

109 年委託研究報告

計畫編號：NCCT-109010

# 因應網路新興視聽服務發展之平臺競爭 與治理模式研究採購案 期末報告

受委託單位

財團法人電信技術中心

計畫主持人

王牧寰

共同主持人

江耀國

研究顧問

羅慧雯

研究人員

陳人傑、簡陳中、陳志宇、黃志雯、楊東穎、胡家崎

楊儷綺、蔡昕宸

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中華民國 110 年 2 月

# 目次

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| 摘要 .....                                 | 1  |
| 一、研究緣起 .....                             | 1  |
| 二、研究方法及過程 .....                          | 1  |
| 三、重要發現 .....                             | 1  |
| 四、主要建議事項 .....                           | 3  |
| Abstract .....                           | 8  |
| 第一章 緒論 .....                             | 12 |
| 第一節 計畫源由及工作項目 .....                      | 12 |
| 第二節 研究計畫之分析架構 .....                      | 17 |
| 一、研究動機與研究目的 .....                        | 17 |
| 二、研究計畫架構 .....                           | 22 |
| 第三節 研究方法與施行步驟 .....                      | 25 |
| 一、研究方法 .....                             | 25 |
| 二、研究執行與進度規劃 .....                        | 28 |
| 第四節 研究預期效益及成果 .....                      | 30 |
| 一、徹底掌握世界各國視聽產業趨勢 .....                   | 30 |
| 二、歸納與分析世界各國網路視聽服務平臺競爭與監理法制<br>政策 .....   | 30 |
| 三、研析並提出適合我國之網路視聽平臺競爭與治理法制、<br>政策建議 ..... | 31 |
| 四、配合委託單位之需求提供專業諮詢服務 .....                | 31 |
| 第二章 我國視聽產業發展現況暨網路視聽平臺監理政策之研析 .           | 32 |
| 第一節、視聽產業發展現況 .....                       | 32 |
| 一、有線電視 .....                             | 32 |

|                                              |    |
|----------------------------------------------|----|
| 二、IPTV.....                                  | 36 |
| 三、OTT TV.....                                | 36 |
| 第二節、「因應網路新興視聽服務發展之平臺競爭與治理模式」研究案訪談.....       | 42 |
| 一、深度訪談執行說明.....                              | 42 |
| 二、深度訪談結果分析.....                              | 43 |
| 三、小結.....                                    | 46 |
| 第三節、「因應網路新興視聽服務發展之平臺競爭與治理模式」訪談問卷量化結果.....    | 47 |
| 一、基本營運方針.....                                | 47 |
| 二、閱聽人使用情形.....                               | 51 |
| 三、營運概況.....                                  | 54 |
| 四、本國內容產製.....                                | 56 |
| 五、小結.....                                    | 56 |
| 第四節、我國網際網路視聽服務產業概況綜合歸納分析.....                | 58 |
| 一、OTT TV 服務仍屬新興產業，建議政府採取輕度管制，避免阻礙產業創新發展..... | 58 |
| 二、提供優質內容，營造具特色之服務平臺，以吸引使用者訂閱.....            | 58 |
| 三、持續完善服務內部自律機制，業者間並合作建置有自律組織.....            | 59 |
| 四、持續投入內容產製，並與傳統廣電業者積極合作...                   | 59 |
| 第五節、我國當前法規範分析.....                           | 60 |
| 第三章 世界各國視聽產業發展現況暨網路視聽平臺監理政策之研究發現.....        | 62 |

|     |                |     |
|-----|----------------|-----|
| 第一節 | 歐盟             | 67  |
| 一、  | 網際網路視聽服務平臺治理模式 | 67  |
| 二、  | 內容監理概況         | 71  |
| 三、  | 數位轉型下之付費電視平臺競爭 | 96  |
| 四、  | 歐盟管制經驗之借鏡      | 102 |
| 第二節 | 德國             | 106 |
| 一、  | 視聽產業發展現況       | 106 |
| 二、  | 網際網路視聽服務平臺治理模式 | 120 |
| 三、  | 內容監理概況         | 128 |
| 四、  | 數位轉型下之付費電視平臺競爭 | 144 |
| 五、  | 管制模式比較表        | 154 |
| 六、  | 德國法制、政策經驗之借鏡   | 154 |
| 第三節 | 英國             | 157 |
| 一、  | 視聽產業發展現況       | 157 |
| 二、  | 網際網路視聽服務平臺治理模式 | 170 |
| 三、  | 內容監理概況         | 173 |
| 四、  | 數位轉型下之付費電視平臺競爭 | 208 |
| 五、  | 管制模式比較表        | 215 |
| 六、  | 英國管制經驗之借鏡      | 216 |
| 第四節 | 韓國             | 218 |
| 一、  | 視聽產業發展現況       | 218 |
| 二、  | 網際網路視聽服務平臺治理模式 | 228 |
| 三、  | 內容監理概況         | 231 |
| 四、  | 數位轉型下之付費電視平臺競爭 | 241 |
| 五、  | 管制模式比較表        | 249 |

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 六、韓國管制經驗之借鏡.....      | 249 |
| 第五節 新加坡 .....         | 251 |
| 一、視聽產業發展概況.....       | 251 |
| 二、網際網路視聽服務平臺治理模式..... | 258 |
| 三、內容監理概況.....         | 263 |
| 四、數位轉型下之付費電視平臺競爭..... | 272 |
| 五、管制模式比較表.....        | 277 |
| 六、新加坡法制、政策經驗之借鏡.....  | 278 |
| 第六節 加拿大 .....         | 279 |
| 一、視聽產業發展現況.....       | 279 |
| 二、網際網路視聽服務平臺治理模式..... | 291 |
| 三、內容監理概況.....         | 300 |
| 四、數位轉型下之付費電視平臺競爭..... | 305 |
| 五、管制模式比較表.....        | 311 |
| 六、加拿大管制經驗之借鏡.....     | 311 |
| 第七節 澳洲 .....          | 313 |
| 一、視聽產業發展現況.....       | 313 |
| 二、網際網路視聽服務平臺治理模式..... | 325 |
| 三、內容監理概況.....         | 329 |
| 四、數位轉型下之付費電視平臺競爭..... | 337 |
| 五、管制模式比較表.....        | 344 |
| 六、澳洲法制、政策經驗之借鏡.....   | 345 |
| 第八節 美國 .....          | 347 |
| 一、視聽產業發展現況.....       | 349 |
| 二、網際網路視聽服務平臺治理模式..... | 358 |

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| 三、內容監理概況.....                  | 364        |
| 四、數位轉型下之付費電視平臺競爭.....          | 378        |
| 五、管制模式比較表.....                 | 427        |
| 六、美國法制、政策經驗之借鏡.....            | 427        |
| 第九節  日本 .....                  | 430        |
| 一、視聽產業發展現況.....                | 430        |
| 二、網際網路視聽服務平臺治理模式.....          | 440        |
| 三、內容監理概況.....                  | 448        |
| 四、數位轉型下之付費電視平臺競爭.....          | 453        |
| 五、管制模式比較表.....                 | 456        |
| 六、日本管制經驗之借鏡.....               | 456        |
| 第十節  研究國別比較分析 .....            | 458        |
| 一、OTT TV 平臺治理模式 .....          | 461        |
| 二、OTT TV 內容監理模式 .....          | 462        |
| 三、視聽產業結構與 OTT TV 管制模式之關係.....  | 464        |
| 四、輔導獎勵措施.....                  | 465        |
| 五、著作侵權處理模式.....                | 465        |
| 六、有線電視與 IPTV 間之管制調和.....       | 465        |
| 七、其他因應 OTT TV 發展下之競爭管制趨勢.....  | 466        |
| <b>第四章  結論與建議 .....</b>        | <b>467</b> |
| 第一節  對我國「網際網路視聽服務法」草案之建議 ..... | 467        |
| 一、規管對象與定義.....                 | 467        |
| 二、登記規範.....                    | 471        |
| 三、定期申報義務.....                  | 474        |
| 四、資訊揭露義務.....                  | 476        |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 五、內容管制.....                    | 477 |
| 六、自製或合製我國內容之輔導獎勵措施.....        | 479 |
| 七、取締盜版機制.....                  | 479 |
| 第二節 OTT TV 競爭下的視聽媒體法制重塑建言..... | 481 |
| 一、亟需建立整全之視聽傳輸平臺法制.....         | 481 |
| 二、有線電視費率管制.....                | 492 |
| 本研究英文縮寫名稱對照表 .....             | 510 |
| 參考資料                           | 514 |

## 圖次

|                                         |    |
|-----------------------------------------|----|
| 圖 1：層級模式之 OTT TV 營運平臺議題 .....           | 19 |
| 圖 2：層級模式之 OTT TV 內容產製議題 .....           | 20 |
| 圖 3：層級模式之跨平臺競爭問題示意 .....                | 22 |
| 圖 4：本研究之研究架構 .....                      | 24 |
| 圖 5：本研究之研究方法與施行步驟 .....                 | 28 |
| 圖 6：我國民眾主要收視管道 .....                    | 32 |
| 圖 7：有線電視產業上、中與下游的關係 .....               | 33 |
| 圖 8：有線電視系統經營分佈 .....                    | 34 |
| 圖 9：2015-2020 年我國有線電視系統訂戶數統計 .....      | 35 |
| 圖 10：是否曾使用網際網路視聽服務？ .....               | 38 |
| 圖 11：家中或個人是否有付費訂閱網際網路視聽服務？ .....        | 38 |
| 圖 12：2018 年國人付費訂閱線上串流影音服務概況 .....       | 40 |
| 圖 13：訪談問卷設計一覽 .....                     | 47 |
| 圖 14：於我國境內提供 OTT TV 之服務屬性 .....         | 48 |
| 圖 15：於我國境內提供 OTT TV 服務之定位 .....         | 49 |
| 圖 16：於我國所提供之 OTT TV 服務採取無障礙收視措施情形 ..... | 51 |
| 圖 17：於我國之使用者數量規模 .....                  | 51 |
| 圖 18：於我國境內使用者之每週平均使用時間 .....            | 52 |
| 圖 19：使用 OTT TV 服務高於平均使用時間之使用者數量 .....   | 52 |
| 圖 20：於我國 OTT TV 付費使用者解約之平均比例 .....      | 53 |
| 圖 21：我國使用者收視 OTT TV 服務之方式 .....         | 54 |
| 圖 22：於我國 OTT TV 服務之營運情形 .....           | 55 |
| 圖 23：於我國 OTT TV 服務之整體營收規模 .....         | 55 |

|                                                         |     |
|---------------------------------------------------------|-----|
| 圖 24：於我國 OTT TV 服務之整體營收規模 .....                         | 55  |
| 圖 25：OTT TV 服務彰顯我國本國自製內容之方式 .....                       | 56  |
| 圖 26：全球 OTT 影音預估流量 .....                                | 62  |
| 圖 27：全球 OTT 影音預估流量 .....                                | 63  |
| 圖 28：全球主要國家 OTT 產業營收 .....                              | 64  |
| 圖 29：研究國別群組化 .....                                      | 66  |
| 圖 30：德國付費電視、付費視訊點閱服務 2002-2019 營收統計 .....               | 107 |
| 圖 31：德國 2005、2010、2015~2019 收視平臺市場占比調查 .....            | 108 |
| 圖 32：線性與非線性影視內容收看人數調查（依年齡區分） .....                      | 109 |
| 圖 33：德國 OTT TV 及影音各營運模式營收統計及預測 .....                    | 113 |
| 圖 34：2017-2024 年各類 OTT TV 用戶數統計 .....                   | 114 |
| 圖 35：德國 OTT TV 及影音營運商之訂閱戶統計及預測 .....                    | 115 |
| 圖 36：德國 OTT TV 及影音營運商之營收統計及預測 .....                     | 116 |
| 圖 37：德國 2019 OTT TV 使用趨勢調查 .....                        | 118 |
| 圖 38：2015-2019 年德國付費電視和各種付費隨選影音銷售額 .....                | 119 |
| 圖 39：2001-2019 年英國廣電平臺市占率調查 .....                       | 158 |
| 圖 40：2014 年至 2019 年英國商業廣電與線上視聽產業營收 .....                | 159 |
| 圖 41：2014 年至 2020 年：英國每月平均收視時間調查 .....                  | 159 |
| 圖 42：英國 2020 年 4 月期間視聽服務每日平均收看時數統計 .....                | 161 |
| 圖 43：2018 年至 2019 年可預見未來 5 年不再收看傳統電視服務之家<br>戶意見調查 ..... | 162 |
| 圖 44：英國公共廣電服務-首輪原生內容投資金額比例(以頻道別區分)<br>.....             | 163 |
| 圖 45：英國成人使用公共廣電服務衍生 OTT TV 服務收看內容比例                     |     |

|                                              |     |
|----------------------------------------------|-----|
| .....                                        | 164 |
| 圖 46：英國家戶 SVOD 服務訂閱概況 .....                  | 167 |
| 圖 47：英國消費者重複訂閱 SVOD 服務比例 .....               | 168 |
| 圖 48：英國 18 級與 R18 級圖示 .....                  | 188 |
| 圖 49：歐盟、英國著作權侵權之重要案例 .....                   | 195 |
| 圖 50：2011 年 NEWSBIN2 案之法院見解 .....            | 195 |
| 圖 51：付費廣電媒體訂戶數（2016 年至 2018 年） .....         | 220 |
| 圖 52：廣電媒體別市場產值 .....                         | 221 |
| 圖 53：廣電媒體別市場產值（2016 年至 2018 年） .....         | 222 |
| 圖 54：廣電媒體別廣告收入占有率（2016 年至 2018 年） .....      | 224 |
| 圖 55：韓國國內 OTT TV 使用率調查（2016 年至 2018 年） ..... | 226 |
| 圖 56：KCC 與 KCSC 組織圖 .....                    | 232 |
| 圖 57：韓國放送相關法律主責部會機關圖 資料來源：研究團隊繪製<br>.....    | 235 |
| 圖 58：侵權內容的審議與糾正勸告流程圖 .....                   | 240 |
| 圖 59：2018 年電視業者各類型營收占比 .....                 | 252 |
| 圖 60：新加坡主要電視業者訂閱數預估 .....                    | 252 |
| 圖 61：新加坡主要電視業者營收預估 .....                     | 253 |
| 圖 62：2018 年加拿大廣電產業總營收概況 .....                | 280 |
| 圖 63：2018 年加拿大 OTT 總營收概況 .....               | 281 |
| 圖 64：2011-2018 加拿大傳統付費電視與 OTT TV 訂閱率 .....   | 282 |
| 圖 65：加拿大 BDU 營收占比 .....                      | 284 |
| 圖 66：BDU 業者營收與訂戶數占比 .....                    | 285 |
| 圖 67：加拿大總體廣電市場業者分布 .....                     | 285 |

|                                           |     |
|-------------------------------------------|-----|
| 圖 68：基本級服務 .....                          | 286 |
| 圖 69：可附加選擇電視服務 .....                      | 287 |
| 圖 70：加拿大 OTT TV 營收分佈 .....                | 288 |
| 圖 71：加拿大 OTT TV 各類型業者分佈 .....             | 289 |
| 圖 72：BDU 提供可附加選擇服務與 VOD 營收比較 .....        | 290 |
| 圖 73：加拿大 OTT TV 總體市場市占率 .....             | 291 |
| 圖 74：傳統付費電視與付費線上串流服務之各業者訂閱比例 .....        | 317 |
| 圖 75：澳洲訂閱制隨選視訊服務市場預測調查 .....              | 317 |
| 圖 76：澳洲線性電視與隨選視及整體市場趨勢 .....              | 318 |
| 圖 77：澳洲有線電視營收預測 .....                     | 320 |
| 圖 78：澳洲維多利亞地區 VAST 可收看節目 .....            | 321 |
| 圖 79：澳洲 VAST 節目供應商執照區域 .....              | 322 |
| 圖 80：美國有線電視用戶概況 .....                     | 355 |
| 圖 81：美國 OTT TV 用戶概況 .....                 | 355 |
| 圖 82：2019 年美國訂閱 OTT TV 之年齡分布 .....        | 356 |
| 圖 83：美國消費者多同時訂閱數個 OTT TV 服務 .....         | 357 |
| 圖 84：FCC 對 VMVPD 之思考脈絡 .....              | 359 |
| 圖 85：擴大 MVPD 定義之衝擊 .....                  | 361 |
| 圖 86：美國視訊服務市場參進成效資料來源：本研究自行整理繪製<br>.....  | 380 |
| 圖 87：FCC 透過結合案附附款方式力促產業之競爭與發展 .....       | 389 |
| 圖 88：美國 NPRM 程序中各界對頻道意涵之詮釋比較 .....        | 393 |
| 圖 89：日本 2019-2024 無線電視與付費電視家戶滲透率預測圖 ..... | 431 |
| 圖 90：日本 2018-2023 年視聽媒體服務市場消費者支出預測圖（包括    |     |

|                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------|-----|
| 付費電視、SVOD、TVOD) (單位：百萬美元) .....                              | 432 |
| 圖 91：日本 2018-2023 年訂閱制隨選視訊 (SVOD) 消費者支出預測<br>(單位：百萬美元) ..... | 432 |
| 圖 92：日本 2018-2019 年 SVOD 使用者數調查比例 (單位：%)                     | 437 |
| 圖 93：日本 2018-2019 年 AVOD 使用者數調查比例 (單位：%)                     | 438 |
| 圖 94：日本「資訊通訊法」草案層級架構變化 .....                                 | 445 |
| 圖 95：日本 2010 年匯流法制架構調整概念圖 .....                              | 447 |
| 圖 96：日本 2018 年青少年網際網路環境整備法修正概要 .....                         | 450 |
| 圖 97：日本服務提供者責任限制法運作機制 .....                                  | 451 |
| 圖 98：日本內容監理機制 .....                                          | 451 |
| 圖 99：日本新放送法有線一般廣播之新舊管制比較圖 .....                              | 454 |
| 圖 100：專家諮詢會議歸納分析 .....                                       | 487 |
| 圖 102：美國有線電視費率管制沿革介紹 .....                                   | 494 |
| 圖 103：美國有線電視費率管制解除要件說明 .....                                 | 496 |
| 圖 104：專家諮詢會議歸納分析 .....                                       | 502 |

## 表次

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| 表 1：我國 IPTV 與有線電視服務與 OTT TV 服務合作情形 .....                    | 41  |
| 表 2：於我國 OTT TV 服務市場之主要閱聽族群 .....                            | 50  |
| 表 3：歐盟新舊版《修訂視聽媒體服務指令》規範比較表 .....                            | 87  |
| 表 4：2018 年有線電視、IPTV、直播衛星、無線電視客戶數及市占率<br>.....               | 110 |
| 表 5：2018 年 IPTV 業者市場概況調查 .....                              | 112 |
| 表 6：德國各 AVOD 平臺營收統計及預測 .....                                | 116 |
| 表 7：VODAFONE KABEL DEUTSCHLAND、UNITYMEDIA 併購前<br>市場狀況 ..... | 152 |
| 表 8：德國視聽平臺管制模式比較表 .....                                     | 154 |
| 表 9：英國三大付費電視頻道業者與 OTT TV 合作態樣一覽表 .....                      | 169 |
| 表 10：英國視聽平臺管制模式比較表 .....                                    | 215 |
| 表 11：韓國廣電媒體業者數目 .....                                       | 219 |
| 表 12：廣電媒體別廣告收入趨勢（2016 年至 2018 年） .....                      | 223 |
| 表 13：金聖洙版《放送法》修正草案與現有法案之差別 .....                            | 231 |
| 表 14：SK 集團與 T-BROAD 結合案市場競爭審查表 .....                        | 242 |
| 表 15：LG U+ – CJ HELLO 合併案市場競爭審查表 .....                      | 243 |
| 表 16：韓國視聽平臺管制模式比較表 .....                                    | 249 |
| 表 17：新加坡電視實務準則 .....                                        | 264 |
| 表 18：新加坡視聽平臺管制模式比較表 .....                                   | 277 |
| 表 19：加拿大傳統付費電視與 OTT TV 訂閱戶之比例 .....                         | 283 |
| 表 20：主要業者與 IPTV 服務 .....                                    | 287 |
| 表 21：視聽平臺管制模式比較表 .....                                      | 311 |

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 表 22：澳洲免費電視頻道及其供應商 .....              | 314 |
| 表 23：澳洲 SVOD 廠商 .....                 | 323 |
| 表 24：澳洲 IPTV 廠商 .....                 | 324 |
| 表 25：澳洲電視規範適用現況 .....                 | 337 |
| 表 26：澳洲視聽平臺管制模式比較表 .....              | 344 |
| 表 27：剪線潮下之付費電視年度訂戶數對照表 .....          | 347 |
| 表 28：MVPD 訂閱戶數 .....                  | 350 |
| 表 29：美國 OTT TV 品牌競爭力評估 .....          | 353 |
| 表 30：美國視聽服務平臺內容監理比較表 .....            | 369 |
| 表 31：美國視聽平臺管制模式比較表 .....              | 427 |
| 表 32：日本傳統視訊產業概況 .....                 | 430 |
| 表 33：日本主要付費電視業者與 OTT TV 之合作態樣彙整 ..... | 440 |
| 表 34：日本視聽平臺管制模式比較表 .....              | 456 |
| 表 35：研究國別研究項目彙整表 .....                | 458 |
| 表 36：全面登記制與任意登記制之比較 .....             | 473 |
| 表 37：世界各國視訊平臺治理模式歸納 .....             | 483 |
| 表 38：有線電視費率管制沿革介紹 .....               | 498 |

# 摘要

關鍵字：網際網路視聽服務、平臺監理、內容管制、有線電視費率管制

## 一、研究緣起

從各國視聽產業發展經驗進行觀察，當新興網際網路視聽服務興起，除將帶動消費者收視習慣變遷，強化付費電視市場競爭壓力之外；當新興服務之市占率逐步提升，也意味著傳播影響力的擴大，使得既有監理法制有回應技術發展而做出適度調整之必要性。是以本計畫之係為因應、制定妥適之網際網路視聽服務監理制度而啟動。

此外，由於我國有線電視與 IPTV 平臺間存在有管制落差之問題，故為促進付費電視產業市場的公平、有效競爭，實有研析如何調和此一管制落差之必要；此外，本研究並針對有線電視費率管制議題進一步研析，以提出具建設性法制、政策建議，做為未來相關政策法規修訂之參考。

## 二、研究方法及過程

本研究依據各委託辦理工作項目，採用文獻分析法、個案研究法及比較分析法，並透過深度訪談、量化問卷調查，舉辦專家諮詢會議蒐集社會各界意見，以期提出具體改善措施與具體法規修正之研析建議。

## 三、重要發現

### （一）我國視聽產業平臺監理現況

我國目前尚無將 OTT TV 視聽串流服務（以下簡稱「OTT TV」）納管之相關法律，國家通訊傳播委員會（以下簡稱「通傳會」）雖已於 2020

年 7 月公告《網際網路視聽服務管理法》草案（以下簡稱 OTT TV 專法），惟相關立法工作尚在進行，仍有待觀察。

「IPTV 監理」部分，因我國特殊之歷史脈絡、新聞媒體環境，故現行《廣播電視法》、《有線廣播電視法》、《衛星廣播電視法》中定有「黨政軍退出媒體條款」，完全禁止政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人直接或間接投資廣電事業。

然而，由於我國目前僅有中華電信經營 IPTV 服務，也即中華電信多媒體內容傳輸平臺（Multimedia on Demand of Chunghwa Telecom，以下簡稱 MOD），且交通部持有中華電信之股份，依據現行黨政軍條款，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《電信管理法》下的《公眾電信網路設置申請及審查辦法》第 6 條有關經營多媒體內容傳輸平臺服務規定，成為「電信開放平臺」，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。

## （二）世界各國網際網路視聽服務監理現況

在 OTT TV 平臺治理模式上，世界各國可依管制規管現狀類型區分為四組。第一組係「歐盟模式」，歐盟會員國間有規範不一的情況，主因係「視聽媒體平臺」並非歐盟管制一致化調和的對象，因此保留予會員國自行規範。

具體而言，如英國對於 OTT TV「平臺」並無任何規範，僅於提供頻道服務、VOD（Video on Demand，以下簡稱 VOD）服務或 VSP（video-sharing platform，以下簡稱 VSP）服務時，需要另行取照，惟此部分仍係屬內容管制，而非平臺管制。德國則將平臺類型區分為「封閉性平臺」

與「非封閉性平臺」。前者為有基礎設施的平臺，如有線電視、IPTV、直播衛星等；後者則為與基礎設施無關的平臺，亦即 OTT TV 平臺，而前述兩者皆採登記制。

第二組係指「實質管制」之國家，韓國的平臺層級取照條件比較特殊，由於尚未修法，因此目前實務上係以電信業法中的增值電信服務進行規管，業者僅需於服務提供前向主管機關報備即可。新加坡之管制現況，雖制定有 OTT TV 執照相關規範，惟實務上的取照條件相對不透明。

第三組係指「僅於名義上有管制的國家」，加拿大雖然刻正倡議修法全面規管，但目前規定仍係僅管制 BDU（Broadcasting Distribution Undertakings，以下簡稱 BDU）所提供的 VOD，故目前仍無須另行取照。澳洲的法制則相對傳統，由於 OTT TV 為新興服務，因此目前僅透過一般網際網路內容管制的方式，進行監理，在其廣電法制中，並未針對 OTT TV 制定有執照及平臺規管制度。

第四組係指「幾乎未管制」之國家，美國及日本都未將 OTT TV 納入規管範疇，雖然美國於 2014 年至 2015 年間 FCC 曾倡議將提供多個線性頻道的 OTT TV 納入 MVPD（multichannel video programming distributor，以下簡稱 MVPD）範疇，但最後無疾而終。

## 四、主要建議事項

### （一）網際網路視聽服務管理法

#### 1. 規管對象與定義

本研究建議，可參考歐盟《修訂視聽媒體服務指令》對於編輯責任之定義，係指為實施選擇（selection）及編排（organisation）節目之有效控制，故考量社群媒體平臺與社群媒體不具完整之編輯責任，故性質上與網際網路視聽服務之管制有所差異，故建議不應納入本法之規管範疇。

## 2. 登記規範

關於刪除「公告登記」規範之建議，確實深值思索。基此，本研究就全面登記制及任意登記制做進一步之比較，以提供通傳會未來法制政策研擬之依據。

|           | 優點                                                                                                                                                        | 缺點                                                                                                                |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 全面<br>登記制 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 有利於主管機關掌握視聽產業動態，易於制定有效之監理法制、政策。</li> <li>2. 可避免業者透過登記與否遂行管制機會主義（regulatory opportunism），進行混淆定義的規避行為。</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 因本法係採輕度管制之精神，全面登記制可能導致產業界反彈，被視為不利於新興產業發展。</li> </ol>                    |
| 任意<br>登記制 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 可充分尊重業者之營業自由，以及保護營業秘密之考量。</li> </ol>                                                                            | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 參考世界各國立法例，未見有「任意登記」體例者，易衍生未能預見之政策效果。</li> <li>2. 若業者皆無登記意願，易</li> </ol> |

|  |  |                      |
|--|--|----------------------|
|  |  | 導致主管機關監理工作<br>推行之困難。 |
|--|--|----------------------|

### 3. 定期申報、資訊揭露義務

有關定期報告之規範，現行網際網路視聽服務法草案要求業者依法申報之營業資料，若符合營業秘密之定義，主管機關必須遵守營業秘密法第 9 條之規定，保守秘密，不予公開，以維護業者的權益。

此外，由於草案第六條之基準所需之資料，非「事業」無從取得，故有服務提供者不登記就無須提供資料之問題。故為免產業資料調查窒礙難行，本研究建議應建立較全面之行政調查權限，以落實科學化管理之精神。

資訊揭露之部分，本研究認為，第 10 條之資訊揭露義務，並非針對公告登記之業者，而是針對所有登記的業者。而對境外業者法遵及執法的問題，是所有國家於規管數位貿易時共同面對的課題，對於境外事業可能發生的規避國內法義務情形，建議應與境外業者持續溝通，或透過雙邊或多邊經貿協定下的數位貿易規則加以規範，以確保執法。

### 4. 內容管制際我國自製內容輔導獎勵措施

本研究建議，為顧及「妨害國家安全」之認定與處置應回歸有關作用法；兼及擔保兒少身心健康之國家保護義務，OTT TV 之內容監理不應限於登記之業者，而有擴及所有服務提供者之必要。

此外，為輔導、獎勵我國業者從事自製或合製我國內容，並促進相關服務之身障近用，建議進一步改善、強化。惟有關 OTT TV 的本國影視作品配額制度，考量歐盟法制甫建立，其實施方式、執法與成效容待觀察，故建議可持續透過國際法際觀測，已決定我國法制之未來方向。

## 5. 取締盜版機制

網際網路視聽服務法草案係採低度管理原則，故著作權相關事項不宜過度納入監理機制中，而應經由著作權法處理相關盜版侵權爭議。

### （一）健全視聽傳輸平臺法制

基於通訊傳播基本法第 7 條本文：「政府應避免因不同傳輸技術而為差別管理」之技術中立的原則，政府本應以相同的管制手段對待之，為了讓多頻道視訊傳播產業進行「服務匯流」與「產業匯流」，故以有必要拉齊兩者之規範。

由於有線電視與 MOD 等提供複數頻道之付費電視平臺目前仍構成我國家戶收視之主流，且我國許多傳統有線電視之經營區，目前仍尚非處於有效競爭狀態，以及頻道授權機制的僵化等因素，故對於多頻道傳輸平臺市場，仍有持續監理之必要。

至於新多頻道傳輸平臺法的管制精神，則建議參採 2016 年「有線多頻道平臺服務管理條例」草案之規管原則，以競爭倡議（competition advocacy）理念出發，回歸競爭法原理，僅於平臺事業具有顯著市場力量（significant market power, 以下簡稱 SMP）時，方啟動適切之不對稱管制措施。

其次，其他透過網際網路傳輸之視聽節目，也即一個線性頻道，以及 VOD 服務，則回歸 OTT TV 專法（草案）規範。採登記制，並以內容管制為核心。最後，不具「編輯責任」之非視聽媒體服務，則回歸一般網際網路內容監理規範，諸如「數位通訊傳播法」（草案）等。

## **(二) 有線電視費率管制**

本研究建議未來費率管制要點如次：

### **1. 僅符合特別義務規範對象者受費率管制**

符合 SMP 規管原則，例如經營區域用戶數逾 25% 或年度營業額逾主管機關公告者。

### **2. 僅管制基本頻道**

參考美國及加拿大法制，管制基本頻道之原因為基本頻道係民眾所必須之基本資訊服務；故基本頻道以外之其他服務，則與基本生存給付概念無涉，較無管制正當性。

### **3. 明定基本頻道範圍**

我國費率管制之盲點在於基本頻道數目過於膨脹、包山包海，故為避免基本頻道過於膨脹，應以法律明定基本頻道範疇。本研究建議，基本頻道應為以下各頻道，且不得包括以下各頻道以外之頻道：

(1) 所有無線電視台：公廣頻道、原民台、民營無線電視頻道。

(2) 地方頻道及公用頻道。

(3) 主管機關基於客觀數據所指定之熱門頻道：須受民眾歡迎，否則無管制實益。

## **Abstract**

The development in the audiovisual industries around the world shows that the rising of innovative internet audiovisual services not only changes consumers' viewing behaviors, but also strengthens the competitive pressure in the whole pay TV market. While the market share of innovative services keeps increasing, amplifying the services' influence through mass communication, the existing legal regulation system must be readjusted moderately to properly respond.

The main target of this study is to build a proper regulatory mechanism on the internet audiovisual services. Besides, the cable TV and IPTV platforms are under asymmetric regulation in our exiting legal system, for promoting fair and effective competition in the pay TV market, the coordination of such asymmetry needs to be reexamined and mapped out.

This study further reviews the issues of cable TV rates regulation in order to make constructive proposals for the future legislation and policy to adapt.

When it comes to the legal framework of Taiwan, firstly, the exiting law system lacks regulation on online audiovisual streaming services. Although the National Communications Commission (NCC) has announced a draft bill on July, 2020 named The Act Governing Internet Audiovisual Services, the legislation is still up in the air, and the future direction of the bill remains to be seen.

Secondly, because of the special environmental and historical context for news media in this country, the exiting Radio and Television Act, Cable

Radio and Television Act, and Satellite Broadcasting Act so-called “political power exclusion article” fully forbid the government, political parties, the foundations they finance, and their trustees to directly or indirectly invest broadcasting and television. There is only one IPTV service in Taiwan, also known as “Chunghwa Telecom MOD”, and the Ministry of Transportation and Communications (MOTC) holds shares in Chunghwa Telecom. If a telecommunications company intends to operate an IPTV business, it needs an “open telecommunication platform” status through Article 6 of Regulations for New Setting and Applying Review of Public Telecommunications Networks under Telecommunications Management Act to avoid violating the “political power exclusion article”. As a result, IPTV operators tend to prevent from providing any programming contents for the channels, or intervening the content providers’ decisions on content services, bundles, forms of selling, and rates. In other words, the IPTV operators are obligated to become truly open platforms.

According to the collected materials of global OTT TV practices in this study, the countries’ attitudes towards the regulation on the OTT TV platform around the world can be categorized into four types of models: the EU model, the substantive regulation model, the seeming regulation model, and the almost zero regulation model.

The EU model authorizes its member states to regulate audiovisual media platforms, so the regulations are different in every member states. Specifically speaking, for instance, UK has no regulation on OTT TV “platforms”, but the provision of programming services, VOD services, or

VSP services need to be licensed, that is, the regulation is based on content, not on the platform. On the other hand, Germany differentiates the platforms between “closed platforms” and “open platforms”, the former are platforms with infrastructures like cable TV, IPTV, and direct broadcast satellites; the latter are platforms without infrastructures, namely OTT TV platforms. The two types of platforms both need to be registered.

The substantive regulation model likes Korea, which lacks direct legislation to internet audiovisual services, but regulates the license of OTT TV platforms by Telecommunication Business Law in practice. The providers have to report to the competent authority before providing services. On the contrary, Singapore has legislation on the license of OTT TV, but its regulation relatively lacks transparency on the licensing conditions.

The seeming regulation model includes Canada and Australia. Although there are discussions about the legislation of full regulation in Canada, it only regulates VODs through BDU by now, and OTT TV operators are not obligated to be licensed. Comparatively, the legal system of Australia is relatively classical, its broadcasting and television law system doesn't have any specific regulation on OTT TV, which means the platforms are only under the general regulation of online content control.

Finally, although there were discussions to include OTT TV providing multiple linear channels under the definition of MVPD, the US has no regulation on OTT TV for now, which makes the US and Japan become the classic examples of the almost zero regulation model.

For the future legislation and policy in Taiwan, firstly, this study suggests the legislation of The Act Governing Internet Audiovisual Services to consider the definition of editorial responsibility under EU's Audiovisual Media Services Directive, and exclude social media platforms from the Act's regulation. Secondly, this study further compares the differences between fully registration and registration at will for NCC's policy draft. Thirdly, consider the information disclosure obligation in Article 10 of the Act to be applied to all the operators, not just the one who is announced to register by the authority. Finally, the foreign operators' complying with local regulations is a universal issue for all the countries around the world. This study suggests that the competent authority should keep communicating with foreign operators on the issue of possible evasion in law, or apply the digital trade regulation under Free Trade Agreement to ensure the enforcement of law.

# 第一章 緒論

## 第一節 計畫源由及工作項目

科技技術快速發展帶動全世界產業秩序及社會行為模式的急遽變化。在未來，人類社會積累建立、賴以依循的各項珍貴價值，勢必需在數位化、智慧化的科技基礎上，去思考如何確保、延續或調整；在數位創新浪潮之下，不僅視聽傳播產業必須快速尋求應變之道，產業監理機關於傳播政策監理上之思維與法規架構上之制定，均應重新納入更大的時間與空間跨度，以與時俱進，回應技術的發展而做出適切的調整。

以視訊服務為脈絡，綜觀歷史，「電視」早已成為國人生活不可或缺的一部分，也是資訊、知識與娛樂的主要獲取管道。然而，近來拜科技進步所賜，「看電視」這個行為，已經發生了劇烈的變化。首先是數位化與網際網路革命的影響，透過連接更高速的寬頻網路，我們再也不必在電視機前守候表定的播出時間，而可以在任何時間，從網路上的視聽傳播服務（以下簡稱「OTT TV」）收看；其次，則是網際網路與行動通訊的結合，讓我們可以走出戶外，在搭車時、在等待時，隨地收看；而各類智慧行動終端的創新與普及，讓我們人手一機，也開啟了多螢幕多裝置的連網收視時代。時至即將到來的 5G 時代，通訊傳播科技勢必也將如預期地，持續促使視聽傳播服務演進。除了更快速與無所不在的連網環境、與不斷推升的 4K、8K 等精細畫質等，都將浸潤整個視聽傳播產業。

在此背景下，吾人可以觀察到，全世界的視訊傳播典範已加速向網際網路過渡，台灣自不外於此趨勢。根據通傳會 2018 年所委託的研究發現，雖然仍有 7 成國人使用非連網的電視觀看視訊內容，但已有高

於 3 成的民眾採用智慧型手機觀看線上串流影音，兩者間不論是替代或並存，都足以顯示消費者的使用習慣已經改變。

一方面，包括音訊廣播的整個數位傳播產業也積極邁向數位創新。諸如奠基於寬頻網路，內容產製商可以直接建構網路平臺而觸及消費者，精簡了傳統內容彙集者(aggregator)、與平臺商在產業鏈中的角色；而民眾使用先進的智慧型手機，也被賦權得以創造、傳播內容，翻轉被動消費與接受的地位，貫徹「Web 2.0」概念，形成積極參與內容產製的新興模式。

有了寬頻網路上創新商業模式的活水，也能進一步促進整體數位傳播產業的競爭，例如當網路上的分眾內容吸走了觀眾的閱聽時間，就能敦促主流傳播服務提供更加精實與優質的服務，也意味著既有傳播服務必須投入更多的努力於技術創新、與結合新興的串流(streaming)媒體服務，以強化消費者的黏著與忠誠，不啻為已然成熟某些傳播市場，注入轉型的推力。

不過，網際網路不僅帶來了境外傳播內容，也帶來了全球性的大型電商平臺，持續吸納我國既有的廣告資源，間接導致依賴廣告生存的內容產製業危機。有鑑於「內容為王」仍是吸引消費者的不變法則，為我國產業存亡之綱，如何化危機為轉機，都需要由政府治理與產業轉型的方向，加以調整，適切回應科技與環境的變化。

此外，我國整體傳播產業之轉型與配套之法制政策調整也同樣迫在眉睫。通傳會於 2018 年針對傳播政策重要議題，透過《匯流時代傳播政策諮詢文件(綠皮書)意見徵詢》公開諮詢各界意見；2020 年 2 月則公布《傳播政白皮書》明確將「競爭平臺間的管制調和」列為「八大

議題」的首要問題。當中可以歸納出兩大問題意識。

其一是「OTT TV 之規管方向」。也即針對透過網際網路傳輸之（類似傳統廣播電視的）線性視聽媒體服務、隨選視訊、以及相關視聽內容之監理，在保障網路自由的民主國家中僅有如歐盟會員國之德國、英國、法國對 OTT TV 採取相對密度較高的監理措施，特別是對大型 OTT TV 平臺課以較高與較多之義務。然而，通傳會為回應產業界尤其來自傳統廣電產業大抱不平的呼聲，刻正以「輕度管理」（light touch）研擬規劃《網際網路視聽服務管理法》草案。不過，草案內容在執照參進制度、產業資料之提供、業者基本資料之揭露與消費者保護，與納管業者之權利義務等方面，各界意見仍紛歧不一。

其二則為「調和有線電視與 IPTV 平臺間的管制落差」。也即為了促進 IPTV 和有線電視為主之多頻道付費電視平臺間的公平有效競爭，通傳會近年來不斷努力，嘗試逐步調和現行仍存在於《有線廣播電視法》（以下簡稱「有廣法」）、與《公眾電信網路設置申請及審查辦法》間的管制落差。然而，除了產業與服務提供者之結構各異，目前最大的阻礙仍是「黨政軍條款」，此規範成為了兩種付費電視平臺間最大的隔閡。不過「黨政軍條款」的最適方案我國國人仍未有具體共識，因此 IPTV 產業的去向仍未明朗。

而上開兩個問題意識看似獨立，實則可能發生疑難之「匯流」。也即面臨有線電視全面數位化，以及中華電信之 IPTV 服務 MOD 加入付費電視戰局，加諸 OTT TV 於我國逐漸普及，成為產業監理機關無法忽視的存在，而除整體競爭態勢激烈外，三足鼎立又全面性的管制落差，對主管機關而言，提出最佳的治理策略將是嚴峻的挑戰。

由是，為協助通傳會尋找傳統「廣電三法」之監理中，不會因網際網路傳播視聽內容匯流而遷移之核心價值與重要概念，以及於新興科技所形成的傳播環境中，如何落實上述價值之方法，舉凡促進競爭、公平管理、技術中立、本國文化保護、消費者保護、兒少保護，以及傳播事業獨立於黨政軍的編輯影響等核心意涵；加諸在跨平臺跨網的收視環境下，基於實證基礎(evidence-based)正確理解產業結構並分析市場競爭，且對 OTT TV、有線電視與 IPTV 規劃出一整全性、可長可久的治理機制，以回應外界與產業界之期待，實有必要掌握世界各國之相關法制政策，進行通盤之研析。

綜上，本計畫主要工作項目如下：

一、蒐集整理我國、歐盟、英國、德國、美國、加拿大、澳洲、日本、韓國與新加坡之產業及監理、治理相關資料，資料面向包括：

(一) 各國傳統付費電視平臺（包含有線電視、IPTV、直播衛星）與網際網路視聽服務（OTT TV）平臺之產業現況，包括主要各類業者之商業模式、營業額、訂戶數及提供內容樣態比例等；以及跨平臺、跨產業之競爭與合作，所帶動之視訊服務市場變革及數位轉型趨勢。

(二) 各國 OTT TV 平臺之納管評估基準與範圍、管理機制（包括內容管理、資訊揭露等規範）、扶植本國內容之輔導獎勵措施等規範面向等治理趨勢之最新進展，如相關法令修訂、徵詢文件與政策論述等。

(三) 各國主管機關因應 OTT TV 服務發展，對於有線電視及 IPTV 或直播衛星之競爭政策與管制調合最新趨勢，如相關法令修訂、徵

詢文件與政策論述等。

二、分析國內外 OTT TV、有線電視、IPTV 或直播衛星產業之實態，並前開法制政策相關取向之異同，進而提出一套適合我國產業環境之與廣電三法「嚴密剪裁」的法制體系及治理機制建議。建議內容包括：

- (一) OTT TV 平臺之納管評估基準與範圍、管理機制（包括內容管理、資訊揭露等規範）、扶植本國內容之輔導獎勵措施等，且及於法規修訂之方式以及如何介接各該目的事業或行為規範主管法律等
- (二) 以納管 OTT TV 為前提，有線電視及 IPTV 未來之監理重點及法規修訂。

三、邀請專家學者等辦理至少 2 場次專家諮詢會議，並應做成會議記錄及逐字稿。

四、配合通傳會業務需求，辦理至少 4 場次專家課程講座，並提供如簡報等教材資料。

五、配合通傳會業務需求，提供本研究範圍內之業務諮詢、資料研蒐、議題分析及法規增修訂建議等服務。

## 第二節 研究計畫之分析架構

### 一、研究動機與研究目的

如前所述，在數位匯流整體發展下，多頻道付費電視平臺已不限於傳統有線電視系統，IPTV 與 OTT TV 亦可提供相當能量之視聽服務選擇。今後，我國應如何適切監理這三種不同類型之視聽平臺，一方面促進產業發展與公平競爭，另一方面維護公民消費者的收視權益，並且同時確保我國視聽文化的主體性與多元性，將是通傳會最重要的傳播政策課題。

本研究之區分為「OTT TV 治理」、「IPTV 監理」與「有線電視監理」等部分加以論述。在「OTT TV 治理」方面，於可預見的未來，境內外 OTT TV 或將逐步成為重要的視聽媒體服務平臺，也難免對我國媒體產業造成劇烈衝擊，尤其是境外大型 OTT TV 業者挾資本與品牌優勢，對我國傳統無線及有線電視產業影響必鉅，也恐危及國內新興 OTT TV 業者之生存與發展機會。

然而，相較於 OTT TV 規管的先驅歐盟及其會員國，我國目前尚無將 OTT TV 視聽串流服務納管之相關法律，行政院雖於 2019 年指定通傳會擔任 OTT TV 之主政機關，且通傳會亦刻正著手研擬《網際網路視聽服務管理法》草案。但草案規範茲事體大，尤其 OTT TV 具有無國界之特性，相對於美國、歐盟等經濟體，如何兼顧與有效執法、並符合我國產業及閱聽眾的最大利益，將是本計畫探究的重點。

「IPTV 監理」部分，則較為獨特。相較於歐盟各國、美加、甚至日韓各國對於與有線電視特性極其相似的 IPTV 服務，規管模式與實定法的辯證已然進入成熟且穩定的階段。然而我國則因過去有特殊的媒

體環境，而為維護新聞自由與民主健全發展，並排除政府、政黨以任何形式介入廣電事業的經營，於 2003 年底修正廣電三法時，在《廣播電視法》、《有線廣播電視法》、《衛星廣播電視法》（以下簡稱「衛廣法」）中增列俗稱「一股都不能有」的「黨政軍退出媒體條款」。也即在股權限制上，完全禁止政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人直接或間接投資廣電事業。

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《電信管理法》下的《公眾電信網路設置申請及審查辦法》第 60-1 條有關經營多媒體內容傳輸平臺服務規定，成為「電信開放平臺」。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。

在此管制模式下，IPTV 無法適用有廣法，也許不用負擔某些法定義務（例如受水平訂戶數限制、費率管制等），但卻也無法援引相關的權利（例如垂直整合頻道節目內容供應事業、必載等）；更重要的，是無法擁有如有線電視業者的排頻權，因此長期以來獲利情形不佳。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。

基此，本研究計畫之動機即為參考歐盟、英國、德國、美國、加拿

大、澳洲、日本、韓國與新加坡各國，於異質視訊平臺技術、服務、產業甚至事業匯流的趨勢下，如何以產業競爭政策為本位，思考與設計 OTT TV 治理、有線電視監理與 IPTV 監理之「法制政策匯流」規範及執法方法，進而探究以「納管 OTT TV 為前提」之與有線電視及 IPTV 的法規調和之道，並期提出具體之政策及法制建議，進而確保產業公平競爭與保護消費者權益。

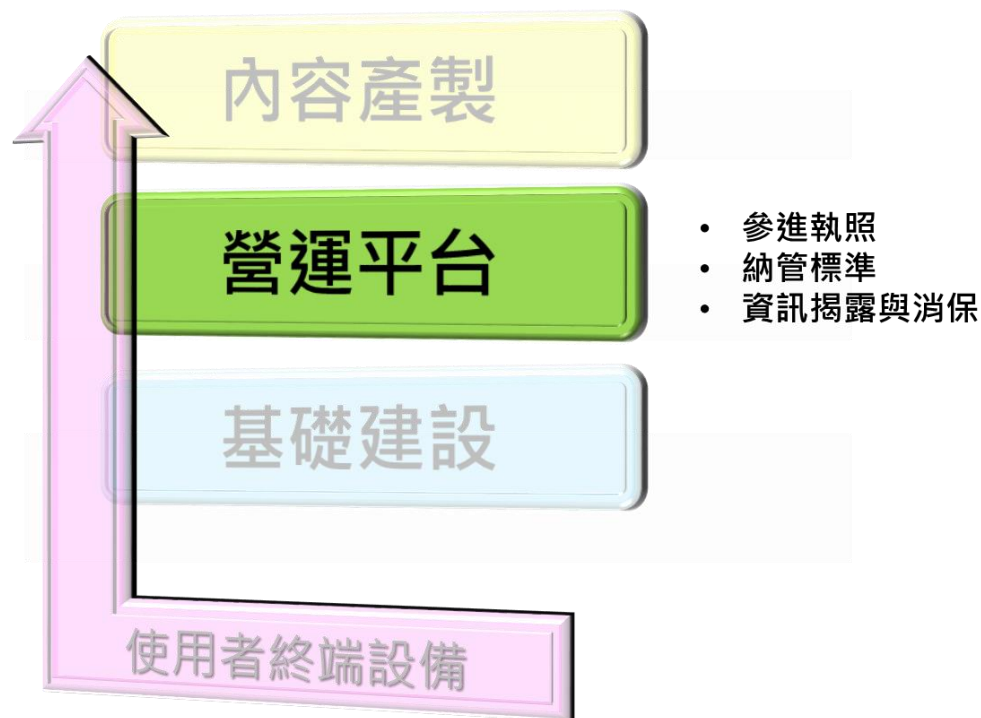


圖 1：層級模式之 OTT TV 營運平臺議題

資料來源：本研究自行整理繪製

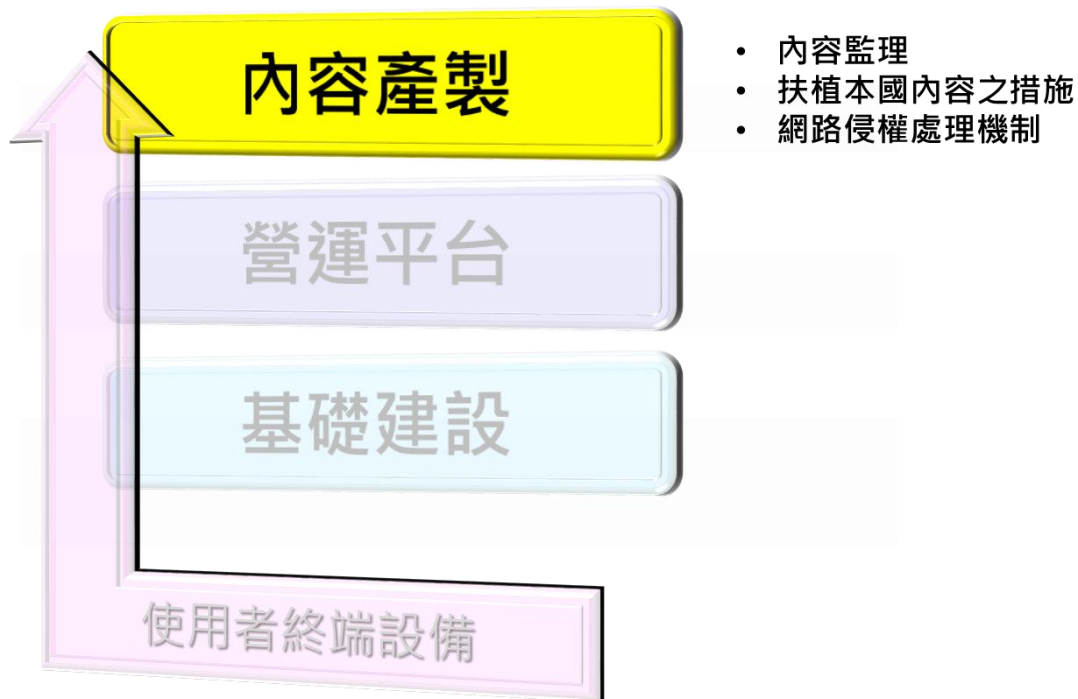


圖 2：層級模式之 OTT TV 內容產製議題

資料來源：本研究自行整理繪製

綜上，本研究計畫之研究目的，將從各國 OTT TV 參進市場後的付費電視產業結構變遷出發，並借鏡前開研究國別 OTT TV 治理模式與付費電視整體管制調和的經驗視角，探討基於競爭政策、甚至在跨平臺媒體產業部門管制規範（sector-specific regulation）應有之取向，以為委託機關提供法制政策建議。故本文試圖回答以下三個問題：

（一）研究國別的產業實態（諸如民眾之無線電視或付費電視收視結構、人口地理環境、文化輸出或輸入國、法律文化、寬頻網路發展等情形）如何影響其跨媒體法規範與治理模式？

（二）以「層級模式」（layer model）加以區分，研究國別的 OTT TV 「營運平臺層」的平臺管理（例如平臺執照類型、納管標準、消保資訊揭露等）規範為何？若無納管者，有否產業自律（self-

reugulation) 共管 (co-regulation) 組織或機制存在？

- (三) 再以「層級模式」加以區分，研究國別的 OTT TV「內容產製層」的內容管理(例如內容監理方式、扶植本國內容之輔導獎勵措施或強制規定、網路侵權等處理模式)規範為何？若無針對特定服務類型進行內容監理，則有否一般性網際網路內容監理或治理機制存在？
- (四) 研究國別之產業監理機關及競爭法主管機關如何面對 OTT TV 與傳統付費電視(包括有線電視、IPTV 與直播衛星)之間的競爭？其觀點與見解如何與法規執行互動，以及如何影響具體實務案例或司法判決之個案決定？
- (五) 我國最適之跨媒體、跨平臺規管策略為何？在未來持續與網際網路匯流之發展下，政府應採取何種媒體管理立場？除了機關直接監理，我國法律文化是否存在法院介入或委託共管組織治理之空間？

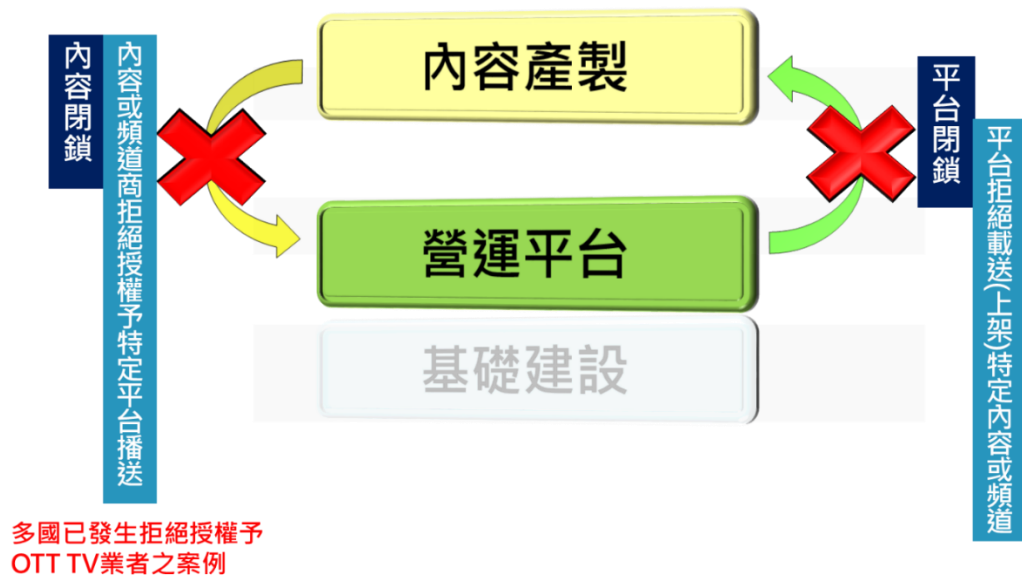


圖 3：層級模式之跨平臺競爭問題示意

資料來源：本研究自行整理繪製

## 二、研究計畫架構

本研究計畫主要可分為三大部分，一為我國及各國視訊服務市場之產業調查；二為研析各國對 OTT TV 之治理趨勢暨因應平臺間競爭之管制調和模式；三為透過比較法及比較政策研究，建立我國未來與有線電視調和之 OTT TV 治理暨 IPTV 與有線電視監理之具體法制政策，並以介接廣電三法為目標，革新現行通傳產業發展及管制架構。

首先，關於我國及各國視訊服務市場之產業觀察的部分，本計畫將依據需求書之要求，以本章第三節所揭示之研究方法，蒐集並研析歐盟、英國、德國、美國、加拿大、澳洲、日本、韓國、新加坡之產業態樣，包括各類付費電視之主要業者的服務型態與營運模式，以及傳統與新興平臺間之競爭與合作所帶動的視訊服務市場變革及數位轉型趨勢等。本研究於此部分將掌握各國媒體環境，以接續之後分析因地制宜的各國法制政策。

而於我國產業調查部分，由於目前通傳會或有關部會尚無我國 OTT TV 業者之商業模式、訂戶數、營業額及提供內容態樣比例等實況資料，本研究擬透過訪談主要業者或公協會之方式進行研究。

其次，關於研析各國對 OTT TV 之治理趨勢暨因應平臺間競爭之管制調和模式，本計畫將研析歐盟、英國、德國、美國、加拿大、澳洲、日本、韓國、新加坡對於「OTT TV 之治理」之趨勢與「IPTV 之監理」之調和模式。前者包括 OTT TV 之納管基準及範圍、納管方式、管理機制（內容管理、資訊揭露等）、扶植本國內容之輔導獎勵措施等最新法制政策進展；後者則係因應 OTT TV 發展，有線電視、IPTV 與 OTT TV 之競爭政策與管制調和趨勢。本研究將掌握各國有關之政府監理、公私協力共管、或產業自律等規範與模式，以及相關實務案例與法院見解等，以為後續提出法制政策規劃之基礎。

第三，關於建立我國未來與有線電視調和之 OTT TV 治理、有線電視監理與 IPTV 監理之具體法制政策的部分，本計畫將進行第一部分我國、與第二部分國際各國間之比較法及比較政策研究，加諸辦理至少 2 場專家諮詢會議，徵詢專家學者之意見，配合我國國情，提出適當的監理重點，以及介接各目的事業或行為規範主管法規之法規修訂方式以供委託單位參考。

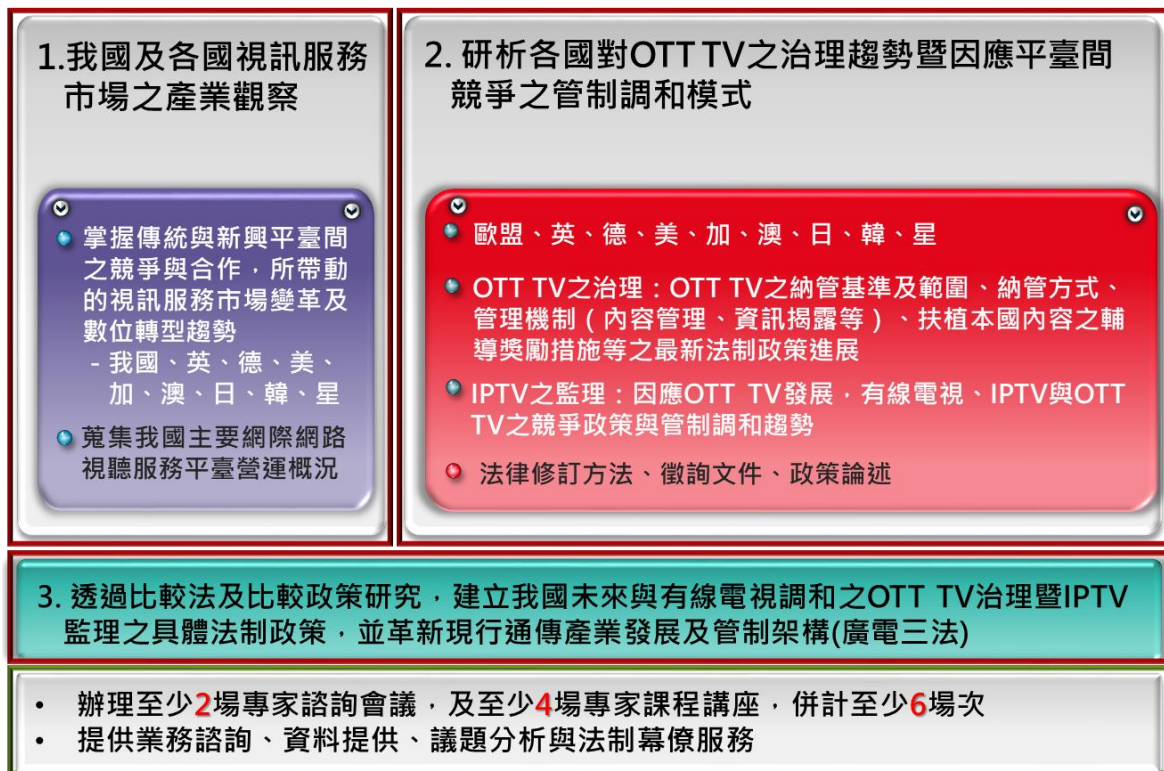


圖 4：本研究之研究架構

資料來源：本研究自行整理繪製

### 第三節 研究方法與施行步驟

#### 一、研究方法

本計畫依據各委託辦理工作項目，採用文獻分析法、個案研究法及比較分析法、深度訪談，並規劃專家諮詢會議之舉辦，最終整合各研究方法與工作項目的產出，提出網路新興視聽服務發展之平臺競爭與治理模式之具體研析建議。相關研究方法分述如下：

##### （一）文獻分析法

文獻分析法(document analysis)是指根據一定的研究目的或課題，透過蒐集有關市場資訊、調查報告、產業動態等文獻資料，從而全面而精準地掌握所要研究問題的一種方法。蒐集內容儘量要求豐富及廣博，再將所蒐集來的資料，經過分析後歸納統整，再分析事件淵源、原因、背景、影響及其意義等。文獻資料可以是政府部門的報告、工商業界的研究、文件記錄資料庫、企業組織資料、圖書館中的書籍、論文與期刊、報章新聞等等。其分析步驟有四，即閱覽與整理(reading and organizing)、描述(description)、分類(classfying)及詮釋(interpretation)。

針對本計畫涉及 OTT TV 與有線電視及 IPTV 等法制政策各面向議題，研究團隊將蒐集我國及研究國別之政策、法規、市場與產業發展之相關資訊，以掌握研究議題，並提出具體建議。

##### （二）個案研究與比較分析法

個案研究是為了決定導致個人、團體或機構之狀態或行為的因素或諸因素之間的關係，做深入縝密的研究，廣泛地蒐集個案資料，了解接受研究的單位，進行深入探究與分析，以解釋現狀，或描述探索足以

影響變遷及成長諸因素的互動情形，確定問題癥結，進而提出矯正的建議。

研究團隊將就所蒐集到的視聽產業業界及各界意見、與國際資訊等，進行比較法研究與比較政策分析，找出意見與資訊間之關聯性，並歸納異同，從中尋找可資參考之重點，並研析可供我國網路視聽服務平臺治理之法制政策調修參酌之依據。

其次，本計畫將就前述所得之分析歸納結果，與我國現行法制、以及調修中或曾提出草案之法制架構進行綜合分析，並考量我國視聽產業現況與基礎環境，擬定我國未來匯流環境下，所需之法規調和與法制革新之建議。

### **（三）深度訪談**

本研究對於我國 OTT TV 產業發展之調查研究，將採用深度訪談（in-depth interview）調查法。由研究者和資訊提供者重複的面對面接觸，以瞭解資訊提供者以自己的話對自己的工作經驗或情境所表達的觀點，透過對談的方式，提供與研究主題相關之質化資料的研究方法。

本計畫規劃透過 OTT TV 主要業者及產業公協會的深度訪談，針對網路視聽服務平臺治理議題進行訪談，蒐集到各業者的意見後，與專家諮詢會議辦理結果相輔相成。

### **（四）辦理專家諮詢會議**

在研究團隊個別收集與分析各國「OTT TV 之治理」與「IPTV 之監理」政策及規範相關資訊，並釐清我國之現狀、問題與需求，盤點我國現行政策與法規之狀況後，尚必須以開放式問題作訪談，獲得參與意

義的資料。參與意義指在社會環境中的個人，構思其世界的方式，以及他們解釋生活中的重要事件或賦予意義的方式。訪談在質性研究中佔有很重要的地位，也可以做為量的研究的先導性研究。運用在眾多範圍，從不熟悉的探索性研究，比較成熟的領域，到成熟的領域，都有可以發揮之處。

本計畫規劃進行至少 2 場專家諮詢會議之舉辦，邀請與會對象為產官學之專家、相關機構或單位。具體而言，研究團隊將設計切合本研究計畫之相關議題，包括所擬之「OTT TV 之治理」與「IPTV 之監理」法規草案與取向等，於會議中提供與會專家學者進行討論，以了解專家學者對本研究所提策略規劃之想法與建議，以完善本研究之相關工作項目。

## 研究方法與施行步驟

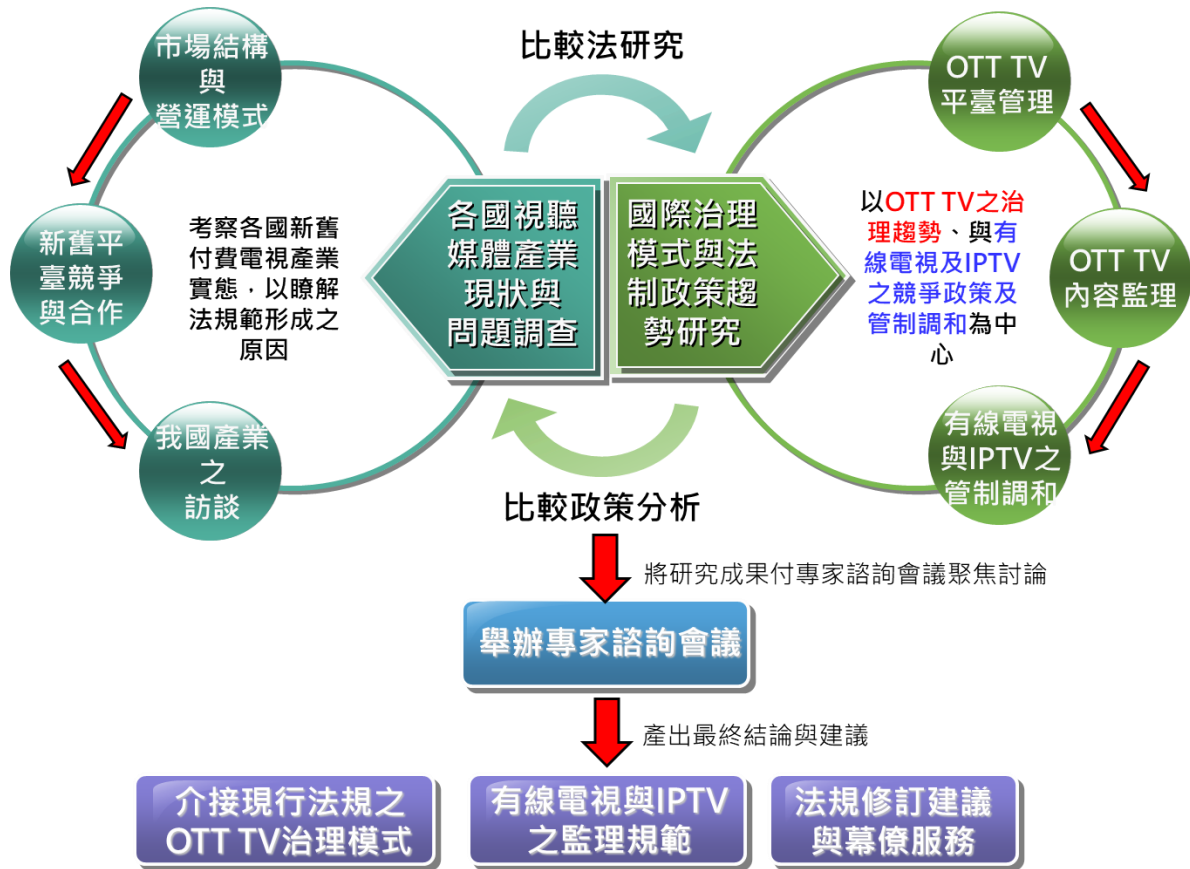


圖 5：本研究之研究方法與施行步驟

資料來源：本研究自行整理繪製

## 二、研究執行與進度規劃

### (一) 總則性規畫與時程甘特圖

依據委託單位所提出之需求，本計畫將於契約生效次工作日 150 日內，提出期中報告初稿，內容包括需求書所載委託辦理完成工作項目（一）、（二）1 以及（三）1；並於契約生效次工作日起 230 天完成期末報告初稿，內容含括需求說明書所載委託辦理完成工作項目（一）（二）（三）之全部內容，將於指定期限內修正完畢送交完整之期末報

告相關資料，以符合委辦機關之業務時程需求。

綜上，為配合前述研究議題與研究方法之落實推動，本計畫具體研擬計畫執行甘特圖如下：

| 工作項目                            | 工作時程                                                                                               |      |       |       |       |       |       |       | 委託單位<br>指定期限 |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|
|                                 | D+30                                                                                               | D+60 | D+100 | D+120 | D+150 | D+180 | D+180 | D+230 |              |
| 1. 世界各國視聽產業現況調查                 |                                                                                                    |      |       |       |       |       |       |       |              |
| 2. 世界各國網路視聽服務平臺競爭、治理機制研究        |                                                                                                    |      |       |       |       |       |       |       |              |
| 3. 提出我國網路視聽服務平臺競爭與治理機制法制、政策建議   |                                                                                                    |      |       |       |       |       |       |       |              |
| 4. 舉辦專家課程講座                     |                                                                                                    |      |       |       |       |       |       |       |              |
| 5. 舉辦專家諮詢會議                     |                                                                                                    |      |       |       |       |       |       |       |              |
| 6. 提供本研究案範圍內之業務諮詢、議題分析、法規修訂建議服務 |                                                                                                    |      |       |       |       |       |       |       |              |
| 預定查核點                           | 1. 於契約生效次工作日 150 日內，提出期中報告初稿。<br>2. 於契約生效次工作日 230 日內，提出期末報告初稿。<br>3. 期末報告審查完成後，依委託單位指定期限內提出完整期末報告。 |      |       |       |       |       |       |       |              |

## 第四節 研究預期效益及成果

### 一、徹底掌握世界各國視聽產業趨勢

本研究將研析主要國家如英國、德國、美國、澳洲、加拿大、日本、韓國、新加坡之視聽產業趨勢，掌握各國產業脈動，尤其聚焦於新興網際網路視聽平臺大量興起後，傳統有線電視，以及 IPTV 之因應策略；尤其，本研究將透過深度訪談調查我國 OTT TV 主要業者之營運實態，以作為未來我國視聽產業轉型發展之預測，並提供規劃適宜法制政策的基礎。

### 二、歸納與分析世界各國網路視聽服務平臺競爭與監理法制政策

承上，本研究亦將研析歐盟，以及英國、德國、美國、澳洲、加拿大、日本、韓國、新加坡之網際網路視聽平臺競爭與治理法制、政策。將聚焦於以下三個面向之研究：

1. 各國網際網路平臺治理：內容將包括平臺納管基礎、範圍、方式，以及消費者權益保障等面向。
2. 各國網際網路平臺內容監理：內容將涵蓋網際網路內容管制規範、網際網路智慧財產權侵權處理模式，以及視聽內容產制之獎勵輔導措施等面向。
3. 各國付費電視平臺競爭政策與管制調和：內容將涵蓋兩個面向，其一在於傳統有線電視平臺與電信電視 IPTV 的競爭管制調和措施之研析；其二則將聚焦於因應 OTT TV 等網路視聽平臺興起後的競爭管制趨勢之觀測。

### **三、研析並提出適合我國之網路視聽平臺競爭與治理法制、政策建議**

數位傳播產業生態快速變遷，其治理法制政策也必須大幅度的改變，以因應時代所需。故藉由觀測國內外影視產業最新動態、及法制發展等，為委託單位預測未來產業發展途徑，以及早研析政策方針並整備法規，且提出有利產業於數位經濟及數位創新趨勢下，適合我國之網路視聽平臺競爭與治理之法制、政策建議。

尤其，在藉由獲得專家學者之建言後，本計畫將進一步調整、評估檢討我國現行網路視聽平臺競爭、治理法制與政策框架，以探索可精進之處，因地制宜，提出可供長遠之計之法規政策策略框架。

### **四、配合委託單位之需求提供專業諮詢服務**

研究團隊於契約履行期間，將全力協助委託單位釐清本研究相關範圍內之業務諮詢，並提供相關資料供委託單位參考，有利於爾後政策規劃之推行。

## 第二章 我國視聽產業發展現況暨網路視聽 平臺監理政策之研析

### 第一節、視聽產業發展現況

#### 一、有線電視

有線電視一直是國人最主要的收視管道。根據通傳會 2019 年的廣電市場調查，家中有電視機的民眾中，仍有超過 64.6%收看有線電視（相較於「中華電信 MOD」的 25%、無線電視的 35.2%、以及 OTT TV 的 11.6%），可見有線電視仍扮演著舉足輕重的角色（詳見下圖）。

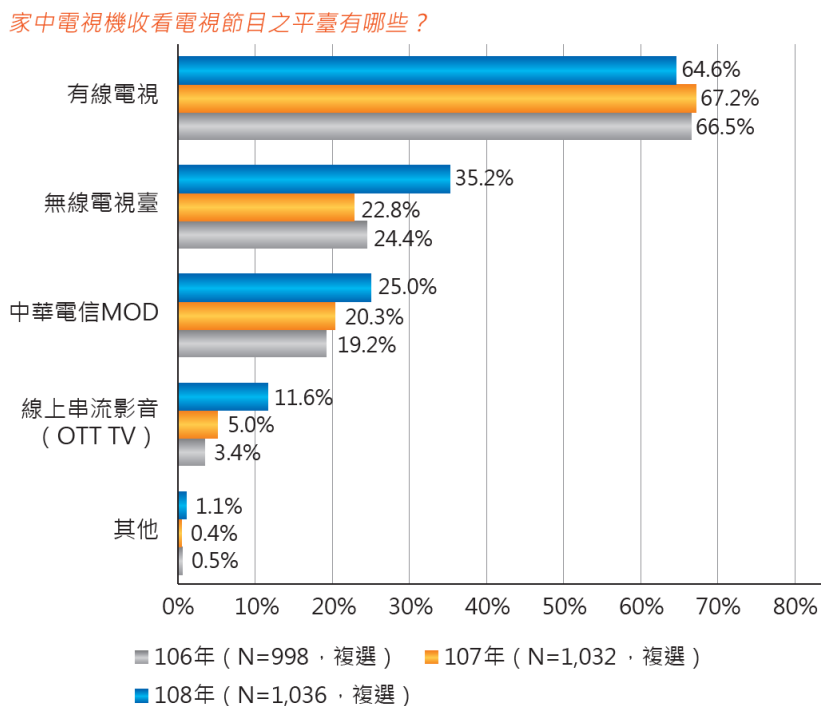


圖 6：我國民眾主要收視管道

資料來源：通傳會，108 年廣電市場調查

有線電視產業，依其在產業結構的相對位置，可分為上游的節目製作業者、衛星頻道節目供應事業及他類頻道節目供應事業（以下簡稱「頻道供應商」、中游的頻道代理商，以及下游的供公眾收視聽之播送平臺事業（以下簡稱「多頻道付費電視平臺」）。目前，我國多頻道付費電視平臺主要有三種：

1. 有線廣播電視系統經營者（以下簡稱「有線電視系統業者」）；
2. 直播衛星廣播電視服務經營者；以及
3. 經營多媒體內容傳輸平臺服務的市內網路業務經營者（例如，中華電信 MOD）。



圖 7：有線電視產業上、中與下游的關係

資料來源：通傳會

回顧自 1994 年我國開放有線電視經營許可以來，有線電視系統經營區雖依照行政院新聞局公告劃分為 51 區，但長期以來各經營區內多

維持獨占（亦即特定經營區內只有一家有線電視系統）或雙占（亦即特定經營區內只有兩家有線電視系統）的市場格局，而依通傳會的資料，截至 2020 年第三季為止，我國有線電視系統業者共有 64 家，其中分屬凱擘、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, 以下簡稱 MSO）的有 39 家。在這 39 家中，凱擘擁有 12 家有線電視系統，其市占率（訂戶數占全國有線電視訂戶數的比率）為 20.30%；中嘉擁有 12 家，市占率為 22.44%；台灣寬頻擁有 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 9.34%。若以全國訂戶數計算，五大 MSO 的總合市占率達 76.6%，顯示我國有線電視系統業者多有水平整合與集團化經營的情形<sup>1</sup>。

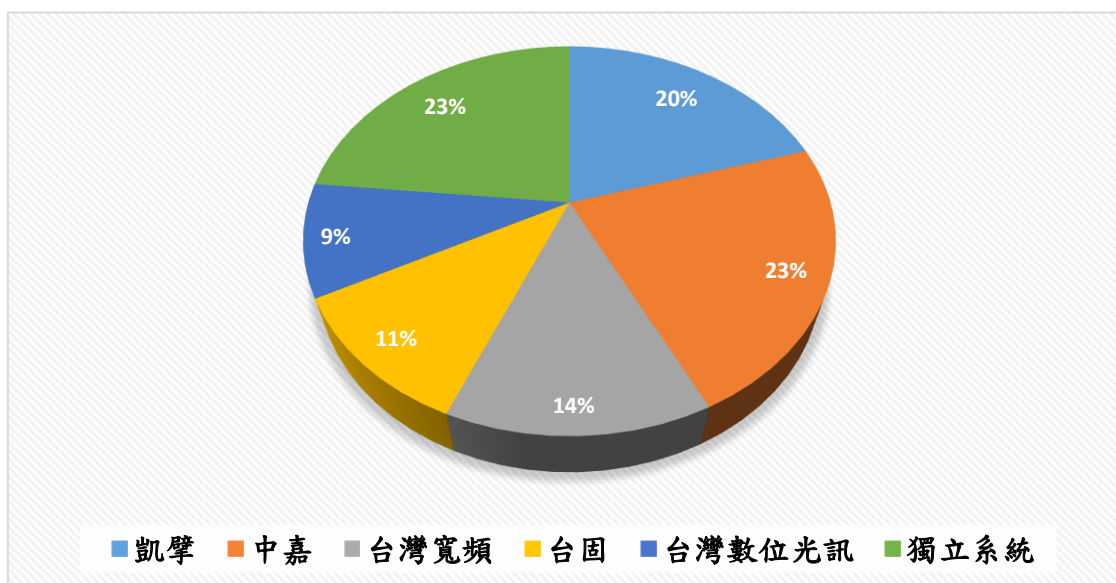


圖 8：有線電視系統經營分佈

資料來源：通傳會

<sup>1</sup> 國家通訊傳播委員會，各有線電視系統訂戶數統計表（109 年 9 月），[https://www.ncc.gov.tw/chinese/news\\_detail.aspx?site\\_content\\_sn=2989&cate=0&keyword=&is\\_history=0&pages=0&sn\\_f=45285](https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=2989&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=0&sn_f=45285)（最後瀏覽日：2020 年 9 月 2 日）。

然而，隨著國內固網與行動寬頻連網、智慧連網裝置快速普及，中華電信 MOD 的訂戶數已於 2019 年第 2 季突破 208 萬戶，來自境內外業者提供的 OTT TV 亦大量搶進我國付費電視市場，除因此強化市場競爭外，亦導致有線電視市場環境變遷。根據國家通訊傳播委員會「有線廣播電視事業訂戶數及家戶普及率」調查，我國有線電視系統平臺訂閱戶數於 2017 年達到最高點，全臺訂閱戶數達 522 萬，普及率達 60.0%；近年呈現持續下滑之趨勢，2020 年最新統計數據為 489 萬，普及率為 55.4%，均為歷年新低。

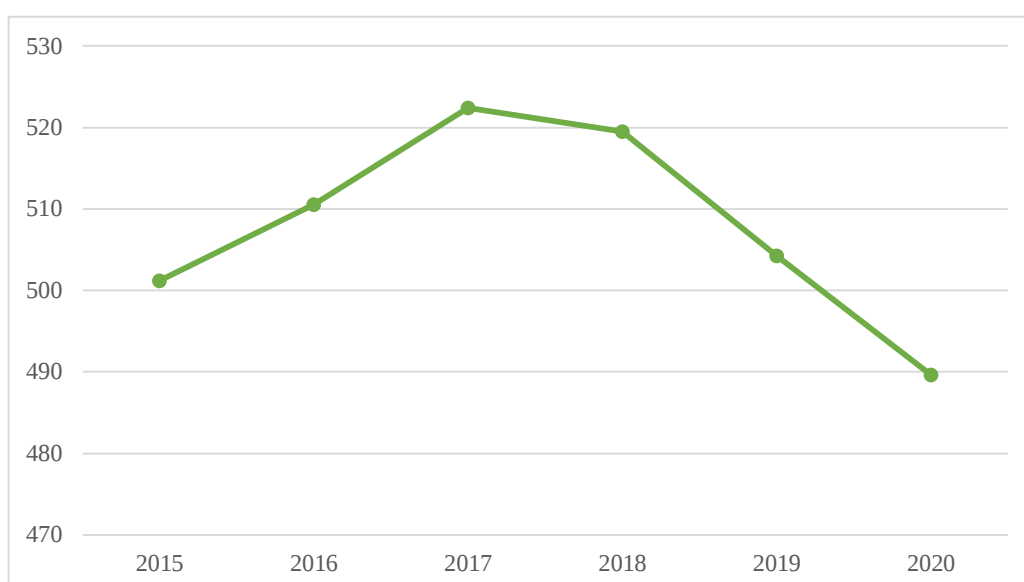


圖 9：2015-2020 年我國有線電視系統訂戶數統計

資料來源：通傳會

為促進有線電視產業的市場競爭、以及加速全面數位化期程，通傳會自 2012 年起推動一系列解決方案。目前，有線電視產業已陸續有新進業者加入市場競爭，業者也開始提供若干具有創新性的數位匯流服務與產品。除提供基本頻道、付費頻道，計次付費頻道以及計次付費的隨選視聽服務外，也有業者提供 OTT TV、寬頻上網服務，以及智慧家庭等應用服務。

## 二、IPTV

如前所述，在有線電視仍為國人主流收視管道的背景下，數位匯流趨勢已開始提供新的收視選擇，其中最值得注意的是 IPTV 和 OTT TV 的發展。

所謂 IPTV，係由電信業者經由封閉式網路提供用戶視聽媒體服務，而用戶可經由寬頻網路搭配機上盒付費使用該項服務；目前，我國提供 IPTV 服務的主要業者是中華電信的多媒體內容傳輸平臺服務「中華電信 MOD」。

近年來，中華電信 MOD 訂戶數顯著成長，從 2016 年的 133 萬戶，增加至 2019 年的 208 萬戶，現有頻道總數亦已多達 206 個，成為國人在有線電視之外的另一個重要收視管道。根據通傳會《108 年通訊傳播市場報告》，中華電信 MOD 已成為國人僅次於有線電視的主要收視來源（占 16.7%）<sup>2</sup>。

為了進一步促進 IPTV 與有線電視的公平與有效競爭，通傳會在 2019 年初開放中華電信 MOD 得自組頻道，欲調整我國 IPTV 服務長期以來受限於「黨政軍條款」不得自組頻道的困境，但目前似乎引起了有線電視業者的強烈反彈。

## 三、OTT TV

相對於傳統廣播電視及 IPTV 的封閉式傳輸網路，OTT TV 係直接透過開放式的網際網路傳輸，提供視聽內容服務至使用者的電子終端

---

<sup>2</sup> 國家通訊傳播委員會，108 年通訊傳播市場報告，p.93，[https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/20050/5138\\_43116\\_200508\\_1.pdf](https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/20050/5138_43116_200508_1.pdf)（最後瀏覽日：2020 年 9 月 2 日）。

設備。目前，OTT TV 的可近用性頗為普遍，商業模式相當多元（有以廣告作為主要營收來源的 AVOD 服務，也有向觀眾收取訂閱費用的 SVOD 服務，或其他服務模式），經營者眾（有境內業者，也有境外業者），其所提供的視聽服務內容有類似傳統電視的線性（linear）頻道節目，也有非線性（non-linear）的隨選視聽服務（video on demand，以下簡稱 VOD），供觀眾在任何時間、地點，使用任何終端設備（包括智慧型手機、平板及電腦等）收看相關服務。

目前我國 OTT TV 產業現況，除多家國際大型 OTT TV 業者已在國內提供服務外，國內業者也相繼推出 OTT TV 服務。正處在上升發展階段的 OTT TV，正吸引各類廣電事業競相投資此一新興媒體服務，包括：

- （1）提供寬頻網路者：如電信業者中華電信 Hami Video、遠傳 FriDay、台灣大哥大 myVideo，以及有線電視業者凱擘大寬頻、台灣數位光訊與 Line TV 合作等。
- （2）既有廣播電視或頻道供應者：包含無線、有線和衛星頻道業者等。如民視四季線上影音、公視+、三立 Vidol 等。
- （3）作為內容整合者（content aggregator）的新興平臺業者：如 LiTV、CatchPlay on Demand、KKTV 等。
- （4）OTT TV 影音機上盒等裝置業者：如華衛集團旗下的歡樂看 Fain TV 機上盒服務、鴻海科技集團旗下的 BANDOTT（便當）4K 智慧電視盒等。
- （5）境外業者：如美國的 YouTube、Netflix、中國大陸的愛奇藝、

法國的 Dailymotion 等境外 OTT TV 業者。

隨著網際網路視聽服務平臺的快速成長，我國國人使用網際網路視聽服務平臺之人數也因此快速成長，依據通傳會 108 年匯流發展調查報告，使用網際網路視聽服務之消費者比例逐年增加，我國 16 歲以上民眾超過 4 成（45.1%）曾使用網際網路視聽服務（OTT TV）；另外，曾收看 OTT TV 的民眾中，有付費訂閱網際網路視聽服務（OTT TV）之比例約為 2 成<sup>3</sup>。

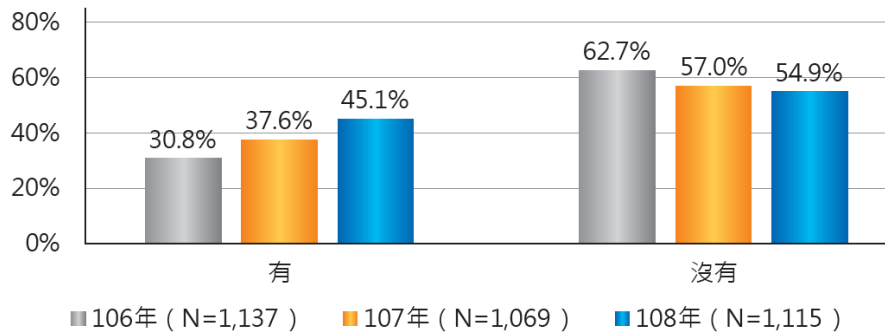


圖 10：是否曾使用網際網路視聽服務？

資料來源：通傳會

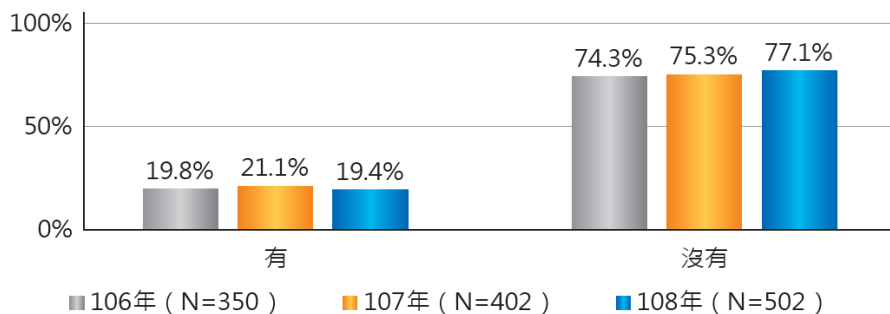


圖 11：家中或個人是否有付費訂閱網際網路視聽服務？

<sup>3</sup> 國家通訊傳播委員會，108 年匯流發展調查，頁 3，[https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/20060/5280\\_43207\\_200603\\_1.pdf](https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/20060/5280_43207_200603_1.pdf) (2020)。

資料來源：通傳會

而就國人最常付費訂閱、使用服務情形而論，根據《108 年通訊傳播市場報告》，訂閱情形以愛奇藝(54.8%)所占比例最高，其次為 Netflix (50.2%)。同時，各家 OTT TV 業者亦積極投入差異化經營，如 KKTV 即以首輪日劇為主要賣點，以鞏固年輕女性之收視族群；電信業者台灣大哥大旗下的 myVideo 則積極投入我國內容產製，試圖透過提供獨家之優質戲劇節目，以吸引更多消費者訂閱其服務，亦成為網路新興媒體間跨平臺、跨產業之競爭與合作。舉例而言，如 2020 年所推出的原創台劇《做工的人》，即是由 OTT TV 業者 HBO GO、myVideo 所共同投資，在上檔後也因此帶動 myVideo 平臺之流量及用戶數成長<sup>4</sup>。

---

<sup>4</sup> 劉慧茹，《做工的人》收視夯\_myVideo 下載激增 5 成，2020 年 5 月 19 日，<https://www.mirrormedia.mg/story/20200518insight002/>（最後瀏覽日：2020 年 9 月 2 日）。

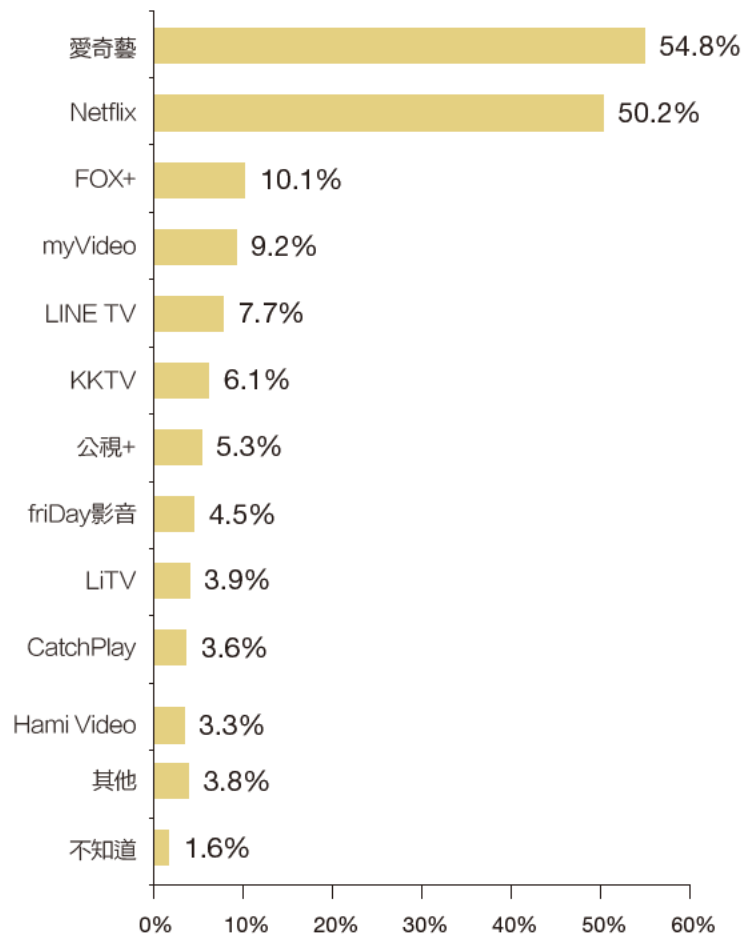


圖 12：2018 年國人付費訂閱線上串流影音服務概況

資料來源：通傳會

此外，雖我國民眾主要電視收視來源仍是以有線電視與 IPTV 等平臺為主，惟各大平臺業者為強化其自身服務之吸引力，除透過其自有機上盒提供隨選電影、戲劇服務外，亦積極與各家 OTT TV 業者合作。具體之合作模式，主要可區分為兩類，首先，平臺業者之機上盒提供整合服務，消費者可直接透過機上盒接取 Netflix、LINE TV 等服務；其次，平臺業者亦推出帳單整合服務，以強化消費者之訂閱動機，並進一步提升其既有電視平臺服務之用戶黏著度。

表 1：我國 IPTV 與有線電視服務與 OTT TV 服務合作情形

| 業者名稱    | 合作OTT TV服務                                                            | 合作型態                        |
|---------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 中華電信MOD | 1. Netflix<br>2. KKTV                                                 | 1. 機上盒整合OTT TV服務<br>2. 帳單整合 |
| 凱擘      | 1. A1機上盒<br>2. myVideo<br>3. HBO GO<br>4. KKTV<br>5. LINE TV          | 1. 機上盒整合OTT TV服務<br>2. 帳單整合 |
| 台固      | 同凱擘                                                                   |                             |
| 中嘉      | 1. 中嘉HOME+機上盒<br>2. Li TV<br>3. Catchplay<br>4. HBO GO<br>5. LINE TV  | 1. 機上盒整合OTT TV服務<br>2. 帳單整合 |
| TBC     | 1. TBC 4K 安卓機上盒<br>2. Li TV<br>3. myVideo<br>4. FriDay影音<br>5. HBO GO | 1. 機上盒整合OTT TV服務<br>2. 帳單整合 |
| 台數科     | 1. 哈TV+智慧機上盒<br>2. Li TV<br>3. Catchplay<br>4. FriDay影音               | 1. 機上盒整合OTT TV服務<br>2. 帳單整合 |

資料來源：本研究自行整理

## 第二節、「因應網路新興視聽服務發展之平臺競爭與治理模式」研究案訪談

### 一、深度訪談執行說明

| 業者名稱                                | 目前狀態             | 備註                                       |
|-------------------------------------|------------------|------------------------------------------|
| 公視+<br>(財團法人公共電視文化事業基金會)            | 已於 109/8/12 完成訪談 |                                          |
| 四季線上<br>(鳳梨傳媒股份有限公司)                | 已於 109/8/17 完成訪談 |                                          |
| Eleven Sport<br>(英商壹拾壹體育網有限公司臺灣分公司) | 已於 109/9/4 完成訪談  |                                          |
| ELTA OTT<br>(愛爾達科技股份有限公司)           | 接洽中              | 1. 於 109/8/13 去信約訪<br>2. 尚無回音            |
| Hami video<br>(中華電信股份有限公司)          | 已於 109/8/24 完成訪談 |                                          |
| myVideo<br>(臺灣大哥大股份有限公司)            | 已於 109/9/9 完成訪談  |                                          |
| friDay<br>(遠傳電信股份有限公司)              | 已於 109/9/21 完成訪談 |                                          |
| Li TV<br>(替您錄科技股份有限公司)              | 已於 109/9/2 完成訪談  | 1. 無填寫問卷                                 |
| KKTV<br>(願境網訊股份有限公司)                | 已於 109/9/10 完成訪談 |                                          |
| Line TV<br>(巧克科技新媒體股份有限公司)          | 婉拒受訪但提供書面意見      | 1. 於 109/8/13 去信約訪<br>2. 109/8/28 回覆書面意見 |

|                         |                                |  |
|-------------------------|--------------------------------|--|
| Netflix<br>(台灣網飛服務有限公司) | 經多次聯繫後，最後婉<br>拒受訪 <sup>5</sup> |  |
|-------------------------|--------------------------------|--|

## 二、深度訪談結果分析

截至期中報告前所訪談之業者，按照性質可分為三種類型：其一為傳統廣電頻道、內容供應商，將視訊內容上傳至線上平臺拓展其服務通路，如公視+、四季線上、Eleven Sports 均屬此類；其二為電信業者所推出之網際網路視聽服務，如 Hami Video 及 myVideo 為是類業者；其三則是以提供網際網路視聽服務為主的原生 OTT TV 平臺，如 LiTV、KKTV、LINE TV 屬之。以下則按照本研究之討論題綱進行分析：

### (一) OTT TV 之機會與挑戰

在競爭優勢上，本質屬於內容供應商類型之 OTT TV 業者，本於自有電視台或頻道品牌優勢，因而擁有較高的用戶忠誠度，掌握較多的內容、片庫資源。而本質屬於電信業者類型之 OTT TV 業者，縱然在是否將 OTT TV 視為加值服務之定位上有很大的分歧，惟仍藉由掌握電信通訊上廣大用戶之利基，認為了解本土消費者之收視取向為其競爭優勢。

另外，其他像是 LiTV 因以防製盜版為導向，故以免費提供服務為主，而 KKTV 則與同集團之串流影音服務 KKBOX 合作，共同提供影視及音樂之串流服務，客群則多以男性用戶為主，有別於其他平臺均屬

---

<sup>5</sup> 雖大型境外業者之意見對於本研究具有高度參考價值，惟研究團隊於 109 年 8 月 20 號去信網飛服務國際有限公司 (Netflix International B.V) 亞太區分公司，希望得以訪問該公司之公共政策部門，惟歷經 8 月-10 月多次溝通、聯繫，最後仍未能取得該公司之同意，故本研究最終未將此一國際大型 OTT TV 服務納入研究分析之內容。

女性用戶高於男性用戶之情形。

整體而言，國內業者對於產業的挑戰則多認為來自境外大型業者，在經營策略上會將境外大型業者（尤其是將 Netflix）作為介面調整的學習對象，或同業競爭之目標。惟跨國業者常藉由交叉補貼的方式搶攻市場，對於我國本土業者較為不利；且大多數業者對於盜版猖獗的情形感到憂心，認為該問題已嚴重影響產業公平競爭、發展，更導致獲利縮減等問題且認為在不同平臺間存在授權差異，恐頻道有延伸其市場力以戕害市場公平競爭之虞。

## （二）OTT TV 業者與其他平臺或內容產製業者之合作模式

整體而言，OTT TV 業者認為合作模式優於競爭模式，故多積極以跨平臺、跨螢等模式提供線上影視串流服務。

在平臺方面，搭配有線電視之機上盒、內建於 Smart TV，並提供帳單整合服務為目前普遍的趨勢；在內容方面，除 LiTV 不投入自製內容，及 Hami Video 受制黨政軍條款，或基於成本考量等特殊情事而未投入自製內容外，多數業者均積極與上游業者合製或投資內容製作，甚至看好疫情時代下之台劇前景。

另外，經營模式較為特別的係民視旗下的四季線上，其經營策略同時含括線性頻道之內容授權服務，並已與中華電信 Hami Video、亞太電信 Gt TV、Li TV 等業者進行合作，授權多元之線性頻道內容予平臺業者進行播送。

## （三）加入自律組織之情形

本質屬於內容供應商類型之 OTT TV 業者，因承襲我國有線電視

法制規管之體系，故本身具有較為健全之自律組織，對於內容之審查有較嚴謹的流程與架構。

此外，除少數業者未加入與 OTT TV 相關之自律組織，多數 OTT TV 業者均有加入台灣 OTT 協會，並常同時參與新媒體暨影視音發展協會（NMEA）。

#### （四）不法或有害內容的處理機制

本質屬於內容供應商之 OTT TV 業者，有別他類型之業者，其通常為轉換已於頻道播出之片源，或以將來會在頻道上播出之思維，故會遵守嚴格之廣電相關法規製作內容，若有疑義易會交由內部之自律委員會進行討論、決議，在法遵程序上與既有衛星頻道供應事業並無差異。

在防免兒少接觸限制級之內容的應對措施上，多數業者提供親子鎖、內容分級、分時機制、訂閱年齡認證機制，甚至成立親子專區等，亦遵守 iWIN 所制定之內容分級規範。

多數業者認為不法或有害內容並非來自 OTT TV 平臺，且在上開多重阻斷功能下，既有平臺業者對於兒少身心之內容保護措施均相較 YouTube、bilibili 等開放式平臺周全。

#### （五）消費者保護機制

整體而言，目前市場上之 OTT TV 業者均建置有客服系統，除 LiTV 外，其餘均與同集團體系共用客服系統，並未獨立開闢專屬 OTT TV 服務之客服系統。

在客訴內容的處理層面，受訪業者表示目前多屬技術類型之申訴，問題重複性高，個案認定上多採從寬認定之態度處理申訴意見，以留住

用戶最首要宗旨。

### 三、小結

整體而言，業者對於 OTT TV 產業之發展之看法仍屬樂觀，並多投入內容產製，且多認為 OTT TV 與有線電視並非替代關係，而積極與有線電視系統、電信業者洽談等多方合作。

受訪業者多認為本土業者與境外業者之間存在資本規模上的差異，認為將影響取得片源授權及檔期；且線上數位廣告資源分配比例有顯著差異，加以盜版情形猖獗，均不利境內 OTT TV 業者之成長，故有待進一步觀測。

而在建立不法及有害內容處理機制與消費者保護機制的討論上，不論係加入自律組織或本身組成內部自律委員會，均有某程度的自律性存在，故受訪業者均期待主管機關採行低度管制，朝加深業者自主管理之模式發展，以建立有利於產業公平競爭之環境。

### 第三節、「因應網路新興視聽服務發展之平臺競爭與治理模式」訪談問卷量化結果

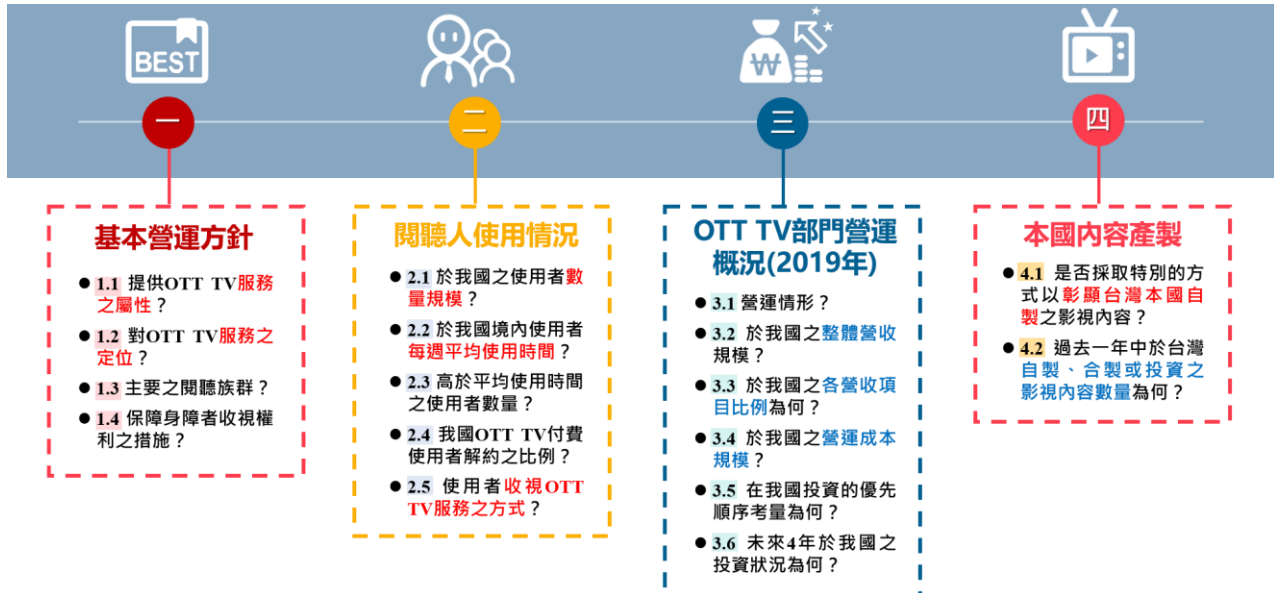


圖 13：訪談問卷設計一覽

資料來源：本研究自行整理繪製

#### 一、基本營運方針

在本研究前述深度訪談的執行過程中，多數業者的營運方針，可以基於母公司之經營內容而有所差異。具體而言，可約略區分為電信業者兼營 OTT TV 服務、頻道業者兼營 OTT TV 服務，以及網路原生 OTT TV 服務等。在電信業者兼營之 OTT TV 服務多認為其服務之利基在於旗下擁有大量電信用戶，除已具有經銷之通路，並可兼作其加值服務進行推廣，且因電信業者擁有較為穩定之資金、人力資源，故多能整合軟體、影體資源，並積極投入內容產製，屬於發展相對穩定之 OTT TV 平臺。

網路原生 OTT TV 服務業者的部分，目前則多尚處於推廣之階段，除透過網路行銷吸納用戶訂閱之外，並積極與各大有線電視業者進行

合作，以增加服務之能見度，並拓展其服務規模。頻道業者兼營 OTT TV 服務的部分，其營運方針主要係推廣、維繫其品牌、服務之價值，具體優勢在於已擁有內容產製、傳輸技術，以及眾多之優質內容，為此類業者較市場新進業者所擁有之優勢，惟此類服務多受限於較小之企業規模，在與國際 OTT TV 平臺業者競爭，或搶標關鍵、優質內容之授權仍相對弱勢，故未來發展仍有待觀察。

而目前國內 OTT TV 服務的屬性上，在本次的問卷調查中，目前於我國提供服務的 OTT TV 屬性其實十分多元，惟具體而言係以訂閱制隨選視訊服務（SVOD）、廣告式隨選視訊服務（AVOD），以及無所不在電視（TV Everywhere, TVE）等類型為主。惟綜觀使用人數較多之大型服務業者而言，仍係以訂閱式為主要之商業經營模式，可提供業者較為穩定的收益金流，並進一步就設備、內容產製等層面進行投資，以強化業者於視聽市場之競爭力。

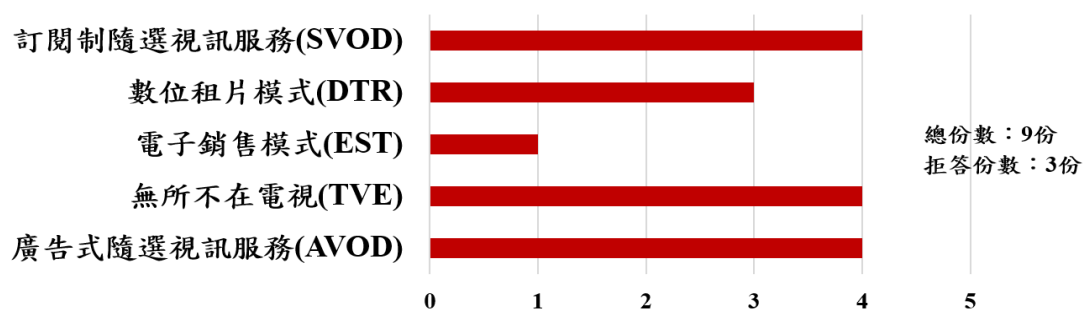


圖 14：於我國境內提供 OTT TV 之服務屬性

資料來源：本研究自行整理繪製

而就境內、境外 OTT TV 業者對於其市場定位的探討上，從本研究深度訪談之內容可以得知，對於 OTT TV 等視聽內容服務提供者而言，核心競爭力仍源自於「優質內容」的多寡，故在內容為王的經營趨勢之下，各家業者所擁有之內容自然成為服務定位的重中之重。

前述之訪談結果亦呈現在量化問卷結果的呈現上，本次填覆問卷的意見回覆主要有三點。第一，考量 OTT TV 服務係透過開放網路於多元之終端載具提供服務，故是否可以配合不同軟體、硬體介面提供具穩定品質之服務，以及是否建置有對使用者友善之服務介面，為消費者是否付費訂閱之重要因素。

第二，OTT TV 係以提供影音之視聽娛樂服務，故對於消費者而言，平臺業者是否提供具吸引力之影視內容極為關鍵，故業者亦會根據其市場定位，在內容採購上專攻其利基市場，以搶佔不同年齡、族群，以及不同閱聽偏好之產品。

第三，考量國內使用者對於本土文化較為熟悉，且較可能因此對之產生認同、偏好，故平臺業者是否提供本國自製內容，亦是消費者的重要考量，且對於平臺業者而言，是否擁有獨家優質內容，亦將強化校費者對於其平臺訂閱之誘因，故不論境內、外業者多投入製作本國文化特色之影視作品，以吸引國內消費者進行訂閱。

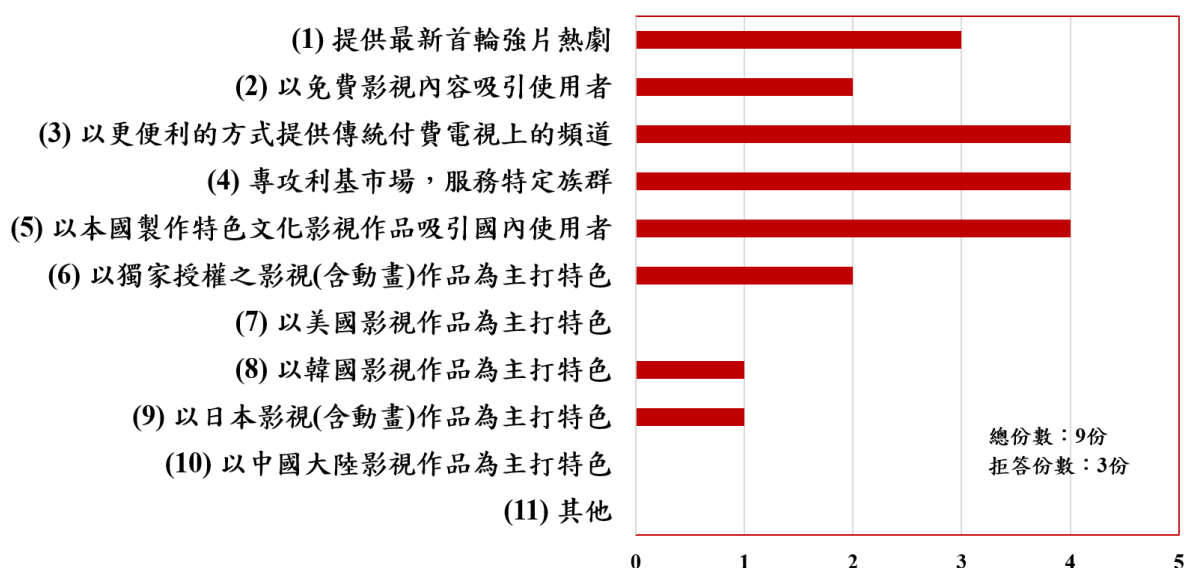


圖 15：於我國境內提供 OTT TV 服務之定位

資料來源：本研究自行整理繪製

具體而言，如四季線上即是以短影音、娛樂內容為導向，並試圖導引其既有無線電視之閱聽族群進行收視；KKTV 則是透過提供大量日、韓戲劇，主打年輕女性族群；Eleven sports 的主要收視對象則是關注世界各大體育賽事的球迷；而主打便利使用的 Hami video 則是以行動網路使用者為主要收視族群。

表 2：於我國 OTT TV 服務市場之主要閱聽族群

| 業者           | 主要閱聽族群                    | (總份數:9份；拒答份數:2份) |
|--------------|---------------------------|------------------|
| 公視+          | 目標以全國觀眾為主，惟實際以18至34歲女性為主  |                  |
| 四季線上         | 以短影音、娛樂內容為導向，連結傳統有線電視收視族群 |                  |
| Hami Video   | 以行動寬頻上網用戶為主               |                  |
| myVideo      | 以30至49歲年齡層為主，男性稍多(54%)    |                  |
| friDay       | 以25至35歲年齡層為主              |                  |
| KKTV         | 以25到35歲年齡層為主，男女比例約為4:6    |                  |
| Eleven Sport | 以球類或運動賽事球迷為主              |                  |

資料來源：本研究自行整理繪製

而調查保障身障者收視權利部分，發現本次受訪的 OTT TV 業者多數未提供無障礙收視之相關措施，提供隱藏式字幕與口述影像等輔助服務之業者僅各一家，顯見業者目前對於身障者之收視權利保護程度，未及美國或歐盟等國際趨勢。惟其中 1 家業者表示，雖目前並無提供無障礙收視之相關措施，但已有在規畫後續網站版優化時提供符合「網站無障礙規範」之新版本。

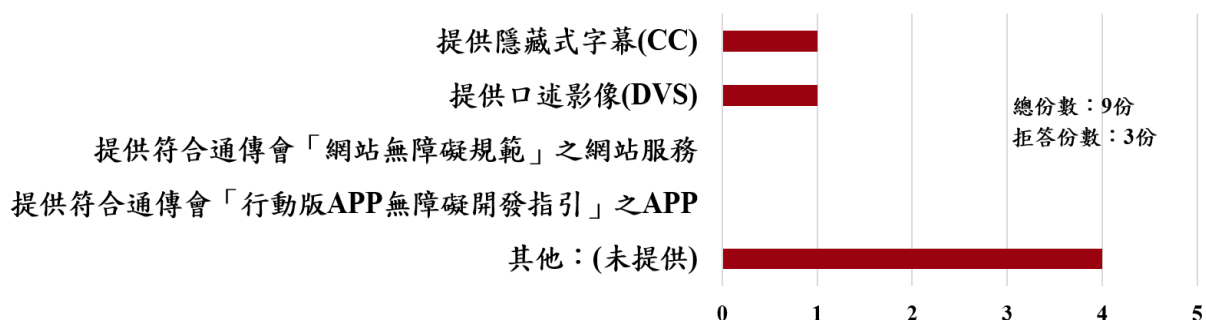


圖 16：於我國所提供之 OTT TV 服務採取無障礙收視措施情形

資料來源：本研究自行整理繪製

## 二、閱聽人使用情形

在閱聽人使用情形的統計調查部分，考量國內 OTT TV 仍屬新興服務，故訪談中之多數服務業者的使用者數量規模多集中於 50 萬人以下之區間，相較於有線電視之 489 萬訂戶數與 IPTV 之 208 萬訂戶數仍有成長的空間。



圖 17：於我國之使用者數量規模

資料來源：本研究自行整理繪製

在收視時間的調查上，我國國人使用 OTT TV 之收視時間仍多集中於每週 7 小時之區間，即平均一天未達 1 小時，甚至有業者提供精準數據表示平均收視時間為一天 27 分鐘，顯見訪談業者所提供之 OTT

TV 服務，尚未成為國人主要電視收視平臺服務來源。

不過，其中評估一週平均使用時間為 21 小時至 28 小時之業者，其實會隨比賽季節而定，此為粗估賽季時平均觀看時數。

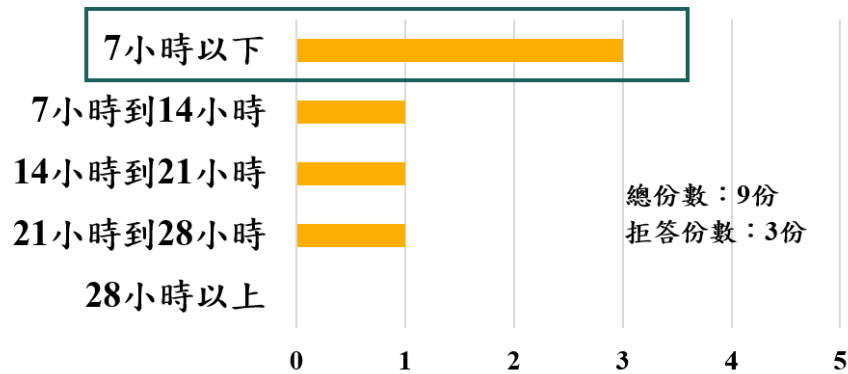


圖 18：於我國境內使用者之每週平均使用時間

資料來源：本研究自行整理繪製

而本研究欲進一步瞭解業者是否掌握高於平均使用時間之使用者數量，部分業者對此表示該使用者數量大致為 250,000 人以下，惟本題多數業者拒答，故評估效果有限。

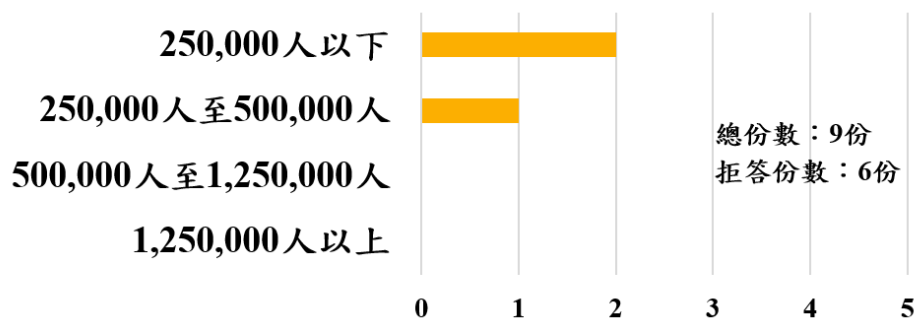


圖 19：使用 OTT TV 服務高於平均使用時間之使用者數量

資料來源：本研究自行整理繪製

至於我國 OTT TV 付費使用者之黏著度方面，本研究詢問訪談業者關於付費使用者解約之平均比例，而僅有部分業者可能因透過採取贈送服務序號，提高使用者訂閱誘因之商業模式，或是與電信服務網綁

加購，而有使用者數量規模較高之情形，然本研究推測此乃懿可能為服務解約率較高之主因。

另外，亦有業者表示其 OTT TV 服務之訂閱率或退訂率會隨賽季而有所波動，使用者會僅會因為特定球賽需求方才進行訂閱，這也會造成解約率成長的原因。

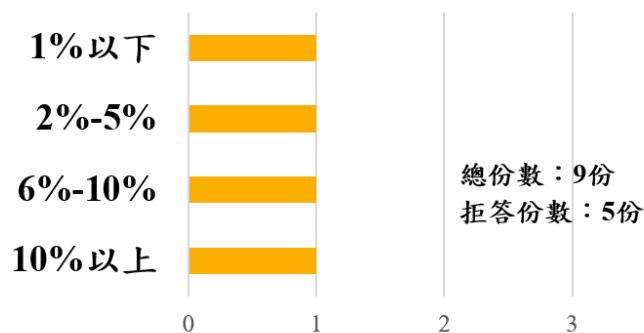


圖 20：於我國 OTT TV 付費使用者解約之平均比例

資料來源：本研究自行整理繪製

最後，在收視裝置的調查上，國人收看 OTT TV 最高比例之收視裝置為手機，其次分別為平板、電腦等裝置，推測其主因係由於手機具有最高度之便利性，可提供消費者於任何時間、地點收視之特性使然。不過也有業者提及，透過利用 Chromecast 等裝置將手機內容投射至電視螢幕之趨勢日益增多，此情形可待後續觀察。

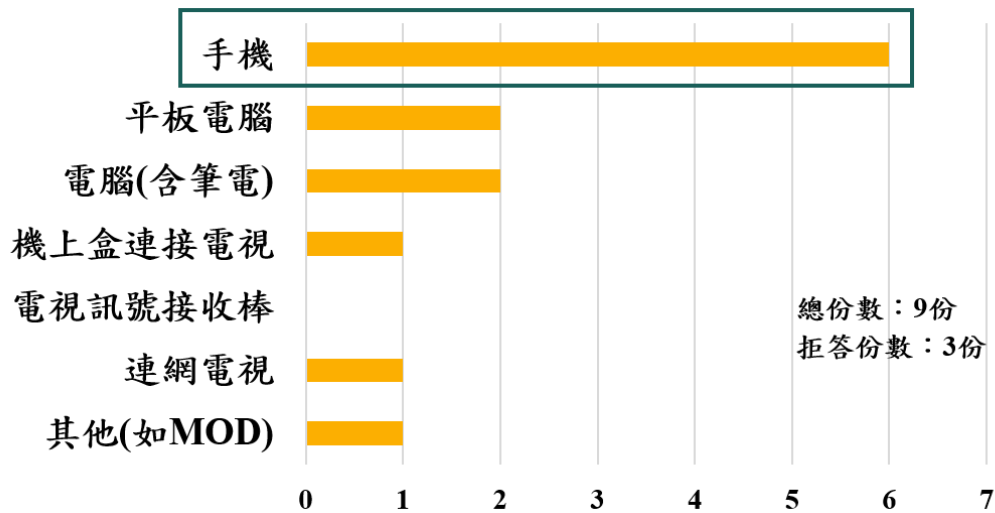


圖 21：我國使用者收視 OTT TV 服務之方式

資料來源：本研究自行整理繪製

### 三、營運概況

根據本研究深度訪談的調查結果可發現，目前國內 OTT TV 業者受限於視聽產業市場的高度競爭，以及盜版內容的高度影響，有經營不易之情形，且目前國內大型規模業者多為電信業者兼營之 OTT TV 服務，中小規模之 OTT TV 服務業者多尚處於開發新型態商業模式，投入資源購買或製作優質內容之階段，而有虧損之情形。

這樣的情形易可反映於本次 OTT TV 業者營運概況的問卷調查結果上。調查結果的關鍵或在於目前 OTT TV 業者多處於虧損之狀態，十分符合其新興產業之特質，多數業者仍處於對設備、視聽內容進行前期投資之時期，故不論是營運成本、營收規模等層面均處於較小規模。

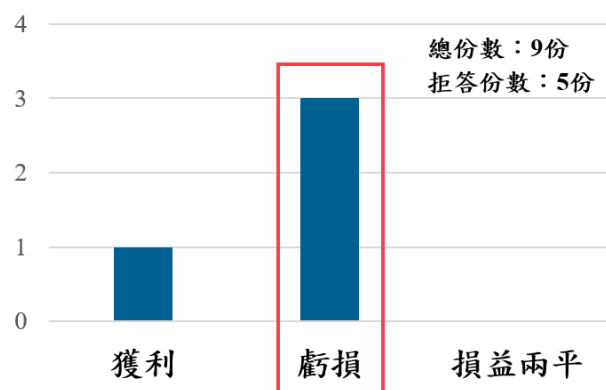


圖 22：於我國 OTT TV 服務之營運情形

資料來源：本研究自行整理繪製

至於整體營收規模或成本超過 1 億元之業者，則均係屬電信業者。

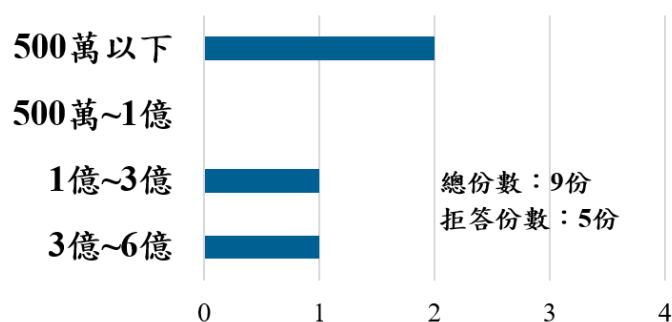


圖 23：於我國 OTT TV 服務之整體營收規模

資料來源：本研究自行整理繪製

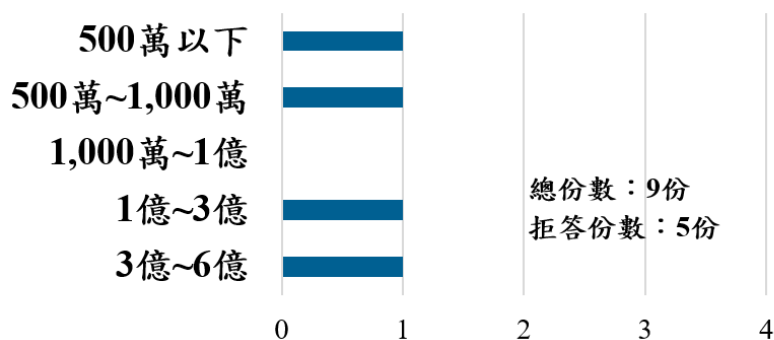


圖 24：於我國 OTT TV 服務之整體營收規模

資料來源：本研究自行整理繪製

與訪談業者論及 OTT TV 部門 2019 年於台灣的各營收項目比例，大多數業者表示之營收項目 100% 來自訂閱收入，而其他收入（未說明來源）次之，至於自製或合製內容授權收入、廣告收入則佔極少比例。

#### 四、本國內容產製

在投入我國內容產製的相關意見調查上，多數業者均表示有針對我國自製內容採取相關彰顯措施，其中又以首頁推薦為最常使用的方法，少部分業者有透過訊息通知、設置專區等策略，以推廣我國自製內容予消費者，進一步維護我國文化主體性。

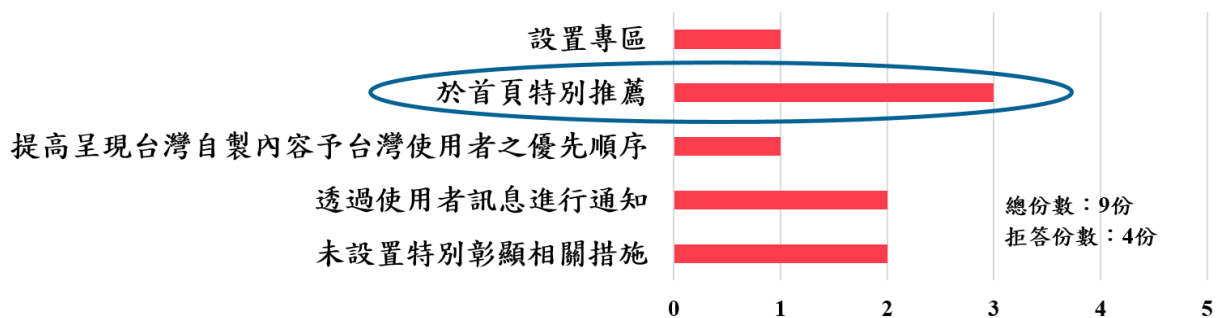


圖 25：OTT TV 服務彰顯我國本國自製內容之方式

資料來源：本研究自行整理繪製

最末，本研究詢問訪談業者當前於台灣所提供的 OTT TV 服務中，在過去的一年中於台灣自製、合製或投資的影視內容的數量時，因僅兩家業者提供粗估之數量，其餘業者考量自製內容的投資係屬其營業秘密，故多於問卷回覆不便透露，或僅提供粗略之數據，因此無法有效掌握目前 OTT TV 業者於我國自製、合製或投資的影視內容之實際精確數字，惟可知的事業者均有投入自製、合製或投資影視內容之計畫。

#### 五、小結

整體而言，綜合前開之深度訪談與問卷統計結果之分析可得知，國

內多數 OTT TV 業者仍處於尚未獲利之階段，而當前最大的挑戰，除來自於國際大型 OTT TV 業者之競爭，以及網路盜版所導致的獲利縮減等問題。是故，目前業者多積極投入內容產製，試圖透過具特色之優質內容，透過專攻利基市場，鞏固特定使用者族群，並積極與有線電視、IPTV 業者進行合作，以維持其服務之市場競爭力。

在閱聽人使用行為的調查上，目前國內 OTT TV 服務的使用者數量規模多集中於 50 萬人以下之區間，且多數服務之收視時間仍集中於 7 小時以下，相較於我國有線電視與 IPTV 等付費電視平臺仍有成長空間。然而，就使用者每週平均使用時間而論，多數業者的平均觀賽時間仍低於 7 小時，且多於手機裝置進行收視，故或可將之視為傳統付費電視平臺之補充、輔助性服務。

而在本國內容產製的調查結果上，目前多數 OTT TV 業者均有透過設置專區、於首頁推薦與使用者訊息推播等彰顯措施，並投入自製、合製本國內容，惟相關訊息仍屬營業秘密，故難以實際推論業者挹注之資金規模與產量等資訊。

## **第四節、我國網際網路視聽服務產業概況綜合歸納分析**

根據本研究之深度訪談與問卷調查結果之分析，我國 OTT TV 服務仍屬新興產業，不論是使用者數量、營收規模等層面均仍處於待發展階段，尚難以與有線電視、IPTV 等付費電視平臺服務競爭，仍為補充性服務。以下則分就國內 OTT TV 服務之經營概況進行簡要之歸納、分析。

### **一、OTT TV 服務仍屬新興產業，建議政府採取輕度管制，**

#### **避免阻礙產業創新發展**

根據本研究問卷調查之統計數據，目前國內之 OTT TV 業者多數仍處於虧損狀態，且除電信業者兼營之 OTT TV 服務基於既有電信用戶之利基之外，多數業者仍屬中小規模之企業，使用者數量規模多集中於 50 萬人以下，且收視時間亦尚難與傳統廣電業者進行競爭，多數服務之收視時間仍集中於 7 小時以下，故本研究於訪談業者訪談時亦多建議，政府對於新興服務應採取輕度管制，以避免阻礙新興服務之發展。

### **二、提供優質內容，營造具特色之服務平臺，以吸引使用**

#### **者訂閱**

在營運方針上，基於視聽產業市場「內容為王」的經營策略，多數的 OTT TV 服務業者多有其主打之內容服務類型，諸如以提供日劇、韓劇，主打年輕女性族群之服務；或提供世界各大體育賽事轉播之關鍵體育內容，以吸引球迷訂閱等策略，以搶佔市場，提高自身服務之市場占有率。

此外，目前業者亦持續投資於用戶服務體驗的改善上，諸如傳輸之軟硬體設備之改善，並透過建置完善之消費者申訴處理機制，以提升品

牌形象，並強化用戶之黏著度，以完備永續經營之需求。

### **三、持續完善服務內部自律機制，業者間並合作建置有自律組織**

在避免兒少族群接觸限制級內容的對應措施上，多數業者已提供親子鎖、內容分級、分時機制、訂閱年齡認證機制，甚至成立親子專區等，亦遵守 iWIN 所制定之內容分級規範。此外，頻道業者兼營之 OTT TV 服務，因考量相關內容亦將廣電頻道上播出，故皆將遵守嚴格之廣電相關法規製作、播送內容。

綜上，現行 OTT TV 業者在防杜有害兒少內容之措施已相當完善，且國內 OTT TV 服務多已參加「社團法人台灣 OTT 協會」、「新媒體暨影視音發展協會」，持律落實產業內部之自律機制。

### **四、持續投入內容產製，並與傳統廣電業者積極合作**

OTT TV 服務的經營策略上，當前最大的挑戰，係來自於國際大型 OTT TV 業者之競爭。是故，目前業者多積極投入內容產製，試圖透過具特色之優質內容，透過專攻利基市場，鞏固特定使用者族群，並積極與有線電視、IPTV 業者進行合作，以維持其服務之市場競爭力。

## 第五節、我國當前法規範分析

在數位匯流整體發展下，多頻道付費電視平臺已不限於傳統有線電視系統，IPTV 與 OTT TV 亦可提供相當能量之視聽服務選擇。今後，我國應如何適切監理這三種不同類型之視聽平臺，一方面促進產業發展與公平競爭，另一方面維護公民消費者的收視權益，並且同時確保我國視聽文化的主體性與多元性，將是通傳會最重要的傳播政策課題。

相較於 OTT TV 規管的先驅歐盟及其會員國，我國目前尚無將 OTT TV 視聽串流服務納管之相關法律，行政院雖於 2019 年指定國家通訊傳播委員會擔任 OTT TV 之主政機關，並已著手研擬《網際網路視聽服務管理法》草案。但草案規範茲事體大，尤其 OTT TV 具有無國界之特性，相對於美國、歐盟等經濟體，如何兼顧與有效執法、並符合我國產業及閱聽眾的最大利益，將是本計畫的探究的重點。

「IPTV 監理」部分，則較為獨特。相較於歐盟各國、美加、甚至日韓各國對於與有線電視特性極其相似的 IPTV 服務，規管模式與實定法的辯證已然進入成熟且穩定的階段。然而我國則因過去有特殊的媒體環境，而為維護新聞自由與民主健全發展，並排除政府、政黨以任何形式介入廣電事業的經營，於 2003 年底修正廣電三法時，在廣播電視法、有廣法、衛星廣播電視法（以下簡稱「衛廣法」）中增列俗稱「一股都不能有」的「黨政軍退出媒體條款」。也即在股權限制上，完全禁止政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人直接或間接投資廣電事業。

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「電信管理法」下的《公眾電信網路設置申請及審查辦法》第 6 條有關經營多媒體內容傳輸平臺服務規定，成為「電信開放平臺」。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。

在此管制模式下，IPTV 無法適用有廣法，也許不用負擔某些法定義務（例如受水平訂戶數限制、費率管制等），但卻也無法援引相關的權利（例如垂直整合頻道節目內容供應事業、必載等）；更重要的，是無法擁有如有線電視業者的排頻權，因此長期以來獲利情形不佳。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。

### 第三章 世界各國視聽產業發展現況暨網路 視聽平臺監理政策之研究發現

綜觀全球 OTT 影音流量正不斷成長，根據 Cisco 於 2019 年 2 月所發表的統計數據指出，2017 年全球 OTT 影音流量規模達到每月 56 Exabytes(以下簡稱 EB)，2022 年則預估為每月 240 EB。2017 年到 2022 年 CAGR 為 34%，成長前景樂觀。

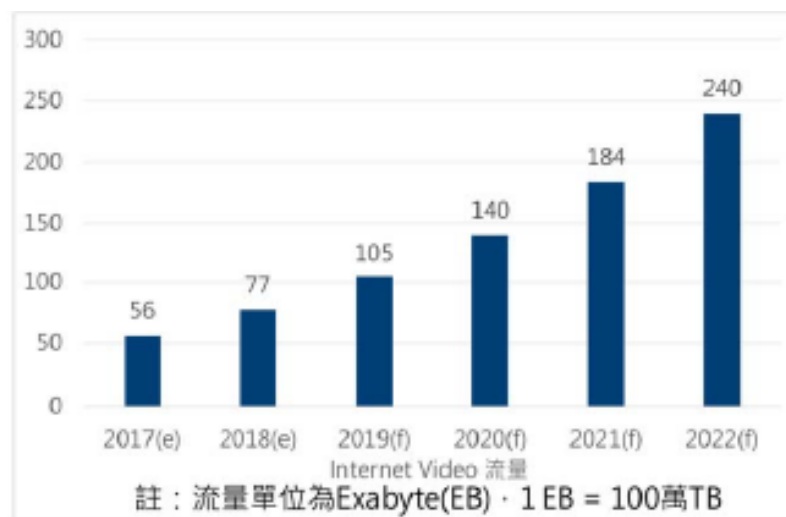


圖 26：全球 OTT 影音預估流量

資料來源：Cisco、MIC（2019）

觀察國際 OTT 產業現狀，全球 OTT 產業目前仍由美國及中國大陸業者主導，全球市占率前五大 OTT 業者分別為 Netflix、騰訊視頻、愛奇藝、Amazon、優酷視頻，故以下分析國際 OTT 產業趨勢時，也將以這幾家大型業者為主(圖 12)。從營收面來看，綜觀各主要區域市場，美國 OTT 市場規模為全球最大，2017 年約占全球 50%。主因為當地

是 OTT 較早開始發展之市場，加上影音內容豐富，2023 年預計仍將是全球最大單一市場。而中國大陸則為全球主要國家中營收成長最為快速的市場，在 2017 年至 2018 年間營收成長近 50%。從 2023 年的估計來看，美中兩國在未來仍會是 OTT 產業最主要的市場，營收佔比約 5 成。

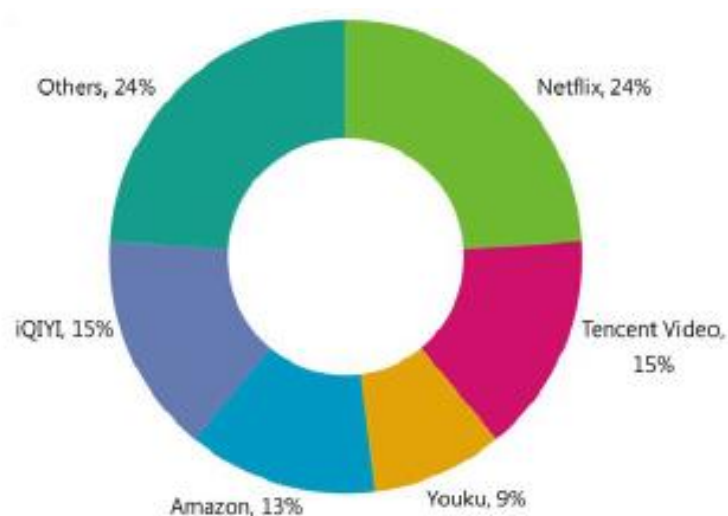


圖 27：全球 OTT 影音預估流量

資料來源：MIC（2019）

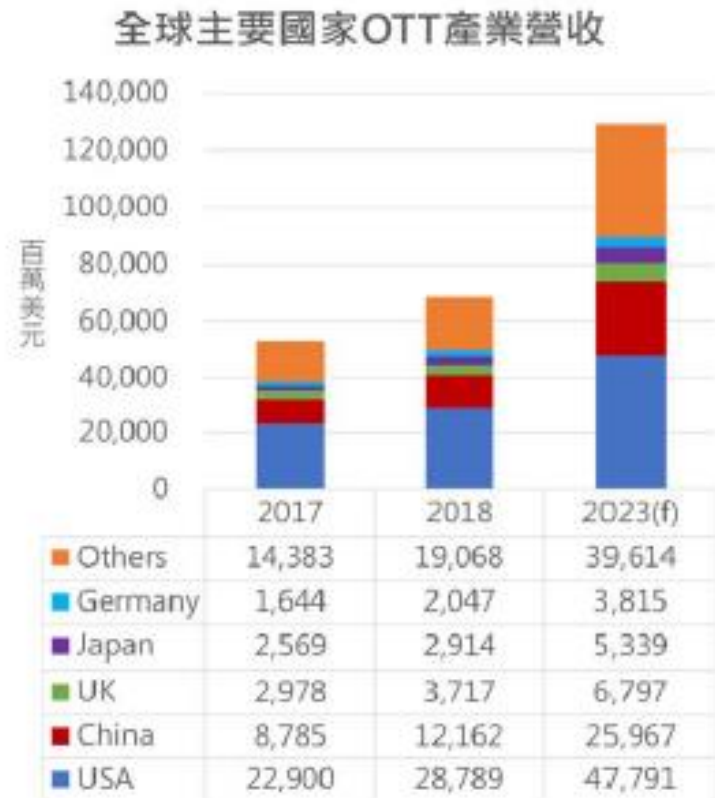


圖 28：全球主要國家 OTT 產業營收

資料來源：Digital TV、MIC（2019）

本章將進一步透過歐盟、英國、美國、加拿大、德國、澳洲、日本、韓國，以及新加坡等國家，觀察各國網際網路視聽平臺產業的現況、治理趨勢及競爭政策與管制調和之最新發展，以做為我國未來監理重點和法規修訂之參酌依據。繼而，本章所研究之前開國別，以下將依照「網際網路視聽服務」之規管現狀類型進行先後之闡述。

首先，由於歐盟自 2007 制訂《視聽媒體服務指令》（2007/65/EC, Audiovisual Media Services Directive, 以下簡稱 AVMSD）以來，以線性（linear）/非線性（non-linear）做為內容管制之界分標準，即開始規管网際網路上的視聽媒體服務內容，其中「線性」就是所有類型的廣電頻

道，包括「網際網路上所傳輸的廣電頻道」；而「非線性」則指所有「隨選視訊」(video-on-demand, VOD)類型的服務，當然也包括「網際網路上所傳輸的 VOD 服務」。因此歐盟會員國，包括英國與德國，也在 2009 年左右或以降將該指令內國法化，規管相應之視聽媒體服務。基此，本研究首先將介紹歐盟規管模式與其會員國之內國法規範。

其次，當前明確有管制網際網路視聽平臺、並要求其取照之國別，除歐盟外，即為韓國與新加坡。韓國雖然沒有新設執照管制制度，但當前實務上係適用「電信事業法」下的次管制類型；而新加坡雖有明文應取得相應執照，但實務上的取照要件和已取照的業者等，則較不透明與明朗。基此，本研究將此二國家歸類為第二類型，繼歐盟而介紹之。

第三類型則為「僅於名義上有管制的國家」，分別為加拿大與澳洲。依據加拿大廣播法制的授權，其主管機關本可就網際網路視聽平臺納入管制，但目前實務上僅管制傳統付費電視平臺所提供之 VOD 服務，換而言之其平臺與內容管制係附隨於傳統付費電視平臺之執照下；至於網際網路原生性的網際網路視聽平臺，則屬於未管制的狀況，故嚴格上不算真的有管制。而澳洲雖亦於廣播法制制訂網際網路視聽內容的管制規範，其管制內涵其實等同於國際上所稱之「一般性網際網路內容管制規範」，例如非法內容或網站之阻斷接取等。故將此兩個國家至於第三組中。

最後一組則為最保守的國家類型，即「幾乎未管制」，換而言之若網際網路視聽內容大抵屬於一般性網際網路內容，因而僅適用「一般性網際網路內容管制規範」，除此之外並無特別管制規範。此類國家大抵「特別重視」言論自由之保障，諸如美國與日本。

以下，將就前開所述順次依序介紹之。

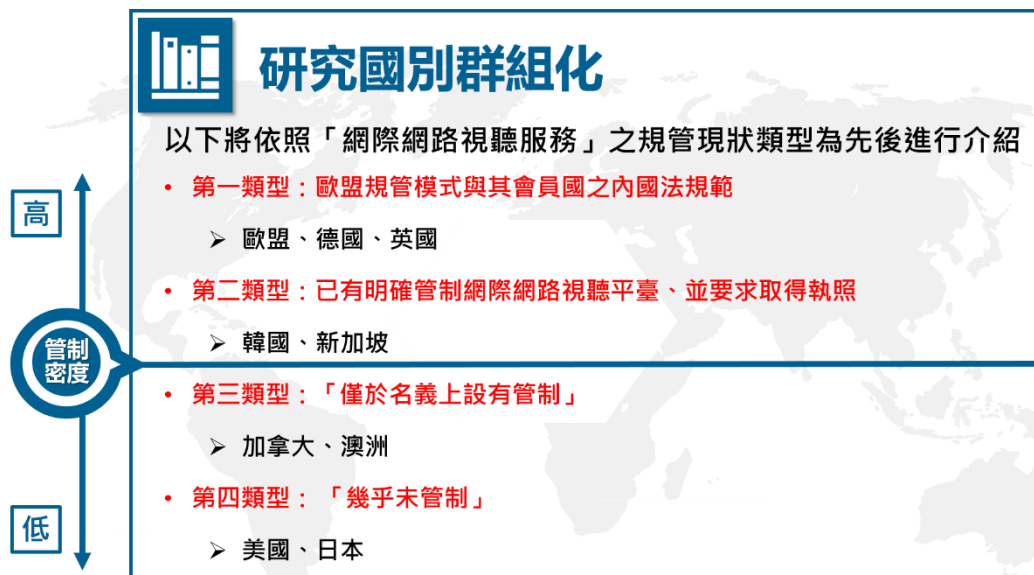


圖 29：研究國別群組化

資料來源：本研究自行整理繪製

## 第一節 歐盟

### 一、網際網路視聽服務平臺治理模式

#### (一) 平臺之納管基礎與範圍

由於數位匯流之興起，各平臺間之界線逐漸模糊，新興服務的產生使得歐盟不得不重新思考管制架構，因此，從 1997 年的「通訊匯流綠皮書」、1999 年提出「邁向電子通訊基礎設施及相關服務之新架構」諮文（The 1999 Communications Review），直至 2002 年的《架構指令》（Framework Directive），打破以往的單體立法模式，將「電子通訊服務」（Electronic Communications Network，以下簡稱 ECN）、「電子通訊網路」（Electronic Communications Service，以下簡稱 ECS）以及相關設備與服務建立成一個管制架構，不但取代了歐盟傳統在電信與廣播之分類，並賦予每個歐盟會員國之管制者相關任務，以確保歐盟各會員國管制架構之協調，藉此促進匯流之發展與減少平臺間不對稱之管制。

在歐盟架構指令下，「電子通訊網路」係指可用以交換，路由之設備或其他使訊號得以透過有線、無線、光學或其他電磁方式傳輸之傳輸系統，因此透過電信固網、行動通信網路、無線廣播或電視網路、有線電視網路、衛星網路乃至於電力線系統，均屬於 ECN 與 ECS 的範疇內，在這樣的結構下，不同的傳輸技術與網路將可與傳統管制分類脫鉤，而適用相同的一套監管制度。

不過，歐盟架構指令並不包含經由電子通訊網路或電子通訊服務傳遞之「內容」、對內容具有編輯控制之服務，以及依據《歐盟技術標準指令》（Directive 98/34/EC, Technical Standards Directive）第一條所定義之「資訊社會服務」，前二者由過去的《電視無疆界指令》（Directive

89/552/EEC, Television without Frontiers Directive, TWFD)，於 2007 年後演變為《視聽媒體服務指令》( Directive 2007/65/EC, Audiovisual Media Services Directive, AVMSD ) 所規範；而最後者則由《電子商務指令》( Directive 2000/31/EC, E-Commerce Directive ) 所規範。

## (二) 平臺之納管方式

### 1. 電子通訊網路/服務

在歐盟《電子通訊法典》的框架之下，所謂電子通訊網路( Electronic communications network, ECN ) 之定義，係包含三部分：

- (1) 傳輸系統，以及所使用之交換機或路由設備
- (2) 以此系統傳輸訊號
- (3) 以有線、無線、光或其他電磁方式，包括衛星網路、地面之固定或行動網路、電力線系統、無線廣播或無線電視網路、有線電視網路。

有關電子通訊服務( Electronic communications service, ECS ) 之定義，則是指全部或主要藉由電子通訊網路傳輸訊號以提供之服務，通常包含電信服務以及藉由廣播電視網路傳輸之服務。在此架構之下，歐盟為 ECN/ECS 業者建立了一般許可( general authorization )，具體之定義係會員國所建立之法律架構，應確保提供電子通訊網路或服務之權利，並得對於所有或特定種類的電子通訊網路與服務，課予產業特定義務( sector specific obligation )<sup>6</sup>。

---

<sup>6</sup> 江耀國，英國 2003 年通訊傳播法之研究-兼論我國通訊傳播匯流立法，東吳法律學報，20 卷 3 期，頁 146 (2009)。

## 2. 視訊平臺管制非歐盟一致化調和之標的

於歐盟境內欲經營傳輸廣電網路或傳輸廣播電視訊號之服務，僅有最基礎之規範，需符合《許可指令》( Authorization Directive, Directive 2002/20/EC ) 與其後修正之《歐盟電子通訊法典》所規範，即取得 ECN/ECS 之一般許可，而各會員國則可針對 ECN/ECS 之一般許可附加附款，課與適當義務。

然而，至若有線電視、IPTV、直播衛星、或透過開放性網際網路傳輸之 OTT TV 平臺等參進規範、執照制度等，則非歐盟層級規範之標的，也即，視訊平臺管制非歐盟一致化調和之標的，故屬各會員國得由內國法自行規範事項。

但針對前開平臺上之內容管制，則屬《視聽媒體服務指令》之規範標的。《視聽媒體服務指令》主要係針對視聽媒體所提供之服務內容進行管制，諸如對於有害兒少身心健康、發展、仇恨性言論與恐怖主義等有害內容之規範，而並未涵蓋付費電視平臺之監理機制，有關之平臺規範係交由各會員國自行訂定相關產業法制、政策進行規管。

而在《視聽媒體服務指令》的定義之下，所謂視聽媒體服務係指「被特定媒體服務提供者在編輯責任下，提供共同體法第 56 條與第 57 條定義下的服務，主要目的在於提供社會大眾資訊、娛樂或教育之服務，其包括電視廣播服務、隨選視訊 ( Video-on-Demand, VOD ) 服務及商業視聽通訊」。在此一基本定義下，《視聽媒體服務指令》將「視聽媒體服務提供者」( audiovisual media service provider ) 以線性 ( linear ) 與非線性 ( nonlinear ) 作為區別標準，「線性服務」係指廣播電視 ( Television broadcasting or Television broadcast ) ；「非線性服務」則係指隨選視聽媒

體服務（on-demand audiovisual media service）。因此，在歐盟目前之規範架構之下，不論是「廣播電視」、「IPTV」、「行動電視」、「Web TV」與「網際網路內容與手機電視」等多元平臺，在內容管制上原則上均受《視聽媒體服務指令》所規範。

然而，雖《視聽媒體服務指令》並未制定一致性之平臺監理規範，惟依據其前言第 44 段之說明，業者自律（self-regulation）可扮演法律架構中的補充性角色，以達成指令所設定之目標，但業者自律不適合作為國家立法者之代理人，因此《視聽媒體服務指令》認為以共管架構（co-regulation）可建立國家立法者與業者自律之間的法律聯繫，讓政府機構可在立法目標未達成時適度介入。

### （三）消費者權益保護之資訊揭露規範

有鑑於歐盟單一數位市場已經成形，歐盟為了進一步保障消費者權益，歐盟議會於 2017 年六月通過了《關於國家間消費者保護執法合作之規定》（on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws, (EU) 2017/2394），以取代舊有之消費者保護規範（(EC) No 2006/2004），目的係強化歐盟會員國間消費者保障措施的合作關係，具體措施則是透過將會員國間的合作機制現代化，以進一步減少跨國消費糾紛對於消費者所帶來的傷害，並強化一般民眾對於電子商務之信任，以有效應對數位經濟時代之挑戰。

本法通過後，將賦予會員國主管機關更大的權限。未來若於歐盟範圍內出現消費者權益侵害事件，歐盟執委會與會員國執法機關將進行協調，以有效嚇阻大規模消費者權益侵害事件之發生，同時進一步強化消費者對於電子商務的信任程度。

## （四）小結

因應數位匯流之發展，歐盟於 2007 年將《電視無疆界指令》進行修正，並更名為《視聽媒體服務指令》。雖指令歷經多次更迭，惟歐盟迄今仍未對電視平臺制訂有一致性之平臺監理規範，僅於《視聽媒體服務指令》中，將視聽媒體服務提供者以線性、非線性做為區別標準，訂定有相關之內容管制規範。

有關內容管制措施，主要係針對兒少身心保障，以及禁止仇恨、暴力及煽惑恐怖攻擊犯罪內容傳播，以具體維護、保障人性尊嚴。較為特別的是，歐盟已將視訊分享平臺進行納管，只要視聽內容服務並非網路平臺業者之附屬、次要之部分，即受該指令之管轄，並須負擔相關義務。

## 二、內容監理概況

### （一）網際網路視聽服務平臺內容管理機制

#### 1. 修訂視聽媒體服務指令

2007 年之《視聽媒體服務指令》於 2010 年經與其所修正的《電視無疆界指令》進行整併，其內容並未更動，是為 2010 年《視聽媒體服務指令》（Directive 2010/13/EU, Audiovisual Media Services Directive, AVMSD）。

然而，數位科技與網際網路的蓬勃發展，使得網路與電視服務匯流，視聽媒體服務環境形成巨大轉變，民眾透過智慧型裝置接取隨選視聽（video-on-demand）服務以及視訊分享平臺（video-sharing platforms）服務日益趨增。許多新興媒體服務如雨後春筍般出現，對歐盟視聽媒體

服務市場環境帶來相當顯著的影響，也成為促進數位經濟活絡的重要因素，數位平臺成為新的市場競逐焦點。

針對上述市場的變化與產業需求，歐盟執委會（European Commission, EC）自 2016 年 5 月展開《視聽媒體服務指令》（Directive 2010/13/EU, Audiovisual Media Services Directive, AVMSD）之修正草案；後經歐盟執委會、理事會（Council of the European Union）與議會（European Parliament, EP）三方協商討論後，於 2018 年 6 月 6 日達成立法協議，並於 2018 年 10 月 2 日及 11 月 6 日，分別由歐盟議會及理事會通過《修訂視聽媒體服務指令》（Directive （EU） 2018/1808, New Audiovisual Media Services Directive, “Revised AVMSD”），未來歐盟會員國將需在 21 個月內，依據新修正的指令，轉換調整其內國法。

《視聽媒體服務指令》的內容管制措施，主要係以「視聽媒體服務」（audiovisual media service, AVMS）為規管原則，而視聽媒體服務則包括以下兩部分：(1) 負有編輯責任（editorial responsibility）之媒體服務提供者藉由電子通訊網路向公眾提供之主要目的或可分離部分為節目，而其目的係為傳達資訊、娛樂或教育之服務，包括廣播電視及隨選視訊（video-on-demand）；或 (2) 視聽廣告（audiovisual commercial communication）<sup>7</sup>。

而所謂廣播電視，於《視聽媒體服務指令》即指以節目時間表為基礎，提供使用者同時收視聽節目之線性（linear）視聽媒體服務<sup>8</sup>；簡言之，即所有以「頻道」形式而為提供之視聽媒體服務，皆屬廣播電視。

---

<sup>7</sup> Revised AVMSD, Art. 1(1)(a).

<sup>8</sup> AVMSD, Art. 1(1)(e).

另一方面，隨選視訊服務係指以服務提供者編排所選擇之節目為基礎，個別使用者可於任何時間要求提供收視聽節目之非線性（non-linear）視聽媒體服務<sup>9</sup>。由此可知，《視聽媒體服務指令》並非以「傳統傳輸方式」或「開放性網際網路傳輸」為管制界分，其內管管制差異係以傳輸型態為準<sup>10</sup>。

又，「編輯責任」為實施選擇（selection）及編排（organisation）節目之有效控制；編排係指廣播電視服務之節目排定次序及時間，或隨選視訊服務之節目片庫呈現順次<sup>11</sup>。因此，唯有同時決定所欲提供之節目、以及決定其提供之先後或順次者，始具編輯責任。而編輯責任在2018年修訂 AVMSD 之後，因新增不具編輯責任之「視訊分享平臺」（video-sharing platform, VSP）之管制類型，更加重要。因 VSP 即是屬於由使用者上傳視訊內容，故節目選擇非由 VSP 提供者所控制，其僅控制節目之編排，也即呈現方式而已。

以下，謹介紹 2018 年修訂 AVMSD 之重要條文：

---

<sup>9</sup> AVMSD, Art. 1(1)(g).

<sup>10</sup> 然而，歐盟以隨選視訊服務做為非線性內容之定義，仍然不夠精確而有模糊空間，諸如由廣播電視服務提供者所提供之 VOD 形式的「回放服務」（TV catch-up service），似可受與線性內容受相同規管，因此，會員國可自行進一步界定隨選視訊服務之定義與範疇。例如，法國與英國就此問題即有全然不同的管制分類，前者明確區分「回放服務」（*télévision de rattrapage*）與「隨選視訊服務」（*vidéo à la demande – VàD*）兩種不同的管制類型；後者則僅定義「隨選節目服務」（on-demand programme service, ODPS），包括所有 VOD 類型的服務。See Vincent Porter, *The Regulation of On-demand Audiovisual Services: The Expectations of Europe's Consumers*, in *THE REGULATION OF ON-DEMAND AUDIOVISUAL SERVICES: CHAOS OR COHERENCE?* 87 (Susanne Nikoltchev ed., 2011). 但本研究認為，藉由 2018 年《修訂視聽媒體服務指令》之進一步拉齊線性/非線性內容之管制，將可淡化此問題。

<sup>11</sup> AVMSD, Art. 1(1)(c).

### **(1) 加強保護兒童與少年的視聽服務環境（第 6a 條）**

修正原有規範，兒少身心保障措施將一致適用於廣電媒體與隨選視聽媒體服務。電視或隨選視聽服務業者，應就可能影響兒童與少年身心和道德發展之內容採取適當措施(播放時間規定、年齡分級等措施)：強化兒少個資保護，媒體服務提供者所蒐集、取得之兒少個人資料不得作商業用途使用。

### **(2) 禁止仇恨暴力及煽惑恐怖攻擊犯罪內容傳播，維護人性尊嚴（第 6 條）**

禁止視聽媒體服務業者提供涉及違反《歐盟基本權利憲章》第 21 條禁止歧視之規範，視聽媒體服務業者不得提供涉及針對個人或團體有性別、種族、宗教歧視之暴力、仇恨性內容。

視聽媒體服務業者應配合歐盟《2017 年打擊恐怖主義指令》（Directive (EU) 2017/541）<sup>12</sup>第 5 條，採取必要措施以避免有公然煽動恐怖攻擊犯罪之情形。另一方面，為確保會員國於管制時不為過度之限制，且採取之限制需合乎比例，故修訂視聽媒體服務指令第 6 條第 2 段規定，依據本條規範目的所為之措施，應合乎比例且具必要性，且應尊重及遵守「歐洲基本權利憲章」所設立的權利與原則。

### **(3) 修正視聽商業通訊規範：涵蓋電視廣告、節目贊助與置入性行銷（第 9 條）**

加強兒少健康保護之規定，仍禁止菸類產品之視聽商業通訊，且不

---

<sup>12</sup> Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA. (本文簡稱「2017 年打擊恐怖攻擊主義指令」)

得有以兒少為特定目標之酒精類視聽商業通訊；此外，會員國應該鼓勵業者發展自律機制，避免兒少族群接觸酒類與高油脂、鹽、納與高糖類之食物與飲料之視聽商業通訊。

衡量消費者權益，適度放寬廣電媒體的廣告時間限制，修正為每日早上 8 時至晚上 18 時播送廣告時間不得超過總時間 20%。

#### **(4) 視訊分享平臺之內容管制：**

視訊分享平臺業者對於提供之內容並無編輯責任，惟仍負有義務提供適當措施以避免提供涉及暴力與仇恨性言論之內容，或有影響兒少身心之不當內容，故為衡平隨選視聽服務與傳統廣電之管制規範，以公平匯流下的視聽媒體服務監理環境，修訂視聽媒體服務指令並規定有強化兒少保護、加強打擊仇恨言論、保護身障者近用權益、彰顯公共利益、保護內容編輯責任者之權益、促進歐洲視聽媒體服務作品彰顯及其內容產製，並應促進共管治理架構與自律機制，增進媒體素養，且確保視聽媒體服務監理機關的獨立性，以完善歐盟視聽服務環境。

## **2. 視訊分享平臺**

由於資通訊科技的快速發展，全球消費者收視的習慣亦隨之快速變遷，逐漸向網際網路匯流，透過各式線上平臺收視各類型之影音內容。廣電媒體已不再是消費者唯一取得視聽內容服務的媒介，也凸顯了視訊分享平臺對於使用者的影響日益提升。

另一方面，由於以分享資訊、娛樂為主要目的的社群媒體服務（social media services）在近年蓬勃發展，亦使得使用者供應內容（user-generated content, UGC）服務之重要性隨之攀升。有鑑於視訊分享平臺

與廣電媒體已互為競爭對手，競爭相同之收視群眾與市場收益，且對於使用者之意見、偏好已具備高度之影響力，並深受年輕族群之青睞，故歐盟當局認為已有必要將符合視訊分享平臺定義之服務納入規範。因此，歐盟於 2018 年將之納入《修訂視聽媒體服務指令》之規管範疇，並增列專章規定，要求視聽分享平臺服務提供者應提供適當措施以保護兒少身心健康、發展、防止暴力與仇恨言論、及煽惑恐怖攻擊犯罪之內容傳播，且遵守及確保視聽商業通訊內容遵循指令之規定外，並就適當措施之衡酌因素及其具體措施要求進行規定，並鼓勵採取共管（co-regulation）治理架構且鼓勵發展自律機制，以具體維護歐盟視聽產業環境之健全發展。

### （1）定義

有關視訊分享平臺（Video-sharing platform）之定義，《修訂視聽媒體服務指令》第 1 條第 1 段（1）（aa）規定，如「歐盟運作條約」（Treaty on the Functioning of the European Union）第 56 條與第 57 條之規範，其服務之主要目的，或其一獨立可分的片段，或服務的基本功能，為提供節目，或是提供使用者供應視訊，或將兩者均提供予公眾，以作為資訊、娛樂或教育之用途，視訊分享平臺提供者對於節目、使用者供應視訊並無編輯責任，且該服務係透過《歐盟電子通訊法典》（European Electronic Communication Code, EECC）第 2 條（1）定義下的電子通訊網路（Electronic Communications Networks, ECN）所接取；而視訊分享平臺服務之組成，特別在陳列、標籤以及排序的方式上，是由服務提供者或演算法決定。

此外，依據《修訂視聽媒體服務指令》前言第 6 段，視訊分享平臺

服務僅限於提供予公眾使用之商業性服務，不涉及經濟行為之私人網站，以及非供商業用途使用之社群不在本指令之規管範疇。綜上，諸如 YouTube 與社群媒體服務 Facebook 均屬本指令規範下之視訊分享平臺服務，應遵循本指令之相關規範。

## **(2) 納管標準**

為促使成員國得以有效遵循修訂視聽媒體服務指令，歐盟執委會針對視訊分享平臺之定義與納管標準，於 2020 年 7 月發佈相關指引<sup>13</sup>。具體而言，依據《修訂視聽媒體服務指令》之前言第五點，視訊分享平臺須獨立營運，其所提供之影音內容並非附屬，或為該服務之次要部分。因此，主管機關應透過具體之質性、量化指標評估該項視聽內容服務是否屬視訊分享平臺，如該平臺是否擁有足以被視為主要功能的影片數量；或視聽內容本身是否具有重要吸引力、功能，並得以促進商業與市場的成功發展等指標。而在具體評估指標的設計上，該指引訂定有以下四項之評估標準：

### **A. 視聽內容與該服務主要經濟活動之關係<sup>14</sup>**

若視聽內容服務本身即具有價值，且使用者將視聽內容、節目視為平臺上之獨立服務，並進行消費，該服務即可能被視為非附屬或次要之部分。具體之評估指標詳述如下：

- i. **平臺之整體架構與佈局：**若該視聽平臺分享內容之目的係供使用者進行資訊通知、教育或娛樂等目的，則該視聽內

---

<sup>13</sup> Communication from the commission 2020/C 223/02 of Guidelines on the practical application of the essential functionality criterion of the definition of a ‘video-sharing platform service’ under the Audiovisual Media Services Directive [2020/07/07].

<sup>14</sup> *Id* at 6.

容可能不會被視為附屬或次要部分，而是整體服務架構與商業布局的一環，具體實例如內容被置於該服務之首頁，且設置有完善之視訊分享功能等。

- ii. **視聽內容是否獨立提供：**視訊內容平臺是否獨立營運，而非以促進特定商業行為目的。如電子商務平臺基於促進服務、商品銷售等目的所提供之影音內容，即可能被視為平臺之附屬、次要服務，而不視為獨立運作之視訊分享平臺。
- iii. **視聽內容服務是否擁有特製化功能：**該平臺是否針對視聽內容制定對應之特殊功能，如自動撥放、即時串流，或設置有搜尋、篩選視聽內容等功能。
- iv. **服務之市場定位：**有關服務是否繫屬平臺之附屬、次要部分，亦與業者之自我定位相關，故可觀察該平臺服務對外之行銷、宣傳之方式。

#### **B. 量化與質性評估指標<sup>15</sup>：**

原則上，歐盟執委會認為，當視聽內容之數量與重要性越高，其被視為附屬或次要部分之可能性越低，因可能導致重要之使用者接觸相關視聽內容。因此，該指引建議成員國之主管機關，可參照以下之量化與質性評估指標：

- i. **平臺所提供視聽內容總數：**若該平臺擁有大量視訊內容，則有高度可能性並非附屬或次要之服務。
- ii. **使用者收視習慣：**若該平臺有大量使用者收看視訊內容時，

---

<sup>15</sup> *Id* at 7.

亦代表該視聽內容之於該服務之重要性，故主管機關可參考點擊數、分享數與按讚數等指標評估視聽服務之於該平臺之重要性。

- iii. **視聽內容之傳播、觸及狀態：**即便僅有少數之熱門內容，亦可能吸引大量使用者收視、分享與推薦，故平臺是否擁有熱門之通知、教育與娛樂內容亦是評估指標之一。此外，此一評估亦應考量影音內容對於兒少族群帶來之負面風險，因部分內容可能係針對未成年人，故若未能採取相關阻卻措施，可能導致兒少與弱勢族群受到有害內容之影響。

### C. 視聽內容所產生關係之獲利與營收<sup>16</sup>

若平臺業者係透過影音內容進行獲利時，通常代表相關內容服務並非該公司之附屬、次要部門。同時，若業者可因此獲利，亦會提供創作者生產更高品質之內容，以吸引更多之觀眾、創造更高之收益。具體之評估指標如下：

- i. **視聽內容是否包含商業通訊：**該平臺是否將其旗下的商業通訊，以及廣告空間出售與（廣告商），以及該平臺提供影音內容的同時，是否同時提供第三方品牌之商業廣告與相關資訊。
- ii. **使用者是否付費：**視聽內容的提供為付費制（如訂閱制、按次計費等商業模式），可證明該視聽內容確實帶來營收，不論營收是由平臺，或者內容創作/上傳者所進行管理。
- iii. **品牌方與內容上傳者之贊助協議：**商品、服務業者與內容

---

<sup>16</sup> *Id* at 7-8.

上傳者間的贊助、商品置入協議是視聽內容的重要獲利途徑，也使得平臺業者間接透過流量、廣告曝光等方式獲益，故平臺業者可能鼓勵相關協議的達成，也因此成為該內容平臺是否獲利之指標。

**iv. 品牌商與內容贊助或者商品置入**

**v. 使用者行為資料之蒐集**

**D. 是否使用特定工具以強化影音內容之能見度與吸引力？<sup>17</sup>**

一般而言，若業者採用相關工具，以提升影音內容之能見度與吸引力，通常意指該內容服務並非該公司之附屬、次要部份，且相關工具之使用亦將為該視聽內容服務帶來更加可觀之使用者數量。具體之評估標準如下：

- i. 是否使用特定促進視聽內容消費之功能：**用戶介面是否包含特定功能，以鼓勵視聽內容的消費，如視訊是否被置於首頁，搜尋功能是否有助於推送相關視訊內容予使用者。
- ii. 是否設置有鼓勵使用者互動之工具：**是否設置有篩選、分享功能、即時聊天等功能以提供使用者進行互動，以強化使用者對於視訊與節目內容的參與，並改善服務平臺之使用者體驗。
- iii. 是否允許用戶選擇期待之內容：**為了保有使用者對於視聽內容的關注，平臺業者是否提供使用者相關工具、系統，以

---

<sup>17</sup> *Id* at 8-9.

自行選擇感興趣之內容。

- iv. 是否建置有使用者習慣分析、管理工具：使用者是否可以透過相關工具，以了解觀眾喜好，並進一步改善平臺服務之品質。

### 3. 新舊視聽媒體服務指令之規範比較

#### (1) 舊法線性、非線性內容之一致性規範於新法大抵仍予維持者

於 2007 年至 2018 年「舊版」《修訂視聽媒體服務指令》之前，「線性」與「非線性」視聽媒體服務存在一定程度之內容管制密度落差。也即，於舊法時期除了第 4 條「鼓勵自律共管」、第 5 條「基本資訊揭露義務」、第 7 條「漸進式身障近用義務」與第 8 條「電影媒體週期(window)保護義務」等一般共通性規範之外，於第 6 條「禁止仇恨性內容」及第 9 條至第 11 條「廣告限制之一般性規範」，「線性」與「非線性」內容亦早就適用相同之規定。而前開規定，於新法時期雖法規內容有所增修，但依然維持「線性」與「非線性」內容適用相同規範之模式。

#### (2) 舊法線性、非線性內容之相異規範於新法拉齊管制者

然而，整體而言，舊法時期「線性」與「非線性」管制有所差異者，為「兒少身心保護」、「歐洲影視作品配額」、「廣告規範之電視廣告與購物頻道特別規範」、「主要事件與新聞短報授權」與「回覆權」之規定。

首先在「兒少身心保護」部分，舊法第 27 條規範線性內容之管制應採行諸如分時播送(selecting the time)、未鎖碼警示或其他技術等適

當措施，確保線性內容不得含有有害兒少身心發展之內容<sup>18</sup>；但非線性內容規範則較為軟性，舊法第 12 條僅規定會員國應採取適當措施防止兒少收視聽「嚴重」有害兒少身心發展之內容<sup>19</sup>。

但於新法中，歐盟將專門適用於非線性內容之第 4 章<sup>20</sup>與第 8 章<sup>21</sup>章名完全刪除，並將第 4 章規範非線性內容兒少身心保護之第 12 條、與第 8 章規範線性內容兒少身心保護之第 27 條統合至第 6a 條，統一規範線性與非線性內容為保護兒童及少年身心發展，應對視聽媒體服務內容對兒少之潛在傷害，採取適當、有效、合比例的防護措施，如分時播送限制、年齡認證工具、加密或家長控制系統（parental control system<sup>22</sup>）等，並應採取如分級標識以提供閱聽人適足之辨識資訊<sup>23</sup>。

### （3）舊法線性、非線性內容之相異規範於新法仍差異化安排者

於「歐洲影視作品配額」部分，舊法時期第 16 條為線性內容之相關規範，其規範要旨為應確保歐洲影視作品於主要傳輸時間播送，以及應確保 10% 之獨立產製的歐洲影視作品<sup>24</sup>。於非線性內容的部分，舊法第 13 條則相當軟性，僅要求會員國於實施方法具可行性時，促進產製與近用歐洲影視作品；而該促進特別包括產製與採購歐洲影視作品之

---

<sup>18</sup> AVMSD, Art.27.

<sup>19</sup> AVMSD, Art. 12.

<sup>20</sup> 第四章之章名即為「Provisions Applicable Only to On-Demand Audiovisual Media Services」；該章有兩條條文，第 12 條為非線性內容兒少身心保護之規範，第 13 條則為非線性內容歐洲作品配額之規範。

<sup>21</sup> 第八章之章名即為「Protection of Minors in Television Broadcasting」；該章僅有第 27 條一條，為線性內容兒少身心保護之規範。

<sup>22</sup> Revised AVMSD, Rec. 20.

<sup>23</sup> Revised AVMSD, Art. 1(10).

<sup>24</sup> AVMSD, Art. 16.

財務貢獻，或歐洲影視作品於片庫（catalogue）之比例與彰顯<sup>25</sup>。

而新法第 13 條第 1 項則規定，非線性服務應確保其片庫具有 30% 之歐洲影視作品，並確保其彰顯（prominence）<sup>26</sup>。所謂「彰顯」，係指增進近用歐洲影視作品以達促進之功，而彰顯則可透過 VOD 服務首頁設置專區、可於搜尋工具覓得、或使用標語促銷等方式<sup>27</sup>。

此外，關於第 19 條至第 26 條「廣告規範之電視廣告與購物頻道特別規範」的部分，新法雖增修其內容，但非線性內容除於「廣告限制之一般性規範」中的非贊助非置入性行銷酒類廣告準用第 22 條<sup>28</sup>之外，非線性內容仍不適用該類特別的廣告內容管制規範。

歸納以言，「歐洲影視作品配額」與「廣告規範之電視廣告與購物頻道特別規範」中，線性、非線性內容仍維持差異化管制之原因，並非刻意對兩者進行管制密度的區別，而是線性與非線性服務提供的型態本來就有所不同。要之，線性服務其實就是按節目表排程的廣電頻道，其以「時間」為準，要求播送最低限度的歐洲影視作品，不可能套用至較無時間概念而使用者可隨時要求服務提供者傳輸的 VOD；而購物頻道、或以「時間」為準的電視廣告破口及廣告與節目明顯區隔規範，同樣也難以適用於 VOD。相對的，VOD 服務所採用的「片庫」型態，同樣也不可能套用於以「節目表」為基礎的廣電頻道。故兩者的規範差異乃是服務特性與本質使然，而非管制密度高低的問題。

---

<sup>25</sup> AVMSD, Art. 13.

<sup>26</sup> Revised AVMSD, Art.1(18)(1).

<sup>27</sup> Revised AVMSD, Rec. 35.

<sup>28</sup> Revised AVMSD, Art.1(13)(2).

至於新舊法仍維持僅適用於線性內容之第 14 條至第 15 條「主要事件與新聞短報授權」、與第 28 條「回覆權」的規範，2018 年修法時歐盟並未於指令之前言揭示其思維與線索。本研究推測，對於避免重要事件<sup>29</sup>與新聞資訊<sup>30</sup>無法被大眾所接收，以及與新聞密接之回覆權<sup>31</sup>，皆立基於可被大眾普遍收視之免費無線電視（free television）特質，因此具有「廣電普及服務」之意涵。而 VOD 服務至少於此範圍，尚未可與「包括於網際網路上」之廣電頻道比擬。

#### （4）新法所新增之線性、非線性內容一致性規範

新法於第 13 條第 2 項及第 3 項係有關「投資內容產製或財務課徵」之規範，規定會員國得要求媒體服務提供者直接投資歐洲影視內容產製，或給付一定比例資金挹注歐洲內容產製，如繳納予基金等<sup>32</sup>，則同時適用於線性與非線性內容。

#### （5）視訊分享平臺不屬視聽媒體服務，並有特別規範

從新法對於「視聽媒體服務」及 VSP 之定義可以得知，VSP 並不屬「視聽媒體服務」，因此在本指令中是屬於特別類型的管制類型。要之，VSP 除適用第 4a 條之鼓勵自律共管的共通性規範外，其管制規範僅記載於第 28a 條與第 28b 條。

---

<sup>29</sup> AVMSD, Art. 14(1).

<sup>30</sup> AVMSD, Art. 15(1).

<sup>31</sup> AVMSD, Rec. 47; Recommendation 2006/952/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the protection of minors and human dignity and on the right of reply in relation to the competitiveness of the European audiovisual and on-line information services industry, annex I. 根據 AVMSD 的前言，本條為依據歐盟執委會於 2006 年「有關保障視聽與線上資訊服務產業之兒少、人性尊嚴與回覆權之建議」所制訂的規範。而參考該建議之附錄，係將「媒體」定義為透過各種傳輸方式以向公眾傳播之被編輯之線上資訊，諸如報紙、期刊、音訊廣播、電視與網路新聞。

<sup>32</sup> Revised AVMSD, Art.1(18)(2)&(3).

第 28a 條的規範重點在於管轄權，會員國對特定 VSP 之管轄權要件為，該 VSP 之母公司或子公司、或該 VSP 所屬集團之事業位於該會員國<sup>33</sup>。相對的，視聽媒體服務之管轄權要件則為視聽媒體服務提供者之營運總部位於該會員國，以及編輯決定或顯著部分之勞動力位於該會員國<sup>34</sup>。相較之下，VSP 的管轄權要件寬鬆許多，會員國更容易有 VSP 的管轄權。

第 28b 條則是 VSP 管制之實質內容，原則上對於「禁止仇恨性內容」、「兒少身心保護」及「廣告限制之一般性規範」，其內容觸及範圍已與線性/非線性內容並無二致，僅因為 VSP 本身並無編輯責任，也即內容並非 VSP 本身提供，因此使用者提供之內容為保障言論自由，既不能事前過濾，故僅能課與 VSP 事後透過內容管制使用條款、內含廣告聲明功能、檢舉機制及說理透明、受理申訴、警語工具、訴外爭端解決機制等方式確保內容管制之目標。

## (6) 小結

綜上，歐盟在考量影音片段（video clip）與 UGC 已顯著增加重要性，且包括 VOD 和 VSP 等該類內容之新服務提供者亦已廣為歐盟民眾所接受之媒體匯流趨勢，故相應調整法規範以反映市場變遷並達成網際網路內容服務、消費者保護與競爭之衡平<sup>35</sup>。

基此，在有關「禁止仇恨性內容」、「兒少身心保護」及「廣告限制之一般性規範」方面，新法已經完全拉齊線性及非線性內容之管制，已

---

<sup>33</sup> AVMSD, Art.28a(2).

<sup>34</sup> AVMSD, Art.2(3)(a)&(c).

<sup>35</sup> Revised AVMSD, Rec. 1.

充分反映 VOD 等網際網路視聽媒體服務自 2007 年以來之重大市場進展。

相對的，在兩者仍呈差異化管制的部分規範，概可分為兩組，其中，「歐洲影視作品配額」與「廣告規範之電視廣告與購物頻道特別規範」的差異化係歸因於廣電頻道與 VOD 服務型態的本身差異，與刻意區隔管制密度無關；另一組有關「主要事件與新聞短報授權」與「回覆權」之部分，則或有廣電頻道身為「第一存在」仍擔負廣電普及服務任務之思考，就此部分，「第二存在」之 VOD 仍有不及之處。

此外，新法所新增線性/非線性拉齊管制之規範，尚包括「禁止仇恨性內容」擴及有關恐怖主義之行為、「投資內容產製或財務課徵」，以及要求會員國建立身障近用行動計畫，以達成持續進步之目標。

最後，關於「第三存在」VSP 之規範，由於現實點定位非屬視聽媒體服務，因此內容管制之客體雖大抵與線性/非線性內容無異，但課與 VSP 服務提供者之採行適當措施義務則顯與視聽媒體服務提供者不同，也即在最大化保障言論自由的前提下，手段大抵聚焦在事後管制，手段包括提供廣告聲明功能、檢舉申訴機制及說理透明義務、警語工具等。

表 3：歐盟新舊版《修訂視聽媒體服務指令》規範比較表

|          |               | 2007 年舊法                                         |                              | 2018 年新法                                         |                               |                                            |
|----------|---------------|--------------------------------------------------|------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------------|
|          |               | 廣播電視                                             | VOD                          | 廣播電視                                             | VOD                           | VSP                                        |
| 禁止仇恨性內容  |               | 第 6 條                                            |                              | 第 6 條<br>(增加恐怖主義行為)                              |                               | 第 28b 條 1 項 b、c 款<br>(對歧視、犯罪、恐怖主義行為採行適當措施) |
| 兒少身心保護   |               | 第 27 條<br>(採行適當措施、分時播送、未鎖碼警示)                    | 第 12 條<br>(僅規範嚴重有害兒少身心發展之內容) | 第 6a 條<br>(年齡認證技術等適當措施、兒少個資保護、分級標識)              |                               | 第 28b 條<br>(採行適當措施、年齡認證、分級標記、親子鎖、兒少個資保護)   |
| 廣告限制     | 一般性規範         | 第 9 條至 11 條<br>(歧視、隱藏性廣告、菸酒藥妝療與兒少等禁制內容、置入性行銷、贊助) |                              | 第 9 條至 11 條<br>(歧視、隱藏性廣告、菸酒藥妝療與兒少等禁制內容、置入性行銷、贊助) |                               | 第 28b 條 2 項<br>(歧視、隱藏性廣告、菸酒藥療與兒少等禁制內容)     |
|          | 電視廣告與購物頻道特別規範 | 第 19 條至第 26 條<br>(播送時間、與節目明顯區隔、酒類限制)             | N/A                          | 第 19 條至第 26 條<br>(播送時間、與節目明顯區隔、酒類限制)             | 第 22 條<br>(除贊助及置入性行銷外，適用酒類限制) | N/A                                        |
| 歐洲影視作品配額 |               | 第 16 條(確保主要傳輸時間)、第 17 條(10                       | 第 13 條<br>(僅於具可行政性時促進)       | 第 16 條(確保主要傳輸時間)、第 17 條(獨立                       | 第 13 條 1 項<br>(片庫之 30 %及確保彰   | N/A                                        |

|             |                                                          |     |                                                                                                      |                                                             |     |
|-------------|----------------------------------------------------------|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----|
|             | %獨立產製)                                                   |     | 產製之(10%)                                                                                             | 顯)                                                          |     |
| 投資內容產製或財務課徵 | N/A                                                      |     | 第 13 條 2 項、3 項                                                                                       |                                                             | N/A |
| 主要事件與新聞短報授權 | 第 14 條至第 15 條                                            | N/A | 第 14 條至第 15 條                                                                                        | N/A                                                         | N/A |
| 回覆權         | 第 28 條                                                   | N/A | 第 28 條                                                                                               | N/A                                                         | N/A |
| 其他規範        | 鼓勵自律共管(第 4 條)、資訊揭露(第 5 條)、漸進式身障近用(第 7 條)、電影媒體週期保護(第 8 條) |     | 鼓勵自律共管(第 4a 條)<br>(強化強化定義與目標)                                                                        |                                                             |     |
|             |                                                          |     | 資訊揭露(第 5 條)、持續進步之身障近用行動計畫等(第 7 條)、主要服務之確保一般利益管制措施(第 7a 條)、不被覆蓋或修正之保護(第 7b 條)、電影媒體週期(window)保護(第 8 條) | 第 28b 條<br>(內容管制使用條款、內含廣告聲明功能、檢舉機制及說理透明、受理申訴、警語工具、訴外爭端解決機制) |     |

資料來源：Síthigh<sup>36</sup>、本研究自行增補整理

## (二) 視聽內容產製之輔導獎勵措施

### 1. 歐洲影視作品比率

在法規範的部分，歐盟於 2018 年 11 月立法通過之《修訂視聽媒體服務指令》，修正 2010 年版本的舊《視聽媒體服務指令》。其中，新修指令於第 13 條第 1 段規定，所有隨選視訊平臺須於自有影視作品清

<sup>36</sup> See Daithí Mac Síthigh, *Convergence: The Impact of Broadcast Regulation on Telecommunications*, in TELECOMMUNICATIONS LAW AND REGULATION 680-682 (Ian Walden ed., 5<sup>th</sup> ed., 2018).

單 (catalogues) 上提供至少 30% 的歐洲影視作品，以支持歐洲文化多樣性，確保原產地原則，歐盟執委會並針對相關之計算方式制定有歐洲作品之指引<sup>37</sup>。

以隨選視訊平臺之作品清單作為規管主體之主因，係由於傳統廣播媒體基於線性節目之播送時間、排程為主的管制思維，並不適用於隨選視訊服務。是故，改取比例制之計算模式，除可降低業者經營負擔外，更能促進多元之歐洲影視作品製作<sup>38</sup>。

此外，為兼顧確保業者遵守指令，以及視聽市場高度變動之特性，，  
《修訂視聽媒體服務指令》並未訂定一致性之計算方式，乃交由成員國自主決定監理機制之設計，僅要求須符合透明性與明確性之標準，以減少隨選視訊服務業者在法律遵循與行政執行上之負擔<sup>39</sup>

## 2. 歐洲影視作品之財政援助措施

依據《修訂視聽媒體服務指令》第 13 條第二段，基於保護歐洲影視作品之目的，歐盟成員國得要求其管轄範圍內之媒體服務提供財政援助，媒體服務提供者可選擇直接投資內容產製，或挹注管轄政府基金，惟此一措施仍必須合乎比例原則與無差別待遇等原則。

## 3. 豁免規定

依據《修訂視聽媒體服務指令》前言第 40 點，以及第 13 條第 6 段之規範，為了確保上述歐洲作品保護、推廣措施不致破壞市場發展，並

---

<sup>37</sup> Communication from the commission 2020/C 223/03 of Guidelines pursuant to Article 13 ) 7) of the Audiovisual Media Services Directive on the calculation of the share of European works in on-demand catalogues and on the definition of low audience and low turnover [2020/07/07].

<sup>38</sup> *Id* at 11.

<sup>39</sup> *Id* at 12.

兼顧新業者得以進入市場等目的，營業額與收看人數規模較小之業者可不受上述規範之約束。而豁免規定之具體要件如下：

### （1）營業額規模

參考歐盟執委會於 2003 年所發布之定義<sup>40</sup>，得以取得豁免資格者係指年度營業額不超過新臺幣 6,908 萬元之微型企業。惟此一定義仍需考量成員國之視聽產業市場規模，因在規模較小之市場中，微型企業仍可能具有龐大之影響力，故仍有必要制定合理、相稱之標準，如以整體視聽產業市場年營收之 1% 為具體標準<sup>41</sup>。

### （2）收視規模

由於隨選視訊服務之商業模式十分多元，故戶數規模之定義可能隨服務性質而有所不同，如訂閱制隨選視訊 (Subscription VOD, SVOD) 係以訂閱戶數為計算基礎；點播式隨選視訊 (Transactional VOD, TVOD) 係以一定之時間內，至少購買一部作品之用戶數量為計算基礎；廣告式隨選視訊 (Advertising VOD, AVOD) 則係以一定期間內，平均的活躍用戶數為計算基礎。惟指引中並未明確定義時間，僅規範此一時間不宜過於短暫，且不致造成執行上之負擔<sup>42</sup>。

在具體的收視規模標準上，歐盟執委會所認定之合適標準，係低於成員國整體收視觀眾比例 1% 者，方可取得豁免資格。

---

<sup>40</sup> Commission recommendation 2003/361/EC of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises ) notified under document number C ) 2003 ) 1422 ) , p.39.

<sup>41</sup> *Supra* note 37 at 14.

<sup>42</sup> *Id* at 15.

#### 4. 創意歐洲計劃（Creative Europe）

而在輔導、強化歐盟文化、創意產業發展之具體政策措施上，歐盟教育、視聽、及文化執行署（Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, EACEA）訂定有創意歐洲計劃（Creative Europe）<sup>43</sup>。EACEA表示，近年數位轉型快速發展的趨勢下，影視產業也面臨快速變遷，也因此凸顯了智慧財產權保護，以及影視產業融資的重要性，故該計畫之目標係支持歐洲電影與影視產業，並為歐洲影視作品的發展、推廣提供資金。

而具體而言，創意歐洲計劃下的媒體子計畫的主要目標係支持視聽與多媒體產業之發展，具體措施如下：

- 支持視聽作品發行與進入歐洲市場（Initiatives to promote the distribution of works and the access to markets）
- 支持電視節目與電玩遊戲之製作（Support for the production of television programmes or video games）
- 協助改善視聽作品製作利潤（Activities to increase interest in and improve access to audiovisual works）
- 舉辦推廣歐洲電影之活動，如各電影節（Activities to promote European films, such as cinema networks or film festivals）
- 倡議歐洲電影在地化（Initiatives to bring European films closer to citizens, by going local.）

---

<sup>43</sup> EACEA, Creative Europe: Supporting Europe's cultural and creative sectors, [https://eacea.ec.europa.eu/creative-europe\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/creative-europe_en) (last visited Nov. 02,2020).

- 促進國際合作與強化影視、媒體作品發行 ( Measures that facilitate international co-production and strengthen the circulation and distribution of works )
- 舉辦活動以協助建立視聽產業專業能力 ( Activities to build skills and capacities of audiovisual sector professionals )

其中，在協助、輔導影視產業發展的具體措施上，主要係透過聯合製作基金( Co-production Fund )、歐洲線上影視作品推廣計畫( Promotion of European audiovisual works online )，以下分作簡要介紹：

- 聯合製作基金 ( Co-production Fund )<sup>44</sup>：本計畫係提供創意歐洲計劃的成員國所申請，每年共有新臺幣 5,181 萬元的資金，獲選計畫最高可獲得 80% 的成本補貼，或新臺幣 1382 萬元之補貼。
- 歐洲線上影視作品推廣計畫 ( Promotion of European audiovisual works online )<sup>45</sup>：本計畫之目標係為推廣歐洲線上影視作品的全球能見度，以協助既有之歐洲電影之隨選視聽服務 ( Video on demand ) 進行數位行銷、品牌經營。

### (三) 著作權侵害處理模式

有關著作權侵權問題處理的議題上，於數位環境下，網路中介者之服務被第三人用以侵權的情形大增，考量網路中介者實現侵權活動之

---

<sup>44</sup> EAECA, Co-production funds, [https://eacea.ec.europa.eu/creative-europe/actions/media/creative-europe-media-co-production-funds\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/creative-europe/actions/media/creative-europe-media-co-production-funds_en) (last visited Nov. 02, 2020).

<sup>45</sup> EAECA, Promotion of European audiovisual works online , [https://eacea.ec.europa.eu/creative-europe/actions/media/promotion-european-audiovisual-works-online\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/creative-europe/actions/media/promotion-european-audiovisual-works-online_en) (last visited Nov. 02, 2020).

能力，《歐盟資訊社會指令》（Information Society Directive）<sup>46</sup>第 8 條訂有著作權與相關權利人可對「被第三人用以侵害著作權或相關權利的網路中介者」向法院聲請禁制令之規範<sup>47</sup>，以資救濟。

以英國為例，2010 年至 2011 年 *Newzbin* 系列<sup>48</sup>案件、以及 2012 年 *Dramatico v BSKyB* 案<sup>49</sup>，英國法院認為前開網路中介者所負擔禁制令之責任，非屬非違法責任，而是源自網路中介者其服務型態常被用以侵權的本質，為一獨立的「限制智財侵權特別責任」；此為網路中介者享有《電子商務指令》（e-Commerce Directive）有關責任限制待遇的代價。

然而，前述之見解與歐盟法院於 2011 年歐盟法院 *Scarlet v SABAM* 案<sup>50</sup>的先行裁決有所不同。歐盟法院認為《歐洲聯盟基本權利憲章》（EU Charter of Fundamental Rights）第 17 條第 2 項對智慧財產權之保護，並非絕對；其次，保護智慧財產權之同時，亦必須與其他基本權衡平；此外，禁制令亦構成了《電子商務指令》第 15 條第 1 項中，禁止會員國對單純傳輸服務提供者、自動存取服務提供者、與資訊儲存服務提供者課予一般性監控義務與探尋非法活動一般性義務之要求。基此，歐盟法院已明確禁止類似預防性、要求網際網路接取服務提供者承擔所有成本、對全體消費者無差別地實施、無限期、且適用所有的電子通訊形

---

<sup>46</sup> Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society (“Information Society Directive” or “InfoSoc Directive”).

<sup>47</sup> Information Society Directive, Art. 8(3).

<sup>48</sup> Twentieth Century Fox Film Corporation v Newzbin Ltd [2010] EWHC 608.

<sup>49</sup> Dramatico Entertainment Ltd and Others v British Sky Broadcasting Ltd and Others ChD (Bailii, [2012] EWHC 1152.

<sup>50</sup> Case C - 70/10 Scarlet Extended v Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL ( SABAM), judgment of 24 November 2011.

式之禁制令<sup>51</sup>。

關於最新發展，歐盟在 2019 年 4 月正式公告《2019/790 數位單一市場著作權及相關權利指令》(Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC)<sup>52</sup>。此一指令的主要目的在於尋求數位環境下不同利益者間之權衡，並特別著重受保護內容的數位與跨境使用。新指令的重點內容如下：

## 1. 新聞內容重製權及向公眾傳播權

本指令第 11 條<sup>53</sup>規定，在使用新聞/網路新聞內容時，須向新聞出版者取得內容之重製權，以及向公眾傳播之授權。惟須特別注意的是，本次通過的正式指令，已刪除原提案中具爭議性之「須取得新聞出版者同意才能使用新聞頁面超連結」之條文內容，故無先前的超連結稅 (Link Tax) 爭議。

## 2. 網路服務提供者義務

本指令第 13 條<sup>54</sup>規定，課予網路服務平臺如 Facebook、Instagram、YouTube 等業者義務，須透過有效之機制，迅速刪除未經著作權人授權、許可之內容，同時防止未經授權之內容重新上架，以確實保障有關著作

---

<sup>51</sup> See Christopher T. Marsden, Internet Service Providers: Content Liability, Control, and Neutrality, in T ELECOMMUNICATIONS LAW AND REGULATION 702, p.175-176(Ian Walden ed., 4th ed., 2012).

<sup>52</sup> Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC.

<sup>53</sup> Information Society Directive, Art. 11.

<sup>54</sup> Information Society Directive, Art. 13.

權人之權益。

#### （四）小結

有關歐盟《修訂視聽媒體服務指令》之內容管制規範，不分線性、非線性節目之共通性規範，主要集中於透明性義務、仇恨性言論、兒少身心保障、無障礙措施與廣告贊助、置入性行銷等層面之規範。會員國除可立法要求視聽媒體服務業者提供所有權結構、概況，並禁止涉及性別、種族、宗教歧視之暴力、仇恨性內容之外，所有業者並應就可能影響兒童與少年身心和道德發展之內容採取適當措施，如制定分時規定與年齡分級措施等。

在保護歐洲在地內容的措施上，《修訂視聽媒體服務指令》除要求線性廣電平臺須播送至少 10%之歐洲在地影視作品外，亦因應非線性之隨選視訊平臺業者於近年蓬勃發展，已具有高度之影響力，並與傳統付費電視平臺共同競爭相同之收視族群，故要求隨選視訊業者須於播送清單列有 30%之歐洲影視作品，惟營業額低於新臺幣 6,908 萬元，或收視人數占比低於總體市場 1%之業者得以豁免，以避免形成新進業者不必要之市場參進障礙。

在著作權侵害處理模式上，歐盟係透過《資訊社會指令》進行規範，該指令的第 8 條訂有著作權與相關權利人可對「被第三人用以侵害著作權或相關權利的網路中介者」向法院聲請禁制令。然而，該指令之規範僅係框架性立法，故目前各會員國具體案例中的實踐狀況不一，值得進一步關注。

### 三、數位轉型下之付費電視平臺競爭

#### (一) 有線電視與 IPTV 間之競爭管制調和

有鑑於數位匯流逐漸成熟，促使新興媒體逐漸與傳統媒體產生替代性，歐盟執委會在 2002 年通過制定六大指令，並以其中《架構指令》（Framework Directive）讓過去穀倉式的管制架構取代為「電子通訊網路」（Electronic Communication Network，ECN）、「電子通訊服務」（Electronic Communication Services，ECS）與內容服務（Content）/資訊服務（Information Society Services）。

不過，在立法當時，許多意見皆表示廣播電視產業則因具有保護文化多元化（Pluralism）、多樣化（Diversity）、推廣（Promotion）與未成年人保護（Protection of Minors）之義務，因此，建議管制方式應有別於電信法管制。歐盟鑑於上述因素，在《架構指令》第 2 條即規定電子通訊服務不包括內容服務（Content）或是有編輯性（Editorial Control）服務，使歐盟現今內容服務規範在《視聽媒體服務指令》（Audiovisual Media Services Directive，AVMSD）。

歐盟透過 2002 年制定六大指令，對資通訊產業管制逐漸朝向輕度管理，過去繁雜執照申請程序，亦因《許可指令》（Authorisation Directive）之建立，而受到簡化。目前，ECN/ECS 業者僅須向主管機關登記或報備，並提供聯絡人、地址、網路或服務等資訊，即可被賦予經營執照。但是，業者如要經營影音平臺，則相較於許可指令對頻譜、號碼具有明文規範，綜觀歐盟六大指令，對經營影音平臺是未有任何規定。目前，影音平臺成立的管理方式，僅可從《許可指令》前言第 20 項，得知業者可在取得執照時，主管機關在不影響《許可指令》附件所列之要件，

得課予經營業者許可指令以外的義務於執照當中。由於，經營影音平臺層面涉及相當廣，除了促進國家文化與保護兒少外，亦須考量服務態樣為線性、或是非線性。因此，各會員無論是在平臺執照申請、數目、或是在內容管制上，皆未有一致性。

## （二）因應 OTT TV 發展下的競爭管制趨勢

隨著多元之網路視聽服務平臺的蓬勃發展，也使得視聽產業的媒體匯流、產業整合之趨勢更為明顯，也因此衍生歐盟對於視聽產業競爭管制政策之議題，本章將介紹 *Liberty v. Ziggo* 案之個案內容，以充實本研究對於歐盟因應 OTT TV 發展所提出之競爭管制之趨勢，以及具體措施之內容。

### 1. 歐盟共同競爭政策

共同競爭政策為歐盟專屬權限，原則上達到共同體規模（Community Dimension）的結合案件專屬執委會之權限，會員國對於達到共同體規模（Community Dimension）的結合案件不得適用內國競爭法。然而，若成員國為保護結合規則未納入考慮，但與結合規則其他條款或一般原則相容之正當利益時，如公共安全（public security）、媒體多元性（plurality of the media），或基於審慎監理之事由時，結合案件仍得以適用其內國競爭法之規範。具體審查之重點，則係考量該事業之結合是否會因此產生、強化市場支配地位，導致有明顯阻礙共同市場有效競爭之效果。

《歐盟事業結合規則》((EC) No 139/2004) 對於結合案之審查係採取事前許可制，於被宣告適合於共同市場前，不得實行結合行為，惟該規則並非全面適用之一般性規範，僅有符合本規則「集中

(concentration)」之定義下，且集中程度已達共同體規模 (community dimension) 者方須納入，具體之定義如下：

**(1) 集中之定義 (結合行為)：**

- A. 二個以上原各自獨立之事業為合併。
- B. 一個或一個以上之事業，以購買證券或資產，以契約或其他之方式取得其他一或數個事業之全部或部分之直接或間接控制權者。
- C. 成立之合資企業須為持續且自主運作之經濟實體。

**(2) 共同體規模定義：**

- A. 所有結合事業之全球總營業額達新臺幣 1709 億。
- B. 至少二個以上事業各自於歐盟之營業額達新臺幣 84.5 億。
- C. 參與結合之事業，於同一會成員國內之營業額，不得超過其於歐盟境內總營業額 2/3 以上。
- D. 未符合上述要件，惟符合下述要件者亦符合
  - 所有結合事業全球營業總額達新臺幣 863 億元以上。
  - 至少在三個成員國內，所有結合事業之營業總額逾新臺幣 34.5 億元。
  - 至少在三個成員國內，至少有二個結合事業之營業總額逾新臺幣 8 億 6,350 萬元。
  - 參與結合之事業，於同一會成員國內之營業額，不得超過其於歐盟境內總營業額 2/3 以上。

## 2. Liberty Global plc/Ziggo 案

2014 年 3 月 14 日 Liberty Global (Liberty Global plc) 向歐盟執委會提交欲收購荷蘭有線電視營運商 Ziggo N. V. (Ziggo) 之規劃。本案主要關係到荷蘭境內的媒體匯流及電信產業的變化，借重 Liberty Global 電信與有線電視多角化業務之經營，併購 Ziggo 時歐盟執委會主要審查項目著重在內容授權、電視頻道的供給與收購、電視服務的零售市場，以及對 OTT 的創新發展影響，Liberty Global 承諾事項也著重在廣電內容在 OTT 平臺的競爭疑慮，以下將做簡要介紹。

Liberty Global 是以英國為基礎的跨國電信與有線電視的多角化經營業者，並且在歐洲 12 個國家境內提供有線電視、寬頻網路、固定電話及行動電信服務。Liberty Global 子公司 UPC (UPC Nederland B. V.) 為荷蘭第二大有線電視業者，在荷蘭境內提供多項服務，包括有線電視的體育頻道 Sport 1 及電影頻道 Film 1，此外，Liberty Global 在荷蘭境內亦提供行動電信及 MVNO 服務。

Ziggo 則是荷蘭當地的寬頻固網業者，並服務範圍超過半數荷蘭國土，並包括荷蘭第三及第四大城市 Den Haag 及 Utrecht。Ziggo 提供的服務包括數位及類比有線電視、寬頻網路、行動電信及網路電話 (VoIP)。此外，Ziggo 與 HBO 共同持有 HBO Nederland 的股份，而 HBO Nederland 在荷蘭境內提供三個 HBO 旗下的付費電視頻道與相關的隨選影音 (Video-On-Demand) 服務，以及電影、獨家電視節目及其他娛樂內容。該些頻道主要係以批發方式銷售給荷蘭境內的付費電視零售商。

歐盟執委會競爭之分析重點如下：

### **(1) 電視內容廣播權的授權與收購市場**

本案併購後，當事方將取得 Film 1、Sport 1、HBO Nederland 頻道及 VOD 服務，整體而言，對於個別內容的收購市場影響有限。執委會調查電視內容提供商的意見後，認為併購後當事方應該不至於減少電視內容的收購，並且需要與其他競爭者競逐消費者的訂閱。此外，本案併購後也不會影響既有付費電視、TVOD 及 SVOD 內容授權合約的簽訂狀況。

### **(2) 進階付費電視頻道之供給與收購市場（供給面）**

由於本案併購後，當事方將在電影頻道方面持有 Film 1 及 HBO Nederland，有鑑於 Film 1 及 HBO Nederland 為有線電視之必備電影頻道，目前所有付費電視零售商皆有取得 Film 1 及 HBO Nederland 之授權，執委會認為本併購案將使得當事方對於下游付費電視零售服務商的議價能力大幅提升。因此，在本項進階付費電視頻道之供給與收購市場（Market for the supply and acquisition of Premium Pay TV channels（supply side）），執委會評估認為將有影響市場競爭之可能。

### **(3) 基本及進階付費電視頻道之供給與收購市場（取得面）**

由於本案併購後，當事方將掌握荷蘭境內 60-70% 付費電視的用戶，是第二大業者 KPN 的 2-3 倍，並且使得當事方的議價能力提升，將可能阻礙付費電視服務的創新，以及影響電視內容的品質。同時，新興的 OTT 服務將是付費電視的潛在對手，本案併購後當事方將掌握市場力量，並可能與頻道內容提供商簽訂相關條款，以影響 OTT 服務的競爭。

因此，執委會評估認為在基本及進階付費電視頻道之供給與收購市場（Markets for the supply and acquisition of Basic and Premium Pay TV channels (acquisition side)），本併購案將可能阻礙 OTT 服務的創新並對市場競爭產生負面影響。

針對上述執委會競爭分析結果，在 Liberty Global 提出相關承諾項目後，最後執委會認為該承諾事項有助於消除併購所產生的負面效果，並於 2014 年 10 月 10 日同意本併購案。有關 Liberty Global 承諾事項說明如下：

（1）Liberty Global 將處分掉付費電視之電影頻道 Film 1，並在 10 年期間內不予買回，以消除影響頻道批發價格之疑慮。

（2）為了確保 OTT 視聽服務的競爭地位，Liberty Global 將終止廣播電視在 OTT 平臺上播放內容之限制條款，也就是說，廣播電視內容將不限於在有線電視頻道播送，亦可透過其他 OTT 平臺傳送訊號，上述承諾期限為 8 年。除此之外，當事方亦承諾不會有任何直接或間接的限制條款影響 OTT 服務的訊號傳送，也就是說，將充分確保 OTT 內容的網路互連能力，包括在荷蘭境內及第三方訊務交換服務。

### （三）小結

在有關視聽媒體服務業者之經營、競爭政策之管制措施上，歐盟並未訂有一致性規範，且各會員無論是在平臺執照申請、數目、或是在內容管制上，均欠缺一致性。

具體而言，對於網際網路視聽服務之規管傾向、趨勢，仍有賴歐盟與各國競爭主管機關之評估、決定，以釐清結合案是否可能導致特定地

理區域市場產生壟斷，或業者透過其所提升之議價能力，在內容授權、談判上涉及不當之差別待遇，以鞏固其市場領導地位。而因應近年市場頻繁出現的結合案，歐盟競爭主管機關則多於結合案審查通過時，設定相關之負擔，要求業者具體承諾，以維繫歐盟視聽產業市場之競爭秩序。

## 四、歐盟管制經驗之借鏡

### （一）產業發展與法制沿革概況

回顧歐盟視聽產業監理制度之發展，亦可從中發現科技發展與產業變遷的歷史脈絡。1980 年代，為了抵禦美國視聽服務對於歐洲市場巨額的貿易逆差，以及因應快速發展的電視、無線電廣播技術，歐盟執委會與歐洲議會遂於 1989 年發布佈了《電視無疆界指令》(Television without Frontiers Directive, TVwF, 89/552/EEC)，以建立歐盟會員國間的一制性規範，涵蓋兒少保護、保護歐洲在地內容、電視廣告、贊助等層面之規範。

問題在於，由於《電視無疆界指令》並不包含新興媒體與服務，產生許多的爭議，尤其在「電視」與「類電視」(television-like) 服務之具體區辨不明的情況下，歐盟於 2007 年針對該指令進行修正並更名為《視聽媒體服務指令》，將傳統廣電服務提供相同節目內容的新興視聽媒體服務業者納入規範。而隨著近年隨選視訊服務與視訊分享平臺的蓬勃發展，傳媒影響力亦日漸強化，並已對傳統廣電業者構成之競爭、替代關係，故歐盟再度於 2018 年修訂《視聽媒體服務指令》，進一步將線性與非線性服務之內容管制密度拉齊。

## （二）內容監理

現行《視聽媒體服務指令》之共通性內容管制措施集中於透明性義務、仇恨性言論、兒少身心保障、無障礙措施與廣告贊助、置入性行銷等層面之規範。會員國除可立法要求視聽媒體服務業者提供所有權結構、概況，並禁止涉及性別、種族、宗教歧視之暴力、仇恨性內容之外，所有業者並應就可能影響兒童與少年身心和道德發展之內容採取適當措施，如制定分時規定與年齡分級措施等，以具體維護、保障人性尊嚴。

在保護歐洲在地內容的措施上，《修訂視聽媒體服務指令》除要求線性廣電平臺須播送至少 10%之歐洲在地影視作品外，亦因應非線性之隨選視訊平臺業者於近年蓬勃發展，已具有高度之影響力，並與傳統付費電視平臺共同競爭相同之收視族群，故要求隨選視訊業者須於播送清單列有 30%之歐洲影視作品，惟營業額低於新臺幣 6,908 萬元，或收視人數占比低於總體市場 1%之業者得以豁免，以避免形成新進業者不必要之市場參進障礙。

具體而言，為保障我國公眾視聽權益，落實消費者權益保障，歐盟《視聽媒體服務指令》確有值得我國借鏡之處；此外，考量網際網路視聽服務仍屬於待發展、扶植之新興產業，故若我國未來立法工作之推行上，認為為維護我國文化主體性，強化我國本土內容產製能量，而有必要制訂本國自製內容比例之規範時，建議可參採歐盟所訂定之豁免規範，亦即透過抓大放小之原則，讓營業額與收視比例較低之業者得以豁免，以降低市場參進門檻，鼓勵新進業者進行投資，營造我國公平、有效競爭之市場環境。

### （三）著作權侵害處理模式

歐盟對於網路中介者所設計的獨立禁制令之規範，並非基於侵權責任，而是立法者考量網路中介者提供相關服務極易被第三人用以侵權之本質，故選擇將「限制智財侵權特別責任」與執法成本分配予網路中介者負擔。我國著作權法並無類似規定，故著作權人在我國相當難透過論證網際網路接取服務提供者構成幫助或共同侵權，訴請法院命之配合或實行類似英國法院實踐的封鎖措施。

然著作權法本係衡平權利人、著作物流通效果、與其他基本權利暨各方利益的政策選擇。正如歐盟於頒佈電子商務指令與資訊社會指令時，一方面給予部分網路中介者選擇進入「避風港」、獲得責任限制的優惠待遇，另一方面，卻也因應網路中介者在數位時代的特殊地位，課予配合著作權人透過法院行著作權網際網路執法的義務，做為優惠待遇的代價，此即衡平的最適彰顯。因此，我國是否要參考歐盟模式，將類似的執法措施增修入法，由於事關重大，還留待包括著作權人、網路中介者、網路使用者等國內各界，詳加分析討論。

關於我國採行此封鎖措施之環境分析上，正面的思考為，兒童及少年福利與權益保障法第 46 條已規定，由通訊傳播主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，推行申訴機制之建立及執行、內容分級制度之推動及檢討、過濾軟體之建立及推動等防護機制（第 1 項）；此外，網際網路平臺提供者應依前項防護機制，訂定自律規範、或依相關公（協）會所定自律規範，採取明確可行防護措施（第 2 項）；此外，網際網路平臺提供者經目的事業主管機關告知網際網路內容有害兒童及少年身心健康、或違反前項規定未採取明確可行防護措施者，應為限制兒童及少年接取、瀏覽之措施，或先行移除（第 3 項）。

基此，諸如中華電信、台灣大哥大或遠傳等網際網路接取服務提供者，已配合依前揭條文所成立之網路內容防護機構「iWIN」，提供用戶「色情守門員」、「行動健康上網」、「色情防護」等，依黑名單或資料庫行封鎖或過濾有害兒童及青少年身心健康網站之服務<sup>55</sup>。因此顯見類似的系統或技術措施，已廣為我國業者所採用，且行之有年，進一步適用於非法著作侵權網站之封鎖或過濾，應無技術上或成本上之障礙。

但另外一面，境外的非法著作侵權網站是否正對我國權利人進行大規模的侵權行為，應是可評估的事實問題，畢竟我國的著作物傳播與流通程度，究與歐美等文化輸出國的影音、音樂大廠有別，而可進一步連結至執法效果、必要性、以及對擴大合法使用效的思考與評價上。

值得注意的是，若將來透過立法實現此一終局的封鎖制度，絕對不可忽略歐盟指令或英國內國法律等以外的判例法，例如本文前揭指摘相關歐盟法院判決的指示與誡命，以求制度建構之合理性、合比例性、衡平性等。尤其，限制網際網路的使用或接取，在歐盟與其會員國，已普遍承認屬言論自由之內涵，則事涉限制言論自由的封鎖與過濾手段，除法律條文本身需具備合憲性外，應要求法院在具體個案上，實質審酌系爭手段對各方基本權利的影響，以求慎重並社會最適。

---

<sup>55</sup> iWIN 網路內容防護機構，過濾軟體，<https://i.win.org.tw/>（最後瀏覽日：2016/7/10）。

## 第二節 德國

### 一、視聽產業發展現況

根據數位電視研究公司統計，德國 OTT TV 和視訊市場產值約新臺幣 765 億元。德國邦際媒體管理局（die Medienanstalten）於 2019 年公布的視訊數位化報告（Digitalisierungsbericht Video 2019）<sup>56</sup>，統計至 2019 年 9 月止，德國有 3850 萬戶家庭擁有至少一臺電視機，占比為 95.4%，然而近年來有些微減少的趨勢，而德國自 2002 年起開始將類比電視轉為數位電視，於 2010 年起已全面轉型為數位電視。根據統計指出，德國民眾觀看傳統電視內容的時間略有下降，目前使用直播衛星約有 1,730 萬用戶，占比為 44.8%，有線電視者約有 1,720 萬用戶，占比為 44.7%，而有訂閱直播衛星、有線電視、IPTV 或無線電視的部份家戶也會透過電視連接網際網路，使得網際網路漸漸成為德國民眾接收影音內容的主流來源之一。

依下圖德國私人媒體協會（VAUNET）統計，德國付費電視、付費視訊點閱服務營收於 2019 年仍呈現成長趨勢，預估約新臺幣 131.8 億元，若以德語地區（DACH）<sup>57</sup>營收統計，更高達約新臺幣 148.7 億元。以消費者人數統計，付費電視觀眾約有 1830 萬人，SVOD 消費者約有 1300 萬人<sup>58</sup>。

---

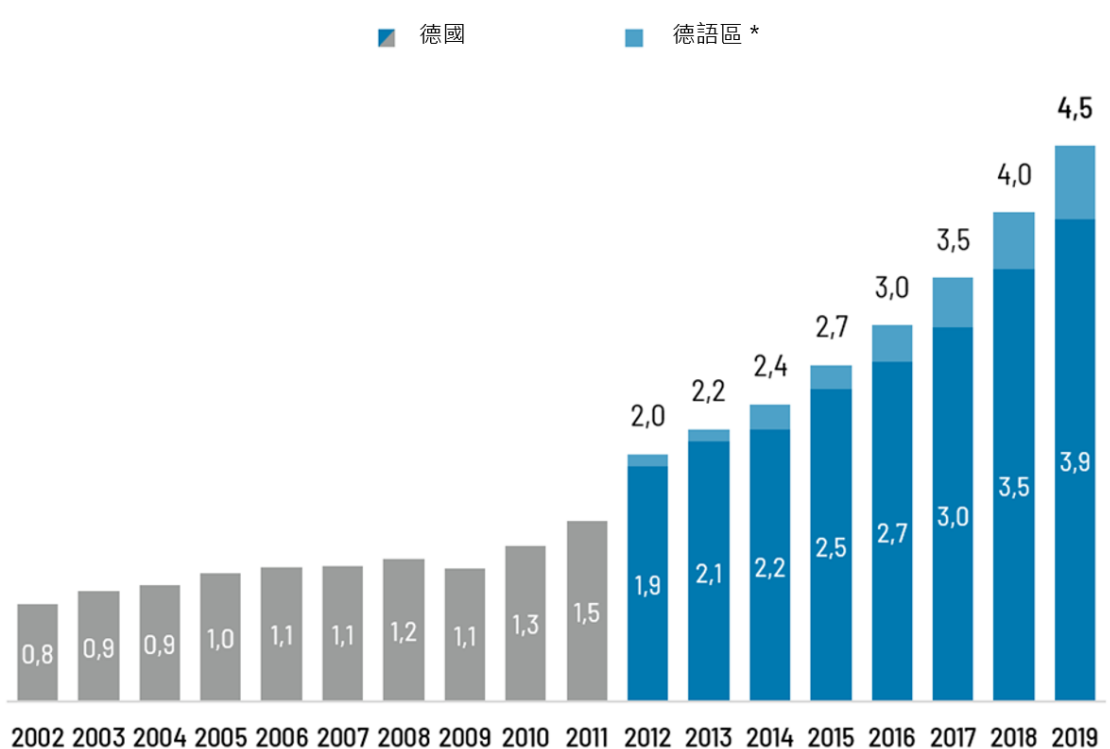
<sup>56</sup> Dr. Simon Berghofer, Andreas Hamann, Dr. Hans Hege, Ricardo Topham, die Medienanstalten, Digitalisierungsbericht Video 2019, online verfügbar unter, [https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/die\\_medienanstalten/Publikationen/Digibericht\\_Video\\_19/Digitalisierungsbericht\\_Video\\_2019/DigiBericht\\_2019\\_VIDEO\\_E\\_Web.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Publikationen/Digibericht_Video_19/Digitalisierungsbericht_Video_2019/DigiBericht_2019_VIDEO_E_Web.pdf).

<sup>57</sup> DACH 係以首字母縮寫組成的合成詞，D、A、CH 三組字母分別代表德國、奧地利、瑞士。此處統計以德、奧、瑞三國之營收計算。

<sup>58</sup> VAUNET-Verband Privater Medien, Immer mehr Deutsche nutzen Pay-TV und Paid-Video-on-Demand Angebote (July, 2020), online verfügbar unter <https://www.vau.net/pressemitteilungen/content/pay-tv-vod-angebote-2020> (last visited July, 2020).

## 付費電視及隨選視訊營收

2002-2009,單位:十億歐元 ( Mrd. Euro )



\*2002-2011年僅統計德國付費電視及隨選視訊營收，自2012年起新增德語區營收統計，並以淺藍色標示。

資料來源：VAUNET ( 2012-2019 ) ;德國邦際媒體管理局 ( 2002-2011 )

圖 30：德國付費電視、付費視訊點閱服務 2002-2019 營收統計

資料來源：VAUNET

在整體傳播媒體市場上，近幾年來 IPTV 數量有逐漸上升的趨勢，目前已有超過 330 萬家庭訂閱，主要由德國電信 (Telekom)，Vodafone 兩大電信公司提供服務，另外基於網路電視逐漸崛起，未來觀眾選擇取消有線或衛星提供的多頻道訂閱電視服務的數量，恐將有增無減<sup>59</sup>。此外，Telekom 和 Vodafone 電信公司在德國分別以 Magenta TV 和 Giga TV 為品牌，自行推出 OTT TV 服務，其他像是串流媒體頻道業者 Joyn 也進軍 OTT TV 平臺市場，與 Zattoo 等 OTT TV 平臺商進行競爭。依

<sup>59</sup> Dr. Simon Berghofer/ Andreas Hamann/ Dr. Hans Hege/ Ricardo Topham (Fn. 1), S. 24.

據德國邦際媒體管理局（die medienanstalten）所公布的 2019 年數位化報告影音篇<sup>60</sup>（Digitalisierungsbericht 2019 video）顯示，德國收視戶於 2019 年仍以直播衛星及有線電視為主要收視平臺：以總收視戶比例而言，2019 年直播衛星占比為 44.8%，有線電視為 44.7%，無線電視為 6%，IPTV 為 6%；而 OTT TV 為 1.7%，其占比與 2018 年相較，成長 1.2%。如下圖所示：

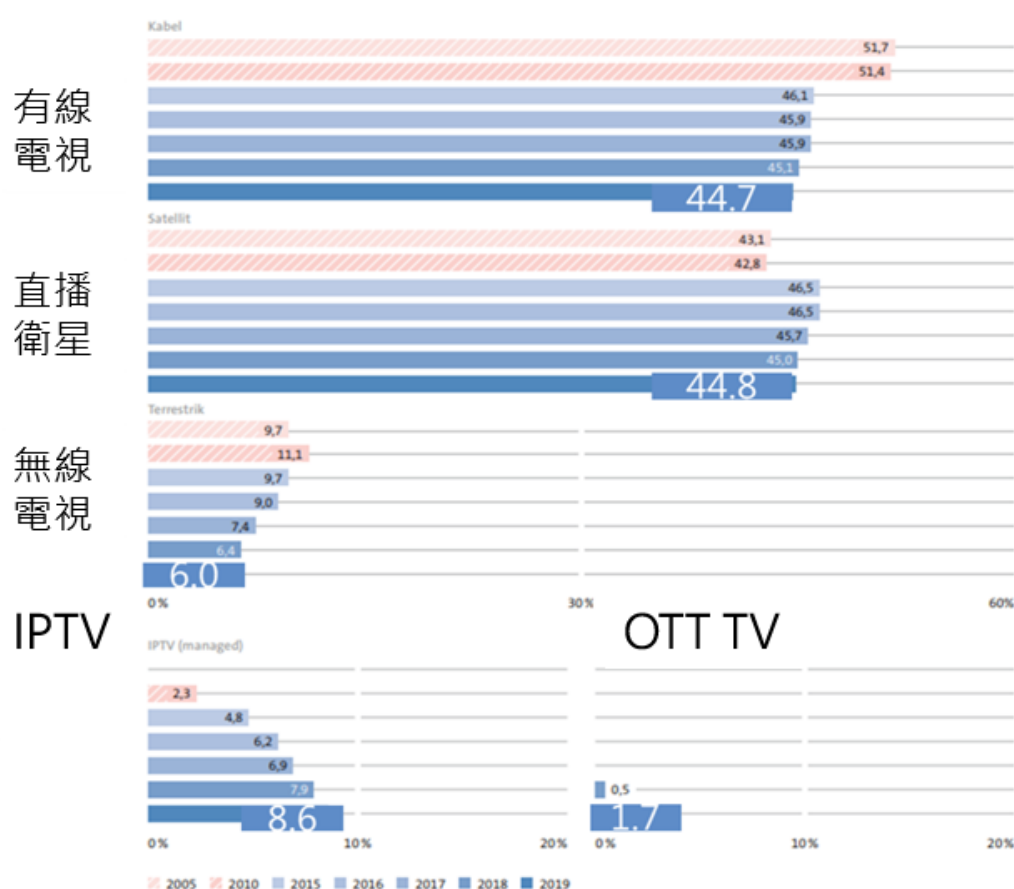


圖 31：德國 2005、2010、2015~2019 收視平臺市場占比調查<sup>61</sup>

資料來源：德國邦媒體管理局協會 2019 年視訊數位化報告

<sup>60</sup> DIE MEDIENANSTALTEN, Digitalisierungsbericht 2019 video 35 (2019), online verfügbar unter [https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/die\\_medienanstalten/Publikationen/Digitalisierungsbericht\\_Video\\_19/Digitalisierungsbericht\\_Video\\_2019\\_web.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Publikationen/Digitalisierungsbericht_Video_19/Digitalisierungsbericht_Video_2019_web.pdf).

<sup>61</sup> 因部分收視戶有同時使用多種以上的收視平臺，因此總計超過 100%。

依據視訊數位化報告統計，近年來非線性影視內容不斷增加，隨選視訊（VOD）服務供應商也隨之成長，與此同時線上影音平臺營運商之影音內容亦蓬勃發展。過去四年中，觀看線性影視內容（例如透過有線或無線電視或線上直播）人數比例已從 74% 降至 64.5%<sup>62</sup>。根據業者自行評估，主要觀看非線性影視內容（例如 VOD 或自己錄製節目）的人數從已 16.2% 上升至 26.8%。非線性影視內容觀看者平均年齡為 33 歲，主要觀看線性節目影視內容的人平均年齡則為 56 歲。實際上，30 歲以下的人口，仍有超過四分之一（25.5%）有觀看線性節目，但三分之二（64.3%）的人主要觀看非線性影視內容。而在 50 歲以上的人雖然觀看線性影視內容者有所下降，但仍有超過五分之四的人口觀看線性影視內容。

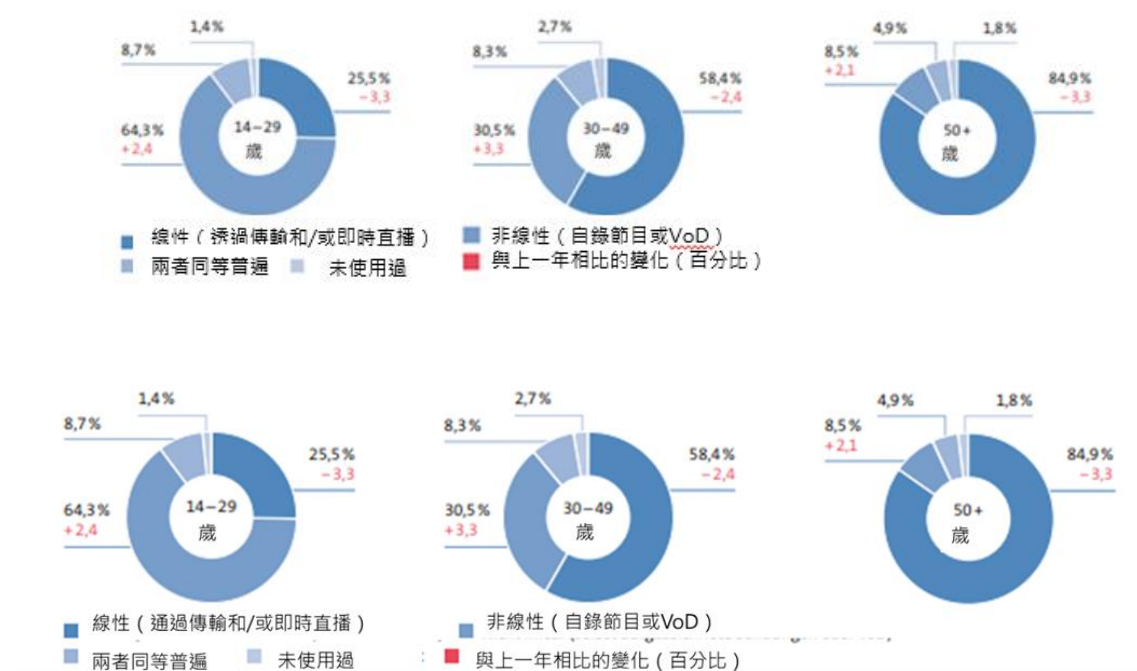


圖 32：線性與非線性影視內容收看人數調查（依年齡區分）

資料來源：Kantar、德國邦媒體管理局協會 2019 年視訊數位化報告

<sup>62</sup> Dr. Simon Berghofer/ Andreas Hamann/ Dr. Hans Hege/ Ricardo Topham (Fn. 3), S. 42.

## （一）有線電視

2019 年德國收視有線電視（Kabel）的家戶占 44.7%，僅次於直播衛星，然只差 0.1%，仍具有相當的普遍性。自 1997 年，德國壟斷委員會（Monopolkommission）宣布網路營運商德意志電信（Deutsche Telekom）必須出售其有線電視網路後，德國有線電視市場競爭逐漸熱絡。

經過多次併購後，目前 Vodafone 及 Tele Columbus 前兩大有線電視公司之業務已拓及全德國所有邦，其他尚有些獨立且區域性之有線電視營運商，例如主要於巴登符騰堡邦營運的 ABM Communication 公司，主要於德國西北部營運的 EWE TEL 公司，於科隆及波昂城市營運的 NetCologne 公司等。

表 4：2018 年有線電視、IPTV、直播衛星、無線電視客戶數及市占率

| 業者                                          | 用戶（單位：百萬） | 市占率（單位：百分比） |
|---------------------------------------------|-----------|-------------|
| Vodafone (Kabel und IPTV)                   | 7,7       | 19,9        |
| Unitymedia (Kabel)                          | 6,3       | 16,3        |
| Tele Columbus (Kabel)                       | 2,4       | 6,2         |
| Sonstige Kabelnetzbetreiber                 | 1,3       | 3,4         |
| Deutsche Telekom (IPTV)                     | 2,6       | 6,7         |
| Sonstige IPTV-Anbieter (einschließlich 1&1) | 0,4       | 1,0         |
| 有線電視及IP TV總合                                | 20,7      | 53,5        |
| 衛星                                          | 17,4      | 45,0        |
| 地面型廣播                                       | 2,5       | 6,5         |
| 總計                                          | 40,6      | 104,9       |

資料來源：各家公司提供、2018 年數位化報告、德國媒體集中化調查委員會（KEK）

## （二）直播衛星

2019 年德國收視直播衛星的家戶占 44.8%，亦具有相當的普遍性。德國較具知名的直播衛星平臺，包括跨國大型直播衛星業者 Sky Deutschland，為英國 Sky 之子公司，除了透過衛星接收節目外，亦可透過德意志電信和 Vodafone 的 IPTV 收看其體育、戲劇、電影、文化藝術等線性節目頻道，尤其因擁有「德國足球甲級聯賽」(Fußball-Bundesliga) 的直播權利，故吸引大批用戶訂閱，截至 2014 年第二季在德國已有超過 400 萬訂戶。

Sky Deutschland 主要透過 Sky Q、Sky X、Sky Ticket 提供視訊服務。Sky Q 係透過有線或衛星方式傳輸；Sky X 則透過網路傳輸，可在設備上下載 Sky X 應用程式觀看，或透過智慧電視或在傳統電視安裝 Sky Streaming Box 觀看；Sky Ticket 同樣透過網路傳輸，與 Sky X 不同的是，Sky Ticket 僅提供運動、娛樂、電影三種套餐供自由訂閱。

截至 2018 年 6 月，Sky 在德國和奧地利估計有 520 萬零售用戶以及 890 萬付費影音產品訂閱戶。然而隨著每用戶平均收入（ARPU-Average Revenue Per User, ARPU）下降，Sky 因此希望提供完整的線上電視平臺，因此近年來 Sky Deutschland 亦積極與 OTT TV 業者合作，例如可透過 Sky Streaming Box 訂閱 Netflix，而自 2021 年 4 月亦可透過 Sky Streaming Box 訂閱 Disney+，藉此合作模式可能改變直播衛星用戶的消退趨勢，預計 2025 年 Sky X 訂閱戶將可達到 877,000 位。

另一家大型的傳統直播衛星業者為 HD+，其由盧森堡公司 SES 經營，2016 年底，已有超過 200 萬訂戶。另有兩家新進直播衛星業者為 Diveo 與 freenet TV。前者由盧森堡公司 M7 Group 於全歐經營，2018 年於德國開始提供服務。後者則是由無線電視傳輸網路業者 Media Broadcast 於 2018 年開始提供服務，該業者同時也提供付費的無線電視

平臺服務。

### (三) IPTV

德國 IPTV 業者約有 10 家，德意志電信及 Vodafone 規模較大，德意志電信於 2019 年營收約為新臺幣 2.71 兆元，Vodafone 於 2019 年營收約為新臺幣 1.47 兆元。前者以 MagentaTV 作為 IPTV 品牌名稱，最多可訂閱 218 個頻道，其中 80 個為基本頻道，其他頻道則透過各種其他套餐訂閱。Vodafone 則是以 Giga TV 作為 IPTV 品牌名稱，提供 98 個標準解析度頻道，以及 47 個高畫質頻道。這兩大 IPTV 業者均同時提供「三網合一」(Triple Play)的服務給終端用戶選用。德意志電信的 IPTV 品牌 Magenta TV，顯然為 IPTV 領域的市場領導者，市占率約為 80%。Vodafone 僅有約 6% 的市占率。

另一方面，前述直播衛星業者 freenet 旗下之新興電信業者 Exaring 於 2016 年開始，使用旗下的光纖網路提供 IPTV 服務「waipu.tv」，其特色是不使用數位機上盒 (STB)，而是採用 Chromecast 等 dongle，用無線的方式連接智慧連網電視或智慧型手機，截止 2020 年 3 月，waipu.tv 擁有 452,500 個訂閱客戶。

表 5：2018 年 IPTV 業者市場概況調查

|            | 德意志電信<br>(Magenta TV) | Vodafone (GigaTV Net)    | 其他IPTV業者<br>(包含1&1) |
|------------|-----------------------|--------------------------|---------------------|
| 總客戶數       | 3,2 Mio. (inkl. Sat.) | 7,7 Mio. (Kabel u. IPTV) | -                   |
| IPTV用戶數    | 2,6 Mio. (ohne Sat.)  | 0,2 Mio.                 | 0,4 Mio.            |
| 於IPTV市場市占率 | 80,1%                 | 6,2%                     | 12,3%               |

資料來源：各家公司提供、2018 年數位化報告、Kommission zur  
Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)

#### (四) OTT TV

根據下圖統計所示<sup>63</sup>，德國 OTT TV 與影視產業於 2019 年營收約新臺幣 791 億元，預估 2025 年將成長至約新臺幣 1755 億元。訂閱型隨選視訊服務（subscription video on demand, SVOD）為德國 OTT TV 市場主流。

德國OTT TV及影視概況

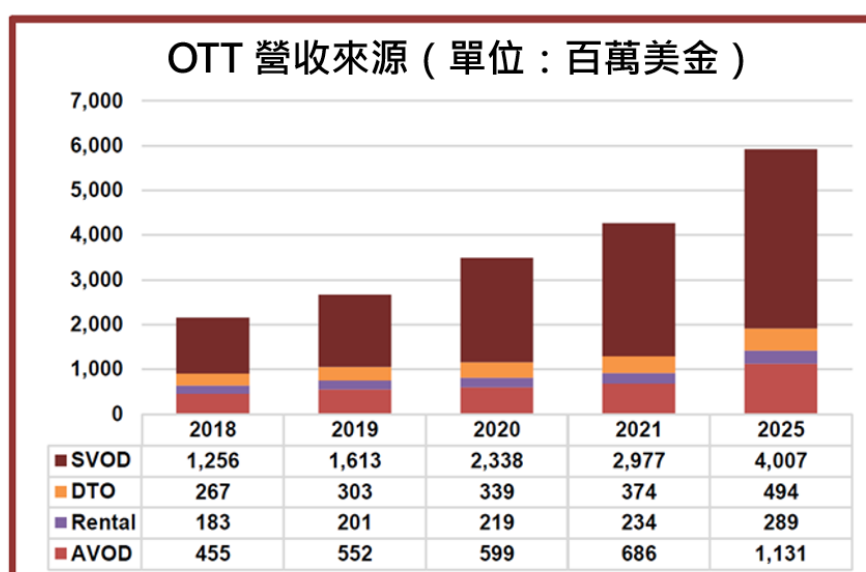


圖 33：德國 OTT TV 及影音各營運模式營收統計及預測

資料來源：Germany SVOD and Pay TV Forecasts，Digital TV Research Ltd

另依圖 34 所示<sup>64</sup>，2020 年德國免費 OTT TV 用戶人數將達約 3200 萬人，SVOD 用戶人數將達約 2000 萬人，TVOD 及 EST 用戶人數分別約 700 萬人。

<sup>63</sup> Simon Murray, Digital TV Research Ltd, Germany SVOD and Pay TV Forecasts (June 2020).

<sup>64</sup> Statista, Advertising & Media Outlook OTT Video Germany (2017-2024), <https://www.statista.com/outlook/21120/137/ott-video/germany> (last visited July 22, 2020).

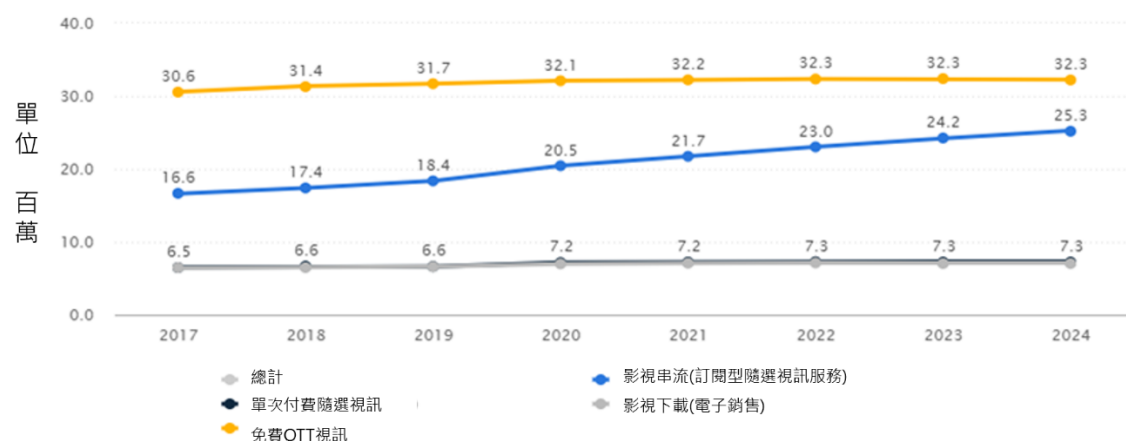


圖 34：2017-2024 年各類 OTT TV 用戶數統計

資料來源：statista

經統計分析，SVOD 營收額將從 2019 年約新臺幣 474 億元，成長至 2025 年新臺幣 1,177.8 億元，年均複合增長率為 16.38%。雖目前 SVOD 的市占比成長相對緩和，惟未來有逐漸增加趨勢。

依據圖 33、圖 34 所示，截至 2019 年止，Amazon Prime 約有 1,048 萬訂閱戶，為市占率第一名；其次為 Netflix，擁有約 611 萬訂閱戶；而 Disney+ 於 2020 年 3 月正式營運後將擁有約 310 萬訂閱戶，躍居第 3 名。然若從 2019 年營收排行比較，Netflix 以約新臺幣 211 億元營收奪得第一名，Amazon Prime 則以約新臺幣 191 億元營收奪得第二名，Sky X/Ticket 則以約新臺幣 43.8 億元營收奪得第三名。

而在各家業者現況及未來發展上，Amazon Prime 主打獨家播放電影吸引觀眾，目前已取得與法國知名製片公司 Vivendi 旗下的 Studio Canal 獨家播送權，並已確定取得歐洲足總主辦的 2021-22 年歐洲冠軍聯賽及部分德甲足球賽的轉播權，預計將吸引更多運動迷訂閱。Netflix 在德國為目前營收最高的業者，以 Netflix 原創影集和電影累積口碑，並吸引更多觀眾付費訂閱，預估未來營收差距將與其他業者漸漸拉大。而 2020 年 3 月正式營運的 Disney+，收費較 Netflix 便宜，其成長趨勢

不容小覷，預估 2025 年將有 811 萬訂戶。Apple TV+價格相對便宜，購買其 Apple 電腦、手機、平板等產品可免費訂閱一年，預計 2025 年將有 67.2 萬用戶。德國 OTT TV 平臺 Zattoo，大約有 2,000 萬註冊用戶，目前有提供 B2C 及 B2B 服務。主要係透過網際網路傳輸包含公共電視等之 85 個免費頻道，以及包括商業無線電視業者 RTL Group 與 ProSieben Sat.1 等約 70 個付費頻道。

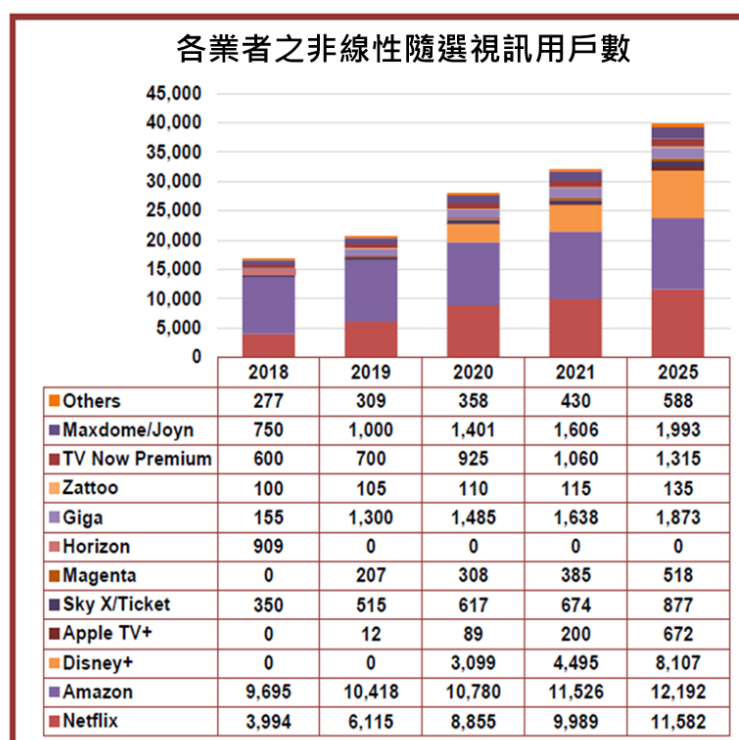


圖 35：德國 OTT TV 及影音營運商之訂閱戶統計及預測

資料來源：Germany SVOD and Pay TV Forecasts，Digital TV Research

Ltd

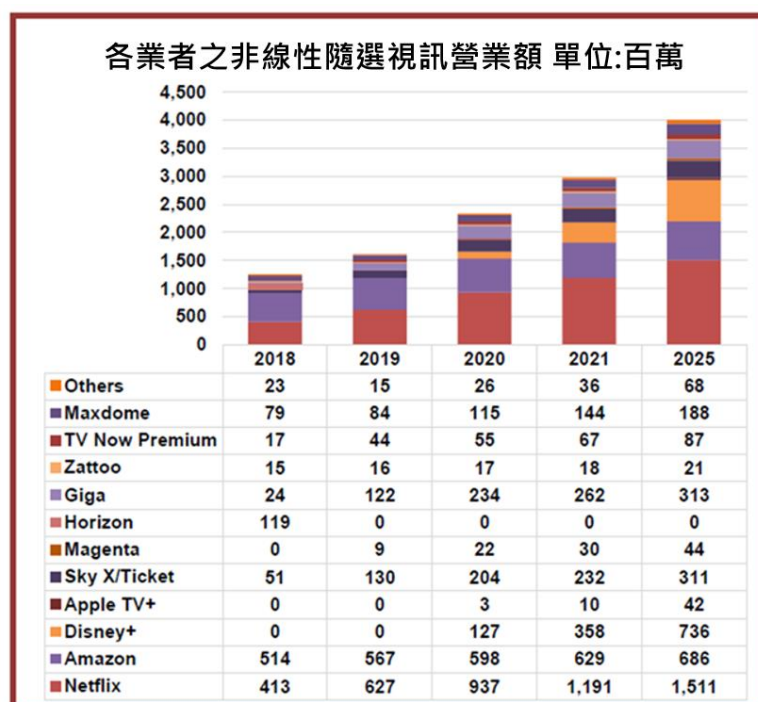


圖 36：德國 OTT TV 及影音營運商之營收統計及預測

資料來源：Germany SVOD and Pay TV Forecasts，Digital TV Research Ltd

廣告型隨選視訊（Advertising-based Video on Demand, AVOD）獲利模式在德國 OTT TV 市場營收居次，預計營收額將從 2019 年約 162.2 億新臺幣成長至 2025 年新臺幣 332.4 億元。依表 6 所示，AVOD 在德國 OTT TV 市場，仍以無線電視平臺業者（FTA broadcasters）之營收最高，2019 年約新臺幣 56.6 億元。例如：Das Erste、ZDF 等公廣電視。YouTube 營收居次，約新臺幣 47 億元。另外，在德國 OTT TV 市場，買斷或租借方式之營運收入，未來亦將呈現成長趨勢。

表 6：德國各 AVOD 平臺營收統計及預測

| 德國OTT TV及影視銷售預測          |      |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                          | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
| 各平臺廣告隨選視訊營收（單位：百萬）       |      |      |      |      |      |      |      |      |
| YouTube                  | 137  | 160  | 168  | 185  | 204  | 223  | 243  | 260  |
| Facebook/Instagram       | 68   | 80   | 84   | 93   | 102  | 112  | 122  | 130  |
| Other social media sites | 46   | 55   | 60   | 69   | 78   | 89   | 101  | 113  |
| FTA broadcasters         | 159  | 199  | 222  | 261  | 306  | 357  | 416  | 475  |
| Pay TV broadcasters      | 23   | 28   | 30   | 34   | 39   | 45   | 51   | 57   |
| AVOD platforms           | 2    | 6    | 9    | 14   | 20   | 27   | 36   | 45   |
| Other                    | 20   | 25   | 27   | 31   | 35   | 40   | 46   | 51   |
| 資料來源：Digital TV Research |      |      |      |      |      |      |      |      |

資料來源：Germany SVOD and Pay TV Forecasts，Digital TV Research Ltd

此外，在公共電視 ARD 與 ZDF，以及商業無線電視業者 RTL Group 與 ProSieben Sat.1 等，皆有提供免費的節目 VOD 服務。整體而言，德國主要仍以無需付費的串流影像為主，得以透過個人電腦、筆記型電腦、平板電腦或智慧型手機接取。

而在使用趨勢方面，在德國年齡 14 歲以上的人口，有超過一半（54.2%）的人（約 3800 萬人）每月至少一次透過網路使用 OTT TV。將近一半（46%）的人透過電視（智慧或聯網電視）或 PC 或筆記型電腦使用 OTT TV。三分之一以上的人透過智慧手機（34.2%），四分之一的人透過平板電腦（佔 23.5%）使用 OTT TV。使用 OTT TV 觀看 VOD 仍為目前主流，然而亦有三分之一（28.9%）的人經常使用 OTT TV 觀看直播。

## 2019 OTT使用趨勢

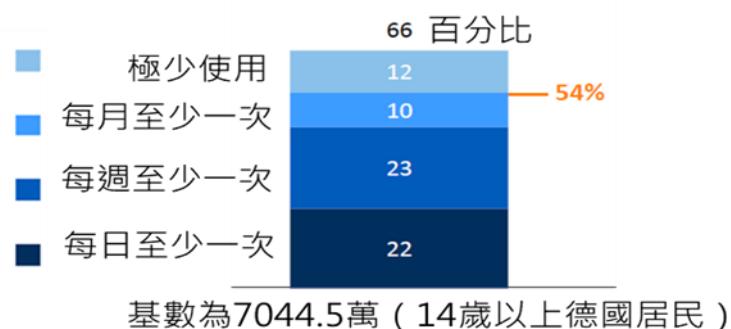


圖 37：德國 2019 OTT TV 使用趨勢調查

資料來源：德國邦媒體管理局協會 2019 年數位化報告

## （五）小結

目前德國主要收視來源仍以直播衛星及有線電視為主，以總收視戶比例而言，2019 年直播衛星占比仍有 44.8%，有線電視則為 44.7%。惟近年來為因應 IPTV 及 OTT TV 快速的成長，傳統有線電視業者透過併購策略，擴張版圖並強化競爭力，而例如像 Vodafone 電信業者，不僅透過併購增加收視戶，更同時提供有線電視服務、IPTV 及 OTT TV 服務，以跨大其收視客戶族群。另外，德國在付費電視和付費隨選影音之商業模式越受觀眾青睞，根據下圖統計<sup>65</sup>，兩者銷售總額在 2018 年已達到約 121.7 億新臺幣，較 2017 年增加約 17 億新臺幣。而 SVoD、TVoD 和電子化銷售（EST）於 2018 年合計銷售額超過約 347.7 億新臺幣大關，較 2017 年新增 69.5 億新臺幣。

---

<sup>65</sup> VAUNET, PAY-TV IN DEUTSCHLAND 2019 ) Juli 2019) , online verfügbar unter [https://www.vau.net/system/files/documents/vaunet-publikation\\_pay-tv\\_in\\_deutschland\\_2019\\_0.pdf](https://www.vau.net/system/files/documents/vaunet-publikation_pay-tv_in_deutschland_2019_0.pdf).

2015-2019年德國付費電視和各種付費隨選影音銷售額 單位:十億 歐元

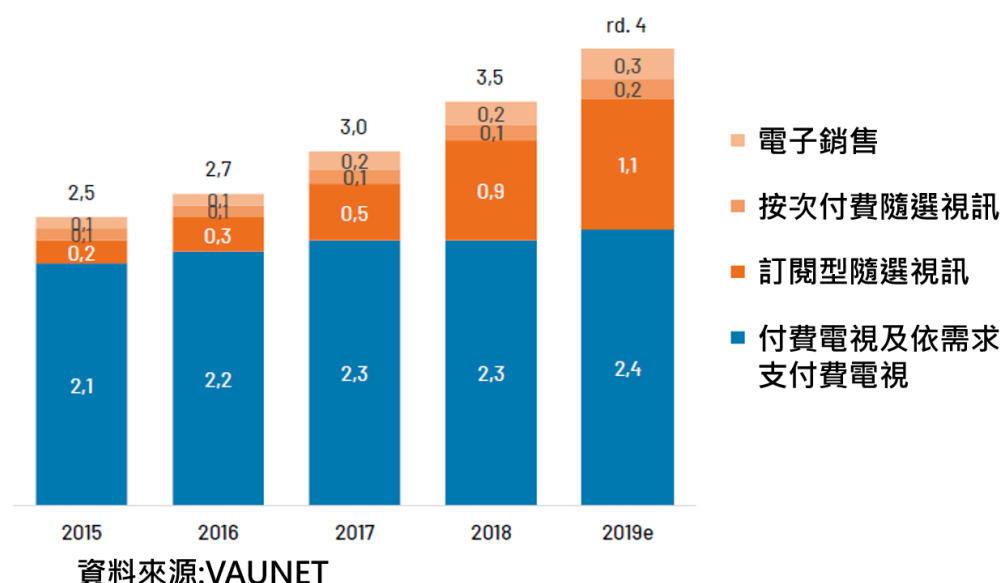


圖 38：2015-2019 年德國付費電視和各種付費隨選影音銷售額

資料來源：VAUNET

根據統計指出，德國民眾觀看傳統電視內容的時間略有下降，目前使用直播衛星和有線電視者佔大宗，而有訂閱直播衛星、有線電視、IPTV 或無線電視的家戶仍會透過電視連接網際網路，使得網際網路成為德國民眾接收影音內容最普遍的來源之一。而在通訊傳播市場發展上，近幾年來 IPTV 數量有逐漸上升的趨勢，目前已有超過 330 萬戶訂閱。而基於 OTT TV 逐漸崛起，未來觀眾選擇取消有線電視、IPTV 和直播衛星提供的多頻道訂閱電視服務的數量，恐將有增無減。從近年產業趨勢發展而言，透過網路提供的 VOD 正逐漸取代傳統的線性電視。除了 VOD 服務驅動的去線性化之外，無論是透過智慧手機、平板電腦、智慧電視，或是 IP 網路，對於接收影音內容來源也變得越來越多樣。

## 二、網際網路視聽服務平臺治理模式

### （一）主管機關執掌與運作模式

德國邦際媒體管理局係由全國各邦媒體管理機構組成，其運作模式如下<sup>66</sup>：邦媒體管理局長會議（Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten, DLM），負責制定基本的媒體政策，包括法律、技術/技術融合（Konvergenz）、媒體素養，以及和歐洲媒體發展相關議題；許可監管委員會（Kommission für Zulassung und Aufsicht, ZAK）負責全國民營廣播事業（Rundfunkveranstalter）的許可和監管，規範媒體相關平臺以及數位傳播之發展，包括廣電、OTT TV 之廣電執照申請許可審查；主任委員會議（Gremienvorsitzendenkonferenz, GVK）負責挑選決定媒體相關平臺的分配，以及分配民營供應商的無線傳輸容量。調查媒體集中委員會（Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK）負責監督並確保全國性民營電視臺遵守多元意見的規定。保護未成年人媒體委員會（Kommission für Jugendmedienschutz, KJM）負責保護未成年人接觸電視臺、電臺及網際網路之不合適內容為核心。

### （二）平臺監管規範

#### 1. 平臺事業定義

「廣電事業」（Rundfunkveranstalter）由於必須就其所提供的廣電頻道內容負自己責任（RStV 第 2 條第 14 款），而平臺事業並不涉入廣電內容的製作，因此兩者即有所區別。倘若平臺與頻道兩者有垂直整合

---

<sup>66</sup> die Medienanstalten über uns Page, online verfügbar unter <https://www.die-medienanstalten.de/ueber-uns>.

的情形，則將受到廣電事業較為嚴格的規範。此外，平臺事業由於必須對於基礎設施的傳送具有控制力，或者具有相關的傳輸容量，尤其是對於所傳送的整體服務內容，在彙集上具有決定權，因此若僅為廣電服務或類似電子媒體的單純銷售者（reine Vermarkter），不符合平臺事業的要件。

平臺事業所提供者，必須包括「廣播電視」及「類似電子媒體」服務。依據《廣電邦際協約》第 2 條第 2 項第 13 款規定，「平臺事業」（Plattformanbieter）係指「以數位傳輸容量或數位數據方式，彙集廣播電視及類似電子媒體服務成為一整體服務，包括他人所提供者在內，以供公眾近用；或者對於彙集的選擇具有決定權者。單純銷售廣播電視或類似電子媒體者，不屬之」。

所謂的「類似電子媒體」（vergleichbare Telemedien），依據《廣電邦際協約》第 50 條規定，係指「對公眾提供的電子媒體」。「電子媒體」與「廣播電視」（Rundfunk）兩者的不同，在於「廣播電視」其內容與輿論的高度相關性。《廣電邦際協約》於第 12 次修正時，為轉換歐盟 AVMSD 的要求，將廣播電視定義為「線性的資通訊服務，依據節目表以電磁波方式，提供公眾同時接收特定影像或聲音服務的製作及播送」，包括加密播送或付費接收的服務在內。此一定義係採取技術中立的方式，不論其所使用的是何種傳輸技術，是無線或有線，是纜線或者光纖網路，均包括在內。此外，由於「廣播電視」必須是以「線性」方式提供服務，因此「非線性對公眾提供資通訊服務」者，在《廣電邦際協約》即歸為「類似電子媒體」服務；歐盟視聽媒體服務指令所規範的「非線性視聽媒體服務」（non-linear audiovisual media service），即屬之。另依據德國《廣電邦際協約》第 2 條第 3 項規定，廣播電視的收視用戶始

終未超過 500 人，或從接收器儲存裝置內直接收看影音內容者，或內容不屬新聞編輯類，或個人自費播送節目者，不屬本法所指之廣播電視服務。

此外，平臺事業提供「整體服務」(als Gesamtangebot)的意義，係指將數個頻道或類似電子媒體彙整成為一「頻道組合」(Programmbouquet)，因此倘若僅提供單一的頻道，則不屬之，但並未排除以頻道套餐加上個別頻道銷售（包括 pay-per-view 及 pay-per-channel）的方式。

## 2. 平臺納管方式

德國《廣電邦際協約》對於數位廣電平臺採取類型化的管制模式：區分「封閉網路」及「開放網路」的平臺，原則上僅針對封閉網路內的平臺才進行管制，開放網路，包括網際網路、行動網路或類似網路上的平臺，只需適用一般規定，包括遵守一般法律規定（民、刑法）、對於自己內容負責之責任原則，以及轉換媒體監督措施之義務等。

有關「封閉網路」及「開放網路」平臺之區辨，依據德國原主管法規《廣電邦際協約》第 52 條第 1 項規定，係將開放網路中的平臺排除適用協約中對平臺的特別規範，僅需遵守一般法律的規定與保護個人尊嚴之規定，而封閉網路平臺須受到平臺佔用分配、技術接取自由（Technische Zugangsfreiheit）、費用費率、資料提供以及與電信監管機構的合作、聯邦媒體監管機關的監管措施等規範。而前述所謂開放網路即指網際網路、通用行動通訊系統或類似之網路（Internet, UMTS oder vergleichbare Netze）開放網路媒體平臺，具體舉例如 OTT TV 平臺；相對於封閉網路，則係透過封閉式型態之網路傳輸，例如 IPTV 即為封閉網絡媒體平臺。

然而，在 2020 年甫通過之《媒體邦際協約》中，「媒體平臺」之定義係依協《媒體邦際協約》第 2 條第 2 項第 14 款規定，並已酌作修正，其係指結合廣播電視、類似廣播電視之電信媒體，或依據§19 第 1 項（此指線上新聞）規定將電信媒體整合由一供應商整體提供。另外，就媒體平臺就其傳播方式，區分為與基礎設施相關之媒體平臺（封閉），以及非基礎設施相關之媒體平臺（開放）。前者如有線電視、IPTV，後者則係指當前蓬勃發展之 OTT TV 服務。

在豁免規範的制定上，依據該協約第 78 條規定，與封閉性媒體平臺用戶少於 10,000 戶，可不受該協約媒體平臺之部分規範；非封閉性媒體平臺，若其平均每日用戶流量未達 20,000 次者，亦可不受協約之部分規範。對於開放網路上的媒體平臺給予管制優惠的理由，在於市場進入障礙相對較低，因此業者不具有「守門人」(Gatekeeper) 的性質，故無須課以高度的管制義務。就此而言，OTT TV「平臺」由於係在網際網路此一開放網路，所以在德國並未對其課以高度管制，只有一般規定的適用。至於 OTT TV 的「頻道節目內容」是否需要取得執照，則是內容監理層次的問題。

### 3. 平臺管制目的及監管事項

由許可監管委員會運行平臺監管（Plattformregulierung）之目的，係確保媒體平臺上提供內容多樣性，服務提供須確保符合公平、合理與無差別待遇之原則，從而確保言論自由與多元輿論之形成，因此平臺

規範將涉及一系列能見度（Auffindbarkeit）<sup>67</sup>之規範，並確保民眾德已獲取完整客觀資訊的自由權利。

舉例而言，有線網路業者-Vodafone，或是 OTT TV 供應商-Zattoo 皆屬於平臺提供商。依據德國《廣電邦際協約》（Rundfunkstaatsvertrag, RStV）第五節，有針對「平臺」（Plattformen）與「傳輸容量」（Übertragungskapazität）進行規定。對於平臺管制主要目的，在於針對以數位傳輸容量彙集內容服務的事業，訂定一規範架構，以確保媒體核心功能的多樣性。《廣電邦際協約》的立法者試圖透過此一平臺管制規範，落實「傳輸路徑中性化」（Übertragungswege-neutral）的主張，亦即不論平臺事業所使用的傳輸方式、終端設備為何，且除了纜線（Kabel）之外，IPTV、衛星傳輸以及無線傳輸（如 DVB-T 及 DVB-H）均包括在內。

針對平臺之收費及費率則規定於邦際協約第 52b 條，要求平臺事業對於節目及類似電子媒體服務之提供商不得因收費和費率設計而受到不公平的阻礙，或在無客觀理由情況下與同類服務提供商受差別對待。而該費用及費率設計係為聯邦政府管轄，故應依《電信法》（Telekommunikationsgesetz）之框架下進行，使區域和地方可按適當且平等的條件進行分配，但各邦對於公共及類似頻道有特殊規定者，不在此限。此外，其播送價格應依協約相關平臺的分配規範於合理條件下進行制定，並應依協約相關平臺的分配規範公開揭露費用及費率。

使用者界面規範亦為平臺監管事項重點之一，例如，電子節目指南

---

<sup>67</sup> 此為傳輸或保存內容（例如節目，新聞，電影，文檔等）的一項基本功能，可以通過多種方式快速，輕鬆且大量地找到數位內容。例如在網際網路可通過搜尋引擎獲得搜索結果列表，因此，如果可以在電視上找到廣播內容（例如節目，新聞，電影，紀錄片），則平臺運營商必須以平等且無歧視的方式呈現，以便用戶可以找到該廣播內容。

(Elektronische Programmführer)，對電視節目的能見度與被收看的機會具有重大影響。因此，身為平臺提供商在提供電子節目指南給任何人時都必須確保節目頻道有平等機會被發現，故須要受到監管。而建置頻道位置時，可透過字母、數字順序等排序列表，或者用戶可以自己更改頻道的順序並創建收藏夾列表。然而，現行平臺法制目前並未涵蓋智慧電視或機上盒上之使用者界面。另外，公平、合理與無差別待遇之原則不僅適用於使用者界面，亦適用於節目載送之規範。營運商提供播放報價的資費方案也必須在多樣性方面遵守上述要求，較弱的小型電視公司以及具有較高覆蓋率的電視公司皆有公平機會參與各種方案。德國邦際媒體管理局的媒體審批委員會（Kommission für Zulassung und Aufsicht, ZAK）有權審理相關投訴，審理具體案件時，非針對所須支付的實際費用進行審查，而是審查各個電視公司其費用及費率要求之合理性<sup>68</sup>。

#### 4. 網路中立政策及規範

而針對網路中立性的核心問題，德國邦媒體主管機關認為在於要求所有網際網路流量均應被平等對待。但對網路流量管理的必要性亦需加以確認：倘若對於所有的數據封包都予以相同處理，則在網路超載或容量不足時，將無法規範數據流量。

邦媒體主管認為有關網路中立的政策及規範，應符合以下要求：一、對於網路流量管理的架構，不應採取差別待遇或限制多樣性的措施；二、網路經營者對於個別廣電內容的傳輸，不應收取特別費用，或者進行優先傳輸，因為付費模式（Bezahlmodell）可能造成服務提供者

---

<sup>68</sup> Die Medienanstalten, *Plattformregulierung*, online verfügbar unter <https://www.die-medienanstalten.de/themen/plattformregulierung/>.

因財力的高低而造成不均衡，導致只有大業者得以享受較快的傳輸服務，並且有較佳的傳輸品質；三、應維持開放網際網路的「盡力而為」原則（Best-Effort-Prinzip），以促進網路服務的創新；四、如果可以保障開放網路的中立性，就不需要採取過多的管制措施；反之對於封閉網路的視訊服務（如 IPTV）必須納入管制。是以邦媒體主管認為倘若網路經營者對於不同內容給予差別待遇，而非採取「盡力而為」原則，將失去賦予開放網路平臺的管制優惠，而應納入一般平臺的管制<sup>69</sup>。

---

<sup>69</sup> Wagner, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2013, §52 RStV, Rn. 18.

## 5. 畫報未依法取得廣電執照裁罰案

當前德國最爭議之個案為「畫報」(BILD)乙案。畫報為德國發行人量最大的報紙媒體，自2018年4月開始在官方網站提供「BILD live」與「BILD-Sport」兩種直播串流服務之影音內容。2018年7月柏林邦媒體主管機關(Medienanstalt Berlin-Brandenburg, mabb)認為，原告在未取得執照授權下進行該直播串流服務，而該直播係屬於公開線性資訊與通信服務廣播電視，因有疏忽，故裁定畫報有行政違法行為。

由於畫報對於該處分不服，故向柏林行政法院(Verwaltungsgericht Berlin)提起訴訟<sup>70</sup>，同時，並向柏林行政法院和柏林-布蘭登堡高級行政法院提出暫停處分，柏林-布蘭登堡高級行政法院認為，在數位廣播電視是否需要取得許可需要進一步釐清，且本案爭議極大，在訴訟尚未確定前，若停止直播串流服務，恐影響巨大，因而裁定畫報仍可繼續進行直播。

畫報方面主張，本案兩種直播串流服務因無按時間排程(Sendeplan)播送，因此該直播串流服務不應歸類於廣播電視。然而，柏林行政法院於2019年9月判決畫報敗訴，認為邦主管機關之決定符合《廣電邦際協約》之規定，且該服務的目的即為向公眾提供同時收看之預先排程視聽內容，且為常時播送。

本案中法院判決重點在於兩直播串流服務是否符合邦際廣電協約對於廣播電視定義？依據《廣電邦際協約》第2條第1項規定電視廣播屬於線性資訊與通信服務，是一種利用電磁波、按照計畫向大眾即時播送動態圖像或聲音的特定活動。因此，本案將直播串流服務認定屬於

---

<sup>70</sup> VG 27 K 365.18.

一種線性資訊與通信服務。

有關此一部分，畫報向法院主張，本案兩種直播串流服務因無按時間排程播送，故不屬於廣播電視之範疇。然而，由於歐盟與德國法規接未進一步規定「廣播時間表」之意涵，或制定具拘束性規範，而取決其規律性和頻率，故法院不採納畫報方面之抗辯主張，並媒體公司有義務逐案檢查網路上的影視提供是否需要廣播許可證。針對可供 500 位以上同時觀看者的線性直播內容，且具新聞編輯性質的節目通常會被認定需要取得許可證（依《廣電邦際協約》§ 3 第 1、4 條規定，即時播送節目之收聽者未超過 500 人，或內容不屬於新聞編輯類的不屬本法之電視廣播）。

然而，鑑於網路影音內容服務產業市場環境已逐漸改變，因此，在 2020 年《邦際媒體協約》的立法工作中，即放寬相關規範，僅在過去六個月同時觀看人數平均超過 20,000 之影音內容，才需要獲得許可。

### 三、內容監理概況

#### （一）《廣電邦際協約》之相關規範

德國對於影音媒體內容治理的思維主要根據歐盟 AVMSD，將媒體內容分為線性與非線性。依照德國《廣電邦際協約》第 2 條第 1 項規定，廣播電視係屬線性資訊與通信服務，且透過利用電磁波（Elektromagnetische Schwingungen），按照計畫向大眾即時播送動態圖像或聲音之特定活動。然而規管上仍區分內容與平臺分別規管，且將影響力大小列入考量，予以不同程度的法律規管，由各邦獨立的邦媒體主管機關（Die Landesanstalt für Medien）負責治理。線性且即時的廣播內容需遵守節目內容規範包括：基本節目準則、確保意見多元、重大事件

轉播、推廣歐洲節目、廣告置入及贊助規範、新聞報導及民意調查相關規定等；不屬於廣播的電信媒體服務也須遵守基本人權保障、遵守新聞專業及廣告等相關規範。

最重要的，關於 OTT TV 的「頻道節目內容」取照問題，依據《廣電邦際協約》之規範架構，區分線性及非線性內容。以網際網路方式提供「線性服務」者，若經主管機關考量包括潛在用戶數、私人用途、編輯責任等因素，而認定為其內容服務且達一定影響力，則須取得「廣電頻道執照」。而執照主管機關媒體審議委員會（ZAK）於 2019 年發布相關子法，原則上，網際網路線性服務提供者之用戶可接取能量低於 500 人者，或不具編輯責任者（例如視訊分享平臺），則無須取照。

## （二）《媒體邦際協約》之修正重點

為配合歐盟 2018 年新 AVMSD 之立法，德國於 2019 年 12 月 5 日通過《媒體邦際協約》（Medienstaatsvertrag, MStV），以取代目前的《廣電邦際協約》，並修正《保護未成年人免受媒體侵害之未成年人保護邦際協約》，德國各邦首長已於 2020 年 4 月簽署該協約，本立法是德國為因應近年媒體數位轉型、發展趨勢，所制定之新型態監理機制、框架，確保重要的監管目標，例如：多樣性、品質保證、防止濫用等規範<sup>71</sup>。

該法於 2020 年 11 月 7 日正式生效，開啟媒體產業監管規則新篇章，不僅規範電視或廣播，針對新的數位播放器及媒體形式亦納入本法適用範圍，包括被視為新「守門人」角色的搜索引擎、智慧電視、語言助理、APP 商店、社群媒體和視訊共享平臺，另外，針對國外的媒體中

---

<sup>71</sup> KLAUS KOHNEN, *Staatsregierung: Antrag auf Zustimmung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland* (Apr. ,2020), Bayerischer Rechts- und Verwaltungsreport (BayRVR), <https://bayrvr.de/2020/04/29/staatsregierung-antrag-auf-zustimmung-zum-staatsvertrag-zur-modernisierung-der-medienordnung-in-deutschland/> (last visited July 25, 2020).

介機構，媒體平臺和用戶界面，亦為本法規範對象。

雖然本次修法將媒體平臺，用戶界面或媒體中介、視訊共享平臺納入規範對象，然而針對無線電廣播（Rundfunk）之特定產業仍具有特殊監管地位，因此監管方法尚未變動<sup>72</sup>，僅針對「無線電廣播」定義調修為線性的資訊和通信服務，並透過電信方式將新聞和編輯設計的產品以動態圖像或聲音之形式，按廣播時間向公眾發佈，並同時進行接收，此服務得以加密形式發送或可收取特殊費用。另外，放寬無線電廣播之營業許可規範，針對個人和公眾輿論形成影響不大的廣播節目，或 6 個月內平均用戶低於 20,000 名，或預期內發展規模亦無法達成之無線電廣播節目，以及依媒體主管機關核准免申請者，無須取得經營許可證。

而針對平臺相關規範，原《廣電邦際協約》第 52 條第 1 項規定，係將開放網路中的平臺排除適用協約中對平臺的特別規範，僅需遵守一般法律的規定與保護個人尊嚴之規定，而封閉網路平臺須受到平臺佔用分配、技術接取自由（Technische Zugangsfreiheit）、費用費率、資料提供，以及與電信監管機構的合作、聯邦媒體監管機關的監管措施等規範。而上述所謂開放網路即網際網路、通用行動通訊系統或類似之網路（Internet, UMTS oder vergleichbare Netze）開放網路媒體平臺，例如網路電視；相對於開放網路，透過封閉式型態之網路傳輸，如 IPTV 即為封閉網絡媒體平臺<sup>73</sup>。封閉網絡的內容傳輸係通過各種終端設備在專門定義的網路中實現，此方法之一大優點是可根據需求更改傳輸速度，

---

<sup>72</sup> Dr. Michael Stulz-Herrnstadt, Neuer Medienstaatsvertrag in Kraft getreten - Neuregulierung auch für Medienplattformen, Benutzeroberflächen & Medienintermediäre, (Nov. 2020), LEXOLOGY, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=8ff212f3-4a8e-4c35-840c-b938a4794c17> (last visited July 25, 2020).

<sup>73</sup> Prof. Dr. Bernd Holznagel, „Desinformation ist ein ernstzunehmendes Problem“ (Dec. 2019), medienpolitik.net, <https://www.medienpolitik.net/2019/12/desinformation-ist-ein-ernstzunehmendes-problem/> (last visited July 25, 2020).

因此，可以在電視機上顯示最高質量的影像而不會有傳輸干擾和影像失傳的問題。由於是在自己的網路傳輸，除了可靈活更改服務品質之外，亦可滿足更多客戶需求。另一方面，網路電視透過開放網路運行，其服務品質取決於現有線路傳輸速度，主要缺點是可用性，網路電視較無法保證其傳輸品質。隨著網路傳輸速度和可靠性越來越高，越來越多用戶對網路電視開始感興趣，然而實際上此兩種形式所提供的服務性質幾乎相同。

在上述趨勢變化下，德國《媒體邦際協約》定義「媒體平臺」一詞以調整其規範。依《媒體邦際協約》第 2 條第 2 項第 14 款規定，媒體平臺係指結合廣播電視、類似廣播電視之電信媒體，或依據第 19 條第 1 項（此指線上新聞）規定將電信媒體整合由一供應商提供。媒體平臺就其傳播方式分為與基礎設施相關之媒體平臺，如有線電視、IPTV，及非基礎設施相關的媒體平臺，如 OTT TV，兩者均可適用《媒體邦際協約》，然依該協約第 78 條規定，與基礎設施相關之媒體平臺少於 10,000 戶；非基礎設施相關的媒體平臺，用戶未達前述要求，平均每月單日實際不超過 20,000 次流量者，方可不受本協約之媒體平臺之部分規範。因媒體平臺被視為「守門人」，因此納入監管目的及內容在於，確定平臺上提供的內容以及如何在用戶界面中找到內容，並提供服務前有義務通知邦媒體主管機關，包括可發現性規則（Regeln zur Auffindbarkeit）<sup>74</sup>、禁止技術和與內容相關變更、禁止歧視和某些透明

---

<sup>74</sup>依德國邦媒體管理局解釋，可發現性係指傳輸或存儲的內容（例如節目，新聞，電影，紀錄片等），有多種方法可以快速輕鬆地從大量影音內容搜尋到想要的內容。在網路上尋找內容時，通常會使用搜索引擎來獲取搜索結果列表。如果要在電視上找到廣播內容（例如節目，新聞，電影，紀錄片），則平臺提供商必須以平等且不受歧視地提供搜尋及呈現方式，以便於用戶查詢。此指平臺提供商應說明其搜尋影音內容方式，及如何呈現之規則。

度規則。另外，針對媒體平臺、用戶界面、中介媒體將採用多樣性的方法規範，將可發現性規則、透明性、歧視性禁令，落實於媒體和輿論多元化的媒體服務。本次修法重點說明如下<sup>75</sup>：

### **1. 放寬線性廣播電視業者許可要求 (§ 54 MStV)**

節目內容對個人和公眾輿論的形成不重要者，或六個月內平均不到 20,000 名用戶，或在其預測發展亦無法達標時，聯邦媒體監管機構得頒發免申請播放許可證資格。

### **2. 針對中介媒體，導入透明度和非歧視性的廣泛準則 (§§ 93, 94 MStV)**

中介媒體必須提供相關標準資訊，根據這些標準使用者可以選擇並自動顯示媒體內容。若涉及歧視與差別待遇歧視，媒體內容提供商可向主管機構申訴<sup>76</sup>。

### **3. 對用戶界面的要求**

針對公廣電視、特定的私自節目，或認可的優質節目，在用戶界面上應置於明顯可發現之處 (§ 84 III, IV MStV)。歧視性禁止 (§ 84 II MStV) 及透明義務 (§ 85 MStV) 亦適用於用戶界面的提供者。

### **4. 對於視訊共享服務的新規範**

其包含的廣告應符合《青年媒體保護邦際協約》 (§ 99 MStV)，以及要求設立國內代表人 (§ 98 MStV)。此外，將導入有關內容審核的新

---

<sup>75</sup> Dr. Simon Assion, Der neue Medienstaatsvertrag: Ein erster Überblick (Dec. 2019), Bird & Bird, <https://www.twobirds.com/de/news/articles/2019/germany/der-neue-medienstaatsvertrag>

<sup>76</sup> Ruth Meyer, „Regulierung bedeutet nicht Zensur, sondern die Herstellung von Chancengleichheit“ (Aug. 2020), medienpolitik.net, <https://www.medienpolitik.net/2020/08/regulierung-bedeutet-nicht-zensur-sondern-die-herstellung-von-chancengleichheit/>

法規，但不是規範在 MStV 中引入，而是修訂於《青年媒體保護邦際協約》(JMStV)。

## 5. 其他

電視媒體提供商應清楚標識使用社群機器人 (Social bot) 之事實 (§ 18 III MStV)；提高政治廣告的透明度要求 (§ 22 I MStV)；新聞編輯電視媒體之提供者加入德國新聞自律組織之可能性 (§ 19 MStV) (為防範假新聞)。

### (三)《媒體邦際協約》之新增規範範圍

#### 1. 定義

新法中仍規定廣播電視屬線性資訊與通信服務，然而已刪除「透過利用電磁波」文字，將之定義為一種借助遠端通訊、按照廣播節目排程向大眾播送即時新聞之動態圖像或聲音的特定活動。此指涉的新聞編輯設計內容，可理解為對資訊的準備與壓縮，另一方面也強調新聞工作者應具備謹慎的義務，檢查消息是否真實，以避免假新聞和不實言論的傳遞<sup>77</sup>。

#### 2. 規範對象

新法規管上仍區分內容與平臺分別規管，並將影響力大小列入考量，予以不同程度的法律規管，新法不僅適用於廣播電視，也將部分線上提供服務納入規範，包括電信媒體之中介媒體、媒體平臺、用戶介面、

---

<sup>77</sup> Gersdorf/Paal, in: BeckOK Informations- und Medienrech 22. Edition, 2018, §2 RStV, Rn. 15.

視訊分享服務提供者<sup>78</sup>。

依第 2 條第 2 項第 16 款規定，中介媒體係指可彙整、選擇、展示第三方編輯設計的內容，但未整合成整體服務的電信媒體。例如搜索引擎，智慧電視，語音助理，APP 商店，社群媒體。而半年內平均每月不足 100 萬用戶或仍處於預期發展階段的中介媒體，則不在本法草案適用範圍；依第 2 條第 2 項第 14 款規定，媒體平臺係指結合廣播電視、類似廣播電視之電信媒體，或依據第 19 條第 1 項之規定，將電視媒體轉由供應商提供之平臺，與中介媒體區別在於，媒體平臺的營運商會將內容和平臺綁在一起，合併提供新的服務，例如，有線電視、Magenta TV、Zattoo。

依第 2 條第 2 項第 15 款規定，用戶介面係指以文字，視覺或聽覺方式傳達的一個或多個媒體平臺的要約或內容概述，此與媒體平臺息息相關，但不一定來自媒體平臺的提供者，例如，協約亦有針對智慧電視設備的用戶介面進行規範；依第 2 條第 2 項第 23 款規定，視訊分享服務提供者，係提供一種電信媒體，通常影音內容由創作者上傳，服務提供者對此不做編輯，然服務提供者可透過自動方式來組合影音內容或由創建者的影片，視訊分享網站，如 YouTube、Vimeo。

### 3. 規範對象認定與條件

依第 1 條第 8 項規定，中介媒體、媒體平臺和用戶介面，只要在德國提供服務則可依本法規範，例如透過其使用的語言、所提供的內容或營銷活動，向德國用戶提供服務或融資等。亦即中介媒體，媒體平臺和用戶介面係採市場地原則，外國供應商對德國境內提供服務即可規

---

<sup>78</sup> Stefan Weber, *Es ist wichtig, den Rundfunkbegriff neu zu definieren* (Aug. 9, 2020), online verfügbar unter <https://www.spd-fraktion-sh.de/2020/06/18/es-ist-wichtig-den-rundfunkbegriff-neu-zu-definieren/>

管，惟有學者為保護歐盟內部市場，歐盟指令應避免接收國的二級監管（Zweitregulierung im Empfangsstaat）。視訊分享服務提供者的監管模式，則同電視廣播和其他電視媒體適用原產國原則。

#### 4. 德國電子媒體法新修正案對於媒體邦際協約之影響

2020 年 7 月 2 日甫經德國聯邦議院通過的德國《電子媒體法》（Telemediengesetz）修正案<sup>79</sup>，主要係依歐洲視聽媒體服務指令（AVMSD）要求進行調修<sup>80</sup>。隨著市場變化，越來越多網路平臺提供用戶自行上傳自製的視訊或節目，影響程度日益漸重，因此透過本次修正，將視訊共享平臺服務（Videosharingplattform-Dienste）納入規範<sup>81</sup>。具體來說，針對違反廣告和青少年保護法規之影音內容，上述提供商必須制定用戶投訴程序，而用戶可透過該機制舉報非法內容，提供商也必須制定相關流程，檢查和糾正此類投訴。

本次德國《電子媒體法》之修正係針對視訊共享平臺提供者，例如：YouTube、Vimeo，賦予建立投訴及補救程序，與 OTT TV 不同的是，前者係由用戶自製視訊內容並上傳，服務提供者對此不做編輯，後者會將影音內容和平臺綁在一起，合併提供視訊影音服務，故仍有編輯行為，因此若提供違反廣告和青少年保護規定等視訊內容，則依相關規範處理。綜上所述，本次德國《電子媒體法》之修正，係針對視訊共享平臺之潛在隱憂進行規範，以迅速處理不法內容於視訊共享平臺之散佈，對

---

<sup>79</sup> Deutscher Bundestag, Bundestag ändert das Telemedien-gesetz (July 2020), <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw27-de-telemediengesetz-701738>

<sup>80</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Gesetz zur Änderung des Telemediengesetzes und weiterer Gesetze (Nov. 2020), <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/gesetz-zur-aenderung-des-telemediengesetzes-und-zur-aenderung-weiterer-gesetze.html>

<sup>81</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Telemediengesetz gilt künftig auch für Video sharingplattformen (Apr. 2020), <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200401-telemediengesetz-gilt-kuenftig-auch-fuer-videosharingplattformen.html>

於媒體平臺部分，例如 OTT TV 等，此次修法之影響應不大。

#### **（四）OTT TV 進入德國市場可能涉及之法律挑戰**

德國擁有龐大、資金充足的公共廣播電視系統，具有相當競爭優勢，無線電視仍為主流。在付費電視，電視購物和其他模式不斷增長的同時，私人廣播電視公司收入主要來自廣告。由於觀眾收視消費習慣漸漸改變，OTT TV 逐漸興起，進入媒體市場前，可能會面對的挑戰如下<sup>82</sup>：

##### **1. 著作權法與影音內容採購**

除有例外情況，否則要透過網路提供視聽影音內容，必須獲得德國著作權。但影音內容提供商常難以獲得相關權利，尤其是 OTT TV 業者很多不是權利原有者，且許多原創影音內容僅上架於限定平臺，在這種情況下，要取得著作權利可能具有挑戰。

##### **2. 媒體相關法規（例如《德國廣電邦際協約》、《德國媒體邦際協約》）**

若該線上影音內容運作模式屬網路線性直播影音內容，且須依時間表播放者，仍須取得批准<sup>83</sup>；然而 OTT TV 平臺（例如 Magine 或 Zattoo）尚須遵守德國《德國廣電邦際協約》對於平臺提供商監督規範要求，例如以非歧視性方式提供近用權、內容多樣性、能見度要求、青少年保護法。

---

<sup>82</sup> Simon Assion, *OTT TV in Germany*(Oct. 04, 2016), MediaWrites, <https://mediawrites.law/thats-a-bit-ott-nein-launching-an-ott-tv-service-in-germany/>

<sup>83</sup> Die Medienanstalten,. Zulassung, online verfügbar unter <https://www.die-medienanstalten.de/themen/zulassung?limit=all&cHash=5f0b746cbd7ee009219597f1f6ee3475> (last visited July 25, 2020).

### 3. 反不當競爭法

德國反壟斷法（Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen）適用於任何市場參與者，以防止各業者濫用支配性市場力量，因此 OTT TV 業者不得有不當競爭行為，惟目前德國尚未有 OTT TV 業者具市場主導力，並末有不當競爭行為之爭議情形。

#### （五）視聽內容產製之輔導獎勵措施

德國對於影視產業之輔導獎勵，未以業別區分，而是從加強德國電影經濟和文化資產地位，以及促進德國電影發展及經濟成長的角度出發。

《電影補助法》（Filmförderungsgesetz, FFG）於 1968 年生效是德國電影促進署（Filmförderungsanstalt, FFA）提供電影補助金之法源依據，最近一次修法於 2017 年 1 月 1 日生效<sup>84</sup>。FFA 透過德國電影基金會（German Motion Picture Fund, GMPF）提供電影補助金<sup>85</sup>，其目的在確保德國電影業的結構穩固，並加強德國電影的經濟和文化資產地位，和保持及發展德國電影製作的品質和多樣性。電影補助金不僅限於促進電影製作，從腳本、電影完成，再到電影院和隨後的發展階段均受支持<sup>86</sup>。

德國電影促進署是一間位於柏林、立基於公法所成立的聯邦機構，其職掌任務是依法運用補助金來實現上述之目標，還必須協調來自聯

---

<sup>84</sup> Filmförderungsanstalt, Filmförderungsgesetz 2017, online verfügbar unter <https://www.die-medienanstalten.de/themen/zulassung?limit=all&cHash=5f0b746cbd7ee009219597f1f6ee3475> (last visited July 25, 2020).

<sup>85</sup> Filmförderungsanstalt, German Motion Picture Fund (GMPF), online verfügbar unter <https://www.ffa.de/german-motion-picture-fund-1.html> (last visited July 25, 2020).

<sup>86</sup> Filmförderungsanstalt, FFA in Kürze, online verfügbar unter <https://www.ffa.de/ffa-in-kuerze.html> (last visited July 25, 2020).

邦和邦政府的電影資金運用<sup>87</sup>。FFA 所用於宣傳德國電影的資金是由電影和視訊產業透過準財政徵收費（Filmabgabe）籌資而來的。依《電影補助法》第 151 條規定，每家電影院之淨收入如超過約 347.5 萬新臺幣（100,000 歐元），則徵稅額為年度淨收入的 1.8% 至 3%。依《電影補助法》第 152、153 條規定，對視訊產業，徵收費約佔年度淨銷售額的 1.8% 至 2.5%，而對電視公司的徵收費收取，則視電影佔總播送量比例計算，因此 FFA 並未從國家預算中獲得資金。另外，依據稅法規定，每五年必須至少檢查一次 FFG 中設定的稅率等級。

另外，德國電影補助基金會（Der Deutsche Filmförderfonds, DFFF）對於改善德國電影業的總體經濟狀況影響甚大，該基金之宗旨為確保和擴大電影公司的國際競爭力，並實現對德國電影的永續發展力以及其他經濟影響。

德國聯邦政府文化與媒體事務專員為鼓勵德國電影業的發展，研擬《新電影補助準則》（Filmförderungsrichtlinien），並於 2018 年 10 月 15 日正式生效<sup>88</sup>。此準則規定，包含對電影製片人的補助授予和批准要求規範（DFFF 1），對生產服務提供者<sup>89</sup>的相應規範（DFFF 2），以及關於申請程序和符合補助身分之定義。依官方網站顯示，2019 年 DFFF 1 類許可核准有 97 案，DFFF 2 許可核准有 7 案<sup>90</sup>。另外，根據統計，2019

---

<sup>87</sup> Filmförderungsanstalt, Kurzprofil, online verfügbar unter <https://www.ffa.de/wir-ueber-uns.html> (last visited July 25, 2020) .

<sup>88</sup> Die neue Richtlinie der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur- und Medien (BKM), Richtlinie der BKM "Anreiz zur Stärkung der Filmproduktion in Deutschland" vom 15.10.2018, online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/medien/filmfoerderung/richtlinien-der-filmfoerderung>

<sup>89</sup> 此類例如製片工作室、視覺特效工作室。前提條件是影片總生產成本至少為 2000 萬歐元，委託德國服務提供商金額至少為 800 萬歐元。補助資金佔德國服務商生產成本的 25%，每案補助上限為 2500 萬歐元。

<sup>90</sup> Deutsche Filmförderfonds, DFFF in Zahlen 01.01.2019 bis 31.12.2019, online verfügbar unter

年的補助申請亦創下紀錄，聯邦政府文化和媒體事務委員（BKM）預算中用於補助電影資金約 48.6 億新臺幣幾乎全數用盡<sup>91</sup>。該措施將促進德國電影和以德國為故事背景的國際片作為文化產品融資的對象，藉此提高製片預算，擴大藝術範圍、品質、吸引力。同時，將增加德國在電影製作方面的支出，加強產業競爭力，並提升德國作為電影拍攝地之誘因，改善生產和製作電影公司的融資條件，以及加強相應之技術基礎，將構成德國和歐洲電影文化蓬勃發展的先決條件。

## （六）著作權侵害處理模式

無論是音樂，圖片，地圖或是文章，在網路上的內容通常受到著作權保護，除非有明確得到允許，否則不當地傳播內容都可能收到警告，例如使用他人拍攝之第三方產品照片且無發布權限，而將照片上傳到可公開查看的 Facebook 頁面，此未經同意且非合理使用受著作權保障之音樂，電影或遊戲等文件，可透過所記錄之 IP 位址追溯到侵權方。根據著作權法規定，在違反法律的情況下，可透過法院命令獲得網路提供商（例如 Vodafone，Telekom，1&1）協助，以確定的 IP 地址查詢到侵權方<sup>92</sup>。在某些情況下，律師會迅速採取行動警告侵權方，要求刪除相關圖片或視訊並發布停止和終止的聲明。

過往以來，針對獨自或其他電信媒體及提供接取網路服務的自然

---

<https://dfff-ffa.de/index.php?dfff-in-zahlen>

<sup>91</sup> Deutsche Filmförderfonds, Positive Förderbilanz des DFFF und des GMPF – Grüters: „Filmförderung in Deutschland war noch nie so gut aufgestellt wie heute“, online verfügbar unter [https://dfff-ffa.de/index.php?pressemitteilungen&newsdetail=20200214-52\\_positive-foerderbilanz-des-dfff-und-des-gmpf-gruetters-filmfoerderung-in-deutschland-war-noch-nie-so-gut-aufgestellt-wie-heute](https://dfff-ffa.de/index.php?pressemitteilungen&newsdetail=20200214-52_positive-foerderbilanz-des-dfff-und-des-gmpf-gruetters-filmfoerderung-in-deutschland-war-noch-nie-so-gut-aufgestellt-wie-heute) (last visited July 25, 2020) .

<sup>92</sup> Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Urheberrecht im Internet: Was Sie beachten müssen und wie Sie Abmahnungen vermeiden, online verfügbar unter [https://www.bmjjv.de/DE/Verbraucherportal/DigitalesTelekommunikation/Urheberrecht/UrheberrechtImInternet\\_node.html](https://www.bmjjv.de/DE/Verbraucherportal/DigitalesTelekommunikation/Urheberrecht/UrheberrechtImInternet_node.html) (last visited Sep. 29, 2020) .

人或法人，於提供他人使用網路進行的非法上傳和下載行為，必須負連帶責任。由於此嚴格的要求，許多咖啡廳或餐館經營者都避免提供客人免費的 WiFi，致使德國在免費提供 WiFi 服務上遠落後於其他歐盟國家。在鄰近歐洲國家數位基礎發展快速且便利，幾乎許多地方都有提供 WiFi。

為建立數位發展友善環境，德國聯邦議院（Deutscher Bundestag）經過激烈的辯論後，電信媒體法（Telemediengesetz; TMG）第三次修正已於 2017 年 10 月 13 日生效，將在最新的電信媒體法中免除「網路服務提供者」之「妨害人責任」（Störerhaftung），使德國的免費無線網路連接點可以增加並走向開放<sup>93</sup>。然而，為了充分保護智慧財產權並遵守歐洲相關法律，如果目的是防止重複發生特定的侵權行為，著作權所有者可以在個別情況下透過網路服務提供者阻止該行為。但該實施前提是權利人已無其他方法阻止侵犯其權利之行為，且該封鎖措施係屬合理相稱，以確保阻止措施不會過度。實施方法則可限制對特定頁面的近用，例如非法資料交換或文件的下載或上傳。網路服務提供者不必事先承擔任何費用，也不必在法庭外承擔任何費用。

而在某些網路內容的使用是允許的，例如，某些藝術家或音樂唱片公司透過所謂的 CC( Creative Common Goods )授權條款提供免費內容。用戶可以在一定條件下自由使用內容，在某些情況下甚至可以更改或進一步處理，另外，網路上有各種資料庫，可以購買圖像，音樂，視訊，遊戲等，有此授權條款皆可合法使用此內容。此外，法律還允許某些用途，例如 2017 年修正的《著作權科學協會法》規定，基於教學或科

---

<sup>93</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Mehr Rechtssicherheit bei WLAN, online verfügbar unter <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Digitale-Welt/wlan.html> (last visited Sep. 25, 2020) .

學目的下，可允許合理使用。

## （七）小結

德國通訊傳播管制架構分為電信與廣播電視二元分立的架構。電信部分依據德國《基本法》第 73 條第 1 項第 7 款，為聯邦專屬的立法權，由聯邦針對通訊過程的技術面加以規範，但不涉入內容層面的部分。

《基本法》第 73 條第 1 項第 7 款對於技術與內容的區分，與個人通訊及大眾傳播（Individual und Massenkommunikation）兩者的區別沒有關係，因後者為內容層面的問題。

廣播電視的部分，自第一號廣電判決即由聯邦憲法法院確認屬於邦的公權力，另對於跨邦提供廣播電視服務者，以訂定《廣電邦際協約》（Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien, Rundfunkstaatsvertrag, RStV）的方式加以規範。然而由於該舊法已不適合現代，因此各邦地方政府於 2019 年 12 月 5 日研擬《媒體邦際協約》（Medienstaatsvertrag, MStV），以取代《廣電邦際協約》，而在經過各邦誼會批准後，已於 2020 年 10 月 28 日正式生效。本立法是德國為因應近年媒體數位轉型、發展趨勢，所制定之新型態監理機制、框架，確保重要的監管目標，例如：多樣性保證、品質保證、防止濫用等能適用於新媒體。新法草案不僅適用於廣播電視，也將部分線上提供服務納入規範，包括電信媒體之中介媒體、媒體平臺、用戶介面、視訊分享服務提供者。

德國《廣電邦際協約》對於數位廣電平臺採取類型化的管制模式：區分「封閉網路」及「開放網路」的平臺，原則上僅針對封閉網路內的平臺才進行管制，開放網路，包括網際網路、行動網路或類似網路上的平臺，只需適用一般規定，包括遵守一般法律規定（民、刑法）、對於自己內容負責之責任原則，以及轉換媒體監督措施之義務等。

在德國影視產業環境與監理機制變革部分，因傳統媒體逐漸進行數位化轉型，使平臺、社交媒體和中介媒體對輿論形成的影響也越來越大。另從德國影視媒體產業變化觀之，電信業者如德意志電信、Vodafone 原本已於市場提供 IPTV 服務，為擴大市占率及客源，亦紛紛推出自家品牌之 OTT TV 服務，以滿足客戶需求。另外，德國私人廣播公司，例如 ProSiebenSat.1 集團和 RTL 集團，也因應消費者對於收看影視方式的改變，推出自己的串流媒體平臺。ProSiebenSat.1 更與 OTT TV 平臺 Joyn 合作，透過 Joyn 提供電視直播串流內容和 VoD 內容。另一方面，RTL 集團則與 TVNow 媒體平臺合作，提供串流媒體庫和直播的自製的獨家影新內容。

為因應網際網路新興影音服務崛起，於 2020 年 11 月 7 日生效的《媒體邦際協約》(Medienstaatsvertrag, MStV)，針對媒體新趨勢的變革、新技術的發展應用有所調整，包括 (1) 增加規管對象:包括任何電信媒體之中介媒體，例如搜索引擎，智慧電視，語音助理，APP 商店，社群媒體，以及任何電信媒體之媒體平臺、用戶介面、視訊分享服務提供者。(2) 放寬線性廣播電視業者許可要求，例如六個月內平均不到 20,000 名用戶，或在其預測發展中亦無法達標者，無需申請許可。(3) 針對中介媒體，導入透明度和非歧視性的廣泛準則。(4) 對用戶界面的增加要求，針對公廣電視、特定的私自節目，或認可的優質節目，在用戶界面上應易於被發現。(5) 對視訊內容分享服務的業者，就其廣告及內容導入青少年規範。(6) 其他規範，例如標示使用社群機器人、提高政治廣告的透明度要求、新聞編輯電視媒體之提供者加入德國新聞自律組織之可能性。

而各邦媒體主管機關對新興媒體的監管是確保輿論多樣性的有效

手段，監管並非僅意味著審查制度，而是平等機會的創造。非線性內容中監管任務，將使媒體主管機關面臨挑戰，因此，從監管的角度來看，就必須從原來對無線電廣播和電視台的監管方式思考，如何才能同樣的在新挑戰中達成監管的目的，以真正創造平等的地位。亦即各邦媒體主管機關的發展，將以「數位化和媒體教育能力中心」，並透過資源的積極整合及發展良好的友善環境，與大眾共創新媒體法規新篇章。

另外，關於 OTTV 的「頻道節目內容」取照問題，依據《廣電邦際協約》之規範架構，區分線性及非線性內容。以網際網路方式提供「線性服務」者，若經主管機關考量包括潛在用戶數、私人用途、編輯責任等因素，而認定為其內容服務且達一定影響力，則仍須取得「廣電頻道執照」。例如德國發行量最大的報紙媒體「畫報」(BILD) 乙案，其於 2018 年開始在官方網站提供「BILD live」與「BILD-Sport」兩種直播串流服務，被柏林邦媒體主管機關 (Medienanstalt Berlin-Brandenburg, mabb) 認定需取得廣電執照。柏林行政法院亦認定，其服務的目的即為向公眾提供同時收看之預先排程視聽內容，判決柏林邦媒體主管機關之行政處分合法，然本案仍可向柏林行政上訴法院 (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg) 提起救濟。

而德國對於影視產業之輔導獎勵，未以業別區分，而係以加強德國電影的經濟和文化資產地位，以及促進德國電影發展及經濟成長的角度出發。《電影補助法》(Filmförderungsgesetz, FFG) 於 1968 年生效是德國電影促進署 (Filmförderungsanstalt, FFA) 提供電影補助金之法源依據，並透過德國電影基金會 (German Motion Picture Fund, GMPF) 提供電影補助金。另外，德國電影補助基金會 (Der Deutsche Filmförderfonds, DFFF) 對於改善德國電影業的總體經濟狀況影響甚大，

該基金之宗旨為確保和擴大電影公司的國際競爭力，並實現對德國電影的永續發展動力以及其他經濟影響。德國聯邦政府文化與媒體事務專員為鼓勵德國電影業的發展，研擬《新電影補助準則》（Filmförderungsrichtlinien），並於 2018 年 10 月 15 日正式生效。德國於 2019 年透過各種方式補助 121 部電影，創造約總價值約 248.6 億新臺幣。此意味著吸引約五倍政府補貼的金額在德國投資。此外，加上其他經濟槓桿效應，包括眾多視覺效果和其他製片服務投資項目，促進德國電影製片的競爭力及吸引力。

而在著作權保護措施方面，無論是音樂，圖片，地圖或是文章，在網路上的內容通常受到著作權保護，除非有明確得到允許，否則不當地傳播內容都可能收到警告，此未經同意且非合理使用受著作權保障之音樂，電影或遊戲等文件，可透過所記錄之 IP 位址追溯到侵權方。根據著作權法規定，在違反法律的情況下，可透過法院命令獲得網路提供商（例如 Vodafone，Telekom，1&1）協助，以確定的 IP 地址查詢到侵權方，另外，以往「網路服務提供者」對於他人透過其網路所從事的任何侵權違法行為應負連帶負責。然而為發展公共區域上網友善發展環境，電信媒體法(Telemediengesetz; TMG)第三次修正草案於 2017 年 10 月 13 日生效，此次修正在最新的電信媒體法中免除「網路服務提供者」之「妨害人責任」(Störerhaftung)，使德國的免費無線網絡連接點可以增加並走向開放。

## **四、數位轉型下之付費電視平臺競爭**

### **（一）有線電視與 IPTV 間之競爭管制現況**

關於 IPTV 的管理思維，德國基於 IPTV 在影像傳輸和接收上與傳

統廣電（尤其是有線電視）具有較高的類似性，而偏向以現有有線電視平臺監管（Plattformregulierung）的法制架構處理 IPTV 的播送。所謂平臺監管，其目的係確保媒體平臺上提供內容多樣性，保障開放獲取，平等權利和不歧視的權利，從而保障形成自由意見及輿論，因此平臺規範將涉及一系列能見度（Auffindbarkeit），及民眾獲取完整客觀資訊的自由權利。

平臺業者的使用者介面，例如，電子節目選單（Elektronische Programmführer），對電視節目的能見度與被收看的機會具有重大影響。因此，身為平臺業者在提供電子節目選單給任何人時都必須確保頻道節目有平等機會被發現，故須受監管。而編排頻道位置時，可透過字母、數字順序等排序列表，或者用戶可以自己更改頻道的順序並創建收藏夾列表。然而平臺法規目前不涵蓋智慧電視或機上盒的使用者介面，即使這些介面提供整體概覽並可以立即打開各個頻道，但媒體主關機關仍呼籲修訂《廣電邦際協約》相關規定。

另外，公平合理無歧視原則（FRND）不僅適用於使用者界面，還適用於載送節目要求的價格與條件。平臺事業所提供之載送批發費率亦須在各方面遵守上開要求，使較弱的小型頻道業者及具有較高普及率的頻道業者皆有公平機會參與各種節目套餐。而聯邦媒體主管機關的媒體審議委員會（ZAK）有審理相關申訴之權限，審理標的並非具體的載送價格，而是載送價格與條件之成本結構等是否合理。

## （二）因應 OTT TV 發展下的競爭管制趨勢

OTT TV 與有線電視、IPTV、直播衛星等之間的競爭議題，在德國劃歸競爭法主管機關處理。從過去結合案件審理的脈絡中，可以發現現今付費電視平臺的競爭力度逐漸加強。以下針對 Liberty & Kabel BW 併

購案、Vodafone & Liberty Global 併購案分析相關競爭管制趨勢。

## 1. Liberty & Kabel BW 併購案

德國有線電視系統業者 Unitymedia 之成立，係緣起於 2005 年收購 iesy、ish、Tele Columbus West 三家地區性有線電視系統業者<sup>94</sup>，並將總公司設立於科隆。2009 年至 2019 年，由電信業者 Liberty Global 透過 UPC 德國控股公司收購 Unitymedia。

而德國有線電視系統業者 KabelBW，最初於 2000 年收購德意志電信（Deutsche Telekom）在巴登-符騰堡邦（Baden-Württemberg）有線電纜網路<sup>95</sup>後成立，並將總公司設於海德堡。2011 年 3 月 Liberty Global 透過德國子公司 Unitymedia 以約新臺幣 100 億 8,500 萬元價格，收購擁有約 240 萬訂戶的 KabelBW，從而創建 Unitymedia KabelBW。同時又繼續以 KabelBW 為名，繼續於巴登-符騰堡邦營運。該交易於 2011 年 12 月 15 日完成，成為德國第二大有線電視多系統經營管理業者，訂戶增加至約 700 萬，僅次於 Kabel Deutschland 的 880 萬用戶。

縱然本案結合事業的全球總銷售額超過約 1,737.7 億新臺幣，依《歐盟事業結合規則》（Merger Regulation）第 1 條規定，歐盟執委會得審理本併購案<sup>96</sup>，但由於結合影響的市場係以德國電視收視市場為限，德國聯邦卡特爾署（Bundeskartellamt, BKartA）依據同法第 9 條第 2 項第

---

<sup>94</sup> Jens Ihlenfeld, Unitymedia statt ish, iesy und Tele Columbus, GOLEM.DE, May 22, 2007, online verfügbar unter <https://www.golem.de/0705/52425.html> (last visited Oct. 29, 2020).

<sup>95</sup> Telekom versilbert Kabelnetz in Baden-Württemberg, HEISE MEDIEN, May 18, 2000, online verfügbar unter <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Telekom-versilbert-Kabelnetz-in-Baden-Wuerttemberg-21923.html> (last visited Oct. 29, 2020).

<sup>96</sup> European Commission, Mergers: Commission refers Liberty Global planned acquisition of German cable company KBW to German competition authority (2011), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_11\\_749](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_11_749) (last visited Oct. 29, 2020).

a 款規定，向歐盟執委會申請移轉管轄，並取得歐盟執委會的同意<sup>97</sup>。

聯邦卡特爾署於本案審理中指出<sup>98</sup>，德國前三大有線電視系統經營者 Kabel Deutschland、Unitymedia 及 Kabel BW 等三家市占率總計高達 65 % ~ 75 % 以上，符合營業競爭限制防止法（Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB）第 19 條第 3 項推定具有控制市場地位的要件，故認定此三大業者均有顯著市場地位。然而聯邦卡特爾署認為德國有線電視市場缺乏內部競爭，且三大寡占事業之間不具有事實上的競爭行為。不論是 IPTV 業者或直播衛星，對於有物業管理（Wohnungswirtschaft）的住戶而言，由於大多數都是由物業經營者與有線電視系統經營者簽署長期供應契約，故難有競爭情事存在。

聯邦卡特爾署指出，因物業偏好透過長期供應契約的方式與視訊平臺締約，因此，IPTV 平臺難以與既有的有線電視平臺競爭。另外，直播衛星必須在各用戶房屋外牆安裝衛星接收器，及更換機上盒，因此轉換至直播衛星平臺花費的成本較高，且難以提供「三合一」的整合服務（Triple-Play），因此只有在有線網路無法涵蓋的區域，直播衛星才具有競爭優勢。

然而，聯邦卡特爾署為避免本案結合對德國現行有線電視收視市場競爭產生更大不良影響，經與結合事業及相關利害關係人公開諮詢後，要求結合事業承諾以下六種事項，並將承諾事項作為核准處分之附款，包括（1）結合事業應於 2012 年 1 月 31 日前，賦予具有供應契約

---

<sup>97</sup> Bundeskartellamt, Bundeskartellamt prüft Übernahme von Kabel BW durch Liberty (2011), online verfügbar unter [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2011/17\\_06\\_2011\\_Liberty\\_Kabel\\_BW.html?nn=3591568](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2011/17_06_2011_Liberty_Kabel_BW.html?nn=3591568) (last visited Oct. 29, 2020).

<sup>98</sup> BKartA, B7-66-11, Liberty Global Europe Holding B.V. / Kabel Baden-Württemberg GmbH, Dec. 15, 2011, online verfügbar unter [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Fusionskontrolle/2011/B7-66-11.html;jsessionid=F2202675CC5DFF6A5EC9EAE7923427E.1\\_cid387](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Fusionskontrolle/2011/B7-66-11.html;jsessionid=F2202675CC5DFF6A5EC9EAE7923427E.1_cid387)

關係的主要物業經營者一特殊的契約終止權(Sonderkündigungsrecht)；(2)對於與其簽署供應契約的當事人，聲明拋棄因履行契約義務所需使用屋內纜線配線的專屬權(Exklusivitätsrecht)；(3)對於供應契約中有關屋內纜線配線的所有權，以及後續維護的權利，予以拋棄；(4)播送標準畫質(SD-Format)且加密的數位無線電視頻道，以及高畫質(HD-Format)且加密的數位無線電視頻道；(5)以概括協議(Rahmenvereinbarung)的方式，讓所有無線電視業者的頻道，以非加密的方式播送；(6)對於以加密方式播送的數位無線電視業者，賦予其變更為非加密方式傳輸契約的權利。

本案經聯邦卡特爾署核准通過後，其合併事業之競爭對手，即德意志電信及 NetCologne 兩家電信公司，認為該合併行為將影響其市場競爭，遂而向杜塞爾多夫邦高等法院(Oberlandesgericht Düsseldorf)對提出異議，該法院於 2013 年 8 月 14 日裁定駁回聯邦卡特爾署之併購核准處分<sup>99</sup>。

杜塞爾多夫邦高等法院指出，依據判決先例<sup>100</sup>在認定相關產品市場時，應透過使用需求市場概念判定，據此，可從客戶角度屬性、預期用途和價格範圍等方面，判定是否可為相對給付，並滿足特定需求。而確認市場定義目的係為判斷所涉及之公司是否受市場競爭情事影響。對於合併事業是否具有支配地位的問題，應端看所受影響之公司的行為範圍內，是否受到競爭者的充分控制。根據市場水平或客戶群市場需求，仍可能有不同的價格，數量，品質和銷售管道等市場策略。杜塞爾多夫邦高等法院認為聯邦卡特爾署對於市場劃分之見解不妥，該有線

---

<sup>99</sup> OLG Düsseldorf, Urteil v. 14.08.2013, Az. VI Kart 1/12 (V).

<sup>100</sup> BGHZ 170, 299 Tz. 15 - National Geographic II; BGHZ 178, 285 Tz. 14 - E.ON/Stadtwerke Eschwege.

電視訊號市場受地區限制係為提供商所塑造，因此必須進一步確定實際的消費者習慣，且就具體的跡象而言，KabelBW 業務在不合併的情況下，未來三到五年內也會將其業務擴展至 Unitymedia 經營範圍，綜上所述，Unitymedia 在有線電視市場中仍佔有優勢，聯邦卡特爾署核准之附加條款仍不足彌補市場壟斷情形，故裁定駁回聯邦卡特爾署之併購核准處分。根據路透社報導，最後 Liberty Global 以約 636 億新臺幣代價與德意志電信及 NetCologne 兩家電信公司達成和解<sup>101</sup>，KabelBW 於 2015 年 4 月 1 日正式與 Unitymedia 合併。

## 2. 視訊平臺併購案：Vodafone & Liberty Global

歐盟執委會於 2019 年 7 月 18 日，依據《歐盟合併規則》（EU Merger Regulation）核准電信大廠 Vodafone，以交易總額約 6395 億新臺幣併購 Liberty Global 於德國、捷克、匈牙利和羅馬尼亞之業務案<sup>102</sup>。Vodafone 在捷克、匈牙利、羅馬尼亞主要經營行動網路，Liberty Global 則主要經營固網電信；在德國 Vodafone 欲併購 Liberty Global 的德國子公司 Unitymedia，兩家除各經營不同區域的同軸電纜網（coaxial cable networks）外，Vodafone 亦於 Unitymedia 經營範圍，透過批發方式近用德國電信的數位用路線路網（xDSL）提供相關服務，在德國透過本次併購案，預計可為約 2,500 萬戶家庭提供高速網路服務。有線電視用戶將增加到約 1,400 萬，於有線電視市占率約 79%，於全體電視視聽服

---

<sup>101</sup> Harro Ten Wolde, Peter Maushagen, Liberty settles KabelBW antitrust case for 183 million euros, REUTERS, Feb. 13, 2015, <https://www.reuters.com/article/uk-liberty-global-germany/liberty-settles-kabelbw-antitrust-case-for-183-million-euros-idUKKBNOLH14P20150213> (last visited Sep. 29, 2020).

<sup>102</sup> European Commission, Mergers: Commission clears Vodafone's acquisition of Liberty Global's cable business in Czechia, Germany, Hungary and Romania, subject to conditions (2019), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_4349](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4349) (last visited Sep. 29, 2020).

務市場市占率 36%。然而，即便於合併後，寬頻市占率僅占德國電信的一半<sup>103</sup>。於德國境內之併購行為，原由德國聯邦卡特爾署審理，德國媒體集中化調查委員會也對於本案併購後是否符合《媒體邦際協約》第 26 條規定，即確保電視輿論多樣性進行調查。審理時雖要求收購之前提條件，為不得對消費者產生不利影響，即保持公平價格、有品質的服務等條件，然而本案除受到競爭對手質疑有壟斷市場疑慮外，德國私人廣播和電視媒體協會亦多次提出批評。

本併購案對於歐盟市場有一定影響且超過特定交易額度，因此德國聯邦卡特爾署依歐盟競爭法第 9 條規定，於 2018 年 11 月 8 日向執委會申請移轉審理。本併購案歐盟執委會調查重點在於捷克和德國的競爭問題。在捷克的問題，聚焦併購後獨立電信服務提供商是否在行動電信服務零售市場、網路近用服務零售市場、電視服務零售市場被拒絕。在德國的問題，聚焦併購後兩家原於固網電信零售市場和電視零售市場互相競爭，合併後是否降低競爭動力？合併後是否消除對次世代網路投資的競爭動力？合併後將提高合併企業議價能力，影音內容供應業者恐無法與之競爭。

歐盟執委會調查結果認為在德國的固網寬頻服務零售市場上，恐消除相互施加的重要競爭約束；且增加在電視頻道傳輸訊號批發市場之市場支配力。恐降低影音內容供應業者的市場地位，進而影響節目品質及提供額外創新服務能力。OTT TV、HbbTV 服務亦受同樣影響，因此認為有市場競爭問題。

而對於德國的電視服務零售市場價格或品質是否受影響？是否減

---

<sup>103</sup> Die Medienanstalten, 21. Jahresbericht 2018/ 2019 31-33 (2019), online verfügbar unter [https://www.kek-online.de/fileadmin/user\\_upload/KEK/Publikationen/Jahresberichte/21.\\_Jahresbericht.pdf](https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/KEK/Publikationen/Jahresberichte/21._Jahresbericht.pdf).

少對德國次世代網路投資的可能性？以及捷克固網寬頻服務，電視服務和行動電信服務零售市場，與匈牙利或羅馬尼亞相關市場中皆無市場競爭問題。

因此本併購案主要在德國有市場競爭疑慮，因此歐盟執委會提出核准附款要求，包括提供受併購案影響者（例如：Telefónica 電信公司）可使用其在德國的電纜網路，並將允許受影響者可提供影音內容服務，該行為是否履行將受德國聯邦網路局監控；避免透過契約直接或間接地限制平臺上的影音內容供應業者，或透過 OTT TV 傳播影視內容的可能性；透過擴展現有協議（或需要時簽訂新協議），不增加免費影音內容供應業者為透過 Vodafone 有線網路傳輸線性電視頻道，而須支付的傳輸費，避免其電視節目廣度和品質受影響之擔憂；允許繼續傳輸無線電視的 HbbTV 訊號。

表 7：Vodafone Kabel Deutschland、Unitymedia 併購前市場狀況

|                   | Vodafone Kabel Deutschland                                                                                                                                                                                                                                            | Unitymedia                                                                                                                                     |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 網路覆蓋情況            | 遍布13個聯邦區域：Rheinland-Pfalz, Saarland, Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen, Bayern<br> | 遍布3個聯邦區域：Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen<br> |
| 戶數                | 1520萬                                                                                                                                                                                                                                                                 | 1260萬                                                                                                                                          |
| 同時擁有電視、網路、電話用戶    | 830萬                                                                                                                                                                                                                                                                  | 720萬                                                                                                                                           |
| 有線電視用戶            | 750萬                                                                                                                                                                                                                                                                  | 630萬                                                                                                                                           |
| 有線寬頻用戶            | 670萬                                                                                                                                                                                                                                                                  | 340萬                                                                                                                                           |
| 電話用戶              | 350萬                                                                                                                                                                                                                                                                  | 320萬                                                                                                                                           |
| 頻寬≥ 400 Mbit/s之用戶 | 1300萬                                                                                                                                                                                                                                                                 | 1250萬                                                                                                                                          |

資料來源：Vodafone Kabel Deutschland、Unitymedia、影音數位化報告 2018；德國媒體集中化調查委員會

### （三）小結

關於 IPTV 的管理思維，德國基於 IPTV 在影像傳輸和接收上與傳統廣電（尤其是有線電視）具有較高的類似性，而偏向以現有有線電視平臺監管（Plattformregulierung）的法制架構處理 IPTV 的播送。所謂平臺監管，其目的係確保媒體平臺上提供內容多樣性，保障開放獲取，平等權利和不歧視的權利，從而保障形成自由意見及輿論，因此平臺規範將涉及一系列能見度（Auffindbarkeit），及民眾獲取完整客觀資訊的自由權利。

OTT TV 與有線電視、IPTV、直播衛星等之間的競爭議題，在德國劃歸競爭法主管機關處理。從過去結合案件審理的脈絡中，可以發現

OTT TV 對傳統付費電視平臺的競爭力度逐漸加強。Liberty & Kabel BW 併購案中，杜塞爾多夫邦高等法院指出，依據判例在認定相關產品市場時，應透過使用需求市場概念判定，據此，可從客戶角度屬性、預期用途和價格範圍等方面，判定是否可為相對給付，並滿足特定需求。而確認市場定義目的係為判斷所涉及之公司是否受市場競爭情事影響。對於合併事業是否具有支配地位的問題，應端看所受影響之公司的行為範圍內，是否受到競爭者的充分控制。

而根據市場水平或客戶群市場需求，仍可能有不同的價格，數量，品質和銷售管道等市場策略，若附加條款不足弭平市場壟斷情形，恐將被認定有違競爭規範。Vodafone & Liberty Global 併購案中，主要在德國有市場競爭疑慮，因此歐盟執委會提出核准附款要求，包括提供受併購案影響者（例如：Telefónica 電信公司）可使用其在德國的電纜網路，並將允許受影響者可提供影音內容服務，該行為是否履行將受德國聯邦網路局監控；避免透過契約直接或間接地限制平臺上的影音內容供應業者，或透過 OTT TV 傳播影視內容的可能性；透過擴展現有協議（或需要時簽訂新協議），不增加免費影音內容供應業者為透過 Vodafone 有線網路傳輸線性電視頻道，而須支付的傳輸費，避免其節目廣度和品質受影響之擔憂；允許繼續傳輸免費無線電視的 HbbTV 訊號。

## 五、管制模式比較表

表 8：德國視聽平臺管制模式比較表

|              | 有線電視                                                                                                 | IPTV | 直播衛星 | OTT TV |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|--------|
| 法規依據         | 媒體邦際協約                                                                                               |      |      |        |
| 納管基準<br>與範圍  | 以封閉與非封閉平臺作為界分，前者如有線電視、IPTV，後者如 OTT TV，並設置有豁免規範，當前者用戶少於 10,000 戶，或後者平均每日用戶流量未達 20,000 次者，主管機關得給予豁免資格。 |      |      |        |
| 主管機關         | 邦媒體管理局                                                                                               |      |      |        |
| 納管方式<br>(執照) | 一般廣電執照                                                                                               |      |      | 採登記報備制 |
| 內容管理         | 頻道/VOD 拉齊；VSP 課與義務                                                                                   |      |      |        |

資料來源：本研究自行整理

## 六、德國法制、政策經驗之借鏡

### (一)

#### (一) 平臺治理

而網際網路視聽服務平臺之治理面向，德國《廣電邦際協約》對於數位廣電平臺採取類型化的管制模式：區分「封閉網路」及「開放網路」的平臺，原則上僅針對封閉網路內的平臺才進行管制，開放網路，包括網際網路、行動網路或類似網路上的平臺，只需適用一般規定，包括遵守一般法律規定（民、刑法）、對於自己內容負責之責任原則，以及轉換媒體監督措施之義務等。平臺監管（Plattformregulierung）之目的，係確保媒體平臺上提供內容多樣性，保障開放獲取，平等權利和不歧視的權利，從而保障自由意見及輿論之形成，因此平臺規範將涉及是否具

備可發現性（Auffindbarkeit），及民眾獲取完整客觀資訊的自由權利。而關於 OTT TV 的「頻道節目內容」取照問題，依據《廣電邦際協約》之規範架構，區分線性及非線性內容。以網際網路方式提供「線性服務」者，若經主管機關考量包括潛在用戶數、私人用途、編輯責任等因素，而認定為其內容服務且達一定影響力，則仍須取得「廣電頻道執照」。

此外，根據 2020 年 11 月 7 日生效的《媒體邦際協約》（Medienstaatsvertrag, MStV）規定，不僅對於平臺提供商的監管有相關規範，對中介媒體、用戶介面、視訊分享服務提供者也進行監管規範。然而，在網路及智慧手機、平板等行動裝置的快速發展下，短時間徹底改變媒體格局，因此，媒體主管機關須保持掌控的能力，並透過研究監控市場，以便能夠應對任何不平衡現象。本次新修訂之《媒體邦際協約》，將媒體平臺、中介媒體、用戶介面、視訊分享服務提供者納入規範。其規範的重點是內容的非歧視性和表現形式，例如在顯示影音內容時，原則上不會特別偏愛或不利於某些影音內容。德國薩爾邦媒體管理局主任指出，非線性領域的監督新任務，將帶給媒體主管機關巨大的挑戰。為保證相同的要求規範可以與傳統廣播和電視所知條件相提並論，例如從監管角度來看，須為用戶提供保護，並滿足平等要求，必須與利益相關者進行交流，並建立高水平專業知識。而在內容管制層面，以線性與非線性服務，以及有無編輯責任作為區分，未來在監管範圍內，將盡可能落實平等管制，而對於多樣性保證、青年媒體保護、假新聞、假消息、仇恨言論、社交機器人等議題之管制，已成為德國媒體主管機關未來相關監管的重點及共識。

## （二）內容監理

另外德國對於影視產業之輔導獎勵，並無針對 OTT TV 業者投資

製片，或購買影視內容有特別獎勵措施。而 OTT TV 於著作權保護措施方面亦與網路上音樂，圖片，地圖或是文章內容之保護無異，除非有明確得到允許，否則不當地傳播內容都可能收到警告，此未經同意且非合理使用受著作權保障之音樂，電影或遊戲等文件，可透過所記錄之 IP 位址追溯到侵權方。

### 第三節 英國

#### 一、視聽產業發展現況

依據英國 2003 年通訊法第 358 條，英國視聽媒體主管機關 Ofcom（Office of communications, Ofcom）被課予義務，應每年公布廣電市場現況與統計報告。而依照慣例，Ofcom 一般於每年 8 月提出 Media Nation 系列報告，報告內容涵蓋英國電視、廣播產業發展現況，英國民眾收視、訂閱習慣調查，以及各類型業者經營現況等調查、統計數據資料。

有關電視平臺服務產業結構與發展，依據 Ofcom 的 Media Nations 2019 報告顯示，英國乃是以無線電視及直播衛星平臺為主之市場結構。截至 2019 年第 1 季，收看電視之總家戶數約為 2,640 萬戶，佔總體家戶數的 95.2%，其中僅收看數位無線電視（未收看其他電視平臺）之家戶數約為 1,130 萬戶，相較於 2012 年成長了 2.3%，佔總體家戶數的 39.7%。付費直播衛星電視的收看戶數約為 1,056 萬戶，訂戶數量相較其他電視平臺穩定，佔總家戶數的 30.8%；數位有線電視的收看戶數則約為 378 萬戶，相較 2018 年下降約 1%，佔總家戶數的 13.6%；最後使用免費直播衛星電視的家戶則微幅下跌 0.5%，共有 169.5 萬家戶使用，佔總家戶數的 6.1%<sup>104</sup>。

---

<sup>104</sup> Ofcom, Media nations 2019 UK report 13, [https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf\\_file/0010/200503/media-nations-2020-uk-report.pdf](https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0010/200503/media-nations-2020-uk-report.pdf) (2019)

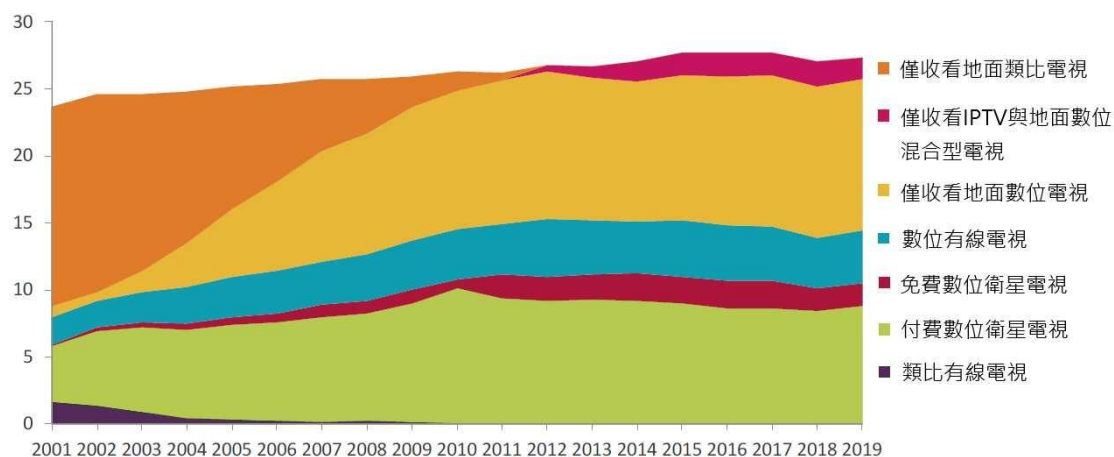


圖 39：2001-2019 年英國廣電平臺市占率調查

資料來源：Ofcom

整體視聽產業的營收概況，依據 Ofcom 所公布之的 Media Nations 2020 報告，英國傳統的商業公共廣電服務，以及數位無線電視服務的營收雖持續下滑，惟受惠於訂閱制 OTT TV 與線上影音廣告服務的蓬勃發展，2018 年至 2019 年間的營收年增率（Year-on-year percentage, YOY）仍有 0.2%，2015 年至 2018 年間的年複合成長率（Compound annual growth rate, CAGR）則為 1.6%，整體產業仍舊呈現微幅向上成長之趨勢<sup>105</sup>。

<sup>105</sup> Ofcom, Media Nations 2020 UK report 51, [https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf\\_file/0010/200503/media-nations-2020-uk-report.pdf](https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0010/200503/media-nations-2020-uk-report.pdf).

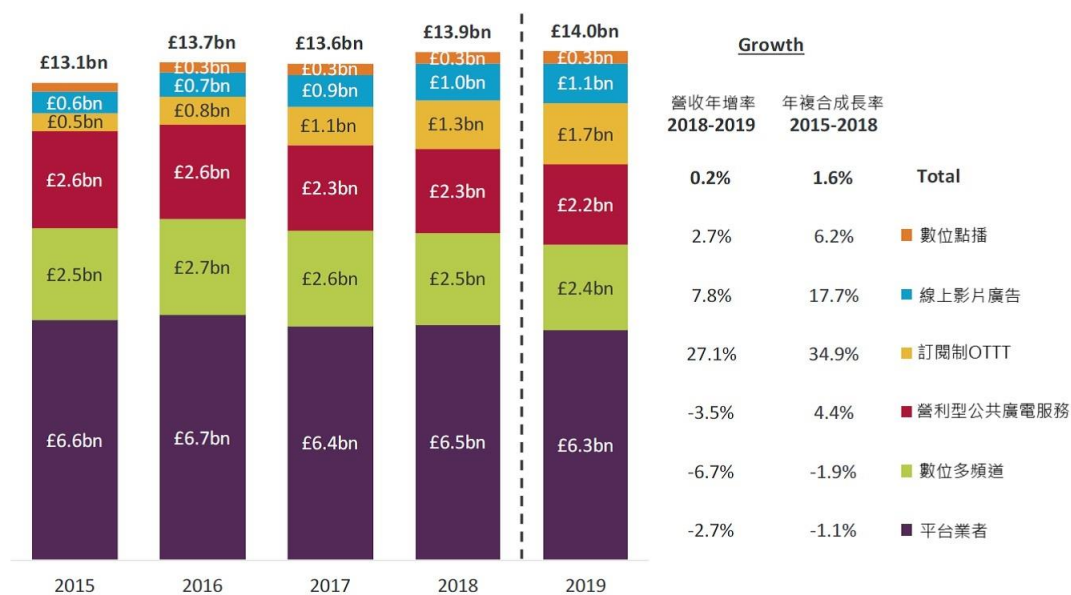


圖 40：2014 年至 2019 年英國商業廣電與線上視聽產業營收

資料來源：Ofcom

在收視行為的部分，電視內容的收視時間自 2014 年以來即呈現持續下滑之趨勢，2019 年再度下滑 5%；其中，又以年輕世代的收視時間下滑為最，16 歲至 24 歲之族群的收視時間下滑了 18%<sup>106</sup>。

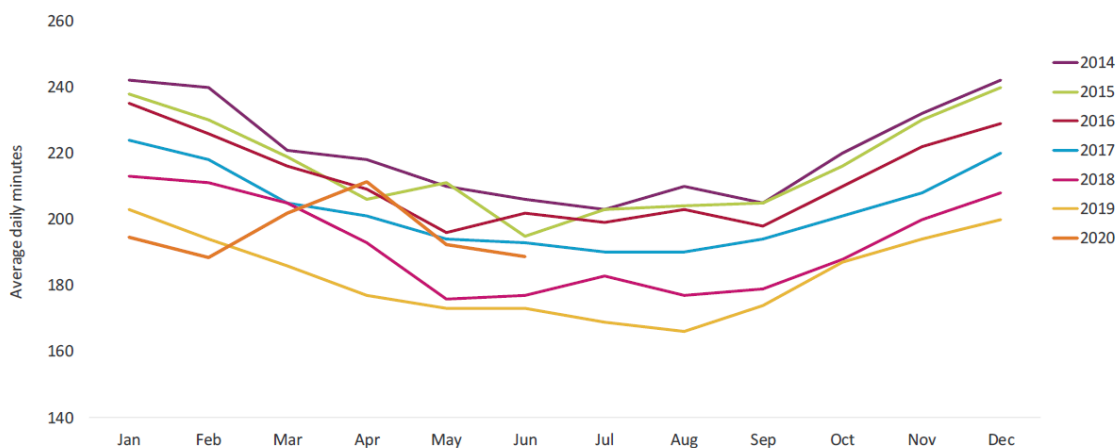


圖 41：2014 年至 2020 年：英國每月平均收視時間調查

資料來源：Ofcom

<sup>106</sup> *Id* at 13.

然而，由於 2020 年新冠肺炎於全球擴散，英國政府為避免疫情惡化實施的封鎖令，在一般民眾受制於禁令無法離家，或於家工作的情形之下，使得英國電視服務的重要性快速提升。在封鎖令實施期間，英國民眾每日的平均收視時間來到 6 小時 25 分鐘，其中有 59% 時間來自於廣電內容，相較於 2019 年的平均收視時間共增加 1 小時 32 分鐘。

其中，又以訂閱制隨選視訊服務（SVoD）之增加幅度為最，每日收視時間已達 71 分鐘；傳統線性電視服務則受惠於民眾對於新聞內容的需求，亦成長了 31 分鐘。在數位匯流時代，英國的視聽服務向網際網路匯流目前已成為必然之趨勢，以 Netflix、Amazon Prime 為首的訂閱制隨選視訊服務；而傳統的無線電視業者亦積極投入轉型，如英國廣播公司、ITV 即提出自有的 OTT TV 服務，提供消費者於不同裝置收看自家內容的替代途徑、選擇，以積極突破近年英國線性電視內容收視時間逐漸下滑，廣告營收流失等不利於公司營運之困境<sup>107</sup>。

---

<sup>107</sup> *Id* at 8.

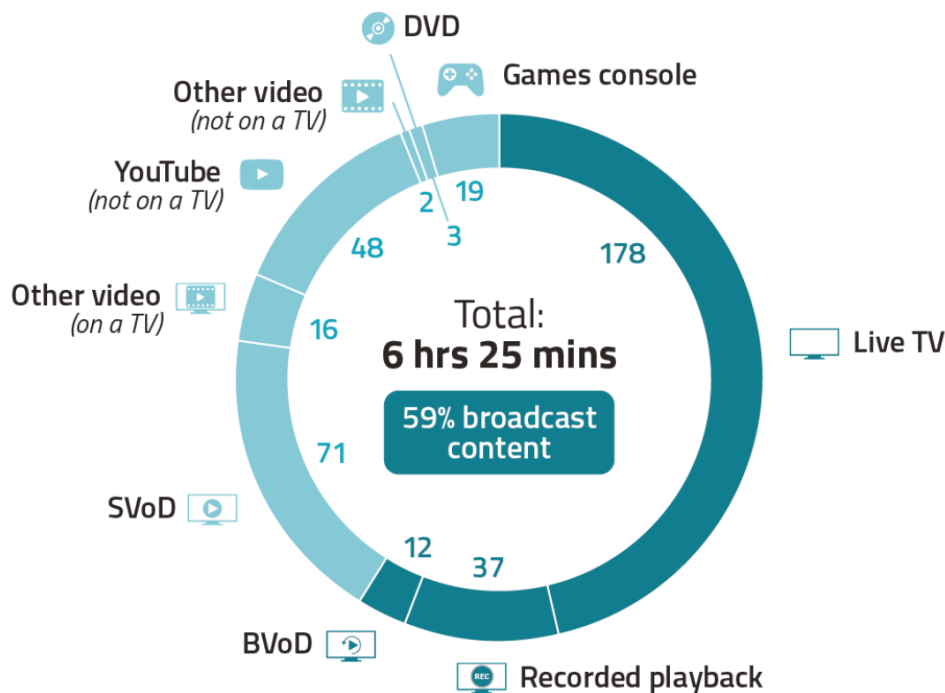


圖 42：英國 2020 年 4 月期間視聽服務每日平均收看時數統計  
 資料來源：Ofcom

隨著網際網路視聽服務的蓬勃發展，亦反映在英國民眾收視習慣的改變上，根據 Ofcom 於 2019 年所作之民意調查，在 18-65 歲的世代中，有 38% 民眾認同未來 5 年可能不會再收看傳統電視服務；其中又以 25-34 歲年輕世代的比例最高（47%），惟 45-54 歲及 55-64 歲之世代則維持其偏好傳統電視服務之收視習慣<sup>108</sup>。

<sup>108</sup> *Id* at 64.

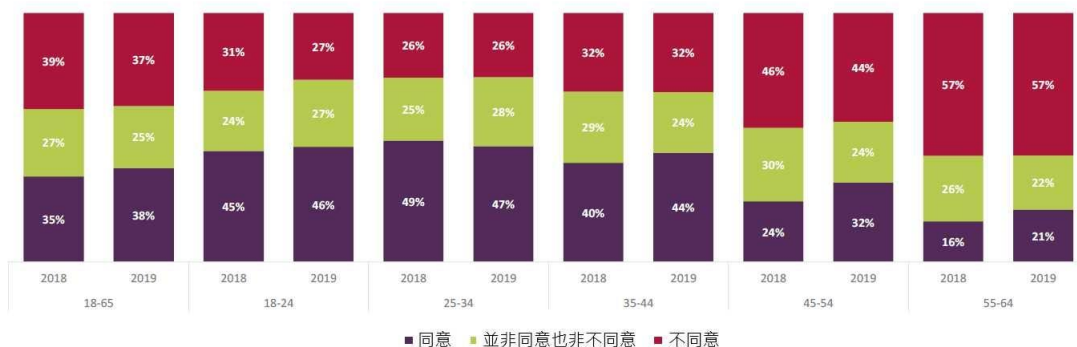


圖 43：2018 年至 2019 年可預見未來 5 年不再收看傳統電視服務之家  
戶意見調查  
資料來源：Ofcom

## （一）無線電視

自 1939 年英國廣播公司（British Broadcasting Corporation，以下簡稱 BBC）開始提供服務以來，無線電視一直是英國民眾最主要的廣電內容收視途徑。而隨著英國於 2012 年完成數位轉換(Digital Transition)，目前無線電視已全面數位化，民眾可以透過數位無線平臺 Freeview，或直播衛星服務 Freesat 等途徑進行收視，主要業者有 BBC、獨立電視台（ITV）、第 4 頻道（Channel 4）與第 5 頻道（channel 5）等等。

然而，隨著無線電視的收視時間與廣告收入的下滑，亦導致英國公共廣電服務業者對於原生內容的投資意願下滑，自 2004 年最高點的新臺幣 13 億 5,244 萬逐年遞減，2019 年僅剩新臺幣 9 億 5,382 萬，相關

內容製作的經費來源亦因此轉向共同製作或第三方募資<sup>109</sup>。

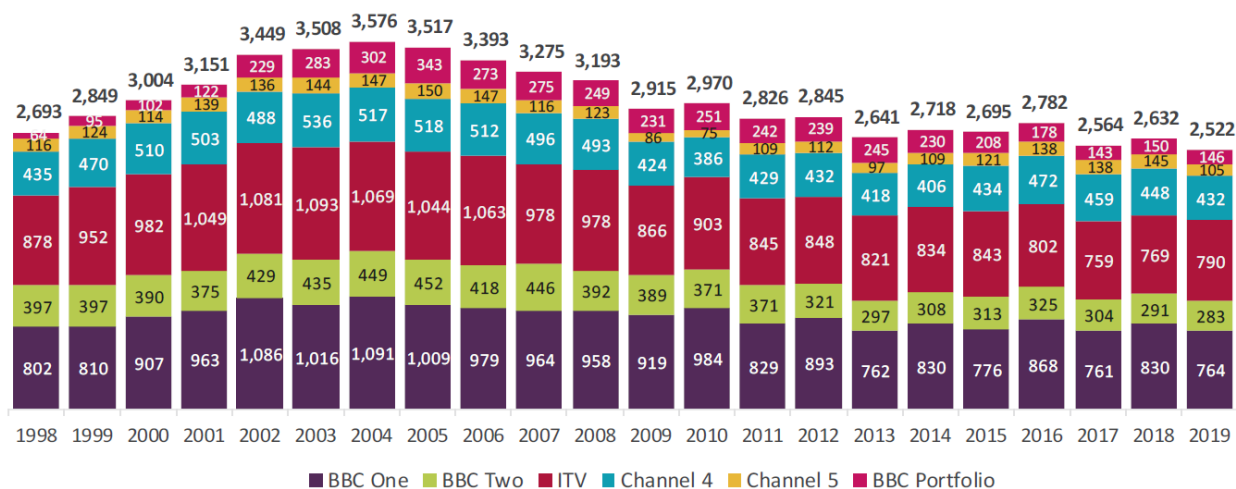


圖 44：英國公共廣電服務-首輪原生內容投資金額比例（以頻道別區分）

資料來源：Ofcom

面對這樣的困境，公共廣電服務的業者亦積極投入轉型，BBC、ITV 與 Channel 4、Channel 5 等業者均推出自有 OTT TV 服務。如 BBC 旗下的 I Player 與 ITV 旗下的 itv HUB 等服務；此外，亦有由電信業者 BT、TalkTalk、內容供應商 BBC、ITV、Channel 4、Channel 5 與傳輸公司 Arqiva 所共同投資成立的 Youview；以及 BBC 與 ITV 共同出資成立的 britbox 平臺。

然而，如下圖的統計數據顯示，隨著此類型服務的發展，消費者的收視行為亦隨之改變，而是透過上述無線電視業者旗下之 BVoD 服務收看隨選視訊，而不再只收看無線電視業者所提供線性電視頻道服務。

<sup>109</sup> *Id* at 47.

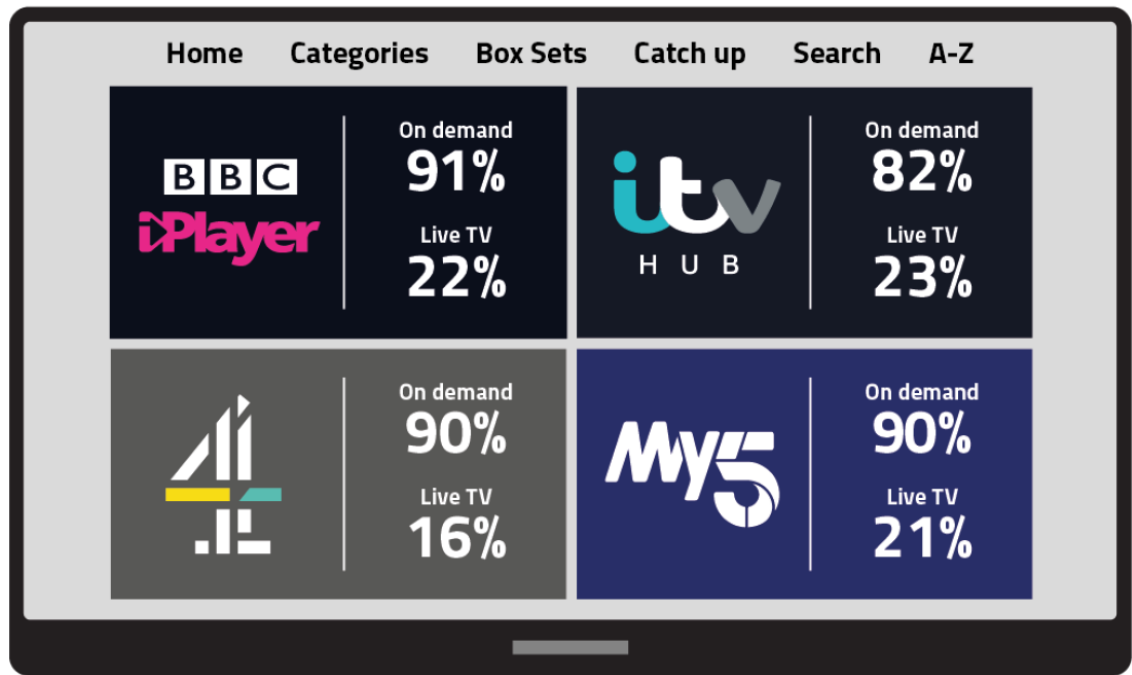


圖 45：英國成人使用公共廣電服務衍生 OTT TV 服務收看內容比例  
資料來源：Ofcom

## （二）有線電視

英國全國性的有線電視平臺僅有維珍媒體（Virgin media）一家，其餘一家為 Wight Cable（限於 Isle of Wight 島）之區域性有線電視系統<sup>110</sup>。此外，維珍媒體除了有線電視服務外，並提供市話、固網寬頻、行動網路等服務。然而，由於英國有線電視平臺的市占率長期以來相較直播衛星電視平臺為低。

在轉型與競爭策略的規劃上，維珍媒體亦與熱門 OTT TV 業者進行合作，在其自有之機上盒上搭載 Netflix、Amazon prime video、Youtube，以及英國無線電視業者所成立之 BBC iPlayer、ITV Hub、All 4 等服務。

<sup>110</sup> 蔡志宏、蔡念中、陳信宏、周韻采、李淳、陳清河、郭迺鋒、劉幼琄、謝穎青，數位化有線電視暨主要付費電視服務樣態 基本頻道、付費分組、單頻單買訂價模式及政府監理方式之研究，頁 25（2011）。

另外，在競爭策略上，維珍媒體亦推出自有的 Virgin TV Go<sup>111</sup>平臺，提供訂閱該公司有線電視服務訂戶，最多可於 5 個裝置上同步收看線性頻道內容，以及該公司所提供的隨選視訊內容。

### （三）直播衛星

英國直播衛星服務始於 1989 年，目前共有三種不同類型之直播衛星服務，分別為 Sky TV、Freesat、Freesat from Sky 等三類型，以下進一步詳述之：

（1）SKY TV，目前由 Comcast 所有，於 1998 年開始營運，而根據 Ofcom 於 2019 年公布之數據顯示，該公司仍供應英國 1,056 萬個家庭使用，覆蓋超過 30.8% 之家庭，為英國市占率最高之付費電視業者<sup>112</sup>。

（2）Freesat，由 BBC 與 ITV plc 合資，於 2008 年成立，作為 Freeview 數位無線電視平臺之替代服務，購買其接收器之用戶即可收看其節目。

（3）Freesat from Sky，由 SKY UK 所有，提供超過 240 個頻道，包含 Bloomberg Television 與迪士尼所有之 Travel 頻道。

面對網際網路視聽服務蓬勃發展下的市場競爭與衝擊，英國直播衛星的龍頭業者 BSkyB 早於 2012 年即推出 Now TV 平臺，該平臺截至 2020 年 Disney+ 進軍英國市場前，系英國第 3 大 OTT TV 平臺業者，提供對於英國消費者十分重要之體育賽事頻道，可於該平臺收視英超

---

<sup>111</sup> 參見維珍媒體官方網站，<https://virgintvgo.virginmedia.com/en.html>（最後瀏覽日：2020 年 9 月 2 日）。

<sup>112</sup> Ofcom, *supra* note 104.

聯賽之轉播。此外，BSkyB 公司亦於機上盒提供 Netflix、Youtube、BBC iPlayer 等服務，並同時整合 Netflix 之服務。

#### （四）IPTV

英國的 IPTV 業者主要為英國電信（British Telecom, BT）旗下的 BT TV。在經營模式上，主要是透過訂購該公司的固網寬頻服務時，支付額外費用購買 BT TV 服務，該公司並提出多種套餐組合、方案供消費者選擇，如可每月支付新臺幣 567 元收看 52 場英國超級聯賽的 BT 體育頻道；或每月支付新臺幣 1,512 收看由 SKY 電視台的體育頻道，內容包含英超、F1 賽事、高爾夫等關鍵體育賽事，以及每月支付新臺幣 2,268 元以取得可收視全數頻道的 VIP 帳號等<sup>113</sup>。

在競爭與合作策略上，BT TV 則選擇與 Amazon Prime、Netflix、NOW TV 等業者合作，於其機上盒同步搭載前述之隨選視訊服務，目的在於爭取年輕世代的支持。

#### （五）OTT TV

英國訂閱制隨選視訊服務在近年迅速成長，在 2020 年實施封鎖禁令前，英國已有 1,500 萬家戶，約 53% 的家戶至少訂閱 1 種訂閱制隨選視訊服務，且受益於疫情擴散下封鎖禁令的影響，英國 SVoD 的訂閱數量在 2020 年成長了 5%。其中，約有 45% 的消費者訂閱 Netflix，Amazon Prime Video 的訂閱則有 39%，2020 年新加入市場即快速成長的 Desney+ 則有 16%，並取代 NOW TV 成為英國的三大訂閱制隨選視

---

<sup>113</sup> 參見英國電信官方網站：<https://www.bt.com/tv/packages>（最後瀏覽日：2020 年 9 月 2 日）。

訊服務業者<sup>114</sup>。

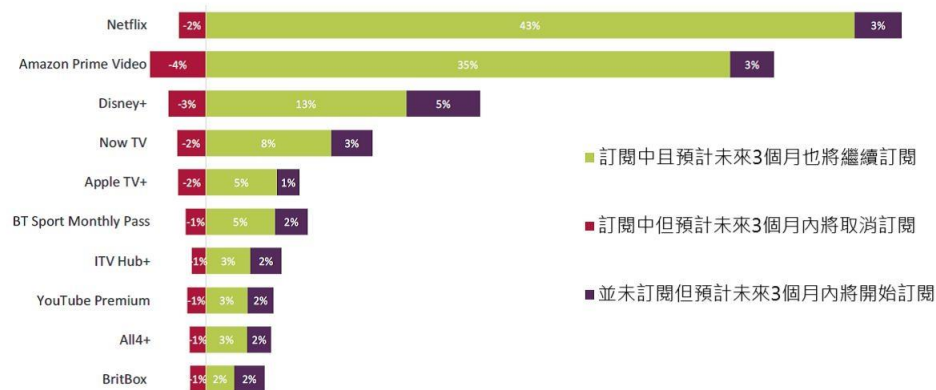


圖 46：英國家戶 SVoD 服務訂閱概況

資料來源：Ofcom

在訂閱情形的部分，截至 2020 年第 2 季，英國家戶平均訂購了 1.6 種 SVoD 服務，相較 2019 年第 3 季成長了 14%。其中，共有 29% 的英國家戶同時訂購有 Netflix 與 Amazon prime video 等服務；18% 的家戶同時訂購上述兩者與 Disney+<sup>115</sup>。

<sup>114</sup> Ofcom, *supra* note 105 at 25.

<sup>115</sup> *Id.* at 23.

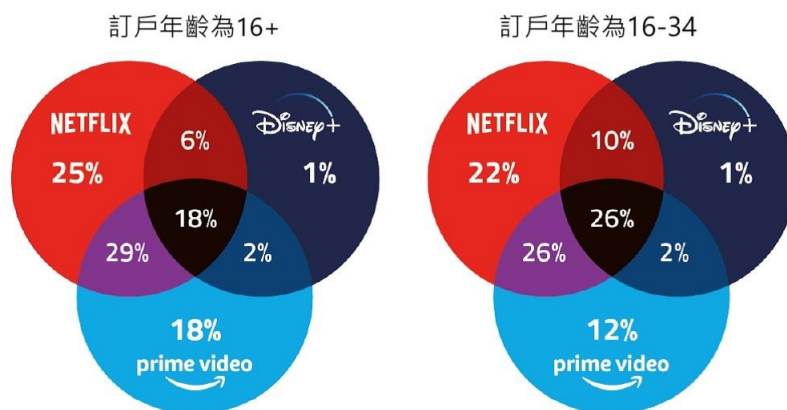


圖 47：英國消費者重複訂閱 SVoD 服務比例

資料來源：Ofcom

## （六）小結

綜觀英國整體視聽產業發展，可發現雖整體產業仍呈現正向成長，惟傳統無線電視與付費電視平臺服務均呈現衰退趨勢，且因英國消費者的收視習慣逐漸變遷，不再以線性電視頻道為主要收視選擇，而是持續向網際網路進行匯流，使得網際網路視聽服務之重要性持續上升。

在業者間的競爭、合作策略上，亦可發現無線電視業者與有線電視、直播衛星與 IPTV 等業者均積極投入轉型，除於自有機上盒搭載如 Netflix、Amazon prime video 等熱門 OTT TV 服務、提供部分服務優惠之套餐價格之外，亦積極推出自有 OTT TV 服務，以維持市場競爭力，並避免用戶持續流失。換言之，現今之傳統付費電視平臺與 OTT TV 業者間仍是處於合作、競爭並存之關係，並持續推動整體產業發展。

表 9：英國三大付費電視頻台業者與 OTT TV 合作態樣一覽表

|                           | <b>Sky</b>    | <b>Virgin media</b> | <b>BT</b>   |
|---------------------------|---------------|---------------------|-------------|
| <b>性質</b>                 | <b>DBS</b>    | <b>CATV</b>         | <b>IPTV</b> |
| <b>Netflix</b>            | STB 內建、帳單整合   | STB 內建              | STB 內建      |
| <b>Amazon prime video</b> |               | STB 內建              | STB 內建      |
| <b>Desney+</b>            |               |                     |             |
| <b>Now TV</b>             |               |                     | STB 內建、帳單整合 |
| <b>Youtube</b>            | STB 內建        | STB 內建              |             |
| <b>BBC iPlayer</b>        | STB 內建        | STB 內建              |             |
| <b>ITV Hub</b>            |               | STB 內建              |             |
| <b>All 4</b>              |               | STB 內建              |             |
| <b>Vevo</b>               |               |                     |             |
| <b>推出 OTT TV 服務</b>       | <b>Now TV</b> | <b>Virgin TV Go</b> |             |

資料來源：本研究自行整理

## 二、網際網路視聽服務平臺治理模式

### （一）平臺之納管基礎與範圍

做為歐盟會員國，英國為了符合歐盟指令的要求，於 2003 年通過《2003 年通訊法》（Communications Act 2003），大幅改寫英國通訊傳播法制，引入歐盟指令的水平層級管制的架構，大幅取代 1984 年《電信法》，同時修正 1990 與 1996 年《廣播電視法》（1990, 1996 Broadcasting Act），建構了通訊傳播單一管制架構的雛形。

而在《2003 年通訊法》的「第一波改革」下，廢除了原本舊法體系下的穀倉（silo）管制模式，具體而言，廢止了舊有的直播衛星服務執照（satellite television service, STS<sup>116</sup>）、有線電視系統執照（local Delivery Service, LDS<sup>117</sup>）與電信電視（telco TV or IPTV）執照（licensable programme service, LPS<sup>118</sup>），改以「歐盟 2003 體制」下的電子通訊傳輸網路/服務（ECN/ECS）的一般許可制。要之，傳統付費電視平臺若欲參進，則使用僅需向主管機關 Ofcom 申請 ECN/ECS 之一般許可。

然而，前開傳統付費平臺尚與網際網路視聽服務平臺無涉。而為符合歐盟 2007 年之《視聽媒體服務指令》，英國於 2009 年 12 月完成內

---

<sup>116</sup> Broadcasting Act 1990, Sec. 43, repealed (29.12.2003) by Communications Act 2003, Sec. 240. See Yao-Kuo Chiang, *Horizontal Model for Regulatory Reform of Communications*, 8(1) NTUL REV. 1, 27-28 (2013).

<sup>117</sup> Broadcasting Act 1990, Sec. 72, repealed (29.12.2003) by Communications Act 2003, Sec. 213. *Id.*; see also Síthigh, *supra* note 36, at 694. 另參陳人傑、楊嘉雯、洪志青、羅山珊，《廣電事業股權規範之研究》，國家通訊傳播委員會委託研究報告，頁 17（2009）。

<sup>118</sup> Broadcasting Act 1990, Sec. 46, repealed (29.12.2003) by Communications Act 2003, Sec. 240. See Chiang, *supra* note 116, at 27-28.

國法化，制訂《2009 年視聽媒體服務管制法》(The Audiovisual Media Service Regulations 2009, AVMSR 2009)，是為「第二波改革」。而該法涉及了兩個有關網際網路視聽服務的變革，其一，《2009 年視聽媒體服務管制法》第 6 條第 2 項刪除了《2003 年通訊法》第 233 條第 3 項有關 ECS 不構成「可發執照之電視內容服務」(television licensable content service, 以下簡稱 TLCS)，也即（非無線）頻道執照的例外規範<sup>119</sup>。

要之，《2003 年通訊法》第 233 條第 3 項原規定：「經由 ECS 所提供之服務，符合下列情形者，不屬於可發執照之電視內容服務(TLCS)：

(a) 該服務僅是由該 ECS 提供服務之一部分；(b) 該 ECS 尚未構成供公眾收視之電視節目的全部或主要部分。」依此規定，透過網際網路傳輸之廣電頻道是無須取得 TLCS 執照的空間<sup>120</sup>。但《2009 年視聽媒體服務管制法》刪除是項規定後，則配合歐盟《視聽媒體服務指令》關於線性內容管制之範疇，實質地擴大了 TLCS 的適用範圍，也即，除了傳統付費電視平臺所播送的頻道需取得 TLCS 執照外，透過網際網路傳輸之頻道也必須取得 TLCS 執照<sup>121</sup>。

另一方面，《2009 年視聽媒體服務管制法》第 2 條修正《2003 年通訊法》，增訂第 4A 章，新增「隨選節目服務」(on-demand programme service, ODPS) 之定義與管制類型，並設有有害內容管制、廣告與商品置入等規範<sup>122</sup>，以配合歐盟《視聽媒體服務指令》關於非線性內容管制

---

<sup>119</sup> AVMSR 2009, Art. 6(2).

<sup>120</sup> 江耀國，前揭註 6，頁 165、171-172。

<sup>121</sup> See Sithigh, *supra* note 36, at 697.

<sup>122</sup> AVMSR 2009, Art. 2.

之要求<sup>123</sup>。

最後，配合歐盟 2018 年之《修訂視聽媒體服務指令》，英國於 2020 年 9 月完成《2020 年視聽媒體服務管制法》（Audiovisual Media Service Regulations 2020, AVMSR 2020）之立法，修正《2003 年通訊法》等相關法律，並於 2020 年 11 月正式生效，是為「第三波改革」。此次主要係擴大規管範疇，新增《2003 年通訊法》第 4B 章，將「視訊分享平臺服務」（video-sharing platform service, VSPS）納入規範<sup>124</sup>，同時拉齊線性與非線性服務對於有害內容之管制密度，本研究將於以下各章進一步介紹本次修正之重點。

## （二）平臺之納管方式

本研究前已介紹英國 2009 年「第二波改革」及 2020 年「第三波改革」針對新舊《視聽媒體服務指令》下，有關網際網路視聽服務之規範變遷。首先，關於線性內容之管制，英國係以 TLCS 對應《視聽媒體服務指令》中的廣電頻道；關於非線性內容之管制，英國則係以 ODPS 對應《視聽媒體服務指令》中的 VOD 服務；關於 VSP 之內容管制，英國則係以 VSPS 對應《視聽媒體服務指令》中的 VSP。

然而，前開三者皆是屬於「內容管制」之層次，而非「平臺管制」。因此，嚴格言之，英國並無網際網路視聽服務平臺的管制，而僅有網際網路視聽服務之內容管制而已。

基此，為求體系正確且避免誤解，本文於本段落將略而不談，TLCS、

---

<sup>123</sup> See Sithigh, *supra* note 36, at 714-720.

<sup>124</sup> AVMSR 2020, Arts.

ODPS 與 VSPS 皆將留待後述之內容監理段落再行介紹。

### 三、內容監理概況

#### (一) 網際網路視聽服務平臺內容管制規範

##### 1. 數位無線頻道執照

通訊傳播法將數位無線頻道服務稱為「數位電視節目服務」(digital television programme service, DTPS)，其具體定義於《2003 年通訊法》第 362 條，係指以數位形式提供電視節目供公眾收視之服務；而所謂「數位電視附加服務」(digital television additional service, DTAS)則是由多頻電視平臺以數位形式傳送之非節目類的服務。一般而言，單獨的文字或數據服務於 DTAS，如電子節目選單(Eletronic Programme Guide, EPG)之服務<sup>125</sup>。

根據《1996 年廣電法》第 19 條與第 26 條，申請 DTPS/DTAS 執照之業者必須取得執照，且每份執照之申請書均須檢附某家多頻電視平臺之同意書，以表明願意播送該頻道服務，而執照之期限、效力將維持其效力至業者自行繳回執照，或遭 Ofcom 撤照為止。此外，執照申請設有消極資格之限制，依《1990 年廣電法》(經《1996 年廣電法》及《2003 年通訊法》修正)之規定，下列五種身份不得申請 DTPS/DTAS 執照：地方政府(a local authority)、政治團體、宗教團體（但經 OFCOM 之許可者，不在此限）、任何由上述團體（或其官員或受雇人）所控制

---

<sup>125</sup> 同前註，頁 162-164。

的公司、任何廣告商，或廣告商持股 5%以上之公司。

取得 DTPS/DTAS 業者之相關義務則整理如下：

(1) 執照費

執照費係以年度計算，每年進行調整，具體費用為營業額之依定比例，最少為 1000 英鎊<sup>126</sup>。

(2) 內容管制<sup>127</sup>

- 節目、贊助、商品置入均受 Ofcom 所公告之《廣播電視管理規則》(Broadcasting Code) 規範
- 廣告部分目前係由 Ofcom 與廣告標準機構 (Advertising Standard Authority, ASA) 進行共管，亦即具有電視購物形式的電視廣告須遵守廣播電視廣告事務委員會 (Broadcast Committee for Advertising Practice, BCAP) 所制定之規範 (BCAP Code)。

(3) 歐盟自製比例

業者應遵守《視聽媒體服務指令》對於歐洲在地內容之配額規範，亦即歐盟在地內容之播送時數比例應達 50%，且歐洲獨立自製內容比例之播送時數應達 10%，且此依比例係止於製作後 5 年內進行播送之節目<sup>128</sup>。

(4) 執照變更

Ofcom 將透過通知業者執照將變更之事宜，業者並有對此一變更

---

126 Ofcom, Digital Television Programme Services Digital Television Additional Services Guidance notes for licence applicants, p. 9  
[https://www.ofcom.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0022/57091/dtps\\_dtas\\_guidance\\_notes\\_for\\_licence\\_applicants.pdf](https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0022/57091/dtps_dtas_guidance_notes_for_licence_applicants.pdf) (last visited Nov. 02, 2020).

<sup>127</sup> *Id* at 18.

<sup>128</sup> *Id* at 19.

提出異議之權利。

#### (5) 罰則

Ofcom 得對違反執照條件的業者施以罰則，處以罰款或進行撤照。

#### (6) 執照之撤銷及繳回

- 本執照原則上永久有效，惟業者不需執照時，應向 Ofcom 書面申請、繳回。
- Ofcom 得依以下原因撤銷執照：違反執照之條件、未遵守 Ofcom 之命令、未繳交執照費用、停止播送節目、具備消極資格等。
- 當業者有破產危機或是進入破產程序時，Ofcom 得撤銷執照。

## 2. 須執照之電視頻道執照 (TLCS)

無線電視以外之頻道服務，須取得 TLCS 執照，前已敘明。該執照之定義係「經由衛星或電子通訊網路 (ECN) 傳輸訊號，以供公眾收視之電視節目」，故有線電視、直播衛星、IPTV 所播送、與透過網際網路傳輸之頻道，依法需取得 TLCS 執照方能提供頻道服務；換而言之，傳統付費電視平臺上之頻道、與透過網際網路傳輸之頻道，兩者取照要件與管制規範皆無二致。惟依據 Ofcom 發布之 TLCS 執照申請指引，隨選視訊服務不需取得 TLCS 執照<sup>129</sup>。

Ofcom 為了讓業者進一步了解「須照之電視頻道執照」之申請條件、以及相關責任與義務，以增加業者對政策的明確性，使業者得以預

---

<sup>129</sup> 江耀國，前揭註 6，頁 164-165。

測進入市場的方式和規則，最終增加投資平臺之意願，使產業具有競爭性，於2013年7月發佈《須照之電視頻道執照申請指引須知》(Television Licensable Content Services Guidance notes for licence applicants<sup>130</sup>)。根據該指引規範，業者申請「須照之電視頻道執照」，其身分不可是：1. 地方政府 (Local Authority)；2. 政治團體 (Political Body)；3. 宗教團體，但經 Ofcom 同意除外；4. 上述團體所控制之公司；5. 廣告商 (Advertising Agency)、或是受廣告商持有 5% 股份的公司。

## 2. 《2009 年視聽媒體服務管制法》下之 ODPS 規範

### (1) 市場參進管制：事前報備制

依據《2003 年通訊法》第 368A 條，ODPS 係提供與一般電視廣播節目相當之內容與形式之節目，服務提供者負有編輯責任，亦即掌握節目挑選、編排之權限，且服務係透過隨選方式接取，以提供公眾收視為目的，並位於英國之管轄境內。

在具體的監理上，Ofcom 訂有「隨選節目服務提供者監理與非拘束性規範指引」(Rule and Guidance: Statutory Rules and Non-Binding Guidance for Providers of On-Demand Programme Services<sup>131</sup>，以下簡稱「ODPS 規範指引」)。在該指引的規範之下，ODPS 係採相當低度之事前報備制，未登記者則將處以罰鍰。此外，關於何種類型之業者有必要報備、報備流程與提交之書件格式，則另制定有以下之指引、格式規範：

---

<sup>130</sup> Ofcom, Television Licensable Content Services Guidance notes for licence applicants, [https://www.ofcom.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0020/10883/tlcs\\_guidance.pdf](https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0020/10883/tlcs_guidance.pdf).

<sup>131</sup> Ofcom, Rules and Guidance: Statutory Rules and Non-Binding Guidance for Providers of On-Demand Programme Services (2016).

- i. 誰應報備隨選節目服務指引 (Who need to notify? Guidance notes on who needs to notify an on-demand programme service to Ofcom) <sup>132</sup>。
- ii. 如何報備為隨選節目服務指引 (How to notify? Guidance notes on how to notify an On Demand Programme Service to Ofcom) <sup>133</sup>。
- iii. 隨選節目登記格式 (Notification Form: For On-Demand Programme Service Providers) <sup>134</sup>。

#### A. 應登記業者之範疇

依據《2003 年通訊法》第 368A 條，隨選視訊服務業者之定義，係符合以下要件之視聽服務：

- i. 以提供與一般電視廣播節目相容之內容與形式之節目為主要目的。

主要係指該服務所提供之內容，係與傳統廣電服務共同競爭相同之收視族群，且其節目形式、內容一般與廣電節目服務相當。

- ii. 服務需以隨選方式收看。

不同於傳統廣電媒體係提供線性頻道服務，ODPS 服務係以網際網路提供，且使用者可以透過電子自行選擇個別節目。

- iii. 服務提供者負有編輯責任。

---

<sup>132</sup> Ofcom, Who need to notify? Guidance notes on who needs to notify an on-demand programme service to Ofcom, [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0028/71839/guidance\\_on\\_who\\_needs\\_to\\_notify.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0028/71839/guidance_on_who_needs_to_notify.pdf) (2015).

<sup>133</sup> Ofcom, How to notify? Guidance notes on how to notify an On Demand Programme Service to Ofcom 5, [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0016/47410/how\\_to\\_notify.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0016/47410/how_to_notify.pdf) (2015).

<sup>134</sup> Ofcom, Rules and guidance, procedures and notifications, <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/information-for-industry/on-demand/rules-guidance> (2018).

所謂編輯責任係指服務提供者對其服務擁有全面性之掌控權，可決定提供予用戶何種節目內容，並可決定如何編排前述之節目內容。

- iv. 服務係以提供公眾使用為目的。
- v. 服務提供者須位於英國政府的管轄範圍。

根據 Ofcom 所公告之指引<sup>135</sup>，具體之 ODPS 服務包含之態樣概略如下：

- i. 廣電頻道業者所提供的回放服務（**catch up service**）：係指頻道業者透過自有網站、線上媒體服務（online aggregated media service），或以機上盒連接電視平臺之服務提供者。
- ii. 電視節目片庫服務（**television programme archive service**）：包含各類型廣電媒體或內容產製業者提供之電視節目、內容，並由內容整合業者（Content aggregator）履行編輯責任。
- iii. 隨選電影服務：透過自有網站、線上媒體服務（online aggregated media service）或電視平臺提供服務，並由業者履行編輯責任。
- iv. 隨選音樂視訊（**music video**）服務
- v. 以類電視之自我行銷、廣告節目為主之視聽服務
- vi. 提供與廣電業者提供節目相當之非主流視聽服務

## B. 報備規範

---

<sup>135</sup> Ofcom, *supra* note 131 at 2.3.

英國與 2016 年 1 月起撤廢原 ODPS 之共管機關「隨選電視協會」(Association for Television On Demand, ATVOD)，改由 Ofcom 擔任 ODPS 之單一監理機關，統籌、負責相關業者報備、申訴事宜。有關登記部分之詳細規範，主要訂定於《如何登記為隨選節目服務指引》，具體之規範細節則羅列如下<sup>136</sup>：

- i. 業者應於服務啟動前 10 天向 Ofcom 登記，並需以 Ofcom 所提供之專用格式提交。
- ii. 通知書需載明聯絡與服務相關資訊。
- iii. 若服務內容涉及重大變更，如服務名稱、聯絡資訊與服務提供方式異動時，亦須通知 Ofcom，並敘明事由。
- iv. 服務中止前亦須通知 Ofcom，並說明預定停止提供服務之日期，以及該服務中止後是否將由第三方單位繼續提供服務等資訊。

### C. 登記內容

根據 Ofcom 所公告之登記格式，具體登記內容主要目的係要求提供服務提供者聯絡資訊、以及服務相關資訊，以具體掌握業者經營服務態樣、內容，並釐清英國政府對於業者是否具有管轄權。具體之登記內容表列如下：

#### i. 服務提供者聯絡資訊

A. 服務名稱

B. 公司註冊編號與地址

C. 主要與次要聯絡人資訊（姓名、職稱、地址、電話、手機、電

---

<sup>136</sup> Ofcom, *supra* note 133 at 5.

子郵件等)

ii. 服務提供者之管轄權：

- A. 服務提供者公司總部之地址
- B. 若於多地提供服務，須提供分公司辦公室地址，並說明各辦公室功能與召開管理會議之地點。
- C. 各分公司辦公室之雇員數量。

iii. 服務資訊：

- A. 服務名稱或其他熟為人知之簡稱
- B. 預計開始提供服務時間
- C. 服務之類型(電視回放服務、首輪與原生內容服務、儲存服務、混合服務)
- D. 服務提供方式(免費收視(free to view)、條件式接取服務(交易／訂閱型)、混合型)
- E. 提供節目類別(成人、兒童、實境節目、特色影集、一般娛樂、教育、生活、音樂藝術、宗教、科幻、運動、本土等類別)
- F. 服務提供網站名稱、網址、提供服務區域(若有地理限制)
- G. APP 服務名稱、提供服務區域(若有地理限制)
- H. 智慧電視或機上盒平臺名稱、提供服務區域(若有地理限制)
- I. 其他收視途徑名稱、提供服務區域(若有地理限制)
- J. 是否有接受任何形式之資金或財務支援，若有相關情事需載明相關細節

**D. 規費**

依據《2003 年通訊法》第 368NA 條 Ofcom 可要求 ODPS 支付規費，未支付費用可能導致罰鍰與終止服務，費用本身需合理、合乎比例

性，以反映主管機關的行政成本，並且費用訂定過程應透過適當方式向業者進行諮詢，以決定適當之費用，而根據 Ofcom 於 2017 年所訂定之 ODPS 規費文件<sup>137</sup>，登記規費依業者規模分為三級：

- 年營收小於新臺幣 345 萬：不用支付費用。
- 年營收大於新臺幣 345 萬但小於新臺幣 1,727 萬元：新臺幣 70,482 元。
- 年營收大於新臺幣 1,727 萬元：新臺幣 140,964 元。

## （2）內容管制規範

根據《2003 年通訊法》第 368 節 Part 4A，有關 ODPS 之內容管制，如有害內容、廣告、贊助與商品置入之規範，主要集中於《2003 年通訊法》第 368E 條至第 368I 條，並於 ODPS 規範指引中訂定有進一步之相關規範。

此外，其中 ODPS 節目部分原係由 Ofcom 指定「隨選視訊管理機構」( Association of Television On-Demand, ATVOD ) 作為共管機關 ( co-regulation body )；而廣告、置入性行銷與贊助部分則指定「廣告標準機構」( Advertising Standard Authority, ASA ) 作為共管機關。惟 Ofcom 以增加監理效率為由，於 2016 年 1 月撤廢 ATVOD，改由 Ofcom 直接監理<sup>138</sup>。

以下將進一步詳細說明內容管制相關規範細節。

---

<sup>137</sup> Ofcom, Regulatory fees for on-demand programme services, [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/asset/pdf\\_file/0017/101582/vod-fees-statement.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/asset/pdf_file/0017/101582/vod-fees-statement.pdf).

<sup>138</sup> See Sithigh, *supra* note 36, at 714-715.

A. 煽動仇恨之有害內容（第 10 條）<sup>139</sup>

ODPS 不得提供涉及針對種族、性別、宗教與國籍等煽動仇恨之內容。

B. 有害內容（第 11 條）<sup>140</sup>

ODPS 中不得內涵特別限制內容，除非制定有效之年齡驗證系統，亦即有效之內容接取控制系統（Content Access Control System, CAC System），使用者於註冊、使用服務時須使用特定年齡驗證工具進行驗證，以確保未成年人無法透過一般性途徑進行收視，所謂特別限制內容之定義如下：

- a. 英國電影分級委員會（British Board of Film Classification, BBFC）已認定為未滿 18 歲者不適宜觀看之類別。
- b. 可預期該內容送交 BBFC，將被認定為未滿 18 歲者不適宜觀看之類別。
- c. 其他被視為可能嚴重影響未滿 18 歲族群之身體、心理或道德發展之內容。

C. 廣告、贊助（第 12 條）<sup>141</sup>

有關 ODPS 的廣告、贊助規定，主要是集中於菸（含電子菸）、酒類商品，以及藥品的廣告、贊助的規範上，同時要求新聞、時事節目不得接受贊助，並規範贊助行為不得影響服務、節目的編輯獨立，詳細之

---

<sup>139</sup> Ofcom, *supra* note 錯誤! 尚未定義書籤。 at 9.

<sup>140</sup> *Id* at 10.

<sup>141</sup> *Id.* at 12.

規範並表列如下：

- a. ODPS 不得接受基於促銷香煙、處方藥為目的之贊助。
- b. 新聞、時事節目不得接受贊助。
- c. 贊助行為不得影響節目內容製作、提供之獨立性。
- d. 不得贊助針對未滿 18 歲族群，或以不適當方式鼓勵購買酒精類飲料之節目。
- e. 受贊助之服務必須明確知會 ODPS 使用者該公司之贊助協議。
- f. 贊助商之 LOGO 或象徵符號必須陳列於節目之開始、結束之處。
- g. 贊助需聲明：
  - i. 不得有侵害人性尊嚴。
  - ii. 不得涉及性別、種族、國籍、宗教、年齡、身心障礙之歧視。
  - iii. 不得有鼓勵傷害健康或安全之行為。
  - iv. 不得有侵害環境保護之行為。
  - v. 不得侵害兒少身心健康。
  - vi. 不得直接鼓勵個人或家長購買或租用商品或服務。
  - vii. 不得有以不合理之方式呈現特定人士於危險環境。

### **(3) 商品置入（第 13 條）<sup>142</sup>**

有關商品置入的規範上，ODPS 不得於兒童節目中有商品置入行為，且業者不得接受一般菸品、電子菸與週邊產品，以及處方藥品之商品置入；此外，酒精類飲品的商品置入不得針對未滿 18 歲族群，或以

---

<sup>142</sup> *Id.* at 19.

不適當方式鼓勵購買酒精類飲料之節目。

### 3. 英國落實 2018 年《修訂視聽媒體服務指令》之簡介

《2020 年視聽媒體服務管制法》主要修正內容，係擴張監理規範的適用範圍，將可分離於主要服務，目的係提供予公眾之之線上影音內容納入管理規範；同時，本次亦拉齊傳統廣電服務與隨選視訊服務間有害內容之管制差異，並強化煽動暴力、仇恨，以及公開煽動恐怖主義罪刑之規範。此外，本次修正亦課予業者義務，應透過合乎比例性之措施保障兒少族群受到潛在之傷害，故業者應建置年齡驗證機制或其他措施；以及提升身心障礙人士進用視聽媒體服務之可及、便利性<sup>143</sup>。

### 4. VSPS 之規範

相較於以往，如今的消費者更加容易，也更加頻繁於接觸由網際網路管道所提供之視聽內容，且隨著如 Youtube、Facebook 等大型視訊分享平臺業者的蓬勃發展，此類型服務之影響力已與傳統廣播電視業者相當，自應接受相關法律適度規管之責任、義務。因此，《2020 年視聽媒體服務管制法》除拉齊線性與非線性電視服務的內容管制密度外，並於《2003 年通訊法》第 368 節增訂 Part 4B，將視訊分享平臺納入管制範疇，課予業者相關義務，亦即應採取適當措施，以達成保障公眾收視權益之立法目的。

根據第 368S 條之條文，VSPS 之定義係指：「向公眾提供影音之特定服務或某個服務可分離之部分」，具體而言必須符合以下要件：

- A. 影音服務係該服務或該服務之可分離部分之主要目的。
- B. 影音服務已構成該服務之關鍵功能（essential functionality）。

---

<sup>143</sup> SCL, Audiovisual Media Services Regulations 2020 made, <https://www.scl.org/news/12072-audiovisual-media-services-regulations-2020-made> (last visited Nov. 02, 2020).

- C. 該服務係透過電子通訊網路（ECN）所提供。
- D. 服務之提供係以商業行為為基礎。
- E. 服務提供者無編輯責任，僅得以節目進行編排，亦即透過演算法等自動化工具決定節目之陳列、排序與標註。
- F. 服務提供者須位於英國政府的管轄範圍。

### **（1）市場參進管制：事前報備制**

而依據本次的修法中新增之第 368V 條之規定，VSPS 亦採取事前報備制，業者須於提供服務前須向 Ofcom 進行報備（notification）。

### **（2）內容管制簡述**

具體而言，AVMSR 並非對於內容進行直接性管制，而是課予視訊分享平臺業者相關義務，如透過設置特定服務之使用模式、條件、建立加註警語系統、年齡驗證機制、內容評分機制，以及家長控制系統等。而具體之管制項目羅列如下<sup>144</sup>：

- A. 保護未成年人免於遭受有害身心健康與道德發展之內容、廣告影響。
- B. 保護大眾免於遭受煽動暴力、仇恨性之有害內容、廣告影響。
- C. 保障大眾免於遭受涉及違反歐盟法律規範下之犯罪行為之內容與廣告影響。

## **5. 2017 年數位經濟法**

除了基於 AVMSD 相關視聽服務媒體之內容監理外，英國近年針對一般網際網路內容也強化其監理。英國《2017 年數位經濟法》(Digital

---

<sup>144</sup> SCL, Audiovisual Media Services Regulations 2020 made, <https://www.scl.org/news/12072-audiovisual-media-services-regulations-2020-made> (last visited Nov. 02, 2020).

Economy Act 2017) 新增之線上色情網站年齡驗證機制，主要係針對英國國內、外具色情內容之營利性網站進行管制，且營利性網站包含進入網站需付費，以及提供免費網站但需付費購買品二種。

此外，《2017 年數位經濟法》的管制架構亦引入傳統分級標準，做為英國色情網站內容分級依據，惟違反規範將以民事責任為主。此一管制架構要求網站應設置有效之年齡驗證機制，並與金流業者合作(如信用卡業者)，以防止色情網站造成兒少身心健康的潛在危害，且主管機關並將依技術發展隨時調整管制涵蓋之範疇<sup>145</sup>。

### (1) 對未成年人之保護

依該法第 14 條第 1 項規定，任何在英國內，於網站上以營利為目的提供色情內容，且未確保 18 歲以下使用者在任何時後皆無法取得該內容者，違反本規定。為實踐本規範，國務大臣得訂定規則，明定商業之定義。此外，依同條第 6 項規定，隨選視服務非為本管制範疇之管制客體。

### (2) 色情內容與極端色情內容之定義

而所謂「色情內容」，依第 15 條規定，係指該作品由影音著作主管機關核發 R18 證書<sup>146</sup>之影音著作、可合理推定影音著作將核發 R18 證

---

<sup>145</sup> DCMA, Digital Economy Bill Factsheet- Age Verification for Online Pornography, available at [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/535010/6\\_Age\\_Verification\\_Fact\\_Sheet.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535010/6_Age_Verification_Fact_Sheet.pdf).

<sup>146</sup> R18 級為在特定場所供 18 歲以上人士觀看之節目，如經特別許可之電影院或成人用品店，且此級影音產品無法以郵購提供。18 級則為 18 歲以上人士可於電影院觀看，且可租用或購買影音產品。規類為 R18 級之類型包括：違反刑法之內容與依「淫穢出版物法」(Obscene Publications Act) 規定為淫穢題材者、性虐待、被逼迫性之性行為、暴力等違反自我意願之內容。BBFC, Age Ratings You Trust Guidelines, available at [https://www.bbfc.co.uk/sites/default/files/attachments/BBFC%20Classification%20Guidelines%202014\\_0.pdf](https://www.bbfc.co.uk/sites/default/files/attachments/BBFC%20Classification%20Guidelines%202014_0.pdf).

書、主管機關核發 18 級<sup>147</sup>證書並依其性質可推定係為引起他人性慾而製作、影音著作主管機關認為不適合核發分類證書之影音作品、內容或其他任何內容且得合理推定該影音作品係為喚起他人性慾而製作。而所謂「內容」，依同條第 2 項 (b) 款規定，係指一系列有聲音或無聲音之動態視覺影像、一系列有聲音或無聲音之靜態視覺影像、或聲音。

極端色情內容定義規定於第 22 條，係指可合理推定該產品係以引起性欲為目的且內容極端，並符合英國《2008 年刑事與移民法》(Criminal Justice and Immigration Act 2008) 第 63 條第 7 項與第 7A 項<sup>148</sup>，以及引起普通一般人極冒犯、作嘔或其他具淫穢性質者。但此類色情內容之定義與一般情色內容不同，僅包括一系列有聲音或無聲音之動態視覺影像、一系列有聲音或無聲音之靜態視覺影像。

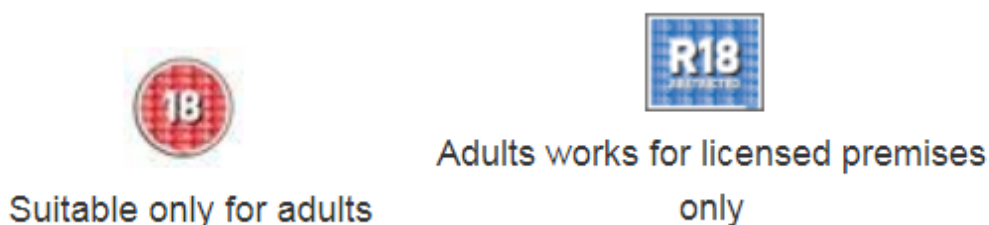


圖 48：英國 18 級與 R18 級圖示

資料來源：BBFC website<sup>149</sup>

<sup>147</sup> 18 級證書之節目內容為違反刑法之素材、違反社會秩序與善良風俗等有損公民健康與道德之素材、邀請參與暴力活動、吸毒、對白、有明確的性行為或以喚起性慾之題材。R18 級所規定之內容亦不得於 18 級內容出現。但如係用於性教育之內容則可例外允許。

<sup>148</sup> 即影像有威脅生命之行為、導致或有可能導致肛門、乳房或性器嚴重受傷之行為、性侵害人類屍體、對活的或死的動物為性行為或口交且影像可合理信其為真實者、性器、肛門或口腔之結合、未經他人同意而使性器或肛門結合且影像可合理信其為真實者。

<sup>149</sup> BBFC, <https://www.bbfc.co.uk/about-classification/classification-guidelines> (last visited Nov. 02, 2020).

### (3) 年齡驗證主管機關之指定

依第 16 條第 1 項規定，國務大臣得以書面通知指定一或一位以上或更多人擔任年齡驗證機關，且得提供補助金或貸款予該機關，以供其履行職能所花費之支出。

### (4) 主管機關之資料提供請求

年齡驗證主管機關依《2017 年數位經濟法》第 18 條之授權，得以書面通知，限期命網際網路服務提供者（ISP）或年齡驗證主管機關認為有涉及或有參與經由網路以商業行為向英國境內之人提供色情內容之其他人，提供其所需之任何資料。

### (5) 主管機關對業者違法之處置

關於業者違法之處置，依第 19 條第 1 項規定，有違反第 14 條第 1 項規定，未防止 18 歲以下未成年人使用者，或有違反第 18 條遵守主管機關之資料提供請求者，主管機關得課與罰鍰，並向違法行為人發出執行通知（enforcement notice），或二者得擇一行使。但第 20 條第 2 項規定罰鍰金額不得逾新臺幣 945 萬，或營業額的 5%，且依同條第 8 項規定，主管機關收到之罰鍰須繳予綜合基金（Consolidated Fund）。

除課以罰鍰以外，依第 21 條第 1 項規定，年齡驗證主管機關認為有違反第 14 條第 1 項，或於網路上向英國境內之人提供極端色情內容之違法行為人，得向付費服務業者（payment-services provider）或輔助服務業者（ancillary service provider）<sup>150</sup>發出通知相關違法情事，並同

---

<sup>150</sup> 依 2017 年數位經濟法第 21 條第 4 項規定，付費服務業者係指向年齡驗證主管機關提供服務之業者，且該業者可移轉違法行為人於網路上提供色情內容或極端色情內容所獲得款項。依同條第 5 項規定，輔助服務業者係指非支付服務業者，且年齡驗證主管機關認為該業者於交易過程中提

時通知違法行為人。而在網際網路服務提供者之處置部分，依第 23 條第 1 項規定，主管機關亦應網際網路服務提供者發出通知，並依第 2 項 (c) 款規定要求 ISP 業者著手進行通知內之措施，或採取對業者合適且可防止英國境內使用人取得該違法內容，例如封鎖。

修法前，英國監督線上違法網站之運作模式，原係由民間業者所成立之「網路觀察基金會」(Internet Watch Foundation, IWF) 進行過濾，經由使用者或消費者回報後，再由網路服務提供者 (internet service provider, ISP) 封鎖，也立即阻斷內容之接取，以降低網路上違法內容之影響效果，並特別著重於有害兒童心理健康之色情網站。英國政府正式於 2018 年 2 月 21 日指定獨立的非營利組織「英國電影分級基金會」(British Board of Film Classification, BBFC)，擔任線上色情年齡驗證之監理機構。

《2017 年數位經濟法》要求色情網站業者應於英國境內可連接之網站設置年齡驗證系統，諸如信用卡、護照、駕照，證明已經是成年人，否則色情網站將面臨重罰。在新規定下，年齡驗證監理機構將有權向 ISP 發出通知 (notice) 要求封鎖網站，亦可處以新臺幣 945 萬罰鍰。預計經由政府之介入，使年齡驗證監理機關能列出主要不合規範之網站與應用程式 (APP)，並通過符合標準之色情網站業者、付費服務業者、及輔助服務業者間的合作，摧毀不合規範之色情網站業者的收入來源，並導正其成為符合標準之業者。

BBFC 已於 2018 年初依《2017 年數位經濟法》第 25 條之授權，

---

供服務，以供違法行為人提供非法內容，或為違法行為人之商品或服務於任何網站上提供廣告者。

陸續提出「年齡驗證安排指引」<sup>151</sup>（Guidance on Age-verification Arrangements）與「輔助服務提供者指引」<sup>152</sup>（Guidance on Ancillary Service Providers），並於 2018 年 4 月 23 日結束二則指引之諮詢。此外，DCMS 亦依《2017 年數位經濟法》第 27 條，提出「年齡驗證主管機關管制線上色情之指引」<sup>153</sup>（Guidance to the Age Verification Regulator）。然而，為供 BBFC 完善擬定指導原則，主管部會 DCMS 於 2018 年 3 月 10 日宣布，延後原訂 2018 年 4 月實施之年齡驗證機制，目前尚無確定之實施日期。

## 6. 著作權侵害處理模式

在歐盟層級的規範部分，《資訊社會指令》（Information Society Directive Directive）<sup>154</sup>第 8 條訂有著作權與相關權利人可尋求的制裁與救濟，其中，第 3 項規定：「會員國應確保權利人可對其服務被第三人用以侵害著作權或相關權利的網路中介者（intermediary）聲請禁制令（injunction）」。此禁制令規定並非指網路中介者為侵權行為，同指令立法理由第 59 點說明如次：「特別是在數位環境中，網路中介者之服務被第三人用以侵權的情形可能會大增。而在許多案件中，此類網路中介

---

<sup>151</sup> BBFC, Draft Guidance on Age-verification Arrangements, Mar. 2018, *available at* [http://www.bbfc.co.uk/sites/default/files/attachments/BBFC\\_Draft\\_Guidance\\_on\\_Ageverification\\_Arrangements\\_March\\_2018.pdf](http://www.bbfc.co.uk/sites/default/files/attachments/BBFC_Draft_Guidance_on_Ageverification_Arrangements_March_2018.pdf).

<sup>152</sup> BBFC, Draft Guidance on Ancillary Service Providers, Mar. 2018, *available at* [http://www.bbfc.co.uk/sites/default/files/attachments/BBFC\\_Draft\\_Guidance\\_on\\_Ancillary\\_Service\\_Providers\\_March2018.pdf](http://www.bbfc.co.uk/sites/default/files/attachments/BBFC_Draft_Guidance_on_Ancillary_Service_Providers_March2018.pdf).

<sup>153</sup> DCMS, Guidance to the Age Verification Regulator, Jan. 2018, *available at* [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/673425/Guidance\\_from\\_the\\_Secretary\\_of\\_State\\_for\\_Digital\\_Culture\\_Media\\_and\\_Sport\\_to\\_the\\_AgeVerification\\_Regulator\\_for\\_Online\\_Pornography\\_-\\_January\\_2018.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/673425/Guidance_from_the_Secretary_of_State_for_Digital_Culture_Media_and_Sport_to_the_AgeVerification_Regulator_for_Online_Pornography_-_January_2018.pdf).

<sup>154</sup> Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society.

者最有能力實現侵權活動。因此，在不影響適用其他可尋求制裁與救濟之情形下，應允權利人對其網路承載第三人侵害受保護著作物等的網路中介者聲請禁制令。……此禁制令之條件與程式應保留予各會員國內國法決定」。

英國內國法部分，則通過《2003 年著作權與相關權利管制法》（Copyright and Related Rights Regulations 2003）<sup>155</sup>第 7 條轉換《資訊社會指令》第 8 條第 3 項，將該前開規範意旨，修入《1988 年著作權、設計與專利法》（Copyright, Designs and Patents Act 1988, CDPA 1988），並區分為著作權與其他權利適用之不同，分別置於不同條文。其中，著作權部分規範在第 97A 條「對服務提供者之禁制令」：

- （1）明知（actual knowledge）他人使用其服務用以侵害著作權之服務提供者，高等法院有權授予對之禁制令。
- （2）法院於判斷本條之服務提供者使否為明知，應考量個案之情況與
  - （a）服務提供者是否已收悉符合法定接觸方法之通知；以及
  - （b）通知含有以下資訊之程度
    - （i）通知寄發者之全名與地址；
    - （ii）所涉侵權細節。
- （3）本條所稱「服務提供者」，為《電子商務指令》E Commerce Directive 所稱之資訊社會服務（information society services services）提供者。

---

<sup>155</sup> UK Copyright and Related Rights Regulations 2003, regulation 7. About “Making available right for performers”, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2003/2498/regulation/7> (last visited Nov. 02, 2020).

### (1) 2010 年 20C Fox v Newzbin 案<sup>156</sup>

Newzbin 係一由英國公司營運，惟將其伺服器置於海外之之網站，該網站與 USENET 有互補、互動的關係。舉體而言，USENET 係一由新聞群組與其他訊息所構成的網路系統，該服務用戶可透過付費取得特定伺服器的帳號，並可自由依分類瀏覽新聞或發佈訊息；而該服務之伺服器會將新聞或訊息不斷轉發予其他伺服器，故最終新聞與訊息會以分散式的架構儲存於全球的 USENET 伺服器中。

本案爭議之處在於，USENET 所提供之服務內含有大量的非法著作物資訊，分別以純文字與數位檔案儲存在新聞或消息中，而數位檔案通常是以分割壓縮後的偽裝檔案「.NZB」呈現，用戶分別下載後，再自行於電腦中解壓縮、還原或播放。Newzbin 則係採取付費會員制，提供會員介面相當友善的 USENET 服務之搜尋引擎與畫面，已節省會員瀏覽、搜尋 USENET 伺服器鐘違法檔案的時間；此外，亦提供會員張貼違法檔案之分享資訊。

2010 年，20th Century Fox 為首的電影公司起訴 Newzbin，主張 Newzbin 之使用者侵害其重製權，同時 Newzbin 營運商侵害其公開傳輸權（right of communication to the public），要求 Newzbin 營運商停止侵權、並請求損害賠償此外，並依據《1988 年著作權、設計與專利法》第 97A 條，請求法院授予對相關網際網路接取服務提供者之禁制令。

英格蘭及威爾斯高等法院 High Court of England and Wales, EWHC 最後判決 Newzbin 營運商違法侵權，除判賠 23 萬英鎊之損害賠償金

---

<sup>156</sup> Twentieth Century Fox Film Corporation v Newzbin Ltd [2010] EWHC 608.

外，亦授予禁制令（injunction），要求 Newzbin 營運商不得侵害原告所提出之電影與電視劇之清單的著作權，且被告應確保其網站或其所提供之任何服務的使用者，不得侵害原告所提出之電影與電視劇之清單的著作權。

然而，雖然網際網路接取服務提供者屬於電子商務指令 Art. 2(a)之「資訊服務提供者」（Information Society Service Provider, ISSP），但法院卻拒絕授予對相關網際網路接取服務提供者禁制令，其限制包括 Newzbin 內任何被張貼或散佈 USENET 著作侵權資源之索引款目（index entry）或資料庫序列 database entry）。其理由有三：

一、《1988 年著作權、設計與專利法》第 97A 條限於著作權人聲請，並不擁有系爭網站上所有內容之權利、或其權利未被證立之原告，不在此限。

二、被告即相關網際網路接取服務提供者未被證明，屬明知他人使用其服務以侵害所有原告主張之權利。

三、原告即權利人所主張之權利並未被清楚定義，因此禁制令之範圍將相當不確定。

## • 2010年20C Fox v Newzbin案

- 侵權網站Newzbin由英國公司營運，**伺服器架設於海外**，與著作物侵權張貼系統USENET有互補、互動關係
- 法院判決Newzbin營運商應損害賠償，但**拒絕依CDPA第97A條授予禁制令**，理由有三：
  1. 第97A條**限著作權利人主張**，但原告電影公司不擁有Newzbin網站上所有著作物之權利
  2. ISP未被證明屬於「**明知**」...
  3. 原告主張之權利未被清楚定義，將導致禁制令範圍不確定



## • 2011年20C Fox v BT 案

- 為給付賠償金，疑似與Newzbin相同內部人之公司成立**Newzbin2**網站，類似網址，雷同內容，伺服器架設於瑞典，網域名稱在賽席爾：**規避行為**
- ✓ 原告不起诉Newzbin2，直接對英國電信(BT)訴訟，聲請97A禁制令



圖 49：歐盟、英國著作權侵權之重要案例

資料來源：本研究自行整理繪製

本案法院對禁制令之三個核心爭點

授予禁制令之限制與範圍：援引歐盟法院2011年對商標案件L'Oréal v eBay之先行裁決(preliminary ruling)，對歐盟2004年執行指令(Enforcement Directive, 2004/48/EC)與電子商務指令之體系解釋

授予禁制令之限制與範圍

明知之範圍

- ISP明知有人「利用其服務」用以侵權即可
- 非明知侵權行為本身
- 「他人」亦無須特定

明知之時點

- 當ISP被權利人收悉足夠細節通知、並有合理調查機會時，即轉為明知

原告已寄送相關侵權通知與證據予英國電信，因此基於英國電信明知...

1. Newzbin2與其使用者對原告之著作物行大規模之侵權
2. Newzbin2之使用者包括英國電信網際網路接取服務之使用者
3. 英國電信網際網路接取服務之使用者使用其服務下載Newzbin2之侵權著作物

• 歐盟資訊社會指令所規範的禁制令，**源自網路中介者其服務型態常被用以侵權的本質**，為一獨立的「**限制智財侵權特別責任**」，是享有電子商務指令**第12條至第14條責任限制規範的代價**

- ✓ 所授予禁制令應同時具停止現在侵權、並有助於防止未來之侵害之效果
- ✓ 禁止課予網路中介者一般性監控義務、與探尋非法活動之一般性義務
- ✓ 須符合公平、比例原則、並不使網路中介者負擔過度之成本
- ✓ 須具有有效性、嚇阻性、且不構成合法貿易之阻礙
- ✓ 應權衡所涉各項權利與利益

圖 50：2011 年 Newsbin2 案之法院見解

資料來源：本研究自行整理繪製

## (2) 2011 年 20C Fox v BT (No 1)案

在 Newzbin 營運商敗訴後，很快閉站並聲請自願性清算，原告電影公司不及阻止，導致 Newzbin 實際上並未給付賠償金。不只如此，一個疑似與 Newzbin 營運商同一董事之公司所營運、網站網址極其類似、伺服器位於瑞典、網域名稱在塞席爾共和國 Seychelles、不管是網站功能、介面、資訊內容幾與 Newzbin 如出一轍名為「Newzbin2」的網站隨後開始營運，一般咸認是同一經營團隊的規避行為<sup>157</sup>。

20th Century Fox 為首的電影公司記取教訓，故不再直接針對 Newzbin2 提起訴訟，轉而著墨《1988 年著作權、設計與專利法》第 97A 條。電影公司意欲測試法院態度、並建立指標案例，因此選擇英國最大的電信業者英國電信（British Telecommunications）為禁制令的被告。

### A. 關於構成要件「明知」

本案中，英格蘭及威爾斯高等法院關於禁制令的三個核心問題為：其一、認定網際網路接取服務提供者「明知」的標準；其二、可使網際網路接取服務提供者從不知情轉為「明知」之行為；其三、禁制令的具體範圍。以下分別說明之：

#### （A）認定網際網路接取服務提供者「明知」的標準

英國電信抗辯所謂「明知」，應該具體知情特定用戶對特定著作物進行特定侵權。

法院拒絕英國電信之主張。首先，法院認為 Sec. 97A(2)(b)(ii)雖然明文規定「所涉侵權細節」，但該條也僅要求法院「考量…含有以下資訊

---

<sup>157</sup> 20C Fox v BT (No 1) 1), para. 45 4 7, 58.

之程度」<sup>158</sup>。

其次，由於電子商務指令與資訊社會指令是同時頒佈的，其中的立法理由也相當清楚得說明二指令之間的互補性，因此當可配套解釋。而法院考察電子商務指令第 12 條至第 14 條之責任限制規範要件，其中，第 13 條關於自動存取（caching）服務提供者<sup>159</sup>、與第 14 條關於資訊儲存（hosting）服務提供者<sup>160</sup>，若構成「明知」，則喪失責任限制之保護；相對的，第 12 條第 1 項之單純傳輸（mere conduit）業者，卻不因「明知」與否而影響責任限制之效果<sup>161</sup>。由此可知，不應過於嚴格解釋「明知」<sup>162</sup>。

第三，資訊社會指令立法理由第 59 點說明對網路中介者禁制令制度之意旨與理由為：「…在數位環境中，網路中介者之服務被第三人用以侵權的情形可能會大增。而在許多案件中，此類網路中介者最有能力實現侵權活動。因此…應允權利人對其網路承載第三人侵害受保護著作物等的網路中介者聲請禁制令。」此處強調者係「承載侵權活動」之網路中介者，因此不應過於嚴格解釋「明知」<sup>163</sup>。

法院亦認為，《1988 年著作權、設計與專利法》第 97A 條之「明知」之重點，係「明知」「利用其服務」以侵權，而非明知侵權行為本身，因此「明知」應採較為一般性、較開放性的解釋，故本條之「他人」，並不要求特定或可得特定。基此，在不知是誰、或無法找出是誰的情況

---

<sup>158</sup> *Id.*, para. 137.

<sup>159</sup> e-Commerce Directive, Art. 13.

<sup>160</sup> e-Commerce Directive, Art. 14.

<sup>161</sup> e-Commerce Directive, Art. 12(1).

<sup>162</sup> 20C Fox v BT (No 1), para. 145.

<sup>163</sup> *Id.*, para. 146.

下，仍然可以知道有人正為侵權行為<sup>164</sup>。

最後，法院認為應證明「服務提供者明知至少有一人使用其服務用以侵害著作權」，而當服務提供者有越多關於侵權活動之資訊，服務提供者就越可能構成「明知」，證明服務提供者明知特定用戶對特定著作物進行特定侵權並非關鍵<sup>165</sup>。

（B）可使網際網路接取服務提供者從不知情轉為「明知」之行為

法院認為 Sec. 97A(2)規範得相當清楚，當服務提供者被通知存有侵權活動時，將從不知情轉為「明知」。此外，當收悉之足夠細節之通知、並有合理的調查機會時，則服務提供者可能構成「明知」<sup>166</sup>。

（C）禁制令的具體範圍

雖然於前 20C Fox v Newzbin 案中，承審法官不願依《1988 年著作權、設計與專利法》第 97A 條授予禁制令，但本案法院則有不同看法。

法院首先耙梳歐盟於 2004 年頒佈之執行指令（Enforcement Directive<sup>25</sup>）與歐盟法院（Court of Justice of the European Union, CJEU）的相關判決。執行指令希望藉由擴大既有著作權或相關權利之制裁或救濟措施至其他的智慧財產權執法，例如商標權等，以加強智財領域之執法<sup>167</sup>。其中，第 11 條「禁制令」規範如次：「在法院認定涉侵害智慧財產權之情況，會員國應確保法院有權授予禁止侵權人持續侵權之禁制令。在適當的情況下，內國法應就不遵守禁制令提供連續處罰，以確

---

<sup>164</sup> *Id.*, para. 147.

<sup>165</sup> *Id.*, para. 148.

<sup>166</sup> *Id.*, para. 149.

<sup>167</sup> Enforcement Directive, Rec. 22-24.

保遵循。當第三人使用網路中介者之服務以侵害智慧財產權，會員國應不影響資訊社會指令第 8 條第 3 項之適用，確保權利人有對該網路中介者聲請禁制令之權利。<sup>168</sup>」本條指令規範，於英國則透過既存法規與「2006 年智慧財產權（執法等）管制法」（Intellectual Property (Enforcement, etc.) Regulations 2006）內化為內國法<sup>169</sup>。而因執行指令第 11 條第 3 句與資訊社會指令第 8 條第 3 項系出同源，因此建立了歐盟法院相關判例的可指引性。

在 2011 年，歐盟法院關於涉網路交易平臺販售侵害商標權仿冒品之網路中介者責任之 L'Oréal v eBay 乙案先行裁決（preliminary ruling）中，對執行指令第 11 條、電子商務指令等法律框架，做出以下體系解釋<sup>170</sup>。

- i. 執行指令第 11 條第 1 句之禁制令係針對侵權人，以防止繼續侵權為目標，相較於第 3 句之禁制令係針對被第三人用以侵權之網路中介者，兩者並不相同。
- ii. 然而電子商務指令第 18 條 30 要求法院應對資訊社會服務提供者快速採取停止侵權行為、並防止擴大損害利益之措施，該措施包括過渡性措施。同時，執行指令立法理由第 24 點 31 亦說明，視個案需要，且情事狀況適當，法院所提供之措施應包括防止擴大智慧財產侵權之禁止措施。
- iii. 執行指令第 3 條第 1 項 32 則<sup>171</sup>規定會員國之一般義務，也即

---

<sup>168</sup> Enforcement Directive, Art. 11.

<sup>169</sup> 20C Fox v BT (No 1), para. 91.

<sup>170</sup> Case C-324/09 L'Oréal v eBay, judgment of 12 July 2011, para. 139-144.

<sup>171</sup> Enforcement Directive. Art. 3(1).

智慧財產權之執法措施應具有有效性與嚇阻性。

- iv. 電子商務指令第 15 條第 1 項 33 則<sup>172</sup>規定，會員國不得課予同指令第 12 條至第 14 條之單純傳輸服務提供者、自動存取服務提供者、與資訊儲存服務提供者監控其所傳輸、儲存資訊之一般性義務，亦不得課予積極探尋指向非法活動之適時或情事狀況的一般性義務。
- v. 執行指令第 3 條第 1 項復要求智慧財產權之執法措施須公平、符合比例原則、且不得逾必要成本。第 3 項<sup>173</sup>則要求智慧財產權之執法措施不得構成合法貿易之障礙。
- vi. 綜上，於適用第 11 條第 3 句之禁制令時，法院應權衡所涉各項權利與利益；此外該禁制令必須同時有助停止現在發生的侵權行為、並防止未來之侵害；且禁制令應有效、合比例性、具嚇阻性，且不得逾必要成本並構成合法貿易障礙。

因此本案法院認為，禁制令之授予範圍，應不限於現在、持續且重複之侵權，亦可要求有助防止未來侵害之手段<sup>174</sup>。故本案中，考量原告已寄送相關侵權通知與證據予英國電信，因此基於英國電信明知 Newzbin2 與其使用者對原告之著作物行大規模之侵權；Newzbin2 之使用者包括英國電信網際網路接取服務之使用者；且英國電信網際網路接取服務之使用者使用其服務下載 Newzbin2 之侵權著作物，故滿足《1988 年著作權、設計與專利法》第 97A 條授予禁制令的要件<sup>175</sup>。

#### B. 基本權衝突之考量

---

<sup>172</sup> e-Commerce Directive, Art. 15(1).

<sup>173</sup> Enforcement Directive. Art. 3(3).

<sup>174</sup> 20C Fox v BT (No 1), para. 156.

<sup>175</sup> *Id.*, para. 157.

本案法院認為，系爭禁制令之聲請，屬典型的基本權衝突。一方面著作權之保護涉及歐洲人權公約第 1 議定書（Protocol 1 to the European Convention on Human Rights）第 1 條之財產權；同時限制特定網站的接取與使用，亦涉歐洲人權公約（European Convention on Human Rights）第 10 條第 1 項之所保障之言論自由，因此有必要考量所涉基本權利之干預與限制、並加以衡平，並有義務考量對案件當事人以外之人的普遍性影響<sup>176</sup>。不過，歐洲人權公約第 10 條第 2 項關於言論自由之限制中，規定「行使（言論）自由，負有義務和責任，必須接受法律所規定的和民主社會所必需的程式、條件、限制或懲罰之限制。該限制是基於…為保護他人的..權利…」，而本案中電影公司之著作權，恰屬「他人之權利」；況且法院亦認為，《1988 年著作權、設計與專利法》之相關規範，至少在著作侵權執法與接取特定網站之言論自由間，已為財產權與言論自由之保護畫出一道清楚的界線。

此外，本案亦與 2011 年歐盟法院 Scarlet v SABAM 案<sup>177</sup>的先行裁決有所不同。該案起因係點對點傳輸軟體（peer-to-peer software，下簡稱「P2P 軟體」）之使用，而比利時法院授予禁制令，要求當地一家網際網路接取服務提供者應過濾所有著作侵權之網際網路流量，且該網際網路接取服務提供者應支付著作權執法之成本。針對如此極端的事例，歐盟法院首先認為歐洲聯盟基本權利憲章（EU Charter of Fundamental Rights）第 17 條第 2 項對智慧財產權之保護，並非絕對；其次，保護智慧財產權之同時，亦必須與其他基本權衡平<sup>178</sup>。

---

<sup>176</sup> *Id.*, para. 183.

<sup>177</sup> Case C-70/10 Scarlet Extended v Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM), judgment of 24 November 2011.

<sup>178</sup> Case C-275/06 Productores de Música de España (Promusicae) v Telefónica de España SAU, judgment of 29 January 2008, para. 62-68.

最後，歐洲聯盟基本權利憲章第 16 條亦保障商業自由。由於比利時法院要求該網際網路接取服務提供者自行支付成本，安裝過於複雜、成本過高、且永久性的電腦系統，故而判決認定系爭禁制令嚴重侵害了該網際網路接取服務提供者之商業自由；同時亦構成了電子商務指令第 15 條第 1 項中，禁止會員國對單純傳輸服務提供者、自動存取服務提供者、與資訊儲存服務提供者課予一般性監控義務與探尋非法活動一般性義務之要求。基此，歐盟法院已明確禁止類似預防性、要求網際網路接取服務提供者承擔所有成本、對全體消費者無差別地實施、無限期、且適用所有的電子通訊形式之禁制令<sup>179</sup>。

反觀本案，原告所要求的禁制令，並非針對其網路上所有傳輸封包之全面性之手段，而係僅針對 Newzbin2 此一大規模侵權網站之使用；且所採用之技術方案，亦係英國電信配合「網際網路觀察基金會」（Internet Watch Foundation, IWF）進行網際網路內容監理之自律措施下，早已採行、且行之有年封鎖/過濾系統「Cleanfeed」，封鎖或過濾諸如對兒童及少年身心發展有害之網站等。要之，該系統混合透過邊選路器（edge router）與邊界閘道（border gateway, BG）行封包丟棄或轉向之網際網路位址封鎖（IP address blocking）與繞路（re-routing）技術，以及使用網址存取控制列表（Access Control List, ACL）之深層封包檢測（deep packet inspection, DPI<sup>180</sup>）網址（Uniform Resource Locator, URL）封鎖技術。該技術不僅具技術可行性；英國電信業已採用故並未使負擔過度成本；且系爭禁制令已將情事變更條款納入，可隨未來環境變遷調

---

<sup>179</sup> Marsden, *supra* note 13, at 715-716.

<sup>180</sup> 深層封包檢測有三種程度：最小分析、摘要分析、以及細節暨深入分析，Cleanfeed 僅採用前兩種程度，目的為實現精準封鎖，也即，用在欲封鎖網站與其他非封鎖對象網站共用 IP 位址時；或只需封鎖特定網站之一部（如特定頁面）時，以避免誤封或過度封鎖（overblocking）。

整，如已無封鎖必要之解除封鎖標的、或避免被告規避流竄之追加封鎖標的。

### C. 其他爭議

英國電信還提出其他抗辯，認為授予系爭禁制令不盡合理、或會產生其他的弊害，然而，法院卻一一駁回其主張，以下簡介相對重要者。

#### (A) 可能引起大量訴訟案件

英國電信抗辯，若法院授予禁制令，將導致眾多著作權利人相繼仿效，聲請對之相類措施，致使英國電信需面對無止盡的訴訟案件<sup>181</sup>。

但法院認為，英國電信顯然忽略了本案原告在事前與訴訟中成案、蒐證、擬定訴訟策略、冗長之聽證程序等準備成本，尤其，本案原告先是花費時日與鉅額成本，在 Newzbin 案中取得了法院認定 Newzbin 營運商侵權的判決，依據該判決，後續才繼而聲請對英國電信之禁制令。尚且，從 Newzbin 與 Newzbin2 營運商的規避與流竄經驗可得知，著作權利人即便取得了勝訴判決與判賠，可能也無法回收相關成本。故法院推論，後續的權利人應會策略性地對極嚴重的指標性侵權網站起訴，而非如英國電信所云之訴如潮水。此外，法院也認定並無證據顯示，本案中所增加採行的封鎖措施，會對網際網路觀察基金會自律機制所採用的 Cleanfeed 系統造成過度負擔、或惡化英國電信之 Cleanfeed 系統維運成本；至若未來著作權利人興訟所造成之負擔與成本累計，是否會造成過度負擔或惡化成本，則是未來的具體個案中，法院所需考量者，與本案無關<sup>182</sup>。

#### (B) 規避行為減損手段有效性

---

<sup>181</sup> 20C Fox v BT (No 1), para. 187.

<sup>182</sup> *Id.*, para. 189-191.

其次，英國電信主張，由於其網際網路接取服務用戶可能採用某些技術手段以規避網站封鎖，正如 Newzbin2 網站上亦提供使用者規避技術與教學，此皆將導致本案原告所欲採用的封鎖技術流於無效<sup>183</sup>。

然而，法院採納鑑定人之意見，以四點理由拒絕英國電信之主張。其一、凡規避技術皆需一般個人使用額外的專業技術，縱使假設 Newzbin2 之使用者皆具備專業能力，亦並不代表使用者願意花費時間與心力進行規避。其二、除非英國電信之網際網路接取服務用戶改用其他業者提供之高階付費服務，否則實施規避技術將導致網路連線緩慢、或劣化服務品質。這若用戶轉換業者，將導致使用花費增加、並產生潛在的資安問題。其三、經濟理論上，使用者下載非法檔案並非真的「免費」，仍有其成本；而盡可能減少下載侵權檔案與使用合法服務（如租 DVD）之成本差距，將更有可能導引侵權使用者轉而使用合法服務。基此，Newzbin2 使用者除了需負擔購買 USENET 帳號之費用、以及 Newzbin2 的入會費外，若還需額外負擔更高額的網際網路接取服務費用，將有望構成 Newzbin2 使用者之負面誘因。其四、制度或執法都將導致人類行為模式之重置，因此極難精準預測人類的行為。事實上，義大利實施類似禁制令的效果確實導致了境外非法網站使用之減少<sup>184</sup>。

#### （C）手段不符合比例性

英國電信抗辯禁制令應嚴密剪裁，至對應個別 Newzbin2 用以侵權之 NZB 檔索引所在的個別網址（URL）<sup>185</sup>。

但法院認為英國電信的提案反而不合比例原則，因為其方案將要求著作權利人增加負擔與成本每日寄送長串之網址黑名單，供英國電

---

<sup>183</sup> *Id.*, para. 192.

<sup>184</sup> *Id.*, para. 193-198.

<sup>185</sup> *Id.*, para. 201.

信執行封鎖或過濾。再者，若 Newzbin2 網站中內含有顯著的分享非侵權內容或網頁，則基於過度封鎖與打擊錯誤之考量，英國電信之提案或有其道理；但本案中，Newzbin2 顯然是大規模的侵權網站，並無過度封鎖與打擊錯誤的問題。又，法院再次重申，本案涉及原告即電影公司之著作財產權與「Newzbin2 使用者、Newzbin2 營運商、與英國電信」之接取一特定網站之言論自由的權衡，而原告所主張之禁制令，因含情事變更條款，可隨環境修正封鎖標的，且英國電信使用 Cleanfeed 作為封鎖或過濾手段，成本適度，故認定系爭禁制令符合比例原則<sup>186</sup>

## 7. Ofcom 裁罰 Playboy TV UK/Benelux 案

2013 年，Ofcom 針對 Playboy TV UK/Benelux 有限公司旗下的 playboy TV、Demand adult 網站服務分別處以新臺幣 245 萬 8,300 元與新臺幣 132 萬 3,700 元之罰金，因上述兩項直接提供色情視訊與圖片服務，卻未設置有效之年齡驗證機制，遭到當時的 ODPS 之共管機關 ATVOD 認定，該公司掌握編輯權，故應負擔編輯責任，且其所設置之驗證系統可輕易遭到未成年人破解，無法有效限制兒少族群無法收視/聽取相關優內容，已違反 ODPS 規範指引第 11 條，故最後由主管機關 Ofcom 依 2003 年《通訊法》第 368J 條，分別被處以新臺幣 245 萬 8,300 元與新臺幣 132 萬 3,700 元之罰金<sup>187</sup>。

本案爭點在於，具有編輯責任之業者，是否設置有有效之年齡驗證系統（CAC System）。Demand adult 係直接與網站呈列色情內容，且僅

---

<sup>186</sup> L'Oréal v eBay, para. 139.

<sup>187</sup> Ofcom, Playboy fined £100,000 for failing to protect children, <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/media/media-releases/2013/playboy-fined-100000-for-failing-to-protect-children> (last visited Sep.13, 2020).

於訪問該網頁時啟動年齡詢問機制（請問您是否年滿 18 歲），以取得額外付費內容，且付費可以使用未成年人也可持有之簽帳金融卡，未設立有效之年齡驗證機制；Playboy TV 雖未直接提供色情內容，但僅於訪問網站時要求使用者自行證明年齡，付費亦可使用簽帳金融卡，等同未設立有效之年齡驗證機制<sup>188</sup>。

然而，Playboy 公司在當時向 Ofcom 提起申訴，主張 Playboy TV UK/Benelux 公司已搬遷至加拿大蒙特婁，英國公司已進行人事重組、裁員，故該公司已不受英國政府管轄。最後，由於相關事證均支持該公司已移轉至加拿大，故 Ofcom 認可該公司申訴之事由，認為英國政府並無管轄權<sup>189</sup>。

## （二）視聽內容產製之輔導獎勵措施

英國目前雖已確定脫離歐盟，但因尚未完成脫歐程序，故相關之輔導獎勵措施之規劃、執行仍與歐盟高度相關。然而，相較於歐盟政策，英國的本國自製節目政策較為消極，尤其是內容配額（content quota）和內容製作補貼政策不若歐盟政策積極。但由於英國的公共廣電系統規模宏大，投資於電視節目製作經費相當豐厚，加上其他配套措施，英國的本國新製節目量仍穩定發展中。

在具體的法律規範上，配合歐盟 2018 年修訂《視聽媒體服務指令》，英國於 2020 年修訂《2003 年通訊法》，於第 368CB 條中要求 ODPS 服

---

<sup>188</sup> Jenny Metzdorf, The implementation of the audiovisual media services directive by national regulatory authorities : National responses to regulatory challenges.5JIPITEC, 88, 93 (2014).

<sup>189</sup> Reed Smith, Ofcom upholds Playboy TV and Demand Adult appeal that its services do not fall within atvod's jurisdiction, <https://www.mondaq.com/uk/media-entertainment-law/270898/ofcom-upholds-playboy-tv-and-demand-adult-appeal-that-its-services-do-not-fall-within-atvods-jurisdiction> (last visited Sep.13, 2020).

務每年須提供至少 30%之歐洲在地內容，且 ODPS 服務之業者須將前述內容作顯著化(Prominence)處理，惟部分營收較低或收視人數較低，未達一定經濟規模之平臺業者可以取得豁免。

此外，英國配合歐盟教育、視聽、及文化執行署（Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, EACEA）之創意歐洲計劃（Creative Europe），設置有創意英國計畫（Creative England），本計畫主要係提供電影、電視、遊戲與數位平臺等媒體相關產業之創業基金，以及企業營運之業務支持與資金挹注。

計畫主要手段則是藉由提供資金，一方面解決文創產業不易取得資金之困境，並同時協助企業穩定擴張、發展。自 2012 年以來已投資超過新臺幣 7 億 5,600 萬元，平均每案之投資規模為新臺幣 253 萬 2,600 元，獲得投資之企業在第一年平均有 25%的收入成長，且 3 年的營運生存率高達 83%，相較於一般企業的 60%生存率，顯示本計畫的投資具有顯著之長期可持續性。此外，英國文化媒體暨體育部（Department for Culture, Media and Sport, DCMS）為了支持英國在地內容產業之發展，於 2018 年推出競賽基金（Contestable Fund），用以支持青年觀眾與音訊內容。其中年輕觀眾內容基金（Young Audiences Content Fund Fund）將取得新臺幣 21 億 5,460 萬元的資金，用以支持 18 歲以下的公共服務內容；音訊內容基金（Audio Content Fund）則將投入新臺幣 1 億 1,340 萬元支持公共廣播服務，本研究未來將續行該基金之策略規劃、執行措施之研究。

### （三）小結

有關 ODPS 服務之內容管制措施，主要規範於《2003 年通訊法》

及《2017 年數位經濟法》中，除制訂有諸如兒少身心保障、禁止仇恨、暴力及煽惑恐怖攻擊犯罪內容傳播之規範外，並針對廣告、贊助與商品置入等行為訂有相關規範，違者除可課予罰鍰之外，並可要求 ISP 業者進行通知，或採取對業者諸如封鎖等合適，且可防止英國內使用人取得該違法內容之措施。此外，英國政府亦積極透過共管組織的運作，並要求業者制訂有效年齡驗證機制與內容分級措施，以具體維護、保障人性尊嚴。

在盜版侵權問題的處理上，英國係由《2003 年著作權與相關權利管制法》進行統一規範，權利被侵害人得依據《1988 年著作權、設計與專利法》第 97A 條，請求法院授予對相關網際網路接取服務提供者之禁制令，以有效解決侵權內容持續於網際網路擴散之困境。

## 四、數位轉型下之付費電視平臺競爭

### （一）有線電視與 IPTV 間之競爭管制調和

英國於《2003 年通訊法》的「第一波改革」下，廢除了原本舊法體系下的直播衛星服務執照 (STS)、有線電視系統執照 (LDS) 與 IPTV 執照 (LPS)，而改以向 Ofcom 申請電子通訊傳輸網路/服務 (ECN/ECS) 的一般許可，前已敘明。

依據《2003 年通訊法》第 32 條，所謂電子通訊網路 (Electronic communications network, ECN) 之定義為：

- (1) 以電、磁、電磁能傳送任何形式訊號之傳出系統，以及
- (2) 為傳送訊號而使用以下之一：
  - i. 為系統中之設備

- ii. 為交換或傳輸訊號所用的設備
- iii. 軟體與儲存之資料

而有關電子通訊服務（Electronic communications service, ECS）之定義，則是指全部或主要藉由電子通訊網路傳輸訊號以提供之服務，通常包含電信服務以及藉由廣播電視網路傳輸之服務。

具體而言，英國對於 ECN/ECS 係採取報備制，任何人必須事先向 Ofcom 提出報備（Notification），否則不能提供指定之電子通訊網路、電子通訊服務或關聯設施，且以提出報備之人，當其所有之電子通訊網路、電子通訊服務或關聯設施有重大變更或將終止提供服務時，亦須向 Ofcom 報備<sup>190</sup>。

而 ECN/ECS 雖採事前報備制，但 Ofcom 得根據其服務或網路類型，附加不同之條件義務，如一般條件之必載（must-carry）義務<sup>191</sup>、或特定條件中與接取數位化（digital form）節目服務<sup>192</sup>有關之應用程式介面（application programme interface, API）及電子節目選單（electronic programme guide, EPG）相關義務<sup>193</sup>等。

## （二）因應 OTT TV 發展下的競爭管制趨勢

隨著多元之網路視聽服務平臺的蓬勃發展，也使得視聽產業的媒體匯流、產業整合之趨勢更為明顯，也因此衍生世界各國對於視聽產業競爭管制政策之議題，本節將簡要介紹英國視聽產業的重大爭議個案，

---

<sup>190</sup> 江耀國，前揭註 6，頁 152-153。

<sup>191</sup> 江耀國，前揭註 6，頁 156。

<sup>192</sup> Communications Act 2003, Sec. 74(2)(a).

<sup>193</sup> 江耀國，前揭註 6，頁 157-158。

以釐清英國政府近年因應視聽產業競爭管制措施之政策偏好與管制趨勢、方向。

## 1. 英國天空廣播集團（British Sky Broadcasting Limited，BSkyB）拒絕授權關鍵運動頻道案

### （1）背景介紹

英國天空廣播公司係英國衛星付費電視市場的龍頭，且由於持有諸如英格蘭足球超級聯賽（FA Premier League, FAPL），以及第一輪好萊塢電影等關鍵內容的獨家電視轉播權<sup>194</sup>。該公司在本案發生前即受英國公平貿易辦公室（Office of Fair Trading, OFT），以及歐盟獨占暨結合委員會（Monopolies and Mergers Commission, MMC）所關注<sup>195</sup>。

1996 年，OFT 即認定英超集體銷售轉播權（collective selling of all PL television right）一事違法，販售全聯盟之獨家轉播權涉及聯合行為（cartel），有哄抬價格（inflating price）與限制供應（restricting supply）等效果。然而，Sky 公司仍在 2000 年後的運動賽事轉播市場領先地位，且由於該公司的經營策略係透過不授權內容予其他付費平臺播送，或透過設定較高的授權費用建立市場障礙，以維持其市場領先地位，並降低該公司面對同一市場競爭者的風險<sup>196</sup>，因而被認為有構成反競爭行為之疑慮。

### （2）調查、處分結果

---

<sup>194</sup> Ofcom, Pay TV statement, 31 March 2010, p.1, available at [https://www.Ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/third\\_paytv#accordion\\_\\_target-90899](https://www.Ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/third_paytv#accordion__target-90899).

<sup>195</sup> Paul Smith, *The politics of sports rights – the regulation of television sports rights in the UK*, 16 (3) THE INTERNATIONAL JOURNAL OF RESEARCH INTO NEW MEDIA TECHNOLOGIES 323 (2010).

<sup>196</sup> *Id.* at 1.25.

Ofcom 自 2007 開始，經過三輪的市場諮詢、調查與分析後，認定 Sky 媒體集團本身具有市場力，且拒絕授權關鍵運動頻道一事確實涉及市場差別待遇，將戕害付費電視平臺的競爭能力。因此，Ofcom 透過英國《2003 年通訊法》316 條作出強制批發授權要求<sup>197</sup>（wholesale must-offer, WMO）<sup>198</sup>，透過設定頻道經營執照附款，課予 Sky 旗下 2 個運動頻道（sky sports 1 and 2）應授權予其他付費電視平臺之受過渡管制義務，但範圍不擴及電影頻道之部分。惟考量 HD 高畫質版本之體育頻道於當時仍屬創新服務，Ofcom 僅要求以合理、非差別待遇之價格踐行強制授權，但 SD 標準畫質版本之頻道<sup>199</sup>，則應依 Ofcom 採零售價格扣減法（retail-minus）設定之批發價格授權<sup>200</sup>。

然而，本案仍舊受到 Sky 的所提出的司法挑戰，該公司於 2010 年向競爭上訴專庭（Competition Appeal Tribunal, CAT）提起訴訟，CAT 並於 2012 年以證據不足為由，判決 Ofcom 敗訴<sup>201</sup>。Ofcom 於其後向上訴法院（Court of Appeal）提起上訴，上訴法院並於 2014 年做出逆轉判決<sup>202</sup>，認定原審法院忽略 Ofcom 所提出的各項反競爭風險，判決 Ofcom 勝訴。

### （3）解除管制之始末

2014 年，Ofcom 針對本案重啟評估，認為 Sky 公司拒絕授權關鍵運動內容之爭議已經確實獲得改善，固有強制批發授權要求措施

---

<sup>197</sup> *Id.* at 1.66.

<sup>198</sup> *Id.* at 1.66.

<sup>199</sup> BSKyB, Virgin et al v Ofcom [2012] CAT 20. p.7.

<sup>200</sup> Ofcom, *supra* note 194, 1-54.

<sup>201</sup> BSKyB, Virgin et al v Ofcom [2012] CAT 20.

<sup>202</sup> BT plc v Ofcom, BSKyB, FAPL, Virgin Media et al. [2014] EWCA Civ 133.

(WMO) 已經沒有必要，故取消針對 Sky 公司所提出的強制授權、價格管制等附加義務<sup>203</sup>。

2014 年 12 月，Ofcom 再次進行付費電視產業的諮詢。整體來說，Ofcom 在本次的回顧性調查中重申，其在 2010 年所提出的管制事由是適當且合理的，其關鍵事由在於握有關鍵運動賽事轉播權的 Sky 公司，故意保留授權、或以高於市場競爭水準之價格提供內容授權，已傷害了付費電視市場的有效、公平競爭環境，且由於諸如英超、歐冠等賽事內容具有高度之即時性，有不可複製之特質，故對於消費者之訂閱選擇具有高度之影響力，因而將進一步鞏固 Sky 的市場優勢地位，因而不利於多元收視平臺等創新服務、內容的提供與投資之挹注<sup>204</sup>。

然而，在本次的評估中，Ofcom 亦表示針對 Sky 公司持有之關鍵運動頻道所設定之強制授權措施 (WMO) 已不合理，主因係關鍵運動頻道已廣泛供應於各付費電視平臺，而目前之授權、供應模式不影響市場公平、有效競爭；另一方面，在 2010 年做出 WMO 處分後，其他電信服務平臺所開展的付費收視服務已經逐漸開始發展，且 Sky 在實務上也開始透過其他商業模式進行授權。故在綜合考量後，Ofcom 取消針對 BskyB 公司的 sky sport1、Sky sports 2 之 TLCS (television licensable content services) 執照所設定之強制批發授權措施 (WMO)。

## 2. OTT TV 平臺 Youview 成立案

### (1) Introduction

---

<sup>203</sup> Ofcom, Review of the pay TV wholesale must-offer obligation, available at [https://www.Ofcom.org.uk/data/assets/pdf\\_file/0022/76081/Review-of-the-pay-TV-wholesale-must-offer-obligation-.pdf](https://www.Ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0022/76081/Review-of-the-pay-TV-wholesale-must-offer-obligation-.pdf).

<sup>204</sup> *Id.* at 35.

Youview 係由英國廣播公司 BBC、獨立電視台 ITV、Channel 4, Channel 5，以及電信業者 BT、Talktalk，傳輸業者 Arqiva 等公司共同注資，於 2012 年成立的 IPTV 與錄影（PVR）服務提供業者。主要的商業模式係透過該公司機上盒所內建的無線電視接收器，接收英國 Freeview 平臺的電視頻道；同時整合 BBC、ITV、Channel 4、Channel 5 的線上影音服務，消費者可於 7 天內進行回放、收看；此外，該公司亦與電信業者 BT、TALKTALK、plusnet 合作，提供電視與寬頻之套餐服務<sup>205</sup>。

相關的爭議始於 2010 年，當 Youview 前身的 Project Canvas 啟動前，英國有線電視業者 Virgin media、IP Vision、BSkyB 等公司向通訊管理局，以及競爭主管機關公平貿易署提出申訴，認為該計畫將構成聯合行為，並對其他電視平臺業者構成限制競爭，要求對於該計畫啟動競爭調查<sup>206</sup>，主要訴求羅列如下：

- A. 本計畫將促使其合作夥伴，不授權予內容市場其他競爭之電視平臺業者。
- B. 本計畫所產出的技術標準並未公開，也未提供與其他合作企業。
- C. 本計畫之營運將綁定特定使用者介面與電子節目選單。

## （2）調查經過、結論

依據英國《1998 年競爭法》（Competition Act 1998）及並行管制法

---

<sup>205</sup> 參見 Youview 官方網站：<https://www.youview.com/>（最後瀏覽日：2020 年 9 月 13 日）。

<sup>206</sup> Ofcom, No investigation into Project Canvas, <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/media/media-releases/2010/no-investigation-into-project-canvas> (last visited Sep.13, 2020).

（Concurrency Regulations, SI 2014/536）之授權，通訊傳播產業監理機關 Ofcom 得行使相關權限，與 OFT（Office of Fair Trading，2014 改制為 CMA）任務競合。

由於當時的 IPTV 平臺仍惟為新興產業，故 Youview 此一平臺的成立對於市場的影響仍有待時間觀察。主管機關 Ofcom 認為 Youview 合資的經營模式是否可能損及市場競爭，取決於未來的經營策略與市場發展，該公司成立的潛在風險尚不足以啟動反競爭行為調查。考量英國電視市場既有之消費選擇，其他公司進入市場之機會等因素，對於消費者所產生的風險仍不足以啟動調查。

### （三）小結

觀諸英國視聽產業近年涉及重大之競爭爭議之個案，由於時間點多發生於 2010 年，故當時 Ofcom 多認為隨選視訊服務仍屬新興、創新之服務，仍有待大量投資與發展，故多未加以管制。

## 五、管制模式比較表

表 10：英國視聽平臺管制模式比較表

|          | 有線電視                    | IPTV                    | 直播衛星                    | OTT TV            |
|----------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------|
| 法規依據     | 2003 年通訊法               | 2003 年通訊法               | 2003 年通訊法               | 2003 年通訊法         |
| 納管基準與範圍  | 平臺部分需取得 ECN/ECS 許可（報備制） | 平臺部分需取得 ECN/ECS 許可（報備制） | 平臺部分需取得 ECN/ECS 許可（報備制） | 頻道 /ODPS 之管制屬內容管制 |
| 主管機關     | Ofcom                   | Ofcom                   | Ofcom                   | Ofcom             |
| 納管方式（執照） | ECN/ECS 許可              | ECN/ECS 許可              | ECN/ECS 許可              | 頻道需執照 /VOD 採報備    |
| 內容管制     | 頻道需取得 TLCS 執照           | 頻道需取得 TLCS 執照           | 頻道需取得 TLCS 執照           | 與線性頻道拉齊管制         |

資料來源：本研究自行整理

## 六、英國管制經驗之借鏡

### （一）產業發展與法制沿革概況

整體而言，英國的視聽產業市場自 1990 年以來均處於高度競爭之環境，由於無線電視業者 BBC、ITV 等仍具有高度之競爭力，直播衛星、IPTV 與有線電視業者亦仍握有大量之用戶與影響力，故英國早於《1996 年廣電法》便已採取解除管制的態度，對於平臺業者採取較低密度之管制<sup>207</sup>。

然而，考量隨選視訊服務之市占率與傳媒影響力將持續發展，英國早於 2010 年即透過修訂《視聽媒體服務規則（AVMSR）》，將隨選節目服務（ODPS 納入管制），要求業者於提供服務前須向主管機關進行登記，以協助主管機關有效掌握產業脈動，適時做出必要之產業監理決策。而隨著近年傳統無線電視與付費電視平臺服務均呈現衰退趨勢，且因英國消費者的收視習慣逐漸變遷，不再以線性電視頻道為主要收視選擇，而是持續向網際網路進行匯流，使得網際網路視聽服務之重要性持續上升，故英國國會亦透過《2020 年視聽媒體服務管制法》修訂其內國法制，將視訊分享平臺一併納入監理範疇，課予視訊分享平臺業者相關義務，如透過設置特定服務之使用模式、條件、建立加註警語系統、年齡驗證機制、內容評分機制，以及家長控制系統等，以有效保障公眾視聽權益。

### （二）內容監理

而在網際網路視聽服務的監理措施上，英國並未將之視為「平臺」，

---

<sup>207</sup> 傳統付費電視平臺若欲參進，僅需向主管機關 Ofcom 申請 ECN/ECS 之一般許可。

而皆屬於「內容管制」，也即要分別取得頻道之 TLCS 執照、向 Ofcom 提出 ODPS 之報備，或向主管機關提出 VSPS 之報備。尤其，在隨選視訊服務的部分，英國採取登記報備制，業者須於服務提供前至少 10 天提出申請，並依 Ofcom 制定之書件格式提交申請，違者將處以罰鍰。

此一制度設計殊值得我國參考、借鏡。具體而言，要求業者進行登記之主要目的，並非課予業者更高密度之管制義務，而係透過掌握服務名稱、公司地址、聯絡方式、服務類型、網址等基本資訊，以協助主管機關有效掌握產業脈動，以制訂符合產業趨勢、需求之監理法制、政策外；亦可減少主管機關監理工作之溝通、聯繫工作之成本。綜上，考量我國產業調查實務尚欠缺 OTT TV 產業之調查資料，故為有效掌握產業脈動，以避免過高密度之管制措施阻礙 OTT TV 等新興服務產業之發展，或可參考英國對於隨選視訊服務之登記制度，以作為科學化管理工作之基礎。

## 第四節 韓國

### 一、視聽產業發展現況

韓國仍是以無線電視為主要收視來源之國家，既有無線電視業者共有四家，包含韓國放送公社（Korean Broadcasting System）、文化放送公社（Munhwa Broadcasting System, MBC）、首爾放送（Seoul Broadcasting System, SBS），以及教育放送公社（Educational Broadcasting System, EBS）等，其中 KBS、MBC、EBS 係屬韓國公共廣電體系，SBS 則是地方商業電視臺所結合之全國聯播網<sup>208</sup>。

在過去的二十年中，韓國電視節目得到了極大的發展，甚至在東亞乃至於全球形成一股韓流現象，最初係透過韓劇輸入東亞和東南亞開始影響，後透過 YouTube 等網路影音媒體頻道的傳佈而急速發展，從區域發展演變為全球現象。主要的無線電視公司和領先的有線電視集團也都激烈競爭，競相推出戲劇、綜藝和一般娛樂等節目來吸引觀眾，如 MBC 即以產製韓劇聞名。

1990 年，韓國廣播市場放寬了管制，隨後幾年各種新頻道陸續於市場亮相，截至 2018 年底為止，韓國廣電媒體業者數量為 420 個（不包括電視牆業），無線電視、直播衛星和 IPTV 業者的數量大致保持不變，有線電視中繼服務業則因業者退出而繼續減少中，原先有線電視中繼服務業者為 93 家，但由於 2018 年 11 月部分運營商的併購，2018 年底運營商數量為 92 家。

---

208 陳彥龍，韓國 OTTTV 的經營模式與政策法規，收錄於 OTTTV 的創新服務、經營模式與政策法規，頁 146，五南出版（2017）。

另外，由於新公司的加入，截至 2018 年，廣電節目內容製作的業者數量為 172 家，在所有廣電媒體業者數中所佔比例最高（佔 40%）。

表 11：韓國廣電媒體業者數目<sup>209</sup>

| 媒體別                       | 2016 年 | 2017 年 | 2018 年 |
|---------------------------|--------|--------|--------|
| 無線電視業者                    | 52     | 51     | 51     |
| 數位無線電視（DMB）業者             | 19     | 19     | 19     |
| 有線電視業者 <sup>210</sup>     | 90     | 92     | 93     |
| 有線電視中繼服務業者                | 49     | 44     | 39     |
| 直播衛星業者                    | 1      | 1      | 1      |
| 廣電節目內容製作業者 <sup>211</sup> | 164    | 169    | 172    |
| IPTV 業者 <sup>212</sup>    | 3      | 3      | 3      |
| IPTV 內容製作業者（IPTV CP）      | 25     | 44     | 42     |
| 合計                        | 403    | 423    | 420    |

資料來源：韓國情報信政策研究院，2019 年廣電事業現況調查結果摘要書（2019）

依據韓國通訊傳播委員會（Korea Communications Commission, KCC）年報，韓國目前的付費電視市場仍呈現成長的趨勢。從 2015 年到 2018 年的趨勢來看，韓國付費電視市場的成長主要為 IPTV 所貢獻，但整體成長率有逐年下降的趨勢，預計在未來十年內會趨近飽和。

截至 2018 年 12 月為止，付費廣電媒體訂戶總數為 3,278 萬戶，與

<sup>209</sup> 業者總數不包括電視牆業者的數量（電視牆業者數 2016 年為 34 個，2017 年為 32 個，2018 年為 30 個）。

<sup>210</sup> 2018 年 11 月，現代 HCN 收購了 Delive Seocho Cable Co., Ltd.，有線電視業者總數在 2018 年 1 月至 11 月 21 日為 93 家，11 月 22 日起則減少為 92 家。

<sup>211</sup> 截至 2018 年底，廣電節目內容製作業者數量為 172 家，其中包括 11 家無線電視和數位無線電視運營商。

<sup>212</sup> KT: olleh tv、LG U+: U+tv、SK 브로드밴드: B tv

2017 年底的 3,167 萬戶相比增加了 3.5%，其中，IPTV 服務訂戶數量持續增長，但增速正在放緩（2015 年增長 17.5%，2016 年為 13.5%，2017 年為 11.1%，2018 年為 9.3%）。另外，綜合有線廣播電視在 2018 年的訂戶數量為 1,380 萬，與 2017 年的 1,404 萬戶相比減少了 1.7%。中繼有線廣播電視的用戶數也是持續下降中，自 2016 年的 7.3 萬、2017 年的 6.1 萬到 2018 年的 5.5 萬，與 2017 年相比下降了 11.0%，持續維持兩位數的下降。反倒是衛星廣播電視訂戶數量保有些微的增長（0.5%），2018 年的訂戶數有 326 萬。

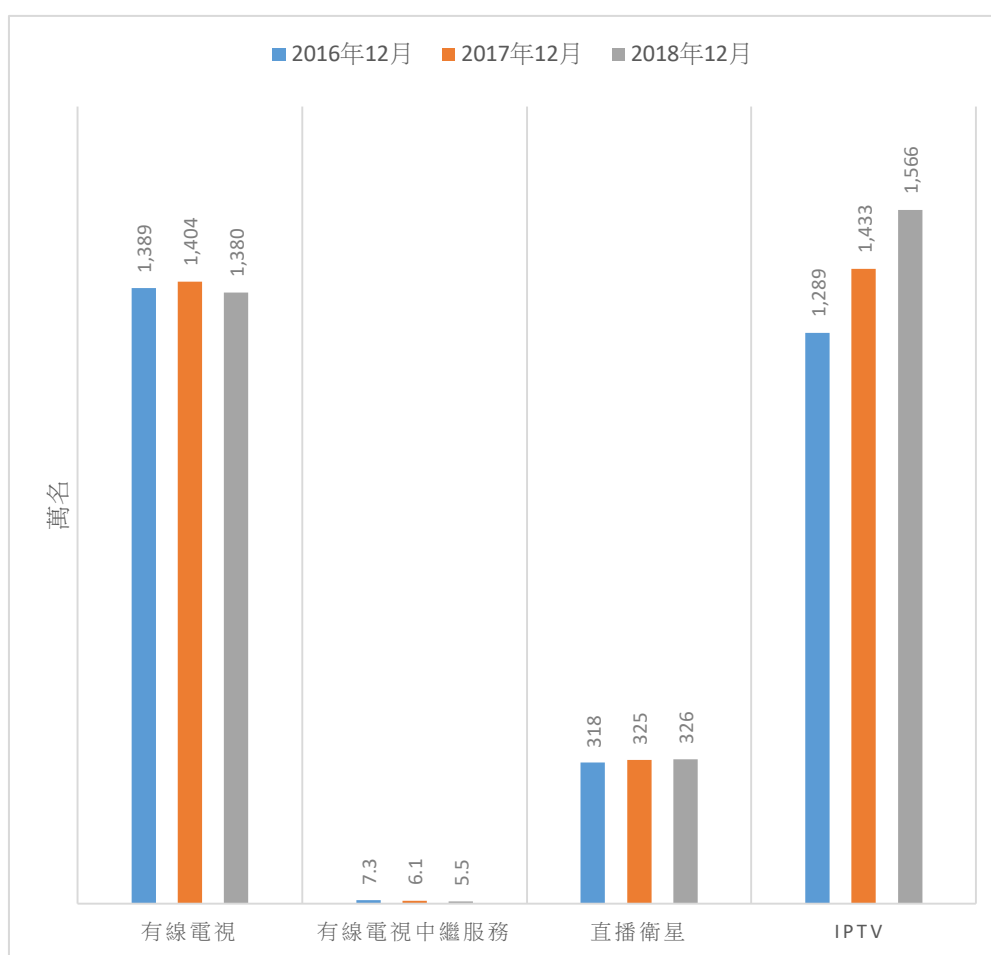


圖 51：付費廣電媒體訂戶數（2016 年至 2018 年）

資料來源：韓國情報信政策研究院，2019 年廣電事業現況調查結果摘要書（2019）

就韓國廣電業整體產值而論，與 2017 年相比，韓國廣電業在 2018 年的產值增長了 4.8%，達到 4,612 億新臺幣，其中最大幅增長的是 IPTV，較去年增長了 17.5%，替市場貢獻了 916 億新臺幣的產值。

由於市場競爭加劇，在付費廣電媒體的部分，有線電視業的產值比去年下降了 1.9%，數位無線電視業也下降了 8.9%。在全體廣電業的產值中，廣電節目內容製作業 1,823 億新臺幣的產值最高，佔了全體的 39.5%，其次是無線電視業，以 1,012 億佔全體的 21.9%。

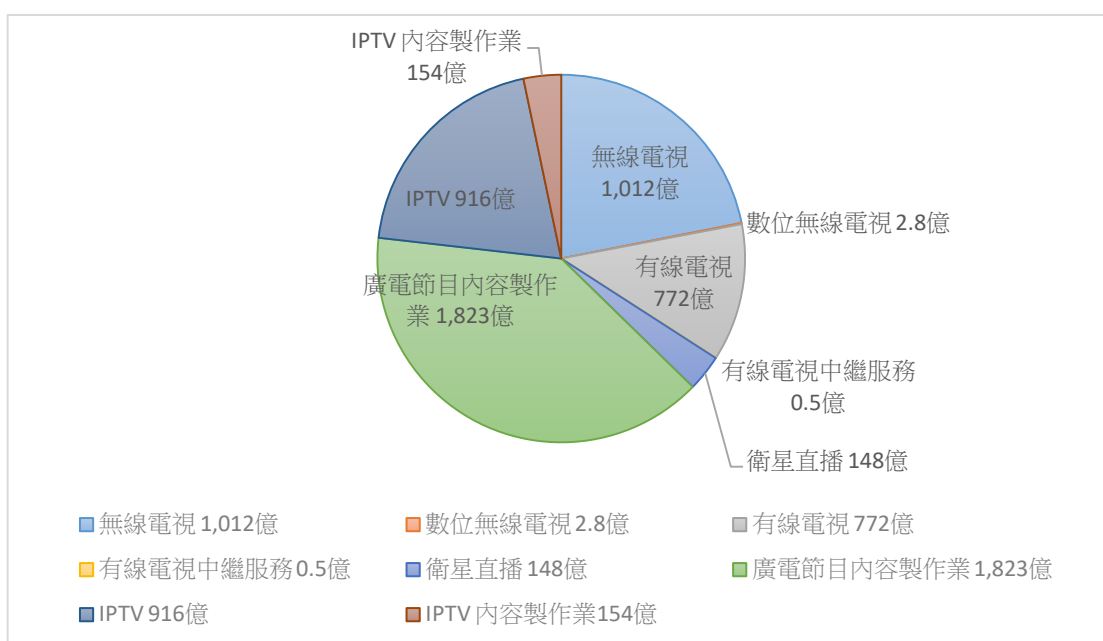


圖 52：廣電媒體別市場產值

資料來源：韓國情報信政策研究院，2019 年廣電事業現況調查結果摘要書（2019）

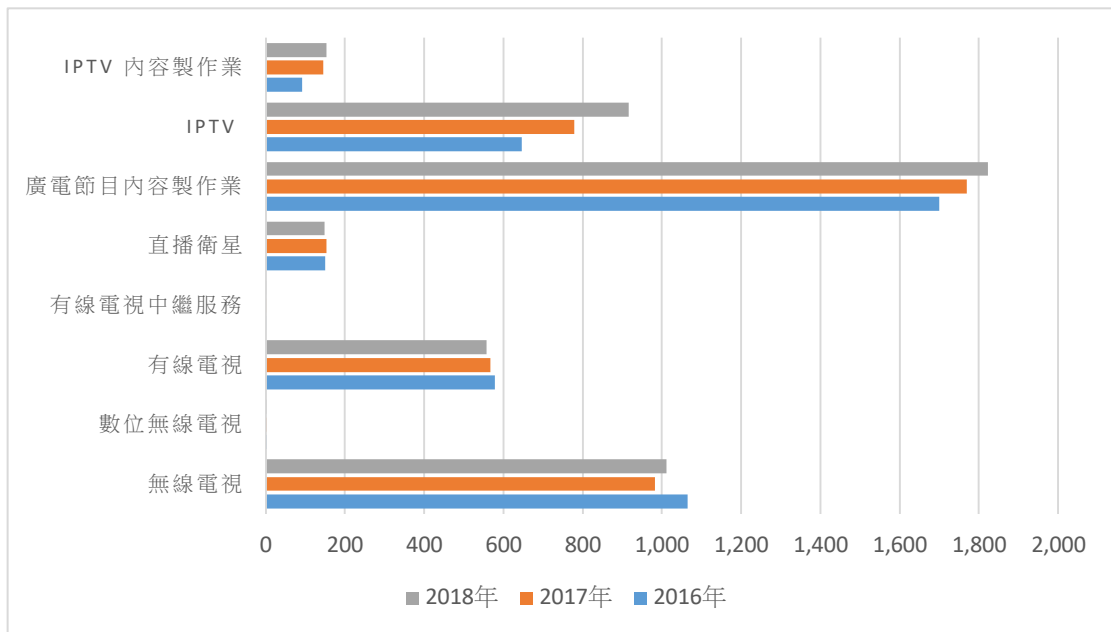


圖 53：廣電媒體別市場產值（2016 年至 2018 年）

資料來源：韓國情報信政策研究院，2019 年廣電事業現況調查結果摘要書（2019）

而在廣電媒體的廣告市場總額上，2018 年的廣告收入為 860 億新臺幣，比去年增長 1.9%。其中無線電視業（包含數位無線電視）的廣告收入較去年減少了 7.9%，剩下 347 億新臺幣；若以 2016 年至 2018 年這三年來看，在整體廣電媒體的廣告收入中，所佔的比例更是下降了 40.4%。相較之下，廣電節目內容製作業者的廣告收入在過去三年則是持續成長，2018 年為 431 億新臺幣，佔當年廣告收入的 50.1%。在付費廣電媒體部分，有線電視業的廣告總收入為 37 億新臺幣，比去年增長了 2.3%；直播衛星業則有 13.6 億新臺幣，比去年增長了 6.6%。IPTV 在 2018 年的廣告收入則為 13.6 億新臺幣，比去年增長 16.8%，佔整體廣告收入的 3.6%，呈穩定增長態勢。

表 12：廣電媒體別廣告收入趨勢（2016 年至 2018 年）

單位：億新臺幣

| 媒體別                       | 2016 年 | 2017 年 | 2018 年 | 16 年~17<br>年增加率 | 17 年~18<br>年增加率 |
|---------------------------|--------|--------|--------|-----------------|-----------------|
| 無線電視<br>（含數位<br>無線電<br>視） | 433    | 377    | 347    | -13.00%         | -7.90%          |
| 有線電視                      | 36     | 37     | 37     | 1.50%           | 2.30%           |
| 直播衛星                      | 7.5    | 12.8   | 13.6   | 71.30%          | 6.60%           |
| 廣電節目<br>內容製作<br>業         | 359    | 391    | 431    | 8.80%           | 10.20%          |
| IPTV                      | 22.5   | 26.5   | 31.1   | 17.50%          | 16.80%          |
| 合計                        | 859    | 844    | 860    | -1.70%          | 1.90%           |

資料來源：韓國情報信政策研究院，2019 年廣電事業現況調查結  
果摘要書（2019）

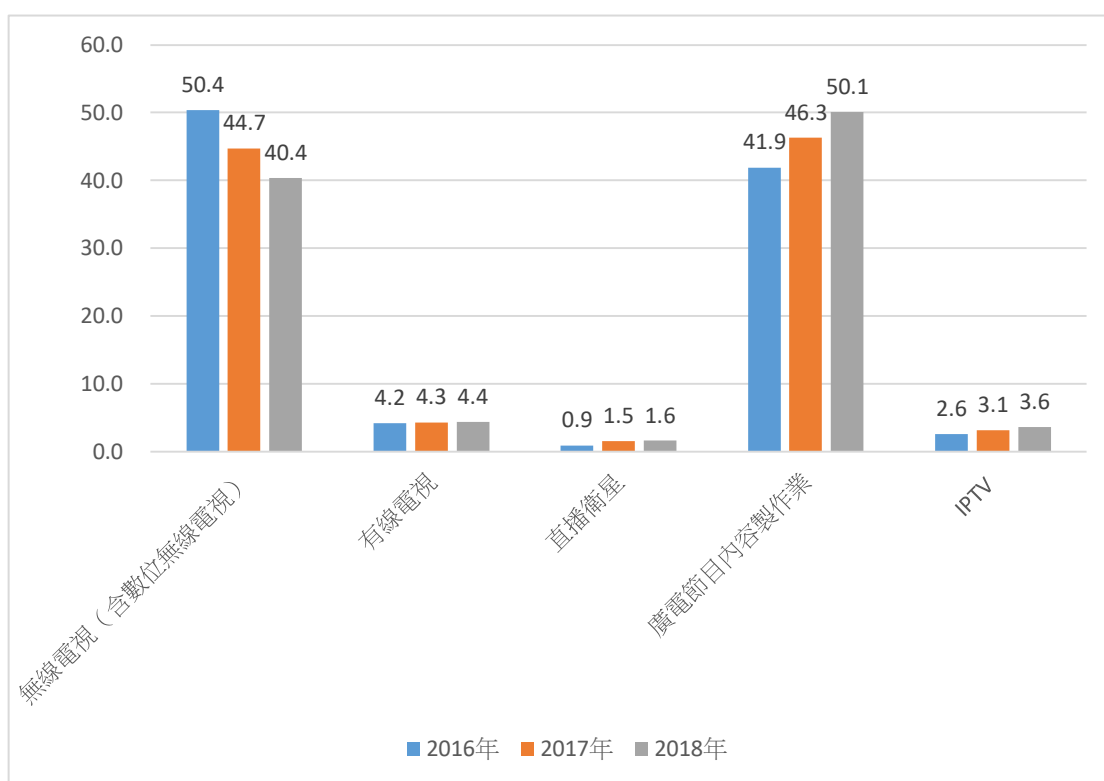


圖 54：廣電媒體別廣告收入占有率（2016 年至 2018 年）

資料來源：韓國情報信政策研究院，2019 年廣電事業現況調查結果摘要書（2019）

## （一）有線電視

韓國有線電視市場目前共有五大系統營運商（Multi System Operator, MSO），分別為 LG Hello Vision（原 LG Hello Vision）、SK broadband（原 t-broad）、D’Live、CMB、Hyundai HCN 等。整體而言，由於韓國民眾多居住於大型集合住宅，故有線電視普及率極高，惟市占率仍無法與無線電視、IPTV 平臺進行競爭，截至 2018 年之總訂戶數為 1,380 萬。

## （二）直播衛星

韓國目前僅有一家直播衛星服務業者 Skylife，且係由韓國電信 KT

控股 49%經營，截至 2018 年之總訂戶數為 326 萬，為韓國付費電視平臺中市占率最為小之業者。

### （三）IPTV

IPTV 主要由 KT（韓國電信公司／Korea Telecom Corporation）經營的 KT IPTV、LG 集團經營的 LG U+以及 SK 集團經營的 SK broadband 等組成，目前為韓國市占率最高之付費電視平臺，截至 2018 年之總訂戶數為 1,380 萬。

市占率部分，KT 旗下之 IPTV 服務拔得頭籌，市占率為 21.12%；SK Broadband 之服務次之，市占率為 14.32%；第三名是 CJ Hello 的 12.61%，接續是 LG U+的 11.93%和 KT Skylife 的 9.95%。然而若將 KT 集團旗下之 IPTV 與直播衛星服務之訂戶數進行加總，可發現其於付費電視市場之市占率已超過 30%，具有相當的市場地位。

### （四）OTT TV

OTT TV 的部分，根據 KCC 最新的年報<sup>213</sup>顯示，自 2014 年至 2018 年，OTT TV 在韓國市場的成長率為 28.1%，而報告中也預估，2018 年至 2020 年，OTT TV 在韓國市場的產值分別為 1 億 4,344 萬新台幣、1 億 7721 萬新台幣與 2 億 1,788 萬新台幣。而韓國目前的 OTT TV 業者，在國內的部分包含 Naver TV、Africa TV、Wavve、Kaoko TV、TVing、LG U+與 Olleh TV，其中 2019 年 9 月 18 日，由 POOQ（由三大有線電視公司 KBS、MBC、SBS 共同投資創立）與 oksusu（由 SK 集團中的

---

213 韓國通訊傳播委員會（2020），2019 年年度報告。資料來源：  
[https://eng.kcc.go.kr/user.do;jsessionid=IxLGJnOljOcSPSOTTYgHiDra389Oq7cUEA0iRSUVoQLcwCKkVHldNcZopOCzZjjS.hmpwas02\\_servlet\\_engine1?mode=view&page=E02020000&dc=E02020000&boardId=1053&cp=1&boardSeq=49968](https://eng.kcc.go.kr/user.do;jsessionid=IxLGJnOljOcSPSOTTYgHiDra389Oq7cUEA0iRSUVoQLcwCKkVHldNcZopOCzZjjS.hmpwas02_servlet_engine1?mode=view&page=E02020000&dc=E02020000&boardId=1053&cp=1&boardSeq=49968)（最後瀏覽日期：2020 年 12 月 1 日）

SK Telecom 與 SK broadband 共同創立) 合併而成的 Wavve，是韓國 OTT TV 中的新秀，國外業者則有 Youtube、Facebook 與 Netflix。

根據韓國情報通訊政策研究院所發佈的 2019 年廣電事業調查現況調查結果，2016 年至 2018 年的韓國國內 OTT TV 使用率狀況，如下圖所示：

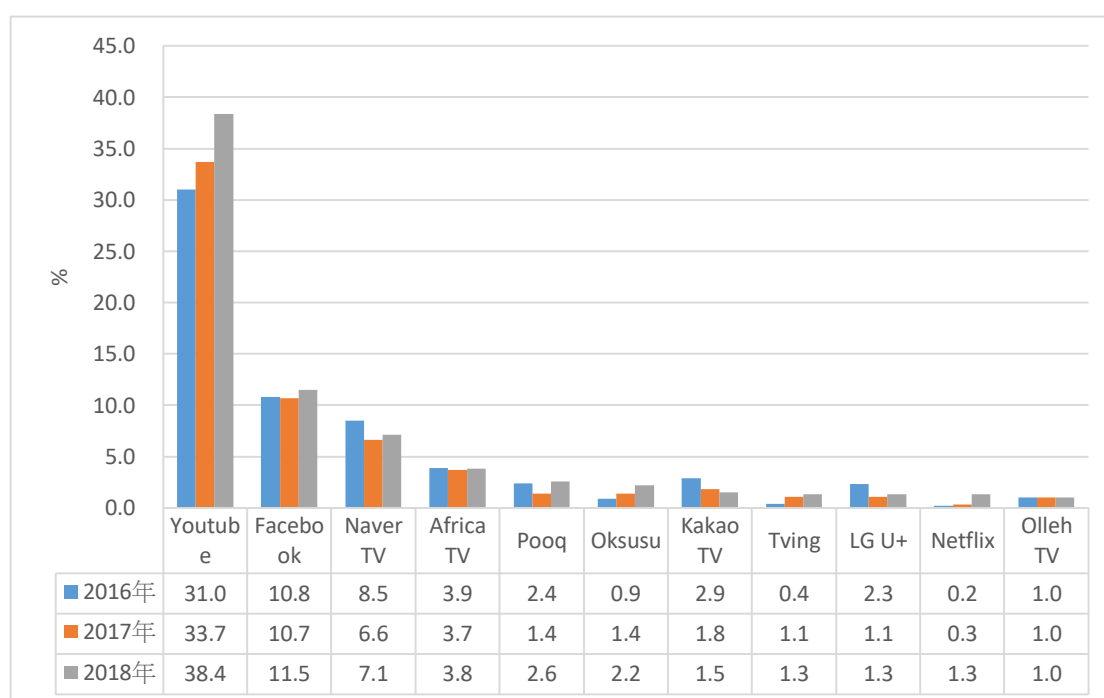


圖 55：韓國國內 OTT TV 使用率調查（2016 年至 2018 年）

資料來源：韓國情報信政策研究院，2019 年廣電事業現況調查結果摘要書（2019）

## （五）傳統付費電視業者與 OTT TV 業者合作之概況

而 OTT TV 的部分，國內業者如 Naver TV、Kaoko TV、TVing、LG U+與 Olleh TV 依舊維持一定的市占率，2019 年 9 月 18 日，由 POOQ 與 oksusu 合併而成的 waveve，是韓國 OTT TV 中的新秀，但對市場的影響還有待評估。

就國內 OTT TV 的狀況來看，除了 LG U+隸屬於 LG 集團，所以

在有線系統營運商 LG HelloVision 以及 IPTV 的 LG U+有內建，以及隸屬於 KT 集團的 Olleh TV 同樣內建於 KT 電信底下之外，其餘的 OTT TV 與傳統的有線付費電視並無明顯合作，在內容觀看上一樣得透過各自的官網或是 app 進行收看。

境外 OTT TV 業者 Netflix 正積極地打入韓國市場，2016 年 5 月 23 日，D'Live 簽署合作協約，於該年 6 月開始，D'Live 用戶透過 D'Live OTT 機上盒即可收看 Netflix。2017 年 8 月，CJ Hello（已被 LG U+併購，現改名為 LG HelloVision）與 Netflix 簽署協議，將 Netflix 內建於機上盒中。2018 年 11 月，LG U+也與 Netflix 簽署合作協議，用戶使用原有的 IPTV 機上盒即可觀看 Netflix，目前尚有 CMB 在與 Netflix 洽談中，有望成為韓國國內第 4 家與 Netflix 合作的傳統付費電視業者。

其餘國外的 OTT TV 如 Youtube Premium 是尚未與韓國國內電信業者合作，僅能透過 Youtube 網站或 app 加入會員才能享用此服務，而 Disney+與 Amazon Prime Video 更是還未進軍韓國市場，與韓國傳統付費電視業者更無任何合作。

## （六）小結

從韓國產業趨勢來看，韓國的廣電節目內容製作業不論在家數、市場產值與廣告收入等各方面，都領先於其他如無線電視、數位無線電視、有線電視、有限中繼電視乃至於衛星直播與 IPTV 等業者，足以看出韓國在廣電產業裡對於內容產製方的重視以及資源投入。

而付費廣電媒體方面，除了傳統的有線電視仍有固定的訂閱戶數外，IPTV 在近幾年也急起直追，訂戶數目前已超越有線電視。也由於韓國付費廣播服務的費用仍然十分低廉，因此許多人認為，要由付費廣

播服務傾向至 OTT TV 服務還為時過早。但是，考慮到媒體使用方式的改變，OTT TV 服務對於韓國市場的潛在威脅將越來越大。

## 二、網際網路視聽服務平臺治理模式

### （一）平臺之納管方式

就目前韓國視聽產業的監理架構而言，在服務平臺治理的部分，傳統的有線電視受《放送法》所規管，《放送法》第 9 條（許可、批准、註冊等）第 1 項明定，任何欲從事有線電視廣播業務者，需獲得 KCC 同意，同時，KCC 應要求韓國科學技術資訊通訊部（Ministry of Science and ICT, MSIT）針對業者進行技術審查；在這樣的規定下，有線電視的主管機關為 KCC，惟執照係由 MSIT 進行審查後發予。

而 IPTV 業者（以韓國現有的法規所使用的名稱為「網際網路多媒體放送業者（인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자）」）則受《網路多媒體放送事業法》（인터넷 멀티미디어 방송사업법，下簡稱《IPTV 法》）的規範，《IPTV 法》第 4-1 條中也明定執照由 MSIT 負責審查、許可與發放；但 IPTV 狀況與有線電視類似，都是屬於《放送法》第 2 條所定義的管轄業者，所以在主管機關上，IPTV 與有線電視都是屬於 KCC 管轄。

OTT TV 業者的部分，有別於其他廣電業者隸屬在《放送法》的管制底下，OTT TV 業者被歸類在《電信事業法》之下的「增值電信服務事業」（부사통신사업, value-added telecommunication service），主要是受《電信事業法》所管制，主管機關則是職司科技與廣電通訊技術的

MSIT。有關加值電信服務之定義，係規範於《電信事業法》第 5 條所羅列之「電信業務分類」，凡是主要電信事業以外的電信服務，皆屬加值電信服務事業。

具體而言，MSIT 對於 OTT TV 之管制係採取登記報備制，業者於開始營運前須向 MSIP 進行登記<sup>214</sup>。而依據《電信事業法》第 22 條，要成立加值電信服務的業者，需向 MSIT 提出註冊申請，MSIT 的官網中說明<sup>215</sup>，此項申請並不收費，但須提供給 MSIT 相關申請資料，包含：

1. 防止他人電話號碼錯誤顯示的處置技術計畫。
2. 開展業務時所需的人力與物力資源。
3. 財務狀況。
4. 除此之外由總統令另行規定的事項，如商業計畫與使用者保護計畫。

此外，依據《電信事業法施行令》第 29 條之規定，業者需繳交的資料內容，包含：

1. 通訊網路配置圖。
2. 建立個人資料保護措施的聲明書。
3. 公司章程。

經 MSIT 審查後若業者在繳交的文件中有所疏漏，須於 10 天內補足資料，惟業者可申請延長繳交期限。而在資料備齊的狀況下，MSIT 審查通過後，需在 30 天內發予業者商業登記執照，執照內容包含業者註冊號碼與日期、公司名稱與代表人姓名、總公司地址、資本額、提供

---

<sup>214</sup> *Supra* note 208 at p.161.

<sup>215</sup> 資料來源：MSIT 官網 [https://www.emsit.go.kr/cp/cv/Cp1440000\\_0012\\_01Reg.do](https://www.emsit.go.kr/cp/cv/Cp1440000_0012_01Reg.do)（最後瀏覽時間：109 年 11 月 27 日）

的服務類型、主要業務設施規格與安裝地點等。

而實際開始進行增值電信事業的業者，則須向主管機關申報因提供電信網路服務所收取的費用（第 22-4 條）。若拒絕提交財務報表或提供造假資料，則會處以 2,800 萬新台幣的罰鍰（第 22-6 條），除此之外，要確保用戶使用服務的穩定性（第 22-7 條）與須在韓國設有營業地址（第 22-8 條）等規定，都是增值電信服務事業在《電信事業法》中所受的規範。

## （二）相關法制觀測

目前，韓國社會已經針對上述問題做出了反應。立法委員金聖洙於 2019 年 1 月 11 日提出的《放送法》修正案中<sup>216</sup>，便試圖將 OTT TV 納入《放送法》所規管的廣電業者類型。縱然該修正案仍屬於草案階段，以下的簡要整理或許仍能作為我國修訂專法時的參考依據。

透過下表的整理，可以看出在原有的法律架構下，既有的廣電媒體，包含無線電視業、有線電視業、直播衛星業與廣電節目內容製作業，皆隸屬於《放送法》管制之業者範疇，而 IPTV 與 IPTV 內容製作業，則有《網路多媒體放送事業法》可予以規管，但 OTT TV 因尚無專法，所以無法與既有的廣電媒體業進行公平的管制。

而在金聖洙所提出的《放送法》修正草案中，將廣電業者分為三類，分別是「無線電視業」、「收費廣電業」與「廣電內容製作業」，在這樣的區分下，OTT TV 作為收費的平臺業者，可納入收費廣電業底下的其

---

<sup>216</sup> 國會議案情報系統 (2019.01.11). [2018159], 방송법 전부개정법률안(김성수의원 등 12인). 의안정보시스템. [http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_Z1N9L0U1Y1C1X1E7Q4A0U2B6Z6R8X1](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Z1N9L0U1Y1C1X1E7Q4A0U2B6Z6R8X1) (最後瀏覽日：2020 年 1-1 月 27 日)。

他收費廣電業規管，而從內容監理的角度，則可被納入廣電內容製作業中的網際網路節目內容製作業，從而進行管制。

表 13：金聖洙版《放送法》修正草案與現有法案之差別

| 現行法  |           |              | 修正草案    |             |
|------|-----------|--------------|---------|-------------|
|      | 《放送法》     | 《網路多媒體放送事業法》 | 《放送法》   |             |
| 業者分類 | 無線電視業     | IPTV 業       | 無線電視業   |             |
|      | 有線電視業     |              | 收費廣電業   | 多頻道收費廣電業    |
|      | 直播衛星業     |              |         | 其他收費廣電業     |
|      | 廣電節目內容製作業 | IPTV 內容製作業   | 廣電內容製作業 | 廣電節目內容製作業   |
|      |           |              |         | 網際網路節目內容製作業 |

資料來源：本研究整理

### 三、內容監理概況

#### （一）主管機關

韓國廣電與網際網路內容管制之主管機關係通訊傳播審議委員會（Korea Communications Standards Commission，KCSC）。KCSC 係依《韓國通訊傳播委員會之設置與運作相關法律》第五章 KCSC 專章第 18 條至第 29 條所設立，為達保證廣播電視內容的公共性和公正性、繁榮資訊通訊產業的健康文化、營造正確使用資通訊的環境等目的，依法獨立執行權力。

KCSC 主要業務審查涉及敏感之廣播電視、數位新媒體及網際網路

之內容，在廣播電視方面，係依《放送法》(방송법)第 32 條監管廣播內容的公平性和公開性，並依同法第 100 條作出裁罰決定；在數位新媒體與網際網路內容治理部分，則循《促進資通訊網路使用暨資訊保護法》(정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률)第 44-7 條規定，依法審議不法內容，並據調查結果要求刪除或限制不法內容傳播。

KCSC 僅於組織上隸屬 KCC，惟人事上、預算上（由通訊與放送普及基金支應）、職權行使上、事務支援與處理，皆與 KCC 無涉，屬於法定獨立機關。有關傳統放送事務內容監理是否裁處，由 KCSC 決定，但 KCC 得決定裁罰手段與額度；然網際網路事務內容監理之裁處，則全數由 KCSC 決定，KCC 處置裁量收縮至零。



圖 56：KCC 與 KCSC 組織圖

資料來源：研究團隊繪製

## (二) 網際網路視聽服務平臺內容管制規範

根據「韓國通訊傳播委員會組織法」第 25 條，「韓國通訊傳播審議

委員會」(KCSC)認定放送或通訊內容違反規定時，應為裁處措施等之決定，其中包括《資料通訊網路之使用與資訊安全保護法》第44條之7所定9種非法資訊之情形，KCSC經審議後，得透過KCC發出更正要求，命ISP業者拒絕、禁止與限制違法資訊流通之處理，以下則詳列非法資訊之態樣：

1. 散布、販售、租賃或公然展示色情符號、文字、聲音、圖像及影像內容之資訊。
2. 以誹謗他人為目的，揭露含有損害他人名譽之事實或虛偽不實內容之資訊。
3. 反覆送達特定人，致心生恐懼、不安之符號、文字、聲音、圖像及影像之資訊。
4. 無正當事由以毀損、滅失、變更或偽造等方法，妨害資通訊系統、數據檔案或電腦程式等之內容資訊。
5. 以營利為目的，未確認使用者年齡且依法令履行標示義務，提供含有《青少年保護法》所規定青少年有害媒體物之內容資訊。
- 6-1. 相關法令所禁止之投機行為之內容資訊。
- 6-2. 違反本法或個人資料保護法所禁止交易之個人資料內容資訊。
- 6-3. 製造槍砲彈藥之方法或設計圖等資訊。
7. 洩漏依法令應秘密等國家機密內容之資訊。
8. 實施國家安全法所禁止行為之內容資訊。
9. 教唆或幫助犯罪之內容資訊。

而該法第42-2條，則禁止業者散佈危害青少年的內容。有關危害青少年的內容，規範在《青少年保護法》第2條當中，舉凡是對青少年有害的煙、酒、藥物、化學物質，或是淫穢、暴力、色情，都是《青少

年保護法》中所界定的有害內容，禁止透過電信網路向青少年傳遞或散佈。而為了保護青少年，在同法第 42-1 條也註明，業者需在所提供的內容中，對於有害於青少年的內容部分上予以標示；第 42-3 條則要求業者需要在組織內部由專職員工擔任「青少年保護者／團隊」，負責阻止與管理對青少年有害之訊息，並制定青少年保護計畫。

此外，《資料通訊網路之使用與資訊安全保護法》第 44 條之 2 亦針對請求刪除網路違法資訊訂有相關規規範，說明如下：

1. 當行為人透過資通訊網路故意將內容公開，而侵害他人之隱私權、名譽，或損害他人權利者，被害人得提出相關證據後請求 ISP 刪除該資訊，或刊登行為人的辯解說明。
2. ISP 於收到刪除或刊登辯解說明知請求後，應刪除該資訊，或採取暫行措施，或其他必要之措施，並應立即通知請求人以及資訊刊登者。此時 ISP 應讓使用者知悉其已採取必要措施，包括於公開資訊欄張貼公告或其他方式。
3. 若有任何與兒少有關之不當內容透過 ISP 所營運與管理之網路上刊登而違反第 42 條之標示方式，或任何與兒少有關之不當廣告內容，ISP 應立即刪除該內容。
4. 若 ISP 無法判斷該資訊是否侵害任何權利或可能在當事人間產生爭議者，ISP 不論被害人是否依第一項請求刪除該資訊，得採取暫時封鎖接取該資訊之方式。此暫時性措施不得超過 30 天。
5. 所有 ISP 應事先以定型化契約告知被害人請求時所採取必要措施之內容、程序及其他相關事項。
6. 若 ISP 對於其所營運與管理之網路上流通之資訊依第二項規定已採取必要措施，惟該資訊仍造成他人之損害時，ISP 業者得減輕

或免除其賠償責任。



圖 57：韓國放送相關法律主責部會機關圖

資料來源：研究團隊繪製

### 1. KCSC 裁罰「數位監獄 (디지털교도소)」網站案

KCSC 最近在韓國所審議的相關案件，是有關「數位監獄 (디지털교도소)」網站的案件。

「數位監獄」是一個由私人建立的網站，網站鎖定了社會上高度矚目的各種性犯罪與虐童案件，並將嫌疑人、承審法官的姓名、照片等個人資訊公諸於眾，供使用者自由閱覽、評論，進而透過社會力量的制裁宣洩對司法制度的不滿。網站管理者宣稱：「數位監獄」經過加密的伺服器架設在東歐某處，其存在目的便是要對罪犯施以其最恐懼的懲罰，

即身分曝光<sup>217</sup>，但由於網站的行徑已違反個人資料保護相關法規，引發了相當爭議，KCSC 遂於 2020 年 9 月 24 日透過全體委員五分之四的同意，決議阻擋公眾對「數位監獄」網站之存取。

KCSC 在新聞稿<sup>218</sup>中指出：不論網站內容所揭露的嫌犯個人資料是否屬實，這樣的揭露除了侵犯個人權利、容易招致私人報復外，也會對當事人形成雙重懲罰，或導致無辜者受害。即便言論自由必須獲得全面性的保障，此等侵蝕司法制度的私人行為仍不應允許。

KCSC 也在同份資料中說明，原先在 9 月 10 日時，KCSC 針對「數位監獄」網站的決議，是要求網站採取「部分封鎖」，並要求網站經營者刪除涉及侵權的文章內容，若網站經營者不配合刪除，則透過與電信業者的合作，阻止用戶在網路上連結到該網站的不法內容。然而當時的決定受到社會上的批評<sup>219</sup>，大邱的地方警察廳早在 7 月至 8 月間就收到 3 次要求封鎖「數位監獄」網站的請求，原因是該網站不斷暴露涉及性犯罪嫌犯及承審法官的資料，造成無辜人受害；所以當 9 月 10 日由 KCSC 做出部分封鎖的要求後，網路上開始出現撻罰聲浪，認為 KCSC 此舉是「視網站經營者的權利優於被害者的權利」。

於是當 9 月 23 日，「數位監獄」網站經營者在越南被逮捕的一天

---

217 Korea Times, 'Digital Prison' reveals identities of child porn site operator and judges who released him, [https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2020/07/251\\_292556.html](https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2020/07/251_292556.html) (最後瀏覽日：2020 年 12 月 15 日)

218 韓國通訊審議傳播委員會 (2020.09.24), 방통심의위, 디지털교도소 사이트 전체, '접속차단' 결정, <https://www.kocsc.or.kr/cop/bbs/selectBoardArticle.do> (最後瀏覽日：2020 年 12 月 1 日)。

219 정철환, 오로라 ) 2020, 09, 24 ) . 디지털교도소 뒤늦게 문닫은 방심위... 여론 악화되자 '전체 차단' , 조선일보. , [https://www.chosun.com/economy/tech\\_it/2020/09/24/HUG26REC75EGXM4A3TKFU3DRD4/](https://www.chosun.com/economy/tech_it/2020/09/24/HUG26REC75EGXM4A3TKFU3DRD4/) (最後瀏覽日：2020 年 12 月 1 日)。

後，KCSC 再次作出新的審議決定，要求該網站全面封鎖關站。但朝鮮日報的新聞報導<sup>220</sup>認為，這樣的反覆決定，顯示出 KCSC 針對廣電以及網路上的非法內容判斷有著彈性的標準，是根據輿論的狀況而有所變動。

### （三）視聽內容產製之輔導獎勵措施

韓國通訊傳播委員會每年向傳媒業者徵收基金費用，以發展廣電影視以及藝術文化拍攝計畫目前有「文化發展基金」、「廣電發展基金」、「電影發展基金」以及「動畫發展基金」等四種。此外，掌管數位節目製作政策的未來創造科學部（미래창조과학부）於 2013 年 7 月曾與文化體育觀光部（문화체육관광부）共同提出「振興國內節目產業計畫」，並基於本計畫提撥 240 億新臺幣作為該計畫之共同基金。為鼓勵並培養國際化數位電視節目，未來創造科學部於 2015 年 4 月提撥共同基金約 51 億新臺幣，其對象為影像及遊戲、投影技術等相關之節目內容製作。

另外，為迎接未來 5G 時代的來臨，韓國情報通訊策略委員會於 2014 年 8 月提出「影像投影產業發展策略」，並預計 2020 年為止將提撥共 64 億新臺幣作為節目製作共同基金。1990 年代末期歷經金融風暴後，南韓開始全力發展文化經濟，推動影視產業，並宣示要致力於將韓國文化全球化，視文化產業為韓國重點外銷的工業。

韓國文化體育觀光部也訂立提升韓國文化出口海外的政策目標，包括加強節目製作產業之創意基礎、擴大文化技術領域之研發、提高節目製作產業之競爭力、擴大節目製作產業之海外擴張、保護知識財

---

220 同前註

產權及改善使用環境及檢討節目製作產業之政策體系等，並於 2009 年 5 月 7 日依韓國政府公布修訂後之《文化產業振興基本法》第 31 條規定：「政府為有效支援文化產業的振興、發展，設立韓國內容振興院」，於同日成立「韓國文化內容振興院」(한국콘텐츠진흥원, KOCCA)，直接受文化體育觀光部管轄。其成立目的在於整合韓國文化的核心，促進文化產業發展並為了實現成為世界五大文化強國之理想積極制定相關政策。KOCCA 亦於美國、日本、中國大陸、歐洲、印尼及巴西等地設立代表處，充分利用地區優勢，提供該區域之文化產業動向及進出口資訊，致力於加強韓國文化產業出口並為韓國國內製作節目進軍世界各國提供各項支援。

#### (四) 著作權侵害處理模式

韓國於 2009 年 4 月 22 日通過《著作權法案》修正案，其中第 104 條第 1 項定義「利用電腦於不同使用者之間傳輸著作」(aims principally at forwarding works, etc. by using computers between other persons) 之線上服務提供者，係屬特殊型態之線上服務提供者 (online service provider of special type)。當著作權人請求時，特殊型態之線上服務提供者，應採取必要的措施諸如科技保護措施，以阻斷違法著作繼續散佈；同法第 142 條第 1 項規定違反著作權法第 104 條第 1 款者，得處 3,000 萬韓圓以下罰鍰。

同年 7 月 31 日修正《著作權法案》加入「三振條款」，允許韓國文化體育觀光部 (Minister of Culture, Sports and Tourism, MCST) 得向 ISP 核發修正命令，包括：刪除違法重製內容、阻斷傳輸、對侵權人給予警告、暫停侵權帳戶、暫停線上公布欄，以及向韓國著作權委員會 (Korea Copyright Commission) 提出對 ISP 進行自律之建議，但值得注意的是，

此等程序並無司法權介入、欠缺上訴救濟程序，亦無從對主張侵權人提出質疑。

然而，此類型之規範設計亦衍生其他立法之倡議，舉例而言，如 2015 年 4 月 30 日國會議員裴在情（音譯，배재정）所提出的《著作權法》修正案中即指出<sup>221</sup>，藉由行政部門（文化體育觀光部）的命令，終止或刪除違法重製內容的做法，是對於著作權的過度保護，而侵害了用戶的基本人權（例如用戶自由存取網頁的權利），故於修正案中提出刪除現行《著作權法》第 133-2 條，亦即授權文化體育觀光部得要求業者刪除在網路上的違法重置內容等規定，惟此修正案於該屆國會任期屆滿後無疾而終。

另一方面，針對 2009 年所新增的三振條款，作為著作權主管機關的文化體育觀光部則認為，有關著作權侵權的審查，應該透過「審議」與「建議糾正措施」等方向來進行，遂在 2016 年的法條修正中，新增第 122-2 條至第 122-6 條，整合原有的韓國著作權委員會與著作權保護中心，新成立了韓國著作權保護院，並在第 122-6 條規定：著作權保護院必須成立著作權保護審議委員會，負責審議原先第 133-2 條與第 133-3 條中所訂定的三振條款。

而網際網路視聽服務平臺業者所提供的內容，也受《著作權法》之規範，若經舉報有侵權或是散佈非法版權時，平臺業者有義務將其刪除。根據《著作權法》第 122-6 條規定，在韓國著作權保護院（한국저

---

221 의안정보시스템(2015, 04, 30)[1914969] 저작권법 일부개정법률안)배재정의원 등 16 인), 의안정보시스템, [http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_O1H5U0C4Q3U0Y1K4A3X3B1A1J8B0R7](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_O1H5U0C4Q3U0Y1K4A3X3B1A1J8B0R7) (最後瀏覽日：2020 年 11 月 27 日)。

작권보호원) 底下，需成立「著作權保護審議委員會」來處理著作權發生爭議時的審議；除了著作權保護院平時就會審查是否有違法著作權的情事，一般民眾或是著作權人若發現有侵權事件，也可向著作權保護院舉報。接受舉報並查證確認有侵權事件後，著作權保護院須在審議系統上登錄並製成審議案件，送至著作權保護審議委員會進行審議，在該審議委員會作成決議後，通知業者刪除或下架違反著作權的內容，業者也須將實際處理的狀況向著作權保護院回報，若是未執行審議委員會做成的決議事項，將轉由文化體育觀光部向業者發出糾正命令。

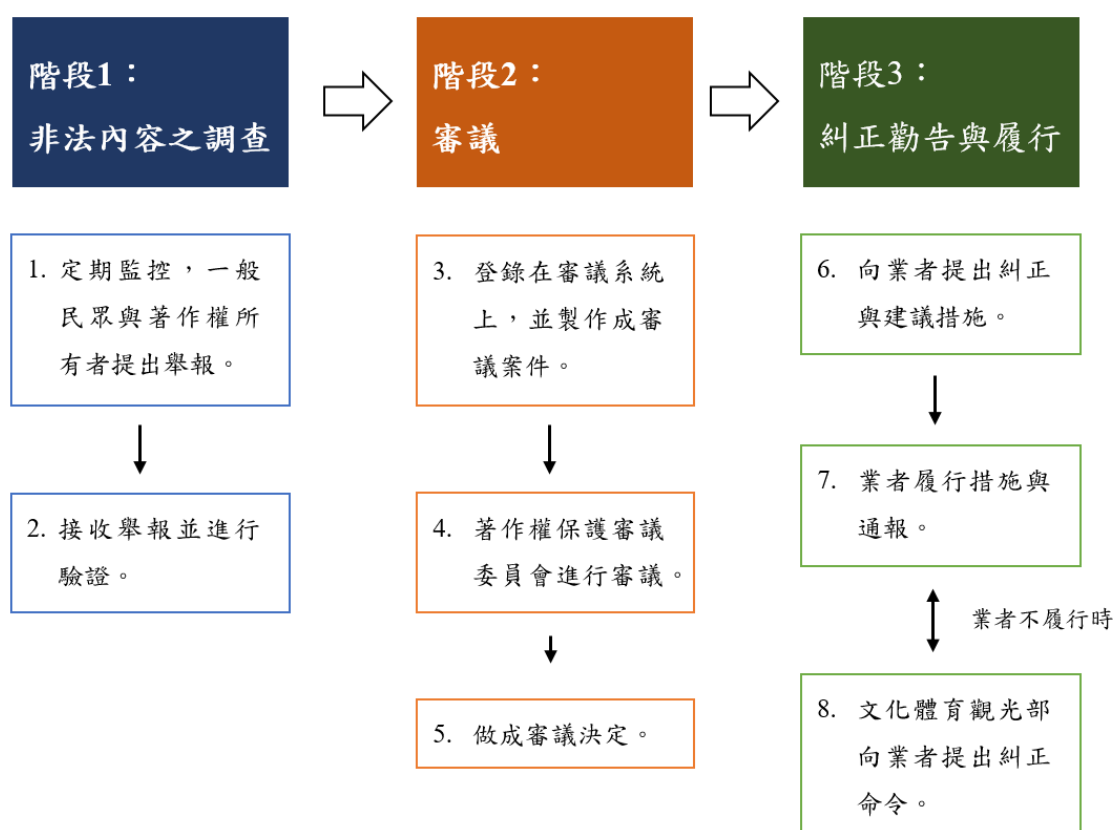


圖 58：侵權內容的審議與糾正勸告流程圖

資料來源：韓國著作權保護院官網<sup>222</sup>。

222 韓國著作權保護院官網，<https://www.kcopa.or.kr/lay1/S1T10C223/contents.do>(最後瀏覽日：2020年11月27日)。

## 四、數位轉型下之付費電視平臺競爭

### （一）有線電視與 IPTV 間之競爭管制調和

關於韓國有線電視與 IPTV 間之管制調和，迄今仍是採取《放送法》與《網路多媒體放送事業法》（인터넷 멀티미디어 방송사업법，下簡稱《IPTV 法》）兩部法律之搭橋模式。2007 年 12 月韓國國會通過《IPTV 法》，允許電信業者透過寬頻網路播放電視節目和電子商務等互動服務，為了達成規範鬆綁及促成競爭，放寬跨媒體企業參進 IPTV 產業市場之限制，並將原本資產上限的金額從 801 萬新臺幣提高至 2,670 萬新臺幣。具體而言《IPTV 法》之內容多數已準用《放送法》之規範，故 IPTV 與有線電視平臺在營業許可、公平競爭、內容發展等面向之規範已無二致。

而就產業生態變遷而言，韓國的 IPTV 與直播衛星產業發展於近年並無發生明顯變化，IPTV 主要由 KT（韓國電信公司／Korea Telecom Corporation）經營的 KT IPTV、LG 集團經營的 LG U+，以及 SK 集團經營的 SK broadband 等三家業者瓜分市場。

然而，有線電視市場近年的動則較為頻繁，過去主要由 CJ Hello、t-broad、D'Live、CMB、Hyundai HCN 等五大有線電視多系統經營者主導的市場態樣已逐漸打破。主要原因在於，韓國三大電信 LG、SK 分別於 2019 年併購 CJ Hello、t-broad，而導致市場經營環境有所改變。

2019 年 11 月 10 日，韓國公平交易委員會批准了 LG U+收購 CJ Hello 的案子，12 月 9 日，LG U+股東會通過將 CJ Hello 更名為 LG HelloVision；同年 12 月，韓國公平交易委員會與科學技術情報通訊部通過了 SK 集團內負責電信的 SK Telecom 併購 t-broad 的審查，2020 年

2 月，獲得 KCC 的同意後，在 4 月 30 日正式將 t-broad 併入 SK broadband。

根據韓國公平交易委員會（Korea Fair Trade Commission, KFTC）所公布之官方文件<sup>223</sup>，KFTC 考量到這兩案涉及 IPTV 與有線電視業者間的業務合併，將影響付費電視市場的未來發展，所以在收到結合案申請通知後，KFTC 立即組成了審核小組進行審查。在審查過程中，KFTC 認為兩案均涉及付費電視產業之水平、垂直整合，故除了參考合併雙方所提交的數據、政府機關所做的政策報告外，也針對本案舉行了數次的非公開會議，收集其他廣電業者、電信公司等利益關係者的意見。

在審查過程中，FTC 首先針對兩案所涉及之市場範疇進行界定，在此次的合併案中，在傳播領域所涉及的市場包含 8-VSB(8-level vestigial sideband)系統的付費廣電市場（有線電視）、付費數位廣電市場（IPTV、衛星電視）、頻道授權交易市場、購物頻道授權交易市場與廣電廣告市場；而在通訊市場則包含了移動通訊市場、高速網際網路市場、固定市話市場與國際電話市場。此外，也就結合案的地理市場進行劃分，兩個案子中的 8-VSB 系統的付費電視市場（有線電視）與數位付費廣電市場（IPTV、衛星電視）涉及 23 個地方收費市場，其餘的都屬全國市場的地理範疇。

表 14：SK 集團與 t-broad 結合案市場競爭審查表

| 評估市場 | 是否為相關市場 | 結合類型 |
|------|---------|------|
|------|---------|------|

223 韓國公平交易委員會（2019.11.08）보도, SK 브로드밴드, LG 유플러스 등 방송통신사업자의 기업결합 제한규정 위반행위 대한 건, [ftc.go.kr/www/selectReportUserView.do?key=10&rpttype=1&report\\_data\\_no=8351](http://ftc.go.kr/www/selectReportUserView.do?key=10&rpttype=1&report_data_no=8351)（最後瀏覽日：2020 年 11 月 27 日）。

| 23個廣播地區之付費數位廣電市場          | 是 | 水平結合          |
|---------------------------|---|---------------|
| 23個廣播地區之8-VSB<br>付費有線電視市場 | 是 | 水平合併＋<br>垂直合併 |
| 頻道授權交易市場                  | 是 | 水平合併          |
| 廣電廣告市場                    | 是 | 水平合併          |
| 高速網際網路市場                  | 是 | 水平合併          |
| 固定市話市場                    | 是 | 水平合併          |
| 購物頻道授權我交易市場               | 是 | 垂直合併          |
| 購物頻道授權購買市場                | 否 |               |

資料來源：공정거래위원회. 《SK 브로드밴드, LG 유플러스 등  
방송통신사업자의 기업결합 제한규정 위반행위 대한 건》

表 15：LG U+ - CJ Hello 合併案市場競爭審查表

| 關聯市場                      | 是否互為<br>競爭關係 | 合併類型              |
|---------------------------|--------------|-------------------|
| 23個廣播地區之付費數位傳播市場          | 是            | 水平合併              |
| 23個廣播地區之8-VSB<br>付費有線電視市場 | 是            | 水平合併<br>＋<br>垂直合併 |
| 頻道授權交易市場                  | 是            | 水平合併              |
| 廣電廣告市場                    | 是            | 水平合併              |
| 行動通訊零售市場                  | 是            | 水平合併              |
| 高速網際網路市場                  | 是            | 水平合併              |
| 固定市話市場                    | 是            | 水平合併              |
| 國際電話市場                    | 是            | 水平合併              |
| 行動通訊批發市場                  | 是            | 垂直合併              |

資料來源：공정거래위원회. 《SK 브로드밴드, LG 유플러스 등  
방송통신사업자의 기업결합 제한규정 위반행위 대한 건》

在 SK 集團與 t-broad 之結合案中，有關付費數位廣電市場(IPTV、直播衛星) 23 個地區市場的市場集中度調查，包含首爾西大門區在內的 11 個市場中，KFTC 認為 SK 集團有從事限制競爭行為的可能性；此外，SK 集團在本案結合後，將成為 17 個區域之付費數位廣電市場中取得最大之市場份額，進而擁有市場主導地位<sup>224</sup>。另外，在 8-VSB 付費有線電視市場的影響評估，KFTC 認為 SK 集團除了有在 23 個區域市場中均有從事限制競爭行為的可能性外，並可能墊高市場進入門檻，新進業者須同時提供有線電視服務、行動通訊服務、IPTV 服務等組合產品，方能與之抗衡，亦可能因此調漲有線電視費率，提高消費者經濟上之負擔。

在 LG U+ – CJ Hello 結合案的部分，在 8-VSB 付費有線電視市場的 23 個地區市場中，KFTC 認為 LG 集團有在 22 個地區市場從事限制競爭行為的可能性，亦可能因此增加新業者進入市場的門檻，也同樣會有有線電視費率提升、加重有線電視使用者經濟負擔<sup>225</sup>。

根據 KFTC 所公佈的審查結果，其認為前述兩案之結合，將影響有線電視市場的競爭秩序，如導致有線電視費率上漲、頻道數量減少等情形；此外，由於兩案均是電信業者與有線電視多系統經營者間的結合，未來將可同時提供固網、行動通訊、IPTV 與有線電視服務，間接提高

---

<sup>224</sup> 同前註。

<sup>225</sup> 同前註。

新進業者市場參進門檻。綜上，基於保護消費者權益，以及考量前述公司之結合對於市場秩序之影響，故 KFTC 雖同意兩案之結合，惟均設有共同的附帶條款，要求業者須遵守以下之附帶條款：

1. 除考量通貨膨脹外，禁止調漲有線電視費率。
2. 基於保護有線電視訂閱戶的立場，需制定、推出有線電視的頻道組合產品。
3. 禁止減少既有有線電視頻道總數，以及可供用戶選擇之頻道總數。
4. 禁止提供低價組合之商品，或強制用戶須選用高價之商品。
5. 須提供用戶完整的廣電商品內容資料。

## （二）因應 OTT TV 發展下的競爭管制趨勢

韓國目前針對 OTT TV 業者尚無專法可管，對於 OTT TV 的競爭管制，目前韓國政府主要站在協助產業發展的立場，而非介入管制新興產業。政府與主管機關對 OTT TV 的管制採取觀望的態度，認為 OTT TV 市場才剛開始發展，因此越少管制，市場越能成長<sup>226</sup>。

然而，OTT TV 業者在將既有放送業者的自製內容進行再傳輸或再銷售的過程當中，也曾發生過爭議。2015 年 7 月，韓國無線電視業者曾因為內容售價談不攏，而拒絕提供其內容給行動寬頻業者的 OTT TV 服務。不過韓國政府仍在進行研究與評估，包含調查觀眾多螢收看的收

---

226 劉幼琍、陳弘軒、張方瑀、徐也翔，OTT 視訊服務經營模式與法規管制（第 2 年），科技部補助專題研究計畫成果報告，頁 27-28（2015）。

視率、評估傳統廣電業者與 OTT TV 業者之間的公平競爭、協助產業技術研發等措施。現階段來說，韓國政府對於 OTT 專法並無明確的政策或方案。

另一方面，目前 KCC 在實務上確實沒有強迫國外的 OTT TV 遵守國內的法制規定。此外，OTT TV 其他的監管，諸如費率管制、外資限制、國內自製內容比例、必載規範、公共利益頻道、廣告限制等方面，於相關法律也是付之闕如。

關於 OTT TV 加入付費電視市場的競爭趨勢，韓國本土影視產業也開始對於這些潛在競爭對手的威脅提出應對方案。例如，SK Telecom 和三大無線電視業者 KBS、MBC 和 SBS 已達成共識，合作推出 Wavve OTT TV 服務，並承諾加大對原創內容和合作夥伴關係的投資。韓國公平交易委員會（대한민국 공정거래위원회）已於 2019 年 8 月核准此合作案之結合，但同時也對三家無線電視業者提出以下的附負擔條款：

- （1）三大無線電視台在沒有正當理由的前提下，禁止終止或修改與其他 OTT TV 業者已簽訂的 VOD 提供合約。
- （2）三大無線電視台在其他 OTT TV 業者提出 VOD 供給要求時，必須以合理並無差別待遇的條件進行協商。
- （3）三大無線電視台目前正在官網或手機 app 上免費提供的節目內容，不可終止或轉換為付費觀看。
- （4）非使用 SK Telecom 行動通訊服務或 SK Broadband 的 IPTV 使用者，不得限制其加入 OTT TV 的使用。

不過，政府對於 OTT TV 現有的管制不夠完善，也讓業者發出不

平之鳴。在 2020 年的國政監督會議上<sup>227</sup>，Wavve 的代表李泰賢（音譯，이태현）在會中表示，應該將 OTT TV 視為一個獨立的產業，而非像現在只是將之定位成電信公司提供的額外服務；李泰賢進一步表示，由於 OTT TV 目前被歸類為《電信事業法》中的加值電信服務，所以現有的電信公司如 KT 與 LG U+ 以和 Netflix 建立合作關係，消費者可以透過這兩家電信公司的 IPTV 來收看 Netflix 上的節目，這樣就不會有人願意另行裝設與使用國內的 OTT TV 服務（如 Wavve），並認為電信業者引入全球化的 OTT TV 服務是不公平的。

在同一場會議中，KT 客戶部部長姜國憲（音譯，강국헌）則持不同的態度，他表示 KT 透過與國外 OTT TV（如 Netflix）的合作，是想增加 KT 旗下 IPTV 的服務內容，提供給使用者更多的選擇；並表示消費者通常不會只有訂閱單一 OTT TV 平臺，所以其他業者應該也還是具有競爭力。LG U+ 社長黃現植（音譯，황현식）則表示，目前投資自製內容對他們來說有其困難性存在，於是選擇與 Netflix 合作，來增加市場競爭力。而投資 Wavve 的電信商 SK Telecom 移動通訊業務負責人柳英尚（音譯，유영상）卻認為，應該要等國內有足夠平等的實力再來與海外平臺結盟，所以他們才投資 Wavve，致力於發展「K-OTT」。

民主黨國會議員卞在日（音譯，변재일）也要求 KCC 針對 2020 年 5、6 月 Netflix 兩次故障的事件做回應。卞在日指出，依照目前的《電信業務法》規定，ISP 業者若是故障時間超過 2 小時，就須向主管機關

---

227 백연식 (2020, 10, 11). [2020 국감] '확' 커진 OTT 존재감...IPTV-넷플릭스 제휴 놓고 공방, Digital Today, <http://www.digitaltoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=249394> (最後瀏覽日：2020 年 11 月 27 日)。

通報並說明狀況，但作為國外 OTT TV 平臺的 Netflix，兩次故障總共多達 4 小時 27 分鐘，卻不受此規範，這對於國內業者來說是相當不公平的。Wavve 的代表李泰賢則指出，除了應針對 OTT TV 管制立法之外，由於韓國的法律將外國業者排除在外，僅監管國內業者，對國內業者的競爭力有所傷害，所以政府也該提出相對應的振興政策，扶植國內產業發展。

對此，KCC 委員長韓尚赫表示，對於國內業者產製內容與國外的競爭關係，已經不是 OTT TV 產業才會發生的狀況，應該要建立更全面的扶植機制，但目前 KCC 預計會先召集國內 OTT TV 業者，共同討論政府能提供業者什麼樣的協助，但對於訂定 OTT TV 相關法律，則無正面回應。

### （三）小結

隨著 IPTV 在韓國廣電市場的地位提升，韓國雖已有《網路多媒體放送事業法》能予以一定程度的規範，但大部分內容仍是準用《放送法》之相關規定，難免有掛一漏萬的情況發生。而在 OTT TV 的部分，目前尚未如 IPTV 一樣有專法來進行管制，不論是平臺治理或是內容監理，僅能援引相關的各項法律作為管制依據。

而在最近一次的韓國國政監管會議上，再次出現針對 OTT TV 產業規管的討論，現有國內 OTT TV 業者對於 OTT TV 的管制仍有不同意見，但建議韓國政府應制定相關的產業扶植條例。此外，亦有韓國國會議員認為目前將 OTT TV 列入《電信事業法》中的加值電信服務產業，對於國內的付費電視業者來說是不公平的。但截至目前為止，監管產業的 KCC 仍選擇維持現狀，相較於有線電視或 IPTV，對於 OTT TV

的管制相對寬鬆，也未積極討論是否制訂 OTT TV 專法之必要性。

## 五、管制模式比較表

表 16：韓國視聽平臺管制模式比較表

|          | 有線電視                      | IPTV               | OTT TV      |
|----------|---------------------------|--------------------|-------------|
| 法規依據     | 《放送法》                     | 《網際網路多媒體放送事業法》     | 《電信事業法》     |
| 納管基準與範圍  | 需取得執照許可                   | 需取得執照許可            | 未納管         |
| 主管機關     | KCC 為主管機關，惟執照係由 MSIT 進行審查 |                    | MSIT        |
| 納管方式（執照） | 總合有線放送（許可制）               | 網際網路多媒體放送事業（許可制）   | 未納管         |
| 內容管理     | 放送頻道（登記制）                 | 網際網路多媒體放送內容事業（登記制） | 一般性網際網路內容管制 |

資料來源：本研究自行整理

## 六、韓國管制經驗之借鏡

在韓國現行的法律規範下，既有的廣電業者必須受到《放送法》的高度規範，而 IPTV 適用的《網路多媒體放送事業法》亦已透過各種準用規定被納入《放送法》的架構中，兩者的管制已實質同步。

相較之下，OTT TV 業者由於被《電信事業法》歸類為增值電信服務事業，自然無須受到《放送法》的諸多限制，面臨的內容管制主要僅

有《資料通訊網路之使用與資訊安全保護法》第 44 條之 7 涉及兒少保護、色情、誹謗等違法或具有較高實害性的內容態樣，除此之外便只在著作權保護、內容產製輔導獎勵……等面向上適用《著作權法》、《通訊傳播委員會設立與運營法》、《影視振興法》等零星的個別法律，由此可見 OTT TV 與其他傳播媒體類型所受的管制密度顯不相等。

但透過韓國公平交易委員會審議 SK Telecom 與三大無線電視台合作成立 OTT TV「Wavve」的案例，不難發現 OTT TV 就內容產製、付費觀看平臺這類性質上的垂直整合，已經對市場上的傳統廣電業者與 IPTV 業者帶來影響，並且與傳統廣電業者、IPTV 構成競爭關係。若在法制上欠缺公平的對待，自會阻礙市場蓬勃發展，並對主管機關帶來挑戰。

## 第五節 新加坡

### 一、視聽產業發展概況

依據「1994 年新加坡廣電法」(Singapore Broadcasting Act 1994，以下簡稱「新加坡廣電法」)的規定，其國內所有無線電視皆屬國營性質之 Mediacorp 獨占經營；此外在付費電視方面，相關廠商有 StarHub TV 與 Singtel TV。

依據新加坡新加坡資訊通信媒體發展局 (Info-communications Media Development Authority of Singapore, IMDA) 於 2019 年公布的媒體產業年度調查報告<sup>228</sup> (Annual Survey Onmedia Industry 2019) 指出，新加坡媒體產業 2018 年達到約 78 億新元 (約新臺幣 174.8 億元) 比 2017 年增長 12.7%，其中以遊戲業務營收占比最高，達 35.3%，其次依序為電視業務 (26.5%)，影視 (20.8%)、出版 (17.3%)。就整體營收而言，海外營收占 62.7%，大於國內營收 (37.3%)，海外營收最多來自於遊戲業務，而國內市場營收則來自於電視業務。2018 年各廣電業者之營收占比如下圖所示：

---

<sup>228</sup> IMDA, *Annual Survey Onmedia Industry 2019*, <https://www.imda.gov.sg/-/media/Imda/Files/Infocomm-Media-Landscape/Research-and-Statistics/Survey-Report/MI2019-Public-Report.pdf>. (last visited July 25, 2020).

**Chart 14: Revenue Breakdown by Products/ Services – Broadcasting, 2018**

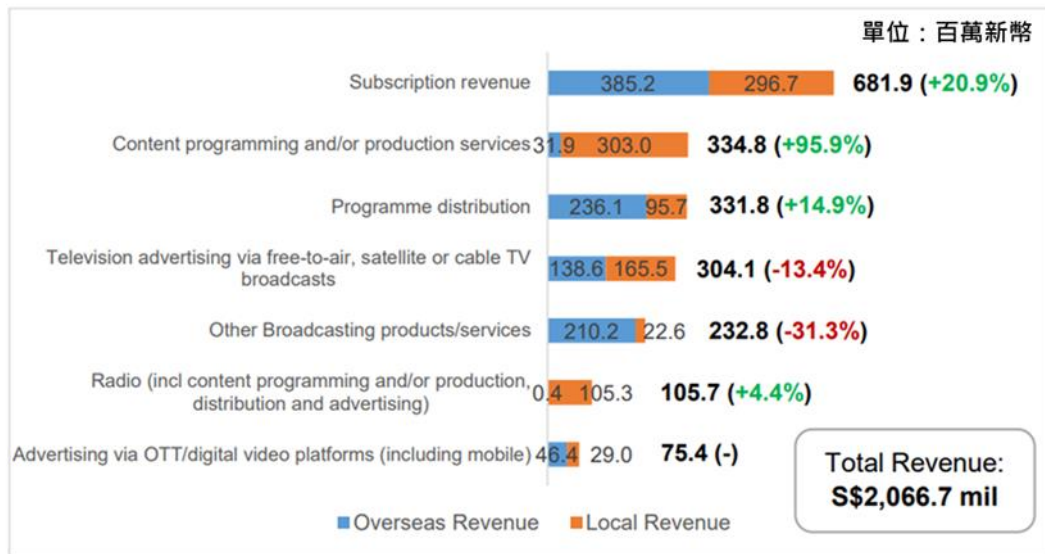


圖 59：2018 年電視業者各類型營收占比

資料來源：Annual Survey Onmedia Industry 2019

另依據 Dataxis 之統計報告，新加坡 OTT TV 與 IPTV 之訂閱數至 2024 年將持續上升，且營收亦將持續上升。

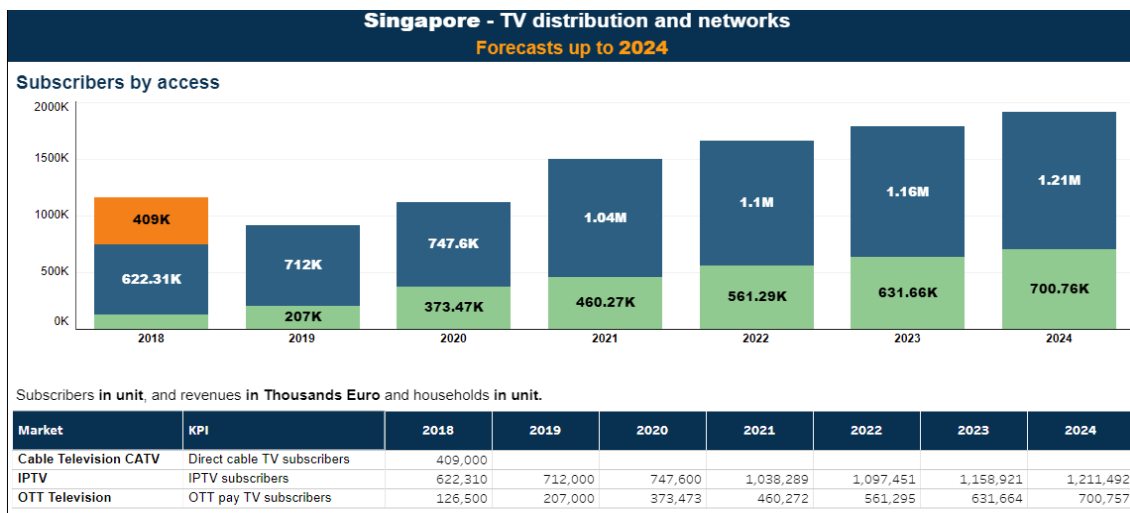


圖 60：新加坡主要電視業者訂閱數預估

資料來源：TV Distribution Singapore

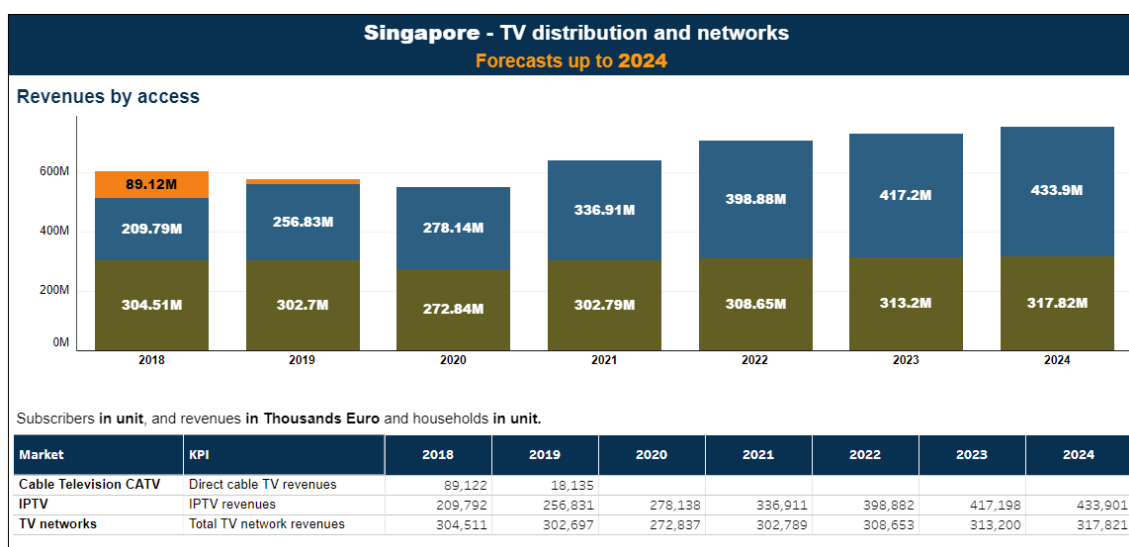


圖 61：新加坡主要電視業者營收預估

資料來源：TV Distribution Singapore

## (一) 有線電視

StarHub TV 為新加坡唯一的有線電視業者，具有濃厚的政府背景，訂戶數約為 50 萬。其於 2009 年 6 月 30 日完成全數位化，關閉類比訊號，並於 2013 年正式開放 IPTV 服務<sup>229</sup>。由於有線電視收視群日漸減少，StarHub TV 採取製作本地特色節目之策略以吸引新訂戶，其於 2013 年獲得新加坡公共服務廣播競爭基金計畫（PSB Contestable Funds Scheme）資助，StarHub TV 為首家納入 PSB 競爭基金的付費電視業者，委託製播 100 小時本土 PSB 節目，並於 2015 年再次獲得 PSB 競爭基金之經費挹注。目前 StarHub TV 提供用戶不同的頻道選擇，基本組合最低費用為每月 26.75 美元，以及其他多元付費加選方案。依據 StarHub 於 2019 年所提出之年度報告<sup>230</sup>，付費電視占其總營收之 10.6%，約 694

<sup>229</sup> StarHub Launches StarHub TV on Fibre: a New IPTV Service, Starhub, <https://www.starhub.com/about-us/newsroom/2013/march/starhub-launches-starhub-tv-on-fibre--a-new-iptv-service.html> (last visited July 25, 2020).

<sup>230</sup> Starhub, *annual report (2019)*, <http://ir.starhub.com/FormBuilder/Resource/module/gZSLlgdlcU638zpQWaYGmQ/StarHub-AR-2019/Full-Report.pdf> (last visited July 25, 2020).

萬元新臺幣，而寬頻訂閱人數達到了 50 萬人。另為因應境外 OTT 業者之競爭，StarHub 也推出其 OTT TVStarHubGo，提供超過 80 個頻道與 10000 個節目供使用者觀賞，而依據前述年度報告，其於 2019 年之訂閱人數達到 2 萬人。另外其亦與 Netflix 進行合作，於有線電視 TV 機上盒上，可以直接收看 Netflix 之電視服務。另外於 2020 年 5 月 7 日，Starhub 宣布與媒體分銷商 Amdocs 合作，將其節目導入其 IPTV 服務內，進一步擴張其可提供之節目內容，以提高其競爭力<sup>231</sup>。

## （二）IPTV

新加坡「Singtel TV」即由新加坡淡馬錫（Temasek）基金持股之國營新加坡電信（Singtel）所提供，於 2007 年 7 月開始提供服務，舊稱為 Mio TV。目前提供用戶各種頻道組合套餐，費用依據選擇大約為每月 17 至 65 美元，另有其他多元付費家選方案。Singtel TV 於 2019 年獲得 PSB 競爭基金之經費，為其首次推出 PSB 內容。

除 Singtel TV 外，Starhub 亦有提供 IPTV 之收視服務，供收視戶使用的機上盒同時具備兩種收視功能，未來倘消費者有不同收視需求，可藉由該公司設定後，無須更換家庭機上盒即可收視。目前除了是新加坡唯一有線電視業者外，也是被 IMDA 納入「公共服務廣播競爭基金計畫」的付費電視業者。該公司認為頻道採用單頻單買是不可行的方式。另對於提供給消費者的最小頻道組合，該公司有自主決定權，政府對於頻道組合並無規範，該公司會根據市場需求及收視戶偏好提出最佳組

---

<sup>231</sup> StarHub Partners with Vubiquity, an Amdocs Company, to Offer Viewers Premium TV Entertainment from Major Hollywood Studios, Amdocs, <https://www.globenewswire.com/news-release/2020/05/07/2029860/0/en/StarHub-Partners-with-Vubiquity-an-Amdocs-Company-to-Offer-Viewers-Premium-TV-Entertainment-from-Major-Hollywood-Studios.html> (last visited July 25, 2020).

合套餐供消費者加購選擇，且其組合內皆無須支付上架費的頻道<sup>232</sup>。

### （三）OTT TV

許多國外 OTT 視訊服務相繼於新加坡推出，如美國 Netflix、香港電訊盈科 VIU、臺灣 CATCHPLAY 等，國內電信業者如 Singtel 亦於 2020 年推出 OTT 視訊平臺 Singtel TV GO，以因應匯流時代的多元收視習慣，Singtel TV GO 並與其他 OTT 平臺如 FOX+、HOOQ、Viu Premium 與 Netflix 等合作，提供閱聽眾優惠加選方案。目前該平臺總共提供超過 130 個 Live 頻道以及 30 個 VOD 頻道供消費者選擇<sup>233</sup>。

依據 Globa lData 於 2019 年提出之新加坡電信營運商國家情報報告（2019 Singapore Telecom Operators Country Intelligence Report）<sup>234</sup>，新加坡付費電視總體營收預期於 2019 年至 2024 年下降 2.5%，從 90 億臺幣下降至 60 億美金，衰退原因為：有線電視與 IPTV 之訂購量持續下滑，而 OTT TV 使用率持續上升。GlobalData 預估至 2024 年為止，付費電視於新加坡之家戶滲透率將持續下滑至 33.8%，使用者均將轉向使用 OTT TV，例如 Netflix。GlobalData 預估，StarHub 將憑藉其 IPTV 之壟斷地位，繼續作為新加坡付費電視之領頭羊，目前其透過提供企業客戶月費 1,866 臺幣之優惠，試圖搶回市場。

為因應 OTT TV 出現所導致的市場環境變遷，新加坡業者新傳媒於 2013 年 2 月推出 Toggle 服務，提供消費者三種消費模式，包含於

---

<sup>232</sup> 何吉森，《赴新加坡進行雙邊交流》，國家通訊傳播委員會出國報告，頁 17。

<sup>233</sup> Watch TV the way you like with Singtel TV GO, Singtel, <https://www.singtel.com/personal/products-services/tv/singtel-tv-go> (last visited July 25, 2020)

<sup>234</sup> Singapore Telecom Operators Country Intelligence Report, GlobalData, <https://store.globaldata.com/report/gdtd0694mr--singapore-telecom-operators-country-intelligence-report/> (last visited July 25, 2020).

Toggle 上收視與電視同步之內容、取得已於電視上播放過之內容以及每個月約 206 新臺幣，預先收看已製作完成但尚未播出之戲劇。新傳媒佔有新加坡 60% 之收視戶，新加坡民眾最喜愛收視戲劇節目，而非新聞頻道，因此該公司表示在節目製作的同時會考量收視群以及播送平臺而採取不同的技術，並強調節目產製的模式應與以往有別，在製作內容的時候，便應將廣告商納為合作夥伴共商故事內容，而不像以前於內容完成後再找廣告商。在內容方面，新傳媒也是主要內容產製的業者，每年自製 1,500 小時（不含新聞）的節目，另外與外部的業者合作約 1,000 小時；該公司與很多國家合作，因為透過不同國家與不同媒體的合作，能從製作初期便開始推廣，將能獲取更大的效益。新傳媒認為於後數位匯流媒體轉型與成長需更專注於內容、平臺及媒體應用技術能力<sup>235</sup>。

除前述廠商外，HBO Aisa 亦於 2018 年於新加坡推出 HBO GO，它是 HBO 的線上影音串流服務，HBO GO 讓付費電視上 HBO 的訂閱收視戶可透過個人電腦、手機、平板相關設備來收看獨家的 HBO 原創節目，且不需額外付費。目前可使用 HBO GO 服務的香港 Now TV 的 HBO 訂戶及菲律賓 SKYcable 的 HBO 訂戶。HBO GO 可以透過技術上的調整來符合不同國家對於內容的法律相關規定，不管是針對年齡的分級制度亦或是親子鎖的選項，都能盡量客製化配合。HBO 從美國市場學到的經驗是頻道越綑綁在一起行銷則越有賣點，因為能提供給消費者更完整的收視體驗。而在國內市場頻道 21 分組方面，HBO 表示與系統經營者洽談合作時，希望能在分組的基礎上，從向所有用戶推廣的

---

<sup>235</sup> 何吉森（註 232），頁 14。

基本套餐組合裡，再額外提供專屬於 HBO 的加值包以及全部組合，供消費者單獨加購選擇。對於提供 4K 等高畫質收視節目議題，HBO 提到該公司會視市場需求趨勢來相應推廣<sup>236</sup>。

#### （四）小結

新加坡由於幅員較小，故主要本土影視業者僅有 StarHub、Singtel 以及新傳媒，兩者約各佔新加坡一半廣電服務市場，且均有推出其 OTT 平臺以因應境外 OTT TV 業者之競爭；StarHub TV 則為新加坡唯一的有線電視業者，具有濃厚的政府背景，訂戶數約為 50 萬。

新加坡「Singtel TV」係由新加坡淡馬錫（Temasek）基金持股之國營新加坡電信（Singtel）所提供，除 Singtel TV 外，Starhub 亦有提供 IPTV 之收視服務，供收視戶使用的機上盒同時具備兩種收視功能，未來倘消費者有不同收視需求，可藉由該公司設定後，無須更換家庭機上盒即可收視。OTT TV 服務部分，則有許多國外業者進軍新加坡，如美國 Netflix、香港電訊盈科 VIU、臺灣 CATCHPLAY 等。而為因應 OTT TV 之競爭趨勢，其本土國內電信業者如 Singtel 亦推出 OTT TV 視訊平臺 Singtel TV GO，以因應匯流時代的多元收視習慣。

---

<sup>236</sup> 同前註，頁 20。

## 二、網際網路視聽服務平臺治理模式

### (一) 主管機關執掌與運作模式

新加坡資通訊媒體發展局(Infocomm Media Development Authority, 以下簡稱 IMDA) 為新加坡廣播電視與視聽服務內容之主管機關, 隸屬新加坡資訊與通訊部(Ministry of Communication and information)。相關監管架構透過以下法源所建立:《資通訊媒體發展局組織法》(Infocommunication Media Development Authority Act)、《廣電法》(Broadcasting Act)、《電子傳輸法》(The Electronic Transactions Act)、《電影法》(Film Act)、《新聞報紙與印刷法》(Newspaper and Printing Presses Act)、《個人資料保護法》(Personal Data Protection Act)、《郵政服務法》(Postal Service Act)、《公共娛樂法》(Public Entertainments Act)、《通訊法》(Telecommunication Act) 與《不良出版法》(Undesirable Publications Act)。

IMDA 之主要任務為深化通訊媒體產業之管制能力, 維護消費者利益與促進有利於企業之監管模式發展。另外, IMDA 同時也是新加坡個人資料保護之主管機關, 下設新加坡個人資料保護委員會(Personal Data Protection Commission), 而透過利用相關資訊, IMDA 將持續促進並管制新加坡之個人資料保護實務<sup>237</sup>。

IMDA 之主要目標有三, 第一, 發展與監管通訊媒體產業之生態係, 透過打造具競爭力與永續性之通訊媒體產業, 提升新加坡媒體之質量與內容品質, 且促進新興科技之應用與導入; 第二, 促進商務發展, 透

---

<sup>237</sup> About IMDA, IMDA, <https://www.imda.gov.sg/Who-We-Are/about-imda> (last visited July 25, 2020).

過與私人企業合作以促進教育、健康照護、製造業、物流業、旅遊業、運輸業、娛樂與金融產業導入資通訊技術，而於媒體產業之部分，IMDA 亦提供機會培養新創產業，並協助其打造自己之 IP 價值，同時也培養相關人才。最後，賦權於社會亦為 IMDA 之主要目標，IMDA 透過諮詢之方式與社會各層面之專家交流，而除諮詢外，IMDA 亦持續透過公廣節目培養具凝聚與包容力之社會。

## （二）平臺監管規範

### 1. 新加坡廣電執照

依據新加坡《廣電法》（Broadcasting Act）第 2 條定義，廣播電視服務（Broadcasting service）係指透過具適當可接收（Receiving）、可接收及顯示（Displaying）之設備，輸出不論加密與否的標誌（Signs）或訊號（Signals）之服務，包含任何可接收的移動或靜止之視覺圖像（Visual Images）、可接收的音訊節目（Sound Programme），以及可接收、或可接收及顯示視覺圖像與音訊組合之節目。換言之，於新加坡不論傳遞技術為何，包括由無線、有線、衛星與 OTT TV 平臺等任何影視音平臺提供皆屬於廣播電視服務。而依據同條之定義，所為廣電執照係指依據同法第 8 條所核准之執照。詳言之，依據該法第 8 條第 1 項，所有「須照廣電服務」之提供均應取得「廣電執照」（Broadcasting Licence）。而於該法附件 2，「須照廣電」服務包含以下種類：（1）免費國內電視服務（Free-to-Air Nationwide Television Services）；（2）免費地區電視服務（Free-to-air localized television service）；（3）免費國際電視服務（Free-to-air international television service）；（4）國內訂閱電視服務（Subscription nationwide television services）；（5）訂閱地區電視服務

(Subscription localised television services);(6)訂閱國際電視服務;(7)特別電視服務 (Special interest television services)。

而依據該法第 9 條，主管機關可以依據需求定義特定分類執照 (Class License)，例如新加坡及針對數位播放看板營運商 (Operators of Digital Display Panels) 設有數位播放看板營運商分類執照 (Class License for Operators of Digital Display Panels)。總結而言，依據新加坡《廣電法》不論是無線電視、有線電視、衛星頻道皆需申請執照，並須遵循《廣電法》之規範，然而，《廣電法》主要係設定新加坡廣電業者之規範框架，具體規範細節則授權由 IMDA 訂定相關實務準則。因此實務上會因為各業者所持有之執照不同而導致所須遵循之具體規範亦不相同。

## 2. OTT TV 之納管方式

新加坡已於 2018 年將網路網路視聽服務平臺納管。由於《廣電法》第 5 條授權由 IMDA 制定執照分類，故 IMDA 將新加坡之廣電執照分為「網路服務」與「電視服務」。新加坡各類網際網路服務主要歸類於網路執照，納管基礎以服務類型作為分類，分為以下各種類：網路存取服務供應商 (Internet Access Service Provider)、網路廣播 (Internet Radio)，此執照之法源依據為《廣電法》第 28 章，主要針對透過網路提供廣播服務之服務供應商進行納管。而新加坡各類網際網路服務主要歸類於網路執照，納管基礎以服務類型作為分類，分為以下個種類：網路存取服務供應商<sup>238</sup> (Internet Access Service Provider)、網路廣播 (Internet Radio)、網路服務轉銷商 (Internet Service Reseller)、OTT 電視 (Over-

---

<sup>238</sup> Internet Access Service Providers, IMDA, <https://www.imda.gov.sg/regulations-and-licensing-listing/Internet-Access-Service-Providers> (last visited July 25, 2020).

the-top (OTT) TV (Niche) Licence)<sup>239</sup>、群體、組織或企業所提供之政治或宗教內容、登記政黨<sup>240</sup> (Political Parties Registered in Singapore)、訂閱網路新聞報紙內容 (Subscription Online Newspaper Content)。具體細節如下：

(1) 網路廣播<sup>241</sup>:此執照之法源依據為新加坡放送法第 28 章，主要針對透過網路提供廣播服務之服務供應商進行納管。受納管之業者除遵循放送法相關規定外，亦應遵守網路實務準則 (Internet Code of Practice) 之規範；

(2) OTT 電視: 此執照主要針對小眾市場之電視服務與透過網路提供電視服務之業者。該執照期間為五年，而除了遵守廣電法相關規範外，其所提供之影視內容應遵循 OTT 實務準則 (Content Code for Over-the-Top, Video-on-Demand and Niche Services) ；

(3) 群體、組織或企業所提供之政治或宗教內容 (Political Parties Registered in Singapore)，此執照主要針對 IMDA 認定透過網路提供推廣、討論政治或宗教之個人以及群體、組織或企業進行納管，主要法源依據為新加坡廣電法第 28 章，受納管者應遵循網路實務準則相關規範；

(4) 登記政黨:此執照主要針對新加坡登記政治團體，透過網路提供相關政治內容進行納管，其除遵守放送法相關規範外，亦應遵循網路實務準則相關規範。

---

<sup>239</sup> IMDA, Over-the-top (OTT TV Niche) Licence, <https://www.imda.gov.sg/regulations-and-licensing-listing/Over-the-top-TV-Niche-Licence> (last visited July 25, 2020).

<sup>240</sup> Political or Religious Content related to Singapore provided by Individuals, Groups, Organisations, Corporations, IMDA, <https://www.imda.gov.sg/regulations-and-licensing-listing/Political-or-Religious-Content-related-to-Singapore-provided-by-Individuals-Groups-Organisations-Corporations> (last visited July 25, 2020).

<sup>241</sup> Internet Radio, IMDA, <https://www.imda.gov.sg/regulations-and-licensing-listing/Internet-Radio> (last visited July 25, 2020).

(5) 訂閱網路新聞報紙內容<sup>242</sup> (Subscription Online Newspaper Content)，此執照主要針對提供網路新聞之業者進行管制，其除遵守廣播電法相關規範外，亦應遵循網路實務準則相關規範。

而針對「電視服務」其執照則分為以下幾種類<sup>243</sup>，包含：

(1) 數位看板營運商分類執照 (Class Licence for Operators of Digital Display Panels)，此執照主要針對公共場所或公共運輸載具上有兩個以上數位看板之營運商；

(2) 免費國家電視服務執照<sup>244</sup> (Free-to-Air Nationwide Television Service Licence)，此執照主要針對新加坡境內全國免費電視服務供應商，執照期限為 10 年，費用為總營收 2.5%或每年約 520 萬新臺幣；

(3) 國家訂閱電視服務執照<sup>245</sup> (Nationwide Subscription Television Service Licence)，此執照針對提供訂閱收費為營利模式之電視服務供應商主要針對傳統付費電視服務，執照期限為 10 年，執照費用為每年營收 2.5%或約 104 萬新臺幣；

(4) 小眾電視服務執照 (Niche Television Service Licence)，主要針對提供特定小眾市場電視服務之業者，另也包含透過網路提供電視服務之 OTT 電視業者；

(5) 訂閱國際電視服務執照 (Subscription International Television Service Licence)，此執照之目的係允許廣電公司上行 (Uplink) 並透過

---

<sup>242</sup> Subscription Online Newspaper Content, IMDA, <https://www.imda.gov.sg/regulations-and-licensing-listing/Subscription-Online-Newspaper-Content> (last visited July 25, 2020).

<sup>243</sup> Regulation and Licensing, Infocomm, <https://www.imda.gov.sg/regulations-and-licensing-listing?keyword=&category=Licenses&industry=allBroadcast%7CBroadcast-Television&page=1> (last visited July 25, 2020).

<sup>244</sup> Free-to-Air Nationwide Radio Service Licence, IMDA, <https://www.imda.gov.sg/regulations-and-licensing-listing/free-to-air-nationwide-radio-service-licence> (last visited July 25, 2020).

<sup>245</sup> Nationwide Subscription Television Service Licence, IMDA, <https://www.imda.gov.sg/regulations-and-licensing-listing/Nationwide-Subscription-TV-Service-Licence> (last visited July 25, 2020).

衛星，傳輸新加坡內容至新加坡境外，執照期限為 5 年費用為每年約 10 萬新臺幣；

(6) 電視接收衛星系統執照 (Television Receive-Only Satellite System Licence)，此執照之目的係允許執照持有人裝設並運作接收衛星系統。

### 三、內容監理概況

#### (一) 內容監理

新加坡針對網路內容之管制，IMDA 針對不同類型提出不同規範與標準，包含 (1) 藝術娛樂；(2) 電影；(3) 網路；(4) 電視與廣播；(5) 電玩遊戲。針對網路內容之管理，新加坡採取政府、業者與公眾之三管齊下方法，IMDA 之網路管理框架主要透過《廣電法》第 28 章之分類執照，於網路分類執照下，網路內容供應商與網路服務提供者必須遵守網際網路分類執照許可條件 (Internet Class Licence)、與網際網路實務準則 (Internet Code of Practice)；而針對新興業者，IMDA 則於 2018 年 3 月頒布「OTT、VOD 與小眾服務內容規則」(Content Code For Over-The-Top, Video-on-Demand and Niche Services)，主要針對與新加坡相關且涉及公共利益、種族、宗教、色情產業與對孩童有害之內容進行管制，要求業者負擔防護責任。惟並未要求 OTT 業者遵循其他實務準則<sup>246</sup>，換言之，IMDA 目前針對 OTT 係僅對內容進行監管。

而針對業者之部分，IMDA 鼓勵業者自我規範，對於其所提供之內容有社會責任，並希望業者提出相關實務準則，以擴大業者自律之範圍。

---

<sup>246</sup> IMDA, *supra* note 239.

針對公眾之部分，IMDA 則透過公眾教育以提高媒體品質與網路福祉，並特別成立相關計畫。另一方面，針對線上不實訊息的內容管制，新加坡國會於今 2019 年 5 月 28 日正式通過《2019 線上不實內容與操控防止法》（Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019，POFMA）之立法，並在 2020 年 10 月 2 日公布正式生效施行<sup>247</sup>。

該法為遏止不實陳述傳播於新加坡之電子通訊環境，對於公共利益帶來危害，規定禁止傳播不實陳述於新加坡，並制訂包括防制不實陳述於新加坡傳播之措施、針對網際網路中介者、大眾傳播媒體服務者所發布之防制措施、線上位置宣告及相關措施、防制不實帳號與協同性造假行為（Coordinated inauthentic behaviour）措施以及其他相關防制措施，經由發布相關指令、對 ISP 業者發布封鎖接取命令、線上位置宣告及相關管制措施，且對未遵守者將科處刑事處罰之規定，以防治線上不實陳述於新加坡境內傳播。

## （二）新加坡電視實務準則

新加坡廣電法授權新加坡資訊通信媒體發展局（Info-communications Media Development Authority of Singapore, IMDA）訂定各執照持有人所應遵循之實務準則，前述各執照持有人所應遵循之準則如下表所示：

表 17：新加坡電視實務準則

| 業者       | 相關規則                                                     |
|----------|----------------------------------------------------------|
| 免費國內電視服務 | 國內託管傳輸線性電視服務內容規則<br>（Content Code for Nationwide Managed |

---

<sup>247</sup> Singapore Fake News Laws: Guide to POFMA (Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act), Singapore Legal Advice, <https://singaporelegaladvice.com/law-articles/singapore-fake-news-protection-online-falsehoods-manipulation/> (last visited July 25, 2020).

|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|              | <p>Transmission Linear Television Services ) ,</p> <p>電視與無線電廣播廣告及贊助規則<br/>( Television and Radio Advertising and Sponsorship Code ) 、</p> <p>電視標準實務準則 ( Code of Practice for Television Broadcast Standards ) 、</p> <p>市場行為實務準則 ( Code of Practice for Market Conduct )</p>                                                                                                                                                                   |
| 國內訂閱電視服務執照   | <p>國內託管傳輸線性電視服務內容規則<br/>( Content Code for Nationwide Managed Transmission Linear Television Services ) ,</p> <p>電視與無線電廣播廣告及贊助規則<br/>( Television and Radio Advertising and Sponsorship Code ) 、</p> <p>電視標準實務準則 ( Code of Practice for Television Broadcast Standards ) 、</p> <p>市場行為實務準則 ( Code of Practice for Market Conduct )</p> <p>OTT 、 VOD 與小眾電視服務內容準則<br/>( Content Code for Over-the-Top, Video-on-Demand and Niche Services )</p> |
| 小眾服務及 OTT 執照 | <p>OTT 、 VOD 與小眾電視服務內容準則<br/>( Content Code for Over-the-Top, Video-on-Demand and Niche Services )</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 國際訂閱電視服務執照   | <p>新加坡直播衛星上行傳輸指引 ( Guidelines for Satellite Broadcasters Uplinking from Singapore )</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

資料來源：新加坡資訊通信媒體發展局

從上表簡要比較可發現，OTT TV 目前僅適用《OTT、VOD 與小眾電視服務內容準則<sup>248</sup>》（Content Code for Over-the-Top, Video-on-Demand and Niche Services）之規範。該準則主要針對 OTT 之節目內容設定一般性標準，包含：

（1）種族與宗教和諧：服務供應商應謹記新加坡之多種族與宗教背景。於展示任何種族或宗教活動、信仰以及相關觀點時應謹慎，且不貶低其他種族或相關宗教，另外，電視節目應：世俗化且不具煽動性、提及宗教與種族時應準確、莊嚴且避免提及敏感話題、不得詆毀或冒犯任何種族或宗教團體、不得煽動種族或宗教間之衝突；

（2）國家與公共利益：新加坡節目應遵循新加坡相關法令規範，不得減損國家利益、國家安全、公共利益、公共安全或公共秩序，另亦不得影響新加坡與他國之國際友好關係以及不得含有極端主義或無政府主義，包含煽惑或提倡使用暴力

（3）新聞及其他事實內容：新聞服務供應商應公平處理各種觀點，並於其中取得平衡，且不應排除事實或提供誤導訊息、廠商應採取合理努力以確保內容準確、政府或相關機關應於可行之範圍內盡快答覆或回應錯誤訊息以及報，而對於私人機構應根據個案考慮進行回應，另外，若節目內容存有巨大錯誤者，應適時糾正。此外，新聞或時事節目若帶有令人不安或震驚之影像時，應提醒收看者。

### （三）視聽內容產製之輔導獎勵措施

---

<sup>248</sup> Content Code for Over-the-Top, Video-on-Demand and Niche Services, Infocomm, available at <https://www.imda.gov.sg/-/media/Imda/Files/Regulations-and-Licensing/Regulations/Codes-of-Practice/Codes-of-Practice-Media/OTT-VOD-Niche-Services-Content-Code-updated-29-April-2019.pdf>.

為因應疫情之衝擊，新加坡 IMDA 於 2020 年提出相關媒體產業輔助措施，分為媒體專業與自由工作者補助措施，以及媒體公司補助措施。針對媒體專業與自由工作者之補助，IMDA 提出公共服務內容基金（Public Service Content Fund, PSC），該基金係與 Mediacorp、Singapore Press Holdings 以及 Viddsee 共同合作，透過向專業人士徵集影視相關短篇內容企劃，每則獲選企劃將可獲得高達 300 萬台幣之補助，並於前述企業之數位平臺上映。另外，新加坡所屬之績優媒體或內容生產公司亦可協同申請此項補助，惟必須符合相關條件，包含：

（1）提案內容應為低於 10 分鐘之數位內容，每項提案可獲得 500 萬新幣之補助；

（2）提案內容應符合新加坡公共服務廣電之 6 項目標；

（3）內容不應踰越新加坡影視分級規範，並應遵循 OTT、VOD 與小眾電視實務準則。

除此之外，新加坡因應疫情亦有提出 SAMPP COVID-19 基金，新加坡影視產業之參與者若經證明確實遭受疫情衝擊者，則可獲得每月 6000 至 10000 元之補助<sup>249</sup>。

針對媒體公司補助措施之部分，IMDA 則提出電影執照費用豁免政策，以協助減輕電影產業之運作成本，自 2020 年 4 月 17 日開始，電影上映與發行許可費用將全數免繳，分類執照費用亦同。

而為進一步強化新加坡媒體產業之競爭力，IMDA 亦提出合作夥伴方案<sup>250</sup>（Capability Partnership Programme），透過與華納媒體娛樂、

---

<sup>249</sup> Sampp, COVID-19 Relief Fund, <https://www.sampp.org.sg/covid-19-relief-fund/> (last visited Dec. 16, 2020).

<sup>250</sup> IMDA, Singapore Media Sector Gets A Boost Amidst COVID-19, <https://www.imda.gov.sg/news-and-events/Media-Room/Media-Releases/2020/Singapore-Media-Sector-Gets-A-Boost-Amidst-COVID-19> (last visited Dec. 16, 2020).

Networks APAC、ViacomCBS 之合作，打造於新加坡製作之影視內容，例如 ViacomCBS 將協助產製三個地區娛樂或家庭觀賞用智慧財產（Intellectual Properties, IPs），華納與 Networks APAC 則計畫於 HBO Asia 上打造三項地區型原創內容，預估有 80 到 100 加新加坡媒體公司於未來一年內將受惠。

#### （四）著作權侵害處理模式

新加坡智慧財產權相關法律包含《專利法》、《著作權法》、《商標法》，而為因應跨境影視侵權之問題，新加坡於 2014 年修正其《著作權法》（CopyRight Act），賦予法院阻斷進入該惡意侵權網站之權力。依據該法第 193DDA 條，若新加坡高等法院於收到版權所有人之申訴後，認定（1）網路服務供應者所提供之服務正被利用於存取受侵害者之內容，以實施或便利侵害其版權，以及（2）該線上位址為公然侵權之位址時，則法院可以透過命令要求網路服務供應商採取相關合理措施，以阻斷侵權網站之接取。

而所謂惡意侵權網站，依據該法 193DDA 第 2 項<sup>251</sup>，法院於考量何謂侵權網站時，應考慮以下要素，包含：

- （1）該網站之主要目的是否以構成或促進侵害著作權？
- （2）該網站是否使公眾得以取得，或保留搜尋目錄或分類選項等方式而構成或促進侵害著作權？
- （3）著作權所有者或營運商是否有表現出漠視著作權的行為？
- （4）該網路位址是否已被其他國家與領域之主管機關以侵害著作權為由，阻斷網路接取；

---

<sup>251</sup> Copyright Act, Singapore Statutes Online, <https://sso.agc.gov.sg/Act/CA1987#pr193DDA->（last visited：Dec.16, 2020）

(5) 該網路位址是否包含相關規避先前執法機構阻斷命令之措施或相關指示；

(6) 網站流量或造訪頻率。

綜合上述，新加坡目前針對影視侵權處理之模式係採被動式管理，需由著作權人發現並向法院提起訴訟，由法院依據著作權法發佈阻斷侵權網站之命令。惟因新加坡法院之運作效率普遍較低，故是否能有效因應跨境影視侵權之問題仍有待後續觀察。

## (五) 小結

依新加坡《廣電法》規定廣電服務提供者皆必須取得廣電執照 (broadcasting licence) 才得提供廣電服務，亦即不論是無線電視、有線電視、衛星頻道或是 OTT TV 平臺皆需申請執照，而依據《廣電法》第 13 條，各執照業者應遵循由 IMDA 所制定之實務準則，因此新加坡各有提供 OTT TV 之業者均須遵循《OTT、VOD 與小眾電視服務內容準則》，惟參就其內容可發現新加坡只針對 OTT 所提供之節目內容進行監管，包含種族與宗教和諧、國家與公共利益、新聞及其他事實內容，另外，若節目內容存有巨大錯誤者，應適時更正。

換言之，新加坡對於 OTT 之監管係只對節目內容進行監管。惟 IMDA 於 2013 年曾針對《電視標準實務準則》(Code of Practice for Television Broadcast Standards) 之調整提出公眾意見諮詢<sup>252</sup>。並要求 OTT TV 執照持有人服務應遵循準則內之可靠性要求，維持其服務可靠

---

<sup>252</sup> Public Consultation On the Code of Practice for Television Broadcast Standards, Infocomm, <https://www.imda.gov.sg/regulations-and-licensing/Regulations/consultations/Consultation-Papers/2018/public-consultation-on-the-code-of-practice-for-television-broadcast-standards> (last visited July 25, 2020).

性指標（Outage Reliability Index, ORI）達 99.80%。該指標之公式為：

$$ORI = (1 - R) \times 100\%$$

$$R = \frac{\text{每月整體斷線時間}}{\text{每月整體撥放時間}}。$$

另外，執照持有人也應記錄並報告每次的斷線事件，並詳列於月度 ORI 內，包含，描述每次意外之狀況以及受影響之網絡、受影響之觀看人數、受影響之節目或服務以及恢復服務之時間。另外，服務可靠性指標之結果應算入影片、聲音或觀看服務之重要控制資料丟失，其造成結果無論是因為契約問題還是其他直接問題。

此公眾意見諮詢取得新加坡電信公司 M1 Limited、新傳媒（MediaCorp Pte Ltd）、SingNet Pte Ltd 以及 StarHub Cable Vision Pte Ltd 之回應，依據 IMDA 於 2014 年 11 月 16 日所提出之公眾意見諮詢回覆（Closing Note to Public Consultation On the Code of Practice for Television Broadcast Standards），相關廠商普遍提出其難以遵循前述可靠性要求。其理由在於執照持有人對於外部網路並無法控制，或控制力量有限。另外，對於第三方設備與第三服務提供其 OTT TV 者亦無法直接控制。Starhub 則直接要求應刪除此項義務，蓋該要求並未對市場競爭有所助益。針對各廠商之意見，新加坡媒體發展局（Media Development Authority, MDA）（當時尚未改組為 Infocomm）回覆會把 OTT TV 服務自此次調整草案移除<sup>253</sup>。

---

<sup>253</sup> MDA, *Closing Note to Public Consultation on Proposed Code of Practice For Television Broadcast Standard* (2014), <https://www.imda.gov.sg/-/media/Imda/Files/Regulation-Licensing-and-Consultations/Consultations/completed-consultations/consultation-papers/5/Closing-Note-for-Public-Consultation-on-Code-of-Practice-for-TV-Broadcast-Standards.pdf?la=en> (last visited July 25, 2020).

另外，針對線上不實訊息的內容管制，新加坡國會於今 2019 年 5 月 28 日正式通過《2019 線上不實內容與操控防止法》（Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019，POFMA）之立法，以遏止不實陳述傳播於新加坡之電子通訊環境，對於公共利益帶來危害，規定禁止傳播不實陳述於新加坡，並制訂包括防制不實陳述於新加坡傳播之措施、針對網際網路中介者、大眾傳播媒體服務者所發布之防制措施、線上位置宣告及相關措施、防制不實帳號與協同性造假行為措施以及其他相關防制措施。

## 四、數位轉型下之付費電視平臺競爭

### （一）新加坡數位轉型下之付費電視平臺競爭

有關市場競爭環境之維護，IMDA 主要依據《新加坡媒體發展局法》（Media Development Authority of Singapore）授權制定之《媒體市場行為實務準則》（Media Development Authority of Singapore Act Code of Practice for Market Conduct）<sup>254</sup>規定辦理。依據該實務準則廣電服務提供者有遵循內容交叉載送之義務（Obligation to Cross-Carry Content），且必須於提供全國性付費電視服務（nationwide Subscription Television Service）之所有相關平臺上載送所有內容，此規定於 2011 年 8 月 1 日生效，而根據交叉載送措施（Cross-Carriage Measure），付費電視服務提供者於 2010 年 3 月 12 日後取得之獨家授權內容（exclusive content），必須透過機上盒提供內容予其他付費電視之用戶，如 2012 年歐洲國家盃足球賽（UEFA Euro 2012）由 StarHub 取得獨家授權，其中 64 場比賽則在 SingNet 所屬之 mioTV 平臺播出；SingNet 於 2012 年取得英格蘭足球超級聯賽（Barclays Premier League）3 個賽季之獨家轉播權，亦需提供內容予 StarHub TV 平臺播出。

《媒體市場行為實務準則》第 4 條則禁止媒體市場之不公平競爭，包含透過價格或非價格競爭之方式，如利用媒體服務傳播虛假或誤導聲明（Use of Media Services to Disseminate False or Misleading Claims）、降低其他媒體之服務可用性或品質（Degradation of Service Availability or Quality）、提供虛假或誤導訊息（Provision of False or Misleading Information）、干擾消費者、廣告商或媒體服務提供者之關係

---

<sup>254</sup> Media Development Authority of Singapore Act — Code Of Practice For Market Conduct, S148.

(Interference with Relationships Involving Consumers, Advertisers or Ancillary Media Service Providers)、禁止掠奪性定價 (Prohibition on Predatory Pricing) 與禁止反競爭槓桿行為 (Prohibition on Anticompetitive Leveraging) 等。另外，依據同法第 6 條規定，市場主導者負有特殊義務，如於合理要求需提供媒體服務予任何潛在消費者 (Duty to Provide Media Services on Reasonable Request)、公平篇幅原則 (Fair Access to Programme Lists)、提供廣告空間 (Duty to Provide Access to Advertising Capacity)，以及禁止濫用支配地位 (Prohibition on Abuse of Dominant Position) 等。

## (二) 新加坡媒體價格管制

如前所述，新加坡之市場競爭環境之維護，係依據「新加坡媒體發展局法」之子法《市場行為實務準則》，因此新加坡廣電法內並未對價格管制設有規範，而係透過新加坡媒體發展局法之實務準則進行管制，惟依據其官方網站上之資訊<sup>255</sup>，IMDA 認為，於完全競爭環境中，市場機制比管制手段更可促進消費者權益，因此，僅有於市場主導者有可能濫用其市場地位並產生反競爭行為時，IMDA 才可能採取價格管制措施。例如，市場主導者必須向 IMDA 提交其電信服務之價碼，並取得 IMDA 之事先許可才可提供服務給終端消費者。而非市場主導者雖不須提供資訊以取得事先許可，但必須向消費者揭露其標準電信服務之價格、條款與其他取得條件。因此可以看到 IMDA 並未於市場行為實務準則內設定價格之上下限。

---

<sup>255</sup> IMDA, Price Regulation, <https://www.imda.gov.sg/regulations-and-licensing-listing/competition-management/price-regulation> (last visited July 25, 2020).

### （三）因應 OTT TV 發展下之競爭管制趨勢

為因應新興資通訊與數位化技術之出現，IMDA 於 2019 年 1 月 20 日針對電信競爭準則（Telecom Competition Code）以及媒體市場行為準則進行回顧盤點<sup>256</sup>，除提出修正建議外亦召開公眾諮詢，而該次公眾諮詢之重點包含以下事項：

#### 1. 融合電信與媒體市場之框架

IMDA 建議應統一電信競爭準則以及媒體市場行為準則，以提高管制確定性，例如 IMDA 對電信以及媒體市場支配地位之分類與認定門檻採取一致性的認定方式。

#### 2. 增強消費者保護措施

IMDA 建議透過限制執照持有人不得任意對契約進行期中變更與增強電信帳單資訊之透明度，與強化消費者對於契約約款之認知，以增強規則對於消費者之保護性。而於其諮詢文件當中，IMDA 亦檢視了兩個規則之消費者保護相關規範是否適用至 OTT 業者身上，並指出於現行規範框架下，兩個規則尚無法適用於 OTT 業者。然而，IMDA 指出，由於新加坡 OTT 媒體高度分化，與線性付費電視服務相比，線性付費電視更加普及，且 IMDA 認為 OTT TV 或內容服務供應商於具備彈性環境內更有空間可以進行創新與競爭，透過 OTT TV 所提供之高品質服務亦將最終使終端用戶受益，因此目前仍應採取輕管制政策，不應過度

---

<sup>256</sup> IMDA Seeks Public's Views on the Proposed Competition Code, IMDA, <https://www.imda.gov.sg/news-and-events/Media%20Room/Media%20Releases/2019/imda-seeks-publics-views-on-the-proposed-competition-code> (last visited July 25, 2020).

介入其市場運作<sup>257</sup>。惟 IMDA 仍會持續觀察 OTT 市場之運作，並思考是否有管制之需求以維護新加坡消費者權益之必要。

### 3. 降低國內執照持有人之管制負擔

IMDA 提議於認定特定執照持有人是否於新興市場佔主導地位前，應採取案市場劃分（Market-by-Market）之評估方式。目前之評估方式係除非另外有證明，否則具主導地位之執照持有人會被推定於其他所有參與之通訊市場均具備主導地位。鑒於 IMDA 多年來於多年來許多電信市場之競爭程度，與新市場或服務（例如 OTT TV），IMDA 建議，於評估之前，應不預設具被支配地位之執照持有者於新市場具被支配地位。而之所之這麼認定之目的係 IMDA 認為可以為執照持有人提供開發新興服務之誘因。

此公眾諮詢於 2019 年 5 月 15 日關閉，IMDA 收到包含 M1、新傳媒、Starhub 等業者之建議，惟目前仍在分析中，尚未正式提出政府回應<sup>258</sup>。

#### （四）小結

有關市場競爭環境之維護，依據《新加坡媒體發展局法》之子法《市場行為實務準則》，廣電服務提供者有遵循內容交叉載送之義務，必須於提供全國性付費電視服務之所有相關平臺上載送所有內容，而根據

---

<sup>257</sup> IMDA, CONSULTATION PAPER ISSUED BY THE INFO-COMMUNICATIONS MEDIA DEVELOPMENT AUTHORITY ON A CONVERGED COMPETITION CODE FOR THE MEDIA AND TELECOMMUNICATION MARKETS (2019), <https://www.imda.gov.sg/-/media/Imda/Files/Regulation-Licensing-and-Consultations/Consultations/Open-for-Public-Comments/Consultation-on-Proposed-Converged-Competition-Code/IMDA-Public-Consultation-on-Proposed-Converged-Competition-Code.pdf> (last visited July 25, 2020).

<sup>258</sup> Consultation for Converged Competition Code, IMDA, <https://www.imda.gov.sg/regulations-and-licensing/Regulations/consultations/Consultation-Papers/2019/consultation-for-converged-competition-code> (last visited July 25, 2020).

交叉載送措施，付費電視服務提供者於 2010 年 3 月 12 日後取得之獨家授權內容，必須透過機上盒提供內容予其他付費電視之用戶。「市場行為規範」第 4 條則禁止媒體市場之不公平競爭，包含透過價格或非價格競爭之方式，另外，依據同法第 6 條規定，市場主導者負有特殊義務，如於合理要求需提供媒體服務予任何潛在消費者、公平篇幅原則、提供廣告空間，以及禁止濫用支配地位等。而於 2019 年市場行準則以及電信競爭準則合併案之供眾意見諮詢文件可明確看到，IMDA 目前對 OTT 所採取之態度仍係採取輕度管制之方法，只管內容以維持業者之發展彈性。

## 五、管制模式比較表

表 18：新加坡視聽平臺管制模式比較表

|          | 有線電視                                                                | IPTV                                                                | 直播衛星                                                               | OTT TV           |
|----------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------|
| 法規依據     | 新加坡廣電法§8                                                            |                                                                     |                                                                    | OTT、VOD、利基服務內容規章 |
| 納管基準與範圍  | 於廣電法內被劃分為國家訂閱電視服務                                                   |                                                                     |                                                                    | OTT TV           |
| 主管機關     | 新加坡資通訊媒體發展局                                                         |                                                                     |                                                                    |                  |
| 納管方式（執照） | 應取得國家訂閱電視服務執照                                                       |                                                                     |                                                                    | 不明朗              |
| 內容管理     | 1. 全國託管傳輸線性電視服務內容準則<br>2. 電視與廣播廣告贊助準則<br>3. 廣電標準實務準則<br>4. 市場行為實務準則 | 1. 全國託管傳輸線性電視服務內容準則<br>2. 電視與廣播廣告贊助準則<br>3. 廣電標準實務準則<br>4. 市場行為實務準則 | 1. 新加坡衛星廣電上行指引<br>2. 若衛星廣播服務於新加坡內轉尤其他服務傳輸，則亦應遵循該傳輸方式之規範，例如有線電視之準則。 | 概與傳統廣電拉齊         |

資料來源：本研究自行整理

## 六、新加坡法制、政策經驗之借鏡

由於幅員之關係，新加坡媒體業者家數並不多，而主要業者均提出其自己之 OTT TV，而新加坡於 2018 年正式將 OTT TV 納為管制項目，惟係將其分類於小眾電視執照種類上。並於同年 3 月頒布「OTT、VOD 與小眾服務內容規則」。該準則主要針對 OTT 之節目內容設定一般性標準，除此之外，並未要求 OTT 業者遵循消費者管制、競爭管制等規範。換言之，新加坡主管機關目前較持開放態度，雖然已設計 OTT TV 之執照以將相關納入管制，惟目前僅有介入 OTT 業者之節目內容，而並未要求其遵循其他規範，且認定現階段仍沒有介入納管之必要，蓋與 IPTV 相比，OTT TV 於新加坡是市場占比仍不高。

然而，必須注意的是，雖然新加坡國內各主要業者均推出其 OTT TV 平臺，但由於其本身可能仍持有其他電視執照，因此於該執照範圍內仍需遵循其他本應遵循之實務準則。市場範圍不大、主要傳統電視業者均有轉營 OTT TV，且總媒體家數並不多，並已有內容管理規範之情況下，可能係新加坡管機關採取輕度管制，優先促進 OTT TV 業者間競爭之主因。

## 第六節 加拿大

### 一、視聽產業發展現況

根據加拿大通訊傳播主管機關 CRTC (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission) 於 2020 年 1 月出版的「2019 年通訊傳播監理報告」(Canada Communication Monitoring Report 2019) 統計資料顯示，2018 年整體廣電產業總營收達到新臺幣 3,821 億元。占比方面，第一為廣電播送事業 (Broadcasting Distribution Undertakings, BDU，為加拿大傳統付費電視業者，包括有線電視、IPTV、直播衛星)，占比近五成，營收為 1,877 億元，第二為電視節目播送服務 (Television Service，包括無線電視、可附加選擇電視服務、VOD 等)，占比為四成，營收為新臺幣 1,542 億元，第三為廣播服務 (Radio Station)，占比為一成，營收為新臺幣 241 億元。由 CRTC 近三年數據統計，整體廣電營收呈現逐年下滑之態勢，2016 年至 2017 下滑 3.3%，2018 年則持續下降 1.2%<sup>259</sup>。

---

<sup>259</sup> CRTC, Communications Monitoring Report 2019, <https://crtc.gc.ca/eng/publications/reports/policymonitoring/2019/cmr4.htm> (last visited Aug. 08, 2020).

Distribution of total broadcasting revenues (\$ billions), 2018

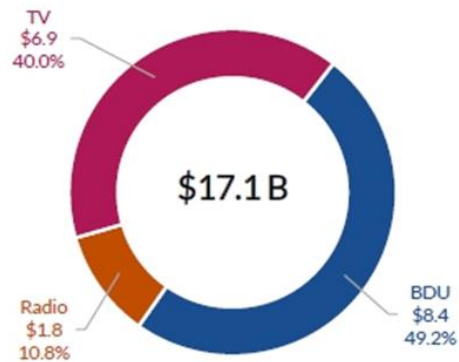


圖 62：2018 年加拿大廣電產業總營收概況

資料來源：CRTC

至於整體 OTT TV 影音內容（包括影視及音訊）方面，其成長趨勢則與傳統廣電產業相反。2018 年總營收達到新臺幣 1,061 億元，與 2017 年的新臺幣 603 億元相比，成長幅度高達 40.8%，五年內的年複合成長率為 36.2%。其中 OTT TV 營收為新臺幣 961 億元，成長率為 43.8%，音樂串流為新臺幣 96 億元，成長率為 16.6%<sup>260</sup>。

---

<sup>260</sup> *Id.*



圖 63：2018 年加拿大 OTT 總營收概況

資料來源：CRTC

而由加拿大文化遺產部（Canadian Heritage）與創新科學經濟部（Innovation, Science and Economic Development），在 2020 年 1 月 29 日所發布「加拿大通訊傳播未來藍圖：該採取行動了」（Canada's Communications Future: Time to Act）則針對消費者市場進行調查，相關數據呈現加拿大民眾近 8 年內在傳統付費電視與 OTT TV 間就訂戶數有著明顯消長<sup>261</sup>。

傳統付費電視在 2011 年時具有 88% 的訂閱率，但在 2018 年時則已下降至 71%，8 年內流失了 17% 的訂戶數；反觀 OTT TV 的訂閱率自 2011 年僅有 10%，到 2018 年提升至 61%，此期間訂戶數成長高達 51%。由 2018 年統計結果顯示，傳統付費電視與 OTT TV 間之訂閱率

<sup>261</sup> Canada's communications future: Time to act, <https://www.ic.gc.ca/eic/site/110.nsf/eng/00012.html> ) last visited Aug. 10, 2020) .

差距僅為 10%。然而，此二平臺訂閱率差距最為懸殊則是青壯年族群（18 歲至 34 歲），差距提升到 35%，顯見傳統付費電視對年輕人之吸引力已大不如前。

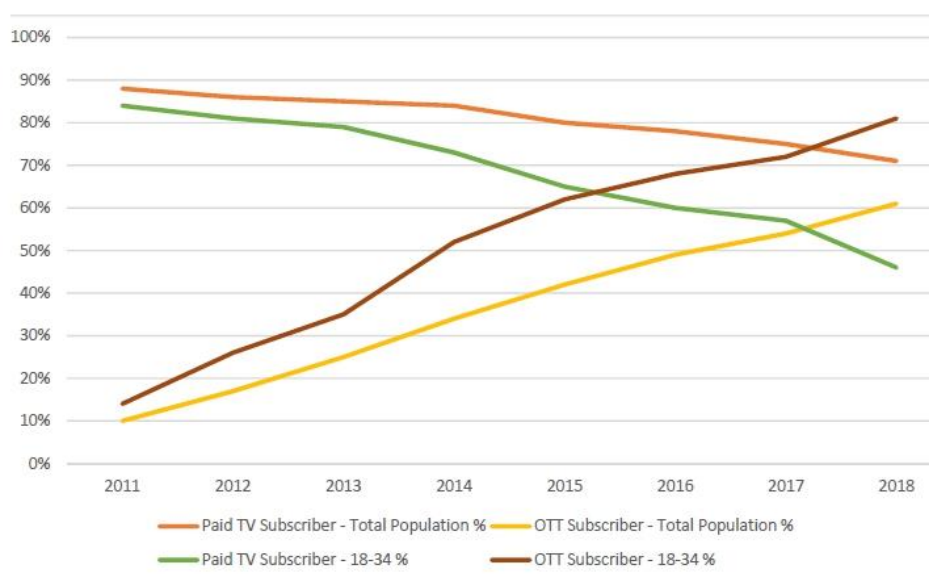


圖 64：2011–2018 加拿大傳統付費電視與 OTT TV 訂閱率

資料來源：Canada's communications future: Time to act

表 19：加拿大傳統付費電視與 OTT TV 訂閱戶之比例

| 加拿大傳統付費電視與OTT TV訂閱戶之比例 |      |      |      |      |      |      |      |      |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                        | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 傳統付費電視 - 總體訂戶數比例       | 88%  | 86%  | 85%  | 84%  | 80%  | 78%  | 75%  | 71%  |
| OTT TV - 總體訂戶數比例       | 10%  | 17%  | 25%  | 34%  | 42%  | 49%  | 54%  | 61%  |
| 傳統付費電視 - 18-34歲訂戶數比例   | 84%  | 81%  | 79%  | 73%  | 65%  | 60%  | 57%  | 46%  |
| OTT TV - 18-34歲訂戶數比例   | 14%  | 26%  | 35%  | 52%  | 62%  | 68%  | 72%  | 81%  |

資料來源：Canada's communications future: Time to act

由加拿大整體廣電產業與 OTT TV 的營收及訂閱率，可發現目前傳統電視仍是加拿大人主要收視來源，但 OTT TV 進入市場後，已使消費者收視習慣改變，各業者如何在市場中突破重圍，以下將接續說明加拿大傳統付費電視業者與 OTT TV 的產業概況。

### （一）廣電播送事業（BDU）

加拿大廣電市場所稱的 BDU（Broadcasting Distribution Undertakings），係指傳統付費電視業者之統稱，內含有線電視、IPTV 與直播衛星。BDU 主要將自身定位為電視節目播送供應商，通常為用戶提供「基本服務」（Basic Service）、「可附加選擇服務」（Discretionary services）以及隨選視訊（On-demand services）等。依據 2019 年通訊傳播監理報告顯示，2018 年 BDU 總體營收為新臺幣 1,877 億元，有線電視營收為新臺幣 999 億元，較前一年減少 3.4%；IPTV 營收則有新臺幣 462 億元，較前一年成長 4.5%；直播衛星營收有新臺幣 415 億元，較前一年衰退 5%。BDU 營收雖然占整體廣電產業近 5 成之產值，但

整體營收仍下滑 2%，用戶亦下滑 0.9%<sup>262</sup>。

| 2018         | Revenues         | 2017-2018<br>revenue<br>growth | Subscribers   | 2017-2018<br>subscriber<br>growth |
|--------------|------------------|--------------------------------|---------------|-----------------------------------|
| Cable        | \$4,478 M        | ↓ 3.4%                         | 6.1 M         | ↓ 2.8%                            |
| IPTV         | \$2,075 M        | 4.5%                           | 2.8 M         | 7.8%                              |
| DTH          | \$1,860 M        | ↓ 5.0%                         | 1.9 M         | ↓ 5.8%                            |
| <b>TOTAL</b> | <b>\$8,414 M</b> | <b>↓ 2.0%</b>                  | <b>10.8 M</b> | <b>↓ 0.9%</b>                     |

圖 65：加拿大 BDU 營收占比

資料來源：CRTC

而在業者分布方面，是由四大業者佔據總體 BDU 市場近八成之營收與用戶，分別是貝爾公司（BCE Inc，Bell Canada Enterprises）、蕭氏公司（Shaw Companies）、羅傑斯公司（Rogers）以及魁北克公司（Quebecor）（詳參圖 66）。而此四大業者亦為加拿大整體廣電市場之軸心業者，一同與加拿大公共電視（CBC，Canadian Broadcasting Corporation）成為 2018 年廣電產業總營收的五大集團，在總營收新臺幣 3,821 億元內佔有新臺幣 3,084 億元之份額（詳參圖 67）。由此可知，加拿大整體廣電市場除了 CBC 為公廣性質外，均是由 BDU 所掌握<sup>263</sup>。

<sup>262</sup> CRTC, *supra* note 259.

<sup>263</sup> *Id.*



圖 66：BDU 業者營收與訂戶數占比

資料來源：CRTC

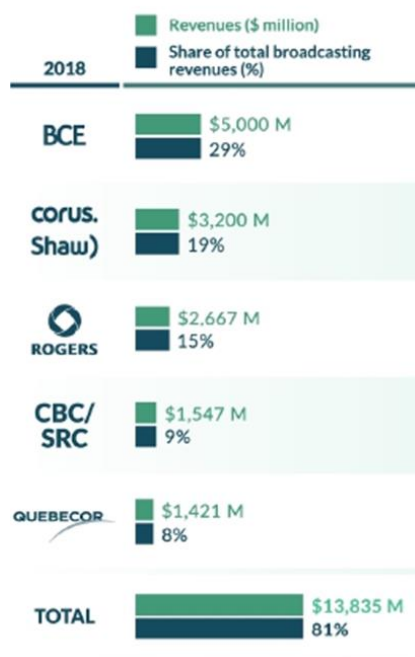


圖 67：加拿大總體廣電市場業者分布

資料來源：CRTC

至於四大業者在傳統付費電視平臺上，均有經營有線電視及 IPTV，而直播衛星方面，僅有貝爾及蕭氏兩業者進行提供。在實際營運部分，由於四大業者需遵循 CRTC 所制定之政策及法規範，因此所推行的服務並未產生差異性，不論有線電視、IPTV 或直播衛星都必須為加拿大民眾提供「基本服務」及「可附加選擇服務」。

基本服務主要是要求所有業者均必須遵循此規定為用戶提供每月不得超過 25 元的「基本頻道」服務，應包括地方或地區電視臺、政府指定之當地教育頻道、CRTC 指定之頻道、社區頻道以及議會頻道<sup>264</sup>(圖 68)。而在基本服務之外，為了使用戶可自行選擇頻道收視，各業者則可提供「可附加選擇服務」，意指使用戶可選購由業者推出的多元頻道合套餐，例如電影或運動頻道套餐，或是亦可採取單頻單買之形式(圖 69)。



圖 68：基本級服務

資料來源：BCE Inc，Bell Canada Enterprises

---

<sup>264</sup> CRTC, Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-96, <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-96.htm> (last visited Aug. 10, 2020).

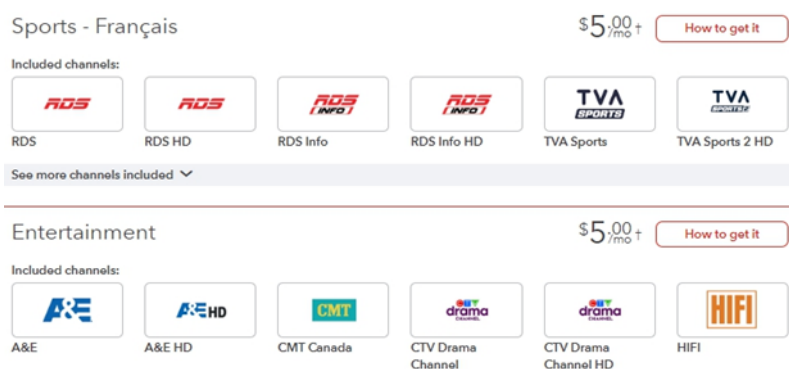


圖 69：可附加選擇電視服務

資料來源：Rogers

此外，四大業者就 IPTV 方面，也分別推出相關服務供加拿大民眾訂閱，包含貝爾公司的 Fibe TV、蕭氏公司的 Blue Curve、羅傑斯公司的 IGNITE TV、魁北克公司的 Helix TV；然而，如上所述，由於業者必須提供基本服務與可附加選擇服務，因此如何吸引用戶選擇 IPTV，業者在服務特點上，則以推出 4K 超高畫質、錄影回放、語音控制以及可下載 APP 於多重終端裝置上隨意收看等功能。

表 20：主要業者與 IPTV 服務

| 業者          | 推出服務      |
|-------------|-----------|
| BCE         | Fibe TV   |
| Shaw) CORUS | BlueCurve |
| ROGERS      | IGNITE TV |
| QUEBECOR    | HELIX TV  |

資料來源：BEC、Shaw、Rogers、Quebecor

## （二）OTT TV

依據 2019 年通訊傳播監理報告顯示，2018 年 OTT TV 營收達到新臺幣 961 億元，其成長幅度高達 43.8%，若與 BDU 當中營收最高的有線電視新臺幣 999 億元相比，差距僅為新臺幣 38 億元；基此，OTT TV 基本上已與有線電視份額相當，成為加拿大廣電市場之強勢競爭者。

其中，在 OTT TV 整體市場分佈上，以訂閱制隨選視訊(Subscription VOD, SVOD) 的占比為 58% 最高，總營收為新臺幣 558 億元，成長率達 54.8%；其次是廣告式隨選視訊(Advertising Video-on-demand, AVOD) 的 30%，總營收為新臺幣 290 億元，成長率為 41%，最後則是點播式隨選視訊 (Transactional Video-on-demand, TVOD) 的 11%，總營收為新臺幣 109 億元，成長率為 11%（詳參圖 70）<sup>265</sup>。

| 2018  | 2018 Estimated revenues in Canada | 2017-2018 growth | 2014-2018 CAGR | Share of estimated revenues of Internet-based video services |
|-------|-----------------------------------|------------------|----------------|--------------------------------------------------------------|
| SVOD  | \$2,523 M                         | 54.8%            | 41.4%          | 58%                                                          |
| AVOD  | \$1,310 M                         | 41.0%            | 58.1%          | 30%                                                          |
| TVOD  | \$494 M                           | 9.6%             | 9.8%           | 11%                                                          |
| TOTAL | \$4,328 M                         | 43.8%            | 38.3%          | 100%                                                         |

圖 70：加拿大 OTT TV 營收分佈

資料來源：CRTC

<sup>265</sup> CRTC, *supra* note 259.

在各服務類型之詳細分佈方面，SVOD 占比第一的為 Netflix，第二為 Amazon Prime Video；AVOD 占比第一為 Facebook，第二為 Youtube，其次則為 instagram 及 Twitter；TVOD 占比第一為蘋果 iTunes，第二是微軟的 Movies&TV，其次則為 Sony PlayStation Network 及 Google Play（詳參圖 71）。

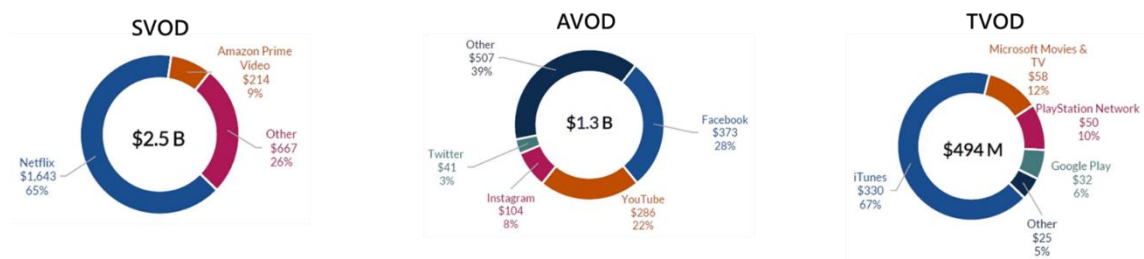


圖 71：加拿大 OTT TV 各類型業者分佈

資料來源：CRTC

此外，由 BDU 所提供的隨選視訊（VDO）則為加拿大民眾收視 OTT TV 的另一來源。依 2019 年通訊傳播監理報告顯示，過往加拿大在 VDO 之營收比例並未是核心重點，尤其過往 5 年內平均收入下降 6.7%，呈現逐年下滑趨勢；至 2018 年，營收僅為新臺幣 60 億元，若與上述三種服務類型之營收相比，VDO 營收則敬陪末座。至於若同樣與 BDU 所提供的可附加選擇服務相比，其營收差距則更為巨大，足以顯示用戶對 BDU 所提供的服務種類中，與傳統付費電視相關之服務仍為加拿大民眾收視主要來源<sup>266</sup>。

<sup>266</sup> *Id.*

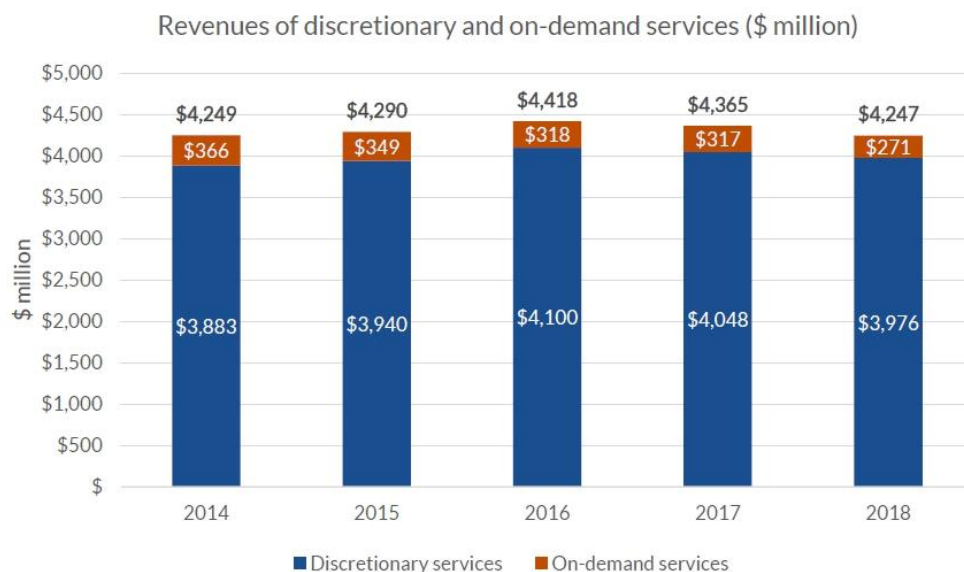


圖 72：BDU 提供可附加選擇服務與 VOD 營收比較

資料來源：CRTC

目前在境外 OTT TV 業者大舉入侵之下，加拿大本土業者是否有其因應之道，其中則以貝爾公司所推出的 Crave 成為唯一打入市占率前十名的本土 OTT TV 服務（詳參圖 73）<sup>267</sup>。Crave 主要以提供多元影集、電影，以及為加拿大本國內容產製的重要推手。另外，Crave 並非為上述三種 OTT TV 之類型，而係 CRTC 為提升本土業者競爭力所於 2015 年「Let's Talk TV 政策」所創立出之「混合型 VDO」（hybrid video-on-demand，HVOD），其主要重點在於讓本土業者提升競爭力，詳細具體規範則於以下章節續行說明。

<sup>267</sup> CMF Trends, A Look at Over-the-Top Television Services in Canada, <https://trends.cmf-fmc.ca/industry-data/over-the-top-television-canada/> (last visited Aug. 12, 2020).

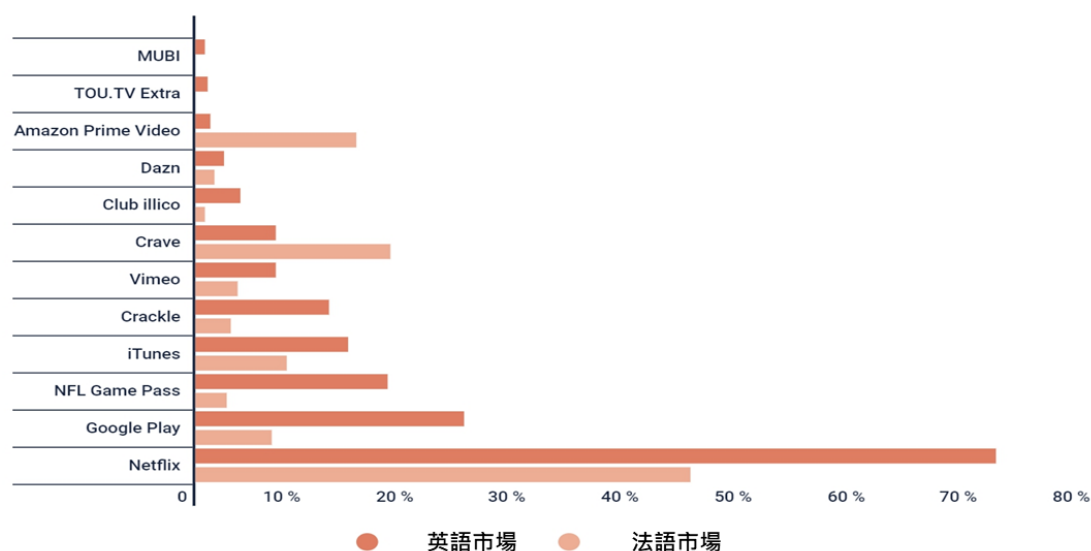


圖 73：加拿大 OTT TV 總體市場市占率

資料來源：CMF Trends

## 二、網際網路視聽服務平臺治理模式

### (一) 平臺之納管基礎與範圍

自 2010 年起 Netflix 進入了加拿大視聽媒體市場後，已宣告新興視訊時代的到來，十年過後，傳統視聽媒體之營收已逐漸下滑，加拿大多數用戶已朝向擁有多元影音內容的平臺進行訂閱，在面臨多數境外 OTT TV 業者的揮軍進擊下，如何管制成為了 CRTC 重要的課題。

加拿大的視聽媒體產業規管是以 1991 年制訂的《廣電法》(Broadcasting Act) 為主要法源依據，但礙於時空背景下，規管新興視聽媒體之概念並未形成。1999 年，主管機關 CRTC 認為新興視聽媒體服務 (即「OTT TV」) 正處於萌芽階段，但驟然實施較嚴格之管制恐不利整體產業發展，因此發布《新數位媒體豁免命令》(Exemption order for new media broadcasting undertakings，2012 年更名為《數位媒體豁免命令》，Digital Media Exemption Order，DMEO)，將 OTT TV 管制之有

無，以「經營者之身分」及「執照之類型」為區分標準。基此，加拿大在 OTT TV 規管上，大抵可先簡易劃分為兩種管制方向，若為 BDU 業者具有 VOD 執照所提供之隨選視訊服務，則落入管制範疇；其餘 VOD 則豁免未予納管。

惟 CRTC 注意到 OTT TV 已影響加拿大視聽媒體產業生態，便於 2011 年 5 月展開公眾諮詢（Broadcasting and Telecom Notice of Consultation CRTC 2011-344）<sup>268</sup>，於同年 10 月公布諮詢結果，表示市場上增加 OTT TV 供用戶收視並不會對加拿大廣電市場產生負面影響，也不至於對有線電視與直播衛星產生劇烈變動，仍將持續監管產業發展趨勢。2013 年 CRTC 則開啟了「讓我們聊聊電視：與加拿大人民對話」（Let's Talk TV：A conversation with Canadians）公眾諮詢，直至 2015 年彙整分析後提出「Let's Talk TV 政策」，其中在 OTT TV 規管方面，BDU 提供的 VOD 雖仍受到管制，但為了使 BDU 提升市場競爭力，遂提出新服務類型－HVID，藉此放寬業者經營限制；至於因 DEMO 而受豁免之業者，CRTC 表示將不會更動原先立場，以促進加拿大整體視聽媒體產業發展。

惟隨著科技進步與眾多 OTT TV 之興起，OTT TV 對全球整體傳媒市場的影響已不言而喻，加拿大民眾更常藉由網際網路獲取多元資訊與視聽內容，為了迎頭趕上時代變化，法規必須隨著環境與時俱進。因此 2017 年加拿大文化遺產部與創新科學經濟部宣布將對現行廣電法之立法框架進行審查，隨後於 2018 年成立廣播及電信立法審查小組（Broadcasting and Telecommunications Legislative Review Panel，

---

<sup>268</sup> CRTC, Broadcasting and Telecom Notice of Consultation CRTC 2011-344 <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2011/2011-344.htm> (last visited Aug. 14, 2020).

BTLRP)，開啟對加拿大廣電法規之審查作業，歷經兩年之審視與諮詢，目前已於 2020 年 1 月 29 日發布了最終報告，名為「加拿大通訊傳播未來藍圖：該採取行動了」(Canada's Communications Future: Time to Act) (可視為加拿大通訊傳播政策白皮書，以下簡稱白皮書)，此份報告將成為加拿大未來廣電政策之發展重點，其中對於如何監管 OTT TV 便重新規劃且提出了初步方向。

## (二) 平臺之納管方式

### 1. 現行規範

現行加拿大主要將 OTT TV 之管制以「經營者之身分」及「執照之類型」作為納管標準，若進行細分則包含四種規管模式，一、BDU 所經營之 VDO，二、BDU 所經營之 HVOD，三、小型 BDU 所經營之小型 VOD (Small VOD)，四、因 DEMO 所豁免之 VDO，以下將依個別類型說明。

#### (1) BDU 所經營之 VDO

BDU 本身為加拿大本土傳統付費電視業者，因此在提供 VOD 服務時，傳輸模式係採傳統付費電視及 IPTV 之行動通信網路接取服務的封閉式網路進行播送<sup>269</sup>，所以受有《廣電法》(Broadcasting Act)及《廣電傳輸管理規則》(Broadcasting Distribution Regulations, BDR)及 CRTC 之相關政策所規範，是四種規管模式中最為嚴格之類型。在主要法規範方面，BDU 於經營事業時必須遵循《廣電法》第 3 (1) 條加拿大廣電

---

<sup>269</sup> CRTC, Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-86, <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-86.htm> (last visited Aug. 14, 2020).

政策目標之規定，主要係要求廣電媒體所有權需由本國人有效控制；節目播送要求以英、法語為主，且須兼顧加拿大社會多元種族、文化之需求；節目內容需提供全面性資訊，包括具備多元性、教育性、多元種族與文化，以滿足所有族群<sup>270</sup>；在經營 VDO 則需遵循《廣電法》9 (1) 條及《廣電傳輸管理規則》第 1 條，要求 BDU 經營 VOD 需依此規範申請許可並獲得執照後，始得行使相關業務<sup>271</sup>。

而為使管理 VOD 更具成效，CRTC 於 2010 年發佈政策規範 (Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-190)，主要規範經營 VOD 之業者可於平臺上播送廣告、針對小型 VOD 進行豁免 (於本部分後續說明)、禁止提供專屬內容 (於頻道授權方式與基本服務費管制部分說明)、每年需提交相關營業資料數據、需於特定時段播送本國自製節目、應提撥每年一定營業額比例促進加拿大整體影視發展等措施<sup>272</sup>。

## (2) BDU 所經營之 HVOD

2011 年 5 月，因應國際與加拿大國內 OTT TV 之潮流，CRTC 為此展開公眾諮詢<sup>273</sup>，並提出重要議題進行商討，包括 OTT TV 是否將對加拿大媒體產業帶來挑戰、是否會影響或減少傳統付費電視的訂閱戶、對整體消費者市場將產生的影響為何等。由諮詢結果報告得知，CRTC 認為 OTT TV 不會對現有市場產生影響，然而，BDU 業者 Rogers

---

<sup>270</sup> Broadcasting Act, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/b-9.01/FullText.html> (last visited Aug. 14, 2020).

<sup>271</sup> Broadcasting Distribution Regulations, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-97-555/FullText.html> (last visited Aug. 14, 2020).

<sup>272</sup> CRTC, Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-190 <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2010/2010-190.htm> (last visited Aug. 14, 2020).

<sup>273</sup> CRTC, *supra* note 268.

即主張，由於 OTT TV 與 BDU 所提供 VOD 服務正進行全面性、直接的競爭，因此表示應進一步鬆綁後者的管制<sup>274</sup>。

為了促進加拿大 BDU 業者的競爭力，CRTC 則在 2015 年「Let's Talk TV 政策」中，決定放寬現行 VOD 之管制，採取方式則是新增 HVID 類型，此類型之傳輸模式除了可採封閉式網路外，亦准許業者以開放式網路進行播送，即係指能獨立於傳統付費電視與行動通信網路接取服務的 VOD 類型<sup>275</sup>。同年 8 月，CRTC 便針對 HVID 發佈命令（Broadcasting Order CRTC 2015-356）<sup>276</sup>；根據《廣電法》9（4）條規定，由 CRTC 所通過之政策規範及命令，將不受同法第 3（1）條加拿大廣電政策目標之規範，此即 HVID 業者可豁免於《廣電法》之相關監管，僅需遵循 CRTC 發佈之相關政策規範與命令即可。

在 HVID 之命令中，CRTC 調整原先 VOD 相關義務，包含把經營執照採行登記制、可提供專屬內容、不強制規範特定時段播送本國自製節目以及提撥一定營業額比例促進加拿大整體影視發展，僅需提供年度經營報告說明營運情況等措施。

### （3）小型 BDU 所經營之小型 VOD

在加拿大廣電市場上，VOD 通常由 BDU 當中的大型業者所經營，如前所述的貝爾集團、羅傑斯集團等，惟市場上仍具有用戶數並非眾多的小型 BDU 業者欲經營 VOD。而 CRTC 在 2009 年時發佈的命令

---

<sup>274</sup> CRTC, Results of the fact-finding exercise on the over-the-top programming services, <https://crtc.gc.ca/eng/publications/reports/rp1110.htm> (last visited Aug. 15, 2020).

<sup>275</sup> CRTC, *supra* note 269.

<sup>276</sup> CRTC, Broadcasting Order CRTC 2015-356, <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-355.htm#a356> (last visited Aug. 15, 2020).

(Broadcasting Order CRTC 2009-544)<sup>277</sup>曾表示由於四大集團所具備的資源以及對市場之影響力因素，勢必得受到一定程度之監管，反之若總體用戶數小於兩萬的小型 BDU 業者則可豁免管制，藉此降低業者營運負擔。此舉一方面可簡化 CRTC 對市場之監管，另一方面亦可促進整體市場之衡平。

同時，CRTC 亦意識到小型 BDU 業者已受法規範所豁免，若 VOD 之經營仍與 BDU 採相同規管並非妥適。CRTC 則於 2010 發佈的政策規範中再次重申<sup>278</sup>，市場管制應著重於主要業者，且應採取負擔最小之實行方式，以利 CRTC 對市場監管。因此便商討對小型 BDU 業者創設專屬類型－小型 VOD。遂後 CRTC 於 2011 年時正式發佈命令 (Broadcasting Order CRTC 2011-60)，表示經營小型 VOD 將無需持有執照，可豁免不受管制，且無需行使相關義務，惟此類型僅能由小型 BDU 業者所經營<sup>279</sup>。

#### (4) 因 DEMO 所豁免之 VOD

於 1999 年，CRTC 在該年創設出新法律概念－「新媒體」(new media)，係指用來包括電視遊戲、CD-ROMs、電子郵件、傳真、電子商務、網路電話，以及經由網際網路傳輸的各式服務等<sup>280</sup>。

就當時的新媒體內容而言，CRTC 認為新媒體僅是傳統視聽內容之

---

<sup>277</sup> CRTC, Broadcasting Order CRTC 2009-544, <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2009/2009-544.htm> (last visited Aug. 15, 2020).

<sup>278</sup> CRTC, *supra* note 272.

<sup>279</sup> CRTC, Broadcasting Order CRTC 2011-60, <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2011/2011-60.htm> (last visited Aug. 17, 2020).

<sup>280</sup> 江耀國，《是「行動」？還是「電視」？行動電視服務之管制研究》，東海大學法學研究第三十四期，頁 109 (2011)。

補充品，若將傳統廣電業者的高度管制納入於新媒體並未合適；且眺望未來，新媒體市場將隨著科技進步邁向多元發展，過度管制僅會抑制產業發展，並限縮加拿大用戶獲取相關服務<sup>281</sup>。因此，CRTC 則發佈《新數位媒體豁免命令》<sup>282</sup>，表示若透過開放式網路播送視聽節目之業者將豁免管制，且經營無需持有執照，並可播送專屬內容。

而在 2012 年時，CRTC 則將《新數位媒體豁免命令》更名為《數位媒體豁免命令》，並於 2015 年的「Let's Talk TV 政策」中再次重申維持豁免管制之立場。

## 2. 未來規劃

針對未來 OTT TV 管制方向，BTLRP 在白皮書中主要以三大面向依序做出定義與說明。首先是如何定義「節目內容」？BTLRP 認為現行《廣電法》第 2（1）條對於節目內容之定義係指「以電信傳輸的音訊與視聽媒體內容」，而現行 OTT TV 所播送之視聽內容並未偏離現行法之定義，本就符合廣電法之規管，故 CRTC 自有規管權限<sup>283</sup>。

其次，BTLRP 則思索如何定義「媒體經營者」，畢竟在數位匯流發展下，各平臺間之商業模式早已界線模糊，重新界定媒體經營者始能確保未來的管制框架具備前瞻性、公平性與靈活性，並同時避免過度監管，扼殺市場創新發展。基此，BTLRP 建議將《廣電法》第 2（1）條的「廣播電視經營者」修訂為「媒體經營者」，並以三種商業模式作為劃分，第一類是可播送視聽內容並具有編輯控制權之業者，例如 Netflix、

---

<sup>281</sup> 同前註。

<sup>282</sup> CRTC, Public Notice CRTC 1999-197, <https://crtc.gc.ca/eng/archive/1999/pb99-197.htm> (last visited Aug. 17, 2020).

<sup>283</sup> CRTC, *supra* note 261.

Amazon Prime；第二類是藉由匯集各種視聽內容後再進行播送，如傳統的 BDU 業者；第三類則是提供一般用戶或專業用戶分享視聽內容，如 YouTube、Facebook。BTLRP 認為此方式將可確保未來 CRTC 能以不同商業模式彈性區分各媒體經營者，以利後續監管<sup>284</sup>。

然而，《廣電法》是否能確實管制境外業者，BTLRP 則依據 2003 年加拿大文化遺產部委員會的《林肯報告》（Lincoln Report）指出，若經營者以網際網路進行節目播送，即可透過釋義《廣電法》進行規範；而加拿大最高法院於 2012 年的 Rogers Communications Inc. v. SOCAN 案之判決，以及 1993 年 CRTC 針對境外直播衛星業者管轄權之公聽會亦指出，根據對《廣電法》第 4（2）條進行解釋，若在加拿大經營廣電事業之業者，有實行任何廣告投放、吸引用戶訂閱等商業行為，即受有《廣電法》之規範。因此若將條文釋義套用至現行境外 OTT TV 業者，只要確認業者可透過網際網路傳輸視聽內容，且加拿大用戶可收看節目，以及業者能透過商業行為獲利，即可認定境外業者必須受到《廣電法》之規管。為此，BTLRP 則建議對現行法做出適度修正，以利 CRTC 未來能順利規管<sup>285</sup>。

最後，則要考量合適的「參進規範」。加拿大《廣電法》第 9 條明文規定廣電事業需向 CRTC 申請許可取得執照後始得經營，而 BTLRP 認為現行制度雖可落實廣電事業之規管，但環顧產業的變遷，多樣化的平臺已大舉進入市場，監管框架亦得與時俱進，因此建議可循序漸進的修訂，至於過渡階段將先維持現行的執照制度，且輔以登記制，後續再

---

<sup>284</sup> *Id.*

<sup>285</sup> *Id.*

進而全面修訂《廣電法》第9條，目標朝向全面改採登記制運行<sup>286</sup>。

此外，BTLRP 深知在白皮書提出後將進入漫長的《廣電法》修法歷程，若因 DEMO 之因素，使境外業者仍可豁免而不受管制，因此建議 CRTC 應迅速召開公聽會針對 DEMO 做出修正，以填補未來修法時之空窗期<sup>287</sup>。

### （三）小結

依現行 CRTC 針對加拿大 OTT TV 之四類管制模式，其監管程度可劃分成高度管制、輕度管制及無管制。高度管制以 BDU 所經營之 VOD 為主，需完全遵守《廣電法》及《廣電傳輸管理規則》之規定，且必須對加拿大廣電市場做出一定貢獻；輕度管制則為 BDU 所經營之 HVOD 及小型 BDU 經營之小型 VOD，HVOD 係 CRTC 為 BDU 業者提升市場競爭力所設立之類型，雖仍遵守部分輕度規範，但著重之處在於使 BDU 業者可採取開放式網路傳送視聽內容，並同時保有從封閉式網路傳送之經營手段，且准許業者提供專屬內容，活絡整體市場發展；至於無管制則為 DEMO 所豁免之 VOD，目前加拿大仍未針對此類型業者進行任何規範限制。為此，加拿大政府所推出之白皮書已將目前管制類型重新劃分，特別之處在於把以分享使用者原創內容（User Generated Content, UGC）為主之社群媒體平臺業者納入規管範圍，並規劃全面採行為登記制，然後續加拿大將如何實行及規劃，仍有待觀察。

---

<sup>286</sup> *Id.*

<sup>287</sup> *Id.*

### 三、內容監理概況

#### (一) 網際網路視聽服務平臺內容管制規範

加拿大主要以產業自律組織「加拿大廣播標準委員會」(Canadian Broadcast Standards Council, CBSC)對視聽傳播產業之內容進行監督。在OTT TV方面, CBSC訂定出《付費電視、計次與隨選服務頻道節目產業標準與行為準則》(Industry Code of Programming Standards and Practices Governing Pay, Pay-Per-View and Video-On-Demand Services),此準則中則要求業者必須提供良好品質之節目,且需謹慎管理內容是否具有暴力、性別歧視、成人議題等情形<sup>288</sup>。

至於以現行加拿大OTT TV產業類型,VOD必會受制監管,HVOD以及小型VOD雖然豁免於《廣電法》之管制,惟CRTC依然在此兩類型之命令中,規範業者於內容上必須遵循此準則<sup>289</sup>,而因DEMO所豁免之VOD則仍然不受此準則所規範。

基此,在目前監管架構之下,如Netflix、Amazon Prime Video等此類因DEMO所不受管制之VOD業者,在內容規範應如何調整則成為重要議題。CRTC為此曾於2012年時委託外部單位針對OTT TV播送之內容應如何管制提出「OTT供應商與內容規範:潛在挑戰與解決方法」(Community Content Standards and OTT Providers: Potential Challenges and Approaches)分析報告<sup>290</sup>,雖此份報告未代表CRTC之

---

<sup>288</sup> CRTC, Broadcasting Public Notice CRTC 2003-10, <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2003/pb2003-10.htm> (last visited Aug. 20, 2020).

<sup>289</sup> CRTC, *supra* note 276、279.

<sup>290</sup> CRTC, Community Content Standards and OTT Providers: Potential Challenges and Approaches, <https://crtc.gc.ca/eng/publications/reports/rp120323.htm> (last visited Aug. 21, 2020).

立場，惟或許能間接理解 CRTC 之觀點。

報告當中指出，內容管制挑戰眾多，包含是否能保障兒少受到不當內容影響、是否能自律、是否能對播送內容擔負責任等問題，而報告中則提出層級化監管模式。高度管制上，可將 CBSC 對 VOD 所訂立的準則套用因 DEMO 所豁免之 VOD 業者，優點係可強制此類業者遵循準則，並確保對業者對播送之內容擔負一定責任，缺點係阻礙業者進入加拿大市場，不利整體市場發展，且剝奪消費者選擇觀看視聽內容之利益；中度管制上，可採取輕度監管，或由政府與 OTT TV 業者以共管模式一同創設相關規範，優點可使主管機關與業者間建立良好合作關係，並在主管機關指導下建立完善之自律規範，缺點是若自律規範之實施已具成效，業者將會試圖阻礙任何對產業監管之可能性；低度管制方面，採取無監管或確保業者以最低度之自律規管，優點是能鼓勵業者進入加拿大市場經營，缺點則是缺乏兒少面向之保障，且可能欠缺業者應承擔之基本責任。

最終此份報告結論也認為內容管制本非易事，不論何種模式均具優劣，未來如何實行仍是亟待思索的課題。至於在 2020 年 1 月所發布的白皮書中，BTLRP 則未提出有關內容管制之建議。

## （二）視聽內容產製之輔導獎勵措施

加拿大在內容輔導獎勵方面一向是透過設立媒體基金促進視聽內容的產製與創新，目前是以 2010 年所成立的「加拿大媒體基金」（Canadian Media Fund, CMF）為軸心，於 2019 年至 2020 年，此基金

計有加幣 3 億 5,300 萬元之投入<sup>291</sup>。基金存續期間的收入來源主要是由加拿大政府編列預算，以及由 BDU 業者每年將稅前營業額的 5% 提撥至基金中<sup>292</sup>。在基金用途方面，分別透過「匯流計畫」(Convergent Stream) 與「實驗計畫」(Experimental Stream) 進行不同面向之補助。

匯流計畫是期望申請者除了影視內容在傳統平臺播出外，也必須同時在至少一種數位平臺上播送，例如隨選視訊；此外，由於加拿大在文化方面有著語言多樣性，此計畫另一面向則包含以促進影音多元為目的，鼓勵申請者製播非英語為主的節目；實驗計畫部分，則是補助申請者朝向數位媒體及應用軟體之發展，且把研發之內容延伸至其他平臺上<sup>293</sup>。而關於未來規劃，CMF 在 2019 年度至 2020 年度的計畫預算報告表示將對現有的兩大計畫做出改造，匯流計畫首度把 OTT 業者納入申請補助對象，然而應如何實行以及是否將影視及音樂串流納入，目前則仍未明確，而實驗計畫則以新創開發為核心，為申請者提供更多元的補助計畫<sup>294</sup>。

此外，CRTC 針對前述提及之四種 VOD 規管模式，亦分別規範業者必須對加拿大影音內容進行相關支持措施。針對 VOD，CRTC 在政策規範 (Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2014-444) 中，即要求所提供之片庫中需含有一定比例之本國自製劇情片 (英語為 5%、法語為

---

<sup>291</sup> Canada Media Fund, CMF announces 2019-2020 program budget, guidelines and application deadlines <https://cmf-fmc.ca/en-ca/news-events/news/march-2019/cmf-announces-2019-2020-program-budget-guidelines> (last visited Aug. 23, 2020).

<sup>292</sup> 蔡欣怡，從加拿大媒體基金看我國有線廣播電視事業發展基金，頁 2，<http://web.pts.org.tw/~rnd/p1/2010/06/Canada%20Media%20Fund.pdf>。

<sup>293</sup> 同前註。

<sup>294</sup> Canada Media Fund, *supra* note 291.

8%); 劇情片以外之視聽內容, 加拿大內容不得少於 20%、每月的任何頻道內之內容, 加拿大內容不得少於 25%、片庫中必須包含所有加拿大最新的劇情片、加拿大劇情片 100%之營收需給予版權所有人<sup>295</sup>。

而在 HVID 方面, CRTC 在所發佈的命令中並未強制規範 HVID 需同樣與 VOD 進到相同義務, 僅規範業者需於每年度 11 月 30 日向 CRTC 提供年度經營報告, 說明其營運狀況<sup>296</sup>; 至於小型 VOD 以及因 DEMO 所豁免之 VOD 則均未規範。

### (三) 著作權侵害處理模式

加拿大的智慧財產權規範係以《著作權法》(Copyright Act) 為法源依據, 依《著作權法》第 31 條 (2) (b) 規定, 只要節目播送業者根據《廣電法》以電信傳輸方式公開播送任何文學、戲劇、音樂或藝術著作之再傳輸行為, 則不視為侵害著作權之行為; 此外, 第 31 條 (1) 規定, 所謂「新媒體再傳輸者」(new media retransmitter) 意旨 CRTC 於 DEMO 中所豁免之 VOD 業者, 於從事再傳輸行為時亦不受規範。

為了遏止視聽內容著作權受侵害, 因此 BTLRP 於白皮書中建議, 可採取修正《著作權法》或《廣電法》, 至於 BTLRP 則建議採取修訂《廣電法》為主, 惟實際應如何執行, 因牽涉範圍擴及不同法規, 甚至 DEMO 亦需同步修訂, 未來修正方向仍需審慎研議<sup>297</sup>。

### (四) 小結

---

<sup>295</sup> CRTC, *supra* note 269.

<sup>296</sup> CRTC, *supra* note 276.

<sup>297</sup> CRTC, Exclusive broadcasting rights, <https://crtc.gc.ca/eng/television/program/> (last visited Aug. 23, 2020).

在內容監理方面，加拿大主要是透過 CBSC 所制定之「付費電視、計次與隨選服務頻道節目產業標準與行為準則」對 OTT TV 進行規範，而需納管之對象則包含了 VOD、H Vod 以及小型 VOD，至於因 DEMO 所豁免管制之業者仍不受規範，現行加拿大亦未對此現況做出規劃；在獎勵輔導措施方面，加拿大係以兩種方式扶植整體市場發展，其一為「加拿大媒體基金」，以實驗計畫及匯流計畫為不同類型之申請者進行補助，其二是由 CRTC 針對四種 VOD 管制類型分別做出規範，由 BDU 所經營之 VOD 仍受有最多規範要求，而 H Vod 僅要求需繳交年度經營報告，至於其餘二類型則未規範；在著作權侵害方面，白皮書則認為以修正《廣電法》為主軸之方式進行，惟應如何修訂則有待研議。

## 四、數位轉型下之付費電視平臺競爭

### （一）有線電視與 IPTV 間之競爭管制調和

加拿大在有線電視與 IPTV 主要以頻道授權規範進行管制調和，主要框架則包含頻道授權方式與基本服務費率管制、保密條款及其揭露競爭敏感機密資訊之例外情形、禁止不當差別待遇、禁止搭售、新頻道強制授權以及爭端解決機制，以下則分別敘明。

#### 1. 頻道授權方式與基本服務費率管制

頻道授權部分，CRTC 認為目前電視節目已廣為民眾接受且觀看，且為使所有加拿大民眾均可收看節目內容，因此 CRTC 規範節目提供者必須授權給所有 BDU 業者，且 BDU 業者對於節目同樣不可擁有專屬內容，以確保加拿大民眾的收視權益。此外，由 BDU 所提供的 VOD 服務亦不得取得專屬內容，以避免這些節目只能藉由訂閱特定平臺始能讓用戶觀看。

惟隨著 OTT TV 服務興起，因 DEMO 而受豁免之業者卻可擁有專屬內容，藉此吸引加拿大民眾訂閱；另外在 HVOD 的推出後，CRTC 則讓以此模式經營之 BDU 業者可播送專屬內容，提升競爭力。

在基本服務費率管制部分，依《廣電法》9(1)(h) 條規範，CRTC 得要求 BDU 業者載送 CRTC 指定之頻道供加拿大民眾進行收視，而在用戶訂閱基本服務之後，若用戶欲收看不同頻道，可再透過 BDU 所提供的可附加選擇電視服務，自行以單頻單買或不同頻道套餐等方式進行收視。

而自 1998 年以後，加拿大已解除有線電視基本服務之費率管制，

惟 CRTC 於 2015 年所召開之「Let's Talk TV 公眾諮詢」時，加拿大民眾對現行制度不甚滿意，包含需先行訂閱基本服務後，始能再訂閱其他頻道或套餐，以及認為基本服務資費過高，均是感到困擾之因素。因此民眾希望可調降基本服務費率，或是可在基本服務之頻道中增添受加拿大民眾所受歡迎的美國頻道<sup>298</sup>。

CRTC 則在公眾諮詢結束後，於所公佈的「Let's Talk TV 政策」中表示，為了讓加拿大人民可透過基本服務參與加拿大之民主、經濟、文化與社會，且能接收基本資訊之權利，遂修訂《廣電傳輸管理規則》，並於 2016 年 3 月對基本服務實行費率管制。

相關重要修訂規範為第 17 條基本服務之範圍，應包括 A.公廣擁有之當地地方或地區電視臺；B.政府指定之當地教育頻道；C.前兩者以外之當地地方或地區無線電視台；D.其他 CRTC 指定之頻道；E.社區頻道；F.議會頻道。得包括 A.除前開應包括之無線電視台以外之無線電視台，但無線電視台總數不得超過 10 台；B.「四加一頻道套餐」(4+1 Package)即美國四大無線電視網 ABC、CBS、NBC 與 Fox 加上美國公視 PBS 之頻道。以及第 17.1 條規範 BDU 業者提供之基本服務價格不得超過 25 元。

至於將價格設置為 25 元之政策緣由，CRTC 則表示基本服務之頻道取得成本皆不超過加幣 1.5 元；其餘成本大抵為網路接取成本，因此 25 元可使 BDU 回收網路建置與維運成本；此外，可附加選擇電視服務之單頻單買或頻道套餐由於與民眾可負擔性無涉，因此 CRTC 決

---

<sup>298</sup> CRTC, *supra* note 264.

定不介入管制<sup>299</sup>。

## 2. 保密條款及其揭露競爭敏感機密資訊之例外情形

根據《廣電傳輸管理規則》第 9.1 條或對頻道內容管制的《委託服務管理規則》(Discretionary Services Regulations, SOR/2017-159, DSR) 300 第 7 條有關授權雙方簽訂之保密條款 (Non-Disclosure)，CRTC 認為契約中應納入定型化條款 (standard clauses) 並規定雙方於進行協商或安排播送時應執行該條款，以避免競爭敏感資訊遭致濫用；然而，CRTC 認為在競爭環境下具垂直整合的 BDU 業者倘若將訂戶數或用戶資料供其所有之頻道事業利用，恐對其他未垂直整合的 BDU 業者已談妥節目載送、組合與銷售等合理交易條件造成負面影響，因此 CRTC 認為此潛在競爭不利益恐會減低由小型或獨立頻道業者所形成之「節目多樣化」所設計之目的<sup>301</sup>。

因此，具垂直整合的 BDU 業者與其他業者之授權或載送條件、頻道或系統之訂戶數或普及率、機上盒所蒐集之收視數據、技術資訊與計畫性技術發展、行銷與節目資訊、預計替換既有頻道之新頻道等競爭敏感之機密資訊，若依法需一方當事人公開，則另一方當事人需即刻以書

---

<sup>299</sup> *Id.*

<sup>300</sup> 委託服務管理規則(DSR)係針對頻道內容的管制規定，有許多規定與廣播電視載送規則(BDR)相同或類似。DSR 內容包括：播送本國節目(Canadian Programs)比率、禁止播送之節目內容、廣告規範、政治宣傳規範、保密條款(Non-Disclosure)範圍、節目內容之錄存、客訴案件回應情形、所有權或控制權移轉規範、禁止差別待遇(Undue Preference or Disadvantage)、禁止搭售(Tied Selling)、新頻道強制授權(Availability of New Programming Services for Distribution)、爭端解決(Dispute Resolution)、爭議期間義務(Obligations During Dispute)、頻道傳輸義務以及過渡條款(Transitional Provisions)。

<sup>301</sup> Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2013-578, Para. 20, <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2013/2013-578.htm> (last visited Aug. 23, 2020)..

面通知與該機密資訊相關或指定之人<sup>302</sup>。

### 3. 禁止不當差別待遇

根據《廣電傳輸管理規則》第 9 條與《委託服務管理規則》第 11 條禁止不當差別待遇（Undue Preference or Disadvantage）皆有規定，授權人不得對任何人給予不當差別待遇，若向 CRTC 舉發，舉證責任則由授權人而非舉發人承擔之。

### 4. 禁止搭售

《委託服務管理規則》第 12 條則規定禁止搭售（Tied Selling），除授權條款另有約定，授權人不得將納入頻道組包之特定頻道與其他頻道搭配銷售，除非授權人有提供單頻銷售方式。

### 5. 新頻道強制授權

《委託服務管理規則》第 13 條新頻道強制授權（Availability of New Programming Services for Distribution）則規定授權人欲提供新頻道時應授權給所有廣電持照事業播送，即便並無商業協議存在亦同。

### 6. 爭端解決

倘若播送頻道節目之 BDU 業者與頻道業者對於授權條件或《廣電法》下任何權利義務關係有爭議時，雙方可透過協議方式，或根據《廣電傳輸管理規則》第 12 條至第 15 條，或《委託服務管理規則》第 14 條與第 15 條之規定，向 CRTC 提出爭議解決<sup>303</sup>。廣義來說，允許 CRTC

---

<sup>302</sup> Standard Clauses for Non-Disclosure Agreements Art. 2.3.3.

<sup>303</sup> Broadcasting and Telecom Information Bulletin CRTC 2019-184, Paras. 50-57, 29 May 2019,

得對於 BDU 業者與頻道業者之間較大範圍之爭議事項進行裁決<sup>304</sup>。

在進行裁決之前，CRTC 得要求雙方先行調解，並由 CRTC 指派第三方人士參與。若系爭任一方未達成協議，受委託之第三方人士必須在規定期限內向 CRTC 提交有關未解決事項之報告（廣電傳輸管理規則第 14 條）。

2011 年 9 月 21 日 CRTC 2011-601 所公告之爭議處理程序係以過去 CRTC 採行的實務作法為基礎。CRTC 2013-637 公告內容反映出近年上下游垂直整合有關的監理框架所作之各項決定，包括以下三種類型：1. 協助調處（staff-assisted mediation）；2. 最終要約仲裁（Final offer arbitration）；3. 快速聽證會（expedited hearings）。

## （二）因應 OTT TV 發展下的競爭管制趨勢

視聽媒體產業在 OTT TV 不斷成長之下，加拿大同樣面臨了傳統 BDU 業者與 OTT TV 間之競爭。BDU 業者所經營之 VOD 雖看似被法規範所拘束而顯得競爭力不如受豁免管制之業者，卻也因受管制之因素，反而能享有更完善的規範機制，包含「保密條款及其揭露競爭敏感機密資訊之例外情形」與「爭端解決機制」等，以保障 BDU 擁有一定的基礎權利。而為突破現行規管架構，CRTC 為 BDU 業者提升競爭力之方式則如先前所述，新增 HVOD 之經營類型，使業者不再屈就於有線電視、IPTV 上播送節目，亦可於開放式網路播送，且能擁有專屬內容，與受豁免管制之業者一同競爭。

---

<https://crtc.gc.ca/eng/archive/2019/2019-184.htm> (last visited Sep. 13, 2020).

<sup>304</sup> *Id.*

### （三）小結

CRTC 在 2016 年 3 月對基本服務實行每月不得超過 25 元之費率管制，以確保所有民眾可收看到當地或地區性電視節目，這給予政府對 BDU 業者與頻道業者間的商業協議得以公共利益為由加以介入的正當理由。

基本上商業事項應透過協商方式達成，但若遇有特別情形應有特別處理方式，例如競爭敏感資訊揭露與不當差別待遇。前者指 CRTC 若認定具垂直整合 BDU 將特定資訊提供給所屬頻道業者利用而對不具垂直整合 BDU 構成潛在競爭不利益時，應將包括授權或載送條件在內之競爭敏感機密資訊公開；後者則是除舉證責任倒置由授權人（頻道或內容業者）而非被授權人（指申訴人，即 BDU 業者）負擔外，CRTC 會先確認是否存在差別待遇之事實，再確認該條件是否構成不當。

BDU 業者與頻道業者間若對授權、頻道載送條件或廣電法下之權利義務有爭議者，原則上仍應透過協商解決，或依法向 CRTC 提出爭議解決。

## 五、管制模式比較表

表 21：視聽平臺管制模式比較表

|              | 有線電視                            | IPTV | 直播衛星 | OTT TV              |
|--------------|---------------------------------|------|------|---------------------|
| 法規依據         | 廣電法                             |      |      |                     |
| 納管基準<br>與範圍  | BDU 服務                          |      |      | BDU 所營運<br>之 VOD    |
| 主管機關         | CRTC                            |      |      |                     |
| 納管方式<br>(執照) | 均需取得 BDU 執照                     |      |      | 附隨於 BDU<br>之許可執照    |
| 內容管理         | 受「付費電視、計次與隨選服務頻道節目產業標準與行為準則」所規範 |      |      | 回歸一般性<br>網路內容規<br>管 |

資料來源：本研究自行整理

## 六、加拿大管制經驗之借鏡

總體來說，加拿大的視聽產業市場主要由 BDU 中的大型集團業者所掌握，但在近年 OTT TV 興起之下，雖然傳統廣電之營收已逐漸下滑，但依據 CRTC 的 2019 年通訊傳播監理報告顯示，傳統付費電視仍是加拿大人的主要收視來源，可在面臨 OTT TV 產業之競爭上，卻是趨於下風，由 BDU 所經營之 VOD 不論是用戶或營收均敬陪末座。

從前述研析加拿大 OTT TV 之管制模式能知曉，CRTC 僅將 BDU 所營運之 VOD 列為重點管制對象，其理由係認為管制握有眾多資源的大型集團業者，始能確實有效管理整體市場之運作。但在面臨境外大型平臺業者進入加拿大市場後，因現行法規範之枷鎖以及 DEMO 豁免管制之因素，使得 BDU 業者難以與境外業者競爭。所以 CRTC 後續之政策便朝向以活絡加拿大本土業者為主要目標，其重要措施則是為 BDU

業者創立 HVOD 類型之經營模式，藉此大幅降低管制，提高 BDU 業者之抗衡力。雖然自 2015 年實施以來，其成效或許緩慢，然而由貝爾集團所經營的 HVOD 服務 – Crave，如今成為了加拿大 OTT TV 市占率中唯一進入前十名的本土業者。

而現行之監管架構是否適合往後之規管，加拿大則在 2020 年發佈通訊傳播政策白皮書，藉此提出未來監管框架，並重新規劃出三種應規管之商業模式，除了 BDU 業者仍納入外，Netflix 及 YouTube 等業者均納入管制，然而實際上將如何實行，監管之下能否同時兼顧加拿大產業及市場之發展，其細節仍待後續觀察。

## 第七節 澳洲

### 一、視聽產業發展現況

#### （一）通訊傳播產業趨勢

澳洲電視服務之選擇包含直播衛星、無線電視與有線電視服務，而服務型態包含免費電視與付費訂閱電視頻道<sup>305</sup>。依據澳洲通訊與藝術部（Department of Communication and the Arts）於 2018 年所提出之觀眾存取直播衛星平臺回顧報告（Review of the Viewer Access Satellite Television（VAST）service—final report）<sup>306</sup>，澳洲廣電市場係免費有線電視（FTA terrestrial services）佔大宗，付費訂閱服務之使用率普遍較低。主因在於其大都會間間隔較遠，而人口主要集中於都會區域導致。澳洲多數地區一般有三個免費商業電視與三個國家公廣電視服務可供選擇，而公廣服務之部分包含澳洲廣電公司（Australian Broadcasting Corporation）與特別廣電服務（Special Broadcasting Service）以及國家原住民電視服務<sup>307</sup>（National Indigenous Television service），下表羅列澳洲免費電視相關供應商與頻道。

---

<sup>305</sup> BBC, Australia profile – Media, <https://www.bbc.com/news/world-asia-15675260> (last visited July 25, 2020).

<sup>306</sup> Department of Communications and the Arts, Review of the Viewer Access Satellite Television (VAST) service—final report (2018), <https://www.communications.gov.au/documents/review-viewer-access-satellite-television-vast-service-final-report> (last visited July 25, 2020).

<sup>307</sup> NITV, <https://www.sbs.com.au/nitv/> (last visited July 25, 2020).

表 22：澳洲免費電視頻道及其供應商

| 澳洲免費電視頻道及其供應商 |                          |                                                                                                                                                         |
|---------------|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 性質            | 供應商                      | 頻道                                                                                                                                                      |
| 公廣業者          | ABC Television           | ABC (HD) ,<br>ABCComedy , ABCKids,<br>ABCMe , ABCNews                                                                                                   |
|               | SBS Television           | SBSHD , SBSViceland<br>(HD) , SBSWorldMovies<br>(HD) , SBS FoodNITV                                                                                     |
| 主要都會區商業網絡     | Seven West Media         | SevenHD , 7TWO ,<br>7mateHD , 7flix                                                                                                                     |
|               | Nine Entertainment Co.   | NineHD , 9GemHD , 9Go! ,<br>9Life , 9Rush                                                                                                               |
|               | Ten Network Holdings     | 10HD , 10Peach , 10Bold<br>, 10Shake                                                                                                                    |
| 地區商業網絡        | Seven Network affiliates | Prime7 HD , GWN7 , SCA<br>SevenHD                                                                                                                       |
|               | Nine Network affiliates  | NineRegional HD ,<br>NBNTelevision HD , Imparja<br>Television ,<br>MilduraDigitalTelevision ,<br>TasmanianDigitalTelevision ,<br>West DigitalTelevision |
|               | Network 10 affiliates    | WINTelevision (HD<br>SkyNews on WIN) , Central<br>Digital Television , Darwin<br>Digital Television                                                     |

|        |      |                              |
|--------|------|------------------------------|
| 社群網絡業者 | 都會地區 | C31 Melbourne , C44 Adelaide |
|        | 地區衛星 | Indigenous Community TV      |

資料來源：本研究自行整理繪製

而商業電視之部分，主要由三大都會電視網絡獨佔<sup>308</sup>，包含 Seven Network、Network 10 以及 Nine Network，於澳洲 5 大都市 Sydney, Melbourne, Brisbane, Adelaide 以及 Perth 均擁有電臺（Station）。

而於 5 大都市外之電視服務，則稱為地區電視服務（Regional Television Service），Win TV 為澳洲最大之地區電視服務<sup>309</sup>，其他廠商包含 Southern Cross Ten、Prime Television、NBN Television、the Golden West Network、Southern Cross Television 以及 Imparja Television。

澳洲訂閱電視服務（Subscription Television Service）亦分為都會區與地區廠商，Foxtel 為都會區之主要訂閱電視供應商，其服務涵蓋有線電視、直播衛星以及 OTT TV。有線電視 AUSTAR 則為東部地區之訂閱電視供應商，惟之後遭 Foxtel 收購<sup>310</sup>，有線電視 OptusTV 則主要於 Sydney、Melbourne 與 Brisbane，另外亦有較小的廠商例如 OTT TV 供應商 SelecTV、直播衛星供應商 TransACT、衛星直播 UBI World TV 以及有線電視 Neighbourhood Cable 提供小眾或在地電視服務<sup>311</sup>。

<sup>308</sup> BBC, *supra* note 305.

<sup>309</sup> Win Network, About Us, <https://www.wintv.com.au/page/about-us> (last visited July 25, 2020).

<sup>310</sup> Foxtel and Austar set to merge after ACCC green light, Foxtel, <https://www.foxtel.com.au/about/media-centre/press-releases/2012/foxtel-and-austar-set-to-merge-after-accc-green-light.html> (last visited July 25, 2020).

<sup>311</sup> Parliament of Australia, Media of the people: broadcasting community media in Australia (2014) [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/3087187/upload\\_binary/3087187.pdf;fileType=application/pdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/3087187/upload_binary/3087187.pdf;fileType=application/pdf) (last visited July 25, 2020).

而近年 OTT TV 持續衝擊澳洲當地電視市場，並大量輸入澳洲外之影視文化，對於重視當地傳統文化之澳洲影視市場產生相當大之衝擊，也因此澳洲政府一直再研議如何透過立法要求 Netflix、Amazon 與 Apple 等網路電視平臺製作澳洲相關內容，也因此澳洲通訊媒體局（Australian Communications and Media Authority, ACMA）於 2019 年提出通訊產業調查報告（Communication Report 2018-2019）<sup>312</sup>，對澳洲現行媒體規範與 OTT TV 現況進行全面盤點。

依據該報告，澳洲之付費線上串流服務正蓬勃發展，直至 2019 年 5 月收看訂閱節目影片內容之家庭用戶已達 51%，且使用者年齡層下降至 16 歲相較 2018 年同期增加了 30%。而 18-44 歲者與 44 歲者相比，於過去七天內收看過訂閱與串流服務者之 44 歲以上使用者僅佔 34%。另由於線上隨選服務之多樣性高，澳洲之用戶之訂閱數量也隨之增高，至 2019 年 5 月已有 71% 之澳洲成人於其家內至少有一項訂閱服務。而傳統付費電視與付費線上串流服務之各業者訂閱比例如下圖所示，可以看到 OTT TV 以 Netflix 為最大之服務供應商。

---

<sup>312</sup> ACMA, COMMUNICATIONS REPORT 2018-19 (2019), <https://www.acma.gov.au/sites/default/files/2020-04/Communications%20report%202018-19.pdf> (last visited July 25, 2020).

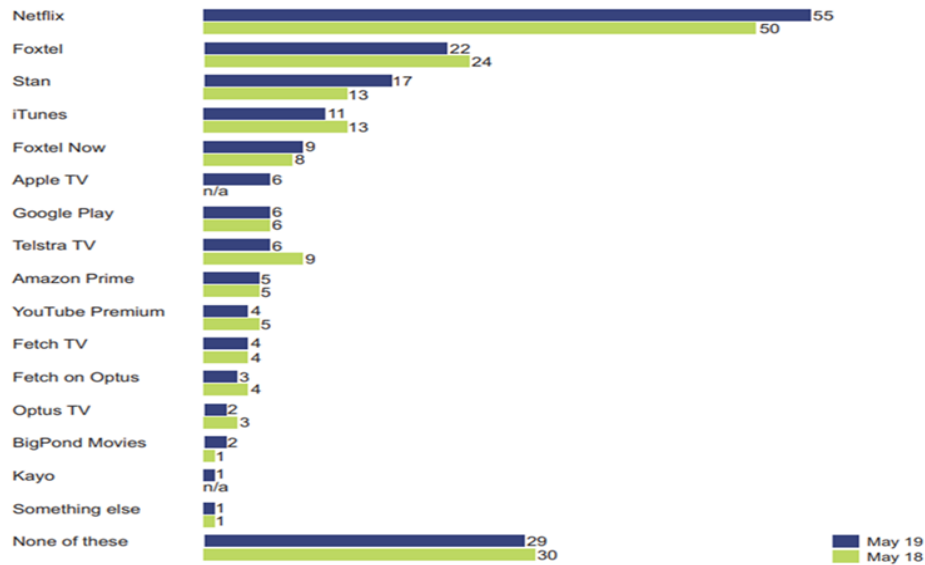


圖 74：傳統付費電視與付費線上串流服務之各業者訂閱比例

資料來源：澳洲通訊報告 2018-19

針對訂閱電視（Subscription Television）之部分，澳洲資誠（PwC Australia）之澳洲訂閱制隨選視訊服務市場預測調查報告<sup>313</sup>指出，澳洲消費者付費訂閱之意願持續成長，市場新進業者也透過不同的影音內容，爭取消費者青睞，如 Foxtel 即推出 Kayo Sports，提供 50 多種體育節目，下圖為 PwC 對於 2019 年至 2023 年，訂閱制隨選視訊之預測。

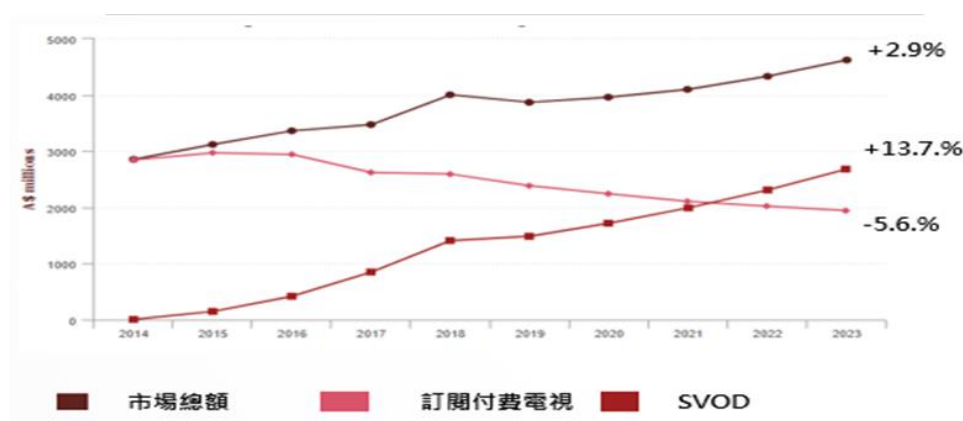


圖 75：澳洲訂閱制隨選視訊服務市場預測調查

<sup>313</sup> PwC Australia, Subscription television, <https://www.pwc.com.au/industry/entertainment-and-media-trends-analysis/outlook/subscription-television.html#chart-data> (last visited July 25, 2020).

資料來源：PwC Australia

針對澳洲無線電視（Free-to-Air, FTA）之發展，PwC 認為隨選視訊（VoD）未來五年將持續成長，隨選視訊引進澳洲市場已逾 10 年，雖然其觀看數仍佔整體 FTA 之一小部分，其使用率仍係不斷攀升。其並建議隨選視訊供應商應持續投資其平臺，增強其內容之品質，以因應網路電視之競爭。PwC 預測如下圖所示：

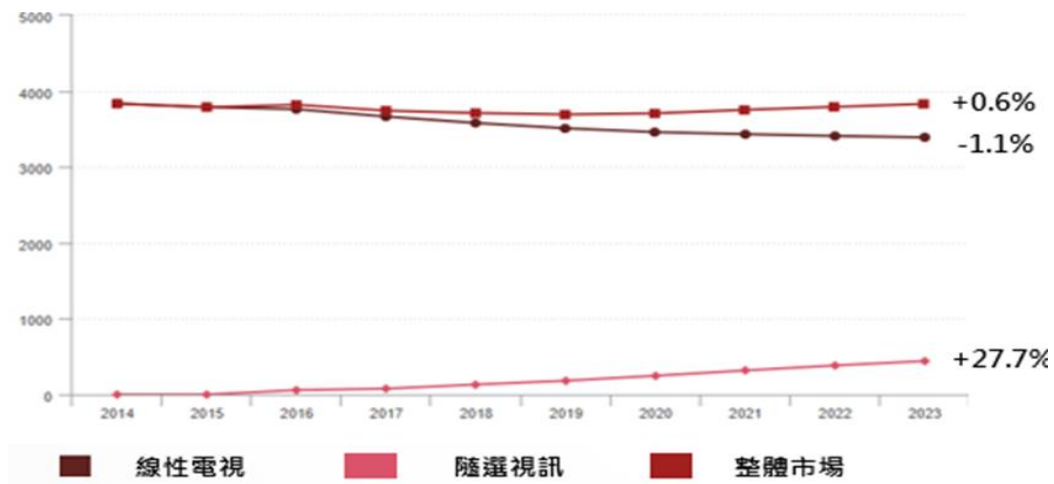


圖 76：澳洲線性電視與隨選視及整體市場趨勢

資料來源：PwC Australia

## （二）各視訊平臺產業概況

### 1. 有線電視

於澳洲主要都市內，有線電視為主要之付費電視服務提供方式，而於地方區域、新興都市或近郊地區，透過衛星提供電視服務則較為常見<sup>314</sup>，因此澳洲有線電視業者數量較少，主要業者有 Foxtel、Austar（已

<sup>314</sup> Television, Digital and Satellite TV in Australia, Angloinfo Australia, <https://www.angloinfo.com/how-to/australia/housing/setting-up-home/television> (last visited July 25, 2020).

被 Foxtel 併購)、Optus 以及 Fetch TV<sup>315</sup>。

澳洲的有線電視自 1990 年早期開始發展，第一間業者為 Galaxy TV，惟於 1995 年開始受到 Foxtel 與 Austar 之競爭，於 1997 年宣布破產，並由 Foxtel 接手暫時提供其用戶服務，直至公司清算結束。直到 1999 年 Foxtel 透過自澳洲媒體清算人 (Australis Media liquidator) 取得 Galaxy 訂戶，並以其為基礎開始提供有線電視服務，並於 2012 年收購 Austar，訂定其至今日之基礎，惟澳洲仍有其他較小的有線電視供應商，包含 TransAct、Neighbourhood Cable 與 SelecTV。

Foxtel 係由梅鐸 (Rupert Murdoch) 的澳洲新聞集團 (News Corp Australia) 與澳洲的電信業者澳洲電信 (Telstra) 共同出資，前者持股超過 65%。2017 年起，Foxtel 透過自家提供的 OTT TV 服務「Foxtel Now」<sup>316</sup>，兼有提供線上同步傳流收視與 VOD 服務；加上與 Netflix 組成策略聯盟，可透過其數位機上盒接取 Netflix，因此訂戶數大幅增加。而依據澳洲通訊與媒體局 (Australian Communications and Media Authority, ACMA) 的調查，Foxtel 訂戶數在 2018 至 2019 年就成長了 12%，2019 年 6 月達到 310 萬戶。

然而，依據澳洲媒體<sup>317</sup>報導，2019 年第 4 季財報顯示，雖然 Foxtel 訂閱數比去年同期增長 3%，但其營收比去年同期減少 17 億臺幣，降至 150 億臺幣，下降約 11%。CEO Rober Thomson 指出營收下降主因應係整體澳州經濟低迷、圖書出版業異常疲軟以及匯率波動導致。惟依

---

<sup>315</sup> *Id.*

<sup>316</sup> Foxtel Now Review & Guide, Ganstar, <https://www.canstarblue.com.au/streaming/foxtel-now-guide/> ) last visited July 25, 2020) .

<sup>317</sup> AdNews, Foxtel revenue is falling but subscriptions surge through its new streaming services, Aug.9, 2019, <https://www.adnews.com.au/news/foxtel-revenue-is-falling-but-subscriptions-surge-through-its-new-streaming-services>. ) last visited July 25, 2020) .

據 Digital TV Research 之分析，澳洲有限 2018-2025 年之營收將持續下降。

|                                   | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Revenues (US\$ million)           |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Stand-alone digital cable revs    | 97   | 79   | 57   | 45   | 37   | 31   | 28   | 26   |
| Dual-play digital cable TV revs   | 21   | 19   | 15   | 12   | 10   | 9    | 9    | 8    |
| Triple-play digital cable TV revs | 93   | 90   | 74   | 63   | 54   | 48   | 46   | 45   |
| Digital cable TV subs revenues    | 211  | 188  | 146  | 120  | 101  | 89   | 83   | 79   |
| Digital cable TV on-demand revs   | 4    | 3    | 3    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    |
| Digital cable TV revenues         | 214  | 191  | 149  | 122  | 102  | 91   | 85   | 80   |
| Analog cable TV subs revs         | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Cable TV revenues                 | 214  | 191  | 149  | 122  | 102  | 91   | 85   | 80   |

圖 77： 澳洲有線電視營收預測

資料來源：Digital TV Research

## 2. 直播衛星

由於澳洲個都市之人口中心相距遙遠，部分人口未位於有線電視覆蓋區域，因此澳洲 ASMA 出資建立觀眾存取直播衛星平臺（Viewer access satellite television, VAST），透過澳洲通訊商 Optus 所屬衛星，提供無法接收到有線電視之民眾，申請使用直播衛星收看有線電視之節目，於 2010 年開始營運。VAST 平臺上之用戶可透過 Optus 之極光數位衛星平臺（Aurora Digital satellite platform）取得有線電視服務外，亦可取得 ABC 與 SBS 所提供之公廣電視服務。而商業電視服務通常係透過商業電視執照持有者合夥提供<sup>318</sup>，可取得之頻道則需視收視者之地理位置而異，分為以下區域：

（1）東南澳洲：New South Wales, Victoria, Tasmania, South Australia, Australian Capital Territory, Norfolk Island, Jervis Bay Territory。

（2）北澳洲：Queensland, Northern Territory, Coral Sea Islands Territory。

<sup>318</sup> Department of Communication and the Arts, Review of the Viewer Access Satellite Television (VAST) service—final report.

(3) 西澳洲：Western Australia, Christmas Island and Cocos (Keeling) Islands Territories。

以維多利亞為例，該地區透過 VAST 所可收看之電視頻道如下圖所示：

| Local TV                                                                            |                                                                                     |                                                                                       |                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
|    |    |      |  |
| Vic.   Ch 2 & 21 HD                                                                 | SE   Ch 22                                                                          | SE   Ch 23                                                                            | Ch 24                                                                               |
|    |    |      |  |
| Vic.   Ch 3 & 30 HD                                                                 | SE   Ch 31                                                                          | Ch 32 HD                                                                              | Ch 33                                                                               |
|   |   |   |                                                                                     |
| Ch 34                                                                               | Ch 601                                                                              | Ch 603                                                                                |                                                                                     |
|  |  |  |                                                                                     |
| South   Ch 7                                                                        | Ch 70 HD                                                                            | South   Ch 72                                                                         |                                                                                     |
|  |  |  |                                                                                     |
| South   Ch 9 & 91                                                                   | Ch 90 HD                                                                            | South   Ch 99                                                                         |                                                                                     |
|  |  |  |                                                                                     |
| South   Ch 10                                                                       | Ch 1 HD                                                                             | South   Ch 11                                                                         |                                                                                     |

圖 78：澳洲維多利亞地區 VAST 可收看節目

資料來源：Sattvguide

目前 VAST 上提供商業電視服務之合夥事業僅有兩家，包含 (1) 東澳衛星廣播有限公司 (Eastern Australia Satellite Broadcasters Pty Ltd)：由—Imparja 及 Southern Cross Austereo 兩家公司合夥組成；以及 (2) WA Satco 有限公司 (WA Satco Pty Ltd)：由 WIN 與 GWN7 合夥組成。其各自之執照區域如下圖所示：

Figure 5: Providers of VAST commercial TV services in the three satellite licence areas



圖 79：澳洲 VAST 節目供應商執照區域

資料來源：Review of the Viewer Access Satellite Television (VAST) service—final report,

### 3. OTT TV 及 IPTV

澳洲網路電視多數由月費為收費基礎之串流服務供應商所提供，亦包含小眾網路電視供應商，為特定族群提供節目，例如動畫或格鬥運動<sup>319</sup>，主要業者包含：(1) Australian Broadcasting Corporation 之 iview；(2) The Special Broadcasting Service 之 SBS on Demand；(3) Seven Network 之 7plus；(4) Nine Network 之 9Now；(5) Network 10 之 10play。而針對訂閱型服務，澳洲訂閱型的 VOD 服務 (SVOD) 持續快速增加中，目前由 Netflix 宰制市場，截至 2019 年 5 月，共有 1,150 萬名用戶訂閱，相較 2018 年年成長 18%。次大的業者「Stan」則由大型無線電視媒體集團 Nine Entertainment 成立，目前擁有 290 萬名訂戶。下表羅列澳洲之 Svod 廠商：

<sup>319</sup> WhistleOut, A guide to IPTV and internet TV in Australia, <https://www.whistleout.com.au/Broadband/Guides/A-Guide-to-IPTV-in-Australia> ) last visited July 25, 2020) .

表 23：澳洲 Svod 廠商

| 廠商                        | 背景                                                                                                                                            |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Netflix                   | 於 2015 年進入澳洲市場。                                                                                                                               |
| Stan                      | 於 2015 年開始營運之澳洲本土 Svod 供應商，由 Nine Entertainment Co.與 Fairfax Media 合夥成立。                                                                      |
| Disney+                   | The Walt Disney Company 所屬之美國 Svod 服務。                                                                                                        |
| Apple TV+                 | 美國 Apple Inc 所提供之服務，透過購買 iTunes Australia store 提供電影與電視節目。                                                                                    |
| Foxtel Now                | 澳洲本土廠商，於 2009 年開啟服務原先只供自家客戶下載節目，於 2013 年開放至非 Foxtel 訂閱者，並提供串流與 catch up TV。                                                                   |
| Prime Video               | Amazon 所屬 Svod 服務。                                                                                                                            |
| Kayo Sports               | Foxtel 子公司於 2018 開啟之服務，主要提供運動節目。                                                                                                              |
| 10 All Access             | ViacomCBS 所屬 Svod 服務                                                                                                                          |
| BINGE                     | Foxtel 於 2020 年開啟之 Svod 服務                                                                                                                    |
| 其他提供特定節目服務之廠商（例如：動畫、格鬥比賽） | AnimeLab、Beamfield、Bigpond Movies、Crackle、Crunchyroll、Dendy Direct、DocPlay、FunmationNow、HayU、Love Nature、Quickflix、UFC Fight Pass、WWE Network |

資料來源：本研究自行整理繪製

除前述免費電視與 Svod 外，澳洲亦有業者提供 IPTV 服務，其服務模式通常將網路電視服務與其頻寬服務（Broadband）綑綁銷售，相關廠商如下表所示：

表 24：澳洲 IPTV 廠商

| 廠商                    | 背景                                                                                                                                                                  |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fetch TV              | 為澳洲本土 IPTV 供應商，於 2010 年開始服務，提供英文與其他外國語言付費電視頻道，以及部分隨選電視節目與錄製功能。ISP 業者 iiNet 於 2010 年宣布與 Fetch TV 合作，提供申裝網路後無限制使用 Fetch 之服務，而直至 2020 年，Fetch TV 已經與澳洲多數 ISP 業者合作提供服務。 |
| Telstra TV Box Office | 於 2006 年開啟服務，主要提供 VOD，允許用戶租借或購買節目。                                                                                                                                  |
| TPG IPTV              | TPG 本業為電信與 IT 公司，其於 2015 年與 Foxtel 簽訂合作協議提供 IPTV 服務。主要供應 Bloomberg TV, Al Jazeera, France 24 以及 Deutsche Welle 之頻道。                                                 |

資料來源：本研究自行整理繪製

### （三）小結

依據前述澳洲通訊與藝術部（Department of Communication and the Arts）於 2018 年所提出之觀眾存取直播衛星平臺回顧報告（Review of the Viewer Access Satellite Television (VAST) service—final report）。在澳洲免費有線電視仍為市場主流，惟受到 OTT TV 之競爭，其未來營收呈現明顯銳減趨勢。近年來，隨選視訊收看影視人數呈現成長趨勢，尤其年輕族群接受度高，其營收與市場穿透率持續上升。依據 ACMA2019 年提出通訊產業調查報告，澳洲之付費線上串流服務正蓬勃發展，直至 2019 年 5 月收看訂閱節目影片內容之家庭用戶已達 51%，且使用者年齡層下降至 16 歲相較 2018 年同期增加了 30%，顯現 OTT TV 市場持續擴張之趨勢。而因應此趨勢，許多澳洲本土廠商紛紛採取因應措施，

例如澳洲主要廣電供應商 Foxtel 之轉型策略除透過自家提供的 OTT TV 服務「Foxtel Now」，兼有提供線上同步串流收視與 VOD 服務；加上與 Netflix 組成策略聯盟，可透過其數位機上盒接取 Netflix，因此訂戶數大幅增加。

## 二、網際網路視聽服務平臺治理模式

依據澳洲競爭與消費者委員會（Australian Competition and Consumer Commission, ACCC）於 2018 年 4 月所提出之通訊部門市場調查（Communications Sector Market Study）<sup>320</sup>，澳洲目前並未將 OTT TV 劃歸入既有廣電執照內，目前僅就其內容之部分進行分級管制，故 OTT TV 業者相較於本土傳統業者所應負擔之義務較少，導致兩者之法遵與營運成本產生落差，，本文整理澳洲針對 OTT TV 之治理模式分析如下：

### （一）主管機關執掌與運作模式

依據澳洲 1992 年廣電服務法，澳洲網路視聽服務平臺之主管機關為澳洲通訊與媒體局（Australian Communications and Media Authority, ACMA），其隸屬於澳洲基礎設施、運輸、地區發展與通訊部（Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications）。主要業務包含（1）為媒體與通訊服務及其市場，設定管理規範；（2）授予個人、組織以及產品執照，並核准其於澳洲境內營運；（3）監管澳

---

<sup>320</sup> ACCC, Communication Sector Market Study ) 2018), [www.accc.gov.au/system/files/Communications%20Sector%20Market%20Study%20Final%20Report%20April%202018\\_0.pdf](http://www.accc.gov.au/system/files/Communications%20Sector%20Market%20Study%20Final%20Report%20April%202018_0.pdf) (last visited July 25, 2020).

洲通訊及媒體產業；(4) 規劃並管理新興資通訊服務，例如 5G。廣泛而言之，其業務職掌範圍涵蓋網路與電話；電視、廣播及其內容；通訊頻譜以及設備規範遵循<sup>321</sup>。

## (二) 平臺監管規範

澳洲《1992 年廣電服務法》針對廣電服務執照 (Broadcasting License)、廣電業者應遵循之實務準則 (Code of Practice)、媒體所有及控制權 (Media ownership and control) 以及內容進行規範，惟依據《1992 年廣電服務法》第 6 條，該法之「廣電服務」(Broadcasting Service) 係指「有適當設備接收電視節目或廣播節目之服務，不論其係用頻譜、電纜、光纖、衛星或其他類似方法或組合」，惟由於該條文並未明確限制適用範圍，因此透過網路提供服務之新興電視服務是否仍適用廣電服務法遂產生疑義。因此，於 2000 年澳洲通訊、資訊科技與藝術部<sup>322</sup> (Communications, Information Technology and the Arts) 透過行政函釋確立《1992 年廣電服務法》第 6 條所稱廣電服務不包含：「透過廣電服務頻寬以提供電視與廣播節目服務以外，使用網路提供電視或廣播節目之服務<sup>323</sup>」。而該行政函釋於 2019 年 11 月 10 日被新行政函釋<sup>324</sup>取代，惟僅做部分文字修正，其排除網路提供廣電服務之本意仍相同。也因此可確定同屬利用網路提供影視服務之 IPTV 業者於澳洲之性質係

---

<sup>321</sup> ACMA, What we do, <https://www.acma.gov.au/what-we-do> (last visited July 25, 2020).

<sup>322</sup> 澳洲之部會組織係採取業務組合之概念 (Portfolio)，隨政權更替會進行改組，以澳洲通訊、資訊科技與藝術部為例，該部門於 2007 年分拆，並由頻寬、通訊以及數位經濟部取代 (Department of Broadband, Communications and the Digital Economy)，而頻寬、通訊以及數位經濟部又於 2013 年分拆，並由通訊部 (Communications Department) 取代，通訊部又於 2015 年分拆，並由通訊與藝術部取代 (Department of Communications and the Arts)，而通訊與藝術部又於 2020 年分拆，並由基礎設施、運輸、地區發展與通訊部 (Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications) 取代。

<sup>323</sup> Determination under paragraph (c) of the definition of "broadcasting service" (No.1 of 2000).

<sup>324</sup> Broadcasting Services ("Broadcasting Service" Definition — Exclusion) Determination 2019.

等同於 OTTTV，故後續論述上均以 OTT TV 稱之。

澳洲廣電服務法之適用範圍原則上僅有有線電視、直播衛星、等傳統電視服務供應商，而 OTT TV 係以網路提供服務，故不屬其廣電服務之範疇，也因此相關執照、實務準則、媒體控制權等規範均不適用於 OTT TV 上，惟因後續將分析 OTT TV 與傳統電視業者之管制差異，且澳洲廣電業者之規範係依據其所取得執照之種類而不同，傳統廣電業者間亦有規範差異存在，故以下簡要介紹 澳洲廣電服務執照。

## 1. 澳洲廣電服務執照

澳洲《1992 年廣電服務法》(Broadcasting Services Act 1992) 第 11 條將澳洲廣電服務分為國家廣電服務 (National Broadcasting Service)、商業廣電服務 (Commercial Broadcasting Service)、社群廣電服務 (Community Broadcasting Service)、訂閱廣電服務 (Subscription Broadcasting Service)、訂閱窄播服務 (Subscription Narrowcasting Service)、公開窄播服務 (Open Narrowcasting Service)、國際廣播服務 (International Broadcasting Service)。該法並於第 12 條規範澳洲政府該如何管制特定服務之方法，包含：(1) 商業廣電服務、社群廣電服務、訂閱電視廣電服務以及國際廣電服務應取得獨立執照；(2) 其他國家廣電服務外之廣電服務應有分類執照 (Class Licence)；(3) 國際廣電服務若落入其他服務之範圍，則須取得雙執照。

依據該法第 14 條，所謂商業廣電服務係指有以下特徵之服務：(1) 提供節目以吸引公眾，且該節目係免費且可透過一般設備取得；(2) 通常透過廣告營利；(3) 以營利為目的，或隸屬於特定營利單位。而依據該法第 15 條，社群廣電服務係指以提供給特定社群為目的，且可透過

一般設備免費收看之營利廣電服務。另依據第 16 條，所謂訂閱廣電服務，係指以提供節目與一般大眾為目的，惟大眾需透過付費才可取得服務之營利廣電服務。至於國際廣電服務，依據該法第 18A 係指針對澳洲境外提供廣電服務，惟其服務之提供使用到澳洲境內之無線電設備，而依據 18A(2) 若該服務係依據《1983 年澳洲廣電公司法》(Australian Broadcasting Corporation Act 1983) 或依據《1991 年澳洲特別廣電服務法》(Special Broadcasting Service Act 1991) 提供者，則其不屬於國際廣電服務。另外必須注意的是，依據該法第 18A(3) 若具備(1) 該服務僅提供於澳洲境外所購買之節目；以及(2) 所有節目相關之決策均於澳洲境外進行，以及；(3) 該服務之傳輸自澳洲境外到澳洲境內之衛星接收站，係僅出於立即轉發給衛星之目的者，以及；(4) 衛星只是提供服務之一種手段者，則不屬於該法之「廣電服務」。而依據該法第 19 條，ACMA 被授權可針對前述相關服務制定進一步之規範。依據前述整理，ACMA 將澳洲廣電執照分為以下幾種：

### (1) 商業廣電服務執照

此執照<sup>325</sup>即指之商業廣電服務，一般而言，業者若要向公眾提供電視服務，則必須依據《1992 年廣電服務法》與《1992 年無線電通訊法》取得此項執照及廣電設備執照。而於此執照下，ACMA 將分配頻寬給廠商，並將其頻率細節印製於執照內。因此也可以看到，ACMA 對於商業電視之認知屬有使用頻譜以提供廣電服務之業者。

### (2) 訂閱廣電服務執照

---

<sup>325</sup> AMCA, Broadcasting Content Licences, <https://www.acma.gov.au/broadcasting-content-licences> ) last visited July 25, 2020) .

提供付費訂閱為基礎之電視服務業者須取得此執照，而訂閱電視可以透過數位、衛星、電纜、微波或多點分布系統（Microwave or Multi-point distribution system）提供服務。

### （3）廣電分類執照

此執照主要針對以下服務進行納管：（1）訂閱廣播服務；（2）訂閱窄播服務（Subscription Radio Narrowcasting Service）；（3）訂閱電視窄播服務（Subscription Television Narrowcasting Service）；（4）公開窄播服務（Open Narrowcasting radio services）；（5）公開窄播電視服務（Open Narrowcasting Television Services）。以上執照相關法源依據為澳洲 1992 年無線通訊法（Radiocommunication Act 1992）與，2017 年廣電服務分類執照法（Broadcasting Services（Class Licences）Determination 2017）。

自前述相關執照之內容與定義可發現，就澳洲 OTT TV 業者不屬於前述執照所適用之範疇，故毋庸申請上述相關執照。

## 三、內容監理概況

### （一）網際網路視聽服務平臺內容管制規範

由於 OTT 此種新興服務模式尚無法納入前述各個電視執照之範圍內，因此澳洲《1992 年廣電服務法》之母法對於節目內容之管制規範目前無法適用於 OTT TV 業者身上，且前述商業電視產業實務準則有關分級與廣告等規範亦不適用，惟為讓網路內容（Online Content）受到管制，澳洲於 1999 年提出《廣電服務法》網路服務修正案（Broadcasting Services Amendment（Online Services）Act 1999），建

立澳洲網路內容之管制框架<sup>326</sup>。

澳洲針對電視節目內容之管制規範有兩種方式，第一種主要針對「廣電服務業者」，意即包含 IPTV、直播衛星、有線電視等傳統電視業者，法源依據主要為《1992 年廣電服務法》第 9 部分，其立法目的除對電視節目內容進行管制外，亦係為保護本土影視產業，以確保業者於澳洲本地投資拍攝或雇用本地之演員。

第二種則係依據《1992 年廣電服務法》附件 5 (Schedule 5) 以及附件 7 (Schedule 7)，針對網際網路內容進行管制，並適用於 OTT TV 上。

與前述規範相比，附件 5 與附件 7 對於網路內容採取輕度管制措施<sup>327</sup>，其將網路內容定義為：「保存於資料儲存設備，以及使用網路傳輸服務存取或可存取之內容，然而不包含電子郵件或以廣電服務形式傳輸之資訊」。此處所指之廣電服務形式傳輸之資訊，回歸該法第 2 條之定義，係指「有適當設備接收電視節目或廣播節目之服務，不論其係用頻譜、電纜、光纖、衛星或其他類似方法或組合」，簡言之，該規範適用於透過網路，行動電話等近用內容，並且適用於新興內容服務（例如基於訂閱方式的入口網站（subscription-based internet portals），聊天室，視聽直播媒體和連結服務）提供的內容，故包含 OTT TV。之所以如此定義係為排除前述傳統電視服務，以將其與 OTT TV 做出區隔，

---

<sup>326</sup> Broadcasting Services Act, Australia law Reform Commission, <https://www.alrc.gov.au/publication/national-classification-scheme-review-dp-77/2-the-current-classification-scheme/broadcasting-service-act/> (last visited July 25, 2020).

<sup>327</sup> LawReviews, The Technology, Media and Telecommunications Review, <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-technology-media-and-telecommunications-review-edition-10/1211246/australia> (last visited: July 25, 2020).

避免適用於傳統廣電服務之規範重複適用於 OTTTV 上。

附件 5 主要針對網路內容提供者 (Internet Content Host)，進行規範。所謂網路內容提供者：係指於澳洲境內提供網路內容，或意圖於澳洲境內提供網路內容者。依據該法，澳洲網路內容管制主管機關於 2015 年自 ACMA 轉換到 eSafety 專門委員 (eSafety Commissioner) 上。該專門委員有權力查民眾對於網路內容之投訴，並禁止該內容刊載或要求內容供應商下架。另針對境外網路內容提供業者 (Internet Content Host)，依據附件 5 第 40 條，若專門委員經調查後，認為澳洲境外提供之網路內容係受到禁止之內容，或有受到禁止之潛在可能性，則專門委員應：

- (1) 若內容之嚴重性足以證明須提交給執法單位，則應將其提交給澳洲警方；
- (2) 若涉及本附件制定之標準或實務準則，則應依據該標準或準則辦理並通知網路服務供應商；
- (3) 若沒相關標準或準則有規範，專門委員應發函給網路服務供應商，直接要求其採取必要手段預防終端用戶存取相關資訊。

附件 7 則定義了禁止 (Prohibited) 或可能禁止之內容 (Potentially Prohibited Content)。所謂禁止內容係指被澳洲節目分類委員會 (Classification Board)，認定為 X18+ 或拒絕予以分類 (Refused Classification, RC) 之節目。而所謂可能禁止之內容係指目前尚未被分類，但有極高可能會被分類至禁止內容之節目。除 X18+ 與 RC 類以外，附件 7 亦設有 R18+ 級與 MA15+ 級兩個分類，前者僅限成年人觀看。此分類係因節目內容可能對觀眾造成重大影響，包括對特定群體之冒犯，後者則係 15 歲以上始得觀看，內容可能包含性愛場面或使用藥物。

除此之外，由於近年來網路上具備傷害性之言論與內容日益增加，

為要求網路科技公司落實網路內容之把關，澳洲於 2019 年 4 月通過《刑法》（分享仇恨與暴力內容）修正案（Criminal Code Amendment（Sharing of Abhorrent Violent Material）Act），以修正其刑法。該法要求 ISP、內容於直播服務平臺供應商，於知悉有仇恨性或暴力內容透過其平臺或服務散播者，有義務通知澳洲警方，違反者將處以刑罰。

## （二）視聽內容產製之輔導獎勵措施

針對高預算影視專案（Large-Budget Screen Projects），澳洲目前主要提供 3 種獎勵措施，包含（1）製片稅率抵免（Producer Offset）；（2）地區稅率抵免（Location Offset）以及（3）後製、數位與視覺效果稅率抵免（PDV Offset）。澳洲政府並於 2019 年 4 月 12 日宣布將「地區稅率抵免」與「後製、數位與視覺效果稅率抵免」獎勵措施適用至包含 Netflix、Amazon 在內等 OTTTV 業者上<sup>328</sup>，澳洲相關影視產業輔導獎勵措施分述如下：

### 1. 製片稅率抵免

於 2007 年正式採用，並於 2011 年經歷一次修正，其主要目的係提供澳洲電影與電視節目專案經濟誘因。該方案提供長篇故事電影（Feature Film）<sup>329</sup>40%之退稅，而其他長篇電影以外之節目則提供 20%之退稅，包含約 1000 萬新臺幣以上之紀錄片、最少兩季且節目時間超

---

<sup>328</sup> The Hollywood Report, Australia Extends Production Incentives to Netflix, Amazon, <https://www.hollywoodreporter.com/news/australia-extends-production-incentives-netflix-amazon-1201555> (last visited July 25, 2020).

<sup>329</sup> 長篇故事電影通常係指必須去戲院買票觀看之電影，Feature Film 一詞通常用以區分第一次於戲院上映之電影與提供給電視撥放之電影。此種電影撥放時間約介於 80-180 分鐘，請參閱：<https://screenwriting.io/what-is-a-feature-film/>。

過 65 小時之連續劇、15 分鐘以上之動畫與電視電影<sup>330</sup> (Telemovie)。另外，預算界於 1000 萬新臺幣至 260 萬新臺幣間之紀錄片則可申請相當於預算 20%之稅務減免。

申請製片稅率抵免必須通過澳洲「重要內容測試」(Significant Australian Content Test) 測試與符合「澳洲製片合格支出門檻」(Qualifying Australian Production Expenditure, QAPE)。澳洲重要內容測試主要規範於澳洲《1997 年所得稅率評估法》(Income Tax Assessment Act 1997) 第 376-70 條，主要檢視特定節目是否為澳洲重要內容，檢視範圍包含節目之主題、製作地區、參與製片者之國籍、製片支出之具體細項以及其他相關事項<sup>331</sup>。而製片合格支出門檻則係依據《1997 年所得稅率評估法》第 376-125 條制訂。該規範之主要目的為檢視節目製作花費是否達到減免門檻，以及以其為基礎核定應退稅之比率。依據同條第 1 項，所謂製片支出 (Production Expenditure) 係指申請公司製作節目所進行之花費，而所謂合格支出門檻，則係指申請公司之製作花費係因為以下目的或可合理歸類為以下目的之支出，包含 (1) 澳洲所提供之物品及服務；(2) 使用位於澳洲境內之土地；(3) 於製作節目當時所使用之物品，且使用時位於澳洲境內<sup>332</sup>。

此項稅率抵免僅限公司申請，且該公司必須位居澳洲或於澳洲設有常設機構，且有於澳洲提交所得稅申報。

---

<sup>330</sup> 由電視網路所製作發行之電影，請參閱：<https://www.lexico.com/definition/telemovie>。

<sup>331</sup> Screen Australia, GUIDELINES ELIGIBILITY SIGNIFICANT AUSTRALIAN CONTENT, <http://www.screenaustralia.gov.au/funding-and-support/producer-offset/guidelines/eligibility/significant-australian-content> (last visited July 25, 2020).

<sup>332</sup> Screen Australia, GUIDELINES QUALIFYING EXPENDITURE, <https://www.screenaustralia.gov.au/funding-and-support/producer-offset/guidelines/qualifying-expenditure> (last visited July 25, 2020).

## 2. 地區稅率抵免

此項稅率又稱為「可退款電影稅率減免」(Refundable Film Tax Offset, RFTO)，於 2001 年正式施行。該方案係做為澳洲高預算電影產製使用澳洲當地場景進行拍攝、使用澳洲演員或工作人員與服務供應商之經濟誘因。其於 2001 年時係提供 12.5% 之稅率減免給支出至少 4.5 億新臺幣之電影，惟限制僅有長篇故事電影、電視電影以及迷你劇集才可申請，惟至 2005 年開放給電視連續劇申請。至 2011 年該稅率減免調升至 16.5%。

具體而言，此方案係以前述 QAPE 之 16.5% 做為退稅，惟業者所達到 QAPE 必須支出 1500 萬美元用於購買澳洲產品、服務或使用澳洲土地進行電影製作，另外，若其 QAPE 支出係於 4.5 億新臺幣至 15 億新臺幣間，則該部影片總支出之 70% 必須用於澳洲製片相關活動上，才可取得 16.5% 之稅務抵免，但 QAPE 支出超過 15 億新臺幣者則可直接取得 16.5% 之稅務抵免。雖與製片稅率抵免同樣依據 QAPE 進行認定，但業者不需要通過「重要內容測試」，且所核定之退稅係以 QAPE 為依據，並非製片稅率抵免之以全部花費為計算<sup>333</sup>。

## 3. 後製、數位與視覺效果稅率抵免

此方案係於 2007 年施行，主要針對澳洲電影後製、數位與視覺效果產業。電影後製、數位與視覺效果之專案若於澳洲境內進行者，該專案之支出可取得 15% 之稅率減免，至 2011 年則提高至 30% (不論電影於哪裡拍攝完成)，但必須至少花費 1000 萬新臺幣且符合 QAPE 要求。

---

<sup>333</sup> Australian Government Department of Communication and the Arts, Location offset guideline (2019), <https://www.arts.gov.au/documents/location-offset-guidelines> (last visited July 25, 2020).

該作品可為長篇電影、電視電影、迷你劇與電視劇（包含紀錄片與時境劇）。

### （三）著作權侵害處理模式

有關澳洲著作權侵權處理的法源依據，主要係規範於《1968 年著作權法》（Copyright Act）<sup>334</sup>，該法第 116AA-116AJ 條為 ISP 業者之免責條款，規定若電信服務業者（Carrier Service Provider）踐行一定程序，具體實例如設立侵權處理內部政策、遵行通知取下政策等，即可不負擔賠償責任；在該法的第 116AG 條中，則賦予法院向電信服務業者下達禁制令（injunction）之權力，故法院得在有過失情況下，要求業者採取合理措施禁止連結至位於澳洲之外之侵權網路或終止特定之帳戶<sup>335</sup>。

然而，此一機制耗時甚長，故澳洲於 2015 年通過《著作權修正（線上侵權）法案》（Copyright Amendment [Online Infringement] Bill 2015），允許著作權人向聯邦法院起訴，以命 ISP 封鎖非於澳洲境內之「主要目的為促進著作侵權」（primary purpose is to facilitate copyright infringement）的網站。

在該法修正後，第 115A 條為對澳洲境外傳輸服務業者（Carriage Service Providers, CSP）聲請禁制令之規定（Injunctions against carriage service providers providing access to online locations outside Australia），依該規定第 1 項、第 2 項規定，若有境外網站以侵害著作權或促進著作權侵害為主要目的，而 CSP 提供接取服務使境外網站得侵害著作權或促進著作權之侵害，著作權人經向 CSP 及境外網站營運者為通知後，

---

<sup>334</sup> Copyright Act 1968, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00180>

<sup>335</sup> TWNIC，網路中介者處理著作權侵權申訴規範模式之比較 — 以歐盟、澳洲、日本為例，<https://blog.twNIC.tw/2019/10/31/5398/>（最後瀏覽日期：109 年 12 月 16 日）。

得對 CSP 聲請禁制令。聯邦法院經審查符合要件，得要求 CSP 業者對禁止接取境外網路位址採行合理措施。此外，根據第 115A 條 5 之歸放，若對境外網站營運者之通知，經法院認定該著作權人已盡合理努力，惟仍無法確認該服務營運人之身分或地址，或無法寄送通知予營運人之情形，如符合其他要件，法院仍可核發該禁制令<sup>336</sup>。

此外，若符合該法第 134 條第 1 項第(f)款<sup>337</sup>所定義之特定行為，即提出著作權之著作或標的，未經所有權人授權或專屬授權而為特定行為之證據，得適用第 134A 條宣誓證據（affidavit evidence）之規定<sup>338</sup>。換言之，法院於審理時須就境外侵權網站其侵權行為惡性、有無善盡注意、是否經他國法院基於同一理由或相關著作權侵害而禁止使用、個案禁止是否符合比例原則及公益原則等事項進行審查<sup>339</sup>。

#### （四）小結

依據前述分析，澳洲《1992 年廣電服務法》對於廣電服務之定義為「有適當設備接收電視節目或廣播節目之服務，不論其係用頻譜、電纜、光纖、衛星或其他類似方法或組合」，因此可得知澳洲廣電服務法之適用範圍原則上僅有有線電視、直播衛星、IPTV 等傳統電視服務供應商，而 OTT TV 係以網路提供服務，故不屬其廣電服務之範疇，也因此導致無法適用相關實務準則之規範。惟必須注意的是，澳洲目前仍有針對 OTT TV 之內容進行管制，依據其《1992 年廣電服務法》附件 5

---

<sup>336</sup> See Copyright Act 1968 §115A, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00180> (last visited Dec. 16, 2020).

<sup>337</sup> Copyright Act 1968 §134, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00180>, (last visited Dec. 16, 2020).

<sup>338</sup> Copyright Act 1968 §134A, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00180>, (last visited Dec. 16, 2020).

<sup>339</sup> 資策會科技法律研究所，澳洲聯邦法院封鎖境外網站侵權對我國的啟示，[https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?no=55&tp=3&i=94&d=7911#\\_ftn4](https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?no=55&tp=3&i=94&d=7911#_ftn4)（最後瀏覽日期：109 年 12 月 16 日）。

與附件 7，對於網路內容有採取輕度之管制措施。主要係透過 esafety 專門委員於接獲閱聽人之投訴後，可展開對於網路內容適當與否之調查，並賦予其要求 ISP 業者配合下架或停止頁面解析之權利。

## 四、數位轉型下之付費電視平臺競爭

### （一）澳洲傳統電視服務與 OTT TV 間之競爭管制調和

為因應 OTT TV 等數位網路平臺之興起，澳洲 ACCC 於 2019 年 6 月提出「數位平臺調查」(Digital Platforms Inquiry)<sup>340</sup>，針對其電視管制規範現況進行盤點，並於報告內指出，澳洲電視業者目前之管制負擔較其他內容供應服務業者重，其不僅必須取得廣電業者相關執照，且須遵循各不同執照具體且複雜之規範，下表整理澳洲相關規範之管制及其適用範圍。

表 25：澳洲電視規範適用現況

| 規範                       | 適用對象          | 是否適用於其他<br>廣電業者   | 是否適用於<br>數位平臺 |
|--------------------------|---------------|-------------------|---------------|
| 1992 廣電服務法<br>1992 電信法   | 廣電服務供應商       | 否，針對不同類型之業者有各自之規範 | 否             |
| 廣電執照附帶條件                 | 公共、商業與社群電視供應商 | 否，不同執照有不同獨立之要求    | 否             |
| 其他 ACMA 制定之<br>規範或產業實務準則 | 公共、商業與社群電視供應商 | 否，不同業者所須遵循之規範各不相同 | 否             |

<sup>340</sup> ACCC, Digital Platforms Inquiry (2019), <https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20platforms%20inquiry%20-%20final%20report.pdf> (last visited July 25, 2020).

如同前述之分析，澳洲傳統廣電服務業者必須要滿足澳洲本地內容以及兒童內容之眾多內容要求，而昆士蘭與維多利亞此種地區型商業電視依據廣電執照附帶條件必須滿足播出最低在地內容之要件<sup>341</sup>。

ACCC 指出，儘管線上影音之數量不斷增加，但澳洲《1992 年廣電服務法》內之規範卻多數不適用於線上影音，例如 Channel7、9 以及 10 與公廣服務 ABC、SBS 均提供網站新聞服務，其所提供之服務多數均不受到廣電服務法之規範，惟證據顯示多數業者仍係自願性的遵循既有準則或原則<sup>342</sup>。而如同上表所示，所有規範均不適用於數位平臺上，因此產生了管制力道不均之問題，例如，數位平臺不需要確保最少澳洲內容與地區內容之播放必須達標。另外，數位平臺與傳統廣電業者之管制差距也無法一概而論，視各不同種類業者而有差異。

再上述管制差異下，ACCC 指出管制之分歧化可能會扭曲澳洲廣電產業之市場競爭，蓋其為數位平臺創造了競爭優勢。以廣告競爭為例，管制力道不均可能會造成傳統業者無法與數位平臺競爭，蓋傳統業者之成本負擔較高，而此成本一般而言指涉法律遵循成本以及法規限制。

法規遵循成本包含用以確保遵循法律規範之成本與時間，例如廣電服務法及其相關實務準則，例如要求廣電業者必須達到播放在地內容之額度就會造成業者極重之管制負擔。而法規限制亦直接影響廣電業者之商業決策，導致其與數位平臺之競爭屈居弱勢。一般而言，數位

---

<sup>341</sup> *Id* at 180.

<sup>342</sup> THE HON R FINKELSTEIN QC, INDEPENDENT INQUIRY INTO THE MEDIA AND MEDIA REGULATION (2012), <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2012-02/apo-nid28522.pdf> (last visited July 25, 2020).

平臺對於廣告之播放頻率與次數較具彈性（例如 Youtube 之廣告），惟澳洲商業電視臺每小時能播放廣告之時間僅有 13 至 14 分鐘。

除廣告問題外，澳洲廣電業者於內容取得上亦屈居劣勢，特別是於境外內容之競爭上，例如於 Facebook 於 2018 年取得於泰國、緬甸、越南以及寮國之英國超級足球聯賽獨家轉播權<sup>343</sup>。而再法規與廣告成本之限制下，澳洲業者要與數位平臺競爭海外節目轉播權上顯然將趨於弱勢。

管制分歧之狀況不僅影響到業者之經營，最終仍會影響到消費者。ACCC 於報告內指出，於澳洲現行管制規範下，會讓消費者暴露於未受有效管制之廣告與節目內容中，可能會影響到較脆弱之觀眾或幼童。以 2019 年 3 月之紐西蘭基督城（Christchurch）恐怖攻擊為例，包含 Facebook 之數位平臺被用以直播長達 17 分鐘之恐怖攻擊。澳洲國內某些有播出經過剪輯之恐攻內容之商業與訂閱電視業者，正遭受 ACMA 之調查，檢視其是否有違反前述實務準則，若有，則相關業者可能遭受處罰。與之相比，被用以直播恐怖攻擊之數位平臺卻完全無法受到監督，ACMA 也無權調查。而此起事件也是為何澳洲於 2019 年透過修正《刑法》之方式，要求 ISP 業者、內容與直播服務平臺供應商，於知悉有仇恨性或暴力內容透過其平臺或服務散播者，有義務通知澳洲警方，若違反者將處以刑罰。蓋由於其現行廣電服務法之規範模式根本無法有效應付類似情況，以保護消費者。

綜合上述分析，ACCC 於報告結論內指出，澳洲採用以不同種類業者為單位之管制措施，並無法良好的適用於媒體匯流（Media

---

<sup>343</sup> ACCC, *supra* note 340.

Convergence) 即媒體數位化之趨勢，特別是其無法有效的規管數位平臺此種新興服務供應商，極大的降低目前媒體規範之有效性。因此澳洲現行媒體規範需要進行根本性的修正<sup>344</sup>，並建議澳洲應建立新平臺中立管制框架，以確保所有內容生產單位應受到有效的管制，包含媒體業、出版業、網路平臺。該框架應反映澳洲媒體之市場狀況，且可因應不斷變化之媒體格局，且達成以下要求：設立原則 (Underlying Principle)，應設立明確之平臺中立指引原則，並適用於所有媒體平臺以及新興技術。監管範圍 (Extent of regulation)，應確定適當之間管範圍，並確立自律規範與共同監管之適當機構或角色。內容規範 (Content Rules)，應對於內容建立全國統一之分類方案，或限制特定內容之取得。廣告限制 (Advertising Restriction)，建立一致的廣告限制規範，包含網路與非網路頻道。執法力道 (Enforcement)，應適當執行監控機制，並落實有效制裁方式。

## (二) 因應 OTT TV 發展下之競爭管制趨勢

為回應前述 ACCC 之調查報告，並對澳洲國內媒體規範進行改革，澳洲基礎設施、運輸、地區發展與通訊部於 2019 年 12 月 11 日發表聲明，承諾將會對現行媒體規範進行全面改革，並建立平臺中立 (Platform-Neutral) 之管制框架，並涵蓋線上與線下媒體內容供應商<sup>345</sup>。

2020 年 4 月 15 日，ACMA 正式提出媒體管制規範修正政策<sup>346</sup>，研擬四個規範修正選項，並開始進行為期 2 個月之公眾意見徵詢。

---

<sup>344</sup> *Id.*

<sup>345</sup> IF, Government commits to 'platform-neutral' media regulation, <https://www.if.com.au/government-commits-to-platform-neutral-media-regulation/> (last visited July 25, 2020).

<sup>346</sup> IF, Screen Australia and ACMA set out four reform models, <https://www.if.com.au/screen-australia-and-acma-set-out-four-reform-models/> (last visited July 25, 2020).

ACMA 所提出之第一個選項為維持現狀 (Status quo)，指出若未來沒有擬定出適當之監管方案，則將持續維持現狀，然而其無益於澳洲本土媒體產業長期之發展。

第二個<sup>347</sup>選項則係對現行法規進行些微之改變 (Minimal Change)，於此選項下，網路串流平臺將被要求向 ACMA 設定自願性的節目內容投資方案。而傳統廣電業者之節目內容額度需求將進行彈性化調整，並移除必須製作學齡前幼童節目之要求。而針對 Foxtel，其所持廣電執照之支出條件將被調整，使其可以較靈活的承擔提供各種節目類型之義務。而於稅收扣抵方面，無論是線上或線下平臺，於長篇電影與兒童內容之部分，將適用統一稅率，惟其他費率則保持不變。

第三個選項則係進行較大之規範變革，將設計建立一套監管機制該機制將具備中立性，公平對各類型媒體進行管制，以符合未來媒體產業、閱聽人之需求，並設有公平之媒體義務與獎勵機制。於此機制下，所有商業服務供應商，包含訂閱服務，將投資一定百分比之利潤進入澳洲內容產業，具體執行方式有透過對業者之澳洲服務內容可取得性、對於澳洲節目製作基金 (Australian Production Fund) 之貢獻，或各業者可以依據 ACMA 之期望單獨設定投資計畫。另外，於第三個選向下，公廣服務業者 ABC 與 SBS 將被要求向兒童節目提供資金，以平衡商業電視臺所減少之兒童節目。至於第四個選項則是完全移除現行管制規範，取消所有業者應負擔之內容義務，Screen Australia<sup>348</sup>對於各業者之直接資助以及既有稅收抵免優惠將取消，或以單一利率對吸引大量市

---

<sup>347</sup> *Id.*

<sup>348</sup> 依據 2008 年澳洲影視法 (Screen Australia Act 2008) 所建立之澳洲聯邦政府機關，主要任務為協助澳洲影視產業之發展與推廣，並設有多項補助方案可供業者申請。

場投資之項目提供稅收抵免。

針對 ACMA 所提出之選項，澳洲業者多採歡迎之態度，澳洲兒童電視基金（Australian Children's Television Foundation）執行長指出，僅有選項 2 與 3 較具可行性，其他基本上不可能，且若真的執行反而會對產業造成巨大損害。澳洲媒體娛樂與藝術聯盟（The Media, Entertainment and Arts Alliance）則聲明其偏好第三個選項，但必須確保所制定之義務能夠被落實，而不是讓所有平臺受制於一個可以透過解釋以稀釋各業者義務之制度。7、9 以及 10 與澳洲製片（Screen Producers Australia, SPA）則表示歡迎 ACMA 所提出之選項。目前該公眾意見徵詢已關閉，後續值得關注 ACMA 之整理與回應，以及所提出之具體作法。

### （三）小結

依據 ACCC 於 2019 年 6 月所提出之數位平臺調查報告（Digital Platforms Inquiry），雖然數位平臺已於澳洲蓬勃發展，惟澳洲採用以不同種類業者為單位之管制措施，並無法良好的適用於媒體融合及媒體數位化之趨勢，特別是其無法有效的含括數位平臺此種新興服務供應商，極大的降低目前媒體規範之有效性。因此澳洲現行媒體規範需要進行根本性的修正，ACCC 並建議澳洲應建立新平臺中立管制框架，以確保所有內容生產單位應受到有效的管制，包含媒體業、出版業、網路平臺。而為因應 ACCC 所提出之報告，2020 年 4 月 15 日，ACMA 正式提出媒體管制規範修正政策，研擬四個規範修正選項，並進行公眾意見諮詢，並於 2020 年 6 月關閉諮詢並著手進行一件整理，澳洲未來會如何修正其媒體管制框架以因應 OTT TV 等新興數位平臺之競爭值得關

注。

## 五、管制模式比較表

表 26：澳洲視聽平臺管制模式比較表

|          | 有線電視                                 | IPTV                              | 直播衛星                                 | OTT TV                       |
|----------|--------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|
| 法規依據     | 1992 年廣電服務法                          | 屬網路服務，不適用 1992 年廣電服務法，目前沒明確規範     | 1992 年廣電服務法                          | 1992 年廣電服務法                  |
| 納管基準與範圍  | 若有收費為訂閱電視廣電服務，若為免費則為商業電視服務。          | 無                                 | 若有收費為訂閱電視廣電服務，若為免費則為商業電視服務。          | 網際網路上除傳統廣電之內容                |
| 主管機關     | 澳洲通訊與媒體局                             |                                   |                                      |                              |
| 納管方式（執照） | 免費：應取得訂閱電視廣電服務執照<br>付費：應取得訂閱電視廣電服務執照 | 無                                 | 免費：應取得訂閱電視廣電服務執照<br>付費：應取得訂閱電視廣電服務執照 | 無須執照                         |
| 內容管理     | 1. 商業電視產業實務準則<br>2. 訂閱廣電實務準則         | 1. 1992 年廣電服務法附件 5 以及附件 7 針對網路內容提 | 1. 商業電視產業實務準則<br>2. 訂閱廣電實務準則         | 1. 商業電視產業實務準則<br>2. 訂閱廣電實務準則 |

|  |  |                               |  |   |
|--|--|-------------------------------|--|---|
|  |  | 供者進行規範<br>2. 刑法(分享仇恨與暴力內容)修正案 |  | 則 |
|--|--|-------------------------------|--|---|

資料來源：本研究自行整理

## 六、澳洲法制、政策經驗之借鏡

澳洲之管制方式係透過分類各媒體執照，針對各執照業者制定其獨有之實務準則看似能明確化相關規範，惟卻無法有效因應新興數位平臺以及 OTT TV 對於既有管制框架之挑戰，不僅無法促進國內業者之競爭力，甚至還可能降低其內容之水準最終影響消費者權益。而由於其係管制框架有根本上之問題，因此未見相關可供我國參考之 OTT 管理具體措施。惟 ACCC 針對其媒體規範之修正方向所提出之建議似值參考。

依據 ACCC 於 2019 年 6 月所提出之數位平臺調查報告指出，澳洲應建立新平臺中立管制框架，以確保所有內容生產單位應受到有效的管制，包含媒體業、出版業、網路平臺。該框架應反映澳洲媒體之市場狀況，且可因應不斷變化之媒體格局，並達成以下要求：(1) 設立原則，應設立明確之平臺中立指引原則，並適用於所有媒體平臺以及新興技術。(2) 監管範圍，應確定適當之間管範圍，並確立自律規範與共同監管之適當機構或角色。(3) 內容規範，應對於內容建立全國統一之分類方案，或限制特定內容之取得。(4) 廣告限制，建立一致的廣告限制規範，包含網路與非網路頻道。(5) 執法力道，應適當執行監控機制，並落實有效制裁方式。我國若要將 OTT TV 納入管制，前述

指導原則殊值參考。

## 第八節 美國

美國為全球最大的付費電視市場，並且佔據全球視聽服務市場之主導地位，然自 2016 年以降，付費電視之市場規模逐年下修。2019 年主要的有線電視（Cable Television）和直播衛星廣播電視（Satellite Television）總共損失 580 萬用戶，幾近 2018 年所損失約 230 萬用戶數的兩倍之多（減損戶數可參見下表），消費者持續地向 Netflix、Disney 和 Hulu 等更新、更優惠的串流媒體服務轉移。值得注意的是 AT&T TV Now（舊稱 DirecTV Now）、Sling TV 等曾經為了力挽傳統有線電視剪線潮（cord-cutting）所推出的 IPTV，也無法彌補有線電視損失的訂戶數，究其原因，來自系統經營者服務定價的策略，其將上漲的內容成本轉嫁到消費者，故而提高訂閱費用<sup>349</sup>。

表 27：剪線潮下之付費電視年度訂戶數對照表

| 系統經營者   | 2018 年    | 2019 年     |
|---------|-----------|------------|
| Comcast | -344,000  | -671,000   |
| AT&T    | -500,000  | -4,090,000 |
| Dish    | -922,000  | -334,000   |
| Charter | -400,000  | -484,000   |
| Verizon | -168,000  | -225,000   |
| 小計      | -2334,000 | -5,804,000 |

註：用戶數包含傳統有線電視與 IPTV 服務

資料來源：protocol

---

<sup>349</sup> Janko Roettgers, Why cord-cutting more than doubled in 2019, <https://www.protocol.com/cord-cutting-2019-numbers-stats> (last visited July 24, 2020).

而在新冠肺炎（COVID-19）疫情期間，美國「居家避疫」（Shelter-in-place）也沒有減緩剪線潮，甚至 2020 年以後將更以顯著的速度持續剪線，估計 2024 年將有約 50% 的家庭沒有訂閱付費電視<sup>350</sup>。

另外，各種不同型態的影視服務也不斷地出新，像是 2020 年 8 月，Edge Networks 公司在愛達荷州的首府波夕（Boise），便推出命名 Evoca 的服務，係為一種既非有線電視、亦非線上串流影視，而是採 IP-based 技術且透過無線廣播頻譜所提供的影視服務，其使用專屬的接收器（型號為 SCOUT 的 set-top box）和 OTA（Over The Air）天線傳輸直播電視、線性頻道、隨選電視或電影、遊戲等內容，係為少數獲得美國聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission, FCC）認證運用數位無線電視電台發射站之發射機特性規定（NEXTGEN TV standard, ATSC 3.0）的電視廣播傳輸標準之公司。因應新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）的關係，截至 2020 年底前，以每月 20 美金（約新臺幣 600 元）的價格搶先體驗高畫質之服務，預計在 2021 年推及到更多地區<sup>351</sup>。

---

<sup>350</sup> *Id.*

<sup>351</sup> Ben Munson, Evoca TV service officially launches in Boise, FIERCE Video, [https://www.fiercevideo.com/video/evoca-tv-service-officially-launches-boise?mkt\\_tok=eyJpIjoiTlRnNVltSmtNek00TWpGaiIsInQiOiIzZFJhdF2d2JVQ01XbUM1cTl5dXpldjU0U3pWNWU2ZENwdG1ONjNhSHVac2tkS05xeFN6M1M3ZDVyTXFCbjl6eUQ2blducmJUYXh0QWtNMUJPM3FPQ1hmdmxLRUVmQUhDcGhEbmlwREs1SHEwUjFscCtnUXhGbFpLbjN0Y1ZwNTZZRjFNcFhJSnBPVllnKzc5aTlMRkE9PSJ9&mrkid=101832139](https://www.fiercevideo.com/video/evoca-tv-service-officially-launches-boise?mkt_tok=eyJpIjoiTlRnNVltSmtNek00TWpGaiIsInQiOiIzZFJhdF2d2JVQ01XbUM1cTl5dXpldjU0U3pWNWU2ZENwdG1ONjNhSHVac2tkS05xeFN6M1M3ZDVyTXFCbjl6eUQ2blducmJUYXh0QWtNMUJPM3FPQ1hmdmxLRUVmQUhDcGhEbmlwREs1SHEwUjFscCtnUXhGbFpLbjN0Y1ZwNTZZRjFNcFhJSnBPVllnKzc5aTlMRkE9PSJ9&mrkid=101832139) (last visited Aug. 25, 2020).

## 一、視聽產業發展現況

### (一) 無線電視業者

無線電視節目係消費者透過電視天線接收訊號，以觀賞、收視電視節目。此種業者通常包含隸屬於特定電視網路之當地電視台（例如 ABC、CBS、FOX 與 NBC）、獨立商業電視台與非商業教育電視台。此類電視台提供固定之電視節目表，包含新聞、體育與相關大型事件之直播服務。

美國之電視廣播市場較為分散，各州媒體市場有其自己所有之電視台，該電視臺（Television Station）可能隸屬於特定電視網路（Television Network）或由特定電視網路所擁有並營運。電視臺可能會與電視網路簽署協議以取得播放節目之權利，而此類協議通常具排他性，意即若一個電視臺與 NBC 簽署協議，則其將不能播放 ABC、CBS 或其他電視網路之節目。

### (二) 多頻道視訊節目供應事業（MVPD）

多頻道視訊節目供應事業（multichannel video programming distributor, MVPD）之定義，首見於美國《1996 年通訊法》（Telecommunication Act of 1996）謂「包含但不限於有線營運商（Cable Operator）、多頻道多端點經銷服務（Multichannel Multipoint distribution Service）、直播衛星服務（Direct Broadcast Satellite Service）或僅接收衛星節目經銷商（Receive-only Satellite Program Distributor）等，讓消費者訂閱或購買多個由有線電視系統提供電視頻道之供應事業」稱之<sup>352</sup>，故此類供應事業包含有線電視與直播衛星。

---

<sup>352</sup> 47 U.S.C. § 522(13).

美國第一家有線電視服務於 1948 年出現，惟礙於地形限制，並無法有效普及。至 1970 年代中期，美國商業衛星之運作使國家有線電視網絡興起。通訊衛星可有效的向全美任何地方之頻道節目供應事業提供廣播電視節目，打破傳統電纜網絡區域覆蓋範圍之局限。1979 年，消費者更能接收直播衛星服務（Direct-Broadcast Satellite, DBS），所廣播之節目內容。時至今日，美國市場上之 MVPD 包含傳統有線電視外，亦包含電信公司與直播衛星頻道節目供應事業。

而受到 OTT TV 之競爭影響，自 2013 年起，MVPD 業者之訂閱數逐年下滑，雖 MVPD 主要收入來源為訂閱數，然其仍可透過廣告取得收益，依據美國 FCC 之統計，2016 至 2017 年 MVPD 業者之營收呈仍有增長，S&P Global reports 之報告亦顯示，MVPD 之廣告收益 2016 年為 42 億美金，而 2017 年則為 39 億美金。

表 28：MVPD 訂閱戶數

單位：千（Thousands）

|                | 2016          | 2017          | 變化            |
|----------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>有線電視供應商</b> | <b>52,845</b> | <b>51,859</b> | <b>-986</b>   |
| Comcast        | 22,508        | 22,357        | -151          |
| Charter        | 17,236        | 16,997        | -239          |
| Cox            | 3,932         | 3,852         | -80           |
| Altice         | 3,709         | 3,582         | -127          |
| Other Cable    | 5,459         | 5,071         | -388          |
| <b>廣播衛星供應商</b> | <b>33,181</b> | <b>31,488</b> | <b>-1,693</b> |
| DIRECTV        | 21,012        | 20,458        | -554          |
| DISH Network   | 12,170        | 11,030        | -1,140        |
| <b>電話通訊公司</b>  | <b>11,529</b> | <b>10,626</b> | <b>-930</b>   |
| Verizon Fios   | 4,694         | 4,619         | -75           |
| AT&T U-verse   | 4,281         | 3,658         | -623          |

|                        |               |               |               |
|------------------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Frontier</b>        | 1,145         | 961           | -184          |
| <b>Other Telephone</b> | 1,409         | 1,388         | -21           |
| <b>MVPD 訂閱總和</b>       | <b>97,556</b> | <b>93,973</b> | <b>-3,583</b> |

資料來源：FCC

美國有線電視之市場呈現高度寡占<sup>353</sup>，Comcast 與 Charter 為兩大龍頭業者，以下針對兩家主要業者進行分析：

## 1. Comcast

為因應 OTT TV 業者之競爭，減緩用戶流失，Comcast 所採取之策略包含持續優化用戶端裝置。其於 2017 年導入「xFi」智慧型 Wi-Fi 路由器。xFi 透過手機 APP 即可設定 Wi-Fi 開關時間、重新啟動與顯示使用者資訊，在這項產品上，Comcast 並將嘗試在既有的「X1」影音平臺上，整合語音指令功能，與智慧家庭服務「Xfinity Home」連結，提升附加價值。

於影視內容之部分，Comcast 於 2018 年 3 月開始導入 National Public Radio (NPR) 公共廣播集團之 APP，以搶攻喜愛收聽廣播節目的觀眾（2017 年 NPR 每週每週聽眾超過 3,000 萬人）。除外，Comcast 亦導入 Jackbox 之多人互動派對遊戲產品，提升平臺之內容多元性。最後，Comcast 也考慮與 OTT TV 業者，例如 Netflix 化敵為友，將其影音頻道直接納入每月資費中，轉化其成為策略合作夥伴，而其他 OTT TV 業者之合作也正在評估中<sup>354</sup>。

<sup>353</sup> MIC, 2018 年美國有線電視領導業者 Cable TV 用戶發展觀察與展望，2018 年 05 月 11 日，<https://mic.iii.org.tw/AISP/Reports.aspx?id=CDOC20180509007>（最後瀏覽日：2020 年 09 月 13 日）。

<sup>354</sup> 同前註。

除上述作為外，2018 年 2 月，Comcast 提出總價 310 億美元之代價，嘗試併購歐洲衛星電視業者 Sky (British Sky Broadcasting Limited, BSkyB)，其目的再於 Comcast 若取得 Sky 經營權，不僅可大幅增加 Comcast 總付費電視用戶的數量，持續達到更高效之規模經濟，也能協助旗下自有的影音內容打開歐洲市場通路。Sky 主要市場為歐洲地區，服務範圍涵蓋英國、德國、義大利、西班牙等。2017 年其總用戶數已達 2,300 萬，並在英國、德國、義大利市場取得領先地位。而除了擴大在美國以外的市場布局機會外，另一方面，Sky 之體育直播權（英國超級足球聯賽、西班牙甲級足球聯賽、F1 賽車等）與 OTT TV 操作介面（Sky Q）等重要無形資產亦為 Comcast 所看重，若能將上述資源引進美國市場，加上 Sky 的歐洲熱門原創內容，將可協助 Comcast 在本國與 Netflix 等 OTT TV 業者有更好的競爭立足點。

## **2. Charter**

Charter 於 2018 年 3 月開始大規模停用類比訊號，並轉而提供數位訊號。因此，預估至 2019 年底，旗下 16.4 百萬用戶將全數接收數位訊號。採用數位訊號不僅節省有線傳輸之頻寬，且有利 HD 高畫質與 VoD 類型節目之布局。除了進行數位訊號之轉換，發展高互動性數位電視外，Charter 也針對寬頻網路展開新部署，將現有的 DOCSIS 3.0 技術朝 DOCSIS 3.1 升級，以提供 Gigabit 等級之 Cable Modem 服務，並且將針對各服務據點之企業用戶推廣。

2018 年 Charter 也將向 Verizon 取得行動網路使用授權，以行動虛擬網路運營商 (MVNO) 型式推出名為「Spectrum Mobile」之品牌，其目標再於迎合市場快速成長之 OTT TV 行動影音需求，並同時增加

Video 服務廣度，以減少有線廣播電視系統的用戶流失。

### (三) OTT TV

媒體視聽產業現值：Netflix 約為 2,210 億美元，AT&T 約為 2,170 億美元，Disney 約為 2,100 億美元，Comcast 約為 1,810 億美元，SONY 約為 840 億美元<sup>355</sup>。

表 29：美國 OTT TV 品牌競爭力評估

| 品牌                       | 定價                                                                                   | 2019 年<br>訂戶數 | 2025 年<br>訂戶數 |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|
| Amazon<br>Prime<br>video | 8.99 (約 NT.270) /月費<br>12.99 (約 NT.390) /Prime 會員月費<br>119 (約 NT.3,570) /Prime 會員年費  | 53,981        | 60,096        |
| Netfilx                  | 8.99 (約 NT.270) /基本月費<br>12.99 (約 NT.390) /標準月費 15.99 (約 NT.480) /高級月費               | 6,1043        | 65,680        |
| Apple TV+                | 購買新裝置享 1 年免費<br>4.99 (約 NT.150) /月費                                                  | 400           | 5,520         |
| Disney+                  | 6.99 (約 NT.210) /月費<br>12.99 (約 NT.390) /搭配 Hulu、ESPN+<br>之月費 69.99 (約 NT.2,100) /年費 | 17,321        | 47,947        |
| HBO Max                  | 原 HBO Now 訂戶或為 AT&T 訂戶：<br>免費<br>14.99 (約 NT.450) /月費                                | 1,000         | 22,080        |

<sup>355</sup> Tim Poulis, Governments may curb internet platforms with regulation, but can internet boycotts do the same to governments?, telecompaper, <https://www.telecompaper.com/commentary/governments-may-curb-internet-platforms-with-regulation-but-can-internet-boycotts-do-the-same-to-governments--1346404> ) last visited Sep.13, 2020) .

|         |                                                                              |        |        |
|---------|------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|
| Peacock | 有廣告：免費<br>4.99（約 NT.150）/月費（有線客戶無廣告、非有線客戶有廣告）<br>9.99（約 NT.300）/月費（非有線客戶無廣告） | 0      | 12,267 |
| HULU    | 5.99（約 NT.180）/月費（有廣告）<br>11.99（約 NT.360）/月費（無廣告）                            | 27,200 | 40,480 |

註：訂戶數以千戶為單位，2025 年之訂戶數為預估。

資料來源：本研究參考拓璞產業研究院（2020）自行繪製

此類業者主要透過網路提供影視服務，除提供線性頻道與隨選影音內容外亦銷售或出租影片給消費者，其不構成 MVPD 訂閱節目組成之一部分。此類業者採用多種策略與商業模型以吸引消費者，因此其方案具備多樣性之特徵，讓消費者有權利選擇符合其需求之方案。

與 MVPD 相比，許多線上影視供應事業供應者透過提供原創與具排他性之內容進行市場區隔，此類內容之所有權有些由美國線上影視供應業者所有，例如 Hulu 為 Walt Disney 所有、Comcast 與 AT&T 為合資企業，而 Sony 擁有 Crackle。且因線上影視供應事業也開始提供有線電視廣播頻道，使得其服務模式與 MVPDS 趨同，故又稱為「虛擬多頻道視訊節目供應事業」（Virtual Multichannel Provider）。

由於美國付費電視相較其他國家普遍價格較高，加上數位環境成熟，在 OTT TV 業者（如 Netflix、Amazon）的競爭下，美國的影音消費者收視習慣正在改變，美國付費電視的用戶規模也正在逐漸下滑。其中又以有線電視（Cable TV）的下滑幅度最大，近 5 年內已經流失近 15

%的用戶。

理由可能在於，相較於傳統付費電視，美國的 OTT TV 可提供消費者相對低廉的價格（以 Netflix 為例，每月費用為 12.99 美元，約不到傳統付費電視的 20%），也能提供豐富的影音內容，加上手機、平板等新型中端蓬勃發展，造成消費者視聽行為的轉變，逐漸取消付費電視的訂閱而轉投向 OTT TV 業者的懷抱，導致 OTT TV 的用戶數在近年來呈現增長趨勢。

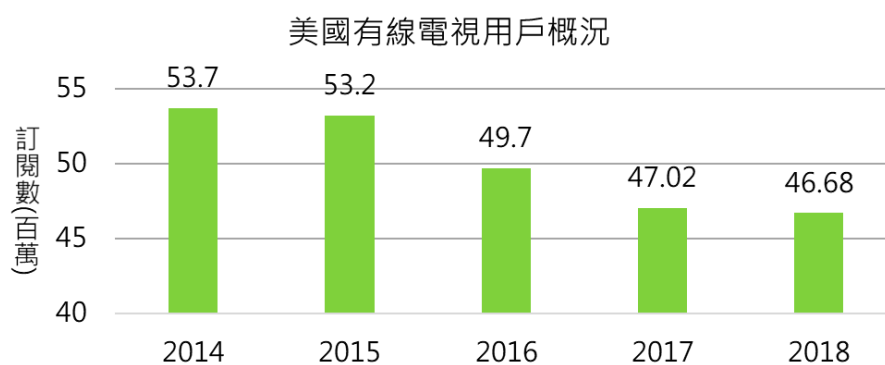


圖 80：美國有線電視用戶概況

資料來源：FCC

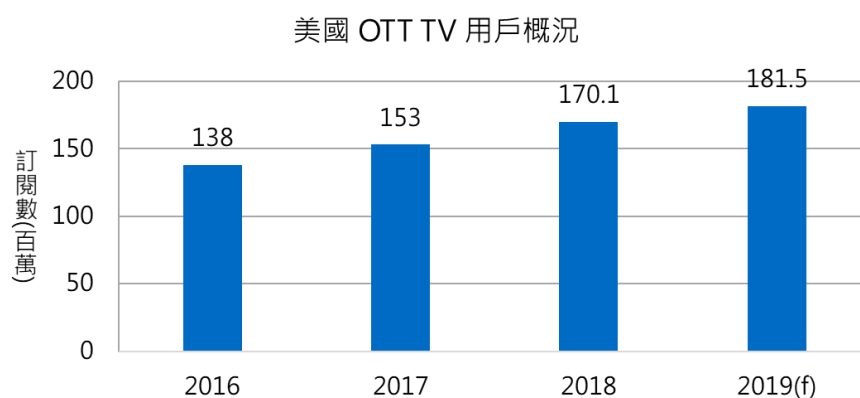


圖 81：美國 OTT TV 用戶概況

資料來源：FCC

針對付費電視衰退，OTT TV 崛起的狀況，根據國際研究機構 IDC 的調查報告指出，當消費者的年齡層越低，使用 OTT TV 之影音服務多於傳統付費電視的趨勢益發明顯。

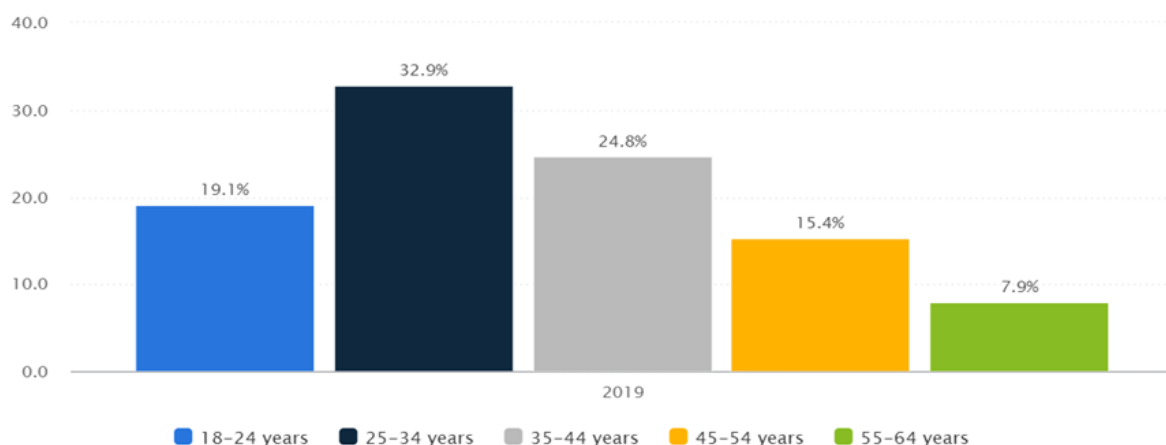


圖 82：2019 年美國訂閱 OTT TV 之年齡分布

資料來源：statista（2020）

OTT TV 視訊服務的提供者類型很多，以美國的業者最為多元。有的是以租售 DVD 為主的租售類業者，如 Netflix、Blockbuster；有的是由影音內容的內容類業者提供，如 BBC 的 iPlayer、HBO Go、ESPN3、Hulu Plus 等；亦有電信業者或有線電視業者加入 OTT TV 市場，例如 Xfinity、TWCable TV。此外，亦有電視機製造商或銷售設備產品的業者也提供 OTT 服務，例如三星的智慧型電視（Smart TV）、Apple 的 iTunes 等。甚至 Youtube（UGC）也被視為 OTT TV 視訊服務業者。總之，美國付費 OTT TV 市場將持續由 Netflix 領軍，帶動市場的快速成長。

OTT TV 業者間的競爭，在過去幾年發生在 OTT TV 三巨頭之間，

亦即 Netflix、Amazo Prime Video 和 Hulu，10 個 OTT TV 的訂閱戶中超過 9 個訂閱其中至少一項服務。然這種 OTT TV 的競爭結構在 2019 年 11 月後陸續因 Disney+、Apple TV+及 HBO Max 加入戰局後有所鬆動，而調整內容的 CBS All Access、與新進的 Peacock 也值得關注。

|                          | also<br>subscribe<br>to Netflix | also<br>subscribe<br>to HBO<br>Now | also subscribe<br>to Amazon<br>Prime Video | also<br>subscribe<br>to<br>Disney+ | also<br>subscribe<br>to Hulu | also<br>subscribe<br>to Apple<br>TV+ |
|--------------------------|---------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|
| Netflix                  | -                               | 38.5%                              | 62.97%                                     | 45.46%                             | 50.13%                       | 24.53%                               |
| HBO<br>Now               | 89.33%                          | -                                  | 49.99%                                     | 66.01%                             | 73.14%                       | 46.59%                               |
| Amazon<br>Prime<br>Video | 86.28%                          | 49.99%                             | -                                          | 55.79%                             | 63.41%                       | 33.2%                                |
| Disney+                  | 89.46%                          | 55.99%                             | 80.14%                                     | -                                  | 74.08%                       | 41.38%                               |
| Hulu                     | 85.98%                          | 54.05%                             | 79.37%                                     | 64.56%                             | -                            | 36.36%                               |
| Apple<br>TV+             | 92.11%                          | 75.38%                             | 90.98%                                     | 78.94%                             | 79.61%                       | -                                    |

圖 83：美國消費者多同時訂閱數個 OTT TV 服務

資料來源：statista（2020）

#### （四）小結

美國目前的發展，雖依 FCC 統計傳統付費電視仍擁有較高的訂閱比例(莫約九成)，惟目前以 Netflix 為首燃起「串流戰」(streaming wars)之戰火，像是 Apple TV 於 2020 年第 2 季訂戶數已突進到 3,360,000，而 Disney+在調整授權模式後，以低於 Netflix 的定價切入市場，雖然預計至 2024 年方能實現獲利，但夾帶內容與品牌優勢，預期將成為 Netflix 最大的競爭對手。

加之行動裝置的觀看時數持續提升，且考量目前籌備中的 5G 電信

技術對於提升串流影音服務品質至關緊要，故 OTT TV 業者在這波競爭趨勢中，多積極尋覓電信業者作為策略合作夥伴或利用母公司在電信產業中之資源<sup>356</sup>，期以為消費者帶來更多方位的視訊服務。

## 二、網際網路視聽服務平臺治理模式

### （一）平臺之納管基礎與範圍

美國原先對 OTT TV 視訊服務毫無管制，是否要納入管制的正反意見均有擁護者，而 FCC 所謂的網際網路(線上)視訊供應事業(Online Video Distributor, OVD)，即本研究所指涉的 OTT TV。

FCC 認為 OVD 業者商業模式有五大類型：

- 收月租費的線性影音模式(Subscription Linear)，例如 Sky Angel、Aereo、Dish Sling TV、Sony PlayStation 等。
- 收月租費的隨選影音模式 (Subscription On-Demand)，例如 Netflix、Hulu Plus、Amazon Prime Instant Video 等。
- 計價收費的隨選影音模式 (Transactional On-Demand)，Amazon Prime Instant Video、Google Play、iTunes、Sony、Vudu、Xbox 等。
- 以廣告支撐的線性與隨選影音模式 (Ad-based Linear and On-Demand)，例如 Hulu、Yahoo!、Youtube 等。
- 計價付費的線性影音模式 (Transactional Linear)，例如使用者原創內容之大型平臺 (User Generated Content, UFC)。

---

<sup>356</sup> 智能終端組，美國 OTT 串流影視市場影接新戰局，拓璞產業研究院焦點報告（2020）。



圖 84：FCC 對 vMVPD 之思考脈絡

資料來源：本研究自行整理繪製

FCC 表示只有收月租費的線性影音模式應該被視為 MVPD 業者，認為對於 MVPD 的解釋有二種可能的方案，一為將其解釋為提供多重線性視訊節目串流，包括以網路為基礎之服務（internet-based service）在內的提供者，另一解釋是要求提供者必須對傳輸通道（transmission path）具有控制權者方可被認定為 MVPD。

遂 FCC 希望重新界定 MVPD 法規定義下的「頻道」（Channel）之意涵，便於 2012 年開啟公開諮詢程序（Notice of Proposed Rulemaking, NPRM），針對 OTT TV 視訊服務進行檢視並進行公眾意見諮詢，擬調整多頻道視訊節目提供者（MVPD）的定義，進而將透過網際網路提供之視訊服務納入 MVPD 的範疇（詳見本節四、（二）之討論）。

整體來說，FCC 希望讓線性播送節目的 OTT TV 業者與既有付費電視業者（例如 Comcast、Time Warner Cable）兩方之間在經營 OTT TV

服務時可以有同等的權利義務。不過因適用範圍僅限於「預先排播線性串流視訊節目」的 OTT 業者，亦即早前引起爭議的 Aereo、Sky Angel（後續介紹）這類透過網路轉播廣電訊號提供線性電視節目給觀眾的業者，而對於 Youtube、Hulu、Netflix 這些提供隨選電視服務的 OTT TV 業者則不在此限。

總體而言，美國對於 OTT TV 服務之管理制模式，係其能否適用於現有的法令為討論前提，查美國對於通訊傳播之規範，似有以服務為區別，故不會落入「全面適用或全無適用」之情形。雖然迄今美國對於 OTT TV 的規範架構並未成型，但仍需遵守網路基本規範，諸如兒童線上隱私保護等新興媒體規管重點議題，聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission, FTC）可以訴訟或罰鍰等執法手段嚇阻業者的不法行為。

而 2014 年之 NPRM 因種種考量而暫停程序，惟 2020 年 6 月，美國四大無線廣播電視業者（即前述 NBC、ABC、CBS 和 FOX）建議現任 FCC 主席 Ajit Pai 宜基於：串流視訊內容之發展越來越興盛、爭取廣告收入之競爭日益激烈，且 vMVPD 有取代 MVPD 之現象等原因，應重啟 2014 年之 NPRM 程序，即將 OTT TV 供應事業納入 vMVPD 之範疇。如果為如此，除可拉齊 OTT TV 與 MVPD 之權利與義務（如適用節目取得/載送規則、再傳輸同意、必載規則等）外，尚須再行審視 FCC 向來解釋 MVPD 必須包含「傳播通道」（transmission path）與「內容」（content）之認定問題<sup>357</sup>。

---

<sup>357</sup> Johe Eggerton, TV Stations Ask FCC to Revive Item Regulating OTT, NEXT | TV, <https://www.nexttv.com/news/tv-stations-ask-fcc-to-revive-item-regulating-ott> (last visited June 22, 2020).

## （二）平臺之納管方式

美國 1934 年的《聯邦通訊法》中規定 FCC 須基於「公眾的便利、利益與必要」進行電台執照的核發或移轉的許可，賦予 FCC 廣泛的管制權限。關於執照費用，有主張認為 FCC 既將 OTT 納入 MVPD 定義之範圍內，則 OVD 應支付執照費或繳交普及服務基金。



圖 85：擴大 MVPD 定義之衝擊

資料來源：本研究自行繪製整理

招致質疑的爭點在於：OVD 欠缺「傳輸通道」要件，是否與構成 MVPD？對此，FCC 媒體局(Media Bureau)藉由法規之解釋途徑認為，MVPD 為可購買多頻道視訊節目(multiple channels of video programming)、並由訂戶付費收視之業者，包括但不限於：有線電視、多頻道多點無線傳輸系統、直播衛星等；「頻道」(channel)則為有線電視系統可用以承載「電視頻道」(TV channel)的部份電子頻率頻譜，故如仍依循 FCC 向來解釋之道(如 Sky Angel 案)，則 OVD 不在 MVPD

之涵攝範圍。

誠則 Netflix、Apple、Amazon、Youtube 與 Hulu 等 OTT 業者與有線電視或無線電視業者不同，其既無申裝纜線至家庭用戶之中，也無使用政府所釋出的頻譜，因此亦有主張不須收執照費。

整體而言，相較於傳統無線廣播電視採取高度管制，美國對於網際網路之新興視訊傳播採取較低度的管制，2019 年 FCC 主席 Ajit Pai，表示基於 OTT TV 對於傳統視聽服務產生有效競爭而解除基本費率之管制，然僅係在表彰視訊服務市場的變化，至於監管框架則還須進一步的思考如何進行相應的調整。

### （三）消費者權益保護之資訊揭露規範

美國 FTC 經常因資料隱私保護事宜，關切 Google 等網際網路服務業者，以及提供廣告贊助內容之電信業者的垂直整合平臺。諸如 FTC 對 Verizon、Cellco Partner（Verizon Wireless）、AT&T、AT&T Mobility、Comcast、Google Fiber 及 T-Mobile 等 7 家有線與行動寬頻網路供應商（Internet Service Provider, ISP）發出命令，要求這些公司必須說明其如何蒐集消費者個資或裝置資訊種類，包括蒐集的目的、方法、如何分享給第三方單位、業者如何規範內部人士存取此類資料、資料保存期限等的所有方法<sup>358</sup>。

FTC 要求其提供 ISP 如何將消費者及裝置資訊集結與匿名化、告知消費者或自我揭露資訊蒐集的行為，以及是否有讓消費者自由決定

---

<sup>358</sup> 林妍臻，美 FTC 要 7 大 ISP 揭露蒐集、使用用戶資料的方法與類別，iThome 新聞（2019.03.27），<https://www.ithome.com.tw/news/129622>（最後瀏覽日：2020 年 8 月 17 日）。

資料蒐集、保存、使用與揭露，或是消費者存取、修正及刪除個資等相關程序<sup>359</sup>。

#### （四）小結

美國並未將 IPTV 與有線電視作區隔式管理，而對於以網際網路提供視訊服務之 OVD 業者，基於 FCC 將「頻道」理解為「預先排播的線性串流視訊節目」，認為以線性播送節目的 OTT 業者係為虛擬之 MVPD（vMVPD），應與既有之有線電視業者負有同等義務及權利。

然上開解釋不包含隨選電視服務的 OTT TV 業者，美國對於 OTT 服務之管理制模式，係其能否適用於現有法令為討論前提，而對於此等 OTT TV 是否要納入管制則有正反意見，遂 FCC 曾在 2014 年針對 OTT TV 視訊服務進行檢視並進行公眾意見諮詢，嘗試以調整 MVPD 的定義，進而將透過網際網路提供之視訊服務納入 MVPD 的範疇。

可惜 2014 年之 NPRM 程序於 2015 年便告暫停，惟 2020 年因產業環境變遷，有業者呼籲 FCC 應重啟該程序，審慎評估是否擴張 MVPD 之定義範圍，後續發展如何，尚待觀察。

---

<sup>359</sup> FTC, Resolution Directing Use of Compulsory Process to Collect Information Regarding ISP Privacy, Order to File a Special Report, FTC Matter No. P195402 (Released: May 05, 2020).

### 三、內容監理概況

#### (一) 網際網路視聽服務平臺內容管理機制

美國國會於《1996 年電信法》(Telecommunications Act of 1996) 中明白揭示：「網際網路的興盛對全體美國民眾，是一件有利之事，從而政府管制網際網路僅能在最小限度內為之」。似乎是將網際網路當作是管制的化外之地。但實則，國會在承認網際網路的自由開放性的同時，對於網路資訊對兒童青少年身心可能帶來的負面影響，並未掉以輕心<sup>360</sup>。基此，美國法上有關網際網路資訊內容管制的幾項重要立法，大多環繞在未成年人身心保護之上。

首先，在 1996 年俗稱《通訊端正法》(Communications Decency Act, CDA) 中納入限制網路上猥褻 (obscenity) 以及粗鄙低俗 (indecent) 資訊流通的管制規定，然其中關於「粗鄙低俗」言論的管制，因涵蓋過廣 (overbreadth) 且有其他較小侵害的替代手段，無法通過聯邦最高法院嚴格審查而屬違憲；其後於 1998 年，國會制訂《兒童上網保護法》(Child Online Protection Act, COPA)，為免未成年人透過網路接觸明顯帶有情慾淫穢內容的資訊，而賦予商業網站採用年齡認證系統 (例如：信用卡卡號) 之義務，如有違者，將處罰金甚至有期徒刑。惟此一管制手段，聯邦最高法院仍認非屬合憲手段而宣告違憲；而 2000 年，國會復制訂《兒童網際網路保護法》(Children's Internet Protection Act, CIPA)，規定接受政府補助的公立圖書館，在對圖書館的使用者提供網際網路服務時，必須安裝過濾封鎖含有猥褻 (obscene) 以及兒童色情

---

<sup>360</sup> 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》，國家通訊傳播委員會委託研究計劃成果報告，頁 44-45 (2011)。

(child pornography)網站內容的軟體，以避免未成年人接觸此類資訊，對此，聯邦最高法院則認為立法者已採用嚴密設計手段，而肯定其合憲性<sup>361</sup>。

美國《憲法增修條文》第 1 條保障言論自由，除內容涉及猥褻、賭博、廣告誇大不實或違反公平原則外，原則上並不管控內容。但由 FCC 常因公民團體之要求而開啟調查後對電視臺開罰可知，監督上以自律及公民團體為主。FCC 媒體處則透過核發執照的方式維持廣電媒體秩序，藉以達成間接引導內容之目的，主要考量「粗鄙低俗」與「色情、暴力」言論的管制以及節目內容與觀點多元性管制，將對於無線電視之內容管制套用至有線電視之規範上，對於 IPTV 則遵循有線電視規管原則，一樣須遵守「粗鄙低俗」、「色情、暴力」以及多元性等規範<sup>362</sup>。

然美國因 1996 年《電信法》即揭示：「網際網路的興盛對全體美國民眾，是一件有利之事，從而政府管制網際網路僅能在最小限度內為之」，因此美國在規管自由開放的新興媒體時，則不將對傳統電視的嚴格規範套用至此，著眼點主要在於確保市場競爭、禁止非法行為以及使用者權利的保障等，自律組織也尚未介入，在內容上主要仍仰賴業者自行訂定規範以自律為主，媒體同業協會包括如「全國廣電業者協會」(National Association of Broadcasters)、「全國有線電視協會」(National Cable Television Association)以及「美國電影協會」(Motion Pictures Association of America, MPAA)共同制訂節目分級標準<sup>363</sup>。廣告方面則

---

<sup>361</sup> 同前註，頁 45-46。

<sup>362</sup> 同前註，頁 40-46。

<sup>363</sup> 財團法人台灣媒體觀察教育基金會，《數位匯流後之傳播內容監理政策研析》，國家通訊傳播委員會 97 年委託研究報告，頁 30 (2008)。

有「全國廣告審查委員會」(National Advertising Review Council, NARC) 制訂廣告準則並監督業者。

基此，在 FCC 推動業者自律的政策下，業者著重於兒少保護，並依法令加裝 V 晶片 (V-chip)，按照節目分級標準將電視內容分成七級<sup>364</sup>並適時加上內容標示<sup>365</sup>：

- TV-Y (All Children)：針對所有年幼兒童設計，包含 2 至 6 歲之幼童在內，節目內容不會使幼童受到驚嚇。
- TV-Y7 (Directed to children 7 and older)：專為 7 歲以上兒童設計，適合得分辨真實與虛幻之而同，節目主題與元素包含輕微的幻想或喜劇暴力。
- TV-G (General audience)：此為「普遍級」，適合所有年齡層收看，原則上兒童可以獨自收看節目內容。
- TV-PG (Parental Guidance Suggested)：因有些內容可能會對兒童產生不適感，係屬「建議家長提供指導」的節目內容，需要在家長引導下觀看，而內容會進一步標示下方四種。
  - V (moderate violence)：含輕微暴力內容
  - S (mild sexual situations)：含輕微色情內容
  - L (mild coarse language)：含輕微粗俗語言

---

<sup>364</sup> FCC, Commission Seeks Comment on Revised Industry Proposal for Rating Video Programming (Cs Docket No. 97-55), Report No. CS 97-25, FCC 97-321 (Sep. 09, 1997).

<sup>365</sup> 卓美玲、簡伯維、王鈞曠、邱繼財，《電視節目分級處理辦法修正研究》，國家通訊傳播委員會 100 年度委託研究案報告，頁 14-17 (2011)。

- D (suggestive dialogue) 含輕微性暗示語言
- TV-14 (Parents Strongly Cautioned)：此為「輔導級」，不適合 14 歲以下之兒少收視，家長應強烈關心監測節目之內容，故必須由家長陪同觀賞，內容中之分類標示則有四種。
  - V (intense violence)：含激烈暴力內容
  - S (sexual situations)：含色情內容
  - L (coarse language)：含粗俗語言
  - D (highly suggestive dialogue) 含性暗示語言
- TV-MA (Mature Audience Only)：此為「限制級」，指專為 18 以上成年人所設計之節目內容，內容中之分類標示有三種。
  - V (highly graphic violence)：含激烈暴力內容
  - S (intense sexual situations)：含激烈色情內容
  - L (strong coarse language)：含極度粗俗語言

此外，電影分級採取「美國電影協會」(Motion Pictures Association of America, MPAA) 的分級架構，分為五級<sup>366</sup>：

- G (General Audiences)
- PG (Parental Guidance Suggested)
- PG13 (Parents Strongly Cautioned)

---

<sup>366</sup> 同前註，頁 17-18。

■ R (Restricted)

■ NC 17 (No One 17 and Under Admitted)

業者自行選擇分級標準，將分級標示後透過提供影片訊息之方式提供家長了解，或採取 PIN 碼家長控制之方式以防止兒少觀賞，目前 OTT TV 業者也都提供許多成人級以上的內容，故而公民團體（如「美國家長電視協會」）的監督對象乃以兒少易接近的傳統廣播電視為主，像是 2015 年 Youtube 針對學齡前兒童所推出之行動影音 APP 服務—Youtube Kids，即遭社會團體批評 Google 未做好影音過濾機制，從而要求主管機關介入管制<sup>367</sup>。

此外，FTC 於 2012 年修訂規則<sup>368</sup>，要求服務提供者於 2013 年 7 月 1 日起必須遵守下列規定<sup>369</sup>：

- 應發布清楚的線上隱私政策詳述蒐集 13 歲以下兒童個資的作法，需設置機制通知家長關於蒐集、使用及揭露 13 歲以下兒童個資之行為，並取得家長同意；且應使家長知悉蒐集資訊之內容，而家長亦有權拒絕服務提供者營運商繼續蒐集資訊；禁止利用外掛網站或程式在未經家長的同意下蒐集兒童資訊，並擴大對第三方業者蒐集額外資訊或可辨識身份資訊的列管範圍；

---

<sup>367</sup> 劉幼琍、陳弘軒、張方瑀、徐也翔，《OTT 視訊服務經營模式與法規管制（第 2 年）》，科技部補助專題研究計畫成果報告，頁 23（2015）。

<sup>368</sup> FTC Strengthens Kids' Privacy, Gives Parents Greater Control Over Their Information By Amending Childrens Online Privacy Protection Rule, Press Releases (Dec. 19, 2012), <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2012/12/ftc-strengthens-kids-privacy-gives-parents-greater-control-over> (last visited Dec. 02, 2020).

<sup>369</sup> 財團法人台灣經濟研究院，《新興媒體內容治理架構之探討》，國家通訊傳播委員會 103 年委託研究報告，頁 113-114（2014）。

- 應於必要且合理範圍內蒐集資訊，必須刪除以不合理方式蒐集之資訊，且須以合理程序保留或刪除資訊。

綜上可知，FCC 對內容之監理，多仰賴業者自律，即除業者自行訂定規章外，同業監會成立自律協會以訂定共同自律規範，而 OTT TV 業者針對分級制度方面，諸如 Amazon Prime Video、Netflix、Hulu、Apple TV+、Disney+ 等視訊服務平臺，均有配合實施 MPAA（電影）及 TVPG（電視）分級制度，至於加入協會方面，Netflix 加入美國電影協會，成為該會史上第一個非傳統片廠的成員<sup>370</sup>，其餘業者均待觀察。

表 30：美國視聽服務平臺內容監理比較表

| 內容監理     | 有線電視                                    | IPTV | OTT TV                                        |
|----------|-----------------------------------------|------|-----------------------------------------------|
| 分類       | 屬於 MVPD 之範疇                             |      | 目前不在 MVPD 之內，惟 2020 年有呼籲重啟 2012 年之 NPRM 程序之聲浪 |
| 思維       | 重視媒體自由，政府介入應符合正當性，且受自律組織及公民團體監督         |      | 無                                             |
| 政府介入之正當性 | 公平競爭、兒少保護、防止不當（暴力、色情、性暗示等）內容            |      | 公平競爭、個資保護                                     |
| 適用法規     | 無直接針對內容監理之法規範，由 FCC 或 FTC 制定規則規範廣電媒體之內容 |      | 無                                             |
| 重點議題     | 兒少保護、防止不當（暴力、色情、                        |      | 無                                             |

<sup>370</sup> [新聞] Netflix 加入好萊塢六大片廠成為美國電影協會成員，HypeSphere 狂熱球電影資訊網，<https://www.hypesphere.com/news/16287>（最後瀏覽日：2020 年 12 月 2 日）。

|      |                       |  |
|------|-----------------------|--|
|      | 性暗示等) 內容              |  |
| 管制強度 | 有線電視 = IPTV >> OTT TV |  |

資料來源：本研究整理財團法人台灣經濟研究院報告（2014）<sup>371</sup>

## （二）視聽內容產製之輔導獎勵措施

美國主要的相關內容管制受轄於 FCC 與 FTC 所規範。FCC 早在 1946 年曾頒佈廣播公共服務責任藍皮書（Public Service Responsibility of Broadcast Licensees）強調滿足公共服務責節目的四個要素之一為合理的廣告時間分配，因此訂有廣告比例大幅增加。然於 1980 年代廢除大部分對電視和廣播廣告特殊規範，現今對於傳播產業內容管制之主要精神，著重於「讓任何人都能進入傳播產業」，以及「讓任何通訊傳播業者都必須在任何通訊傳播相關市場中面對任何其他業者的競爭」，迄今美國依舊遵循自由市場機制，並無廣告播送時間量之限制，惟在兒童節目中仍有廣告時間上限<sup>372</sup>。

此外，FCC 亦要求任何 15 分鐘以上之「資訊型」節目應揭露為「廣告企畫」，以淡化廣告色彩，且該類節目之播出時間多在冷門時段等，均再次體認美國以促進市場自由競爭為宗旨，僅對於具有濃厚廣告色彩的廣告企畫性質節目，則納入適度規管之範疇中<sup>373</sup>。

至於鼓勵電影、電視等影音內容產製方面，肇因美國影視產業相對

<sup>371</sup> 財團法人台灣經濟研究院，《新興媒體內容治理架構之探討》，國家通訊傳播委員會 103 年委託研究報告，頁 115-116（2014）。

<sup>372</sup> 邱俊惠、邱宜儀，〈鬆綁無線廣播電臺廣告時間監理架構之探討〉，《南臺學報社會科學類》，第 3 卷第 2 期，頁 89（2018）。

<sup>373</sup> 同前註。

世界各國較為強盛，站在強勢的輸出國地位，較未見政府設定影視內容本國映演比率等鼓勵本國自製節目之政策<sup>374</sup>。而美國影視節目製作通常較為巨資，故仍常見分別由各州政府以投入資金或不同程度的稅務減免等激勵措施，諸如以不可轉讓、不可返還的稅務抵免，或是以回扣或補助，亦有採可返還及可轉讓的稅務抵免等方式作為誘因，促使影音製作業者前往相對獎勵較為優渥的州別拍攝，以期帶動該州之經濟發展<sup>375</sup>。

### （三）著作權侵害處理模式

美國對網際網路服務提供者（ISP）之責任規範，散見於各個相關法規，像是 1996 年首次制定用以限縮 ISP 對於使用者之誹謗行為的責任範圍，即聯邦通訊法第 230 條，亦即俗稱通訊端正法（CDA）第 230 條重新思考 ISP 業者之責任與免責範圍；而美國也非常重視著作權侵害<sup>376</sup>之問題，由於網際網路的蓬勃發展，一方面有利於使用者透過各式平臺立即分享其著作，另方面也使得侵害著作權易如反掌，惟網際網路服務之態樣日益多元，為避免法院對於網際網路服務使用者之侵權行為所應負責任之認定標準不一，進而延宕網際網路服務之發展，美國國會於 1998 年通過數位千禧年著作權法（The Digital Millennium

---

<sup>374</sup> 財團法人台灣媒體觀察教育基金會，前揭註 363，頁 28。

<sup>375</sup> Production Incentives For Film And Tv – Interactive Map, media services, <https://www.mediaservices.com/production-incentives/production-incentives-interactive-map/> (last visted June 21, 2020).

<sup>376</sup> 美國對此高度重視，美國國會甚至授權美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）長期關注全球智慧財產權保護與執行成效，尤其是盜版現象，自 1980 年代便持續每年根據年度審議結果發布各國保護智慧財產權之狀況的年報，即特別 301 報告（Special 301 Report）。報告中具體指明列入優先觀察名單或觀察名單的國家，並供美國政府參照審議結果決定是否對不注重智慧財產權保護的國家進行建設性之貿易合作，以改善不利智慧財產權發展之環境。See USTR, 2019 Special 301 Report (2019).

Copyright Act, DMCA)，平衡著作權利人與 ISP 之權利義務，促使二者共同合作防免線上著作權之侵權行為<sup>377</sup>。此外，其他關於兒少保護之法規，則如前述，於此不再贅述。

另外，美國亦曾於 2011 年推出《禁止網路盜版法》(Stop Online Piracy Act, SOPA) 草案和《保護智慧財產權法》草案 (Preventing Real Online Threats to Economic Creativity and Theft of Intellectual Property Act of 2011, PIPA)，引起美國民眾和全世界高度關注。然最後草案在箝制言論自由之反對聲浪下，均未能獲得通過<sup>378</sup>。

## 1. ISP 責任限制條款之簡介

承上所述，美國國會欲以 CDA 第 230 條及 DMCA 第 512 條所訂定之責任限制條款（安全港 safe harbor）之制度，鼓勵 ISP 業者能採取主動作為，以掃蕩不法內容並維護良善的網際網路空間。然 CDA 第 230 條自立法後，對於網際網路服務提供適用之免責範圍不斷地受到討論與挑戰，囿於 2020 年在產官學研各界有諸多法規調整之意見尚在進行中，故本研究集中討論 DMCA 對於著作權侵權之安全港議題。

因往往無法知悉網際網路上著作權之侵權行為人，從而無法阻止其侵權行為，此時目標明確又有負擔損害賠償資力之 ISP 業者常常成為著作權人請求之對象<sup>379</sup>，而 DMCA 責任安全港之「通知及取下程序」(Notice and Take Down)，即構成 ISP 業者免責重要的一環，亦即著作

---

<sup>377</sup> 財團法人資訊工業策進會科技法律中心，《網際網路服務提供者法律責任與相關法制之研究》，行政院經濟建設委員會 92 年委託研究報告，頁 16 (2003)。

<sup>378</sup> 賴文智、王文君，〈從美國 SOPA 看網路著作權侵害防制立法的困境〉，《智慧財產權月刊》，第 167 期，頁 8 (2012)。

<sup>379</sup> 楊千旻，《著作權法下管制侵權內容之法律研究——以封鎖境外網站為中心》，國立清華大學科技法律研究所碩士論文，頁 15 (2014)。

權利人應以書面方式通知 ISP 業者，且 ISP 業者應依據該通知移除或阻斷該侵權資料或活動之存取，以達到免除間接之侵權責任。

總括而言，藉由著作權利人主動發現侵權活動並踐行通知義務，免除 ISP 業者的監控義務，再藉由 ISP 業者的後續轉通知使用者之義務，使其得為自己行為主張抗辯之權利，如使用者否認侵權情事，則 ISP 業者則應立即轉知著作權人回覆通知複本。進而 ISP 業者在完成法定程序之前提下，即包含踐行發出取下通知、接受回復通知、轉傳回復通知及回復資料等事項<sup>380</sup>，則可免除 ISP 業者之責任，縱然有錯誤亦在所不問，DMCA 基此建立 ISP 業者、著作權利人與被指控為侵權人之間的合作模式<sup>381</sup>。

然後因 DMCA 法制對於數位科技之各種規避（如 IP 過濾機制或境外網站）措施力有未逮，各國相繼設法透過因應手段遏止侵權案件之發生，美國則是以實施「Operation In Our Sites 計畫」打擊侵害著作權與販售仿冒品之網站<sup>382</sup>，由美國國土安全部（Department of Homeland Security, DHS）轄下之移民及邊境執法局（Immigration and Customs Enforcement, ICE）與司法部（Department of Justice, DOJ）等相關執法機構，處理境外侵權網站，透過民事沒收機制向法院訴請將涉及著作權侵權之網域名稱予以查扣沒收，得法院令狀後，即可為執行名義逕行沒收該網域名稱。並由 DHS、DOJ 及國家智慧財產權合作中心（National

---

<sup>380</sup> 同前註，頁 22。

<sup>381</sup> 財團法人資訊工業策進會科技法律中心，《網際網路服務提供者法律責任與相關法制之研究》，行政院經濟建設委員會 92 年委託研究報告，頁 22-23（2003）。

<sup>382</sup> U.S. ICE, Operation In Our Sites, Updated: 06/03/2014, <https://www.ice.gov/factsheets/ipr-in-our-sites> (

Intellectual Property Right Coordination Center, IPR Center) 共同會銜，告知網站使用者該網站以遭沒收，並警告使用者如有違反著作權將面臨刑事責任<sup>383</sup>。

## 2. SOPA 草案簡介

SOPA 法案雖具高度爭議性，但其規範內容仍值得研究。SOPA 主要分為兩章：打擊線上盜版 (Combating Online Piracy) 和加強打擊剽竊智慧財產權 (Additional Enhancement to Combating Intellectual Property Theft)，其程序可由檢察官發動及由權利人發動<sup>384</sup>。

(A) 由檢察官發動程序：客體限制於美國境外侵權網站，檢察官起訴後，即可向法院聲請核發禁制令。除侵權網站本身外，網路服務業者依其性質不同亦須負擔不同的協力義務，諸如網路服務提供者應截斷該網站知接取、移除侵權內容；網路搜尋引擎業者應於搜尋結果中移除侵權網站；線上支付業者應阻斷侵權網站與美國消費者之交易；網路廣告業者應停止該網站的廣告供應及收益。

(B) 由權利人發動程序：若由權利人發動程序者，則須符合「目的旨在竊取美國財產之網站」要件，而符合要件之權利人即可向法院聲請核發禁制令，除侵權網站外，網路服務業者亦須負擔協力義務，包括：線上支付業者應阻斷侵權網站與美國消費者之交易；以及網路廣告業者應停止該網站的廣告

---

<sup>383</sup> 參見楊千旻，前揭註 379，頁 27-32。

<sup>384</sup> 賴文智、王文君，同前註，頁 12-20。

供應及收益。

#### （四）OTT 是否享有強制授權？

此議題可由 2014 年發生的 *Am. Broad. Cos. v. Aereo* 案<sup>385</sup>觀察，被告 Aereo 為 OTT 型態內容服務網站。然美國最高法院在 2014 年認定其商業模式違反美國《著作權法》之公開演出權（public performing right），導致無法再以原有方式繼續經營，旋即宣告破產。

爭點在於美國《著作權法》第 101 條規定，法律主體「……將著作的演出輸出給大眾……」則 Aereo 的行為是否構成傳輸？最高法院認為「傳輸」應假設為視聽著作之傳達，也就是是指即時將著作視覺影像及聲音向觀眾進行即時傳達（communicate）；且雖然 Aereo 使用技術係針對特定訂戶，因此每次傳輸都是個別傳輸不同，而非公開傳輸，但是立法並不欲將 Aereo 系統的運作與有線電視做不同處理，則 Aereo 未經授權的商業活動應被認定為侵害著作權，應有相同的法律評價。

Aereo 於最高法院判決後，仍繼續就其經營之合法性挑戰《著作權法》相關規定，主張最高法院既認定其營運模式類似有線電視，則應可有強制授權之適用，於付費後繼續營運，而無須受到著作權侵權禁制令的約束。然而 OTT TV 是否適用有線電視強制授權，紐約、加州便有不同論調。

紐約州聯邦地方法院<sup>386</sup>秉持第二巡迴上訴法院在 2012 年 *WPIX, Inc. v. ivi, Inc.* 案<sup>387</sup>的見解認為此項主張有誤，其謂適用《著作權法》第

---

<sup>385</sup> *Am. Broad. Cos., Inc. v. Aereo, Inc.*, 134 S. Ct. 2498 (2014).

<sup>386</sup> *Am. Broad. Cos. v. Aereo, Inc.*, 12-cv-1540 at (S.D.N.Y. Oct. 23, 2014).

<sup>387</sup> *WPIX, Inc. v. ivi, Inc.*, 691 F.3d 275, 104 U.S.P.Q.2d (BNA) 1071 (2d Cir. 2012).

111 條強制授權之先決條件，必須是有線電視系統，但國會並無意圖將該條之強制許可擴張至網際網路傳輸，故 OTT TV 並不符合有線電視系統之定義。

然 *Aereo* 案判決後，類似 *Aereo* 經營模式的 OTT TV 業者 FilmOn，其使用微型天線蒐集有線電視訊號後，將訊號轉為封包，使訂閱者得透過串流方式在網際網路上觀看各電視頻道之節目內容，然 2012 年美國數家廣播公司（FOX、NBC 及 CBS 等）認為 FilmOn 未經著作權人授權而向法院聲請永久禁制令而獲判准<sup>388</sup>，雙方互有攻防，至 2014 年參酌上開最高法院將 *Aereo* 案發回紐約地方法院重審之判決，FilmOn 藉此調整訴訟策略，向加州聯邦地方法院主張 OTT TV 應適用《著作權法》第 111 條之強制授權，2015 年加州聯邦地方法院作成判決<sup>389</sup>支持 FilmOn 的說法，表示《著作權法》第 111 條強制授權立法基本精神在於對於二次傳輸（secondary transmission）應合理付費，國會既然有意對於有線電視二次傳輸規定適用強制授權，對於網路電視所產生二次傳輸亦應有適用<sup>390</sup>，然案件經上訴至聯邦第九巡迴法院<sup>391</sup>後，法院比較制定有線電視強制授權時之歷史沿革，並檢視透過網際網路傳輸是否有類似之情形，按有線電視發展乃為讓地處偏遠之民眾得以收視節目內容，具有重要之公益正當性，尤其是發展初期，國會為減輕其分別向著作權人取得授權之負擔，制定法定授權以利其克服高額之交易成本

---

<sup>388</sup> Fox Television Stations, Inc. v. Barrydriller Content Sys., 915 F. Supp. 2d 1138 (C.D. Cal. 2012).

<sup>389</sup> Fox Television Stations, Inc. v. AereoKiller, 115 F. Supp. 3d 1152 (C.D. Cal. 2015).

<sup>390</sup> 葉雲卿，OTT 網路電視適用美國有線電視強制授權機制之可能性--由 *Aereo* 與 *Filmon* 案例談起，北美智權報（2015.10.21），[http://www.naipo.com/Portals/1/web\\_tw/Knowledge\\_Center/Infringement\\_Case/publish-171.htm#1](http://www.naipo.com/Portals/1/web_tw/Knowledge_Center/Infringement_Case/publish-171.htm#1)（最後瀏覽日：2020 年 9 月 9 日）。

<sup>391</sup> Fox Television Stations, Inc. v. AereoKiller, 851 F.3d 1002 (9th Cir. 2017).

<sup>392</sup>，故而法院認為如將網際網路傳輸納入《著作權法》第 111 條之範圍，將與該立法意旨有違，因此推翻加州聯邦地方法院之判決<sup>393</sup>。至此，目前司法實務認為 OTT TV 無法依據《著作權法》第 111 條取得法定授權之地位<sup>394</sup>。

美國 OTT TV 基於內容提供的自由度，因此服務彈性多樣性、且負擔之費用相對傳統 MVPD 而言較為便宜，參進市場後提供消費者更多元的收視選擇<sup>395</sup>，隨著 OTT TV 之蓬勃發展，是否透過修正 MPVD 之定義，使 OTT TV 可能適用有線電視相同管制標準，仍有待進一步觀察。

## （五）小結

美國享有高度言論自由保障之客體包含影視內容，對於網際網路之內容亦屬之，首先須釐清的是，美國並非絕對不能管制網際網路之內容，而是在政府以公權力介入管制的合憲性檢驗上具有嚴格的判斷基準，亦即立基於高度保障言論自由的思維下，雖某些特定類型之影視內容（如政治嘲諷）有所爭議，然大致上仍秉持開放自由的態度。整體而言，在歷經多次試圖以立法模式管制網際網路之內容卻遭到聯邦最高法院宣告違憲後，使得美國在內容監理上，目前最主要則是以高度仰賴業者及相關組織之自律模式為主。然而，受到新冠肺炎疫情的衝擊，使得美國影視產業大受打擊，後續政府會否推出獎勵措施，仍待觀望。

---

<sup>392</sup> 李昕，《從著作權議題探討我國 OTT 影視產業之發展——以侵權因應及內容授權為中心》，國立政治大學科技管理與智慧財產研究所碩士論文，頁 127（2018）。

<sup>393</sup> Fox Television Stations, Inc. v. AereoKiller, 851 F.3d 1002, 1011-1015 (9th Cir. 2017).

<sup>394</sup> 李昕，前揭註 392，頁 128。

<sup>395</sup> 葉志良，〈我國線上影音內容管制的再塑造：從 OTT 的發展談起〉，《資訊社會研究》，第 29 期，頁 52（2015）。

## 四、數位轉型下之付費電視平臺競爭

### (一) 有線電視與 IPTV 間之競爭管制調和

#### 1. 有線電視與 IPTV 位處同一市場

對於電信業者跨足視訊服務，經歷了 FCC 保守到開放的進程，因早期有線電視業者為加速拓展服務市場，採取租用電信業者所件至之纜線線路策略，以減少固定成本支出。然而 1960 至 70 年代間，電信業者展露出積極參與有線電視經營之姿態，FCC 作成原則上禁止電信業者直接或間接在服務區域內提供「有線電視服務」(CATV service) 之禁令，嗣後更由國會擴大有線電視服務之意涵，且明文化為《有線電視傳播政策法》(The Cable Communications Policy Act of 1984)<sup>396</sup>。

但在 1990 年代後，因有線電視市場缺乏競爭，地區獨占情形相當嚴重，導致費率居高不下，嚴重影響消費者福利，因此 FCC 重行考量開放電信業者兼營視訊服務之可能，遂於 1996 年《電信法》廢除跨業經營之限制，期透過引入外部競爭，促進 MVPD 市場之競爭。該法准許電信業者透過無線廣播、公共載具 (common carrier)、有線電視特許及「開放視訊系統」(OVS) 等四種方式，在其服務經營區 (telephone service area) 提供視訊服務 (47 U.S.C § 571(a))。

(1) 依通訊法 Title III 之規範，透過**無線廣播** (radio-based) 方式，  
提供無線傳輸之視訊服務；

(2) 依通訊法 Title II 之規範，透過**公共載具** (common carrier)

---

<sup>396</sup> 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》，國家通訊傳播委員會委託研究計劃成果報告，頁 50 (2011)。

傳輸之方式，提供纜線傳輸之視訊服務；

(3) 依通訊法 Title VI 之規範，透過取得有線電視特許方式，以有線電視業者之身份提供纜線傳輸之視訊服務；

(4) 1996 年《電信法》於通訊法 Title VI 新增「開放視訊系統」(OVS) 方式，取得聯邦許可，提供無線、纜線或兩者混和的傳輸方式提供視訊服務。

然而，由於第一種透過無線廣播之參進方式非屬纜線傳輸，故並非電信業者參進視訊服務市場之主力<sup>397</sup>。第二種透過公共載具之參進方式，電信業者必須嚴守「公共載具」之身份，單純運用其基礎設施傳輸非整合 (unaffiliated)「視訊服務提供者」之訊號，並向「視訊服務提供者」收取傳輸至訂戶之費用。換言之，電信業者在此方式下，不得自行選擇欲播送之視訊節目<sup>398</sup>，在沒有節目編輯權、並欠缺廣告收入誘因的情況下，自然鮮有業者選擇此參進方式<sup>399</sup>。

---

<sup>397</sup> 本文認為，不僅因頻譜稀有性造成取得成本高昂，由於通訊法 Title III 之無線廣播與電視管制，亦因為頻譜稀有性所衍生之高度公益性考量，管制密度會較有線電視、有線電視與直播衛星電視為高。

<sup>398</sup> Peter W. Huber, Michael K. Kellogg & John Thorne, *Federal Telecommunications Law* § 13.7.1, at 55-6 (2nd ed. 2011 supplement) (2011).

<sup>399</sup> *Id.* 然實務運作上，電信業者仍只能依通訊法 Title VI 取得地方有線電視特許，成為單一、非整合、卻不是真正有線電視 (cable-free) 的「有線電視業者」。Huber 教授特別使用「被動載送」(passive carriage) 與「積極參與」(active participation) 來區別透過 Title II「公共載具」參進與一般有線電視參進之根本差異。「積極參與」語出 FCC 於 1992 年對有線電視法中有線電視服務之「傳輸」(transmission) 的闡釋。47 U.S.C. § 522 (5) (1984) (amended 1992, 1996). 當時仍處於禁止電信業者取得有線電視執照之時空背景，在不破壞電信與有線電視分業分管之法制下，FCC 為了導出 Title II 下電信業者所提供之「video dialtone」服務並非有線電視服務之結論，故認為有線電視法之「傳輸」，必須是「積極參與」選擇與播送視訊服務；相對的，言下之意即謂 Title II 下的電信業者只能「被動載送」視訊服務。See *In the Matter of Telephone Company-Cable Television Cross-Ownership Rules*, Sections 63.54-63.58, *Memorandum Opinion and Order on Reconsideration*, CC Docket No. 87-266, FCC 92-326 (Released: August 14, 1992), 7 FCC Rcd 5069, at 5070-3, ¶¶ 12-25 (1992). 此見解隨後並獲聯邦哥倫比亞特區巡迴法院的確認。National Cable Television Ass'n, Inc. v. FCC, 33 F.3d 66 (D.C. Cir. 1994).

- 1996年電信法(Telecommunications Act of 1996)開放電信事業得以下列四種方式參進視訊服務市場：
  - 透過**無線廣播 (radio-based)** 提供無線傳輸視訊服務；(X)
  - 透過**公共載具 (common carrier)** 提供纜線傳輸視訊服務；(X)
  - 透過**取得有線電視特許**，以有線電視業者之身份提供纜線傳輸之視訊服務；(O)
  - 新增「**開放視訊系統 (OVS)**」方式，取得聯邦許可，提供無線、纜線或兩者混和的傳輸方式提供視訊服務。(△)

圖 86：美國視訊服務市場參進成效資料來源：本研究自行整理繪製

而透過 OVS 之參進方式，1996 年《電信法》規定 OVS 業者不受聯邦通訊法中「有線電視特許」之規範（47 U.S.C. § 573(c)），僅須取得聯邦之許可即可提供視訊服務（47 U.S.C. § 573(a)）<sup>400</sup>，且還享有減輕對用戶的費率管制<sup>401</sup>；但仍須遵守包括《節目載送規則》<sup>402</sup>等有線電視管制規定<sup>403</sup>。即美國並未將 IPTV 與有線電視作區隔式管理，監理以穀倉（Silo）模式及水平模式進行。

由於地方特許機關（local franchise authority, LFA）失去 OVS 之特許權限，也代表將喪失特許費所帶來龐大收入<sup>404</sup>，於是開始與有線電視

<sup>400</sup> 此原係美國國會為促進電信業者跨業競爭所為之降低參進障礙的制度。聯邦通訊委員會(FCC)認為 OVS 規範可免除電信業者向地方特許機關（local franchise authority, LFA）申請特許之義務，並發布命令使 OVS 業者可直接近用公共路權（right-of-way）快速進入地區市場。此舉無異於使既有有線電視業者面臨龐大競爭壓力。

<sup>401</sup> 美國的有線電視費率，依「1992 年有線電視消費者保護與競爭法」（Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992），採行「分級付費」制度；因此在費率管制上，也依不同的服務等級（service tier），建立三種費率管制，其中，「按頻道收費與『計次付費之頻道』」是自始不受費率管制。47 U.S.C. § 543(l)(2)(B)(1992)(amended 1996)。參見江耀國，《有線電視市場與法律》，頁 126-129，元照出版（2003）。

<sup>402</sup> 王牧震，〈美國有線電視法節目載送規則實務現況簡介〉，《科技法律透析》，第 23 卷第 11 期，頁 7-12（2011）。

<sup>403</sup> 吳佩諭，〈美國視訊服務管制規範研析〉，收錄於資訊工業策進會，《次世代浪潮下的科技法律》，頁 216（2008）。

<sup>404</sup> 除金錢收入之特許費，FCC 的 OVS 規則還使 LFA 喪失了非金錢形式的利益，如有利於貧困社區的「基礎網路普及佈建要求」（build-out requirement），此舉形同增加地方政府的財政負擔。See Implementation of Section 302 of the Telecommunications Act of 1996, Open Video Systems, *Third Report and Order and Second Order on Reconsideration*, CS Docket No. 96-46, FCC 96-334 (Released: August 8, 1996), 11 FCC Rcd 20227, at 20307-8, ¶ 187 (1996); see also Jerry Kang, *Communications Law and Policy: Cases and Materials* 718 (4th ed. 2012)。此「基礎網路普及佈建要求」，係指有線電視業者在取

業者就有線電視特許管轄權、參進 MVPD 市場之公平競爭提出訴訟。則第五巡迴法院即藉 1999 年 *City of Dallas v. FCC* 案<sup>405</sup>針對 LFA 所主張 FCC 逾越法定權限一事予以回應，其指出，基於體系解釋，國會並無刪除 LFA 行駛視訊權利之特許規定，則 FCC 發布 OVS 業者不需取得地方特許之相關規定無效<sup>406</sup>。至此，OVS 仍須取得地方有線電視特許或地方 OVS 特許<sup>407</sup>，反而 OVS 受到聯邦、地方參進的雙重管制，參進障礙不降反升<sup>408</sup>，使得電信業者自 1998 年開始逐步退出 MVPD 市場<sup>409</sup>；2000 年大部分的電信業者皆減少或終止其在視訊市場的經營<sup>410</sup>；

---

得公用路權後，須按照時程將系統纜線佈建整個經營區域，在不排除特定社區（redlining）、非差別待遇下，使民眾接受電視與其他服務。參見余曜成，《電信業提供電視服務之管制研究：以美國與日本法制為中心》，元智大學資訊社會學研究所碩士論文，頁 30-31（2009 年）。此類同我國有線廣播電視法修正草案第 7 條第 1 項之「系統服務範圍應達經營地區」，以及第 20 條之「系統經營者最低建設義務」。參見有線廣播電視法修正草案，立法院第 8 屆第 1 會期第 5 次會議，院總第 1562 號政府提案第 13078 號，2012 年 3 月 12 日。

<sup>405</sup> *City of Dallas, Texas v. Federal Communications Commission and United States of America*, *City of Dallas, Texas v. Federal Communications Commission and United States of America*, *National Cable Television Association, Inc. v. Federal Communications Commission and United States of America*, *Bellsouth Telecommunications, Inc. v. Federal Communications Commission and United States of America*, *United States Conference of Mayors and National Association of Telecommunications Officers and Advisors v. Federal Communications Commission and United States of America*, 165 F.3d 341 (5th Cir. 1999).

<sup>406</sup> Peter W. Huber, Michael K. Kellogg & John Thorne, *Federal Telecommunications Law* 1171 (1999).

<sup>407</sup> 例如，明尼蘇達州州法院曾認可該州之有線電視特許及特許附隨義務適用於 OVS，因州法系爭規定並未與聯邦法律衝突，因此聯邦法律並不優先適用。*WH Link, LLC v. City of Otsego*, 664 N.W.2d 390 (Minn. Ct. App. 2003)。See Norman M. Sinel, et al., *Recent Developments in Cable Law*, 994 PLI/Pat 17, 49 (2010)。甚至，最近美國各州紛紛通過州層級的《視訊服務（video service）特許法》中，幾乎皆將傳統有線電視、OVS 和其他透過纜線傳輸之 MVPD 納入，且不區分特許種類，僅在特許附隨義務，如「基礎網路普及佈建要求」上，有所差異。See Paul Glist, et al., *Cable/Video Franchising*, January 2009 Edition, 957 PLI/Pat 807, 851-988 (2009)。

<sup>408</sup> See Andrew D. Ketter, *The Narrow Choice of Broadband Providers for Consumers: Competition and Local Regulation*, 2002 Wis. L. Rev. 211, 247 (2002)。另外電信法規定 OVS 業者必須開放三分之二的頻道空間作為「商業頻道空間租賃」（Leased Commercial Access）供頻道商無歧視租用，see 47 U.S.C. §§ 532, 573(b)(1)(B) (1996)，但該做法恐減損以 OVS 方式參進之財務誘因，請參見吳佩諭，前揭註 403。

<sup>409</sup> In the Matter of Annual Assessment of the Status of Competition in Markets for the Delivery of Video Programming, *Fifth Annual Report*, CS Docket No. 98-102, FCC 98-335 (Released: December 23, 1998), 13 FCC Rcd 24284, at 24331-2 (1998)。

<sup>410</sup> In the Matter of Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming, *Seventh Annual Report*, CS Docket No. 00-132, FCC 01-1 (Released: January 8, 2001), 16 FCC Rcd 6005, at 6061 (2001)。

2001 年，電信業者更幾乎撤退殆盡，改以轉售（resell）直播衛星服務的方式替代之<sup>411</sup>。

不過在 2006 年 Verizon 與 AT&T 兩大電信業者，配合其光纖網路升級計畫，改以取得傳統有線電視特許之方式、或直接併購有線電視系統<sup>412</sup>，以「有線電視業者」之身份大動作重返 MVPD 市場<sup>413</sup>，在面臨高成本之參進障礙情況下，AT&T 積極挑戰「電信電視服務是否為有線電視服務」，主張其全數位化、IP 化之「雙向（two-way）傳輸」視訊服務，無須取得地方有線電視特許<sup>414</sup>。惟 2007 年聯邦法院認為其視訊服務既符合聯邦《有線電視法》（Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992）中所定之有線電視服務，基於「聯邦法優位原則」（Federal Preemption），應優先適用聯邦法律，故 AT&T 仍須向 LFA

---

<sup>411</sup> In the Matter of Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming, *Eighth Annual Report*, CS Docket No. 01-129, FCC 01-389 (Released: January 14, 2002), 17 FCC Rcd 1244, at 1250-1, ¶ 13 (2002).

<sup>412</sup> In the Matter of Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming, *Thirteenth Annual Report*, MB Docket No. 06-189, FCC 07-206 (Released: January 16, 2009), 24 FCC Rcd 542, at 605-6, ¶ 133 (2009).

<sup>413</sup> HUBER, ET AL., *supra* note 406, § 13.5, at p.13-49-50.

<sup>414</sup> 早在 AT&T 基礎網路升級之過程且尚未正式提供 U-verse 服務時，AT&T 即在加州、伊利諾州興訟，惟因其尚未正式推出服務，法院大抵持證據不足而拒絕判斷的立場。前者係 AT&T 為提供電信電視服務而於升級為光纖網路的過程中，向加州 Walnut Creek 市申請有線電視特許，卻遭 LFA 附加令 AT&T 不滿的條件，故向聯邦地區法院提起訴訟。AT&T 的主張之一即為，聯邦有線電視法既有「有線電視業者須取得地方有線電視特許，始得提供有線電視服務」之規定，基於聯邦法優先（preempt）於州法適用之法理，若電信電視服務不符合聯邦有線電視法關於「有線電視服務」之定義，則當毋須取得地方有線電視特許。而 AT&T 雖聲稱 U-verse 是「雙向傳輸」的「互動服務」，與「有線電視服務」定義不合，惟法院認為當時證據不足，無法判斷 AT&T 之主張是否為真，有待未來的程序定之。Pacific Bell Telephone Company d/b/a AT & T California v. City of Walnut Creek, 428 F. Supp. 2d 1037, 1045-6 (N.D. Cal. 2006). 後者過程與前加州案件相似。AT&T 於加州數個城市申請有線電視特許，其中包含網路升級至「光纖到交換箱」（FTTCab）工程所需之 ROW 近用，其先遭 LFA 延期半年，後遭拒絕，因此向伊利諾州聯邦地區法院起訴；且主張之一同前述加州案件。本案法院雖認為照 AT&T 之聲稱，U-verse 確實不是聯邦有線電視法所定義的「有線電視服務」，但在該階段因證據不足以界定 U-verse 服務。Ill. Bell Tel. Co. v. Vil. of Itasca, 503 F. Supp. 2d 928, at 941-2 (N.D. Ill. 2007).

取得有線電視特許<sup>415</sup>。

整體而言，美國在鼓勵電信業者參進 MVPD 市場，大抵可從透過 OVS 參進方式和有線電視參進方式加以觀察。在 OVS 面向雖取得特許難度因聯邦制的固有因素而並無降低<sup>416</sup>，但在其他法規上刻意減輕業者受管制之負擔，如不須取得電信事業系統建立與運作許可（47 U.S.C. 571 (c)），或費率管制上幾乎已全面去管制（deregulation）<sup>417</sup>，FCC 僅於法規命令中規定，若電信業者提供包括 OVS 與其他受管制服務之套裝服務，例如「三合一」（triple-play）服務，其套裝服務定價應基於（impute）個別服務之費率<sup>418</sup>。

## 2. 有線電視費率管制概況

依照聯邦通訊法第 623 條（47 U.S.C. § 543）所示，除各州政府之地方特許機關（Local franchise authority, LFA）在限度內可調節有線電視費率外，聯邦機關或任何州政府均不得規範有線電視費率，僅存有疑義時，例外由 FCC 委員會進行表決，並以行政處分（Order）載明是否同意解除有線電視費率管制。而有關有線電視費率之管制歷程，有數個階段<sup>419</sup>：

---

<sup>415</sup> Office of Consumer Counsel v. S. New England Tel. Co., 515 F. Supp. 2d 269, 282 (D. Conn. 2007) [hereinafter “OCC II”].

<sup>416</sup> 江耀國主持，網路社會發展政策整合研究第三期：子計畫一「通訊傳播匯流立法之研究」，行政院研考會委託研究計畫，頁 81（2010）。

<sup>417</sup> 47 U.S.C. § 573(c)(1)(C) (1996) 明定 OVS 不適用有線電視法規定於 47 U.S.C. § 543 (1992) (amended 1996) 的費率管制。See Glen O. Robinson, *The New Video Competition: Dances with Regulators*, 97 Colum. L. Rev. 1016, 1042-3 (1997); see also Robert W. Crandall, J. Gregory Sidak & Hal J. Singer, *Does Video Delivered over a Telephone Network Require a Cable Franchise?*, 59 Fed. Comm. L.J. 251, 275 (2007). 事實上電信業者透過取得有線電視特許的方式參進，其費率亦很可能不受管制，原因是由於新進業者甫參進時，很可能符合法律與 FCC 發布之法規命令之「面臨『有效競爭』」標準。47 U.S.C. § 543(a) (1992) (amended 1996); 47 C.F.R. § 76.905(b) (1994) (amended 2004).

<sup>418</sup> 如 47 C.F.R. § 76.1514 (1996) (amended 2012).

<sup>419</sup> 請參見江耀國，有線電視市場與法律，頁 120-126（2003）。

- (1) 1984 年之前：各州管制不一，某些地方政府以特許契約對有線電視系統進行非正式監督，特許契約有爭議時，以法院判決為主。
- (2) 1984 年至 1991 年：《有線傳播政策法》(Cable Communications Policy Act of 1984)，1984 年有線傳播政策法建立有效競爭原則，亦即欠缺有效競爭的有線電視系統區域，才須管制費率，且限於基本頻道服務；並授權 FCC 以命令定義有效競爭，遂先後於 1985 年、1988 年、1991 年定義有效競爭的態樣，惟由於太過寬鬆的定義，使絕大多數的有線電視系統之費率不受管制，造成費率嚴重偏高現象頻傳。
- (3) 1992 年：1992 年《有線電視法》，維持欠缺有效競爭的有線電視系統，才須管制費率，並由國會自行定義有效競爭，其指有線電視系統必須符合低普及率區、重疊經營區或公營系統等三個條款之一，方屬有效競爭，而可免除價格管制。
- (4) 1996 年：1996 年《電信法》開放跨業經營以促進有線電視市場競爭，縮小有線電視費率管制之範圍，除 1992 年《有線電視法》的三款規定外增列一款規定，即地方性電話公司在有線電視系統之經營區內，直接提供收視戶類似於有線電視之視訊節目服務。
- (5) 2018 年以後：經 *Charter* 申請案（參見後節）後，FCC 認定 vMVPD 的參進對有線電視系統而言，係屬有效競爭，因此可以免除價格管制。

### 3. 有效競爭之認定

美國僅管制「基本服務級」的有線電視費率，而進階服務級或按頻付費之頻道的費率並無管制之政策，一旦市場出現「有效競爭」的條件時，甚至可以解除費率管制。

#### （1）管制手段與解除條件

現行有效競爭的定義與標準規定在 47 C.F.R. § 76.905，即只有不受有效競爭影響的有線電視系統之費率才能受到監管，而謂有效競爭者，須符合下列任一條件：

- A. 特許區域中少於 30% 的家庭訂閱有線電視系統之服務。
- B. 特許區域中至少有兩個獨立的 MVPD 提供服務，且除了訂閱該特許區域最大的 MVPD 以外的訂戶數，應達到該特許區域家庭的 15%。
- C. 特許區域中由地方政府經營之 MVPD 為該特許區域中的 50% 以上的家庭提供服務。
- D. 區域內之電信公司可直接提供收視戶類似於有線電視之視訊節目服務。

基此，就費率管制而言，原則上係由各州 LFA 決定費率管制之內容，在有不合理之情況時，例外由 FCC 委員會踐行完整之市場界定、調查與分析程序，以釐清是否有制定、維持或解除事前管制措施之必要性後進行表決，並以命令（Order）載明是否同意解除有線電視之費率管制。

## （2）實踐情況

2018 年 9 月 14 日，有線電視系統經營者 *Charter* 提出申請，確定特許經營地區因 OTT 服務之參進而以達有效競爭，而請求解除其於 32 個麻薩諸塞州社區和夏威夷州考艾島等特許經營地區之有線電視費率管制<sup>420</sup>。亦即，根據 1996 年《電信法》所設之地方性電信經營者（local exchange carrier, LEC）有效競爭測試，FCC 將解除有線電視費率管制，儘管諸如 DirecTV 之類的 OTT 服務尚未問世，然國會保留 LEC 有效競爭測試之彈性，只要藉由任何方式（by any means）提供服務能夠通過測試的要件，即為已足。

進而 FCC 透過以下判准，評估 AT&T 旗下之 DirecTV Now（現已改名為 AT&T TV Now），是否滿足 LEC 有效競爭測試：

- A. 就是否為地方性電信經營者或其關係企業（affiliate）之要件，FCC 認為 DirecTV Now 是 DirecTV 所提供的 OTT TV 串流服務，而 DirecTV 又是電信事業 AT&T 的子公司，即屬 LEC 之關係企業。
- B. 就是否於特許經營區域內提供服務之要件，FCC 認為所謂提供服務，係需在技術上與實際上得對家庭用戶提供視訊服務，則 DirecTV 如欲提供服務，需透過網際網路接取，而觀察 Charter 在特許經營區內之寬頻佈建，幾乎達到 100%，遂 DirecTV 可藉由該等設施向消費者提供視訊服務。

---

<sup>420</sup> In the Matter of Petition for Determination of Effective Competition in 32 Massachusetts Communities and Kauai, HI (HI0011), Memorandum Opinion and Order, MB Docket No. 18-283, CSR No. 8965-E (Released: October 25, 2019).

C. 就是否直接向消費者提供視訊服務之要件，因法規範未對「直接」(direct)一詞定義，遂 FCC 解釋為是否可以「無中介」(unmediated)的方式向消費者提供視訊服務，則實際上 AT&T 向消費者推銷且直接訂購 DirecTV Now 之服務，並由 DirecTV 向消費者收取費用，故判定為直接向消費者提供視訊服務。

D. 就是否可直接提供收視戶類似於有線電視之視訊節目服務之要件，FCC 認為須具有至少 12 個視訊頻道，包含至少一個非廣播服務節目頻道 (nonbroadcast service programming)，而 DirecTV 可提供 45 個頻道之套餐，包含本地之廣播和非廣播頻道，故此種全方位服務，通過本要件之測試。

綜合上述，2019 年 10 月，考量 DirecTV Now (即 AT&T TV Now) 提供的串流影視節目與有線電視系統業者 Charter 相當，且提供消費者除傳統有線電視系統外，可選擇多元視訊服務，已滿足 LEC 有效競爭測試之所有要件，故 FCC 委員會表決同意解除部分州別之有線電視費率管制，基此，可知 FCC 已體認到視訊市場的現況及串流媒體服務對視訊服務市場的影響。

## (二) 因應 OTT TV 發展下的競爭管制趨勢

美國的有線電視產業不斷透過硬體與服務的數位創新、內容產製的垂直整合及水平整併，增強競爭力，持續穩固 MVPD 的地位，並進而揮軍海外，有形成跨國大型傳媒集團的趨勢。

FCC 雖允許 MSO 與 MVPD 持續整併，以擴大規模經濟，進而利於開發新技術，惟 FCC 亦擔憂 MSO 或 MVPD 之水平整併會擴大封鎖 (foreclosure) 頻道的誘因與能力，因此強調《節目取得規則》管制頻

道交易秩序之作用，避免有線產業濫用市場力。故至少在允許大型 MVPD 持續擴張的結合案件上，持續針對行為面加以管制。

因 OTT TV 視訊服務漸成付費電視市場之競爭要角，自 2010 年 *Sky Angel v. Discovery* 節目取得申訴案起便對 OTT TV 的競爭關係，本研究計畫以此為觀察角度，將 OTT TV 之競爭關係納入考量之案例加以分析，觀察 FCC 透過結合案附附款的模式如何。近期 FCC 在 2015 年 *AT&T & DirecTV* 結合案與 2016 年 *Charter, Time Warner Cable & BrightHouse* 三家結合案中，均針對行為面為監理，兩案都禁止對固網寬頻之使用型態有差別待遇之行為，三家結合案更是明令禁止採取流量上限與依流量取價費率；同時，兩者也要求揭露網際網路互連協議內容，以監督是否有從事反競爭行為，三家結合者則更修正申請人原本所提之免費對等網際網路互連的條件，給與相對業者更優惠的地位，以避免 OVD 等內容業者受到歧視，而減損對傳統付費電視平臺之競爭能量。此在美國網路中立管制正式撤廢後，更有存在於固網業者之結合附款之價值與必要。甚至在三家結合案中，FCC 與司法部（Department of Justice, DOJ）均嶄新地認定結合後，業者有誘因與能力透過其在頻道授權市場中提升的議價能力，以「替代傳輸方法」（alternate distribution method, ADM）與最惠國待遇（most favored nation, MFN）等契約約款，迫使整合或非整合之頻道商拒絕授權、或以較次級之權利授權予 OVD。

- 美國聯邦通訊法自1996年電信法(Telecommunications Act of 1996)以來，即未大幅修正
  - OVD非立法當時所能預見之新興服務，FCC當前卻又欠缺新的授權
- 實則FCC為「視訊產業」主管機關，非僅「MVPD」之主管機關
  - 透過結合案件之管制機會，力促OVD之發展
  - 如2015年AT&T與DIRECTV結合、2016年Charter等三家MSO結合等案件，均考量到MVPD與OVD之競爭

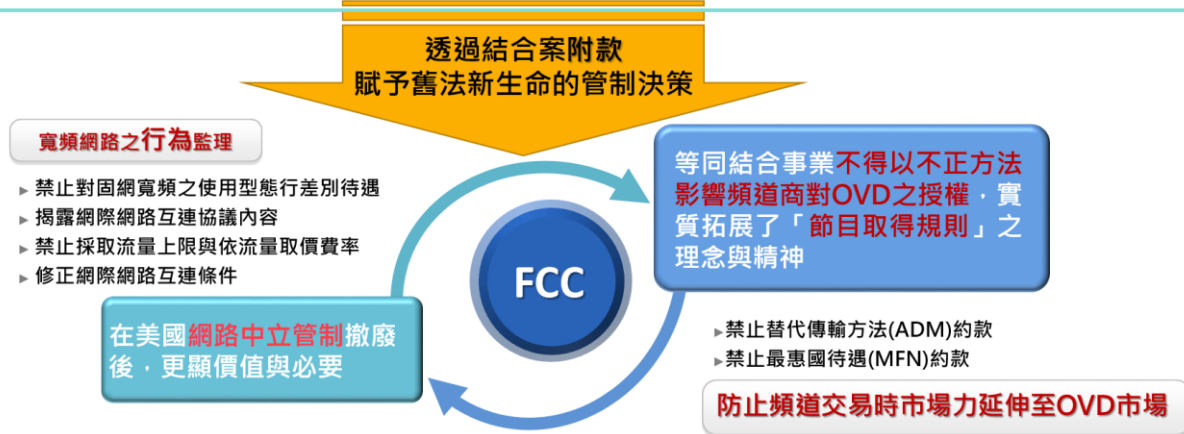


圖 87：FCC 透過結合案附附款方式力促產業之競爭與發展

資料來源：本研究自行整理繪製

## 1. 起始：從 Sky Angel v. Discovery 案談起

### (1) 觸發案件簡介

Sky Angel 為線上視訊服務供應事業 (OVD)，自 2010 年開始提供機上盒 (Set-Top Box, STB)，接取網路後即可在全國線上收視 80 個頻道，而在節目套餐中包含與 Discovery Channel 相關之幾個受歡迎的有線頻道，其與 Discovery 簽訂 2007 年至 2014 年之播送契約，然 2010 年 Discovery 卻欲提前終止契約，經 Sky Angel 之調查，系爭頻道隸屬於 DirecTV，則 Sky Angel 認為此種這是 DirecTV 所為之不公平、反競爭作為有違《節目取得規則》，目的在抑制線上視訊服務提供者之競爭，遂向 FCC 媒體局提出節目取得申訴<sup>421</sup>並申請暫時權利救濟。

<sup>421</sup> In the Matter of Sky Angel U.S., LLC Emergency Petition for Temporary Standstill, Order, DA 10-679 (Released: April 21, 2010).

然而，FCC 一貫認為擁有設施型的傳輸通道（facilities-based transmission path）是成為 MVPD 的必要條件。即 MVPD 必須同時控制內容和傳輸頻道之銅纜線（copper）、光纖（fiber）或衛星信號（satellite signals），則依此論斷 OVD 無法控制設施型的通道而缺少傳輸通道之要件，故不在 MVPD 之列。

基此，2011 年 FCC 媒體局認為 Sky Angel 並無法主張其為 MVPD，因此並非《節目取得規則》之適格主體，無法享有或負擔 MVPD 之權利義務等制度，2012 年全案經 FCC 進行緩議，並如前所提及，於 2012 年啟動 NPRM 程序<sup>422</sup>。

## （2）FCC 開啟 2012 年至 2014 年之 NPRM 程序

植因於過去「頻道」被視為頻譜，是以設施為導向的定義，FCC 徵詢外界對「頻道」的詮釋意涵，一方面確保取得節目與內容，另一方面可管制其參進與競爭，此引發激烈的討論，進而產生四種分歧的見解：

### A. 線性節目說

本說由 FCC 大委員會所採，認為任何線性節目組成之頻道均屬之，有利的論據為此與美國國會當時立法之意向相符，依照聯邦法典 47 U.S.C. § 522(13)的定義，「MVPD 為提供多頻道視訊節目之購買、並由訂戶付費收視之業者，『包括但不限於』有線電視、多頻道多點無線傳輸系統、直播衛星等。」因此應不論傳輸的技術與態樣，只要業者提供多個任何線性節目組成之頻道，即應屬 MVPD。況且此觀點與產業發

---

<sup>422</sup> FCC, In the Matter of Promoting Innovation and Competition in the Provision of Multichannel Video Programming Distribution Services, MB Docket No. 14-261, Notice of Proposed Rulemaking, 29 FCC Rcd 15995, ¶ 10 (2014) (“MVPD NPRM”).

展同步，對於何謂頻道的定義，亦較符合普羅大眾對頻道的理解，甚至符合消費者期待，畢竟消費者在乎的是收看的內容，而非收看所基於的技術<sup>423</sup>。

### B. 傳輸通道說

本說維持過去 FCC 的解釋先例，排除無自有或自營運之實體設施之業者，即為 FCC 媒體局拒斥 Sky Angel 所採之見解，認為 OVS 既可使用第三方設施，即屬 MVPD，且國會意向應不限於 1992 年當時存在的技術，解釋應更有彈性，惟此說在釋義上有矛盾，總體上有兩大缺點，其一，《1996 年電信法》（Telecommunications Act of 1996）為電信業者便於提供 MVPD 服務，建立了「開放視訊系統」(OVS)的參進模式<sup>424</sup>，而 OVS 參進模式可使用第三方的實體傳輸設施，在體系解釋上即生矛盾。其二，前開 47 U.S.C. § 522(13)中關於 MVPD 定義的國會意向，應不限於 1992 年當時存在的技術，解釋應更有彈性空間，否則將失去技術中立性<sup>425</sup>之疑。

### C. 機能相當說

此說似為美國聯邦最高法院在 2014 年 *Aereo* 案的見解，也即自消費者經驗觀察，功能與 MVPD 相當者，當屬 MVPD<sup>426</sup>。

該案肇因於 *Aereo* 推出收取月費的服務，藉由天線接收紐約地區

---

<sup>423</sup> *Id.* ¶¶ 19-23.

<sup>424</sup> 曾如上所提及之 1999 年 *City of Dallas* 案（*City of Dallas, Tex v. FCC*, 165 F.3d 341 (5th Cir. 1999)）中認為，OVS 制度的規範雖明訂不適用聯邦通訊法中「須取得地方有線電視特許」之規定，然效果僅係不適用聯邦法，並未排除（preempt）地方政府行使有線電視特許之權力，因此認定國會並不欲使 OVS 業者免除地方有線電視特許之取得，故判決 FCC 之命令侵害地方政府特許權而無效。此案後，欲提供纜線視訊服務之電信業者，確定須取得地方有線電視特許。迄今，絕大多數的電信業者仍以取得有線電視特許之方式參進 MVPD 市場。

<sup>425</sup> See FCC, *MVPD NPRM*, *supra* note 422, ¶ 29, Fn. 46.

<sup>426</sup> *Id.* ¶ 11.

播送的無線電視頻道、並透過網際網路將節目傳至訂戶的終端設備，但卻未取得任何無線電視業者的著作授權。在消費者端功能方面，有「收看」與「錄影」兩種模式，前者可「接近」同步、即時收看電視節目，只比傳統收看無線電視延遲 10 秒左右；後者則可讓訂戶隨時或嗣後回放。兩種模式的機制背景皆會在 Aereo 系統端建立節目的重製檔；且無論是一開始選「收看」模式、「收看」半途選擇「錄影」模式、或一開始即選擇「錄影」模式，皆會在 Aereo 系統端建立自「開始觀看時點」的節目重製檔。差別是，若訂戶只選擇「收看」模式，重製檔於節目結束後不會保留；選擇「錄影」模式則會永久保留該重製檔。此外，訂戶可透過電腦接取網路瀏覽器或行動終端 APP 觀賞節目，等於是具備傳統的 DVR 功能加上 Slingbox，可在全世界各地觀賞節目。而在 Aereo 系統端機制方面，機房設有數以千計的個別獨立的天線，在訂戶選擇任一種模式觀賞後，系統會為該訂戶隨機指配一個「專屬」的獨立天線接收訊號，該訊號隨即進入天線伺服器進行轉碼（transcode），轉碼後的檔案經緩衝傳送另一將「專屬」重製檔儲存於超大型硬碟的伺服器。而該重製檔則係系統為個別訂戶建立專屬的重製檔，且只有該用戶始得使用、接取其專屬的重製檔。聯邦最高法院最終根據消費經驗與潛在經濟衝擊觀點，認定 Aereo 屬於「有線電視系統」，因此必須依照聯邦通訊法及聯邦著作權法相關的規定，取得著作權利人的授權<sup>427</sup>。

#### D. 選擇權利說

此種見解為以電子先鋒基金會（Electronic Frontier Foundation, EFF）為首之業者所採納，其表示業者有自行選擇是否成為 MVPD 的一環之權利，一方面可讓業者成為 MVPD 後，獲得援引節目取得規則的權利，

---

<sup>427</sup> Am. Broad. Cos., Inc. v. Aereo, Inc., 134 S. Ct. 2498 (2014).

避免因節目取得障礙而不利於參進，有助於 MVPD 市場參進，進而促進 MVPD 市場的競爭，且認為《聯邦通訊法》在解釋上應與《著作權法》相互配套；另一方面，此說也主張，因 OVD 在網際網路上屬於完全競爭的環境，原則上在未有反競爭疑慮，故 MVPD 因競爭考量所應負擔的相關義務，諸如節目載送規則（Program Carriage Rule<sup>428</sup>）等，失所附麗，原則上應加以解除<sup>429</sup>。然此說之缺點在於未免太優惠 OVD，後續恐引發傳統 MVPD 業者的反彈。

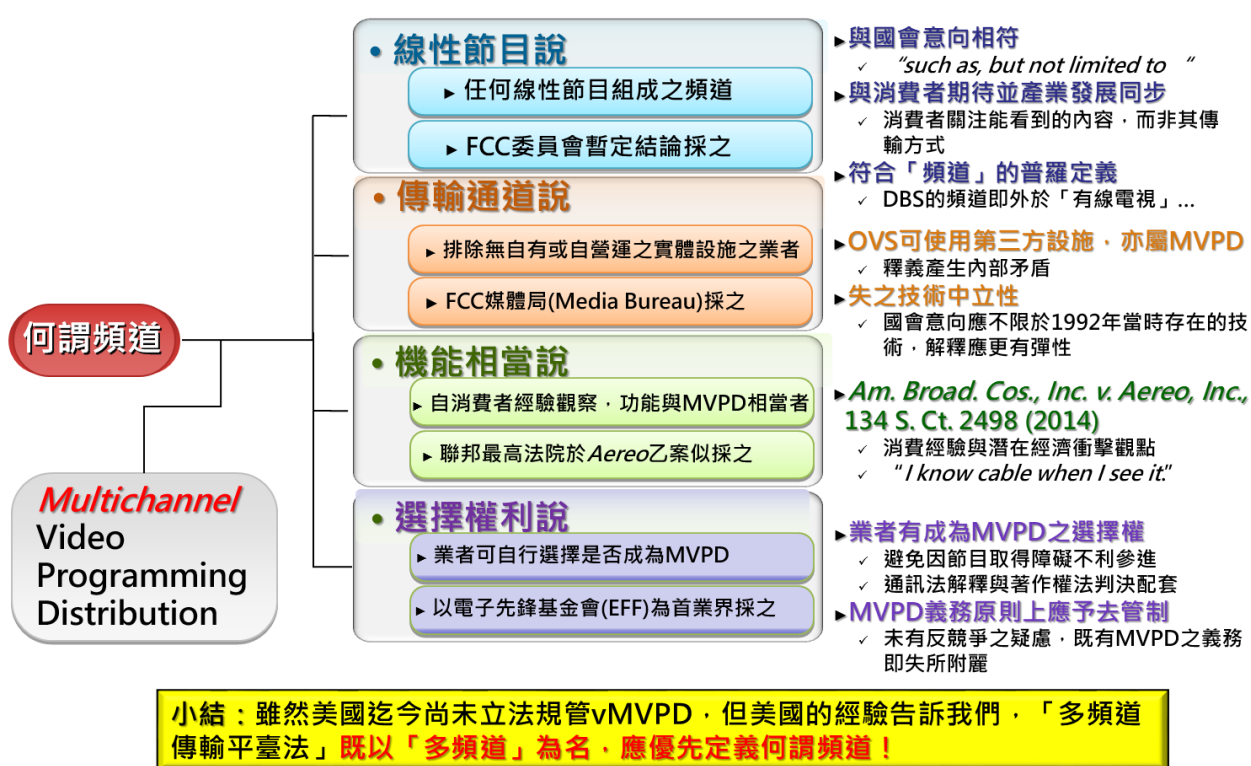


圖 88：美國 NPRM 程序中各界對頻道意涵之詮釋比較

資料來源：本研究自行整理繪製

<sup>428</sup> 美國「節目載送規則」規定於 47 U.S.C. § 536，係禁止任何 MVPD 業者以強迫之方式要求頻道商提供財務利益或提供獨家契約；並禁止任何 MVPD 業者基於「有無整合關係」對不具整合關係之頻道商行差別待遇。

<sup>429</sup> See Electronic Frontier Foundation [EFF], *EFF Comments on MVPD Definition Rulemaking*, at 2-6 (2015), available at [https://www.eff.org/files/2015/03/06/eff\\_comments\\_on\\_mvpd\\_definition\\_rulemaking.pdf](https://www.eff.org/files/2015/03/06/eff_comments_on_mvpd_definition_rulemaking.pdf).

綜上，FCC 委員會暫定結論係採取將線性節目說，將「頻道」理解為「預先排播的線性串流視訊節目」(prescheduled stream of linear video programming)。預期朝擴大 MVPD 定義的方向邁進，即欲將 MVPD 之定義修正為「提供戶或消費者購買之多視訊節目之線性串流 (multiple linear streams of video programming) 服務，而無論其傳輸節目所使用之技術」<sup>430</sup>。

然而此涉及的是整體 MVPD 法規的變革，將造成兩方面的衝擊。其一，針對 MVPD 法規適用層次：MVPD 權利面向在《節目取得規則》(Program Access Rules)、《再傳輸同意規則》(Retransmission Consent) 及必載 (Must Carry) 規範間的法規需要擬具配套措施，義務面相則在《節目載送規則》(Program Carriage Rules)、必載、機上盒之機卡分離措施、再傳輸同意之誠信協商、公平僱用機會、口述聲音字幕 (closed captioning) 與緊急資訊之呈現義務、高音量廣告、其他技術規範等，均須重行檢視，或有導致授權價值體系崩壞的可能性，後續仍待觀察；其二，針對節目內容權利人層次：雖已有不少頻道供應事業亦提供 TV everywhere 的服務，但還是造成波動，像是在無線電視頻道方面，必載與再傳輸同意法定授權費涉著作權局 (Copyright Office) 權限、在有線電視整合頻道方面，頻道業者通常未取得網路傳輸之著作授權，且網路傳輸授權成本極高、甚至在非有線電視整合頻道方面，整體頻道授權市場必受影響<sup>431</sup>。

---

<sup>430</sup> *Id.* ¶ 1.

<sup>431</sup> 財團法人電信技術中心，《推動數位經濟發展之通訊傳播匯流政策及法制革新計劃 (附件一)》，頁 1-30，科發基金管理會補助計畫期末報告 (2018)。

惟 NPRM 程序於 2014 年 9 月 30 日嘎然而止，Sky Angle 全案回歸單方程序續行審理。諸此，可謂牽一髮而動全身<sup>432</sup>，後續導致爭議過大，FCC 便在 2015 年結束徵詢程序，並決議暫停本案的處理<sup>433</sup>。因此，迄今 MVPD 的定義仍未改變，FCC 也未對 OVD 的平臺或內容，進行進一步的管制。

總之，FCC 歷來對新興科技與市場之管制態度，一向以寬容、且保守的低度管制（light touch）為原則，即便迄今，FCC 對 OVD 仍只有採取每年從旁觀察其市場與商業模式之發展。但這種低度管制的思維，主要係源自美國龐大的國內市場、以及可擴散全球的產業動能，例如新興通訊科技之研發、以及網際網路上視訊服務之發展，換而言之，即便未予管制、或擴大管制，該產業仍能正向循環地向全球發展，則就更無管制之正當性與基礎<sup>434</sup>。

## 2. 水平整併角度：以 AT&T & DirecTV 結合案為例

AT&T 為提供網路、視訊、市話與長途語音、行動語音、行動網路、與 Wi-Fi 之四合一服務業者。其固網佈建區域在美國涵蓋 22 個州，以「U-verse」為品牌提供高速寬頻、視訊與 VoIP 之三合一服務。AT&T 透過實施「Project VIP」計畫，將其固網佈建地區的 75% 逐步升級，其地域概可涵蓋 5,700 萬家戶（home-passed）；然而，其中僅約 3,300 萬家戶因升級為「光纖到節點」（Fibre to the Node, FTTN）或「光纖到戶」（Fiber To The Premise, FTTP），而可一併使用 U-verse 的視訊服務，亦

---

<sup>432</sup> *Id.* ¶¶ 35-79.

<sup>433</sup> See FCC, *18th Annual Video Competition Report*, *supra* note 錯誤! 尚未定義書籤。., ¶ 142.

<sup>434</sup> 財團法人電信技術中心，前揭註 431，頁 1-30-1-31。

即當中仍有約 2,400 萬家戶只能接取高速寬頻服務與 VoIP，仍非三合一服務<sup>435</sup>。

結合案前，AT&T 之多頻道視訊平臺（MVPD）用戶約為 600 萬；約 97% 以上的 MVPD 訂戶同時還使用至少一項 U-verse 產品，而約有 66% 的 MVPD 訂戶同時使用三合一或四合一服務。AT&T 規劃，在結合後，當前或未來仍無法接取光纖網路而的用戶，可以直接選購 DirecTV 的視訊服務<sup>436</sup>。

至於 DirecTV 提供訊號涵蓋全國的直播衛星（DBS）服務，結合前約有 2,000 萬用戶，由於 DirecTV 的衛星基礎設施只能提供單純的 MVPD 服務，並無法提供寬頻接取或語音服務，因此必須與各地三合一服務業者如電信業者、有線電視業者或衛星通訊業者合作，才能提供「綜合型綑綁式服務」（synthetic bundles），而 AT&T 即屬合作夥伴之一<sup>437</sup>。

在地區性運動頻道（Regional Sports networks, RSN）方面，DirecTV 持有股權並營運賓州匹茲堡（Pittsburgh）與科羅拉多州的兩家地區運動頻道；同時也持有一家華盛頓州 RSN 的少數股份；亦與 AT&T 合資併購休士頓（Houston）的一家 RSN。在全國性頻道方面，DirecTV 對 Game Show Network 擁有 42% 的非控制性持股，也持有 MLB Network、NHL Network 等眾多運動頻道的少量股份<sup>438</sup>。

---

<sup>435</sup> FCC, In the Matter of Applications of AT&T Inc. and DIRECTV for Consent to Assign or Transfer Control of Licenses and Authorizations, Memorandum Opinion and Order, MB Docket No. 14-90, FCC 15-94 (Released: Jul. 28, 2015), ¶ 11 (2015) (“AT&T-DIRECTV Merger Order”).

<sup>436</sup> *Id.* ¶ 12.

<sup>437</sup> *Id.* ¶ 13.

<sup>438</sup> *Id.* ¶ 14.

FCC 對於結合的審查基準主要基於 47 U.S.C. § 310 (d)，檢視是否符合公共利益、便利性與必要性。在整體公共利益部份，FCC 會考量包括是否促進市場競爭、是否加速私部門先進服務之佈署、是否促進資訊來源與服務公眾的多樣性、頻譜管理之公益性等；具體而言，會檢視結合是否會影響通訊服務之品質、或是否能提供消費者新穎或額外的服務，基此，FCC 將考量通訊產業的技術與市場變遷趨勢等。而測試方法為：首先，檢視系爭結合是否合於法律、相關法規與 FCC 之命令；其次認定結合所致之潛在公益傷害與利益，然後考量附加適切之附款是否可治癒公益傷害或確保公共利益；最後，衡量系爭結合所致之公益傷害與所增進之公益是否衡平、且是否合於公益性的要求<sup>439</sup>。

### (1) FCC 之審查標準

FCC 必須考量傳統 MVPD 與線上視訊平臺 (OVD) 是否屬於同一產品市場。從現有的證據中顯示，雖然 OVD 提供的服務越來越多樣，最近亦有 OVD 開始提供類 MVPD 線性頻道的串流服務、以及原創頻道與全長電影之節目；但整體而言，大部分 OVD 仍然無法提供 MVPD 所能提供之大量、一般民眾最受歡迎的頻道，包括運動頻道與地方無線電視頻道，並且 OVD 也無法如同 MVPD 提供線性頻道組合。況且以數據觀之，全美整體 MVPD 市場訂戶數約有 1 億零 1 百萬戶，但完全不訂閱 MVPD 服務，僅收視 OVD 者，僅有 760 萬戶，所占比例仍相當少。因此，無證據顯示 OVD 於短期內可構成約束本件結合業者漲價或降低品質之競爭能力，所以 FCC 認為目前 OVD 仍非 MVPD 之替代財；此外，全美最大的 OVD Netflix 之大部分的用戶，仍同時訂閱 MVPD，

---

<sup>439</sup> *Id.* ¶¶ 18-23.

顯示 OVD 目前更偏向互補財。

加上 MVPD 雖包括有線電視業者、DBS、電信電視業者與重疊經營者 (overbuilder)。然而於 U-verse 視訊服務提供地區與之競爭的主要業者，只有 DirecTV 與 DISH 兩大 DBS，以及有線電視既有業者<sup>440</sup>。故於水平市場分析時，FCC 會延遲或最小化 OVD 參進之市場態樣<sup>441</sup>。

#### A. 視訊市場之集中度增加

FCC 首先以單方效果 (unilateral effect) 之經濟理論與模型模擬<sup>442</sup>證據分析水平競爭效果。所謂單方效果，係指在不考量其他廠商的預期行為與反應下，水平結合廠商透過提昇價格或實行其他市場力而獲利的現象。FCC 闡釋，在欲水平結合之二廠商所提供的商品為相互替代時，結合後廠商單方提昇、且高於整併前價格的誘因，確實會較該單一廠商或該兩家個別廠商為高，然而，其所提供商品直接競爭或替代的程度，以及其他非整併廠商所提供商品的替代性、或快速因應並調整產品為高替代性的能力，皆係影響單方效果是否發生的重要因素<sup>443</sup>。

而 FCC 評估集中度的方式，係採用 DOJ 與 FTC 公佈「水平合併指導原則」的方法，以赫芬達爾—赫希曼指數 (Herfindahl-Hirschman Index, HHI) 行之，並加以個案判斷。若以 U-verse 視訊服務提供地區的 74 個指定市場區域 (Designated Market Area, DMA) 計算，本案結

---

<sup>440</sup> *Id.* ¶¶ 72-3.

<sup>441</sup> *Id.* ¶¶ 53-68.

<sup>442</sup> FCC 所據以分析的模擬模型其結果，係由結合申請人所提供，該報告假設了所有廠商對所有商品的價格決定，綜合了評估不同組合的視訊與寬頻捆綁服務、單一寬頻服務、單一視訊服務之消費者需求，以預測系爭結合後的價格與消費者福利。此結合評估報告相較於典型的評估報告，最不同的是其包括了不同組合的捆綁服務，畢竟這些服務並非直接競爭與替代，甚至可能彼此互補，尤其，該模型還考量了消費者可選購單獨的寬頻或視訊服務、抑或兩者的捆綁服務。*Id.* ¶91, Appendix C.

<sup>443</sup> *Id.* ¶ 84.

合後將有 58 個 DMA 達到高度集中；然而若採行郡級（county）的地方市場，則 U-verse 視訊服務提供地區的 1,159 個地方市場，結合後的 HHI 自 1,971 至 7,827 不等，當中共有 1,109 個郡級地方市場達到高度集中。

由分析結果可知，結合後 AT&T 與 DirecTV 服務共存的地方市場集中度雖會上升，但無論在消費者剩餘、MVPD 市場競爭之減少、或單一寬頻服務本身的價格變化，都相當微小；反而，在增進綑綁式服務（bundled service）的競爭上，卻有明顯的利益。亦即，當前 AT&T 綑綁式服務的實際價格證據顯示，相較於與 DirecTV 等其他 MVPD 合作，搭配自家的寬頻服務，推出「綜合型綑綁式服務」，AT&T 更願意在自家的寬頻服務之「整合型綑綁式服務」提供較多的寬頻折扣優惠，據此優勢吸引更多的綑綁式服務訂戶，並獲得更多的視訊營收；反之，若 AT&T 給予 DirecTV 推出之「綜合型綑綁式服務」較多的寬頻折扣優惠，則反而會使 DirecTV 獲得更多的視訊營收<sup>444</sup>。

因此，毋寧說系爭結合會帶給消費者更低廉的綑綁式服務與消費者經驗；更重要的，結合後的結合業者會以更有效率地與有線電視業者行「整合型綑綁式服務」的競爭。故 FCC 認為，系爭結合並不會造成整體性的公共利益傷害<sup>445</sup>。

不過，儘管系爭結合會增進綑綁式服務市場之競爭，但是類效果並不會發生於單一寬頻服務市場，這對只負擔得起單一寬頻服務的低收入消費者而言，尤為重要。因此，FCC 為確保綑綁式服務並非消費者

---

<sup>444</sup> *Id.* ¶¶ 105-57.

<sup>445</sup> *Id.* ¶¶ 125-6, 158-60.

唯一具有競爭性的選擇，對單一寬頻服務設有附款，要求 AT&T 必須提供寬頻優惠計畫，合於一定條件之消費者提供折扣<sup>446</sup>。

另外，雖然結合後集中度增加的地理市場區涵蓋全美家戶數的 24%，不過 FCC 也認為，視訊產業具有高度的複雜性，實際競爭情況仍待進一步的個別評估<sup>447</sup>。

## B. 限制競爭之不利益考量

雖 FCC 有針對反對系爭結合者所提出之諸多意見逐一分析，惟礙於篇幅，以下僅呈現相對重要的論點與攻防。

### (A) 限制其他 MVPD 取得頻道

反對者主張，系爭結合由於擴大了訂戶基礎，因此相對地減少了閉鎖、也即拒絕授權旗下整合性 RSN 或其他頻道予其他 MVPD 的成本，進而增加結合業者閉鎖頻道的誘因<sup>448</sup>。

但 FCC 駁斥了這樣的說法，FCC 認為，在影響 MVPD 商業競爭力甚鉅的 RSN 的部份，本件所涉 RSN 可分為三種態樣分析：其一，DIRECTV 的垂直整合 RSN 幾乎都非落於 AT&T 的 U-verse 服務經營區，因此結合對大部分地區市場的 RSN 閉鎖誘因皆無影響。其次，前揭在休士頓的 RSN 原本即係 AT&T 與 DirecTV 以合資共同營運，利弊與共之性質、與閉鎖誘因結構不會因結合前後而改變；再者，該 RSN 的頻道證據顯示確實已授權予該經營區的大多數 MVPD。最後，其餘

---

<sup>446</sup> *Id.* ¶¶ 144-5.

<sup>447</sup> *Id.* ¶¶ 74-81.

<sup>448</sup> *Id.* ¶¶ 163-5.

AT&T 的 U-verse 服務經營區中，包括結合後之結合業者視訊訂戶市場將高度集中的達拉斯（Dallas）與聖路易（St. Louis），並不存在任何其他的整合性 RSN，系爭結合對閉鎖誘因當然無影響<sup>449</sup>。

而其他非 RSN 頻道、包括全國性頻道方面，FCC 指出，AT&T 與 DIRECTV 結合反而更能確保頻道授權交易落入監督與管制。要之，現行的《節目取得規則》（47 U.S.C. § 548）除自 1992 年《有線電視法》創設以來即適用於「有線電視業者的整合頻道」外，另於 1996 年《電信法》增訂聯邦通訊法第 628 (j) 條<sup>450</sup>，使公共載具即電信業者、及其關係企業的整合性頻道亦準用節目取得規則。然而，屬 DBS 之 DirecTV 除因受 2008 年結合案<sup>451</sup>FCC 附款的限制，於整合性 RSN 適用節目取得規則外，其餘整合性頻道自始不受節目取得規則管制。不過，在本件結合後，DirecTV 將符合「公共載具之關係企業」的要件，所有的整合性頻道反倒全數落入節目取得規則之管制。故 FCC 認為，透過現行既存的節目取得規則，足以消除反對者所主張的頻道閉鎖風險；同時，也不認為應就此設置相關附款<sup>452</sup>。

## （B）獨家契約

---

<sup>449</sup> *Id.* ¶¶ 167, 171-2.

<sup>450</sup> 聯邦通訊法第 628(j)條之所以規定電信業者亦受《節目取得規則》之管制，乃因電信業者在通訊市場的市場力使然，迄今電信業者在通訊市場仍實施許多反競爭行為。

<sup>451</sup> DirecTV 原屬新聞集團（News Corp.）旗下，2008 年 Liberty Media 以其持有 News Corp. 之 16.3 % 股份和 5 億 5000 萬美元，向 News Corp. 換得 38.4% 之 DirecTV 股份與旗下 3 個 RSN，正式併購 DirecTV；DirecTV 後與 Liberty Media 旗下 Liberty Entertainment 合併新設新公司，名稱依然是 DirecTV。See FCC, *In the Matter of News Corporation and the DirecTV Group, Inc., Transferors, and Liberty Media Corporation, Transferee, For Authority to Transfer Control*, Memorandum Opinion and Order, MB Docket No. 07-18, FCC 08-66 (Released: Feb. 26, 2008), 23 FCC Rcd 3265, at 3340-41, Appendix B § III (2008).

<sup>452</sup> FCC, AT&T-DIRECTV Merger Order, *supra* note 435, ¶¶ 168-70, 176.

反對者主張，AT&T 與 DirecTV 結合後，將有更大的能力與頻道簽訂獨家契約。例如，DirecTV 目前獨家提供「NFL Sunday Ticket」頻道套餐，用戶可訂閱收視美式足球 NFL（National Football League）每場非當地（out-of-market）賽事的現場直播，使 DirecTV 擁有顯著的競爭優勢，而允許結合，將使得結合業者更有能力維持與擴張 NFL 賽事的獨家契約，而傷害競爭<sup>453</sup>。

關此，FCC 維持過往的看法，頻道的獨家契約在經濟效果上，可能具反競爭效果、亦有可能促進競爭。雖然《節目取得規則》自 1992 年建立以來，一直原則性<sup>454</sup>絕對禁止（*per se prohibition*）受管制的 MVPD 與其垂直整合頻道間簽訂獨家契約<sup>455</sup>，但此畢竟係過渡性質的 MVPD 市場結構矯正措施，且嗣後因市場結構矯正的目的業已達成，FCC 已於 2012 年令其落日<sup>456</sup>。不過，在禁止獨家契約之管制落日後，FCC 仍可依據聯邦通訊法第 628（b）條所訂「不公平競爭」行為之概括禁止條款，受理業者申訴，就 MVPD 與其垂直整合頻道間之獨家契約行個案性的審查，視其是否屬「目的或效果為顯著阻止、或妨礙任何 MVPD 提供頻道予訂戶或消費者之不公平競爭方法、或實施不公平欺

---

<sup>453</sup> *Id.* ¶ 177.

<sup>454</sup> 即設有以個案審查模式（case-by-case）尋求豁免的規定（參見 47 U.S.C. § 548(c)(4)）。

<sup>455</sup> 當然原本的管制主體僅限有線電視業者與其垂直整合之頻道（參見 47 U.S.C. § 548(c)(4)(D)）。但後續透過修法與 FCC 審查結合案等機會，實質擴張了準用與適用主體，部份前已述明。

<sup>456</sup> See FCC, In the Matter of Revision of the Commission's Program Access Rules; News Corporation and The DIRECTV Group, Inc., Transferors, and Liberty Media Corporation, Transferee, for Authority to Transfer Control; Applications for Consent to the Assignment and/or Transfer of Control of Licenses, Adelphia Communications Corporation (and subsidiaries, debtors-in-possession), Assignors, to Time Warner Cable Inc. (subsidiaries), Assignees, et al.; Implementation of the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992; Development of Competition and Diversity in Video Programming Distribution: Section 628(c)(5) of the Communications Act: Sunset of Exclusive Contract Prohibition, Report and Order in MB Docket Nos. 12-68, 07-18, 05-192; Further Notice of Proposed Rulemaking in MB Docket No. 12-68; Order on Reconsideration in MB Docket No. 07-29, MB Docket Nos. 12-68, 07-18, 05-192, 07-29, FCC 12-123 (Released: Oct. 28, 2012), 27 FCC Rcd. 12605, at 12068, ¶ 2 (2012).

罔行為」。

基此，在 AT&T 與 DIRECTV 結合後、整合性頻道的部份，FCC 認為，既然如前述 AT&T 與 DIRECTV 皆落入節目取得規則的管制主體；且即便獨家契約禁止條款落日，仍舊保有最低限度的管制規範；最重要的是，無論 AT&T 或 DIRECTV，都未有大量的整合性頻道<sup>457</sup>。

至於非整合性頻道的部份，由於過往證據顯示，非整合性頻道因未持有特定 MVPD、或被特定 MVPD 持有「可認知利益」(cognizable interest)<sup>458</sup>，因此具有較小的誘因偏好特定 MVPD 載送，而依經濟理性尋求最多的 MVPD 載送，以謀利益最大化。再者，非整合性的高價值頻道與 MVPD 簽訂獨家契約，如前揭 DIRECTV 與 NFL Sunday Ticket，未有證據顯示產生任何競爭問題；況且 MVPD 亦可透過其所載送的無線電視頻道、或全國性運動頻道如 ESPN 及 NFL Network 等，提供訂戶收視 NFL 賽事。最後，FCC 再次申明，非整合性頻道的獨家契約，同樣可落入聯邦通訊法第 628 (b) 條所訂「不公平競爭」行為之概括禁止條款的管制客體，因此亦存在最低限度的管制。故 FCC 認為，反對者主張之競爭風險，並不成立<sup>459</sup>。

---

<sup>457</sup> FCC, AT&T-DirecTV Merger Order, *supra* note 435, ¶¶ 179-81.

<sup>458</sup> 雖然聯邦通訊法上的文字係「可歸因利益」(attributable interest)，但 FCC 歷來多次修正股權管制規則，最近一次大幅修正係於 2001 年，將「可歸因利益」定義修正為、並統一適用「可認知利益」(參見 47 C.F.R. §§ 76.501, 76.1000) b))。See FCC, *In the Matter of Review of the Commission's Regulations Governing Attribution of Broadcast and Cable/MDS Interests; Review of the Commission's Regulations and Policies Affecting Investment in the Broadcast Industry, Reexamination of the Commission's Cross-Interest Policy, Memorandum Opinion and Order on Reconsideration*, MM Docket No. 94-150, 92-51, 87-154, FCC 00-438 ) Released: Jan. 19, 2001 ) , 16 FCC Rcd. 1097, at 1097-8, ¶¶ 1-2 (2000). 「可認知利益」具體內容複雜，但仍大體維持具表決權持股達 5% 的認定門檻，此點與「可歸因利益」本質上是相同的 (參見 47 C.F.R. § 76.501 note 2(a))。

<sup>459</sup> FCC, AT&T-DIRECTV Merger Order, *supra* note 435, ¶¶ 182-4.

### (C) 限制用戶收看 OVD 服務之潛在傷害

FCC 早在《2010 年開放網路命令》<sup>460</sup>、與其後的《2015 年開放網路命令》<sup>461</sup>中，一般性地認定寬頻服務提供者有誘因妨害與其旗下服務相競爭之第三方 OTT 服務的營運。因此 FCC 認為，AT&T 在結合後因偏好其與 DirecTV 的傳統視訊服務、以及線上視訊服務，將會更有誘因透過其寬頻服務歧視非整合性的 OVD。尤其，目前全美家戶終端消費者在寬頻服務提供者的選擇並不多，資料顯示，大部分的家戶終端消費者迄今只能在一家或兩家的寬頻服務提供者中做出選擇，而約 65% 至 70% 的家戶最多也只能有兩家高速網際網路接取服務業者供選擇，再者，更換服務業者也換面臨龐大的轉換成本（switching cost）<sup>462</sup>。

在歧視非整合性 OVD 可能的手段上，FCC 指出至少可能有透過流量上限（data cap）和網際網路互連（interconnection）<sup>463</sup>兩種。在流量上限方面，FCC 首先指出，AT&T 是全美主要 ISP 中，唯一針對固網寬頻用戶設置使用流量上限的業者。再者，AT&T 與 DIRECTV 目前皆全力發展 OVD 服務，且雙方都宣稱結合後因結合業者同時具備 AT&T 的全國性先進無線通訊網路、與佈建範圍達 21 個州的固網寬頻，以及 DirecTV 的全國性訂戶基礎、並與消費者在如 STB 等視訊服務上互動的經驗，在在能為 OVD 服務帶來新局。基此，FCC 認定 AT&T 在結合

---

<sup>460</sup> FCC, *In the Matter of Preserving the Open Internet; Broadband Industry Practices*, Report and Order, GN Docket No. 09-191, WC Docket No. 07-52, FCC 10-201 (Released: Dec. 23, 2010), 25 FCC Rcd 17905, at 17916, ¶ 22 (2010).

<sup>461</sup> FCC, *In the Matter of Protecting and Promoting the Open Internet*, Report and Order on Remand, Declaratory Ruling, and Order, GN Docket No. 14-28, FCC 15-24 (Released: Feb. 26, 2015), 30 FCC Rcd. 5601, at 5662, ¶ 140 (2015) (“2015 Open Internet Order”).

<sup>462</sup> FCC, *AT&T-DIRECTV Merger Order*, *supra* note 435, ¶ 205.

<sup>463</sup> 此處 FCC 雖是用「interconnection」，但如同過去行政慣例，在網際網路的脈絡下並非指實體的網路互連，而係指網際網路互連（peering）、訊務轉接（transit）、或兼含兩者。Id. ¶¶ 214, 219.

後，當具有能力與誘因透過流量上限來歧視非整合性 OVD，故 FCC 設置附款，禁止結合業者透過包括將自家服務流量排除於總流量計算等、對固網寬頻終端用戶設置流量上限之方式，偏好自家提供之視訊服務，包括個別企業提供的線上視訊服務、結合業者提供的任何「無所不在電視」(TV Everywhere)服務、與任何透過視訊服務提供的內容或應用<sup>464</sup>。

而在網際網路互連方面，OVD 業者 NetFlix、與 Tier 1 之 ISP 業者 Cogent 皆主張，AT&T 不斷透過拒絕提昇訊務交換中心(interconnection point，互連點)的交換量，允許訊務交換中心或與訊務轉接業者間的壅塞，同時也拒絕內容傳送網路(content delivery network, CDN)<sup>465</sup>之免費網際網路互連，以降低終端使用者的經驗，進而向內容業者(edge provider)與訊務轉接業者收取網際網路互連費用、或迫使其使用付費路徑，墊高其成本，致 AT&T 是四家寬頻網路接取服務業者中，唯一可藉此獲取網際網路互連費者。故 FCC 考量相關理論與具體營運證據，同意反對者的主張，認定 AT&T 確有透過網際網路互連協議妨害內容業者、與透過轉置成本限制消費者回應不合理網路管理的能力與誘因。

又，根據相關研究指出，收看線上視訊時每延遲 2 秒，將會造成 5.8 個百分點的棄用率(abandonment rate)，基於等此證據，FCC 認為，OVD 服務屬對延遲高敏感(delay-sensitive)的服務，極易因 ISP 的歧視行為

---

<sup>464</sup> *Id.* ¶¶ 208-13, 395, Appendix B § IV.

<sup>465</sup> CDN 之概念係在離用戶近端佈署邊緣伺服器(Edge Server)，當內容營運商提供媒體串流時，先將機房內實體主機之內容推播到邊緣伺服器，而用戶則與邊緣伺服器建立連線以接收媒體串流，如此以減輕網路負荷、同時穩定地提供用戶大量媒體內容。See Danny De Vleeschauwer & Dave C. Robinson, *Optimum Caching Strategies for a Telco CDN*, 16(2) BELL LABS TECHNICAL J. 115, 121 (2011); see also Daniel A. Lyons, *Internet Policy's Next Frontier: Usage-Based Broadband Pricing*, 66 FED. COMM. L.J. 1, 34 (2013); Kendall Koning, *The Internet is A Packet-Switched Network*, 37 HASTINGS COMM. & ENT L.J. 273, 293-5 (2015); Sheraz Syed, *Prioritizing Traffic: The Internet Fast Lane*, 25 DEPAUL J. ART, TECH. & INTELL. PROP. L. 151, 175-8 (2015).

受害。而 AT&T 於結合後具有歧視非整合性 OVD 之能力、與較高之誘因的狀況下，FCC 同意應設置相關附款以消除此有害公共利益之風險。然而，FCC 既於《2015 年開放網路命令》當中，採行了個案判斷模式（case-by-case approach），以審查網際網路互連實踐是否屬不公平、不合理、不正當之差別待遇；於現實仍不願課予結合業者一體、全面適用之限制（blanket restriction）。故 FCC 於附款中將僅要求結合業者提供網際網路互連協議與參數，以供 FCC 監督、並適時進一步檢視其是否公平<sup>466</sup>。

#### （D）對頻道供給、品質與多樣性之傷害

反對者主張，兩家大型 MVPD 的訂戶數透過結合加總後，會增加結合業者在頻道交易上的槓桿作用（leverage），一則透過更大量的訂戶基礎要求頻道業者減價授權，二則因擴大的訂戶基礎，排除與其整合性頻道競爭的頻道上架，減少非整合性頻道被載送的機會。惟 FCC 認為，前者主張雖可能發生，但實則並未證明通過後的優勢協商頻道價格會生何具體公益傷害、或影響頻道的量或質等。關於後者，FCC 指出，AT&T 目前的 MVPD 訂戶不超過 600 萬，結合後加上 DirecTV 的訂戶則為 2,600 萬，在全美 MVPD 之市占率約為 26%，並不超過 30%；此外，無論是 AT&T 或 DIRECTV 的整合性頻道皆非常少，缺乏根本上的利益保護誘因，而難以證明結合業者透過載送歧視妨害頻道參進、或排除既存頻道的可能性。故認定反對者聲稱的公益傷害風險不存在<sup>467</sup>。

#### C. 潛在之公共利益分析

---

<sup>466</sup> FCC, AT&T-DIRECTV Merger Order, *supra* note 435, ¶¶ 214-9, 396.

<sup>467</sup> *Id.* ¶¶ 220-38.

AT&T 與 DirecTV 雖提出諸多結合可能增進的公共利益，但必須經過 FCC 的分析框架加以過濾，以資認定，以下僅針對相對重要之論點進行分析。

#### (A) FCC 肯定之促進競爭效果

FCC 在前開水平競爭效果分析時，已認定系爭結合可將多家業者各自提供互補性服務、而構成三合一服務的「綜合型網綁式服務」型態，轉換為單一結合業者獨自提供三合一服務的「整合型網綁式服務」型態。此不但透過提供更多的折扣優惠，增進消費者的使用經驗，也催生出真正能與有線電視業者抗衡、競爭的三合一服務業者。因此 FCC 認定促進網綁式服務競爭屬重要公益增進<sup>468</sup>。

另外，因 AT&T 承諾，通過系爭結合所得以減少取得頻道之支出、與其他結合之經濟綜效，可使其 FTTP 佈建計畫多覆蓋 200 萬家戶。然而 FCC 透過經濟理論與模型分析認為，AT&T 佈建 FTTP 後雖可使旗下 U-verse 服務更具商業吸引力，但相當有可能吸引原 DirecTV 的 MVPD 用戶轉換至 U-verse 視訊服務，因而發生結合企業內部的「競食效應」(cannibalization effect)<sup>469</sup>。此際，佈建 FTTP 後所增加的收益，部份會因 DIRECTV 的收益減損而抵銷，而該收益減損即成為佈建 FTTP 的機會成本 (opportunity cost)，進而降低結合業者佈建 FTTP 的

---

<sup>468</sup> *Id.* ¶¶ 278-82.

<sup>469</sup> 所謂「競食效應」，係指同一廠商推出與舊商品相似之新商品時，新商品侵奪舊商品利潤的現象。See Wendy Lomax, *The measurement of cannibalization*, 6(1) JOURNAL OF PRODUCT & BRAND MANAGEMENT 27, 27 (1997), see also Daniel P. O'Brien & Steven C. Salop, *Competitive Effects of Partial Ownership: Financial Interest and Corporate Control*, 67 ANTITRUST L.J. 559, 591 (2000).

誘因<sup>470</sup>。

為了避免結合業者為了獲取利潤而犧牲佈建或升級固網，且同時為加速固網寬頻佈建，以實質拓展可傳輸視訊服務速率的家戶涵蓋區域，促進視訊市場之競爭<sup>471</sup>，FCC 設置了固網寬頻佈建的附款。該附款不僅對 AT&T 原先的承諾加碼，要求 AT&T 必須在結合後 4 年內佈建覆蓋至少 1250 萬家戶之 FTTP；此外，也必須在結合後 4 年內提供速率 45 Mbps 以上之 FTTN，並至少覆蓋 2570 萬家戶，以確保固網之實際佈建<sup>472</sup>。

#### （B）FCC 否認之促進競爭效果

其餘 AT&T 與 DirecTV 主張之增進公益論述，大抵遭 FCC 折扣認定、最小化、或駁斥，首先 AT&T 與 DirecTV 聲稱結合後可透過剔除重複採購、或頻道組合重新分級(tier)，以減少頻道取得之支出；但 FCC 認為無證據顯示此利益會回饋予消費者，反而更可能用以拓展 AT&T 之 FTTx 網路<sup>473</sup>。

其次，兩業者聲稱結合有利傳統視訊服務與 OVD 服務之創新、並加強廣告容納量。在傳統視訊服務方面，FCC 認為就算兩業者不結合，在市場競爭的影響下，雙方也會持續致力於傳統視訊服務之創新，業者無法證明結合後的創新質量增幅。OVD 服務方面，FCC 則更關切結合

---

<sup>470</sup> FCC, AT&T-DirecTV Merger Order, *supra* note 435, ¶¶ 315-43.

<sup>471</sup> FCC 透過第三方報告指出，關於寬頻服務市場，有線電視業者面對 DSL 技術之競爭者時，市占率約 80%；面對 FTTN 競爭時，市占率約 55%；面對 FTTH 或 FTTP 競爭時，市占率降至 40%。顯見 FTTH 或 FTTP 的寬頻競爭優勢。Id. ¶ 345.

<sup>472</sup> Id. ¶¶ 344-5, 394, Appendix B § III.

<sup>473</sup> Id. ¶¶ 283-94.

後所增加的限制非整合性 OVD 競爭之誘因。最後，在廣告方面，FCC 認為 DIRECTV 因技術限制，自始欠缺提供雙向互動廣告之能力，因此很難認定結合後有何顯著變化；並且廣告增加對消費者也並無實益<sup>474</sup>。

又，兩業者聲稱結合後有利於開創新頻道、吸引更多廣告投放、並擴大節目內容之需求，有利市場發展。但 FCC 表示，結合申請業者不僅未給予開發原創頻道量的承諾，況且證據顯示，結合前兩業者即已計畫新創頻道，基此難以認為結合後有所變化。雖然 FCC 認為擴大 MVPD 訂戶基礎、並輔以擴大固網寬頻網路佈建而增加線上收視，理論上確實會增加對於節目內容的需求，但無論此部份或增加廣告投放，業者皆未予以量化證明實際效用<sup>475</sup>。

再者，兩業者聲稱結合會強化兩家業者所提供之 STB 機能，增進 STB 市場之發展。FCC 認為，雖然國會於聯邦通訊法中確實有促進視訊終端設備（customer premises equipment, CPE）競爭之意向<sup>476</sup>，但系爭結合也有可能導致 STB 廠商的水平整併，進而減少 CPE 市場的參與者；況且證據也顯示即便未結合，過往也存在諸多跨視訊 CPE 技術整合之誘因與刺激；最後，雖然 FCC 肯認論理上存在更加促進視訊 CPE 創新的可能性，但具體程度與效果皆未被量化證明<sup>477</sup>。

---

<sup>474</sup> *Id.* ¶¶ 295-306.

<sup>475</sup> *Id.* ¶¶ 307-10.

<sup>476</sup> 例如俗稱「機卡分離」的「條件式接取（conditional access, CA）整合禁止制度」，即係模仿早期強制貝爾公司與電話機結構分離（structural separation）之措施「Carterfone rule」，將設備層（device layer）自服務概念中切割，以鼓勵設備端之創新與競爭。機卡分離之政策目標有二，其一，透過終端設備製造商或經銷商之競爭，鼓勵並促進研發創新、降低價格與提高品質；其二，互通、可跨 MVPD 業者與系統共用之 CPE 可增加消費者的服務選擇與設備選擇（參見 47 U.S.C. § 549）。然而，機卡分離政策之實際效果為何，則是另外一個問題。See, e.g., Ralitza A. Grigorova-Minchev & Thomas W. Hazlett, *Policy-Induced Competition: The Case of Cable TV Set-Top Boxes*, 12 MINN. J.L. SCI. & TECH. 279, 300-6 (2011).

<sup>477</sup> FCC, AT&T-DIRECTV Merger Order, *supra* note 435, ¶¶ 311-4.

最後，兩業者承諾結合後 4 年內，會由 AT&T 佈建採用固定式 LTE 技術 (fixed LTE technology) 之「固定式無線用戶迴路」(Fixed Wireless Local Loop, FWLL)，可涵蓋大部分座落於全美鄉村地區的 1,300 萬家戶，一方面與既有的固網寬頻業者競爭，另一方面亦可搭配無線寬頻、視訊與 VoIP，構成另類的三合一捆綁式服務。然而 FCC 卻認為，AT&T 聲稱的技術於實際使用情境，將會面臨重大的網路效能挑戰，尤其無法克服實驗室中之理論值與實際環境的落差、以及網路容量問題。基於 FWLL 技術特徵的不可靠性、以及預計佈建範圍與真正的鄉村地區有所落差，所以 FCC 難以肯認其能真正有利於鄉村地區；同時，不可靠的技術特徵也難以說明，FWLL 在佈建地區如何能與提供寬頻的既有有線電視業者行有意義競爭<sup>478</sup>。

## (2) FCC 同意結合理由與附款措施

FCC 基於兩業者結合將會產生一個更有競爭力的 MVPD，而可與視訊市場的主導業者（即大型 MSO）競爭，並提供消費者更多的選擇與更低廉的價格。在 DirecTV 方面，雖然當前有 2,000 萬的 MVPD 訂戶，但其欠缺可提供寬頻接取服務的基礎設施，甚至也無法提供消費者日漸提昇需求的隨選視訊（VOD）與互動式視訊服務；此外，DirecTV 目前的策略合作夥伴、也即配合銷售第三方服務作為綑綁式服務的業者，跟真正可提供三合一服務的業者相比，其實也無法提供同等的便利性與低廉的價格。至於 AT&T，雖然可透過光纖網路提供三合一服務，但仍然面臨嚴峻的競爭，在可使用 MVPD 服務的地理範圍相當侷限、小規模之總訂戶數的情況下，其視訊服務因為較高昂的成本而困難重

---

<sup>478</sup> Id. ¶¶ 346-77.

重，同時限制了提供優惠價格與持續拓展高速寬頻網路的商業能力。

基此，系爭結合將會增進三合一服務市場的競爭，因此消費者可以享受系爭新業者、與其他業者行價格戰的好處，而符合公益性。同時，結合後的新商業模式，也能夠長期地促進 AT&T 對於佈建高速寬頻網路的投資，進而帶來更多的競爭並增加消費者的選擇。

然而，FCC 也發現系爭結合可能會有創造潛在的競爭傷害，但這些疑慮在附加為期四年的適切附款下，皆能妥善化解，故准予結合<sup>479</sup>：

第一，雖然系爭結合能增加 AT&T 投資 FTTP 網路之誘因，但至少在短期內，隨 FTTP 網路佈建所新增的用戶與收益，可能係競食自 DIRECTV 原有之用戶與收益，致整體用戶與收益並未提昇，而產生佈署更高速寬頻網路的反誘因。就此，FCC 在附款中要求 AT&T 在四年內按照加碼「Project VIP」計畫，佈署 FTTP 網路以涵蓋 1,250 萬家戶。此外，為加速與有線電視業者滲透公共機構之競爭，AT&T 也被要求，應使其 FTTP 網路所涵蓋範圍、約 6,000 所學校與圖書館，有能力購用普及服務基金 E-rate 所支援的 Gigabit 級特高速網路接取。

第二，結合後業者即有能力提供其擁有之新穎、彈性與創新的線上視訊商品，因而產生利用其寬頻網路妨礙其他相競爭的線上視訊內容、或業者之誘因與風險；況且 AT&T 也是美國唯一一家對固網寬頻服務採取流量上限的大型 ISP 業者。基此證據，FCC 在附款中禁止其對固網寬頻之使用型態行差別待遇；並且也要求 AT&T 揭露網際網路互連協議與參數，進而幫助 FCC 監督 AT&T 在壅塞時，數據訊務交換對用

---

<sup>479</sup> *Id.* Appendix B.

戶之潛在影響，或是否透過網際網路互連協議拒絕或阻礙非整合線上視訊內容商對其網路之接取。

第三，附款中關於 FTTP 網路的佈建要求，因為可實質拓展 AT&T 提供電信電視（telco TV, IPTV）之基礎設施，故可作為因結合而減損一家 MVPD 業者、並可能對 MVPD 水平競爭有不利影響之替代措施。

第四，雖然結合得使系爭業者成為一更有效率的有線電視業競爭業者，但在增加消費者綑綁式服務選擇的過程中，可能會對僅想接取寬頻服務的低收入族群造成經濟障礙。基此，FCC 亦於附款要求 AT&T 應對合於特定資格的低收入族群，提供優惠的價格。

第五，為確保涉及各類服務市場之各項附款得以衡平公共利益之潛在傷害與增進，FCC 要求 AT&T 增設聘僱一外部獨立的公司遵循官（Company Compliance Officer），負責監督與向 FCC 報告任何附款的履行實情。

### 3. 水平整併角度：以 Charter, TWC & BHN 三家結案為例

2015 年 5 月，Charter 以近 900 億美金分別與 Time Warner Cable（下簡稱 TWC）<sup>480</sup>、Bright House Networks（下簡稱 BHN）<sup>481</sup>進行結合。

---

<sup>480</sup> Sid Weng, Charter 小吃大併購時代華納 挑戰 Comcast 一哥地位, The New Lens 關鍵評論, <https://www.thenewslens.com/article/17450> (最後瀏覽日：2020/09/12)。

<sup>481</sup> DOJ, Motion and Memorandum of The United States in support of entry of Final Judgment, Case 1:16-cv-007590RCL, 2 (2016).

一年後，FCC 附附款准予結合<sup>482</sup>，而美國則提起反托拉斯訴訟<sup>483</sup>，其聲稱由於合併後的 New Charter 將有更大誘因和能力來對頻道商施加或擴大契約限制，從而阻礙他們通過 OVD 業者銷售內容的能力，惟後亦附附款准予結合<sup>484</sup>，使得結合後之 Charter(下簡稱 New Charter)在美國成為僅次於 Comcast 和 AT&T 的第三大 MVPD、第二大寬頻網際網路接取服務(broadband Internet access service, BIAS)提供商，服務範圍將近 40 個州<sup>485</sup>。

### (1) DOJ 水平競爭效果分析

OVDs 為消費者提供了更多的視頻服務選擇，然 DOJ 表示 New Charter 恐通過提高槓桿率來威脅競爭，這種槓桿作用將限制頻道商授權給 OVD 業者，進而剝奪消費者享受創新和新產品的服務。

且 TWC 一直是此等產業的領導者，其一項積極的在與頻道商的契約中確保了替代發行方式(ADM)條款，這些條款會阻礙頻道商將其內容分發給 OVDs，除導致 OVDs 的競爭力下降。

是以，DOJ 認為 New Charter 可以控制更多的寬頻網路接取，並且 New Charter 的用戶將比結合前的 TWC 多 60%，不難想像其將憑藉結合後更大的用戶基礎，影響網路互連與訊務流量的價格，讓 OVD 業者的創新商業模式受到影響，無法有效與傳統 MVPD 競爭，使 New Charter

---

<sup>482</sup> FCC, In the Matter of Applications of Charter Communications, Inc., Time Warner Cable Inc., and Advance/Newhouse Partnership for Consent to Assign or Transfer Control of Licenses and Authorizations, Memorandum opinion and order, MB Docket No. 15-149, FCC 16-59 (Released: May 10, 2016). (“Charter-TWC-BHN Merger Order”).

<sup>483</sup> United States of America v. Charter Communications, Inc., Time Warner Cable Inc., Advance/Newhouse Partnership & Bright House Networks, LLC, United States District Court for The D.C., Civil Action No.: 16-cv-00759 (2016).

<sup>484</sup> Cable TV Merger, 4268 PUR Util. Reg. News 9.

<sup>485</sup> <https://www.fcc.gov/transaction/charter-twc-bh>

得以維持自身 MVPD 的優勢從而獲得更多利益。

## (2) FCC 之審查標準

FCC 沿用過去、AT&T 與 DirecTV 結合案的審查標準，再次重申其公共利益分析與 DOJ 不同，FCC 會考量 DOJ 所無之多樣性、在地化與其他公益層面；甚至在狹義的競爭分析上，FCC 的目標不僅在於維持競爭，而還要積極的促進競爭。FCC 首先檢視系爭結合是否合於法律、相關法規與 FCC 之命令；其次認定結合所致之潛在公益損害與利益，然後考量附加適切之附款是否可治癒公益傷害或確保公共利益；最後，衡量系爭結合所致之公益傷害與所增進之公益是否衡平、且是否合於公益性的要求<sup>486</sup>。

而因為 TWC 與 Charter 均為大型或中型 MVPD，並透過其有線電視纜線提供可取得 OVD 服務之 BIAS，因此 FCC 之審核重點著重於 MVPD 與 OVD 間之競爭。

### A. FCC 對於潛在公共利益損害之分析

針對 New Charter 是否有誘因透過其所擁有之寬頻網路、或其增加之頻道授權市場議價能力，限制 OVD 所能提供之服務，進而戕害整體視訊市場之競爭<sup>487</sup>，其認為基於 2010 年至 2015 年之調查資料證實，當地擁有最多僅兩家提供下行速率 25 Mbps 以上之 BIAS 業者的全美家戶比例，自 97% 降至約 70%，顯示一般美國家戶缺少選擇；且美國 BIAS 普遍存在過高的轉換成本，因此若申請人結合後透過契約方式，

---

<sup>486</sup> FCC, *supra* note 482, ¶¶ 26-30.

<sup>487</sup> FCC, *supra* note 482, ¶ 34.

使用戶收看 OVD 之品質降級，用戶的反應與應對能力是不足的，也即大多仍會選擇留在原本的供應商。FCC 認為，申請人結合後，將擁有 1,940 萬 BIAS 用戶、與 1,730 萬 MVPD 訂戶，透過 BIAS 之契約方式使旗下用戶難以收視 OVD，進而確保旗下 MVPD 用戶的黏著度，具有相當可觀的獲利回收誘因<sup>488</sup>。

在閉鎖頻道節目授權予 OVD 的部分，則端視 OVD 與申請人所提供之傳統視訊服務間，究屬替代關係或互補關係。FCC 認為，當時市面上也許某些 OVD 主要提供屬於補充財或互補財之過季節目內容、或 VOD 片庫服務；但其也有與 New Charter 具有更大重疊性之 VOD 服務，此部分當屬替代財<sup>489</sup>。更有甚者，像是 DirecTV 旗下之 Sling TV 服務、或 Sony 透過 Playstation 提供的 Vue 服務，都是提供有線電視頻道串流並與 VOD 網綁銷售的替代競爭者，這類服務近日將會越來越多；而即便是以提供 VOD 為主的 Amazon Prime 與 Netflix，亦逐步增加其原創節目，進而非屬定義上的補充或互補財<sup>490</sup>。故 FCC 認為 New Charter 與 OVD 之間並非單純的互補關係，而更趨向於替代關係，因此 New Charter 當有誘因影響其競爭能力，以維持自身之收益。

針對 New Charter 是否會對家用 BIAS 收費政策改為「設流量上限」、或依流量取價（usage-based pricing, UBP），以增加 BIAS 用戶接取 OVD 之成本，進而阻礙 OVD 與 New Charter 競爭<sup>491</sup>。

---

<sup>488</sup> *Id.* ¶ 38.

<sup>489</sup> *Id.* ¶ 39.

<sup>490</sup> *Id.* ¶ 41.

<sup>491</sup> *Id.* ¶ 48.

FCC 首先先就相關市場進行界定，其認為 DSL 的下行頻寬為 1.5 Mbps 至 6 Mbps，頻寬甚低，一旦收看 HD 視訊，就全部占滿頻寬，與 New Charter 將全面提升至下行速率達 60 Mbps 之 FTTP 或 FTTN 而尚可供其他裝置同時使用不同，故並非合格之替代服務<sup>492</sup>。而固定衛星 BIAS 也因為頻寬小、延遲率高等技術問題，亦非合格之替代服務<sup>493</sup>。而行動寬頻雖然已進展至 LTE 時代，但一般使用環境之速度、延遲率、價格與 QoS 穩定度等，尚難與固網 BIAS 比擬；尤其，美國行動寬頻之主流方案都具流量限制，此將嚴重增加使用者觀看 OVD 的成本：以收看 Netflix 為例，此將導致使用者每個月增加好幾百美金的成本，故行動寬頻亦難以視為 New Charter 固網 BIAS 之替代服務<sup>494</sup>。

最終，證據顯示，因包括設備之先期安裝費、綁長約與違約金、開通費、終端不相容之成本等，導致美國民眾轉換 BIAS 之成本甚高<sup>495</sup>。此外，考察具體數據，New Charter 旗下 BIAS 用戶自願性停用(voluntary churn)、終止契約之比例相當低<sup>496</sup>，加諸申請人下行速率至少 25 Mbps 之用戶中，有 66% 無替代業者可供選擇；至少 10 Mbps 之用戶中，亦有 24% 無替代業者可供選擇<sup>497</sup>，FCC 認為，若 New Charter 採取是類措施，用戶亦不太可能轉換至其他業者，故當有能力透過設流量上限或 UBP 之方式，阻礙 OVD 之競爭。

## B. 網際網路互連服務之市場集中度增加

---

<sup>492</sup> *Id.* ¶ 54.

<sup>493</sup> *Id.* ¶ 55.

<sup>494</sup> *Id.* ¶ 56.

<sup>495</sup> *Id.* ¶ 66.

<sup>496</sup> *Id.* ¶ 58.

<sup>497</sup> *Id.* ¶ 67.

以網際網路互連生態而言，擁有越多的流量，就有越高的議價能力，而可以設定更嚴格的免費網際網路互連（free peering）條件、或更高的訊務轉接（transit）等。而結合後的 New Charter 將擁有 1,840 萬家用 BIAS 用戶，占全國家用 BIAS 用戶市場之 20% 以上，對以全美用戶為競逐目標的 OVD 而言，是必須透過網際網路互連接觸其用戶之業者。也即，一方面其作為大型 ISP 業者，挾 BIAS 用戶擁有大量寬頻流量；另一方面其作為網際網路接取服務業者（IASP），其握有對寬頻網路的控制權力，可以針對 OVD 限制路由或收取額外費用<sup>498</sup>。故 FCC 認為，其具有寬頻網路守門人（gatekeeper）特性，而運用其基礎設施戕害 OVD 競爭之能力。

### C. MVPD 市場的競爭

雖有利害關係人認為，三家有線電視業者之結合，將導致 MVPD 市場競爭之減損。惟 FCC 認為，MVPD 之地理市場，並非全國性質，而係處於各有線電視特許區之「地方」性質。然而，原本三家有線電視事業本就未於同一地理市場重疊經營，就算有，也是極少部分。因此 FCC 認定系爭結合將不會減少現有 MVPD 之間的競爭<sup>499</sup>。

### D. MVPD 競爭者取得頻道

首先，FCC 重申，由於 New Charter 是有線電視事業，自然落入「節目取得規則」之管制中，而該管制目前仍有效實施，因此當可防免 New Charter 透過其垂直整合頻道進行頻道授權差別待遇行為<sup>500</sup>。

---

<sup>498</sup> *Id.* ¶ 83.

<sup>499</sup> *Id.* ¶¶ 153-154, 159.

<sup>500</sup> *Id.* ¶ 165.

其次，FCC 將所涉整合頻道分成 RSN 與全國性頻道兩種類型加以檢討。關於前者，FCC 認為，由於結合並未增加系爭整合 RSN 於各地方的訂戶市占率，亦不會增加需求該 RSN 之訂戶，因此並未產生限制競爭之風險<sup>501</sup>。

至於全國性頻道，確實結合會讓 Discovery、Starz 等頻道成為 New Charter 的整合頻道，但節目取得規則已可在此情形下發揮監督與矯正市場之功能。而 FCC 拒斥利害關係人所提，對 New Charter 課與管制密度高於節目取得規則之附款；或參考某些先例，設置強制仲裁之附款。其理由在於，其相關的可歸因利益及持股比例不大，行閉鎖策略可回收之利益極其有限；且 New Charter 之身分將會一直是有線電視，將會持續性適用節目取得規則<sup>502</sup>。

#### E. 取得授權內容

FCC 首先提及，美國的頻道授權實務中，存在有兩種主要類型的契約約款，而可能被 New Charter 加以運用，戕害 OVD 的競爭，分別是「替代傳輸方法」(alternate distribution method, ADM) 與最惠國待遇 (most favored nation, MFN)。所謂 ADM，係指契約中含有禁止或限制頻道商授權其節目予非 MVPD 之替代平臺，如 OVD 等；其限制多為一定之「媒體週期」(window) 期間後始得為之，甚或不得為之。MFN 則為，使一付費電視平臺獲得已授權予其他平臺之有利契約約款；此尚分為有條件與無條件之 MFN，後者為無須滿足任何條件即可適用<sup>503</sup>。

---

<sup>501</sup> *Id.* ¶ 172.

<sup>502</sup> *Id.* ¶ 205.

<sup>503</sup> *Id.* ¶¶ 206-207.

FCC 認為，由於水平結合使 New Charter 增加訂戶規模，同時也減少頻道授權市場的買家、亦減少購買市場的競爭，因此增加其於頻道授權市場的議價能力，而有能力要求頻道商安排前開契約約款，例如透過 ADM 要求頻道商不得授權、或於一定期間後始得授權 OVD 播送其節目，否則拒絕採購其頻道；又例如透過 MFN，迫使頻道商降低與 OVD 簽訂較 New Charter 優惠之授權契約的誘因，以避免必須給與 New Charter 相同之優惠<sup>504</sup>。

### (3) FCC 附條件同意結合與矯正措施

FCC 認為系爭結合之潛在公共利益甚微，因此必須透過附款確保潛在公共利益傷害不會發生，始准予結合。基此，主要之附款如下<sup>505</sup>：

- A. 針對 New Charter 可能透過 BIAS 契約約款提高用戶收看 OVD 之成本的疑慮，FCC 設定 New Charter 7 年內不得對旗下 BIAS 採取流量上限或 UBP，以避免提高寬頻使用價格，使訂戶黏著於付費電視。
- B. 針對 New Charter 可能透過提高網際網路互連價格，以減損 OVD 之競爭能力，針對申請人原本提出合於一定條件及給與免費互連之承諾，FCC 修正放寬免費互連之條件、擴大適用可能；並須揭露與其他業者所達成之網際網路互連協議，以利監督。
- C. 針對 New Charter 可能透過其於頻道授權市場之議價能力，

---

<sup>504</sup> *Id.* ¶¶ 213-215, 217, 221.

<sup>505</sup> FCC, *supra* note 482, ¶¶ 454-463.

迫使頻道商訂立歧視 OVD 之約款，FCC 與 DOJ 合作，要求 New Charter 於 7 年內禁止與頻道商簽訂 MFN 或 ADM 等阻礙 OVD 獲得授權、或授權 OVD 應受處罰之約款。

D. 設置內部與外部獨立之遵循官，防止規避並建立監督系統。

E. 5 年內佈建涵蓋服務未達地區 200 萬家戶之下行速率至少 60 Mbps 的超高速網路；並提供低收入戶之社會費率方案。

而 DOJ 在評估 New Charter 之反競爭影響後，仍以整體競爭環境要求 Charter 不得與內容提供者簽訂或執行任何協議，影響或阻礙內容提供者將內容提供給其他 OVD 業者<sup>506</sup>之附款，防免 New Charter 藉由契約阻礙其他 OVD 傳輸 New Charter 的頻道內容，因為這些服務（包含 OVD）依靠寬頻網路連接消費者，避免 New Charter 成為網路服務之不可避免的守門員（unavoidable gatekeeper）。故在結合後之 7 年內<sup>507</sup>，New Charter 不得與頻道商訂立或執行任何將會禁止、限制或創造誘因影響頻道商提供節目內容給其他 OVD 業者之協議<sup>508</sup>。

因此，FCC 在官方文件說明檢視 New Charter 與 DOJ 達成的條件外，將透過附加條款降低對於公共利益可能的損害；DOJ 也在官方文件中表示基於 FCC 已對於 New Charter 附加不得對 OVD 業者差別待

---

<sup>506</sup> 宋佩珊、鄭嘉逸、許芳瑜、楊証淙、黃上川、林玉書、陳雨平，通訊傳播事業投資整併對產業相關影響及監理機制之委託研究，頁 50，國家通訊傳播委員會委託之成果報告（2018）。

<sup>507</sup> United States of America v. Charter Communications, Inc., Time Warner Cable Inc., Advance/Newhouse Partnership & Bright House Networks, LLC, United States District Court for The D.C., Civil Action No.: 16-cv-00759, 9 ) 2016)。但五年後 Charter 可申請重新評估是否仍需受制於相關禁止規範。

<sup>508</sup> United States of America v. Charter Communications, Inc., Time Warner Cable Inc., Advance/Newhouse Partnership & Bright House Networks, LLC, United States District Court for The D.C., Civil Action No.: 16-cv-00759, 5-7 ) 2016)。

遇之義務，因此不重複附加相同條件。二主管機關透過協調確保不重複附加相同條件，以確保保障不同層面之公共利益<sup>509</sup>。

#### 4. 垂直整併角度：以 AT&T & DirecTV 結合案為例

Time Warner 旗下擁有 HBO、CNN 和 Turner Broadcasting System 等頻道，還有數十個 FCC 給予許可執照，但由於本次併購並不涉及轉讓 FCC 所監理之廣電執照，FCC 便不對其進行冗長的公共利益審查<sup>510</sup>，則 DOJ 成為唯一審查 AT&T 與 Time Warner 結合的聯邦主管機關。

而若參與結合的事業為具有上、下游關係者，則屬垂直結合。於評估此等結合型態時，通常需綜合考量上下游市場之反競爭效果及促進競爭效果<sup>511</sup>，惟因美國反托拉斯法對垂直結合採取「芝加哥學派」（Chicago School）的寬容態度，近 40 年來主管機關未曾成功阻止任何產業之垂直結合。

近年傳播媒體市場發生急遽的變化，尤其是網路媒體的興起，諸如 Netflix、Youtube、Amazon 等視訊傳輸平臺崛起，讓訂閱付費頻道對消費者逐漸失去吸引力，即便先前 AT&T 併購 DirecTV 受到不錯的評價，但訂戶數仍呈現衰退趨勢，故 2016 年 AT&T 宣布收購 Time Warner 以利提升其競爭力。而 AT&T 併購 Time Warner 為節目內容與傳輸設施

---

<sup>509</sup> 宋佩珊、鄭嘉逸、許芳瑜、楊証淙、黃上川、林玉書、陳雨平，通訊傳播事業投資整併對產業相關影響及監理機制之委託研究，頁 49，國家通訊傳播委員會委託之成果報告（2018）。

<sup>510</sup> Thomas Gryta, FCC Chairman Says Doesn't Expect Agency to Review AT&T-Time Warner Deal: Ajit Pai says no role for FCC since no airwave licenses being transferred, 2017-02-27, <https://www.wsj.com/articles/fcc-chairman-says-doesnt-expect-agency-to-review-at-t-time-warner-1488212231> (last visited July 24, 2020).

<sup>511</sup> 反競爭效果包括提高競爭對手成本、提高參進障礙、促進聯合行為之穩定及受管制之事業逃避價格管制等；促進競爭效果則包括節省交易成本、促進資產專屬性投資、防止搭便車與消除接續性獨占或雙重邊際化（Elimination of double marginalization, EDM）等。

的上下游垂直整合，DOJ 擔心結合後會成為超媒體集團，進而對市場競爭造成損害，遂對之起訴並試圖阻止此次結合。

爭點在於結合後，會否因此墊高競爭對手取得 Turner 或 HBO 等頻道之成本、或提高市場參進障礙之風險？DOJ 援引 Shapiro 教授的經濟模型，預測槓桿的增加將導致競爭受到損害，因為 Turner 的節目內容對於付費電視訂戶而言具有高度需求，因此屬於 AT&T 的競爭者（尤其是虛擬 MVPD）之「必備」（must-have）之頻道，取得該頻道始能在視頻傳輸市場中擁有足夠的商業吸引力，從而進行有效競爭（compete effectively）。

### （1）地方法院之見解

地方法院<sup>512</sup>認為 DOJ 所提出的證據均無法證明本結合案對競爭將有所危害。

首先，地方法院認為「必備」一詞僅是用來暗示該節目內容頗受消費者歡迎的術語而已，Turner 的節目內容並非視頻傳輸平臺業者成功經營的關鍵要素。且 DOJ 對於頻道供應事業可影響頻道授權之價格的假設與現實並不一致，畢竟頻道供應事業之最大利益考量是將收視戶最大化，故並無誘因隨意自下游的視頻傳輸平臺下架，進而損失授權費與廣告費。據業界證詞，除以往案例並未因垂直結合而提高頻道授權之價格外，頻道供應事業的身分為何，亦從未在授權考量之列。

何況美國消費者選擇訂閱傳統的有線電視仍屬大宗，雖現今正逐漸轉移至線上的收視方式，然 AT&T 並未在線上經營層面具有優勢地

---

<sup>512</sup> United States v. AT&T Inc., 310 F. Supp. 3d 161 (2018).

位，故 Turner 的議價能力與談判地位並不會增加。依照經濟理性，特別是 AT&T 正在開發 5G 技術，AT&T 更有誘因讓 Turner 的節目內容出現在所有的視訊傳輸平臺，尤其行動裝置如智慧型手機、平板電腦等。基此，地方法院認為 DOJ 所仰賴的證據均未能解釋為什麼兩家公司都願意以下架作為威脅，而放棄對虛擬 MVPD 或 SVOD 授權內容後可產生的訂閱費和廣告收入。

其次，地方法院不認同 DOJ 所聲稱 AT&T 於結合後將有誘因與能力以 HBO 作為吸引與留住用戶的促銷手段，阻礙競爭對手與之競爭。需知 HBO 的經營模式高度依賴視訊傳輸平臺，且 HBO 並不會投放廣告，故而僅以訂閱費支撐其主要的收入來源。是以無從解釋何以 AT&T 會採取危害 HBO 的經營模式，只為排擠競爭對手而做出不理性的決策。且證據顯示其他 MVPD 尚有 Netflix、Showtime 等作為 HBO 的替代品，遂地方法院對於 DOJ 唯恐 AT&T 封鎖 HBO 之授權，從而損害競爭的論調表示尚欠。

## （2）聯邦上訴法院之見解

DOJ 重申其擔憂 AT&T 會利用所謂槓桿理論（leverage theory），即當 Time Warner 的頻道與 DirecTV 的傳輸管道相結合，會因為倚仗 AT&T 龐大的訂戶數讓 Time Warner 拒絕授權成本變低，使其在與競爭對手協商時，可運用頻道封鎖策略，擁有更高的談判力。

聯邦上訴法院<sup>513</sup>僅針對系爭結合事業是否可能利用槓桿理論於結合後的授權費協商過程中，透過長期拒絕授權（blackouts）作為威脅，

---

<sup>513</sup> United States v. AT&T Inc., 916 F. 3d 1029 (2019).

以墊高競爭對手取得 Turner 旗下頻道之成本。

首先，上訴法院贊同地方法院之 DOJ 現實證據不足的見解，認為無法證明 Turner 在結合後即可憑藉優勢地位而長期封鎖頻道作為要脅，進而提高議價能力之假設，加之 Turner 實也未曾發生過長期封鎖的紀錄，故 DOJ 之槓桿理論的預測並不準確。況且證詞顯示，結合後封鎖頻道策略的成本仍舊高昂，是以判定 Turner 並不會忍受長期閉鎖所導致的訂閱費與廣告費之災難性損失。加上 Turner 提出保證不封鎖之不可撤銷的「棒球式仲裁協議」，此等矯正措施，已然適當的解決競爭問題。

再者，根據《修曼法》第 1 條，母公司與全資子公司不能論以共謀，即其應視為單一經濟體，而擁有多個部門的公司必須追求整體公司之共同利益。對此，法院表示頻道供應事業之所有者身分，並不會影響現實中授權費的議價能力，故為追求最大利益，便不會採行長期封鎖策略而導致整體公司連帶利益受損，反倒是會尋求可得播送其節目內容的平臺並予以授權。

又，DOJ 也同意結合前，AT&T 與 Turner 均獲得超額利潤，而結合後降低對 AT&T 之 Turner 的頻道授權費，將會消除雙重邊際化成本，而 Shapiro 教授稱其將轉嫁給消費者以求利益最大化的說法，法院並不贊同，不啻因為結合後並無法提升 Turner 的議價能力，且就 AT&T 自本身消除成本的方式，亦能達到公司利潤最大化之目標。

### (3) FCC 之立場

最終，DOJ 放棄上訴而順利完成結合。起初 FCC 不審查本次結合案受到參議員的質疑，但 FCC 主席 Ajit Pai 堅持不需要進行「公共利

益」分析之決定<sup>514</sup>，亦不支持 DOJ 的起訴<sup>515</sup>。

但在地方法院判決後，FCC 向聯邦上訴法院出具法庭之友(amicus)<sup>516</sup>意見書指出，主要是指明地方法院駁回 FCC 相關調查與 AT&T 在併購 DIRECTV 時所提交給 FCC 的文件之證明力一事，係為錯誤的結論。其中文件係指 2010 年 AT&T 認為 Comcast 與 NBCU 的結合，將可能導致 Comcast 之競爭者取得授權的成本提高。

首先，儘管 FCC 對「公共利益」審查在某些方面要比傳統尚須經過法院監督及須遵守較嚴格法規要件的反托拉斯分析更為廣泛（或較具不確定性），但 FCC 歷來將競爭分析納入公共利益審查的一環，並在執行時以 DOJ 的《結合指南》為準則。就早前 AT&T 提交聲明的案例而言，儘管 FCC 並未阻止 Comcast 收購 NBCU，但也確實遂行競爭分析，並附加 Comcast-NBCU Order 作為防止反競爭行為的條件，這便類似於 DOJ 對 AT&T 和 Time Warner 所關注的行為。

地方法院謬誤在於認為這 FCC 與反托拉斯法兩種標準之間的存在差異，使得提交給 FCC 的文件中關於市場分析的陳述未能發揮證明效果，植因於 FCC 禁止故意或過失的虛假陳述，即便 AT&T 試圖影響競爭者之競爭，其提交給 FCC 的備審文件也必須為真實，故而早前 AT&T 在併購 DIRECTV 所提交的文件必也遵守相同的真實性標準，不會因彼

---

<sup>514</sup> Ali Breland, Dems press FCC chief on AT&T-Time Warner merger, <https://thehill.com/policy/technology/322982-senators-press-fcc-chief-on-att-time-warner-merger> (last visited Jan. 02, 2020).

<sup>515</sup> Jon Brodtkin, FCC says court made error in approval of AT&T/Time Warner merger, <https://arstechnica.com/tech-policy/2018/08/fcc-says-court-made-error-in-approval-of-atttime-warner-merger/> (last visited Jan. 03, 2020).

<sup>516</sup> United States of America, plaintiff-appellant, v. AT&T Inc.; DIRECTV Group Holdings, LLC; and Time Warner Inc, Defendants-appellees, On Appeal from the United States District Court for the District of Columbia No. 1:17-cv-2511 (Hon. Richard J. Leon), Brief of Federal Communications Commission as Amicus Curiae in Support of Nether Party, No. 18-5214 (2018).

此間為競爭者，便減損其陳述之可信性。

### （三）小結

自《1996 年電信法》訂定後，即未大幅修正美國聯邦通訊法規，OVD 此等新興服務，尚非立法當時所能預見，而 FCC 彼時亦欠缺新的授權依據，為處理產業間競爭疑慮，FCC 透過結合案件作為管制機會，除表明其非僅 MVPD 之主管機關，而乃係整體視訊產業之主管機關，尤其推動平臺間之競爭，力促 OVD 之發展。

FCC 藉由結合案之附款方式，賦予舊法新解的管制決策，效果等同結合事業不得以不正方法影響頻道商對 OVD 之授權，實質拓展《節目取得規則》之理念與精神，防止頻道交易時將市場力延伸至 OVD 市場，在現今美國撤廢網路中立管制後，更顯價值與必要。

而自解除有線電視費率管制之面向來看，FCC 已將有線電視與 IPTV 劃歸同一市場，至於 OTT TV 的參進，是否亦屬有效競爭，近期而言，FCC 多持肯定態度<sup>517</sup>，惟仍需持續觀察。

---

<sup>517</sup> John Eggerton, FCC Proposes Defining OTT Video as Effective Competitor, NEXT | TV, <https://www.nexttv.com/news/fcc-proposes-defining-ott-video-as-effective-competitor> (last visited May 20, 2020).

## 五、管制模式比較表

表 31：美國視聽平臺管制模式比較表

|             | MVPD                                                                  | OVS                                                             | OTT TV |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|--------|
| 主管機關        | FCC                                                                   |                                                                 |        |
| 管制法規        | 1984 年《有線電視傳播政策法》將相關法規獨立置於《聯邦通訊法》第六章 (§§ 601-641 [47 U.S.C. 521-561]) | 1996 年《電信法》將相關法規併入《聯邦通訊法》第六章尾端 (§§ 651-653 [47 U.S.C. 571-573]) | 未納管    |
| 市場參進        | 地方特許                                                                  | 聯邦許可、地方特許                                                       | 未納管    |
| 經營區域        | 地區經營                                                                  | 地區經營                                                            | N/A    |
| 費率管制        | 是，法規明訂                                                                | 是，費率管制                                                          | 否      |
| 垂直整合下之頻道數管制 | 40%                                                                   | 1/3                                                             | N/A    |
| 適用《節目取得規則》  | 是                                                                     | 是                                                               | N/A    |
| 設施建置規定      | 是                                                                     | 否                                                               | N/A    |
| 內容管制        | 受言論自由（美國憲法修正第一修正案）之高度保障                                               |                                                                 |        |

資料來源：本研究自行整理

## 六、美國法制、政策經驗之借鏡

總體來說，美國的視聽產業市場之服務態樣蓬勃發展，在自由開放的市場環境下，發展出多個具有引領全球且極具影響之 OTT TV 服務業者，誠如產業概況所述，我國面臨的境外大型平臺，諸如 Netflix，甚

至是 YouTube、Facebook 均為美國業者，均積極進行水平或垂直整合而提供多樣化的影視服務。

雖然訂戶大宗仍以傳統有線電視為主，然依據 FCC 的 2018 年監理報告及諸份產業調查顯示，傳統有線電視面臨日益嚴峻的剪線潮，可見 OTT TV 對視訊服務市場造成某程度之衝擊，無怪 MVPD 甚或無線電視業者要求 FCC 重行考量 MVPD 之定義呼聲不斷。

從前述研析美國對 OTT TV 之監理模式亦可知，其將網際網路視為一個必須維持開放性之平臺，而宜以低密度管制，故仍未有具體的法規範予以規管，且高度保障言論自由，並對該產業多採鼓勵而開放的態度，甚至透過結合案考量到 OTT TV 對產業之競爭限制，種種造就美國強勢之影視文化。

我國有別於美國作為文化輸出國，如何與境外業者競爭較無可資借鏡之處，而或可參酌有線電視費率解除管制之方面進行，亦即參考美國《有線電視法》採取「有效競爭」之解管標準，明定例外解管標準（如 MOD 可直接提供服務）加以判斷我國各地理市場是否已達有效競爭，如有，則於特定區域適當的解除管制，藉以維持當前有廣法原則管制之預設。惟將面對訂戶數之真實性（如業者自為提報而未查核）、行政爭訟與「TVE 模式」是否屬之等解釋問題。

至於有線電視費率之例外解管標準，或可參照美國作法，如該有線電視經營區少於 30% 之有線電視訂戶數市占率、該有線電視經營區至少有 2 家獨立營運之系統商，而該有線電視之競爭對手之訂戶市占率達 20% 以上或該有線電視之競爭對手可直接提供具基本頻道之類似有線電視服務（包括 TVE）時，則可謂已達有效競爭，而予以解管。然

而實際上將如何實行，監管之下亦得同時兼顧我國產業及市場之發展，其細節仍有待實際評估我國產業發展及競爭程度，再續行研析是否有適當解除管制之必要。

## 第九節 日本

### 一、視聽產業發展現況

日本整體視聽媒體產業可大致分為兩大領域，其一為由總務省（總務省）主管之放送法所規範，也即傳統的廣播事業（放送事業），包括無線電視（地上基幹放送）、包括 IPTV 之有線電視（有線一般放送）與直播衛星（衛星放送）；另一則為 OTT TV，由於其目前尚未立專法規範，因此並非總務省主管之產業。

首先，在傳統廣電事業的部分，依據 2018 年的相關統計，以營業額觀之，目前仍以無線電視產業最大，家戶滲透率接近 100%；而整體付費電視部分，包括直播衛星與有線電視，總和家戶滲透率僅接近 4 成，相關數據可參考下表。而在營業額成長的部份，除了現電視成長 2% 外，其餘皆為衰退的狀況；直播衛星的衰退尤為嚴重。

表 32：日本傳統視訊產業概況

（2018 年，單位：百萬新臺幣）

| 產業別  | 業者家數 | 訂戶數（萬） | 營業額<br>（與 2012 年比較） |
|------|------|--------|---------------------|
| 無線電視 | 127  | --     | 610,633<br>（-3%）    |
| 直播衛星 | 42   | 594    | 99,893<br>（-20%）    |
| 有線電視 | 287  | 3055   | 610,633<br>（-3%）    |

資料來源：總務省<sup>518</sup>

<sup>518</sup> 總務省，<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/field/data/gt030304.pdf>；  
<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/field/data/gt030301.pdf>（最後瀏覽日：2020 年 9 月 1 日）  
<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/field/data/gt030103.xls>；  
<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/field/data/gt030104.xls>。

參照下圖，GlobalData 預估 2019-2024 年付費電視的家戶滲透率將呈現微幅衰退，本研究推論主要原因係由於跨國 OTT TV 服務加入市場競爭所致。

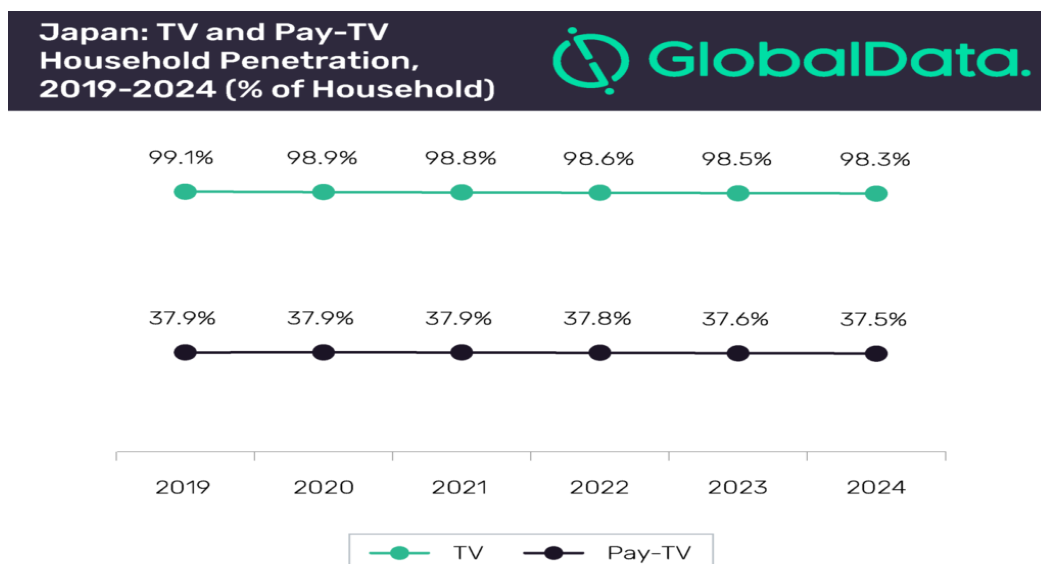


圖 89：日本 2019-2024 無線電視與付費電視家戶滲透率預測圖

資料來源：GlobalData<sup>519</sup>

此外，從下圖可知，整體付費電視產業之成長有限，預估 2019-2024 年之複合成長率(CAGR)為 1%，2024 年的營收規模將來到新臺幣 2806 億元，成長動力主要來自自線電視與 IPTV 等服務營收。

<sup>519</sup> GlobalData Japan Pay-TV Forecast, [https://tva.onscreenasia.com/2020/05/cable-and-iptv-subscriptions-to-drive-pay-tv-services-revenues-in-japan-over-next-five-years-says-globaldata/vcsprasset\\_3434416\\_122794\\_9f05ec1f-92c9-4df8-a512-bc96445119ba\\_0/](https://tva.onscreenasia.com/2020/05/cable-and-iptv-subscriptions-to-drive-pay-tv-services-revenues-in-japan-over-next-five-years-says-globaldata/vcsprasset_3434416_122794_9f05ec1f-92c9-4df8-a512-bc96445119ba_0/).

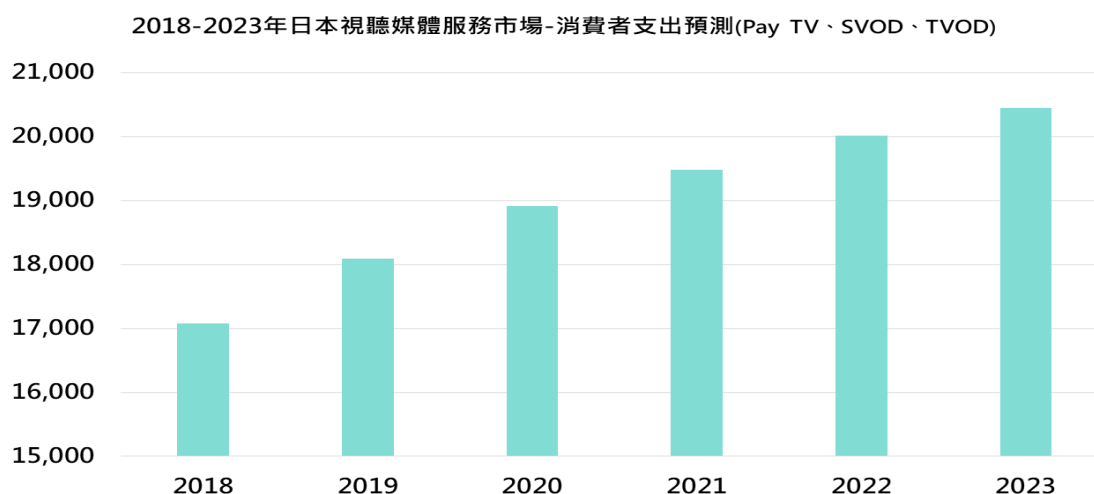


圖 90：日本 2018-2023 年視聽媒體服務市場消費者支出預測圖  
(包括付費電視、SVOD、TVOD)(單位：百萬美元)

資料來源：Gartner<sup>520</sup>

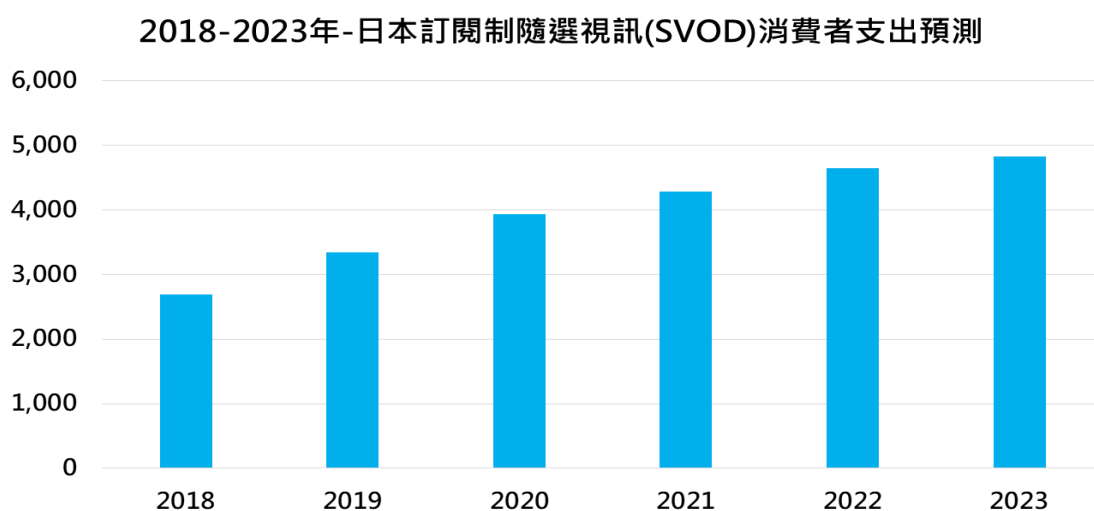


圖 91：日本 2018-2023 年訂閱制隨選視訊 (SVOD) 消費者支出  
預測 (單位：百萬美元)

資料來源：Gartner<sup>521</sup>

<sup>520</sup> Gartner, Forecast: Consumer Video Media Services, Worldwide, 2016-2023, 2Q19 Update (2019), <https://www.gartner.com/en/documents/3945599/forecast-consumer-video-media-services-worldwide-2016-20..>

<sup>521</sup> *Id.*

## （一）有線電視

日本的有線電視是從 1955 年開始發展，因為日本的地形因素，許多區域無法收視無線電視，因此發展出有線電視以實施無線電視的再播送。1963 年起也發展出另一種有線電視，稱為「自主放送型有線電視」，提供收視戶無線電視以外的節目。根據 2017 年的資料，日本有線電視共有 288 家業者，較 2016 年的 291 家少了 3 家。然而大部分的「自主放送型有線電視」，近年內已幾乎被三大通傳集團 KDDI 旗下的「J:COM」整併為 MSO。

另依據總務省 2019 年 1 月的報告，2018 年日本有線電視的家庭訂閱數約 3,055 萬戶，家庭普及率約 58.2%<sup>522</sup>。同時，有線電視業務 2017 年的營業收入為 4,692 億日元，比去年同期下降 0.8%，而營業利潤為 531 億日元，比 2016 年同期下降了 1.5%。

## （二）直播衛星

日本的衛星電視主要分為 BS 和 CS 兩類型，前者是廣播衛星（Broadcasting Satellite），後者是通訊衛星（Communication Satellite）。通訊衛星原來規劃為提供電信業者使用的，但之後也可傳送廣播訊號，供電視業者使用。一般來說，衛星電視具有涵蓋範圍廣、具經濟性、高容量與高畫質的特性，除了一開始為了解決偏遠地區的收視問題，之後對於先進電視技術傳播也有很大的助益<sup>523</sup>。

---

<sup>522</sup> 總務省，ケーブルテレビの現状，，2019 年 3 月，2，[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000504511.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000504511.pdf)（最後瀏覽日：2020 年 9 月 1 日）。

<sup>523</sup> 總務省，衛星放送の現状，2019 年 7 月 1 日，頁 2，[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/eisei/eisei.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eisei/eisei.pdf)（最後瀏覽日：2020 年 9 月 1 日）。

目前日本主要的直播衛星「硬體」業者有二，分別是 BS 的 B-SAT，以及領有 BS 及 CS 兩張執照的 JSAT。

透過 BS 提供服務的主要業者如下：WOWOW 和位於東京的五大商業電視臺的子公司（BS 日本、ビーエス朝日、BS-TBS、BS ジャパン、ビーエスフジ）等六家公司於 2000 年 12 月開始實施高畫質播送。2007 年 12 月起，日本 BS 放送、star channel、ワールド・ハイビジョン・チャンネル（world hivision channel）這三家業者利用 NHK 結束類比式高畫質電視廣播之後空下的頻道進行高畫質電視廣播。2011 年 10 月又有八家新業者加入（12 個頻道）、2012 年 3 月增加五家新業者（7 個頻道）。除此之外，也有業者善用數位電視雙向的功能，實施資料傳播（data broadcast）。

透過 CS 提供服務者分為東京 110 度 CS 放送和東經 124/128 度 CS 兩種。東經 124/128 度的 CS 數位電視廣播早在 1996 年 6 月就由 sky perfect TV(スカパーフェク TV)開始，然後 direcTV(ディレク TV)也加入市場，2000 年這兩個業者合併，公司名稱改名為「スカパーJSAT」，成為兼營硬體與平臺之業者。

目前東經 124/128 度 CS 衛星的一般放送事業者數目大幅減少，根據 2013 年底的資料還有 44 家，2014 年 7 月 1 日只剩下 4 家。這是因為 2014 年 10 月標準畫質放送都轉為高畫質放送，大部分的「衛星一般放送事業者」放棄傳播事業，轉型為專門提供內容的「節目供給業者」。目前共有 151 個電視頻道（包含 HD 與 4K），100 個廣播電臺頻

道<sup>524</sup>。

東經 110 度 CS 數位電視廣播是 2002 年開始運作的。有兩個平臺業者，skyperfect TV!2（スカイパーフェク TV!2）和 plat one（プラット・ワン），這兩家業者於 2004 年 3 月合併，新的公司名稱為「スカパー！」，從此成為只有一家平臺業者的市場結構。

### （三）IPTV

在日本所謂「IPTV」指的是透過 IP（Internet Protocol）所進行的類似電視廣播的通訊服務（IP マルチキャスト方式）。利用寬頻線讓用戶接收「聲音」和「影像」。目前日本最大的 IPTV 業者為「ひかり TV」（光 TV，意思為光纖 TV，發音為 Hikari TV）。運營 Hikari TV 的企業是 NTT Plala，NTT Plala 是 NTT Communications、Sony 和 Sony Finance International 共同出資成立的一家公司。Hikari TV 創立於 1995 年 12 月 18 日，資本額為新臺幣 34 億，目前員工約有 391 人<sup>525</sup>。

依據總務省最新的統計，目前 IPTV 的訂閱戶數從 2014 年的 101 萬戶，到 2018 年下降到 94 萬戶<sup>526</sup>。

---

<sup>524</sup> 同上註，頁 29。

<sup>525</sup> ひかり，<https://www.hikaritv.net/company/>（最後瀏覽日：2020 年 9 月 1 日）。

<sup>526</sup> <https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/field/data/gt030104.xls>

#### (四) OTT TV

由於觀看設備的多樣化，例如智慧手機和平板電腦的普及以及電視功能的增強（例如聯網與高畫質螢幕），使得 OTT 營運商如 Hulu、Netflix、Amazon、DAZN 等影音提供服務進入電視傳播市場<sup>527</sup>。

日本的線上動畫配信（線上影音）約等於臺一般所稱之 OTT TV；日本則習慣稱之為「OTT-V」，也即「OTT video」的簡稱。日本的線上影音市場的規模逐年上升，2012 年有新臺幣 280 億元，2013 年已達新臺幣 339 億元，預估至 2018 年將達新臺幣 546 億元，日本的線上影音市場的內容有戲劇、電影、動畫等，使用者可以 PC、智慧型手機、平板電腦、電視機（加裝機上盒或經由遊戲機）於任何時間收視。

目前的營運模式有下列三種：定額制（SVOD）、按隨選節目收費（TVOD）、依賴廣告的免費模式（AVOD）。2015 年至 2016 年，因為 Netflix 的參進，使得當年度成為日本的「OTT TV 元年」。而日本的 OTT TV 發展迄今，最主要的 SVOD 服務為 Amazon Prime Video，依照視訊媒體綜合研究所（映像メディア総合研究所）於 2019 年的調查，在日本約有 10.1% 的民眾訂閱 Amazon Prime Video，若以日本人口 1.265 億計算，其使用者總數約為 1,278 萬人；排名第二的 SVOD 服務為 Netflix，調查比例為 2.8%，使用者總數約為 354 萬人；排名第三的 SVOD 服務為 Hulu，調查比例為 2.5%，使用者總數約為 316 萬人；排名第四的 SVOD 服務為 U-NEXT，調查比例為 1.8%，使用者總數約為 228 萬人；

---

<sup>527</sup> 總務省，視聽環境の変化に対応した放送コンテンツの製作・流通の促進方策の在り方，，2018 年 6 月 14 日，1，[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000557627.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000557627.pdf)（最後瀏覽日：2020 年 9 月 1 日）。

排名第五的 SVOD 服務為運動專業服務 DAZN，調查比例為 1.5%，使用者總數約為 190 萬人。

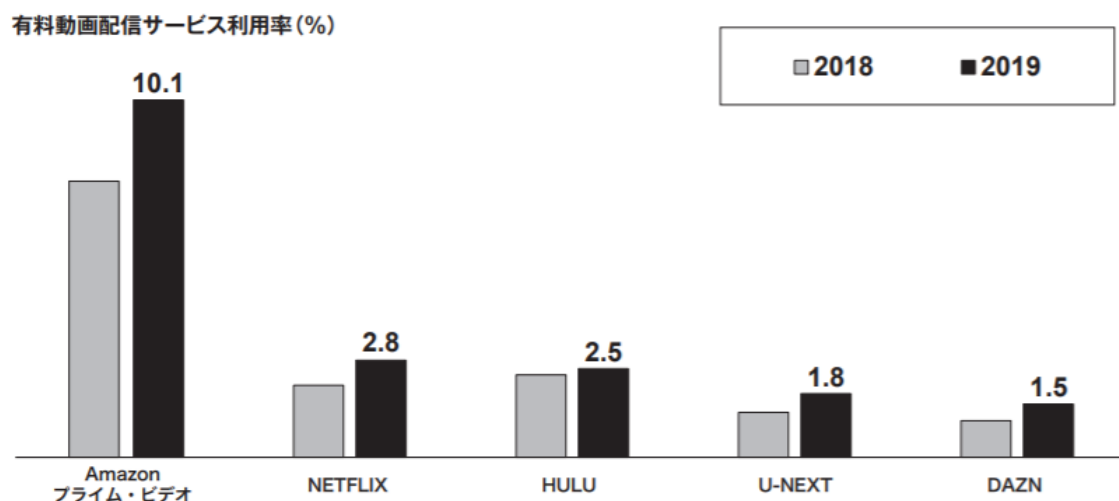


圖 92：日本 2018-2019 年 SVOD 使用者數調查比例（單位：%）

資料來源：四方田<sup>528</sup>

AVOD 的主要業者方面，則拜日本快速向 5G 行動通訊轉移所賜，4G「吃到飽」費率全面降低，使得日本民眾使用 AVOD 的比例越發成長。當前最主要的 AVOD 業者為 YouTube，同樣根據媒體綜合研究所於 2019 年的調查，在日本約有 50.8% 的民眾使用 YouTube，其使用者總數約為 6,426 萬人；排名第二的 AVOD 服務為 Nico Nico 動畫（ニコニコ動画），調查比例為 11.9%，使用者總數約為 1,505 萬人；排名第三的則為主要無線電視業者共同推出的 TVer，調查比例為 10%，使用

<sup>528</sup> 四方田浩一，動画配信サービスの進化がもたらす既存メディアとの関係，JAAA REPORTS，2020/2，頁 3(2020)，[https://www.jaaa.ne.jp/wp-content/uploads/2020/02/jaaareports\\_2020-02\\_full.pdf](https://www.jaaa.ne.jp/wp-content/uploads/2020/02/jaaareports_2020-02_full.pdf)（最後瀏覽日：2020 年 9 月 1 日）。

者總數約為 1,265 萬人；排名第四的服務為 Abema TV，調查比例為 9.5%，使用者總數約為 1,202 萬人；排名第五的服務為 GYAO!，調查比例為 9.1%，使用者總數約為 1,151 萬人。

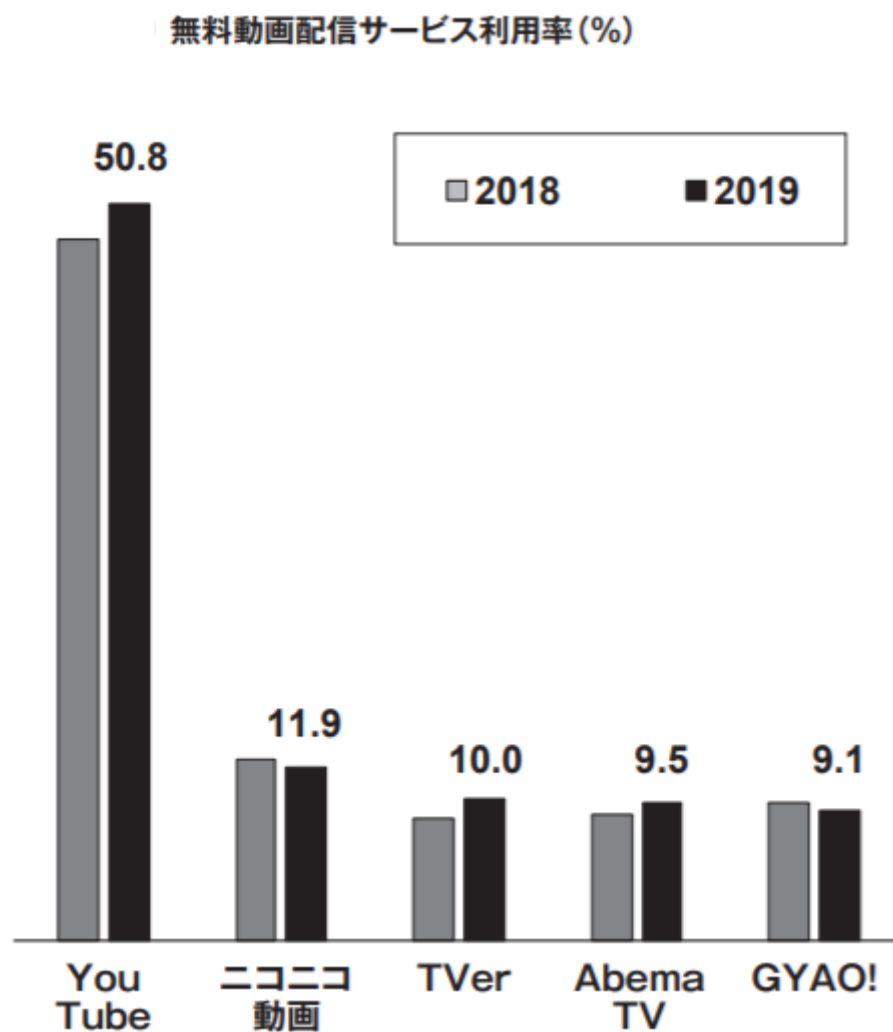


圖 93：日本 2018-2019 年 AVOD 使用者數調查比例（單位：%）

資料來源：四方田<sup>529</sup>

<sup>529</sup> 同上註，頁 8。

## （五）傳統付費電視與 OTT TV 之合作趨勢

本研究以日本三大通訊傳播集團、與主要直播衛星事業 SKY PerfecTV 為調查對象，就其機上盒（STB）功能、資費優惠、帳號整合等方面，進行盤點調查，其概要如下表。首先關於 KDDI 集團部分，其最積極與 OTT TV 業者合作，對主要的 OTT TV 服務，都透過旗下有線電視之 J:COM 進行機上盒內建的整合；此外，針對較熱門的 Netflix 與 DAZN，也進行了帳單整合，讓使用者可以「一次購足」（one-stop shopping）。

而在 NTT 集團方面，旗下 IPTV 則是網羅了日本最熱門的 Amazon Prime Video，將之內建於機上盒中；此外，行動通信部門 NTT Docomo 亦與全球熱門的 Disney+ 進行帳號整合，即便非屬 NTT Docomo 之用戶，欲訂閱 Disney+ 者亦必須先註冊 NTT Docomo 專屬之帳號。

最後，關於 Softbank 方面，則主要僅於行動通信部門與 Netflix 進行帳單整合；至於直播衛星 SKY PerfecTV，則僅提供旗下用戶自家的 VOD 服務，並未與 OTT TV 業者合作。

表 33：日本主要付費電視業者與 OTT TV 之合作態樣彙整

|                    | JCOM       | au行動    | au HIKARI  | NTT Docomo | HIKARI TV   | Softbank行動 | SKY PerfecTV |
|--------------------|------------|---------|------------|------------|-------------|------------|--------------|
| 集團                 | KDDI       |         |            | NTT        |             | Softbank   | 伊藤忠商事        |
| 性質                 | CATV       | MNO     | IPTV       | MNO        | IPTV        | MNO        | DBS          |
| STB功能              | Android TV |         | Android TV |            |             |            |              |
| 合作對象               |            | 合作態樣    |            |            |             |            |              |
| Netflix            | STB內建、帳單整合 |         | STB內建      |            |             | 帳單整合       |              |
| DAZN               | STB內建、帳單整合 |         |            | 費用優惠       |             |            |              |
| YouTube Premium    | STB內建      | 延長免費試用期 | STB內建      |            |             |            |              |
| Disney+            |            |         |            | 帳號整合       |             |            |              |
| Disney Pass        |            | 專屬服務    |            |            |             |            |              |
| Amazon Prime Video |            |         | STB內建      |            |             |            |              |
| ABEMA              | STB內建      |         |            |            |             |            |              |
| J SPORTS           | STB內建      |         |            |            |             |            |              |
| WOWOW on Demand    | STB內建      |         |            |            |             |            |              |
| TELASA             |            | 帳號整合    | 帳號整合、STB內建 |            |             |            |              |
| TVer               | STB內建      |         |            |            |             |            |              |
| NHK on Demand      |            |         |            |            | 專屬SVOD服務及費用 |            |              |

資料來源：四方田<sup>530</sup>、本研究整理

## 二、網際網路視聽服務平臺治理模式

### （一）平臺之納管基礎與範圍

就結論而言，日本法制目前並未納管 OTT TV 平臺，不過官方曾經有提出類似的修法討論。

日本電信法制與廣電法制傳統上，一直維持著穀倉（silo）式的立法；而在 2006 年前後，主管機關總務省開始有了「資訊通訊法」（情報通信法）的修法修法計畫。此概念的源頭，最早可追溯至 2006 年 6 月小泉純一郎政權下的「通訊與廣電應有取向之政府執政黨<sup>531</sup>合意」

<sup>530</sup> 同上註，頁 2-3。

<sup>531</sup> 當時日本內閣係由自民黨與公民黨組成聯合內閣。

（通信・放送の在り方に関する政府与党合意<sup>532</sup>）。基於此合意，以於2010年之國會會期提出法案為目標，先後組成了時任竹中平藏總務大臣的私人座談會「通訊與廣電應有取向之座談會」（通信・放送の在り方に関する懇談会，竹中懇）、與私人研究會「通訊與廣電綜合法體系研究會」（通信と放送の総合的な法体系に関する研究会，下簡稱「研究會」）。

前掲研究會於2007年提出報告書，其認為應於2011年前建構世界最先進的資通訊基礎設施，以使通訊與廣電匯流，因此仿照歐盟指令與美國學說，以「傳輸基礎設施」之匯流、「終端」匯流與「業者」匯流為概念，提出水平、層級化法律體系之概念。「資訊通訊法」構想概要如次：

### 1. 通訊與廣電法制修正之必要性

資通訊社會將由依不同媒體之物理特性導引市場使用之「垂直型」構造，變化為以內容與網路自由組合的「層級型」構造，因此法律制度應加以配合。此外，跨越傳統垂直型媒體的新商業模式、新服務、新業者將紛紛出現，有必要由垂直型概念下的細分化管理制，修正為以「類似市場」為管制重心的綜合性法律體系<sup>533</sup>。

---

<sup>532</sup> 〈通信・放送の在り方に関する政府与党合意〉（2006），[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/policyreports/chousa/eisei\\_houso/pdf/060714\\_2\\_ss-2.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/chousa/eisei_houso/pdf/060714_2_ss-2.pdf)（最後瀏覽日：2020年07月01日）。

<sup>533</sup> 総務省通信・放送の総合的な法体系に関する研究会，〈通信・放送の総合的な法体系に関する研究会報告書〉，頁8-11（2007），[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/policyreports/chousa/tsushin\\_houseikikaku/pdf/071206\\_4.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/chousa/tsushin_houseikikaku/pdf/071206_4.pdf)（最後瀏覽日：2020年07月01日）。

## 2.修正之方向性

以「資訊自由流通」、「保障普及服務」、「確保資訊網路之安全性、信賴性」為基本理念。區分內容產業、傳輸基礎設施產業，將各層級內管制一致化；此外，並檢討「平臺層」規範必要性<sup>534</sup>。

## 3.內容層之規範重點

「內容層」(コンテンツ)主要規範不當資訊內容與權利保障的類型化，其主要將在資訊通訊網路上流通的內容依照「公然性」區分，不具公然性者，受到秘密通訊自由之保障，具公然性者，則受到表見自由之保障；在公然性內容中，若具「特別社會影響力」者，為「開放媒體內容」(オープンメディアコンテンツ)，反之則為「媒體服務」(メディアサービス)，所謂「特別社會影響力」，係指即時向不特定的全國閱聽眾為播送，而有較強大之社會影響力，故「開放媒體內容」之適例為網路首頁，「媒體服務內容」則指當前的電視播送、與將推出的可類比化內容播送服務(類比可能なコンテンツ配信サービス)；此外，再將「特別社會影響力」依其影響程度類型化，視服務提供內容之種類(畫面、聲音、檔案)、服務之品質(精緻度)、終端使用者接取之容易性、閱聽眾數、收費與否、該服務市場之寡占性、物理上瓶頸設施性質之有無及程度等判斷要素，區分為影響程度較大之「特別媒體服務」、與影響程度較小之「一般媒體服務」，前者可能維持現行的管制寬嚴度，後者則原則上降低管制<sup>535</sup>。

---

<sup>534</sup> 同上註，頁 12-15。

<sup>535</sup> 同上註，頁 16-23。

#### 4. 平臺層之規範重點

研究會認為，平臺層是否需要獨立一層規範，可以深化討論，惟未來平臺層將可能形成新的瓶頸設施，阻礙資訊之自由流通，應以禁止不當之差別待遇為中心，確保其開放性<sup>536</sup>。

#### 5. 傳輸設施層之規範重點

「傳輸設施層」（伝送インフラ）尚區分為「傳輸服務層」（伝送サービス）與「傳輸設備層」（伝送設備）。「傳輸服務層」主要規範各類服務的基本管制原則，由於匯流後之新興服務種類繁多，日本現行法制存有大量個別對應新興服務的單體法規，為了加速事業的自由經營，因此藉由通傳服務管制的一元化、促進公平競爭、與保障利用者（包括事業與消費者）來達成目的。

「傳輸設備層」主要規範頻譜之利用，由於日本現行各事業僅得基於通訊或傳播的「特定使用目的」而使用頻譜，但為因應匯流產生的新興服務，因而需要打破通訊與傳播間的頻譜特許制度，不再區別二者，各事業得以自由、彈性地使用頻譜，故將以修正執照制度為重心。此外，關於媒體集中排除原則（マスメディア集中排除原則），則考量是否移往「內容層」<sup>537</sup>。

#### 6. 跨層之規範重點

研究會認為，是否跨越層級經營，乃是各業者自行基於自己的商業判斷，享有自由。惟垂直整合業者在跨層經營下，可能產生諸多商業糾

---

<sup>536</sup> 同上註，頁 24-26。

<sup>537</sup> 同上註，頁 27-30。

紛，因而為確保國民生活不可或缺的資訊流通、媒體多元性與公平競爭，有必要規範跨層交易管制與部份限制垂直兼營<sup>538</sup>。

2008 年起，總務省開啟了「資訊通訊法」構想的諮詢程序；2009 年諮詢程序結束，其結論概述如次<sup>539</sup>：

- (1) 關於「傳輸設備層」管制，應導入基地台的目的變更制度、並擴大免照基地台之範圍，使無線頻率之利用更具彈性。
- (2) 關於「傳輸服務層」管制，應以「電信業法」（電氣通信事業法）為規範收斂核心，輔以無線廣播、有線廣播之安全性與信賴性為規範重點。
- (3) 關於「內容層」，所謂「媒體服務」，仍應僅限於傳統「廣播」的概念，其他具「公然性」的通訊內容，則應對應至其他個別的法令，如青少年網際網路環境整備法（青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律，青少年インターネット環境整備法）等。換而言之，此次修法，將以「廣播相關四法」，也即「放送法」（放送法）、「有線電視放送法」（有線テレビジョン放送法）、「利用電信放送法」（電氣通信役務利用放送法）與「有線音訊放送法」（有線ラジオ放送法）之整合、收斂為核心。
- (4) 應導入放送之「軟硬分離」（ハード・ソフト分離）之參進制度。

---

<sup>538</sup> 同上註，頁 31-32。

<sup>539</sup> 岡崎俊一，〈新放送法制の概要と課題〉，《千葉大学法学論集》，第 26 卷第 1・2 号，頁 57-64（2011）。

- (5) 放送節目管制應予維持，惟應導入節目類別（種別）、播送時間等之公示制度。
- (6) 應檢討「表現自由享有基準」之去管制，也即「媒體集中排除原則」。
- (7) 應改良有線電視之再傳輸義務、並維持其裁定制度。

值得一提的是，關於「平臺層」，由於 2008 年時「廣播法」已修正，先行將衛星廣播之「平臺事業（プラットフォーム事業者）」法制化，因此諮詢過程中，「平臺層」已非重點，故於此略而不提。

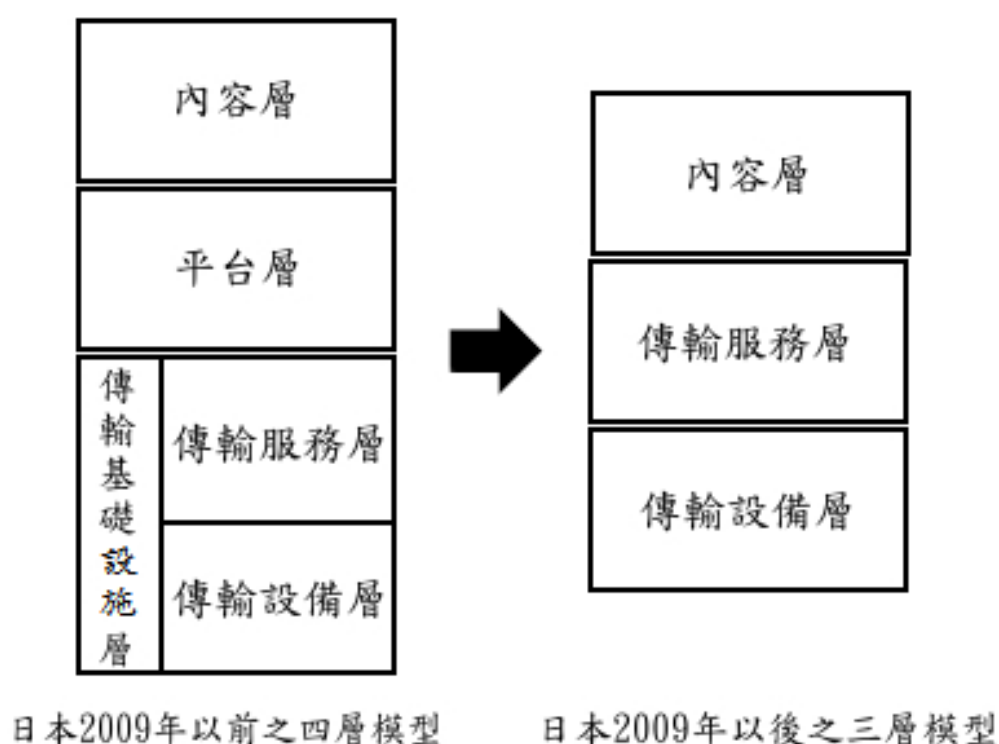


圖 94：日本「資訊通訊法」草案層級架構變化

資料來源：本研究自行繪製

雖然「資訊通訊法」構想立意良善，惟在諮詢過程中，其檢討委員會就發現公開諮詢中，就「單一法典化」持反對意見與「應審慎為之」意見者相當多。尤其，檢討委員會委員中，亦不乏認為法體系改造雖然有其優點、但亦應考量現實困難點的意見，尤其，法案草擬等作業期間僅一年，法制作業應有先後順序，應先擱置分歧意見較多的「內容層」爭議，就服務層與網路層等先行處理<sup>540</sup>。

因此，總務省在 2010 年向國會提出的草案中，並非採取以研究會與諮詢時所採取「資訊通訊法」之「法規匯流」的立法形式，而係採取整併「放送相關四法」、整併有線放送電話法（有線放送電話に関する法律）與電信業法、個別修正無線電波法（電波法）與有線放送電話法（有線電気通信法）之方式。然而，該修正草案並未在參議院休會前完成審議；而係於同年年底的臨時會中，在朝野兩黨的修正合意下，在眾議院不到 3 小時、參議院不到 1 小時的審查速度<sup>541</sup>，通過修正案<sup>542</sup>。

總務省基此決議，在 2010 年向國會提出的草案中，並非採取以研究會與諮詢時所採取「資訊通訊法」之「法規匯流」的立法形式，而係採取整併「放送相關四法」之形式，最終完成立法。

---

<sup>540</sup> 總務省情報通信審議会情報通信政策部会通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会（第 6 回）議事録，頁 6（2008），[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/policyreports/joho\\_tsu sin/houtai/pdf/080801\\_4.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/joho_tsu sin/houtai/pdf/080801_4.pdf)（最後瀏覽日：2020 年 07 月 01 日）。

<sup>541</sup> 鈴木秀美，〈放送法改正の概要〉，《法律時報》，第 83 卷第 2 期，頁 81（2011）。

<sup>542</sup> 放送法等の一部を改正する法律（平成 22 年法律第 65 号）。

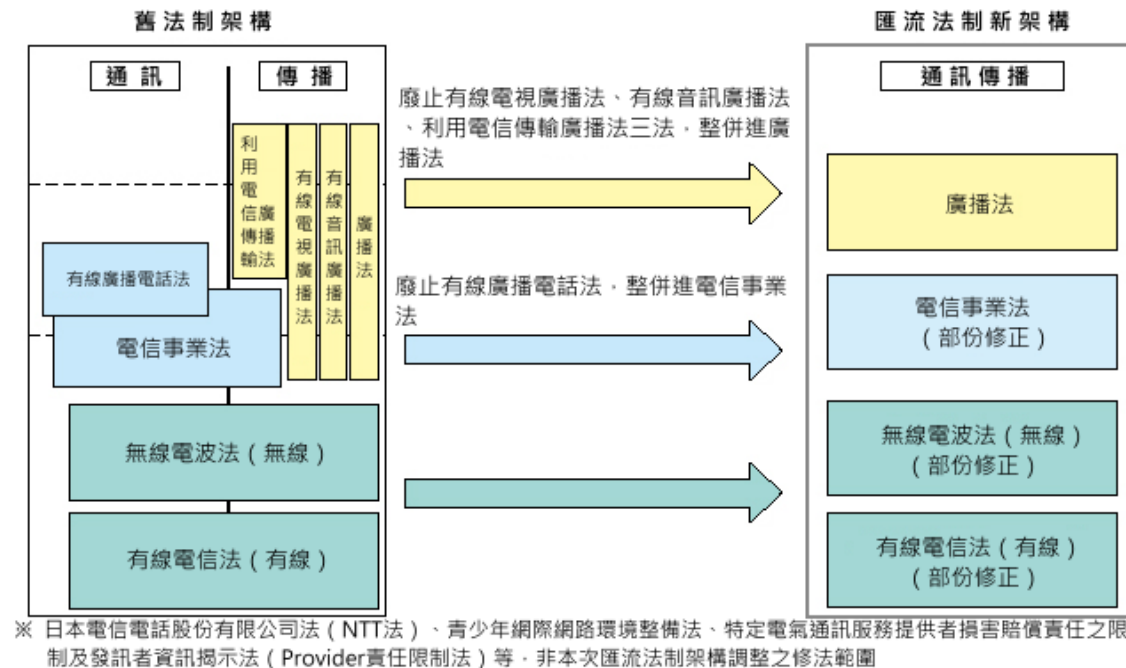


圖 95：日本 2010 年匯流法制架構調整概念圖

資料來源：中島<sup>543</sup>、影井<sup>544</sup>、砂川<sup>545</sup>、金澤<sup>546</sup>

<sup>543</sup> 中島淳，〈通信・放送の法体系を 60 年ぶりに見直し-通信・放送分野におけるデジタル化の進展に対応した制度の整理・合理化を図るため、放送関連 4 法を統合-放送法等の一部を改正する法律〉平成 22 年法律第 65 号〉，《時の法令》，第 1882 期，頁 35（2011）。

<sup>544</sup> 影井敬義，〈通信・放送の法体系の見直しについて：「放送法等の一部を改正する法律」による制度改正〉，《映像情報メディア学会誌：映像情報メディア》，第 65 卷第 5 号，頁 665（2011）。

<sup>545</sup> 砂川浩慶，〈新・放送法にみる、今後の放送・通信政策〉，《立教法学》，第 85 号，頁 38（2012）。

<sup>546</sup> 金澤薫，《放送法逐条解説》，改訂版，情報通信振興会，頁 15（2012）。

### 三、內容監理概況

#### (一) 網際網路視聽服務平臺內容管制規範

由於日本並未納管 OTT TV 平臺，相應的內容規範則全數劃歸網際網路內容之規範為之。而日本有關網際網路內容的管制主要有「青少年網際網路環境整備法」、與「特定電信業務提供者之損害賠償責任限制暨發訊者資訊開示法」(特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律，プロバイダ責任制限法，以下簡稱「服務提供者(Provider)責任限制法」)兩者。

日本於 2008 年通過「青少年網際網路環境整備法」之立法，要求網際網路接取業者(IASP)必須提供過濾有害網路內容清單之服務，以讓家長提青少年申辦行動通信等門號時，得以選用過濾服務。然而，近年來該法的實行狀況不佳，選用過濾服務者少，因此日本於 2018 年修法，強化 IASP 業者之義務，必須進行是否已滿 18 歲之身份查驗、且必須主動向家長與青少年說明過濾機制的必要性，且必須依契約協助使用者進行手機設定。要之，青少年網際網路環境整備法之新法規範要旨如次：

- 1、青少年之監護人部分：應理解網際網路上流通有有害青少年之資訊，且對青少年之使用進行管理、監督，並有努力教導其使用網際網路之義務。(第 6 條)申辦行動通信服務時，得對業者聲明將由青少年使用之旨。(第 14 條)
- 2、行動通信網際網路接取服務提供者等部分：

(1) 對象業別：可自行行動終端提供網際網路之事業，以及經營

行動終端零售商店之通訊行。

(2) 青少年確認義務：業者及通訊行應確認是否為青少年申辦或使用。(第 13 條)

(3) 說明義務：申辦時業者應就網際網路上流通有有害青少年之資訊加以說明；並就過濾服務之必要性、可使用之服務、開啟過濾服務等內容進行說明。(第 14 條等)

(4) 過濾服務（青少年有害情報フィルタリングサービス）提供義務：青少年申辦或使用時，業者應提供過濾服務；但監護人表明不使用者，不在此限。(第 15 條)

(5) 過濾服務開啟義務：青少年申辦或使用時，業者應開啟過濾服務；但監護人表明不使用者，不在此限。(第 16 條)

3、其他網際網路接取服務提供者部分：業者應於使用者提出過濾服務使用需求時提供之。(第 17 條)

4、行動終端設備製造商部分：行動終端製造商販售之行動終端，應預先安裝（プリインストール）過濾服務，並盡可能簡化初次使用方式（第 18 條）

5、操作系統（OS）製造商：有努力使行動終端製造商易於預先安裝過濾服務之義務。(第 20 條)

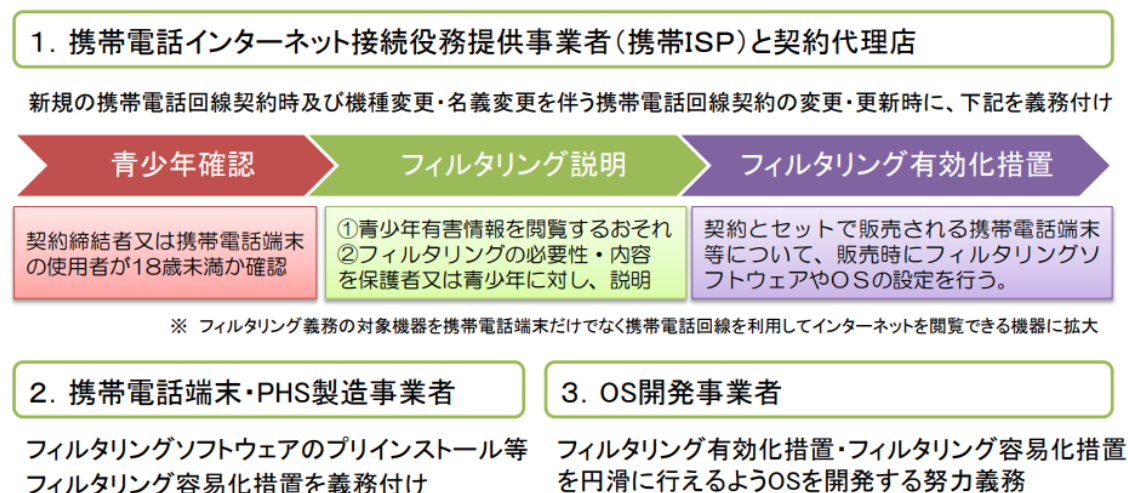


圖 96：日本 2018 年青少年網際網路環境整備法修正概要

資料來源：總務省<sup>547</sup>

至於「服務提供者責任限制法」則於 2001 年立法通過，該法明確網際網路服務提供者（ISP）等「網路中介業者」之責任範圍，採取「通知與及取下」模式，一方面規範網際網路服務提供者的相關作為義務，另一方面則明確規範發訊人、送訊人及相關權利人間之權利義務，以及在何種條件下、網路服務提供者方能揭露發訊人的身份。相關運作機制如下圖所示。然而，如 Netflix 等具有編輯責任之業者，應難符合「明知」之要件，故實際得以援用者，大概僅有視訊分享平臺、社群媒體等服務業者。

<sup>547</sup> [https://www8.cao.go.jp/youth/kankyau/internet\\_torikumi/pdf/hourei/h29\\_75-gaiyou.pdf](https://www8.cao.go.jp/youth/kankyau/internet_torikumi/pdf/hourei/h29_75-gaiyou.pdf)

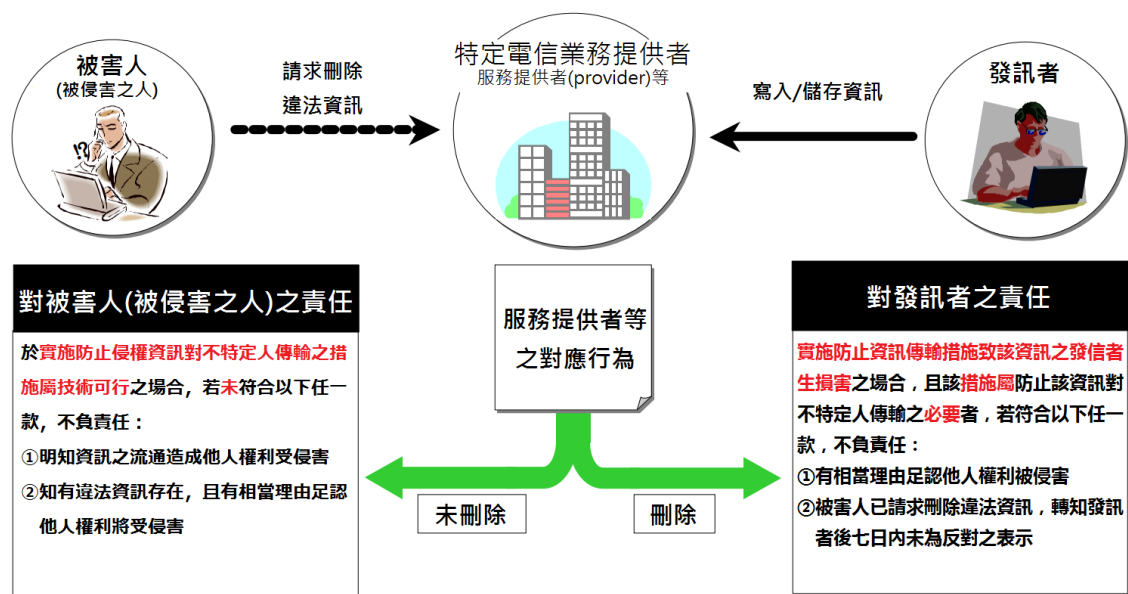


圖 97：日本服務提供者責任限制法運作機制

資料來源：總務省<sup>548</sup>

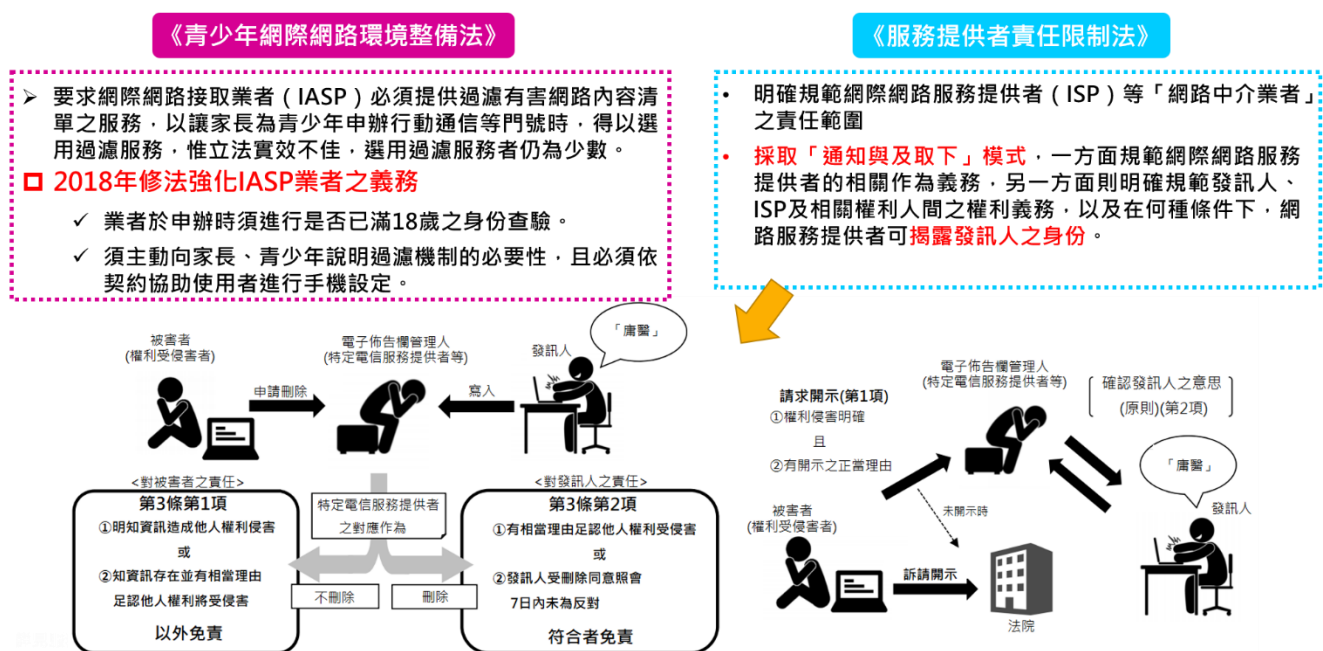


圖 98：日本內容監理機制

資料來源：本研究自行整理繪製

<sup>548</sup> [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000418065.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000418065.pdf)。

## （二）視聽內容產製之輔導獎勵措施

在放送政策方面，除了基於放送法進行執照的發放與內容管制，針對放送內容之交易，亦制訂「放送內容製作交易適正化指引」（放送コンテンツの製作取引適正化に関するガイドライン），冀希改善致使節目製作商誘因與創意消滅的業界交易習慣。此外，針對放送技術之振興，總務省制訂了 4K、8K 超高畫質電視播送商轉之時程表，透過補助等方式，希望能在 2020 年東京奧運時提供服務。又，總務省基於海外輸出導向，成立「放送內容海外推展促進機構」（放送コンテンツ海外展開促進機構，BEAJ），透過此官民合作組織，將日本的廣電內容推廣至海外。值得注意的是，此部分的推廣與扶植權能，會與經產省的「酷日本」（クールジャパン，Cool Japan）競合。

## （三）著作權侵害處理模式

日本國會於 2020 年 6 月通過著作權法修正草案，當中將擴大現行「明知其為違法上傳」而下載音樂與影像之刑事處罰至漫畫、書籍與論文，以避免內容產製之萎縮效果；但設有衡平措施，下載內容情節屬輕微者，或無不當侵害著作權人之特別場合則不在違法之列。此外，針對引導使用者下載盜版內容之「盜版網站」，草案也將其定性為「接觸網站」（リーチサイト），網站營運者亦將納入刑事處罰。新法將於 2021 年 1 月施行<sup>549</sup>。

---

<sup>549</sup> 山口恵祐，改正著作權法が成立 漫画・書籍など違法 DL の対象拡大 21 年 1 月 1 日に施行，ITmedia，2020/6/5，<https://www.itmedia.co.jp/news/articles/2006/05/news115.html>。

## 四、數位轉型下之付費電視平臺競爭

### （一）有線電視與 IPTV 間之競爭管制調和

為了因應電信電視，也即 IPTV 之發展，日本於 2002 年實施之「利用電信放送法」，採取搭橋模式，透過部分適用電信法、部分準用放送法之方式以因應匯流趨勢，對既有之電信與廣電產業衝擊較低，同時亦具有較高彈性以因應不同匯流服務之特性<sup>550</sup>。

然而日本於 2010 年「放送相關四法」之整併中，已廢止「利用電信放送法」；新放送法對於 IPTV 之管制，已完全與傳統的有線電視同步。新放送法將「有線電視放送」或「利用電信放送」等舊有定義廢除，使用纜線之多頻道視訊服務，皆透過新放送法之「一般放送」方式參進，兩者可謂已無區別<sup>551</sup>。

關於有線放送事業之參進，依新放送法第 126 條關於「一般放送」之規定，除未達「一定規模」者，應向總務省登記。復依據放送法施行規則第 133 條，有線廣播之「一定規模」，係以引入端子數 500 個為區分；另，依據新放送法第 133 條，有線一般放送業者於登記後，應於開始提供服務時，向總務省報備。此外，一般放送尚有確保技術標準、放送服務品質等設備維持義務（第 136 條）、導致放送停止等重大事故之報告義務（第 137 條）、依總務省之命令而為設備改善義務（第 138 條）

---

<sup>550</sup> 余曜成、江耀國，〈日本、韓國 IPTV 法制現狀之分析—兼論台灣法制之修正〉，《法學新論》，第 30 期，頁 41（2011）。

<sup>551</sup> 山本博史，〈日本の放送制度と放送法制〉，《放送十五講》，向後英紀、古田尚輝編著，学文社，頁 154-156（2011）。

等，相較於基礎廣播，大抵採相當低度的管制<sup>552</sup>，相當有利於參進。

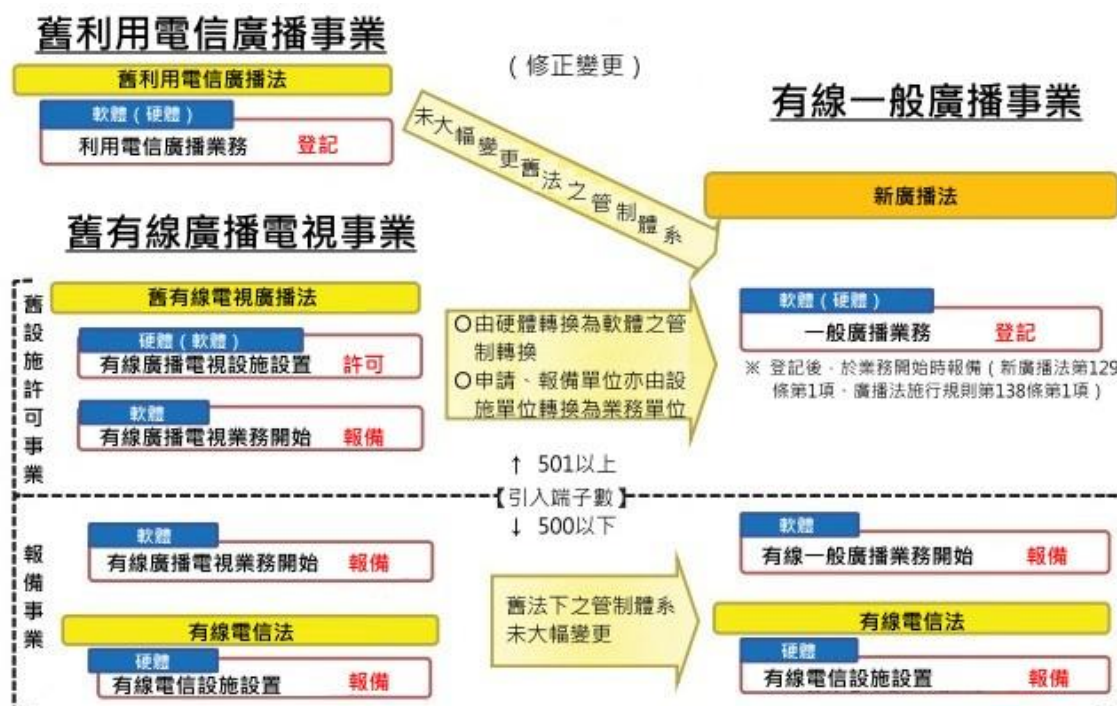


圖 99：日本新放送法有線一般廣播之新舊管制比較圖

資料來源：總務省<sup>553</sup>

## （二）因應 OTT TV 發展下的競爭管制趨勢

近期日本因應境外 OTT TV，如 Netflix、Amazon Prime Video 等之大舉參進，總務省進行了一系列修法因應與行政指導。

<sup>552</sup> 金澤薰，前揭註 546，頁 316-373。

<sup>553</sup> 總務省情報流通行政局地域放送推進室，〈ケーブルテレビの現状〉，頁 23（2014），[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/pdf/catv\\_genjyou.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/pdf/catv_genjyou.pdf)（最後瀏覽日：2020 年 07 月 01 日）。

首先在修法方面，為同時配合東京奧運之轉播，日本政府希望擴大原有 NHK 所能經營之業務範圍、同時也課與其相應的義務，因此修正放送法，增修第 20 條第 9 項及第 10 項，針對 NHK on Demand 之 VOD 付費服務，允許 NHK 策定實施基準，並由總務大臣認可<sup>554</sup>。

同時，2015 年 NHK 及日本主要無線電視業者在總務省得指導之下，共同成立 TVer，提供無線電視節目的 AVOD 服務，基此亦透過增訂同條第 20 項，課與 NHK 及其他無線電視臺協力之努力義務，此促進節目可於網際網路上流通，以強化日本內容於網際網路上的優勢<sup>555</sup>。

---

<sup>554</sup> [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b201015.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b201015.htm)

<sup>555</sup> 同上註。

## 五、管制模式比較表

表 34：日本視聽平臺管制模式比較表

|              | 有線電視                         | IPTV | 直播衛星                              | OTT TV              |
|--------------|------------------------------|------|-----------------------------------|---------------------|
| 法規依據         | 放送法                          |      |                                   | 未納管                 |
| 納管基準<br>與範圍  | 以纜線方式提供放送服務                  |      | 衛星一般<br>放送/基礎<br>放送               | 未納管                 |
| 主管機關         | 總務省                          |      |                                   | 總務省、經<br>產省         |
| 納管方式<br>(執照) | 有線一般放送(拉齊管制)<br>(依規模採登記/報備制) |      | 衛星一般<br>放送(登記<br>制)、基礎放<br>送(許可制) | 未納管                 |
| 內容管理         | 未設置頻道執照制度                    |      |                                   | 回歸一般性<br>網路內容管<br>制 |

資料來源：本研究自行整理

## 六、日本管制經驗之借鏡

由於日本截至當前為止，並未納管武將網路視聽服務平臺，且亦未訂定專法管制 OTT TV 之內容，而是透過一般性的網際網路內容管理法加以對處，因此對於我國可提供參考的經驗並不多。

然而，日本於青少年網際網路環境整備法上的逐步修正，仍可供我國參考。其對行動通信業者所課與的確認義務、說明義務、過濾服務的強制提供與開啟義務，能在一定程度上確保青少年無法接觸有害內容，是為有效的防護機制與措施。未來我國於整合兒少身心健康保護的網

際網路內容監理規範時，可參照日本之立法經驗，加以納入。

## 第十節 研究國別比較分析

表 35：研究國別研究項目彙整表

|          | 歐盟                  | 英國                      | 德國                              | 韓國            | 新加坡              | 澳洲            | 加拿大           | 美國        | 日本      | 我國             |
|----------|---------------------|-------------------------|---------------------------------|---------------|------------------|---------------|---------------|-----------|---------|----------------|
| 法規依據     | AVMSD<br>(2018 年修訂) | 2003 年通訊法<br>(2020 年修正) | 媒體邦際協約<br>(2020 年 11 月生效)       | 電信業法、影視振興法    | OTT、VOD、利基服務內容規章 | 1992 年廣播電服務法  | 廣電法           | 曾討論但當前無管制 | 無特別管制   | 無特別管制          |
| 納管基準及範圍  | 頻道/VOD/VSP          | 頻道/VOD/VSP              | 內容：頻道/VOD/電信媒體/VSP；平臺：平臺封閉/開放平臺 | 加值電信服務        | OTT TV           | 網際網路上除傳統廣電之內容 | BDU 所營運之 VOD  | --        | --      | --             |
| 主管機關     | 未規範                 | Ofcom                   | ZAK 等邦際協約機構                     | 資通訊部、KCC、KCSC | IMDA             | ACMA          | CRTC          | FCC       | 總務省、經產省 | 通傳會<br>(行政院指定) |
| 納管方式(執照) | 未規範                 | 頻道許可/VOD 報備/VSP 報備      | 頻道許可/平臺登記/VOD、電信媒體、VSP 不須照      | 報備            | 不明朗              | 無需執照          | 附隨於 BDU 之許可執照 | --        | --      | --             |

|               | 歐盟                   | 英國                        | 德國                 | 韓國                      | 新加坡                | 澳洲             | 加拿大                             | 美國           | 日本                  | 我國                             |
|---------------|----------------------|---------------------------|--------------------|-------------------------|--------------------|----------------|---------------------------------|--------------|---------------------|--------------------------------|
| 內容管理          | 頻道/VOD 拉齊；VSP 課與義務   | 接近拉齊，分級由 BBFC 共管；VSP 課與義務 | 頻道/VOD 拉齊；VSP 課與義務 | 大抵回歸網際網路內容管理；付費 VOD 應分級 | 概與傳統廣電拉齊           | 分級與網站封鎖        | 概與傳統廣電拉齊                        | 比照網際網路內容管制   | 比照網際網路內容管制          | 比照網際網路內容管制；有廣法 46 條有特別規定       |
| 輔導獎勵措施        | 創意歐洲計畫               | 創意英國計畫                    | 電影補助法透過基金會補助       | 文化、廣電、電影、動畫發展基金         | 公共服務內容基金           | 高預算影視專案租稅減免    | 加拿大媒體基金                         | 州層級租稅減免      | 成立放送內容海外推展促進機構      | 文化創意產業發展法之租稅減免；文化部新媒體跨平臺內容產製計畫 |
| 著作侵權處理        | 阻斷特定網站之禁制令           | 阻斷特定網站之禁制令                | 阻斷特定網站之禁制令         | 最重可阻斷侵權內容               | 可阻斷侵權網站            | 阻斷特定網站之禁制令     | 研議中                             | NTD 等        | 接觸網站、與明知其為違法上傳影像刑罰化 | 修正著作權法第 87 條「機上盒條款」            |
| 有線電視與 IPTV 調和 | ECN/ECS；平臺管制非歐盟一致化目標 | ECN/ECS；無須另行取照            | 同屬封閉型平臺            | 分立規範，但幾無二致              | 同屬國內訂閱電視服務；禁止不公平競爭 | IPTV 不發達，目前未規範 | 同屬 BDU；廣電傳輸、委託服務管理規則定有禁止差別待遇等規範 | 實務上皆取得有線電視特許 | 同屬有線一般放送            | 2019 通過 MOD 營業規章修正案，允許自組頻道     |

|                                    | 歐盟                            | 英國                               | 德國                            | 韓國                                      | 新加坡                                       | 澳洲                                     | 加拿大                                                                      | 美國           | 日本                                                        | 我國 |
|------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------------------------------------------------------|----|
| 其他<br>因應<br>OTT<br>TV 管<br>制趨<br>勢 | 結合案件<br>考量 OTT<br>TV 競爭情<br>狀 | 濫用市場<br>力案件考<br>量 OTT TV<br>競爭情狀 | 結合案件<br>考量 OTT<br>TV 競爭情<br>狀 | 允許無線<br>電視業者<br>結合推出<br>Wavve<br>OTT 服務 | 倡議電信<br>與媒體市<br>場支配地<br>位採一致<br>性認定方<br>式 | ACCC 提<br>出數位平<br>臺報告，<br>建議重塑<br>規管架構 | 揭露競爭<br>敏感機密<br>資訊等規<br>範適用<br>BDU 提供<br>之 VOD；<br>CRTC 建議<br>重塑規管<br>架構 | 有線電視<br>費率解管 | 允許 NHK<br>提供<br>VOD；指<br>導無線電<br>視業者成<br>立 TVer<br>VOD 服務 |    |

資料來源：本研究自行整理

本研究綜整研究國別如上表，以下將就個別項目進行比較分析與討論。

## 一、OTT TV 平臺治理模式

首先，在 OTT TV 平臺治理模式上，於第一組的「歐盟模式」，有規範不一的情況，主要原因係「視聽媒體平臺」並非歐盟一致化調和的對象，因此保留予會員國自行規範。基此，本研究所研析的英國與德國即有相異的規範。英國對於 OTT TV「平臺」並無任何規範，僅於提供頻道服務、VOD 服務或 VSP 服務時，需要另行取照，但誠如前述，這在英國是屬於內容管制的一環，而非平臺管制。而德國則不同於英國，對於平臺類型則區分為「封閉性平臺」與「非封閉性平臺」。前者為有基礎設施的平臺，如有線電視、IPTV、直播衛星等；後者則為與基礎設施無關的平臺，其實就是 OTT TV 平臺，基此兩者皆為登記制，提供的內容也可能完全一致，包括頻道與 VOD 等。至於 VSP，在德國同樣也將之視為內容管制的一環，無須取照。

於第二組「實質管制」的國家中，韓國的平臺層級取照條件比較特殊，由於尚未修法，因此目前實務上係以電信業法中的增值電信服務進行規管，其取照的條件較為寬鬆，於事前向主管機關報備即可。至於新加坡，雖官方資料上顯示有 OTT TV 執照，但實務上的取照條件則相對不透明。

第三組「僅於名義上有管制的國家」中，加拿大雖然刻正倡議修法全面規管，但目前規定仍係僅管制 BDU 所提供的 VOD，因此在取照條件上其實就是附隨於 BDU 執照，無須另行取照。澳洲的法制則相對傳統，由於 OTT TV 為新興服務，因此目前僅透過一般網際網路內容管制的方式，進行監理，在其廣電法制中，並未針對 OTT TV 設計執照及平臺規管制度。

第四組「幾乎未管制」的國家中，美國及日本都未將 OTT TV 納入規管範疇，雖然美國於 2014 年至 2015 年間 FCC 曾倡議將提供多個線性頻道的 OTT TV 納入 MVPD 範疇，但最後無疾而終。

最後，本研究認為，目前法制較健全之「歐盟模式」，較適合我國參考、借鏡。而英國與德國則又為兩個極端，英國對於 OTT TV 管制雖要求登記，但全部劃歸內容管制；德國新法則區分為「封閉性平臺」與「非封閉性平臺」，而「非封閉性平臺」的管制重點則為不得變更所傳輸服務之內容、開放性與無歧視義務、EPG 公平原則與內容編排之透明性，都是很原則性的管制。如何設計我國未來制度，留待第五章一併討論。

## 二、OTT TV 內容監理模式

首先，在 OTT TV 內容監理模式上，於第一組的「歐盟模式」，實質上基本上完全依照視聽媒體服務指令之規範，分為禁止仇恨性言論（包括恐怖主義等）、禁止有害兒少身心內容、廣告限制、歐洲作品配額、以及財務貢獻。由於歐盟開始管制 OTT TV 內容的時點非常早，可追溯至 2007 年，並於 2018 年幾乎將非線性也即 VOD 內容的管制，與線性也及頻道的管制拉齊，現時點兩者的內容管制密度可謂完全一致。而英國與德國最大的差異有二，其一為參進制度，在英國提供 VOD 服務與 VSP 服務需事前向主管機關報備；在德國則沒有執照制度。其二為規範法源，英國全部回歸 2003 年通訊法規範；但德國由於是聯邦制國家，因此規範分散在不同的邦際協約中，但內容涵蓋範圍仍符合歐盟指令的規範。

於第二組「實質管制」的國家中，新加坡與韓國的內容管制都相當嚴格，新加坡內容管制規範於 OTT、VOD、利基服務內容規章，內容概與傳統付費電視一致。韓國則大抵回歸網際網路內容管制，由 KCSC 進行審議、監理。

第三組「僅於名義上有管制的國家」中，加拿大 BDU 所附隨 VOD 的內容管制基本上跟隨 BDU 傳統的內容管制，趨於一致。澳洲則比較特別，係僅透過一般網際網路內容管制的方式進行監理，包括阻斷非法影視內容之網站等。

第四組「幾乎未管制」的國家，美國及日本都未特別針對立法，全部回歸一般網際網路內容管制的方式進行監理。

最後，綜整以觀，可以將內容管制區分為兩種類型：

- (一) 與傳統付費電視一致：歐盟、新加坡、加拿大為此模式。
- (二) 回歸一般網際網路內容管制：韓國、美國、日本、澳洲為此模式。

基此，本研究認為，針對 OTT TV 內容特別設計管制規範的國家，其內容管制基本上已與傳統付費電視拉齊，基於我國當前的收視習慣，以及 OTT TV 的傳播能量，國家保護義務不應區分 OTT TV 與傳統付費電視。

另一方面，以韓國為例，若一般網際網路內容管制健全、得當，OTT TV 內容管制回歸一般網際網路內容管制亦無不可。此外，歐盟雖然法律制度相對健全，但歐盟對於視聽媒體服務之管轄權要件非常嚴格，以前開介紹之英國「Play 事件」為例，若不符合「營運總部」與「編輯決定與主要勞動力」所在地皆在該會員國，則該會員國則無管轄權；然而，

無論是英國或德國，都有最重可阻斷特定網際網路非法內容之規範，以做為網際網路內容管制的最後手段。基此 OTT TV 內容管制與一般網際網路內容管制相互配套，才是法制設計應有之取向。

### 三、視聽產業結構與 OTT TV 管制模式之關係

從各國的視聽產業結構以觀，與各國當前的 OTT TV 規管制度可能不見得有關係。

首先很明顯與視聽產業之強盛有關者，如美國、日本，為一般咸認的文化輸出國，因此在相關的法制政策討論中，大抵採取即便不管制，其影視產業亦能蓬勃發展的立場；尤其於美國，在多線性頻道的 OTT TV 是否納入 MVPD 的討論中，其實也是著眼於 MVPD 法制有許多促進競爭性 MVPD 發展的政策工具，例如必載與節目取得規則等，進而有利於 OTT TV 壯大發展。

另一方面，如同韓國，雖然也已擠身文化輸出國，但跟新加坡類似，都是傳統性對於廣電傳播內容高度規管的國家，因此此管制思維也延伸到了 OTT TV 上。

而歐盟的 OTT TV 法制發展之所以如此超前、快速，在其立法文件上都提到了來自美國的影視文化入侵問題，故其實是本於文化保護與美歐貿易戰之思考。

最後，加拿大與澳洲雖然當前的規管密度不若歐盟，但兩國的有關機關都提出報告書或白皮書，認為應修法、建立包括 OTT TV 之全新的規管制度。因此此兩國並非不管，只是時機未到，值得吾人持續關注。

## 四、輔導獎勵措施

從各國政策加以歸納，輔導獎勵措施大抵包括兩種類型，其一為設立基金補助；其二為租稅減免。

而從歐盟的法制觀之，其 2018 年修訂視聽媒體服務指令所新設之財務貢獻框架規範，兼含所有視聽媒體服務，也即線性與非線性服務，因此對於我國的啟示為：對於新興與傳統之視聽媒體服務，實不應有差別待遇。

## 五、著作侵權處理模式

除了 OTT TV 管制上較為保守的美國、日本、加拿大外，其餘的國家皆已有阻斷侵權網站或內容之規範，顯見此防止著作侵權的手段已廣為世界各國所接受。

本研究認為，可參考相關國家的規定，於著作權法制定阻斷侵權網站或內容之規範。

## 六、有線電視與 IPTV 間之管制調和

綜合以觀，除澳洲法規相對保守之外，其餘國家有線電視與 IPTV 皆已實質上透過相同規範進行規管，甚至根本不區分兩者。

我國礙於黨政軍條款之故，遲至今日尚未完全法規匯流而容有管制落差，應如何設計法制，留待第五章一併討論。

## 七、其他因應 OTT TV 發展下之競爭管制趨勢

從各國規管趨勢以觀，可以歸納為以下幾點方向：

- (一) **競爭法相類規範上納入 OTT TV 競爭情狀**：如歐盟、英國、德國、新加坡、加拿大，其將 OTT TV 視為視聽媒體服務之競爭者，在結合或監理個案上及法規上，予以納入市場分析。
- (二) **鼓勵無線電視業者共同推出 VOD 服務**：以無線電視為主要收視管道之日韓為主，用意強化其內容之觸達，以與境外內容抗衡。
- (三) **解除既有有線電視部分管制**：美國 2019 年擴張解釋，將 OTT TV 視為 LEC Test 所指服務，實際上完全解除了美國的有線電視費率管制。
- (四) **規管架構重構**：澳洲與加拿大皆刻正倡議重新調整整體之規管架構，以因應 OTT TV 大舉為觀眾所接受之趨勢。

## 第四章 結論與建議

### 第一節 對我國「網際網路視聽服務法」草案之建議

考察各研究國別之網際網路視聽服務平臺治理模式後，本研究謹摘錄我國「網際網路視聽服務法」草案（下簡稱「OTT TV 專法草案」）兩場次公聽會各界所提之建議，加以分析，並提出本研究對於草案規範之建言：

#### 一、規管對象與定義

##### （一）公聽會意見

於公聽會中，相關公協會與有關業者指出：

1. 刪除「以自己名義，」之文字，只要是提供經過編排、篩選之視訊、音訊內容提供我國使用者收視、聽並收取對價或從事廣告營利之服務，就應該納管。而要求以自己名義才受規管，依此定義，將會產生規管漏洞，例如利用廣告商來維護侵權網站，即非以自己名義，可不受本法規管。
2. 本法主要應該著力在對 OTT TV「平臺」的管理，而不是去管 PGC、UGC 是怎樣的內容，何況實務操作上也沒有那樣的區隔，那是落後於時代的見解，可能是 7、8 年前了，因此，只要是透過網際網路提供視訊服務，無論是否為自己名義，都應納入網際網路視聽服務之範圍。
3. 以國內外各大入口網站為例，入口網站僅單純作為網路資訊整合平臺，主要服務係使網路使用者透過入口網站服務得以接觸眾多新聞報導內容及各類生活資訊，其影音專區亦僅是網站內容眾多分頁之一，非專以提供影音視聽服務為主要業務。又，國內大多數新聞網站

為例，其影音專區僅為整體網站內容之分頁，並非專以提供影音視聽服務為主要業務（例如：各新聞網站之影音專區）。上述業者多半未單獨設立影音服務平臺或影音應用程式（App），網站瀏覽者大多無須註冊會員亦無庸登入即可觀看，影音瀏覽服務多屬於免費提供，未收取訂閱費，顯與以網路視聽服務為主要業務之業者營運方式有別。將多元經營模式之網路視聽服務提供者，或是數位平臺皆以同一標準判斷市場影響力，甚至採同等管理強度，此等規範方式，亦與本法所宣稱之捉大放小立法精神恐有落差，建議需再審慎評估。因此建議將「網際網路視聽服務」之定義修正為：「指以自己名義，經由網際網路，將經編輯且篩選後之視訊內容提供我國使用者收視、聽為主要業務，並收取對價之服務。」

4. 「使用者分享內容」(例如 YouTube)及「社群媒體」(例如 Facebook)的平臺，不論經濟規模、閱覽人次、廣告市占率，均遠勝過所有國內「以自己名義提供內容」的 OTT TV 業者。「使用者分享內容」及「社群媒體」平臺既然規模更大，就更應優先納管，方符合「捉大放小」的政策方向。故本法所規範之網際網路視聽服務，不宜排除「使用者分享內容」及「社群媒體」的平臺服務。

## （二）本研究研析意見

就前開意見可得知，社會各界對於現行草案之規管對象、定義有諸多建議且大相逕庭，實有進一步研析之必要。首先，通傳會日前所提出之草案雖未將視訊分享平臺納入管制範疇，惟未來是否仍將透過本法或相關法制規範仍屬未知，值得進一步觀察。而就此部分建議，或可借鏡歐盟、德國法制之經驗，

依據「德國媒體邦際協約」之架構，其規範對象分為媒體平臺、中

介媒體、視訊分享服務與線性頻道四大類。其中，對媒體平臺之定義為「彙集線性、非線性或符合新聞編輯原則的電子媒體（如具有定期印刷品或政治資訊的內容）為其整體服務」；對於中介媒體之定義為「針對負有編輯責任之他人所提供的內容，進行聚合、挑選並提供公眾近用，但未整合成整體服務的電子媒體」，傳統意義之 Facebook、Twitter、Google search engine 者屬之；視訊分享服務則係指「指一電子媒體，其服務之主要目的或服務之主要功能，在於傳送服務提供者不負編輯責任之影片或使用者的製作視訊，且服務提供者係以自動方式決定影片或使用者的製作視訊之傳送編排」。

其次，前開所言之編輯責任係指實施選擇（selection）及編排（organisation）節目之有效控制；編排係指廣播電視服務之節目排定次序及時間，或隨選視訊服務之節目片庫呈現之順序。因此，僅有當業者可同時決定其所欲提供之節目，並決定其提供之先後或順次時，始具編輯責任。基此，可明顯區別不同服務間實有性質上之重大差異，而有區別規管之必要，故本研究團隊建議，主管機關未來立法工作之規劃、推行，除同步關注視聽產業市場服務、技術沿革之變遷外，亦可參照世界各國之立法經驗。

有關現行草案對於規管對象構成要件的建議上，本研究團隊認為主要、次要業務之判準並不精確且過於相對性，且會隨系爭服務提供者之規模大小、多角化經營、集團化等情況變化，若採納此觀點，集團化且多角化經營之企業將可透過整體服務內涵之調整，進行法律定義之規避而不落入管制，新興、獨立等小規模的 OTT TV 服務提供者反而容易被定義捕捉、納管，不僅有害平等管理原則，也將不利於媒體多樣性的發展。職是，「主要業務」部分之建議，應不予採納。

另外，由於 OTT TV 的商業模式相當廣泛，除了由使用者付費訂閱、付費「去廣告」、數位購片或數位租賃等收費模式外，亦有免費收視但插播廣告而從廣告商獲利的 AVOD 模式。僅納管由使用者訂閱之 OTT TV，不僅同樣違反平等管理原則，對於 AVOD 模式的內容不予監管，恐怕也違反了對於兒少的國家保護義務。故限縮納管範圍為「收取對價服務之業者」，不應採納。此外，值得一提的是，免費收視型態中，若要求使用者先期註冊，抑或開始使用即透過科技回傳使用者使用或收視行為者，於解釋上，亦可解為使用者付出個人資料而換取服務。故即便系爭服務並非由使用者支付價金，亦可能屬於「對價」的型態之一。

最後，視訊分享平臺之責任特質，核與具「編輯責任」之網際網路視訊服務有所不同，一如前述。因此兩者之行為管制等行政法上義務自無法一視同仁，必須另為考量、設計。而本草案未予納管視訊分享平臺，不代表該類事業不受任何管制，舉凡兒童及少年福利與權益保障法，以及通傳會刻正研擬之數位通訊傳播法草案，皆有、或將可能有相關的管制規範。

## 二、登記規範

### （一）公聽會意見

#### 1、任意登記部分

於公聽會中，針對草案第 5 條，相關公協會與有關業者指出：公司法第三百七十一條第一項業已於 107 年 11 月 1 日修訂施行，其規定「外國公司非經辦理分公司登記，不得以外國公司名義在中華民國境內經營業務。」因此網際網路視聽服務提供者不論本國或外國均需向經濟部或各縣市政府進行商業登記。僅需持經濟部或各縣市政府之商業登記進行登記即可，蓋經濟部已審核公司名稱、地址等；服務內容已有消費者保護法之規定及行政院消保處之行政指導要求，故不必疊床架屋。網路位址因使用 CDN 和不同伺服器廠商，除經常變換外，若要求全部登記，非切實際。

#### 2、公告登記部分

於公聽會中，針對草案第 6 條，相關公協會與有關業者指出：

- （1）強制納管，可有客觀標準？主管機關如何取得使用者數量、營業額、點擊數、流量等資訊，又如何證明前開資料可信？納管能否有明確量化且符合公平的標準？
- （2）第二項要求事業，應於其網頁設置我國內容專區並公開揭露當年度自製或合製我國內容之具體措施與比例，倘主管機關片面公告過高之本土內容比例，將對本土業者反而造成負擔，例如只做電影類別等專項頻道之網際網路視聽服務事業，由於本國電影自製比例根本不足，將無法達成比例之要求。另外訂定過高的比例，可能引起境外業者挾資金購買臺灣內容，除墊高臺製內容購買成本造成不公平競爭外，其將臺製內容高價回賣臺

灣平臺業者，反而將嚴重打擊境內業者，而內容產製業者也未受惠。

(3) 本專法不應是在干涉各家 OTT 業者的內容策略，蓋每個平臺業者之內容策略不同，故對於本土內容比例及實行方式，應採獎勵制而非硬性規定比例，職是主管機關應配合第十五條之鼓勵方案鼓勵自製或合製我國內容，而非片面規定比例之多寡。

(4) 為免已依法完成登記之事業，因本條規定而需重複登記，爰建議增訂本條第一項但書：「**但已依其他法律登記之網際網路視聽服務提供者，不在此限。**」

## (二) 本研究研析意見

首先，任意登記的部分，本研究認為，所提公司法之規定，並非規範「未於中華民國境內」經營業務之外國公司。而今外國公司雖透過電腦網路為方法營業，其營業地仍應解為該公司依外國法律之組織登記地，因此事實上也並非所有外國公司皆依我國公司法於我國辦理公司登記。

此外，所謂「商業登記」，依商業登記法第 3 條，商號（行號）是指以營利為目的之獨資或合夥經營事業，負責人或合夥人負無限責任。基此，公司登記與商業登記不可混為一談。

另，參考英國 Ofcom 2018 年版之「VOD 報備格式」(VoD notification form)，其僅要求網站品牌名稱 (website brand name)、頂層網址 (Top Level URL)、APP 或入口品牌名稱 (App or portal brand name)、智慧電視或機上盒平臺品牌名稱 (smart TV or set top box platform brand name)、與零售據點品牌名稱 (outlet brand name)，並未要求 VOD 事業提供網

路位址。

再者，就公告登記的部分，本研究認為，針對客觀納管標準問題，建議主管機關應辦理市調，或向其他行政機關取得資料等，以客觀數據加以驗證服務提供者申報內容之正確性；待立法完竣後，並訂定相關子法。

另關於自製或合製我國內容之具體措施與比例，本條第 2 項僅要求業者公開揭露，而非要求業者遵守特定比例，此觀諸第 16 條第 1 款處罰客體為「未於其網頁設置我國內容專區或未公開揭露當年度自製或合製我國內容資訊」，尚不包括「未達成揭露比例」或「未遵守特定比例」等，自明。此規範模式之原意，應係通傳會希望藉由業者評估自身的能力與意願，向國人宣示年度投入我國內容產製的目標，透過市場競爭與消費者的選擇，帶動我國內容產製的發展；絕非「硬法」或硬性規定，應予明辨。

其次，既有廣電三法之執照制度與本草案登記制度於立法目的、應提供之資料等，大異其趣，尚難以相互替代、互通。故已依其他法律登記繼而免除本法登記義務之建議，應不予採納。

最後，關於刪除「公告登記」規範之建議，確實深值思索。基此，本研究就全面登記制及任意登記制做進一步之比較，以提供通傳會未來法制政策研擬之依據。

表 36：全面登記制與任意登記制之比較

|           | 優點                                 | 缺點                                  |
|-----------|------------------------------------|-------------------------------------|
| 全面<br>登記制 | 3. 有利於主管機關掌握視聽產業動態，易於制定有效之監理法制、政策。 | 2. 因本法係採輕度管制之精神，全面登記制可能導致產業界反彈，被視為不 |

|       |                                                              |                                                                           |
|-------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
|       | 4. 可避免業者透過登記與否遂行管制機會主義 (regulatory opportunism)，進行混淆定義的規避行為。 | 利於新興產業發展。                                                                 |
| 任意登記制 | 2. 可充分尊重業者之營業自由，以及保護營業秘密之考量。                                 | 3. 參考世界各國立法例，未見有「任意登記」體例者，易衍生未能預見之政策效果。<br>4. 若業者皆無登記意願，易導致主管機關監理工作推行之困難。 |

資料來源：本研究自行整理

### 三、定期申報義務

#### (一) 公聽會意見

於公聽會中，針對草案第 8 條，相關公協會與有關業者指出：不應擴大現行法令下所無之申報項目，而且不應影響營業秘密、個人資料的保護等其他法律規定。故反對登記之業者要揭露營業機密，蓋合法業者都有依法繳稅，且遵照消費者保護法進行營業，對於揭露使用者數量、點擊數、流量與消費者利益無關係且屬營業機密，不應要求揭露，就像臺灣的電商、線上旅行社或遊戲平臺等也沒有要求揭露使用者數量、點擊數、流量等與消費者使用體驗或利益無關的數據。倘揭露使用者數量

等資料，被沒有登記的境外公司拿到，可能導致不公平競爭，影響境內合法業者之商業發展。至於營業額已有加值型及非加值型營業稅法及稅捐稽徵法等規管，不應重覆規定。

## （二）本研究研析意見

對此意見，本研究認為，OTT TV 雖然屬於新興產業，但也是整體視聽媒體產業的一環，對傳統的廣電媒體、甚至整體的傳播環境，都會有相互影響與競爭，通傳會身為通訊傳播主管機關，同時也是行政院所指定的 OTT TV 主管機關，本於健全產業環境的職責，以及以實證為基礎（evidence-based）的治理原則，應有調查產業實態的權限。

此外，歐盟電子通傳監理機構（Body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC）於 2016 年發佈之「OTT 服務報告」（BEREC Report on OTT services, BoR (16) 35）中即指出，未立法授權主管機關向包括 OTT TV 業者取得營業資訊的會員國，市場分析之職能將受到不利影響，因此建議修法授予各國主管機關相應的權限。而業者依法申報之營業資料，若符合營業秘密之定義，主管機關必須遵守營業秘密法第 9 條之規定，保守秘密，不予公開，以維護業者的權益。

最後，由於草案第 6 條之基準所需之資料，非「事業」無從取得，故有服務提供者不登記就無須提供資料之問題。故為免產業資料調查窒礙難行，本研究建議應建立較全面之行政調查權限，要求所有服務提供者提供相關資料。

## 四、資訊揭露義務

### （一）公聽會意見

於公聽會中，針對草案第 10 條，相關公協會與有關業者指出：

1. 須強制登記之業者，必須揭露「伺服器以及儲存裝置之所在地」及「資通安全政策，包括確保整體服務提供及使用者資料之資通安全防護措施」等資訊。若境外之服務提供者不願提供或無法提供該等資訊時（倘若並無針對臺灣市場之數據），是否形同僅對我國合法業者限制？另若為本國境內未設有營業所之境外業者，未遵守本法，亦未指定代理人，主管機關將如何應對？
2. 鑑於很高比例之網際網路視聽服務事業之會員係以手機號碼進行註冊，如任一會員條款、伺服器及儲存裝置之所在地等變更均要求依使用者提供之聯繫資訊通知之，即需以簡訊通知，將對業者造成龐大之成本負擔。故應修正為：「**以適當方式通知使用者**」。
3. 伺服器及儲存裝置之所在地應屬電信事業之營業秘密，且有可能為國家關鍵基礎設施，故不宜公開揭露其詳細所在。若係為使消費者知悉其個人資料及涉及隱私之資料是否跨境儲存，則為免曝露相關設施之詳細位置，建議修正為「所在國」。

### （二）本研究研析意見

就前開意見，本研究認為，第 10 條之資訊揭露義務，並非針對公告登記之業者，而是針對所有登記的業者。而對境外業者法遵及執法的問題，是所有國家於規管數位貿易時共同面對的課題，對於境外事業可能發生的規避國內法義務情形，建議通傳會將與境外業者持續溝通；此外，也宜透過雙邊或多邊經貿協定下的數位貿易規則加以規範，以確保

執法。

再者，本條第 2 項後段所謂「依使用者提供之聯繫資訊通知之」，尚包括電子郵件等，非專指手機簡訊(SMS)。本條第 2 項後段專為「影響使用者重大權益之變更者」而設，非指同條第 1 項所揭各款一經變動即需以聯繫資訊通知使用者。公協會若擔心「重大權益」之解釋及具體適用情形，則建議主管機關於立法完竣後，訂定相關子法，以利業者遵循。

最後，關於將「所在地」改為「所在國」之建議，確實有其道理，建議參採之。

## 五、內容管制

### (一) 公聽會意見

於公聽會中，針對草案第 13 條，相關公協會與有關業者指出，若既有法律已經有部分規範，就應該考慮不須定於專法，譬如內容管理在兒少法已經有 46 條的規範，就應該要落實業者自律，還需要再另定分級嗎？更多的內容分級所帶來的就是業者無所適從，不如回歸兒少法的保護，依照兒少法第 46 條落實業者自律，讓業者自主管理。

### (二) 本研究研析意見

針對此問題，兒童及少年福利與權益保障法第 46 條第 1 項第 3 款有關「內容分級制度之推動及檢討」，通傳會之立場一向為訓示性、而非強制規定，因此目前網際網路內容並未強制採行分級制度。

其次，同條第 2 項規定：「網際網路平臺提供者應依前項防護機制，訂定自律規範採取明確可行防護措施；未訂定自律規範者，應依相關公（協）會所定自律規範採取必要措施。」且同法亦未就此規定制訂罰則，

顯見所謂防護機制，係屬於「自律」之一環。

不過，兒童及少年福利與權益保障法第 46 條第 3 項有關「網際網路平臺提供者經目的事業主管機關告知網際網路內容有害兒童及少年身心健康...應為限制兒童及少年接取、瀏覽之措施，或先行移除」，以及同法第 46 條之 1 有關「任何人不得於網際網路散布或傳送有害兒童及少年身心健康之內容，未採取明確可行之防護措施...使兒童及少年得以接取或瀏覽」之規定，相關主管機關雖未就「有害兒童及少年身心健康之內容」進行定義，但參考臺北高等行政法院 108 年度訴字第 1291 號、與臺北高等行政法院 108 年度訴字第 1700 號兩則判決，我國法院似已漸肯認 iWIN 為維護兒少身心健康權利暨兼顧兒少視聽權益，依據網路內容影響兒少身心健康程度，所制定之「網路有害兒少身心健康內容防護層級例示框架」（以下簡稱為「例示框架」）及相對應防護措施，可作為地方目的事業主管機關就「有害兒童或少年身心健康」、「明確可行之防護措施」等不確定法律概念之解釋與涵攝基礎。對此，研究團隊著實樂見此司法實務之發展。

不過，為提升法明確性，並恪遵授權明確性原則，以供網際網路服務提供者或業者遵循，研究團隊認為，於本草案第 13 條明定服務提供者或業者應實施內容分級，並採取適當有效之防護措施，有其必要。

然於此，以法規命令之方式，採用 iWIN 所策定之「例示框架」，並無不可，且亦有達成本草案與兒少法相同標準之功。

## 六、自製或合製我國內容之輔導獎勵措施

### （一）公聽會意見

於公聽會中，業者及學者皆指出本草案有關輔導獎勵面有所不足，建議仿效其他國家之相關規定，加以輔導獎勵；或參考歐盟規範，落實本國影視作品配額制度。

### （二）本研究研析意見

本研究認為，關於 OTT TV 的本國影視作品配額制度，考量歐盟法制甫建立，其實施方式、執法與成效容待觀察，故建議應謀定而後動。

## 七、取締盜版機制

### （一）公聽會意見

於公聽會中，各界大幅關心本草案欠缺盜版，也即網路著作侵權之對應機制，故建議「侵害著作權之服務提供者不得登記或註銷登記」、或「草案第十二條之攔阻機制擴大適用至著作侵權網站或 APP」等建言。

### （二）本研究研析意見

就此，本研究認為，本草案採低度管理原則，著作權相關事項不宜過度納入監理機制中，建議業者依現行著作權法之規範主張權利。

而本研究相信，通傳會絕對支持打擊盜版，以及維護著作權人之合法權利。惟網際網路著作侵權之態樣，並非僅有影音一類，尚包括文字、圖形、美術、電腦程式等著作。基此，**考量立法實效與機關功能最適**，應正本清源地採本研究前開研析之歐盟模式、或其他大部分國家之模式而修正著作權法，以強化智慧財產權保護措施；否則是否線上音樂串

流服務專法也須制定著作侵權處理機制？電子書服務專法亦須制定著作侵權處理機制？此終非常態之舉。

此外，有關「封網」機制，涉及限制人民言論自由、通訊自由、通訊傳播自由、營業自由等基本權利，應就所欲追求保障之權益，以及與手段間的比例原則、明確性原則等加以考量。而定暫時狀態假處分之目的並非為終局實現被保全之權利，本身亦未終局形成實體法上之法律關係，即使為滿足性處分，其仍具有假定性、暫定性，故若該處分嗣後遭法院廢棄或變更，受領給付者負有回復原狀之義務。由此觀之，以非終局之定暫時狀態假處分作為手段，很可能無助於保障著作權利之達成。

再者，要求「六大事業」依權利人主張，進行攔阻或為必要之處置，其訴訟關係已非權利人與涉侵權人之兩造關係；尚涉及「六大事業」有無實體法上之民事責任，而負擔配合攔阻或為必要處置之義務。此際，其訴訟關係之兩造是否已為權利人與「六大事業」等，諸多問題亟待釐清。

## 第二節 OTT TV 競爭下的視聽媒體法制重塑建言

### 一、亟需建立整全之視聽傳輸平臺法制

#### （一）國際規管趨勢簡述

有關有線電視與 IPTV 的規管議題，目前世界各國對於 IPTV 及其所傳遞之影音內容，其管制態度隨著該平臺在其國內發展與普及程度而呈現不同的樣貌。以美國而言，媒體管制模式約可分為「傳統廣電模式」和「網際網路模式」兩大類型，前者因家庭滲透性及未成年人容易接近性而採取較高度管制，後者則要求必須維持開放性平臺而僅受較低度管制；至於新興影音平臺之電信電視，究應如何決定其管制程度，往往以上述兩類型態為基準，按其傳播特性區別係較接近傳統廣電、抑或網際網路媒體來決定<sup>556</sup>。經過數十年的市場運作實務，美國 IPTV 業者多受有線電視規範下提供服務<sup>557</sup>。

歐盟的監理體系，主要可溯源自 2002 年許可指令，當時要求歐盟各國逐步廢除對電信業者取得執照之繁瑣限制，改為一般許可制，使不同型態之業者在提供服務時能有公平的起跑點；內容管制部分，則按 AVMSD 指令將視聽內容性質區分為「線性」與「非線性」藉以區別管制密度。是故，IPTV 所受管制強度，係按節目內容傳播屬於線性抑或非線性而有不同。因此，各會員無論是在平臺執照申請、數目、或是在內容管制上，皆未有一致性。

英國則對於新興之電信電視平臺採取較寬鬆的管制態度，在內容

---

<sup>556</sup> 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》，國家通訊傳播委員會委託研究計劃成果報告（2011），頁 143-44。

<sup>557</sup> 美國聯邦法院認定電信電視符合有線電視之定義，於州層級開始朝不區分有線電視與 OVS 之纜線視訊服務特許方向立法。

部分區分為「即時頻道」與「隨選視訊」，前者須按一般電視頻道內容進行管制，後者則採取輕度之報備登記制進行管理。德國的部份則是透過封閉平臺與非封閉平臺作為差別管制之標準，前者如有線電視、IPTV 係採取較高密度之規管，需取得一般廣電執照，後者如新興之 OTT TV 服務，係採取輕度之登記制規管。

日本已於 2010 年「廣播相關四法」之整併中，已廢止「利用電信廣播法」；新廣播法對於電信電視之管制，已完全與傳統的有線電視同步。新廣電法將「有線電視廣播」或「利用電信廣播」等舊有定義廢除，使用纜線之多頻道視訊服務，皆透過新廣電法之「一般廣播」方式參進，兩者可謂已無區別<sup>558</sup>。關於有線廣播事業之參進，依新廣播法第 126 條關於「一般廣播」之規定，除未達「一定規模」者，應向總務省登記。復依據廣電法施行規則第 133 條，有線廣播之「一定規模」，係以引入端子數 500 個為區分；此外，依據新廣播法第 133 條，有線一般廣播業者於登記後，應於開始提供服務時，向總務省報備。而相較於基礎廣播，大抵採相當低度的管制<sup>559</sup>，以利於新進業者參進。

韓國的部份，有線電視係受放送法所管轄，採申請許可制，IPTV 的部分則是受網際網路多媒體放送內容事業法所管轄，亦採取申請許可制，惟韓國政府為調和有線電視與 IPTV 間之管制落差，故 IPTV 目前得以準用部分放送法之規範，兩者規範目前已趨於一致。

---

<sup>558</sup> 山本博史，〈日本の放送制度と放送法制〉，《放送十五講》，向後英紀、古田尚輝編著，学文社，頁 154-156（2011）。

<sup>559</sup> 金澤薰，《放送法逐条解説》，改訂版，情報通信振興会，頁 316-373（2012）。

表 37：世界各國視訊平臺治理模式歸納

| 世界各國視訊平臺治理模式歸納 |                                      |                             |               |                           |                            |
|----------------|--------------------------------------|-----------------------------|---------------|---------------------------|----------------------------|
|                | 英國                                   | 美國                          | 德國            | 日本                        | 韓國                         |
| 主管機關           | Ofcom                                | FCC                         | 聯邦媒體管理局       | 總務省                       | KCC、KCSC、MSIT              |
| 法源依據           | 2003年通訊法、相關廣播法、AVMSR 2020 (2020.9立法) | 聯邦通訊法                       | 媒體邦際協約        | 放送法                       | 放送法、網際網路多媒體放送內容事業法、電信事業法   |
| 有線電視平台治理模式     | 電子通訊網路/服務 (ECN/ECS) (一般許可制)          | 拉齊管制，僅有線電視費率受各地方特許機關(LFA)規範 | 封閉網路平台 (登記制)  | 總合有線放送 (許可制)              | 有線一般放送 (拉齊管制) (依規模採登記/報備制) |
| IPTV平臺治理模式     | 電子通訊網路/服務 (ECN/ECS) (一般許可制)          |                             |               | 有線一般放送(拉齊管制) (依規模採登記/報備制) |                            |
| OTT TV平臺治理模式   | 隨選節目服務(ODPS) (事前登記制)                 | 未納管                         | 非封閉網路平台 (登記制) | 未納管                       | 加值電信服務 (事前報備制)             |
| 視訊分享平臺治理模式     | 視訊分享平臺服務 (事前登記制)                     |                             | (不要求登記)       |                           | 未納管                        |

資料來源：本研究自行整理繪製

## (二) 專家座談會歸納分析

在視聽產業服務已經高度向網際網路匯流的當下，我國監理法制勢必需要適度更動，以有效面對既有管制工具失靈的困境，以下將就本研究於 109 年 11 月 30 日所舉辦之專家諮詢會議之概況（詳細會議紀錄請參附錄）進行適度之歸納與分析。

### 1. 技術變遷可能導致既有監理法制空洞化，我國已有必要進行視聽產業法制革新

在本場諮詢會議中，與會專家一致認同當科技技術演化，必然為產業界帶來典範之轉移、變遷，也因此導致產業監理法制有必要進行因應、調整。我國視聽產業目前所遭遇之困境在於，既有的有線電視產業仍受高密度之監理，惟該產業面臨中華電信 MOD，以及各大 OTT TV 平臺業者的競爭下，訂戶數已有明顯下滑的情形，顯見相關服務已具有一定

程度之替代性。

另一方面，由於傳播技術的演進，業者可因此透過採取新興技術提供服務，以規避既有高密度之產業監理，亦即出現所謂「管制逃脫」(regulatory escape)的現象，間接導致得我國有線電視法制空洞化，而有管制失靈之現象。此外，參考世界各國之立法例，視聽產業之法制革新之推動，主要目的亦與我國相似，係為調和既有平臺法制監之管制落差，以營造公平、有效競爭之產業環境，同時兼顧保障、鼓勵創新應用服務發展等目的，以避免管制失靈，甚或成為阻礙產業之因素。

## **2. 集中式立法較能因應數位匯流之法制發展，惟考量立法工作不易推動，亦可採分散式立法，修正關鍵性條文因應現況之挑戰**

在立法技術的探討上，與會專家除分別論述現行穀倉式立法架構如何生成，以及兩種立法技術之優劣外，則多集中於我國立法生態下之困境，如何完成立法工作一事的討論上。

多數出席的學者均認同，在我國現行的立法環境下，採取整全式的集中式立法技術雖較能回應產業數位匯流之挑戰，可以較有效率之方式回應現行產業監理法制不敷使用需求之困境，惟此一方式因牽涉範圍較為廣大，將面臨較為嚴峻之挑戰，故多建議可採取分散式立法之架構，但保留集中式立法之精神，在關鍵條文進行修正。然而，亦有部分論者提出不同面向之觀察，認為我國有線電視產業之用戶數並未有嚴重之剪線潮，且仍具有高度之影響性，故目前暫無迫切之立法需求，仍可從長計議，採取集中式立法妥為解決現行法制之困境。

## **3. 為調和產業監理法制間之落差，應適度鬆綁有線電視與 IPTV 管制**

與會專家均認同，應適度鬆綁我國有線電視、IPTV 之管制，惟部

分論者考量因公平會迄今尚未認定兩者為同一市場，顯示兩者尚未具有完全之替代性，故認為尚無拉齊管制之必要性；部分論者則提出不同之看法，認為上開之服務間不僅已具備高度替代性，且已是我國經濟學、競爭法學界的共識，已有必要適度進行法制調和，避免阻礙產業數位匯流發展。

#### 4. 「視聽平臺服務法」應可參考歐盟水平式立法架構，將傳輸與內容區別規管，以因應視聽產業數位匯流之挑戰

本次與會的部分專家建議，立法上可參考歐盟水平式立法的架構，建構內容、傳輸通道二分的管制架構，以因應技術變遷對於既有法制規範的衝擊。傳輸層統由電子通訊法典規管，內容層則依照線性/非線性，以及是否具有編輯責任區分為不同服務，統由《視聽媒體服務指令》進行規管。

在借鏡各國法制經驗的討論上，與會專家則指出可以採用我國電信管理法中對於「平臺」概念之規範模式，就「視聽平臺」法制進行修正即可；內容管制則可透過整併有線廣播電視法與衛星廣播電視法之相關規範，朝向內容層與平臺層管制分離之方向進行修正，以接軌國際監理法制之發展趨勢。

在區別不同服務所受管制密度差異的討論上，部分論者指出，若有需要制定視聽平臺管理法，立法工作上應考量兩個要素，亦即是否使用公共資源，以及市占率之高低。若平臺業者所提供之服務並無涉及以上兩個元素時，政府即無須介入干預。然而，亦有與會專家提出不同之意見，認為可透過以下四點作為是否應進行高密度規管之標準：

(1) 線性或非線性

(2) 有無新聞性內容

(3) 境外或境內業者

(4) 規模大小

具體而言，若提供線性新聞服務，且為大規模之境外業者，自應受到較高強度的規管。

## **5. 黨政軍條款之修正應設計完整配套措施，避免損及言論自由與市場公平競爭**

本次專家諮詢會議與會的學者、專家多認為，黨政軍條款所牽涉的乃是政治議題，而非法律議題，故相關之討論意見較少。其中，部分論者認為，現行廣電三法中的黨政軍條款若不加以調整，則所制定之新法亦應比照辦理而納入黨政軍條款，以避免差別管制所導致的不公平競爭現象。

然而，部分論者則提出不同之意見，認為黨政軍條款的鬆綁已是我國法律學界之共識，惟仍有必要設計黨政軍股權之資訊揭露等配套措施以資因應，而無維持既有高密度管制之必要。

#### 現行產業因應數位匯流，產生哪些相關問題，又應如何解決？

- 由於技術成熟，業者可以透過採取新興技術提供服務，以規避既有高密度之產業監理，亦即出現所謂「管制逃脫」(regulatory escape)的現象，使得有線電視法制空洞化。
- 雖公平會尚未認定有線電視與IPTV相關市場，惟兩者間已具有高度替代性，故應可考慮適度鬆綁管制。

#### 我國應採「集中式立法」抑或「分散式立法」？

- 集中式立法較能回應產業數位匯流之挑戰，並有效回應現行監理法制之困境。
- 惟考量集中式立法牽涉範圍較廣，難以推動相關立法工作，故與會學者專家多建議可採取分散式立法之架構，但保留集中式立法之精神，在關鍵條文進行修正。

#### 我國應如何就「視聽平臺服務法」之服務進行定義、分類？

- 建議可參考電信管理法對於平臺之定義將平臺統一納管，內容管制則於衛廣法與有廣法進行整併，使內容與平臺管制脫鉤，符合市場趨勢。
- 可參考歐盟水平式立法的架構，將傳輸與內容區別規管。

#### 「黨政軍條款」應如何妥適因應？

- 學者多認為黨政軍條款所牽涉的乃是政治議題，而非法律議題。
- 部分學者認為若維持既有廣電三法之規範，亦應納管新進業者，以免管制落差導致不公平競爭。
- 部分學者認為鬆綁黨政軍條款已是學界共識，搭配充分資訊揭露之措施即可。

#### 視聽平臺管制革新與法規匯流

- 11月30日 下午3點至6點
- TTC古亭辦公室-大會議室

#### 學者專家：

王國樑教授  
周韻采教授  
胡元輝教授  
黃銘輝教授  
戴豪君教授  
羅世宏教授  
簡維克律師

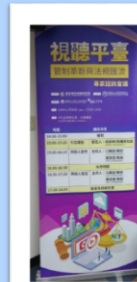


圖 100：專家諮詢會議歸納分析

資料來源：本研究自行整理繪製

## 6. 小結

整體而言，與會的學者多認為為因應數位匯流所帶來的監理困境，我國監理法制近年雖有適度調修；然而，為了進一步回應市場環境變遷，仍需要持續調整、精進。與會學者一致同意集中式立法的精神與優點，惟考量立法工作難以一次到位，於我國立法實務環境推動集中式立法實有困難，故建議先就既有法制之關鍵條文進行適度調修。

在面臨市場新興服務的挑戰下，由於現行法規難以回應技術變遷所帶來之挑戰，而當業者基於法遵成本之考量，自然會朝向低度監理之產業進行轉移，以避免在高度競爭的視聽產業環境下，因受到產業監理體制之高密度規管，而難以與新興服務進行競爭。此更加劇主管機關面臨既有監管機制失靈之困境。

而在「視聽平臺服務法」的具體討論上，與會學者則多認同可參採歐盟水平式立法之架構，將傳輸與內容層進行區別管制，平臺層可參考現行電信管理法之架構進行調整，內容管制則放到衛廣法與有廣法內整併，走向內容與平臺管制脫鉤，以符合視聽產業市場發展趨勢。

最後，在黨政軍條款修正的討論上，與會學者則多表示相關的修法工作主要涉及政治議題，而非法制、政策設計的討論所能處理；具體的調整策略上，則有拉齊管制與管制鬆綁等不同之論點，前者認為若既有廣電法制受有管制，則新興服務亦應比照辦理，避免有不公平競爭之問題；後者則認為管制鬆綁已是國內法學領域學者之共識，惟鬆綁仍需以完整資訊揭露之配套措施進行因應，以避免衍生其他爭議。

### （三）法制政策建議

再者，從前開辦理之專家座談會中可以得知以下數點我國產業環境之實態：其一，包括有線電視及 IPTV 之付費電視業者與新興之 OTT

TV 間的管制落差相當巨大。考量到 OTT TV 在全球性與本土性的普及發展，及其傳播能量，必須儘速調和兩者間的落差，否則會有越來越多的傳統付費電視業者透過改變傳輸方式，轉而透過公開之網際網路傳輸傳統的視聽內容，而不受既有法規範疇所規範，持續衝擊主管機關對於法規解釋的安定性、與法律之威信。

其二，然而，專家座談會的多數意見都同意前述「法規調和」之策略，但也都反對將為既有為傳統付費電視「量身打造」的法規「張冠李戴」，套用在 OTT TV 服務上。畢竟既有法規架構立法之初，並無考慮匯流的出現，更無法預測 OTT TV 的爆發性成長，總之，新的匯流時代應該要有新的思維與視野。

其三，關於立法架構，歐盟各會員國，如德國、英國，在《視聽媒體服務指令》的引導下，都制定出了不分線上線下的內容管制架構，以及各會員國有寬廣立法自由性、能促進產業公平匯流競爭之平臺層規管體系。此對我國具有高度的啟發意義。

其四，此或許與立法論的應然面無關，但在立法實務上，雖然「集中式立法」也許會是「最佳方案」，但卻不見得真正能夠畢其功於一役。因為當囊括越多業者種類，即意味著涉及更多的利益糾葛與挑戰；一如黨政軍條款存廢或如何調整的學界意見，恐怕與輿論風向二律背反，則無論是「大型草案」的立法或黨政軍條款的解任務，真正的戰場會在巴力門殿堂。而主管機關為主管法律草案辯護等溝通成本及其他行政本，也將「指數型上升」，此皆殊值審時度勢，審慎為之。

綜上，全面性考量各國法制模式，以及前開專家座談會之歸納分析，本研究提出制度革新的思考的切入點為：拉齊有線電視與 IPTV 之間的管制落差。其基本的依據在於，兩者在後數位化時代，無論是電視服務

或電信服務，其所能提供的服務與品質已相差無幾。而基於通訊傳播基本法第 7 條本文：「政府應避免因不同傳輸技術而為差別管理」之技術中立的原則，政府本應以相同的管制手段對待之；毋寧說，造成兩者目前在適用法規、以及商業模式有如此大的歧異，都是人為與立法造成的結果。為了讓多頻道視訊傳播產業真正走向競爭、並進一步有與電信服務進行「服務匯流」與「產業匯流」的可能，拉齊兩者規範，乃是應然。

其次，本研究建議參考法制較健全之「歐盟模式」，要之，區分為兩個部分，其一為仍為我國當前收視主流之多頻道傳輸平臺；其二則為其他類型之 OTT TV 服務；其三則為非屬視聽媒體服務之視訊分享平臺。

首先就「多頻道傳輸平臺」的部分，由於有線電視與 MOD 等提供複數頻道之付費電視平臺目前仍構成我國家戶收視之主流；此外，因為數位匯流發展與超高速寬頻的普及，目前也已有業者透過公開之網際網路提供線性頻道的串流服務，也即 TVE 服務模式；加諸我國許多傳統有線電視之經營區，目前仍尚非處於有效競爭狀態，以及頻道授權機制的僵化等因素，故對於多頻道傳輸平臺市場，仍有持續監理之必要。

基此，建議仿照德國新法對於「媒體平臺」的規範精神，構成新平臺法制之核心。然而，如何界定「多頻道傳輸平臺」，參照本研究前開美國法上的討論經驗，應先定義何謂「頻道」。基此若比較美國 FCC 對於 vMVPD 之頻道之嘗試定義，以及歐盟 AVMSD 對於「廣播電視」也即頻道之定義，兩者其實有共通之處。也即於任何電子媒介上所傳輸之預先排程、使閱聽眾共同收視為目的之線性節目，皆為頻道。

至於新多頻道傳輸平臺法的管制精神，則建議參採 2016 年「有線多頻道平臺服務管理條例」草案之規管原則，以以競爭倡議(competition

advocacy) 理念出發，回歸競爭法原理，僅於平臺事業具有顯著市場力量 (SMP) 時，方啟動適切之不對稱管制措施。

其次，其他透過網際網路傳輸之視聽節目，也即一個線性頻道，以及 VOD 服務，則回歸 OTT TV 專法 (草案) 規範。採登記制，並以內容管制為核心。

最後，不具「編輯責任」之非視聽媒體服務，則回歸一般網際網路內容監理規範，諸如「數位通訊傳播法」(草案) 等。

## 二、有線電視費率管制

### （一）各國法制概況

目前世界各國仍針對有線電視費率制訂有費率管制之國家，主要係為美國、加拿大，本文以下將就前述兩國之費率管制措施進行簡要之介紹：

#### 1. 美國

誠如前述，美國有線電視費率管制雖然於「法律層次」迄今仍形式存在於未達「有效競爭」之地理區<sup>560</sup>，但 FCC 近年來已透過調查及法規命令之擴大解釋，尤其將 OTT TV 視為源自 LEC 競爭之型態，最終於 2019 年解除了最後兩個仍實施費率管制之地區——麻州與夏威夷<sup>561</sup>。

究 FCC 近年解管傾向與舉措，實為複雜之有線電視費率管制制度所造成的業者法遵與行政成本委實過大，卻因 MVPD 的實質競爭而帶動消費者選擇，僅適用於越來越少的業者，故其管制制度維持必要性甚希<sup>562</sup>。然於此，吾人不可忽視者，為雖近年有線電視費率管制所遭受到的批評甚多，但 FCC 真正放心解管的理由，還是市場競爭的實態，因此在費率管制之外，絕不能忽略美國整體「促進競爭」的法制度，諸如導入外部競爭（如直播衛星）、節目取得規則、或透過結合案調控市場。誠如英國經濟學者 Littlechild 教授所言：「無可辯駁地，競爭是從獨占力手中保護消費者最有效率的手段——可能也是唯一有效的手段。管制

---

<sup>560</sup> See James C. Goodale & Rob Frieden, All About Cable and Broadband 3-26-28, rel. 67 (2020).

<sup>561</sup> 雖然諷刺的是，與 FCC 的解管政策相呼應，既有有線電視業者表示欲提高其費率。 *Id.* at 3-64.4-5.

<sup>562</sup> *Id.* at 3-58-59.

雖是防止獨占者獲取超額利潤的關鍵手段，但管制絕無法替代競爭。管制只是『堅守堡壘』的方法，目的是為了等待競爭的援軍。<sup>563</sup>」

### （1）美國有線電視費率管制沿革

具體而言，美國有線電視費率管制之權限系掌握於係由各州政府之地方特許機關（Local franchise authority, LFA），聯邦機關與州政府原則上不得干預，僅有發生疑義時可由 FCC 委員會進行表決並以行政處分（Order）載明是否同意解除有線電視費率管制。而有關有線電視費率之管制歷程，有數個階段<sup>564</sup>：

（A）1984 年之前：各州管制不一，某些地方政府以特許契約對有線電視系統進行非正式監督，特許契約有爭議時，以法院判決為主。

（B）1984 年至 1991 年《有線傳播政策法》：僅有在該區域之有線電視系統缺乏有效競爭時，方須管制費率，且僅限於基本頻道服務。此外，授權 FCC 以命令定亦有效競爭。惟此一時期對於有效競爭之定義過於寬鬆，導致多數費率未受管制而有偏高之情形。

（C）1992 年：1992 年《有線電視法》仍維持規範，僅有欠缺競爭之區域方須管制費率，惟此一時期其係由國會訂定有效競爭之定亦，亦即僅有在符合低普及率區、重疊經營區或公營系統等

---

<sup>563</sup> See Stephen C. Littlechild, *Regulation of British Telecommunications Profitability*, Report to the Secretary of State for Industry, para. 4.11, at 11 (1983).

<sup>564</sup> 請參見江耀國，有線電視市場與法律，頁 120-126（2003）。

三個條款之一時，方可免除價格管制。

(D) 1996 年：1996 年《電信法》開放跨業經營以促進有線電視市場競爭，縮小有線電視電視費率管制之範圍，除 1992 年《有線電視法》的三款規定外增列一款規定，即地方性電話公司在有線電視系統之經營區內，直接提供收視戶類似於有線電視之視訊節目服務。

(E) 2018 年以後：經 *Charter* 申請案（參見後節）後，FCC 認定 vMVPD 的參進對有線電視系統而言，係屬有效競爭，因此可以免除價格管制。

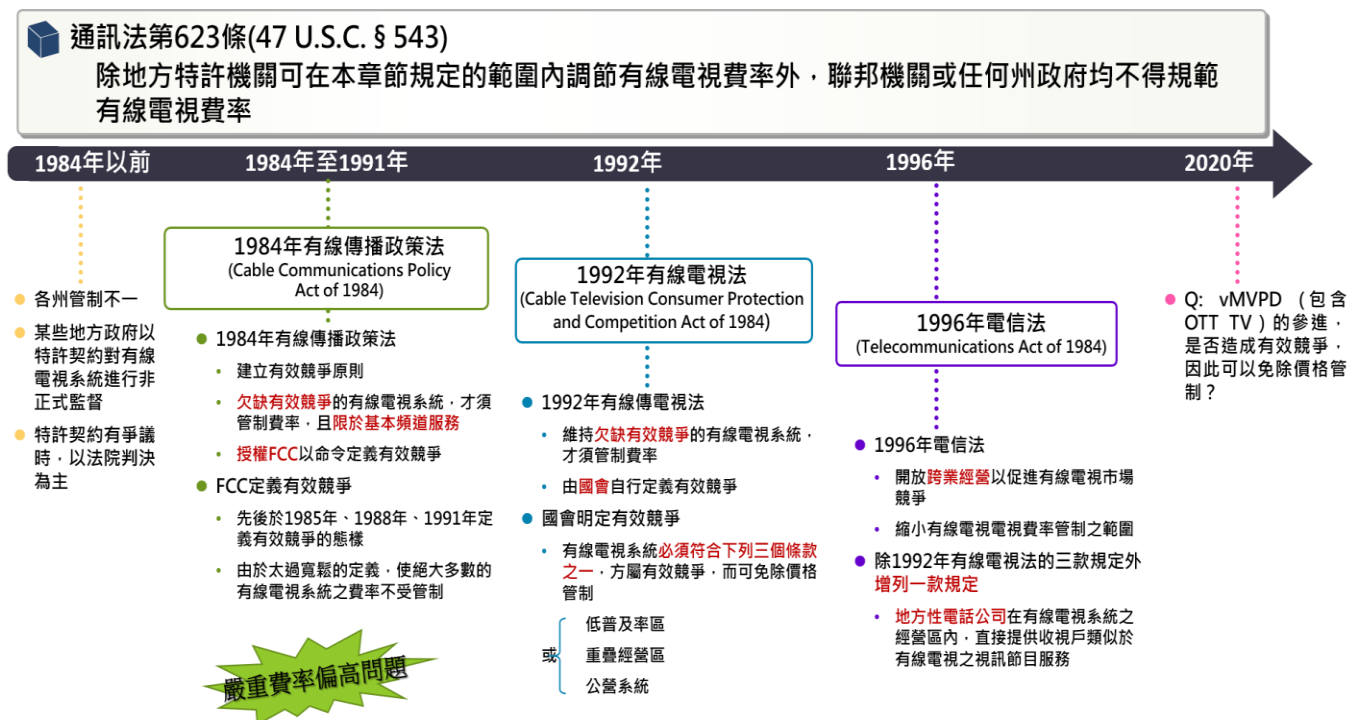


圖 101：美國有線電視費率管制沿革介紹

資料來源：本研究自行整理

## (2) 解除管制始末

現行有效競爭的定義與標準在於，只有不受有效競爭影響的有線電視系統之費率方須接受管制，有效競爭之具體標準如下：

- A. 特許區域中少於 30% 的家庭訂閱有線電視系統之服務。
- B. 特許區域中至少有兩個獨立的 MVPD 提供服務，且除了訂閱該特許區域最大的 MVPD 以外的訂戶數，應達到該特許區域家庭的 15%。
- C. 特許區域中由地方政府經營之 MVPD 為該特許區域中的 50% 以上的家庭提供服務。
- D. 區域內之電信公司可直接提供收視戶類似於有線電視之視訊節目服務。

基此，就費率管制而言，原則上係由各州 LFA 自行決定是否採取費率管制，僅有在有不合理之情況時，改由 FCC 委員會進行完整調查後，以釐清是否仍有必要維持管制，並透過命令（Order）載明是否同意解除有線電視之費率管制。

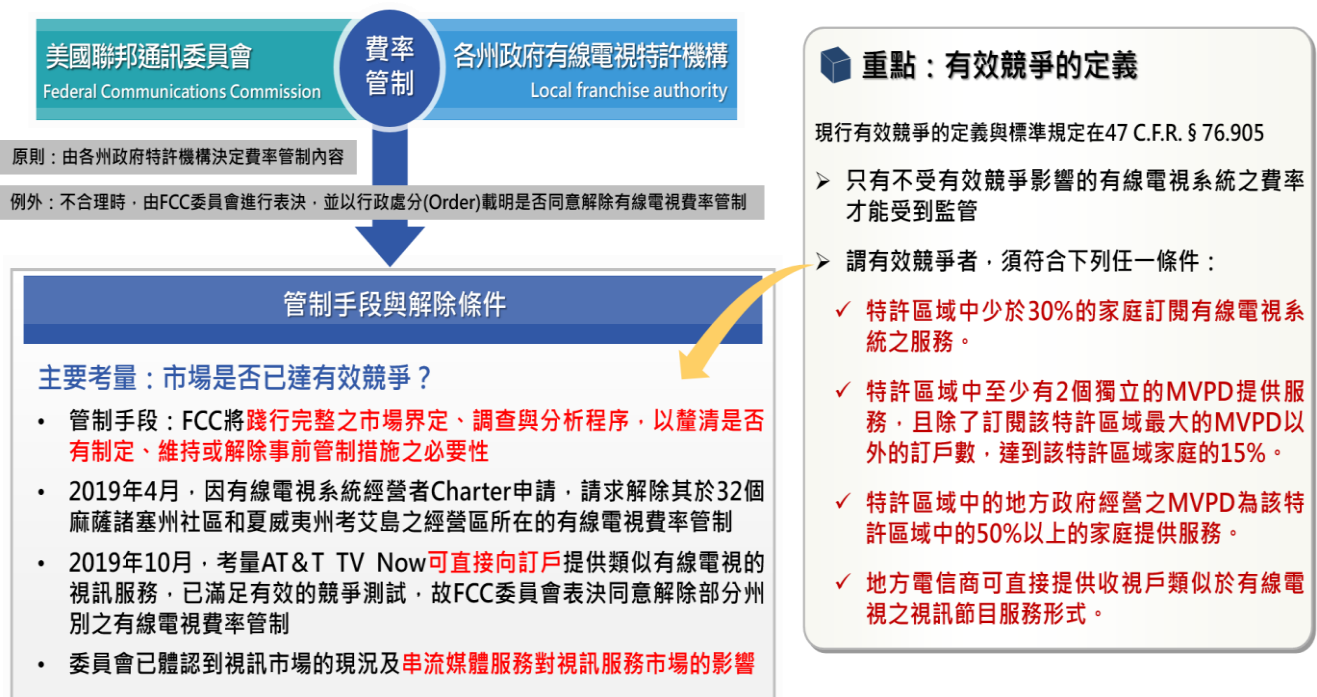


圖 102：美國有線電視費率管制解除要件說明

資料來源：本研究自行整理

## 2. 加拿大

而亦誠如前述，加拿大 2015 年之 BDU 費率管制新制並非僅適用於有線電視，而係所有付費電視平臺業者。其費率管制制度特點有二：

### (1) 以消費者可負擔性為管制核心

加拿大僅管制「基本頻道」之費率，CRTC 之理由在於，除基本頻道以外之個別頻道或套餐並非民眾所「必須」，因此與民眾之可負擔性無涉，因此基本頻道以外之頻道或套餐並不納入管制。

### (2) 明定基本頻道範圍

加拿大法制明定基本頻道範疇，其限制可分為兩個部分。其一為「必含頻道」，也即一定得包括於基本頻道當中的頻道，主要以無線電視頻道、公廣頻道、教育頻道、社區頻道及國會頻道為主；其二則為「得

含頻道」，也即得包括加拿大民眾最喜愛收視之美國的「四加一頻道套餐」。除上開頻道之外，不可隨意納入其他頻道。

### **(3) 基本頻道必須包括熱門頻道**

CRTC 認為，「得含頻道」包括「四加一頻道套餐」之目的，係為擔保基本頻道費率管制之管制實效。否則，若一般民眾皆不滿足於基本頻道，而絕大多數都向上訂購其他未納管之頻道或套餐，則其費率管制則流於無實益。

### **(4) 基於實證分析採價格上限制**

CRTC 規定，基本頻道類率每月價格不得超過加幣 25 元，也即約新台幣 537 元。其價格之訂定乃係基於 1996 年至 1999 年之平均價格，加諸消費者物價指數變動率換算；並兼有頻道取得成本分析。因此有一定的科學化管制（evidence-based）依據。

表 38：有線電視費率管制沿革介紹

|      | 1986 年                                                                                                                                                                                                                                                   | 1997 年                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 2015 年                                                                                                                                                                                                                                    |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 執照類別 | <p>執照以訂戶數作為區分：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Class1：6000 訂戶以上之業者，受到費率管制。</li> <li>Class2：6000 訂戶以下，2000 訂戶以上之業者，受到費率管制。</li> <li>Part3：2000 訂戶以下之業者。</li> </ol>                                                                             | <p>執照以訂戶數作為區分：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Class1：6000 訂戶以上之業者，受到費率管制。</li> <li>Class2：6000 訂戶以下，2000 訂戶以上之業者，不受費率管制。</li> <li>Class3：Part3 更名為 Class3，主要以服務偏遠地區服務，且 2000 用戶以下之業者。</li> </ol>                                                                              | <p>將執照修訂以服務類型區分：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>基本服務（Basic Service）：無線電視與應包括之基本頻道。</li> <li>可附加選擇電視服務（Discretionary Service）：付費頻道與套餐組合。</li> <li>隨選視訊服務（On-demand Service）。</li> </ol>                                        |
| 政策緣由 | <p>● 針對 Class1 與 Class2 之基本服務進行費率管制，並提出四種可調整費率之模式：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>消費者物價指數（CPI）</li> <li>傳遞模式（Pass-through）</li> <li>資本投資計劃（Capital Investment Credit Plan）</li> <li>額外提升費率程序（Additional Rate Increase Procedures）</li> </ol> | <p>● 於 1997 年推出廣電傳輸管理規則（Broadcasting Distribution Regulations, BDR），取代 1986 年 CTR，並解除費率管制。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>背景正值有線電視已深入加拿大各家戶，且科技進步下，有線電視數位化逐步展開，直播衛星與多點傳播系統（Multipoint Distribution System, MDS）亦准許進入市場競爭，因此監管架構需進行改革。</li> <li>對於基本服務費率管制以二面向作為討論：</li> </ol> | <p>● 2015 年「Let's Talk TV 公眾諮詢」：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>自 1998 年後，加拿大已解除有線電視基本服務費率管制。</li> <li>目前加拿大民眾訂閱有線電視服務時，均會先行訂閱基本服務，但於諮詢時卻表示目前基本服務資費太高。</li> <li>CRTC 表示，為使加拿大人可透過基本服務參與加拿大的民主、經濟、文化與社會，且能接收基本資訊，遂訂</li> </ol> |

|     |                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● CRTC 表示除非業者有其經濟上需求，否則不予核准。</li> </ul>                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 對新進業者是否需管制：<br/>CRTC 認為由於有線電視普及率高，因此新進業者進入市場時，並未對整體市場造成競爭，反而新進業者必須提供具品質之服務，始能搶佔市場。因此市場將極具競爭力，不需進行費率管制。</li> <li>➤ 對於既有業者是否需持續管制：<br/>CRTC 認為若經營區有另一業者進入經營，將可解除費率管制。</li> </ul>                   | <p>定規範要求提供服務之業者不可提供超過 25 元（約台幣 537 元）加幣的基本服務。</p> <p>4. 1996 年至 1999 年規範之基本服務平均價格為加幣 18 至 19 元（約台幣 381 元），若以 CPI 換算，略等於 2015 年之 25 至 26 元（約台幣 537 元）。</p>                                                                         |
| 法規範 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 有線電視規則（Cable Television Regulation, CTR）</li> <li>➤ Sec.18 Fees for Basic Service</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Broadcasting Distribution Regulations (SOR/97-555)</li> <li>➤ Sec.47 費率管制解除認定標準：</li> <li>1. 倘若有其他競爭業者在既有業者之經營區提供基本服務，且其服務已達經營區的 30%。</li> <li>2. 既有業者因競爭而市占率下降幅度達 5%，則既有業者得申請解除費率管制。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Broadcasting Distribution Regulations (SOR/2015-239)</li> <li>➤ Sec. 16.1:「基本服務」(basic service) 不得包括第 17 條以外之頻道。</li> <li>➤ Sec. 17.1: 基本服務（不含機上盒費用）價格不得超過加幣 25 元（約台幣 537 元）。</li> </ul> |

資料來源：本研究自行整理繪製

## **(二) 專家座談會歸納分析**

以下，將就本研究於 109 年 8 月 27 日所舉辦之專家諮詢會議之概況（詳細會議紀錄請參附錄），進行歸納、分析如次：

### **1. 我國有線電視產業目前已面臨 IPTV 與 OTT TV 平臺之強力挑戰，且須面對日趨強化的同業競爭**

對此與會業者一致表示，因有線電視係透過固網提供服務，故業者對於基礎建設需挹注負有較高之成本，也導致其參進程門檻較高，不易與新興服務進行競爭。此外，在競爭對象的討論上則有業者表示，由於在該公司與新竹地區提供服務，基於該區域使用族群較為年輕，使用者亦偏好透過網路取得視聽娛樂服務，故該公司於該區域之最大競爭對手為中華電信 MOD；而另一業者則指出，該公司主要經營區域為競爭強度較高的都會地區，故其主要競爭對手為有線電視同業，而在該公司用戶取消訂閱因素的統計數據中，轉為使用 OTT TV 服務的部分為 9.3%，轉至中華電信 MOD 則僅有 3.52%，故以實際數據考量，目前的同業競爭還是十分嚴峻。

### **2. 開放跨區經營政策確實帶來強化市場競爭之效果，惟仍有待加強**

在開放跨區經營的政策效果上，與會學者一致認為開放有線電視跨區經營之政策確實有發揮效果，惟具體成效仍有加強的空間。然而，與會業者則提出不同之觀點，認為跨區競爭確實帶來強化市場競爭的效果，但由於新進業者進入市場多係透過削價競爭，雖為消費者帶來更為多元的價格、服務選擇，卻不利於整體產業的永續經營。

### **3. 若有線電視市場已達有效競爭，即應考慮適度鬆綁費率管制**

本次諮詢會議的學者、業者均認同，當數位科技引進導致數位匯流，有線電視產業面臨足夠之競爭時，即可嘗試先從某些地區開始，循序漸進的鬆綁有線電視費率管制。部分學者並指出，主管機關應慎重考慮全國經營區不再劃分 51 個區域，以及再思考是否鬆綁有線電視產業的三分之一市占率門檻；此外，亦有學者指出有線電視費率應該要定期進行滾動式檢討、調整，當市場已達有效競爭時，即可考慮適度進行解除管制，或透過附條件解除費率管制的方式，以有效化解社會各界的疑慮。

此外，亦有部分學者提出不同觀點之意見，認為有線電視平臺仍是國人主要的電視收視來源，是故有線電視費率管制仍有繼續維持之正當性，惟若主管機關若有解除費率管制之規劃，則建議朝向嚴格限縮僅規管「基本頻道」之方向進行設計。

#### **4. 我國已錯失推動有線電視分組付費機制之黃金時間，惟仍可作為強化用戶續訂之主要工具**

有關推行有線電視分組付費機制的議題討論，與會學者、業者一致表示，主管機關已錯失推行此一政策的黃金時間，且由於目前 OTTV 等新興視聽服務盛行，消費者的訂閱行為已隨之改變，亦將導致分組付費機制之推行效果更為有限。然而，對於業者而言，分組付費機制的推行仍有必要，其原因為，透過該制度的推行，可強化有線電視平臺既有之訂閱戶續約之動機，以避免我國有線電視產業用戶進一步流失，留給有線電視業者時間與空間，逐步思考如何再吸引訂戶回流。

此外，部分學者補充，有線電視分組付費本應是系統業者所提供之部分服務，故當在市場已具備一定程度之競爭時，應該適度給予系統業者自行制訂分組付費內容之權限。

## 5. 我國有線電視業者持續推出周邊增值應用服務，並積極與 OTT TV 業者合作，以強化既有用戶黏著度

與會的學者專家與業界代表一致認同，有線電視平臺應持續透過週邊增值應用服務之推行，以強化既有用戶之黏著度，避免用戶持續流失而不利於產業永續發展。

具體舉例而言，國內之多系統經營業者(MSO)即積極與 myVideo、LINE TV 或 HBO GO、Netflix 等國內外知名的 OTT TV 業者合作，透過內建服務與機上盒、帳單整合等合作方式，將前述 OTT TV 視作固網寬頻服務所提供的增值服務，並透過提供智慧醫療、教育，以及電子商務平臺等各類型增值服務，除補足既有有線電視服務不足之處之外，也強化既有用戶對於服務之黏著性，以維持其市場競爭力。

### 主題：OTT TV競爭下有線電視管制之未來與挑戰

#### 我國有線電視業者最大之競爭對手為何？現行跨區經營制度是否有利於促進市場競爭？

- IPTV與OTT TV 平臺是最大的競爭對手。
- 開放跨區競爭確實有強化市場效果，但部分新進業者削價競爭之經營策略不利於市場永續發展。

#### 現行費率管制的優劣與具體影響？

- 長期以來的費率管制措施，導致費率設計未能反映市場經營現況、競爭情形。
- 由於市場環境已變遷，應重新審視現行有線電視費率的審查機制，或考慮解除費率管制。

#### 分組付費機制是否可解決現行產業界之困境，具體利弊為何？

- 已錯失推行的黃金時間，加上OTT TV 服務盛行，均將導致分組付費機制推行之效果有限。
- 分組付費仍有推行之必要，以避免既有有線電視平臺之訂閱戶進一步流失。

#### 若費率管制有解除必要，具體標準如何設計？

- 應考慮是否不再劃分全國經營區，並鬆綁有線電視產業水平結合管制的1/3市占率門檻。
- 有線電視費率應定期進行滾動式調整，當市場已達有效競爭時，可適度解管。

#### 面對OTT TV 挑戰，目前有線電視系統業者有哪些合作規劃？

- 積極與OTT TV 業者合作，提供各類型增值服務、整合內容，藉此提升客戶黏著度。

- 8月27日 下午2點至5點
- 交通部集思國際會議中心5樓

- 主持人：  
江耀國教授(左)  
羅慧雯教授(右)



- 學者專家：  
王國樑教授  
劉崇堅教授  
黃銘輝教授  
葉志良教授



- 業界代表：  
林志峰法務長(TBC)  
趙培培副總(中嘉)  
林雅惠處長(凱擘)

圖 103：專家諮詢會議歸納分析

資料來源：本研究自行整理繪製

## 6. 小結

世界各國之傳統付費電視業者如有線電視、直播衛星與 IPTV 等業者均面臨 OTT TV 加入市場競爭後的嚴峻挑戰；而觀諸我國產業當前發展之概況，雖未有明顯之剪線潮之發生，但有線電視系統之訂戶數近年已呈現逐步下滑之趨勢，本次與會業者指出，當前有線電視產業最大之競爭對手主要來自於 IPTV 與 OTT TV 服務之挑戰，以及國內部分區域內部的同業競爭，具體而言，如新竹地區即有大量用戶移轉至中華電信 MOD；都會地區之年輕族群則多偏好使用 OTT TV 服務；最後的同業重疊經營競爭，則由於開放跨區競爭政策使然，導致部分經營區有新進業者透過削價競爭之策略搶占市場之占有率。

面對我國視聽產業已經高度向網際網路匯流的現況下，且 IPTV 與 OTT TV 等付費電視蓬勃發展的當下，產業環境已然面臨高度競爭。故在競爭管制的議題上，本場次與會學者、專家皆表示，目前產業界與學術界多已認為有線電視與 IPTV 已構成同一市場，而在兩者服務間已具有高度之替代性之前提下，建議有線電視費率管制應可適度解除管制，以適度衡平既有監理法制間之管制落差，促進產業公平、競爭發展。而在具體措施的建議上，有部分學者建議可鬆綁既有有線電視水平結合不得超過全國總訂戶數三分之一之門檻；或建議有線電視費率管制應採取滾動式檢討，於區域市場已達有效競爭程度時解除管制。

而在分組付費機制推行的討論上，與會的產、學業界代表均表示，距離推行有線電視分組付費機制的黃金時間已遠，亦無法有效扭轉有線電視產業訂戶數持續下滑的嚴峻挑戰。然而，分組付費機制仍有推行之必要性，其價值在於提升既有用戶之黏著度，避免用戶進一步的流失。亦建議業者應積極推出相關加值服務，與 OTT TV、電子商務平臺業者

進行合作，以強化自身服務之價值，而導致自身市場競爭力之下降。

### （三）法制政策建議

綜上，有關有線電視費率管制之改革方向，本研究分析我國 2016 年之「有線多頻道平臺服務管理條例」草案、美國與加拿大之法制後，並參考我國產業概況後，草擬以下三大方向，可供參採：

#### 1. 改革思考方向一：市場主導者（SMP）標準

參考「有線多頻道平臺服務管理條例」草案第 29 條：「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 1 項）前項用戶數，依中央主管機關公告之上一年度數額計算之。（第 2 項）第一項之用戶數及營業額，應將同一經營地區內提供有線多頻道平臺服務之電信事業及其受單一股東及關係人直接或間接持有或取得二以上提供有線多頻道平臺服務電信事業之股份或出資額，達各該電信事業股份總數或資本總額百分之二十以上，或以其他方式形成二以上各該電信事業共同所有或共同控制關係者所控制之電信事業一併計入。（第三項）」以及第 30 條：「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）」訂定市場主導者標準，再逐一判斷各地理市場是否存在 SMP。

要之，本方案可於法律層次設定各經營區之納管標準，例如各經營區之市占率，如訂戶數或營業額占比，以在概念上捕捉既有有線電視業者；或授權主管機關公告一定年營業額以上之業者，以捕捉在個經營區可能未達一定市場力，但在全國市場已有相當訂戶基礎，而有濫用市場力、市場力延伸可能性之大型業者。尚且，進一步區分「一般義務」與「特別義務」，也即，所有業者都須遵守一般規範與一般義務，但僅有符合前開 SMP 納管標準之業者，始負擔「特別義務」，以此建構出兩層、或三層式的「義務群組化」模式，或「累加義務」(cumulative obligations) 模式。

本方案之優點為預設解管，且依據競爭法原理以管制為例外。缺點則為，須判斷同一水平產銷階段之競爭者，即 IPTV 等服務是否屬之；具體個案彈性大，主管機關須負擔較強之說理責任。

## 2. 改革思考方向二：美式有效競爭 (effective competition) 標準

此方案為，參考美國有線電視法採取「有效競爭」之解管標準，判斷各地理市場是否已達有效競爭。此方案之優點為，維持當前有廣法原則管制之預設；且可明定解管標準（如 IPTV 可直接提供服務）。而缺點則為，將面對訂戶數之真實性（業者自為提報而未查核）、行政爭訟、與「TVE 模式」是否屬之的解釋問題。

## 3. 改革方案三：加拿大修正之價格上限制

本方案制訂統一的價格上限，所有多頻道平臺業者統一適用 (blanket obligation)。優點為，可一定週期依據  $\Delta$ CPI 調整，降低行政成本；明定「基本頻道」範圍，避免基本頻道過於膨脹；缺點則為，台灣城鄉差距大，價格上限應考量各地生活水準；哪些頻道屬於基本頻道，

將是戰場所在；等同於實質廢除地方政府的費率審議權限，使之喪失重要收入來源，將引發反彈。

#### 4. 適合我國之費率管制制度

再者，從前開辦理之專家座談會中可以得知以下數點我國產業環境之實態：其一，OTT TV 與有線電視及 IPTV 間為既競爭又合作之關係，傳統付費電視遭 OTT TV 侵蝕眼球而減少某種程度的訂戶，是為替代暨競爭關係，但其又透過 VOD 等服務之互補性，建立起策略聯盟的合作關係，顯示技術匯流實已幾乎導致服務匯流及市場匯流；另一方面，也因為諸多法規之限制，讓市場未充分競爭而達完全匯流，是為可惜之處。

其二，多年來，我國視聽產業法制並未有重大突破及變革，也因此存在部分不已不合時宜的規定。問題在於，當既有業者仍須遵循部分已不合時宜之規範，政府卻未制定有相應之產業扶植與保護，且新興服務在未受管制規範之產業環境下快速成長，而衍生有差別管制之情形。基此，主管機關考量整體產業趨勢而設計更加整全、完善的配套措施，才能促成真正的匯流競爭。

其三，承上述，有線電視市場已達有效競爭者，應予解除費率管制，應是全球產業管制學者與法制動態之趨勢，即便如身為傳統以來即管制有線電視費率之美國，邇來也透過行政命令實質解管。然解管事小，其重點卻往往是如何定義與認定「有效競爭」。透過專家座談會的討論，其制度調整取向應在於盡可能擴大有線電視業者之競爭對手，無論是透過法律層級明定，抑或授權主管機關訂定法規命令而加以認定。

其四，若認為仍有必要維持有線電視費率管制，亦不應複雜化管制之內涵。考量現行僅針對「大鍋飯型」基本頻道之管制，都有不易掌握

業者採購頻道與傳輸等成本之問題。基此，本研究建議中央、地方主管機關或可進一步，建立基於證據與實證基礎（evidence-based）之科學化管制，以訂定合理之「價格上限制<sup>565</sup>」之有線電視費率管制制度，以利產業之永續發展。

綜上，透過本研究所舉辦之專家座談會分析，以及全面考量上開各國優點、並前開所述，新平臺法制採取「有線多頻道平臺服務管理條例」草案之 SMP 規管原則，本研究建議未來費率管制設計要點如次：

### （1）僅符合特別義務規範對象者受費率管制

符合 SMP 規管原則，例如經營區域用戶數逾 25% 或年度營業額逾主管機關公告者。

### （2）僅管制基本頻道

參考美國及加拿大法制，管制基本頻道之原因為基本頻道係民眾所必須之基本資訊服務；故基本頻道以外之其他服務，則與基本生存給付概念無涉，較無管制正當性。

### （3）明定基本頻道範圍

我國費率管制之盲點在於基本頻道數目過於膨脹、包山包海，故為避免基本頻道過於膨脹，應以法律明定基本頻道範疇。本研究建議，基本頻道應為以下各頻道，且不得包括以下各頻道以外之頻道：

A、所有無線電視台：公廣頻道、原民台、民營無線電視頻道。

B、地方頻道及公用頻道。

---

<sup>565</sup> 《有線廣播電視系統經營者收費標準》第 3 條規定：「有線廣播電視系統經營者（以下簡稱系統經營者）之基本頻道收視費用每戶每月以新臺幣（以下同）六百元為上限。系統經營者不得對同戶分機另收基本頻道收視費用。（第 1 項）系統經營者認為前項基本頻道收視費用不符成本者，應檢送經會計師簽證之相關文件，申請直轄市、縣（市）政府核准；直轄市、縣（市）政府認為系統經營者之申請有理由時，得不受前項基本頻道收視『費用上限』限制。（第 2 項）」（括弧為作者所加）

C、主管機關基於客觀數據所指定之熱門頻道：須受民眾歡迎，否則無管制實益。

## 本研究英文縮寫名稱對照表

| 英文全稱                                                         | 中文            | 縮寫    |
|--------------------------------------------------------------|---------------|-------|
| Audiovisual Media Services Directive                         | 視聽媒體服務指令      | AVMSD |
| Advertising VOD                                              | 廣告式隨選視訊       | AVOD  |
| Audiovisual Media Service Regulations                        | 視聽媒體服務規則      | AVMSR |
| Alternate distribution method                                | 替代傳輸方法        | ADM   |
| Australian Communications and Media Authority                | 澳洲通訊與媒體局      | ACMA  |
| Australian Competition and Consumer Commission               | 澳洲競爭與消費者委員會   | ACCC  |
| Australian Subscription Television and Radio Association     | 澳洲訂閱電視與無線電聯盟  | ASTRA |
| British Broadcasting Corporation                             | 英國廣播公司        | BBC   |
| British Telecom                                              | 英國電信          | BT    |
| British Board of Film Classification                         | 英國電影分級基金會     | BBFC  |
| Bright House Networks                                        | 光屋網路          | BHN   |
| British Sky Broadcasting Limited                             | 英國天空廣電集團      | BSkyB |
| Broadband Internet access service                            | 寬頻網際網路接取服務    | BIAS  |
| Broadcasting Distribution Undertakings                       | 廣電播送事業        | BDU   |
| Broadcasting and Telecommunications Legislative Review Panel | 廣播及電信立法審查小組   | BTLRP |
| Competition Appeal Tribunal                                  | 英國競爭上訴專庭      | CAT   |
| Communications Decency Act                                   | 通訊端正法         | CDA   |
| Child Online Protection Act                                  | 兒童上網保護法       | COPA  |
| Children's Internet Protection Act                           | 兒童網際網路保護法     | CIPA  |
| Canadian Radio-television and Telecommunications Commission  | 加拿大廣播電視和電信委員會 | CRTC  |
| Canadian Media Fund                                          | 加拿大媒體基金       | CMF   |
| Canadian Broadcast Standards Council                         | 加拿大廣播標準委員會    | CBSC  |

| 英文全稱                                                | 中文             | 縮寫    |
|-----------------------------------------------------|----------------|-------|
| Digital television programme service                | 數位電視節目服務       | DTPS  |
| Digital television additional service               | 數位電視附加服務       | DTAS  |
| Digital Media Exemption Order                       | 數位媒體豁免命令       | DMEO  |
| Department for Culture, Media and Sport             | 英國文化媒體暨體育部     | DCMS  |
| Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten       | 德國邦媒體管理局長會議    | DLM   |
| Discretionary Services Regulations                  | 委託服務管理規則       | DSR   |
| Der Deutsche Filmförderfonds                        | 德國電影補助基金會      | DFFF  |
| Direct-Broadcast Satellite                          | 直播衛星           | DBS   |
| Department of Justice                               | 美國司法部          | DOJ   |
| Electronic Communications Network                   | 電子通訊網路         | ECN   |
| Electronic Communications Service                   | 電子通訊服務         | ECS   |
| European Electronic Communication Code              | 歐洲電子通訊法典       | EECC  |
| Education, Audiovisual and Culture Executive Agency | 歐盟教育、視聽、及文化執行署 | EACEA |
| Electronic Programme Guide                          | 電子節目選單         | EPG   |
| Filmförderungsgesetz                                | 德國電影促進署        | FFA   |
| Filmförderungsgesetz                                | 電影補助法          | FFG   |
| Federal Communications Commission                   | 美國聯邦通訊委員會      | FCC   |
| Federal Trade Commission                            | 美國聯邦貿易委員會      | FTC   |
| Fiber to the premises                               | 光纖入戶           | FTTP  |
| Fiber-to-the-node                                   | 光纖到節點          | FTTN  |
| Free-to-Air                                         | 無線電視           | FTA   |
| Gremienvorsitzendenkonferenz                        | 德國主任委員會議       | GVK   |
| German Motion Picture Fund                          | 德國電影基金會        | GMPPF |
| Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen              | 營業競爭限制防止法      | GWB   |

| 英文全稱                                                                                                 | 中文                | 縮寫    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------|
| Internet Protocol Television                                                                         | 網路協定電視            | IPTV  |
| Independent Television                                                                               | 英國獨立電視台           | ITV   |
| Internet Watch Foundation                                                                            | 網路觀察基金會           | IWF   |
| internet service provider                                                                            | 網路服務提供者           | ISP   |
| Internet access service provider                                                                     | 網際網路接取服務業者        | IASP  |
| Info-communications Media Development Authority of Singapore                                         | 新加坡資訊通信媒體發展局      | IMDA  |
| Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich                                         | 調查媒體集中委員會         | KEK   |
| Kommission für Jugendmedienschutz                                                                    | 保護未成年人媒體委員會       | KJM   |
| Kommission für Zulassung und Aufsicht                                                                | 德國許可監管委員會         | ZAK   |
| local franchise authority                                                                            | 地方特許機關            | LFA   |
| Medienstaatsvertrag                                                                                  | 媒體邦際協約            | MStV  |
| Motion Pictures Association of America                                                               | 美國電影協會            | MPAA  |
| National Broadband Network                                                                           | 國家寬頻網路            | NBN   |
| National Advertising Review Council                                                                  | 全國廣告審查委員會         | NARC  |
| Multiple channels of video programming distributor                                                   | 多頻道節目供應事業         | MVPD  |
| Most favored nation                                                                                  | 最惠國待遇             | MFN   |
| Office of communications                                                                             | 英國通訊管理局           | Ofcom |
| Office of Fair Trading                                                                               | 英國公平貿易辦公室         | OFT   |
| On Demand Programme Service                                                                          | 隨選節目服務            | ODPS  |
| Online Video Distributor                                                                             | 網路影音傳輸業者          | OVD   |
| Preventing Real Online Threats to Economic Creativity and Theft of Intellectual Property Act of 2011 | 保護智慧財產權法          | PIPA  |
| Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019                                          | 2019 線上不實內容與操控防止法 | POFMA |
| Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien                                                            | 廣電邦際協約            | RStV  |

| 英文全稱                                  | 中文          | 縮寫   |
|---------------------------------------|-------------|------|
| Rundfunkstaatsvertrag                 |             |      |
| Subscription VOD                      | 訂閱制隨選視訊     | SOVD |
| Stop Online Piracy Act                | 禁止網路盜版法     | SOPA |
| Transactional VOD                     | 點播式隨選視訊     | TVOD |
| Time Warner Cable                     | 時代華納有線電視    | TWC  |
| Television licensable content service | 可發執照之電視內容服務 | TLCS |
| United States Trade Representative    | 美國貿易代表署     | USTR |
| Usage-based pricing                   | 流量取價        | UBP  |
| Video-on-Demand                       | 隨選視訊        | VOD  |
| Video-sharing platforms               | 視訊分享平臺      | VSPs |
| Wholesale must-offer                  | 強制批發授權要求    | WMO  |

## 參考資料

### 一、中文資料：

王牧寰，〈封鎖境外網站之研究—以英國網路中介者之「限制智財侵權特別責任」為例〉，《2016 年資訊社會年會暨研討會》（2016）。

王牧寰、胡元輝、羅世宏、陳人傑、楊東穎、蔡昕宸，〈傳播匯流未來情境想像與法制革新架構研析〉，國家通訊傳播委員會委託研究計劃（2019）。

王牧寰、莊春發、葉志良、陳人傑、劉昌德、林孟楠、簡陳中、楊東穎、蔡昕宸、黃子宴，〈匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制之研究〉，國家通訊傳播委員會委託研究計劃（2020）。

王耀慶，〈歐盟競爭法程序規範之研究〉，《公平交易季刊》，第 8 卷第 4 期，頁 31-92 頁（2000）。

江亮均、陳人傑、王牧寰、黃志雯、陳志宇、黃禾田、王艾雲、蔡昕宸、廖祥丞、董奕君、黃子宴、楊東穎，〈推動匯流創新數位經濟及管制革新計畫〉，國家通訊傳播委員會委託研究計劃（2018）。

江亮均、陳人傑、王牧寰、黃志雯、陳志宇、黃禾田、王艾雲、蔡昕宸、廖祥丞、董奕君、黃子宴、楊東穎，〈數位匯流創新基礎環境推動暨管制革新計畫〉，國家通訊傳播委員會委託研究計劃（2019）。

江耀國（2003），有線電視市場與法律，臺北：元照。

江耀國，〈英國 2003 通訊傳播法之研究—兼論我國通訊傳播匯流立法〉，《東吳法律學報》，第 20 卷第 3 期（2008）。

江耀國、黃銘輝，〈網際網路內容防護：跨媒體的比較觀察〉，《匯流、治理、通傳會論文集》，風雲論壇（2018）。

江耀國，《是「行動」？還是「電視」？行動電視服務之管制研究》，東海大學法學研究第三十四期（2011）。

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》，國家通訊傳播委員會委託研究計劃成果報告（2011）。

何吉森，《赴新加坡進行雙邊交流》，國家通訊傳播委員會出國報告（2018）

宋佩珊、鄭嘉逸、許芳瑜、楊証淙、黃上川、林玉書、陳雨平〈通訊傳播事業投資整併對產業相關影響及監理機制之委託研究〉，國家通訊傳播委員會委託研究計劃（2018）。

沈麗玉，〈事業結合之管制與變革——兼論公平交易法之最新修正——〉，《公平交易季刊》，第 11 卷第 1 期，頁 43-94 頁（2008）。

李昕，《從著作權議題探討我國 OTT 影視產業之發展——以侵權因應及內容授權為中心》，國立政治大學科技管理與智慧財產研究所碩士論文（2018）。

邱俊惠、邱宜儀，〈鬆綁無線廣播電臺廣告時間監理架構之探討〉，《南臺學報社會科學類》，第 3 卷第 2 期，頁 86-98（2018）。

殷其光、王牧寰、蔡昕宸、吳慈璇，《傳播匯流法制重要議題研析暨政策建議》，國家通訊傳播委員會委託研究計劃成果報告（2018）。

郭戎晉，〈網路言論傳播中介者責任與其免責規範之研究——以美國通訊

端正法實務發展為中心》，《科技法律透析》，第 23 卷第 4 期，頁 20-44（2011）。

陳人傑、楊嘉雯、洪志青、羅山珊，《廣電事業股權規範之研究》，國家通訊傳播委員會委託研究報告（2009）。

陳彥龍，韓國 OTT TV 的經營模式與政策法規，OTT TV 的創新服務、經營模式與政策法規，五南出版（2017）。

景文科技大學，「數位匯流下我國視訊市場之競爭監理政策」研究報告，國家通訊傳播委員會委託研究成果報告（2016）。

馮震宇，〈歐盟著作權指令體制與相關歐盟法院判決之研究〉，《國際比較下我國著作權法之總檢討》，新學林（2014）。

葉志良，〈我國線上影音內容管制的再塑造：從 OTT 的發展談起〉，《資訊社會研究》，第 29 期，頁 47-92（2015）。

劉幼琍、陳弘軒、張方瑀、徐也翔，《OTT 視訊服務經營模式與法規管制（第 2 年）》，科技部補助專題研究計畫成果報告（2015）。

劉柏立，陳清河，許文宜、王怡惠、李淑華、徐千惠，《新興媒體內容治理架構之探討》，國家通訊傳播委員會委託研究計劃成果報告（2014）。

蔡志宏、蔡念中、陳信宏、周韻采、李淳、陳清河、郭迺鋒、劉幼琍、謝穎青，數位化有線電視暨主要付費電視服務樣態 基本頻道、付費分組、單頻單買訂價模式及政府監理方式之研究，頁 25（2011）。

顧振豪、詹婷怡、廖淑君、宋佩珊、張家維、劉岳哲、施弘文、王德瀛、  
賴威銓、吳采薇、盧怡穎、黃宇良、曾巧靈、蔡玉青、周樹林，  
《105 年度「下世代寬頻網路建設發展與趨勢分析」》，交通部  
託研究計劃成果報告（2016）。

余曜成、江耀國，〈日本、韓國 IPTV 法制現狀之分析—兼論台灣法制  
之修正〉，《法學新論》，第 30 期（2011）。

## 二、日文資料：

山本博史，〈日本の放送制度と放送法制〉，《放送十五講》，向後英紀、  
古田尚輝編著，学文社（2011）。

金澤薰，《放送法逐条解説》，改訂版，情報通信振興会（2012）。

岡崎俊一，〈新放送法制の概要と課題〉，《千葉大学法学論集》，第 26  
巻第 1・2 号（2011）。

鈴木秀美，〈放送法改正の概要〉，《法律時報》，第 83 巻第 2 期（2011）。

中島淳，〈通信・放送の法体系を 60 年ぶりに見直し-通信・放送分野  
におけるデジタル化の進展に対応した制度の整理・合理化を  
図るため、放送関連 4 法を統合-放送法等の一部を改正する法  
律（平成 22 年法律第 65 号）〉，《時の法令》，第 1882 期（2011）。

影井敬義，〈通信・放送の法体系の見直しについて：「放送法等の一  
部を改正する法律」による制度改正〉，《映像情報メディア学会  
誌：映像情報メディア》，第 65 巻第 5 号（2011）。

砂川浩慶，〈新・放送法にみる、今後の放送・通信政策〉，《立教法学》，  
第 85 号，頁 38（2012）。

### 三、英文資料：

ACCC, Communication Sector Market Study (2018).

ACCC, Digital Platforms Inquiry (2019).

ACMA, COMMUNICATIONS REPORT 2018-19 (2019).

Australian Government Department of Communication and the  
Arts, Location offset guideline (2019).

Carolyn Burbidge, Internet protocol television and regulation IPTV: The  
dependencies for success, computer law & security report 22 (409–  
412) (2006).

DCMS, Contestable Fund Pilot Supporting Young Audiences and Audio  
Content (2018).

Die Medienanstalten, Digitalisierungsbericht 2019 video (2019).

Digital TV Research Ltd, Germany SVOD and Pay TV Forecasts (2020).

GlobalData, Singapore Telecom Operators Country Intelligence Report  
(2019).

Huber, Peter W., Michael K. Kellogg & John Thorne, Federal  
Telecommunications Law (2nd. ed., Aspen Publisher, New York, NY,

1999).

IMDA, Annual Survey Onmedia Industry 2019 (2019).

IMDA, Closing Note to Public Consultation on Proposed Code of Practice For Television Broadcast Standard (2014).

Imda, Consultation Paper Issued By The Info-Communications Media Development Authority On A Converged Competition Code For The Media And Telecommunication Markets (2019).

IPO, UK Government response to the call for views regarding illicit IPTV streaming devices (2018).

JAMES C. GOODALE & ROB FRIEDEN, ALL ABOUT CABLE AND BROADBAND, rel. 67 (2020).

KEK, Von der Fernsehzentrierung zur Medienfokussierung – Amforderung an eine zeitgemäße Sicherung medialer Meinungsvielfalt, S. 402 (2015).

Ofcom, Future regulation of on-demand programme services (2016).

Ofcom, Media nations:UK 2019 (2019).

Ofcom, Media nations:UK 2020 (2020).

Parliament of Australia,Media of the people: broadcasting community media in Australia (2014).

Statista, Advertising & Media Outlook OTT Video Germany (2020).

Stephen C. Littlechild, *Regulation of British Telecommunications Profitability*, Report to the Secretary of State for Industry (1983).

The Hon R. Finkelstein QC, *Independent Inquiry Into the Media and Media Regulation* (2012).

Trisha T.C. Lin, *Convergence and regulation of multi-screen television: The Singapore experience*, *Telecommunications Policy* 37 (673-685) (2013).

VAUNET, *pay-tv in deutschland 2019* (2019).

Vincent Porter, *The Regulation of On-demand Audiovisual Services: The Expectations of Europe's Consumers*, in *THE REGULATION OF ON-DEMAND AUDIOVISUAL SERVICES: CHAOS OR COHERENCE?* 87 (Susanne Nikoltchev ed., 2011).

Wagner, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, München (2013).

Yao-Kuo Chiang, *Horizontal Model for Regulatory Reform of Communications*, 8(1) *NTU L Rev.* 1-48 (2013).