

國家通訊傳播委員會第 139 次委員會議紀錄

壹、時間：96 年 1 月 30 日（星期二）上午 9 時

貳、地點：台北市延平南路 143 號 10 樓會議室

參、主席：蘇主任委員永欽

記錄：林欣穎

肆、出席委員：石副主委世豪、劉委員孔中、林委員東泰、劉副主委宗德、李委員祖源、劉委員幼琄、吳委員忠吉、謝委員進男（請假）

列席單位（人員）：吳主任秘書嘉輝、高技監凱聲、陳技監昌宏、洪副處長仁桂、陳副處長國龍、林副處長清池（鄭簡任技正康代）、蔡副處長國禎（陳簡任技正子聖代）、楊參事英蘭、江副處長幽芬、高副處長福堯、洪副處長若用、蕭主任祈宏

伍、確認第 138 次會議紀錄：延至下次會議確認

陸、報告事項：

案由：本會多媒體簡介光碟規劃製作報告案。

提案單位：綜合企劃處

說明：為增進國內、外參訪來賓及各界人士對本會之瞭解，提升對外宣導成效，綜合企劃處業依本會第 103 次委員會議指示規劃製作多媒體光碟及書面簡介事宜，並委託大鈞傳播媒體股份有限公司設計製作，目前該公司已完成中文版 DVD（初稿）及書面簡介（初稿），謹將該公司設計理念及上述光碟、書面資料提向委員會議報告。

結論：

一、洽悉。

二、請綜合企劃處彙整委員會議意見，詳列應改進事項，並請廠商作一次性之修正，修正後之版本應由業務單位先行初審後再提委員會議審議。

柒、討論事項：

案由：中華電信公司 MOD 業務平台改造及開放平台管制機制建議討論案。

提案單位：營運管理處

說明：為辦理「中華電信 MOD 平臺開放及營運模式改造」之查核，本會業將經第 124 次委員會議決議確認之中華電信 MOD「平臺開放查核表」及「營運模式查核表」函請中華電信股份有限公司檢送相關資料到會，並由營運管理處進行書面審查，

技術管理處就技術審驗部分進行實地查核，期間第 133 次委員會議復決議應於一個月內加速完成查核作業；另為規範改造後之中華電信 MOD 營運事項，及提供其他有意經營此類 MOD 多媒體平臺業者之遵循，爰由本會二位副主任委員指導相關單位進行管理機制之研析，並建議納入固定通信業務管理規則中辦理修正，謹將相關查核結果、研析意見及法規修正草案提請委員會議審議。

決議：

- 一、中華電信 MOD 之「平臺開放」及「營運模式改造」查核結果，確認其已不具有線電視系統頭端與用戶端封閉之特性，可認定非屬有線廣播電視系統經營者，不適用有線廣播電視法第 19 條第 4 項有關黨政軍退出媒體之規範，亦無繼續持有「固定通信綜合網路業務經營者跨業經營有線廣播電視業務分期營運許可」執照之必要。
- 二、本會針對類似 MOD 之平臺將暫稱為「傳輸平台服務」，至於其相關規範，將納入固定通信業務管理規則中修正辦理，請營運管理處儘速將本次委員會議委員所提相關意見納入研議後，再提請委員會議審議。
- 三、本案將要求中華電信股份有限公司與本會簽訂行政契約，在前揭法規修訂完成前，為保障消費者權益，本會將以行政指導方式，要求該公司善盡協力義務，以作為過渡期間之執行準據。
- 四、本會劉委員幼琍另對本案提出一部不同意見書(如附件)。

捌、散會：下午 1 時 20 分

有關「中華電信 MOD 業務平臺改造及開放平臺管制機制建議」決議之一部不同意見書

劉幼琄

本人就第 139 次委員會議針對「中華電信 MOD 業務平臺改造及開放平臺管制機制建議」討論案之第二項決議有不同意見。本人同意中華電信 MOD 在符合本會對其「平臺開放」及「營運模式改造」的要求後，可以不適用有線廣播電視法第 19 條第 4 項有關黨政軍退出媒體之規範，但是本人不能認同今後所有類似 MOD 的平臺都將以修正後的固定通信業務管理規則統一規範與管理。

中華電信的 MOD 服務是數位匯流最顯著的案例，但也暴露出現行法規跟不上科技的窘境。我國現有電信或廣電法規均無法規範這類國際間稱之為 IPTV(Internet Protocol Television)的服務，之前的主管機關行政院新聞局依中華電信 MOD 之營運特性，按有線廣播電視法，發給中華電信「固定通信綜合網路業務經營者跨業經營有線廣播電視業務分期營運許可」的執照。本會去年開始處理中華電信 MOD 案例時，中華電信尚有 41.37% 的股份為交通部所擁有，如今雖已降至 35.48%，但是中華電信絕無可能為了 MOD 業務而將政府股份完全釋出。中華電信 MOD 拿到前述營運之籌設許可，雖然是在立法院通過修正廣電三法要求黨政軍全面退出電子媒體之前，但是依法仍須在兩

年內改正。本會成立後歷經多次的討論，決定要求中華電信開放其 MOD 平台，為的是不希望因為黨政軍退出媒體的單一考量而終結在電視市場有可能帶來競爭的 IPTV 服務。如今本會經過技術與營運方面的查核，認定中華電信的 MOD 已不再是像有線電視的封閉系統，因此願意讓其不再受黨政軍退出媒體的限制。本案只是一個個案，如果中華電信沒有政府股份應退出的問題，本會也不會強制要求其開放平台。國外先進國家的 IPTV 服務因為沒有遇到像我國有黨政軍退出媒體的要求，所以 IPTV 服務比較有發展的空間。儘管如此，本會也不宜將本案的處理方式轉為日後其他的 IPTV 業者所需奉行的準則。

中華電信的 MOD 服務在本質上就是國際慣稱的 IPTV 服務。世界科技先進國家除了日本是用「利用電信服務播送法」來規範外，其他國家多半未針對 IPTV 制訂特別的法規，而是用政策或相關電視法規管理。美國通訊傳播委員會 (Federal Communications Commission, FCC) 為了鼓勵 IPTV 對視訊市場帶來競爭及促進寬頻網路發展，於 2006 年 12 月通過法規，要求地方政府必須在 90 天內作出決定，是否發照給視訊市場的新進入者，不可「不合理」(unreasonable) 地拖延。英國雖然也無特別針對 IPTV 規範的法規，其主管機關 Ofcom 將 IPTV 的服務分為三類：(1) 電視頻道的服務，依現有相關電視法規管理；(2) 隨選視訊服務，由其自律；(3) 網際網路內容，未予規範。歐盟於 2005 年 12 月也針對數位時代電視與類似電視服務 (TV and TV-like services) 的廣告規範提出新的方案。該提案將節目內容分為線性 (linear) 與非線性 (non-linear)。前者指按

固定節目表播放之服務，如傳統電視、網路電視；後者如隨選服務。前者管制密度較高，後者採最低限度之管制。以下是其他歐洲國家主管機關對 IPTV 服務的管制立場與規範方式：

表 1 歐洲國家主管機關對 IPTV 相關管制項目的政策法規

	IPTV 的監管	Must-carry 義務	隨選視訊	傳輸平台	具節目內容編輯權
丹麥	沒有針對 IPTV 的法規，被視為類似有線電視	無	無執照或聲明	無需登記	登記
法國	視為廣電服務	有	無執照或聲明	聲明	執照
德國	視為廣電服務	無	無執照或聲明	無執照或聲明	執照
義大利	適用相關廣電法規	無	無執照、無聲明	無執照、無聲明	執照
荷蘭	沒有針對 IPTV 的法規	無	無執照或聲明	無執照或聲明	執照
瑞典	沒有針對 IPTV 的法規	有	無執照或聲明	無執照或聲明	登記
英國	沒有針對 IPTV 的法規，將其服務分為三類	有	無執照或聲明	無執照或聲明	執照

資料來源：Cullen International, June 2006

註：執照(license)、聲明 (declaration)；登記 (registration)

本會業務單位也體認到固網業者提供視訊服務或多媒體服務，不能以 MOD 統稱，因此建議暫將 IPTV 服務稱為「多媒體內容傳輸平台服務」，後來本會在確認會議紀錄時又將之改稱為「傳輸平台」。本會宣稱今後 MOD 服務屬於電信法的市內網路業務範圍，為了公平起見，其他市內網路業務經營者，可比照提供服務，有線廣播電視系統經營

者也可跨業經營，但須先取得市內網路業務特許執照。以上決定雖然符合通訊傳播基本法第七條不因傳輸技術不同而為差別管理之原則，但囿於中華電信的個案，將 IPTV 服務導引成電信增值服務，恐會衍生以下問題。

一、 IPTV 服務的本質與定位遭到扭曲

IPTV 有廣義及狹義的定義。從廣義的角度來看，凡是利用寬頻及網際網路協定提供電視及視訊的服務都是 IPTV，所以 Internet TV 也包含在內。從監理者及固網業者的角度，IPTV 應採狹義的定義，亦即不只用網際網路協定提供服務，還需用電視機加上機上盒來收看。ITU 於去年（2006）11 月在韓國舉辦的 IPTV 會議對 IPTV 有明確的定義：「在 IP 網路上傳送包含電視、視訊、圖形和數據等，並提供有品質、互動性、安全、可靠、可管理的多媒體服務」。本會若明訂該服務屬於市內網路業務範圍，一個因匯流而跨業經營的服務卻淪為電信的增值服務。由表一可見，多數歐洲國家的主管機關仍然認為 IPTV 服務與有線電視的服務很類似，所以真正的傳輸與內容分離應該是像歐盟分為 Electronic Communication Networks（電子通訊網路），Electronic Communications Service（電子通訊服務）等。本會業務單位建議，在固定通信業務管理規則增訂，IPTV 業者在其營業規章應載明「不干預頻道節目內容服務提供者之內容服務規劃、組合及銷售方式」。本會若以限制中華電信 MOD 的條款來限制其他的 IPTV 經營者不可自製或委製頻道，則會執法過當。一旦 IPTV 服務的定位遭

到扭曲，其未來的發展亦將受限。此外，未來如果有線電視業者也只想使用電信平台提供內容服務，其所肩負的地方性自製節目將無人製作，公益頻道亦無人提供。本會未曾就上述疑慮做過任何影響評估，就做出決定，難免有其風險。

二、 費率管制的不一致：

根據通訊傳播基本法第七條的精神，既然 IPTV 服務經營者也可提供電視頻道節目，其費率管制方式與有線電視的費率管制不應有差別待遇。有線電視的費率除了數位服務，目前主要是由地方政府審查。本會業務單位建議 IPTV 服務為固網市內網路業務之服務範圍，現行第一類電信事業資費管理辦法第 9 條第 3 項已足敷作為認定主要資費之依據，無須再修正第一類電信事業資費管理辦法。前項所稱主要資費，包括市內網路月租費、通信費及電路月租費。這樣的規定對消費者未必有利，對頻道業者而言也未必公平。

首先從消費者的角度來看，消費者本來透過中華電信 ADSL 升級或者稍微多付一些套裝優惠金額，就可享用免費的機上盒收看 MOD 的基本頻道。按照改正後的規劃，收視用戶今後要繳交接取費用及收視費，兩大項目加在一起未必比原來划算。與有線電視相較，有線電視訂戶不需付交接取費用，只要繳交收視費。本會雖然可以審電信業者的主要資費（如月租費、通信費、電路月租費），但是卻未明訂所有該平台的收視費是否有審查機制，對消費者而言，其權益未必受到保障。對頻道業者而言，這裡的費率管制似乎比較寬鬆，對有線電視系統而言並不公平。

再就頻道商而言，除了購物頻道、宗教頻道、公益頻道等頻道外，一般的頻道每月都可向有線電視系統業者按照其訂戶數收取節目授權費，中華電信的 MOD 或今後的 IPTV 平台只會向頻道業者收取上架費。例如中華電信 MOD 針對頻道營運商租用 MOD 平台的費率，預計有每個頻道的設定費、異動費及按照 MOD 用戶的月租費三項。這些項目都是新增的成本，不只會降低頻道商提供節目的意願，亦有可能轉嫁到消費者身上。

三、內容管制所依據的法律不同

根據本會業務單位的提案，未來針對 IPTV 服務的管理，其營業規章應載明頻道節目內容服務提供者以依廣播電視法、有線廣播電視法或衛星廣播電視法取得許可或執照者為限。對於內容管制方面，本會對 IPTV 平台上的頻道內容將落入以三種法律來管理，甚不合理。本人認為在此數位匯流之際，本會應透過修法將頻道執照整合，未來頻道業者可以自行決定上無線電視、有線電視、或 IPTV 的平台。

四、邏輯推演的錯誤

本會一開始處理中華電信 MOD 黨政軍退出的問題時，就希望將中華電信的 MOD 改正成不具有有線廣播電視的特色，以使其不受黨政軍退出媒體的拘束，認為凡是有線電視的營運模式，MOD 都不可以具備。本會業務單位在提案的討論資料中指出，「VOD 或其他應用服務屬內容(content)服務，並非電信法所稱之電信服務。另在 MOD 平臺上提供之 VOD 或其他應用服務，與現行 Cable TV 之營運有所不同，故亦不涉及有線廣播電

視業務之經營，因此中華電信得經營上述 2 類服務應無疑義。」。事實上，有線電視本來就可以提供 VOD 或其他應用服務，國外也有先例。台灣的業者現在尚未提供，不代表未來不會提供。所以不能說，現階段有線電視沒做的，中華電信就可以做；或者有線電視現在有在做的，中華電信就不能做。本人認為改造前的中華電信 MOD 本來就可提供 VOD 或其他應用服務。立法者當初制訂黨政軍退出廣電媒體的法律，是不希望見到黨政軍影響或控制媒體的內容。VOD 或其他應用服務是由訂戶自己點選，也沒有意識型態的問題，所以理當讓中華電信 MOD 提供以上兩種服務。國外的有線電視不但有隨選視訊，亦有互動服務。本會在考慮中華電信 MOD 的管制架構時，只需處理因為政府股份無法退出而需改正的部分，其他部分在顧及市場的公平競爭與消費者的利益原則下，實在沒有必要牽強地予以多加限制。

仙女棒（通訊傳播基本法的第 16 條第 2 項）的使用時機

本會自成立以來遇到不少數位匯流衝擊法規的案例，如數位廣播跨業經營、第二梯次無線電視頻率開放與中華電信 MOD 等案，但從未使用過通訊傳播基本法的第 16 條第 2 項（政府在修正通訊傳播相關法規前，其與通訊傳播基本法規定牴觸者，本會得依該法原則為法律之解釋及適用；其有競合者，亦同）來因應。本會總是希望運用既有的法規來尋求解決之道。但是有關 IPTV 的相關規範，既有法規也無法完全解決，仍有待修改行政規則或是透過行政指導來解決。有線廣播電視法中有關必載頻道(must carry)的規定是否可以運用到 IPTV 平台就是最好的例子。表一所列的國家中，法國、瑞典與英國原則上都支持轉播必載頻道的規定，亦有國家沒有類似規定，而尊重商業談判。本會同意本人的建議，只要

是公共電視頻道、原住民或客家頻道都可讓 IPTV 經營者必載，但是現有法律缺乏這樣的規定。這時如果引用通訊傳播基本法的第 16 條第 2 項，應有其正當性。本人也深信不能隨意濫用立法者所給予的仙女棒，但是面對匯流無解的法律窘境應該可以謹慎使用，以制訂一符合科技發展趨勢的政策法規，如果只是在現有法規打轉，大用行政指導或只是修改行政規則，反而不是立法者與產官學界所樂見。

委員簽名：

劉幼利

提出日期：

96年2月7日
