

107 年委託研究報告

數位經濟下傳播匯流法制前瞻革新規劃

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 9 月

107 年委託研究報告

計畫編號：NCC-T107-011

數位經濟下傳播匯流法制前瞻革新規劃

委託研究採購案

期末報告

受委託單位

財團法人電信技術中心

計畫主持人

王牧寰

研究人員

陳人傑、蔡昕宸、廖祥丞

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 9 月

目次

圖 次 iv

表 次 v

提 要 vi

摘 要 xii

Abstract xx

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與背景	1
第二節 研究架構與執行進度	4
第三節 預期成果效益	7
一、 增進瞭解我國視聽傳播產業發展現況與所遇瓶頸	7
二、 評估檢討我國視聽傳播法制與政策，提出有利產業於數位經濟下發展之前瞻革新規劃	9
三、 配合委託單位之需求提供專業諮詢服務	9
第二章 研究方法.....	10
一、 文獻分析法	10
二、 個案研究與比較分析法	10
三、 專家訪談法	12
第三章 文獻回顧－變動中傳播產業的現況與挑戰	13
第一節 全面數位化的有線電視產業	17
第二節 不斷創新挑戰的內容產業	21
第三節 兼顧商業與公共的無線廣電產業	28
第四節 快速發展的新興傳播產業	32
第四章 國內傳播市場之競爭業者意見分析	36
第一節 業者意見蒐集狀況	36
第二節 業者意見彙整	39

一、 問卷說明	39
二、 第一部分 事業經營問題	41
三、 第二部分 經營營運與市場競爭相關問題	58
四、 第三部分 內容產製與內容治理面相關問題	78
第三節 業者意見歸納	109
一、 事業經營相關問題	109
二、 經營營運與市場競爭相關問題	111
三、 關於內容產製與內容治理面相關問題	115
第五章 數位經濟下我國傳播匯流法制前瞻革新規劃之未來方向研析及建議 122	
第一節 傳播匯流法制前瞻革新規劃之未來方向概說	122
一、 匯流時代傳播政策核心價值	122
二、 匯流法制前瞻革新之政策目標與政策規劃	134
第二節 未來傳播政策的策略想像與諮詢議題	140
一、 促進傳播市場參進與競爭	140
(一) 競爭平臺間的管制調和	140
(二) 媒體水平集中及垂直整合之管制	149
二、 健全傳播環境與交易秩序	156
(一) 廣電事業執照制度與評鑑換照	156
(二) 頻道授權、上下架排頻及消費者選擇	162
三、 提升內容產製與治理	169
(一) 影視產製振興與本國文化提振	169
(二) 內容監理與媒體識讀	176
四、 振興無線廣電產業發展	188
(一) 無線廣播之未來想像	188
(二) 無線電視與公共媒體之發展	192
第三節 提請大眾提供意見之徵詢問題建議—代小結	198
一、 促進傳播市場參進與競爭	198
(一) 競爭平臺間的管制調和	198
(二) 媒體水平集中及垂直整合之管制	199

二、健全傳播環境與交易秩序	199
(一) 廣電事業執照制度與評鑑換照	199
(二) 頻道授權、上下架排頻及消費者選擇	200
三、提升內容產製與治理	200
(一) 影視產製振興與本國文化提振	200
(二) 內容監理與媒體識讀	201
四、振興無線廣電產業發展	202
(一) 無線廣播之未來想像	202
(二) 無線電視與公共媒體之發展	202
第六章 研究發現與結論	204
參考文獻	209
附件一 研究團隊協助通傳會辦理之傳播政策小型座談會	220
一、競爭平臺間的管制調和專家座談會	220
二、數位經濟下的廣播產業專家座談會	227
三、頻道授權、上下架排頻之交易秩序專家座談會	234
四、內容監理與媒體識讀專家座談會	241
五、廣電事業執照制度與評鑑換照專家座談會	247
六、媒體水平集中及垂直整合之結構管制專家座談會	252
附件二 小型座談會	258
一、無線電視與公共媒體之發展專家座談會	258
二、鼓勵內容產製與本國文化保障專家座談會	264
附件三 業者訪談座談會	268
「數位經濟下傳播匯流法制前瞻革新規劃」委託研究案無線電視 訪談座談會	268

圖 次

圖 1、研究架構圖	5
圖 2、匯流時代傳播政策的核心價值、策略想像與諮詢議題同心圓	122

表 次

表 1 研究執行進度甘特圖	6
表 2 我國頻道代理商、代理頻道及關係企業表	22
表 3 業者意見蒐集狀況	37
表 4 問題 1.1 意見回覆	41
表 5 問題 1.2 意見回覆	47
表 6 問題 1.3 意見回覆	54
表 7 問題 1.4 意見回覆	55
表 8 問題 2.1.1 意見回覆	58
表 9 問題 2.2.1 意見回覆	63
表 10 問題 2.2.2 意見回覆	64
表 11 問題 2.2.3 意見回覆	64
表 12 問題 2.2.4 意見回覆	65
表 13 問題 2.3.1 意見回覆	66
表 14 問題 2.3.2 意見回覆	69
表 15 問題 2.4.1 意見回覆	74
表 16 問題 2.4.2 意見回覆	76
表 17 問題 3.1.1 意見回覆	78
表 18 問題 3.1.2 意見回覆	80
表 19 問題 3.1.3 意見回覆	82
表 20 問題 3.1.4 意見回覆	84
表 21 問題 3.1.5 意見回覆	85
表 22 問題 3.1.6 意見回覆	92
表 23 問題 3.1.7 意見回覆	93
表 24 問題 3.2.1 意見回覆	94
表 25 問題 3.2.2 意見回覆	98
表 26 問題 3.2.3 意見回覆	100
表 27 問題 3.2.4 意見回覆	102
表 28 問題 3.3.1 意見回覆	104
表 29 問題 3.3.2 意見回覆	105
表 30 問題 3.3.3 意見回覆	107
表 31 問題 3.3.4 意見回覆	107
表 32 問題 3.3.5 意見回覆	108

提 要

關鍵字：視聽媒體、廣電監理、市場競爭、傳播政策、數位匯流

一、 研究緣起

數位匯流時代的逐步成熟引導著數位經濟正向發展，惟在視聽傳播產業格局翻轉之當下，政府應有必要忖度時勢與趨勢，持續追蹤數位經濟的發展，並關切產業變革脈絡下，視聽傳播業者之間競爭、以及服務商與消費者之間的互動變化，並進一步積極調整法制政策，創造視聽傳播產業之友善法規環境，建立現代化、科學化管制之策略框架，促進視聽傳播產業加速融入數位經濟的脈動，以完備全方位的數位經濟環境，以解決視聽傳播產業在進化上所遇到的需求與困難，促進視聽傳播產業加速數位轉型。

二、 研究方法及過程

本研究依據各委託辦理工作項目，採用文獻分析法、個案研究法及比較分析法，以及規劃舉辦小型座談會之專家訪談法，最終整合各研究方法與工作項目的產出，提出我國數位經濟下傳播匯流法制前瞻革新規劃之具體研析建議。

三、 重要發現

- (一) 有線電視產業：在寬頻連網技術以及智慧裝置普及與不斷革新的進展下，IPTV 服務中華電信 MOD 近來也不斷成長外；透過開放式的網際網路服務提供多元琳琅滿目的 OTT TV 視聽內容服務已日漸成為許多民眾、尤其年輕族群使用視聽媒體內容服務的主要方式之一。而有線電視產業如何在日益蓬勃發展的 OTT TV 服務競爭下發展，為匯流時代下，有線電視產業發展所面對的挑戰。
- (二) 內容產業：目前的困境為電視劇題材類型雖走向多元嘗試，但長期缺乏資金資源，題材掌握經驗略顯不足；我國綜藝綜合節目產製人才長期製作斷層，加上電視頻道投資保守，面對綜藝綜合節目強大的國際競爭，處境更趨艱難；製作成本增加，單一出資方能提供的金額有限；我國普遍的製作經費難以支撐優質製作，難以提昇內容品質，多元內容發展也易受限；電視節目製作事業營運困難，且頻道業者內容選擇與製作決策保守，不利創新嘗試。
- (三) 無線廣電產業：無線廣播電視產業使用國家頻譜資源，擔負有促進多元、維護本國文化以及保障兒少等弱勢權

益的社會責任，皆受有本國自製率的規範。然而，無線廣播電視在有線電視及各類新興視訊傳播事業的崛起下，不僅被收視的機會減少，故發展受限，而呈式微趨勢；加諸內容產製人才流失與不易培養的環境下，優質內容產出逐漸困難，收視聽率恐亦難以提升。

- (四) 新興傳播產業：在有線電視近全面數位化、及 OTT TV 的蓬勃發展下，國內 IPTV 產業監理環境是否因應數位匯流革新需要調整，包括固網管理規則中的多媒體內容傳輸平臺服務，未來應維持完全的開放平臺、抑或配合廣電法制為相應整備；而對於經由網際網路蓬勃發展的 OTT TV 產業，則應梳理 OTT TV 在數位匯流下的治理法制政策，以促進競爭、活絡數位經濟發展。

四、 主要建議事項

(一) 立即可行之建議

- 1、對於網際網路的治理，立法機關應儘速通過「數位通訊傳播法」之立法，並採低度規範的治理模式；OTT TV 平臺服務之治理，應遵循此大原則。對境外 OTT TV 平臺服務業者，應依同草案第 27 條之精神，在立法通過

後，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。

2、針對有線電視費率管制，在有線電視市場未達「有效競爭」之前，費率管制不宜撤廢。

3、結構管制的水平訂戶數上限方面，可思考以拉齊兩者管制的方向而為規劃，並可考慮將 IPTV 納入水平訂戶數上限之計算中。

4、可思考將各廣電事業的評鑑朝向自辦自評作業化。

5、可思考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。

6、廣播事業部分，可鼓勵該事業與生活形態產業結合，連結地區發展、文化以及在地價值；同時鼓勵廣播事業運用資料數位化技術，保留在地的廣播節目，扮演文化傳承角色。可思考透過適當的法規開放，例如放寬聯播的認定與比例等，以朝增加經營的彈性方向規劃；也可思考鼓勵廣播事業整併之規劃，以減少業者家數過多的情形。

7、立法機關應儘速通過「電信管理法」之立法。嗣後，則應活用該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。

(二) 中長期性建議

1、關於廣電事業之執照與評鑑換照期間，應修法拉齊各廣電事業之執照效期年限及評鑑期間。

2、針對 IPTV，只有在系統經營者依通傳會所訂定公平、無差別待遇之上下架原則辦理排頻，實施由訂戶自行選擇基本頻道之措施，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。黨政軍條款規範改採「實質控制理論」，限縮管制範圍，以及規範及裁罰對象改為政黨及政府機關（構）等。

3、在結合或整合規範方面，應參考美國 FCC 或德國之 KEK 等工具，衡量經濟市場與媒體影響力、並資訊來源及意見管道之多元程度等，進一步建立符合我國媒體市場全面性、多元化指標。

4、修法賦予通傳會更廣泛的事業資訊調取權；應參考美國有線電視法中的「節目取得規則」制度、或英國的

「頻道批發強制授權」管制措施，透過不對稱管制。頻道載送、也即上下架或排頻之管制，轉向以差別待遇為核心的監理模式。同時創設強制性爭端解決機制。

5、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。調修廣電三法之規定，重新設計類似舊「有線電視法」之「商業頻道空間租賃」的規範。

6、對於不實訊息因應，政府除設重大資訊發布窗口及即時新聞澄清專區外，以自律以及共管機制為政策因應，鼓勵業者自律機制，建立不實新聞查證機制外；鼓勵公民團體評鑑；並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；政府各機關並廣設問答集以及加強媒體識讀。

7、應建立公共媒體財源獨立之機制；或擴大華視所採取的「播放廣告的公共服務廣電」模式。財政部、文化部等機關，應針對我國關鍵自製影視內容（如偶像劇等）為置入性行銷等廣告投入之廣告主，給予一定之租稅優惠。

摘 要

數位匯流時代的逐步成熟引導著數位經濟正向發展，惟在視聽傳播產業格局翻轉之當下，政府應有必要忖度時勢與趨勢，持續追蹤數位經濟的發展，並關切產業變革脈絡下，視聽傳播業者之間競爭、以及服務商與消費者之間的互動變化，並進一步積極調整法制政策，創造視聽傳播產業之友善法規環境，建立現代化、科學化管制之策略框架，促進視聽傳播產業加速融入數位經濟的脈動，以完備全方位的數位經濟環境，以解決視聽傳播產業在進化上所遇到的需求與困難，促進視聽傳播產業加速數位轉型。

本研究依據各委託辦理工作項目，採用文獻分析法、個案研究法及比較分析法，以及規劃舉辦小型座談會之專家訪談法，最終整合各研究方法與工作項目的產出，提出我國數位經濟下傳播匯流法制前瞻革新規劃之具體研析建議。在數位經濟浪潮下，網際網路無遠弗屆的傳輸特性，使得視聽傳播產業經營思考及政府機關於監理上的思維，都必須以重新納入更大的時間與空間跨度；但面對如此迅速且繁複多面向的變化調和，以重塑治理架構的同時之際，本研究認為仍宜應就傳播政策之思考與形塑，先提出與整體憲政架構、基本人權與自由價值與社會文化意涵間相互扣連的基本核心價值，以作為整體思維架構論述和與社會各界對話之基礎。

本研究提出傳播法制政策之四項核心價值：自由、公平、多元及效率；並依此四項核心價值，延伸出四項策略思考：「鼓勵傳播市場參進與競爭」、「健全傳播環境與交易秩序」、「促進內容產製誘因與治理」、「振興無線廣電產業發展」；而每項策略思考皆再依據現況與挑戰之盤點，研議對策、並提出徵詢之議題，供委託單位參考、亦供各界討論。

本研究之重大發現有四。關於有線電視產業，在寬頻連網技術以及智慧裝置普及與不斷革新的進展下，IPTV 服務中華電信 MOD 近來也不斷成長外；透過開放式的網際網路服務提供多元琳琅滿目的 OTT TV 視聽內容服務已日漸成為許多民眾、尤其年輕族群使用視聽媒體內容服務的主要方式之一。而有線電視產業如何在日益蓬勃發展的 OTT TV 服務競爭下發展，為匯流時代下，有線電視產業發展所面對的挑戰。

而內容產業部分，目前的困境則為電視劇題材類型雖走向多元嘗試，但長期缺乏資金資源，題材掌握經驗略顯不足；我國綜藝綜合節目產製人才長期製作斷層，加上電視頻道投資保守，面對綜藝綜合節目強大的國際競爭，處境更趨艱難；製作成本增加，單一出資方能提供的金額有限；我國普遍的製作經費難以支撐優質製作，難以提昇內容品質，多元內容發展也易受限；電視節目製作事業營運困難，且頻

道業者內容選擇與製作決策保守，不利創新嘗試。

至於無線廣電產業部分，因該產業使用國家頻譜資源，擔負有促進多元、維護本國文化以及保障兒少等弱勢權益的社會責任，皆受有本國自製率的規範。然而，無線廣播電視在有線電視及各類新興視訊傳播事業的崛起下，不僅被收視的機會減少，故發展受限，而呈式微趨勢；加諸內容產製人才流失與不易培養的環境下，優質內容產出逐漸困難，收視聽率恐亦難以提升。

最後，關於新興傳播產業，則在有線電視近全面數位化、及 OTT TV 的蓬勃發展下，國內 IPTV 產業監理環境是否因應數位匯流革新需要調整，包括固網管理規則中的多媒體內容傳輸平臺服務，未來應維持完全的開放平臺、抑或配合廣電法制為相應整備；而對於經由網際網路蓬勃發展的 OTT TV 產業，則應梳理 OTT TV 在數位匯流下的治理法制政策，以促進競爭、活絡數位經濟發展。

本研究提出之建議事項分為立即可行之建議、與中長期性建議兩大類。關於前者，包括：

- 1、對於網際網路的治理，立法機關應儘速通過「數位通訊傳播法」之立法，並採低度規範的治理模式；OTT TV 平臺服務之治理，應遵循此大原則。對境外 OTT TV 平臺服務業者，應依

同草案第 27 條之精神，在立法通過後，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。

- 2、針對有線電視費率管制，在有線電視市場未達「有效競爭」之前，費率管制不宜撤廢。
- 3、結構管制的水平訂戶數上限方面，可思考以拉齊兩者管制的方向而為規劃，並可考慮將 IPTV 納入水平訂戶數上限之計算中。
- 4、可思考將各廣電事業的評鑑朝向自辦自評作業化。
- 5、可思考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。
- 6、廣播事業部分，可鼓勵該事業與生活形態產業結合，連結地區發展、文化以及在地價值；同時鼓勵廣播事業運用資料數位化技術，保留在地的廣播節目，扮演文化傳承角色。可思考透過適當的法規開放，例如放寬聯播的認定與比例等，以朝增加經營的彈性方向規劃；也可思考鼓勵廣播事業整併之規劃，以減少業者家數過多的情形。

7、立法機關應儘速通過「電信管理法」之立法。嗣後，則應活用該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。

中長期性建議如下：

- 1、關於廣電事業之執照與評鑑換照期間，應修法拉齊各廣電事業之執照效期年限及評鑑期間。
- 2、針對 IPTV，只有在系統經營者依通傳會所訂定公平、無差別待遇之上下架原則辦理排頻，實施由訂戶自行選擇基本頻道之措施，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。黨政軍條款規範改採「實質控制理論」，限縮管制範圍，以及規範及裁罰對象改為政黨及政府機關（構）等。
- 3、在結合或整合規範方面，應參考美國 FCC 或德國之 KEK 等工具，衡量經濟市場與媒體影響力、並資訊來源及意見管道之多元程度等，進一步建立符合我國媒體市場全面性、多元化指標。
- 4、修法賦予通傳會更廣泛的事業資訊調取權；應參考美國有線電視法中的「節目取得規則」制度、或英國的「頻道批發強制授權」管制措施，透過不對稱管制。頻道載送、也即上下架或

排頻之管制，轉向以差別待遇為核心的監理模式。同時創設強制性爭端解決機制。

- 5、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。調修廣電三法之規定，重新設計類似舊「有線電視法」之「商業頻道空間租賃」的規範。
- 6、對於不實訊息因應，政府除設重大資訊發布窗口及即時新聞澄清專區外，以自律以及共管機制為政策因應，鼓勵業者自律機制，建立不實新聞查證機制外；鼓勵公民團體評鑑；並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；政府各機關並廣設問答集以及加強媒體識讀。
- 7、應建立公共媒體財源獨立之機制；或擴大華視所採取的「播放廣告的公共服務廣電」模式。
- 8、財政部、文化部等機關，應針對我國關鍵自製影視內容（如偶像劇等）為置入性行銷等廣告投入之廣告主，給予一定之租稅優惠。

本研究認為，整體政府對視聽傳播媒體上的任務與角色，就是在於掌握快速變遷的通訊傳播技術環境，適時反映並調整治理架構，以確保國人得以盡可能廣泛地接取多樣多元的內容，以及對高品質的視聽服務與內容，擁有最大的選擇空間；同時，透過閱聽眾最大

程度的接取，也構成視聽傳播產業傳輸技術升級、製播創新內容、與發展新興商業模式的誘因，並進而形成與運用智慧財產，將源自創意或文化的積累，轉化成創造財富、價值與就業的機會，以開創產業的新榮景，而對我國的數位經濟有長足、穩定的貢獻。

本研究建議以網路治理的觀點出發，不僅直面匯流的需要而欲調和規範，更需要與其他政府有關機關如文化部、經濟部、教育部等政策相互呼應：一方面對於網際網路環境下，已能自行迎刃而解的事務，在規範限制上予以鬆綁；另一方面，則檢視網際網路帶來的新興問題，針對有必要的事務，以全新的方法加以治理。而治理視聽傳播的手段，最重要的是在確保廣電自由與言論自由的前提下，以民事先行、自律共管、多方參與等原則，加以擘劃。

視聽傳播產業最大的特色就在於，民眾並不介意透過什麼管道或什麼技術收視，民眾只在乎所收視的內容是否吸引人，以及整體收視的經驗是否愉快。所以，我國視聽傳播產業發展所面臨挑戰的本質，仍是振興影視內容的產製、及應用服務的創新。為此，本研究認為，我國視聽傳播產業一方面亟需順應新興科技的趨勢、與視聽傳播跨域提供服務的演變；另一方面，本研究也主張，整體政府機關也應共同合作，為收視平臺事業暨影視內容產業轉型做最好準備，同時引入產業活水，促使業者能夠針對視聽傳播產業的核心價

值，永續產製節目，也思索開創各種新形態應用服務的可能，營造出在地展現與多元包容、發揮創意與凝聚認同、跨域融合與帶動發展、培育人才與正向循環的產業環境。

關鍵字：視聽媒體、廣電監理、市場競爭、傳播政策、數位匯流

Abstract

The gradual maturity of the digital convergence era has led to the positive development of the digital economy. However, in the current situation of the audio-visual communication industry flipping, the government should reproduce the trend, continue to track the development of the digital economy, and be concerned on the competition between industrial transformation and the audiovisual communication industry. Based on the various entrusted work items, this study adopts literature, case study, and comparative analysis method as well as planning expert interviews for small symposiums, and this research integrates the output of each research method and work item, proposing the digital economy in R.O.C. Specific research and development recommendations for the forward-looking innovation plan of the communication of the legal system. This study proposes four main values of the communication legal system: freedom, fairness, diversity and efficiency, and further extends four strategies: “encourage communication market participate in the market and competition”, “sound the communication environment and trading order”, “promote the incentive and governance of program content production” and “revitalizing the development of wireless broadcasting industry”. This research focuses on various strategies by current situation of inventory, not only develop corresponding tactics, but also propose issues for operator consultation.

The recommendations proposed in this study are divided into two categories: immediate and feasible recommendations, and medium and long term recommendations. The recommendations for immediate and feasible are: 1. For the governance of the Internet, the legislature should pass the legislation of the Digital Communication Law as soon as possible, and adopt a low-standard governance model; 2. Rate control should not be withdrawn before the cable TV market achieve "effective competition"; 3. Regarding the level of structural regulation and the maximum number of subscribers, it is possible to plan the same direction for control and consider IPTV to be included in the calculation of maximum number limit of horizontal subscribers; 4. The evaluation of each radio and television business towards self-assessment; 5. Cause Obligation to overseas satellite radio and television operators, who to operating satellite channel program supply business, a certain degree of domestic programming rate; 6.

Encourage the combination of broadcasting and lifestyle industries to connect regional development, culture and local value; 7. Pass the draft of Telecommunications Management Law as soon as possible to improve spectrum efficiency.

For the medium and long term recommendations, the research list eight points: 1. The law should be amended to make the license period of each radio and television business consistent with the evaluation period; 2. For IPTV service, only when the subscribers choose the basic channel on the premise of fair and non-discriminatory treatment, and allow the channel service business and the channel agent to combine the channels themselves, could release the restriction of government investment and operation; 3. In terms of regulation of the combination, the government should refer to the US FCC or Germany's KEK to establish a comprehensive and diversified indicator in line with R.O.C media market; 4. Amending the law to strengthen NCC's power to require information from the industries; 5. To establish obligation who operate OTT TV under certain conditions, requiring a certain percentage of the content of the national program; 6. Government and industry respond to false information; 7. Government should establish a financial source independent mechanism for public media; 8. The Ministry of Finance, the Ministry of Culture and other agencies should provide certain tax incentives for placing the advertisement of R.O.C. key self-made film and television content.

This study believes that the government's overall mission and role in the audiovisual communication media is to grasp the rapidly changing of communication and communication technology environment, and timely reflect and adjust the governance regulation structure to ensure that the R.O.C. citizen can receive diverse and sundry content as widely as possible. At the same time, through the audience's maximum access the services, it also constitutes upgrading the transmission technology for the audio-visual communication industry, the production of innovative content, and the development of new business models, and the formation and use of intellectual property, promoting the long-term contribution of the national economy and stability.

This study suggests that from the view point of network governance, it needs to reconcile norms in the face of the needs of the convergence, it also needs to assist the policies of other government agencies, such as the Ministry of Culture, the Ministry of Economy, and the Ministry of Education. On the one hand, for the internet environment, the affairs that

can be solved by themselves can be loosened on the regulate restrictions; on the other hand, for the necessary affairs, the emerging problems brought by the internet are examined and managed in a whole new way. In addition, the most important means of controlling audiovisual communication, is to ensure the freedom of radio and television and the freedom of speech, to make a plans based on the principle of advancement of civil, self - management, and multi-participation. Finally, the overall government agencies should also work together to make the best preparations for the transformation of the viewing platform business and film and television content industry, and promote market operations.

Keywords: Audiovisual Media, Broadcast Regulation, Market Competition, Communications Policy, Digital Convergence

第一章 緒論

第一節 研究動機與背景

全球先進國家隨數位基礎設施持續升級，包括固網連線速率的持續提升、行動網路技術的躍進與訊號涵蓋的加速推升，以及固行融合（fixed-mobile convergence, FMC）情境下民眾使用利用態樣的不斷變革，晚近全球催生出數位經濟（Digital Economy）之概念，冀希在網際網路的革命效應下，透過各類新興技術如物聯網（Internet of Things, IoT）、大數據（Big data）分析應用等，與拓展至全球的使用者相互依存，並形成相互拉抬、漸次提升的互動關係，將各國國內整體產業朝向跨世代、跨境、跨領域、跨虛實等面向發展。同時，面對數位經濟下新舊產業生態系統（Ecosystem）的變遷與過渡、各類智慧媒體與技術的管制議題等，也逐漸成為各國政府亟需面對的新課題，各國皆探求自身優劣勢，而尋找未來政策監理走向之定錨點。

在技術匯流引發市場匯流與服務匯流方面，因高速固網與行動寬頻網路漸趨普及，其已成為重要的創新應用服務發展平臺，透過各種創新數位科技，結合跨域整合平台與創新服務模式，被公認是匯流科技趨向成熟後，不可逆轉之趨勢。而高速寬頻網路不僅會創造出新的應用環境，更會創造出龐大的市場應用商機，進而改變人們的生活、

娛樂、工作等，包括視聽傳播服務之使用，促成數位經濟的蓬勃發展。

在通訊傳播數位匯流趨勢下，為因應各種技術變革及服務的整合，各國政府皆已陸續開展數位經濟或數位匯流政策之研擬，並朝更適宜的法規制訂及鼓勵服務創新的方向邁進。而視聽傳播法制與政策，亦不例外。要之，除挑戰政府現有之法制規管外，也為視聽傳播產業帶來諸多變革，如傳統視聽傳播產業面臨匯流後電信事業與網際網路影音之衝擊，進而轉型並致力於平臺化之跨業經營；亦有抱持開放態度，持續垂直整合，深耕網際網路服務，透過營造開放服務生態系統，以加速服務布建廣度與深度，朝向更多角化、更後匯流之服務商角色邁進者。但同時，則不乏傳統視聽傳播媒體因網際網路革命後帶進的全球化競爭，而逐步流失廣告收入與觀眾眼球，如無線電視業者等屬之。

毫無疑問，數位匯流時代的逐步成熟引導著數位經濟正向發展，惟在視聽傳播產業格局翻轉之當下，政府應有必要忖度時勢與趨勢，持續追蹤數位經濟的發展，並關切產業變革脈絡下，視聽傳播業者之間競爭、以及服務商與消費者之間的互動變化，並進一步積極調整法制政策，創造視聽傳播產業之友善法規環境，建立現代化、科學化管制之策略框架，促進視聽傳播產業加速融入數位經濟的脈動，以完備全方位的數位經濟環境，以解決視聽傳播產業在進化上所遇到的需求與困難，促進視聽傳播產業加速數位轉型。

由於匯流的腳步持續加速，數位經濟的時代亦已來臨，我國視聽傳播產業之轉型與配套之法制政策調整也迫在眉睫。因此首先，有必要先釐清我國視聽傳播產業之現況與所面臨之問題後；再依據所蒐集之資料資訊整理各問題之架構，以檢討政府之政策目標，並針對未來十年產業之觀測，擬定焦點議題加以研析。此外，針對各關鍵議題之解方與對策，應提出初步規劃供外界諮詢，以求得視聽傳播政策及法制前瞻規劃之革新方向，以為我國視聽傳播法制政策調修之重要基礎。

第二節 研究架構與執行進度

本研究由蒐集業者建言、研析並提出法制政策建議、以及辦理小型座談會三則工作項目所構成。本研究既為提供委託單位數位經濟下我國視聽傳播匯流法制前瞻革新規劃之未來方向之建議，則將先行蒐集國內視聽傳播市場之競爭業者之各項意見，以完整蒐集當前產業面臨到的困境、與業者希望政府協助之事項等。

而待資料資訊彙集完成後，將結合業者意見、委託單位之策劃，進一步研析我國視聽傳播產業所面臨之問題、彙整相關研析資料，並提出法制政策調整調和之架構性規劃與建議，全時就所提出的解決方案進行影響評估，並且，亦提供有需要公眾諮詢之徵詢問題。

最後，則將研析成果，透過邀專家學者或研究機構、智庫等，舉辦小型座談會，以形成溝通與意見平台，獲得專家學者建言，更進一步梳理我國視聽傳播環境之狀況與解方。此外，亦配合委託單位召開之傳播政策小型座談會，指派人員出席及作成會議紀錄。

本研究於期中報告階段，提出國內視聽傳播市場之競爭業者之各項意見初步彙整成果，以及提出法制政策調整調和之架構性初步規劃與建議，同時邀請學者專家舉行小型座談會，以期蒐集相關法制建言，俾利政策研析更為完善。於期末報告，進行國內視聽傳播市場之競爭

業者之各項意見分析，提出數位經濟下我國傳播匯流法制前瞻革新規劃之未來方向研析及初步建議，評估我國傳播政策焦點議題之各項解決方案及其影響，並提出有需要提請大眾提供意見之諮詢議題，俾利政策研析更為完善。

本研究之架構圖如下：



圖 1、研究架構圖

資料來源：本研究繪製

本研究執行進度甘特圖，如下表。

表 1 研究執行進度甘特圖

工作項目	工作時程				
	D+30	D+60	D+90	D+120	委託單位指定期限
1、蒐集並分析國內傳播市場之競爭業者意見	■	■▲	■	■▲	
2、研析數位經濟下我國傳播匯流法制前瞻革新規劃之未來方向暨提出建議	■	■▲	■	■▲	
3、舉辦小型座談會（含出席委託單位傳播政策座談會並作成會議紀錄）			■	■▲	
4、諮詢服務	■	■	■	■▲	■

資料來源：本研究整理

第三節 預期成果效益

本研究包含視聽傳播法制政策之研究、以及提供諮詢服務兩部分，依據執行內容規劃，將有以下成果：

一、增進瞭解我國視聽傳播產業發展現況與所遇瓶頸

視聽傳播服務一直以來都是國人生活不可欠缺的一部份，而視聽傳播的服務提供、收視與傳輸，也隨著通訊傳播匯流而持續演進與轉換，「匯流」可以被簡單理解為傳統廣播電視與網際網路間的進步性結合。

隨著我國通訊基礎網路按部就班的佈建升級升速，固網從 ADSL 升速至光纖，行動網路也從 3G 演進至高速的 4G 技術，匯流現象就漸漸型塑了難以辨別彼此、界線模糊的當代收視模式。例如，在居家情境中，傳統的電視機先是透過數位機上盒、或是日後更便利的連網電視連接上網，搖身一變而拓展了民眾的影視內容來源，像是數位化影像、甚至是今日被稱作 OTT TV 的網際網路電視；出了家門，則是透過筆記型電腦、平板電腦、智慧型手機等各式各樣的智慧連網裝置同步收視電視節目，現在更有了邊與網友互動、邊參與互動式的直播節目。所以，這種不分收視的裝置、技術、內容、時間與地點，只要連上網路即可取得的形態與社會習慣，就是廣播電視向網際網路匯流

的強大效果。

而通訊傳播的連網技術越來越發達，除了變異國人對於傳播媒體的收視行為，也同樣造就了視聽內容產出與製作的變革。例如，手機的先進功能、搭配可負荷大量上傳下載或分享的通訊網路，就能允許民眾隨時隨地創造、傳播、接取各種內容，徹底翻轉過去被動消費與接受的地位，而形成積極參與視聽內容產製的空間，改寫既有通訊傳播產業的垂直產業生態與營運模式。

隨著通訊傳播的匯流現象持續深化、技術的不斷創新、以及民眾使用需求的增益，可預見未來會有更多更高質量的影視內容，透過更高速的寬頻網路傳播，進而帶動整體國人收視習慣的變遷，使得網際網路傳播視聽內容成為收視主流，並擴大這種傳播模式的社會影響力。

在眾多 OTT 服務中，OTT 視聽傳播服務係消費者線上消費之主力之一，產值驚人，亦是截至目前為止，全球市場變動最為活絡之領域，且屬國人最有感的數位經濟範疇之一。而整體視聽傳播產業之發達，除可增進我國國內之產值與消費外，以全球各文化輸出國之經驗論，尚可做為出口導向之尖兵，以成一國之軟實力，有助拓展國際經貿關係與文化外交。視聽傳播產業最大的特色就在於，民眾並不介意透過什麼管道或什麼技術收視，民眾只在乎所收視的內容是否吸引人，

以及整體收視的經驗是否愉快。所以，我國視聽傳播產業發展所面臨挑戰的本質，仍是振興影視內容的產製、及應用服務的創新。

基此，本研究以蒐集並分析國內視聽傳播業者之各項意見，則有助於理解我國之產業優勢與困境，藉此成為革新、完臻法規環境之契機與依據。

二、 評估檢討我國視聽傳播法制與政策，提出有利產業於數位經濟下發展之前瞻革新規劃

藉由獲得業者意見與專家學者等之建言後，本研究將進一步研析、評估檢討我國現行視聽傳播法制與政策，摸索可精進之處，因地制宜，提出可供長遠之計之法規政策策略框架。

三、 配合委託單位之需求提供專業諮詢服務

契約履行期間，研究團隊將全力協助委託單位釐清本研究相關範圍內之業務諮詢，並提供相關資料供委託單位參考，有利於爾後政策規劃之推行。

第二章 研究方法

本研究依據各委託辦理工作項目，採用文獻分析法、個案研究法及比較分析法，以及規劃舉辦小型座談會之專家訪談法，最終整合各研究方法與工作項目的產出，提出我國數位經濟下傳播匯流法制前瞻革新規劃之具體研析建議。相關研究方法分述如下：

一、 文獻分析法

針對本研究涉及數位經濟下傳播匯流法制前瞻革新規劃各面向議題，提案單位需蒐集我國之政策、法規、市場與產業發展之相關資訊，以掌握研究議題，有助於整合小型座談會會議成果與議題研析，進而進行比較分析，提出具體建議。

二、 個案研究與比較分析法

關於現行我國視聽傳播環境之資料資訊部分，包括我國業者於視聽市場中之定位、於經營上所遇到之困境、在經營上與對傳播市場之未來願景及對傳播政策之建言等，本研究預計蒐集並分析國內傳播市場之競爭業者(至少包含5家無線電視業者、台灣有線寬頻產業協會、中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會、中華民國廣播商業同業公會、台灣線上影音產業協會、新媒體暨影視音發展協會及上述公協會旗下之會員等)之意見，其蒐集可透過問卷填答、訪談或焦點座談之

形式。獲得業者意見之後，研究團隊將進行分析，找出各家業者意見之關聯性，並歸納異同，從中尋找可資參考之重點，並研析可供我國視聽傳播法規政策調修可參酌之依據。

在瞭解我國視聽傳播業者之意見後，本研究將就前述所得之資料，與我國現行視聽傳播法制、以及修正中或曾提出草案之法制架構進行綜合分析，並考量我國傳播產業現況與基礎環境，擬定我國未來數位經濟所需視聽傳播法制修訂或革新之框架性建議。此外，提案單位將配合委託單位之需求，彙整委託單位所提供之相關政策建言、規劃文書或諮詢文件等，並納入本研究之研究報告中。要之，具體而言，本研究將提出之數位經濟下我國傳播匯流法制前瞻革新規劃之未來方向與研究建議，包括以下部分：

- 1、我國傳播產業現況與趨勢及面臨之困境。
- 2、我國傳播政策焦點議題，及政府傳播政策目標規劃與未來前瞻方向之建議。
- 3、針對我國傳播政策焦點議題之各項解決方案建議與影響評估。
- 4、本研析建議中有需要提請大眾提供意見之徵詢問題。

三、 專家訪談法

本研究規劃舉辦至少 1 場之小型座談會，邀請至少 10 位學者專家或研究機構舉辦小型座談會，討論現行我國視聽傳播環境之目前現況、面臨困境、未來遠景及政策建言。提案單位將設計相關議題於會議中提供與會專家進行討論，以了解專家學者對我國視聽傳播產業發展策略之想法與建議，以完善本研究之相關工作項目。小型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，進而針對我國數位經濟所需之視聽傳播產業法制政策調修未來方向，提出建議。

第三章 文獻回顧—變動中傳播產業的現況與挑戰

在進入分析與提問之前，應對我國的傳播產業進行鳥瞰。而創新科技的演進、寬頻網路的發展、與社會收視習慣的位移，時時刻刻牽動著視聽傳播產業的快速變遷，因此如何用靜態的說明，捕捉、描繪動態的市場及產業現況，一直以來都是國際間主管機關的主要挑戰。

本研究查閱了國內外相關市場及產業檢視文獻，發現對視聽傳播產業的綜覽，大抵不脫兩種描繪方法。第一種是層級式或水平式的方法。因為技術匯流（convergence）後的服務匯流、進而發展成市場與產業匯流的趨勢及影響下，使得傳統以無線、有線、衛星、網際網路等傳輸技術為界分的「穀倉（silo）式」規範管制架構，區隔逐漸模糊，在晚近受到了層級式或水平式觀點的挑戰，各國學界與實務界多有提倡應對相同的服務，給予相同的管制與對待；市場及產業分析，亦然。因此這種方法即是將產業鏈水平切割成上中下游等，敘述從影視內容產製開始，一直到最末端傳輸予民眾的各個流程，好藉以觀察每一個水平產銷階段的市場或產業態樣。

另一種方法則是認為，雖然傳播產業鏈有不同階段，但採用不同技術而為傳播的不同種類事業，不僅數位化的可能性與進度並不一樣，市場與經營環境不全然一致，因此面對的困境也各不相同，

所以應該透過歸納分門別類，區分不同特性的次產業 (subindustry) 加以敘述。

前述兩種方法皆自成理，所以以下將採取折衷、兼顧的方式，先歸納出市場主要參與者的有線電視、使用無線頻率且負擔公共任務的無線廣電、以及新興的視聽傳播服務之三種次產業，再加入屬於產業鏈中上游的內容產業，個別觀察不同領域的現狀與所面臨的挑戰。

然而，各自的次產業雖然有獨特的問題必須處理，整體的傳播產業也有共通的挑戰必須面對。例如，近來引起相當多國人關切的「政府、政黨退出媒體條款」(以下簡稱「黨政軍條款」)，即為一例。黨政軍條款是我國於 2003 年底修正廣電三法時，在廣播電視法、有線廣播電視法(以下簡稱「有廣法」)、衛星廣播電視法(以下簡稱「衛廣法」)中所增列的條文。其立法目的，是為維護新聞自由與民主健全發展，並排除政府、政黨以任何形式介入廣電事業的經營。其規範的重點則是股權限制，完全禁止政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人直接或間接投資廣電事業，也即俗稱的「一股都不能有」。

現行的黨政軍條款確實出現了許多問題。首先，違規投資者為政黨與政府機關(構)，礙於法律條文的規定，被處罰者卻是廣電

事業，因此歸責對象並不合理。其次，在間接投資的情況，已發生投資者投資時不知違反規定，廣電事業也不知被間接投資因而違反規定的不合理情形；並且，對透過直接投資及間接投資以外之其他方式控制廣電事業者，卻漏未規範。最後，在「一股都不能有」的嚴格規定下，造成許多無實質控制力的間接投資受到限制，在在影響廣電事業的正常營運與發展，也干擾證券交易市場的買賣機制。

關於國家通訊傳播委員會（以下簡稱「通傳會」）過往的執法狀況，對違反黨政軍條款所為之裁罰處分理由，並未獲行政院訴願會¹及行政法院認可，裁處案件多數遭撤銷決定或被駁回。再者，政黨的經營及投資行為，依 2017 年 12 月新修正的政黨法第 19 條及第 23 條，已受限制，則政黨法與現行黨政軍條款的規定就產生了不少爭議。

基此，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

¹ 值得注意的是，依據獨立機關的建制原則，獨立機關的決策不受行政院或其他行政機關適當性及適法性監督，所以對獨立機關所為之行政處分不服者，應直接提起行政訴訟，以排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮監督與干預，使獨立機關得就個案自主獨立決定。因此依 2018 年 6 月 13 日增修公布之廣播電視法第 50-2 條第 1 項、有線廣播電視法第 75-1 第 1 項條及衛星廣播電視法第 66-1 條第 1 項的規定：「對中央主管機關依本法所為之行政處分不服者，直接適用行政訴訟程序」；此外，為使通傳會所為行政處分之行政救濟程序一致，前揭新增修各條 1 項後段則規定：「對中央主管機關依其他法律所為之處分不服者，亦同。」基此，除廣電三法外，通傳會依據其他法律如電信法、消費者保護法、個人資料保護法等所為之行政處分，往後行政救濟皆將排除訴願程序，而直接提起行政訴訟。參照《立法院公報》，第 107 卷，第 56 期，頁 402、407、412（2018），網址：

https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communiquer1/final/pdf//107/56/LCIDC01_1075601_00015.pdf;

https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communiquer1/final/pdf//107/56/LCIDC01_1075601_00016.pdf;

https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communiquer1/final/pdf//107/56/LCIDC01_1075601_00017.pdf。

寬政府投資與經營的限制等，都需要詳加議論並獲得國人的共識。

第一節 全面數位化的有線電視產業

有線電視產業，依其產業結構，可分為上游的衛星頻道節目供應事業（以下簡稱「頻道供應商」或「頻道商」）、下游的有線廣播電視事業（以下簡稱「有線電視系統業者」、「有線電視業者」、「有線電視系統商」、「系統商」或「系統業者」）與直播衛星廣播電視服務經營者，以及代理頻道商與系統商進行頻道授權交易之頻道代理商，頻道供應商與頻道代理商的部分，容待後述，本節將聚焦於有線電視系統商。

下游的有線電視系統商，依通傳會 2018 年 3 月的資料，有線電視系統業者共有 65 家，這 65 家有線電視系統業者中，分屬凱擘、中嘉、台灣寬頻、台固媒體與台灣數位光訊等五大多系統經營集團（multiple-system operator, MSO）下共有 43 家，若以全國訂戶數計算，其市占率共達 76%。其中凱擘共有 12 家，市占率為 21.01%；中嘉共有 11 家，市占率為 21.31%；台灣寬頻共 4 家，市占率為 13.57%；台固媒體共 5 家，市占率為 10.96%；台灣數位光訊共 6 家，市占率為 9.03%，顯示我國有線電視系統商多有水平整合與集團化經營的情形²。

² 通傳會，〈107 年第 1 季有線廣播電視訂戶數（依集團）〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網（2018），https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18050/2989_39126_180507_1_doc_C.PDF（最後瀏覽日：2018/6/13）。

有線電視普及率這幾年來均維持在六成左右，2017 年第 12 月為止有線電視訂戶數計有 522 萬戶，全國普及率為 60.41%，其中數位機上盒普及率為 99.46%³，然而依 2018 年第 1 季資料，有線電視訂戶下滑至 519 萬戶，普及率也降至 59.95%，其中數位機上盒普及率 99.58%，已幾近全面數位化⁴。依照通傳會《106 年通訊傳播市場報告》，有線電視目前仍是國人最主要的收視來源，占 60.8%⁵。然而，近年來國內固網與行動寬頻連網技術快速發展、智慧連網裝置持續推高普及率等持續革新下，國內除網路協定電視（Internet Protocol television, IPTV）的「中華電信 MOD」服務訂戶不斷成長外，國內外「網際網路上的」（over-the-top, OTT）視聽媒體（以下簡稱「OTT TV」）服務也如雨後春筍般大量湧入視聽媒體服務市場，牽動有線電視產業的整體發展。

有線電視系統經營區，原自 1994 年行政院新聞局時期公告劃分為 51 個經營區，但各區長期以來均多為獨占，否則即為雙占情形下⁶，為促進有線電視產業的競爭、以及加速全面數位化期程，通

³ 通傳會，〈106 年通訊傳播事業概況總覽〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網（2018），https://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=47990（最後瀏覽日：2018/6/13）。

⁴ 通傳會，〈107 年通訊傳播事業概況總覽〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網（2018），https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=1966&is_history=0&pages=0&sn_f=39247（最後瀏覽日：2018/6/13）。

⁵ 通傳會，〈106 年通訊傳播市場報告〉，頁 156（2018），網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18030/3923_38847_180301_1.pdf。

⁶ 以 2013 年以前有線電視系統經營區市場結構之資料與數據為基礎的研究，請參考莊春發，〈有線電視擴大經營範圍政策之競爭效果研究〉，《公平交易季刊》，第 23 卷第 3 期，頁 136-137（2015）。

傳會自 2012 年 7 月 27 日公告有線廣播電視經營地區劃分及調整，並受理申請經營有線廣播電視業務⁷，2013 年 5 月 17 日發布補充公告有線廣播電視經營地區劃分及調整以及受理申請經營有線廣播電視業務⁸，並於 2015 年修正有線廣播電視法時法律化，即現行有線廣播電視法第 6 條規定，讓既有業者申請跨區經營、以及新進業者申請有線廣播電視之經營地區以直轄市、縣（市）為最小經營地區的方式參進，且應以數位化技術提供有線電視數位收視服務，以達促進競爭及加速全面數位化之效果。而後，除既有業者參進擴大經營區外，亦有新進業者如全國數位、北都數位參進有線電視系統經營。

有線電視在近全面數位化後，提供創新匯流服務，除提供基本頻道、付費頻道，計次付費頻道以及計次付費的隨選視聽服務外，有業者與 OTT TV 業者合作提供 OTT TV 視聽服務以及寬頻上網服務外，也提供智慧家庭應用服務。

我國 2011 年至 2016 年固網寬頻的訂戶數與普及率大致維持穩定，2011 年固網寬頻訂戶數為 546.41 萬戶，普及率為 23.49%；

⁷ 參照通傳企字第 10140021970 號，公告有線廣播電視經營地區劃分及調整以及受理申請經營有線廣播電視業務，2012 年 7 月 27 日。《行政院公報》，第 18 卷，第 143 期，頁 28421-28481 (2012)，網址：https://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg018143/ch06/type1/gov53/num13/OEg.pdf。

⁸ 參照通傳綜規字第 10240015360 號，補充公告有線廣播電視經營地區劃分及調整以及受理申請經營有線廣播電視業務，2013 年 5 月 17 日。《行政院公報》，第 19 卷，第 91 期，頁 18113-18173 (2013)，網址：https://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg019091/ch06/type1/gov53/num21/Eg.pdf。

至 2016 年固網寬頻訂戶數為 568.6 萬戶、普及率為 24.23%。

近年我國固網寬頻速率超過 10MB 的訂戶數即大幅超過 2-10MB 的訂戶數，且用戶持續增加，至 2016 年已達 406.54 萬戶。而固網速率 2-10MB 與 256KB-2MB 則呈現逐年下滑的現象。

我國 DSL 的訂戶數從 2011 年開始逐步下滑，由 212 萬逐年下滑至 2016 年的 87 萬；光纖及有線電視寬頻的訂戶數則自 2011 年逐年成長，截至 2016 年底，我國光纖上網的用戶數已達 353 萬戶，有線電視寬頻用戶數亦達到 129 萬戶⁹。

在寬頻連網技術以及智慧裝置普及與不斷革新的進展下，IPTV 服務中華電信 MOD 近來也不斷成長外；透過開放式的網際網路服務提供多元琳琅滿目的 OTT TV 視聽內容服務已日漸成為許多民眾、尤其年輕族群使用視聽媒體內容服務的主要方式之一，均成為匯流時代下，有線電視產業發展所面對的挑戰。而在網際網路與資通訊科技技術不斷快速發展的匯流趨勢下，如何使有線電視產業環境未來走向健全發展，長期以來的重要議題除如何健全頻道授權機制、及媒體集中化的監理政策外；有線電視產業如何在日益蓬勃發展的 OTT TV 服務競爭下發展，皆為重要課題。

⁹ 前揭註 5，頁 29-30。

第二節 不斷創新挑戰的內容產業

視聽傳播產業的中上游廠商，包括節目製作商、衛星廣播電視事業中的頻道供應商¹⁰、以及代理頻道商與系統商進行頻道授權交易之頻道代理商。

依通傳會 2018 年 4 月的資料，衛星頻道節目供應事業共 116 家、287 頻道，其中境內衛星頻道節目供應事業共有 92 家、175 個頻道，境外衛星頻道節目供應事業，共 28 家、112 個頻道，兼營境內外頻道業者共有 6 家，他類頻道節目供應事業共 30 家、44 個頻道¹¹。

頻道代理商的市場變化則相對快速，自凱擘 2018 年起不再經營頻道代理業務¹²後，以通傳會 2018 年 5 月所悉的資料，目前有全球、佳訊、東昱、大亨、永鑫、千諾、允誠、優視、浩緯及博斯等頻道代理業者。所代理頻道數分別為全球共代理 11 個頻道、佳訊代理 18 個頻道、東昱代理 3 個頻道、大亨代理 13 個頻道、永鑫代

¹⁰ 依據衛星廣播電視法第 2 條第 2 款之規定：「衛星廣播電視事業：指直播衛星廣播電視服務事業及衛星頻道節目供應事業。」然而若依視聽傳播產業的產業鏈區分，直播衛星廣播電視服務事業應與有線電視系統商屬於同一層的水平產銷階段。又依通傳會 107 年 4 月之資料，直播衛星廣播電視服務經營者共 5 家，其中境內直播衛星廣播電視服務事業共 2 家，境外直播衛星廣播電視服務事業共 3 家，顯示直播衛星平臺在我國收視市場並未大幅參進，故本政策諮詢文件未對直播衛星特設專節詳述。

¹¹ 通傳會，〈107 年 4 月廣播電視事業許可家數〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網（2018），https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18051/2028_39147_180514_1.pdf（最後瀏覽日：2018/7/18）。

¹² 黃秀麗，〈凱擘公開聲明 放棄頻道代理業務〉，自立晚報，2017 年 11 月 16 日，網址：http://www.idn.com.tw/news/news_content.php?catid=5&catsid=2&catdid=0&artid=20171116joanne014（最後瀏覽日：2018/7/24）

理 7 個頻道、千諾代理 10 個頻道、允誠代理 6 個頻道、優視代理 7 個頻道、浩緯代理 3 個頻道，而博斯則代理 11 個頻道。

繼而，有線電視產業的上下游彼此利益與誘因合致，盛行垂直整合。有線電視系統商或 MSO 向上游的垂直整合事業與業務，除了頻道代理商與頻道商之外，甚至有向更上游整合或投資影視內容製作商、或經營演藝人員經紀事業等，在有線電視市場結構中，具有相當的市場力量。關於具有垂直整合關係的頻道代理商，諸如全球為中嘉集團旗下；佳訊則為花東地區的洄瀾、東亞、東台的獨立系統商的主要股東所投資；優視則與台固媒體等系統商，同為台灣大哥大旗下；而浩緯則投資獨立系統商大新店民主及屏南。具有垂直整合關係的頻道商，則例如與台固媒體隸屬同集團的優視，所經營的 MOMO 親子台¹³等；具有垂直整合關係的影視內容製作商、或演藝經紀事業，則如凱擘與台固媒體旗下的凱擘影藝¹⁴等。

表 2 我國頻道代理商、代理頻道及關係企業表

¹³ 台灣大哥大，〈關係企業〉，台灣大哥大網站，<https://corp.taiwanmobile.com/company-profile/affiliates.html>（最後瀏覽日：2018/7/24）。

¹⁴ 台灣大哥大，《台灣大哥大股份有限公司及其子公司合併財務報告暨會計師核閱報告：民國 107 及 106 年第 1 季》，頁 84（2018），取自公開資訊觀測站，網址：http://doc.twse.com.tw/pdf/201801_3045_A11_20180724_223730.pdf；劉煥彥，〈凱擘拼全方位娛樂 砸 10 億元跨足影劇〉，蘋果日報，2012 年 9 月 6 日，網址：<https://tw.appledaily.com/finance/daily/20120906/34489459>；蔡依玲（Scylla Tsai），〈富邦影視娛樂媒體王國全面解析〉，數位時代，2017 年 10 月 31 日，<https://www.bnext.com.tw/article/46723/fubon-ott-momo>（最後瀏覽日：2018/7/24）；江明晏，〈凱擘投資影視 今年和 HBO 合拍電視劇〉，中央社，2018 年 3 月 6 日，<http://www.cna.com.tw/news/afe/201803060297-1.aspx>（最後瀏覽日：2018/7/24）。

頻道代理商	代理頻道數	代理頻道名稱	關係企業
全球	11	八大綜合台、八大第1台、八大戲劇台、娛樂K台、TVBS、TVBS歡樂台、TVBS新聞台、中天綜合台、中天新聞台、中天娛樂台、Discovery	中嘉
佳訊	18	國興日本台、JET日本台、好萊塢電影台、DISCOVERY旅遊生活、年代新聞台、MUCH TV、東風衛視台、彩虹頻道、迪士尼頻道、NHK、非凡商業台、非凡新聞台、高點綜合台、高點育樂台、壹電視新聞台、壹電視電影台、壹電視綜合台、MTV綜合電視台	洄瀾、東亞、東台
東昱	3	三立台灣台、三立都會台、三立新聞台	
大亨	13	緯來體育台、緯來日本台、緯來電影台、緯來綜合台、緯來戲劇台、緯來育樂台、東森電影台、東森綜合台、東森新聞台、東森財經新聞、東森幼幼台、東森洋片台、東森戲劇台	
永鑫	7	FOX SPORTS、FOX SPORTS 2、HBO、CINEMAX、Cartoon Network、CNN、Animax	
千諾	10	Warner TV、Boomerang、Eleven Sports 1、Eleven Sports 2、Waku Waku Japan、tvN、HGTV 居家樂活台、亞洲美食頻道(Asian Food Channel)、Food Network Asia HD 美食頻道、Travel Channel	
允誠	6	超視、霹靂台灣台、AXN、衛視合家歡好消息、好消息二台	
優視	7	MOMO親子台、衛視中文台、衛視電影台、衛視西片台、FOX娛樂台、國家地理頻道、衛視合家歡臺	台固
浩緯	3	動物星球頻道、Z頻道、LS TIME 電影台	屏南、大新店民主
博斯	11	博斯運動網、博斯網球台、博斯足球台、SI運動畫刊、博斯無限台、博斯魅力網、Golf Channel、Golf Plus、梅迪奇藝術、亞洲旅遊台、寰宇新聞台	

資料來源：通傳會資料

文化部《2016 影視廣播產業趨勢研究調查報告—電視產業調

查》指出，關於「電視節目製作及發行業」，該年度在新媒體版權收入及電視授權收入的費用占比都有所增加，反映電視節目製作模式與電視頻道間的產製合作模式產生改變，製作業者擁有更多的版權通路；因此業者多對線上影音內容製作方面的後續收入有較高期待，顯示節目內容製作跨產業別的趨勢。至於「電視頻道業」，2016年業者虧損的比例較2015年攀升，為48.78%，顯見電視頻道業的營運狀況普遍較過去艱難。電視頻道業者最主要的收入來源為廣告，但2016年廣告收入大量減少，從2015年的55.68%減少至35.12%，間接廣告的占比也較往年減少，需仰賴補助或是開發其他業務來支撐。此外，2016年網路廣告占比已達全媒體廣告量的四成，為廣告量占比最大的媒體，其他媒體的廣告量則皆呈下滑；其中，無線電視及衛星電視的總廣告量約占全媒體廣告量的36.03%，其金額較2015年約減少了6.7%，為近年金額及占比下滑幅度最高的一年。廣告量的衰減，顯示電視媒體獲益模式的結構問題，已直接影響到頻道業者的營運，以及上游製作業者的製作費¹⁵。

此外，關於節目內容播送情形，2016年我國電視頻道平均首播率約為27.37%。若區分播送的頻道類型，無線電視主頻的首播率

¹⁵ 文化部影視及流行音樂局，《2016影視廣播產業趨勢研究調查報告》，第二章「電視產業調查」，頁79-80、83（2018），網址：<https://mocfile.moc.gov.tw/files/201801/5b1f1eb1-4140-45be-a10b-45b7ba23bb0b.pdf>。

較高，約有 57.68% 為首播節目，其中以公共電視的首播率最高；綜合頻道及戲劇頻道的首播率分別為 33.82% 與 22.06%；電影頻道因內容特性及成本考量，超過九成為重播節目；兒少頻道的首播率也較過去低。因此整體以觀，2016 年的首播率較 2015 年下滑，以衛星頻道的綜合頻道較為明顯，此現象與新製新播節目時數減少相呼應。近年來，單一節目多需整合無線頻道、衛星頻道及網路 OTT TV 平臺等多元傳播管道，才能有足夠的資金回收，因此部分頻道首播率只是該頻道的新播率。文化部研究報告的研析結論指出，由於國內自製內容產量有限、該部節目製作補助的規定、以及通傳會施行電視頻道自製率新規定等多重因素，使無線頻道與衛星頻道聯播的現象更為明顯、且成為常態¹⁶。

基此，文化部的研究報告認為，我國電視產業內容發展端的趨勢、問題與挑戰，大致有以下數點：（一）電視劇題材類型雖走向多元嘗試，但長期缺乏資金資源，題材掌握經驗略顯不足；（二）我國綜藝綜合節目產製人才長期製作斷層，加上電視頻道投資保守，面對綜藝綜合節目強大的國際競爭，處境更趨艱難；（三）國內網路劇質量提升；（四）製作公司或經紀公司整合網路紅人及直播科技，透過 IP 經營的方式提升網路影音內容品質，朝多螢互動的方

¹⁶ 同上註，頁 99-100、167。

向發展，使線上內容經營模式多元化；(五)製作成本增加，單一出資方能提供的金額有限，資金來源須多方整合；(六)我國普遍的製作經費難以支撐優質製作，難以提昇內容品質，多元內容發展也易受限；(七)電視節目製作事業營運困難，且頻道業者內容選擇與製作決策保守，不利創新嘗試¹⁷。此皆是我國影視內容產業要持續關注、與積極面對的課題。

為促進多元及維護本國文化、提升本國自製節目之質與量，通傳會亦於 2016 年 12 月訂定發布「無線電視事業播送本國自製節目管理辦法」及「衛星頻道節目供應事業播送本國節目管理辦法」等辦法。

自上述辦法施行以來，比較 2016 年及 2017 年播出狀況，無論是在本國自製節目或本國自製新播節目時數比例都有明顯增加。其中無線電視 2017 年本國自製戲劇節目新播總時數較 2016 年增加 224 小時¹⁸；至於衛星頻道於 2017 年指定時段所播戲劇、電影、綜藝及兒童節目之本國節目時數較 2016 年共增加約 8,200 小時，本國新播節目時數則較 2016 年共增加約 7,500 小時¹⁹。

另外，為改善本國影視產業面臨資源、經費、人力不足之困境，

¹⁷ 同上註，頁 164-166。

¹⁸ 通傳會，〈無線電視-頻道播放節目時數與比例〉，網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/opendata_item.aspx?menu_function_sn=232

¹⁹ 通傳會，〈衛星電視-頻道播放節目時數與比例—按新播、首播及重播分〉，網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/opendata_item.aspx?menu_function_sn=228

透過挹注多元資金活水，期在兼顧視聽眾權益及扶持產業發展之前提，評估放寬節目廣告未區分之認定標準或開放不同節目類型資金來源，給予業者更大創意空間及資源挹注，以期改善產業困境，並透過本國節目露出通路之擴大，提升我國節目產製能量，通傳會於2018年7月預告「電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法」修正草案²⁰，擬將第12條非本國自製節目不得接受冠名贊助之時段限制，由原先20時至22時延長至19時至23時，亦同時放寬部分節目與廣告認定標準，但維持兒童節目不得接受冠名贊助及放寬接受贊助來源之規定。整體而言，透過本國節目比率之規範已大幅提升本國節目之產製能量，且藉由新播節目之需求帶動不同平台間的合作，亦使國內影視製播人才流失狀況止跌回升，亦將國內優秀影視製播人才根留臺灣。

由此顯見，相關政策的推行將有助於擴大境內本國自製節目的需求及通路，未來並期許品質將更為提升；而藉由新播節目之需求亦帶動不同平台間的合作。

²⁰ 通傳會，〈國家通訊傳播委員會通過修正廣播/電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助辦法，延長對非本國自製節目不得接受冠名之時段限制，維持兒童節目不得接受冠名贊助但得接受贊助，同時調整節目廣告化認定標準，期強化在地自製節目、扶持本國影視產業、及保障視聽眾權益，後續將依法辦理預告事宜〉，網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=1&sn_f=39303

第三節 兼顧商業與公共的無線廣電產業

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

依據尼爾森 (Nielsen) 的研究指出，2015 年我國 12 至 65 歲閱聽眾對於五大媒體 (電視、報紙、雜誌、廣播與網路) 的接觸比例，有 88% 的民眾觀看電視，排名第一，而廣播之觸及率則敬陪末座；而若綜觀 2000 年到 2015 年的趨勢變化，廣播媒體接觸率自 32.3% 下滑到 23.4%，2012 年降至歷史低點 (19.4%)，廣播整體降幅 (降幅約 27.5%) 僅次於報紙 (降幅約為 45%)。從長期趨勢觀之，受到網路媒體大幅成長的影響，廣播電臺面臨困境，確有轉型的必要²¹。相關研究亦指出，廣播於數位匯流 (digital convergence)

²¹ 徐振興、陳雅琪、周佩華、劉仁豪，《2016 年廣播電臺收聽行為調查研究報告》，通傳會 2016 年度委託研究報告，頁 16 (2017)，網址：<https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17112/3500>

時代，仍有一定民眾收聽，但聽眾收聽工具與習慣或有改變且更加多元，不過，吸引聽眾收聽的重要關鍵因素仍是節目內容²²。

廣播對地區近用需求、在地文化保存、語言傳承及區域發展皆有一定重要性²³，其具備與在地文化高度結合的特性，例如社區性廣播電臺的部分節目內容即涵蓋當地人文特色；廣播媒介亦適合族群文化的散布與流傳，例如部分原住民族群語言之傳承等。另外，因廣播使用無線電波頻率，於發生天然災害、緊急事故時，可扮演提供重大警示訊息等維護公共安全之角色。廣播產業的未來可能因應傳播平臺而有不同的發展面貌，觀察國際上數位廣播的推展，除了挪威已於 2017 年完成數位化轉換，關閉全國調頻 FM 廣播網而改用數位音訊廣播（digital audio broadcasting, DAB）²⁴，其他各國大都因終端設備無法普及而採取觀望的態勢，將來仍會有相當時日是類比、數位與網路廣播併存之情形²⁵。考量廣播產業的特性，以及國家的整體發展與需求，未來應該持續提供在地化服務，發揚多元文化傳承的使命。

[38338_171122_1.pdf](#)。

²² 同上註，頁 23。

²³ 通傳會，〈國家通訊傳播委員會審議通過第 11 梯次廣播事業釋照審查作業要點及申請經營須知，發布後將另行辦理公告受理申請作業。另為因應數位發展，亦同時將就數位匯流時代我國廣播未來之發展形貌及政府機關可協助產業數位轉換與營運提升之途徑研析評估，持續活絡廣播市場〉，新聞稿，國家通訊傳播委員會全球資訊網，2018 年 1 月 31 日，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=0&pages=0&sn_f=38626（最後瀏覽日：2018/6/9）。

²⁴ 中央社，〈挪威 FM 廣播走入歷史 數位廣播轉型完成〉，2017 年 12 月 14 日，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201712140172-1.aspx>（最後瀏覽日：2018/6/9）。

²⁵ 通傳會，前揭註 23。

若加計公共電視文化事業基金會及原住民族文化事業基金會之臺灣公共廣播電視集團（以下簡稱「公廣集團」或「公廣」），我國目前計有 5 家無線電視事業，共 23 個頻道。隨著科技發展新興媒體興起，不同傳輸技術可以提供相同的內容服務，多元的影音視訊服務平臺讓視聽眾擁有各種選擇，無線電視目前不再是國人收視節目的主要來源。根據文化部的研究，2016 年臺灣電視產業面臨結構性困境加劇，整體產值呈現負向發展，各類收視平臺高度競爭所致的價格戰，間接影響上游內容提供者與製作者的資金，近十年無線電視產業之廣告量逐年下降，從廣告市場整體的 9.2% 下降至 5.39%，反觀同時期網際網路媒體之廣告量則是成長 3 倍，無線電視產業營收受到明顯的衝擊²⁶。也因此，除公廣集團的公視與華視外，無線電視事業多朝跨廣電媒體、集團化、聯播化的方向發展，以維持營運能量，例如中視為旺旺中時集團的成員；臺視則於 2007 年成為非凡電視的關係企業。

無線電視雖已非國人主要之收視平臺，尤其在數位匯流環境之下，閱聽眾皆能透過多元管道及不同終端設備收看視聽節目，然而，基於無線電視免費收視的特性，對於保障社經地位弱勢之族群而言，仍有其存在的必要。因此，在面對多元視聽平臺的競爭與挑戰下，

²⁶ 文化部影視及流行音樂局，前揭註 15，頁 74。

應思考無線電視未來的角色與定位。基此，在無線電視數位化後，頻道增加，頻道內容質量之提升，如何有效導入活水以健全無線電視產業之發展，以及如何促進廣電頻率的有效利用等，都需要進一步的討論與思考。

無線廣播電視產業使用國家頻譜資源，擔負有促進多元、維護本國文化以及保障兒少等弱勢權益的社會責任，皆受有本國自製率的規範。然而，無線廣播電視在有線電視及各類新興視訊傳播事業的崛起下，不僅被收視的機會減少，故發展受限，而呈式微趨勢；加諸內容產製人才流失與不易培養的環境下，優質內容產出逐漸困難，收視聽率恐亦難以提升；而無線電視因現行「必載」規定，難以取得頻道或節目授權費用，產業經營則是越發困難。所以，如何兼顧維護本國文化以及強化產業的經營彈性，則是無線廣播及無線電視產業共同面臨之挑戰。

第四節 快速發展的新興傳播產業

本綠皮書對 IPTV 採取較為狹義的定義，即業者經由封閉式的網路提供用戶視聽媒體服務，用戶經由寬頻網路並搭配機上盒使用該服務²⁷，國內目前 IPTV 服務主要為中華電信所提供的多媒體內容傳輸平臺服務（即「中華電信 MOD」），中華電信 MOD 訂戶數近兩年來有顯著成長，原自 2012 年的 121 萬戶到 2016 年第 1 季僅有 133 萬戶²⁸，至 2018 年第 1 季已有 170 萬戶²⁹，目前依中華電信資料，其現有頻道數共 203 個頻道總數³⁰，依照通傳會《106 年通訊傳播市場報告》，其在民眾主要收視來源中占 16.9%，位居第二，僅次於有線電視³¹。

國內 IPTV 近來用戶數持續成長，平臺上可供收視的頻道數量也相當豐富，而頻道除可單頻單買外，也有其他套餐服務，並提供隨選視聽節目服務，業者也在匯流情境下逐步與 OTT TV 服務整合。然而，長期以來，IPTV 因法制規範，與有線電視平臺形成不小的管制環境落差。也即，中華電信因為廣電三法均設有政黨、政

²⁷ 江耀國、黃銘輝、葉志良、高文琦，《多元網路平臺環境下影音內容之管理思維》，通傳會 2011 年委託研究報告，頁 9-10（2011），網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/12022/2716_12_0222_1.pdf（最後瀏覽日期：2018/6/13）。

²⁸ 通傳會，《105 年通訊傳播績效報告》，頁 79（2017），網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18022/950_180227_1.pdf。

²⁹ 通傳會，前揭註 2。

³⁰ 中華電信，〈MOD 頻道套餐比較表〉，中華電信 MOD 網站，2018 年 6 月 1 日，<http://mod.cht.com.tw/download/channelpack.pdf>（最後瀏覽日：2018/6/13）。

³¹ 通傳會，前揭註 5，頁 156。

府退出經營廣電媒體的規定，而轉依固定通信業務管理規則（以下簡稱「固網管理規則」）監理。要之，電信業者欲經營多媒體內容傳輸平臺服務，應開放網路的頭端與用戶端，且改變 IPTV 的媒體屬性，成為單純的完全開放平臺，不得干預頻道節目內容與組合、銷售方式與資費之規定³²。使得 IPTV 與有線電視以及 OTT TV 處於不相稱的管制環境，為長期以來 IPTV 經營視聽媒體服務所面臨的挑戰。

近來因固網寬頻與 4G 行動寬頻快速普及化，加諸智慧行動裝置快速普及，促使包括 OTT TV 服務等各類 OTT 服務蓬勃發展。OTT TV 服務目前尚未有精確定義，目前產業上主流的定義是相對於廣電及 IPTV 的封閉式傳輸網路，直接透過開放式的網際網路傳輸，提供電視或影音內容服務至使用者的電子終端設備。除有業者免費提供使用者視聽服務外，也有向使用者收取視聽服務費用之模式；視聽服務之內容包括類似傳統電視的線性（linear）頻道節目、

³² 參照固定通信業務管理規則第 60-1 條：「經營者經營多媒體內容傳輸平臺服務，其營業規章應載明第五十條第二項所定事項及下列事項：一、頻道節目內容服務提供者以依廣播電視法、有線廣播電視法或衛星廣播電視法取得許可或執照者為限。二、符合公平原則、無差別處理之出租平臺上下架規範。三、不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。四、確保內容服務提供者之銷售方式，得讓用戶自行選購單一或不同組合之內容服務。五、提供公平規劃之電子選單表，並保留頻道節目內容服務提供者經營規劃之空間。六、電子選單表能詳列全部內容服務名稱、提供者名稱、內容摘要及提供者所訂費率等選購時所需資訊，供用戶自行選購，並於首頁提供選購操作指引。七、防護兒童及少年接取不當內容之自律措施。八、公開用戶機上盒規格，用戶機上盒得由經營者供租、內容服務提供者供租或用戶自備。九、提供頻道節目內容服務提供者頻道介接及其節目內容儲存設備。十、於技術可行時，開放其他網際網路接取服務經營者及市內網路業務經營者之用戶，接取內容服務提供者提供之內容服務。」

以及非線性 (non-linear) 的隨選視聽服務。而在網際網路革新活絡的數位經濟環境下，OTT 影音服務正在數位平臺蓬勃發展。

國內的 OTT TV 產業現況，除許多國際知名大型 OTT 業者已在國內提供服務外，近來國內業者也相繼投入 OTT TV 服務，包括廣電業者以及電信業者等。這類事業除了自行產製 OTT TV 的播送或隨選內容外，也有直接成立品牌、提供完整的 OTT TV 平臺服務的事業，同時提供自製與取得授權的節目內容。

除國外知名 OTT TV 業者近年來相繼於我國提供服務、並陸續有業者落地商業登記外，國內近來許多業者包括廣電業者及電信業者亦陸續提供服務，因此國內的 OTT TV 產業朝向越來越激烈的競爭趨勢。目前其主要挑戰為內容產製與獲得、以及網際網路上的侵權問題。基此，如何在競爭機制下提供更多元優質的視聽節目服務內容、或加強節目內容產製能量，以及如何加強網際網路上的著作權保護以健全市場競爭環境，為其面臨之挑戰。

在有線電視近全面數位化、及 OTT TV 的蓬勃發展下，國內 IPTV 產業監理環境是否因應數位匯流革新而需要有所調整，包括固網管理規則中的多媒體內容傳輸平臺服務，未來應維持完全的開放平臺、抑或配合廣電法制為相應的調整，也即 IPTV 未來的定位以及監理政策走向，為產業的重要議題；而對於經由網際網路蓬勃

發展的 OTT TV 產業，政府是否需要、又應如何制定 OTT TV 在數位匯流下的治理法制政策，以促進競爭、活絡數位經濟發展，皆值得進一步研析。

第四章 國內傳播市場之競爭業者意見分析

第一節 業者意見蒐集狀況

本研究於 5 月擬具相關問題，針對國內傳播市場之競爭業者發放電子問卷調查，包括 5 家無線電視業者（台視、華視、中視、民視、公視）、中華民國電視學會、中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會與旗下會員、中華民國廣播商業同業公會與旗下會員、台灣線上影音產業協會、新媒體暨影視音發展協會、台灣媒體觀察教育基金會、財團法人媒體改造學社與財團法人卓越新聞獎基金會等。

由於礙於諸多公協會表示其旗下會員眾多、或組織特定使然，致使意見紛歧、或未經理監事會議等決議無法以協會名義填覆問卷。基此，經研究團隊一再溝通協調，部分公協會表示將待收悉公文後，轉發予旗下會員填寫，如「中華民國廣播商業同業公會」與「中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會」；透過舉行業者訪談說明會之方式，蒐集無線電視臺以及中華民國電視學會之意見；另，部分協會則允諾轉以訪談旗下會員或協會理事長等代表之方式，如「台灣有線寬頻產業協會」與「新媒體暨影視音發展協會」與「KKTV」（「台灣線上影音產業協會」共同發起人暨旗下會員）等，研究團隊已透過訪談蒐集相關意見。

業者意見蒐集狀況如下：

表 3 業者意見蒐集狀況

組織名稱	回應
台視	已於 107 年 8 月 6 日舉行無線電視訪談座談會，與會代表計有電視學會及台視、中視、華視、民視、公視等 5 家無線電視臺。
中視	
華視	
民視	
公視	
中華民國電視學會	
中華民國廣播商業同業公會	公會版本已回傳
綠色和平台灣文化廣播電台	已回傳問卷
台灣廣播公司（中華民國民營廣播電台聯合會）	已回傳問卷
基隆廣播公司	已回傳問卷
人生廣播電台	已回傳問卷
淡水河廣播電台	已回傳問卷
台灣有線寬頻產業協會	<ol style="list-style-type: none"> 由於 CBIT 旗下會員眾多，理事長表示揉合各事業意見不易，故轉以揪集旗下會員、辦理焦點訪談方式進行。 研究團隊將已於 107 年 6 月 20 日進行訪談，與會代表計有產業協會、凱擘、中嘉、TBC 與台固媒體。
中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會	公會版本已回傳
聯利媒體股份有限公司 (TVBS)	已回傳問卷
台灣線上影音產業協會	<ol style="list-style-type: none"> 執行秘書表示，因研究案未經理監事會同意，所以不便以協會名義出具意見。 執行秘書又表示，研究案涉及層面廣泛，沒有理事會及理事長同意，不能逕予發送會員。
KKTV	研究團隊已於 107 年 8 月 7 日訪談協會共同發起人暨會員 KKTV。
新媒體暨影視音發展協會	<ol style="list-style-type: none"> 經溝通，改以訪談方式進行。 研究團隊已於 107 年 6 月 25 日訪談協會。

台灣媒體觀察教育基金會	未回傳
財團法人媒體改造學社	<p>媒改社回覆如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 媒改社內部初步討論，關於問卷中的題目，除了 1.1 與媒改社較為無關外，其餘的問題對於媒改社來說都不容易回答；原因是，回答太簡單容易的話怕產生誤會，但要詳細回答每一題又太費時間。 2. 所以媒改社這邊是建議用深訪、焦點團體等不同的方式來蒐集資料，而且針對不同的問題應該詢問不同的人較為適當。
財團法人卓越新聞獎基金會	已回傳問卷

資料來源：本研究整理

第二節 業者意見彙整

一、問卷說明

全球先進國家隨數位基礎設施持續升級，包括固網連線速率的持續提升、行動網路技術的躍進與訊號涵蓋的加速推升，晚近全球催生出數位經濟（Digital Economy）之概念，冀希在網際網路的革命效應下，透過各類新興技術，與拓展至全球的使用者相互依存，並形成相互拉抬、漸次提升的互動關係，將各國國內整體產業朝向跨世代、跨境、跨領域、跨虛實等面向發展。同時，面對數位經濟下新舊產業生態系統（Ecosystem）的變遷與過渡、各類智慧媒體與技術的管制議題等，也逐漸成為各國政府亟需面對的新課題，各國皆探求自身優劣勢，而尋找未來政策監理走向之定錨點。

在技術匯流引發市場匯流與服務匯流方面，高速寬頻網路不僅會創造出新的應用環境，更會創造出龐大的市場應用商機，進而改變人們的生活、娛樂、工作等，包括傳播服務之使用，促成數位經濟的蓬勃發展。而於通訊傳播數位匯流趨勢下，為因應各種技術變革及服務的整合，各國政府皆已陸續開展數位經濟或數位匯流政策之研擬，並朝更適宜的法規制訂及鼓勵服務創新的方向邁進。而傳播法制與政策，亦不例外。要之，除挑戰政府現有之法制規管外，也為傳播產業帶來

諸多變革，如傳統傳播產業面臨匯流後電信事業與網際網路影音之衝擊，進而轉型並致力於平臺化之跨業經營；亦有抱持開放態度，持續垂直整合，深耕網際網路服務，透過營造開放服務生態系統，以加速服務布建廣度與深度，朝向更多角化、更後匯流之服務商角色邁進者。但全時，則不乏傳統傳播媒體因網際網路革命後帶進的全球化競爭，而逐步流失廣告收入或觀眾眼球。

數位匯流時代的逐步成熟引導著數位經濟正向發展，惟於當前傳播產業格局刻正翻轉，應有必要忖度時勢與趨勢，持續追蹤數位經濟的發展，並關切產業變革脈絡下，傳播業者之間競爭、以及服務商與消費者之間的互動變化，並進一步積極調整法制政策，創造傳播產業之友善法規環境，建立現代化、科學化管制之策略框架，促使傳播產業加速融入數位經濟的脈動，以完備全方位的數位經濟環境，以解決傳播產業在進化上所遇到的需求與困難，促進傳播產業加速數位轉型。

財團法人電信技術中心因執行「數位經濟下傳播匯流法制前瞻革新規劃」委託研究計畫，協助國家通訊傳播委員會觀測我國傳播產業現況、並研析未來法制政策方向。由是研究團隊擬透過以下問卷，就教於包括 貴公司/貴會等我國重要傳播事業及公協會、NGO 等，以掌握業界最新動態與意見，供研究團隊思索進一步策略方向，並呈通傳會後續規劃之參考。

二、 第一部分 事業經營問題

(一) 議題說明

數位化與網際網路化造成我國傳播服務市場與產業快速變遷，傳統傳播媒體如無線電視事業、廣播事業、有線電視事業與衛星頻道事業等，面臨新進業者、跨區經營業者、電信電視（telco TV、IPTV）業者與網際網路上新興業者對廣告收入與收視戶之競爭，正亟思轉型；然而另一方面，既有傳播事業之外的新進業者、與其他新興媒體，也同樣面臨仰攻戰役（uphill battle）上的困境。

(二) 問題與意見回覆

(1) 貴公司或貴會暨旗下會員視自身於傳播媒體服務市場、其次市場（sub-market）、鄰接市場、其他相關市場中，所扮演的角色與市場定位為何？

表 4 問題 1.1 意見回覆

單位別	回覆意見
中華民國電視學會	1. 無線電視使用無線頻譜，觀之英國、美國、日本與韓國等國的無線電視都是其電視產業的領頭羊，可見無線電視相當重要，政府應該保護與輔導。 2. 有線電視法的實施是造成無線電視產業畸形發展的原因，當時 6 百多家有線電視就地合法，有線電視因而成為臺灣最主流的收視平臺。有線電視發展之初沒有什麼內容，無線電視則是扮演領頭羊的地位，然而因必載之規定，無線電視處

	<p>於「有收視率但無法收費」的狀態，這是無線電視產業發展困難的原因之一。</p> <p>3. 當無線電視產業的營收越來越少，應思考是否能讓無線電視在有線電視系統上收取費用；另外，2014 年曾推動「1+1 必載」，即「無線臺主頻道以外，再多增加 1 個免費無線臺頻道」，但受到來自於立法院以及衛星頻道業者的阻力而無法成功，建議政府應思考，如何讓無線電視與有線電視、IPTV 與 OTT 平臺享有公平競爭的環境，以及無線電視臺能否自由的上架各個平臺等議題。</p>
台視	<p>1. 目前節目廣告化及贊助置入等規範僅針對廣播電視節目管理，然而現時觀眾觸及網路平臺之時間，早已不少於廣播電視平臺，且網際網路時代民智大開，觀眾對於節目與廣告具備區辨能力，品質低落之過度廣告化節目自會在市場機制下淘汰，建議鬆綁廣播電視節目不得廣告化及贊助置入法規，並使通訊傳播數位匯流下的各類媒體平臺，所受管理標準一致，始能公平競爭。</p> <p>2. 網路媒體興盛，惟目前並無專法規範，網路媒體可透過手機跟網路，不分時段不分級別播送，比傳統電視媒體影響更鉅，倘內容太過腥羶色，或過度置入，恐影響兒童及觀眾，惟政府僅得以其他法令處罰，並無專責主管機關監督，建議可專法加以管制規範，並建立公平之競爭環境。</p> <p>3. 各網路平臺紛紛設立，任何人均可上傳影片，平臺主藉由提高點擊率拓展能見度因而可從中獲利，平臺主往往僅聲明社群規範，並設置檢舉機制，但未設有機置能積極主動過濾盜版影片之上傳，使媒體業者擁有著作權之影片於網路上公開傳輸無法獲取合理之利潤。針對此現象建議主管機關能協助制定規範，保障著作權人合法上傳影片之權益。</p> <p>4. 無線電視業者經營困境之一，著作權集管團體之紛紛設立，各別對電視業要求各種著作權利（公開播送、公開傳輸、重製等）之費用無合理機制，多年來徒增電視業者困擾及不合理負擔，無疑對電視業之經營雪上加霜，未見著作權主管機關積極解決，建議單一權利僅有單一集管團體之設立。此雖非傳播匯流法之主要範疇，卻亦是電視業者經營困境之一，期主管機關協助跨部會之協調解決。</p>
中視	<p>1. 媒體於下一階段的競爭對手應該是數位內容與電信商，建議法規要因應全球化發展做調整，未來的方向在於 IP，IP 包含兩面向，位址（頻寬、頻譜）以及智財權產業之發展。</p>

	<p>2. 數位經濟下傳播匯流法制前瞻規劃，既然是針對未來五年到十年的媒體發展制定規範，應該從全球化與數位化的角度來思考這個問題，不只是從傳統的媒體行業別(廣播、電視、有線、無線、網路、OTT 等)上面來區分。而應該從使用的工具與內容，進行設計。</p> <p>3. 以現在的法律制度來看，各個媒介管理的方式不同，如果以一張表把所有的媒體管制的項目列進去，就可以發現差異很大，例如無線電視台有廣告時段、內容比例等，但是網路內容，卻絲毫不受管制，從內容的度來看，網路的暴力色情的影響力更大，卻無法可管，形成相當大的反差。</p> <p>4. 再從技術的角度來看，下一個階段，會面臨的就是電信業者在匯流之後的集團化經營，對於集中化資源、技術的管理運用，必須未雨綢繆。</p> <p>5. 無線電視臺的角色已與過去不同，關於無線電視臺的執照費用，應該予以調整。</p> <p>6. 另外，應該思考數位資產扮演的角色，例如智財權保護、產業發展與未來應用等。這些方面過去在相關的管理與輔導裡，著墨不多，內容產業製造出的數位內容如何保存、運用、創新應該受到獎勵，數位內容的智慧財產權，也應該受到完整的保護，以促進文創、影視產業的發展，這些源頭都是從數位資產的管理、維護、運用做起，對國家的文化發展也有相當重要的意義。</p>
華視	<p>1. 華視身為一個歷史悠久，公廣集團一分子的無線電視台，本身富藏台灣電視史上極具文化資產價值的內容，並肩負社會責任，在製作優良節目內容上應更積極，並在商業模式上更貼近市場趨勢，與其他平台密切合作。</p> <p>2. 電視市場為傳播媒體市場之次市場，市場定位為節目產製而衍生的種種銷售，包括：節目版權市場、廣告市場、標(專)案市場等。中華電視公司為內容製造商、平台供應商、公益平台及(人民意見表達之)公共受託人。</p> <p>3. 以許多國家的電視發展而言，有線電視是區域性的，不過我國有線電視有些頻道定頻為全國性，例如新聞頻道等，這在「公平性」上很有問題。</p> <p>4. 無線電視是文化產業，各國都相當重視。近幾屆世足都是由愛爾達取得轉播權，32強只有MOD看得到，之後才找華視共同轉播，這對國家、觀眾而言都很不公平。</p>
民視	<p>1. 無線電視台是二十世紀全球性的重要產業。英國的無線電視台開始於1936年，英國BBC至今依然服務民眾，BBC</p>

one、BBC two、ITV、4 頻道、5 頻道等均是英國至今仍十分的要無線電視台。美國的電視產業開始於 1941 年，美國三大無線電視網 ABC、CBS、NBC 加上公共無線電視台 PBS 也以全國網服務觀眾。在亞洲的韓國，無線電視台開始於 1961 年，韓國的無線電視台 KBS、MBC、EBC，韓國老三台的收視仍經常達 20% 以上。而日本的無線電視台開始於 1950 年，目前與台灣相同共有五家：日本電視台、富士電視、朝日電視、TBS、TV Tokyo，半個世紀以來，還是主流媒體，提供日本國人以及境外重要節目內容。

2. 台灣的無線電視台從老三台原本的寡佔，一直到黨政軍退出媒體深植民心形成的主流後，台灣電視媒體環境才出現巨大的改變，然而卻演變成「就地合法」600 多家有線電視與共同天線的地方系統台，進而擴散至分區壟斷全國電視網絡的主要收視管道與平台，及 100 多個全國性播送的衛星頻道應運而生的亂象。長期以來管理制度不健全、不透明、不公平，導致原本應具備高度發展潛力與國家理應培植力挺的五家無線電視產業如今所面臨的危局與困局。

3. 現今由普及率涵蓋全國達 80% 以上之有線電視系統成為全台灣的主流平台，加上近 100 台衛星頻道所造就的電視產業，表面上看來百家爭鳴、蓬勃發展，實際市場利潤分配權卻由少數集團把持而完全不透明、不公平；無章法的的上下架機制，不僅消費者毫無自主選擇頻道權利，亦唯有少數集團代理的衛星頻道可以每月收到合理的收視費。

4. 至於，這股 20 多年原本可以促使電視產業正向發展的收視費「活水」如何分配？是否對無線電視業者公平？又是否應回饋給努力自製節目極力推廣台灣文化且具有高收視率的本土電視業者？如酌予無線電視台合理的收視費用，將可利其長遠發展！這個狀況 20 多年來政府以不參與商業機制為名無法有效處理，有收視數字，卻無收視紅利的無線電視台必需投入大成本自製戲劇、綜藝節目。另一現象即是有線電視的近百個衛星頻道中，出現了許多坐享收視費分配的收入，不自製戲劇卻花大錢買韓劇、中國劇、日劇等外來劇的戲劇台，不拍電影但不斷重播 20 年舊電影的電影台…導致無線電視產業的發展空間不斷受到擠壓與限縮。加上近幾年來，新媒體 OTT 產業崛起與盜版猖獗導致電視觀眾更加流失，不僅唯一的廣告營收來源不斷受到侵蝕而萎縮，對無線電視產業的未來發展更是雪上加霜，的確已到了亟需政府整頓產業，伸出援手挽救無線電視產業的危急關鍵時刻。

	<p>5. 台灣無線電視台從過去老三台到現在的無線五台，實踐了公共媒體價值的任務：台灣無線電視台的國際競爭力曾經超越韓國，更非新加坡與中國大陸所能比；無線電視台創造本土娛樂文化，更擁有自我的話語權；在過去國際重大事件，尤其是體育賽事如奧運、世界足球賽、世界棒球賽、亞運等，多半由無線電視台整合平台提供觀眾觀賞的權益；在重大災難如地震、風災、流行病 SARS 等，無線電視台義無反顧犧牲廣告，第一時間服務觀眾；無線電視台遵守無線台應提供的各節目類型如新聞政令、教育文化、公共服務以及大眾娛樂；重要影視產業與音樂活動，也多半由無線電視台負責製播如金馬獎、金鐘獎與金曲獎、電影節、流行音樂頒獎等重要活動。無線電視台遵守國家通訊傳播委員會的各項規定，新修訂的本國製比率，主時段 50%，均表現無線台應有的義務。</p> <p>6. 無線電視事業長期被要求達成主管機關擔負促進公益之重責大任，維繫在地文化及公共服務責任，多年來仰賴廣告收益堅持持續製作本國節目，在在彰顯無線電視台維護台灣文化與本土產業權益的重責大任。</p> <p>7. 值此今日前有有線電視系統 MSO 與中華電信 MOD 已轉型成為兩大 IPTV 平台的諸多產業問題仍懸而未決，後又有 OTT 產業崛起新興國際或境外平台，如 facebook、YouTube、Netflix、愛奇藝、Line TV、Yahoo TV 等，再加上抓也抓不完的盜版 OTT 影音平台，政府協助無線電視台重返主流電視地位，就是在維護台灣影視文化產業的生存權，無線電視台無不引領企盼。</p>
<p>公視</p>	<p>公共電視的使命、目的與主張都不是以商業為考量，目前文化部正在討論公共媒體法，希望能儘早送到行政院中。公共媒體法修訂幅度很大，尤其是關於預算，公視每年九億預算於經營層面是相當艱困，目前是透過其他經費如前瞻計畫等，用以補助內容產製，希望能透過公共媒體法的修訂，鬆綁預算的相關規範。</p>
<p>中嘉網路股份有限公司</p>	<p>1. 面對新進業者（如 MOD、IPTV）以全數位化方式進攻傳統電視產業市場，對於 CABLE TV 同市場之業者而言，由於有線電視去年完成全面數位化，自此進入技術平等的競爭模式，全數位化可稱做「全面可公平競爭之環境」。</p> <p>2. 然而，僵化管制會限制商業模式，建議重新檢討視訊平臺之規管制度與目的，例如全區經營之業者是否需有地方服務義務？線性頻道之價格是否仍須規管？隨著基本頻道分組付費之推動，有廣法之購物頻道數量上限 1/10 規定，是否仍有</p>

	<p>意義？是否規範終端設備的收費標準、免費借用得否租借或是自備之樣態…等。</p> <p>3. 既有業者面臨數位轉換之成本、舊用戶之維持以及新用戶之競爭等，再加上 MOD 夾著大量的資本，例如可思考資本只有 2 億的愛爾達為何得以轉播世足賽等，既有業者其實經營得很辛苦。</p>
凱擘股份有限公司	<p>1. 目前市場上的競爭以價格競爭為主，而非服務產品之競爭，希望以服務作為競爭基礎。凱擘之全方面服務如視訊服務、雙向服務、居家照護服務等，是面對 OTT 競爭的良好利基。</p> <p>2. 目前產業的服務面已經轉變，提供多元 bundle 式服務，希望可修改行政命令或者法規命令，例如解套黨政軍條款、水平整合 1/3 上限、購物頻道數量等，以提升業者於數位匯流中的競爭力。</p>
TBC 台灣寬頻通訊顧問股份有限公司	<p>1. TBC 目前正在進行轉型，目前的市場定位方向不只是單純提供視訊內容，而是更多投資於寬頻建設，希望能搭建第二條高速公路。面臨 5G 時代的來臨，有線電視透過轉型，以寬頻居家服務的方式以因應挑戰，未來發展物聯網亦需要頻寬，因此會更積極投入建設寬頻。</p> <p>2. 數位化之後產生數位紅利，是否仍要管制頻道之上限？而將來推出分組付費時，主管機關應該要尊重有線電視業者擁有的自由組合的排頻權，在分組付費議題上，希望能與頻道業者有平等的談判力量，而不是無條件接受頻道業者的分組模式。另外，希望主管機關可以重視盜版機上盒、盜版網站等問題，否則產業將會持續受到侵蝕。</p>
台固媒體股份有限公司	<p>1. 有關於市場定位，必須從技術發展、消費者收視習慣觀之，政府不停釋照帶給業者壓力，電信業者高價標得頻譜後，投入寬頻建設，目前消費者已可以極低廉的價格取得寬頻服務，同時這亦使 OTT 視訊產業得以蓬勃發展，間接影響傳統媒體服務市場。</p> <p>2. 若以未來 5 至 10 年的前瞻角度，建議需重新定義「有線電視服務市場」，公平交易法係依據主管機關之母法來界定市場，希望未來可從技術層面出發，讓市場界定可更寬廣，只要該平臺可以介接各種服務市場，則應該等同視之，而不是侷限於規管有線電視市場。</p> <p>3. 目前用戶數持續流失中，因為上網費用便宜，消費者選擇看直播或者透過網路收看內容。有線電視提供寬頻服務，與固網業者是在同一個競爭市場中，但因有廣法的規定，每季</p>

	都需公告申報戶數，反觀固網業者並不需要公告固網寬頻或行動寬頻之用戶數，如此之管制並不公平。
KKTV	針對 KKTV 的定位與角色為何，反而必須思考 OTT 的定義是什麼，現行國際上的眾多業者，諸如 Youtube、Yahoo TV、Line TV、Facebook 算不算？這些都必須經過思考，因此若可明確定義出 OTT 之定義，那麼將能解決此項問題的答案。
新媒體暨影視音發展協會	本協會成員包括內容供應面的製作公司，廣告行銷公司，亦含括版權銷售公司、經紀公司、唱片公司等，非常多元。在數位浪潮中，台灣的新興產業並沒有百分之百的獲利者，協會成立的目的，即是為解決數位浪潮中各相關產業所面臨的經營問題，例如平臺業者會遇到傳輸問題、OTT 產業需要頻寬等，透過協會內部媒合，串連整合不同的公司，並讓民間力量組成一個可與政府對話的單位，希望能在數位全球化的時代中，尋求一條活路。
綠色和平台灣文化廣播電台	本土電台
淡水河廣播電台	廣播傳播
人生廣播電台	保守經營
基隆廣播公司	本公司參照多年舉辦聽眾聯誼及進行之聽調數據得知，以中老年人銀髮族及勞工階層為目標聽眾，定位明確，為主要營運服務宗旨，並以其需求為導向，全方位規劃製播優質節目，貼近其生活，真正做到創造需求、服務需求、滿足需求。

資料來源：本研究製作

(2) 貴公司或貴會暨旗下會員在當前的產業環境暨法規環境下，所面臨的經營困境有哪些？

表 5 問題 1.2 意見回覆

單位別	回覆意見
華視	1. 當前產業環境趨勢不可逆轉，在網路成為最大內容平台前提下，傳統電視台收視率只會逐步降低，廣告收入遞減，未來只能更精進節目內容品質，並與各有線電視、網路平台合作，順利將內容 ip 賣出獲利才有出路。故而在法規上，如何讓有線電視、網路平台有購買自製節目的相關規定或誘因，

	<p>將有助於我們轉型。其一，有線電視系統義務或免費播映無線台，是否理所當然？其二，境內外的網路平台，如愛奇藝或 netflix 是否該有一定比例，公開透明的本地節目比例？</p> <p>2. 華視自 2006 年加入公廣集團以來，截至 2017 年底，政府未能依《無線電視事業公股處理條例》辦理附負擔捐贈預算予本公司，致使華視在節目內容之產製上同時須兼顧「公共化」與「商業化」備極艱辛。在此期間，韓國電視產業所吹起的韓流仍方興未艾，與華視定位相似的「韓國文化廣播公司」(MBC) 引領了此一風潮，其建構在公廣電視體系商業電視台的軌跡，其影響力道，歷歷在目，MBC 製作的《大長今》、《情定大飯店》、《愛上女主播》、《商道》等，成功建構了該國電視產業的擴散效應，在全世界掀起韓流(Korean Wave)。韓劇的興起更帶動韓國電影、流行音樂、韓語文的風潮以及促進韓國觀光經濟發展，藉由節目銷售的成功，也成功行銷韓國的明星、韓國的景點、韓國的產品、韓國的文化、韓國的國力，「韓流」儼然成為該國形象最佳代言人，電視節目無遠弗屆的軟實力由此可見。</p> <p>3. 韓國影視文化奇蹟，不是一天造成，韓國政府累積三十年的用心與努力，是幕後規劃師。在前總統金大中執政期間就已體認，廿一世紀立國之本是新技術和文化產業，文化產業是未來的「朝陽產業」。因此早在 84 年韓國政府就已訂下第一個振興影視產業的五年計畫，設定高成長目標值，韓國政府投入十數億美元扶植、輔助產業，業者全力充分配合政府，創新節目類型，設計團隊，發展創意，撐起了文化經濟的大旗。</p> <p>4. 借鏡韓國，政府捐助華視的意義已不單純是一筆政府預算的補助，政府應該嚴肅面對前述台灣電視產業衰落的現象，思考如何振興電視產業，如何讓文化永續傳承。</p> <p>5. 華視為具商業經營的公共電視台，其存在的真實意義，其實就如同 MBC 扮演韓國電視產業領頭羊的角色一般，惟如何善用這個角色？冀政府以宏觀視野妥善長期規劃、捐助常態化，華視終能穿越觀眾收視方式多元化、新媒體興起(其營利模式在台灣猶未完全確立) 及電視產業廣告預算遞減的障礙，並成為數位匯流下台灣電視產業發展的領頭羊。</p>
民視	<p>1. 主管機關與相關法令對有線電視系統 (MSO) 如何分配至關電視產業正向發展之「活水」的收視費，無法置喙、約束或介入調解之能力，頻道的「價值」與「價格」如何判定？為何無線電視在有線電視系統平台上，20 多年來，善盡滿足</p>

收視戶收視需求的責任，甚或收視率還高於大多數衛星頻道，卻未曾獲得來自收視戶之收視費上的公平回饋？MSO 平台雖享受頻道業者投資高畫質 HD 內容所帶來的紅利，但唯獨無線電視台無法從中獲得任何收益，只負有龐大投資、建設、維運及升級之成本，從未享有升級為 HD 後的產業紅利。值此廣告市場迅速萎縮之際，依收視戶數、收視率、收視費重新公平透明地給予 MSO 上的有收視貢獻度的頻道，包括無線電視頻道在內以應得的收視費，的確是可以為無線電視台的營運帶來曙光的重要營收之一。

2. 無線電視的廣告市場快速萎縮，導致收入逐年遞減之際，2017 年新媒體廣告收入首度超過傳統媒體。法令雖准許無線電視台經營冠名與置入性等商業行為，卻又因法令條文不夠明確，導致無線電視台在節目廣告化上經常莫名受罰，建議主管機關在相關法令的修訂上或在不同平台上的管理標準應該公平一致，以免業者無所適從，甚至造成競爭的立足點不平等的情況。

3. OTT 興起，加上盜版影視 app 猖獗，已開始分食影視市場，以台灣市場目前面臨的盜版現況，根據統計，本國人民收看違法影視內容的比例高居亞洲之首。然台灣政府長年來忌憚於網路民粹，或者擔心失去選票，不願處理「境外侵權」。再者，政府嚴格管制本國媒體產業之餘，對於愛奇藝、YouTube、fb 等境外平台卻毫無對策，更遑論管理諸多設立境外 IP 的盜版業者，既然無法管理境外平台，又何必處處設限為難境內合法經營的本土業者？

4. 頻道（例如民視新聞台）日前與有線電視系統 MSO 協商障礙重重（e.g 上下架,定頻,授權費的干擾），使得頻道業者經營艱辛，相關法規不夠即時，且平台業者未依有廣法第 36 條給足訂戶數之授權金（該不足數高達二分之一），甚至部分平台業者完全不給付授權金，甚且拿走本應屬於頻道業者的大部分分潤，種種不尊重智慧財產權及不合理行為，使得頻道業者經營艱辛，遑論自製優良的本國節目。另以收視費而言，政府應協助建立一套可資鑑別之公正機制，甚至參考韓國政府設立收視機構，再依收視率合理分配廣告大餅或收視費，依現行 AGB 尼爾森的有線電視無線電視收視調查，爭議不休。而中華電信 MOD 之收視率，也從未公布其收取分潤的分母、子。這 20 多年來，肇因於政府無效率的管理，導致有線電視系統台從 1995 年有線電視法立法以來，全國 600 多家非法第四台一夕之間全部「就地合法」，更開啟台

	<p>灣電視產業有線化的畸形發展至今，20 多年，有線電視平台雖為台灣電視主流平台，也影響了無線電視的發展契機，更導致八成以上用戶必需透過有線系統收視。頻道非常有賴於政府建立一套完整且公平的上下架機制以健全市場。</p>
<p>中華民國衛星 廣播電視事業 商業同業公會</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 新媒體之盛行，造成電視觀眾流失、廣告衰退，加以「分組付費」之可能實施，廣告無法預期投放，收視費也恐再減少。處於市場衰退，收入大幅降低之瓶頸，加以長期無公信力、扭曲之收視率數字，惡性循環之結果，產業自然難以發展與提升競爭力。 2. 其次，相關法規不夠即時，且平台業者未依有廣法第 36 條給足訂戶數之授權金（該不足數高達二分之一），以及部分平台業者完全不給付授權金，甚且拿走本應屬於頻道業者的大部分分潤，種種不尊重智慧財產權及不合理之狀況，使得頻道業者經營艱辛，遑論自製優良的本國節目。 3. 除此，在「有線電視系統」與以電信建設為基礎之「IPTV」，甚或「OTT」等平台之定義應重新歸納。現有之平台及頻道的管理界線不清，技術標準、規範無法互相配合。尤其，平台享受寬頻與內容雙重紅利，頻道不但無法從中獲得任何收益，更未享有 HD 整體建設之紅利，只負有龐大投資、建設、維運及升級之成本。遑論頻道的 HD 化速度以及範圍甚於平台，或有平台刻意提出美化百分比誤導主管機關，然實不堪論證。 4. 目前的產業環境以及法規適用，都向平台傾斜，頻道本就少話語權，此現象應受重視、改正。我們也希望現今數位時代，應將廣播電視法、有線廣播電視法以及衛星廣播電視法整合，並將平台以及頻道定義、權利義務說清楚，重點是：平台應只收單一、固定之平台費用，而非將原依法需給付頻道的版權費減少，又取走大部分收視分潤。 5. 平台應以合理方式回收其建置、服務成本及利潤，恰如公路之建設，投資建造公路者，無論是公共建設之公投資，或民間之 BOT，在一定期限內，收取過路費以回收成本並維持營運。用路人所選用的車輛品牌、質量，則為用路人自主選擇。平台如公路，頻道或內容產製業者為車輛，用路人即收視大眾，既將選擇權交給消費大眾，又須釐清平台之權責。 6. 在前述明確定義平台與內容管理之前提下，平台業者既已有清晰穩定之回收機制，即可致力於服務之提升，並進而研擬多元之增值服務，如寬頻及智慧家庭等。內容業者亦可專注於內容產製之品質，並可藉其品牌與內容紮實度，訂定消

	<p>費者願意付出之訂價。更重要者，在平台不參與內容分成之原則下，亦可且應該將收視戶，即收視機數量，回歸到真實面，以落實原有廣法第 36 條之精神，如此，才能讓內容產製業者在“源頭自有活水來”之期許與激勵下，更有能力創造具影響力之內容，進而與外國文化抗衡。</p> <p>7. 另以收視費而言，應有可資鑑別之公正機制。AC 尼爾森的有線電視無線電視收視調查，爭議不休。至於中華電信 MOD 之收視率，中華從未公布其收取分潤的分母、子，例如：從 120 萬訂戶增加到 180 萬訂戶，該差異之 60 萬訂戶，並未分潤給頻道。前述收視率、分潤之合理公式一直沒出來，也無法真正協商公式。如何訂價、如何收費，頻道似乎都無從置喙。另以廣告而言，大數據決定廣告市場價值，若無對內容產製公正、良性之大數據，只會更加惡化內容產製業者之經營困境。</p> <p>8. 儘管如此，媒體產業並未因 OTT 興起分食影視市場，而故步自封。反而融合網路等新媒體，積極創造新事業。但是台灣盜版猖獗，根據統計，本國人觀看違法影視的比例高居亞洲之首。本國政府原應積極處理相關問題，甚至跨部會合作，防止、打擊盜版，然政府單位憚於網路民粹，或者擔心失去選票，不願談「邊境管制」。英國、加拿大都是民主國家，日本、韓國影視文化也積極向國外輸出，這些國家的共通點就是實施「邊境管制」之行政措施，當地民眾並未無理地向其政府嗆聲憲法言論自由，因憲法並不保護明顯侵權之違法行為。再者，政府嚴格管制本國媒體產業之餘，對於 OTT 產業乃至 Google 跟臉書等境外平台卻予以放任或毫無辦法，更遑論管理境外 IP，實令人氣餒。</p> <p>9. 最後，頻道業者的廣告跟授權金，隨著「分組付費」之預期實施，而雪上加霜。廣告無法預期投放、更有平台業者利用分組付費再砍授權金分潤，否則不讓上架，加上置入辦法太過僵化等，即使頻道業者積極謀求生路，仍面臨產業的惡劣環境以及法規不彰之經營困境。</p>
<p>聯利媒體股份有限公司 (TVBS)</p>	<p>1. 新媒體之盛行，造成電視觀眾流失、廣告衰退，加以「分組付費」之可能實施，廣告無法預期投放，收視費也恐再減少。處於市場衰退，收入大幅降低之瓶頸，加以長期無公信力、扭曲之收視率數字，惡性循環之結果，產業自然難以發展與提升競爭力。</p> <p>2. 其次，相關法規不夠即時，且平台業者未依有廣法第 36 條給足訂戶數之授權金（該不足數高達二分之一），以及部分</p>

平台業者完全不給付授權金，甚且拿走本應屬於頻道業者的大部分分潤，種種不尊重智慧財產權及不合理之狀況，使得頻道業者經營艱辛，遑論自製優良的本國節目。

3. 除此，在「有線電視系統」與以電信建設為基礎之「IPTV」，甚或「OTT」等平台之定義應重新歸納。現有之平台及頻道的管理界線不清，技術標準、規範無法互相配合。尤其，平台享受寬頻與內容雙重紅利，頻道不但無法從中獲得任何收益，更未享有 HD 整體建設之紅利，只負有龐大投資、建設、維運及升級之成本。遑論頻道的 HD 化速度以及範圍甚於平台，或有平台刻意提出美化百分比誤導主管機關，然實不堪論證。

4. 目前的產業環境以及法規適用，都向平台傾斜，頻道本就少話語權，此現象應受重視、改正。我們也希望現今數位時代，應將廣播電視法、有線廣播電視法以及衛星廣播電視法整合，並將平台以及頻道定義、權利義務說清楚，重點是：平台應只收單一、固定之平台費用，而非將原依法需給付頻道的版權費減少，又取走大部分收視分潤，平台應以合理方式回收其建置、服務成本及利潤，恰如公路之建設，投資建造公路者，無論是公共建設之公投資，或民間之 BOT，在一定期限內，收取過路費以回收成本並維持營運。用路人所選用的車輛品牌、質量，則為用路人自主選擇。平台如公路，頻道或內容產製業者為車輛，用路人即收視大眾，既將選擇權交給消費大眾，又須釐清平台之權責。

5. 在前述明確定義平台與內容管理之前提下，平台業者既已有清晰穩定之回收機制，即可致力於服務之提升，並進而研擬多元之增值服務，如寬頻及智慧家庭等。內容業者亦可專注於內容產製之品質，並可藉其品牌與內容紮實度，訂定消費者願意付出之訂價。更重要者，在平台不參與內容分成之原則下，亦可且應該將收視戶，即收視機數量，回歸到真實面，以落實原有廣法第 36 條之精神，如此，才能讓內容產製業者在“源頭自有活水來”之期許與激勵下，更有能力創造具影響力之內容，進而與外國文化抗衡。

6. 另以收視費而言，應有可資鑑別之公正機制。AC 尼爾森的收視調查，長期以來缺乏公信力，數十年之抽樣調查機制亦不符數位時代之「大數據」原則。舉最近例子，某電視台退出特定地區，其收視率不降反升，AC 尼爾森的解釋竟然這是「加權」的結果。其它電視台怎麼沒被「加權」計算收視率？至於中華電信 MOD，中華從未公布其收取分潤的分母、

	<p>子，例如：從 120 萬訂戶增加到 180 萬訂戶，該差異之 60 萬訂戶，並未分潤給頻道。前述收視率、分潤之合理公式一直沒出來，也無法真正協商公式。如何訂價、如何收費，頻道似乎都無從置喙。另以廣告而言，大數據決定廣告市場價值，若無公正客觀之大數據，只會更加惡化內容產製業者之經營困境。</p> <p>7. 儘管如此，媒體產業並未因 OTT 興起，分走影視市場，而故步自封。反而融合網路等新媒體，積極創造另種事業，以冀生存。但是台灣盜版猖獗，根據統計，本國人觀看違法影視的比例高居亞洲之首。本國政府原應積極處理相關問題，甚至跨部會合作，防止、打擊盜版，然政府單位憚於網路民粹，或者擔心失去選票，不願談「邊境管制」。英國、加拿大都是民主國家，日本、韓國影視文化也積極向國外輸出，這些國家的共通點就是實施「邊境管制」之行政措施，當地民眾並未無理地向其政府嗆聲憲法言論自由，因憲法並不保護明顯侵權之違法行為。再者，政府嚴格管制本國媒體產業之餘，對於 OTT 產業乃至 Google 跟臉書等境外平台卻予以放任或毫無辦法，更遑論管理境外 IP，實令人氣餒。</p> <p>8. 最後，頻道業者的廣告跟授權金，隨著「分組付費」之預期實施，而雪上加霜。廣告無法預期投放、平台業者更是準備再砍授權金，否則不讓上架，加上置入辦法太過僵化等，即使頻道業者積極謀求生路，仍面臨產業的惡劣環境以及法規不彰之經營困境。</p>
綠色和平台灣文化廣播電台	產業增加新鮮度，吸引新的族群。
淡水河廣播電台	產業沒落，廣告收入銳減。
人生廣播電台	法令多如牛毛
台灣廣播公司（中華民國民營廣播電台聯合會）	<p>《給廣播業發展的空間，擴張現在，進入未來》</p> <p>無線廣播電視法不允許廣播業者互相“併購”，只準“轉讓”，造成有意採用成長模式經營的業者，成本大幅提升，加上各種不同法律上對所有權限制的規定，產生了業者只能取得其它公司的控股，而無法用現有公司的架構去取代，去擴充，在經營上極為不便，也很沒有效率。同樣使用國家公有頻率的電信公司不僅在併購上沒有任何限制，在服務內容及管業項目上，馬上就可以利用「智慧家庭」、「智慧音箱」及「車聯網」等三項「物聯網」業務的開展，完全取代傳統無線廣播的服務，這個可能性，正如今天 OTT 業者利用網路</p>

	<p>技術的規管制度，搶奪電視收視市場的佔有率一樣，已經在其他國家發生。「全部廣播公司」的產業收益已經不到「中華電信」一家公司的百分之一，政府如果不願意立即採取積極有效的措施，輔導廣播業者「轉型」、「升級」，廣播業被電信業者取代就剩下這最後幾年時間了；眼下任何政府支持的「車聯網」業務都沒有邀請廣播業者參與、也沒有預留收音機在車上的空間。都是不好的開始，是對廣播業的嚴重忽視！</p>
基隆廣播公司	<p>1. 政府政策持續開放頻道，在有限土地、人口及資源下，分食市場固定大餅者眾，人為干擾市場自由競爭，造成惡性競爭而非良性競爭。</p> <p>2. 數位匯流時代來臨，透過網路，新興媒體平台如雨後春筍般出現，可簡便快速行廣播行銷之實，使市場競爭日益惡化激烈，加上法令規定跟不上其腳步，促使快速發展。然廣播事業卻處處受限制，綁手綁腳，競爭力益弱，發展願景堪慮。</p>

資料來源：本研究製作

(3) 貴公司或貴會暨旗下會員對傳播媒體產業未來之願景為何？

表 6 問題 1.3 意見回覆

單位別	回覆意見
華視	<p>1. 其實內容的需求在增加，傳播媒體產業的未來會更好。只是提供內容的平台正在轉移，商業模式也在轉變，傳統電視台勢必要轉型，成為優良節目內容的製作者，並維持無線電視台不收費的基本收視族群，穩固生存利基。</p> <p>2. 本公司對傳播媒體產業未來之願景為--政府宜大力關注、全力協助輔導無線電視產業，俾利產業發展，以重建電視產業的春天。</p>
民視	<p>電視事業被嚴格控管,若能放寬對電視事業法令的管制及補助,讓電視台有更大的生存空間,將有助於未來傳播媒體產業的蓬勃發展。政府應維持用相同尺度管理頻道。針對境外與境內，也應該持相同思維，想管，就公平的管；無法執行，就乾脆都鬆綁不管。管理基準要一致，要明確、標準化，在未來電視產業的內容與市場競爭上至關重要。</p>

綠色和平台灣 文化廣播電台	讓台灣多元的文化透過電台來傳達
淡水河廣播電 台	永久經營
基隆廣播公司	1. 政府政策持續開放頻道，在有限土地、人口及資源下，分食市場固定大餅者眾，人為干擾市場自由競爭，造成惡性競爭而非良性競爭。 2. 數位匯流時代來臨，透過網路，新興媒體平台如雨後春筍般出現，可簡便快速行廣播行銷之實，使市場競爭日益惡化激烈，加上法令規定跟不上其腳步，促使快速發展。然廣播事業卻處處受限制，綁手綁腳，競爭力益弱，發展願景堪慮。

資料來源：本研究製作

(4) 貴公司或貴會暨旗下會員對整體傳播法制政策有何具體與迫切的建言？

表 7 問題 1.4 意見回覆

單位別	回覆意見
華視	1. 其實很多法律不合時宜，但更根本的是要打破既得利益頻道業者壟斷，台灣電視產業才有新希望。 2. 為建構有利匯流發展的環境，建請政府於制定整體傳播法制政策時，宜再兼顧先進國家相關政策及國內現行產業環境，建立無線、有線、衛星、電信電視及 OTT TV 平台間的公平競爭環境。
民視	NCC 在管理不同的媒體平台時，電視事業與網路平台在經營所使用的法制規範應有相同的標準。數位匯流管理基準不同，例如電視廣告有秒數的規定，以及置入性行銷有法規管制。以目前電視台廣告收入逐年下滑，冠名置入常因為觀眾檢舉就遭到主管機關裁罰，經營面臨很大挑戰。因觀眾對廣告有抗性，冠名置入是應客戶需求，以比較容易讓消費者接受的另一種商業資訊方式溝通。然而網路平台卻沒有法規規範，網紅主要賺錢來源是靠置入性行銷。NCC 應鬆綁對有同等競爭業者要使用相同標準來規範。
人生廣播電台	放寬廣播法令

台灣廣播公司
(中華民國國民
營廣播電台聯
合會)

1. 《行動接收：支援廣播》

台灣目前應該已經沒有「有線廣播」業者合法申請經營。如果政府過去可以要求中華電信在IPTV內容上架的過程中，準用衛廣法電視頻道上架的要求，那麼未來電信業者提供車聯網服務時，在音樂服務的上架過程中，是不是可以考慮准用廣播電視法的要求，不准沒有相關証照的業者入網？如果政府不往這條路走，是不是可以比照美國 FCC 成例，要求在台灣上市的手機一定要內建廣播接收晶片？FM/AM？DRM？

2. 《廣播數位化的機會：DRM？》

歐盟主要國家已經開始關閉 FM 商業廣播。目前挪威是完全關閉。三個國家三年內落日。《丹麥，瑞士，斯洛伐克》。英國政府 20 年前宣布的政策是一旦數位廣播市佔（收聽率）超過百分之五十，英國就會宣布 FM 落日的最後日期。這個條件已經在今年四月底正式超越達成。一般預期英國關掉 FM 的宣布日期不遠了。美國已經全國轉換 HDFM，加上全國覆蓋的衛星廣播，數位廣播已經到位，只剩下一個問題就是類比的 FM 何時關閉變成全數位化 FM。日本的 ISDB-T 已經上綫有一段時間，政策持續進行中。手機，車機都可以接收。日本版的衛星廣播會在東京奧運前佈放完成，台灣到時候也可以收得到。所以廣播的未來究竟應該如何規劃？這是 NCC 無法推卸的責任。通傳會建議政府應該採用積極的心態，立刻決定無綫廣播未來的標準。通傳會建議 FM/AM 轉 DRM。優點是工程技術成熟，接收晶片最大供應商是新竹的「聯發科」。這個規格在南亞，非洲預估會有十幾億接收機的覆蓋，也會為台灣 3C 業者帶來百億，甚至千億的新收入。同時目前看來，這個規格中國大陸不會採用。政府如果下定決心，業者自然會全力配合。聯發科的市場策略是在 WiFi 晶片內共構收音機接收功能。凡是可上網的裝置都有機會可以收聽廣播。這麼好的條件和機會，建議 NCC 正視，並詳加考慮。

3. 《外力衝擊不斷，NCC 的作為要快》

(1)過去六個月，NCC 為了回應有線電視業者無力阻擋侵權暗黑服務在網路上流竄，主動宣布取消了「安博電視盒」的認証。事情的真相剛好相反。就在 NCC 宣布販售「安博盒」違法後，光華商場內公開上架販售的「安博盒」大量出現，不僅熱賣，而且供貨來源充足。業者說消費者擔心可能買不到，反而掀起一股強烈的採購熱潮。

	<p>(2)另外一個在光華商場熱賣的 3C 商品叫“小愛同學”-「小米」的智慧音箱。業者推估上半年恐怕已經賣出將近 20 萬台，每台 2100 元左右。加上淘寶購買和自行帶回的數量，業者很身切的體會到另一個新商品已經來到。「小愛同學」除了可以遙控「小米」出品的智能家居用品外，也是目前中國音訊服務的最大入口平台。蜻蜓 FM，喜馬拉雅 FM，等網站都在喇叭裡等著被心愛的主人呼叫。大陸媒體報導，音訊平台上競爭最激烈的商品是全系列周董的歌曲。授權之爭已經讓不少業者上法院告對方侵權。</p> <p>(3)智慧音箱同時也報新聞，也提供說書，大學課程，科學新知等等音訊服務，當然全中國的廣播電台，包含部分台灣 FM 電台都可以叫喚「小愛同學」自動播放。「安博盒子」打電視，「小愛同學」和廣播電台競爭的局面已經成型，請問 NCC 會宣布「小愛同學」違法？不得上架？或著一起宣佈亞馬遜，谷歌，蘋果的音箱也違法，不可以上市？</p> <p>(4)事實的真相是境外媒體透過網路在台灣和觀眾/聽眾見面都是違法，違反著作權法的侵權行為，產生極度不公平的競爭，不知 NCC 有沒有保護台灣產業的作法，同時對中國大陸和美國的這些國際巨頭宣戰？</p> <p>(5)廣播發展受限於產業規模不大，不大之因由於法規陳腐；眼看產業即將沒落，廣播若還有未來，除自身努力外，唯有制定出有前瞻眼光的法規政策。</p>
基隆廣播公司	<ol style="list-style-type: none"> 1. 頻道開放政策應緊縮或凍結 2. 各項箝制法制政策應鬆綁 3. 以輔導代替管制

資料來源：本研究製作

三、 第二部分 經營營運與市場競爭相關問題

(一) 議題一：廣電事業執照制度與評鑑換照

1、 議題說明

我國現行各廣電事業之參進執照類別，雖依廣電三法規定皆為許可制，惟行政院相關判決卻認為性質屬特許制；此外，各廣電事業之執照有效期間分別為 9 年或 6 年，且每 3 年應評鑑一次。

2、 問題與意見回覆

在市場參與者陸續參進、且相關結構管制與行為管制陸續完備的情況下，請問：對於現行廣電三法之執照、評鑑及換照規範，是否應有調整之必要？具體建議為何？

表 8 問題 2.1.1 意見回覆

單位別	回覆意見
財團法人卓越新聞獎基金會	發照、換照、評鑑是 NCC 對業者進行結構管制的重要手段，但目前並沒有發揮積極性的功能，NCC 空有權柄卻不使用。試想如果平台業者不推分級付費、不做單頻單買就不給換照，這些問題早就解決了。
台視	1. 主管機關每季、每年都要求無線電視臺在 NCC 網站申報相關資料，但是換照評鑑時又要求業者重新再提出，建議評鑑換照時已繳交之文件可不必重複或簡化提出。 2. 對於已公開發行之電視臺，因已可於公開資訊站網站上查得財報，建議可免或簡化重複申報財務資料，亦可鼓勵業者公開發行。 3. 民國 88 年立法院會審查新聞局年度歲入預算時，通過某立委所提附帶決議，將無線電視臺換照費由 6 萬元提高到 1,006 萬元。105 年 3 月 15 日採法規命令方式訂定發布「廣

	<p>播電視事業業務規費收費標準」第五條電視事業電視執照屆期，申請換發執照者，應繳納屆期換照許可費，每紙新臺幣一千萬元。但依法設立之公共電視，每紙新臺幣二千元。廣播事業廣播執照屆期，申請換發執照者，應繳納屆期換照許可費，每紙新臺幣二千元。衛廣法 66 條及有廣法 75 條並無「許可費」，為求公平性經營，建議修正廣播電視法第 50-1 條，刪除「許可費」。</p>
華視	<p>1. 流於表面，沒有實質管制力道，例如 3 家電視購物 違規廣告占 95% 以上，罰款過低，無嚇阻效用，一來應提高罰款，二來累犯應撤照。唯有真正能淘汰劣質業者，方有評鑑的意義。長年以來地方系統以劣質廣告蓋台，取代原有頻道廣告此一現象已有多年，貴會似乎毫無辦法，此亦眾多媒體亂象之一。建議應大刀闊斧，強力管制，以有效的法治規範，令惡質系不依規範的系統業者退出市場。</p> <p>2. 華視於 95 年成為公廣集團的一員，建議執照費用可以比照公共電視的基數收費，而不是以無線商業電視計算，希望可以確立華視的定位，為具有商業經營能力的公共化電視臺，符合公平與自由的價值。</p>
民視	<p>建議應減少評鑑換照撰寫或繳交的資料及評比項目。無線和衛星執照的效期應統一為 9 年，且無線電視執照費也應調降至 6 萬元。另外，境外也應被評鑑，無法規可管，競爭不對等。</p>
公視	<p>公共電視有兩個頻段而有兩張無線電視執照，因執照週期不一，時常要換照，是否可以事業體來做區分，只要一張執照就好；客家電視臺擁有無線電視執照與衛星頻道執照各一，亦是同樣面對頻繁換照的程序。建議可以簡化程序與週期，每一事業體對應一張執照即可。</p>
台灣有線寬頻產業協會	<p>NCC 於 2015 年修訂「有線廣播電視系統經營者營運許可證換照申請須知」，即力行數位化簡政便民之原則，包括：評鑑項目調整、數位化、簡政便民，換照申請表朝放寬方向以簡政便民，平日監管業務已取得之資料，盡量不再重複要求提供。建請盡量朝法規鬆綁簡政便民之方向調整。</p>
中嘉網路股份有限公司	<p>假如執照效期拉長為 12 年，建議可改採 4 年或 6 年評鑑 1 次；並且可結合自評與評鑑制度。</p>
凱擘股份有限公司	<p>有線電視屬於播送平臺，有客訴機制，而地方政府對此之監管較 NCC 嚴格。建議可將評鑑之項目融入於 NCC 的日常業務監理中，定期管理，並採自評與評鑑輪流進行，取代 3 年 1 次之評鑑，可節省行政與人力成本。另，若換照年限可以</p>

	拉長，將有利於產業之整體未來規劃，使業者較有營運之上預見可能性。
台固媒體股份有限公司	欲知目前主管機關是否有要拉長執照之想法。
中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會	<p>1. 應該調整。</p> <p>2.(1)應減少評鑑換照撰寫或繳交的資料及評比項目。 除了頻道規畫之執行情形、內部控管機制與自律組織運作之執行情形之項目保留外，其他評鑑、換照項目都可以考慮刪除。</p> <p>(2)執照之效期應統一為9年。</p>
中華民國廣播商業同業公會	<p>1. 衛生法規相關違規紀錄不應納入評鑑換照審查項目</p> <p>(1)自由化是現代多元社會中各個產業得以日益蓬勃發展的重要元素，傳播產業目前的百家爭鳴及各式各樣節目爭奇的景況，正是我國朝向民主開放發展的一個鮮明的成果，然而長期以來，廣播業者經常處於擔憂動輒被核處的處境，我們看到，衛生單位泛濫取締開罰的情形從未減緩，主要原因如下：</p> <p>a.衛生機關編列鉅額罰款預算，抓廣告違規成為必須達到配額的任務。</p> <p>b.各地衛生機關可跨區裁罰，本地電台也會遭其他行政區衛生機關處罰。</p> <p>c.各地衛生機關利用網路線上收聽，錄音後進行審聽核處，讓每家電台都成為全國各衛生機關的準處罰目標。</p> <p>d.連線聯播節目遭某地衛生機監聽處罰後，其他電台同一節目也會受連坐處分。</p> <p>(2)目前各地區衛生單位執行人員不一定皆具備食品醫藥專業，然而在「拼業績」的壓力下，許多電台節目主持人的創意表現或因未照核定內容一字不改的宣播，即被輕易地以「易生誤解」或「誇大不實」之主觀認定遭到裁罰。在許多不盡合理的裁罰之下，其連續性罰款不僅衝擊廣播電台的營運生計，裁罰紀錄更延伸影響廣播電台的評鑑及換照申請。</p> <p>(3)雖然衛生相關裁罰並非 鈞會所執行，然而 鈞會將廣播電台衛生相關違規紀錄列入評鑑及換照之審酌項目，姑且不論這樣的做法是否容易造成廣播節目製播人員的創意被箝制而影響我國內容產業的發展，廣播業者在遭受衛生單位裁罰並繳付可觀的罰款之後，竟仍無法在電台的經營上昂首向前，始終要忐忑不安的背負著前科的印記，承受再次或多次的審</p>

視。事實上，此一機制無法讓廣播產業保有大步發展的競爭力，反而造成電台營運的負面效應。

(4)建請 鈞會理解廣播業者所面臨的窘境，為廣播電台評鑑換照機制進行適度的良性調整，取消衛生相關違規紀錄納入評鑑換照審查項目之做法。

2. 廣播電台評鑑換照審核機制應有產業代表參與

(1)鈞會對於廣播電台評鑑及換照作業，一直以來皆由主管機關與學者專家擔任委員進行審查，然而這些人士從未有廣播事業的經營經驗，對廣播事業的認知通常為一知半解甚或完全陌生，審查委員在對於電台的實際營運狀況不夠瞭解之下，進行評鑑時經常出現認知上的各種偏差。為了讓評鑑及換照作業能夠與電台真正經營狀況相契合，並藉由評鑑換照機制引領電台朝正確的方向前進，實有必要讓具備廣播專業知識且實際經營過廣播電台的資深人士參與評鑑及換照作業。

(2)美國 FCC 等各國的評鑑委員會成員當中，皆有部分委員來自於產業代表，評鑑委員會之組成必須包含對產業深刻瞭解之成員，才能在訂定產業政策及調整相關法規時，做出有助於產業發展與市場良性競爭之決策。

(3)針對防弊之考量，現今的網路時代，資訊相當透明，各機關之各項決策均須面對社會各界的檢驗，因此不容易有圖利特定人士的情況，只要妥善設計「迴避條款」，即可施行。

(4)「公私協力」夥伴關係為當代公共管理所注重的一項主流思惟，許多政府公部門藉由民間的力量達成公務的執行，一方面可提升政府治理能力，另一方面可改善治理效應。通傳會建請 鈞會執行電台評鑑及換照作業，授權通傳會（廣播公會）執行第一關之審核工作，審核通過後再送請 鈞會作進一步審查。此一做法不僅能讓評鑑換照作業具有實質意義，彰顯評鑑換照結果的公信力，也能讓 鈞會更專注地扮演「產業導航者」角色，相信對於主管機關執行治理工作及產業發展，皆將產生積極正面的影響。

(5)廣播公會係我國唯一結合全國商業性廣播電台同業之商業團體，目前擁有 116 家會員電台，各會員依不同屬性規模亦分別歸屬於五大廣播協會，包括：中華民國廣播事業協會、中華民國營廣播電台聯合會、中華民國台灣中功率調頻廣播電台協會、中華民國社區廣播電台產業協會及中華民國廣播電台聯合總會，因此廣播公會之組成包含各不同規模與類型的廣播事業，為整體廣播產業與各界的溝通平台，廣播公

	會不僅充分具備產業代表性，也有完整人才與能力承接此項任務。
綠色和平台灣 文化廣播電台	執照與換照，如果能一次辦好，更加省事。
淡水河廣播電 台	一切依法規定
人生廣播電台	有些資料不必要重覆填寫
基隆廣播公司	尊重主管機關現行之法令規範。

資料來源：本研究製作

(二) 議題二：媒體水平集中及垂直整合之結構管制

1、 議題說明

有線電視為國人主要的收視來源，除部分獨立系統經營者外，我國有線電視業者多為多系統經營，透過水平整合發揮組織綜效；另外，在頻道代理商與系統經營者的跨業垂直整合下，垂直整合企業之市場力量穩定且集中。

2、 問題與意見回覆

(1) 現行國內閱聽眾已可廣泛近用有線電視以外的視聽平臺，如 IPTV 及 OTT，是否對於有線電視平臺的用戶數及獲利產生不利影響？

表 9 問題 2.2.1 意見回覆

單位別	回覆意見
財團法人卓越新聞獎基金會	確實會有影響，但行動通訊與家戶連網未來會是互補而非衝突，所以平台短期的獲利也許有衝擊，長期的寡佔優勢不會動搖。
華視	當然，此為良性競爭並無不妥。
中嘉網路股份有限公司	以未來五到十年之前瞻角度觀之，需思考產業真正遇到的問題為何，不論是 CABLE、IPTV 或者 OTT 都可以成為內容供應者，而 Netflix 進入市場之後，對台灣市場產生很大的影響，文化主權是必須讓本土的業者存活下去，讓其可在固定的平臺收取固定的授權費，有基本收入才能因應成本支出，若把有線電視的水平與垂直都切開，產業就會輸在起跑點。建議以費率管制搭配行為管制，即可達到規管目的。
人生廣播電台	未知

資料來源：本研究製作

(2) 對於現行有線電視系統水平集中之管制規範及實務，是否足以因應未來數位匯流發展的需要，貴會與旗下會員的看法為何？

表 10 問題 2.2.2 意見回覆

單位別	回覆意見
華視	台灣頻道多如牛毛，確實已經太多，有濫竽充數，或劣幣驅除良幣之虞，建議加強管制。

資料來源：本研究製作

(3) 對於有線電視系統經營者的垂直整合規範，在有線電視全面數位化後，應否予以調整或鬆綁？理由為何？

表 11 問題 2.2.3 意見回覆

單位別	回覆意見
財團法人卓越新聞獎基金會	相反的，垂直整合應該加嚴。平台不能經營頻道代理，平台不能經營頻道，但在垂直整合打破，並訂定基本頻道為必要選項後，對平台的費率上限可以取消。
華視	劣質有線電視頻道及系統都太多，應執行強力且有效的退場機制。
凱擘股份有限公司	1. 台灣媒體小而美，其規模與美國近期之 AT&T 整合案件相比，實在差太多。有關媒體多元指標可以再討論，但在考量有線電視與 OTT 平臺競爭的環境下，應擴大媒體市場爭取綜效。 2. NCC 可從費率與授權之層面切入，並且搭配行為管制，思考垂直管制規範是否有調整的可能。

資料來源：本研究製作

(4) 對於現行有線電視平臺的管制規範及實務，是否尚有其他應予調整之處？請說明並敘明理由。

表 12 問題 2.2.4 意見回覆

單位別	回覆意見
華視	同屬性且劣質的頻道過多，宗教或股票或電視購物真的太多。建議應有相關淘汰或限制的機制。

資料來源：本研究製作

(三) 議題三：頻道批發市場、上下架排頻之交易秩序

1、 議題說明

頻道交易監理與上下架排頻屬於廣電三法中的行為管制措施。目前有線電視市場因市場重新開放、系統業者跨區經營、與電信電視的崛起，頻道交易與上下架等批發爭議又漸浮現，市場交易秩序有待進一步對處，而其中可能涉及限制競爭等與公平會間管轄競合等事務協調。

2、 問題與意見回覆

就主管機關有關頻道批發交易秩序、以及排頻上下架之相關規範，請問以下問題：

(1) 對於現行有線電視平臺的頻道授權爭議，在管制規範及實務上是否應予調整？調整之具體建議為何？

表 13 問題 2.3.1 意見回覆

單位別	回覆意見
財團法人卓越新聞獎基金會	單頻單買可以解決所有問題，NCC 應用各種法律政策工具嚴格要求。數位化環境下，各家平台都絕對做得到。
華視	當年壹電視始終無法上架，一旦換了老闆就自然沒問題了。此乃有線系統的惡勢力，建議 NCC 應有對策反制，莫使劣幣驅除良幣。
民視	1. 應儘速落實有線廣播電視法第 36 條第 2 項之規定，以公告戶數為計算授權費之基礎。 2. 落實打破部份 MSO 聯合壟斷的潛規則，還頻道業者可以自主、自由上下架於各平台之公平權益。以民視新聞台在

	<p>2017 年 11 月上架中華電信 MOD 並自行銷售後，民視自行銷售民視新聞台、民視第一台、民視台灣台，就面臨 MSO 系統商多方的阻礙，因此個別頻道若想自行銷售一定會面臨很多挫折。建議主管機關能建立有效制衡各區系統業者強勢壟斷並建立公平機制以為產業之長治久安發展，以保障收視戶權益之目的。</p> <p>3. 在管制規範上，政府應該採取輔導、開放的態度，而非像緊箍咒箝制內容產製業者，對於網路卻是毫無辦法。唯有明確、平等的平台管理才可能使頻道得以公平地在所有平台上出現。</p>
<p>台灣有線寬頻 產業協會</p>	<p>1. 有線電視頻寬為私有財產，所有的頻譜資源都是花錢建置而來，與 MOD 之法源及定位不同，應尊重頻道授權協商之商業機制。</p> <p>2. 有線電視擁有排頻權，同時受到嚴格的費率管制、結構管制以及行為管制，假如有線電視的經營是自負盈虧，政府有什麼資格可以介入經營？千萬不宜推動強制仲裁權，頻道的價格是商業條款，政府如何能夠介入。</p> <p>3. 以未來五到十年之發展觀之，若主管機關的思維是要讓各個平臺都一樣，此並不有利於數位發展，應該要讓 CABLE、IPTV 與 OTT 各平臺多元發展，百花齊放。</p>
<p>中嘉網路股份 有限公司</p>	<p>1. 應該討論何謂頻道上下架，以 CABLE TV 而言，除了基本頻道 60 幾臺屬於版權市場外，其他如上架頻道、必載免費頻道與付費頻道這三塊則是會牽扯到商業糾紛，240 個頻道涉及多方利益，政府的手不應該介入。</p> <p>2. 有線電視 SO 因為具有排頻權，所以負有如費率管制與頻道變更申報等義務，若是政府以仲裁介入商業機制的價格談判，則如同介入定價權。應該只有在涉及基本費率時，才要去討論管理的工具與手段，建議先區分頻道類型，再去討論行為管制的強度是否足夠。</p> <p>3. 有線電視與 MOD 的經營方式不同，MOD 經營時不需要考慮廣告收益，有線電視要衝訂戶數，頻道則需要廣告收入。公平上下架應該是讓跨區域的業者有不同的權益，行為管制才是重點。</p>
<p>凱擘股份有限 公司</p>	<p>1. 有線電視的頻寬是屬於私有財產，假如系統業者進行頻道上下架違反有廣法或者公平法時，方建議政府介入管理。且應限縮調處的範圍，以節省管制成本。</p> <p>2. 台灣頻道市場較欠缺競爭，用戶長期不滿意節目內容重播率過高，為引進新頻道注入活水已提升用戶滿意度，建議應</p>

	<p>思考頻道異動是否符合消費者權益，或以其他的方式補償或處理消費者權益，使頻道異動更具彈性。</p>
<p>TBC 台灣寬頻通訊顧問股份有限公司</p>	<p>1. 排頻權與定價權對於平臺業者而言，是很重要的權力，本公司贊同以頻道種類區分不同的管理方式。有線電視業者最瞭解消費者喜好，關於頻道上下架之管制，建議主管機關應該採取最小管制原則，如頻道下架採取許可制，頻道上架及異動採取備查制等。</p> <p>2. 政府應該要尊重契約自由、私法自治，若賦予其仲裁權，則管制密度太強。例如以民視案而言，其實目前很多管道可以收看民視，消費者權益實際上並未受損，本公司接獲的客訴沒有想像中的多，我們也有向民眾解釋。總而言之，頻道之上下架應該是屬於商業機制的一環，政府公權力不應介入過多。</p>
<p>台固媒體股份有限公司</p>	<p>頻道上下架規範與推動分組多元付費方案兩者間會相互影響效果，台固有提供不同的頻道分組服務，藉以調整既有基本頻道的數量及內容，以提供消費者更多選擇，有些頻道收視率不佳，或是消費者反應不好，有線電視或視訊平臺基於收視率考量會以排頻權去做調整，政府在處理頻道上下架之准駁之際，其考量之因素，消費者權益與業者的商業談判衡量，是棘手的問題。商業談判各有立場，主管機關如何引導業者或與業者形成一定的規管標準，哪些是一定要遵守？哪些是業者得自主談判的範疇，應給予有線電視彈性經營的空間。</p>
<p>中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會</p>	<p>1. 立即落實有線廣播電視法第 36 條第 2 項之規定，以公告訂戶數為計算授權費之基礎。</p> <p>2. 「頻道授權」爭議與 1.2 之闡述道理一樣，其中也曾舉：平台就像提供公路，得收取道路使用費，然車主要開什麼車上路，則不應強加規定。其次，該頻道授權爭議也是因為平台定義、平台與頻道的管理界定不清，由此衍生之商業模式錯置跟混亂。</p> <p>3. 除以上所述，很多人不尊重智慧財產權，當不想使用有廣法第 36 條完整訂戶數規定，就說授權戶數談判是「商業機制」；反之，應該是商業機制的授權金談判，卻將「消費者權益」拿出來，要求沒拿到授權金的頻道業者必須持續「授權」平台繼續播放。</p> <p>4. 在管制規範上，政府應該採取輔導、開放的態度，而非像緊箍咒箝制內容產製業者，對於網路卻是毫無辦法。最重要者，唯有平台管理明確化，使其得以專注於技術提升及服務品質，不要再介入內容之產製、組合與定價，唯有如此，才</p>

	得以打破現有「有線電視系統」與「MSO」之藩籬，使頻道得以公平地在所有平台上出現。
聯利媒體股份有限公司 (TVBS)	<p>1. 「頻道授權」爭議與 1.2(貴公司或貴會暨旗下會員在當前的產業環境暨法規環境下，所面臨的經營困境有哪些?)之闡述道理一樣，其中也曾舉：平台就像提供公路，得收取道路使用費，然車主要開什麼車上路，則不應強加規定。其次，該頻道授權爭議也是因為平台定義、平台與頻道的管理界定不清，由此衍生之商業模式錯置跟混亂。</p> <p>2. 除以上所述，很多人不尊重智慧財產權，除有廣法第 36 條未發揮功能，談判授權金本是商業機制，不能動輒以所謂「消費者權益」為名，藉罰錢來干預業者交易。當不想使用有廣法第 36 條完整訂戶數規定，就說授權戶數談判是「商業機制」；真正應該是商業機制的授權金談判，好像就不是「商業機制」，而是將「消費者權益」拿出來，要求沒拿到授權金的頻道業者必須「授權」平台繼續播放，而平台明知未取得頻道業者授權繼續播放涉及侵權違法，也只能硬著頭皮不敢下架。</p> <p>3. 在管制規範上，政府應該採取輔導、開放的態度，而非像緊箍咒箝制內容產製業者，對於網路卻是毫無辦法。最重要者，唯有平台管理明確化，回歸其「公路」功能，使其得以專注於技術提升及服務品質，唯有如此，才得以打破現有「有線電視系統」與「MSO」之藩籬，使頻道得以公平地在所有平台上出現。</p>

資料來源：本研究製作

(2) 現行對於有線電視平臺排頻或頻道公平上下架之管制規範及實務，是否應予調整？調整之具體建議為何？

表 14 問題 2.3.2 意見回覆

單位別	回覆意見
華視	強制過多且劣質的頻道下架應是 NCC 當務之急。以如今的趨勢來看，留下五家無線電視及 20 家有線，並輔導新創的 IPTV 及 OTT 平台，應是重整台灣媒體亂象的當務之急。
民視	1. 系統經營者無正當理由不得拒絕頻道上架：

(1)按有線電視數位化時代，觀眾本應有權利選擇自己喜愛的頻道，若系統經營者根本不讓頻道上架，即是在剝奪觀眾選擇頻道的機會，並不公平；系統經營者在頻寬充足之狀況，無正當理由拒絕頻道上架顯不合理；此外，若系統經營者在新進頻道申請上架時，要求新進頻道負擔「已上架頻道尚未普遍接受」之條件（如要求綜合頻道支付系統經營者上架費等）才允許其上架時，自屬有差別待遇。

(2)準此，對於頻道上架而言，若任由系統自訂規章，恣意以各項指標杯葛頻道上架，屆時除了規章是「公平、合理及無差別待遇」外，每一個申請上架的頻道都仍然要面對「不公平、不合理及有差別待遇」情況，灼然甚明。

(3)綜上，為落實有線廣播電視法第 37 條「公平、合理及無差別待遇」原則，應令系統經營者無正當理由不得拒絕頻道上架，而非任由系統經營者以新進頻道「未達」上架規劃指標為由否准頻道上架。又 鈞會平臺事業管理處於民國 107 年 3 月 6 日邀集本公司在內之頻道業者開會時，原擬頻道上下架規章參考事項為：「無正當理由不能為差別待遇或拒絕上架」及上架費計價原則為：「無正當理由不得為差別待遇」（參見附件 1 第 12 頁至第 13 頁），亦與本公司以上主張相同，爰懇請 鈞會堅持此一正確政策，實感德便。

2. 各地縣市政府或 鈞會核准年度收視費用後，僅能允許系統經營者將新的頻道上架，不得片面將頻道下架或移頻：

(1)按系統經營者依有線廣播電視法第 37 條「公平、合理及無差別待遇」原則所為之頻道上下架，應符合合同法第 1 條「保障公眾視聽之權益」之立法目的，故系統經營者訂定之上下架規章不僅影響頻道產業，更攸關觀眾閱聽權益甚明。觀諸合同法第 44 條第 1 項規定：「系統經營者應於每年 8 月 1 日起 1 個月內向直轄市、縣（市）政府申報收視費用，由直轄市、縣（市）政府依中央主管機關所訂收費標準，核准後公告之」，足見系統經營者在各地縣市政府或 鈞會核准收視費用後，對於觀眾可收視頻道及頻道位置之合理期待，自應有加以充分保障之義務，彰彰明甚。

(2)經查，觀眾對於系統經營者之頻道規劃毫無議約能力，且觀眾與系統經營者訂定收視契約後，往往都是觀眾先預繳收視費系統經營者才開始提供服務。既然所有可收視頻道及頻道位置均由系統經營者片面決定，各地縣市政府或 鈞會審核收視費用亦基於系統經營者前 1 年之頻道規劃所為，則此期間當然不能任由系統經營者恣意更動頻道及頻道位置。否

則觀眾豈非在締約時毫無選擇頻道及頻道位置權力，復又在往後一律不得拒絕或反對系統經營者變更服務條件？

(3) 況查，系統經營者與觀眾間收視契約往往都是提供數百個頻道收視，僅有收看少數頻道習慣之觀眾因無從選擇訂閱個別頻道，只好同意締約；另一方面，各地縣市政府或鈞會在審議收視費用時，亦非單純考慮頻道數量，對於系統經營者不當杯葛特定頻道，牟取不法利益甚鉅，機關自有將收視費用大幅刪減之裁量權，以維護觀眾視聽權益。從而，倘嗣後系統經營者所下架之頻道恰好為觀眾少數會收看之頻道，縱系統經營者按「比例」退費亦不足補償其損失，更遑論日前某系統經營者將「新聞」斷訊，竟以「電影」等不相關節目類型補償渠等訂戶。足見系統經營者就下架或斷訊給予渠等訂戶之事後補償皆徒具形式，顯無實益。

(4) 綜上，為確保有線廣播電視法第 1 條「保障公眾視聽之權益」落實，在各地縣市政府或鈞會核准收視費用後，僅能允許系統經營者將新的頻道上架，不得片面將頻道下架或移頻，以避免系統經營者意圖將某頻道下架或移頻，卻仍以草率、不確定之頻道規劃送交各地縣市政府或鈞會進行費率審議，來年則圖窮匕現以突襲方式下架或移頻，嚴重損及觀眾對於可收視頻道及頻道位置之合理期待。

3. 系統經營者應提出合理之規劃理由，並經嚴謹之審查流程，始得將頻道下架或移頻：

(1) 按有線電視僅為單純言論傳遞之管道，對於言論種類或內容均非系統經營者本身之言論，縱系統經營者對於載送頻道有所規劃，也僅有商業利益之考量，尚無言論價值可言，故系統經營者應不得主張編輯頻道位置享有「言論自由」。惟任由系統經營者恣意決定頻道之下架，或令其移到觀眾點閱頻率較少之位置，仍有侵害頻道「言論自由」之虞，自應以嚴謹程序審查，合先敘明。

(2) 因系統經營者掌握「頻道選擇」及「載送條件」，令頻道業者處於商業談判的弱勢。是為落實有線廣播電視法第 37 條「公平、合理及無差別待遇」之上下架原則，對於系統經營者是否給予頻道業者「較差的頻道位置」、「歸屬於訂戶數較少之層級」、「較差的付款條件」等，均應以嚴謹程序判定之，無法單憑商業機制維繫有線電視市場秩序。

(3) 綜上，系統經營者將某頻道下架或移頻，對於該頻道「言論自由」影響甚鉅，若系統經營者無須提出合理之規劃理由，亦不須經嚴謹之審查流程，就可將頻道下架或移頻，更將促

	<p>使仍在架上之頻道出現「自我審查」或「寒蟬效應」等不利影響。故對於 鈞會平臺事業管理處於 107 年 3 月 6 日邀集本公司在內之頻道業者開會時，所提出之頻道下架機制：「合理之規劃理由，例如頻道內容違反法律強制或禁止規定」、「嚴謹之審查流程，例如消費者權益影響評估。與頻道供應事業協商機制」（參見附件 1 第 14 頁）本公司深表贊同。</p> <p>(4)正因台灣的無線電視台受制於地形複雜，都會區建築發展等不利因素，形成高度有線化，八成必需透過有線系統收視，導致系統商恣意停播、下架，嚴重影響電視台與收視戶的共同權益。在有線電視進入數位化時代，觀眾應有權利選擇自己喜愛的頻道，若系統商不讓頻道上架，是在剝奪觀眾選擇頻道的機會，且系統商在頻寬充足的狀況，並無正當理由拒絕優良頻道上架。但如今，有哪位觀眾對於系統經營者之頻道規劃有任何的選擇權利或反制約能力，除非剪線不看，結果，只有觀眾在與系統經營者訂定收視契約後必需先預繳收視費，系統商才開始提供服務，至於，系統想下架哪個頻道就下架哪個，收視戶往往投訴無門。既然所有可收視頻道及頻道位置均由系統商片面決定，各地縣市政府或國家通訊傳播委員會在審核收視費用亦基於系統經營者前 1 年的頻道規劃所為，不應該任由系統商恣意移頻及變更頻道位置。</p>
<p>中華民國衛星 廣播電視事業 商業同業公會</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 應主動公告有線電視系統依有線廣播電視法第 37 條第一項所訂之上下架規章，系統制訂上下架規章時，應事前與頻道商進行協調並徵得同意。 2. 平台應該在上、下架及排頻權上中立化，至少應該由頻道與平台協商，並經頻道同意才可進行排頻。平台之權利不應大到隨時可任意變更或撤換頻道。無論未來商業機制如何演進，對現有具一定影響力、市佔率之既有頻道，應顧及廣大消費者現有之收視習慣，維持基本頻位，以免造成收視混淆，兼可免利益之一方，為不當之運用。 3. 目前系統業者之上、下架規章都是向主管機關核備，系統業者動輒移頻，頻道業者請求多次，希望上、下架規章能公開、透明，進而提供意見。如今主管機關將制訂「系統經營者訂定上、下架規章參考原則」，立意雖好，惟希望能讓相關上、下架規章公開、透明，且於核備相關上、下架規章時，能兼顧頻道業者之權益，使頻道業者被任意上、下架、移頻的不公平現象不再發生。

<p>聯利媒體股份有限公司 (TVBS)</p>	<p>1. 平台應該在上、下架及排頻權上中立化，至少應該由頻道與平台協商，並經頻道同意才可進行排頻。平台之權利不應大到隨時可任意變更或撤換頻道。無論未來商業機制如何演進，對現有具有一定影響力、市佔率之既有頻道，應顧及廣大消費者現有之收視習慣，維持基本頻位，以免造成收視混淆，兼可免利益之一方，為不當之運用。</p> <p>2. 目前系統業者之上、下架規章都是向主管機關核備，系統業者動輒移頻，頻道業者請求多次，希望上、下架規章能公開、透明，進而提供意見。如今據報導，主管機關未來將制訂「系統經營者訂定上、下架規章參考原則」，立意雖好，惟希望能讓相關上、下架規章公開、透明，且於核備相關上、下架規章時，能兼顧頻道業者之權益，使頻道業者被任意上、下架、移頻的不公平現象不再發生。</p>
------------------------------	---

資料來源：本研究製作

(四) 議題四：電信電視與 OTT TV 平台間管制調和之相關問題

1、 議題說明

現行有線廣播電視法規定開放系統經營者跨業經營電信服務，而有線電視在幾近全面數位化之今日，提供除基本頻道提供外，也提供隨選視訊及 OTT 視聽服務並提供寬頻上網服務。中華電信所提供的多媒體內容傳輸平臺服務在廣電三法的限制下，依固定通訊業務管理規則第 60 條之 1 規定，為單純的開放平臺，除不得提供頻道節目內容外，亦不得干預頻道節目內容服務提供者之內容服務與組合、銷售方式及費率，因此該平台所提供頻道內容、組合與訂價均由頻道業者所決定。OTT 視聽平臺及其服務已漸風行，例如執照規範、甚至播送內容的合法授權等問題，邇來亦逐漸浮現

2、 問題與意見回覆

(1) 現行對於 IPTV 平臺採取開放平臺的管制規範及實務，是否應予調整，調整之具體建議為何？

表 15 問題 2.4.1 意見回覆

單位別	回覆意見
華視	針對所有內容管制或審核應一視同仁，不宜有無線有線及網路的差別待遇。

台灣有線寬頻產業協會	有線電視與 MOD (IPTV)、OTT 同為視訊服務，然法規管制密度懸殊，建請秉持「數位通訊傳播法」草案所揭櫫之網際網路治理、創新應用、技術中立等去管制精神，應就全數位化後之有線廣播電視提供之數位化服務予以鬆綁，就政策與法規，對數位有線電視、MOD (IPTV)、OTT 等媒體平台之規管採取一致之標準，取消管制落差，給予數位匯流產業公平競爭之環境。
中嘉網路股份有限公司	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建議應該鬆綁 CABLE 管制。 2. 於 IPTV 時代，關於線性與非線性競爭之議題較少；而去年為 OTT 元年，帶給視訊產業之一大改變是必須思考線性與非線性之間是依附或是競爭？OTT 業者提供不同之產品，有些專攻線性，有些專攻非線性，有些則兩者兼有，對於有線電視而言，中央廚房的概念被打破，例如 HBO 除了線性頻道外，本身亦是 OTT 業者提供非線性之內容，OTT 於上下游市場皆與有線電視競爭。 3. OTT 產業為個人市場，隨著 OTT BOX 進入家戶，其用戶等同於個人加上家戶，想瞭解有關 OTT 用戶數應如何計算。 4. 建議若是 OTT 係以固定收費制度，則可採取登記制管理，以保障消費者權益。另外，需思考視訊產業之管制目的，建議採最低度的管制，例如登記制；稅賦公平是公平競爭的第一步，合法的 OTT 業者，負有繳稅義務，希望對於外國 OTT 業者亦應一同課稅，且需思考如何吸引國外 OTT 落地設籍。 5. 另，關於非法 OTT 希望管制從 ISP 業者切入嚇阻非法行為。
凱擘股份有限公司	由於匯流趨勢無法抵擋，有線電視平臺逐漸走向提供 OTT 服務，應更重視侵權防治的問題。另外，有關 OTT 與有線電視的管制具有高度落差，應盡快解除或降低有線電視產業之管制密度。
TBC 台灣寬頻通訊顧問股份有限公司	有關於管制落差議題，有線電視與 MOD 的管制差異很大，OTT TV 目前無法可管，而有線電視則是高度管制，例如購物頻道、終端設備等，希望可朝向解管方向進行。

資料來源：本研究製作

(2) 對於 OTT TV 平臺是否仍應採取輕度管制 (light touch) 的原則，理由為何？對於現行不同平臺的管制落差是否應予調整，調整之具體建議為何？

表 16 問題 2.4.2 意見回覆

單位別	回覆意見
華視	<ol style="list-style-type: none"> 1. 針對所有內容管制或審核應一視同仁，不宜有無線有線及網路的差別待遇。 2. 為維護整體大眾傳播媒體市場的公平競爭秩序，建議應調整管制落差。
民視	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府既無法公平管理 OTT TV 平臺，就應該鬆綁管制。 2. 非法盜版影音內容管制，不論境內或境外，政府應嚴格取締的態度要一致，若無法管就一視同仁鬆綁，由消費者自行做最終的決定。 3. 內容管制應運用現行法令，e.g.兒童及少年福利與權益保障法,社會秩序維護法、醫療法等等。而非繼續增加只會限制國內 OTT TV 業者發展的法規。
KKTV	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由於現行市場正蓬勃發展，但勢必進行市場整理，然而以台灣政府之行政能力其實無法管理 OTT，這與有線電視的技術不同，OTT 主要競爭是來自四面八方，因此管制的問題相當重要，若太過嚴格，業者就不再參與，那麼整個市場就會被外國業者掌握，甚至現行台灣所擁有之技術平台是無法與外國業者競爭，若再以法令進行管制，其發展將會受限。然而實際上 NCC 最大的壓力是來自於電視台。 2. 其實處理這件事情的方式非常多元，例如中國大陸是將市場閉鎖，若要進入市場都需要經過審核；馬來西亞與印尼是採有人舉報，就進行處理；泰國方面則在考量對於境外內容都必須遵守本國的審查標準；韓國則允許讓外國業者進入，並由國內業者自行處理，政府從旁協助，但並未給予法令上的管制。 3. 但最重要的是台灣政府是否有辦法進行管理，畢竟台灣是自由市場，不能阻擋外國業者，反而要思考如何輔導台灣的業者，並鍛鍊好自身本質，於市場上站好站穩。 4. 事情變得棘手是因為觀眾自身之收視習慣已改變，而電視台發覺收視萎縮後，則將主因怪罪於 OTT。然而全世界的發展均為如此，電視台未來是必須想辦法抓住觀眾，甚至往後應該是每個電視台都需要有 OTT 的發展，並且讓自身之內容透過不同技術與平台去發展，找到賺錢的方式。 5. 這與十年前音樂產業的發展如出一轍，音樂產業的第一個契機就是手機，若手機未成為大眾中心娛樂來源，事情並不

	<p>會順利發展。第二則是技術成熟了，例如像 Spotify、KKBOX 將千萬首歌進行整合以及專輯整理、規劃等等，音樂產業做了十年才完成。而現行 OTT 就如同過往 Kuro、Ezpeer 有著相同的發展，OTT 若欲解決仍需要幾年後才會塵埃落定。</p> <p>6. 對於如何管理 OTT 不是問題所在，重點是幾年後市場上還有多少業者可存活，並能抵禦其他業者。未來將只有三種類型的 OTT 會存在，第一是國際業者的 OTT，第二是大陸業者，例如愛奇藝、抖音，第三為純台灣的業者。</p> <p>7. 此外，往後 5G 技術已經普及，頻寬速度更快，電視機後方所裝設的纜線與機上盒已不需要，只需要裝設 Wi-Fi 即可收看，那麼將衝擊 MSO 業者，而出現「去 MSO」現象。而物理性機械設備將會突破，卷軸式螢幕也會出現，這些情況下業者已經準備好了嗎？若現在去思考要怎麼解決現況已經太晚了，重點仍是放眼未來去解決三至五年後所可能碰到的問題。</p>
<p>新媒體暨影視 音發展協會</p>	<p>對於數位媒體公司之管理、發放執照、課稅義務等，建議境內境外應該要以相同標準處理，不過在境外公司落地之後，對於內容管理可以給予多一點自由度，不要像電視內容管制那麼嚴格。</p>

資料來源：本研究製作

四、 第三部分 內容產製與內容治理面相關問題

(一) 議題一：無線電視、廣播與公共媒體

1、 議題說明

因無線電視使用國家頻譜資源，受有更多本國節目自製比例之要求，藉以提高製作之質與量，振興本土影視產業，然而受到新興媒體崛起的衝擊，以及產製人才流失與不易培養的大環境影響，無線電視收視率似不易提升，廣告收入亦逐年下降。同樣，廣播產業在當前亦面臨不少經營困境，尤其在數位化、網際網路化之環境下，力求轉型。再者，肩負提高文化水準、增進國民福祉等重要公共任務之公共電視雖由文化部所轄，然而有線廣播電視法規定，有廣特種基金之百分之三十捐贈財團法人公共電視文化事業基金會。則通訊傳播主管機關與公共電視之間的關係，值得探討。

2、 問題與意見回覆

(1) 現行我國無線電視產業所面臨的主要困境為何？如何有效導入活水，健全無線電視產業之發展？

表 17 問題 3.1.1 意見回覆

單位別	回覆意見
財團法人卓越新聞獎基金會	大力發展共電視，盡速過共媒體法，對公廣集團挹注足夠資源，讓免費收視的無線電視真正落實公共服務精神

<p>中華民國電視學會</p>	<p>OTT 興起以及盜版影視猖獗，侵蝕了無線電視產業發展，觀眾只要上網找面費 APP 即可收看，建議：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.應該要做好 DRM 數位內容保護措施，避免無線電視內容被盜版侵權； 2.政府應拿出魄力實施邊境管制，以保護著作權； 3.政府應考慮整合全國各影視音三大產業之相關協會或團體，共同建立與 Apple 與 google 兩大國際作業系統商之臺灣分公司的溝通與 app 審核機制的管道，若能協助合法業者訂定 app 上架 iOS 的 apps store 與 android 的 play 商店時，需獲得國內各產業相關協會或團體的同意，方能上架的審核程序，以杜絕兩大 OS 系統因長年來施低度管制 APP 審核上架的舉措而侵犯了國內影、視、音產業的智財權與商業利益，對遏止盜版歪風亦或有助益。
<p>華視</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.日本無線電視台 NHK 依舊存活得有聲有色，製作更優質的節目，以集團的優勢打造高規格節目，是最好的策略。目前公廣集團旗下電視台各自作戰，沒有統合戰力。 <p>建議：</p> <ol style="list-style-type: none"> (1)中視可輔導退出市場。 (2)公視華視或可合併。 (3)客家台語或可合併，不一定需要另一個台語台。 (4)台灣真的太多台，會導致量多而質劣。 (5)原民台維持原樣。 (6)民視維持原樣。 <ol style="list-style-type: none"> 2.OTT 平臺只要花很少的成本就能提供影視服務，希望能與 OTT 平臺立足於相同的競爭環境。
<p>民視</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 誠如前述，無線電視台廣告收入已日益減少，現有的節目自製費用成本高，且主管機關依廣播電視法嚴格管制及裁罰，例如電視節目廣告區隔與置入性行銷。應刪除廣播電視法第 33 條規定。不同平台執行法規要非常清楚、公平(例如,電視應和 OTT 一樣，彈性的冠名置入及長版廣告)。政府單位提供更多補助款，讓無線電視台產製更多優質的節目，也透過商業機制在良性競爭中強化節目內容的產製能量。建議解決之道如下： <ol style="list-style-type: none"> (1)政府應思考協助無線電視台在有收費的平台或通路上，包括有線電視平台在內，應與其他同樣競爭的衛星頻道一樣得以取得應得之收視費用，以增加「活水」，尤其值此廣告市場已逐漸萎縮之際，無線電視向收視戶收費，英國 BBC 即是一例。對於內容的管理觀念上應思考改弦易轍，以「相同平

	<p>台，相同標準」的公平準則，管理在同一平台上的內容業者，才能創造有利於內容文創產業的正向發展。</p> <p>(2)打擊盜版應雷厲風行，貫徹始終。除了「杜絕網路境外侵權橫行國內」措施有必要執行之外，政府應考慮整合全國各影視音三大產業之相關協會或團體，共同建立與 Apple 與 google 兩大國際作業系統商之台灣分公司的溝通與 app 審核機制的管道，若能協助合法業者訂定 app 上架 ios 的 apps store 與 android 的 play 商店時，需獲得國內各產業相關協會或團體的同意，方能上架的審核程序，以杜絕兩大 OS 系統因長年來施低度管制 APP 審核上架的舉措而侵犯了國內影、視、音產業的智財權與商業利益，對遏止盜版歪風亦或有助益。</p>
綠色和平台灣 文化廣播電台	全面開放

資料來源：本研究製作

(2) 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 18 問題 3.1.2 意見回覆

單位別	回覆意見
財團法人卓越 新聞獎基金會	商業台本頻仍需必載，公共電視所有頻道均應必載。
中華民國電視 學會	建議可思考將所有無線臺頻道都予以必載，如此應可實施邊境管制。
華視	<p>1. 勢必需要調整，尤其無償，以及侵犯著作權的部份。</p> <p>2. 為彰顯政府重視電視產業文化永續發展的規劃，並使無線電視產業從嚴峻的匯流的競爭中脫離重圍，無線電視於有線電視平臺的必載規定確有調整必要。公廣集團華視五個頻道於有線電視平臺應完全必載並且定頻。希望政府能看到華視的定位，於相關的政策推動上能夠公平對待之；另外，華視到底是適用公司法，或者是適用公視法，若華視屬於公共電視之一，應該要將華視五個頻道全部予以必載。</p>
民視	無線電視繳交的執照費超過 1000 萬元，是極為可觀的費用，民視無線台也因為必載無法收到有線電視分配的授權費，讓

	<p>民視付出很大的代價。在這不公平的條件下，民視四台頻道應皆為「必載」列為基本頻道。必載概念應運用到所有無線電親執照下的所有平台，但是必需要在協商付費的原則下。必載不等於免費的原則必需確立。</p> <p>無線電視支持必載的理由如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 無線頻率為國家公共財，屬於全體人所有，人民有公平近用的機會與權利，故無線電視台所製播的節目自應全部供全體國民共享。無線 HD 頻道 Free to air 至今兩年餘，多數觀眾看不到。 2. 無線電視常扮演符合公共利益的責任與公共政策推動領頭羊的角色。遇有社會重大災害處置與國家重大政策實施，國家依法都可徵收無線頻道與配合執行。（例:SARS 徵收時段，2012 年國家推動高畫質電視…等） 3. 收視習慣改變導致無線式微，觀眾已習慣透過有線電視觀賞無線電視節目，不會主動裝置無線天線收看，即使邁入數位天線接收比較方便的數位無線電視時代依舊如此。台灣有線普及率約 80%，家中無有線電視用戶僅 18.7%（尼爾森媒體研究月刊 2014 年 10 月刊號）。 4. 無線電視率先數位化後，仍有很多收訊不良現象無法改善，今天大都會地區因高樓林立，較低樓層住戶如不在屋頂加裝天線很難改善，而大樓管線都已被有線系統所占，因「公寓大廈管理條例」也沒有強制規定預留無線屋頂至家庭之無線管線，因此不如立法有線電視系統「必載」所有數位無線節目，使無線電視傳統的服務性及公益性得以繼續延伸下來。 5. 數位無線電視如無必載，無線電視數位頻道如被排除於有線電視主流通路之外，無法提供普及服務，無線電視勢必更趨式微。唯有必載於有線電視基本頻道，才能提高數位無線高畫質頻道能見度，提高收視率，提供全民收視。
<p>台灣有線寬頻 產業協會</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 現行有線電視系統所必載之無線電視頻道規模與範圍，已於產業間形成共識與規範，相關商業模式與結構也隨之應運而生。為避免打破運行多年之授權模式而導致產業失序，通傳會建議維持現行必載之規模與範圍；對於非屬現行必載之無線商業頻道上架事宜應透過商業機制由業者間自協議，而非透過法律解釋或立法強制規範。 2. 通傳會建議，應區分公共利益程度不同之公共與商業無線電視台，適用不同之保護規範。商業無線電視台所肩負公共任務遠低於公共電視，受相同保護密度規範並不恰當。普及服務為我國必載規範之立法目的，必載公共電視全數頻道及

	依現狀已必載民營無線電視事業之頻道，即足以達成普及服務之目的兼保護消費者長期以來收視華視、民視、中視及台視等之收視習慣與收視權益。
中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會	<p>1. 基於公共服務精神，有線電視系統應免費必載特定之公共服務頻道，但應以公共電視、客家、原民等非商業、無商業廣告性質之頻道為限。</p> <p>2. 鑒於無線電視已有數位無線電視平台，且新生產 32 吋以上之電視機都已內建數位無線機上盒，觀眾已可透過數位無線電視平台收看無線電視，無線電視台使用公共頻率，並在覆蓋無死角之精神下，享有全國百分之百之全覆蓋率，過去有線電視協助必載無線電視以解決無線電視收視不良之問題早已不復存在，且除了公共服務頻道以外均為商業電視台，其收視率乃至廣告訂價，均高於有線電視頻道，實無必載之理由。</p>
聯利媒體股份有限公司 (TVBS)	<p>1. 基於公共服務精神，有線電視系統應免費必載特定之公共服務頻道，但應以公共電視、客家、原民等非商業、服務性質之頻道為限。</p> <p>2. 無線電視台使用公共頻率，並在覆蓋無死角之精神下，兼有無線及數位無線等平台，享有全國百分之百之全覆蓋率，且均為商業電視台，其收視率乃至廣告訂價，均高於有線電視頻道，實無必載之理由。</p>

資料來源：本研究製作

(3) 現行對於無線電視的管制規範及實務，有無需要調整的地方，調整之具體建議為何？

表 19 問題 3.1.3 意見回覆

單位別	回覆意見
財團法人卓越新聞獎基金會	無線電視的本國節目自製率應再提高。
台視	<p>1. 鬆綁及合理化現行法令管制，增加經營彈性與公平。</p> <p>2. 建議刪除廣電法第 16 條節目類型、第 17 條節目播放時間比率等規定。</p> <p>3. 關於廣電法第 19 條本國節目自製率規定，因無線電視臺數位化後已由單一頻道服務，邁入多頻家族頻道服務，建議</p>

	<p>順應社會潮流與科技發展，適度調整放寬各項法規內容規範。</p> <p>4. 現行廣電法無線電視臺廣告時間為 15%，採行政函釋方式提供「政令宣導及公益廣告」放寬節目廣告時間與衛星頻道一致。為求經營公平性建議修訂廣電法 31 條，讓無廣與衛廣廣告播送時間齊一為 1/6。</p>
中視	<p>1. 建議思考內容管理的方法，例如 YouTube 可以封鎖侵權、暴力、色情等影像，必須重視技術層面，以建構公平合理的管理手段。</p> <p>2. 建議政府應協助且宣導設立無線電視天線，以利閱聽眾可直接收看商業無線電視臺，若要無線電視臺發揮其角色，希望有相關的協助與資源，建議設立有一套針對無線商業電視臺的制度與規範。</p> <p>之前民視新聞台的爭議，撇開必載上下架的爭議，其實大部分的觀眾只要一根數位天線就可以收看得到無線數位台，這是政府應該大力宣導，使無線台更便於接近民眾。</p> <p>3. 無線台責無旁貸的使民眾接觸訊息、並站在技術的最前端，例如補隙站、轉播台的維修無線台都在很拮据的情況下勉力維護。另外，從類比轉數位的過程，2004 雅典奧運開始，無線台啟動了 SD 的轉換、2008 年跨入了 HD 的轉換，也都在營運艱難的情況下完成，提供國人高品質的收視畫質，但是現在眼看 4K 已經成為先進各國業者的一般標準、2020 東京奧運也即將邁向 8K，但是無線台下一階段的技術升級，看來是遙不可及，NCC 應該站在國家的角度給予協助。</p> <p>4. 無線台是特許行業，受到的管制也多，但是也肩負著普及知識、快速傳達訊訊息、公平接觸媒介的角色，時至今日受到的管制規範、付出的費用沒減少，但是經營、競爭上卻處處受限。</p> <p>5. 數位時代，產業管理應該也要數位化，現今圖像辨識、語音識別、數位版權管理(DRM)的技術已經相當成熟，YouTube 等對於涉及暴力、色情或爭議性議題以及侵犯音樂、影音版權等，都已經發展出可立即封鎖、警告、要求下架、或與第三方確認版權的機制，在內容管理上，網路或 OTT 上的內容管理不是做不到而是如何做，傳播匯流下的內容管理，必須要更數位化、科技化。</p> <p>6. 現在的農產品都有所謂的生產履歷，數位內容生產、傳輸、營運、管理，也應該有數位資產的認證，從生產開始的 METADATA、播送紀錄、收視資料、內容監管、營運紀錄等，都可依憑數位資料更有效的規範管理，從另一個層面來看，</p>

	這也是保護智慧財產、鼓勵創新及促進本國產業發展的一個方式，另一個角度，現在數位的收視都可有跡可循，收視的量、是否違規、收視分眾的質、也都可以是上下架的參考標準。監理單位應該更趨數位化、自動化、客觀公平的制定規則，前瞻匯流的遠景進行有效的數位管理與法制規劃。
--	--

資料來源：本研究製作

(4) 基於提高無線電頻譜的使用效率，政府應採何種措施促進
廣電頻率的有效利用？

表 20 問題 3.1.4 意見回覆

單位別	回覆意見
財團法人卓越新聞獎基金會	可考慮收回經營不善的商業無線電視台的頻譜。
中華民國電視學會	目前正在進行第二單頻網的討論，是否可以提供給業者來做 4K 應用；無線電視臺花費許多成本在設備投資上，但成本仍未回收，建議政府可考慮建立共同傳輸平臺。
台視	1. 無線電視頻譜基於公共及普及服務，建議在建築法及電信法中修法保障用戶直接接取無線電視訊號權益。 2. 建議政府提出鼓勵及獎勵業者提高無線電頻譜的使用效率方案，例如在 DVB-T 上全部採 HDTV 播出，提高頻譜效率。
華視	1. 因應次世代無線電視發展，4K、8K、AI、5G 等各種組合與不同互動式應用，未來的頻譜使用空間與效益，皆與目前無線電視所指配 6MHz 頻寬不合，政府在規劃頻譜使用效率時，應考量多種可能性，不宜侷限於 6MHz 頻寬之內，可避免使無線電視產業陷於泥沼困境。 2. 有關於無線頻譜使用效率之議題，建議可往第二單頻網的方向走，收回閒置的 VHF，再另外給予業者其他頻段以供使用，藉以提高頻譜效率。 3. 建議大樓應裝設無線電視天線，以利閱聽眾得以直接收看無線電視。
民視	挹注資金鼓勵無線電視事業製作優質節目。
人生廣播電台	市場超飽和了

資料來源：本研究製作

(5) 通訊傳播主管機關應提供何種協助、或規劃適切政策，以維持廣播產業永續營運、並鼓勵投資、力求轉型？

表 21 問題 3.1.5 意見回覆

單位別	回覆意見
華視	<p>在投資內容產業部份，政府應給予一定誘因吸引投資人，更應該吸引相關國際人才、公司來台投資、工作定居，唯有人才與資金，才是內容產業最重要的活水。</p>
中華民國廣播商業同業公會	<p>1. 在當今第四代行動通訊技術(4G)時代，技術與內容的同時驅動下與媒體深度融合，為媒體生態帶來巨大變化，影音視頻成為主流應用服務，個性化傳播內容形成趨勢，移動與互動成為消費者使用媒體的特徵，數位科技發展下影響媒體消費者使用習慣的改變，對廣播產業所造成的掠奪性影響，令人膽顫心驚！根據凱絡媒體所做的「2017年廣告量報告」，2017年廣告主投注各媒體廣告量之統計結果，數位廣告的佔比近五成(48.4%)，電視佔33%居次，廣播則僅佔2.7%。另外，根據潤利艾克曼公司針對消費者接觸媒體情形所做的「2017年第四季媒體大調查」報告，有76.88%的受訪者表示幾乎不聽廣播電台。當4G的應用發展方興未艾，全球又進入第五代行動通訊技術(5G)的競賽，5G不僅有更高的傳輸速率與更穩定的通訊服務，也將帶來更豐富、更具影音效果的傳播內容。面對一波波沛然莫之能禦的新科技浪潮，廣播產業如何承接隨其而來的衝擊與挑戰？</p> <p>2. 鈞會在去(2017)年11月間舉辦「數位匯流趨勢論壇」，邀集各界探討在後數位匯流時代，台灣如何面對即將來臨的5G、物聯網與AI的發展可能對產業、民眾生活及政府治理產生的重大變革。際此各界關注5G將帶來的價值、機會及影響之時，通傳會謹代表廣播產業要向政府大聲呼籲：「廣播的存續與升級發展，仍然是政府無可迴避的議題！」</p> <p>3. 廣播從台灣戒嚴時期到如今的後數位匯流時代，始終扮演提供民眾免費的娛樂、資訊接收及意見表達的管道，也扮演著維繫地方文化、守望社區的重要角色，廣播可說是各不同地區族群最親近的重要媒體，透過這個最在地的媒體，基層</p>

民眾得以滿足其對資訊娛樂之生活需求，並實現對於社會公共參與的理想。

4. 今年 鈞會實施第 11 梯次廣播頻率開放計畫之後，台灣三萬六千平方公里的土地上，廣播電台數量將高達 187 家，共同競食有限的廣告市場。近年來，傳播科技的日新月異發展，相對於廣播內容僅有聲音，除了原本就具備豐富的影音表現優勢的電視媒體，許多網路媒介其互動功能加上幾乎不受管制及約束，強力吸引廣播傳統營收來源的廣告客戶，大幅擠壓了廣播的經營空間，而目前政府仍有許多的法令規範，管制思惟多於良性引導，將許多原屬商業節目之正常元素與創意視為違規，致使廣播業者經常須面對各種裁罰，累積的罰款壓力與裁罰紀錄的連帶負面效應，嚴重影響廣播電台的正常營運。電台業者在市場與政策的雙重壓制下，無力進階升級，只能在日益萎縮的市場求取基本的生存。

5. 通傳會謹歸納目前廣播產業所面臨的主要問題，期盼 鈞會予以關注理解，協助業者解決現有經營上的主要問題，解除制約電台營運之捆綁，並引領廣播朝健全方向發展。

(1)建請放寬電臺股東持有廣播事業的股份數持股比率

根據「廣播事業設立許可辦法」第六條規定，區域性廣播事業實收資本額不得低於新台幣三千萬元；社區性調頻廣播事業實收資本額不得低於新台幣三百萬元。依據『廣播電視法施行細則』第九條規定，持有電臺股份達到百分之十的自然人，另外同施行細則第十條規定，企業投資廣播事業所占股權達百分之二十以上者，將不予許可。

此一規定自民國 65 年制訂後延用至今，然而當時的時空背景與現今科技一日千里的景象完全無法相互比擬。戒嚴時期由於媒體數量少，廣播是民眾重要的資訊接收來源之一，時至今日，數位科技不斷地推陳出新，大眾傳播媒體所包含的範圍日益擴大，在各國政府對於傳播事業政策係著眼於扶植產業建立經濟規模及擴大營運範疇，傳播相關法令朝向「開放化」、「自由化」、「國際化」方向調整時，我國卻仍然對媒體進行種種管制，其中原因不外乎擔憂廣電媒體落入意見的單一化，成為一言堂；或擔憂廣電產業股權因過度集中而形成市場壟斷，成為媒體怪獸。觀看台灣多年來的社會演變，顯然並非透過「媒體管制」即能避免政治偏見及解決政治歧見，也無法藉由「股權分散」，就能形成觀念自由市場達到意見多元的理想。再者就產業產值來看，廣播的全年產

值約 30 多億元，電台家數 171 家，第 11 梯次開放後再增加 16 家，完全不可能達到獨占與寡占整個媒體市場，主管機關所顧慮之情況，流於自擾，實毫無必要，對於防範壟斷之考量，回歸「公平交易法」已足以規範。

目前法令規定廣播事業每位股東持股比例不得超過 9.9%，以一家社區電台資本額 300 萬的規模來看，每位成員所參與的資金不到 30 萬，無論對政府的施政或廣播事業的經營而言，股權分散化之規範毫無實質正面意義，反造成廣播事業體向心力凝聚不易的核心經營問題，不利於廣播的正常營運及發展。

《公司法》在近幾年作了很大的放寬，並未規範需要多股東才可成立公司，即使廣播事業有其特殊性而無法有如此大的開放幅度，然考量現今傳播環境對廣播產業的影響與衝擊，實有必要放寬股東持有股份比例，讓主要的經營者能夠持有較高的股數，使其得以實現對廣播媒體的理想與使命感，以提升其經營意願。

建議政府體察廣播業者所面臨的經營管理問題，務實地回應產業實際經營現況，將股權比例之規範回歸公司法精神，我們希望：

- 一、區域性廣播事業的自然人持有股份以不超過百分之二十為原則。
- 二、社區性廣播事業的自然人持有股份以不超過百分之四十為原則。
- 三、多頻道電臺則維持原案。
- 四、企業投資廣播事業所占股權不得超過百分之五十為原則。
- 五、本原則於第十一梯次開放之電台一體適用。

(2)建請放寬廣播廣告時間限制，以廣告時間總量管制方式進行規管

鈞會於本(2018)年 3 月 15 日以函示方式放寬廣電法第 31 條第 1 項廣告播送時間規定，將廣告時間延長為每一節目播送總時間之六分之一。鈞會此次的放寬，係「基於政府為實公益目的而對於私人財產之限制，宜予以適度補償，以及期使無線廣播電視與衛星廣播電視齊一管理」。

通傳會感謝鈞會重視廣播媒體所發揮的公共價值而給予業者實質的回饋，然而通傳會同時期盼鈞會對於傳播產業之監理，除了考量「齊一」的治理原則，也能同時顧及廣播媒體的特殊性，給予廣播適切的輔導及應有的彈性空間。

與其它媒體相較，廣播媒體受限於僅有音訊沒有影像，電台主持人除了須以較多的時間對聽眾說明、解釋，某些必須加上警語之產品廣告如：財經、酒類、隱形眼鏡藥水等，無法如電視媒體可同時讓聲音與字幕及畫面一起呈現，因此往往失去許多類型的廣告託播之機會，致使電台在廣告市場愈來愈趨於弱勢地位。此外，廣播之收聽區分為尖峰與離峰時段，不同的時段其廣告效益有著極大的差異。目前 鈞會對於電台廣告時間以「每鐘點」的時間比例進行規範，在現今多媒體競爭的環境下，相對於新媒體擁有的恣意揮灑的自由度，廣播媒體卻仍囿於 40 多年前的立法思惟，經營空間受到箝制、節目廣告創意無法發揮，廣告收益流失，因此在整個媒體版圖中日漸弱化、邊緣化。

通傳會建議，廣播廣告時間的管理應當作適度的調整，以廣告總量管制方式，讓廣播電台自行就每天不同時段衡酌廣告播出時間，讓廣告時段發揮最大的價值。此一做法能幫助電台業者在獲利微薄的產業競爭下，擁有發揮經營能力與專業創意的空間，業者擁有實質的營收，才有能力製作多元的優質節目，並論及事業的升級與發展，政府傳播政策最重視的多元化及地方化目標，方得以真正實現。

(3)廣播電視法第四十三、四十四條之裁罰應符合事業規模的比例原則

廣播電視法第四十三條:違反有關規定者,電視事業處新台幣二十萬元以上、二百萬元以下罰鍰;廣播事業處新台幣九千元以上、九萬元以下罰鍰。另外廣播電視法第四十四條:違反有關規定者,電視事業除處新臺幣四十萬元以上、二百萬元以下罰鍰;廣播事業除處新臺幣九萬元以上、一百二十萬元以下罰鍰外,並得予以三日以上、三個月以下之停播處分。

根據行政罰法第 18 條：裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。

廣播電臺和電視台節目編輯型態不同，廣播電臺節目大部分是現場播出，節目主持人要播出節目單元、播放歌曲、要廣告、又要接聽聽眾電話，而且都是一個人在現場立即進行，非常的忙碌，難免會出差錯，也就是歌曲播完了要進行廣告，卻忘了講 NCC 規定的「進廣告」或類似詞句，NCC 就以節目廣告化來處罰，而且 NCC 對違規的累計是以電臺

為統計標的，不是以個別節目來累計，所以很容易一年內就超過二次的違規。反觀電視台的節目，都要經過後製作排檔播出，都是預先編排好的，所以在節目和廣告編排的過程就可以預先統計廣告的時間，而且廣告也不會呈現節目主持人和廣告代言人是同一個人，就沒有 NCC 所認定的同一個人要做節目也要廣告，就是節目廣告化，除非用「進廣告」來區隔。

考量廣播和電視規模的差異，以資本額來論，台視資本額 28 億元、中視 13 億元、華視 16.9 億元、民視 40 億元；反觀廣播電臺，根據『廣播電台設立許可辦法』第六條規定，大部分小功率電臺資本額 300 萬元至 1000 萬元，中功率電臺 3000 萬元至 5000 萬元，兩者相差非常的大，廣播電臺的資本額平均約只有電視台的 1/200。再以服務區人口數而論，無線電視台電波涵蓋全台灣 2350 萬人口數，小功率電臺涵蓋半徑 10 公里，區域內人口數十幾萬至數十萬人，中功率電臺涵蓋半徑 20 公里，區域內人口數十萬至一、二百萬人，廣播電臺和電視台的產業規模相差上百倍以上。

再以閱聽人口數而論，根據市調機構調查，雖然新媒體對廣播電視影響非常的大，「七天內有在看電視」的人口比例仍然有 85%，可見網路對電視的影響不太明顯，也就是說，電視影像品質、投入製作的專業性，不是網路所可以取代的，因此民眾不會完全放棄了電視。反觀廣播，根據台灣潤利。艾克曼公司的調查，2012 年「七天內有在收聽廣播」的人口比率為 25.6%，但到了 2016 年只剩下 15.3%，短短四年聽眾消失了 40%，這是因為手機 4G 流行以後，產生各種網路應用模式，來吸引消費者，使得廣播的收聽人口大量的減少，因為廣播沒有影像，再怎麼努力也永遠無法跟可提供影像的網路相比，就像 AM 廣播無論再怎麼努力永遠無法跟 FM 廣播相比一樣。

再以開機時間來論，電視平均一天的開機時間為三小時，廣播只有 84 分鐘，所以看電視的時間並未明顯的縮短，但廣播就差很多。再以利用方式而言，收看電視是放下所有的工作，專心坐在電視機前收看，電視內容如果不當，對收視者當然會產生很大的影響，但對廣播而言，聽眾是一面工作一面收聽廣播，廣播只是陪伴，所播出的內容是什麼可能也不知道，所以不當的內容對聽眾的影響就很小。綜合以上而論，如果不計兩者收聽方式的差異，若以小功率社區廣播電台而言，綜合前面所言，廣播節目對民眾的影響力只有電視

的 $(15 \text{ 萬人} \times 0.153 \times 84 \text{ 分鐘}) / (2300 \text{ 萬人} \times 0.85 \times 180) = 0.0005478 = 1/1825$ ，由此數字也可以看出廣播業者違規對民眾的影響層面只有電視的千分之一。

依據以上的論點，廣播電臺很容易違反廣播電視法第四十二條、第四十三條、第四十四條而被處罰，對違法第四十四條被處分的額度和電視相比明顯偏高很多，廣播電臺無論資本額、電波涵蓋人口數和電視台相比，兩者相差數百倍，再加上開機率，廣播電台只有電視台的五分之一，開機時間只有三分之一，兩者綜合計算結果相差上一千倍，但違反本條文受處分的額度，電視台為新台幣 40~200 萬元，廣播電臺為新台幣 9~120 萬元，只差四倍多，對廣播電臺和電視台同樣的行為違反相同的法律，對廣播電台受責難的程度明顯比電視台嚴重的多，處分的額度不符合行政罰法的比例原則。而且在數位匯流的環境之下，5G 新系統即將普到來，速度是目前 4G 的 50~100 倍，各種應用軟體將會更多，經營廣播不用申請許可執照，節目內容不受監督，NCC 也不知道他們在哪裡？各種脫序的行為、吸引聽眾的行為將會更多，但因為沒有登錄，也不知道所有權人是誰，大家就更無忌憚。相對的，無線廣播電台在主管機關保守而強力監管之下，永遠無法與其競爭，可以預見廣播聽眾流失將會更多，反而電視因為有影像的優勢，不是個人能力可達到有競爭力的水準，因此觀眾流失會比較少。

綜合以上，祈請 NCC 修法以降低廣播電臺的處分額度，以符合現在產業環境和符合行政罰法的比例原則。

(4)請研究降低無線廣播電台頻率使用費收費費率

廣播電台「無線電頻率使用費」從制定、徵收到現在已有十年的歷史，廣播電台由戒嚴時期的 28 家，經過十梯次的開放，到現在已經有 171 家。這些廣播電台都在同一個天空爭取有限的聽眾，每一個電波服務區至少有二十多家的廣播電台同時在播音，這樣的結果就是稀釋電波資源的稀有性，也就是降低了電波的價值。

廣播聽眾是免費收聽廣播電台的節目，電台業者需要負擔設備建置費、電費、人事費等等營運費用，來達到服務公眾的目的，這跟手機業者完全不同，手機業者只要建置系統，就可以向他的消費者收費，完全屬於營利。因此同樣的頻寬、同樣的服務區，手機業者和廣播電台業者所應負擔的頻率使用費就完全不同，NCC 應以此觀點來思考頻率使用費的差異

性，也就是「營利性」和「公共服務性」的差別，在現行的頻率使用費上公營廣播電台和民營廣播電台就有一「電台調整係數」的差別，實際上民營廣播電台是利用自己的資源，同樣來為公眾服務，應享有和公營廣播電台在頻率使用費上同等的優惠，同時也要能顯示出營利性和公共服務性不同的使用目的頻率使用費率上的差別。

現在有線網路和手機網路相當的發達，而且速度越來越快，應用越來越多，民眾消耗在網路上的時間越來越多，創造的價值越來越高，反觀廣播電台，從早期唯一即時的資訊來源，到被電視台瓜分、更多有線電視瓜分，現今所有的功能更被有線網路、手機網路所取代，消費者耗費更多的時間在網路上，也使得有線網路和手機網路的價值越來越高，相對的，廣播電台的價值越來越衰弱，也就是無線電頻率的使用價值越來越差。

根據潤利。艾克曼公司調查，2012年之前「每七天有聽廣播」的人口比例為 25.60%，到了 2016 年已降為 15.3%，下降幅度達 40%，而且下降速度越來越快，主要的原因是 2012 年起 4G 手機系統開始使用，上網速度大幅提升，使得各種社群軟體、App 大量產生，吸引了消費者的目光，消耗了消費者空閒的時間，使得廣播聽眾大量的減少。未來手機 5G 系統即將啟用，速度是目前 4G 的 50 至 100 倍，未來廣播的所有功能將被網路取代，從事廣播事業不用申請事業執照，主管機關 NCC 也管理不到，各種應用軟體會更多，吸引更多消費者的目光，使得廣播聽眾的流失將更加嚴重。

由於科技正在改變傳統媒體的營運模式，在此將分析資料提供給 NCC，請 NCC 注意廣播產業弱化的問題，共同思考因應之道，對有關廣播法規、頻率使用費等問題作適時的檢討，包括調頻廣播電台的頻率使用費「1800 元 / 10 萬人」和調幅廣播電台的頻率使用費「1000 元 / 10 萬人」很有必要調降。

(5)請政府為廣播產業營造有利於經營與長遠發展的環境

通傳會自多年前政府規劃數位匯流產業發展政策開始，即不斷地向政府陳情，希望政府不應忽略廣播聽眾應該擁有的權益，包括更佳的收聽品質與多元節目內容的選擇等。然而走到現今的後數位匯流時代，廣播產業的經營問題與發展限制依舊深刻地捆綁廣播業者，包括調幅、調頻廣播電台的轉型與升級等課題。

	<p>面對廣播業者的無奈嘆息與不知所措，通傳會祈請 鈞會能夠認知，廣播產業要不要發展絕對不是選項，「如何發展」才是政府應該思考的重點。產業的發展原本即充滿諸多不確定的特質，包括技術、策略、成本、時間、新事物的採納程度等等，然而，政府角色的積極與態度明確與否係為諸多不確定因素之首位。誠摯期盼 鈞會扮演積極的領頭羊角色，結合廣播產業的力量，為廣播建構完善的支持體系與協助業者發展之措施，幫助廣播重新找回聽眾、創造營收，讓廣播持續在台灣社會扮演 鈞會所期許廣播能夠發揮的地區近用、在地文化保存傳承及區域發展等重要功能。</p> <p>隨著傳播科技的進步，政府相關單位在制定各種工程硬體或軟體技術規格的時候，建請不要忘了「廣播」，為廣電媒體的開創者—「廣播」留一個位置，例如即將制定的「車聯網」，讓廣播產業能永續經營。</p>
基隆廣播公司	<ol style="list-style-type: none"> 1. 頻道開放政策應緊縮或凍結 2. 各項箝制法制政策應鬆綁 3. 以輔導代替管制

資料來源：本研究製作

(6) 關於公共電視遂行法定任務，通訊傳播主管機關有無任何可協助之處？具體建議及理由為何？

表 22 問題 3.1.6 意見回覆

單位別	回覆意見
財團法人卓越新聞獎基金會	<p>公共媒體法目前正準備進入立法院，未來台灣公廣朝向擴張，很多地都會需要 NCC 協助。必載、定頻、頻道營運計畫變更，NCC 有責任協助公廣集團擴大規模的進程順利達標。</p>
華視	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公共電視組織、人員編制、預算有限，若干法定任務較無餘力執行，如國會頻道，故為培育國內電視產業及壯大公廣集團，建請政府能規劃、盤點其他法定任務或編列預算，如體育署「運動賽事錄影轉播案」，逕交華視執行，以為國家培育更多運動明日之星、促進運動人口及觀眾扎下根基。 2. 另，華視之定位與功能為具有商業經營能力的公共化電視台，政府對於公廣集團華視的輔導，宜以宏觀視野妥善規劃，建請速借鏡「韓國文化廣播公司」(MBC) 的發展軌跡，推升

	<p>華視真實納入公廣體系，使政府對於華視的捐助能夠常態化、恆久化。</p> <p>3. 深化「公視與華視資源整合專案小組」工作，期建立未來公視、華視合作、協商機制，俾利公廣集團對政府捐助事項、節目合作之執行，俾利成為整體電視產業正面發展的契機。</p>
公視	<p>1. 公視大部分節目來自前瞻計畫等政府經費補助，對外發包採購，為求品質大幅提高製作費，一小時戲劇節目的製作成本常常高達6百萬元，不過目前遇到的情形為：兒童節目徵不到符合需求的案子，或是在產製過程中，覺得產製方能力不足；戲劇節目亦不容易徵到好的作品，給了預算卻無法產出好的內容。臺灣近年來內容產製的能量被稀釋許多，令人憂心。</p> <p>2. 依據政策，明年五月將要成立臺語臺，為了能讓全民皆可收視臺語頻道，希望能必載臺語頻道，並且定頻。</p> <p>3. 政府是一體的，建議文化部與 NCC 可擔任橋樑的角色，進行跨部會溝通協調，例如有些節目製作經費是來自於科技部，但不同領域間很難對話，文化部應該擔任仲介的角色，說明內容產製如何運用科技等。</p>

資料來源：本研究製作

(7) 就公共電視之內容監理，通訊傳播主管機關應否對其不當

內容加以管制？理由為何？

表 23 問題 3.1.7 意見回覆

單位別	回覆意見
財團法人卓越新聞獎基金會	自然可以管。雖然有公視法，但公廣集團各頻道一樣需適用廣電相關法規。
公視	寄望公共媒體法之修訂，能調整公視節目普級製播相關規定，讓節目內容可以完整的呈現人生百態。
人生廣播電台	不應受政黨控制

資料來源：本研究製作

(二) 議題二：鼓勵內容產製與本國文化保障

1、 議題說明

新興媒體越普及，閱聽眾擁有越多選項，在眾多影音視訊服務平臺林立的時代，如何吸引閱聽眾的目光，節目內容極為關鍵，多元影視平臺為台灣自製戲劇帶來契機，然而台灣影視產業近年來不論是資金、人才或者行銷通路上，皆面臨許多瓶頸，包括內容產量與產值不斷下滑，以及內容產製人才培養不易以及人才外流等。目前，我國除透過廣電法與衛廣法訂有本國自製節目、本國自製戲劇節目、及本國節目比率之播送限制規範，其目的既為保護本國文化，然而關於國家整體政策，我國於 WTO 入會承諾中，並未如其他國家表列文化免議（cultural exception）等相關限制。

2、 問題與意見回覆

(1) 現行我國視聽內容產製的主要問題為何？政府應採取何種措施加以改善？

表 24 問題 3.2.1 意見回覆

單位別	回覆意見
財團法人卓越新聞獎基金會	商業誘因不足導致資金不願投入，NCC 應對於願意投資於內容的平台業者給予實質獎勵
華視	1. 主要問題：一、頻道壟斷，慣老闆日進斗金不思進取，根本不重視內容。二、不尊重專業，慣老闆掌握劇本生殺大權。

	<p>三、習慣在封閉環境坐地分贓，面對開放的網路時代無所適從。政府唯有打破壟斷，電視產業才能新生。</p> <p>2. 多方補助、全力輔導。國內市場經濟規模小，加以內外激烈競爭，投資不易回收。政府應仿效韓國扶植影視產業，進而帶動觀光等加值效益等的作法，提出獎勵措施。目前政府雖補助，但如能更進一步提升總體觀或全程的周延規劃，可促進政策發揮長期效益，且減低了延續性上難度。</p>
<p>民視</p>	<p>無線電視的收視率與觸及率並未銳減，但整體廣告量市場卻正快速萎縮下滑，大環境十分不利於內容產製業者，加上新媒體與盜版平台猖厥肆虐，使得現今閱聽眾可以使用非法不付費的管道太多，電視台產製內容的成本不減反增，但收入卻不斷銳減，政府應該鼓勵文化、影視產業，以鼓勵代替懲罰，鬆綁過於嚴苛、不明且不符合產業實際營運之法令，應該以輔導、鼓勵，從而為產業拓展營運空間與市場，注入獎勵活水以振興產業，以提升國內電視產業之國際競爭力，俾利文創產業之健全發展。</p> <p>建議政府應採改善措施為：</p> <p>1. 重新思考電視產業的重要「營收活水」為何？是否公平分配？是否消長？是否健全發展？主要營收項目如下：平台收視費、廣告、置入性行銷、冠名及多元化經營等等，該重新公平透明分配者就該鬆綁法令公平一致性的管理所有內容產製業者，以利產業轉危為安。</p> <p>2. 採取 IP「禁絕境外侵權橫行國內」，配合司法查緝行動予以盜版迎頭痛擊。限縮非法盜版業者之空間，便是為合法產製業者多爭一線生機。</p> <p>3. 政府不僅應保護捍衛境內本土文化之電視產業，更應仿效韓國及其他先進大國對影視文化產業輸出境外者予以獎勵，正值政府全力推廣新南向政策之際，更應鼓勵電視節目輸出東南亞，並提供相對比例的獎勵金，相信對電視產業脫離現今危局與困境必可收功效。</p> <p>4. 無線電視的公共責任不應該一直被擴張。政府機關應保障本國自製節目，提供依自製比例的補助或減稅來獎勵業者，主要時段應規定只能播放本國自製戲劇，以鼓勵發展相關事業。</p>
<p>中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會</p>	<p>內容產製的主要問題為：平台管理、大數據之公正運用、市場萎縮及廣告量下降。現今閱聽眾的管道太多，電視台的内容被閱聽眾從大量異質性的平台收視，以致於有線電視平台上之內容收視率銳減，加上新興媒體平台的計價模式更加不</p>

	<p>利於內容製作，通傳會會員製作之內容接觸率並未降低，但是收入卻銳減。政府應該鼓勵文化、影視產業，不要事事都管，還管過頭，應該以輔導、鼓勵，從而振興產業為方法，俾國內、外有競爭力。</p> <p>建議政府應採改善措施為：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 改善管理平台及頻道界線不清之問題。 2. 採取 IP「邊境管制」，以遏制盜版。 3. 對內容業以輔導代替動輒裁罰。 4. 調整置入辦法，使其更有彈性。
<p>聯利媒體股份有限公司 (TVBS)</p>	<p>內容產製的主要問題為：</p> <p>平台管理、大數據之公正運用、市場萎縮及廣告量下降。現今「知」的管道太多，看傳統電視的人口減少很多。政府應該扶植文化、影視產業，不要事事都管，還管過頭，應該以輔導、多鼓勵，從而振興前述產業，俾國內、外有競爭力。</p> <p>政府應採改善措施為：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 改善管理平台及頻道界線不清之問題； 2. 採取 IP「邊境管制」，以遏制盜版； 3. 以輔導代替動輒裁罰； 4. 調整置入辦法，使其更有彈性
<p>KKTV</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 可以先看其他國家政府怎麼做，香港方面，業者並沒有收到任何補助，只有拍戲幫忙封馬路；韓國方面，主要會先訂定多年計劃，且扶持方式並非補助，是以創投公司的方式為主，在收到提交計畫案後，委員會將計算提供多少資金，事後若賠錢則不追究，賺錢則會分紅。 2. 文創產業比其他產業風險來的更高，所以必須具有一個發展平台，讓每個人都能發揮，雖然作品好壞都有，但只需要經過此過程，產品數量就會增加，這將是重點。所以回頭看，政府補助並非不好，是在於規劃不具有前瞻性，計畫應以長期作為規劃，否則看不見未來性。 3. 台灣未來的計劃要如何執行，其實沒有人去討論，僅會對現況探討。政府需要思考未來的影視音戰略為何，台灣在中文內容產製上較有機會著力的是音樂與電視劇等藝術性高的內容，因為商業片是資本密集產業，台灣沒有電影產業，導演都是賣房拍片，投資風險極高。現在 OTT 的市場蓬勃發展，就如同第四台出來時無線電視台的反應一樣，而 OTT 的出現並產生衝擊後，電視台仍以保守的形式待在自身的舒適圈裡，僅能拍攝出高塔公主、三明治女孩等內容，但因為頻寬環境變好，觀眾能接觸的選擇也更多，雖然電視台會有相

	<p>當之反應，但一定會找出自身的 OTT 戰略，例如 FOX+與 HBO GO。</p> <p>4. 再以音樂產業的軌跡來看，以往音樂的都是以卡帶為主，需要發行才可聽到，沒有經過發行的音樂，無法接觸，然而現在大眾已可自己接觸音樂，所以 OTT 也一樣，現在我能自己當守門人，把日本與韓國的內容帶進台灣，但多年後，韓國或日本可能有自己的 OTT，可以自行上字幕在台灣賣，那麼台灣是否具有足夠的自製內容可以抵抗？若未來各家業者都能自己接觸客戶後，那我們對應的措施為何？若是以法令作出審查標準，這樣又將導致業者不進入台灣市場，此情況並不樂見。</p>
<p>新媒體暨影視 音發展協會</p>	<p>1. 所謂新媒體或 OTT 平臺造成傳統媒體的衝擊，其實是個偽命題，因為台灣的新媒體平臺僅是將電視內容移到網路播放而已，缺乏新意，台灣是腹地極小的內需市場，對於內容產業而言，現在是個「瞬間全球化」的時代，只要將內容放到網路上就是全球化，面對數位與網路的崛起，如何與如 GOOGLE、APPLE 等國外業者競爭，重點在於內容品質夠不夠好，例如韓國的 PSY（江南大叔），他並沒有為了全球化做出什麼改變，主要在於全球觀眾喜愛他的內容，再透過分享即達成全球化的結果。</p> <p>2. 內容產業在全球化影響下，強者恆強。台灣的影視內容不好看並非這幾年才有的問題，目前的時代，觀眾接取內容非常方便，台灣必須跟中國、日、韓、歐美等影視內容競爭，以製作費而言，三立戲劇一集大約是 2 至 3 百萬台幣，這只是韓劇的十分之一、中國戲劇的百分之一，更不要說跟 Netflix 相比，影視內容是一分錢一分貨，台灣的製作水平跟國際落差很大。</p> <p>3. 廣告市場逐漸由傳統媒體流向網路，依據 2017 年的廣告量調查數據顯示，2017 年數位廣告分得約 300 億，其成長率每年大概提升百分之 20 至 30，然而這當中約八成營收是外商所有，如 GOOGLE、FACEBOOK 及 YAHOO 等。台灣的數位廣告賣得最好的是新聞網站，蘋果日報與東森新聞雲分佔一、二名，因為新聞網站具有即時性，也不會被盜版影響；而影音網站較難賣廣告，加上許多平臺採取免費收視，本土正版 OTT 業者也收不到錢，如果無法跟民眾收取費用，就只能賣廣告，但是大部分流量又被外商拿走，並且還有盜版問題，這是產業所面臨的困境。</p>

	<p>4. 台灣過去有許多熱門的戲劇，如包青天、楚留香等，但沒有出現過真正的 IP，成功的 IP 是可以流傳許久，且能跨界跨領域，在各領域受到歡迎，例如七龍珠、小叮噹等，時間流傳久，並且橫跨漫畫、電影與遊戲等各領域，目前來說，迪士尼的 IP 最成功，市值最高，因為即使《冰雪奇緣》再紅，票房收入一定也比不過授權商品的銷售額，講故事的目的是要讓人去店裡消費買東西，例如三麗鷗也是成功的案例之一。</p> <p>5. 台灣沒有成功 IP 的原因可能在於市場不夠大、業者都在各自領域中經營並未合作，以及短視的經營方式。而本協會成員可以透過內部分享，共同合作，例如尖端出版社的《返校》，協會有投資拍攝電影，也想做成網路劇，搭配授權音樂等，不用透過政府即可讓協會成員雨露均霑，共同發展。</p> <p>6. 政府需思考應如何看待內容產業的發展，這與國安問題有關，目前 30 歲以下的年輕人很熟悉中國的簡體字與用語，流行與或網路用語就是國力象徵，中國不用宣布統一，年輕人已經被同文了；以文化面而言，台灣年輕人假如未來只收看陸劇、韓劇，那台灣文化的未來在哪裡？影視產業對內負有文化傳承意義，對外是國家的代表，影視作品如同企業品牌，沒有品牌很難吸引投資。</p>
綠色和平台灣文化廣播電台	多元開放
淡水河廣播電台	沒有問題
基隆廣播公司	法規政策跟不上新興媒體快速發展的脚步，任其海闊天空製播，無從規範，對於傳統媒體卻限制甚多，而且越來越嚴，立足點之條件已不平等，遑論競爭。

資料來源：本研究製作

(2) 為促進我國視聽內容產製之健全發展，通訊傳播主管機關可採取之施政作為為何？如何與文化部、經濟部等部會進行適當分工以有效達成政策目標？

表 25 問題 3.2.2 意見回覆

單位別	回覆意見
-----	------

財團法人卓越新聞獎基金會	文化部應獎助內容產製、經濟部應該讓投資影音產製的資金免稅。
中華民國電視學會	<p>1. 有關於內容監理，以「相同平臺相同標準」的公平準則，管理在同一平臺上的內容業者，才能創造有利於內容文創產業的正向發展。</p> <p>2. 政府應思考協助無線電視臺在有收費的平臺或通路上，包括有線電視平臺在內，應與其他同樣競爭的衛星頻道一樣得以取得應得之收視費用，尤其值此廣告市場已逐漸萎縮之際，無線電視向收視戶收費，藉以增加「活水」。如酌予無線電視臺合理的收視費用，將可利其長遠發展，解決無線電視臺有收視數字，卻無收視紅利的情形，無線電視必須投入大成本自製戲劇、綜藝節目，而有線電視的近百個衛星頻道中，有許多不自製戲劇卻花大錢買韓劇、中國劇、日劇等外來劇的戲劇臺，不拍電影但不斷重播的電影臺，這些頻道坐享收視費分配收入，導致無線電視產業的發展空間不斷受到擠壓與限縮。</p>
華視	<p>1. 政府組織應再造，權責應統一。</p> <p>2. 政府宜責成中研院等國家研究機構提出研究報告，透過跨部門院會、結合產官學界，共同研擬可長可久可落實的政策目標。</p>
新媒體暨影視音發展協會	<p>1. 政府對於內容業者的獎勵補助大多傾向輔導電視業者，電視未來會一直弱化，如果還是要補貼各電視台（頻道），其實只是救阿斗而已，建議應該鼓勵電視台（頻道）合併，數量太多產業活不下去，以產業現況而言，無法撐起這麼多頻道，與其讓他們各自宣布倒閉，不如鼓勵整合，如果能讓一兩百個頻道縮小成有競爭的 20 至 30 個頻道，則可以獲得較多廣告收入，獲利變好才會製作比較有誠意而不是敷衍的自製內容。</p> <p>2. 另外，建議政府應把更多資源向數位靠攏，讓內容業者得以在數位平臺上賺到錢；而如何避免境外平臺侵門踏戶，讓境外平臺經營時也要付出相應的營業成本，例如繳稅或者投資等，建議給予誘因鼓勵落地，由政府出面談條件較為有力，假如愛奇藝想要落地為何不讓它來，只要談好條件，如此一來，可讓台灣做內容的人有更多管道可以發表。</p> <p>3. 發展影視產業需要跨部會合作，經濟部、工業局、科技部、觀光局都應該要一起參與，這不只是文化部或者 NCC 的工作而已，以韓國為例，因韓劇流行而讓全世界的人都憧憬韓國生活，進一步帶動觀光，韓劇的成功不只在於明星的產值，</p>

	<p>而是連帶推廣韓國汽車、手機，食物、觀光景點等產業，這才是韓流成功最大的獲益。</p> <p>4. 關於促進內容產製環境，建議要求國外廠商的機上盒、Smart TV 能夠內建台灣的 APPs 或媒體，假如軟體沒有違法，建議可以用 bundle 的方式綁機上盒，讓台灣的內容有上架的機會。台灣很難出現大型影音平臺，比較能夠著力的是產製獨特內容，然後至國外平臺播出，要與國外接軌還是要靠 OTT，建議政府透過政策或者宣導，由政府出面去跟國外平臺談合作較為有利。</p> <p>5. 反對由政府打造一個台灣的影音 OTT 平臺，因為沒有人想看政府作的平臺，政府可以獎勵補助，而不是自己去做，政府思維不夠娛樂化，若由政府主導將會受限，再加上政府會輪替，政策方向可能轉變，最好的方式是政府退居在後，不要自己出來做。</p>
綠色和平台灣文化廣播電台	<ol style="list-style-type: none"> 1. 多做部會的整合 2. 行銷
淡水河廣播電台	一切遵照規定
基隆廣播公司	<ol style="list-style-type: none"> 1. 頻道開放政策應凍結，讓廣播產業有營運之空間，不致腹背受敵，既要面對日益增多之廣播競爭對手，又要迎接新興媒體平台之強大壓力，如何有餘力創意視聽內容。 2. 各項箝制法制政策應鬆綁，於立足點上即擁有對等之競爭條件。

資料來源：本研究製作

(3) 對於我國廣電節目的本國文化保護，廣電法規除訂有本國節目比率等政策及規範外，尚應採取何種措施？與文化部應如何進行適當分工，具體建議為何？

表 26 問題 3.2.3 意見回覆

單位別	回覆意見
財團法人卓越新聞獎基金會	文化部應負責獎勵補助本土影音節目產製，NCC 應保障這些作品可以在頻道上架，除本國節目比例，應再加強規定黃金時段(晚上七點到十點)的本土自製比例。

中視	<ol style="list-style-type: none"> 1. 關於本國節目自製率、新播率以及黃金時段播送節目限制等規範，不同平臺間的監理標準不一，希望可以予以調整。 2. 希望可以鬆綁黃金時段播送外劇不得冠名置入之規範，以利產業引入活水，目前電視臺的營收虧損連連，在此狀況下若要生產好的內容，實在難上加難。
華視	<ol style="list-style-type: none"> 1. 最好的防禦就是攻擊，只有電視產業夠強，成為輸出國，才是最好的目標。如何輔導產業走出國外，最重要。 2. 取消本國戲劇自製及新播比例規定、輔導電視產業產出優質節目。 3. 訂定本國節目自製比率雖產生一時約束力量，但在台灣影視產業面臨生存條件嚴峻的此刻，根本核心應建立協助與扶植產業，而非管制的政策。 4. 放寬國內節目置入規定。 5. 建請主管機關參酌週邊電視產業興盛國家對於新媒體管制措施，並同步修法保障國內無線電視的發展，使新媒體的經營成本能與國內電視台漸趨一致。 6. 節目自製率受到政府的開放政策影響，從早年的九成自製率逐漸降低於 50%，使得文化事業一直在凋零，且內容產製成本極高，希望政府重視無線電視文化產業的角色。
民視	<p>目前僅有「影視媒體專用器材設備或車輛進口免繳關稅」優惠，建議主管機關應盡速訂定投資自製內容者便給予稅賦減免的相關辦法，例如：針對影視內容外銷出口之業者，訂定對等比例給予獎勵與補助。並比照金融業提供免稅或稅賦優惠，以鼓勵業者主動提升自製節目比例。補助音樂版權費用助成支持國內音樂著作人的願望。</p>
台灣有線寬頻產業協會	<p>希望對於 OTT 業者也要課與在地化自製內容之義務。</p>
中嘉網路股份有限公司	<ol style="list-style-type: none"> 1. 應先討論為何要補助內容影視產業，所有的業者都是中央廚房，可提供線性與非線性服務，最重要的在於是否給予好的環境發展商業模式，補助需要有公平性以及前瞻的眼光。 2. 贊同目前有廣基金中 30% 給予公廣集團之規劃，建議有廣基金其他的 70% 可規劃用於刺激有線電視產業的創新；有關於新設多元基金，則需討論設立之目的，建議相關補助應由原本有線基金的 70% 中規劃而非新設基金。
淡水河廣播電台	<p>遵照廣電法規</p>

基隆廣播公司	自製節目比率規範不等於本國文化的保護，自製外製的限制應放開放，成長於斯土，熟悉在地風土文化、語言，製播節目自然而然以此為主。
--------	--

資料來源：本研究製作

(4) 我國視聽媒體產業在申請租稅減免上所面臨的障礙為何？

通訊傳播主管機關得以採取之具體措施建議為何？

表 27 問題 3.2.4 意見回覆

單位別	回覆意見
財團法人卓越新聞獎基金會	要求經濟部比照過去的促產條例，讓投資影音資金免稅。
中華民國電視學會	目前僅有「影視媒體專用器材設備或車輛進口免繳關稅」優惠，建議主管機關應盡速訂定投資自製內容者便給予稅賦減免的相關辦法，例如：針對影視內容外銷出口之業者，訂定對等比例給予獎勵與補助；並比照金融業提供免稅或稅賦優惠，以鼓勵業者主動提升自製節目比例。政府不僅應保護捍衛境內本土文化之電視產業，更應仿效韓國及其他先進大國對影視文化產業輸出境外者予以獎勵，正值政府全力推廣新南向政策之際，更應鼓勵電視節目輸出東南亞，並提供相對比例的獎勵金，相信對電視產業脫離現今危局與困境必可收功效。
中視	無線電視臺的執照費與相關罰鍰都是繳予 NCC，建議 NCC 應該要發放相關補助；另外，NCC 可以在硬體架構、技術應用等層面，扮演相關角色。
民視	任何有配合政府出口文化輸出政策的活動，都應予補助，例如配合「南向政策」文化輸出，建議依電視台節目自製比例來減免營業稅；對提供北美(台美人)收視者政府應予補助。本國自製節目有外銷者應減免營業稅或予補助。
凱擘股份有限公司	1. 建議可以給予產業租稅減免，比起補助更為實惠，與其透過文化部補助，不如考慮租稅補貼。 2. 租稅補貼牽涉到跨部會協調，產創條例的申請檢核程序複雜，希望可以簡化相關項目。

<p>中華民國衛星 廣播電視事業 商業同業公會</p>	<p>目前僅有「影視媒體專用器材設備或車輛進口免繳關稅」優惠，建議主管機關應盡速施打強心針，訂定投資內容製播便給予稅賦減免的相關辦法，以挽救我國幾如既倒狂瀾之影視內容產業。</p>
<p>新媒體暨影視 音發展協會</p>	<p>1. 電視的廣告置入管制太嚴，導致台灣的導演不會拍置入，其實置入也可以做的很有技巧，但是不熟悉就拍不好；再者，電視台賺不到錢，已經都不太想花錢製作內容，好不容易有人要花錢置入，何樂不為？自製戲劇最大的優點除了廣告外，就是可置入，自己拍自己 set，戲劇是商業極致的展現，戲劇或綜藝節日本來就可以傳達品牌的廣告價值，應該給予空間。更進一步言，建議政府應鼓勵企業贊助影視內容，給予其減稅優惠，藉以活絡影視產業。</p> <p>2. 關於內容補助獎勵，新媒體平臺可向文化部提案，但必須保證電視臺會播出，才能事後核銷取得補助款，再加上其補助額度最高為 49%，且一旦申請文化部補助，即不得有中資，業者要籌剩下的 51% 還是很辛苦，對於新媒體平臺而言，投資風險高。若政府擔心中資會影響內容，其實文化部在申請階段即可審查排除，假如可以掌握提案內容，為何不能開放中資投資？例如，提案的內容是宣傳台灣風土民情，文化部審查通過，而愛奇藝願意投資到中國播放，何樂不為？台灣工作機會越來越少，預算越來越低，惡性循環之下，影視內容的品質無法提升。</p> <p>3. 影視產業是個夢想行業，不燒錢做不起來，建議跨部會編列更多預算，或者就是讓產業更商業，更有彈性，才能有錢景；要宣揚文化的同時，必須讓產業能夠賺錢，足夠資本化才会有不同的文化出現，例如美、日、韓國等，娛樂產業做到極致商業化，才發展出分眾文化，台灣的娛樂業好像有點反商，現在產業環境已經快要活不下去，最優先的是產製好看且能暢銷的內容，而不是宣揚本土意識。</p>

資料來源：本研究製作

(三) 議題三：新舊視聽內容之監理與媒體識讀

1、 議題說明

在網路普及以及寬頻網路快速發展下，視聽服務不只可透過傳統電視平臺提供，消費者可透過網際網路接取線性或非線性的視聽內容。考量當前 OTT TV 相關服務已滲透一般民眾，而顯有社會影響力，OTT 上提供之視聽內容管理逐漸受到國際與國人的重視。不僅如此，各類網際網路媒體已成為我國人日常生活之一部份。然有心人士透過新聞、社群、影音平臺傳散不實訊息 (disinformation)，已嚴重影響民主社會。此外，現行視聽媒體產業中，關於兒少保護、多元文化之促進、及弱勢族群之保障等內容規範，亦值得再次思考。

2、 問題與意見回覆

(1) 對於廣電內容之監理，是否應參考國外作法以採取自律共管模式為主要手段，理由為何？若是應如何採行此一模式，具體作法建議為何？

表 28 問題 3.3.1 意見回覆

單位別	回覆意見
華視	1. 事實上也只能自律共管，作法上應促成第三方機制，例如業者公會，以及輔以閱聽大眾檢查機制。 2. 在產業發展為優先考量的前提下，對於廣告監理部份，應以業者自律為主，在媒體爆炸時代，政府面臨的是一個管不

	<p>勝管的環境，除了業者自律之外，觀眾自醒，是另一導正力量。</p> <p>3. 對於廣告法令部份，有關廣告秒數、廣告呈現、電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理等等，可再徵詢業者，檢視施行實效，作為輔助業者，提升競爭力的指導方針。</p> <p>4. 廣電內容監理宜參考電視產業蓬勃發展週邊國家之作法，控制(Regulations)、放鬆管制(Deregulation)、取其中間值或其他方式，建議除向電視產業各相關公(協)會諮詢外，亦能請學界暨國家研究機構提出研究報告，以取得最大公約數。</p>
民視	<p>電視學會已設有節目、新聞、業務等自律委員會，各委員會並且外聘數位專業學者以供建言與諮詢管道，定期舉辦檢討會議，已有建立自律共管模式。政府的確應管得愈少愈好，尤其在無法同樣對境外或非法業者採取對等公平之管理手段之際，更該支持電視產業採取自律共管之模式。</p>
人生廣播電台	應該
基隆廣播公司	各公、協會已有諸多建言，應尊重市場機制，與業者共存共榮。

資料來源：本研究製作

(2) 對於 OTT TV 等網際網路內容，是否應參考國外作法以採取自律共管模式為主要手段，理由為何？若是應如何採行此一模式，具體作法建議為何？

表 29 問題 3.3.2 意見回覆

單位別	回覆意見
華視	事實上也只能自律共管，作法上應促成第三方機制，例如業者公會，以及輔以閱聽大眾檢查機制。
KKTV	1. 若 NCC 對於盜版管理沒有能力，對於內容的管理更沒有能力，尤其內容早已多到無法管理。首先，不管應不應該做，而是有沒有能力做這件事情。舉例來說，關於坐在汽車後座是否要綁安全帶，基本上是有法令存在，但可否完全管制，非常困難，所以有能力管制與要不要管制是兩件事情。只是

	<p>在於做這件事情對整體產業的影響是正面還是負面，畢竟有線電視也會走向 OTT，今天若提出任何規範一樣會影響 OTT。重點是 NCC 有沒有辦法管理境外頻道？而被阻擋的人，有沒有辦法可進行申訴？</p> <p>2. 解決境外頻道與解決盜版某種程度是一樣的，方向相同只是力度不同，因為境外頻道很多利益關係要考量，盜版網站並不需要，而且盜版網站一看就能發現。境外網站與盜版網站某些程度相似，網站可細分為三種層面，第一種為一看即知的盜版網站，第二種是藉著使用者分享平台，例如 Dailymotion，第三種為境外頻道，例如愛奇藝、Hulu。所以應該先解決盜版，而且能從盜版找到與 ISP 工作的經驗。台灣是一個很自由的國家，但政府從未進行表態，至少消極的作法可列出到版網站的清單，積極的作法則可像澳洲政府，鼓勵業者形成聯盟，然後去告這些網站，拿了 court order 請 ISP 阻擋。</p> <p>3. 若以 OTT 業者的看法會認為這是一個混亂的市場，只是先卡位，問題是能撐多久，除了說服股東願不願意繼續花錢，再來就是環境友不友善，如果在未來幾年覺得環境太不友善了，所謂太不友善就是政府的不作為也是一種不友善的狀況，那就會撤掉，錢可以投資到更有效率的地方，就讓世界各地的平台都進來台灣，要看公視的節目就去 Netflix。</p> <p>4. 對於 NCC 的話，完全是看這個單位給自己的使命，因為 NCC 跨了好幾個部門，是最適合做整合的。所以要看 NCC 有沒有決心做，你的決心像要管 Uber 一樣就會有用。意思是說，因為今天 OTT 業者跟電視台業者沒有組織起來上街頭，是我們覺得這件事情可以更有效率地去解決。</p> <p>5. 最後是建議 NCC 或相關單位在處理 OTT 盜版時，要思考怎麼處理，例如封阻 ISP、DNS，或限制頻寬也可以，其實有很多技術上的事情可以做，但政府現在沒有一個可以對話的人，沒有人想當壞人，建議應該要思考不作為的成本。</p>
--	---

資料來源：本研究製作

(3) 對於廣電內容監理是否應考量促進多元文化及保障弱勢族群之公共目標？通訊傳播主管機關所應採取之具體作法建議為何？

表 30 問題 3.3.3 意見回覆

單位別	回覆意見
財團法人卓越新聞獎基金會	當然應該。讓壯大的公廣集團承擔此些任務。
華視	1. 應該，但不應硬性規定，可從柔性誘因著手，例如相關節目補助申請。 2. 建請政府能廣編預算捐助公廣集團，以製作能夠促進多元文化及保障弱勢族群的精彩節目，期豐富華視之節目內涵，並造福觀眾。
民視	1. 民視是自負盈虧的商業電視台，關於促進多元文化及保障弱勢族群的公共目標，應屬政府編列預算補助之公共電視台設立之宗旨及目的。 2. 主管機關應同意由公共電視為主，製播符合多元文化及保障弱勢族群的節目內容。
中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會	多數廣電媒體係屬自籌經費、自負盈虧的商業電視台，因此，維持商業營運係該等電視台的首要目標。關於促進多元文化及保障弱勢族群之公共目標，應屬政府編列預算補助之公共電視台設立之宗旨及目的，通訊傳播主管機關應要求公共電視製播一定比例符合多元文化及保障弱勢族群之節目內容。
綠色和平台灣文化廣播電台	多元文化、弱勢保障，應多做補助。
人生廣播電台	人員進用保障
基隆廣播公司	尊重目前社會倫理秩序、潮流，製訂規則管理。

資料來源：本研究製作

(4) 通訊傳播主管機關就加強、督導傳統廣電媒體之媒體識讀工作，自責無旁貸。然而，除補助各廣電事業辦理閱聽人媒體識讀教育活動、以及持續與公協會合作，強化新聞自律外，通訊傳播主管機關是否尚有其他應行之作為？

表 31 問題 3.3.4 意見回覆

單位別	回覆意見
財團法人卓越新聞獎基金會	協助倡議媒體識讀的 NGO 獲得更多社會資源，以第三部門的他律來協助產業自律。
華視	可研擬相關懲罰法案，例如針對公務員有相關職務法律，新聞從業人員也可設計相關罰則，提高播報不實新聞的後果。
基隆廣播公司	應派員列席公、協會理監事及大會會議。

資料來源：本研究製作

(5) 關於網際網路上各類新興媒體之不實訊息問題，除鼓勵相關事業加強自我問責、事實查核等外，通訊傳播主管機關是否應採取更進一步之對策？

表 32 問題 3.3.5 意見回覆

單位別	回覆意見
財團法人卓越新聞獎基金會	協助相關 NGO 向各方募集資源，持續進行事實查核。
華視	1. 新興媒體無相關職業身份，或許針對事業體提高罰金，較能遏止。 2. 建請研擬並採取適切之監理政策，並且一旦違反規定即予嚴罰。
民視	假新聞或假訊息的傳遞 應該請主管機關嚴加管理，問題是網際網路上的很多假訊息來源如果來自於境外，例如中國網軍，NCC 能管得了？諸如此類在管理上會面臨的實際問題，才是主管機關應該思考的重點，至於新聞媒體使用這類假訊息的狀況，以民視新聞為例，我們都會自我審核而且嚴格篩選，甚而確實求證，並不會淪為假訊息利用的工具。
綠色和平台灣文化廣播電台	多查察不實謠言，更正視聽。
淡水河廣播電台	依法規定
基隆廣播公司	贊成立法從嚴取締。

資料來源：本研究製作

第三節 業者意見歸納

一、 事業經營相關問題

在共通意見部分，幾乎所有業者都主張政府應該嚴格取締盜版，以避免侵蝕合法業者的利潤。另外，鬆綁法規、活化經營，也是業者的共同希望。

在不同業者的意見部分，對於無線電視面臨的困境，無線電視業者大抵認為，無線電視是視聽內容產製的領頭羊、為重要產業，也是民眾公共服務的主要來源，政府應該保護與輔導。因此，主管機關應鬆綁廣播電視節目不得廣告化及贊助置入法規，拉齊各平臺管制。再者，網際網路內容之社會影響力變大，但目前僅得以非通傳會主管之法令管制與處罰，建議政府應立專法處理。此外，關於整體產業競爭層面，目前只有少數集團代理的衛星頻道可以每月收到合理的授權費，合理的市場分潤機制亟待主管機關建立；尤其，無線電視與有線電視之間，也應建立一套完整且公平的上下架機制，以健全市場。

有線電視業者則認為，目前有廣法的僵化限制仍多，會限制有線電視業者的經營彈性，導致市場上以價格競爭為主，而非服務產品的競爭。尤其，目前產業的服務面已經轉變，業者多提供多元的 bundle 式服務與 OTT 服務，因此建議主管機關可修改法令，例如

解套黨政軍條款、結構管制、費率管制、購物頻道數量等，以提升業者於數位匯流中的競爭力；特別是應提振有線電視業者收入的來源，以使業者更多投入於寬頻的建設。

衛星頻道業者則表示，我國視聽媒體產業的分潤機制未建立，有線電視業者在垂直產業鏈上的利潤競逐，使頻道業者收入未見增加，難以製播優良節目。基此，頻道業者也反對分組付費政策，認為此將會大幅減少業者收入，導致惡性循環。

OTT TV 業者則表示，全球對 OTT TV 的定義仍然模糊，因為目前 OTT TV 產業正在積極發展中。相關公協會則表示，OTT TV 業者志在數位浪潮中打破傳統視聽媒體產業的侷限與框架，結合各周邊各產業，打團體戰，走出一條新路。

無線廣播業者則多表示，該產業目前已沒落，廣告收入銳減，因此多朝向保守經營策略，或以中老年人銀髮族及勞工階層為目標聽眾。基此，主管機關應致力於應鬆綁法規，活化業者經營。例如，政府應要求上市的手機必須內建廣播接收晶片，以保存產業命脈；另也建議政府應儘速推動數位廣播的升級。

二、 經營營運與市場競爭相關問題

在共同意見的部分，各類業者都主張應簡化評鑑換照的機制與行政作業，也都同意拉長執照的效期。另外也再次呼籲，政府應致力於透過 ISP 電信業者實施網際網路之邊境管制，以強化取締非法的盜版影音內容。

首先對於評鑑換照部分，無線電視業者認為，現行管制流於表面，罰款過低，無嚇阻作用，因此建議，評鑑換照時已繳交之文件可不必重複或簡化提出；執照部分也應改採一事業體一張執照的簡化方式；尤其對於已公開發行之電視臺，因已可於公開資訊站網站上查得財報，建議可免或簡化重複申報財務資料，亦可鼓勵業者公開發行。此外，應調降或刪除「許可費」等規費，降低業者負擔。對於產業競爭與經營上，則建議主管機關能建立有效制衡系統業者的強勢壟斷，並建立公平機制，以為產業之長治久安發展，例如，系統經營者無正當理由不得拒絕頻道上架，也不得片面將頻道下架或移頻。此外，系統經營者應提出合理之規劃理由，並經嚴謹之審查流程，始得將頻道下架或移頻。另外，針對內容管制，主管機關應對所有內容一視同仁，不宜有無線有線及網路的差別待遇；而政府若無法公平管理 OTT TV 平臺，就應該齊一鬆綁各業者的管制。

關於評鑑換照，有線電視業者建議，可將評鑑之項目融入於通

傳會的日常業務監理中，定期管理，並採自評與評鑑輪流進行，可節省行政與人力成本。而關於經營與產業競爭層面，有線電視業者則認為，未來所有的服務都將向網際網路匯流，則國界與地理市場都將消失，政府最重要的任務是思考如何讓產業活下去，也即，應拉齊各平臺之管制標準，建立公平競爭的環境，尤其面對 OTT TV 之競爭，應先從鬆綁有線電視之管制開始；尤其，考量我國業者多小而美，規模與其他國家不同，在與 OTT TV 競爭的環境下，應擴大有線電視的媒體市場與規模，以爭取綜效。此外，OTT TV 是個人市場，傳統有線電視等平臺則是以家戶為單位，兩者的滲透率或普及率基礎不同，主管機關應正視計算與比較的問題；再者，若 OTT TV 係以固定收費制度，則建議主管機關可採取登記制管理，以保障消費者權益；並且，稅賦公平是公平競爭的第一步，合法的 OTT TV 業者，應負有繳稅義務，建議政府對於外國 OTT TV 業者亦應一同課稅，且應思考如何吸引國外 OTT TV 於我國落地設籍。在具體管制上，有線電視業者則強力主張，有線電視頻寬為私有財產，所有的頻譜資源都是花錢建置而來，頻道授權也涉及多方利益，政府應尊重頻道授權協商之商業機制與費率定價權，萬不可推動強制仲裁；而關於頻道上下架之管制，建議主管機關應該採取最小管制原則，如頻道下架採取許可制，頻道上架及異動採取備查制等。

衛星頻道業者的意見則聚焦於有線電視平臺的行為管制面：其一、頻道業者主張應落實有線廣播電視法第 36 條第 2 項之規定，以公告訂戶數為計算授權費之基礎。其二、系統商制訂有廣法第 37 條第 1 項之上下架規章時，應事前與頻道商進行協調並徵得同意。其三、視聽媒體平台應該在上、下架及排頻權上中立化，且至少應該由頻道與平台協商，並經頻道同意才可進行排頻；平台之權利不應大到隨時可任意變更或撤換頻道，以避免不當之運用。

OTT TV 業者則認為政府不應於現時點管制 OTT TV，主要原因有三：其一、我國政府之行政能力其實無法管理 OTT，畢竟台灣是自由市場，不能阻擋外國業者，反而要思考如何輔導台灣的業者，並鍛鍊好自身本質，於市場上站好站穩。其二、OTT TV 的發展軌跡，將與十年前音樂產業的發展路徑如出一轍：也即，若技術成熟了，就會出現像 Spotify、KKBOX 將業者，音樂產業做了十年才完成；而現行 OTT TV 就如同過往線上音樂相關的 Kuro、Ezpeer 有著相同的發展，OTT TV 仍需要幾年的發展才會塵埃落定，政府不應急著想定性或管制。其三、如何管理 OTT 不是問題所在，重點是幾年後市場上還有多少業者可存活，並能抵禦其他業者。此外，若政府真的要進行 OTT TV 的管理，則各類監理、發放執照、課稅義務等，建議境內境外應該要以相同標準處理。

最後，廣播業者則認為，評鑑換照應減少繳交之資料；且衛生法規相關違規紀錄不應納入評鑑換照審查項目；而評鑑換照審核機制應有產業代表參與。

三、 關於內容產製與內容治理面相關問題

無線電視業者認為，政府在促進內容產製的主要工作，仍在於解決盜版猖獗，以及促進著作權利的管理機制，具體方向上，例如政府可整合全國各影視音三大產業之相關協會或團體，共同建立與 Apple 與 Google 兩大國際作業系統商之臺灣分公司的溝通與 APP 審核機制的管道，若能協助合法業者訂定 APP 上架 iOS 的 APPs store 與 Android 的 Play 商店時，需獲得國內各產業相關協會或團體的同意，方能上架的審核程序，以杜絕兩大 OS 系統因長年來施低度管制 APP 審核上架的舉措而侵犯了國內影、視、音產業的智財權與商業利益，並遏止盜版。此外，在經營彈性與收入舉措上，建議鬆綁及合理化現行法令管制，增加經營彈性與公平，包括廣電法第 16 條節目類型、第 17 條節目播放時間比率、廣電法第 19 條本國節目自製率等規定；並建議調整廣電法 31 條，讓無廣與衛廣廣告播送時間齊一為六分之一，政府尤應改善不同平臺間監理標準不一的情性；政府也應樹立政策，確保無線電視業者自廣告、置入性行銷、冠名及多元化經營等擴大收入。而考量無線電視台廣告收入已日益減少，現有的節目自製費用成本高，且主管機關依廣播電視法嚴格管制及裁罰，政府應思考協助無線電視台在有收費的平台或通路上，應與其他同樣競爭的衛星頻道一樣得以取得應得之收視

費用，以增加活水。也即，關於必載，無線電視業者建議主管機關將所有無線臺頻道都予以必載，以提高收視能見度，並維持業者生存；此外，必載於有線電視「免付費用」部分，也應予調整。在整體輔導獎勵上，無線電視業者建議政府應修正建築法及電信法，以保障用戶直接接取無線電視訊號權益；並宣導設立無線電視天線，以利閱聽眾可直接收看商業無線電視臺。另建議政府可思考將第二單頻網提供給無線電視業者來做 4K 應用；同時，建議政府可建立共同傳輸平臺，以節省業者播送成本；並建議政府提出鼓勵及獎勵業者提高無線電頻譜的使用效率方案，例如在 DVB-T 上全部採 HDTV 播出，提高頻譜效率。此外，政府應持續挹注資金，鼓勵無線電視事業製作優質節目；同時，考量目前相關的租稅優惠僅有「影視媒體專用器材設備或車輛進口免繳關稅」，建議主管機關應盡速訂定投資自製內容者之稅賦減免規範，以對影視文化產業輸出境外者予以獎勵、或依節目自製比例來減稅。關於內容管制，無線電視業者主張，目前其廣告等內容已設有節目、新聞、業務等自律委員會，各委員會並且外聘數位專業學者以供建言與諮詢管道，定期舉辦檢討會議，已有建立自律共管模式，政府應管得愈少愈好。

而公共媒體的意見部分，華視主張自己是「具商業經營的公共電視台」，同時建議政府能規劃、盤點其他法定任務或編列預算，

例如，教育部體育署「運動賽事錄影轉播案」，逕交華視執行，以為國家培育更多運動明日之星、促進運動人口及觀眾扎下根基。公視則表示，其兒童節目徵不到符合需求的案子，或是在產製過程中，覺得產製方能力不足；戲劇節目亦不容易徵到好的作品，給了預算卻無法產出好的內容。臺灣近年來內容產製的能量被稀釋許多，令人憂心。必載部分，除支持公廣集團（包括華視）五個頻道於有線電視平臺完全必載並且定頻外；為了能讓全民皆可收視臺語頻道，希望能必載臺語頻道，並且定頻。整體補助影視產製部分，建議文化部與通傳會可擔任橋樑的角色，進行跨部會溝通協調，例如有些節目製作經費是來自於科技部，但不同領域間很難對話，文化部應該擔任仲介的角色，說明內容產製如何運用科技等。在內容管制上，則建議政府能調整公視節目普級製播相關規定，讓節目內容可以完整的呈現人生百態。

關於必載規範，有線電視業者則主張，應維持現行必載範圍，且應區分公共利益程度不同之公共與商業無線電視台，適用不同之保護規範。對於內容產製的義務與輔導獎勵，有線電視業者建議，對於 OTT 業者也要課與在地化自製內容之義務。另一方面，也建議有廣特種基金可規劃用於刺激有線電視產業的創新；而相關之補助應由有廣特種基金中規劃，而非新設基金。租稅優惠部分，則認

為租稅減免比補助更為實惠，故與其透過文化部補助，不如考慮租稅補貼；而租稅補貼牽涉到跨部會協調，產創條例的申請檢核程序複雜，建議政府可以簡化相關項目。

對於必載，衛星頻道業者則主張，基於公共服務精神，有線電視系統應免費必載特定之公共服務頻道，但應以公共電視、客家、原民等非商業、無商業廣告性質之頻道為限。對於彈性經營與增加收入活水部分，也建議主管機關調整商業置入辦法，使業者增加營收。關於租稅優惠，衛星頻道業者也認為，目前僅有「影視媒體專用器材設備或車輛進口免繳關稅」措施，故建議政府應訂定內容製播的相關租稅優惠辦法。最後，關於內容管制，衛星頻道業者則強調，多數廣電媒體係屬自籌經費、自負盈虧的商業電視台，因此維持商業營運係該等電視台的首要目標，而關於促進多元文化及保障弱勢族群之公共目標，應屬政府編列預算補助之公共電視台設立之宗旨及目的。

OTT TV 業者則認為，目前我國內容產製所遭遇到的困境為，廣告市場逐漸由傳統媒體流向網路，網路上大部分流量又被外商拿走，並且還有盜版問題。對此，關於內容的輔導獎勵上，OTT TV 業者建議仿照韓國，先訂定多年計劃，以創投方式為主，在收到提交計畫案後，委員會將計算提供多少資金，事後若賠錢則不追究，

賺錢則會分紅；同時，政府補助並非不好，是在於規劃不具有前瞻性，計畫應以長期作為規劃，否則看不見未來性。也即，目前我國大多新媒體平臺僅是將電視內容移到網路播放而已，缺乏新意，台灣是腹地極小的內需市場，對於內容產業而言，現在是個「瞬間全球化」的時代，只要將內容放到網路上就是全球化，強者恆強，面對數位與網路的崛起，如何與如 GOOGLE、APPLE 等國外業者競爭，重點在於內容品質夠不夠好。此外，台灣過去有許多熱門的戲劇，但沒有出現過真正的「智財策略」(intellectual property, IP)，成功的 IP 是可以流傳許久，且能跨界跨領域，在各領域受到歡迎，例如日本的七龍珠、小叮噹等，時間流傳久，並且橫跨漫畫、電影與遊戲等各領域。台灣沒有成功 IP 的原因可能在於市場不夠大、業者都在各自領域中經營並未合作，以及短視的經營方式。有協會致力於透過內部分享，共同合作，例如尖端出版社的《返校》，該協會有投資拍攝電影，也想做成網路劇，搭配授權音樂等，不用透過政府即可讓協會成員雨露均霑，共同發展。在國家整體戰略部分，政府需思考應如何看待內容產業的發展，這與國安問題有關，目前 30 歲以下的年輕人很熟悉中國的簡體字與用語，流行與或網路用語就是國力象徵；以文化面而言，台灣年輕人假如未來只收看陸劇、韓劇，則台灣文化的未來在哪裡？影視產業對內負有文化傳承意義，

對外是國家的代表，影視作品如同企業品牌，沒有品牌很難吸引投資。具體措施上，建議政府應該鼓勵電視台（頻道）合併，數量太多產業活不下去，以產業現況而言，無法撐起這麼多頻道，與其讓他們各自宣布倒閉，不如鼓勵整合，如果能讓一兩百個頻道縮小成有競爭的 20 至 30 個頻道，則可以獲得較多廣告收入，獲利變好才會製作比較有誠意而不是敷衍的自製內容。關於促進內容產製環境，建議要求國外廠商的機上盒、Smart TV 能夠內建台灣的 APPs 或媒體，假如軟體沒有違法，建議可以用 bundle 的方式綁機上盒，讓台灣的內容有上架的機會；另一方面，台灣很難出現大型影音平臺，比較能夠著力的是產製獨特內容，然後至國外平臺播出，要與國外接軌還是要靠 OTT，建議政府透過政策或者宣導，由政府出面去跟國外平臺談合作較為有利；所以，OTT TV 業者也反對由政府打造一個台灣的影音 OTT TV 平臺，因為沒有人想看政府作的平臺，政府可以獎勵補助，而不是自己去做，政府思維不夠娛樂化，若由政府主導將會受限，再加上政府會輪替，政策方向可能轉變，最好的方式是政府退居在後，不要自己出來做。關於補助與租稅優惠方面，發展影視產業需要整個政府跨部會的合作，經濟部、工業局、科技部、觀光局都應該要一起參與，這不只是文化部或者 NCC 的工作而已，以韓國為例，因韓劇流行而讓全世界的人都憧憬韓國生活，

進一步帶動觀光，韓劇的成功不只在於明星的產值，而是連帶推廣韓國汽車、手機，食物、觀光景點等產業，這才是韓流成功最大的獲益。再者，戲劇是商業極致的展現，戲劇或綜藝節日本來就可以傳達品牌的廣告價值，建議政府應鼓勵企業贊助影視內容，給予其減稅優惠，藉以活絡影視產業。

最後，無線廣播業者對主管機關提出五點建議：其一、放寬電臺股東持有廣播事業的股份數持股比率。其二、放寬廣播廣告時間限制，以廣告時間總量管制方式進行規管。其三、廣播電視法第 43 條與第 44 條之裁罰應符合事業規模的比例原則。其四、降低無線廣播電台頻率使用費收費費率。其五、為廣播產業營造有利於經營與長遠發展的環境，包括調幅、調頻廣播電台的轉型與升級等。

第五章 數位經濟下我國傳播匯流法制前瞻革新規劃之未來方向研析及建議

第一節 傳播匯流法制前瞻革新規劃之未來方向概說

一、匯流時代傳播政策核心價值

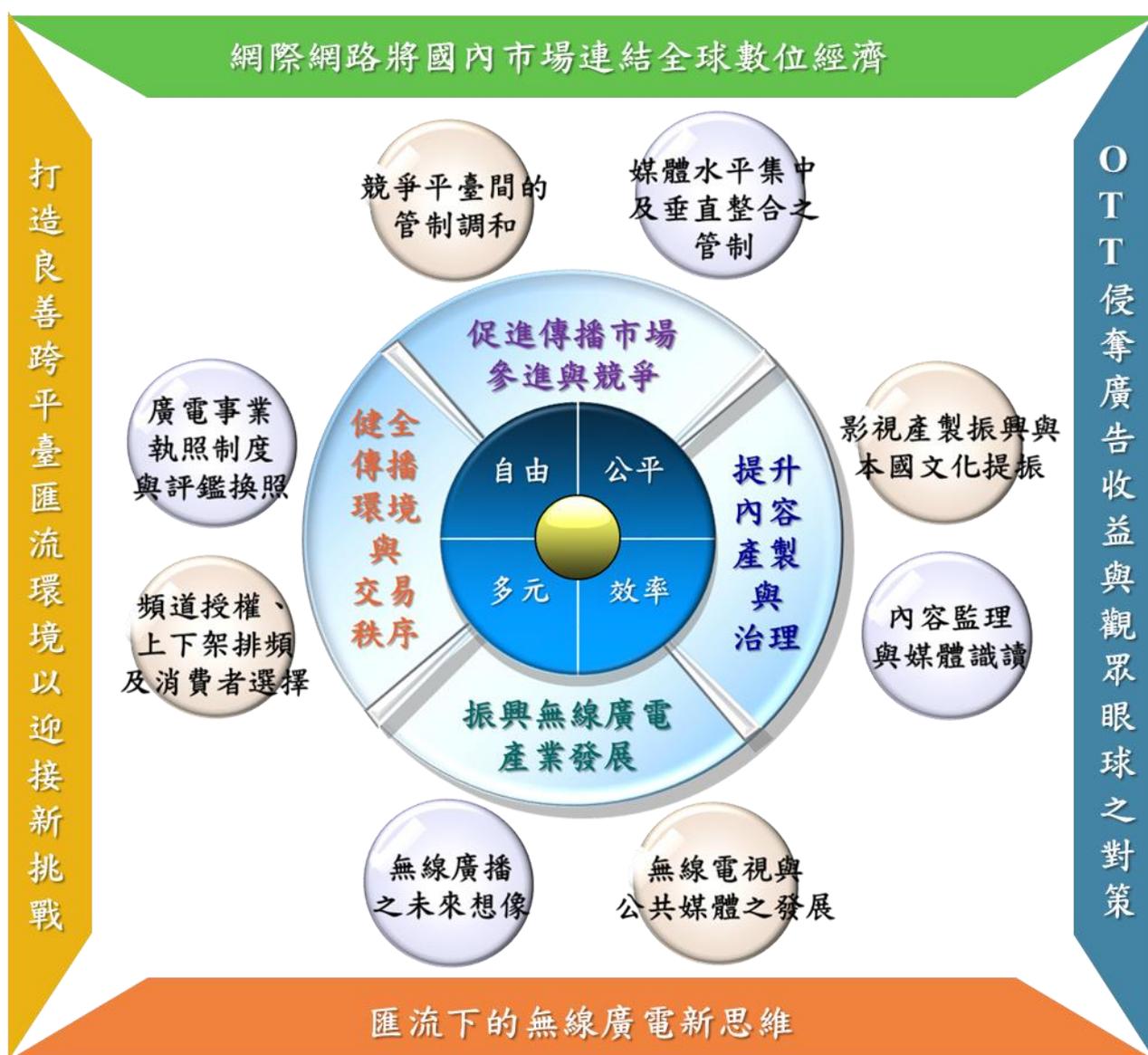


圖 2、匯流時代傳播政策的核心價值、策略想像與諮詢議題同心圓

資料來源：本研究繪製

如前言所述，在數位經濟浪潮下，網際網路無遠弗屆的傳輸特性，使得視聽傳播產業經營思考及政府機關於監理上的思維，都必須以重新納入更大的時間與空間跨度；但面對如此迅速且繁複多面向的變化調和，以重塑治理架構的同時之際，本研究認為仍宜應就傳播政策之思考與形塑，先提出與整體憲政架構、基本人權與自由價值與社會文化意涵間相互扣連的基本核心價值，以作為整體思維架構論述和與社會各界對話之基礎。

本研究提出以下四項核心價值-「自由」、「公平」、「多元」及「效率」，並依此四項核心價值，延伸出四項策略思考-「鼓勵傳播市場參進與競爭」、「健全傳播環境與交易秩序」、「促進內容產製誘因與治理」、「振興無線廣電產業發展」，每項策略思考並皆再依據現況與挑戰的盤點，及對策初步的研議，提出兩大類之徵詢議題、每類議題再將提出三到五個徵詢問題，供各界參酌、討論與意見回饋。

（一）自由

憲法第 11 條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」從而司法院大法官釋字第 509 號解釋理由書認為，「憲法第十一條規定，人民之言論自由應予保障，鑑於言論自由有實現自我、溝通

意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障。」

在傳播脈絡下，關於言論自由所保障的意涵，歸納我國司法院大法官歷次解釋，大抵還可歸納為三種不同的自由。

其一為廣電自由。司法院大法官釋字第 364 號解釋理由書明白表示：「廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第十一條所保障之範圍。」因此，廣電事業「...享有傳播之自由...，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事」，而「國家應制定法律」，一方面「藉此謀求廣播電視之均衡發展」，另一方面，同時也保障使用廣播電視的「民眾亦得有更多利用媒體之機會」。

其二是通訊傳播自由。司法院大法官釋字第 613 號解釋理由書闡明：「憲法第十一條所保障之言論自由，其內容包括通訊傳播自由，亦即經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之自由。通訊傳播媒體是形成公共意見之媒介與平台，在自由民主憲政國家，具有監督包括總統、行政、立法、司法、考試與監察等所有行使公權力之國家機關，以及監督以贏取執

政權、影響國家政策為目的之政黨之公共功能。鑑於媒體此項功能，憲法所保障之通訊傳播自由之意義，即非僅止於消極防止國家公權力之侵害，尚進一步積極課予立法者立法義務，經由各種組織、程序與實體規範之設計，以防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由通訊傳播媒體之平台表達與散布，形成公共討論之自由領域。」因此，通訊傳播自由一方面保障民眾使用各種通訊傳播媒介發表言論的自由；也保障通訊傳播媒體行使監督政府的功能；更進一步藉由行政組織（例如通傳會之任務與功能）與相關法律制度的設計，保障資訊不被壟斷、以及多元意見的傳播。

第三，則為新聞自由。司法院大法官釋字第 689 號解釋理由書說明：「...為確保新聞媒體能提供具新聞價值之多元資訊，促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，新聞自由乃不可或缺之機制，應受憲法第十一條所保障。」是故，新聞自由乃為確保本政策諮詢文件所涉及的傳播事業，有關形成公眾意見與發揮「第四權」功能，以貢獻民主社會。

除了言論自由以外，憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」司法院大法官釋字第 514 號解釋理由書提及：「人民營業之自由為憲法第十五條工作權及財產權應予保障

之一項內涵。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從事一定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事營業之時間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產權之保障，人民並有營業活動之自由，例如對其商品之生產、交易或處分均得自由為之。」就此觀之，傳播事業的營運活動與一般企業並無差異，受到憲法上營業自由或經營自由的保障。然而，傳播事業基於前述言論自由下諸多內在界限、與外部的制度要求，可能會同時受到一般競爭法及傳播部門法律的雙重限制³³。從另一個角度說，營業自由的內涵，其實包括了以機會平等的競爭環境為前提，保障傳播事業「參與競爭」的自由。基此，政府除應保障傳播事業競爭自由或實質的商業自由，不受到不公平的侵害，例如公平交易法中限制競爭與不公平競爭的對處等；可能更有積極透過矯正措施，創設並促進公平競爭環境的責任³⁴，例如廣電三法中的結構管制（market structural regulation）與行為管制（market conduct regulation）等。

尤其，傳播市場因為「數位匯流」的影響，而有更多傳統屬於「異業」的服務參與，例如電信事業提供 IPTV 服務、網際網路上
的新媒體事業開始透過高速網路提供影音串流服務等，因此致使傳

³³ 石世豪，〈電視無疆界？—歐洲化與商業化趨勢下的德國電視法制新秩序〉，《廣播與電視》，第 1 卷第 4 期，頁 69-70（1994）。

³⁴ 詹鎮榮，〈民營化後國家影響與管制義務之理論與實踐—以組織私法化與任務私人化之基本型為中心〉，收於：詹鎮榮編，《民營化法與管制革新》，頁 131-132（2005）。

播市場的邊緣模糊化、也擴大了傳播市場的範疇。

面對此百花齊放的競爭趨勢，政府應樂見其成。通訊傳播基本法第 6 條因而規定：「政府應鼓勵通訊傳播新技術及服務之發展；無正當理由，不得限制之。(第 1 項) 通訊傳播相關法規之解釋及適用，應以不妨礙新技術及服務之提供為原則。(第 2 項)」即是要求政府對通訊傳播服務與產品創新給予支持、鼓勵與發展空間。因此，舉凡是技術與設備的革新，或是如網際網路上新興應用服務等，政府應衡諸各項因素，給予最大的寬容、並適時運用輕度管制(light touch)。

同時，政府也應隨時做好準備，防範任何可能發生的市場失序現象、甚至傳播媒體霸權及意見強權的產生。基此，通訊傳播基本法第 13 條要求通傳會應就通訊傳播健全發展、維護國民權利、保障消費者利益等事項提出績效報告，希望透過通訊傳播產業的競爭，促進消費者與國民的長期利益。

(二) 公平

承前述營業自由中有關競爭自由的說明，也即在落實上，政府的責任不僅止於防護與監管，對市場的正向發達，也應積極透過各類措施加以促進。具體而言，隨著數位匯流的發展，使用不同技術的載具因數位化、網路協定(Internet Protocol, IP)化，而可載送同

樣的內容，傳統電信跨越藩籬進入廣電市場、提供 IPTV 服務就是最好的例子。因此在匯流時代，政府面對欣欣向榮的技術革新，也應符合通訊傳播基本法第 7 條本文「政府應避免因不同傳輸技術而為差別管理」之規範，對異質網路給予平等的管理。

而平等的管理，包括許多面向，諸如開放市場的參進，允許各類傳播事業自由進入市場，並進行實質有效的競爭。關於競爭，傳播媒體具有與其他產品或服務不同的特殊性，也即，除了市場面的「經濟競爭」(economic competition) 之外，傳播媒體另有意見與思想面的「編輯競爭」(editorial competition)。對於前者，各國政府透過創造適於經濟競爭的環境，以促進創新與進步；而後者則是運用制度，確保媒體、文化或語言的多元³⁵。

在設計我國傳播市場的治理架構、與確立競爭秩序時，必須同時留意避免市場的扭曲。例如世界各國政府大抵都針對各國國內的公共媒體進行不同形式的國家補貼 (state aid)，甚至為確保各國國內文化的傳承暨影視內容的振興，運用公基金給予補助。雖然這種措施往往能挹注直接且有效的資金，維持公共媒體的營運能量，有助廣電二元體系的型塑，並確保公共媒體任務的運行，同時，又能厚植影視內容產業的發展，但亦必須確保預算來源、與包括對象、

³⁵ See Mark D. Cole & Silke Hans, *Guaranteeing Media Diversity at European Level*, in MEDIA OWNERSHIP - MARKET REALITIES AND REGULATORY RESPONSES 17, 20-21 (Maja Cappello et al. eds., 2016).

額度等補貼方法的公平性，以避免創造市場上的不公平，破壞整體產業的競爭。

最後，通訊傳播基本法第 12 條規定：「政府應配合通訊傳播委員會之規畫採必要措施，促進通訊傳播之接近使用及服務之普及。」第 13 條規定：「通訊傳播委員會每年應就...弱勢權益保護及服務之普及等事項，提出績效報告及改進建議。」因此，關於全國人民對於通訊傳播，也即包括傳播服務之普及與平等近用，不僅是通傳會，更是整體政府的首要任務。因此舉凡傳統廣電服務的普及，諸如無線電視電波的偏鄉涵蓋、原鄉的「共星共碟」政策、運用有線廣播電視特種基金加速偏鄉離島的有線電視數位化等，皆是各政府部門戮力推動的措施。

而在網際網路的數位匯流時代，政府部門的相關措施亦擴展到了網際網路之上，例如通傳會電信普及服務之「村里有高速寬頻」政策，規範電信事業提升全國偏鄉各村里可供裝 12 Mbps 以上之寬頻接取服務³⁶；行政院於 2017 年 10 月核定之「數位國家·創新經濟發展方案（2017-2025 年）」（以下簡稱「DIGI+方案」）中，也計劃高速寬頻服務涵蓋率於 2025 年達 2 Gbps，並保障弱勢家戶頻寬

³⁶ 王牧寰、王艾雲、李淑華、黃禾田、陳志宇、曾俐穎、廖祥丞，《提升偏鄉地區連網速率之普及服務制度研析期末報告》，通傳會 2017 年補助研究報告，頁 28-29（2017），網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18031/3923_38901_180312_1.pdf。

之寬頻上網基本權利；而行政院國家資訊通信發展推動小組(NICI)進行 2016 年至 2019 年的「普及偏鄉數位應用計劃」中，由教育部執行的「偏鄉數位應用推動計畫」等，則是從國民教育扎根數位素養；政府也同時推行有關身障者、婦女、資深公民等的平等近用政策，以期弭平數位落差，邁向數位包容的重要政策。

(三) 多元

憲法增修條文第 10 條第 11 項前段規定：「國家肯定多元文化」；而通訊傳播基本法第 5 條則規定：「通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展。」旨在確保傳播面能透過媒體多元，兼顧多元文化之發展。

文化產業與一般性的經濟產業不同之處，在於文化的最主要特點是包含對一個地區的經濟、社會、環境、人文乃至生活習慣、民主、自由價值觀等認同程度。文化的多樣性，就是世界的財富；文化的重點不僅在於掌握經濟生產及供應，更在於掌握在地多元化價值的意義。傳播媒體為公共領域的再現平臺，藉由理解並尊重社會間成員的差異，提供多元內容與資訊服務，讓不同文化擁有自由、多元、平等的呈現與對話機會，本研究認為，需促進與監督傳播媒體內容的多元表現，讓優質內容有更多露出機會，以維護多元價值與多元社群權益。

因此，文化產業當為重要的戰略產業，國家文化體現於影視內容，為讓閱聽眾得以選擇多元優質的本國內容，通傳會透過自製節目比率、新播率與主要時段等規範，鼓勵跨平臺及頻道事業間相互合作，集中製播優質節目，並促進流通提高本國節目露出機會，藉以提升本國自製節目質量，維護閱聽眾收視權益，保障我國文化傳播權，健全傳播產業之發展。

在全球化及網路無遠弗屆的浪潮下，無論是基礎網路進而延伸至應用服務呈現多元面向的轉型，已經成為我國邁向數位經濟發展的核心議題。而文化產業中的傳播媒體產業，在數位經濟時代下，真真切切需要面對轉型發展的衝擊。基此，本研究認為在傳播環境整備上，必須利用活用創新、多樣、不斷採用新興科技的傳播平臺，播送優質多元節目，以維護文化多元的呈現。

恰好，儘管傳播之途徑千變萬化，「內容為王」(content is king)仍是不離其宗的定律。內容產製又是典型的「資本密集產業」，因此各國政府在促進本國媒體多元與文化多元發展的手段上，也都採取各種優惠與引導措施，冀希引進更多的資金面活水，帶動產業的正向循環，例如，從創新服務與內容產製的租稅優惠或投資抵減、成立產業稅捐(industry levy)形式的影視振興基金、到融資信用保證、著作財產權設質融資、投資媒合及共同國際行銷等，不一而足。

通訊傳播基本法第 3 條第 2 項規定，行政院所屬機關依法辦理產業之輔導、獎勵，目的就是希望能為通訊傳播產業興利。

（四）效率

傳播所使用的稀有資源包括許多種，最重要的當然是無線廣播或無線電視賴以承載的無線頻率，也因此，無線廣播與無線電視相對的負擔許多公共任務。另外，有線電視與電信事業於鋪設其傳輸網路時，所使用到路權，傳統上也是屬於稀有資源之一；而網際網路上的新媒體提供服務時，必然使用到的網際網路位址（IP Address）與網域名稱（Domain Name, DN），也具有某種程度的稀有性。基此，通訊傳播基本法第 10 條規定：「通訊傳播稀有資源之分配及管理，應以公平、效率、便利、和諧及技術中立為原則。」指引政府應更有效率的運用公共資源。

另一方面，網際網路已迅速浸潤傳播產業，傳統媒體皆苦思發展網際網路新媒體，急起追逐網路原生媒體猛爆性的成長，深怕被時代所拋下。例如，越來越多的有線電視、IPTV 等多頻道視訊平臺向 OTT 上的視聽媒體看齊，開始提供只要接取寬頻網路就能使用的隨選視訊（video on demand, VOD）服務，甚至是以影音串流（video streaming）技術為基礎、而與傳統廣播電視頻道幾近同時（near-simultaneous）的「無所不在電視」（TV everywhere）服務。

因此在數位匯流情景下，各異質網路與多樣服務已突破虛實的界線，逐漸沒有「線上線下」之分——數位生活無所不在，以致於數位治理也應隨處所在。

然而，數位治理並非傳統由上而下的高權管理，此種思維已無法對應以網際網路為基礎的無國界、自由、開放的本質，因此網路社會需要的是治理模式的翻轉，轉向以「多方利害關係人治理模式」(multi-stakeholder governance model)，政府的職能必須逐漸轉變為共同參與、並與各利害關係人平等的角色，以深化政策議題的溝通協調、凝聚各界共識，打造新型態的公民社會為依歸。

也因此，關於整體政府跨機關之間的關係，傳播政策領域的政府與民間關係、以及國際合作的型態，都必須同步重新定調。通訊傳播基本法第 15 條規定：「為提升通訊傳播之發展，政府應積極促進、參與國際合作，必要時，得依法委託民間團體辦理。」此為數位治理下的公私協力、公民參與提供了一個非常前瞻又適切的框架。除此之外，政府各部會之間也必須要積極動起來，通訊傳播基本法第 12 條：「政府應配合通訊傳播委員會之規畫採必要措施，促進通訊傳播之接近使用及服務之普及。」即是強調跨部會協調的良善指引。

二、 匯流法制前瞻革新之政策目標與政策規劃

(一) 政策目標

傳播匯流法制前瞻革新規劃之未來方向所涉範疇，除傳統由通訊傳播主管機關所管轄之廣電範疇外，因應傳播科技的進展、服務的推陳出新、消費者使用習慣的變遷，應加以前瞻未來傳播環境的媒體產業、及其監管的必要性、妥適性、可能性、以及利弊權衡等。

因此，本研究範疇並不僅限於通傳會所轄、現行廣電三法所涵蓋的無線廣播、無線電視、有線電視與衛星電視等事業；隨著網際網路革命的加速，更應包括網路上孕育而生的新興媒體或議題，包括俗稱的 OTT 視聽媒體服務（以下簡稱「OTT TV」）、甚至更廣泛的視訊分享平臺（video sharing platform）、以及不實訊息（disinformation）等，包含整體政府所應執掌、治理的面向。

希望透過政策諮詢的論述、提問與意見蒐集，梳理出整體傳播產業未來的治理框架與政策。也即是說，除通傳會所應負責的事務外，關於整體政府或其他行政機關的權責範圍，皆一併包含。

(二) 政策規劃

1、 數位國家・創新經濟發展方案（2017-2025 年）

行政院同樣有見於高速寬頻網路帶動下「後匯流時代」的來臨、

以及各國政府開始積極對應數位經濟的趨勢，於 2016 年開始構思、策劃我國國家層級的數位經濟戰略方針，而於 2017 年 10 月核定「數位國家·創新經濟發展方案（2017-2025 年）」，期望透過該方案打造數位基磐，發展數位政府，實現保障數位人權之網路社會；同時發展創新應用，實現平衡發展之智慧城鄉，最後達成促進數位經濟成長之目標，以代表我國發展、創新、治理、涵容及各層面之向上提升的決心。

DIGI+方案以建構有利數位創新之基礎環境、鞏固數位國家基磐配套措施及打造優質數位國家創新生態為其發展架構，秉持卓越國家、創新經濟與智慧治理核心理念，透過打造堅實數位基磐，發展建立數位政府，實現保障數位人權之網路社會；此外，堅實的數位基磐亦能發展各類跨域創新應用，藉以實現平衡發展之智慧城鄉，從而促進產業導入數位創新，揚昇數位經濟價值，期能活絡各式數位創新應用。

盤點 DIGI+方案中與傳播政策相關之項目，如主軸一「建構有利數位創新之基礎環境」之「促進與維護通傳匯流市場競爭」、「加速通傳法規調和」與「檢視盜版問題」等；主軸二「數位經濟躍升」之「強化政策法制及管理機制，健全網路應用市場環境」、「建立輔導機制，引領業者投入產業轉型發展」與「推動原創內容及 IP 產

製應用」等；以及主軸三「網路社會數位政府」之「製播與近用多元影音內容」與「保障社會弱勢匯流服務近用權益」等，涵括「法制整備」、「市場環境」、「媒體近用」、「影視內容」及「網路影音平臺」五部分。

透過傳播匯流法制前瞻革新規劃之研析，檢視我國傳播媒體法制政策之未來方向，作為我國視聽傳播法制政策調修的重要基礎，並扣連 DIGI+ 方案政策目標，創造視聽傳播產業的友善法規環境，促進視聽傳播產業加速融入數位經濟的脈動，以完備全方位的數位經濟環境，共同打造優質的數位國家創新生態。

2、與數位通訊傳播法、電信管理法兩草案之關聯

行政院於 2017 年 11 月，經 3576 次會議決議通過「數位通訊傳播法」與「電信管理法」兩草案，並函送立法院審議³⁷。此二草案為通傳會因應匯流與數位經濟時代的需求，所提出的最新框架性立法草案。

首先，關於數位通訊傳播法草案，是根基於聯合國資訊社會高峰會（World Summit on the Information Society, WSIS）揭櫫的網路治理原則，也就是由政府、私部門、公民社群、學術及技術社群各

³⁷ 本研究以下所引用之「數位通訊傳播法草案」及「電信管理法草案」條文，皆是以行政院函請立法院審議的「政院版」為據。數位通訊傳播法草案及電信管理法草案，立法院第 9 屆第 4 會期第 11 次會議議案關係文書，院總第 379 號，政府提案第 16178 號（2017），網址：https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/04/11/LCEWA01_090411_00028.pdf。

自發揮角色，共同參與其制定網際網路之原則、規範、規則及決定程序，此即為一般所稱「網際網路治理」(Internet governance)內涵。由於「網際網路治理」跨越政府、私部門與民間各社群，故網際網路治理並非單一主管機關所能涵蓋，也甚至並非僅依靠政府的力量能全面處理，需仰賴多方利害關係人之多元、自由及平等，以自律為主之自我約束機制。因此，在規範上應有必要納入網際網路治理機制，賦予其基本框架及使用原則，同時也基於與既有規範之調適，強調跨境、跨產業、跨政府部門共同參與、以及既有實體規範之有效適用。

因此，在政府的角色調整上，基於網際網路治理之精神，公民參與、資訊公開、權利救濟及多元價值為重要核心理念；政府也需調整自身思維，多方面開放公民參與等機制，搭配我國經濟與社會活動形成之自律規範，不另行加諸行政管制手段介入管理網際網路運作，鼓勵民間自律及公私協力。基此，數位通訊傳播法草案是以「維持數位基礎網路合理使用」、「建立安心可信賴數位網路環境」、「保障數位消費者權益」及「服務提供者責任與自律」四個面向，以要求資訊揭露、建立問責機制、並在整體司法體系中提供保護他人法律之請求權基礎，朝向健全網際網路治理為目標。

引領轉換與帶進新思維的數位通訊傳播法草案，即與本文前述

所揭示的四大核心價值相符；尤其，關於網際網路之上的 OTT 傳播服務，原則上屬於同草案第 2 條所定義的「數位通訊傳播服務³⁸」，因此，同草案中有關保障數位人權、促進數位通訊傳播流通、維護數位通訊傳播服務普及與近用、以及發展數位經濟之相關措施，都有適用餘地。

其次，關於電信管理法草案，則是因寬頻化及數位化的網際網路革命趨勢，大幅翻轉現行電信法對於電信事業的規管體制。

其中，有關降低市場參進門檻的部分，一方面鼓勵事業參進電信市場，並給予經營彈性。另一方面，從先進國家發展經驗來看，匯流帶動新興數位服務需求、與基礎建設彈性與活用，將是確保數位經濟發展之重要基礎，因此同草案解除過往電信網路建設之限制，使企業均得以設置符合自身業務需求之電信網路，並自由研發新技術與設備，藉以充分掌握數位經濟發展機會；也就是說，允許業者透過自建或組合既設之電信網路，以靈活調度資源，並得就提供服務最適狀態進行動態管理³⁹，對於無線電視事業與纜線型的廣電事

³⁸ 參照數位通訊傳播法草案第 2 條第 1 款至第 3 款：「本法用詞，定義如下：一、數位通訊傳播：指以有線、無線、衛星或其他電子傳輸設施傳送數位格式之聲音、影像、文字、數據或其他訊息。二、數位通訊傳播服務：指提供公眾或他人使用數位通訊傳播之服務。三、數位通訊傳播服務提供者：指提供使用者數位通訊傳播服務之自然人、商號、法人或團體。」

³⁹ 電信管理法草案第 1 條第 1 項第 6 款規定：「本法用詞，定義如下：...六、公眾電信網路：指為提供電信服務所設置之電信網路。」同條第 2 項則規定：「前項第六款所稱設置，指以自己名義建置或組合既設之電信網路。」另參考同草案第 37 條之立法說明：「一、為落實主管機關核配電信資源時，公眾電信網路者所應履行之義務，尤其為鼓勵創新並因應未來多元化網路需求，本法已開放公眾電信網路之設置得採自建或組合既設之電信網路，以靈活調度資源；並得就提供服務最適狀態進行動態管理...」

業，也不啻是一則福音。

同時為確保網路及資訊安全之目標，除了傳統利用電信資源包括頻率及電信號碼所設置之公眾電信網路外，基於網際網路網網相連之特性，將諸如政府機關提供民眾使用之免費無線上網服務等實質提供電信服務之電信網路，均視為公眾電信網路，藉由課予一致性資安標準，以確保整體網路使用之安全、以及消費者的權益。

最後，此兩草案是為通傳會的既定政策規劃，本研究所撰擬之諮詢議題亦將與此兩草案相互扣連，冀能形成一致性的整全法制政策。

第二節 未來傳播政策的策略想像與諮詢議題

一、 促進傳播市場參進與競爭

(一) 競爭平臺間的管制調和

在數位匯流的情境下，有線電視與 IPTV 幾近可提供同等能量的視聽服務予消費者，因此長久以來，國內外都不斷有拉齊兩者管制的呼聲，以給予此二類業者公平的競爭環境(level playing field)。但隨著高速寬頻基礎建設的普及、網際網路革命與技術的進展，以開放式網際網路為基礎的 OTTTV 也不遑多讓，亦步亦趨而逐漸能提供不遜於有線電視與 IPTV 能量與穩定性的服務，因此，在可預見的未來，以消費者立場觀之，這三種視聽媒體服務平臺的服務品質 (quality of service, QoS) 差異終可能不分軒輊。基此，對於這三種視聽媒體服務平臺服務的利基、使用技術、服務特性等，應進行整全的考察，以辨析彼此的異同，達成前揭公平與效率治理的核心價值，並鼓勵各自或多角化整合型商業模式的發展，不僅促進有效且持續之競爭，帶動服務多樣創新的誕生。

1、 現況與挑戰

電信業者以及有線電視經營者在提供視聽平臺服務前，依照電信法及相關子法、與有線廣播電視法應取得經營許可執照；現行有

線廣播電視法也開放有線電視業者經營電信業務，而有線電視在近全面數位化之今日，亦多提供寬頻上網服務；OTT TV 則因為非屬廣電服務也非屬於電信服務，因此不適用前述相關規範。

由於目前僅有中華電信經營 IPTV 服務，也即中華電信 MOD，且交通部持有中華電信之股份，依據現行廣電三法中，廣播電視法第 5 條之 1、有線廣播電視法第 10 條、以及衛星廣播電視法第 5 條的黨政軍條款，中華電信不得經營廣電媒體；因此國內電信業者目前經營 IPTV，需依照固定通訊業務管理規則第 60-1 條有關經營多媒體內容傳輸平臺服務規定為之。要之，在多媒體內容傳輸平臺上架的頻道應依照廣電三法取得執照，因此，IPTV 業者除不得提供頻道節目內容外，也不得干預頻道節目內容服務提供者之內容服務與組合、銷售方式與資費訂定，也即必須成為完全的開放平臺，性質類似「被動載送」(passive carriage)、而非「積極參與」(active participation) 的平臺⁴⁰。

依據固定通訊業務管理規則，目前 IPTV 必須是完全的開放平臺，使得電信業者經營多媒體內容傳輸平臺服務，與有線電視系統以及 OTT TV 平臺處於不同的管制條件，因此長期以來獲利情形不

⁴⁰ 此種法定營運模式，類似美國 1996 年以前電信業者透過聯邦通訊法 Title II 公共載具(common carrier) 之規定而提供的視訊服務「video dialtone」。而電信業者在此方式下，不得自行選擇欲播送之視訊節目，也沒有節目編輯權，並欠缺廣告收入，當時鮮有業者選擇此參進方式。See PETER W. HUBER, MICHAEL K. KELLOGG & JOHN THORNE, FEDERAL TELECOMMUNICATIONS LAW § 13.7.1, at 55-6 (2nd ed. 2011 supplement)(2011).

佳。所以，如何完善 IPTV 在數位匯流下的法制環境，強化其經營彈性與確立可獲利的營運模式，將會是健全 IPTV 產業的重要課題。換而言之，於此首當其衝的，就是黨政軍條款的合理化調修與革新。

目前提供視聽媒體服務的 OTT TV 服務平臺尚未於通訊傳播法制或數位經濟法制下有明確的定位，雖然數位通訊傳播法草案中，針對「數位通訊傳播服務提供者」設有一定的基本規範，如消費權益維護與服務提供責任等，而 OTT TV 平臺服務概屬於「數位通訊傳播服務提供者」之定義而有適用餘地；但對比廣電三法及 IPTV 法制，是否需要對 OTT TV 平臺服務採取相關的視聽媒體平臺最低管制，例如營運之事前報備等以進一步維護閱聽眾或消費者權益，甚至包括無障礙接取的相關義務等，以在網際網路革新發展下，建立完整、健全的視聽媒體平臺治理政策，以完善視聽媒體服務的匯流環境，為政府面臨的挑戰。

此外，由於過往有線電視市場結構長期處於獨占或雙占的態勢；加諸有線廣播電視屬於分區經營的特許事業⁴¹，在各分區市場中，有線電視系統商因特許執照的設限而無法自由進出市場，執照數目非常有限；且經營有線電視市場的沉沒成本也非常高，咸認屬於進

⁴¹ 舊有線電視法第 19 條規定：「有線電視之經營，應申請中央主管機關許可。」2016 年修正前的有線廣播電視法第 18 條規定：「有線廣播電視之籌設、營運，應申請中央主管機關許可。」現行有線廣播電視法第 5 條規定：「經營有線廣播電視服務者，應經中央主管機關許可，並取得經營許可執照，始得營業。」雖法律文字規範為「許可」，但行政法院的見解則為「特許」。此容後「電事業執照制度與評鑑換照」乙節詳述。

入門檻相當高的產業，因此各分區市場內的有線電視服務價格，未有足夠的市場競爭而屬於獨占價格。繼而，為了防止有線電視系統商獲取獨占利潤⁴²，自 1993 年舊有線電視法初設以來，有線電視費率管制措施便一直存在⁴³。直到 2004 年第一家也是唯一一家 IPTV 事業「中華電信 MOD」的出現、2012 年及 2013 年通傳會重劃有線電視經營區並重啟受理新進事業與跨區經營、以及近年來 OTT TV 服務的蓬勃發展等趨勢，有線電視費率管制的正當性才逐漸受到關注與挑戰⁴⁴。因此，因應數位匯流下多元的收視環境，有線電

⁴² 關於有線電視費率管制的目的是基於防免獨占利潤的理由、與其歷史及經濟成因，我國與美國有許多可相比之處，相關研究請參江耀國，〈美國有線電視的費率管制〉，收於：江耀國著，《有線電視市場與法律》，元照，頁 117-118、161-168（2003）。

⁴³ 舊有線電視法第 43 條第 1 項規定：「系統經營者應於營運每滿一年之一個月前向中央主管機關申報收費標準，並依中央主管機關核准之收費標準向訂戶收取費用。」2016 年修正前的有線廣播電視法第 51 條規定：「系統經營者應於每年八月一日起一個月內向直轄市、縣(市)政府申報收視費用，由直轄市、縣(市)政府依審議委員會所訂收費標準，核准後公告之。(第 1 項)直轄市及縣(市)政府得設費率委員會，核准前項收視費用。直轄市及縣(市)政府未設費率委員會時，應由中央主管機關行使之。(第 2 項)系統經營者之會計制度及其標準程式，由中央主管機關定之。(第 3 項)系統經營者應於每年一月、四月、七月及十月，向中央主管機關申報前三個月訂戶數。(第 4 項)」現行有線廣播電視法第 44 條的規定，除刪除前揭第 4 項的規定外，其餘完全相同。然而，舊有線電視法雖於 1993 年完成立法，舊新聞局卻是從 1998 年才開始對有線電視費率進行管制。同上註，頁 151。

⁴⁴ 例如行政院於 2016 年函請立法院審議之「有線多頻道平臺服務管理條例草案」中，第 29 條第 1 項規定：「提供有線多頻道平臺服務之電信事業，於各直轄市、縣(市)之經營地區內之用戶數逾百分之二十五或其上一年度之營業額逾中央主管機關所公告之金額者，應依第三十條至第三十三條規定辦理。」第 30 條規定：「前條第一項之電信事業應於每年八月一日起一個月內向經營地區所在直轄市或縣(市)主管機關申報下一年度收視費用，於核定後實施。直轄市或縣(市)主管機關得函請中央主管機關代為行使核定收視費用之職權。(第 1 項)前條第一項之電信事業，其經營地區涵蓋二以上直轄市或縣(市)者，應向中央主管機關申報核定。(第 2 項)收視費用之申報、審議程序、審核基準及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。(第 3 項)」即是以「管大放小，重點監理」及「監理彈性」為原則，針對「提供經營地區之用戶數逾 1/4」及「上一年度之營業額達中央主管機關所定數額」之有線多頻道平臺服務業者，課與受費率管制的義務，以別於其他業者，而進行差異管理。有線多頻道平臺服務管理條例草案，立法院第 9 屆第 1 會期第 13 次會議議案關係文書，院總第 379 號，政府提案第 16577 號（2016），網址：

https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda/02/pdf/09/01/13/LCEWA01_090113_00065.pdf。整體以觀，針對市占率或營業額未達一定標準的業者，予以去管制（deregulation），則該草案的制度設計具有「不對稱管制」（asymmetric regulation）的概念與精神。類似觀點，請參陳人傑、江耀國、陳志成、巫國豪、許孝婷、王艾雲、曾俐穎、黃志雯、李淑華，《各國電信市場競爭分析與管制措

視費率管制的架構與內涵將直接影響消費者權益，也應加以重視與重整。

2、對策與問題提出

通訊傳播技術匯流下，使新興視訊內容與傳統廣播電視界線漸趨模糊，通訊傳播內容傳輸平臺日趨多樣化。而關於 IPTV 的現有對策與措施，在有線電視已近全面數位化的當前，有線電視與 IPTV 在數位匯流下兩者界線也已日益模糊，且隨網際網路蓬勃發展的 OTT TV 競爭下，通傳會在規範政策上是否要重新調整，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。

針對 IPTV，是否應適當調整開放平臺屬性之強制規範？當前有許多政策選項，諸如，其一、將有線電視法制朝向現行 IPTV 制度之精神設計，也即擴大「開放平臺」之精神至有線電視。具體的「開放幅度」從完全比照現行固定通訊業務管理規則之設計；到回復類似 88 年修正前之舊「有線電視法」第 32 條第 1 項「系統經營者應將可供利用頻道三分之一以上，交與頻道經營者經營...」之「商

施之研析》，通傳會 2016 年委託研究報告，頁 319 (2016)，網址：
https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17022/3500_35654_170221_1.pdf。

業頻道空間租賃」(Leased Commercial Access) 規範模式，皆可討論。其二、則是將 IPTV 制度朝向有線電視法制介接轉換，並同時正本清源地直面黨政軍條款所產生的問題。本研究認為，有線電視系統經營者透過其視聽平臺的特性、與平臺獨占或寡占的市場力量，可藉由控制頻道上下架、頻道位置等方式在相當程度上影響頻道節目播出內容，對言論市場的影響力不可謂不大，因此，只有在系統經營者依通傳會所訂定公平、無差別待遇之上下架原則辦理排頻，實施由訂戶自行選擇基本頻道之措施，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。

而黨政軍條款除直接影響 IPTV 產業的正常發展外，也同樣影響目前廣電三法中所規範廣電事業的正常營運，並干擾證券交易市場的買賣機制。基此，本研究認為，唯有全面性、全面地調整黨政軍條款的規範模式，視聽傳播產業才可真正邁向正常化經營的康莊大道。由是，通傳會規劃未來的調整重點概如採「實質控制理論」，限縮管制範圍，以及規範及裁罰對象改為政黨及政府機關(構)等；至於頻道商的相關管制，應否區分頻道類型，如僅限制新聞及財經頻道、製播新聞節目的頻道等，抑或不區分頻道類型而全體適用，通傳會將致力於與公眾溝通，並取得國民之共識。

其次，關於 OTT TV 平臺的政策，政府現有的對策，主要為如

何因應某些 OTT TV 平臺服務的網路著作侵權、如何鼓勵境外 OTT TV 落地、如何加強國內內容產製之能量等，以建構健全整體傳播發展之環境。至於未來的政策走向，或可參考正在立法院審議的數位通訊傳播法草案，該法立法總說明表示：「在寬頻網路日益普及以及各種終端連網裝置蓬勃發展下，網際網路使用者已非單純使用各項服務，同時也參與服務內容之提供，使得各式各樣創新應用服務與影視音內容興起，帶來新商機及挑戰。傳統以通訊傳播網路及電信服務與廣電服務作為主要規範對象之電信及廣播電視相關法律，除必需因應匯流而進行調整外，面對下世代通訊傳播發展，係以網際網路及全面數位化作為推動驅力，對於數位通訊傳播環境更應在政策及規範上進行優化及導入網際網路治理、鼓勵創新應用理念，以積極回應時代需要。」對於網際網路的治理，數位通訊傳播法草案採低度規範的治理模式，在立法政策上，該法不以直接的行政管制措施為規制，而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。本研究目前認為，OTT TV 平臺服務之治理，應遵循此大原則。

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。

最後，針對與消費者最切身相關的有線電視費率管制，首先本研究認為，在有線電視市場未達「有效競爭」(effective competition⁴⁵)之前，費率管制不宜落日或撤廢⁴⁶。其次，考量有線電視硬體建設已全面數位化而可提供更多頻道空間，以及更多元多樣及豐富的匯流整合服務供消費者選擇；而網際網路多元與彈性的收視服務，也逐漸改變過去成批模式僵化的情況，產業界也期能於生態鏈融入創新思維，消費者亦希望有多元選擇權，系統業者也渴望找回收視族群；未來 IPTV 服務若納入有線廣播電視法管理、以及新進系統經營者得跨區營運，則可期待以更整體性角度看待收視費率的管理。於市場競爭態勢逐步形成的同時⁴⁷，通傳會基於通訊傳播基本法第 1 條的精神，已陸續檢討調整有線電視收費模式，並經 2017 年 12

⁴⁵ 關於美國有線電視法上「有效競爭」的定義沿革與討論，請參江耀國，前揭註 42 文，頁 121-126；廖祥丞，《台灣有線電視資費管制制度之研究》，國立東華大學財經法律研究所碩士論文，頁 60-65、78（2015）。

⁴⁶ 由於價格管制是對於獨占市場失靈的傳統救濟手段，以提供相對於競爭市場存在的價格壓力。參見王碧蓮、胡志男、江亮均、陳人傑、李相瑜、張簡耀暉、羅山珊，《規範與調整獨寡占業者不當行為之可行政策作法—以電信事業主導者定價為例》，行政院公平交易委員會 2009 年委託研究報告，頁 12（2009），網址：<https://www.ftc.gov.tw/upload/806fb156-1b4d-4c0f-89e9-f06244fd3fd9.pdf>。因此在非競爭產業環境下，價格管制的制度設計經濟原理，都具有「抽租」(rent extraction)也即利潤擷取的目標，亦即管制者透過費率的設定，在產業投資利益與消費者間，取得社會可接受的妥協方案。See IOANNIS KESSIDES, REFORMING INFRASTRUCTURE: PRIVATIZATION, REGULATION, AND COMPETITION 112-3 (2005)。直言之，其實就是「為欠缺充分競爭之業務的消費者討回部分超額利潤」。用語參見劉孔中，〈電信零售價格調整上限制之研究〉，《科技法學評論》，第 4 卷第 2 期，頁 218-219（2007）。職是，整體的理路在於，若有線電視服務市場處於「有效競爭」，則可擔保有線電視事業可獲取獨占利潤，費率管制就失去正當性。

⁴⁷ 類似論據，請參陳人傑等，前揭註 44，頁 316-319。

月 27 日第 781 次委員會議通過「有線電視多元選擇付費機制規劃」草案在案⁴⁸，續於 2018 年 1 月開啟意見徵詢，希望促進競爭合理管理，並納入多元選擇思維，也降低中央及地方的監理成本⁴⁹。

⁴⁸ 通傳會，〈為因應數位匯流市場環境變遷，經多場焦點座談及年度費率審議過程參採各方意見，國家通訊傳播委員會研議有線電視多元選擇付費機制規劃草案，希冀兼顧民眾基本收視權益與產業發展，將公告並召開公聽會聽取各方意見與進行討論〉，新聞稿，國家通訊傳播委員會全球資訊網，2017 年 12 月 27 日，

https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&sn_f=38487（最後瀏覽日：2018/7/30）。

⁴⁹ 通傳會綜合規劃處，〈有線電視多元選擇付費機制規劃(草案)公聽會簡報〉(2018)，https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18011/3354_38574_180117_1.pdf（最後瀏覽日：2018/7/30）。

(二) 媒體水平集中及垂直整合之管制

廣電產業的競爭規範大抵計有兩種態樣，其一為規範廣電事業參進、退出與市占率等之基礎規範，稱為「結構管制」，具體而言，於我國公平交易法與廣電三法中，包括執照與換照規範、水平結合與垂直整合管制，訂戶數上限與整合頻道供應上限等；另一則為「行為管制」，此容待「頻道授權、上下架排頻及消費者選擇」乙節說明。結構管制的主要目的，當然是為了避免產業的集中，並有積極促進市場競爭的效果，是達成前揭促進有效且持續之競爭的主要手段之一；而無論是透過消極的維持、或積極的促進市場競爭，都是以市場競爭機制擔保競爭自由的核心價值，而為此類的管制的最終的目標。

1、現況與挑戰

事業之結合有水平、垂直與多角化結合等態樣，未免事業因結合造成市場集中，影響公平競爭環境，公平交易法第 11 條及第 12 條，是為事業之結合行為的一般通用規定，公平交易委員會並針對有線電視事業定有「公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明」，以利判斷媒體產業之產品市場、市場占有率，作為審酌處理相關案件的參考。

有線電視垂直整合可能產生的利益包括：促進有線電視數位化

發展，有助節目內容多元化，助於跨平臺產業之競爭，促進數位匯流發展與競爭以及提供消費者多元選擇⁵⁰等；垂直整合可能導致的不利益則有：有線電視頻道供應者拒絕授權、有線電視系統經營者拒絕播出之差別待遇行為，或藉此逼迫競爭者退出市場、參與結合或聯合行為而產生上下游市場閉鎖之情形等，因此需衡量事業結合之利益是否得與全體大眾分享，以消弭限制競爭之不利益⁵¹。

另外，有線廣播電視法針對媒體之水平結合亦有相關規範，該法第 23 條規定，有線電視系統經營者之間的合併需經過通傳會核准，通傳會則應考量促進市場有效競爭、保障消費者權益及其他公共利益之需要而為准駁。而為引進新參進者，並容許既有經營者合併、擴增經營地區，以使有線廣播電視市場得經由競爭而提供國民更多、更好的影視服務選擇，現行有線廣播電視法第 24 條已廢除舊法分區經營與同一行政區域及全國系統經營者總家數之限制。惟基於維持傳播內容多元之核心價值，系統經營者與其關係企業、直接與間接控制之系統經營者，規範訂戶數合計仍不得超過全國總訂戶數之三分之一。此外，關於媒體垂直整合上限之規範，同法第 25 條也持續維持「節目由系統經營者及其關係企業供應者，不得超過

⁵⁰ 公平交易委員會，公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明，2016 年 5 月 27 日，網址：<https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=212&docid=276>。

⁵¹ 劉孔中，《通訊傳播法：數位匯流、管制革新與法治國家》，臺灣本土法學雜誌，頁 243-244 (2010)。

可利用頻道之四分之一」的規定，以避免其與頻道事業之上下游整合造成限制競爭或不公平競爭之情事。

目前結構管制所面臨的法制政策挑戰蓋可分為「結合管制」與以有線廣播電視法為主的「水平訂戶數上限及垂直整合頻道播送上限」兩個部分。

關於結合管制，如同前述，公平交易法與有線廣播電視法針對有線電視產業之結合分別設有規範。而又依「公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論」(一)，涉及公平交易法第 6 條(現行條文第 10 條)之結合，如符合同法第 11 條之規定，應先向公平會申報事業結合，之後再向通傳會申請營運計畫書變更；而公平會將事先徵詢通傳會之評估意見。公平會界定有線電視相關事業之相關市場時，除依「公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則」辦理外，將一併審酌有線電視相關事業之商業模式、交易特性、經營性質等因素，進行具體個案之實質認定。然而，通傳會於審查時因法源依據不同，審查要素或內涵也隨之有所差異。在水平整合部分，依據有線廣播電視法第 23 條，除禁止委託經營系統商外，整合應檢具申請書及變更後之營運計畫，向通傳會申請核准；而通傳會准駁則應考量促進市場有效競爭、保障消費者權益及其他公共利益。但若屬系統商與頻道商間之垂直整合，現行有線廣播電視法與

衛星廣播電視法則未設有特別規範或特別審酌要素，目前通傳會僅得依據有線廣播電視法第 11 條與第 29 條、及衛星廣播電視法第 8 條與第 12 條進行營運計畫書變更而為審查。基此，不僅對通傳會而言，對公平會亦然，為因應數位匯流趨勢，廣電媒體市場應如何界定、不同市場之間有無區隔性或替代性，以及具體審查時是否應納入新興媒體及網路市場之考量或相關指標等，都是一大挑戰。

此外，關於水平訂戶數上限及垂直整合頻道播送上限的部分，有線廣播電視法長期以來皆未修正相關規範與限制數值。然而，在水平訂戶數上限的解釋與適用上，涉及有線電視市場之市占率計算，在有線電視全面數位化後，應如何看待其與 IPTV 間之競爭替代或補充關係？又應如何加以調和並兼顧業者自然成長與允許適切規模？再者，垂直整合頻道播送上限之規定，在有線電視全面數位化後，頻道空間（capacity）顯著增加，此規範在後匯流時代是否仍有存在的價值與意義？應否加以調整？又，考量我國市場實態，目前系統商逐漸有放棄持股頻道商之趨勢，而改以頻道代理商確保內容，又該如何確保前揭管制目標？亦須進一步考量。

2、對策與問題提出

我國有線電視產業之市場結構，因有線電視系統、頻道供應與頻道代理之間，集團化之趨勢較為明顯，對於產業結構與交易秩序

影響頗深，更可能影響節目內容多元、媒體專業自主與閱聽人權益。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，通傳會目前持續依法行政，續行行為管制及結構管制措施，如避免不公平競爭規範、管制訂戶數占全國總訂戶數之比例、節目由系統經營者與其關係企業供應者，其可用頻道之上限等規定予以保障。

關於我國有線電視法現行對於市場集中度之規範，可能不足以因應實務上有線電視市場垂直整合之影響、亦不易因應跨媒體集中情事的部分，通傳會於審議重大媒體併購案時，多透過附負擔等方式揭示有線電視系統與內容整合之界線。特別是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。對此，通傳會研擬「媒體壟斷防制與多元維護法草案」，依 2017 年 7 月 5 日第 755 次委員會決議，於同月公布，並辦理公開意見徵詢與公聽會，希望廣徵各界意見。

而在結合或整合規範方面，為確保通訊傳播市場公平有效競爭，本研究認為，應參考美國聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC）現行所使用之各類有效指標，包括雙赫指數

(Herfindahl-Hirschman Index, HHI⁵²) 等、義大利採用之整合傳播市場系統 (Sistema integrato delle comunicazioni, SIC⁵³)、德國之媒體集中化調查委員會 (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK⁵⁴) 以及英國之公共利益多元檢測 (the public interest or plurality test⁵⁵) 等工具⁵⁶，衡量經濟市場與媒體影響力，以及資訊來源與意見管道之多元程度等，進一步建立符合我國媒體市場全面性、多元化指標。

⁵² 雙赫指數，或稱為赫氏指數，係反映市場集中度的綜合指標，用於計算每一市場上每家企業市場佔有份額的平方和，HHI 越大代表市場集中程度越高。過去 FCC 使用的赫氏指數招致許多批評，此指標或許能反映一般產業的市場集中度，卻無法準確反映媒體的特質。介紹請參羅世宏，〈媒體壟斷如何防制？媒體多元如何維護？—邁向一個複合式的管制取徑〉，《傳播研究與實踐》，第 3 卷第 2 期，頁 10 (2013)。此外，美國司法部 (Department of Justice, DOJ) 與聯邦貿易委員會 (Fair Trade Commission, FTC) 關於結合之執法，向來也是參考 HHI 而為准駁。依據舊版 DOJ 與 FTC 公佈的「水平合併指導原則」(Horizontal Merger Guidelines) 的說明，HHI 指數在 1,000 以下者是「低度集中市場」、HHI 指數在 1,000 至 1,800 之間則是「中度集中市場」、指數在 1,800 以上者，屬於「高度集中市場」。而市場集中度越高，越可能不利於競爭。參見柯舜智、莊春發，〈再探臺灣有線電視市場集中度〉，《新聞學研究》，第 94 期，頁 159-165 (2008)。不過 DOJ 與 FTC 在 2010 年修正了「水平合併指導原則」，重劃低、中、高度集中市場的 HHI 界限為 1500 與 2500。U.S. Dep't of Justice & Fed. Trade Comm'n, Horizontal Merger Guidelines § 5.3 (2010)。

⁵³ 依據 2004 年義大利傳播法 (Legge Gasparri)，義大利以 SIC 計算媒體集中度，將媒體市場當作一個整體，在計算媒體集中度時納入廣播、電視、電影、平面媒體、廣告和網路 (但未包含電信)，據以執行義大利傳播法第 43 條的規範：單一公司持有媒體市場的股份不得超過 20%，市占率超過 40% 的電信公司不得持有超過 10% 的媒體市場股份。介紹請參羅世宏，同上註，頁 11。

⁵⁴ 2006 年 KEK 於審查 ProSiebenSAT.1 Media AG 和 Axel Springer Media AG 結合案時，發展出新的衡量方法，用以衡量不同媒體對於意見多元的影響力，KEK 將日報、廣播、線上活動等的市場占有率轉為相當於看電視的收視占有率，嚴格管制在意見形成上擁有支配力量 (dominant opinion-forming power) 的業者，但對其餘業者則不做執照張數的限制。根據 KEK 的定義，有主導力量的業者係指：1. 達到 30% 的收視占有率；2. 達到 25% 的觀眾市占率同時在相關媒體市場有重要地位；3. 其在電視上或是相關媒體市場中的活動經過整體評估被認為與達到 30% 觀眾市占率有相同影響力者。介紹請參上註，頁 12。關於其制度的詳細介紹，請參陳人傑，〈廣播電視集中化管制規範之比較研究—以德國、英國法制為中心〉，國立臺灣大學法律學院法律學研究所博士論文，頁 40-63 (2013)。

⁵⁵ 根據 2003 年英國通訊傳播法 (Communications Act 2003) 所引進的公共利益或多元檢測，公益或多元檢測必須於併購案金額超過 7 千萬英鎊或市占率達 25% 時啟動。介紹請參羅世宏，同上註，頁 12。關於其制度的詳細介紹，請參陳人傑，同上註，頁 174-178。

⁵⁶ 羅世宏，同上註，頁 10-12。

至於在水平訂戶數上限方面，考量數位化有線電視與 IPTV 之技術能量相近，基於通訊傳播基本法之技術中立與平等管理原則，通傳會目前將朝以拉齊兩者管制的原則而為規劃，在以修法確立相關的配套措施後，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，重新設定良善適切的具體數值。而垂直整合頻道播送上限方面，則考量有線電視全面數位化頻道空間大增的技術變遷，通傳會目前考慮朝解除此項結構管制、並同時強化相關的行為管制方向規劃。

二、健全傳播環境與交易秩序

(一) 廣電事業執照制度與評鑑換照

我國目前的各廣電事業執照制度與評鑑換照機制並不完全相同。因此，是否有通訊傳播基本法第 7 條的平等管理原則的適用，進一步拉齊管制規範，以符合前揭公平的核心價值，即有討論空間。此外，考量頻繁的評鑑換照作業，不僅對各廣電事業是人力等資源的負擔，對行政機關而言，行政成本也相當沉重。因此是否能透過擴大公民團體的參與，以同時解放廣電事業與主管機關的資源，會是達成前揭強化公私協力等效率治理的核心價值，是本節重要的思考基礎。

1、現況與挑戰

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

廣播電視法第 10 條第 1 項規定：「廣播、電視事業應經主管機關許可，並發給廣播、電視執照，始得營運。」依同法第 12 條，廣播或電視執照，有效期間為九年（第 1 項）；屆期前，應申請換照（第 2 項至第 5 項）。此外，主管機關應就廣播或電視事業所提出之營運

計畫執行情形，每三年評鑑一次（第 6 項至第 7 項）。

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

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

由此可知，關於執照有效期間，除衛星廣播電視事業為六年之外，其餘皆為九年。而各類廣電事業則每三年一週期辦理評鑑；遇執照有效期屆滿前，則辦理換照。

然而，關於其執照性質，廣電三法之條文雖皆規定為「許可制」，惟依據行政法院之相關判決，實務上皆被認為「特許制」。首先，關於許可制與特許制之差異，前者係人民於憲法上所保障固有權利之回復，若申請條件齊備，行政機關就應給予許可，無裁量權限，予以限制需合乎法律保留授權明確性；後者則係為公益目的，主管機關所創設賦予人民之權利，人民即使申請條件齊備，行政機關仍得裁量是否給予許可，擬予限制原則上只需法律概括授權即可（臺北高等行政法院 104 年訴更三字第 29 號判決參照）。基此，若被定性為「特許制」，則主管機關對於執照之授與，則享有較大之裁量空間。

細究之，關於廣播、電視事業，行政法院著重於該類事業使用之無線電波頻率為國家所有、由主管機關規劃支配的特性，因此認定為特許制（臺北高等行政法院 104 年訴更三字第 29 號判決、最高行政法院 105 年判字第 461 號判決參照）。有線電視事業部分，行政法院則側重其地區有線電視資源有限性⁵⁷、以及市場特徵，也即，在寡

⁵⁷ 惟法院並未指明係何種資源。本研究認為，此處應係指有線電視事業的「參進與執照限制」、以及鋪設纜線所需之「路權」而言。關於參進限制，2016 年修正前的有線廣播電視法第 32 條及第 33 條除劃分經營區外，另規範主管機關僅於「該地區無人獲得籌設許可或營運許可」、「該地區任一系統經營者終止經營，經審議委員會決議」、以及「該地區系統經營者係獨占、結合、聯合、違反第二十一條規定而有妨害或限制公平競爭之情事，中央主管機關為促進公平競爭，經附具理由，送請審議委員會決議」等情況下，「應另行公告重新受理申請」，因此新聞局及通傳會實務上長期以來，並未公告重新受理申請，此似乎被行政法院解為一種「參進與執照資源」的有限性。但通傳會於 2012 年及 2013 年開始公告有線廣播電視經營地區劃分及調整以及受理申請經營有線廣播電視業務；加諸為促進競爭並強化規模經濟，2016 年修正之新有線廣播電視法第 6 條已明定開放有線電視新進業者與跨區業者之申請、並有條件解除最小經營區之限制，法規與實務環境已與 2009 年有所不同，故行政法院之特許制的認定是否失所附麗，值得再考。此外，關於路權，雖具有某種程度的排他性，但是否一定是有限資源？尤其，即便承認其有限性，該有限性非如無線頻率係基於自然或物理上的特性，本質上屬於一種人為

占甚至接近區域獨占市場，市場內上下游垂直整合的程度極高，系統業者的集團勢力影響相關產業政策甚鉅，須賦予行政機關更多監督權，維護收視戶之權益以及市場公平運作，因而認定為特許制（臺北高等行政法院 98 年訴字第 2277 號判決參照）。至於衛星廣播電視事業，行政法院則從高度公益性出發，也即，衛星廣播電視事業執照制度涉有促進衛星廣播電視事業之健全發展、及保障公眾視聽權益之公共政策的高度公益性，因此認定為特許制（臺北高等行政法院 95 年訴字第 1093 號判決、最高行政法院 98 年判字第 281 號判決參照）。

目前通傳會就廣電各事業，已發出無線電視共 6 張執照、無線廣播共 171 張執照、有線廣播電視共 71 張執照、衛星廣播電視共 333 張執照，執照數目甚多。而在數位化（例如數位化有線電視或 IPTV 可載送的頻道數目大增）、開放市場環境（例如開放有線電視市場之新進事業及跨區經營）之當下，執照數目仍有可能持續攀升。因此，廣電各事業之申設、例行評鑑及換照之行政作業繁複、書類文件龐雜⁵⁸、週期又短，不僅已大幅加重主管機關之行政成本；也同樣干擾廣

管理導致的有限性，既然「事在人為」，當可整備出有限性之解套，則路權資源的有限性是否可作為特許制之論據，也有待商榷。

⁵⁸ 關於廣電事業申設、評鑑、換照等行政流程與所需備文件，請參考通傳會，〈業務申辦：傳播業務〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，<https://www.ncc.gov.tw/chinese/service.aspx?sn=1009>（最後瀏覽日：2018/7/30）；通傳會，〈書表下載：傳播類〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site_content_sn=289&is_history=0（最後瀏覽日：2018/7/30）。

電各事業之正常商業營運與人力等資源安排。

此外，對於廣電各事業之結構管制與行為管制陸續完備之前提下，其執照參進制度，是否仍須維持特許制或許可制？能否有進一步鬆綁的空間？值得所有的利害關係人一同思索。

2、對策與問題提出

基於數位政府推動應從行政簡化、為民服務品質提升，完備數位政府治理環境，逐步擴及政府良善治理之理念，於「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，並持續檢討，以進一步創造對廣電事業友善之規管環境。

本研究目前仍認為評鑑換照作為監理機制有其功能，不宜撤廢，但需加以調整。在調整方向上，關於執照與評鑑換照期間，本研究建議拉齊未來無線廣播、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；而具體年限與期間，仍有討論空間。至於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，如頻道商改採登記制等。此外，為節省各廣電事業之人力等資源、並確實降低行政機關之行政成本，將公私能量移轉到更有效率之處，以

求活化，目前也朝將各廣電事業的評鑑轉換為自辦自評作業的方向規劃。

而降低主管機關由上而下規管密度的另一方面，則需加強「事後問責機制」，也即擴大並強化各配套措施如內控機制、自律及公民團的參與機制等。具體而言，則可能有精進評鑑換照指標（如加入跨界產製與行銷等）；於母法增列重大倫理違犯、或違規次數等強制退場機制；或強化各廣電事業提供虛假資訊之罰則等思考方向。

(二) 頻道授權、上下架排頻及消費者選擇

相對於結構管制，另一種廣電產業的競爭規範的態樣，則是以事業個別的市場行為為管制對象，稱為「行為管制」，具體而言，於我國公平交易法與廣電三法中，包括頻道授權的差別待遇禁止、不正影響禁止，以及各類不公平競爭行為之禁止等；此外，也包括對於頻道載送的相關管制如頻道規劃管制和公平上下架規章規範等。行為管制的主要目的，主要是希望透過事前的核准或事後的檢視，避免廣電產業內不公平競爭，以確保各廣電事業的實質商業自由，同樣地，也是達成前揭促進有效且持續之競爭核心價值的主要手段之一。

1、現況與挑戰

有線電視產業中，因下游之系統商有確保頻道節目之需求，上游之頻道節目商則有確保觸達收視戶之需求，或是追求降低彼此間的交易成本，因此盛行垂直整合。從國外與本土的經驗可以得知，當有線電視產業的系統或頻道過於集中，則垂直整合企業將傾向透過有線電視平臺對於頻道的載送（例如拒絕上架、或移頻至其他頻位）、抑或頻道商對於頻道節目的授權（例如拒絕授權、或價格及條件上的差別待遇），進行市場力的延伸，也即一種市場力的濫用

59。因此，有線電視的產業部門法制，也特別側重此部分的行為管制，以確保市場的公平競爭與正向發展。

首先，關於頻道授權的部分，衛星廣播電視法第 25 條規定，衛星廣播電視事業或代理商、他類頻道節目供應事業無正當理由，不得對衛星廣播電視事業、系統經營者或代理商或其他供公眾收視聽播送平臺事業給予差別待遇。此規定是為有線電視市場關於頻道授權行為最重要的防護機制，並訂有相關罰則。此外，關於頻道授權實務上，頻道商與系統商間之糾紛，有線廣播電視法第 55 條規定：「系統經營者與頻道供應事業間有關頻道播送、授權條件及訂戶數認定之爭議，或系統經營者間之爭議，得向中央主管機關申請調處...」，也即設有調處之規範。

其次，關於頻道載送部分，有線電視廣播法第 37 條規定，系統經營者對衛星頻道節目供應事業、他類頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、無線電視事業，應訂定公平、合理及無差別待遇之上下架規章，並應依該規章實施；且訂有罰則。此外，關於有線電視系統上之頻道、頻位變更，目前則依據同法第 29 條之營運規章變更處理，由通傳會發布「有線廣播電視系統經營者申請頻道

⁵⁹ 參照公服字第 10512604991 號令，公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明（2016），九、（有線電視系統經營者濫用市場力量行為）；十一、（有線電視系統經營者促使拒絕交易行為）；十三、（有線電視頻道供應者頻道節目差別供應行為）。

規劃及其類型變更許可辦法」加以管理、許可，也即俗稱的「定頻」管制。又，關於系統商與頻道商之間的頻道載送糾紛，亦得依前述同法第 55 條，申請調處。

最後，有線廣播電視法於 2016 年新增第 37 條第 4 項規定：

「系統經營者、其關係企業或其直接、間接控制之系統經營者，不得以不正當方法，促使衛星頻道節目供應事業、他類頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、無線電視事業對其他系統經營者或其他供公眾收視聽之播送平臺事業，給予差別待遇。」此規定為新設，依據立法理由，此規定係「配合新興科技發展，為促進有線廣播電視平臺與其他供公眾收視聽之播送平臺間之競爭，創造公平競爭環境...」，特別加以處理系統經營者向頻道市場延伸市場力之規範。

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 條的規定，身為主管機關的通傳會僅有「調處權」，因此調處成立與否，端看各業者的意願。而通傳會在實務上為確保收視戶的權益，往往耗費大量的時間與人力資源，不斷地重複調處，但卻難免在換約時節產生市場上的紛擾。因此應否給予主管機關更多的管制工具，以介入業者間的交易行為，值得深思。

然而，現有的管制工具也有難以發揮的問題，在頻道授權部分，

主管機關自行政院新聞局時代以來，即不曾援用過衛星廣播電視法第 25 條（舊法第 32 條）之規定；再者，依「公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論（99.10.18）」，「關於衛星廣播電視節目上、下架爭議案件，倘係因相關事業有違反公平交易法情事所致，如頻道節目供應業者或系統經營者之不當杯葛行為、搭售或差別待遇；或統購、聯賣等聯合行為或結合、或為其他違反公平交易法等情事者，由公平會依公平交易法相關規定辦理。公平會受理該等案件應先徵詢通傳會廣電政策與監理評估意見，通傳會亦得檢附具體事證移請公平會查處。其效果等同於由公平會管轄此類行為的市場監理。

此外，有線廣播電視法新增前開第 37 條第 4 項條文規範，在實務上面臨「以不正當方法促使」的查證困難問題，因此主管機關如何發揮監理效能，也值得思考。

最後，關於頻道載送，目前有線廣播電視法要求系統業者訂定公平、合理及無差別待遇之上下架規章，其解釋與標準也莫衷一是；加諸現行對「定頻」的管制，也引起不少業界的檢討聲浪，應有加以檢討的必要。

2、對策與問題提出

對於調處部分，通傳會目前為維護訂戶權益，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。

針對既有規範及管制工具部分，本研究認為，應檢討「公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論」，也即在頻道授權行為與頻道載送之市場監理，應活用通傳會身為產業主管機關所掌握之產業資訊、並持續監理的能量，強化並落實行為管制機制。

在查證困難的問題方面，除考慮透過修法賦予通傳會更廣泛的事業資訊調取權，以堅實科學化管制之外；為節省行政成本並加速矯正市場結構，或可參考美國有線電視法中的「節目取得規則」（program access rule）制度⁶⁰、或英國的「頻道批發強制授權」

⁶⁰ 本研究建議參考美國自「1992 年有線電視法」（Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992）以來，授權 FCC 建立「節目取得規則」（program access rules）制度，迄今雖歷經諸多管制沿革與鬆綁，但對矯正美國多頻道平臺（multichannel video programming distribution, MVPD）市場結構已有重大貢獻，以下闡名之。（一）關於分析方法：節目取得規則中，對於頻道授權之差別待遇案型，會透過「歧視行為禁止條款」處理，由受害 MVPD 提出申訴。首先在分析方法上，FCC 採用「二步分析法」，而拒斥採用反托拉斯法之判斷標準，主要理由包括「1992 年有線電視法意圖提供超越反托拉斯法所能提供之市場矯正」。所謂二步分析法，即第一步，先比較申訴人與「競爭」MVPD 之契約是否有差異。若存有差異，則行第二步，要求被申訴之頻道商為該差異說明，頻道商可提出證據證明該差異符合各款法定正當事由（詳後）、且「差異程度」合理。FCC 為了節約行政成本，在「最低價差」（*de minimis priced*）之情況下，即價格差異小於或等於每訂戶 5 美分、或 5% 之較高者時，不要求被申訴人證立「差異程度」合理。因此在法規適用結果上，只要被申訴人可證立價格差異符合任一款法定正當事由，FCC 即給予其最低價差空間。（二）關於法定正當事由：FCC 根據 47 U.S.C. § 548(c)(2)(B)(i)-(iv) 各款法定正當事由，擷取出以下五種構成合理差別待遇之要素：1、批發成本差異；2、銷售量差異；3、信譽與財務穩定度；4、提供服務之差異；5、特徵與技術品質差異。（三）關於牌價：頻道交易實務中，頻道商經常使用「牌價」（rate card），標示影響價格之因素或差別取價之區間。為了建立精準比較之基礎、且提供潛在申訴人一般性的資訊取得，FCC 准許頻道商自行決定是否使用牌價、且是否做為影響價格差異因素之方式。在申訴案件中，牌價上之價格資訊將扮演說明正當性不可或缺的角色，因此 FCC 強烈建議頻道商具體指明

(wholesale must-offer, WMO)管制措施⁶¹，進一步透過不對稱管制，

整備健全的市場環境。

至於頻道載送、也即上下架或排頻之管制，本研究建議轉向以

差別待遇為核心的監理模式⁶²。亦即，不再為了消費者的短期利益

哪些因素影響了契約的價格、約款或條件，並用以解決爭端，而非單純倚靠價目表上的基本資訊。尤其證據顯示，MVPD 無法取得頻道商之價格資訊係一普遍存在的問題，因此嫌在申訴人可要求頻道商提供相關資訊，若此要求遭拒、或提供之資訊不充分，MVPD 亦可據以提出申訴。(四) 小結：基此，本研究認為，雖然我國尚未立法管制頻道代理商，但現行衛星廣播電視法第 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。」應可為通傳會介入 MG 相類事件之權限基礎：畢竟「頻道代理商」僅係代理頻道商，與系統商間之授權契約效力仍歸屬於頻道商；甚至，亦可透過援引行政罰法第 14 條第 2 項來思考頻道商與頻道代理商間的共同違法問題。此外，本研究也建議，於調處時，可參考美國 FCC 於價格歧視管制中所建立的「二步分析法」，比較差別待遇系統商間是否存有價格上之差距，並可適度給予頻道代理商合理的差別取價空間。若超出合理價差，則應由頻道代理商負擔一定之說明責任，解釋價差之計算標準與理由，據以判斷是否合理。關於節目取得規則之制度介紹，請參王牧寰，《美國有線電視法之節目取得與載送規則研究》，資訊社會學碩士學位學程碩士論文，頁 29-126（2011）。

⁶¹ 有關制度介紹，請參莊春發、柯舜智、陳人傑、羅慧雯、王牧寰、謝秀宜，《數位匯流下我國視訊市場之競爭監理政策》，通傳會 2015 年委託研究報告，頁 84-86（2016），https://www.nc.gov.tw/chinese/files/16022/3501_35183_160224_1.pdf。

⁶² 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，本研究認為，其監理模式值得我國參考。關於現行有廣法第 37 條之相關規範，本研究雖贊同於有廣法明文管制「排頻」，但以上下架規章輾轉規範，恐怕是一種疊床架屋又顧此失彼的管制策略。也即，有線業者任意變動播送之頻道或頻道順序，本質屬差別待遇行為，但若發生有線業者以「排頻」歧視頻道商之情事，其是否可罰，須先視該有線業者送 NCC 備查之上下架規章中，有無訂定系爭行為之規範，若無訂定或訂定未臻，則主管機關須透過有廣法第 37 條第 3 項命限期修正，尚不得直接裁處，其進行程序所耗費之時間，恐早已導致受侵害之頻道商蒙受商業上的莫大不利益；並且，縱使該有線業者嗣後修正上下架規章，新規章能否適用於修正前之「排頻」行為，亦生不溯既往之問題。反觀美國法之節目載送規則係直接禁止歧視行為，若行為構成歧視，則可直接依法裁處，執行較為簡便。此外，依照有廣法第 37 條立法說明，第 1 至 3 項之上下架規章乃專為「任意變動播送之頻道或頻道順序」行為所設，換而言之，其餘的差別待遇行為並不在規範之列。然而，差別待遇行為種類繁多，以美國節目載送申訴案件觀之，至少就有「拒絕載送」、以及「於較差之等級載送」兩種；此外，有線業者要求頻道商提供不合理之「次級服務」，也是可以想像的歧視行為類型。要之，現行有廣法僅聚焦處理「排頻」議題，卻漏未「直接」規範「排頻」以外的歧視行為。反觀美國法制乃係禁止所有類型之差別待遇行為，涵攝範疇較為周延。綜上，本研究認為，應參考美國立法例，以差別待遇禁止規範直接管制「排頻」以及其他類型之差別待遇行為。至於以不正當方法促使頻道商為差別待遇的部份，有廣法第 37 條第 4 項之規定，其精神與美國節目取得規則中的「不當影響禁止條款」、與美國節目載送規則之「禁止強迫取得財務力抑或獨家契約」相同，皆在避免多頻道平台業者將市場力之延伸至頻道市場，獲取更大的頻道優勢，而更可能戕害多頻道平台市場之競爭。本研究認為，有廣法第 37 條第 4 項之規範殊值贊同，惟僅限制「促使頻道商為差別待遇」仍有不足，為避免中下游整合企業市場力進一步擴

(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(long-term benefit of end-users, LTBE)。

最後，關於行政調處，本研究認為，不具有強制力的行政調處機制雖然可以存在，但並不當然可以解決市場上的糾紛。近年，歐盟對於電子通訊產業上具有時效性的糾紛，均設有爭端解決機構(dispute settlement body, DSB)，以強制性的行政裁決、或強制付商業仲裁等方式，確保在短期內迅速解決爭議⁶³，可資參考。視聽媒體產業的時效性更是不言自明，舉凡熱門的運動賽事轉播等，直播價值稍縱即逝，我國似乎也應當思考強制性爭端解決機制的創設。

大，應參考美國立法例，禁止多頻道平台業者以強迫之方式要求頻道商或頻道代理商提供財務利益(即入股)、或授予獨家契約。關於美國節目載送規則之制度介紹，請參王牧寰，前揭註60，頁131-156。

⁶³ 例如歐盟2014年的「降低高速電子通訊網路佈建成本措施指令」(Directive 2014/61/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on measures to reduce the cost of deploying high-speed electronic communications networks, Broadband Cost Reduction Directive, BCRD)第3條至第6條、第9條、第10條中，皆有關接取電信實體設施等價格條件上的裁決機制。該指令內容，可參見網址：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0061&from=EN>。

三、 提升內容產製與治理

(一) 影視產製振興與本國文化提振

「內容為王」為各國視聽媒體服務市場實踐後的共識，各國唯有積極投入各國國內的影音內容產製，整體產業鏈才能由上至下完整生存、形成正向循環，各國國內的文化與語言才能有其載體，而被保存並多樣性的發展，避免文化話語權的流失於國際化的巨浪，因此世界諸國莫不苦思，透過各式各樣的法律政策工具，振興各國國內的內容產製。基此，在以網際網路跨國連接各國市場的數位經濟環境下，我國傳播產業既然不外於數位經濟市場，當然也同樣面對視聽內容產業與文化根基底蘊的內部風險（例如閱聽眾的品味與收視習慣）與外在風險（例如境外產製內容搶佔大眾眼球、並擄獲主要的廣告或置入性行銷收益資源）。所以，如何具體化鼓勵服務多樣創新、導入資金活水等，型塑影視內容產製的振興方針，並踐行通訊傳播基本法第5條有關促進多元文化（內涵包括種族、族群、語言等多面向）均衡，以達前揭多元的核心價值，需要政府部門共同努力、協作治理。也就是說，除通傳會之外，文化部、經濟部、財政部、外交部等，都必須參與進數位治理的跨部會協調的效率治理框架當中，冀希齊心眾志打造更優質的內容產製環境。

1、現況與挑戰

為振興國內影視產業發展，保障本國與多元文化，我國於廣播電視法第 19 條、衛星廣播電視法第 8 條訂有本國自製節目、本國自製戲劇節目及本國節目比率之播送限制規範。通傳會審酌這些規範的立法目的、與視聽眾權益與產業現況等，於 2016 年發布「無線電視事業播送本國自製節目管理辦法」及「衛星頻道節目供應事業播送本國節目管理辦法」，修正節目「新播」之定義，以鼓勵跨平臺及頻道業者間相互合作，集中資源製播優質節目，並促進優質節目流通；並且，為符合實務現況，調整本國製電影的新播比率及指定時段⁶⁴。此新規範於 2017 年正式施行。

關於其他部會，文化部基於文化創意產業發展法及有關規範，針對廣播電視產業的設有相關獎勵補助措施⁶⁵，包含綜藝節目製作、電視節目製作、電視劇本開發、紀錄片製作、新媒體跨平臺創意影音節目製作、超高畫質電視節目製作與電視業海外行銷等補助要點；而為強化我國電視產業人才專業知識與技能，吸收產業新知並與國際趨勢接軌，開設電視人才培訓之相關課程，以提升電視產業人才

⁶⁴ 通傳會，〈經草案公開說明及多方徵詢討論後，NCC 通過本國自製節目相關辦法，鼓勵業者共同合作，期待監理獎勵手段併行，共同提振我國影視內容產業〉，新聞稿，國家通訊傳播委員會全球資訊網，2016 年 12 月 14 日，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=1&pages=5&sn_f=36713（最後瀏覽日：2018/6/8）。

⁶⁵ 例如可參見文化部，〈獎補助條款列表〉，文化部獎補助資訊網，<https://grants.moc.gov.tw/Web/PointList.jsp?SelMenu=2&K=B&Type=MOC&Key=51>（最後瀏覽日：2018/6/5）。

素質與國際競爭力。另外，每年舉行廣播金鐘獎與電視金鐘獎等獎勵措施，鼓勵持續製播優質節目。

此外，我國傳播產業舉凡製作影音內容、或進口內容產製設備等，文化部依照文化創意產業發展法、經濟部依照產業創新條例與中小企業發展條例等相關規範，在符合相關資格要件之前提下，都可與財政部協調規劃租稅優惠規範。

新興媒體越普及，消費者擁有越多選擇，在眾多影音視訊服務平臺林立的時代，如何吸引閱聽眾的目光，節目內容極為關鍵，多元影視平臺為我國自製戲劇帶來契機，然而我國影視產業近年來不論是資金、人才或者行銷通路上，皆面臨許多瓶頸，如內容產量與產值不斷下滑、內容產製人才培養不易以及人才外流等。

再者，我國於 WTO 入會承諾中，並未如其他國家表列較嚴密的文化免議（cultural exception，或譯為「文化例外」）相關限制，除完全開放電影市場⁶⁶外，在「廣播及電視服務業」，僅針對無線廣播及電視保留 70%，以及有線電視系統經營者在現行播放頻道中，保留播放總小時數的 20%，作為市場開放之限制⁶⁷，雖然後者於實務上容有操作空間，但長期而言，將可能無助於我國的文化多樣性，

⁶⁶ 包括「錄影帶及電影之製作與行銷服務業」與「電影放映服務業」。參照臺灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域服務業特定承諾表及最惠國待遇豁免表，頁 18（2001），取自經濟部國際貿易局經貿資訊網，網址：

<https://www.trade.gov.tw/cwto/Pages/Detail.aspx?nodeID=356&pid=312967>。

⁶⁷ 同上註，頁 18-19。

並對強勢國家形成文化依附的結果；且我國相關的文化產業在外資自由進出之下，傳媒與廣告代理業規模也可能越來越小，生存空間將受到相當程度的擠壓⁶⁸。

2、對策與問題提出

文化部調查研究指出，2016 年無線電視臺主頻首播率約有 57.68%，整體頻道平均首播率為 27.37%，以有自製節目之頻道首播率較高，研究發現 2016 年首播率較 2015 年稍有下滑，而此現象與新製新播節目時數減少互相呼應⁶⁹。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。

依據 106 年至 109 年國家發展計畫，推行中之「振興影視音產業計畫」透過資金、產製、通路與環境等關鍵發展環節，強化產業競爭力，以影視音產業三位一體，由流行音樂產業之長尾效應，帶動電視、廣播、電影產業同步發展，藉以提升我國影視音內容產製之能量⁷⁰。另外，為搭建金融機構與電視產業交流溝通平臺，2017

⁶⁸ 林麗雲，〈自由貿易文化免議〉，蘋果日報，2014 年 4 月 17 日，<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20140417/35771802>（最後瀏覽日：2018/6/9）。

⁶⁹ 文化部影視及流行音樂局，前揭註 15，頁 99。

⁷⁰ 國家發展委員會，國家發展計畫－106 至 109 年四年計畫暨 106 年計畫，頁 200-201（2017），網址：<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC80MTIiLzZiM2M1OWRlLTliYWVtNGY0Zi1hOTRkLTRhMzc1ZWVhNzc2Ni5wZGY%3d&n=5ZyL5a6255m85bGV6KiI55WrLTEwNuiHszEwOeW5tOWbm%2bW5tOioiOeVq%2baaqDEwNuW5tOioiOeVq%2bWFqOaWhy5wZGY%3d&icon=..pdf>。

年文化部設立「影視投融資專業協力辦公室」，與國發基金、金控、銀行、保險及創投業者共同合作，開設專業課程以培訓影視投融資種子人員，並積極開發投資案源，加入專業協力及導入無形資產評等機制，以協助影視業者取得投融資資金，為電視內容產業注入活水，鼓舞優秀人才及資金投入製作⁷¹。

通傳會也透過相關部會間會報等管道，積極與相關部會溝通協調，希望共創良善的視聽媒體內容產製環境。

我國傳播相關之文化產業政策目標，在於穩定並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，促使我國之文化與人文價值可藉由影視作品輸出⁷²。

而為健全傳播環境，政策上應持續規劃影視人才培育計畫，並將資金暖流引入活絡產業，在具體措施上，本研究認為，可透過修法或調整現有機制，為投入內容產製提供經濟誘因，例如，針對我國關鍵自製影視內容（如偶像劇等）為置入性行銷等廣告投入之廣告主，給予一定之租稅優惠，一方面吸引流失於境外或國際大型國際網路內容服務業者之廣告資源回流；另一方面也透過獎勵開源，

⁷¹ 文化部，〈金融相挺，電視劇蓄「視」待發！〉，文化新聞，文化部網站，2017年2月7日，https://www.moc.gov.tw/information_250_59741.html（最後瀏覽日：2018/6/7）。

⁷² 同上註。

減少頻道事業向海外購置節目的動機。此外，本研究也建議，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，鼓勵製播優質多元影視節目內容，促進影視產業之競爭力。

例如，通傳會於 2018 年 7 月預告「電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法」之第 12 條草案⁷³，即將非本國自製節目不得接受冠名贊助之時段限制，由原先 20 時至 22 時延長至 19 時至 23 時，亦同時放寬部分節目與廣告認定標準，但維持兒童節目不得接受冠名贊助及放寬接受贊助來源之規定，期望透過本國節目比率之規範已大幅提升本國節目之產製能量，並藉由新播節目之需求帶動不同平台間的合作，讓國內影視製播人才流失狀況能止跌回升。

除前述給產業「胡蘿蔔」的相關獎勵規劃外，本研究認為，相關義務的課與，也即俗稱的管制「棍棒」，亦不可偏廢。具體而言，可能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⁷⁴；抑或針對一定條件下經營

⁷³ 如前揭註 20。

⁷⁴ 首先，關於法規範容許性之分析，WTO 入會承諾表關文化免議之記載中，「有線電視系統經營者在現行播放頻道中，保留播放總小時數的 20%，作為市場開放之限制」，前已提及，其並未限制我國不得對經營衛星頻道節目供應事業的境外衛星廣播電視事業，課予一定程度的本國節目自製率義務開提及本研究提醒，實務上反而有所操作空間；再者，衛廣法第 8 條第 6 項第

OTT TV 之事業，課與本國節目內容的比例要求。然而，這些制度的設計，皆需國際貿易協定之評估與遵守、以及符合立法程式之要求等，不可不慎。

此外，為協助內容產製事業開闢觸達閱聽眾的傳播管道，本研究建議思考調修廣電三法之規定，重新設計前述類似舊「有線電視法」「商業頻道空間租賃」之規範外；也認為或許可以參考諸外國的法制經驗，拓展更多節目內容播送的空間⁷⁵。

最後，為健全我國視聽內容產製之發展，通訊傳播主管機關應如何與文化部、經濟部等部會進行適當分工，跨部會共同合作，以有效達成政策目標。

6 款並未禁止通傳會對申請在我國經營衛星頻道節目供應事業之境外衛星廣播電視事業，課與如同條第 1 項第 4 款「傳播本國文化及本國自製節目之實施方案」之義務，尤其同條同條第 2 項「衛星頻道節目供應事業規劃節目時，應...保障本國文化」之誡命，乃是針對所有衛星頻道節目供應事業而設。其次，本研究提醒，關於當前本國節目自製率義務僅限制本國衛星頻道商之規範模式，則有可能會引發規避管制之「定義大戰」，也即本國衛星頻道商透過股權安排為外資，成為經營衛星頻道節目供應事業的境外衛星廣播電視事業，此差別待遇之行政立法，終將成為法律漏洞，不僅無助通傳會執法、也無助於立法目的之達成。

⁷⁵ 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，如廣電頻道中置入獨立第三人播送時段（Sendezeit für unabhängige Dritte），有促進小型與新進電視經營者發展之效果等。參見陳人傑、楊嘉雯、洪志青、羅山珊，《廣電事業股權規範之研究》，通傳會 2009 年委託研究報告，頁 81-82（2009），網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/10011/1685_13647_100113_1.pdf。

(二) 內容監理與媒體識讀

為確保視聽內容的妥適性、健康健全、甚至品味，並保護未成年人之身心發展，以及積極透過平權措施保障身障者近用、與促進多元文化之國家任務，內容監理一直是世界各國廣電法制與相關監理措施之核心。但隨著網際網路革命與數位匯流、以及數位經濟時代的來臨，民眾收視聽媒體的管道已不限於傳統廣電之媒介，甚至快速地向網際網路上的新媒體過渡。然而，先以視聽內容相關的兒少防護為例，隨著網路科技之高度發展，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，而國家積極採取適當管制措施，以保護兒少身心發展之義務，不會因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（司法院大法官釋字第 469 號解釋理由書、第 623 號解釋理由書參照）；同理，我國近年來陸續通過公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法、與身心障礙者權利公約施行法等人權立法，其中有關網際網路視聽內容脈絡下的各種族與族群等、以及身障者的國家保護義務，也應受到政府的重視。尤其，通訊傳播基本法第 5 條規定通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展，且同法第 12 條並規定政府應配合通傳會之規畫採必要措施，促進通訊傳播之接

近使用及服務之普及外，國內的相關法制與政策並設有規範與措施，因此在通訊傳播內容的多元文化促進以及弱勢近用權益促進上，至少就包括原住民文化、客家文化、新住民文化、以及其他少數族群族裔等，應力求兼容並蓄。

基此，通傳會及其他政府部門當共同踐行通訊傳播基本法第 5 條與第 13 條，有關促進多元文化均衡、通訊傳播健全發展、維護國民權利、及保障消費者利益等之宗旨，達成公平、平等近用之核心價值；尤其，針對跨部會協調與公私協力的效率核心價值，數位治理概念下的網際網路相關事務，並非單一部會之責任，應由跨部會、以及有更多公民與多方利害團體之參與，協力建構良善的視聽環境。

1、現況與挑戰

(1) 內容監理

由於通訊傳播內容性質多元，而其中涉及重要公益且對社會有重大影響者，國內許多法律對此均設有特別規定，如醫療法、藥事法、化粧品衛生安全管理法、消費者保護法、公平交易法、菸酒管理法與菸害防制法中基於各該法律的規範保護目的，對於相關廣告內容設有規定外，家庭暴力防治法、兒童及少年福利與權益保障法

及其他相關法律也對於傳播內容設有特別規定。

而通訊傳播法制上，除電信法第 8 條第 2 項規定以提供妨害公共秩序及善良風俗之電信內容為營業者，電信事業得停止其使用之規定外；廣播電視法、有線廣播電視法以及衛星廣播電視法對廣電媒體的傳播內容各設有節目內容與廣告內容的管制規定，如節目內容分級之要求，禁止不當內容之播送、節目與廣告區隔、廣告播送方式與時間之規定、不得播送與選舉參選人有關而由政府出資、製作或贊助之節目或廣播以及政府置入性行銷之規定、插播式字幕使用的規定；而由於無線廣播電視因使用電波資源，且較易為視聽大眾接取，以廣播電視法之內容管理為例，其更進一步規範，如將廣電節目分為新聞及政令宣導、教育文化、公共服務以及大眾娛樂四類（第 16 條），且規定前三類節目所應占每週總時間最低比率並授權主管機關訂定內容標準與時間分配辦法（第 17 條第 1 項與第 3 項）外，並要求對於本國自製節目之促進義務（第 19 條）、對於報導他人答覆或更正之義務（第 23 條）、及對於評論他人應給予答辯權益（第 24 條），均設有規定。同樣的，衛星廣播電視法對於傳播本國文化及本國自製節目（第 8 條）、評論答辯（第 40 條）、錯誤更正與答覆（第 44 條）等，也設有類似規定。

然而，國內對於網際網路內容，目前未設專法規定，除採自律

為主以低度管理為原則外，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⁷⁶。在 OTT TV 的內容監理上，直接透過開放式的網際網路內容，提供視聽內容服務至使用者的電子終端設備的 OTT TV，並不在廣電三法之規範範圍內；而目前國內在網際網路內容的相關規範，主要可見於兒童與少年福利與權益保障法第 46-1 條，要求不得於網際網路散布或播送或傳送有害兒童及少年身心健康之內容，不得未採取明確可行之防護措施，或未配合網際網路平臺提供者之防護機制，使兒童及少年得以接取或瀏覽，作為對於兒少的保護措施。此外，該法第 46 條並規定通傳主管機關召集各目的事業主管機關委託民間團體成立網際網路的內容防護機構，即 iWIN 網路內容防護機構推動兒童及少年網際網路安全環境。

而在通訊傳播內容的多元文化促進以及弱勢近用權益促進上，除通訊傳播基本法第 5 條規定通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展，且同法第 12 條並規定政府應配合通傳會之規畫採必要措施，促進通訊傳播之接近使用及服務之普及外，國內的相關法制與政策並設有規範與措施。而多元文化所包含

⁷⁶ 通傳會，〈行政院第 3536 次院會假新聞議題國際觀測與因應建議報告〉，行政院全球資訊網，2017 年 2 月 16 日，<https://www.ey.gov.tw/File/CA0916CDAB426097?A=C>（最後瀏覽日期：2018/6/13）。

的要素眾多，至少就包括原住民族文化、客家文化、新住民文化、以及其他少數族群族裔等，力求兼容並蓄，以下僅就原住民、客家與身心障礙等部分舉例說明。

關於多元文化的促進，首先為保障原住民族傳播與媒體近用權，原住民族基本法規定，政府應保障原住民族傳播及媒體近用權，並成立財團法人原住民族文化事業基金會，規劃辦理原住民族專屬及使用族語之傳播媒介與機構⁷⁷；原住民族語言發展法規定政府捐助之原住民族電視及廣播機構，應製作原住民族語言節目及語言學習課程，出版原住民族語言出版品⁷⁸，並規定原住民族語言節目及課程使用原住民族語言之比例，不得低於該機構總時數之百分之五十⁷⁹，且規定中央及地方主管機關應協助、獎勵及補助電影、電視、廣告及廣播使用原住民族語言播出⁸⁰。

目前該會營運 Alian FM 96.3 原住民族廣播電臺與原住民族電視臺，原住民族電視臺並由主管機關依照有線廣播電視法第 33 條規定指定有線電視系統業者免費提供固定頻道播送節目外，並提供 OTT TV 服務。

再者，在促進客家語言文化傳播及媒體近用權保障上，現行客

⁷⁷ 原住民族基本法第 12 條。

⁷⁸ 原住民族語言發展法第 23 條第 1 項。

⁷⁹ 原住民族語言發展法第 23 條第 2 項。

⁸⁰ 原住民族語言發展法第 24 條。

家基本法第 3 條第 2 項規定，人民以客語作為學習語言、接近使用公共服務及傳播資源等權利，應予保障。同法第 17 條規定，政府應捐助設立財團法人客家公共傳播基金會，辦理全國性之客家公共廣播及電視等傳播事項，政府對製播客家語言文化節目之廣播電視相關事業，得予獎勵或補助。而 107 年 1 月修正前的客家基本法第 12 條即規定，政府應保障客家族群傳播及媒體近用權，依法扶助規劃設立全國性之客家廣播及電視專屬頻道；對製播客家語言文化節目之廣播電視相關事業，得予獎勵或補助。而客家委員會也基此規定及廣播電視法第 5 條規定成立講客廣播電臺播放廣播節目；客家電視臺目前係依據無線電視事業公股處理條例由公共電視文化事業基金會辦理，而主管機關目前也依據有線廣播電視法第 33 條規定指定有線電視系統業者免費提供固定頻道播送節目外，客家電視臺亦提供 OTT TV 服務。

而為保障身心障礙者的通訊傳播之近用權，除依通訊傳播基本法第 6 條與第 12 條規定，以及聯合國身心障礙者權利公約與國內身心障礙者權利公約施行法之規定外，身心障礙權益保障法第 52 條中設有目的事業主管機關應提供對於利用網路、電信、廣播、電視等設施，提供視、聽、語等功能障礙國民無障礙閱讀、觀看、轉接或傳送等輔助、補助措施之公共資訊無障礙服務之規定。而政府

在促進身心障礙傳播內容近用上，依通傳會推動無障礙通訊傳播近用環境行動方案，除推動公視與無線商業電視臺製播口述影像節目外，且補助製播符合身心障礙者需求之內容並建立身障近用之通訊傳播網路平臺，如公視目前已在 YouTube 成立「公視點點愛」網路頻道之 OTT TV 服務提供身心障礙近用⁸¹。

在挑戰方面，首先，對於在網際網路革新發展下不斷蓬勃發展的 OTT TV 內容的治理政策為何？此外，通訊傳播媒體與內容的多元文化促進，在 OTT TV 的蓬勃發展下的相關促進措施；以及如何加強身心障礙者在數位匯流下的通訊傳播內容近用權，此均為建構健全的數位環境時必須面對的重要挑戰。

(2) 媒體識讀與不實訊息

所謂媒體識讀，經濟合作發展組織（OECD）將之定義為「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」⁸²。

繼而關於不實訊息，其在傳統平面媒體與廣電媒體的發展歷程

⁸¹ 通傳會，〈推動無障礙通訊傳播近用環境行動方案〉，頁 22-25（2017），https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17091/3924_37957_170914_1.pdf。

⁸² See general OECD, WORKING PARTY ON MEASUREMENT AND ANALYSIS OF THE DIGITAL ECONOMY: SKILLS FOR A DIGITAL WORLD (2016), available at <https://www.oecd.org/els/emp/Skills-for-a-Digital-World.pdf>.

中向來就是重要的議題，網路時代的不實訊息問題則為更加深問題的複雜性，國際上相當重視網路不实訊息的議題，除關注不实訊息所可能形成的嚴重影響外，並致力於不实訊息的因應政策⁸³。

亦即，網際網路革新進展、寬頻連網與智慧裝置高普及化且不斷快速發展的現今，網際網路平臺已發展為民眾日常生活中取得資訊重要來源。而相較於傳統的平面媒體與廣電媒體，許多民眾不但隨時可透過智慧連網裝置即時在網際網路獲得大量的日常生活資訊以及新聞資訊，網路資訊不但容易取得，且傳播快速無遠弗屆；且在近來社交網路平臺於全球蓬勃發展下，更加速網路資訊的傳播速度與廣度，所形成的傳播效果也既快且廣。因此，若是錯誤不實的資訊透過網際網路所傳播，可能對於真實社會造成嚴重影響而形成重大問題。

從而，網路不实訊息的因應在我國也是相當重要的議題，在網際網路內容治理上，以自律機制為主採低度管理原則，且依照內容

⁸³ 例如，針對網路平臺發展對於民主制度帶來的挑戰，以及為避免散布假新聞與不实訊息對社會造成傷害，並從全歐盟的高度思考政府部門應有的作為，歐盟執委會（European Commission, EC）於2018年1月成立了高階專家工作小組（high-level group of experts, HLEG），該小組向執委會提出獨立報告，並倡議歐盟相關政策之制定。該報告提出在維護言論自由的基本原則下，針對不实訊息審查的原則，並根據這些原則作出適當的作為，包括：1、以「網路爭議訊息」對應為研析對象；2、針對網路爭議訊息建立專家諮詢機制；3、政府各部門設闢謠專區並由發言人室設置「即時新聞澄清專區」；4、強化傳統廣電媒體的專業及內控問責機制，提升視聽眾的信任；5、業者自律及公私協力協處；6、推動線上平臺與事實查核機制合作，提升網路訊息透明度；7、推動公民媒體識讀素養培力；8、開發增強用戶參與和記者事實查核能力的工具等。See generally EUROPEAN COMMISSION [EC], DIRECTORATE-GENERAL FOR COMMUNICATION NETWORKS, CONTENT AND TECHNOLOGY [DG CONNECT], A MULTI-DIMENSIONAL APPROACH TO DISINFORMATION: REPORT OF THE INDEPENDENT HIGH LEVEL GROUP ON FAKE NEWS AND ONLINE DISINFORMATION (2018), available at http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=50271.

與服務所涉事務性質適用相關法律之規定，以如前所述。除政府對於網路不實內容的應對方案外，媒體識讀也為重要的政策解方，而媒體識讀則是以媒體素養教育為基本，而目前國內對於數位素養發展列有相關推動政策，而除數位環境之近用與數位學習外，數位媒體的識讀教育也是發展全民數位素養所不能或缺的的要素⁸⁴。

對於網路不實訊息可能造成的嚴重社會影響，政府適宜且有效的因應政策為何？其中應如何加強民眾媒體識讀能力，強化民眾在數位匯流下的媒體素養，作為政策解方並促進民眾的數位素養？也是政府正面臨的重要挑戰。

2、對策與問題提出

(1) 內容監理

OTT TV 視聽服務內容，目前除依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處理，並依照網路治理精神共同協處⁸⁵外；為落實兒少網路安全，通傳會依照兒童及少年福利與權益保障法，召集衛福部及各目的事業主管機關，委託民間團體成立 iWIN 網路內容防護機構，已如前所述。

⁸⁴ 關於國內學者對於媒體素養教育落實於國教課綱中的建言，請參見陳炳宏，〈假新聞與媒體素養教育〉，蘋果日報，2017年2月21日，<https://tw.appledaily.com/forum/daily/20170221/37558056>（最後瀏覽日期：2018/6/13）。

⁸⁵ 通傳會，前揭註 76。

在多元文化促進方面，目前原住民族廣播電臺，及原住民族電視臺的節目內容已提供 OTT 視聽服務，除提供廣播、電視電臺節目同步視聽服務外，尚提供隨選視聽節目服務；客家電視臺及講客廣播電臺也將廣電節目服務於網際網路提供 OTT 視聽服務，同樣除提供廣播、電視電臺節目同步視聽服務外，並提供隨選視聽節目服務。

而在身心障礙促進上，如前所述，政府除推動公視與無線商業電視臺製播口述影項節目，且因應數位匯流，鼓勵廣電業者開發推廣具有近用功能之應用軟體且透過網路強化推動效果，如前述公視在 YouTube 成立「公視點點愛」網路頻道，將相關近用服務之節目上傳，讓視聽障者能夠隨時收視聽，滿足其需求；且辦理身障近用媒體識讀及宣導活動，共同強化社會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，以提升對於身心障礙者之權利與尊重⁸⁶。

對於網際網路的 OTT 視聽內容服務內容之未來政策方向，通傳會曾表示，通訊傳播技術匯流下，使新興視訊內容與傳統廣播電視界線漸趨模糊，在數位匯流後，通訊傳播內容傳輸平臺日趨多樣化，傳統上僅以廣電媒體內容為主要規管對象，對新興媒體內容卻

⁸⁶ 通傳會，前揭註 81，頁 22-25、28。

缺少管制，其公平性被質疑；然另一方面，新興視訊如隨選視訊、OTT TV，傳輸型態迥異於傳統廣電媒體，內容提供者亦非如傳統廣電媒體以線性方式排播節目供公眾收視，視聽眾擁有較高的收視選擇權及自主權，不再僅是被動接收視聽內容，且其傳輸並未使用稀有的頻譜資源，因此是否應如同傳統廣電媒體予以管制，必要性及實益為何，則尚待討論；此外，在網際網路不斷革新發展下，政府各機關依其公權力管制違法不當內容的模式，在各類網路新興平臺不斷傳播數量龐大的內容是否有效，以及言論自由的過度限制問題和影響通傳內容產業的發展，均為內容管制面臨之挑戰⁸⁷。

而如何促進身心障礙者在數位匯流下通訊傳播內容之近用，以增進身心障礙者的通訊傳播近用權；政府如何增進保障通訊傳播媒體與內容的多元文化之促進政策措施，為政府未來的政策方向。

（2）媒體識讀

依現正在立法院審議中的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 條立法說明並進一步明示，該法不涉及內容管理，而由一般法律（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

⁸⁷ 參見通傳會，〈「數位匯流下通訊傳播內容的管理原則」意見徵詢〉，頁 2-4（2014），網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/14062/3299_32291_140623_1.pdf（最後瀏覽日期：2018/8/15）。

處理。基此政府未來對於 OTT TV 以及網路不實訊息內容治理政策，除現行法制規範外，主要係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，並提升民眾的媒體識讀能力，維護網際網路自由開放性，活絡數位經濟以及網路社會發展⁸⁸。尤其，本研究再次強調，媒體識讀是匯流環境下不可或缺的公民素養，並非單一行政機關的權責，而是由各部會依其業務職掌或關注議題共同推動。

而對於不實訊息因應，政府除設重大資訊發布窗口及即時新聞澄清專區外，以自律以及共管機制為政策因應，鼓勵業者自律機制，建立不實新聞查證機制外；鼓勵公民團體評鑑；並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；政府各機關並廣設問答集以及加強媒體識讀⁸⁹。

⁸⁸ 關於通傳會對不實訊息的因應方向，可參考通傳會，〈國家通訊傳播委員會邀集大型網路平臺、通訊軟體、社群媒體、媒觀、記者協會及第三方公民團體，分享網路爭議訊息相關機制，在健全通訊傳播環境及維護言論自由的前提下，與會代表大多支持多方協力共同推動健全傳播環境，以及媒體素養提升等方式，始得以創造值得信賴及健康的數位環境〉，新聞稿，國家通訊傳播委員會全球資訊網，2018年5月29日，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=0&pages=0&sn_f=39223（最後瀏覽日期：2018/6/13）。

⁸⁹ 通傳會，前揭註76。

四、 振興無線廣電產業發展

(一) 無線廣播之未來想像

無線廣播得僅以聲音作為傳播媒介即時傳遞訊息，聽眾不需全神貫注且可於一定距離移動，各種年齡層或生活背景的聽眾皆容易接近使用；加上其進入門檻低，亦適合作為族群文化的散布與流傳的輔助工具。因此，有關促進無線廣播產業活絡發展，研析將來可能的數位新媒體應用，讓服務與技術皆與時俱進，進而提供聽眾更多樣豐富的選擇與內容，傳遞人文特色等，皆有助於達到前揭「多元」核心價值，亦符合通訊傳播基本法第 5 條：「通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展」之精神。

無線廣播使用稀有無線電波頻率，負有一定的公共義務，如播送節目類型比例限制及節目自製率等，對於外資與股權轉讓亦有相當限制。廣播產業需兼顧公共義務與經營彈性，於數位匯流環境中，可思考透過活化與促進頻譜資源使用效率，建構健全公平競爭環境，提升節目品質，引進創新應用服務，調整營運模式以推動產業重建，逐漸引導廣播產業恢復秩序，藉以達成前揭「效率」之核心價值。

1、 現況與挑戰

無線廣播使用國家頻譜資源，肩負維護公共安全與公眾福利等

社會責任，對廣播電視事業的相關法規限制較其他產業為多，例如股權轉讓需經主管機關許可（廣播電視法第 14 條）、股東持股一定比例之限制（廣播電視法施行細則第 9 條、第 10 條），以及新聞及政令宣導節目、教育文化節目、公共服務節目之播放時間所占每週總時間不得少於一定比率（廣播電視法第 16 條、第 17 條），以及受有本國節目自製比例（廣播電視法第 19 條）之要求，藉以提高內容製作的質與量，振興本土影視音產業等規定。

受到新興媒體崛起的衝擊，以及產製人才流失、不易培養的大環境之影響，無線廣播缺乏優質內容，導致聽眾逐漸下滑，廣告流失，產業的營收持續下降，如何在匯流環境的多元視聽平臺競爭中努力生存，無線廣播產業的轉型將是一大挑戰。

再者，為因應弱勢及少數族群近用媒體的權益，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；而考量我國為多元族群社會，客家與原住民等族群相對傳播資源獲配不足，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—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。

通傳會為鼓勵產業突破現狀開創新局、提升經濟規模並活化頻

率使用，於第 11 梯次的廣播釋照程序中，鼓勵既有業者得以繳回舊廣播執照註記的所有頻率（含調幅、調頻），再行申請經營廣播事業（廣播事業設立許可辦法第 10 條）；指定用途電臺為具有特種任務或為專業性的廣播事業，不在前述範圍之列，在整體廣播市場的變化與現況的衝擊下，指定用途電臺的未來發展值得進一步思量。

2、對策與問題提出

為因應數位化趨勢，現行無線廣播事業於播音技術、硬體設備朝向數位化發展，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⁹⁰；我國目前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。

無線廣播之發展，由於商業模式或經濟規模等因素，未來廣播產業可能僅依網路廣播等形貌繼續服務。為了協助產業轉型，本研究認為，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；或可透過適當的法規開放，例如放寬聯播的認定與比例，

⁹⁰ 通傳會，前揭註 23。

讓廣播產業得以合縱連橫因應挑戰，增加經營的彈性；本研究也建議，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。

（二）無線電視與公共媒體之發展

無線電視、無線廣播與公共媒體之公廣集團具有一項相同的特點，即為使用屬於全體國民的有限性之公共資源—無線電波頻率；而為避免無線電波頻率之使用互相干擾、確保頻率和諧使用之效率，以維護使用電波之秩序及公共資源，增進重要之公共利益，政府除應妥慎管理（司法院大法官釋字第 678 號解釋理由書參照）外；為免廣播電視之電波頻率被壟斷與獨佔，國家亦應制定法律，使主管機關對於開放電波頻率之規劃與分配，能依公平合理之原則審慎決定，藉此謀求廣播電視之均衡發展，民眾亦得有更多利用媒體之機會（司法院大法官釋字第 364 號解釋參照）。基此，使用無線電波頻率之各無線媒體，就負擔了一定的公共任務，包括播送節目類型比例限制、以及節目自製率等義務，甚至外資限制等。但同時，通訊傳播基本法著眼於無線電波頻率作為稀有資源的經濟價值，故在分配及管理上，應確保消費者及通訊傳播事業得以獲取最大之經濟與社會利益，基此第 10 條規定：「通訊傳播稀有資源之分配及管理，應以公平、效率、便利、和諧及技術中立為原則。」因此對於無線媒體使用無線電波頻率，考量公共資源效率運用的核心價值，理應適時檢討。關於無線電視所使用之無線頻率，尤其應考慮透過市場競爭機制、或正於立法院審議的「電信管理法」草案第 55 條之「誘

因拍賣」機制，活化該種頻率之使用。

另一方面，有鑑於無線媒體，尤其是公共媒體，仍肩負核心公共任務之價值，因此仍有必要一方面確保憲法上有關言論自由的公廣制度；另一方面，則基於通訊傳播基本法第 12 條及第 13 條，確保所有民眾的公平並進使用媒體的權利；且公共媒體的補貼與內容製播議題選擇上，也應符合合同法第 5 條「通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展」的規定，以達成多元的核心價值。最後，關於無線電視「必載」所涉及的著作權政策調和問題，抑或公共媒體所涉及公共電視法之治理問題，皆應積極達成強化跨部會協調的效率治理核心價值，落實與通傳會與經濟部和文化部的溝通協調。

1、現況與挑戰

無線電視與無線廣播相同，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，對廣播電視事業的相關法規限制同樣也較其他產業為多，廣播電視法及相關子法中，有關股權轉讓與持股限制、以及播放節目類型與本國自製節目比例等規範，在前揭無線廣播的部分，都已說明，於此不多加贅述。

而關於公共電視與其組織，於現行公共電視法的架構下，為廣

播電視事業與公益性財團二項法律體制交融之形式，財團法人公共電視文化事業基金會及公共電視臺與商業無線電視、有線電視之間，在節目來源、人事聘僱、頻道分配、收視率、經費募集等事項皆產生密切關係⁹¹。又，有線廣播電視法第 45 條設置之有廣特種基金，其中之百分之三十須捐贈予財團法人公共電視文化事業基金會，而本規定設有「落日條款」，停止實施日期授權行政院考量公廣集團之收入穩定性而定之；若落日，則自停止實施之日起，原捐贈之金額將移由中央主管機關統籌用於有線廣播電視之普及發展。

然而，受到有線電視與新興傳播媒體崛起的衝擊，以及產製人才流失與不易培養的大環境之影響，無線電視缺乏優質內容，聽眾逐漸下滑，收視率不易提升，無線廣電產業的營收持續下降。

再加上由於我國以有線電視為主的傳播生態，為保障國人得以收看無線電視與公共頻道，設有必載規範。有線廣播電視法第 33 條規定：「系統經營者應同時轉播依法設立無線電視電臺之節目及廣告，不得變更其形式、內容及頻道，並應列為基本頻道。但經中央主管機關許可者，得變更頻道。（第 1 項）系統經營者為前項轉播，免付費用，不構成侵害著作權。（第 2 項）...」無線電視事業因此俗稱「兩免」的規定，不僅無法向有線電視事業收取頻道授權

⁹¹ 石世豪，〈我國公共媒體法制化初探—試以功能性觀點解析公共電視法條文〉，收於：石世豪編，《我國傳播法制的轉型與續造》，頁 235（2009）。

費，亦無法獲取任何節目可能的著作授權相關費用，對營收並無助益。

傳統公共廣電媒體主要以提供正確完整的新聞，樹立公正形象，實現民主監督功能為目標，即使身處數位匯流的浪潮下，全球公共媒體多仍堅守基本原則，實現公共媒體價值。公共服務新聞面臨的外部挑戰包括，公共服務媒體角色、職掌與財源認定、商業媒體競爭者的壓力，以及媒體使用型態持續變遷。各國對於公共媒體的角色與定位不一，直接影響其推動數位新聞的可能，民眾對於新聞消費途徑逐漸仰賴社交平臺，然而業者基於商業考量的運作，與公共媒體之間的關係則越來越複雜⁹²，也間接導致於我國並未存在具有國民共識公信力的新聞機構。

2、對策與問題提出

無線電視為閱聽眾提供普及視聽服務，具有不可替代的重要性，優質的內容產製仍是產業價值創造的核心，業者可透過擴大協作，以因應多平臺競爭的挑戰；而無線電頻率資源為無線通訊傳播之基礎，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，因此亦有必要針對我國無線電頻譜進行頻譜需求評估、整備與規劃，

⁹² 胡元輝，〈公共服務新聞的挑戰與新貌〉，《開鏡》，第3期，頁38（2018），網址：<https://info.pts.org.tw/open/data/action/act0003.pdf>。

提供未來行動通信或無線傳播之用，以健全我國通訊傳播匯流發展之環境⁹³。

無線電視使用無線頻譜資源負有社會責任，為確保本國文化傳播權以及維護文化多樣性發展，或可考慮重塑必載、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，並吸引投資。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，無線電視產業或可另闢蹊徑，透過於法規中鬆綁無線廣播電視經營限制，經通傳會許可後，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；在數位化環境下，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，有更多元的收入，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，通傳會初步認為，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。

至於公共媒體，若要走出一條新路，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

⁹³ 參照行政院院授發綜字第 1070800597A 號，國家通訊傳播委員會 107 年度施政計畫（2018），網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17101/3950_38175_171017_1.pdf。

化企業贊助、個人捐贈與開拓其他財源方式⁹⁴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。本研究建議，通傳會應與文化部積極溝通協調，協作規劃。至於，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⁹⁵，藉以在匯流環境下開創新局。

⁹⁴ 財團法人公共電視文化事業基金會，〈公視經費來源〉，公視首頁，https://info.pts.org.tw/intro/ab_source.html (最後瀏覽日：2018/6/6)。

⁹⁵ 胡元輝，前揭註 92，頁 39。

第三節 提請大眾提供意見之徵詢問題建議—代小結

綜整前述四大策略與八大諮詢議題，本研究將欲提請大眾提供意見之徵詢問題建議歸納如下所述。

一、 促進傳播市場參進與競爭

(一) 競爭平臺間的管制調和

1. 數位匯流下，政府法規應如何調和有線電視系統、IPTV 及 OTT TV 三個平臺間之管制落差？又如何促進不同視聽平臺間之公平競爭與多元服務之提供？
2. 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？
3. OTT TV 平臺服務國際間並非以執照方式管理，則是否仍需在一定條件下思考對於哪些義務及行為予以管理？及其判準因素為何？
4. 為同時貫徹政府、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？
5. 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？

(二) 媒體水平集中及垂直整合之管制

1. 因應科技技術發展，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？
2. 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？
3. 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？

二、健全傳播環境與交易秩序

(一) 廣電事業執照制度與評鑑換照

1. 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？
2. 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？
3. 現行的評鑑及換照制度，其程序及應備文件是否應予調整？

（二）頻道授權、上下架排頻及消費者選擇

1. 頻道授權為有線電視市場重要議題，關於其爭議處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？
2. 性質屬於商業談判之頻道下架與分潤機制，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？
3. 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？
4. 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精進之處？

三、 提升內容產製與治理

（一）影視產製振興與本國文化提振

1. 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？

2. 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？
3. 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精進規劃？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？

（二）內容監理與媒體識讀

1. 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？
2. 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？
3. 現行廣電法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？

4. 媒體識讀是匯流環境下不可或缺的公民素養，係由各部會依其業務職掌或公民團體關注議題共同推動。目前我國推動媒體識讀之作法，是否有調整精進之需要？

四、 振興無線廣電產業發展

(一) 無線廣播之未來想像

1. 對於數位廣播未來發展有何看法？
2. 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？
3. 指定用途電台是否仍有存在之必要？公共或公營廣播的未來發展方向為何？
4. 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？

(二) 無線電視與公共媒體之發展

● 無線電視之發展

1. 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？

2. 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，是否有需加以精進之處，具體之建議為何？
3. 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？

● 公共媒體之發展

1. 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？
2. 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？

第六章 研究發現與結論

視聽傳播服務一直以來都是國人生活不可欠缺的一部份，而視聽傳播的服務提供、收視與傳輸，也隨著通訊傳播匯流而持續演進與轉換，以致於近年來，民眾「看電視」的方式與意義，已與以往有很大的不同。

「匯流」可以被簡單理解為傳統廣播電視與網際網路間的進步性結合。在本世紀初，吾人猶能清楚的區分看「電視」與「用電腦看影片」之間的差異；但隨著我國通訊基礎網路按部就班的佈建升級升速，固網從 ADSL 升速至光纖，行動網路也從 3G 演進至高速的 4G 技術，匯流現象就漸漸型塑了難以辨別彼此、界線模糊的當代收視模式。例如，在居家情境中，傳統的電視機先是透過數位機上盒、或是日後更便利的連網電視連接上網，搖身一變而拓展了民眾的影視內容來源，像是數位化影像、甚至是今日被稱作 OTTTV 的網際網路電視；出了家門，則是透過筆記型電腦、平板電腦、智慧型手機等各式各樣的智慧連網裝置同步收視電視節目，現在更有邊與網友互動、邊參與互動式的直播節目。所以，這種不分收視的裝置、技術、內容、時間與地點，只要連上網路即可取得的形態與社會習慣，就是廣播電視向網際網路匯流的強大效果。

而通訊傳播的連網技術越來越發達，除了變異國人對於傳播媒

體的收視行為，也同樣造就了視聽內容產出與製作的變革。例如，手機的先進功能、搭配可負荷大量上傳下載或分享的通訊網路，就能允許民眾隨時隨地創造、傳播、接取各種內容，徹底翻轉過去被動消費與接受的地位，而形成積極參與視聽內容產製的空間，改寫既有通訊傳播產業的垂直產業生態與營運模式。

基此，在視聽傳播媒體的整體戰略上，本研究認為，政府的任務與角色，應在於掌握快速變遷的通訊傳播技術環境，適時反映並調整治理架構，以確保國人得以盡可能廣泛地接取多樣多元的內容，以及對高品質的視聽服務與內容，擁有最大的選擇空間。同時，在策略的建議上，則是透過政策確保閱聽眾最大程度的接取，而得以構成視聽傳播產業傳輸技術升級、製播創新內容、與發展新興商業模式的誘因，最終可形成與運用智慧財產，將源自創意或文化的積累，轉化成創造財富、價值與就業的機會，進而開創產業的新榮景。奠基於此，並可對我國的數位經濟有長足、穩定的貢獻。

然而，透過本研究先前章節的耙梳而可發現，我國的視聽傳播產業在此技術背景與經營環境劇烈變動下，同樣面臨不少的意見紛歧、迷惘與挑戰，而需要政府透過往對的方向並採取正確解方，也即應勇敢邁步且積極達成以下作為。

首先，數位經濟浪潮下，網際網路無遠弗屆的傳輸特性，確實

能帶給視聽傳播產業新的經營思維。例如，過往傳播模式下，因特定時間內有限的閱聽眾，而不利形成利基市場，但透過網路隨選視訊以及跨境傳輸，同時消除了時間與空間的侷限，提高了各種商業模式的可行性；同時，網際網路作為降低視聽傳播服務進入門檻、營運與交易成本的有力工具，也能期待提升整體視聽傳播市場的競爭程度。但境外的視聽內容也同樣會經由網際網路，透過大型跨國平臺向我國人提供服務，不僅吸引了觀眾的眼球，也吸納了我國的廣告投放資源，進而可能導致我國視聽傳播整體產業能量、以及文化話語權的流失。既然置身網際網路環境是不可逆也無法避免的趨勢，則本研究建議，政府應鼓勵我國事業迅速調適並積極因應，並透過制度的安排，調和治理上的差異，使境外事業對我國市場環境有所回饋貢獻。

尤其，隨著通訊傳播的匯流現象持續深化、技術的不斷創新、以及民眾使用需求的增益，可預見未來會有更多更高質量的影視內容，透過更高速的寬頻網路傳播，進而帶動整體國人收視習慣的變遷，使得網際網路傳播視聽內容成為收視主流，並擴大這種傳播模式的社會影響力。本研究認為，傳統廣電監理所追尋的核心價值、與重要概念，並不會因傳播環境而遷移。基此，本研究建議，政府應致力於新興傳播環境中，落實該等核心價值與重要概念。也即，

舉凡競爭促進、媒體多樣性防護、文化多元包容、在地展現、消費者與閱聽人權益維護、兒少保護與弱勢族群近用、以及傳播事業獨立於黨政軍的編輯影響等等，治理手段與政策工具應與世推移、與時俱進，全面性地進行革新。

世界各國面對通訊傳播匯流與數位經濟的到來，都已倡議並踏上隨時代逐步改進監理架構的道路。然而本研究發現，過去數年，我國傳統的廣電三法雖然有陸續改正，但整體的規管結構並未大幅調整。因此，我國當前之政府機關、以及作用法、甚而組織法，對於展望未來視聽傳播之環境與服務、以及產業的發展樣貌，皆有失之想像、也失之彈性的問題。因此，本研究認為，今當值風雲之會，正是檢討法制結構的好時機，同時也是不得不痛定思痛、加速且深切檢討的時點。所以，本研究建議整體政府應以網路治理的觀點出發，不僅直面匯流的需要而欲調和規範，各有關機關間，如通傳會、文化部、經濟部、教育部、財政部等，更需要彼此政策的相互呼應：也即一方面對於網際網路環境下，已能自行迎刃而解的事務，在規範限制上應予以鬆綁；另一方面，則檢視網際網路帶來的新興問題，針對有必要的事務，應以全新的方法加以治理。而治理視聽傳播的手段，則應以確保廣電自由與言論自由為依歸，並朝民事先行、自律共管、多方參與方向調修。

最後也是最關鍵的，視聽傳播產業最大的特色就在於，民眾並不介意透過什麼管道或什麼技術收視，民眾只在乎所收視的內容是否吸引人，以及整體收視的經驗是否愉快。所以，本研究認為，我國視聽傳播產業發展所面臨挑戰的本質，仍是振興影視內容的產製、及應用服務的創新。為此，我國視聽傳播產業一方面亟需順應新興科技的趨勢、與視聽傳播跨域提供服務的演變；而本研究則再次呼籲，整體政府機關應共同合作，為收視平臺事業暨影視內容產業轉型做最好準備，同時引入產業活水，促使業者能夠針對視聽傳播產業的核心價值，永續產製節目；有關政府部門也必須積極思索開創各種新形態應用服務的可能性，營造出在地展現與多元包容、發揮創意與凝聚認同、跨域融合與帶動發展、培育人才與正向循環的產業環境，始為國人之福。

參考文獻

一、外文文獻

- Cole, Mark D. & Hans, Silke, *Guaranteeing Media Diversity at European Level*, in MEDIA OWNERSHIP - MARKET REALITIES AND REGULATORY RESPONSES (Maja Cappello et al. eds., 2016).
- HUBER, PETER W., KELLOGG, MICHAEL K. & THORNE, JOHN, FEDERAL TELECOMMUNICATIONS LAW (2nd ed. 2011 supplement)(2011).
- KESSIDES, IOANNIS, REFORMING INFRASTRUCTURE : PRIVATIZATION, REGULATION, AND COMPETITION (2005).
- OECD, WORKING PARTY ON MEASUREMENT AND ANALYSIS OF THE DIGITAL ECONOMY: SKILLS FOR A DIGITAL WORLD (2016).

二、中文文獻

文化部影視及流行音樂局，《2016 影視廣播產業趨勢研究調查報告》，

第二章「電視產業調查」(2018)。網址：<https://mocfile.moc.gov.tw/files/201801/5b1f1eb1-4140-45be-a10b-45b7ba23bb0b.pdf>。

文化部，〈獎補助條款列表〉，文化部獎補助資訊網。網址：<https://grants.moc.gov.tw/Web/PointList.jsp?SelMenu=2&K=B&Type=MOC&Key=51>

文化部，〈金融相挺，電視劇蓄「視」待發！〉，文化新聞，文化部網站，2017年2月7日。網址：https://www.moc.gov.tw/information_250_59741.html

公平交易委員會，公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明，2016年5月27日。網址：<https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=212&docid=276>

中央社，〈挪威FM廣播走入歷史 數位廣播轉型完成〉，2017年12月

14 日。網址：<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201712140172-1.aspx>

中華電信，〈MOD 頻道套餐比較表〉，中華電信 MOD 網站，2018 年

6 月 1 日。網址：<http://mod.cht.com.tw/download/channelpack.pdf>

王碧蓮、胡志男、江亮均、陳人傑、李相瑜、張簡耀暉、羅山珊，〈規

範與調整獨寡占業者不當行為之可行政策作法——以電信事業主

導者定價為例〉，行政院公平交易委員會 2009 年委託研究報告(2

009)。網址：[https://www.ftc.gov.tw/upload/806fb156-1b4d-4c0f-8](https://www.ftc.gov.tw/upload/806fb156-1b4d-4c0f-89e9-f06244fd3fd9.pdf)

[9e9-f06244fd3fd9.pdf](https://www.ftc.gov.tw/upload/806fb156-1b4d-4c0f-89e9-f06244fd3fd9.pdf)

王牧寰、王艾雲、李淑華、黃禾田、陳志宇、曾俐穎、廖祥丞，〈提升

偏鄉地區連網速率之普及服務制度研析期末報告〉，通傳會 2017

年補助研究報告(2017)。網址：[https://www.ncc.gov.tw/chinese/f](https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18031/3923_38901_180312_1.pdf)

[iles/18031/3923_38901_180312_1.pdf](https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18031/3923_38901_180312_1.pdf)。

王牧寰，〈美國有線電視法之節目取得與載送規則研究〉，資訊社會學

碩士學位學程碩士論文(2011)。

台灣大哥大，〈關係企業〉，台灣大哥大網站，[https://corp.taiwanmobil](https://corp.taiwanmobile.com/company-profile/affiliates.html)

[e.com/company-profile/affiliates.html](https://corp.taiwanmobile.com/company-profile/affiliates.html)

台灣大哥大，〈台灣大哥大股份有限公司及其子公司合併財務報告暨

會計師核閱報告：民國 107 及 106 年第 1 季〉，(2018)，取自公

開資訊觀測站，網址：http://doc.twse.com.tw/pdf/201801_3045_A

[I1_20180724_223730.pdf](http://doc.twse.com.tw/pdf/201801_3045_A11_20180724_223730.pdf)

石世豪，〈電視無疆界？——歐洲化與商業化趨勢下的德國電視法制新

秩序〉，《廣播與電視》，第 1 卷第 4 期，頁 67 至 87（1994）。

石世豪，〈我國公共媒體法制化初探一試以功能性觀點解析公共電視法條文〉，收於：石世豪編，《我國傳播法制的轉型與續造》，頁 23 至 282，元照（2009）。

立法院，有線多頻道平臺服務管理條例草案，立法院第 9 屆第 1 會期第 13 次會議議案關係文書，院總第 379 號，政府提案第 16577 號（2016）。網址：https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/01/13/LCEWA01_090113_00065.pdf

立法院，數位通訊傳播法草案及電信管理法草案，立法院第 9 屆第 4 會期第 11 次會議議案關係文書，院總第 379 號，政府提案第 16178 號（2017）。網址：https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/04/11/LCEWA01_090411_00028.pdf

立法院公報處，立法院第 9 屆第 5 會期第 13 次會議紀錄，《立法院公報》，第 107 卷第 56 期（2018）。網址：https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communique1/final/pdf/107/56/LCIDC01_1075601.pdf

江耀國，〈美國有線電視的費率管制〉，收於：江耀國著，《有線電視市場與法律》，頁 113 至 174，元照（2003）。

江耀國、黃銘輝、葉志良、高文琦，《多元網路平臺環境下影音內容之管理思維》，通傳會 2011 年委託研究報告（2011）。網址：http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/12022/2716_120222_1.pdf

江明晏，〈凱擘投資影視 今年和 HBO 合拍電視劇〉，中央社，2018 年

3月6日。網址：<http://www.cna.com.tw/news/afe/201803060297-1.aspx>

林麗雲，〈自由貿易文化免議〉，蘋果日報，2014年4月17日。網址：<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20140417/35771802>

柯舜智、莊春發，〈再探臺灣有線電視市場集中度〉，《新聞學研究》，第94期，頁149至192（2008）。

徐振興、陳雅琪、周佩華、劉仁豪，《2016年廣播電臺收聽行為調查研究報告》，通傳會2016年度委託研究報告（2017）。網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17112/3500_38338_171122_1.pdf。

胡元輝，〈公共服務新聞的挑戰與新貌〉，《開鏡》，第3期，頁25至27（2018），網址：<https://info.pts.org.tw/open/data/action/act0003.pdf>。

財團法人公共電視文化事業基金會，〈公視經費來源〉，公視首頁。網址：https://info.pts.org.tw/intro/ab_source.html

國家通訊傳播委員會，通傳企字第10140021970號，公告有線廣播電視經營地區劃分及調整以及受理申請經營有線廣播電視業務，2012年7月27日。《行政院公報》，第18卷，第143期，頁284-28481（2012）。網址：https://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg018143/ch06/type1/gov53/num13/OEg.pdf

國家通訊傳播委員會，通傳綜規字第10240015360號，補充公告有線

廣播電視經營地區劃分及調整以及受理申請經營有線廣播電視業務，2013年5月17日。《行政院公報》，第19卷，第91期，頁18113-18173（2013）。網址：https://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg019091/ch06/type1/gov53/num21/Eg.pdf

國家通訊傳播委員會，《105年通訊傳播績效報告》，國家通訊傳播委員會（2017）。網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18022/950_180227_1.pdf

國家通訊傳播委員會，〈106年通訊傳播事業概況總覽〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網（2018），https://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=47990

國家通訊傳播委員會，《106年通訊傳播市場報告》，國家通訊傳播委員會（2018）。網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18030/3923_38847_180301_1.pdf

國家通訊傳播委員會，〈107年通訊傳播事業概況總覽〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網（2018）。網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=1966&is_history=0&pages=0&sn_f=39247

國家通訊傳播委員會，〈107年第1季有線廣播電視訂戶數(依集團)〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網（2018）。網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18050/2989_39126_180507_1_doc_C.PDF

國家通訊傳播委員會，〈107年4月廣播電視事業許可家數〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網（2018）。網址：<https://www.ncc.gov.tw>

[/chinese/files/18051/2028_39147_180514_1.pdf](#)

國家通訊傳播委員會，〈無線電視-頻道播放節目時數與比例〉，網址：

https://www.ncc.gov.tw/chinese/opendata_item.aspx?menu_function_sn=232

國家通訊傳播委員會，〈衛星電視-頻道播放節目時數與比例—按新播、

首播及重播分〉，網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/opendata_item.aspx?menu_function_sn=228

國家通訊傳播委員會，〈國家通訊傳播委員會通過修正廣播/電視節目

廣告區隔與置入性行銷及贊助辦法，延長對非本國自製節目不得

接受冠名之時段限制，維持兒童節目不得接受冠名贊助但得接受

贊助，同時調整節目廣告化認定標準，期強化在地自製節目、扶

持本國影視產業、及保障視聽眾權益，後續將依法辦理預告事宜〉，

網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=1&sn_f=39303

國家通訊傳播委員會，〈國家通訊傳播委員會審議通過第 11 梯次廣播

事業釋照審查作業要點及申請經營須知，發布後將另行辦理公告

受理申請作業。另為因應數位發展，亦同時將就後數位匯流時代

我國廣播未來之發展形貌及政府機關可協助產業數位轉換與營

運提升之途徑研析評估，持續活絡廣播市場〉，新聞稿，國家通

訊傳播委員會全球資訊網，2018 年 1 月 31 日。網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_histor

https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_histor

[y=0&pages=0&sn_f=38626](#)

國家通訊傳播委員會綜合規劃處，〈有線電視多元選擇付費機制規劃(草案)公聽會簡報〉(2018)。網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18011/3354_38574_180117_1.pdf

國家通訊傳播委員會，〈業務申辦：傳播業務〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網。網址：<https://www.ncc.gov.tw/chinese/service.aspx?sn=1009>

國家通訊傳播委員會，〈書表下載：傳播類〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網。網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site_content_sn=289&is_history=0

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

國家通訊傳播委員會，〈行政院第 3536 次院會假新聞議題國際觀測與因應建議報告〉，行政院全球資訊網，2017 年 2 月 16 日。網址：<https://www.ey.gov.tw/File/CA0916CDAB426097?A=C>

國家通訊傳播委員會，推動無障礙通訊傳播近用環境行動方案(2017)。網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17091/3924_37957_170914_1.pdf

國家通訊傳播委員會，〈國家通訊傳播委員會邀集大型網路平臺、通

訊軟體、社群媒體、媒觀、記者協會及第三方公民團體，分享網路爭議訊息相關機制，在健全通訊傳播環境及維護言論自由的前提下，與會代表大多支持多方協力共同推動健全傳播環境，以及媒體素養提升等方式，始得以創造值得信賴及健康的數位環境〉，新聞稿，國家通訊傳播委員會全球資訊網，2018年5月29日。

網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=0&pages=0&sn_f=39223

國家通訊傳播委員會，行政院院授發綜字第1070800597A號，國家通訊傳播委員會107年度施政計畫（2018）。網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17101/3950_38175_171017_1.pdf

國家通訊傳播委員會，〈為因應數位匯流市場環境變遷，經多場焦點座談及年度費率審議過程參採各方意見，國家通訊傳播委員會研議有線電視多元選擇付費機制規劃草案，希冀兼顧民眾基本收視權益與產業發展，將公告並召開公聽會聽取各方意見與進行討論〉，新聞稿，國家通訊傳播委員會全球資訊網，2017年12月27日。網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&sn_f=38487

國家發展委員會，國家發展計畫—106至109年四年計畫暨106年計畫（2017）。網址：<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC80MTI1LzZiM2M1OWRILTliYWMTNGY0Zi1hOTRkLTRhMzc1ZWZhNzc2Ni5wZGY%3d&n=5ZyL5a6255m85bGV6Ki55WrLTEwNuiHszEwO>

[eW5tOWbm%2bW5tOioiOeVq%2baaqDEwNuW5tOioiOeVq%2bWFqOaWhy5wZGY%3d&icon=..pdf](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/16022/3501_35183_160224_1.pdf)

莊春發，〈有線電視擴大經營範圍政策之競爭效果研究〉，《公平交易季刊》，第 23 卷第 3 期，頁 129 至 150（2015）。

莊春發、柯舜智、陳人傑、羅慧雯、王牧寰、謝秀宜、巫國豪、蔡穎、陳緯安，《數位匯流下我國視訊市場之競爭監理政策》，通傳會 2015 年委託研究報告（2016）。網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/16022/3501_35183_160224_1.pdf。

陳人傑、楊嘉雯、洪志青、羅山珊，《廣電事業股權規範之研究》，通傳會 2009 年委託研究報告（2009）。網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/10011/1685_13647_100113_1.pdf

陳人傑、江耀國、陳志成、巫國豪、許孝婷、王艾雲、曾俐穎、黃志雯、李淑華，《各國電信市場競爭分析與管制措施之研析》，通傳會 2016 年委託研究報告（2016）。網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17022/3500_35654_170221_1.pdf

陳人傑，《廣播電視集中化管制規範之比較研究—以德國、英國法制為中心》，國立臺灣大學法律學院法律學研究所博士論文（2013）。

陳炳宏，〈假新聞與媒體素養教育〉，蘋果日報，2017 年 2 月 21 日。網址：<https://tw.appledaily.com/forum/daily/20170221/37558056>

黃秀麗，〈凱擘公開聲明 放棄頻道代理業務〉，自立晚報，2017 年 1 月 16 日。網址：http://www.idn.com.tw/news/news_content.php?

[catid=5&catsid=2&catdid=0&artid=20171116joanne014](#)

詹鎮榮，〈民營化後國家影響與管制義務之理論與實踐—以組織私法化與任務私人化之基本型為中心〉，收於：詹鎮榮編，《民營化法與管制革新》，元照（2005）。

廖祥丞，《台灣有線電視資費管制制度之研究》，國立東華大學財經法律研究所碩士論文（2015）。

劉孔中，〈電信零售價格調整上限制之研究〉，《科技法學評論》，第4卷第2期，頁199至227（2007）。

劉孔中，《通訊傳播法：數位匯流、管制革新與法治國家》，臺灣本土法學雜誌（2010）。

劉煥彥，〈凱擘拼全方位娛樂 砸10億元跨足影劇〉，蘋果日報，2012年9月6日。網址：<https://tw.appledaily.com/finance/daily/2012/09/06/34489459>

經濟部國際貿易局，臺灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域服務業特定承諾表及最惠國待遇豁免表（2001），經濟部國際貿易局經貿資訊網。網址：<https://www.trade.gov.tw/cwto/Pages/Detail.aspx?nodeID=356&pid=312967>

蔡依玲(Scylla Tsai)，〈富邦影視娛樂媒體王國全面解析〉，數位時代，2017年10月31日。網址：<https://www.bnext.com.tw/article/46723/fu-bon-ott-momo>

羅世宏，〈媒體壟斷如何防制？媒體多元如何維護？—邁向一個複合

式的管制取徑》，《傳播研究與實踐》，第3卷第2期，頁1至25
(2013)。

附件一 研究團隊協助通傳會辦理之傳播政策小型座談會

一、 競爭平臺間的管制調和專家座談會

「競爭平臺間的管制調和（有線電視、IPTV 與 OTT TV 平臺）」

專家座談會會議紀錄

- 壹、 時間：107 年 5 月 31 日（星期四）上午 10 時
 - 貳、 地點：交通通訊傳播大樓 801 會議室
 - 參、 主持人：何委員吉森
 - 肆、 出席人員：（詳如簽到表）
 - 伍、 報告事項：（略）
 - 陸、 會議結論：
- 記錄：蔡昕宸

一、傳播政策綠皮書「競爭平臺間的管制調和」座談會之題綱討論，五位與會專家學者之意見摘要如下：

（一） 葉志良教授

討論本主題前，須先確立「確保內容服務提供者有自由選擇平臺的權利」此一前提，而平臺的管制密度為何需要檢討，則必須先考量管制基礎是否有變動、是否有新的資源分配問題，以及是否對公共利益產生影響等因素，再來討論管制調和。針對討論題綱建議如下：

1. 建議調整為三題，即第一、二、四題；第五題屬於內容管制，不予討論，而第三題為上下架排頻議題，建議於另一場次討論。
2. 關於如何調和平臺間管制落差？葉師認為看待平臺管理不能再用傳統對於有線電視、IPTV 的管制思維，因為市場與消費者習慣會改變，有些消費者現已轉移到 OTT 平臺或者網際網路上收看內容，政府難以用傳統方式規管 OTT 產業，因此可交由市場機制處理；而在相關管制方式並無變動時，有線電視產業與 IPTV 仍然需要受到法律規管。
3. 有關開放平臺之討論，葉師認為此為假議題，開放平臺是為了配合黨政軍而生，假如解決此歷史因素，則可進一步討論 IPTV 與 CABLE 兩者之間可否等同視之議題。
4. 有關 OTT 平臺是否另訂專法，或制訂相關權利義務，葉師認為較難以法規予以規範，除非比照中國或俄羅斯等國，制訂資料在地化或資料國家化等規定才可能達成，然而，若欲制訂相關規範則須確保真的可以執行，否則制訂這類法律的風險很高。
5. 有關平臺管制，葉師認為可維持現狀或者全部開放，因為主要的重點在於視訊服務之內容品質，若內容品質管控妥當，平臺自然會出現秩序，比方遵守相關法律等最低門檻即可。

(二) 謝穎青律師

有線電視無法與 IPTV、OTT TV 相類比，因為最初有線電視產業的獲利模式即是市場壟斷，台灣 MSO 並未提供如美國般的良好服務品質，反而是壟斷好的節目內容，例如過去力霸與和信爭奪 HBO 的斷訊事件等，好節目無法上架至有線電視，使得頻道業者不得不向黑道靠攏；又如近日民視與 TBC 爭議之背後隱藏著代理商交易，權利金不透明無法對帳，導致爭議產生。

謝律師認為真正要管制的重點是「內容」，即「觀眾擁有自由選擇優質內容的權利」，目前的內容多元化卻是將高畫質與普通畫質混雜，品質低落；另外，台灣的內容管制，一方面規範禁止暴力、吸煙跟喝酒，另一方面對付費成人內容卻毫無限制，內容管制之標準不一應予檢討。針對「內容管制」，謝律師建議如下：

1. 針對提供硬體網路的業者，最低標準是提供全高畫質 HD 內容。
2. 正名 MSO：目前法規中沒有 MSO，然而實際作業時並不跟執照業者談，都是跟 MSO 業者討論，政府自己並未依法行政。
3. 若無好節目吸引觀眾，再多規範也是枉然，如 Netflix 製作內容、HBO 轉向提供 OTT 模式等，反映出消費者選擇更便捷的收看方式，且此並不受限於 24 小時頻道播送之規定。
4. 針對未來之平臺管制，可分為兩種模式如下：
 - (1) 傳統媒體服務：針對只收取接取費用之服務提供者，市場上之商業模式幾乎都仰賴廣告，需擁有最大收視群，若要支持此商業模式，則以現有廣電三法規管之；接取業者即為 broadcaster，必須負起傳統媒體服務所需承擔之責任。
 - (2) 付費電視 (PAY TV)：不必區分有線電視、衛星電視、MOD 以及 OTT，因網路上的收視不再是頻道，皆屬於付費電視，必須制訂針對付費電視明確的最低限度管制標準。

有線電視市場秩序由系統業者把持，頻道業者長期以來都是俘虜，系統業者透過頻道業者不讓新進業者進入市場，令其即使申請執照也拿不到頻道授權，例如台中威達與新北市之相關爭議事件即屬之。因此，最重要的即為打破有線電視產業長期壟斷的局面，保障民眾權益。

(三) 劉柏立所長

針對討論題綱之建議如下：

1. 針對平臺間的管制落差，必須先討論平臺（有線電視、IPTV 與 OTT）的特色：
 - (1) 服務市場：三者皆為付費、多頻道，其服務市場相同。

- (2) 地理市場：有線電視是獨佔市場，為區域獨佔；衛星電視、IPTV 是全國跨區，因此即便有線電視是獨佔市場，仍面臨 IPTV 之競爭，而市場則有供給過剩之問題。
 - (3) 至於 OTTTV 則分為付費與免付費，其管制落差如何一致，須先釐清服務屬性定位，才能提供行政機關管制正當性。
2. 針對開放平臺議題，IPTV 與有線電視同屬付費多頻道，係因黨政軍才予以區分，建議如下：
 - (1) 基於技術中立，管制一致，考量「相同服務相同管制」原則，應思考是否重新調整 IPTV 之管制規範。
 - (2) 平臺的特色即為內容，若要競爭需靠內容，於數位匯流後，原則上通訊傳播都「得」跨業競爭、跨網競爭；原則上都「得」開放平臺、開放競爭，平臺可自行決定但不必然要強制開放。不僅是 IPTV、CABLE，乃至於無線電視都「得」開放競爭，因為廣電數位化後，理論上無線電視製播分離，所以可開放平臺，但不須予以強制。
 - (3) 必須考量修法目的與正當性，再考量是否開放，基本上修法是為了刺激跨業競爭，建立開放平臺的誘因環境。
 3. 針對頻道上下架之討論，由於業者本身都有上下架規章，有基本的參考依據，不予討論。
 4. 關於 OTT 平臺是否另立專法、相關之內容管制與是否將禁止仇恨言論等入法等，現行廣播電視法（第 21 條）、有線廣電視法（第 35 條）與衛星廣播電視法（第 27 條）已有相關規範，如違反法律強制或禁止規定、妨礙兒少、妨礙公共秩序良善風俗等，而衛廣法另有違反事實查證原則至損害公益等規定，建議針對節目內容管制之法規必須具有一致性。
 5. 基於匯流與 5G 時代來臨，新進業者提供的不僅是內容視訊還包括寬頻上網服務，此為寬頻與 CABLE 的雙面市場，另外還可提供如智慧家庭等創新應用服務，如何使既有業者擁有規模性，以因應位匯流 5G 時代的挑戰，必須思考提供未來跨區併購的法規環境。

(四) 周韻采教授

未來有線電視、IPTV 與 OTT 應該都屬於 PAY TV 的範疇，差別僅在於是線性/非線性，一次型或月費型的服務。平臺間的法規調和有所必要，cable 目前是以法律規管，IPTV 則是透過行政命令管制，而且其為開放平臺，整體管制邏輯與 cable 並不相同；至於 OTT 則完全不管制。然而對消費者而言，僅是收視習慣改變，從定點定時變成非定點非定時，或是變成多螢收看，但最後看到的都是付費內容，三者彼此間具有替代關係，而 OTT 對傳統有線電視的影響有目共睹，應將 OTT 放在 PAY TV 架構中一併思考。

至於是否需整併於同一法令中，需檢視法規調整的成本。假如另立專法，應

如何處理現行有廣法？或可於現行法基礎下納入 IPTV 規範，並廢止 IPTV 行政命令，再以若 OTT 為 PAY TV 所謂對不特定多數傳輸的形式時，應該遵守的規範為何等，制訂 OTT 之基本規範。

關於法規調和，應討論「跨平臺的頻道與平臺間的授權問題」，目前不只此三個平臺，還有 mobile 的平臺整併，例如凱擘的 my video 服務，可即時投放至大螢幕收看，未來若全區開放時，視訊用戶與手機用戶則可以互綁。NCC 應以更大格局思考將來的併購議題，過去在處理大富併購案時都忽略跨平臺整併，跨平臺不只是電視產業之間，甚至到最後可能都是電信與視訊整合，必須思考多層次平臺整併議題。

目前產業遭遇的問題為「平臺窮，頻道更窮」，面對 OTT 競爭時，須讓 cable 與 IPTV 在法規上一致，因為不可能消滅 OTT；且不可能用傳統模式規管 OTT，而唯一可處理的即為大幅解禁 cable 的高密度管制，若要降低管制，則：

1. 鬆綁營運計畫規範，不能去規定與審查頻道上下架，以及暗示某種費率組合。
2. 解除頻道的定頻跟區塊化，否則無法推動多元付費，在已經定頻的狀態下不可能上下架，那如何做套餐與多元費率？這兩者相互矛盾，又想自由解禁，又不敢大幅推動，自由競爭本來就會有亂象，主管機關要有勇氣推動相關政策。
3. 未來可規範費率與條件，將有廣法第 37 條同時適用於 IPTV，尤其是平臺購買授權時，條件能否公開，應該要允許頻道業者引用 MFN「最惠國待遇」條款，以避免二平臺之授權方法完全不一，造成授權之爭議與困難。

有關將禁止仇恨言論等規定入法之議題，此為兒少法之範疇，若要增加歐盟或德國的仇恨言論等規定，必須一體適用所有 PAY TV 平臺，於未來之有廣法或專法中皆可處理。

(五) 羅世宏教授

有關平臺間的管制調和，需以宏觀角度切入，基本上在台灣不太需要討論直播衛星平臺，不過應思考無線平臺在政策上的未來方向為何？因為此牽涉於付費跟免費電視之政策。若要區分為付費與免費電視二分管制方式，如同美國，則付費電視不能拿走太多廣告，甚至不能有廣告；而免費電視則可有較多機會播放廣告。

關於平臺政策，須考量境內與境外業者，數位匯流為全球化、後電視時代的來臨，必須思考：

1. 如何確保境內平臺，例如有線電視、iptv，未來可以健康有尊嚴的生存下去。
2. 境內平臺負擔較多原創本國自製之義務，乃至於文化安全、文化認同的責任，如何逆反境內業者承擔較大責任、又受到嚴格的掐喉嚨的管制，而境外無責

任又不受管制之情形，必須思考如何納管境外媒體，怎麼管制是另一回事，但必須管制。

3. 透過課稅或是登記亦為管制方式之一，或可授權 NCC 有封鎖權、行使頻寬管理，甚至是降速之權力，賦予主管機關在某種情況下如國家安全、侵犯本國內容權利、有重大損失或有急迫性的情形時，有權進行管制。
4. 目前很難將 OTT TV 拉到與有線電視、IPTV 一致的規管密度，這並非不管 OTT TV，仍應研究如何納管，或思考當主管機關想管時還能規管，更重要的是須降低 IPTV、cable (MSO) 的管制密度。

開放平臺是假議題，此種類型只存在於台灣，因黨政軍歷史因素才出現，如果 cable、IPTV 成為開放平臺，只是變成笨水管為了境外 OTT 做嫁而已。重點在於讓優質內容能夠擁有跨平臺上架的選擇權利跟自由，而公眾也有這樣的自由。至於 cable 若成為開放平臺，觀眾可能就會開始剪線，只看愛奇藝與 netflix 加起來費用大概 cable 費用差不多，若只訂其一則較為便宜。假如採取中華電信式的開放平臺，產業很快就會滅亡，應該要給予有線電視多元組合收費定價比較大的彈性，以因應挑戰。

IPTV 訂戶數已經有 170 萬至 180 萬戶，明年可能到 200 萬戶，有線電視 MSO 實質上並不是全國經營，應一併檢討全國訂戶數的限制規定。只要規管措施做得好，好的平臺就算只有一家也不是問題，如同很難再出現第二家 IPTV。只要管控適宜，未來不管是中嘉或是凱擘，即使市佔率更高，假如可以解決其內容與代理問題，擁有更好的獲利與合理的分潤機制，甚至規定頻道商與平臺的授權條件應該公開透明，或者採取實價登錄，至少公開一定範圍授權條件等，以作為相同家族或者類似頻道 MFN 的適用參酌。

平臺間管制落差應該拉平，包含 OTT TV 的管制落差，如果拉平境內境外 OTT TV 的管制，門檻會加高，可以課予其較多的責任，事實上可促進整合，其實不需要那麼多家 OTT TV，兩三家已足夠。

關於本國自製 20% 的限制，僅要求本國平臺之自製率，但是不要求境外平臺，其實即為對本國比較課予較嚴格的規管，若要將此規定適用於新興媒體，須有魄力同時要求境內境外，因為不要求業者就不會去做，要求自製率只是低標，netflix、愛奇藝可以亦願意購買本國節目；不過關於播放比例與談判比例，一個是容量 (capacity)，一個是節目採播費的比例，須思考其中有多少運用在本國自製節目，以避免大型業者購買節目獨播權而影響其他平臺播放節目的成本，或是觀眾之收視權益。

關於頻道商與平臺或者代理商之間的爭議，必須給 NCC 最後裁決權利，優先尊重市場秩序，讓產業共管或者公協會於透過自律解決授權與分潤問題，但如果各別出現問題，當公協會與其他仲裁機制無法解決時，法規上應該要賦予 NCC 最後裁決權，甚至是限時命其達成協議，否則將可介入裁決。

(六) 洪委員回應

重點在於優質內容，此涉及閱聽大眾之權益，如何講述一直在流失的台灣文化主權，這是最核心的議題，如何反映在平臺政策以達成此目標，至為重要。

某種程度要讓內容擁有自主權，內容業者的上架權利不是單方取決於平臺業者，不管是其喜好或者定價權，可思考或許平臺可有組頻權利，另一方面頻道也可在基本組頻權外，有很多其他空間，若以此角度切入，這些與過去法律規管平臺擁有絕對權利，以及 IPTV 平臺完全沒有權利，情況漸漸有在轉變，開放平臺並不完全是假議題。

當前有線電視其實仍為最重要的收視平臺，有關授權資訊透明化議題，某程度主管機關可以介入，當然最好是市場機制能夠運作。以目前法律設計 NCC 可介入調處，但沒有最終權利，只好花很多時間人力。希望市場往好的方向前進，思考從主管機關立場能如何介入；若能不介入時，政府也應要收手。

(七) 陳委員回應

雖然此次係討論平臺議題，但最後為討論如何提供優質內容，這是最基本目的。平臺間透過管制方式、規範調整或是整個執行面而言，都只是手段，最重要的是內容。

二、若與會學者針對討論題綱或者議題內容有相關書面意見，可於一千至兩千字的幅度範圍內，提供予研究團隊參考。

柒、 散會 16 時 30 分

捌、 活動照片



二、數位經濟下的廣播產業專家座談會

「數位經濟下的廣播產業」專家座談會會議紀錄

壹、 時間：107年6月1日（星期五）下午14時

貳、 地點：交通通訊傳播大樓604會議室

參、 主持人：何委員吉森

肆、 出席人員：（詳如簽到表）

伍、 報告事項：（略）

記錄：廖祥丞

陸、 意見交流及諮詢事項：

（一）洪瓊娟教授

1. NCC一定要有政策高度，要怎麼提出願景協助業者能夠擁抱數位，有技術、全民的需求，還有產業的取向，廣播不一定是local，也可以是全國性的、也可以是特別的、少數需求的。
2. 去年類比的開放，十年前已經在談數位匯流，現在再去開這樣的廣播電臺，與時代脫節，最便宜媒體就是廣播，年年有選舉，拿到兩、三年後可轉讓，為甚麼不先搶？在這情況下需求是假象，包括指定電臺議題，以現在網路電臺趨勢，這兩個議題的提出，沒有考慮現在時代走到哪裡。
3. 再去開放電臺，雪上加霜。這是為德不卒的開放，現應鼓勵整併，讓數量少一點。
4. 股權轉讓的議題，是因國民黨時代不希望廣播有非國民黨的來經營。現在這問題根本不應提出。廣播開放那麼多次，有這麼多類型的電臺，節目類型播放時間比率的規定，限制自由創作，有些施行細則應廢除。
5. 指定電臺的範疇是跟公營電臺的走向，要整體去考慮。
6. 廣播特性可兼聽、低門檻、可文化傳承，只要民眾有需求，即使需求不那麼重大，NCC要怎麼幫它順利轉型？臺灣不是沒作過數位廣播，失敗了，現在網路時代再走回，包括走回副載波都來不及了。
7. 今天談這議題有兩部分，一是現在的法制要怎麼調，二是怎樣進入數位。（簡報中廣播未來可能發展形貌）有三種方式，一是最有可能的，業者如果希望可以轉型，技術統一 NCC 應該想辦法。可以分階段進行，本來 11 梯應該考慮 AM 不要經營，通通來經營 FM。
8. 在技術面，要營造環境，第一是技術，第二是資源，讓業者出錢，資源面讓文化部負擔一點責任，NCC 這邊來做，如果每個地方 Cable 業者，現在轉訊號都沒有問題，訊號的技術規格統一規定，才有一點機會；在匯流時代能夠多螢接收，原來的類比廣播到數位，甚至考慮雲端概念，為臺灣廣播弄一個臺灣的廣播雲，現在業者也希望讓臺灣的廣播可跟世界中文廣播接軌，用雲端概念建立一個平臺，願意的、有心就加入，讓他們有一個機會，營建一個良好環境。

(二) 莊春發教授

1. 題目太小要提升，觀點越高就會知道產業哪裡有發展。
2. 廣播產業其實在社會上有存在空間，且有相當大的功能，在日本每一個縣都有一個廣播電臺，有大災害時，只有廣播電臺可處理。
3. 電臺執照不應再釋放，覺得是政治上要求，因為廣播電臺在地方上還是有相當影響力，尤其在選舉時更為重要。
4. 臺灣投資機會不多，廣播電臺進入門檻簡單、有投資機會可以賺錢，業者不是單打獨鬥，有全國性、聯播性。認為政府的手不要伸太遠，自然會與時俱進，找出一條生存之道。
5. 廣播電台，以前要多元化，不認為要指定電臺，主管機關很好的意思，執行可能會質變，經濟學有市場失靈，所以政府要介入，可是政府介入時，會有政府失靈。
6. 廣播產業在整個傳播產業的定位，先定位清楚再去講其他政策；資本主義、自由經濟下，企業成立的基本天職就是要賺錢，賺錢過程中賦予它其他的社會責任。
7. NCC 要花些時間作產業調查，再訂定政策會比較清楚，會比較適當。
8. 認為比較有效果的是行為管制，將來經營時，有沒有按照計畫書裡面的行為去操作廣播電臺才是真正的重點。。

(三) 柯瓊鳳教授

1. 人口結構轉變、少子化、老齡化及不婚的人口，對於廣播使用會不會因而改變；經濟全球化的大環境下，希望廣播能地區化、在地化，兩者有衝突，要如何抵抗經濟全球化的潮流；網路化、IT 發展、跨產業 IT 整合趨勢；環保，能源的效率趨勢，希望用更少的錢，更少資源達成最大目的趨勢。
2. 廣播產業特性，成立有資本上管制或設備上管制，但對於節目本身製作管制比較少，屬於較消極的管制，如果沒有很明顯得超秒、沒有很明顯賣藥，可能就不管制。
3. 一方面強調廣播要有文化發展，需要有在地文化連結，但較少要求節目該有什麼樣品質，廣播獎項的鼓勵比較有限；相對大部分產業，在乎是否能夠經營，能否賺取更多利潤，個人利益與公共利益比較不一樣。
4. 對於廣播訂價較沒有要求，深夜時段與白天比較黃金時段廣告費也沒有要求，但時段不一樣，價值也不一樣，要不要把價值具體化？聯播與自製成本不一樣，定價沒有管，某程度是自由競爭，但沒有真正照顧到想要照顧的某些地區或產業，或特殊族群或文化，或某些族群的年紀層。
5. 以經營者立場，最基本是自身利益為先，再來是經營長治久安，沒有競爭、沒有新的力量進來最好；可在整個環境發展，會碰上網路化、全球跟科技發展，最近已看到蠻多公司在換照或申請評鑑，現在設備不需新增不要擴充，舊設備堪用想維持現狀，也不想再投資，只要在目前這情況下，能賺錢為什

麼不賺，如果政府能夠有保護不讓新的業者進來，不讓新的法規要求進來，現狀是最適合，這樣是跟政府的立場有衝突。

6. 在社會安全角度，廣播不只是陪伴、還需要人才培育、需要產業發展，甚至社區的發展、停電、停水，希望透過廣播來發揮替代電視或替代網路的效果，這些功能是政府給的，為何不好好發揮？現在比較看到，政府本來給的資源、政府本來期望的，廣播業者不珍惜，反而以自己利益為優先。
7. 政府未來規劃，可考慮生活型態的產業，能夠跟地區發展，人才培育，如語言發展，對於原住民、客家語的製播人才，未來是不是能有生活型態的產業，把廣播產業納進來跟地區發展、文化、在地價值連在一起。
現在已經看到的趨勢，就是智慧家庭、智慧住宅可以跟廣播連結，還有智慧醫療、智慧照顧、汽車自動駕駛、跟新的科技發展結合、與航空業的跨業結合、跟網路產業合作。
8. 針對綠皮書的問題的個人意見：
 - (1) 問題一可以不要提，廣播的角色跟定位，問政府就好，法規就有，除非要去改法規。
 - (2) 問題二在數位環境下，如數位家庭、數位醫療照護以及自動駕駛等等有很多機會跨領域結合；數位化的部分，網路本身不完全是競爭，應該還是有合作。
 - (3) 對於簡報的尼爾森調查的樣本，要小心斷章取義，看不到樣本，看不比較細節，資料要引以為政策參考的話，會擔心被誤導。
 - (4) 第11梯需求多的另一個觀點是，很多電臺的老闆想鞏固地盤，希望在競爭最少、成本最少情況下追求個人最大利潤。
 - (5) 電臺用途，更希望它們有一些貢獻，至少在社會安全網、社區安全網人才培育還有文化傳承、文化傳播方面更希望更有一些努力與責任感，而不只是追求利潤。
 - (6) 問題六，還要做法規盤點。
 - (7) 問題七，以所舉生活產業為例，第一，目標市場為何。第二，這些廣播業的本身核心能耐、核心技術、核心價值在哪。第三，產業策略，第四，政府作為，包括法規、監管或開放。

(四) 陳炳宏教授

1. 假設這是我做的研究，我會想問什麼？數位化時廣播角色的轉變，過去早期從威權時代的即時公共資訊，到現在很多人在談的，廣播是陪伴，未來廣播的新的niche是什麼？其他的可能是什麼？
2. 未來的廣播可能不再是廣播，當有一天廣播用看的，在多雲平臺的情況下，廣播的虛實整合的可能與策略。現在如果要廣播業者還是想要傳統的即時、陪伴，那大概就是廣播沒有路可走了。當廣播業者，要找到廣播的新角色時，會如何去考量一個虛實整合的策略，因為廣播已經不再只是用

聽的，將來用看的包括網路，那就回到問題七，整個法規會不同，會影響整個管制面。

3. 包括指定用途、DAB，假設未來整個廣播數位化後，分小功率、中功率、大功率，意義又何在？廣播如果可以結合網路做虛擬整合平臺規劃，這還有沒有意義？
4. 現在已經有有線廣播，未來的廣播或數位化廣播是不是納進來？
5. 廣電法的第5條與第5之1條的黨政軍，匯流五法曾經嘗試要把黨政軍的電視拿掉，只剩廣播。想知道如果將來在第5條、第5之1條不修的前提下，廣播，政府可擁有的部分要怎麼規劃？角色會是什麼？我覺得當然有即時資訊、緊急救難義務的服務。
6. 我對於新的這一梯有很高度的興趣，兩個問題，它是誰？它想做什麼？

(五) 侯志欽教授

1. 從第一題來看，廣播事業如是傳播媒體一環，永遠都扮演一些傳播功能，如告知、交流功能、文化傳遞功能，或是安全服務、緊急救難功能，商業的功能是必然的；從另一角度，新時代的廣播環境有什麼新的可能。
2. 臺灣廣播環境，早年時媒體很少，包括政治管制、媒體數量管制。後開放媒體頻道、電臺的設立，轉換社會氛圍以及媒體運作模式。在開放時較多功率的規劃、較少功能的討論。過去媒體可能因為頻道稀有、是公共財，使用這些頻道，政府當初沒有收執照費，現在開始拍賣，就是資源使用的思維轉變，那時顯然是免費在特許的情況下，使用了頻道公共財，因此某程度去規範社會回饋，也許是做新聞、也許是教育文化、也許是其他。然後可有一大段時間做廣告，或商業性節目，或聽眾收聽轉換成廣告收入。現在情境可能某些程度慢慢在轉換，不過在過程中，如很多電臺的營運類型化或是專業化，那類型化過程，資訊的比例或新聞的比例，或教育文化的比例如何被滿足，這部分其實就產生運作上扞格。
3. 廣播功能，在社會中扮演功能，較沒有整體性調整，作策略性思考、大廣播環境思考，整個廣播在功能性上，除有所謂國家廣播電臺、公共廣播電臺、社區廣播電臺、少數族語廣播電臺、可能有宗教廣播電臺，甚至在英國，醫院可以申請在醫院範圍內設立電臺；日本每縣有個電臺，不是時時有安全問題，讓平時扮演公共安全的電臺，做當地文化跟觀光促進，用政府資源投入。
4. 在電臺的基本功能與定位，以大的傳播環境來看，是不是能比較合理功能定位及屬性定位，商業電臺能夠充分的類型化，在合理的法規內充分發揮運作專業與商業機制；
5. 公共廣播體系，是不是能夠用合理適當的進程調整、建置完成，運用公部門的政府預算、頻譜資源這些公共財能夠轉換成合理的運作模式。
6. 問題三：當問題二，在數位科技以及大量的新媒體不斷出現的情況，廣播

當然非常辛苦，但另一個角度可能是充滿機會。當不只為基本無線電頻譜播送，因為政府並沒有限制其他的媒體整合運用，當能夠把其他新科技、新媒體科技整合在一起時，其實有很多可能性。

7. 問題二可以討論充分運用數位科技的情況下，廣播能有怎樣的發展潛力跟空間。
8. 有關數位科技，我們一直沒有很清楚去討論，台灣的大媒體裡，沒有數位化的廣播繼續維持在AM、FM，過去雖然有很多次的啟動DAB，非常多次的整合、去實驗測試，也投入不少經費。DAB不是不能運作的技術，很多國家已有大量普及，在某些國家是成功的，但也有些國家也宣告結束。如果我們真的終究要變成數位廣播，簡報所提美規HD Radio和DAB，事實上是完全不同的運作模式和思維技術，這些是我們要整體去思考的。
9. 能否有適當開放機會充分檢視將來廣播數位化、播送數位化新的系統？國外在建置FM、AM會有所謂系統生命週期，過了多久是一個新的技術年代，最後會有完成轉換期間，全世界都有。產業跟民眾才知道，將來這樣的系統能夠生產、銷售，以及民眾可使用service多久。這需要全面性討論。
10. 政府的角色，傳播是人類生活的重要元素，應該考慮全部的社會價值，必須在商業性跟公共性上取得平衡。

(六) 莊克仁教授

1. 在102年我國廣播電臺之發展可行性研究提到，聯播趨勢，為讓營運規模更擴大；跨平臺趨勢，嘗試APP開發或網路電臺與新科技的配合，基本上都只是嘗試開發而已。
2. 在科技方面，新聞局在調幅數位化時總結，Receiver沒辦法配合，收聽的人沒那麼方便。這要政府跨部會整合、跟工業局、跟汽車製造業做相關配套措施。
3. 政策來說，調查希望能有廣告專用時段，鬆綁時間限制，總量管制就好，如果不會修改法令太麻煩的情況下，還有節目分類，除廣告外，就是服務性節目，不然就是商業性節目，分類這樣較容易，不會影響業者創意。
4. 另調查南部地區電臺家數較多，河洛語為主，提到人才培育，事實上原住民臺、客家臺也面臨這些問題。以客家學院為指標，應是交通大學，還有聯合大學的客家學院，人才培育本來就有計劃。
5. 趨勢來說，如後現代，去中心化、破碎化，還有虛擬運用，都是現在和未來已在進行的。國外的廣播據了解還是以熱門音樂為主，因為才有商業價值，而且是全球化的；在華語市場應從宏觀角度來看，人才培育也是。
6. 政府的角色，從過去到現在，電信是最好的指標，一定走鬆綁的路，讓業界能有較寬廣的市場，市場是發揮智慧創作的地方。
7. 創意也在數位匯流產生，覺得政府角色可以幫業界或是全民的公共性也

好，商業性也好，鬆綁法令、協助數位科技的整合。幫助數位化，政府可幫你裝翅膀，看廣播，創意還是在聲音；有線電視數位化推動績效顯著，整合科技下的廣播是否可以幫他裝個翅膀。

(七) 關尚仁教授

1. 台灣銀髮族將占人口的20%，代表廣播的第二春。我們這個年齡的銀髮族，跟著電視、跟著廣播一起成長，隨著年齡視覺越來越退化，但聽覺依然完好，前瞻廣播未來，銀髮族市場的服務和開發不能忽略。在這階段如何讓廣播跳離過去的賣東西、賣藥品電臺，而能走上健康保健養生資訊提供，如果都是有執照的藥品且是保健養生藥，是可以的，在廣播政策上不能輕忽。
2. 未來廣播一個很重要服務，維護原住民少數語言與文化的流傳，希望NCC能從民族文化、語言保存來正視原住民廣播電臺，原住民沒必要再一個全國電臺。
3. 希望NCC盡快讓原住民各地設立小功率的廣播電臺、參觀澳洲SBS，或參觀毛利廣播電臺。原住民語言留存了，文化才能留存。鼓勵在晚上7點到10點，全部用統一教材，用自己語言教母語，整理成為文化研究資料庫、語音資料庫。個人覺得其它媒介都做不到這件事情，只有廣播媒介可做到。
4. 建議廣播低度管制，政策上讓業者自己去整合，台灣不需要那麼多電臺，盡快整合成全區的網，成為西半部、東半部的網。
5. 不要再開放廣播頻道，太多了。

(八) 洪委員貞玲回應

1. 匯流下的廣播產業，要數位廣播還是作廣播跟數位環境的整合問題。從主管機關角度，如果覺得這是產業的現況，且是對廣播業者協助整合是好的，政府資源或政策怎樣協助整合。
2. 產業政策聽到兩個方向，一是生活型態，好像指向比較是區域型的，也跟台灣一個很重要的整個社區政策是相關的；另講到銀髮族，一種人口結構的另一種社區，這都是非常重要的國家政策。我們思考媒體政策，其實沒有把這兩方面做很好的連結，或許可以去嘗試。
3. 產業的定位跟面貌，個人會覺得很困擾的，如果現在業者要來的都是選舉時候的政治動員、賣藥的，電波資源給這樣經營者要做什麼。顯然今天專家學者，都不會認同這樣現況。政策上一個負責的機關應該去看該怎麼走比較好，且是努力地協助往這個方向走，這兩年，確實在很多政策討論上，真的比較沒有花很多心力特別面對廣播議題。
4. 很多老師提到，內容盡量少管，非常同意，如節目的類型、比例的部分。廣播內容管制，這議題跟電視是連動的，如果以其它國家以層級化管制模式思考的話，基本上內容其實只要涉及兒少保護，涉及多元族群，或者是

禁止歧視的言論，其它基本上不需要那麼多管制，我覺得這也是可以再努力的。

(九) 與會老師針對本議題，可提供一千字至兩千字的書面意見，供研究參考。

柒、 散會

捌、 活動照片



三、 頻道授權、上下架排頻之交易秩序專家座談會

「頻道授權、上下架排頻之交易秩序」專家座談會 會議紀錄

- 壹、 時間：107 年 6 月 4 日（星期一）下午 2 時 30 分
- 貳、 地點：交通通訊傳播大樓 404 會議室
- 參、 主持人：何委員吉森
- 肆、 出席人員：（詳如簽到表）
- 伍、 報告事項：（略）記錄：蔡昕宸
- 陸、 會議結論：

傳播政策綠皮書「頻道授權、上下架排頻之交易秩序」座談會之題綱討論，與會專家學者意見與委員回應摘要如下：

（一） 莊春發教授

由於 NCC 只有調處權而無裁決權，在面對爭議案件時很無力且無奈，不過以經濟學角度而言，莊師認為只有在經濟失靈時，亦即屬於「公共財」或是具有「外部性」，政府才有介入的空間。以民視與 TBC 案例而言，民視的內容其實亦可於其他頻道中收看，反而是一個好機會，可讓不同系統提供差異化之服務。

以 NCC 之立場，應該先思考經濟學的外部過程，由於爭議可能會涉及斷訊之結果，政府的確要介入管理，莊師以加拿大經驗為例，建議主管機關可以在價格談判中作為爭議雙方的中間者，雙方出價三次後，官方可以做成裁決，實踐經濟學中的摸索過程理論，然而現行法律並未賦予 NCC 此種權力。

莊師認為，不同的系統商可提供不同的服務，產品內容是允許有差異的，因為市場機制就是提供消費者、系統商選擇的權利，而非讓北中南的服務都一致，如此較為符合資本主義社會之交易情形，亦較為合理。

若 NCC 要介入上下架管理，要小心不要公親變事主，必須要確立管制的正當理由，因為要購買何種頻道、如何經營節目，其實是系統與頻道間的問題。

而如何介入，莊師認為或可參考德國之方式，所有頻道交易都在頻道交易協會（channel trade association）⁹⁶中決定；或是美國的再協商會議，持續協商至

⁹⁶此處應指德國之著作權集體管理團體（即「著作權仲介團體」），負責處理頻道之授權。歐盟執委會過去曾由德國兩大媒體集團 RTL 與 ProSiebenSAT.1 合組之合資事業 VG Media，集體管理關於民營廣播電視所需之著作權、鄰接權，以及有線電視再播送授權；德國絕大多數數位頻道都由 VG Media 代理，歐盟執委會要求 VG Media 依據德國著作權集體管理法（Urheberrechtswahrnehmungsgesetz, UrhWahrnG）第 6 條規定，對於請求授權之利用人有以適當條件代理授權之義務。引自莊春發、柯舜智、陳人傑、羅慧雯、王牧寰、謝秀宜、巫國豪、蔡

產生結果，而過程中若因斷訊使消費者權益受損，則依契約補償消費者損失。

關於排頻之議題，需思考三個層次：

1. 讓消費者擁有選擇不同媒體平臺的權利，例如選擇有線、MOD 或者 Netflix；
2. 在同一地區中，即使消費者選擇了有線系統，仍有選擇不同有線系統的權利；
3. 讓消費者擁有選擇頻道多寡、內容與交易條件之權利。

關於頻道上下架議題，最重要的是讓好的頻道可以出頭，淘汰壞的頻道，去蕪存菁，讓留下好節目，汰換壞節目。

(二) 謝穎青律師

有關頻道授權之爭議，NCC 已經用盡所有法律手段了，過去之立場是認為由商業手段解決，不論是有照業者或者無照頻道代理商等，都是利用這個規則處理，透過行政指導處理年度換頻事宜，不過此一默契已被民視與 TBC 之爭議打破。爭議案件中都是無照的業者作主，不論是 TBC 或者代理商，其實都沒有執照，以商業手段解決爭議，造成的結果是肥了代理商。

NCC 應該要依據通傳基本法第 13 條規定，對於市場做出完整清楚的報告，其中必須交代三件事：

1. 揭露有線電視產值：需從代理商切入，揭露錢的流向，才能預測未來；
2. 揭露代理商的背後角色是誰，影響市場產值的數並不會太多，追查的最後應該會指涉至自然人，建議 NCC 可以跟公平會聯手揭露整個市場狀況；
3. 產業於 10 年來越來越集中化，必須打開壟斷，拆解形成壟斷的因素，才能降低壟斷對產業的不良影響。

目前台灣的頻道產業實務運作，若不經過代理商根本無法進入，即使是中華電信 MOD 開放平臺，在頻道上架上仍然要求透過代理商處理。若 NCC 做出市場調查報告，揭開重重面紗之後，才能真正回到商業面來解決。

若商業手段無法解決，則透過法律處理，無論如何不是 NCC 介入如何談授權，因為在多螢時代中，著作授權越來越複雜，例如民眾可透過計程車的設備收看有線系統頻道，這就是多螢的運用。當民眾的認知已跑在主管機關之前，此時在談修法建立著作授權制度已經太慢，反而應該是配合民眾瞭解的程度，

穎及陳緯安，數位匯流下我國視訊市場之競爭監理政策，國家通訊傳播委員會，2015，頁 102。

將事實全部揭開，讓結構透明，才有辦法解決問題。

以民視與 TBC 之爭議而言，謝律師建議，NCC 進行行政指導調處過程中，可以揭露調處雙方的代表為何，則可發現，出席調處的代表都是無執照的代理商，而非有執照的有線電視系統業者與衛星電視業者，而這就是產業面臨的真正問題，應該揭露讓民眾知道。

根據近期大愛電視台事件，若此時不管代理商結構的問題，未來不管是境內或是境外 OTT 服務，將沒有人會相信有所謂的自由上下架，為了市場必須透過代理商才能露出。謝律師建議，可以將相關資料交給國稅局，透過查帳方式，瞭解其退傭與金流，可查出 MSO 與 SO 之間的不正常交易，因為包含價格為何無法調降，只能在訂戶數上調整，都與稅有關，假如國稅局開始查稅，或許產業結構問題就好一半了。

(三) 江耀國教授

綠皮書應屬於可長可久的政策諮詢，未來五到十年的前瞻傳播政策，或許不要以單一事件來做討論，建議可用較為寬廣的眼光來進行綠皮書的討論。

首先應要討論，有關「民眾可在電視上看到什麼樣的節目」之基本政策，是否為市場經濟自由交易之結果，若認為是，則需尊重市場機制；若需要行政機關介入管制，則需定義何時為市場失靈，以及國家機關介入之正當性。

有關諮詢之問題，建議如下：

1. 第 2、3、4、5、7 題之提問，係直接進入法規討論，建議應先諮詢大方向的問題，例如何時為市場失靈？何時需要政府介入？接著再來討論修法之問題。
2. 第 3 題之問題，頻道內容應由市場自由決定，若主管機關對於特定頻道有強制仲裁權，而仲裁之結果具有法律效力，那此仲裁就是屬於行政處分，而處分結果就是變成頻道必載 (must carry)，以市場交易觀點角度而言，這是非常奇怪的結果。
3. 第 2 題與第 4 題可以合併，因皆在討論頻道授權與上下架議題。

有關上下架交易資訊的公開揭露，建議可以訂定相關之平臺上架辦法，包含讓 SO 與 MSO 自我揭露交易之價格與程序等，此亦有助於 NCC 判斷市場是否失靈。

關於頻道代理商之角色，在目前廣電法規中，代理商是隱形的，不具備法定地位，然而代理商在實務上是 key player，應該想辦法讓代理商浮出檯面，才能進一步討論如何管理規範；至於管制代理商之方法與密度，江師認為不要採取太高度或者太強的管制方式，而建議以登記制或者揭露制等輕度管理，主要

在於使其資訊公開，讓代理商在公眾論述上具有一定地位，藉以達到讓其自我收斂之結果。

在有線系統數位化之後，有線電視系統應該淡化頻道位置之概念，例如可以 10 個號碼做為不同類型的順序區分，慢慢改變消費者只收看前 100 臺的收視習慣。建議可與有線電視業者溝通，調整過去定頻與頻位的概念。

(四) 劉昌德教授

首先必須討論台灣電視市場是否為自由市場，並非財團規模越來越大就是自由市場，而且它並沒有提供好的內容，目前的產業現況需要改善，並且打破如此的市場結構。

如何改善現況，第一步是透過交易資訊透明化之方式，引進公眾監督與參與，交易資訊包括個別頻道之授權費係透過何種標準決定，以及獲得多少之授權費等，系統商與頻道代理商有義務提供相關資訊。

接著要恢復市場交易秩序，更重要的是必須改善電視產業中不合理的情形，即利潤非回到內容產製，反而是嚴重的向系統商或頻道代理商傾斜之現況。因此必須討論「公平分潤」制度，產業之利潤如何公平回到本國內容製作。

關於強制仲裁或是強制調處之議題，民視之內容是否具有不可替代性，可能也要打個問號。建議可思考關於傳播產業的內容或頻道，是否一定是要從是否具不可替代性之角度切入。以大聯盟球員為例，球員與球團契約截止前一年，若是談不攏薪水，則可進入強制仲裁委員會，出發點並不是在於投手是否完全不可替代，而是球迷對於球團或者特定球員，具有一定認同感，如此的勞動關係並不是以「是否可替代」作為公權力介入的唯一條件。

有關強制仲裁，可參考大聯盟的作法，由爭議雙方各自提出價格，交由仲裁委員會決定，價格並非為雙方提價相加之一半，因此可透過博弈理論達到相對合理的價格。此一作法重點在於仲裁委員會如何組成，於現行之產業結構下，NCC 必須擔負更多導正責任，建議可以採行強制仲裁之方式。

(五) 曾國峰教授

依照目前之產業結構，一個地區頂多就是兩家系統以及幾百家頻道，MSO 的市場力量相對非常大，並非為自由競爭之市場；假如為自由市場，那對於 MSO 也不必 review 或者 franchise，直接開放即可。

在如此之結構中，首先要討論究竟可以上架哪些產品，舉例而言，為何 7-11 偏好上架統一的商品少放競爭對手的產品而不會被抗議？主要原因是消費者還有其他之選擇。年輕族群並不太關心此議題，背景在於他可以選擇其他管道，收看方式也不同於傳統，無論合不合法，當他在 YouTube 或網路上都可以

看到時，他就不會太在意這個結構問題。

假如市場可以越來越開放競爭，尤其是平臺競爭，那政府介入的可能性與需求就會越低，政府若介入少一些是好事，因為介入太多之結果為：政府文官越來越辛苦，加上又無法解決問題，而且其實不知道如何解決相關之爭議。例如：究竟是多少定價才合理，誰出的價格才合理；資訊要如何透明，透明的程度如何；資訊是否具可信度等。

若產業可以變成真正的自由競爭市場，那政府就可以退場，或者是輔導產業建立競爭市場之機制；最差的狀況在於獨占事業或是寡占事業中，每個產品的價格都要審查，例如早期的電信事業。目前的電信業仍然有管制，但政府介入的空間很少，以費率管制而言，費率審查委員會訂出的價格高於市場，當市場價格持續下殺時，其實定價之意義不大。因此，應盡量讓頻道或者系統市場結構互相競爭為宜。

此議題可以討論兩層次，第一為授權價格與條件；第二為上下架議題。假如上下架越來越公平，讓頻道在很多地方都可以收看，那它的授權價格自然就會趨近於市場自由價格。然而，假如沒有公平上下架，那 MSO 就擁有市場力量決定授權條件與價格，例如 MOD 上有許多頻道無法上架，或者需更換名稱才能上架，經過許多年此問題仍未解決。

關於公平上下架，NCC 應該早就要動用帝王條款來處理，過去都以商業行為不應介入當作理由，然而此並非自由競爭市場，亦非屬商業行為，假如 NCC 每幾年就要授權、同意給頻道執照，然而頻道事實上都無法上架，而 NCC 宣稱此為商業行為不予介入，其實是不負責任的說法。若消費者擁有足夠的平臺選擇權利，例如想看民視可以選擇其他的系統，則政府無須介入；但目前平臺競爭不足，政府必須要介入，而以目前的調處機制而言，無法解決問題。

關於交易資訊，例如定價應該是多少，三立與 TVBS 的收視率不高但可以拿很多的授權費等，的確有許多歷史脈絡，包括用戶數計算的折扣，也與收視費沒有增加相關，頻道拿不到系統多給的錢，因此用戶數就會一直打折。依據系統商的財報資料，換算每一個用戶平均下來大約只有 200 元上下，衛星頻道公會表示分潤不合理，六四分應該改成四六分，但是很難去論述要切出來多少才是合理。若要改變現狀，既得利益者的利潤被砍，因為整體收到的錢沒有增加，若給民視更多，那就得砍其他頻道的利潤，都會受到影響。

若要介入仲裁，必須制訂讓大家都能夠接受更清楚合理的遊戲規則，而消費者繳的錢就是給最想看、收視率最好或是節目最好的頻道。若市場被扭曲，想做好節目或者節目做得好有人看，反而卻拿不到最多的錢，如此整個節目製作以及未來想推動的多元付費都會受影響。

有線電視數位化之後，是否可以重新調頻，讓更多頻道得以上架，雖然有

線電視的技術與 MOD 不同，頻寬沒有那麼大，但是希望至少不要壓在前一百個頻道，而是可有兩三百個頻道，意即 NCC 核可的頻道幾乎都可上架，可減低頻道商的上架壓力，早期有線電視定頻之後，產業就死掉了，因為頻道沒有進出就不可能讓好的頻道再進來。

有關題綱之 IPTV 組頻權利議題，必須思考有線電視系統與 MOD 結構之差異，前者 MSO 權利大，而 IPTV 與 MOD 則主要由頻道商決定，長期而言，假如只有 MOD 無法組頻是很奇怪的現象。

(六) 洪委員貞玲回應

有廣法給予 NCC 調處權，卻無最終的裁量權與交付仲裁權，導致 NCC 花費大量行政成本與時間仍無法解決爭議，與國際相關規範比較，我國有廣法與子法的爭議處理方式仍有不足。

以傳播學角度而言，台灣的有線電視市場並非自由競爭市場，而在市場運作時，重要的是資訊透明，然而產業界多主張為營業秘密，主管機關能獲得的資訊不多。

以加拿大 CRTC 經驗而言，關於頻道授權之介入程序有三種作法，調處、仲裁以及聽證，而對於主管機關程序之要求非常嚴謹，加拿大與美國作法類似，主管機關具有仲裁之權利。

在有線電視數位化之後，維持定頻其實沒有善用數位化的各種可能，數位化的優點在於可以把頻道區塊拉大，讓頻道都可以上架，重新打破再建構，然而反對聲浪最大的是頻道業者，在過去定頻的遊戲規則下，頻位是一個重要的資產與品牌，不易撼動。

有關頻道授權與上下架議題，其實最在意的是產業中能否產生好的內容，可否汰弱留強以及保障閱聽人權益，另外，在影視產業全球化的時代，必須維護台灣的文化主權，面對境外平臺的競爭，希望有線電視產業能往好的方向發展。

柒、 散會（16 時 50 分）

捌、 活動照片



四、內容監理與媒體識讀專家座談會

「內容監理與媒體識讀」專家座談會會議紀錄

- 壹、 時間：107年6月6日（星期三）下午3時
- 貳、 地點：交通通訊傳播大樓404會議室
- 參、 主持人：何委員吉森
- 肆、 出席人員：（詳如簽到表）
- 伍、 報告事項：（略）記錄：蔡昕宸
- 陸、 會議結論：

一、傳播政策綠皮書「內容監理與媒體識讀」座談會之題綱討論，與會專家學者意見與委員回應摘要如下：

（一）呂理翔教授

近期觀察美國與德國的報紙訂閱量回復，這代表民眾願意花錢購買真實或者良性有品質的內容，甚至願意付相對較高的費用，請人幫忙篩選或者把關資訊；但對於媒體業者而言，市場導向下以利益出發，可能不覺得必須要把關訊息。主管機關若以高權角度干涉或管制，容易到達邊際效應遞減，建議透過媒體識讀與媒體教育，提升消費者與閱聽眾意識，而可降低其選擇可信度較低之媒體來獲取資訊。

犯罪新聞與自殺新聞之報導方式令人不安，事後處罰之效果不大，建議可導向民眾認為該媒體不值得或不應收看，讓收視率或點閱率降低，才能鼓勵優良的媒體出現。

媒體公共性已逐漸降低，變成娛樂的功能，應該以如何讓民眾認同媒體具有公共性，讓大眾以各種方式參與，才能提升媒體品質，而NCC之重要角色在於如何改變人民對於管理之期待，轉變民眾希望主管機關必須以高權角度處理媒體亂象之思維。

有關提高兒少保護之議題，iWIN在實務運作上雖然沒有強制力，但是業者都蠻願意配合下架或者修改內容。沒有強制力是好事，一旦具有法律強制力就必須要有主管機關，然而主管機關並無太多資源處理層出不窮的案件。

透過自律共管某程度已達成篩選功能，雖然iWIN仍屬事後處理，在網路時代中不良的資訊可能已經造成傷害或者無可回復的情形，但這是社會上既存風險，因為媒體內容不應該是被管制的對象，這是時代進步的結果。

（二）葉志良教授

關於內容管制，首先必須討論NCC對於內容管制應抱持何種態度，因為其實NCC之權限沒那麼大，不可能針對網路上或所有內容都予以管制，NCC本

質就是廣電事業之監理，若超出範圍外，頂多只能提醒其他部會應該注意。

政府不能當作人民言論的篩選者，必須嚴守內容監理之本分，若符合法律相關規定之前提，則雖然有些內容不當，但有部分族群認為可以接受時，則再予討論何種情況與內容，政府需要介入或者退居幕後。

有關廣告內容之管制，需先瞭解廣告之特性，廣告訊息通常是較短暫與片斷式的呈現，消費者接收訊息時並不是很完整，如此之下，政府確實有進行管控的基礎，然而其實廣告存在已久，至今仍未有獨立的廣告法存在，這亦代表內容監理之困難。

現行廣電法對於廣告之規範過於細瑣與教條，應該給予自律共管的空間，不宜由政府來訂立相關的標準與規範，建議在法律界線下，給予共管或者自律機構提供意見之空間。

針對個別題綱之建議如下：

1. 第 1 題之廣電監理目的，NCC 必須講清楚針對某一種言論進行控管時，其公共利益價值為何，政府一旦介入，必須要有強力的說明與正當性。
2. 第 2 題有關自律共管議題，台灣缺乏自律共管之組織，iWIN 較類似自律組織，然而自律不具備拘束力。有關內容監理，政府應該要退居幕後，讓產業自律。
3. 關於 OTT 是否需要採取自律共管，必須思考境外 OTT 應否管理以及如何管理。
4. 第 5 題，其實 NCC 不該插手，如犯罪偵查時網路揭露的訊息，必須透過司法管理。

(三) 李宏文理事

網路遊戲廣告應由那個單位予以管理，針對網路遊戲有分級，但是網路遊戲廣告沒有人管；而之前鄭捷殺人事件時，網路媒體毫無修飾的直接播出畫面，網路媒體歸誰管？NCC 當時表示並非網路主管機關，無法處理。透過兒少法 94 條有罰則，針對網路平臺業者如果違反分級有相關罰則，但是由社政機關去罰而非 NCC。

有關英國之兒童網路安全委員會，多為業者參與，沒有官方色彩，其中包括公民團體與相關部會之參與，屬於自律共管之組織，此委員會每年必須向英國首相提出該年度兒童網路安全的成果報告，建議我國在推動網路內容防護機構時，可參考英國經驗。

有關 iWIN 推動頗有成效一事，可能因為電腦同業公會跟業者關係良好，較容易推動自律共管。

針對題綱之建議如下：

1. 第 2 題關於現行平面影視音及網路媒體法令之內容標準並不一致，希望分級以及主管機關都要統一規格，或許可以透過修正兒少法（46、47 條）來處理。
2. 有關媒體識讀教育，建議可以參考法國經驗，將媒體識讀納入國中教育，實地去瞭解新媒體與主流媒體如何產製新聞，讓記者進入校園實際與學生面對面討論。思考可否讓媒體識讀教育融入 12 年國教，深化到各年齡層。
3. 讓業者完全自律是好的，但是如果沒有法源，相關機制就不存在。另外，建議必須納入家長團體之意見。

（四） 馮建三教授

關於內容監理，大家有共識不太接受事前檢查，而是採取事後管制，匯流時代下的社群媒體，因為平臺越來越大，如何管理仍在摸索，但是大概漸也朝向管制的方向前進。

NCC 是否應該管理，科技匯流後已經少有純紙本或純廣電的媒體，當媒體利用網路時，到底要不要管制，共識為不做事前篩選，而是事後調整與規範。

假新聞議題引起重視的原因大概與川普有關，美國的假新聞議題與我國其實不太一樣，美國收看的消息來源大部分可能是主流媒體，或者比較值得信任的媒體，其傳統主流媒體的影響力仍大，與我國不同。

我國的媒體識讀教育如果讓學生去實地參訪，瞭解媒體產製的過程，可能就沒有人要當記者，反而讓大家更不信任媒體。建議是否可以讓關注媒體識讀的老師，在 NCC 或者文化部的協作下，利用漫畫或者影像的形式展現給民眾看，讓民眾瞭解我國的媒體並非生來就是現在這樣，也是曾有一段美好的時光，曾經也是表現不錯。

NCC 可以在發予執照時給予條件，要求整個業界製作媒體識讀之節目，輪流播放節目，統合業者的資源好好做節目，讓所有業者合理集資，分攤製作費用，並且可以無償的製播，減少業者的壓力。另外，亦可將媒體識讀節目放到網站空間，供民眾收看以達到提升媒體素養之效益。

（五） 谷玲玲教授

NCC 應該思考監理角色為何，這牽涉法規之制訂與執行，須認真檢討在匯

流時代中扮演的角色，不要讓自己做小了，應該思考未來五到十年的前瞻規劃為何。

網際網路應該由誰來管，這個問題已經問了 20 年都沒有答案，或許代表根本不該提問。

關於共管模式，需要建立機制，扮演好協調者的角色，將製作內容的人拉進來，不只是業者，也包括平臺，自媒體已對建置媒體產生影響，不可能管好建置媒體而給自媒體作榜樣。另外，NCC 需要考量現有的機制之運作與功效，檢討機制之成效與困難，瞭解其定位才能面對未來。

目前的思維還是非常以傳統媒體的角度出發，例如說媒體公共性，這是傳統媒體的理論，應該要思考是否有其他的思維，或許其與公共性是互相衝突的，但可以思考如何互相調整。

有關於廣告與內容之議題，廣告是內容的一部分，建議重擬題綱第 3 題，因為這是傳統上對於廣告的概念；匯流時代下，廣告與內容很難區分，建議多做相關研究，將廣告類型樣態予以區分，進一步再來思考是否要管制，以及如何管理。

關於內容之事後管制，谷師認為應該針對重大案件作案例分析，透過案例累積可以作為未來管制之參考與方式。

(六) 賴祥蔚教授

針對內容管制之討論，首先要有立法授權，例如題綱第 7 題是否將仇恨言論納管等，若無法源恐怕都無法處理。必須依法辦理，或是提起相關之修法建議。關於不實訊息，現行有些法律都可以管理，例如刑法之誹謗、組織犯罪條例等，真正在乎的不實訊息是有策略有組織的，例如很奇怪的民調數據等，建議依法處理。

第二，建議推動修法，但是這不容易達成，NCC 努力多年，立委很難溝通，推動新的通訊匯流法草案可能又是辛苦的過程。

第三，針對不實訊息的進一步對策，認真報導新聞的人越來越少，網路上隨便抄新聞當然假新聞就多，因為沒有人要查證，美國有許多新聞抄襲的案件正在訴訟中，建議可以參考相關原則，例如有競爭關係不能抄襲，或是在一定時效之後才能抄等。

(七) 陳委員耀祥回應

的確要思考 NCC 的角色為何，法律上 NCC 為監理機關，不過外界對我們的要求是政策制訂者，外界對於 NCC 之期待可能跟組織之原有權責有落差，必須持續努力。

NCC 於網路之內容其實無法處理，主管機關應該是行政院，網路虛實合一不太可能由那個部會去管，應該要有跨部會協調機制來管理。

一般法中有許多相關規範，例如民法、刑法與兒少法等，數位通訊傳播法之定位是經濟法，有許多機關希望增加很多東西進去，但這與原來的立法目的是不同的。

關於第 5 題之內容，其實與《智子之心》有關，中國因素的影響越來越嚴重，尤其是對新聞媒體或者傳統媒體的影響，主管機關應如何處理是非常複雜之問題。

(八) 洪委員貞玲回應

關於內容管制，基本上不會做任何事前審核，而是事後管制，因為這是高度的資訊自由，言論涉及到價值判斷，內容管制必須非常謹慎來處理。

如此而言，歐洲之共管模式值得參考，目前的內容諮詢委員會漸漸過渡到朝向共管之機制，內容管理之權力還在主管機關手上，但是對於內容之標準適不適當，已有納入民間之力量，最後再交由主管機關決定。台灣的公民社會是不斷的賦權（empower）的過程，有好的制度設計讓公民可以參與表達意見與發聲，公民社會就會越來越強。

業界如果有好的協會或公協會機制，可以扮演協調者或者領導者，有時會擔心業界進到組織來，是否會太偏向業者之利益，但可將其視為不同利益與價值折衝之場域，作為過渡階段。或許可參考英國模式，將監理委外，機制中包含政府代表、業界代表以及公民社會代表，讓外部機制好好運作。

有關網路之管制方式，路徑上大概是讓新興媒體自由發展，至一定程度後，例如影響力夠大或是市場夠大時，再來思考政府是否要予以介入。

無論是哪種媒體平臺上的內容，應有相對而言一致性的管理，主管機關必須面對傳統媒體與網路間規管密度之調和。

(九) 何委員吉森回應

NCC 一直致力於推動業者自律，觀察英國之內容諮詢亦有類似機制，當中 OFCOM 委員並非擔任主席，而是扮演中間的橋樑。

NCC 亦可參考韓國經驗，韓國 KCC 是監理機關，而 KCS 負責內容標準之監理，關於內容標準之判斷都由 KCS 負責，若認為有違規再交由 KCC 處理。
二、若與會學者針對討論題綱或者議題內容有相關書面意見，可於一千至兩千字的幅度範圍內，提供予研究團隊參考。

柒、 散會（17 時 10 分）

捌、 活動照片



五、 廣電事業執照制度與評鑑換照專家座談會

「廣電事業執照制度與評鑑換照」

專家座談會會議紀錄

- 壹、 時間：107 年 6 月 11 日（星期一）下午 2 時
- 貳、 地點：交通通訊傳播大樓 404 會議室
- 參、 主持人：何委員吉森
- 肆、 出席人員：（詳如簽到表）
- 伍、 報告事項：（略）記錄：蔡昕宸
- 陸、 會議結論：

一、傳播政策綠皮書「廣電事業執照制度與評鑑換照」座談會之題綱討論，與會專家學者意見與委員回應摘要如下：

（一） 莊春發教授

無線廣播與無線電視因使用稀少性資源，於監督時應賦予其更重的公共利益之義務，即所謂的公共利益之執行義務，NCC 為何要對無線廣電產業予以管制，原因在於稀少資源的外部性，若不管制則會失序。依照目前的實務運作，上有政策下有對策，政府應該向業者表明使用公共頻譜之責任，不能僅用作商業運用賺取利益，而棄公益於不顧。至於有線電視的公共性、外部性較弱，予以管制的原因可能是過去的政治因素考量，怕業者散播不同的意見而影響社會。

有關執照效期延長拉齊之議題，必須思考此一標準是否是最適標準、訂立此標準的目的為何等，亦需考量若拉長到 12 年，可能會讓產業更難以退場。建議可以區分為兩種類型，以做不同密度之管制：

1. 使用公共頻譜，因其公共性強，必須讓民眾近用，以保障消費者權益。
2. 其他非使用公共頻譜之類型，可以稍微放寬，至於放寬之幅度（例如效期多長），可再進一步研析。

關於題綱 4 之廣電內容是否採取自律共管議題，目前有線電視之換照審查時，審查委員無法確保業者所提供之資料真實性，若給予假資訊也未有罰則；且透過補件制度讓業者不斷的補件，直至合格，如此作法類似大學的作弊制度，作弊被抓到的風險只有十六分之一，會讓業者心存僥倖且看不起主管機關，建議可採取邊沁法則——罰鍰大於犯罪所得之原則，運用相關罰則以遏止業者「作弊」之風。

有關題綱 5 審議評鑑與換照過程中，是否採取公民團體之意見，建議除了公民團體以外，亦可揉合各種社會團體的聲音，聽取各方意見。

另有關於營運計畫，為因應時空、環境、經濟與產業條件之可能產生改變，應給予業者彈性調整的空間。

有關於退場機制，建議若業者評鑑不通過，則要令其退場，於管制時必須思考五個方向，即為何納管，利用何種工具管制，管理是否有效，成本效益為何，以及管制目的是否能達成；若無法達成這五項，則管制毫無作用。

(二) 林富美教授

台灣之電視產業現況，係由於過去之政策以開放市場為目標，因此市場百花齊放，然而因廣告市場之有限性，市場開放後並非向上提升反而向下沈淪，看不到未來願景。NCC 作為規管機關，似乎較少透過評鑑或者換照之程序，引導產業提升。產業環境變化快速，面對各種平臺競爭，必須透過創新的跨界聯合製作突圍，行銷亦是重要的一環，然而相關評鑑指標卻較少列入。建議可於評鑑換照之計畫申請書中，引導或獎勵產業提出因應跨界匯流之創新營運方式，避免紙上作業淪為應付之用，而使產業失去競爭優勢。

以台灣的結構與文化而言，若要減少行政干預，交給產業自律或者讓公民團體監督，產業現況已經不佳，若政府放手，對於產業的未來並不是很樂觀。

有關執照效期是否齊一，林師認為這是有疑慮的，因為產業變動快，可能一年後已經發生變化，假如將效期放寬至 12 年，恐難因應產業快速變動，不贊成將效期拉齊與延長。

以管制密度而言，後發者的於生態鏈中崛起但其規管較鬆，MOD 與新媒體的規管並不容易，但不代表不能納管；可以透過規管引導產業創新，跨界合作，加入制度性誘導因素，而不是僅在細項中予以管制。

(三) 江耀國教授

以美國之制度而言，可以區分為兩組：

1. 具有稀少性：包括使用稀有頻譜之無線廣電，以及因路權具有稀少性之有線電視，前者給予執照，後者則為特許制度。管制較嚴格。
2. 非稀少性：衛星頻道，因其稀少性不顯著，並無執照制度。管制較寬鬆。

美國之特許產業，除了廣電事業外，包括運輸、能源與金融業，以經濟管制法予以管理，其管制之原則為 PICN(public interest, convenience and necessity)，即公眾之利益與便利及需要，因為產業使用稀有資源，取得特許後其他人就無法使用該資源，因此必須符合公共利益；並以 FWA 原則 (fit, willing and able) 判斷是否為適合、有意願與有能力提供之業者。

營運計畫書之目的即在於判斷是否為 FWA 之業者，建議未來之評鑑換照時，此原則予以檢視，若已非 FWA 業者，則處以評鑑不通過或換照不通過。具體而言，檢視平臺與頻道的方式相異，平臺可以委外進行滿意度調查，然而頻道因涉及內容，無法透過滿意度調查，或者僅透過收視率高低，就判斷業者是否合適，因此必須檢視其提供之營運計畫書。

評鑑換照之問題在於，除了判斷 FWA 之積極要件外，並無評鑑換照不通過之消極要件（例如違規次數等），建議可將其訂立於母法之中，並明訂撤照的構成要件與具體化之指標。

頻道之內容管理，尤其是違規與倫理方面之管制，其重要性並不亞於 FWA 之判斷，應予重視。

建議題綱之順序，將上位概念放第 1 題，先詢問廣電監理目標為何，現行之評鑑可否實現，而於第 2 至 4 題進一步詢問具體化之問題。

（四） 蔡佩穎教授

有關題綱 1 目前廣電三法規範之執照、評鑑與換照制度是否適當，是否符合廣電監理之目標，應先檢視政策目標為何，若係以為促進數位國家創新經濟發展，給予業者更多自由度，希望其提升內容之品質，則贊成以開放角度，給予市場自由競爭。然而，我國媒體產業自從開放市場至今，並未因此而更為多元，反而同質性更高，而有些內容非常惡質，且由於數量眾多無法一一控管，令人憂慮。

無線電視使用稀有資源，即使收視群減少，仍具有一定之價值，評鑑之指標很細瑣，業者可能見樹不見林，無法得知政府對其之期許為何。媒體最有影響力的即為「內容」，頻道定期評鑑中之重播率、自製率、人員等指標，應因頻道特性而有不同的標準，凸顯差異，例如購物頻道應著重消費者權益保護、無線電視應著重公共利益或照顧弱勢團體等。

關於評鑑換照制度之調整方向，若突然改為登記制無須申換照，業者或者公部門可能會無法因應，建議應循序漸進，思考規劃方式與實施時程。

業者之間能力差異極大，有些業者提供之相關員工訓練可能不夠多元，且無法達到監理的目標需求，建議若要放寬評鑑審查，應該建立相關機制，輔導業者瞭解監理機關對於「內容」之要求與方向，且訂定相關的裁罰機制等，如此或可不需透過過於密集之評鑑，仍可達到監理目標。

（五） 黃韻璇執秘

以參與申設換照委員會之經驗而言，早期較為嚴格，會針對收視率、新播率等問題，討論是否予以通過。近年由於數量越來越多，且補件程序如同作文

比賽，頻道業者透過不斷補件，最後仍可通過評鑑或者換照審查；申請設立後就開始賣時段賺取利益，然而因為無人檢舉，賣時段的頻道仍可存續不會消失。

NCC 本身之監理仍有發揮運作，以衛星公會新聞自律委員會而言，業者最害怕的就是評鑑換照，自律可在此監管工具的壓力之下發揮效用，且衛星公會採納許多公民團體之意見，願意配合調整播出的內容。然而，若無評鑑換照壓力，產業是否得以自律，頗有疑慮，換照係為提升產業之不得不存在的武器。

關於境外頻道，建議予以納管，例如可要求本土節目的製作比例，否則對產業環境而言，境外頻道既無法創造工作機會，又無需繳納落地申設費用，卻拿走產業大部分的利潤，無益於我國之產業發展。

數位匯流之後，許多媒體會跨平臺製作內容，例如無法在電視上播送的內容，網路上皆可瀏覽，業者表示兩者為不同的事業體，但對閱聽眾而言，傳統電視台與網路粉絲團的運作，其實是一體的。網路內容難以規管，即使自律機制也很難運作，希望政府於未來五到十年的政策中，思考如何將網路納入規管對象，網路內容不當應如何處理，以及由誰來規管等議題。

建議調整綠皮書之陳述文字，專有術語太過艱澀，民眾可能較難理解。

(六) 何委員吉森回應

關於針對境外頻道提出要求之議題，有些境外頻道願意與台灣合作，將再進一步思考相關的可能性。

關於評鑑換照中員工訓練等課程要求，過去曾有草案條文係以外部認證機制予以取代，將再思考評鑑換照機制之目的，以作為未來政策制定之基礎。

(七) 洪委員貞玲回應

有關於執照效期是否拉齊延長至 12 年，目前會內尚無共識，仍在討論中，必須審慎思考監理目的為何，何種監理工具得以達成監理目標，以及如何有效的管理。

NCC 非常重視本國節目自製比例，將會展現於修正後的廣電三法與相關子法中，這些規範應與評鑑換照制度相結合，然而若產業一直無法提升應如何處理，係目前面臨之問題。

由於開放市場之結果，目前頻道家數眾多，原希望促進市場自由競爭，然而一直無法達成最適點，由於新聞自由具有高度價值，雖業界已慢慢形成產業自律，但對於閱聽眾而言，實際感受程度並不明顯，針對新聞內容之管制為政府面臨的另一難題。

管制之正當性可由資源稀有性或是影響力理論切入，網路內容之影響力已

經越來越大，OTT 擴張迅速，或許需思考網路內容與傳統媒體之管制調和，以及平臺面與營運面之管理議題。

關於退場機制，依據目前衛廣法之規範，主管機關可依照評鑑要求業者改善措施，若為改正，則可予以撤照。然而，實際上關掉媒體，需承受非常高的風險，必須考量如勞動權等議題。

柒、 散會（16 時 10 分）

捌、 活動照片



六、 媒體水平集中及垂直整合之結構管制專家座談會

「媒體水平集中及垂直整合之結構管制」

專家座談會會議紀錄

壹、 時間：107 年 6 月 12 日（星期二）上午 10 時

貳、 地點：交通通訊傳播大樓 801 會議室

參、 主持人：何委員吉森

肆、 出席人員：（詳如簽到表）

伍、 報告事項：（略）

記錄：蔡昕宸

陸、 會議結論：

一、 傳播政策綠皮書「媒體水平集中及垂直整合之結構管制」座談會之題綱討論，與會專家學者意見與委員回應摘要如下：

（一） 葉志良教授

結構管制之管制手法如同兩面刃，一方面可確保市場集中化程度，另一方面卻可能會限制市場之成長。結構管制不應是靜態，而應能隨時調整適時檢討。

結構管制本身的目的在於大幅節省行政成本，應持續關注整體媒體市場結構，並定期進行全面性的廣電媒體市場調查，才能進一步討論媒體市場是否需要維持水平或垂直之結構管制。公平交易委員會與 NCC 應要適度分擔合作，由公平會負責市場調查，NCC 負責媒體影響力之判斷。

有關討論題綱，建議可以將 6 個問題分為兩大組，首先討論「市場結構與監理」，需論廣電市場之本質是否有差異或變動，若廣電媒體之本質、閱聽眾之收視行為等未有變動，則應維持既有之規範。針對網路媒體則須另訂定新的規則，目前尚無工具與管道可規管網路媒體市場，有關線上視訊平臺（online video distributor, OVD）之管制亦需考量行政成本。

黨政軍係由於歷史因而生，故以電信法規管理 MOD，然而 MOD 之本質與有線電視並無太多區別，而若要將 MOD 拉回廣電領域一起處理，先決條件必須解決黨政軍問題。

有線電視數位化之後，頻道數量增加，頻道是業者提供的內容品牌，屬於有線電視的經營型態，因此頻道之概念仍須存在。結構管制要從經濟市場與媒體市場來討論，無論是媒體集中或是分散議題，關於媒體影響力應做類型化之區分。

NCC 近年推動之媒體多元法等媒體壟斷相關法規，目的係針對言論集中化之議題，然而實務上遭遇到的困難在於如何創造出新的內容，得以讓市場較具競爭力。

有關頻道代理商之議題，現行有廣法之垂直整合規範難以規管之，目前較無工具可管制頻道代理商，去年公平會已有針對頻道代理商進行處分，NCC 應正視其後續處理情形。

(二) 胡幼偉教授

未來 OTT 之服務將會繼續受到重視，原因在於媒體內容品質太爛，而非系統結構的問題，若所需資訊皆可從網際網路獲取，其實沒有必要依賴有線電視。網際網路未來將會成為主要的內容提供者，此趨勢已勢不可擋。

有關於新興媒體議題，政府對於網路之管制較低，建議若 OTT 係採收費制度，不管其 server 設置在哪裡，只要其向台灣民眾收費，提供內容，即要納管。另，建議可結合消費者保護基金會之力量，協同處理，若其提供之服務品質有問題，民眾可跟消保會投訴，消保會亦可介入處理。政府可透過課稅，控管其服務品質，進而管理網路內容，因為有內容就要有問責機制，不管境內境外 OTT，一律可處理。

關於水平整合議題，當初設定上限三分之一之規範時，目的在於希望不同系統業者可提供相異的頻道內容，然而依照目前台灣五大 MSO 所提供之內容，大概有超過 90% 是相同內容，應重新思考水平整合之意義何在，倘若台灣收視戶主要都是收看某幾台頻道，則水平整合管制之哲學在台灣並不成立。

MOD 與有線電視系統之管制不一致，前者可全區經營而後者有三分之一限制，若每家有線電視所提供之內容幾乎相同，建議可以取消上限管制，因產業之趨勢已向網路轉，無須擔心有線系統將會擴張。建議應重新思考如何解決 MOD 全區經營與有線電視經營上限規範之矛盾。

關於垂直整合議題，規範之背景因素為類比訊號傳輸有其容量限制，收視品質較好的頻道在前 80 台左右，而目前有線電視全數位化後，已無容量限制，應重新思考垂直整合之管制思維，建議應讓系統業者成為開放平臺，可收取上架費用，但不得拒絕頻道上下架，如此將可讓爛頻道自然淘汰，且可解決頻道代理商威脅頻道不得上架 MOD 之問題。有些做法若放寬一些限制，反而可以解決問題。

分級付費亦為淘汰爛頻道的好辦法，訂出每個頻道的價錢，讓閱聽眾自由選擇，如同自助餐一樣菜色很多，選擇多元之後，沒人選的頻道就會自然淘汰。

建議綠皮書諮詢文件於公開時，必須具備很強的論述，例如整合規範若要放寬，用意在於集中力量、資金與技術，而製作好的內容，但可能招致圖利財團之批評。

有關黨政軍議題，其實是舊時代的概念，建議可以拿掉黨政軍條款。

(三) 蔡念中教授

依現有的市場調查公司，可能無法詳實反映出新興媒體市場的占有率與使用狀況，年輕族群多不收看電視，有線電視是否還是主要的收視平臺，可能要看市場調查的方法、數據如何反映，或許會跟實際情形有落差。

有關水平與垂直之整合規範，目的在於防止壟斷，依照簡報資料，市場似無過度集中或者過度分散，而只是有時會發生業者想要突圍所造成的衝突點，例如 MOD、民視或者凱擘等先前爭議案件。

傳統媒體受到新興媒體崛起的影響，造成收視群不斷流失導致收益減少，影響力降低，然而仍須受到原有之管制，反觀新興媒體在匯流趨勢之下不斷成長，管制不一致，使得傳統媒體心有不甘。不過，傳統媒體之收益仍有盈餘，只是錢賺少一點，其可透過交叉補貼來營運，而新興媒體都是燒錢經營，許多人已經退出市場，對於新興市場新創產業的管制，建議以鼓勵方式進行，避免毀掉新創產業。

以消費者角度觀之，新興媒體與傳統媒體之間，與其說是替代或者襲奪效應，不如說是互補關係，強加規範恐不符合世界潮流。

建議 NCC 可蒐集新興媒體的相關資訊，例如透過理性溝通索取其後台資料予以分析，以詳實反映市場狀況。透過市場調查，可瞭解新興媒體目前是介於「創新傳佈」理論中的那個階段—率先者、先進者、跟隨者、後進者與後知後覺者，此亦可作為欲實際納管新興媒體時相關的參考基礎。

有關黨政軍之議題，其實是過去一黨獨大時期之產物，與其重視黨政軍條款，不如關注整體的言論市場，目前媒體市場很多元，沒有必要重視早期的黨政軍議題。

(四) 關尚仁教授

由於銀髮族時代即將來臨，舊媒體或可再展開第二春，探討新媒體議題時，不可忽略舊媒體的重要性與影響力。

有關垂直整合之議題，非常小心著重防制獨占或寡占市場，但同時也防制了大媒體市場的經營。產業最令人憂心的是「沒有內容」，觀眾為何背棄台灣的媒體，是因為台灣媒體先背棄了觀眾，不自己產製內容，反而是不斷重播或者買他國的內容。

倘媒體再不產製內容，即使通路再多亦無意義，跨媒體的 ownership 能帶進足夠的資金，讓產業復興。由於製播分離之原則，製作業必須自行找通路，過去無線電視最惡劣的做法在於只要作品曾在無線臺播出，著作權就會歸其所有，這樣的病根使得製作業只能將作品賣斷給無線電視，而使創作市場逐漸萎

縮。整合規範切斷跨媒體所有權，使得製作業沒有生存的空間。

以美國的傳播發展而言，90 年代以後重新管制（re-regulation），但也大力鼓勵媒介與通路要有若干整合，亦即內容產製業與通路之整合。以 OTT 產業觀之，製片公司開始經營 OTT，係為確保自己的內容一定有通路能播出。美國的 OTT 大量生產內容，例如 Netflix，因此才能建立起媒體王國。

台灣現階段不怕產生媒體怪物，而是亟需媒體怪物，現有的規範切割太細碎，將每個媒體切開來，導致無法好好經營，以台數科為例，其投資拍攝連續劇，但沒有通路播出，因此當時必須找無線電視台合作。

台灣過去的管制已成功建立起穩定的市場，但面對國際化競爭，穩定市場並不足以刺激產製，建議垂直管制應該盡量放寬，盡量產生跨各個媒體的「全媒体」，使內容得以於不同的媒體中播送。

台灣最大的特色在於製作「小而美」的戲劇，例如去中國大陸拍攝的戲劇，大多是六集，而採用收費方式（pay per view），每集大約收費 2、3 塊人民幣，建議繼續發揮此一特色以因應挑戰。

（五） 周冠男教授

對閱聽眾而言，有線電視與 MOD 提供的內容並沒有差異，兩者之管制應有一致性。

關於網路媒體之管制，應先思考如何規管，以 OTT 而言，建議若其對民眾收費即可納管。

計算集中度時，不要最大的產業作為標準，例如若一家接近三分之一，另依家接近六分之一，前者之影響絕對不只是後者的兩倍，影響力其實會大很多。建議應有全面性的多元化指標，僅有單一指標非常危險。

（六） 江淳芳教授

建議 MOD 應如有線電視一般需納入管制，整合規範中三分之一的限制需將 MOD 納入計算，同時應思考三分之一限制之規範目的為何。

有關 OTT 規管議題，建議可透過收費或是課稅等方式予以管制。

關於言論或新聞集中度之議題，需做跨媒體之管制，而不是僅限於管制有線電視之集中度，建議可將電視、網路、報紙等媒體綜合考量，計算媒體之言論是否過於集中。

（七） 陳委員耀祥回應

綠皮書之諮詢與廣電三法之修法是同時進行，亦有思考將廣電三法修訂成

一大法，然此工程浩大，需要時間。有關結構管制之規範，盡量由媒多法處理；行為管制則置於廣電三法中。

未來之產業發展主要是跨媒體、跨平臺競爭，包括無線、有線以及 OTT 平臺，有關媒體多元，的確要納入 OTT 併同思考。

產業匯流之後，重點仍在於優質內容應如何呈現，台灣產業最主要的問題是欠缺內容。

有關於銀髮族與年輕族群等，不同世代閱聽習慣亦不太一樣，亦須仔細考量此議題，以做為未來制定政策與法制之基礎。

(八) 郭委員文忠回應

關於新興媒體之規管，國際上有不同之做法，而是否納管或者採用登記等方式，目前通傳會仍在討論中尚未形成共識。

內容之重要性眾所皆知，但內容好不好與產業經營有關，產業發展不好，內容也不會好。為何電視產業發展不佳，其一，與有線電視之收費上限有關，二十幾年來都是 600 元沒有改變，假如未來還是 600 元，業者可能也不願意播 4K 之內容。其二，有線電視是營利事業，重點在於市場，面對外來競爭，廣告收益大部分被美國廠商賺走，例如 YouTube 網紅其實賺不到錢，主要廣告費是歸於 YouTube 所有，必須處理網路平臺搶奪市場之問題。

內容產製議題值得重視，這是長期且為結構性的問題，台灣的內容產業無法與中國大陸的大型製作相比，應轉向發展小而美之模式。

(九) 翁副主委柏宗回應

近來歐洲有許多媒體併購案件，例如 Vodafone 併購德國固網，為了跨媒體使用者 (cross-media user)，而提供 FMC 內容 (fixed mobile content)。若要振興內容產業，要適度鼓勵跨媒體，有關跨媒體之併購，可能要有較為寬鬆之規範。

網際網路已經存在許久，不能主張網路上的東西都是創新因而不該管制，網路媒體是未來的趨勢，應慢慢重視 OTT 平臺之議題。

柒、 散會 (11 時 50 分)

捌、 活動照片



附件二 小型座談會

一、無線電視與公共媒體之發展專家座談會

「無線電視與公共媒體之發展」專家座談會會議紀錄

- 壹、 時間：107年6月13日（星期三）下午2時
- 貳、 地點：交通通訊傳播大樓2101會議室
- 參、 主持人：何委員吉森
- 肆、 出席人員：（詳如簽到表）
- 伍、 報告事項：（略）記錄：蔡昕宸
- 陸、 會議結論：

一、傳播政策綠皮書「無線電視與公共媒體之發展」座談會之題綱討論，與會專家學者意見與委員回應摘要如下：

（一）洪瓊娟教授

由於無線電視使用稀有頻譜資源，具有公共性，是基礎的傳播人權，因此其負有準公共義務。網路時代的來臨，面對環境與技術的變遷，當所有的東西都可從網路收看時，傳統電視應該改變，否則產業就會滅亡。

政府應該思考無線電視的未來，若無線電視並不重要，每年就不需花許多經費做族群服務、公共服務。建議可以大膽的拋出諮詢問題，但是不要把產業做死了。假如公共服務仍為網路時代中所需，則政府應描繪無線電視的未來願景，如何擁抱數位匯流與網路世界。

數位化之後，應思考無線電視與公共電視的最適規模，建議大概以12至16個包含各類型如兒童、新聞、社教等頻道，建立無線電視平臺，或與其他平臺合作，讓準公共服務與公共服務在匯流時代能有一席之地。

有關必載議題，需綜合考慮無線電視之角色與定位，考量整體國家需要，並基於公共利益之前提，有需要才有所謂的指定必載。

關於人才外流議題，若要投入國家資源，則要思考無線電視要做什麼，例如讓產業聚落留在臺灣，為臺灣演藝界培育人才使其有更好的表現等，否則投入資源也無意義。

公視議題非常複雜，許多決定權都取決於立法院，不要讓公廣集團空有名聲而沒有資源，又不引導其方向，建議要重新思量公廣集團的定位。

（二）關尚仁教授

銀髮族時代即將來臨，然而服務銀髮族的媒介並沒有增加，必須重視其需求，而不是僅關注新媒體的發展。

無線電視使用公共資源，須為公眾服務，由於無線電視缺乏問責機制，加上習慣外製外包的產製流程，使其無法與有線電視競爭。無線電視必須產製內容，假如無線電視唯一責任就是廣告業務拉廣告，將失去立足點，國家資源也無須投入。

以美國經驗而言，美國公共電視 2000 年時，為了 400 萬民眾製作掃除文盲的節目，結合社區義工將內容改製成教材，並擔任識字老師，如此才稱得上公共電視。而我國之公共電視一直是菁英取向，只想做高檔戲劇節目或是實驗性節目，若變成菁英電視，是否還需要全民共同負擔與支持？必須思考其公共性何在。

原民臺與客家臺應該存在，另應提供原住民建設大量之小功率廣播電臺，讓各族群得以發聲，流傳文化。

(三) 馮建三教授

即使面臨匯流挑戰，許多國家的無線電視頻道仍然有效運作，閱聽眾大部分還是收看無線電視之內容，反觀臺灣的情形較為特殊，無線電視產業快要滅亡。

無線電視擁有非常好的店面，卻不產製內容，可思考重新拍賣頻譜以活絡產業。建議誘因與威脅並施，例如一年若不投資十億製作節目，則將收回除了主頻外的其他頻道，重新拍賣等，應重新思考法規與政策，促使其產製內容；華視可以當作榜樣，申請破產將電波繳回 NCC，安置員工後剩餘的財產，則可轉給公視運用。

建議公共電視之經費應具可預測性，且有部分常態性經費，如此較易規劃經費運用。

文化部之輔導獎勵應集中，過去為了體恤業界讓產業生存，而採天女散花式的補助，但長期下來社會的影視權益無法伸張，建議可將獎勵補助集中於一個單位，而其他業者為了避免淘汰，就須跟進投資，藉以增加產業競爭。

無線電視應成為一個有效的平臺，一般人收看的頻道大概不會超過 20 個，無線電視頻道絕對有達此數量，應維持平臺有效競爭，因為壟斷平臺後不投資就可以賺錢，如此一來，頻道會想辦法更新節目，使內容有新的變化。

如何誘導新投資，最好是由公共媒體帶頭，許多國家擁有「播放廣告的公共服務廣電」(commercial public service broadcasting)，前提是具備強大的公共服務廣播電視，其他頻道要跟它競爭就不得不投資，以英國而言，Netflix 一年

投資 6 至 70 億美金製作節目，此約等於 BBC 一年的經費，而英國公共電視與業界便以英國利益出發，整合資源以面對挑戰。建議政府應思考如何透過公權力帶動產業的行為調整，促進投資，而又不至於陷入壟斷的問題。

(四) 戴豪君博士

有關無線電視臺是否引進開放新競爭之議題，觀之無線電視臺的現況，數位化時曾經承諾要做的更好，但目前重播率已達六成，應該要重新思考開放新業者進入無線電視市場。

假如以上市股票的概念思考無線電視臺之價值，其實並非好的投資標的，因為其處分收益有許多特別規定，例如黨政軍條款、無表決權特別股等，對於無線電視的資本流動設有許多限制，若再加上媒金分離政策，應思考如何兼顧維護公共角色與引入必要活水資金之平衡。

必載面臨之問題在於，權利人主張僅授權無線電視臺公開播送，有線電視臺則會主張並未收取上架費，故無法付授權費；著作權之授權程序複雜，建議未來制訂必載相關規定時，須與著作權主管機關充分溝通與協調。另外，建議需重視 MOD、IPTV 與有線電視平臺中，著作權權益之差異，前者為公開傳輸權，有線電視則屬公開播送權。第三，必載需考量商業性與非商業性頻道，無線電視臺主頻必載有其歷史因素，可再思考是否需要必載除主頻外之其他頻道。

公共電視菁英化的現象應該可以改善，老吾老幼吾幼，除了銀髮經濟之外，可能也要照顧到兒童的需求。由於公廣集團係由人民稅金所支持，建議應進行需求者調查，以顧及民眾所需。

(五) 陳炳宏教授

建議將所有無線電頻率收回，建立「無線電頻率經營管理委員會」，頻率是全民所有，人民授權由政府來管理，不要將頻率與無線電視臺綁在一起，而是可由管委會規劃各種類型的頻道，如電影臺、綜合臺、戲劇臺或兒童臺等，而規模做大之後，可再區分商營與公營，把公共電視拉進來。將無線電頻率收回來，一定有很多頻道業者會想要搶，無線電頻率市場沒有想像中的那麼糟糕，其有很重要的用途。

建議題綱應詢問除了華視以外之無線電視業者，營運時遭遇哪些困難，對無線電視臺之未來想像等議題。

有關於必載議題，不贊成全部必載或者廢止必載，而應「原則必載審議下架」。由於無線電頻率為人民所有，國家管理，為公共資源，因此無線電視臺為「原則必載」；而「審議上架」則係指所有頻道都可申請必載，但須透過審議決定是否得以上架。以目前之討論，「主頻」僅為概念而非專有名詞，難以定義，透過審議上架可以篩選頻道品質，例如臺視申請五個頻道必載，好的頻道得以

必載，爛的頻道就送到自由市場與其他頻道競爭；由於其使用無線頻率公共資源，因此不得收取上架費用，但可透過製作好的節目賺取廣告收益。美國的基本頻道是純靠廣告收益，付費頻道就是依靠民眾付費，臺灣的有線頻道則有上架費與廣告費兩筆收入，因此也造成無線電視業者的抱怨。

有關公共廣播，建議可修掉廣電法第 5 條，因公共廣播電臺牽涉到員工具具有公務員身份，較不易處理；另，建議可於題綱詢問對於公共廣播的想像，以及經費來源等議題。

關於華視之議題，問題在於其與公視間沒有好好分工，目前是採取韓國 MBC 機制以收取廣告維生，另外又面臨公司法的問題，如何轉型是一大工程。若要搶救華視，或許可思考將新聞臺裁撤，由公共電視提供新聞，既可節省經費又能與公視分工，而華視可做兒少節目，不過由於兒少收視率不高，或許會有廣告收益問題。

關於公共臺語臺，似乎確立年底會上路，建議臺語應該是散見於各個頻道，而不只是存在於一個電視臺之中。另外，公廣集團中應有兒少臺，建議可以設置兒童臺語臺，從根做起，例如可將卡通動畫翻成臺語等。

(六) 劉昌德教授

有關兒少節目，公共電視雖然做的不夠多，但已是目前國內業者中做的最好的，例如公視有翻譯 BBC 兒童節目等；另外，支持可以設置兒少臺語臺。

無線電視的發展就是一片黃金店面毀棄史，節目重播率高，而節目製作費用低到令人髮指，建議可以由 NCC 或者建立頻譜管理委員會，當業者沒有足夠能力經營時，將頻譜收回重新拍賣。

關於華視電視臺的營運，建議可做更靈活的想像，而關於無線電視與公共媒體的發展理念，建議可做更大的結構性思考。

無線電視具有 FTA (free to air) 特性，原本是最具公共性的平臺，但卻任它被毀棄，以臺灣的產業現況觀之，有線電視壟斷整個平臺，收視平臺市場有很多問題，如民眾之收視權益受影響等。政府與 NCC 都應該負起責任，要讓民眾知道數位無線電視臺是可以使用的，例如很多人住在大樓中卻沒有共同天線，建議應該透過法規或政策，要求大樓裝設共同數位無線天線，此為無線電視之黃金店面得以重新恢復營運的基礎建設，且可令其於國家危急或災難時發揮功效。

面對如 Netflix、愛奇藝等跨國新興平臺挑戰，平臺需要有國家隊予以因應，臺灣商營頻道可能沒辦法有此願景，建議可由公共電視或無線電視臺，籌組平臺上的國家隊，建設臺灣電視頻道的 OTT 聯合或策略聯盟。

針對題綱 3 如何健全無線電視產業之發展，建議可對平臺課稅例如對有線電視系統業者、Netflix、愛奇藝等課與平臺稅，以復興數位無線電視，提升內容質量與增加資金活水。

(七) 羅慧雯教授

公共媒體法目前正在持續推動中，其基本精神是公共性、產業性與國際性，包含經費與財源、華視與公廣間的關係等，皆為討論之議題。公共電視之政策較屬於文化部之職權，而 NCC 為監理機關，未來公媒法確定後，應該會與 NCC 委員進行協商討論。

無線電視使用國家資源具有公共性，是傳播政策中很重要的一部分，目前閱聽眾可以選擇許多平臺，大部分卻離不開網路或者有線電視，原因是除此二者外是否有其他選擇？臺灣無線電視早已完成數位化，但是數位無線天線很難使用，可能是電波傳輸所致，產生收視不穩定的問題。無線電視最大優勢在於免費收視，這亦是形成美國剪線運動的原因之一，可以免費收視何必收看 CABLE，因此轉回無線電視或者轉向 OTT；NCC 應透過政策，促使無線電視成為有競爭力的平臺。

無線電視應該期許成為內容產製的領頭羊，因其歷史悠久，擁有最多珍貴資產，應思考如何重新活用；例如可參考國外經驗，舉辦電視臺參觀行程等，邊播節目邊參訪，開創額外收入。

有關必載議題，主要目的是希望利用公共資源所製作的內容，不只是於無線電視臺播放，且能在其他平臺發揮影響力，有較多的觸達率，才能符合成本效益。必載並非是全部頻道皆要載送，建議讓無線電視臺思考想要發揮哪些影響力，必載哪一頻道。

(八) 洪委員貞玲回應

在目前之數位與多媒體環境下，NCC 希望可以促成不同的平臺共同競爭，讓收視觀眾能有更多的選擇，而不是因為無從選擇，只好被迫接受現況。

多平臺的環境對於無線電視來說或許也是一個機會，對於年輕族群而言，可以選擇免費收視平臺，再另外訂其他的平臺如 OTT 等。若免費收視無線平臺提供具有品質的多樣性內容，大概 20 個頻道左右，包含銀髮族、兒少或者各種語言、族群等各類型內容，將會是不錯的發展。

NCC 將會思考如何改善數位無線天線品質，以維護觀眾之收視權益。

關於頻率收回共同管理，以及共同傳輸平臺之討論，若公共電視作為公共傳輸平臺，對業界而言，考量現有計數與相關人力成本，反對的聲音較多。

(九) 陳委員耀祥回應

無線電視臺最大的問題在於不產製內容，因此造成觀眾流失，內容產製的問題是老三臺時期留下來的，不過臺視與民視情況較好，仍有產出一定產量。

NCC 與文化部有初步分工，NCC 負責無線電視，而文化部負責公廣集團。支持文化部推動之公共媒體法，一起打造公共媒體集團之理念。

推動裝設數位無線電視共同天線之議題，技術與法規上不是不可行，而是收視習慣的問題，且不只是發射端，必須同時改善接收端（發射臺），才能提升無線電視之收視品質。無線電視產業的守成心態，可能要思考如何透過政策工具予以改善。另外，亦思考無線電視臺是否有整併之可能。

柒、 散會（16 時 30 分）

捌、 活動照片



二、 鼓勵內容產製與本國文化保障專家座談會

「鼓勵內容產製與本國文化保障」

專家座談會會議紀錄

- 壹、 時間：107 年 6 月 15 日（星期五）下午 2 時
- 貳、 地點：交通通訊傳播大樓 604 會議室
- 參、 主持人：何委員吉森
- 肆、 出席人員：（詳如簽到表）
- 伍、 報告事項：（略）記錄：蔡昕宸
- 陸、 會議結論：

一、傳播政策綠皮書「鼓勵內容產製與本國文化保障」座談會之題綱討論，與會專家學者意見與委員回應摘要如下：

（一） 蔡美瑛教授

由於閱聽人分散之結果，廣告市場逐漸縮小，除了保障本國之內容產製外，亦應考量行銷層面。透過基金補助內容產製時，建議可評估該作品是否得以行銷至更大的市場，如此資源挹注才較有意義。政府對於補助政策須有策略，過小的挹注對於內容產製並無實益。

鼓勵合製，例如可採取「通靈少女」模式，增加製作成本以提升內容品質；不過於兩岸合作時，需注意文化主體意識的相關問題。另，建議應鼓勵培養數位內容產製人才。

（二） 馮建三教授

有關內容產製之經費議題，建議可以透過政府的協調與引導，建立基金經費管理委員會以統籌資源合理使用。有關經費來源，建議可以向平臺依收取之廣告比例課徵營業稅，例如對有線電視業者徵收 5 至 10% 的營業稅等；或是直接由政府提撥經費。

管委會的成員可以包括 NCC 代表、業者代表或是消費者代表，端視資金的主體來源從何而來。若擔心業者將稅金轉嫁予消費者，可以請消基會派代表參加經費管委會；若業者願意犧牲利潤，提供 2 至 3% 的營業額投入基金，則亦可參與管委會；另外，員工代表亦可參與，實現產業民主。管委會的成員組成可有 7 名，NCC、文化部、員工代表、消費者代表、社會代表各 1 名，業界 2 名，符合共管機制。

組成管委會之後，即可制訂基金之運用與流通方式，例如可透過合製，以泰國經驗而言，泰國電視劇大紅可以賣到數位平臺等，透過管委會幫業界統籌規劃經費使用，而不是像目前只能各自把握一些小市場。進一步則可區分大、

中、小型製作，大製作可賺錢但是風險高，透過管委會統籌類型區分，有多少錢製作那種規模的作品。

此種基金的好處在於具有穩定性，例如法國補助電影製作之經驗而言，當中幾乎沒有公共預算而皆由業界去製作，一年約有 2 百多億經費，除非法國影視界垮了，絕對不會沒有經費。據此邏輯，經費來源可包含通傳基金、業界利潤、消費者，亦可對於境外 APP 收取費用，藉以扣連整體產業。

另外，可鼓勵內容公開，例如當運用基金產製之內容取得一定之收益後，經過一段時間能開放非商業使用，此亦可作為基金之宣傳，鼓勵大家投入與參與，減少基金徵收之阻力。

建議可比照歐盟針對平臺之自製率規範，必須提供 30% 之本國節目內容，假若外國資金願意投入，針對境外平臺之管制，建議可採「抓大放小」原則，例如規定達一定合理之營業額才需納管等。

(三) 劉昌德教授

本國產製面臨最大的問題就是資金不夠，不過獎勵補助之紅蘿蔔主要掌控在文化部的眼中，NCC 只能從監理問責機制切入，自製率規定已逐漸有成效，至少業者不會再於黃金時段播送他國節目，先不論自製節目之品質，至少產量有提升，這是目前 NCC 最有效的工具，贊同應繼續實施，以提高本土節目自製比率。

關於會中討論之基金機制，可作為本國自製節目的資金來源，針對境外頻道，或可採取「碳排放量」之原則，若無法要求境外頻道播放本國節目，則按照一定比例要求其繳費，藉以滿足對於自製節目之比例。另外，依據目前歐洲或者中國大陸之做法，針對 VOD 或影音平臺都有類似滿足自製率之規定，建議 NCC 亦可比照處理。

當本地資金不足時，引進合製是解方之一，建議可於本國自製之認定上，增加合製項目，利用加權方式計算，例如引入國外資金產製內容，若核心之工作人員如導演、編劇等為台灣人，則給予較高之加權指數，認定其為本國節目，藉以鼓勵合製；然運用時需注意不要被國外資金或者規定綁住。

(四) 羅慧雯教授

NCC 與文化部相比，較無工具用以鼓勵內容產製，例如鼓勵國際合作提案係屬文化部之補助措施等。

關於自製率與新播率之議題，NCC 已發揮監理功能，目前電視頻道之節目製作及新播率已漸漸提升。建議可再思考節目時段與節目類型之本國自製相關規範，以避免再度發生如華視於新春時期播送日本動畫等情形。

有關是否針對境外頻道設有本國自製節目比率之討論，需思考境外頻道申設時對此規範有無預見可能，以及是否有責任義務製作落地國之節目內容。

台灣內容產業因通路強，但內容弱，通路的收益無法回流到上游製作業中，反觀韓國或日本，電影票房之收入可以回到製作部門。建議 NCC 應思考如何將頻道代理商納入規管對象，以解決頻道代理商與系統收取過多利潤，而使內容產製業無法取得收益之問題。

贊成設置相關基金，市場獲益者必須有回饋，不只是電信業者或有線電視業者，只要是市場上的競爭者皆可納入徵收對象。

(五) 牛涵錚教授

建議可針對節目自製率訂立基本的規範，以保障本國文化，另外，鼓勵開放合製，放寬限制，藉以分擔製作成本與吸引人才；並且必須重視行銷層面，考量如何外銷內容。

關於先前討論中提出的基金運作方式，需思考如何共用與活用；或可要求業者於落地時，提撥一定比例投入基金，或是鼓勵合作產製內容。

(六) 何委員吉森回應

目前運作較好的是有線電視基金，將再考量能否提升分配與公廣集團之比例，有線基金多用於提升普及服務，目前較無投入於提升內容產製之層面，可再思考未來是否能於基金中，將新媒體納為徵收之對象。

關於本國自製率之認定，目前並未規定百分之百自製，而係鼓勵國外資金投入。

(七) 洪委員貞玲回應

有關內容與本國文化保障，NCC 主要是執行本國節目之時段與自製率的監理，近期調整有關冠名贊助規範，僅限冠名本國自製節目。

目前 NCC 無法規管頻道代理商議題，無法透過廣電三法處理，將再思考如何將頻道代理商納入規管。而有關自製率與新播率，目前係已若干放寬，將無線電視與有線電視平臺分開計算，藉以鼓勵合製。

關於輔導獎勵層面，NCC 能運用之工具與資源較少，例如有線基金之一定比例分配給公共電視，而其餘部分則多用於普及近用，不會直接投入內容產製。將思考法源上是否有更多空間，如調整增加既有基金之使用項目等，藉以達到維護本國文化，壯大本國影視產製之目標。目前法定之通傳基金比例約為 7 至 15%，每年行政院大約撥付 8% 左右，仍有成長之空間。

另外，關於基金運用與影視產業輔導議題，將思考 NCC 與文化部跨部會合

作共同管理基金之可能。

柒、 散會（15 時 50 分）

捌、 活動照片



附件三 業者訪談座談會

「數位經濟下傳播匯流法制前瞻革新規劃」委託研究案無線電視訪談座談會

「數位經濟下傳播匯流法制前瞻革新規劃」委託研究案

無線電視訪談紀錄

壹、時間：107年8月6日（星期一）下午2時

貳、地點：交通通訊傳播大樓2003會議室

參、出席人員：（詳如簽到表）

肆、議題：「數位經濟下傳播匯流法制前瞻革新規劃」之問卷訪談

伍、訪談結論

紀錄：蔡昕宸

一、有關事業經營之議題，訪談摘要如下：

（一） 中華民國電視學會

無線電視使用無線頻譜，觀之英國、美國、日本與韓國等國的無線電視都是其電視產業的領頭羊，可見無線電視相當重要，政府應該保護與輔導。

有線電視法的實施是造成無線電視產業畸形發展的原因，當時6百多家有線電視就地合法，有線電視因而成為臺灣最主流的收視平臺。有線電視發展之初沒有什麼內容，無線電視則是扮演領頭羊的地位，然而因必載之規定，無線電視處於「有收視率但無法收費」的狀態，這是無線電視產業發展困難的原因之一。

當無線電視產業的營收越來越少，應思考是否能讓無線電視在有線電視系統上收取費用；另外，2014年曾推動「1+1必載」，即「無線臺主頻道以外，再多增加1個免費無線臺頻道」，但受到來自於立法院以及衛星頻道業者的阻力而無法成功，建議政府應思考，如何讓無線電視與有線電視、IPTV與OTT平臺享有公平競爭的環境，以及無線電視臺能否自由的上架各個平臺等議題。

（二） 中華電視股份有限公司

以許多國家的電視發展而言，有線電視是區域性的，不過我國有線電視有些頻道定頻為全國性，例如新聞頻道等，這在「公平性」上很有問題。

無線電視是文化產業，各國都相當重視。近幾屆世足都是由愛爾達取得轉播權，32強只有MOD看得到，之後才找華視共同轉播，這對國家、觀眾而言都很不公平。

（三） 臺灣電視事業股份有限公司

目前節目廣告化及贊助置入等規範僅針對廣播電視節目管理，然而現時觀眾觸及網路平臺之時間，早已不少於廣播電視平臺，且網際網路時代民智大開，觀眾對於節目與廣告具備區辨能力，品質低落之過度廣告化節目自會在市場機制下淘汰，建議鬆綁廣播電視節目不得廣告化及贊助置入法規，並使通訊傳播數位匯流下的各類媒體平臺，所受管理標準一致，始能

公平競爭。

網路媒體興盛，惟目前並無專法規範，網路媒體可透過手機跟網路，不分時段不分級別播送，比傳統電視媒體影響更鉅，倘內容太過腥羶色，或過度置入，恐影響兒童及觀眾，惟政府僅得以其他法令處罰，並無專責主管機關監督，建議可專法加以管制規範，並建立公平之競爭環境。

各網路平臺紛紛設立，任何人均可上傳影片，平臺主藉由提高點擊率拓展能見度因而可從中獲利，平臺主往往僅聲明社群規範，並設置檢舉機制，但未設有機置能積極主動過濾盜版影片之上傳，使媒體業者擁有著作權之影片於網路上公開傳輸無法獲取合理之利潤。針對此現象建議主管機關能協助制定規範，保障著作權人合法上傳影片之權益。

無線電視業者經營困境之一，著作權集管團體之紛紛設立，各別對電視業要求各種著作權利（公開播送、公開傳輸、重製等）之費用無合理機制，多年來徒增電視業者困擾及不合理負擔，無疑對電視業之經營雪上加霜，未見著作權主管機關積極解決，建議單一權利僅有單一集管團體之設立。此雖非傳播匯流法之主要範疇，卻亦是電視業者經營困境之一，期主管機關協助跨部會之協調解決。

（四）財團法人公共電視文化事業基金會

公共電視的使命、目的與主張都不是以商業為考量，目前文化部正在討論公共媒體法，希望能儘早送到行政院中。公共媒體法修訂幅度很大，尤其是關於預算，公視每年九億預算於經營層面是相當艱困，目前是透過其他經費如前瞻計畫等，用以補助內容產製，希望能透過公共媒體法的修訂，鬆綁預算的相關規範。

（五）中國電視事業股份有限公司

媒體於下一階段的競爭對手應該是數位內容與電信商，建議法規要因應全球化發展做調整，未來的方向在於 IP，IP 包含兩面向，位址（頻寬、頻譜）以及智財權產業之發展。

數位經濟下傳播匯流法制前瞻規劃，既然是針對未來五年到十年的媒體發展制定規範，應該從全球化與數位化的角度來思考這個問題，不只是從傳統的媒體行業別（廣播、電視、有線、無線、網路、OTT 等）上面來區分。而應該從使用的工具與內容，進行設計。

以現在的法律制度來看，各個媒介管理的方式不同，如果以一張表把所有的媒體管制的項目列進去，就可以發現差異很大，例如無線電視台有廣告時段、內容比例等，但是網路內容，卻絲毫不受管制，從內容的度來看，網路的暴力色情的影響力更大，卻無法可管，形成相當大的反差。

再從技術的角度來看，下一個階段，會面臨的就是電信業者在匯流之後的集團化經營，對於集中化資源、技術的管理運用，必須未雨綢繆。

無線電視臺的角色已與過去不同，關於無線電視臺的執照費用，應該予以調整。

另外，應該思考數位資產扮演的角色，例如智財權保護、產業發展與未來應用等。這些方面過去在相關的管理與輔導裡，著墨不多，內容產業製造出的數位內容如何保存、運用、創新應該受到獎勵，數位內容的智慧財產權，也應該受到完整的保護，以促進文創、影視產業的發展，這些源頭都是從數位資產的管理、維護、運用做起，對國家的文化發展也有相當重要的意義。

(六) 民間全民電視股份有限公司

NCC 在管理不同的媒體平臺時，電視事業與網路平臺在經營所使用的法制規範應有相同的標準，建議主管機關在相關法令的修訂上或在不同平臺上的管理標準應該公平一致。數位匯流管理基準不同，例如電視廣告有秒數的規定，以及置入性行銷有法規管制。目前電視臺廣告收入逐年下滑，冠名置入常因為觀眾檢舉就遭到主管機關裁罰，經營面臨很大挑戰。因觀眾對廣告有抗性，冠名置入是因應客戶需求，以比較容易讓消費者接受的另一種商業資訊方式溝通；然而，網路平臺卻沒有法規規範，網紅主要賺錢來源是靠置入性行銷。NCC 應鬆綁法規，對有同等競爭業者以相同標準來規範。

有線電視平臺雖為臺灣電視主流平臺，也影響了無線電視的發展契機，更導致八成以上用戶必需透過有線系統收視。頻道非常有賴於政府建立一套完整且公平的上下架機制以健全市場。

二、關於經營營運與市場競爭相關議題，訪談摘要如下：

(一) 中華民國電視學會

OTT 興起以及盜版影視猖獗，侵蝕了無線電視產業發展，觀眾只要上網找面費 APP 即可收看，建議：

1. 應該要做好 DRM 數位內容保護措施，避免無線電視內容被盜版侵權；
2. 政府應拿出魄力實施邊境管制，以保護著作權；
3. 政府應考慮整合全國各影視音三大產業之相關協會或團體，共同建立與 Apple 與 google 兩大國際作業系統商之臺灣分公司的溝通與 app 審核機制的管道，若能協助合法業者訂定 app 上架 iOS 的 apps store 與 android 的 play 商店時，需獲得國內各產業相關協會或團體的同意，方能上架的審核程序，以杜絕兩大 OS 系統因長年來施低度管制 APP 審核上架的舉措而侵犯了國內影、視、音產業的智財權與商業利益，對遏止盜版歪風亦或有助益。

(二) 臺灣電視事業股份有限公司

主管機關每季、每年都要求無線電視臺在 NCC 網站申報相關資料，但是換照評鑑時又要求業者重新再提出，建議評鑑換照時已繳交之文件可不必重複或簡化提出。

對於已公開發行之電視臺，因已可於公開資訊站網站上查得財報，建

議可免或簡化重複申報財務資料，亦可鼓勵業者公開發行。

民國 88 年立法院會審查新聞局年度歲入預算時，通過某立委所提附帶決議，將無線電視臺換照費由 6 萬元提高到 1,006 萬元。105 年 3 月 15 日採法規命令方式訂定發布「廣播電視事業業務規費收費標準」第五條電視事業電視執照屆期，申請換發執照者，應繳納屆期換照許可費，每紙新臺幣一千萬元。但依法設立之公共電視，每紙新臺幣二千元。廣播事業廣播執照屆期，申請換發執照者，應繳納屆期換照許可費，每紙新臺幣二千元。衛廣法 66 條及有廣法 75 條並無「許可費」，為求公平性經營，建議修正廣播電視法第 50-1 條，刪除「許可費」。

(三) 財團法人公共電視文化事業基金會

公共電視有兩個頻段而有兩張無線電視執照，因執照週期不一，時常要換照，是否可以事業體來做區分，只要一張執照就好；客家電視臺擁有無線電視執照與衛星頻道執照各一，亦是同樣面對頻繁換照的程序。建議可以簡化程序與週期，每一事業體對應一張執照即可。

(四) 中華電視股份有限公司

公廣政策已明確將華視納入公廣體系，故華視屬公共化電視臺。華視於 95 年成為公廣集團的一員，建議執照費用、數位無線電視電台頻率使用費之收費標準應比照公共電視的基數收費，而不是以無線商業電視計算。OTT 平臺只要花很少的成本就能提供影視服務，希望能與 OTT 平臺立足於相同的競爭環境。

節目自製率受到政府的開放政策影響，從早年的九成自製率逐漸降低於 50%，使得文化事業一直在凋零，且內容產製成本極高，希望政府重視無線電視文化產業的角色。

(五) 民間全民電視股份有限公司

關於頻道上下架議題，建議：

1. 系統經營者無正當理由不得拒絕頻道上架；
2. 各地縣市政府或 鈞會核准年度收視費用後，僅能允許系統經營者將新的頻道上架，不得片面將頻道下架或移頻；
3. 系統經營者應提出合理之規劃理由，並經嚴謹之審查流程，始得將頻道下架或移頻。

三、有關內容產製與內容治理面相關議題，訪談摘要如下：

(一) 中華電視股份有限公司

有關於無線頻譜使用效率之議題，建議可往第二單頻網的方向走，收回閒置的 VHF，再另外給予業者其他頻段以供使用，藉以提高頻譜效率。

建議大樓應裝設無線電視天線，以利閱聽眾得以直接收看無線電視。

公廣政策已明確將華視納入公廣體系，華視的定位是具商業經營能力的公共化電視台，希望政府能重視華視的定位，相關的政策推動上能夠公平對待之，故應該要將華視五個頻道全部予以必載。

另，政府欲振興無線廣電產業發展，期望能以韓國 MBC 的經營模式來定位華視，華視在轉播 2017 台北世界大學運動會、2018 世界杯足球賽的表現，證明華視是具有戰鬥力的。

(二) 中華民國電視學會

目前正在進行第二單頻網的討論，是否可以提供給業者來做 4K 應用；無線電視臺花費許多成本在設備投資上，但成本仍未回收，建議政府可考慮建立共同傳輸平臺。

有關於內容監理，以「相同平臺相同標準」的公平準則，管理在同一平臺上的內容業者，才能創造有利於內容文創產業的正向發展。

建議可思考將所有無線臺頻道都予以必載，如此應可實施邊境管制。

政府應思考協助無線電視臺在有收費的平臺或通路上，包括有線電視平臺在內，應與其他同樣競爭的衛星頻道一樣得以取得應得之收視費用，尤其值此廣告市場已逐漸萎縮之際，無線電視向收視戶收費，藉以增加「活水」。如酌予無線電視臺合理的收視費用，將可利其長遠發展，解決無線電視臺有收視數字，卻無收視紅利的情形，無線電視必須投入大成本自製戲劇、綜藝節目，而有線電視的近百個衛星頻道中，有許多不自製戲劇卻花大錢買韓劇、中國劇、日劇等外來劇的戲劇臺，不拍電影但不斷重播的電影臺，這些頻道坐享收視費分配收入，導致無線電視產業的發展空間不斷受到擠壓與限縮。

目前僅有「影視媒體專用器材設備或車輛進口免繳關稅」優惠，建議主管機關應盡速訂定投資自製內容者便給予稅賦減免的相關辦法，例如：針對影視內容外銷出口之業者，訂定對等比例給予獎勵與補助；並比照金融業提供免稅或稅賦優惠，以鼓勵業者主動提升自製節目比例。政府不僅應保護捍衛境內本土文化之電視產業，更應仿效韓國及其他先進大國對影視文化產業輸出境外者予以獎勵，正值政府全力推廣南向政策之際，更應鼓勵電視節目輸出東南亞，並提供相對比例的獎勵金，相信對電視產業脫離現今危局與困境必可收功效。

(三) 臺灣電視事業股份有限公司

有關無線電視的管制規範，提出以下建議：

1. 鬆綁及合理化現行法令管制，增加經營彈性與公平；
2. 建議刪除廣電法第 16 條節目類型、第 17 條節目播放時間比率等規定；
3. 關於廣電法第 19 條本國節目自製率規定，因無線電視臺數位化後已由單一頻道服務，邁入多頻家族頻道服務，建議順應社會潮流與科技發展，適度調整放寬各項法規內容規範；
4. 現行廣電法無線電視臺廣告時間為 15%，採行政函釋方式提供「政令宣導及公益廣告」放寬節目廣告時間與衛星頻道一致。為求經營公平性建議修訂廣電法 31 條，讓無廣與衛廣廣告播送時間齊一為

1/6。

關於如何提高無線電頻譜的使用效率，建議如下：

1. 無線電視頻譜基於公共及普及服務，建議在建築法及電信法中修法保障用戶直接接取無線電視訊號權益；
2. 建議政府提出鼓勵及獎勵業者提高無線電頻譜的使用效率方案，例如在 DVB-T 上全部採 HDTV 播出，提高頻譜效率。

(四) 民間全民電視股份有限公司

建議應該要杜絕網路境外侵權橫行國內，實行必要之措施。

環境困難，與其大家一起餓肚子，NCC 應協助整合及總量管制，才能提高製播品質生存；商業無線電視臺努力求生存，建議政府或可增設相關的績效指標 (KPI)，將是否賺錢也列入評等標準。

建議應刪除廣播電視法第 33 條節目廣告應明顯區分之規定，可交由閱聽眾自行判斷是否要收看節目，建議放寬管制。

建議放寬對電視事業法令的管制及補助，讓電視臺有更大的生存空間，將有助於未來傳播媒體產業的蓬勃發展。政府應維持用相同尺度管理頻道，針對境外與境內，也應該持相同思維，管理基準要一致，要明確、標準化，在未來電視產業的內容與市場競爭上至關重要。

頻道與有線電視系統的協商過程障礙重重，最後還是採取商業方式解決，希望 NCC 未來能夠發揮更多的角色功能。

(五) 財團法人公共電視文化事業基金會

公視大部分節目來自前瞻計畫等政府經費補助，對外發包採購，為求品質大幅提高製作費，一小時戲劇節目的製作成本常常高達 6 百萬元，不過目前遇到的情形為：兒童節目徵不到符合需求的案子，或是在產製過程中，覺得產製方能力不足；戲劇節目亦不容易徵到好的作品，給了預算卻無法產出好的內容。臺灣近年來內容產製的能量被稀釋許多，令人憂心。

依據政策，明年五月將要成立臺語臺，為了能讓全民皆可收視臺語頻道，希望能必載臺語頻道，並且定頻。

寄望公共媒體法之修訂，能調整公視節目普級製播相關規定，讓節目內容可以完整的呈現人生百態。

政府是一體的，建議文化部與 NCC 可擔任橋樑的角色，進行跨部會溝通協調，例如有些節目製作經費是來自於科技部，但不同領域間很難對話，文化部應該擔任仲介的角色，說明內容產製如何運用科技等。

(六) 中國電視事業股份有限公司

建議思考內容管理的方法，例如 YouTube 可以封鎖侵權、暴力、色情等影像，必須重視技術層面，以建構公平合理的管理手段。

數位時代，產業管理應該也要數位化，現今圖像辨識、語音識別、數位版權管理(DRM)的技術已經相當成熟，YouTube 等對於涉及暴力、色情或爭議性議題以及侵犯音樂、影音版權等，都已經發展出可立即封鎖、警告、要

求下架、或與第三方確認版權的機制，在內容管理上，網路或 OTT 上的內容管理不是做不到而是如何做，傳播匯流下的內容管理，必須要更數位化、科技化。

關於本國節目自製率、新播率以及黃金時段播送節目限制等規範，不同平臺間的監理標準不一，希望可以予以調整。

希望可以鬆綁黃金時段播送外劇不得冠名置入之規範，以利產業引入活水，目前電視臺的營收虧損連連，在此狀況下若要生產好的內容，實在難上加難。

建議政府應協助且宣導設立無線電視天線，以利閱聽眾可直接收看商業無線電視臺，若要無線電視臺發揮其角色，希望有相關的協助與資源，建議設立有一套針對無線商業電視臺的制度與規範。

之前民視新聞台的爭議，撇開必載上下架的爭議，其實大部分的觀眾只要一根數位天線就可以收看得到無線數位台，這是政府應該大力宣導，使無線台更便於接近民眾。

無線台責無旁貸的使民眾接觸訊息、並站在技術的最前端，例如補隙站、轉播台的維修無線台都在很拮据的情況下勉力維護。另外，從類比轉數位的過程，2004 雅典奧運開始，無線台啟動了 SD 的轉換、2008 年跨入了 HD 的轉換，也都在營運艱難的情況下完成，提供國人高品質的收視畫質，但是現在眼看 4K 已經成為先進各國業者的一般標準、2020 東京奧運也即將邁向 8K，但是無線台下一階段的技術升級，看來是遙不可及，NCC 應該站在國家的角度給予協助。

無線台是特許行業，受到的管制也多，但是也肩負著普及知識、快速傳達訊息、公平接觸媒介的角色，時至今日受到的管制規範、付出的費用沒減少，但是經營、競爭上卻處處受限。

無線電視臺的執照費與相關罰鍰都是繳予 NCC，建議 NCC 應該要發放相關補助；另外，NCC 可以在硬體架構、技術應用等層面，扮演相關角色。

現在的農產品都有所謂的生產履歷，數位內容生產、傳輸、營運、管理，也應該有數位資產的認證，從生產開始的 METADATA、播送紀錄、收視資料、內容監管、營運紀錄等，都可依憑數位資料更有效的規範管理，從另一個層面來看，這也是保護智慧財產、鼓勵創新及促進本國產業發展的一個方式，另一個角度，現在數位的收視都可有跡可循，收視的量、是否違規、收視分眾的質、也都可以是上下架的參考標準。監理單位應該更趨數位化、自動化、客觀公平的制定規則，前瞻匯流的遠景進行有效的數位管理與法制規劃。

陸、散會（16時25分）

柒、活動照片

