



國家通訊傳播委員會

NATIONAL  
COMMUNICATIONS  
COMMISSION

# 有線廣播電視經營地區劃分及調整 暨受理申請之意見徵詢

中華民國 100 年 5 月 6 日

## 1、背景說明

臺灣由於地形環境崎嶇，部分地區無法清晰收視無線電視訊號，故早期政府為改善收視不良，除於民國 60 年代起協助 3 家無線電視公司建立轉播站 補助地方政府增設增力機、變頻機外，並自民國 68 年起受理業者申請成立共同天線，鋪設纜線傳輸無線電視訊號，再向訂戶收取費用，以解決節目畫質不清晰之收視問題。

隨著臺灣經濟發展，國民所得提高，再加上錄放影機之引入、纜線傳輸技術之進步，開始出現共同天線業者以纜線傳輸 3 家無線電視臺以外的電視訊號；又伴隨政治日趨民主，解除威權統治呼聲日漸高漲，出現未登記立案業者以纜線傳輸電視訊號並向訂戶收取費用的情形，即所俗稱之「第四臺」或「第四頻道」。至民國 70 年代，「第四臺」因播出直播衛星溢波、侵權錄影節目帶等內容，進而衍生出文化侵略及智財權保護相關議題，當時政府亦積極取締此一不法行為。

民國 82 年，有線電視法完成立法，行政院新聞局即依「有線電視法」之授權制定「有線電視節目播送系統暫行管理辦法」，開放受理業者登記。當時全國計 611 家播送系統業者取得登記證營運，<sup>1</sup>並規定於有線電視系統正式營運前仍得繼續營業。在有線廣播電視申設案辦理上，針對有線電視經營區之劃分，當時行政院新聞局委託中興大學進行「臺灣地區有線電視分區」之研究，並參酌地方政府考量當地政治、經濟、社會、文化等生活圈型態之經營區劃分意見，於 83 年 1 月公告全國劃分為 51 個有線電視經營區。同年 5 月依法公告受理有線電視業務之申設，並經 6 梯次審議後，於 86 年共計核發 156 張籌設許可證。

在一區多家競爭及纜線事業之產業結構與規模經濟特性下，原有 611 家播送系統及 156 家獲籌設許可之系統業者，都進行整合以擴大經濟規模。然為避免市場過度集中產生不公平競爭行為，政府於 88 年小幅修正有線廣播電視法，輔以水平及垂直整合限制，但系統經營者為擴大經營經濟規模、降低營運成本，仍逐漸整併為目前之 5 大集團及部分獨立系統，市場結構形成獨、雙占經營型態，並成為各界投資的對象，其每戶交易單價逐年遞增。

依本會統計資料顯示，截止 99 年 12 月底，有線廣播電視業者家數已由 90 年 79 家縮減至 62 家，訂戶達 508 萬戶，終端數位

<sup>1</sup> 行政院新聞局編印，廣播電視白皮書，民國 89 年 1 月，頁 34。

化比例 7.7%；多系統經營者(MSOs)之訂戶占有率則達 79.3%。復檢視 51 個經營區<sup>2</sup>，自 90 年至 99 年期間，獨占市場經營區由 31 個逐漸上升為 39 個，獨占經營比例達 76.5%，而雙占市場經營區由 17 個下降為 12 個，雙占經營比例達 23.5%，1 經營區存在 3 家以上業者之情形於 92 年以後，已不復存在。亦即 92 年以來，所有經營區之市場結構呈現非屬獨占(monopoly)即屬雙占(duopoly)之型態(詳下表，依雙赫指數 HHI(HHI；Herfindahl-Hirschman Index)<sup>3</sup>衡量之市場集中度相當高(HHI：8837)<sup>4</sup>。

表：90 年至 99 年臺灣有線廣播電視 51 個經營區市場結構分佈

市場結構		90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
獨占經營(區)	地區數	31	31	33	34	35	35	36	37	38	39
	比例(%)	60.8%	60.8%	64.7%	66.7%	68.6%	68.6%	70.6%	72.5%	74.5%	76.5%
雙占經營(區)	地區數	17	19	18	17	16	16	15	14	13	12
	比例(%)	33.3%	37.3%	35.3%	33.3%	31.4%	31.4%	29.4%	27.5%	25.5%	23.5%
3 家以上業者經營區		3	1	0	0	0	0	0	0	0	0
總家數(家) <sup>5</sup>		79	72	69	68	67	67	66	65	63	62

99 年 12 月 25 日起，依修正後之地方制度法，現行行政區域臺北縣升格、臺中縣市合併、臺南縣市合併及高雄縣市合併，原 25 個直轄市、縣(市)行政區域變更為 22 個，其中 13 個縣市擁有 2 個以上經營區：台北市(5 經營區)、新北市(8 經營區)、桃園縣(2 經營區)、苗栗縣(2 經營區)、台中市(大台中)(4 經營區)、彰化縣(2 經營區)、雲林縣(2 經營區)、嘉義縣(2 經營區)、台南市(大台南)(4 經營區)、高雄市(大高雄)(4 經營區)、屏東縣(2 經營區)、台東縣(3 經營區)及花蓮縣(2 經營區)，其餘縣市則為單一經營區。總計 51 個經營

<sup>2</sup> 在臺東縣關山區、成功區、金門縣和連江縣等 4 個經營區裡，既有的有線播送系統業者尚未申請轉換成有線廣播電視系統業者。

<sup>3</sup> 雙赫指數 HHI 係指將產業中每個業者之市場占有率平方後加總，當產業為完全獨占時，其值為 1.0(HHI 指數表示為 10000)。

<sup>4</sup> 本會委託景文科技大學「有線電視產業調查研究」，民國 99 年 12 月。

<sup>5</sup> 總家數為系統經營者及有線播送系統之家數總和。98 年起臺東縣關山及成功 2 獨占經營區為同一家有線播送系統，故 39 個經營區有 38 家業者提供服務。

區中，39 個經營區為獨家經營，12 個經營區為雙占經營，市場持續屬高度集中，多數消費者無選擇有線電視經營者的機會。

為讓消費者享有多元平臺選擇機會，行政院新聞局依據有線廣播電視法第 22 條及第 32 條規定，曾於 91 年 12 月 30 日公告「固定通信綜合網路業務經營者跨業經營有線廣播電視業務經營地區及相關事項」，並於公告發布日起算五日後，正式受理申請經營有線廣播電視業務，引入綜合網路業務經營者競爭<sup>6</sup>。

本會為促進產業外競爭，又於 96 年 5 月修正「固定通信業務管理規則」，開放市內網路業務經營者經營多媒體內容傳輸平臺服務，使電信事業得以提供多媒體傳輸平臺服務；嗣於 97 年 1 月間完成放寬市內網路業務經營門檻，使現有有線廣播電視系統經營者得以跨業提供市內網路業務，進而提供數位視訊、語音及數據三合一之多元服務，以期增加民眾多元收視選擇權。

另由產業經濟理論如美國哈佛大學教授 Michael E. Porter 於 1980 年提出的五力分析架構、結構-行為-績效(Structure-Conduct-Performance; SCP)分析架構及經濟合作發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development; OECD)對各會員國監理機關所發布之競爭評估工具書(Competition Assessment Toolkit)中得知，影響競爭及決定獨占強度的因素可歸納為：同業的競爭程度、消費者的議價能力、供應者的議價能力、潛在進入者的威脅和替代產品的威脅。而政府的政策同時會影響市場結構與廠商行為，產生不同的經濟績效。例如：廠商若掌握原料來源或政府特許，而形成獨占的市場結構，易造成資源分配的無效率，致使競爭效能不彰，進而影響消費者權益。

為增加消費者議價能力及產業服務品質之提升，於政府政策中應思考透過市場結構的調整，如公告受理申請經營有線廣播電視業務，持續引入產業內之競爭及加入產業外，如多媒體內容傳輸平台、數位無線電視及直播衛星廣播電視等提供服務，創造一個具有競爭力的市場，同時調整有線廣播電視經營地區，擴大經營規

<sup>6</sup>經查，國內有 1 家綜合網路業務經營者依該公告提出申請，經審核後取得有線廣播電視營運許可證，並依其營運計劃書所規劃之營業區域，分階段開始提供有線電視服務。該綜合網路業務經營者因 92 年間有線廣播電視法增訂政府及政黨不得直接、間接投資系統經營者之條文後，繳回其有線廣播電視許可執照。

模，使系統經營者擁有較大的經營空間，藉由良性競爭促進市場創新與經濟成長，提升消費者福利。

## 貳、法源依據

國家通訊傳播委員會組織法第 1 條規定：「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。」準此，為確保市場公平有效競爭，本會從更積極、全面的角度，對不合宜的既存管制加以檢討或調整，以擴大市場規模，消除參進障礙，活絡價格與其他因素之競爭，從而塑造更臻完善的有線廣播電視產業環境，使消費者在可選擇、可負擔的條件下，享受有線廣播電視服務。

依據有線廣播電視法第 32 條規定「有線廣播電視經營地區之劃分及調整，由中央主管機關會商當地直轄市或縣（市）政府審酌下列事項公告之：一、行政區域。二、自然地理環境。三、人文分布。四、經濟效益。」同法第 22 條規定「申請有線廣播電視之籌設，應填具申請書連同營運計畫，於公告期間向中央主管機關提出。」準此，本會宜審酌市場競爭情勢後，辦理有線廣播電視經營區域之劃分及調整，並公告受理，使有意經營有線電視業務之業者得以依自身能力及意願，參進市場，同時亦帶動提供優質匯流新服務予國人。

復因應社會變遷，我國「地方制度法」於 99 年 2 月頒布修正，99 年 12 月 25 日起臺北縣、臺中縣(市)、臺南縣(市)及高雄縣(市)正式改制為直轄市，形成含臺北市在內 5 個直轄市之社會環境變化亦應納入考量。

綜上，現行有線廣播電視經營地區自 83 年公告 51 個經營區迄今，技術、產業及時空環境已有巨大變革，隨著經濟成長、技術發展、經濟規模、人文分布及行政區域調整等環境變動，經營區調整實有與時俱進修正之需要，以利引入新進業者，健全市場競爭機制，維護消費者權益。

## 叁、各界意見

對於目前有線廣播電視市場結構呈現獨、寡占經營型態，市場持續呈現高度集中，消費者多無法選擇系統業者情形，各界對此亦提出多項意見及呼籲，摘述如下：

### 1、立法院

99 年度「立法院審議中央政府總預算案」所提決議、附帶決議及注意事項、立法院交通委員會多次提案皆表示「…一區一家的有線電視經營方式，造成市場遭少數電視業者壟斷，…建請國家通訊傳播委員會（NCC）應立即開放有線電視全區經營，使市場具公平競爭機制…。」

### 二、部分有線廣播電視系統經營者

- (一)反映經營區過小，無法發揮經營綜效，降低經營成本。
- (二)申請股權轉移時，表示支持開放競爭有益消費者權利之保障，建請本會就有線廣播電視市場應引入競爭及推廣數位化政策。
- (三)對本會未再受理經營有線廣播電視業務申請案，提起訴願中。

三、財團法人中華民國消費者文教基金會<sup>7</sup>及民眾對於有線廣播電視市場力集中結構，消費者無法選擇系統經營者及節目內容，費率亦無法有效競爭等問題，迭有所反映。

## 肆、政策說明

總統於 100 年元旦祝詞中的四大期許：「百年樹人」、「百年生機」、「百年公義」及「百年和平」，其中「百年生機」已明確宣示「…為因應數位時代的挑戰，我們將推廣數位高畫質電視，並全力投入寬頻網路的基礎建設，使網路的速度更快、品質更好、價格更低，讓數位生活成為國民的基本權利。」揭櫫了我國將朝向促進電視數位化及帶動寬頻網路建設之數位經濟發展方向。

因應數位匯流時代來臨，兼顧消費者權益與管理機制之周全，

<sup>7</sup> 參考消基會網站「有線電視價格偏高 7 成地區消費者沒得選！消基會要求 NCC 開放有線電視業者全區經營」（<http://www.consumers.org.tw/unit412.aspx?id=1255>；瀏覽日期 100 年 1 月 25 日）

行政院業於 99 年 12 月 8 日通過數位匯流發展方案，本方案就推動有線電視數位化及帶動新的視訊服務商業模式議題，宣示政府除將採取多項積極措施外，將逐步解除分區經營，以順利完成 104 年數位有線電視普及率達 50% 之目標。

為因應監理實務所需，本會擬具有線廣播電視法修正草案業經行政院審查通過，並於 100 年 3 月 30 日函請立法院審查。該草案即為鼓勵創新匯流服務，以數位化參進為前提，並以直轄市、縣（市）為最小經營區，引入新參進業者並隨時受理，期減少法令參進障礙促進競爭，同時引導有線電視產業邁向數位化發展，提供數位化服務，增加訂戶收視選擇權。

自 83 年政府公告 51 個有線電視經營區，受理申請經營有線電視業務，91 年公告「固定通信綜合網路業務經營者跨業經營有線廣播電視業務經營地區及相關事項」迄今，未再調整經營地區或公告受理申請，故即便擁有經營能力者亦無法成為新參進者提供更好、更多元服務供消費者選擇。

本會經綜合考量各界意見並審慎評估後，初步認為適度調整經營區域擴大經濟規模並引入新參進者，將有利於系統經營者調整體質，面對來自各種不同視訊平臺(如直播衛星電視、數位無線電視、IPTV...等)服務之挑戰，並強化有線廣播電視產業內部競爭，提升事業之經營效率，同時引導有線廣播電視產業邁向數位化發展，增加消費者多元選擇機會。

## **伍、經營區調整及受理申請經營有線電視業務**

有線廣播電視經營區域調整及受理申請之規劃如下：

- 一、以直轄市、縣(市)為最小經營區域。
- 二、符合現行有線廣播電視法及其相關規定下，新進業者或既有系統經營者皆可提出申請，亦可同時申請多個經營區域；其申請籌設、審議及營運管理等事項，依現行有線廣播電視法及其

相關法規規定辦理。

## 陸、諮詢議題：

為示慎重並期周延，藉此辦理公開意見諮詢，俾集思廣益，凝聚共識，以作為本會施政之參考。歡迎產、官、學界及有興趣之社會大眾對下列議題提供寶貴意見：

- 一、你認為絕大多數有線電視經營區為獨占情形的現況合理嗎？如果有線電視經營區開放，讓有意經營者加入競爭，對消費者的收視選擇及權益是否更有保障？
- 二、您同意引入新進業者，可產生國人有更多選擇有線電視系統經營者的機會嗎？
- 三、您同意透過經營區調整及受理申請，可活化市場機制，讓國人享有多樣、質優價廉的匯流服務嗎？
- 四、您對上述伍、經營區調整及受理申請經營有線電視業務之意見？
- 五、其他建議事項。

## 柒、提出建議方式

對上述議題有意見或具體建議者，請於 100 年 5 月 20 日前，以電子郵件（e-mail）[方式提出中文意見書 E-mail 至 ncc4003@ncc.gov.tw](mailto:ncc4003@ncc.gov.tw) 信箱。

為便於本會彙辦，意見書請註明單位、姓名、職稱及聯絡電話，並依附件格式（A4、字型大小 14、標楷體格式），以相容 Office 2003 之文書軟體編輯。意見書除述明意見或具體建議外，應詳細載明所提意見或具體建議之理由。若有引述參考文獻者，亦請註明出處並附具相關原文。各界提供之資料將以公開為原則，若所提供之資料需要保密，請一併註明。





附件：意見書格式

受理申請經營有線廣播電視業務公開意見徵詢意見書

單位：

姓名：

職稱：

連絡電話：

議題：

意見或具體建議：

理由說明