路相關事務，並非單一部會之責任，應由跨部會、以及有更多公民與多方利害團體之參與，協力建構良善的視聽環境。

1、現況與挑戰

(1) 內容監理

由於通訊傳播內容性質多元，而其中涉及重要公益且對社會有重大影響者，國內許多法律對此均設有特別規定，如醫療法、藥事法、化粧品衛生安全管理法、消費者保護法、公平交易法、菸酒管理法與菸害防制法中基於各該法律的規範保護目的，對於相關廣告內容設有規定外，家庭暴力防治法、兒童及少年福利與權益保障法及其他相關法律也對於傳播內容設有特別規定。

而通訊傳播法制上，除電信法第 8 條第 2 項規定以提供妨害公共秩序及善良風俗之電信內容為營業者，電信事業得停止其使用之規定外；廣播電視法、有線廣播電視法以及衛星廣播電視法對廣電媒體的傳播內容各設有節目內容與廣告內容的管制規定，如節目內容分級之要求，禁止不當內容之播送、節目與廣告區隔、廣告播送方式與時間之規定、不得播送與選舉參選人有關而由政府出資、製作或贊助之節目或廣播以及政府置入性行銷之規定、插播式字幕使用的規定；而由於無線廣播電視因使用電波資源，且較易為視聽大眾接取，以廣播電視法之內容管理為例，其更進一步規範，如將廣電節目分為新聞及政令宣導、教育文化、公共服務以及大眾娛樂四類（第 16 條），且規定前三類節目所應占每週總時間最低比率並授

權主管機關訂定內容標準與時間分配辦法（第 17 條第 1 項與第 3 項）外，並要求對於本國自製節目之促進義務（第 19 條）、對於報導他人答覆或更正之義務（第 23 條）、及對於評論他人應給予答辯權益（第 24 條），均設有規定。同樣的，衛星廣播電視法對於傳播本國文化及本國自製節目（第 8 條）、評論答辯（第 40 條）、錯誤更正與答覆（第 44 條）等，也設有類似規定。

然而，國內對於網際網路內容，目前未設專法規定，除採自律為主以低度管理為原則外，政府並依照網際網路內容與服務所涉事務性質由各該主管機關適用相關法律之治理機制⁷⁸。在 OTT TV 的內容監理上，直接透過開放式的網際網路內容，提供視聽內容服務至使用者的電子終端設備的 OTT TV，並不在廣電三法之規範範圍內；而目前國內在網際網路內容的相關規範，主要可見於「兒童與少年福利與權益保障法」第 46-1 條，要求不得於網際網路散布或播送或傳送有害兒童及少年身心健康之內容，不得未採取明確可行之防護措施，或未配合網際網路平臺提供者之防護機制，使兒童及少年得以接取或瀏覽，作為對於兒少的保護措施。此外，該法第 46 條並規定通傳主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立網際網路的內容防護機構，即 iWIN 網路內容防護機構推動兒童

⁷⁸ 本會，〈行政院第 3536 次院會假新聞議題國際觀測與因應建議報告〉，行政院全球資訊網，2017 年 2 月 16 日，<https://www.ev.gov.tw/File/CA0916CDAB426097?A=C>（最後瀏覽日期：2018/6/13）。

及少年網際網路安全環境。

而在通訊傳播內容的多元文化促進以及弱勢近用權益促進上，除通訊傳播基本法第 5 條規定通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展，且同法第 12 條並規定政府應配合本會之規畫採必要措施，促進通訊傳播之接近使用及服務之普及外，國內的相關法制與政策並設有規範與措施。而多元文化所包含的要素眾多，至少就包括原住民族文化、客家文化、新住民文化、以及其他少數族群族裔等，力求兼容並蓄，以下僅就原住民、客家與身心障礙等部分舉例說明。

關於多元文化的促進，首先為保障原住民族傳播與媒體近用權，原住民族基本法規定，政府應保障原住民族傳播及媒體近用權，並成立財團法人原住民族文化事業基金會，規劃辦理原住民族專屬及使用族語之傳播媒介與機構⁷⁹；原住民族語言發展法規定政府捐助之原住民族電視及廣播機構，應製作原住民族語言節目及語言學習課程，出版原住民族語言出版品⁸⁰，並規定原住民族語言節目及課程使用原住民族語言之比例，不得低於該機構總時數之百分之五十⁸¹，且規定中央及地方主管機關應協助、獎勵及補助電影、電視、廣告

⁷⁹ 原住民族基本法第 12 條。

⁸⁰ 原住民族語言發展法第 23 條第 1 項。

⁸¹ 原住民族語言發展法第 23 條第 2 項。

及廣播使用原住民族語言播出⁸²。

目前該會營運 Alian FM 96.3 原住民族廣播電臺與原住民族電視臺，原住民族電視臺並由主管機關依照有線廣播電視法第 33 條規定指定有線電視系統業者免費提供固定頻道播送節目外，並提供 OTT TV 服務。

再者，在促進客家語言文化傳播及媒體近用權保障上，現行客家基本法第 3 條第 2 項規定，人民以客語作為學習語言、接近使用公共服務及傳播資源等權利，應予保障。同法第 17 條規定，政府應捐助設立財團法人客家公共傳播基金會，辦理全國性之客家公共廣播及電視等傳播事項，政府對製播客家語言文化節目之廣播電視相關事業，得予獎勵或補助。而 107 年 1 月修正前的客家基本法第 12 條即規定，政府應保障客家族群傳播及媒體近用權，依法扶助規劃設立全國性之客家廣播及電視專屬頻道；對製播客家語言文化節目之廣播電視相關事業，得予獎勵或補助。而客家委員會也基此規定及廣播電視法第 5 條規定成立講客廣播電臺播放廣播節目；客家電視臺目前係依據無線電視事業公股處理條例由公共電視文化事業基金會辦理，而主管機關目前也依據有線廣播電視法第 33 條規定指定有線電視系統業者免費提供固定頻道播送節目外，客家電視

⁸² 原住民族語言發展法第 24 條。

臺亦提供 OTT TV 服務。

而為保障身心障礙者的通訊傳播之近用權，除依通訊傳播基本法第 6 條與第 12 條規定，以及聯合國「身心障礙者權利公約」與國內身心障礙者權利公約施行法之規定外，身心障礙權益保障法第 52 條中設有目的事業主管機關應提供對於利用網路、電信、廣播、電視等設施，提供視、聽、語等功能障礙國民無障礙閱讀、觀看、轉接或傳送等輔助、補助措施之公共資訊無障礙服務之規定。而政府在促進身心障礙傳播內容近用上，依本會推動無障礙通訊傳播近用環境行動方案，除推動公視與無線商業電視臺製播口述影像節目外，且補助製播符合身心障礙者需求之內容並建立身障近用之通訊傳播網路平臺，如公視目前已在 YouTube 成立「公視點點愛」網路頻道之 OTT TV 服務提供身心障礙近用⁸³。

在挑戰方面，首先，對於在網際網路革新發展下不斷蓬勃發展的 OTT TV 內容的治理政策為何？此外，通訊傳播媒體與內容的多元文化促進，在 OTT TV 的蓬勃發展下的相關促進措施；以及如何加強身心障礙者在數位匯流下的通訊傳播內容近用權，此均為建構健全的數位環境時必須面對的重要挑戰。

⁸³ 本會，〈推動無障礙通訊傳播近用環境行動方案〉，頁 22-25 (2017)，https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17091/3924_37957_170914_1.pdf。

(2) 媒體識讀與不實訊息(disinformation)

不實訊息在傳統平面媒體與廣電媒體的發展歷程中向來就是重要的議題，網路時代的不實訊息問題則為更加深問題的複雜性，國際上相當重視網路不實訊息的議題，除關注不實訊息所可能形成的嚴重影響外，並致力於不實訊息的因應政策⁸⁴。

亦即，網際網路革新進展、寬頻連網與智慧裝置高普及化且不斷快速發展的現今，網際網路平臺已發展為民眾日常生活中取得資訊重要來源。而相較於傳統的平面媒體與廣電媒體，許多民眾不但隨時可透過智慧連網裝置即時在網際網路獲得大量的日常生活資訊以及新聞資訊，網路資訊不但容易取得，且傳播快速無遠弗屆；且在近來社交網路平臺於全球蓬勃發展下，更加速網路資訊的傳播速度與廣度，所形成的傳播效果也既快且廣。因此，若是錯誤不實的資訊透過網際網路所傳播，可能對於真實社會的造成嚴重影響而形成重大問題。

⁸⁴ 例如，針對網路平臺發展對於民主制度帶來的挑戰，以及為避免散布假新聞與不實訊息對社會造成傷害，並從全歐盟的高度思考政府部門應有的作為，歐盟執委會於2018年1月成立了高階專家工作小組（high-level group of experts, HLEG），該小組向執委會提出獨立報告，並倡議歐盟相關政策之制定。該報告提出在維護言論自由的基本原則下，針對不實訊息審查的原則，並根據這些原則作出適當的作為，包括：1、以「網路爭議訊息」對應為研析對象；2、針對網路爭議訊息建立專家諮詢機制；3、政府各部門設闢謠專區並由發言人室設置「即時新聞澄清專區」；4、強化傳統廣電媒體的專業及內控問責機制，提升視聽眾的信任；5、業者自律及公私協力協處；6、推動線上平臺與事實查核機制合作，提升網路訊息透明度；7、推動公民媒體識讀素養培力；8、開發增強用戶參與和記者事實查核能力的工具等。 See generally EUROPEAN COMMISSION [EC], DIRECTORATE-GENERAL FOR COMMUNICATION NETWORKS, CONTENT AND TECHNOLOGY [DG CONNECT], A MULTI-DIMENSIONAL APPROACH TO DISINFORMATION: REPORT OF THE INDEPENDENT HIGH LEVEL GROUP ON FAKE NEWS AND ONLINE DISINFORMATION (2018), available at http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=50271.

從而，網路不實訊息的因應在我國也是相當重要的議題，在國際網路內容治理上，以自律機制為主採低度管理原則，且依照內容與服務所涉事務性質適用相關法律之規定，以如前所述。除政府對於網路不實內容(disinformation)的應對方案外，媒體識讀也為重要的政策解方，而媒體識讀則是以媒體素養教育為基本，而目前國內對於數位素養發展列有相關推動政策，而除數位環境之近用與數位學習外，數位媒體的識讀教育也是發展全民數位素養所不能或缺的要素⁸⁵。

對於網路不實訊息可能造成的嚴重社會影響，政府適宜且有效的因應政策為何？其中應如何加強民眾媒體識讀能力，強化民眾在數位匯流下的媒體素養，作為政策解方並促進民眾的數位素養？也是政府正面臨的重要挑戰。

2、對策與問題提出

(1) 內容監理

關於 OTT TV 視聽內容的監理，國際上有採以自律共管為原則者⁸⁶；而我國，目前除依網際網路內容與服務所涉事務性質由各該

⁸⁵ 關於國內學者對於媒體素養教育落實於國教課綱中的建言，請參見陳炳宏，〈假新聞與媒體素養教育〉，蘋果日報，2017年2月21日，<https://tw.appledaily.com/forum/daily/20170221/37558056>（最後瀏覽日期：2018/6/13）。

⁸⁶ 例如歐盟「視聽媒體服務指令」(Audiovisual Media Services Directive, Directive 2010/13/EU, AVMSD) Art. 4(7)就規定：「會員國應於內國法律體系准許的情況下，於本指令所定領域鼓勵共管 (co-regulation) 與/或自律 (self-regulation) 制度。該制度應被主要利害關係人廣泛接受，並

主管機關適用相關法律處理，並依照網路治理精神共同協處⁸⁷外；為落實兒少網路安全，本會依照兒童及少年福利與權益保障法，召集衛福部及各目的事業主管機關，委託民間團體成立 iWIN 網路內容防護機構，已如前所述。

在多元文化促進方面，目前原住民族廣播電臺，及原住民族電視臺的節目內容已提供 OTT 視聽服務，除提供廣播、電視電臺節目同步視聽服務外，尚提供隨選視聽節目服務；客家電視臺及講客廣播電臺也將廣電節目服務於網際網路提供 OTT 視聽服務，同樣除提供廣播、電視電臺節目同步視聽服務外，並提供隨選視聽節目服務。

而在身心障礙促進上，如前所述，政府除推動公視與無線商業電視臺製播口述影像節目，且因應數位匯流，鼓勵廣電業者開發推廣具有近用功能之應用軟體且透過網路強化推動效果，如前述公視在 YouTube 成立「公視點點愛」網路頻道，將相關近用服務之節目上傳，讓視聽障者能夠隨時收視聽，滿足其需求；且辦理身障近用媒體識讀及宣導活動，共同強化社會大眾對於身心障礙者傳播權益等議題之認知，並將定期對廣電業者辦理座談會，避免傳播內容涉

提供有效的執法措施。」該指令內容，可參見網址：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32010L0013>。

⁸⁷ 本會，前揭註 78。

有身心障礙歧視，以提升對於身心障礙者之權利與尊重⁸⁸。

對於網際網路的 OTT 視聽內容服務內容之未來政策方向，本會曾表示，通訊傳播技術匯流下，使新興視訊內容與傳統廣播電視界線漸趨模糊，在數位匯流後，通訊傳播內容傳輸平臺日趨多樣化，傳統上僅以廣電媒體內容為主要規管對象，對新興媒體內容卻缺少管制，其公平性被質疑；然另一方面，新興視訊如隨選視訊、OTT TV，傳輸型態迥異於傳統廣電媒體，內容提供者亦非如傳統廣電媒體以線性方式排播節目供公眾收視，視聽眾擁有較高的收視選擇權及自主權，不再僅是被動接收視聽內容，且其傳輸並未使用稀有的頻譜資源，因此是否應如同傳統廣電媒體予以管制，必要性及實益為何，則尚待討論；此外，在網際網路不斷革新發展下，政府各機關依其公權力管制違法不當內容的模式，在各類網路新興平臺不斷傳播數量龐大的內容是否有效，以及言論自由的過度限制問題和影響通傳內容產業的發展，均為內容管制面臨之挑戰⁸⁹。

而如何促進身心障礙者在數位匯流下通訊傳播內容之近用，以增進身心障礙者的通訊傳播近用權；政府如何增進保障通訊傳播媒體與內容的多元文化之促進政策措施，為政府未來的政策方向。

⁸⁸ 本會，前揭註 83，頁 22-25、28。

⁸⁹ 參見本會，〈「數位匯流下通訊傳播內容的管理原則」意見徵詢〉，頁 2-4（2014），網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/14062/3299_32291_140623_1.pdf（最後瀏覽日期：2018/8/15）。

(2) 媒體識讀

依現正在立法院審議中的數位通訊傳播法草案第 1 條規定，數位通訊傳播內容之管理，另以法律定之。草案第 1 條立法說明並進一步明示，該法不涉及內容管理，而由一般法律（民法、刑法）及網際網路內容防護機構依據兒童及少年福利與權益保障法等加以處理。基此，政府未來對於 OTTV 以及網路不實訊息內容治理政策，除現行法制規範外，主要係透過促進業者自律機制，並以第三方查核機制以及公民團體及政府等協力參與，並提升民眾的媒體識讀能力，維護網際網路自由開放性，活絡數位經濟以及網路社會發展⁹⁰。尤其，本會也必須再次強調，媒體識讀是匯流環境下不可或缺的公民素養，並非單一行政機關的權責，而是由各部會依其業務職掌或關注議題共同推動。

而對於不實訊息因應，政府除設重大資訊發布窗口及即時新聞澄清專區外，以自律以及共管機制為政策因應，鼓勵業者自律機制，建立不實新聞查證機制外；鼓勵公民團體評鑑；並由第三方查證單位受理不實訊息檢舉以及定期公布檢測結果；政府各機關並廣設問

⁹⁰ 關於本會對不實訊息的因應方向，可參考本會，〈國家通訊傳播委員會邀集大型網路平臺、通訊軟體、社群媒體、媒觀、記者協會及第三方公民團體，分享網路爭議訊息相關機制，在健全通訊傳播環境及維護言論自由的前提下，與會代表大多支持多方協力共同推動健全傳播環境，以及媒體素養提升等方式，始得以創造值得信賴及健康的數位環境〉，新聞稿，國家通訊傳播委員會全球資訊網，2018 年 5 月 29 日，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=0&pages=0&sn_f=39223（最後瀏覽日期：2018/6/13）。

答集以及加強媒體識讀⁹¹。

基此，本會提出以下問題，希望獲得各界的意見回饋：

- (1) 於匯流新媒體環境下，視聽傳播服務與民眾收視聽習慣亦可能延伸至網際網路，兒少權益、身障近用、少數族群近用、多元文化發展、消費者權益及隱私保護等內容監理概念，於傳統廣電延伸至網際網路視聽內容時，是否仍應適用？其治理重點應為哪些議題？
- (2) 現行國際上對於網路內容，除既有相關法規，例如侵權行為、廣告及藥品銷售等之適用外，行之有年的自律共管模式規範，如分級標準、治理模式等，能否導入國內？如是，則具體作法建議為何？
- (3) 現行廣電法規對於廣告規範及執行是否適當？有何調整或建議？是否能以廣告自律機制取代現行監理機制？
- (4) 媒體識讀是匯流環境下不可或缺的公民素養，係由各部會依其業務職掌或公民團體關注議題共同推動。目前我國推動媒體識讀之作法，是否有調整之需要？

四、 振興無線廣電產業發展

⁹¹ 本會，前揭註 78。

(一) 無線廣播之未來想像

無線廣播得僅以聲音作為傳播媒介即時傳遞訊息，聽眾不需全神貫注且可於一定距離移動，各種年齡層或生活背景的聽眾皆容易接近使用；加上其進入門檻低，亦適合作為族群文化的散布與流傳的輔助工具。因此，有關促進無線廣播產業活絡發展，研析將來可能的數位新媒體應用，讓服務與技術皆與時俱進，進而提供聽眾更多樣豐富的選擇與內容，傳遞人文特色等，皆有助於達到前揭「多元」核心價值，亦符合通訊傳播基本法第 5 條：「通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展」之精神。

無線廣播使用稀有無線電波頻率，負有一定的公共義務，如播送節目類型比例限制及節目自製率等，對於外資與股權轉讓亦有相當限制。廣播產業需兼顧公共義務與經營彈性，於數位匯流環境中，可思考透過活化與促進頻譜資源使用效率，建構健全公平競爭環境，提升節目品質，引進創新應用服務，調整營運模式以推動產業重建，逐漸引導廣播產業恢復秩序，藉以達成前揭「效率」之核心價值。

1、現況與挑戰

無線廣播使用國家頻譜資源，肩負維護公共安全與公眾福利等社會責任，對廣播電視事業的相關法規限制較其他產業為多，例如

股權轉讓需經主管機關許可（廣播電視法第 14 條）、股東持股一定比例之限制（廣播電視法施行細則第 9 條、第 10 條），以及新聞及政令宣導節目、教育文化節目、公共服務節目之播放時間所占每週總時間不得少於一定比率（廣播電視法第 16 條、第 17 條），以及受有本國節目自製比例（廣播電視法第 19 條）之要求，藉以提高內容製作的質與量，振興本土影視音產業等規定。

受到新興媒體崛起的衝擊，以及產製人才流失、不易培養的大環境之影響，無線廣播缺乏優質內容，導致聽眾逐漸下滑，廣告流失，產業的營收持續下降，如何在匯流環境的多元視聽平臺競爭中努力生存，無線廣播產業的轉型將是一大挑戰。

再者，為因應弱勢及少數族群近用媒體的權益，我國於第 8 至第 10 梯次開放中小功率指定用途電臺申請，目前計有 7 家指定用途廣播電臺；而考量我國為多元族群社會，客家與原住民等族群相對傳播資源獲配不足，基於公平合理及普遍均衡原則，本會陸續於 2017 年 6 月及 8 月核可設立客語與原住民語播音的全國性廣播電臺—講客廣播電臺及原住民廣播電臺，以實現社會正義，保障其族群傳播的近用權益及語言文化之傳承。

本會為鼓勵產業突破現狀開創新局、提升經濟規模並活化頻率使用，於第 11 梯次的廣播釋照程序中，鼓勵既有業者得以繳回舊

廣播執照註記的所有頻率（含調幅、調頻），再行申請經營廣播事業（廣播事業設立許可辦法第 10 條）；指定用途電臺為具有特種任務或為專業性的廣播事業，不在前述範圍之列，在整體廣播市場的變化與現況的衝擊下，指定用途電臺的未來發展值得進一步思量。

2、對策與問題提出

我國過去曾試行推動數位廣播，於 2005 年至 2006 年間核准發放共 6 張 DAB 籌備執照，然而至 2016 年底，業者已全數申請廢止籌備許可，數位廣播之推行並不順利。為因應數位化趨勢，現行無線廣播事業於播音技術、硬體設備朝向數位化發展，已有許多業者發展網路廣播，透過網際網路、APP 或 OTT 等工具拓展聽眾並增加經濟效益，例如透過社群媒體提供與聽眾更多元的互動管道，使廣播節目內容得以拓增接觸率⁹²；我國目前已開放調頻廣播電臺使用副載波傳送數位資訊，因不影響主載波節目傳送，可持續鼓勵進行商業運用，增加廣播收聽的深度與廣度。

無線廣播之發展，由於商業模式或經濟規模等因素，未來廣播產業可能僅依網路廣播等形貌繼續服務。為了協助產業轉型，本會目前認為，廣播可與生活形態產業結合，連結地區發展、文化以及

⁹² 本會，前揭註 25。

在地價值；或可透過適當的法規開放，例如放寬聯播的認定與比例，讓廣播產業得以合縱連橫因應挑戰，增加經營的彈性；本會也思考，或可鼓勵整併，以減少業者家數過多的情形；並運用資料數位化技術，保留在地的廣播節目，持續扮演多元文化傳承的角色。

基此，本會提出以下問題，希望獲得各界的意見回饋：

- (1) 我國是否適合發展數位廣播？如是，則具體建議為何？對於網路廣播的發展建議為何？
- (2) 廣播產業廣告額逐年衰退，主管機關應如何協助產業市場之健全發展，例如採取鼓勵整併，協助跨業整合或跨域合作等方式進行，具體建議為何？
- (3) 指定用途電台是否仍有存在之必要？對於公共或公營廣播的未來發展方向具體建議為何？
- (4) 目前法規對於廣播事業之發展有何助益或限制？為健全廣播事業之發展，應如何加以調整？具體之建議為何？

(二) 無線電視與公共媒體之發展

無線電視、無線廣播與公共媒體之公廣集團具有一項相同的特點，即為使用屬於全體國民的有限性之公共資源—無線電波頻率；而為避免無線電波頻率之使用互相干擾、確保頻率和諧使用之效率，

以維護使用電波之秩序及公共資源，增進重要之公共利益，政府除應妥慎管理（司法院大法官釋字第 678 號解釋理由書參照）外；為免廣播電視之電波頻率被壟斷與獨佔，國家亦應制定法律，使主管機關對於開放電波頻率之規劃與分配，能依公平合理之原則審慎決定，藉此謀求廣播電視之均衡發展，民眾亦得有更多利用媒體之機會（司法院大法官釋字第 364 號解釋參照）。基此，使用無線電波頻率之各無線媒體，就負擔了一定的公共任務，包括播送節目類型比例限制、以及節目自製率等義務，甚至外資限制等。但同時，通訊傳播基本法著眼於無線電波頻率作為稀有資源的經濟價值，故在分配及管理上，應確保消費者及通訊傳播事業得以獲取最大之經濟與社會利益，基此第 10 條規定：「通訊傳播稀有資源之分配及管理，應以公平、效率、便利、和諧及技術中立為原則。」因此對於無線媒體使用無線電波頻率，考量公共資源效率運用的核心價值，理應適時檢討。關於無線電視所使用之無線頻率，尤其應考慮透過市場競爭機制、或正於立法院審議的電信管理法草案第 55 條之「誘因拍賣」機制，活化該種頻率之使用。

另一方面，有鑑於無線媒體，尤其是公共媒體，仍肩負核心公共任務之價值，因此仍有必要一方面確保憲法上有關言論自由的公廣制度；另一方面，則基於通訊傳播基本法第 12 條及第 13 條，確

保所有民眾的公平並進使用媒體的權利；且公共媒體的補貼與內容製播議題選擇上，也應符合民法第 5 條「通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展」的規定，以達成多元的核心價值。最後，關於無線電視「必載」所涉及的著作權政策調和問題，抑或公共媒體所涉及公共電視法之治理問題，皆應積極達成強化跨部會協調的效率治理核心價值，落實本會與經濟部和文化部間的溝通協調。

1、現況與挑戰

無線電視與無線廣播相同，使用國家頻譜資源，肩負維護公共安全與公眾福利等社會責任，對廣播電視事業的相關法規限制同樣也較其他產業為多，廣播電視法及相關子法中，有關股權轉讓與持股限制、以及播放節目類型與本國自製節目比例等規範，在前揭無線廣播的部分，都已說明，於此不多加贅述。

而關於公共電視與其組織，於現行公共電視法的架構下，為廣播電視事業與公益性財團二項法律體制交融之形式，財團法人公共電視文化事業基金會及公共電視臺與商業無線電視、有線電視之間，在節目來源、人事聘僱、頻道分配、收視率、經費募集等事項皆產

生密切關係⁹³。又，有線廣播電視法第 45 條設置之有廣特種基金，其中之百分之三十須捐贈予財團法人公共電視文化事業基金會，而本規定設有「落日條款」，停止實施日期授權行政院考量公廣集團之收入穩定性而定之；若落日，則自停止實施之日起，原捐贈之金額將移由中央主管機關統籌用於有線廣播電視之普及發展。

然而，受到有線電視與新興傳播媒體崛起的衝擊，以及產製人才流失與不易培養的大環境之影響，無線電視缺乏優質內容，聽眾逐漸下滑，收視率不易提升，無線廣電產業的營收持續下降。

再加上由於我國以有線電視為主的傳播生態，為保障國人得以收看無線電視與公共頻道，設有必載規範。有線廣播電視法第 33 條規定：「系統經營者應同時轉播依法設立無線電視電臺之節目及廣告，不得變更其形式、內容及頻道，並應列為基本頻道。但經中央主管機關許可者，得變更頻道。(第 1 項)系統經營者為前項轉播，免付費用，不構成侵害著作權。(第 2 項)…」，不僅無法向有線電視事業收取頻道授權費，亦無法獲取任何節目可能的著作授權相關費用，對營收並無助益。

傳統公共廣電媒體主要以提供正確完整的新聞，樹立公正形象，實現民主監督功能為目標，即使身處數位匯流的浪潮下，全球公共

⁹³ 石世豪，〈我國公共媒體法制化初探——試以功能性觀點解析公共電視法條文〉，收於：石世豪編，〈我國傳播法制的轉型與續造〉，頁 235 (2009)。

媒體多仍堅守基本原則，實現公共媒體價值。公共服務新聞面臨的外部挑戰包括，公共服務媒體角色、職掌與財源認定、商業媒體競爭者的壓力，以及媒體使用型態持續變遷。各國對於公共媒體的角色與定位不一，直接影響其推動數位新聞的可能，民眾對於新聞消費途徑逐漸仰賴社交平臺，然而業者基於商業考量的運作，與公共媒體之間的關係則越來越複雜⁹⁴，也間接導致於我國並未存在具有國民共識公信力的新聞機構。

2、對策與問題提出

無線電視為閱聽眾提供普及視聽服務，具有不可替代的重要性，優質的內容產製仍是產業價值創造的核心，業者可透過擴大協作，以因應多平臺競爭的挑戰；而無線電頻率資源為無線通訊傳播之基礎，無線通傳技術持續發展，使得產業對於無線電頻率之需求殷切，因此亦有必要針對我國無線電頻譜進行頻譜需求評估、整備與規劃，提供未來行動通訊或無線傳播之用，以健全我國通訊傳播匯流發展之環境⁹⁵。

無線電視使用無線頻譜資源負有社會責任，為確保本國文化傳播權以及維護文化多樣性發展，或可考慮重塑必載、或其他管制規

⁹⁴ 胡元輝，〈公共服務新聞的挑戰與新貌〉，《開鏡》，第3期，頁38（2018），網址：<https://info.pts.org.tw/open/data/action/act0003.pdf>。

⁹⁵ 參照行政院院授發綜字第1070800597A號，國家通訊傳播委員會107年度施政計畫（2018），網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17101/3950_38175_171017_1.pdf。

範，給予無線電視事業更多活用資產與產製之內容的空間，並吸引投資。另外，除兼顧本國文化維護外，亦需強化廣播電視產業的經營彈性，在匯流趨勢下，無線電視產業或可另闢蹊徑，透過於法規中鬆綁無線廣播電視經營限制，經本會許可後，即可不自建網路而委託他事業播送、與他事業共同設置，或者租用他人已設置之網路傳輸內容；在數位化環境下，亦可允許無線電視不需自營非主頻頻道，朝向平臺化經營模式，增加產業經營彈性，減低其基礎建設之興建與維運成本，有更多元的收入，藉以提升產業活力。對於無意願持續經營之事業或部分頻道，本會初步認為，應可考慮活用電信管理法草案中的誘因拍賣機制等方法，積極規劃退場機制，以回收有價值之頻率，供其他更有效率之使用。

至於公共媒體，若要走出一條新路，需逐漸走向財源獨立。公共電視基金會經費主要來自政府編列預算之捐贈，長期苦於經費不足。為增加公視財務獨立性，以避免過於倚賴政府捐贈，除持續強化企業贊助、個人捐贈與開拓其他財源方式⁹⁶外，或可思考活用、擴大華視所採取的「播放廣告的公共服務廣電」(commercial public service broadcasting) 模式，以確實開源。本會就此，希望能與文化部積極溝通協調，協作規劃。至於，公共媒體如何克服挑戰以成功

⁹⁶ 財團法人公共電視文化事業基金會，〈公視經費來源〉，公視首頁，https://info.pts.org.tw/intro/ab_source.html (最後瀏覽日：2018/6/6)。

推展新型態數位新聞，依據路透社新聞研究中心的訪談調查，提出四項基本要素與三項附加元素，前者為高層主管強力支持，新聞室的廣泛接受，具自主性、技能與資源的跨功能團隊的創造，以及閱聽人中心為取向；後者為設置專門的新聞發展單位，引進新人才，以及與外部夥伴協作⁹⁷，藉以在匯流環境下開創新局。

基此，本會提出以下問題，希望獲得各界的意見回饋：

● 無線電視之發展

- (1) 如何強化無線電視產業之競爭力，促進無線電頻率之有效利用？
- (2) 為達成廣電監理之核心目標，現行無線電視管制規範及實務，是否有需加以調整之處，具體之建議為何？
- (3) 現行無線電視於有線電視平臺的必載規定，是否應有調整必要？調整之具體建議為何？

● 公共媒體之發展

- (1) 匯流環境下公共媒體的任務與功能有哪些？通訊傳播主管機關應透過何種措施達成公共媒體的任務與功能？
- (2) 公共媒體如何建立永續發展之財務來源？政府是否應予協助，具體建議及理由為何？

⁹⁷ 胡元輝，前揭註 94，頁 39。

陸、徵詢意見及處理方式

本會擬就以上公開諮詢議題徵詢社會各界及利害關係人之意見。提出意見或建議者，請於本（107）年10月31日前，以電子郵件或郵寄方式提出中文意見書，或至「公共政策網路參與平臺」(<https://join.gov.tw/index>)提供意見。為便於進行彙整，請下載專用表格填寫意見書，註明服務單位、姓名、職稱、聯絡地址、聯絡電話、電子郵件信箱等基本資訊，並在規定欄位內具體陳述意見；若所提意見有參考引述文獻者，亦請註明出處並附相關原文供參。身心障礙者如未便以紙本方式提供意見時，亦歡迎電洽本會(0800-177177)，由本會同仁協助摘述意見。

另為博徵眾議，本會於公開諮詢期間亦將規劃辦理「傳播政策綠皮書諮詢公開說明會」及相關產學研之小型座談會，俾集思廣議，凝聚共識，以作為本會未來傳播政策整備參考，歡迎各界及有興趣之社會大眾與會提供寶貴意見。俟公開說明會、座談會等召開日期確定後，本會將盡速公開於本會網站上，請密切注意。

俟蒐集社會各界及利害關係人之意見後，本會將盡速彙整分析各界對我國傳播政策方向之看法與建議，並提報委員會議審議，以作為後續相關政策方案擬訂與法規命令研修參考。

【聯絡方式】

郵寄地址：10052 臺北市中正區仁愛路 1 段 50 號 4 樓。

郵寄抬頭：國家通訊傳播委員會

聯絡人：廖先生

聯絡電話：(02) 33438133

傳真：(02) 23433938

電子郵件：NCC4002@ncc.gov.tw