

國家通訊傳播委員會第 800 次委員會議

「南桃園等 5 家公司與民視公司頻道授權爭議調處、停播民視新聞台消費者權益保護事宜及申請頻道變更續行討論案」一部不同意見書

本次委員會議之決議為：「一、本案南桃園等 5 家公司與民視公司於民視新聞台臨時授權期間終止前未能達成合意完成授權，致 107 年 5 月 3 日臨時授權終止時造成民視新聞台停播，致有有線廣播電視法第 53 條及衛星廣播電視法第 43 條第 2 項所稱有營運不當、損害訂戶或視聽眾權益情事。請平臺事業管理處嚴格要求系統業者依定型化契約規定，並函報替代方案及補償措施分送本會及地方主管機關備查，並副知行政院消保處，違反者將依有線廣播電視法第 53 條裁罰。二、針對南桃園等 5 家公司停止播送民視新聞台訊號，且未依本會 5 月 4 日通傳平臺字第 10741017160 號、第 10741017170 號、第 10741017180 號、第 10741017190 號及第 10741017200 號裁處書改正，請平臺事業管理處依有線廣播電視法第 63 條規定裁處南桃園等 5 家公司每家新臺幣 66 萬元整；並命其於裁處書送達當日與民視公司完成授權協商及恢復信號之播送。屆期不改正者，得按次處罰，或廢止其經營許可並註銷其執照。三、另針對民視公司經營民視新聞台之衛星頻道節目供應事業，未依本會 107 年 5 月 4 日通傳內容字第 10748012110 號裁處書改正，請電臺與內容事務處依衛星廣播電視法第 61 條規定裁處該公司新臺幣 20 萬元，並應於裁處書送達當日與南桃園等 5 家公司完成授權協商或持續提供臨時授權，屆期不改正者，得按次處罰。」

本席對本次委員會議之決議及理由，提出一部不同意見如下：

1. 本會之不斷訊要求等於是無視於著作權之違反

本會為求不斷訊，在數次的行政處分中均要求 TBC 在雙方談判未達協議、TBC 未獲授權或是未獲臨時授權的情況下播出民視新聞，此舉將造成 TBC 等五家公司在違反著作權的狀況下，播出民視新聞，等於是要求 TBC 侵權以遵守本會的行政命令。TBC 在此情況下，選擇以不違反著作權的方式處理，因而形成所謂的斷訊。本會在此處分中，欠缺理解監理對象所作所為必須合於法令，但若法令之間出現矛盾，TBC 選擇不違反著作權是合法合理的，但卻形成本會所稱「迄今尚未改

正」。雖然本會並非著作權法的主管機關，但影視音著作權是本會之監理對象經常面對的重大議題，本會的處分導致監理對象需違反著作權，顯然不夠周延。

2. 決議中所述之「5月3日臨時授權終止時造成民視新聞台停播」，此一停播狀況是否可完全歸責於TBC？是否因早先本會在行政流程上的拖延而造成？

本會是否對於差距過大之下的談判因不當的期待而介入過深？民視公司開始要求的三台綑綁銷售，而TBC所出的價格從最早的單一民視新聞台0元到0.2、0.4，到最後為0.78元，雖距離民視公司所提出的2元有所差距，但已有相當進展，而TBC所屬五家系統業者過去一向只單獨播送民視新聞台，也期待未來仍維持該台一台，由此可以看出雙方除授權價格差異相距甚遠外，上架方式也南轅北轍。本會在判斷雙方調處與談判難以完成之下，在5月2日的委員會決議命雙方於5月15日前需協議提付仲裁、或採取其他可達成授權方式，且在達成民視新聞台授權協議前，不得斷訊、下架等情形，否則將依法開罰。在難以達成共識的狀況下，且一方開價已經有稍許進展，另一方卻紋風不動，本會要求雙方不斷訊是否過於干涉雙方在談判上的營業自由？TBC所屬的5家有線電視系統早於107年1月18日即送本會申請基本頻道變更，以因應未來頻道授權可能因談判未成而出現黑畫面。在該公司申請之後，本會曾在分組會議中議而未決，而後均未再處理此案。此一不作為導致此變更申請不成，乃至於5家有線電視系統在後來的3個月當中被迫與民視談判，授權上架談判處於不利、不確定狀態中。

3. 各打五十大板的公平性？

本次授權爭議過程中，本會依照相關規定進行兩次裁罰，民視公司第一次為警告，第二次罰款20萬；TBC等5家是第一次6萬（共30萬），第二次則是66萬（五家合計330萬）。看似公平，其實就整體不斷訊考量下，雙方知可歸責性有高低之別。第一，民視在調處過程中，授權費上沒有讓步，但TBC出價雖然不令對方滿意，但確實有所進展。第二，民視未給予TBC臨時授權，導致TBC等5家無法播送訊號。以上兩點考量，民視與TBC在本會不斷訊的要求下仍產生斷訊，其實責任輕重有別，主管機關不應以各打五十大板的態度進行處分。

4. 裁罰金額之額度是否合理？

本席不同意此裁罰案最主要的原因是本會做為通傳產業的主管機關，卻未充分理解有線電視系統業者違反影音著作權法可能遭致的嚴重後果，在TBC未獲民視公司

授權播送民視新聞的情況下，要求 TBC 不可斷訊，且逕行對五家系統的不利處分，且連續兩次處分時間過短，兩方的協商難以在短時間內達成，而第二次裁罰金額高達 330 萬，遠超過民視公司在 TBC 經營區每月授權費總額，整體考量欠缺公允。本會此次裁罰依據為有線廣播電視法第 63 條規定裁處南桃園等 5 家有線電視公司，分別裁處每家有線電視公司新台幣 66 萬元及依照衛星廣播電視法第 61 條規定裁處民視公司新台幣 20 萬元。在有線電視公司部分，五家業者罰金額度總共為 330 萬，已超過五家經營區的總收視戶 78 萬戶每月 2 元(民視出價新聞台的每戶授權金)授權費的總額逾兩倍。以本會處理此案的處罰密度 (2-3 天開罰一次)，如此強度是否過當？

5. 斷訊是否真的傷害消費者權益？

根據本會以及 TBC 於斷訊期間所蒐集的消費者詢問與抱怨紀錄，數量相當有限。由此顯示本會經常性的以消費者權益要求民視新聞一定得於有線電視平台上架，未盡合情合理。民視新聞台已於其他平台 (MOD) 播出，亦以無線電波載波方式播出，想收視該頻道之消費者仍有其他方式收視。

6. 保障消費者權益是否為唯一考量？

保障消費者的利益固然明列於通訊傳播基本法第一條，也呈現於本會組織法中，但本會也須注意通訊傳播基本法中所揭示的「因應科技匯流」，本會組織法中也明顯的呈現出本會設立的其他目的，包括「確保通訊傳播市場公平有效競爭」以及「維護媒體專業自主」。在各種價值都存在於組織法條文中時，本會在進行調處、處分時，都應就各種目標綜合考量，而不應以單一價值而介入。

7. 新聞頻道可藉此機會顯現其在言論市場中的競爭力

民視新聞台在本案相關文件中顯示為多數地方政府的收視調查中為觀眾最喜愛收視的頻道之一，顯示民視新聞台相當有競爭力。因此據理可推，民視新聞台因此在他平台上架可造成平台之間的競爭，反而是好事，主管機關不一定需要強求民視於有線電視平台播出。作為通訊傳播監理機關，對於頻道內容在哪一個平台上架，在匯流時代，似無強力介入之必要。

8. 以行政力量介入市場的必要性的再檢視

在市場失靈的狀況下，政府自當有理由介入市場。但此事件是否真的為結構上市場失靈所導致，還是單純的商業價格談不攏？NCC 以調處協助雙方商業協商達十二

次，耗費極大的行政成本，但當中是否曾顯得進退失據？為何有必要要求雙方限時達成協議？除了所謂的「消費者權益」，還基於那些重要的價值與條件？此一密集的調處作法的確帶來較強的壓力，但是否違反營業自由？又，以高付出的行政成本達到雙方恢復訊號，到底最終維護的是國家通訊傳播委員會設立的那些價值？是落實保障言論自由、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、還是提升國家競爭力？本席要在此呼籲，在代理商勢力漸漸退散的此時，往後平台與頻道爭議將會不斷出現，商業的談判與爭議會更多，而可見的是，市場中各方對此狀態也須經過時間練習，結構重整非一朝一夕，NCC 對於商業世界中的各種談判以及判斷誰是誰非，切勿過早以及過強介入，以避免獨立機關成為代理角色。

最後，本席須提醒的是在本國法規更新速度遠不及科技產業進展的匯流時代，本會作為主管機關更需做「聰明的管制者（smart regulator）」，除依法行政外，對於各種於傳統付費電視生態中在類比時代所產生的法規，導致面對已是多元選擇的影視音收視環境時，處理有線電視爭議若無視於觀眾在平台、頻道、資訊內涵上其實早有多元選擇，而仍強調雙方不可斷訊為最大原則，這一看似單純的管制手段，卻導致管制機關自身涉入兩方之爭議過長且過深，耗費行政成本，且與已經討論多時的解管、鬆綁產生自相矛盾，NCC 成立十二年來已討論了太多的匯流政策及法規的創變，但落到最現實的管制行為卻顯現出知與行之間巨大的落差，而且與國際管制潮流脫節。政策討論歸政策討論，主管機關的心態其實沒有根本上的轉變，自當檢討思與行之間的矛盾。

委員簽名：

陳懷寧

提出日期：

107.5.22