

傳播政策白皮書

國家通訊傳播委員會

中華民國 109 年 2 月

目錄

第一章 前言.....	1
第二章 核心價值.....	6
一、本會的監理原則	6
二、美國 FCC 的監理原則	7
三、英國 Ofcom 的監理原則.....	10
四、本會傳播政策的核心價值	12
第三章 施政願景.....	17
一、符合數位匯流轉型與智慧連結要求的基礎建設	20
二、符合公平有效競爭與產業創新要求的視聽平臺	27
三、符合本國文化認同與質量均優要求的視聽內容	32
四、符合自由意見表達與有效自律要求的言論表意	39
五、符合數位公民識讀與專業倫理要求的傳播素養	44
六、符合消費權益保護與弱勢保障要求的公眾權益	48
第四章 我國傳播產業的現況與挑戰	52
一、有線電視產業	52
二、頻道代理制度與頻道代理商	61
三、內容產業	70
四、無線廣播與無線電視產業	79
五、新興媒體產業	90
第五章 解決方案與策略方向.....	99
一、競爭平臺間的管制調和	99
（一）OTT TV 之規管方向	100
（二）調和競爭平臺間的管制落差.....	104
（三）黨政軍條款.....	106
二、完備媒體集中防制的法令體系	109
三、廣電事業執照制度與評鑑換照	115
四、頻道授權、上下架排頻及消費者選擇.....	120
（一）頻道授權、移頻及上下架爭議處理機制	121
（二）有線電視費率管制與分潤	124
（三）頻道代理商監理及與公平會之分工	126
五、影視產製振興與本國文化提振	129
六、內容監理與媒體素養.....	134
（一）內容監理	134
（二）媒體素養	143

七、無線廣播之未來想像.....	146
八、無線電視與公共媒體之發展.....	152
第六章 結語.....	158

圖目錄

圖 1：傳播政策白皮書架構圖.....	5
圖 2：《歐洲通訊傳播政策白皮書》四大核心價值.....	13
圖 3：本白皮書四大核心價值.....	16
圖 4：傳播政策之施政願景.....	19
圖 5：我國普及偏鄉寬頻接取計畫.....	23
圖 6：有線電視數位化發展服務.....	25
圖 7：我國視聽傳播市場競爭現況.....	28
圖 8：我國視聽內容產業之監管與輔導措施.....	34
圖 9：我國傳播生態之核心議題.....	41
圖 10：我國傳播素養教育的推動方向.....	46
圖 11：我國傳播環境中三個特別關注的公眾權益.....	50
圖 12：我國民眾主要收視管道.....	52
圖 13：有線電視產業上、中與下游的關係.....	53
圖 14：有線電視系統經營分佈.....	54
圖 15：有線電視事業營運概況.....	55
圖 16：我國固網寬頻各接取方式訂戶數.....	57
圖 17：我國電視頻道收益來源.....	71
圖 18：我國 2012 年至 2017 年間各類媒體廣告量成長趨勢圖.....	72
圖 19：2017 年各類電視頻道之首播率與重播率.....	74
圖 20：2019 年台灣六大媒體接觸率圖.....	82
圖 21：我國無線電視之困境.....	84
圖 22：我國無線廣播與無線電視面臨之挑戰.....	87
圖 23：國內民眾主要收視來源.....	91
圖 24：OTT TV 規管政策.....	100
圖 25：有線電視與 IPTV 調和落差之政策方向.....	104
圖 26：黨政軍條款調修思考.....	106
圖 27：媒體水平集中及垂直整合管制政策.....	109
圖 28：《媒多法》草案禁止整合紅線之情形.....	113
圖 29：《媒多法》草案之黃線審查原則.....	114
圖 30：我國各廣電事業執照與評鑑規範.....	116
圖 31：廣電事業執照制度與評鑑換照.....	117
圖 32：我國頻道授權、移頻及上下架爭議處理機制.....	121
圖 33：有線電視費率管制與分潤政策.....	124
圖 34：通傳會與公平會之分工政策.....	127
圖 35：公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之新協調結論.....	128

圖 36：影視產業振興與本國文化提振政策.....	129
圖 37、我國有線電視系統已成為高畫質視訊主要播送平臺.....	132
圖 38：內容監理政策.....	134
圖 39：《建立我國事實查證參考原則》規範內涵示意圖	140
圖 40：推動媒體素養的政策目標與工具	143
圖 41：無線廣播政策.....	146
圖 42：無線電視政策.....	152
圖 43：公共媒體政策.....	155

表目錄

表 1：Ofcom 監理原則統整表.....	12
表 2：國際視聽內容基金統整表.....	38
表 3：2019 年 8 月我國頻道代理商、代理頻道及關係企業參考資訊	64
表 4：頻道節目供應事業統計表.....	70
表 5：第 11 梯次廣播電臺釋照－區域性廣播事業執照競價結果	80
表 6：第 11 梯次廣播電臺釋照－社區性廣播事業執照抽籤得標結果	80
表 7：我國 OTT TV 業者列表.....	94

提要

- 一、 本會將戮力確保言論與表意自由、公平與有效競爭、多元與本國文化、民主與公民參與之四大核心價值的落實。
- 二、 在四大核心價值的基礎上，本會致力實現以下六大施政願景：
符合數位匯流轉型與智慧連結要求的基礎建設；符合公平有效競爭與產業創新要求的視聽平臺；符合本國文化認同與質量均優要求的視聽內容；符合自由意見表達與有效自律要求的言論表意；符合數位公民識讀與專業倫理要求的傳播素養，以及符合消費權益保護與弱勢保障要求的公眾權益。
- 三、 有關整體產業的現況與挑戰方面，有線電視迄今仍係我國民眾最主要的收視來源與管道，惟已面臨各類型網路與行動影音平台的挑戰；而 MSO 整合頻道代理商，則係影響有線電視頻道授權與上下架的關鍵要角，具有不可忽視的市場力量。內容產業部分，則普遍存在製作成本縮減而難以支撐優質內容製作與維繫人才供給的問題。無線電視與廣播因為收視（聽）率下滑與廣告營收流失，難保過去的主流媒體地位，甚至已逐漸呈現式微趨勢。新興傳播產業之 IPTV 則亟需調整監理模式，賦予營運彈性；而邇來蓬勃發展的 OTT TV，則尚有待建立適切的管

理機制。

- 四、 在競爭平臺間的管制調和方面，本會當前秉持「輕度管理」之精神，規劃《網際網路視聽服務法》草案，管理 OTT TV 平臺。本會也透過政策並規劃相關子法修訂，活化 IPTV 平臺之營運動能。至於雖有必要但規範模式有待調整的「黨政軍條款」，本會革新方向在於將投資或經營媒體行為回歸《預算法》及《政黨法》規範，廣電三法則規範改正措施。
- 五、 在媒體集中化問題方面，目前我國尚欠缺完整涵蓋媒體水平、垂直整合暨跨媒體整合之管制架構，因此本會將推動《媒體多元維護與壟斷防制法》草案完成立法，以有效改善我國媒體產業結構與交易秩序，並且維護媒體多元性。
- 六、 在廣電事業執照制度與評鑑換照方面，本會當前透過導入自評機制、推動評鑑作業電子化等簡便措施，以降低業者營運成本，並強化實質監理功能。
- 七、 在頻道授權、上下架排頻及消費者選擇方面，本會將全面革新調處機制並建立仲裁機制，確保業者交易過程與結果能符公平、合理及無差別待遇之原則。另外，本會已通過多元選擇付費方案，建立兼顧消費者選擇權與業者合理營收之有線電視費率管制制度。本會除攜手公平會，重新界定機關間對於廣電事業與

頻道代理商之監理分工，亦將透過《媒體多元維護與壟斷防制法》草案納管頻道代理商。

八、為振興影視產業與維護本國文化自主性，本會當前以法規要求廣電事業之本國自製節目及新播節目比率，但同時放寬置入性行銷及贊助之空間，給予廣電事業營運彈性，並透過有線廣播電視事業發展基金編列補助預算，以增進產業界製播優質內容之誘因與動能。

九、在內容監理與媒體素養方面，本會當前以業者「自律」、民間「他律」，以及政府「法律」之三律共管模式，尋求民間及各領域專家及非政府組織參與。一方面透過法規，強化製播節目事實查證與製播新聞及評論公平原則之實踐，另一方面向公眾推廣媒體素養教育，以及透過工作坊等培訓活動提升媒體從業人員的專業素養。未來亦思考透過跨部會合作，共構網路治理機制，讓大眾具備抵抗不實訊息的能力，進而型塑理想的數位公共領域。

十、在無線廣播之未來想像方面，本會當前將鼓勵無線廣播事業善用傳播新技術及創新合作策略以活化經營；未來則思考透過多元政策管道，強化無線廣播業者之營運規模及彈性，以達永續經營的目標。

十一、 在無線電視與公共媒體之發展方面，本會將持續監督無線電視業者履行公共責任，鼓勵數位轉型，同時保障民眾普及近用的權利，並對防災守望做出貢獻。展望未來，本會也將配合文化部之法制興革，與公共媒體建立合作夥伴關係，期待公共媒體承擔維護國民表達自由及傳播權利之職責，善用數位科技，製播符合多元社會需求之傳播內容，積極促進我國內容產業與媒體生態之健全發展。

第一章 前言

為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，平衡城鄉差距，特制定本法。

---- 《通訊傳播基本法》第 1 條

為落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會。

---- 《國家通訊傳播委員會組織法》第 1 條

國家通訊傳播委員會（以下簡稱「NCC」或「本會」）自 2006 年 2 月成立至今，已經進入第二個十年。

試將時間倒轉至 2006 年 2 月，感受一下十幾年來傳播環境發生與正在發生的變化，「天翻地覆」或許不算是誇張的描述：

- 當時的《蘋果日報》在台創刊還不到三年。
- 當時的臉書（Facebook）才剛滿兩歲。
- 當時的中華電信多媒體內容傳輸平臺（簡稱中華電信 MOD），推出還不到兩年。
- 當時的 YouTube 才剛滿一歲。
- 當時的網飛（Netflix）還只是一家提供郵寄 DVD 出租服務的公司。
- 當時，還要再等一年時間，蘋果（Apple）公司時任 CEO 的史提夫·賈伯斯（Steve Jobs）才會對外發表第一代的 iPhone。
- 當時，推特（Twitter）還沒誕生，更別說 Line、微博（Weibo）、微信（WeChat），還需要好幾年的時間，才輪到它們橫空出世。
- 當時，優酷、愛奇藝和騰訊視頻也都還不存在。

有鑑於數位匯流（digital convergence）傳播科技進步之迅速，以及國人對優質傳播服務與內容的殷切期待，本會除了過去數年已持續推動部分法規修訂及政策導引外，亦曾於 2018 年 8 月 29 日通過《匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）》（下簡稱《傳播政策綠皮書》），辦理公開意見徵詢，聽取各界寶貴意見，以作為這份《傳播政策白皮書》及今後匯流傳播法制訂定之重要參考。

立基於公眾意見諮詢過程所匯集、凝聚的公眾意見及初步共識¹，本會在今後五至十年內的政策作為與施政方向上，將戮力確保以下四大核心價值之落實（詳見第二章）：

- 言論與表意自由
- 公平與有效競爭
- 多元與本國文化

¹ 數位匯流傳播法制應具備四項特點：自由、公平、多元、效率。

● 民主與公民參與

在此四大核心價值的基礎上，本會亦勾勒六大施政願景（詳見第三章）如下：

- 符合數位匯流轉型與智慧連結要求的**基礎建設**；
- 符合公平有效競爭與產業創新要求的**視聽平臺**；
- 符合本國文化認同與質量均優要求的**視聽內容**；
- 符合自由意見表達與有效自律要求的**言論表意**；
- 符合數位公民識讀與專業倫理要求的**傳播素養**；
- 符合消費權益保護與弱勢保障要求的**公眾權益**。

然而，這些瑰麗的願景並非一蹴可幾。事實上，在通往實現上述施政願景的道路上，現階段我國仍面臨不少障礙與挑戰，有些甚至是我國傳播產業長期存在的結構性問題，尚待逐一克服與解決（詳見第四章）。

作為我國通訊傳播產業主管機關的本會責無旁貸，必須有為有守，迎難而上，以期無負國人對通訊傳播獨立機關之信任與期許。不過，傳播政策牽涉的各種問題錯綜複雜，特別是網際網路普遍應用在政治、經濟、社會文化各領域，實有賴於行政院及政府相關部門共同協作與努力，也需要來自多方利害關係人（multi-stakeholders）包括產

業界、學術界、公民團體、以及每一個公民和消費者的廣泛參與和支持。

針對台灣面對的數位匯流傳播的挑戰與問題，本會希望在這份《傳播政策白皮書》裡提出妥善合理的解決方案，或至少是有助於改善相關問題的策略方向；在今後五到十年內，信守對言論自由、公平競爭、多元文化與民主參與等四大核心之承諾，懷抱前述六大施政願景，本會將持續處理以下**八大具體政策議題**（詳見第五章）：

- 一、競爭平臺間的管制調和；
- 二、完備媒體集中防制的法令體系；
- 三、廣電事業執照制度與評鑑換照；
- 四、頻道授權、上下架排頻及消費者選擇；
- 五、影視產製振興與本國文化提振；
- 六、內容監理與媒體素養；
- 七、無線廣播之未來想像；
- 八、無線電視與公共媒體之發展。

綜上，《傳播政策白皮書》的書寫架構如下圖所示：

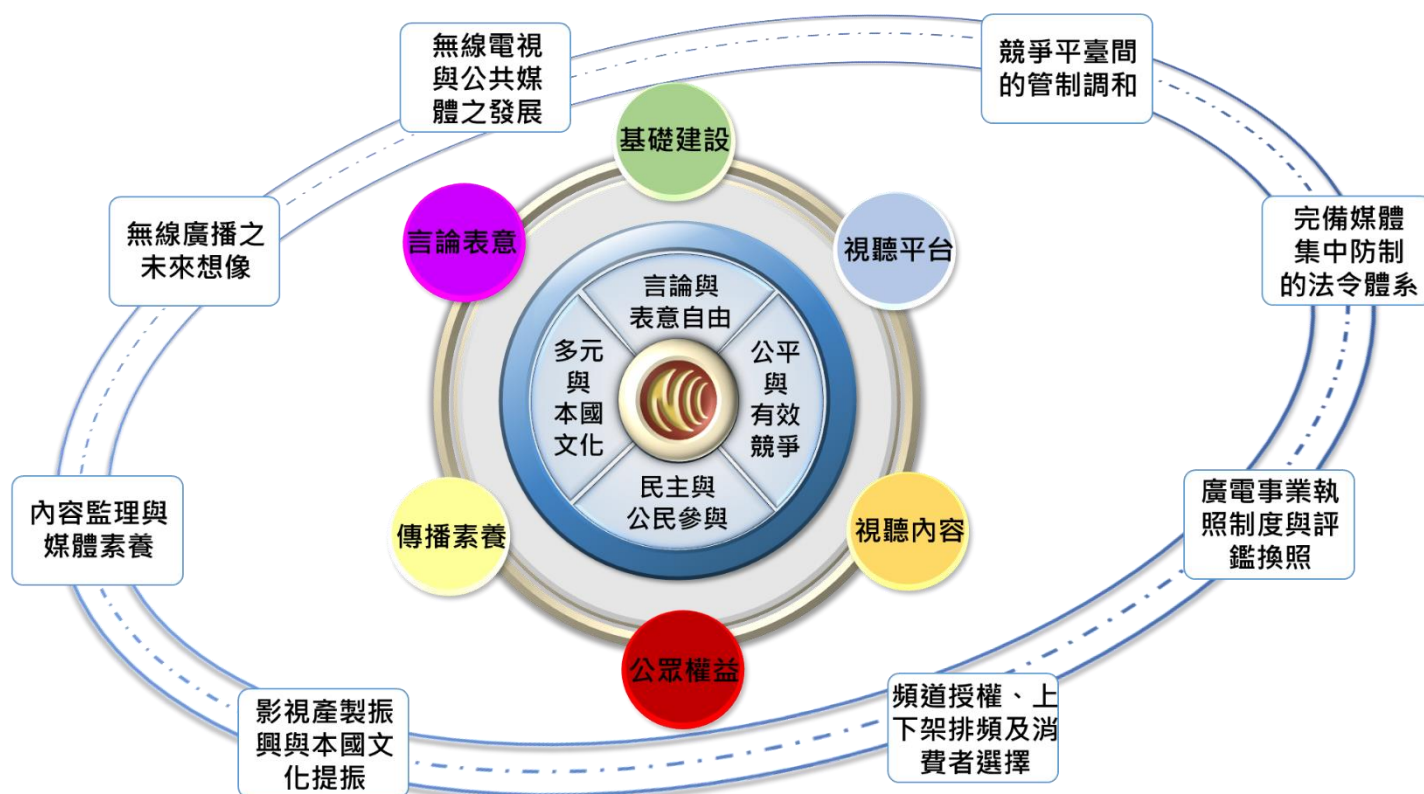


圖 1：傳播政策白皮書架構圖

資料來源：本會繪製

第二章 核心價值

先進民主國家的通訊傳播主管機關多強調獨立性、專業性、透明性與問責性，美國「聯邦通訊傳播委員會」(Federal Communications Commission, FCC) 是如此，英國「通訊傳播辦公室」(Office of Communications, Ofcom) 亦然。

一、本會的監理原則

依《國家通訊傳播委員會組織法》第 8 條規定，本會依法獨立行使職權；本會委員應超出黨派之外，謹守利益迴避原則，且有離職後三年內必須遵守之「旋轉門條款」。

《國家通訊傳播委員會組織法》第 8 條 (獨立行使職權)：

本會依法獨立行使職權。

本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。

本會委員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。

本會委員於其離職後三年內，不得就與離職前五年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。

依同法第 4 條規定，「本會置委員七人，均為專任，任期四年，任滿得連任，由行政院院長提名經立法院同意後任命之，」而且「應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一」。

《國家通訊傳播委員會組織法》第4條（委員選任及任期）：

本會置委員七人，均為專任，任期四年，任滿得連任，由行政院院長提名經立法院同意後任命之，行政院院長為提名時，應指定一人為主任委員，一人為副主任委員。但本法第一次修正後，第一次任命之委員，其中三人之任期為二年。

本會主任委員，特任，對外代表本會；副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員職務比照簡任第十三職等。

本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一。

本會委員自本法第一次修正後不分屆次，委員任滿三個月前，應依第一項程序提名任命新任委員。如因立法院不同意或出缺致委員人數未達足額時，亦同。

本會委員任期屆滿未能依前項規定提任時，原任委員之任期得延至新任委員就職前一日止，不受第一項任期之限制。

第一項規定之行使同意權程序，自立法院第七屆立法委員就職日起施行。

上述這些有關委員選任及任期，以及獨立行使職權的法律規定，俱為確保本會恪遵獨立性、專業性、透明性與問責性等原則之制度性設計。

二、美國 FCC 的監理原則

在這些通訊傳播主管機關共享的運作基礎上，美國 FCC 揭示其當前五大任務如下²：

- 促進寬頻服務與設施的競爭、創新與投資；
- 為開展中的通訊傳播革命確保一個適當的競爭架構，以支持美國經濟；

² Federal Communications Commission [FCC], What We Do, <https://www.fcc.gov/about-fcc/what-we-do> (last visited Aug. 23, 2019).

- 鼓勵無線電頻率在國內與國際用途上的充分善用；
- 持續修正媒體監理法規，兼顧新科技、多樣性與在地性的繁榮發展；
- 在強化美國通訊傳播基礎設施的安全維護上扮演領導角色。

美國國會自 1927 年開始，透過《1927 年廣播法》（Radio Act of 1927）賦予 FCC 前身的聯邦廣播委員會（Federal Radio Commission, FRC）相當大的行政裁量權，特別是在涉及無線電頻率執照許可、授權與重大媒體股權交易案，可依《1927 年廣播法》賦予的權限判斷該案是否符合「公共利益、便利和必要」（public interest, convenience, and necessity），並據此做出最終的准駁決定。

這一段關於「公共利益、便利和需求」的法律文字，雖然歷來被批評為意義抽象模糊，但仍繼續被保留在 1934 年制訂的《1934 年通訊傳播法》（Communications Act of 1934），成為當時新成立的 FCC 施政的核心價值，並且繼續被保留在 1996 年修訂的《1996 年電信法》（Telecommunications Act of 1996）當中。

何以「公共利益、便利和需求」這段抽象文字，得以歷數十年不變，持續成為 FCC 行使裁量權的主要依據？根據權威性的解釋³，美

³ See Frederick W. Ford, *The Meaning of the "Public Interest, Convenience, or Necessity"*, 5(3) J. BROADCASTING 205, 207-209 (1961).

國國會最初的立法意旨，係為了將稀有公共無線電頻率資源賦予特定業者排他性使用的特權，乃責成渠等必須為公共利益、公眾便利與公眾需求服務，此乃所謂「公共受託人」(public trustee) 廣電監理模式之基本原理；相反地，若未經 FCC 許可並取得無線廣電執照，則無權享有對公眾放送訊息的「言論自由」。

過去八十多年來，FCC 在廣電媒體監理政策上一直採取兩種途徑：一方面希望促成商業廣電媒體的繁榮發展（經濟價值），但也同時希望商業媒體能為國民的教育與資訊需求服務（社會文化價值）。一旦發現廣電市場本身未能適切地服務公共利益與公眾需求，美國國會和 FCC 也曾透過鼓勵或強制手段，要求廣電業者提供有助於選舉過程、政治論辯、在地社區事務和教育的節目或播出時間，或是推動有助於滿足兒童青少年、弱勢群體和身心障礙人士需求的政策方案。

雖然「公共利益、便利和需求」缺乏普遍適用的定義和標準，但 FCC 確實是美國聯邦政府機構中被賦予最大裁量自由度與彈性的獨立機關。以防止媒體過度集中化的所有權監理政策為例，FCC 除了必須與時俱進，動態考量科技與市場結構變化，歷來仍多以多樣性（diversity）、競爭（competition）與在地製作與近用（localism）作為媒體併購案是否符合「公共利益」的重要衡量指標。

三、英國 Ofcom 的監理原則

英國政府在 Ofcom 成立之前，曾於 2000 年發布的《通訊傳播新未來白皮書》（A New Future for Communications White Paper）⁴中，為即將成立的通訊傳播主管機關 Ofcom 擘劃監理廣播、電視與電信事業之職能，並為 Ofcom 揭櫫以下兩大施政願景：

- 確保人民得以廣泛地選擇多樣化和高品質的通訊傳播服務；
- 確保英國通訊傳播市場充滿活力和競爭力，並兼顧公民和消費者利益。

在 Ofcom 成立之後，英國政府於 2009 年發布《數位英國報告》（The Digital Britain Report⁵），研議賦予 Ofcom 新的職權包括：

- 有效促進通訊傳播基礎設施的投資；
- 針對英國通訊傳播基礎設施，每兩年提出完整評估報告，並對商務部和文化部提出任何可能影響通訊傳播基礎設施的警示與建言。

為此，英國政府在該報告中研議賦予 Ofcom 兩項新的權力，一是有權要求業者就（通訊傳播基礎設施的）風險評估和應變方案提供

⁴ Department of Trade and Industry [DTI] & Department for Culture, Media and Sport [DCMS], *A New Future for Communications: Summary of Proposals (Cm 5010)*, at 12-14 (2000), available at <https://www.key4biz.it/files/000038/00003816.pdf>.

⁵ DEPARTMENT FOR BUSINESS, INNOVATION AND SKILLS [BIS] & DEPARTMENT FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT [DCMS], *THE DIGITAL BRITAIN REPORT (2009)*, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228844/7650.pdf.

資料，二是有權要求業者就其應變方案進行測試，且有權要求業者參加政府的全國應變方案測試。同樣的，該報告也要求 Ofcom 與英國政府其他部門合力為以下施政願景做出貢獻：

- 讓英國成為全球數位經濟領導國家之一；
- 強化傳播基礎建設、數位參與及數位內容；
- 確保所有人享有數位英國帶來的利益；
- 讓英國成為世界主要的創意重鎮。

在各項施政作為上，Ofcom 自我期許能夠獲得產業支持且基於證據 (industry-supported, evidence-based)。值得強調的是，Ofcom 雖然傾向於對市場採取不輕易干預的立場，亦即傾向於有所不為的輕度監理 (light touch)，但基於職責所在而必須為所當為時，Ofcom 對市場的干預則是同樣機敏且有效。誠如 Ofcom 在《我們的監理取徑》(Our approach to regulation) 這份公開文件中強調⁶：

我們通常傾向於避免干預；但在必要時，我們也會堅定、迅速與有效地進行干預。我們優先強調的是鼓勵進一步成長、競爭與創新的重要性，因為新穎與改良的產品和服務將使公民和消費者受益。但公共利益無法完全由市場提

⁶ OFCOM, OUR APPROACH TO REGULATION, Section 2.1, available at https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0020/42770/ch2.pdf.

供，所以除了促進市場競爭之外，我們也需要在某些領域採取保護公民和消費者的施政作為。

表 1：Ofcom 監理原則統整表

Ofcom 的監理原則	
何時監理？	Ofcom 傾向於避免干預，但必要時也有堅定、迅速與有效地進行干預的意願。
	在具有法定職權的領域，為了實現市場無法單獨達到的公共政策目標，Ofcom 將會採取干預手段。
如何監理？	Ofcom 通常尋求能夠達成其政策目標的最小干預程度之監理機制。
	不管在審議或裁處階段，Ofcom 將確保其干預手段符合基於證據、合乎比例原則、政策一致性和透明度。
	Ofcom 的監理會輔以經過公眾諮詢的年度施政計畫，以及清楚表述的政策目標。
如何確保監理得宜？	Ofcom 將會持續研究市場狀況，並且保持對科技發展具有最充分的了解。
	Ofcom 將會廣泛諮詢所有利害關係人，並且在對市場施行監理作為前評估其可能造成的影響。

資料來源：本研究繪製

四、本會傳播政策的核心價值

雖然各國政府或通訊傳播主管機關在其政策文件中未必都明示其所服膺的核心價值，或是提及核心價值但未解釋其個別之內涵與重要性，甚至有時在公開宣示其傳播政策核心價值時，所使用的文字表述方式也不盡相同，但有關傳播政策核心價值的表述，大抵反映或貼近各國憲法、通訊傳播基本法制、政治經濟狀況與社會發展之需要。

例如，歐盟在 2006 年發布的《歐洲通訊傳播政策白皮書》(European Communication Policy White Paper⁷)，揭示四大核心價值：

- 資訊自由及表達自由
- 包容性
- 多樣性
- 公民參與



圖 2：《歐洲通訊傳播政策白皮書》四大核心價值
資料來源：歐盟執委會 (European Commission, EC)、本會繪製

又如，加拿大通訊傳播主管機關「加拿大廣播電視及電信委員會」(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC) 則以創造 (create)、連結 (connect) 與保護 (protect)，作為

⁷ European Commission [EC], White Paper on a European Communication Policy, COM (2006) 35 final, at 5-6 (2006).

其確保國民得以近用世界級通訊傳播系統之三大支柱原則⁸。

而本會則基於《通訊傳播基本法》及《國家通訊傳播委員會組織法》之立法精神，以促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力為設立宗旨。

為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，平衡城鄉差距，特制定本法。

---- 《通訊傳播基本法》第 1 條

為落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會。

---- 《國家通訊傳播委員會組織法》第 1 條

成立於 2006 年 2 月的本會，也是我國第一個依據《中央行政機關組織基準法》設立之獨立機關，為確保獨立機關職權順遂行使，本會嚴守客觀、中立及專業立場，並歸納上開宗旨，以「促進數位匯流效能競爭，健全通訊傳播監理制度，維護國民及消費者權益，提升多元文化尊重弱勢」為施政目標。

依據憲法所保障之人民基本權利，以及《通訊傳播基本法》、《國

⁸ Canadian Radio-television and Telecommunications Commission [CRTC], About Us, <https://crtc.gc.ca/eng/acrtc/acrtc.htm> (last visited Aug. 23, 2019).

家通訊傳播委員會組織法》所揭櫫的原則與價值，吸納並延伸《傳播政策綠皮書》所彙整的數位匯流傳播法制四特點（自由、公平、多元、效率），本會願意就此次發布傳播政策白皮書之機會，再度重申本會過去與未來規劃與執行傳播政策時，奉為圭臬且無時或忘的四大核心價值：

- **言論與表意自由：**保障言論自由，促進（基於事實與理性基礎的）意見、觀點與資訊最大可能程度的自由流通，期能營造並維護具有平等、真誠與社會互信基礎的公共領域；
- **公平與有效競爭：**確保通訊傳播市場的公平與有效競爭，防制出現不利於公平有效競爭與科技創新應用的媒體過度集中化，促進多元媒體環境；
- **多元與本國文化：**促進多元文化均衡發展，維護本國文化與在地認同內容的製作與流通，確保我國不同族群、性別與地域的語言與文化得以相互肯認、平等相待與彼此欣賞；
- **民主與公民參與：**增進通訊傳播服務與產品之普及與近用，鼓勵並賦能積極公民在知情識通（well-informed）的基礎上，得以更好的參與民主公共生活，而這也包括參與傳播政策制訂之過程。

這四大核心價值，各自統攝若干下位階概念（以樹狀圖示呈現，如圖 3），具有惕勵本會、指導我國傳播政策規劃與執行的作用與意義，不僅是本會過往希冀透過傳播政策守護的價值，也是本會今後希望達成的目標。

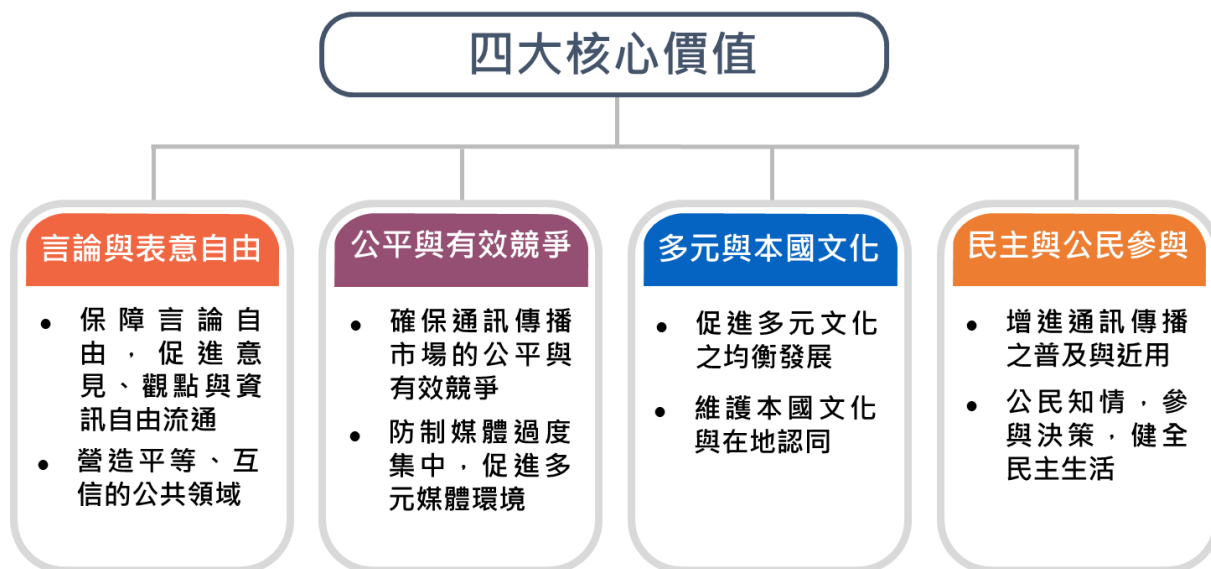


圖 3：本白皮書四大核心價值

資料來源：本會繪製

第三章 施政願景

傳播生態處於不斷演進之動態過程當中。網路化、數位化與智慧型手機等行動裝置所帶來的傳播生態巨變正在發生，並且與人類社會各個層面形成複雜的交互作用。吾人儘管無法確定預測未來 10 年的發展軌跡，但可清楚預見的是，未來的傳播生態必將受到科技、使用者、產業與政策等多方因素的影響，並且緊密連動、彼此競合。

理想的傳播生態不可能自然形成，有賴多方利害關係人善盡其社會角色與公共責任。本會最重要的工作目標即在於透過適當的溝通過程與監理手段，讓多方利害關係人各展其能，各盡其責，以促成健全的傳播生態，並保障與增進公民的傳播權益。簡言之，傳播監理機關的定位及其作為，係以實現符合公共利益的傳播生態為願景。

公共利益並非空洞語彙，我國《通訊傳播基本法》明確揭櫫該法立法宗旨在於「因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，平衡城鄉差距」，並特別強調「通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展」。

《國家通訊傳播委員會組織法》亦清楚宣示本會任務所在，包括「落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多

元文化均衡發展，提升國家競爭力」。由此可見，實現以國民整體利益為主體的傳播生態，不僅是本會「應予追求」的願景，亦為「可以追求」的願景。

傳播生態所需面對的問題日新月異，本會的工作自不能故步自封，守成不變，須以動態調整的政策作為來引導傳播生態的發展。本會認為，傳播政策的基本價值雖然恆常，願景建置雖屬長遠，但服膺基本價值與實現未來願景的政策作為則需與時俱進，掌握環境變化、時空脈絡與問題癥結，以制定適切而有效的對策。

盱衡當前傳播生態，並廣納與評估各界意見之後，本會將依循「言論與表意自由、公平與有效競爭、多元與本國文化、民主與公民參與」等四大核心價值，在「基礎建設、視聽平臺、視聽內容、言論表意、傳播素養、公眾權益」等六個方向，致力實現以公共利益為核心關懷的通訊傳播願景。以下，針對上述六個方向，分別敘明其核心議題與努力目標。



圖 4：傳播政策之施政願景

資料來源：本會繪製

一、符合數位匯流轉型與智慧連結要求的基礎建設

(一) 核心議題

基礎建設係傳播生態系統的骨幹，在「資訊即國力」的數位化時代，各國政府莫不致力於傳播基礎建設的更新與強化，以期滿足民眾的資訊需求，並提升國家的競爭力。民主國家強調知情公眾的人民自治，更有賴於完備的傳播基礎建設，以促進多元的公眾參與，形塑強韌的公民社會。

基於國民必須在生活與工作時都能得到連結無礙、穩固堅實的通訊傳播服務，英國 Ofcom 自 2015 年起，將每年發表的《基礎建設報告》(Infrastructure Report) 改稱為《國家連結報告》(Connected Nations report)⁹，強調「高品質、普及的固定與行動通訊，乃是經濟的引擎與社會的脈搏」。足見符合新時代傳播需求的基礎建設，向為科技先進國家的施政目標，亦為傳播監理機關的重要任務。

使用網際網路分享資訊、自由通訊與表達意見之能力，為實現我國憲法，以及相繼通過施行法之《公民與政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)、《經濟社會文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)、《消除對婦女一切形式歧視公約》

⁹ Ofcom, Connected Nations and infrastructure reports, <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/multi-sector-research/infrastructure-research> (last visited Aug. 23, 2019).

(Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, CEDAW)、《兒童權利公約》(Convention on the Rights of Children, CRC)與《身心障礙者權利公約》(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD)中所保障之數位人權(human rights in the digital age)的基本前提。因此，讓每一位國民都能擁有無縫連結的資訊服務，並透過完善的傳播基礎建設讓國民連結成資訊共同體，確為本會致力達成的政策目標。如今，以網際網路為基礎的服務與裝置已經在大眾生活中扮演不可或缺的角色，而且其重要性將愈來愈大。因此，傳播生態的健全發展，勢必無法迴避以下問題的求索：傳播基礎建設能否跟上新科技的發展腳步？能否符合新時代公民與消費者的需求？

為期我國傳播基礎建設能夠符合新時代的需求，政府未來的政策與作為必須同時促進並融合傳統與新興通訊傳播服務的基礎建設，一方面透過異質科技平臺的競爭，促使業者投入傳輸技術的升級；另一方面，促進異質科技平臺的合作，形成無縫的通訊傳播環境。此外，有鑑於網際網路乃通訊傳播的骨幹，未來的通傳建設亦須致力提升各地接取網速與服務品質，俾能弭平城鄉差距，普及近用數位服務與智慧應用，打造臺灣成為「數位國家、智慧島嶼」¹⁰。

¹⁰ 配合行政院 2016 年 11 月提出之「數位國家・創新經濟發展方案」(DIGI+)。該方案之核心內涵係以數位科技作為國家發展基磐，建設寬頻智慧臺灣、強化政府數位治理、發展活躍網路社會、

（二）努力目標

有線傳輸部分，我國與世界各國政府步伐一致，正積極推動寬頻政策，以期普及偏遠地區網路建設，促進數位經濟與社會發展，進而提昇國家競爭力。其中，本會所推動的「普及偏鄉寬頻接取環境計畫」，預計 2020 年底前(1)建設完成 Gbps 等級（相當於 1024 Mbps）之固網寬頻電路到全國 86 個偏鄉，(2)建設 100 Mbps 等級之固網寬頻電路到偏鄉 768 村里主要聚落，(3)建設 100 Mbps 無線熱點到偏鄉 768 村里主要聚落，(4)建設 100 座行動寬頻基地臺等重要措施。

推進數位創新經濟、開拓富裕數位國土，進而帶動各項產業轉型發展。政府將透過跨部會及中央與地方的合作，整合資源，並結合民間和產業能量，加速推動數位國家創新經濟發展的生態環境，蓄積永續發展的動能，讓臺灣成為真正的「數位國家、智慧島嶼」。詳見：數位國家.創新經濟發展方案(DIGI+)，行政院官方網站，<https://www.cy.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/f4d3319a-e2d7-4a8b-8b55-26c936804b5b>（最後瀏覽日：2019/11/16）。



圖 5：我國普及偏鄉寬頻接取計畫

資料來源：本會資料

有關有線電視的基礎建設，近幾年來，藉由修法要求新設與換照確保以數位化技術提供服務¹¹，以及輔以費率審議、數位化實驗區計畫、有線基金運用等方式推動，已於 2018 年初步達成數位化目標（2019 年第二季全國普及率達 99.99%¹²）。由於有線電視數位化後，有線廣播電視系統業者可提供高速寬頻上網、超高畫質視聽服務

¹¹ 為配合行政院於 2010 年核定之《數位匯流發展方案》，其中明定有線廣播電視數位化應於一百零四年達成百分之五十之政策目標，2016 年於修正《有廣法》時，針對新申請之系統經營者，新增第 7 條：「本法中華民國一百零四年十二月十八日修正之條文施行後，申請經營有線廣播電視服務者，應以數位化技術，提供有線廣播電視服務，其系統服務範圍應達經營地區內內政部公告之行政總戶數百分之十五以上，始得開始營業；系統經營者擴增經營地區者，亦同。（第 1 項）前項所稱應以數位化技術，提供有線廣播電視服務，指系統應具備提供數位節目訊號之接取功能，包括頭端應以數位技術處理節目訊號，及該處理後數位節目訊號可經由有線傳輸網路傳送至訂戶數位終端設備。（第 2 項）」；針對申請換照之系統經營者，則新增第 48 條：「系統經營者應於本法中華民國一百零四年十二月十八日修正之條文施行後首次申請換發經營許可執照前，完成以數位化技術，向全部訂戶提供有線廣播電視服務；其未完成者，中央主管機關得不予換發經營許可執照。（第 1 項）系統經營者應於本法一百零四年十二月十八日修正之條文施行日起三個月內，向中央主管機關提出完成以數位化技術，向全部訂戶提供有線廣播電視服務之分期實施計畫，並申請營運計畫之變更。（第 2 項）」以確保有線電視數位化政策之推行。

¹² 〈107 年通訊傳播事業概況總覽〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=1966&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=0&sn_f=39247（最後瀏覽日：2019/07/11）。

(ultra-high-definition television, UHD TV)，並有助於發展新創產業如物聯網 (Internet of things, IoT)、智慧家庭醫療等應用服務，因此，本會未來將積極推動有線電視數位增值服務，以充分發揮數位化的潛能。另為促進通訊傳播健全發展，本會亦將確實督促業者增加光網路單元 (Fiber Node)，積極建置光纖到府 (Fiber to the Home, FTTH) 服務。

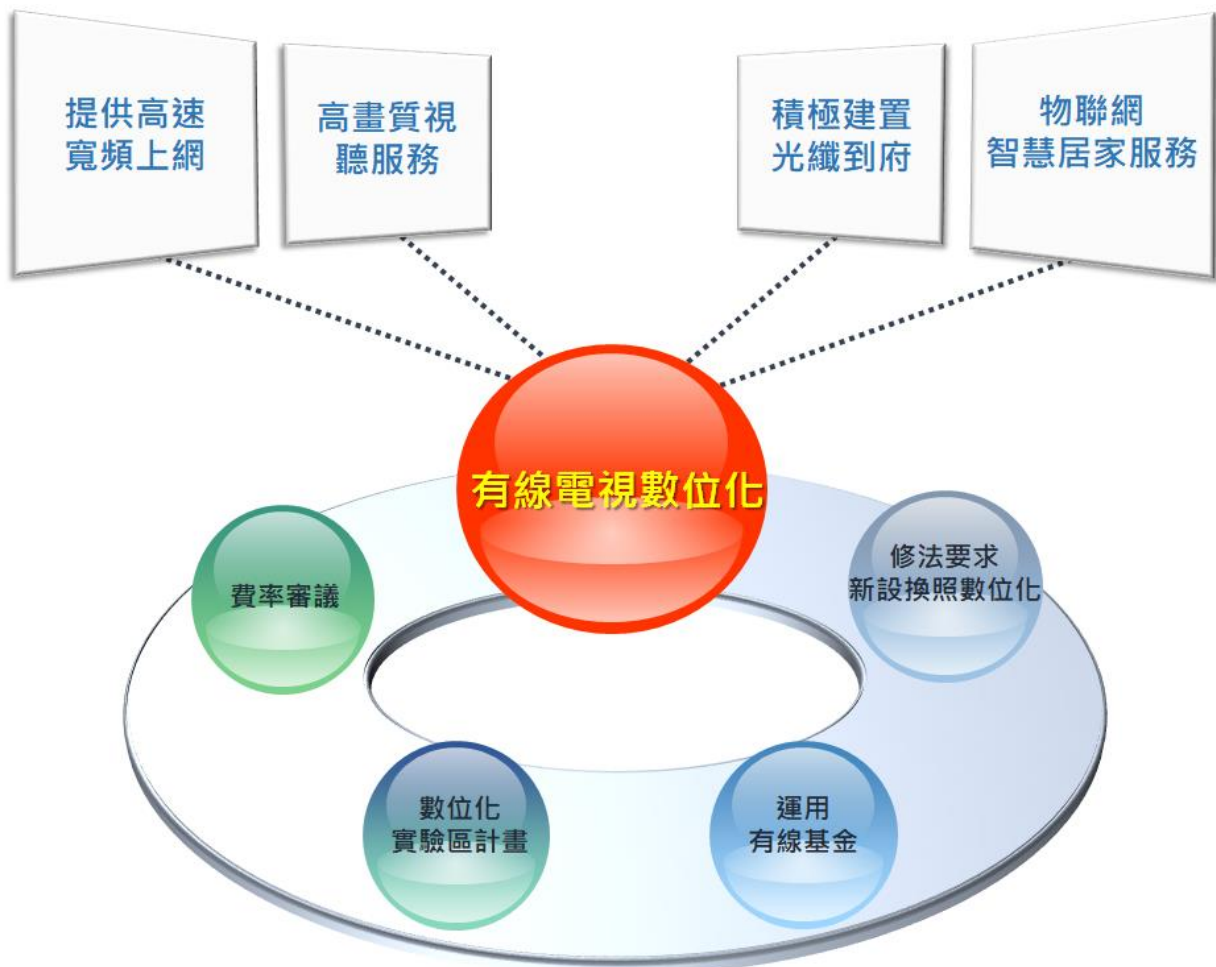


圖 6：有線電視數位化發展服務

資料來源：本會繪製

無線傳輸部分，本會過去已因應各種技術發展及社會需求進行相關政策調整與法規調適。例如，本於技術中立及保障消費者權益等原則，修正了《低功率射頻電機技術規範》，並訂定《行動寬頻業務窄頻終端設備技術規範》，期藉由低功率長距離物聯網無線傳輸相關技術法規之完備，帶動我國物聯網產業之蓬勃發展。同樣的，為加速我國行動寬頻服務發展，本會亦依序辦理政策規劃、修正業務管理規則、審查及競價等程序，完成各階段釋照作業。

在 5G 通訊發展的推動上，本會早已就頻譜整備釋出、促進垂直整合應用及創新服務、增進 5G 網路佈建及確保 5G 服務安全等面向，進行研析與相關準備作業，期能藉由 5G 的超高速、廣連結和超低延遲等技術特性，將大數據 (big data)、人工智慧 (artificial intelligence, AI) 等概念導入聯網應用，建立 5G 寬頻社會並開啟智慧連結的新時代，讓臺灣的數位基礎建設更加完善。

數位匯流是一個持續發生的動態過程，本會相關政策規劃與因應亦會持續更新，與時俱進。未來，本會將持續透過基礎建設的完備，構建寬頻社會，驅動數位轉換，以迎向數位經濟典範轉移帶來的挑戰與機會。

二、符合公平有效競爭與產業創新要求的視聽平臺

（一）核心議題

由於數位匯流加速發展，各類智慧與行動裝置普遍應用，可供臺灣民眾日常消費的視聽內容平臺變得來愈多，包括傳統無線廣播電視、有線電視、直播衛星廣播電視，以及各種新興視聽內容平臺，例如網路協定電視（Internet Protocol television, IPTV）、「網際網路上的」（over-the-top, OTT）視聽服務（以下簡稱「OTT TV」）等平臺。不同平臺之間雖各有其獨特性，但數位匯流的趨勢亦使平臺之間不再涇渭分明，跨媒體、跨平臺的經營模式已成為鮮明的產業特徵。

可以預期，日新月異的科技進展與商業模式將繼續衝擊當前的平臺競爭形勢與公眾使用行為，尤其是公眾使用益趨頻繁的 OTT TV 平臺，更已對傳統平臺的經營形成莫大挑戰。根據台北市媒體服務代理商協會的統計，2018 年，我國網路廣告營收已接近新台幣 390 億元，而無線與有線電視的廣告總營收卻已降至新台幣 207 億元以下¹³，此一現象不僅反映民眾媒體使用行為的變遷，更是媒體經營環境變化的具體印證。

¹³ 台灣數位媒體應用暨行銷協會（DMA），〈2018 年台灣數位廣告量全年達 389.66 億台幣 電商產業投資最多，公部門類別成長力道最強，2019-05-22，Taiwan Digital Media and Marketing Association [Dma]，http://www.dma.org.tw/newsPost/421?fbclid=IwAR3c8vxkzPHUWclem4dsUir2Q2vMyQ1uCzn4vqgeZY6kD3_edRqEZ7RdbrQ（最後瀏覽日：2019/08/23）。



圖 7：我國視聽傳播市場競爭現況
資料來源：本會繪製

新興平臺進入視聽市場之後，不同平臺的管制差異立即成為爭議焦點；應如何看待新興傳播科技，亦已成為國際間的共同課題。經過一段時間的觀察與討論，國際間雖然仍保有科技特性主義的思維，但已逐漸展開管制調和的作為。歐盟於 2018 年底制訂¹⁴的《新視聽媒體服務指令》（Directive (EU) 2018/1808, New Audiovisual Media Services Directive, “New AVMSD”），除了原本於 2010 年就已納入管制的網際網路上之線性（linear audiovisual media service）、與隨選視訊 video on

¹⁴ 該指令已於 2018 年 12 月 18 日生效，但各會員國轉換至內國法的期限則為 2020 年 9 月 19 日。Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities (“New AVMSD”), Art. 2(1) & 3.

demand, VOD) 等非線性視聽媒體服務 (non-linear audiovisual media service) 外¹⁵，新增規管不具編輯責任 (editorial responsibility) 的「視聽分享平臺」(video-sharing platform, VSP) 服務¹⁶，雖未必為其他地區的最適策略，卻已具體顯示重新思考現行差異化管制的必要性。

經營環境變化所帶來的產業衝擊除了顯現於不同平臺之間的競爭，亦發生於同一平臺的垂直與水平競爭。以有線電視為例，系統業者之間的競爭與服務態勢原有趨於停滯之虞，開放業者跨區經營之後，雖使有線電視的市場競爭趨於活絡，卻亦出現若干惡性競爭的現象，消費者是否能夠享有競爭下的甜美果實尚待觀察。同樣的，系統與頻道業者之間原有的授權金爭議是否因新型態的競爭而擴大，亦值得關注。

¹⁵ Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive, AVMSD), Art. 1(1)(a)(i), 1(1)(e) & 1(1)(g).

¹⁶ New AVMSD, Rec. 3, 47, Art. 1(1)(b), 28a & 28b.

（二）努力目標

如何促進平臺的良性競爭，消除不必要的匯流障礙，調和異質科技平臺間的管制差異，並堅實維護使用者的權益，乃通訊傳播政策的重要課題。本會認為促進競爭仍為自由市場的重要法則，但競爭必須立基於公平的基礎方能使競爭趨於良性，並創造最大的公共利益。因此，本會一方面將持續推動壟斷防制的立法，另一方面則須致力促進不同平臺之間、同類型平臺經營者之間的公平競爭，以及平臺上下游業者之間的合理商業關係。

在媒體壟斷的防制上，本會已於 2019 年完成《媒體多元維護與壟斷防制法》（以下簡稱《媒多法》）草案，將持續進行立法溝通。至於不同平臺之間的競爭，本會除持續檢討 IPTV 業者不必要的經營障礙之外，並將推動黨政軍條款的合理轉化，以逐步調和兩種平臺的管制差異，開展彼此之間的良性競爭，創造消費者的最佳利益。

此外，研議對 OTT TV 適度規管已是國際趨勢，特別是跨國性 OTT TV 平臺在台灣提供服務之後，勢必衝擊本國業者的經營，亦可能衝擊我國文化主權，如何適當規管 OTT TV 之類的新興網際網路視聽服務，乃本會未來任務所在。相對的，將具有一定市場影響力的 OTT TV 納入規管，亦可使消費者權益獲得合理保障。

至於有線電視平臺上下游業者之間的公平交易，不僅牽涉業者之

間利潤分配機制的合理化，亦連動影響視聽內容的品質，亟待本會逐步透過行政管理作為以臻健全，其中重點包括頻道授權與上下架機制的規管，頻道代理商機制的檢視等。本會認為，利益獨厚特定業者的商業機制難以永續，唯有多方利害關係人共享利潤、共存共榮，方能行之久遠。本會將在此一目標下，尋求內容與平臺業者交易或合作關係的合理化。

三、符合本國文化認同與質量均優要求的視聽內容

(一) 核心議題

新興的傳播生態一方面讓公眾擁有多元管道閱聽海量的內容，另一方面卻也因為內容氾濫，讓閱聽眾出現資訊超載的現象。更甚者，良莠不齊、品質不一的視聽內容已反噬通訊傳播產業的健全發展，並損及使用者的視聽權益。如何讓公眾在內容選擇倍數擴增的時代，仍能享有優質而多元的視聽內容，將是未來通訊傳播政策與行政的要務。

對於內容產業陷入發展困境的我國而言，如何厚植內容產製能量，保障視聽文化主體，亦為當前傳播政策所需面對的關鍵課題。許多調查與資料皆顯示，不僅傳統視聽平臺成為境外內容馳騁的園地，即使網際網路等新興平臺亦充斥境外的視聽產品，致使我國內容產業的經營雪上加霜，文化主體的維護益形窘困。

以視聽內容的品質來說，根據牛津大學路透新聞研究中心（Reuters Institute for the Study of Journalism）於2019年初所做的《2019年數位新聞報告》（Reuters Institute Digital News Report 2019），其調查顯示，台灣民眾對於新聞的整體信賴度（trust news overall）只有28%，在所調查的38個國家中排名第34¹⁷。另外，根據文化部的統計，

¹⁷ 該調查揭露的信任統計有四大領域：分別為「民眾自身所使用的新聞來源」（trust news I use），我國民眾的信任度為33%；「搜尋引擎的新聞搜尋結果」（trust news in search），我國民眾的信任度為28%；「社群媒體上轉貼的新聞」（trust news in social），我國民眾的信任度為19%；以及「整體新聞」（trust news overall），也即所有新聞來源與使用環境之總和。根據該報告的說明，「整體新聞」與「民眾自身所使用的新聞來源」大抵反映民眾對於主流媒體與自身所使

2017 年電視劇的播映雖然仍以台劇的比例最高，占整體電視劇播出時數的 36.1%，其次為韓劇的 30.78%與大陸劇的 27.21%，但韓劇與大陸劇的總播出時間近六成之多¹⁸，本國自製節目的低落已是不爭事實。

視聽內容乃國家文化的重要表徵，其質量的變化不僅反映產業的榮枯，更是文化主權狀態的關鍵指標。為了維護文化主權，發展視聽內容產業，許多國家不僅限制外國電視節目的播出比例，亦透過本國節目製作經費的挹注，壯大自身的視聽內容製作產業。因此，如何提升我國視聽內容的質與量，乃政府相關單位刻不容緩的要務。近年來，政府業已從扶助與監理的角度多管齊下，未來更須強化既有措施，開闢政策選項，以提供國人一個兼具內容品質與文化內涵的視聽環境。

（二）努力目標

本會乃傳播監理機關，主要透過監理作為導引傳播產業提升視聽內容的品質，健全產業經營的基礎。過去一段時間，已透過廣電事業評鑑、換照與申設制度的強化，以及廣告與節目內容的監理，進行常態性的規管。特別是新聞頻道方面，更積極透過自律機制的強化，落

用之新聞來源的信任態度；而「搜尋引擎的新聞搜尋結果」與「社群媒體上轉貼的新聞」則因為不確定的傳散環境、且資訊未被查核，因此難以區分新聞與謠言。See Reuters Institute for the Study of Journalism, *Reuters Institute Digital News Report 2019*, at 20, 143-144 (2019), available at https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-06/DNR_2019_FINAL_1.pdf.

¹⁸ 文化部影視及流行音樂產業局，〈2017 影視廣播產業趨勢研究調查報告—電視產業〉，第二章「電視產業調查」，網址：<https://mocfile.moc.gov.tw/files/201812/25c5a51a-654f-41f6-8684-ada419092d49.pdf>（最後瀏覽日：2019/08/23）。

實新聞品質的法律規範。毫無疑問，如何透過自律、他律與法律的動態調整，以維護我國資訊及傳播生態的健全，將是未來必須致力的重點工作。

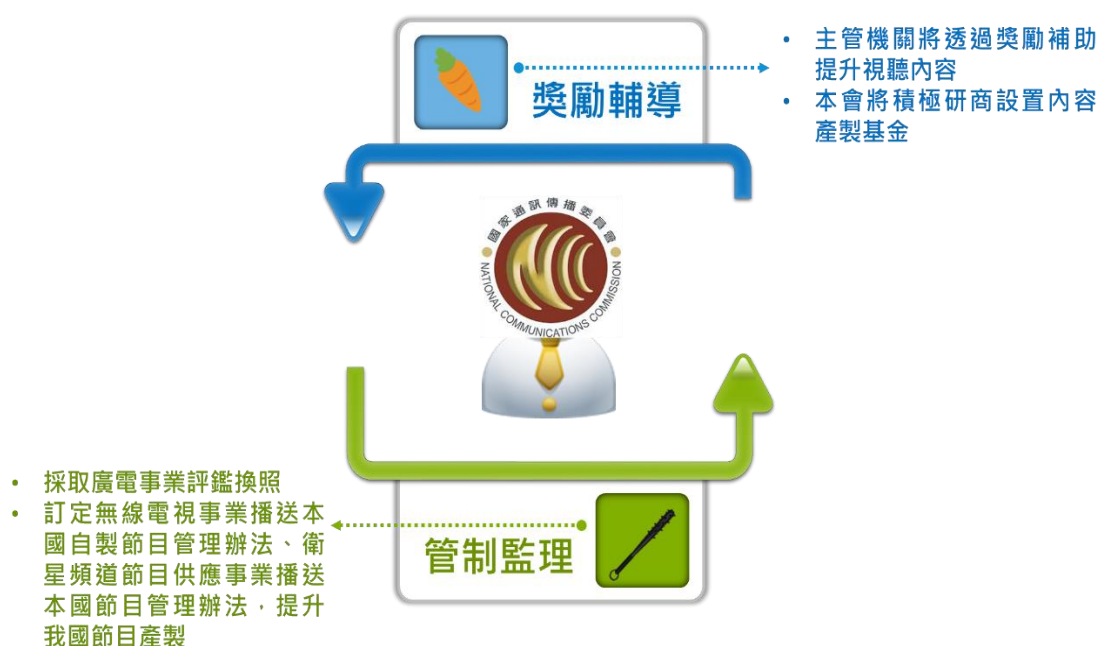


圖 8：我國視聽內容產業之監管與輔導措施

資料來源：本會繪製

有關本國節目的產製要求，亦為通傳會近期的工作要項。依據《廣播電視法》及《衛星廣播電視法》之授權，本會於 2016 年底訂定《無線電視事業播送本國自製節目管理辦法》與《衛星頻道節目供應事業播送本國節目管理辦法》，規定無線與衛星頻道製播節目須符合本會所定本國節目比率之限制。該辦法實施以來，已有效提升本國節目播出時數，惟如何有效達成提升本國節目自製產能的目標，將持續觀察、協助，並做動態性的法規調整。

至於本國節目製作經費的挹注，政府各部門如文化部、科技部等多年來已透過投融資、獎補助等措施，來輔助我國的內容產製、播映平臺或行銷業者。其他國家頗多以固定基金來支持本國視聽內容的產製，例如歐盟有「創意歐洲」計劃（Creative Europe），於 2014 年至 2020 年間，以 14.6 億歐元補助歐洲的影視、文化與創意產業¹⁹；其會員國法國則自 1986 年透過財政法制設置「視聽節目產業支援基金」（*Compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels, COSIP*²⁰），並由「國家電影暨動畫中心」（*Centre national du cinéma et de l'image animée, CNC*）負責管理；現今基金來源主要從電影票特別稅²¹、電視稅²²與影視服務稅²³中課徵，並用於支援各類視聽產業，2018 年之租稅收入規模約為 6.7 億歐元，補貼支出則約為 8 億歐元²⁴；同為會員國之義大利亦於 2016 年制訂《電影與視聽作品規管法》（*Disciplina*

¹⁹ Creative Europe Programme Regulation, Regulation (EU) 1295/2013, Art. 6, 24(1).

²⁰ 馮建三、翁秀琪、羅世宏、魏玟、程宗明，《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委託研究報告（PG9705-0200），頁 82-84（2008），網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/08120/633_8571_081209_1.pdf。

²¹ 「電影票特別稅」（*taxe spéciale additionnelle, TSA*）為按電影院電影票票價之 10.72%課徵；2016 年起擴及法國海外省（*Départements d'Outre Mer, DOM*），2019 年以後之稅率為 5%。此部分占 2018 年基金租稅總收入的 21.7%。Centre national du cinéma et de l'image animée [CNC], *Rapport d'activité 2018*, [Activity Report 2018] (Fr.), at 108-113 (2018), available at <https://www.cnc.fr/documents/36995/168959/Rapport+d%27activit%C3%A9+2018.pdf/0a1eaafa-1cb2-2f81-0fda-7d61ee13a39c>.

²² 「電視稅」（*taxe sur les services de télévision, TST*）則區分為「內容編輯（*éditeurs*）稅」（*TST-E*）與「平臺（*distributeurs*）稅」（*TST-D*），前者按節目內容廣告及贊助收入之 5.65%課徵，此部分占 2018 年基金租稅總收入的 44.2%。；後者則針對有線電視、直播衛星、IPTV 等多頻道平臺業者，以及傳輸頻道的 OTT 平臺（*chaînes auto-distribuées*）課徵，稅率為 0.5%至 3.75 之間，此部分占 2018 年基金租稅總收入的 30.3%。Id.

²³ 「影視服務稅」（*taxe sur les services vidéo*）則按 DVD 或藍光等實體售價之 2%課徵，2018 年歐盟執委會肯認課徵擴及境內外、免費或付費之所有數位平臺的銷售。此部分占 2018 年基金租稅總收入的 2.9%。Id.

²⁴ Id.

del cinema e dell'audiovisivo Italiano)，規定電影、電視節目與無線電視之服務提供者、網際網路接取服務提供者 (Internet access service provider, IASP)、固網與行動通訊業者等，皆應繳交相當於收益之 11 % 的消費稅與營利事業所得稅，建立每年約 4 億歐元規模的「電影與視聽作品基金」(*Fondo per il cinema e l'audiovisivo*)，用以支援各類電影與影音相關產業²⁵。加拿大則有「加拿大媒體基金」(Canada Media Fund, CMF) 支持各種實驗性與匯流性計畫，2019 至 2020 年度，此基金計有加幣 3 億 5,300 萬元之投入²⁶。而韓國則於 2010 年制訂《放送通信發展基本法》(방송통신발전 기본법)，同法第 24 條至第 27 條整併了原《放送法》(방송법) 所定之「放送發展基金」(방송발전기금²⁷) 及通信領域之頻率使用費收入等，擴大成立「放送通信發展基金」(방송통신발전기금²⁸)，2019 年之基金收入約為 1.2

²⁵ Gazzetta Ufficiale, Legge 14 novembre 2016, n. 220 - Disciplina del cinema e dell'audiovisivo. (16G00233) (GU Serie Generale n.277 del 26-11-2016), [Law no. 220 of 14 November 2016, Regulation of cinema and audiovisual works] (It.), Art. 13, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/11/26/16G00233/sg> (last visited Aug. 23).

²⁶ Canada Media Fund [CMF], Programs & Deadlines, 2019-2020 Program Commitment Allocation, <https://cmf-fmc.ca/getattachment/615afdb6-0b07-4e6f-bf5d-a25c00be6192/attachment.aspx> (last visited Aug. 23).

²⁷ 關於舊「放送發展基金」之介紹，請參馮建三等，前揭註 20，頁 103-104。

²⁸ 依《放送通信發展基本法》第 25 條規定，「放送通信發展基金」之財源包括：政府之撥款或融資、依《電波法》(전파법) 之移頻徵收金、無線頻率拍賣標金、競標程序沒入之保證金等、相關放送事業之分攤金、放送事業之捐贈，以及授權總統公告之收入。其中，「相關放送事業之分攤金」，為包括無線電視事業與綜合及新聞頻道前一年度放送廣告收入之 6%；有線電視事業、直播衛星事業及 IPTV 事業 (인터넷 멀티미디어 방송사업) 前一年度放送服務收入之 6%；以及購物頻道 (상품 소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자) 前一年度決算營業利益之 15%，再乘上科技資通訊部 (과학기술정보통신부) 部長公告之徵收率 (包括基本徵收率 (기본징수율) 及酌情減輕之最終徵收率 (최종징수율))。而「放送通信發展基金」之分攤金目前仍處於持續改革階段。參見보도자료 (新聞稿)，방통위, 방송사 분담금 제도 개선 추진

兆韓園²⁹，用以支援各類通訊傳播事務。

因此，本會將與其他政府部門積極研商，探討設置視聽內容產製基金的可行性，並協助公共媒體規模與功能的擴大，以使我國的視聽環境更為符合國人的期待，並成為我國資訊傳播生態與文化發展的正面推力。

(KCC 推動改善放送事業分攤金制度)，방송통신위원회 홈페이지 (KCC 首頁)，2019 年 6 月 12 日，<https://kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A05030000&dc=K05030000&boardId=1113&cp=9&boardSeq=47373> (最後瀏覽日：2019/08/23)。

²⁹ 방송통신위원회 (KCC)·〈2019 년도 예산 및 기금운용계획 개요〉(2019 年度預算暨基金運用計畫概要)，pp. 3-4 (2019)，<https://kcc.go.kr/download.do?fileSeq=47697>。

表 2：國際視聽內容基金統整表

	歐盟	法國	義大利	加拿大	韓國	我國	
基金名稱	創意歐洲	視聽節目產業支援基金	電影與視聽基金	加拿大媒體基金	放送通信發展基金	有線廣播電視事業發展基金 ³⁰	國家發展基金(投資影音部分 ³¹)
存續期間	2014-2020	持續性	持續性	持續性	持續性	持續性	持續性 ³²
收入來源	政府編列預算(預算案)	相關業者繳納等	相關業者繳納	政府編列預算併同付費電視平臺業者(BDU)繳納 ³³	政府編列預算、併同相關業者繳納等	有線電視業者繳納	政府編列預算(預算案)
基金規模	6 年歐幣 14.6 億元	每年稅收約 6.7 億歐元、補貼支出約 8 億歐元	每年約歐幣 4 億元	每年約加幣 3.53 億元	每年約 1.2 兆韓圓(持續增加中)	目前一年約 3.58 億(持續減少中) ³⁴	新臺幣 60 億元
基金用途	補助歐洲的影視、文化與創意產業	支援各視聽媒體相關產業	支援各類電影與影音相關產業	支持各種實驗性與匯流性計畫	支援各類放送通信事項(不限狹義廣播事務)	有線廣播電視普及發展(30%)、地方政府之有線電視相關建設(40%)、公視文化基金會(30%)	投資影視音產業

資料來源：本研究整理

³⁰ 依《有線廣播電視法》第 45 條成立之特種基金。

³¹ 文化新聞，〈國發基金文化產業投資再升級！文化部啟動「文化內容投資計畫」〉，文化部全球資訊網，https://www.moc.gov.tw/information_250_80486.html（最後瀏覽日：2019/08/23）。

³² 依《文化創意產業發展法》第 9 條規定提撥，惟該條並未規定提撥額度，故需視每年政策而定。

³³ CMF, Funding Contributors, <https://www.cmf-fmc.ca/about-us/funding-contributors> (last visited Aug. 23).

³⁴ 本會，〈有線廣播電視事業發展基金附屬單位決算（2018）〉，網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/19022/2228_41097_190228_1.pdf。

四、符合自由意見表達與有效自律要求的言論表意

（一）核心議題

言論自由乃民主國家的基本人權，公共利益的實現又以言論自由的保障為第一要義，蓋自由的意見市場若不能存在，民主的運作將失去最重要的支柱。但言論自由的保障不以造成他人自由及其他法益的傷害為代價，因此，政府制定傳播政策與法令的目的，一則在於確保表意自由的充分實現，二則在於確保傳播自由不致於失衡，以致造成社會更大的傷害。

表意自由最具爭議的當代課題，莫過於新興媒介或平臺所引發的管制兩難。網際網路該不該管？或者如何管理？不僅涉及新舊科技之間的差異，亦關乎公眾認知的微妙變化。在網際網路發展初期，民主國家多對網路內容實施低度管制或無管制，網際網路產業亦不在媒體壟斷問題的思考之列。如今，國際趨勢已出現變化，各國逐漸強化其對網路的管制密度。

例如德國與法國皆已立法規管網路不實訊息，前者訴求社群媒體平臺業者必須就不法內容負起處理之責³⁵，後者則針對選舉期間的不實訊息賦予司法機關裁決之責³⁶。此外，紐西蘭已針對網路霸凌、騷

³⁵ See Rebecca Zipursky, *Nuts About NETZ: The Network Enforcement Act and Freedom of Expression*, 42 FORDHAM INT'L L.J. 1325, 1351-1363 (2019).

³⁶ Legifrance.gouv.fr, *LOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information*, [Act no. 2018-1202 of 22 December 2018 on the fight against the manipulation of information] (Fr.), https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=0D62E143AC23CBE4B3156D8F1D85E68E.tplgfr23s_2?cidTexte=JORFTEXT000037847559&dateText

擾等訂定專法；澳洲則立法要求社群媒體平臺必須快速移除涉及恐怖份子與極端主義的影像；英國也以阻斷網站接取及金流、與結合信用卡年齡認證等措施，防範兒童及少年接觸有害其身心與道德發展的網路內容³⁷。我國則透過具有公私協力色彩的網路內容防護機構 iWIN³⁸，辦理各項網路安全宣導活動，將網路安全觀念注入社會根基，並與 Facebook 建立申訴案件合作管道，為民眾提供防護機制³⁹；同時，自 2015 年起，iWIN 也協助民眾針對「明顯、嚴重」的網路霸凌內容、洩漏個資或私密照等，與平臺業者溝通緊急刪除、隱藏相關內容⁴⁰。如何在轉型之際拿捏管制分寸，在不損及言論自由的前提下，最大程度維護公共利益，已成為民主國家傳播監理機構的思考核心。

[e=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT000037847553](#) (last visited Aug. 23, 2019); see also Roberto Mastroianni, *Fake News, Free Speech and Democracy: A (Bad) Lesson from Italy?*, 25 SW. J. INT'L L. 42, 71 (2019).

³⁷ 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; British Board of Film Classification [BBFC], *Consultation on draft Guidance on Age Verification Arrangements and draft Guidance on Ancillary Service Providers launched* (2018), <http://www.bbfc.co.uk/industry-services/customer-news/DEA-consultation-launch> (last visited Aug. 23, 2019); DCMS & The Rt Hon Matt Hancock MP Press Release, *BBFC Proposed to Enforce Age Verification of Online Pornography* (Dec. 14, 2017), <https://www.gov.uk/government/news/bbfc-proposed-to-enforce-age-verification-of-online-pornography> (last visited Aug. 23, 2019); DCMS & The Rt Hon Matt Hancock MP, *New Blocking Powers to Protect Children Online*, GOV.UK, <https://www.gov.uk/government/news/new-blocking-powers-to-protect-children-online> (last visited Aug. 23, 2019); DCMS, *GUIDANCE TO THE AGE VERIFICATION REGULATOR* (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_Age-Verification_Regulator_for_Online_Pornography_-_January_2018.pdf.

³⁸ iWIN 係依據《兒童及少年福利與權益保障法》第 46 條，由本會與衛福部、經濟部、教育部、文化部及內政部等相關單位共同成立 iWIN 網路內容防護機構，主要為維護兒少健康上網環境，辦理教育宣導、受理民眾申訴、促進業者自律等任務。

³⁹ 林怡萱，〈2017 年網路內容安全防護機構辦理情形比較－以 iWIN 及 IWF 為例〉，《NCC NEWS》，第 12 卷第 2 期，頁 22-26（2018）。

⁴⁰ 申訴注意事項，iWIN 網路內容防護機構，<https://i.win.org.tw/appeal.php?Target=1>（最後瀏覽日：2019/08/23）。

民主國家當前所面臨的另一重大課題是媒體商業模式的崩壞與競爭疆界的改變，業已對其產製內容的品質形成高度傷害。為了持續謀取商業利益，並在激烈競爭中求勝，媒體往往以降低經營成本、追求感官刺激的方式來爭取閱聽眾的眼球。更嚴重的是，源自境內或境外，由有心人士為特定目的刻意製造的不實訊息，亦拜網際網路與社群媒體等現代科技之賜，得以更為方便與迅速地廣泛傳播。不實訊息傳播的問題若得不到有效遏止，不僅嚴重影響傳播生態的健全，更動搖了民主政治賴以支撐的第四權機制，儼然已構成日益險峻的「民主危機」。



圖 9：我國傳播生態之核心議題
資料來源：本會繪製

我國傳播生態原本即有商業媒體惡性競爭的痼疾，又缺乏堅實的公共媒體體制，雖歷經解除戒嚴與媒體開放而得以擁有高度的傳播自由，但三十多年來，競爭秩序未能有效建立，專業主義亦未能緊密鑲

嵌在媒體日常實務當中，以致新聞與媒體內容品質屢遭國人詬病。更為困擾者，厥在我國尚面臨許多民主國家所沒有的境外威脅，所謂「中國因素」對臺灣傳播生態可能造成的負面影響，特別是部分媒體出於政治經濟考量的「自我審查」，或已對臺灣媒體的獨立性、專業性或多元性造成程度不等的影響，並且已逐漸引起社會部分人士的關切與憂懼。

（二）努力目標

面對我國現階段的言論表意課題，本會將持續在既有的法制基礎上努力，亦積極思考創修法制的必要性，期能透過符合國際趨勢、言論自由，並有效控管公共損害的目標，來促成言論環境的健全化。其中重點至少包括媒體壟斷的必要防制，媒體自律機制的落實，事實查證及公平原則的實施，網路內容與不實訊息的治理等。

在媒體壟斷的防制上，本會已完成《媒多法》草案，其核心意涵在於保障社會言論之多元性，期能藉由結構管制之設計，針對可能造成媒體壟斷之產業結構加以規範，並納入行為管制概念，對新聞頻道處理涉己事務、獨立編審制度、新聞編輯室公約、新聞倫理委員會、申訴機制等自律措施予以規範。

有鑑於廣電媒體自律機制的重要，本會將依據現行法律所賦予之權責，持續要求所有製播新聞的廣電媒體落實自律機制，並透過頻道

評鑑與換照機制的強化，以及廣告與節目內容的監理，提升廣電新聞的品質，服膺社會大眾的期待。其中，有關事實查證與公平原則的落實，本會與多方利害關係人（包括廣電新聞業者、學者專家和公民團體代表等）討論後已完成《參考準則》的制定，據以作為供業者依循與本會監理之參考準則。

至於網際網路的治理，除了政府各部會已就所管事務擔負起責任外，就本會執掌事務的部分，則已草擬《數位通訊傳播法》草案並經行政院會通過之後送立法院審議之中。該法以公民參與、資訊公開、權利救濟及多元價值為重要核心理念，針對網際網路提供一低度規範及治理模式。此外，本會將持續推動數位通訊傳播服務業者自律，一方面落實業者自訂的自律公約，另方面導入公民社會的監督力量，以期自律能有效推動。

五、符合數位公民識讀與專業倫理要求的傳播素養

（一）核心議題

閱聽眾在當前的傳播生態中已不再是被動的接收者，而是主動的發送者；不再是單純的內容消費者，而且是生產性消費者（prosumer）或生產性使用者（produser）。因此，公眾是否具備成熟的傳播素養將是傳播生態健全化的要素。特別是假訊息的氾濫已形成公共傷害的今天，如何讓公眾具有辨識假訊息的數位素養，已是當前各民主國家的關注重點。

媒體本以傳播事實、報導真相為其職責，如果媒體能夠成為假訊息的過濾者、辨正者，並為閱聽眾信賴的資訊源，則假訊息的氾濫與危害將大幅將低。因此，如何讓媒體承擔其應盡的公器職責？如何讓媒體工作者具備應有的專業素養？乃當前資訊與傳播生態的關鍵課題，亦為各政府部會的工作重點。

為了讓國民擁有包括對抗假訊息在內的媒體與資訊素養，許多國家近年來都進一步強化了既有作為，而且強調媒體素養要從小即開始奠基。以英國為例，教育部門正積極推出符合當前需求的各級學校媒體與資訊素養教育，傳播監理機構 Ofcom 亦透過調查、研究及論壇等各類型活動關注媒體素養事務，並以專屬網頁不定期公布該單位以及多方利害關係人在媒體素養方面的作為。

歐盟執委會經邀集相關利害關係人深度溝通與討論之後，已於 2018 年 4 月發布的通告中，將強化公民媒體素養列為遏制假訊息的重點工作項目。除了持續與強化已經進行的各種研究與行動之外，並積極展開新的計畫，包括鼓勵事實查核與公民社會組織提供學校教材，舉辦媒體素養週，定期發表媒體素養報告，研究將媒體素養納入「經濟合作與發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 學生評核指標的可能性等⁴¹，足見世界各國都已意識到傳播素養作為公民素養的重要性與緊迫性。

(二) 努力目標

公眾傳播素養的養成須透過多個途徑的努力，包括從各級學校教育著手的媒體與資訊素養教育，以及從傳播業者與民間組織切入的社會教育體制，以堅實兒少素養育成，明確教導可運用之申訴機制與管道，並啟發其對媒體問責機制之認知與改善媒體環境之參與感。其中，既包括以培育公民社會為宗旨的公共媒體、社區大學，亦涉及公眾高度使用的網路平臺，因此，它需要跨部會、跨單位的合作。

有鑑於傳播素養在當前社會的重要性，教育部所訂定之十二年國

⁴¹ European Commission, Communication - Tackling online disinformation: a European Approach (2018), <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-tackling-online-disinformation-european-approach> (last visited Aug. 23, 2019). 另參駐歐盟兼駐比利時代表處教育組，〈歐盟因應不實訊息行動計畫簡介〉，《教育部電子報》，第 860 期（2019），https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=22058；胡元輝，《破解假訊息的數位素養》，頁 16（2019），<https://drive.google.com/file/d/1WolipQ8gX4NJ77CkMfSJYP4xJN76Pjtm/view>。

民基本教育課程綱要，已將「科技資訊與媒體素養」列為九大核心能力之一，並自 2019 年開始實施。通傳會成立以來，曾陸續補助媒體素養相關活動，並透過研討會促進傳播產業工作者的專業素養，近年來更藉由媒體自律機制與教育訓練性質的工作坊，強化媒體工作者的專業素養，並針對公眾數位素養的提升設計各類型活動，期望透過輕鬆活潑的方式誘發公眾關注假訊息的問題。

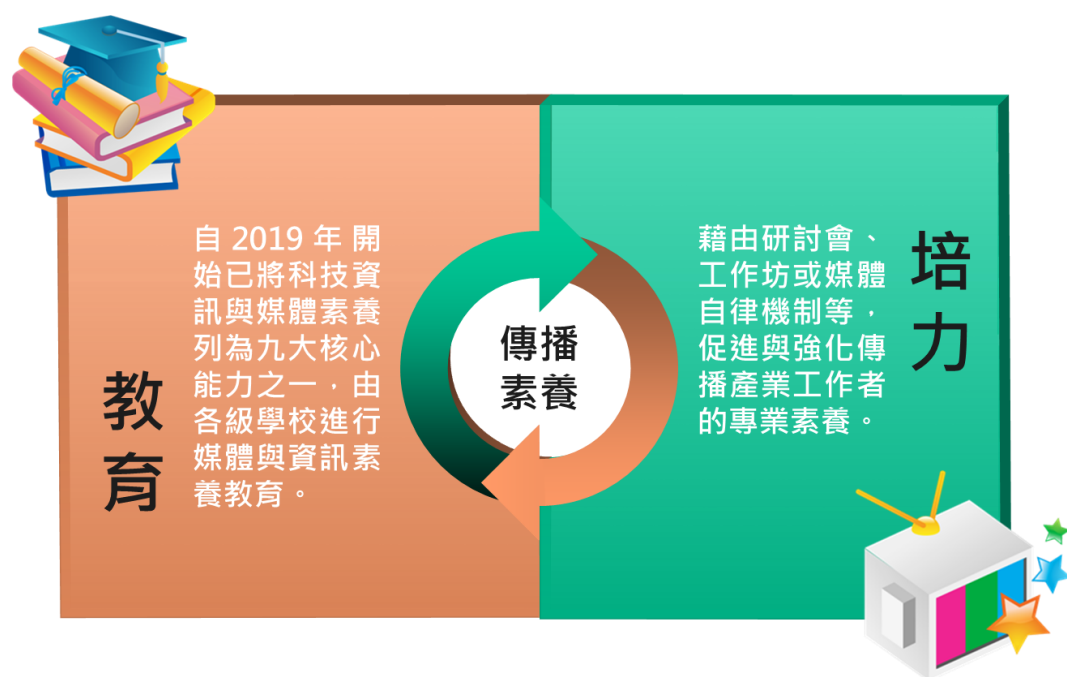


圖 10：我國傳播素養教育的推動方向
資料來源：本會資料

為了鞏固民主、深化民主，本會未來除將持續推動傳播工作者的專業素養之外，並將與其他部會擴大合作，共同推動新時代的媒體與資訊素養教育。包括各級學校教育傳播素養的課程與教材規劃，公共媒體的節目製作與服務推廣，社區大學與媒體專業組織的協力推動，網路與社群媒體平臺使用者素養的強化等，其中尤以網路與社群媒體

平臺所需承擔的使用者素養為重點。

六、符合消費權益保護與弱勢保障要求的公眾權益

（一）核心議題

傳播監理最重要的任務即在於讓公眾處身於健全的通訊傳播生態之中，並確保通訊傳播應有權益的保障。就前者而言，政府有責任讓社會中所有的群體都能得到妥適的傳播服務，特別是弱勢者的傳播權；就後者而言，政府要保障公眾不會因為任何通訊傳播行為而導致權益的損害，而且一旦遭到權益上的傷害，將能得到合理而有效的救濟或補償。

舉例言之，傳播媒體影響深遠，乃形塑「社會性別」形象重要來源之一。隨著社會趨向開放多元，性別不平等的現象遭到質疑。媒體若仍抱持原有的性別角色偏見，不僅性別平權的觀念無法在媒體內部開展，亦將嚴重阻礙性別意識的社會推廣。因此，傳播監理機關有必要透過適當的監理措施，導引媒體內容，創造友善性別空間。其他如弱勢族群刻板印象的消弭、兒少身心發展的保護，以及視聽語障礙者的視聽權益等，都是各國監理機關致力推動的傳播權，亦為民主國家文明程度的指標。

此外，數位資訊時代來臨之後，傳播生態出現急遽變化，不僅傳播媒介與平臺推陳出新，各種新型態的公眾權益課題亦接踵而至。其中尤以個人資料等隱私權課題最為棘手，甚至衍生個人數位足跡的商

業使用等爭議。面對數位時代的隱私權課題，許多國家都已採取積極的因應策略，例如歐盟於 2018 年生效的《一般資料保護規範》(General Data Protection Regulation, Regulation (EU) 2016/679, GDPR) 對個人資料採取嚴格而周密的保護措施。

美國加州州政府亦於同年通過《2018 年加州消費者隱私法》(California Consumer Privacy Act of 2018, CCPA)，賦予消費者許多新權利，包括可告知擁有其資料的業者不得銷售或保留其資料⁴²。如今，美國國會已至少有十餘個法案待審，希望透過全國性的立法來保護數位時代的個人資料。因此，本會一方面須致力於保障公眾既有的傳播權益，另一方面則須積極因應新型態的公眾權益課題。

(二) 努力目標

維護國民權益與尊重弱勢權益不僅是本會的法定義務，亦為不可推卸的基本責任。以性別平權為例，本會為尊重人權、促進廣播電視節目、廣告內容尊重性別、性傾向差異，消除歧視、偏見、刻板印象，並進而呈現性別多元角色形象、創造友善性別空間，已訂定提供廣電媒體製播性別相關議題內容之指導原則。此外，本會鼓勵業者所設新聞倫理（自律）委員會納入性平及兒少專家，並在傳播業者的評鑑、換照機制中，將性別平權與兒少保護的辦理情形列為審查項目之一。

⁴² Cal. Civ. Code §§ 1798.105, 1798.120 & 1798.135 (2018).

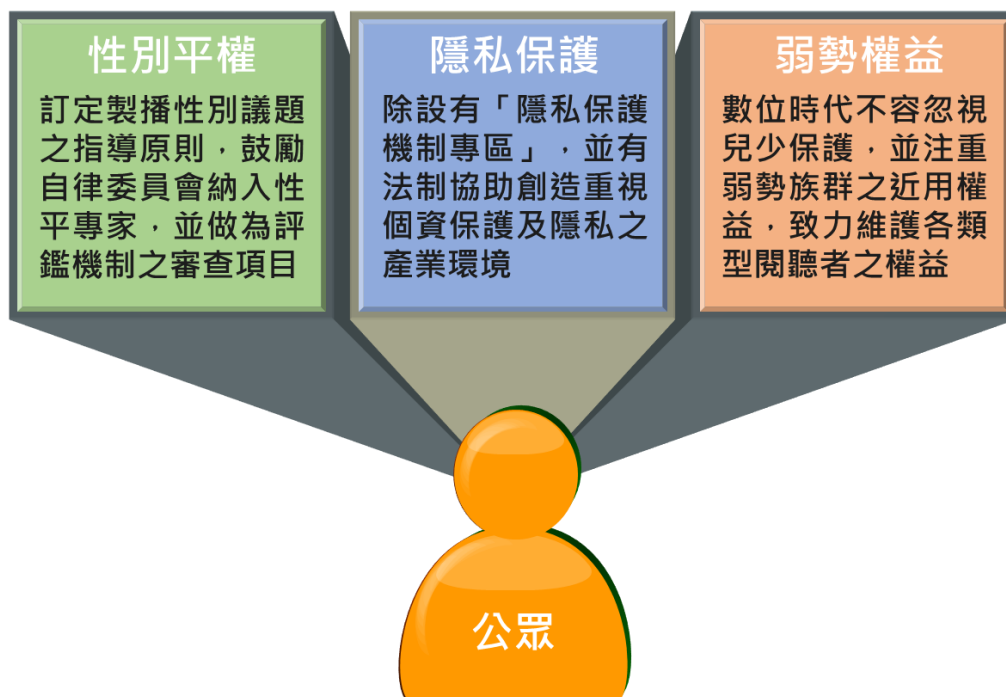


圖 11：我國傳播環境中三個特別關注的公眾權益
資料來源：本會資料

至於個人資料等隱私權的維護，本會於官網上設立有「隱私保護機制專區」⁴³，匯集隱私權議題相關資訊，供業者與各界參考。本會並於 2016 年訂定《國家通訊傳播委員會指定非公務機關個人資料檔案安全維護辦法》，輔導通訊傳播事業重視資料保護及隱私，協助通傳產業建立資料保護管理制度。未來將特別留意網路隱私課題，參考各國監理機關作法，創造有利於隱私權保障、產業發展及創新加值應用服務的環境。

⁴³ 隱私保護機制專區，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/gradation.aspx?site_content_sn=4190&is_history=0（最後瀏覽日：2019/08/23）。

公眾權益涉及多端，更隨時代而不斷演進。不只個人隱私權在數位資訊時代已衍生新課題，許多面向亦復如是，例如聽障者、視障者等弱勢族群如何享有數位工具帶來的可能與便利，即是數位時代弱勢權益不可忽略的課題，基此，本會亦透過補助廣電業者製播口述影像節目⁴⁴，建構人人皆可平等接取資訊的公平社會。本會將在確保公共利益的原則下，致力維護各類型閱聽眾的權益，實現科技始於人性，傳播以人為本的願景。

⁴⁴ 本會於 2017 年 9 月公告《無障礙通訊傳播近用環境行動方案》，將「推動公視與無線商業電視臺製播口述影像節目」列為傳播面之具體措施重點之一。本會，《無障礙通訊傳播近用環境行動方案》，頁 22（2017），網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18062/2647_40052_180629_1.pdf。而為促進通訊傳播之接近使用及服務之普及，維護身心障礙者權益，確保身障者得以無障礙接收電視節目播送之內容，鼓勵廣播電視事業製播節目之口述影像服務，本會於 2019 年 3 月起公告受理節目之口述影像服務製播補助申請，截至 2019 年 8 月止，已進行第三次公告。同時，為促進本國影視產業發展，並強化口述影像人才養成，本會分別補助本國製、且口述影像應於國內完成製作之戲劇、電影（含紀錄片）與兒童節目之口述影像服務。國家通訊傳播委員會通傳內容字第 10848007270 號、通傳內容字第 10848019320 號、通傳內容字第 10848023860 號參照。

第四章 我國傳播產業的現況與挑戰

一、有線電視產業

(一) 產業概況

有線電視一直是國人最主要的收視管道。根據本會 2018 年的委託研究，家中有電視機的民眾中，仍有超過 6 成收看有線電視（相較於「中華電信 MOD」與無線電視均未達 2 成、以及 OTT TV 未達 4%）⁴⁵，可見有線電視仍扮演著舉足輕重的角色（詳見圖 12）。

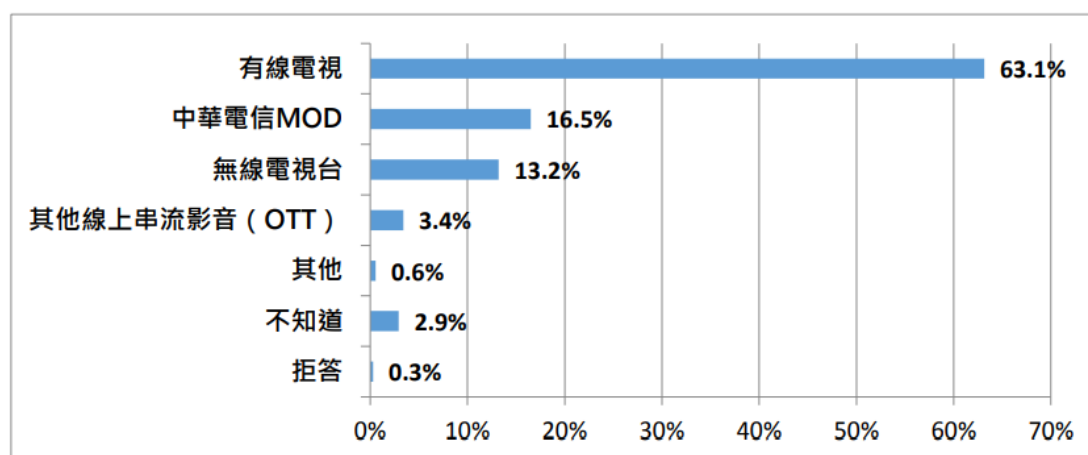


圖 12：我國民眾主要收視管道

資料來源：台灣經濟研究院⁴⁶

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⁴⁷，以及下游的供公眾收視聽

⁴⁵ 白卿芬、劉柏立、王怡惠、陳思豪、陳萱、鄭婉予、梁曼嫻、鄭雅心、施祥云，《我國寬頻使用及滿意度調查暨通訊傳播產業匯流發展趨勢調查分析委託研究案－廣電市場調查結果報告》，國家通訊傳播委員會委託之計畫成果報告，頁 18-20（2018）。

⁴⁶ 前揭註。

⁴⁷ 頻道代理商係與（我國特有之）代理頻道供應商及有線電視系統業者進行頻道授權交易，主要

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：

- 有線廣播電視系統經營者（以下簡稱「有線電視系統業者」）；
- 直播衛星廣播電視服務經營者；以及
- 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 13：有線電視產業上、中與下游的關係
資料來源：本會繪製

依本會 2019 年 6 月的資料，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

負責協商上架條件與授權交易價格，並取得利潤。

系統經營集團（multiple-system operator, 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 20.70%；中嘉擁有 12 家，市占率為 22.61%；台灣寬頻擁有 4 家，市占率為 13.68%；台固媒體共 5 家，市占率為 11.02%；台灣數位光訊共 6 家，市占率為 9.26%。若以全國訂戶數計算，五大 MSO 的總合市占率達 77%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⁴⁸。

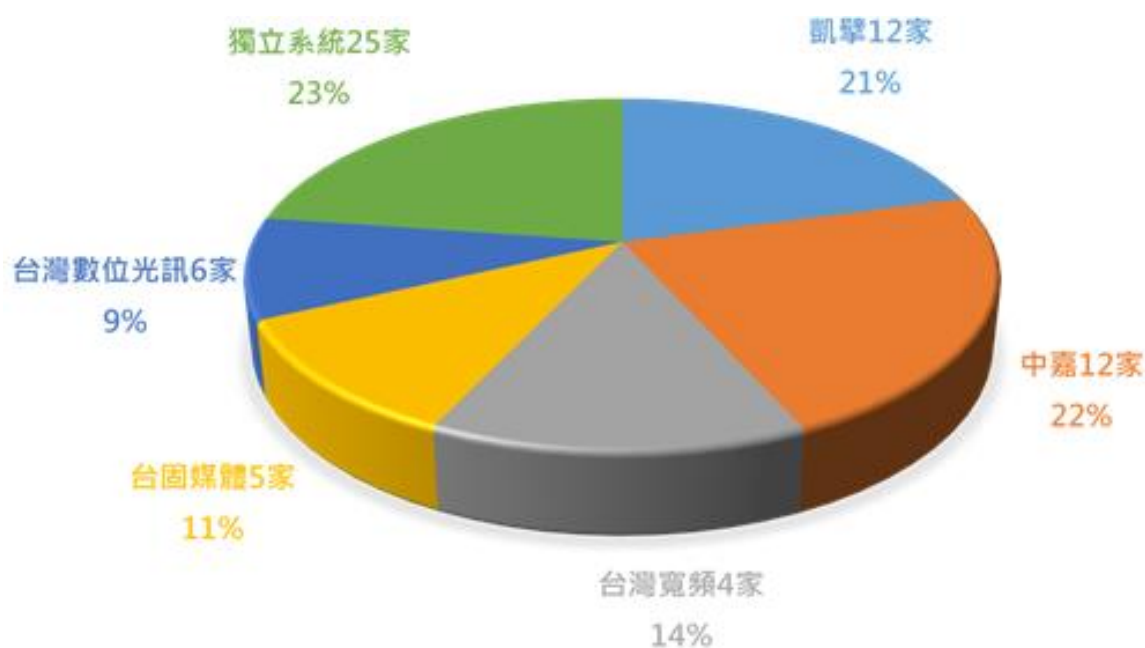


圖 14：有線電視系統經營分佈
資料來源：本會資料

⁴⁸ 〈108 年第 2 季有線廣播電視訂戶數（依集團）〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=2989&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=0&sn_f=41775（最後瀏覽日：2019/09/20）。

依本會 2019 年 8 月的通訊傳播事業概況統計，我國有線電視訂戶數計有 501 萬戶，普及率為 57.12%，而本會《107 年通訊傳播市場報告》指出，有線電視仍是國人最主要的收視來源⁴⁹。其中數位機上盒普及率已達到 99.99%。

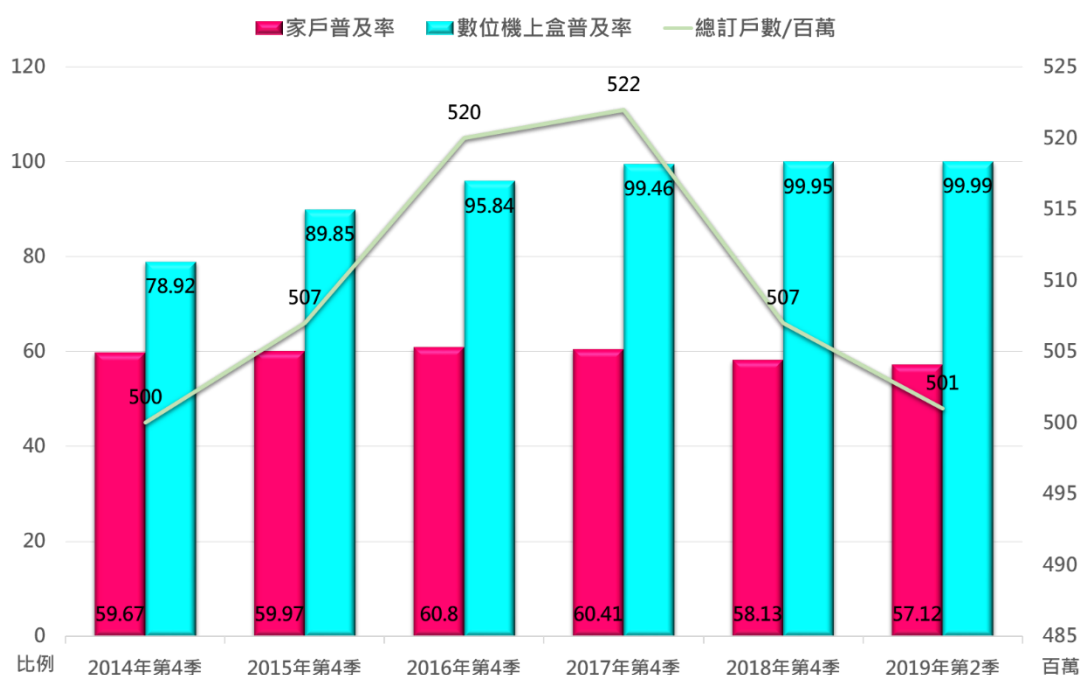


圖 15：有線電視事業營運概況

資料來源：本會資料

近年來，由於國內固網與行動寬頻連網、智慧連網裝置快速普及，除了中華電信 MOD 的訂戶數在 2019 年第 2 季已突破 208 萬戶⁵⁰外，來自境內外業者提供的 OTT TV 也如雨後春筍，不僅正在改變電視觀眾的收視行為，也牽動著整個有線電視產業的發展動向。

⁴⁹ 本會，《107 年通訊傳播市場報告》，頁 208（2019），available at https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/19012/5023_40970_190129_1.pdf。

⁵⁰ 本會，中華電信 MOD 用戶數（2019），https://www.ncc.gov.tw/chinese/opendata_item.aspx?menu_function_sn=306（最後瀏覽日：2019/8/26）。

回顧自 1994 年我國開放有線電視以來，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⁵¹，消費者既無多元選擇權利，有線電視市場亦缺乏有效競爭。

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，本會自 2012 年起推動一系列解決方案⁵²。目前，有線電視產業已陸續有新進業者加入市場競爭⁵³，數位化進程也已趨近百分之百，有線電視系統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。

根據本會 2017 年的我國整體寬頻上網數據統計，我國固網寬頻

⁵¹ 以 2013 年以前有線電視系統經營區市場結構之資料與數據為基礎的研究，請參考莊春發，〈有線電視擴大經營範圍政策之競爭效果研究〉，《公平交易季刊》，第 23 卷第 3 期，頁 136-137（2015）。

⁵² 本會 2012 年 7 月 27 日公告有線廣播電視經營地區劃分及調整，並受理申請經營有線廣播電視業務，2013 年 5 月 17 日發布補充公告有線廣播電視經營地區劃分及調整以及受理申請經營有線廣播電視業務，並於 2016 年修正有線廣播電視法時法律化，即現行《有線廣播電視法》第 6 條規定，讓既有業者申請跨區經營、以及新進業者申請有線廣播電視之經營地區以直轄市、縣（市）為最小經營地區的方式參進，且應以數位化技術提供有線電視數位收視服務，以達促進競爭及加速全面數位化之效果。參照國家通訊傳播委員會通傳企字第 10140021970 號，公告有線廣播電視經營地區劃分及調整以及受理申請經營有線廣播電視業務。《行政院公報》，第 18 卷第 143 期，頁 28421-28481（2012），網址：https://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg018143/ch06/type1/gov53/num13/OEg.pdf；國家通訊傳播委員會通傳綜規字第 1024001536 0 號，〈補充公告有線廣播電視經營地區劃分及調整以及受理申請經營有線廣播電視業務〉。《行政院公報》，第 19 卷第 91 期，頁 18113-18173（2013），網址：https://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg019091/ch06/type1/gov53/num21/Eg.pdf。

⁵³ 除既有業者擴大經營區外，亦有新進業者如全國數位、新北市有線電視股份有限公司、新彰數位有線電視股份有限公司等加入有線電視系統經營市場。

總訂戶數為 571 萬戶，其中數位用戶迴路(digital subscriber line, DSL)訂戶數為 74 萬，光纖上網用戶數達 362 萬戶，有線電視寬頻用戶數則為 135 萬戶⁵⁴。而截至 2019 年 5 月為止，固網寬頻訂戶數略為上升至 573 萬戶，DSL 用戶數減少為 59 萬戶，光纖上網和有線電視寬頻用戶數則雙雙成長至 370 萬戶及 143 萬戶⁵⁵，可見有越來越多高比例的國人享受速度更快的寬頻上網服務。

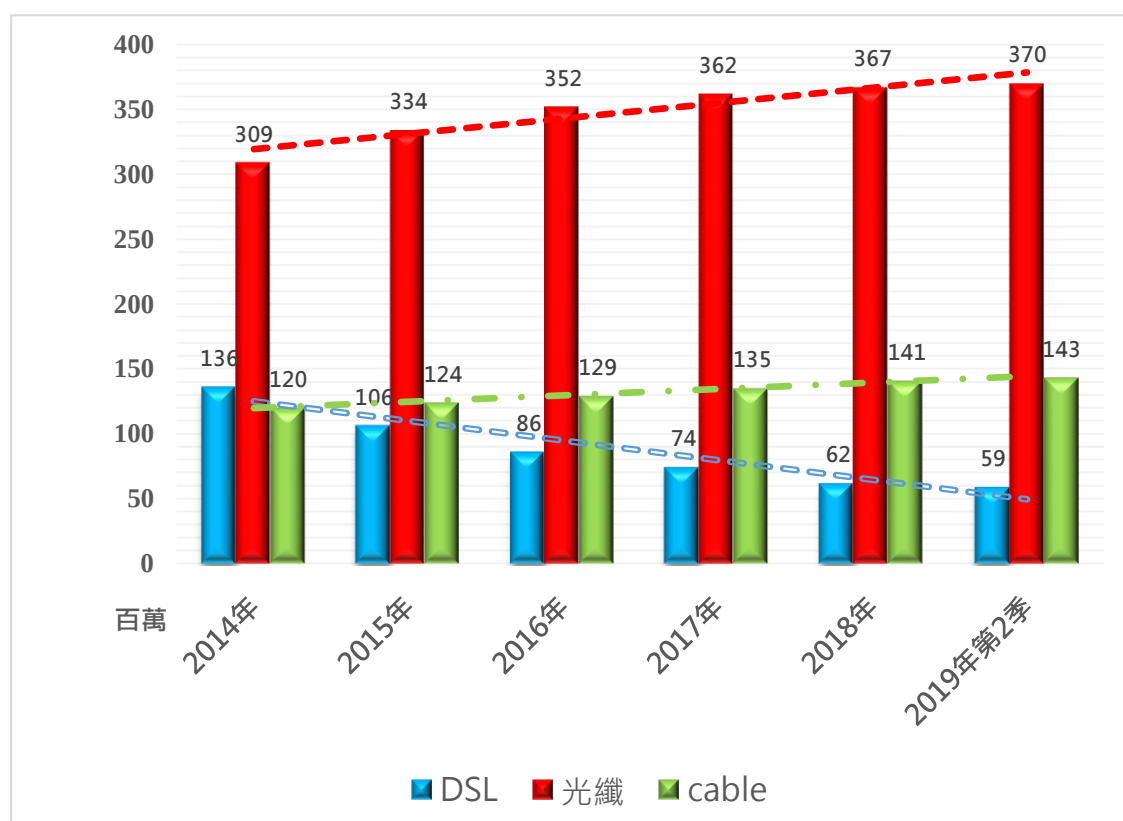


圖 16：我國固網寬頻各接取方式訂戶數
資料來源：本會資料

⁵⁴ 本會，前揭註 49，頁 27-28。

⁵⁵ 本會，〈108 年寬頻上網帳號數〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=2035&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=0&sn_f=41139（最後瀏覽日：2019/08/08）。

另一方面，隨著網際網路之多元應用深化於生活中，新興視訊內容、直播應用與 OTT TV 需求不斷增加，本會持續以「開放、連結、創新」的施政理念，致力建構優質高速寬頻基礎環境，以驅動數位經濟發展，為廣大消費者提供更有利的選擇，進而營造數位匯流服務與產品市場的有效競爭格局⁵⁶。

（二）問題與挑戰

隨著 IPTV (如「中華電信 MOD」) 的不斷成長，以及境內外 OTT TV 的日益普及，迄今仍為國人主要收視管道的有線電視產業開始面臨訂戶流失的風險。雖然我國有線電視產業迄今尚未經歷類似美國「剪線運動」(the cord-cutting movement) 的風潮，但國內多頻道付費電視平臺市場已在醞釀著新一輪的變化。

由於有線電視產業向來具有規模經濟、甚至是「自然壟斷」的特性，水平整合與集團化已造成我國有線電視產業由五大 MSO 總合市占率達 75% 之寡占市場格局；多頻道付費電視平臺市場的多樣化 (特別是 IPTV 和 OTT TV 提供的收視選擇)，以及觀眾收視習慣的改變，正在鬆動此一多頻道付費電視平臺市場的既有格局，但也促使有線電

⁵⁶ 此外，在有關偏鄉民眾權益部分，偏遠地區用戶的寬頻使用需求同為重要，本會亦非常重視。而在本會普及服務政策引導下，至 2018 年止，偏遠地區 12 Mbps 寬頻服務涵蓋率已達 98%。而為了讓偏鄉地區亦得享有高速寬頻之利益，目前本會主掌「普及偏鄉寬頻接取基礎建設計畫」積極推動建設 Gbps 等級固網寬頻網路到 22 偏鄉、建置及擴展 100 Mbps 等級固網寬頻網路到偏鄉 90 村里，讓偏鄉民眾獲得更多元服務，消弭數位時代下之城鄉落差。

視 MSO 朝向進一步整併的方向發展。因此，除了既往的水平整合和集團化經營之外，有線電視系統業者向上垂直整合頻道供應商及（/或）頻道代理商、或是頻道供應商及（/或）頻道代理商向下垂直整合有線電視系統業者，亦隱然成為有線電視產業可能趨向的整合態樣。不論何種，都有導致有線電視產業進一步集中化的可能性。

而有線電視系統業者、頻道供應商與頻道代理商之間所形成的產業鏈，以及在此產業鏈內之商業競合關係，勢必牽動節目內容的多元性、媒體專業自主，以及閱聽大眾之權益。因此為了防止產業過度集中化，確保市場公平競爭，本會不得不採取「結構管制」之政策工具，針對有線電視產業之參進、退出與市占率有所規範，俾維護市場交易秩序與民眾收視權益。

針對有線電視產業水平結合與垂直整合上限，現行《有線廣播電視法》已有相關規範。在媒體水平整合方面，《有線廣播電視法》第 23 條規定，有線電視系統業者之間之整合，需經本會綜合考量其整合是否促進市場有效競爭、保障消費者權益及其他公共利益而為准駁之決定。同樣的，為了維護消費者享有優質的收視選擇，促進市場公平競爭與傳播內容多元化，同法第 24 條規定有線電視系統經營者與其關係企業、直接與間接控制之系統經營者，其訂戶數合計不得超過全國總訂戶數之三分之一。

在媒體垂直整合方面，為免有線電視系統經營者與頻道供應商之垂直整合造成限制競爭或不公平競爭之情形，《有線廣播電視法》第25條即規定，節目由系統經營者及其關係企業供應者，不得超過有線電視系統可利用頻道之四分之一，以避免事業結合對市場及民眾產生不良影響。同時，有關垂直整合所涉及的負責人變更等，本會亦可依據《有線廣播電視法》第11條與第29條、及《衛星廣播電視法》第8條與第15條，對營運計畫書之變更進行審查。

我國現行《有線廣播電視法》雖已對媒體集中訂有相關規範，但本質上仍不足以因應有線電視市場垂直整合以及跨媒體集中，因此亟需一部健全法制框架以對應、處理媒體日益集中而可能失去多元性等問題。關此問題之法制政策對應，請參見第五章「完備媒體集中防制的法令體系」乙節。

二、頻道代理制度與頻道代理商

（一）產業概況

頻道代理制度是我國有線電視產業的獨特現象。在有線電視產業發展初期由於小型有線電視系統業者林立，在產業上下游演進過程，為利各頻道供應事業與不同系統經營者間獲得順利協商機會，遂逐漸發展出現頻道代理制度。

在上游頻道供應商和下游有線電視系統經營者之間，頻道代理商居中扮演關鍵的中介角色，自有其正面貢獻：一是它有助於降低頻道供應商與系統經營者之間的協商、交易成本，二是它有提供先期墊付授權費用之功能，此有利於頻道事業緩解資金流通及穩定收入。

然而，隨著我國有線電視系統業者逐漸整併為五大 MSO，早期自然形成的頻道代理商角色與頻道代理制度，儼然已形成系統經營者與頻道代理商之間的垂直整合樣態，從而可能對頻道上下架與授權交易協商過程，埋下交易不透明、缺乏消費者選擇與不公平競爭的因子，且其實質掌握決定頻道位置的排頻權，以及頻道授權費的訂價權與分潤方式，導致時而衍生頻道斷訊或費用計算之爭議。

主要頻道代理商與 MSO 之間，長期形成錯綜複雜的關係，外人或難一窺堂奧。例如：

- MSO 中嘉集團與頻道代理商全球數位之間，有垂直經營關係；
- 頻道代理商佳訊與花東地區的洄瀾、東亞、東台等系統經營者之間，或為關係企業所投資經營；
- 頻道代理商優視與台固媒體集團，有關係企業經營情形；
- 頻道代理商浩鳴亦與系統經營者（大新店民主及屏南）具有投資關係。

幾大 MSO 除了與主要頻道代理商具有垂直整合關係外，或亦間接投資頻道供應商或影視內容製作商，期能產生綜效作用。例如根據報導，台灣優視媒體科技及富邦媒體科技公司擁有 momo 親子台⁵⁷、WinTV HD 及 momo 購物台等自製頻道；此外，凱擘影藝⁵⁸投資拍片，如與 Netflix、青睞影視合作拍攝電影「雙城故事」及分別與愛奇藝與

⁵⁷ 〈關係企業〉，台灣大哥大，<https://corp.taiwanmobile.com/company-profile/affiliates.html>（最後瀏覽日：2019/07/24）。

⁵⁸ 台灣大哥大，《台灣大哥大股份有限公司及其子公司合併財務報告暨會計師核閱報告：民國 107 及 106 年第 1 季》，頁 84（2018），網址：https://corp.taiwanmobile.com/files/investor-relations/financial/TWMconsolidated_107Q1_c.pdf；劉煥彥，〈凱擘拼全方位娛樂 砸 10 億元跨足影劇〉，《蘋果日報》，2012 年 9 月 6 日，<https://tw.appledaily.com/finance/daily/20120906/34489459>（最後瀏覽日：2019/08/23）<https://tw.appledaily.com/finance/daily/20120906/34489459>（2019/08/23）；蔡依玲（Scylla Tsai），〈富邦影視娛樂媒體王國全面解析〉，《數位時代》，2017 年 10 月 31 日，<https://www.bnext.com.tw/article/46723/fubon-ott-momo>（最後瀏覽日：2019/07/24）；江明晏，〈凱擘投資影視 今年和 HBO 合拍電視劇〉，中央通訊社，2018 年 3 月 6 日，<http://www.cna.com.tw/news/afc/201803060297-1.aspx>（最後瀏覽日：2019/07/24）。

樂視合製「櫻桃小丸子」與「吃吃的愛」等。

不過，自 2018 年以來，行之有年的頻道代理制度已開始出現變化。凱擘集團宣布 2018 年起不再經營頻道代理業務⁵⁹，2019 年 8 月的頻道代理市場主要有全球數位、佳訊、東昱、大亨、永鑫、千諾、允誠、優視等頻道代理商，頻道代理市場由於新進系統業者參進市場也刻正發生新的變化。

⁵⁹ 蔡依玲 (Scylla Tsai)，〈凱擘放棄有線電視代理，一年約少 20 億元，打什麼算盤？〉，數位時代，<https://www.bnext.com.tw/article/47113/kbro-ott-cable-television>（最後瀏覽日：2019/08/23）。

表 3：我國頻道代理商、代理頻道及關係企業參考資訊

頻道代理商	代理頻道數	基本頻道名稱	夥伴企業
全球數位	11	八大綜合台、八大第1台、八大戲劇台、娛樂K台、TVBS、TVBS歡樂台、TVBS新聞台、中天綜合台、中天新聞台、中天娛樂台、Discovery	中嘉
佳訊	12	好萊塢電影台、DISCOVERY旅遊生活、年代新聞台、MUCH TV、東風衛視台、迪士尼頻道、非凡商業台、非凡新聞台、高點綜合台、壹電視新聞台、壹電視電影台、壹電視綜合台	洄瀾、東亞、東台
東昱	7	三立台灣台、三立都會台、三立新聞台、彩虹頻道、高點育樂台、MTV綜合電視台、NHK	
大享	14	緯來體育台、緯來日本台、緯來電影台、緯來綜合台、緯來戲劇台、緯來育樂台、東森電影台、東森綜合台、東森新聞台、東森財經新聞、東森幼幼台、東森洋片台、東森戲劇台、MOMO綜合台（更名前：台灣HD綜合台，即WIN HD 綜合台）	
永鑫	7	FOX SPORTS、FOX SPORTS 2、HBO、CINEMAX、Cartoon Network、CNN、Animax	
千諾	10	Warner TV、Boomerang、Eleven Sports 1、Eleven Sports2、Waku Waku Japan、tvN、HGTV 居家樂活台、亞洲美食頻道（Asian Food Channel）、Food Network Asia HD 美食頻道、Travel Channel	
允誠	5	超視、霹靂台灣台、AXN、好消息、好消息二台	
優視	7	MOMO親子台、衛視中文台、衛視電影台、衛視西片台、FOX 娛樂台	台固
浩鳴	4	國興日本台、JET日本台、Z頻道、LS TIME 電影台	屏南、大新店民主

資料來源：本會整理資料（截至 2019 年 8 月）⁶⁰

⁶⁰ 依現行法規，頻道代理商非本會納管之業者，因此頻道代理商之相關資料僅係本會透過調處等機會所蒐集、整理，僅供參考。

（二）問題與挑戰

針對上述問題，現行法規賦予本會的若干政策工具，主要是依據《有線廣播電視法》、《衛星廣播電視法》等監理衛星頻道事業及有線電視之系統經營者，設定水平及垂直之「結構管制」，以及「調處機制」及避免差別待遇之「行為管制」等手段，用以處理頻道授權與頻道載送方面衍生之爭議。

在頻道授權爭議方面，《衛星廣播電視法》第 25 條第 2 項規定，「衛星頻道節目供應事業及經營衛星頻道節目供應事業之境外衛星頻道供應事業分公司或代理商無正當理由，不得對有線廣播電視系統經營者（包括有線電視節目播送系統）、直播衛星廣播電視服務事業或其他供公眾收視聽之播送平臺事業給予差別待遇」。然而，爭議在於頻道代理商與系統經營者之間就頻道授權價格及條件時生糾紛。

在頻道載送爭議方面，就包含頻道上下架、營運計畫與頻道、頻位之變更，主要規範可見於《有線廣播電視法》第 37 條第 1 項有關「無差別待遇之上下架」⁶¹、第 29 條第 1 項有關「營運計畫變更」⁶²之規定，以及第 29 條第 3 項有關頻道與頻位變更之規定⁶³。針對頻道

⁶¹ 「系統經營者對衛星頻道節目供應事業、他類頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、無線電視事業，應訂定公平、合理及無差別待遇之上下架規章，並應依該規章實施。」

⁶² 「系統經營者應依其營運計畫營運，其申請書及營運計畫內容於取得經營許可執照後有變更時，應向中央主管機關申請許可變更或報請備查；其應經許可項目、應報請備查項目及許可基準之辦法，由中央主管機關定之。」

⁶³ 「系統經營者依第 1 項規定申請頻道之規劃及其類型之變更時，其許可辦法由中央主管機關

與頻位變更事宜，本會訂定有《有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法》，以盡監督管理之責。

然而，系統業者與頻道供應商在頻道移頻或上下架之協商上，除常有妨礙市場競爭且影響消費者權益外，部分系統業者所訂定之上下架規章往往未充分揭露相關資訊，及目前具有市場力之頻道供應商未充分揭露相關授權資訊，導致國內有線電視產業上下游間滋生爭議。而關於頻道供應商與系統業者間之頻道授權或載送糾紛，依《有線廣播電視法》第 55 條之規定⁶⁴，本會僅有在兩造之間居中「調處」之權力，政策工具明顯有所不足，往往曠日費時卻成效甚微。就此，本會雖已在權責範圍內逐步訂定多種規範以提升調處效率，但礙於現行法律授權之不足，仍難以有效化解頻道授權或載送糾紛的問題，也讓斷訊爭議一再上演。此實非本會所樂見，惟其有效解決之道，亟需立法院修正相關法律，賦予本會比現行調處權更有效的法律工具，始有助於本會善盡監理之責，從而導正有線電視產業的市場秩序，維護觀眾收視權益。

此外，為配合新興科技發展，並促進有線廣播電視平臺與其他供公眾收視聽之播送平臺間之公平競爭，《有線廣播電視法》於 2016 年

定之。」

⁶⁴ 「系統經營者與頻道供應事業間有關頻道播送、授權條件及訂戶數認定之爭議，或系統經營者間之爭議，得向中央主管機關申請調處；調處不成時，得依法提起民事訴訟。」

新增第 37 條第 4 項規定：「系統經營者、其關係企業或其直接、間接控制之系統經營者，不得以不正當方法，促使衛星頻道節目供應事業、他類頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、無線電視事業對其他系統經營者或其他供公眾收視聽之播送平臺事業，給予差別待遇」。但此規範在實務上面臨「以不正當方法，促使……給予差別待遇」的查證困難，以及有關差別待遇之定義、法規解釋與涵攝範圍不足等問題⁶⁵，因此未來如何發揮監理效能，將是本會未來重要的課題與挑戰。

在費率管制方面，現行有線電視費率制度係依據《有線廣播電視法》第 44 條第 1 項規定，「系統經營者應於每年 8 月 1 日起一個月內向直轄市、縣（市）政府申報收視費用，由直轄市、縣（市）政府依

⁶⁵ 若參照《公平交易法》之相關規定，第 20 條第 2 款定有明文，「有下列各款行為之一，而有限制競爭之虞者，事業不得為之：……二、無正當理由，對他事業給予差別待遇之行為。」；《公平交易法施行細則》第 26 條則規定例外可構成正當理由之要件：「本法第二十條第二款所稱正當理由，應審酌下列情形認定之：一、市場供需情況。二、成本差異。三、交易數額。四、信用風險。五、其他合理之事由。（第 1 項）差別待遇是否有限制競爭之虞，應綜合當事人之意圖、目的、市場地位、所屬市場結構、商品或服務特性及實施情況對市場競爭之影響等加以判斷。（第 2 項）」。

此外，關於差別待遇之類型，《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》中則有規範可參，例如第 10 點規定：「有線電視頻道供應者如無正當理由授權特定有線電視系統經營者獨家代理銷售其頻道節目，使相關市場其他有線電視系統經營者之節目來源，仰給於獲得獨家代理權之競爭對手，而有限制競爭之虞者，涉有違反公平交易法第二十條第二款規定。（第 1 項）有線電視系統經營者，如以損害特定事業為目的，促使上游之頻道供應者不得授權該特定事業播出，或不當要求上游之頻道供應者，就特定區域只得單獨授權該有線電視系統播出或由該有線電視系統獨家代理，不得與其他有線電視系統經營者交易，而有限制競爭之虞者，涉有違反公平交易法第二十條第一款或第五款規定。（第 2 項）」或第 13 點規定：「有線電視頻道供應者無正當理由拒絕與特定業者（例如有線電視系統經營者或多媒體傳輸平臺服務提供者等）交易；或就同一頻道節目，對有競爭關係之業者，無正當理由以不同之價格或價格以外之條件進行交易，而有限制競爭之虞者，涉有違反公平交易法第二十條第二款規定。」

又，關於頻道交易之價格或條件的類型，第 14 點第 3 項復規定：「有線電視頻道供應者在與有線電視系統經營者進行頻道節目交易時，仍得就實際交易數額、支付方式、信用風險、成本差異、附屬交易條件（如完整或定頻播出頻道節目之約定）及其他合理事由等因素，給予有線電視系統經營者適度折扣優惠，惟其折扣優惠不得有違反公平交易法之差別待遇或不正當限制交易相對人事業活動之情形。」，以上雖非本會主管法規，但仍有一定參考價值。

中央主管機關所訂收費標準，核准後公告之。」，並藉由此規範授權所訂定之《有線廣播電視系統經營者收費標準》核准後公告之。未來是否鬆綁每戶每月 600 元的收視費用上限，促進系統經營者與頻道供應商之間分潤機制合理化，並提供觀眾「多元選擇付費」等多元選擇付費機制，厥為本會調整現行費率制度的可能思考方向之一⁶⁶。

最後，為建立有線電視產業公平競爭秩序，無法漠視我國長期存在的頻道代理商現象。如前所述，頻道代理制度的形成有其歷史背景，亦不無其正面價值。惟隨著有線電視產業垂直整合趨勢發展下，頻道代理商及與 MSO 間交互關係，間或以形成以「聯賣」、「成批定價」或「統購⁶⁷」等可能有損公平競爭秩序之情事，甚至限縮了觀眾難享有多元的收視選擇。由於現行廣電三法尚未將頻道代理商納入監理對象⁶⁸，本會正尋求通過新的立法（《媒多法》草案）途徑，進一步處理涉及頻道代理商的相關問題。

⁶⁶ 本會，《有線電視多元選擇付費機制規劃草案意見徵詢》，https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18011/52_38578_180117_2.pdf；通傳綜規字第 10840002551 號〈有線廣播電視系統經營者收費標準修正草案總說明〉，《行政院公報》，第 25 卷第 39 期（2019）。

⁶⁷ 例如頻道代理商大享取得 TBC 之頻道取得採購權及頻道載送代理權，負責操盤各頻道上架至 TBC 系統台以及頻道授權費分配等事宜。林淑惠，〈TBC 頻道代理 創競標先例〉，工商時報，2019 年 5 月 6 日，網址：<https://ctee.com.tw/news/tech/84040.html>（最後瀏覽日：2019/9/9）；黃晶琳，〈有線電視挑起頻道大戰 市場版圖可能重劃〉，經濟日報，2019 年 6 月 30 日，網址：<https://money.udn.com/money/story/5648/3902038>（最後瀏覽日：2019/9/9）；陳世昌，〈全國、北都檢舉 3 代理商違反公平法！泛富邦第 4 次被檢舉前 3 次都罰〉，ETtoday 新聞雲，2019 年 9 月 3 日，<https://www.ettoday.net/news/20190903/1527799.htm>（最後瀏覽日：2019/9/9）。

⁶⁸ 《衛星廣播電視法》第 25 條第 2 項雖規定：「衛星頻道節目供應事業及經營衛星頻道節目供應事業之境外衛星頻道供應事業分公司或代理商無正當理由，不得對有線廣播電視系統經營者（包括有線電視節目播送系統）、直播衛星廣播電視服務事業或其他供公眾收視聽之播送平臺事業給予差別待遇。」該項規範主體僅為「頻道節目供應事業」，我國有線電視市場上的要角、俗稱的「頻道代理商」則非規範主體所及，故本會並無管制「頻道代理商」之權限。

關於上述問題之本會解決方案，請參見第五章「頻道授權、上下架排頻及消費者選擇」乙節。

三、內容產業

(一) 產業概況

視聽傳播產業的中上游廠商，包括節目製作商、與頻道供應商。

根據本會 2019 年 7 月的資料，衛星頻道節目供應事業共 115 家、277 頻道，其中境內衛星頻道節目供應事業共有 87 家、166 個頻道，境外衛星頻道節目供應事業，共 28 家、111 個頻道，兼營境內外頻道業者共有 6 家，他類頻道節目供應事業共 39 家、56 個頻道⁶⁹。

表 4：頻道節目供應事業統計表

類別	家數/頻道數
境內衛星頻道節目供應事業	87家/166個頻道
境外衛星頻道節目供應事業	28家/111個頻道
他類頻道節目供應事業	39家/56個頻道
衛星頻道節目供應事業兼營境內外業者	6家
統計時間截至2019年7月	

資料來源：本會資料

根據文化部《2017 影視廣播產業趨勢研究調查報告－電視產業調查》指出，「電視節目製作及發行業」於 2017 年度在新媒體版權收入及電視授權收入的費用占比都有所增加，反映電視節目製作模式與

⁶⁹ 2019 年 7 月公布之〈國家通訊傳播委員會廣播電視事業許可家數統計〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/19080/2028_41800_190808_1.pdf。

電視頻道間的產製合作模式產生改變，製作業者擁有更多的版權通路；因此業者多對線上視聽內容製作方面的後續收入有較高期待，顯示節目內容製作跨產業別的趨勢。至於「電視頻道業」，業者最主要的收入來源為廣告，但 2017 年廣告收入大量減少，從 2016 年的 35.12% 減少至 27.71%，間接廣告的占比也較往年減少，需仰賴補助或是開發其他業務來支撐⁷⁰。

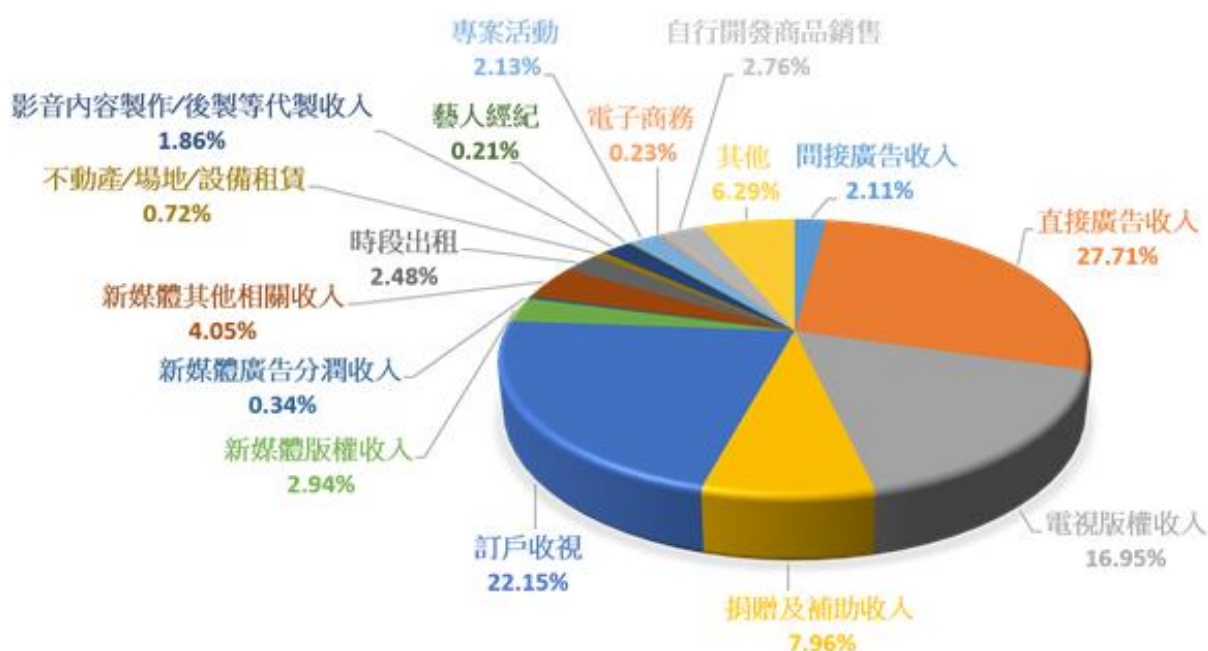


圖 17：我國電視頻道收益來源

資料來源：台灣經濟研究院⁷¹

2017 年臺灣全媒體廣告量金額約為新台幣 663.4 億元，較上年增加 6.06%，各電視媒體廣告量部分，無線電視 2017 年廣告量金額約為新台幣 30.6 億元，較 2016 年下跌 9.23%，為 2012 年至 2017 年此

⁷⁰ 文化部影視及流行音樂產業局，前揭註 18，頁 84、88。

⁷¹ 前揭註，頁 84。

五年間的新低，約占整體廣告量的 4.61%。衛星電視廣告量金額則約為新台幣 183 億元，較 2016 年下跌 4.5%，不過跌幅略有縮小。廣告量的衰減，顯示電視媒體獲利模式的結構問題，已直接影響到頻道業者的營運，以及上游製作業者的製作費⁷²。

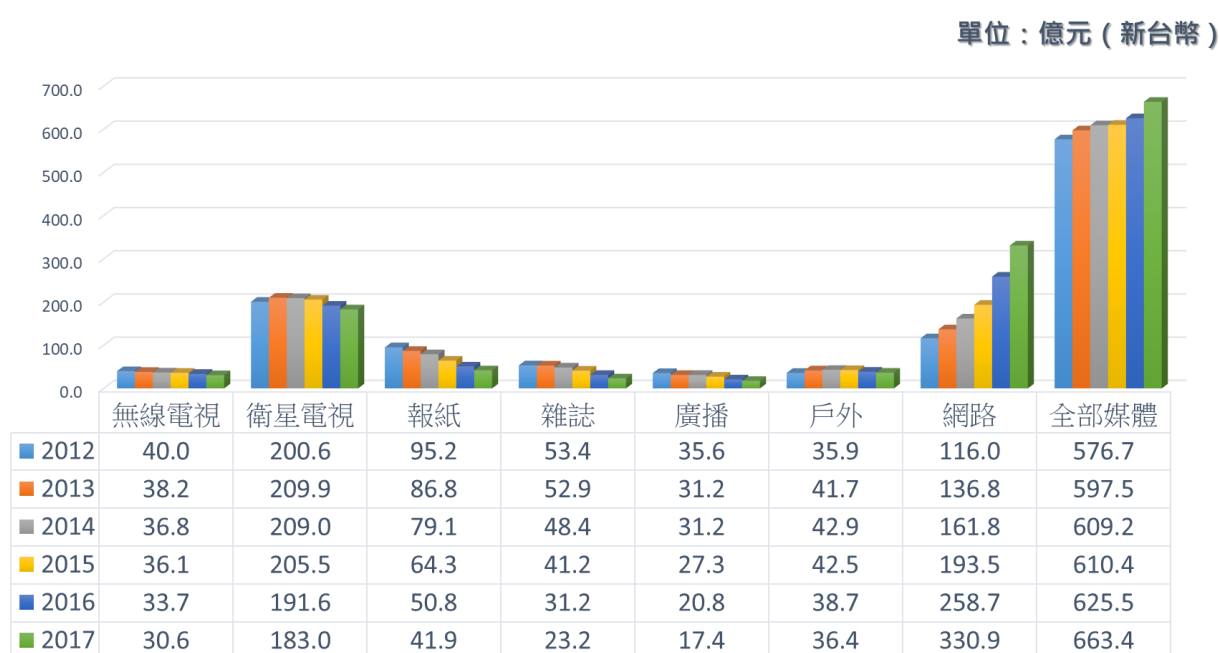


圖 18：我國 2012 年至 2017 年間各類媒體廣告量成長趨勢圖

資料來源：台灣經濟研究院⁷³

此外，關於節目內容播送情形，2017 年我國電視頻道平均首播率約為 29.19%。若區分播送的頻道類型，無線電視主頻的首播率較高，約有 55.78% 為首播節目；綜合頻道及戲劇頻道的首播率分別為 37.50% 與 32.95%；電影頻道因內容特性及成本考量，超過九成為重播節目；兒少頻道的首播率較 2016 年些微提升。由於受到本會於 2017

⁷² 前揭註，頁 88。

⁷³ 前揭註，頁 89。

年 1 月施行《無線電視事業播送本國自製節目管理辦法》和《衛星頻道節目供應事業播送本國節目管理辦法》的影響，2017 年的首播率較 2016 年增加 1.82%，其中部分頻道商係透過購買本國自製之內容進行播映，以達到該規定之自製率，部分內容雖曾進行播映，但為該台首次播映，因而使得整體首播率有所增加。整體而言，隨著本會推動的《無線電視事業播送本國自製節目管理辦法》與《衛星頻道節目供應事業播送本國節目管理辦法》發布施行，帶動頻道供應商增加播映本國內容，加上節目製作成本的不斷提高，單一頻道業者所提供的費用有限，使得節目於不同頻道「不同時段」的播出情形持續增加⁷⁴。

⁷⁴ 前揭註，頁 106。

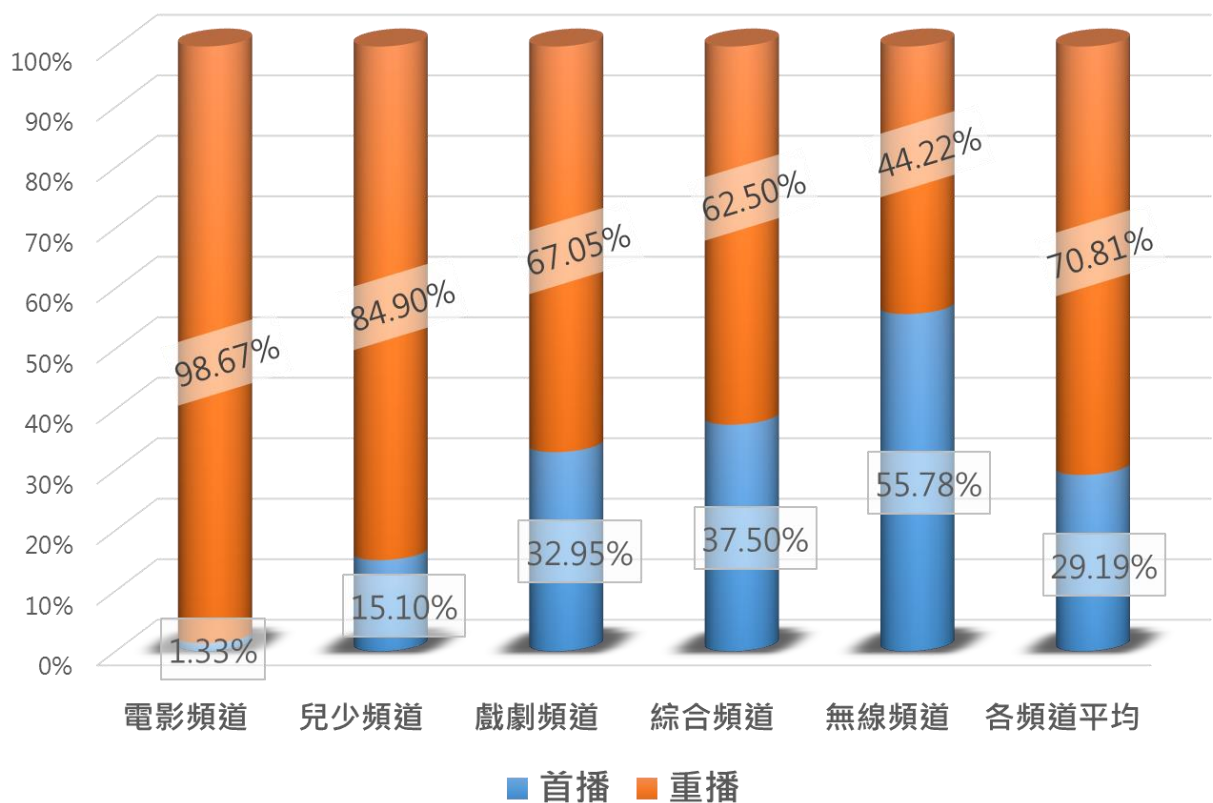


圖 19：2017 年各類電視頻道之首播率與重播率

資料來源：台灣經濟研究院⁷⁵

基此，文化部的研究報告認為，我國電視產業內容發展端的趨勢、問題與挑戰，大致有以下數點⁷⁶：

1. 資金收益與投入方面

積極面部分，戲劇節目持續製作更多元題材，資金來源除與國際合作亦嘗試著作權銷售模式，以吸引跨業資金投入，增加資金來源多元性。

消極面部分，因製作成本縮減，單一出資方能提供的金額有限，

⁷⁵ 前揭註，頁 106。

⁷⁶ 前揭註，頁 176-179。

使業者資金壓力增加，在回收機率低之情況下使內容製作預算減少。

2. 內容製播方面

積極面部分，部分電視頻道開始嘗試直播技術，增加節目即時性與觀眾互動性，同時，因網路內容質量提升，且主要觀眾群相對年輕化，內容接受程度高以致類型選擇與操作多元化；此外，亦嘗試與國際業者提高製作預算打造優質內容，提升國際市場能見度。

消極面部分，電視節目製作事業營運困難，且頻道業者內容選擇與製作決策保守，不利創新嘗試；此外，我國普遍的製作經費亦難以支撐優質製作及提昇內容品質，多元內容發展也易受限；尤其，近年眾多綜藝節目停播，在資金有限的情況下，目前仍以談話性節目數量較多。

3. 人才供給方面

積極面部分，因新媒體發展使產業變化迅速，因應網路媒體所發展之相關人才需求有增加趨勢。

消極面部分，則由於整體產業環境困頓，相關科系人才雖投入產業內，但流動率高，使得人才培育困難，造成我國電視人力出現斷層；且電視產業轉型過程困難，致使影視產業人才培育內涵缺乏多元性，傳統人才對於新興問題能力亦有不足，需仰賴更多異業人才投入，並

與其他產業連結。

（二）問題與挑戰

在新興媒體逐漸普及下，消費者擁有越來越多的視聽服務平臺可供選擇，節目內容則成為吸引閱聽眾最重要的關鍵因素，而「內容為王」早已是各國視聽媒體服務市場實踐之共識，唯有積極投入我國自主的視聽內容產製，其文化與語言才能有其載體，以降低在全球化浪潮下的衝擊，使產業鏈完整壯大、形成正向循環。

環顧各先進國家已透過各式各樣的法律政策工具，欲振興各國自主內容產製。因此，在網際網路跨國連接各國市場的數位經濟環境下，我國傳播產業也面臨閱聽眾的品味與收視習慣有所改變等視聽內容產業與文化根基地蘊的內部風險，以及境外產製內容搶佔大眾眼球、並擄獲主要的廣告或置入性行銷收益資源等外在風險。

我國視聽產業近年來不論是資金、人才或者行銷通路上，皆面臨著諸多瓶頸，因此，如何改善本國視聽產業面臨資源、經費、人力不足等困境，透過挹注多元資金活水，各界皆期待在兼顧視聽眾權益及扶持產業發展之前提下，評估放寬節目廣告未區分之認定標準或開放不同節目類型資金來源，給予業者更大創意空間及資源挹注，以改善產業困境。並透過擴大本國節目露出通路，提升我國節目產製能量；並藉由新播節目之需求帶動不同平臺間的合作，使國內視聽製播人才

更寬廣自由的發揮空間，讓國內優秀視聽製播人才能永續根留臺灣。

以上，除本會外，皆需要各部會共同努力與協作治理。

為振興國內視聽產業發展，我國《廣播電視法》第 19 條、《衛星廣播電視法》第 8 條已訂定本國自製節目、本國自製戲劇節目及本國節目比率之播送限制規範。本會審酌這些規範的立法目的、與視聽眾權益與產業現況等，於 2016 年發布《無線電視事業播送本國自製節目管理辦法》及《衛星頻道節目供應事業播送本國節目管理辦法》，以鼓勵跨平臺及頻道業者間相互合作，整合資源製播優質節目，促進優質節目流通⁷⁷。

在健全整體傳播環境政策上，有關部會應持續規劃視聽人才培育計畫，並將資金引入以活絡產業，例如針對我國關鍵自製視聽內容（如偶像劇等）為置入性行銷等廣告投入之廣告主，給予一定租稅優惠以吸引境外或國際大型網際網路內容服務業者之廣告資源回流。

除了上述針對我國視聽產業之監理暨輔導獎勵方針之外，現行亦有眾多境外衛星廣播電視事業經營之衛星頻道節目供應事業，以及大幅成長之 OTT TV 業者進入我國傳播市場，是否可考量未來針對此類

⁷⁷ 新聞稿，〈經草案公開說明及多方徵詢討論後，NCC 通過本國自製節目相關辦法，鼓勵業者共同合作，期待監理獎勵手段併行，共同提振我國影視內容產業〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，2016 年 12 月 14 日，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=1&pages=5&sn_f=36713（最後瀏覽日：2019/08/23）。

業者訂定相關制度，例如課以一定程度的本國節目自製率或課與本國節目內容的比例要求……等義務，然而其制度安排與相關配套仍需審慎考量，本會未來將進行市場評估與明確之立法規範研究，以期發揮其綜效。

關於本會詳細的思考方向等，請參見第五章「影視產製振興與本國文化提振」乙節。

四、無線廣播與無線電視產業

（二）產業概況

1. 廣播產業

關於我國廣播產業的現況，截至 2019 年 7 月底共有 171 家無線廣播電臺⁷⁸，其中包括 7 家指定用途電臺、講客廣播電臺與原住民廣播電臺。無線廣播具有陪伴與守望功能，富有文化傳承使命，並於災防傳播扮演關鍵角色，具有重要的存續價值。相較電視等媒體，廣播近用門檻較低，為維護國民媒體近用權利及提升多元文化，並且考慮部分地區仍有廣播的近用需求，本會於 2018 年辦理第 11 梯次類比廣播頻率釋照作業，依行政院核定釋出的執照張數共有 16 張，其中區域性中功率廣播事業（FM）5 張、社區性小功率廣播事業 11 張，包含調頻（FM）10 張、調幅（AM）1 張。

⁷⁸ 統計家數尚未包括第 11 梯次之 15 張執照。

表 5：第 11 梯次廣播電臺釋照－區域性廣播事業執照競價結果

使用頻率	服務地區	得標者	得標價 (新臺幣)
107.1 MHz	基隆地區	北臺灣之聲廣播事業股份有限公司籌備處	1億6,160萬元
102.5 MHz	臺北地區	幸福廣播事業股份有限公司籌備處	2億5,160萬元
101.1 MHz	桃園地區	國際廣播事業股份有限公司籌備處	2億1,160萬元
98.7 MHz	新竹地區	風城廣播股份有限公司籌備處	7,010萬元
106.3 MHz	金門地區	大金廣播事業股份有限公司籌備處	4,560萬元

資料來源：本會資料

表 6：第 11 梯次廣播電臺釋照－社區性廣播事業執照抽籤得標結果

使用頻率	服務地區	得標者
96.9 MHz	基隆地區	基隆輕鬆廣播電臺股份有限公司籌備處
104.3 MHz	桃園地區	桃花源鄉廣播股份有限公司籌備處
97.9 MHz	新竹地區	新竹之音廣播電臺股份有限公司籌備處
92.1 MHz	臺中地區	綠川之聲廣播股份有限公司籌備處
94.1 MHz	南投地區	地理中心廣播股份有限公司籌備處
88.7 MHz	彰化地區	彰化花園廣播電臺股份有限公司籌備處
106.3 MHz	雲林地區	農鄉廣播電臺股份有限公司籌備處
99.7 MHz	臺南地區	都會聲音廣播電臺股份有限公司籌備處
99.5 MHz	屏東地區	雲端新廣播股份有限公司籌備處
90.1 MHz	連江地區	(本標的無人申請，即無得標者)
1458 kHz	高雄地區	福興廣播電臺股份有限公司籌備處

資料來源：本會資料

依據尼爾森（Nielsen）的調查資料，2019 年我國 12 歲至 65 歲閱聽眾對於六大媒體（廣播、報紙、雜誌、影音平台、社群與網路）的接觸比例，有 93% 的民眾使用社群，排名第一，而廣播之觸及率則敬陪末座；而若綜觀 2000 年到 2019 年的趨勢變化，廣播媒體接觸率自 32.3% 下滑到 19%，2012 年降至歷史低點（19.4%），廣播整體降幅（降幅約 27.5%）僅次於報紙（降幅約為 45%）。從長期趨勢觀之，受到網路媒體大幅成長的影響，廣播電臺面臨困境，確有轉型的必要⁷⁹。相關研究亦指出，廣播於數位匯流時代，仍有一定民眾收聽，但聽眾收聽工具與習慣或有改變且更加多元，不過，吸引聽眾收聽的重要關鍵因素仍是節目內容⁸⁰。

⁷⁹ 李瑩，〈網路原生世代：18-24 族群收視觀察〉，《尼爾森媒體研究新知電子報》，2019 年 5 月，頁 2-8（2019），<http://www.magazine.org.tw/ImagesUploaded/news/15595419600680.pdf>。

⁸⁰ 前揭註，頁 23。

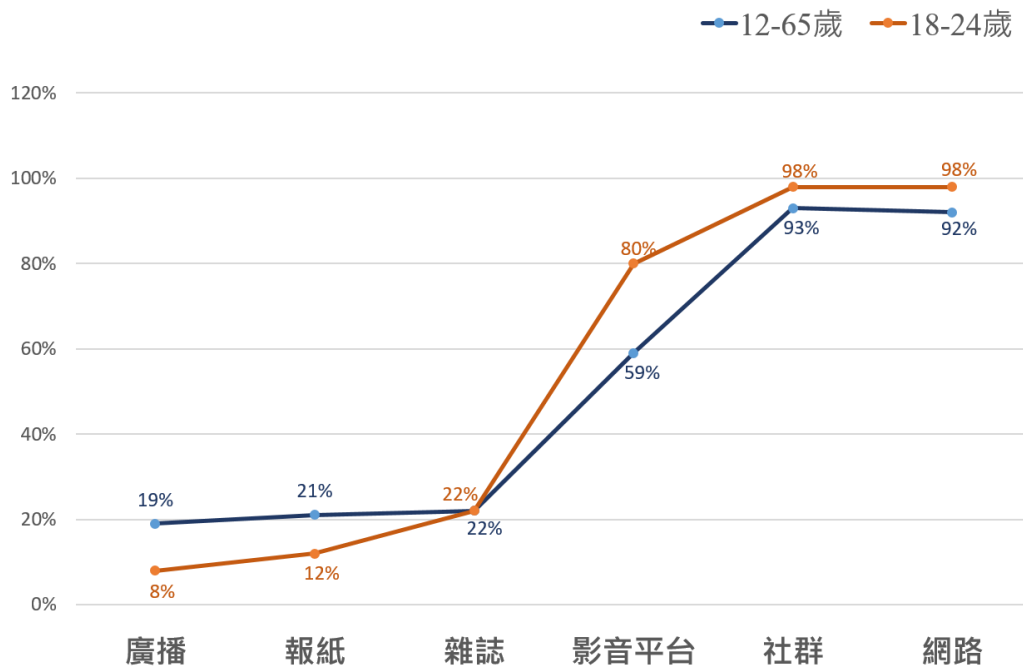


圖 20：2019 年台灣六大媒體接觸率圖

資料來源：李瑩（2019）⁸¹。

廣播對地區近用需求、在地文化保存、語言傳承及區域發展皆有一定重要性⁸²，其具備與在地文化高度結合的特性，例如社區性廣播電臺的部分節目內容即涵蓋當地人文特色；廣播媒介亦適合族群文化的散布與流傳，例如部分原住民族群語言之傳承等。另外，因廣播使用無線電波頻率，於發生天然災害、緊急事故時，可扮演提供重大警示訊息等維護公共安全之角色。廣播產業的未來可能因應傳播平臺而有不同的發展面貌，觀察國際上數位廣播的推展，除了挪威已於 2017

⁸¹ 尼爾森媒體研究新知，前揭註 79，頁 6。

⁸² 新聞稿，〈國家通訊傳播委員會審議通過第 11 梯次廣播事業釋照審查作業要點及申請經營須知，發布後將另行辦理公告受理申請作業。另為因應數位發展，亦同時將就後數位匯流時代我國廣播未來之發展形貌及政府機關可協助產業數位轉換與營運提升之途徑研析評估，持續活絡廣播市場〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，2018 年 1 月 31 日，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=0&pages=0&sn_f=38626（最後瀏覽日：2019/06/09）。

年完成數位化轉換，關閉全國調頻 FM 廣播網而改用數位音訊廣播（digital audio broadcasting, DAB）⁸³外，其他各國大都因終端設備無法普及而採取觀望的態度，將來仍主要以類比、數位與網路廣播併存為國際發展現況⁸⁴。考量廣播產業的特性，以及國家的整體發展與需求，未來應該持續提供在地化服務，發揚多元文化傳承的使命。

2. 無線電視產業與公共媒體

關於無線電視產業之現況，若加計公共電視文化事業基金會⁸⁵及原住民族文化事業基金會⁸⁶之臺灣公共廣播電視集團（以下簡稱「公廣集團」），我國計有 5 家無線電視事業，共 22 個頻道⁸⁷。隨著科技發展新興媒體興起，不同傳輸技術可以提供相同的內容服務，多元的視聽服務平臺讓視聽眾擁有各種選擇，無線電視已不再是國人收視節目的主要來源。根據文化部的研究，2017 年臺灣電視產業面臨結構性困境加劇，整體產值呈現負向發展，各類收視平臺高度競爭所致的價格戰，間接影響上游內容提供者與製作者的資金，近十年無線電視產業之廣告量逐年下降，從廣告市場整體的 8.89% 下降至 4.61%，反觀同

⁸³ 陳彥鈞，〈挪威 FM 廣播走入歷史 數位廣播轉型完成〉，中央社，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201712140172-1.aspx>（最後瀏覽日：2019/06/09）。

⁸⁴ 本會，前揭註 82。

⁸⁵ 包括公視主頻、公視台語台、公視 3 台、客家電視台，共計 4 個頻道。

⁸⁶ 製播原住民族電視台。

⁸⁷ 中視、民視、台視各計 4 個頻道；華視則包括國會頻道 1 台及 2 台，共 5 個頻道。108 年 6 月公布之本會，〈國家通訊傳播委員會廣播電視事業許可家數統計〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/19070/2028_41639_190708_1.pdf。

時期網際網路媒體之廣告量則是成長 3 倍，無線電視產業營收受到明顯的衝擊⁸⁸。也因此，除公廣集團的公視與華視外，無線電視事業多朝跨廣電媒體、集團化、聯播化的方向發展，以維持營運能量，例如中視為旺旺中時集團的成員；台視則於 2007 年成為非凡電視的關係企業。

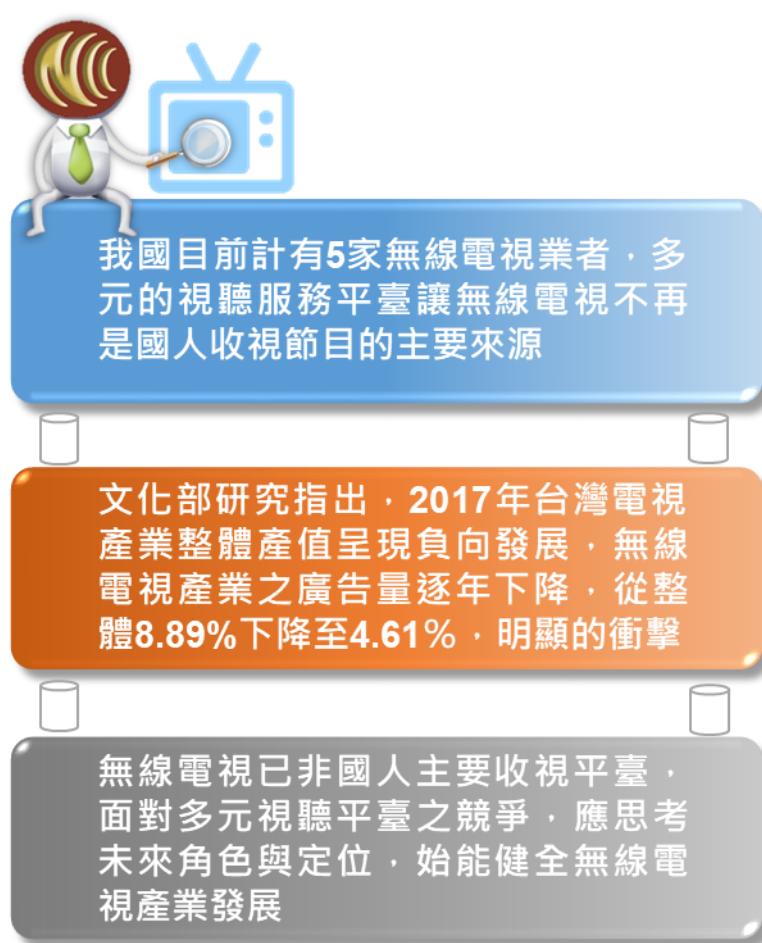


圖 21：我國無線電視之困境
資料來源：本會繪製

⁸⁸ 文化部影視及流行音樂產業局，前揭註 18，頁 89。

根據本會《107 年通訊傳播市場報告》，無線電視於民眾收視來源位居第三，占比為 13.2%，已非國人主要的收視平臺，尤其在數位匯流環境之下，閱聽眾皆能透過多元管道及不同終端設備收看視聽節目，然而，基於無線電視免費收視的特性，對於保障社經地位弱勢之族群，以及災防警示方面的功能，仍有其存在的必要性。因此，在面對多元視聽平臺的競爭與挑戰下，應思考無線電視未來的角色與定位。基此，在無線電視數位化後與頻道數量增加後，如何有效提升頻道內容質量，導入活水以健全無線電視產業之發展，以及如何促進廣電頻率的有效利用等，都需要進一步的討論與思考。

無線廣播電視產業使用國家公共頻譜資源，擔負有促進多元、維護本國文化以及保障兒少等弱勢權益的社會責任，皆受有本國自製率的規範。然而，無線廣播電視在有線電視及各類新興視訊傳播事業的崛起下，從而收視率降低，導致發展受限而呈式微趨勢；加諸內容產製人才流失與不易培養的環境下，如何兼顧維護本國文化以及強化產業的經營彈性，則是無線廣播及無線電視產業共同面臨之挑戰。

（三）問題與挑戰

1. 廣播部分

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

例如股權轉讓需經主管機關許可（《廣播電視法》第 14 條）、股東持股一定比例之限制（《廣播電視法施行細則》第 9 條、第 10 條），以及新聞及政令宣導節目、教育文化節目、公共服務節目之播放時間所占每週總時間不得少於一定比率（《廣播電視法》第 16 條、第 17 條），以及受有本國節目自製比例（《廣播電視法》第 19 條）之要求，藉以提高內容製作的質與量，振興本土視聽音產業等規定。然而，如何針對可彈性解除管制的方向加以思考，或許是廣播產業再興活化的解方之一。

另外，受到新興媒體崛起的衝擊，以及產製人才流失、不易培養的大環境之影響，無線廣播廣告收入逐漸流失，產業的營收持續下降，如何在匯流、網際網路環境的多元視聽平臺競爭中努力生存，無線廣播產業如何加以轉型，也將是一大挑戰。

關於廣播產業未來的發展方向，請參見第五章「無線廣播之未來想像」乙節。

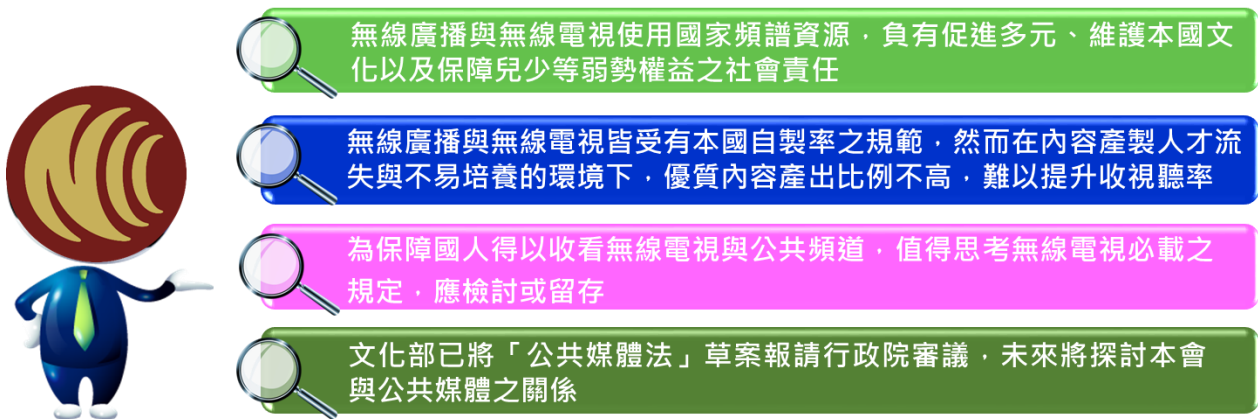


圖 22：我國無線廣播與無線電視面臨之挑戰
資料來源：本會繪製

2. 無線電視與公共媒體部分

無線電視、無線廣播與公共媒體之公廣集團具有一項相同的特點，即為使用屬於全體國民的有限性之公共資源—無線電波頻率；而為避免無線電波頻率之使用互相干擾、確保頻率和諧使用之效率，以維護使用電波之秩序及公共資源，增進重要之公共利益，政府除應妥慎管理（司法院釋字第 678 號解釋理由書參照）外；為免廣播電視之電波頻率被壟斷與獨占，國家亦應制定法律，使主管機關對於開放電波頻率之規劃與分配，能依公平合理之原則審慎決定，藉此謀求廣播電視之均衡發展，民眾亦得有更多利用媒體之機會（司法院釋字第 364 號解釋理由書參照）。基此，使用無線電波頻率之各無線媒體負擔了一定的公共任務，包括播送節目類型比例限制、以及節目自製率等義務。

不過，受到有線電視與新興傳播媒體崛起的衝擊，以及產製人才流失與不易培養的大環境之影響，無線電視優質內容產製不易，閱聽眾逐漸下滑，收視率不易提升，營收持續下降。因此，基於我國以有線電視為主的傳播生態，為保障國人得以收看無線電視與公共頻道，《有線廣播電視法》第 33 條設有必載規範，該規定是否應檢討或存留，亦值思考。

公共媒體方面，目前公共電視與其組織就現行公共電視法的架構下，為廣播電視事業與公益性財團二項法律體制交融之形式，財團法人公共電視文化事業基金會及公共電視臺與商業無線電視、有線電視之間，在節目來源、人事聘僱、頻道分配、收視率、經費募集等事項皆產生密切關係⁸⁹。並且，《有線廣播電視法》第 45 條設置之有廣特種基金，其中 30%須捐贈予財團法人公共電視文化事業基金會，而本規定設有「落日條款」，停止實施之日期授權由行政院考量公廣集團之收入穩定性而定之；若落日，則自停止實施之日起，原捐贈之金額將移由中央主管機關統籌用於有線廣播電視之普及發展。加諸文化部已將《公共媒體法》草案報請行政院審議，未來發展仍有待各界關注與支持。

⁸⁹ 石世豪，《我國傳播法制的轉型與續造》，頁 235，元照出版有限公司（2009）。

關於無線電視與公共媒體的對處方針，請參見第五章「無線電視與公共媒體之發展」乙節。

五、新興媒體產業

（一）產業概況

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⁹⁰；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 年第 1 季的 133 萬戶⁹¹，增加至 2019 年第 2 季的 208 萬戶⁹²，現有頻道總數亦已多達 206 個⁹³，成為國人在有線電視之外的另一個重要收視管道。根據本會《107 年通訊傳播市場報告》所示，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 16.5%）⁹⁴。

⁹⁰ 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之計畫成果報告，頁 9-10（2011）。

⁹¹ 本會，《2016 通訊傳播績效報告》，頁 79（2017）。

⁹² 〈中華電信 MOD 用戶數〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/opendata_item.aspx?menu_function_sn=306（最後瀏覽日：2019/08/23）。

⁹³ 中華電信，〈MOD 頻道套餐比較表〉，MOD 中華電信，2019 年 7 月 1 日，<http://mod.cbt.com.tw/download/channelpack.pdf?id=3599>（最後瀏覽日：2019/7/12）。

⁹⁴ 本會，前揭註 49，頁 101。

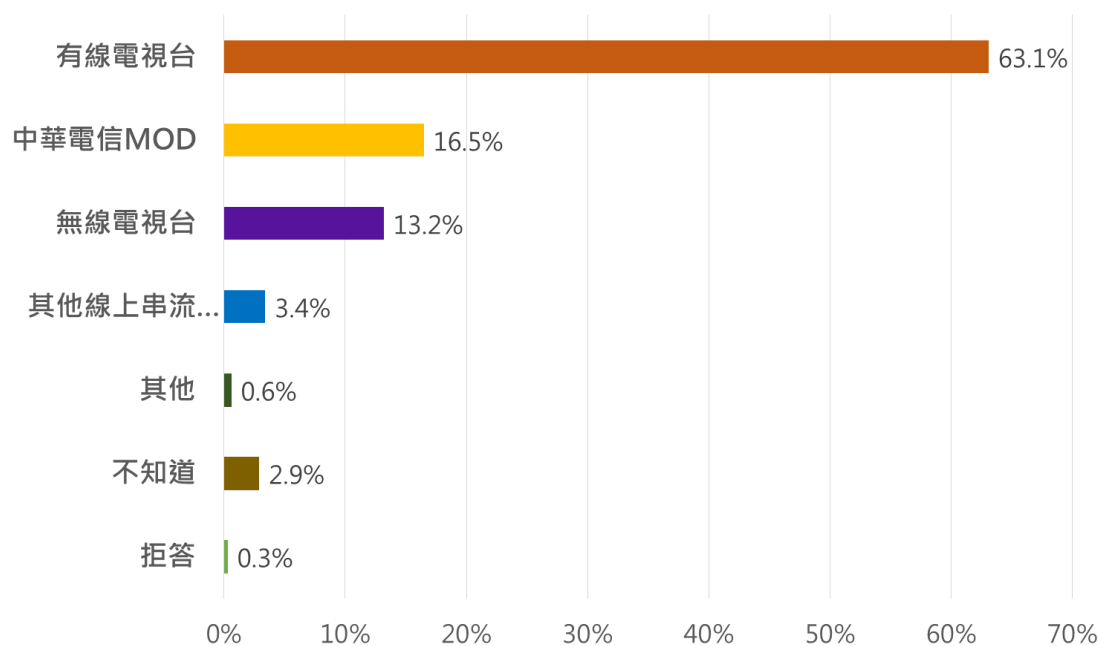


圖 23：國內民眾主要收視來源

資料來源：本會資料

為了進一步促進 IPTV 與有線電視的公平與有效競爭，本會在今年（2019）初，以回歸適法性為基礎，在維持中華電信 MOD 開放平臺特性下，不干預頻道內容服務提供者之內容服務規劃與組合、銷售方式及費率訂定的基礎上，解除中華電信 MOD 不得自組頻道的困境，同時並維持中華電信不得經營頻道的基本原則。

另外，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⁹⁵，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，

⁹⁵ 包括以免費提供為基礎，但透過收費取消廣告等營運模式。

也有境外業者)，其所提供的視聽服務內容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, 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。

根據資誠（PwC Taiwan）《2018 全球與台灣娛樂暨媒體產業展望報告》顯示，未來 5 年間台灣娛樂暨媒體業的總營收將達 2.8% 年複合成長率，在 2020 年達到 181 億美元，其中帶動成長的產業領域包括 OTT TV（15.5% 年複合成長率至 4.41 億美元），顯示台灣 OTT TV 的市場基盤可望持續擴大⁹⁶。

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（例如：電信業者、有線電視業者、無線電視業者、衛星電視業者等）產業資本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。

⁹⁶ 蔡念中、王怡惠、曾筱媛、黃世蕙、周佳穎、梁曼嫻，《數位經濟下我國影音 OTT 收視聽衡量機制於商業運作模式之初探》，國家通訊傳播委員會委託之計畫成果報告，頁 198-202（2018）。

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 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。

表 7：我國 OTT TV 業者列表

本土業者				
原有服務類別	業者	OTT 影音服務	成立年	影音內容 主要經營模式
無線電視業者	公共電視	公視+	2017	SVOD
	鳳梨傳媒股份有限公司 (民視子公司)	四季線上影視	2015	Live TV、 AVOD、 SVOD
	台視	TOUCH TTV	2017	Live TV、 AVOD
衛星頻道業者	三立	Vidol	2016	Live TV、 AVOD、 SVOD
有線電視業者	凱擘股份有限公司	SuperMOD (與 台哥大 myVideo 服務合作)	2017	SVOD、 TVOD
	中嘉網路股份有限公司	bbMOD (與 CATCHPLAY 合 作)	2017	SVOD、 TVOD
	台灣數位光訊	與 Line TV 合作	2019	Live TV、 SVOD
電信業者	中華電信	Hami Video	2014	Live TV、 AVOD、 SVOD、 TVOD
		與 Netflix 合作	2018	SVOD
		與 FOX+ 合作	2017	Live TV、 SVOD
	遠傳電信	friDay 影音	2014	Live TV、 SVOD、 TVOD

	台灣大哥大	myVideo	2014	Live TV、SVOD、TVOD、EST
新興影音平臺	立視科技股份有限公司	LiTV	2007	Live TV、SVOD、TVOD
	威望國際	CATCHPLAY ON DEMAND	2016	SVOD、TVOD
	科科電速股份有限公司	KKTV	2016	AVOD、SVOD
	杰德影音	GagaOOLala 同志電影線上看平臺	2016	SVOD
	酷瞧新媒體股份有限公司	酷瞧 Cature.com	2014	AVOD
	香港商雅虎資訊股份有限公司	Yahoo TV	2016	AVOD
OTT 影音機上盒等裝置業者	華興資訊科技股份有限公司	歡樂看 FainTV	2018	Live TV、SVOD
	鴻海科技集團	BANDOTT 便當 4K 智慧電視盒	2017	Live TV、SVOD
境外或外資業者				
母公司	業者	OTT 影音服務	來台服務年	經營模式
(中國)百度集團	iQIYI 愛奇藝	愛奇藝台灣站	2016	Live TV、AVOD、SVOD
(美國)Netflix	台灣網飛服務有限公司	Netflix	2016	SVOD
(法國)Vivendi	Dailymotion	Dailymotion	2016	AVOD
(美國)Google	美商科高國際有限公司	YouTube	2006	Live TV、AVOD
(韓國)Naver	Line	Line TV	2015	Live TV、SVOD

(美國)21st Century Fox	新加坡福斯傳媒集團	FOX+	2017	Live TV、SVOD
名詞說明				
SVOD：Subscription VOD，在一定的時間週期內支付定額的月租費用，即可不受限制地觀看隨選視訊內容。 TVOD：Transactional VOD，依消費者喜好自行選片，照量、按次來租借，僅提供暫時性的內容存取授權。 AVOD：Advertising VOD，影片可隨選觀看，但觀看過程中會有廣告插播，經營者透過廣告來營利。 EST：Electronic sell-through，使用者透過網際網路付費購買數位影音內容，以取得影音複製品的永久存取許可權 (perpetually licensed)。 Live TV：直播影音內容服務，如運動賽事直播、遊戲直播等。				

資料來源：台灣經濟研究院⁹⁷、本會調整

(二) 問題與挑戰

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，厥為本會無可避免的傳播政策課題。

在可預見的未來，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，必然對我國傳統無線及有線電視產

⁹⁷ 前揭註，頁 45、200-202。

業帶來巨大之影響，也恐危及國內新興 OTT TV 業者之生存與發展機會。

然而，由於我國尚無將 OTT TV 視聽串流服務納管之相關法律，故行政院已於會議中協調本會擔任 OTT TV 主管機關，刻正著手研擬《網際網路視聽服務法》草案，希於未來一段時間內完成相關立法，以逐步建立起完整與健全之視聽媒體平臺治理政策，以完善我國視聽媒體服務之數位匯流環境。

另一方面，本會亦正重新檢視 2003 年實施至今的「黨政軍條款」。所謂「黨政軍條款」，意指廣電三法（《廣播電視法》第 5 條之 1、《有線廣播電視法》第 10 條、以及《衛星廣播電視法》第 5 條）有關政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資民營廣播電視、有線電視系統及衛星頻道之規定。

誠然，傳播市場無法完全脫離公權力的規範，而現行「黨政軍條款」亦有其歷史背景與正面作用，但同時也可能影響數位匯流服務產業的發展前景。「黨政軍條款」雖矯正了過去威權控制廣電媒體的局面，然而實施至今卻也造成許多問題，必須尋求務實的解決之道。

過去十多年來，「黨政軍條款」窒礙難行之處不少，由於處罰對象是被投資的廣電媒體，而且認定標準極為嚴格（一股都不可以），

已造成諸多有違當年立法意旨的副作用。例如，本會過去依法裁罰違反該條款的個案多達數十件，然而這些違反「黨政軍條款」而遭處罰的個案，或因為國營事業、政府 4 大基金間接持股，或因黨公職人員刻意買入廣電媒體股票，徇非後者所能預期或事先防範，而且恐有礙於媒體產業投資和整合之正常交易。

再者，有線電視業者依《有線廣播電視法》所需負擔的種種義務，未見諸於 IPTV 之相關規範，例如前者受限於全國訂戶數不得超過三分之一之限制，後者則不受此限；同樣的，現行由中華電信所經營之 IPTV 服務平臺（即中華電信 MOD），因交通部持有中華電信股份，導致中華電信經營 MOD 服務不得不依據電信法相關法規採開放平臺經營，且不得干預頻道內容服務提供者之內容服務規劃與組合、銷售方式及費率訂定；上述情形不僅對其提供服務之媒體屬性造成不必要的限縮，亦相對妨礙其市場競爭力之提升。

因此，為了在不同的多頻道付費電視平臺之間建立起公平有效之競爭新局，調和不同平臺管制上可能存在的落差，本會今後亦將思索忠於「黨政軍條款」立法意旨、但在執行面進行適度調整的可能性。

關於各競爭平臺間的重大政策與管制調和方針，請參見第五章「競爭平臺間的管制調和」乙節。

第五章 解決方案與策略方向

一、競爭平臺間的管制調和

OTT TV 監理方向

本會將採輕度管理之立場，規劃《網際網路視聽服務法》草案，以低密度監理之登記制規範事業之權利與義務。關切各式著作侵權問題，並解決落地管制與否和課稅問題。

管制調和

以漸進調和管制落差之方式，積極透過政策及相關子法之修訂，活化IPTV平臺經營，發揮法定營運模式之優點與缺點，促成IPTV與有線電視各擅所長，達成充分、有效的公平競爭

黨政軍 條款

本會認為黨政軍條款仍有其正當性，擬從五大方向調整規範來解決現行所遇之不合理情形，以利視聽傳播產業之正常化經營。

（一）OTT TV 之規管方向



圖 24：OTT TV 規管政策

資料來源：本會資料

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、德國和法國對 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。本會對此一監理政策之動向保持關注，但綜合歸納《傳播政策綠皮書》之公眾諮詢意見，本會目前對 OTT TV 仍以採取「輕度管理」（light touch）作為未來的監理方向。

基此，為因應數位匯流，促進視聽串流服務事業之健全發展，維

護本國視聽內容產業發展，保障公眾視聽權益，促使於我國提供服務之 OTT TV 業者接軌適用我國法規，本會刻正研擬規劃《網際網路視聽服務法》草案。草案重點將以監理密度較低的登記制為中心，藉由掌握產業營業資訊等基本資料，並輔以相關誘因機制，使本會得以採取有利視聽串流服務產業發展之對策。

在管理機制上，本會研議事業登記者應負擔一般義務，例如定期向本會提供年度營業資料、清楚揭露營業資訊及服務使用條款等，以及參與團體自律組織，訂定並遵守自律規範。另外，為維護我國視聽內容產業發展，針對於具一定規模之事業，亦考量規劃有公開揭露扶植我國自製內容具體措施的特別義務。

至於業界關切的網路影音著作侵權問題，本會亦將在權責範圍內協助維護權利人權益。具體而言，《電信法》第 49 條第 3 項、及《電信管制射頻器材審驗辦法》第 22 條第 2 項第 8 款，要求向本會申請審驗無線多媒體機上盒（set-up box, STB）與影視棒等設備產品之廠商須出具「切結書」，具結保證其所申請型式認證之相關器材內，無提供未經授權影視音節目及頻道之韌體或 APK（Android Package）等程式之預載或下載連結，否則將廢止該設備產品之審驗證明⁹⁸。

⁹⁸ 新聞稿，〈國家通訊傳播委員會依職責就無線網路多媒體機上盒（或俗稱之「電視棒」）之無線射頻功能硬體進行檢測並核發型式認證證明，為避免部分人士惡意混淆視聽，且為主動進行機關協力與協助權利人維護權益，並採行要求申請審驗人須切結保證該器材後端提供影音內容無違反智慧財產相關規定等措施，於職權範圍協助處理此類器材所涉智財保護事宜〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/Chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&k

本會此依施政作為，結合 2019 年 5 月 1 日公布新修正《著作權法》第 87 條及第 93 條⁹⁹，其已將對公眾提供匯集該等著作網路位址的電腦程式（例如可連結非法影音內容的 APP）、或指導、協助或預設路徑供公眾使用前目之電腦程式而受有利益者，視為侵害著作權行為。基此對於遏止網路影音著作侵權行為，應有一定助益。

另外，有關 OTT TV 業者之租稅義務，涉及包括營業稅和營業所得稅在內的一般稅，以及用以挹注本國影視基金的特別稅。

關於前者，我國《加值型及非加值型營業稅法》、以及財政部主管之相關子法已陸續於 2016 年底修正。自 2017 年 5 月 1 日起，於我國境內無固定營業場所之境外電商業者，銷售包括 OTT TV 等電子勞務¹⁰⁰予我國境內自然人，年銷售額者逾新臺幣 48 萬元者，應自行辦理、或委託報稅代理人向主管稽徵機關申請稅籍登記¹⁰¹。此外，財政部亦於 2018 年 1 月 2 日公布《外國營利事業跨境銷售電子勞務課徵

[cyword=&is_history=1&pages=1&sn_f=37869](https://nccmember.ncc.gov.tw/Application/Fun/Fun016.aspx)（最後瀏覽日：2019/08/23）；〈FUN016 型式認證資料查詢〉，<https://nccmember.ncc.gov.tw/Application/Fun/Fun016.aspx>（最後瀏覽日：2019/08/23）。

⁹⁹ 其中，第 87 條第 1 項第 8 款係因應實務現況，新增規定：「有下列情形之一者，除本法另有規定外，視為侵害著作權或製版權：...八、明知他人公開播送或公開傳輸之著作侵害著作財產權，意圖供公眾透過網路接觸該等著作，有下列情形之一而受有利益者：（一）提供公眾使用匯集該等著作網路位址之電腦程式。（二）指導、協助或預設路徑供公眾使用前目之電腦程式。（三）製造、輸入或銷售載有第一目之電腦程式之設備或器材。」詳見：立法院，〈審查會通過本院委員蘇震清等 18 人擬具「著作權法第八十七條及第九十三條條文修正草案」條文對照表〉，《立法院第 9 屆第 7 會期第 9 次會議議案關係文書》，頁 24-27（2019），https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtc/doc?DN090709:LCEWA01_0907090206395_002。

¹⁰⁰ 電子勞務係一種利用數位化技術予以儲存及轉化供使用之服務。凡利用網路或其他電子方式提供，由買受人以網路傳輸下載儲存至電腦設備或行動裝置（手機、平板）運用，或未儲存而以線上服務、視訊瀏覽、音頻廣播、互動式溝通、遊戲等數位型態使用，均屬電子勞務之範疇。《加值型及非加值型營業稅法》第 2-1 條立法理由第三點參照。

¹⁰¹ 呂靜慧，〈淺談跨境電子商務交易之營業稅課稅問題〉，《財稅研究》，第 46 卷第 6 期，頁 47（2017）。

所得稅作業要點》，規定境外電商業者銷售包括 OTT TV 等電子勞務予我國境內自然人，無論其收費或銷售模式係屬外國平臺業者¹⁰²、或外國非平臺電子勞務業者¹⁰³，其報酬皆屬我國來源收入，皆須納入營利事業所得稅課徵範疇¹⁰⁴。因此，在我國電商稅制革新下，各界所關切之公平課稅問題，已在相當程度獲得初步的解決。

關於後者，亦即針對境外 OTT TV 業者課徵用以挹注本國影視基金之特別稅，目前德國與法國已有相關立法例，加拿大尚在評估階段。本會對先進國家課徵特別稅之立法與施行經驗將保持關注，但亦將繼續維持研究與評估的開放態度，尚非本會既定之政策方向。

¹⁰² 《外國營利事業跨境銷售電子勞務課徵所得稅作業要點》第二點（二）規定：「外國平臺業者，指於網路建置交易平臺(網路虛擬商店)供境內外買賣雙方經由網路或其他電子方式進行交易，並向使用該平臺者收取平臺服務手續費之外國營利事業」。

¹⁰³ 《外國營利事業跨境銷售電子勞務課徵所得稅作業要點》第二點（三）規定：「外國非平臺電子勞務業者，指提供平臺服務以外電子勞務之外國營利事業，其銷售模式包括：1.透過自行架設之網站銷售電子勞務，並自行向買受人收取銷售價款。2.透過外國平臺業者銷售電子勞務，自行向買受人收取銷售價款，買賣雙方或一方另行給付外國平臺業者手續費。3.透過外國平臺業者銷售電子勞務，未自行收取而係由該平臺業者收取銷售價款者，該平臺業者於扣除手續費後將剩餘價款交付外國非平臺電子勞務業者」。

¹⁰⁴ 財政部賦稅署，〈外國營利事業跨境銷售電子勞務課徵所得稅制度簡介〉(2018)，<https://www.dot.gov.tw/filedownload?file=VAT/201804271639100.pdf&filedisplay=%E5%A4%96%E5%9C%8B%E7%87%9F%E5%88%A9%E4%BA%8B%E6%A5%AD%E8%B7%A8%E5%A2%83%E9%8A%B7%E5%94%AE%E9%9B%BB%E5%AD%90%E5%8B%9E%E5%8B%99%E8%AA%B2%E5%BE%B5%E6%89%80%E5%BE%97%E7%A8%85%E5%88%B6%E5%BA%A6%E7%B0%A1%E4%BB%8B.pdf&flag=doc>。

（二）調和競爭平臺間的管制落差



圖 25：有線電視與 IPTV 調和落差之政策方向

資料來源：本會資料

在不同技術及不同服務之實際情形下，本會目前仍基於各自的管制需求而為差別管理，並以加強 IPTV 競爭力及回歸電信法適法性為現行政策；惟著眼匯流腳步加劇，市場界線日漸模糊，為了促進 IPTV 和有線電視等多頻道付費電視平臺之間的公平與有效競爭，且基於《憲法》第 7 條之平等原則、以及《通訊傳播基本法》第 7 條有關技術中立之規定，逐步調和現行仍或存在的競爭平臺間的管制落差，厥

為本會平臺治理政策的努力方向¹⁰⁵。

然而，現階段仍需敘明的是，針對當前《有線廣播電視法》中「黨政軍條款」之存廢，社會各界尚未形成一致共識，因此，基於國外平臺監理經驗與模式，且吸納《傳播政策綠皮書》公眾諮詢意見，本會短期內的策略則是漸進調和管制落差，先行積極透過政策並規劃相關子法之修訂，活化 IPTV 平臺之經營，讓 IPTV 能徹底發揮其法定營運模式之優點與長處，以促成 IPTV 與有線電視之間各擅所長，達成充分、有效的公平競爭。

具體而言，本會已於 2019 年 1 月 23 日通過《中華電信多媒體內容傳輸平臺服務營業規章》修正案，使 MOD 在不干預頻道內容服務提供者之內容服務規畫與組合、銷售方式及費率訂定的基礎上，將可自組頻道，且同時維持 MOD 不得經營頻道之原則，進一步強化其經營彈性與營運模式，實質促進傳播視聽平臺間的公平與有效競爭。

¹⁰⁵ 以較近期的法制史而言，本會曾於 2013 年 4 月 24 日函報行政院審查《電信法》修正草案，當中曾有專門規範 IPTV 的「利用電信網路提供視聽媒體服務」專章；2016 年行政院亦將「匯流五法」之《有線多頻道平臺服務管理條例草案》送立法院審議，該草案則試圖拉齊有線電視與 IPTV 之管制。參見〈電信法修正草案總說明〉（2013），https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/13050/1760_28824_130507_1.pdf；〈通訊傳播匯流五法總說明〉，立法院第 9 屆第 1 會期第 13 次會議議案關係文書，政 284（2016），<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc6cfcececcc8ccc5cdc7ccd2cdc7c9>；〈有線多頻道平臺服務管理條例草案總說明〉，立法院第 9 屆第 1 會期第 13 次會議議案關係文書，政 350-370（2016），<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc6cfcececcc8ccc5cccacfd2ccc8cf>。

(三) 黨政軍條款



圖 26：黨政軍條款調修思考
資料來源：本會資料

2003 年廣電三法增修之「黨政軍條款」，其「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」之立法目的與正當性仍在，但容有調整空間¹⁰⁶。

本會將以五大方向、朝全面性調整「黨政軍條款」規範模式為規劃策略，以利視聽傳播產業之正常化經營：

1、限制政府、其捐助成立之財團法人及其受託人經營媒體：為

¹⁰⁶ 本會在《傳播政策綠皮書》諮詢階段所收悉的意見中，也少有建議採取「完全撤廢」者，公眾大多仍肯認其存在意義與價值，僅是應隨實務現況、或正視所造成之弊病調修規範模式或適度鬆綁。

維護媒體中立，除去現行規定之不合理情形，仍將禁止政府、其捐助成立之財團法人及其受託人經營廣電事業¹⁰⁷。

2、政府投資部分回歸《預算法》規定：《預算法》第 25 條已規定「政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為」，因此將刪除現行法關於禁止政府投資廣電事業之規定。

3、政黨部分依《政黨法》規定，禁止投資或經營媒體，廣電三法則規範改正義務：《政黨法》第 23 條規定，「政黨不得經營或投資營利事業，並不得從事第 19 條第 4 款規定以外之營利行為」。故政黨不得經營或投資廣電事業，違反行為經政黨法主管機關認定者，本會得命媒體解除其負責人職務，並得限制投資股份表決權之行使。

¹⁰⁷ 無線廣播與無線電視使用無線電波頻譜，具有普遍性及即時性之特色，為重要且具影響力之傳播媒體，應特別重視為公共利益所服務。而為透過落實《通訊傳播基本法》第 1 條及第 5 條、與《國家通訊傳播委員會組織法》第 1 條之立法意旨，在謹守黨政軍退出媒體之精神下，考量促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，提升多元文化，以及維護人性尊嚴、尊重弱勢團體與均衡多元文化發展之原則，強化保障公眾得公平透過公共媒體表達不同之主張及想法，使不以營利為目的提供完整資訊公平服務公眾，以及提供公眾適當近用廣電電臺之機會得以實現，並落實提供必要之公共性媒體服務以保障弱勢團體之權益，《廣播電視法》第 5 條第 1 項前段：「政府為特定目的，以政府名義所設立者，為公營廣播、電視事業。」將廣電事業區分為民營與公營；關於公營廣電，同法第 5 條之 1 第 2 項復規定：「除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立民營廣播、電視事業。」基此，公營廣電並非完全禁止，但必須有法律依據，故於公營廣播，《廣播事業設立許可辦法》第 47 條之 1 第 1 項即規定：「由政府機關、行政法人或政府捐助之財團法人，申請經營具公共性或公益性之廣播事業，應有法律依據；其籌設規劃並應經行政院核定或同意，始得為之。」於公營電視事業，《公設電視事業設立許可辦法》第 4 條亦規定：「由政府依法捐助之財團法人，申請經營具公共性或公益性之電視事業，應有法律依據；其籌設規劃並應經行政院核定或同意，始得為之。」而前揭二辦法所稱之「法律依據」，例如《公共電視法》第 2 條（或《公共媒體法》草案中之相關規範）、《客家基本法》第 12 條、或《財團法人原住民族文化事業基金會設置條例》第 4 條等規定。

- 4、**明確定義政黨黨務人員、政務人員及選任公職人員**：將現行黨務人員、政務人員及選任公職人員之定義由廣電三法施行細則提升至法律規範。
- 5、**修正歸責對象，以使責任與處罰相符**：過去因廣電三法條文規定之違規投資者與被處罰者不一致，歸責對象不合理，使本會所為之相關裁罰均為行政院法規會或法院撤銷¹⁰⁸。故調修後，歸責對象不合理之實務困境將獲緩解。

¹⁰⁸ 例如以大豐、台灣數位違反《有線廣播電視法》第 10 條第 1 項、第 2 項所為之裁罰共 4 件，均為臺灣臺北地方法院分別以行政訴訟判決 107 年度簡字第 261 號、簡字第 263 號、簡字第 262 號、簡字第 264 號等，判決原處分撤銷。

二、完備媒體集中防制的法令體系

媒體集中 管制

本會將積極推動《媒體多元維護與壟斷防制法》草案立法完成，使得法制政策切合技術演進與市場真實態樣，期待改善我國有線電視產業結構與交易秩序。

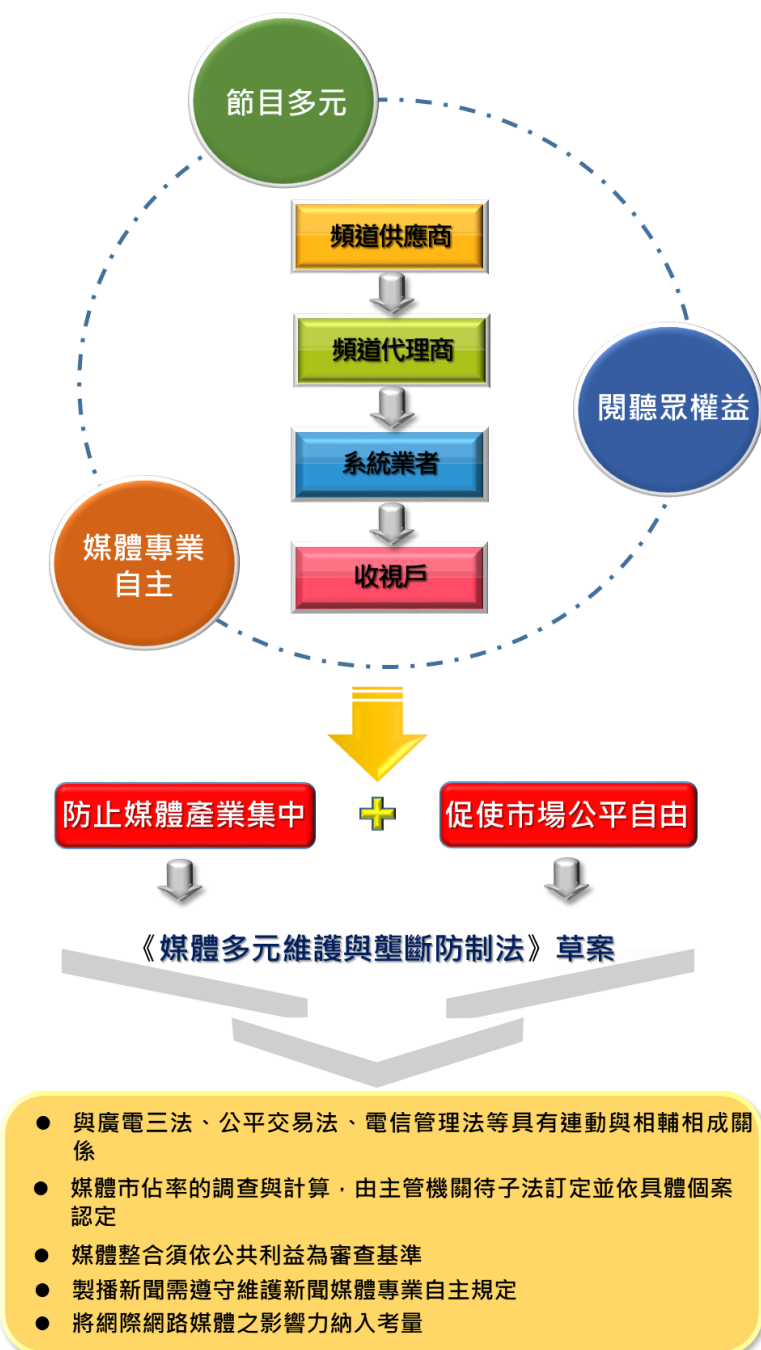


圖 27：媒體水平集中及垂直整合管制政策

資料來源：本會資料

關於水平及垂直整合造成的媒體集中化問題，我國現行廣電三法雖向來有所規範，但數位匯流與財團併購的多重力量作用下，現行法制或已不足以因應日趨複雜的跨媒體集中化現象，亦不足以周全維護跨媒體集中對我國言論自由環境及意見多元市場可能造成的威脅。

因此，本會本於司法院大法官釋字第 613 號解釋意旨，為防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平臺表達與散布，形成公共討論之自由領域，採取積極立法之立場，以填補現行各法規範不足之處，以求完備媒體集中防制法體系，於 2019 年完成《媒多法》草案。草案內容共七章計 41 條，核心內容主要包括媒體整合之管制、維護新聞媒體專業自主、促進多元文化均衡發展及保障弱勢族群媒體近用權，及媒體競爭規範，期使改善我國有線電視產業結構與交易秩序¹⁰⁹。

本會認為，《媒多法》草案與現行之廣電三法、《公平交易法》，以及甫於 2019 年 6 月 26 日新修正通過之《電信管理法》等匯流法規，具有連動關係及相輔相成，並無衝突¹¹⁰。以《媒多法》草案中事

¹⁰⁹ 新聞稿，〈為增進媒體多元發展和維護新聞專業自主，國家通訊傳播委員會通過「媒體多元維護與壟斷防制法」草案〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=1&sn_f=40899（最後瀏覽日：2019/08/23）。

¹¹⁰ 新聞稿，〈NCC：「媒體多元維護與壟斷防制法」（草案）與通傳各法相輔相成，並無衝突〉，國家通訊傳播委員會，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=0&sn_f=41393（最後瀏覽日：2019/08/23）。

業整合管制為例，同草案第 1 條第 2 項既規定：「媒體事業整合之管制，除公營及政府捐助成立財團法人經營之媒體外，適用本法之規定；本法未規定者，適用其他有關法律之規定」，且同草案第 2 條第 1 款所規定之「媒體」，包括「全區性或區域性廣播事業、無線電視事業、有線廣播電視系統經營者、經營全國性日報之事業、經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業、經營新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道之衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業」，則有關媒體間之事業整合管制，同草案係於媒體壟斷防制面向上，屬廣電三法與《電信管理法》之特別法，如其他面向仍有適用廣電三法與《電信管理法》之必要時，則視申請案件之具體情況而適用相對應之法規。

關於業界所特別關切之有線電視與 IPTV 是否公平管理、一併計算、或納入相同整合規範等問題，《媒多法》草案第 11 條第 1 項雖採「平行規範模式」(parallel provisions)，將有線電視系統業者間整合（第 4 款）、與經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業間整合（第 5 款）分別規定，但第 12 條第 1 項第 3 款針對「因整合而使整合後之媒體市占率達三分之一以上者」之「禁止整合紅線」，其市占率之調查、計算及其實施方式之辦法，同條第 3 項則規定由主管機關另定

之。因此本會就此採取依實證基礎管制之態度¹¹¹，如同本會於同條立法說明第三點：「授權主管機關視媒體性質與業界習慣，以特定媒體之閱聽人數、發行之量、訂戶數、廣告收入、銷售金額、執照張數或媒體家數等衡量基礎，另訂相關辦法，以具體規範主管機關得蒐集之數據、資訊及資料之範圍、其他應遵行事項及市占率之認定方法」也即留待子法訂定並依具體個案認定之。

此外，關於公眾亦多所關心的建立媒體市場多元化指標部分，本會在媒體整合的外部多元（external pluralism）面向，《媒多法》草案第 13 條之「黃線審查原則」，即採取「公共利益審查準則」，也就是申請整合若無同草案第 12 條第 1 項「禁止整合紅線」之情形，主管機關應綜合判斷該整合對公共利益之增進或減損，為准駁之決定（第 13 條第 1 項），並視個案情形添加附款（第 14 條）；而第 13 條第 3 項訂有「公共利益」之各種內涵。另在內部多元（inner pluralism）面向，《媒多法》草案第三章（第 17 條至第 23 條）則訂有維護新聞媒體專業自主之相關規定，以確保新聞媒體固守新聞專業，如公正客觀及利

¹¹¹ 舉例而言，有關市場界定部分，觀諸我國過往對於視聽媒體市場界定之實證研究，大多聚焦於有線電視與中華電信 MOD 之間；直至近期才有納入 OTT TV。前者例如：賴祥蔚，〈電視平台之市場界定—以 MOD 與有線電視為例〉，《公平交易季刊》，第 22 卷第 3 期，頁 45-66（2014）；莊春發，〈促進數位匯流的障礙與解決方案之研究〉，《公平交易季刊》，第 24 卷第 2 期，頁 113-144（2016）。後者例如：Shu-Chu Sarrina Li, *Television Media Old and New A Niche Analysis of OTT, IPTV, and Digital Cable in Taiwan*, 34(7) *TELEMATICS AND INFORMATICS* 1024, 1027-1028 (2017); Yi-Ning Katherine Chen, *Competitions between OTT TV Platforms and Traditional Television in Taiwan: A Niche Analysis*, 43(9) *TELECOMMUNICATION POLICY* ___, ¶¶ 7-8 (2018) (not paginated), available at <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2018.10.006>; 王怡惠，〈視訊市場界定與發展〉，傳播產業發展與挑戰論壇，財團法人二十一世紀基金會主辦，頁 9-10（2019 年 1 月 18 日）。

益迴避原則，站在維護公共利益之立場，揭露正確真實之訊息，呈現平衡且多元之觀點，避免本身利益凌駕公共利益等¹¹²。

紅線規定---禁止整合之情形 (§12)



※市佔率之調查、計算及其實施方式之辦法，由主管機關另定之

圖 28：《媒多法》草案禁止整合紅線之情形

資料來源：本會資料

¹¹² 新聞稿，〈為增進媒體多元發展和維護新聞專業自主，國家通訊傳播委員會通過「媒體多元維護與壟斷防制法」草案〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword&is_history=0&pages=0&sn_f=40899（最後瀏覽日，2019/08/26）。

黃線審查原則 --- 公共利益審查準則 (§13)

- ◆ 依第11條申請整合，無前條第1項情形者，主管機關應綜合判斷該整合對公共利益之增進或減損，為准駁之決定

公共利益		
國家安全	言論自由	新聞專業自主性
廣播電視事業內部多元	公眾視聽權益之維護	公眾接近使用媒體之權益
對公眾意見之影響	資訊來源之多元性	廣播電視事業經營效率之提升
市場集中及公平競爭	媒體產業之健全發展	通訊傳播技術之互通應用
通訊傳播內容多樣化	公民參與與公共事務之監督	本法第22條規定媒體經營者之公共責任及利益衝突迴避原則
其他重大公共利益		

- ◆ 主管機關進行第1項之綜合判斷，為准駁之決定時，應同時考量國際網路媒體對整體通訊傳播產業發展與民眾資訊取得之影響

圖 29：《媒多法》草案之黃線審查原則

資料來源：本會資料

最後，在媒體多元維護與壟斷防制的核心價值下，本會不僅考量平面媒體、廣播、電視及頻道事業，亦將影響力越來越大的網際網路媒體納入媒體市場集中度的考察對象。因此，《媒多法》草案第 13 條第 4 項規定，涉及重大媒體整合（含結合）時，本會為准駁之決定時，亦將網際網路媒體之影響力一併納入審酌範圍，就民眾從不同管道獲取資訊之消長變化情形，綜合評估該項媒體整合（含結合）案對公共利益之增損¹¹³。

¹¹³ 《媒多法》草案第 13 條立法說明第四點參照。

三、廣電事業執照制度與評鑑換照

執照 與換照

本會原則上將朝向調和整體廣電事業之管制落差，並導入更多自評機制，推動評鑑換照電子化，亦加強評鑑審議標準，以兼顧簡化事業營運成本及強化評鑑換照執法。

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

關於執照有效期間，衛星廣播電視事業為 6 年之外、境外衛星廣播電視事業代理商最長不得逾 6 年，其餘皆為 9 年。而各類廣電事業則每 3 年一週期辦理評鑑；遇執照有效期屆滿前，則辦理換照¹¹⁴。

截至 2019 年 7 月底，本會就廣電各事業，已發出無線電視共 6 張執照、無線廣播共 171 張執照、有線廣播電視共 71 張執照、衛星廣播電視共 333 張執照。而在數位化（例如數位化有線電視或 IPTV

¹¹⁴ 《廣播電視法》於第 10 條第 1 項規定：「廣播、電視事業應經主管機關許可，並發給廣播、電視執照，始得營運」；依同法第 12 條：「廣播或電視執照，有效期間為九年」（第 1 項）；屆期前應申請換照（第 2 項至第 5 項）。此外，「主管機關應就廣播或電視事業所提出之營運計畫執行情形，每三年評鑑一次」（第 6 項至第 7 項）。

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

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

可載送的頻道數目大增)、開放市場環境(例如開放有線電視市場之新進事業及跨區經營)之當下,雖然各種多頻道付費電視平臺可容納之頻道數量大增,但本會在受理頻道申設案時仍將維持一貫審慎與負責任的態度,最終期能促成汰劣存優的市場參進條件,逐步完善電視頻道之間的良性競爭環境。

執照類別	法律規範	2019年7月底已發出之執照數	執照有效期間(年)	評鑑週期(年)
無線廣播與無線電視事業	廣播電視法：§10、§12	無線廣播：171 無線電視：6	9	3
有線電視事業	有線廣播電視法：§5、§21、§30、§31	71	9	
衛星廣播電視事業 境外衛星廣播電視事業代理商	衛星廣播電視法：§6、§11、§17、§18	333	衛星廣播電視事業：6 境外衛星廣播電視事業代理商：≤6	

圖 30：我國各廣電事業執照與評鑑規範
資料來源：本會資料

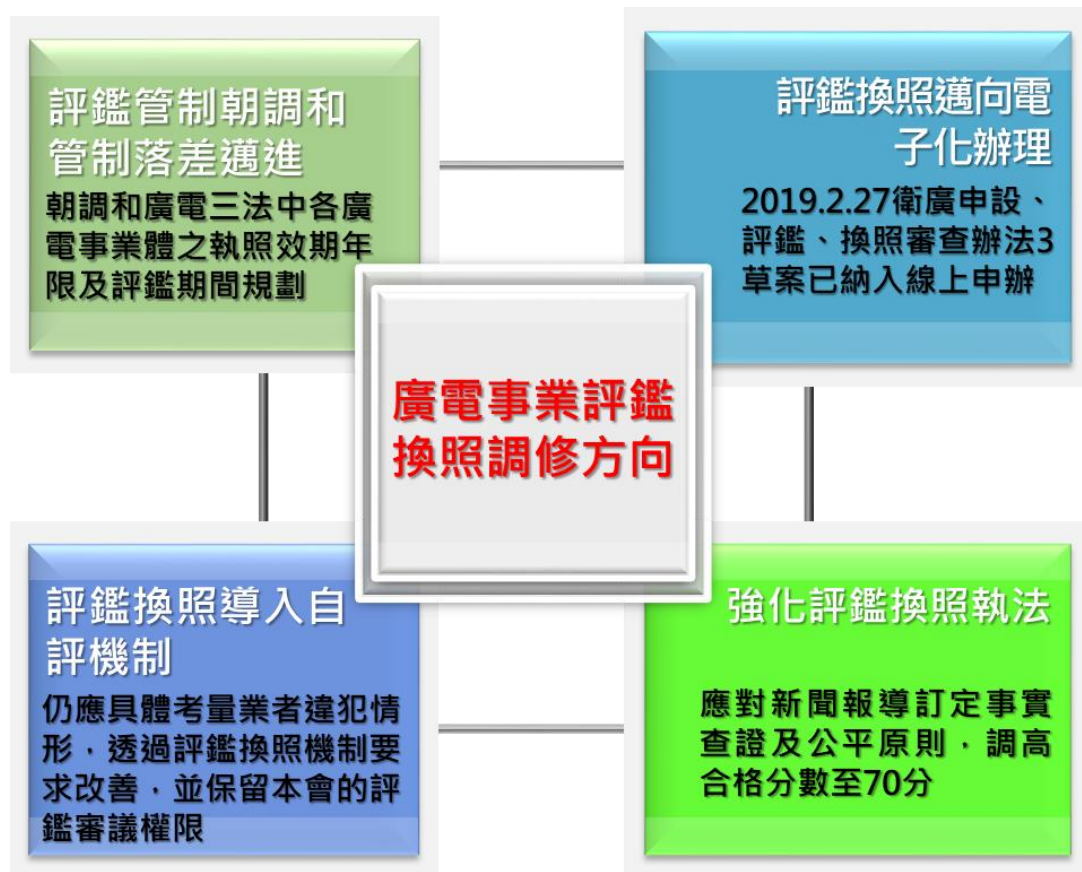


圖 31：廣電事業執照制度與評鑑換照
資料來源：本會資料

首先，關於整體廣電事業（有線電視系統、衛星頻道及無線電視）之參進及評鑑等監理密度調整部分，本會原則上將朝向調和管制落差之方向邁進。針對各類廣電事業執照效期之調整，本會於《傳播政策綠皮書》公眾意見諮詢過程中未獲具體建議，期待各界持續提供建言，以利後續政策規劃，本會當一併考量各類廣電事業軟硬體投資成本差異等因素，而為具體之規劃。

其次，關於評鑑換照之監理密度與自評機制，本會雖朝導入更多自評機制之方向思考，但亦認為應具體考量業者之法規違犯與裁罰紀

錄，並透過評鑑換照機制限期要求業者改善並落實執照許可條件所定之義務。因此，本會雖傾向於研擬於引入簡化業者所需填報之書表文件、提升評鑑換照之執行效率等機制，但本會仍將善盡評鑑與換照審議之責，精進評鑑與換照作業對業者的實質監督作用。

針對業界關心的評鑑換照作業電子化進程，本會配合行政院推動智慧政府之既定政策，已於 2019 年 2 月 27 日將線上申辦系統之相關規範，納入《衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業申設審查辦法》¹¹⁵、《衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業評鑑審查辦法》¹¹⁶及《衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業換照審查辦法》¹¹⁷等修正草案中，未來頻道事業之申設、評鑑與換照審查作業¹¹⁸，皆可直接透過本會建置之線上申請系統辦理¹¹⁹。

最後，關於社會大眾關心的強化評鑑換照執法、建立合理退場機制的部分，本會自 2016 年廣電三法修正以來，積極進行頻道執照申設、評鑑與換照審查制度之規範調整作業，對現行頻道事業及有線電視系統業者之評鑑及換照審查作業程序進行檢視。尤其，本會於 2018

¹¹⁵ 〈衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業申設審查辦法部分條文及部分附表修正草案總說明〉，《行政院公報》，第 25 卷第 57 期（2019），網址：https://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg025057/ch06/type3/gov53/num20/images/Eg01.pdf。

¹¹⁶ 前揭註。

¹¹⁷ 前揭註。

¹¹⁸ 關於頻道申設、評鑑與換照審查要點之修正草案，本會已於 2019 年 5 月 2 日辦理公開說明會。

¹¹⁹ 新聞稿，〈為促進衛星頻道供應事業提升節目品質，國家通訊傳播委員會審議通過衛星廣播電視頻道申設、評鑑及換照審查辦法修正草案〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=1&sn_f=41087（最後瀏覽日：2019/08/23）。

年底，啟動最新的規範調修作業，將內控機制列為頻道事業評鑑之重要審查項目之一，亦即廣電媒體依據《衛星廣播電視法》第 27 條第 2 項，應對於新聞報導訂定事實查證及公平原則，並在新聞製播流程中予以落實；本會且於評鑑審查作業中加強此一項目之權重¹²⁰，將及格標準由 60 分調高至 70 分。

在有線電視系統經營者執照評鑑與換照審查作業，本會亦已擬定相關政策，包含 2019 年底前基本頻道節目全面以高畫質(HD)播出、播送 4K 超高畫質頻道及佈設訂戶端 4K 機上盒¹²¹、強化公平上下架規範、鼓勵頻道於不同平臺上架、訂戶收視相關個人資料之蒐集、儲存及利用等作業之明確標準與保護措施等，要求業者納入營運計畫內，作為今後有線電視系統經營者執照評鑑及換照之審查重點項目¹²²。

¹²⁰ 新聞稿，〈國家通訊傳播委員會檢視現行衛星廣播電視及有線廣播電視系統經營者評鑑及換照審查作業程序與配套，現行規範已納入新聞事實查證機制及公平原則並加強內控機制之配分權重，呼籲衛星頻道節目供應事業製播新聞應依法落實事實查證並謹守公平原則〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=1&sn_f=40801（最後瀏覽日：2019/08/23）。

¹²¹ 關於本會推動 4K 視訊服務之相關措施，詳後「五、影視產製振興與本國文化提振」章節，頁 129 處。

¹²² 前揭註 120。

四、頻道授權、上下架排頻及消費者選擇

爭議 處理機制

本會之監理模式將改採較折衷之立場，全面革新調處機制，及建立仲裁機制。並先訂立相關法規，以確保系統業者之頻道上下架過程符合公平、合理及無差別待遇。

費率管制 與分潤

本會認為對有線電視之費率管制仍有其必要，並積極促進有線電視產業升級，藉由嶄新的多元選擇付費模式，形成業者與消費者互利的產業環境。

攜手 公平會

本會積極與公平會就管轄事務溝通，就媒多法草案與廣電三法主管對象之頻道代理商、系統經營者及衛星頻道供應事業之反競爭行為，由本會管轄，其餘未及之態樣則由公平會辦理。

（一）頻道授權、移頻及上下架爭議處理機制



圖 32：我國頻道授權、移頻及上下架爭議處理機制

資料來源：本會資料

針對頻道授權爭議處理之現行法規是否應予調整、或有無必要授權主管機關得將爭議案件強制送交仲裁一事，強制爭議業者進行仲裁之權限，各界意見相對較為分歧；然而，本會考量《有線廣播電視法》第 55 條之調處權長期以來之實務運作狀況未臻理想，導致調處成效不彰且耗費大量行政及司法資源，實有調整革新之必要。

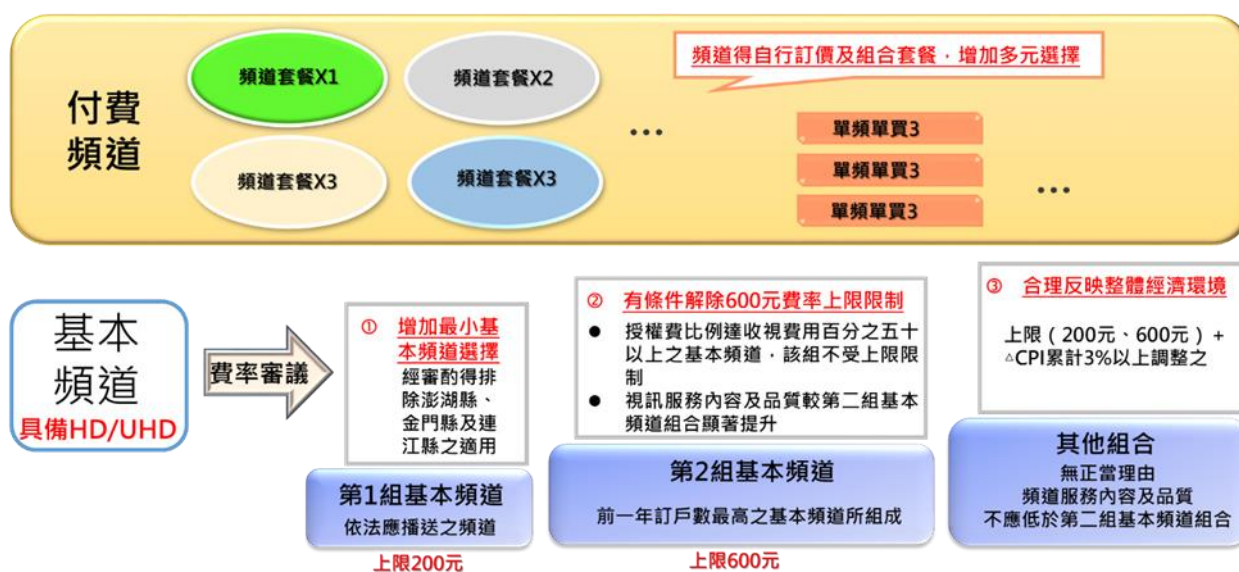
因此，本會認為仲裁機制對比現行調處機制更加有效。具體而言，在授權條件費用爭議歷經調處不成時，得由雙方合意申請仲裁，抑或本會認有損害訂戶權益、影響市場公平競爭或公共利益情節重大時依職權交付仲裁，並由遴聘之仲裁委員組成仲裁委員會。換言之，將維持現行調處機制，但在調處無效時，則得採受理業者申請仲裁、或由本會主動依職權交付仲裁之可能性。為了獲得明確的法律授權，本會將尋求於現行《有線廣播電視法》調處規範下，能夠引入新設仲裁機制之規範，以加速上下游間授權協商之成效。

在相關法制整備尚未落實前，為加速系統業者申請頻道規劃及其類型變更流程，以及健全有線廣播電視上下架規章實施，本會已於 2018 年 8 月 16 日發布《有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則》，確保系統業者之頻道上下架過程符合公平、合理及無差別待遇，並於訂定上下架規章時有所依循；而同年 12 月 19 日本會亦通過修訂《有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦

法》，修正要點包含調整部分需許可類型，申請類型變更應符合經備查之上下架規章，系統業者申請時應檢具上下架規章自評表，並刪除檢附光碟片電子檔等簡化程序規定¹²³。

¹²³ 新聞稿，〈國家通訊傳播委員會通過修訂有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法，以建構有線廣播電視上下游產業公平、合理、無差別待遇之環境，提升有線電視節目品質〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=2&sn_f=40802（最後瀏覽日：2019/08/23）。

（二）有線電視費率管制與分潤



註：（1）有線廣播電視法之基本頻道：指訂戶定期繳交基本費用，始可收視聽之頻道。（2）依法應播送之頻道係指：台灣電視台、中視綜合台、中華電視台、民視無線台、2個公共電視台、客家電視台、原民電視台及「公用」頻道、「地方」頻道、節目總表專用頻道及2個國會頻道等至少計13個頻道。（3）中央主管機關經審酌得排除澎湖縣、金門縣及連江縣之適用。

圖 33：有線電視費率管制與分潤政策

資料來源：本會資料

針對有線電視費率管制存廢之議題，本會認為費率管制仍為必要之政策工具，若運用得宜，有助於多頻道付費電視平臺市場朝向公平競爭，並且對消費者權益提供較周全之保護。

然而，本會也將在保留有線電視費率管制之基礎上，對費率管制進行必要的調整規劃。首先，本會為突破既有成批收視之服務，並且改善分潤現況，刻正積極檢討並規劃嶄新之收費模式。本會已於2019年6月12日通過《有線廣播電視法》第44條第1項授權所訂定之《有線廣播電視系統經營者收費標準》修正草案，規劃未來有線電視系統業者應至少要提出兩組基本頻道，以及基本頻道以外的「單頻單

買」頻道或「頻道套餐」供訂戶選擇；同時，為讓訂戶有更好的視聽饗宴，基本頻道組合必須全數以高畫質或超高畫質播送。

在兩組基本頻道中，第一組基本頻道組合至少提供依法應播送的 13 個頻道（無線電視主頻 6 個頻道、原視、客視、公用、地方、頻道總表和國會頻道 2 個頻道），收費上限為 200 元（俗稱「清冰包」）。民眾在訂閱「清冰包」後，另可依自身喜好付費加購「單頻單買」之頻道或「頻道套餐」（俗稱「配料包」）。

至於另外的第二組基本頻道，則是以前一年度訂戶數最高的基本頻道所組成，收費上限為 600 元。同時，為讓頻道業者有更多授權費用收入，來提升內容製播品質，若系統業者所提報本組基本頻道，其所支付給頻道業者的授權費占收視費用達 50% 者，其收費上限可不受 600 元之限制。

此外，若系統業者自行組裝第三組以上基本頻道組合，其頻道服務內容及品質較第二組基本頻道組合有顯著提升、或支付給頻道業者的授權費占收視費用達 50% 者，其收費上限亦可不受 600 元之限制。

面對數位匯流帶來的激烈視訊市場競爭環境，全世界有線電視產業都面臨來自其他平臺的競爭所導致的訂戶流失，在有線電視邁向全面數位化之際，如能進行產業升級，提供更優質的頻道服務內容，同時善用數位紅利，結合各種增值服務推出更多元的匯流整合服務，讓

有線電視不再只是提供傳統「視訊」服務，消費者也將願意嘗試更多樣的付費方案選擇，即能為整體有線電視系統上下游產業開拓嶄新商機。本會冀望規劃未來實施之「多元選擇付費方案」，能調整長久以來有線電視收視僵化之產業發展，並促使大眾享有多元選擇及一定品質之節目內容，系統業者也能找回失去的收視族群，同時期望能提升頻道內容製播能量，形成產業正向循環¹²⁴。

（三）頻道代理商監理及與公平會之分工

長期以來，各界相當關注如何監理我國獨有之頻道代理商的問題；而本會亦認為頻道代理商在我國視訊媒體產業中具有關鍵影響力，或有予以納管監理之必要。

因此，本會已通過《媒多法》草案送行政院審議，其中，關於頻道代理商之參進與市場資訊揭露等面向，草案第 29 條第 1 項與第 2 項規定頻道代理商應向主管機關辦理登記，且應每年將該年度由其代理之個別頻道名稱、授權契約及財務資訊，送主管機關備查。而在反競爭禁止規範面向，草案第 30 條第 1 項已規定頻道代理商不得對交

¹²⁴ 新聞稿，〈為健全上下游產業發展及落實訂戶多元選擇，國家通訊傳播委員會審議通過有線電視系統經營者收費標準修正草案〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=1&sn_f=40900（最後瀏覽日：2019/08/23）；新聞稿，〈NCC 通過有線電視收費標準，創造訂戶、頻道與系統的三贏〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=0&sn_f=41548（最後瀏覽日：2019/08/23）。

易條件或價格為不當之決定、或給予予以差別待遇（第 1 款）；不得
不當促使頻道事業拒絕授播送或斷訊（第 2 款）；不得不當促使有線
電視系統業者或 IPTV 業者不為價格競爭、限制其頻道安排或提供服
務方式（第 3 款）；亦不得以不當控制交易相對人之事業活動為條件
而與其交易之行為（第 4 款），期能有效改善有線電視產業之現況¹²⁵。



圖 34：通傳會與公平會之分工政策
資料來源：本會資料

至於本會與公平會之分工問題，前述相關草案已有規劃。未來在
相關草案立法通過後，有關頻道代理商涉及違反公平競爭之行為，將
由本會依《媒多法》草案與廣電三法相關規定處理。

另一方面，2016 年 1 月《有線廣播電視法》與《衛星廣播電視
法》修正公布後，對於系統經營者及衛星頻道供應事業所為之差別待
遇與拒絕交易行為，以及系統經營者促使頻道供應事業拒絕交易及差
別待遇行為，已訂立相關規範，而與《公平交易法》第 20 條第 1 款、

¹²⁵ 前揭註 109。

第 2 款規定競合。基此，本會已積極與公平會就管轄事務溝通，調修《公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論》，公平會並於 2019 年 5 月公布新行政協調結論，就頻道節目授權價格或其他條件無法達成合意之單純上下架爭議，將由本會依通訊傳播政策與相關法規辦理規劃；涉及系統經營者、直播衛星服務事業、衛星頻道節目供應事業為差別待遇行為、或系統經營者間接促使差別待遇行為，則由本會依《有線廣播電視法》第 37 條與《衛星廣播電視法》第 25 條辦理規劃；至若涉本會主管法規所未及之杯葛、差別待遇、搭售、聯合行為、結合、或為其他違反公平交易法等情事，則由公平會依《公平交易法》辦理¹²⁶。



圖 35：公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之新協調結論
資料來源：本會資料

¹²⁶ 楊哲豪，〈修正公平交易委員會與國家通訊傳播委員會業務協調結論〉，《公平交易委員會電子報》，第 130 期（2019 年 9 月 4 日），<https://www.ftc.gov.tw/upload/1080904-1.pdf>。

五、影視產製振興與本國文化提振

打造優質 視聽產業

本會因應整體視聽產業現況，透過相關法規監理與扶植獎勵整體視聽產業，期待大幅提升本國節目之內容產製，鼓勵製播優質多元影視節目，且積極與各部會共同協力構築有效率之治理框架，達健全國內媒體環境之目標。

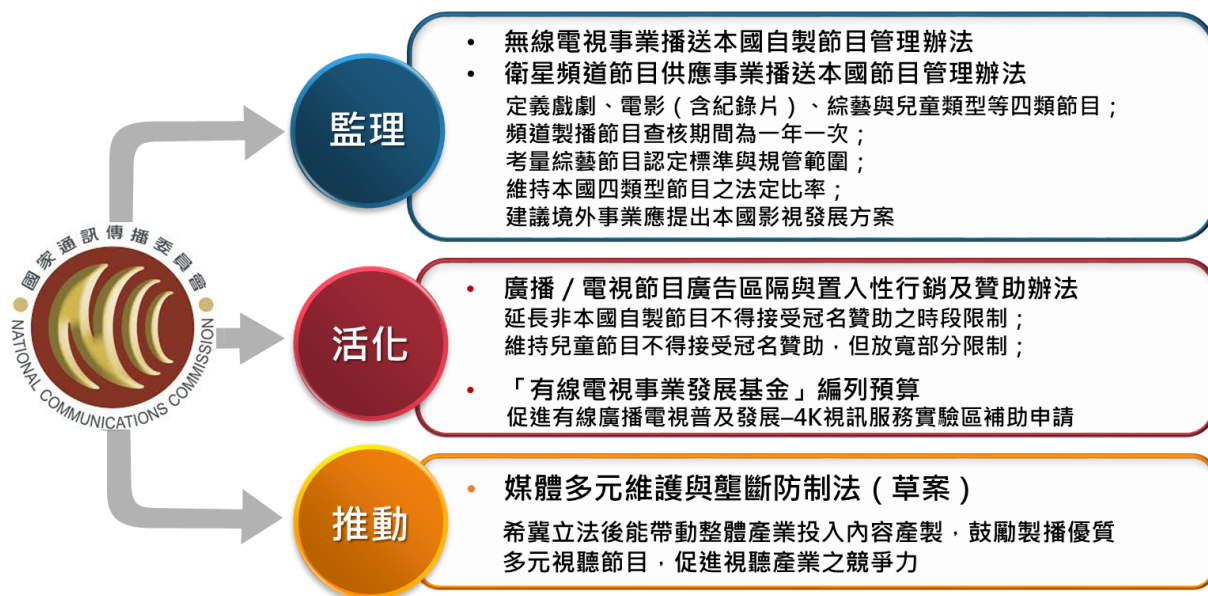


圖 36：影視產業振興與本國文化提振政策

資料來源：本會資料

近二十年來，我國視聽產業發展出現遲滯或下墜現象，期間雖偶有佳績，卻無助於產業衰退趨勢之扭轉。視聽產製的興衰攸關文化主體性，面對視聽產業的低迷，國人對文化主體性的失落感益發強烈。不過，吾人在期待視聽產製向上提升之際，也體認到振興視聽產製與提振本國文化需要務實規畫，並有賴於扎實推進。本會雖非視聽內容產製與本國文化政策的主管部會，仍可透過監理政策及工具提供跨部會之協助，此亦為本會責無旁貸的工作。

過去一段時間以來，本會主要透過本國節目播出的要求及節目製作經費的開放等途徑，為我國整體視聽生態的發展添增動能。關於前者，本會依據新修正的《廣播電視法》與《衛星廣播電視法》，於 2016 年底制定《無線電視事業播送本國自製節目管理辦法》及《衛星頻道節目供應事業播送本國節目管理辦法》，規定無線電視主要時段播出之本國自製戲劇節目不得少於同類型節目之 50%，其新播比率不得低於 40%。至於衛星頻道，若於指定時段播送戲劇、電影（含紀錄片）、綜藝與兒童類型節目，其本國節目比率不得低於 25%，其新播比率不得低於 40%。

兩個辦法施行後，本會曾就 2017 年及 2018 年上半年無線及衛星電視頻道播送本國節目之情形進行查核，發現自辦法施行以來，無論是本國自製節目或本國自製新播節目的時數均有增加¹²⁷。為了因應整體視聽產業現況，讓法規依據更加客觀明確，降低業者法遵風險，本會於 2019 年 9 月 4 日通過修正兩辦法¹²⁸，其主要修正查核期間將自 109 年 1 月 1 日由每半年調整為一年，亦針對衛星頻道供應事業於指

¹²⁷ 新聞稿，〈觀察我國整體產業發展動態及檢視法規施行之成效與管制作為，國家通訊傳播委員會通過修正「無線電視事業播送本國自製節目管理辦法」及「衛星頻道節目供應事業播送本國節目管理辦法」，將依據法制作業辦理草案預告事宜〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=0&sn_f=41191（最後瀏覽日：2019/08/23）。

¹²⁸ 新聞稿，〈NCC 修訂無線、衛星頻道本國自製節目管理辦法〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=0&sn_f=41919（最後瀏覽日：2019/09/16）。

定時段所播戲劇、電視（含紀錄片）、綜藝、兒童等四類型節目予以明文定義。其中對於業界討論較多的綜藝節目，其定義為「包含音樂（含音樂競賽節目）、歌舞（含歌舞競賽節目）、才藝表演、短劇、益智、遊戲、競賽、行腳、美食或其他具文化、藝術、娛樂等元素，或以前揭方式呈現生活資訊之節目」，希藉此促進內容產製多元及節目多樣性發展。

關於增加視聽產業節目製作經費方面，本會於 2016 年底發布施行《廣播／電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法》¹²⁹，正式將電視的置入性行銷及贊助法制化。經檢視法規施行之成效，並徵詢各界意見後，本會於 2019 年 1 月 23 日通過修正兩辦法，其修正範圍包含延長非本國自製節目不得接受冠名贊助之時段限制，從晚間 20 時至 22 時延長為 19 時至 23 時，並給予 6 個月緩衝期；維持兒童節目不得接受冠名贊助，但放寬兒童節目贊助來源等規定，期能有助於提升本國節目之產製能量，抑制國內視聽製播人才的流失。

¹²⁹ 新聞稿，〈為扶持本國影視產業、維護視聽眾權益、調和管制作為，國際接軌電視製播規範，國家通訊傳播委員會通過修正「廣播/電視節目廣告區格與置入性行銷及贊助辦法」與「電視節目分級處理辦法」，將依法制作業辦理發布事宜〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=1&sn_f=40938（最後瀏覽日：2019/08/23）。



註：以基本頻道已提供高畫質訊號為計算基礎。2019年第2季五大MSO已完成100%。

圖 37、我國有線電視系統已成為高畫質視訊主要播送平臺
資料來源：本會資料

本會過去曾以評鑑、換照或結合案件之契機，以附款方式要求有線電視系統業者規劃播送 1 個 4K 超高畫質頻道及佈設訂戶端 4K 機上盒，搭配 4K 節目播送，且於 2020 年東京奧運期間應竭力提供訂戶 4K 畫質之節目收視。此外，本會亦於 2019 年 6 月公告透過「有線電視事業發展基金」項下編列預算，受理「促進有線廣播電視普及發展—4K 視訊服務實驗區」¹³⁰之補助申請。凡有線電視系統業者於經營區內建置 4K 視訊服務實驗區，而該實驗區之有線電視系統可至少提供 1 個 4K 超高畫質頻道，並至少完成提供 500 戶者，皆可向本會申請補助。

¹³⁰ 一般公告，〈公告自即日起受理 108 年度有線廣播電視系統經營者「促進有線廣播電視普及發展—4K 視訊服務實驗區」補助申請〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=566&sn_f=41562（最後瀏覽日：2019/08/23）。

面對未來，本會希望透過更多的扶植獎勵機制達成振興本國視聽內容產製的目標。因此，本會於《媒多法》草案的第 28 條規定，「為健全媒體環境、促進多元文化均衡發展、提升新聞與節目製作質量、強化媒體科學技術研究與人才培育、協助推動媒體產業發展與媒體識讀，主管機關應自通訊傳播監督管理基金寬列預算，辦理相關扶植獎勵措施」。期盼此一草案能儘速完成立法，以期透過預算擴增，帶動整體產業投入內容產製，製播更多優質多元的視聽節目，進而促進視聽產業之競爭力。

「多元選擇付費方案」是本會另一項努力的目標。目前通過《有線廣播電視系統經營者收費標準》修正草案第 3 條，規定系統經營者申報之第二組或第三組基本頻道組合，授權費用支出占基本頻道收視費用收入達 50% 者，其收視費用不受 600 元上限之限制。此制度係鼓勵系統經營者擴大分潤予頻道業者、甚至是節目製作業者的誘因機制，未來實施後，期能提升頻道內容製播能量，形成產業正向循環，為整體有線電視系統上下游產業開拓嶄新商機。

振興整體視聽產業與文化係有賴各部會通力合作、分工並進，未來本會將積極與文化部、經濟部、財政部、外交部及教育部等部會溝通協調，進行適當分工與合作，建構出有效率之治理框架，以打造更優質的視聽文化產業為目標。

六、內容監理與媒體素養

內容監理

傳播監理機構對於廣電媒體之監理，以言論自由為保障，致力尋求整體公共利益之實現，本會將透過業者「自律」、民間「他律」，以及政府「法律」之三律共管。網路治理將有待本會與各界共同集思廣益。

媒體素養

本會於現有資源下，長期皆透過民間團體與學術機構的協力，推動公眾的媒體素養與媒體從業人員的專業素養活動或計畫。未來如何結合有限資源，擴大推動能量，讓大眾具備抵抗不實訊息的能力，為積極面對之課題

（一）內容監理

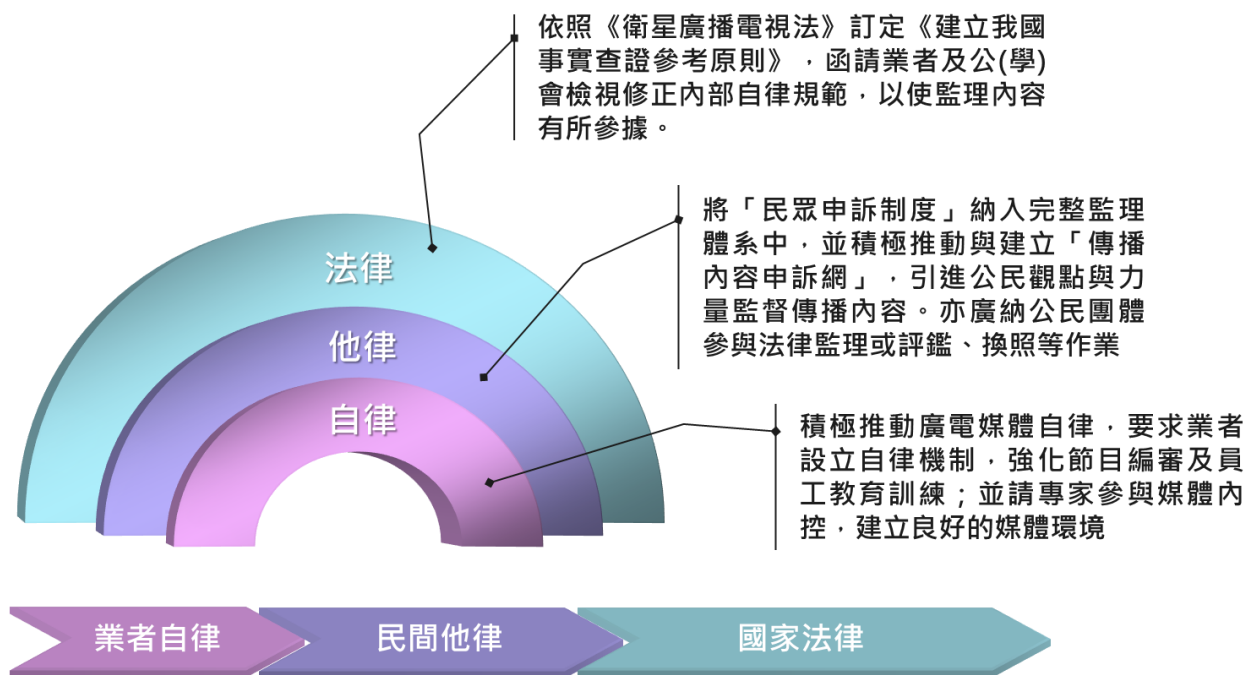


圖 38：內容監理政策

資料來源：本會資料

廣電媒體非純粹商品，兼具告知、教育與娛樂功能，對於民主政治而言，尤重視其在傳遞訊息、促進對話、監督時政、守望環境上所

扮演的角色，因此，民主國家的傳播監理機構對於廣電媒體之監理，向以言論自由的保障為念，並致力尋求整體公共利益之實現。其重點包括確保視聽內容的正確與公正，保護兒少身心健康，保障弱勢者視聽權益，以及促進多元文化與社會的發展等。

本會循此準則，多年來致力於傳播結構的健全化，期能透過傳播結構的規劃與管制，間接形塑媒體業者內容表現，再輔以必要的行為與內容管制，實現高效能、低損害的監理目標。有關內容管制的實施，特別是涉及言論自由的新聞媒體，本會更秉持自律、他律與法律的「三律共管」原則戒慎為之，除謹守法律規範之授權，並強調自律先行之精神。希望在業者「自律」、民間「他律」，以及政府「法律」規範之共管機制下，維繫自由、開放的傳播市場，創造多元、成熟的公共領域。以下分別說明本會在上述監理原則下的未來方向與作為：

1. 業者自律

本會近年來積極推動廣電媒體自律，透過評鑑、換照作業，要求製播新聞報導與節目的業者設立自律機制、強化節目編審制度及員工教育訓練等。目前，13 家經營國內新聞頻道之業者均已成立倫理委員會等不同名稱的自律單位，由無線電視與衛星電視業者分別組成之中華民國電視學會與中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會亦已成立新聞自律組織。各自律單位皆定期開會，並將檢討報告公開上網，

接受社會監督。

此外，為促使廣電節目內容之呈現能創造尊重、多元、友善、平等之環境，本會已自 2015 年函知各廣電業者及相關公協會，鼓勵業者所設新聞自律機制納入性平、兒少等專家及非政府組織（non-governmental organization, NGO），倘因故未能納入者，亦請業者於自律單位討論涉有相關議題的案件時能邀請有關專家或 NGO 參與。媒體自律既為實現新聞自由與形塑知情公眾的根基，本會未來除將持續督促各廣電媒體落實自律機制外，亦將結合學術機構、公民團體評估自律機制的辦理績效。

2. 民間他律

本會除要求廣電媒體的自律機制須納入外部專家學者、公民團體之外，主要透過「民眾申訴制度」的完整建構來強化媒體的他律。在本會的積極推動與建置下，視聽眾如對廣播、電視等傳播內容有任何意見，均可檢具具體情事資料，向本會「傳播內容申訴網」反映。本會則每季向社會公布申訴處理情形，以促進社會對媒體現況之瞭解，並讓媒體表現接受社會各界的監督。另一方面，本會亦參考其他國家作法，廣納性別、兒少、媒體觀察等領域的公民團體參與廣電媒體的評鑑、換照及內容諮詢等作業，以期結合不同領域的民間專業團體，實現公民社會參與傳播治理的規管原則。

媒體他律涉及多端，學術界可以透過實務研究發揮建議或導正的作用，公民團體則是透過媒體觀察、獎勵或監督來影響媒體，甚至企業界亦可藉由廣告及聲明對媒體進行溝通或形成壓力。本會未來的監理作業除將持續納入民間社會的參與外，並會依據各階段傳播生態的需要，結合社會力量與資源，一方面優化相關機制的流程與介面，另一方面則強化其資源投入與人力配置，以形成良性的媒體他律。本會近期委託學術界進行選舉新聞的觀測即是其中一例，未來將會更為積極的盤點與推動。

3. 國家法律

現行廣電三法對於無線電視、衛星電視與有線系統所提供的內容均制訂有相關規範，本會多年來亦依據法律授權進行監理。惟因內容管制具敏感性，且可能產生外部性，本會監理作業向來謹慎為之，多所克制。但社會各界對我國傳播生態頗多批評，如何藉由法制及監理促成媒體生態的健全化，為本會必須承擔的責任，是以相關修、立法與監理作業不僅持續進行，並將隨時依環境變化做出動態調整，廣電媒體自律機制的建立與置入性行銷的法制化即是其中的顯例。

廣電媒體的新聞報導與評論是否能謹守事實、遵循公正，乃近來最受社會關注之議題。《衛星廣播電視法》第 27 條於 2016 年修正後即增列條文，規定製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則，且

新聞報導如違反事實查證原則，致損害公共利益，業者須透過自律機制進行調查，並作成報告，送本會審議。鑒於社會各界對於媒體在上述領域的表現多所不滿，以及監理作業上對於認定標準的具體需求，本會經由利害關係人的討論，並參考國外（如英國¹³¹）相關規範，已

¹³¹ 「俄羅斯今日」(RT)頻道因未於2018年3月至4月約6週的時間內，依Ofcom訂定之「公平適當準則」(due impartiality rules)報導有關Skripal毒殺事件等新聞內容，而引發閱聽眾與Ofcom自身監督機制之申訴。經過Ofcom的調查，在相關的10則申訴案件中，有7則被認定違法，而於2019年7月裁處20萬英鎊的罰鍰；並命RT應以指定之形式，且於指定期間播送揭示Ofcom之行政決定。

《2003年通訊傳播法》(Communications Act 2003)第320條指示Ofcom於訂定電視節目相關子法時，應確保主要政治或產業爭議、及當前公共政策議題之公平適當的維護。而具體規範，則落實於《Ofcom廣播規則》(Ofcom Broadcasting Code)第5.1條及5.12條，前者規定：「各種形式之新聞報導應正確精準，且公平適當呈現。」後者則規定：「任何節目、系列節目或即時節目於處理主要政治與產業爭議議題，及當前公共政策之主要議題時，應包括足夠廣泛的重要觀點，並給與合理的比重。不得誤導觀點與事實。」又根據Ofcom所發布的行政指引(guidance)，「適當」意指對特定議題與節目性質而言適切或合適。因此「公平適當」並不代表應給與每個觀點、每個爭點或每個切入角度相同的時間。「公平適當」之判斷應隨議題之性質、節目與頻道之類型、閱聽眾對內容之合理期待、與對觀眾播送的內容範疇與呈現方法。因此脈絡極其重要。而無論播送批評或支持特定政策、政治組織言行、或候選人的評論，本身雖不違反「公平適當準則」；但在不同環境或脈絡下，提供複數觀點將是法遵的要素。

而本次有關Ofcom所調查的申訴案件中，Ofcom認為皆屬主要政治爭議、且關乎當前公共政策的議題，因此RT應確保其電視節目包含足夠廣泛的主要觀點，且給與相同的呈現比重；也不可扭曲觀點或事實。然而RT針對所有申訴的制式回應，多以系爭節目本身就是被設計為「提出挑戰性問題」，以及系爭節目的「整體觀眾就是為了收看俄羅斯觀點而來」。對此，Ofcom認為，廣電業者確實有如何呈現其節目的裁量空間，包括滿足觀眾的期待等，但並不能有損多元觀點之反映，即便不給與其相等的時間安排。

舉例言之，申訴案件的具體個案上，「Sputnik」、「Crosstalk」與「News」三個節目，即透過節目詢問問題或呈現意見之手段，暗指英國政府故意抹黑俄羅斯政府，Ofcom認為RT在播出時段內未給與英國政府充分的時間與機會回應相關指控。類似地，在「Crosstalk」節目中，則包含了批評美國與英國在敘利亞衝突的態度，而相對於此類批判意見的呈現，RT亦未涵蓋英美政府的立場，此皆被Ofcom認定違反「公平適當準則」。

RT對Ofcom的裁罰已提起司法救濟，目前正由英國法院審理中。

See Ofcom, Ofcom fines RT £200,000, 26 July 2019, <https://www.ofcom.org.uk/about->

自 2018 年末起訂定《建立我國事實查證參考原則》，並已函請中華民國電視學會、中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會及各製播新聞之頻道依本會「建立我國事實查證參考原則」檢視修正內部自律規範，且並函請相關公協會及各製播新聞之頻道確實依據前開原則所示「宣示、查證、提報、呈現、更正」五項類目製播新聞，以維護民眾視聽權益。此外，本會為提醒電視事業製播新聞及評論應兼顧多元觀點、平衡呈現，亦召開「電視事業製播新聞及時事評論節目如何落實公平原則」座談會，邀請公民團體代表、電視公(學)會及經營新聞頻道之電視頻道業者，分享製播實務經驗，同時於會中將各國(包含英國、澳洲等)所定之公平原則相關規範，提供製播新聞頻道業者參考建立自律規範機制，以期使監理內容有所參據，並利業者遵循，進一步完善其事實查證與公平原則之相關規範¹³²。

[ofcom/latest/media/media-releases/2019/ofcom-fines-rt](https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0020/131159/Issue-369-Broadcast-and-On-Demand-Bulletin.pdf) (last visited Aug. 26, 2019); *see also generally* Ofcom, Broadcast and On Demand Bulletin, 20 Dec. 2018, Issue No. 369 (2018), *available at* https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0020/131159/Issue-369-Broadcast-and-On-Demand-Bulletin.pdf; *see generally* Ofcom, Guidance Notes - Section Five: Due Impartiality and Due Accuracy and Undue Prominence of Views and Opinions (2017), *available at* https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0033/99177/broadcast-code-guidance-section-5-march-2017.pdf.

¹³² 關於無線電視之執法，廣播電視法第 21 條亦規定：「廣播、電視節目內容，不得有下列情形之一：...三、妨害公共秩序或善良風俗。」本會目前將依據該條規定適用相關行政規則；此外，本會於廣播電視法修正草案中，修正第 20 條之 1 及第 21 條，增訂「製播新聞之電視事業或其他經主管機關指定之廣播事業應設置自律規範機制；製播新聞如違反事實查證原則致損害公共利益，應將該新聞送請事業設置之自律規範機制調查後，再送請主管機關審議」等規定，經 2018 年 12 月 13 日行政院院會審查通過，已於 2018 年 12 月 18 日送立法院審議。〈廣播電視法部分條文修正草案總說明〉，立法院第 9 屆第 6 會期第 15 次會議議案關係文書，政 103 (2018)，https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?PD090615:LCEWA01_090615_00103。



圖 39：《建立我國事實查證參考原則》規範內涵示意圖
資料來源：本會繪製

電視業者的評鑑與換照作業係內容監理的重要節點，本會可以透過定期的檢視來瞭解業者的整體表現，並導引其內容品質的提升。以自律機制為例，本會即配合《衛星廣播電視法》修正，於訂定之申設及換照審查辦法中，要求業者在填寫營運計畫書時，應針對新聞、財經新聞節目載明內控機制之建立與執行機制。其中包括內部自律組織設置組成辦法（應包括性別、身障及兒少各領域代表、外部成員應超過二分之一、召集人應由外部成員擔任等）、內部自律組織之權責（包括倫理/自律與製播規範修訂、調查權、違規事項審議、觀眾權益受損時保護之監督權等），以及頻道配合內部自律組織運作情形（包括觀眾申訴辦法及執行情形、教育訓練之規劃與制定及公告資訊方式及內

容)。

同樣的，在評鑑審查辦法中，內部控管機制與自律組織運作之執行情形亦被列為重要審查項目之一，評鑑不合格者，本會將要求限期改正，而業者違法紀錄、觀眾客訴情形，均作為評定業者自律執行情形之重要指標。法律是內容監理的最後防線，如果媒體自律得宜、他律有用，諸多法律規範將會是備而不用。

4. 網路治理

隨著新興科技日新月異的發展，民眾接收資訊的管道已不限於傳統廣電媒介，網際網路上不當的傳播內容亦可能傷害特定個人或群體，甚至造成整體社會的衝擊。而國家採取適當管制措施以健全傳播生態之義務，並不因媒介之演變而有差異，反而更可能隨著媒體範疇的延伸，擴大國家的保護義務。

現行法制下，我國目前對於傳播媒體內容之管理，涉及不同政府機關。有關廣電媒體部分，依照《通訊傳播基本法》及《國家通訊傳播委員會組織法》之規定，本會為其主管機關，並依照《廣播電視法》及《衛星廣播電視法》等法令進行監理。平面媒體部分，其內容監理分屬文化部及社政單位等機關，而網際網路的內容，則由各法令規定之主管機關依權責處理，例如《醫療法》、《藥事法》、《化粧品衛生安全管理法》、《消費者保護法》、《公平交易法》、《菸酒管理法》、《菸害

防制法》、《家庭暴力防治法》與《兒童及少年福利與權益保障法》等，皆基於各該法律的規範保護目的，制定了相關內容的管理規範。

惟以目前網路生態來看，現行法制是否能達成網路治理的目標備受關注，可預見的，如何透過跨部門的合作讓新興傳播生態系統更符合民主社會的需求，已是不容迴避的治理課題。因此，未來如何在兼顧言論自由與損害管制等法益的適當架構下，形塑主管機關進退得宜、於法有據的內容監理制度，有待各界與本會共同集思廣益。而為促成傳播生態的健全與提升，本會將秉持自律、他律、法律之三律共管精神，隨時進行內容監理機制之調控，相信在利害關係人的共同努力之下，必能逐步建構出符合國人期待的傳播內容生態。

(二) 媒體素養

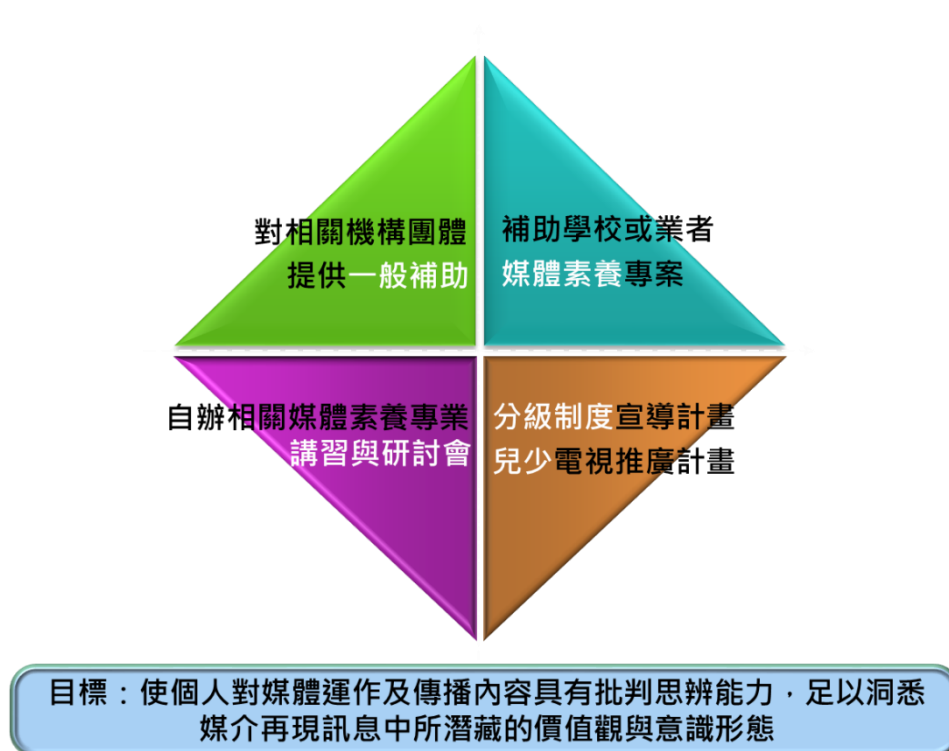


圖 40：推動媒體素養的政策目標與工具

資料來源：本會資料

媒體之所以為民主政治的基本支柱，原因在於民主的基本原理就是人民自治，而人民自治的關鍵在於是否擁有成熟的媒體，藉以提供公眾健全可靠的資訊與理性交流的空間。相對的，公眾亦必須擁有足夠的媒體素養，方得以理解媒體、分析媒體與使用媒體。因此，從公共生活的角度來說，媒體素養係指個人對媒體運作及其傳播內容所具有的批判思辨能力，足以洞悉媒介再現訊息中潛藏的價值觀與意識形態，不為其所惑，又能善用之。

特別是進入數位時代的今天，網際網路等新興科技不僅讓大眾可隨時、隨地取得資訊、連結全球，亦使每個人從傳統的資訊被動接收者轉化為生產性使用者，兼具資訊消費與產製的雙重角色。公眾在資訊生態中角色的轉變，既是權能的提升，也是責任的擴增，若不能具備足夠的媒體素養，成為新時代的聰明閱聽眾，勢必影響或斷傷民主政治的運作品質。

目前我國各部會均有推動媒體素養之計畫，例如教育部是透過課綱針對學生進行媒體素養教育，並進行師培；內政部是透過新聞寫作及記者營推動媒體識讀訓練；衛福部則是針對衛生健康的傳播資訊進行輔助推廣。本會為通訊傳播主管機關，依據通訊傳播基本法及國家通訊傳播委員會組織法規定，負有促進通訊傳播健全發展的職責，故本會辦理媒體素養之核心在於「廣電事業本身」，並以提升廣電從業人員等媒體工作者達成相關領域之專業素養為主。

本會雖資源有限，惟長期以來皆透過民間團體與學術機構的協力，推動媒體從業人員等媒體工作者的專業素養與公眾的媒體素養。相關活動或計畫可歸納為四類：（1）補助傳播相關 NGO 及學術機構舉辦的一般性活動；（2）補助學校或業者有關媒體素養的專案；（3）自辦相關的媒體素養專業講習與研討會；（4）每年委託辦理電視節目分級制度宣導計畫與兒少電視節目推廣計畫。

有鑑於數位時代媒體素養的重要，教育部已將「科技資訊與媒體素養」列入 2019 年開始實施的《十二年國民基本教育課程綱要》。面對新傳播生態的媒體素養需求，本會未來將投注更多的資源與心力，並協力參與教育部及相關單位的媒體素養計畫。其方向如下：(1) 持續提升廣電從業人員等媒體工作者之專業素養，並特別著力於落實事實查證及公平原則、尊重兒少、性別平等或身障者權益等議題；(2) 藉由廣電從業人員等媒體工作者專業素養的提升，優化節目品質，型塑成熟的公民素養；(3) 從廣電媒體專業素養與專業自律的強化，逐步延伸至網路素養的提升。

不實訊息的氾濫是全球最近備感困擾的課題，其原因一方面在於它的影響力，輕則可能危害個人生命，重則衝擊國家安全；另一方面則在於因應上的兩難，管制過度可能傷及言論自由，放任無為又可能形成公共傷害。因此，如何提升全民的數位素養，包括公眾對不實訊息的免疫力，已經是世界各國的重點工作。例如歐盟即將強化媒體素養列為對抗假訊息的要項之一，從學校到社會教育進行全面的檢視與充實。因此，未來如何朝向公私協力以及跨部會合作，結合有限資源，擴大推動能量，讓大眾具備抵抗不實訊息之能力，是各部會與本會必須積極面對的課題。

七、無線廣播之未來想像

無線廣播

本會將持續透過相關政策鼓勵和協助廣播產業發展，致力於引導產業轉型，順應網際網路化環境，以達長遠且永續之經營目標。



圖 41：無線廣播政策

資料來源：本會資料

根據本會於 2016 年所委託的調查研究，國人收聽廣播之主要理由為「有聲音陪伴」，且主要收聽的情境為「搭車/乘車/開車」¹³³，顯見廣播服務除了具有陪伴媒體的特性外，也是通勤時段或駕駛交通工具時的最佳資訊管道。此外，由於傳統媒體的即時或線性傳播功能，近年來世界各國亦多將無線廣播納入防災體系或防災產業之一環。我國亦不例外，相當重視傳統媒體在國家級災害或重大緊急事故速報上

¹³³ 華威行銷研究股份有限公司，〈2016 年廣播電臺收聽行為調查研究報告〉，國家通訊傳播委員會委託研究成果報告，頁 62、72（2016）。

的功能，故鼓勵使用村里廣播、警政民防廣播播送地震速報，或鼓勵各災防產業及氣象局簽約介接、研發或提供地震速報相關產品或服務。

然而，廣播產業的經營環境相對嚴峻，除必須與電視、網路等媒體分食有限的廣告市場外，內部競爭亦相當激烈。多項研究與調查顯示，我國廣播產業呈現出與國外廣播產業類似的趨勢¹³⁴：

1. 廣播在各項媒體觸及率排名最後，且歷年觀察呈現逐年下降趨勢；

在廣播收聽調查方面，廣義收聽人口亦呈逐年下降趨勢

2. 廣播收聽年齡如同國外呈現老化情形，50 歲以上使用者占比高。
3. 聽眾收聽習慣改變，部分聽眾開始透過行動裝置收聽廣播，40 歲

以下年輕聽眾尤為明顯。

4. 地方中、小功率廣播電臺基於成本和收聽率考量，紛紛轉向聯播，至 2014 年聯播比例已過半數。

因此，廣播業者如何在瞬息萬變的環境中，致力於產業轉型，以發展新型態的優質節目，吸引聽眾收聽，並達到長遠、永續經營的目的。

¹³⁴ 前揭註，頁 247。

標，是廣播業者、產業公協會¹³⁵與本會共同關切的議題¹³⁶。而本會曾於 2018 年 9 月 21 日召開「公、民營廣播電臺業者既有廣播電臺數位化技術需求及後續配套措施交流談話會」，計 9 家公、民廣播電臺業者與會。綜整各業者之意見，均表示從 2004 年政府所推動美規「帶內同頻」(In-Band On-Channel, IBOC) 技術下的「HD Radio 系統」¹³⁷，以及國際電聯 (International Telecommunication Union, ITU) 的「世界數位廣播」(Digital Radio Mondiale, DRM) 系統¹³⁸實驗性試播均未能成功¹³⁹，已使狹義的廣播產業數位化漸行漸遠；況現今網路 APP、多媒體影音平臺 (Hi Channel) 及各類數位載具盛行，播送技術及平臺皆比數位廣播更具終端設備優勢，已使民眾在多元的環境中擇優而收

¹³⁵ 中華民國廣播商業同業公會於 2019 年 9 月向本會提出建議書，其認為廣播除了面對網路媒體強勢掠奪媒體市場大餅的挑戰，未來也面臨可能被消失的危機，不但現在市面上已很難買到收音機，在車聯網 (vehicle-to-everything, V2X) 時代來臨之際，未來汽車上也很可能沒有廣播接收器 (廣播頻率面板)。基此，為廣播保留未來發展的空間，其提出 1. 「不應讓傳統廣播從汽車上消失」、2. 「應便於駕駛人快速選取國內廣播電台」、3. 「以緊急防災角度出發，建置『廣播雲』」、「發展 DRM 規格之數位廣播」等政策建言，本會亦非常重視。

¹³⁶ 華威行銷研究股份有限公司，前揭註 133，頁 1。

¹³⁷ IBOC 標準包含調頻波段使用的 FM-IBOC 及中波波段使用的 AM-IBOC。技術上係利用原本 AM/FM 的間隔頻帶 (Gap Bandwidth) 傳送數位廣播訊號，故其數位訊號之總發射功率必須較現有類比訊號為低，可避免干擾現有類比訊號，故與 AM/FM 系統完全相容，各調幅或調頻電臺可沿用原指配之頻率播送，目前已為美國無線音訊廣播事實上 (de facto) 之標準。See FCC, *In the Matter of Digital Audio Broadcasting Systems and Their Impact on the Terrestrial Radio Broadcast Service*, MM Docket No. 99-325, Order, 25 FCC Rcd 1182, at 1182-3, ¶2 (2010).

¹³⁸ DRM 標準是目前唯一涵蓋 AM 中、短波及 FM 頻段之廣播數位化技術，DRM30 與 DRM+ 分別使用 AM 全頻段與 FM 全頻段。DRM+ 的射頻頻寬限制在 100 kHz 以內，適用 FM 的頻道間隔，充分利用現有類比 FM 廣播頻率空隙進行數位廣播，且與 FM 節目同時廣播。DRM+ 比 FM 使用較少的頻寬 (96 kHz)，因此 DRM 所需較小的保護頻帶 (1 個頻道 96 kHz)，FM 需要 2 個保護頻帶 (現況極少數為 1 個保護頻帶)。See generally ITU Radiocommunication Sector [ITU-R], *System for digital sound broadcasting in the broadcasting bands below 30 MHz*, Recommendation ITU-R BS.1514-2 (03/2011), https://www.itu.int/dms_pubrec/itu-r/rec/bs/R-REC-BS.1514-2-201103-I!!PDF-E.pdf.

¹³⁹ 因多家業者無法整合，以及 2000 年時之廣播法令不明確，致使申請數位廣播的廣播電臺須另外申請核發第二類電信執照才能經營數據服務，但核發執照後仍無法經營數位化影音服務。

聽廣播；加諸廣播業者當前對於數位化實驗性試播仍意願不一¹⁴⁰，基此本會認為在輔導廣播產業之方向上應擇優而行，另闢蹊徑，例如思考橫向與其他部會如經濟部、交通部、科技部溝通協調，致力於包含一般隨機型收音機、及內建於車用資訊娛樂系統（In-Vehicle Infotainment system，IVI system，俗稱「車載機」）之廣播接收機等產品（如廣播接收器及廣播頻率面板）的標準化、或預先安裝可收聽各電臺網路串流（Internet radio）的應用程式。

事實上，從歷年本會所委託之調查研究業已發現，各類型廣播業者在經營規劃方面，均已朝向廣義的數位廣播軟硬體建設發展，廣播節目主持人亦積極經營網站、社群媒體粉絲團與直播，與此同時，電臺亦輔導既有聽眾使用廣義的數位廣播及 APP 等。而在節目規畫方面，各類型廣播業者亦均重視世代傳承，積極培養年輕主持人，企圖將新的潮流及網路資訊帶入節目內容，而節目規畫方面則依既有聽眾輪廓及需求調整，放入較多生活資訊、時事等，讓聽眾對廣播內容感

¹⁴⁰ 在 FM-IBOC 部分，我國既有廣播業者可持續沿用原 AM 或 FM 類比信號播送，或採行 AM 或 FM 類比信號與數位信號混合播送，若接收端聽眾之設備無法解調數位廣播信號，仍可解調類比信號收聽。惟 FM-IBOC 技術須保留保護頻帶確保相臨電臺不互相干擾，在大、中功率電臺間須保留保護頻帶 200kHz，即其中心頻率至少須相距 600kHz；小功率電臺間無須保留保護頻帶，惟其中心頻率至少須相距 400 kHz。惟 FM 之 88 MHz-108 MHz 頻段中，共約 100 多個頻率，計 180 餘家廣播電臺業者，於當初 IBOC 尚未經實驗時，已使 FM 在前開頻譜中無法進行安排頻道，故本會評估，若既有廣播電臺欲試播，部分廣播業者須透過協商移頻始得測試；而若所有廣播電臺欲全面以 IBOC FM 技術升級，現行頻譜將不敷使用。爰我國廣播業者亦認為以 FM-IBOC 技術數位化目前難以實現。而 DRM 部分，若所有廣播電臺欲全面以 DRM+技術升級，使用現有廣播電臺頻譜已可滿足。惟我國廣播業者反應，雖 DRM30 在 AM 數位化技術較無問題，但 DRM+在 FM 數位化技術則尚在演進；且為滿足數位 DRM+與類比 FM 廣播訊號共存的相容性，在混合模式，DRM+載波功率位準需比 FM 為低，將影響既有電波訊號涵蓋範圍；加諸終端設備較少，致我國廣播業者持續觀望，測試意願不高。

受到親切感，成為陪伴的夥伴。另有少數電臺嘗試將節目型態朝向小單元廣播內容，並配合 Podcast 數位媒體概念，將小單元內容上傳至雲端資料庫，供聽眾線上收聽或下載至行動裝置，以便離線收聽，使聽眾不受廣播播放時間限制¹⁴¹。

然而，由於電臺網路化需要成本，加上各電臺目標族群不盡相同，各業者投入轉型的步伐亦快慢不一。整體而言，大功率電臺對轉型顯得較為積極，而多數中、小功率及 AM 電臺則相對緩慢與弱勢。截至 2019 年 7 月底，我國廣播產業共計有大、中、小功率 171 張執照，市場競爭頗為激烈，經濟規模相對有限，確實有不少業者發生經營困難的情況¹⁴²。尤其中、小功率廣播業者因規模過小，缺乏足夠資源提升電臺服務品質、節目內容等，甚至阻礙了網路化的發展¹⁴³。

有鑑於此，本會除進一步鼓勵各類廣播業者整合 APP 或線上平臺，共同降低開發成本¹⁴⁴外，也積極思索如何透過政策導引，協助各類廣播事業發展。本會除持續允許廣播業者透過《國家通訊傳播委員會審查廣播事業聯播處理要點》，採取策略聯盟之聯播方式，增加廣播收聽觸及率，並減少節目製作成本的支出¹⁴⁵。由於該處理要點訂有廣播業者每週聯播節目比率的上限，規定中、大功率廣播電臺應低於

¹⁴¹ 華威行銷研究股份有限公司，前揭註 133，頁 234-235、263、266。

¹⁴² 前揭註，頁 220。

¹⁴³ 前揭註，頁 262、264-265

¹⁴⁴ 前揭註 141。

¹⁴⁵ 前揭註 143。

50%，小功率廣播電臺應低於 70%，因此，聯播並不會讓電臺失去地方服務的功能。

另一方面，《廣播電視法施行細則》第 9 條對廣電事業之自然人持股設有限制，該條文規定，「配偶、直系血親、直系姻親或二親等以內血親關係之股份所有人，其持股總數不得超過該事業之總股數百分之五十」。然而本會於監理實務上發現，確有家族性之區域廣播集團透過同施行細則第 10 條之法人持股規範，規避自然人持股之限制。對此，本會考量整體廣播產業之經營環境漸困，不易形成規模經濟等情事，在審查與監理上，將會透過目的性限縮解釋，視個案情形彈性放寬家族性持股或交叉持股之禁制認定，以達政策寬容（forbearance policy），使廣播產業在一定程度之聯營下可具相當規模，達成永續經營的目標。

八、無線電視與公共媒體之發展

無線電視

本會將持續監督無線電視業者，賦予公共責任與提振我國視聽產業發展，及提供最基本的資訊、防災守望等服務。

公共媒體

本會與公共媒體為合作夥伴關係，期待透過本會執掌之法制架構使公共媒體茁壯發展，提升內容產製與整體營運。

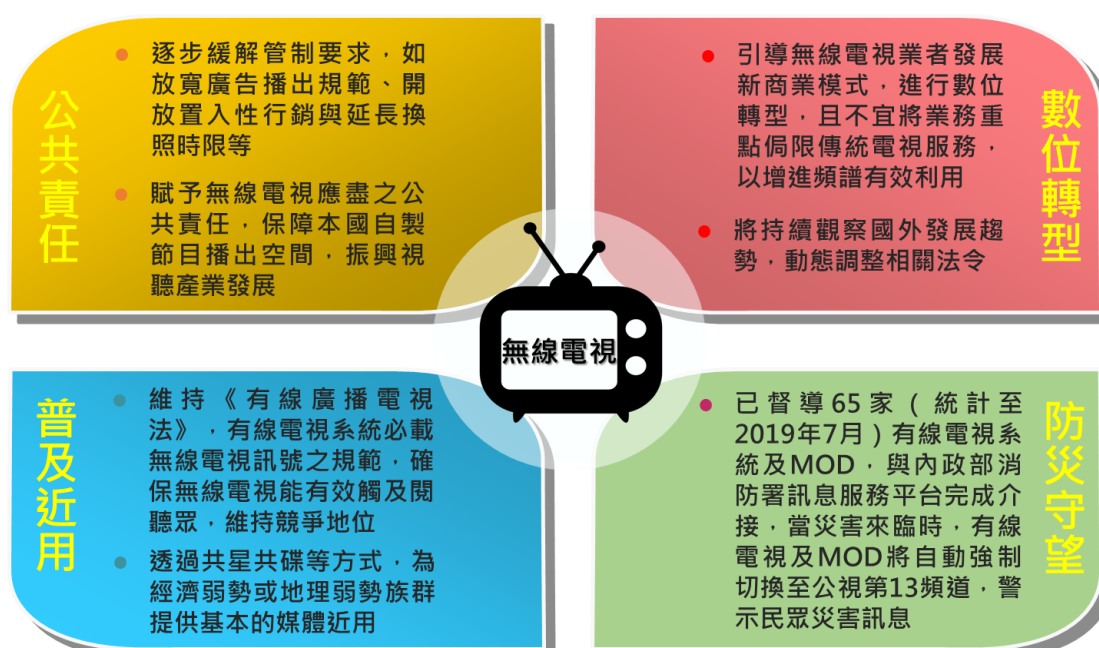


圖 42：無線電視政策

資料來源：本會資料

無線電視與公共媒體雖屬於不同的傳播體制，履行不同的傳播功能，不過，借鏡許多國家的電視發展歷程中，兩者高度重疊，例如多數歐洲國家在無線電視技術興起之際，即將其視為具有公共財性質的公共媒體。時至今日，儘管各國電視制度發展脈絡有異，公共媒體規模大小有別，但基於技術特質及歷史脈絡，多數國家的無線電視迄今

仍被賦予較多的公共責任。

困擾的是，在傳播科技快速發展與大眾媒體使用行為劇變等因素的影響下，各國無線電視同時面臨收視下跌、營收下降的困境，導致原有商業模式崩壞，營運前景猶疑不明，台灣情形亦不例外。我國無線電視雖於 2012 年完成數位轉換，但一方面須面對其他視聽平臺如有線電視、IPTV、OTT TV 等的競爭，另一方面亦面臨數位轉型的挑戰，尚未找到穩定發展的經營策略。

基於無線電視的產業特質及現實環境，本會近年來於此一領域的監理上，雖逐步緩解其管制要求，如放寬廣告播出規範、開放置入性行銷與延長換照時限等，但另一方面亦賦予無線電視應盡的公共責任，例如，要求主要時段播送本國自製戲劇節目應達同類型節目 50%，以期保障本國自製節目播出空間，振興我國視聽產業發展。

無線電視產業在可見的未來仍將面對不同平臺的高度競爭與新興科技的持續挑戰，包括 5G 通訊科技所帶來的威脅與機會。本會認為無線電視既然仍使用有限性的公共資源，而且此種有限性短期內未能消除，則其在傳播生態中所扮演的角色將與其他平臺有所差別。換言之，無線電視仍需承擔適當的公共服務功能，惟其所承擔的公共服務功能須視所處競爭環境的變化進行動態調整，以提升其競爭力，並履行合理的公共責任。

此外，本會亦將透過適當作為，引導無線電視業者積極轉型以因應經營環境的變遷¹⁴⁶。既然數位匯流已是存在的事實與持續的趨勢，無線電視業者自應主動調整體質，發展新的商業模式，進行數位轉型（digital transformation, DX），而不宜將業務重點過度侷限於傳統的電視服務，以增進頻譜的有效利用。此種創新經營的需求不僅是單一業者的課題，亦是無線電視平臺必須共同面對的挑戰，本會將持續觀察國外發展趨勢，動態調整相關法令，營造有利無線電視平臺生存發展的條件。

有關無線電視的必載議題，本會將維持《有線廣播電視法》中，有線電視系統必載無線電視訊號的規範框架與政策，以確保無線電視能有效觸及閱聽眾，維持足夠的競爭地位。本會亦將持續透過「共星共碟」等方式，維護原住民族與偏遠地區民眾收看無線電視節目之權利，為經濟弱勢或地理弱勢族群提供最基本的媒體近用服務，並發揮無線電視的科技特質。

公共媒體係以實現傳播的公共利益為最高目標，與本會宗旨高度吻合。因此，作為傳播的監理機構，本會係公共媒體製播內容與頻道

¹⁴⁶ 例如，針對華視 2017 年 1 月至 3 月本國節目自製率未達《廣播電視法》規定之七成，且黃金時段大量播出中國戲劇與韓劇之現象，本會亦於同年 743 次委員會議中，要求負責人提出包括財務、內容產製等改善與執行方案，以達再次轉向內容產製、振興本土影視產業之目標。自由時報，〈NCC 警告後 華視黃金時段改播台劇〉，2017 年 4 月 13 日，<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1093777>；本會第 743 次委員會議紀錄，頁 2（2017），網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17041/67_37265_170607_1.pdf。

核配的監理單位，但在實現公共利益的目標上，本會與公共媒體則存在夥伴關係，可以共同攜手促進傳播品質的提升。公共媒體的公共精神與優質內容，不僅是商業媒體的運作標竿，亦是監理機關施政作為的參考基點，得以用來評估傳播政策的可行性與有效性。

基於監理與夥伴同時存在的雙重關係，本會過去對公視基金會一方面透過《廣播電視法》第 8 條以下的電臺設立規範，以及第 16 條以下的節目管理規範，進行執照與內容的監督，以確保公共媒體的良善運作；另一方面，則透過《有線廣播電視法》第 45 條所成立的「有線廣播電視事業發展基金」，每年固定將有線電視系統業者提繳金額的 30% 捐贈予公廣集團，挹注其內容產製與整體營運。



圖 43：公共媒體政策
資料來源：本會整理、繪製

為擴大公共媒體在我國傳播生態所扮演的角色與功能，文化部已於 2018 年將《公共媒體法》草案報請行政院審查¹⁴⁷。該草案以公共性、產業性、國際性三大原則，擘畫更完整的公共媒體服務。本會認同該法精神，除期待此一國家級的文化傳播平臺能夠更有效能的提供公共資訊、服務多元族群、強化文化平權，並將協力推動各平臺的傳輸服務，俾能最大程度滿足民眾的閱聽與近用，成為本會促進通訊傳播健全發展的有力夥伴¹⁴⁸。

無線電視不僅負有提供偏鄉民眾收視服務的普及近用責任，亦為

¹⁴⁷ 文化新聞，〈從《公共電視法》邁向《公共媒體法》 文化部以前瞻思維擘劃公共媒體〉，文化部全球資訊網，https://www.moc.gov.tw/information_250_89222.html（最後瀏覽日：2019/08/23）
https://www.moc.gov.tw/information_250_89222.html（2019/08/23）。文化部並於 2019 年 6 月業已推動《文化基本法》完成立法。於「2017 年全國文化會議」中，「全國大會召集人結論總結報告」數次提及公共媒體：「公共媒體是很重要的中介組織，在生態體系中包含培養人才、產學合作、協助產業發展各方面皆有很大的正外部性，甚至可擴及出版……等，也可與私部門進行產業合作以發揮綜效，因此應挹注更多資源使之發展更好。另一方面，也不應忽視地方力量，應協助與各地文化發展共存共榮。除了資源的增撥，另須修訂《公共媒體法》，以符合數位匯流時代所需，並讓其成為文化航空母艦，以作為世界性的華語系公共媒體平台。」以及「強化數位時代的文化傳播政策，包括公共媒體的功能及內容產製，並透過更廣泛的大眾媒介，以藝術文化為載體，展現臺灣文化價值，進而達到國際輸出與建立臺灣國家形象」等語。而「文化部回應與政策說明」則謂：「研修《公共媒體法》，佈局公共媒體戰略位置：研議修訂《公共電視法》為面向數位匯流時代之《公共媒體法》，讓公共媒體成為內容產業界的策略夥伴，在數位時代攜手開拓具國際市場性的內容，打開影視輸出的產製規模，建立臺灣影視內容的國際識別度。並在數位匯流趨勢中，強化公共性與國際性，擘劃公共媒體未來願景與穩定發展。」文化部，《2017 年全國文化會議會議實錄—21 世紀臺灣文化總體營造》，頁 209-210、212、220（2018），網址：<https://jumpshare.com/v/cEfaLLkkIug4BtfRyyKz#>。最終，其結晶展現於《文化基本法》第 16 條：「國家應訂定文化傳播政策，善用資通訊傳播技術，鼓勵我國文化數位內容之發展。（第 1 項）為提供多元文化之傳播內容，維護多元意見表達，保障國民知的權利，國家應建構公共媒體體系，提供公共媒體服務。（第 2 項）為保障公共媒體之自主性，國家應編列預算提供穩定與充足財源，促進公共媒體發展及其他健全傳播文化事項。（第 3 項）」而其立法理由則謂：「…二、公共媒體係國家之文明指標，國家應建構完整之公共媒體服務體系，除彌補商業媒體之社會功能不足外，面對多元社會之發展，更需肩負提升公民社會、推動文化平權之積極功能，完成建立公共領域、社會參與及文化認同之重要使命，以因應社會對於具備文化傳遞、知識播送與產業趨動功能之公共媒體需求…所稱公共媒體服務體系，包含公共電視文化事業基金會、原住民族文化事業基金會、中央廣播電臺、講客廣播電臺及中央通訊社等公共媒體資源。三、公共媒體之發展攸關全民利益與社會責任，公共媒體應確保其公共性與自主性，創造公益價值之經營模式，政府應編列預算提供穩定及充足之財源，挹注公共媒體發展及其他健全傳播文化事項…」

¹⁴⁸ 參照《公媒法》草案總說明。

許多國家災難防治體系的重要成員，乃當代災防不可或缺的環節。為配合我國國家防、救災政策，本會已督導 65 家¹⁴⁹有線電視系統及中華電信 MOD 系統，與內政部消防署訊息服務平臺完成介接，並於 2018 年 9 月完成測試，當災害來臨時，消防署可將有線電視系統及中華電信 MOD 系統自動強制切換至公視第 13 頻道，以警示民眾災害訊息。本會期待公共媒體與無線電視持續發揮災防守望的功能，提供民眾最快最新的災防資訊與服務。

¹⁴⁹ 統計至 2019 年 7 月之資料。

第六章 結語

本會認為，傳播生態的健全與否，攸關民主政治與文化國力的興衰。進一步言，傳播問題是許多政治、社會問題的癥結所在，亦為解決這些問題的關鍵手段。我國若不能認真面對、有效處理傳播課題，所影響者將不只是傳播體系本身的失靈而已，更可能傷害政治與社會體系的良善運作。

傳播生態的健全化，有賴於一個能夠符合當前環境需求，並具前瞻性的傳播政策。此乃本會撰述《傳播政策白皮書》的初衷所在，亦為本《傳播政策白皮書》相關論述之精神所繫。

不容諱言，邁入數位化、行動化、全球化的傳播時代，當前的傳播生態已與昔日有異，某些層面甚至是天壤之別。因此，傳播政策的制定不能抱殘守缺，而必須與時俱進；不能純粹依靠傳統的政策思維，猶須掌握當前傳播生態的特質。

但，時代雖然變遷，科技雖然翻新，傳播問題的原有特質未必全然消失，傳播政策的既有原則亦未必全然失效。誠如知名傳播學者 Robert G. Picard 與 Victor Pickard 在為當代傳播政策把脈時所言：「許多現行政策已無法回應快速的科技、經濟、政治與社會發展，因為它們並非植基於政策原則，主要是在特定時間點被發展來處理特定的媒體與傳播挑戰。然而，基本原則仍然穩定不變，而且能夠在如何回應

新的關懷與挑戰，以及制訂適當政策選擇上提供指引。¹⁵⁰」

這本《傳播政策白皮書》正是依據此一精神，確立了傳播政策的四大核心價值、六大施政願景與八大具體政策議題。希望在快速變遷的傳播生態下，一方面能夠掌握當代數位傳播系統與網絡的複雜性，以因應其所帶來的課題與挑戰；另一方面則期望透過以公共利益為核心的政策原則，面對傳播生態的恆久課題與未來挑戰。

在競爭平臺間的管制調和方面，當前，面對網際網路高度匯流的趨勢及國際規管實務，本會秉持「輕度管理」之精神，規劃《網際網路視聽服務法》草案，欲以務實之態度管理 OTT TV 平臺；針對 IPTV 平臺，本會亦持漸進式調和管制落差之原則，透過政策及相關子法修訂，活化 IPTV 平臺之營運動能；至於「黨政軍條款」，本會則規劃將政府投資媒體行為回歸《預算法》規範，政黨投資與經營媒體之行為回歸《政黨法》規範，廣電三法則朝規範改正措施之革新方向邁進。

在水平及垂直整合造成的媒體集中化問題方面，本會刻正推動《媒多法》草案的立法進程，以切合我國媒體產業生態，有效改善我國媒體產業結構與交易秩序，兼具多元維護與壟斷防制的雙重願景。

¹⁵⁰ 學者 Robert G. Picard 與 Victor Pickard 針對數位時代的傳播政策制訂於 2017 年 4 月提出完整建議。See generally Robert G. Picard & Victor Pickard, *Essential Principles for Contemporary Media and Communications Policymaking*, Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism (2017), available at <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/research/files/Essential%2520Principles%2520for%2520Contemporary%2520Media%2520and%2520Communications%2520Policymaking.pdf>.

在廣電事業執照制度與評鑑換照方面，本會當前將透過導入自評機制、推動評鑑電子化等簡便措施，一方面降低業者營運成本，一方面亦能有效強化評鑑換照之執法。放眼未來，則會配合我國傳播生態的演進與國際監理思維的發展，合理規劃與調整我國各廣電事業的執照制度。

在頻道授權、上下架排頻及消費者選擇方面，著眼於當前頻道授權與頻道上下架紛爭之解方，本會將全面革新調處機制並建立仲裁機制，以確保業者交易過程與結果能符公平、合理及無差別待遇之原則；有線電視費率管制部分，本會則通過多元選擇付費模式，建立兼顧消費者選擇權、業者合理營收及分潤機制之付費制度；而有關廣電事業與頻道代理商之監理模式，本會一方面攜手公平會，重新界定機關間分工模式，亦希望透過《媒多法》草案中對頻道代理商的規管，有效監理有線電視頻道交易市場。

在影視產製振興與本國文化提振方面，本會目前透過法規要求本國自製節目及新播節目比率以監理廣電事業，另一方面則放寬節目廣告區隔與置入性行銷及贊助之相關規定，給予廣電事業營運彈性，並持續透過「有線電視事業發展基金」編列推升視訊服務之補助預算，活化投入內容產製、推動製播優質多元視聽節目之誘因與動能。

在內容監理與媒體素養方面，本會當前遵循業者「自律」、民間

「他律」，以及政府「法律」之三律共管模式，一方面透過公眾申訴制度，邀請性平、兒少、媒體觀察等領域專家及非政府組織參與自律或評鑑換照程序，以強化社會監督；另一方面則透過法規命令之制訂，強化製播節目事實查證、與製播新聞及評論公平原則之執法。本會也將結合現有資源，推動公眾媒體素養與媒體從業人員的專業素養計畫，未來也將思考行跨部會合作，擴大推動能量，共構網路治理，讓大眾具備抵抗不實訊息的能力，並藉而型塑理想的數位公共領域。

在無線廣播之未來想像方面，本會當前將鼓勵無線廣播事業朝利用 APP 共同製作等面向，善用網際網路與行動傳播技術，以活化產業經營；展望未來，本會也將思考多元政策管道，檢討放寬家族性持股或交叉持股之空間，強化無線廣播業者之營運規模及彈性，以達永續經營的目標。

在無線電視與公共媒體之發展方面，本會將持續監督無線電視業者履行公共責任，亦鼓勵進行數位轉型，同時保障民眾對於基本資訊普及近用的權利，並對防災守望做出貢獻。而眺望未來，本會也將配合文化部《文化基本法》、《公共媒體法》草案之法制興革，與公共媒體建立合作夥伴關係，從而樹立我國傳媒營運之標竿。

傳播政策所需面對的面向，以及所需因應的挑戰，可謂複雜與艱巨，有賴周延的規畫與行動，更有賴多方利害關係人的諮詢與商議。

毫無疑問，這本《傳播政策白皮書》代表本會與傳播生態圈中的多方利害關係人共同討論與思索的成果，既蘊含各種觀點與主張的折衝，更反映出所有利益關係人追求共好的心念。由於國人的集思與貢獻，使社會得以在一定的共識基礎上向前邁進。

在此同時，這本《傳播政策白皮書》亦將是下一階段臺灣社會對話的開始。本會相信，唯有透過持續的溝通、反思、回顧與前瞻，我國的傳播生態才能在傳播政策的動態指引下日趨健全，進而成為我國民主政治與數位經濟向上不斷提升的磐石。