

107 年委託研究報告

傳播匯流法制重要議題研析暨政策建議
委託研究採購案

期末報告

計畫委託機關：國家通訊傳播委員會

中華民國 107 年 12 月

107 年委託研究報告

PG-10709-0065

**傳播匯流法制重要議題研析暨政策建議委託
研究採購案**

受委託單位

財團法人電信技術中心

計畫主持人

殷其光

研究人員

王牧寰、蔡昕宸、吳慈璇

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中華民國 107 年 12 月

目 次

表 次	III
圖 次	V
提 要	1
第一章 緒論	20
第二章 研究方法與進度說明	22
第一節 研究方法	22
第二節 研究進度說明	24
第三章 蒐集資料及文獻分析	25
第一節 公開說明會	25
第二節 專家座談會(政府機關與公民團體場)	30
第三節 專家座談會(廣電產業與新興媒體)	35
第四節 網路直播會議办理流程	43
第五節 各界意見基調量化分析	50
第四章 國內外匯流趨勢與各界意見之分析	68
第五章 結論與未來傳播政策建議	107

表 次

表 1：競爭平臺管制調和命題一意見基調彙整	50
表 2：競爭平臺管制調和命題二意見基調彙整	51
表 3：競爭平臺管制調和命題三意見基調彙整	52
表 4：競爭平臺管制調和命題四意見基調彙整	53
表 5：媒體水平集中及垂直整合之管制命題一意見基調彙整	53
表 6：媒體水平集中及垂直整合之管制命題二意見基調彙整	54
表 7：媒體水平集中及垂直整合之管制命題三意見基調彙整	54
表 8：廣電事業執照制度與評鑑換照命題一意見基調彙整	55
表 9：廣電事業執照制度與評鑑換照命題二意見基調彙整	55
表 10：廣電事業執照制度與評鑑換照命題三意見基調彙整	56
表 11：頻道授權、上下架排頻及消費者選擇命題一意見基調彙整	56
表 12：頻道授權、上下架排頻及消費者選擇命題二意見基調彙整	56
表 13：頻道授權、上下架排頻及消費者選擇命題三意見基調彙整	57
表 14：頻道授權、上下架排頻及消費者選擇命題四意見基調彙整	58
表 15：頻道授權、上下架排頻及消費者選擇命題五意見基調彙整	59
表 16：影視產製振興與本國文化提振命題一意見基調彙整	59
表 17：影視產製振興與本國文化提振命題二意見基調彙整	60
表 18：影視產製振興與本國文化提振命題三意見基調彙整	60
表 19：內容監理與媒體識讀命題一意見基調彙整	61
表 20：內容監理與媒體識讀命題二意見基調彙整	61

表 21：內容監理與媒體識讀命題三意見基調彙整	62
表 22：內容監理與媒體識讀命題四意見基調彙整	62
表 23：無線廣播之未來想像命題一意見基調彙整	63
表 24：無線廣播之未來想像命題二意見基調彙整	63
表 25：無線廣播之未來想像命題三意見基調彙整	64
表 26：無線廣播之未來想像命題四意見基調彙整	64
表 27：無線電視與公共媒體之發展命題一意見基調彙整	65
表 28：無線電視與公共媒體之發展命題二意見基調彙整	65
表 29：無線電視與公共媒體之發展命題三意見基調彙整	66
表 30：無線電視與公共媒體之發展命題四意見基調彙整	66
表 31：無線電視與公共媒體之發展命題五意見基調彙整	66
表 32：其他綠皮書相關意見基調彙整	67

圖 次

圖 1：綠皮書意見彙整程序	24
圖 2：公開說明會議程海報	25
圖 3：綠皮書公開說明會實況	29
圖 4：專家座談會(政府機關與公民團體場)議程海報	31
圖 5：綠皮書專家座談會(政府機關與公民團體場)實況.....	35
圖 6：專家座談會(廣電產業與新興媒體場)議程海報	36
圖 7：綠皮書專家座談會(廣電產業與新興媒體場)實況.....	43
圖 8、系統架構圖	44
圖 9、連線軟體界面說明	45
圖 10、會議過程連線畫面一	46
圖 11、會議過程連線畫面二	47
圖 12：網路直播會議執行流程圖一	48
圖 13：網路直播會議執行流程圖二	49

提 要

關鍵字：傳播政策、綠皮書、數位匯流

一、研究緣起

自 OTT 業者興起後媒體閱聽眾勢將進行重分配，對傳統媒體市場廣告收益亦產生了排擠效用，也引發境外 OTT 與本土如何公平規管的問題。其實不只 OTT 引發的各項衝擊，媒體市場其實亦面臨著許多問題及重重挑戰，例如：國內傳統廣播電視產業隨著通訊科技日新月異有營運模式轉型的聲浪；各競爭媒體間因應市場發展公平規管的問題；鼓勵本土內容產業發展的問題；黨政軍不得經營媒體是否有因時修正的問題，以及如何管制媒體水平集中與垂直整合的問題。此外有線電視已由以往的類比訊號全面轉換為數位訊號，搭配目前行動網路高度普及化，以及雲計算、物聯網（IoT）、人工智能（AI）和大數據分析興起的趨勢，媒體勢將在數位生活時代扮演更全方位的角色，也將帶來更新的監理議題，特別是傳統上閱聽人被認為具有高度主動選擇能力的理性，但隨著大眾媒體主體的消失，閱聽人參與媒體製作也愈來愈盛行，過往的想像需要重新調整，閱聽人的典範也需要重新打造。

二、研究方法及過程

本研究以文件分析法針對已發布之綠皮書所揭櫫的各項議題，在各類型傳媒中爬梳各界意見，以側面的角度探知普羅大眾對國家通訊傳播委員會傳播政策的意向。此外，再藉由辦理公開說明會及座談會的機會，以正面的角度拋出各項議題就教專家學者及社會大眾。本研究已於綠皮書公告徵求意見期間(107 年 9 月 1 日至同年 10 月 31

日)，爬梳各媒體所載與綠皮書相關之討論意見，再如前述說明，舉辦一場公開說明會、兩場專家座談會，並彙整各界主動投書之意見，總計彙集 50 餘份各界意見，最後再將前揭意見按綠皮書各項議題，拆解意見基調別，共計整理約 700 餘項正反意見基調。

三、重要發現

（一）針對「競爭平臺間的管制調和」之意見

針對數位匯流下，不同技術、服務模式、及服務品質之平臺(包括有線電視系統、IPTV 及 OTT TV 等)，多數意見均傾向監理機關應將各平臺規管機制一致化，特別是 OTT 應一併納入規管。同時，也有部分意見藉綠皮書徵詢意見，表達希望主管機關強化查緝盜版之意見。考量管制公平性，境外業者須就特定行為履行義務。而對於修改黨政軍條款，輿論有高度討論熱度及高度共識，論者更具體提出回歸政黨法規範、修改違規之處罰客體等調整方向。

（二）針對「媒體水平集中及垂直整合之管制」之意見

觀察目前輿情走向，對於因應科技技術及數位匯流發展，重新界定視聽媒體市場乙節，從業人員已有相當之共識，並多聚焦在未來應如何調整監管措施。對於建立建立媒體市場多元化指標，也有部分支持的聲音，同時也認同集中度應為其中一項衡量指標，但也有論者表示，回歸至現行反壟斷法及公平交易法即可，無須建立多元指標。而針對廣電媒體與 IPTV 垂直整合之議題，輿論則莫衷一是，且討論熱度相對不高，甚至有業者認為，IPTV 並無垂直整合之可能，無須納入規管。

（三）針對「廣電事業執照制度與評鑑換照」之意見

現行廣電三法以執照制度為管制基礎，並以定期評鑑與換照機制配套監理，業者多表達建議延長特許執照效期，同時降低換照門檻，另有業者表達期望規管衛星頻道與無線電視的強度能夠劃一。另外，有關評鑑制度設計合理之退場機制讓經營者得以進出市場乙節，鮮少有論者回應，僅一家業者表達評鑑制度甚難讓業者退出市場，同時，也有業者建議換照及評鑑制度之流程能再簡化，以利市場發展。

（四）針對「頻道授權、上下架排頻及消費者選擇」之意見

當頻道授權發生爭議時，大多數業者不贊成主管機關介入，但稍微多數的業者卻建議主管機關應建立上下架的遊戲規則。另針對立法規範頻道代理商在我國頻道授權的議題，國內輿論則分為兩派意見，一派主張應立法規管，另一派則認為現行公平交易法以可解決可能的爭議。有關針對因頻道授權之差別待遇導致市場限制競爭，多數論者建議通訊傳播主管機關與競爭法主管機關有無需要調整分工。最後，針對有線電視費率管制議題，多數業者皆支持放寬費率管制。

（五）針對「影視產製振興與本國文化提振」之意見

境外衛星廣播電視事業經營之衛星頻道節目供應事業及 OTT 業者，多數業者認同境外業者應比照本國業者課以同等義務。多數的業者支持境外業者應課以本國節目播送比例義務。針對通訊傳播主管機關可寬列預算用於促進本土視聽內容產製，經費來源，有建議以租稅措施籌措、有建議自文化發展基金或國發基金籌措、或是自平台業者獲利中提撥一定比例成立基金推動。

（六）針對「內容監理與媒體識讀」之意見

視聽傳播服務可能延伸至網際網路，但多數意見不贊成訂定網路專法，希望針對特定議題訂定規範，現行廣電法規對於廣告規範及執行，建議放鬆管制以自律機制代之，在網際網路上的侵權行為、節目播放內容與銷售行為之規管，則建議與多方利害關係人進行討論後建立標準。目前討論較為熱烈的「假新聞」事件，有主張爭議新聞或假新聞不宜由行政機關認定者，也有主張行政機關應對假新聞有所防制，有論者主張媒體識讀可納入教育部的課綱中，並增加媒體識讀的預算。

（七）針對「無線廣播之未來想像」之意見

針對廣播產業廣告額逐年衰退，多傾向於開放廣告管制，也有建議鼓勵電台整併、與在地文化等建議，甚至還出現開放外資 100%持有廣播電台的建議。唯一稍微熱絡的，是關於指定用途電台有無存在必要的討論，很明顯可看出，有業者對指定用途電台負擔較輕的監理義務有不同的看法，而既有的指定用途電台，則表達了多項存在的價值與意義。後續監理主管機關制訂政策前，應再廣蒐廣播產業之意見。

（八）針對「無線電視與公共媒體之發展」之意見

建議政府增加頻寬以因應未來互動應用需求、建議降低頻率使用費、公共性及商業性目的須分開考量，以及鼓勵自製節目境外銷售等。節目必載的規定，論者多傾向有必要以目前時空情境重新檢討。主管機關或可考慮將無線電視傳輸平台進行「台網分離」，現行公共媒體有資源重疊的情形，為利有效資源整合應推動公共媒體整併，再

由政府逐年編列合理經費，穩定支持公共媒體的永續經營。

四、主要建議事項

本研究之建議，原則上採取「最小幅度的修法」途徑，亦即短期內冀希盡可能透過落實並強化執法、或行政部門修正法規命令等方式，達成有實效的法制政策環境轉換；中長期再以整全的法制革新，正本清源並釜底抽薪地完備傳播法體系。

（一）立即可行之建議

1. 競爭平臺間的管制調和：可思考透過法規命令之修正，將有廣法之相關權利義務規定，移植至固網管理規則，並以具獨立性管理部門之模式，為 IPTV 之黨政軍條款解套。
2. 頻道授權、上下架排頻及消費者選擇：透過既有民法、行政罰法或公司法，落實並強化廣電三法之執法。
3. 媒體水平集中及垂直整合之管制：，現行之媒體水平集中及垂直整合管制規範仍不宜貿然落日。
4. 影視產製振興與本國文化提振：持續鼓勵匯流與公平競爭，以發展 4K8K 播送。
5. 內容監理與媒體識讀：研析網際網路內容與線上視聽服務平臺（如 OTT 平臺）之相關規範，進行政策規劃。規劃增進檢測工具與人員能力，建立不實訊息即時預警系統，以及提升公眾媒體素養等政策方向。
6. 廣電事業執照制度與評鑑換照：朝向簡化評鑑換照流程，並拉齊、且拉長執照有效期間之方向思考。
7. 無線廣播之未來想像：與經濟部、交通部溝通協調，規劃包含一般隨機型收音機、及內建於車用資訊娛樂系統之廣播接

收機等產品之標準化。

8. 無線電視與公共媒體之發展：積極與文化部溝通協調。

（二）中長期性建議

1. 競爭平臺間的管制調和：通盤修正有廣法，徹底解決有線電視與 IPTV 匯流的問題、以及重塑黨政軍條款。另規劃 OTT TV 平臺之監理模式。
2. 頻道授權、上下架排頻及消費者選擇：建立以頻道業者申訴方啟動之以差別待遇為核心的頻道載送監理模式。
3. 媒體水平集中及垂直整合之管制：具體的法制革新，應與「反媒體壟斷」相關立法做整體思考與規劃。
4. 影視產製振興與本國文化提振：擴大獎勵補助措施或租稅優惠。
5. 內容監理與媒體識讀：建立完整的網際網路內容治理法制。
6. 廣電事業執照制度與評鑑換照：規劃具體的執照有效期間、以及降低管制密度後的公民團體參與、共管機制等。
7. 無線廣播之未來想像：考慮以技術中立的方式開放實驗執照。
8. 無線電視與公共媒體之發展：一致化「公共媒體法」草案與廣電三法之相關規範內容。

摘 要

自 OTT 業者興起後媒體閱聽眾勢將進行重分配，對傳統媒體市場廣告收益亦產生了排擠效用，也引發境外 OTT 與本土如何公平規管的問題。其實不只 OTT 引發的各項衝擊，媒體市場其實亦面臨著許多問題及重重挑戰，例如：國內傳統廣播電視產業隨著通訊科技日新月異有營運模式轉型的聲浪；各競爭媒體間因應市場發展公平規管的問題；鼓勵本土內容產業發展的問題；黨政軍不得經營媒體是否有因時修正的問題，以及如何管制媒體水平集中與垂直整合的問題。此外有線電視已由以往的類比訊號全面轉換為數位訊號，搭配目前行動網路高度普及化，以及雲計算、物聯網（IoT）、人工智能（AI）和大數據分析興起的趨勢，媒體勢將在數位生活時代扮演更全方位的角色，也將帶來更新的監理議題，特別是傳統上閱聽人被認為具有高度主動選擇能力的理性，但隨著大眾媒體主體的消失，閱聽人參與媒體製作也愈來愈盛行，過往的想像需要重新調整，閱聽人的典範也需要重新打造。

本研究以文件分析法針對已發布之綠皮書所揭櫫的各項議題，在各類型傳媒中爬梳各界意見，以側面的角度探知普羅大眾對國家通訊傳播委員會傳播政策的意向。此外，再藉由辦理公開說明會及座談會

的機會，以正面的角度拋出各項議題就教專家學者及社會大眾。本研究已於綠皮書公告徵求意見期間(107 年 9 月 1 日至同年 10 月 31 日)，爬梳各媒體所載與綠皮書相關之討論意見，再如前述說明，舉辦一場公開說明會、兩場專家座談會，並彙整各界主動投書之意見，總計彙集 50 餘份各界意見，最後再將前揭意見按綠皮書各項議題，拆解意見基調別，共計整理約 700 餘項正反意見基調。

本研究重大發現有八項，針對「競爭平臺間的管制調和」之意見，於數位匯流下，不同技術、服務模式、及服務品質之平臺(包括有線電視系統、IPTV 及 OTT TV 等)，多數意見均傾向監理機關應將各平臺規管機制一致化，特別是 OTT 應一併納入規管。同時，也有部分意見藉綠皮書徵詢意見，表達希望主管機關強化查緝盜版之意見。考量管制公平性，境外業者須就特定行為履行義務。而對於修改黨政軍條款，輿論有高度討論熱度及高度共識，論者更具體提出回歸政黨法規範、修改違規之處罰客體等調整方向。

而針對「媒體水平集中及垂直整合之管制」之意見，觀察目前輿情走向，對於因應科技技術及數位匯流發展，重新界定視聽媒體市場乙節，從業人員已有相當之共識，並多聚焦在未來應如何調整監管措施。對於建立建立媒體市場多元化指標，也有部分支持的聲音，同時也認同集中度應為其中一項衡量指標，但也有論者表示，回歸至現行反壟斷法及公平交易法即可，無須建立多元指標。而針對廣電媒體與 IPTV 垂直整合之議題，輿論則莫衷一是，且討論熱度相對不高，甚至有業者認為，IPTV 並無垂直整合之可能，無須納入規管。

另針對「廣電事業執照制度與評鑑換照」之意見，現行廣電三法以執照制度為管制基礎，並以定期評鑑與換照機制配套監理，業者多表達建議延長特許執照效期，同時降低換照門檻，另有業者表達期望規管衛星頻道與無線電視的強度能夠劃一。另外，有關評鑑制度設計合理之退場機制讓經營者得以進出市場乙節，鮮少有論者回應，僅一家業者表達評鑑制度甚難讓業者退出市場，同時，也有業者建議換照及評鑑制度之流程能再簡化，以利市場發展。

有關「頻道授權、上下架排頻及消費者選擇」之意見，當頻道授權發生爭議時，大多數業者不贊成主管機關介入，但稍微多數的業者卻建議主管機關應建立上下架的遊戲規則。另針對立法規範頻道代理商在我國頻道授權的議題，國內輿論則分為兩派意見，一派主張應立法規管，另一派則認為現行公平交易法以可解決可能的爭議。有關針對因頻道授權之差別待遇導致市場限制競爭，多數論者建議通訊傳播主管機關與競爭法主管機關有無需要調整分工。最後，針對有線電視費率管制議題，多數業者皆支持放寬費率管制。

續就「影視產製振興與本國文化提振」之意見，境外衛星廣播電視事業經營之衛星頻道節目供應事業及 OTT 業者，多數業者認同境外業者應比照本國業者課以同等義務。多數的業者支持境外業者應課以本國節目播送比例義務。針對通訊傳播主管機關可寬列預算用於促進本土視聽內容產製，經費來源，有建議以租稅措施籌措、有建議自文化發展基金或國發基金籌措、或是自平台業者獲利中提撥一定比例成立基金推動。

另針對「內容監理與媒體識讀」之意見，視聽傳播服務可能延伸至網際網路，但多數意見不贊成訂定網路專法，希望針對特定議題訂

定規範，現行廣電法規對於廣告規範及執行，建議放鬆管制以自律機制代之，在網際網路上的侵權行為、節目播放內容與銷售行為之規管，則建議與多方利害關係人進行討論後建立標準。目前討論較為熱烈的「假新聞」事件，有主張爭議新聞或假新聞不宜由行政機關認定者，也有主張行政機關應對假新聞有所防制，有論者主張媒體識讀可納入教育部的課綱中，並增加媒體識讀的預算。

關於「無線廣播之未來想像」之意見，針對廣播產業廣告額逐年衰退，多傾向於開放廣告管制，也有建議鼓勵電台整併、與在地文化等建議，甚至還出現開放外資 100% 持有廣播電台的建議。唯一稍微熱絡的，是關於指定用途電台有無存在必要的討論，很明顯可看出，有業者對指定用途電台負擔較輕的監理義務有不同的看法，而既有的指定用途電台，則表達了多項存在的價值與意義。後續監理主管機關制訂政策前，應再廣蒐廣播產業之意見。

最後就「無線電視與公共媒體之發展」之意見，建議政府增加頻寬以因應未來互動應用需求、建議降低頻率使用費、公共性及商業性目的須分開考量，以及鼓勵自製節目境外銷售等。節目必載的規定，論者多傾向有必要以目前時空情境重新檢討。主管機關或可考慮將無線電視傳輸平台進行「台網分離」，現行公共媒體有資源重疊的情形，為利有效資源整合應推動公共媒體整併，再由政府逐年編列合理經費，穩定支持公共媒體的永續經營。

本研究之建議，原則上採取「最小幅度修法」途徑，亦即短期內冀希盡可能透過落實並強化執法、或行政部門修正法規命令等方式，達成有實效的法制政策環境轉換；中長期再以整全的法制革新，正本清源並釜底抽薪地完備傳播法體系。

有關立即可行之建議如下：

1. 競爭平臺間的管制調和：可思考透過法規命令之修正，將有廣法之相關權利義務規定，移植至固網管理規則，並以具獨立性管理部門之模式，為 IPTV 之黨政軍條款解套。
2. 頻道授權、上下架排頻及消費者選擇：透過既有民法、行政罰法或公司法，落實並強化廣電三法之執法。
3. 媒體水平集中及垂直整合之管制：，現行之媒體水平集中及垂直整合管制規範仍不宜貿然落日。
4. 影視產製振興與本國文化提振：持續鼓勵匯流與公平競爭，以發展 4K8K 播送。
5. 內容監理與媒體識讀：研析網際網路內容與線上視聽服務平臺（如 OTT 平臺）之相關規範，進行政策規劃。規劃增進檢測工具與人員能力，建立不實訊息即時預警系統，以及提升公眾媒體素養等政策方向。
6. 廣電事業執照制度與評鑑換照：朝向簡化評鑑換照流程，並拉齊、且拉長執照有效期間之方向思考。
7. 無線廣播之未來想像：與經濟部、交通部溝通協調，規劃包含一般隨機型收音機、及內建於車用資訊娛樂系統之廣播接收機等產品之標準化。
8. 無線電視與公共媒體之發展：積極與文化部溝通協調。

有關中長期性建議如下：

1. 競爭平臺間的管制調和：通盤修正有廣法，徹底解決有線電視與 IPTV 匯流的問題、以及重塑黨政軍條款。另規劃 OTT TV 平臺之監理模式。

2. 頻道授權、上下架排頻及消費者選擇：建立以頻道業者申訴方啟動之以差別待遇為核心的頻道載送監理模式。
3. 媒體水平集中及垂直整合之管制：具體的法制革新，應與「反媒體壟斷」相關立法做整體思考與規劃。
4. 影視產製振興與本國文化提振：擴大獎勵補助措施或租稅優惠。
5. 內容監理與媒體識讀：建立完整的網際網路內容治理法制。
6. 廣電事業執照制度與評鑑換照：規劃具體的執照有效期間、以及降低管制密度後的公民團體參與、共管機制等。
7. 無線廣播之未來想像：考慮以技術中立的方式開放實驗執照。
8. 無線電視與公共媒體之發展：一致化「公共媒體法」草案與廣電三法之相關規範內容。

關鍵字：傳播政策、綠皮書、數位匯流

Abstract

Keywords: Communication Policy, Green Paper, Digital Convergence

I. Motivation

Since the rise of the OTT (Over-The-Top) industry, the audiences of media will be redistributed, resulting in the crowding-out effect on the advertising revenue of the traditional media market. It also raises the issue of how to regulate the local as well as the foreign OTT operators. In fact, not only the OTT is causing various impacts, but the media market is also facing many problems and challenges; for example, traditional broadcasting and television industry in Taiwan undergoing business model transformation due to the rapid development and advancement in communication technology; the issue of competing media in response to fair regulation of market development; the issue of encouraging the development of local content industry; the issue of political party or government involving in the operation of media, and the issue of regulating the centralization and vertical integration of media. In addition, cable TV has been fully converted from analog signals to digital signals. With the popularization of mobile networks, and the rise of cloud computing, Internet of Things (IoT), artificial intelligence (AI) and big data analysis, media will for sure play a comprehensive role in the digital era and also bring new issues on monitoring and management. This is particularly true because traditional audiences are considered to be highly rational in active selection. However, as the main body of mass media is disappearing, audiences involving in media production will become more popular. The thinking of the past should be re-adjusted and the model of audiences also needs to be re-created.

II. Research Method and Process

In this study, document analysis method was adopted to explore the opinions of the general public in various media about the issues revealed in the Green Paper and the opinions of the general public on the policies of the National Communications Commission were investigated. Moreover, public meetings and seminars were held to propose various issues openly, hoping to hear the opinions from experts and the general public. In this study, opinions and discussions about the Green Paper by various media during the

opinion-requesting period of the Green Paper (September 1, 2018 to October 31 of the same year) have been reviewed. As mentioned previously, one public meeting and two expert seminars have been held to gather the comments and opinions submitted by the general public. A total of more than 50 opinions have been gathered. The gathered opinions were then divided according to the issue categories in the Green Paper. In the end, a total of more than 700 pros and cons of the opinions were organized.

III. Important Finding

(I) Opinion on the “Control and Harmony Between Competing Platforms”

With regard to various platforms with different technologies, service modes and service qualities (including cable TV systems, IPTV, and OTT TV, etc.) under digital convergence, most of the opinions are hoping to see that regulatory authorities should make the regulatory systems of all platforms consistent, especially the inclusion of OTT into the regulatory system. In addition, some opinions have been requesting advice via the Green Paper, expressing the hope that the competent authorities should strengthen their countermeasures and commitment in fighting against piracy. Considering the fairness of regulation, foreign operators must fulfill their obligations for certain actions. As for the revision of the regulations for political party and the government involving in media operation, public opinions have made a lot of discussions and have reach a consensus. The opinions have suggested that the issue should be regulated by provisions of the Political Party Act as before and the penalties for violating the provisions should be amended.

(II) Opinions on the “Control of Media Centralization and Vertical Integration”

Observing the current trend of public opinions, with regard to the redefining of media market in response to the development of technology and digital convergence, the practitioners have reached considerable consensus, and focused on how to adjust the regulatory measures in the future. As for establishing a diverse index for the media market, there were some supporters, who also believed that centralization should be one of the assessment indexes. However, some opinions also suggested that going back to the current anti-monopoly law and fair trade law can solve the problem without establishing a diverse index. Regarding the issue of vertically

integrating broadcasting media and IPTV, the public opinions were not consistent, and the degree of discussions was relatively low. Some operators even believed that vertical integration of IPTV is not possible and does not need to be included for regulation.

(III) Opinions on the “Broadcasting Business Licensing System and License Renewal Assessment”

The regulation of the current Broadcasting Act is based on the licensing system, in which regular assessment is implemented for license renewal and supervision. The business operators have expressed their opinions, hoping to extend the effective period of the license, and at the same time reduce the threshold for license renewal. Some other business operators have expressed the hope that the regulation on satellite channels and wireless TVs can be uniform. Regarding the design of the assessment system which includes the withdrawal mechanism for business operators to exit the market, there were only few opinions. There was only one business operator expressing their concern about the assessment system which has made the business operator difficult to exit the market. Some business operators suggested the license renewal process and its assessment system should be simplified in order to benefit market development.

(IV) Opinions on the “Channel Authorization, Online, Offline, Arrangement and Consumer’s Selection”

When there is a dispute over the channel authorization, most of the business operators are against the intervention of the competent authorities. However, small majority of the business operators suggested that the competent authority should establish rules for regulating channel online and offline. Regarding to the issue of regulating channel agents by legislation to receive channel authorization in Taiwan, domestic opinions are divided into two parties; one party suggested the authorization of channel agent should be regulated by legislation, while the other party believed that the current Fair Trade Act can resolve possible disputes. Regarding the discrimination in channel authorization leading to limited market competition, most opinions suggested that the competent authorities of communication & broadcasting and the competent authorities of Competition Act may need to adjust their duties and responsibilities. Finally, regarding the regulation of cable television rate, most business operators supported the relaxation of rate control.

(V) Opinions on the “Revitalization of Film & Television Industry and Domestic Culture Boost”

Regarding to foreign satellite channel providers and OTT operators, most of the business operators agreed that the foreign operators should have the same obligations as the domestic operators. Most of the business operators supported that foreign business operators should have the obligations to broadcasting certain proportion of domestic program. Opinions have suggested that the competent authorities of communication & broadcasting should plan budget to promote the production of local audiovisual contents. As for the source of the budget, some opinions suggested that rental tax can be implemented. Other opinions suggested that the funding can be gathered from the Cultural Development Fund or the National Development Fund or from a certain percentage of the profit from the platform operators, serving as the promotion fund.

(VI) Opinions on the “Content Management and Media Literacy”

Audiovisual communication services may extend to the internet. However, most of the opinions are against stipulating internet-designated laws, hoping to set standards for specific issues instead. The current provisions of the Broadcasting Act for advertising specifications and implementation suggest relaxing the control system and replace it by the self-discipline system. Regarding the regulation of the infringements, the program content and the sale behaviors on the internet, the opinions suggested to establish standards after discussing with various stakeholders. As for the “Fake News” incident which has gain tremendous attention recently, some opinions suggested that controversial news or fake news should not be recognized by administrative agencies, and some opinions suggested that administrative agencies should guard against fake news. Some opinions suggested that media literacy can be included in the school curriculum of the Ministry of Education; therefore, the budget for media literacy can be increased.

(VII) Opinions on the “Outlook of Wireless Broadcasting”

Regarding to the decline of the advertising volume of the broadcasting industry year by year, the opinions have a tendency to open up advertising controls. There are also suggestions for radio station consolidation and integration with local culture. Some opinions suggested that radio stations can be hold 100% by foreign investors. The opinion that had slightly more

discussion is about whether there is a need for a designated-purpose radio station to exist. It is obvious that some business operators have a different point of view on the more relaxed management obligation for designated-purpose radio stations. On the other hand, the existing designated-purpose radio stations have expressed their values and significance for existences. Before establishing further policies, the regulatory authority should gather more opinions from the broadcasting industry.

(VIII) Opinions on the “Development of Wireless Television and Public Media”

The opinions have recommended that the government should increase the bandwidth to meet the needs of future interactive applications, and lower the frequency usage fees. It is also recommended that public and commercial purpose media should be separated. Some opinions encouraged the selling of locally made TV programs to overseas market. As for the “must-carry” regulation, the opinions suggested to re-examine rules according to the current circumstances. The competent authority may consider conducting the "platform and network separation" for the wireless TV transmission platform. Moreover, the resources of current public media are overlapped. In order to facilitate the integration of resources, public media consolidation should be promoted. In addition, the government should plan appropriate budget year by year to support public media, achieving sustainable operation.

IV. Major Suggestions

The suggestions proposed by this study basically followed the "minimum revision" approach; that is to achieve an effective legal policy environment transformation in short term through the implementation and strengthening of law enforcement, or the amending of rules and regulations by the administrative offices, etc. In medium or long term, a comprehensive legal system change can be carried out to complete the system of the Broadcasting Act.

(I) Suggestions that can be carried out immediately

1. Control and Harmony between Competing Platforms: It can be considered that through the amendment of rules and regulations, the relevant rights and obligations of the Cable Broadcasting Act can

be transferred to the management rules for landline. The regulations for political party, government and military based IPTV can be solved by implementing the model with independent management department.

2. Channel Authorization, Online, Offline, Arrangement and Consumer's Selection: Implement and strengthen the enforcement of the Broadcasting Act through the existing Civil Code, the administrative sanction or the Company Act.
3. Control of Media Centralization and Vertical Integration: The current control regulations for media centralization and vertical integration should not be easily removed.
4. Revitalization of Film & Television Industry and Domestic Culture Boost: Continue to encourage convergence and fair competition to develop 4K8K broadcast.
5. Content Management and Media Literacy: Study and analyze the relevant specifications of internet content and online audio-visual service platforms (such as OTT platform) for policy planning. Plan to improve the testing tools and the capabilities of personnel, establish real-time warning system for false information, and enhance public media literacy.
6. Broadcasting Business Licensing System and License Renewal Assessment: Working towards the direction of simplifying the assessment process for license renewal and extending the effective period of the license.
7. Outlook of Wireless Broadcasting: Coordinating with the Ministry of Economic Affairs and the Ministry of Transportation and Communications to plan the standardization of products including general-purpose radios and the broadcast receivers built into car infotainment systems.
8. Development of Wireless Television and Public Media: Actively communicate and coordinate with the Ministry of Culture.

(II) Medium and long term suggestions

1. Control and Harmony between Competing Platforms: Comprehensively amend the Cable Broadcasting Act to completely solve the problem of cable TV and IPTV convergence, and reshape the provisions to regulate political party, government and military

involved in media business. Also plan the supervision and management model for the OTT TV platform.

2. Channel Authorization, Online, Offline, Arrangement and Consumer's Selection: Establish a discrimination-based channel carrying supervision and management model which is triggered by the complaint of channel operators.
3. Control of Media Centralization and Vertical Integration: Specific legal reform which should be planned and carried out taking into consideration the legislations for "anti-media monopoly".
4. Revitalization of Film & Television Industry and Domestic Culture Boost: Expand relevant subsidies or rental tax incentives.
5. Content Management and Media Literacy: Establish a complete internet content governance legal system.
6. Broadcasting Business Licensing System and License Renewal Assessment: Plan specific license effective period, participation of citizen after reducing the regulatory density, and co-management mechanisms, etc.
7. Outlook of Wireless Broadcasting: Consider to open the access of trial license in a technology-neutral manner.
8. Development of Wireless Television and Public Media: To make the relevant contents of the draft of the "Public Media Act" and the Broadcasting Act consistent.

第一章 緒論

2015 年 9 月 8 日全球知名串流影片服務商 Netflix 發布公告，將於 2016 年年初進軍新加坡、香港、台灣、南韓，這是 Netflix 服務日本上線後進軍亞洲市場的重要一步，Netflix 於 2016 年元月初在台灣上線，兩個月後中國知名影音平台愛奇藝成立愛奇藝台灣站，就在同一個月，法國影音串流平台 Dailymotion 亦在台推出繁體中文網頁，2016 年可謂是台灣 OTT(Over The Top)元年，自此台灣進入 OTT 影視服務的戰國時代。目前我國 OTT 市場，除前述境外業者外，尚有 LiTV、KKTV、CATCHPLAY、台哥大的 MyVideo、遠傳電信的 Friday 等境內業者，OTT 市場甚為蓬勃興盛。

自前述 OTT 業者興起後媒體閱聽眾勢將進行重分配，對傳統媒體市場廣告收益亦產生了排擠效用，這也引發境外 OTT 與本土如何公平規管的問題。其實不只 OTT 所引發的各項衝擊，媒體市場其實亦面臨著許多問題及重重挑戰，例如：國內傳統廣播電視產業隨著通訊科技日新月異，有了改變既有營運模式的轉型聲浪；各競爭媒體間存在著如何因應市場發展進行公平規管的問題；在外來強勢文化入侵下如何鼓勵本土內容產業發展的問題；早期為維護媒體中立，立法訂定黨政軍不得經營媒體是否有因時修正的問題，以及如何管制媒體水平集中與垂直整合以保障消費者權益及產業發展等問題。

此外，媒體已由以往的類比訊號全面轉換為數位訊號，搭配目前行動網路高度普及化，以及雲計算、物聯網（IoT）、人工智能（AI）和大數據分析興起的趨勢，媒體勢將在數位生活時代扮演更全方位的角色，也將帶來更新的監理議題。傳統上閱聽人被認為具有高度主動選擇能力的理性，然而，隨著大眾媒體主體的消失，過往的想

像需要重新調整，而閱聽人的典範也需要重新打造。

在新典範下的閱聽人，不僅是單向接收資訊，更重要的是集體智慧(wisdom of crowd)共同投入創造分享的積極性，而閱聽人長期處在媒介飽和的狀態下，更養成了對媒體邏輯的熟稔，再加上應用網路媒介的成本大幅降低，越來越多的瞭解媒體技巧的閱聽人(Skilled Audience)加入了部落客的行列，閱聽人的主動性跟技能能夠盡情展現，而媒體飽和的時代更是讓新典範的閱聽人有取之不竭、用之不盡的原料，透過更簡單的網路發佈工具，接收、生產以及再生產，對遍及世界各地的新典範閱聽人來說，這已成為了全球同步的作業。

國家通訊傳播委員會為因應前揭市場發展趨勢，刻正積極推動數位通訊傳播法草案及電信管理法草案的立法作業，並同時於本(107)年8月31日公布「匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）」，以此蒐集各方意見，作為後續擘畫傳播政策藍圖之依據。傳播政策綠皮書揭槓了「自由」、「公平」、「多元」及「效率」四項核心價值，並據此延伸出「鼓勵傳播市場參進與競爭」、「促進內容產製誘因與治理」、「振興無線廣電產業發展」、「健全傳播環境與交易秩序」四項策略思考。每一項策略思考又依據現況與挑戰的盤點，以及研議的初步對策，再各提出兩項徵詢議題，共計八項重要傳播諮詢議題，分別依序為「競爭平台間的管制調和」、「媒體水平集中及垂直整合之管制」、「影視產製振興與本國文化提振」、「內容監理與媒體識讀」、「無線廣播之未來想像」與「無線電視與公共媒體之發展」、「廣電事業執照制度和評鑑換照」、「頻道授權、上下架排頻及消費者選擇」等。本研究遂持續針對前述各項議題之輿情反應，進行蒐集、整理、分類及分析等作業，以期藉由對上述議題的意見輿情反饋，來進一步強化或修正各議題的政策方向。

第二章 研究方法與進度說明

第一節 研究方法

本研究以文件分析法針對已發布之綠皮書所揭櫫的各項議題，在各類型傳媒中爬梳各界意見，以側面的角度探知普羅大眾對國家通訊傳播委員會傳播政策的意向。此外，再藉由辦理公開說明會及座談會的機會，以正面的角度拋出各項議題就教專家學者及社會大眾，文獻分析法是指根據一定的研究目的或課題，透過蒐集有關市場資訊、調查報告、產業動態等文獻資料，從而全面而精準地掌握所要研究問題的一種方法。蒐集內容儘量要求豐富及廣博，再將四處收集來的資料，經過分析後歸納統整，再分析事件淵源、原因、背景、影響及其意義等。本研究首先針對綠皮書對外諮詢的各項議題進行檢視，藉由文獻分析法，廣泛蒐集、整理、分析各類型傳媒所刊載之相關輿情。文獻資料包含傳統紙媒、新興電子媒體、研討會紀錄等。

一、文件分析法

在資料蒐集方面，主要採用文件分析法 (Documentary Research)。文件分析法是一種利用文件或檔案資料來了解人類思想、活動和社會現象的方法。由於文件和檔案乃是現成的資料，故其分布範圍很廣。大致說來，主要來源分別為：政府機關的文件與記錄、私人文件或信函、) 大眾傳播媒體及社會科學的研究檔案等。

值得注意的，就是文件分析法所採用的文件或檔案資料具有先天上的缺點，如記載偏差、保存不全、缺乏代表性、內容不完整、取得不易以及整理困難等。因此之故，在蒐集與應用文件和檔案資料時，研究者宜對下列三點特別注意並努力做好：第一，要鑑定資料的真實性和精

確性，審慎依據資料本身的內在邏輯結構，和外在的參照證據，確定所蒐集的文件和檔案資料可靠而適用；第二，要運用適當的人際關係和正當管道，取得較完整的資料，以免偏差不全；第三，要依據研究目的，有系統的整理資料以利分析。端此，本計畫以文件分析法研析綠皮書各項議題，研究團隊需另廣蒐各界對通訊傳播政策及法規之意見，併考量市場與產業發展，方不致針對蒐集的文件有解讀錯誤之情形，並就各研究議題做成初步瞭解後，再行辦理相關公開說明會及專家座談會，廣蒐產官學研各界意見，最後綜整提出適用國內之合理市場管理法規及配套措施。

二、專家座談會

訪談是指二個人以上的交談，其要件是至少有一位以上的訪談人，以及一位以上的受訪者。訪談人透過語言溝通來獲取受訪者的某些訊息，即如同對話一樣，在提話與回答的互動過程中，用來蒐集訪談人所需要的資訊。深度訪談指的是希望透過訪談取得一些重要因素，而這些重要因素並非單純用面對面式的普通訪談就能得到結果。深度訪談是以開放式問題作訪談，獲得參與意義的資料，參與意義指在社會環境中的個人，構思其世界的方式，以及他們解釋生活中的重要事件或賦予意義的方式。訪談在質性研究中佔有很重要的地位，也可以做為量的研究的先導性研究。運用在眾多範圍，從不熟悉的探索性研究，比較成熟的領域，到成熟的領域，都有可以發揮之處。

本計畫辦理之專家座談會，即為透過邀集公協會及相關政府機關，進行多人訪談，依據綠皮書相關議題於會議引導與會專家進行討論，以了解各界於我國發展現況之想法與建議，以完善本計畫之相關工作項

目。專家座談會之成果亦將加以整理、分析，以產出更具象的概念與主題，進而型塑出未來政策具體發展方向。

第二節 研究進度說明

依據委辦單位提出之要求，本計畫應於契約生效次工作日 45 日內提出期中報告，期中階段本計畫已完成一場公開說明會暨兩場專家座談會，同時於綠皮書公告徵求意見期間(107 年 9 月 1 日至同年 10 月 31 日)，爬梳各媒體所載與綠皮書相關之討論意見，再彙整公開說明會、兩場專家座談會暨各界主動投書之意見，總計彙集 50 餘份各界意見，最後再將前揭意見按綠皮書各項議題，拆解意見基調別，共計整理約 700 餘項正反意見基調。執行程序如下圖：

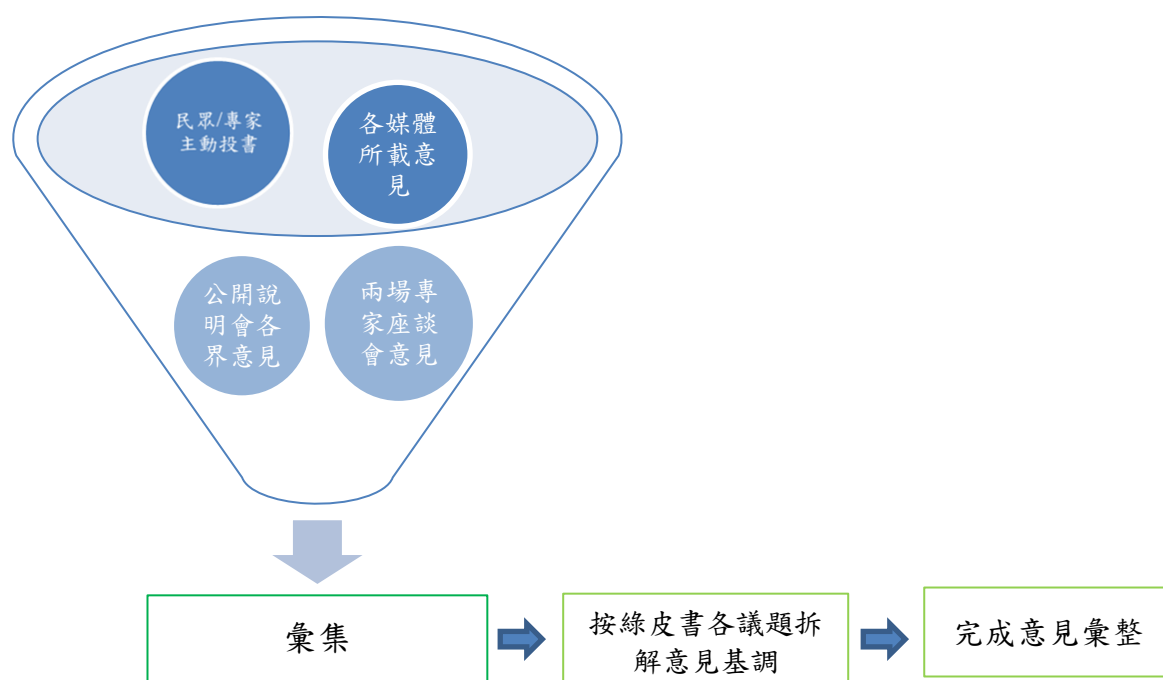


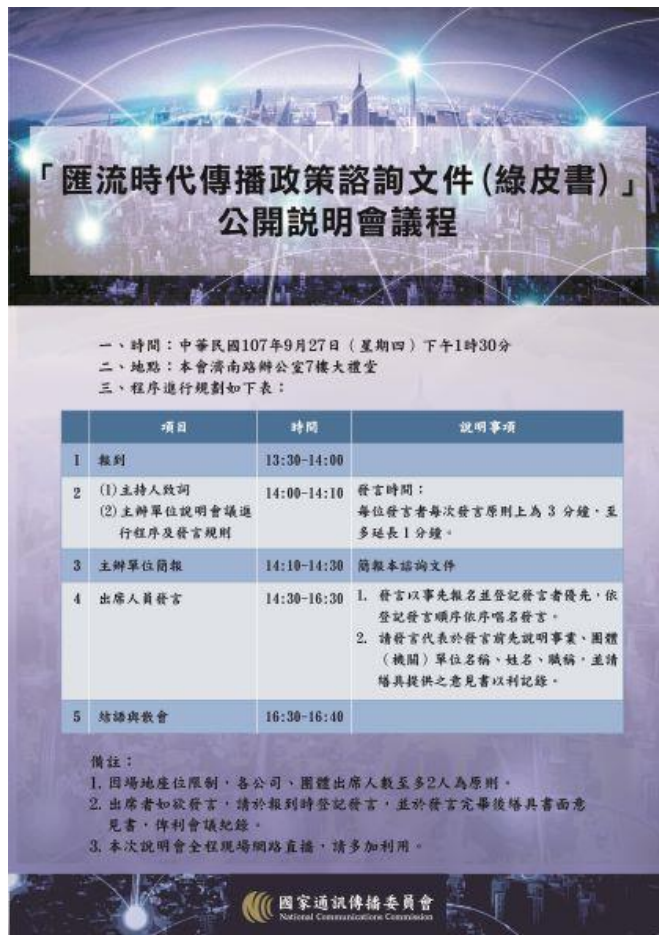
圖 1：綠皮書意見彙整程序

第三章 蒐集資料及文獻分析

第一節 公開說明會

一、辦理時間及議程

本次公開說明會係於 107 年 9 月 27 日（星期四）下午 2 時於國家通訊傳播委員會濟南路辦公室 7 樓大禮堂，共計 46 人與會，會議議程如下圖：



「匯流時代傳播政策諮詢文件(綠皮書)」
公開說明會議程

一、時間：中華民國107年9月27日（星期四）下午1時30分
二、地點：本會濟南路辦公室7樓大禮堂
三、程序進行規劃如下表：

項目	時間	說明事項
1 報到	13:30-14:00	
2 (1) 主持人致詞 (2) 主辦單位說明會議進行程序及發言規則	14:00-14:10	發言時間： 每位發言者每次發言原則上為 3 分鐘，至多延長 1 分鐘。
3 主辦單位簡報	14:10-14:30	簡報本諮詢文件
4 出席人員發言	14:30-16:30	1. 發言以事先報名並登記發言者優先，依登記發言順序依序唱名發言。 2. 請發言代表於發言前說明事實、團體（機關）單位名稱、姓名、職稱，並請備具提供之意見書以利記錄。
5 結語與致謝	16:30-16:40	

備註：
1. 因場地座位限制，各公司、團體出席人數至多2人為原則。
2. 出席者如欲發言，請於報到時登記發言，並於發言完畢後備具書面意見書，俾利會議紀錄。
3. 本次說明會全程現場網路直播，請多加利用。

國家通訊傳播委員會
National Communications Commission

圖 2：公開說明會議程海報

二、會議引言

本次公開說明會首先由國家通訊傳播委員會王德威處長引言，藉由提綱挈領地點出本次座談會的目的及希望達成目標，促與會各業者能迅速了解座談會的走向，並期望藉此，讓各業者能在了解通傳會未來政策方向，能更深入地進行交流，王處長引言摘要如下：

為因應匯流時代來臨，通傳會已就所職掌之電信議題及網路議題提出政策草案，就傳播議題亦將提出政策草案。惟於正式提出傳播政策草案前，期望先以傳播政策綠皮書之內容為基礎與外界溝通，藉此廣納各界建言、凝聚共識，以規劃最完善、最符合未來需要的傳播政策。

接著由國家通訊傳播委員會詹婷怡主任委員致詞，詹主委致詞摘要如下：

資訊科技技術的發展，趨動現今社會邁向後匯流時代，各行各業在此波潮流推動下，不僅能透過網路加速發展創新服務，也能更自由的傳遞想法。通傳會作為我國通訊傳播主管機關，需努力協調後匯流時代所面臨之文化面向、多元價值、表達自由與近用等議題，惟這些議題影響全國民生甚廣，非少數管理者可予決策，因此本會邀集國內三、四十位學者與公協會代表，集思廣義討論出未來的管理原則，並以傳播政策綠皮書，供社會各界討論，期望各界先進能給予更好的建議，使政策更符合需求，國家社會邁向更美好的未來。

三、會議發言過程

（一）台灣有線寬頻產業協會彭淑芬理事長

1. 建請主管機關重新思考媒體的定義，最好可以做全面性的普查，

重新界定媒體的定義是什麼，媒體定義清楚了，才能接著制定其他各個子項，包括媒體影響力指標、各項權利義務等；此外，MOD年底就要突破200萬用戶，沒有一個系統業者用戶數比MOD多，建請將有線電視和MOD規管密度拉齊，至少應將MOD用戶數納入市場分母的計算。

2. 不建議將有線電視變得和MOD相同，同時，我們是民主法治的國家，系統營業與財產權利係受到憲法保障，希望主管機關不要觸及屬於商業機制的上下架協商。
3. 於OTT管制部分，以國際案例而言，有線電視、OTT及IPTV之管制，美國、歐盟、日本、韓國並未將IPTV跟有線電視做區隔管理，其實是一致而且是鬆綁的，另舉歐盟的案例，對OTT有開始適度規管，包括投資本地節目、同負侵權責任等，建請主管機關可以嘗試放棄嚴管的思維，朝鬆綁方向來進行。

（二）中華電信研究院彭政文研究員

1. 建議以新型態匯流治制架構訂定新版傳播管理法。
2. 原本廣電三法之實體網路層可列入至新電信管理法，進行登記與申請執照。廣電三法即剩下匯流平台，僅辦理登記即可。在匯流平台架構下納入OTT平台，則無須以黨政軍要求規範。

（三）中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會陳依孜秘書長

1. 科技發展應回歸其價值。科技與網路的發展因超大寬頻的趨勢導致盜版猖獗，最終將影響內容提供業者無法生存。
2. 應省思科技發展到底對臺灣造成何種影響，若非全然是好的影響，應找到適合自己的定位、角度與效益。
3. 期望有畢其功於一役的修法過程，以大破大立的態度重新擬定合於現代的法規，而非受限舊觀念的框架，不斷緩慢修法。
4. 提出幾個觀念：
 - (1) 「平台治理是關鍵內容、內容為王是價值」。
 - (2) 政策架構或商業營運模式應區分「視訊服務」與「非視訊服務」，並有各自的營運模式與法令規管。
 - (3) 應衡量進入臺灣市場取得資源者之貢獻度，並應鼓勵與支持發揚國內產業至海外市場者。

主持人：內容的文化與話語權、意見的形成跟價值觀等等都有關係，本會將再多方考量。網路寬頻的興起，的確有些負面影響正在擴大，除盜版外還有網路安全或個人隱私，都須額外注意，這些問題或許不在傳播議題的處理範圍，但均會帶回會內與院內討論。問題的解決方式有其先後順序，當網路化與寬頻化後，或許環境變化得更快，自然能加速法規大破大立的速度。

（四）中天電視股份有限公司蔡玖瑛經理：

1. Digi+涉及之問題面向很深達廣泛，如智財局、公平會及消保會等，建請貴會多作細節說明。涉及國家軟實力之未來匯流發展趨勢之重要框架下，人民必須先行知悉自己之權益。
2. 匯流二法及廣電三法之新發展及修正檢視。目前三法實務運作仍是問題層出不窮，建議深入檢視以為校正有利業者。
3. 建請貴會是否有更高機關作為主管監理。

（五）國際通商法律事務所謝易哲律師：

1. 傳播平台的出現速度較以往快速、容易，因此傳統對於不同平台採行不同管制之方法應予廢棄。目前對於平台或頻道訂戶數的結構管制，因消費者可同訂閱多重平台，故長遠看來也不切實際。
2. 新管制架構的實行時間點須考量世代差距和南北對媒體近用(access)之落差。

主持人：本次辦理意見徵詢的綠皮書非未來執行政策，僅作為意見溝通之用，後續會將今日意見納入考量，在十月以後若各位有意見仍可提出。或許未來環境變化更快，現今討論的問題點已不在，但本會仍應持續定期檢視所在環境與政策，以符合社會需求。



圖 3：綠皮書公開說明會實況

資料來源：本研究於公開說明會現場拍攝

第二節專家座談會(政府機關與公民團體場)

一、辦理時間及議程

本次座談會係於 107 年 10 月 9 日（星期二）下午 2 時假交通部集思會議中心二樓 202 會議廳，共計 13 人與會，會議議程如下圖：



**「匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）」
座談會議程
政府機關與公民團體場**

時 間：中華民國107年10月9日（星期二）下午2時0分
地 點：集思交通部會議中心202會議室
主 席：綜合規劃處王處長德威

議程：

壹、主席致詞
貳、報告事項：「匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）」簡報說明
參、會議討論：

- 1、現場與會者意見陳述。
- 2、網路研討參與者意見交流。

肆、臨時動議
伍、主席結論
陸、散會

備註：

- 1、因場位座位限制，請貴機關、團體出席人數原則上以不多於2人為限。
- 2、「匯流時代傳播政策諮詢文件(綠皮書)」全文已載於本會全球資訊網專區內
(網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/gradation.aspx?site_content_sn=5037)，如有需要，請自行下載。
- 3、本場座談會將全程現場進行網路研討(webinar)型式之公開意見交流，
歡迎貴屬單位、會員多加利用。

 **國家通訊傳播委員會**
National Communications Commission

圖 4：專家座談會(政府機關與公民團體場)議程海報

二、會議發言過程

(一) 文化部代表發言

有關綠皮書所提影視產製與本國文化提振以及公共媒體發展兩大區塊，本部建議如下：

1. 影視產製與本國文化提振：

(1)為振興影視產製與提振本國文化，建議放寬電視節目廣告化及置入性行銷之規定，此可提昇我國影視產業之經營彈性，期能吸引更多元之資金挹注。

(2)建議研議擴大本國節目適用範圍，調整本國自製率相關比率及新播定義；另有關境外衛星廣播電視事業經營之衛星頻道節目供應事業，建議可於頻道營運計劃書，提出本國自製節目規劃或協助本國影視產業發展之相關方案，以扶植國內節目製作業者。

(3)建議通傳會參考歐盟近期修正之視聽媒體服務指令，調整 OTT TV 管理方式，要求視訊隨選平台者，應提供一定比例之本國影視內容，同時觀察歐盟執行情形，以做為未來研議播送比例之參考。

(4)為推動有線電視多元選擇付費方案，建議基本頻道應包含本國戲劇和電視頻道，以推廣本國文化及影視內容，健全相關產業環境發展。

(5)為有利電信事業投入數位影視聽產業，扶植產業發展，建議適度調整黨政軍條款，讓業者有較充裕的資源引進人才，優化節目產製。

2. 公共媒體發展：

建議通傳通訊傳播監督管理基金可否也於每年提撥一定比例，挹注於文化發展基金，以促進我國文化產業及公共媒體的發展。後續本部也將與通傳會共同研商相關基金的運用。

另有關綠皮書提及之相關無線電視必載問題，本部於公共媒體法修法時，亦載明有線平台必載公共媒體之無線電視頻道，以保障全民對公共節目之收視權利。

主持人王處長德威回應如次：

匯流媒體時代面臨最大的挑戰就是網路，若國內無較佳的誘因環境，媒體如轉向網路發展，就脫離媒體監管機制，因此修法應審慎，兼顧產業發展與機關監理。

（二）財政部代表發言

財政部主要任務是維護租稅公平和兼顧經濟發展，並且以滾動方式檢討我國所得稅制和相關其他稅法規定。

審酌影視產業對於資金需求殷切，電影法已提供營利事業股東，投資國內影片事業且符合一定期間，其投資金額之一定比例可抵減營利事業所得稅。本部另於產業創新條例修法時，配合經濟部增訂租稅幾項優惠措施，包含有限合夥採透視課稅，以及個人天使投資扣除額的租稅優惠，期能藉由這些租稅措施，協助影視產業與新創產業募集資金，協助企業發展。

主持人王處長德威提問：以財政部的立場是否希望透過環境條件的誘因，吸引國內外廠商於國內登記設立，或即便廠商提供跨境服務亦可課稅？

財政部代表表示：此項本部尊重市場趨勢和整體國家政策的方向。

其他各國對此雖採租稅優惠制或採現金補貼，但國際間對租稅工具之運用應避免造成不公平的競爭，因此本部對此亦是審慎因應。

王處長德威總結：或許法規之設計應有誘因，例如申請國內電信稀有資源，應先於我國辦理登記，使得廠商在國內登記納稅；若毋須稀有資源的廠商則不強制要求，而是尊重市場機制。

（三）財團法人卓越新聞獎基金會執行長邱家宜

為使貴處政策執行時亦有民間意見，建議座談會之邀請，以公函及電話連繫併行。

綠皮書中討論到內容上下架、遊戲規則、壟斷等議題在反壟斷法似乎均有提及，建請通傳會說明反壟斷法的修法進度。

國內影視產業之收益似乎都掌握在平台與通路業者，致壓縮內容產製業者生存空間，建請通傳會於制訂法條時應公允公平，兼顧影視內容與平台通路業者的生存。

另並建議通傳基金得提撥部份作為獎勵補貼影視產業之用，並請貴會再次說明反壟斷法草案之送審進度。

主持人王處長德威回覆：

因邀請單位眾多，以往本會各項會議均以公函邀請，各界亦可透過電話、電子郵件或網路會議指教，本會亦將檢討改進邀請方式。

反壟法包含媒體壟斷防制以及多元文化促進兩個部份，與媒體環境有關者在綠皮書中均有描述，會內亦對於多元付費、黨政軍、媒體上下架等議題進行多方討論，惟仍須整體規劃配套措施。

通傳基金由本會於每年營收中編列 5%至 15%之預算，並預先編列對應科目才可申請，且其設立目的係為多元文化之發展。如用於媒體內容產業發展，有線基金似乎更合適，此待跨部會協調後辦理。

本會對於數位匯流之發展與管制確實是有大方向，但對綠皮書如何執行並無預設之政策立場。多元文化之促進跟媒體壟斷防治部分，會內已多次討論，具體送審時程須由會內回覆。

通傳會閻立泰科長說明：

國內廣電產業獎補助之主要機關為文化部，對於產業確是僧多粥少，故綠皮書上亦就租稅措施調整，或文化部後續擴大文化發展基金的運用，提出徵詢。

本會在法治結構屬監理機關，故主要以法治手段鼓勵產業投資；通傳基金雖有法定用途，但仍可調整其範圍定義及補助項目，以協助提昇產業內容或產業發展。

（四）教育部代表發言

有關促進產業內容製播之誘因跟內容監理部份，通傳會就內容監理僅在換照或評鑑時以書面審理，似有不足，建議未來結合文化發展基金，針對重點議題進行獎勵補助，以刺激業者提出更具創意或更積極作法。

關於媒體識讀，教育部現透過國小、國中、高中等各階段教育課程，建立脈絡及體系，未來教育電台亦可協助，爰期望通傳會有更積極之作法共同實施。

無線廣播中指定用途之電台有 7 家，分屬 4 個部會及 2 個地方政府，設立時均有應肩負之特殊任務，如未來整合成公廣集團，建議在公視法修法前維持現狀營運。

主持人王處長德威：

本會將持續精進，並簡化換照流程；媒體識讀可視教育部需要進行合作。指定用途之電台屬稀有資源，使用須經行政院核定，亦有對應之管理法規。



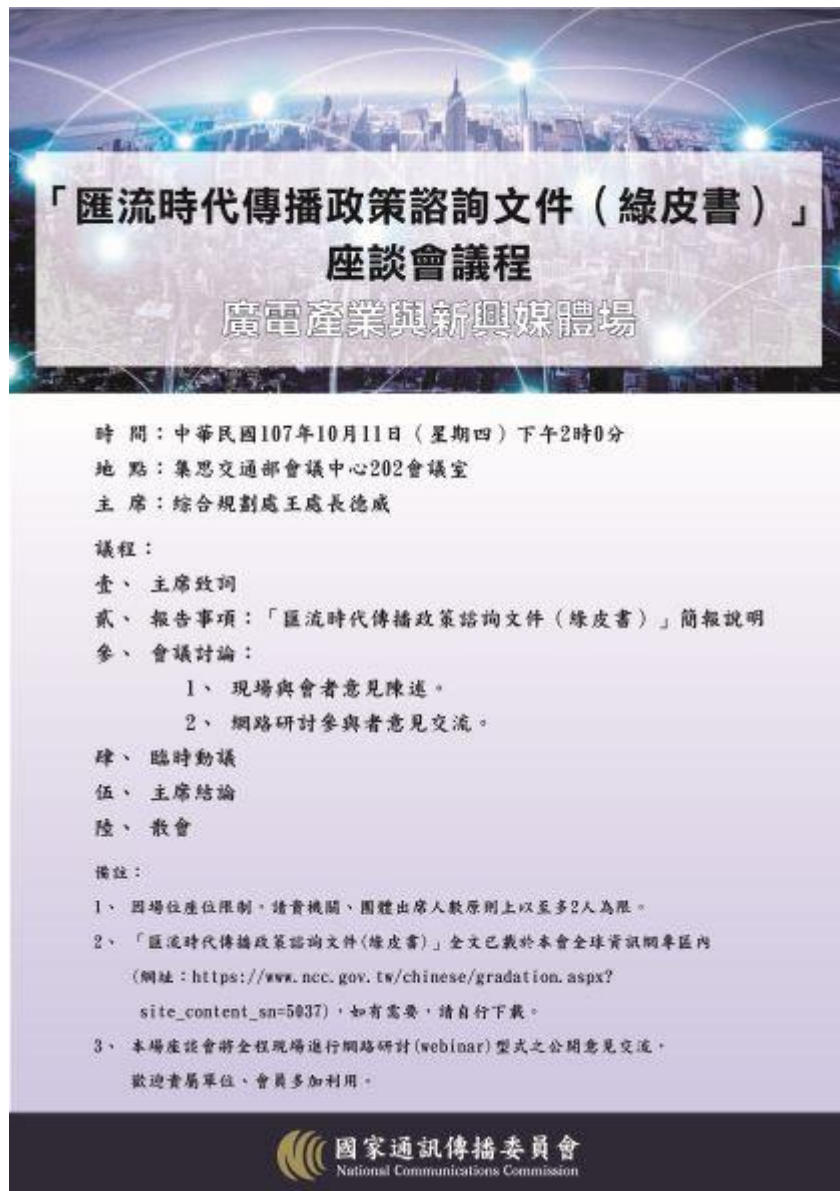
圖 5：綠皮書專家座談會(政府機關與公民團體場)實況

資料來源：本研究於座談會現場拍攝

第三節 專家座談會(廣電產業與新興媒體)

一、辦理時間及議程

本次座談會係於 107 年 10 月 11 日（星期四）下午 2 時假交通部集思會議中心二樓 202 會議廳，共計 18 人與會，會議議程如下圖：



**「匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）」
座談會議程
廣電產業與新興媒體場**

時 間：中華民國107年10月11日（星期四）下午2時0分
地 點：集思交通部會議中心202會議室
主 席：綜合規劃處王處長德威

議程：

壹、主席致詞
貳、報告事項：「匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）」簡報說明
參、會議討論：

1、現場與會者意見陳述。
2、網路研討參與者意見交流。

肆、臨時動議
伍、主席結論
陸、散會

備註：

1、因場位座位限制，請貴機關、團體出席人數原則上以最多2人為限。
2、「匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）」全文已載於本會全球資訊網專區內
（網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/gradation.aspx?site_content_sn=5037），如有需要，請自行下載。
3、本場座談會將全程現場進行網路研討(webinar)型式之公開意見交流，歡迎貴屬單位、會員多加利用。

 **國家通訊傳播委員會**
National Communications Commission

圖 6：專家座談會(廣電產業與新興媒體場)議程海報

二、會議發言過程

本次座談會首先由主持人王德威處長引言，王處長表示：科技進

步與網路發達已使傳統媒體面臨嚴峻的挑戰，面對數位匯流時代來臨，政策上亦應往前邁進，此次綠皮書中已提出8個策略及30餘個問題，期望藉由各位之專業協助使政策更完善，本會將就今日意見納入未來政策，並協助跨部會溝通。其餘各與會專家學者發言情形如次

(一) 中華民國電視學會副秘書長游智森

有關貴會於綠皮書之制定方向，本學會提供目前面臨之困境及問題如下：

- 一、無線電視產業刻正面臨嚴峻之經營危機。廣告是產業唯一營收，卻因新產業及新媒體之發展而急速萎縮，另一方面業者又須投入鉅額費用維持節目自製率。因此，建議有線電視業者應支付費用予必載之無線電視台，作為節目收視權利金。
- 二、建議政府對於無線電視台將自製節目銷往國外，給予獎補助或財稅上優惠。
- 三、有線電視平台上之無線電視與衛星電視，分受無廣法與衛廣法規範，然其權利基礎不公平，建請貴會檢視此兩者之執法與適法性，以符合綠皮書公平、平等之精神。
- 四、建議放寬廣告冠名置入之規定，由業者依市場機制自律管理，方可活化業者營收。

主持人王處長德威回應：匯流時代變化極快，法律規範須站在一定高度思考長遠影響，並且確保不會過度偏袒某一方，在公平、平等的基礎提出全面性規劃。業者可從資訊傳送平台角度來思考，是否能藉此發揮價值，創造更多營收。

游秘書長：再補充幾項建議如下：

- 一、建議重新思考電視產業之營收，並檢視頻道或平台收視費、置入性行銷、冠名及多元化經營是否公平，若無法公平則分配者應鬆綁法令，使業者公平競爭。
- 二、建議主管機關能挺身而出，配合司法查緝，予以盜版業者迎頭痛擊，為合法業者爭取生機。
- 三、政府應捍衛境內本土文化的電視產業，更應仿效韓國對影視文化產業輸出境外者予以獎勵，可正向提升節目製作水準。
- 四、無線電視公共責任不應無限擴張，政府機關應減稅或獎勵自製節目業者，主要時段應規定只播放本國自製戲劇並放寬冠名置入的時段。
- 五、現行減稅優惠僅適用影視媒體專用器材設備或車輛進口，是否可針對投資自製內容業者給予賦稅減免。
- 六、建議思考在台北市區架設電視塔之可能性，以利訊號普及。

七、建議對提供非法影視內容的APP，可有上架審核權。

主持人王處長德威回應：

通傳會對無線廣播或衛星廣播之監管，係來自法源；對於網路廣告或APP上架管理，目前通傳會無法源依據可管，但可用頻率、平台及公眾網路等公眾資源之使用，行使管理權。其餘建議將帶回會裏參考。

（二）中華民國廣播商業同業公會理事長陳宏津

廣播產業所面臨之困境不僅是營收減少，甚至聽眾與廣播接收器都快速消失，爰提供建議如下：

- 一、建議未來車聯網上應強制規範設置廣播接收裝置。
- 二、建議由政府開發易於接收電台訊號的廣播雲，供公民營電台上傳訊號。
- 三、建議採用美規的DRM的數位廣播系統，其高相容性可降低業者導入成本。

再補充幾項建議如下：

- 一、建議去除指定用途電台，使其恢復為一般商業用途，增加業者生存空間。

二、未來如計畫整併公共或公營電台，建議先辦理公營電台收聽

率的調查，瞭解聽眾群及經營面向，再決定進行方式。

三、成立小型電台資本額低，為避免電台股權複雜化，建議放寬

電台股權比例之限制。

四、建議將深夜時段之廣播廣告挪至日間黃金時段播放，廣告總

時數仍維持廣播電視法規定15%之比例。

政府應設立廣播專責管理單位，如文化部影視廣播音樂局，並重視產業發展，給予充足補助。未來電台換照評鑑可由公會初審，以此約束業者遵守公會公約。而電台整併可由市場機制決定，主管機關暫時毋須修法管理。

（三）中華民國廣播電視節目製作商業同業公會代表周如雁

節目製作業者長期以來無法從終端消費者收取費用，必須仰賴頻道商氣息，不利業者生存，亦不利內容多元化。

（四）中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會秘書長陳依玫

超大寬頻改變民眾收視習慣，然而，國外大型網路業者囊括國內廣告市場收益，卻未回饋國內，爰提出兩點修法建議：

一、以網路提供影視服務者應受管制。

二、面對快速變動時代，修法應以解決業者的困境為優先。

另外法律規範亦應兼顧三項原則：

一、平台治理是關鍵、內容為王是價值；各種影音傳播平台均

應受到管制，並提供收視分潤給內容業者。

二、區隔視訊服務和非視訊服務。

三、面對國外四大業者進軍國內市場，政府應鼓勵或補助開拓

國外市場的業者。

主持人王處長德威回應：在自由世界的價值觀下，恐難以強制手段限制網路發展，可思考使用國家稀有資源的誘因，使業者加入管制規則；若仍無法限制國外業者受管制，或許可放寬對國內業者之限制。

陳秘書長另補充幾項建議如下：

一、因網路和廣電產業之廣告管制不對稱，如無法加強對網路之

廣告管理，可否對傳統廣電產業之廣告鬆綁，此作法可參考

日韓等國戲劇置入性廣告方式。

二、平台管理，建請分為視訊服務和非視訊服務兩項，視訊服務之管理應使價值回歸內容業者，其訂價權、收費權、排頻權及移頻權應由頻道和消費者決定，而非平台掌控。而媒體壟斷之管理對象是有線電視、IPTV、MOD、OTTTV、Line、FB等平台，內容業者自有收視率作為管理機制。

（五）台灣有線寬頻產業協會理事長彭淑芬

廣告收益下降並非平台業者之問題，產業鏈中，平台業者受限費率管制亦非最終受益者，建議政府應放寬對頻道費率的管制，由多元化的市場機制決定。

再者，通傳會應重新思考規管對象，除傳統影視鏈業者外，MOD與OTT業者是否亦應納入。IPTV業者與有線寬頻業者服務內容相似，但處於不對等管制架構，建議主管機關對於競爭平台之間的管制調和，應公平公正。

在數位匯流時代下，媒體平台必須吸引資金，以整合發展多元服務，建議應放寬對業者募資、交易或黨政軍投資的管制，黨政軍條款防止政治介入媒體之方式，則可採實質控制理論。各業者頻道上下架須遵循通傳會現行規定，並尊重商業協商機制。

最後，建議綠皮書描述應著重提昇產業產值。

主持人王處長德威回應：匯流法希望提供產業願景但不等於人人獲利，業者仍應做好對面市場衝擊的準備。有關網路廣告安全部份可參考歐洲作法，藉個資法管理進行內容控管。



圖 7：綠皮書專家座談會(廣電產業與新興媒體場)實況

資料來源：本研究於公開說明會現場拍攝

第四節網路直播會議办理流程

為使諮詢過程透明公開，縮短數位落差，達到擴大全民參與的目

標，在辦理以上會議時，研究團隊同步使用直播系統將正在進行的實體研討會，擴大成為網路研討會。為利聽眾便於參與會議，研究團隊將選擇適當直播系統，使線上聽眾無須安裝軟體即可透過電腦、手機和平板，以其作業系統所內建之瀏覽器連線。系統架構圖及連線界面如下圖：

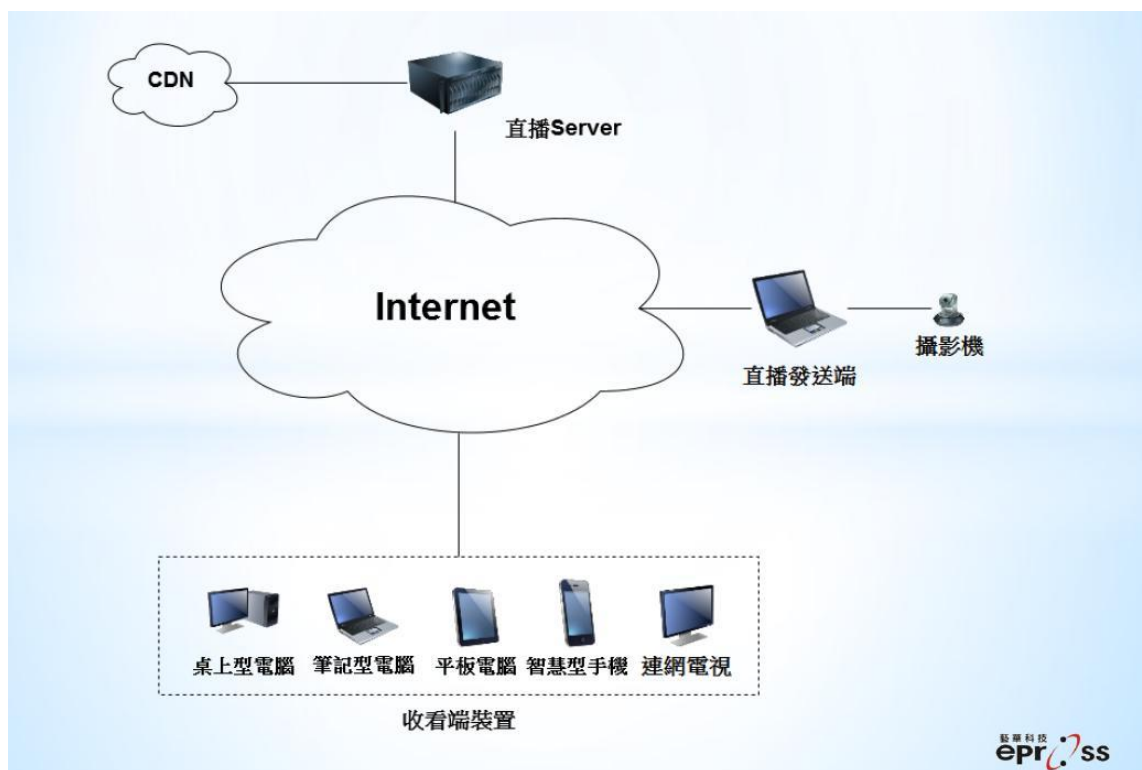


圖 8、系統架構圖

資料來源：本案分包系統廠商藝華科技提供

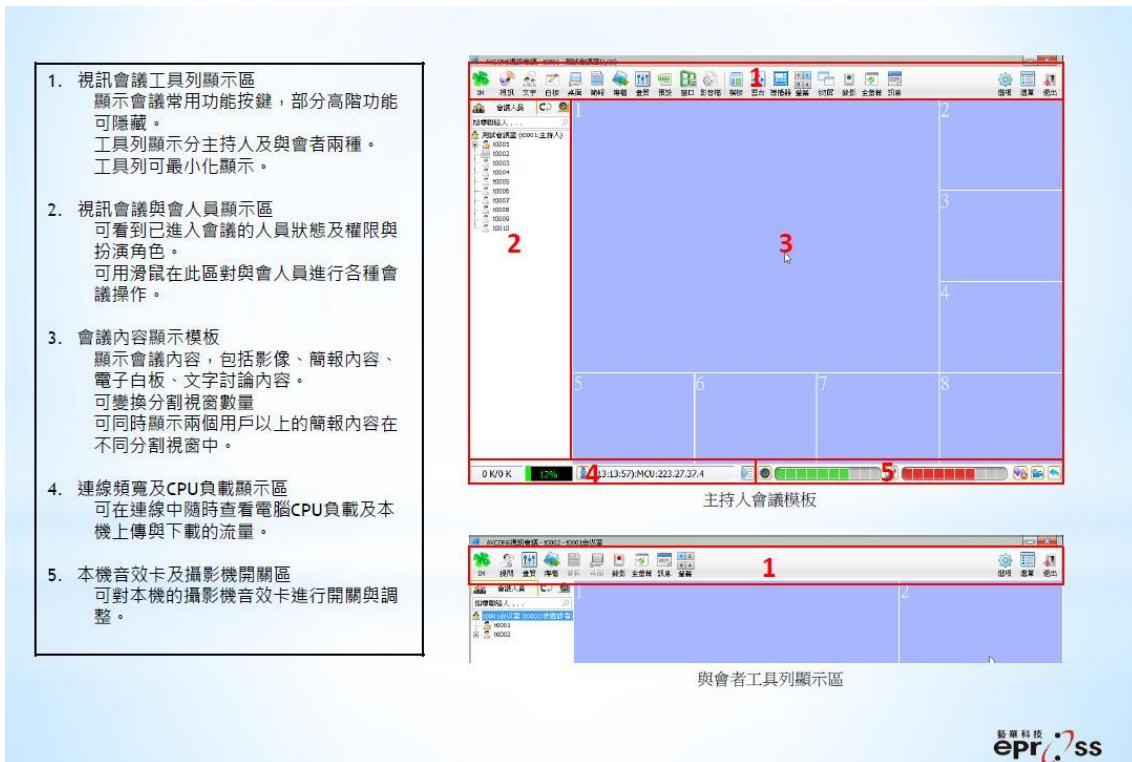


圖 9、連線軟體界面說明

資料來源：本案分包系統廠商藝華科技提供

在會議進行過程中，講者可與聽眾透過此功能交流。除了傳送文字外，亦可傳送表情符號與按讚，還可根據最新留言或按讚數來選擇訊息的排列依據，或是停止使用文字交談功能。



圖 10、會議過程連線畫面一

資料來源：本案分包系統廠商藝華科技提供

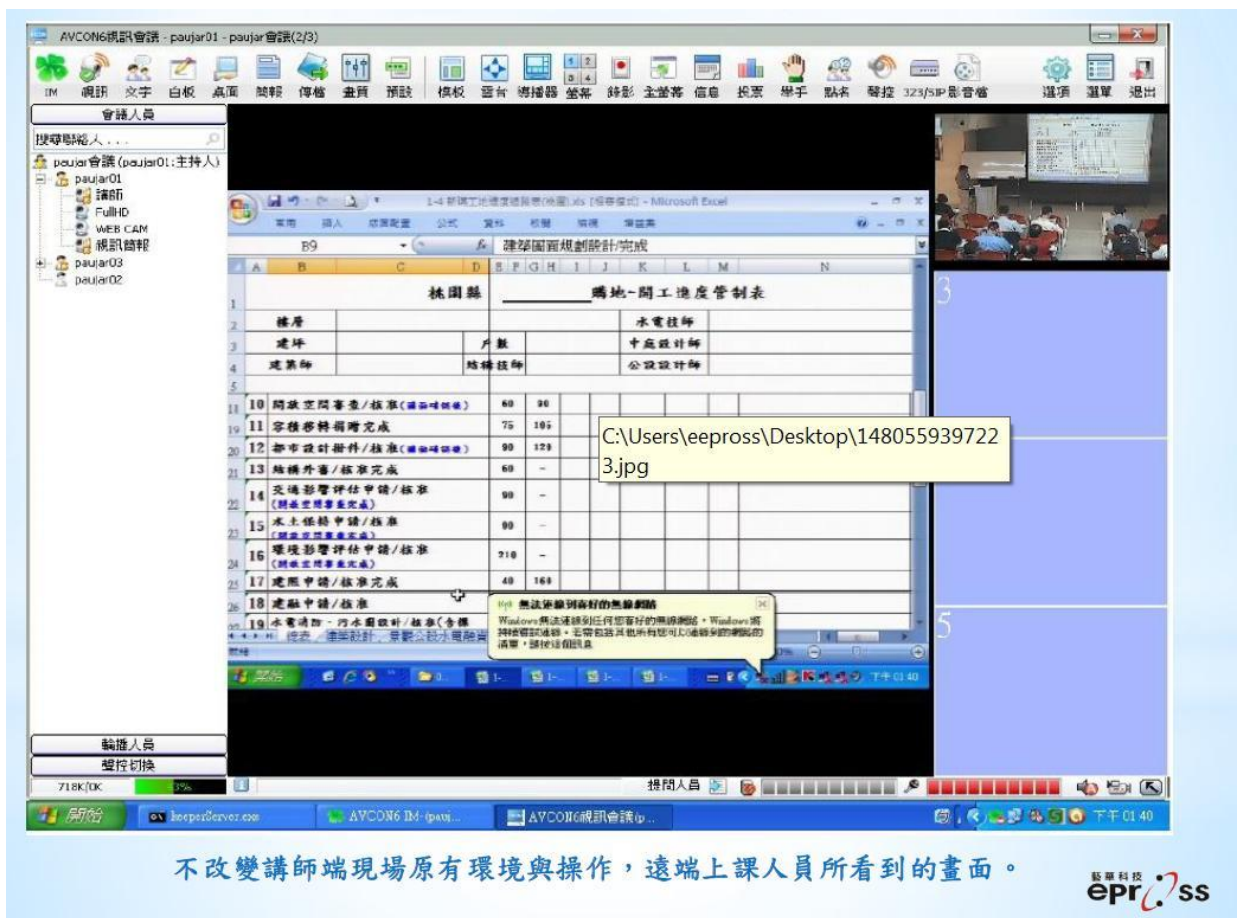


圖 11、會議過程連線畫面二

資料來源：本案分包系統廠商藝華科技提供

前述公開說明會及研討會相關办理流程及與委辦機關分工情形詳如下圖。其中值得注意的是，考量網路設備架設相關需要，會前須協調通傳會相關單位配合場勘及測試，會議進行時本研究團隊透過適當分組，掌控會場及網路各種突發情狀，並即時給予適當之因應。

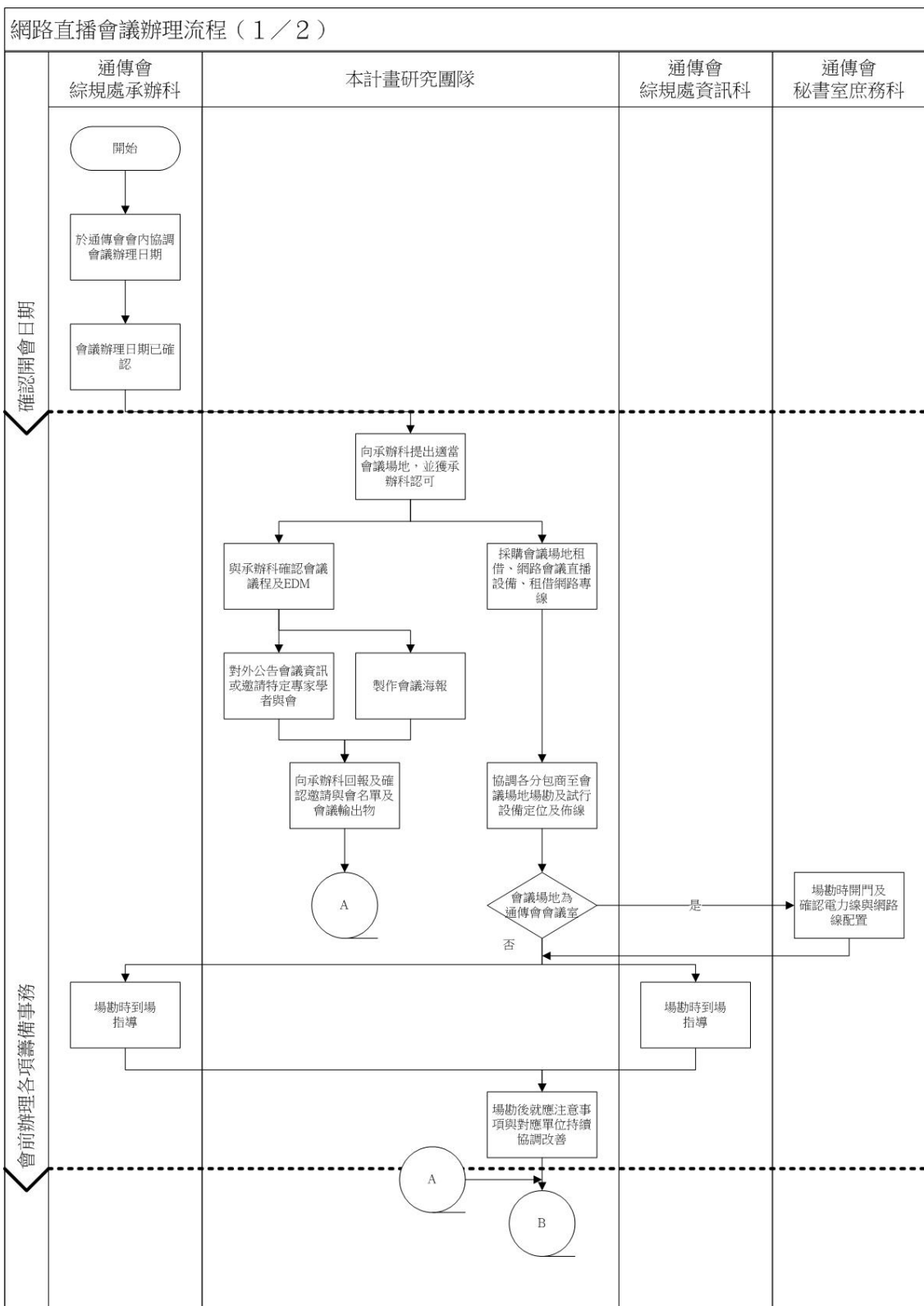


圖 12：網路直播會議執行流程圖一

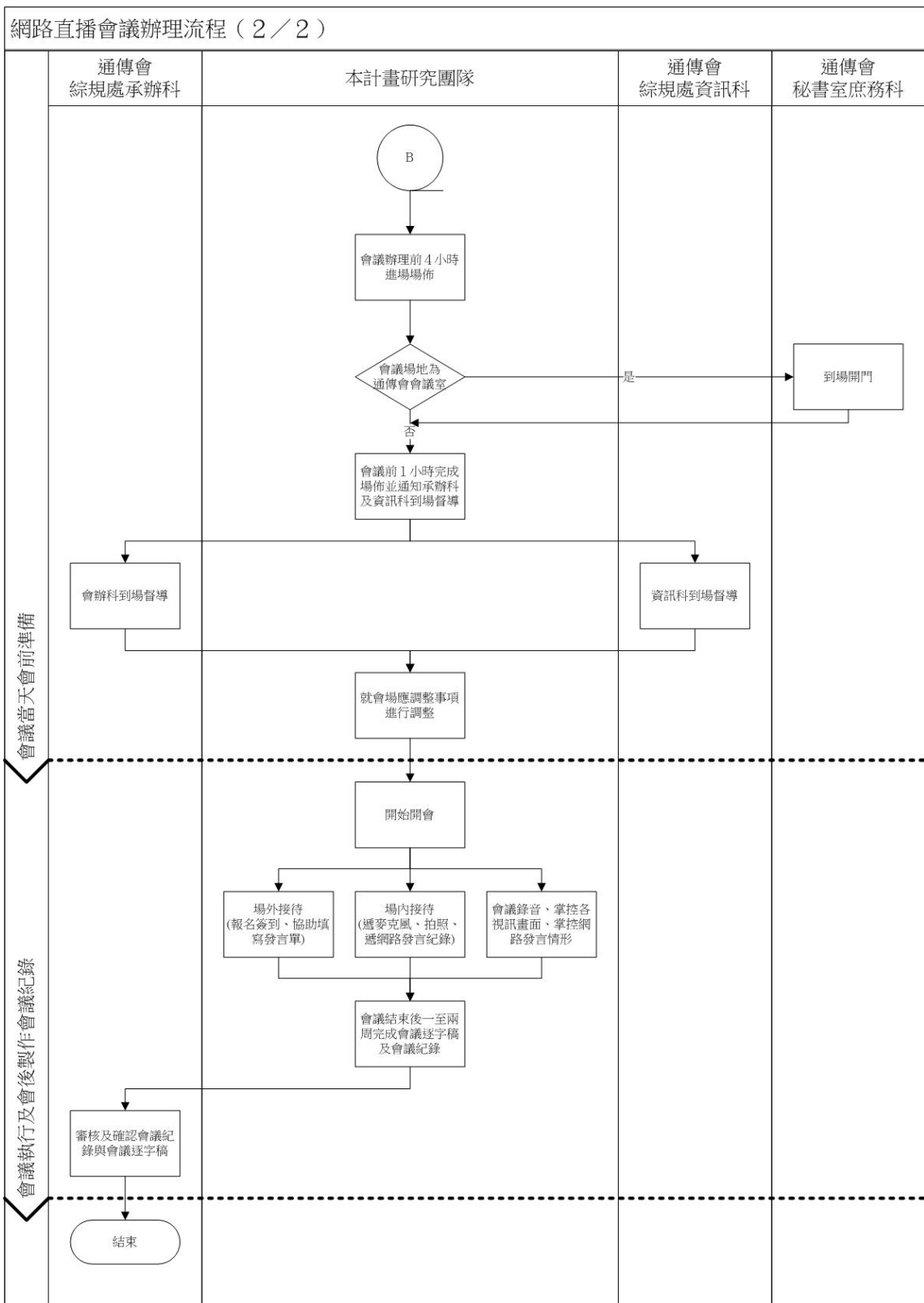


圖 13：網路直播會議執行流程圖二

第五節 各界意見基調量化分析

本研究團隊爬梳公開徵詢意見期間各類媒體輿情，同時併同前述公開說明會及兩場專家座談會所整理之意見，按綠皮書各命題加以彙整，並針對每一命題彙整各意見基調詳如本研究附件：綠皮書公開諮詢期間各界意見彙整。惟為利監理機關便於聚焦於綠皮書中各界達成共識之應調整議題，本研究嘗試將質化的意見轉換為量化的統計，並分別制表如下：

一、針對「競爭平臺間的管制調和」之意見

(一) 數位匯流下，不同技術、服務模式、及服務品質之平臺包括有線電視系統、IPTV 及 OTT TV 等，參照國際趨勢，應以如何之規管方式促進不同視聽平臺間之公平競爭與多元服務之提供？

表 1：競爭平臺管制調和命題一意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
應將競爭平臺間之規管拉齊，鬆綁有線電視之規管，並適度規管 OTT。	9	平台間規管一致，並將 OTT 納入規管	13
OTT 應受管制，修法應規管各種影音平台、區隔視訊服務、提供收視分潤，並應鼓勵開拓國外市場業者	1		
賦予 IPTV 平臺經營者組合頻道之權利	1		
建議相同服務相同管制、廣電業者網路層設施納入管理，並建議採登記制	1		
廢棄不同平台採取不同管制方法並取	1		

消訂戶數的結構管制			
應對國內合法 OTT 業者採取輕度管制、鼓勵發展空間，並對國外 OTT 業者參考國際規範趨勢，針對特定義務及行為予以管理。	1	OTT 宜輕度規管	2
應參考國際趨勢，前瞻地調整不公平的市場結構，思考如何讓本國業者和境外業者公平競爭，才能鼓勵產業以創新走向進步	1		
主管機關應配合司法查緝盜版商	1	主管機關應就盜版問題有適當處置	3
強化防制侵權盜版，納管網路平台業者，設立單一集管團體，並強化觀眾意見處理	1		
建議關注反盜版政策	1		
為盡快完成法規鬆綁，敏感性議題應分開提出，解除換照之過度管制。	1	其他意見	3
建議對法規做修正檢視	1		
應保護人民在 IPTV 及 OTT、直播衛星等平台的媒體近用權	1		

(二) 現行 IPTV 平臺採開放平臺模式是否妥適？有線電視平臺是否可自選現有經營模式或朝開放平臺模式調整？

表 2：競爭平臺管制調和命題二意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
現行 IPTV 似非誠屬開放平臺，而有線電視平臺如欲調整經營模式，應經各界討論，不宜貿然仿進。	4	不建議調整現制 1. 目前並非開放平臺，不宜更動現制 2. 不建議有線電視平臺朝向開放平臺 3. 由業者自行決定，不予干涉	6
不建議有線電視平臺朝向開放平臺	1		
IPTV 究應採開放平台或封閉平台，應由業者依照商業模式自行決定，有線電視平臺是否朝開放平臺調整應尊重業者意願	1		

IPTV 之開放平臺需進行改革，支持消除開放平臺之目標	1	建議調整現制，往封閉平臺方向趨近	1
建議均可自行登記申請經營模式，並鼓勵境外 OTT 在台設立公司	1	其他意見	2
賦予 IPTV 平臺經營者組合頻道之權利。	1		

(三) OTT TV 平臺服務日益普及，是否考量在一定條件下針對特定義務及行為予以管理？及其判準因素為何？

表 3：競爭平臺管制調和命題三意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
應適當管制 OTT TV，就國內合法業者輕度管制，並就國外業者針對特定義務及行為予以管理。	5	輕度管制國內業者，境外業者須針對特定義務及行為管理	7
要求境外 OTT TV 平臺經營者落地管理及法制化	1		
OTT 需納籍納稅，並應遵守國內法規。	1		
不贊成將現有執照許可做法擴展適用到 OTT 平台，並認同傳統廣電管制方法不適合 OTT 市場之特定功能	1	輕度管制 OTT，境外 OTT 不建議要求註冊及設辦事處	2
不建議嚴格管制，且不建議要求註冊或設立當地辦事處	1		
鼓勵 OTT 業者申請登記，境外 OTT 需做合理商業談判，授權平台業者協商組餐，並界定 OTT TV 市場予平台服務定義	1	其他	2
在對 OTT 進行管制之討論前，應先針對使用者收視 OTT 之行為模式予以分析	1		

(四) 為貫徹政府、政黨退出媒體的精神，並消除干擾市場與股市買賣機制等不合理現象，現行黨政軍條款的規定是否應加以調整？

具體的建議為何？

表 4：競爭平臺管制調和命題四意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
黨政軍條款已不符現況，應廢除黨政軍條款。	5	黨政軍條款應予調整	13
為創造業者及觀眾平等之觀影及新媒體環境，應放鬆黨政軍條款。	2		
調整黨政軍條款之實質控制範圍，以符原黨政軍條款立法目的。	1		
調整黨政軍條款之裁罰主體，以符原黨政軍條款立法目的。	2		
調整黨政軍條款現行管制結構及方式，政黨部分可回歸政黨法管制，可著重於對政府所為議題設定等危險行為之管制即可	1		
建議黨政軍條款回歸政黨法	1		
應同步推動有線廣播電視法中關於黨政軍條款、水平1/3市場上限等規範	1		

二、針對「媒體水平集中及垂直整合之管制」之意見

(一) 因應科技技術及數位匯流發展，視聽媒體市場應如何界定?不同市場之間的區隔性或替代性為何？所謂新興媒體所指為何？

表 5：媒體水平集中及垂直整合之管制命題一意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
區隔視訊服務和非視訊服務，各自訂為營運模式及管制強度。	1	應重新界定現行視聽媒體市場，調整監管方式	7
媒體市場應重新界定，各視訊服務平台業者間所提供之服務具有服務替代性與同質性之情況。	3		

現階段有線電視與 IPTV 等平臺，尚欠缺顯著替代性；判斷視聽媒體市場區隔，頻道數量、內容、法令管制及收視戶替代關係等因素仍為重要之市場界定標準。	1		
視聽媒體市場之界定，需先定義 OTT，並參考歐盟電信改革之市場指令	1		
對於市場之界定，不應以執照種類為分界	1		

(二) 我國是否應明確建立媒體市場多元化指標，作為衡量集中度及政府進行水平及垂直整合審查准駁之參據？有哪些適合的具體指標？

表 6：媒體水平集中及垂直整合之管制命題二意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
多元化指標應確立媒體集中管制度之主要目的與精神，並應就產業資料進行更詳盡之蒐集與實證研究	4	應建立多元指標，媒體集中度應納為指標	4
有線電視之水平上限建議放寬，媒體市場多元化指標可回歸壟斷法草案及公平法	1	不傾向建立多元指標只需回歸反壟斷法及公平交易法既可	1
宜重新界定媒體的定義，再制定各項指標	1	其他	1

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

表 7：媒體水平集中及垂直整合之管制命題三意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
------	----	--------	----

應調整廣電媒體市場的水平及垂直整合規範	1	廣電媒體與 IPTV 垂直整合均應納入規範	1
IPTV 在定義、法源及規管監理狀況與有線電視業者截然不同，並無垂直整合問題及可能性，將 IPTV 垂直整合納入法規管制，不利於消費者選擇亦不利於市場競爭。	1	IPTV 無垂直整合可能，不宜納入	1
須檢討水平及垂直管制之上限	3	需檢討管制上限	3

三、針對「廣電事業執照制度與評鑑換照」之意見

(一) 現行廣電三法以執照制度為管制基礎，並以定期評鑑與換照機制配套監理，是否應加以調整？有線系統與衛星頻道及無線電視等是否應為相同管制強度？理由為何？是否能確保廣電監理核心目標之達成？

表 8：廣電事業執照制度與評鑑換照命題一意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
建議評鑑機制應結合業者自評，並將特許執照有效期間予以延長	5	有線系統特許執照效期應於延長	5
須檢視無線電視及衛星電視之權利基礎適法一致	1	無線電視及衛星頻道規管應公平一致	1
無線電視之評鑑與換照機制應予調整，另建議刪除無線電視之換照許可費	1	有線系統、無線電視、衛星頻道規管監理強度應一致，並刪除無線電視換照許可費	1
現行評鑑及換照制度過於嚴格，門檻可適度降低。	2	評鑑換照門檻應予降低	2

(二) 相關監理制度是否應適度考量合理之退場機制讓經營者得以進出市場、自由流動，提供服務使消費者能從中獲益？

表 9：廣電事業執照制度與評鑑換照命題二意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
評鑑與換照制度讓業者退場之可能性不高	1	目前評鑑制度不易讓業者退場	1

(三) 現行的評鑑及換照制度，其程序及應備文件是否應予調整？

表 10：廣電事業執照制度與評鑑換照命題三意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
評鑑及換照制度宜簡化	3	評鑑及換照制度宜簡化	3

四、針對「頻道授權、上下架排頻及消費者選擇」之意見

(一) 關於頻道授權爭議處理之現行法規是否應予調整？有無必要授權主管機關有強制爭議之業者進行商務仲裁的權限？

表 11：頻道授權、上下架排頻及消費者選擇命題一意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
主管機關不宜介入頻道交易價格之決定及平台應用之自主權	4	不宜介入	5
建議以商業談判替代調處，亦須賦予人民訴訟權	1		

(二) 關於頻道上下架與分潤機制，是否有修法建立強制達成合理的授權協議之必要？是否有其他機制可讓業者運作更順利、更易遵循？

表 12：頻道授權、上下架排頻及消費者選擇命題二意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
應制定公平上下架規章之參酌標準，要求系統業者制定更明確、具體之上下架規章，並將相關爭議交付第三方	1	認同訂定合理上下架標準，並於爭議時交付仲裁	2

仲裁機制做出仲裁判斷，以「命提付仲裁」作為改正之「必要措施」，應值得贊同。			
如認為有廣法第 55 條之調處仍應存在，則應就調處程序與效果作明確之規定，而不屬於受理事項或不適合調處之案件，則建議應輔導系統業者與頻道商於上下架規範及契約當中納入仲裁之約定。	1		
主管機關應不可涉入頻道授權上下架爭議	2	主管機關不宜介入	2
可思考頻道無法上下架與合理分潤，起因是否為高度管制所致之市場失靈，惟鈞會如欲以既有方式管制，建議可對於頻道類型及價值給予評鑑數值，並對於系統業者之上下架與分潤條件給予差別化之間隔區分。	1	上下架有調整之必要	3
頻道上下架之管制應有調整之必要	1		
主管機關應推動頻道組合、公平上下架及合理分潤制度	1		
不考慮讓經營業者去協商	1	其他	3
節目製作業者長期以來無法從終端消費者收取費用	1		
修法讓系統台業者能在未取得授權情況下維持訊號，不影響收視權益，期盼有線電視「單頻單選」的機制能真正落實	1		

(三) 考量頻道代理商在我國頻道授權實務上的關鍵角色，是否應立法加以規範？

表 13：頻道授權、上下架排頻及消費者選擇命題三意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
建議於衛廣法及有廣法均需對頻道代理商有對稱之規管，並將頻道代理商之優劣或評鑑或違規記點等歸屬於頻道商或營運商。。	1	應立法進行規管	1
視訊服務市場已擴大，頻道供應事業亦非僅止限於有線電視系統之頻道供應，建議不予納管頻道代理商	1	不建議立法納入規管	1
建議逕交公平會處理爭議	1	現行制度已可解決爭議 (公平交易法)	2
可透由現行有線廣播電視法或公平交易法處理，無須立新法	1		

(四) 通訊傳播主管機關對於頻道授權引發差別待遇等市場限制競爭疑慮，應如何與競爭法主管機關進行分工與合作？現行管制方式有無加以調整之處？

表 14：頻道授權、上下架排頻及消費者選擇命題四意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
公平會應依職責實質參與 NCC 依法召開之調處程序，並應就調處結果予以肯認，嗣後就相同案件不應再以事後突襲性方式予以調查或處分，以符合信賴保護原則	2	公平會參與 NCC 調處程序	2
主管機關勿觸及市場機制，維持現有競爭利基	2	應維持現有機制	3
通傳會與公平會應本於法規職權分工	1		
應檢討與競爭法主管機關之分工	1	應檢討分工	1
參照國外制度，訂出頻道衡量價值之標準，並建立相關考核機制。	1	其他	1

(五) 有線電視全面數位化後，為使消費者有多元選擇權，有線電視的費率管制制度應如何調整？具體的建議為何？

表 15：頻道授權、上下架排頻及消費者選擇命題五意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
有線電視業者可提供基本頻道組合，並由主管機關改變消費者吃到飽之習慣	1	其他	1
建議放寬費率管制	4	建議開放費率管制	4
開放頻道業者自訂價格，將有強制徵收系統業者之嫌	1	不建議開放頻道業者自訂價格	1

五、針對「影視產製振興與本國文化提振」之意見

(一) 通訊傳播主管機關為保護本國文化，就本國節目比率之要求應如何規範較具實益？針對境外衛星廣播電視事業經營之衛星頻道節目供應事業，是否也應課與本國節目比率之義務？

表 16：影視產製振興與本國文化提振命題一意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
放寬廣告規定、擴大本國節目範圍、境外事業應提出本國影視發展方，另基本頻道應有本國節目	1	認同境外衛星廣播電視業者應課予本國節目比例之義務	6
建議提供獎勵配套措施，且搭配境外境內之本土內容比率應一致及規定播放本土節目時段等措施。	3		
建議可訂定階梯式的本國節目播放時間保護制度，並鼓勵系統業者對內容頻道商做合理分潤。	1		
建議比照歐盟以 20% 本國節目比例為	1		

參考準則			
對跨國頻道實施本土內容配額將影響內容品質與合作關係	1	不認同境外衛星廣播電視業者應課予本國節目比例之義務	1
應思考頻道商之貢獻度做規管	1	其他	1

(二) 承上，我國是否應針對網際網路上的視聽傳播服務，課予本國節目播送比率之義務？如是，則具體作法建議為何？

表 17：影視產製振興與本國文化提振命題二意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
應對 OTT 業者參考國際規範趨勢，課予本國節目播送比例之義務、或投資國內影視產業一定比例之義務。	5	建議課予本國節目播送比例	5
建議不課予本國節目播送比率之義務，維持內容開放	3	不建議課予本國節目播送比例	3

(三) 為提升本國文化，通訊傳播主管機關如擬寬列預算，例如以通訊傳播監督管理基金編列，促進視聽內容產製，是否必要及妥適？若是，建議該基金之來源及用途應如何調整規劃？又應如何與文化部、經濟部等相關部會進行適當分工以有效達成政策目標？

表 18：影視產製振興與本國文化提振命題三意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
主管機關可規範平台業者依經營的獲利成立「內容基金」，進一步推動自製節目	1	以平臺業者獲利提撥基金	1
可由租稅措施、文化發展基金、國發基金、提撥通傳基金提供補助獎勵措施	7	以租稅措施、文化發展基金、國發基金、提撥予通	7

		傳基金	
應將投資重點放在內容生產者	1	其他	1

六、針對「內容監理與媒體識讀」之意見

(一) 於匯流新媒體環境下，視聽傳播服務與民眾收視聽習慣亦可能延伸至網際網路，兒少權益、身障近用、少數族群近用、多元文化發展、消費者權益及隱私保護等內容監理概念，於傳統廣電延伸至網際網路視聽內容時，是否仍應適用？其治理重點應為哪些議題？

表 19：內容監理與媒體識讀命題一意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
不建議於網路內容設立專法	3	不建議立專法	3
傳統廣電不適合延用至網際網路，但仍須予以規範，並應落實兒少及隱私權保護	1	建議仍需規範，並落實兒少及隱私權保護	2
網路內容應重視兒少議題	1		
應將網路監理一併納入考量	1	其他	1

(二) 現行國際上對於網路內容，除既有相關法規，例如侵權行為、廣告及藥品銷售等之適用外，行之有年的自律共管模式規範，如分級標準、治理模式等，能否導入國內？如是，則具體作法建議為何？

表 20：內容監理與媒體識讀命題二意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
建議就兒少參考實例進行分級管控，	1	其他	5

另網路節目播應內容與多方利害關係人進行討論後建立內容標準。			
應重新思考科技和網路帶來的負面影響	3		
建議強化業者自律規範	1		

(三) 現行廣電法規對於廣告規範及執行是否適當？有何調整或建議？是否能以廣告自律機制取代現行監理機制？

表 21：內容監理與媒體識讀命題三意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
放寬部分節目與廣告認定標準之作法和思維，緩不濟急。	1	其他	1
參考日韓鬆綁傳統廣電產業之廣告	2	建議放鬆管制，以自律機制代之	3
應以廣告自律取代監理機制	1		
建議讓無廣與衛廣廣告播送時間一致	1	其他	1

(四) 目前我國推動媒體識讀之作法，是否有調整之需要？通訊傳播主管機關可扮演的角色與作法為何？如何與其他部會合作？

表 22：內容監理與媒體識讀命題四意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
爭議訊息或假新聞，在認定上，不應由行政機關來執行	3	爭議新聞或假新聞不宜由行政機關認定	4
不建議官方對假新聞做基層調查以免侵犯民眾的言論自由	1		
主管機關應就假新聞進行澄清	2	行政機關應對假新聞有所防制	3
應邀廣電業者、公民團體、專家學者與政府機構「共管」，境外的假新聞，國安單位也應深入調查與防制	1		
建議會同教育部等相關部會將媒體識讀列入正式課綱，播送相關節目，編列	5	媒體識讀納入教育部課綱，增加媒體識讀預算	5

預算做媒體識讀教育			
建議增加媒體識讀教育研習活動的預算，以自律和共管的方式監督新興媒體	1	增加媒體識讀預算	1
應增強對假新聞的防範以及制定相關規範因應	1	其他	2
培養民眾對錯誤訊息的思辨能力	1		

七、針對「無線廣播之未來想像」之意見

(一) 我國是否適合發展數位廣播？如是，則具體建議為何？對於網路廣播的發展建議為何？

表 23：無線廣播之未來想像命題一意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
發展網路廣播應加強宣導，並可結合數位匯流，多方傳輸	2	結合數位匯流多方傳輸，發展網路廣播，制定政策前廣蒐廣播產業意見	3
建議通傳會蒐集廣播產業之意見後，方擬定政策	1		

(二) 廣播產業廣告額逐年衰退，主管機關應如何協助產業市場之健全發展，例如採取鼓勵整併，協助跨業整合或跨域合作等方式進行，具體建議為何？

表 24：無線廣播之未來想像命題二意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
放寬廣告冠名置入之規定	1	放寬廣告冠名置入之規定	1
建議可提供廣播雲、鼓勵電台整併、與在地文化及生活型態產業連結	1	建議可提供廣播雲、鼓勵電台整併、與在地文化及生活型態產業連結	1
建議 NCC 以個案審查方式放鬆外籍投	1	放寬外資 100%持有無線	1

資限制，引進資金活水，並參考美國 FCC 以個案審查方式核准由 100%外籍個人購買(擁有)無線廣播電台。		廣播電台	
---	--	------	--

(三) 指定用途電台是否仍有存在之必要？對於公共或公營廣播的未來發展具體建議為何？

表 25：無線廣播之未來想像命題三意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
為加強特定文化曝光度，並考量設立目的，仍有指定用途電台之必要	2	指定用途電台有存在必要	2
建議考慮去除指定用途電台	2	指定用途電台無存在必要	2

(四) 目前法規對於廣播事業之發展有何助益或限制？為健全廣播事業之發展，應如何加以調整？具體之建議為何？

表 26：無線廣播之未來想像命題四意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
放寬廣告管制彌補經費不足問題，惟為兒童健康發展，仍應限制廣告內容	2	放寬廣告管制	3
建議廣播總體以低度管制，政策上讓業者自己去整合	1		
建議放寬電台股權比例、挪移廣告時段，並設立廣播專責單位	1	放寬電台股權	1
建議參考法國串流音樂版權法案，協助廣播事業拓展授權機制，取得版稅分潤	1	強化版稅分潤	1

八、針對「無線電視與公共媒體之發展」之意見

(一) 如何強化無線電視產業之競爭力，促進無線電頻率之有效利

用？

表 27：無線電視與公共媒體之發展命題一意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
應考量多種可能性，不宜侷限於 6MHz 頻寬之內	2	應考量多種可能性，不宜侷限於 6MHz 頻寬之內	2
獎勵將自製節目產銷國外之無線電視台	1	獎勵將自製節目產銷國外之無線電視台	1
建議讓用戶直接接取無線電視訊號、提出獎勵方案，並減輕無線電頻率使用費之負擔	2	建議讓用戶直接接取無線電視訊號、提出獎勵方案，並減輕無線電頻率使用費之負擔	2
建議無線電視台於公共性及商業創意面分開考量，並促進無線電頻率之使用。	1	建議無線電視台於公共性及商業創意面分開考量，並促進無線電頻率之使用。	1
建議推動無線電視 HD 化	1	建議推動無線電視 HD 化	1
建議思考在台北市區架設電視塔之可能性	1	建議思考在台北市區架設電視塔之可能性	1

(二) 為達成廣電監理之核心目標，現行無線電視管制規範及實務，是否有需加以調整之處，具體之建議為何？

表 28：無線電視與公共媒體之發展命題二意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
建議刪除廣播電視分類、播放時間標準，並適度放寬本土節目比例、語言等相關法內容規範	2	建議刪除廣播電視分類、播放時間標準，並適度放寬本土節目比例、語言等相關法內容規範	2

(三) 現行無線電視於有線電視平臺的必載規定，是否應有調整必要？調整之具體建議為何？

表 29：無線電視與公共媒體之發展命題三意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
建議調整有線電視必載免付費之規定	6	宜調整必載規定	7
應調整必載規定，使無線台於有線台中定頻，且得於同一區塊排頻	1		
維持現行有線廣播電視法規定，必載無限廣播電視主頻為限	1	維持現行規定	3
建議公廣集團所屬線性電視頻道、原住民電視台、客家電視台及無線電視台主頻須確保必載義務。	1		
建議維持必載之規定，且以一張執照必載一個頻道為限	1		

(四) 匯流環境下公共媒體的任務與功能有哪些？通訊傳播主管機關應透過何種措施達成公共媒體的任務與功能？

表 30：無線電視與公共媒體之發展命題四意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
為公共媒體的自主性，央廣跟中央社應參考公共電視選任董事長之制度	1	公共媒體均應參考公視選任董事長制度	1
公共媒體以帶領技術革新、服務推廣為願景，未來並就無線電視傳輸平台做台網分離，並進一步到中立化	1	就無線電視傳輸平台做台網分離，並進一步到中立化	1

(五) 公共媒體如何建立永續發展之財務來源？政府是否應予協助，具體建議及理由為何？

表 31：無線電視與公共媒體之發展命題五意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
整併過程應保障工作權，維持合理經費編列	2	公共媒體應推動整併，由政府編列合理經費	3

建議以政府編列預算為財務來源	1		
思考是否開放民營及政媒的存在必要性	1	其他	4
建議政府不給予補助	1		
可向民眾收費增加財源以解決經費不足的問題	1		
建請規劃、盤點相關法定任務或編列預算，以協助公廣集團華視成立國家體育署頻道	1		

九、其他意見

表 32：其他綠皮書相關意見基調彙整

意見基調	數量	主要意見方向	數量
綠皮書描述應著重提昇產業產值	1	綠皮書描述應著重提昇產業產值	1
規管應兼顧經濟效率與多元社會價值、擴展內容價值應為政策核心、重整執照制度與機關、面對網路資訊傳播誰是主政者、給公共電視一個自主及問責的營運空間，並以產業創新發展逐漸取代管制機制	1	規管應兼顧經濟效率與多元社會價值、擴展內容價值應為政策核心、重整執照制度與機關、面對網路資訊傳播誰是主政者、給公共電視一個自主及問責的營運空間，並以產業創新發展逐漸取代管制機制	1
建議對提供非法影視內容的 APP，可有上架審核權	1	建議對提供非法影視內容的 APP，可有上架審核權	1
其他相關議題的詢問	3	其他	3

第四章 國內外匯流趨勢與各界意見之分析

一、競爭平臺間的管制調和

(一) 「匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）」政策方向¹

由於數位匯流的發展，有線電視與 IPTV 幾近可提供同等能量的視聽服務予消費者，加上高速寬頻基礎建設的普及與網際網路技術發展，以開放式網際網路為基礎的 OTT TV 亦逐漸能提供消費者穩定的視聽服務，未來這三種視聽媒體服務平臺的服務品質將可能不分軒輊，因此，對於不同視聽媒體服務平臺服務的利基、使用技術、服務特性等，應進行全面考察以辨析彼此異同，達成公平與效率治理的核心價值，並鼓勵各自或多角化整合商業模式，以促進有效的競爭，帶動服務的多樣創新。

1、IPTV 部分

IPTV 現有的對策與措施，因應有線電視已近全面數位化，有線電視與 IPTV 兩者的界線日益模糊，而面對網際網路發展帶動的 OTT TV 競爭，通傳會是否需重新調整規範政策，如修正固定通訊業務管理規則中有關多媒體內容傳輸平臺服務的規定，或修正廣電三法之規定，調整管制上的落差並促進有效競爭，是必須儘速面對的議題。

IPTV 是否應適當調整開放平臺屬性之強制規範，包含不同的政策選項，如 1、將有線電視法制設計朝向現行 IPTV 制度，即擴大「開放

¹ 國家通訊傳播委員會（通傳會），匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書），頁 48-55（2018），https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18083/5038_40421_180903_1.pdf。

平臺」之精神至有線電視；或 2、將 IPTV 制度朝向有線電視法制介接轉換，並同時面對黨政軍條款所產生的問題等；而由於有線電視系統經營者易透過控制頻道上下架、頻道位置等方式在相當程度上影響頻道節目播出內容，必須遵守公平、無差別待遇之上下架原則以辦理排頻，實施由訂戶自行選擇基本頻道等措施，並容許頻道服務事業及頻道代理商自行組合頻道者，始得例外允許放寬政府投資、經營之限制。

在數位匯流下，不同技術、服務模式、及服務品質之平臺，應以如何之規管方式促進不同視聽平臺間之公平競爭與多元服務之提供，輿論提供各種不同的建議，如應賦予 IPTV 平臺經營者組合頻道之權利；或是盡快完成法規鬆綁，敏感性議題應分開提出，解除換照之過度管制，廢棄不同平臺採取不同管制方法，並取消訂戶數的結構管制。

2、OTT TV 部分

關於 OTT TV 平臺服務之治理，應以鼓勵業者訂定自律行為規範之自律機制為先，並以民事責任為中心，建構數位通訊傳播服務提供者所應負擔的責任，而對於境外 OTT TV 平臺服務業者的政策方向，應同樣依數位通訊傳播法草案第 27 條之精神，政府應以鼓勵境外數位通訊傳播服務提供者於我國設立分公司或代理商，並依法於我國設立稅籍等方向為之。

3、「黨政軍退出媒體條款」部分

關於黨政軍條款的革新方向，舉凡變更處罰的對象、改採「實質控制理論」、限縮納管的廣電事業類型、於一定條件下放寬政府投資與經

營的限制等，皆須詳加議論並獲得國人共識，以定確切解方。

（二）國際趨勢發展參考資料

關於有線電視與 IPTV 平臺間的管制調和，國際間的政策發展已漸趨向一致，也即朝拉齊管制方向演進。例如，在美國，欲提供纜線視訊服務之電信業者，自 1999 年 Dallas 案²後，必須向地方特許機關（local franchise authority, LFA³）取得地方有線電視特許⁴；甚至，其後美國各州紛紛通過州層級的「視訊服務（video service）特許法」中，幾乎皆將傳統有線電視、OVS 和其他透過纜線傳輸之「多頻道視訊傳輸平臺」（multichannel video programming distributor, MVPD⁵）納入，且不區分

² 1999 年 *City of Dallas, Tex v. FCC* 案中，聯邦第五巡迴上訴法院認為，「1996 年電信法」（Telecommunications Act of 1996）Title VI 中，為鼓勵電信事業參進「多頻道視訊傳輸平臺」（multichannel video programming distributor, MVPD），所增訂的「開放視訊系統」（Open Video System, OVS）相關規範，並未排除（preempt）地方特許機關（local franchise authority, LFA）行使有線電視特許之權力，故判決 FCC 免除電信業者向 LFA 申請特許之命令侵害地方政府特許權而無效。*City of Dallas, Tex v. FCC*, 165 F.3d 341 (5th Cir. 1999). 至此，OVS 仍須取得地方有線電視特許或地方 OVS 特許，因此落入了聯邦、地方參進的雙重管制中，參進障礙不降反升。參見余曜成，《電信業提供電視服務之管制研究：以美國與日本法制為中心》，元智大學資訊社會學研究所碩士論文，頁 26-29（2009 年）。

³ LFA 通常是以市或州為單位，2006 年時全美有超過 3 萬個 LFA。See PETER W. HUBER, MICHAEL K. KELLOGG & JOHN THORNE, *FEDERAL TELECOMMUNICATIONS LAW* § 13.5 (2nd ed. 2011 supplement) (2011). 雖然有些州已立法通過州層級之有線電視特許，相關介紹，請參石世豪，「電信與有線電視產業跨業競爭新立法-德州參議院第五號法案對我國立法之啟示」，收錄於氏著，向競爭轉的通訊傳播匯流法制，頁 219-224（2009）。

⁴ 例如，明尼蘇達州州法院曾認可該州之有線電視特許及特許附隨義務適用於 OVS，因州法系爭規定並未與聯邦法律衝突，因此聯邦法律並不優先適用。*WH Link, LLC v. City of Otsego*, 664 N.W.2d 390 (Minn. Ct. App. 2003). See Norman M. Sinel, et al., *Recent Developments in Cable Law*, 994 PLI/PAT 17, 49 (2010). 又例如，電信業者 AT&T 曾積極與 LFA 進行「電信電視服務是否為有線電視服務」的定義大戰，主張其全數位化、IP 化之「U-verse」服務屬於「雙向（two-way）傳輸」視訊服務，因此無須取得地方有線電視特許，甚至於 2006 年成功遊說康乃狄克州之公用事業部（Department of Public Utility Control, DPUC），認定該服務並非有線電視服務，而無須取得特許；惟該決定於 2007 年遭聯邦地區法院推翻。*Office of Consumer Counsel v. S. New England Tel. Co.*, 515 F. Supp. 2d 269 (D. Conn. 2007).

⁵ 依照聯邦通訊法的定義，MVPD 為可提供多頻道視訊節目（multiple channels of video programming）之購買、並由訂戶付費收視之業者，包括但不限於：有線電視、多頻道多點無線傳

特許種類⁶。

又例如，日本方面，於 2010 年將「放送法」、「有線電視放送法」（有線テレビジョン放送法）、「利用電信業務放送法」（電気通信役務利用放送法）與「有線音訊放送法」（有線ラジオ放送法）所謂「廣播相關四法」（放送関連四法），整併為一部新「放送法」⁷。而新放送法對於 IPTV 之管制，已完全與傳統的有線電視同步。也即，將「有線電視放送」或「利用電信業務放送」等舊有定義廢除，而使用纜線之多頻道視訊服務，皆透過新法之「一般放送」方式參進，兩者可謂已無區別⁸。

要之，關於有線廣播事業之參進，依新放送法第 126 條關於「一般放送」之規定，除未達「一定規模」者，應向主管機關總務省（総務省）登記（登録）。復依據放送法施行規則第 133 條，有線廣播之「一定規模」，係以引入端子數 500 個為區分；另，依據新放送法第 133 條，除前開已達「一定規模」之一般放送業者外，其他一般放送業者應提供服務前，向總務省報備（届出），故為「事前報備」制。此外，一般放送尚有確保技術標準、廣播服務品質等設備維持義務（第 136 條）、導致廣播停止等重大事故之報告義務（第 137 條）、依總務省之命令而為設備改善義務（第 138 條）等，相較於基礎廣播，大抵採相當低度的管制

輸系統、直播衛星等。 47 U.S.C. § 522(13).

⁶ See Paul Glist, et al., *Cable/Video Franchising, January 2009 Edition*, 957 PLI/PAT 807, 851-988 (2009).

⁷ 岡崎俊一，〈新放送法制の概要と課題〉，《千葉大学法学論集》，第 26 卷第 1・2 号，頁 57-64（2011）；金澤薰，《放送法逐条解説》，改訂版，情報通信振興会，頁 13-16（2012）。

⁸ 山本博史，〈日本の放送制度と放送法制〉，收錄於《放送十五講》，向後英紀、古田尚輝編著，学文社，頁 154-156（2011）；另參總務省情報流通行政局地域放送推進室，〈ケーブルテレビの現状〉，頁 21（2015），

http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9451675/www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/pdf/catv_genjyou.pdf（最後瀏覽日：2018/12/30）。

至於 OTT TV 平臺之管制，國際上則尚未有一致性的取向，目前主要國家大多未採取高密度的管理；即便有透過狹義之廣電法規管制，也多屬「內容」管制（content regulation），而非屬「平臺」性質之監理，如歐盟各會員國等。以英國為例，提供隨選節目服務（on-demand programme service）之業者，僅須向主管機關為報備（notification）即可¹⁰。

（三）輿論意見整理

1、IPTV 部分

有論者認為應採取相同服務相同管制，將廣電業者網路層設施納入管理，並建議採登記制；或是將競爭平臺間之規管拉齊，鬆綁有線電視之規管，並適度規管 OTT。

至於 IPTV 採取開放平臺模式是否妥適，輿論意見有認為現行 IPTV 似非屬開放平臺，而有線電視平臺如欲調整經營模式，應經各界討論，不宜貿然仿進；更有意見表示 IPTV 開放平臺需進行改革，支持消除開放平臺之目標，亦不建議有線電視平臺朝向開放平臺。另外，亦有意見認為 IPTV 究應採開放平臺或封閉平臺，應由業者依照商業模式自行決定，有線電視平臺是否朝開放平臺調整應尊重業者意願。

⁹ 金澤，前揭註 7，頁 316-373。

¹⁰ Communications Act 2003, Sec. 368BA, 368BB. See Daithí Mac Síthigh, *Convergence: The Impact of Broadcast Regulation on Telecommunications*, in TELECOMMUNICATIONS LAW AND REGULATION 680-682 (Ian Walden ed., 4th ed., 2012).

2、OTT TV 部分

有論者認為在討論 OTT 管制之前，應先針對使用者收視 OTT 之行為模式予以分析，而認為 OTT 服務應受管制者，則建議可透過修法規管各種影音平臺，以區隔視訊服務，提供收視分潤，並應鼓勵開拓國外市場之業者。對於國內合法 OTT 業者可採取輕度管制、鼓勵發展空間，而國外 OTT 業者則可參考國際規範趨勢，針對特定義務及行為予以管理；如鼓勵 OTT 業者申請登記，而與境外 OTT 做合理商業談判，授權平臺業者協商組合提供服務，並界定 OTT TV 市場與平臺服務定義¹¹。

境外 OTT 平臺究竟是否納管，輿論意見不一，有意見表示 OTT 需納籍納稅，並應遵守國內法規，要求境外 OTT TV 平臺經營者須落地管理及法制化；相反意見則認為不應採取嚴格管制，且不建議要求註冊或設立當地辦事處，其並不贊成將現有執照許可做法擴展適用到 OTT 平臺，並認同傳統廣電管制方法不適合 OTT 市場之特定功能。另外，可參考國際趨勢，前瞻地調整不公平的市場結構，思考如何讓本國業者和境外業者公平競爭，才能鼓勵產業以創新走向進步。另外，亦有意見表示應保護人民在 IPTV 及 OTT、直播衛星等平臺的媒體近用權，維護消費者權益。

其他意見則強調關注反盜版政策，建議主管機關應配合司法查緝盜版商，強化防制侵權盜版，納管網路平臺業者，設立單一集管團體，

¹¹ 關於 OTT TV 平臺服務之定義與是否納入管制之討論，美國脈絡請參本章第二節、一、(三)。

並強化觀眾意見處理。

3、「黨政軍退出媒體條款」部分

為貫徹政府、政黨退出媒體的精神，並消除干擾市場與股市買賣機制等不合理現象，是否應調整現行黨政軍條款的規定，輿論意見多元，有論者表示為創造業者及觀眾平等之觀影及新媒體環境，應放鬆黨政軍條款，亦有意見指出黨政軍條款已不符現況，應廢除黨政軍條款，或建議黨政軍條款回歸政黨法。

黨政軍條款是否應予調整，輿論意見指出應調整實質控制範圍，或是調整黨政軍條款之裁罰主體，以符原黨政軍條款立法目的，亦有意見指出須調整黨政軍條款現行管制結構及方式，政黨部分回歸政黨法管制，著重於對政府所為議題設定等危險行為之管制即可；另外，尚有建議應同步推動有廣法中關於黨政軍條款、水平 1/3 市場上限等規範等意見。

二、媒體水平集中及垂直整合之管制

（一）「匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）」政策方向¹²

我國有線電視產業，因有線電視系統、頻道供應與頻道代理間的集團化趨勢較明顯，對產業結構與交易秩序影響甚深，可能影響節目內容多元，以及媒體專業自主與閱聽人權益。因此，需透過行為管制及結構管制措施，以為維護消費者收視與選擇權益，使民眾付出之收視費與收視頻道能有效連結。

關於我國有線電視法現行之市場集中度規範，目前監理機關審議重大媒體併購案時，多以附負擔通過以揭示有線電視系統與內容整合界線。通傳會研擬之「媒體壟斷防制與多元維護法草案」則係針對具有一定規模之有線電視系統業者，考量有線電視系統交易、市場規模以及業者過去之記錄等，限制其經營新聞頻道，以避免其對於意見市場擁有過大之操控力。

（二）國際趨勢發展參考資料

為確保通訊傳播市場公平有效競爭，於結合或整合規範可進一步建立符合我國媒體市場之多元化指標，以衡量經濟市場與媒體影響力、資訊來源及意見管道之多元程度，而指標之建立可參考美國聯邦通訊

¹² 通傳會，前揭註1，頁55-62（2018），
https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18083/5038_40421_180903_1.pdf。

委員會所使用之各類有效指標，如雙赫指數（Herfindahl-Hirschman Index, HHI）、義大利採用之整合傳播市場系統（Sistema integrato delle comunicazioni, SIC）、德國之媒體集中化調查委員會（Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK）以及英國之公共利益多元檢測（the public interest or plurality test）等工具¹³。

（三）輿論意見整理

我國是否應明確建立媒體市場多元化指標，以作為衡量集中度及政府進行水平及垂直整合審查准駁參據，輿論意見認為，多元化指標應確立管制媒體集中度之主要目的與精神，並應就產業資料進行更詳盡之蒐集與實證研究，建議宜重新界定媒體定義，再予制定各項指標。另外，有意見建議應放寬有線電視之水平上限，而媒體市場多元化指標之建立，則應考量其所指究為意見市場還是經濟市場，若為意見市場，網路意見帶風險的影響力遠高於傳統媒體，應將網路媒體考量納入，如果係指經濟市場，則回歸到公平法處理即可，暫無建立媒體市場多元化指標的需求。

關於水平訂戶數之上限，考量數位化有線電視與IPTV之技術相近，依據通訊傳播基本法技術中立與平等管理原則，可考慮將IPTV納入水平訂戶數上限之計算中，並具體衡酌系統商自然成長的空間，以及匯流環境下的適切規模，重新設定適切的具體數值；而垂直整合頻道播送之上限，考量有線電視全面數位化頻道空間大增的技術變遷，可朝解

¹³ 同上註，頁 60-61。

除此項結構管制，並同時強化相關的行為管制。

針對廣電媒體市場的水平及垂直整合規範，因應有線電視全面數位化後，有論者認為應調整廣電媒體市場的水平及垂直整合規範，並須檢討水平及垂直管制之上限；而 IPTV 在定義、法源及規管監理狀況與有線電視業者截然不同，並無垂直整合問題及可能性，將 IPTV 垂直整合納入法規管制，不利於消費者選擇亦不利於市場競爭，不建議將 IPTV 平臺事業納入垂直整合規範考量。

因應科技技術及數位匯流發展，關於如何界定視聽媒體市場，新興媒體之定義為何，而不同市場間的區隔性或替代性又如何等，有論者認為市場界定不應以執照種類為分界；另也有意見認為，判斷視聽媒體市場區隔，頻道數量、內容、法令管制及收視戶替代關係等因素，皆為重要之市場界定標準。

承上，關於市場界定方法論的建議則相當多元，有論者建議，須正視視聽媒體服務平臺業者間提供之服務，是否具有替代性與同質性，而重新界定媒體市場；關此，則有意見指出，現階段有線電視與 IPTV 等平臺間，尚欠缺顯著替代性。亦有意見表示，欲界定視聽媒體市場，需先定義 OTT，故建議參考歐盟相關市場界定規範。又有意見認為，必須區隔視訊服務和非視訊服務，各自訂為營運模式及管制強度。

三、廣電事業執照制度與評鑑換照

(一) 「匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）」政策方向¹⁴

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

關於執照與評鑑換照期間，監理機關可朝拉齊無線廣播、無線電視、直播衛星平臺及有線平臺之執照效期年限及評鑑期間進行調整，而各廣電事業體的執照與評鑑換照規範強度，則朝降低規管密度之方向規劃。為節省人力與降低行政成本，廣電事業的評鑑作業亦可轉向採取自辦自評作業。而於降低規管密度之同時，則需強化「事後問責機制」，如內控機制、自律及公民團參與等配套機制予以制衡。

(二) 國際趨勢發展參考資料

以日本 2010 年後的「新放送法」為例，其將所有的廣電事業區分為「基礎放送」（基幹放送）與「一般放送」兩大類。前者係指，基於「無線電波法」（電波法）之規定，使用專供、或優先供廣播之無線電

¹⁴ 通傳會，前揭註 1，頁 62-67（2018），
https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18083/5038_40421_180903_1.pdf。

台頻率所為之廣播（放送法第 2 條第 2 款）；後者，則係指基礎放送以外之放送¹⁵；因此，依據新廣播法第 91 條，基礎廣播就相當於「基礎放送普及基本計畫」（基幹放送普及計畫）所揭示之廣播，未揭示者，則屬一般廣播¹⁶。故具體而言，基礎廣播包括以下三種（放送法第 2 條第 13 款至第 15 款）¹⁷：1、無線基礎放送（地上基幹放送）：指無線廣播，即一般民間無線電視與無線音訊廣播業者。2、衛星基礎放送（衛星基幹放送）：包括 BS 衛星廣播、與東京 110 度 CS 廣播。3、行動多媒體放送（移動受信用地上基幹放送）：該類業者已全面退出日本市場，曾有採用 ISDB-Tmm 技術之行動電視「NOTTV」¹⁸。

同法在「基礎放送」的參進管制上，導入「軟硬分離制度」（ハード・ソフト分離），業者可自由選擇依照「軟硬分離」或「軟硬合一」（ハード・ソフト一致）之制度參進（放送法第 93 條第 1 項）。「軟硬分離」下的「硬體」，相當於電台，例如無線電台或人工衛星，須依據無線電波法第 5 條第 4 項、與第 6 條第 2 項取得「基礎放送電台」（基幹放送局）之特許執照，成為「基礎放送電台提供業者」（基幹放送局提供事業者）；而「軟體」則相當於「營運平臺」，則須依放送法取得總務省之「認定」（相當於我國之「核准」）。至若「軟硬合一」，則無須取得總務省之認定，僅須依無線電波法第 6 條第 2 項取得「特定無線基礎放送電台」（特定地上基幹放送局）特許（免許）執照，成為「特定無線基礎放送業者」（特定地上基幹放送事業者），制度的意義在於依已

¹⁵ 松村敏明，〈放送法等の一部を改正する法律（平成 22 年法律第 65 号）〉，《自由と正義》，第 62 卷第 4 期，頁 113（2011）。

¹⁶ 山本，前揭註 8，頁 154。

¹⁷ 舟田正之，〈放送制度と競争秩序〉，有斐閣，頁 4（2011）。

¹⁸ ITmedia ビジネスオンライン，「テレビと呼ぶには、面白すぎる」NOTTV、4 年超でサービス終了，2016/06/30，<http://www.itmedia.co.jp/business/articles/1606/30/news153.html>（最後瀏覽日：2018/12/30）。

透過傳統方式參進之無線電視或無線音訊廣播業者的意見，保留傳統制度，從而簡化其行政程序並增加彈性¹⁹。

基此，由於「基礎放送」之定義與「基礎放送普及基本計畫」勾連，因此相較於「一般放送」，具有高度公益性，故法制上則要求其每五年進行換照（認定更新，放送法第 96 條；無線電波法第 13 條相關則稱為再特許(再免許²⁰)）。然而，「基礎放送」中，針對具有更高公益性的「無線基礎放送」，也即無線電視與無線音訊廣播，於換照時，總務省將審查該類業者原取得認定時、放送法第 93 條第 1 項的所有審查要件；對於次高公益性的衛星基礎放送與行動多媒體放送，則僅須審查放送法第 93 條第 1 項第 4 款之大眾媒體集中排除原則（マスメディア集中排除原則²¹，簡稱「媒排原則」）²²。

至於包括有線電視、有線音訊廣播、IPTV 與一般衛星廣播之「一般放送」，則依照放送法第 126 條與第 133 條、並同法之施行規則，以「引入端子數 500 個」為規模標準，區分為登記制或事前報備制；且「一般放送」並無換照之要求。

（三）輿論意見整理

針對現行廣電三法以執照制度搭配評鑑換照之監理機制，輿論意見有認為現行評鑑及換照制度過於嚴格，可適度降低門檻；另，須檢視

¹⁹ 舟田，前揭註 17，頁 4、60-63。

²⁰ 金澤，前揭註 7，頁 266。

²¹ 同上註，頁 247-249。

²² 同上註，頁 264。

無線電視及衛星電視之權利基礎及適法性一致之問題。而有論者指出，無線電視之評鑑與換照機制應予調整，並建議刪除無線電視之換照許可費；亦有意見表示，建議評鑑機制應結合業者自評，並將特許執照有效期間予以延長。

關於現行的評鑑及換照制度，其程序及應備文件是否應予調整，輿論意見認為宜簡化評鑑及換照制度；另外，針對相關監理制度是否應適度考量合理之退場機制讓經營者得以進出市場與自由流動，提供服務使消費者能從中獲益，有論者認為，以評鑑與換照制度較可能是主管機關監督業者的工具，欲透過此制度讓業者退場之可能性不高。

四、頻道授權、上下架排頻及消費者選擇

（一）「匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）」政策方向²³

行為管制係以事業個別的市場行為為管制對象，主要目的是希望藉由事前核准或事後檢視，以避免廣電產業內不公平競爭，確保其實質商業自由，具體規範如我國公平交易法與廣電三法中，頻道授權的差別待遇禁止、不正影響禁止、各類不公平競爭行為之禁止，以及頻道規劃管制和公平上下架規章以規範頻道載送等。

首先，針對既有規範及管制工具部分，監理機關可考慮檢討「公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論」，在頻道授權行為與頻道載送之市場監理，應活用身為產業主管機關所掌握的產業資訊，強化

²³ 通傳會，前揭註 1，頁 67-74。

並落實行為管制機制。

頻道商與系統商間的頻道授權或頻道載送糾紛，依照目前有線廣播電視法第 55 條規定，主管機關僅有「調處權」，調處成立與否需視各業者之意願。為維護訂戶權益，主管機關已援用有線廣播電視法第 53 條與第 63 條，對「有營運不當、損害訂戶權益情事或有損害之虞」之系統經營者，命其限期改正或為其他必要措施；且對於進一步違反者，加以裁罰。例如，對於系統商與頻道商於授權換約調處中不得「斷訊」之行政處分，以及違反之裁處等。法制政策調整則或朝強制爭議業者付商業仲裁之方向。

而有線廣播電視法新增第 37 條第 4 項條文規範，係為特別處理系統經營者向頻道市場延伸市場力之規範，在實務上面臨「以不正當方法促使」的難以查證之問題，則考慮透過修法賦予主管機關更廣泛的事業資訊調取權，藉以採取科學化管制。

而有關頻道載送，即上下架或排頻之管制，可轉向以差別待遇為核心的監理模式，透過健全且活絡的交易機制競逐更有力的商業條件，以確保消費者的長期利益（long-term benefit of end-users, LTBE），而不受限於消費的短期利益（例如特定頻道的收視習慣），應允許更願意投資、更創新、更新穎的頻道內容進入市場。

（二）國際趨勢發展參考資料

針對當前就頻道授權或載送之重複調處而耗費大量的時間與人力資源之問題，歐盟針對電子通訊產業上具有時效性的糾紛，設有之爭端

解決機構（dispute settlement body, DSB），透過強制性行政裁決或強制付商業仲裁方式，以確保短期內迅速解決爭議等制度，可資參考²⁴。

具體的監理方式，或可參照加拿大對於加拿大對於頻道商與系統商價格的爭議處理方式。要之，由主管機關加拿大廣播電視及通訊委員會（Canadian Radio-Television and Telecommunication Commission, CRTC）依據個體經濟學一般均衡理論的摸索過程（tâtonnement process），由 CRTC 當喊價人（auctioneer），要求頻道商提出一個銷售價格，同時間也要求系統商提出一個購買價格，如果買賣雙方的價格無法達成一致時，CRTC 會要求買賣雙方重新出價，過程中買賣雙方均不知對方的價格訊息，CRTC 會告訴賣方得出價太高，也同時會告知買方的出價太低，買賣雙方必須經過調整：賣方降低價格，買方提高價格。而第二回合買賣雙方出價之後，如果一樣無法達成共識，CRTC 會再告訴買賣雙方再進行出價的調整，其過程和第一回合完全相同。當第三回合出價之後，買賣雙方的出價仍未能達成所謂的均衡價格（雙方價格一致）時，CRTC 會進行權衡式的裁決²⁵。

針對有廣法第 37 條第 4 項之如何查證「以不正當方法促使」之問題，則為節省行政成本並加速矯正市場結構，可參考美國有線電視法中的「節目取得規則」（program access rule）制度、英國「頻道批發強制授權」（wholesale must-offer, WMO）管制措施，透過不對稱管制以健全市場環境²⁶。

²⁴ 同上註，頁 72。

²⁵ 莊春發，NCC 應否介入有線電視頻道交易價格的決定？，台灣數位匯流網，2018/09/03，<https://www.tdcpress.com/Article/Index/38>（最後瀏覽日：2018/12/30）；莊春發，先進國家頻道授權與國內頻道授權有何不同？，台灣數位匯流網，2018/12/20，<https://www.tdcpress.com/Article/Index/1440>（最後瀏覽日：2018/12/30）。

²⁶ 通傳會，前揭註 1，頁 71-72。

最後，關於頻道載送部分，美國「節目載送規則」(Program Carriage Rule) 規定於 47 U.S.C. § 536，係禁止任何 MVPD 業者以強迫之方式要求頻道商提供財務利益或提供獨家契約；並禁止任何 MVPD 業者基於「有無整合關係」對不具整合關係之頻道商行差別待遇²⁷。

(三) 輿論意見整理

關於通訊傳播主管機對於頻道授權引發差別待遇等市場限制競爭疑慮，應如何與競爭法主管機關進行分工與合作，輿論意見表示，應檢討與競爭法主管機關之分工情形，通傳會與公平會應本於法規職權分工。有論者建議，公平會應依職責實質參與 NCC 依法召開之調處程序，並應就調處結果予以肯認，嗣後就相同案件不應再以事後突襲性方式予以調查或處分，以符合信賴保護原則；或參照國外制度，訂出頻道衡量價值之標準，並建立相關考核機制。不過，亦有意見認為主管機關不該觸及市場機制，而應維持現有競爭利基。

關於是否需調整現行頻道授權爭議處理法規，有無必要授權主管機關擁有強制商務仲裁的權限，輿論意見有認為此應交由市場供需決定，主管機關不宜介入頻道交易價格決定及平臺應用之自主權；另有論者建議，應以商業談判替代調處，同時須賦予人民訴訟權，主管機關對頻道授權爭議並無干預人民訴訟權之餘地，更無強制爭議之業者進行商務仲裁的權限。

²⁷ 該制度之詳細介紹，請參王牧寰，《美國有線電視法之節目取得與載送規則研究》，元智大學資訊社會學碩士學位學程碩士論文，頁 131-156 (2011)。

針對頻道上下架與分潤機制，是否需修法建立強制達成合理的授權協議，或透過其他機制可讓業者運作更順利，反對意見指出，主管機關應不可涉入頻道授權上下架爭議。

不過，主張主管機關不應以「商業談判」為由管制自制，而放任業者逕行協商者，仍較多數。其中，有認為頻道上下架管制應有調整之必要；建議應制定公平上下架規章的參酌標準，要求系統業者制定更明確與具體的上下架規章，並將相關爭議交付第三方仲裁機制做出仲裁判斷，以「命提付仲裁」作為改正之「必要措施」。

另有論者提出，可思考頻道無法上下架與合理分潤之原因，是否係高度管制所致之市場失靈，建議若通傳會欲以既有方式管制，則可對於頻道類型及價值給予評鑑數值，並對於系統業者之上下架與分潤條件給予差別化之間隔區分；或是希望主管機關應推動頻道組合、公平上下架及合理分潤制度；而節目製作業者長期以來無法從終端消費者收取費用，長期需仰賴頻道商並不利產業生存，亦不利於內容多元。另外，為維護消費者權益，則希望可修法讓系統臺業者能在未取得授權情況下維持訊號，不影響收視權益，期盼有線電視「單頻單選」的機制能真正落實。

此外，亦有意見認為，主管機關若認為有廣法第 55 條之調處仍應存在，應就調處程序與效果作明確之規定，而不屬於受理事項或不適合調處之案件，則建議應輔導系統業者與頻道商於上下架規範及契約當中納入仲裁之約定。

關於頻道代理商是否應立法規範之議題，輿論意見大多認為可由現有法制處理，如建議逕交公平會處理爭議；或認為可由現行有廣法或

公平法處理，無須另立新法。另外有意見認為，建議於衛廣法及有廣法中均需對頻道代理商設有對稱規管，並將頻道代理商之優劣、評鑑或違規記點等歸屬於頻道商或營運商。不過亦有論者以為，視訊服務市場已擴大，頻道供應事業亦非僅止限於有線電視系統之頻道供應，建議頻道代理商不予納管。

至於因應有線電視全面數位化後，為使消費者有多元選擇權，有線電視的費率管制制度應如何調整，輿論意見有認為，建議放寬費率管制；或建議有線電視業者可提供基本頻道組合，並由主管機關向民眾積極宣導，以改變消費者吃到飽習慣。然而，亦有意見表示，若開放頻道業者自訂價格，將有強制徵收系統業者之嫌，可能會侵害系統業者之營業自由與財產權。

五、影視產製振興與本國文化提振

（一）「匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）」政策方向²⁸

在新興媒體越發普及的時代，消費者擁有各式各樣的選擇，眾多影音視訊服務平臺林立，節目內容是吸引閱聽眾目光的關鍵，多元視聽平臺為我國自製戲劇帶來契機，而為維護本國文化，我國針對無線電視臺、有線衛星頻道業者設有本國自製節目比例規定，目的在於先提升內容產製的數量，進而要求內容品質。

我國傳播相關之文化產業政策目標，係為穩定提升我國電視內容的品質與產量，讓電視內容製作業者能有充足的資金以發揮創意，製作多元且具市場性的作品，讓國人能夠選擇多樣的節目內容，進而促使我國文化與人文價值，並藉由影視作品輸出，而為健全傳播環境，應持續規劃視聽人才培育計畫，並引入資金暖流以活絡產業。

相關具體措施可透過修法或調整現有機制，為內容產製提供相關誘因，例如，於我國關鍵自製視聽內容置入性行銷等廣告投入業者，給予其一定租稅優惠，藉以吸引投放於境外或國際大型網際網路內容服務業者之廣告資源；另可透過獎勵開源，減少頻道事業向海外購置節目的動機。此外，可另以符合租稅法律主義之方式，設置影音內容的多元發展基金，對在我國營利、對我國民眾提供服務而獲利的相關事業課徵特別公課，以政府基金帶動產業資金投入內容產製，鼓勵製播優質多元視聽節目內容，促進視聽產業之競爭力。又或者，可考慮調修廣電三法規定，重新設計類似舊「有線電視法」「商業頻道空間租賃」之規範，

²⁸ 同上註，頁 74-81。

以協助內容產製事業開闢觸達閱聽眾的傳播管道

關於為提升本國文化，通訊傳播主管機關如擬寬列預算，例如以通訊傳播監督管理基金編列，促進視聽內容產製等議題，輿論意見認為，應將投資重點放在內容生產者；主管機關可規範平臺業者依經營的獲利成立「內容基金」，進一步推動自製節目；或是可由租稅措施、文化發展基金、國發基金、提撥通傳基金等提供補助獎勵措施。

此外，除了獎勵外，義務課與亦不可偏廢。具體而言，在評估與遵守國際貿易協定，以及符合立法程式之要求下，可設計包括對經營衛星頻道節目供應事業的境外衛星廣播電視事業，課與一定程度的本國節目自製率義務；抑或針對一定條件下經營 OTT TV 之事業，課與本國節目內容的比例要求等制度。

（二）國際趨勢發展參考資料

可參考諸外國的法制經驗，例如德國廣播電視邦際協定（Rundfunkstaatsvertrag, RStV）中有關「視窗節目」(Fensterprogramme)之規範，也即廣電頻道中置入獨立第三人播送時段（Sendezeit für unabhängige Dritte），以促進小型與新進電視經營者發展之效果等，拓展更多節目內容播送的空間²⁹。

此外，為保護本國文化，國際間針對本國自製率規範各不相同，例如 2018 年 11 月歐盟立法通過之「新視聽媒體服務指令」(Directive (EU)

²⁹ 同上註，頁 74-81。

2018/1808, New Audiovisual Media Services Directive, “New AVMSD”)，修正 2010 年版本的舊視聽媒體服務指令 (Audiovisual Media Services Directive, Directive 2010/13/EU, AVMSD)，當中，新修指令第 13 條第 1 段規定，所有隨選視訊平臺須播送 30% 的歐洲作品，以支持歐洲文化多樣性，確保原產地原則³⁰。

至於加拿大則針對無線電視每年至少需播送 55% 以上之本國自製節目，而於黃金時段即晚間 6 時至 11 時，則需播出 50% 以上；對於多頻道業者設有「優先性節目」播出規範，需於晚間 7 時至 11 時播出戲劇、音樂舞蹈、綜藝節目、紀錄性節目、區域性節目與娛樂雜誌型節目等優先性節目，每週累計不得少於 8 小時³¹。

另外，澳洲主要針對商業無線電視設有本國自製率規範，其主要頻道於上午 6 時至晚間 12 時須播出 55% 本國節目，非主要頻道則是每年須播出 1460 小時以上澳洲自製節目³²。

而韓國之本國自製率規範，對於無線電視課與較高義務，各頻道每半年播放本國節目之時間須佔所有新節目時間之 60% 至 80%，有線電視需佔 40% 至 70%，其他節目提供者則須佔 20% 至 50%³³。

³⁰ 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, Art. 1(18) (“New AVMSD”).

³¹ Broadcasting Act, Sec. 3(1)(d); Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-86, Para. 172-175, 180-198.

³² Broadcasting Services Act 1992, Sec. 121G.

³³ 방송법 제 71 조 (放送法第 71 條)、방송법 시행령 제 57 조 (放送法施行令第 57 條)。

（三）輿論意見整理

而通訊傳播主管機關為保護本國文化，就本國節目比率之要求應如何規範較具實益，是否應針對境外衛星廣播電視事業經營之衛星頻道節目供應事業，應課與本國節目比率之義務等議題，輿論意見有認為可放寬廣告及置入性行銷之規定，擴大本國節目適用範圍，以及境外事業應提出本國影視發展方案等，而基本頻道應包含有本國戲劇和電視頻道；另有建議指出，應思考頻道商之貢獻度而做不同程度規管；或是可訂定階梯式的本國節目播放時間保護制度，並且鼓勵系統業者對內容頻道商做合理分潤，以租稅獎勵或其他作法，促使資金流入內容產業。

另有論者建議，可提供獎勵配套措施，並且搭配「境外境內之本土內容比率應一致」及「規定播放本土節目時段」等措施，以提升本國節目產製能量；或是可參考歐盟，以 20%本國節目比例為參考準則，如應對 OTT 業者以國際規範趨勢，課予本國節目播送比例之義務、或投資國內影視產業一定比例之義務。不過，亦有意見認為若對跨國頻道實施本土內容配額，恐將影響內容品質與合作關係；建議不課予本國節目播送比率之義務，維持內容開放。

六、內容監理與媒體識讀

（一）內容監理

1、「匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）」政策方向³⁴

內容監理之目的在於確保視聽內容的妥適、健康與品味，並保護未成年人身心發展，以及積極透過平權措施以保障身障者近用，其負有促進多元文化之國家任務。隨著網路科技發展，民眾收視聽媒體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的個人或群體，甚至引發整體社會之危險。而國家採取適當管制措施以保護兒少身心發展之義務，並不因使用傳統廣電媒體或新興媒介之不同管道而有差異，反而更可能隨著媒體範疇的延伸，擴大國家的保護義務。

目前我國對於網際網路內容，並未設專法規定，除採自律為主之低度管理為原則外，政府並依照網際網路內容與服務所涉事務性質，由各該主管機關適用相關法律之治理機制。

至於促進多元文化，目前原住民族廣播電臺、原住民族電視臺、客家電視臺及講客廣播電臺的節目內容已提供 OTT 視聽服務，並且提供隨選視聽節目服務。而文化部於《公共媒體法》草案中設有族群頻道專章，未來的公媒集團將保障不同母語使用者的權利，並且積極保障兒少和弱勢團體的媒體近用權，以落實文化平權，促進臺灣多元文化的發展。

而關於身心障礙傳播權益之促進，政府透過推動公視與無線商業電視臺製播口述影項節目，並鼓勵業者開發具近用功能之應用軟體，以滿足身心障礙者傳播近用需求。另外，透過辦理身障近用媒體識讀及宣

³⁴ 通傳會，前揭註 1，頁 81-93。

導活動，提升大眾對於身心障礙者傳播權益等議題之認知，並將定期對廣電業者辦理座談會，避免傳播內容涉有身心障礙歧視

2、國際趨勢發展參考資料

關於 OTT TV 視聽內容的監理，可參考國際上以自律共管為原則之做法。例如前文提及歐盟的「新視聽媒體服務指令」第 4a 條第 1 段規定：「會員國於本指令所調和之事務，應在內國法律體系准許的範圍內，透過採用內國法層級行為準則（codes of conduct）之方式，鼓勵實施共管（co-regulation）並培養自律（self-regulation）。該行為準則應：(a)被該會員國內之主要利害關係人所廣泛同意；(b)被設定清楚明確的目標；(c)對其目標提供常態、透明且獨立的監管及評估機制；且(d)提供包括有效且合比例性裁罰之有效執法手段。³⁵」

另外，為強化線上視聽媒體環境之保護，同指令新增第 28a 條與第 28b 條，將視聽服務平臺納入管制對象，要求各會員國應確保視聽服務平臺提供者，必須就其所提供之內容採取適當措施，包含防止仇恨及暴力言論內容、防止內含公然提倡恐怖攻擊犯罪，以及構成歐盟法刑事犯罪的視聽內容³⁶。

針對兒童與青少年的視聽服務環境保護，同指令於第 6a 條第 1 段規定，視聽媒體服務提供者所提供的視聽媒體服務，無論電視或隨選視聽服務，只要所提供的內容可能影響兒童與少年的身心和道德發展時，應衡量節目潛在的負面影響，採取適當措施，包括播放的時間規定、年

³⁵ New AVMSD, Art. 1(6).

³⁶ New AVMSD, Art. 1(23).

齡分級機制或其他技術措施，以保護兒童與青少年在通常情形下不因接觸視聽而受影響。而最有害的內容如無償暴力和色情內容，應採取最嚴格的措施（第 6a 條第 2 段），而若所提供之內容有可能損害未成年人身心、道德之發展時，視聽媒體服務提供者必須向收視者提供足夠說明資訊，以及該視聽媒體服務內容之潛在影響（第 6a 條第 3 段）³⁷。

另外，在英國，亦於 2017 年 4 月通過「2017 年數位經濟法」(Digital Economy Act 2017)，制訂有關電子通信服務之關鍵議題的數項管制，其中針對網路內容新增線上色情網站年齡驗證機制，適用對象包含英國國內外具色情內容之營利網站，而營利網站包含進入網站需付費，以及免費網站但可付費購買產品此二類型。為維護兒童身心健康發展，新管制架構將傳統分級標準作為色情網站之分級依據，並要求網站設置年齡驗證機制，以及與金流業者（如信用卡業者等）合作，防止對兒童造成潛在危害，而違反此法規者將負民事責任³⁸。

又，英國於 2018 年 5 月提出「線上社群媒體平臺提供者行為規則草案」³⁹以作為社群媒體平臺業者處理使用者不當言論或行為之相關規範，並納入 2017 年數位經濟法第 103 條第 5 項規定⁴⁰，將「業者應維持清楚且透明之通報程序」、「業者持續就通報人之通知進行相關處理程序」、「業者應將前二項原則列入使用條款」、以及「業者應向公眾說明所採之處理措施」等四項原則納入行為規則草案，而不當言論或行為

³⁷ New AVMSD, Art. 1(10).

³⁸ See generally Department for Digital, Culture, Media & Sport [DCMS], *Digital Economy Bill Factsheet- Age Verification for Online Pornography*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535010/6_Age_Verification_Fact_Sheet.pdf (last visited: Dec. 10, 2018)

³⁹ UK, Draft Code of Practice for providers of online social media platforms, MAY. 21, 2018.

⁴⁰ Digital Economy Act 2017, Sec.103(5).

的範疇則包含 2017 年數位經濟法第 103 條第 3 項⁴¹所定，網路上對特定人為欺凌或辱罵行為或其他可能對他人有恐嚇或侮辱之行為界定為濫用行為等。

3、輿論意見整理

針對於傳統廣電延伸至網際網路視聽內容時，內容監理相關概念是否仍應適用，輿論意見有認為並不建議於網路內容設立專法；傳統廣電規範不適合沿用至網際網路，但對於網路內容仍須予以規範，並應落實兒少及隱私權保護；另外，建議應就兒少保護議題，參考實例進行分級管控，而網路節目播映內容須與多方利害關係人進行討論後，以建立安全適當的內容標準。此外，亦有論者指出應強化業者自律規範。其他意見則包含應重新思考科技和網路帶來的負面影響；應將網路監理一併納入考量等。

至於，現行廣電法規對於廣告規範及執行是否適當，能否以廣告自律機制取代現行監理機制等議題，輿論意見有認為應以廣告自律取代監理機制；建議讓廣播電視法與衛廣法之廣告播送時間規範一致；或是參考日本、韓國做法，鬆綁對於傳統廣電產業之廣告限制。不過亦有論者認為，放寬部分節目與廣告認定標準之作法和思維，無法擴大產業資金挹注，緩不濟急。

（二）媒體識讀

⁴¹ Digital Economy Act 2017, Sec.103(3).

1、 「匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）」政策方向⁴²

依據數位通訊傳播法草案第 1 條規定，數位通訊傳播內容之管理，另以法律定之。草案第 1 條立法說明指出，該法不涉及內容管理，而由一般法律（如民法、刑法）及網際網路內容防護機構依據兒童及少年福利與權益保障法等加以處理。關於 OTT TV 以及網路不實訊息內容治理政策，主要將透過促進業者自律機制，並以第三方查核機制，以及公民團體及政府等協力參與，同時亦須提升民眾的媒體識讀能力，以維護網際網路自由開放性。

關於如何因應不實訊息，除設重大資訊發布窗口及即時新聞澄清專區外，主要以自律及共管機制為政策方向，鼓勵業者自律機制，建立不實新聞查證機制，並且鼓勵公民團體評鑑；另外，由第三方查證單位受理不實訊息檢舉以及定期公布檢測結果；而政府各機關並廣設問答集以及加強大眾之媒體識讀。

2、 國際趨勢發展參考資料

觀之國際上增進公民數位素養之相關做法，經濟合作發展組織（OECD）將數位素養定義為「對不熟悉的內容、模稜兩可且無明確指導的情況下，得評估數個訊息來源之資訊，並能夠評估該資訊是否具有再製之可用性，以及讀者找尋資訊之能力」，各國提升數位素養之政策，有幾種不同的面向⁴³：如美國係運用線上平台、公私部門共同推動社區

⁴² 通傳會，前揭註 1，頁 81-93。

⁴³ See generally OECD, *Working Party on Measurement and Analysis of the Digital Economy- SKILLS FOR A DIGITAL WORLD* (2016), <https://www.oecd.org/els/emp/Skills-for-a-Digital-World.pdf> (last visited: 2018/12/10).

計畫弭平數位落差⁴⁴；加拿大則是將數位素養概念納入教育課綱，並設有培養數位素養之 7 項重要指標，如倫理與同理 (Ethics and Empathy)、隱私與安全 (Privacy and Security)、社群管理 (Community Engagement)、數位健康 (Digital Health)、消費者意識 (Consumer Awareness)、尋查與核實 (Finding and Verifying)、製作與重製 (Making and Remixing) 等⁴⁵；澳洲則是關注於提升高齡者的數位素養，透過專屬網頁與申請面對面親身教學，學習如何避免網路詐騙、建立個人社交頁面與線上購物等技能⁴⁶；而歐盟於 2007 年起推動「21 世紀的 e 技術」(e skills for the 21st Century)，解決 ICT 技術人員需求，使全公民具備數位素養⁴⁷。

而關於國際上對於不實訊息之對策，可參考歐盟之做法，歐盟執委會於 2018 年 1 月成立高階專家工作小組，研議以多方利害關係團體模式，包括平臺業者、新聞出版商、廣電媒體、事實查核人員和民間團體，以提高數位資訊系統透明度；強化公民媒體識讀與近用能力降低不實訊息傷害；開發強化使用者與記者能力的工具，促進積極參與快速發展的資訊技術；維持新聞媒體生態系統的多樣性和經濟來源穩定性；並建立一套多方利益關係團體願意承諾遵循的原則標準，以因應不實訊息

48。

⁴⁴ See Digital Literacy, *About Us*, <https://digitalliteracy.gov/about> (last visited: 2018/12/30); see also e.g. City of Philadelphia, *Philadelphia's Digital Literacy Alliance Awards First Community Grants*, 2017/06/06, <https://beta.phila.gov/press-releases/mayor/philadelphias-digital-literacy-alliance-awards-first-community-grants/> (last visited: 2018/12/30).

⁴⁵ See Canada's Centre for Digital and Media Literacy, *USE, UNDERSTAND & CREATE: A Digital Literacy Framework for Canadian Schools – Overview*, <http://mediasmarts.ca/teacher-resources/digital-literacy-framework/use-understand-create-digital-literacy-framework-canadian-schools-overview> (last visited: 2018/12/30).

⁴⁶ See Australian Government, *Be Connected*, <https://beconnected.esafety.gov.au/> (last visited: 2018/12/30).

⁴⁷ See OECD, *supra* note 43, at 3.

⁴⁸ European Commission [EC], *Call for applications for the selection of members of the High Level group on Fake News*, Nov. 12, 2017, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/call-applications-selection-members-high-level-group-fake-news> (last visited Dec. 10, 2018).

另外，歐盟於 2018 年 12 月 5 日公告「防範不實訊息行動計畫」(Action Plan against Disinformation)，主要透過四個關鍵領域以對抗不實訊息，即(1)加強探知、分析與揭露：增加為解決不實訊息與提升認識其所造成不利影響之預算，增加專業人員與加強數據分析工具；(2)強化協同及共同回應(coordinated and joint responses)：於歐盟及其會員國間建立專用之快速預警系統，以促進數據分享與不實宣傳之評估，並且即時提供不實訊息威脅之警報；(3)動員線上平臺與產業(online platforms and industry)：主要針對歐洲 2019 年選舉，包含確保政治廣告之透明，致力關閉假帳號，對於非人為互動(如以機器發送之訊息等)予以標記等，並與事實查核員以及學術研究人員合作，檢測不實訊息活動，令已經事實查核之內容能更明顯廣泛的傳播；(4)提升覺察暨公民賦權(Raising awareness and empowering citizens)、並增進社會韌性(societal resilience)：除特定的提升覺察活動(awareness campaign)外，歐盟與會員國將透過專門的計畫以提升媒體素養，由國家多學科團隊的獨立事實查核員以及研究人員提供相關協助，藉以檢測與公開社群網絡中的不實訊息⁴⁹。

3、輿論意見整理

目前我國推動媒體識讀之作法，是否有調整之需要，輿論意見有認為建議會同教育部等相關部會，將媒體識讀列入正式課綱，透過播送相關節目，編列預算進行媒體識讀教育；另外，建議增加媒體識讀教育研習活動的預算，以自律和共管的方式監督新興媒體。

⁴⁹ See EC, Action Plan against Disinformation, JOIN(2018) 36 final, at 5-11 (2018).

關於不實訊息之對策，輿論意見多元，有認為主管機關應就假新聞進行澄清；應邀廣電業者、公民團體、專家學者與政府機構「共管」，而境外的假新聞，國安單位也應深入調查與防制；並應增強對假新聞的防範以及制定相關規範因應；同時須培養民眾對錯誤訊息的思辨能力。另一方面亦有論者指出，爭議訊息或假新聞之認定，不應由行政機關來執行；不建議官方對假新聞做基層調查，以免侵犯民眾的言論自由。

七、無線廣播之未來想像

（一）「匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）」政策方向⁵⁰

由於數位化趨勢，無線廣播事業於播音技術、硬體設備朝向數位化發展，目前已有許多業者發展網路廣播，透過網際網路、APP 或 OTT 等工具拓展聽眾並增加經濟效益，例如透過社群媒體提供與聽眾更多元的互動管道，使廣播節目內容得以拓增接觸率；我國亦已開放調頻廣播電臺使用副載波傳送數位資訊，因不影響主載波節目傳送，可持續鼓勵進行商業運用，增加廣播收聽的深度與廣度。

未來廣播產業因商業模式或經濟規模等因素，可能僅依網路廣播等方式提供服務。為了協助產業轉型，廣播可與生活形態產業結合，連結地區發展、文化以及在地價值；或可透過適當法規開放，例如放寬聯播的認定與比例，讓廣播產業得以合縱連橫因應挑戰，增加經營的彈性；或可鼓勵整併，以減少業者家數過多的情形；並運用資料數位化技術，保留在地的廣播節目，持續扮演多元文化傳承的角色。

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

⁵⁰ 通傳會，前揭註 1，頁 94-97。

（二）國際趨勢發展參考資料

目前國際上數位廣播之應用，並不以關閉類比播送為條件，例如「帶內同頻」(In-Band On-Channel, IBOC)技術下的「HD Radio 系統」，已為美國無線音訊廣播事實上(*de facto*)之標準⁵¹；而國際電聯(ITU)的「世界數位廣播」(Digital Radio Mondiale, DRM)系統，亦可達到類比與數位雙載的播送⁵²。此類技術趨勢，殊值我國考慮。

（三）輿論意見整理

關於無線廣播的未來發展，輿論意見認為若欲發展網路廣播，應加強宣導，並可結合數位匯流，多方傳輸；並建議通傳會蒐集廣播產業之意見後，方擬定政策為宜。至於廣播產業廣告額逐年衰退，主管機關應如何協助產業市場之健全發展，有論者認為，可放寬廣告冠名置入之規定；或是透過提供廣播雲、鼓勵電台整併、與在地文化及生活型態產業連結。另外，有意見指出，建議通傳會以個案審查方式放鬆外籍投資限制，引進資金活水，並參考美國主管機關聯邦通訊傳播委員會(Federal Communications Commission, FCC)以個案審查之方式，核准由 100% 外籍個人購買(擁有)無線廣播電台。

⁵¹ See Federal Communications Commission [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).

⁵² 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.

此外，指定用途電臺是否仍有存在必要，輿論意見不一，有認為指定電臺之執行已質變，建議去除指定用途電台，使其恢復為一般商業用途，以增加業者生存空間。亦有論者表示，為加強特定文化曝光度，並考量設立目的，仍有指定用途電台之必要。

至於，針對如何健全廣播事業之發展，現行法規有無需要調整之議題，輿論意見提供各種建議，如建議放寬電台股權比例、於維持總時數不變下挪移廣告時段，並設立廣播專責單位等；或是建議對廣播產業採取低度管制，政策方向讓業者自行整合；另外，建議放寬兒童廣播節目製作之規範，但須彌補經費不足問題，惟為兒童健康發展，仍應限制廣告內容。亦有論者指出，建議參考法國串流音樂版權法案，協助廣播事業拓展授權機制，以取得版稅分潤等意見。

八、無線電視與公共媒體之發展

（一）「匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）」政策方向⁵³

無線電視與無線廣播，因其使用國家頻譜資源，肩負維護公共安全與公眾福利等社會責任，而無線電視提供閱聽眾普及視聽服務，具有不可替代的重要性。由於無線通傳技術持續發展，使得產業對於無線電頻率之需求殷切，因此針對我國無線電頻譜進行頻譜需求評估、整備與規劃有其必要，以提供未來行動通信或無線傳播之用，健全我國通訊傳播匯流發展環境。

⁵³ 通傳會，前揭註 1，頁 97-103。

為確保本國文化傳播權，以及維護文化多樣性發展，可考慮重新思考必載或其他管制規範，給予無線電視事業更多活用資產與產製之內容的空間，以吸引投資。另外，除兼顧本國文化維護外，亦需強化廣播電視產業的經營彈性，在匯流趨勢下或可透過法規鬆綁無線廣播電視經營限制，使無線電視產業經主管機關許可後，即可不自建網路而委託他事業播送、與他事業共同設置，或者租用他人已設置之網路傳輸內容。而在數位化環境，亦可允許無線電視不需自營非主頻頻道，朝向平臺化經營模式，增加產業經營彈性，減低其基礎建設之興建與維運成本，以更多元的收入藉以提升產業活力。對於無意願持續經營之事業或部分頻道，則應可考慮活用電信管理法草案中的誘因拍賣機制等方法，積極規劃退場機制，以回收有價值之頻率，供其他更有效率之使用。

有關公共媒體之未來發展，需逐漸走向財源獨立。公共電視基金會經費主要來自政府編列預算之捐贈，長期苦於經費不足，為增加公視財務獨立性，以避免過於倚賴政府捐贈，除持續強化企業贊助、個人捐贈與開拓其他財源方式外，或可思考活用擴大華視所採取的「播放廣告的公共服務廣電」(commercial public service broadcasting) 模式，以確實開源。而文化部提出之《公共媒體法》草案中，修法重點亦包括公共媒體之經費來源，為解決公媒基金會長期經費不足問題，將配合文化基本法之訂定，以文化發展基金挹注公媒基金會之營運，提供公媒基金會長期穩健的發展財源，以加強公媒基金會之營運動能及健全發展。

(二) 國際趨勢發展參考資料

有關無線電視必載制度，英國亦有之，其必載制度之通訊法的部分，

規範於「2003 年通訊法」的第 64 條，授權主管機關「通訊傳播署」（Ofcom）在基於促進保障電子通訊服務（electronic communications service, ECS）終端使用者之利益、或促進服務或公共 ECS 之提供等⁵⁴適當情況下，並考量電子通訊網路（electronic communications network, ECN）之傳輸承載能力（capacity）⁵⁵，可於授予 ECN 一般許可時⁵⁶，就其中傳輸終端使用者普遍用以收視電視節目之公共 ECS 的業者，增列確保傳輸核心無線電視頻道（如 ITV1、Channel 4、Channel 5、S4C、BBC 等）、或數位公共遠距文字服務（the digital public teletext service）⁵⁷的一般附款（general condition）⁵⁸。

至於英國必載制度的著作權法部分，其於 1980 與 1990 年代為促進有線電視基礎設施發展，「1988 年著作權、設計及專利法」(Copyright, Designs and Patents Act 1988) 舊第 73 條規定有線電視事業（如 Virgin Media 等）在必載義務（must-carry obligations）下⁵⁹，免支付核心無線電視頻道⁶⁰著作授權費，即可再傳輸該等頻道。然而，現今有線電視已提供許多無線電視頻道以外之頻道節目，且現已透過「電子通訊規則」（Electronic Communication Code）等立法措施促進有線電視基礎設施發展。

故前文提及之「2017 年數位經濟法」第 34 條廢除「1988 年著作權、設計及專利法」第 73 條與第 73A 條，於有線廣播轉播之情況下，

⁵⁴ Communications Act 2003, Sec. 51.

⁵⁵ Communications Act 2003, Sec. 64(5)-(6).

⁵⁶ Communications Act 2003, Sec. 45.

⁵⁷ Communications Act 2003, Sec. 64(2).

⁵⁸ Communications Act 2003, Sec. 64(1).

⁵⁹ Copyright, Designs and Patents Act 1988, Sec. 73(7) (2003, repealed 2017).

⁶⁰ Copyright, Designs and Patents Act 1988, Sec. 73(6) (2003, repealed 2017).

著作權不受侵害之規定；亦刪除附錄二第 19 段與第 19A 段，有線廣播轉播時，表演或錄影之相關權利（即著作鄰接權）不受侵害之規定⁶¹。同法第 134 條所規定之轉播執照規定也刪除⁶²。另外，「2003 年著作權及相關權利規則（The Copyright and Related. Rights Regulations）與「1996 年廣播電視法」（Broadcasting Act 1996）下之相關規定亦一併刪除⁶³。

除此之外，「2017 年數位經濟法」亦就屬公共廣播之英國廣播公司（British Broadcasting Corporation, BBC）之監理，加以強化。原「2003 年通訊法」第 198 條規定，Ofcom 之職能規定於 BBC 憲章、協議、本法、與 1996 年廣播電視法第五部分⁶⁴，並未明述 Ofcom 職權涉及管制 BBC。為強化 Ofcom 對 BBC 之職權、給予 Ofcom 更彈性與獨立之地位，英國於「2017 年數位經濟法」內調整 Ofcom 職權，並修法明定 BBC 由 Ofcom 監管。

首先，關於 Ofcom 對 BBC 之職能規定於「2017 年數位經濟法」第 88 條第 3 項，其修正「2003 年通訊法」第 198 條第 1 項為：「Ofcom 管制 BBC 之職能，規定於 BBC 憲章、協議、本法、與 1996 年廣播電視法第五部分」⁶⁵。並於第 198 條新增第 2A 項，規定 BBC 憲章與協議得依第 2 項⁶⁶之授權，賦予 Ofcom 履行職能之權力，供 Ofcom 有權要求任何人提供資訊以履行第 1 項所規定之職能⁶⁷。而對於不遵從 Ofcom 提供資訊之要求，則新增第 198ZA 條，訂有相關處罰規定。依同條第

⁶¹ Digital Economy Act 2017, Sec.34(1).

⁶² Digital Economy Act 2017, Sec.34(2)(a).

⁶³ Digital Economy Act 2017, Sec.34(2)(b)-(c).

⁶⁴ Communications Act 2003, Sec. 198(1).

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ 2003 年通訊法第 98 條第 2 項規定，為履行 Ofcom 之職能，Ofcom 應有 BBC 憲章與協議所賦予之權力與義務，且如國務大臣授權或依憲章與協議規定要求，則其所為即與憲章及協議有關。

⁶⁷ Communications Act 2003, Sec. 198(2A).

2 項，Ofcom 得發通知定期限要求任何人提出所指定之資料，如違反則 Ofcom 得課以罰鍰⁶⁸。同條第 3 項規定如無合理之理由而無法提出資訊者，亦得課與罰鍰⁶⁹，Ofcom 亦可於未課與罰鍰之情況下撤回通知⁷⁰。該罰鍰可依違反之日數個別計算，但罰鍰之金額不得超過 Ofcom 所定之比例、通知書內所定之金額、以及 25 英鎊⁷¹。

（三）輿論意見整理

針對如何強化無線電視產業之競爭力，促進無線電頻率之有效利用，輿論意見有認為應建議修法保障用戶得以直接接取無線電視訊號、提出獎勵方案，並減輕無線電頻率使用費之負擔；或是給予將自製節目產銷國外之無線電視台獎勵；亦有論者指出，建議無線電視台可分開考量公共性及商業創意，並促進無線電頻率之使用。其他意見則包括建議推動無線電視 HD 化、建議思考在台北市區架設電視塔之可能性，以及認為主管機關應考量多種可能，未來的頻譜使用空間與效益不宜侷限於 6 MHz 頻寬之內等。

為達成廣電監理之核心目標，現行無線電視管制規範及實務是否需要調整，輿論意見指出，建議刪除廣播電視分類、播放時間標準，並適度放寬本土節目比例、語言等相關內容規範。

而關於必載之規範，論者多數認為應予維持，意見包括維持現行有廣法規定，必載限於無線廣播電視主頻；或是建議維持必載規定，且以

⁶⁸ Communications Act 2003, Sec. 198ZA(2).

⁶⁹ Communications Act 2003, Sec. 198ZA(3).

⁷⁰ Communications Act 2003, Sec. 198ZA(6).

⁷¹ Communications Act 2003, Sec. 198ZA(4).

一張執照必載一個頻道為限；以及建議須確保必載公廣集團所屬線性電視頻道、原住民電視台、客家電視台及無線電視台主頻。另外，亦有意見認為必須調整必載規範，如建議調整有線電視必載免付費之規定；或是使無線台於有線台中定頻，且得於同一區塊排頻等。

至於公共媒體如何建立永續發展之財務來源，輿論意見有認為建議以政府編列預算為財務來源；或建請規劃、盤點相關法定任務或編列預算，以協助公廣集團華視成立國家體育署頻道；或可向民眾收費增加財源以解決經費不足的問題。而若要整併公廣集團，整併過程中應保障工作權，維持合理經費編列。有論者指出，必須思考是否開放民營及政媒的存在必要性，另外，亦有意見認為政府不應給予補助。

又，匯流環境下公共媒體的任務與功能為何，以及通訊傳播主管機關應透過何種措施達成公共媒體的任務與功能等議題，輿論意見認為公共媒體以帶領技術革新、服務推廣為願景，未來並就無線電視傳輸平台做台網分離，並維持中立化；另有論者認為，為維護公共媒體的自主性，中央廣播電臺跟中央社應參考公共電視選任董事長之制度。

最後，關於公共媒體如何克服挑戰以成功推展新型態數位新聞，依據路透社新聞研究中心的訪談調查，提出四項基本要素與三項附加元素，前者為高層主管強力支持，新聞室的廣泛接受，具自主性、技能與資源的跨功能團隊的創造，以及閱聽人中心為取向；後者為設置專門的新聞發展單位，引進新人才，以及與外部夥伴協作，以在匯流環境下走出新的出路。

第五章 結論與未來傳播政策建議

一、整體策略與原則性建議

(一) 優先處理關鍵議題

有鑑於傳播政策綠皮書所諮詢內容涵蓋層面甚廣、議題非常多元且複雜，本研究首先建議，主管機關應視輕重緩急，而優先處理對整體市場舉足輕重的關鍵議題。要之，本研究認為，所謂優先事項，即謂與市場競爭相關者、亟需救亡圖存者、或事態及情節嚴重而需立即處理者。就市場競爭來說，建立對產業公平友善、無歧視的法規環境，對產業自發性的競爭效果，包括價格與品質的競爭、甚至是鼓勵基礎設施與內容的投資，都會有正面的效果，故應為傳播法制與政策之根本。其次，有關救亡圖存，從傳播政策綠皮書的分析、以及各界的意見回覆中，可以得知，我國如影視內容產製等產業環節，在逐年的轉趨弱勢的情況下，應立即施策對應。此外，關於事態及情節嚴重而需立即處理的部分，如近期於國內外討論甚豐之不實訊息的對處、媒體查證義務之強化等，以及民眾媒體識讀之提升，將是我國面臨日益嚴重的新聞媒體傳播環境，所必須立即作為者。

基此，本研究基於前述三項原則，進行歸納與分類，擇定「競爭平臺間的管制調和」(屬市場競爭相關)、「頻道授權、上下架排頻及消費者選擇」(屬市場競爭相關)、「媒體水平集中及垂直整合之管制」(屬市場競爭相關)、「影視產製振興與本國文化提振」(屬亟需救亡圖存)、與「內容監理與媒體識讀」(屬事態及情節嚴重而需立即處理)共五個議題，為主管機關應優先處理之五個議題，本研究以下將多加闡明具體方

案之建議；而「廣電事業執照制度與評鑑換照」、「無線廣播之未來想像」與「無線電視與公共媒體之發展」共三個議題，雖不屬優先處理議題，但本研究仍在最後略述政策建議方向，並進一步建議主管機關，應於後一階段公布「傳播政策白皮書」前，再透過多方利害關係人治理模式（multistakeholder governance model），尋求各界與行政部門內部之共識。

（二）採取最小幅度的修法之手段

由於傳播政策所涉及的領域甚廣且複雜度高，尤其分涉我國不同中央部會所執掌之事務權限，因此相關法制政策改革若需透過修法達成，考量跨部會協商與國會議事程序及效率等，恐緩不濟急。由是，本研究之建議，原則上採取「最小幅度的修法」途徑，也即短期內冀希盡可能透過落實並強化執法、或行政部門修正法規命令等方式，達成有實效的法制政策環境轉換；中長期再以整全的法制革新，正本清源並釜底抽薪地完備傳播法體系。

（三）立法管制 OTT 視聽媒體仍待計議

由於除了一般性的兒少保護法制外，明確透過法制調整，將 OTT 視聽媒體平臺或內容納入廣電媒體部門的國家並不多，目前仍以歐盟及其會員國為主；諸如日美等國皆不採取此種治理途徑。以美國為例，在 2014 年至 2015 年間，其聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC）公布了「多頻道視訊傳輸平臺」（MVPD）法規調整的公眾意見徵詢（notice of proposed rulemaking, NPRM），其內容概為，是否將「單純透過網際網路傳輸複數頻道的視訊平臺」納入 MVPD 的定義中。根據當時 FCC 委員會的暫訂結論，MVPD 應不區分傳輸的技

術與態樣，只要業者提供多個任何線性節目組成之頻道，即應屬 MVPD；而此觀點符合消費者期待、並符合產業的發展，畢竟消費者在乎的是收看的內容，而非收看所基於的技術⁷²。然而後續導致爭議過大，FCC 便在 2015 年結束徵詢程序，並決議暫停本案的處理⁷³。因此，迄今 MVPD 的定義仍未改變，FCC 也未對線上視訊傳輸業者（online video distributors, OVD）的平臺或內容，進行進一步的管制⁷⁴。

基此，納管 OTT 視聽媒體服務之平臺與內容，迄今仍非放諸四海皆準的作法，對此我國仍應忖度國內外政經情勢，審慎評估包括我國監管後對國內市場與外國人投資之衝擊等，並於下一階段「傳播政策白皮書」中謀定而後動。

二、各議題之具體方案建議

（一）競爭平臺間的管制調和

關於有線電視、IPTV 與 OTT 平臺之間的管制調和，本研究建議，首要之務，應先拉齊有線電視與 IPTV 之間的管制落差、盡量一致化調整兩者間的權利義務。而 OTT 平臺的管制問題，則依循前揭「立法管

⁷² See FCC, *In the Matter of Promoting Innovation and Competition in the Provision of Multichannel Video Programming Distribution Services*, MB Docket No. 14-261, Notice of Proposed Rulemaking, 29 FCC Rcd 15995, ¶¶ 19-23 (2014) (“MVPD NPRM”).

⁷³ See FCC, *In the Matter of Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming*, MB Docket No. 16-247, Eighteenth Report, ¶ 142 (2017) (“18th Annual Video Competition Report”), available at <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DA-17-71A1.pdf>.

⁷⁴ FCC 對 OVD 的定義經過修正，目前為該視訊傳輸業者 1、利用網際網路或以網際網路協定（Internet Protocol, IP）為基礎的傳輸通道；2、且並非屬所訂閱 MVPD 服務或由其管理之視訊服務的一部份；3、對消費者並不單獨構成由該業者擁有或營運的寬頻網際網路接取服務。 *Id.* ¶ 2, Fn. 4.

制 OTT 視聽媒體仍待計議」的原則，留待較後階段處理。

關於拉齊有線電視與 IPTV 之間的管制落差，基本的依據，在於兩者在後數位化時代（post-digitalization era），無論是電視服務或電信服務，其所能提供的服務與品質已相差無幾。而基於通訊傳播基本法第 7 條本文：「政府應避免因不同傳輸技術而為差別管理」之技術中立的原則，政府本應以相同的管制手段對待之；毋寧說，造成兩者目前在適用法規、以及商業模式有如此大的歧異，都是人為與立法造成的結果。為了讓多頻道視訊傳播產業真正走向競爭、並進一步有與電信服務進行「服務匯流」與「產業匯流」的可能，拉齊兩者規範，乃是應然。

至於平等法體系轉換的思考上，可選擇的手段有三種，其一是將當前「電信開放平臺」的模式，擴大適用至所有的有線電視業者；不過此種規範模式不僅同時受到 IPTV 業者與有線電視業者的反對，恐怕在國際上亦未有先例。

第二種方法則是將 IPTV 回歸有廣法管制。此類轉換途徑的好處是，大部分的國家都採取此種統一式規範模式，兩者可真正地適用相同法規，減少管制落差的機會。但於我國最大的障礙仍係「黨政軍退出媒體條款」對中華電信的束縛，也即交通部對中華電信的持股，使得當前 IPTV「僅中華電信 MOD 一家，別無分號」，成為了法體系轉換易被理解為「因人設事」而遭到批評、反對；此外，「黨政軍退出媒體條款」的解套，也非修法而不可得。

第三種手段，本研究則是建議，將有廣法中有關有線廣播電視事業權利義務的條文，以移植或準用、以及調整轉換的方式，增修入「固定通信業務管理規則」（下簡稱「固網管理規則」）中。舉例言之，有關有

廣法「經營許可」部分，第 11 條第 2 項各款營運計畫書之應載內容，第 21 條有關經營許可有效期間等規範，即可移植固網管理規則；「營運管理」部分，第 23 條第 2 項之結合審查、第 25 條之第 2 項不得擅自合併或停止播送頻道的規定、第 27 條鎖碼規範、第 28 條頻道節目保存、第 30 條評鑑規範、第 31 條換照審查、第 33 條除台視、中視、民視以外之必載規範、第 35 條播送內容維持、第 37 條第 4 項禁止影響衛星頻道事業給予差別待遇、第 42 條地方頻道、第 45 條有廣特種基金之繳納等，亦可移植固網管理規則。至於外資、資本額限制、籌設期間等相關規範，則可配合電信法做一定調整後納入。此外，第 24 條有關水平訂戶數上限的部分，亦可移植，並將 IPTV 訂戶數納入計算，可同時為有線電視事業之實質整合進行解套，也有利匯流市場的發展。

至於可能造成之法律保留的疑慮，本研究認為，應不必多慮，理由有二，其一，經營固定通訊業務之第一類電信事業亦屬特許制，因此依照我國行政法院的實務見解，法律保留密度之要求可一定程度降低；其二，當前固網管理規則第 60 條之 1 第 2 款及第 3 款有關多媒體內容傳輸平臺服務被設計為「電信開放平臺」之制度，使 IPTV 業者只能「出租平臺」、讓頻道業者「公平上下架」，且不得「干預頻道節目內容服務提供者之內容服務規劃與組合、銷售方式及費率訂定」，理論上也是一種對於廣電事業言論自由（或廣電自由）、營業自由與財產權的限制，且同樣為規定於電信法中，因此難謂有符合嚴格的法律保留要求。但就結論而言，若中華電信能一舉突破商業模式的限制，其應該不會反對增加其他經營許可與營運管理上限制。

至於黨政軍條款在未修法前的過渡解套方式，本研究則建議將管制重心轉向行為管制，或是參考美國「1984 年有線通訊政策法」(Cable

Communications Policy Act of 1984) 修正 47 U.S.C. § 533(e)之規定，允許州政府與地方特許機關 (LFA) 持有有線電視業者股份⁷⁵，但禁止州政府與 LFA 對供教育或政府專用頻道之節目以外之頻道內容，行使內容編輯控制權 (editorial control)，除非該內容編輯控制係由獨立於 LFA 之主體行使⁷⁶；因此地方政府若欲經營有線電視，則應成立獨立董事會、或分離之管理公司，且董事會或管理公司成員皆不得包括地方政府職員⁷⁷。要之，可考慮在固網管理規則中，增修具有一定獨立性之 IPTV 管理部門。

(二) 頻道授權、上下架排頻及消費者選擇

有關頻道授權長期以來的爭議，本研究認為，這是一個執法的問題，而非修法的問題。也即衛星廣播電視法第 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。」主管機關通傳會即應有實際的執法作為。

或有論者認為，衛星頻道商並非「自為」差別待遇，而係透過頻道代理商為之，然而廣電三法迄今並未實際納管頻道代理商，因此即生執法上之困難。然而，本研究認為，廣電三法雖未直接歸管頻道代理商之

⁷⁵ 47 U.S.C. § 533(e)(1) (1984, amended 1996).

⁷⁶ 47 U.S.C. § 533(e)(2) (1984, amended 1996).

⁷⁷ See House Report No. 98-934, 1984 U.S.C.C.A.N. at 4695 (1984).

行為，但並不代表不援引其他法律之規範。例如關於民法第 103 條第 1 項有關代理之規定：「代理人於代理權限內，以本人名義所為之意思表示，直接對本人發生效力。」代理之效力歸屬於本人，因此頻道代理商之行為，應有解為頻道商之行為的空間。

其次，可參考臺北高等行政法院 100 年度簡字第 305 號判決之裁判要旨，其法律事實概為「廣告代理商」違反藥事法第 66 條第 1 項前段：「**藥商**刊播藥物廣告時，應於刊播前將所有文字、圖畫或言詞，申請中央或直轄市衛生主管機關核准，並向傳播業者送驗核准文件」之規定。雖然「廣告代理商」並非前開藥事法之規範主體「**藥商**」，但行政法院認為，行政罰法第 14 條有關共犯之規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。（第 1 項）前項情形，因身分或其他特定關係成立之違反行政法上義務行為，其無此身分或特定關係者，仍處罰之。（第 2 項）」而所謂故意共同實施，係指違反行政法上義務構成要件之事實或結果由二以上行為人故意共同完成者而言。是以，「廣告代理商」若明知託播者是藥物廣告，依民法第 535 條規定，受任人處理委任事務，應依委任人之指示，並與處理自己事務為同一之注意。其受有報酬者，應以善良管理人之注意為之。故行政法院判決，廣告代理商對於其促成而欲宣播於電視頻道之藥物廣告，有無未經申請核准乙節，當應有注意之義務，因此**廣告代理商雖非藥商**，但若違反前開藥事法之規定，仍應依前開行政罰法第 14 條第 2 項之規定，與違規藥商分別接受處罰。依此理路，似頻道代理商亦有作為前述差別待遇之共犯的空間。

至於有廣法第 37 條第 4 項有關系統商不正影響頻道商之執法疑難，公司法於 2012 年修正時，新增第 8 條第 3 項本文規定：「公司之

非董事，而實質上執行董事業務或實質控制公司之人事、財務或業務經營而實質指揮董事執行業務者，與本法董事同負民事、刑事及行政罰之責任。」也即此「實質董事」之概念，本研究認為，或可用於認定頻道代理商與多系統經營者（MSO）之間的關係，並據以連結至有廣法第37條第4項有關係統商不正影響頻道商之規定，並進而有助於落實執法。

最後，關於頻道載送、也即上下架或排頻之管制，本研究認為，依照目前「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」第2條：「有線廣播電視系統經營者之基本頻道新增、停播、位置異動，應申請頻道之規劃及其類型變更許可。」無異於所有系統商有關頻道之異動，都需經過通傳會之許可，而我國之衛星頻道商、加諸系統商何其多，無怪乎行政涉入之糾紛者眾，而導致行政系統不堪負荷；甚至通傳會2018年8月預告修正之同許可辦法草案⁷⁸第3條第4項規定：「系統經營者依前條申請頻道之規劃及其類型變更，中央主管機關應綜合考量是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益及其他公共利益。」更是加重主管機關之行政成本與負擔，也流於治絲益棼。

故本研究建議參考美國「節目載送規則」，轉向以頻道業者申訴方啟動之以差別待遇為核心的監理模式。亦即，不再為了消費者的短期利益（例如特定頻道的收視習慣）而僵固頻道的來去、與頻位的改變，應允許更願意投資、更創新、更新穎的頻道內容，透過健全且活絡的交易機制競逐更有力的商業條件，最終確保消費者的長期利益。

⁷⁸ 參見網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18082/181_40350_180827_2.pdf。

（三）媒體水平集中及垂直整合之管制

關於媒體水平集中及垂直整合之管制，本研究認為，為維持市場競爭秩序，並降低主管機關之行政成本，現行之媒體水平集中及垂直整合管制規範仍不宜貿然落日。然而具體的法制革新，應與「反媒體壟斷」相關立法做整體思考與規劃。

要之，依通傳會於 2017 年 7 月版本的「媒體壟斷防制與多元維護法草案⁷⁹」，其 11 條設有媒體整合應向主管機關申請許可之管制類型，諸如：「訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之有線廣播電視系統經營者，或合併計算其關係企業及直接、間接控制之有線廣播電視系統經營者之訂戶數占全國總訂戶數百分之十以上，或於經營區內具有獨占地位者（第 1 項第 4 款）；訂戶數占全國總訂戶數百分之二以上之經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業，或合併計算其關係企業及直接、間接控制之經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業訂戶數占全國總訂戶數百分之十以上者（第 1 項第 5 款）、經營全國性日報之事業與前開二款之事業整合（第 1 項第 6 款）」等；此外，同條第 2 項亦規定多系統經營者（MSO）之申請整合許可標準：「多系統經營者之股份或出資額轉讓達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之五以上，或單一股東及其關係人持有或取得該多系統經營者之股份或出資額，累計達已發行有表決權股份總數或資本總額百分之二十以上，適用前項規定。」

另一方面，同草案第 12 條則是訂有媒體之「整合紅線」：「依前條申請整合，有下列情形之一者，主管機關應不予許可：一、訂戶數占全

⁷⁹ 參見網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17071/3926_37605_170712_1.pdf。

國總訂戶數百分之二十以上之有線廣播電視系統經營者與無線電視事業、經營新聞及財經頻道、全國性廣播或全國性日報之事業整合。二、無線電視事業與無線電視事業之整合。三、因整合而使整合後之媒體市占率達三分之一以上者。四、同一事業及其關係人，整合有線廣播電視系統、多媒體內容傳輸平臺、無線電視、全國性廣播、新聞及財經頻道、全國性日報及頻道代理商，超過三項者。五、整合後之媒體持有新聞及財經頻道或製播新聞節目之頻道數達五個以上者。但地方頻道不在此限。(第1項)」

基此，前揭草案規劃則與現行有廣法第24條第1項有關有線電視訂戶數之水平整併管制、與第25條第3項有關係系統經營者及其關係企業節目供應者之垂直整合管制多所競合，故為避免法制疊床架屋，應整全思考，而為適切對應。

(四) 影視產製振興與本國文化提振

因應傳播科技發展，4K、8K 影像或許可成為未來影音主流，並輔以 5G 技術提升數據快速傳輸，對於視聽傳播產業可能會產生新挑戰。韓國於 2014 年以直播衛星、有線電視系統與付費電視陸續開播 4K 頻道，在 2017 年正式於無線電視開播每臺每頻道 6 MHz 計 3 臺 4K 頻道，逐步由首都圈擴大 UHD 無線電視訊號涵蓋範圍，目標於 2021 年全國播送⁸⁰；而日本則於 2018 年 12 月 1 日透過直播衛星播送 4K8K 節

⁸⁰ 정명섭, 31 일 UHD 본방 앞둔 지상파...'세계최초' 타이틀 무색, KINEWS, 2017 年 5 月 25 日, <http://www.kinews.net/news/articleView.html?idxno=107270&fbclid=IwAR0X7wcCvJb-TSG3yXiY5apv2bmmP5rXaLiOS0RgqxqoLhemTemViz2h9w8> (最後瀏覽日：2018/12/14)。

目，並新設包含可播送 8K 影像之 17 個頻道，2020 年將運用 4K8K 轉播東京奧運⁸¹。

我國影視產業之振興，或可從科技著手切入，運用新科技改進電影戲劇、藝術、新聞等呈現方式，然而閱聽眾若須收視 4K8K 節目，必須重新購置接收設備以支援其傳輸規格，另外，若採取以無線電視播送 4K8K 頻道，亦需考量相關頻率供應頻譜分配等議題，而作整體通盤之規劃。具體而言，若欲於我國纜線型之多頻道平臺鼓勵播送 4K8K 節目，其癥結點仍係基礎的「電信」與「廣電」的競爭政策與全面匯流。要之，國際上主要國家皆未有透過立法強制視訊平臺業者播送 4K8K 節目者；其政策之基調，除了透過公廣擔綱內容與頻道節目的產業火車頭外，仍是透過法制政策，創造播送平臺市場的公平競爭環境，以消費者的選擇與平臺間轉置，帶動平臺業者的 4K8K 節目提供、甚至向上游尋求頻道或節目的獨家授權等，例如歐美日的運動賽事節目因需求的低價格彈性（price elasticity of demand），高昂或需額外付費的該類節目的專門類頻道，往往是第一波商業化 4K 的頻道。基此我國具體的政策應有取向，仍是加速有線電視業者間、甚至是與電信電視或 OTT TV 間的公平競爭，例如透過制度的改善，讓 IPTV 業者能活化經營。

此外，由於 4K8K 節目需要的傳輸頻寬越發鉅量，此不僅適用於有線超高速寬頻接取之場合，行動寬頻所仰賴之回程鏈路（backhaul）亦是奠基於自有固網、或向批發業者為租用電路。因此在特高速寬頻之佈建、以及 5G 應用等「固行融合」（fixed-mobile convergence, FMC）之

⁸¹ 日本經濟新聞，4K8K 放送スタート 普及に 3 つの課題，2018 年 12 月 1 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO3843896001122018EA5000/?fbclid=IwAR21YoRyy8U4Htd8hHZRqrSD2bBHra7O40zLiAk0dX3LykGOXwZbOrRm1So>（最後瀏覽日：2018/12/14）。

情境下，整體政府部門都必須思索，如何加速特高速寬頻的接取網路與骨幹網路之佈建。

而為振興影視產製與提振本國文化，內容產製之品質為關鍵，本國節目自製比率之規範不一定得以提升自製數量或型塑文化認同，依目前我國實務觀之，業者仍大多透過重播節目符合法規，而受限於成本與營收考量，自製本國節目之類型未必為戲劇節目，可能無法帶動本國影視產業發展，而閱聽眾收視管道多元，規範特定平臺之本國節目播送比率或播出時段，是否能達到塑造本國文化認同之目標，仍待觀察。

未來或可採取資金挹注或補貼本國節目之製播，透過製作優質原創內容與提升本國自製節目品質，以吸引閱聽眾目光，國際上如加拿大與韓國針對本國節目自製認定採取較嚴格認定基準，但同時亦有相關基金予以獎勵補助，或採取賦稅優惠措施，藉由獎勵與管制並行達成政策目標。

（五）內容監理與媒體識讀

1、內容監理部分

我國之內容監理原則主要採取內部自律、同業自律與公民參與，希望藉此活絡產業，促進內容發展，鼓勵內容多元，並且促進自律與他律。國際間近年的內容監理趨勢，則關注於如禁止仇恨言論、保護弱勢族群，或將線上視聽服務平臺納入規管等面向。

隨著網際網路發展，閱聽眾取得資訊之管道已不限於傳統媒體，依據數位通訊傳播法草案之規範，已將網際網路平臺業者定義為數位通訊傳播服務提供者之一，依草案規範必須依據服務性質，公告其服務條

款，而業者亦有需配合政府於特定事件下之調查義務；而關於網際網路內容，為維護網際網路言論自由與資訊流通，草案免除數位通訊傳播服務提供者對於使用者所傳輸或儲存之資訊的事前審查與事後監督責任。至於，除既有法規與自律共管模式外，是否納入如分級標準等規範，一方面由於此將涉及內容管制或網際網路治理，可能產生箝制網際網路言論自由、或對科技和網路產生負面影響之疑慮，必須審慎思索。另一方面，在本研究前揭的意見蒐集與分析中也指明，主流輿論雖認為傳統廣電規範不適合沿用至網際網路，但也並不認為可以對網路內容全面棄守，仍應落實兒少及隱私權保護；但應如何建立適當標準、並執行與落實、甚至建立具體有效的自律規範，則未有具體意見。故本研究認為，對於網際網路內容與線上視聽服務平臺（如 OTT 平臺）的相關規範，建議仍須有更嚴謹的研析，再做進一步的政策規劃。

至於有關現行廣電法規對於廣告規範及執行是否適當，能否以廣告自律機制取代現行監理機制等議題，輿論在無線電視與衛星頻道方面，意見相當分散：有建議讓廣播電視法與衛廣法之廣告播送時間規範一致者；也有認為應鬆綁對於傳統廣電產業之廣告限制者；甚至也有認為放寬部分節目與廣告認定標準之作法和思維，無法擴大產業資金挹注而緩不濟急者。對此，本研究認為，是否可以自律機制取代傳統監理，仍應視該自律或共管機制是否有效而定，畢竟自律或共管並非完全放任，主管機關在背後的持續性監督仍是自律共管制度成否的關鍵。

2、媒體識讀部分

關於目前我國推動媒體識讀之作法，是否有調整之需要，輿論意見多認為建議應由跨部會之方式共同執行，例如教育部應將媒體識讀列入正式課綱，透過播送相關節目，編列預算進行媒體識讀教育；或是增

加各類媒體識讀教育研習活動的預算，以自律和共管的方式監督新興媒體。關此，本研究認為，前開意見皆適合採納。

至於不實訊息之對策，輿論意見則相當多元，有認為應由多方利害關係人「共管」；主管機關應就假新聞進行澄清，而境外的假新聞，國安單位也應深入調查與防制，並應增強對假新聞的防範以及制定相關規範因應；同時須培養民眾對錯誤訊息的思辨能力。但無論如何應避免侵害言論自由。

由是，我國關於不實訊息之因應對策，行政院於 2018 年 12 月 13 日通過修法，針對災害、傳染病及選舉等議題傳播不實訊息，造成公眾恐慌或危害時將予以裁罰，並修正廣播電視法，針對無線電視臺新聞頻道，增訂媒體自律與新聞事實查證規定，於「製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則。若違反原則，應由事業建置的自律規範機制製作調查報告，送主管機關審議。」⁸²使無線電視頻道與衛星廣播電視頻道之規範一致，並增加罰則規定，情節重大者將撤銷廣播或電視執照，藉由貫徹媒體自律與事實查證，減少不實訊息之傳播。

另外，如同前述歐盟於 2018 年發布之「防範不實訊息行動計畫」，透過加強探知、分析與揭露不實訊息；強化協同及共同回應不實訊息；結合產業界，關閉線上平臺上假帳號與標記非人為互動；以及提升覺察與公民賦權，以增進社會韌性等四個關鍵領域，對抗不實訊息。而我國未來如何進一步防止不實訊息之傳遞與擴散，本研究建議可參考歐盟作法，增進檢測工具與人員能力，建立不實訊息即時預警系統，以及提

⁸² 張文馨，政院今通過首波假訊息防制修法 關 3 天社維法緩修，聯合報，2018 年 12 月 13 日，<https://udn.com/news/story/6656/3535024>（最後瀏覽日：2018/12/14）。

升公眾媒體素養等方向，規劃相應之措施。

（六）其他建議

關於其他 3 項議題的部分，本研究認為，「廣電事業執照制度與評鑑換照」的部分，各界的意見與主管機關大致相符，也即朝向簡化評鑑換照流程，並拉齊、且拉長執照有效期間之方向邁進；惟具體的執照有效期間、以及降低管制密度後的公民團體參與、共管機制等，仍有待下一階段「傳播政策綠皮書」的聚焦評估。

而「無線廣播之未來想像」部分，本研究則認為，主管機關應考量業界意見，嘗試推動數位廣播之升級發展。要之，目前數位廣播之應用，並不以關閉類比播送為條件，例如美規之「帶內同頻」(IBOC) 技術下的「HD Radio 系統」、與 ITU 的「世界數位廣播」(DRM) 系統，都可以達到類比與數位雙載的播送。因此主管機關在鼓勵與發展廣播產業上，除了應考慮以技術中立的方式開放實驗執照外，並思考橫向與其他部會如經濟部、交通部溝通協調，加速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之標準化，而此有待下一階段「傳播政策綠皮書」的聚焦討論。

最後，關於「無線電視與公共媒體之發展」部分，本研究建議應積極與文化部溝通協調，致力於更完備「公共媒體法」草案之規範內

容。尤其關於必載規範，應留意與廣電三法形成一致化規範，此亦有待下一階段「傳播政策綠皮書」的討論。

參考文獻

- [1] Glist, Paul, Heppler, Wes, Ireland, Jay, Thompson, Scott, Bly, Billy & Hurh, Brian, *Cable/Video Franchising, January 2009 Edition*, 957 PLI/PAT 807 (2009).
- [2] HUBER, PETER W., KELLOGG, MICHAEL K. & THORNE, JOHN, *FEDERAL TELECOMMUNICATIONS LAW* (2nd ed. 2011 supplement)(2011).
- [3] Sinel, Norman M., Grant, Patrick J., Phillipps, Stephanie M., Cook, Jr., William E., Jeffreys, Maureen R. & Thomas, Johanna R., *Recent Developments in Cable Law*, 994 PLI/PAT 17, 49 (2010).
- [4] Síthigh, Daithí Mac, *Convergence: The Impact of Broadcast Regulation on Telecommunications*, in *TELECOMMUNICATIONS LAW AND REGULATION* 653-700 (Ian Walden ed., 4th ed., 2012).
- [5] 岡崎俊一，〈新放送法制の概要と課題〉，《千葉大学法学論集》，第 26 卷第 1・2 号，頁 55-82（2011）。
- [6] 向後英紀、古田尚輝編著，《放送十五講》，学文社（2011）。
- [7] 金澤薫，《放送法逐条解説》，改訂版，情報通信振興会（2012）
- [8] 舟田正之，《放送制度と競争秩序》，有斐閣（2011）。
- [9] 村松敏明，〈放送法等の一部を改正する法律（平成 22 年法律第 65 号）〉，《自由と正義》，第 62 卷第 4 期，頁 111（2011）。
- [10] 文化部影視及流行音樂產業局，《2016 影視廣播產業趨勢研究調查報告-電視產業》，2018 年。

- [11] 王牧寰，《美國有線電視法之節目取得與載送規則研究》，元智大學資訊社會學碩士學位學程碩士論文（2011）
- [12] 石世豪，〈電信與有線電視產業跨業競爭新立法-德州參議院第五號法案對我國立法之啟示〉，收於氏著《向競爭轉的通訊傳播匯流法制》，頁 202-47，元照出版，台北（2009）。
- [13] 余曜成，《電信業提供電視服務之管制研究：以美國與日本法制為中心》，元智大學資訊社會學研究所碩士論文，（2009 年）。
- [14] 國家通訊傳播委員會，〈匯流時代傳播政策諮詢文件(綠皮書)〉，2017 年 8 月 31 日，連結網址：
https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18083/8_40418_180903_1.pdf.
- [15] 財團法人台灣網路資訊中心，《2017 年台灣寬頻網路使用調查報告》，2017 年 6 月，連結網址：
<https://www.twnic.net.tw/download/200307/20170721e.pdf>.
- [16] 莊春發，〈有線電視頻道市場集中度的研究〉，《傳播研究與實踐》，第 7 卷第 1 期，頁 241-263，2017 年 1 月。