108 年委託研究報告

計畫編號：NCCJ108-10

匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制之研究採購案
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

共同主持人

莊春發、葉志良

研究顧問

陳人傑、劉昌德、林孟楠

研究人員

簡陳中、楊東穎、蔡昕宸、黃子宴

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中華民國 109 年 3 月

目次

表次.....IV

圖次.....VI

提要.....XIV

ABSTRACT.....XVII

第一章　緒論.....1

第一節　計畫緣由及工作項目.....1

第二節　研究計畫之分析架構.....5

第三節　研究方法與施行步驟.....9

第四節　研究預期效益及成果.....14

第二章　我國視聽產業頻道上下架現況研究發現與建議.....16

第一節　研究方法與設計.....16

第二節　我國影視產業頻道編排暨上下架管理實務概況.....31

第三節　現行頻道授權暨頻道載送實況與問題.....48

第四節　有線電視產業紛爭處理機制之現況與未來.....72

第五節　現行必載制度實務運作概況.....88

第六節　分組付費的運作與推行建議.....96

第七節　研究結論與建議.....105

第三章　世界各國影視產業頻道上下架現況與監理政策之研究發現

.....109

第一節　美國 109

第二節　英國 189

第三節　加拿大 263

第四節　日本 287

第五節　韓國 318

第六節　各國法制制度歸納與分析 363

第四章　專家座談會會之辦理與意見分析 371

第一節　專家座談會會議紀錄 371

第二節　專家座談會綜合歸納分析 376

第五章　結論與建議 379

第一節　我國有線電視產業之結構變遷與回顧 379

第二節　頻道授權部分 399

第三節　頻道載送部分 416

第四節　必載規範部分 432

第五節　未來研究建議 434

附錄.....437

附錄一　「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制之研究」期末審查-修正對照表 437

附錄二　研究團隊辦理之深度訪談現場照片 440
附錄三　研究團隊辦理之量化問卷 451
附錄四　研究團隊辦理之焦點團體訪談現場照片 475
附錄五 我國視聽產業頻道上下架現況研究－量化調查結果.....477
附錄六　「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制」專家座談辦理細節 661
附錄七　「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制」期末報告審查簡報 696
參考文獻.....749

表次

表 1：深度訪談調查對象與編碼對照表.....16

表 2：系統經營者問卷回收情況.....20

表 3：頻道供應事業問卷回收情況.....23

表 4：北部第一場焦點團體座談調查對象與編碼對照表 27

表 5：中部場焦點團體座談調查對象與編碼對照表 28

表 6：南部場焦點團體座談調查對象與編碼對照表 28

表 7：北部第二場焦點團體座談調查對象與編碼對照表 29

表 8：美國影視業者.....115

表 9：MVPD 訂閱戶數.....119

表 10：美國 MVPD 營收趨勢.....120

表 11：美國 OVD 業者定價模式.....122

表 12：美國無線電視業者收益.....123

表 13：授權費用對照表.....176

表 14：英國節目收視統計（以頻道為基礎）.....190

表 15：英國節目收視統計（以頻道節目供應事業為基礎）.....191

表 16：英國 SVoD 業者 193

表 17：英國電視業者.....197

表 18：產業行為與可能問題.....205

表 19：日本視訊產業概況（2017 年）.....287

表 20：日本 NHK、民營付費衛星、有線電視訂閱戶數表.....289

表 21：有線電視的營運狀況.....291

表 22 評價通知範例（一）.....360

表 23 評價通知範例（二）.....360

表 24：各國頻道授權之管制對照表.....363

表 25：各國頻道載送之管制對照表.....367

表 26：各國必載與著作權安排對照表.....369

表 27：第一期開播之新進或跨區經營有線電視事業與所在經營區之競爭者關係表.....389

表 28：各國與我國頻道授權與頻道載送相應規範對照表.....402

圖次

圖 1：本研究之研究架構.....8

圖 2：本研究之研究方法與施行步驟.....13

圖 3：美國電視產業結構.....112

圖 4：英國網路電視訂閱趨勢.....192

圖 5：英國電視業者總營收.....199

圖 6：英國電視業者廣告營收.....200

圖 7：英國付費電視產業上下游垂直整合狀況調查 216

圖 8：英國付費電視產業供應鏈.....219

圖 9：英國收視戶頻道偏好調查 220

圖 10：SKY SPORT 收視戶訂閱動機調查 222

圖 11：英國付費電視運動頻道可替代程度說明.....223

圖 12：本案成本分類一覽表.....225

圖 13：零售價格扣減法下之批發價格計算方法 226

圖 14：SKY SPORT 1 頻道可替代率之調查 227

圖 15：2017 年加拿大節目播送事業營收概況 263

圖 16：2017 年加拿大電視營收前六大業者公開資訊 264

圖 17：2017 年加拿大節目供應業者營收與用戶成長趨勢 265

圖 18：2017 年加拿大線上影視服務營收概況 266
圖 19：2017 年加拿大線上影音內容於固網與行網流量的比較 268
圖 20：傳統電視與線上影音的營收預測比較 269
圖 21：2017-2018 爭議解決案件數量與正式爭議案件處理類型 278
圖 22：スカパー!服務套裝價格 296
圖 23：J：COM 服務提供方案 297
圖 24：J：COM 技術服務 297
圖 25：高知縣與岡山/香川兩縣地理位置圖 313
圖 26：2013 年檜木有線電視/讀賣電視臺再放送同意更新裁決事件
示意圖 315
圖 27：南韓 2018~2022 訂閱 OTT 影視人數預估 323
圖 28：南韓 2018 年至 2022 年訂閱 NETFLIX 影視人數預估 323
圖 29：2010 年至 2018 年南韓有線電視用戶規模 329
圖 30：2017 年至 2023 年韓國付費影視收入估計 329
圖 31：2010 年至 2018 年南韓 IPTV 市場規模 331
圖 32：2001 年至 2017 年韓國付費電視訂戶市場占比－依平臺分類
.....333
圖 33：2008 年至 2017 年韓國付費電視訂戶－按提供商分類 334
圖 34：韓國放送爭端解決程序 344

圖 35：有線電視產業鏈與垂直整合態樣示意圖 380
圖 36：五大 MSO 家數及其全國有線電視訂戶數占有率（2019 年第 2 季） 382
圖 37：頻道授權協商對象_系統經營者 477
圖 38：頻道授權協商對象_頻道供應事業 479
圖 39：頻道授權偏好協商對象之理由_系統經營者 481
圖 40：頻道授權偏好直接與頻道供應事業協商之理由_系統經營者 482
圖 41：頻道授權偏好與頻道代理商協商之理由_系統經營者 482
圖 42：頻道授權偏好協商對象之理由_頻道供應事業 485
圖 43：頻道授權偏好直接與系統經營者協商之理由_頻道供應事業 486
圖 44：頻道授權偏好與頻道代理商協商之理由_頻道供應事業 486
圖 45：取得頻道授權的考量因素_系統經營者 489
圖 46：取得頻道授權的考量因素_系統經營者_優先順序一 491
圖 47：取得頻道授權的考量因素_系統經營者_優先順序二 492
圖 48：取得頻道授權的考量因素_系統經營者_優先順序三 492
圖 49：同意頻道授權的考量因素_頻道供應事業 493
圖 50：同意頻道授權的考量因素_頻道供應事業_優先順序一 494
圖 51：取得頻道授權的考量因素_頻道供應事業_優先順序二 495

圖 52：取得頻道授權的考量因素_頻道供應事業_優先順序三 495
圖 53：授權協商相對條件_系統經營者 498
圖 54：授權協商相對條件_頻道供應事業 501
圖 55：頻道授權條件的優先順序_系統經營者 504
圖 56：頻道授權條件的優先順序_系統經營者_優先順序一 505
圖 57：頻道授權條件的優先順序_系統經營者_優先順序二 505
圖 58：頻道授權條件的優先順序_系統經營者_優先順序三 506
圖 59：頻道授權條件的優先順序_頻道供應事業 509
圖 60：頻道授權條件的優先順序_頻道供應事業_優先順序一 510
圖 61：頻道授權條件的優先順序_頻道供應事業_優先順序二 510
圖 62：頻道授權條件的優先順序_頻道供應事業_優先順序三 511
圖 63：頻道載送／授權糾紛_系統經營者 515
圖 64：頻道授權糾紛_頻道供應事業.....517
圖 65：頻道授權糾紛類型_系統經營者 519
圖 66：頻道授權糾紛類型_頻道供應事業 521
圖 67：頻道授權糾紛處理方式_系統經營者 525
圖 68：頻道授權糾紛處理方式_頻道供應事業 527
圖 69：取得頻道授權的困難_系統經營者 530
圖 70：頻道授權的困難_頻道供應事業 534

圖 71：頻道載送協商對象_系統經營者 538
圖 72：頻道載送協商對象_頻道供應事業 540
圖 73：頻道載送偏好協商對象之理由_系統經營者 542
圖 74：頻道載送偏好直接與頻道供應事業協商之理由_系統經營者 543
圖 75：頻道載送偏好與頻道代理商協商之理由_系統經營者 543
圖 76：頻道載送偏好協商對象之理由_頻道供應事業 546
圖 77：頻道載送偏好直接與系統經營者協商之理由_頻道供應事業 547
圖 78：頻道載送偏好與頻道代理商協商之理由_頻道供應事業 548
圖 79：規劃頻道載送的考量因素_系統經營者 551
圖 80：規劃頻道載送的考量因素_系統經營者_優先順序一 552
圖 81：規劃頻道載送的考量因素_系統經營者_優先順序二 552
圖 82：規劃頻道載送的考量因素_系統經營者_優先順序三 553
圖 83：磋商頻道載送的考量因素_頻道供應事業 556
圖 84：磋商頻道載送的考量因素_頻道供應事業_優先順序一 557
圖 85：磋商頻道載送的考量因素_頻道供應事業_優先順序二 557
圖 86：磋商頻道載送的考量因素_頻道供應事業_優先順序三 558
圖 87：載送相對條件_系統經營者.....561
圖 88：載送協商相對條件_頻道供應事業 564

圖 89：載送條件的優先順序_系統經營者 567
圖 90：頻道載送條件的優先順序_系統經營者_優先順序一 568
圖 91：頻道載送條件的優先順序_系統經營者_優先順序二 569
圖 92：頻道載送條件的優先順序_系統經營者_優先順序三 569
圖 93：頻道載送條件的優先順序_頻道供應事業 572
圖 94：頻道載送條件的優先順序_頻道供應事業_優先順序一 573
圖 95：頻道載送條件的優先順序_頻道供應事業_優先順序二 573
圖 96：頻道載送條件的優先順序_頻道供應事業_優先順序三 574
圖 97：頻道載送糾紛_系統經營者.....578
圖 98：頻道載送糾紛_頻道供應事業.....580
圖 99：頻道載送糾紛類型_系統經營者 582
圖 100：頻道載送糾紛類型_頻道供應事業 583
圖 101：載送糾紛處理方式_系統經營者 585
圖 102：載送糾紛處理方式_頻道供應事業 588
圖 103：頻道載送的困難_系統經營者 591
圖 104：頻道載送的困難_頻道供應事業 594
圖 105：「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」規定合理性
_系統經營者 597
圖 106：「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」規定合理性

_頻道供應 事業.....600
圖 107：「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」規定合理性_系統經營者.....602
圖 108：「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」規定合理性_頻道供應事業.....605
圖 109：頻道授權規範調整方向_系統經營者.....607
圖 110：載送頻道的考量因素_頻道供應事業.....610
圖 111：「頻道規劃及類型變更」規範合理性_系統經營者.....612
圖 112：「頻道規劃及類型變更」規範合理性_頻道供應事業.....615
圖 113：「上下架規章」規範合理性_系統經營者.....617
圖 114：「上下架規章」規範合理性_頻道供應事業.....620
圖 115：載送規範機制調整方向_系統經營者.....622
圖 116：載送規範機制調整方向_頻道供應事業.....625
圖 117：調處制度合理性_系統經營者.....627
圖 118：調處制度合理性_頻道供應事業.....629
圖 119：調處制度調整方向_系統經營者.....631
圖 120：調處制度調整方向_頻道供應事業.....634
圖 121：必載頻道的收視狀況_系統經營者.....636
圖 122：必載制度的想法_系統經營者.....638

圖 123：必載制度的想法_頻道供應事業 641

圖 124：必載規範的調整方向_系統經營者 642

圖 125：必載規範的調整方向_頻道供應事業 645

圖 126：商業無線頻道應必載數_系統經營者 646

圖 127：商業無線頻道應必載數_頻道供應事業 648

提要

關鍵字：頻道授權、頻道載送、平臺上下架、必載、爭端解決機制

一、研究緣起

從各國視聽產業發展經驗觀察，當有線電視系統、頻道市場過於集中時，具市場壟斷力之系統經營者與頻道節目供應事業，可能在授權、載送交易上採取價格或條件上的差別待遇，因此導致有線電視產業上下游市場協商力的不對稱，與衍生相關爭議。是本計畫為因應、解決市場糾紛機制而啟動。

此外，因商業衛星頻道跨平臺上架易受妨礙，亦阻礙頻道產業發展，並衍生消費糾紛。故為解決市場現行之上下架爭議，使頻道於上下架時有較具公信力之指標得以參採，實有必要盤點與分析現況，以供相關政策法規修訂之參考。

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，並透過深度訪談、問卷量化調查，舉辦焦點團體座談及專家座談會蒐集各界意見，以期提出具體改善措施與具體法規修正之研析建議。

三、重要發現

（一）我國視聽產業頻道上下架監理現況

我國視聽產業中，系統經營者、頻道供應事業在頻道授權上之主要考量均為「價格」，惟後者更加重視能否納入基本頻道或取得特定頻道位置。其次，由於產業高度垂直整合，也導致「集團關係」造成

重大影響，除有議價能力不對等之情形外，且當前調處機制缺乏效率，不利於頻道授權糾紛之解決，有重新檢視之必要。

另外，我國頻道交易實務經常一併處理授權及載送之價格或條件；而實務上有系統經營者藉由協商頻道載送之機會，要求頻道供應事業提供財務利益、獨家交易，甚至約束與其他系統經營者間的授權行為。

也由於我國有線電視地理市場仍傾向獨占而非高度競爭的情形下，當系統業者擁有排頻權、且握有大量訂戶數之市場瓶頸力量時，可能有構成獨占力濫用之疑慮。而關於目前有線電視頻道異動採取之高密度規管模式，業者多認為將影響其商業經營策略。最後，業界普遍認為現行爭議調處制度實效有限，惟多數意見仍為維持現狀。

（二）世界各國影視產業頻道上下架監理現況

美國有相對完整的法制體系，《節目取得規則》從三個面向的禁止規範直接規範「授權者」的權利義務關係，惟仍有適度放寬管制；而《節目載送規則》僅例外管制在個案上具有之市場力量，及因有垂直整合關係將可能引起限制競爭疑慮者，如業者能提出合理事由，原則上尊重市場機制。

英國的通訊傳播法制以《2003 年通訊法》為主，其訂定有強制授權條款，惟目前主管機關僅對有反競爭行為疑慮之個案進行管制；並以低密度監理模式規範頻道位置排列、異動及頻道上下架，僅要求系統經營者須遵守公平、合理與無差別待遇原則，其餘原則上尊重市場機制運作。

加拿大規定原則上頻道應經授權方可播送，如授權人有不當差別待遇之行為，可逕向主管機關 CRTC 舉發。倘若系統經營者與頻道供應事業對於頻道授權、頻道載送或廣電法下任何權利義務關係雙方協議不成時，可向 CRTC 請求解決爭端。對此，CRTC 得要求雙方先行調解，復依協助調處、最終要約仲裁或快速聽證會等模式處理。

日本迄今仍以無線電視為主要收視媒介，直播衛星、有線電視不具市場力與產業優勢等，是以目前日本《放送法》並未設有相關規範，實務上亦未發生頻道授權或頻道載送的糾紛。然若有垂直整合事業拒絕頻道授權或為差別待遇等情事，理論上則回歸競爭法主管機關處理。

韓國《放送法》規定頻道供應事業必須以公平、合理與無差別待遇原則談判頻道授權，若有違反相關規定，可向韓國通訊傳播委員提起申訴；頻道載送部分，則要求系統經營者應以公平、合理與多元性原則編排頻道節目，亦不得對頻道供應事業從事差別待遇。

四、主要建議事項

（一）頻道授權法制政策

1. 短期建議：貫徹《衛星廣播電視法》之執法。而仲裁機制則依《仲裁法》行機構仲裁，並思考強制仲裁之必要性。且應確實查核訂戶數，以利解決爭議。
2. 中期建議：將「頻道代理商」之定義納入廣電三法。
3. 長期建議：思考頻道強制授權政策之必要性。

（二）頻道載送法制政策

1. 短期建議：訂定統一的頻道評價規範，以資業者遵循，並創造一定的頻道流動機會。
2. 中長期建議：將解除頻道變更及上下架監理管制，作為採取「實質」分組付費等之政策誘因；並依經營區競爭情狀判斷解除管制之可行性；且以差別待遇為核心，行事後再管制之矯正措施。

Abstract

This study uses in-depth interview, quantitative questionnaire survey, and focus group interview to analyze the current status of channel launching/removal supervision in Taiwan’s audio-visual industry. In the audio-visual industry of Taiwan, the main consideration of channel licensing for system operators and channel supplying businesses is "price". However, channel supplying businesses pay more attention to whether they can include basic channels or obtain specific channel positions. Moreover, since the industry is vertically integrated, the "group relations" will also cause significant impact; besides the unequal bargaining power, the current resolution system is inefficient, which is detrimental to the resolution of channel licensing disputes.

In addition, channel trading in Taiwan often deals with price or conditions of authorization and carriage. In practice, through channel carriage negotiation, some system operators have required channel supplying businesses to provide financial benefits and exclusive transactions, and even to constrain their authorization operation with other system operators.

Since the cable television geographic market in Taiwan tends to be monopolistic rather than highly competitive, when system operators have the channel arrangement rights and hold the market power of large number of subscribers, there may be concerns about the abuse of monopoly power. Regarding the current high-density regulatory model adopted for cable television channel variation, operators mainly believe that it will affect their business operation strategies. Finally, despite the fact that the industry

in general believes that the current dispute resolution system has limited effectiveness, the majority opinion still favors to maintain the status quo.

Regarding the current status of channel launching/removal supervision in the film and television industry of countries around the world, the United States has a relatively complete legal system. The "program access rule" directly regulates the rights and obligations of the "authorizer" based on the three aspects of the prohibition norms; however, moderate deregulation is also implemented. The "program carriage rule" on the other hand only exceptionally regulates individual cases which have market power and those who may cause competition restriction due to vertical integration. If operators can provide reasonable grounds, market mechanism in general will be followed.

The UK's communications law is dominated by the Communications Act 2003. It contains compulsory authorization clause. However, currently the competent authority only regulates cases where there are concerns about anti-competitive behavior; low-density supervising model is adopted to regulate channel arrangement, variation, and launching/removal. It only requires system operators to abide by the principles of fairness, reasonableness and non-discrimination, in addition to following the operation of market mechanism.

For the regulations in Canada, channels can be broadcasted only if they have been authorized. If the authorizer conducts improper discrimination behavior, one can report it to the CRTC, which is the competent authority. If the system operator and the channel supplying business fail to reach an agreement on channel authorization, channel carriage, or any rights and obligations under the Broadcasting Act, they can request a settlement from the CRTC. In this regard, the CRTC may require the two parties to conduct mediation first, and then provide assistance for

resolving the dispute. In the end, arbitration or quick hearing can be adopted for settlement.

In Japan, broadcast television is still the main viewing medium, while live satellite and cable television do not have market power and industrial advantages. Currently, Japan’s "Broadcasting Act" does not include relevant regulations, and no channel authorization or channel carriage dispute has occurred in practice. However, if the vertically integrated businesses refuse to perform channel authorization or discrimination behavior has occurred, the case will theoretically be handled by the competent authority of competition law.

The "Broadcasting Act" of South Korea requires that channel supplying businesses must negotiate channel authorization based on the principle of fairness, reasonableness and non-discrimination. If there is a violation of the relevant provisions, one can file a complaint to the Korea Communications Commission. For channel carriage, system operators are required to arrange channel programs based on the principles of fairness, reasonableness and diversity, and shall not provide operation discrimination to channel supplying businesses.

Regarding the legal policy of channel authorization, it is recommended by this study to implement the enforcement of satellite broadcasting television in the short term. The arbitration mechanism shall be carried out according to the "Arbitration Law" and the necessity of mandatory arbitration shall be considered. The number of subscribers should be checked to facilitate the resolution of disputes. As for the medium term, it is recommended to incorporate the definition of the "channel agent" into the Broadcast Law. In the long term, it is recommended to consider the necessity of a mandatory channel

authorization policy.

Regarding the legal policy of channel carriage, this study recommends that unified channel evaluation standards should be established in the short term to allow the operators to follow and create certain channel flow opportunities. In the medium and long terms, it is suggested to relax the control for channel variation and launching/removal supervision, serving as the incentive for implementing policies such as the "substantial" group payment; determine the feasibility of deregulation according to the competition situation of the operation area; and use discrimination as the core to implement the corrective measures of post-incident control.

Keywords: Programming Access, Programming Carriage, Must Carriage, Editorial right, Dispute Resolution Mechanism

第一章　緒論

第一節　計畫緣由及工作項目

以有線電視為主的視聽產業中，因下游之系統經營者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）、抑或頻道節目供應事業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。因此，有線電視產業監理法制之設計，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。

細言之，所謂「頻道上下架」於我國業界是為一統稱，泛指所有有關頻道與「多頻道視訊傳輸平臺」（multichannel video programming distribution, MVPD）間之有關交易價格或條件之商業行為。然而，以國際對於商業行為主體的不同，區分為行為主體為頻道節目供應事業、且其對 MVPD 的「頻道授權」（licencing）、「頻道販售」（sell）或「頻道提供」（offer）等，即同意 MVPD 播送其頻道；以及行為主體為 MVPD、且其對頻道節目供應事業的「頻道載送」（carriage; carry）等，即允許頻道節目供應事業利用其頻道空間（channel capacity）、處於特定頻位或頻道套餐而被播送。

基此，「頻道授權」糾紛有可能是有線電視垂直整合企業用以打擊 MVPD 競爭廠商的手段，同理，「頻道載送」糾紛也有可能是具有獨占力的有線廣播電視系統經營者用以排除不具整合關係之頻道節目供應事業競爭、或要脅取得財務利益（如入股或代理）的手段；但也有可能，雙方只是在價格或條件上存有齟齬，而不具有反競爭疑慮。

因此，關於「頻道上下架」，可說是複合頻道授權及頻道載送的問題，必須有各自不同的規範機制，不宜混為一談。

而我國目前規範前開事務之法令，除了公平交易委員會（下簡稱「公平會」）所管之《公平交易法》（下簡稱「公平法」）外，產業部門法規（sector-specific regulation）主要規範於廣電三法中。有關頻道授權，《衛星廣播電視法》（下簡稱「衛廣法」）第 25 條訂有「禁止差別待遇」之規範。有關頻道載送，《有線廣播電視法》（下簡稱「有廣法」）第 37 條則訂有「公平、合理及無差別待遇之上下架規章」之規範；有關頻道或頻位之變更，同法第 29 條營運規章之管理中，亦派生出「有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法」，加以管理、許可，也即俗稱的排頻或定頻管制。此外，任何「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」等，均得向國家通訊傳播委員會（下簡稱「通傳會」）申請調處。

此外，我國《有廣法》第 33 條第 1 項，即所謂之「必載」（must-carry）規範，也可以歸類為一種頻道的授權與載送，但無線電視必載政策往往具有如普及、免費收視等較高強度的公益目的，以及須與《著作權法》之間相互調和。

然而，面臨有線電視全面數位化，以及中華電信之電信電視（IPTV）服務 MOD 加入 MVPD 戰局，向通傳會申照之頻道事業、與數位化 MVPD 所能載送的頻道逐漸增多，加諸網際網路視訊服務（下簡稱「OTT TV」）於我國逐漸普及，整體視聽產業將面臨劇烈的變動，對主管機關之監理亦不啻為一挑戰。例如，在有限的行政人力與資源下，如何解決業界層出不窮的上下架爭議？在跨平臺跨網的收視環境下，如何基於實證基礎（evidence-based）正確理解產業結構並分析市場、認定具有市場力之業者？如何針對上下架爭議，規劃一可長可久的監理機制，並建立一具公信力之指標或客觀依據，據以解決爭執，以維護各方權益？在數位匯流時代，如何重塑必載法制政策，

以為無線電視之經營注入活水？因此有必要掌握國際上世界各國之相關法制政策，進行通盤之研析。

綜上，本研究主要工作項目如下：

一、依序以深度訪談、問卷量化調查、焦點團體座談之調查方法，分析我國視聽產業頻道上下架現況與所面臨問題，包括我國影視產業就頻道上下架之現況、未來可能面臨之困難及挑戰、業者間自律協調之機制、頻道公平上下架所面臨之問題、頻道於不同平臺間上下架之阻礙及現行法規對於頻道上下架之影響與其不足之處等項目；且調查分析結果應以受訪者屬性區分（研究方法及規劃請參考本章第二節）。並於契約生效次工作日起 30 日內將規畫說明報告（含深度訪談及焦點團體座談名單、綱要及問卷內容）函送委託單位，經委託單位同意後執行。

二、蒐集整理美國、英國、加拿大、日本、韓國影視產業頻道上下架之現況、問題及相應監理政策等有關之經驗性資料。資料面向包括：

（一）各國通訊傳播產業（包含有線電視、無線電視、電信平臺提供之視聽服務、OTT）現況，包括服務型態、營運模式、頻道上下架與跨平臺授權機制及交易秩序及產業轉型與面臨競爭平臺之因應等項目。

（二）通訊傳播產業之相關規範、維持市場公平競爭之政策與跨平臺間之管制政策等項目。

（三）具體法制政策包括頻道授權、頻道載送與必載等。

三、分析國內外通傳產業面臨頻道上下架爭議時之處理機制差異，並建立具體客觀之參考指標，進而建立一套適合我國產業環境之公開透明具公信力的上下架指標機制，作為委託單位頻道規劃及其類型變更之政策參考。包括涉及頻道授權、頻道載送與必載之以下法規草案或執法建議：

（一）廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法。

（二）有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法。

（三）強化爭議處理機制架構修法規劃。

四、在驗收合格前，於契約生效次月起每月主動報告研究進度及報告撰寫情形至少 1 次。

五、配合委託單位要求，提供與本研究案有關之法制政策諮詢服務與資料。

第二節　研究計畫之分析架構

一、研究動機與研究目的

觀察我國有線電視產業的發展史，即具有高度水平集中與高度垂直整合兩項特徵。前者，從早期有線電視多系統經營集團（Multiple System Operator, MSO）的下游水平結合進程開始，到 2016 年底台數科併購新永安與大揚兩家系統經營者後，已形成五大 MSO 集團的「兩大、三中」的局面。整體而言，全國既有的 51 個經營區，長期以來均多為獨占或形式雙占，各既有有線廣播電視系統經營者在其經營區也即地理市場，進而擁有瓶頸獨占力（bottleneck monopoly power）。

後者，有線廣播電視系統經營者與頻道供應事業的利益趨向一致，互有財務上的利益，也盛行成為上下游垂直整合企業，取得了垂直整合企業的獨特能力。然而，我國有線電視產業中下游垂直整合的主流形式，並非由有線廣播電視系統經營者直接入股頻道供應事業，而透過由 MSO 成立或入股之頻道代理商，並與悉數主流、熱門之頻道供應事業簽訂頻道代理契約，用「買斷/賣斷」方式取得該等頻道公開播送權之獨家行使權利。

前開產業特徵在 2010 年左右，因水平整併與垂直整合大致成形、且即告相對穩定。然而，在通傳會為促進有線電視產業的競爭、以及加速全面數位化期程，而分別於 2012 年 7 月及 2013 年 5 月公告有線廣播電視經營地區劃分及調整，並受理新申請經營有線廣播電視業務；且並於 2015 年修正《有廣法》時予以法律化，即現行《有廣法》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。

往後之發展，果如預期之政策效果，有多家新進系統經營者參進、與既有系統經營者申請跨區經營，創造一波新的競爭氣象，卻也攪動

了市場經長期整併整合而趨於穩定的一池春水，掀起既有有線電視整合業者的對抗意識，致生諸多反競爭行為。

有關頻道授權之爭議，例如，我國公平會於 2016 年 10 月，決議認定全球數位、佳訊與凱擘三家頻道代理商，就其代理之頻道於 2016 年度之授權價格，分別對多家新進及跨區經營之有線廣播電視系統經營者與既有有線廣播電視系統經營者給予不同之交易條件，為無正當理由之差別待遇行為，且有限制競爭之虞，違反《公平法》第 20 條第 2 款規定，分別裁處罰鍰 4,000 萬餘，並命限期改正；嗣後，經前開三家頻道代理商向公平會提報改正方案，並經目的事業主管機關通傳會之調處，雖與部分有線廣播電視系統經營者達成降授權價格之合意，然公平會仍於 2017 年 9 月認定三家頻道代理商之交易條件，仍然構成無正當理由之差別待遇行為，且有限制競爭之虞，故決議未依先前處分改正，再次分別裁處罰鍰 1,000 萬餘，並命限期改正（下簡稱「MG 系列事件」）。其中凱擘上訴至最高行政法院的最終判決已於日前出爐，最高行政法院 108 年度判字第 481 號判決公平會敗訴，並將原處分撤銷；惟其餘相關案件仍繫屬於最高行政法院，懸而未決。

有關頻道載送之爭議，諸如早期易主前的「壹電視新聞台」無法上架案例、以及近期的 MSO 台灣寬頻與民視的下架斷訊事件，顯見系統經營者的瓶頸獨占力從未消失。

另一方面，我國無線電視必載雖行之有年，但在影視產業全面數位化後，有關必載之頻道數、IPTV 之必載規範調和、以及是否免除著作授權費等，截至目前仍是各界爭執的焦點。

然而世界各國如美國、英國、加拿大、日本及韓國等，是否有具體的法制或政策措施，可以約束、或具體解決我國上開之問題；又或者，頻道代理商等問題，為我國特殊產經環境使然，殊值探究。

綜上，本研究之動機與研究目的，共計四個研究議題，當為頻道

授權、頻道載送與必載規範等之產業及法制政策探索，期以掌握我國與各國之產業現況與相關法制動態，並提出具體法制及政策建議，以確保產業公平競爭與保障消費者權益。

二、研究計畫架構

本研究計畫主要可分為三大部分，一為我國影視產業頻道上下架問題之實證研究；二為研析世界各國之影視產業頻道上下架現況與監理法制政策；三為建立我國上下架爭議處理機制、併其參據指標。

首先，關於我國影視產業頻道上下架問題之實證研究部分，本計畫將依據需求書之要求，以本章第三節所揭示之研究方法，依序進行深度訪談、問卷量化調查與焦點團體座談，綜合相關各界之意見等資料，掌握我國影視產業頻道上下架之各類現況、問題與挑戰等。

其次，關於研析世界各國之影視產業頻道上下架現況與監理法制政策部分，本計畫將研析美國、英國、加拿大、日本與韓國之產業態樣與頻道上下架法制政策。產業態樣包括通訊傳播產業現況、各類主要業者之服務型態與營運模式、面臨產業轉型之因應作為等；上下架法制政策則包括有關頻道上下架（頻道授權、頻道載送、必載）之法制框架、子法規範、法院見解與交易秩序及案例等，以掌握各國產業動態與法制發展趨勢。

第三，關於建立我國上下架爭議處理機制與參據指標部分，本計畫將進行第一部分我國、與第二部分國際各國間之比較法及比較政策研究，配合我國國情，提出因地制宜的頻道上下架爭議（包括頻道授權、頻道載送、必載）處理機制、及其具體、客觀、公開透明並具公信力之仲裁或行政裁決參據指標、與法規調修草案及執法建議，以供委託單位參考。

圖 1：本研究之研究架構

資料來源：本團隊繪製。

第三節　研究方法與施行步驟

一、研究方法

本計畫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、深度訪談、問卷量化調查、焦點團體座談，並規劃專家座談會之舉辦，最終整合各研究方法與工作項目的產出，提出頻道上下架之具體研析建議。相關研究方法分述如下：

（一）文獻分析法

文獻分析法（document analysis）是指根據一定的研究目的或課題，透過蒐集有關市場資訊、調查報告、產業動態等文獻資料，從而全面而精準地掌握所要研究問題的一種方法。蒐集內容儘量要求豐富及廣博，再將所蒐集來的資料，經過分析後歸納統整，再分析事件淵源、原因、背景、影響及其意義等。文獻資料可以是政府部門的報告、工商業界的研究、文件記錄資料庫、企業組織資料、圖書館中的書籍、論文與期刊、報章新聞等等。其分析步驟有四，即閱覽與整理（reading and organizing）、描述（description）、分類（classfying）及詮釋（interpretation）。

針對本計畫涉及我國視聽產業頻道上下架法制政策各面向議題，包括頻道授權、頻道載送、與必載規範等，研究團隊將蒐集我國及研究國別之政策、法規、市場與產業發展之相關資訊，以掌握研究議題，並提出具體建議。

（二）個案研究與比較分析法

個案研究是為了決定導致個人、團體或機構之狀態或行為的因素或諸因素之間的關係，做深入縝密的研究，廣泛地蒐集個案資料，了

解接受研究的單位，進行深入探究與分析，以解釋現狀，或描述探索足以影響變遷及成長諸因素的互動情形，確定問題癥結，進而提出矯正的建議。

研究團隊將就所蒐集到的視聽產業業界及各界意見、與國際資訊等，進行比較法研究與比較政策分析，找出意見與資訊間之關聯性，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產業頻道上下架法制政策調修參酌之依據。

其次，本計畫將就前述所得之分析歸納結果，與我國現行法制、以及調修中或曾提出草案之法制架構進行綜合分析，並考量我國視聽產業現況與基礎環境，擬定我國未來匯流環境下，所需之法制革新之建議。

（三）深度訪談

於深度訪談部分，將採用深度訪談（in-depth interview）調查法。由研究者和資訊提供者重複的面對面接觸，以瞭解資訊提供者以自己的話對自己的工作經驗或情境所表達的觀點，透過對談的方式，提供與研究主題相關之質化資料的研究方法。

本計畫規劃透過相關業者（有線廣播電視系統經營者、頻道節目供應事業、頻道代理商）及專家學者的深度訪談，針對通訊傳播事業頻道平臺上下架機制議題進行訪談，蒐集到各業者及專家學者的意見後，可與量化調查結果進行質量分析，與量化調查結果相輔相成。

（四）問卷量化調查

問卷正式調查之前，將舉辦專家諮詢會議，針對問卷內容進行討論，確保問卷具有專家效度。

二、焦點團體座談

焦點團體座談是學術界最經常用來蒐集質化資料的研究方法之一。目前在社會科學界對焦點團體研究法較為通用的定義是：「一群具有某些特定特質（例如人口學特徵、性格特徵、經驗、態度、信仰或行為）的人們（通常是 6 至 10 人），於一個舒適輕鬆的環境裡，在主持人引導之下，透過團體討論的方式，提供與研究主題相關之質化資料的一種研究方法」。

焦點團體座談的訪問方式，主要目的是去探索人們對某個特定主題的態度及感覺，從而瞭解隱藏在其行為背後的原因。根據學者研究，焦點團體研究法優缺點的討論，通常都與此一研究法的本質與執行過程相關。

綜合而言，焦點團體研究法大致有下列優點：

1. 參與者不受限制地發表意見：通常一個執行正確的焦點團體鼓勵參與者公開及自由地發表其觀點、經驗及態度。
2. 主持人有較大的彈性：焦點團體的主持人可以就列舉的主題去傾聽、思考、探索、發掘及形塑參與者的直覺及意見。
3. 易於控制情況：主持人也可以隨時視團體討論現場之情況，若發現重要問題出現時，可以試圖另闢途徑來探索之。
4. 節省時間：同時找來多位參與者在一至兩個小時的時間內進行訪問，比起個別訪問同樣數目的受訪者，在時間上有效率得多。
5. 資料的可詮譯性：雖然焦點團體資料通常包含相當廣泛的回答，但在仔細的分析之下，參與者對事件的看法及採取何種立場的原因，通常是相當清楚的，亦即透過團體成員的互動，提供研究者理解參與者立場，以及解釋一致性及差異性的寶貴資料。

6. 提供基本的探索性資訊：當對於所要調查的目標所知甚少時，焦點團體可以提供建構研究問題及假設的基礎。

本計畫將舉辦至少 4 場焦點團體座談會，包含專家、業者、地方政府，每場次不超過 10 人，每場次至少邀請 1 至 2 位通訊傳播產業相關之專家學者、至少 1 至 2 位地方政府代表與 1 至 2 家有線廣播電視系統經營者，1 至 2 家頻道節目供應事業，透過討論交流，彙整各方意見，分別在北部、中部及南部舉辦，將考量不同區域有不同收視習慣及族群，在邀請有線廣播電視系統經營者時，將包含各種屬性的業者進行邀請。

三、辦理專家座談會

在研究團隊個別收集與分析各國頻道上下架政策與規範相關資訊，並釐清我國之現狀、問題與需求，盤點我國現行政策與法規之狀況後，尚必須以開放式問題作訪談，獲得參與意義的資料，參與意義指在社會環境中的個人，構思其世界的方式，以及他們解釋生活中的重要事件或賦予意義的方式。訪談在質性研究中佔有很重要的地位，也可以做為量的研究的先導性研究。運用在眾多範圍，從不熟悉的探索性研究，比較成熟的領域，到成熟的領域，都有可以發揮之處。

本計畫規劃進行至少 1 場專家座談會之舉辦，邀請與會對象為產官學之專家或相關機構。具體而言，研究團隊將設計切合本研究計畫之相關議題，包括所擬之上下架爭議處理機制、指標與法規調修草案等，於會議中提供與會專家學者進行討論，以了解專家學者對頻道上下架策略規劃之想法與建議，以完善本研究之相關工作項目。

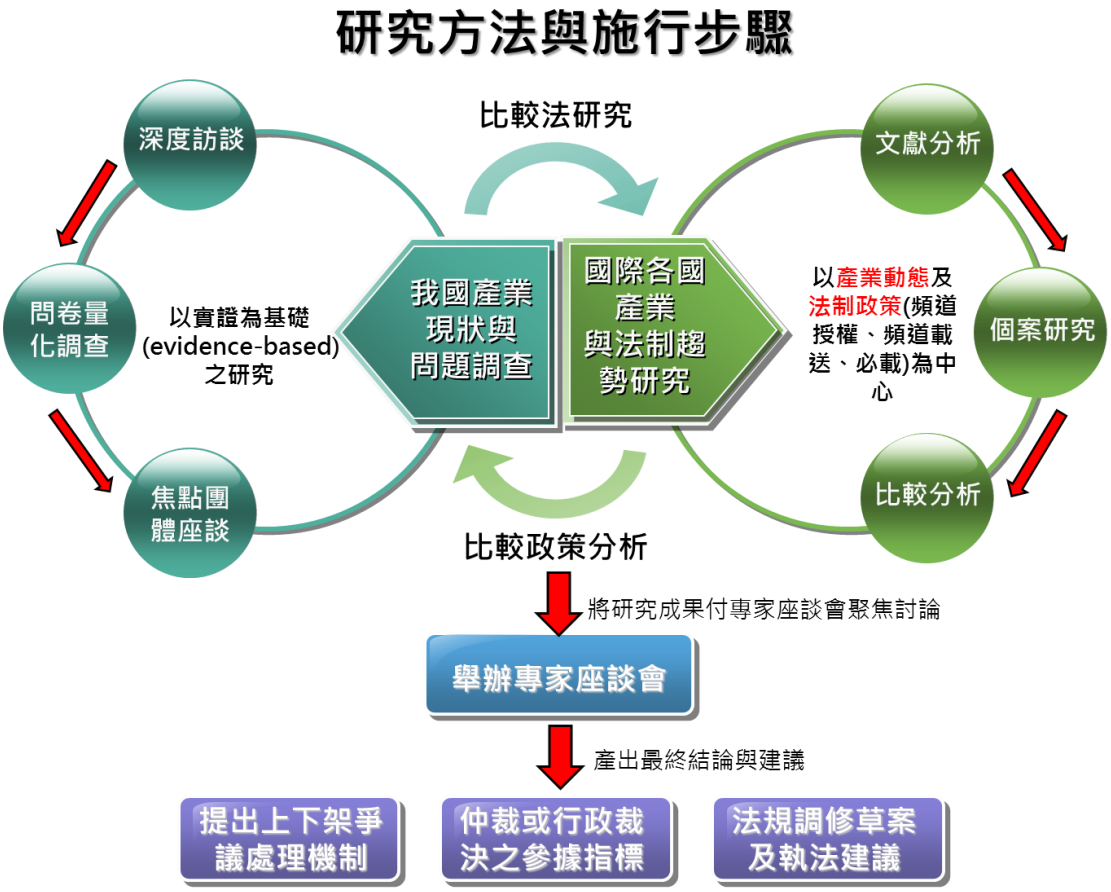


圖 2：本研究之研究方法與施行步驟

資料來源：本團隊繪製。

第四節　研究預期效益及成果

本研究依據執行內容規劃，預期將有以下成果：

一、深入調查並瞭解我國視聽產業頻道上下架之現狀與問題

透過量化調查（面訪調查）及質化調查（問卷專家座談會、深度訪談及焦點團體座談）蒐集有線電視系統經營業者、頻道節目供應事業代表、頻道代理商、通訊傳播產業專家學者對於我國視聽產業頻道上下架的看法，將量化資料輔以質化資料進行分析，瞭解目前有線電視產業頻道上下架的現況、困難及差別待遇，期望透過量化及質化資料分析，貢獻於建立公平客觀的上下架機制，以擬訂出具公信力之指標或客觀的依據，藉此降低現在上下架的爭議，以確保收視戶的權益。

二、徹底掌握世界各國之視聽產業趨勢

本研究將研析主要國家如美國、英國、加拿大、日本、韓國之視聽產業趨勢，掌握各國產業脈動，尤其聚焦於 MVPD 透過頻道或載送交易的競爭關係，以及 OTT TV 大舉入市後的各類主要業者因應策略，以作為前瞻我國市場轉型之預測。

三、歸納與分析世界各國視聽產業頻道上下架之法制政策

承上，本研究亦將研析主要國家如美國、英國、加拿大、日本、韓國之視聽產業頻道上下架法制政策，聚焦於頻道授權、頻道載送與必載規範（包括通傳法制面向與著作權面向），以期歸納、分析各國針對市場競爭、維護交易秩序、保障消費者權益之不同規管策略與架構，作為我國法制研擬之參考基礎。

四、研析並提出適合我國之上下架爭議處理機制、指標與調修草案建議

數位傳播產業生態快速變遷，其治理法制政策也必須大幅度的改變，以因應時代所需。故藉由觀測國內外影視產業最新動態、及法制發展等，為委託單位預測未來產業發展途徑，以及早研析政策方針並整備法規，且提出有利產業於數位經濟及數位創新趨勢下，適合我國之上下架爭議處理機制、指標與相關調修草案。

尤其，在藉由獲得專家學者等之建言後，本計畫將進一步調整、評估檢討我國現行頻道上下架之法制與政策，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。

五、配合委託單位之需求提供專業諮詢服務

研究團隊於契約履行期間，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　我國視聽產業頻道上下架現況研究發現與建議

第一節　研究方法與設計

本計畫依據各委託辦理工作項目，採用深度訪談、問卷量化調查、焦點團體座談，提出頻道上下架現況之研究發現與建議。相關研究方法分述如下：

一、深度訪談執行情形

本次調查於 108 年 8 月 15 日至 11 月 7 日，共辦理 21 場深度訪談，受訪對象包含有線電視多系統經營者、有線電視獨立系統經營者、頻道供應事業代表、頻道代理商，以及與通訊傳播產業相關之專家學者，受訪之業者代表為擔任經理管理層級以上且與公司頻道授權或市場競爭業務相關之職務。受訪者的組成則包含有線電視多系統經營者代表 5 位、獨立系統經營者代表 3 位、頻道供應事業代表 6 位、頻道代理商 4 位以及與通訊傳播產業相關之專家學者 3 位。

表 1：深度訪談調查對象與編碼對照表

受訪者編號	受訪業者名稱或專家學者姓名	類別	受訪日期
A1	凱擘股份有限公司	有線電視多系統經營者代表	108/9/15
A2	中嘉網路股份有限公司	有線電視多系統經營者代表	108/9/20
A3	台灣寬頻通訊顧問股份有限公司	有線電視多系統經營者代表	108/8/27
A4	台灣數位光訊科技股份有限公司	有線電視多系統經營者代表	108/9/6

受訪者編號	受訪業者名稱或專家學者姓名	類別	受訪日期
A5	台固媒體股份有限公司	有線電視多系統經營者代表	108/11/1
B1	全國數位有線電視股份有限公司	有線電視獨立系統經營者代表	108/8/15
B2	大豐有線電視股份有限公司	有線電視獨立系統經營者代表	108/8/23
B3	聯維有線電視股份有限公司	有線電視獨立系統經營者代表	108/10/9
C1	東森得易購股份有限公司（東森購物台）	頻道供應事業代表	108/9/18
C2	福斯傳媒有限公司台灣分公司	頻道供應事業代表	108/10/1
C3	臺灣電視公司	頻道供應事業代表	108/10/18
C4	緯來電視網股份有限公司	頻道供應事業代表	108/10/29
C5	三立電視股份有限公司	頻道供應事業代表	108/11/6
C6	中天電視股份有限公司	頻道供應事業代表	108/11/7
D1	千諾國際整合行銷公司	頻道代理商代表	108/9/19
D2	全球數位媒體股份有限公司	頻道代理商代表	108/10/16
D3	佳訊視聽股份有限公司	頻道代理商代表	108/10/17
D4	大享多媒體有限公司	頻道代理商代表	108/10/28
E1	國立臺北大學法律學系 黃銘輝副教授	通訊傳播產業相關之專家學者	108/9/27
E2	世新大學陳清河副校長	通訊傳播產業相關之專家學者	108/9/28
E3	文化大學傳播學系 何吉森助理教授	通訊傳播產業相關之專家學者	108/10/3

本研究深度訪談的訪談綱要如下：

（一）近年我國影視產業頻道上下架的現況、困難及挑戰為何？

（二）我國影視產業之相關業者間自律（self-regulation）協調機制、共管（co-regulation）機制與主管機關監督機制為何？是否有需要精進之處？

（三）當前頻道於不同平臺間上下架之阻礙是平臺無法取得頻道授權的問題、抑或頻道無法被載送的問題？

（四）我國影視產業頻道授權的實態為何？頻道供應事業與頻道代理商間、及頻道代理商與有線廣播電視系統經營者間之授權契約實情為何？價格與條件如何設定與計算？價格與條件是否常態性或偶發性顯失公平？

（五）有線廣播電視系統經營者與頻道供應事業或頻道代理商間之載送契約實情為何？價格與條件如何設定與計算？價格與條件是否常態性或偶發性顯失公平？

（六）法規規定下，我國影視產業頻道排頻及公平上下架機制之實務運作狀況為何？是否對影視產業營運產生問題？

（七）若主管機關實施「多元選擇付費」後，會對頻道授權與頻道載送實務造成何種影響與變化？

（八）對於我國影視產業頻道上下架現行之法規與主管機關之監理執法機制，是否合理、適切、足夠、而可以解決問題？現行管制對影視產業造成了何種不良影響？是否有不足之處？主管機關是否應強化其管制密度？希望主管機關加以協助之建議事項為何？

（九）若希望主管機關強化管制密度，應以何種形式與機制參與或介入？若授予主管機關行政裁決或命商業仲裁之權限，應如何形塑頻道授權、頻道載送之價格與條件的公平競爭制度？又，當業者間對價格與條件有爭執時，主管機關應參考何種具體指標

而為決定？

（十）現行必載制度下，業者間的運作實態為何？業者間對於著作權的安排又為何？數位化時代下，影視平臺是否仍有必要必載無線電視頻道或訊號？又應如何調整必載規範？

二、量化調查執行情形

考量本次調查對象接觸不易以及平常受訪時間較為侷限，本次調查由通傳會於 108 年 9 月 11 日統一發函於各有線廣播電視系統經營者、頻道節目供應事業業者。本研究於 108 年 9 月 12 日起，針對各系統經營者以及頻道節目供應事業業者進行電話拜訪，詢問該公司的接洽窗口，以及方便填答的方式，其中受訪者選擇以電子郵件回填以及線上網路問卷直接回填的方式進行回卷。

截至 108 年 12 月 20 日止，系統經營者部分共計回收 51 家，頻道供應事業共計回收 72 家。除了問卷結果的敘述統計以外，本研究將系統經營者依照集團別、集團類型、地域別、磋商取得頻道授權時的偏好方式以及是否為新進業者，而將頻道供應事業依照電視頻道節目事業類型、磋商頻道授權時的偏好方式、公司頻道數量、頻道節目類型以及公司主要收益來源進行交叉分析。實際回收情況如表 2 以及表 3 所示：

表 2：系統經營者問卷回收情況

所屬集團	是否填寫	系統名稱	所屬集團	是否填寫	系統名稱
中嘉	V	北健有線電視股份有限公司	獨立	V	北港有線電視股份有限公司
中嘉	V	麗冠有線電視股份有限公司	獨立	V	北都數位有線電視股份有限公司
中嘉	V	港都有線電視股份有限公司	獨立	V	寶福有線電視股份有限公司
中嘉	V	吉隆有線電視股份有限公司	獨立	V	澎湖有線電視股份有限公司
中嘉	V	家和有線電視股份有限公司	獨立	V	名城事業股份有限公司
中嘉	V	慶聯有線電視股份	獨立	V	東亞有線電視股份

所屬集團	是否填寫	系統名稱	所屬集團	是否填寫	系統名稱
		有限公司			有限公司
中嘉	V	新視波有線電視股份有限公司	獨立	V	東台有線播送系統股份有限公司
中嘉	V	長德有線電視股份有限公司	獨立	V	東台有線電視事業股份有限公司
中嘉	V	數位天空服務股份有限公司	獨立	V	大豐有線電視股份有限公司
中嘉	V	三冠王有線電視股份有限公司	獨立	V	台灣數位寬頻有線電視股有限公司
中嘉	V	萬象有線電視股份有限公司	獨立	V	天外天數位有限電視股份有限公司
台灣數位光訊	V	大屯有線電視股份有限公司	獨立	V	南國有線電視股份有限公司
台灣數位光訊	V	台灣佳光電訊股份有限公司	獨立	V	聯維有線電視股份有限公司
台灣數位光訊	V	佳聯有線電視股份有限公司	獨立	V	國聲有線電視股份有限公司
台灣數位光訊	V	中投有線電視股份有限公司	獨立	V	洄瀾有線電視股份有限公司
凱擘	V	北桃園有線電視股份有限公司	獨立	V	新高雄有線電視股份有限公司
凱擘	V	豐盟有線電視股份有限公司	獨立	V	新彰數位有線電視股份有限公司
凱擘	V	大安文山有線電視股份有限公司	獨立	V	世新有線電視股份有限公司

所屬集團	是否填寫	系統名稱	所屬集團	是否填寫	系統名稱
凱擘	V	南天有線電視股份有限公司	獨立	V	雙子星有線電視股份有限公司
凱擘	V	觀昇有線電視股份有限公司	獨立	V	三大有線電視股份有限公司
凱擘	V	金頻道有線電視股份有限公司	獨立		屏南有線電視股份有限公司
凱擘	V	全聯有線電視股份有限公司	獨立		大揚有線電視股份有限公司
凱擘	V	新竹振道有線電視股份有限公司	獨立		大新店民主有線電視股份有限公司
凱擘	V	新頻道有線電視股份有限公司	獨立		大台中數位有限股份有限公司
凱擘	V	新唐城有線電視事業股份有限公司	獨立		吉元有線電視股份有限公司
凱擘	V	新台北有線電視股份有限公司	獨立		全國數位有線電視股份有限公司
凱擘	V	陽明山有線電視股份有限公司	獨立		祥通事業股有限公司
台固	V	鳳信有線電視股份有限公司	獨立		新永安有線電視股份有限公司
台固	V	聯禾有線電視股份有限公司	台灣寬頻（TBC）		北視有線電視股份有限公司
台固	V	觀天下有線電視事業股份有限公司	台灣寬頻（TBC）		南桃園有線電視股份有限公司
台固		紅樹林有線電視股份有限公司	台灣寬頻（TBC）		群健有線電視股份有限公司
台固	V	永佳樂有線電視股份有限公司	台灣寬頻（TBC）		信和有線電視股份有限公司

表 3：頻道供應事業問卷回收情況

經營業務	是否填寫	單位名稱
衛星頻道節目供應事業	V	八大太陽電視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	八大電視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	博斯數位股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		霹靂國際多媒體股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	米迦勒傳播事業股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		民間全民電視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	只有廣播沒有在有線電視上架	飛碟廣播股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		豐禎電視事業股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	飛凡傳播股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		富立多媒體股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	佛衛電視台股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	東森電視事業股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	鼎豐傳播事業股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	大大寬頻股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		大台中數位有線電視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		大立電視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	大嘉義行銷管理股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	台灣互動電視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	台灣藝術電視台股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	台灣優視媒體科技股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	天然成股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	台灣番薯傳播事業股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	年代網際事業股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		聯利媒體股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		龍祥育樂多媒體股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	龍華數位媒體科技股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	聯鑫行銷股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	只在 MOD 上架	狼谷娛樂股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	拒訪	財團法人公共電視文化事業基金會
衛星頻道節目供應事業	只在 MOD 上架	滾動力股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	高點傳媒股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		國興傳播股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		國世德國際多媒體股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	凱亞電視事業股份有限公司

經營業務	是否填寫	單位名稱
衛星頻道節目供應事業	V	華人全球網路科技股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	好萊塢影視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		華藝娛樂股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		華藏世界傳播股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	海豚多媒體股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	華人傳播事業股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		靖天傳播國際事業股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		靖洋傳媒科技股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		九太科技股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	全日通娛樂傳播股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	群英社國際股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	新天地電視事業股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	信盈貿易股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		幸福空間數位匯流股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		星穎國際傳播股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	新唐人亞太電視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		鑫傳視訊廣告股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	信吉媒體科技股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		信大國際多媒體股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	信吉傳播股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		中華福報財經網股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		智林運動行銷股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	中天電視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	財團法人正德文教傳播基金會
衛星頻道節目供應事業	V	超級傳播股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		朝禾事業股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	誠心衛星電視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	視納華仁紀實股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		生命電視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	世新有線電視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	十方法界實業股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		人間電視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	采昌國際多媒體股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	財團法人臺灣基督復臨安息日會
衛星頻道節目供應事業	V	財團法人慈濟傳播人文志業基金會
衛星頻道節目供應事業	V	財經網股份有限公司

經營業務	是否填寫	單位名稱
衛星頻道節目供應事業	V	松視事業股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	三立電視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		三大有線電視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	三立國際創意股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	阿里山衛星電視國際股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		愛爾達科技股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	奧視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	影迷數位股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	亞洲衛星電視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	壹傳媒電視廣播股份有限公司
衛星頻道節目供應事業		萬達超媒體電視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	衛星娛樂傳播股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	緯來電視網股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	惟達科技股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	唯心宗文化傳播股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	遠富國際股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	財團法人原住民族文化事業基金會
衛星頻道節目供應事業	V	南國有線電視股份有限公司
衛星頻道節目供應事業	V	東森得易購股份有限公司
境外衛星頻道節目供應事業	拒訪	普拉斯國際行銷股份有限公司
境外衛星頻道節目供應事業		美商超躍有限公司台灣分公司
境外衛星頻道節目供應事業	V	美商特納傳播股份有限公司台灣分公司
境外衛星頻道節目供應事業		美商彭博新聞有限公司台北分公司
境外衛星頻道節目供應事業		美亞娛樂發展股份有限公司
境外衛星頻道節目供應事業	V	美商國家地理頻道有限公司台灣分公司
境外衛星頻道節目供應事業		台灣伊藤忠股份有限公司
境外衛星頻道節目供應事業	V	台灣華特迪士尼股份有限公司
境外衛星頻道節目供應事業	V	台北影業股份有限公司
境外衛星頻道節目供應事業	V	家庭票房股份有限公司
境外衛星頻道節目供應事業		杰德創意影音管理股份有限公司
境外衛星頻道節目供應事業		千諾國際整合行銷股份有限公司
境外衛星頻道節目供應事業	V	新加坡商全球紀實有限公司台灣分公司
境外衛星頻道節目供應事業	V	新加坡商全球廣播商業新聞電視台有限公司台灣分公司
境外衛星頻道節目供應事業	V	香港商福斯傳媒有限公司台灣分公司
境外衛星頻道節目供應事業		中華超聯多媒體股份有限公司

經營業務	是否填寫	單位名稱
境外衛星頻道節目供應事業		美商時尚電視有限公司台灣分公司
境外衛星頻道節目供應事業	V	三商多媒體股份有限公司
境外衛星頻道節目供應事業		友量娛樂科技股份有限公司
境外衛星頻道節目供應事業		英屬蓋曼群島商艾比斯傳播股份有限公司台灣分公司
境外衛星頻道節目供應事業		英商英廣國際股份有限公司台灣分公司
境外衛星頻道節目供應事業		英商壹拾壹體育網有限公司台灣分公司
尚未分類	V	三聖國際多媒體股份有限公司
尚未分類	無線電視事業	中國電視股份有限公司
尚未分類	V	木棉花國際股份有限公司
尚未分類	V	紘績科技股份有限公司
尚未分類	V	鑫祺多媒體股份有限公司
尚未分類	V	縱橫製作股份有限公司

三、焦點團體座談執行情形

本次調查於 108 年 11 月 20 日、11 月 27 日、12 月 2 日以及 12 月 3 日分別於台北、台中、高雄辦理 4 場焦點團體訪談會，受訪對象包含地方政府代表、有線電視多系統經營者、有線電視獨立系統經營者、頻道節目供應事業代表、頻道代理商，以及與通訊傳播產業相關之專家學者，惟本研究在約訪地方政府代表的過程中，皆表示不克參與會議，因此本研究先行取得北、中、南區地方政府訪談結果，並將結果供與會業者與專家學者討論，本研究取得新竹市政府、臺北市政府以及高雄市政府的訪問結果，然新北市政府、南投縣政府則表示不克接受訪談。各場次的焦點團體座談舉辦狀況如下：

表 4：北部第一場焦點團體座談調查對象與編碼對照表

北部第一場焦點團體座談會 舉辦日期：108 年 11 月 20 日（三）		
受訪者編號	**受訪代表**	**類別**
A1	中嘉網路股份有限公司 法務事務部 張書銘協理	有線電視多系統經營者代表
A2	凱擘股份有限公司 法規處 林雅惠副處長	有線電視多系統經營者代表
B1	壹拾壹體育網 Eleven Sports 萬千瑜 經理	頻道節目供應事業代表
B2	中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會 陳依玫秘書長	頻道節目供應事業代表
C1	國立政治大學廣播與電視學系 曾國峰副教授	通訊傳播產業相關之專家學者
C2	世新大學傳播管理學系 羅慧雯助理教授	通訊傳播產業相關之專家學者
D1	新竹市政府	地方政府意見

表 5：中部場焦點團體座談調查對象與編碼對照表

中部場焦點團體座談會 舉辦日期：108 年 11 月 27 日（三）		
受訪者編號	**受訪代表**	**類別**
A1	豐盟有線電視 王世銘總經理	有線電視多系統經營者代表
A2	台灣數位光訊科技集團 王盛春總監	有線電視多系統經營者代表
B1	唯心宗文化傳播股份有限公司 林千媚總務	頻道節目供應事業代表
C1	大葉大學傳播藝術學士學位學程 王漢銘助理教授	通訊傳播產業相關之專家學者

表 6：南部場焦點團體座談調查對象與編碼對照表

南部場焦點團體座談會 舉辦日期：108 年 12 月 2 日（一）		
受訪者編號	**受訪代表**	**類別**
A1	雙子星有線電視聯製中心 陳建村協理	有線電視多系統經營者代表
B1	南國有線電視股份有限公司 管理部 韓淑媛經理	獨立系統經營者代表
C1	十方法界實業股份有限公司 賴宗佑副總經理	頻道節目供應事業代表
C2	台灣番薯傳播事業股份有限公司 林耕宇特助	頻道節目供應事業代表
D1	義守大學大眾傳播學系 林崇能助理教授	通訊傳播產業相關之專家學者
D2	國立中山大學行銷傳播管理研究所 蕭蘋教授	通訊傳播產業相關之專家學者
E1	高雄市政府	地方政府意見

表 7：北部第二場焦點團體座談調查對象與編碼對照表

臺北第二場焦點團體座談會 舉辦日期：108 年 12 月 3 日（二）		
受訪者編號	受訪代表	類別
A1	大豐有線電視股份有限公司 劉家君副總經理	獨立系統經營者代表
A2	北都數位有線電視股份有限公司 張凱琳總監	獨立系統經營者代表
B1	大愛電視台媒體營運部 陳獻忠企劃	頻道節目供應事業代表
B2	聯利媒體股份有限公司 王吟文總監	頻道節目供應事業代表
B3	非凡電視台節目部 何墨儀副理	頻道節目供應事業代表
B4	台灣互動電視股份有限公司 郭聯彬主任	頻道節目供應事業代表
C1	全球數位媒體股份有限公司 蔡俊榮總經理	頻道代理商代表
D1	國立政治大學廣播電視學系 張正芬助理教授	通訊傳播產業相關之專家學者
E1	臺北市政府	地方政府意見

本研究焦點團體座談的訪談綱要如下：

（一）近年我國影視產業頻道上下架的現況、困難及挑戰為何？

（二）我國影視產業之相關業者間自律（self-regulation）協調機制、共管（co-regulation）機制與主管機關監督機制為何？是否有需要精進之處？

（三）當前頻道於不同平臺間上下架之阻礙是平臺無法取得頻道授權的問題、抑或頻道無法被載送的問題？

（四）我國影視產業頻道授權的實態為何？頻道供應事業與頻道代理商間、及頻道代理商與有線電視系統經營者間之授權契約實情為何？價格與條件如何設定與計算？價格與條件是否常態性或偶發性顯失公平？

（五）有線電視系統經營者與頻道供應事業或頻道代理商間之載送契約實情為何？價格與條件如何設定與計算？價格與條件是否常態性或偶發性顯失公平？

（六）法規規定下，我國影視產業頻道排頻及公平上下架機制之實務運作狀況為何？是否對影視產業營運產生問題？

（七）若主管機關實施「多元選擇付費」後，會對頻道授權與頻道載送實務造成何種影響與變化？

（八）對於我國影視產業頻道上下架現行之法規與主管機關之監理執法機制，是否合理、適切、足夠、而可以解決問題？現行管制對影視產業造成了何種不良影響？是否有不足之處？主管機關是否應強化其管制密度？希望主管機關加以協助之建議事項為何？

（九）若希望主管機關強化管制密度，應以何種形式與機制參與或介入？若授予主管機關行政裁決或命商業仲裁之權限，應如何形塑頻道授權、頻道載送之價格與條件的公平競爭制度？又，當業者間對價格與條件有爭執時，主管機關應參考何種具體指標而為決定？

（十）現行必載制度下，業者間的運作實態為何？業者間對於著作權的安排又為何？數位化時代下，影視平臺是否仍有必要必載無線電視頻道或訊號？又應如何調整必載規範？

第二節　我國影視產業頻道編排暨上下架管理實務概況

現行影視產業排頻與公平上下架機制的實務運作，係規範於有線廣播電視法第 37 條第 1 項與第 2 項：「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。前項上下架規章應於實施前三個月，報請中央主管機關備查；變更時，亦同」。

主管機關亦於 107 年訂定《有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則》（下簡稱《上下架規章參考原則》），規範系統經營者需訂定上下架規章，且須依照條文中的頻道上、下架以及頻道位置異動的參考指標訂定規章內容。本次產業調查的結果中，在深度訪談的部分，超過半數的多系統經營者（深度訪談受訪者 A2、A3、A4）認為現行的管制程度過高，應鬆綁管制程度，然有部分頻道供應事業（頻道供應事業受訪者 C5、C6）則建議可適度管制，若過度鬆綁則影響頻道的普及率與廣告收入。以下進一步分析受訪業者對現行排頻與上下架機制的看法與建議：

一、我國影視產業頻道頻道編排暨上下架管理現況

對於我國影視產業頻道排頻與上下架的現況，無論從量化分析或是深度訪談的結果中，得到的共同結論為現行法規制度未臻明確，讓業者難以依照現行規則進行頻道的移頻與上下架。就「上下架規章」規範之合理性，從量化的調查結果中，系統經營者以「規範目的或構成要件不明確」的比例較高，占 35.3%，其次依序為「規範過於嚴格，應修法調整」（31.4%）、「事證難以調查」（11.8%）以及「交由市場自由競爭決定」（9.8%）等。對「上下架規章」規範之合理性，頻道供應事業以「規範目的或構成要件不明確」的比例較高，占 26.4%，其次依序為「法規並未落實執行，應強化執法」（19.4%）、「事證難以調查」（13.9%）等。

雖然系統經營者與頻道供應事業皆有較多比例認為上下架規章「規範目的或構成要件不明確」，然排名第二的不合理之處則略有差異，31.4%受訪的系統經營者認為上下架規範「規範過於嚴格，應修法調整」，然而有 19.4%受訪的頻道供應事業認為「法規並未落實執行，應強化執法」，可與訪談與焦點團體的結果相互呼應，亦即除了規範不明確外，系統經營者對於現行上下架規章的管制程度過高，應修法調整讓系統經營者能夠有排頻的權力，而頻道供應事業認為應落實法規的執行並強化執法，可藉此避免系統經營者獨攬權力，隨意移頻或下架，而影響到頻道供應事業的生存利基（如影響到頻道的普及率與廣告收入）。

就「頻道規劃及類型變更」規範合理性，系統經營者認為「規範過於嚴格，應修法調整」的比例較高，占 72.5%，其次為「事證難以調查」（11.8%），其中五大集團（83.9%）、北部系統經營者（88.0%）、「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者（87.0%）以及新進業者（100.0%）認為「規範過於嚴格，應修法調整」的比例較高。頻道供應事業就「頻道規劃及類型變更」規範合理性，亦認為「規範過於嚴格，應修法調整」的比例較高，占 26.4%，其次為「規範目的或構成要件不明確」（23.6%）、「法規並未落實執行，應強化執法」（19.4%）、「沒有不合理之處」（18.1%）、「事證難以調查」（11.1%）。其中衛星頻道供應事業（26.3%）、直接與系統經營者協商的頻道供應事業（33.3%）、擁有 2 到 4 個頻道的頻道供應事業（35.0%）以及主要收益來源為廣告收入的頻道供應事業（38.5%）認為「規範過於嚴格，應修法調整」的比例較高。

從深度訪談的結果中，系統經營者亦表示現行上下架規章以及頻道規劃及類型變更規範管制程度過高且規範並不明確，認為系統經營者的市場敏感度較高，最能了解消費者的需求，主管機關應鬆綁管制，讓系統經營者能自主提出適合消費者喜愛的頻道組合。就現行《上下架規章參考原則》，系統經營者認為現行規範並不明確，須耗費冗長

的協商過程、過程中的不確定性以及地方政府是否同意等問題，使得系統經營者無所適從。對於頻道供應事業而言，對於上下架規章之合理性，以「規範目的或構成要件不明確」的比例較高，占 26.4%，其次依序為「法規並未落實執行，應強化執法」（19.4%），但在訪談過程中，與會者多強調執法層面，認為主管機關不應過度鬆綁移頻與上下架制度，始能避免系統經營者因頻道授權糾紛而隨意移頻的情況，且隨意移頻的結果，將可能影響到頻道本身的普及率以及廣告收入，頻道供應事業可能會處於更弱勢的地位。

以下則分述本次產業調查中，系統經營者與頻道供應事業對現行排頻與上下架制度的看法：

（一）系統經營者：現行頻道位置編排與上下架管制密度過高，不利於市場機制運作

1. 應鬆綁系統經營者頻道位置管理權，強化市場競爭機制

從深度訪談的結果中，半數受訪之多系統經營者（深度訪談受訪者 A2、A3、A4）認為，現行排頻權受到主管機關的過多限制，使得頻道位置的異動幾乎不可能落實，並表示系統經營者的市場敏感度較高，最能了解消費者的需求，建議主管機關應盡量讓系統經營者與頻道供應事業先行協商，若出現糾紛時始介入紛爭。

受訪的系統經營者甚至表示，未來主管機關若希望推行有線電視頻道的分組付費，須先承認系統經營者的排頻權，若系統經營者缺乏排頻的權力，將無法提出能夠吸引消費者的分組方費方案。在焦點團體座談中甚至有一位獨立系統經營者認為現行《上下架規章參考原則》管制程度過高，僅能更換同類型頻道以及更換相同數量的頻道，除了無法讓系統經營者汰劣留優以外，系統經營者無法依照經營考量規劃平臺上的頻道（如上架價格較高的體育臺，可能須調整頻道的整

體配置），嚴重影響到系統經營者規劃頻道的權力。

官方現在弄了一個上下架管理辦法，這是另一個從它 2 年前開始後我們覺得非常有問題，……但是我現在要下一個台，或許我很想上一台很優的體育台，他會跟你一台一台算，你下一台，所以你要補哪一台？甚至還問你說你這一台如果叫卡通，是不是再補個卡通給我？那我也真的只能像吵架一樣跟他們講說我如果要上一台體育台，它是 10 倍貴，我如果不下個 5 台，怎麼去買一台呢？……（多系統經營者－A2）

與排頻與上下架制度息息相關的議題，係目前的定頻機制是否有必要繼續維持，從深度訪談與焦點團體的結果中，部份頻道代理商（深度訪談 D1、D4 受訪者）與後段頻位的頻道供應事業（北部第二場焦點團體－B4 頻道供應事業）均表達反對意見，認為長期以來幾乎未曾變更的頻道規劃並不合理，唯有鬆綁相關管制方能維持、促進市場機制運作，讓好的頻道能夠取得較好之頻道位置，並藉此獲取足夠的廣告收入，現行定頻制度缺乏讓新進頻道進入基本頻道的機制，縱使後面的頻道收視率較前面部分同類型頻道高，但現實情況下，後段頻位的頻道，除了不易取得較好之授權費用之外，其收視率亦無法吸引足夠的廣告資源挹注。

定頻這件事主要反對的我覺得倒也不完全是消費者，主要反對的都是這些頻道供應事業。絕對不是說今天你表現地不好，我馬上告訴你哎，你明年就出去。不是。是說，如果你今年表現地不好，你應該後退。……講實話就叫兩個字，就是改革，我在推動改革這件事。就是要把一些不好的頻道，希望他們能夠跟好的頻道有些調整什麼之類的。（頻道代理商－D1）

我剛剛不是講了 2005 年 1 月 1 號實施的定頻表，那個是我們業界頻道供應事業跟系統業者大家協商出來的，那個是市場協商出來的，結果 NCC 現在把這張表當成中華民國憲法在用。不能移，這有道理嗎？說實在，雖然我待過頻道也待過系統，這對產業是個傷害。他因為這樣所以被定頻在 80 幾前面的，有些人很努力在做，有些人就占著茅坑不拉屎。我就講這張是萬年國

代不改選，新科立委沒表現。你要去哪裡表現？Eleven 做得再好、WAKUWAKU 做得再好，它如果不到前面來，它怎麼作廣告？（頻道代理商－D4）

……我不去針對哪個官員，我們只是就事論事，為什麼今天一個新進的頻道沒辦法擠到前面去，因為 NCC 定的辦法，它甚至一個條件說，你要證明你這個台比前面那個台客觀上比它好，我怎麼證明啊？在前面的位置，不但有授權費可以拿，還可以作廣告，因為看的人多，同樣是新聞台，我們放到 200 多，跟 50 幾，那個收視率……我們在 200 多，跟其它新聞台比我們的收視率是 20 倍，可是總額收視率還是低到沒辦法做廣告，所以我們沒有授權費收入，也沒有廣告，一點點……（北部第二場焦點團體－B4 頻道供應事業）

2. 現行上下架規章未臻明確，致系統經營者無所適從

對於有關現行《有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則》（下簡稱《上下架規章參考原則》）之規範，目前市場上超過半數的多系統經營者（深度訪談受訪者 A1、A3、A4）認為規範過於嚴格且缺乏彈性，如主管機關要求系統經營者需提供與頻道供應事業的協商記錄，若協商過程中，頻道供應事業或是頻道代理商拖延時程，或難以取得業者同意，導致頻道上下架管理實務運作窒礙難行，系統經營者也因此難已完成異動申請的行政流程。

此外，由於《上下架規章參考原則》規範系統經營者需附上其與頻道供應事業間的談判記錄，系統經營者除認為訂定在法規命令中並不適當之外，主管機關要求須取得頻道供應事業同意之行為，可能有逾越法規授權之虞。亦有受訪的系統經營者進一步說明，現行之頻位編排、管理的排頻權運作空間受制於主管機關，過往若協商不成，主管機關可以自行決定，但現行情形為系統經營者與頻道供應事業間協商不成時，若頻道供應事業不同意即無法後續程序，導致系統經營者形同喪失排頻權，甚至為滿足主管機關要求之區塊化原則，而必須移動多個頻道，然而假若無法取得某一頻道節目供應事業的同意，主管

機關亦不會同意系統經營者調整頻道位置。

那二年前它新增了一個條件就是說要提供跟頻道事業協商記錄或相關文件。那我覺得我們不只壹電視那個案子，我們在壹電視之前送過很多次一般比較 routine 的異動，那 NCC 居然問說你要給頻道供應事業協商記錄，……所以我們遇到問題是說今天 even 是我跟 NCC 提出來，我不是要下架是要換位置，沒有任何頻道供應事業會願意跟我們 negotiate 就算了，有時候我們遇到頻道供應事業是打電話說沒空，沒辦法跟你談，就對你置之不理……所以我覺得這個條文對我們影響滿大，而且它不是訂在法律裡，是訂在一個行政規則裡。（多系統經營者－A1）

現在已經不是協商記錄，是 NCC 要求要同意。也就是說以前主管機關認定裡覺得系統有排頻權，只要我跟它協商過，協商不成我還是可以提出申請，准不准由主管機關同意，現在是要協商同意，他不同意我就不能動它。……不過在法規上看起來好像文字沒有寫到這個程度，只是說要寫上記錄，所以這部份是有點超出法規的（多系統經營者－A3）

而且 NCC 現在要求我頻道異動的話，它嚴格要求區塊化，那我們現在面臨到一個問題是每個頻道的區塊都塞滿的情況下要插一個新的頻道進來的時候不可能只動一個頻道，可能要動好幾個頻道這樣挪，才有辦法把它塞在一個區塊化的頻道區塊裡面。（多系統經營者－A3）

除須取得頻道節目供應事業同意以外，仍有冗長的協商過程、過程中的不確定性以及地方政府是否同意等問題，均導致系統經營者無所適從。如受訪的系統經營者即指出，當頻道供應事業不同意移頻時，主管機關要求系統經營者提出雙方協商記錄，在提出協商記錄後，系統經營者認為主管機關應可同意移頻，然而卻進一步要求須彙整縣市政府意見，然在該系統經營者獲得地方政府同意後，又被主管機關詢問是否可將該頻道移到其他頻道位置等情形，上述措施都導致系統經營者無所適從。

那我就跟 NCC 說那不同意，沒關係，你書面往來或怎樣的記錄證明我有找

你溝通了，把協商記錄做出來，他不同意也是個記錄，我們就很耐心地把協商記錄做出來。……所以這個 NCC 照道理也應該同意了啦，後來 NCC 又說這個……我猜他們考量我要彙整各縣市政府的意見，就找大家開會，那縣市政府可能有些人不了解，他可能一回來，直覺反應就去了……要慎重考慮。那這個也沒有說不行，NCC 說這個有疑慮，後來縣市政府了解後他們也同意了，那同意後來 NCC 又召開一個會議邀請縣市政府參加，那縣市政府也跟我們講說我沒意見了啦，我也同意啦，那個會議我們原則上都不會出席。那我就想這樣應該比較沒問題了。結果 NCC 後來回答我說縣市政府反對，我說沒有，人家反對是之前的意見，現在他們同意了，後來縣市政府也出具意見說他們沒意見了，後來 NCC 又來函說你們是不要把莊老師的移到 80，是塞到 76，這是我現在面臨的困擾。（多系統經營者－A4）

（二）部分獨立系統經營者與頻道供應事業認為仍應適度管制，過度鬆綁可能導致市場不公平競爭

雖然從上述的訪談結果顯示，多系統經營者傾向鬆綁現行的排頻與公平上下架制度，但受訪的獨立系統經營者則表達了不同看法，認為現行頻位管理與嚴格之上下架機制的存在各有其利弊，主管機關應擬定相關配套措施，如應考量系統經營者在有線電視市場的市場力。

若過度鬆綁現行之上下架機制，可能導致系統經營者有濫用市場力之反競爭行為；但市場上亦存在另一種情況，當頻道供應事業不願將其內容授權予系統經營者，將因此使得系統經營者因未取得著作授權而不能播送節目，因此主管機關仍應針對不同情況擬定不同之管制策略。其中一位頻道節目供應事業（衛星公會）代表也認為，現行上下架規章參考原則的存在仍有必要性，也符合有線廣播電視法的法律授權，認為系統經營者仍應就相關爭議與頻道節目供應事業進行實質協商。

就是我們希望它的上下架要有彈性，因為系統要有排頻的權利才可以，可是

如果真的上下架變得很容易，那 A 跟 B 獨立系統經營者的下架就會變得很簡單。對吧？其實就二個類型，一個是頻道不願意授權，一個是頻道想授權可是系統不想播，就這二種，可是這二種可能都要去想一下是不是有差別待遇的問題，都一樣，只是它那個差別待遇要用什麼指標去檢驗，有辦法公開透明嗎？好像也很難。（北部第一場焦點座談－B2 頻道供應事業）

那移頻、上下架這件事本來就應該要有一個規範，我們本來建議要頻道同意，後來我們說申請頻道的時候要提供實質協商文件，這也呼應有廣法母法，有廣法母法很明顯地就是要採實質協商制，你系統要移頻、上下架，你權力已經這麼大，連談都不談、討論都不討論嗎？（北部第一場焦點座談－B2 頻道供應事業）

至於受訪的頻道供應事業，對於鬆綁頻道排頻與上下架機制多抱持審慎的態度。認為現行頻道的替代率過高，頻道上下架若缺乏主管機關的管理，若頻道節目事業與系統經營者間的談判過程不順利時，系統經營者可能因此將頻道恣意上架，或移除於其自有之系統平臺。

就是說現在的頻道的可替代性太高了，如果你不去保護有線電視裏頻道上架的這個機制的話，不去保護這個頻道供應事業的話。其實他很容易在這裏談判，那裏談判就丟掉。沒有一個頻道現在會有一個說，唉喲不行不行一定你這個頻道留下來否則我這個平臺就完蛋，就是我這個系統台就完，沒有這種。當然啊。我今天……因為還有其它可替代性啊。（頻道供應事業－C6）

像我們之前的 XX 台，從 88 一移就移到 100 多，我們一點辦法都沒有啊。有時候更壞，他把你放到 100 多，然後你切到 120 的時候發現黑的、黑的、黑的，然後突然再跳出來。如同我講的，可能 117 最後一個頻道突然不見了，可是你想說它跑去哪裡了？你再往後切，你的頻道沒有搜尋過後面的話它不會跳出來，要重新搜尋一次它才會跳出來，原來跑到 126 去了，後來再努力才回到 88、89。這就是系統的力量。（頻道供應事業－C5）

同樣地，現行頻位管理與頻道上下架制度與全國定頻此一制度間高度相關，對於頻道節目供應事業而言，缺乏定頻除了影響消費者在

選臺時的不便，更重要的可能影響其經營的品牌價值廣告收入，例如從品牌價值觀之，頻道供應事業過去在經營頻道時，將頻位與頻道品牌價值連結在一起，或將節目命名納入頻位的數字，若缺乏定頻機制，將使頻道供應事業難以讓消費者聯想該頻道，可能使得收視率降低。另一方面，缺乏定頻機制將意味著該頻道的普及率將隨之下降，對於頻道供應事業而言，若普及率降低，就會影響廣告商投放廣告的意願，直接影響頻道供應事業的收入。

> 頻道的經營有兩個很重要的因素，一個叫定頻，一個叫普及率，沒有這兩個你就沒辦法經營，就沒辦法有真的收入，因為你才能做廣告。那為什麼我說頻位很重要，不可能把，比如 54 台變成 154、254，因為這已經是我經營 20 幾年來一個重要的，像蘋果那個 mark 一樣，這個數字已經代表我，你到中南部去問，OO 台在第幾台？29 台。這已經是經營下來，你不能把 29 變成 129，也不能變成 229，它的意義完全不同，縱使你後面一樣，後面只是加一個序號或什麼，都不行。就經濟學來講它消滅了我們很多的努力。對，它是我們商譽的一部份。（頻道供應事業－C5）

二、頻道位置管理暨上下架管理法規調整建議

（一）建議由主管機關或第三方公正機構主責收視率調查與機上盒驗證規範

對於頻道排頻與公平上下架制度設計的建議，部分多系統經營者、頻道供應事業多希望能由主管機關或是公正第三方單位統籌、執行收視率調查，透過實證資料對於各個頻道表現的評估，作為未來系統經營者頻道位置編排之依據，同時可避免各業者自行調查，導致結果有不一致或缺乏互信的現象（深度訪談受訪者 A1 多系統經營者，C2、C4、C5 頻道供應事業）。例如有系統經營業者即建議未來可以建

立收視率或是收視質等指標，並由系統經營者透過其機上盒所取得之去識別化的收視率統計資料給第三方單位進行驗證。惟此一制度仍需進一步考慮特定知性節目或是新聞頻道在節目內容性質、類別上的差異，並建立收視質指標，以避免有單一指標評斷之情形，導致評估上有不公平之處。

> 在頻道異動上業者之間有沒有什麼自律協調的機制或希望建立一個共管的機制，……就是以收視率或收視占有率，或收視質來評價頻道異動的部份，那我覺得當然有一個第三方單位來協助是好的，那如果沒有的話，那我覺得應該說針對整個調查模式或方式應該有個 rule 或 SOP 出來，我覺得這 somehow 可以解決這個問題啦…我要講的不是我們做，而是有個第三方單位出來，……（多系統經營者－A1）

除了建議應由主管機關與第三方的專家學者統籌收視率的評估指標以外，亦建議可透過機上盒蒐集消費者的收視率資料，有受訪學者則建議，現行機上盒的技術規範缺乏一個適當統整機制，使得目前各個系統經營者的計算基準有所不同，縱使有數據，亦可能產生各執一詞的情況，未來可由第三個客觀的專業單位如學校或是電信技術中心建立一個業者可信任的技術規範，才能夠真正落實收視率調查。

> 但那個盒子的第三個客觀的專業單位，我覺得如果 TTC 能夠有這個角色扮演是最好。MSO 平臺曾經找過世新，我們原來也想做，但後來發現恐怕比較困難。對啦，學校單位比較客觀，比較能讓大家信任，但是信任到底能夠信任到什麼程度？（專家學者－E2）

（二）建立合理頻道上架機制，以及合理市場競爭秩序

對於修訂現行頻道排頻與上下架機制的具體做法，部分獨立系統經營者、頻道供應事業提供其它具體建議，如頻道可由主管機關評估後強制上架、將頻道進一步區分為一軍與二軍系統，並將本國節目自製比例列為移頻指標、建立頻道年度考核制度、以長期收視率表現作

為移頻指標。以下將分別闡述業者建議的具體作法：

1. 建立合理之新進頻道上下架機制，維繫市場秩序公平運作

其中一位受訪的獨立系統經營者認為，市場上新進頻道的上架容易受到既有有線電視產業頻道勢力的影響。由於目前市場上之既有頻道多由多系統經營者所控制之頻道代理商進行代理，故多存在包裹購買之現象，以至於市場機制下的淘汰機制無法有效運作，，故建議主管機關應該要讓建立合理之新進頻道上下架評估機制，否則新進頻道在上下架的行政流程中，易於受到既有業者的影響。

> 對。那它不需要跑那麼多家。如果能強制上頻，它既然拿到 NCC 核准所謂的 content provider，系統一定要強制給它啊，這 NCC 發的執照你能不給它上頻嗎？你有什麼能力去阻擋它呢？現在是你不聽話，我不讓你上，那頻道申請下來上不了頻，那你頻道怎麼做得好呢？現在就這樣啊，○○台就這樣子啊，你比較不好的我就把你下掉啦，怎麼辦？那消費者權益都受到損害啦。（獨立系統經營者－B1）

> 最想看的已經不在你那裡了，那這二個頻道又在基本頻道裡，所以複雜性在於它不可退嘛，○○台又擺不進基本頻道，它想要擺進基本頻道，擺進基本頻道你才可以用你的公告戶數……它的代理當初是 A，但是 A 沒有系統，這就是所謂垂直水平整合的問題，沒有系統就沒有那個權力。原來兩個台是別的代理商，有系統台代理商把持，它不肯把錢吐出來，它就不滿嘛，不滿就回頭要脅系統台嘛，你不買那你明年就看不到這個。它希望藉由消費者的反彈來壓迫。（獨立系統經營者－B1）

2. 將頻道區分一軍與二軍系統，並建立如本國節目自製比例保障國內的頻道供應事業

其中一位受訪的頻道供應事業則建議主管機關通傳會可以比照職棒模式，將頻道區分成一軍與二軍，二軍為新進的頻道供應事業，

藉由頻道表現優劣，汰除表現不好的一軍，讓表現好的二軍可以放在前面的頻位，落實市場淘汰機制，也能讓優質之新進頻道有發展的機會。除了依照頻道的表現，如收視率外，主管機關亦須建立如本國節目自製比例的指標，引導業者投入資金至影視產業，避免低成本的境外衛星廣播電視事業影響本國產業發展。

> 他不是好了就可以上來，也許一軍有個很差的，可能要下去，二軍很好的要上來，可是這兩個還是得比，到底有沒有本國自製？因為你要對台灣產業有幫助，境外頻道沒有成本，上來，台灣一堆頻道被打趴，但是對台灣有幫助嗎？覺得應該用這種模式才有可能慢慢改變，既有頻道出去，新的頻道可以進來。（頻道節目供應事業－C5）

3. 透過年度表現考核，提供頻道供應事業營運依據

除建立一軍、二軍制度以外，亦有受訪的頻道節目供應事業則建議，若收視率無法完全反映頻道的表現時，主管機關或許可研擬年度考核的辦法，了解各頻道的年度表現，以作為主管機關未來在分級列管或是保護特定頻道之依據，如 A 級、B 級列管（保護），並讓頻道在營運上有所依據，了解有待改善之部分為何？

> 哪些頻道，可能你看收視率不準的時候，要不做年度考核，是說我每年考核哪些受歡迎頻道、為什麼受歡迎、哪些節目是最需要的。你可以用這個 ranking 來作說哪些頻道是必須要被所謂的 A 級保護或 A 級列管、B 級列管，不管保護也好或列管也好，至少這些頻道在整個營運上是有一個固定保障的。（頻道節目供應事業－C2）

4. 部分頻道供應事業仍認為新進頻道業者表現有待長期觀察

除了有頻道建議主管機關可將頻道區分為一、二軍，讓整個有線電視的運作可以汰劣留優外，然而有部分頻道供應事業認為應採較為嚴格的標準，始能讓新進的頻道供應事業透過頻位異動的方式取代既

有頻道。

該位受訪的頻道供應事業認為，新頻道之收視率除了要高於既有頻道一定之數目外，尚須評估新頻道 1-2 年的平均收視率，方有足夠的理由移動既有頻道之位置，並能避免新頻道僅在短暫時間衝高其收視率。但也有頻道供應事業對此抱持質疑態度，認為後段頻位不僅讓頻道供應事業難以經營廣告收入，且新進頻道不太可能獲得足夠的收視率，縱使收視率轉好，倘若非系統經營者代理的頻道，亦不太可能與系統經營者協定授權費收入。

> 我不認為新來的完全不能進來，……一樣的道理，你要贏過別人至少要有多少比例讓人家看到，長年哦，你不能說 1 個月、2 個月表現得很好，要這樣講，就看我 11 月的 12 強好了，坦白點我幾天的收視率搞不好就別的頻道 1 年的收視率。我的立場是這樣看。所以剛剛講移頻這東西必須要有一個合理的機制出來，但大家要有一些共識，就是說你要把它定出來，比如 1 年收視率平均、2 年收視率平均，是不是這樣我不知道，這是我自己亂講的。通常 1 年還不見得準，因為我 1 年投注錢下去，我把你換掉了，當然有可能你第 2 年不好的時候被換掉也說不定，……（頻道供應事業－C4）

> 新的頻道出來都收不到系統的錢，它又把你擺在後面，你根本做不了廣告，even 我做得很好，觀眾不容易看到，這也是所有想要進這個產業的新頻道的門檻，就會被大家說很難進，除非它是那個系統自己代理的頻道，就可以進到比較好的位置。因為系統曾經也提到過，如果照這樣收視排名來講，三立財經的收視認真講還比一些財經台跟綜合頻道好，那它是不是應該分得相對的廣告或者是版權收益？這個我們怎麼跟系統台談？當我們提出來他說這樣好了，你明年就不要來了，我們把它擺到 100 多，後面那個位置那麼好，讓給別人，那我們怎麼辦？我們一旦說要收錢，就覺得從……（頻道供應事業－C5）

（三）評估指標建立不易，且數據仍有個資保護疑慮

收視率的調查作雖可作為未來頻道位置編排的參考指標，但部分受訪業者認為難以建立業界均可接受的規範，且若要以雙向機上盒蒐集收視率資料時，在成本以及個人資料保護的考量上，短期間難以突破。亦有頻道代理商表示，過去已針對相關議題進行討論，但對於收視率作為排頻調整的方案，過去曾以研擬過不同方式（如收視率加減權、分類加權、同類型比較以及年度貢獻比較），惟皆有部份頻道供應事業反對，導致改革最後無疾而終。

另一方面，現行中華電信 MOD 的收視率分潤制度，係直接比較不同頻道的收視率，並不妥當。也有頻道供應事業呼應此種看法，認為很難有一個全部業者均可一體適用的上下架和移頻的標準。如以收視率為例，頻道在不同平臺的收視率以及因頻位不同，無法直接以收視率進行比較，因此很難訂定一套大家均可接受的標準，建議未來可以將頻道評鑑的結果作為有線電視頻道上下架或頻位異動時的依據。

對於未來是否以雙向機上盒作為調查收視率高低之方式，部分頻道供應事業表示，由於目前因機上盒價格過高、涉及個資問題以及僅能獲得家戶資料，故若要依此調查結果作為未來頻道位置異動的依據，有其實行上的困難。

> 所以我們那時候在衛星公會談的這種分潤，第一個，這種簡單收視率版本那時候有個共識，新聞頻道的收視率要打 6 折，體育頻道要乘 5 倍，Discovery 要乘 2 倍，大家都這樣。加權調整後來談不攏，……我後來又想了第四種，叫作貢獻消長版。就是說我們這些頻道，假設我們有 60 個頻道，假設緯來體育台收視率在今年 60 個頻道的貢獻是 5%，明年你的收視率有成長，對總體貢獻變 6%，你增加 1%，所以我就把我們這 60 個頻道總收的版權費多 1%給你。如果大家都成長 3%，你成長 4%，這樣是優於平均，版權費就增加，但如果大家都成長 3%，你只成長 2%，那相對你就是貢獻率下降，你就減。這個方法讚不讚？好，按下去 enter 下一頁，又有人反對。……某代理頻道他說這樣不對，我已經貢獻度非常好，我少拿好幾年了，大家的起跑

點不應該一樣，你先把我之前那幾年少分的補給我。因為這種東西就要大家同意嘛，只要有一個不同意就沒辦法實施。（頻道代理商－D4）

所以，現在最大的困難是在這個標準是怎麼定？……因為他是在這個平臺的收視率，那個是在這個平臺的收視率，我都不知道這兩個收視率到底要怎麼比啊？它根本都不在一個平臺比過嘛，所以其實我覺得這真的是一個非常困難。頻位後面，跟頻位在這個區塊的收視率你要怎麼比？（頻道供應事業－C6）

因為雙向機上盒太貴，如果真的雙向機上盒，大家用那個就好，就是因為太貴，所以凱擘也只有百分之多少而已，不高哎。其實我們每一家這個都有去研究，那比例不高啊。現在又個資法，越來越複雜。他另外有個問題是他不像 AGB 那麼嚴謹，你的家戶到底是誰在收看？（頻道供應事業－C3）

（四）建議可鬆綁系統經營者的排頻權，惟仍應建立合理頻道上下架規範

進一步探究專家學者的意見，可呼應業者的觀點，表示主管機關應該以理性、專業的角度判斷系爭案件是否違反市場公平競爭，或可能影響消費者權益，並依照案件內容作出適當的決定，而不是以消費者權利為理由讓現況停滯不前，而導致市場淘汰機制無法運作，更無法激勵業者提供好的頻道內容。

對於目前移頻與上下架的規範，與會學者呼應系統經營者的部分看法，認為可將移頻與頻道公平上下架分開處理，其表示主管機關對移頻的管制程度過於嚴格，如介入系統經營者的排頻規劃以及區塊化原則的限制，應讓系統經營者有其自主性決定本身平台上的頻道該如何規劃；不過在頻道上下架的部分，與會學者考量到消費者可能已經有固定的收視習慣，或該節目已經有一定的收視率等情況，若主管機關鬆綁頻道公平上下架的管制程度，恐會使得系統經營者恣意改變現況，影響消費者權利，故仍應設立一定之合理機制進行管理。

回到移頻、定頻，我會認為有一點主管機關拿著法令授權的那個，把他的權力有點擴大，那擴大到如果你認為讓市場秩序不好，可是他最後產生的結果是讓好的、壞的，讓這個市場沒辦法有淘汰機制出來，你爛的頻道在那邊爛泥充數去分享那 180 塊，然後讓好的頻道；那這樣我幹嘛要努力？，……，因為他的公平上下架有沒有違反公平競爭或消費者權利那你就要判斷，但是你要去做裁量的時候你應該理性地去決定，不應該讓政治的東西紛擾進來。那你要問地方政府的角度，如果那個是全國性的頻道你去問地方政府幹嘛？（專家學者－E3）

但是我們永遠也不能忘記這是一個市場，所以政府的角色應該擺在輔導、誘導、引導的地位，而不能過份地予以指導。這部份而言，像我一直覺得台灣有些管制實在管得太嚴格，尤其對系統業者營運計劃裡面的頻道規劃，乃至於我們的節目區塊，還有移頻的問題，我覺得主管機關真的就有點介入太深。但如果今天是屬於上下架的授權的問題，因為這涉及到民眾看不看得到某個頻道，尤其當他們已經建立收視習慣，而且這個節目收視率也有一定的、相當的支持度的時候主管機關當然也不能漠視業者自己去廝殺，然後民眾的收視權益就放在一旁，所以我想還是可以有一些機制。（專家學者－E1）

三、小結

對於現行頻道排頻與公平上下架機制的實務運作狀況，超過半數的多系統經營者以及部分頻道代理商認為應鬆綁排頻權，讓表現較佳或是消費者喜愛觀看的頻道移至適當的位置。但部分頻道供應事業則認為，倘若主管機關完全不介入，系統經營者可能會隨意移頻，若頻道無法定頻，將會影響收視的普及率以及廣告收入，影響甚大。受訪的專家學者則認為可分開討論排頻權與上下架機制，就頻道上下架的部分，因涉及消費者能否收視的權利，主管機關可加以介入，但原則上主管機關應尊重系統經營者的排頻權。

對於未來頻道排移頻或上下架調整方向，超過半數的多系統經營者認為，可以透過第三方單位進行的收視率、收視質調查作為未來汰劣留優的依據，讓系統經營者可以依據此一標準進行排頻；獨立系統經營者則建議主管機關應視業者於有線電視市場之市場力，以思考相關配套方案，解決目前部分頻道節目事業不願授權，或部份系統經營者未經申請逕行移頻的問題。

至於頻道供應事業，部分與會者雖大致同意以收視率作為頻道移頻的依據，但各自仍有不同意見。除認同收視率可作為未來頻位異動根據的大方向外，亦有建議認為在基本頻道不變的前提下，可以將頻道區分為一軍與二軍，依照收視率之優劣，讓一、二軍的頻道位置互相流動；或者是在頻道換照或評鑑時汰除表現不佳的頻道；也有頻道供應事業認為新頻道取代舊頻道時，其長期收視率須高於舊有頻道一定之比例，方才有足夠之替代正當性。

雖然業者多認同可依據收視率作為未來頻道位置異動的依據，然而，亦有某些頻道供應事業、頻道代理商以及專家學者認為，業者在取得收視率資料有其困難，如雙向機上盒成本過高、個人資料保護等問題，或是對於頻位異動所依據之標準並不易取得共識，故實際在推行上仍有其困難之處。

第三節　現行頻道授權暨頻道載送實況與問題

一、協商對象之擇定與考量因素

從量化調查的結果中，可得知有 54.9%的系統經營者、54.2%的頻道供應事業偏好透過頻道代理商進行授權協商。從深度訪談與焦點座談的結果中，頻道供應事業與專家學者多認同代理商存在的必要性，惟仍有少數獨立系統經營者採否定觀點。以下將由本次產業調查的量化分析結果呈現協商對象與其考量因素的整體情況，而後由訪談結果中呈現受訪業者對頻道代理商的看法。

從上述問卷分析結果顯示，在頻道授權部分，仍有約半數的系統經營者（54.9%）及頻道供應事業（54.2%）偏好透過頻道代理商協商頻道授權。究其理由，偏好透過頻道代理商協商的系統經營者主要以透過頻道代理商可減少溝通成本（78.6%）及可取得較多樣的頻道（78.6%）為主。偏好透過頻道代理商協商的頻道供應事業部分，主要則是以透過頻道代理商可減少溝通成本（66.7%）、可以取得較好的價格（66.7%）及頻道代理商的墊付費用（59.0%）為主。

綜上，顯見頻道代理商在爭取價格、降低交易成本、維持財務周轉等功能上，效用明顯。從頻道載送的問卷分析結果顯示，52.9%的系統經營者、48.6%的頻道供應事業偏好透過頻道代理商進行載送協商。偏好透過頻道代理商進行載送協商的系統經營者主要以減少溝通成本（92.9%）及歷史緣由或習慣（67.9%）為主。偏好透過頻道代理商協商的頻道供應事業則主要以較易被納入基本頻道（76.9%）、可以取得較好的頻位（76.9%）、可以取得較好的價格（71.8%）等因素為主。顯見頻道代理商在降低交易成本、爭取價格、與納入基本頻道或特定頻位之功能上，效用明顯。

從深度訪談的結果中，超過半數的頻道供應事業指出，頻道代理商有其存在的必要（深度訪談受訪者 C2、C4、C5、C6），除了因為頻

道供應事業分別與各家系統經營者談判之時間與人力成本過高之外，且業者在與系統經營者進行授權契約談判、費用收取上可能會被系統經營者惡意杯葛或壓榨，無法專注於本業經營，呼應量化結果中，頻道代理商在爭取價格、降低交易成本、維持財務周轉所發揮的功能。因此，若頻道供應事業能將相關交涉業務直接委託與頻道代理商後，即可以專心於其本業之內容產製與廣告業務經營，加之目前現行市場上多有系統經營者兼營頻道代理業務的部分，故頻道代理制度仍有其存在之必要。

我這樣講一句話，系統壓榨頻道供應事業，頻道供應事業親自去獻媚 MSO，我一直講的狀況，交保護費嘛，……那很單純，我要借錢嘛，那我一個狀況，每一家跟我作合約，知不知道我從市場收多少錢？都清楚嘛。我賺個 10%、8%，我要去墊多少利息還是高風險，他當每一個，哪一個不願意？更重要他也很清楚，他們跟我還有談判權，跟他還有談判權嗎？（頻道代理商－D3）

應該說其實很簡單。在系統的認知就是我越慢付越好，反正錢放在口袋也不會咬他們，但我們會痛，所以今天一定要有一個有利的合約來保障我們，所以我們需要代理商。所以說實話，為什麼要代理商？我可以不用代理，我自己賣就好，可是我哪有時間去認這些呆帳？（頻道供應事業－C2）

因為我剛剛有講，垂直整合，你要跟所有系統喬，你有 1 百萬戶，我有 1 百萬戶，來喬一下多少錢。102 年的事情，102 年發生一件事是○○電視台，很大的集團，在台灣有 26 個頻道，但電視上只看到 6-7 個，為什麼？因為它當初最早是給 XX 代理，後來自己跳出來自己做。後來自己做了之後發現好辛苦，他一個個跟系統收錢，來的跟他講 5 折，收個 5 折，3 折、4 折，他每一季去收錢，收的錢都不齊，他很痛苦。所以這都是有歷史，所以你問我頻道代理商有沒有存在必要？……有時候系統經營者它另一個身份就是代理商，那我們需不需要依附在這個制度之下？這不是我能決定的。（頻道供應事業－C5）

除了頻道供應事業，規模較小的獨立系統經營者亦表示，直接與頻道供應事業議價可能無法獲取最好的價格，因此多與頻道代理商談妥一個價格，將相關授權談判業務統包予頻道代理商，不僅較有效率，且不會發生市場相關糾紛；該受訪者同時表示，大型 MSO 不會採取這樣的經營策略，因其可能已同時經營有頻道供應事業與頻道代理商業務，不須委由其他頻道代理商代辦。

對，所以我們沒有這個問題，因為我們沒有單獨向和凱擘買、和中嘉買，就統包給老練。像我們系統小，我們今天要拆開各別向頻道供應事業購買，在議價上對我們都不是最有利的。所以我們有一個代理商，他也願意幫我們統包代理，我們就給，我們都一直這樣，所以沒有這方面的問題。每一家都可以做，但是 MSO 就不可能這樣做啊，搞不好他自己就經營一個頻道了，做頻道代理了，幹嘛還要給人家，我系統那麼大還要一個代理商來代理這個節目，那不可能。（獨立系統經營者－B3）

另外，受訪的兩位學者（E1、E2）認為目前市場上頻道代理商間的存在乃是必要之惡，對於系統經營者而言，向代理商購買頻道可以取得較優惠的價格，而對於頻道供應事業而言，頻道代理商的存在可以補足個別頻道業者在授權費用談判能力上的不足，且頻道供應事業可以拿到代理商先行墊付的授權金，以維持頻道的營運。

這個社會機制，就跟我們在買機票一樣，我去總公司買的時候貴啊，我跟代理商買便宜啊，那代理商談到的 bargain 價格比較便宜，因為它可以穩定整個市場的供需，所以這裡面你要廢掉代理商不可能，說實在也不好。（E2 專家學者）

但其實這些所謂的這個大型 MSO 跟頻道代理業者這樣的整合牽扯其實有時候它已經算是一個必要之惡了啦，因為它可以補足各別頻道業者在授權談判上的槓桿力不足的問題，特別是可以藉由這樣的代理制度，頻道業者可以先從代理商這邊拿到先期給付，墊付的授權金，才有辦法維持頻道的經營，這部份我認為已經是必要之惡，要整個把它打破掉，規定這個是不能的，我想

這個有它；就完全禁止它，我想在台灣有線電視市場競爭上這部份有它本質的困難。（專家學者－E1）

然而，從訪談結果中，也有出現對於頻道代理商存在必要性的質疑，例如有部分獨立系統經營者認為，由於過去有線廣播電視系統經營者的數目較多，頻道授權談判需要大量時間、人力成本，故頻道代理商之存在有其重要價值，惟目前市場上系統經營者僅存 60 幾家，且多系統經營者惟市場多數的情況下，頻道代理制度或許已沒有存在的必要性。

它是過渡時期的產品，或許在二十年前有必要有代理商，那時候系統多嘛，在我進到這個產業有 400 多家拿到所謂的暫行管理辦法播送系統，那你叫我一個頻道全臺灣要跑四百多家，跑死啦，那一個代理制度的時候不會，我一次賣給你就是包裹，我只要代理商跑一下就完了。所以那時候可能有時代上的出來，……那現在只有 64 家，而且 MSO 還占比較多，實際跑的話十幾家就跑完了，那代理制度就沒有存在的必要了嘛。（獨立系統經營者－B1）

二、協商相對條件與優先順序

（一）頻道授權相對條件

在授權條件的考量因素中，系統經營者與頻道供應事業最主要的考量因素均是價格，而除了價格外，其他考量因素則是系統經營者所擁有之訂戶數規模，以及頻道供應事業能否被納入基本頻道，以及能否取得特定頻位等因素。

而在頻道授權之相對條件中，顯示對系統經營者而言，幾乎所有的授權協商中，都會被頻道供應事業要求於**特定頻位載送（98.0%）**，此外亦常被要求納入基本頻道（82.4%）、普及要求（74.5%）及配合採購其他頻道（70.6%）。交叉分析結果則顯示，在授權協商的相對條

件中，「於特定頻位載送」為五大集團系統經營者皆被要求的條件，「納入基本頻道」（87.1%）、「普及要求」（87.1%）、「搭配採購其他頻道」（87.1%）以及「規劃特別或具吸引力的頻道套餐」（51.6%）為五大集團系統經營者被要求的比例較高，「訂戶之訂閱價格保證」（25.0%）以及「頻道授權的最低簽約戶數保證制（MG）」（10.0%）則以獨立系統經營者被要求的比例較高。

頻道供應事業方面，則顯示類同的狀況，主要會要求系統經營者將之**納入基本頻道（69.4%）、普及要求（63.9%）及於特定頻位載送（63.9%）**。在交叉分析之結果上，境外衛星廣播電視事業在要求授權協商的相對條件上，「普及要求」（83.3%）、「訂戶之訂閱價格保證」（58.3%）、「規劃特別或具吸引力的頻道套餐」（58.3%），等因素為主要考量；衛星頻道供應事業之回應則以「納入基本頻道」（71.9%）等因素為主。

此結果表示，我國於頻道授權協商時，通常會連帶談妥系統經營者應載送的定頻位置，而在現行的有線電視生態中，特定頻位也代表著是基本頻道或付費頻道（如前 100 台），抑或授權頻道（如前 80 台）或上架頻道；另外，由於是否納入基本頻道、普及率等因素同時關乎頻道供應事業之廣告收益，也因此成為業者多所重視之授權條件。

從焦點座談的結果中，亦可呼應頻道供應事業對於頻道頻位的重視的現象。在場多數與會的頻道供應事業均表示，頻道位置位於前段或後段的影響至關重要，後段頻道縱使節目作得再好，若無法獲得足夠的收視率，亦無法獲得充裕支廣告收入。因此，在協商時，頻道供應事業考量到其生存的利基，多希望頻道代理商能夠協助讓其取得較好的頻位。

> 如果我們有能力的話當然非常希望新聞台的旁邊是我們的商業台，……所以我們會期待有人幫我們解決這件事，不管這個人是代理商、NCC，我們最能做好的是節目內容，而不是商業談判，或在這個市場取得決定性的力量，……

我們也的確需要代理商幫我們處理一些事情，讓我們可以好好做節目。（北部第二場焦點團體座談－B3 頻道供應事業）

但我非常贊同剛才友台的說法，頻道位置對我們來說有點重要……對，（二台）就是在 200 台後面。對我們來說那已經到了快要廢台的程度。因為有好的節目在支撐，我們很辛苦地在維持，但也不是說我們要去爭取好的頻位或怎麼樣，……（北部第二場焦點團體座談－B1 頻道供應事業）

在該場焦點座談會中，部分獨立系統經營者與頻道供應事業更直接表示，現行的定頻與基本頻道制度的存在，是為了保護部分頻道供應事業能夠有穩定的授權費以及普及率，對後段頻道不甚公平，也因此頻道供應事業才會要求擠入前面的基本頻道。

另一方面，在主管機關目前對於頻道位置異動採取高密度管制的情況下，市場新進的後段頻位業者要取得良好收視率，並藉此進入前段頻位，幾乎是不可能達成的情況。

說實在的，再加上授權金，要不然你說為什麼大家要擠這 100 台？它的 ground 根本沒有道理嘛，如果這錢都很合理，不用打折；就打太多折了，然後比例分配，比如我今天 6:4，可能頻道覺得我應該 6，可是目前是系統台 6，這種東西都很複雜，所以大家為什麼要擠 100 台……（北部第二場焦點團體座談－B2 頻道供應事業）

為什麼前 80 台定頻被保護？我真的不懂哎，如果前 80 台定頻要被保護，那它一輩子大概很難了。（北部第二場焦點團體座談－A2 系統經營者）

今天應該是禁止所有系統台定頻，大家各自發展，怎麼可能頻道位置都剛好一樣，它就是聯合行為啊，那今天我們沒辦法進到前面的位置……我不去針對哪個官員，我們只是就事論事，為什麼今天一個新進的頻道沒辦法擠到前面去，因為 NCC 定的辦法，它甚至一個條件說，你要證明你這個台比前面那個台客觀上比它好，我怎麼證明啊？（北部第二場焦點團體座談－B4 頻道供應事業）

（二）頻道載送考量因素與相對條件

系統經營者於頻道載送安排的考量因素中，都會考量價格、頻道的商業吸引力、以及消費者利益等，次要之考量因素則為「特定頻位與整體頻道空間利用情形」（90.2%）、「系統端的商業吸引力」（88.2%）、「政府相關政策」（86.3%）等因素；對頻道供應事業而言，主要則係考量特定頻位的取得（90.1%）及載送價格（88.7%），相關之次要因素則為「消費者利益」（57.7%）、「有線電視的商業吸引力」（45.1%）等因素。

顯見除了價格因素外，頻道載送最主要的考量因素仍是特定頻位的取得，以及頻道空間之有效利用等課題，且基於收視率與廣告收益等考量，特定頻位的取得與否對頻道供應事業而言，仍係兵家必爭之地。

在頻道載送之相對條件中，系統經營者在要求頻道代理商或頻道供應事業之相對條件上，**主要會要求頻道供應事業給與頻道授權價格的折扣（45.1%）**。此外，值得注意的是，亦有少數的系統經營者表示其會於頻道載送協商時，要求頻道供應事業提供其他的財務利益，如入股該頻道供應事業等（3.9%），或是約束該頻道供應事業與其他系統經營者間的授權行為，諸如價格的比照或不得授權等（3.9%）

進一步的交叉分析中，五大系統經營者的主要考量為「不能有差別行為」（12.9%）以及「無要求相對條件」（51.6%）等因素；「頻道授權價格之折扣」（60.0%）、「要求其他財務利益」（10.0%）、「約束或限制與其他系統經營者間的授權行為」（10.0%）、「簽訂獨家契約」（5.0%）以及「合理的授權價格」（5.0%）等條件，獨立系統經營者要求的比例較高。

另一方面，從頻道供應事業的角度觀之，其結果亦相似，頻道供應事業主要**會被要求頻道授權價格之折扣（44.4%）**，同時還有些許比例的系統經營者會約束該頻道供應事業與其他系統經營者間的授權行為（18.1%），甚至獨家契約（8.3%）與其他財務利益如入股等（4.2%）。而在以頻道節目類型為由之交叉分析結果中，被要求「頻道授權價格之折扣」，為體育、地方類型頻道均曾被要求的條件；「要求其他財務利益」（7.0%）、「自製頻道」（2.3%）為綜合類型頻道被要求的比例較高；「約束或限制與其他系統經營者間的授權行為」（50.0%），購物類型頻道被要求的比例較高。

綜合觀之，上述結果顯示頻道授權與頻道載送雖為兩面，但在我國頻道交易實務上可說是會一併談妥，兩者皆有價值、也可「損益相抵」而求得授權或載送價格。在頻道授權與載送的相對條件中，「頻位」的重要性以及「頻道授權價格的折扣」為系統經營者和頻道供應事業所肯認的共同結果。

然而，值得注意的是，我國確實存在系統經營者藉由頻道載送協商之機會，要求頻道供應事業提供入股等財務利益、獨家契約、甚至約束與其他系統經營者間的授權行為，其非難性在高度競爭的市場或容許個案分析與認定，但在我國有線電視地理市場仍傾向獨占的情形下、其擁有排頻權、並挾瓶頸力量控制頻道接觸訂戶的能力時，要求入股頻道供應事業、簽訂獨家契約與限制頻道供應事業對其他系統經營者的授權，有很高的可能性屬市場力的延伸，而構成獨占力的濫用。此際，有線廣播電視法第 37 條第 4 項「系統經營者……以不正當方法，促使衛星頻道供應事業……對其他系統經營者……給予差別待遇」之規定，即有詮釋與操作空間。

三、頻道授權／載送糾紛的主要成因與困難

（一）頻道授權／載送糾紛主要原因

在業界面臨授權糾紛之經驗，系統經營者部分之調查顯示，70.6%的系統經營者曾面臨過頻道授權糾紛，交叉分析的結果顯示，五大集團系統經營者有發生頻道授權糾紛之比例較高（87.1%）；獨立系統經營者發生糾紛之比例相對較低（45.0%）。頻道供應事業的部分，45.8%的頻道供應事業曾面臨過頻道授權糾紛，交叉分析的結果顯示，境外衛星廣播電視事業，有發生頻道授權糾紛之比例較高（58.3%），他類頻道節目供應事業發生糾紛之比例相對較低（46.2%）。

在系統經營者面臨授權糾紛的類型中，幾乎全部都存在著雙方對價格的歧異（100.0%），與被頻道供應事業要求一併採購其他的頻道（97.2%），另約半數則是對於特定頻位的歧異（47.2%）；頻道供應事業部分，也相當類似，主要包括價格歧異（78.1%）及無法取得或被移出特定頻位（50.0%）。而交叉分析結果分析則顯示，「價格歧異、不合致」，以衛星頻道節目供應事業面臨的比例為高（81.5%）；「無法於特定頻位載送、或被移出特定頻位」，以境外衛星廣播電視事業面臨的比例最高（85.7%）。

系統經營者與頻道代理商／頻道供應事業涉及的授權議題，對於多系統經營者而言，價格仍是業者間主要的癥結點，若雙方無法達成共識，縱使主管機關介入仍無法解決爭議。從深度訪談與焦點座談的結果中，價格的爭議可分為授權費用過低以及 MG 制度的爭議兩類：

1. 授權費用過低

（1）頻道供應事業受到系統經營者要求而維持較低的授權費，然系統經營者表示有其經營投資的考量

從深度訪談的結果中，部分頻道供應事業直指系統經營者要求授權價格應以實際戶數再打折的現象，是國內市場長期存在之弊端。但頻道供應事業則表示，若不接受系統經營者的條件，將無業者會購買其頻道授權內容。除此之外，頻道供應事業亦反映，部分系統經營者以新進系統經營者造成訂閱戶數大幅下滑為由，降低頻道授權談判的戶數認定，且又以設備成本投資為由不願提高授權費，導致頻道供應事業成為有線電視產業最為弱勢的一群。

此外，受訪的頻道供應事業表示，目前市場上系統經營者向頻道代理商所收取的授權費用，多是承襲於過去市場存在的商業慣例，而非考量最低簽約戶數（Minimum Guarantee，下簡稱 MG），以過去約 298 萬的戶數為基礎，乘上有線電視收視費中的新台幣 240 元，各頻道供應事業再依比例分配。故縱使希望未來可以實際戶數作為計價標準，系統經營者仍可能會壓低單戶的授權費，使得授權費難以變動。

> 那他說就是 290 萬戶作為基礎，除以 5 百萬戶，就打 0.58 折，就像你們講 6 折，前面一般來講你們的價目表我也看過，全買打 0.75 折，甚至 6 折都有，買得越少折扣越低。所以是不是因為這個原因？290 萬戶除以 5 百萬戶也不是一個很好的作法…絕對不好，對我們內容業者來講。……他就說我不買你了，換人、換頻道，我們怎麼辦？我們怎麼活？這麼大公司，3 百個人怎麼活？（頻道供應事業－C2）

> 至於有人在講明明不是 500 萬戶，而且我們已經沒辦法談這東西，坦白講你今天要講 500 萬戶，他把單價變低還不是一樣？所以我說這是過去傳承下來，大家已經沒辦法變動。（頻道供應事業－C4）

我覺得其實是這個產業越來越萎縮了，就在荷葉上，邊邊一直爛一直爛，然後我們有線電視很可憐，做完數位化，然後不斷在做網路頭端盒子的更換、作投資，可是其實我們在跨區的部份現在 EPS 是負的，其它區域的部份戶數一直掉，所以對我來講……（北部第一場焦點座談會－A2 多系統經營者）

除了有頻道供應事業反應其頻道授權費有長期被壓低之現象之外，甚至有頻道代理商表示，系統經營者給予頻道供應事業之授權費無法滿足其經營所需，甚至建議頻道供應事業可直接與系統經營者議定價格，不必再讓頻道代理商居間抽取 15%的費用，以降低頻道供應事業本身經營上的虧損。此外，目前系統經營者對於新進頻道供應事業業者之態度亦不友善，多以後面的頻道有發展性為由而將其放置於偏後之頻道位置，實際上阻卻了業者積極發展的潛力。

今年發生了，確實我也去幫它想辦法，從 240 裡面要到錢了，也是 1 塊半，但同樣都是 1 塊半，240 以外跟 240 以內完全不一樣，240 以外叫作沒有保障，系統給你就給你，不給你就不給你了。240 以內的就是這個 1 塊半，它不但叫作錢，它還叫作門票。你講到重點。人家都已經賠那麼多錢了，我還要去抽人家 15%？你問他，我就是這樣告訴他們的，這 15%賺下去我們會良心不安，所以我們不賺這個錢，因為這樣我要跟他解約，他同意。（頻道代理商－D1）

（2）頻道代理商亦有降低頻道授權價格之行為

除了系統經營者給予授權費偏低之意見外，部分頻道供應事業也表示，並不滿意市場上頻道代理商給予的授權費價格，且認為在目前有線電視產業運作實務上，代理商縱使無法自系統經營者處取得足夠的授權費，透過包裹販售的制度下仍會獲得一定利潤。然而，有部分頻道代理商以收不到足夠授權費為由，屢次壓低頻道供應事業的頻道授權價格，當多系統經營者及其經營的頻道代理商主導整個有線電視產業市場的遊戲規則時，頻道供應事業經常成為市場上的犧牲者。

就是剛剛問到的價格嘛，那我們希望能夠高一點的價格。可是，按照現在這

個代理商給我們回覆是，他跟系統經營者收的那一端的錢其實現在也愈來愈困難，對不對，因為他很多理由。對，他真的很多這樣的理由，可是這個東西也不能轉嫁到頻道供應事業啊。我覺得台灣的影視，這一條產業鏈裏面，我覺得最無辜、最可憐的大概就是頻道供應事業了。對，然後你要承載比較多的社會責任，頻道代理商把我們的頻道收去之後當然就是統包出售。他們有他計算他的利潤或是他的這個……對呀，他會去計算啊。那如果他那一端有問題，他不會減少他的，他回過頭就找我們拿。可是這就是台灣特有的生態啊，就說你為什麼○○多系統經營者還是需要做頻道代理，因為你○○多系統經營者你要跟其它的 MSO 談判上你還是有這個需要啊。（頻道供應事業－C6）

（3）付費上架頻道供應事業面臨之困境

本研究在中部場與南部場的焦點座談會中，邀請到係屬上架頻道的頻道供應事業受訪，與會的頻道供應事業表示，有線電視上下游的主要紛爭在於上架費用過高，使得每次在與系統經營者協調時各自都有不同的看法，難以談妥上架價格，並認為上架費用高低是影響經營績效的主要因素。

其中甚至有上架頻道表示，由於無法負擔過高的上架費用，曾於 103 年時選擇於有線電視下架，轉而到 MOD 平臺播出。另一方面，與會的多系統經營者則表示，在數位化前因為頻位有限，並非投資即能取得頻位播出，雖然在數位化以後看似頻寬資源充足，但由於系統經營者投入大量資源建設，故費用仍舊居高難下。

所以其實各個系統經營者他們都說已經都有手下留情，就是給我們的上架費都有比較低一點，但是對於我們宗教來講還是蠻高的，所以我們真的是標準的弱勢。就是我們沒有立場去跟各家有線電視去談，我們只可以跟他們說我們要上你的架，你們可不可以給我們比較低的價格？所以每次都會在價格上有很大不同的想法。（中部場焦點團體座談－B1 頻道供應事業）

我們投注很多資本支出去建設我們的網路，所以本來可以播 100 個頻道現在

可以播，假設是 200 好了，比較好講，那多的頻道你當然就比較有機會，事實上你一定要知道那是我用錢去堆出來的，它不是有一天早上醒來那條線就突然變大的，……這樣，其實它的關鍵還是在頻寬的資源上。（中部場焦點團體座談－A1 多系統經營者）

（4）頻道免費授權案例不利於整體產業發展

除了前文所提及之頻道授權費用的爭論，其中一位受訪的頻道代理商認為，目前市場上存在部分頻道免費授權供應的狀況，實非良好的現象，因其認為部分頻道供應事業雖一開始免費授權，但於後期無預警要求提高授權費用，而這樣的經營策略不利於市場正向發展。

有些頻道；我剛剛不是講，你可以跟人家講一句免費你二年，第三年我要收，而不先免費二年，第三年無預警談錢。對。我跟你講，上了車，以後怎麼……，所以我自己的台曾經人家也是這樣，我就跟他講一句話，最後他說 1 塊錢，我就說下架，不要談。……，所有不要錢的東西最貴，我從來不要不要錢的……（頻道代理商－D3）

2. 最低簽約戶數保證制（Minimum Guarantee）制度之爭論

（1）MG 制度已成為國內市場交易之商業慣例

對於最低簽約戶數保證制（Minimum Guarantee, 以下簡稱 MG）在有線電視產業間的爭議，受訪學者（E2）指出，MG 制度的存在乃是因為早期市場戶數認定上的困難，如行政數、實際戶數、公關戶、用電戶等不同類型，難以逐一認定，使得業者彼此逐漸形成 MG 制度的共識。也有受訪學者（E3）認為，MG 制度的存在為有線電視市場自然而然形成的結果，當系統經營者已經是頻道供應事業或頻道代理商長期合作的夥伴，且已具備一定的規模時，自然會獲得一定的折扣，且在開放新系統跨區競爭以前，MG 制度已經運作甚久，因此該制度

已成為市場習慣的商業慣例、運作模式。

因為很難的關係，所以因此行政戶數跟 NCC 公告戶數事實上並不是他們真正要交易的戶數，所以戶數之間就是一個，不是羅生門而已，它背後有很多很多隱藏的資訊，是他們彼此間的默契，那也因為有默契，後來談了半天後中間又插出一個 MG 的機制，因為有 MG 機制的原因，既然我跟你也很難算，乾脆我們算出一個很簡單的 MG 的概念，乾脆你就給我多少錢，其它的你要分你自己去分。這種作法是一個便宜行事的作法，但也是一個叫作恐怖平衡也好，或者市場平衡機制底下一個不得不去做的事情，因為大家這樣比較穩定。（專家學者－E2）

除了缺乏訂戶查核機制促使市場逐漸形成 MG 制度的共識之外，受訪的多系統經營者認為 MG 制度可確保業者的經營能力或避免部分業者謊報戶數而存在。其中一位多系統經營者認為，MG 制度的存在是希望系統經營者已具備維持一定戶數之經營能力為進入市場的前提，而非搶佔市場，若缺乏 MG 制度可能導致部分業者謊報戶數，使得頻道代理商無法收取足夠的授權金。

亦有受訪的多系統經營者認為，在市場機制的運作下，頻道供應事業或頻道代理商不可能僅依實際戶數授權系統經營者，若以實際戶數為計算基準，無異於將經營能力從系統經營者轉嫁給頻道供應事業，且日前最高行政法院對於凱擘案的判決肯認 MG 制度的存在，並不如公平會所言，對新進的系統經營者形成差別待遇。縱使雙方皆認同以實際戶數為計算基準，但仍可能出現戶數認定標準不一致，或是新進業者提出以實際戶數再打折的訴求，難以妥善解決市場紛爭。

是啊，那個就代表當你訂戶的查核權，它本身在這個業界基本上沒辦法被貫徹的時候勢必一定要透過 MG 的機制，讓大家覺得反正你一定程度衝到那個量以後就代表第一個你有心要經營，第二個你也才能經營下去。否則其實對所有 CP 商而言其實我不可能在不同平臺裡有一個人一直在謊報戶數……（多系統經營者－A2）

因為這真的是最近產生的個案，尤其這次最高行政法院，等於他直接告訴公平會說 MG 為什麼不行？它哪裡有差別待遇？……如果這樣，我以後去進貨，人家說你至少進個 10 箱，你說不好意思，我賣 1 個，你月底跟我結算，那我不是把我經營的能力都轉嫁到我的供應商……（多系統經營者－A5）

那我猜他們現在談不攏的立場，……沒有，那新進業者甚至他們要求現在更狠，他們不是要以實際戶，他們真的要你打折，就是說你還是要給我打個折數來計算。那頻道代理商會認為說我已經步步退讓了，我從 15%、10%，甚至實際戶數搞不好我也願意來承擔，你現在又要叫我打折，那……（多系統經營者－A4）

不過，亦有頻道代理商認為，系統經營者與頻道代理商間的爭議，主要是仍是戶數計算的問題，若非以 MG 制度做為計價基準，仍然要以開播區域大小計算頻道授權價格，但部分獨立系統經營者要求以系統經營者提出的實際戶數再打 6 折計價，與頻道代理商的期待落差太大，造成爭議難以解決。而有受訪的頻道代理商指出，MG 制度的存在其實是避免新進系統經營者以削價競爭的方式，擾亂市場秩序，如果新進系統經營者願意不削價競爭，則該代理商願意沿用舊有的計價方式。

什麼會有 MG 的 10%？其實我在 NCC 講過一句話，不是對新進業者特別苛求，如果今天新進業者願意符合現在的市場機制，不亂拼價、不亂殺價，造成市場整個混亂，我願意用舊業者的價格來賣給你。XX 獨立系統經營者現在已經殺到十五個月 1,500 塊了，就是一個月 1 百塊的概念，這個對產業是不利的，這是在殺傷整個產業。……我是行政戶數的 10%，也叫欺負人。可是教授我剛剛有講了前提，只要你不要削價競爭，我願意用舊有的業者算法跟你算。這樣合不合理？（頻道代理商－D1）

少數受訪的頻道供應事業（頻道供應事業－C2）表示，在頻道授權的實際運作上，不可能僅授權少數戶數，且認為過去商業慣例上便曾採取 MG 15 或 MG 10，未來應該也可以如此推行，且認為市場上的新進系統經營者提出溢繳授權費的觀點並不合理，應評估自身能力來決定是否進入市場。

> 戶數認定的基準有兩種方式。……新系統之所以……也是 NCC 開了 n 次，however 就是它開了 n 次之後，我們做頻道授權不可能讓它從 1 千戶來授權，5 百戶也不可能的事情。所以當時不管抓 10%或 15%的行政人口戶數我覺得是合理的。那既然大家都同意 10%合理，就繼續辦下去，為什麼他不付錢我就看不懂。他們也同意 10%是 ok，為什麼他還要回去回溯之前預付的錢？沒有這種溢繳的事情。你今天開水用掉就用掉，怎麼會有溢繳的狀況？其實老師，其實另外一件事情倒是說那這樣他們是不是反而要去考慮他們自己原來行政戶數不要申請那麼多？（C2）

（2）MG 制度對新進系統業者負擔過大，存在之必要性仍有思考空間

雖然多數的多系統經營者、部分頻道代理商以及專家學者基於過去慣例、避免部分業者謊報戶數、削價競爭或確保系統經營者經營能力而認同 MG 制度有存在之必要性。

惟部分頻道供應事業明確指出，現行 MG 制度的運作不利於新進系統經營者的加入，畢竟經營一個新系統將花費巨額的成本。同時，亦有頻道供應事業認為，過去採取 MG 制度的的主要考量在於，當新進業者在缺乏商譽作為擔保的前提下，要求其負擔的信用擔保。而雖然我國目前已開放系統經營者可以進行跨區經營，但目前市場上跨區經營的業者實際上都不是新進業者，故 MG 制度的合理性仍存在疑慮；再者，若考量新進系統經營者之故而收取 MG，第二年之後繼續要求該負擔條件則不合理，且對於該頻道供應事業業者的經營而言，

當其將其頻道授權與代理商後，收視戶數的規模即與其經營成本無關，亦不會因為 MG 制度是否繼續維持而有所獲利。

MG 的概念在世界上的經濟乍聽合理，實質非常不合理。你想想看……，你要開新系統要做哪些事？第一個，申請執照。執照拿到了，集資，集資完建設，建設就是架自己的機房，然後開始拉網路。嘛……所以這些新的系統付這個 MG，在度過那個黑暗期大概至少要 3 年，當然跟它拼的系統台一定受傷，那它自己也是看天亮至少 3 年以上。那這個就是不合理。（C1 頻道供應事業）

你不能只用一個理由叫作我跟你沒有交易過，你是我的新客戶，你沒有債信，你跟我沒有任何的信用關係，所以我要收你 MG。回過頭講一個事情。今天 HBO 在台灣只有 10 萬戶看跟有 6 百萬戶看，HBO 成本有沒有變？沒變。所以它 MG 是不太有道理，縱使是因為新客戶沒有信任關係……，第一次比較難，額度比較低，那你借了，第二年你還是繼續新客戶，不合理嘛。（C1 頻道供應事業）

對於目前有線電視產業所發生的頻道授權爭議，其中一位獨立系統經營者認為，目前實務上有頻道代理商要求部分系統業者將授權費用打六折並不公平，其表示各個業者應該要受到相同的待遇，認為業者間均應該以主管機關所公告的戶數作為授權費的計價基準，而非以戶數打折的方式計價。

有獨立系統經營者認為，其他獨立系統經營者要求以實際戶數再打折的計價方式，且在同時涉及市場競爭關係的前提下，頻道代理商可能無法接受這樣的交易條件。但該業者也指出，因目前頻道代理商與多系統經營者大多存在集團間的整合關係，故有線電視頻道代理商的利潤無法單獨視之，而需要觀察整體集團的業務發展。

那我們要求的也是 5 百萬戶，現在到目前為止都用 290 萬戶算，我們要求的就是一個市場機制，你現在還是收這些錢，那就應該給我們打六折，就是說平均值就是應該打六折，但是我們也贊成，當現在戶數已經成長到 5 百萬戶，

530萬，你所有的代理商，大家坐下來談，你統一的機制你覺得這不合理，……收 290 真的不合理，至少應該要是慢慢地趨近，就是用市場的機制，你的戶數，報 NCC 的公告戶數來算成長，應該要多收了，成長，我們也認同。（獨立系統經營者－B1）

MG 10 一定可以接受啊。因為現在 XX 跟○○獨立系統經營者它們主張不是 MG 10 嘛，它們就是想要實際戶數再打折，就像我講的中間就會產生一個差距，這個差距代理商也不能接受的啦，尤其是跟你有競爭的集團，一定不會接受的。……可是我就想你為什麼要單獨看代理商賺的佣金呢？它其實是整個集團在賺的，它都把利潤做在代理商啊。其實我們根本看不到啦，因為現在檯面上的 MSO 跟它的頻道代理都不是上市……其實很多資訊是看不到的，很多資料也是查不到的。（獨立系統經營者－B2）

部分學者（E2）認同 MG 制度會給予新進的系統經營者進入市場的障礙，認為在上下游業者關係錯綜複雜的情況下，可能會對於新進的系統經營者採取差別待遇，要求新進業者負擔較高的授權戶數。受訪學者（E3）以其過去工作的經驗，表示過去並沒有充分考量開放新業者進入市場的配套措施，而是透過談判的過程中，了解 MG 制度的運作，並要求業者依法須提供公開透明的計算機制，並以實際訂戶數為基準，訂定授權條件的計算公式。

就是上游業者跟下游業者之間有某種程度這部份是剪不斷理還亂的，所以因此呢，對下游業者的系統業者的新進業者，它有某種程度的希望能夠用比較高的費用。那合不合理也是見人見智。行政戶數 15%、行政戶數 12%，這種算法對剛剛生出來的下游系統業者來講，它絕對是非常大的威脅，它進不了市場，因為這個負擔太大了。（E2）

後來法律出來的時候我們第一個要求你要給我一個公開透明的授權機制，授權計算公式裡面如果有訂戶數，對不起，因為 36 條第 2 項已經有說那要以實際訂戶數，但是呢，你在授權條件的計算公式並不一定只有以訂戶數為單一因素嘛。你應該可以加入一個；比如說你可能會因為有一些供需的情況或

者你成本的差異怎麼樣，或者你交易數額，或者你跟我交易那麼久了你的信用風險，你剛進市場你的信用風險我當然懷疑，所以價格不一樣。（E3）

3. 系統經營者被求包裹採購其他的頻道

除了價格因素外，多數受訪之系統經營者均表示曾被頻道供應事業要求一併採購其他的頻道。在本研究所進行的其中一場焦點座談會中，即有獨立系統經營者反映被頻道供應事業要求一併採購其他的頻道，其特別指出，因有線電視代理商多由多系統經營者掌握，形成有上下游垂直整合的集團關係，使得獨立系統經營者在購買頻道時，往往被要求包裹購買，縱使表達僅希望購買部分頻道，卻反而被要求不成比例的價格，而無法僅選擇表現較佳的頻道。

我還是想講一些跟頻道供應事業有關的事。第一個，這題目就很有趣，第一題就說上下游交易的爭執原因，那中游的中跑哪去了？我們剛剛在裡面偷笑，其實這個產業台灣最特別的地方是有個很特殊的中游，然後這個中游代理商的特徵是 MSO 垂直整合，一掛的概念，我今天是獨立系統台，我當然不是 MSO，……我舉例代理商他要的就是那一掛，這一掛你沒買，裡面假如 10 台裡混了 3 台不好的東西，我當然一輩子得抱著他們，因為他的買賣方式就叫你抱著他……假如我今天為了我的生存，我可不可以砍掉一半？就是有些頻道很像，我少一掛，賭賭看，不行，因為那一掛買起來，比兩包一起買還貴。……這個問題不解決，我如果買 A 頻道比 A+B 頻道還貴的時候，我哪一天才有可能去扶植好的、新的頻道？其實很難。（北部第二場焦點團體座談會－A2 獨立系統經營者）

本研究推測，此與頻道代理商的存在與聯賣或搭售模式有很大的關係，因為多數頻道代理商的授權模式為「成批授權」，並不允許個別頻道進行授權談判，故市場上其實根本不存在實質的個別頻道單價。

在業界所面臨的頻道載送糾紛中，系統經營者最常與頻道供應事

業產生的頻道載送糾紛類型，以「價格歧異、不合致」的比例較高，占 100.0%；頻道供應事業最常與系統經營者產生的頻道載送糾紛類型，則以「價格歧異、不合致」的比例較高，占 96.0%，其次為「不願配合與其他系統經營者間的授權行為」(8.0%)。

多數市場糾紛都存在著雙方對價格的歧異。本研究推測，頻道載送等關鍵議題，諸如是否納入基本頻道、是否於特定頻位載送，多與「價格」糾紛有關；而此與頻道授權糾紛類型最大的不同是，頻道載送不若頻道授權有聯賣或搭售之現象。

（二）頻道授權與頻道載送規範調整方向建議

目前業界於授權實務上所面臨之困境，系統經營者部分之主要意見係認為通傳會介入過多或不合理(60.8%)，其他意見則有與頻道或頻道代理商協商過程冗長(33.3%)、公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理(33.3%)及集團關係致議價能力不對等(31.4%)等因素。在交叉分析結果中，可發現五大多系統經營者所面臨之困境，主要以「產業主管機關通傳會之監理介入過多或不合理」(87.1%)、「公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理」(51.6%)、「與頻道代理商或頻道供應事業之協商過程冗長」(35.5%) 等問題為主；獨立系統經營者所面臨之困境，則多以「集團關係使議價能力不對等」(80.0%)、「授權價格機制不透明」(45.0%)、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」(25.0%) 等問題為主。

頻道供應事業部分則主要是集團關係致議價能力不對等 (65.3%)、授權價格機制不透明(44.4%)及與系統經營者或頻道代理商協商過程冗長(41.7%)。在以電視頻道節目事業類型所進行之交叉分析結果中顯示，境外衛星廣播電視事業認為其所面臨困境之主要原因係「授權價格機制不透明」(66.7%)、「與系統經營者之協商過程冗長」(58.3%)、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」(41.7%)、「產業主管機關通傳會之監理工具不足」(41.7%)、「產業主管機

關通傳會之監理介入過多或不合理」（41.7％）等因素；衛星頻道供應事業部分則認為係「集團關係使議價能力不對等」（68.4％）、「與系統經營者之協商過程冗長」（40.4％）等因素係導致當前困境之主因。

目前，不論是系統經營業者或頻道供應事業，均認為現行調處、協商機制存在缺乏效率，需時冗長等問題；其中獨立系統經營業者則多進一步認為，現行困境多肇因於集團關係致使議價能力不對等，以及授權價格機制不透明等因素所致，如有受訪的獨立系統經營者則表示在頻道授權上受制於 MSO 所掌握的頻道代理商包裹授權的影響，無法僅購買需要的頻道。「集團關係致使議價能力不對等」此一因素對於頻道供應事業的交易過程的影響尤為嚴重，有近六成的頻道供應事業表示認同，且從上述頻道授權費用衍生之糾紛中，亦可以得知頻道供應事業的授權費多受制於系統經營者，長期以來無法獲得足夠的授權費用。

本研究認為，此亦與 MSO 的形成、與被 MSO 整合的頻道代理商有關，此兩個因素構成了業界盛行的統購模式，例如除 MSO 統一採購頻道外，業界存在著獨立系統經營者囿於規模，委託頻道代理商採購頻道之情形，也即除了部分上架頻道或付費頻道的上架費能自己控制外，其餘的授權費用與定頻規劃等，全數委託予頻道代理商；又或者富邦集團除實質控制台固媒體與凱擘兩大 MSO，同樣也實質控制多家頻道代理商，再透過其頻道代理商取得 TBC 之頻道採購權，已掌握我國有線電視系統市場超過四成之訂戶數，並以此為議價能力，與頻道供應事業協商頻道授權（或頻道載送），明顯讓頻道供應事業感受議價能力不對等。後者，雙方協商過程過於冗長也是當前困境，尤其過半數系統經營者認為通傳會的介入過多或不合理，恐怕也是原因之一。是以，本研究認為當前調處法制框架與政策，可能不利於解決頻道授權糾紛，只是延遲雙方協商的期間而已，而有重新檢視之必要。

業界面臨的載送協商困難，系統經營者部分主要認為係通傳會介入過多或不合理（41.2%）及集團關係致議價能力不對等（21.6%）。頻道供應事業部分則主要是集團關係致議價能力不對等（50.0%）、與系統經營者或頻道代理商協商過程冗長（43.1%）、頻道載送價格機制不透明（41.7%）。而在以集團類別進行交叉分析之結果中，境外衛星廣播電視事業提及「集團關係使議價能力不對等」（58.3%）的比例較高，而他類頻道供應事業提及「集團關係使議價能力不對等」（38.5%）的比例較低。

歸納言之，集團關係致議價能力不對等為業界目前在頻道載送協商所面臨的共通問題，此在頻道供應事業部分尤為嚴重，本研究推測，其面對依舊盤據的系統經營者或 MSO 瓶頸獨占力，仍面臨議價能力的劣勢。此外，與頻道授權協商困境相同地，業界同樣受制於調處制度的延緩，協商冗長；更有甚者，系統經營者更受到密度極高的頻道異動規管，舉凡移頻、上下架等異動，都可能被定性為與「消費者權益」相關，而被迫面臨主管機關之實質審查與長考，而影響商業之佈局的時效性。

四、小結

目前頻道授權與載送協商的對象選擇，有較多比例的系統經營者與頻道供應事業選擇與頻道代理商進行協商。深度訪談與焦點團體座談的結果中，亦可得知頻道供應事業與專家學者多認同代理商存在的必要，惟少數的獨立系統經營者則採否定觀點。

對頻道供應事業而言，超過半數的受訪業者認為頻道代理商的存在有其必要性，除了與各家系統經營者太耗費時間與人力成本以外，又可能受到刁難，若由頻道代理商去處理，頻道供應事業可以專心產出節目內容以及經營廣告業務，多數專家學者也呼應頻道供應事業的

觀點，能讓頻道供應事業可先行獲得授權費，且能減少與系統經營者交易的成本，認為代理商有其存在的必要。

然而，受訪的獨立系統經營者中，部分意見為現行有線廣播電視系統經營者數量已降低，認為頻道供應事業可與系統經營者進行談判，頻道代理商存在的必要性已大幅度降低。

在協商相對條件與優先順序中，價格為系統經營者與頻道供應事業主要考量的因素，除了價格外，與授權費息息相關之系統經營者的訂戶數、能否納入基本頻道、能否取得特定頻位也相當重要。從焦點座談的訪談結果中也可呼應量化調查的看法，受訪的頻道供應事業認為頻位的先後至關重要，若未能取得較佳頻位，頻道的普及率以及廣告收入就會受到影響。值得注意的是，後段頻位的頻道供應事業認為現行基本頻道的制度設計並不公平，前段頻道不僅可分得較高之授權費用，並因為普及率較高而易於取得較佳的廣告收入。在載送協商的相對條件中，則以被要求頻道授權價格之折扣的比例較高，而在價格上的糾紛，也是頻道供應事業與系統經營者在授權與載送糾紛上的主要原因。

就頻道授權與載送糾紛的主要原因中，價格仍是業者間主要的癥結點，若雙方無法達成共識，縱使主管機關介入仍無法解決爭議。在價格機制的紛爭上，主要可統整出現行授權費過低與 MG 制度爭論兩大問題。其中就授權費過低的部分，頻道供應事業多認為現行授權費用過低，且目前以實際戶數打 6 折計算授權費並不合理，縱使希望以實際戶數計算，系統經營者也可能降低單戶授權價格而難以改變現況；然而系統經營者多表示現行設備投資成本過高，無法分給頻道供應事業較多的授權費或降低上架費用。

就 MG 制度的評價，部分專家學者、多系統經營者以及頻道代理商基於過去產業上的慣例、避免部分系統經營者謊報戶數、削價競爭或確保系統經營者經營能力而認同 MG 制度存在，但有部分頻道供應

事業以及獨立系統經營者認為目前 MG 制度對新進系統經營者負擔過大，且既有系統經營者與新進業者採不同公式計算並不公平。對此，有受訪學者也認同 MG 制度對新進的系統經營者形成進入障礙，認為未來主管機關可以要求頻道供應事業提供公開透明的計價機制，並以主管機關公告的實際戶數作為計價基準，輔以各個系統經營者的信用風險，作為一個業者間都可以接受的解決機制。

最後，目前頻道授權與頻道載送實務所面臨的困難，多肇因於調處制度的缺乏效率，以及多系統經營者與頻道代理商間有垂直整合之集團關係，導致雙方議價能力不對等的問題，甚至有因市場力濫用衍生相關反競爭行為等因素，均導致產業發展受到影響。

第四節　有線電視產業紛爭處理機制之現況與未來

一、主管機關介入上下游爭執的現狀與未來方向

在目前的有線電視的產業中，若下游的系統經營者與上游的頻道供應事業間發生紛爭時，根據現行有線電視廣播電視法第 55 條之規定，系統經營者與頻道供應事業間若遇有關頻道播送、授權條件及訂戶數認定之爭議，或系統經營者間遇有相關爭議，可向中央主管機關申請調處。

然而，根據主管機關通傳會過去調處的實例，現行調處機制之實效確實有限，故通傳會參照加拿大廣電傳輸規則之仲裁規定，以及我國勞資爭議處理法中的強制仲裁規範，欲於我國有線廣播電視法增定訴訟外的仲裁機制，提出有線廣播電視法第五十五條至五十五條之四修正草案，就授權費用之爭議，建立業者間的合意仲裁機制，且業者間的紛爭若有損害訂戶權益、影響市場公平競爭或影響公共利益情節重大時，主管機關得依職權交付仲裁，期能透過仲裁機制的設置，解決系統經營者與頻道供應事業的授權費用爭議。

以下則分節闡述產業調查中，有線電視產業對於現行主管機關監理機制，以及所欲推行之仲裁制度所提出之建議。

（一）現行有線電視紛爭調處制度之困境

1. 現行調處機制成效有效，無法有效解決業者紛爭

本次產業調查中，對於現行調處制度的運作實況，係透過量化調查、深度訪談與焦點座談等方式獲取業者與專家學者的意見，以下先闡述本研究量化調查的結果，並佐以深度訪談或焦點座談會的調查結果相互對應。

從量化結果中可以得知，系統經營者與頻道供應事業對於調處制度合理性的看法，調查結果顯示系統經營者以「規範不合理，應改備查制」的比例較高，占 31.4%，其次為「規範不合理，應回歸市場機制」（25.5%）；頻道供應事業以「調處無強制力」的比例較高，占 52.8%。從結果觀之，無論是系統經營者或頻道供應事業皆認為現行調處制度存在不足之處。惟系統經營者較著重在調處制度本身的合理性，認為現行制度窒礙難行而須鬆綁管制，頻道供應事業則著重在調處制度之效力，認為現行調處制度缺乏強制力，僅依賴雙方合意解決爭議，若其中一方未能遵守，缺乏相對應的制裁方式。

深度訪談與焦點座談的業者意見中，亦呼應了上述量化調查的結果，均指出現行調處機制的實效有限。對於主管機關依照《有廣法》第 55 條調處制度的看法，其中一場焦點座談會的多系統經營者則認為主管機關在介入紛爭後，無論是使用調處或是未來可能推行的仲裁機制，若在運作實務上無法解決業者間的紛爭，則應該交由市場機制處理。

> （你認為說像現在這樣 55 條的調處方式可以解決你的爭議嗎？）不會，我覺得完全沒用，而且沒有道理，以我個人意見我確實這樣想，我覺得其實它就是一個商業機制，……我要表達的是每一個人在不同階段或立場，他一定不同，所以沒有人可以去 judge 哪個是好頻道哪個是壞頻道，誰應該上誰應該下，真的沒辦法，那一樣，商業條件下那個價格我不想賣你，你硬要跟我買，那我覺得這就沒有道理啊。（中部場焦點座談會－多系統經營者 A1）

其中一位受訪的獨立系統經營者則表示，從主管機關應該扮演的角色的觀點來說，現行實務的困境在於，因主管機關未能發揮實質功能，因主管機關應在調處過程中，能夠提供與公開相關的產業數據與資料，讓調處過程的各方論述均能有所依據，而非交由讓業者各說各話，最後依舊無法解決紛爭。也有頻道代理商呼應此種看法，主管機關在解決產業紛爭時，應能透過職權調查掌握業者說法是否屬實，而

非盡信單方面之說法，否則爭議仍將難以解決。

主管機關真的是只有你有權力要求，系統還是你管理的嘛，就應該要要求它們把資料全部送到 NCC 來透明化，就是 NCC 來管理嘛，……上下架的機制大家如果爭議就調處嘛，但調處永遠不了了之，沒有結論。但我們提到的是說最大的 NCC 沒有裁判權，它就當作是商業機制，但是重點是你根本連數據、資料，什麼是公平的，它沒有……（獨立系統經營者－B1）

○○系統經營者大家都講他有 12 萬戶、13 萬戶，都有人講，我去 NCC 也這樣講，委員還問我說你有證據嗎？我說我是小小的頻道代理商當然沒證據啊，這個責任是你 NCC 要去查，系統業者報 5 萬你就承認他 5 萬，他如果報 3 萬你就承認他 3 萬，怎麼叫我去查，○○系統經營者的電腦要讓我開嗎？是不是，NCC 說以他報的為準。（頻道代理商－D4）

頻道供應事業的訪談結果，亦可呼應上述量化調查。關於主管機關依照《有廣法》第 55 條，所執行之紛爭調處的看法，有 2 家受訪的頻道供應事業指出，現行調處機制無法發揮太大效果，因主管機關之介入僅能給予建議，並不具備法律效果，調處之所以能夠達成，多依賴業者間對於糾紛的處理方式形成共識，若業者不願意退讓，調處制度本身並不能發揮任何實質效果，僅是讓主管機關了解糾紛發生的情況。

NCC 不能仲裁，它最多給個建議，你那邊是不是太硬了，有沒有可能少一點還是多一點怎麼樣，而你接受它的建議，這個叫作它調處成立，因為它，那我想這個 case 應該幾乎沒有。如果能夠調處完成，是我們兩個已經達成協議，不是因為它。……其實以我參加的調處，我的感覺，調處這個機制在 NCC 扮演的功能只是讓 NCC 知道這個糾紛長得什麼樣。（C1）

這個調處機制形同虛設，到最後當然就是訴諸法律。在國內訴諸法律的情形比較少，一般來講是因為國內的，臺灣的整個廣電產業，有線廣播電視產業，有話語權的會是在系統業者，那系統業者又垂直整合，用各種方式代理了很多頻道，在這個情形下他會用比較好的條件給自己代理的頻道，像剛剛教授

舉例從凱擘跳到中嘉，價格馬上產生變化的一個情形。所以目前短時間看來我們覺得 NCC 目前的機制大概是沒辦法解決任何的問題，只能要求一方不要斷訊，讓兩方繼續談、繼續吵。（C5）

此種主管機關僅能給予建議，而無法給予一定的仲裁效果，可與過去有線電視審議委員會的狀況相互對比，其中一位受訪的頻道供應事業代表就表示，過去有線電視審議委員會可透過外部學者專家處理爭議，但現行法規並無賦予主管機關通傳會裁決權力，是以無法直接處理業者間的頻道授權爭議。

因為以前 NCC 外部有一個叫作有線電視審議委員，那個就是外部學者專家，就像莊教授你們這些，你們有 guts、有膽識，而且你們又不是官，所以你們就敢裁決，那現在 NCC 官員沒有人敢做這種事，因為他們依法，他們沒有這個權力，他不能說○○獨立系統經營者要 3 萬，我說要 8 萬，然後他一切說……對，他們不能做這種事。（D4）

受訪的學者也呼應產業界的意見，認為現行調處制度功能不彰，當業者間無法透過協議達成共識時，主管機關應發揮其功能，設置調處時間與次數的限制，果斷地處理爭議，而非消極透過調處而欲解決市場紛爭。

但是目前的機制，我們有廣法裡面規定的調解，我的想法是功能似乎不彰，即使調解我也覺得應該要有一個時間的限制，時間跟次數都應該要盡量地控制在最小限度的範圍，如果主管機關已經都下海跟業者一起搓，當你搓不出結果的時候就應該要趕快有一個比較果斷的方式，否則主管機關一直跳下去搓，這其實也會造成另一種，這等於主管機關介入反而會造成整個爭議延宕的一個原因。那這樣可能也不是一個理想的狀況。（E1）

2. 現行調處機制雖成效不彰，惟仍具有一定程度之必要性

雖然有超過半數的系統經營者、頻道供應事業、頻道代理商以及專家學者認為調處制度無法發揮實效，如欠缺法律上的強制力、主管

機關未能於一定期間內妥適解決爭議，以及未能依職權調查業者所提供的數據是否屬實等困境。

然而，仍有部分的多系統業者以及專家學者認為調處制度仍舊能夠發揮一定的效果，當主管機關介入業者間的紛爭處理時，業者間可能會因此各退讓一步，或是主管機關可以在過程中要求業者公開相關授權條件，促使 MG 的比例調降，或者是藉由拖延調處時間，讓新進系統經營者能在該時間內促使戶數成長，達到雙方都能接受的 MG 比例，在協商過程中，主管機關會參酌法律的相關規定，運用相關政策工具讓業者間逐步達成協議。

> 像 OO 系統經營者這次跟代理商的事情拖了兩年，如果今天我們不喊斷訊、NCC 不進來調處，這事情還是沒有停的。那今天很可怕，OO 一家系統臺不付錢，那所有系統臺都看著辦，這樣的話代理商都不付代理商的錢，那整個市場是亂掉的。今天不管誰對誰錯……（頻道供應事業－C2）

> 調處我覺得還是有一定的功能，畢竟是 NCC 出面，本來我跟你要多少我要付多少，中間有一個比較好的平衡點……（中部場焦點座談會－多系統經營者 A2）

> 因為 NCC 既然要介入調處，所以就要那你們說出來你們用的，那時候業者就提出來，實務上就明理說的一口價什麼樣的價格，但是業者被主管介入調處，主管機關一定要求你們把你們的授權條件公開透明說出來。……我們三個進行調處，我們把全國跟他們三個頻道供應事業的調處案拖了一年，為什麼拖了一年，我們是有一點……（計畫主持人：讓新業者戶數能成長到能達到 MG。）對，讓你有時間讓你有訂戶成長空間，後來真的有點奏效。這也就是為什麼主管機關一定比公平會介入有點好處的地方，畢竟這些業者都是你在主管，而且 NCC 有義務要去面對，因為你開放新進業者進來。（E3）

（二）未來制度規劃與政策方向之建議

維持現狀與建立妥適配套措施，為現行產業界之共識

有關調處制度的調整方向，系統經營者認為調處規範與監理模式應如何調整以「維持現狀」的比例較高，占 33.3%，其次依序為「廢除調處制度」（23.5%），進一步從交叉分析結果觀之，中嘉集團（100.0%）、五大集團系統經營者（35.5%）、南部系統（36.4%）、「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者(42.9%)以及新進業者(25.0%)認為「廢除調處制度」的比例較高。

頻道供應事業認為調處規範與監理模式應如何調整以「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」（34.7%）的比例較高，其次為「維持現狀」占 26.4%。進一步從交叉分析結果觀之，他類頻道供應事業（46.2%）、透過頻道代理商進行協商（46.2%）、5 個頻道以上（50.0%）、地方頻道（100.0%）以及以授權費為主要收益來源的受訪者（40.0%）認同「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」的比例較高。

至於未來的改善方向，雖然系統經營者認為「規範不合理，應修法」的比例較高，但在改善方向的選擇上則偏向「維持現狀」的比例較高，顯示系統經營者雖認為現行調處制度不足，但若修法可能未能比現行調處制度更能解決爭議。

頻道供應事業則有較多比例建議未來可朝「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」（34.7%）的方向改進，顯示頻道供應事業希望主管機關加強管制上下游的紛爭，特別是公司規模較大、以授權費為主要收益來源的頻道供應事業，希望主管機關的管制程度能有所提高。

然而，從訪談的資料中，仍可窺見頻道供應事業對於是否應加強管制有不同看法，其中一家頻道供應事業認為，未來仲裁機制或許可成為產業監理方向，其認為系統經營者掌握頻道代理商，擁有控制頻道上下架及頻道編排之權力，認為主管機關應介入管理市場秩序。

我覺得站在業者的立場，我們當然希望有仲裁的機制。其實就自由市場經濟來講我不認為一定要去協商買賣方；是不是我一定要播你的或是什麼，對於新頻道來講他可能就沒有機會進入市場。但是確實因為現在整個系統經營者，本身又是頻道代理商的狀況下，常用威脅的方式，而不是用真正消費者喜歡的方式來作他評選的標準，……我覺得在這種狀況下政府是有必要有一個仲裁。（C5）

雖然有頻道供應事業認為，主管機關可透過仲裁機制介入上下游紛爭的不公平待遇，但從現行主管機關提出「有線廣播電視法第 55 條至 55 條之 4」修正草案中，主要係涉及授權費用的爭議解決，對於主管機關未來是否應該介入業者間價格爭議之議題，亦有頻道供應事業則偏向維持現狀，其中一位受訪的頻道供應事業指出，從過去主管機關的監理方式觀之，主管機關多尊重市場機制所決定的價格，且主管機關亦不易判定何種價格較為適當，其認為主管機關不宜過度介入，應該尊重市場機制的運行。

就我對 NCC 的了解，他在這個政策方面可以下定你要這樣做，但對於錢；在過去慣例，他都比較尊重市場機制，他不敢判斷你該給多少錢。這是一個，另一個是到底誰講的才是，你敢說你講的就是真的嗎？你也不敢說你講的絕對是對的。你要問我個人，我比較尊重就是說你還是按照市場的機制去做。NCC 不是不用管，他當然還是有該管的責任，但因為牽涉到多少是合理，NCC 委員認為，像過去你也曾經說這個多、這個少，你很清楚……（C4）

（三）仲裁制度之未來建議

1. 部分頻道供應事業與專家學者贊同仲裁機制的推行，認為可解決業界爭議

有關主管機關日前提出「有線廣播電視法第 55 條至第 55 條之 4」修正草案，試圖引入仲裁機制解決目前有線電視產業市場紛爭一事，其中一位受訪學者認為，現行加拿大的爭議解決機制為主管機關可研擬並參考的方向，頻道供應事業與系統經營者自行提出合理的報價，由主管機關擇一較合理的價格，較為尊重市場自由，且過程中不合理的價格就會自然淘汰，若主管機關透過行政調查蒐集產業的相關資訊，較為曠日費時。

> 如果要建立一套有效的機制來解決頻道上下架的爭議，那在行政裁決和仲裁之間個人認為仲裁會比較理想，……因為從雙方報價裡選擇一個較為合理的報價的作法，基本上等於也是尊重業者的權益為前提，尊重業者在市場的地位，透過這樣的制度也能讓雙方報價盡量趨同，因為你知道如果你的報價不合理，你的報價被捨棄的機會就很高，所以就不會造成任何一方獅子大開口的現象，那雙方經過縝密計算後提出來的報價，這就是我說的，這也是某種程度上尊重了業者自己經營的營業自由的表現。所以我覺得這遠比主管機關自己透過行政調查蒐集資訊自己來決定市場價格，我會覺得來得更適切，也是主管機關比較適合扮演的角色。（專家學者－E1）

在北部第一場焦點團體座談會中，也有頻道供應事業代表贊同仲裁機制的存在，主管機關若可藉由仲裁機制介入業者間的紛爭，或許可以協助頻道供應事業維護自身權利，以解決現行產業困境。惟受訪者亦表示，仲裁機制應妥適規劃，避免有關業者最後因制度性瑕疵而招致損失。

> 我等一下提供的仲裁意見，我們對仲裁的意見就是三分之二以上理事會表決

通過的共同意見，我們就是對頻道的困境真的受不了，我們覺得如果仲裁機制可以稍微讓我們有一點點工具可以維權，可以得到應有的對待，那我們支持。因為它有很多細節我們要再去釐清，就是說那沒有什麼道理說一定不可以，就是一定要反對，……但是細節要定好，不能定來定去定到最後又我們倒楣……（北部第一場焦點團體座談會－頻道供應事業 B2）

而在北部第二場焦點團體座談會中，其中一位獨立系統經營者代表認為主管機關在處理商業紛爭中，首要之務應是避免節目訊號停止供應的情況發生。

其實這時候參考國外作法是可以，我是 buying 郭委員他們參考加拿大的意見，最近研討會上 CRTC 的主委來了，他親自講的，我從他話裡面聽到他們很篤定地說哪有那種因為商業談判讓訊號斷掉這種事情，在加拿大一輩子不會發生，你們可以吵到翻過去，但是絕對不會犧牲消費者權利，那他們講的，不是我講的，那麼偌大的國家也是這樣幹的。（北部第二場焦點團體座談會－A2 獨立系統經營者）

2. 應研擬完整配套措施，始能順利推行仲裁制度

對於主管機關提出「有線廣播電視法第 55 條至第 55 條之 4」修正草案，部分多系統經營者則認為現行草案配套措施有所不足，若貿然實施，可能會衍生其他產業紛爭。

如深度訪談的結果中，其中一位多系統經營者指出，行政裁決或仲裁制度之建立，應考量整體影視產業的商業體制，而非僅限於有線電視產業，若僅從單一面向介入價格爭議時，業者可能會選擇授權其他競爭平臺，使得裁決機制無法運作。以仲裁制度解決價格爭議時，除需考量仲裁須為雙方合意，亦有業者建議主管機關應擬定較為細緻的規定，否則可能破壞既有的市場體制。

我舉個例子，如果今天 TVBS 頻道把整個頻道放在 YouTube 是免費地觀看，請問它在有線電視要怎麼定價？光這個議題它就沒有辦法，不管是行政仲裁

或者所謂的加拿大這些行政裁決，不論你的手段是什麼，你馬上會遇到這些商業機制是不斷地在變化，然後內容商它有權利去選擇用授權金或廣告方式去上不一樣的視訊平臺，而且這些視訊平臺目前都是在競爭的。……所以我剛剛為什麼先談視訊平臺的競爭其實是要去突顯當 CP 在面對這些視訊平臺的複雜度，然後你選擇單一平臺去介入它的價格機制，其實未來的行政仲裁或行政裁決本身是很困難的，而且它是不可管的。（A2）

然而，若主管機關希望仿效加拿大行政裁決之治理模式，亦即聽取雙方業者意見並做價格裁決，有學者認為有線電視系統還涉及頻道搭售、整體綑綁搭售的部分，主管機關應該考量如何完善制度設計。也有多系統經營者的看法可與受訪學者相互呼應，行政仲裁或是裁決應該要細膩的針對不同情況設計出不同處理程序，例如業者間若涉及價格爭議時，可以行政裁決或是仲裁處理，雙方可提出相關資料，交由主管機關裁決。但若涉及業者間差別待遇時，則應該思考其他方式，而不是將所有涉及上下架爭議都以裁決程序處理。

此外，仲裁過程如果要能讓雙方接受，相關資訊公開十分重要，如此才有助於仲裁委員做出適當的判斷。而有學者就指出目前主管機關缺乏即時之產業動態資料，加上現行缺乏人力與相關專業，若貿然介入，恐會造成市場秩序的混亂（受訪學者－E3）。

另外一種其實 NCC 接下來要處理的問題是另一個，就是說假設這已經不是單純價格的爭議，可能涉及到差別待遇的情況，那當然用行政裁決或仲裁去處理這件事情，怎麼看就是怎麼怪，所以它不會是一體適用的，那不能所有這種俗稱上下架全部一包都丟去行政仲裁，這個我覺得是有問題的。（A2）

因為加拿大仲裁很明確地單純針對價格，但在臺灣有線電視上下架的問題除了價格以外往往還涉及頻道搭售的、整體綑綁銷售的部份，所以這部份我們在置入設計上必須要更費心。還有如果要讓仲裁委員所做成的決定能夠讓雙方所接受，比較能夠接受的話，那麼整個仲裁過程裡面的資訊公開就變得非常重要，你是不是提出了你的成本計算方式，還有相關的數據基礎，都必須

要非常公正透明的揭露，這樣我們的仲裁委員才有辦法做出適切的評斷。我想這都是在置入設計上必須要去注意的一個問題。（E1）

很多人認為，大家看到 NCC 要仲裁或者用加拿大的那種，它比仲裁更深入，它是直接作裁決，作裁決它有點情形是要讓供需方各自報一個價格，報的時候自己要非常小心，……對，你要有這樣的資料。還有你要定出什麼樣的情形，並不是每個情形你都要進入去調。我是有點懷疑以現在 NCC 內部的人的專業跟能力在這一塊，的確你要他去做這個，我最後只能夠；因為我知道 NCC 要這個，我也只能夠說要小心謹慎，否則你到時候弄了一個看起來要去解決市場，結果反而造成市場的價格更混亂。（E3）

其中一位多系統經營者則提出，目前仲裁制度修正草案中，有配套措施的不足之疑慮，認為主管機關應清楚規範仲裁制度使用之門檻、條件。目前修正草案規範業者應依條件付費、原條件播送可能難以落實，建議可採取較低門檻讓業者先進入仲裁過程，俟後續仲裁結果確定後再要求業者落實。與會的頻道供應事業（衛星公會）代表也表達相關疑慮，認為業者間對於原條件付費的事實認定不同，很可能出現爭議。

因為假設依照那個草案，仲裁效果是你應該依照原條件付費、原條件繼續播送。他做這樣的規範有點點為難，不能節目訊號停止供應或許還好，但不能節目訊號停止供應對於所謂的系統台來講，不能節目訊號停止供應他當然很好，但頻道供應事業收不到錢，假設你要依原條件收錢的時候，你情我願大家談一個條件，你情我願大家付錢沒關係，只是為了要解決問題。好，那強制授權萬一系統台不願意付錢，請問你依職權交付仲裁要不要繼續做下去？對，你要不要做下去？（北部第一場焦點團體座談會－A1 多系統經營者）

他只是想要有效落實仲裁調處結果的，就是以維護消費者權益的。但新業者跟他們的問題，比如，因為新業者現在有一個是開播的時候給的 MG，和開播後的第一、二、三年給的條件不一樣，那他們現在是開播當年有付，但他後來提起公平會訴訟後，有個裁決結果，他就認為開播後 2-3 年都不用付你，

因為第一年多付了，他是用這個邏輯去解釋。可是對這邊來說實際上只有收到第 1 年開播的 MG，但他開播後的第 2-3 年就沒收到錢。如果這樣去提起仲裁，要依照第二年、第三年，那對方可以說第二、第三年原條件叫 0 啊，可是對對造來說沒有。（北部第一場焦點團體座談會－B2 頻道供應事業）

3. 應限縮主管機關依職權交付仲裁之要件

有關主管機關日前提出「有線廣播電視法第 55 條至第 55 條之 4」修正草案，在北部第一場焦點團體座談會中，與會的 2 位多系統經營者則一致表示樂見合意仲裁制度的推行，但應限縮主管機關依職權交付仲裁之要件。其中一位多系統經營者代表認為目前修正草案中的三個要件：訂戶權益、公平競爭、公共利益等概念之涵蓋範疇過於廣泛，通傳會做為產業監理機關應敘明相關制度實施之前提要件為何，並明確定義、說明何種情況涉及訂戶權益情節重大的情況為何？也只有在滿足上述要件之前提下，依職權強制交付仲裁方具有合理之正當性。

那合意仲裁讓大家多一個機制是好的。那第二個就是說依職權交付仲裁到底要不要讓它存在？就算要也是最小，因為它原先有設定三個條件可以依職權交付仲裁，第一個叫訂戶權益，第二個叫公平競爭，第三個叫公共利益，我覺得看電視也沒那麼偉大，跟公共利益有什麼關係？我覺得也沒有，我說限制競爭就有公平法 37 條、39 條來規範就好，我覺得要的話就是限定代理，跟訂戶權益有關，而且情節非常重大者可以介入依職權交付仲裁，那這時候就變成很多，變成主管機關今天要做，我認為你這個案子有依職權交付仲裁，那你就要提出你的說法，認為他跟訂戶權益有情節重大關係，才能主張依職權交付仲裁。（北部第一場焦點團體座談會－A1 多系統經營者）

4. 仲裁制度不宜解決業者間的價格紛爭，且現行已有類似解決機制，不需另立仲裁制度

（1）仲裁制度不適合用於處理業者間的價格紛爭

有關通傳會日前提出《有廣法》第 55 條至第 55 條之 4 之修正草案，試圖引入仲裁機制解決目前有線電視產業市場紛爭一事，在本研究所舉辦的焦點座談會中，多系統經營者與頻道供應事業代表認為，若依照現行的價格機制，若業者間無法解決價格爭議，最後若依職權交付仲裁，進而導出出一個雙方都無法接受的價格，將會造成產業的傷害；另一種情況則是，倘若主管機關介入業者間的價格紛爭時，反而促使系統經營者或頻道供應事業未能達成協議時，造成向主管機關申請調處的比例增加。再者，仲裁制度若未能快速、公正的解決業者間的紛爭，或許與現行調處制度沒有太大差別。

剛剛教授提到以後會有依職權交付仲裁，舉例，我認為○○系統經營者收費太高，我希望多少，最後依職權交付仲裁一定兩敗俱傷，如果還太高，我今天迫不得已勢必要退出市場，觀眾受害，他收不到錢，雙方都受害。我意思是我退出是觀眾權益受損，他們收戶也相對減少，現在每個月我付這個錢，那我希望你降，你說不要，那你可能一毛錢都收不到，這是當初這樣去談的。所以要提出來是說，你要依職權交付仲裁可以，但你的標準是什麼？（南部場焦點團體座談會－C2 頻道供應事業）

他們認為到後來一個商業機制，你仲裁人有辦法決定你要 5 塊，我要 2 塊，就取一個中間值這樣到底合不合理？這樣有點怪。那第二個仲裁費用卡在到底是誰要付這一筆仲裁費用？他想說仲裁比較快，如果仲裁沒有一個很快速又很公正的調處，我覺得還是差不多。（中部場焦點團體座談會－A2 多系統經營者）

我舉個例子，如果只要有一個案子真的調處成，它會影響到多少的漣漪效應？你知道我在講的。因為也許它調出來的金額不是我們現在市場一般其它

的金額，不管高或低，那大家通通把手邊的錢放下，都去申請調處，那不是市場大亂？（A5）

進一步言之，有多系統經營者提到通傳會欲要求業者拆分個別頻道的交易價格，但其認為此舉不僅無法反映真實的交易價格，更忽略現行市場交易複雜的決策過程，如現行的頻道授權可能為包裹授權價格，而非個別頻道的交易價格，若主管機關要求系統經營者必須訂出一個可接受的交易價格，若僅以此價格作為未來裁決時的考量，制度可能難以運作。

事實上 NCC 在今年七月的時候，因為 NCC 目前對市場交易價格它完全沒有概念，……委員的想法就是要求系統經營者把所有頻道，各別頻道的交易價格拆分出來，……它現在市場授權實務就是整批取得授權，那很有可能某些頻道就是截長補短嘛……可是我們現在擔心的是 NCC 只是看到一個交易的價格，可是它看不到這個交易價格背後形成的複雜的決策過程。因為業者在談；比如老師你手上拿到三個頻道的代理權，那我們三個頻道談好一個價格，但 NCC 看到的只是這三個頻道代表價格，但它不會看到業者在談判協商的過程裡我們是怎麼達到這交易價格，業者的考量是什麼、決策過程是什麼它是看不到的，那在這樣的情況下它就拿看到的數字來裁決。事實上個人覺得這部份其實有點風險。（A3）

（2）現行法規已存在類似之解決機制，不需另立仲裁制度

除了價格問題難以透過仲裁機制解決之外，主管機關是否有另行修法增訂仲裁機制的部分，有受訪者提出不同的看法。例如有受訪的多系統經營者則提到目前已有仲裁法規定，若訂定額外程序再準用仲裁法，不僅規定不一而足，若後續進入訴訟程序，反而可能需考量更多面向，建議主管機關可直接適用仲裁法。

因此，亦有頻道代理商認為，商業紛爭應透過市場機制處理，且目前已有有線電視費率審議機制，加上現行《仲裁法》之制度設計，若要提起仲裁程序，現有法制已完備，主管機關不需另設置仲裁制度。

倘若主管機關仲裁決定之價格業者不願意接受，恐導致後續訴訟紛爭不斷。

那其實我覺得最前提的問題是既然現在已經有仲裁法還有二個仲裁協會，為什麼不直接適用，讓大家去適用仲裁法的規定就好，還要再訂一個規定，而且這個規定，……問題是你沒辦法全部準用啊，你把臺灣攤開來看，以那個撤銷仲裁規定，它裡面有七、八款規定，那你怎麼準用？你所有程序如果跟仲裁法規定不一樣，我是覺得這問題後面到法院的問題恐怕非常大，那我相信 NCC 的智慧啦，只是我覺得中間可能需要非常多考量，（A1）

對，這是商業糾紛，商業糾紛就商業處理，只不過是跟消費者買賣很有關係的，可是我們有消費者保護法、有線電視法，地方政府還可以審費率，還可以減費率，有千百種保護消費者的方式來做，真的要在 NCC 底下設一個所謂的快速解決的仲裁嗎？到時候會不會演變成它又被告更多、又輸更多？因為像你講，仲裁真的沒那麼簡單，想要憑覺得對這個行業理解就想快速解決，其實真的不是那麼容易解決的事情。……他不能介入商業，比如 12 塊太貴，你要 11 塊，仲裁到後來他要做出這樣的決定哎，所以我才說他一定會被告死。（D2）

二、小結

對於現行主管機關監理制度的看法，部分頻道供應事業、頻道代理商以及專家學者認為，現行調處機制效果有限，市場紛爭仍仰賴於業者雙方自行協調解決爭議，而非主管機關介入的功，但亦有學者認為，調處機制仍可發揮影響力，要求業者公開相關授權的條件或運用相關政策工具，讓業者間逐步達成協議。

對主管機關未來監理方向以及對仲裁制度建議，多數多系統經營者建議，主管機關應信任市場協調機制，建議以現行仲裁機制或鼓勵合意仲裁，認為強制價格仲裁恐會治絲益棼，若未來仍要推行時，應

完善不同機制設計，如考量價格爭議或是差別待遇，避免以同一套制度解決所有產業爭議。

針對主管機關監理之方向，有頻道供應事業贊成主管機關介入，以避免系統經營者隨意移動頻道或將頻道上下架，但也有頻道事業認為主管機關過去多不介入業者的價格爭議，認為實行上有一定難處。最後，有專家學者認同加拿大裁決機制為較有效的爭議解決機制，較尊重市場自由。然而，在制度設計時，仍需考量有線電視涉及頻道搭售、整體綑綁搭售等商業模式，且主管機關應有足夠且即時的產業動態資料，若貿然介入恐會影響市場秩序之運作。

第五節　現行必載制度實務運作概況

一、現行必載制度實務概況

根據目前《有廣法》第 33 條第 1 項之規定：「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。系統經營者為前項轉播，免付費用，不構成侵害著作權」。

然而，由於有線電視廣播法中並未明確規範必載頻道的數目，故主管機關透過行政函釋的方式，將必載頻道的範圍限縮於一個主頻。而受訪的系統經營者的意見中表示，目前必載制度在有線電視系統上的實際運作，係為必載一台主頻，其餘副頻則可能置後段頻位。

> 對啊，所以我意思是我們業者在處理的時候其實還是分開，必載歸必載，因為必載就寫死在那邊，那就那一臺，你的位置就在那邊，我們也不會動……（A1）

> 我們的應該都有載，我們有去細查，應該都有載，至少 O 視都載，但我們一樣把它放到後面的位置，現在位置那麼多嘛，一樣可以把它放在後面，那我們的立場就是這樣那麼好的節目，那民眾喜歡看，就看啊，就讓它必載。（A4）

> 我們都放，放得比較後面，就是它們的 HD，它們的 2 臺、3 臺那些我們還是有播，但是放得比較後面。（B3）

至於系統經營者如何與頻道供應事業談妥副頻的上架條件，實務上則存在各種不同狀況，如其中一位系統經營者表示，其與某無線電視台議訂授權條件時，由於該無線電視台要求同時購買副頻，即採取包裹授權的模式，同時收取授權費的談判條件，使得系統經營者無法接受此一談判條件。

> 原因出在 O 新聞台是後來數位化才有的頻道，當時數位化後它多了這個 O 新聞台，因為是比較新的新聞頻道，它拜託大家免費上架，它要爭取基本觀

眾嘛，所以它早期是沒有收錢的，所以它突然之間一下子說我不但要收錢而且一次一定要上我三個頻道，然後三個頻道包 2 塊錢（A3）

不過其中一位有必載頻道的頻道供應事業，則表示其頻道內容有一定品質，受到消費者喜愛，且不須收取授權費且親自拜訪系統經營者，讓系統經營者認為副頻上架帶來的效益較高，因而使得其旗下的副頻能夠迅速上架於各個有線地善系統平台。

我們在三個數位頻道上架的時候其實我們應該算是最快的，升規也最快。第一個我沒有利害衝突，我沒有費用問題。我們到南部有一家有線電視系統，當然他們就配合我們上了，那我們就問其他友台的狀況，他說他們人都沒有出現過我怎麼可能讓他上？就打幾個電話是不可能讓他上的。所以他們還是很講究情份。所以第一個問題真的就是我覺得我們走的比較勤、比較周到，去看看人家，其實很單純，老師講的沒有錯，我們內容也不差，立場很公正，像我們綜合台，所以我們東西上去對他們有加分。（C3）

二、必載制度是否仍有存在之必要性

（一）受訪者多肯認必載制度維持現狀之可行性

目前系統經營者與頻道供應事業對於必載制度的想法，仍有較多比例之業者認為必載制度可「確保本國文化影視內容之重要傳播管道」（系統經營者 47.1%、頻道供應事業 63.9%）。亦有較多比例的系統經營者與頻道供應事業認為必載制度可以維持現狀」（系統經營者 78.4%、頻道供應事業 43.1%）。

而從訪談資料觀之，受訪學者多認為必載制度的存在為世界各國發展的趨勢，至少必載一台主頻為各國視聽產業發展普遍的共識，也有一位受訪學者則認為，必載制度的維持，並非為了維持無線電視頻道的強勢地位，而是為了確保視聽產業的平衡，避無線電視業者因持

續虧損且難以永續經營。

現在的必載指的是無線電視嘛，我不知道你我的定義對不對，如果是對的話就指的是這個 N，1 是不用說的，我覺得全世界到哪裡或者數位化到哪裡、寬頻化到什麼時候，我覺得 1 這個是不會改變的。（E2）

必載的制度其實是因為早期無線頻道是強勢的地位，那你有線電視如果不能夠載送無線電視台，其實也會影響到有線電視的普及。但時至今日態勢完全倒過來，無線頻道顯然相當弱勢，我們目前無線電視業者處於虧損的居多，那在這樣的情況下我想必載無線台這件事就有一個視聽產業平衡的；必須要把這點納入考量啦。（E1）

（二）必載制度是否涉及有線電視系統頻寬資源的浪費？

雖然系統經營者有較多比例認同必載制度可「確保本國文化影視內容之重要傳播管道」（47.1%）。然而，從量化分析中，部分系統經營者認為必載制度會浪費重要且高價值的頻寬資源（31.4%），進一步從交叉分析的結果中可以得知五大集團（35.5%）、北部系統經營者（44.0%）、「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者（50.0%）認為必載制度會浪費重要且高價值的頻寬資源比例較高，顯示對於較大規模的系統經營者會考量必載制度對其資源分配的影響。

而從深度訪談的過程中，其中一位受訪的系統經營者就指出現行數位網路平台的蓬勃發展下，部分必載頻道的副頻要求收費，或是要求平台業者可以多讓幾個頻道上價，已然形成常見之商業機制，但也使得必載制度存在的必要性受到質疑，在有限的頻寬資源下，將影響系統經營者發展創新的產業內容。

必載當時就是為了要解決一些收視上的問題，然後是公共頻譜的問題，這是好早以前大家不都這樣講嗎？那當時必載；數位化後它不是說要要求兩臺，有的要收費，有的說它是不是可以多上幾臺，那這涉及到商業本質的，會不會占用到我的頻寬？其實現在載具那麼多，視訊平臺臺那麼多，其實必載根

本可以不要了，……你現在政府機關一直要求我要做 4K 要做什麼，其實頻寬也不是像大家所講的，也不是無限的了啦，真的，你現在叫我做 4K 補助案，然後 4K 要占一個 mega……（A2）

（三）商業無線電視頻道是否仍有列為必載之必要性？

至於在頻道供應事業方面，雖然從量化資料中可以得知有較多比例的頻道供應事業傾向必載制度的發展方向為維持現狀（43.1%），但無論從量化和質化訪談的結果中可以得知部分頻道供應事業質疑商業無線電視台必載的必要性。

從量化的結果中，仍有 29.2%的頻道供應事業希望必載制度可以調整成韓國模式，亦即必載制度僅限於公廣頻道，不包含商業無線電視臺；若從交叉分析的結果中，可以進一步得知他類頻道節目供應事業（38.5%）、透過頻道代理商進行協商的頻道供應事業（43.6%）、公司頻道數量為 5 個以上（50.0%）、購物頻道（50.0%）、以授權費為主要收益來源的頻道供應事業（28.0%）認為必載頻道應僅限於公廣頻道的比例較高，顯示該類頻道供應事業認為商業無線頻道會影響頻道收益。

而從訪談資料中可得知，有部分的頻道供應事業認為必載制度對於有線電視頻道並不公平，認為商業無線電視台與有線電視頻道競爭廣告收入，但商業無線電視台卻可使用國家資源，形成不公平的經爭，亦有受訪的頻道事業甚至認為臺灣的有線電視普及率已算高，且認為有線電視的收視戶收看有線電視的頻道即可，認為無線電視台列為必載的必要性已降低。

因為今天 must carry 它不是所謂的非商業頻道，臺、中、華、民都是商業頻道，它如果沒有接廣告讓它開也沒有問題，它有廣告，它跟我們一樣競爭，我們節目也不比人家差，為什麼我不會 must carry？我也做事，我也是做好頻道啊。沒有啦，其實它們有一個臺上 ok，為什麼要那麼多臺？它是國家資

源哎，它的頻譜都國家資源哎。（C2）

我覺得臺灣的有線電視其實很特別，我們的普及率其實非常高，因為我自己從無線臺來的，無線臺感覺起來好像是我如果沒有錢付有線電視我還有無線電臺可以看，可是現在基本上現在；我不知道最近的數據是怎麼樣，基本上想要有有線電視的大概都會有有線電視了嘛，基本上有些訊號都要收得到。但是無線臺有沒有必要一定要必載？其實我連無線臺的主頻道要不要必載我個人都還是持保留態度。（C6）

對於部分頻道事業反對商業無線台列入必載頻道，其中一位受訪學者則認為，現行商業無線臺雖使用公共頻譜，但商業無線臺的股東資格、節目內容比例在法律上受到較高度的管制，與有線電視臺相比仍具有高度的公共性，不應將商業無線臺排除在必載以外。

商業無線臺憑什麼要有線電視去必載？我個人認為，當然我支持公共電視頻道應該全部都列為必載頻道，但就商業電視臺我覺得也未必要整個排除掉。因為我們的無線電視臺畢竟是使用具有公共性的頻譜資源，所以相對應的我們在廣電法裡面對於無線電視業者它們也會有一定的，較多的經營跟節目內容上的一些公共性的義務，例如說從股東的資格到…例如節目內容比例等等，……也是因為商業無線臺還是具有一定的公共性，所以不能夠完全把它排除在必載的清單之外。（E1）

三、有關現行必載制度修正之建議

（一）主頻維持必載，其餘尊重市場商業機制運作

在本次的產業調查中，無論是透過量化調查或是深度訪談的結果，可以得知多數受訪的系統經營者、頻道供應事業以及專家學者認為，可繼續維持必載一臺商業無線台主頻，其他以商業機制協商決定。

從量化調查中可以發現，系統經營者對於商業無線頻道應必載頻

道數目，以「1 臺」的比例較高，占 82.4%，其次依序為「全部」(13.7%)、以及「3 臺」(3.9%)。頻道供應事業對於商業無線頻道應必載頻道數目，以「1 臺」的比例較高，占 70.8%，其次為「全部」(22.2%)。從該結果中可以得知，雖然系統經營者與頻道供應事業皆有較多比例認為可必載一臺商業無線電視臺，但頻道供應事業的受訪者中，有 22.2%認為可必載全部商業無線電視臺。

進一步從交叉分析中顯示，衛星頻道節目供應事業（24.6%）、直接與系統經營者協商的頻道供應事業（39.4%）、公司頻道數量為 1 個頻道（33.3%）、音樂頻道（66.7%）、以廣告收入為主要收益來源的頻道供應事業（46.2%）認為必載頻道應全部必載的比例較高，從此結果可以推測，部分公司規模較小、以廣告收入為主要收益來源的頻道事業並不擔心必載全部商業無線頻道對自身頻道的影響。

對於必載頻道的數目多寡，從深度訪談的結果中，系統經營者、部分頻道節目供應事業、頻道代理商與學者專家（受訪者 A1、A4、A5、C4、D3、E2、E3）無論是基於法律明文規定或是世界的發展趨勢，多認為應必載一臺主頻。其餘副頻，若未收取授權費用時，系統經營者可能會讓副頻放置後面的頻位，或是依照市場機制調整。

正如其中一位受訪學者表示，系統經營者可與頻道供應事業協商，例如頻道內容較佳則可跟系統經營者協商授權費，反之系統經營者或許會跟頻道供應事業收取上架費，亦或者可能出現免上架費及免授權費之「兩免」的情況。特別在有線電視已發展至擁有 400 至 500 個頻道後，剩餘幾個頻道放在後端頻位已非太大問題。

> 必載歸必載，因為必載就寫死在那邊，那就那一臺，你的位置就在那邊，我們也不會動……對啊，所以我們還是覺得必載還是回歸法律規定，那你要不要綁在一起賣，那是另一回事，那個讓市場來處理。（A1）

所以我剛剛講他如果要往前移可能也會造成困難，他如果放很後面，不傷害前面的東西，他本來就多的，也許啦，我認為我要是系統大概就比較沒關係。（C4）

所以如果你頻道，現在無線電視臺你看主管機關對它的態度是頻道業者，你看三十七條第四項，他把無線電視跟其它的頻道業者放在一起比。所以說如果是這樣的話，你的內容做得更好，搞不好就可以跟人家去談判我要拿授權費，如果你真的不好，那人家搞不好把你放到要付上架費，好一點就讓你兩免嘛。（E3）

（二）係屬必載頻道的頻道供應事業建議可多必載一臺副頻

屬必載頻道的頻道供應事業表示，對於必載頻道的數目，仍應維持當初電視學會的立場，希望除了主頻以外，能夠多必載一臺副頻，至於其它的副頻，則可透過商業機制進行協調，雖亦希望副頻能移到前段的基本頻道位置，但實務上多難以達成。

我們必載公司的立場是這樣，我們希望維持當初在電視學會最後的立場，就是 1+1，因為頻道表畢竟是稀有的資源，（主持人：你意思是 1+1 之外，如果有第三臺，大家來商業談判？）就是透過商業機制大家來協商上架。我們現在都是兩免，也沒有什麼上架費，因為我們內容不錯，但是我們希望能增加一臺。（C3）

四、小結

超過半數的系統經營者、頻道節目供應事業、頻道代理商以及學者專家並不反對必載頻道之制度，認為此為法律規定，且長期以來就已將無線頻道列為必載，故多認為可至少必載一臺無線電視臺主要頻道。但有部分的系統經營者與頻道供應事業仍認為應檢討必載制度存續之必要性，因部分必載頻道已具商業性質，採取必載勢必將排擠其

他有線電視頻道的廣告收入，或是排擠有限的頻寬資源。

因此，若仍繼續維持必載制度規範之現狀，關於必載頻道數量之議題，超過半數的系統經營者、頻道節目供應事業、頻道代理商以及專家學者可必載一台主頻，其他副頻可由市場機制協調，如透過收視率，或是談妥上架費／授權費等方式決定之。

第六節　分組付費的運作與推行建議

108 年 6 月，《有線廣播電視系統經營者收費標準》修正草案通過，要求有線廣播電視系統經營者應至少提出兩組基本頻道以及基本頻道以外的單頻單買頻道或是頻道套餐供消費者選擇，就基本頻道部分，其中第一組基本頻道應至少包含依法須播送的 13 個頻道（包含無線電視主頻 6 個頻道、原住民族電視台、客家電視台、公用頻道、地方頻道、頻道總表和 2 個國會頻道），收費上限為新台幣 200 元，第二組基本頻道為前一年度訂戶數最高的基本頻道所組成，收費上限為新台幣 600 元。

原先主管機關規劃該方案於 2020 年實施，但因 108 年 8 月適逢下一年度的費率審查，最後主管機關裁示分組付費方案將延後至 2021 年全面實施。以下則將分述本次產業調查中，各業者或專家學者對分組付費推行所提出之建議，並預測其可能帶來的影響：

一、未來分組付費的推行建議

（一）應適度鬆綁對於系統經營者的管理密度

對於未來可能推行的有線電視分組付費方案，受訪的系統經營者認為主管機關應減少干預市場機制的運作。其中一位多系統經營者認為應先鬆綁主管機關對於系統經營者的排頻權以及定價權之相關管制，才可能提出符合消費者需求的方案，若系統經營者仍然受制於主管機關的定價申報機制，將可能出現新進頻道採取第一年免費上架，下一年度卻能藉由主管機關的費率調整價格之策略，進而扭曲產業發展的結構。

> 系統必須要有它的排頻權，所謂的排頻權，不論從它自己視訊的競爭觀點去看，它一定會挑它認為比較消費者願意選擇的，不管它是不是優質或受歡迎。所以它在做這個商業決定的同時一定包含價格，否則不會有後面的定價機

制……否則會變成是說所有新頻道我只要第一年來我免費，我只要上架，就等 NCC 來幫我調整價格。它會扭曲了我們剛剛講的，就是整個系統這個平臺它的收費機制，它從費率都是被核定的，它沒有自己可以調整費率的。（A2）

除了鬆綁移頻權以及定價機制外，其中一位受訪的多系統經營者認為應鬆綁分組付費方案的審查機制，倘若系統經營者未來因應市場變化而提出類似分組付費的頻道編排方式，卻仍需要向主管機關申報頻道營運計畫變更以及被主管機關要求調整分組付費的方案內容，如修正頻道的編排方式或加入何種類型的頻道等，將造成業者無所適從。

可能你們叫分組或是什麼，就是不一樣的頻道編排。反而我會有點頭大是說到時候我又要報營運計劃變更，我怎麼審哪？頭很大。我如果自己包一個200塊的，我還是得報，到時候 NCC 問我說你這個 200 塊的為什麼只放這個沒放這個，為什麼沒放這個那個，那反而我們就被卡死。是啊。（A5）

（二）主管機關應提供多元方案供消費者選擇

從受訪業者中觀察對於目前主管機關提出的分組付費之看法，部分獨立系統經營者與頻道代理商均認為現行方案不夠細膩，無法讓消費者選擇自身所愛的頻道，縱使最後推動分組付費方案，帶來的效果不大。

有頻道代理商認為第一組基本頻道，亦即包含無線電視台主頻以及其他依法須必載的頻道，消費者僅需裝一次性天線即可收看到上述頻道，並不會有消費者願意按月付費收看。亦有多系統經營者呼應此種看法，表示若僅有 2 種基本頻道方案，縱使消費者可月付新台幣 200 元購買第一組基本頻道，惟再加上單頻單買的部分，整體費用可能超過現行消費者付出有線電視的月租費，使得分組付費方案無法帶來足夠的效果。

天線就好啦，我裝一個共同天線就好了，一次性的設備。因為臺灣的無線電視太弱了，所以沒有人願意花那個，現在應該已經 1 千多塊，你們知道這件事嗎？以前從 3 千塊，現在搞不好都不到 1 千塊，就可以看這十幾臺的免費數位無線電視臺。那就是 200 塊清冰包裡的東西啊。購物臺、宗教臺之類的。……（D2）

那民眾會去看 200，看的真的是很少，那我如果要分組付費，不曉得它以後設計條件是怎樣，如果叫我挑，搞不好我挑一挑都要超過 600 塊，那我直接選 600 塊吃到飽的概念就好，幹嘛去做分組？（A4）

1. 現行頻道向上分組方式

有頻道代理商認為，目前消費者可透過其他管道獲取節目內容，若採取向下分組的策略，將沒有消費者有意願付費訂購額外之頻道，因此沒有頻道願意被排除於新台幣 600 元的方案，且向下分組會影響系統經營者的收費與頻道供應事業的廣告收入，未來應鼓勵業者以向上分組的方式推行。

因為所有的頻道，像我 D4 賣頻道給人家我也是會寫一定要把我放在基本頻道，不可以放在分組付費裡。當然哪，誰敢被分組付費啦？臺灣有線電視本來就全世界最便宜了你還要怎麼向下分組？當然是往上哪，你當初鼓勵大家全數位化去裝 set-top box，當然要讓系統業者有錢可以多收嘛。向上分組嘛。你變成要向下分組，傷害不但是系統，傷害的是頻道業者的廣告收入嘛。（D4）

2. 多份套餐供消費者選擇

但也有頻道代理商建議可以採取多份套餐的商品規劃，而非透過單頻單買的模式運作，讓消費者可以自行選擇要何種類型的套餐，若選擇較多組合時則可給予消費者折扣，若維持有線電視現行吃到飽的付費模式，將無法讓市場淘汰機制有效運作。

你可以 ABCDE 他自己挑，挑完你打個折，每個有定價，買多就折扣，跟百貨公司一樣。所以他有吃到飽多少錢，單點多少錢。不要單頻，就是 in box，你單頻就完蛋了。……當你能在市場上有 100 萬個訂戶，你收足夠的錢，你跟報紙收足夠的錢，那也很大的力量，代表成就。而不是現在大家，這個叫作；我上前去弄就好像兄弟一樣，哇，我現在找了一堆黑衣人，根本這幫虛的，假的嘛，哪有那麼多，所以你的收視也沒那麼高。（D3）

3. 受訪學者建議可發展單頻單買制度，惟部分受訪者有反對意見

在其中一場焦點座談中，與會者討論分組付費與單頻單買制度，其中一位與會學者認為不應再強調費率的審議，應減少基本頻道的數量，並以付費頻道為主，甚至發展成單頻單買的方向。但其他與會的多系統經營者、學者以及頻道供應事業（衛星公會）代表認為單頻單買會使得頻道節目供應事業用戶數大減，難以獲取足夠的廣告收入。

其中有頻道供應事業（衛星公會）代表表示，其提供部分會員認同的「非商業的公廣頻道必載，其餘採單頻單買」之意見，並希望由頻道節目供應事業主導授權費的拆分機制，非由系統經營者決定付費頻道組合包。

它的價格方案就是由系統跟頻道之間來協商，如果你不同意就進入付費頻道，甚至我覺得應該是規範以付費頻道為主，基本頻道為輔，只有特殊狀況才能進入基本頻道。（北部第一場焦點座談會－C2 學者）

對，我意思就是這樣，基本頻道越少越好，其它都單頻單買。不過我覺得單頻單買對頻道風險太大，因為它現在廣告收入最大，單頻單買就沒有了。（北部第一場焦點座談會－C1 學者）

老師你剛剛講的方法並不公平，也不激烈，有會員認為最公平是全部單頻單買，消費者直接決定要哪一個頻道。我們的概念叫作公廣必載之外通通單頻單買，而且是非商業，公廣才可以必載，之外通通單頻單選。那就每個單頻單買通通都有定價，然後你消費者自己選，錢交給我，沒有收視率了，就是

說錢交給我，我再拆給系統業者，根據我每個頻道的強弱勢，我願意拆 10％、20％給他是我決定，這才叫商業機制，我們是這樣覺得。（北部第一場焦點座談會－B2 頻道供應事業／衛星公會代表）

（三）應改變市場既有分潤模式，創造業者獲利空間

有獨立系統經營者指出，若把部分頻道移到後段道位置，可能會導致頻道供應事業完全拿不到分潤費用，進而使得分組付費方案難以推動。

其認為應朝向如 MOD 一樣的收視率分潤模式，編排在前面之基本頻道，頻道供應事業透過廣告或是其他經營方式獲取利潤，而編排於後面頻位的付費頻道則採取拆帳方式，頻道供應事業則與系統經營者分潤，若收視率高的頻道供應事業，分配獲取的利潤就比較多。

在 NCC 走不動嘛，你分組付費怎麼走？沒一個頻道供應事業願意嘛……，頻道供應事業要放在 base channel 裡面，你靠你的廣告、靠你的經營方式去獲取你的利潤嘛，而不是在系統上拿錢，所謂的 content provider 它要自己去決定它要放在基本頻道，它在基本頻道系統經營者不能拿錢嘛，你要放在後面 pay channel 才能拿錢哪，我系統經營者跟你拆帳嘛，就是這樣，MOD 的模式，分潤嘛，像三立，我願意跟它拆啊，它拆多少我拆多少，可能系統經營者，比如拆 50％，它拆 50％也 ok 啊，甚至系統經營者拿少一點，30％，它的頻道夠強，我拆……（B1）

二、分組付費推行之困境與可能影響

（一）影響頻道供應事業系統普及率與廣告收入

若開放分組付費或是單頻單買，有 2 家頻道供應事業認為最直接影響的就是頻道普及率及廣告收入，首先，若開放單頻單買，由於收

視戶變少，可預期頻道的價格提高，在較高價格下消費者願意付費的比例即會降低；其次，若廣告代理商認為該頻道普及率過低，就會轉向普及率較高的頻道，或是要求須達到一定的普及率，對於頻目供應事業而言，不僅要擔心收看戶數減少，還會缺乏足夠之廣告收入，影響非常重大。

單頻單買會產生一個很大的問題是我的頻道成本，假設有 10 萬戶、20 萬戶，算起來我可能一個頻道要賣 4-500 塊，沒有人會買，或是買了之前可能只有 5 萬戶，我做不到廣告。所以單頻單買其實是……不是沒有信心。我現在花 5 百塊可以買所有頻道，為什麼要花 5 百塊買一個頻道？以○○的頻道當初被下架來講，他又找了一個頻道進來，每個人有 2-300 萬戶，沒有一個人做得到廣告，只有 50%做不到廣告，沒有人會買。廣告代理商不會買。所以這也是各頻道那麼擔心分級付費的原因。你的戶數一少了，廣告……廣告代理商會看區域分佈，基本上要滿足 70%到 75%，他才會看你這個東西可不可以進入 AGB Nielsen 去作偵測，要滿足到 89%或 90%以上他才會跟你講我可以下廣告……（C5）

（二）年度收益將難以預估

未來分組付費帶來的影響，從深度訪談的結果中，無論是系統經營者或是頻道供應事業皆表示分組付費可能使業者難以估計可能帶來的收益，如有受訪的系統經營者表示，未來若推行分組付費，系統經營者難以預估年度盈虧，僅能預估每個月新台幣 200 元基本頻道的收入，而隨選付費因變動幅度較大則無法估測。

雖然分組付費可提供消費者較多元的選擇，但受訪者對於分組付費的發展感到憂心，認為分組付費不可能帶來額外的收益，現行消費者不會額外付費，而是到網路上下載觀看盜版影片。

那未來以後真的是分組付費，所有的系統業者每年都沒有辦法去估測他的財報。用電視固定的那一塊可以估，比如基本頻道一個月 200 塊那個，大概那

基本的費用，那其它的隨選付費或點選那種就沒辦法，搞不好有些住戶他就是不看，有些今天有看明天也不看，那個彈性很大，……變動幅度太大。那你說額外增加錢，我覺得不可能。現在臺灣手機，未來還到 5G，這東西有人還會固定去付費，有線電視會去看你影響片嗎？隨便抓都抓下來看了……（B3）

另外，有與會之頻道節目供應事業業者表示，若未來採取分組付費，頻道代理商就會依照消費者的訂購情形評估授權費用，而非如現行直接談妥的價格收取，因此，頻道供應事業亦不會如過去收取固定金額，仍待未來協商。

亦有多系統經營者表示，推動分組付費將會影響到頻道供應事業的經營模式，若某幾個頻道被移出家族頻道，很可能會影響其整體收益，甚至會使頻道供應事業難以與廣告經營者談妥廣告收入。

當初有分組付費的時候代理商就會有但書，因為一分組付費，顯然他從市場拿的錢，他就不全拿那個錢，他不全拿那個錢他怎麼可能全部付給你？就是說全體預防，如果他已經有想到這問題，我們就會有但書，那如果有這問題的話可能我們還必須要協商，至於怎麼樣不知道，還有協商。（C4）

以某一個家族頻道好了，如果我有八條頻道，每個頻道這樣的經營模式，那分組付費完大家不選那麼多，我很厲害，被挑 6 個頻道，2 個頻道拿掉，但有沒有想到那 2 個頻道拿掉有可能嚴重危及到我整個，我搞不好那 6 條也很難經營下去。我想頻道業者也很擔心分組付費完如果沒有選到我的，我整個就掛掉，甚至頻道業者也很難去談廣告，我怎麼去跟廣告業主講……（A4）

（三）定頻或區塊化等議題無太大意義

對於分組付費是否應定頻或是採取頻道區塊化，有 2 家受訪的多系統經營者認為不需訂定太嚴格的規範，因在採取分組付費後，民眾能依照個別需求編排本身所喜歡觀看的頻道或是依照消費者所選購的頻道調配頻道編排，因此定頻或是區塊化原則，在分組付費實施後

即無太大意義。

多元分組方案上去了，對我們來講就像您剛剛提到的區塊化的部份也就不需要作太嚴格的規範，因為沒有意義，真的沒有意義。我剛剛提到的意思是，我現在有一個；假設我現在有一個組合是這個是運動，然後假設 1 到 20 是運動；舉例啦；21 到 30 是另一個區塊，但事實上我如果在裡面其中有一個假設是 10 跟 22 在基本組合包裡，但它還是放在原來的區塊裡，只是訂戶轉臺的時候只會從頻道 10 直接跳到 22。事實上它符合原來區塊化，但在這種情況下區塊化原則事實上沒必要做太嚴格的規範。（A4）

因為原來的區塊長在你拿的選臺器這樣一臺一臺跳，比如 49 到 58 都是新聞臺，可是將來已經演變到那樣的介面，你根本不用記 49 到 58，因為它通通把你常看到的都排在前面，就直接用遙控器，我們到時候還會慢慢變成那種；那不能叫聲控，還有一個就是你這樣手弄，滑鼠就會……（A5）

三、小結

對於主管機關未來若欲推動分組付費，多數的多系統經營者認為主管機關應先鬆綁排頻權與定價權之限制，在彈性架構下推行分組付費才有意義，主管機關若介入過深，將不利於市場機制的自主發展。

獨立系統經營者以及頻道代理商則認為，過去主管機關提出的分組付費方案不夠細膩，應讓消費者有更多元的選擇，甚至應改變頻道節目供應事業與系統經營者的分潤模式，例如採取廣告收益與授權分潤等兩種經營模式。

然而，有頻道節目供應事業則表示開放分組付費或單頻單買，最直接影響的是節目內容普及率以及廣告收入，普及率較高的頻道將有較多的消費者收看，亦能獲得較多廣告收益，加上開放之後，需與頻道代理商或系統經營者調整原先談妥的授權條件，將使得頻道的生存

受到挑戰。雖然在本次產業調查所舉辦的焦點座談中，有與會學者建議可發展單頻單買制度，但其他與會的多系統經營者、學者以及頻道供應事業（衛星公會）代表認為單頻單買會使得頻道節目供應事業用戶數大減，難以獲取足夠的廣告收入。

而對於頻道節目供應事業而言，分組付費之推動將使家族頻道受到較大影響，若收益較大的頻道不在頻道組合之中，很可能使其他頻道無法生存，至於有關定頻或區塊化等議題，在分組付費後隨著消費者各自需求或系統調配頻道將無太大意義。

第七節　研究結論與建議

一、超過半數之多系統經營者與部分頻道代理商認為應鬆綁排頻權，惟主管機關仍應適度介入，避免系統業者恣意進行頻位異動

對於現行有線電視市場頻道編排與公平上下架機制之運作實況，超過半數的多系統經營者與部分頻道代理商皆認為應鬆綁排頻權，讓收視率、內容製作與自製比例等表現較佳之頻道適度進行頻位調整。

然而，部分頻道供應事業認為，倘若主管機關不介入管制，或將現行嚴格之上下架管理機制鬆綁，可能導致有部分系統經營業者任意進行頻位異動。同時，若不再繼續實行現行之定頻機制，將嚴重影響頻道業者之收視普及率，以及商業廣告收入。另一方面，雖有眾多業者認同可以考慮以收視率作為未來頻位異動、調整之依據，但業者間對於實際之標準設計仍不易取得共識，在制度推行上仍有所難度。

二、授權戶數計價基準的歧異為業者授權紛爭的主要癥結點

有關目前有線電視市場上，因頻道授權所涉及之紛爭，多數受訪者同意「價格」為業者間授權談判無法取得共識之主要因素，若雙方在價格上難以達成協議，因商業談判仍屬私權糾紛，主管機關不易逕行干預、處理。

其中，有關目前有線電視市場上既存之 MG 制度是否有必要繼續維持，不同受訪者各有其觀點、看法。贊同 MG 制度的多系統經營者、頻道代理商、頻道供應事業與學者認為，MG 制度其實是因應市場競爭下的產物，而在市場競爭環境下，訂閱戶數、規模較大之系統經營者較有能力取得有利條件；另一方面，在制度運作之效果上也能

防止部分業者削價競爭，維持市場秩序。反對 MG 制度存續的部分頻道供應事業與獨立系統經營者則認為，若在頻道授權之商業談判上未以實際戶數進行計算，不僅對市場新進之系統經營者有失公平，且頻道供應事業僅收取實際戶數再打折的授權金，亦無法藉此投入優質之內容產製工作，不利於整體產業之良善發展。然而，亦有頻道代理商提出不同之觀點，其認為縱使代理商願意以實際戶數作為頻道授權費用之計價基準，當新進系統經營者繼續堅持、要求以實際戶數乘上折扣之計算方式，意即費用折扣與戶數認定基準不一致才是目前爭議無法有效化解之主要的原因。

三、必載制度應可繼續維持，但可適度考量市場機制的運作

多數受訪者認為，依照目前廣電三法之規範，系統經營者與頻道供應事業負有必載/必供義務，惟多數業者均同意可繼續維持，僅有少數受訪者認為商業無線頻道占用系統業者頻寬資源，認為頻寬、頻位等為有限之資源的情況下，對於系統經營者而言不甚公平。

必載制度是否有必要同時載送附屬頻道之部分，多數受訪者同意可繼續維持既有必載制度，意即維持主要頻道列為必載，附屬頻道則透過業者間自行透過商業談判、機制進行協商，以決定授權費用、頻道位置等相關條件事宜。

四、現行的調處機制之實效有限，未來仲裁機制之設計應審酌管制密度與整體產業現況、需求

有關現行產業主管機關的監理機制與行政作為，超過半數的多系統經營業者表示，排頻權部分應該適度鬆綁，讓業者可以在以一定條件為前提下，彈性的針對頻道上下架、頻位異動等事宜進行協商。部分受訪的頻道供應事業業者、頻道代理商以及專家學者則認為現行的調處機制之成效有限，仍多仰賴業者間的談判意願以達成共識，而非現行調處機制確實發揮功能。惟亦有受訪學者認為，調處機制仍可發揮一定程度之影響力，應可要求業者公開授權相關條件條件，或運用相關政策工具，促使業者間逐步達成共識、協議。

而對於主管機關未來監理政策，以即日前提出之《有廣法》仲裁草案之建議，多數受訪的多系統經營者建議，應續行現行之調處機制，或以業者間之合意仲裁之方式進行，認為強制仲裁機制之運作恐治絲益棼；然而，受訪之頻道供應事業業者間則抱持不同看法，有頻道業者贊成主管機關對於上下架、排頻等事宜之干預，惟部分頻道業者則認為，因主管機關過去多不介入市場上之價格爭端，故認為未來若要採取強制仲裁機制，在實際執行上將有一定難處。受訪之頻道代理商雖認同主管機關應對於產業紛爭適度介入，惟業者多認為以現行有線電視費率審議，以及既有之調處機制即可解決紛爭，不需另立他法。

最後，受訪的專家學者多肯認加拿大監理機關 CRTC 所設計之合意仲裁模式，係較為有效之爭端解決機制，且較為尊重市場機制，以及業者之營業自由。然而，受訪學者亦表示，未來主管機關的監理方式，應綜合考量整體制度設計，並應於充分掌握產業界動態等前提下適度介入，避免貿然干預自由市場競爭機制，有過分干預、影響市場秩序之嫌。

五、主管機關應尊重市場提出的分組付費方案，然須考量頻道供應事業的的生存影響

對於未來分組付費機制之推動，多數的多系統經營者、獨立系統經營者以及頻道代理商認為，主管機關過去針對分組付費所提出之具體方案、配套措施不夠完整，應給予消費者更為多元的選擇，甚至變更目前頻道供應事業與系統經營者間的分潤機制。

然而，有頻道供應事業業者表示，若開放分組付費或單頻單買等機制，最直接影響的是其頻道於有線電視系統上架之普及率，以及商業廣告收入。因在消費者的收視習慣上，仍會收看系統普及率較高之頻道，且由於頻道供應事業業者需與頻道代理商、系統經營者進行協商，以調整原定之授權費用、條件等，可能進一步導致頻道業者之生存面臨挑戰。

第三章　世界各國影視產業頻道上下架現況與監理政策之研究發現

第一節　美國

一、美國通訊傳播產業現況

（一）整體產業結構

1. 節目播送

於節目播送之層面，傳統上在美國收看電視節目可透過以下方式，(1)廣播（Broadcast）：利用天線與外部或內部協調器，收取高頻（Very High Frequency, VHF）與超高頻（Ultra High frequency, UHF）兩個主要頻段之節目訊號；(2)有線電視（Cable Television）：透過同軸電纜（Coaxial Cable）或光纖電纜（Fiber-optic cables），傳送無線電訊號，讓使用者收看電視節目；(3)直播衛星電視（Satellite Television）：透過天線接收通訊衛星（Communications Satellite）轉播至觀眾位置，以收看電視節目。

而自 2010 年開始，多頻視訊節目供應事業（Multichannel Video Programming Distributors, MVPD）開始發展，此類業者使用有線線路或衛星科技提供影視節目給消費者，其所提供之影視包裹（Packages）一般而言會包含線性頻道（Linear Channels）與串流節目（Video on Demand, VOD），傳統有線電視頻道節目供應事業、電信公司與廣播衛星均可包含於此類型內[1]。除 MVPD 外，近年來網際網路之發展也促使線上影視供應事業（Online Video distributors, OVD）之發展，此類業者利用網路提供影視節目，此類業者除提供線性頻道與 OVD 外，

[1] FCC, Communication Marketplace Report, Dec 26, 2018, https://www.fcc.gov/document/fcc-adopts-first-consolidated-communications-marketplace-report-0 (last visited:Sep. 09, 2019).

亦經常出租與販賣影視內容給消費者。總結而言，依據美國聯邦通訊委員會（Federal Communication Commission, FCC）之分類，目前美國節目播送市場之主要業者約可分為：（1）電視廣播（2）多頻視訊節目供應事業（3）線上頻道節目供應事業。

2. 節目製作

於節目製作之層面，可分為新聞（News）、綜藝節目（Game Shows）、肥皂劇（Soap operas）、喜劇與戲劇（Comedies and Dramas）、實境節目（Reality Show）與兒童節目等，下簡介美國主要電視節目製作公司：

（1）20th Century Fox Television

20th Century Fox Television 於 1949 年成立，為 1986 至 2019 年 Fox 電視網之官方製作部門，為 Fox 電視網電視連續劇之主要供應單位。2019 年 3 月 Walt Disney 完成對 21st Century Fox 之收購，現為迪士尼所有之內容製作公司。

（2）Walt Disney Television

Walt Disney Television 為迪士尼媒體網路之子公司，由迪士尼公司所有。迪士尼於 2019 年完成收購 21st Century Fox 後，其旗下之集團包含 ABC 電視網路、Freeform 有線電視、迪士尼頻道、FOX 與國家地理頻道。

（3）CBS Television Studio

CBS Television Studio 之前身為 CBS Production，於 2006 年成立。Paramount Television 與 CBS Production 合併後更名為 CBS Television Studio，作為 CBS 網路電視節目之製作部門，並同時也是 CW 電視網之製作部門。

（4）Paramount Television

Paramount Television 為美國電視節目製作與發行公司，為 Viacom 旗下 Paramount Picture 之子公司。Paramount Television 於 2005 年從 Viacom 分拆給 CBS 公司，後更名為 CBS Paramount Television，並於 2009 年進一步更名為 CBS Television Studios，Paramount 原本主力為電影製作，近年透過串流電視服務重返電視節目製作領域，並與 Netflix、Amazon 等 OTT 公司共同競爭[2]。

（5）Sony Pictures Television

Sony Pictures Television 為日本 Sony 公司旗下 Sony Entertainment 之美國電視節目製作與發行工作室，成立於 2002 年，繼承 Columbia TriStar Television、TriStar Television、Columbia Pictures Television、Screen Gem 與 Pioneer Telefilms 之業務。

（6）Universal Television

Universal Television 目前為 NBC 環球電視集團電視製作子公司，為 NBC 主要之電視節目製作公司，其所製作之節目內容佔 NBC 頻道播出之 90%。

（7）Warner Bros. Television

Warner Bros Television 為華納兄弟娛樂公司之電視製作部門，為 WarnerMedia 之子公司，主要為 CBS 與 CW 電視網之節目製作部門，惟其也為其他電視網路製作節目，例如 HBO 之影集 Westworld 即出自 Warner Bros 之手。至 2015 年為止，其為全球收入最高之電視製作公司之一。

---

[2] Los Angeles Times, Viacom revives Paramount Television studio, eyeing multiple platforms, https://www.latimes.com/entertainment/envelope/cotown/la-fi-ct-paramount-powell-20130723-story.html (last visited: Sep. 09, 2019).

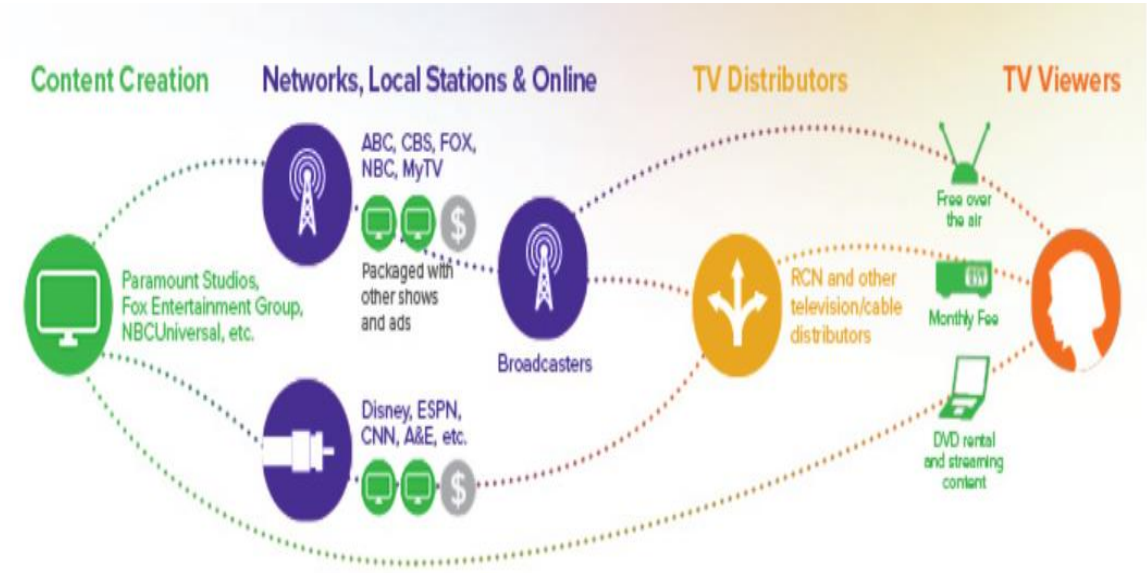


圖 3：美國電視產業結構

資料來源：RCN, How Do Programming Costs Work? https://www.rcn.com/hub/about-rcn/programming-costs/。

（二）無線電視業者

無線電視節目係消費者透過電視天線接收訊號，以觀賞、收視電視節目。此種業者通常包含隸屬於特定電視網路之當地電視台（例如ABC、CBS、FOX 與 NBC）、獨立商業電視台與非商業教育電視台。此類電視台提供固定之電視節目表，包含新聞、體育與相關大型事件之直播服務。

美國之電視廣播市場較為分散，各州媒體市場有其自己所有之電視台，該電視臺（Television Station）可能隸屬於特定電視網路（Television Network）或由特定電視網路所擁有並營運。電視臺可能會與電視網路簽署協議以取得播放節目之權利，而此類協議通常具排他性，意即若一個電視臺與 NBC 簽署協議，則其將不能播放 ABC、CBS 或其他電視網路之節目。

（三）多頻視訊節目供應事業

多頻視訊節目供應事業一詞首見於美國 1996 年通訊法（Telecommunication Act of 1996），該法定義 MVPD 為：「包含但不限於有線營運商（Cable Operator）、多頻道多端點經銷服務（Multichannel Multipoint distribution Service）、廣播衛星服務（Direct Broadcast Satellite Service）或僅接收衛星節目經銷商（Receive-only Satellite Program Distributor）等，讓消費者訂閱或購買多個由有線電視系統提供電視頻道之供應事業」，故此類供應事業包含有線電視與直播衛星。

美國第一家有線電視服務於 1948 年出現，惟礙於地形限制，並無法有效普及。至 1970 年代中期，美國商業衛星之運作使國家有線電視網絡興起。通訊衛星可有效的向美洲大陸任何地方之頻道節目供應事業提供廣播電視節目，打破傳統電纜網絡區域覆蓋範圍之侷限。1979 年，COMSAT 宣布將開發直接廣播衛星服務（Direct-Broadcast Satellite, DBS），亦即讓消費者直接接收廣播衛星所廣播之節目內容。再上述發展下，時至今日，美國市場上之 MVPD 包含傳統有線電視外（Comcast、Charter），亦包含電信公司（Verizon Fios）與直播衛星頻道節目供應事業（DISH Network and DIRECTV）。

（四）線上影視供應者事業

此類業者主要透過網路提供影視服務，除提供線性頻道與隨選影音內容外亦銷售或出租影片給消費者，其不構成 MVPD 訂閱節目組成之一部分。此類業者採用多種策略與商業模型以吸引消費者，因此其方案具備多樣性之特徵，讓消費者有權利選擇符合其需求之方案。與 MVPD 相比，許多線上影視供應事業供應者透過提供原創與具排他性之內容進行市場區隔，此類內容之所有權有些由美國線上影視供應業者所有，例如 Hulu 為 Walt Disney 所有、Comcast 與 AT&T 為合

資企業，而 Sony 擁有 Crackle。

另外，近年來線上影視供應事業也開始提供有線電視廣播頻道，也因為其服務模式與 MVPDS 趨同，故又被稱為虛擬多頻視訊節目供應事業（Virtual Multichannel Provider）。

表 8：美國影視業者

種類	業者	持有者
無線電視業者（Television Broadcaster）	National Broadcasting Company（NBC）	Comcast
	Columbia Broadcasting System （CBS）	CBS Corporation
	American Broadcasting Company（ABC）	The Walt Disney Company
	Fox Broadcasting Company （Fox）	The Walt Disney Company
	CW Television Network	CBS Corporation AT&T Warner Bros
多頻視訊節目供應事業（Multichannel	Comcast	Comcast

Video Programming Distributors, MVPD）	Spectrum Cable TV	Charter Communications
	Verizon Fios	Frontier Communications Corporation
	DISH Network	DISH Network Corporation
	DIRECTV	AT&T Communication
線上影視供應事業（Online video Distributor, OVD）	Netflix	Netflix
	Hulu	The Walt Disney Company
	MyTV	myTV_Inc

	Apple TV+	Apple
	Amazon prime Video	Amazon
	Disney+	Walt Disney Direct-to-Consumer & International division of The Walt Disney Company

資料來源：本研究整理

二、各類業者營運模式

（一）多頻視訊節目供應事業

MVPD 業者主要販賣有線電視與廣播頻道之節目包裹給消費者，通常包含線性頻道與廣播節目。其商業模式大致包含以下策略：

1. 設備：MVPD 業者透過機上盒功能多元化以區分市場，例如 Comcast 之 XFINITY’s X1 機上盒整合 LiveTV, 數位影片記錄器等功能之互動式平臺。
2. 價格：影音包裹價格多元化，例如基礎包裹可能就不包含體育頻道，而若要升級則須額外付費（例如 NFL Sunday Ticket）。
3. 新用戶折扣：新用戶享有折扣為 MVPD 普遍策略，新用戶可能取得 6 個月至 2 年不等之折扣價，之後再轉回原始價格。
4. 反映頻道價格：MVPD 除透過提高影音包裹之費用外，亦可能採取直接購買頻道之所有權以創造潛在收益(例如 Comcast 與 NBC Universal 合併)，另外其也可能直接與其他 MVPD 進行併購，以取得更多之談判籌碼。
5. 綑綁銷售： 為留住消費者，MVPD 可能提供影音、網路與聲音服務之綑綁銷售。
6. 限縮包裹內容：因應 OVD 之競爭，MVPD 可能會限縮其影音包裹之內容。
7. 整合 OVD 進入包裹：MVPD 業者可能與其他 OVD 業者合作，透過機上盒提供第三方 OVD 服務
8. Wi-Fi 熱點：MVPD 業者持續佈建訂閱者可使用之無限網路熱點，以增加其網路與影視服務之內容。

受到 OTT 之競爭，自 2013 年至 2017 年，MVPD 業者之訂閱數逐年下滑，如下表所示：

表 9：MVPD 訂閱戶數

單位：千（Thousands）

	2016	2017	變化
有線電視	**52,845**	**51,859**	**-986**
Comcast	22,508	22,357	-151
Charter	17,236	16,997	-239
Cox	3,932	3,852	-80
Altice	3,709	3,582	-127
Other Cable	5,459	5,071	-388
直播衛星	**33,181**	**31,488**	**-1,693**
DIRECTV	21,012	20,458	-554
DISH Network	12,170	11,030	-1,140
IPTV	**11,529**	**10,626**	**-930**
Verizon Fios	4,694	4,619	-75
AT&T U-verse	4,281	3,658	-623
Frontier	1,145	961	-184
Other Telephone	1,409	1,388	-21
MVPD 訂閱總和	**97,556**	**93,973**	**-3,583**

資料來源：FCC, Communication Marketplace Report, https：//www.fcc.gov/document/fcc-adopts-first-consolidated-communications-marketplace-report-0。

然而依據美國 FCC 之統計，2016 至 2017 年 MVPD 業者之營收呈仍有增長，雖然 MVPD 主要收入來源為訂閱數，其仍可透過廣告取得收益，依據 S&P Global reports 之報告，2016 年 MVPD 之廣告收益為 42 億美金，而 2017 年則為 39 億美金，營收趨勢如下表所示：

表 10：美國 MVPD 營收趨勢

單位：百萬（Million）

	2016	2017	Percentage Change
AT&T	$36,460	$36,728	7%
Comcast	$22,357	$23,129	3.5%
Charter	$16,390	$16,641	1.5%
DISH Network	$15,212	$14,391	-5.4%

資料來源：FCC, Communication Marketplace Report, https://www.fcc.gov/document/fcc-adopts-first-consolidated-communications-marketplace-report-0。

（二）線上影音供應事業（Online Video Distributors, OVDs）

OVD 為透過網路提供消費者節目服務之商業實體，其不為 MVPD 之組成部分，並採用多種策略與商業模式吸引觀眾，例如透過提高其節目多樣性以提升觀眾之黏著度。與 MVPD 相比，OVD 較為不同之處再於其提供原創與具排他性之節目內容，其他具體營運策略包含：

1. 訂閱：訂閱服務讓消費者透過月繳或年繳之方式收視一定範圍之節目，此商業模式之所以成功在於其與消費者之關係較為持久，不滿意之消費者可以隨時取消其訂閱。而為了增加消費者忠誠度，線上影音節目供應事業也有誘因投資拍攝自己之節目或投入相關技術研發。

2. Electronic Sell Through （EST）：此種商業模式係頻道節目供應事業直接販賣一組節目給消費者，購買者可下載並儲存該節目至當地伺服器或雲端伺服器，並重複觀看下載影片。

3. 租賃：此商業模式與 EST 類似，惟消費者僅能重複觀看下載影片一定時間，租賃費用可能係以單一電影或單一季影集為基礎，美國主要之電影工作室或電影發行商都會同時為 OVD 服務提供電影。

4. 廣告支援：此種模式通常不直接向消費者收取費用，而係於其服務內置入廣告。目前美國許多此類 OVD 服務均由電影工作室、廣播電視業者或有線電視業者所持有。

另外，各 OVD 業者之定價模式亦不盡相同，如下表所示：

表 11：美國 OVD 業者定價模式

供應商	營運模式與定價
Amazon	提供圖書館式訂閱影音節目，定價方式為每月 12.99 美金或每年 119 美金。
Netflix	提供圖書館式訂閱影音節目，定價方式為一般畫質每月 7.99 美金；高畫質畫質每月 10.99 美金；4K 含高畫質以上畫質每月 13.99 美金。
Hulu	為 Disney, Comcast 與 AT&T 共同合資成立，期付費方式分為四類，含廣告之 VOD 每月 7.99 美金：不含廣告之 VOD 每月 11.99 美金；含廣告之 VOD 與 LIVE TV 每月 39.99 美金；不含廣告之 VOD 與 LIVE TV 每月 43.99 美金。
itunes	提供電影、電視節目之出租與購買服務。
Playstation Vue	由 Sony 持有，基礎影音點播服務含運動頻道每月 44.99 美金；包含運動與電影頻道每月 59.99 美金。
SlingTV	提供依需求組合之頻道套餐，29 個頻道每月 25 美金；42 個混合組合頻道每個月 25 美金；額外類型頻道每個月 5 美金。

資料來源：FCC

（三）無線電視業者

無線電視業者普遍藉由播送訊號以提供消費者服務，其亦可能透過與 MVPD 與 OVD 簽署轉播協議以授權其他種類業者轉播其節目，因此其同時具備節目內容生產與播送之特徵，依據 IBIS 於 2019 年之調查[3]，市場主要業者有 NBCUniversal Media LLC、Walt Disney Company、Fox Broadcasting Company、Sinclair Broadcast Group 與 CBS Corporation，其市場份額如下圖所示，並有以下商業模式：

1. 消費者成本：由於無線電視傳統上係一「免費服務」（free to air,

[3] ISBS World, IBISWorld Industry Report 51512-Television Broadcasting in the US, https://www.ibisworld.com/united-states/market-research-reports/television-broadcasting-industry/（last visited: Sep, 9. 2019）

FTA），故不直接與其他業者於消費者購買價格上競爭。然而，美國有 86%之家戶均透過 MVPD 收看無線電視頻道，因此，多數消費者支付 MVPD 之價格中，亦包含無線電視業者之再傳輸同意費用。事實上，無線電視頻道普遍屬於基本頻道（basic tier），以最低價格提供給消費者。

2. 廣告收入：無線電視業者之收入約 6 成來自廣告，一般而言廣告費率取決於電視台吸引觀眾之總體能力，廣告商主要針對特定收視人口投放廣告。

3. 觀賞體驗：HD 節目之取得、透過電視台能取得之節目內容以及消費者是否可簡易的透過移動設備收看相關節目等。

廣告為無線電視業者主要收入來源，於 2016 與 2017 年，美國無線電視業者之廣告營收分別占總營收之 67%與 62%，而 2019 年則佔 62.4%。除廣告外，無線電視業者普遍具備節目製作能力，故也可透過轉播授權與經營線上或數位平臺之方式取得收益，如下表所示：

表 12：美國無線電視業者收益

單位： 百萬（Millions）

營收來源	2016 年		2017 年	
	營收	比例	營收	比例
廣告	$20,738	67%	$18,973	61%
轉播合意	$7,980	25%	$9,374	31%
數位/線上	$2,117	7%	$2,329	8%
總和	$30,835	100%	$30,676	100%

資料來源：FCC, Communication Marketplace Report, https：//www.fcc.gov/document/fcc-adopts-first-consolidated-communications-marketplace-report-0。

三、通訊傳播產業轉型與面臨競爭平臺之因應

美國付費電視服務在豐富的影音內容產業鏈支撐下，成為全球最成熟的市場。但隨著寬頻網路與 4G 行動通訊的普及，加上手機螢幕尺寸不斷增大，許多新一代的 OTT 業者趁勢崛起，也吸引越來越多觀眾選擇透過行動裝置直接收看 OTT 影音內容。另一方面，有線電視比較容易受到收看時間與地點之限制，加上有線廣播電視系統經營者對於推動 OTT 影音服務較為保守，給了 OTT 業者發展空間。

美國有線電視之市場呈現高度寡占[4]，Comcast 與 Charter 為兩大龍頭業者，而面臨 OTT 業者之競爭，兩家業者用戶數都少幅衰退，以 2017 年第一季至 2018 年第一季間為例，其年成長率約在負 1~2%間，換句話說，兩家業者一年減少約 60 萬用戶，以下針對兩家主要業者進行分析：

（一）Comcast

為因應 OTT 業者之競爭，減緩用戶流失，Comcast 所採取之策略包含持續優化用戶端裝置。其於 2017 年導入「xFi」智慧型 Wi-Fi 路由器。xFi 透過手機 APP 即可設定 Wi-Fi 開關時間、重新啟動與顯示使用者資訊，在這項產品上，Comcast 並將嘗試在既有的「X1」影音平臺上，整合語音指令功能，與智慧家庭服務「Xfinity Home」連結，提升附加價值。

於影視內容之部分，Comcast 於 2018 年 3 月開始導入 National Public Radio（NPR）公共廣播集團之 APP，以搶攻喜愛收聽廣播節目的觀眾（2017 年 NPR 每周聽眾超過 3,000 萬人）。除外，Comcast 亦導入 Jackbox 之多人互動派對遊戲產品，提升平臺之內容多元性。最

[4] MIC, 2018 年美國有線電視領導業者 Cable TV 用戶發展觀察與展望，2018 年 05 月 11 日，https://mic.iii.org.tw/AISP/Reports.aspx?id=CDOC20180509007（最後瀏覽日，2019/10/09）。

後，Comcast 也考慮與 OTT 業者，例如 Netflix 化敵為友，將其影音頻道直接納入每月資費中，轉化其成為策略合作夥伴，而其他 OTT 業者之合作也正在評估中[5]。

除上述作為外，2018 年 2 月，Comcast 提出總價 310 億美元之代價，嘗試併購歐洲直播衛星業者 Sky（British Sky Broadcasting Limited, BSkyB；以下簡稱 Sky），其目的再於 Comcast 若取得 Sky 經營權，不僅可大幅增加 Comcast 總付費電視用戶的數量，持續達到更高效之規模經濟，也能協助旗下自有的影音內容打開歐洲市場通路。Sky 主要市場為歐洲地區，服務範圍涵蓋英國、德國、義大利、西班牙等。2017 年其總用戶數已達 2,300 萬，並在英國、德國、義大利市場取得領先地位。而除了擴大在美國以外的市場布局機會外，另一方面，Sky 之體育直播權（英國超級足球聯賽、西班牙甲級足球聯賽、F1 賽車等）與 OTT 操作介面（Sky Q）等重要無形資產亦為 Comcast 所看重，若能將上述資源引進美國市場，加上 Sky 的歐洲熱門原創內容，將可協助 Comcast 在本國與 Netflix 等 OTT 業者有更好的競爭立足點。

（二）Charter

Charter 於 2018 年 3 月開始大規模停用類比訊號，並轉而提供數位訊號。因此，預估至 2019 年底前，旗下 16.4 百萬用戶將全數接收數位訊號。採用數位訊號不僅節省有線傳輸之頻寬，且有利 HD 高畫質與 VoD 類型節目之布局。除了進行數位訊號之轉換，發展高互動性數位電視外，Charter 也針對寬頻網路展開新部署，將現有的 DOCSIS 3.0 技術朝 DOCSIS 3.1 升級，以提供 Gigabit 等級之 Cable Modem 服務，並且將針對各服務據點之企業用戶推廣。

2018 年 Charter 也將向 Verizon 取得行動網路使用授權，以行動虛擬網路運營商（MVNO）型式推出名為「Spectrum Mobile」之品牌，

[5] 前揭註。

其目標再於迎合市場快速成長之 OTT 行動影音需求，並同時增加 Video 服務廣度，以減少有線廣播電視系統的用戶流失。

四、頻道授權規範與交易秩序

美國有線電視產業就頻道授權規範主要規定於美國《1992 年有線電視消費者保護與競爭法》（Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992，下簡稱《1992 年有線法》）中的《節目取得規則》（Program Access Rules）[6]。為解決或避免 MVPD 市場中，因 MSO 高度的水平兼併與垂直整合，進而透過市場力延伸（leverage of market power）阻礙市場的競爭，《節目取得規則》禁止有線廣播電視系統經營者之垂直整合頻道供應事業運用差別待遇或獨家交易契約等方式，拒絕提供頻道予不具整合關係的 MVPD，而使不具整合關係的 MVPD 喪失競爭能力。《節目取得規則》是一種具有結構限制（structure limitation）功能之行為管制，強迫有線廣播電視系統經營者的整合頻道供應事業分享頻道予有線廣播電視系統經營者之競爭對手，以降低有線廣播電視系統經營者之替代平臺的市場參進障礙，進而發揮矯治市場結構的功效。

《節目取得規則》的規定，在因應《1992 年有線法》§ 19 之修正，即於《通訊傳播法》（The Communications Act）新增§ 628（即 47 U.S.C. § 548），§ 628 規範：有線廣播電視系統經營者、有系統經營者整合[7]的衛星有線電視頻道供應事業，或衛星傳播頻道供應事業，不得以不公平方法從事競爭或從事不公平或欺罔行為，若該行為之目的或效果係為阻礙或阻止系統取得衛星頻道節目。具體而言，透過包括（但不限於）「獨家契約限制」、「歧視行為禁止」與「不當影響之禁止」三個手段達成《1992 年有線法》之立法意旨。需先敘明的是，案件主要集中在獨家契約與歧視行為禁止兩種類型。

---

[6] 本章節涉及法規範者仍按照法規直譯稱之為《節目取得規則》或《節目載送規則》，至於內容上行文則配合通篇報告以「頻道授權」或「頻道載送」表示，合先敘明。

[7] 所謂整合即具有「可歸因利益」（attributable interest）之頻道業者，指系統業者在該頻道業者擁有（a）高級職員或董事席次；（b）無限合夥；（c）有限合夥；（d）5%以上之股份，不論有無表決權，亦不論是否另外有股東持有 50%以上之股份。請參見江耀國，《有線電視市場與法律》，頁 46 註 43，元照出版公司（2003）。

（一）頻道授權管制之正當性

1984 年《有線傳播政策法》與更加嚴格的《1992 年有線法》攜手架構出有線電視產業的管制框架。因此，甫通過《1992 年有線法》後，D.C.聯邦地區法院便收受多起挑戰該法合憲性之案件，1996 年 *Time Warner* 案[8]即屬一例，以下藉由此案說明頻道授權管制之合憲性。

Time Warner 主張《1992 年有線法》中獨家契約限制條款（§§ 628(c)(2)(C)-(D)）與歧視行為禁止條款（§ 628(c)(2)(B)）有違《美國憲法增修條文》第 1 條，系爭條款不僅禁止頻道供應事業與其具有整合關係之有線廣播電視系統經營者簽訂獨家或優惠之契約，甚至禁止其對「任何」有線廣播電視系統經營者簽訂獨家契約，且如此禁止頻道供應事業進行差別待遇或獨家契約將減少投資開發新頻道之經濟誘因，進而箝制媒體之言論，故應適用嚴格審查標準（strict scrutiny）。

然而聯邦地方法院認為系爭條款在於管制有線廣播電視系統業者和頻道供應事業之經濟性所有權（economics of ownership），延續聯邦最高法院在 *Turner I* 案[9]之見解，植基於有線廣播電視系統經營者具有「瓶頸獨占力」[10]與獨特的「垂直整合企業」之特徵，則對有線廣播電視系統經營者作限制性之差別待遇有其正當理由，故系爭條款應屬內容中立之管制，而與言論自由無涉，因此拒絕適用嚴格審查標準，斷定適用中度審查標準（intermdiate scrutiny）即可。

由於系爭條款之目的，在於促進視訊媒體市場的公平競爭，屬於實質重要的政府利益，故法院認為限制手段僅要求需適當而非要求最

---

[8] Time Warner Entertainment Co. v. FCC, 93 F.3d 957 (D.C. Cir. 1996).

[9] Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC, 114 S. Ct. 2445 (1994).

[10] 瓶頸獨占力係指擁有市場力的事業以瓶頸（關鍵設施）從事妨礙競爭者參進該市場的反競爭行為。所謂瓶頸原則（The Bottleneck Principle）即指當獨占事業掌握關鍵設備時，其競爭對手必須有管道接近該設備才能與其競爭，就此美國法院發展出四個明確要件判斷是否具有瓶頸獨占力：1. 獨占事業控制關鍵設備；2. 競爭對手事實上或從合理角度觀之，並無能力重製該關鍵設備；3. 獨占事業拒絕該競爭對手使用該設備；4. 獨占事業當時能力提供該設備。如符合要件，法院將課予該獨占事業提供其競爭對手接近該設備合理管道的義務，參見劉孔中，〈修曼法對實施獨占之規範〉，《歐美研究》，第 26 卷第 1 期，頁 61-88（1996）。

小侵害手段。評估後發見若無系爭條款，頻道供應事業恐將使非整合業者處於劣勢地位，進而無法達到國會「創造更為公平競爭的視訊媒體市場以增加言論」之立法目標，是系爭條款所得獲致的利益顯然大於產生弊害之可能性，是此等限制並未對言論自由造成過度負擔，手段與目的具有實質關聯性，未逾越必要程度，故不採納 Time Warner 所稱之抗辯，判決其敗訴。

FCC 也表達出主管機關之立場，認為為最終達到《1992 年有線法》促進 MVPD 市場的競爭與多樣性，以提供消費者更多、更好地選擇之目的，對市場上具優勢地位之頻道供應事業與具有整合關係之有線廣播電視系統供應者藉由特定交易行為而恐造成反競爭效果之虞者，施加事前管制（ex ante regulation），透過不對稱之管制使得市場之競爭得以活絡，進而矯正市場結構，縱有引起限制言論自由而違憲之疑慮，然 Time Warner 案已說明，系爭條款實非過度之限制。

最後應注意的是，管制的正當性基礎，仍需視整體視訊媒體市場之產業結構的變化而定。

（二）獨家契約限制條款

按照§ 628(c)(2)(D)規定，除非經 FCC 認定符合公共利益之判斷（§ 628(c)(4)），否則系統業者不得與有任何系統業者利益介入之的衛星頻道供應事業，就節目頻道的提供，達成任何獨家契約或相當於獨家契約之行為、活動或安排。

1. 系爭規定形同強制頻道分享

一般認為獨家契約是一種合法的競爭手段，其具有鼓勵創造、提昇並傳播新頻道的效果。事實上，《1992 年有線法》在處理無線電視與有線電視系統關係的部分，存有許多獨家契約之保障規範，但在《節

目取得規則》脈絡中卻顯然不同，獨家契約被認為是不良善的，因為國會明確表示，新競爭者之參進價值要高於持續實行獨家播送而產生的阻礙參進效果。

§ 628(c)(2)(C)禁止具整合關係的頻道供應事業在「本法施行前」之有線電視服務未達地區，與任何有線廣播系統經營者簽訂獨家契約，實則等同於「強制授權」，創造一個類似於「開放接取」義務之制度。惟§ 628(c)(4)訂有各款法定豁免事由，除此之外，垂直整合頻道供應事業與任何有線廣播系統經營者之間的獨家契約屬於當然違法（*per se* violation）。

而 FCC 對法定豁免進行闡釋，基於有線廣播系統經營者已長期在無競爭之情形下獲得發展，且能否取得頻道在「以設施為基礎的競爭」（facilities-based competition）之發展中，是必要且不可或缺的，因此尋求獨家契約之法定豁免的業者，應負擔舉證責任。再者，在決定是否合致各款法定豁免事由時，由於理論證據與經驗之不足，無法支持任何制式的要素或標準，因此 FCC 將採取個案判斷的審查方式；不過 FCC 亦指出，由於新頻道服務較需要財務支持，且新頻道的加入亦可增加媒體之多樣性，故大致上的取向以新進小廠商為保護對象，比較可能通過§ 628(c)(4)之公益測試。

2. 獨家交易限制之延長

另外，§ 628(c)(5)授權 FCC 認定市場矯正已達適切程度，而可使獨家契約限制條款落日之權限。而一旦落日則失去強制分享頻道功能，具整合關係之頻道供應事業即可與「任何」有線廣播電視系統供應者為獨家契約，且屏障該契約而拒絕與其他 MVPD 交易，將無由對其以§ 628(c)(2)(B)加以管制。在此限制實行後，雖美國視訊媒體市場有顯著變化，惟 FCC 仍採用相同的分析框架，為保護競爭與保存 MVPD 市場之多樣性，評估市場環境與垂直整合之有線廣播電視系統經營者是否有能力及誘因從事反競爭行為後，認為仍有「必要」加以

限制，進而兩度延長獨家交易限制之條款落日期限，以下進行說明：

（1）2002 年延長命令

FCC 在 2002 年發布將§628(c)(2)(B)延長五年之《2002 年延長命令》[11]，其檢視 1992 年至 2002 年間之 10 年市場變化，垂直整合有更為集中的趨勢，至於替代性 MVPD，除了 DBS 有顯著茁壯外，其餘 MVPD 業者（如 OVS、MMDS、HSD、SMATV 等[12]）均漸漸萎縮。

而垂直整合關係到事業是否具有戕害競爭的能力與誘因。對於能力問題，FCC 主要在評估是否因替代性 MVPD 無法取得「必要頻道」（must-have programming）而處於競爭之劣勢，擔憂的原因在於若此類頻道（如 CNN、HBO，或是運動、新聞頻道等）與其整合之有線廣播電視系統供應者進行獨家交易，則將降低競爭 MVPD 投資管線佈建以從事重疊經營及競爭的意願，甚者導致競爭 MVPD 的訂戶轉移至 MSO。是 FCC 認為縱然競爭 MVPD 可取得其他同性質之替代性頻道，但無法取得大型 MSO 所整合的那些對大多數訂戶而言係屬「必要」之頻道，其競爭力就是會受到傷害。整體而言，該時有線廣播電視系統供應者仍有能力從事反競爭行為。

其中針對是否限縮範圍適用於「必要」頻道，FCC 指出系爭條款主要目的並非直接、單純地追求頻道多樣性，且獨家契約亦無礙頻道多樣性，因為數據顯示該時全國性頻道大幅增加、有線整合的頻道數亦有顯著成長，再加上定義何謂「必要」之頻道有其難度，亦有觸及言論內容審查的疑義，則為免違憲，不區分管制頻道種類而一體適用較為妥適。

---

[11] Sunset of Exclusive Contract Prohibition, Report and Order, CS Docket No. 01-290, FCC 02-176 (Released: June 28, 2002), 17 FCC Rcd 12124 (2002) (“2002 Extension Order”).

[12] 說明：開放式視訊系統（Open Video Systems, OVS），原意是透過電信業者以電信網架設 OVS 進行有線電視服務，作為有線廣播電視系統供應者之另類競爭者，然 FCC 後來認為此乃失敗之政策。而無線多通道多點傳輸系統（Multichannel Microwave Distribution System, MMDS）、大型衛星電視收視服務之 HSD（Home Satellite Dish）與 SMATV（Staellite Master Antenna Television）市占比率亦是逐年下滑。參考曾國峰，〈從美國有線電視經驗，思考台灣雙寡占系統競爭未來〉，《傳播與管理研究》，第 9 卷第 2 期，頁 8（2010）。

對於誘因問題，FCC 評估的重點在於有線廣播電視系統供應者可否持續維持其優勢地位，與其具整合關係之頻道供應事業，是否仍具經濟誘因締結反競爭性之獨家契約。FCC 首先觀察全國性頻道，若一整合頻道供應事業採行獨家契約策略，由競爭 MVPD 處短期內所減少的頻道訂閱費與廣告收益，將可自因訂戶轉移至整合的有線廣播電視系統經營者處所增加的訂戶數回收，縱使訂戶數未增加，亦可藉由零售價格調漲而獲利；至於地區性頻道，因其叢集化程度及垂直整合率均高，且 DBS 等替代性 MVPD 在該種叢集地區之市占率較全國市占率低，故地區性頻道之拒絕授權成本比全國性頻道來得低，但利潤卻十分可觀。整體而言，該時有線廣播電視系統供應者仍有封鎖（foreclosure）誘因而從事反競爭行為。

最後，橫諸有線整合事業仍有能力與誘因從事反競爭行為，縱反托拉斯法提供事後救濟的管道，然對新進業者而言，反托拉斯法之訴訟亦構成參進障礙，為追求 MVPD 市場競爭與多樣性，進而達成頻道多樣性，FCC 以系爭條款的功能暫無可取代，進而延長系爭條款落日期限，並不排除再度延長之可能。

（2）2007 年延長命令

此時期替代 MVPD 有所變化，除 DBS 業者訂戶數占比上升外，電信業者（如 AT&T、Verizon 等）異軍突起，透過地面纜線（wireline）提供 MVPD 服務，亦有網路視訊（video on the net）供應商及行動視訊服務（mobile video service）供應商，藉由線上管道提供收視服務。

首先，FCC 沿用 2002 年延長命令之分析標準，重點仍舊在於考量有線廣播電視系統經營者是否具有能力與誘因封鎖頻道而傷害競爭，並採用模擬迴歸分析預測市場發展。就能力方面，FCC 認定關鍵在於有線廣播電視系統經營者仍掌握許多無法替代的「必要」頻道，故其有能力透過獨家契約而封鎖「必要」頻道，導致競爭者受到傷害；就誘因方面，承繼先前以訂戶數評估是否有經濟性原因支持有線廣播

電視系統經營者封鎖頻道之誘因，FCC 肯認如訂戶數減少或與頻道垂直整合率下降等市場變化確有降低有線廣播電視系統經營者之誘因，然持續地水平整合與叢集化卻加強有線廣播電視系統經營者之誘因，對於有效降低有線費率之電信業者參進市場，亦將提高有線廣播電視系統經營者封鎖其參與競爭之誘因。整體而言，在高度集中的市場下，FCC 藉由迴歸分析發現，只要四大整合的 MSO 透過其整合之「必要」頻道進行封鎖頻道，造成非有線 MVPD 之訂戶總數的 1.9%轉換，即可使其獲得巨大利益。

其次，對於是否要限縮獨家契約適用範圍，FCC 認為雖有替代性平臺參進市場，但有線廣播電視系統經營者更具資本及經驗，如若將替代 MVPD 予以排除適用，則與系爭規範優惠與培養有線廣播電視系統經營者之競爭者的目的相違背，且一但有線廣播電視系統經營者排除競爭者取得無法替代和足以影響生存及競爭力之節目內容，將使替代 MVPD 無法扭轉競爭劣勢。至於非經營關鍵之頻道[13]，則建議可個案性的依循§ 628(c)(4)申請豁免進行獨家交易。

又，如同於 2002 年面對是否擴張適用於光纖頻道的問題，秉持 2002 年延長命令認為此為國會有意排除擴張適用的看法，FCC 仍以保留的態度重申，或可依照§ 628(b)之不公平競爭相關規定處理有線廣播電視系統經營者將衛星頻道轉換為光纖頻道之規避行為，但 FCC 此次意識到：如繼續認定有線頻道供應事業轉以較低廉之傳輸成本的光纖頻道提供服務係屬「合理之經營手段」，這種被競爭 MVPD 稱做「天坑」（terrestrial loophole）的傳輸方式，恐將產生法規漏洞，使得有線廣播電視系統經營者有能力與誘因戕害衛星頻道，故 FCC 在進一步諮詢業者後，其方於 2010 年將光纖頻道以「個案審查」模式納入管制範圍。

最後，FCC 於 2007 年再度將§ 628(c)(2)(B)延長五年，然而值得

[13] 像是新興頻道或非熱門頻道、地區性非運動頻道，或是在該有線整合 RSN 之指定市場區域（designated market area, DMA）中已有其他非有線整合之 RSN 存在者。

注意的是，FCC 已於 2013 年正式使獨家契約限制條款落日，其後續新規管模式可持續追蹤。

（三）歧視行為禁止條款

§ 628(c)(2)(B)規定，除合於§§ 628(c)(2)(B)(i)-(iv)各款法定正當事由外，具整合關係之衛星有線頻道供應事業與所有的衛星廣播頻道供應事業不得在銷售頻道時，對「任何」MVPD 進行價格或非價格之差別待遇。此處所謂違法之差別待遇、亦即「歧視」行為，係以不同之價格、約款或條件，售予競爭 MVPD 相同、或關鍵要素相同之頻道服務，而未符合任一法定正當事由。以下雖聚焦介紹價格歧視，但 FCC 表示，價格歧視中的原則亦同樣適用於檢討非價格歧視。

1. 分析方法

《節目取得規則》中，係由受害 MVPD 向 FCC 提出申訴，FCC 再根據申訴人與被申訴人雙方所提出之證據，加以審理，並做出行政裁決。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，主要理由可能係《1992 年有線法》意圖提供超越《反托拉斯法》所能提供之市場矯正。

而所謂二步分析法，第一步先比較申訴人與「水平競爭」之 MVPD 間的頻道授權契約是否具有差異；若存有差異，則行第二步，要求被申訴之頻道供應事業者為該差異說明，可提出證據證明該差異符合各款法定正當事由、且「差異程度」合理。FCC 為了節約行政成本，在「最小容許價差」（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，只要被申訴人可證明價格差異符合任一款法定正當事由，FCC 即給予其最小價差之空間。

2. 法定正當事由

根據 47 U.S.C. § 548(c)(2)(B)(i)-(iv)各款法定正當事由，如符合下列四項行為，則不在禁止之列[14]。

（1）基於信用程度、服務的提供、財務穩定度與技術品質標準，採取合理的要求。FCC 並指明頻道供應事業可基於信用考慮或財務穩定度，而在進行差別取價。但若以採用其他條款或條件（如特別信用要求或付款保證），則不能再以信用或財務穩定度為理由，在價格上採取差別待遇。

（2）基於考量衛星節目之啟用成本、銷售成本、運送成本及播送成本之合理區別，而採取差別待遇之價格、條款及條件。FCC 指出頻道供應事業可以基於系統業者之成本差異（如因廣告費用、著作權費、客戶服務或訊號穩定等而增加之成本），而為差別取價。但理由不能是基於系統業者提供服務給收視戶的零售成本。

（3）基於因為系統業者之訂戶數量而合理產生之規模經濟、成本節省，或其他正當之經濟效益，而採取差別待遇之價格、條款及條件。FCC 說明，若頻道供應事業欲採取以系統業者之訂戶數量為計算基礎之差別取價，則必須將此計算方式開放給所有其他處於類似地位之系統業者。

[14] 江耀國，前揭註 7，頁 47-48（2003）。

（4）基於公益而允許之獨家契約。

總之，可擷取出以下五種構成合理差別待遇之要素：A、批發成本差異；B、銷售量差異；C、信譽與財務穩定度；D、提供服務之差異；E、特徵與技術品質差異。

3. 關於牌價

頻道交易實務中，頻道供應事業經常使用「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 准許頻道供應事業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 強烈建議頻道供應事業具體指明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 無法取得頻道供應事業之價格資訊係一普遍存在的問題，因此申訴人可要求被申訴之頻道供應事業提供相關資訊，若此要求遭拒、或提供之資訊不充分，MVPD 亦可據以提出申訴[15]。

（四）不當影響之禁止

依據§ 628(c)(2)(A)禁止有線廣播電視系統經營者於有利益介入之頻道供應事業欲出售節目給無整合關係之系統業者時，有不正當或不適當的不當影響其銷售之價格、條款或條件等行為[16]。

但根據過去立法紀錄，所謂有線垂直整合企業間之不正影響，其

[15] 葉志良、王牧寰，MSO 與頻道代理商結合對於有線電視市場競爭之影響，科技法律透析，第 31 卷第 5 期，頁 60（2019）。
[16] 江耀國，前揭註 7，頁 46。

實與歧視行為和獨家契約等直接受§§628(c)(2)(B)-(D)禁止、並可自外觀查證之行為關聯相當密切，甚至很難獨立劃分出來而舉出具體實例。FCC 因此表示，§628(c)(2)(A)可扮演其他各款之補充角色，例如當有內部告發人做為證據，證明有線垂直整合企業間之不正影響確實引發或維持反競爭之歧視行為或拒絕授權時，可援用之。至若其申訴程序，則大抵與前述獨家契約和差別待遇相同。

（五）頻道授權之案件介紹

本計畫以下介紹有關《節目取得規則》之相關案例，並追蹤美國最新期的爭議案件。

1. 獨家契約豁免與歧視行為申訴案例

對於申請獨家契約豁免之案件，FCC 按照§ 628(c)(4)(A)至(E)逐項檢討，並區分對「MVPD 市場與科技平臺」產生的利弊，與對「頻道投資和多樣性發展」之利益，進行利弊權衡，端視權衡結果為何，如為利大於弊，方進一步以不能超過之助該頻道生存之必要限度為基準，考量獨家契約期限之問題。

1992 年後僅有 5 件申請豁免的案件進入實質審查，成功的案例有 1994 年 *NECN* 豁免申請案[17]；以及 1994 年 *News Channel* 豁免申請案[18]。失敗案例則有 1994 年 *Time Warner Cable* 豁免申請案[19]；1995 年 *CVI and Sci-Fi* 豁免申請案[20]；1998 年 Outdoor Life and Speedvision 豁

[17] In the Matter of New England Cable News, Petition for Public Interest Determination Under 47 C.F.R. § 76.1002(c)(4) Relating to Exclusive Distribution of New England Cable News.
[18] In the Matter of NewsChannel, A Division of Lenfest Programming Services, Inc. Petition for Public Interest Determination under 47 C.F.R. § 76.1002(c)(4) Relating to Exclusive Distribution of NewsChannel.
[19] In the Matter of Time Warner Cable, Petition for Public Interest Determination under 47 C.F.R. § 76.1002(c)(4) Relating to Exclusive Distribution of Courtroom Television.
[20] In the Matter of Cablevision Industries Corporation and Sci-Fi Channel Petition for Public Interest Determination under 47 C.F.R. § 76.1002(c)(4) Relating to the Exclusive Distribution of the Sci-Fi Channel.

免申請案[21]。至今豁免案已不復見。

至於歧視行為申訴案例，則有 1997 年 *BVS v. Rainbow* 申訴案[22]；以及 1997 年 *Ameritech New Media v. Rainbow* 申訴案[23]。

2. AT&T-Time Warner 結合案

Time Warner 旗下擁有 HBO、CNN 和 Turner Brodcasting System 等頻道，還有數十個 FCC 給予許可執照，但由於本次併購並不涉及轉讓 FCC 所監理之廣電執照，FCC 便不對其進行冗長的公共利益審查[24]，於是 DOJ 成為唯一審查 AT&T 與 Time Warner 結合的聯邦主管機關。

而若參與結合的事業為具有上、下游關係者，則屬垂直結合。於評估此等結合型態時，通常需綜合考量上下游市場之反競爭效果及促進競爭效果[25]，惟因美國反托拉斯法對垂直結合採取「芝加哥學派」（Chicago School）的寬容態度，近 40 年來主管機關未曾成功阻止任何產業之垂直結合。

近年傳播媒體市場發生急遽的變化，尤其是網路媒體的興起，諸如 Netflix、Youtube、Amazon 等視訊傳輸平臺崛起，讓訂閱付費頻道對消費者逐漸失去吸引力，即便先前 AT&T 併購 DirecTV 受到不錯的評價，但訂戶數仍呈現衰退趨勢，故 2016 年 AT&T 宣布收購 Time

---

[21] In the Matter of Outdoor Life Network and Speedvision Network; Petition for Exclusivity pursuant to 47 C.F.R. § 76.1002(c)(4)-(5).

[22] In the Matter of Bell Atlantic Video Services Company v. Rainbow Programming Holdings, Inc., and Cablevision Systems Corporation, Program Access Complaint Pursuant to 47 C.F.R. § 76.1002.

[23] In the Matter of Corporate Media Partners d/b/a Americast and Ameritech New Media, Inc.

[24] Thomas Gryta, FCC Chairman Says Doesn't Expect Agency to Review AT&T-Time Warner Deal: Ajit Pai says no role for FCC since no airwave licenses being transferred, 2017-02-27, https://www.wsj.com/articles/fcc-chairman-says-doesnt-expect-agency-to-review-at-t-time-warner-1488212231 (last visited Dec. 31, 2019).

[25] 反競爭效果包括提高競爭對手成本、提高參進障礙、促進聯合行為之穩定及受管制之事業逃避價格管制等；促進競爭效果則包括節省交易成本、促進資產專屬性投資、防止搭便車與消除接續性獨占或雙重邊際化（Elimination of double marginalization, EDM）等。

Warner 以利提升其競爭力。而 AT&T 併購 Time Warner 為節目內容與傳輸設施的上下游垂直整合，DOJ 擔心結合後會成為超媒體集團，進而對市場競爭造成損害，遂對之起訴並試圖阻止此次結合。

爭點在於結合後，會否因此墊高競爭對手取得 Turner 或 HBO 等頻道之成本、或提高市場參進障礙之風險？DOJ 援引 Shapiro 教授的經濟模型，預測槓桿的增加將導致競爭受到損害，因為 Turner 的節目內容對於付費電視訂戶而言具有高度需求，因此屬於 AT&T 的競爭者（尤其是虛擬 MVPD）之「必備」（must-have）之頻道，取得該頻道始能在視頻傳輸市場中擁有足夠的商業吸引力，從而進行有效競爭（compete effectively）。

（1）地方法院

地方法院[26]認為 DOJ 所提出的證據均無法證明本結合案對競爭將有所危害。

首先，地方法院認為「必備」一詞僅是用來暗示該節目內容頗受消費者歡迎的術語而已，Turner 的節目內容並非視頻傳輸平臺業者成功經營的關鍵要素。且 DOJ 對於頻道供應事業可影響頻道授權之價格的假設與現實並不一致，畢竟頻道供應事業之最大利益考量是將收視戶最大化，故並無誘因隨意自下游的視頻傳輸平臺下架，進而損失授權費與廣告費。據業界證詞，除以往案例並未因垂直結合而提高頻道授權之價格外，頻道供應事業的身分為何，亦從未在授權考量之列。

何況美國消費者選擇訂閱傳統的有線電視仍屬大宗，雖現今正逐漸轉移至線上的收視方式，然 AT&T 並未在線上經營層面具有優勢地位，故 Turner 的議價能力與談判地位並不會增加。依照經濟理性，特別是 AT&T 正在開發 5G 技術，AT&T 更有誘因讓 Turner 的節目內容出現在所有的視訊傳輸平臺，尤其行動裝置如智慧型手機、平板電腦

[26] United States v. AT&T Inc., 310 F. Supp. 3d 161 (2018).

等。基此，地方法院認為 DOJ 所仰賴的證據均未能解釋為什麼兩家公司都願意以下架作為威脅，而放棄對虛擬 MVPD 或 SVOD 授權內容後可產生的訂閱費和廣告收入。

其次，地方法院不認同 DOJ 所聲稱 AT&T 於結合後將有誘因與能力以 HBO 作為吸引與留住用戶的促銷手段，阻礙競爭對手與之競爭。需知 HBO 的經營模式高度依賴視訊傳輸平臺，且 HBO 並不會投放廣告，故而僅以訂閱費支撐其主要的收入來源。是以無從解釋何以 AT&T 會採取危害 HBO 的經營模式，只為排擠競爭對手而做出不理性的決策。且證據顯示其他 MVPD 尚有 Netflix、Showtime 等作為 HBO 的替代品，遂地方法院對於 DOJ 唯恐 AT&T 封鎖 HBO 之授權，從而損害競爭的論調表示尚欠論斷。

（2）FCC

最終，DOJ 放棄上訴而順利完成結合。起初 FCC 不審查本次結合案受到參議員的質疑，但 FCC 主席 Ajit Pai 堅持不需要進行「公共利益」分析之決定[27]，亦不支持 DOJ 的起訴[28]。

但在地方法院判決後，FCC 向聯邦上訴法院出具法庭之友（amicus）[29]意見書指出，主要是指明地方法院駁回 FCC 相關調查與 AT&T 在併購 DIRECTV 時所提交給 FCC 的文件之證明力一事，係為錯誤的結論。其中文件係指 2010 年 AT&T 認為 Comcast 與 NBCU 的結合，將可能導致 Comcast 之競爭者取得授權的成本提高。

首先，儘管 FCC 對「公共利益」審查在某些方面要比傳統尚須

---

[27] Ali Breland, Dems press FCC chief on AT&T-Time Warner merger, https://thehill.com/policy/technology/322982-senators-press-fcc-chief-on-att-time-warner-merger (last visited Jan. 02, 2020).

[28] Jon Brodkin, FCC says court made error in approval of AT&T/Time Warner merger, https://arstechnica.com/tech-policy/2018/08/fcc-says-court-made-error-in-approval-of-atttime-warner-merger/ (last visited Jan. 03, 2020).

[29] United States of America, plantiff-appellant, v. AT&T Inc.; DIECTV Group Holdings, LLC; and Time Warner Inc, Defedants-applellees, On Appeal from the United States District Court for the District of Columbia No. 1:17-cv-2511 (Hon. Richard J. Leon), Brief of Federal Communications Commission as Amicus Curiae in Support of Nether Party, No. 18-5214 (2018).

經過法院監督及須遵守較嚴格法規要件的反托拉斯分析更為廣泛（或較具不確定性），但 FCC 歷來將競爭分析納入公共利益審查的一環，並在執行時以 DOJ 的《結合指引》為準則。就早前 AT&T 提交聲明的案例而言，儘管 FCC 並未阻止 Comcast 收購 NBCU，但也確實遂行競爭分析，並附加 Comcast-NBCU Order 作為防止反競爭行為的條件，這便類似於 DOJ 對 AT＆T 和 Time Warner 所關注的行為。

地方法院謬誤在於認為這 FCC 與反托拉斯法兩種標準之間的存在差異，使得提交給 FCC 的文件中關於市場分析的陳述未能發揮證明效果，植因於 FCC 禁止故意或過失的虛假陳述，即便 AT&T 試圖影響競爭者之競爭，其提交給 FCC 的備審文件也必須為真實，故而早前 AT&T 在併購 DIRECTV 所提交的文件必也遵守相同的真實性標準，不會因彼此間為競爭者，便減損其陳述之可信性。

（3）聯邦上訴法院

DOJ 重申其擔憂 AT&T 會利用所謂槓桿理論（leverage theory），即當 Time Warner 的頻道與 DirecTV 的傳輸管道相結合，會因為倚仗 AT&T 龐大的訂戶數讓 Time Warner 拒絕授權成本變低，使其在與競爭對手協商時，可運用頻道封鎖策略，擁有更高的談判力。

聯邦上訴法院[30]僅針對系爭結合事業是否可能利用槓桿理論於結合後的授權費協商過程中，透過長期拒絕授權（blackouts）作為威脅，以墊高競爭對手取得 Turner 旗下頻道之成本。

首先，上訴法院贊同地方法院之 DOJ 現實證據不足的見解，認為無法證明 Turner 在結合後即可憑藉優勢地位而長期封鎖頻道作為要脅，進而提高議價能力之假設，加之 Turner 實也未曾發生過長期封鎖的紀錄，故 DOJ 之槓桿理論的預測並不準確。況且證詞顯示，結合後封鎖頻道策略的成本仍舊高昂，是以判定 Turner 並不會忍受長期

[30] United States v. AT&T Inc., 916 F. 3d 1029 (2019).

閉鎖所導致的訂閱費與廣告費之災難性損失。加上 Turner 提出保證不封鎖之不可撤銷的「棒球式仲裁協議」，此等矯正措施，已然適當的解決競爭問題。

再者，根據《修曼法》第 1 條，母公司與全資子公司不能論以共謀，即其應視為單一經濟體，而擁有多個部門的公司必須追求整體公司之共同利益。對此，法院表示頻道供應事業之所有者身分，並不會影響現實中授權費的議價能力，故為追求最大利益，便不會採行長期封鎖策略而導致整體公司連帶利益受損，反倒是會尋求可得播送其節目內容的平臺並予以授權。

又，DOJ 也同意結合前，AT&T 與 Turner 均獲得超額利潤，而結合後降低對 AT&T 之 Turner 的頻道授權費，將會消除雙重邊際化成本，而 Shapiro 教授稱其將將轉嫁給消費者以求利益最大化的說法，法院並不贊同，不啻因為結合後並無法提升 Turner 的議價能力，且就 AT&T 自本身消除成本的方式，亦能達到公司利潤最大化之目標。

五、頻道載送與交易秩序

《節目載送規則》與《節目取得規則》事實上為一體兩面，頻道供應事業固然有決定是否授權旗下頻道給予 MVPD 播送之權利，同樣地，MVPD 也有決定是否載送該頻道之權利。因此，頻道交易係頻道供應事業與 MVPD 業者之議價能力（bargaining power）的角力戰場。換言之，一份播送契約應包含兩部分，其一是「頻道授權」，另一部分則為「頻道載送」，亦即 MVPD 業者以何價格與條件允許該頻道播送。

在頻道交易實務中，若標的頻道相當熱門，頻道供應事業當然具有較大的議價能力；然而，MVPD 業者所掌控的訂戶數亦與其議價能力成正比，故隨著 MVPD 業者議價能力的上昇，而能否在該系統上架成為頻道經營關鍵時，MVPD 業者往往會要求頻道供應事業做出授權價格的讓步，或是要求頻道供應事業提出更有利的條件，以換取較好的頻道位置等。這些原本皆為正常的商業協議，惟若考量市場結構或反競爭風險時，即有管制之必要。國會在《1992 年有線法》§ 12 訂定了「載送協議之管制」（Regulation of Carriage Agreements），即《節目載送規則》。

美國法對 Cable MVPD 一般的頻道規劃，不論聯邦或地方政府，原則上均尊重 Cable MVPD 之編輯權與市場機制而採取低度管制，惟針對其所具有之市場力量，及其與頻道供應事業垂直整合所可能產生個案頻道規劃上之限制競爭疑慮，聯邦政府則例外管制之。

主要有兩個面向：一為根據《1992 年有線法》新增的《通訊傳播法》§ 616，其規定 MVPD 業者就其與頻道供應事業間載送之約定加以管制，避免 MVPD 業者濫用其市場地位與頻道規劃之權限，妨礙或限制頻道供應事業與其他 MVPD 業者從事交易或競爭；以及§ 628 規範 MVPD 業者及與其具整合關係之頻道供應事業的行為，確保不具整合關係的 MVPD 業者得取得所需之頻道節目，避免交易或競爭

受到妨礙或限制[31]。二為 FCC 長期依據《通訊傳播法》對審查業者間併購所衍生之各項執照移轉、變更案，得附加相關條件之權利，亦常用於業者間或因垂直整合所生之限制競爭疑義。

其中《通訊傳播法》§616 乃授權 FCC 制定行政命令，針對所有 MVPD（含有線電視與其他）業者與頻道供應事業，就以下三項妨害競爭的載送約定加以限制：

（1）以頻道供應事業提供財務利益作為載送條件；

（2）脅迫頻道供應事業進行獨家交易；

（3）以有無整合關係對於頻道供應事業予以差別待遇。

（一）法規闡釋與適用

本規範之目的在防止 MVPD 以「強迫」頻道供應事業授予財務利益（即股權利益、入股頻道供應事業）或獨家轉播權之方式，做為載送頻道之交換、以及基於整合關係的歧視行為。惟必須合併觀察與適用§ 616 與§ 628，而§ 628 並未禁止有線廣播電視系統經營者與其他 MVPD 取得頻道供應事業之財務利益、或與之簽訂獨家契約；且《1992 年有線法》§ 2(b)也指示 FCC 之管制**必須盡可能依賴市場機制，確保消費者視訊服務的可及性**。因此國會之意向即在於禁止反競爭行為之同時，必須盡量不排除競爭市場的合法商業行為與協商。故 FCC 決議不禁止頻道供應事業與 MVPD 在協商過程中討論獨家契約與入股協定做為載送交換的事宜；亦不禁止雙方同意下的獨家契約與入股協定，亦即只要雙方同意，即排除「強迫」之構成。

然而，FCC 決定不抽象定義「強迫」與「歧視」，反而認為每個協商個案都有其獨特的一面，故申訴案件將採取「個案認定」之方法，

[31] 劉定基，〈有線電視頻道規劃的管制及其界線－以一般性頻道規劃與個別頻道載送決定的管制為比較分析中心〉，《東吳法律學報》，第 26 卷第 3 期，頁 109-110（2015）。

進行更直接的測試與評估。

對於§ 616 有關三項限制系統業者有關洽購頻道、播放節目之行為的規範，依據 FCC 之命令及實務運作所表示的見解，可進一步分析如下[32]：

1. 索取財務利益（financial interest）：本項主要係在避免系統業者藉由其市場力或對頻道規劃的權限，「強迫」頻道供應事業與其進行垂直整合（forced vertical integration），因此禁止任何有線廣播電視系統經營者（或其他多頻道電視節目播送業者）以載送作為「必要條件」，要求頻道供應事業提供財務利益，然並未定義何謂財務利益，應係指以入股。而此一規定並不禁止系統業者與頻道供應事業透過「協商」（bargaining）提供財務利益。

2. 給予獨家交易（exclusive right）：本項主要是保護獨立（無整合關係）的頻道供應事業，禁止任何有線廣播電視系統經營者（或其他多頻道電視節目播送業者）明示或默示脅迫（coerce）任何頻道供應事業與其進行獨家交易，作為載送的條件，或因頻道供應事業拒絕獨家交易而加以報復（retaliate），可能包括拒絕繼續載送該頻道，或變更頻道位置、使用方式等。就其文義而言，已具有整合關係的頻道供應事業也受到此一規定的保護。而實務上，FCC 認為如係業者間透過自由協商所達成符合「公共利益」之獨家交易協議則不在此限。

3. 實施差別待遇（discrimination）：禁止多頻道電視節目播送業者以是否具有整合關係，在「頻道選擇」或「載送條件」上，對於不具有整合關係的頻道供應事業給予差別待遇，包括較差的頻道位置、歸屬於訂戶數較少的層級、較差的付款條件等，以致於對頻道供應事業公平競爭產生不合理地限制該頻道供應事業公平競爭之效果。而除獨立的頻道供應事業外，與播送業者的競爭者具

[32] 江耀國，前揭註 7，頁 54-56；劉定基，前揭註，頁 111-112。

有整合關係的頻道供應事業亦應在保護之範圍內。

FCC 的《節目載送規則》正處於重要時刻，因為規則的實質要件終於成熟，兩個巡迴法院就核心問題進行了權衡。而且，隨著線性視訊分發市場（例如有線電視公司）受到來自非線性來源（例如 Hulu，Netflix 和一系列其他點播服務）的越來越大的壓力，無可歸因性的頻道首當其衝的壓力，可能會增加歧視性待遇的機會，基此，可能更具誘因提出節目載送的申訴。然而，市場的變化也可能使《節目載送規則》不合時宜（甚或違憲），而 MVPD 可能會重新挑戰規則，因為他們將尋求最大的靈活性以適應不斷變化的產業環境[33]。

（二）適格申訴人

FCC 原本規定§ 616 之適格申訴人僅限定在頻道供應事業，惟 MVPD 主張，他們應該對節目載送的申訴請求也具有當事人適格，因為頻道供應商（尤其是被強迫的頻道供應商）可能不願意提出申訴，因此在 1994 年修正時，在替代性 MVPD 經營者的進一步建議下，將適格申訴人擴及 MVPD 業者，亦即凡頻道供應事業或多頻道電視節目播送業者認為遭受違反系爭規定行為所侵害者，均可向 FCC 提起申訴。

距今將近 30 年中，針對頻道載送所提出之申訴案件不足 10 件，且申訴人均未獲得勝訴，目前所面臨的問題是，隨著不斷發展的新服務方式的競爭，頻道載送制度是否可以且應該用來確保節目多樣性及競爭力的工具。而 FCC 雖然以法規執行《1992 年有線法》對頻道載送之要求，但亦不過分干擾 MVPD 與節目頻道供應事業之間的合法談判。

---

[33] Jennifer Scullion, *Program Access and Program Carriage: Nearly 25 Years In, Where Do the Fraternal Twins of Video Programming Distribution Stand? Part Two*, 32-SUM ENT. & SPORTS LAW. 3, 14 (2016).

（三）仲裁機制

1. Adelphia Order 所建立之法定仲裁機制

在 2006 年 Comcast 與 Time Warner Cable（TWC）分購 Adelphia 的結合案[34]中，因為委員會發現 Comcast 與 TWC 得藉由隱形歧視（stealth discrimination）策略，透過 Adelphia 的有線電視系統提高競爭對手取得地區性運動頻道（Regional Sports Network, RSN）的成本，且可規避《節目載送規則》之適用。基此，FCC 以附款的方式創造新的《節目載送規則》之管制模式，禁止 Comcast 與 TWC 與其具有整合關係之 RSN 簽訂獨家交易契約，或對 RSN 向其他 MVPD 間之交易有不當影響；且要求 Comcast 與 TWC 以非排他性、非歧視性之約款或條件向所有 MVPD 提供具整合關係之 RSN 之節目。此外，FCC 甚至採用仲裁之爭端解決程序，明確指出在仲裁審理期間，受有損害之 MVPD 將可繼續載送 RSN。

自 *Adelphia Order* 發布以來，FCC 委員會已多次採用該命令處理相關申訴。而此「法定仲裁機制」雖僅適用於本案兩大 MSO 之 RSN 的載送爭議，惟 FCC 擬將此模式作為普遍性之管制措施[35]。由於該命令於 2012 年 7 月 13 日到期，是 FCC 媒體局（Media Bureau）於 2012 年針對 *Adelphia Order* 出具一份報告[36]，第三方 MVPD 表示 *Adelphia Order* 有效防止潛在取得 RSN 頻道授權之濫用，除幫助解決潛在糾紛，亦在合理期間內矯正損害，但其中針對體育賽事的特性，建議修改《節目載送規則》以利迅速解決此等爭端。

須注意的是，2011 年 1 月，FCC 委員會在許可 Comcast 與 NBC

---

[34] Applications for Consent to the Assignment and/or Transfer of Control of License, Adelphia Communications Corp., Assignors to Time Warner Cable Inc., Assignees, et al., MB Docket No. 05-192, Memorandum Opinion and Order, 21 FCC Rcd 8203 (2006).

[35] 王牧寰，〈美國有線電視法節目載送規則實務現況簡介〉，《科技法律透析》，第 23 卷第 11 期，頁 8-9（2011）。

[36] In the Matter of The Regional Sports Network Marketplace, REPORT, (Released: Jan. 6, 2012), MB Docket NO. 11-128 (2012).

Universl, Inc.（NBCU）的結合時，附加了於 2018 年 1 月 20 日（七年期）到期之 *Comcast-NBCU Order* 為條件，該命令禁止 Comcast 在對非整合關係，就處理與 Comcast-NBCU 具整合關係之頻道（包含 RSN）爭議案件時，取代 *Adelphia Order* 適用之餘地。

如其他競爭 MVPD 與 Comcast-NBCU 具整合關係之頻道間無法協商出合致的價格、約款或條件，則競爭 MVPD 可循商業仲裁機制（commercial arbitration）加以解決紛爭。

2. 以 MASN v. Time Warner 仲裁案為例

本案[37]之申訴人為 MASN，其為播送美國職棒大聯盟（Major League Baseball, MLB）賽事之獨立 RSN，MASN 希望 Time Warner Cable（TWC）以訂戶基數較大的「加頻基本級」[38]進行載送，但位於 North Carolina 州作為該州最大的有線廣播電視系統經營者 TWC 僅願意以「數位級」載送之，故 MASN 於 2008 年申請法定仲裁。

（1）仲裁人之判斷

雖然賽事轉播會因為不同隊伍之熱門程度，進而影響訂戶之收視需求，惟經查證後，發現 MASN 所播送之 MLB 賽事「至少」和「New 14」頻道同一級別。「New 14」頻道為與 Time Warner 具有整合關係之 RSN，其播送美國職業籃球（National Basketball Association, NBA）「夏洛特山貓隊」（Charlotte Bobcats）的賽事，系爭當時夏洛特山貓隊熱門度不高，因其才剛成立不久，尚未得到當地居民之普遍支持。故而仲裁人認為 MASN 與「New 14」頻道同為 RSN，及訂戶收視需

[37] In the Matter of TCR Sports Broadcasting Holding, L.L.P. d/b/a Mid-Atlantic Sports Networks v. Time Warner Cable Inc., Memorandum Opinion and Order, FCC 10-2002 (Released: Dec. 22, 2010), 25 FCC Rcd 18099 (2010).

[38] 位於「加頻基本級」或稱「（進階）有線電視頻道服務級」（〔enhanced〕 cable programming services tier, CPST）的頻道非屬按照頻道收費或計次付費之頻道，即並不單獨收費，而是統一收費，大多數之訂戶均購買此一等級，內容不限於但包含熱門的新聞頻道、運動頻道和超級台（superstation）等。參見江耀國，《有線電視市場與法律》，元照出版有限公司，頁 128（2003）。

求亦有所重疊。

另外，據調查顯示 TWC 於「加頻基本級」載送其所有具整合關係之 RSN（Time Warner Cable Sports），因此認定 TWC 的確係基於整合關係而對 MASN 進行差別待遇，因此強制 TWC 應在 30 日內於「加頻基本級」載送 MASN。

（2）FCC 之裁決

因 FCC 媒體局亦作成贊同仲裁人判斷之覆議決定，Time Warner 遂向 FCC 申請覆議。FCC 委員會歷經兩年的審議，基於下列理由認定媒體局決定有所不當而廢棄媒體局的覆議決定：

A. Time Warner 係基於成本效益分析（cost-benefit analysis）作出頻道上、下架之決定，而對於 MASN 之頻道位置，係因其 North Carolina 州之訂戶收視需求不高[39]，除未能帶來顯著收益，如依 MASN 之強制載送要求，反確實對 Time Warner 造成顯著成本負擔，亦連帶增加訂戶流失之風險，實非基於是否具有整合關係所為之差別待遇。

B. Time Warner 急需增加高畫質（high-definition, HD）之電視頻道，以因應競爭壓力，而如載送 MASN，尚須佔用 2 至 3 個 HD 之頻道空間，且 Time Warner 並非不願載送 MASN，僅是以「數位級」載送而已。

[39] 植基於 MASN 在 North Carolina 州屬於小眾，佈署在一些區域範圍內之小型的有線電視系統上而已，直至 2016 年 Charter 收購 TWC 時，依舊如此。故 TWC 曾詢問 MASN 是否願意僅在 North Carolina 州的東部以「加頻基本級」載送之，因為國民隊（Nationals）和金鶯隊（Orioles）是該區美國職棒大聯盟指定的本地球隊。然 MASN 堅持在當州所有區域以「加頻基本級」載送，遂 TWC 便全盤拒絕其在 North Carolina 州上播送。

（四）申訴程序

《通訊傳播法》§616 要求 FCC 的行政命令應規定對於頻道供應事業所提出的申訴（complaint）儘速加以審理（expedited review），並應對於相關違法行為予以適當的處罰與救濟[40]。而申訴程序大抵同於§628(c)(2)(A)所訂之「不當影響」申訴程序。

在 2011 年 8 月修正《節目載送規則》前，舊法雖未明文規定，但在行之有年的實務上，課予相關業者在正式提起申訴前，負有通知義務（prefiling notice），此等通知先行程序一般要求申訴人先就相關違法事實盡初步舉證責任（*prima facie* case），亦即在申訴前，應將其欲提起申訴的意旨及申訴內容通知他造，包括須將既存契約、或契約範本經編輯後作為證據提出；而若主張被申訴人構成§ 616(a)(3)之歧視行為，則欲比較之有線整合頻道供應事業必須符合歸因規則（準用§628 之規定），且申訴人必須具體指明尋求之救濟，包括「修正契約」或「強制載送」（mandatory carriage）後，並應給予他造至少 10 日的回應期間，才能提出申訴而進入實體審查，否則即直接駁回申訴。

於申訴時應載明兩造當事人之業者類別（頻道供應事業、有線廣播電視系統經營者……等）、聯絡地址與電話等資訊，且一併提出證據。在 FCC 受理申訴後，將通知他造當事人在一定期限內為答辯，之後將會再給予申訴人針對他造當事人之答辯提出補充理由的機會[41]。

而審查之進行方式有三：1. 如相關事證已臻明確，則 FCC 媒體局（Media Bureau）可逕行作成實體裁決；2. 倘全案仍有事實尚待釐清，FCC 媒體局可先證據開示（discovery），再作成實體判決；3. FCC 媒體局也可以將全案移送該會行政法官（Administrative Law Judge,

[40] 劉定基，前揭註 31，頁 113。
[41] 47 C.F.R. §76.1302 (a)-(d). 劉定基，前揭註。

ALJ）進行審理，經過聽證等程序後，再由行政法官作成初步裁決。

針對違法行為的救濟，《節目載送規則》除授權 FCC 依據《通訊傳播法》相關規定對違法業者進行裁罰外，最重要的救濟手段是賦予 FCC 強制違法業者載送特定頻道（mandatory carriage）或逕行決定載送的價格或條件的權力[42]。

而此三種管道[43]：

1. 採媒體局的解決方案：該局必須在自提出之日起的 60 天內（如果未下令要求發示）或 150 天內（如果已下令進行限縮的證據開示）就初步案件確定的依據案情作出決定。

2. 採行政法官的解決方案：前提是（1）需經雙方同意；（2）需要進行聽證等「正當程序」。且使用 ALJ 的期間可能需要額外「收費」（tolled）。此外，進入 ALJ 審理前，將要求申訴人告知 ALJ 是否首先尋求使用訴訟外紛爭解決（Alternative Dispute Resolution, ADR）程序解決爭議。如果未選擇 ADR 或無法解決爭議，ALJ 有 240 天的時間進行聽證並就案情做出決定。

   ALJ 聽證會更像是美國反托拉斯法之審判程序，這個過程通常需要數年才能解決。因此目前案件量十分稀少。例如，2011 年 7 月 Game Show Network 對 Cablevision 提起節目載送之申訴，2015 年 7 月，ALJ 進行為期兩週的聽證會，並發布初步決定。雙方由多名資深律師代表，並派出了 6 名專家和 6 名事實證人，雙方都提交聽證會前的摘要和聽證會後的擬議事實調查結果和法律結論，直到 2015 年 10 月 30 日才舉行結案辯論。

3. 採 FCC 與法院的解決方式：對媒體局或 ALJ 決定感到不滿的申訴人可以在該決定作出後的 30 天內請 FCC 進行審查。針對

[42] 劉定基，前揭註 31。
[43] Scullion, *supra* note 33, at 7-8.

此類申訴案件，並沒有規定審理的最後期限，像上述 *GSN v. Cablevision* 案，FCC 到 2017 年 7 月仍通知兩造需要更多的審理時間[44]。針對委員會的最終決定可以在裁決公佈後 60 天內向巡迴上訴法院提出上訴。申訴人可以向 D.C.巡迴法院或申訴人「居住地」的巡迴法院起訴。

為了符合國會指示，在「禁止不公平競爭或反競爭行為」與「不限制 MVPD 之合法商業行為」中取得平衡，FCC 採行「具體個案判斷」審查第 616 條之申訴案件。由於申訴案件之成立涉及商業談判中具體行為之有無，因此 FCC 預測在進行一般申訴程序後，大部分的案件仍將無法獲得充足之證據，因此皆有賴付行政法官行聽證程序，透過更詳盡的調查解決事實爭議。

自從 1993 年《節目載送規則》公布以來，FCC 接獲之申訴案件不多，其中僅 3 件通過初步舉證責任的要求，由 FCC 作成實質決定者更是屈指可數。此外，近來有頻道供應事業針對 FCC 於有線廣播電視系統經營者跨業結合案件所附加的條件提起申訴，因為該等案件「實體上」涉及對系統業者頻道區塊化決定的管制，「程序上」更直接適用《節目載送規則》所規範之申訴程序[45]，像是 2017 年的 *The Word Network v. Comcast* 案[46]即為是例。

FCC 於 2011 年 8 月 1 日正式公布實施載送命令，確立申訴人需先負擔「初步舉證責任」之要求，以及增訂既有頻道供應事業載送約定屆期換約的暫時救濟程序，本次修正主要係著眼於審理程序的改革，冀以解決長期以來業者詬病的審理效率不彰之問題[47]。

---

[44] *In the Matter of Game Show Network, LLC, v. Cablevision Systems Corp.*, MB Docket No. 12-122, File No. CSR-8529-P, July 5, 2017. 惟同月 13 日，FCC 即推翻 ALJ 的裁決，以駁回 GSN 的申訴作結。

[45] 劉定基，前揭註 31，頁 113-114。

[46] *In the Matter of Word Network Operating Company d/b/a v. Comcast Corporation and Comcast Cable Communications, LLC*, MB Docket No. 17-166, File No. CSR-8938-P, MEMORANDUM OPINION AND ORDER, October 27, 2017.

[47] 劉定基，前揭註 31，頁 123-126。

1. 確立初步舉證責任

在 1993 年《節目載送規則》中未見相關規定，但 FCC 考量行政資源，長年在實務上要求業者提起申訴前，應就他造違法行為負擔初步舉證責任，避免其僅憑臆測、缺乏實質證據便提起申訴，而後方進入實質審理。然業者對於此等要求，並無具體遵循之事項，常對應提出何證據方符合初步舉證責任有所疑慮，因此 FCC 特別予以明文規定，並進一步加以闡釋。以下就新法規加以敘明之。

（1）財務利益類型：要求申訴人應提出直接證據（direct evidence），包括：書面或證人證言證據（documentary or testimonial evidence），支持申訴人的主張。依據 FCC 的說明，此類證據諸如：被申訴人要求財務利益或獨家交易的電子郵件，或由實際參與載送協商的頻道供應事業代表，出具宣示書（affidavit），詳細說明相關事實。

（2）獨家交易類型：與財務利益類型相同。

（3）差別待遇類型：除上述直接證據外，FCC 認為此類型的案件，殊難想像可取得被申訴的系統業者直言差別待遇是因雙方不具整合關係之證據，因此同意申訴人提出「情況證據」（circumstantial evidence）加以證明。

總而言之，為符合《通訊傳播法》§ 616 與《委員會規則》（Commission's rules）47 CFR § 76.1301（二個法規範之架構相仿）所要求申訴人應盡之初步舉證責任，則要提供的證據，應包括下列五項：

（1）申訴人係屬《通訊傳播法》§ 616(b) 與《委員會規則》47 CFR § 76.1300(e) 所定義之 VPV。

（2）被申訴人為《通訊傳播法》§ 602(13) 與《委員會規則》47 CFR § 76.1300(d) 所定義之 MVPD。

（3）申訴人與被申訴人具整合關係之 VPV 處於相似位置，並且有多個因素足資共同佐證，包含頻道類型（genre）、收視率（rating）、授權費（license fee）、目標觀眾（targeted audience）、目標廣告商（targeted advertiser）及目標節目內容（targeted programming），或其他事項等「情況證據」。且亦應證明被申訴人實際上與申訴人處於相似位置之 VPV 具有整合關係，即被申訴人有可歸因利益。

（4）在頻道選擇、約款及條件上，申訴人的頻道與被申訴人具有整合關係的頻道，有差別待遇的「情況證據」。

（5）被申訴人之歧視性差別待遇行為，將不合理的限制申訴人從事公平競爭之能力。

此外，FCC 指出，僅單純以申訴人提出的申訴書及相關證據判斷申訴人之是否善盡其初步舉證責任，不考慮被申訴人的答辯及其他相反的主張或證據。一旦認定申訴人已建立初步舉證，即進一步檢視被申訴人的答辯，並就全案事實及相關法律爭議進行實質審理，包括決定是否需進一步調查證據。

2. 被申訴人答辯期間的延長

原先被申訴人於收受申訴人的申訴書後，僅有 30 日的期限可進行答辯，新法規則將期限延長為 60 日。在明文化申訴人初步舉證責任時，相對亦給予被申訴人較充裕的時間針對申訴內容進行詳細答辯及準備反證。FCC 期望如此應有助於儘早建立完整的事證，不但增加媒體局可能逕行裁決的機會，或至少可以限縮事實爭點，減少後續調查證據的時間，以達有助於促進審理程序進行的效率之目標。

3. 各項審理期限的設定

為提升審理的效率，並落實儘速審理以回應業者期待的立法要求，就審理《節目載送規則》所生之爭議，主要分為初步舉證建立及本案實質審理兩個階段已如上述。而新法規則針對此二階段中各項處置的處理期限均以明文定之。

（1）初步舉證建立階段：新規則要求被申訴人在接獲申訴書後 60 日內提出答辯；申訴人如欲提出補充理由，則應於收受答辯後 20 日內為之。至於 FCC 媒體局針對申訴是否符合初步舉證責任的認定，至遲則應於申訴人提出補充理由（或提出期限屆至）後 60 日內決定。

（2）本案實質審理階段：新規則根據不同的處理程序，制定不同的期限。

A. 媒體局解決路徑：由媒體局直接依據雙方所提出的書面逕行裁決者，媒體局應於作成是否符合初步舉證責任決定後 60 日內為之；若媒體局有進一步調查相關證據，則裁決期限延長至 150 日。故整體而言，個別案件莫約需要 7 個月至 10 個月（視有無進一步調查證據而不同）的時間作成決定。

B. 行政法官解決路徑：若媒體局將案件發交由行政法官審理，則因相關聽證程序有較長之準備時間，則裁決期限延長至 240 日，並自任一方決定不採行 ADR 程序，或無法經由 ADR 程序達成協議時起算。故整體而言，個別案件莫約需要 13 個月作成裁決。

惟上開期限並非毫無彈性，若有符合新法規所定之特殊情形，如雙方合意延長以試行和解、遵守處理期限將對程序公平有不利影響等情，亦得例外延長之。

4. 既有頻道屆期換約暫時救濟程序的增訂

2011 年 8 月《節目載送規則》修正時，增設賦予 FCC 在作成終局決定前，得依據申訴人的申請，針對其已屆期的既有頻道作成依照「原契約」繼續載送的暫時性救濟處分。FCC 認為這是一項重要的權利保護規定，因若無此一規定，一方面唯恐系統業者以屆期不予續約的方式，對提起申訴的頻道供應事業加以報復，進而使頻道供應事業及訂戶的權益受損；另方面，增訂此一機制，亦可避免部分頻道供應事業出現寒蟬效應，為了能夠繼續獲得載送，勉強接受系統業者提出違反規定之條件。

就 FCC 審查暫時性救濟處分之申請，程序要件方面，申訴人至遲應於原載送期限屆至的前 30 日提出暫時性救濟處分的申請；而實體要件方面，則有以下四項：

（1）申訴人之實體請求有可能獲得有利決定；

（2）申訴人有遭受難以回復的損害之虞，就此申訴人應說明未能繼續載送對於其廣告收益、授權金收益或競爭可能的影響，以及對訂戶的衝擊等。

（3）暫時處分對其他關係人無造成實質損害之虞；

（4）暫時處分有利於公共利益。

最後，為暫時性救濟處分之效力期限及其與實體爭議終局決定的關係。就前者而言，FCC 享有相當的裁量權，其可以指定暫時性救濟處分生效的特定期間，或以本案實體問題作成終局決定作為終期，或於發現該處分對於公共利益或雙方和解產生不利影響時，隨時終止該處分的效力。

至於就有關暫時性救濟處分與終局決定的關係而言，如 FCC 先作成依原契約之條件繼續載送的暫時性救濟處分，之後終局決定也認

為應繼續載送，但對於載送條件（如：授權金）所有調整，則新載送條件溯及至原載送約定屆期的次日開始適用；然若終局決定未作成繼續載送的決定，則應如何回復原狀，FCC 認為應視個案情況，逐案認定之。

5. 起算時點

從表面上看，頻道載送申訴的過程相對簡單。然而，多年來，事實證明它充滿不確定性和爭議。其中時效規定即為是例，§ 1302(h)[48]規定頻道載送申訴為一年之消滅時效，然根本爭議在於以何行為觸發一年期限之計算時點[49]？按照規定有三種情形可以起算時效：（1）被申訴人執行違反《節目載送規則》之載送契約時；（2）被申訴人提出違反《節目載送規則》之新載送契約的要約時；以及（3）申訴人對被申訴人欲提起申訴而發出通知時。

媒體局一再主張應按字面理解§ 1302(h)(3)，因此，允許申訴人在提出先行通知程序後之一年的時效期間內提起頻道載送的申訴，何時違反《節目載送規則》之禁止規定則在所不問（可能與§§ 1302(h)(1) 或(2) 規定的時效期限重疊）。而媒體局也注意到，申訴可能是在所指控的侵權行為本身發生後的一年內提出的，故§ 1302(h)(3)，適用於頻道「分組」（tier）請求禁止歧視行為卻遭拒絕之載送類型，於該請求後之一年內可提起申訴。

惟聯邦 D.C.巡迴上訴法院則一致地認為，§ 1302(h)(3)僅適用於基於未能或拒絕協商載送的申訴，並且根據§ 1302(h)(1)的規定，針對現有契約進行歧視行為之申訴，只能在履行該契約的一年內提起之。

在 2011 年，FCC 修改§ 1302(h)之相關規則，該規則要求在違反規定之行為的一年內提出對頻道載送的申訴。但迄今 FCC 尚未發布

[48] 47 CFR § 76.1302 - Carriage agreement proceedings.
[49] Scullion, *supra* note 33, at 9-10.

修改版本。鑑於媒體局的解讀，就任何對§ 1302(h) 的重新解釋都是不適當的。而更安全與更保守的方法是在指控的系爭違法行為發生後的一年內提出頻道載送申訴，而非僅僅依照§ 1302(h)(3) 中的先行通知義務履行之時點來觸發時效期限。

（五）頻道載送之案件介紹

有關頻道載送規則之相關案例，在 *Adelphia* 結合案後有增加之趨勢，以下介紹申訴案。

1. Wealth TV 案

本案[50]涉及 Herring Broadcasting Inc.所擁有的 Wealth TV 頻道（AWE TV 的前身）之載送問題，其於 2007 年及 2008 年指出 Time Warner、Bright House、Cox 及 Comcast 等四家多頻道電視頻道播送業者僅載送具有整合關係的 MOJO 頻道（前身為 INHD），卻拒絕平等載送與 MOJO 頻道屬性相同的 Wealth TV 頻道，有違反《1992 年有線法》及《節目載送規則》之規定而不合理限制後者的競爭，因而請求 FCC 作成強制載送 Wealth TV 的命令。Time Warner 等四家業者則辯稱，MOJO 頻道與 Wealth TV 頻道之屬性並不相同，且其等拒絕載送 Wealth TV 頻道是出於合法、非歧視的正當商業理由，與該頻道是否具有整合關係無涉。

FCC 在程序上決定本案先經由 ALJ 審理，經過正式聽證程序後，ALJ 作成駁回 Herring 的請求之初步裁決，Herring 隨即表示不服，但 FCC 仍基於以下理由，認為並非係基於整合關係而拒絕載送：（A）MOJO 頻道與 Wealth TV 頻道之屬性不同，二者在「節目型態」或「目

[50] Herring Broadcasting, Inc., d/b/a Wealth TV v. Time Warner Cable, Inc., Bright House Networks, LLC, Cox Communications, Inc., and Comcast Corporation, 26 FCC Rcd 8971 (2011). 另參見劉定基，前揭註 31，頁 114-115。

標觀眾群」的設定上，均有明顯差異[51]；（B）Time Warner 等公司係出於市場對於 Wealth TV 頻道的需求不高且尚無法確定是否具有市場吸引力之正當商業理由，而拒絕載送 Wealth TV 頻道；（C）Herring 僅與少數播送業者達成載送協議，加上 Herring 之經營者缺乏經營頻道業務的經驗與欠缺外部投資；以及（D）有頻寬限制等原因，因此認同 ALJ 之決定。

且 FCC 特別強調，即使在此前提下，Time Warner 等公司仍然願意與 Herring 進行載送之協商，包括提出在特定地區以隨選頻道（Video-On-Demand, VOD）的方式轉播 Wealth TV 頻道，卻遭到 Herring 拒絕。

後 Herring 上訴至聯邦第九巡迴上訴法院[52]，然該院審理後認為 FCC 基於實質證據（substantial evidence）認定 MOJO 頻道與 Wealth TV 頻道之屬性不同，並無違誤，因此維持 FCC 的決定。

2. Tennis Channel 案

頻道供應事業 Tennis Channel（網球頻道）[53]向 FCC 主張有線廣播電視系統經營者 Comcast 違反《1992 有線法》及《節目載送規則》，只因其與 Comcast 不具有整合關係，故而在頻道載送的安排上受到歧視對待。

Tennis Channel 主張自 2005 年 Comcast 同意載送以來，即將其列在訂戶數較少且需額外付費方能收看的「體育及娛樂頻道組合」（premium sports and entertainment package）當中，但與 Comcast 具有

[51] MOJO 頻道有 54%的節目內容屬於體育、音樂及電影，主要以年輕成年男性（25-49 歲）為對象。但 Wealth TV 有 60%的節目屬於旅遊休閒、生活方式、美食、紀錄片及其他藝術、設計或收藏，鎖定更為寬廣的收視群，包括 25-60 歲以上的男性及女性。

[52] Herring Broad. Inc. v. FCC, 515 Fed.Appx. 655 (2013).

[53] 劉定基，前揭註 31，頁 115-119。

整合關係的競爭頻道：Golf Channel（高爾夫頻道）及 Versus Channel，明明與其屬性相同卻列入訂戶數較高且訂戶不需額外付費即可收看的「基本數位」（digital starter）頻道或「擴充基本」（expanded basic）頻道。

對此，Tennis Channel 表示如此安排的結果，使其僅能收取較低的授權費用，進而影響其取得相關比賽轉播權利以及招攬廣告的能力，對其與其他體育頻道之競爭有所妨礙。且 2009 年，Tennis Channel 認其收視率有增加且節目品質業有提升，請求 Comcast 調整其頻道之層級，遂而於 2010 年 7 月向 FCC 提起禁止 Comcast 的歧視行為之申訴，並具體指摘 Comcast 應將其與和 Comcast 具有整合關係的競爭運動頻道列在同一分組內。

Comcast 首先主張雙方在 2005 年即已訂定契約，而 Tennis Channel 至 2010 年方提出申訴，程序上早已超過一年之時效期間。且 Comcast 認為 Tennis Channel 與 Golf Channel 或 Versus Channel 之屬性並不相同，其將 Tennis Channel 列入需額外付費的頻道並非因雙方不具有整合關係，而係出於成本效益分析的考量。又其他未與 Golf Channel 或 Versus Channel 有整合關係的 MVPD 業者，同樣也給予該二頻道較佳的載送條件。是以，Tennis Channel 單純係因未能獲得更廣的收視基礎所致，任何收視基礎較小的頻道都會面臨類似的問題，故不能逕謂 Comcast 有不合理限制 Tennis Channel 的競爭。

（1）FCC 決定

關於一年時效問題，FCC 媒體局首先初步判定本案並未罹於時效，並認為 Tennis Channel 已盡到初步舉證責任，然因本案仍有複雜的事實及法律問題需要釐清，因此將全案發交給 ALJ 進行審理。

經過正式聽證程序，ALJ 認定 Tennis Channel 的主張有理由，命令 Comcast 應在同一層級平等載送 Golf Channel、Versus Channel 與 Tennis Channel，但由 Comcast 自行決定應歸屬何層級，並處美金

375,000 元的罰鍰。針對 ALJ 的決定，Comcast 向 FCC 表示不服，並主張 ALJ 強制將三個頻道歸屬於相同層級，違反憲法保障言論自由之意旨。

2012 年 7 月，FCC 植基於聽證程序之紀錄，經重新審查（*de novo* review）後，最終決定原則上仍維持 ALJ 之初步裁決，重要理由如下：

A. 時效問題：FCC 認為依據《委員會規則》第 76.1302 (f)條的規定，自請求人通知他方其欲向 FCC 提起申訴時開始起算時效，而本案自 Tennis Channel 通知 Comcast 之時起，並未逾越一年；況且，Tennis Channel 之申訴標的係基於 2009 年請求 Comcast 調整其頻道層級遭到拒絕，故非以 2005 年雙方簽約時點作為時效起算之基準。

B. 載送層級問題：FCC 認為由頻道的內容（均提供體育賽事轉播、生活方式介紹及個別運動教學）、目標觀眾群（均為 25-54 或 35-64 歲的男性）、廣告主（三個頻道的廣告主有相當的重疊）及收視率等資料觀察，三個頻道之屬性相同。且認定系爭差別待遇之頻道規劃，Comcast 之成本效益分析具有嚴重瑕疵，因觀察 Comcast 對於體育頻道之載送規劃，如體育頻道為其占有多數股份者（如：Golf Channel、Versus Channel），均劃歸訂戶數最多的「基本數位」頻道或「擴充基本」頻道層級；如體育頻道為其佔有少數股份者（如：NHL Network、MLB Network 及 NBA TV），則劃歸訂戶數稍少的「進階數位」（digital preferred）頻道層級；而與 Comcast 完全沒有整合關係的運動頻道，包括 Tennis Channel 在內，則一律被劃歸訂戶數更少的「體育及娛樂組合」層級中。顯見 Comcast 素來以頻道是否具有整合關係而差別對待，完全未考量若將 Tennis Channel 劃歸訂戶數較多的層級對之可能帶來的利益（如廣告收益等）。

而就 Comcast 主張其他 MVPD 同樣也給予該 Golf Channel、Versus Channel 較佳的載送條件，FCC 認為 Comcast 是美國最大的 MVPD，故其他業者對於相同頻道之規劃決定容易受到 Comcast 的影響。此等

「漣漪效應」（ripple effect）使得被主要 MVPD 劃歸訂戶較廣的層級之頻道在爭取於其他播送業者載送時，更具有優勢力量；反之，被劃歸訂戶數較少的層級之頻道，授權費收入減少，對廣告主的吸引力不彰，進而影響頻道投資製作節目的能力，均會妨礙該頻道向其他播送業者尋求較佳的載送條件。因此，在本案中，其他播送業者也給予 Golf Channel、Versus Channel 較好的頻道規劃，並不足以否定 Comcast 有限制競爭行為的事實。

C. 言論自由問題：Comcast 主張《1992 年有線法》§ 616 之救濟手段係屬違憲，且因考量頻道屬性而構成內容限制，應適用嚴格審查標準。對此，FCC 承認要求 Comcast 須將 Tennis Channel、Golf Channel 與 Versus Channel 劃歸同一層級，有干預其頻道規劃之編輯權限，但 FCC 認為該規定是在規範限制競爭之行為，有關頻道內容的考量，僅為協助系統業者與頻道的整合關係的認定，系爭規定並無針對特定類型或內容的頻道加以限制，且個別頻道內容究竟如何，亦非審查重點，參考聯邦最高法院 *Time Warner Entertainment v. FCC* 案的見解，於採取中度審查標準下，系爭規定合憲無疑。

就本案而言，FCC 指出系爭規定之目的在於促進電視節目（播送)市場的競爭，具有重要政府利益，已為聯邦法院所肯認。雖 Comcast 主張市場之競爭已有所提升，無繼續管制的必要，然 FCC 認為具有垂直整合關係的系統業者從事限制競爭行為的誘因與能力，並不會因為市場競爭的增加而減損。況且只有在 FCC 察覺業者或有不合理限制競爭時方依照系爭規定採取個案認定，且僅要求業者不得歧視，而應平等對待屬性相同但未具整合關係的頻道供應事業，實未對業者的言論自由（即對頻道之編輯權限）造成過度侵害。

（2）D.C.聯邦巡迴上訴法院之判決

Comcast 不服 FCC 的決定而提起訴訟，2012 年 8 月，D.C.聯邦巡迴上訴法院先作成暫時停止 FCC 決定執行的處分，而後上訴法院

認為 Tennis Channel 至少必須證明其所提出的載送條件對 Comcast 有利可圖，否則 Comcast 拒絕新條件即是出於正當的商業財務考量，而非違法之差別待遇，因此，2013 年 5 月判決 Comcast 勝訴，並廢棄 FCC 的決定。

法院的理由在於，因 Tennis Channel 要求 Comcast 依據訂戶數目支付授權費，而將該頻道調整至收視戶較廣的層級則表示 Comcast 必須支付較高的授權費；故而法院認為 Tennis Channel 或 FCC 至少應證明若採用新的載送條件，將使 Comcast 增加一定數量的新訂戶或避免既有訂戶退訂，惟 Tennis Channel 並未提出任何證明 Comcast 將因此增加任何收益，甚至獲得足以彌平增加授權費的收益之專家證據。總之，法院認定 Comcast 拒絕 Tennis Channel 的新載送條件係基於合理商業理由，並非因雙方不具整合關係而予以差別待遇。

3. Bloomberg 案

2011 年 1 月 FCC 附條件許可 *Comcast-NBC Universal* 結合案，其中一項附款為要求「新聞頻道區塊化」（news neighborhooding），即 Comcast 如果劃定特定區塊載送（商業）新聞頻道，則其在載送獨立的新聞或商業新聞頻道時，應將此等獨立頻道納入上述區塊之中。而 Bloomberg（彭博）頻道[54]為獨立的 24 小時商業新聞頻道，其於 2011 年 6 月向 FCC 提出申訴，主張 Comcast 違反新聞頻道區塊化條件，於載送 Bloomberg 頻道時，未將其納入新聞頻道區塊中。惟何謂「新聞頻道區塊」？雙方之定義不同：Bloomberg 頻道認為凡相鄰的 5 個頻道中有 4 個屬於新聞頻道，該區塊即屬新聞頻道區塊；而 Comcast 則主張應以訂戶主觀標準為斷，亦即當 Comcast 將一定數量的新聞頻道比鄰載送，至少應該包含 10 到 15 個比鄰載送的新聞頻道，而使訂

[54] Bloomberg v. Comcast Cable Communications, 27 FCC Rcd. 4891 (2012). 另參見劉定基，前揭註，頁 120-122。

戶認為在系統其他位置不會再有新聞頻道時，方構成新聞頻道區塊。

本案與上開 *Wealth TV* 案於實體法依據上有所不同，Bloomberg 頻道在實質上並非主張 Comcast 違反《節目載送規則》，而是認為 Comcast 有違背 *Comcast-NBC Universal* 結合案之附款。然由於本案在程序上適用《節目載送規則》申訴案件之程序規定，且本案同樣涉及對有線廣播電視系統經營者頻道規劃，亦即是否將特定頻道納入特定區塊（區塊化的規劃）的管制。

（1）FCC 媒體局決定

FCC 媒體局於 2012 年 5 月 2 日作成決定。

A. 新聞頻道區塊之定義

在 *Comcast-NBC Universal* 結合案之附款中所謂「新聞頻道區塊化」係指「將相當數量或比例（significant number or percentage）的新聞及（或）商業新聞頻道，在系統上予以相當程度地比鄰載送（substantially adjacent to one another）」。

而 FCC 媒體局認為，Comcast 提出的訂戶主觀判斷標準過於含糊及狹隘，應直接依據上述附款的文義加以判斷。詳言之，FCC 媒體局表示只要特定新聞頻道的聚集是「有意義的」（having meaning）及「重要的」（important），即符合「相當數量」的定義，是誠如 Bloomberg 頻道所言，在相鄰的 5 個頻道中有 4 個屬於（商業）新聞頻道，即屬新聞頻道區塊，縱然其佔所有新聞頻道的比例可能不高，但就數量而言，已難謂純屬巧合。

B. 救濟手段之選擇

FCC 媒體局認為，「新聞頻道區塊化」附款之目的主要在防止 Comcast 在結合後僅將具有整合關係的新聞頻道劃入新聞頻道區塊中，卻未包含獨立的新聞頻道，故只要後者能被納入任一新聞頻道區

塊當中，即足以避免孤立的結果；此外，如果 Comcast 的系統平臺中有二個以上的新聞頻道區塊，其僅須於任一區塊中載送 Bloomberg 頻道及其他獨立（商業）新聞頻道，即符合「新聞頻道區塊化」附款之要求。

故而 Bloomberg 頻道主張 Comcast 應在所有新聞區塊中均載送 Bloomberg 頻道或至少應在載送與 Comcast 具有整合關係，且為 Bloomberg 頻道的競爭者的 CNBC 頻道之區塊中載送 Bloomberg 頻道。對此，FCC 媒體局表示若依照 Bloomberg 頻道的主張，將有過度限制 Comcast 對頻道規劃之權利，恐造成頻道位置大挪移，甚或使 Comcast 乾脆放棄載送獨立新聞頻道之可能性。

FCC 媒體局甚至特別強調，救濟手段之選擇主要是以實現「新聞頻道區塊化」附款之目的為斷，如 Bloomberg 頻道能另行舉證主張 Comcast 有違反《節目載送規則》之情事(特別是差別待遇禁止條款)，則依據《節目載送規則》之規定，FCC 所可選擇的救濟手段將更為多元，包含可以命 Comcast 依據特定條件載送 Bloomberg 頻道，例如將其置於特定頻道位置，或應將 Bloomberg 頻道與 CNBC 頻道置於相同之新聞區塊當中。

（2）FCC 決定

Bloomberg 頻道及 Comcast 雙方均向 FCC 表示不服 FCC 媒體局所為之決定。Bloomberg 頻道仍堅持本案適當的救濟手段應是可在 Comcast 系統平臺上之「所有」新聞頻道區塊中載送 Bloomberg 頻道，退一步言，縱然 Comcast 得僅於其中一個新聞頻道區塊載送，也不能任由其選擇；而 Comcast 則反對 FCC 媒體局有關新聞頻道區塊之認定標準，並主張 FCC 媒體局對於「新聞頻道區塊化」之附款的理解導致 Comcast 的言論自由受到侵害。

首先，就「新聞頻道區塊化」之認定，FCC 認為不論從附款的文義解釋或及目的解釋，倘依照 Comcast 之論調謂必須將幾乎所有的新

聞頻道（10 至 15 個頻道）均集中於單一區塊，方能適用該附款的結論，將使 Comcast 極易規避附款所課予的責任；而如以訂戶的角度觀之，只要鄰近的 5 個頻道中有 4 個屬於新聞頻道，則該區塊對訂戶即屬有意義且重要，便符合附款所稱之「新聞頻道區塊化」的定義。

其次，FCC 認為救濟手段的選擇必須考量載送負擔，是贊同 FCC 媒體局原決定中認定 Comcast 可以自由選擇其系統平臺中之任一區塊載送 Bloomberg 頻道，其說明應選擇對頻道規劃之自由影響最小的方式，同時也應參考系統業者不會重覆載送同一頻道之產業慣例），並避免大幅調動頻道位置導致可能對訂戶造成不便。FCC 更指出附款之目的僅在於避免獨立新聞頻道遭到孤立，並未要求 Comcast 必須依據頻道之競爭關係安排獨立新聞頻道位置，更何況當初作成許可結合之附款時，未有「在所有區塊均需載送」之字眼，顯見 Bloomberg 頻道之主張並不足採。

最後，FCC 表示「新聞頻道區塊化」附款是 Comcast 在充分瞭解其頻道規劃自由（言論自由）可能遭受一定限制之前提下，自願接受的許可結合條件，因此 Comcast 不能在結合完成後，再行主張附款侵害其言論自由。總之附款之目的是為避免 Comcast 與 NBCU 結合後，可能限制獨立新聞頻道競爭之疑慮，且 FCC 媒體局在考量救濟手段時，亦已選擇對 Comcast 頻道規劃自由之影響最小的方式，如此應可通過中度審查的檢驗，並未違憲。

綜上，FCC 審查後維持 FCC 媒體局的決定。

4. beIN Sports 案

視訊節目供應商（Video Programmimg Vendor, VPV）beIN Sports 旗下擁有兩個體育頻道－beIN en Español（beIN-E）頻道與 beIN 頻道，其最初於 2012 年 8 月授權 Comcast 系統載送之。直至 2017 年 4

月 11 日向 Comcast 提出續約要約，之後雙方針對協議往返數次，最後 Comcast 在 2018 年 8 月 1 日停止播送 beIN Sports 的頻道，並建議訂戶觀看替代性節目。

beIN Sports 於 2018 年 3 月首次對 FCC 提起申訴，主張 Comcast 基於具整合關係或非整合關係有約款及條件上之歧視性差別待遇，此舉違反《1934 年通訊傳播法》§ 616（47 U.S.C. § 536(a)(3)）、47 CFR § 76.1301(c) 與 Comcast-NBCU Order 之附款。然 FCC 媒體局認為 beIN Sports 基於無法清楚說明節目類型，未能盡到初步舉證責任，而駁回其申訴。

2018 年 12 月，beIN Sports 持續主張 Comcast 將與其具有整合關係之 Universo 頻道進行差別待遇而提起第二次申訴，且補充第一次申訴所缺失的資訊。2019 年 2 月，beIN Sports 於第二次申訴未決期間，在第二次申訴的基礎上再附加指控 Comcast 不合理拒絕交易。2019 年 3 月 FCC 媒體局便駁回 beIN Sports 第三次對 Comcast 所提出的《節目載送規則》的申訴。以下針對第二次申訴 FCC 媒體局之決定分析進行論述：

誠如先前申訴程序所述，beIN Sports 需先盡到初步舉證責任。對此，FCC 媒體局針對 beIN-E 與 beIN 是否和 Comcast 具有整合關係之 VPV 的頻道處於相似位置（similarly situated）進行審查評估。

（1）就 beIN-E 頻道之初步舉證責任

依據 2012 年之協議，beIN-E 頻道在 Comcast 的 XFINITY Latino 套餐（Latino 分級）中以每月 9.99 美金的售價載送，且在 Comcast 的體育及娛樂套餐（SEP 分級）中以每月 4.99 美金的售價載送。亦即基本有線電視之訂閱費外，每個分級還需額外付費。

beIN Sports 的第二次申訴補充，其將 Universo 頻道定位為主要播送體育、劇本類、實境秀和音樂節目頻道。惟 FCC 媒體局將 beIN-

E 頻道與 Comcast 旗下的 Universo 頻道進行比較後，認定 beIN Sports 在此部分並未盡到初步舉證責任，進而予以駁回。

理由為雖 beIN Sports 強調二者的閱聽眾具有相似之種族背景、共享廣告商等，惟 FCC 媒體局表示相似性僅在於二者均為西班牙語系之頻道，但就節目內容之類型以觀，Universo 頻道宜定性為娛樂頻道，其中包含一小部分的體育節目；反之 beIN-E 頻道卻是以播送體育節目為大宗，即認 beIN Sports 所提供的證據，不足以證明二者為相似頻道。

（2）就 beIN 頻道之舉證責任

依據 2012 年之協議，beIN 頻道在 Comcast 的體育及娛樂套餐（SEP 分級）中以每月 4.99 美金的售價載送。同上，除基本有線電視之訂閱費外，還需額外付分級之費用。

beIN Sports 的第二次申訴補充，其將 NBCSN 定位為全國性之體育有線電視頻道網，其中載送籃球、職業或大學美式足球、足球、曲棍球、賽車、高爾夫及其他許多運動賽事，包含夏季和冬季奧運會、英超聯賽、PGA 巡迴賽、NFL、六國錦標賽、NBA、NHL、IAAF 國際田徑總會等大型活動。

FCC 媒體局將 beIN 頻道與 Comcast 旗下的 NBC Sports Network（NBCSN）頻道進行比較，認定 beIN Sports 在此部分有盡到初步舉證責任，遂進一步個案審查。其發現二者均是體育頻道網路，在節目轉播內容、節目製作及閱聽眾性質，具有關鍵之相似性。重要的是，當 Comcast 在與 beIN Sports 節目載送契約期滿後，將 NBCSN 列入替代性頻道供與訂戶建議之中，顯然 beIN 頻道與 NBCSN 頻道處於相似位置。此外，beIN Sports 主張 Comcast 對待 beIN 頻道與 NBCSN 頻道顯然有別，除了將 beIN 頻道放置在高價位的分層自然限縮訂戶基數，且給予 NBCSN 的授權費比 beIN 更高，甚至其他 MVPD 因為最惠國待遇（MFN）而使其蒙受不利，抑制其公平競爭之能力。

FCC 媒體局則認為 beIN 頻道雖有受到差別對待，但並非基於整合關係或非整合關係之考量而予以差別待遇。理由在於，在直接進行財務分析（a straight up financial analysis）後，得出 A. 沒有證據表明 Comcast 會因為載送 beIN 頻道而獲得任何商業利益；B. Comcast 提出充分證據證明不僅不會獲得商業利益，且實際上會因為繼續載送而受有損害。亦即，在評估接受協議而載送 beIN Sports 的頻道之成本與下架之利潤損失後，未能證明將產生任何獲得淨收益的期望，進而 Comcast 並未違反相關規範及 Comcast-NBCU Order 之附款，故對 beIN Sports 的申訴予以否決。

總之，根據條文規定，FCC 在審查是否有差別待遇行為時，著重在禁止基於整合關係或非整合關係所為之歧視性差別待遇，然若被申訴人乃基於「合理的商業目的」而區別對待非整合關係之申訴人，亦即若發覺如同 D.C.巡迴上訴法院在 *Tennis Channel* 案中所指稱被申訴人無法從申訴人之頻道中獲得任何商業利益之情事，則此等差別待遇不具有歧視性，而不該當法規範禁止之要件。

六、必載規範與交易秩序

（一）背景與理由

基於無線電波的公有性與稀有性，且容易受到一般電波干擾，且無線電視傳播頻道係以地面微波系統及放送方式，再由用戶自架天線接取訊號收看，許多地區便因地形、建築物等因素使得無線傳輸的品質受到影響，甚至無法接收訊號。則自 1940 年代晚期，以在適當地點架設共同天線，再拉線至各個家庭的方式，作為加強傳送無線電視訊號之本意，有線電視開始興起，初始純粹轉載無線訊號，後來有線電視系統逐漸透過播出自製節目及以交換或買賣方式而來的電視頻道以擴大版圖，便與無線電視存在競爭關係[55]。

基此，如無必載（must-carry）規範，則在有線電視與無線電視相互競爭脈絡下，有線電視具經濟上誘因而拒絕轉播無線電視之頻道，在有線電視訂戶方面，恐將無法收看原本免費的當地無線電視頻道；在無線電視方面，恐因大幅流失轉向有線電視之用戶與節目廣告收益，進而降低節目品質，甚至從市場上消失的疑慮[56]。

（二）法規闡釋與適用

1. FCC 針對必載之相關規範

FCC 有鑒於上開情事，以行政規則確保有線電視的發展不會對保存於無線電視中的公共利益造成威脅，遂於 1962 年制定第一個，也是全球最早實施的《必載規範》（Must-carry Rule），訂定鄉村的有線

[55] 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》，頁 25，國家通訊傳播委員會委託研究計劃之成果報告（2016）。
[56] 江耀國，前揭註 7，頁 249。劉貞宛，〈數位電視時代的必載規範〉，《傳播與管理研究》，第 5 卷第 1 期，頁 108-109（2005）。

廣播電視系統經營者必須轉播當地無線電視訊號，方得取得許可執照；至於無線電視臺則不可向有線廣播電視系統經營者收取轉播節目費用。

而時過 3 年 FCC 公布《第一次有線電視事業調查報告書》（First Report and Order）開始有系統的管制有線電視事業[57]，隔年必載規範擴展到適用於所有的有線電視業者，規定有線廣播電視系統經營者至少必載一個無線電視頻道。必載規範之主要規定有線廣播電視系統經營者必須無條件轉播當地無線非商業電視臺與低功率電視臺的頻道訊號；至於無線商業電視臺（如 ABC、CBS、Fox 與 NBC 等）則有權選擇必載與「再傳輸同意」（Retransmission consent）之方式，選擇之有效期間為三年，每三年一決。而若選擇再傳輸同意，則表示必須取得無線電視臺（非商業性電視臺或超級電視臺除外）之同意後，方可播送無限電視臺之頻道訊號。總之，假設某無線商業電視臺選擇必載規範，則同一地理區域內之所有有線廣播電視系統經營者必須無條件轉播該臺之訊號；而若其選擇再傳輸同意，則同一地理區域內之有線廣播電視系統經營者則須經該臺同意方可播送訊號[58]。

雖早在 1960 年代及有相關之政策規範，且 FCC 因 1984 年的《有線電視法》（Cable Communication Policy Act of 1984），惟必載規範正式法制化要等到國會在《1992 年有線法》中增訂必載條款，即§ 614 (a)[59]（47 U.S.C. §§534, 535）：該法要求有線廣播電視系統經營者負有載播特定數量的當地無線電視臺訊號之無線電視頻道的必載義務，法定必要條件規定了無線電視的配置（無線電視的配置必須使每一用戶

---

[57] 段陶喻，《電視數位化之必載法律爭議》，國立清華大學科技法律研究所碩士論文，頁 13（2013）。

[58] 劉貞宛，前揭註 56，頁 109-110。

[59] 於§ 534 規定必載本地商業電視台和合格的低功率電視台的節目訊號（(a) Carriage obligations: Each cable operator shall carry, on the cable system of that operator, the signals of local commercial television stations and qualified low power stations as provided by this section. Carriage of additional broadcast television signals on such system shall be at the discretion of such operator, subject to section 325(b) of this title.）。而§ 535 則是要求載送非商業教育電視台的節目訊號（(a) Carriage obligations: In addition to the carriage requirements set forth in section 534 of this title, each cable operator of a cable system shall carry the signals of qualified noncommercial educational television stations in accordance with the provisions of this section.）。

都收視得到）和頻道內容（有線電視必載的頻道內容須與無線電視播出的頻道內容一致），同時將必載與再傳輸同意之規定一併明列至法律條文中[60]。近期於 2014 年 47 U.S.C.§534 對市場決定些微調整，基本上義務內容並無變動。

早期聯邦巡迴上訴法院曾針對 FCC 就必載規範是否違反美國憲法對言論自由的保障，而最高法院基於同一事實的兩個案件（Turner Broadcasting System Inc. v. FCC）[61]所涉及《1992 年有線法》必載無線電視台規定[62]之合憲性問題，美國聯邦最高法院就此兩度闡明其為合憲。除肯認有線廣播電視系統經營者透過「編輯權限」的行使，決定將何種頻道納入其載送清單中，與傳統（報紙、書籍出版商）享受之言論自由並無二致，故而其作為言論之傳遞者，應受言論自由之保障外，並明確指出必載規定壓縮有線廣播電視系統經營者得以全權控制的頻道數量，即為對言論自由之干預，故相關管制措施之合憲性需透過既有言論自由的審查理論與標準（即雙軌理論）權衡系爭措施所欲維護之公益與業者言論自由的利益。最終，聯邦最高法院認定該規定屬於非內容的限制，適用中度審查標準（intermediate scrutiny）後，在有全美 40%地區之民眾在沒有有線電視的服務下，仍舊有地區性之無線電視臺可供觀看的背景下[63]，相比維護免費無線電視台的繼續生存、促進資訊傳播與多元管道之公平競爭等重要公益，僅對有線廣播電視系統經營者附帶輕微的限制，認為系爭規定實未侵害其言論自由[64]。

制度上依舊將無線電視臺區分為非商業無線電視臺與商業無線

---

[60] 劉貞宛，前揭註 56，頁 110-111。

[61] Turner Broadcasting System Inc., v. FCC, 512 U.S. 367 (1969); Turner Broadcasting System Inc., v. FCC, 520 U.S. 180 (1997).

[62] 為該法§4 （即 47 U.S.C. § 534 (b)）。

[63] 程法彰，〈美國有線電視與衛星直播電視的必載頻道相關規範對我國的借鑑－兼論中華電信 MOD 關於必載頻道規範的可能回應〉，《臺灣科技法律與政策論叢》，第 7 卷第 1 期，頁 66（2010）。

[64] Turner Broadcasting System Inc. v. FCC, 512 U.S. 622, 636-637 (1994). 另參見江耀國，〈有線電視數位化之法律議題研究（上）〉，《科技法律透析》，第 18 卷第 10 期，頁 54-55（2006）；劉定基，前揭註 31，頁 108。

電視臺二種類，並有其不同之規範程度：

(1) 非商業無線電視臺

美國主要以商業電視臺為主，而非商業無線電視臺主要係避免商業電視臺追求收視率及廣告收入而遺漏特定資訊所設，是才以法規範加以必載，故有線廣播電視系統經營者必須無條件轉播當地非商業電視臺的頻道訊號給予訂戶，且不得收取任何轉播補貼，而內容應與無線電視臺之播出內容一致。

就應該必載多少無線電視頻道，則基於有線廣播電視系統經營者的規模大小而定，有線廣播電視系統經營者的容量如在 12 個頻道以下，則必須承載至少 1 個非商業無線電視臺；如介於 12 個至 36 個頻道之間，則必須乘載至少 1 個、至多 3 個非商業無線電視臺；如在 36 個頻道以上者，則至少承載 3 個非商業無線電視臺[65]。且非商業性之教育頻道亦採同樣的規範數量[66]。

(2) 商業電視臺

承襲必載規範有選擇空間，同樣可分別每三年就「必載」或「再傳輸[67]同意」做出選擇，就「必載」部分，商業無線電視臺被授予選擇權，可三年一次選擇是否適用必載規範，且雙方免費，亦即聯邦著作權法亦規定有線廣播電視系統經營者免付費用，當地有線廣播電視系統經營者應載送其訊號供當地民眾收視；至於「再傳輸同意」部分，係指有線廣播電視系統經營者必須取得商業無線電視臺之同意，始可播送頻道訊號，主要是賦予商業無線電視臺能與有線電視臺具備議價之可能性，讓無線電視臺可共同分享因訊號傳送所得收益的權利。

有線廣播電視系統經營者（收視戶少於 300 人者除外）的容量如在 12 個頻道以下，則必須承載至少 3 個當地商業無線電視臺；如高

---

[65] 47 U.S.C. § 534 (b) (2014).
[66] 47 U.S.C. § 535 (b) (2)-(3), (e) (1996).
[67] 劉貞宛，前揭註 56，頁 112。

於 12 個頻道時，則當地無線電視臺起碼需達三分之一可利用頻道數。若請求載送的無線電視業者超過法定數量，則要載送哪些無線電視之頻道交由有線廣播電視系統經營者自行決定[68]。

2. 必載涉及著作權之規範

美國的必載制度關於傳輸訊號所涉之著作權問題，目前在《著作權法》（Copyright Act）有所規定，該法於§ 17（U.S.C. § 101）規定著作權人必須按照政府規定的價格和政府規定的條款和條件向用戶授權其著作物。

強制授權的對象是 FCC 所規範之載送無線電視或有線廣播電視訊號之任何有線廣播電視系統經營者，而該等有線廣播電視系統經營者必須按照規定每半年提交一次訊號傳播之特許授權費用，所收取的授權費用與會因為**載送訊號的數量**與**系統規模類型**[69]而有所調整。

有線廣播電視系統經營者所播送的訊號發送地區可分為本地與本地以外兩種類型，前者國會認為本地訊號已經透過無線（over-the-air）免費提供給用戶使用，則有線廣播電視系統經營者載送本地訊號並不會影響著作物之價值，因此強制授權允許有線廣播電視系統經營者免費載送本地訊號。國會對於後者則基於無法合理預期本地以外的遠端用戶與本地廣告商願意付費支撐播送遠距離等效訊號（distant signal equivalent, DSE）[70]，因此假設只有較大型的有線廣播電視系統經營者載送遠距離等效訊號，而會對著作物產生重大的經濟影響，故應予補償。原本 FCC 於 17 U.S.C. § 111(b),(c),(f) 限制其可載送的 DSE 數量，惟後解除管制，目前有線廣播電視系統經營者可任意載送 DSE

---

[68] 程法彰，前揭註 63，頁 62。

[69] 所謂規模係基於§ 111，依據系統經營者自訂戶處所收取的訂閱費而區分有線電視系統之規模，將有線電視系統經營者總共分為小型、中型、大型三類。

[70] 遠距離等效訊號的定義是依據 FCC 於 1976 年 4 月 15 日所訂之必載規範（"must-carry" rules）與 17 U.S.C. § 111(f) 而來，其係指如不需要某特定有線電視系統載送該無線電視臺，且某特定有線電視系統亦不在該無線電視台的電視市場範圍內，則該等訊號對於某特定有線電視系統來說，便是遠距離等效訊號。

之數量。

整體而言，著作權局向有線廣播電視系統經營者所收取之授權費用，依照系統規模區分如下：

1. 小型：統一授權費用，每半年為美金 N 元。

2. 中型：僅按照向訂戶收取之費用總額，乘以一定的百分比計價，如有載送遠距離等效訊號則不列入計價範圍。

3. 大型：按照公式區分本地訊號或是遠距離等效訊號而相應等比計價。對於遠距離等效訊號部分則依照《遠距離訊號傳輸規則》[71]是以傳輸該等訊號所獲取之總收入的 3.75% 計之。

著作權局會將有線廣播電視系統經營者所繳納之全部授權費用存入美國財政部，之後再分配給頻道節目之著作權人。而按照 17 U.S.C. § 111(d) 之規定，具分配資格之頻道供應事業必須在每年七月以書面向著作權局提交上一季度之授權費的聲請，接著美國國會圖書館館長（Librarian of Congress）將會判斷授權費用之分配是否有存在爭議：若無，則根據聲請人之協議分配授權費用；若有，則必須再依照《著作權法》第 8 章（U.S.C. 17 § 801）所訂之程序規定啟動分配程序。

另外，著作權人和有線廣播電視系統經營者亦可自由簽訂合意授權（private licensing）協議，以重播廣播節目。如以此種方式簽訂協議，則當事雙方不適用 17 U.S.C. § 111 所訂之強制授權制度，並應就再傳輸同意約定條款和授權費。而合意授權在特定的體育賽事中發生得最為頻繁，但在實踐上合意授權並不普遍，大多數有線廣播電視系統經營者仍依循強制授權制度運行。

[71] 47 Fed. Reg. 52, 146 (1982).

表 13：授權費用對照表

型態	傳輸訊號	選擇方式	授權費用
強制授權	本地訊號	必載	依著作權局核定之費用
強制授權	本地訊號	再傳輸同意	依著作權局核定之費用
強制授權	遠距離訊號	不限	依訂戶數所收總額依比例計價
合意授權	不限	再傳輸同意	依雙方協議計價

資料來源：本研究整理繪製。

3. 再傳輸同意協商須符合誠信原則

若無線電視臺選擇再傳輸同意，承上所述，MVPD 必須與其進行協商，以獲得在該無線電視臺電台的「指定市場區域」（Designated Market Areas, DMAs）[72]中再傳輸其訊號的權利，此規定於全部的 MVPD 均有適用。

國會於「1992 年有線電視法」建立再傳輸同意模式，起初僅係為建立轉播無線電視臺之訊號的權利，並不考慮轉播之協商問題。然而，再傳輸同意對市場產生重大的影響，改變無線電視臺與 MVPD 間的協商能量，越來越多無線電視臺轉向以金錢作為再傳輸同意的對價。且時至今日消費者有多個 MVPD 可資選擇，如此 MVPD 之間競爭，加劇無線電視臺與 MVPD 進行再傳輸同意協商之槓桿作用。MVPD 有更多的誘因取得無線電視臺之再傳輸同意，觀其所以，是因為許多無線電視臺之節目仍是 MVPD「必備」節目，如 MVPD 無法與無線電視臺達成再傳輸同意契約，將有可能永久失去訂戶之風險。

[72] DMAs，亦稱為媒體市場，為美國廣播電視市場劃定市場區域的方式，通常是根據行政區域而劃分，全美共有 210 個 DMAs。DMAs 最初係由尼爾森公司（Nielsen Company）所架構，自 1960 年代後期，該劃定方式被廣泛用於定義「本地市場」，意義在於界定某 MVPD 的訂戶可以收看之訊號，並影響該市場區域的廣告費用，特定 DMAs 中的訂戶越多，廣告的成本就越高。而為避免劃分的方式造成某些「孤兒縣」（orphan county）無法適時接收 DMAs 內之新聞、體育節目或政治、公共及緊急情況之訊息，國會授權 FCC 得回應業者或當地政府的請求，調整 DMAs 的範圍，使市場可更為符合現實情狀。

此外，網際網路的蓬勃發展，消費者可透過 OVD 收看節目，如此一來，亦提高了無線電視臺的影響力，因為有其他的管道可以授權，故任何協商僵局都可能導致 MVPD 競爭力大幅降低。甚者，再傳輸同意的協商近年來變得非常複雜，如有斷訊的情事發生，極易對消費者造成損害。

而後，國會為避免無線電視業者與 MVPD 之間因再傳輸同意的糾紛，進而導致斷訊等情事，造成消費者收視權益受損，修正《聯邦通訊法》§325，要求協商必須符合「誠信原則」（Good Faith），且授權 FCC 針對再傳輸同意契約是否違背誠信原則進行審視。

對此，FCC 以兩階段的框架審查再傳輸同意是否以「誠信原則」進行協商：

（1）當然違法：FCC 最初架構 7 個（A 至 G）客觀標準，而隨後增加至九個（H-I）客觀標準加以檢視[73]，如該當要件則屬當然違反誠信原則（*per se* breach of the good faith）之情形。

（2）整體情況標準：縱使並不屬於當然違反誠信原則之事項，FCC 仍可依照「整體情況標準」（"totality of the circumstances"）加以審酌當事人雙方是否依照「誠信原則」進行協商再傳輸同意。

MVPD 可以向 FCC 提供事實證據，表示因「整體情況」具有違反「誠信原則」的疑慮，從而無法達到雙方都可以接受的協議。FCC 並非以「整體情況標準」作為探究雙方當事人間實質性條款或條件是否不正當（Back door），所謂違反「誠信原則」義務者，諸如遭申訴之再傳輸同意協商確過於荒謬（Outrageous），或無線電視臺並非基於

[73] 當然違反的類型如下：（A）事業拒絕接受再傳輸同意之協商；（B）事業拒絕指定有權代表對再傳輸同意作出具有約束力的陳述；（C）事業拒絕在合理的時間和地點進行再傳輸同意協商，或以不合理的理由延宕再傳輸同意協商；（D）事業拒絕提出一個以上的單方面建議；（E）事業對他方再傳輸同意之提議不予回應；（F）事業要求他方簽訂獨家再傳輸同意之契約；（G）事業拒絕執行再傳輸同意之契約；（H）依照收視戶之比例為基準，排名前四的無線電視臺在同一市場上「共同」進行再傳輸同意之協商；（I）具有優勢地位之無線電視臺無故對 MVPD 實施參進本地市場之障礙。

競爭性的市場考量而對 MVPD 之間作出差別待遇者。總之，如申訴事由係屬業界在協商時普遍均會產生者，則 FCC 將會迅速駁回之。

惟國會 2014 年 12 月 4 日復以《2014 年 STELA 重新授權法》（STELA Reauthorization Act of 2014, STELAR）規定直播衛星得再傳輸無線電視頻道訊號，以供無線電視訊號接收不良地區之民眾觀看節目。並規定 FCC 應啟動修訂「整體情況標準」之審視規則，以達到確保公平協商之目的，進而保障消費者之權益。

為了回應該法令，FCC 開啟公眾諮詢，廣集所有利益相關者針對「誠信原則」之協商慣例提供意見[74]。彙整各方意見後，2015 年時任 FCC 主席的 Tom Wheeler[75]認為當時現行要素足敷審酌，並不需要對是否基於「誠信原則」簽訂再傳輸同意，增加其他規範。這並非不介入規管之意，而是「整體情況標準」這種全盤考量的作法，足以解決當前再傳輸同意契約之紛爭，故不應對「整體情況標準」加以限縮，反之應讓再傳輸同意之當事人雙方體認到在談判過程中應自行審慎考量消費者之權益，以利獲得訂閱收視服務。從而 FCC 介入的時點，應在雙方磋商產生困難將有斷訊疑慮之時，協助其完成協商，亦可主動調查潛在的違反誠信原則的行為，並依法執行。

有鑑於《STELA 重新授權法》規定每 5 年需重新修訂，以確認法規適用性，故美國國會於 2019 年 6 月初啟動審議新版《STELA 重新授權法》。亦即美國國會多年後仍肯認無線電視為當地新聞、緊急救助資訊等至關重要的影音節目來源。惟因對於再傳輸同意之年限與授權金交易制度等頻道上下架規則，仍未有共識，故有意新增一條附加條款，以明確定義「惡意」市場授權與協商行為，藉以避免頻道斷訊、授權金哄抬或惡意綑綁頻道交易等市場不公平交易行為發生，希

[74] In the Matter of Implementation of Section 103 of The Stela Reauthorization Act of 2014 Totality of the Circumstances Test, MB Docket No. 15-216, Released: September 2, 2015.
[75] Tom Wheeler, An Update on Our Review of the Good Faith Retransmission Consent Negotiation Rules, available at: https://www.fcc.gov/news-events/blog/2016/07/14/update-our-review-good-faith-retransmission-consent-negotiation-rules.

望可以就此解決頻道上下架之爭議問題。

2019 年 12 月 20 日，美國總統川普（Donald J. Trump）一併簽署《2019 年衛星電視社區保護和促進法》（the Satellite Television Community Protection and Promotion Act of 2019），以及《2019 年電視觀眾保護法》（the Television Viewer Protection Act of 2019, TVPA）[76]，二者永久延長對遠距離電視網絡訊號的再傳輸同意之管制，主要是允許較小型的 MVPD 可組成統購團體與大型無線電視業者所組成的聯賣團體集體進行再傳輸同意協商。

鑒於《著作權法》部分條款於 2019 年底便失其效力，在上述兩法之法規範通過公布後，產生的影響如下：

（1）《通訊法》面向

首先，如果 MVPD 根據《著作權法》§ 119 的規定轉播訊號，則其對當地市場之外的區域轉播訊號，無需獲得無線電視臺之同意。其次，禁止無線電視臺與 MVPD 簽訂獨家交易契約。最後，要求所有當事人以「誠信原則」進行再傳輸同意協商，並指定 FCC 擔任調解違反「誠信原則」申訴之機關。

應注意的是，該法規定小型的 MVPD 與大型無線電視臺進行集體協商，並不在違反「誠信原則」之列。其他要求諸如，MVPD 在消費者訂閱服務後的 24 小時內，應向消費者披露和逐項列出相關費用，而消費者可以在收到帳單後的 24 小時內取消付款，且不會收取任何罰款。或禁止 MVPD 和寬頻網際網路服務提供者向消費者收取未提供的設備費用等。

（2）著作權面向

[76] Copyright Act and Communications Act Changes in 2019 Related to Television, EveryCRSReport.com, https://www.everycrsreport.com/reports/R46023.html (last visited Feb. 22, 2020).

於《著作權法》§119 原先准許 MVPD 在某些情況下，縱使無線電視臺不同意再傳輸，仍可重播其訊號。亦即該條款允許 MVPD 免除其與著作權人協商，即可進行遠距離傳輸，，且是向美國智慧財產局支付授權費，再由智慧財產局向向權利人給付授權費。而《2019 年衛星電視社區保護和促進法》永久延續《著作權法》§ 119 的規定，其允許 MVPD 再傳輸遠距離訊號，但將「無服務家庭」的定義，限制為居住在短程市場（short market）中的家庭、休旅車和卡車的所有者。擴張在所有 210 個 DMAs 中提供「本地到本地」服務的要求，作為向所有 MVPD（例如 DIRECTV）使用強制授權許可的條件。

由於《2019 年電視觀眾保護法》（TVPA）§ 1003 （即 47 U.S.C. § 325）中，新增§ 325(b)(3)(C)(vi)[77]要求 FCC 修正關於符合「誠信原則」之再傳輸同意協商的意涵。對此，FCC 於 2020 年 1 月[78]發布「法規制定建議通知」（Notice of Proposed Rulemaking, NPRM），其所徵求建議在於，何謂再傳輸同意契約中適格 MVPD 統購團體（qualified MVPD buying group(s)）和大型無線電視業者（large broadcast station group）聯賣團體之定義，其建議如下：

1. 大型無線電視業者聯賣團體：各個無線電視業者成員共同（collectively）擁有的全國觀眾覆蓋率達到超過 20%[79]，且為依照慣例通常會受到法律共同控制（common *de jure* control）的單一實體（single entity）。

2. 適格 MVPD 業者統購團體：兩個或多個代表 MVPD 進行協商的事業，任一 MVPD 在劃定的本地市場（local market）中服務

[77] (iv) prohibit a television broadcast station from coordinating negotiations or negotiating on a joint basis with another television broadcast station in the same local market (as defined in section 122(j) of title 17) to grant retransmission consent under this section to a multichannel video programming distributor, unless such stations are directly or indirectly under common de jure control permitted under the regulations of the Commission;

[78] In the Matter of Implementation of Section 1003 of the Television Viewer Protection Act of 2019, Notice of Proposed Rulemaking, MB Docket No. 20-31, Released: January 31, 2020.

[79] § 325(b)(7)(D).

的所有家數中不超過總和的 25%[80]；或任一 MVPD 在全國範圍內所提供的服務不超過 500,000 個訂戶。

FCC 媒體局發現違反「整體情況標準」的案例，幾乎沒有先例可參，因為違反誠信原則的申訴案件通常是在斷訊或緊急時提出，但事實上大多數的爭議問題在 FCC 介入前，已自行磋商解決並撤回申訴。只有少數案件協商不成而進入 FCC 的審查程序，然均被 FCC 否決有違反「誠信原則」[81]。截至 2019 年 11 月，FCC 發現有 7 個與 AT&T 有關的協商事件，具有違反「誠信原則」之虞，導致授權談不攏而斷訊，使訂戶有約五個月時間無法觀看眾多知名頻道與節目，目前指示其依照「誠信原則」再行協商。

關於 FCC 對再傳輸同意之管制，本研究認為宜持續觀察後續之變化。

（三）數位匯流下的必載規範

由於必載規範制定於類比時代，而美國自 2001 年起便著手處理類比訊號與數位訊號同時存在時，有線廣播電視系統經營者應如何必載當地無線電視臺頻道，當時 FCC 針對商業電視臺基本上採取否定課予有線廣播電視系統經營者雙重必載之立場，認為不需要同時轉播類比與數位頻道，只需要轉播主要頻道即可，且無轉播數位多頻道之義務；但針對公共服務性質較高的非商業電視臺，有線廣播電視系統經營者則須同時轉播類比與數位頻道[82]。在 2005 年通過《數位電視轉換與公共安全法》（Digital Television Transition and Public Safety Act of

---

[80] § 325(b)(7)(C).

[81] 過往只有三個案件：ACC Licensee, Inc. v. Shentel Telecommunications Company, Memorandum Opinion and Order, 27 FCC Rcd 7584 (MB 2012); Mediacom Communications Corporation v. Sinclair Broadcast Group, Inc., Memorandum Opinion and Order, 22 FCC Rcd 47 (MB 2007); EchoStar Satellite Corporation v. Young Broadcasting, Inc., Memorandum Opinion and Order, 16 FCC Rcd 15070 (CSB 2001)。

[82] 段陶喻，前揭註 57，頁 37-38、41。

2005）著手全功率無線電視完全數位化[83]，並補貼數位機上盒費用與鼓勵汰換數位電視，惟轉換進度原訂於 2009 年 2 月完成卻不如預期，遂同月一併通過《數位電視延遲法》（Digital TV Delay Act of 2009）等法案，盼加速轉換，至於低功率無線電視則預計 2015 年 9 月轉換完畢[84]。

在有線電視普及率高的國家，數位無線電視之發展必須仰賴有線廣播電視系統經營者的相互配合[85]，而數位化而改變傳輸方式後，無線頻道的頻寬從原本只能播一個類比頻道，變成可播送多個數位頻道的訊號，有線電視 MVPD 有反對聲浪在所難免，因在有線頻道中加入一個或多個數位無線電視頻道，勢必壓縮原有的有線頻道頻道[86]。這是因為延伸出的 SDTV 之數位頻道節目，亦會消耗有線廣播電視系統經營者的頻寬資源，有線廣播電視系統經營者也須配合升級才能播送節目，因此是否強制有線廣播電視系統經營者必須轉播無線電視業者的數位訊號，將對數位電視產業的發展產生關鍵性之影響[87]。沿著上述脈絡，FCC 於 2005 年正式確認無線電視數位轉換後之必載政策，其決議有線廣播電視系統經營者僅需負有必載數位無線電視臺群播（multicast）中 1 個頻道串流（programming steam）之義務，而至於是何頻道，則由無線電視業者自行抉擇[88]。

美國即明定有線廣播電視系統經營者的公共利益責任應該延伸至數位時代中。而無線電視臺作為唯一能夠達到 100%的涵蓋率，免費服務全國人民並輔助政令宣導的媒體，基本上自然被期待擔負某一

---

[83] 參照 47 U.S.C. § 309(j)(14) (2005) (amended 2009)。其中§ 309(j)(14)(A)規定「Limitations on terms of terrestrial television broadcast licenses A full-power television broadcast license that authorizes analog television service may not be renewed to authorize such service for a period that extends beyond June 12, 2009.」。

[84] 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，前揭註 55，頁 30-31。

[85] 劉貞宛，前揭註 56，頁 95。

[86] 江耀國，前揭註 64，頁 53-54。

[87] 劉貞宛，前揭註 56，頁 95。

[88] 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，前揭註 55，頁 58。

程度之公共義務。故 FCC 以公共利益責任做爲發給有線廣播電視系統經營者數位電視執照的審核依據之一，但是真正的公共利益應以不妨礙到商業利益的獲取為原則[89]。

美國在通訊傳播的法規政策制定上，原則上尊重市場機制，但也秉持試圖平衡自由市場競爭與重要社會公益以及個人權利的態度。美國在對於有線廣播電視系統經營者關於傳統無線電視頻道必載有相關規定，同時對於不同系統平臺業者，如數位匯流趨勢下之開放視訊系統（Open Video System, OVS）的電信業跨業經營有線電視業務中，亦因為其相似之服務內容而類推適用有線電視有關必載頻道規範的規定[90]。

（四）斷訊爭議

1. 現況

然目前實務上由於大型商業性無線電視市場仍以四大無線電視網（national broadcast network）ABC、CBS、Fox 與 NBC 為主，這些主要的商業電視網通常不會選擇必載，而是會選擇再傳輸同意，如此一來，有線電視系統便無義務傳送訊號，而再傳輸同意為三年一期，即每三年重新協商一次。至於非無線電網之商業無線電視臺因其內容價值不足以吸引大眾，故多數會選擇必載之方式，使無線電視臺可藉由有線電視系統將所製作之內容接觸閱聽眾。

[89] 劉貞宛，前揭註 56，頁 107-108。
[90] 程法彰，前揭註 63，頁 59-60。

2. 案例

承上，近年來美國的大型商業性無線電視業者已可透過再傳輸同意獲得更大的收益，就再傳輸同意之發展上，甚至出現了大型 MSO 因未獲得再傳輸同意而被迫中止播送之案例。

例如，2004 年 Dish Network 下架 CBS 擁有的所有本地電視台以及 MTV、VH1 和 Nickelodeon 等頻道；或者於 2010 年的奧斯卡獎頒獎典禮前夕，由於有線廣播電視系統經營者 Cablevision 無法與和迪士尼（Disney）具有整合關係的全國無線電視聯播網業者 ABC 達成延長再傳輸同意之協議，進而導致 Cablevision 於 New York 市之訂戶無法收視該頒獎典禮。

尚有 2012 年內，Time Warner 所有的 Hearst Television1 被下架超過一周；2013 年 8 月，Time Warner Cable（2016 年為 Charter 所收購）和 CBS 公司就轉播費的談判陷入僵局，迫使 CBS 擁有的廣播和有線電視頻道斷訊長達一個月，這是迄今為止最長的一次斷訊。雖 TWC 後來已為受影響的訂戶提供了 20 美元的話費抵免額作為補償，但針對有線廣播電視系統經營者斷訊所產生之訴訟，仍有案件懸而未決。因此，出現呼籲國會重新考慮轉播同意問題的聲音，而 FCC 目前已開始修正再傳輸同意之交易行為。

七、美國管制經驗之借鏡

依照本研究案之撰寫規劃，已分別就美國頻道授權、頻道載送與必載政策等議題分別進行產業現況調查、法制研究，以下進行比較、分析美國與我國產業環境、制度設計之異同。

（一）頻道授權與頻道載送

由美國的管制法規範觀之，頻道之授權與載送實為一體兩面的議題，以下即併為分析。

1. 管制之時點面向

針對頻道授權，基本上有三個面向的事前管制之禁止規範，然像是禁止歧視行為之規範，仍有一定程度的容許差別待遇，主管機關適度放寬給予業者的經營空間；而針對載送爭議解決，自美國的申訴程序可知，對於管制採取較屬事後管制，對於頻道位置排列、異動，以及頻道上下架之管制，並非不得有差別待遇，僅係要求不得有「歧視性」之差別待遇，如業者能提出合理的商業理由，原則上尊重業者經營之考量。

而我國對於頻道位置編排、異動，均有較高密度之規範，整體觀之，採行事前管制。

2. 管制之對象面向

美國頻道沒有執照，係直接規範「授權者」的權利義務關係，而授權者本身即可**包含頻道供應事業與「頻道代理商」**。而頻道載送針對頻道供應事業，包含 Cable、DBS、IPTV 等均包含在內。且因為美國的有線電視市場呈現高度整合關係，是以規範均著重在系統經營者與頻道供應事業間是否具有「整合關係」，如有，則對其會有較嚴謹的禁止規範，以避免損害市場競爭。至於對於產業市場的結構調整，

美國 FCC 常見以附附款的方式，課予當事人相當程度的行為規範，以維持市場競爭。

我國中下游市場亦有高度垂直整合的現象，與美國最大不同在於我國垂直整合係由 MSO 所主導，或存在依照歷史發展而產生獨有之頻道代理商問題，頻道代理商可謂我國頻道授權交易之主體，其居於類似支配頻道供應事業的產品或服務之地位，與有線廣播電視系統經營者磋商授權相關事宜，然除「有線廣播電視法第 55 條至第 55 條之 4」修正草案有點出頻道代理商的定義，在其他相關法規範中未見對其有任何規定，則是否將其納入管制範圍素來有管制上的難處。

3. 管制之手段面向

（1）頻道授權

針對美國頻道授權中有不當影響禁止，類似我國《有廣法》第 37 條第 4 項所規定之「系統經營者、其關係企業或其直接、間接控制之系統經營者，不得以不正當方法，促使衛星頻道節目供應事業、他類頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業、無線電視事業對其他系統經營者或其他供公眾收視聽之播送平臺事業，給予差別待遇」，但我國實務上並未見到以本條項處理之案件。

（2）頻道載送

相較於我國對於頻道上下架的管制，美國原則上較尊重系統經營者之編輯權與市場機制，僅例外管制在個案上具有之市場力量，及其與頻道供應事業垂直整合將可能引起限制競爭疑慮者，一般禁止有線廣播電視系統經營者向頻道供應事業索取財物利益、進行獨家交易，或給予差別待遇。

而依照美國的實務經驗來看，首先課予申訴人先就相關違法事實盡初步舉證責任，提供主管機關判斷的比較基礎，通常會就其**是否與**

具整合關係之頻道處於相似位置（分組是否有差異），以及多種「情況證據」綜合考量，像是頻道性質（如節目的內容或組成之型態占比）、收視率、授權費高低、目標觀眾或廣告商之類型是否類似、區塊化規劃，或其他事項等，並會考量系統經營者之**成本效益分析，即是否有合理的商業理由**，且依照證據程度高低，給予不同的決定機關與判斷期限。與我國最重要的差異是 FCC 除有裁罰權限外，並有強制載送特定頻道或逕行決定載送的價格或條件的權力。

4. 申訴審理之程序面向

（1）審查主管機關

美國對於頻道載送的案件，以個案審查的方式為之，依照案件類型、掌握的證據程度不同進行審查機關之分流，具有準司法之性質，如上訴之法院則專屬於 D.C.巡迴上訴法院審理，且基本上進入法院審理後，案件即告終結。而我國現行則由是向通傳會申請調處，若調處不成時，方得依法提起民事訴訟，惟調處曠日廢時，且成效不彰。

（2）暫時性救濟程序

美國於系統業者與頻道業者協商新契約時，或頻道載送訴訟進行中，符合一定要件下，得經申訴人申請命暫時凍結（standstill）「原契約」，FCC 將視具體個案狀況而決定，是否命業者展延「原契約」而應繼續載送頻道。

我國則因近來有線廣播電視系統業者與頻道供應事業間，因多有因授權價格、條件發生爭議，是通傳會提出「有線廣播電視法第 55 條至第 55 條之 4」修正草案，其中針對「調處或仲裁期間，系統經營者應以原條件維持頻道上架，頻道供應事業應以原條件繼續播送」的條文脈絡來看，我國主管機關以保障訂戶收視權益為重，而直接禁止雙方不得任意斷訊，比起美國屬較為強制的手段。

（二）必載

美國之必載制度，其在《1992 年有線法》之必載規定除修正《聯邦通訊法》外，尚修正《著作權法》，授權予著作權局具有對原始著作權利人授權金之核定權，並區分商業電視臺與非商業電視臺，針對前者有選擇必載或是再傳輸同意之制度設計；而為補充商業電視臺因追求收視率與廣告收入，透過法制必載非商業電視頻道與公共、教育頻道等以避免造成特定資訊缺乏。且尚依照有線電視的規模大小，對於載送無線電視頻道的數量，亦有所差異。不過美國統一由著作權局訂定金額，不免帶有相對有補貼之意，立法當時可能或有扶植有線電視產業的意涵存在，不過依照現行實務發展的現況來看，顯然有線電視已躍昇主要收視管道，則當初之立法模式則有檢討的空間。

而目前我國對於無線電視，仍強調基於公益性質而維持免費的必載義務，然在無線電視數位化後，頻道大幅增加，必載義務規定將影響有線電視系統的頻道安排與營運規劃，且閱聽眾亦可透過線上影音平臺觸及無線電視頻道之內容，則是否仍有必要維持公共電視以外之商業無線電視台之必載地位，有其探討空間。加之，我國無線電視業者，近年亦受到有線電視甚至 OTT 等新興影音平臺之影響，廣告收入有所減少，業者亦有對此提出改革的聲音，或許可再進一步思考必載制度是否有修正之必要。

第二節　英國

一、英國通訊傳播產業現況

（一）整體產業結構

1. 節目播送

依據英國通訊管理局（The Office of Communications, 以下簡稱Ofcom）之電視節目生產單位之運作回顧報告（Review of the operation of the television production sector），英國電視內容產業包含節目生產者（Producers）、節目播送者（Broadcasters）、節目經銷商（Distributors），這三個角色可以個別由單一公司擔任，也可透過垂直整合成為單一企業體，例如，英國廣播公司 BBC 與獨立電視台 ITV 即同時設有節目製作、廣播頻道與節目經銷相關單位。

針對節目之播送，英國消費者取得電視節目之方法多元，包含免費空中觀看（Free-to-view）、訂閱（Subscription）、隨選服務（Video on Demand）、互動電視（Interactive television）等，主要透過地面數位電視（Digital terrestrial television）、直播衛星（Satellite TV）與有線電視（Cable TV）。

而依據 Ofcom 於 2019 年 8 月提出之媒體國家 2019 報告（Media Nations 2019），縱傳統電視頻道受到 OTT 之挑戰，英國公共廣電服務（Public service Broadcasting, PSB）仍為主要收看頻道，特別是遇有國際事件[91]，諸如皇室婚禮或運動類比賽時。如下表所示：

[91] Ofcom, media nation 2019, July 2019, https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0019/160714/media-nations-2019-uk-report.pdf （last visited Sep. 09, 2019）.

表 14：英國節目收視統計（以頻道為基礎）

頻道	所有者	付費/免費	收看時間（小時）	占總收看比率
BBC1	BBC	免費	4：06	20.37%
ITV	ITV plc	免費	2：04	10.20%
ITV HD	ITV plc	免費	1：13	5.99%
BBC2	BBC	免費	1：06	5.48%
Channel 4	4channel4 Television Corp	免費	1：04	5.28%
Channel 5	Viacom	免費	0：44	3.64%
ITV 3	ITV plc	免費	0：28	2.32%
BBC News	BBC	免費	0：18	1.52%

資料來源：BARB, Monthly viewing Summary, https：//www.barb.co.uk/viewing-data/monthly-viewing-summary/。

而若以頻道所有公司為統計基礎，截至 2019 年 8 月，各企業之收看統計如下表，顯見英國收視仍以公廣集團為大宗：

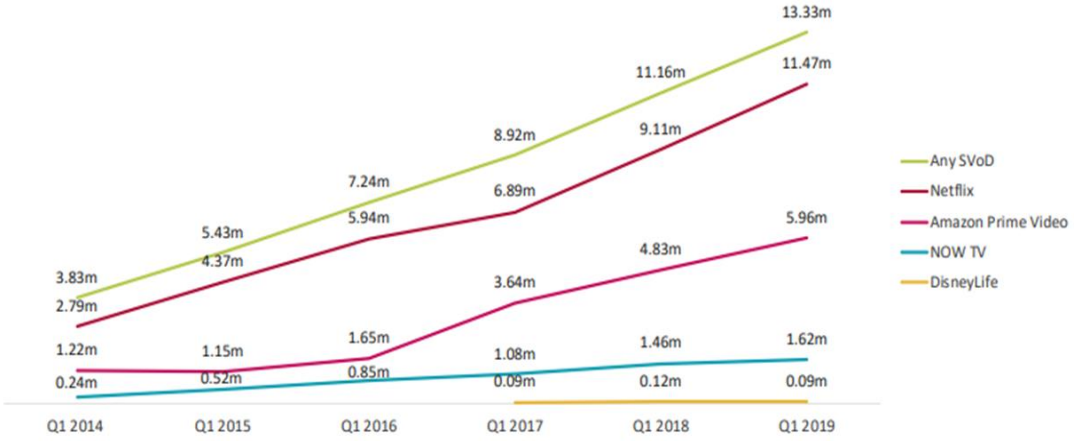
表 15：英國節目收視統計（以頻道節目供應事業為基礎）

頻道節目供應事業	收看時間占比	主要收看頻道
BBC	28.89%	BBC1、BBC2、CBeebies
ITV Plc	21.60%	ITV、ITV HD、ITV3
SKY UK	10.55%	Sky Sports Main Event、Pick、Sky Sport Cricket
Channel 4 Television Corp	9.89%	Channel 4、E4、Film4
Viacom： Channel 5	7.01%	Channel 5、5USA、5Spike
UK TV	4.81%	Drama、Dave、Yesterday
Discovery Channel	4.63%	Quest、Really、Quest Red
Sony	2.10%	Sony Movie Channel、Pop、Movie4Men

資料來源：BARB, Monthly viewing by channel group, https://www.barb.co.uk/viewing-data/monthly-viewing-by-channel-group/。

雖然公共廣播服務仍為英國收視之大宗，惟 OTT 仍然持續增長，至 2019 年第一季，網路訂閱隨選服務（Subscribe video-on -demand, SVoD）持續增長，英國約有 47%（1,330 萬）之家庭訂閱 NetFlix、Amazon、Now TV 或迪士尼之其中一種，如下圖所示：

圖 4：英國網路電視訂閱趨勢



資料來源：BARB, Establishment Survey Q1 2014-2019. Note： Any SVoD is at least one of the following services：Netflix, Amazon Prime Video, NOW TV or Disney Life.。

除前述統計資料所提到之 SVoD 業者，許多英國傳統廣電業者亦投入網路隨選訂閱服務之行列，下表整理目前英國市場上之相關業者：

表 16：英國 SVoD 業者

供應商名稱	持有者	服務提供模式
BT TV	BT Group	影片訂閱、出租、購買與固定節目表頻道訂閱
Curzon Home Cinema	Curzon Cinemas	影片出租
DisneyLife	Disney	影片訂閱與固定節目表頻道訂閱
Google Play	Google	影片出租、購買
Hayu	NBC Universal	影片訂閱
iTunes	Apple	影片出租、購買
My 5	Viacom Int'l Media Networks	供應免費影片
Netflix	Netflix	影片訂閱
Now TV	Sky UK Ltd	影片訂閱與固定節目表頻道訂閱
Plusnet TV	BT Group	固定節目表頻道訂閱
Prime Video	Amazon.com.inc	影片訂閱、出租、購買與固定節目表頻道訂閱
Sky Sports Mobile	Sky UK Ltd	固定節目表頻道訂閱
BBC iPalyer	BBC	免費影片與免費固定節目表頻道
SKY GO	Sky UK Ltd	影片訂閱與免費固定節目表頻道

資料來源：本研究自行整理繪製。

2. 節目製作

英國之節目製作者約可分為以下種類[92]：

（1）內部節目製作者（In-house producer）：英國公共廣電服務（Public service Broadcasting, PSB）之節目製作部門，原則上即指 BBC 與 ITV 之內部製作單位。

（2）非獨立節目製作者（Non-qualifying producers）：原為獨立製作公司，擁有英國頻道播送者之股份超過 25%者。

（3）獨立製作者（Qualifying independent producer）：為獨立製作公司，不持有其他英國節目播送者之股份或其他共同所有權。

（4）大型節目製作者（Large Producers）：通常被業界稱為超級獨立製片商（Super-indies），其有時候屬於獨立製作者，惟大多數情況下屬於前述非獨立節目製作者，理由在於，其組成模式通常係跨業界合作，由專精於某特定影片類型之製作商合作，並於全球各地市場中製作與營運節目。此類業者於英國每年之收入通常超過 5,000 萬英鎊。

（5）小型節目製作者（Small producers）：英國有數量眾多之小型節目製作公司，其一般而言每年全球營收不超過 1,000 萬英鎊，而於英國當地之年收入不超過 100 萬英鎊。

而英國現行節目製作相關公司如下：

A. HIT Entertainment

---

[92] Ofcom, Review of the operation of the television production sector, Dec.2015, https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0028/82684/tv_production_sector_review.pdf (last visited Sep. 09, 2019).

為 Mattel Inc 所有之英美聯合娛樂公司，於 1982 年成立，原名為 Henson International Television，為美國公司 Jim Henson Production 之經銷商，並於 1992 年更名為 HiT Entertainment，主要製作兒童節目。

B. Talkback

為英國電視節目製作公司，於 1981 年成立，目前由德國媒體公司 Bertelsmann 所有，其製作之節目主要提供給公共廣播頻道。

C. Ragdoll Productions

為英國製作兒童節目之節目製作公司，於 1984 年成立。其為 Ragdoll Ltd 所有，Ragdoll Ltd 係由 BBC 子公司 BBC Worldwide 與 Ragdoll World wide 合資成立，主要業務係販賣節目至英國境外國家，雖然 2013 年 11 月 Ragdoll 遭加拿大製片公司 DHX Media 收購，Ragdoll Production 仍做為獨立製片公司持續製作電視節目。

D. Aardnab Animations

為英國動畫製作室，以定格動畫技術製作文明，2006 年以 Flushed Away 進軍電腦動畫市場，並取得佳績，其除了製作電影外，亦製作電視連續劇。

E. Tiger Aspect Productions

為英國電影與電視節目製造公司，以情境喜劇聞名，於 1988 年成立，2006 年被 IMG Media 收購，惟於 2009 年出售給 Endemol UK 至今。Endemol UK 為英國大型獨立媒體製造商，為 Endemol Shine 集團之一部分。

F. BBC Television

為英國無線電視服務，係依據 1927 年皇家憲章（Royal Charter Since 1927）之規範進行業務，並於 1932 年開始透過自己之片場

製作電視節目。於 2016 年 BBC 支電視部門被拆分，內部電視製作部門獨立成為 BBC Studios，其餘部門包含 BBC Sport、BBC Three 與 BBC iPlayer 被重新命名為 BBC Content。

（二）數位無線電視（Digital Terrestrial Television）

英國數位無線電視於 1998 年開始營運，2002 年主要業者為 Freeview。其電視頻道係以捆綁（Bundles）之方式傳輸，稱為多工廣播（Multiplexes），消費者所能取得之頻道將取決於該地區有多少廣播電視業者，目前英國主要業者有 Freeview、SureTV 與 Youview。

表 17：英國電視業者

供應商	付費方式	頻道數	使用戶數	持有者
數位地面電視				
Freeview	免費	50+	2012 Q4 1,900 萬	BBC、ITV、Channel 4 與 Sky 合資成立，並交由 Arqiva 營運
Sure TV	免費；IPTV 付費	50+	N/A	Sure International
YouView	免費；IPTV 付費	50+	N/A	BBC、ITV、Channel 4、Channel 5、Arqiva、BT Group、TalkTalk Group 合夥成立
直播衛星				
Fresat	免費	115		BBC 與 ITV
Freesat from Sky	免費	240+		Comcast 旗下 Sky UK
Sky	付費	400+		Sky UK Ltd
有線電視				
Virgin Media	付費	250+		Liberty Global

資料來源：本研究自行整理繪製。

（三）直播衛星

英國直播衛星服務於 1989 年開始提供服務，現今英國直播衛星服務有三家業者，包含：（1）SKY TV，由 Comcast 所有，於 1998 年開始營運，2017 年訂戶數為 1,270 萬戶[93]，目前為英國最大之付費電視廠商；（2）Freesat，由 BBC 與 ITV plc 合資，於 2008 年成立，作為 Freeview 數位無線電視之替代選項，購買其接收器之用戶即可收

[93] ＮＨＫ放送文化研究所編，田中孝宜執筆，《ＮＨＫデータブック　世界の放送 ２０１９》，NHK 出版，頁 113（2019）。

看其節目，屬於免費的直播衛星平臺；（3）Freesat from Sky，由 SKY UK 所有，提供超過 240 個頻道，包含 Bloomberg Television 與迪士尼所有之 Travel 頻道。

（四）有線電視

英國的多頻道有線電視自 1984 年開始提供服務，而英國自 1990 年代起允許有線電視亦者經營電信服務，加諸廢除外資限制，一連串的自由化政策吸引了美國資本的參進，逐漸開始發展。不過，由於有線電視在廣電服務上受到了直播衛星業者 Sky 的箝制，電信服務上又直接與英國電信（BT）競爭，經營不易。故在雙重夾擊下，各家有線電視業者持續整併，時至 2007 年，市場上碩果僅存的有線電視業者即為以航空及音樂為集團主力的 Virgin Media。而於 2013 年，美國媒體集團 Liberty Media 收購 Virgin Media，續以同商標營運。2017 年底之訂戶數為 590 萬戶[94]。

目前英國有 55％以上家庭均可取得有線電視服務。其方案通常與電話服務與網路服務綑綁一同銷售。

（五）IPTV

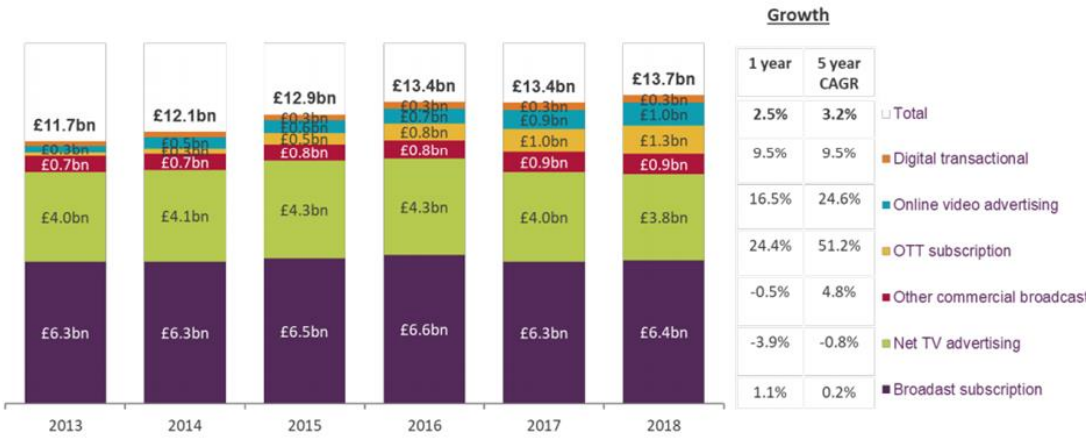
此類業者通過網路播送影視內容，目前英國多數 IPTV 業者提供 Catch-up 服務，讓消費者不用守在電視機前面及可隨時觀看已撥出節目。除此之外亦支援平板等行動設備，許多業者已經將其機上盒整合網路功能，以提供混合式的播放服務。

[94] 同前揭註。

二、各類業者營運模式

依據 Ofcom 於 2019 年 8 月提出之媒體國家 2019 報告（Media Nations 2019），雖然遭受 OTT 等新興影視服務之競爭，2013 至 2018 年英國電視業者營收仍有增長，如下圖所示：

圖 5：英國電視業者總營收

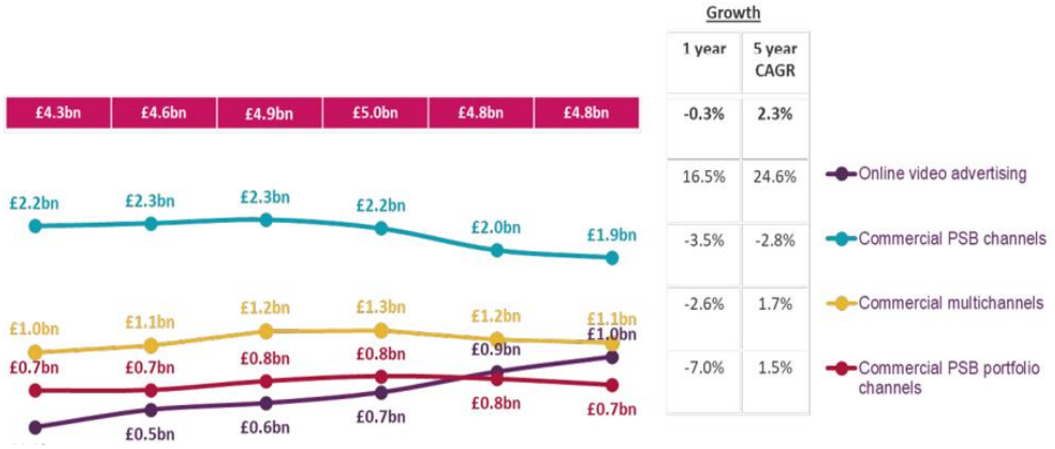


資料來源：Ofcom, Media nations: UK 2019, https：//www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0019/160714/media-nations-2019-uk-report.pdf。

雖總體營收仍持平，但英國無線電視廣告營收仍持續下降，至 2018 年下降約 3.9%，網路電視之廣告營收則持續上漲，並已經達到商業頻道之水平。雖然近期因脫歐使英國經濟下滑，導致廣告收入持續下降，惟依據 WARC 之統計[95]，電視播放廣告之比率於 33%下降至 31%，顯示廣告收入面臨之壓力持續升高。

[95] Ofcom, Media Nation, https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/tv-radio-and-on-demand/media-nations-2019 (last visited Sep. 09, 2019).

圖 6：英國電視業者廣告營收



資料來源：Ofcom, Media nations： UK 2019, https：//www.ofcom.org.uk/ data/assets/pdf_file/0019/160714/media-nations-2019-uk-report.pdf 。

（一）SKY

SKY 為英國傳統衛星廣播電視事業業者，而隨時間發展，其播送與營運策略均趨多元化，與前述美國 MVPD 之營運模式類似，包含以下模式：

1. 設備：MVPD 業者透過機上盒功能多元化以區分市場。
2. 價格：影音包裹價格多元化，例如基礎包裹可能就不包含體育頻道，而若要升級則須額外付費（eg. NFL Sunday Ticket）。
3. 新用戶折扣：新用戶享有折扣為 MVPD 普遍策略，新用戶可能取得 6 個月至 2 年不等之折扣價，之後再轉回原始價格。
4. 反映頻道價格：MVPD 除透過提高影音包裹之費用外，亦可能採取直接購買頻道之所有權以創造潛在收益，另外其也可能直接與其他 MVPD 進行併購，以取得更多之談判籌碼。
5. 綑綁銷售：為留住消費者，提供影音、網路與聲音服務之綑綁銷售。

6. 整合 OVD 進入包裹：MVPD 業者可能與其他 OVD 業者合作，透過機上盒提供第三方 OVD 服務，例如 SKY 及與 Netflix 合作推出 SKY&Netflix 月繳 12 歐元之包裹。

（二）BT TV

BT TV 為英國線上影視頻道節目供應事業之一，其營運模式包含以下：

1. 訂閱：訂閱服務讓消費者透過月繳或年繳之方式收視一定範圍之節目，此商業模式之所以成功在於其與消費者之關係較為持久，不滿意之消費者可以隨時取消其訂閱。而為了增加消費者忠誠度，頻道節目供應事業也有誘因投資拍攝自己之節目或投入相關技術研發。

2. Electronic Sell Through （EST）：此種商業模式係頻道節目供應事業直接販賣一組節目給消費者，購買者可下載並儲存該節目至當地伺服器或雲端伺服器，並可重複觀看、下載影片。

3. 租賃：此商業模式與 EST 類似，惟消費者僅能重複觀看下載影片一定時間，租賃費用可能係以單一電影或單一季影集為基礎，美國主要之電影工作室或電影發行商都會同時為 OVD 服務提供電影。

4. 廣告支援：此種模式通常不直接向消費者收取費用，而係於其服務內置入廣告。目前美國許多此類 OVD 服務均由電影工作室、無線電視業者或有線廣播電視系統經營者所持有。

三、英國公共廣播服務產業轉型與案例

為因應數位化與網路對影視產業之衝擊，Ofcom 自 2015 年即開始檢視英國公共廣播服務面臨之競爭，並於 2019 年 4 月 4 日提出「公共服務媒體之未來」報告（A new future for public service broadcasting），指出 Ofcom 將持續為政府提供建言，以確保公共廣播服務所提供之節目內容可於網路與隨選服務上取得，且亦將投入更多資源生產英國製作之節目內容，未來 Ofcom 將採取以下措施以確保公共廣播服務持續提供高品質之節目：

1. 確保公共廣播服務業者節目之能見度

Ofcom 將更新相關規則以確保 PSB TV 頻道之能見度，且於新興網路平臺上之搜尋服務可以找到其所提供之節目，以維護 BBC 1、BBC 2、ITV、STV、4Channel4、S4C 與 Channel5 之位置，並為其他 BBC 頻道設定最低之能見度標準。

2. 提供具備高品質之兒童與青少年節目

Ofcom 亦確保公廣服務提供一系列高品質節目供幼童與青少年觀賞，包含以下措施：（1）ITV 將增加預算與製作 6-12 歲兒通觀賞之節目，並發展新線上新聞與相關內容供 12-15 歲青少年觀賞；（2）Channel4 將發展數位優質服務給 13-16 歲青少年使用；（3）Channel 5 將提高其奶昔系列兒童節目之預算，並延長其節目撥出時間。

而於同年同日，Ofcom 亦提出「公共廣播服務回顧-建議政府建立新框架以確保 PSB TV 能見於網路世界」報告[96]（Review of prominence for public service broadcasting-Recommendations to

[96] Ofcom, Review of prominence for public service broadcasting-Recommendations to Government for a new framework to keep PSB TV prominent in an online world, https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0021/154461/recommendations-for-new-legislative-framework-for-psb-prominence.pdf

Government for a new framework to keep PSB TV prominent in an online world)，指出，雖英國家庭用戶收視行為之改變，導致線性頻道（Linear Channel）之收視率下降，惟線性頻道仍係接觸大量觀眾之主要途徑，但必須搭配一定程度的隨選服務與線上內容服務以提高其觸及率，而目前英國主要公共廣播服務業者均有建立線上平臺，諸如 BBC iPplayer、ITV Hub、 STV Player、Channel 4 之 All4、S4C 之 Clic、Channel 5 之 My 5。

惟雖有平臺仍無法解決公共廣播服務業者內容能見度之問題，公共廣電服務業者雖讓使用者可搜索其提供之節目，但若出現跨業者網路平臺節目搜索時，公共廣電服務業者所提供之節目內容並不會顯示，這代表當使用者搜索特定節目時，檢索結果將顯示該節目之付費版本或與訂閱頁面連結（縱然該公廣服務內容係可免費觀賞），長期下來將有害公廣服務節目之能見度，Ofcom 指出應加強跨平臺之整合以解決此一問題。

四、頻道授權規範與交易秩序

（一）英國暨歐盟電子通訊市場管制概況

技術創新與匯流是當代電子通訊產業的主要特徵，由於市場處於持續變動、發展之狀態，是以是否須採取所謂不對稱管制、事前規範（ex ante regulation）等措施，有賴於主管機關評估未來市場變化，以制定適當之管制措施。而有別於歐盟競爭法主要透過事後監督，以及行為與市場矯正措施，《歐洲電子通訊法典》（European Electronic Communications Code, EECC[97]）有別於過往競爭法與產業法規並行之體制，逐漸轉向提升產業法規中競爭規範比重的模式發展，做法上較強調事前管制，藉由特許、許可等市場進入門檻，以及稀有資源管理等措施，並賦予主管機關費率管制、互連接取、會計分離等管制工具，以強化電子通訊產業之內部競爭[98]。

另外，歐盟於 1989 年通過《電視無疆界指令》（Directive 89/552/EEC, Television Without Frontiers Directive, TVWF），開始試圖透過會員國間的管制調和，促進歐盟單一廣電市場的生成；而 TVWF 與 2007 年制定的《視聽媒體服務指令》（Directive 2007/65/EC, Audiovisual Media Services Directive, AVMSD[99]）均是歐盟視聽產業監理政策、制度重要之參考文件。

而在促進產業競爭的議題上，主管機關必須面對廣電產業中可能涉及之競爭問題，諸如內容生產、節目批發、零售，以及上述內容於載送、接取過程所涉及諸如壟斷、價格擠壓、拒絕供應、接取、濫用市場顯著地位

---

[97] Directive (EU) 2018/1972 of The European Parliament and of The Council of 11 December 2018.

[98] 戴豪君，〈歐盟電子通訊法中顯著市場力量之探討〉，《科技法律透析》，第 21 卷第 12 期，頁 10（2009）。

[99] 值得注意的是，歐盟於 2018 年 11 月修正 AVMSD，主要針對 OTT TV 等網際網路視聽服務之發展，強化如 VOD 服務視訊分享平臺（video-sharing platform）之管制，本研究稱之《新視聽媒體服務指令》（Directive (EU) 2018/1808, New Audiovisual Media Services Directive, “New AVMSD”）。不過，截至本研究提出期末報告為止，新 AVMSD 尚未被各會員國轉換至內國法，加諸該指令之調和重心乃在於視聽媒體服務之「內容監理」，較視聽媒體服務之「平臺」、與平臺間的競爭及反競爭行為較無涉，本研究於此略而不提。

等反競爭行為衍生之爭議，均有賴於各國競爭法主管機關與產業主管機關之調查與介入。

表 18：產業行為與可能問題

活動(activity)	競爭問題(competition problem)
內容(content)_	壟斷(monopolisation)
節目批發市場(wholesale prograe market)	包裹銷售、價格擠壓、過高價格(bundling, price squeee,excessive pricing)
付費節目零售(retailing of pay programmes)	包裹銷售、價格擠壓、過高價格(bundling, price squeee,excessive pricing)
輸送(transmission)	濫用市場顯著地位、拒絕接取(abuse of dominance, denial of access)
條件式接取(conditional access, EPG etc)	拒絕供應、歧視待遇、過高價格(refusal to supply, discrimaination, excessive pricing)

資料來源：Cave, M, "*Competition and the exercise of market power in broadcasting: a review of recent UK experience*", 7(5) INFO 22 (2005).。

（二）英國頻道強制授權法制介紹

自 2002 年起，歐盟通過一連串的電子通訊、傳播指令，試圖建構新型態的管制結構，以回應電信、媒體及資訊科技匯流所帶來之影響。而為了符合歐盟指令的要求，英國於 2003 年通過《2003 年通訊傳播法》（Communications Act 2003），大幅改寫英國通訊傳播法制，引入歐盟指令的水平層級管制的架構，大幅取代 1984 年《電信法》，同時修正 1990 與 1996 年《廣播法》（1990, 1996 Broadcasting Act），建構了通訊傳播單一管制架構的雛形[100]。

英國《2003 年通訊法》係基於歐盟 2002 年電子通訊規範架構（2002 Regulatory Framework）之精神所制定，因此管制原則上符合歐盟監理標準，係以降低市場進入門檻，並以事後管理為原則，故在顯著市場力量

[100] 江耀國，〈英國 2003 年通訊傳播法之研究－兼論我國通訊傳播匯流立法〉，《東吳法律學報》，第 20 卷第 3 期，頁 143-144（2008）。

（Significance Market Power, SMP）的定義、認定方法與管制架構，基本上是與 2002 年歐盟電子通訊架構，以及 2018 年通過之《歐洲電子通訊法典》是一致的；而在在英國《通訊法》與《競爭法》的競合關係上，Ofcom 就《1998 年競爭法》（1998 Competition Act）第 1 章、第 2 章，以及《歐盟運作條約》（the Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）§ 101 與§ 102 所認定之反競爭行為、協議進行調查，故 Ofcom 實際上得以行使《1998 年競爭法》（Competition Act）之相關權限[101]。

其中，英國國會在《2003 年通訊法》第 316 條[102]中，建立了類似的「強制授權規則」（must-offer rules）。在第 316 條的授權之下，Ofcom 作為產業部門的管制機關，可以在認為特定執照服務（licensed service）、相關服務（connected service） 有損市場公平、有效競爭時，可以在合乎維持市場公平競爭此一立法目的之前提下，援引本條針對上述服務之執照訂定合理之負擔條件[103]。然而，本條在實務上一直欠缺援引之實例。直至 2010 年，由於天空媒體集團 Sky 拒絕授權其關鍵運動、電影頻道予市場上其他付費電視平臺，衍生反競爭行為之疑慮，Ofcom 介入調查後始有運用本制度之始。

1. 歐盟、英國市場分析概要

依照歐盟競爭法於司法實務上之見解，所謂具有主導地位之企業係指「企業的經濟力量足使該企業在不考慮競爭者、客戶及消費者的情況下，獨自採取行動並達到可感受的程度，致有害相關市場的有效競爭[104]」。同

---

[101] Ofcom (2017), Enforcement guidelines for Competition Act investigations, p.1. *available at*: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0014/102515/Enforcement-guidelines-for-Competition-Act-investigations.pdf (last visited Oct. 09, 2019).

[102] UK Communications Act 2003, Chapter 4, section 316. About "Conditions relating to competition matters", http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/316 (last visited Oct. 09, 2019).

[103] BSkyB 所擁有的電視執照係由 1998《廣播電視法》（Broadcasting Act）所授權，故在此被認定符合第 316 條所對於執照服務之規範範疇，Ofcom 因此有設定附加條款之管轄權力（*Id*. at p.33-8 2010）。

[104] "… a position of economic strength enjoyed by an undertaking which enables it to hinder the maintenance

時，為了確保歐盟會員國間管制的一致性，歐盟執委會依據《電子通訊架構指令》第 14 條（即現行《歐洲電子通訊法典》第 64 條）[105]，先後於 2002 年公告《市場分析暨顯著市場力量評估指引》（Guidelines on Market Analysis and The Assessment of Significant Market Power），並於 2003 年通過相關產品及服務市場建議；以及 2007 年相關產品及服務市場建議[106]。而執委會在發佈事前管制的相關市場建議後，會員國應依建議啟動國內市場界定、分析程序，最後認定特定事業是否具有顯著市場力量，並決定對之課以事前義務[107]。

另一方面，由於歐盟 SMP 認定指導方針的主要功能係提供原則性方針，故並沒有提供具體的認定標準與內涵，故英國通訊主管機關 Oftel（Ofcom 前身）在 2002 年發布了《英國市場分析準則》（Oftel’s market review guidelines: criteria for the assessment of significant market power）[108]；Ofcom 在其後亦針對相關調查，制定了《競爭法調查執行指引》（Enforcement guidelines for Competition Act investigations），進一步說明 Ofcom 在執行相關調查工作之程序、工作事項之安排。

---

of effective competition on the relevant market by allowing it to behave to an appreciable extent independently of its competitors, customers and ultimately consumers,” Case 322/81 Michelin v.Commission, [1983] ECR 3461, 3503; Case C27/76 United Brands v. Commission, [1978] ECR 207, 277, para.65.

[105] 目前規範於《歐盟電子通訊法》（European Electronic Communication Commission）§ 64。執委會在經過公共諮詢，並最大限度的考慮歐洲電子通訊傳播監管機構（Body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC）之意見後，應公布相關產品、服務市場建議（The Market Power Held in One Market to Be Leveraged into the Other Closely Related Market） 以做為歐盟會員國於界定市場時之參考。

[106] 惟 2003 年與 2007 年所發布之相關市場建議中，均未將付費電視產業納入事前管制之建議範疇中，相關產業之管制與監理仍交由各會員國主管機關自主決定。

[107] 魏杏芳，〈歐盟電信規範架構與匯流發展下的電信市場界定〉，《公平交易季刊》，第 20 卷第 1 期，頁 14（2012）。

[108] Oftel (2002) ,Oftel’s market review guidelines: criteria for the assessment of significant market power, available at: http://stakeholders.Ofcom.org.uk/binaries/telecoms/market-reviews/smpg0802.pdf (last visited Oct. 09, 2019).

2. Ofcom 競爭法調查執行指引

Ofcom 基於英國《1998 年競爭法》之授權，可就其主管之產業競爭問題進行調查，進一步釐清該管企業、個人是否涉嫌違反《競爭法》，以確保市場秩序，以及市場有效、公平之競爭。而其調查程序可約略區分為三階段，涵蓋前置調查（Initial assessment）、調查階段（Investigative phase）、最終決策階段（Final decision making phase）等。

（1）前置評估（Initial Assessment）

本階段的重點在於主管機關將進行初步評估，決定是否有必要進入正式調查。評估的發起，主要係主管機關接獲產業內、外部之股東（stakeholder）、吹哨者（whistleblower）之投訴，或因常態性的監理資訊出現異常，因此有必要進一步界定、進行調查，同時與當事人/企業進行初步接觸，要求業者提供相關資料並進行說明[109]。

另一方面，也存在當事人自訴（Self-referrrals）之情況，因當事人察覺其可能有違反《競爭法》之疑慮，主動聯繫主管機關進行說明，並透過自願改善計畫，主管機關介入監控等措施，換取豁免、減少當局對其所制定之罰金（Financial penalties）[110]。

而若是調查係基於《歐盟運作條約》§ 101 與§ 102 之授權，Ofcom 會再調查開始前通知歐盟執委會（European Commission），並與執會會或成員國之競爭法主管機關進行合作[111]。而在初步資料蒐集完成後，Ofcom 會進一步決定是否進行公開調查。

（2）調查期間（Investigative phase）

本階段的重點在於針對反競爭行為之資料蒐集、調查與分析。基於英

---

[109] Ofcom, *supra* note 101, 2.9.

[110] *Id*. at 2.13, 2.25.

[111] *Id*. at 2.36.

國《1998 年競爭法》第 26 條[112]之授權，Ofcom 得以發出資料提交要求，要求業者提俱特定調查文件、資料[113]，惟不得要求業者提供產品或特許通訊資料，諸如律師之法律諮詢意見，或訴訟相關書見等。

Ofcom 在發布公開調查通之後，會向投訴人與被調查方發布通知，並將調查相關資訊同步公開於Ofcom的競爭與消費者執法公告(Competition and consumer enforcement bulletin, CCEB）網站[114]。

此階段會檢視事證是否足以證明有反競爭行為之疑慮，因而終止調查，或正式進入後續決策階段，Ofcom 將謹守調查過程之公平、透明與效率等原則[115]，並公布初步調查意見，並給予被調查方撰寫反對意見、陳述之機會。

（3）最終決策（Final decision making phase）

本階段之重點在於發布最後調查結果與懲處條件。在上一階段公布初步意見調查後，Ofcom 將舉行公開聽證會（public hearing），提供被調查方不同意見陳述之機會，並初步擬定懲處內容後公告，並執行相關懲處條件。

---

[112] UK Competition Act 1998, section 26. About "Investigations: powers to require documents and information" http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/41/section/26 (last visited Oct. 09, 2019).

[113] UK Competition Act 1998, section 30. About "Privileged communications" http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/41/section/30 (last visited Oct. 09, 2019).

[114] Ofcom, Competition and consumer enforcement bulletin, https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/bulletins/competition-bulletins (last visited Oct. 09, 2019).

[115] Ofcom, *supra* note 101, 3.2.

（三）個案分析：BSkyB 公司拒絕授權關鍵運動頻道案

1. 本案緣由與始末

英國天空廣播公司（British Sky Broadcasting Limited，BSkyB）係英國衛星付費電視市場的龍頭，且由於持有諸如英格蘭足球超級聯賽（FA Premier League, FAPL），以及第一輪好萊塢電影等關鍵內容的獨家電視轉播權[116]。且即便在數位匯流－多元收視平臺、技術發展的時代下，英國國內仍舊沒有可以取代其持有關鍵內容、頻道內容頻道的競爭者[117]。

在英國付費電視發展的歷史進程中，該公司一直也是主管機關所關切之重點，在本案發生前即受英國公平貿易辦公室（Office of Fair Trading，以下簡稱 OFT），以及歐盟獨占暨結合委員會（Monopolies and Mergers Commission, MMC）所關注[118]。1996 年，OFT 即認定英超集體銷售轉播權（collective selling of all PL television right）一事違法，販售全聯盟之獨家轉播權涉及聯合行為（cartel），有哄抬價格（inflating price）與限制供應（restricting supply）等效果。

其後，雖 BSkyB 公司與英超均提出抗議，前者認為只要轉播權的販售、購買程序公平、公開，那麼擁有一定期間內的體育賽事獨家，排他性的轉播權是具有正當性的；英超則認為一旦轉播權無法統一銷售，將導致球團與球團間關係的不平衡，甚至導致聯盟的解體。1999 年 7 月，英國限制貿易慣例法院（Restrictive Practices Court, RPC）作出裁定，認定當時做出的限制合理，並未違背公共利益，且此一裁定之期限將至 2001 年夏

---

[116] Ofcom, Pay TV statement,31 March 2010,p.1, available at: https://www.Ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/third_paytv#accordion__target-90899 (last visited Aug.06, 2019).

[117] *Id*. at 1.23.

[118] Paul Smith, *The politics of sports rights – the regulation of television sports rights in the UK*, 16 (3) THE INTERNATIONAL JOURNAL OF RESEARCH INTO NEW MEDIA TECHNOLOGIES 323 (2010).

天，直到既存的合約結束為止[119]。

而為了避免轉播權取得上的不確定性，並延長其市場領導地位，Sky 公司在 1999 年提出併購英超豪門球隊曼聯（Manchester united）之計畫，後被 MMC 認定併購案有礙公共利益，將強化 Sky 公司於付費電視產業之領先地位，減少市場有效之公平競爭，否決併購案計畫之申請。此事在之後也導致英超轉播權銷售方式的改變，從單一包裹銷售轉變為複數包裹銷售。

然而，Sky 公司仍在 2000 年後的體育賽事轉播市場居於領先地位，但也由於該公司的經營策略之一，係透過不授權內容予其他付費平臺播送，或透過設定較高的授權費用建立市場障礙，以維持其市場領先地位。這樣限制競爭的商業策略，雖說可以保護其自有衛星付費電視平臺的市占率之外，並降低該公司面對同一市場競爭者的風險[120]，卻也被認為有構成反競爭行為之疑慮。

因此，Ofcom 自 2007 開始，經過三輪的市場諮詢、調查與分析後，認定 Sky 媒體集團本身具有市場力，且拒絕授權關鍵運動頻道一事確實涉及市場差別待遇，將戕害付費電視平臺的競爭能力。因此，Ofcom 基於《2003 年通訊法》第 316 條對 Sky 進行過渡性的不對稱管制，要求其「強制批發授權」（wholesale must-offer, WMO[121]），也即透過設定頻道經營執照附款，課予 Sky 旗下 2 個運動頻道（sky sports 1 and 2）應授權予其他付費電視平臺之義務；但範圍不擴及電影頻道之部分。惟考量 HD 高畫質版本之體育頻道於當時仍屬創新服務，Ofcom 僅要求以合理、非差別待遇之價格踐行強制授權，但 SD 標準畫質版本之頻道[122]，則應依 Ofcom 採零售價格扣減法（retail-minus）設定之批發價格授權[123]。

---

[119] *Id*. at 324.

[120] *Id*. at 1.25.

[121] *Id*. at 1.66.

[122] BSkyB, Virgin et al v Ofcom [2012] CAT 20. p.7.

[123] Ofcom, *supra* note 116, 1-54.

然而，本案受到 Sky 的司法挑戰，其於 2010 年向競爭上訴專庭（Competition Appeal Tribunal, CAT）提起訴訟，CAT 並於 2012 年以證據不足為由，判決 Ofcom 敗訴[124]。Ofcom 於其後向上訴法院（Court of Appeal）提起上訴，上訴法院並於 2014 年做出逆轉判決[125]，認定原審法院忽略 Ofcom 所提出的各項反競爭風險，判決 Ofcom 勝訴。

2014 年，Ofcom 針對本案重啟評估，認為 Sky 公司拒絕授權關鍵運動內容之爭議已經確實獲得改善，固有強制批發授權要求措施（WMO）已經沒有必要，故取消針對 Sky 公司所提出的強制授權、價格管制等附加義務[126]。

2. 英國通訊管理局之調查及決定

就本案而言，可參照歐盟執委會於 2007 年 12 月所針對電子通訊領域產品與服務所發佈的 2007 市場建議[127]。在此市場建議之下，Ofcom 依英國《2003 年通訊法》第 370 條，參照英國《2002 年企業法》（Enterprise Act 2002）對於英國競爭委員會（Competition commission）之要求，授權 Ofcom 進行市場調查[128]。在此基礎上，Ofcom 自 2007 年開始發布了三次的諮詢報告，並作為後續管制措施決策、執行的基礎。

---

[124] BSkyB, Virgin et al v Ofcom [2012] CAT 20.

[125] BT plc v Ofcom, BSkyB, FAPL, Virgin Media et al. [2014] EWCA Civ 133.

[126] Ofcom, Review of the pay TV wholesale must-offer obligation, *available at*: https://www.Ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0022/76081/Review-of-the-pay-TV-wholesale-must-offer-obligation-.pdf （last visited Aug.06, 2019）.

[127] Commission Recommendation of 17 December 2007 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services C （2007） 5406.

[128] Ofcom, *supra* note 116, 2.4.

（1）Ofcom 的三次諮詢市場諮詢、分析

Ofcom 的做法，主要是先透過市場界定、定義關鍵內容、調查關鍵內容對於消費者訂閱偏好的影響等層面進行。在 2007 年 11 月發布了第一次付費電視的諮詢報告（Pay TV Concultation），並在此基礎之上提出了對於市場運作的初步看法，並指出關鍵內容播送權利的集中化可能涉及限制市場競爭，因而導致消費者利益的損害[129]。

2008 年 9 月所發布的第二次付費電視諮詢報告中，Ofcom 亦針對其關切之內容，向 Sky 提出建議，其認為 Sky 公司作為一個垂直整合，且具有市場力的關鍵上游公司，在關鍵頻道內容的分配上偏袒自有平臺與零售業者，因而阻礙公平、有效競爭。當時即建議透過《2003 年通訊法》第 316 條設定執照附款，針對關鍵頻道內容課與 WMO 相關義務[130]。

2009 年 6 月的第三次付費電視諮詢報告中，進一步探討了限制關鍵頻道的包裹授權是否會傷害公平與有效競爭。在這份報告中，Ofcom 確立其立場，認定 Sky 在付費電視批發、零售市場具有市場力，且受惠於內容的集中化（aggregation）現象，Sky 可以在關鍵運動與電視頻道市場中獲得、並鞏固其市場領導地位。報告中亦傳達當局因 Sky 限制關鍵頻道內容之授權，而對無線電視、有線電視及 IPTV 所造成影響的關切[131]。

簡言之，內容授權的過度集中化墊高了市場進入門檻，使得批發市場上缺乏可以供應相關內容的相關頻道，也導致短期不可能有新的供應商進入市場[132]。

---

[129] *Id.* at 2.9.

[130] *Id*. at 2.10.

[131] *Id*. at p.22 2.11.

[132] *Id*. at 5.22.

（2）綜合回應

A. BSskyB

Sky 公司對於 Ofcom 第三次付費電視諮詢報告的回應，主要認為 Ofcom 的論點以及事實基礎並不完備，亦不合理，且存在數量眾多且重要之瑕疵，而未能妥善評估相關事證。尤其，分析上也未能考量市場在近年進入激烈競爭狀態，諸如該公司在近年投資新興加值服務與高畫質節目內容以維持其競爭力等事實[133]。

B. 英超聯盟（FAPL）

英超聯盟認為，Ofcom 的分析本身具有瑕疵，有不一致與針對性之問題。認為分析未能將在數位無線平臺（free to air, FTA）上播送之具吸引力之頻道內容納入考量，也未能合理考量頻道節目供應事業的經營偏好。

（3）付費電視市場界定

英國競爭法主管機關 OFT，對於市場力的定義在於「有能力將價格維持於競爭水平以上，或有能力將產量與品質限制於競爭水平以下的能力」。擁有市場力的公司可能擁有破壞市場競爭的動機與能力，如透過削弱市場競爭，提高市場進入障礙或減緩創新等措施。而關於本案中，Sky 公司是否濫用市場力，透過限制授權與禁止授權以維繫其市場顯著地位一事，Ofcom 除了經過前面三次的公眾意見諮詢外，同時也透過進一步的市場界定、分析，以釐清是否有進一步管制之必要性[134]。

在市場力界定的判準上，最重要的有兩點，其一是該企業的市占率，其二則是商品、服務的可替代程度，以釐清公司商品、服務之特徵，以及該市場成長的主要趨力為何？以進一步評估該企業的市場影響力，以及同一市場內是否有足資與之對應、競爭之企業。而 Ofcom 對於本案的整體

[133] *Id*. at 5.29.

[134] *Id*. at 5.13.

替代率的判斷標準則羅列如下：

A. 產品特徵：評估頻道內容可替代性的方法之一是檢查特定產品之特徵，諸如訂閱 SKY 體育頻道的消費者意見調查。

B. 體育內容權利金支出：為了理解體育、賽事對於電視臺與觀眾的價值，有必要評估不同賽事轉播權利金之價格。

C. Sky 體育頻道需求變化。

D. 內部文件。

E. 公開諮詢回應。

F. 價格與品質變化。

G. 定價與利潤狀況：為了確定 Sky 的訂價是否高於市場競爭水準，Ofcom 參考了 Oxera 對於 Sky 公司盈利能力的分析。

在市場力分析的部分，Ofcom 主要係以「假設性獨占者測試」（Hypothetical Monopolist Test, HMT）為方法。基於市占率分析，Sky 公司擁有高於其資本投入成本 9%的利潤，其獲取利潤之能力明顯高於市場其他競爭對手；另一方面，Sky 公司的體育頻道內容不僅擁有英國付費電視市場最高的市占率，且其擁有關鍵、無可替代之直播賽事內容。在此脈絡下，顯見該公司之獲利能力的差距是持續性的，且長期獲益於高度市場參進障礙[135]，故 BSkyB 公司限制授權、禁止授權的經營策略，確實已經構成反競爭行為之態樣。

故雖該公司主張其現階段的營收只是反映了過去所承擔的風險，且近年仍積極投資加值服務與新興內容，但 Ofcom 認為，這不影響其於高市場參進障礙的獲益現況，即該公司整體利潤高於資本投入的 9%。故 Ofcom

[135] *Id*. at 5.10.

於結論中仍認定 BSkyB 公司擁有批發、零售市場之市場力[136]。

（4）英國付費電視產業垂直整合暨內容集中化現象

關於英國付費電視市場的發展特徵，可以就付費電視產業垂直整合、其衍生的內容集中化，以及形成市場獨占力之現象分別論之。付費電視產業的生態鏈主要係由上游的內容生產者、頻道批發商、批發服務平臺、零售服務提供者與廣告商等角色所構成，而英國一如各國付費電視產業生態，亦存在上下游垂直整合的狀況，如 BSkyB、Virgin Media 等多頻道付費平臺業者之業務即涵蓋上游的內容生產、頻道批發，以及下游的批發平臺服務、零售等業務內容，是付費電視產業垂直整合的典型。

圖 7：英國付費電視產業上下游垂直整合狀況調查

Figure 20 Table showing operators' participation at different levels of the value chain

	Content generation	Wholesale channel	Wholesale platform services	Retail services
BT Vision			✓	✓
Discovery	✓	✓		
Disney	✓	✓		
MUTV	✓	✓		
Sky	✓	✓	✓	✓
Top Up TV			✓	✓
Virgin	✓	✓	✓	✓

資料來源：Ofcom 2010 Pay TV Statement, p.68。

其次，則是內容集中化的現象，由於特定內容由上述垂直整合的企業

[136] *Id*. at 5.10.

所持有，雖然 Ofcom 表示內容的集中化原則上也會為消費者帶來利益，因為廣電事業聚集了具有吸引力的內容，故可以建立或持續營運符合觀眾期待的收視頻道；並且，零售業者將頻道進行包裹販售也有其必要性，因為可以因此建立與消費者期望相符的商品內容[137]。

然而，這樣的內容集中化現象也導致了獨占租（monopoly rents）的形成，而可能讓這些利益回流到上游[138]，而無法推動整體市場發展，甚至形成市場獨占力。但 Ofcom 也提及，實務上難以區辨獨占租、與支持優質內容生產之有限資源（scarcity rents），要準確辨識市場上因為獨占所取得的利潤是困難的[139]。例如，支付足球菁英、電影明星的高額薪資可能是市場力的判斷指標，卻也反映了足球技術與電影工作的價值。

而在內容市場的經營策略上，由於內容產製的固定成本極高，且成本不會隨消費者數量提升而有所改變，故一般頻道或內容製作業者的經營策略多是廣泛授權，亦即盡可能在市場上傳播，尤其是以廣告收入維生的數位無線電視平臺。而對於付費電視平臺而言[140]，情況則稍微複雜一些，訂閱收入雖然會隨著內容的普及率增加而增加，但前提是應用特定形式的差別取價（price discrimination），已觸及原本支付意願較低的消費者[141]。

這樣的差別取價可以讓內容的生產、消費者同時獲益，一方面得以有效攤提高固定成本的支出，並讓更多消費者取得商品；因此，此類差別取價常見於付費電視產業[142]。而除了商業使用與一般民眾訂閱上存在價格差異之外，付費電視產業亦透過綑綁式零售（retailing bundles）的模式進行差別訂價，以賺取更多收益，亦即，要求民眾在訂購額外、加值的付費電視頻道前，必須先訂購基本頻道套餐，而不能單獨購買特定付費電視頻道

---

[137] *Id*. at 4.79.

[138] *Id.* at 4.83.

[139] *Id*. at 4.84.

[140] *Id.* at 4.95.

[141] *Id*. at 4.96.

[142] *Id*. at 4.97.

之內容[143]。

（5）2010 年英國付費電視市場概況

英國付費電視係自 1990 年代開始，主要係以無線與直播衛星為主要平臺，並於 2000 年開始進入數位轉換期（Digital Transition），最後於 2012 年完成全面數位化。

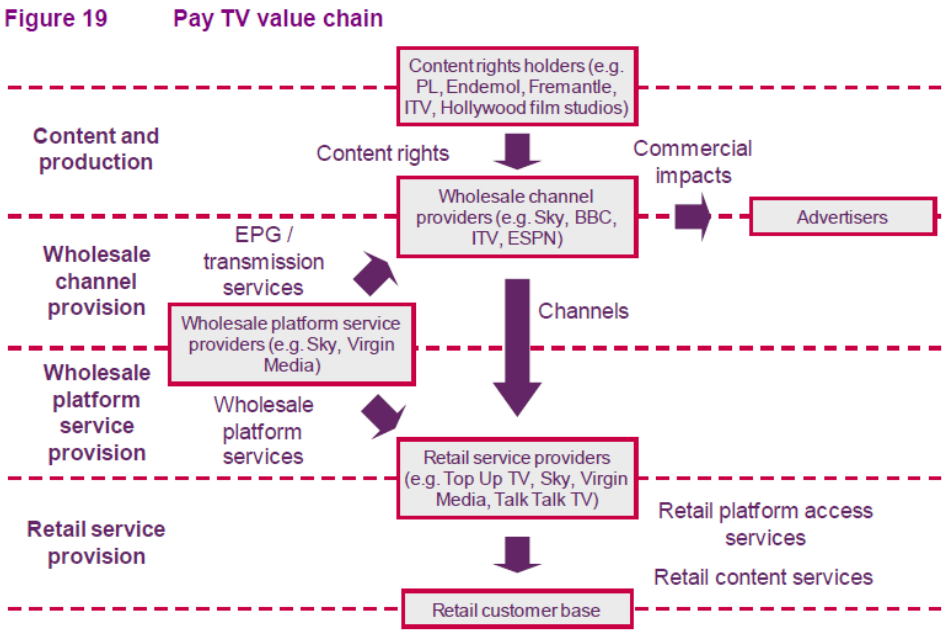
截至 2009 年，作為英國付費電視平臺領導者的 BSkyB 公司共擁有 970 萬直播衛星訂戶，涵蓋必載、基本與核心優質頻道。另由 NTL、TELEWEST 合併後所成立的 Virgin media 擁有 370 萬有線電視（Cable TV）訂戶；英國電信（British Telecom, BT）所持有的電信電視（IPTV）則有 50 萬訂閱戶，另外 TISCALI/TALKTALK 等公司約有 5 萬訂戶。總結來看，共有 49%的英國家戶訂閱了付費電視內容，同時尚有 970 萬的家戶仍以免費的數位無線電視（Digital Terrestrial Television, DTT）為主要收視平臺[144]，而 2008 年付費電視訂閱的年度總收益為 43 億歐元；廣告收益則有 35 億歐元的產值[145]。

[143] *Id*., at 4.99.

[144] *Id*., at 4.84.

[145] *Id*., at 4.43.

圖 8：英國付費電視產業供應鏈



資料來源：Ofcom 2010 Pay TV Statement, p.65。

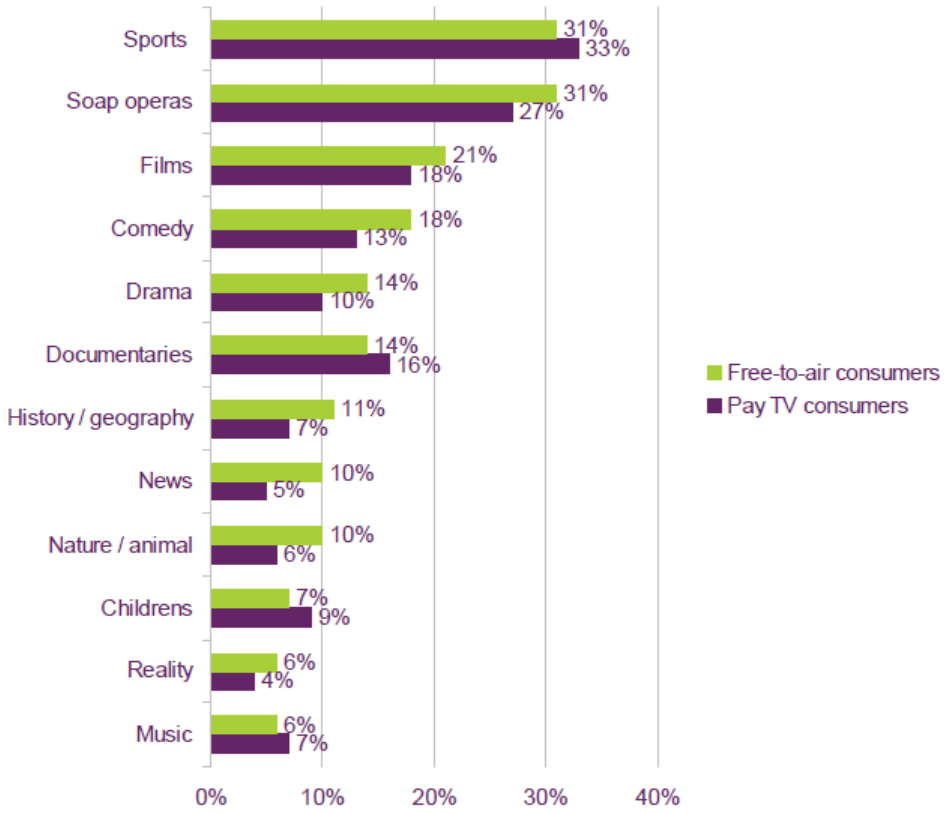
（6）英國民眾收視偏好與產業競爭策略

英國付費電視市場的特徵之一，在於內容產製的固定成本相當高昂，不會隨著訂閱戶數的增加而改變，故對於頻道業者而言，盡可能的推廣、販售內容會是其最佳的經營策略。而付費電視平臺的發展，主要依賴於特定特定內容的需求，意即特定內容的提供與否，高度影響該平臺對於消費者的吸引力，以及消費者的訂閱偏好。

就下表數據可得知，運動、戲劇、電影分別是消費者偏好的前三名，顯見這三者對於消費者的訂閱偏好有一定程度之影響力；然而，由於戲劇頻道可以透過免費的無線電視平臺收視，故 Ofcom 僅認定體育、電影頻道是付費電視產業發展的重要、關鍵推手[146]。

[146] *Id.* at 4.111.

圖 9：英國收視戶頻道偏好調查



Base: All multi-channel TV household decision-makers for whom content is 'must have' (FTA 045, pay TV 947) Source: Ofcom pay TV research phase one (June / July 2006). Notes: Spontaneous mentions of programme genre among those for whom content is 'must have'.

資料來源：Ofcom 2010 Pay TV Statement, p.73。

進一步檢視 BSkyB 公司的營運成本資料，體育內容的製作佔其製播成本的 54%，換算為總成本的 21%；電影頻道則佔製播成本的 16%，總成本的 6%[147]。此兩類頻道系其內容製作的主要支出成本。但該公司也因此擁有 66%的英超獨家轉播權，以及每週的歐洲足協（Union of European Football Associations, UEFA）賽事。

英國付費電視的消費者意見調查亦顯示，付費電視平臺是否擁有英超轉播，將高度影響消費者是否選擇或訂閱該服務之動機，且 60%的消費者認為英超聯賽的頻道內容是付費電視服務的基本要求。復因運動賽事的

[147] *Id.* at 4.113.

現場直播且具有高度即時性，且不可複製，具有高度不可替代性，故具有高度之商業價值，以及伴隨而來的市場影響力、顯著地位。是故，由於諸如運動、電影等關鍵付費頻道對於消費者而言具有高度之不可替代性，故也被部分學者認定為付費電視產業的新形態瓶頸設施（bottleneck），因而構築一定程度之市場進入障礙[148]。

（7）競爭法相關事宜

在 2010 所發布的「付費電視說明報告」中指出，Sky 在運動、電影頻道市場具有顯著市場地位。其中，運動頻道市場的市佔率約為 60%，電影部分的市占率則推估為 30%至 50%，但 Ofcom 認為此一數據明顯低估 Sky 的影響力，因為英國國內並不存在可以取代該公司地位之競爭對手[149]。

（8）英國關鍵運動頻道（CPSCs）市場概況與替代率分析

Ofcom 第二次付費電視產業諮詢報告中指出，驅動付費電視產業訂閱率具有兩項重要特徵，其一在於內容具備廣大的吸引力；其次則是免費的無線數位電視平臺無法、或有限收視[150]。

關鍵運動、電影頻道的市場上，由於 Sky 公司擁有關鍵、優質的直播賽事內容，以及首輪（first window）的好萊塢電影的播送權利，故市場上沒有其他頻道可以與其競爭，故其定價、收益均明顯高於市場競爭水準。

進一步檢視其產品特質與市場定位，市場上雖然有數位無線平臺所提供之運動頻道，以及 ESPN 等收視選擇，但由於無線電視平臺主要播送的內容為溫布頓網球公開賽、奧運、FIFA 世界盃足球賽等非常態性賽事[151]，僅有輕度的替代性；而 ESPN 雖是最接近 Sky1 的獨立電視頻道，但也僅

---

[148] Michael Harker, *Regulatory Gaming, Myopia and Ineptitude? Ofcom's Intervention in the UK Pay-TV Market*, 6(1) JOURNAL OF MEDIA LAW 121, 121 (2014).

[149] *Id*. at 1.23.

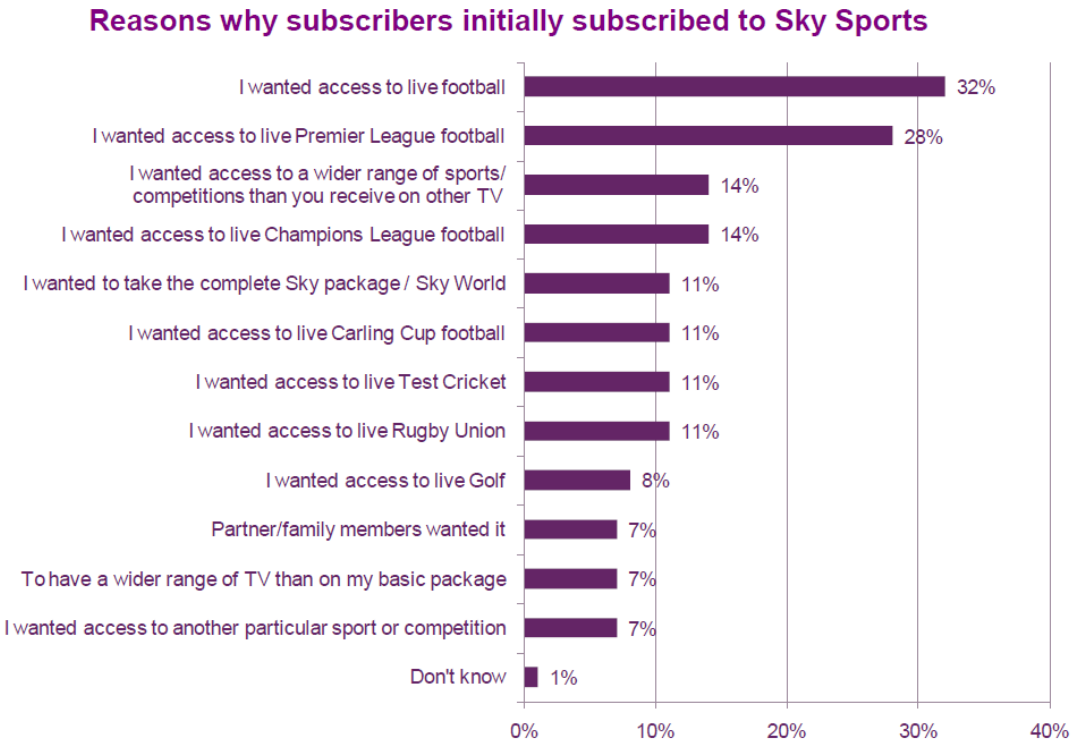
[150] *Id*. at 4.105.

[151] *Id*. at 5.7.

達中等替代水準，不足以作為付費電視頻道訂閱上的替代選擇[152]。

而就 Sky 訂閱戶的意見調查統計數據而論，共有 60%訂戶的訂閱理由係為觀賞足球賽事現場直播，其中以觀賞英超賽事的訂戶則占 28%，顯見該公司訂戶擁有十分明確、特定之收視偏好。同時，由於消費者間擁有其支持的球隊、聯盟，故對於相關賽事內容的收視有著強烈的需求[153]。

圖 10：Sky Sport 收視戶訂閱動機調查



資料來源：Ofcom 2010 Pay TV Statement, p.124.

另一方面，雖然市場上仍存在免費的無線電視平臺，以及 ESPN 等播送運動賽事的平臺，但由於重要賽事轉播集中於 Sky1、Sky2 等頻道，故

[152] *Id.* at 5.139.

[153] *Id.* at 1.23.

頻道間的替代率仍然偏低。

圖 11：英國付費電視運動頻道可替代程度說明

Substitutes for Sky Sports

	Close substitute	Moderate substitute	Distant substitute
Large scale	[None]	[None]	• Live sports at the sports ground • Non-sport on TV
Medium scale	• ESPN	• 'Main' sports on FTA[2]	[None]
Small scale	[None]	[None]	• Non-live sports content on TV and DVD • Live sport on basic pay TV • Other sports on FTA
Owned by Sky[3]	• Sky Sports 2	• Sky Sports 3 • Sky Sports 4 • Premium sports channels in pubs & clubs	• Non-sport on Sky's other channels

資料來源：Ofcom 2010 Pay TV Statement, p.127.

（9）強制批發授權措施介紹

Ofcom 認為 WMO 強制授權措施的實施，將使不若 Sky 公司規模、較小規模之付費電視零售業者仍可於成本可負擔的範圍內，於市場上與 Sky 所提供之零售服務進行競爭，並獲取一定利潤，故此一措施之目的即在確保市場公平且有效競爭；同時，Ofcom 針對本案之強制授權價格進行折現現金流分析，具體之方法係基於成本零售價格扣減法與成本加乘（Cost plus）等兩種計價結果進行核對，以確定 Sky 的批發價格相較於其成本之投入，仍可使其可取得合理之報酬[154]。

[154] Ofcom, *supra* note 116, 10.2, 10.3.

而關於計算基礎，本案除係以直播衛星平台之傳輸成本為計算標的外，並以 150 萬之訂閱戶數規模為基礎，以回應 Sky 等業者認為成本計算基礎及訂戶規模過高之爭議[155]。因此，此一強制批發授權措施的具體效果，將使市場上競爭之付費平臺業者得以使用同樣的批發價格、成本提供相關服務，並間接促進業者對於創新服務之投資，而非受制於 Sky 的訂價策略、結構。

綜上所述，Ofcom 在踐行三次之付費電視市場諮詢後，認定透過設定價格，並將關鍵運動頻道進行強制批發授權係本案最佳之解決方式。惟此一價格計算必須基於零售價格扣減法，進行成本分析。具體之計價方法將於下文進行介紹。

（10）零售價格扣減法 Retail-minus 介紹

根據 OECD 對於零售價格扣減法之定義，其乃是一種價格設定之方法，係根據使用者或相應之終端服務之零售價格所訂定，而最後之價格折扣則多為零售價格之固定百分比[156]。在本案中，零售價格扣減法的核心命題、提問在於，當既有市場上具備效率之競爭者考慮過所有成本，及其投資須取得多少報酬後，於頻道批發授權此一項目可以負擔多少支出？且該價格區間之設計，將因此使競爭者有能力於零售市場取得一定程度之利潤，並與既有業者進行競爭，舉例來說，成本補貼可用於補貼機上盒、提供基本頻道、將關鍵付費頻道與新興服務包裹販售等等，以促進商業模式、產品之多元化，以提供更多之選擇與創新服務予業者[157]。

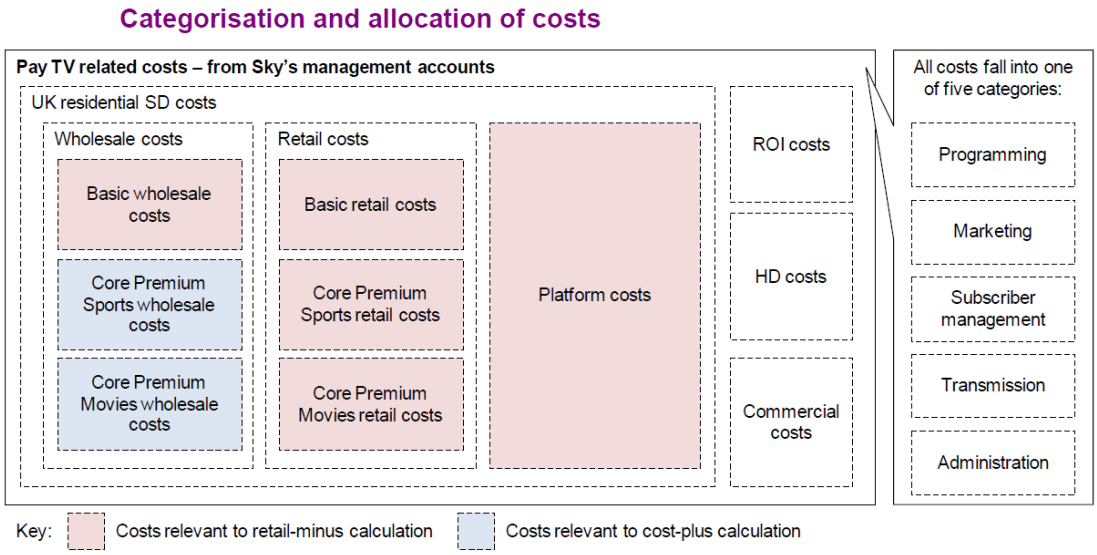
Sky 等業者雖原則上支持零售價格扣減法，惟仍表示扣減標準的計算可能係基於特定市場結構、型態之觀點，可能因此傷害技術快速發展且難以預測之付費電視產業；英超亦抱持類似之觀點，認為付費電視經營者須持續對於新興內容進行投資，因此不適合由主管機關訂定批發授權價格，

---

155 Ofcom, *supra* note 116, 10.4.
156 OECD, https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6750 (last visited Oct. 09, 2019).
157 Ofcom, *supra* note 116, 10.677.

此舉將妨害產業之投資[158]。Ofcom 之價格管制，則係透過檢討英國關鍵運動頻道之批發價格與零售價格之落差，以進一步確認對於下游競爭者是否已構成價格擠壓之情事，亦即透過「均等效率經營者檢驗」（Equally Efficient Operator test; EEO test），以完善付費電視之批發價格管制完善之成本會計制度、基礎。而具體之成本扣減與計算基礎，係已完全分攤成本（Fully Allocated Cost, FAC）之方法為基礎，執行相關成本之計算，亦即將 Sky 之批發、零售、平台營運與其他成本進行分割計算，以進一步釐清關鍵體育頻道營運之成本結構，並作為後續強制批發授權價格之計算基礎。

圖 12：本案成本分類一覽表



資料來源：Annex 7 to Ofcom 2010 Pay TV Statement, p.9.。

有關本案關鍵運動頻道之強制批發授權價格的具體計算方法、步驟如下，或可詳參下圖：

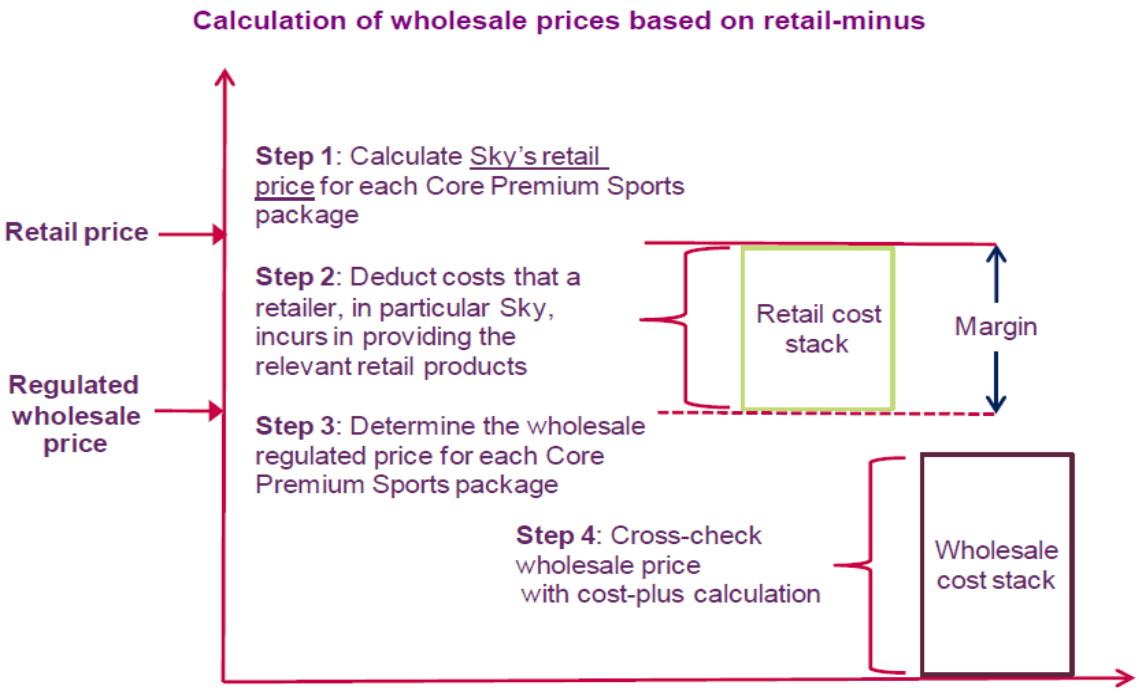
[158] Ofcom, *supra* note 116, 10.69,10.71.

1. 確定 Sky 旗下之關鍵運動頻道與零售套餐之價格，以釐清市場上其他零售業者須與何種價格進行競爭。

2. 評估 Sky 與市場上其他零售商提供類似套餐服務之成本，包括零售成本、平排成本與基本頻道提供成本等。

3. 最後，透過藉由適當之零售價格，扣減經上述成本之評估後所得出之新進之市場競爭者可負擔成本後，即為最後針對關鍵運動頻道所制定之強制批發授權價格。

圖 13：零售價格扣減法下之批發價格計算方法



資料來源：Ofcom 2010 Pay TV Statement, p.529。

圖 14：Sky Sport 1 頻道可替代率之調查

Availability of live sport on Sky Sports 1 and other channels (2008)

	Event	Broadcast on Sky Sports 1	Substitutes on Sky Sports 2	Substitutes on Sky Sports 3	Substitutes on Sky Sports 4	Substitutes on Setanta[1]	Substitutes on FTA	Substitutes on basic[2] pay TV
Football	Premier League	56%	3%			41%		
	FA Cup	19%	3%			26%	51%	
	Carling Cup	54%	46%					
	The Championship	83%	11%				6%	
	England International	15%	6%			35%	44%	
	Champions League	7%	36%	6%	14%	1%	36%	1%
	UEFA Cup					2%	97%	1%
	Euro 2008						100%	
Cricket	ICC ODI Championship (non-England)	55%	33%	8%	4%			
	England Test Match	75%	11%	8%	6%			
	County Championship	45%	33%	14%	8%			
	England one day International	56%	44%		<1%			
Golf	European PGA	24%	31%	29%	9%		5%	2%
	Ryder Cup	100%						
	US Open Golf	78%	8%	14%				
	US PGA Tour & PGA Championship	10%	1%	1%		87%		
	European Tour Golf	8%	14%	20%	31%		28%	
	World Golf Championship		63%	24%	13%			
	The Open						100%	
	US Masters						100%	
	Scottish Open						100%	
Rugby Union	Heineken Cup	17%	76%	2%	2%		2%	
	Guinness Premiership	44%	53%	3%				
	England International		24%				76%	
	Six Nations						100%	
	Magners League						100%	
Rugby League	Super League	39%	28%	31%	1%			
	Challenge Cup Rugby League						100%	
	Rugby League World Cup	21%	79%					
Tennis	Masters Cup Tennis	36%	11%	16%	37%			
	US Open Tennis	5%	1%		66%			28%
	ATP & WTA Tennis		17%	4%	36%		1%	42%
	Davis Cup		15%	17%	49%		19%	
	Wimbledon						100%	
	French Open						8%	92%
	Australian Open						8%	92%
	Paris Masters Tennis				100%			
	Stella Artois Tennis						100%	

Note: 1. Setanta exited the UK market in 2009 and ESPN began broadcasting live Premier League matches later that year.

2. Eurosport and Sky1.

資料來源：ofcom 2010 Pay TV Statement, p.125。

3. Sky 等四家公司聯合申請 Ofcom 調查產業競爭狀況案

（1）本案緣起

本案的緣起，係 2007 年由 BT、Setanta、TUTV、Virgin Media 等公司聯合申請，要求 Ofcom 針對英國付費電視產業競爭狀況進行調查，並考量是否移送競爭委員會；同時，Sky 公司在 2007 年欲發展新的付費電視服務 PICNIC，計畫從數位無線電視平臺（DTT）上將 Sky 的三個免費頻道下架，並改為付費頻道。此事因此引發了 Ofcom 對於付費電視市場的調查，除對於 PICNIC 一案進行獨立調查外，同時將考量此舉對於無線電視平臺之影響。雖然 Sky 在其後放棄了 PICNIC 計畫，但 Sky 並未放棄其執照附款的異動申請，故 Ofcom 也在其後發佈了其調查意見與處置說明[159]。

Ofcom 於本案之調查報告中認為，Sky 在與其他付費電視平臺進行頻道授權談判時，未能具建設性的看待請求授權之要求，並拒絕批發供應其頻道內容；其選擇拒絕授權而放棄營收利潤，則係為保障其自有衛星付費電視平臺（DTH）之業務，並降低內容播送權利競標市場的高度競爭風險[160]。

另一方面，Sky 雖有授權將關鍵運動頻道（CSPCs）予付費有線電視平臺 Virgin Media，然而由於仍僅提供標準畫質（SD），而非如同 Sky 自家的高畫質頻道，且授權金額偏高等事由均導致 Ofcom 認定 Sky 的經營策略阻礙了 Virgin Media 在關鍵運動賽事零售供應市場的有效競爭。

總而言之，Ofcom 認為 WMO 的措施會為消費者帶來實際上之多元收視平臺之選擇，並使市場進入有效競爭狀態，且可以同時增加 Sky 在批發市場的收益[161]。

---

[159] *Id.* at 44-49.

[160] *Id*. at 21.

[161] *Id*. at 56.

（2）判決概述

英國競爭上訴專庭（CAT）於一審判決中判決 Ofcom 敗訴。競爭上訴專庭雖肯認 Ofcom 於英國 2003 年《通訊法》第 316 條之授權下，當市場上之執照與相關服務業者從事反競爭行為，而有妨礙市場公平、有效競爭之疑慮時，可針對其執照設定附款；然競爭法院認為，Ofcom 於調查意見中所提出之證據，無法證明 Sky 未曾與其他付費電視平臺進行具建設性之商業談判，亦未能足證其有透過拒絕授權與價格擠壓等經營策略，意圖規避市場競爭之事實。（3）本案爭點整理

爭議起源於 Ofcom 針對 Sky 的直播衛星執照設定強制批發授權之附款，要求其必須授權旗下二運動頻道予其他付費電視平臺，且附帶價格管制。Sky 對於 Ofcom 的認定內容幾乎全面提出異議，尤其是調查報告中對於關鍵商業談判過程的解讀；同時也挑戰了 Ofcom 對於其經營策略動機的陳述。這也同時引發英超聯盟、Virgin Media、BT 針對 Ofcom 的付費電視市場調查提出挑戰[162]。

本案之爭點羅列如下：

- Ofcom 是否有權透過《2003 年通訊法》第 316 條對本案事實行使管轄權？
- Ofcom 的付費電視市場調查報告是否存有瑕疵、或有與事實不一致之情事？
- 強制批發授權措施（WMO）是否具有正當性、有效性與和比例性？

[162] *Id*. at 12.

A. Ofcom 有權透過第 316 條行使管轄權

Sky 與英超聯盟均對此提出異議。主要論點認為付費電視平臺的零售業務並不在該條所言之執照與相關服務（licensed and connected services）範疇中，不符合該條之構成要件，故 Ofcom 有逾越授權之疑慮[163]。

競爭上訴專庭則肯認 Ofcom 之見解，認為第 316 條之目的係為確保 Sky 作為 CPSCs 的提供者不會傷害市場有效、公平競爭，故該條之適用不應限縮而僅及於批發或零售層級之業務，因此 Ofcom 實施 WMO 強制授權措施自當合於該條所授權的範疇[164]。

B. 未違反歐盟法競爭原則

Sky 主張，Ofcom 在處理本案時未能堅守歐盟法的競爭原則，以及英國《1998 年競爭法》之規範，於評估 Sky 之經營策略是否有損於《2003 年通訊法》第 316 條所言之公平、有效競爭時，未能採用競爭法與相關判例[165]。

競爭上訴專庭則認為，Sky 與英超聯盟對於該條之解釋有誤，該部分不應被限縮解釋為違反競爭法。因此，在確定已符合該條避免侵害公平有效競爭之目的時，Ofcom 無須參照相關原則與判例進行具體分析，尤其於建立對禁止濫用市場主導地位行為的管轄權上。

C. 調查報告與事實基礎不符

然而，競爭上訴專庭認為 Ofcom 對於付費電視市場缺乏競爭的核心關切是欠缺證據基礎的，Sky 選擇在其他付費電視平臺缺席，背後所考量的並非是商業利潤最大化的策略[166]。

要之，法院認為 Ofcom 很大程度上誤解了商業談判過程的證據，以

---

[163] *Id*. at 15.

[164] *Id.* at 16.

[165] *Id*. at 18.

[166] *Id*. at 27.

至於所提出的關鍵證據與事實間有不一致之現象，不足以支持其結論。Ofcom 將 Sky 限制或禁止授權歸咎於 Sky 未能妥善溝通，但整體證據顯示 Sky 其實已善盡溝通責任，與證據不符。另一方面，雖然 Sky 在與市場上其他付費電視平臺協商 CSPCs 授權時，確實可能有維持其零售業務地位之動機，但證據並未顯示 Sky 有拒絕批發授權之情事；且商業競爭關係中，競爭者間本來就不可能會允許對方至自身平臺零售。最後，相關之證據亦無法證明 Sky 存在動機或有實際行為，意圖弱化競爭對手 Virgin Media。

D. Sky「普及率折扣」定價策略不構成價格擠壓

Ofcom 認定，Sky 對其合作廠商所提出之「普及率折扣」（penetration discount），Ofcom 亦認為有涉及競爭相關問題之疑慮，要之，競爭平臺業者若為取得授權折扣，必須積極推廣 Sky 頻道，提高其普及率與市占率，終將不利於競爭業者的自有頻道之推廣。

但競爭上訴專庭則認為，Virgin Media 確實是 Sky 的有力競爭對手，但 Sky 的成本優勢係源自該公司擁有較大的市場訂閱數量，證據同樣無法證明「普及率折扣」的牌價設定是為了限制 Virgin Media 的競爭能力，因有線電視平臺消費者可以相當的價格在 Virgin Media 的平臺上收視相關運動內容。

4. 英國上訴法院判決

二審判決中，法院認為本案的主要爭點有二，其一仍是 Ofcom 依據第 316 條對本案事實有否管轄權；其二，則是審酌一審競爭上訴專庭在本案中訴訟過程中，於處理 Ofcom 的調查意見，以及針對 Sky 執照設定附款等過程是否存在瑕疵，或未竟之處[167]。

Ofcom 對於本案的關切主要在於 Sky 對於頻道內容供應之限制爭議，

[167] *Id*. at 1.

調查報告中指出，Sky 在關鍵運動頻道的批發授權談判過程中，抱持著堅決、低度意願（strong reluctance）之態度，Ofcom 認為這樣的策略有兩項目標，其一是為了捍衛其自有直播衛星平臺零售業務的市場領先地位；其次則是減少其市場競爭風險，便於其在內容播送權利的競標市場中勝出，而這樣的舉措已經戕害了付費電視市場的公平競爭[168]。

然而，一審法院認定 Ofcom 的調查報告之事證無法支持上述論點，判決 Ofcom 敗訴，也導致 Ofcom 在其後提出上訴。BT 與 Ofcom 提出上訴的主因係認為一審法院在法律適用的處理上存在瑕疵，意即一審判決本身並不完整，並未進一步判斷 Ofcom 在價格管制措施一事上是否正確，以及強制批發授權措施本身（WMO）是否正當。

（1）管轄權爭議

關於管轄權爭議，Sky 主張其所擁有的頻道執照（Broadcasting licence）係 1990 年、1996 年《廣播法》所定義之「須照之電視頻道執照」（Television Licensed Content Service, TLCS），但不符合《2003 年通訊法》之定義，故 Ofcom 無權以該條針對 Sky 設定執照附款[169]。同時，Sky 主張英國作為歐盟成員國，故應該遵循歐盟《視聽媒體服務指令》（AVMSD）之規範，而歐盟指令之規範只涉及上游內容產製之規範，但並未涉及內容之播送、分配等事項，故 Ofcom 作為產業主管機關應遵循上位階之歐盟指令規範，不得干涉下游頻道內容播送業者之營運。

Ofcom 則主張，若《2003 年通訊法》被如此限縮解釋，將嚴重限制 Ofcom 在處理產業競爭，以及產業垂直整合的問題。

上訴法院的判決中則認為，Ofcom 之主要職責係透過引入市場競爭，深化消費者之權益，同時認為 Sky 的解釋過於嚴格，並同意一審判決的見解；且肯認 AVMSD 之管制並不涉及頻道內容傳輸平臺等市場競爭事項之

---

[168] *Id.* at 4.

[169] *Id*. at part VI.

規管[170]。

（2）授權價格與爭議

Ofcom 認為，Sky 雖將關鍵運動內容頻道授權給 Virgin Media，但授權價格過高有構築市場進入障礙之疑義，因而認定其涉及價格擠壓（margin squeeze）；另一方面，針對 Sky 對其合作廠商所提出之「普及率折扣」，Ofcom 亦認為有涉及競爭相關問題之疑慮。

法院則首先肯認價格管制的目的不是為了保障 BT、Virgin Media 等業者的經濟利益，而是為了保障市場可以讓新進廠商進入、競爭，是為競爭關切。其次，則認定一審法院誤將兩者割裂處理而導致理解 Ofcom 的主張。要之，Ofcom 所提出的證據與說明非常清楚，Sky 故意以過高的授權價格拒絕授權頻道，以及「普及率折扣」的牌價是兩項不同的指控，分別且顯著地構成了競爭關切。然而原審法院僅以尚不確定能否適用「普及率折扣」之牌價為由，認定 Ofcom 未提供適切證據，顯然忽略了「拒絕授權」部分的論述與證據。

基此，上訴法院採納 Ofcom 與 BT 的主張，判決發回競爭上訴專庭更審，以進一步釐清 Ofcom 所提出的證據。

5. 英國最高法院程序駁回上訴

2014 年二審判決結果出爐後，BSkyB 公司再度提起上訴，爭點除管轄權外；尚包括上訴法院在審查競爭上訴專庭判決之正確性時，應採取何種審查標準。

然而，英國最高法院程序駁回本案之上訴聲請，主因係認為認為該聲請並未提出法律上足資討論之爭點。關於 Sky 所提及之兩爭點，最高法院一方面肯認 Ofcom 之管轄權；另一方面，由於英國最高法院僅進行法律

[170] *Id*. at 73-74.

審，第二個問題主要與本案事實相關，故不適合由最高法院進行審理[171]。

6. 2014 年解除管制始末

2014 年 12 月，Ofcom 再次進行付費電視產業的諮詢。整體來說，Ofcom 在本次的回顧性調查中重申，其在 2010 年所提出的管制事由是適當且合理的，其關鍵事由在於握有關鍵運動賽事轉播權的 Sky 公司，故意拒絕授權、或以高於市場競爭水準之價格提供頻道內容授權，已傷害了付費電視市場的有效、公平競爭環境，且由於諸如英超、歐冠（UEFA Champions League, UCL）等賽事內容具有高度之即時性，有不可複製之特質，故對於消費者之訂閱選擇具有高度之影響力，因而將進一步鞏固 Sky 的市場優勢地位，因而不利於多元收視平臺等創新服務、內容的提供與投資之挹注[172]。

然而，在本次的評估中，Ofcom 亦表示針對 Sky 公司持有之關鍵運動頻道所設定之強制授權措施（WMO）已不再具合理性。主因係關鍵運動頻道已廣泛供應於各付費電視平臺，而目前之授權、供應模式不影響市場公平、有效競爭；另一方面，在 2010 年做出 WMO 處分後，其他電信服務平臺所開展的付費收視服務已經逐漸開始發展，且 Sky 在實務上也開始透過其他商業模式進行授權。故在綜合考量後，Ofcom 取消原本針對 BksyB 公司的 sky sport1、Sky sports 2 之 TLCS 執照所設定之強制批發授權措施（WMO）。

（四）小結

在數位匯流時代，本應為付費電視市場帶來更多元之收視平臺、頻道

[171] UK Supreme Court, Permission to appeal decisions, https://www.supremecourt.uk/news/flight-delay-compensation-pay-tv-retailers-in-administration.html(last visited Oct. 09, 2019)

[172] *Id*. at 35

之選擇。然而，英國付費電視產業卻因為關鍵頻道/內容反而成為市場進入障礙，反而受到特定業者鞏固市場地位之工具，不利產業轉型、投資創新服務，更影響市場公平競爭[173]。

而回顧英國《競爭法》管理機關對於付費電視平臺產業監理的歷史脈絡，可以發現 OFT 早在 2000 年就曾關切 Sky 公司的商業經營策略，主因是質疑作為上下游垂直整合的衛星廣播電視頻道、系統業者，是否具有市場顯著地位，又是否有利用/濫用其市場力製造市場進入障礙，迫使潛在競爭對手無法進入市場；同時確保現任競爭者無法與之競爭等問題[174]。

本案的核心焦點即在於，體育內容對於英國收視戶具有顯著需求，且重大體育賽事的 live 直播具有高度不可替代、無法複製之特質，故該商品/服務之可替代性極低，因而拒絕授權或以高於市場競爭價格進行授權等策略可能有礙於市場公平、有效競爭。而一如歐盟對於特定產業實施事前管制措施，一向抱持著審慎之態度，英國主管機關 Ofcom 最後在經歷完整的市場調查、公開諮詢後，提出強制批發授權措施（WMO），要求該公司必須將其關鍵運動頻道 Sky sport 1 & 2 授權與其他付費電視平臺，且授權價格亦受管制。

故總結來說，英國《2003 年通訊法》之強制授權條款之應用，目前僅限於有反競爭行為疑慮之個案型態之應用。主管機關 Ofcom 須就有反競爭行為之企業、個人案件進行完整之市場調查後，方能確立懲處內容之正當性與必要性，以確保相關措施之實施不會導致市場價格扭曲或發展之阻礙，以合乎維護產業、市場公平、有效競爭發展之立法目的。

---

[173] Michael Harker, *Regulatory Gaming, Myopia and Ineptitude? Ofcom's Intervention in the UK Pay-TV Market*, 6(1) Journal of media law, 122 (2014)

[174] Maria Michels& Paul Smith, *The relation between content providers and distributors: Lessons from the regulation of television distribution in the United Kingdom*, TELEMAT. INFORMAT, 6 (2015).

五、頻道載送與交易秩序

（一）歐盟暨英國平臺授權法制介紹

英國《2003 年通訊法》§ 45[175]授權英國通訊主管機關 Ofcom 可以針對接取網路、服務（access related network/service）設定有關接取之條件（access-related conditions），具體之要件則訂於《2003 年通訊法》§ 73[176]，明定 Ofcom 可於確保網路接取，以及服務之互通能力（interoperability）之效率、可持續性競爭、有效之投資與創新，以及為使用者帶來最大效益等前提時，設定事前管制之附款。

而有關英國有線、直播衛星系統頻道內容載送之相關規範，主要係集中於技術平臺服務（Technical platform services, TPS）之管制，另依據《2003 年通訊法》第 310 條，Ofcom 亦有權力管制廣電事業之電子節目選單（electronic programme guides, EPG）。而 Ofcom 之前身英國「電信管理局」（Office of Telecommunications, Oftel）於 2003 年，即以 Sky 旗下之直播衛星平臺具普遍收視性的競爭因素，針對其付費電視平臺、機上盒等課與「技術平臺服務」（Technical platform services, TPS）之管制，要求 Sky 於非旗下頻道欲透過其平臺傳輸時，所收取的價格與條件必須符合公平、合理、無差別待遇之原則（fair, reasonable and non-discriminatory, FRND）。

Ofcom 於 2006 年公布實施指引，並於 2007 年 1 月開始實施[177]，其目標係確保 TPS 服務價格之明確性（certainty）、可預測（predictory）及透明性（transparency），以弭平市場進入障礙，維持市場公平、有效競爭[178]。該指引明訂管制 Sky 之頻道載送之四項子服務，分別是條件式接取（conditional access, CA）服務、電子節目選單、存取控制（Access Control,

---

[175] UK Communications Act 2003, Chapter 1, section 45. About "Power of OFCOM to set conditions", http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/45. (last visited Oct. 09, 2019).

[176] UK Communications Act 2003, Chapter 1, section 73. About "Permitted subject-matter of access-related conditions", http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/73. (last visited Oct. 09, 2019).

[177] Ofcom, Provision of Technical Platform Services, (2006.09), https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0015/51711/statement.pdf (last visited Oct. 09, 2019).

[178] *Id*. at 2.20, 2.21.

AC）服務、與地理遮蔽或區域化（geographic masking / regionalization）服務；並要求 Sky 必須公告收費標準，該收費必須基於成本導向，避免業者有不當成本轉嫁於消費者之情形。且涉及定價（pricing）之價格、模式與相關條件之變更，必須提前 90 天公告。故當與頻道供應事業業者發生相關糾紛時，Ofcom 將會踐行嚴格的成本分析而為介入裁決[179]。具體之管制架構與措施，本文將於其後進一步介紹：

1. 條件式接取

有關條件式接取服務之規範，主要規範於《歐洲電子通訊法典》第 62 條（原《接取指令》[180]第 6 條），另英國《2003 年通訊法》第 75 條[181]中亦課予 Ofcom 有責任確保條件式接取系統、設施與技術性安排，均適用第 45 條所設定有關接取之條件之事前管制措施。

2. 電子節目選單

歐盟《接取指令》第 5 條，亦即現行《歐洲電子通訊法典》第 61 條，針對電子節目選單與存取控制（Access Control, AC）訂有相關管制措施，並具體落實於英國《2003 年通訊法》中。承上，故 Ofcom 可基於英國《2003 年通訊法》第 45 條訂定「有關接取之條件」（access-related conditions）之規範，近一步透過第 73 條及第 74 條[182]之授權，針對電子節目選單設定執照附款。

而針對電子節目選單之具體規範，則訂定於英國《2003 年通訊法》第 310 條[183]中，規定 Ofcom 必須制定電子節目選單之規範，並且不定期進

---

[179] *Id*. at 2.32.

[180] Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive).

[181] UK Communications Act 2003, Chapter 1, section 75. About "Conditional access systems and access to digital services", http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/75. (last visited Oct. 09, 2019).

[182] UK Communications Act 2003, Chapter 1, section 74. About "Specific types of access-related conditions", http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/74. (last visited Oct. 09, 2019).

[183] UK Communications Act 2003, Chapter 1, section 310. About "Code of practice for electronic programme guides", http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/310. (last visited Oct. 09, 2019).

行審查、修正，並針對提供電子節目選單服務之業者設定執照附款，以確保收視者可以取得數位形式之節目服務，並確保提供電子節目選單之裝置遵守公平、合理、無差別待遇之原則。而具體之相關規範內容羅列如下：

（1）公共廣電服務

EPG 的提供者必須將公共廣電服務（Public service broadcasting, PSB）置於 Ofcom 認定合適且顯著之頻道位置上（BBC, ITV 1, Channel 4, S4C 5），而內閣大臣擁有進一步增刪此一公共廣電服務頻道列表之權力。關於上述所言之合理、顯著之頻道位置係指允許 EPG 提供者對於公廣服務所屬之頻道進行某種程度之差別待遇，其具體原則分列如下：

A. EPG 供應商應該確保其排序方法在客觀上是合理的，並且應該公告其方法之說明。

B. Ofcom 在考量是否透過特定排序以建構公廣服務之顯著地位時，應同時考量公共利益與消費者期待。

C. 在決定公廣服務顯著之頻道位置時，EPG 應該允許區域中之收視戶可以透過主要列表，選擇其適當區域之版本。

（2）公平、合理、無差別待遇原則（FRND）

為了避免持有電子節目選單執照的供應商在商經營上，其從事或維持任何安排有損害市場公平、有效競爭之疑慮，而有違反英國《2003 年通訊法》§ 316 產業競爭規範，電子節目選單供應商具體來說應該遵守下列之原則：

A. 確保任何與廣播公司（broadcaster）所達成的 EPG 授權協議，係基於公平、合理與無差別待遇等原則。

B. 應公開並遵守客觀、合理的頻位排序方法，舉例來說可以使用先到先得（first come, first served），或按字母順序排列，以及根據觀眾市占率（audience share）決定排序。

C. 應該避免過度顯著（undue prominence）頻道位置編排，但 PSB 的相關規範不在其限。

D. 應該定期檢視、回顧電子節目選單的頻位編排政策，並諮詢頻道供應事業（channel provider），以符合相關政策之規範。

E. 應該確保收視者可以在相同之基礎上使用廣電、EPG 服務，並確保收視者可以透過使用 EPG 選單接收相關服務。

F. 確保無線電視與付費電視服務同樣易於 EPG 上取得，且接收訊號不需購買額外設備，或需簽署相關商業協議。

G. 避免 EPG 營運商與頻道供應商間就 EPG 服務中強加任何條件，指定單一 EPG 任何獨家服務或功能，包含品牌與互動式接取服務（access to interactivity）。

（二）案例介紹：Rapture TV v. BSkyB about EPG listing charges

本案之申訴人為免費衛星頻道供應事業業者 Rapture 電視台，主要經營項目係以年輕族群為主要客群之電子舞曲、音樂以及極限運動相關節目之製作、播送。2006 年，Rapture 因認定英國直播衛星廣播電視系統業者 Sky 所經營支電子節目選單服務，對其所收取之電子節目選單之上架費用過高，已涉及差別待遇之行為，有違該服務主管法規範所要求之公平、合理、無差別待遇（FRND）原則，主因係由於 Sky 當時之定價策略衍生之相關爭議，若業者同時購買條件式接取服務（CA）與電子節目選單服務

（EPG）時可以取得較優惠之價格[184]。

綜上，由於 Rapture 公司並非付費電視頻道供應事業業者，並無購買條件式接取服務之需求，因而無法取得相關優惠價格，故 Rapture 主張 Sky 並非基於需求方之營收、收視規模等合理事由進行定價，因此認定其定價策略是針對於小眾、免費頻道供應事業業者之差別待遇[185]，故 Rapture 電視台認定其涉及反競爭行為，於該年度向英國通訊傳播主管機關 Ofcom 提出申訴[186]。

2007 年，Ofcom 做出該案之最終決定，認定 Sky 之定價策略並不涉及差別待遇，駁回 Rapture 電視台之申訴[187]，惟該公司在其後向英國競爭上訴專庭提起訴訟，有關訴訟之相關內容將於下一章節續行整理。

1. Ofcom 受理申訴之法源基礎

依據英國《2003 年通訊法》§ 185[188]、§186[189]，Ofcom 應決定依其職權範疇是否適合受理有關申訴，復依《2003 年通訊法》§ 188[190]之程序規範處理申訴之內容，最後並依《2003 年通訊法》§ 190[191]做成最終決議，以解決其主管產業內部衍生之相關爭議、糾紛，以確保產業可維持可持續性之競爭，帶來有效之投資、創新，並為消費者帶來最大之利益。

---

[184] Ofcom, Determination to resolve a dispute between Rapture Television plc and British Sky roadcasting Ltd about EPG listing charges, 3.18.(2007) https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0023/82508/rapture_sky_final.pdf(last visited Oct. 09, 2019).

[185] *Id.* at 3.26.

[186] *Id*. at 3.30.

[187] *Id*. at 1.1.

[188] UK Communications Act 2003, Chapter , section 185. About ‘‘Reference of disputes to OFCOM’’, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/185 (last visited Oct. 09, 2019).

[189] UK Communications Act 2003, Chapter , section 186. About ‘‘Action by OFCOM on dispute reference’’, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/186 (last visited Oct. 09, 2019).

[190] UK Communications Act 2003, Chapter , section 188. About ‘‘Procedure for resolving disputes’’, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/188 (last visited Oct. 09, 2019).

[191] UK Communications Act 2003, Chapter , section 190. About ‘‘Resolution of referred disputes ’’, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/190 (last visited Oct. 09, 2019).

2. 爭點整理

本案之主要爭點，係處理 Sky 對 Rapture 所收取之電子節目選單上架費用是否涉及差別待遇。故 Ofcom 於 2006 年 11 月受理本案申訴後，即進一步就兩造所提供之證據進行調查，並於 2007 年 2 月作成有關本案之決議。本案之調查、分析主要聚焦於 Sky 的電子節目選單收費是否符合公平、合理與無差別待遇等原則，而進一步之爭點探討則分列於後：

（1） Sky 所收取之電子節目選單上架費用是否兼具合理、必要性

依照 Oftel 的《2002 年指引規範》[192]，Ofcom 在評估費用收取上，除了需要基於企業可從中回收成本之原則之外，須同時考量費用之必要與合理性[193]；同時，該指引對於共同成本回收的規範上，亦認為用戶對於其所使用之服務，應支付等同其成本之合理貢獻，而共同成本原則上不需計入特定服務之成本，惟這部分仍保留予買賣雙方自行溝通、談判之空間。而進一步審視 Sky 的直播衛星系統服務成本結構，其個別、獨立提供之服務成本均較低，主要成本源自整體技術平臺服務（TPS）的建置，因而約有 80%的總成本被列為旗下服務之共同成本[194]。

本案爭議之重點則在於，Sky 於 2003 年對於電子節目選單服務的原始收費，係每年 2 萬 8,000 元的三年期契約，或每年 3 萬 5,000 元附帶 90 天終止權的契約選項。然而，若同時購買條件式接取服務則可取得優惠，以每年 7 萬 5,000 元的價格進行包裹交易。也導致作為不用額外購買上述條件式接取服務的免費無線頻道供應事業之業者 Rapture，主張此一定價策略涉及不合理之差別待遇，已構成限制競爭行為。

Sky 方面主張其定價係基於合理的時間與成本估算，符合公平、合理、無差別待遇原則。且其相關收費自 1998 年開始提供服務以來即未調漲，

---

[192] Oftel, Terms of supply of conditional access: Oftel guidelines, October 2002. http://www.ofcom.org.uk/static/archive/oftel/publications/broadcasting/2002/cagu1002.htm (last visited Oct. 09, 2019).
[193] Ofcom, *supra* note 184, at 5.15.
[194] *Id*. at 5.21.

而原本接取式服務與電子節目選單價格相同的原因，係為鼓勵消費者訂閱其直播衛星系統服務，故該公司為接收訊號之終端機上盒服務提供費用補貼，以創造規模經濟，且該系統之訂閱數增加所帶來的效益也會擴及其他上架之頻道供應事業業者，故相關費用之補貼係合理商業策略下的產物[195]。另一方面，電子節目選單服務的銷售其實僅帶來有限的收益，僅占共同成本之 5%，故 Sky 所訂定之牌價（rate-card）係基於合理回收成本之目的所訂定，並非針對免費電視頻道供應事業業者所施加之不合理差別待遇。

最後，Ofcom 就技術平臺服務之共同成本進行評估、分析後，認定電視頻道供應事業亦有必要對 Sky 建置技術平臺服務的共同成本做出貢獻，且機上盒的補貼措施所拓展、增加之收視戶數亦有助於 Rapture 拓展收視戶，提高廣告營收等助益，故認定技術平臺服務（TPS）之共同成本為合理之編列，沒有進一步針對 Sky 旗下之衛星廣播電視系統上各項服務之成本細節進行分析之必要[196]。

（2） 電子節目選單之收費是否涉及差別待遇

Rapture 方面主張 Sky 之電子節目選單收費涉及差別待遇。然而，無差別待遇原則並非要求廠商的經營策略不能有所差異，而是要求差異本身必須符合客觀、合理原則，且不得影響市場公平競爭。Oftel 的《2002 年指引規範》中即指出，在對市場競爭沒有實質不利影響的前提下，商品、服務的差異化定價是可以被接受的，並可透過個案進行認定，而差異化定價的原因則可涵蓋市場進入風險、整體競爭收益等因素等等。為了確保符合無差別待遇原則，有線、衛星廣播電視系統經營者必須確保在相同的環境、狀況之下，須提供予頻道供應事業業者同等之服務條件、內容[197]。綜上，Ofcom 最後認為 Rapture 的論點缺乏實證經濟數據之支持，無法證明

[195] *Id*. at 5.24.
[196] *Id.* at 5.67, 5.68
[197] *Id.* at 5.206

Sky 之定價涉及差別待遇[198]。

3. 最終決定

2005 年，Rapture 電視台與 Sky 曾就電子節目選單（EPG）之上架費用進行協商，並簽署相關契約。惟 2006 年 8 月 Rapture 方面拒絕、推翻此一契約之內容，並於同年 09 月向 Ofcom 提出申訴，而 Ofcom 最終於 2007 年 02 月駁回 Rapture 電視台之申訴，認定 Sky 於 2005 年 11 月至 2006 年 11 月間的電子節目選單之定價並未違反公平、合理、無差別待遇之原則。

（三）英國競爭上訴專庭之判決[199]

1. 判決概述：

Rapture 於 2007 年 05 月，針對 Ofcom 於該年 3 月所做成之決定向英國競爭上訴專庭（CAT）提起上訴，並於 2008 年 3 月做成 Rapture 敗訴之判決。其後雖該公司提起上訴，惟競爭上訴專庭於該年 06 月駁回其上訴之申請[200]。

2. 爭點概述：

（1）直播衛星機上盒之費用補貼是否是電子節目選單之合理成本？

(A) 何謂機上盒服務？

競爭上訴專庭之疑問，主要係探討 Sky 公司針對機上盒裝置（Set Top Box, STB）之補貼行為是否可被視為電子節目選單服務之共同成本，以及

198 *Id*. at 5.208.
199 Rapture TV PLC v. Office of Communications [2008] CAT 6.
199 *Id*. at 3.79.
200 Rapture TV PLC v. Office of Communications [2008] CAT 14.

此一補貼是否應被視為具有外部性（externality）？

Rapture 所提交之資訊認定機上盒服務為接取直播衛星訊號之設備，係 Sky 提供予收視戶之部分服務，而非電子節目選單之部分功能；Ofcom 則認定機上盒是使用電子節目選單服務、功能之前提，且 Rapture 需要透過電子節目選單之功能以接觸 Sky 旗下直播衛星系統之 850 萬收視戶，故 Sky 所收取之上架費用實屬合理。

法院見解：

競爭上訴專庭認定機上盒係訊號接取設施，無法獨立運作，故認定機上盒（STB）係電子節目選單（EPG）之部分功能，故法院方面 Rapture 認定機上盒並非電子節目選單之部分功能之主張並不成立[201]。

（2）如果機上盒係部分電子節目選單之服務，那麼機上盒之補貼是否可視為合理成本？

Ofcom 方面認定此一補貼乃是合理之成本，且該補貼確實增加 Sky 直播衛星廣播電視系統之收視戶數，且免費電視（Free to air, FTA）亦同時受惠。Rapture 方面則認為 Ofcom 並沒有合理分析 FTA 之成本，並主張機上盒不應被視為電子節目選單之部分成本。而 Sky 方面則認為 Rapture 所支付之金額不只是補貼，而同時擴及其直播衛星系統訂戶數所代表之經濟規模，故補貼乃是兩者之合理之共同成本（common cost）[202]。

法院見解：

競爭上訴專庭認為 Rapture 在此再度誤解機上盒與電子節目選單服務之功能，兩者均非獨立提供予閱聽人之服務。同時，法院方面也肯認 Ofcom 之觀點，認定機上盒之補貼乃是頻道供應事業業者於電子節目選單上架之共同成本，且此一補貼確實使上架頻道同時受惠，並未構成阻礙競爭之效

[201] *Id.* at 43.
[202] *Id.* at 37, 38, 39.

果[203]。

（3） Sky 電子節目選單之定價是否合理

當時所使用之監理法規，係 Oftel 於 2002 年所訂定之指引[204]。其中有關 FRND 原則之規範，主要認為價格之訂定必需基於合理、必要之成本基礎，使業者得以有效、合理回收成本[205]。

而競爭上訴專庭於此的疑問主要在於，電子節目選單的價格是否可被預期出現於競爭市場環境之下？而條件式接取（CA）、存取控制（AC）等服務是否有必要包裹銷售，以及 Sky 在直播衛星廣播電視系統上的的投資已經取得超額收益？

（4） 電子節目選單的價格是否可被預期出現於競爭市場環境之下？

Rapture 方面主張，Ofcom 雖正確的界定出 Sky 電子節目選單獨立收費的成本上限與下限，但並未評估這個價格區間是否可被預期出現於競爭市場。Ofcom 方面則主張，電子節目選單之獨立定價應該落於其評估之區間，若偏離此一定價區間即違反公平、合理與無差別待遇原則，並認為 Rapture 所提交之資訊忽略了 2002 指引之規範，有嚴重之瑕疵206。

法院見解：

競爭上訴專庭方面認定 Rapture 誤解了 Oftel 的《2002 年指引規範》，Ofcom 的計算方式並無瑕疵，該指引並未要求必須以競爭市場為前提進行獨立評估[207]。

（5）投入之成本是否皆具合理、必要性並已被妥適考慮？另接取式服務（CA）與存取控制（AC）服務之成本是否需要分別計算？

---

[203] *Id.* at 43.
[204] Oftel, Terms of Supply of Conditional Access: Oftel guidelines (2002), available at http://www.ofcom.org.uk/static/archive/oftel/publications/broadcasting/2002/cagu1002.htm (last visited Oct. 09, 2019).
[205] *Id.* at 50.
[206] *Id.* at 52-54.
[207] *Id.* at 57.

Ofcom 方面認定機上盒之補貼對於 FTA 頻道乃是合理之共同成本，且並無必要進行更廣泛之成本分析。惟 Rapture 在此仍舊認定其錯誤估算電子節目選單服務之成本[208]。

Rapture 方面認為其並未使用機上盒所有功能，故主張 Ofcom 應將機上盒所搭載之不同服務，如 CA 與 AC 等服務成本進行獨立計算、分析，使其僅需支付其合理使用之費用。Ofcom 則認定上述服務，僅占其衛星廣播電視系統服務中極低比例之成本、營收，且電子節目選單之付費基本上僅能弭平其成本，並認定 Rapture 並未提交充分之證據，因此無法佐證其認定上述服務不應為共同成本之主張[209]。

法院見解：

肯認 Ofcom 之見解，認為並無必要進行進一步之調查[210]。

（6） Sky 在直播衛星廣播電視系統上之投資已經取得超額收益？

Ofcom 主張，Sky 並未在取得超額利潤的基礎之上，向 Rapture 收取電子節目選單之費用，其收益係基於其所承擔風險下之合理報酬，且 Rapture 所提交之證據未能證實 Sky 已回收其投資成本，並取得超額利潤。Rapture 方面則主張，Sky 作為一個垂直整合之公司，其建置機上盒與電子節目選單等服務同時為其旗下頻道供應事業所用，且其風險已由於其直播衛星系統上架之頻道供應事業業者所共同負擔；同時，Sky 直播衛星系統於 1998 年開始營運，其成本應已逐步攤提，故 Ofcom 應調整 Sky 對其所承擔風險之評估[211]。

法院見解：

競爭上訴專庭於判決中指出，雖在 Oftel《2002 年指引規範》中確實要求主管機關 Ofcom 必須考慮 Sky 的訂價框架不得被預期有不適當或者

---

[208] *Id*. at 58-61.
[209] *Id*. at 64-68.
[210] *Id*. at 62,69,70.
[211] *Id*. 71-88.

超額收益之情況，然 Rapture 未能進一步提供資訊作為支持其論述有效之證據基礎，故在此肯認 Ofcom 之論點，認定 Sky 之收益係其所承擔風險下的合理報酬[212]。

（7） 商業談判之意義為何？

對於產業監理機關 Ofcom 而言，其僅有在既有的商業談判機制失效，或者相關結果未能遵守公平、合理與無差別待遇原則方才有介入之必要，故是否有實質、有效之談判、溝通過程係主管機關、法院作成決定之重要依據。

Rapture 方面主張，因其與 Sky 兩造間之談判力存在顯著落差，因而具實質意義之談判效果有限，且 Sky 並未善盡溝通義務，故其依據英國《通訊法》§ 181 至§ 185 向 Ofcom 提出申訴。Ofcom 因而認為有必要針對回顧、檢視談判過程，惟法院方面認為本案主要爭議在於定價是否符合公平、合理、無差別待遇原則，故不存在進一步檢視談判紀錄之必要[213]。

（8） 其他因素

Rapture 在此主張因其乃是市場上新進之新創、小規模公司，閱聽眾與收益規模均較既有業者為低，故不應與既有大型業者承擔同等之成本。並且，Ofcom 應有義務基於其市場規模，並考量 Sky 直播衛星系統對於該公司目前助益有限，以制定不同之收費基準。

法院最後採用 Ofcom 之觀點，認定上述事由，以及 Rapture 所提供之證據不足以構成主管機關有必要針對新創公司制訂特別差別待遇之事由。

綜合上述事由，英國競爭上訴專庭駁回了本案之訴。

---

[212] *Id*. at 89-91.
[213] *Id*. at 92-112.

（四）小結

總結來說，在英國的通訊傳播法制框架下，有關機上盒之相關服務之監理措施，如條件式接取（CA）、電子節目選單（EPG）、存取控制（AC）等服務係規範於技術平臺服務（TPS）中，並採取規範密度較低之監理模式，故有關頻道位置排列、異動，以及頻道上下架之管理，僅要求衛星、有線廣播電視系統業者須遵守公平、合理、無差別待遇原則，其餘原則上尊重市場機制，以及業者間之商業談判機制之運作。

若頻道供應事業業者與有線、衛星廣播電視系統業者間遇有價格上之歧見，或其中一方認定對方有違反技術平臺服務（TPS）規章之規範，已構成限制競爭行為之不公平、合理差別待遇之疑義時，可依照英國《2003年通訊法》§ 185 至§ 190 向 Ofcom 提出申訴，Ofcom 會在踐行完整之行政調查後做出行政處分，以確實釐清、解決視聽產業市場上有關頻道載送交易衍生之紛爭。

六、必載規範與交易秩序

（一）歐盟必載頻道政策發展

雖說英國已於 2016 年通過脫歐公投，目前已無歐盟會員國之身分，惟相關規範仍需溯及《2002 年歐盟電子通訊指令》，以及現行《電子通訊法》中之規範，故本文仍會針對相關內容進行整理，以完備英國法制之形成之歷史背景、目的之介紹。有關有關英國無線電視必載政策的法源基礎，是基於歐盟於 2002 年所通過的《普及服務指令》（Universal Service Directive）[214]第 31 條，亦即現行《歐洲電子通訊法典》第 114 條[215]。

現行《歐洲電子通訊法典》§ 114 的第 1 項授權歐盟成員國，若該電子傳播網路、服務為大量使用者之電視、廣播內容的主要收視途徑時，可對業者課以合理的必載義務，惟相關義務實施的前提，係該義務的實施對成員國而言有普遍公共利益，且須合乎比例、透明原則。換言之，要求業者必須負擔必載頻道義務的目的，在於確保廣大的閱聽人、大眾可以接收到廣泛的資訊、內容，維繫民主國家內部的文化多樣性[216]。

同法第 2 項亦規定，成員國應每 5 年重新檢視相關負擔是否符合上述原則，並為業者訂定合理之補償辦法，辦法除須不涉及不同電子通訊網路、服務業者間的歧視、差別待遇之外，並須合乎比例、透明原則。

---

[214] Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services.

[215] *Id*. at art 114, about ‘Must carry’ obligations.

[216] 江雅綺，〈運動法學：由世足賽與奧運賽的轉播戰檢討必載（Must Carry）規範〉，《全國律師》，第 22 卷第 12 期，頁 19（2018）。

（二）歐盟法院判決介析： *Belgium* 案[217]

1. 本案緣起、概述

依據歐盟歐洲電子通訊法典之規定，歐盟之必載制度係授權歐盟成員國，可基於保障閱聽人、大眾可以接收到廣泛的資訊、內容，以及維繫民主國家內部文化多樣性等政策目標下，課予電子通訊傳播網路、服務業者負擔必載頻道義務，惟此一義務實施之前提係該義務對成員國而言有普遍公共利益，且須合乎比例、透明原則。

本案系爭的比利時廣電必載制度中，比利時政府即是透過其內國法規範，基於確保民主社會多元、文化多樣性之政策目標，要求業者載送特定電視頻道。然而，此一制度設計存在瑕疵，故 2007 年歐洲法院即針對該必載制度做出初步裁定，認為比利時政府對於布魯塞爾的雙語區的廣電業者所設定的必載義務，在程序上未基於客觀、可預見之非歧視性標準，以至於業者難以得知其經營上之權利與義務[218]。而執委會在 2008 年 11 月提出第一次警告後，於 2009 年 10 月將本案轉予歐洲法院審理，並於 2011 年做出有關判決，歐洲法院認定布魯塞爾地區之必載制度設定不符合歐盟法規範，並於 2011 年 9 月對比利時政府裁處罰鍰[219]。

2. 法院觀點

在本案中，歐洲法院在審查後認為，比利時系爭之必載制度因未明確定義必載制度實施之標準、規範，不符合《歐洲電子通訊法典》之規範，因而構成《歐盟運作條約》§56 中所提及之提供服務自由之限制。比利時政府基於《歐洲電子通訊法典》§ 114 I 規定，為提供特定廣播與電視頻道、服務，歐盟成員國得對業者課予必載義務，於一項關於布魯塞爾雙語區之《廣電法規》§13 中規範，廣播電視系統經營者必須同時且全數播送

---

[217] C-134/10, *European Commission v kingdom of Belgium*, 3 March 2011.
[218] *United Pan-Europe Communications Belgium SA and Others v État belge*.
[219] *Id*., at 4.

特定電視節目，以確保有線廣播電視系統之資訊傳播得以促進多元與文化多樣性等政策目的[220]。

然而，歐盟法院認為比利時系爭之法條規範雖有文化政策之目的，然文化政策同樣涉及服務提供之自由與言論自由之保障，且比利時政府未能進一步說明、定義其將特定頻道列為必載之明確標準，導致該必載制度在欠缺正當性基礎之前提下實施，有限制市場服務提供自由之虞[221]，故必載政策之實施，仍應限於系爭無線電視頻道之「所有內容」有助於目標整體利益之達成，且有關規範須經明確定義，並合乎比例、透明原則[222]。最後，歐洲法院在綜合上述論點後，做出比利時政府敗訴之決定，認定其未能履行現行《歐洲電子通訊法典》§ 31 之規範，因而構成違反《歐盟運作條約》§ 56 規範，涉及不當限制廣電業者服務提供自由之保障。

（二）英國必載政策、制度介紹

英國視聽產業的必載政策主要規範於英國《2003 年通訊法》中，並可進一步區分為必載義務（Must carry obligations）與必供義務(Must offer obligation)之規範。目前的必載範圍則限縮於公共廣電服務（Public service broadcasting, PSB）的提供，目的係提供涵蓋教育、創新、娛樂、知識、可接近性的高品質內容，並促進英國視聽產業的內容生產可以兼顧文化的多元性，以及少數族群發聲等目標，故有必要確保消費者易於收視公共廣電服務業者所提供之頻道內容。

而具體之必載規範訂於英國《2003 年通訊法》§ 64[223]中，惟該條文之設計並未將必載頻道列為強制性規定，僅授權主管機關可要求業者承

---

[220] *Id*., at 39, 52
[221] *Id*., at42-45.
[222] *Id*., at 53.
[223] UK Communications Act 2003, Chapter 1, Section 64, about“Must Carry Obligations”, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/64 (last visited Oct. 09, 2019).

擔義務之權力，亦即授權 Ofcom 可以在具備明確公共利益、目標之前提下，採取適當措施、條件，以確保特定服務、內容可以透過擁有大量終端使用者收視的廣播、電子通訊網路進行傳遞。是故，實務上之作法係由 BBC、Channel 4 等電視臺，自行與有線電視、直播衛星平臺業者自行洽談以達成共識[224]，而沒有上述規範之適用；必供義務部分，則規範於英國《2003 年通訊法》§ 272[225]、§273[226]中，授權 Ofcom 可以針對公共廣電服務業者設定負擔條件，以確保業者向所有 IPTV、直播衛星平臺服務業者提供訊號，並於 2010 年開始實施。

故具體來說，英國的必載服務係授權 Ofcom 基於無線電視普及之目的，有權透過數位無線電視多工平臺、及各類付費電視平臺之執照附款設定負擔條件，要求其於依據 Ofcom 之公告，免費載送核心無線電視頻道（如 ITV1、Channel 4、Channel 5、S4C、BBC 等）；且核心無線電視頻道亦必須免費授權該平臺播送。

1. 是否仍有維持必載/必供政策之必要？

依據資誠聯合會計師事務所（PricewaterhouseCoopers，以下簡稱 PwC）於 2018 年公布的「2018-2022 全球娛樂及媒體展望報告」（Global Entertainment & MediaOutlook 2018-2022），全球 2017 年新興視訊市場營收達 200.1 億美元，預估 2022 年達 306 億美元，年成長率達 8.8%，新興視訊逐漸成為民眾收視之主流[227]，卻也連帶導致傳統電視和影視平臺服務，包括有線電視、直播衛星、IPTV、電視廣告、影視光碟銷售與租賃收益持續趨緩；另一方面，由於網路廣告市場穩定成長，依據 PwC

---

[224] 劉貞宛，前揭註 56，頁 110。

[225] UK Communications Act 2003, Part 3, Chapter 4, Section 272, about “Must-offer obligations in relation to networks”, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/272 (last visited Oct. 09, 2019).

[226] UK Communications Act 2003, Part 3, Chapter 4, Section 273, about “Must-offer obligations in relation to satellite services”, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/273 (last visited Oct. 09, 2019).

[227] Multichannel News, PwC: OTT Video Revenue to Climb to $30.6B in 2022 (June, 2018), https://www.multichannel.com/news/pwc-ott-video-revenue-toclimb-to-30-6b-in-2022 (last visited: Oct. 18, 2019).

報告顯示，全球的網路廣告市值自 2013 年不斷攀升，預估 2018 年達 2,532 億美元，至 2022 年將達 3,393 億美元。

在過往電視頻譜資源、執照仍屬稀缺資源的時代，負責載送內容的電視平臺因為需要負擔投入大量基礎設施的建置成本，故業者往往擁有較強的話語權。然而，在近年視聽產業發展、變遷的脈絡下，業者紛紛開始採取應變措施，既有付費電視系統業者面對既有訂戶數、廣告收益持續流失的挑戰，更需要優質之頻道、內容之協助，兩者間的互賴關係也因此更加深化[228]。具體而言，如有線廣播電視系統經營者 Virgin media 與 Netflix 合作；英國電信 BT 持續挹注自有的網路電視，並大幅投資英超等關鍵運動內容播送權利的購買；而作為直播衛星龍頭的 Sky 公司本身即是上下游垂直整合的經營型態，並成立自有的 OTT 平臺等經營策略的出現[229]。

問題在於，付費電視產業獲利的趨緩，也連帶影響公共廣電服務業者的營收。根據 Ofcom 於 2015 年所提交的報告中，2014 年五個主要公共廣電服務頻道仍然佔有 51%的收視率[230]，顯示公共廣電服務本身仍具有極大之價值。然而，根據英國文化媒體暨體育部（Department for Culture, Media and Sport, DCMS）於 2015 年 3 月所釋出的資料，英國的公共廣電服務部門對於內容的投資卻也逐漸呈現下滑之趨勢[231]。在市場競爭趨於強化的當下，必載/供制度的存續亦因此受到關注，論者們的質疑不外乎是既有的監理架構是否仍有維持之必要，或者已對產業發展構成限制？而面對這樣的質疑，DCMS 因此於 2015 年 3 月針對電視平臺與公共廣電服務收支平衡一事，提出解除管制選項之政策諮詢文件，並

---

[228] Michels & Smith, *supra* note 174, at 2.

[229] *Id*. at 4.

[230] DCMS, The balance of payments between television platforms and public service broadcasters consultation report, 7 (2016), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/534872/The_balance_of_payments_between_television_platforms_and_public_service_broadcasters_consultation_report___1_.pdf (last visited Oct. 09, 2019).

[231] DCMS, The balance of payments between television platforms and public service broadcasters option for deregulation Consultation paper (2015).

於 2016 年正式提交回應，本文將整理相關討論於後。

（1）英國政府如何保障公共廣電服務之經營

公共廣電服務設立的主要目的，係以保障特定類型內容的製作、播送以保障、維護公共利益。故英國政府在支持公共廣電服務的營運上，除了訂定有必載/供制度之外，另設有無線多工平臺執照之審查、管理機制，並要求付費電視系統上之電子節目選單須將公共廣電服務置於明顯位置，以促進、維持公共廣電服務的收視率，以進一步扶植產業之發展。

以 BBC 的例子而言，英國設有電視執照費之規定，一般民眾只要透過電視、手機、電腦等終端裝置接收廣電服務，皆須支付此筆費用，以挹注公共廣電服務之營運。依據英國 1996 年《廣播法》（the Broadcasting Act 1996），無線多工平臺 Multiplex 1 即保留予 BBC 使用。另依據 2017 年皇家特許狀與協議內容，Ofcom 根據英國《2003 年通訊法》§ 198，於 2017 年 10 月發出首張 BBC 執照。執照中並並設定有附款，要求 BBC 除必須履行其作為公共廣電服務之任務，促進公共利益，並確保確保高品質之內容產製與服務，以確保英格蘭、蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭地區民眾可取得優質服務[232]。

另一方面，英國《2003 年通訊法》§ 310 即授權 Ofcom，可以針對電子節目選單進行管制，故英國電子節目選單之規範（EPG Code）中，英國政府為了確保公共廣電服務之普及率，便利英國民眾之收視習慣，故課予電子節目選單服務業者須將公共廣電服務置於顯著位置之義務。

（2）公共廣電服務營運收支平衡之探討

在是否維持必載/必供制度的討論上，無法迴避之議題即是如何營造公平競爭的制度環境，並適度強化業者的投資意願，以維持產業正向發展。

[232] Ofcom, 2017. Operating licence for the BBC's UK Public Services，https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0017/107072/bbc-operating-licence.pdf (last visited Oct. 09, 2019).

在此商業公共廣電服務提供業者的訴求，主要是認為在現今廣告收益持續下滑的情況下，必載政策在延續的同時，平臺業者應支付授權費用，以確保利潤可以回流至內容生產的上游供應鏈；對於平臺業者而言，則認為目前多元收視平臺興起的狀況下，必載制度已無繼續維持之必要性。

相較於政府主動干預，自由競爭的市場環境的確較能鼓勵、刺激整體投資環境。然而，由於政府政策目標本身的多元性，政府亦有必要透過制度性設計、規劃，降低市場發展不確定性之需要。在平衡政策方針的考量後，DCMS 於 2013 年所提來的主張，即所謂淨費用（zero net charges）取徑。有關當局認為 PSB 業者提供電視平臺不應支付接取費用（access fee），但平臺業者亦不用支付授權費。

然而，商業公共廣電服務提供者如獨立電視臺（ITV）等，並不滿意於這樣的主張，對於商業公共廣電業者而言，頻道授權的費用價值 200 萬歐元/年；但這樣的主張也受到以 Sky、Virgin media 為首的衛星、有線電視平臺業者的反對。然而，解除必載/必供等制度的去管制化措施，卻也可能在電視臺無法與平臺業者達成協議時，導致更高的斷訊（black outs）風險[233]。

綜上，有鑑於付費電視平臺與頻道供應事業間的互動關係仍處於持續變動之狀態，DCMS 認為管制上仍需要進一步調和各方之需求，以謀求產業之發展，以下則針對不同業者之立場說明之：

A. 公共廣電服務業者

對於公共廣電服務業者而言，由於其負有必供義務，故其不得擅自將其頻道於付費電視平臺下架。然而，在付費電視產業的廣告收益持續下滑的當代社會，其營運也因此面臨困境。英國目前最主要之公共廣電服務業者為英國廣播公司（British Broadcasting Corporation, BBC），而相關之商業公共廣電服務業者均訴求改革，希望可以吸引資金回流以支持、投資內

[233] Michels & Smith, *supra* note at 174, 6.

容生產，尤其目前產業生態已逐漸受到科技創新的威脅，個人影音製作平臺，或其他可允許收視戶略過廣告之新型收視平臺之蓬勃發展，因此導致廣告收益逐漸下滑，以及對於原創內容的投資金額的下降[234]。

B. 傳輸平臺業者

相較於 PSB 業者對於產業發展較為悲觀的論點，平臺業者則認為在現行的規管框架下，公共廣電服務業者並未面臨實質威脅，且仍持續在線性與隨選視訊等領域享有高收視率，以及穩固的財務狀態。

C. 政府觀點

DCMS 的回應中認為，現今的規管框架仍舊合乎於調和電視平臺與頻道供應事業間的關係之立法目的，且現行制度有助於穩定平臺與頻道之間的商業互動關係，故目前並無取消必載/必供政策之規劃[235]。

2. 再傳輸費相關規定

在著作權部分，1980 至 1990 年代為促進有線電視基礎設施發展，英國國會於《1988 年著作權、設計及專利法》（Copyright, Designs and Patents Act 1988）§ 73[236]中規定，有線廣播電視系統業者（如 Virgin Media 等）在再傳輸無線電視頻道之場合，免支付核心無線電視頻道著作授權費，即可再傳輸該等頻道。

然而，英國當局認為在數位匯流發展已漸趨成熟的當下，有線廣播電視系統經營者已可提供眾多傳統無線電視頻道以外之多元頻道、內容，既有規範之立法目的之正當性與必要性已不復存在；同時，英國政府亦已透過「電子通訊規則」等立法措施促進有線電視基礎設施發展，是故，英國

---

234 *Id*. at p.8.

235 *Id*. at 18.

236 UK Copyright, Designs and Patents Act 1988, section 73. About "Reception and re-transmission of wireless broadcast by cable.", http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/48/section/73 (last visited Oct. 09, 2019).

國會於《2017 年數位經濟法》」（Digital Economy Act 2017）§34[237]中，正式廢除《1988 年著作權、設計及專利法》§73 與§73A 之規定，於有線電視轉播之情況下，著作權不受侵害之規定；亦刪除附錄二第 19 段與第 19A 段，有線廣播轉播時，表演或錄影之相關權利（著作鄰接權）不受侵害之規定。

（四）小結

有關歐盟、英國必載政策之規範，主要係規範於現行《歐洲電子通訊法典》、以及英國《2003 年通訊法》中，其立法目的係為確保閱聽人、大眾可以接收到廣泛的資訊、內容，以維繫民主國家內部的文化多樣性，並透過定期檢討之模式，以確保相關制度之運作可以回應社會需求。作法係透過設定衛星、有線廣播電視系統等電子通訊網路（ECN）執照之附款，要求業者負擔載送公共廣電服務（PSB）之義務，如 ITV1、Channel 4、Channel 5、S4C、BBC 等頻道；具體之商業運作模式，則係透過衛星、有線廣播電視系統業者不支付授權費用，公共廣電服務業者亦不支付頻道上架費之營運模式進行。

不同於各國之脈絡在於，英國之公共廣電服務業者雖有國家頻譜、財政預算等優惠措施之資助，惟其自主內容之產製能力仍十分堅強，故仍維持有高度之收視率及競爭力，此或可係為何 Ofcom 於 2003 年迄今未曾公告、實施本條規範之主因。然而，由於近年多元視聽平臺興起，使得傳統電視產業廣告營收下滑，英國視聽產業也因此進入更加激烈之競爭狀態，故部分商業公共廣電服務業者，如 ITV 等開始主張，希望可以在維持必載制度之前提下，要求有線、衛星廣播電視系統業者支付授權費用，為內容產業挹注活水，惟 DCMS 並無修改既有制度之意願，故目前仍維持雙

[237] UK Copyright, Digital Economy Act 2017, section 34. About "Copyright etc where broadcast retransmitted by cable.", http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/30/section/34 (last visited Oct. 09, 2019).

方互不收取費用之現況。

七、英國管制經驗之借鏡

依照本研究案之撰寫規劃，已分別就英國頻道授權、頻道載送與必載政策等議題分別進行產業現況調查、法制研究。本節則試圖進一步比較、分析英國與台灣產業環境、制度設計之異同，以期為我國監理機關提供具體之政策、法制建議。

（一）頻道授權

英國《2003 年通訊法》§ 316 規定有「強制授權規則」（must-offer rules）。在§ 316 的授權之下，Ofcom 作為產業部門的管制機關，可以在認為特定執照服務（licensed service）、相關服務（connected service）有損市場公平、有效競爭時，可以在合乎維持市場公平競爭此一立法目的之前提下，援引本條針對上述服務之執照訂定合理之負擔條件。

衡酌本條款之立法目的，係以維繫產業公平競爭、有效發展為前提，僅有在頻道業者的經營行為、策略上，可能衍生相關爭議或已構成具體反競爭行為時，方有援引本條款使用之空間。也因此，為確保對於 TCLS 執照所設定之負擔為合理之條件，不至影響、妨礙市場發展，Ofcom 將依照競爭法調查執行準則，踐行完整之市場界定分析、評估，以完備相關產業調查與程序，並據此制定足資合理之不對稱管制措施，以達有效維護市場秩序，促進產業正向發展之立法目的。

回顧我國有線廣播電視產業之發展脈絡，目前產業內多有上下游垂直整合之經營型態，且由於數位匯流之發展，新興視聽服務平臺大量出現，也因此導致有線電視市場邁向高度競爭時期，故如何維繫市場公平競爭與有效發展係監理機關所面臨之挑戰。近年則因為部分有線廣播電視系統業者與頻道代理商間，因授權價格、條件無法達成共識，衍生部分電視頻道因此拒絕授權、播送與系統業者之相關爭議。雖通傳會依照《有線廣播電視法》第 55 條，持續邀集有關業者進行調處，惟調處機制之效果有限，難以發揮實效，也因此難以解決目前市場紛爭。

不同於英國，我國現行廣電三法並無類似英國強制授權條款之設計，惟是否透過立法引入相關機制之設計，仍值得再三考量。因英國《2003 年通訊法》的強制授權條款之適用，係以完整之市場界定、調查為前提，需仰賴大量經濟、財務背景之專業技術人員之投入，而雖通傳會於今年 5 月已與公平交易委員會達成協調結論，未來若有頻道節目因授權價格或其他交易條件未能達成共識，衍生衛星廣播電視節目上、下架爭議，將由通傳會依法處裡。惟考量現行國傳會有限之組織能量，不宜貿然移植相關機制，而需待組織員額擴充，引入相關專業技術人員後，再行考量。

（二）頻道載送

回顧我國頻道載送之相關爭議，因國人之收視習慣高度集中於基本頻道，故是否能取得較優質之頻道位置，將高度影響頻道業者之收視率與廣告分潤；復因台灣有線電視產業中，五大 MSO 業者握有 75.47%之市場占有率外，同時兼營頻道代理商工作，故若系統業者有濫用其排頻權，無正當事由要求頻道位置變更時，可能因此衍生濫用市場顯著力量之疑慮，故有關頻道位置管理、異動機制之監理機制運作不可不慎，以避免影響市場有效競爭。

然而，不同於我國對於頻道位置編排、異動係採高密度之規管，Ofcom 對於機上盒周邊服務之監理措施係採規範密度較低之監理模式，並具體規範於技術平臺服務（TPS）中。而有關頻道位置排列、異動，以及頻道上下架之管理，僅要求衛星、有線廣播電視系統業者須遵守公平、合理與無差別待遇原則，其餘原則上尊重市場機制，以及業者間之商業談判機制之運作。

若頻道供應事業業者與有線、衛星廣播電視系統業者間遇有價格上之歧見，或其中一方認定對方有違技術平臺服務（TPS）規章之規範，已構成限制競爭行為之不公平、合理差別待遇之疑義時，則可依照英國《2003 年通訊法》§ 185 至§ 190 向 Ofcom 提出申訴，Ofcom 會在踐行完整之行政調查後做出行政處分，以確實釐清、解決視聽產業市場上有關頻道載送

交易衍生之紛爭。

然而，衡酌英國對於頻道載送的監理機制，以及促進產業公平競爭與穩定發展之政策目標，我國《有線廣播電視法》下所設置之上下架機制確實存在規範密度過高之疑慮。有線電視頻道上、下架與頻位異動的管理上，應可參酌英國 TPS 管制之公平、合理與無差別待遇原則，適度鬆綁現行規管框架，讓系統業者可以適度依照具公信力之收視率、收視值等指標，以適度調整頻道位置編排，並透過適度之淘汰機制，獎勵優質頻道之經營，並敦促表現不佳之頻道改善，以達成促進有線電視產業公平、有效競爭，並促進產業發展之政策目的。

（三）必載規範

有關歐盟、英國必載政策之規範，主要係規範於現行《歐洲電子通訊法典》、以及英國《2003 年通訊法》中，其立法目的係為確保閱聽人、大眾可以接收到廣泛的資訊、內容，以維繫民主國家內部的文化多樣性，並透過定期檢討之模式，以確保相關制度之運作可以回應社會需求。作法係透過設定衛星、有線廣播電視系統等電子通訊網路（ECN）執照之附款，要求業者負擔載送公共廣電服務（PSB）之義務，如 ITV1、Channel 4、Channel 5、S4C、BBC 等頻道；具體之商業運作模式，則係透過衛星、有線廣播電視系統業者不支付授權費用，公共廣電服務業者亦不支付頻道上架費之營運模式進行。

不同於各國之脈絡在於，英國之公共廣電服務業者雖有國家頻譜、財政預算等優惠措施之資助，惟其自主內容之產製能力仍十分堅強，故仍維持有高度之收視率及競爭力，這可能便是 Ofcom 於 2003 年迄今未曾公告、實施本條規範的原因。

承繼歐洲電子通訊法典之規範，英國的無線電視必載政策，主要含括無線多工平臺、有線電視/直播衛星業者的頻道必載義務，以及公共廣電服務的必供義務等，其立法目的主要係為提供電視普及服務，平衡國人資

訊落差，維繫本國內容產製多元性等任務。因此，必載政策的正當性在於，公共廣電服務業者於英國新聞、教育與文化傳播上扮演了重要任務。且即便在數位匯流時代，英國的 PSB 仍就有著穩定的高收視率，廣告收益雖在跨平臺競爭環境下確實有所下滑，但仍足以支撐產業發展。

然而，觀諸我國無線電視產業之發展，必載政策是否如立法意旨而具備高度之公共利益與政策正當性仍有待評估。回顧我國無線電視產業之發展，因長期依賴國家資源挹注，有關業者在硬體建設與內容產製等環節的自主投資高度不足；復因 1990 年後有線電視產業高度發展，在國內視聽產業環境進入高度競爭狀態後，無線電視產業之收益也因此逐年下滑，產業發展狀態不若以往。數位匯流時代下的台灣，目前有線電視產業已經完成全面數位化，且現今線上影音平臺蓬勃發展，資訊的稀少性已不再如過往，故是否仍有必要維持公共電視以外之商業無線電視台之必載地位，值得主管機關進一步思量。若制度層面可解除必載/必供義務，將使業者除了商業廣告之營收外，尚有頻道授權費用之收入，以解其經營利潤有限，難以妥適經營內容產製環節之困境。

第三節　加拿大

一、通訊傳播產業現況

根據 2019 年加拿大通訊傳播主管機關 CRTC（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission）出版的統計資料，2017 年廣電服務產業總營收達到 173 億元（加幣，本節以下同），較 2016 年統計略為下滑 3.3%，電視收視費用每戶平均達 53.75 元，僅次於行動通信服務每人平均消費 92.08 元（CRTC, 2019：26）；其中節目播送業者（broadcasting distribution undertakings, BDUs，包括有線、衛星、IPTV 等）營收占比約將近五成（如下圖 15），其中有線電視營收達 46 億元、可附加無線電視服務（Discretionary TV services）達 40 億元、IPTV 與直播衛星各有 20 億元、公營無線電視 CBC（Canadian Broadcasting Corporation）達 9 億元（CRTC, 2019：186）。

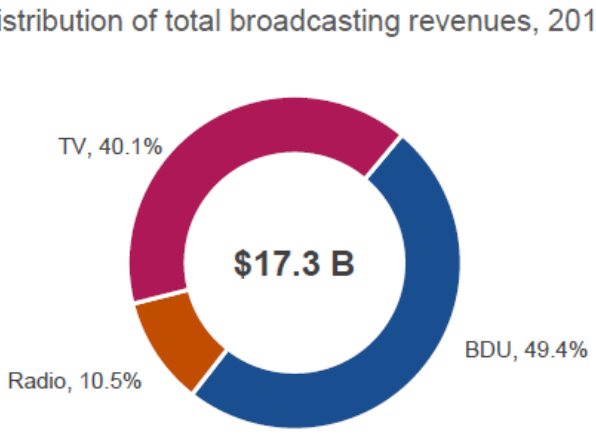


圖 15：2017 年加拿大節目播送事業營收概況

資料來源：CRTC, 2019：185。

以無線電視市場來說，2017 年有 76 個集團群（ownership groups），前五大集團營收已占總數的 89%，依序是 BCE（34%，30 個電視台）、Corus（18%，16 個電視台）、CBC（16%，27 個電視台）、Rogers（15%，12 個電視台）與 Quebecor（7%，6 個電視台），前兩大業者在英語播送市場的觀看率更超過 70%（詳如下圖 16）。

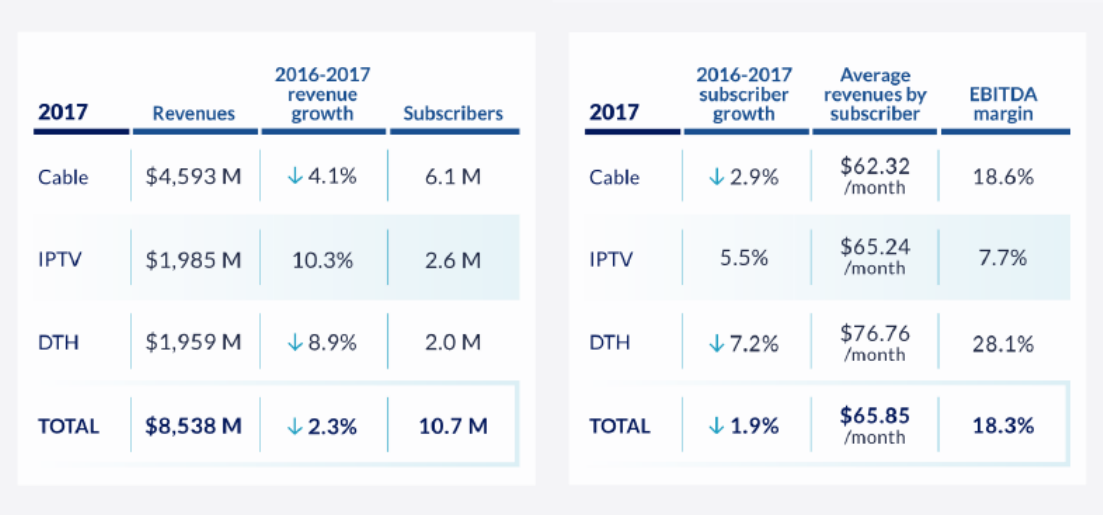
2017	Television revenues	Share of total television revenues	CPE
BCE	$2,321 M	34%	$821 M
Corus Shaw	$1,251 M	18%	$385 M
CBC	$1,107 M	16%	$620 M
ROGERS	$1,030 M	15%	$526 M
QUEBECOR	$453 M	7%	$264 M
Vmedia	$72 M	1%	$36 M

2017	Tuning share	
	ENG language market	FRA language market
BCE	36.9%	17.3%
Corus Shaw	35.4%	8.9%
CBC	7.6%	18.3%
ROGERS	12.3%	
QUEBECOR		37.6%
Vmedia		8.4%

圖 16：2017 年加拿大電視營收前六大業者公開資訊

資料來源：CRTC, 2019：238, 240, 242。

2017 年有線電視全年營收達 45.9 億元，較前一年減少 4.1%；IPTV 營收則有 19.9 億元，較前一年成長 10.3%；直播衛星營收有 19.6 億元，較前一年衰退 8.9%。以上節目供應業者營收雖然占有約廣播電視產值的半數，但整體來說營收略為下滑 2.3%，用戶也下滑 1.9%（圖 17）。



2017	Revenues	2016-2017 revenue growth	Subscribers
Cable	$4,593 M	↓4.1%	6.1 M
IPTV	$1,985 M	10.3%	2.6 M
DTH	$1,959 M	↓8.9%	2.0 M
TOTAL	**$8,538 M**	**↓2.3%**	**10.7 M**

2017	2016-2017 subscriber growth	Average revenues by subscriber	EBITDA margin
Cable	↓2.9%	$62.32 /month	18.6%
IPTV	5.5%	$65.24 /month	7.7%
DTH	↓7.2%	$76.76 /month	28.1%
TOTAL	**↓1.9%**	**$65.85 /month**	**18.3%**

Source: CRTC data collection

圖 17：2017 年加拿大節目供應業者營收與用戶成長趨勢

資料來源：CRTC, 2019：263。

2017 年 IPTV 服務仍持續成長中，並首度超越直播衛星的營收，不過直播衛星的利潤仍是三者當中最優的，EBITA margin 達到 28.1%，超過有線電視的 18.6%以及 IPTV 的 7.7%，平均每月每位用戶營收達到 76.76 元，較有線電視的 62.32 元高出 14.44 元（CRTC, 2019：263）。

2017 年 OTT 影音內容（包括廣播與電視）營收達到 27 億元，占傳統廣電總營收 16%，其中影視部份則有 23.7 億元（CRTC, 2019：184），以固定支付定額費用以觀看所有資料庫的內容的訂閱式隨選視訊（Subscription Video-on-demand, SVOD，例如 Netflix）所占比例最高達 56%，其次是多為免費觀看線上內容但必須忍受廣告插入的廣告式隨選視訊（Advertising Video-on-demand, AVOD，例如 YouTube）的 25%，最後則是僅觀看者特定內容而支付費用的特定平臺服務（Transactional Video-on-demand, TVOD，例如 iTunes）有 19%（詳見圖 18）。

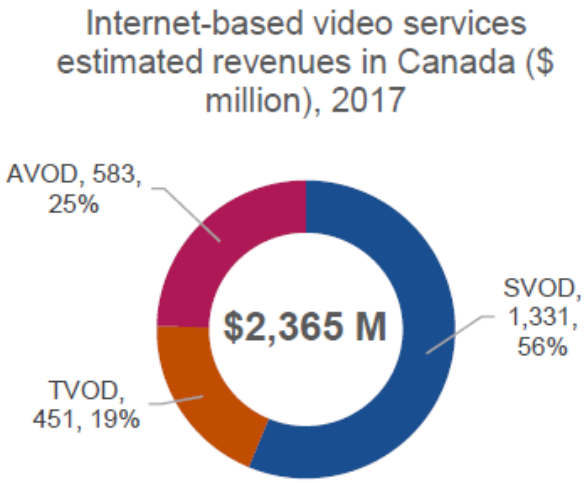


圖 18：2017 年加拿大線上影視服務營收概況

資料來源：CRTC, 2019：193。

2017 年前三大 OTT 服務業者為 Netflix、iTune 與 YouTube，有 13 億元的營收，約占整體線上影音服務的 55%，而每家業者代表著不同的服務（CRTC, 2019：249）。根據報導，約 65%收視英語節目家庭訂購 OTT 服務，包括 Crave TV、Amazon Prime、Sportsnet Now 以及 Netflix，與 2011 年相較只有 12%的比例升高不少（Phillips, 2018）。

二、各類業者服務型態與營運模式、產業轉型與面臨競爭平臺之因應

CRTC 按 1999 年 5 月一項重要的「新媒體」(New Media)通知(Public Notice CRTC 1999-197),依據《廣播法》(Broadcasting Act)對於部分在網際網路上傳遞的影音內容有管轄權,但排除單純網頁或電子郵件,該項通知指出由於新媒體正處於發展萌芽階段,驟然施以較嚴格之管制恐不利於產業發展,因此該通知也指出,若有同時經營新媒體服務的現行電視業者持照者,則不適用此項規定。

2011 年 5 月 CRTC 就 OTT 線上影音節目對於加拿大內容與既有以衛星與有線電視收視之影響向公眾徵詢意見(Notice of Consultation CRTC 2011-344),同年 10 月 CRTC 公布公眾諮詢意見結論,認為市場上增加 OTT 供應選項並不會對加拿大的內容多樣性產生負面影響,也不至於對目前有線電視與直播衛星的訂戶數產生劇烈影響(CRTC, 2011)。目前 CRTC 雖未直接對 OTT 費率、服務品質或商業行為進行規管,但仍持續監控此產業的發展趨勢,例如網路流量管理措施[238]。

2017 年 10 月 12 日 CRTC 向公眾諮詢未來電視節目供應模式(Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2017-259),發現有越來越多的民眾透過行動或固網上接取新的服務平臺或業者,而傳統業者也相繼推出類似平臺或服務,因此項公眾提出九項徵詢問題[239],包括:新的線上影音

---

[238] CRTC, Internet Traffic Management Practices, https://crtc.gc.ca/eng/internet/traf.htm (last visited Oct. 21, 2019).

[239] 這九項問題包括:(一)線上影音消費的成長如何改變節目製作與供應的商業模式?新的模式有哪些?(二)節目內容通常源自於廣告、訂閱或相關交易營收所製作產生,這些新商業模式如何改變營收來源的演變趨勢?(三)許多新商業模式皆是全球性的,而此全球內容授權市場的成長趨勢如何改變商業模式?(四)由於民眾對行網或固網寬頻串流影音的需求增加,這些網路如何因應未來的網路容量規定,特別在偏鄉地區?(五)民眾同時享受傳統廣電與線上服務的影音內容,消費者行為在接下來五年間會如何演變?有甚麼因素會影響此一演變?(六)民眾未來會觀看誰提供的節目?是傳統業者還是線上業者?是全球性平臺還是地方業者?內容聚合者還是多重內容供應者?(七)一個生氣蓬勃的內容產製與供應市場應該具備哪些特色?(八)新商業模式會支持此一生氣蓬勃的地方內容產製與供應業者嗎?若會,是哪些以及為甚麼。若不是,哪些內容或供應服務會消失不見?(九)目前

的商業模式、營收來源演變趨勢、內容授權市場的變動、因應串流影音需求增加對於偏鄉地區網路容量的擴充、消費者行為的演變、內容產製與供應市場應具備的特色，以及哪些立法與公共政策需要何種改變等十分具體的提問。

徵詢公眾意見結束後，CRTC（2018）旋即公告「因應變化：加拿大節目供應的未來」（Harnessing Changes: The Future of Programming Distribution in Canada）研究報告，其開宗明義點出：網際網路以令人驚奇的方式解構了今日的影音市場，傳統媒體被迫演化以因應此一新的現實（Traditional media will be forced to evolve in response to this new reality）。根據該報告指出，影響加國寬頻網路最大的需求因素是即時影音娛樂內容（video real-time entertainment），其網路流量幾乎占了固定網路的三分之二以及行動網路的三分之一（圖 19）。

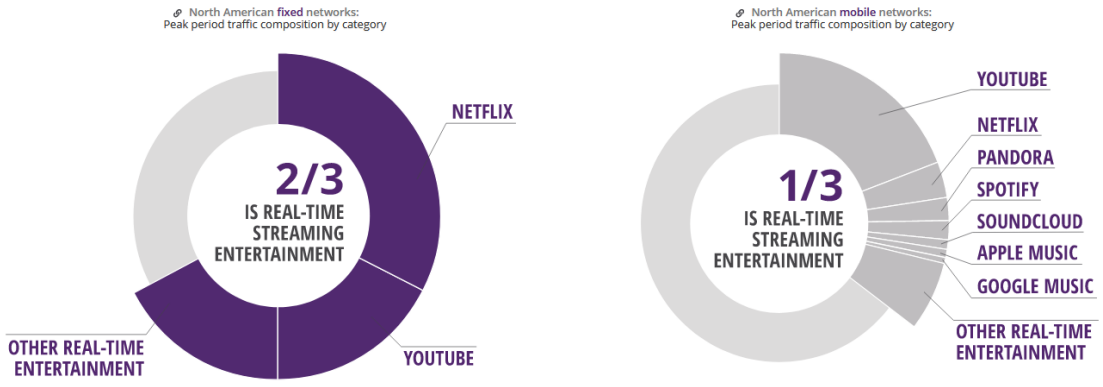


圖 19：2017 年加拿大線上影音內容於固網與行網流量的比較

資料來源：CRTC（2018）。

該報告雖也指出觀看傳統電視的群眾仍然占大多數，但已逐漸減少（圖 20），特別是年輕族群，主因是隨選視訊所形塑的個人化電視（personalized TV with on-demand content）已日益普遍，而網際網路的發展也使得過去網路傳遞與媒體內容合一的產製體系逐漸走向分離之途，面

有哪些立法、公共政策或監管措施可以促進或阻礙此一生氣蓬勃的地方市場？哪些可以維持原狀？哪些需要改變？

對網路平臺產業一片欣欣向榮之景，傳統媒體產業卻面臨發展瓶頸，其中廣告營收大幅流向網際網路，更使得需要大量資金挹注內容製作的傳統媒體產業更形窘迫。

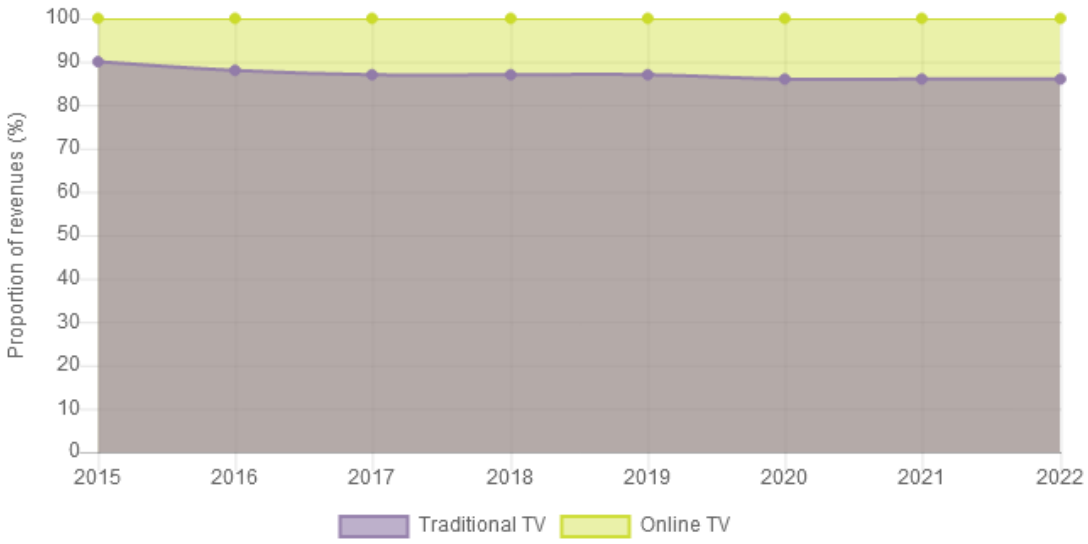


圖 20：傳統電視與線上影音的營收預測比較

資料來源：CRTC（2018）。

三、頻道授權之規範架構

（一）頻道授權方式與基本服務上限

CRTC 認為目前電視節目已廣為人民接受且觀看，雖然電視台通常會向節目提供者取得專屬授權，不過目前也會授權給有線電視與直播衛星等業者，絕大多數加拿大民眾都可以收看到這些節目。

數位媒體服務通常也會提供專屬內容，但 CRTC 不允許有提供電視播出的節目只能提供給單一行動業者或網路服務業者的授權方式，以確保消費者不需要向多個網路服務業者或行動業者訂閱節目；同樣的，透過傳統電視業者所提供的隨選視訊（VOD）服務亦不得取得專屬授權，以避免這些節目只能讓訂閱特定電視提供者之訂戶觀看。不過，VOD 服務可以像數位媒體一樣在網路上提供專屬內容，可以讓所有加拿大民眾不需要訂閱也能觀看到此內容。

自 2016 年 3 月 1 日起，除有其他規定外，CRTC 明訂由電視業者（包括無線電視、有線電視、直播衛星或 IPTV）提供之可負擔基本電視節目（Basic Service），其價格不得超過每月 25 元（不包含設備費用），以確保所有民眾可以收看到當地或地區性電視節目，因為此等基本節目是新聞與訊息的重要來源[240]。根據統計，2017 年基本電視服務最低價格介於每月 14 元至 25 元之間，一般來說有提供最低價格的地區至少有 3 家競爭業者（CRTC, 2019：50）。

根據《廣播電視播送規則》（Broadcasting Distribution Regulations, BDR）§ 3 規定，除非法律規定、基於授權條款或本規則之規定，被授權人（例如 BDU 業者）不得播送任何電視節目，因此電視節目未經授權原則上是不能播送的。而無線電視根據 BDR § 20、直播衛星根據 BDR § 48

[240] CRTC, Let's Talk TV: A Conversation with Canadians, https://crtc.gc.ca/eng/talktv-parlonstele.htm （last visited Oct. 21, 2019）.

訂有所播送各類電視節目之類型，由電視業者與節目業者自行協商授權條件。

（二）保密條款及其揭露競爭敏感機密資訊之例外情形

根據 BDR §9.1 或對頻道內容管制的《委託服務管理規則》（Discretionary Services Regulations, SOR/2017-159, DSR）[241]§ 7 有關授權雙方簽訂之保密條款（Non-Disclosure），CRTC 認為契約中應納入定型化條款（standard clauses）並規定雙方於進行協商或安排播送時應執行該條款，以避免競爭敏感資訊遭致濫用；然而，CRTC 認為在競爭環境下具垂直整合的 BDU 業者倘若將訂戶數或用戶資料供其所有之頻道事業利用，恐對其他未垂直整合的 BDU 業者已談妥節目載送、組合與銷售等合理交易條件造成負面影響，因此 CRTC 認為此潛在競爭不利益恐會減低由小型或獨立頻道業者所形成之「節目多樣化」廣播法所設計之目的[242]。

因此，具垂直整合的 BDU 業者與其他業者之授權或載送條件、頻道或系統之訂戶數或普及率、機上盒所蒐集之收視數據、技術資訊與計畫性技術發展、行銷與節目資訊、預計替換既有頻道之新頻道等競爭敏感之機密資訊，若依法需一方當事人公開，則另一方當事人需即刻以書面通知與該機密資訊相關或指定之人[243]。

---

[241] 委託服務管理規則（DSR）係針對頻道內容的管制規定，有許多規定與廣播電視載送規則（BDR）相同或類似。DSR 內容包括：播送本國節目（Canadian Programs）比率、禁止播送之節目內容、廣告規範、政治宣傳規範、保密條款（Non-Disclosure）範圍、節目內容之錄存、客訴案件回應情形、所有權或控制權移轉規範、禁止差別待遇（Undue Preference or Disadvantage）、禁止搭售（Tied Selling）、新頻道強制授權（Availability of New Programming Services for Distribution）、爭端解決（Dispute Resolution）、爭議期間義務（Obligations During Dispute）、頻道傳輸義務以及過渡條款（Transitional Provisions）。

[242] Para. 20, Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2013-578, https://crtc.gc.ca/eng/archive/2013/2013-578.htm.

[243] Art. 2.3.3, Standard Clauses for Non-Disclosure Agreements.

（三）禁止不當差別待遇

根據 BDR § 9 與 DSR § 11 禁止不當差別待遇（Undue Preference or Disadvantage）皆有規定，授權人不得對任何人給予不當差別待遇，若向 CRTC 舉發，舉證責任則由授權人而非舉發人承擔之。

2011 年 1 月 26 日，CRTC 曾認定 Quebecor 集團下經營隨選視訊（VOD）的 Vidéotron 與 TVA 頻道事業違反契約授權規定並違反 BDR 禁止不當差別待遇規定，指示 Vidéotron 必須「儘速」（without delay）將 TVA 頻道授權予 TELUS 與 Bell。處分內容提到，雙方必須於收受處分書後 30 天內完成達成具合理授權金額與條件之頻道供應契約協議。聯邦上訴法院判決中說明，若 Vidéotron 與 TVA 未能遵守 CRTC 之指示，將根據《廣電法》（Broadcasting Act）§ 12 規定召開公聽會[244]。

（四）禁止搭售

DSR §12 則規定禁止搭售（Tied Selling），除授權條款另有約定，授權人不得將納入頻道組包之特定頻道與其他頻道搭配銷售，除非授權人有提供單頻銷售方式。

（五）新頻道強制授權

DSR § 13 新頻道強制授權（Availability of New Programming Services for Distribution）則規定授權人欲提供新頻道時應授權給所有廣電持照事業播送，即便並無商業協議存在亦同。

[244] Vidéotron G.P., et al. v. Telus Communications Company, et al., Case 34297 of SCC Case Information, https://www.scc-csc.ca/case-dossier/info/sum-som-eng.aspx?cas=34297

（六）爭端解決

倘若播送頻道節目之 BDU 業者與頻道業者對於授權條件或《廣電法》下任何權利義務關係有爭議時，雙方可透過協議方式，或根據 BDR § 12 至§ 15，或 DSR § 14 與§ 15 之規定，向 CRTC 提出爭議解決[245]。廣義來說，允許 CRTC 得對於 BDU 業者與頻道業者之間較大範圍之爭議事項進行裁決[246]。

在進行裁決之前，CRTC 得要求雙方先行調解，並由 CRTC 指派第三方人士參與。若系爭任一方未達成協議，受委託之第三方人士必須在規定期限內向 CRTC 提交有關未解決事項之報告（BDR § 14）。

2011 年 9 月 21 日，CRTC 2011-601 所公告之爭議處理程序，係以過去 CRTC 採行的實務作法為基礎。CRTC 2013-637 公告內容反映出近年上下游垂直整合有關的監理框架所作之各項決定，包括以下三種類型：1. 協助調處（staff-assisted mediation）；2. 最終要約仲裁（Final offer arbitration）；3. 快速聽證會（expedited hearings）。

一般而言，僅涉及單一問題或在特殊個案情形，並具有一定特徵的爭議[247]時，可適用上述之爭議處理程序，包括：涉及現有 CRTC 決定、政策或法規的解釋或適用議題、非通案性之爭議、無法透過他法解決爭端、非

---

[245] Paras. 50-57, Broadcasting and Telecom Information Bulletin CRTC 2019-184, 29 May 2019, https://crtc.gc.ca/eng/archive/2019/2019-184.htm (last visited Dec. 25, 2019).

[246] *Id*. Para. 51.

[247] 計有以下八類特徵之爭議：

1. 該爭議係與加拿大廣播或電信系統監理有關，主要涉及現有 CRTC 決定、政策或法規的解釋或適用議題；
2. 爭議僅是涉及雙方或僅少數當事人之個案(非屬通案性規定)；
3. 雙方透過其他方法仍未能解決爭端；
4. 解決該系爭爭議並非提出新政策或改變現有政策。涉及制定新政策或改變既有政策，將不被視為適用於本爭議解決程序；
5. 除非 CRTC 於要約仲裁或聽證會需要所邀請對象外，一般僅能由系爭雙方參與調處或仲裁之會議；
6. CRTC 鼓勵各方在申請爭端解決程序前，應試圖盡力以其他有效方式解決問題。若系爭有關條件在法律上無規定要求 CRTC 參與，系爭任一方當事人得透過第三方調解或仲裁、雙邊談判或其他方式解決爭端；
7. 系爭雙方應按所規定截止期限內提出有關資訊；
8. 系爭雙方應於調處或仲裁期間內持續提供節目服務及訊號傳輸服務。

公開形式之調處或仲裁、調處或仲裁期間應持續供應節目服務等。以下僅就協助調處與最終要約仲裁相關規定說明之。

1. 協助調處

CRTC 在協助各方爭端解決上，應就相關問題盡量協商達成一致解決辦法；若無法全面解決，CRTC 將有爭議之問題明確化為需要進一步介入仲裁的議題。在協助調處過程中，任何決議皆不具有拘束力。調處程序重點如下：

（1）CRTC 可要求當事方於接受解決爭議之前先進行協助調處。

（2）協助調處時系爭一方得向 CRTC 申請保密。

（3）協助調處可透接電話會議、面對面會議或有效溝通方法進行。在調解過程中，CRTC 工作人員將協助各方通過促進溝通和交流達成協商一致的解決方案，並使各方關注當前的問題。CRTC 得以確定時間調處時程限制。如果調處無效，CRTC 得依據個案情形延長這些時間限制或結束調解程序。

（4）如果在無法解決所有問題的情況下終止協助調處程序，CRTC 得以在各方同意下發布調解報告，敘明未決問題。向系爭雙方提出採取最終要約仲裁、快速聽證會或其他 CRTC 就報告中確定問題之建議。

2. 最終要約仲裁

最終要約仲裁只針對雙方價格之爭議進行處理，並在雙方提出的最終要約期間內作出選擇，由於該仲裁程序係由 CRTC 另成立小組進行，因此最終要約仲裁屬於具有約束力之決定。其他程序重點摘要如下：

（1）任一方（申請方）得向 CRTC 提出書面申請，要求系爭另一方（被申請方）參與最終要約仲裁。

（2）申請方須明列出請求裁決事項，包含對於事實與問題的重點陳述，並解釋該項申請符合最終要約仲裁受理的原因。

（3）被申請方收到副本通知於 5 日內，必須回覆 CRTC 是否接受關於具體事項之仲裁申請，並同時要求申請方提出可行建議。

（4）CRTC 將在收到最終要約仲裁申請後 15 日內通知申請方是否準備接受最終要約程序的請求。

（5）若 CRTC 接受最終要約仲裁申請，將提出最終要約仲裁程序的具體日期，以及載明待裁決之事項。CRTC 得對系爭雙方事實要求確保各方提交之要約資訊是可供比較的。

（6）在進行仲裁程序之前，各方須向 CRTC 提交說明及有關資料，而這些資料必須能滿足 CRTC 作出爭議裁決事項之內容，包括支持理論或數據之摘要，並說明所有案件事實、法院判決案例之決定，以支持當事方各自立場。其他非當事方之資料則可作為附件作為補充。

（7）CRTC 於收到系爭申請方提交的最後報價之日起，經確認雙方報價均對已查明的爭議事項作出答覆後 5 日內，CRTC 將向系爭另一方轉交申請方的報價。

（8）任一方都有機會對另一方的報價發表評估，但無法更改對方原始報價。這些評估文件必須在每一方收到另一方的要約後 5 日內提交給 CRTC。

（9）最後 CRTC 選擇其中一方要約作出決定。一般而言，CRTC 在接受最終要約仲裁請求後的 55 日內，在雙方當事人認同履行其義務的情況下，發布最終要約仲裁決定。

（10）如果 CRTC 認為系爭雙方提出的要約不符合公共利益，得拒絕最終該等雙方提議。此外，CRTC 認為具有公共利益之急迫性存在時，系爭雙方得以將此系爭案件提交快速聽證會。

當雙方當事人對爭議事項達成和解，或雖未達成協議但由 CRTC 對於未決事項進行裁定，爭議解決程序即為終止。在程序進行中，不允許任何一方片面撤回爭議解決程序。

在爭議解決期間，雙方有義務提供不間斷之頻道服務與載送頻道之服務，稱之為義務維持規定（Standstill Rule）。此規定旨在確保雙方於陷入爭議之際而損害訂戶收視權益，並藉以調和雙方間之談判地位。此規定並非保護任何一方之特定利益。

CRTC 得依據所提交決議事項之結果，就任何未決事項（包括雙方批發費率）做出暫時狀態之決定（BDR § 15.01）[248]。於爭議解決期間雙方的義務（Obligations During Dispute）如下：

1. 爭議解決期間，取得執照之一方應繼續以與爭議前相同之費率或條件播送系爭節目服務。

2. 基於上述之目的，當該爭議以書面通知 CRTC 並送達於系爭他方當事人時已存在，而有關當事人達成和解協議，或尚未達成和解協議，則 CRTC 得就未解決事項做出暫時狀態之決定。

[248] Broadcasting Distribution Regulation Art. 15.01
（1）During any dispute between a licensee and a person licensed to carry on a programming undertaking or the operator of an exempt programming undertaking concerning the carriage or terms of carriage of programming services or concerning any right or obligation under the Act, the licensee shall continue to distribute those programming services at the same rates and on the same terms and conditions as it did before the dispute.
（2）For the purposes of subsection (1), a dispute exists from the moment that written notice of the dispute is provided to the Commission and served on the other undertaking that is party to the dispute and ends when an agreement settling the dispute is reached by the concerned undertakings or, if no such agreement is reached, when the Commission renders a decision concerning any unresolved matter.

四、頻道載送之規範架構

加拿大在頻道授權與頻道載送之法規架構上，具有高度重疊，本研究僅論述相關重點，其餘可參照頻道授權規範，便不再贅述。

像是 BDR § 9.1 所規定保密條款及競爭敏感機密資訊在例外情形應予揭露，而根據 BDR § 9 與 DSR § 11 授權人不得對任何人給予不當差別待遇之規定，在頻道載送亦有適用。而如於頻道載送條件（包括雙方批發費率）發生爭議，則與頻道授權相同，雙方可透過協議方式，或根據 BDR § 12 至§ 15，或 DSR §14 與§ 15 之規定，向 CRTC 提出爭端解決之申請。

根據 2019 年 12 月 16 日 CRTC 公布之 Communications Monitoring Report 2019 報告顯示，爭議類型通常可歸類為以下三項：

1. BDU 與頻道業者間關於頻道載送條件之爭議；

2. BDU 業者之間對於進入建築物與終端消費者之爭議；

3. 頻道業者之間節目播送權利之爭議。

其中又以第一項之爭議數量最多[249]。2018 年共計有 332 件向 CRTC 申請處理的爭議案件，有多達 95%案件屬於非正式爭議事項；其中 5%屬於正式爭議案件中，僅兩案進入最終中要約仲裁程序，其餘 15 案皆是透過協助調處程序進行。

[249] Communications Monitoring Report 2019 192 (2019), https://crtc.gc.ca/pubs/cmr2019-en.pdf.

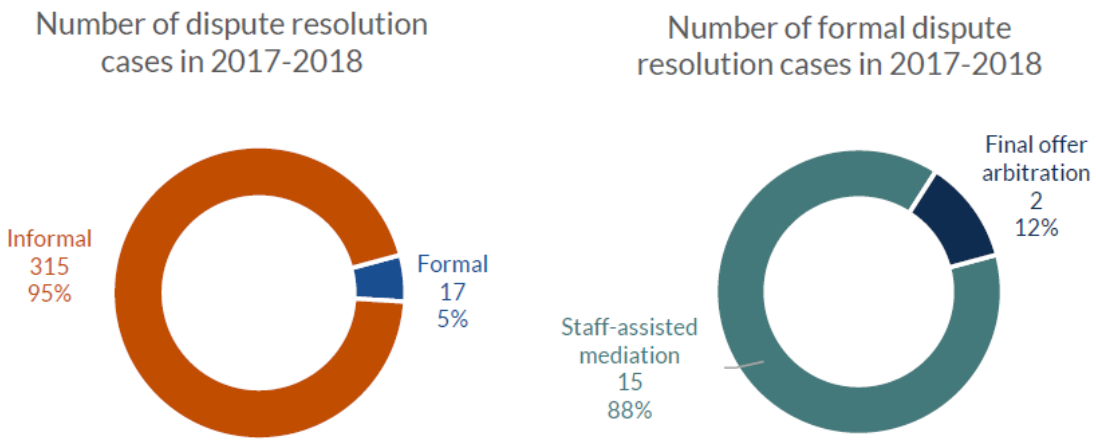


圖 21：2017-2018 爭議解決案件數量與正式爭議案件處理類型

資料來源：CRTC。

五、授權價格之裁決路徑

近年關於頻道授權爭議之案件，可以 2018 年 CRTC 對 Ebox 控訴 Bell Media 拒絕頻道授權一案所作成之裁決（Broadcasting Decision CRTC 2018-56）[250]為例，CRTC 認定 Bell Media 在與 Ebox 協商過程中並未構成不當差別待遇之行為。

（一）當事人

Ebox 是在魁北克省與安大略省經營網際網路服務之業者，並將開始經營頻道節目播送服務。Bell Media 則是經營數個頻道節目播送服務之業者，包括受歡迎之主流運動頻道 TSN（英語頻道）與 RDS（法語頻道），同時旗下 BCE 集團也有經營無線電視與直播衛星等播送服務（BDUs）。

（二）爭議問題與法律根據

2017 年 9 月 22 日 Ebox 根據《委託服務管理規則》（DSR） § 11 之規定向 CRTC 提出申訴，主張 Bell Media 拒絕授權 TSN 與 RDS 等頻道之行為，構成禁止不當差別待遇。

（三）雙方主張

Ebox 認為具顯著市場力量的 Bell Media 將 TSN 與 RDS 等頻道授權給其垂直整合之 BDU 及其 Ebox 準備提供服務區域內之 Videotron、Shaw、Rogers、Cogeco 等業者，卻拒絕授權予作為新進業者的 Ebox，並說明 Ebox 的服務倘若欠缺 TSN 與 RDS 頻道，與在該市場之既有業者相較將無法與之競爭；而且由於該二頻道係專屬授權予 Bell Media，導致 Ebox 並無任何獲得該二頻道之替代方式，因此 Ebox 要求 CRTC 認定 Bell Media 行為構成差別待遇，要求命 Bell Media 以善意方式重啟協商，並強制 Bell Media

[250] Broadcasting Decision CRTC 2018-56, 12 Feb 2018, *available at*: https://crtc.gc.ca/eng/archive/2018/2018-56.htm.

必須參與 CRTC 所認定之爭議解決程序。

Bell Media 認為 Ebox 申訴內容並無正當性，Ebox 甚至故意省略過去雙方在協商過程的重要關連事實，這樣的行為不啻是透過 CRTC 程序挑選法院（forum shopping）而不願透過合理的商業協商程序達成結果。Bell Media 指出對該服務有提供合理條件，而對方也有權進行協商，Ebox 知道該二頻道已存在於該市場且其他 BDU 可透過更具選擇性與彈性的方式向消費者提供服務。Bell Media 向 CRTC 提供一份超過 100 家 BDU 業者的保密清單，其中有部分小規模或規模與 Ebox 相當的新進 BDU，在 Ebox 提出申訴前兩年內曾與之簽訂協議。

Bell Media 主張其係依據《廣電法》§ 3(1)(t)(iii)與《批發條例》（Wholesale Code）§ 6 規定，在與他方協商批發價格時應考量頻道服務之公平市場價值（fair market value）。Bell Media 認為在 2015 年已廢除取得類型 A 服務之特權（Broadcasting Regulatory Policy 2015-96 文件第 97、104、120、143、144 段），亦即頻道不再需要將其節目服務提供給「所有」BDU，同時 BDU 也不需要載送特定頻道，目前實務上作法即是透過雙方協議方式確認節目載送之關係，符合《批發條例》§ 13 之規定。

六、授權價格之仲裁路徑

2017 年至 2018 年僅有兩件向 CRTC 提出正式爭議處理的案件[251]，本研究僅以 Quebecor Media 向 Bell TV 的 TVA Sports 頻道提出最終要約仲裁案例[252]提出以下分析。

1. 案件事實

2017 年 9 月 15 日 Quebecor Media 向 CRTC 提出最終要約仲裁程序，雖然 QM 與 Bell 雙方皆有意對於主流運動頻道 TVA Sports 授權價格達成協議，但雙方陷入僵局，需由第三方介入處理。Bell 雖不認同 Quebecor 所提議之費率結構，但也於同年 9 月 20 日認為可以利用 CRTC 的最終要約仲裁程序解決爭議。

2. 法律規定

爭議解決程序係規定於 BDR § 12 至 § 15.02，其中 § 12(1) 規定若 BDU 與頻道之間對於頻道載送或頻道載送之條件（包括批發價格）有爭議時，根據§ 12(9) 規定授權人可根據 CRTC 所公告之程序規定進行爭議解決程序。若提出最終要約仲裁程序者，CRTC 將根據雙方報價，基於該服務之合理市場價格決定之。CRTC 於決定該批發價格以前，必須考量以下因素：

（1）歷史價格；

（2）滲透程度、數量折扣以及分組付費的方式；

（3）非垂直整合 BDU 業者支付該頻道之價格；

---

[251]根據 CRTC 網頁資訊，除 2017 年兩件最終要約仲裁外，2019 年也有三件最終要約仲裁程序的請求，分別在 3 月 26 日的 Canadian Communication Systems Alliance 與 TLN Media Group、7 月 30 日的 Groupe Stingray Inc.與 Rogers Communications Canada Inc.，以及 11 月 7 日的 Rogers Media Inc.與 Bragg Communications Inc。CRTC, Expedited Public Hearings and Final Offer Arbitrations, https://crtc.gc.ca/4250/eng/exp-acc.htm (last visited Dec. 27, 2019).

[252] Final offer arbitration request by Quebecor Media Inc. regarding the distribution of TVA Sports by Bell TV, Broadcasting Decision CRTC 2018-17, 17 Jan 2018, https://crtc.gc.ca/eng/archive/2018/2018-17.pdf

（4）在收視率的考量下，支付類似頻道節目之價格；

（5）在收視率的考量下，在部分或全部組包當中包含有該節目之訂戶數；

（6）單頻單買該頻道的零售價格；

（7）任何組包當中包含有該節目的零售價格。

雙方所提交之報價應說明基於何種公平市場價格因素而定，係依據哪些因素來解釋該價格，以及各該因素該以何等比重去衡量。雙方亦得依據本案所涉及之公共政策目的提出報價，若 CRTC 認為有必要時，亦得依據公共利益衡量哪一方所提出之批發價格符合相關公共利益之目的。CRTC 認為健康且有朝氣的批發市場，是由 BDU 業者與頻道業者共同承擔風險與獲利的情形，一方面允許 BDU 提供其訂戶更多選擇，另一方面也使頻道業者能確保合理與可預測的收益。

3. 雙方主張

Quebecor 提出其報價係根據上次契約期間 TVA Sports 所成長的價值而定，並認為其與最重要的競爭頻道 RDS 的市場價值已屬相當，並提出數項具體數據。Bell 則認為 TVA Sports 的價格，在上次契約更新中已有漲價的情況下，並未顯著提高，且 Bell 聲稱對 TVA Sports 取得 NHL 轉播權中有給予補助，因此 TVA Sports 頻道與製作費用自 2015 迄今已維持穩定，建議 Quebecor 應儘量提升對消費者的照顧。Bell 也提出數據證明 RDS 仍持續領先 TVA Sports，而兩者間的差距並非可證明 Bell 對 TVA Sports 漲價是不合理的。

4. CRTC 決定與理由

CRTC 考量公平市場價值因素，包括歷史價格、滲透程度、數量折扣以及分組付費的方式、非垂直整合 BDU 業者支付該頻道之價格、在收視率的考量下支付類似頻道節目之價格等因素，並亦納入公共利益的考量，

也認為 TVA Sports 收視率有向上成長的趨勢;然而 CRTC 認為 TVA Sports 近年收視率成長並不穩定，因此，以收視率歷史趨勢來看是支持 Bell 的報價。

以歷史價格來衡量公平市場價值因素上，CRTC 檢視該頻道費用支出,2014-2015 年 TVA Sports 有大量顯著的節目投資(較前一年成長達 279%)，但之後費用支出的成長幅度並不顯著。因此 CRTC 從歷史費用支出資料支持 Bell 的報價。

比較 TVA Sports 與其他類似服務的價值，CRTC 認為雖然競爭對手 RDS 收視率於前一年度微幅下滑，但表現仍勝於 TVA Sports；RDS 整體來說擁有較穩定的收視率，也較能呈現該頻道對收視戶的價值。因此 CRTC 認為 Bell 的報價較為合理。

在數量折扣以及分組付費方式方面，CRTC 認為 Quebecor 的報價比較合理，然而從收視戶層級來看，非垂直整合的 BDU 業者仍無法與 Bell 相互比較，因此 CRTC 認為這種 BDU 的費率水準並不是最重要的因素。

基於上述分析，綜合考量歷史價格、收視率趨勢、節目費用支出以及類似服務對收視戶的影響，CRTC 認為 Bell 報價較為合理。

七、必載規範與交易秩序

根據 CRTC 目前規定，全加拿大電視業者所提供之最基本電視服務不得高於每月 25 元，且必須包含所有地方廣播電視頻道、地方議會頻道、教育節目以及所有具備《廣電法》§ 9(1)(h) 「必載」（must carry）地位的特色服務（specialty services）；但 2015 年 3 月 CRTC 主席 Jean-Pierre Blais 對媒體表示，訂戶可在月費 25 元基本頻道之上再行挑選適合的頻道並付費（pick-and-pay），新法規允許業者提供「精瘦型基本頻道」讓民眾選擇。此一 pick-and-pay 頻道包括地方電視台、法令規定頻道（例如 APTN、TVO、CPAC）、教育頻道以及身障頻道，另外提供至多四個美國無線電視頻道（NBC、ABC、CBS 與 Fox）供訂戶選擇。據報載，有線電視 Roger 提供最便宜電視套餐是每月 40.48 元可觀看超過 190 個頻道；Bell 則提供電信或直播衛星用戶以每月 41.98 元觀看超過 150 個頻道（CBC, 2015）。

上述《廣電法》§ 9(1)(h) 所謂「必載」（must carry）係指由 CRTC 責令有線電視、直播衛星、IPTV 或以訂閱方式之電視服務業者必須播送所有或特定套組之無線電視頻道，這類依據此命令之頻道，特別是在基本頻道中必須強制載送（mandatory carriage）者，被稱為 9(1)(h)頻道（9(1)(h) service）。

2013 年 CRTC 檢討強制載送的 9(1)(h)頻道時強調，強制載送頻道本身具有特殊貢獻而符合廣電法之目的，例如種族文化和語言的多樣化，包括加拿大社會中原住民的特殊地區以及官方語言少數族群的需求、身障人士參與廣電服務，以及支持加拿大人在生活、組織及地區的自由選擇。

官方媒體加拿大廣播電視公司（CBC 電視網）、CBC 電視以及 Ici Radio-Canada Télé也必須在基本頻道中載送全國所有無線電視，地方業者必須在其區域內提供地方無線電視台、以及指定省分的教育頻道，及/或議會頻道（若有）。這些規範皆已定於 CRTC 所制定的 BDR 當中，但不適用於明示強制載送命令（BDR § 17）。CBC 所擁有之特色頻道不受 BDR 強制載送規範，但可能適用於 9(1)(h)命令以及所有特色頻道強制播出之

規則。

2010 年 CRTC 曾對於節目播送事業（BDU）關於節目之載送，制定一項「無線電視業者同意 BDU 播送節目的權利」（right to consent）以及「對 BDU 播送無線電視節目收取費用的權利」（right to charge），合稱為「節目載送費」（Fee-for-carriage）或被稱為電視稅（TV tax），亦即要求有線電視、直播衛星「補償」（compensate）無線電視載送其地方電視訊號的權利。此提議雖所有主要廣電節目業者皆表贊同，但也幾乎所有 BDU 業者皆表反對。

2012 年 12 月，加拿大最高法院在 *Cogeco Cable Inc v. Bell Media Inc.* 判決以 5-4 票數否決了 CRTC 有制定此一收費權利。大法官 Marshall Rothstein 認為《廣電法》（Broadcasting Act）並未明文授予 CRTC 制訂此項規定的權限，也不能單獨從《廣電法》§ 3 之「禁止播送規定」推論出 CRTC 為了達到有利於播送電視訊號之目的而具備此一權限，對此，就 CRTC 所草擬之行政規則與《廣電法》§ 3 政策目標之間所建立的任何連結，不足以使 CRTC 能獲得清楚的法律授權[253]（Cohen, 2012）。判決結果主要是因為該措施與著作權法既有之清晰且平衡之規定互有扞格，實際上 BDU 本是透過著作權授權制度向權利人（無線電視業者）取得再播送之權利。

[253] "Establishing any link, however tenuous, between a proposed regulation and a policy objectives in s.3 of the Act cannot be a sufficient test for conferring jurisdiction on the CRTC." Gail J. Cohen, SCC rules CRTC cannot establish fee-for-carriage system, CANADIAN LAWYER (Dec. 13, 2012), https://www.canadianlawyermag.com/legalfeeds/scc-rules-crtc-cannot-establish-fee-for-carriage-system-4869/ (last visited Oct. 14, 2019).

八、加拿大管制經驗之借鏡

2016 年 3 月加拿大 CRTC 制定了 BDU 業者可負擔基本電視價格不得超過每月 25 元（不含設備費用）以確保所有民眾可收看到當地或地區性電視節目，這給予政府對於 BDU 業者與頻道業者間的商業協議得以公共利益為由加以介入的正當理由。

基本上商業事項應透過協商方式達成，但若遇有特別情形應有特別處理方式，例如競爭敏感資訊揭露與不當差別待遇。前者指 CRTC 若認定具垂直整合 BDU 將特定資訊提供給所屬頻道業者利用而對不具垂直整合 BDU 構成潛在競爭不利益時，應將包括授權或載送條件在內之競爭敏感機密資訊公開；後者則是除舉證責任倒置由授權人（頻道或內容業者）而非被授權人（指申訴人，即 BDU 業者）負擔外，CRTC 會先確認是否存在差別待遇之事實，再確認該條件是否構成不當。

BDU 業者與頻道業者間若對授權、頻道載送條件或廣電法下之權利義務有爭議者，原則上仍應透過協商解決，或依法向 CRTC 提出爭議解決。目前 CRTC 可對（一）BDU 業者與頻道業者間包括雙方之頻道載送條件、（二）BDU 業者間對於進入建築物與終端消費者之爭議、（三）頻道業者間節目播送權利等爭議進行處理。

其中又以（一）爭議數量最多。大多數案件採取協助調處方式解決爭議，僅少數進入最終要約仲裁程序，在後者情形，CRTC 若認為雙方提出之要約不符合「公共利益」，則得拒絕雙方之提議。CRTC 強調在爭議解決期間雙方有義務提供不間斷之頻道服務與載送頻道之服務，以保護訂戶之收視權益，並調和雙方間之談判地位。

第四節　日本

一、通訊傳播產業現況

（一）整體產業概況

依據日本總務省的統計分類，主要將電視傳播產業區分為無線電視、直播衛星（衛星放送）與有線電視。依據 2017 年的相關統計，以營業額來看，目前仍以無線電視產業最大，相關數據可參考下表。而在營業額成長的部份，以 2012 年之統計為基礎，除了衛星一般放送業者成長一成左右外，其餘皆為小幅衰退的狀況。本研究將就無線電視、直播衛星與有線電視分述如後。

表 19：日本視訊產業概況（2017 年）

單位：百萬日圓

產業別	業者家數	營業額	營業額成長率（與 2012 年比較）
無線電視	127	2,222,032	-1.2%
衛星基礎放送	39	314,414	-3.8%
衛星一般放送（含 3 家音樂廣播）	4	211,401	20.4%
有線電視	288	1,353,175	-0.04%

資料來源：總務省，http://www.soumu.go.jp/main_content/000573255.pdf（本研究團隊編譯整理）。

（二）無線電視

日本的無線電視從 1953 年開始發展，由政府出資的「日本放送協會」（日本放送協会，NHK）以及民間出資具有商業性質的「日本電視台」（日本テレビ，Nippon TV）開啟了日本的電視時代。目前日本的無線電視播送以 6 大電視網為主，包含全國統一播出的 NHK，以及民營的 5 大電視聯播網[254]。

NHK 係依據日本《放送法》規定所成立的電視公司，目的在於日本全國內傳播電視訊息並播放優質節目，並且進行國際的傳播工作。NHK 雖然被視為具有「公共廣電服務」性質的電視傳播公司，但是並不被定位為國家的廣播平臺，並且透過法規的保障來確保其具有獨立的特性。而要達到中立的特性，就必須透過自有財政的方式來達成，因此，NHK 擁有收取服務接收費用的權利[255]，同時也不得播送廣告來獲得商業利益[256]，藉此來確保其財政的獨立性，以達成其中立性的目的。也因此，NHK 的營收主要來自於服務接收費，而無一般商業電視台業者須仰賴商業廣告費用的情況。

依據日本總務省 2017 年的統計，NHK、付費直播衛星、有線廣播電視系統經營者的用戶訂閱數如下表[257]：

---

[254] 其他五個民營無線電視網分別為日本電視網協會（NNS）、日本新聞網（TBS）、富士新聞網（FNS）、全日本新聞網（朝日）、東京電視網。

[255] 參考《放送法》第 64 条之規定

[256] 參考《放送法》第 83 条之規定。

[257] 分野別データ：放送：契約数，總務省，http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/field/housou01.html（最後瀏覽日：2019/10/05）。

表 20：日本 NHK、民營付費衛星、有線電視訂閱戶數表

	2015	2016	2017	2018
NHK用戶數	42,582,724	43,154,322	43,974,171	44,714,066
民營付費衛星	2,804,674	2,823,185	2,876,402	2,901,493
有線電視	29,480,000	29,800,000	30,220,000	N/A

資料來源：本研究自行整理。

由上述統計資料可以得知，NHK 的用戶訂閱數，在日本既有傳播市場仍然具有優勢地位，且從 2015 年到 2018 年間，契約戶數[258]從約 4,260 萬，成長到 44,70 萬戶，總計成長 2,131,342 訂閱戶數。

（三）直播衛星

日本的直播衛星主要分為 BS 和 CS 兩類型，前者是廣播衛星（Broadcasting Satellite），後者是通訊衛星（Communication Satellite）。通訊衛星原來規劃為提供電信業者使用的，但之後也可傳送廣播訊號，供電視業者使用。一般來說，直播衛星具有涵蓋範圍廣、具經濟性、高容量與高畫質的特性，除了一開始為了解決偏遠地區的收視問題，之後對於先進電視技術傳播也有很大的助益[259]。日本的直播衛星產業的概況如下：

1. HK 從 1989 年 6 月起進行 24 小時的 BS 衛星放送，當時有兩個衛星頻道，分別為「衛星第一臺」和「衛星第二臺」。2011 年 4 月起，衛

[258] 雖然日本《放送法》對於公廣性質之 NHK 營收，係採 NHK 與擁有電視機或相類設備之家戶「強制締結收視契約」並繳交收視費的制度。惟因 NHK 與家戶間仍係私法關係，故仍須透過法院判決取得債權，因此實務上未繳交收視費的家戶眾多。參見財團法人電信技術中心，〈日本最高法院判決強制締結 NHK 收視契約及收視費制度合憲〉，國際快訊（2018），https://www.ttc.org.tw/index.php?apps=news&action=more&id=235（最後瀏覽日：2019 年 10 月 5 日）。

[259] 衛星放送の現状，総務省，2019 年 7 月 1 日，2，http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eisei/eisei.pdf（最後瀏覽日：2019 年 10 月 5 日）。

星第一臺改稱為 BS1，主要播放新聞和資訊節目，衛星第二臺改稱為 BS preium，主要播放教養和娛樂節目，這兩個頻道都以高畫質播出，同年 7 月也都變成數位播放送。另外從 2018 年 12 月起，NHK 推出 BS4K 與 BS8K 頻道，以超高畫質來進行節目播送，BS8K 也是目前世界上第一個 8K 超高畫質頻道。

2. 在商業電視臺方面，2018 年 12 月為止，日本使用 BS 衛星進行數位電視廣播的頻道有 35 個，其中有 7 個屬於超高畫質（4K）頻道；用東經 110 度的 CS 進行電視廣播的業者有 23 家，使用東經 124/128 度的通訊衛星進行一般廣播的業者有 4 家。

至於 BS 的主要業者如下：WOWOW 和位於東京的五大商業電視臺的子公司（BS 日本、ビーエス朝日、BS-TBS、BS ジャパン、ビーエスフジ）等六家公司於 2000 年 12 月開始實施高畫質播送。2007 年 12 月起，日本 BS 放送、star channel、ワールド・ハイビジョン・チャンネル（world hivision channel）這三家業者利用 NHK 結束類比式高畫質電視廣播之後空下的頻道進行高畫質電視廣播。2011 年 10 月又有八家新業者加入（12 個頻道）、2012 年 3 月增加五家新業者（7 個頻道）。除此之外，也有業者善用數位電視雙向的功能，實施資料傳播（data broadcast）。

CS 放送分為東京 110 度 CS 放送和東經 124/128 度 CS 兩種。東經 124/128 度的 CS 數位電視廣播早在 1996 年 6 月就由 sky perfect TV（スカイパーフェク TV）開始，然後 direcTV（ディレク TV）也加入市場，2000 年這兩個業者合併，公司名稱改名為「スカパーJSAT」，成為平臺業者。

目前東經 124/128 度 CS 衛星的一般放送事業者數目大幅減少，根據 2013 年底的資料還有 44 家，2014 年 7 月 1 日只剩下 4 家。這是因為 2014 年 10 月標準畫質放送都轉為高畫質放送，大部分的「衛星一般放送事業者」放棄傳播事業，轉型為專門提供內容的「節目供給業者」。目前共有

151 個電視頻道（包含 HD 與 4K），100 個廣播電臺頻道[260]。

東經 110 度 CS 數位電視廣播是 2002 年開始運作的。有兩個平臺業者，skyperfect TV!2（スカイパーフェク TV!2）和 plat one（プラット・ワン），這兩家業者於 2004 年 3 月合併，新的公司名稱為「スカパー！」，從此成為只有一家平臺業者的市場結構。

（四）有線電視

日本的有線電視是從 1955 年開始發展，因為日本的地形因素，許多區域無法收視無線電視，因此發展出有線電視以實施無線電視的再播送。1963 年起也發展出另一種有線電視，稱為「自主放送型有線電視」，提供收視戶無線電視以外的節目。根據 2017 年的資料，日本有線電視共有 288 家業者，較 2016 年的 291 家少了 3 家。

另依據總務省 2019 年 1 月的報告，2018 年日本有線電視的家庭訂閱數約 3,055 萬戶，家庭普及率約 58.2%[261]。同時，有線電視業務 2017 年的營業收入為 4,692 億日元，比去年同期下降 0.8%，而營業利潤為 531 億日元，比 2016 年同期下降了 1.5%。

表 21：有線電視的營運狀況

[260] 衛星放送の現状，総務省，2019 年 7 月 1 日，29，http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eisei/eisei.pdfhttp://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eisei/eisei.pdf（最後瀏覽日：2019/10/05）。

[261] ケーブルテレビの現状，総務省，2019 年 3 月，2，http://www.soumu.go.jp/main_content/000504511.pdf（最後瀏覽日：2019/10/05）。

（金額単位:億円）

事業者数	平成25年度		平成26年度		平成27年度		平成28年度		平成29年度	
	292		294		291		291		288	
	金額	前年比	金額	前年比	金額	前年比	金額	前年比	金額	前年比
営業収益	5,030	102.0%	4,975	98.9%	5,003	100.6%	5,031	100.6%	4,992	99.2%
営業費用	4,607	103.0%	4,468	97.0%	4,468	100.0%	4,492	100.5%	4,461	99.3%
営業利益	423	92,8%	507	119.6%	535	105.6%	539	100.8%	531	98.5%

資料來源：日本總務省

（五）電信平臺視聽服務 IPTV

在日本所謂「IPTV」指的是透過 IP（Internet Protocol）所進行的類似電視廣播的通訊服務。利用寬頻線讓用戶接收「聲音」和「影像」。目前日本最大的 IPTV 業者為「ひかり TV」（光 TV，意思為光纖 TV，發音為 Hikari TV）。運營 Hikari TV 的企業是 NTT Plala，NTT Plala 是 NTT Comunications、Sony 和 Sony Finance International 共同出資成立的一家公司。Hikari TV 創立於 1995 年 12 月 18 日，資本額為 123.21 億日圓，目前員工約有 391 人[262]。

依據總務省 2017 年的統計，目前 IPTV 的業者從 2013 年的 3 家成長到 5 家[263]，而訂月家庭戶數從 2013 年的 9,700 萬戶，到 2017 年下降到 9,200 萬戶[264]。

（六）OTT

由於觀看設備的多樣化，例如智慧手機和平板電腦的普及以及電視功能的增強（例如聯網與高畫質螢幕），使得 OTT 營運商如 Hulu、Netflix、Amazon、DAZN 等影音提供服務進入電視傳播市場[265]。

日本的線上動畫配信（線上影音）約等於臺灣一般所說的 OTT 視訊。日本的線上影音市場的規模逐年上升，2012 年有 1,016 億日圓，2013 年已達 1,230 億日圓，預估至 2018 年將達 1,981 億日圓（デジタルコンテンツ協会，2014），日本的線上影音市場的內容有戲劇、電影、動畫等，使用者可以 PC、智慧型手機、平板電腦、電視機（加裝機上盒或經由遊戲

---

[262] ひかり，https://www.hikaritv.net/company/（最後瀏覽日：2019/10/05）。

[263] ケーブルテレビ事業者数の推移，總務省，http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/field/data/gt030205.xls（最後瀏覽日：2019/1005）。

[264] ケーブルテレビの加入者数の推移，總務省，http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/field/data/gt030104.xls（最後瀏覽日：2019/1005）。

[265] 視聴環境の変化に対応した放送コンテンツの製作・流通の促進方策の在り方，總務省，2018 年 6 月 14 日，1，http://www.soumu.go.jp/main_content/000557627.pdf（最後瀏覽日：2019/10/05）。

機）於任何時間收視。

目前的營運模式有下列三種：免費模式（依賴廣告）、按隨選節目收費、定額制。線上影音的內容來源有：電視臺、動畫製作公司、電影公司以及內容供給業者。

二、各業者營運模式（服務提供方案）

（一）無線電視

綜上所述，在日本的閱聽大眾，只要擁有可以收看 NHK 節目的設備（包括但不限於電視機、手機等），就必須向 NHK 繳納服務接收費，民營無線電視業者則均為免費收視，主要營收須仰賴廣告費用。民營的無線電視業者，除了透過收視戶家中的電視無線天線提供服務外，也可透過有線電視、直播衛星與 IPTV 來提供服務。除此之外，民營無線電視台也將播出過的節目聯合提供給 OTT 平臺來進行節目的放送。

以日本知名民營電視台—朝日電視台為例，其旗下有朝日 1 台（テレ朝チャンネル１）與朝日 2 台（テレ朝チャンネル 2），前者以提供娛樂性節目如電視連續劇與動漫為主，後者則以提供體育節目、原創新聞節目、動漫與懸疑節目為主。如果要觀看這兩個頻道，可以透過衛星營運商例如天空 PerfecTV（スカパー！）、有線電視例如 J：COM、IPTV 例如ひかり TV 或 Abema TV 等管道來訂閱。

（二）直播衛星

日本的直播衛星服務提供，收視戶必須具備衛星天線（BS 或 CS 或兩個相容者）。以日本知名的直播衛星服務提供商スカパー!（SKY PerfecTV!）為例，每月需繳交基本收視費用 429 日元/月+頻道套裝的觀看費用，相關套裝服務與價格可參下圖。

圖 22：スカパー!服務套裝價格

資料來源：スカパー!官網。

目前來看，直播衛星服務的提供也多是以頻道多寡與高畫質頻道的觀看數量來做區分，並以此制定相關服務價格。

（三）有線電視/電信平臺視聽服務 IPTV

日本有線電視在總務省的統計上，包含電信平臺視聽服務（IPTV），主要以提供頻道節目為主，大型的有線廣播電視系統經營者尚包含網路、電話通信、行動電話、電力與天然氣等能源服務，例如 J：COM。其提供服務的方式，以頻道的多寡以及附加服務的形式來區分價格。以在日本擁有 523 萬訂閱戶的 J：COM 為例，其提供服務多元，如果以電視服務區分的話，主要可分為 101 個頻道或至少 38 個頻道以上的套裝、隨選視訊（VOD）與無線電視直播衛星的套裝、單純隨選視訊等交錯搭配，可參照下圖。

圖 23：J：COM 服務提供方案

資料來源：J：COM 官網。

除此之外，透過 J：COM 的服務提供，訂戶只需要安裝 J：COM 的電纜設備與機上盒，即可接收無線與直播衛星服務，不需要另外安裝衛星或是無線天線，相關技術運作可參下圖。

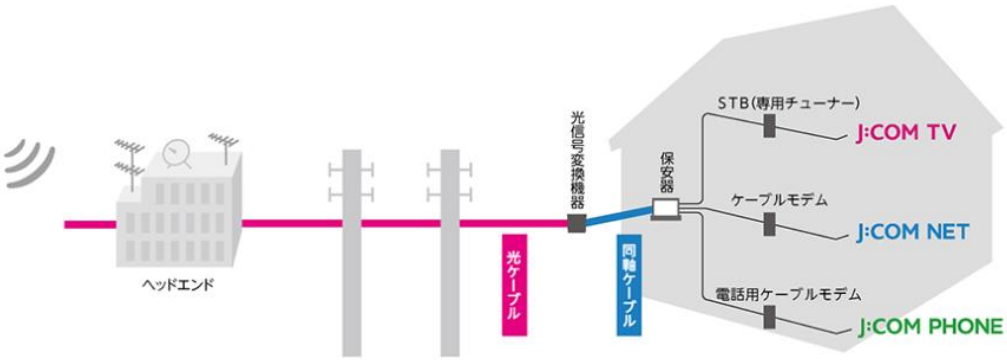


圖 24：J：COM 技術服務

資料來源：J：COM 官網。

由相關的服務提供可以初步整理，日本的有線電視服務主要以一個中介者的角色提供相關電視服務，並且透過多種技術整合與頻道組合的方式，來制定服務方案與價錢。

三、通訊傳播產業轉型與面臨競爭平臺之因應（含案例）

整體而言，日本的視訊產業相關政策主要是因應匯流趨勢，促進相關產業發達（包括電視服務、電信服務、設備廠商）。例如 Smart TV、IPTV、Hybridcast 的推廣。此外，放寬「防止媒體集中原則」允許讓一個控股公司跨縣經營電視臺，也能嘉惠在數位化壓力下因規模過小生存不易的地方電視臺。

從以上產業概況及日本視訊產業監理政策的變化得知日本的監理政策有鬆綁的趨勢，反映出日本產業和政策的特性。

1. 因應匯流的趨勢，於 2010 年日本 2010 年廢止原有之《利用電信通信設備廣電法》（電気通信役務利用放送法）、《有線廣播電視法》（有線テレビジョン放送法）、《有線廣播法》（有線ラジオ放送法）等三部法律，並結合既有之無線廣播電視法（放送法）整合成新的《放送法》。係日本 60 年來最大的更動，這是技術迅速變化帶動的法制變化。修法後最大的變動是基礎放送和一般放送的區分，前者屬於特許事業，需要申請執照，後者採登記或報備制度。

2. 修訂後的《放送法》，有線電視屬於「一般放送」，只須登記不需申請執照。可見在無線電視為主的環境中，有線電視的管制屬於低度管制。而日本有線電視業 J：COM 和 JCN 的合併之所以沒有引起太大爭議，也和日本的有線電視影響力不大有關。在日本免費即可收視的頻道很多（無線商業電視是免費、BS 衛星中也有多達十個以上的免費頻道），有線電視並不像臺灣一樣是主流媒體。另一方面，有線電視與 IPTV 對訂戶的吸引力主要在提供寬頻和網路的特惠方案，而不是頻道內容，大部分的頻道內容在其他平臺皆可收看到。

近年來，由於國際 OTT 業者的大舉入侵，加上東京奧運與 4K/8K 電視產業的升級的國家政策，電視業者在境外業者進入市場與內部國家型任務的雙重挑戰之下，電視業者紛紛採取轉型策略。除了加強影視內容的豐

富度外，無線電視業者也積極投入線上影音服務的提供。

以 NHK 來看，日本政府在 2014 年 6 月修正後正式公布《放送法》，鬆綁 NHK 線上串流影音經營的限制，讓 NHK 因此得推出線上影音串流服務[266]。而民營無線電視業者，則在 2015 年與 OTT 業者 TVer（ティーバー）進行合作，提供影音節目在線收看服務[267]。

[266] 參考《放送法》第二十条 2 之規定。

[267] TVer，https://tver.jp/info/about.html（最後瀏覽日：2019/10/05）。

四、頻道授權暨頻道載送規範與交易秩序

（一）未有頻道授權及載送糾紛與相關產業法規規範

從前開產業資料可以得知，日本迄今仍係以無線電視為主要收視媒介的國家，因此即便數位化後催生了多頻化及付費電視之發展，但舉凡節目內容產製與節目及頻道授權，無線電視業者仍然處於核心角色。也因此，從日本直播衛星（包括 BS 或 CS）與有線電視所擁有的訂戶與產製能量等角度觀之，與產業核心無線電視相比，其市場力、與產業優勢等，皆居於配角的地位，故當然不可能從事有害市場交易秩序的反競爭行為。也因此，日本迄今為止，並未發生任何有關衛星頻道與有線電視間之頻道授權、或頻道載送的糾紛，故於日本產業監理法規「放送法」中，因地制宜，並未就此設有規範。

然而，若假設發生相當於前開章節美國或英國等國，垂直整合事業拒絕頻道授權、或為差別待遇之情事，理論上將回歸競爭法主管機關日本公平交易委員會（公正取引委員会，下簡稱「公取委」）處理，依據日本獨占禁止法（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律，独占禁止法，下簡稱「獨禁法」），可能構成獨占力濫用或不公平交易方法。

關於前者即獨占力濫用，同法第 3 條規定：「事業不得為私的獨占及不當交易限制之行為」。第 2 條第 5 項則定義：「本法所稱私的獨占，謂事業單獨或與他事業結合、通謀或以其他方法，排除或支配他事業之事業活動，致違反公共利益，**實質的限制特定市場之競爭**」。同條第 6 項：「本法所稱不當交易限制，謂事業以契約、協議或其他名義，與他事業共同決定、維持或調漲價格，或相互約束或實施限制數量、技術、產品、設備或交易對象等，致違反公共利益，實質的限制特定市場之競爭」。

同時，依據公取委 2009 年公告之「排除型獨占行為處理原則」（排除型私的独占に係る独占禁止法上の指針[268]），其將排除型之獨占力濫用行為分類為四種典型態樣，當中即包括「拒絕供給或差別待遇」（供給拒絶・差別的取扱い，第 5 點參照）；而公取委也強調，排除型之獨占力濫用行為種類眾多，難以完全歸類，因此關於其他排除型獨占力濫用行為，當回歸具體個案判斷（第 1(2)點參照）。基此，以前開英國章節 Ofcom 針對 BSkyB 所為之運動頻道強制授權管制措施乙案觀之，若相同之案例發生於日本，則可能構成拒絕供給、差別待遇或價格擠壓（マージンスクイーズ）[269]。

而關於後者即不公平交易方法，獨禁法第 19 條規定：「事業不得實施不公平交易方法。」而同法於第 2 條第 9 項第 1 款至第 5 款中，分別針對「**拒絕交易**」、「**差別待遇**」、「掠奪性定價」、「維持轉售價格」、「**相對優勢地位濫用**」五種惡性較為嚴重且具體之行為加以規定，並以罰鍰之課處作為違反效；相對的，若行為不構成前揭規定時，仍有可能適用同項第 6 款共 6 目之概括規定，由公取委公告指定**有妨礙公平競爭之虞者**[270]，惟此種情形下，原則上公取委僅能命令事業停止違法行為，而不能處以罰鍰[271]。

---

[268] 公正取引委員会，平成 21 年 10 月 28 日，排除型私的独占に係る独占禁止法上の指針（2009），https://www.jftc.go.jp/dk/guideline/unyoukijun/haijyogata.html。

[269] 泉水文雄、柳川隆、品川武、木村智彦、植田真太郎、川崎豊，〈ネットワーク産業に関する競争政策～日米欧のマージンスクイーズ規制の比較分析及び経済学的検証～〉，公正取引委員会競争政策研究センター研究報告書，頁 10-11、75（2012），https://www.jftc.go.jp/cprc/reports/index_files/cr-0212.pdf；另參植草益，《公的規制の経済学》，NTT 出版，頁 213-216 （2010）。

[270] 不公正な取引方法（平成 21 年 10 月 28 日公正取引委員会告示第 18 号）參照，https://www.jftc.go.jp/dk/guideline/fukousei.html。

[271] 牛曰正、吳秀明、謝竺珊、朱基一，公平交易法上「安全港(safe harbor)條款」之研究，公平交易委員會委託研究報告（PG10705-0015），頁 83-85（2018），https://www.ftc.gov.tw/upload/4622492f-7a04-49ac-a59f-a0afcac6624c.pdf。

（二）以無線電視為核心之反競爭行為

不過，居於核心地位、觀眾主要收視之無線電視事業，反倒有可能基於自身的相對優勢地位（優越的地位），對交易相對事業進行反競爭行為。要之，無線電視業者所播送之節目內容有可能並非自行製作，而係外製，即委由節目製作商製作。然而，以無線電視為收視中心的產業交易實務中，除無線電視擁有最主要的收視人口外，節目製作商經常專為一家無線電視事業製作節目，交易依存度非常高；即便實務上存在與複數無線電視業者交易之節目製作商，但轉換交易對象的案例卻相當罕見；再者，日本各放送地區之無線電視事業僅 2 至 5 家，由於家數較少，節目製作商之交易對象選擇性較低，致使各無線電視業者於各放送地區的影響力相當強大；又，節目製作商多屬中小企業，企業規模與無線電視業者相比，差距甚大，基此，相對於節目製作商，無線電視業者在具體個案中，很可能構成相對優勢地位[272]。因此，歷史上不斷發生無線電視業者試圖壓低節目製作費之情事。基此，節目製作商長久以來即主張無線電視業者諸多行為實已構成相對優勢地位之濫用[273]。

其中，最重要之爭議乃在於著作權之歸屬問題。依日本著作權法之規範，節目內容之著作權應歸屬於節目製作商，但無線電視業者往往透過委製契約強制規定著作權無償歸屬於無線電視業者；此外，尚有為撙節無線電視業者經營成本，而大幅壓低外製費用至完全無法填補節目製作商之製作成本等，即所謂「明顯低於同等品質之市場行情價格」（買いたたき）；或是無線電視業者通過驗收節目內容後，始要求無償變更契約內容等，即所謂「不當更改契約內容」（不当なやり直し）；甚至有無線電視業者以將來之契約簽訂為條件，要求節目製作商另提供協助製作費用等回饋情事，

[272] 総務省，放送コンテンツの製作取引適正化に関するガイドライン（改訂版），第 6 版，頁 7-9（2019），https://www.soumu.go.jp/main_content/000637963.pdf；舟田正之，《放送制度と競争秩序》，有斐閣，頁 336-337（2011）。

[273] 竹内冬郎，〈放送番組の流通 著作権をめぐる疑問を解く：番組の著作権者は誰か？〉，《放送研究と調査》，2005 年 11 月号，頁 8-11（2005）。舟田，前揭註，頁 334。

即所謂「不當要求提供經濟上利益」(不当な経済上利益の提供要請)[274]。

由於前開情事涉及著作權歸屬與二次使用等收益分配,進而將影響節目內容製作之品質與創作誘因,屬節目內容之流通多樣化、與對外貿易之重要事項[275],相關交易行為與秩序而有所導正必要。基此,公取委自 2007 年開始,定期針對放送節目內容委製交易,進行產業實況調查,並發布「電視節目內容製作交易實況調查報告書」(テレビ番組制作の取引に関する実態調査報告書),除持續監督該產業外,也重申獨禁法[276]、與獨禁法之補充立法「外包法」(下請代金支払遅延等防止法,下請法[277])之執法態度[278]。

另一方面,日本總務省(総務省)則於 2009 年公布「放送內容製作交易導正指引」(放送コンテンツの製作取引適正化に関するガイドライン),引導無線電視事業不構成獨禁法中之不公平交易方法、與外包法中的相關禁止行為[279],尤其在書面協議、價格決定、著作權歸屬、契約內容之變更等方面[280]。

---

[274] 前揭註。
[275] 前揭註。
[276] 參照役務の委託取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の指針(2011),https://www.jftc.go.jp/dk/guideline/unyoukijun/itakutorihiki.html。
[277] 參照下請代金支払遅延等防止法に関する運用基準,平成 28 年 12 月 14 日公正取引委員会事務総長通達第 15 号(2016),https://www.chusho.meti.go.jp/koukai/shingikai/torihikimondai/2017/download/170222kihonmondaisankou03.pdf。
[278] 公正取引委員会,(平成 27 年 7 月 29 日)テレビ番組制作の取引に関する実態調査報告書,頁 51-52(2015),https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h27/jul/150729_files/150729honbun.pdf。
[279] 舟田,前揭註 272,頁 337。
[280] 総務省,前揭註 272,頁 13-51。

五、必載規範與相關交易秩序

（一）放送法上必載與著作權法之配套規範

1. 放送法之規範

日本《放送法》中關於必載（マストキャリー）規範又稱「義務再放送」（義務再放送），其立法目的係為解決無線電視之收視障礙問題[281]，其第 140 條規定，若適用登記制之一般放送業者中的有線廣播電視系統經營者經營區遍及「收視障礙區域」（受信障害地域[282]）之全部或大部分時，總務省得指定該有線廣播電視系統經營者，除有正當理由外，負擔再放送該區域依「基礎放送普及計畫」（基幹放送普及計画[283]）所定應有之無線電視頻道，且不得變更其內容之義務。

值得留意的是，適用報備制之一般放送業者中的有線廣播電視系統經營者因多屬集合式住宅之共同收視共用設施，與規模較大、以營利為目的之有線廣播電視系統經營者有所差異，因此，被同條排除於受指定之範圍外[284]。

此外，關於各地域依「基礎放送普及計畫」應有之無線電視頻道，具體規範於該計畫之第 3 點，為該地區所應被訊號涵蓋之所有無線電視頻道。以橫濱市為經營區之有線廣播電視系統經營者為例，其應必載之無線電視頻道，包括 NHK 綜合臺及教育臺、日本電視台（日本テレビ）、朝日電視臺（テレビ朝日）、TBS（東京放送）、東京電視臺（テレビ東京）、富士電視臺（フジテレビ）、神奈川電視臺（テレビ神奈川），共計 8 個頻道[285]。

---

[281] 金澤薰，《放送法逐条解説》，改訂版，情報通信振興会，頁 245-346（2012）。
[282] 《標準規範於放送法施行規則》第 160 條。
[283] 基幹放送普及計画，平 23 総省告 242（2011），https://www.tele.soumu.go.jp/horei/reiki_honbun/a000046801.html。
[284] 金澤，前揭註 281，頁 347。
[285] 前揭註，頁 348-349。

2. 著作權法上之規範

而義務再放送之著作權安排，依據日本《著作權法》第 99 條與第 381 條，屬於著作權暨著作鄰接權之限制，因此免付著作費用[286]。

（二）區域外再放送及其著作授權規範與交易秩序

1. 區域外再放送之法律框架

誠如前述，日本民眾向來以收視無線電視頻道為主要收視習慣，因此包括有線電視之付費電視業者載送高品質之無線電視頻道，就能成為小型有線廣播電視系統經營者營運的關鍵商業吸引力，因此莫不尋求再放送無線電視頻道。然而，《放送法》第 11 條規定有「區域外再放送」（區域外再放送）制度，也即，將無線電視頻道再放送至原放送區域外，需經無線電視業者之同意[287]。

若於無線電視事業不同意區域外再放送時，前開受「必載」指定之有線廣播電視系統經營者（下簡稱「特定有線電視業者」）有三種法定救濟制度可供選擇，其一為依照同法第 142 條第 1 項向「電信糾紛處理委員會」（電気通信紛争処理委員会）申請調處（あっせん）；其二係當事人雙方依同條第 3 項向電信糾紛處理委員會共同申請[288]仲裁；其三則是依照同法第 144 條向總務大臣申請行政裁決（大臣裁定）。

關於「大臣裁定制度」，有幾點值得留意之處：其一，當事人雙方若已依同法第 142 條第 3 項申請仲裁，則不得申請行政裁決（第 144 條第 1 項但書）。其二，總務大臣受理申請後應通知被申請裁決之無線電視業者，並定相當期間，給與其提出書面意見之機會（第 144 條第 2 項）。其三，

---

[286] 舟田，前揭註 272，頁 68。

[287] 金澤，前揭註 281，頁 81-83。

[288] 前揭註，頁 357。

除被申請裁決之無線電視業者之不同意具有「正當理由」外，總務大臣應為准予同意之決定（第 144 條第 3 項）。其四，總務大臣為此行政裁決時，需諮問電信糾紛處理委員會（第 144 條第 5 項）。最後，當事人雙方應依總務大臣裁決之內容合意契約，並依契約履行再放送[289]。（第 144 條第 7 項）

2. 電信糾紛處理委員會之組織介紹

前述調處、仲裁，係由具獨立性之電信糾紛處理委員會進行；同時，該委員會亦主責前開行政裁決之諮問[290]。所謂「諮問」，係行政機關首長以文書、且添附必要資料行之，向委員會尋求意見之謂，而委員會則以記載事實及理由的書面「答申」回應[291]。而於現已廢除、整併至現行放送法之舊有線電視法（有線テレビジョン放送法）時代，此諮問機關係由「資通訊行政暨郵政行政審議會」（情報通信行政・郵政行政審議会）擔當[292]。由於日本類此組織與制度相當特殊，當有介紹之必要。

依據日本「國家行政組織法」（国家行政組織法）第 8 條規定，內閣府下轄之省、委員會及廳，也即相當於我國「中央行政機關組織基準法」所定義之二級行政關，於法律所定掌理事務範圍內，應依法律或政令之規定，得設置掌理重要事項之調查審議、不服審查、或其他具有學識經驗者等合議處理為適當之事務之合議制機關。此學說上稱為「第 8 條委員會」（八条委員会），因屬主管省廳之內部組織，因此其人事與預算上之獨立性較低[293]。就此，有關通訊傳播事務，總務省內部設有資通訊審議會（情報通信審議会）、資通訊行政暨郵政行政審議會、電信糾紛處理委員會、以及無線頻率監理審議會（電波監理審議会）四個相對重要的合議制委員

289 前揭註，頁 366。

290 前揭註，頁 352-359。

291 前揭註，頁 448。

292 前揭註，頁 365-366。

293 高嶋幹夫，《実務 電気通信事業法》，NTT 出版，頁 707-708（2015）。

會。

「電信糾紛處理委員會」係日本「電信業法」(電気通信事業法)於2001 年修正時所新設，其立法目的為，有鑑於當時之電信市場已有眾多電信事業參進，而導致電信服務不斷尖端化與多樣化，進而引發電信設施接續、租用等爭端愈發增加且複雜，因此必須設置得以迅速且公正處理爭端之專門機關[294]。其組織規範規定於電信業法，但卻同時也是電波法與放送法中有關事務之法定機關，因此可謂相當重要。

其執掌，於電信業法中規定於第 4 章，分為四大類：電信事業間之各種紛爭行調處與仲裁（第 154 條至 159 條)；總務大臣為特定行政處分前之諮問（第 160 條)，該行政處分皆係具有爭端解決性格、或其發動大多時候會引發電信事業間爭端者[295]；總務大臣為侵益性行政處分時之聽證程序實施（第 161 條)；以及就同法規定之權限範圍內，主動對總務大臣提出「勸告」，且總務大臣應公布該勸告（第 162 條)。於電波法之執掌，則專為電波法相關事業間之調處與仲裁（電波法第 27 條之 35；同法施行細則（電波法施行規則）第 20 條之 2、第 20 條之 3)。於放送法之執掌，於2010 年將多部穀倉式（silo）放送法整併為現行之新放送法後[296]，則專職前開區域外再放送之調處與仲裁、與行政裁決之諮問[297]。

電信糾紛處理委員會為一 5 人制之合議委員會，委員中 2 人為常任，3 人為兼任（電信業法第 145 條)。誠如前述，由於電信糾紛處理委員會之組織肩負調處與仲裁之功能，因此特別強調中立性，以強化其公平適當之判斷，基此，其委員之任命自有必要加強其對總務省之獨立性，故同法第 147 條規定，委員之任命需經日本國會上下兩院之同意[298]。

---

294 前揭註，頁 720-721。

295 前揭註，頁 726。

296 金澤薰，前揭註 281，頁 365-366。

297 髙嶋幹夫，前揭註 293，頁 720。

298 多賀谷一照、岡崎俊一、岡崎毅、豊嶋基暢、藤野克，《電気通信事業法逐条解説》，財団法人電気通信振興会，頁 559-560（2008)。

3. 大臣裁決制度之問題與其指引整備

同前所述，日本於 1986 年將「區域外再傳輸」(區域外再送信）制度及大臣裁定制度導入「舊有線電視法」之目的，即為振興有線電視產業，因此該制度運用的實務裁決結果，幾乎一面倒地皆認為無線電視並無拒絕之「正當理由」，進而肯認有線電視之區域外再放送要求[299]，形同強制無線電視業者同意，以孕育處於搖籃期的有線電視產業[300]。

基此，無線電視業者一向對此批判，並主張該制度需加以變革[301]。因此，總務省為免業者間紛爭擴大，於 2008 年制訂了「有線電視再放送無線電視同意協商程序及『正當理由』裁定之解釋指引」(有線テレビジョン放送事業者による基幹放送事業者の地上基幹放送(テレビジョン放送に限る。）の再放送の同意に係る協議手続及び裁定における「正当な理由」の解釈に関するガイドライン，下簡稱「區域外再放送指引」)，並於 2013 年修正。其規範重點包括協商原則與程序，以及對於不同意之「正當理由」之解釋方法。以下分述之：

（1）協商原則與程序[302]

同指引規定，雙方當事人必須基於多元多樣之地方資訊流通的必要性，且放送法對放送普及及確保閱聽人權益之立場，進行協議；亦必須遵守相關法令，以誠信原則進行協議。同時，亦規範雙方之協議程序：

A. 雙方應盡力將協議過程以書面或電子記錄方式清楚載明。

B. 新區域外再放送同意之申請

---

[299] 村上聖一，〈混迷深まる地デジ区域外再送信問題～顕在化する放送法制の矛盾，あいまいな著作権処理～〉，《放送研究と調査》，2008 年 1 月号，頁 25-26（2008）。

[300] 舟田，前揭註 272，頁 69。

[301] 前揭註，頁 69-72。

[302] 総務省，有線テレビジョン放送事業者による基幹放送事業者の地上基幹放送（テレビジョン放送に限る。）の再放送の同意に係る協議手続及び裁定における「正当な理由」の解釈に関するガイドライン，頁 2-8（2013），http://www.soumu.go.jp/main_content/000251962.pdf。

a. **協商時程**：特定有線電視業者向無線電視業者新申請區域外再放送同意，應於再放送開始預定日前 6 個月，以書面提出申請。無線電視業者於收悉申請後，應於 2 週內，就其申請內容開啟協商；若有不能迅速開啟協商之特別理由，應載明其理由與預計可開啟協商時期，以書面通知特定有線電視業者。

b. **協商時應說明之事項**：包括無線電視業者之具體頻道；再放送開始預定日；再放送之經營區；再放送之方式（例如是否為同時轉播）；再放送之必要性；再放送之經營區與無線電視業者訊號涵蓋區間之地理關係（包括是否鄰接、與訊號涵蓋區臨界之最大距離）等。

c. **無線電視業者不同意之說明**：若無線電視業者不同意，則應說明有損「放送節目同一性或頻道意象」（放送番組の同一性やチャンネルイメージ，詳後）、或「無線電視之在地性意圖」（地上基幹放送の地域性に係る意図，詳後）之具體理由與佐證資料。

d. **佐證資料**：前述佐證資料應盡可能具體，且應使用可由第三者檢證之量化及客觀數據。若無法提供量化數據，亦可使用專家意見或問卷調查結果。

e. **著作授權費**：關於系爭無線電視業者之節目內容著作授權費，當事人間應另行協議。值得敘明者，涉及「區域外再放送」之著作權安排，日本於 2007 年《著作權法》修正後[303]，著作權部分雖仍須取得著作權人授權，但有關表演與商用錄音之著作鄰接權部分，則改採「法定授權」，也即無須取得權利人同意，但權利人享有「報酬請求權」或「補償金請求權」[304]。實務上，在著作權方面，「日本有線電視聯盟」（一般社団法人日本ケーブルテレ

[303] 小向太郎，《情報法入門：デジタルネットワークの法律》，第 4 版，NTT 出版，頁 188-189（2018）。
[304] 村上聖一，前揭註 299，頁 28。

ビ連盟）與 5 大著作權仲介團體[305]（下簡稱「著作仲團」）於 1973 年即已達成年度包裹授權之協議，稱為「5 團體規則」（五団体ルール）[306]；其後，為促進數位網路環境下數位內容之二次利用等流通，在文部科學省的倡議下，著作仲團「視聽內容權利處理機構」（一般社団法人映像コンテンツ権利処理機構，aRma）於 2009 年成立[307]，統合處理包括有線廣播與 IPTV（IP マルチキャスト）有關區域外再送信著作權授權費、與著作鄰接權報酬或補償金之徵收與分配事務[308]；此外，由所有無線電視業者加入之著作仲團「日本無線電視放送著作權協會」（一般社団法人日本テレビジョン放送著作権協会，JASMAT），也於 2013 年成立，並與「日本有線電視聯盟」簽訂著作權及著作鄰接權之費用契約[309]。

C. 既有區域外再放送同意之更新

a. **協商時程**：特定有線電視業者向無線電視業者申請既有區域外再放送同意之更新，應於同意屆期前 6 個月前，或受無線電視業者通知拒絕更新起兩週內，以書面方式為之。無線電視業者原則上應於收悉申請後兩週內開啟協商。

b. **拒絕更新**：無線電視業者拒絕更新既有同意時，應於該同意屆期前六個月前，以具明拒絕之「正當理由」，並書面通知特定有線電視業者。但拒絕之理由，為該特定有線電視業者違反法令

---

[305] 包括「日本音樂著作權協會」（日本音楽著作権協会，JASRAC）、「日本腳本家聯盟」（日本脚本家連盟）、「日本劇作家協會」（日本シナリオ作家協会）、「日本文藝家協會」（日本文藝家協会）與「日本藝能表演人團體協會」（日本芸能実演家団体協議会）。竹内冬郎，〈放送番組の流通 著作権をめぐる疑問を解く：IP 再送信は可能か?〉，《放送研究と調査》，2006 年 1 月号，頁 19-20（2006）。

[306] 前揭註。

[307] 情報通信審議会，「デジタル・コンテンツの流通の促進」及び「コンテンツ競争力強化のための法制度の在り方」，地上デジタル放送の利活用の在り方と普及に向けて行政の果たすべき役割＜平成１６年諮問第８号＞、コンテンツ競争力強化のための法制度の在り方＜平成１９年諮問第１２号＞中間答申，頁 37-38（2009），https://www.soumu.go.jp/main_content/000030622.pdf。

[308] 一般社団法人映像コンテンツ権利処理機構，事業内容，一般社団法人映像コンテンツ権利処理機構 HP，https://www.arma.or.jp/contents.html。

[309] 総務省，前揭註 302，頁 4；一般社団法人日本テレビジョン放送著作権協会 HP，http://www.jasmat.or.jp/。

情節重大，或違反與該無線電視業者間之契約時，不在此限。

D. 暫時性措施：

既有同意更新無法更新時，特定有線電視業者應於屆期前停止再放送，並應周知該無線電視頻道之收視戶預定停播日達 6 個月以上，且招攬新訂戶之說明與廣告亦應明確揭露預定停播日。此外，若該有線電視業者尚未踐行前開相當期間周知收視戶義務，則基於保護閱聽眾之觀點，至周知達相當期間為止，仍可繼續再放送，不受既有同意屆期之限制；又，特定有線電視業者申請大臣裁定期間，仍可繼續再放送，亦不受既有同意屆期之限制。

（2）不同意之「正當理由」[310]

總務省認為，是否構成「正當理由」，應就無線電視業者「節目編排之意圖」（番組編集上の意図）受侵害的程度，與保障「收視戶權益」之間進行權衡[311]。

「節目編排之意圖」應受放送法保障，而概可分為主要之「放送節目同一性或頻道意象」、與次要之「無線電視之在地性意圖」兩個概念。前者，所謂「放送節目同一性或頻道意象」，係保障無線電視頻道之時間與節目構成等，不受有線電視業者單方之變更而扭曲。舉例言之，至少包括以下情形[312]：

A. 違反無線電視業者之本意，僅播送部分節目。

B. 違反無線電視業者之本意，時移播送（異時再放送）頻道。

C. 特定節目開始前或結束後，用併頻或「蓋臺」等方式抽換其他節目播送，導致該無線電視頻道之節目混亂。

D. 有線電視基礎設施設置不合理或不確實，被認定為非適格之有線

[310] 総務省，前揭註 302，頁 9-12。
[311] 舟田，前揭註 272，頁 72-73。
[312] 金澤薰，前揭註 281，頁 364-365。

電視業者。

E. 有線電視系統技術水準不足，無法預期其提供優質再放送。

後者，所謂「無線電視之在地性意圖」，則以無線電視業者之節目規劃皆係以所規定的訊號涵蓋區域為前提，因此保障其訊號不得未經同意，而將之再放送至原定放送區域外；進而推導出，無線電視業者有不願自己的節目被放送區域以外之地區所收視的「消極意圖」。但總務省亦認為，此與作為「節目編排之意圖」之核心的「放送節目同一性或頻道意象」相比，保護的必要性較低。基此，仍有與「收視戶權益」之內容與程度進行權衡，而仍可構成不同意之正當事由之情形：

A. 從地域間之關連性考量「收視戶權益」：併同考量以下兩點

a. 地域間之人流、物流等交流狀況：包括通勤通學等人的移動狀況、兩地間之經濟貿易狀況、無線電視訊號之溢波（スピルオーバー）狀況等。

b. **兩地間其他關連性：**包括歷史緣由，或兩地間有關再放送之視實況與習慣等。

B. 不同意之「正當理由」有無，仍依具體個案判斷。但總務省認為，至少在於相鄰區域再放送之場合，一般並無法構成「正當理由」；又以一般社會人見解，再放送在明顯遠方之無線電視頻道，原則上應構成「正當理由」。

4. 大臣裁決案例介紹

（1）2011 年夜來祭有線電視/瀨戶內電視臺區域外再放送新申裁決事件

雖然總務省於 2008 年即公告「區域外再放送指引」，但遲至 2011 年，總務大臣始第一次做出了「不同意」的裁決[313]。

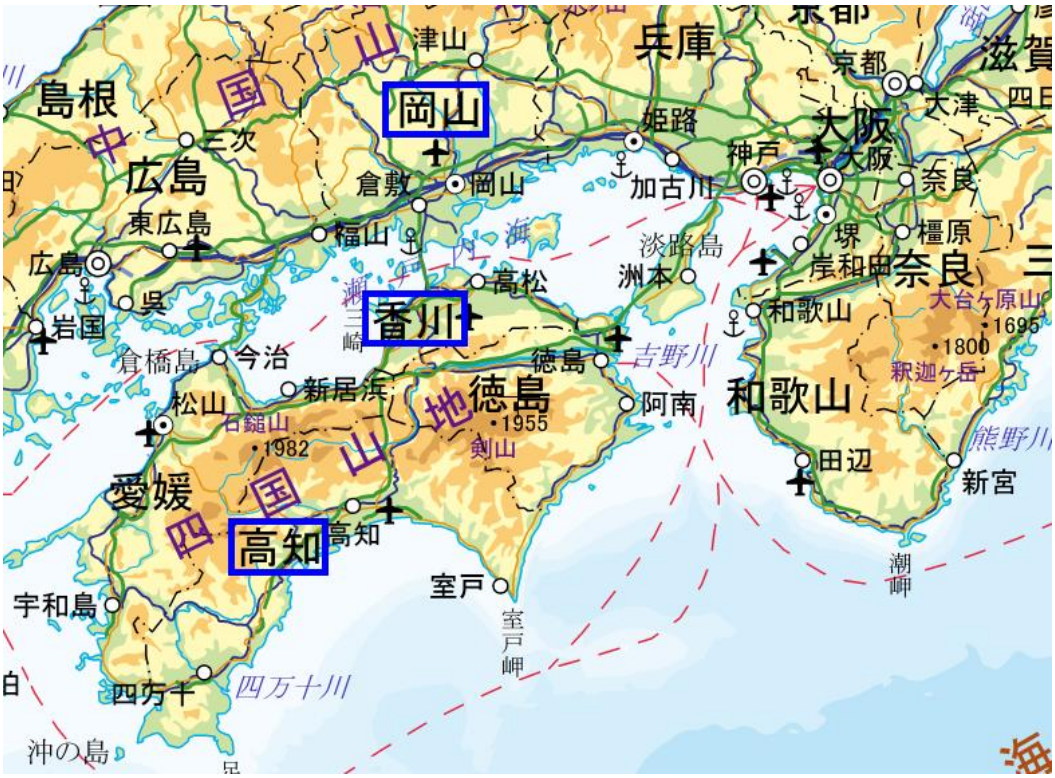


圖 25：高知縣與岡山/香川兩縣地理位置圖

資料來源：日本國土地理院（国土地理院）。

本事件[314]係經營區位於高知縣須崎市及土佐市之「夜來祭有線電視」（よさこいケーブルネット株式会社，下簡稱「申請人」）向放送區域為岡山縣、香川縣之無線電視業者「瀨戶內電視臺」（テレビせとうち株式会社，下簡稱「被申請人」）新申請區域外再放送遭拒，故申請大臣裁決。

---

313 舟田，前揭註 272，頁 73。

314 情報通信行政・郵政行政審議会，高知県及び山口県の有線テレビジョン放送事業者 3 者からの再送信同意に係る裁定申請に関する情報通信行政・郵政行政審議会からの答申，諮問第 2004 号，頁 3-9（2011），https://www.soumu.go.jp/main_content/000118889.pdf。

在結論上，總務省全面肯認被申請人之主張，而否准申請人之申請。

首先，關於侵害「無線電視之在地性意圖」的部分，由於高知縣與岡山、香川兩縣並未接壤，且相隔 70 至 80 公里，因此被申請人之節目規劃，皆係以岡山、香川兩縣在地居民之需求為主，包括災害發生之新聞報導等，此內容與高知縣全然無關；尚且，該被申請人不可能忽視當地居民的情感，甚至在節目上有關的互動徵求活動中，去服務無關地區的民眾。

其次，在「收視戶權益」部分，主要從「收視戶是否可以取得自身生活所必須的地方資訊」為判準。同前述，兩地相距本身即是「明顯遙遠」。再者，被申請人提出日本官方之國情調查佐證，兩地間通勤通學之人數僅在個位數，未及總通勤通學人口之 0.1%，人數和占比都極低極少；又，關於兩地間之經貿往來關係，高知縣兩市自岡山、香川兩縣買回物品之比例，皆未及 1.5%，也是極少數。綜上顯見兩地交流極少，高知縣兩市市民實無取得他地資訊之必要。最後，兩地間未有溢波情事，且也從來未有區域外再放送被申請人頻道之歷史經驗，因此難謂高知縣兩市市民有收視岡山、香川兩縣無線電視臺之收視習慣。

基此，在權衡結論上，總務省認為申請人收視戶的利益極小，而不認為被申請人應忍受此「無線電視之在地性意圖」之侵害。值得留意的是，被申請人另有主張系爭區域外再放送將導致其節目再授權之獲益大幅減損，但總務省認為此點與「節目編排之意圖」無關，因此不能納入有無正當理由之判斷因素。

（2）2013 年檜木有線電視/讀賣電視臺區域外再放送同意更新裁決事件

本事件[315]係時間距離當前較近之再放送決事件。

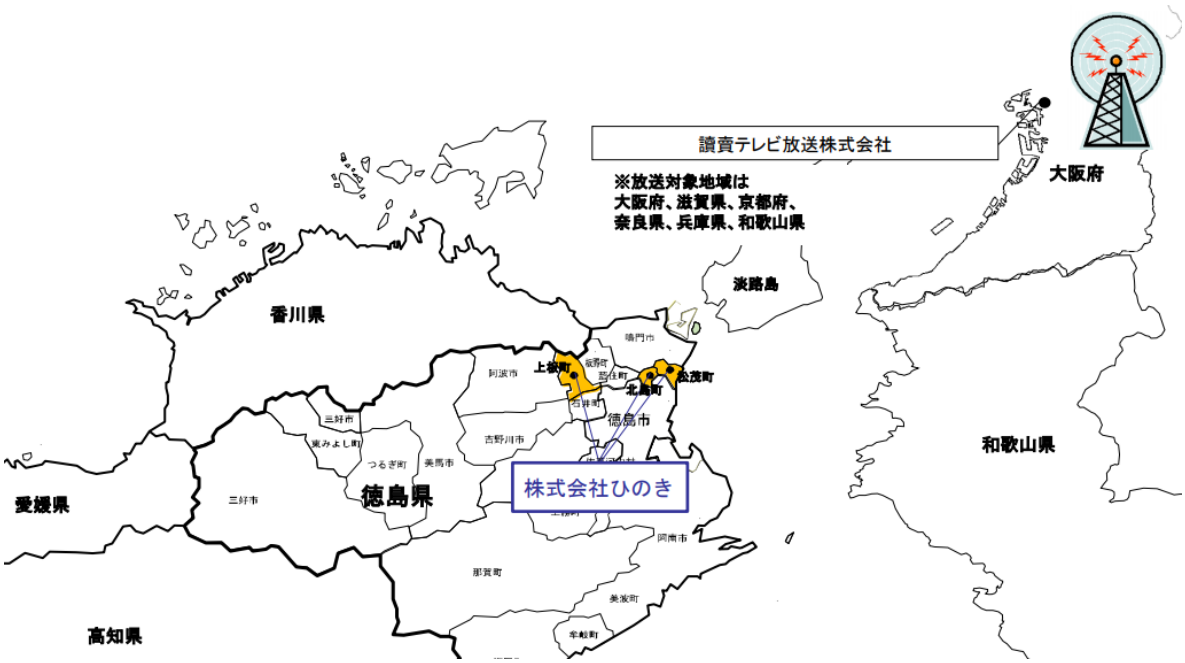


圖 26：2013 年檜木有線電視/讀賣電視臺再放送同意更新裁決事件示意圖

資料來源：總務省[316]。

本事件係經營區位於德島縣松茂町、北島町與上板町之「檜木有線電視」（株式会社ひのき，下簡稱「申請人」）向放送區域為近畿地區除三重縣外之「二府四縣」之無線電視業者「讀賣電視臺」（讀賣テレビ放送株式会社，下簡稱「被申請人」）申請更新既有區域外再放送遭拒，故申請大臣裁決。在結論上，由於有線電視事業之經營區原則上係以「市町村」為單位，因此總務省認為不可統一判斷，而依不同地方之差異，於松茂町、

[315] 総務省，徳島県の有線テレビジョン放送事業者からの再放送同意に係る裁定申請に関する裁定，裁定書本文，頁 15-21（2013），https://www.soumu.go.jp/main_content/000240038.pdf。

[316] 総務省，徳島県の有線テレビジョン放送事業者からの再放送同意に係る裁定申請に関する裁定，裁定の概要，頁 1（2013），https://www.soumu.go.jp/main_content/000240037.pdf。

北島町兩町決定被申請人應同意其更新；於上板町則否准申請人之申請。

首先，關於侵害「無線電視之在地性意圖」的部分，總務省肯認被申請人所提出之業務協定與契約，在著作權及著作鄰接權的權利處理上會造成一定的困擾；同時，其節目的表演人或訪問的一般素人並未預見該節目將會被區域外再放送，因此會引起人權與法遵的問題。基此肯認其具有僅服務近畿之「無線電視之在地性意圖」。

其次，在「收視戶權益」部分，同樣以「收視戶是否可以取得自身生活所必須的地方資訊」為判準。由於德島縣與近畿地區自古以來往來就相當頻繁，總務省遵循先例，就兩地往來就業、通學占整體就業通學比例觀之，松茂、北島兩町約莫 0.1％至 0.3％之譜；而上板町往近畿地區之比例雖為 0.2％，但逆向的人數卻僅有 1 人，占 0.02％而已，故後者獲得了往來極小的評價。

其他部分，有關兩地間經貿往來情形，資料皆能顯示商貿往來頻繁；且三町分別在 1988 年至 2005 年間開始區域外再放送被申請人之頻道，可認定當地民眾已有被申請人之收視習慣。

基此，在權衡結論上，總務省認為松茂、北島兩町往返近畿之就業與通勤人數，因為隔壁鳴門市存在開往近畿地方之跨海大橋，交流情形比上板町熱絡，而有保障當地「收視戶權益」之必要；上板町除與近畿交流不若前者，距離跨海大橋也較遠，因此得出後者未有適足「收視戶權益」之評價。

六、日本管制經驗之借鏡

從前開介紹可以得知，相較於英、美、加拿大，日本係更仰賴無線電視收視的國家，因此其放送制度之設計，仍然維持著以無線電視為核心，故名「基礎放送」；有線電視與直播衛星等，雖亦發展多年，但仍主要作為解決收視障礙的手段，抑或類似申裝固網寬頻之「加值服務」，放送監理面主要置於付費電視之消費者保護規範。

至於本研究核心的頻道授權與頻道載送議題，不僅尚未於日本發生，於產業法規範上也未見之討論或設計；因此本研究以假設方式討論研析，認為若真發生相類情形，當可回歸一般競爭法處理。

雖然由於廣電環境與因應而生的法制度與我國及其他國家大異其趣，但本研究仍認為日本相關法制有可參考之處：

其一，我國與其他國家付費電視業者對衛星頻道之需求，在日本可想做是「付費電視對無線電視頻道之需求」，尤其中小型有線電視業者更是汲汲營營於取得無線電視頻道，也即透過區域外再放送制度及大臣裁決制度來獲得競爭優勢。對此總務省所公告之「區域外再放送指引」，其中對於協商程序的框定、與暫時性措施等規範，甚是完備，足資我國設計仲裁或行政裁決時之參考。

其二，身為內容產製大國，日本非常重視數位內容之流通，因此在降低著作授權之交易成本上，可謂煞費苦心。其認為最有效之方法，即是輔導著作權人成立著作仲團，以與有線電視公協會簽訂包含公定計價之包裹授權（內涵上包括著作權授權，以及著作鄰接權之報酬請求權與補償金），為欲再傳輸無線電視訊號之有線電視業者，實質減少搜尋成本，可以「實質單一窗口」的概念，便利、迅速地取得著作授權。

第五節　韓國

一、通訊傳播產業概況

（一）整體產業結構

在過去的二十年中，韓國電視節目的發展得到了極大的發展，甚至於東亞乃至於全球形成一股韓流現象，最初係透過韓劇輸入東亞和東南亞開始影響，後透過 YouTube 等網路影音媒體頻道的急速發展進。而從區域發展演變為全球現象。主要的無線電視公司和領先的有線電視集團也都激烈競爭 ，競相推出戲劇、綜藝節目和一般娛樂等節目來吸引觀眾。1990 年，韓國廣播市場放寬了管制，隨後幾年陸續推出各種新頻道，截至 2017 年止，韓國無線電視台為 51 個，較 2016 年減少一個。而頻道節目供應事業（프로그램공급업자）的數量較 2016 年增加 5 個，總計 169 個。系統經營者（시스템 운영자）較 2016 年增加 2 個，總計 92 個。有線電視提供商為 44 家，較 2016 年減少 5 家。衛星廣播為 1 個，由 KT 的子公司 Skylife 提供[317]。

（二）無線電視

韓國無線電視業者主要有四家業者，包括韓國放送公社（한국방송공사）、文化廣播公司（화방송）、韓國教育放送公社（한국교육방송공사），以及 SBS 股份有限公司（주식회사 에스비에스）。韓國的廣電體制以公共廣電為主。韓國放送公社，其發展歷程與韓國的政權變化密切相關。

KBS 成立於 1945 年，初期僅提供廣播服務，1962 年開始提供電視服務。1960 年代，在軍人政權的主導下，KBS 成為官控商營的國有電視台，

317　KCC, 2018 년도 방송시장경쟁상황평가 보고서, at 95, https://kcc.go.kr/download.do?fileSeq=48060 (last visited Oct. 05, 2019).

擔負國家政治宣傳機器的任務。1980 年代，時任韓國第 11 屆及第 12 屆總統全斗煥，以「公共利益」為名整肅媒體，建立公共電視制度，同時主導 KBS 合併商業電視台 TBC（原為三星集團經營），成立 KBS-2。原本全斗煥建立公共電視制度的目的，是希望藉由控制媒體來鞏固政權，因此 KBS 雖名為公共電視，但實際上受政府控制。1987 年盧泰愚總統上台後，韓國政治走向民主化，南韓社會及媒體工會得以公共利益之名要求改革媒體。在公民、媒改團體及社會輿論的壓力下，KBS 才有較大的改革，開始具有公共服務的意識，重視民眾的聲音，並且逐漸走向獨立自主之路。

1990 年代，韓國朝向自由化發展，但仍限制私人財團經營電視台，因此韓國兩大公共電視（KBS 及 MBC）在市場上仍佔主導地位。到了 1990 年代末期，韓國全力發展文化經濟，推動影視產業。在振興產業計畫中，韓國公共電視位居重要地位，不但將韓劇推上國際舞台，更創造韓流風潮。2008 年 KBS 設定其經營目標為「公益價值的中心」，並期許在數位匯流時代中繼續扮演產業火車頭的角色，KBS 發展的前身可追溯至自 1927 年的首都電視台，當時是以廣播電台的形式開始播送。

戰後 1947 年開新台，更名為國營首爾中央放送，同年開始電視播送。1973 年以韓國放送公社之名成立公營放送體制至今。韓國放送公社在無線頻道部份擁有 KBS 1 頻道，播送時事新聞、教育、體育和文化等節目，KBS 2 頻道，播送娛樂和戲劇節目，以及 KBS UHD-超高畫質頻道，有線頻道部分則有 KBS Prime 的韓國文化頻道、KBS Drama 戲劇頻道、KBS Sports 體育頻道、KBS Joy 綜藝節目頻道、KBS Kids 兒童頻道、KBS W 女性節目頻道，4 個數位多媒體頻道（디지털 멀티미디어 방송）包括 U KBS Star、U KBS Heart、U KBS Music、U KBS Clover，另有 KBS World 全球衛星頻道，24 小時播放新聞，體育，電視劇，娛樂和兒童等節目[318] 。

文化廣播公司則擁有一個電視頻道 MBC TV，提供新聞、戲劇、體育、娛樂、時事、紀錄片等節目的綜合頻道，五個有線頻道及五個衛星頻

[318] KBS, http://www.kbs.co.kr/ (last visited Oct. 05, 2019).

道，包括 MBC Drama 電視劇及綜藝節目頻道、MBC Every 1 娛樂頻道、MBC Music 音樂頻道、MBC Sports +體育頻道、MBC Sports +2 第二體育頻道等，和包括 my DMB 等 4 四個數位多媒體頻道[319]。

EBS 的董事由韓國通訊傳播委員（KCC）會任命指派，亦得推薦董監事之人選。韓國教育放送公社，以公益奉獻為目標，並確保學校教育、國民終身教育和民族教育之發展。2000 年 3 月 12 日，韓國教育放送院改制後轉換為民營公司，EBS 網站所提供的線上學習服務，提供一般家庭和學生免費或者價格低廉、方便又可隨選的服務，使用率和影響力可說相當驚人。由於韓國高速寬頻網路非常發達，每個用戶的網路平均速率高達，對於用戶在網路上觀看影音、下載資料、講義非常快速便利，加上韓國政府政策認證 EBS 教材符合高考命題範圍，也因此帶動了 EBS 線上學習全面的蓬勃發展。

韓國教育放送公社擁有 EBS 1TV 頻道提供全年齡層多種教育內容，包括紀錄片和文化節目等，EBS 2TV 頻道則提供學生可各種教育內容，以及 EBSuHD 高畫質免費電視頻道；有線電視及直播衛星則有 EBS Plus 1 提供高考教育內容頻道 EBS Plus 2：提供韓國中小學課程教育內容，以及職業訓練的教育節目，EBS English 則提供英語教學頻道，以及 EBS Kids 兒童頻道，另有在美國撥出得 EBS America 的付費頻道，IPTV 則擁有 B TV、U+ TV、Olleh TV 三個頻道[320]。

SBS 股份有限公司則擁有 1 個 SBS TV 無線頻道，以及 7 個有線電視及直播衛星頻道，包括 SBS Plus 戲劇和娛樂節目頻道、SBS Golf 高爾夫球頻道、SBS funE 娛樂節目頻道、SBS Sports 體育頻道、SBS CNBC 新聞時事頻道、SBS MTV 音樂頻道、Nickelodeon Korea 兒童娛樂節目頻道。

[319] MBC, http://www.imbc.com/ (last visited Oct. 05, 2019).
[320] EBS, https://web.archive.org/web/20131001175809/http://global.ebs.co.kr/eng/main/index (last visited Oct. 05, 2019).

（三）有線電視

2017 年有線電視訂閱總數較 2016 年的 1,389 萬略增至 1,440 萬，訂戶比例增長 2%，佔總比 44.4%。目前在有線電視市場上最大的媒體集團為 CJ E&M。

2008 年李明博政府通過韓國廣播相關法令增修，開放 2011 年共成立四家有線電視公司 JTBC、MBN、TV Chosun、Channel A，儘管最初落後於成熟的無線電視公司，時至 2017 年有線電視已成為電視媒體產業重要角色，尤其是 JTBC 更成為最受歡迎和最具創造力的媒體之一，而有線電視的試驗性發展，以嘗試新的故事和節目型態來增強其競爭力，更帶動韓國電視市場的動態轉變，也讓許多明星和戲劇從原來的無線電視轉入有線電視。

（四）IPTV

網路協定電視(인터넷 프로토콜 텔레비전)歸屬於寬頻電視的一種。IPTV 是用寬頻網路作為介質傳送電視資訊，將節目透過寬頻上的網際協定(인터넷 프로토콜)向消費者傳遞數位電視服務。因 IPTV 是數位電視的一種，因此普通電視機需要配合相應的機上盒接收通道，也因此頻道節目供應事業通常會向客戶提供隨選視訊服務，而因 IPTV 屬於網路電視，故一些只擁有傳統電視播映權的節目或頻道會導致無法在 IPTV 觀看。

韓國的電信公司因 IPTV 業績的成長高於預期，進而提升網路供應商的整體營收。SK 電信表示，於 2019 年第一季的營業利潤達到 3,230 億韓圜。雖與 2018 年同期相比下降了 0.9%，但下降幅度遠小於 2018 年的 20%，儘管行動網路業務收入縮水 6.1%，但 IPTV 收入卻增長了約 18%。其他電信業者同樣也有亮眼的表現，韓國電信第一季度營業利潤達到 4,020 億韓圜，比 2018 年同期增長 1.3%，IPTV 利潤比 2018 年同期增長

了約 18%。LG Uplus 於 2019 年第一季收益也有所提升，營業利潤達到 1,946 億韓圜，比 2018 年同期增長 3.7%，其 IPTV 比 2018 年同期增長約 23%。LG Uplus 則強調，其業務增長得益於獨家提供的 Netflix 內容，此合作關係也廣受消費者喜愛[321]。

（五）OTT TV

OTT 發展速度在韓國相對較為緩慢，因為觀眾對目前電視節目播放感到滿意。根據 IHS Markit 的報告，2016 年韓國線上影視市場的價值為 1.42 億美元，預計到 2021 年將增至 4.33 億美元。韓國是全球下載速度及內容量的大國，許多地方人們在其行動設備上觀看內容，並且越來越多人正以此種方式消費。IHS Markit 報告亦指出：韓國消費者現在更願意為優質內容付費，大多數將會擁有多個串流媒體，加上智慧手機普及率很高，低價的服務，以及新的本土和國際影視內容服務產業的出現，也將促進市場的成長。韓國本地 OTT 包括 POOQ 和 TVing，付費電視提供商包括 KT，SK Telecom 和 LG Uplus 亦有提供線上影視訂閱，甚至媒體巨擘 CJ E&M 也積極搶攻此市場[322]。

---

[321] Yeo Jun-suk, The korea herald, Aided by IPTV growth, S. Korea mobile carriers see better-than-expected profit, http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20190508000730 (last visited Oct. 05, 2019).

[322] Kia Ling Teoh, Jun Wen Woo, IHS Markit, Korean broadcasters join forces with SK Telecom to step up original content production, https://technology.ihs.com/610651/korean-broadcasters-join-forces-with-sk-telecom-to-step-up-original-content-production (last visited Oct. 05, 2019).

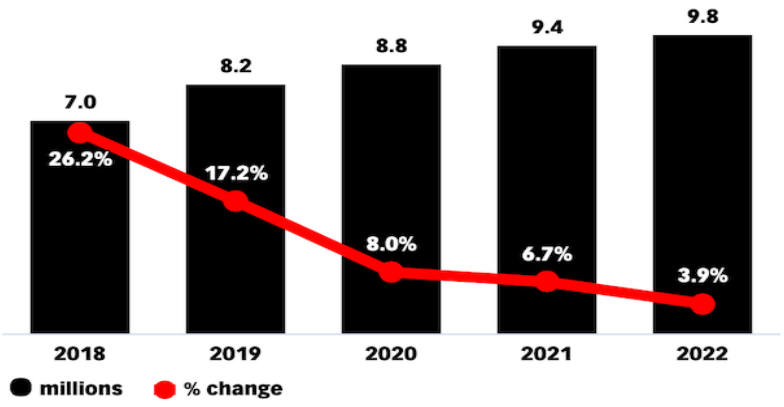


圖 27：南韓 2018~2022 訂閱 OTT 影視人數預估

資料來源：eMarketer

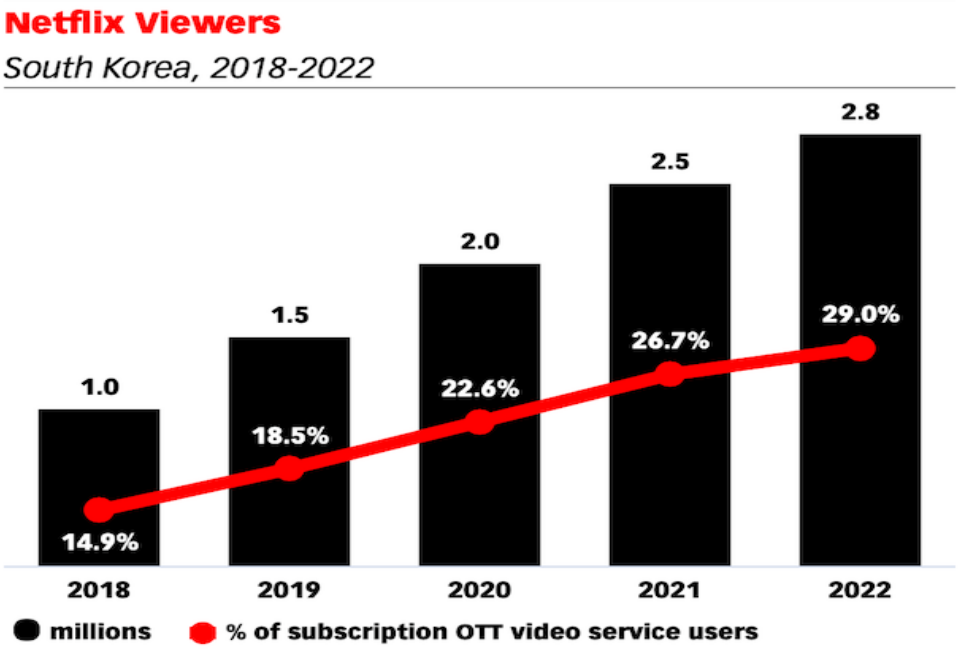


圖 28：南韓 2018 年至 2022 年訂閱 Netflix 影視人數預估

資料來源：eMarketer

二、各類業者營運模式

（一）無線電視

2005 年底韓國放送公社放寬無線電視台的播出時間限制後 KBS 1 節目比例約為：新聞 29.7%、娛樂 21.3%、文化 49%；KBS 2 節目比例為：新聞 16.4%、娛樂 39%、文化 44.5%。而在自製/外製節目比例方面，由於《放送法》規定無線電視台必須播出一定比例的外製節目，以保障獨立製作業者，因此 KBS 約有 60%為自製節目，40%為外製節目[323]。

另外，韓國《放送法》亦規定無線電視台播出本國節目的比例須達到 80%，因此 KBS 的外購節目並不多。為了強化數位時代的競爭優勢，KBS 積極發展數位新科技，包括高畫質數位電視（HDTV）以及數位行動電視（디지털 멀티미디어 방송）。KBS 旗下有電視（包括無線、有線及衛星）、廣播及數位行動電視等多種平臺，提供多元的節目及服務。為振興文化藝術，KBS 也營運教育樂團和國樂管弦樂團，並且利用網路將節目推廣至移動通信、無線數據通訊系統、DMB 等新媒體服務。

另外，為配合韓國政府訂定的 2012 年數位化時程以及高畫質電視的政策，KBS 積極製播 HD 節目內容，並且進行硬體設備的轉換工程。而早於 2008 年，KBS 的製作設備數位化及 HDTV 的規格發展皆已超過政府當時規定需有 50%以上節目為 HD 的目標。不過當時全部節目以 HD 規格製作播出，成本昂貴。因此 KBS 向韓國放送委員會反應該問題，韓國放送委員會即針對 HD 節目時數的計算方式有所鬆綁。例如在新聞方面，一小時新聞節目只要 HD 比例超過 50%，就可算是 100%的 HD 新聞。另外，黃金時段、戲劇和體育類節目，HD 節目時數可加權乘以 1.5 來計算。在數位行動電視的部份，KBS 於 2005 年取得 DMB 執照後，即開始提供 T-DMB 服務。DMB 的電視、廣播節目為免費收看（聽），數據服務則為付費服務。節目內容來源主要是利用舊有節目內容重播或再製作，以及傳

[323] KBS, http://www.kbs.co.kr/ (last visited Oct. 05, 2019).

統電視節目與 DMB 共用的方式，比例約佔 70%，專為 DMB 頻道製作的新節目則為 30%[324]。

無線頻道電視台的服務型態與營運模式仍以廣告、電視收視費、產品銷售為主要收入來源。KBS 公司係由韓國政府出資並依韓國《放送法》（Broadcasting Act）第 66 條規定授權有徵收收視費的權利，由於是隨電費徵收，所以收視費徵收不到的比率非常低，而依同法第 65 規定，電視收視費的費率由 KBS 董事會研擬後，並取得國會的批准後確定方可進行徵收。KBS 的營運則採取治理與管理分立的運作模式，其最高決策治理單位為 KBS 董事會，負責確立 KBS 的獨立運作與公共服務的達成、監督及評估組織管理績效，並指派總裁（President）、常務監事（Auditor），以及同意副總裁的聘任[325]。

依 2018 年 KBS 財報統計，收視費約佔 KBS 總收入 45%，政府補貼佔 1%，總計 6,726 億韓圜，其他收入則佔整體 54%左右，總計約 8,030 億韓圜，總收入約 1 兆 4,757 億韓圜，總支出約 1 兆 5,078 億韓圜，虧損約 321 億韓圜，2017 年則尚有盈餘約 564 億韓圜，約略從 2003 年開始，KBS 向海外銷售節目，到 2007 年拜韓流之賜，銷售地區達 30 多個國家，業績更成長到 6,000 萬美元，出口國家以日本、台灣、菲律賓、中國和越南為主。

整體節目銷售類型中，戲劇為大宗佔 81%，紀錄片 10%，此外也有娛樂性和其他類型的節目出口。KBS 製作的紀錄片也銷售到波蘭、匈牙利、西班牙等歐洲國家，以及美國和中東地區。KBS 在總部和子公司都有負責海外銷售的相關部門。KBS 總部由環球中心下的環球戰略局負責海外行銷策略，子公司 KBS MEDIA 負責海外授權，錄影帶、出版品銷售，KBSi 和 KBS Internet 則負責新媒體平臺的銷售，如手機上的節目銷售等。近年在台灣韓流盛行，KBS 也成為台灣 cable 頻道和 IPTV、直播衛星業

---

324 *Id.*

325 韓國放送法第 65 條、第 66 條。

者競相購買節目的對象。為避免不同平臺間購片業者的利益衝突，KBS 也將逐步調整節目銷售的政策。MBC 的收入以廣告為主要來源，約佔總收入的 95%，最大股東為廣播文化基金會，2018 年淨利潤約為 1,094 億韓圜[326]。

EBS 的規模雖然不及 KBS、MBC，其收入大部分來自公共財源（收視費和政府補助）、自籌款、廣告和銷售收入，銷售收入以教材銷售和出版為大宗，亦有販售視聽產品，其他收入還包括 EBSlang 等網站的會員收入等，衛星頻道 EBS Plus 1、EBS Plus 2 分別是高中課程、中學與成人在職教育的專業頻道。也因此韓國教育部委託 EBS 發行高中課程與升大學考試的相關書籍，如考古題、參考書、輔助教材等相關資料，再加上其他出版品，一年的收入十分可觀。EBS 的大學聯考教材（考古題）因為是教育部提供，並經過研討、審查才出版，因此出題比例高，在韓國境內十分具有口碑與競爭性，除此之外，EBS 也有配合學校教育出版的教學影片，做為輔助教材。相對於其他無線電視業者 KBS、MBC，EBS 的收視率、市場佔有率雖然較低，不過 EBS 仍致力於將教育節目製作得有趣、好看，以吸引觀眾收視。

然而，韓國學生較少看電視，因此 EBS 將許多節目放在網路或廣播（EBS-FM），讓學生除了電視之外，有另一個進修管道。另外，兒童節目是 EBS 的強項，也是其他電視台所比不上的。值得注意的是，EBS 播出的廣告也佔不小規模，在娛樂性的教育節目、名人的講座，都有不錯的廣告收入。目前 EBS 主要透過 plus 1、plus 2 頻道來營利。李明博總統上台後鼓勵全國英語學習，學校在一些學科上甚至打算以英語教學，因此政府政策支持 EBS 的英語頻道，讓 EBS 更看好未來英語頻道的收益[327]。

SBS 是韓國繼 MBC 之後的第二家商業廣播公司，母公司為 Taeyoung E&C Co.，Ltd.，其他股東包含 SBS Media Holdings 公司、韓國國民養老

---

326 *Id.*

327 EBS, https://web.archive.org/web/20131001175809/http://global.ebs.co.kr/eng/main/index (last visited Oct. 05, 2019).

基金、Kiturami Boiler 公司、Mirae Asset 集團，依 2015 年財報資料顯示，淨收入約為 348 億韓圜[328]。

而在免費電視頻道（무료 방송）部分，終端用戶可使用電視機搭配簡易的天線就可以收看節目，另外，也可以透過付費電視方式接收，例如另外安裝碟型天線、機上盒與智慧卡等裝置收看。目前可以收視免費電視的方法除了固定的電視機跟室外天線接收地上波外，還有衛星直播電視、網路串流媒體等方式可以接收免費的電視頻道。而大多已經將類比式的系統升級為數位廣播系統，升級的優點除了同樣的頻寬可以播放更多的頻道，畫質跟音質也可以獲得提升，並且在惡劣天候播送時訊號衰減效應比較不明顯。

雖然是免費電視，然而有時收看免費電視還是需要一些服務費用以維持系統運作，以韓國一般免費電視台為例，除了商業贊助外，包括阿里郎電視台透過稅收資助維運，韓國放送公社透過徵收授權費來支付節目傳送及製作經費，韓國 MBC 電視台經費則來自消費者的廣告和贊助。韓國電視節目開發與生產有非常良好的垂直整合，特別是在 FTA 頻道，每間電視公司內部都會開發大量內容，以確保在每週可以在相同時段連續播放新節目。亦有一些外部的節目製作公司和經銷商，但其生產模式並不像西方國家如此百家爭鳴，競爭激烈[329]。

（二）有線電視

韓國有線頻道部分，主要有 5 家多系統經營者（시스템 운영자），包括 CJ，t-Broad，D'LIVE，HCN 和 CMB，以及 10 家獨立有線廣播電視系統經營者。在所有提供商中，KT 提供 249 個直播電視頻道，而其他基本

[328] SBS, https://www.sbs.co.kr/ (last visited Oct. 05, 2019).

[329] AudioVisual Finland, Market Study:Korea, https://apfi.fi/wp-content/uploads/South-Korea-Market-Overview-2017-Prepared-for-Audiovisual-Finland-2.pdf (last visited Oct. 05, 2019.

提供商僅提供約 200 個頻道。每個提供商還提供約 10 個付費頻道，每月收取額外費用，例如 Catch on、Playboy TV 等。對於 UHD 超高畫質節目頻道，則以 SK 寬頻和 Skylife 的頻道最多。每個付費電視提供商還擁有約 17 個家庭購物頻道，提供商除了可從訂閱者每月支付的訂閱費用，還可從家庭購物頻道抽取佣金，對提供商而言是一大收入來源。

依 Statista 公司預計，未來至 2023 年付費電視收入仍將持續成長，最大宗收入來自按次付費電視（페이 퍼 뷰）收入，影音串流（스트리밍）收入也將有明顯成長。自從 1995 年推出有線電視服務（第一個付費電視服務）以來，付費電視市場逐年成長，2002 年直播衛星和 2009 年的 IPTV 的出現，付費電視市場變得更加多元，主要有有 15 家有線電視服務提供商，5 家多系統經營者（시스템 운영자），如 CJ，t-Broad，D'LIVE，HCN 和 CMB，以及 10 家獨立有線廣播電視系統經營者。

直播衛星服務則由 KT 的子公司 Skylife 提供，IPTV 服務由三家韓國網路營運商，即 KT，SK Broadband 和 LG U +，三大電信公司提供。依韓國科學及資通訊部（대한민국 과학기술정보통신부）資料統計顯示，韓國付費電視用戶數量於 2018 年達到 3,250 萬，IPTV 佔付費電視市場 47.37％，成為所有付費電視平臺中最大的用戶基礎，達 674,875 個用戶，有線電視則在 2018 年下半年減少 120,185 個用戶，但仍佔付費市場 42.67％。

同時，直播衛星的用戶數量也減少，比上半年減少了 20,565 個。依 2018 年下半年對於付費電視市場佔額統計，由 KT 公司佔 21.12％拔得頭籌，且高於 2018 年上半年的 20.67％，SK Broadband 以 14.32％的市場佔額名列第二名、第三名是 CJ Hello 的 12.61％，接續是 LG U+的 11.93％和 KT Skylife 的 9.95％[330]。

---

[330] Rebecca Hawkes, South Korea's pay-TV base reaches 32.5MN subscribers, Rapid TV News, https://www.rapidtvnews.com/2019051156026/south-korea-s-pay-tv-base-reaches-32-5mn-subscribers.html#ixzz61aBDNHk2 （last visited Oct. 05, 2019）.

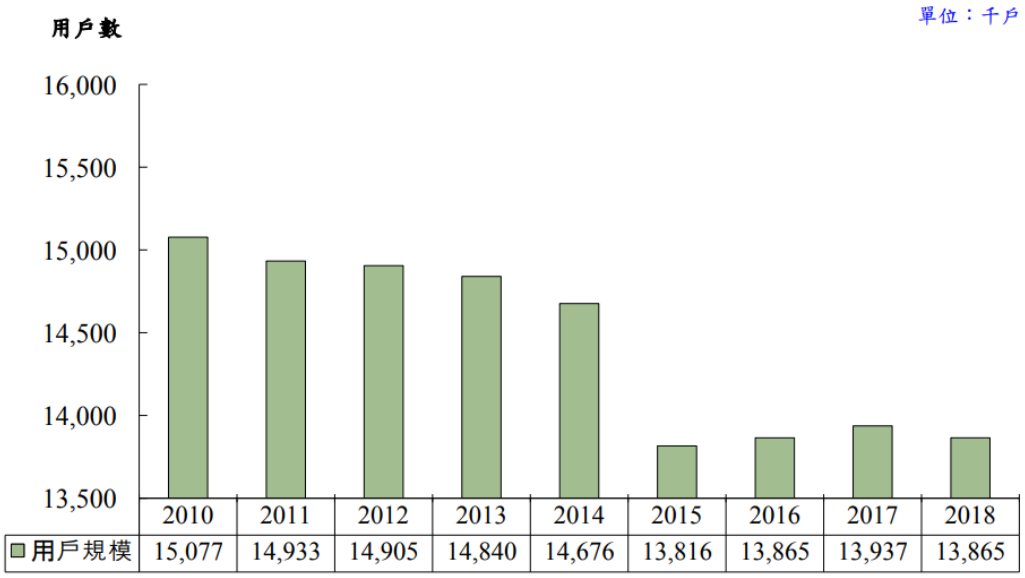


圖 29：2010 年至 2018 年南韓有線電視用戶規模[331]

資料來源：MSIP，MIC<ICT Country Report>整理，2019 年 9 月。

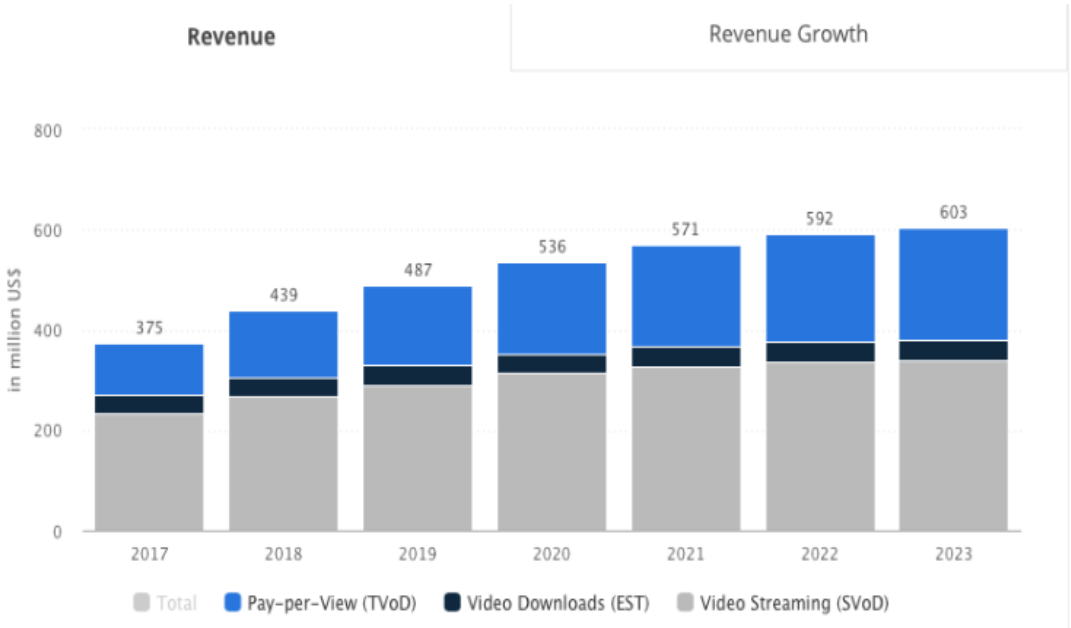


圖 30：2017 年至 2023 年韓國付費影視收入估計

資料來源：Statista。

331 陳彥合，資策會產業情報研究所，2010~2018 年南韓有線電視用戶規模(Sep 05,2019), http://mic.iii.org.tw/Scholar/ResearchDtl.aspx?docid=PPT1080930-4 (last visited Oct. 05, 2019).

（三）IPTV

IPTV 和有線電視提供商都有提供綁訂付費電視和固定電話兩者服務的方案。另外，因三家 IPTV 提供商皆為電公司，因此另有提供付費電視和行動服務的方案。IPTV 自 2009 年開始進入市場後，越來越多的客戶從有線電視開始流向 IPTV，有線電視客戶訂閱量呈現減少趨勢，IPTV 儘管起步較晚，但後勢看漲不容小覷，而且與有線電視相比，IPTV 提供商從每個家庭中獲利更大。

自從 1995 年推出有線電視服務（第一個付費電視服務）以來，付費電視市場逐年成長，2002 年直播衛星和 2009 年的 IPTV 的出現，付費電視市場變得更加多元。截至 2017 年 6 月止，共有 15 家有線電視服務提供商，5 家多系統經營者（Multi System Operator，MSO），如 CJ，t-Broad，D'LIVE，HCN 和 CMB，以及 10 家有線廣播電視系統經營者。

直播衛星服務則由 KT 的子公司 Skylife 提供，IPTV 服務由三家韓國網路營運商，即 KT，SK Broadband 和 LG U+，三大電信公司提供。依韓國科學及資通訊部（Ministry of Science and ICT, MSIT）資料統計顯示，韓國付費電視用戶數量於 2018 年達到 3,250 萬，IPTV 佔付費電視市場 47.37%，成為所有付費電視平臺中最大的用戶基礎，達 674,875 個用戶，有線電視則在 2018 年下半年減少 120,185 個用戶，但仍佔付費市場 42.67%，同時，直播衛星的用戶數量也減少，比上半年減少了 20,565 個。依 2018 年下半年對於付費電視市場佔額統計，由 KT 公司佔 21.12%拔得頭籌，且高於 2018 年上半年的 20.67%，SK Broadband 以 14.32%的市場佔額名列第二名、第三名是 CJ Hello 的 12.61%，接續是 LG U+的 11.93%和 KT Skylife 的 9.95%[332]。

[332] Harrison J. Son, NETMANIAS, Pay TV market in South Korea IPTV, Cable TV and Satellite TV(Dec. 2017).

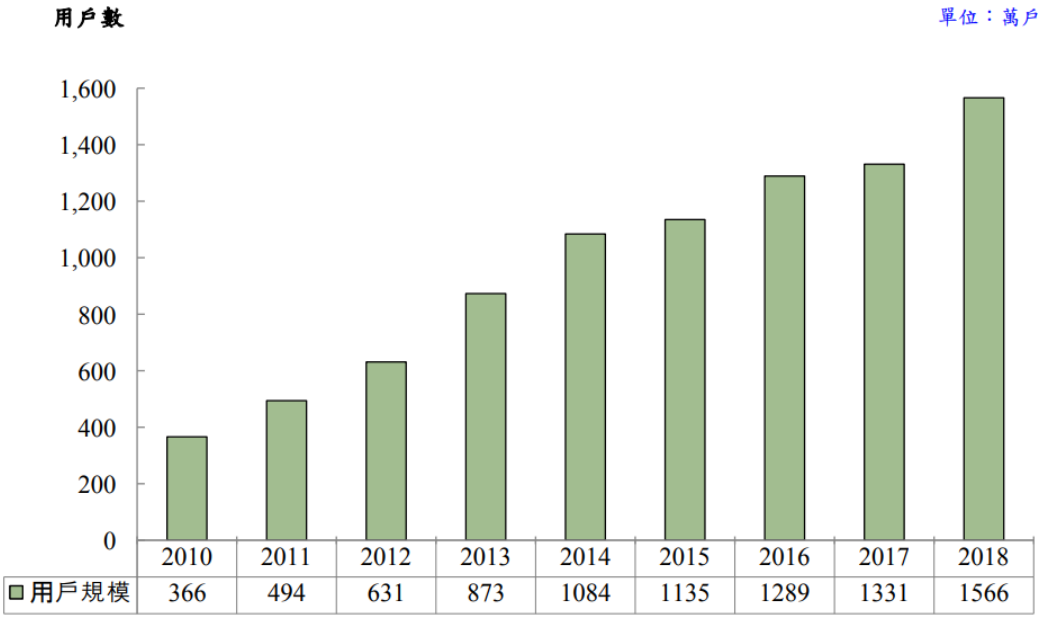


圖 31：2010 年至 2018 年南韓 IP TV 市場規模[333]

資料來源：MSIP，MIC<ICT Country Report>整理，2019 年 9 月。

（四）OTT TV

目前的線上影音平臺，盈利方式約分為三種模式：SVOD（Subscription VOD）、TVOD（Transactional VOD）、AVOD（Advertising VOD）。SVOD 就如 Netflix 此類影音服務，依靠訂閱收費賺錢，此種平臺無放置廣告，依照會員的會費獲利，此種模式由於是訂閱制，因此通常以訂閱期間計價，例如以整月或整年為主。TVOD 與 SVOD 是相反的觀念，SVOD 是付費吃到飽，而 TVOD 則是依量計價，例如觀看一部影視付多少錢，或是看多少流量的內容決定支付的費用，例如在 Google Play 或是 iTunes 頻台上租片來看。AVOD 則是可以免費觀看視頻內容，但是在觀看之前通常必須要先點選廣告，或是強制看一段廣告，像是 Youtube，而幾

[333] 陳彥合，資策會產業情報研究所，2010~2018 年南韓有線電視用戶規模(Sep 05,2019), http://mic.iii.org.tw/Scholar/ResearchDtl.aspx?docid=PPT1080930-4 (last visited Oct. 05, 2019).

乎所有免費的影音網站，都會採用 AVOD 的模式。

面對全球線上影音需求不斷攀升，影音 OTT 平臺也逐漸成為影視服務新主流，在 Netflix 與 YouTube 搶佔韓國影音市場同時，韓國的 OTT（Over the Top）市場也正進行整合併購，其中南韓電信事業 SK Telecom 正與三大無線電視事業 KBS、MBC、SBS 合作將合併其 OTT 視頻服務平臺，未來 SK 電信的 OTT 平臺 Oksusu 和電視公司的 Pooq 服務將整合到一個的平臺，並預計將擁有超過 1300 萬用戶，以此挑戰 Netflix 在韓國市場的主導地位。

Netflix 在歐洲主要 OTT 市場中已有 80％以上的市佔率，自去年 11 月 Netflix 與韓國第四大付費電視運營商 LG U+建立合作夥伴關係以來，已全面進軍韓國市場，專家們表示擔心，由於 Netflix 的強大內容，韓國付費電視市場恐將像歐洲一樣被 Netflix 主導[334]。

另一方面，PwC 公司調查資料顯示，全球 OTT 市場目前價值約 382 億美元，隨著 OTT 市場的快速增長，預計到 2023 年其價值將加倍。儘管無法計算出韓國 OTT 市場在全球 OTT 業務量的比重，但其訂戶數量已大大增長。根據一家名為 Nielsen Korean Click 的市場研究公司資料顯示，韓國 AVoD 市場中 YouTube 的 MAU（每月活躍用戶）已達 2,554 萬人，YouTube 的 SVOD 市場的 MAU 也超過了 1,000 萬人。

由於韓國付費廣播服務的費用仍然很便宜，因此許多人認為，要比付費廣播服務更傾向於 OTT 服務還為時過早。但是，考慮到媒體的使用方式的改變，對於韓國市場的潛在威脅將越來越大，而實際上目前 Netflix 隨著更多影視內容的增加，其訂戶數量正迅速增加，截至 2019 年 7 月份 Netflix 的 MAU 已增加到 1,855,334 人，比今年一月增加 574,972 人[335]。

---

[334] Michael Herh, Two Korean OTT Platforms Band Together to Better Compete with Netflix and YouTube, http://www.businesskorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=27989 （last visited Oct. 05, 2019）.

[335] The Electronic Times Co.＆The Electronic Times Internet Co. , South Korean OTT Businesses Looking into Different Ways to Survive within South Korean OTT Market, http://english.etnews.com/20190911200002

三、通訊傳播產業轉型與面臨競爭平臺之因應

依韓國通訊傳播委員會（KCC）、韓國科學及資通訊部（MSIT）統計資料顯示，韓國付費電視市場中，有線電視發展最早，直播衛星次之，IPTV則是從 2009 年開始發展，截至 2017 年第二季為止，有線電視訂戶占比為 45.3%，佔付費電視市場最大宗，IPTV 訂戶則增長最多，占比為 44.2%，直播衛星訂戶占比則略為增加，占比為 10.5%[336]。

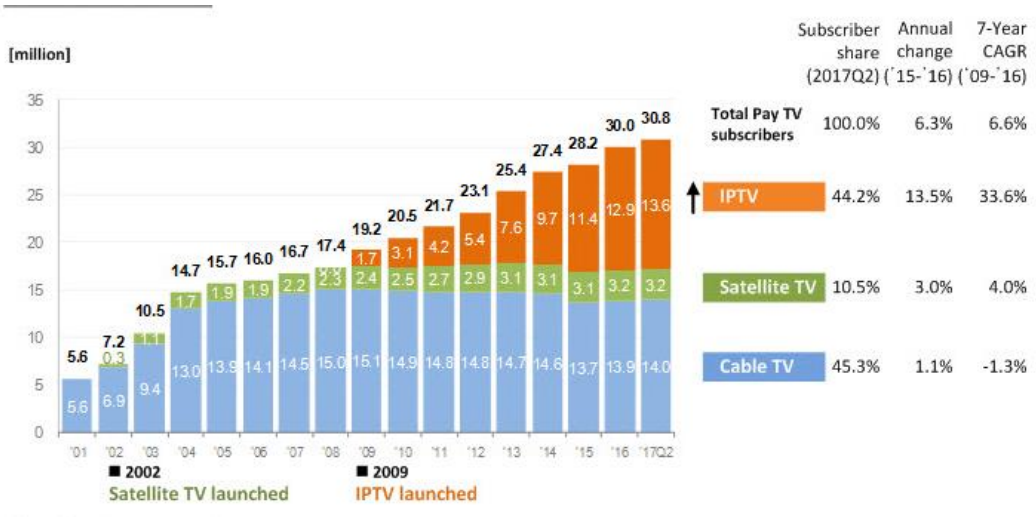


圖 32：2001 年至 2017 年韓國付費電視訂戶市場占比－依平臺分類[337]

資料來源：韓國通訊傳播委員會（KCC），韓國科學及資通訊部（MSIT）KOREAN ICT Research Report of Netmanias.com 整理。

進一步分類分析，KT 成長最多，截至 2017 年第二季為止，訂戶占所有提供商約 2 成，訂戶占比第二多為 SK Broadband，約 13.8%，兩者皆為 IPTV，第三名則是有線電視提供商 CJ，第四名仍為 IPTV，唯一的直

(last visited Oct. 05, 2019).

[336] Harrison J. Son, NETMANIAS, Pay TV market in South Korea IPTV, Cable TV and Satellite TV(Dec. 2017).

[337] *id.*

播衛星提供商 Skylife 則排名第五，訂戶占比為 10.3%。

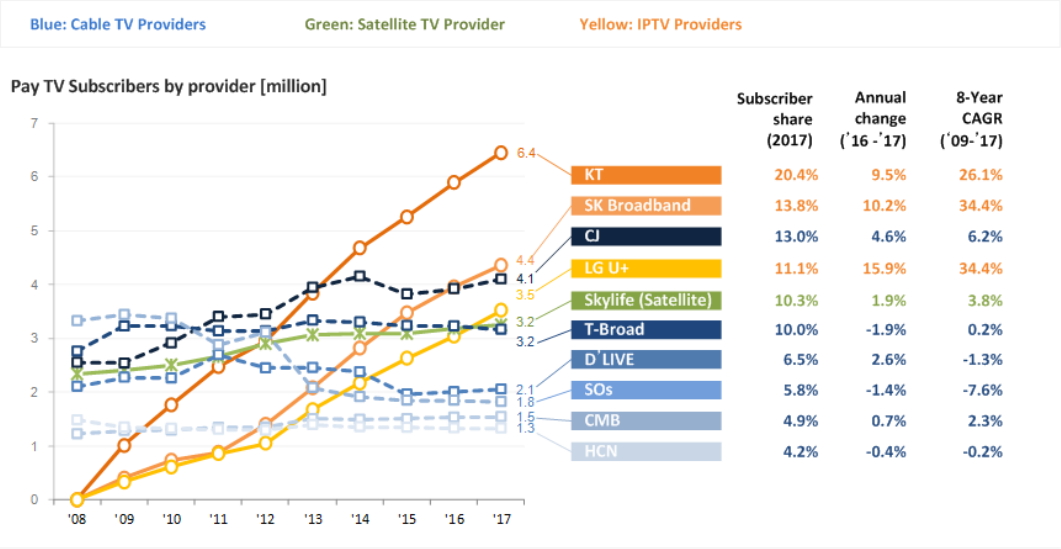


圖 33：2008 年至 2017 年韓國付費電視訂戶－按提供商分類[338]

資料來源：韓國通訊傳播委員會（KCC），韓國科學及資通訊部（MSIT），KOREAN ICT Research Report of Netmanias.com。

韓國的《放送法》（방송법）於 2000 年通過，並於 2009 年 7 月通過了《報紙法》、《放送法》及《網路電視法》等修正案，這次修法的主要目的有兩者，一是期望能藉由修法解禁廣電媒體產業以刺激產業的發展，二是目前世界各國已經鮮少對於跨媒體經營有所管制，因此韓國政府認為有必要放寬對廣電產業的限制。2007 年 12 月韓國國會通過開展《網路多媒體放送事業法》（인터넷 멀티미디어 방송사업법，下簡稱「IPTV 法」），允許電信業者透過寬頻網路提供電視節目播送及電子商務、互動服務等 IPTV 服務，而為了達成規範鬆綁及促成競爭，放寬跨媒體企業進入 IPTV 的限制，並將原本資產上限的金額從 3 億韓圜提高至 10 億韓圜。

在媒體所有權的限制方面，《放送法》第 8 條第 1 項也有所規範，2008

338 *id.*

年時估範個人擁有無限電視及頻道提供者的股份上限為 30%，近來配合 KCC 法規鬆綁的政策，已將上限提高至 40%，而在媒體跨業經營的方面，《放送法》第 8 條第 4 項規定報社有有線電視及直播衛星的股份上限為 33%，亦已調高至 49%。而在黨政軍經營媒體方面，根據《放送法》第 8 條第 9 項，政黨不能擁有廣播電視業者的股份。依據《放送法》第 78 條規定，有線電視、直播衛星和 IPTV 三大平臺皆可免費必載 KBS 1 和 EBS 的主頻道，而以商業模式運作的 KBS 2、MBC 和 SBS，以及其旗下所屬頻道，若其他平臺要再傳輸（재전송），則必須與無線電視業者進行付費協商。

在執照領取部分，《放送法》第 9 條規定，欲經營無線廣播電視、衛星廣播電視、有線電視者，需得到 KCC 所給予的執照始可經營。而欲經營頻道提供事業則必須向 KCC 註冊。另外，本國節目播放率依《放送法》第 71 條及《廣播電視法實施條例》第 57 條規定，無線電視每季播放的比例為 60%至 80%，有線電視則為每季 40%至 70%，一般節目提供者為 20%至 50%以下，宗教及教育頻道則在 40%以上。至於廣告限制部分，依《放送法施行細則》第 59 條規定，無線電視廣告時間不得超過節目的 1/10，有線電視及直播衛星每小時不得超過 12 分鐘，TDMB、SDMB 則為每小時不得超過 10 分鐘。

韓國通訊傳播委員會每年向傳媒業者徵收基金費用，以發展廣電影視以及藝術文化拍攝計畫 目前有「文化發展基金」、「廣電發展基金」、「電影發展基金」以及「動畫發展基金」等四種。此外，掌管數位節目製作政策的未來創造科學部於 2013 年 7 月曾與文化體育觀光部共同提出「振興國內節目產業計畫」，並基於本計畫提撥 9,000 億韓圜作為該計畫之共同基金。為鼓勵並培養國際化數位電視節目，未來創造科學部於 2015 年 4 月提撥共同基金約 1,900 億韓圜，其對象為影像及遊戲、投影技術等相關之節目內容製作。

另外，為迎接未來 5G 時代的來臨，韓國情報通訊策略委員會於 2014

年 8 月提出「影像投影產業發展策略」，並預計 2020 年為止將提撥共 2,400 億韓圜作為節目製作共同基金。1990 年代末期歷經金融風暴後，南韓開始全力發展文化經濟，推動影視產業，並宣示要致力於將韓國文化全球化，視文化產業為韓國重點外銷的工業。韓國文化體育觀光部也訂立提升韓國文化出口海外的政策目標，包括加強節目製作產業之創意基礎、擴大文化技術領域之研發、提高節目製作產業之競爭力、擴大節目製作產業之海外擴張、保護知識財產權及改善使用環境及檢討節目製作產業之政策體系等，並於 2009 年 5 月 7 日依韓國政府公布修訂後之《文化產業振興基本法》第 31 條規定：「政府為有效支援文化產業的振興、發展，設立韓國內容振興院」，於同日成立「韓國文化內容振興院」（한국콘텐츠진흥원），直接受文化體育觀光部管轄。其成立目的在於整合韓國文化的核心，促進文化產業發展並為了實現成為世界五大文化強國之理想積極制定相關政策。KOCCA 亦於美國、日本、中國大陸、歐洲、印尼及巴西等地設立代表處，充分利用地區優勢，提供該區域之文化產業動向及進出口資訊，致力於加強韓國文化產業出口並為韓國國內製作節目進軍世界各國提供各項支援[339]。

通訊傳播產業面臨轉型與平台競爭的挑戰，也開始進行策略性併購，以 CJ 集團為例，從 2000 年至今就不斷收購地方的有線電視業者，是目前收購規模最大的業者，擁有 22 家地方有線廣播電視系統經營者。目前全韓共有 5 家主要的 MSO，包括 CJ Hello Vision(22 家)、T-broad(22 家)、現代 HCN(8 家)、CMB(8 家)、C&M(17 家)。根據「放送法施行令」（即施行細則）的規定，一家有線廣播電視系統經營者不得擁有全體有線電視系統訂戶的三分之一以上，一家有線廣播電視系統經營者不得經營全體有線廣播電視系統經營者家數的三分之一以上。以 CJ 目前擁有 22 家有線電視的情況來看，目前尚未超過法律限制。

另外，Netflix、Amazon 與 YouTube 等影視產業公司逐漸崛起，根據

339 사업소개, 한국콘텐츠진흥원, http://www.kocca.kr/cop/businessinfo/list.do?year=2019&menuNo=200955 (last visited Oct. 05, 2019).

WiseApp 調查資料顯示，截至 2019 年 6 月，Netflix 估計在韓國有 184 萬付費活躍流訂閱用戶，而去年同期為 63 萬用戶。南韓付費電視普及率已達 100%，且專家預估未來幾年 OTT 訂閱人數會逐漸上升，但轉換速度會減緩，因此有線電視短期內仍占有優勢，OTT 於南韓市場的增長也將充滿挑戰,但韓國本土影視產業也開始對於這些潛在競爭對手的威脅提出應對方案，尤其，SK Telecom 和三大電視公司 KBS、MBC 和 SBS 已達成共識，並合作推出 Wavve OTT 服務，並承諾加大對原創內容和合作夥伴關係的投資，此項合作案亦通過國公平貿易委員會核准，根據 SK Telecom 表示，每個電視公司將擁有 Wavve 23.3%的股份，而 SK Telecom 將持有約 30%股份額。

韓國公平交易委員會（대한민국 공정거래위원회）雖核准此項合作案，但也對此三家電視公司施加條件，若無正當理由不得終止或更改與其他 OTT 提供商現有內容供應契約。此外，這此三家電視公司必須盡力與其他 OTT 平臺進行談判，並遵守非歧視性條款[340]。

當前，Wavve 是唯一引起關注的韓國 OTT 服務。這是因為 SK 電信與各國電信公司簽署合作夥伴關係，並負責吸引投資。Netflix 未來也有望在韓國 OTT 市場中持續增長，也不排除迪士尼和蘋果將來進入韓國市場的可能性。雖韓國 OTT 服務與具有強大資金實力和原創內容,但韓國 OTT 市場內部的競爭只會變得更加激烈，專家指出關鍵是韓國 OTT 市場如何快速以及如何克服全球 OTT 服務的優勢。韓國的 OTT 服務需要以全球 OTT 服務的成功案例為基準，並繼續使其服務脫穎而出，另外，針對 OTT 市場更需要進一步改善相關法律規範及其系統[341]。

---

[340] Alana Foster, Korea set to ride in on OTT Wavve, https://www.ibc.org/publish/korea-set-to-ride-in-on-ott-wavve/4348.article (last visited Oct. 05, 2019).

[341] Park, Jinhyung, South Korean OTT Businesses Looking into Different Ways to Survive within South Korean OTT Market, http://english.etnews.com/20190911200002 (last visited Oct. 05, 2019).

四、韓國廣電相關管制規範及補貼

（一）媒體集中化管制

在媒體所有權的限制方面，廣電法第 8 條第 1 項也有所規範，2008 年時估範個人擁有無限電視及頻道提供者的股份上限為 30%，近來配合 KCC 法規鬆綁的政策，已將上限提高至 40%，而在媒體跨業經營的方面，《放送法》第 8 條第 4 項規定報社有有線電視及直播衛星的股份上限為 33%，亦已調高至 49%。

（二）禁止黨政軍經營媒體

而在黨政軍經營媒體方面，根據《放送法》第 8 條第 10 項，政黨不能擁有各類放送事業的股份。

（三）再傳輸費規範

依據《放送法》第 78 條規定，有線電視、直播衛星和 IPTV 三大平臺皆可免費必載 KBS1 和 EBS 的主頻道，而以商業模式運作的 KBS2、MBC 和 SBS，以及其旗下所屬頻道，若其他平臺要再傳輸（retransmission），則必須與無線電視事業進行付費協商。

（四）執照管制

在執照領取部分，《廣電法》第 9 條規定，欲經營無線廣播電視、衛星廣播電視、有線電視者，需得到 KCC 所給予的執照始可經營。而欲經營頻道提供事業則必須向 KCC 註冊。

（五）本國節目自製率規範

另外，本國節目播放率依《放送法》第 71 條及廣電法實施條例第 57 條規定，無線電視每季播放的比例為 60-80%，有線電視則為每季 40%-

70%，一般節目提供者為 20%-50%以下，宗教及教育頻道則在 40%以上。

（六）廣告管制

至於廣告限制部分，依《放送法施行細則》第 59 條規定，無線電視廣告時間不得超過節目的 1/10，有線電視及直播衛星每小時不得超過 12 分鐘，TDMB、SDMB 則為每小時不得超過 10 分鐘。

（七）國內視聽產業補助政策

KCC 每年向傳媒業者徵收基金費用，以發展廣電影視以及藝術文化拍攝計畫 目前有「文化發展基金」、「廣電發展基金」、「電影發展基金」以及「動畫發展基金」等四種。此外，掌管數位節目製作政策的未來創造科學部於 2013 年 7 月曾與文化體育觀光部共同提出「振興國內節目產業計畫」，並基於本計畫提撥 9,000 億韓圜作為該計畫之共同基金。為鼓勵並培養國際化數位電視節目，未來創造科學部於 2015 年 4 月提撥共同基金約 1,900 億韓圜，其對象為影像及遊戲、投影技術等相關之節目內容製作[342]。

（八）整體視聽產業發展策略

另外，為迎接未來 5G 時代的來臨，韓國情報通訊策略委員會於 2014 年 8 月提出「影像投影產業發展策略」，並預計 2020 年為止將提撥共 2,400 億韓圜作為節目製作共同基金[343]。

1990 年代末期歷經金融風暴後，南韓開始全力發展文化經濟，推動影視產業，並宣示要致力於將韓國文化全球化，視文化產業為韓國重點外銷的工業。韓國文化體育觀光部也訂立提升韓國文化出口海外的政策目標，包括加強節目製作產業之創意基礎、擴大文化技術領域之研發、提高

---

[342] 財團法人台灣經濟研究院，〈各國無線電視發展及監理政策委託研究〉，國家通訊傳播委員會委託研究，頁 310-311（2019）

[343] *Id.*

節目製作產業之競爭力、擴大節目製作產業之海外擴張、保護知識財產權及改善使用環境及檢討節目製作產業之政策體系等。

2009 年 5 月 7 日韓國政府公布修訂《文化產業振興基本法》，其中第 3 條規定：「政府為有效支援文化產業的振興、發展，設立韓國內容振興院」，並於同日成立「韓國文化內容振興院」（Korea Culture& Content Agency KOCCA），直接受文化體育觀光部管轄。其成立目的在於整合韓國文化的核心，促進文化產業發展並為了實現成為世界五大文化強國之理想積極制定相關政策。KOCCA 亦於美國、日本、中國大陸、歐洲、印尼及巴西等地設立代表處，充分利用地區優勢，提供該區域之文化產業動向及進出口資訊，致力於加強韓國文化產業出口並為韓國國內製作節目進軍世界各國提供各項支援。

五、韓國放送爭端解決機制

依據韓國通訊傳播委員會於 2015 年所提出之「促進放送爭端解決法制政策措施研究」(방송분쟁조정 활성화를 위한법제정비 및 정책방안연구)[344]，韓國國內放送市場業者間之衝突與糾紛多係由有線電視平臺所引起，主要涉及地面訊號傳輸之轉播費用，也因此如何促進韓國放送紛爭快速解決也成為韓國通訊傳播委員會之首要課題。

依據韓國《放送法》第 35 條之 3，韓國通訊傳播委員會得設立放送爭議調處委員會，以解決下列各業者之紛爭：(1) 無線電視業者；(2) 中繼有線廣播業者；(3) 音樂有線廣播業者；(4) 電腦顯示板放送業者[345]；(5) 傳輸網路業者；(6)「網路多媒體放送事業法」第 2 條第 5 點之網路多媒體放送（IPTV）業者；(7)「電信業法」第 2 條第 8 點之電信業者；(8) 外包製作公司。

爭端解決機制之適用範圍，依同法第 91 條第 1 項之規範，發生以下紛爭時，前開各類業者可向放送爭議調處委員會申請調處，包含：(1) 放送節目、頻道與網路多媒體放送（IPTV）用內容之供給與需求相關糾紛；(2) 播送放送與網路多媒體放送所必須之電信設備使用相關糾紛；(3) 放送區域相關糾紛；(4) 轉播權等財產權利害相關糾紛；(5) 放送業者或網路多媒體放送業者之共同事業相關糾紛，惟符合韓國競爭法「獨占管制與公平交易相關法律」第 19 條第 1 項中任一款者除外；(6) 除上述之外，

---

344 이종관, 천혜선, 김유석, 이종영, 박정관, 박정인, 방송분쟁조정 활성화를 위한 법제정비 및 정책방안 연구, KCC-2015-14 (2015), http://www.prism.go.kr/homepage/researchCommon/downloadResearchAttachFile.do;jsessionid=34415E534A1FBD0B37C6575DBAA376D7.node02?work_key=001&file_type=CPR&seq_no=001&pdf_conv_yn=N&research_id=1570100-201500018 (last visited Oct. 05, 2019).

345 依《放送法》第 2 條第 10 款，「電腦顯示板放送」係指透過電腦顯示板常時或於一定期間內持續播送包含新聞之電視節目。由於在街上供行人觀覽之電腦顯示板或電視牆等，在早年係以播送新聞紙或新聞節目內容為主，當時有一定之媒體影響力，因此韓國立法當時選擇將之納入規管迄今。惟有論者指出，雖然隨技術演進，其商業模式發展的可能性仍然很高，但若非如當年日韓足球世界盃般讓行人駐足觀看，路過行人匆匆一撇的媒體影響力已相當有限。 김정태, 디지털 시대 방송법 해설, 3 版, 커뮤니케이션북스 (2013). 另，韓國法條原文漢字為「電光板」(전광판)，本研究參考我國《建築法》子法《招牌廣告及樹立廣告管理辦法》第 2 條第 1 款、與《大眾捷運法》子法《大眾捷運系統兩側禁建限建辦法》第 3 條第 4 款，譯為「電腦顯示板」。

放送事業與網路多媒體放送事業經營相關之糾紛。

依據《放送法》第 91 條之 2，放送爭議調處委員會可訂一定期間，對爭端雙方提出和解建議，惟該建議不會影響調處程序之進行。而依據同法第 91 條之 4，放送爭議調處委員會於調處時應遵循相關規範，包含：

（1）放送爭議調處委員會在當事人或利害關係人欲陳述意見時，如無特別事由，應給予陳述意見之機會

（2）放送爭議調處委員會為了調處紛爭，在認為有需要時，可向當事人、利害關係人與相關行政機關等要求提出需要的資料

（3）放送爭議調處委員會在調處程序開始日起 60 日以內，審查調處事件審查並撰寫調處案。惟如有不得已之情事，可以一次為限，在 30 日的範圍內經紛爭調處委員會之議決，延長處理期間

（4）放送爭議調處委員會依第 3 項之規定撰寫調處案後，應立即通知當事人。

而針對此調處機制之效力，依據同法第 91 條之 5 之規範，收到調處案通知的當事者，自接獲通知日起 15 天內，應向放送爭議調處委員會通報是否接受調處案。此時，如當事者未在期間內表示是否接受之意，視為拒絕調處。而若接獲通知之利益相關單位均接受時，放送爭議調處委員會委員長應立即撰寫調解書，並送達調處案全員，且該調處於法院訴訟上與和解之效力相同。

另外，自爭端解決機制規範結構觀察可發現，韓國爭端解決之運用需經業者提起申訴使得啟用，換言之，若當事方沒有提出請求時，通訊傳播委員會不能主動借入此糾紛[346]，例如於 2016 年時，電視公司 MBC、KBS 以及 SBS 與 KT Skylife 產生轉播糾紛，雖韓國通訊傳播委員會下令維持訊號播送，惟直到 Skylife 提出調處申請後，調解程序才得以起動。為因

[346] News 1, 'KT 스카이라이프-지상파' CPS 분쟁조정 종결…왜?, 2016/12/20, http://news1.kr/articles/?2862049 (last visited Oct. 05, 2019).

應此種情形，韓國通訊傳播委員會於 2018 年 5 月 30 日宣布將進行修法，在嚴重影響觀眾權利且有發布維持訊號播送、恢復訊號播送之行政命令下，廣播爭議調解委員會可以於當事方未經請求之狀況下，依職權介入進行爭議調處[347]。

[347] 前揭註 344。

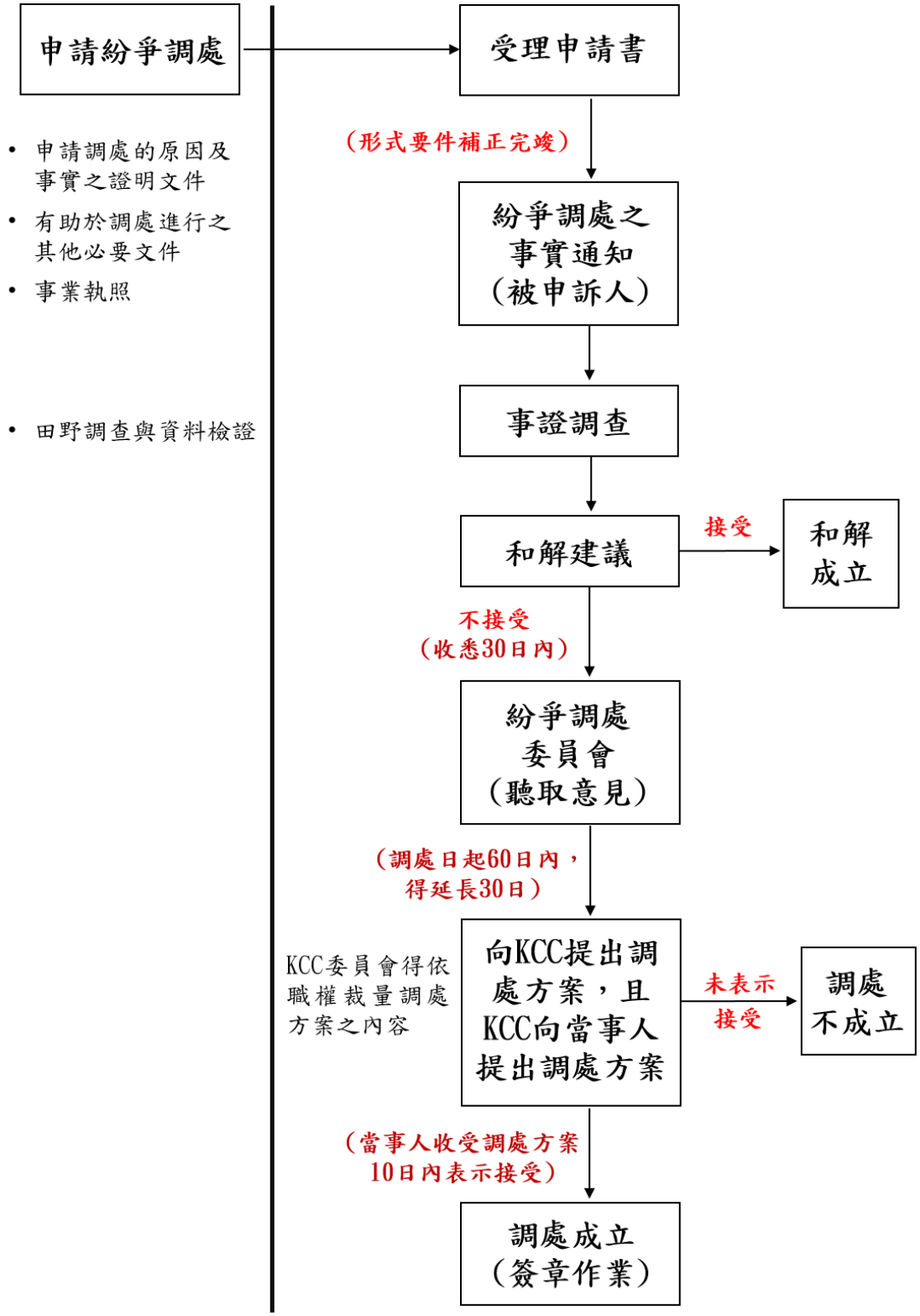


圖 34：韓國放送爭端解決程序

資料來源：韓國通訊傳播委員會[348]

[348] 前揭註，頁 13。

六、頻道授權與交易秩序

針對頻道授權之相關規範，韓國《放送法》第 76 條第 1 項規定各類放送事業向其他放送事業供給放送節目時，需以公平、合理、無歧視之市場價格提供。而為保障韓國閱聽人對於國家重大事件之閱聽權利，並執行韓國《放送法》第 76 條第 2 項之事項，韓國《放送法》於 2008 年修法新增第 76 條之 2 條，規範韓國通訊傳播委員會應設立「普遍閱聽保障委員會」。

依據同法第 76 條第 2 項，普遍閱聽保障委員會主要業務之一乃審議，並公告國民關注度非常高之體育比賽及其他主要活動（以下稱為「國民關注活動等」）。而特定節目若被認定為國民關注活動時，依據同條第 3 項國民關注活動等之轉播權人或其代理人（以下稱為「轉播權人等」），應將轉播權以公平、合理、無歧視之價格提供予其他放送業者。

若業者違反前述第 76 條第 1 項與第 3 項之規定時，可透過書面向通訊傳播委員會申告，而委員會若受理該申告案件，則將透過第 35 條之 3 之放送爭議調處委員會進行審議，並於 60 日內向韓國通訊傳播委員會通報處理結果。

除前述規定外，針對放送之維持與重啟，韓國《放送法》於第 91 條之 7 規定，於符合下列任一情事，有明顯損害閱聽人利益或可能損害之虞，韓國通訊傳播委員可命各類放送事業、中繼有線廣播事業或網路多媒體放送事業（IPTV），於 30 日內維持或重啟廣播節目：（1）已通知業者或閱聽人將中斷或停止第 76 條第 2 項國民關注活動等現場直播節目之供給或播送（2）已通知業者或閱聽人將中斷或停止第 78 條第 1 項與第 2 項之同時轉播頻道以外之無線電視頻道。

相關案例，如 2014 年之巴西世界盃足球賽，韓國地面電視廣播公司要求收取更多之轉播費用，從而導致其與 IPTV 間之衝突。自 2014 年 5 月起，地面電視廣播公司台及開始對世界盃等涉及公共利益之活動要求額

外之轉播費用。根據前開規定，為使一般國民可以閱聽該活動，應將賽事轉播權以公平合理無歧視之價格提供與其他放送業者，然而 IPTV 於韓國《放送法》內被列為附加營運商，無法適用《放送法》，故導致 IPTV 之巴西世界盃足球賽轉播中斷。

另外，付費電視平台業者於頻道節目供應事業取得節目並收取許可費用，亦於韓國產生相關爭議案件[349]。例如南仁川廣播公司，於 2012 年 11 月與 2012 年 12 月分別向 147 家頻道節目供應事業要求節目 50%至 75%之折扣，而遭受韓國通訊傳播委員會之裁罰。南仁川廣播公司主張，依據契約規定而減少節目費用應適用契約自由原則，若節目銷售市場發生變化，則應可通過雙方協議追溯取得費用。惟韓國通訊傳播委員會認為，於降低節目費用上，南仁川廣播公司並未事先與頻道節目供應事業協議，而直接要求節目降價，此舉違反韓國放送法，故裁處南仁川廣播公司 1448 萬韓元之罰鍰。

[349] 정용준, 한국스포츠엔터테인먼트법학회, 스포츠방송권 독점과 공정거래: IOC, FIFA 와 SBS 의 독점계약을 중심으로, at 267 - 286 (2012).

七、頻道載送與交易秩序

針對頻道編排之部分，韓國近年有相關爭議發生，例如依據 IT-Chosun 之報導[350]，韓國通訊傳播委員會正對現代居家購物公司與 IPTV LGU+間之傳輸費衝突進行調處。該爭端係由現代居家購物公司申請爭端解決機制，其聲稱 LGU+於 2019 年協商傳輸費用時要求提高 20%之傳輸費，若雙方無法達成協議，則現代居家購物將改為使用 U+之第 10 號電視頻道。此類爭議目前於韓國層出不窮，相關廠商均持續爭奪黃金頻道位置。例如，2018 年 KT 向樂天居家購物公司要求提高兩倍傳輸費，因此樂天自 Olleh TV 之第 6 號頻道位置轉移至第 30 號頻道位置，但銷售直接受到影響，故於同年 6 月再次回到第 4 號頻道位置。

[350] IT Chosun, 현대홈쇼핑·LGU+ 갈등에 중재안 마련 방통위 고심, 12.03.2019, http://it.chosun.com/site/data/html_dir/2019/12/02/2019120202864.html (last visited Oct. 05, 2019).

八、必載規範與交易秩序

為促進公共利益，韓國《放送法》亦設有相關必載規範，例如，依據《放送法》第 70 條第 3 項，綜合有線電視業者與直播衛星業者（從事移動多媒體廣播之衛星廣播業者除外）應依據大統領命令訂定之規定，設置國家可用於公共目的之頻道、具宗教宣教目的之頻道與維護障礙人士福利之頻道。

另依據同法第 78 條第 1 項，綜合有線電視業者、直播衛星業者與中繼有線電視業者接收「韓國放送公社」與「韓國教育廣播公社法」規定之無線電視頻道時，不得對該頻道節目進行變更，如實轉播相關節目。而由於前開公廣集團旗下有眾多頻道，因此同條第 2 項則規定，若前揭業者同時放送多個頻道，則必載頻道由科學與資通訊部審酌各無線電視業者之放送內容編排等後，指定 1 個頻道。

九、付費電視頻道節目供應指引

韓國付費頻道市場中，頻道節目供應事業組合節目、並提供給有線電視系統經營者（시스템 운영자）編排頻道，而傳統上，佔據大量付費電視市場的系統經營者則擁有較優越的議價能力。但隨著 IPTV 在近年來的崛起，使頻道節目供應事業有不依賴系統經營者之多元授權管道通路；加諸，頻道節目供應事業之間透過水平垂直整合，產生頻道家族（중프로그램공급자，Multiple Program Provider，MPP），在某些市場上更具有影響力。而此市場影響力，造成有強加或拒絕強加與提供節目有關的不公平交易條款情形，並導致拒絕提供該節目，此將扭曲市場秩序並有害閱聽眾的權利。

基此，韓國於 2012 年修正《放送法》（방송법），新增第 85 條之 2，以事後管制之模式，禁止各類廣電事業從事不公平競爭等相關行為。要之，同條第 1 項禁止無線電視業者、中繼有線電視業者、音樂有線電視業者、電腦顯示板（전광판，電光板）放送業者、網路傳輸業者（以下簡稱「各類放送事業」），不得從事或使第三者為下列有損業者間公平競爭或閱聽眾利益之行為：

（1）無正當事由，拒絕、中斷、限制頻道節目之提供或阻礙其他電視業者等提供服務時的必要設備之取得，或是變更頻道編排之行為；

（2）拒絕、中斷、限制對其他電視業者等進行適當收益分配之行為；

（3）以不正當之方法妨礙其他放送業者等進行播送或締結服務契約之行為；

（4）以不正當之方法差別對待觀眾，以明顯有利或不利之費用或使用條件提供服務之行為；

（5）違反使用條款提供服務，或是利用與使用條款不同之內容要求

支付使用費用之行為；

（6）不當利用於服務過程中取得觀眾相關資訊之行為；

（7）商品行銷與販售專用頻道之頻道節目供應事業以不公平方式決定、取消或變更商品銷售播送之日期、時間、數量與節目製作成本，做為節目編排之條件；

（8）依無線電視業者之任職員工以外者之要求，違反欲出演電視節目者與無線電視業者以外者間之假處分決定、確定判決、調處、仲裁等主旨，以與節目製作無關之事由，使欲出演電視節目者無法出演之行為。

韓國通訊傳播委員會為限制與電視節目相關不當競爭行為並避免妨礙觀眾利益的行為，針對付費頻道市場中的頻道節目供應事業（프로그램공급업자）制定《付費電視市場付費電視業者之頻道提供及節目使用費支付指引》（유료방송시장 유료방송사업자의 채널제공 및 프로그램 사용료 지급 관련 가이드라인，下簡稱「付費電視頻道節目供應指引」）[351]。

基此，韓國通訊傳播委員會制定前揭指引，以判斷是否有與節目提供相關的不公平違法行為。該指引概述與提供節目相關之典型不公平行為類型，包括提供捆綁部分頻道作為交易條件；拒絕與其他事業合作而提供節目；在不與競爭對手協商的情況下提供節目；拒絕向競爭對手或其子公司提供節目。此外，還描述判斷這四項行為是否違法的標準，也就是將來在應用禁令時應考慮的標準。

該指引第 2 條規定基本原則：「違法性判斷時，應考量行為妨礙公平競爭秩序與閱聽人權益之有無及程度。（第 1 項）前項公平競爭秩序，指

[351] 방송통신위원회, 방통위, 유료방송사의 채널제공 및 프로그램 사용료 지급 관련 가이드라인 마련 (Dec. 17, 2012), https://kcc.go.kr/download.do?fileSeq=48960 (last visited Oct. 05, 2019).

是否提供頻道節目供應事業頻道載送、頻道位置（채널번호，channel number）與頻道組合分級等（티어，tier）編排上之不利益、節目授權費率等基於該特定頻道節目供應事業節目競爭力所為之決定。（第 2 項）第一項閱聽人權益，指與付費電視服務之選擇、締約、服務之提供、解約與售後服務等基於有關法令、條款或社會常規所肯認之閱聽人權利。（第 3 項）」

同指引第 3 條則規定：「付費電視業者不得以提供頻道載送等為條件誘使頻道節目供應事業提供經濟利益。（第 1 項）提供頻道載送等為條件，指對接受付費電視業者提出條件之頻道節目供應事業，提供或可能提供有利之頻道載送、頻道位置、頻道組合分級、節目授權費率等。（第 2 項）經濟利益，包括現金、有價證券、物品或勞務等之贊助、向有線電視業者或有線電視業者之特別關係人採購商品或服務等。（第 3 項）」同時，同指引第 8 條更進一步指示判斷有線電視業者之行為是否構成第 3 條「不公平行為」之審酌要素，也即，應考量付費電視業者是否對頻道節目供應事業明示經濟利益之提供與頻道載送有關，並綜合考量以及下列各款情事：

1、頻道節目供應事業間之差異：是否要求交易地位相對較低之頻道節目供應事業或新參進頻道節目供應事業提供經濟利益。

2、經濟利益之多寡：與商業交易習慣、頻道節目供應事業之規模及節目使用費標準相比，是否要求提供超額利益。

3、經濟利益之種類：是否為難以被確認且容易挪用之現金。

4、經濟利益支付方式：契約書或會計帳簿上之支付名目與實際支付用途相左，或是否存在「真假契約」（이면 계약서）之情形。

同指引第 4 條規定：「針對頻道供給協議中或既有播送頻道之頻道節目供應事業，付費電視業者無正當理由不得拒絕頻道載送。（第 1 項）前項拒絕頻道載送，指拒絕與頻道節目供應事業協議或締約，或物理性中斷已締約且正常播送之節目。（第 2 項）」同時，同指引第 9 條第 1 項亦進一

步指示判斷付費電視業者之行為是否構成第 4 條第 2 項前段「拒絕與頻道節目供應事業協議或締約」，應考量綜合考量以及下列各款情事：

1、頻道載送等條件之提出：被拒絕頻道載送之頻道節目供應事業於收悉第 3 條所稱頻道載送等條件時，是否未為回應。但違反付費電視業者所訂定編排基準而足認不可能締約者，不在此限。

2、依據既有指引：頻道評價與編排程序是否明顯違反「韓國有線電視協會」(한국케이블 TV 방송협회) 之《有線電視頻道編排用頻道節目供應事業評價及節目授權費分配指引》(케이블 TV 채널 편성을 위한 PP 평가 및 프로그램 사용료 배분에 대한 가이드라인，下簡稱「編排用頻道評價與授權費分配指引」)、KCC 之《付費電視市場頻道締約程序指引》(유료방송시장 채널계약 절차 관련 가이드라인)。

3、續約淘汰標準：該頻道節目供應事業是否符合付費電視業者所訂定之淘汰標準。但有線電視業者所訂定之淘汰標準必須基於收視率、自製比率、本國自製比率、HD 比率、超高畫質比率等得客觀檢證之數據。

4、頻道節目供應事業與競爭業者之關係：該頻道節目供應事業是否與相競爭之付費電視業者或其關係企業等具有特殊關係，或有其他構成拒絕締約之合理之標準。

5、其他付費電視業者之檢證：檢證該頻道節目供應事業已提供其他付費電視業者之頻道節目是否具有良好收視率或閱聽人評比等（限新頻道節目供應事業）。

第 9 條第 2 項則規定是否屬於「物理性中斷正常播送之節目」，應就付費電視業者頻道節目供應事業間是否有合意進行判斷。但縱使無合意存在，以下各款則屬於「物理性中斷」之例外：

1、頻道節目供應事業單方停止播送。

2、頻道節目供應事業對付費電視之播送申請停止之假處分等存在法律障礙之情形。

3、因技術問題導致短期播送中斷。

4、其他不可歸責於付費電視業者之情形。

同指引第 5 條規定：「付費電視業者無正當理由不得變更頻道節目供應事業之頻道編排。（第 1 項）前項變更頻道編排，指將頻道自訂戶基礎較多之服務移出，移入訂戶基礎較少之服務，或將頻道節目供應事業之頻道位置或頻道組合分級等為不利益之變更。（第 2 項）」同時，同指引第 10 條則進一步解釋，判斷付費電視業者之行為是否構成第 5 條第 1 項之「無正當理由變更頻道節目供應事業之頻道編排」，應綜合前揭第 9 條第 2 項各款情形。但以下情形不在此限：

1、賠償與授權費：是否已適當透過賠償或授權費等保全因頻道編排不利變更所生之預期經濟損失。

2、收視率、本國自製比率等：與契約前相比，收視率、本國自製比率、投資費等明顯下滑。

3、政府政策、技術限制等：政府之付費電視數位轉換政策、頻率或頻段之調整所伴隨的頻道數變動等。

4、基於付費電視業者之頻道編排方針，足認變更編排具一貫性與合理性。

5、為偏遠地區與社會弱勢而變更頻道之直接影響。

同指引第 6 條規定：「付費電視業者無正當理由不得變更與頻道節目供應事業所締結節目授權費契約之契約條件、計算範圍與方法等約定。（第

1 項）前項契約條件，指節目授權費率、定額制[352]、定率制[353]等支付方式、按月付款、按季付款或半年結算等支付週期、暫停支付理由、一年約或多年約等契約期間等。（第 2 項）第一項計算範圍與方法，指節目授權費率之支付方式如為定率制時，其訂戶收視費等之參數和拆帳比率。（第 3 項）」同時，同指引第 11 條則進一步解釋，判斷付費電視業者之行為是否構成第 6 條第 1 項之行為，應綜合審酌以下各款情形：

1、節目授權費率：審視是否過度低廉至無償或播送程序費等基礎成本亦難填補；或節目使用費之決定是否明顯違反「韓國有線電視協會」之《編排用頻道評價與授權費分配指引》，及依據 KCC 有關節目使用費支付之許可條件等，以收視率、節目使用費分配評價標準的評價結果類型等時，與其他頻道節目供應事業之節目使用費是否有顯著差異等。

2、支付方式：定率制之場合，費率之制訂是否可供正確檢證、或是否可以提出異議。

3、支付期限：若非按月給付，是否未釋明按季給付或半年付款之正當合理事由。

4、暫停支付事由：暫停支付事由是否被具體列舉，要件是否明確等。

5、契約期間：是否未釋明與一年約相比過分短期契約之正當合理事由。

6、節目授權費計算範圍及方式：業者間分配比率差異之一致性與合理性之參數正確性檢證方法及異議程序等。

同指引第 7 條規定：「付費電視業者與頻道節目供應事業協議，不得以不為對與自己或關係企業競爭之事業交易等，為頻道載送或節目授權費

[352] 概念同「吃到飽」。
[353] 指單價費率固定。

變更條件等之交易條件。（第 1 項）前項競爭事業，指包括既有付費電視業者、IPTV 事業，以及具有實質競爭關係之入口網站業者（포털사업자，Internet Portal Provider，IPP）與提供 OTT TV（OTT N-스크린을）之行動通信業者等。（第 2 項）第一項交易條件，包括不與其他付費電視事業交易，以及與其他業者締約時之播送範圍或頻道家族（MPP）限制等。同指引第 12 條進一步規範，判斷付費電視業者是否該當第 7 條第 1 項，應考量付費電視業者是否明示接受排他性條款與頻道載送或節目使用費有關，並綜合考量以及下列各款情事：

1、頻道節目供應事業之競爭力：考量收視率與閱聽人之偏好等，該頻道節目供應事業是否得以影響閱聽人對於付費電視業者之選擇。

2、契約條件標準：與被懷疑接受排他附加條件交易之頻道節目供應事業的契約條件是否為商業交易慣例，或與頻道節目供應事業的規模等相比，是否對頻道節目供應事業有利。

3、競爭業者間的競爭程度：與被懷疑接受排他附加條件交易之競爭業者之經營地區是否重疊，或是否於同一或相似服務市場而為競爭。

最後，同指引第 13 條規定，付費電視公司違反本指引各條規定，韓國通訊傳播委員會依《放送法》第 85 條之 2 第 2 項規定，得命該業者停止禁止行為、刪除或變更契約條款、公告因禁止行為而接受糾正處置命令之事實等必要糾正處置，或依第 3 項規定與韓國公平交易委員會協議後，對該業者課徵罰款。韓國通訊傳播委員會從規範 MPP 和 MSP 等不合理的節目條款，進而促進付費電視市場的共享增長，並確保消費者觀看各種節目的權利，有望為付費電視市場的協調發展立下良好基礎。

此外，同指引第 15 條規定，為建立廣播市場的公平競爭和良性循環

發展，除了該準則之外，將以 2019 年 9 月 1 日為基準，每 3 年（即至第 3 年的 8 月 31 日止）審查其妥當性，並採取改善等措施。

十、付費電視市場頻道締約程序指引

韓國通訊傳播委員會於 2018 年 2 月 13 日公布《付費電視市場頻道締約程序指引》[354]，本指引為行政準則，旨在促使頻道契約協商時能遵守相關必要程序事項，以促進自由和公平的頻道交易。

韓國《放送法》第 85 條之 2 禁止各類放送事業為有害市場公平與閱聽人權益之行為，前已述明。另一方面，《網路多媒體放送事業法》第 12 條規定，政府應努力建立有效的競爭體系，為網路多媒體放送服務創造公平的競爭環境，並確保其主導地位不被濫用於網路多媒體放送服務中。同法第 17 條第 1 項規定網路多媒體放送提供商不得進行或促使第三方進行可能損害運營商之間公平競爭或用戶利益的行為，包括第 5 款指出，具有優越地位之網路多媒體放送事業不得強迫與內容提供商簽訂不合理之契約或拒絕適當之利潤分配。

本準則適用於適用於《放送法》中付費電視之營運商與使用頻道之營運商，及《網路多媒體放送事業法》下網路多媒體放送提供商和網路多媒體放送內容提供商間的相關頻道契約行為，包括頻道供應協議的終止，頻道位置的更改以及轉向更高級別之產品[355]。

本準則內容包括如下：

（一）揭露頻道契約的評估標準

按次付費運營商必須在前年度上半年前向頻道內容提供商披露下一年的頻道締約條件標準，以便以透明的方式簽訂頻道契約，於此情況下，應通過評估委員會之運作標準，將實際的評估實施計畫告知公司，可在此之後對內容進行補充和更改並公開，但在發送提案請求（Request for

354 방송통신위원회, 유료방송시장 채널계약 절차 관련 가이드라인, https://kcc.go.kr/download.do;jsessionid=NgglUvJaNm9bKhqwTb31x6L6SQD1af8ZIpcZDJhdc2cJAsZ7ypI19o5wc5Mc1oFc.hmpwas02_servlet_engine1?fileSeq=48959, (last visited Oct. 05, 2019).

355 *Id*. at 2.

Proposals）表單前只能進行一次，付費電視運營商在披露評估標準後三個月內將提案請求表單發送給內容提供商[356]。

在評估標準時，可利用已公開之《2009 年內容提供商評估指引和有線電視頻道節目費用分配指引》（케이블 TV 채널 편성을 위한 PP 평가 및 프로그램 사용료 배분에 대한 가이드라인），每種評估因素都可參考該指引，其中付費電視台採用特定指標時，每項特定指標應佔總數 20％以內，而評估公開方法則可利用各付費廣播公司網站和相關協會的網站主頁，亦可建立單獨的綜合計算系統用於之後公開評估標準時使用。

（二）通知與頻道契約相關之評估結果

付費電視運營商應在適當時間（例如每月，每季，每半年和每年），考量各個評估要素之重點後，根據評估計畫客觀公正進行評估及告知結果，原則上，評估結果每半年提供一次，但對於半年度和年度評估，應以半年度和年度單位。

評估結果應包括評估等級，並依序分為五個等級，每個等級名額的比率應確定並反應在頻道締約評估計中，頻道評估結果可作為下一年議約之依據，使內容提供商可以對未來的內容供應契約做出預測，若綜合結果連續 4 季 E，且於該頻道類型排名後 10％之頻道，可納入不續約對象(所屬頻道類型總頻道數低於 10，則最後一名可納入不續約對象)。評估結果將透過官方文件（書面形式）單獨通知，或使用單獨的綜合計算系統發布評估標準，如使用該系統則可以透過線上通知來代替[357]。

[356] *Id*. at 2.
[357] *Id*. at 3.

表 22：評價通知範例（一）[358]

評價項目	月評價	季評價	半年評價	年評價	通知頻率
收視率	○				每半年
本國自製節目比率	○				
HD節目比率		○			
頻道自製節目		○			
頻道營運忠實度	○				每年
收視滿意度				○	

資料來源：韓國通訊傳播委員會（방송통신위원회）。

表 23：評價通知範例（二）[359]

頻道名稱	頻道類型	評價項目	評價結果			
			分數	等第	類型排名	綜合結果
範例頻道	娛樂	收視率				D
		本國自製比率	20.1	D	8/10	
		HD節目比率				
		自製節目				

資料來源：韓國通訊傳播委員會（방송통신위원회）。

[358] *Id*. at 4.
[359] *Id*. at 5.

（三）頻道契約終止通知和相關對話機會

付費電視運營商應在每年的 7 月底之前，公告是否締約，頻道位置變更等訊息，並建立正式程序供頻道節目供應事業進行解釋、談判。此時，系統經營者應履行至少一週的正式談判，而系統經營者應於每年 10 月底前完成最終契約調整，並將最終結果通知頻道節目供應事業，且通知必須採用正式的書面形式，若系統經營者有非出於自己過失之其他正當理由，即使在上述期限過後，亦可以進行上述談判。

契約到期日為每年的 12 月 31 日，為了保護頻道節目供應事業之權利並提高締約之可預測性，主管機關建議系統經營者應於契約截止前完成頻道授權費用協商[360]。

[360] *Id*. at 5.

十一、韓國管制經驗之借鏡

與前述歐美國家相比較,韓國作為亞洲影視發達國家亦設有相關爭端解決機制,惟從上述相關文獻可得知,韓國之廣播爭端解決機制仍面臨使用率低且無法快速解決廣播紛爭之困境,也因此促使了韓國通訊傳播委員會於 2018 年修法,讓其得於滿足特定條件下快速介入業者間之爭端。

另外,韓國早期並未如我國有頻道代理商之問題,故法規上並未如美國直接針對廣播市場之垂直整合設立相關規範。惟由於近年網路電視之興起,頻道節目供應事業有多樣化選擇,而不依賴電視系統經營者的途徑方式提供節目,且透過頻道節目供應事業之間的水平和垂直組合產生的多頻視訊節目供應事業在某些市場上更具有影響力,導致這些強大的頻道節目供應事業,造成有強加或拒絕強加與提供節目有關的不公平交易條款情形,並導致拒絕提供該節目,此將扭曲市場秩序並限制觀看者的權利。

因此,韓國通訊傳播委員會制定了付費電視市場之電視節目提供指導方針,其目的在於舉例說明在付費電視市場中,與提供電視節目相關不公平競爭的行為類型,並提出遵守事項指導方針,輔導業者自我修正妨礙市場競爭以及視聽人權益之行為,同時提供相關禁止行為之違法性判斷標準,期望能在進行罰款之類的行政裁罰前,能敦促營運商自主努力,並統一和建立共同遵守的新標準。而由此可觀,韓國對於涉及廣播市場水平與垂直整合之公平法議題係由韓國通訊傳播委員會管轄處理。

第六節　各國法制制度歸納與分析

一、頻道授權規範

表 24：各國頻道授權之管制對照表

		美國	英國	加拿大	日本		韓國
					頻道類型		
					衛星	無線	
頻道授權之管制對照表	管制或法規名稱	節目取得規則	強制批發授權措施	委託服務管理規則	相關指引	區域外再放送及大臣裁決制度	付費頻道節目供應商指引
	母法法源依據	聯邦通訊法	2003 年通訊法與 1998 年企業法	廣電法	獨占禁止法	放送法	放送法
	立法或管制目的	矯正 MVPD 市場結構（扶植新進業者）	促進市場競爭（扶植新進業者）	維持市場競爭	維持市場競爭	扶植有線電視產業	維持市場競爭
	授權主管機關類型	半概括授權	概括授權（任何 TLCS 持照人之公平競爭事項）	概括授權（任何持照人之公平競爭事項）	回歸一般競爭法處理	類型具體明確	概括不公平競爭條款
	管制主體	與有線電視垂直整合之衛星頻道節目供應事業	所有 TLCS 持照業者	所有衛星頻道事業		所有無線電視業者	所有衛星及無線頻道事業
	對稱或不對稱管制	不對稱管制	可採取對稱或不對稱管制；主管機關採取不對稱管制	對稱管制		對稱管制	對稱管制

			美國	英國	加拿大	日本		韓國
						頻道類型		
						衛星	無線	
	管制客體		頻道授權行為與契約內容	頻道批發行為與價格管制	頻道授權行為與契約內容	回歸一般競爭法處理	區域外再放送之同意權	頻道授權行為
	管制態樣	事前管制	禁止獨家交易（等同頻道強制授權效果）	・以主管機關決定之價格強制授權 HD 運動頻道 ・以 FRND 強制授權 SD 運動頻道	・強制揭露競爭敏感之機密資訊 ・禁止搭售 ・新頻道強制授權		以行政裁決決定是否強制授權無線電視頻道	無
		事後管制	・禁止差別待遇 ・禁止不正當影響 ・概括不公平條款	依母法亦可事後管制，惟主管機關並未採取	・禁止差別待遇(舉證責任倒置) ・爭端解決(調處及合意仲裁)		無	可能的裁罰類型： ・搭售 ・共同杯葛 ・獨家交易 ・拒絕交易
	管制期間		除禁止獨家交易設有落日條款外，其餘為永久性	母法未限制，但需定期檢視；主管機關實施為 5 年	永久性		依有線電視業者申請內容	永久性

資料來源：本研究自行整理繪製。

本研究前揭各國之頻道授權法制政策整理如上表。較為重要者為管制類型，美國、英國、加拿大與日本皆具有「頻道強制授權」制度或措施，屬於較高強度管制之國家；僅韓國全為事後管制。

然而，美、英、加、日四個國家各有不同的特色。美國的產業特徵為有線電視產業高度集中，因此僅針規管以持股比例等標準判定與有線電視具有垂直整合關係之頻道節目供應事業，故屬於不對稱管制；作為強制授權頻道之禁止獨家交易管制亦設有永久落日條款，惟 FCC 得視市場情狀持續延後其落日。

英國除係以無線電視為主要收視的國家，但其付費電視業者 BskyB 因為國際媒體巨擘，又長期握有關鍵運動賽事之權利，因此成為付費電視市場頻道授權管制事件的主體。然而，並無具體應採取事前或事後管制、對稱或不對稱管制之明確規範，其授權管制的母法法源除源自《2003 年通訊法」外，也依《1998 年企業法》與一般競爭主管機關共享通訊傳播市場之競爭法權限；也因此，主管機關 Ofcom 欲課與適當管制措施前，必須踐行市場界定、市場分析、具有顯著市場力量（SMP）業者、適當管制措施選擇分析、並定期檢視課與管制措施之必要性等競爭法方法。基此，未來若發生類似於 *BskyB* 案之案例，Ofcom 並不一定會採取相同或類似之事前不對稱管制措施。

加拿大的付費電視產業也進行高程度的垂直整合，並進而導致頻道授權上反競爭案例頻仍。加拿大如同英國法制，亦無具體應採取事前或事後管制、對稱或不對稱管制之明確規範，廣電法也是廣泛授權 CRTC 訂定相關管制規範。然而，CRTC 之管制規則並未如同美國針對垂直整合頻道而為管制，是一視同仁適用於所有頻道事業，採取典型的對稱管制；另一方面，CRTC 也未採取真正高強度的全面性頻道強制授權，而是僅要求新設頻道須強制授權，並聚焦在競爭敏感的資訊揭露，以及一律禁止搭售之事前管制。最後，在差別待遇之舉證上，則是很特殊地規定被申訴人應負擔客觀舉證責任。

日本則是相對特殊的國家，因為其無線電視產業一枝獨秀，付費電視平臺與之相比，都相對弱勢。因此本研究聚焦之有線電視或付費電視產業之衛星頻道授權問題，在日本並未有案例，產業部門法規當然也不會「未雨綢繆」搶先設計相關規範。基此，若假設發生類似拒絕授權等垂直交易限制案件，總務省依現行法理應無管轄權限，因此當由公取委依一般競爭法進行處理。不過，若對付費電視平臺拒絕授權的分析主體，由衛星頻道換成無線電視，則日本為了扶植有線電視產業，截至目前為止，建立較傾向裁決命無線電視業者授權其頻道予有線電視業者，進行區域外再放送之大臣裁決制度。

至於韓國，其實歷經有線電視集團與韓國電信集團（KT）之競爭，其國內付費電視市場也曾多有反競爭行為。不過韓國並未採取強制授權措施，而是不斷調修放送法，並由 KCC 發布相關指引，參考競爭法上的原理原則與判斷標準，由監理機關 KCC 對個案進行事後管制；也即《付費頻道節目供應商指引》當中所例示之行為類型，其違法性判準（위법성 판단기준），都必須不具合理事由，因此 KCC 當屬運用競爭法上之「合理原則」（rule of reason）進行分析。

二、頻道載送規範

表 25：各國頻道載送之管制對照表

			美國	英國	加拿大	日本	韓國
頻道載送之管制對照表	管制或法規名稱		節目載送規則	技術平臺服務之管制	廣電傳輸管理規則	相關指引	付費電視市場提供電視節目與公平競爭準則
	母法法源依據		聯邦通訊法	2003 年通訊法及歐洲電子通訊法典	廣電法	獨占禁止法	放送法
	立法或管制目的		避免 MVPD 擴大瓶頸獨占力或市場力延伸	維持市場競爭秩序	維持市場競爭	維持市場競爭	維持市場競爭
	授權主管機關類型		半概括授權	概括授權	概括授權（任何持照人之公平競爭事項）	回歸一般競爭法處理	概括不公平競爭條款
	管制主體		所有 MVPD	任何傳輸廣電內容予終端使用者之電子通訊網路及服務事業	所有 BDU		所有付費電視事業
	對稱或不對稱管制		對稱管制	可採取對稱或不對稱管制；主管機關採取對稱管制	對稱管制		對稱管制
	管制客體		頻道載送行為與契約內容	傳輸廣電內容之價格與條件	頻道載送行為與契約內容		頻道載送行為
	管制態樣	事前管制	無	無	強制揭露競爭敏感之機密資訊		無

			美國	英國	加拿大	日本	韓國
		事後管制	・禁止議約時要求財務利益或獨家契約 ・禁止基於垂直整合關係之有無為差別待遇	價格與條件必須符合FRND	・禁止差別待遇（舉證責任倒置） ・爭端解決（調處及合意仲裁）		可能的裁罰類型： ・議約時要求經濟利益 ・拒絕提供頻道載送 ・變更頻道節目規劃 ・變更授權或載送條件 ・獨家交易
	管制期間		永久性	未特別規定，但應屬永久性	永久性		永久性

資料來源：本研究自行整理繪製。

本研究前揭各國之頻道載送法制政策整理如上表。較為重要者亦為管制類型，各國相當一致地，皆採取較低度的事後管制，且其管制內容大抵也皆是應符合「公平合理無歧視」（FRND）之禁止差別待遇類型，而待頻道事業申訴後，主管機關才會開啟調查，判斷其是否具有合理事由等，其判準亦與競爭法上之「合理原則」類似。僅有加拿大特別要求載送契約應強制納入揭露競爭敏感機密資訊之條款，此部分與頻道授權之管制一致，不再贅述。

三、必載規範與著作權安排

表 26：各國必載與著作權安排對照表

		美國	英國	加拿大	日本	韓國
必載與著作權安排	廣電法之規範	高功率商業無線電視臺可選擇必載或再傳輸同意	主管機關可於無線電視與電子通訊網路或服務業者執照中	主管機關指定特定無線電視頻道強制 BDU 載送	主管機關指定經營區屬無線電視收視障礙區之營利有線電視業者強制載送	法律強制有線電視及直播衛星業者載送公共電視頻道
	必載實踐狀況	大型無線電視網幾乎不會選擇必載，以獲取再傳輸同意費	所有相關業者之執照皆已納入必載條款，惟英國迄今並未實際實施必載	屬於特色服務，納入基本頻道，以供訂戶多語多元多樣性選擇則	上述有線電視業者取得區域外再放送之資格	
	著作權法之規範	強制授權（需與遠距訊號併同依公式設算繳納授權費）	免費	免費	屬著作權與鄰接權之限制，免付費用	屬著作權利之限制，免付費用

資料來源：本研究自行整理繪製。

本研究前揭各國之必載法制政策及著作權安排整理如上表。目前僅有美國的必載規範相對特殊，給與高功率商業無線電視臺選擇權，以期發展良好的無線電視業者可選擇再傳輸同意以增加營收。至於有關著作權的安排上，各國大抵也是基於各自的立法目的，如競爭政策或文化政策，構成著作權（及著作鄰接權）之限制，實則免付著作費用。僅有美國著作權法之規定相對特殊，其係因「1976 年著作權法」之無線電視團體向國會遊說之結果，算是相當古老的制度設計；其中，雖然美國聯邦最高法院與國

會也都承認「當地對當地」的必載雖然不構成無線電視訊號價值的減損，而該類有線電視業者無庸負擔「補償」無線電視業者，但立法的結果卻讓各類有線電視業者必須繳納必載之授權費。

第四章　專家座談會會之辦理與意見分析

第一節　專家座談會會議紀錄

「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制」專家座談會－會議紀錄

壹、時間：108 年 12 月 20 日（星期五）下午 2 時 00 分

貳、地點：集思交通部會議中心－201 會議室

參、主持人：陳主任人傑（財團法人電信技術中心）

肆、出席人員：(詳如簽到表)

伍、報告事項：(略)　　記錄：胡家崎

陸、會議結論：

「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制」專家座談會之題綱討論，五位與會專家學者之意見摘要如下：

一、黃教授銘傑

(一)目前有線電視產業紛爭的主要原因,係因為系統經營者具有獨占力,而且有垂直整合,所以有濫用市場顯著力量的可能性,因為系統想要排除自己的競爭者。

(二)目前紛爭處理機制無法妥善解決問題的主因，主要是處分主體的問題，因產業主管法規沒有明確定義頻道代理商之身分。建議可以參考《公平法》中的共同委託經營概念處理，或由公平會透過公平法進行處理。

(三)我們將垂直整合的態樣想得太過簡單，不是一定要入股；或是存在法律關係才會成立。換句話說，雖然現在市場上有代理商，但其實業者是透過代理商這個工具進行垂直整合。

目前唯一的做法是把代理商藉由權利排他權的概念，將其解釋成頻

道節目供應事業，這樣仲裁、強制授權才有可能執行。

（四）在我國法律體制中，有關企業間紛爭適用之仲裁機制，是《證券交易法》，其立法目的是為了維護證券市場運作的穩定性。故若在產業主管法規中設計強制交付仲裁機制，須審慎評估立法目之「公益性」。

（五）排頻權應該是閱聽眾的權利，應該發展技術讓民眾可以自行選擇，而非將排頻權還予系統業者。

（六）建議修法上可以使用類似《公司法》幕後董事的概念，避免頻道代理商透過身分轉換，再度出現法規上沒有明確定義而無法規管的問題。另外，舉證責任可以參考《公平法》第 14 條第 3 項，若有差別待遇，可以在法律採上用事實推定的方式運作。

二、陳教授志民

（一）有線電視產業垂直整合衍生的競爭問題，應該聚焦在企業結合後的行為面管制，並進一步分析頻道代理商是否屬於《公平法》上的垂直整合態樣。因為產業垂直整合的限制競爭效果就是封鎖，可能是上游頻道不賣給下游的平臺，也可能是下面的平臺不購買頻道，以釐清後續競爭法上的處理原則。

（二）市場管制措施的制定，應先界定相關市場範疇，並檢視業者是否掌控關鍵基礎設施，這樣才有能力進一步判斷。

（三）在產業監理法規上，要能找到一個立足點可以管理頻道代理商。從競爭法的觀點來看，頻道、平臺、代理商都是獨立事業，除非控制關係已經非常強，那才會變成一體，否則有反競爭行為都可以來處分。

修法上可以參考《公司法》，透過實質決定交易之認定處理頻道代理商之問題。

（四）處理頻道上下架背後無法達成授權金、條件的問題，最正本清源的方式是不要讓上下游業者擁有市場力量。長期來說最理想的做法結構面介入管制、引入競爭，市場機制自然就會談出最後結果。

（五）在設計法律制度的時候，應該要考慮我國產業跟國外產業結構的差異，已評估是否適合參考不同的法規設計。

（六）關於相對優勢地位的討論上，尤其是《公平法》第 20 條，有利誘跟差別待遇的部分。個人覺得使用上要小心，該原則不適合擴張太大，因為可能把市場力量的評估變得高度垂直化。

（七）建議可以分別制定直接、間接與準間接手段。直接手段係透過主管機關直接訂定授權金，但需進一步檢視管制措施是否具備足資對應的公共利益，但主管機關必須擁有足夠的管制資訊，且事後需要持續進行監督，因交易價格、成本等將持續變動，故僅適用於在協商成本難以克服，或交易內容涉及廣大公共利益時，才由政府機關直接介入。

間接則著重如何透過間接手段營造業者間協商的環境、氛圍，讓雙方的協商更可能發生，故重點在於創造有利於協商的環境，讓雙方可以在此基礎上進行協商。因現行法的規定其實是在增加協商的成本，不利協商共識的達成。

準間接手段則是由主管機關協調，如近期歐盟經常採取中間機制（Interim measures）之手段，類似定暫時狀態假處分，將議題交由法院作合憲性、法律解釋，但由於程序需時冗長，故實質效果是增加業者應訴成本，有強化業者間的協調、談判意願之效果。

（八）排頻權具有商業上的價值，假設市場消費者有特定的頻位偏好，那麼頻道業者會搶要排在特定頻道位置，系統業者也會注意這個問題。

三、王教授立達

（一）目前有線電視產業紛爭的源頭主要還是系統業者間的水平聯合行為（MSO、頻道代理商等）。但由於目前業者間多有默契，會避免行為同步，故聯合行為不易透過舉證而執法。

（二）建議通傳會若有積極處理相關紛爭之意願，可向公平會尋求人力資源上之協助，或維持現況繼續交由公平交易委員會處理。

（三）頻道上下架應該還是要回到商業協商/交易機制，讓業者自行談判。只有關鍵頻道之上下架、授權費用、條件等部份有必要做較高密度之監理，其餘只需要完成繳交同意書、上跑馬燈等程序，並讓消費者享有對應的選擇，可以解約或者刪減收視費用即可。

（四）排頻權理論上沒有交還與系統業者之必要。理想上，應該可以透過分組付費、單頻單買等機制，讓閱聽眾自己排頻。

（五）關於無法有效對頻道代理商進行監理的問題，建議可以直接納入產業法規。因行政罰法上的共犯是指共同正犯，但頻道節目供應事業係將其頻道內容專屬授權予頻道代理商，故代理商並直接沒有犯意聯絡與行為分擔，故應無納入行政罰法上教唆幫助的適用。

四、劉教授昌德

（一）世界各國在處理相關市場糾紛的方式上，多是由通訊傳播主管機關處理，但競爭法主管機關仍會介入。

（二）之前通傳會的意見表示，由於廣電三法沒有納入頻道代理商之規管，以至於難以處理。但由於實際的行為人是頻道代理商，所以建議可以用修法的方式將頻道代理商納入廣電三法；或是可以透過法規解釋的方法那麼相關管制措施仍舊可以運行。

（三）在目前跨區經營仍無法有效競爭的狀況下，建議還是不要將排頻權還給系統經營者。

（四）建議不是所有案件都適用交付仲裁，需考量其公共利益及不可替代性，例如新聞/言論等則是最需要仲裁的。

五、林教授孟楠

（一）前面提到將既有法規做功能性解釋的部分，這邊按照大法官的解釋，處罰要件的明確性會比較嚴格一點。如果不是寫在原先的立法理由，那麼主管機關事後用變更解釋的方式去擴張適用範圍的話，可能會有很大的問題。

（二）目前《有廣法》修法，希望導入強制仲裁機制，這部分還是建議可以採用行政裁決的模式設計。

（三）一般來說，仲裁機制運作的前提是雙方合意，故依職權強制交付仲裁的爭議會比較大。因強制仲裁對於人民憲法上保障之訴訟權之侵害極大，一般交付仲裁之要件必須十分嚴格，故修法上應審慎評估。

（四）排頻權在我國應屬於憲法上保障人民之營業與契約自由，主管機關介入上需要有足夠之正當性，且仍需符合比例原則。因為過去有線電視產業有分區獨佔的問題，故那時候給予高度管制可能合理，但目前開放跨區競爭，也在推動分組付費，可能不適合繼續限制排頻權。

（五）《行政罰法》上，處罰共同違反行政法義務上的行為人沒有問題。問題在於行政機關必須證明、論述其依情節輕重區分是哪一種共犯？這部分比較困難。

另一方面，在行政法學界，一定都是職權調查，幾乎沒有任一法律可以做到舉證責任轉換的。唯一有的是課與業者的協力義務，可以減輕行政機關職權調查的程度，而最有名的是稅法上的協力義務。

柒、散會（17 時）

第二節　專家座談會綜合歸納分析

一、有線電視產業垂直整合態樣與競爭之緣由在於頻道代理商

與會專家一致表示，有線電視產業之關係在於系統經營者透過頻道代理商向上垂直整合並取得頻道授權，頻道節目供應事業同樣為了讓頻道可在各系統上架，則需要藉由頻道代理商進行相關處理，因此造成產業間具有垂直整合且相互競爭之源頭在於頻道代理商。因此，目前有線電視產業勢必要界定出頻道代理商之身分與定義。

二、改善有線電視產業，除通傳會需著力外，可再透過其他法規與部會協助處理

與會專家表示，國際間在面對有線電視產業之競爭，多由通訊傳播主管機關處理，且競爭法主管機關仍會參與。若通傳會有其意願積極改善市場狀況，可向公平會尋求資源上之協助，然而，若未具意願，維持現狀由公平會處理仍為可行之方向。至於頻道代理商規管方面，法規上可參酌公平交易法的共同委託經營或聯合行為，以及公司法實質董事之概念；此外，以修法方式將頻道代理商納入廣電三法或是採法規解釋亦可考量。

另有論者認為，管制有線電視產業，可先界定市場範疇，並檢視業者是否掌控關鍵基礎設施，使可進一步做相關判斷，此外考量公平交易法之觀點，頻道節目供應事業、系統業者與頻道代理商均為獨立事業，除非彼此控制關係相對明顯，否則均可透過反競爭行為進行處分。

三、仲裁機制訂定需謹慎評估，適法性與市場現況均需留意

對於仲裁機制之設立，與會專家意見多元，有論者認為，仲裁機制之制定需評估是否對整體市場具有公益性；亦有論者認為，主管機關若要訂立仲裁機制，可採取行政裁決之模式，惟需留意仲裁結果等同於法院判決

之效力，若由主管機關強制交付仲裁，有侵害人民訴訟權之虞，修法上應審慎評估。

另外，有論者表示，以監督產業面向之觀點，可分別制定直接、間接與準間接手段，直接手段係僅適用在協商成本難以克服，或交易內容涉及廣大公共利益時，使由主管機關介入；間接手段則是幫助業者創造有利協商之環境，使雙方協商更有機會發生；準間接手段則是由主管機關協調，類似訂暫時狀態之假處分，並交由法院做合憲性或法律解釋，強化業者間協商之意願。

最後，有論者也認為，並非所有情況均以仲裁處理，僅關鍵頻道上下架、授權費用、條件等需進行監理，其餘可回歸市場協商機制，由業者自行談判即可。

四、有線廣播電視系統經營者之排頻權應進行調整且建議回歸讓消費者可自行選擇

與會專家認為，排頻權係屬系統業者之營業與契約自由，主管機關於管制上需有足夠正當性，畢竟排頻權有其時空背景因素，過往讓系統業者對頻道之頻位擁有高度管制有其必要性，惟現今已開放跨區經營，並即將實施分組付費或單頻單買等機制，因此排頻權確實有調整必要性，且目前已具備技術讓閱聽眾可自行排序喜愛觀看頻道之功能，期望此權利未來可回歸至閱聽眾。

五、觀測國際經驗並調整我國有線電視現況，需考量產業結構之差異

與會專家認為，IPTV 與 OTT TV 的多元發展，早已與有線電視產生高度競爭，閱聽眾的收視來源已非有線電視不可，因此以美國 AT&T 與 Time Warner 結合案為例，美國聯邦上訴法院表示，系統業者若需要藉由強制頻道授權進而削減其他業者的競爭力，仍要看待當地數位匯流之發展程度，若閱聽眾可透過不同平臺或載具收看內容，那麼以強制授權頻道之

手段已非必要。然而各國文化、法制與產業結構具有差異性，我國在借鑑時，需謹慎加以評估。

第五章　結論與建議

第一節　我國有線電視產業之結構變遷與回顧

一、我國有線電視產業鏈

全球的有線電視之產業鏈概可分為上、中、下游。上游市場由節目製作商所構成，其產製電視節目，並握有該節目的原始權利（即著作權）[361]，此外自製節目的頻道節目供應事業也同時具有節目製作商的身份；中游市場則由頻道節目供應事業所構成，其向節目商取得了節目授權、或自製節目，因此握有了節目的播送權，並將各種節目聚集（aggregate）成節目組合（program package），並按照預先排程之節目表（pre-scheduled）播放，也即頻道（linear channel or linear programing）[362]；下游市場則由供公眾收視聽之播送平臺事業（下稱「多頻道播送平臺」）構成，包括：有線廣播電視系統經營者、電信電視（telco TV 或有稱為 IPTV）業者、直播衛星（direct broadcast satellite, DBS）業者。

不過，我國中游市場之特殊性在於盛行「頻道代理」之交易實態，也即市場上成立眾多頻道代理商，由頻道節目供應事業「賣斷」該頻道之代理權予頻道代理商；而頻道節目供應事業授權後，頻道代理商即居於類似支配決定自身商品或服務價格之地位，與下游多頻道播送平臺業者洽談授權費用[363]。因此，頻道代理商既已成為我國頻道授權交易的主體，我國的有線電視產業則可理解為下圖之四層結構。

---

[361] *See* Christopher S. Yoo, *Vertical Integration and Media Regulation in the New Economy*, 19 YALE J. ON REG. 171, 221 (2002).

[362] Federal Communications Commission [FCC], *In the Matter of Promoting Innovation and Competition in the Provision of Multichannel Video Programming Distribution Services*, Notice of Proposed Rulemaking, MB Docket No. 14-261, FCC 14-210 (Released: Dec. 19, 2014), 29 FCC Rcd 15995, ¶¶ 13, 18-28 (2014).

[363] 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1929 號判決（下稱「凱擘案北高行判決」），事實及理由、陸、二、（五）、3、III。

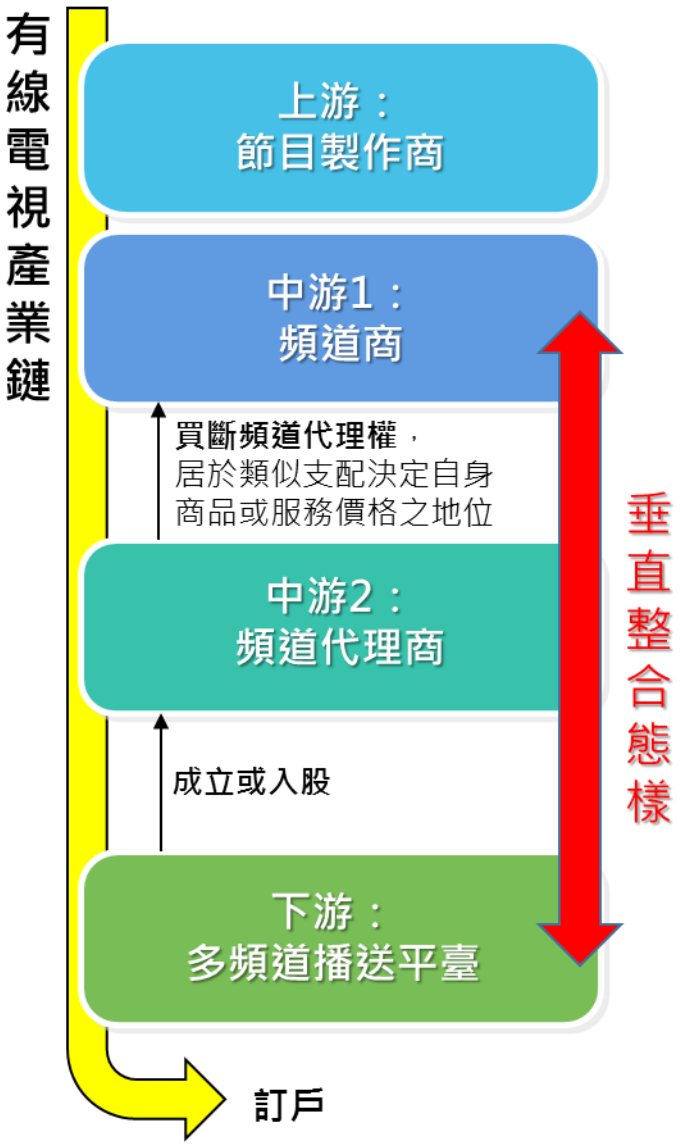


圖 35：有線電視產業鏈與垂直整合態樣示意圖

資料來源：本研究繪製

二、水平集中

我國有線電視市場歷來約莫分為幾個時期，首先，自 1993 年《有線電視法》通過後，旋即進入激烈的水平整併時期；1997 年至 1999 年底，有線電視系統整合集中於力霸東森（凱擘之前身）與和信（中嘉之前身）兩大集團之手，雙雄鼎立的態勢明顯[364]。其次，隨著 1999 年《有線廣播電視法》修正，2000 年後的我國有線電視市場亦有快速變化，在 2002 年以降形成了「二大、二中、一小」的五大 MSO 集團。所謂二大，依然是東森與和信兩大龍頭，有線電視市場市占率皆達 20%以上；所謂二中，則是台灣寬頻通訊（TBC）與太平洋聯網（台固之前前身），有線電視市場市占率皆為 10%至 15%之間；所謂一小，則是台灣基礎網路（台數科之前身），有線電視市場市占率未超過 7%[365]。其後各家 MSO 雖易主轉手或更名，但至 2015 年，大抵皆呈現「二大、二中、一小」的局面，水平整併活動趨於和緩。

時至 2016 年底，台數科併購新永安與大揚兩家系統經營者[366]，致使五大 MSO 集團成為了下圖所示「兩大、三中」的局面。

---

364 江耀國，前揭註 7，頁 189。

365 陳清河、曹玲玲、莊春發、顏錫銘、蔡念中、劉瑋婷、劉嘉皓、李珮瑩，〈有線廣播電視市場結構調查及競爭政策分析研究〉，國家通訊傳播委員會委託研究計畫，頁 52-53（2006）。

366 林淑惠，〈台數科併新永安、大揚 NCC 說好〉，工商時報，2016/12/22，https://www.chinatimes.com/newspapers/20161222000143-260204（最後瀏覽日：2019/12/10）。

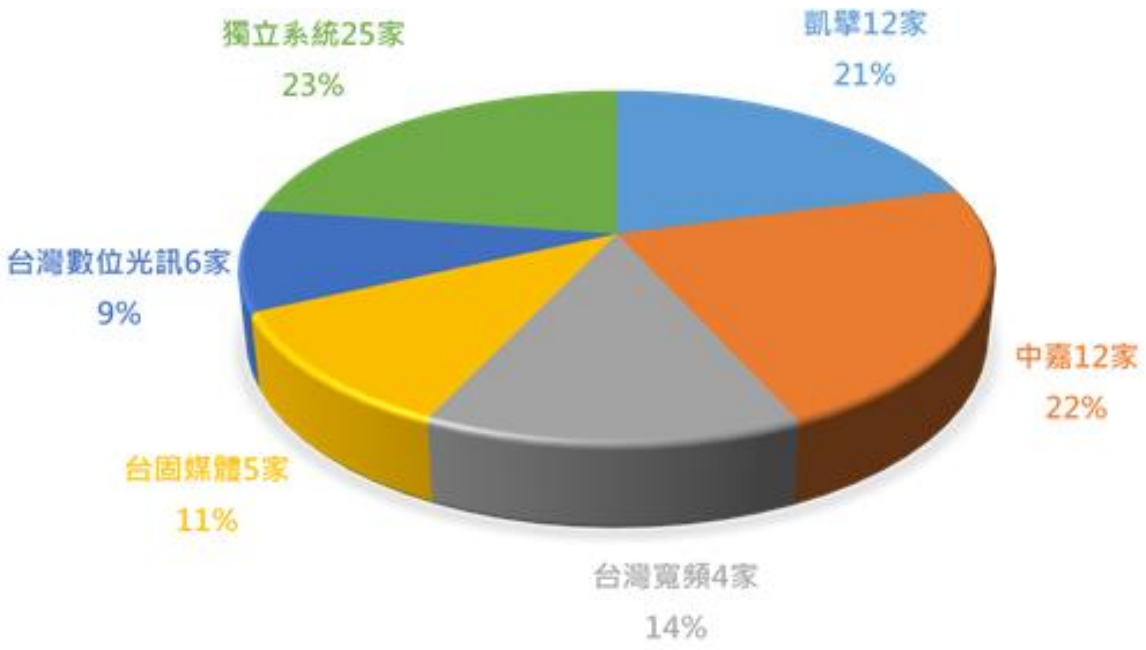


圖 36：五大 MSO 家數及其全國有線電視訂戶數占有率（2019 年第 2 季）

資料來源：通傳會[367]。

整體而言，全國既有的 51 個經營區，長期以來均多為獨占或形式雙占[368]，既有有線廣播電視系統經營者在其經營區也即地理市場，進而擁有瓶頸獨占力（bottleneck monopoly power）。

[367] 〈108 年第 2 季有線廣播電視訂戶數（依集團）〉，國家通訊傳播委員會全球資訊網，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=2989&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=0&sn_f=41775（最後瀏覽日：2019/09/20）。

[368] 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，參見莊春發，〈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）。

三、垂直整合

從國內外有線電視產業發展之經驗觀之，有線電視產業盛行垂直整合。而有線電視產業垂直整合的態樣很多，除了下游系統經營者與中游頻道節目供應事業之整合，亦有中游頻道節目供應事業整合上游節目製作商者，甚至整合整體產業鏈的大型媒體集團[369]。

關於本文所關切的下游系統經營者與中游頻道節目供應事業之垂直整合，有其經濟理性，有線廣播電視系統經營者為了降低交易成本、並確保穩定的節目內容供應，有誘因向上游發展，整合頻道節目供應事業[370]；另一方面，與有線廣播電視系統經營者垂直整合，則可為頻道節目供應事業確保穩定的節目播送通路，也即減少交易風險與交易成本，亦能獲得資金的挹注，以持續發展成本密集的節目內容產製[371]。故兩者的利益趨向一致，互有財務上的利益，成為上下游垂直整合企業，取得了垂直整合企業的獨特能力[372]。

然而，我國有線電視產業中下游垂直整合的主流形式，並非由有線廣播電視系統經營者入股頻道節目供應事業，而係一如前述，由 MSO 整合、或成立頻道代理商，與悉數主流、熱門之頻道節目供應事業簽訂頻道代理契約，用「買斷」方式取得該等頻道公開播送權之獨家行使權利[373]。不僅我國行政法院揭露此情形，本研究也再次透過前開我國產業實證調查確認

---

[369] 如 Comcast 除了有線電視部門外，尚持有 NBCU，而 NBCU 除了是美國四大無線電視網之一，亦包括有環球影業。 *See* McGuigan & Victor Pickard, *Comcast Corporation*, *in* GLOBAL MEDIA GIANTS 72, 75-80 (Benjamin Birkinbine et al. eds., 2017). 又如 2018 年大型多頻道播送平臺業者 AT&T 與大型節目產製及頻道供應事業 Time Warner 之垂直整合事件，該結合案雖遭美國司法部（Department of Justice, DOJ）起訴封鎖，但聯邦哥倫比亞特區巡迴法院維持原判，於 2019 年 2 月判決 DOJ 敗訴。 *See generally United States v. AT&T, Inc.*, No. 18-5214 (D.C. Cir. 2019). DOJ 並已聲明放棄繼續上訴。Brian Fung, *Federal appeals court upholds AT&T's Time Warner merger, handing defeat to Justice Department*, WASHINGTON POST, February 26, 2019, https://www.washingtonpost.com/technology/2019/02/26/federal-appeals-court-upholds-atts-time-warner-merger-handing-defeat-justice-department/?noredirect=on&utm_term=.fb27631a906a (last visited Dec. 10, 2019).

[370] 莊春發、陳錦烽、柯舜智、陳谷劭、陳志成，〈有線電視產業調查研究案研究報告〉，國家通訊傳播委員會委託研究計畫，頁 9（2010）。

[371] 江耀國，前揭註 7，頁 105。

[372] *Time Warner Entertainment Co., L.P. v. FCC*, 93 F.3d 957, 978 (D.C. Cir. 1996).

[373] 凱擘案北高行判決，事實及理由、陸、二、(三)、1、I。

此確為實情。

在我國頻道代理商的發展史上，於 1998 年以前，主要是東森的整合頻道代理商勝騏、與和信的整合頻道代理商緯來成為頻道市場的主角；尤其，兩集團於 1998 年分別各入股頻道代理商木喬，因此控制了大部分的頻道，形成「三合一」的態勢[374]。然至 2001 年，兩集團都售出木喬的股份，以降因而逐漸形成頻道代理商的戰國時代局面[375]。

時至 2010 年，五大頻道代理商正式成形，分別是 MSO 凱擘的整合頻道代理商詠麒、年代集團旗下的佳訊（亦與有線廣播電視系統經營者具有整合關係）、MSO 台固旗下的允誠、MSO 中嘉的整合頻道代理商全球紀實、以及獨立的永鑫。在當時，該五大頻道代理商共代理 64 個頻道，所有需要收取授權費的頻道幾乎全部被囊括，具有不可忽視的力量[376]。

不過，「頻道代理市場」變化非常快速，尤其自凱擘 2018 年起不再經營頻道代理業務[377]後，市場又再次進入戰國時代[378]。近期除了佳訊與 MSO 中嘉旗下的全球仍穩定代理相對多數之主流、熱門頻道外，其餘市場板塊則處於震盪劇烈中[379]。

然而，可以確定的是，有線電視產業中下游之垂直整合，雖然能帶給業者經營上或創新上的優點，但同時也伴隨著高度的反競爭風險，也即 MSO 透過雙重運用前述的瓶頸獨占力與垂直整合力量，有效排除包括替代性多頻道播送平臺、與頻道節目供應事業的競爭[380]。而反競爭風險之前者的態樣，例如不具整合關係的多頻道播送平臺，可能遭受有線電視整合頻道節目供應事業的差別待遇等；後者的態樣，則如不具整合關係的頻道

---

374 江耀國，前揭註 7，頁 196-197。

375 前揭註，頁 341-342。

376 莊春發等，前揭註 370，頁 28。

377 黃秀麗，〈凱擘公開聲明 放棄頻道代理業務〉，自立晚報，2017/11/16，http://www.idn.com.tw/news/news_content.php?catid=5&catsid=2&catdid=0&artid=20171116joanne014（最後瀏覽日：2019/12/10）。

378 監察院糾正案文，107 交正 0006，頁 63-65（2018）。

379 通傳會，〈匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）〉，頁 13-15（2018）。

380 江耀國，前揭註 7，頁 49-54。關於美國有線電視產業在經濟學實證上的證據，參見 Tasneem Chipty, *Vertical Integration, Market Foreclosure and Consumer Welfare in the Cable Television Industry*, 91 AM. ECON. REV. 428, 449-450 (2001).

節目供應事業，可能無法獲得有線廣播電視系統經營者的載送（carriage）、被拒絕「上架」，抑或無法躋身訂閱普及率較高的頻道套餐（tier）、或取得良好的頻位等[381]。

四、有線電視競爭政策與效果

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，為促進有線電視產業的競爭、以及加速全面數位化期程，通傳會自 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[382]，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[383]，並於 2015 年修正《有廣法》時予以法律化，即現行《有廣法》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[384]。

往後的發展，除既有業者參進擴大經營區外，亦有新進業者如全國數位、北都數位等參進有線電視系統經營。然而，前述有線廣播電視系統經營者雖符合通傳會之期待，積極參進有線電視市場，創造一波新的競爭氣象，卻也攪動了市場經長期整併整合而趨於穩定的一池春水，掀起既有有線電視整合業者的對抗意識，致生諸多反競爭行為。例如，公平會於 2017 年 8 月 9 日第 1344 次委員會議中，決議凱擘旗下的有線廣播電視系統經

---

381 江耀國，前揭註 7，頁 105。

382 國家通訊傳播委員會，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（2012.7.27 通傳企字第 10140021970 號），《行政院公報》，第 18 卷第 143 期，頁 28421-28481（2012）。

383 國家通訊傳播委員會，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（2013.05.17 通傳綜規字第 10240015360 號），《行政院公報》，第 19 卷第 91 期，頁 18113-18173（2013）。

384 王牧寰、陳人傑、蔡昕宸、廖祥丞，〈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〉，國家通訊傳播委員會委託研究計畫，頁 18-19（2018）。

營者大安文山及金頻道、以及獨立系統經營者天外天，因與社區公寓大廈管理委員會於有線電視收視合約書簽訂獨家經營條款，核屬以不正當方法阻礙競爭者參與或從事競爭之行為，而有限制競爭之虞，違反《公平法》第 20 條第 3 款之規定，裁罰並限期改正[385]。又例如，公平會於 2017 年 11 月，認定台固旗下有線廣播電視系統經營者永佳樂實施 0 元收視一年有線電視方案，以及與公寓大廈管理委員會於有線電視優惠協議書及契約書約定獨家經營權條款，核屬以低價利誘及不正當方法阻礙競爭者參與或從事競爭之行為，而有限制競爭之虞，違反《公平法》第 20 條第 3 款規定，裁罰並限期改正[386]。

基此有線電視競爭政策之脈絡，本研究後續將以產業動態之觀點，提出法制政策建議。

五、MG 事件事實、法院判決要旨與簡評

我國公平交易委員會於 2016 年 10 月 19 日第 1302 次委員會議中，決議認定全球數位、佳訊、與凱擘三家頻道代理商，就其代理之頻道於 2016 年度之授權價格，分別對多家新進及跨區經營之有線電視系統業者與既有有線電視系統業者給予不同之交易條件，為無正當理由之差別待遇行為，且有限制競爭之虞，違反《公平交易法》第 20 條第 2 款規定，分別裁處罰鍰 4,000 萬餘，並命限期改正[387]。

嗣後，經前開三家頻道代理商向公平會提報改正方案，並經目的事業主管機關通傳會之調處[388]，與部分有線電視系統業者達成調降授權價格之

---

385 公平交易委員會第 1344 次委員會議紀錄，2017/8/9，頁 2-4。
386 公平會公處字第 106102 號處分書參照。
387 公平交易委員會第 1302 次委員會議紀錄，2016/10/19，頁 2-4。
388 通傳會，〈「國家通訊傳播委員會完成部分有線電視系統業者及頻道業者間頻道上下架費用與節目授權費用爭議的階段性調處工作，其餘調處案將續行，同時也將積極強化法制工具，以建構公平競爭環境」新聞稿〉，2017/08/23，https://www.ncc.gov.tw/Chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=1&pages=5&sn_f=37882（最後瀏覽日：2019/12/10）。

合意[389]；然而公平會內部意見分歧，復於 2017 年 9 月 20 日第 1350 次委員會議中進行表決，最終依多數意見認定三家頻道代理商之交易條件，仍然構成無正當理由之差別待遇行為，且有限制競爭之虞，故決議未依先前處分改正，再次分別裁處罰鍰 1,000 萬餘，並命限期改正[390]。

三家頻道代理商不服，分別就前揭共六個處分向台北高等行政法院提起行政訴訟。就初次違犯部分，台北高等行政法院出現了勝敗分歧的判決結果；前三案皆上訴至最高行政法院，凱擘案並於 2019 年 10 月判決原處分撤銷，而公平會已聲請再審[391]。

由上可知，本系列案件不僅在公平會內部、行政法院皆產生莫大爭議；針對類似的案型，公平會亦曾於 2014 年立案調查當年度之頻道授權交易，並於 2015 年 1 月第 1212 次委員會議中，決議多家頻道代理商未對新進及跨區經營的有線電視系統業者報價或授權之行為，因事證不足而難認違法[392]，嗣後監察院並就該決議提出調查報告[393]，加諸學界[394]等亦有諸多見解之歧異，引發外界關注。

本系列案件之焦點，當屬頻道代理商對有線電視系統業者協商頻道授權時，即便有線電視系統業者之實際訂戶數未達如數，仍要求以經營區行政戶數之一定比例，作為「最低保證戶數」（minimum guarantee, MG）以為包底[395]，其結果即為實際訂戶數多寡不一之既有有線電視系統業者與新

---

389 林睿康，〈頻道授權費從 MG15 降到 10　全國數位：頻道代理商應給相同條件〉，ETtoday 新聞雲，2017/08/24，https://house.ettoday.net/news/996696（最後瀏覽日：2019/12/10）。

390 公平交易委員會第 1350 次委員會議紀錄，2017/09/20，頁 2-4。

391 台灣數位匯流網編輯部，〈全球數位、佳訊贏了！最高行撤銷、駁回公平會案〉，台灣數位匯流網，2020/01/20，https://www.tdcpress.com/Article/Index/2630（最後瀏覽日：2020/1/21）。

392 公平交易委員會第 1212 次委員會議紀錄，2015/01/28，頁 3。

393 監察院調查報告，104 交調 0013，頁 16-22（2016）。

394 例如，劉柏立，〈數位匯流時代的競爭政策－我看公平會對有線電視頻道代理商之裁決處分〉，《萬國法律》，第 217 期，頁 79（2018）；江耀國，〈有線電視產業最低保證戶數計價行為與公平交易法—台北高等行政法院三判決評釋〉，《真理法學論叢》，第 23 期，頁 35-56（2019）。

395 監察院調查報告，107 交調 0029，頁 79-80（2018）。MG 實為電影產業慣常使用之授權模式，例如，發行商在與製片的預售協議（pre-sale agreement）中，約定以一定 MG 數額，取得特定期限及特定地區之放映著作授權。再如，於負片買收交易（negative pick-up deal）中，美國獨立製片先與大型發片商以 MG 方式預先締結發行契約，將發行風險移轉予大型發片商；大型發片商再與完成保證公司締結完成保證契約，完成保證公司也取得一定人事管理權限，將完成風險移轉予完成保證公司；最後，獨立製片再具 MG 發行契約與完成保證證明，向金融機構申請融資。參見楊士賢，《台灣電影產業國際競爭力

進及跨區經營之有線電視系統業者之間產生事實上授權條件之不同，進而產生是否構成差別待遇之問題。

（一）系列案件事實

本系列案件中，被處分人即原告全球數位、佳訊及凱擘三家頻道代理商，於商議其代理頻道 2016 年度之授權契約時，分別對全國數位（新進）、大豐（跨區）、新高雄（新進）等新進或跨區經營之有線電視事業，要求以 MG15 作為計價戶數基礎，對其他既有有線廣播電視系統經營者卻非採此方式計價[396]。

首先，有關經營區內之競爭情形，由下表可知，包括本系列案件中之全國數位、大豐、新高雄、北都與數位天空，依據前揭通傳會 2012 年公告與 2013 年補充公告新申請之有線電視營運或跨區營運許可，而於第一期開播的有線電視事業，皆與既有有線廣播電視系統經營者，甚至是與本系列案件被處分人有密切關係之 MSO[397]「重疊經營」（overlapping），而具

與全球化策略情境規劃—波特「鑽石體系」之應用》，國立中山大學企業管理學系研究所碩士論文，頁 29-30、155（2003）；杉山慶子、鈴木雄一，〈知的財産を活用したコンテンツ制作時の資金調達－映画産業における資金調達手段としての完成保証制度に関する考察－〉，《情報処理学会研究報告》，2006 巻，96 号，頁 98-100（2006）。至於美國付費電視（pay TV）產業的授權費，原則上亦以訂戶數為基礎計價（如一戶幾美元或幾美分）；由於大部分的付費電視服務訂戶數都呈現成長趨勢而非固定數量，故通常採先計算出數月的平均訂戶數後，再乘上契約期間之計算方法，亦有採實際訂戶數者。在典型的授權契約中，授權費會以超乎預期訂戶的 MG 形式出現，但付費電視業者即被授權人因恐訂戶數成長不如預期而失之彈性，故經常拒絕綁定特定訂戶數之 MG 條件；不過，在 MG 所設定之訂戶數較少之場合，即便超乎付費電視業者對訂戶數之預期，將會形成授權契約雙方對賭之局面，MG 作為授權費用也能公平為雙方所接受。隨付費電視市場逐漸成熟，訂戶數會漸不致大幅變動，使付費電視業者的支出風險降低，而簡化交易自為業界所崇尚，故美國授權實務上則有減少以「訂戶數公式」為計價，並過渡為固定價格之趨勢。*See* JEFF ULIN, THE BUSINESS OF MEDIA DISTRIBUTION: MONETIZING FILM, TV AND VIDEO CONTENT IN AN ONLINE WORLD 259-260, 269 (2010).

396 公平會公處字第 105118 號處分書（下稱「全球前案處分書」），事實、一；公平會公處字第 105119 號處分書（下稱「佳訊前案處分書」），事實、一；公平會公處字第 105120 號處分書（下稱「凱擘前案處分書」），事實、一。

397 除被處分人全球數位為 MSO 中嘉 100%持股之子公司外，台固與被處分人凱擘之間之「關係密切」，亦早為公平會所肯認：「…當事人蔡明興君、蔡明忠君等二人分別擔任大富媒體公司主要股東明東、道盈及忠興等 3 家公司之董事，且為台灣大哥大股份有限公司（下稱台灣大哥大公司）、台灣固網股份有限公司（下稱台灣固網公司）之董事長、副董事長，台固媒體股份有限公司（下稱台固媒體公司）之董事長及董事（台固媒體公司另持有永佳樂、紅樹林、觀天下、鳳信、聯禾等 5 家有線廣播電視系統經營者），上揭董事兼充及相互交叉持股情形，雖未符公司法所規定之關係企業，然蔡明興君、蔡明忠君於大富媒體公司及台灣大哥大、台灣固網與台固媒體等公司間具有相當公司決策影響力，是二集團倘於未來共同經營則將產生類似水平或垂直結合之效果…以申報人股東蔡明興君及蔡明忠君等 2 人於申報人共持有 12.3%股份，而渠等於申報人其他法人股東中亦直接或間接持有部分股份並擔任董事，

有水平競爭關係。

表 27：第一期開播之新進或跨區經營有線電視事業與所在經營區之競爭者關係表

有線電視系統經營者	第一期營運或跨區營運許可之行政區	開播日期	第一期開播行政區之競爭者	備註
全國數位	新北市新莊區、板橋區、三重區	104.5.6	**新莊區：**永佳樂（台固）、新北市 **板橋區：**大豐(既有經營區)、台灣數位寬頻 **三重區：**全聯（凱擘）、天外天	
大豐有線電視股份有限公司(跨區)	新北市中和區、永和區、三峽區、鶯歌區、樹林區	104.7.1	**中和區：**新視波（中嘉）、數位天空 **永和區：**新視波（中嘉） **三峽區、鶯歌區、樹林區：**家和（中嘉）	原經營區為新北市板橋區(行政區包括土城區及板橋區)，為跨區經營業者
新高雄有線電視股份有限公司	高雄市左營區、三民區、苓雅區、前鎮區	104.10.3	**左營區、三民區：**慶聯（中嘉） **苓雅區、前鎮區：**港都（中嘉）	屬大豐集團
新北市有線電視股份有限公司	新北市淡水區、新莊區、五股區、泰山區	104.10.31	**淡水區：**紅樹林（台固） **新莊區：**永佳樂（台固）、全國數位 **五股區、泰山區：**永佳樂（台固）	提供之頻道不含被處分人代理之頻道
北都數位有線電視股份有限公司	臺北市大安區、中正區、松山區、中山區、信義區	104.11.1	**大安區：**萬象（中嘉）、大安文山（凱擘） **中正區：**寶福、聯維 **中山區、松山區：**長德（中嘉）、金頻道（凱擘） **信義區：**麗冠（中嘉）、新台北（凱擘）	

而該 2 人復於台灣大哥大、台灣固網公司擔任董事長、副董事長，於台固媒體公司擔任董事長及董事，是申報人及台灣大哥大、台固媒體及其控制與從屬公司間可謂關係密切…」，參見公平會公結字第 099004 號結合案件決定書，理由、四、(一) 與五、(三)。

數位天空服務股份有限公司	新北市板橋區、土城區、中和區	104.11.1	**板橋區**：大豐(既有經營區)、台灣數位寬頻、全國數位 **土城區**：大豐(既有經營區)、台灣數位寬頻 **中和區**：新視波（中嘉）、大豐跨區	數位天空及新視波屬中嘉集團
新彰數位有線電視股份有限公司	彰化縣彰化市、鹿港鎮、和美鎮、花壇鄉	105.1.1	新頻道（凱擘）	

資料來源：公平會[398]。

其次，關於市場界定與市場影響力部分，由於頻道代理商在我國頻道授權交易實務中，具有「特殊關鍵性」角色，因此公平會以「全國頻道代理市場」審酌系列案件。而若以本系列案件中之頻道代理商向有線電視事業收取之授權金額，占相關市場中各事業對有線電視事業收取之授權金額總額比例，計算全國頻道代理市場之占有率，2015 年度全球數位約為 22.74%；佳訊則約為 25.41%；凱擘則約為 24.83%，皆具相當市場力。

此外，扣除免費授權頻道，全球數位所代理 11 個頻道中的 9 個頻道、佳訊所代理之 18 個頻道中的 11 個頻道、與凱擘所代理 14 個頻道中的 13 個頻道，皆屬收視率排名前 50 名之頻道；尚且，國內最常收視之「新聞類」頻道中，全球數位代理者即有 2 個、佳訊代理者有 3 個、凱擘則有 2 個，顯示各家有線電視事業為求頻道組合完整，皆有向被處分人購買其所代理頻道之需求[399]。

又，關於 2016 年度授權契約之規定、與實際授權價格之差異部分，被處分人對既有有線電視事業之授權契約規定為 MG15；然對前揭新進或

[398] 全球前案處分書，事實、二、(一)、2；佳訊前案處分書，事實、二、(一)、2；凱擘前案處分書，事實、三、(一)、2。

[399] 全球前案處分書，理由、四、(一)及(二)；佳訊前案處分書，理由、四、(一)及(二)；凱擘前案處分書，理由、五、(一)與(二)、1及2。

跨區經營業者卻先以 MG15 包底，若實際訂戶數超過該經營區行政戶數之 15%時，則改以實際訂戶數計價。另一方面，公平會以被處分人之實際授權總價作為被除數，每戶單價（57 元）作為除數，則計算出被處分人對同經營區之既有有線電視事業之「簽約戶數」，僅為實際訂戶數之約 68%，甚至更低；但對前揭新進或跨區經營業者之「簽約戶數」，卻為 2015 年底實際訂戶數之 1 至 25 倍，且為 2016 年 6 月實際訂戶數之 1 倍至 3.96 倍[400]。

其後，如同前述，被處分人於 2017 年經通傳會調處，與數家 2016 年底實際訂戶數已達該經營區行政戶數 10%之新進或跨區經營業者，達成 MG10 包底，且超出實際訂戶數超過該經營區行政戶數之 10%時，就超出部分給予不同折扣優惠、或免收費之合意；而針對 2016 年底實際訂戶數仍未達行政戶數 10%之新進有線電視事業，則仍以 MG10 計價。整體而言，被處分人對新進有線電視事業之「簽約戶數」，為 2016 年底實際訂戶數之 0.74 至 1.12 倍。基此，公平會認定 MG10 之替代授權模式，仍與對既有有線電視事業「實際訂戶數之約 68%」的授權模式存在顯著差異[401]。

[400] 全球前案處分書，理由、二、(二)、5；佳訊前案處分書，理由、二、(二)、4；凱擘前案處分書，理由、三、(二)、5。

[401] 公平會公處字第 106079 號處分書（下稱「全球後案處分書」），事實、二、(四）及理由、三、(四)；公平會公處字第 106080 號處分書（下稱「佳訊後案處分書」），事實、二、(四）及理由、三、(三)；公平會公處字第 106081 號處分書（下稱「凱擘後案處分書」），事實、二、(四）及理由、三、(四)。

（二）系列案件台北高等行政法院判決之歸納

除以下二點外，舉凡事實認定、市場界定等，北高行見解大抵無歧異；而礙於篇幅限制，本文僅敘明見解分歧之部分：

1. 佳訊前案北高行認為有 MG15 之商業慣例，其餘兩案北高行則認為沒有

佳訊前案法院認為，佳訊早於1999年之頻道銷售辦法中即載明MG15條件[402]，且該案輔助參加人通傳會亦自述有此商業慣例[403]，故公平會認定無商業慣例，實有背事實、與有線電視產業目的事業主管機關之見解。

凱擘案法院則藉由統計 1999 年至 2016 年間我國各頻道商與頻道代理商之銷售辦法與實際費用，認定大多數頻道商與頻道代理上僅於相當少的情況下採用 MG15，甚至大多頻道代理商均以「實際訂戶數」做為授權費用之計價基礎，因此無法構成商業慣例[404]。加諸，另引通傳會於威達調處申請書之說明，在通傳會開放重新開放有線電視市場參進、並擴大經營區後，以全國 51 個縣轄市（鄉、鎮、區）為最小服務範圍之既有經營區，與跨區經營及新進業者須以直轄市、縣、市為最小服務範圍的新經營區劃分之間，市場結構與規模完全不同，行政戶數差距甚大，因此即便「形式上」皆謂 MG15，但對跨區經營及新進業者而言，作為分母的行政戶數，較未跨區經營而仍維持既有經營區之既有業者高出數倍，故 MG15 之實質意義已大為不同[405]。於此，全球案法院亦採類同見解[406]。

---

[402] 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1919 號判決（下稱「佳訊案北高行判決」），事實及理由、八、（六）、2。

[403] 佳訊案北高行判決，事實及理由、八、（六）、1。

[404] 凱擘案北高行判決，事實及理由、陸、四、（一）。

[405] 凱擘案北高行判決，事實及理由、陸、四、（一）、4、II。

[406] 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1916 號判決（下稱「全球案北高行判決」），事實及理由、五、（七）、1。

2. 佳訊案北高行認為 MG15 不構成差別待遇，其餘兩案北高行則認為屬無正當理由之差別待遇

佳訊案法院認為，佳訊早於 1999 年開始，即採 MG15，如同前述；且有線電視產業現今上下游的 MG 制交易模式與議價機制，係長期演化的結果[407]、並內含彼此議價能力、談判模式、計價模式等複雜因素[408]，並不如公平會所認定，可單純簡化為以實際訂戶數為基礎[409]；同時，公平會的認定也悖於通傳會、與此前監察院調查時公平會自身所提出之說明[410]。

全球案法院則認為，全球數位在契約約定上、與實際收費上，對既有與新進有線電視事業之間，皆存在顯著差距；尤其，「簽約戶數」與實際訂戶數之差距，為既有事業之 0.68 倍，對比新進業者之 1 倍至 3.96 倍[411]。凱擘案法院亦採類同見解[412]。

（三）系列案件最高行政法院判決

關於凱擘案，最高行政法院於 2019 年 10 月判決公平會敗訴，撤銷原處分；而關於全球案與佳訊案，最高行於 2020 年 1 月 20 日同時再判決公平會敗訴，撤銷原處分[413]。由於後兩案判決理由大抵與凱擘案相同，加諸本研究執行期間之限制，後兩案判決僅能割愛、暫且不論，僅敘明凱擘案最高行之判決要旨。

---

[407] 佳訊案北高行判決，事實及理由、八、(六)、1。此外，根據被處分人的說明，早期授權費用確實係以「單價」乘以「簽約戶數」。但隨有線電視事業訂戶數增加，頻道代理商欲調漲授權費用；而有線電視事業卻以有線電視零售費率受管制而調降為由，反欲調降授權費用。雙方皆不願退讓，導致授權費用長期大抵維持不變。參見全球案北高行判決，事實及理由、五、(四)、2、(1)；凱擘案北高行判決，事實及理由、陸、四、(一)、2。

[408] 佳訊案北高行判決，事實及理由、八、(六)、2 及 7。

[409] 佳訊案北高行判決，事實及理由、八、(六)、7。

[410] 佳訊案北高行判決，事實及理由、八、(六)、3。

[411] 全球案北高行判決，事實及理由、五、(四)、2、(2) 及 3。

[412] 凱擘案北高行判決，事實及理由、陸、二、(四)、3 及 4。

[413] 最高行政法院 109 年度判字第 23 號判決、最高行政法院 109 年度判字第 25 號判決。

而最高行於判決中認為的重點僅有一個，即系爭授權條件是否構成差別待遇。首先，最高行認為，《公平法》第 20 條第 2 款所禁止之差別待遇，係指「交易條件本身」，也即所設定之交易條件是否構成差別待遇；而要回答這個問題，就必須觀諸凱擘所提出的交易實務結構[414]。

就其交易實務結構，最高行認定具有「兩層結構」。要之，所謂「第一層」，觀察系爭年度凱擘的代理衛星電視基本頻道銷售辦法，其所載之 MG15 門檻乃不分新舊系統經營者統一適用，條件相同。所謂「第二層」，則是若系統經營者實際訂戶數高於行政戶數之 15%，凱擘可基於其他市場因素，另給予優惠折扣。因此，本案的「交易條件」，當為「第一層」，也即銷售辦法中的 MG15 門檻本身；至於「第二層」，亦即門檻以外之市場因素優惠，則屬其他問題，自非本案的「交易條件」[415]。

基於以上理解，最高行認為在「第一層」即「交易條件」中，雖然既有與新進或跨區系統經營者最終適用 MG15 之結果不同，但此並非凱擘所設之交易條件有所差異，完全是既有業者經營時間較久，擁有較多訂戶數之故。換而言之，是新進或跨區業者訂戶數較少的自然結果。所以，公平會所採取的「虛擬」簽約戶數計算方式，係將本案的「交易條件」（第一層）、與其他市場因素優惠（第二層）混淆併計，屬於事實錯誤；並將計算「結果」顯示之差異認定屬差別待遇，而非考量「交易條件本身」，用法亦有違誤，最終認定 MG15 並非差別待遇[416]。

414 最高行政法院 108 年度判字第 481 號判決（下簡稱「凱擘案最高行判決」），理由、五、(二)。
415 同前註。
416 同前註。

（四）旁論：系列案件爭點之判決簡評

1. MG15 不構成商業慣例，而不構成差別待遇之正當理由

北高行於全球案與凱擘案認為：「所謂習慣，須以多年慣行之事實及普通一般人之確信為其基礎。市場（商業）慣例，亦必須係長期交易活動而成為習慣，並逐漸形成且為所有參與交易者公認並普遍得到遵行之習慣作法。倘多年來只有一、二次，尚不足謂為習慣或商業慣例[417]」。而北高行於凱擘案則考察凱擘所代理之東森與緯來家族頻道，其往年銷售辦法並無 MG15 之記載；而自 1999 年起，其他頻道代理商所代理之各頻道銷售辦法中，也少有 MG15 之記載、或摻雜有 MG20 之記載。同樣，全球案法院亦考察發現，全球數位 2014 年度對新進有線電視事業之報價更為 MG22 或 MG25。整體而言，顯見國內頻道代理商歷年所採銷售辦法均有不同，MG15、甚至 MG 本身皆並未被反覆實施，兩案法院故而認定難以構成商業慣例，本研究贊同此解。

至於佳訊案法院則考察出與前開兩案相異的案件事實，也即佳訊自 1999 年起之銷售辦法中，皆記載有 MG15 之條件，因此認定 MG15 屬於商業慣例。然而對此，本研究認為，2002 年以降我國有線電視系統市場之水平整併已趨於和緩，既有經營區呈現一家獨占或形式雙占之市場結構，在通傳會重新開放市場參進前，未見新進業者，故縱使銷售辦法有 MG15 之記載，對市場成熟飽和、且實際訂戶數皆超過該經營區行政戶數之 15%的既有有線電視事業而言，形同具文、並無實質意義。再者，佳訊對既有有線電視事業採取 MG15 之戶數基礎，係建立於較小的既有經營區之行政戶數上；然新進業者依照通傳會有線電視競爭政策的開放參進條件、或其後修法之現行《有廣法》第 6 條第 3 項之規定，須以直轄市、縣（市）為最小經營區域，故佳訊對新進業者採取之 MG15，則是以被放大的直轄市、縣（市）之行政戶數為基礎，兩者實質內涵已大有雲泥之差，

[417] 全球案北高行判決，事實及理由、五、(七)、1、(2)、(甲)；凱擘案北高行判決，事實及理由、陸、四、(一)、1。

難以認為屬經多年反覆實施之慣行。最後，退萬步言之，在 MG15 不具《公平法施行細則》第 26 條第 1 項各款正當理由的前提下[418]，即便可認定 MG15 屬商業慣例[419]，本研究亦不認為單純之業界習慣法於《公平法》第 46 條的規範下，能構成例外不違法[420]。

2. MG15 與 MG10 皆構成差別待遇

北高行於佳訊案指摘公平會逕以「訂戶數乘上單價」之公式，設算頻道代理商對既有有線電視事業與新進業者於頻道授權「簽約訂戶數」之外觀差異，忽略市場慣行之 MG 交易模式、與深層且複雜之議價談判實務內涵，屬未有實證基礎。

然而，本研究認為，公平會採此公式，與認定業界授權即是以訂戶數為基礎、評價議價談判實務、或「越俎代庖」取代業界談判制度等無涉，此僅係一欲建立差別待遇之「比較基準」的分析模式而已。誠如本研究前開章節所介紹之美國法判斷步驟[421]，FCC 為了得出申訴人與相水平競爭的 MVPD 間之頻道授權契約是否存有差異，採取以「每訂戶」為比較單位，觀察其美分差異、或授權價格差異百分比；而公平會雖採取「假定每訂戶固定頻道價格 57 元或 58.2 元」[422]為比較單位，再進而觀察「簽約戶數」與實際訂戶之差異百分比，但與 FCC 之理路可謂殊途同歸。

基此，關於 MG15，本研究贊同北高行在全球案與凱擘案的見解，由於「簽約戶數」與實際訂戶數實際差異甚大，構成差別待遇，應無疑義。此外，MG10 之部分，以本系列案件頻道代理商向公平會所提報之改正方

---

418 舉凡市場供需情況、成本差異、交易數額、信用風險與其他合理之事由之成立正當理由的可能性，皆被北高行於全球案與凱擘案一一駁斥，本文贊同此解，不一一贅述。參見全球案北高行判決，事實及理由、五、(五)；凱擘案北高行判決，事實及理由、陸、二、(五)；另參汪渡村，《公平交易法》，五南，六版，頁 141-142（2015）。

419 相較於全球案與凱擘案之北高行判決，佳訊案北高行判決並未析論商業慣例之法律評價，僅單純否認原處分認定屬差別待遇之見解。參見佳訊案北高行判決，事實及理由、八、(六)。

420 類似觀點，參見劉孔中，〈論公平交易委員會之行業導正〉，《公平交易季刊》，第 4 卷第 4 期，頁 12（1996）。

421 詳參本研究第三章第一節、四、(三)「歧視行為禁止條款」中之介紹。

422 全球案北高行判決，事實及理由、五、(四)、2、(2)；凱擘案北高行判決，事實及理由、陸、二、(四)、2。

案，整體來說仍以新進業者之經營區行政戶數的 10%為基準，因此即便以「後見之明」之 2016 年底各新進業者實際訂戶數加以計算，仍與既有有線電視事業「簽約戶數」約為實際訂戶數之 68%有不小差距；即便是實際訂戶數最多的大豐跨區，其於 2016 年底之實際訂戶數亦已達經營區行政戶數之 13.4%，「簽約戶數」為實際訂戶數之 74%[423]（超出 MG10 部分有採折扣[424]、或不收費者[425]），授權價格與既有業者相當於 6%以上之差距。若參考美國法標準，佳訊之授權價格差異不僅超過 5%，也未說明存在差異之具體理由[426]，故本研究亦贊同公平會認定仍屬差別待遇之見解。

3. 凱擘案最高行政法院認事用法具有瑕疵

凱擘案最高行的判決中，以「實際訂戶數超出 15%後之優惠折扣屬另一問題」為由，將整體授權實務割裂為「MG15 門檻本身」（第一層）、與「門檻以外之市場因素優惠」（第二層）兩個層次觀察，前已述明。然而本研究不解的是，此二層若為「交易條件結構」之整體，其法律評價之標的限縮至「MG15 門檻」的理由何在？

公平會原處分與北高行在凱擘案與全球案判決中，透過證據與科學化的計算結果，一再重申「MG15 門檻」看似標準一致、公平，但 MG15 實際上對既有系統經營者根本沒有適用餘地，因此兩層的整體「交易條件結構」明顯造成了授權單價上極大的差距[427]。

然而，最高行忽略了公平會與北高行在凱擘案與全球案判決中的事實考察，反而僅依「MG15」的制式文字判斷，據而認定不存在差別待遇，因此也無庸探究差別待遇是否具有正當事由。對此，本研究認為最高行的

---

[423] 佳訊後案處分書，理由、三、（一）及（三）。
[424] 全球數位與凱擘屬之。參見全球後案處分書，事實、二、（四）；凱擘後案處分書，事實、二、（四）。
[425] 佳訊屬之。參見佳訊後案處分書，事實、二、（四）。
[426] 全球後案處分書，事實、二與理由、三、（四）及四；佳訊後案處分書，事實、二與理由、三、（三）、四及五；凱擘後案處分書，事實、二與理由、三、（三）、四及五。
[427] 相同見解，參見王立達，〈斷送「有線電視」競爭秩序的遺憾判決〉，ETtoday 新聞雲，2019/11/11，https://forum.ettoday.net/news/1577041（最後瀏覽日：2019/12/21）。

認事用法是見樹不見林，具有瑕疵。

第二節　頻道授權部分

一、我國視聽產業頻道上下架現況調查結果評析-頻道授權部分

（一）授權協商對象之擇定、事由與考量因素

從問卷分析結果顯示,仍有**約半數的系統經營者及頻道供應事業偏好透過頻道代理商協商頻道授權。**以調查結果分析而論，偏好透過頻道代理商協商的系統經營者主要以授權價格便宜因素（81%）及歷史緣由或習慣（65%）為主；偏好透過頻道代理商協商的頻道供應事業部分，主要則是以減少溝通成本（80%）、授權價格較高（64%）及墊付功能（64%）為主，**顯見頻道代理商在商業談判過程上，確實有助於協助頻道供應事業爭取價格、降低交易成本、維持財務周轉。**

另一方面，偏好直接與頻道供應事業協商的系統經營者，理由主要以授權價格便宜（86%）及較多樣的頻道（81%）為主；偏好直接與系統經營者協商的頻道供應事業頻道供應事業，理由則以歷史緣由或習慣（55%）、授權價格較高（45%）及透過頻道供應事業將增加溝通成本（33%）。由此觀之，亦有半數的系統經營者或頻道業者，主要以價格為考量，選擇自行接洽上下游廠商，從此推測，主因可能係因我國有線電視產業上下游垂直整合之現況,意即即透過統購或聯賣的議價能力同非屬特定集團的系統經營者或頻道供應事業協商，可以取得更有利的授權價格。

（二）授權協商相對條件與優先順序

對於系統經營者與頻道供應事業而言，頻道授權安排的考量因素中，最主要的還是價格,其次依序為系統經營者的訂戶數、能否納入基本頻道、能否取得特定頻位等事由。在頻道授權之相對條件中,對系統經營者而言，幾乎所有的授權協商中，都會被頻道供應事業要求於特定頻位載送，此外亦常被要求納入基本頻道（82%）、普及要求（74%）及配合採購其他頻

道（71%）；頻道供應事業方面，則顯示類同的狀況，主要會要求系統經營者將之納入基本頻道（69%）、普及要求（64%）及於特定頻位載送（61%）。

（三）授權協商之主要考量

在決定頻道授權價格、條件的考量上，系統經營者主要考量歷史緣由或習慣（94%）、交易夥伴關係（88%）、節目內容良窳（84%）、該頻道之訂閱數（82%）；頻道供應事業的主要之考量則是與整體授權收入息息相關之系統訂戶數（79%）、節目成本（53%）及歷史緣由或習慣（53%）。頻道供應事業

由此觀之，在頻道授權協商價格或條件時，不論是否為市場之新進業者，「歷史緣由或習慣」均是業界考量的一個重要因素；頻道業者之主要考量，則是以其授權費用談判、廣告觸及率等與利潤相關之因素為主。**本研究推測，主因可能係由於既有之費率管制措施與嚴格之頻道上下架、異動管理措施，導致頻位管理上趨於僵化，間接導致業者認定頻道位置異動不易，因此更加重視市場上之商業慣例，以維持其經營上之穩定性。**

（四）授權糾紛之主要原因

關於有線電視產業經常發生相關授權糾紛的主因，在本研究的調查中，系統經營者部分的調查結果顯示，**主因為價格與包裹購買等交易條件上的認知歧異。**雙方對價格的歧異（100%），與被頻道供應事業要求一併採購其他的頻道（97%），另有半數則是對於特定頻位的歧異。；頻道供應事業部分，也相當類似，主要包括價格歧異（72%）及無法取得或被移出特定頻位（44%）。

而除了價格因素外，多數受訪之系統經營者均表示曾被頻道供應事業要求一併採購其他的頻道。本研究推測，此與頻道代理商的存在與聯賣或搭售模式有很大的關係，也即大部分頻道代理商的授權模式為「成批授

權」、不允許個別頻道授權、其實根本也不存在實質的個別頻道單價。

而有關目前業界於授權實務上所面臨之困境，系統經營者部分之主要意見係認為通傳會介入過多或不合理（57%），其他意見則有與頻道或頻道代理商協商過程冗長（36%）及集團關係致議價能力不對等（34%）等因素；頻道供應事業部分則主要是集團關係致議價能力不對等（59%）、授權價格機制不透明（51%）及與系統經營者或頻道代理商協商過程冗長（45%）。

歸納言之，目前不論是系統經營業者或頻道節目供應事業，均認為目前調處、協商機制過於冗長，亦即現行爭端解決機制缺乏效率；其中獨立系統經營業者則進一步認為，現行困境多肇因於集團關係致使議價能力不對等，以及授權價格機制不透明等因素所致。**本研究認為，當前調處法制框架與政策，可能不利於解決頻道授權糾紛，只是延遲雙方協商的期間而已，而有重新檢視之必要。**

二、各國頻道授權法制政策與我國之比較

首先，謹將前述各國頻道授權與頻道載送之相關法制政策，以及我國之相應規範整理如下表。並由下表可以得知，相較於幾乎所有國別皆採取事後管制立場之頻道載送法制；頻道授權法制部分，較多研究國別採取較高強度的頻道強制授權政策。

表 28：各國與我國頻道授權與頻道載送相應規範對照表

		美國	英國	加拿大	日本	韓國	我國
頻道授權	事前管制	過渡性強制授權	過渡性強制授權與價格管制	1. 新設頻道強制授權 2. 禁止搭售 3. 強制資訊揭露	僅特定有線電視業者對無線電視頻道之區域外再放送大臣裁決	無	無
	事後管制	以禁止差別待遇為核心	須踐行競爭法市場分析	禁止差別待遇(舉證責任倒置)	無	禁止不公平競爭行為	禁止差別待遇(但從未實施)
頻道載送	事前管制	無	無	強制資訊揭露	無	無	頻道變更許可/公平上下架原則
	事後管制	1. 禁止要求財務利益 2. 禁止基於整合關係之差別待遇	公平合理無歧視原則	禁止差別待遇(舉證責任倒置)	無	禁止不公平競爭行為	無

資料來源：本研究自行整理繪製。

本研究認為，此與影視產業「內容為王」(content is king）的特色有極大的關係，要之，無論付費電視平臺這個水平產銷階段有多麼強健、發達，其終究只是肩負傳輸訊號予終端訂戶之傳輸平臺，若其服務欠缺具有

吸引力之頻道或節目內容，訂戶將終將移情別戀，轉換至其他平臺；尤其在數位匯流的影響下，線纜型多頻道付費電視平臺的技術能量已趨於相同，若非付費電視平臺處於區域的事實上（*de facto*）獨占而有上游批發市場與零售市場之影響力，訂戶也沒有被鎖定（lock-in）於特定付費電視平臺的必要性與可能性，當可自由選擇較具有優質頻道節目內容的付費電視平臺，而進行轉換。事實上，這也是美國 FCC 闡述《1992 年有線電視法》節目取得規則的立法意涵：雖然最終的政策目的是頻道節目內容的多元發展，但於手段上並非「直接」作用於頻道市場；而係透過強制授權關鍵頻道先培養既有有線電視的競爭對手，促使 MVPD 市場的競爭，進而解開 MVPD 市場的獨占後，始讓頻道節目供應事業能有公平、有效競爭的頻道交易市場環境。

然而，反觀我國產業情況，在當今網際網路串流服務（OTT TV）已然盛行之時代，是否有必要仿照美國或英國，採取過渡性的頻道強制授權政策，必須考量法制文化、現實人力、物力與時空背景因素。一則，美國節目取得規則中禁止獨家交易之規定，乃係國會明確授權 FCC 執法，且國會大抵僅規範管制目的與具體的管制類型，詳細法規命令和程序事項則概括授權 FCC 自行發布。因此 FCC 在運作節目取得規則時，實係基於類似「準司法機關」的角色，讓申訴人與被申訴人各自負擔動態之舉證責任，況且事證調查還有行政法官能以詳實的聽證會佐理，其審議程序與我國行政程序法制大相徑庭。

其次，若採取英國模式，授權通傳會得課與業者多種多樣矯正措施之權限，惟須踐行類似競爭法分析之先行程序，進行市場界定、市場分析、認定 SMP、再論證課與適切的管制措施，還必須定期檢視、事實調整或解管，其任務之艱鉅，得以想見。事實上，若以歐盟電子通訊市場之監理為參照對象，其於「2003 年體制」以來，直至 2018 年立法通過之《歐洲電子通訊法典》（EECC），維持以事後管制為原則、事前管制為例外之思維，因此各國產業監理機關（NRA）若欲實施事前管制，即必須通過前開競爭法分析程序，歐盟之意圖不外乎以增加困難度的方式，降低會員國事

前管制之採用意願與可能，故該分析任務之艱難程度可見一斑！若欲採用英國模式，也許應先從組織層面之改造及培力開始思考。

最後，英美兩國之頻道強制授權管制經驗距今約莫有十年的時間，當時超高速寬頻網路遠不如今日之發達。誠如英國 Ofcom 在 2010 年對 Sky 旗下「電影頻道」與「運動頻道」之分析，即是因為考量前者於網際網路上已有電影之隨選視訊（VOD）服務可供消費者為替代之選擇，才做出不管制與課與強制頻道授權措施之雲霓之差的決定。因此，若要採取頻道強制授權政策，恐怕還得進一步分析我國整體傳播匯流市場下的實態。故而有從長計議的必要，而列入長期修法之本研究建議評估事項。

三、短期內執法建議：貫徹衛廣法之執法

（一）頻道代理商與頻道節目供應事業構成行政罰法上共犯之可能性

不過，追根究底，我國廣電三法中並未沒有競爭防護之規範。《衛廣法》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。」該條文自 1999 年立法以來，歷經條號變更，但未實質修正，卻從未被援引而裁罰。通傳會歷來皆在議論如何立修法，以規管頻道代理商；但或許此為一執法的問題，而非修法的問題。

或有論者認為，衛星頻道節目供應事業並非為差別待遇之主體，而係頻道代理商為差別待遇，然而廣電三法迄今並未實際納管頻道代理商，因此即生執法上之困難[428]。然而，廣電三法雖未直接規管頻道代理商之行為，但並不代表不得援引其他法律之規範。

按有關「MG 相關事件」之臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1916 號判決（下簡稱「全球案判決」）之行政法院認為：「……原告與頻道商議定頻道代理權時，係以按月支付定額權利金予頻道商之方式取得頻道代理權，至原告再將前述代理頻道授權予下游之系統經營者時，究竟能向系統

[428] 例如，通傳會在 2015 年監察院的調查中，明確採取「目前欠缺對頻道代理商之管制法源」的立場：「據通傳會函復本院表示，因頻道代理商並非廣電三法之監理對象，故該會於法無從管制頻道代理商。另該會訂定之『媒體壟斷防制與多元維護法』草案，已針對頻道代理商之登記、授權資訊揭露及無正當理由不得對廣播電視事業給予差別待遇之原則明確規範，目前仍於立法院審查中。」參見監察院前揭註 393，頁 10-11；且通傳會於 2018 年監察院的調查中，依然維持相同立場：「現行法令未將頻道代理商納入管制，係透過『有線廣播電視法』第 37 條第 4 項及『衛星廣播電視法』第 25 條規定，仍得以行為管制取代結構管制，該會並與公平交易委員會共同協力處理違反競爭情事。」參見監察院，前揭註 378，頁 65（2018）。又，於 2013 年立法院交通委員會中，通傳會石世豪前主委對於立委「廣電三法部分內容併入『廣播電視壟斷防制與多元維護法』草案處理」之要求時，表示「該草案將擴大管理範疇至業界常出現的頻道代理商」等語，似亦為相類觀點。參見《立法院公報》，第 102 卷第 9 期（4034），下冊，頁 258（2013）。此外，在通傳會「匯流時代傳播政策諮詢文件(綠皮書)意見徵詢」程序中，對於通傳會是否應立法規管頻道代理商的提問，所收集的各界意見則呈現正反不一的立場。參見殷其光、王牧寰、蔡昕宸、吳慈璇，〈傳播匯流法制重要議題研析暨政策建議委託研究採購案〉，國家通訊傳播委員會委託研究計畫，頁 57-58（2018）。

經營者收取多少授權費用，則繫於原告與系統經營者間之約定，尚與頻道商無涉，即相當於『賣斷』之情形；易言之，頻道商授權後，原告即得居於類似支配決定自身商品或服務價格之地位，與系統經營者洽談授權費用，且授權費用之損益亦悉數歸予原告，與頻道商已完全切割，頻道商所能收取之費用亦不因原告授權金額之高低而受影響……[429]」此與民間「總代理」、「經銷商」，即《民法》第 558 條之代辦商相同[430]。而我國實務上則咸認代辦商與委託人間之關係，為委任性質，除《民法》代辦商一節別有規定外，準用委任之規定[431]。

另可參考臺北高等行政法院 100 年度簡字第 305 號判決之裁判要旨，其法律事實為「廣告代理商」違反《藥事法》第 66 條第 1 項前段：「藥商刊播藥物廣告時，應於刊播前將所有文字、圖畫或言詞，申請中央或直轄市衛生主管機關核准，並向傳播業者送驗核准文件」之規定。雖然「廣告代理商」並非前開藥事法之規範主體「藥商」，但行政法院認為，《行政罰法》第 14 條有關共犯之規定，所謂故意共同實施，係指違反行政法上義務構成要件之事實或結果由二以上行為人故意共同完成者而言。是以，「廣告代理商」若明知託播者是藥物廣告，依《民法》第 535 條規定，受任人處理委任事務，應依委任人之指示，並與處理自己事務為同一之注意。其受有報酬者，應以善良管理人之注意為之。故行政法院判決，廣告代理商對於其促成而欲宣播於電視頻道之藥物廣告，有無未經申請核准乙節，當應有注意之義務，因此，廣告代理商雖非藥商，但若違反前開《藥事法》之規定，仍應依前開《行政罰法》第 14 條第 2 項之規定，與違規藥商分別接受處罰。

依此論理邏輯，頻道代理商與頻道節目供應事業間的關係，既為經銷

---

[429] 全球案北高行判決，事實及理由、五、(四)、3、(3)。凱擘案法院亦採類同見解。參見凱擘案北高行判決，事實及理由、陸、二、(五)、3、III。

[430] 不過，通傳會曾於 2017.7.12 版「媒體壟斷防制與多元維護法草案」第 2 條第 16 款、及該條立法說明第三點中，認為實務上頻道代理商之經營方式多為「居間」、「行紀」或其他無名契約。參見通傳會，媒體壟斷防制與多元維護法草案總說明（2017.7.12 版本），頁 5-6（2017），https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17071/3926_37605_170712_1.pdf（最後瀏覽日：2019/12/10）。本研究認為該版本似漏未掌握前述頻道代理實務之「賣斷」的特徵。

[431] 最高法院 66 年度台上字第 2867 號民事判例參照。

商，而具代辦商等之委任性質，則似亦有作為頻道節目供應事業差別待遇之共犯的空間。不過，容有爭議者，為《行政罰法》上共犯的適用範圍，此部分於我國容有學說與實務上的爭議；例如，本研究所辦理之專家座談會中，即有專家學者認為《行政罰法》上的共犯僅及於共同正犯（狹義共犯），而不包括幫助犯與教唆犯，採否定說[432]。

然而，主張肯定說者，有認為法條之規定中，不應有共同行為、幫助者或教唆者等不同參與類型出現，以免造成區分之後果，而應將法律效果之權衡委由行政機關自行裁量者。或認為教唆與幫助仍有不法內涵與可非難性，可罰性是否薄弱，不可一概而論。不採《刑法》教唆犯、幫助犯之概念，不能逕解為教唆與幫助行為不在處罰之列。採單一行為人概念後，不再嚴格判斷共同行為人之參與類型，對教唆、幫助之判斷，自與《刑法》不同，以參與的重要性、情節與程度作為處罰裁量之依據，不能因此解為立法者有意排除教唆、幫助行為於行政制裁範圍外。若將該二類型排除在外，主管機關在進行裁罰前，仍須進行正犯、教唆或幫助之判斷，則立法理由避免行政機關困擾之立法目的，將無法達成。此外，亦有論者指出，從我國《行政罰法》第 14 條立法說明「行政罰之不法內涵及非難評價不若刑罰，且為避免實務不易區分導致行政機關裁罰時徒生困擾之故」可知，立法者無意將教唆與幫助之類型，排除在該條之適用範圍外，反而是想處罰教唆或幫助行為。不予區分類型，是為了避免行政機關之困擾。況違反行政法上義務之態樣眾多，若僅處罰正犯類型，而不處罰教唆與幫助類型，恐造成制裁漏洞，故以採肯定說為宜[433]。

此外，我國亦不乏肯定說之實務見解，例如最高行政法院 91 年判字第 2310 號判決所維持之原審見解「數人參與實施違反行政法之行為者，並不區分其共犯之身分，即不問其為共同實施、利用他人實施、教唆或幫助等，均直接依其參與行為之作用與可非難性之程度，各別處罰之，與刑

[432] 相同見解，陳清秀，《行政罰法》，2 版，新學林，頁 186-189（2014）；蔡志方，《行政罰法釋意與運用解說》，三民，頁 67（2006）；蔡震榮、鄭善印，《行政罰法逐條釋意》，2 版，新學林，頁（2008），轉引自林昱梅，〈論行政罰法之共同違法及併同處罰〉，《法學叢刊》，第 245 期，頁 43（2017）。

[433] 林昱梅，前揭註，頁 44-45。

法之共同正犯等概念，尚屬有別」，肯認肯定說；又，最高行政法院 98 年度裁字第 994 號裁定謂：「數人參與實施違反行政法之行為者，並不區分其共犯之身分，即不問其為共同實施、利用他人實施、教唆或幫助等，均直接依其參與行為之作用與可非難性之程度，各別處罰之，與《刑法》之共同正犯等概念，尚屬有別；基於行政罰係對於人民違反法律上之禁止規定或作為義務者所為之制裁，自應就該有違反行政法上義務行為之多數人，以其為共同行為人予以處罰。」該裁定所指「不問其為共同實施、利用他人實施、教唆或幫助等，均直接依其參與行為之作用與可非難性之程度，各別處罰之」，即為肯定說；另最高行政法院 104 年度判字第 627 號判決指出：「按『故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。』為行政罰法第 14 條第 1 項所規定。依該條規定之立法理由，行政法上共同違法之規定，不採刑法有關教唆犯、幫助犯之概念，所謂『故意共同實施』，係指違反行政法上義務構成要件之事實或結果由二以上行為人故意共同完成者而言。換言之，《行政罰法》關於共同違法，係採共犯一體概念，不再區分共同『正犯』、教唆、幫助，只要對違反義務之構成要件的實現有助益，且對於義務之違反具有故意者，均予處罰，處罰之輕重，則依各個參與人之情節定之。」亦採肯定說[434]。

基此，本研究認為，以前開頻道代理商與頻道節目供應事業間長年的互動關係、與契約上的互負權利義務觀之，至少有成立幫助犯之空間，而可構成《行政罰法》上之共犯。

[434] 林昱梅，前揭註，頁 43-45。

（二）參考美國法制建立分析步驟與執法標準

此外，參考美國經驗，產業主管機關對於差別待遇之執法標準，亦不見得須與競爭法主管機關相同[435]；也因此，《衛廣法》第 25 條第 2 項之執法也不一定要比照《公平法》，以行為人具相當市場力、或相對優勢地位為前提。

另一方面，本研究前開章節所介紹的美國法上《節目載送規則》中，對於例如 MG 等價格歧視案型，係透過「差別待遇禁止條款」處理，由受害 MVPD 向 FCC 提出申訴，FCC 再據申訴人與被申訴人雙方所提出之證據，加以審理，並做出行政裁決。首先，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，主要理由係 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」。二步分析法之內涵前已敘明，此處要之，即第一步，先比較申訴人與「水平競爭」之 MVPD 間的頻道授權契約是否有差異；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、且「差異程度」合理。FCC 為了節約行政成本，在「最小容許價差」（*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 即給予其最小價差之空間。至於法定正當事由，FCC 則規定僅限於批發成本差異、銷售量差異、信譽與財務穩定度、提供服務之差異、特徵與技術品質差異五類。

基此，本研究建議參考美國法「意圖提供超越一般競爭法所能提供之

---

[435] 尤其當產業管制法之目的與雄心不僅止於「維護市場競爭」，甚至要「創造競爭」時。關於反托拉斯法之消極性、與產業管制法之積極性的論述，參見岸井大太郎，〈市場支配力規制の国際比較と日本法—「アメリカ型」と「ＥＵ型」:「分離モデル」と「統合モデル」〉，收於岸井大太郎、鳥居昭夫編，《情報通信の規制と競争政策—市場支配力規制の国際比較》，白桃書房，頁 408-417（2014）；另參廖賢洲，〈從 *Verizon v. Trinko* 案看電信市場之管制與競爭〉，《公平交易季刊》，第 13 卷第 3 期，頁 162（2005）；石世豪，〈市場競爭規範適用於廣播電視領域的理論基礎—德國法學界逾十載卡特爾法與廣電法論戰的啟示〉，收於氏著，《我國傳播法制的轉型與續造》，元照，頁 221-231（2009）。

市場矯正」、與「節約行政成本」的精神，建立相異於公平法的「法定正當理由」，並設立5%的「最小容許價差」。

綜上，試擬《衛星廣播電視法施行細則》修正條文如次：

現行條文	建議修正條文
（本條新增）	**第八條之一　第二十五條第二項所稱差別待遇，應盡可能比較具有下列情形之供公眾收視聽之播送平臺事業：** **一、實際經營區域重疊而從事競爭。** **二、訂戶數相同或相近。** **三、採購相同頻道或服務。** **四、使用相同傳輸技術。** **本法第二十五條第二項所稱正當理由，應審酌下列情形認定之：** **一、批發成本差異。** **二、交易數額。** **三、信用與財務風險。** **四、對價服務：包括提供頻道位置或廣告買回之對價、或長期簽約或整批採購之折扣等。** **五、差異程度合理。但涉及價格之差別待遇，且差異程度未超過百分之五者，不在此限。**

此外，本研究也建議參考我國公平會訂定相關事件處理原則之解釋性行政規則，以資業者遵從。具體作法，可參考韓國《付費電視頻道節目供應指引》，就常見的頻道授權失序亂象進行說明。

四、中期修法建議：將「頻道代理商」之定義納入廣電三法中

承上，既然通傳會、以及透過本研究實證調查所得知產業界均知曉問題係發生在頻道代理商身上，則直接整備《衛廣法》與《有廣法》，即為一釜底抽薪之計。

然而，納管頻道代理商之立法模式的選擇上，約略有兩種。其一為於相關法律之總則用語定義條文中，直接定義出頻道代理商，例如 2019 年 9 月 11 日版通傳會報請行政院審議之《媒體多元維護與壟斷防制法》草案第 2 條第 13 款之規範[436]；再於各章節有需要的條文中追加「頻道代理商」文字。其二係於有關競爭防護之既有條文中，直接增列一項擴張頻道節目供應事業至「包括頻道代理商」之意的文字。

基於最小幅度變動之原則，本研究認為，以後者模式為佳。另參考美國對於頻道節目供應事業之定義，即為「實際為頻道授權者」，此種定義描述，即包括我國頻道代理之情形；加諸併同參考《公司法》第 8 條第 3 項「實質董事」之概念改寫之。此外，參考加拿大《委託服務管理規則》第 11 條有關禁止差別待遇之舉證責任倒置之規範要旨；加諸併同參考《公平法》第 14 條第 3 項，因實務取得成立聯合行為之直接證據非常困難，而為有效規範聯合行為，適度賦予公平會得以相當依據推定聯合行為之合意之規範[437]，而實質上降低通傳會之舉證難度。

---

[436] 該款規定：「十三、頻道代理商：指受衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業之委託或授權，將受託或授權之頻道，依約定條件，以單一頻道或組合頻道方式，授權予有線廣播電視系統經營者、直播衛星廣播電視服務事業或提供多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業播送或傳輸之事業。」參見網址：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/19060/3926_41499_190603_1.pdf。

[437] 該條立法理由第 4 點參照。

綜上，試擬《衛星廣播電視法》修正條文如次：

現行條文	建議修正條文
第二十五條　直播衛星廣播電視服務事業及經營直播衛星廣播電視服務事業之境外衛星廣播電視事業分公司對於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，不得給予差別待遇。 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。 前項所定供公眾收視聽之播送平臺之範圍，由主管機關公告並刊登政府公報。	第二十五條　直播衛星廣播電視服務事業及經營直播衛星廣播電視服務事業之境外衛星廣播電視事業分公司對於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，不得給予差別待遇。 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。 前項所定供公眾收視聽之播送平臺之範圍，由主管機關公告並刊登政府公報。 **第二項所稱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，包括實質上執行該頻道節目授權業務或實質控制該事業之人事、財務或業務經營而實質指揮執行頻道節目授權業務者。** **第二項之差別待遇，得依市場狀況、商品或服務特性、成本及利潤考量、事業行為之經濟合理性等相當依據之因素推定之。**

五、關於導入仲裁機制之建議

首先,通傳會歷來針對業者間頻道授權或頻道上下架之糾紛,皆以「尊重市場商業協商機制」為由,採取不介入之消極態度,僅透過道德勸說等行政指導、或依據現行《有廣法》第 55 條[438]進行調處。然而調處會議業者是否到場、調處是否成立,皆視各業者之意願,通傳會並無強制裁決之權限,故當前實務上往往耗費大量時間與人力進行重複調處,不僅造成公務資源之虛耗;且在我國是類事務由公平會與通傳會雙元管轄的架構下,通傳會不具法律強制力之機關意見,也可能會造成競爭法主管機關執法上的矛盾。因此,目前通傳會欲透過「有線廣播電視法第五十五條至第五十五條之四修正草案[439]」,新增調處不成後續之合意仲裁與交付仲裁,立意誠屬良善。

然而,首先必須面臨的質疑是,修正草案總說明謂仲裁之設係參考加拿大「廣電傳輸規則」之規定,然而所指加拿大之仲裁制度係「最終仲裁要約」,仍須當事人雙方同意,故僅為合意仲裁,未有強制交付仲裁之規範。此外,美國 FCC 之廣電業者結合實務上,確實有以附款方式,於一定過渡期間,強制將業者間爭議及違法判斷,送美國仲裁協會(AAA)仲裁之,然此並非常態性法制之設。

其次,誠如本研究前述我國產業實證調查,以及專家座談會之專家學者意見,大抵仍認為因顧忌「交付仲裁」之高度不確定性,將會減損業者申請調處之意願,畢竟沒有開啟調處程序,自然也就不會有「交付仲裁」之適用。職事,新制度若造成業者紛紛迴避主管機關所設之替代性爭端解決機制(ADR),即生此手段無助於達成立法目的之疑慮。

再者,「交付仲裁」實質上限縮了業者提起司法救濟的選擇與機會,實有侵害人民訴訟權之嫌,必須要有等同於勞資爭議般重大公益事項,方

---

438 關於該條後段:「調處不成時,得依法提起民事訴訟」之規範,本研究認為,業者不待規定,本來就有依法提起民事訴訟之權能,故實有贅文之嫌。

439 有線廣播電視法第五十五條至第五十五條之四修正草案條文對照表,https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/19110/52_42194_191104_3.pdf。

能通過法益之權衡。然而，同草案第 55 條第 4 項規定「有損害訂戶權益」、「影響市場公平競爭」或「公共利益情節重大」三種主管機關可依職權交付仲裁之要件，而業者與專家學者都不斷質疑，此三種情形是否都通得過重大公益測試？

更有甚者，目前我國已有《仲裁法》所規定之機構仲裁，若主管機關欲自行創設外於《仲裁法》機構仲裁之仲裁制度，必須論證有此必要性，也即預期成效將比機構仲裁更加良善；反之，若成效相去不遠或成效不及現行《仲裁法》之機構仲裁，則直接準用《仲裁法》之規定即可，實無須疊床架屋。

尚且，誠如前述，最根本的問題為，即便將「系統經營者與頻道供應事業或系統經營者與頻道代理商間有關頻道播送、授權條件及**訂戶數認定之爭議**」交由仲裁判斷，仲裁人或仲裁委員仍然無法掌握連主管機關都未能掌握之實際訂戶數，此點，不會因為將事情推給仲裁後，就獲致一個有科學基礎、客觀、經得起第三方檢驗的數字，終究無法解決訂戶數不清的問題。

基此，本研究認為，在討論是否建立仲裁前，主管機關應先參考加拿大 CRTC 於同規則中所定的「揭露競爭敏感機密資訊」管制，擔負起揭露正確訂戶數之責任，以避免垂直整合業者濫用市場力與重要資訊，進而創造公平合理的交易環境。實則，我國已定有與前開加拿大揭露規範相同意涵之規範。《有廣法》第 24 條第 3 項規定：「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。」其重要功能為同法第 36 條第 2 項所規定：「系統經營者與頻道供應事業協議授權條件時，如以訂戶數為計算基礎者，應以中央主管機關公告之訂戶數為準」。

但通傳會歷來認為並無查核系統經營者申報內容之義務[440]，也即，其

[440] 現行《有廣法》第 24 條之內容，係於 2016 年修正時，合併、移列並修正舊法第 21 條（水平訂戶數限制、與公告訂戶數及系統經營者家數）及第 51 條第 4 項（申報訂戶數）之規定而來。參見同條立法理由第一點及第四點。又，現行《有廣法》第 24 條第 3 項有關系統經營者應向中央主管機關申報訂

用戶數值可能有低報之情，此亦可能進一步影響通傳會政策制訂，以及其他機關如公平會之決定、甚至司法審查之正確性與正當性，茲事體大。本研究認為，既然《有廣法》第 66 條第 3 項已針對訂戶數申報不實定有罰則，同法第 74 條又賦予通傳會行政檢查之權限，思考如何確認並揭露系統經營者真實訂戶數，應責無旁貸。

戶數之規定，則是 1999 年有廣法大幅修正時所增列，故此申報義務並非新規定。由是，概可推知，在主管機關為新聞局的時代以來，即未行查核系統經營者申報內容之真實性。

第三節　頻道載送部分

一、我國視聽產業頻道上下架現況調查結果評析-頻道載送部分

（一）頻道載送偏好協商對象之事由

頻道載送的問卷分析結果顯示，有約莫四成的業者傾向透過頻道代理商進行頻道載送的協商，推測主因係頻道代理商在有助於頻道供應事業，在商業談判過程中降低交易成本，以爭取較好之價格，抑或納入系統上基本頻道或特定頻位。究其理由，偏好透過頻道代理商協商的系統經營者主要以減少溝通成本（96%）及歷史緣由或習慣（67%）為主；偏好透過頻道代理商協商的頻道供應事業則主要以較易被納入基本頻道（71%）、減少溝通成本（65%）、載送價格便宜（51%）等因素為主。

（二）頻道載送之考量因素

系統經營者於頻道載送安排的考量因素中，都會考量價格價格、頻道的商業吸引力、以及消費者利益等，次要之考量因素則為「特定與整體頻道空間利用情形」（90.2%）、「系統端的商業吸引力」（88.2%）、「政府相關政策」（86.3%）等因素；對頻道供應事業而言，主要則係考量特定頻位的取得（84%）及載送價格（81%），相關之次要因素則為「載送價格」（81.03%）、「消費者利益」（51.72%）等因素

顯見除了價格因素外，頻道載送最主要的考量因素仍是特定頻位的取得，以及頻道空間之有效利用等課題，且基於收視率與廣告收益等考量，特定頻位的取得與否對頻道供應事業而言，仍係兵家必爭之地。

（三）載送協商之相對條件

在頻道載送之相對條件中，系統業者在要求頻道代理商或頻道供應事業之相對條件上，主要會要求頻道供應事業給與頻道授權價格的折扣（45

%）。此外，值得注意的是，亦有少數的**系統經營者**表示其會於頻道載送協商時，要求頻道供應事業提供其他的財務利益，如入股該頻道供應事業等（4%），或是約束該頻道供應事業與其他**系統經營者**間的授權行為，諸如價格的比照或不得授權等（4%）

另一方面，從頻道供應事業的角度觀之，其結果亦相似，頻道供應事業主要會被要求頻道授權價格之折扣（41%），同時還有些許的約束該頻道供應事業與其他**系統經營者**間的授權行為（16%），甚至獨家契約（16%）與其他財務利益如入股等（5%）。

綜合觀之，此結果再次顯示，頻道授權與頻道載送雖為兩面，但在我國頻道交易實務上可說是會一併談妥，兩者皆有價值、也可「損益相抵」而求得授權或載送價格。然而，值得注意的是，我國確實存在系統經營者藉由頻道載送協商之機會，要求頻道供應事業提供入股等財務利益、獨家契約、甚至約束與其他系統經營者間的授權行為。然而，在我國有線電視地理市場仍傾向獨占的情形下、其擁有排頻權、並挾瓶頸力量控制頻道接觸訂戶的能力時，要求入股頻道供應事業、簽訂獨家契約與限制頻道供應事業對其他系統經營者的授權，有很高的可能性屬市場力的延伸，而構成獨占力的濫用。

（四）頻道載送條件的優先順序

有關如何決定載送價格或條件，系統經營者主要考量歷史緣由或習慣（9%）、系統訂戶數基礎（88%）、節目內容良窳（88%）、交易夥伴關係（84%）及該頻道之訂閱數（82%）等；頻道供應事業則主要考量與整體授權收入息息相關之系統訂戶數（71%）及能否取得特定頻位（48%）。

由此觀之，在頻道載送協商價格或條件時，訂戶數基礎會堪為計價的共通因素；而系統經營者方面則更重視長年的交易慣習與夥伴關係；而頻道供應事業則多會考慮特定頻位之價值。

（五）頻道載送糾紛之困難

在業界面臨到的頻道載送糾紛中，幾乎全部都存在著雙方對價格的歧異。推測，頻道載送等關鍵議題如是否納入基本頻道、是否於特定頻位載送，蓋可化約為對於「價格」的糾紛；而此與頻道授權糾紛類型最大的不同是，頻道載送不若頻道授權有聯賣或搭售之現象。

而業界面臨的載送協商困難系統經營者部分主要認為係通傳會介入過多或不合理（41%）及集團關係致議價能力不對等（22%）；頻道供應事業部分則主要是與系統經營者或頻道代理商協商過程冗長（44%）、頻道載送價格機制不透明（43%）及集團關係致議價能力不對等（43%）。

歸納言之，集團關係致議價能力不對等為業界目前在頻道載送協商所面臨的共通問題，此在頻道供應事業部分尤為嚴重，本研究推測，其面對依舊盤據的系統經營者或 MSO 瓶頸獨占力，仍面臨議價能力的劣勢。此外，與頻道授權協商困境相同地，業界同樣受制於調處制度的延緩，協商冗長；更有甚者，系統經營者更受到密度極高的頻道異動規管，舉凡移頻、上下架等異動，都可能被定性為與「消費者權益」相關，而被迫面臨主管機關之實質審查與長考，而影響商業之佈局的時效性。

二、系統經營者應有一定決定排頻之權利

從法制框架而言，我國司法實務上對於有線廣播電視系統經營者之執照性質一般咸認為特許[441]，解釋上對於執照之相關管制，僅須概括授權，且於違憲審查時可面對較為寬鬆的審查[442]。

2016 年新實施之《有廣法》第 29 條規定：「系統經營者應依其營運計畫營運，其申請書及營運計畫內容於取得經營許可執照後有變更時，應向中央主管機關申請許可變更或報請備查；其應經許可項目、應報請備查項目及許可基準之辦法，由中央主管機關定之。（第 1 項）前項變更內容屬公司登記事項者，應於中央主管機關許可變更或報請備查後，始得辦理公司設立或變更登記。（第 2 項）系統經營者依第一項規定申請頻道之規劃及其類型之變更時，其許可辦法由中央主管機關定之。（第 3 項）」增訂第 3 項以授權中央主管機關訂定審查系統經營者頻道規劃及類型變更之辦法[443]。從法條結構與法制史角度觀之，「頻道規劃及類型變更」是經營許可即特許執照之下位管制子項「營運計畫變更」的孫項之一[444]。

然而，屬特許執照的下位管制項目，並不代表所有的管制項目皆屬特許，此觀諸同條第 1 項及第 2 項條文中所謂「……有變更時，應向中央主管機關申請許可變更或報請備查……」，以及《有線廣播電視系統經營者

---

441 「……基於地區有線電視資源有限性，必須經過主管機關特許後始得營業，在此種寡佔甚至接近區域獨佔市場，因為上場內上下游垂直整合的程度極高，該等系統業者的集團勢力影響相關產業政策甚鉅，必須賦予行政機關有更多的監督權，藉此維護收視戶之權益以及市場的公平運作。」北高行 98 訴 2277 決參照。

442 許可，乃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；限制需合乎法律保留與授權明確性。特許，乃為公益目的，主管機關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（特許）；限制原則上只需法律概括授權即可。司法院釋字第 699 號解釋陳春生大法官、陳碧玉大法官協同意見書參照。此外，違憲審查機關對其所為之審查密度兩者亦有不同：對許可制應為較特許制嚴格之審查。司法院釋字第 678 號解釋陳春生大法官協同意見書參照。

443 立法理由第 3 點參照。

444 《有線廣播電視系統經營者營運計畫變更申請許可或報請備查辦法第 2 條第 1 項第 4 款參照。

營運計畫變更申請許可或報請備查辦法》第 2 條之規範架構[445]自明，也即涉及取得營運許可及特許執照後營運計畫變更事項，有僅需要報請備查者、亦有需要申請許可、甚至有需要特許者（即便法令上以「許可」為名），解釋上須視法律體系為斷[446]。

而有線電視對於所載送頻道之頻道位置等變更事項，究屬特許或事前許可，應由憲法上基本權利之保障、與有線廣播電視法之體系解釋，兩方面加以考察。

首先，依大法官釋字 613 號解釋理由書：「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……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臺表達與散布，形成公共討論之自由領域。[447]」已明確肯認私人經營廣電媒體的通訊傳播自由。則有線廣播電視系統經營者於其「通訊傳播網路設施」之利用上，應承認至少受到言論自由與通訊傳播自由的保障，而享有此基本權利之本質，即與「特許制」定義不合，概念上僅能解釋為「（事

---

445 該辦法第 2 條針對許可與備查事項之區分，係採取正面表列模式：「有線廣播電視系統經營者（以下簡稱系統經營者）之申請書及營運計畫內容，除本法授權訂定之法規命令另有規定者外，其變更應經許可項目如下：……（第 1 項）申請書及營運計畫內容變更，除前項規定外，應向中央主管機關報請備查。（第 2 項）」也即非屬第 1 項規定者，適用備查制。

446 「在我國，許可在概念上或可區分為狹義及廣義概念，狹義概念之許可即上述我國及德、日關於人民一般行為自由限制之回復之見解；廣義之許可概念則包含特許，亦即將許可作為上位概念，其下包括許可（即狹義許可）與特許。此因一方面，許可與特許概念隨著時代發展，兩者間之界限日漸模糊與相對化……，雖然如此，對於許可法理之釐清，從釋憲與學理角度，仍有維持其區分之必要。而另一方面，我國實務上有時雖用許可用語，實際上應為特許。有時則不用許可與特許，而用其他如本案中之『核准』用語，此時其性質為何？則須依具體規定判斷之。當然無論許可或特許，有時須社會發展至某一程度才加以建制管理，在此之前人民當然不受限制（即放任）。是否應經特許、許可、報備或根本不受限制，則須由法令規定判斷。」司法院釋字第 678 號解釋陳春生大法官協同意見書參照。

447 大法官釋字第 613 號解釋理由書 4。

前）許可制」[448]。

其次，2016 年新實施之《有廣法》第 29 條第 3 項既已修法明文承認系統經營者可申請頻道之規劃及其類型之變更；同法第 39 條第 1 項第 3 款亦規定：「系統經營者除下列情形外，不得使用插播式字幕：……三、頻道異動之通知。」反面解釋可得知若有頻道異動，系統經營者即可、甚至即應[449]以插播式字幕通知訂戶。顯見有關於頻道異動本來就是系統經營者之固有權能，也即俗稱之「排頻權」。

不過，本研究也同意有效防止形式寡占或獨占的系統經營者濫用「排頻權」，濫用獨占力進行市場力延伸至頻道供應市場，戕害有線電視市場的整體競爭，有必要建立競爭防護、防免媒體集中之制度，一如釋字 613 號解釋所指示。

然而，事前許可制的合憲前提係建議於適切的管制標準上。《有廣法》第 44 條第 1 項規定：「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）政府依中央主管機關所訂收費標準，核准後公告之。」因此系統經營者每年需向地方主管機關、或代行之中央主管機關申報審議費率；而目前同法不若美國《有線電

---

[448] 除了本研究於此論及的言論自由外，有線電視經營者應也受憲法上財產自由與營業自由之保障。對此，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，有線電視經營者的營運活動與一般企業並無差異，亦應受到憲法上營業自由或經營自由的保障。

[449] 《有線廣播電視系統經營者使用插播式字幕辦法》第 6 條：「本法第三十九條第一項第三款頻道異動之通知，係指頻道上下架或頻道位置調整之訊息。（第 1 項）系統經營者採插播式字幕文字訊息形式播送頻道異動通知者，限於變更前後之頻道及頻道總表播送，每小時以播送一次為限，每次於螢幕上出現不得超過九十秒。」該條立法理由更謂：「主管機關許可系統經營者營運計畫之『頻道之規劃及其類型』變更後，有關頻道增減及位置調整之訊息，應由系統經營者連續五日於變更前後之頻道播送，以維護收視戶權益。（第 1 點）審酌頻道異動之通知訊息並無即刻之必要，為避免播送次數過於頻繁造成收視戶疲勞轟炸，規範其播送次數及頻率。（第 2 點）」

視法》，並無解除管制之規定或政策寬容（forbearance policy）之空間[450]。因此，若僅准許系統經營者於每年費率審議時始可進行載送頻道之異動，最危險的，係當前被有線電視集團所成批授權與載送的頻道，將獲得更穩固的防護傘，免於動態的競爭。進一步阻絕競爭的結果，恐怕不是大眾所樂見，也應該不是主管機關的原意。

基此，邇來有論者倡議欲更加緊縮排頻管制，而有以下兩點提議，本研究基於上開基準，認為並不妥適：

（一）依系統經營者於費率審議時所檢送之基本頻道表定頻一年，不得變動

有論者提議，將前開制度修正為：依系統經營者於費率審議時所檢送之基本頻道表定頻一年，不得變動。然而，本研究認為，限縮至「一年一次」，也幾乎完全壓抑了系統經營者彈性經營、發揮創意的商業空間；同時，也幾近完全剝奪了衛星頻道節目供應事業也即頻道節目供應事業的競爭可能性—等同於限制了另一種「私人經營之廣電媒體的通訊傳播自由」！

要之，系統經營者「基本頻道[451]」之頻道空間，必須等到次年度費率審議時始有變動、釋出之機會，則在這一年內，市場上頻道因競爭而產生的流動與交替將會完全消失，也進一步扼殺相對於基本頻道之多數頻道提升品質之誘因。有鑑於節目內容快速動態變遷係廣電產業之本質，此管制標準恐亦將縮減頻道節目內容之多元與多樣性，甚至違背《通訊傳播基本法》第 1 條與《國家通訊傳播委員會組織法》第 1 條關於提升或促進多元

---

[450] 美國有線電視基本收視費（basic cable service tier rate）與設備費用的管制前提係該地理市場區（Designated Market Area, DMA）非處於「有效競爭」（Effective Competition）。47 U.S.C. § 543.

[451] 自《有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法》第 2 條：「除因頻道供應事業終止經營而須停播該基本頻道外，有線廣播電視系統經營者之基本頻道新增、停播、位置異動，應申請頻道之規劃及其類型變更許可。」之規定可知，許可管制僅限於「基本頻道」。

文化之意旨。

因此，從手段無助於目的之達成，以及會過度限制系統經營者與頻道節目供應事業的角度而言，本研究認為，這樣的規管方向，並非良策。

（二）系統經營者費率審議檢送基本頻道時，應檢附已獲授權之文件

系統經營者就其頻道載送受通訊傳播自由保障，已如前述。此外，《有廣法》第 43 條規定：「系統經營者應設置頻道專供系統經營者載明其名稱、識別標識、許可證字號、訂戶申訴專線、營業處所地址、頻道總表、**頻道授權期限**及各頻道播出節目之名稱。」該條為 1999 年修法時新增，立法理由第 2 點謂：「為保障訂戶權益，便於訂戶檢索其擬視、聽之節目及知悉申訴途徑，爰增列本條規定。」即清楚界定頻道授權之不確定性與非一致性。

要之，從本研究深度訪談所得可以得知，業界授權雖然以年度為原則，但其起始時點為年初至年尾，本來就與同法第 44 條第 1 項所規定的八月至九月申報審議費率時點不同，事實上有窒礙難行之處。其次，業界經常不會在 1 月 1 日前談妥當年度之授權條件，往往拖至年中，甚至尚有洽談上一年度或上上年度之授權條件者，當中，頻道節目供應事業或實際授權的頻道代理商往往盡最大誠意協商，給予「臨時授權」，好讓與系統經營者間存有談判之時間與空間；若真無法達成協議，則為避免著作侵權，理應准許其終止授權，就「臨時授權」授權部分，回歸民事法不當得利的精神處理。

因此若落實同法第 43 條之規定，訂戶當知悉所訂閱及頻道之授權狀況，且對授權可能發生的不續約等情有預見可能，訂戶之權益已獲一定程度保障。尚且，依同法第 50 條規定：「系統經營者應與訂戶訂立收視、聽服務書面契約。（第 1 項）……中央主管機關應公告規定定型化契約應記載或不得記載之事項。（第 3 項）違反前項公告之定型化契約之一般條款

無效。該定型化契約之效力依消費者保護法第十六條規定定之。(第 4 項)第一項契約內容，應至少包括下列事項：……九、訂戶申訴專線。十、其他經中央主管機關指定之項目。(第 5 項) 系統經營者提供基本頻道以外之頻道及其他加值服務者，應訂定公平合理之價格及服務條件；其有損害訂戶權益者，中央主管機關得命其變更之。(第 6 項) 系統經營者對訂戶申訴案件應即妥適處理，並建檔保存六個月；主管機關得要求系統經營者以書面或於相關節目答覆訂戶。(第 7 項)」。

又，《有線廣播電視系統經營者／有線播送系統定型化契約應記載及不得記載事項》第 8 條「頻道更換或停止播送之責任」復規定：「除廣告專用頻道外，甲方不得任意更換或全部、部分停止播送任一頻道，如頻次序調整或因頻道授權契約到期而停止播送時，甲方應注意乙方權益之保障。(第 1 項) 依前項約定，甲方得更換、調整或停止播送頻道時，應於前五天以書面或連續五天於該頻道中以播送之方式(指連續五天於頻道總表及該頻道播出時間內每小時播送一次) 通知乙方。(第 2 項) 甲方違反前二項約定時，乙方得請求減少當月五日之收視費或延展五日之收視、收聽及使用。(第 3 項)」系統經營者業已與訂戶間就頻道更換或停止播送事件，依照主管機關公告之定型化契約應記載及不得記載事項訂定保障訂戶之減免費用及其他約定，對訂戶之保證更為周全。

因此，本研究建議，讓頻道授權於批發市場、及可能影響到訂戶的零售市場，回歸到基本的民事關係處理，主管機關不必過度介入；若真的擔憂訂戶權益可能受損，運用現有源自同法第 50 條、與《消保法》所授權目的事業主管機關的權限，監理其契約與法遵狀態即可。

三、短期內政策建議

為儘速解決主管機關關切之我國系統經營者對頻道供應事業上下架操作所造成之市場失序、或亂象，本研究謹提出以下短期政策建議供主管機關參考。

（一）可參考韓國法制，訂定統一的頻道評價規範，以資業者遵循

首先，本研究再次重申，目前主管機關針對系統經營者基本頻道之異動，採取全面事前審查，有違反憲法誡命、與管制手段無助於達成管制目的之高度危險；再者，即便先擱置法律釋意學上的爭議，退萬步言之，主管機關針對每一家系統經營者對每一個基本頻道的異動，都採取視個案影響公共利益、市場競爭等不確定法概念之要件、且其標準與適用法律結果又常秘而不宣的個案審查模式（case-by-case approach），對主管機關的行政成本亦是巨大的挑戰。

對此，本研究認為，短期內不妨參考韓國主管機關所訂定之「付費電視市場之頻道協商程序指引」，儘速導正市場交易秩序。要之，韓國主管機關透過是項指引，要求系統經營者先期公告其對於頻道的評價標準，而當年度的綜合評價結果排名分為 A-E 五尺，以作為次年度換約、下架之依據，也即，綜合結果連續 4 季 E，且於該頻道類型排名後 10%之頻道，可納入不續約對象（所屬頻道類型總頻道數低於 10，則最後一名可納入不續約對象）。

值得提醒的是，韓國主管機關僅建議評價要素方針，並未要求各系統經營者統一各項評價要素之標準、與細部內涵，因此系統經營者有一定的空間設定評價要素。

本研究參考「韓國有線電視協會」之建議[452]、與所蒐集到系統經營者

[452] 한국케이블 TV 방송협회, 2017 년 채널 편성 평가 기준, p.3 (2017), http://kcta.or.kr/kcta_new/COM/download.do?SITE_ID=KCTA&H_MENU_CD=100203&L_MENU_CD=10020303&FILE_MST_SEQ=531&FILE_DTL_SEQ=1&.

所公告之評價標準[453]，建議標準制訂如次：

[453] (주)딜라이브, 2019 년 딜라이브 채널 평가 및 프로그램 사용료 배분 기준, p.5 (2019), https://www.dlive.kr/FileManager.do?method=download&pathkey=CNM.NEWS.BOARD.DATA&fileinfo=01%7C2019%B3%E2%20%B5%F4%B6%F3%C0%CC%BA%EA%20%C3%A4%B3%CE%20%C6%F2%B0%A1%20%B9%D7%20%C7%C1%B7%CE%B1%D7%B7%A5%20%BB%E7%BF%EB%B7%E1%20%B9%E8%BA%D0%20%B1%E2%C1%D8.pdf%7C1530260011438.pdf%7C674075; JCN 울산중아앙송, 2019 년도 JCN 울산중앙방송채널편성평가기준(2019), https://www.jcntv.co.kr/bbsbb/download.php?table=BBs01&bid=573&num=1.

評價項目	評價要素	說明	頻率	配比	配分
1.收視率(30%)	全國收視率	採用尼爾森等數據	季/年	50%	15
	系統訂戶收視率	系統經營者自身之收視率		50%	15
2.頻道競爭力(30%)	節目投資成本比例	各頻道節目投資除以營業額之比例	季/年	30%	9
	本國節目比例	依衛星頻道節目供應事業播送本國節目管理辦法所定標準	季/年	30%	9
	自製節目比例	頻道播送之節目屬於自製之比例	季/年	30%	9
	高畫質(HD)以上節目比例	以播送之節目畫質為準，視情形可調整為4K 或 8K	季/年	10%	3
3.政策遵從與忠實營運(20%)	主管機關審議評價	反映內容審議裁處及評鑑換照結果	季/年	40%	8
	節目獲獎	以政府機關、產業公協會、公益組織之獎項為主	年	40%	8
	節目多樣性	新製節目比例，依衛星頻道節目供應事業播送本國節目管理辦法所定標準	年	20%	4
4.有線電視產業發展貢獻度(10%)	有線電視產業發展貢獻度	包括推廣、業務合作、收視滿意度、新服務	年	100%	10
5.其他指標(10%)	系統商特化指標：協助營運	遵守契約、報價、協商、各項資料等提出期限等	季/年	100%	10
合計					100

此外，關於我國頻道類型，則建議依具體類型（如新聞、綜合、戲劇電影、運動、親子等）分門別類，再按照境內或境外加以區隔。基此，各頻道類型評價排名後 10%、或最後一名之頻道，可納入不續約對象，一

方面提供業者一套遵循的遊戲規則，另一方面也創造出「頻道流動」與替換的空間。

綜上，試擬《有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法》修正條文如次：

現行條文	建議修正條文
（本條新增）	**第三條之一　系統經營者每年應至少辦理一次頻道評價作業，並檢具評價結果文件向主管機關備查。** **系統經營者依前項評價結果，次年度得依本辦法規定，向中央主管機關申請變更各頻道類型排名後百分之十之頻道規劃與類型變更。** **第一項評價標準之評價項目應包含下列項目：** **一、收視率。** **二、頻道競爭力。** **三、政策遵從與忠實營運。** **四、有線電視產業發展貢獻度。** **五、其他經中央主管機關許可之合理指標。** **前二項頻道類型、評價項目、評價要素、評價頻率、評價配分占比及其他應遵行事項，由中央主管機關定之。**

（二）短期內其他建議：監理將基本頻道轉為付費頻道後再行移頻之對策

從現行規範觀之，「（在不變動頻位下）變更頻道類型」確實並非《有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法》第 2 條所稱之基本頻道「新增」、「停播」或「位置異動」；亦非有線廣播電視系統經營者訂定《上下架規章參考原則》第 3 條所稱之「頻道上架（頻道供應事業提供一定名稱之頻道，於系統經營者平臺新增播出之行為）」、「頻道下架（已於系統經營者平臺播出之頻道，於系統經營者平臺終止播出之行為）」、或「頻道位置異動（頻道號碼變更）」。故為防免系統經營者規避相關規範，本研究建議，在短期內，以維持現狀的原則下填補漏洞，調修《有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法》與《有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則》。

針對前者，建議於第 2 條新增「頻道性質變更」文字。針對後者則亦於第 2 條新增「頻道性質變更」文字外；於第 3 條增列定義：「（四）頻道性質變更：指已於系統經營者平臺播出之頻道，變更其基本頻道、付費頻道、付費授權頻道或付費上架頻道之性質」。

四、逐步解除管制之中長期建議

本研究不斷重申，從通訊傳播自由、營業自由與契約自由等角度觀之，系統經營者應有一定自主排頻之權利；惟主管機關亦有競爭防護之任務，故兩者如何調和，方為政策建議之所在。

首先，現行頻道變更及上下架監理之管制密度過高，誠如前開世界各國與我國之法規範比較，如我國嚴密的事前管制，國際上並不多見；加諸我國系統經營者若每每申請頻道變更，通傳會行政成本也終將不堪負荷。因此從理論上、國際比較上與監理實務面，都可推導出有適度解除管制之必要。

然而，或有論者認為，貿然解除頻道變更及上下架監理管制，恐將導致新一波市場亂象。基此，本研究認為，解除系爭管制可逐步實施。要之，中期內可借用「管制假期」（regulatory holiday）之概念，將解除頻道變更及上下架監理管制作為諸如採取「實質」分組付費的政策誘因。也即，若系統經營者願意主動採取確實有利消費者之分組付費方案或措施，真正將選擇頻道節目內容之權利交還消費者，則主管機關即無必要以「保障消費者權益」或「尊重消費者收視習慣」為由，令頻道位置與所謂基本頻道如此難以變動。於此，或可於《有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法》及《有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則》中，增訂符合前開意旨之豁免或政策寬容條款。

至若長期，主管機關則可視現行各大經營區之地理市場競爭情狀，具體為個案決定是否解除載送管制。然而，所謂「去管制」（de-regulation）之同時，亦必須以「再管制」（re-regulation）為配套，建立起適切之競爭防護機制。本研究建議，觀諸各國頻道載送監理實務，皆係以「差別待遇」為事後管制之核心，擔保「公平合理無歧視」（FRND）之市場秩序，我國亦應順應國際標準，轉向類同之監理模式。

具體而言，本研究建議參考美國之頻道載送規則，建立申訴制度，除禁止於載送協商時索求以財務利益與獨家交易為條件外；關於禁止差別待遇之分析方法，乃是先課與申訴人（頻道節目供應事業）先就相關違法事實盡初步舉證責任，以提供主管機關判斷的比較基礎。也即，申訴人所申訴之 MVPD 即供公眾收視聽之播送平臺事業，其給予之載送條件在申訴人與其他頻道節目供應事業（即「對照組」頻道）之間存有差異；此際，該「對照組」頻道，必須與申訴人「情形相似」（similarly-situated），通常會就其是否與具整合關係之頻道處於相似頻道位置、所處之節目分組是否有差異，以及多種「情況證據」綜合考量，諸如頻道性質（如節目的內容或組成之型態占比）、收視率、授權費高低、目標觀眾或廣告商之類型是

否類似、區塊化規劃，或其他事項等，並會考量系統經營者之成本效益分析，即是否有合理的商業理由。

第四節　必載規範部分

針對必載規範與著作權之處理模式，本研究考察世界各國之規範，發現各國有各國不同的立法目的，除美國以外，幾乎所有國家的規範都相去不遠。

另一方面，本研究透過產業實證調查，瞭解產業對必載規範之態度。然而，我國的無線電視產業似乎於匯流時代日趨弱勢，而當有線電視數位化後，頻道空間（capacity）激增，依我國現行法令必載無線電視主頻似乎不再是顯著的負擔。不過，針對無線電視業者的倡議，即提升必載頻道的數量，系統經營者與頻道供應事業皆表示全面反對，前者的理由是當前基本頻道之頻道位置仍然有限，當然不願意進一步減損可用的頻道空間；後者則是因為同屬競逐廣告市場大餅之競爭對手，當無理由支持。此部分觀諸國際必載實態，也未見必載無線電視所有頻道的必載政策，故本研究亦不建議採行無線電視業者之倡議。

除此之外，未來若要變革必載制度，可參考美國《聯邦通訊法》上「必載/再傳輸同意」選擇權的配套設計。雖然我國無線電視業者不若美國業者，仍然在節目內容產製上有極佳的表現，但若給與其再傳輸同意以獲取授權費之選項，或許可以激勵、創造投入節目內容產製的誘因。

另一方面，美國、英國、日本都有其無線電視法制上的特色。美國因為訂有再傳輸同意規範，因此其與 MVPD 的互動之間有頗值玩味。要之，對中小型的有線電視業者、或當時處於起步階段的電信電視與直播衛星而言，尤其是大型無線電視網的節目內容，是該等 MVPD 拓展訂戶數的重要關鍵，但即便是小型的無線電視業者，也會透過共同議價的聯賣團體與該等 MVPD 協商，以形成較強的議價能力。事實上，中小型的 MSO 對此苦不堪言，長年敦促 FCC 採取對策，但從 FCC 過去的監理實務觀之，其甚少透過「誠信原則」介入再傳輸同意協商，似乎更傾向保障無線電視業者的權利與協商操作；於是乎中小型 MSO 開始轉向遊說國會，而《2019 年衛星電視社區保護和促進法》以及《2019 年電視觀眾保護法》中的部

分規範，直接對特定行為定性是否違反「誠信原則」，似乎就是遊說下的產物。然而新法中關於「誠信原則」的判斷標準，按照 FCC 過往實務態度，必然與一般競爭法上的原理原則有所差異，而包含更多的「公共利益」測試，不過，系爭規範還相當新穎，FCC 的法規命令也還在公眾徵詢階段，仍需要觀察其後續發展。

日本的「區域外再放送」制度之精神，類似美國的再傳輸同意，都是為了幫助小型有線電視業者之發展，而「活用」國人主要收視的無線電視節目；只是其配套措施「大臣裁決制度」的運用結果，長期以來都傾向立法原意，裁決結果多朝強制無線電視業者授權，因此引發無線電視業者之不滿。近年透過解釋性行政規則之發布，雖在某些裁決案件上有修正其態度，但整體而言還是較偏向做出強制授權之決定。

至於英國的必載，可謂雖有規範，但其實並未真正實施，究其原因，應係英國民眾普遍收視無線電視使然，以致於主管機關研判並無真正發動相關權限實施必載的必要。

然而，歸納上開國家的特徵，即可知美國、英國與日本仍是屬於以無線電視為主要收視管道的國家，此點與我國無線電視的當前實態差異甚大。因此，前揭美日英相關規定，例如確保無線電視頻道授權的市場秩序防護規範，是否有參考、引進我國的必要性或急迫性，本研究相當存疑。或有論者認為，我國近年也發生「民視/TBC 授權爭議」而驚動主管機關，但在無線電視持續式微、或僅能維持當前營運能量，且以有線電視為主的付費電視平臺持續發展的趨勢下，本研究認為，當前應無必要於《廣播電視法》中特別規範無線電視頻道授權的市場秩序防護規範；若為完全杜絕有關爭議，本研究以為，複製或準用《衛廣法》第 25 條第 2 項之禁止差別待遇規範即可，畢竟兩事務的目的近似，而無區分處理的需求。

第五節　未來研究建議

一、留意頻道或節目之授權歧視行為轉向網際網路

從近期美國 FCC 對於大型媒體結合案之執法歸納，如 2015 年 AT&T-DirecTV 結合案[454]、與 2016 年 Charter-Time Warner Cable-Bright House 三家 MSO 結合案[455]，都針對其所控制之寬頻網路進行行為監理，兩者都禁止對固網寬頻之使用型態行差別待遇，後者則更明令禁止採取流量上限與依流量取價費率；同時，兩者也要求揭露網際網路互連協議內容，以監督是否有從事反競爭行為，後者則更修正申請人原本所提之免費對等網際網路互連的條件，給與相對業者更優惠的地位，以避免「線上視訊平臺」（online video distributor, OVD）等內容業者（edge provider）受到歧視，而減損對傳統付費電視平臺之競爭能量。此在美國網路中立管制正式撤廢後，更有存在於固網業者之結合附款之價值與必要。

此外，FCC 在 2016 年 Charter-Time Warner Cable-Bright House 三家 MSO 結合案中，也嶄新地認定結合後業者有誘因與能力透過其在頻道授權市場中提升的議價能力，以「替代傳輸方法」（alternate distribution method, ADM）與最惠國待遇（most favored nation, MFN）等契約約款，迫使整合或非整合之頻道節目供應事業拒絕授權、或以較次級之權利授權予 OVD。是類管制類似於傳統節目取得規則之效果，等同要求結合事業不得以不正方法影響頻道節目供應事業對 OVD 之授權，實質透過附款拓展了部份節目取得規則的理念與精神。

而我國行政院已於 2019 年 10 月指定通傳會擔任 OTT TV 之主政機關。故本研究建議主管機關進一步借鏡美國 FCC 對 OTT TV 之相關監理

---

[454] *See generally* FCC, *In the Matter of Applications of AT&T Inc. and DIRECTV for Consent to Assign or Transfer Control of Licenses and Authorizations*, Memorandum Opinion and Order, MB Docket No. 14-90, FCC 15-94 (Released: Jul. 28, 2015)(2015).

[455] *See generally* FCC, *In the Matter of Applications of Charter Communications, Inc., Time Warner Cable Inc., and Advance/Newhouse Partnership for Consent to Assign or Transfer Control of Licenses and Authorizations, Memorandum opinion and order*, MB Docket No. 15-149, FCC 16-59 (Released: May 10, 2016)(2016).

動態，以擬具符合國際潮流的 OTT TV 管理取向與政策思維。

二、整備數位化時代行政檢查之方法

誠如前述，邇來有線電視頻道斷訊事件頻仍，致影響消費者權益，多與頻道節目供應事業代理商（或頻道供應事業）與系統經營者間之頻道授權爭議有關，而雙方爭點乃在於系統訂戶數之認定歧異，故生授權金計算之齟齬。

由於新進或新跨區之系統經營者（下合稱「新業者」）對既有系統經營者（下簡稱「既有業者」）進行「仰攻戰役」（uphill battle），前期訂戶數短期內增長幅度劇烈，不若既有業者較為穩定，故難以確實推估掌握。

而《有廣法》雖明訂系統經營者應按季申報訂戶數，不得不申報或申報不實，但長期以來並未實際查核，有損主管機關所公告之訂戶數公信力，並致使產業上下游間授權協商之不信任感強烈，難以立基於誠信的討論基礎。

加諸新業者行銷方式多元多樣，如「買寬頻送有線電視」等，致各界對有線電視訂戶數之認定方法及申報程式莫衷一是。

有鑑於有線電視訂戶數不僅是頻道供應事業頻道授權費及廣告收益之計算基礎，更是通傳會進行科學化管理與執法的重要依據（如《有廣法》第 24 條第 1 項全國訂戶數上限之結構管制等），基此，本研究建議通傳會應從關鍵資料揭露之確實性著手，打造良好的頻道批發交易環境，以確保傳播市場公平有效競爭。

具體而言，本研究認為有線電視訂戶查核概可透過兩種方式為之。其一，短期內，可運用傳統的抽樣統計、與電訪面訪等市調方法，掌握各經營區歷年的訂戶變化，並比對有線電視系統經營者所申報的訂戶數，若超過可容許的誤差值，則通傳會再進行強力執法。其二，由於我國有線電視

以幾近全面數位化（超過 99.99%），因此，為免通傳會獲取訂戶資訊受到有心之有線電視系統經營者的操作與污染，以致有虛報或低報訂戶數之情，可思考透過數位化技術達成政策目的，諸如，成立或委託第三方組織，維運介接數位機上盒回傳之訊號的資料庫等，以確保通傳會得以掌握真實訂戶數。其具體作法，皆有需要進一步探究。

附錄

附錄一　「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制之研究」期末審查-修正對照表

期末報告初審意見		
項次	建議事項	修正後頁碼 研究團隊修正方向
1	參照本研究案期末報告審查-初審意見中，內容錯漏第 1 點至第 23 點	研究團隊已參照初審意見，全面進行調整
2	期末報告內部分文字過小，圖文所採用之字型、內文與表格中文字及段落行距等建議統一。	研究團隊已配合審查意見，將期末報告的字體統一改為 14 號字，並調整行距。
3	有關深度訪談之意見部分，逐字稿內容建議可以附錄方式呈現。	研究團隊已配合審查意見，將期末報告之結構進行調整、濃縮。 惟考量深度訪談部分之研析，仍有配合逐字稿文本對照之需要，故仍保留部份訪談內容於報告本文中。
4	有關第 8 章結論與建議部分，未見有針對上下架指標機制所做之建議與設計。	已增補於第三節、三、(一)。
審查委員意見-陳委員春木：		
1	建議量化等項目的小結，在第 5 章的中結能呈現，在第 8 章的推論也能有呈現。	研究團隊已配合審查意見，將期末報告之結構進行調整、濃縮，並將量化結論整合於第五章結論。
2	內容未完整或文字修正，請依初稿有記號部分修訂。	已配合審查委員意見，於期末報告內容中進行修訂。
審查委員意見-柯委員舜智：		
1	建議團隊重新思考各章節的重點、以及各章節資料的寫作風格與呈現方式	已配合審查委員意見，於期末報告內容中進行修訂
2	此建議刪除 P.16 及 P.37 原來「擬定」邀請的名單，直接呈現最後確實的名單即可	P.16-17；P.27-29 已配合審查委員意見，於期末報告內容中進行修訂，僅呈現最後邀請名單
3	由於各題目的總數基準不一，除了呈現百分比之外，請補上該題的	已配合審查委員意見，於期末報告內容中進行修訂，相關統計圖表、數據請參

	有效樣本總數	考本期末報告附錄五。
4	受訪者的職務需加以統一	已配合審查委員意見，於期末報告內容中進行修訂
5	第 6 章的標題「先進國家影視產業…」建議修改成「其他國家」或「世界各國」	已配合審查委員意見，於期末報告內容中進行修訂
6	期末報告 PPT 十分完整有條理，建議列入附件。	已配合審查委員意見，增訂於期末報告附錄
審查委員意見-陳委員炳宏：		
1	法律依據應更明確	已配合審查委員意見，於期末報告內容中進行修訂
2	引證或依據建議證明來源或原文	已配合審查委員意見，於期末報告內容中進行修訂
3	建議重新整理結案報告架構	研究團隊已配合審查委員之意見，將期末報告之結構進行調整、濃縮。
4	MG 爭議應納入研究中的哪一部分，建議有所釐清，解決爭議之建議為何？（PP.642-643）	已於第五章第一節增補「五、MG 事件事實、法院判決要旨與簡評」；解決之道則增補於第二節之短、中期建議。
5	PP.16-20 有必要列深訪原想邀再變成實際邀的二名單嗎？	P.16-17；P.27-29 已配合審查委員意見，於期末報告內容中進行修訂，統一調整為本研究實際參與深度訪談、焦點團體座談之名單。
審查委員意見-江委員耀國		
1	名詞的統一：「節目取得」與「頻道授權」兩者意涵是否相同？是否在報告中互換使用？如是，是否統一？或是在報告之始，說明兩者意義相同。又「頻道載送」與「節目載送」兩者亦有類似情形。	1.「節目取得」為美國法法規直譯，而其內涵即為規範「頻道授權」一事；「節目載送」亦為美國法法規直譯，其內涵即為規範「頻道載送」一事。 2.已於期末報告說明：涉及法規範者仍按照直譯稱之為《節目取得規則》或《節目載送規則》，至於內容上行文則配合通篇報告以「頻道授權」或「頻道載送」表示。
2	有線電視訂戶數，要有「公開透明之計算機制」是否可能、可行？若透過主管機關的行政調查以查明真正訂戶數，是否有建議方式？	已於第五章第五節「二、整備數位化時代行政檢查之方法」中增補相關建議。
3	在結論部分，節目取得（頻道授權）的 （a）短期建議，以衛廣法第 25 條直接規範代理商，以台北高等行政法院的一則簡字判決作為法律依據，	1.已增補行政罰法上關於共犯之實務與學說見解。 2.執法標準不待中期修法，因此本研究於短期建議中，增補參考美國法之執法與判斷標準等，提出衛星廣播電視法施

	太過薄弱。 （b）中期建議：修改第 25 條擴大適用到代理商，但「差別待遇」法律概念太過不確定，是否能擬出反競爭效果重大的紅線行為或類型行為？	行細則修正條文；並建議參考我國公平會、與韓國「付費頻道節目供應商指引」，訂定處理原則等解釋性行政規則。
審查委員意見-謝委員佩穎		
1	有關深度訪談、量化調查及焦點團體座談部分，請移列為附錄，本研究告之章節請重新編排。	研究團隊已配合審查意見，將期末報告之結構進行調整、濃縮，惟考量深度訪談部分之研析，仍有配合逐字稿文本對照之需要，故仍保留部份訪談內容於報告本文中。
2	第 8 章第 1 節 4、提及公平會 2017 年 11 月對永佳樂所為之處分，建議補充後續有無行政救濟及其結果。	經搜尋相關資料庫，未見相關判決或訴願決定。
3	第 8 章第 2 節末段有關主管機關應確認並揭露系統商真實訂戶數部分，建議受託廠商提出具體建議。	已於第五章第五節「二、整備數位化時代行政檢查之方法」中增補相關建議。
4	P.654 本段所稱之對照組是必須與申訴者情形相似者，建議受託廠商再詳予說明。	已調整指摘章節之論述。
5	P.656 末段有關必載規範部分提出可參考美國作法，建議再提出更細緻之建議。	研究團隊已依照審查建議，於第三章第一節六、（二）增加「3.再傳輸同意協商須符合誠信原則」論述；以及第二節、六、(三)「歐盟必載制度相關案例」介析；並於第五章第四節增補論述。

附錄二　研究團隊辦理之深度訪談現場照片

1. 有線廣播電視系統經營者

凱擘股份有限公司

中嘉網路股份有限公司

台灣寬頻通訊顧問股份有限公司

台灣數位光訊科技股份有限公司

台固媒體股份有限公司

全國數位有線電視股份有限公司

大豐有線電視股份有限公司

聯維有線電視股份有限公司

2. 頻道節目供應事業

東森得易購股份有限公司（東森購物台）

福斯傳媒有限公司台灣分公司

臺灣電視公司

緯來電視網股份有限公司

三立電視股份有限公司

中天電視股份有限公司

3. 頻道代理商

全球數位媒體股份有限公司

佳訊視聽股份有限公司

大享多媒體有限公司

4. 通訊傳播產業相關之專家學者

黃銘輝教授

陳清河教授

何吉森教授

附錄三　研究團隊辦理之量化問卷

一、有線廣播電視系統經營者問卷

匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制之研究

有線廣播電視系統經營者問卷

您好：

本次問卷之調查，係基於國家通訊傳播委員會（NCC）之委託，執行「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制」研究案，故就相關產業進行意見調查、蒐集。研究緣起係由於近年頻道上下架爭議層出不窮，有線電視產業上下游市場協商力的不對稱，時有造成系統不公平上下架或頻道差別待遇等爭議，可能影響訂戶收視權益，並產生消費糾紛。

因此為解決目前紛擾的頻道上下架爭議，使頻道於相同平臺或不同平臺上下架時，都能有較具公信力之指標或客觀之依據得以參採，本研究將針對有線電視系統經營者進行問卷調查，此問卷調查將作為未來法制、政策研擬方向之重要依據，相關統計內容僅作為規劃參考，絕對杜絕流作他用，敬請放心填寫。

您將可透過掃描 QR Code 網路問卷、或是將此問卷列印填寫後以掃描、拍照回傳至以下電子信箱或是以傳真方式回傳至本公司，若是不方便使用以上幾種方式填答，則可寄至以下地址署名：趨勢民意調查股份有限公司 林小姐收。

此外若是填答上面有任何問題歡迎洽詢本公司，再次感謝您的耐心填答。

網路問卷網址：https://reurl.cc/4ggpEV

回傳電子郵件：yclin1994@polls.com.tw

傳真電話：(02)2747-2560

郵寄地址：台北市信義區基隆路一段 159 號 12 樓

聯絡方式：02-27471331#18 林小姐

財團法人電信技術中心

趨勢民意調查股份有限公司　敬上

本問卷用字與定義說明

1. 本問卷中所稱「頻道授權」，是指有線電視系統經營者向頻道節目供應事業「取得頻道的授權」（program access），泛指所有有線電視系統播出特定頻道所應向該頻道節目供應事業取得合法授權之行為，並非僅限於傳統「基本頻道」第 78 頻道前之商業模式。
2. 本問卷中所稱「頻道載送」，是指有線電視系統經營者與頻道節目供應事業間關於「頻道載送的約定」（carriage agreement），泛指有線電視系統於播送特定頻道時的相關條件，諸如是否允許於該系統播送、於特定頻道位置播送、是否納入基本頻道或其他頻道套餐等，並非僅限於傳統「基本頻道」第 78 頻道後之商業模式。

壹、 公司基本資料

公司名稱：_____ 填答人：_____ 職稱：_____		
1.請問貴公司營收各項目的佔比：		
	(1)訂戶基本頻道收入	比例：_____
	(2)訂戶付費頻道收入	比例：_____
	(3)頻道出租收入	比例：_____
	(4)廣告收入	比例：_____
	(94)其他(請說明)_____	比例：_____

貳、 頻道授權之現狀與實態

一、 磋商取得頻道授權時，請問貴公司是偏好直接與頻道供應商協商，還是偏好透過頻道代理商進行協商?(單選)

(1) 直接與頻道供應商協商　(2) 透過頻道代理商進行協商

二、 承上，請問貴公司偏好透過以上方式進行協商理由為何？(可複選)

(1) 可以取得較好之價格（授權費）
(2) 透過頻道代理商可減少溝通成本
(3) 透過頻道代理商會增加溝通成本
(4) 可取得較多樣的頻道
(5) 頻道代理商的墊付費用服務，有利資金周轉
(6) 歷史緣由或習慣
(7) 其他：(請具體回答）_____

三、 貴公司於規劃取得頻道授權時，所考量的因素有哪些？ 請依優先順序排序，優先考量因素請填1，第二因素請填2，依此類推。

順序	因素
	(1)價格（授權費）
	(2)集團關係（包括入股或所代理之頻道）
	(3)特定頻位與整體頻道空間之利用情形
	(4)頻道的商業吸引力（包括頻道訂閱率、收視率、收視滿意度、節目內容良窳、新穎性、新製或重播率等）
	(5)系統端的商業吸引力（如規劃良善的基本頻道或頻道套餐所必要等）
	(6)消費者利益（包括消費者之收視習慣、地域別差異、品味、區塊化原則等）
	(7)政府相關政策（如頻道之裁罰紀錄與評鑑情形、播送少數族群、兒少、教育新知節目、或本國自製節目比例等）
	(8)政治考量（包括政黨或中國及國際因素等）
	(94) 其他：（請具體回答）_____ _____

四、 承上題，於頻道授權協商時，是否有過被頻道代理商或頻道商要求以下的相對條件？(可複選)

(1) 普及要求（指系統經營者必須確保特定頻道於該系統上之訂閱率達一定比例）
(2) 訂戶之訂閱價格保證
(3) 納入基本頻道
(4) 於特定頻位載送
(5) 規劃特別或具吸引力的頻道套餐
(6) 搭配採購其他頻道（包裹授權等）
(7) 其他：(請具體回答）_____

五、 請問貴公司與頻道商間如何決定頻道授權之價格或條件？請依優先順序排序，優先考量因素請填1，第二因素請填2，依此類推。

順序	因素
	(1)以系統經營者之訂戶數為基礎
	(2)以該頻道之訂閱數為基礎
	(3)節目內容良窳（包括收視滿意度、新穎性、新製或重播率等）
	(4)頻道商採購節目授權或自製之成本
	(5)交易夥伴關係（如老主顧或新合作對象等）
	(6)商譽（如欠款紀錄等）
	(7)系統商插播廣告（蓋臺廣告）之情形
	(8)歷史緣由或習慣
	(94) 其他：（請具體回答）_____ _____

六、 請問貴公司在頻道授權上有沒有發生過糾紛?

(1)有　　(2)沒有(跳答九)

七、 承上，是關於哪一類的糾紛？ (可複選)

(1) 價格歧異、不合致
(2) 被要求納入基本頻道
(3) 被要求於特定頻位載送
(4) 被要求一併採購其他頻道（包裹授權）
(5) 其他條件：(請具體回答）_____

八、 再承上，發生授權糾紛時，貴公司如何處理？(可複選)

(1) 持續誠信協商
(2) 向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處
(3) 向公平會檢舉
(4) 直接於法院提起訴訟
(5) 向監察院或監察委員陳情
(6) 其他：(請具體回答）_____

九、 又承上，貴公司認為目前取得頻道授權面臨到的問題或困難為何？ (可複選)

(1) 授權價格機制不透明
(2) 與頻道代理商或頻道商之協商過程冗長
(3) 產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力
(4) 產業主管機關通傳會之監理工具不足（如調處無實效等）
(5) 產業主管機關通傳會之監理介入過多或不合理
(6) 公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理
(7) 集團關係使議價能力不對等
(8) 其他：(請具體回答）_____

參、 頻道載送之現狀與實態

一、 洽談頻道載送的約定時，請問貴公司是偏好直接與頻道供應商協商，還是偏好透過頻道代理商進行協商?(單選)

(1) 直接與頻道供應商協商　(2) 透過頻道代理商進行協商

二、 承上，請問貴公司偏好透過以上方式進行協商理由為何？(可複選)

(1) 可以取得較好之價格（包括頻道載送費、指定頻位載送費、上架費等）
(2) 透過頻道代理商可減少溝通成本
(3) 透過頻道代理商會增加溝通成本
(4) 頻道代理商的墊付費用服務，有利如期收悉載送費
(5) 歷史緣由或習慣
(6) 其他：(請具體回答）_____

三、 貴公司於規劃載送頻道時，所考量的因素有哪些？請依優先順序排序，優先考量因素請填1，第二因素請填2，依此類推。

順序	因素
	(1)價格（包括頻道載送費、指定頻位載送費、上架費，以及頻道授權費之相對價格、或與頻道商間的拆帳比例等）
	(2)特定頻位與整體頻道空間之利用情形
	(3)集團關係（包括入股或所代理之頻道）
	(4)系統端的商業吸引力（如規劃良善的基本頻道或頻道套餐所必要等）
	(5)頻道的商業吸引力（包括頻道訂閱率、收視率、收視滿意度、節目內容良窳、新穎性、新製或重播率等）
	(6)消費者利益（包括消費者之收視習慣、地域別差異、品味、區塊化原則等）
	(7)政府相關政策（如頻道之裁罰紀錄與評鑑情形、播送少數族群、兒少、教育新知節目、或本國自製節目比例等）
	(8)政治考量（包括政黨或中國及國際因素等）
	(94) 其他：（請具體回答）_____ _____

四、 再承上，於載送協商時，是否曾要求頻道代理商或頻道商相對條件？(可複選)

(1) 頻道授權價格之折扣

(2) 要求其他財務利益（如入股該頻道供應事業等）

(3) 簽訂獨家契約

(4) 約束或限制與其他系統經營者間的授權行為

(5) 其他：(請具體回答）_____

五、 請問貴公司與頻道商之間如何決定頻道載送之價格或條件？請依優先順序排序，優先考量因素請填 1，第二因素請填 2，依此類推。

順序	因素
	(1)以系統經營者之訂戶數為基礎
	(2)以該頻道之訂閱數為基礎
	(3)特定頻位之價值
	(4)節目內容良窳（包括收視滿意度、新穎性、新製或重播率等）
	(5)交易夥伴關係（如老主顧或新合作對象等）
	(6)商譽（如欠款紀錄等）
	(7)系統端插播廣告（蓋臺廣告）之情形
	(8)歷史緣由或習慣
	(94) 其他：（請具體回答）_____

六、 請問貴公司在頻道載送上有沒有發生過糾紛?

(1)有　　(2)沒有(跳答九)

七、 承上，是關於哪一類的糾紛？ (可複選)

(1) 價格歧異、不合致

(2) 相對人不允諾提供其他財務利益（如入股該頻道供應事業等）

(3) 相對人不允諾簽訂獨家契約

(4) 相對人不允諾配合與其他系統經營者間的授權行為

(5) 其他條件：(請具體回答）_____

八、 再承上，發生載送糾紛時，貴公司如何處理？(可複選)

(1) 持續誠信協商

(2) 向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處

(3) 向公平會檢舉
(4) 直接於法院提起訴訟
(5) 向監察院或監察委員陳情
(6) 其他：（請具體回答）_____

九、 又承上，貴公司認為目前頻道載送面臨到的問題或困難為何？ (可複選)
(1) 載送機制（包括價格等）不透明
(2) 與頻道代理商或頻道商之協商過程冗長
(3) 產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力
(4) 產業主管機關通傳會之監理工具不足（如調處無實效等）
(5) 產業主管機關通傳會之監理介入過多
(6) 公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理
(7) 集團關係使議價能力不對等
(8) 其他：（請具體回答）_____

肆、 現行法規之態度與法規整備方向

一、 在頻道授權的部份，衛星廣播電視法中有關「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」之規定（第 25 條第 2 項），請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？ (單選)

(1) 規範過於嚴格，應修法調整
(2) 規範過於寬鬆，應修法調整
(3) 法規並未落實執行，應強化執法
(4) 事證難以調查
(5) 規範目的或構成要件不明確
(6) 其他：（請具體回答）_____

二、 在頻道授權的部份，有線廣播電視法中有關「禁止系統經營者以不正方法促使頻道供應事業為差別待遇」之規定（第 37 條第 4 項），請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？ (單選)

(1) 規範過於嚴格，應修法調整
(2) 規範過於寬鬆，應修法調整
(3) 法規並未落實執行，應強化執法
(4) 事證難以調查
(5) 規範目的或構成要件不明確
(6) 其他：（請具體回答）_____

三、 承上，貴公司認為頻道授權規範與監理模式應如何調整？ (單選)

(1) 維持現狀（包括維持前揭衛廣法與有廣法之執法密度與續行調處）
(2) 撤廢通傳會之監理規範，全部交由公平會處理
(3) 由通傳會依現行有廣法與衛廣法強化執法
(4) 導入加拿大模式，由通傳會監理（由通傳會依申請或職權行政裁決、或命爭執雙方付商業仲裁）
(5) 導入美國模式，由通傳會監理（過渡性要求所有具垂直整合關係（按：於我國包括代理關係）之頻道強制授權、且禁止差別待遇）
(6) 導入英國模式，由通傳會監理（過渡性要求關鍵頻道強制授權，如新聞頻道、運動頻道、電影頻道等）
(7) 導入韓國模式，由通傳會監理（僅要求擁有重大賽事或活動轉播權利之頻道供應事業強制授權）
(8) 依媒體多元維護與壟斷防制法草案所提，納管頻道代理商（包括第 29 條登記與備查授權契約及財務資訊，以及第 30 條禁止差別待遇等管制）
(9) 全面解除管制，交由市場商業協商機決定
(10) 其他：（請具體回答）_____

四、 在頻道載送的部份，有線廣播電視法中有關「頻道規劃及類型變更」之規範（第 29 條第 3 項，與《有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法》)，請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？（單選）

(1) 規範過於嚴格，應修法調整
(2) 規範過於寬鬆，應修法調整
(3) 法規並未落實執行，應強化執法
(4) 事證難以調查
(5) 規範目的或構成要件不明確
(6) 其他：(請具體回答）_____

五、 有線廣播電視法中有關「爭議調處」之規範（第 37 條第 1 項至第 3 項，與《有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則》)，請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？（單選）

(1) 規範過於嚴格，應修法調整
(2) 規範過於寬鬆，應修法調整
(3) 法規並未落實執行，應強化執法
(4) 事證難以調查
(5) 規範目的或構成要件不明確
(6) 其他：(請具體回答）_____

六、 承上，貴公司認為頻道載送規範與監理模式應如何調整？（單選）

(1) 維持現狀（包括維持前揭有廣法之僅限基本頻道的執法密度、與續行調處）
(2) 強化通傳會之管制（擴及非基本頻道及其他節目套餐）
(3) 導入美國 A 模式，由通傳會監理（頻道供應事業申訴時，始進行準司法機關之審議；並僅禁止系統經營者基於整合關係之差別待遇、與索求入股或財務利）
(4) 導入美國 B 模式，由通傳會監理（運動頻道之載送爭議，直接付商業仲裁）
(5) 導入英國模式，由通傳會監理（系統經營者以成本導向訂定並公佈載送與電子節目選單（EPG）介接價格，並禁止差別待遇，頻道供應事業申訴時，始進行嚴格之價格分析）
(6) 依媒體多元維護與壟斷防制法草案所提，全面禁止系統經營者對頻道供應事業之載送請求為差別待遇，並由系統經營者負擔舉證責任（第 30 條第 2 項及第 3 項）
(7) 恢復 1993 年舊《有線電視法》模式，開放一定比例頻道空間供頻道業者上架（第 32 條）
(8) 解除通傳會之管制（交由市場商業機制決定）

(9) 其他：(請具體回答) _____

七、 有線廣播電視法中有關「頻道規劃及類型變更」之規範（第 55 條、施行細則第 21 條及第 22 條)，請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？（單選）

(1) 調處無強制力
(2) 規範不合理，應修法（請敘明理由）_____
(3) 其他：(請具體回答) _____

八、 承上，貴公司認為調處規範與監理模式應如何調整？（單選）

(1) 維持現狀
(2) 廢除調處制度
(3) 強化管制，在特定條件下（如經一定期間調處未果等)，由通傳會依申請或職權付商業仲裁
(4) 強化管制，在特定條件下（如經一定期間調處未果等)，由通傳會依申請或職權行政裁決
(5) 其他：(請具體回答) _____

伍、 必載

一、 貴公司目前所必載之商業無線電視電臺頻道的收視狀況為何？（單選）

(1)非常好　(2)還算好　(3)普通　(4)不太好　(5)非常不好

二、 貴公司對於必載制度的想法為何？（可複選）

(1) 確保經濟或地理弱勢族群收視基本資訊之手段
(2) 確保本國文化影視內容之重要傳播管道
(3) 浪費重要且高價值之系統頻道空間
(4) 限制系統經營者之財產權或言論自由
(5) 排擠優質衛星或他類頻道進入基本頻道或特定頻位的機會
(6) 其他：（請具體回答）_____

三、 承上，貴公司認為必載規範與監理模式應如何調整？（單選）

(1) 維持現狀（依有廣法第 33 條第 1 項及第 2 項，僅必載商業無線電視電臺之主頻，且不構成侵害著作權）
(2) 導入美國模式，給予商業無線電視電臺「再傳輸同意」之權利（選擇是否適用必載、或與系統經營者協商授權條件之權利），且不構成侵害著作權
(3) 導入日本模式，必載僅用以解決無線電視收視障礙之手段（如要求系統經營者對偏鄉地區提供必載頻道服務），且不構成侵害著作權
(4) 導入韓國模式，必載僅限於公廣頻道，不包括商業無線電視電臺，且不構成侵害著作權（實質上等於全面撤廢商業無線電視電臺之必載制度）
(5) 導入歐盟模式，由通傳會以嚴格之比例原則個案決定，非全體商業無線電視電臺及所有系統經營者一體、或自動適用（例如個案審查特定商業無線電視電臺頻道之內容是否與必載目的相符、是否有必載之必要、由特定系統經營者負擔必載義務是否合理等）
(6) 維持必載制度，刪除「不構成侵害著作權」之規定，以增進無線電視電臺頻道之收益
(7) 其他：（請具體回答）_____

四、 請問貴公司認為目前所必載之商業無線電視電臺頻道應該要有 1 臺(主頻)、2 臺、3 臺還是全部？（單選）

(1) 1 臺(主頻)　(2) 2 臺　(3) 3 臺　(4) 全部

二、頻道節目供應事業問卷

匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制之研究

頻道節目供應事業問卷

您好：

本次問卷之調查，係基於國家通訊傳播委員會（NCC）之委託，執行「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制」研究案，故就相關產業進行意見調查、蒐集。研究緣起係由於近年頻道上下架爭議層出不窮，有線電視產業上下游市場協商力的不對稱，時有造成系統不公平上下架或頻道差別待遇等爭議，可能影響訂戶收視權益，並產生消費糾紛。

因此為解決目前紛擾的頻道上下架爭議，使頻道於相同平臺或不同平臺上下架時，都能有較具公信力之指標或客觀之依據得以參採，本研究將針對頻道節目供應事業進行問卷調查，此問卷調查將作為未來法制、政策研擬方向之重要依據，相關統計內容僅作為規劃參考，絕對杜絕流作他用，敬請放心填寫。

您將可透過掃描 QR Code 網路問卷、或是將此問卷列印填寫後以掃描、拍照回傳至以下電子信箱或是以傳真方式回傳至本公司，若是不方便使用以上幾種方式填答，則可寄至以下地址署名：趨勢民意調查股份有限公司 林小姐收。

此外若是填答上面有任何問題歡迎洽詢本公司，再次感謝您的耐心填答。

網路問卷網址：https://reurl.cc/A11yk

回傳電子郵件：yclin1994@polls.com.tw

傳真電話：(02)2747-2560

郵寄地址：台北市信義區基隆路一段 159 號 12 樓

聯絡方式：02-27471331#18 林小姐

傳真方式：02-27472560

財團法人電信技術中心

趨勢民意調查股份有限公司　敬上

本問卷用字與定義說明

1. 本問卷中所稱「頻道授權」，是指有線電視系統經營者向頻道節目供應事業「取得頻道的授權」（program access），泛指所有有線電視系統播出特定頻道所應向該頻道節目供應事業取得合法授權之行為，並非僅限於傳統「基本頻道」第 78 頻道前之商業模式。
2. 本問卷中所稱「頻道載送」，是指有線電視系統經營者與頻道節目供應事業間關於「頻道載送的約定」（carriage agreement），泛指有線電視系統於播送特定頻道時的相關條件，諸如是否允許於該系統播送、於特定頻道位置播送、是否納入基本頻道或其他頻道套餐等，並非僅限於傳統「基本頻道」第 78 頻道後之商業模式。

壹、 公司基本資料

公司名稱：_____ 填答人：_____ 職稱：_____		
1.請問貴公司營收各項目的佔比：		
	(1)授權費	比例：_____
	(2)廣告收入	比例：_____
	(3)其他(請說明)_____	比例：_____

貳、 頻道授權之現狀與實態

一、 磋商頻道授權時，請問貴公司是偏好直接與系統經營者協商，還是偏好透過頻道代理商進行協商?(單選)

(1) 直接與系統經營者協商　(2) 透過頻道代理商進行協商

二、 承上，請問貴公司偏好透過以上方式進行協商理由為何？(可複選)

(1) 可以取得較好之價格（授權費）
(2) 透過頻道代理商可減少溝通成本
(3) 透過頻道代理商會增加溝通成本
(4) 頻道代理商的墊付費用服務，有利如期收悉授權費
(5) 歷史緣由或習慣
(6) 其他：(請具體回答）_____

三、 貴公司於同意將頻道授權予系統經營者時，所考量的因素有哪些？請依優先順序排序，優先考量因素請填 1，第二因素請填 2，依此類推。

順序	因素
	(1)價格（授權費）
	(2)集團關係（包括入股或所代理之頻道）
	(3)系統經營者是否將頻道納入基本頻道
	(4)系統經營者是否給予特定頻位
	(5)有線電視系統的商業吸引力（如系統經營者規劃良善的基本頻道或頻道套餐等）
	(6)系統商之訂戶數
	(7)系統商插播廣告（蓋臺廣告）之情形
	(8)政治考量（包括政黨或中國及國際因素等）
	(94) 其他：（請具體回答）_____ _____

四、 承上，於授權協商時，貴公司是否會要求、或透過頻道代理商要求相對條件？（可複選）

(1) 普及要求（指系統經營者必須確保特定頻道於該系統上之訂閱率達一定比例）
(2) 訂戶之訂閱價格保證
(3) 納入基本頻道
(4) 於特定頻位載送
(5) 規劃特別或具吸引力的頻道套餐
(6) 搭配採購其他頻道（包裹授權等）
(7) 其他：(請具體回答）_____

五、 請問貴公司與系統經營者間如何決定頻道授權之價格或條件？請依優先順序排序，優先考量因素請填 1，第二因素請填 2，依此類推。

順序	因素
	(1)以系統經營者之訂戶數為基礎
	(2)以該頻道之訂閱數為基礎
	(3)節目內容良窳（包括收視滿意度、新穎性、新製或重播率等）
	(4)頻道採購節目授權或自製之成本
	(5)交易夥伴關係（如老主顧或新合作對象等）
	(6)商譽（如欠款紀錄等）
	(7)系統商插播廣告（蓋臺廣告）之情形
	(8)歷史緣由或習慣
	(94) 其他：（請具體回答）_____ _____

六、 請問貴公司在頻道授權上有沒有發生過糾紛?

(1)有　　(2)沒有(跳答九)

七、 承上，是關於哪一類的糾紛？ (可複選)

(1) 價格歧異、不合致
(2) 無法納入、或被移出基本頻道
(3) 無法於特定頻位載送、或被移出特定頻位
(4) 系統經營者不願一併採購其他頻道（包裹授權）
(5) 其他條件：(請具體回答）_____

八、 再承上，發生授權糾紛時，貴公司如何處理？(可複選)

(1) 持續誠信協商
(2) 向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處
(3) 向公平會檢舉
(4) 直接於法院提起訴訟
(5) 向監察院或監察委員陳情
(6) 其他：(請具體回答）_____

九、 又承上，貴公司認為目前頻道授權面臨到的問題或困難為何？ (可複選)

(1) 授權價格機制不透明
(2) 與頻道代理商之協商過程冗長
(3) 與系統經營者之協商過程冗長
(4) 產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力
(5) 產業主管機關通傳會之監理工具不足（如調處無實效等）
(6) 產業主管機關通傳會之監理介入過多
(7) 公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理
(8) 集團關係使議價能力不對等
(9) 其他：（請具體回答）_____

參、 頻道載送之現狀與實態

一、 洽談頻道載送時，請問貴公司是偏好直接與系統經營者協商，還是偏好透過頻道代理商進行協商？ (單選)

(1) 直接與系統經營者協商　(2) 透過頻道代理商進行協商

二、 承上，請問貴公司偏好透過以上方式進行協商理由為何？(可複選)

(1) 可以取得較好之價格（包括頻道載送費、指定頻位載送費、上架費等）
(2) 容易被納入基本頻道
(3) 可以取得較好的頻位
(4) 可以被規劃進特別或具吸引力的頻道套餐
(5) 透過頻道代理商可減少溝通成本
(6) 透過頻道代理商會增加溝通成本
(7) 頻道代理商的墊付費用服務，有利資金周轉
(8) 歷史緣由或習慣
(9) 其他：(請具體回答）_____

三、 貴公司至特定系統上架及磋商頻道載送時，所考量的因素有哪些？請依優先順序排序，優先考量因素請填 1，第二因素請填 2，依此類推。

順序	因素
	(1)載送價格（包括頻道載送費、指定頻位載送費、上架費，以及頻道授權費之相對價格、或與系統商間的拆帳比例等）
	(2)能否提供特定頻位（如納入基本頻道、或較多訂戶訂閱之人氣頻道套餐等）
	(3)集團關係（包括入股或所代理之頻道）
	(4)有線電視系統的商業吸引力（如系統經營者規劃良善的基本頻道或頻道套餐等）
	(5)頻道的商業吸引力（包括頻道訂閱率、收視率、收視滿意度、節目內容良窳、新穎性、新製或重播率等）
	(6)消費者利益（包括消費者之收視習慣、地域別差異、品味、區塊化原則等）
	(7)系統商插播廣告（蓋臺廣告）之情形

	(8)政治考量（包括政黨或中國及國際因素等）
	(94) 其他：（請具體回答）_____ _____

四、 承上，於載送協商時，貴公司是否曾被系統經營者要求相對條件？（可複選）

(1) 頻道授權價格之折扣
(2) 要求其他財務利益（如入股貴公司等）
(3) 簽訂獨家契約
(4) 約束或限制與其他系統經營者間的授權行為
(5) 其他：(請具體回答）_____

五、 請問系統經營者與貴公司如何決定載送貴公司頻道之價格或條件？請依優先順序排序，優先考量因素請填 1，第二因素請填 2，依此類推。

順序	因素
	(1)以系統經營者之訂戶數為基礎
	(2)以該頻道之訂閱數為基礎
	(3)特定頻位之價值
	(4)節目內容良窳（包括收視滿意度、新穎性、新製或重播率等）
	(5)交易夥伴關係（如老主顧或新合作對象等）
	(6)商譽（如欠款紀錄等）
	(7)系統商插播廣告（蓋臺廣告）之情形
	(8)歷史緣由或習慣
	(94) 其他：（請具體回答）_____ _____

六、 請問貴公司在頻道載送上有沒有發生過糾紛?

(1)有　　(2)沒有(跳答九)

七、 承上，是關於哪一類的糾紛？ (可複選)

(1) 價格歧異、不合致
(2) 不願提供其他財務利益（如入股該頻道供應事業等）
(3) 不願簽訂獨家契約
(4) 不願配合與其他系統經營者間的授權行為
(5) 其他條件：（請具體回答）_____

八、 再承上，發生載送糾紛時，貴公司如何處理？(可複選)

(1) 持續誠信協商
(2) 向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處
(3) 向公平會檢舉
(4) 直接於法院提起訴訟
(5) 向監察院或監察委員陳情
(6) 其他：（請具體回答）_____

九、 又承上，貴公司認為目前頻道載送面臨到的問題或困難為何？ (可複選)

(1) 載送機制（包括價格等）不透明
(2) 與頻道代理商之協商過程冗長
(3) 與系統經營者之協商過程冗長
(4) 產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力
(5) 產業主管機關通傳會之監理工具不足（如調處無實效等）
(6) 產業主管機關通傳會之監理工具過多
(7) 公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理
(8) 集團關係使議價能力不對等
(9) 其他：（請具體回答）_____

肆、 現行法規之態度與法規整備方向

一、 在頻道授權的部份，衛星播電視法中有關「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」之規定（第 25 條第 2 項），請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？ (單選)

(1) 規範過於嚴格，應修法調整
(2) 規範過於寬鬆，應修法調整
(3) 法規並未落實執行，應強化執法
(4) 事證難以調查
(5) 規範目的或構成要件不明確
(6) 其他：（請具體回答）_____

二、 在頻道授權的部份，有線廣播電視法中有關「禁止系統經營者以不正方法促使頻道供應事業為差別待遇」之規定（第 37 條第 4 項），請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？ (單選)

(1) 規範過於嚴格，應修法調整
(2) 規範過於寬鬆，應修法調整
(3) 法規並未落實執行，應強化執法
(4) 事證難以調查
(5) 規範目的或構成要件不明確
(6) 其他：（請具體回答）_____

三、 承上，貴公司認為頻道授權規範與監理模式應如何調整？ (單選)

(1) 維持現狀（包括維持前揭衛廣法與有廣法之執法密度與續行調處）
(2) 撤廢通傳會之監理規範，全部交由公平會處理
(3) 由通傳會依現行有廣法與衛廣法強化執法
(4) 導入加拿大模式，由通傳會監理（由通傳會依申請或職權行政裁決、或命爭執雙方付商業仲裁）
(5) 導入美國模式，由通傳會監理（過渡性要求所有具垂直整合關係（按：於我國包括代理關係）之頻道強制授權、且禁止差別待遇）
(6) 導入英國模式，由通傳會監理（過渡性要求關鍵頻道強制授權，如新聞頻道、運動頻道、電影頻道等）
(7) 導入韓國模式，由通傳會監理（僅要求擁有重大賽事或活動轉播權利之頻道供應事業強制授權）
(8) 依媒體多元維護與壟斷防制法草案所提，納管頻道代理商（包括第 29 條登記與備查授權契約及財務資訊，以及第 30 條禁止差別待遇等管制）
(9) 全面解除管制，交由市場商業協商機決定
(10) 其他：（請具體回答）_____

四、 在頻道載送的部份，有線廣播電視法中有關「頻道規劃及類型變更」之規範（第 29 條第 3 項，與《有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法》)，請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？（單選）

(1) 規範過於嚴格，應修法調整
(2) 規範過於寬鬆，應修法調整
(3) 法規並未落實執行，應強化執法
(4) 事證難以調查
(5) 規範目的或構成要件不明確
(6) 其他：(請具體回答）_____

五、 有線廣播電視法中有關「爭議調處」之規範（第 37 條第 1 項至第 3 項，與《有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則》)，請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？（單選）

(1) 規範過於嚴格，應修法調整
(2) 規範過於寬鬆，應修法調整
(3) 法規並未落實執行，應強化執法
(4) 事證難以調查
(5) 規範目的或構成要件不明確
(6) 其他：(請具體回答）_____

六、 承上，貴公司認為頻道載送規範與監理模式應如何調整？（單選）

(1) 維持現狀（包括維持前揭有廣法之僅限基本頻道的執法密度、與續行調處）
(2) 強化通傳會之管制（擴及非基本頻道及其他節目套餐）
(3) 導入美國 A 模式，由通傳會監理（頻道供應事業申訴時，始進行準司法機關之審議；並僅禁止系統經營者基於整合關係之差別待遇、與索求入股或財務利）
(4) 導入美國 B 模式，由通傳會監理（運動頻道之載送爭議，直接付商業仲裁）
(5) 導入英國模式，由通傳會監理（系統經營者以成本導向訂定並公佈載送與電子節目選單（EPG）介接價格，並禁止差別待遇，頻道供應事業申訴時，始進行嚴格之價格分析）
(6) 依媒體多元維護與壟斷防制法草案所提，全面禁止系統經營者對頻道供應事業之載送請求為差別待遇，並由系統經營者負擔舉證責任（第 30 條第 2 項及第 3 項）
(7) 恢復 1993 年舊《有線電視法》模式，開放一定比例頻道空間供頻道業者上架（第 32 條）
(8) 解除通傳會之管制（交由市場商業機制決定）
(9) 其他：(請具體回答）_____

七、 有線廣播電視法中有關「頻道規劃及類型變更」之規範（第 55 條、施行細則第 21 條及第 22 條），請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？（單選）

(1) 調處無強制力
(2) 規範不合理，應修法（請敘明理由）_____
(3) 其他：（請具體回答）_____

八、 承上，貴公司認為調處規範與監理模式應如何調整？（單選）

(1) 維持現狀
(2) 廢除調處制度
(3) 強化管制，在特定條件下（如經一定期間調處未果等），由通傳會依申請或職權付商業仲裁
(4) 強化管制，在特定條件下（如經一定期間調處未果等），由通傳會依申請或職權行政裁決
(5) 其他：（請具體回答）_____

伍、 必載

一、 貴公司對於必載制度的想法為何？（可複選）

(1) 確保經濟或地理弱勢族群收視基本資訊之手段
(2) 確保本國文化影視內容之重要傳播管道
(3) 浪費重要且高價值之系統頻道空間
(4) 限制系統經營者之財產權或言論自由
(5) 排擠優質衛星或他類頻道進入基本頻道或特定頻位的機會
(6) 其他：（請具體回答）_____

二、 承上，貴公司認為必載規範與監理模式應如何調整？（單選）

(1) 維持現狀（依有廣法第 33 條第 1 項及第 2 項，僅必載商業無線電視電臺之主頻，且不構成侵害著作權）
(2) 導入美國模式，給予商業無線電視電臺「再傳輸同意」之權利（選擇是否適用必載、或與系統經營者協商授權條件之權利），且不構成侵害著作權
(3) 導入日本模式，必載僅用以解決無線電視收視障礙之手段（如要求系統經營者對偏鄉地區提供必載頻道服務），且不構成侵害著作權
(4) 導入韓國模式，必載僅限於公廣頻道，不包括商業無線電視電臺，且不構成侵害著作權（實質上等於全面撤廢商業無線電視電臺之必載制度）
(5) 導入歐盟模式，由通傳會以嚴格之比例原則個案決定，非全體商業無線電視電臺及所有系統經營者一體、或自動適用（例如個案審查特定商業無線電視電臺頻道之內容是否與必載目的相符、是否有必載之必要、由特定系統經營者負擔必載義務是否合理等）
(6) 維持必載制度，刪除「不構成侵害著作權」之規定，以增進無線電視電臺頻道之收益
(7) 其他：（請具體回答）_____

三、 請問貴公司認為目前所必載之商業無線電視電臺頻道應該要有 1 臺(主頻)、2 臺、3 臺還是全部？（單選）

(1) 1 臺(主頻)　(2) 2 臺　(3) 3 臺　(4) 全部

附錄四　研究團隊辦理之焦點團體訪談現場照片

焦點團體訪談臺北場（一）

焦點團體訪談臺北場（二）

焦點團體訪談臺中場

焦點團體訪談高雄場

附錄五 我國視聽產業頻道上下架現況研究－量化調查結果

一、頻道授權之現狀與實態

（一）頻道授權協商對象

系統經營者題目：磋商取得頻道授權時，請問貴公司是偏好直接與頻道供應事業協商，還是偏好透過頻道代理商進行協商？（單選）

調查顯示，54.9%的系統經營者，在磋商取得頻道授權時會選擇與頻道代理商進行協商；另外 45.1%的系統經營者會選擇直接與頻道供應事業協商。

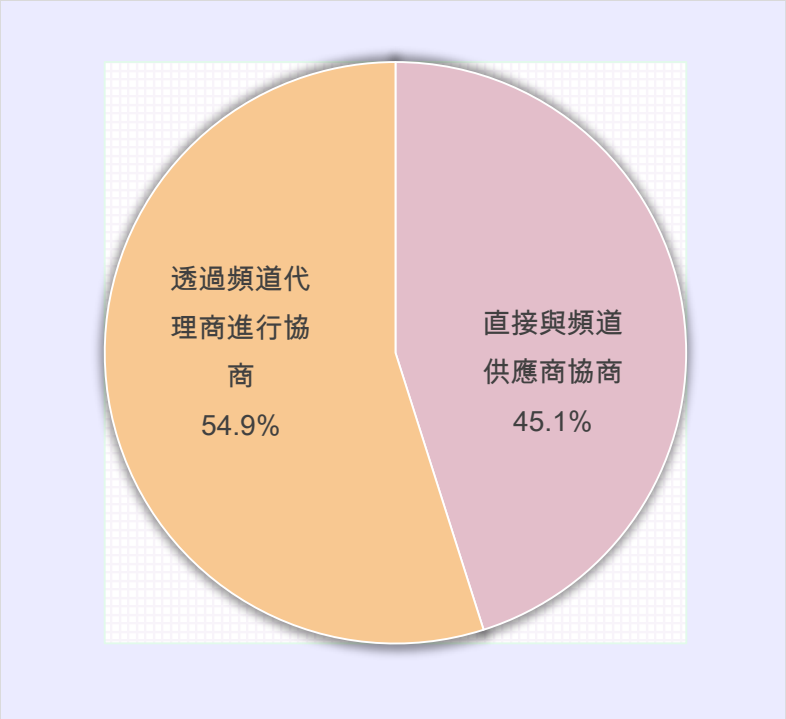


圖 37：頻道授權協商對象_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

經卡方檢定後發現，受訪者偏好頻道授權協商的對象，會因集團別的不同而有顯著的差異，然而集團別部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在受訪者偏好頻道授權協商的對象，凱擘集團（100.0%）偏好直接與頻道供應事業的比例較高；台灣數位光訊集團（100.0%）偏好透過頻道代理商的比例較高。
集團類型	在受訪者偏好頻道授權協商的對象，五大集團（45.2%）偏好直接與頻道供應事業的比例較高；獨立系統經營者（55.0%）偏好透過頻道代理商的比例較高。
地域別	在受訪者偏好頻道授權協商的對象，北部的系統經營者（56.0%）偏好直接與頻道供應事業的比例較高；中部的系統經營者（66.7%）偏好透過頻道代理商的比例較高。
新進業者	在受訪者偏好頻道授權協商的對象，新進業者（75.0%）偏好直接與頻道供應事業的比例較高；原有業者（57.4%）偏好透過頻道代理商的比例較高。

頻道供應事業題目：磋商頻道授權時，請問貴公司是偏好直接與系統經營者協商，還是偏好透過頻道代理商進行協商?（單選）

調查顯示，54.1%的頻道供應事業會選擇直接與系統經營者協商，45.9%會選擇透過頻道代理商來進行協商。

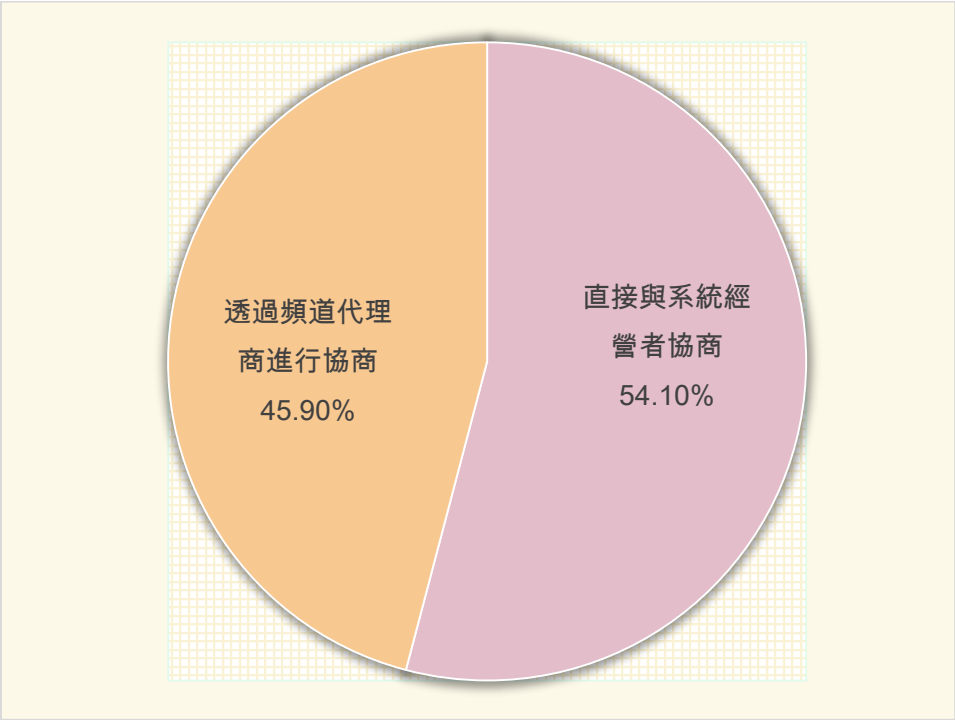


圖 38：頻道授權協商對象_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

經卡方檢定後發現，受訪者偏好授權的對象，會因公司頻道數量的不同而有顯著的差異。由於本研究僅選擇公司頻道數量以及公司主要收益來源進行卡方檢定，以下另呈現電視頻道節目事業類型、頻道節目類型的交叉分析結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在受訪者偏好授權的對象，選擇「直接與頻道供應事業協商」，以衛星頻道供應事業的比例較高（49.1%）；選擇「透過頻道代理商進行協商」，以境外衛星廣播電視事業的比例較高（91.7%）。
公司頻道數量	在受訪者偏好授權的對象，選擇「直接與頻道供應事業協商」，以公司頻道數量為 1 個的比例較高（57.1%）；選擇「透過頻道代理商進行協商」，以公司頻道數量為 5 個以上的比例較高（100.0%）。
頻道節目類型	在受訪者偏好授權的對象，選擇「直接與頻道供應事業協商」，以宗教類型頻道的比例較高（75%）；選擇「透過頻道代理商進行協商」，以體育、財金股市、地方類型的頻道比例較高（100.0%）。
公司主要收益來源	在受訪者偏好授權的對象，選擇「直接與頻道供應事業協商」，公司主要收益來源為其他收入的比例較高（70.6%）；選擇「透過頻道代理商進行協商」，以公司主要收益來源為授權費的比例較高（60.0%）。

（二）偏好協商對象之理由

系統經營者題目：承上，請問貴公司偏好透過以上方式進行協商理由為何？（可複選）

調查顯示，系統經營者偏好的協商方式的理由以「可取得較多樣的頻道」的比例較高，占 70.6%，其次依序為「可以取得較好之價格」（60.8%）、「透過頻道代理商可減少溝通成本」（43.1%）、「歷史緣由或習慣」（39.2%）以及「代理商的墊付費用/資金周轉」（5.9%）等。

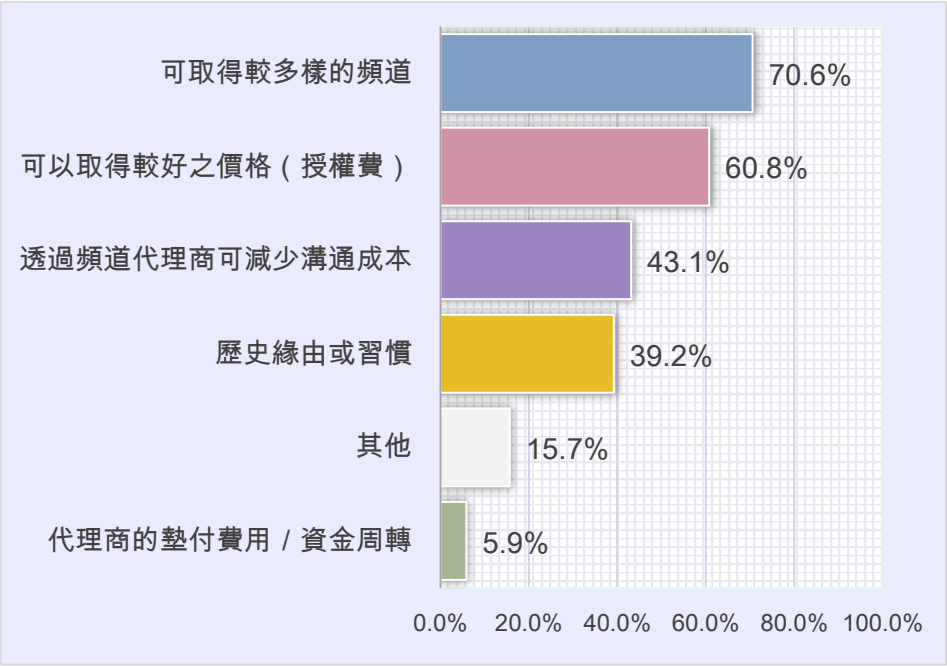


圖 39：頻道授權偏好協商對象之理由_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

系統經營者偏好的直接與頻道供應事業協商的理由以「可以取得較好之價格」的比例較高，占 85.71%，其次依序為「可取得較多樣的頻道」（80.95%）、「歷史緣由或習慣」（9.52%）等等。

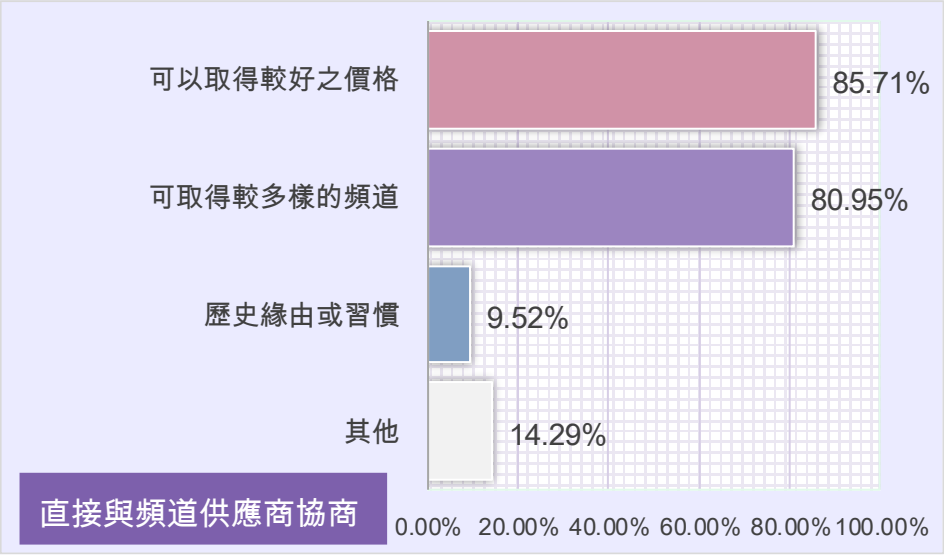


圖 40：頻道授權偏好直接與頻道供應事業協商之理由_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=23)

系統經營者偏好的與頻道代理商協商的理由以「透過頻道代理商可減少溝通成本」的比例較高，占 80.77%，其次依序為「歷史緣由或習慣」(65.38%)、「可取得較多樣的頻道」(57.69%)、「可以取得較好之價格」(34.62%)、「代理商的墊付費用/資金周轉」(11.54%) 等等。

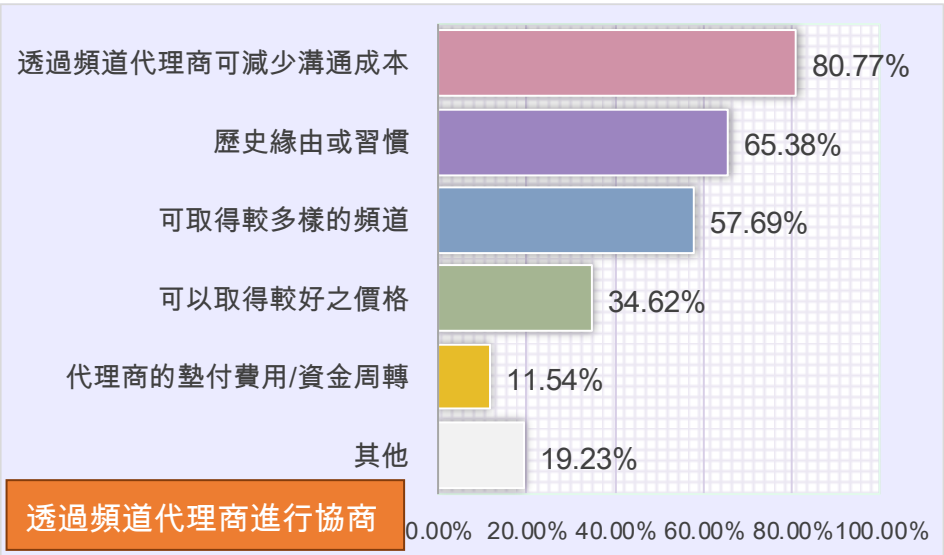


圖 41：頻道授權偏好與頻道代理商協商之理由_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=28)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在受訪者偏好協商對象的理由中，「可取得較多樣的頻道」皆為中嘉、台固、台灣數位光訊以及凱擘集團系統經營者選擇協商對象的理由；「可以取得較好之價格」皆為台固、台灣數位光訊以及凱擘集團系統經營者選擇協商對象的理由；「透過頻道代理商可減少溝通成本」皆為中嘉、台灣數位光訊集團系統經營者選擇協商對象的理由；「歷史緣由或習慣」(45.0%) 此一理由，為中嘉偏好的比例較高；「頻道代理商的墊付費用服務，有利資金周轉」(15.0%)、「透過頻道代理商會增加溝通成本」(5.0%)、「避免代理商壟斷市場」(5.0%) 等理由，為獨立系統經營者偏好的比例較高。
集團類型	在受訪者偏好協商對象的理由中，「可取得較多樣的頻道」、「透過頻道代理商可減少溝通成本」等理由，為五大集團系統經營者偏好的比例較高；「可以取得較好之價格」(75.0%)、「歷史緣由或習慣」(45.0%)、「頻道代理商的墊付費用服務，有利資金周轉」(15.0%)、「透過頻道代理商會增加溝通成本」(5.0%)、「避免代理商壟斷市場」(5.0%) 等理由，為獨立系統經營者偏好的比例較高。
地域別	在受訪者偏好協商對象的理由中，「可取得較多樣的頻道」(92.0%)、「透過頻道代理商會增加溝通成本」(4.0%)，為北部系統經營者偏好的比例較高；「可以取得較好之價格」(88.9%)、「透過頻道代理商可減少溝通成本」(55.6%)、「頻道代理商的墊付費用服務，有利資金周轉」(11.1%)、「避免代理商壟斷市場」(11.1%)，為中部系統經營者偏好的比例較高；「歷史緣由或習慣」(63.6%) 此一理由，為南部系統經營者偏好的比

類別	分析結果
	例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在受訪者偏好協商對象的理由中，「可取得較多樣的頻道」（82.6%）、「可以取得較好之價格」（87.0%）、「透過頻道代理商會增加溝通成本」（4.3%）、「避免代理商壟斷市場」（4.3%），為「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者偏好的比例較高；「透過頻道代理商可減少溝通成本」（78.6%）、「歷史緣由或習慣」（64.3%）、「頻道代理商的墊付費用服務，有利資金周轉」（10.7%），為「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者偏好的比例較高。
新進業者	在受訪者偏好協商對象的理由中，「可取得較多樣的頻道」（80.9%）、「透過頻道代理商可減少溝通成本」（44.7%）、「歷史緣由或習慣」（42.6%）、「頻道代理商的墊付費用服務，有利資金周轉」（6.4%）以及「透過頻道代理商會增加溝通成本」（2.1%）等理由，為原有系統經營者偏好的比例較高；「可以取得較好之價格」（75.0%）、「避免代理商壟斷市場」（25%）等理由，為新進系統經營者偏好的比例較高。

頻道供應事業題目：承上，請問貴公司偏好透過以上方式進行協商理由為何？（可複選）

調查顯示，頻道供應事業偏好的協商方式的理由以「可以取得較好之價格」的比例較高，占 53.45%，其次依序為「歷史緣由或習慣」(44.83%)、「透過頻道代理商可減少溝通成本」(39.66%)、「頻道代理商的墊付費用服務，有利如期收悉授權費」(29.31%)、「透過頻道代理商會增加溝通成本」(18.97%) 等等。

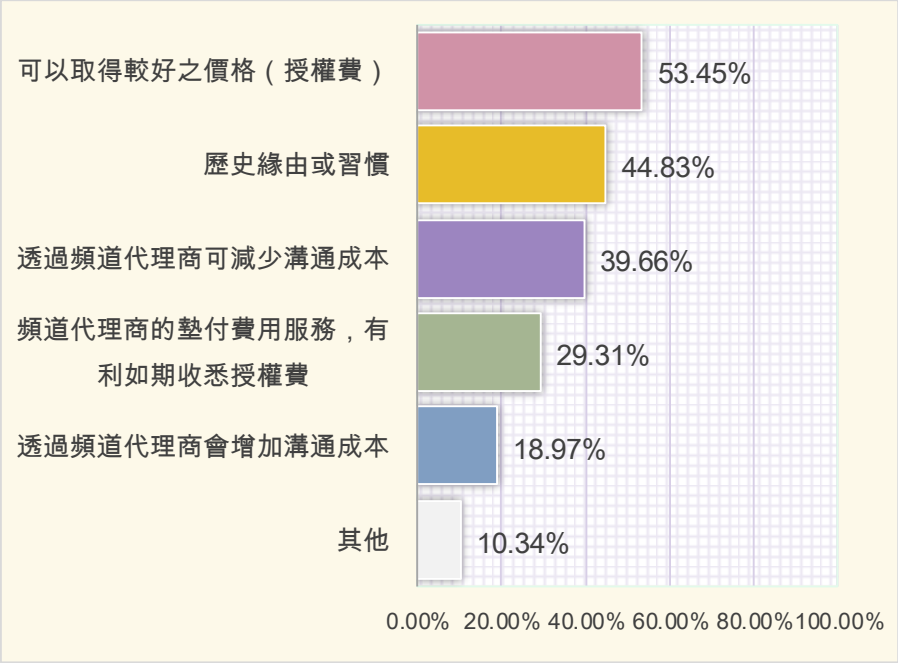


圖 42：頻道授權偏好協商對象之理由_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

頻道供應事業偏好的直接與系統經營者協商的理由以「歷史緣由或習慣」的比例較高，占 54.55%，其次依序為「可以取得較好之價格」(45.45%)、「透過頻道代理商會增加溝通成本」(33.33%)、「透過頻道代理商可減少溝通成本」(9.09%)、「頻道代理商的墊付費用服務，有利如期收悉授權費」(3.03%) 等等。

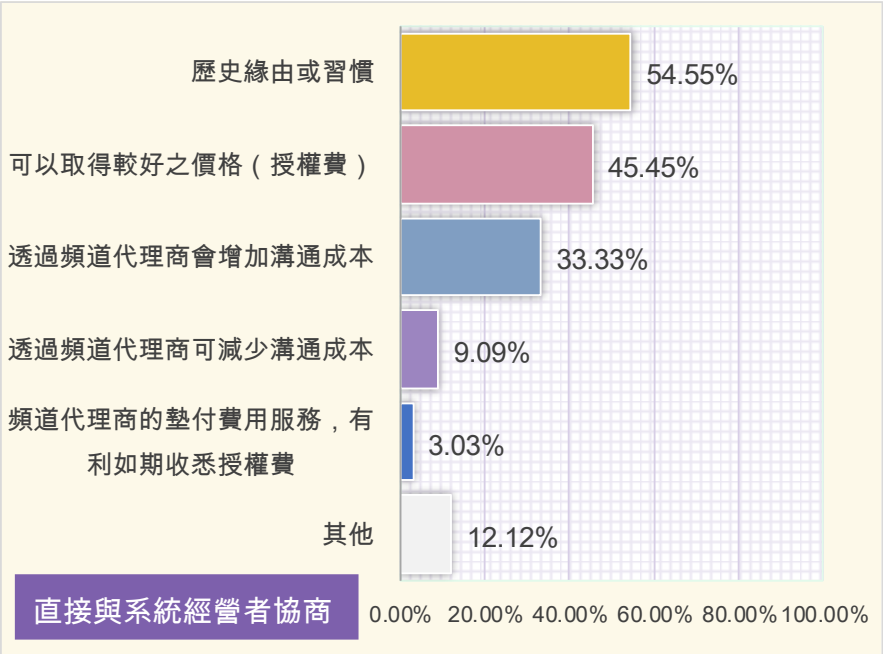


圖 43：頻道授權偏好直接與系統經營者協商之理由_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=33)

頻道供應事業偏好的與頻道代理商協商的理由以「透過頻道代理商可減少溝通成本」的比例較高，占 80.0%，其次依序為「可以取得較好之價格」（64.0%）、「頻道代理商的墊付費用服務，有利如期收悉授權費」（64.0%）、，以及「歷史緣由或習慣」（32.0%）等等。

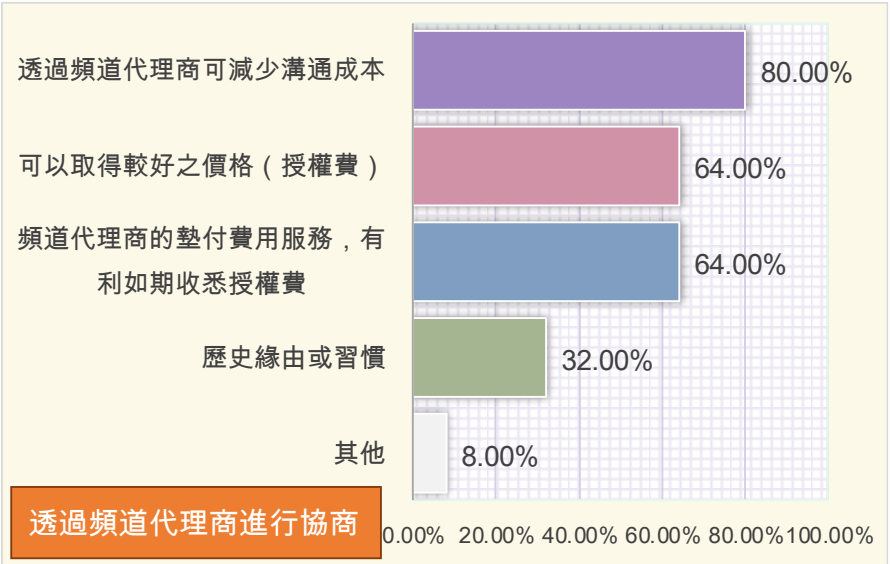


圖 44：頻道授權偏好與頻道代理商協商之理由_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=28)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在受訪者偏好協商對象的理由中，「可以取得較好之價格（授權費）」(66.7%)、「透過頻道代理商可減少溝通成本」(58.3%)、「頻道代理商的墊付費用服務，有利如期收悉載送費」(58.3%)、「爭取較好的頻道位置」(8.3%)，為境外衛星廣播電視事業偏好的比例較高；「透過頻道代理商會增加溝通成本」(23.1%)、「歷史緣由或習慣」(69.2%)、「可以取得較好之價格（上架費）」(7.7%)，為他類頻道供應事業偏好的比例較高；「集團議價地位不對等」(1.8%)，為衛星頻道供應事業偏好的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在受訪者偏好協商對象的理由中，「可以取得較好之價格（授權費）」(66.7%)、「透過頻道代理商可減少溝通成本」(66.7%)、「頻道代理商的墊付費用服務，有利如期收悉載送費」(59.0%)、「爭取較好的頻道位置」(7.7%)、「可以取得較好之價格（上架費）」(7.7%)、「集團議價地位不對等」(2.6%)，為透過頻道代理商進行協商的頻道供應事業比例較高；「透過頻道代理商會增加溝通成本」(39.4%)、「歷史緣由或習慣」(60.6%)，為直接與系統經營者協商的頻道供應事業偏好的比例較高。
公司頻道數量	在受訪者偏好協商對象的理由中，「可以取得較好之價格（授權費）」(70.0%)、「頻道代理商的墊付費用服務，有利如期收悉載送費」(70.0%)、「爭取較好的頻道位置」(20.0%)，為公司頻道為 5 個頻道以上的頻道供應事業偏好的比例較高；「透過頻道代理商可減少溝通成本」(60.0%)、「歷史緣由或習慣」(50.0%)，為公司頻道為 2-4 個頻道以上的頻道供應事業偏好的比例較高；「透過頻道代理商會增加溝通成本」(23.8%)、「歷史緣由或習慣」(50.0%)「可以取得較好之價格(上架費)」(7.1

類別	分析結果
	%)、「集團議價地位不對等」(2.4%),為公司頻道僅有 1 個頻道的頻道供應事業偏好的比例較高。
頻道節目類型	在受訪者偏好協商對象的理由中,「可以取得較好之價格(授權費)」(100.0%),為音樂、宗教類型頻道偏好的比例較高;「透過頻道代理商可減少溝通成本」(100.0%),為宗教類型頻道偏好的比例較高;「透過頻道代理商會增加溝通成本」(50.0%)、「歷史緣由或習慣」(100.0%)、「可以取得較好之價格(上架費)」(50.0%),為購物類型頻道偏好的比例較高;「頻道代理商的墊付費用服務,有利如期收悉載送費」(75.0%)、「爭取較好的頻道位置」(25.0%),為體育類型頻道偏好的比例較高。
公司主要收益來源	在受訪者偏好協商對象的理由中,「可以取得較好之價格(授權費)」(60.0%)、「透過頻道代理商會增加溝通成本」(24.0%)、「頻道代理商的墊付費用服務,有利如期收悉載送費」(32.0%)、「爭取較好的頻道位置」(4.0%),為公司主要收益來源為授權費偏好的比例較高;「透過頻道代理商可減少溝通成本」(53.8%)、「歷史緣由或習慣」(69.2%),為公司主要收益來源為上架費偏好的比例較高;「可以取得較好之價格(上架費)」(17.6%)、「集團議價地位不對等」(5.9%),為公司主要收益來源為其他收入偏好的比例較高。

（三）取得頻道授權的考量因素

系統經營者題目：貴公司於規劃取得頻道授權時，所考量的因素有哪些？請依優先順序排序，優先考量因素請填 1，第二因素請填 2，依此類推。

調查顯示，所有的系統經營者在取得頻道授權皆會考量的因素為「價格」、「頻道的商業吸引力」、「消費者利益」，其次依序為「特定與整體頻道空間利用情形」（90.2%）、「系統端的商業吸引力」（90.2%）、「政府相關政策」（82.4%）、「集團關係」（56.9%）、「政治考量」（23.5%）等等。

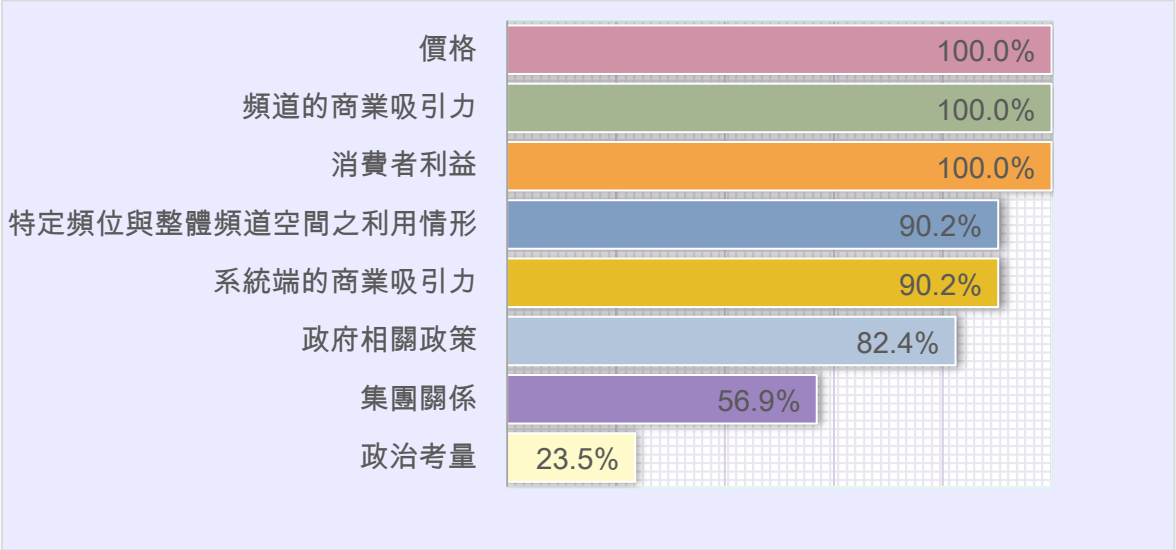


圖 45：取得頻道授權的考量因素_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在取得頻道授權的考量因素中，價格、頻道的商業吸引力、消費者利益為所有系統經營者皆會考量的因素，特定頻位與整體頻道空間之利用情形、系統端的商業吸引力以及政府相關政策為中嘉、台固、凱擘集團系統經營者皆會考量的因素，集團關係為台固、凱擘集團系統經營者皆會考量的因素。
集團類型	除了價格、頻道的商業吸引力、消費者利益為所有系統經營者皆會考量的因素，其他取得頻道授權的考量因素中，特定頻位與整體頻道空間之利用情形（95.0%）、系統端的商業吸引力（95.0%）、集團關係（65.0%）以及政治考量（60.0%），獨立系統經營者偏好考量的比例較高，政府相關政策（87.1%）為五大集團系統經營者偏好考量的比例較高。
地域別	除了價格、頻道的商業吸引力、消費者利益為所有系統經營者皆會考量的因素，其他取得頻道授權的考量因素中，特定頻位與整體頻道空間之利用情形、系統端的商業吸引力為北部、南部、東部或離島的系統經營者皆會考量的因素，政府相關政策為南部系統經營者皆會考量的因素，集團關係（83.3%）與政治考量（83.3%）為東部與離島系統經營者偏好考量的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	除了價格、頻道的商業吸引力、消費者利益為所有系統經營者皆會考量的因素，其他取得頻道授權的考量因素中，特定頻位與整體頻道空間之利用情形（100.0%）、系統端的商業吸引力（100.0%）、政府相關政策（95.7%）、集團關係（91.3%）與政治考量（30.4%）為直接與頻道供應事業的的系統經營者偏好考量的比例較高。

類別	分析結果
新進業者	除了價格、頻道的商業吸引力、消費者利益為所有系統經營者皆會考量的因素，其他取得頻道授權的考量因素中，特定頻位與整體頻道空間之利用情形（100.0%）、系統端的商業吸引力（100.0%）與政治考量（50.0%）為新進系統經營者偏好考量的比例較高，政府相關政策（83.0%）與集團關係（57.4%）為原有系統經營者偏好考量的比例較高。

系統經營者取得頻道授權考量因素的第一順位以「價格」的比例較高，占 52.9%，其次依序為「頻道的商業吸引力」（31.4%）以及「消費者利益」（15.7%）。

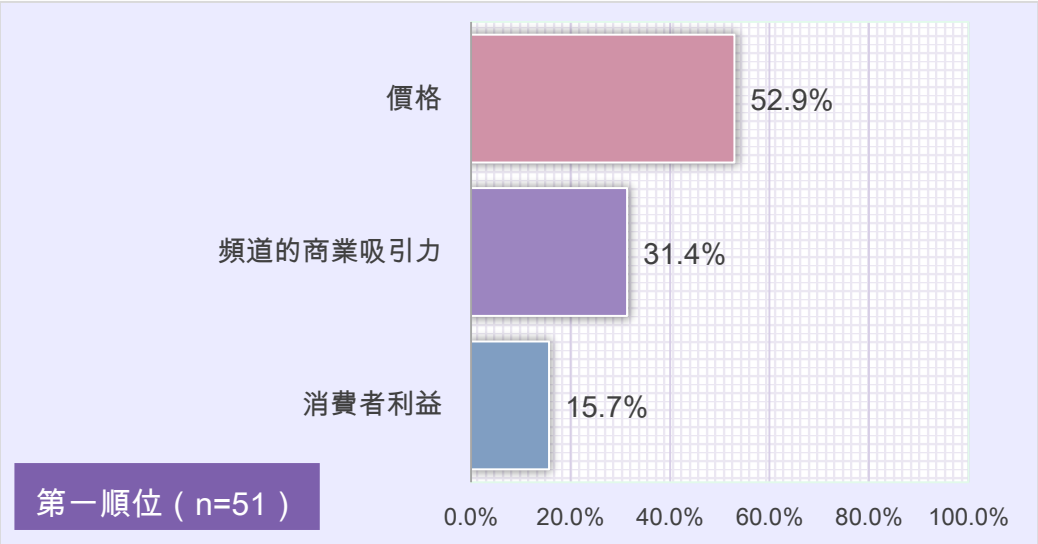


圖 46：取得頻道授權的考量因素_系統經營者_優先順序一

資料來源：本研究整理。

第二順位以「消費者利益」的比例較高，占 47.1%，其次依序為「頻道的商業吸引力」（23.5%）、系統端的商業吸引力（23.5%）、價格（2.0%）、集團關係（2.0%）以及「特定與整體頻道空間之利用情形」（2.0%）。

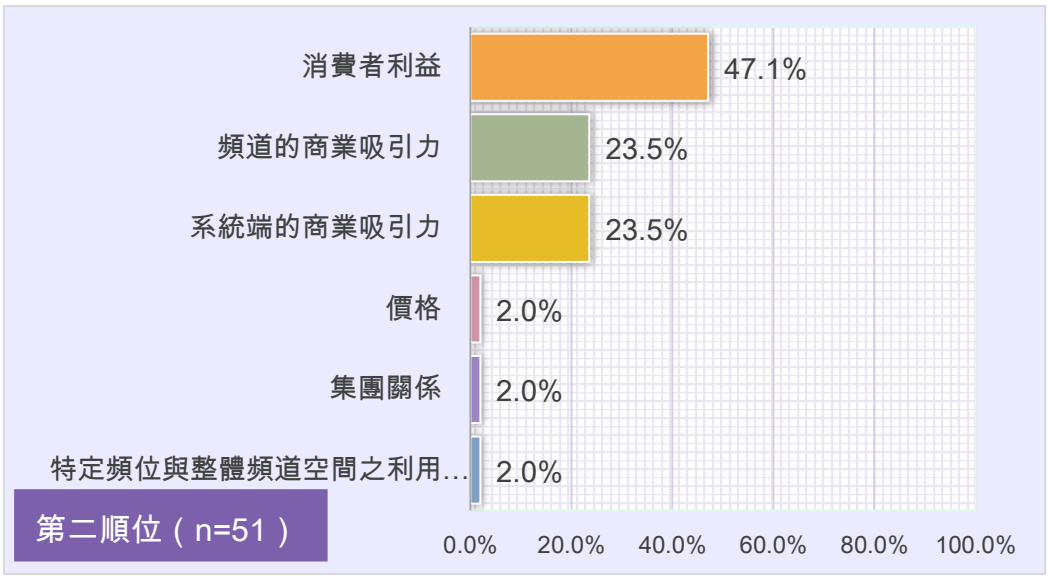


圖 47：取得頻道授權的考量因素_系統經營者_優先順序二

資料來源：本研究整理。

第三順位以「系統端的商業吸引力」的比例較高，占 52.9%，其次依序為「價格」（41.2%）、特定與整體頻道空間之利用情形（3.9%）、以及政府相關政策（2.0%）。

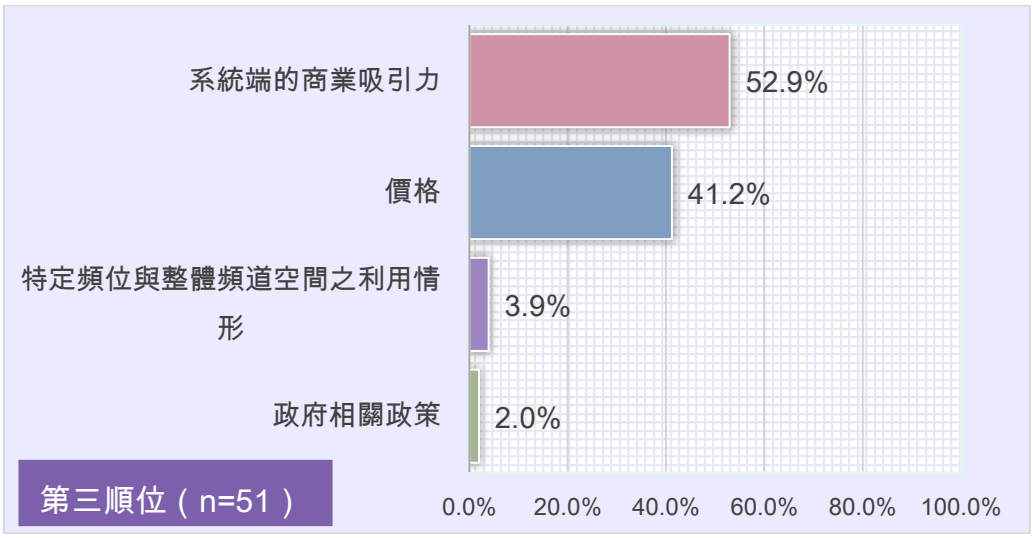


圖 48：取得頻道授權的考量因素_系統經營者_優先順序三

資料來源：本研究整理。

頻道供應事業題目：貴公司於同意將頻道授權予系統經營者時，所考量的因素有哪些？請依優先順序排序，優先考量因素請填 1，第二因素請填 2，依此類推。

調查顯示，所有的頻道供應事業在同意頻道授權的考量因素以「價格」的比例較高，占 87.93%，其次依序為「系統經營者之訂戶數」(82.76%)、「是否將頻道納入基本頻道」(79.31%)、「是否給予特定頻位」(77.59%)、「有線電視系統的商業吸引力」(63.79%)、「集團關係」(48.28%)、「系統經營者插播廣告之情形」(48.28%)、「政治考量」(36.21%) 等等。

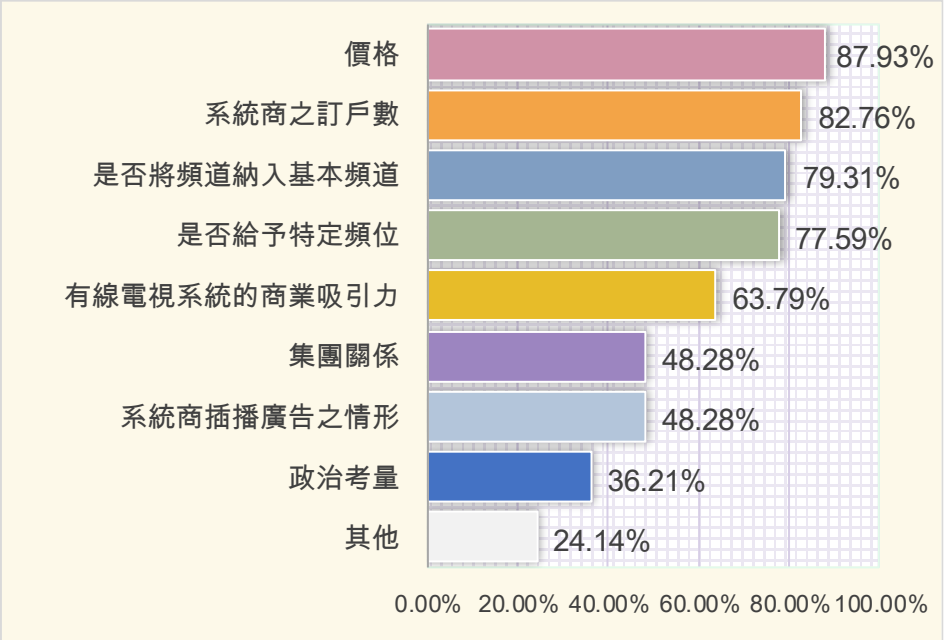


圖 49：同意頻道授權的考量因素_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

而頻道供應事業在同意頻道授權的考量因素的第一順位以「價格」的比例較高，占 47.54%，其次依序為「是否將頻道納入基本頻道」(24.59%)、「系統經營者之訂戶數」(14.75%)、「集團關係」(4.92%)、「是否給予特定頻位」(4.92%)、「有線電視系統的商業吸引力」(1.64%) 等等。

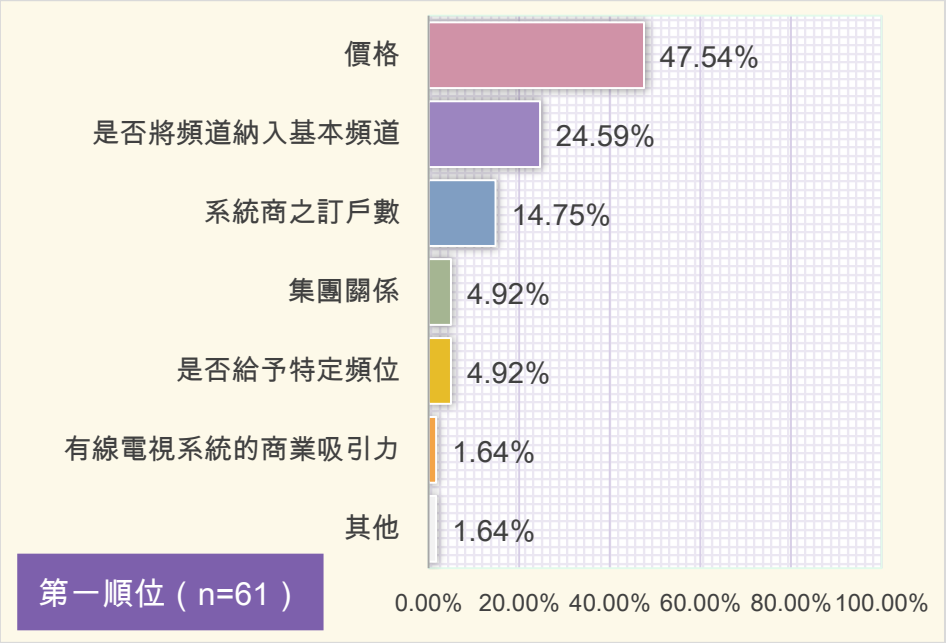


圖 50：同意頻道授權的考量因素_頻道供應事業_優先順序一

資料來源：本研究整理。

第二順位以「是否給予特定頻位」的比例較高，占 33.33%，其次依序為「是否將頻道納入基本頻道」(24.56%)、「系統經營者之訂戶數」(17.54%)、「價格」(12.28%)、「集團關係」(7.02%)、「有線電視系統的商業吸引力」(3.51%) 等。

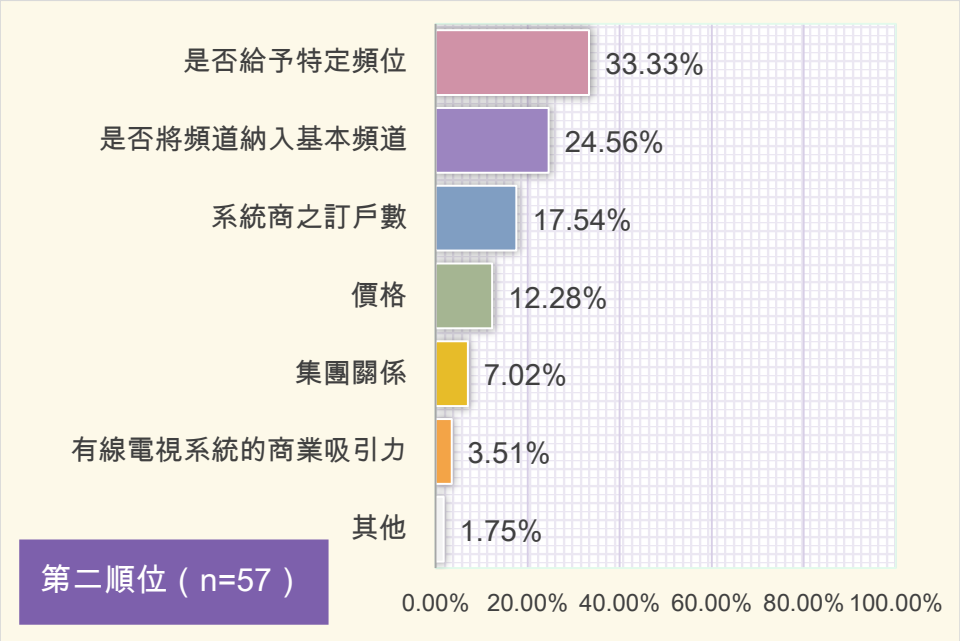


圖 51：取得頻道授權的考量因素_頻道供應事業_優先順序二

資料來源：本研究整理。

第三順位以「有線電視的商業吸引力」的比例較高，占 26.32%，其次依序為「是否給予特定頻位」（21.05%）、「系統經營者之訂戶數」（19.3%）、「價格」（15.79%）、「是否將頻道納入基本頻道」（10.53%）、「集團關係」（1.75%）等。

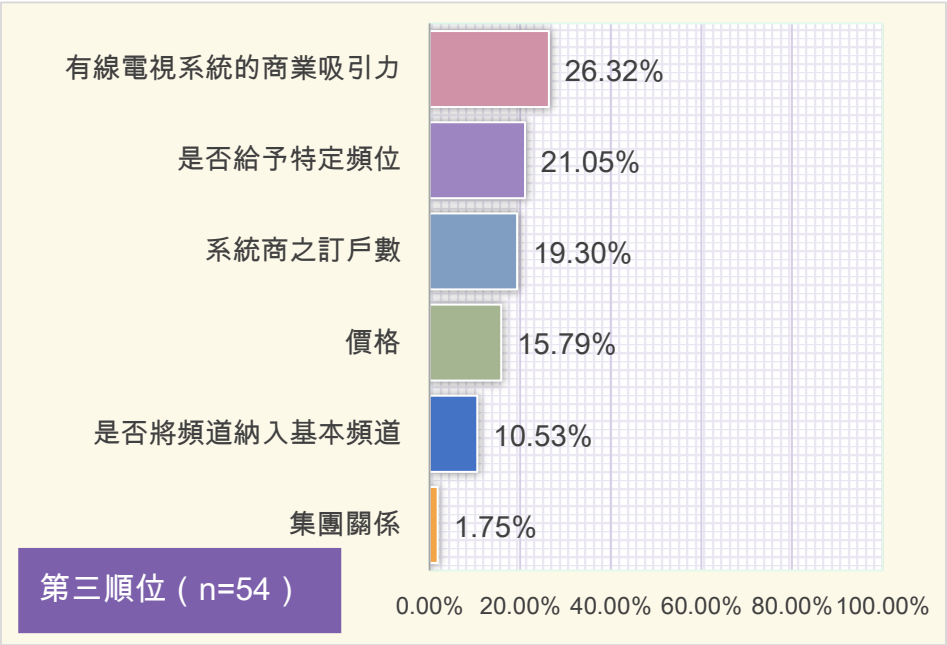


圖 52：取得頻道授權的考量因素_頻道供應事業_優先順序三

資料來源：本研究整理。

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在受訪者同意授權的考量因素中，「價格（授權費）」（100.0%）、「系統經營者是否將頻道納入基本頻道」（92.3%）、「系統經營者之訂戶數」（92.3%）、「系統經營者是否給予特定頻位」（84.6%）、「有線電視系統的商業吸引力」（76.9%），「集團關係」（76.9%）、「系統經營者插播廣告之情形」（53.8%）以及「政治考量」（38.5%），為他類頻道供應事業考量的比例較高；「未來規畫」（8.3%），為境外衛星廣播電視事業考量的比例較高；「委由代理商處理」（1.8%），為衛星頻道供應事業考量的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在受訪者同意授權的考量因素中，「價格（授權費）」（94.9%）、「系統經營者是否將頻道納入基本頻道」（97.4%）、「系統經營者之訂戶數」（87.2%）、「系統經營者是否給予特定頻位」（92.3%）「集團關係」（53.8%）、「系統經營者插播廣告之情形」（51.3%）以及「未來規畫」（2.6%）、「委由代理商處理」（2.6%），為透過頻道代理商進行協商的頻道供應事業考量的比例較高；「有線電視系統的商業吸引力」（63.6%）、「政治考量」（42.4%），為直接與系統經營者協商頻道供應事業考量的比例較高。
公司頻道數量	在受訪者同意授權的考量因素中，「價格（授權費）」（100.0%）、「集團關係」（60.0%）、「系統經營者是否將頻道納入基本頻道」（100.0%）、「系統經營者是否給予特定頻位」（90.0%）、「有線電視系統的商業吸引力」（90.0%）、「系統經營者之訂戶數」（100.0%）、「系統經營者插播廣告之情形」（70.0%），為公司頻道為 5 個頻道以上的頻道供應事業考量的比例較高；「集團關係」（60.0%）、「未來規畫」（5.0%），為公司頻道為 2-4 個頻道以上的頻道供應事業考量的比例較高；「政治考量」（35.7%）、「委由代理商處理」（2.4%），為公司頻道僅有 1 個頻道的

類別	分析結果
	頻道供應事業偏好的比例較高。
頻道節目類型	在受訪者同意授權的考量因素中，「價格（授權費）」（100.0％），為新聞、戲劇、電影、體育、購物、音樂、地方類型的頻道皆會考量的因素；「集團關係」，為購物、地方類型的頻道皆會考量的因素；「系統經營者是否將頻道納入基本頻道」，為戲劇、體育、財經股市、購物、音樂、地方類型的頻道皆會考量的因素；「系統經營者是否給予特定頻位」，為戲劇、財經股市、購物、音樂、地方類型的頻道皆會考量的因素；「有線電視系統的商業吸引力」，為體育、地方類型的頻道皆會考量的因素；「系統經營者之訂戶數」，為戲劇、體育、財經股市、購物、音樂、地方類型的頻道皆會考量的因素；「系統經營者插播廣告之情形」、「政治考量」，為地方類型的頻道皆會考量的因素；「委由代理商處理」，為財經股市、地方類型的頻道皆會考量的因素。
公司主要收益來源	在受訪者同意授權的考量因素中，「價格（授權費）」（100.0％）、「集團關係」（72.0％）、「有線電視系統的商業吸引力」（76.0％）、「系統經營者之訂戶數」（88.0％）以及「未來規畫」（4.0％），為公司主要收益來源為授權費的頻道供應事業考量的比例較高；「系統經營者是否將頻道納入基本頻道」（92.3％）、「系統經營者是否給予特定頻位」（84.6％）、「系統經營者插播廣告之情形」（61.5％）、「政治考量」（46.2％），為公司主要收益來源為廣告收入的頻道供應事業考量的比例較高；「委由代理商處理」（5.9％），為公司主要收益來源為其他收入的頻道供應事業考量的比例較高。

（四）授權協商相對條件

系統經營者題目：承上題，於頻道授權協商時，是否有過被頻道代理商或頻道供應事業要求以下的相對條件？（可複選）

調查顯示，系統經營者於頻道授權時，有被頻道代理商或頻道供應事業要求相對條件，以「於特定頻位載送」的比例較高，占 98.0%，其次依序為「納入基本頻道」（82.4%）、「普及要求」（74.5%）、「搭配採購其他頻道」（70.6%）、「規劃特別或具吸引力的頻道套餐」（37.3%）、「訂戶之訂閱價格保證」（17.6%）等。

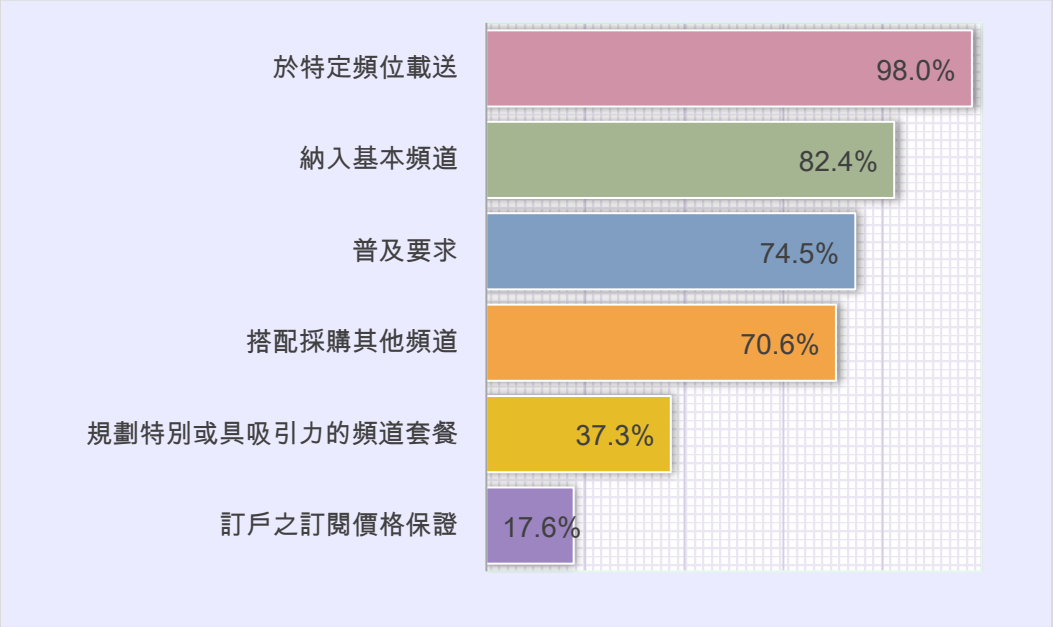


圖 53：授權協商相對條件_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在授權協商的相對條件中，「於特定頻位載送」為中嘉、台固、台灣數位光訊與凱擘集團系統經營者皆被要求的條件，「納入基本頻道」、「普及要求」、「搭配採購其他頻道」為中嘉、台固與凱擘集團系統經營者皆被要求的條件，「規劃特別或具吸引力的頻道套餐」為台固與凱擘集團系統經營者皆會考量的因素，「訂戶之訂閱價格保證」為台灣數位光訊集團系統經營者皆被要求的條件，至於「頻道授權的最低簽約戶數保證制（MG）」（10.0%）為獨立系統經營者被要求的比例較高。
集團類型	在授權協商的相對條件中，「於特定頻位載送」為五大集團系統經營者皆被要求的條件，「納入基本頻道」（87.1%）、「普及要求」（87.1%）、「搭配採購其他頻道」（87.1%）以及「規劃特別或具吸引力的頻道套餐」（51.6%）為五大集團系統經營者被要求的比例較高，「訂戶之訂閱價格保證」（25.0%）以及「頻道授權的最低簽約戶數保證制（MG）」（10.0%）為獨立系統經營者被要求的比例較高。
地域別	在授權協商的相對條件中，「於特定頻位載送」（100.0%）為北部、中部、東部與離島系統經營者皆皆被要求的條件，「納入基本頻道」為北部、南部系統經營者皆被要求的條件，「普及要求」為南部系統經營者皆被要求的條件，「搭配採購其他頻道」（92.0%）以及「規劃特別或具吸引力的頻道套餐」（56.0%）為北部系統經營者被要求的比例較高，「訂戶之訂閱價格保證」（66.7%）為中部系統經營者被要求的比例較高，至於「頻道授權的最低簽約戶

類別	分析結果
	數保證制（MG）」（18.2％）為南部經營者被要求的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在授權協商的相對條件中，「於特定頻位載送」（100.0％）以及「訂戶之訂閱價格保證」（25.0％）為「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者被要求的比例較高，「納入基本頻道」（100.0％）、「普及要求」（95.7％）、「搭配採購其他頻道」（82.6％）、「規劃特別或具吸引力的頻道套餐」（65.2％）以及「頻道授權的最低簽約戶數保證制（MG）」為「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者被要求的比例較高。
新進業者	在授權協商的相對條件中，「於特定頻位載送」（100.0％）、「納入基本頻道」（100.0％）、「普及要求」（100.0％）、「搭配採購其他頻道」（75.0％）以及「訂戶之訂閱價格保證」（25.0％）為新進的系統經營者被要求的比例較高，「規劃特別或具吸引力的頻道套餐」（40.4％）以及「頻道授權的最低簽約戶數保證制（MG）」（4.3％）為原有系統經營者被要求的比例較高。

頻道供應事業題目：承上，於授權協商時，貴公司是否會要求系統經營者、或透過頻道代理商要求相對條件？（可複選）

調查顯示，頻道供應事業於頻道授權時，會要求系統經營者或透過頻道代理商要求相對條件，以「納入基本頻道」的比例較高，占 68.85%，其次依序為「普及要求」（63.93%）、「於特定頻位載送」（60.66%）、「訂戶之訂閱價格保證」（37.7%）、「規劃特別或具吸引力的頻道套餐」（32.79%）、「搭配採購其他頻道」（13.11%）等。

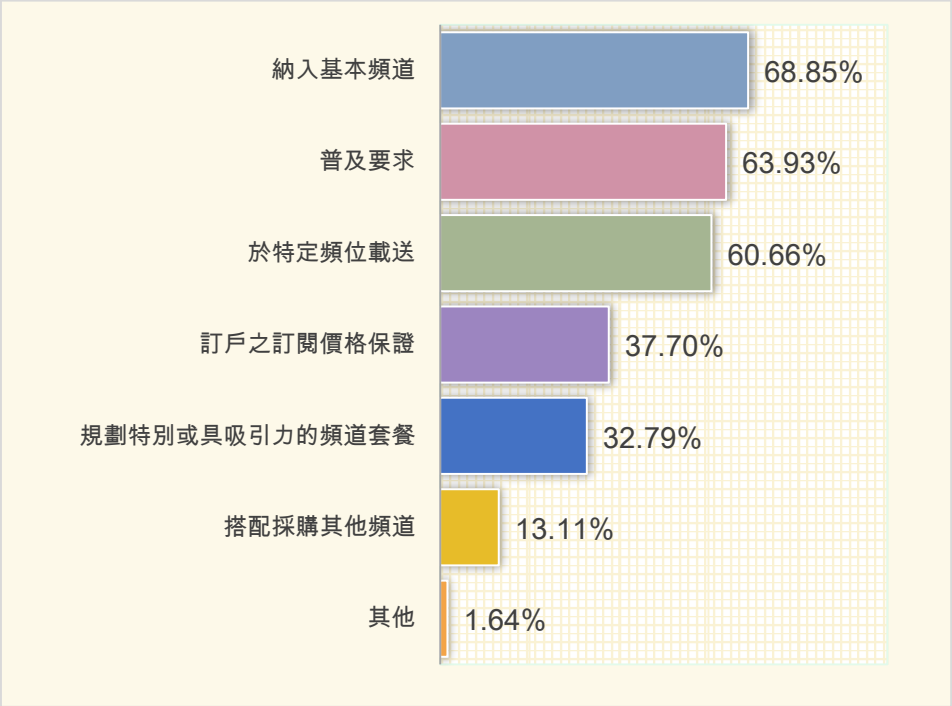


圖 54：授權協商相對條件_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在要求授權協商的相對條件中，「普及要求」(83.3%)、「訂戶之訂閱價格保證」(58.3%)、「規劃特別或具吸引力的頻道套餐」(58.3%)，為境外衛星廣播電視事業要求的比例較高；「納入基本頻道」(71.9%)、「不收取上架費」(1.8%)，衛星頻道供應事業要求的比例較高；「於特定頻位載送」(69.2%)、「搭配採購其他頻道」(23.1%) 為他類頻道供應事業要求的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在要求授權協商的相對條件中，「普及要求」(74.4%)、「訂戶之訂閱價格保證」(38.5%)、「納入基本頻道」(74.4%)、「於特定頻位載送」(71.8%)、「搭配採購其他頻道」(15.4%)，為透過頻道代理商進行協商頻道供應事業要求的比例較高；「規劃特別或具吸引力的頻道套餐」(30.3%)，、「不收取上架費」(3.0%)，為直接與系統經營者協商的頻道供應事業要求比例較高。
公司頻道數量	在要求授權協商的相對條件中，「普及要求」(70.0%)、「訂戶之訂閱價格保證」(60.0%)、「於特定頻位載送」(70.0%)、「搭配採購其他頻道」(30.0%)，為公司頻道 5 個以上的頻道供應事業要求的比例較高；「普及要求」(70.0%)、「納入基本頻道」(65.0%)、「規劃特別或具吸引力的頻道套餐」(45.0%)，為公司頻道 2-4 個的頻道供應事業要求的比例較高；「不收取上架費」(2.4%)，為公司頻道僅有 1 個的頻道供應事業要求的比例較高。
頻道節目類型	在要求授權協商的相對條件中，「普及要求」(100.0%)，

類別	分析結果
	為地方類型頻道要求的比例較高；「訂戶之訂閱價格保證」（100.0％），為體育類型頻道要求的比例較高；「納入基本頻道」（100.0％）、「於特定頻位載送」（100.0％），為財經股市、地方類型頻道要求的比例較高；「規劃特別或具吸引力的頻道套餐」（60.0％）、「搭配採購其他頻道」（40.0％），為新聞類型頻道要求的比例較高；「不收取上架費」（2.4％），為綜合類型頻道供應事業要求的比例較高。
公司主要收益來源	在要求授權協商的相對條件中，「普及要求」（76.9％）、「訂戶之訂閱價格保證」（23.1％）、「納入基本頻道」（92.3％）、「於特定頻位載送」（92.3％），為公司主要收益來源為廣告收入的頻道供應事業要求的比例較高；「規劃特別或具吸引力的頻道套餐」（48％）、「搭配採購其他頻道」（20.0％），為公司主要收益來源為授權費的頻道供應事業要求的比例較高；「不收取上架費」（5.9％），為公司主要收益來源為其他收入的頻道供應事業要求的比例較高。

（五）頻道授權條件的優先順序

系統經營者題目：請問貴公司與頻道供應事業間如何決定頻道授權之價格或條件？請依優先順序排序，優先考量因素請填 1，第二因素請填 2，依此類推。

調查顯示，系統經營者與頻道供應事業間決定頻道授權的優先順序，以「歷史緣由或習慣」的比例較高，占 94.1%，其次依序為「交易夥伴關係」(88.2%)、「節目內容良窳」(84.3%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(82.4%)、「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」(56.9%)、「商譽」(54.9%)、「系統經營者插播廣告之情形」(54.9%) 以及「以系統經營者之訂戶數為基礎」(52.9%) 等等。

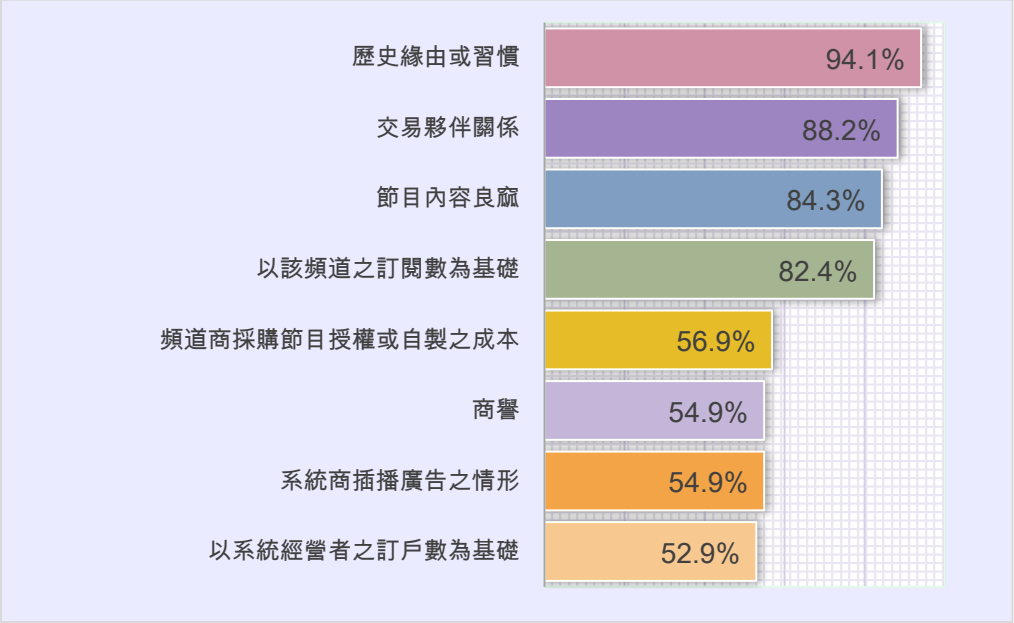


圖 55：頻道授權條件的優先順序_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

而系統經營者取得頻道授權條件優先順序的第一順位以「歷史緣由或習慣」的比例較高，占 43.1%，其次依序為「節目內容良窳」(27.5%)、「以系統經營者之訂戶數為基礎」(21.6%)、「交易夥伴關係」(3.9%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(2%)、「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本（2%）等。

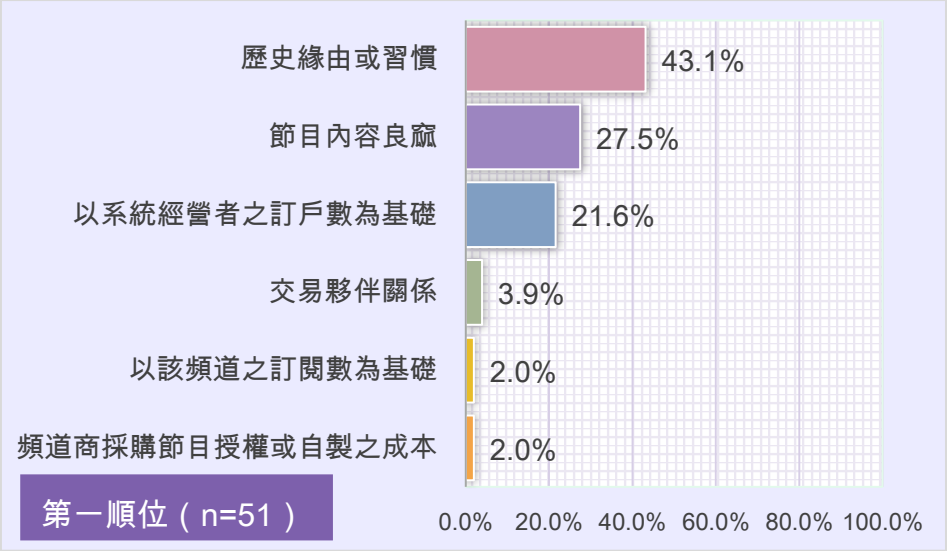


圖 56：頻道授權條件的優先順序_系統經營者_優先順序一

資料來源：本研究整理。

第二順位以「節目內容良窳」的比例較高，占 45.1%，其次依序為「以系統經營者之訂戶數為基礎」(31.4%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(7.8%)、「歷史緣由或習慣」(3.9%)、「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本（2%）等。

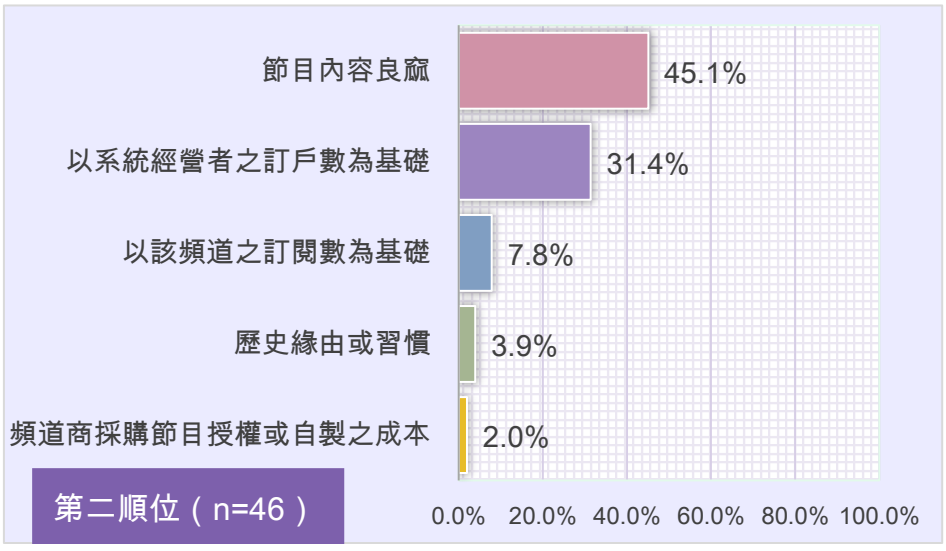


圖 57：頻道授權條件的優先順序_系統經營者_優先順序二

資料來源：本研究整理。

第三順位以「該頻道之訂閱數為基礎」的比例較高，占 69.6%，其次依序為「交易夥伴關係」(17.4%)、「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」(4.3%)、「節目內容良窳」(4.3%) 等。

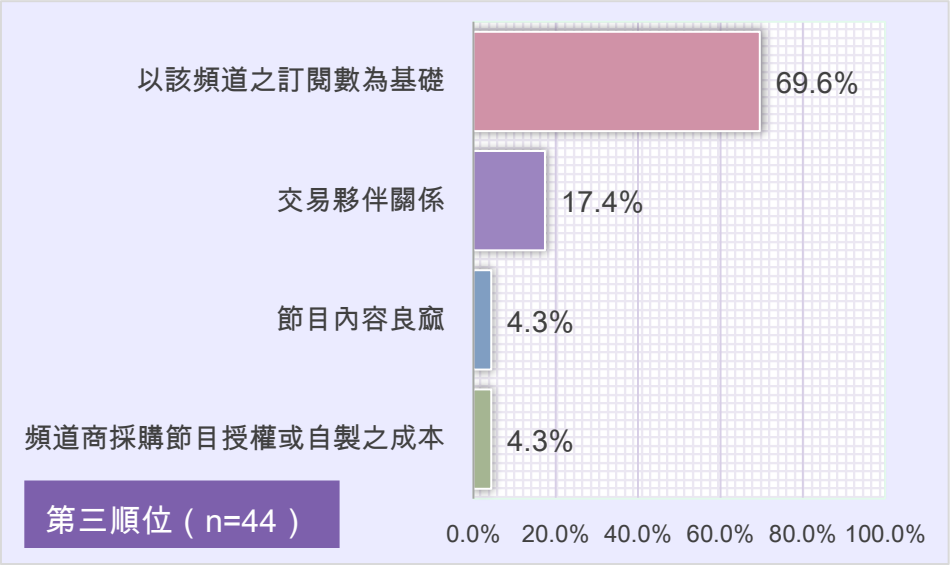


圖 58：頻道授權條件的優先順序_系統經營者_優先順序三

資料來源：本研究整理。

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在頻道授權條件的優先順序中，「歷史緣由或習慣」為中嘉、台固、台灣數位光訊與凱擘集團系統經營者皆會考量的因素，「交易夥伴關係」、「節目內容良窳」、「以該頻道之訂閱數為基礎」為中嘉、台固與凱擘集團系統經營者皆會考量的因素，「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」、「商譽」以及「系統經營者插播廣告之情形」台固與凱擘集團系統經營者皆會考量的因素，至於「以系統經營者之訂戶數為基礎」為中嘉集團系統經營者皆會考量的因素。
集團類型	在頻道授權條件的優先順序中，「歷史緣由或習慣」(100.0%)、「節目內容良窳」(87.1%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(87.1%) 等因素，五大集團系統經營者考量的比例較高，「交易夥伴關係」(90.0%)、「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」(65.0.%)、「商譽」(60.0%)、「系統經營者插播廣告之情形」(60.0%) 以及「以系統經營者之訂戶數為基礎」(80.0%) 等因素，獨立系統經營者考量的比例較高。
地域別	在頻道授權條件的優先順序中，「歷史緣由或習慣」(100.0%)，為中部與南部經營者皆會考量的因素；「交易夥伴關係」為北部與南部經營者皆會考量的因素；「節目內容良窳」為北部與東部或離島經營者皆會考量的因素；「以該頻道之訂閱數為基礎」(100.0%)、「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」(83.3%)、「商譽」(83.3%)、「系統經營者插播廣告之情形」(83.3%) 以及「以系統經營者之訂戶數為基礎」(100.0%) 等因素，東部或離島經營

類別	分析結果
	者考量的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在頻道授權條件的優先順序中，「歷史緣由或習慣」（96.4%）以及「以系統經營者之訂戶數為基礎」（75.0%）等因素，「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者因素考量的比例較高；「交易夥伴關係」（100.0%）、「節目內容良窳」（91.3%）、「以該頻道之訂閱數為基礎」（82.6%）、「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」（87.0%）、「商譽」（82.6%）、「系統經營者插播廣告之情形」（82.6%）等因素，「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者因素考量的比例較高。
新進業者	在頻道授權條件的優先順序中，「歷史緣由或習慣」（95.7%）、「以該頻道之訂閱數為基礎」（83.0%）、「商譽」（55.3%）、「系統經營者插播廣告之情形」（55.3%）等因素，為新進系統經營者因素考量的比例較高；「交易夥伴關係」（100.0%）、「節目內容良窳」（100.0%）、「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」（75.0%）以及「以系統經營者之訂戶數為基礎」（75.0%）等因素，原有系統經營者因素考量的比例較高。

頻道供應事業題目：請問貴公司與系統經營者間如何決定頻道授權之價格或條件？請依優先順序排序，優先考量因素請填 1，第二因素請填 2，依此類推。

調查顯示，頻道供應事業與系統經營者間決定頻道授權的優先順序，以「系統經營者之訂戶數為基礎」的比例較高，占 79.31%，其次依序為「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」(53.45%)、「歷史緣由或習慣」(53.45%)、「交易夥伴關係」(48.28%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(46.55%)、「節目內容良窳」(36.21%)、「商譽」(31.03%)、「系統經營者插播廣告之情形」(29.31%) 等等。

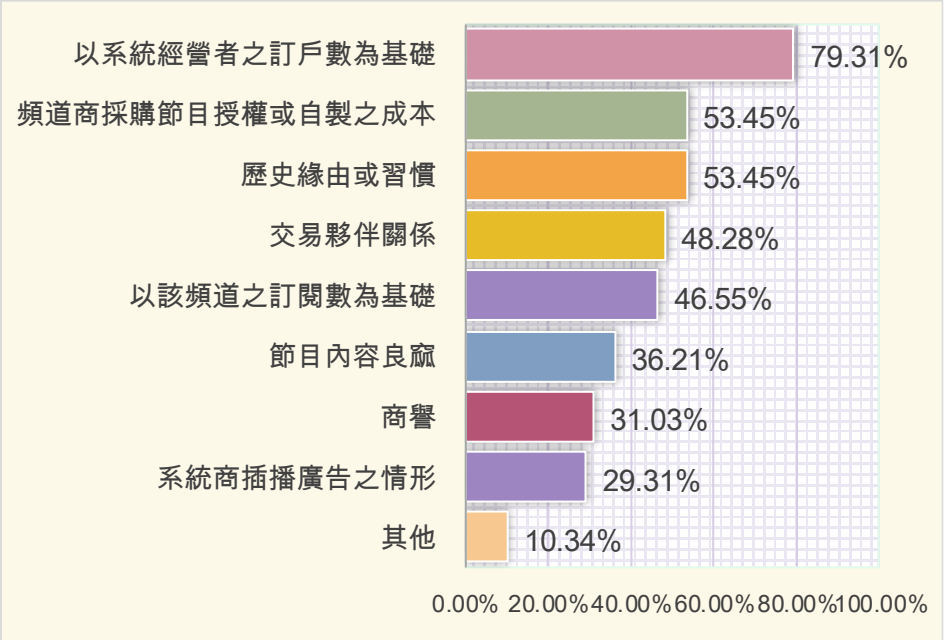


圖 59：頻道授權條件的優先順序_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

而頻道供應事業同意授權頻道條件的第一順位以「以系統經營者之訂戶數為基礎」的比例較高，占 49.18%，其次依序為「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」(14.75%)、「節目內容良窳」(9.84%)、「歷史緣由或習慣」(6.56%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(4.92%)、「交易夥伴關係」(4.92%)、「商譽」(1.64%) 等。

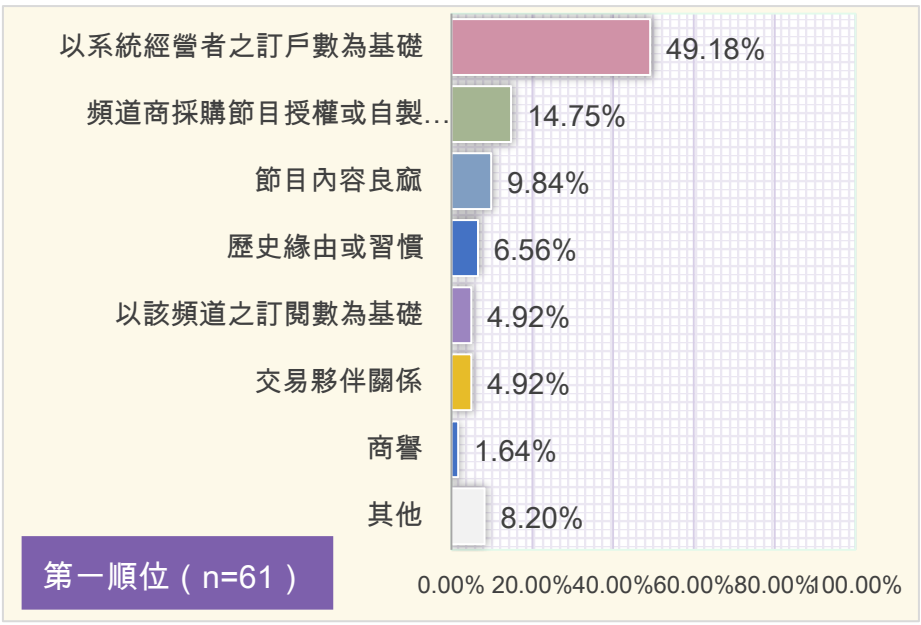


圖 60：頻道授權條件的優先順序_頻道供應事業_優先順序一

資料來源：本研究整理。

第二順位以「以該頻道之訂閱數為基礎」比例較高，佔 22.22%，其次依序為「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」（20%）、「歷史緣由或習慣」（17.78%）、「以系統經營者之訂戶數為基礎」（17.78%）、「節目內容良窳」（13.33%）、「交易夥伴關係」（8.89%）等。

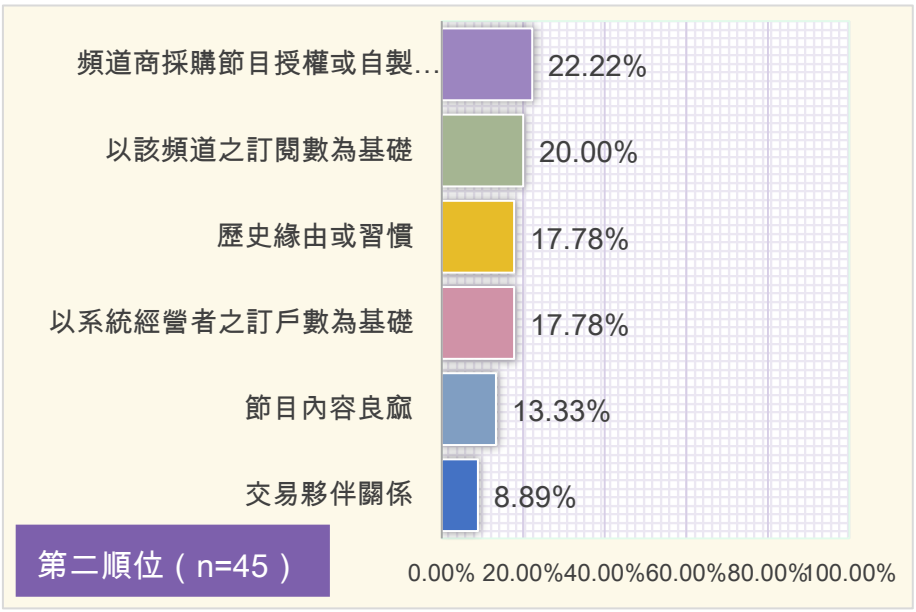


圖 61：頻道授權條件的優先順序_頻道供應事業_優先順序二

資料來源：本研究整理。

第三順位以「該頻道之訂閱數為基礎」的比例較高，占 34.21%，其次依序為「以系統經營者之訂戶數為基礎」(18.42%)、「交易夥伴關係」(15.79%)、「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」(13.16%)、「節目內容良窳」(5.26%)、「商譽」(5.26%)、「歷史緣由或習慣」(5.26%) 等。

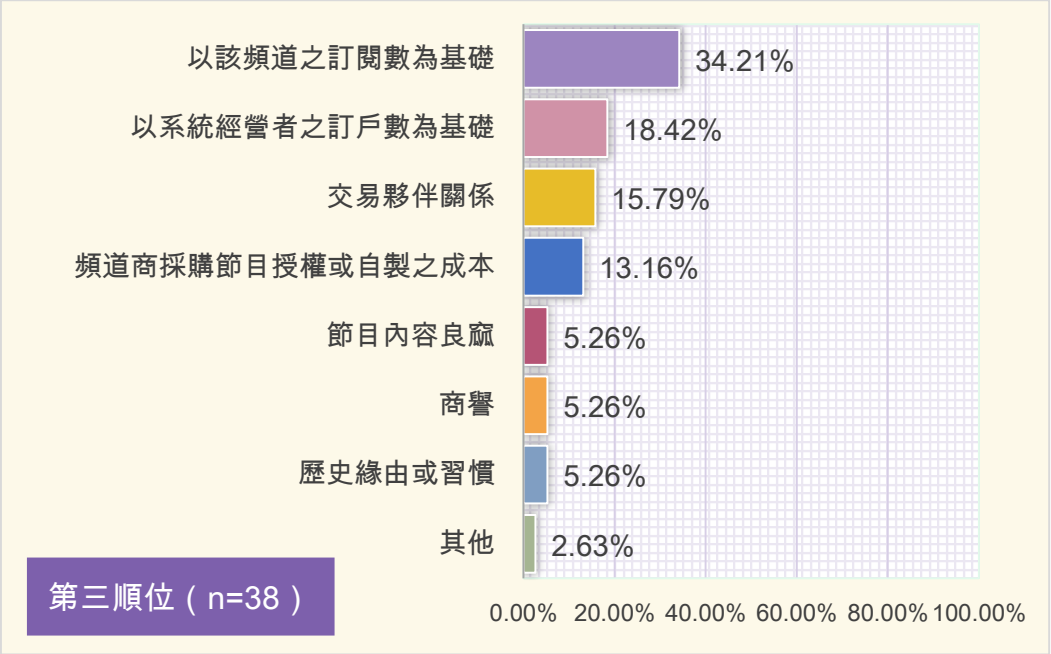


圖 62：頻道授權條件的優先順序_頻道供應事業_優先順序三

資料來源：本研究整理。

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在決定頻道授權條件的優先順序中，「以系統經營者之訂戶數為基礎」(92.3%)、「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」(76.9%)、「歷史緣由或習慣」(69.2%)、「交易夥伴關係」(61.5%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(61.5%)、「節目內容良窳」(61.5%)、「商譽」(53.8%)、「系統經營者插播廣告之情形」(46.2%)、「城鄉差距的商業考量」(7.7%)、「按照 MOD 拆帳模式」(7.7%)，為他類頻道供應事業考量的比例較高；「委由代理商處理」(1.8%)、「無收取相關費用」(1.8%)，為衛星頻道供應事業考量的比例較高。
磋商頻道授權時的偏好方式	在決定頻道授權條件的優先順序中，「以系統經營者之訂戶數為基礎」(89.7%)、「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」(69.2%)、「節目內容良窳」(53.8%)、「商譽」(46.2%)、「系統經營者插播廣告之情形」(38.5%)、「城鄉差距的商業考量」(7.7%)、「按照 MOD 拆帳模式」(2.6%)、「委由代理商處理」(2.6%)，透過頻道代理商進行協商的頻道供應事業考量的比例較高；「歷史緣由或習慣」(57.6%)、「交易夥伴關係」(51.5%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(48.5%)、「無收取相關費用」(3%)，為直接與系統經營者協商的頻道供應事業考量的比例較高。
公司頻道數量	在決定頻道授權條件的優先順序中，「以系統經營者之訂戶數為基礎」(90%)、「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」(80%)、「節目內容良窳」(80%)、「商譽」(60%)、「系統經營者插播廣告之情形」(40%)，

類別	分析結果
	為公司頻道數量 5 個頻道以上的頻道供應事業考量的比例較高;「歷史緣由或習慣」(60.0%)、「交易夥伴關係」(55.0%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(65.0%)、「系統經營者插播廣告之情形」(40.0%)、「無收取相關費用」(5.0%),為公司頻道數量 2-4 個頻道的頻道供應事業考量的比例較高;「城鄉差距的商業考量」(7.1%)、「按照 MOD 拆帳模式」(2.4%)、「委由代理商處理」(2.4%),為公司頻道數量僅有 1 個頻道的頻道供應事業考量的比例較高
頻道節目類型	在決定頻道授權條件的優先順序中,「以系統經營者之訂戶數為基礎」,皆為體育、購物、音樂、地方類型的頻道會考量的因素;「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」、「交易夥伴關係」、「以該頻道之訂閱數為基礎」、「節目內容良窳」、「商譽」、「系統經營者插播廣告之情形」,皆為地方類型的頻道會考量的因素;「歷史緣由或習慣」,皆為財經股市、購物、地方類型的頻道會考量的因素;「城鄉差距的商業考量」(50.0%),為購物頻道考量的因素較高;「按照 MOD 拆帳模式」(11.0%),為戲劇頻道考量的因素較高;「委由代理商處理」(2.3%)、「無收取相關費用」(2.3%),為綜合頻道考量的因素較高
公司主要收益來源	在決定頻道授權條件的優先順序中,「以系統經營者之訂戶數為基礎」(92.0%)、「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」(68.0%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(60.0%)、「節目內容良窳」(44.0%)、「系統經營者插播廣告之情形」(36.0%),公司主要收益來源為授權費

類別	分析結果
	考量的因素較高；「歷史緣由或習慣」（76.9%）、「交易夥伴關係」（76.9%）、「商譽」（38.5%）、「按照 MOD 拆帳模式」（7.7%），公司主要收益來源為廣告收入考量的因素較高；「城鄉差距的商業考量」（17.6%）、、「委由代理商處理」（5.9%）、無收取相關費用」（5.9%），公司主要收益來源為其他收入考量的因素較高。

（六）頻道授權糾紛

系統經營者題目：請問貴公司在頻道授權上有沒有發生過糾紛?

調查顯示，70.6%的系統經營者表示在頻道授權上有產生過糾紛，29.4%表示沒有。

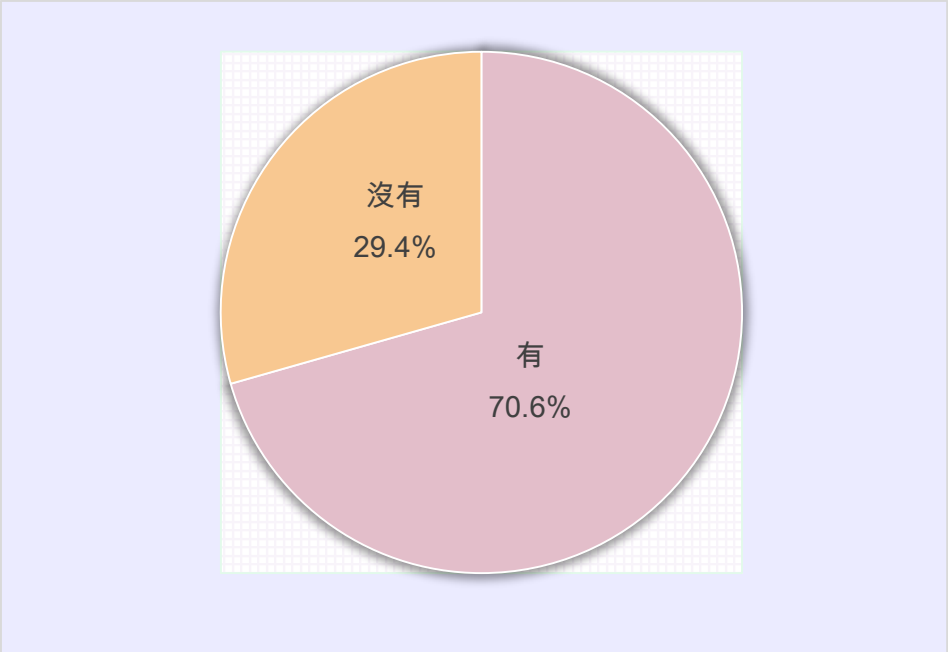


圖 63：頻道載送／授權糾紛_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

經卡方檢定後發現，受訪者在頻道授權糾紛中，會因「集團別」、「集團類型」以及「磋商取得頻道授權時的偏好方式的不同」而有顯著的差異，然而「集團別」以及「磋商取得頻道授權時的偏好方式的不同」的不同部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在頻道授權糾紛中，中嘉、台固、凱擘皆曾在頻道授權發生過糾紛；台灣數位光訊集團則未在頻道授權中發生過糾紛。
集團類型	在頻道授權糾紛中，五大集團系統經營者（87.1%）有發生頻道授權糾紛所佔比例較高；獨立系統經營者（55.0%）未發生頻道授權糾紛的比例較高。
地域別	在頻道授權糾紛中，北部系統經營者（92.0%）有發生頻道授權糾紛所佔比例較高；東部或離島系統經營者（100.0%）未發生頻道授權糾紛的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在頻道授權糾紛中，直接與頻道供應事業協商的系統經營者（95.7%）有發生頻道授權糾紛所佔比例較高；透過頻道代理商進行協商的系統經營者（50.0%）未發生頻道授權糾紛的比例較高。
新進業者	在頻道授權糾紛中，新進系統經營者（100.0%）有發生頻道授權糾紛所佔比例較高；原有系統經營者（31.9%）未發生頻道授權糾紛的比例較高。

頻道供應事業題目：請問貴公司在頻道授權上有沒有發生過糾紛?

調查顯示，40.98%的頻道供應事業表示在頻道授權上有產生過糾紛，59.02%表示沒有。

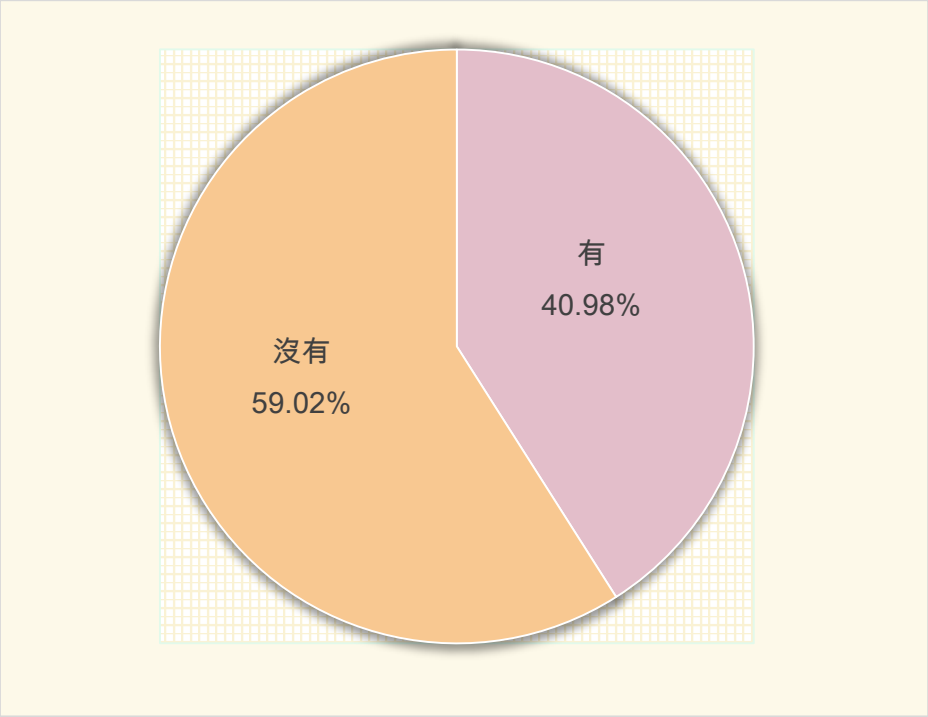


圖 64：頻道授權糾紛_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

經卡方檢定後發現，受訪者在頻道授權糾紛中，會因「磋商頻道授權時的偏好方式的不同」、「公司頻道數量」、「公司主要收益來源」而有顯著的差異，然而「磋商頻道授權時的偏好方式的不同」、「公司頻道數量」、「公司主要收益來源」的不同部份有25%統計格期望值低於5之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在頻道授權糾紛中，境外衛星廣播電視事業有發生過糾紛的比例較高（58.3%）；他類頻道供應事業未發生過糾紛的比例較高（53.8%）。
磋商頻道授權時的偏好方式	在頻道授權糾紛中，透過頻道代理商進行協商的頻道供應事業（64.1%）有發生頻道授權糾紛所佔比例較高；直接與系統經營者協商的頻道供應事業（75.8%）未發生頻道授權糾紛的比例較高。
公司頻道數量	在頻道授權糾紛中，公司頻道數量為5個以上的頻道供應事業（60.0%）有發生頻道授權糾紛所佔比例較高；公司頻道數量僅有1個的頻道供應事業（59.5%）未發生頻道授權糾紛的比例較高。
頻道節目類型	在頻道授權糾紛中，財經股市、地方類型的頻道供應事業皆有發生頻道授權糾紛；宗教類型的頻道供應事業皆未發生頻道授權糾紛。
公司主要收益來源	在頻道授權糾紛中，公司主要收益來源為廣告收入（53.8%）有發生頻道授權糾紛所佔比例較高；公司主要收益來源為其他收入（64.7%）未發生頻道授權糾紛的比例較高。

（七）頻道授權糾紛類型

系統經營者題目：承上，是關於哪一類的糾紛？（可複選）

調查顯示，系統經營者最常與頻道供應事業產生的頻道授權糾紛類型，以「價格歧異、不合致」的比例較高，占 100.0%，其次依序為「被要求一併採購其他頻道」（97.2%）、「被要求於特定頻位載送」（47.2%）、「被要求納入基本頻道」（11.1%）等等。

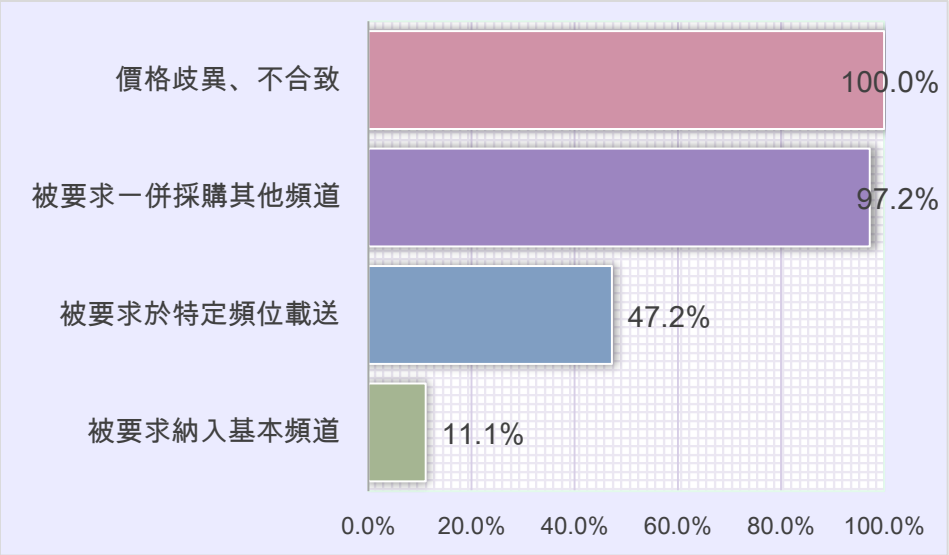


圖 65：頻道授權糾紛類型_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在頻道授權糾紛類型中，除「價格歧異、不合致」為所有系統經營者皆發生過的授權糾紛，「被要求一併採購其他頻道」為中嘉、台固與凱擘集團系統經營者皆發生過的授權糾紛，「被要求於特定頻位載送」（100.0%）為中嘉集團系統經營者皆發生過的授權糾紛；「被要求納入基本頻道」（44.4%）此一授權糾紛，為獨立系統經營者的比例較高。
集團類型	在頻道授權糾紛類型中，除「價格歧異、不合致」為所有系統經營者皆發生過的授權糾紛，「被要求一併採購其他頻道」為五大集團系統經營者皆發生過的授權糾紛，「被要求於特定頻位載送」（55.6%）、「被要求納入基本頻道」（44.4%）等授權糾紛，為獨立系統經營者發生過的比例較高。
地域別	在頻道授權糾紛類型中，除「價格歧異、不合致」為所有系統經營者皆發生過的授權糾紛；「被要求一併採購其他頻道」為中部、南部系統經營者皆發生過的授權糾紛；「被要求於特定頻位載送」（70.0%）為南部系統經營者發生過的比例較高；「被要求納入基本頻道」（33.3%）等授權糾紛，為中部系統經營者發生過的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在頻道授權糾紛類型中，除「價格歧異、不合致」為所有系統經營者皆發生過的授權糾紛；「被要求一併採購其他頻道」（100.0%）、「被要求於特定頻位載送」（92.9%）為「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者發生過的比例較高；「被要求納入基本頻道」（18.2%）等授權糾紛，

類別	分析結果
	為「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者發生過的比例較高。
新進業者	在頻道授權糾紛類型中，除「價格歧異、不合致」為所有系統經營者皆發生過的授權糾紛；「被要求一併採購其他頻道」（100.0%），為原有系統經營者發生過的比例較高；「被要求於特定頻位載送」（50.0%）、「被要求納入基本頻道」（25.0%）等授權糾紛，為新進系統經營者發生過的比例較高。

頻道供應事業題目：承上，是關於哪一類的糾紛？（可複選）

調查顯示，頻道供應事業最常與系統經營者產生的頻道授權糾紛類型，以「價格歧異、不合致」的比例較高，占 72.0%，其次依序為「無法於特定頻位載送、或被移出特定頻位」（44.0%）、「無法納入、或被移出基本頻道」（20.0%）、「系統經營者不願一併採購其他頻道」（12.0%）等等。

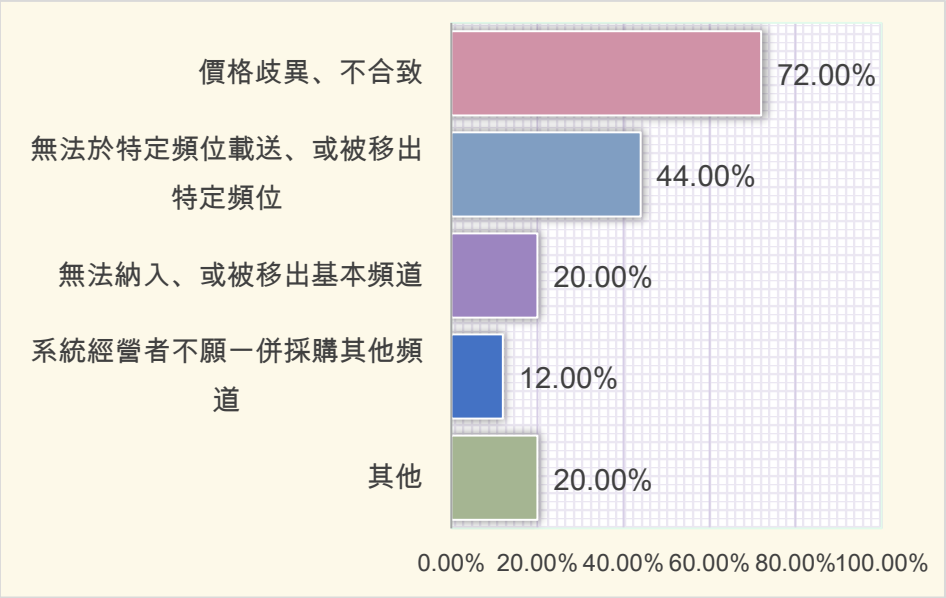


圖 66：頻道授權糾紛類型_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=25)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在頻道授權糾紛類型中，「價格歧異、不合致」(81.5%)、「系統經營者不願一併採購其他頻道」(11.1%)，為衛星頻道供應事業發生過的授權糾紛的比例較高；「無法納入、或被移出基本頻道」(28.6%)、「無法於特定頻位載送、或被移出特定頻位」(85.7%)以及合約細節(14.3%)，為他類頻道供應事業發生過的授權糾紛的比例較高。
磋商頻道授權時的偏好方式	在頻道授權糾紛類型中，「價格歧異、不合致」(80.0%)、「無法於特定頻位載送、或被移出特定頻位」(56.0%)以及合約細節（8.0%)，為透過頻道代理商進行協商頻道供應事業發生過的授權糾紛的比例較高;「無法納入、或被移出基本頻道」(28.6%)、「系統經營者不願一併採購其他頻道」(14.3%)，為直接與系統經營者協商頻道供應事業發生過的授權糾紛的比例較高。
公司頻道數量	在頻道授權糾紛類型中，「價格歧異、不合致」(87.5%)，為公司頻道僅為 1 個的頻道供應事業發生過的授權糾紛的比例較高；「無法納入、或被移出基本頻道」(20.0%)、「無法於特定頻位載送、或被移出特定頻位」(70.0%) 以及「系統經營者不願一併採購其他頻道」(20.0%)，公司頻道僅為 2-4 個的頻道供應事業發生過的授權糾紛的比例較高；合約細節（16.7%)，公司頻道有 5 個以上的頻道供應事業發生過的授權糾紛的比例較高。
頻道節目類型	在頻道授權糾紛類型中，「價格歧異、不合致」(100.0%)，為電影、體育、財經股市、購物、音樂、地方類

類別	分析結果
	型的頻道供應事業皆發生過的授權糾紛；「無法納入、或被移出基本頻道」（50%）、「無法於特定頻位載送、或被移出特定頻位」（100.0%），體育類型的頻道供應事業發生過的授權糾紛的比例較高；「系統經營者不願一併採購其他頻道」（15.8%），綜合類型的頻道供應事業發生過的授權糾紛的比例較高；合約細節（33.3%），新聞類型的頻道供應事業發生過的授權糾紛的比例較高。
公司主要收益來源	在頻道授權糾紛類型中，「價格歧異、不合致」，為公司主要收益來源為其他收入皆發生過的授權糾紛；「無法納入、或被移出基本頻道」（50.0%）、「無法於特定頻位載送、或被移出特定頻位」（66.7%）以及「系統經營者不願一併採購其他頻道」（33.3%），公司主要收益來源為廣告收入的頻道供應事業發生過的授權糾紛比例較高；合約細節（18.2%），公司主要收益來源為授權費的頻道供應事業發生過的授權糾紛比例較高。

（八）頻道授權糾紛處理方式

系統經營者題目：再承上，發生授權糾紛時，貴公司如何處理？（可複選）

調查顯示，當授權糾紛發生時，系統經營者的處理方式，以「持續誠信協商」以及「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」的比例較高，占 100.0%，其次依序為「直接於法院提起訴訟」（50.0%）、「向公平會檢舉」（8.3%）等等。

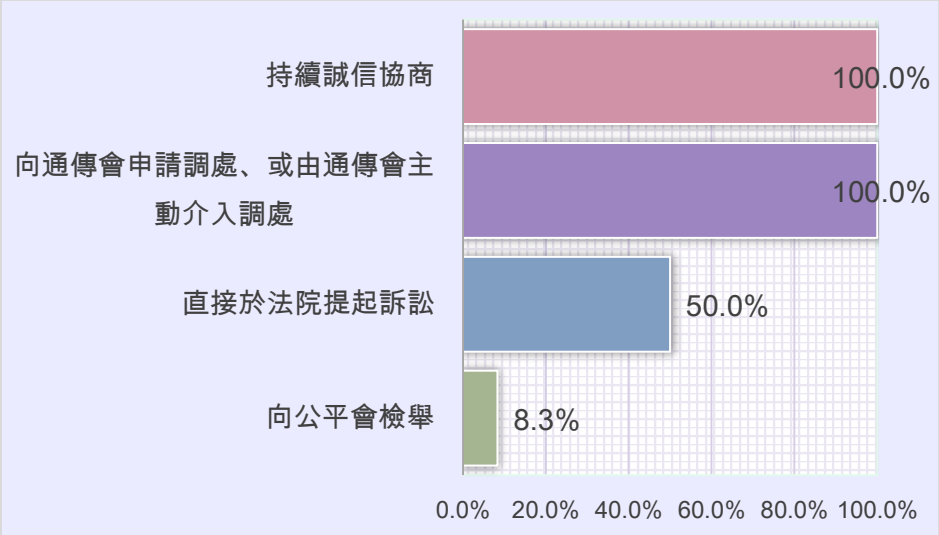


圖 67：頻道授權糾紛處理方式_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在頻道授權糾紛處理方式中，除「持續誠信協商」、「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」為所有系統經營者會採取的處理方式外，「直接於法院提起訴訟」為台固、凱擘集團系統經營者皆會採取的處理方式；「向公平會檢舉」（33.3%）此一處理方式，為獨立系統經營者所採取的比例較高。
集團類型	在頻道授權糾紛處理方式中，除「持續誠信協商」、「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」為所有系統經營者會採取的處理方式外，「直接於法院提起訴訟」（59.3%），為五大集團系統經營者所採取的比例較高；「向公平會檢舉」（33.3%）此一處理方式，為獨立系統經營者所採取的比例較高。
地域別	在頻道授權糾紛處理方式中，除「持續誠信協商」、「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」為所有系統經營者會採取的處理方式外，「直接於法院提起訴訟」（66.7%）、「向公平會檢舉」（33.3%）等處理方式，為中部系統經營者所採取的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在頻道授權糾紛處理方式中，除「持續誠信協商」、「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」為所有系統經營者會採取的處理方式外，「直接於法院提起訴訟」（72.7%）、「向公平會檢舉」（13.6%）等處理方式，為「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者所採取的比例較高較高。
新進業者	在頻道授權糾紛處理方式中，除「持續誠信協商」、「向通

類別	分析結果
	傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」為所有系統經營者會採取的處理方式外，「直接於法院提起訴訟」（56.3%）為原有系統經營者所採取的比例較高；「向公平會檢舉」（50.0%）此一處理方式，為獨立系統經營者所採取的比例較高。

頻道供應事業題目：再承上，發生授權糾紛時，貴公司如何處理？（可複選）

調查顯示，當授權糾紛發生時，頻道供應事業的處理方式，以「持續誠信協商」的比例較高，占 92.0%，其次依序為「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」（64.0%）、「向公平會檢舉」（12.0%）等等。

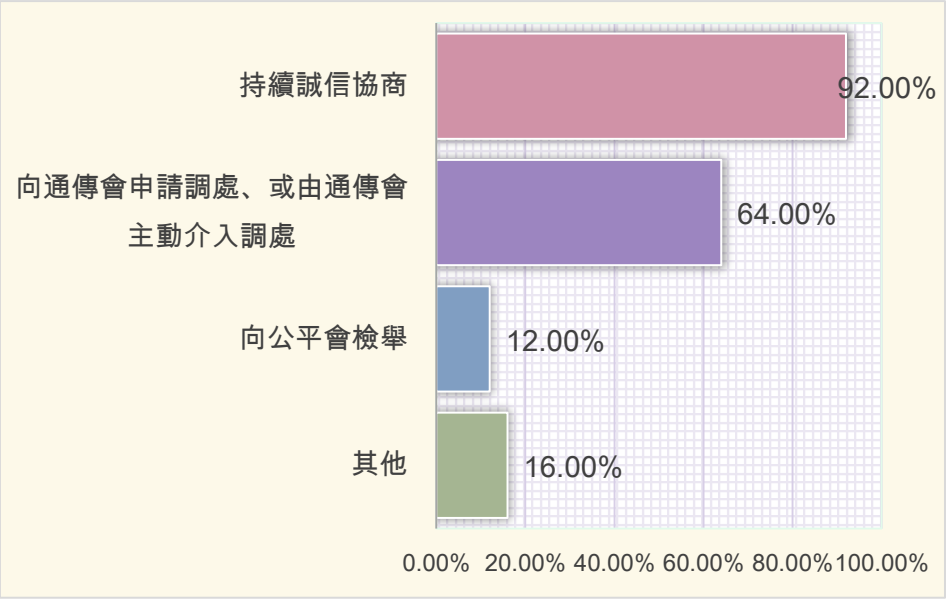


圖 68：頻道授權糾紛處理方式_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=25)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在頻道授權糾紛處理方式中，「持續誠信協商」（100.0%）、「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」（80.0%）、「向公平會檢舉」（20.0%），為他類頻道供應事業所採取的比例較高；「持續誠信協商」為境外衛星廣播電視事業皆會採取的方式；「委由代理商處理」（3.7%）、「頻道下架」（7.4%），為衛星頻道供應事業所採取的比例較高。
磋商頻道授權時的偏好方式	在頻道授權糾紛處理方式中，「持續誠信協商」（100.0%）、「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」（84.0%）、「向公平會檢舉」（20.0%）、「委由代理商處理」（4.0%），為透過頻道代理商進行協商的頻道供應事業所採取的比例較高；「頻道下架」（28.6%），為直接與系統經營者協商的頻道供應事業所採取的比例較高。
公司頻道數量	在頻道授權糾紛處理方式中，「持續誠信協商」（100.0%），為公司頻道數 2-4 個以及 5 個以上的頻道供應事業所採取的比例較高；「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」（70.0%）、「頻道下架」（10.0%），為公司頻道數 2-4 個的頻道供應事業所採取的比例較高；「向公平會檢舉」（25.0%）、「委由代理商處理」（6.3%），為公司頻道數僅有 1 個的頻道供應事業所採取的比例較高
頻道節目類型	在頻道授權糾紛處理方式中，「持續誠信協商」，皆為新聞、戲劇、電影、體育、財經股市、購物、音樂、地方類型皆會採取的方式；「向通傳會申請調處、或由通傳

類別	分析結果
	會主動介入調處」，皆為財經股市、購物類型頻道皆會採取的處理方式；「向公平會檢舉」（100.0%），為購物類型頻道皆會採取的處理方式；「委由代理商處理」（5.3%）、「頻道下架」（5.3%），為綜合類型頻道會採取的比例較高。
公司主要收益來源	在頻道授權糾紛處理方式中，「持續誠信協商」（100.0%）、「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」（83.3%），皆為公司主要收益來源為廣告收入採取的比例較高；「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」（83.3%）、「向公平會檢舉」（50.0%）、「委由代理商處理」（16.7%）、「頻道下架」（16.7%），為公司主要收益來源為其他收入採取的比例較高。

（九）頻道授權的困難

系統經營者題目：又承上，貴公司認為目前取得頻道授權面臨到的問題或困難為何？（可複選）

調查顯示，系統經營者認為目前取得頻道授權所面臨到的問題或困難，以「產業主管機關通傳會之監理介入過多或不合理」的比例較高，占 60.8%，其次依序為「與頻道代理商或頻道供應事業之協商過程冗長」(33.3%)、「集團關係使議價能力不對等」(31.4%)、「公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理」(31.4%)、「授權價格機制不透明」(17.6%)、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」(9.8%)、「產業主管機關通傳會之監理工具不足」(5.9%) 等等。

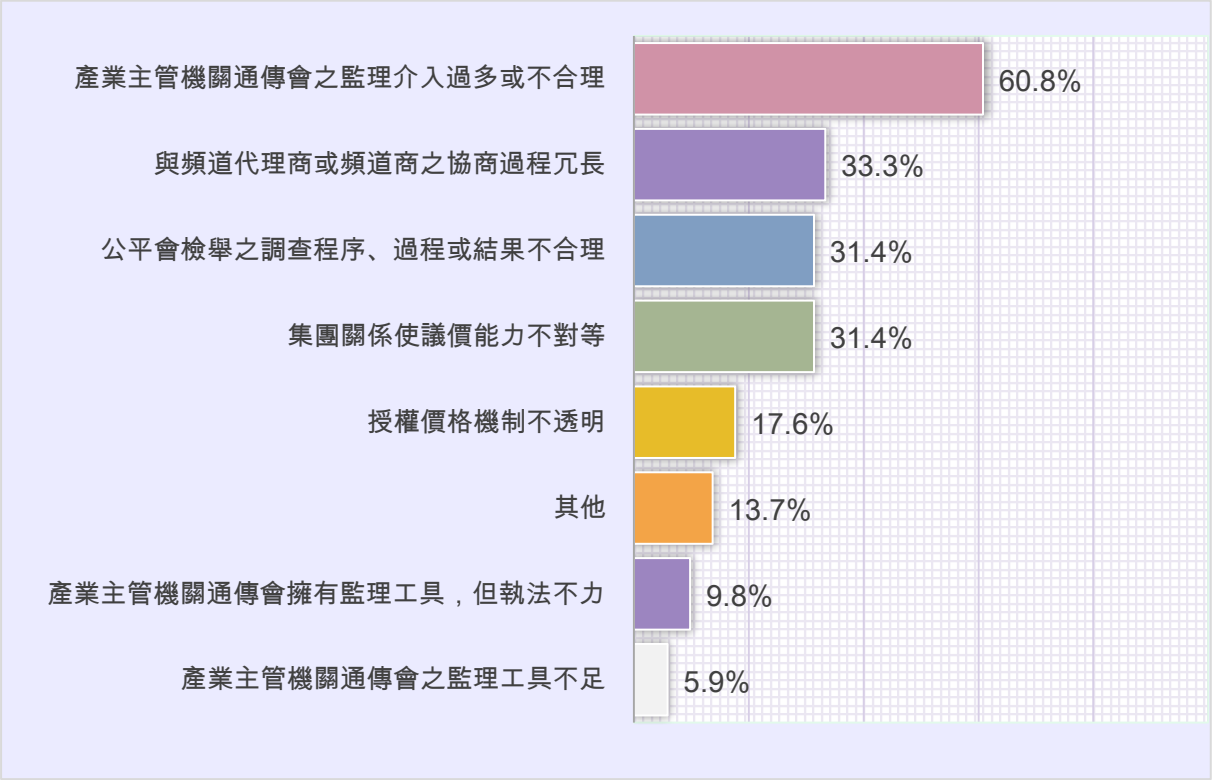


圖 69：取得頻道授權的困難_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在頻道授權的困難中，「產業主管機關通傳會之監理介入過多或不合理」為中嘉、台固、凱擘集團系統經營者皆面臨到的問題；「與頻道代理商或頻道供應事業之協商過程冗長」（100.0%）此一問題，為中嘉集團系統經營者皆面臨到的問題；「公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理」（100.0%）此一問題，為台固、凱擘集團系統經營者皆面臨到的問題；「集團關係使議價能力不對等」（80.0%）、「授權價格機制不透明」（45.0%）、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」（25.0%）、「產業主管機關通傳會之監理工具不足」（15.0%）等問題，為獨立系統經營者所面臨的比例較高。
集團類型	在頻道授權的困難中，「產業主管機關通傳會之監理介入過多或不合理」（87.1%）、「與頻道代理商或頻道供應事業之協商過程冗長」（35.5%）以及「公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理」（51.6%）等問題，為五大集團系統經營者所面臨的比例較高；「集團關係使議價能力不對等」（80.0%）、「授權價格機制不透明」（45.0%）、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」（25.0%）、「產業主管機關通傳會之監理工具不足」（15.0%）等問題，為獨立系統經營者所面臨的比例較高。
地域別	在頻道授權的困難中，「產業主管機關通傳會之監理介入過多或不合理」（81.8%）、「與頻道代理商

類別	分析結果
	或頻道供應事業之協商過程冗長」(45.5%)，為南部系統經營者所面臨的比例較高；「公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理」(51.6%)、「授權價格機制不透明」(24.0%)、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」(12.0%)等問題，為北部系統經營者所面臨的比例較高；「集團關係使議價能力不對等」(100.0%)、「產業主管機關通傳會之監理工具不足」(16.7%) 等問題，為獨立系統經營者所面臨的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在頻道授權的困難中，「產業主管機關通傳會之監理介入過多或不合理」(69.6%)、「公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理」(60.9%)、「集團關係使議價能力不對等」(34.8%)、「授權價格機制不透明」(26.1%)、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」(21.7%)、「產業主管機關通傳會之監理工具不足」(8.7%)等問題，為「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者所面臨的比例較高較高；「與頻道代理商或頻道供應事業之協商過程冗長」(57.1%) 此一問題，為「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者所面臨的比例較高。
新進業者	在頻道授權的困難中，「產業主管機關通傳會之監理介入過多或不合理」(63.8%)、「與頻道代理商或頻道供應事業之協商過程冗長」(34.0%)、「公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理」(34.0%)，為原有系統經營者所面臨的比例較高；「集團

類別	分析結果
	關係使議價能力不對等」（75.0%）、「授權價格機制不透明」（75.0%）、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」（75.0%）、「產業主管機關通傳會之監理工具不足」（25.0%）等問題，為新進系統經營者所面臨的比例較高。

頻道供應事業題目：又承上，貴公司認為目前頻道授權面臨到的問題或困難為何？（可複選）

調查顯示，頻道供應事業認為目前取得頻道授權所面臨到的問題或困難，以「集團關係使議價能力不對等」的比例較高，占 60.66%，其次依序為「授權價格機制不透明」(49.18%)、「與系統經營者之協商過程冗長」(42.62%)、「產業主管機關通傳會之監理介入過多或不合理」(19.67%)、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」(19.67%)、「公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理」(16.39%)、「產業主管機關通傳會之監理工具不足（如調處無實效等）」(16.39%)、「與頻道代理商之協商過程冗長」(4.92%) 等等。

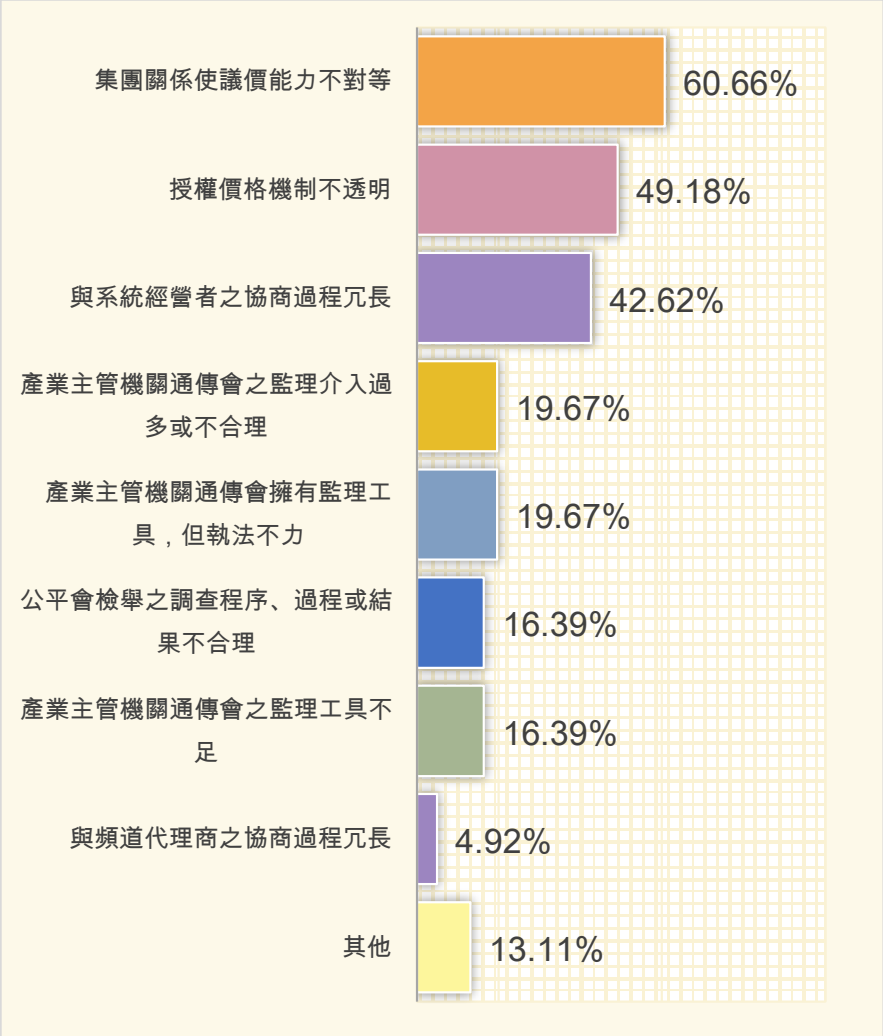


圖 70：頻道授權的困難_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在頻道授權的困難中，「授權價格機制不透明」（66.7%）、「與系統經營者之協商過程冗長」（58.3%）、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」（41.7%）、「產業主管機關通傳會之監理工具不足」（41.7%）、「產業主管機關通傳會之監理介入過多或不合理」（41.7%）、「公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理」（25.0%）、「與頻道代理商之協商過程冗長」（16.7%），為境外衛星廣播電視事業面臨到的比例較高；「集團關係使議價能力不對等」（68.4%）、「調處不成時，應中止雙方履約義務」（1.8%），為衛星頻道供應事業面臨到的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在頻道授權的困難中，「授權價格機制不透明」（51.5%）、「與頻道代理商之協商過程冗長」（12.1%），為直接與系統經營者協商的頻道供應事業面臨到的比例較高；「與系統經營者之協商過程冗長」（46.2%）、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」（51.3%）、「產業主管機關通傳會之監理工具不足」（43.6%）、「產業主管機關通傳會之監理介入過多或不合理」（28.2%）、「公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理」（35.9%）、「集團關係使議價能力不對等」（66.7%）、「調處不成時，應中止雙方履約義務」（2.9%），為透過頻道代理商進行協商的衛星廣播電視事業面臨到的比例較高。
	在頻道授權的困難中，「授權價格機制不透明」（50.0%）、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」

類別	分析結果
公司頻道數量	（60.0%）、「產業主管機關通傳會之監理工具不足」（40.0%）、「產業主管機關通傳會之監理介入過多或不合理」(40.0%)、「公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理」(30.0%)、「集團關係使議價能力不對等」(60.0%)「與頻道代理商之協商過程冗長」(10.0%)，為公司頻道數有 5 個以上的頻道供應事業面臨到的比例較高；「授權價格機制不透明」(50.0%)、「與系統經營者之協商過程冗長」(55.0%)，為公司頻道數有 2-4 個的頻道供應事業面臨到的比例較高；「調處不成時，應中止雙方履約義務」(2.4%)，為公司頻道數僅有 1 個的頻道供應事業面臨到的比例較高。
頻道節目類型	在頻道授權的困難中，「授權價格機制不透明」(100.0%)、「與頻道代理商之協商過程冗長」(66.7%)，為音樂類型的頻道面臨的比例較高；「與系統經營者之協商過程冗長」、「集團關係使議價能力不對等」，為音樂、地方類型的頻道面臨的比例較高；「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」(60.0%)，為新聞類型的頻道面臨的比例較高；「產業主管機關通傳會之監理工具不足」(50.0%)，為購物類型的頻道面臨的比例較高；「產業主管機關通傳會之監理介入過多或不合理」（55.6%），為戲劇類型的頻道面臨的比例較高；「公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理」(66.7%)，為財經股市類型的頻道面臨的比例較高；50.0%的宗教類型頻道節目表示在頻道授權無任何困難。。
公司主要收益來源	在頻道授權的困難中，「授權價格機制不透明」(48.0%)、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」

類別	分析結果
	（36.0%）、「產業主管機關通傳會之監理介入過多或不合理」（24.0%）、「與頻道代理商之協商過程冗長」（8.0%），公司主要收益來源為授權費所面臨的比例較高；「與系統經營者之協商過程冗長」（61.5%）、「集團關係使議價能力不對等」（69.2%），公司主要收益來源為廣告收入所面臨的比例較高；「產業主管機關通傳會之監理工具不足」（29.4%）、「公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理」（23.5%）、「調處不成時，應中止雙方履約義務」（5.9%），公司主要收益來源為其他收入所面臨的比例較高。

二、頻道載送之現狀與實態

（一）頻道載送協商對象

系統經營者題目：洽談頻道載送的約定時，請問貴公司是偏好直接與頻道供應事業協商，還是偏好透過頻道代理商進行協商?（單選）

調查顯示，52.9%的系統經營者，在洽談頻道載送時會選擇與頻道代理商進行協商；另外 47.1%的系統經營者會選擇直接與頻道供應事業協商。

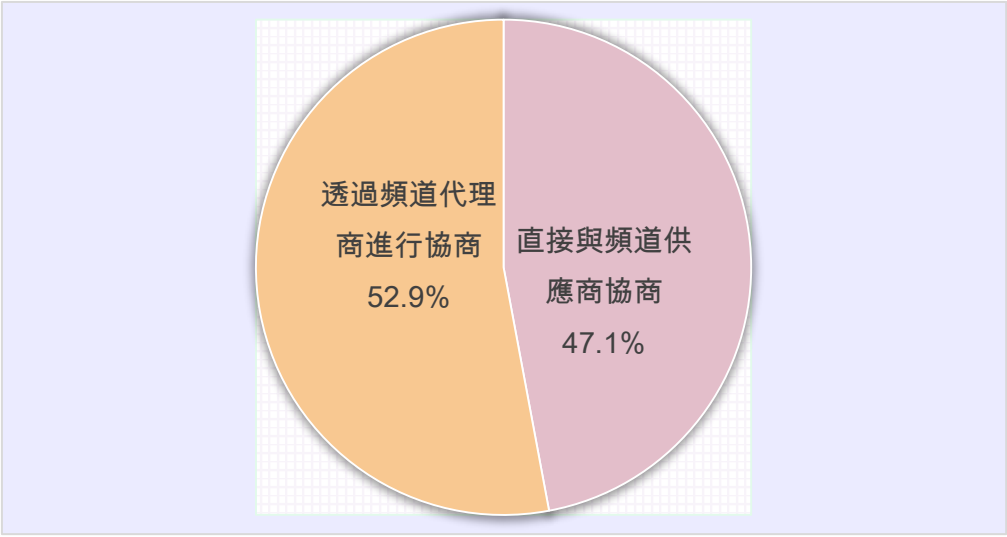


圖 71：頻道載送協商對象_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

經卡方檢定後發現，受訪者偏好頻道載送協商的對象，會因集團別、地域別、磋商取得頻道授權時的偏好方式的不同而有顯著的差異，然而集團別、地域別部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在受訪者偏好頻道載送協商的對象，台固、凱擘集團（100.0%）皆偏好直接與頻道供應事業協商；中嘉、台灣數位光訊集團皆偏好透過頻道代理商協商。
集團類型	在受訪者偏好頻道載送協商的對象，五大集團（51.6%）偏好直接與頻道供應事業的比例較高；獨立系統經營者（60.0%）偏好透過頻道代理商的比例較高。
地域別	在受訪者偏好頻道載送協商的對象，北部的系統經營者（60.0%）偏好直接與頻道供應事業的比例較高；中部的系統經營者（66.7%）偏好透過頻道代理商的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在受訪者偏好頻道載送協商的對象，「直接與頻道供應事業」的系統經營者（95.7%）偏好直接與頻道供應事業的比例較高；「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者（92.9%）偏好透過頻道代理商的比例較高。
新進業者	在受訪者偏好頻道載送協商的對象，新進業者（75.0%）偏好直接與頻道供應事業的比例較高；原有業者（55.3%）偏好透過頻道代理商的比例較高。

頻道供應事業題目：洽談頻道載送時，請問貴公司是偏好直接與系統經營者協商，還是偏好透過頻道代理商進行協商？（單選）

調查顯示，59.02%的頻道供應事業會選擇直接與系統經營者協商，40.98%會選擇透過頻道代理商來進行協商。

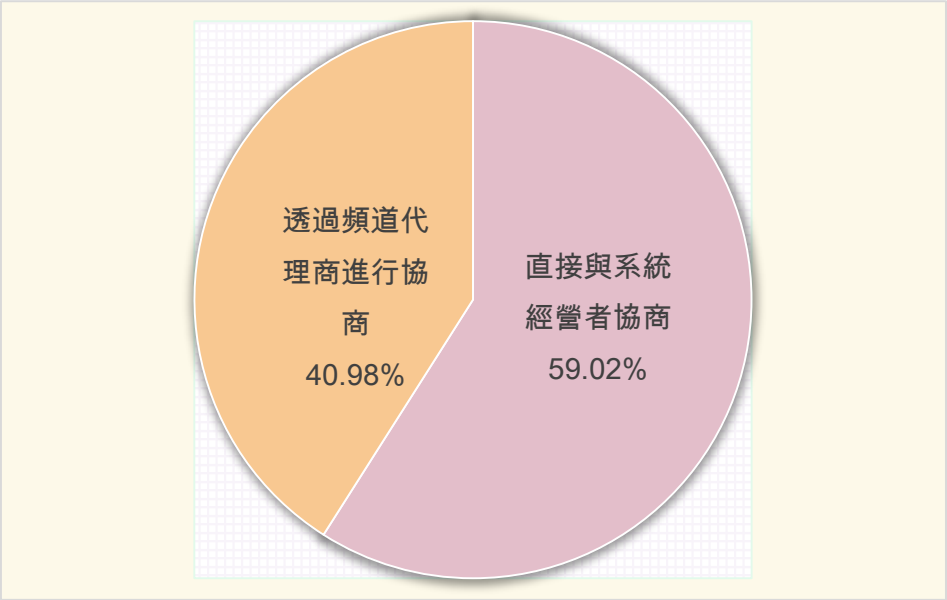


圖 72：頻道載送協商對象_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

經卡方檢定後發現，受訪者偏好頻道載送協商的對象，會因公司頻道數量、公司主要收益來源的不同而有顯著的差異，然而公司頻道數量、公司主要收益來源部份有25%統計格期望值低於5之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在受訪者偏好頻道載送協商的對象，衛星頻道供應事業（54.4%）有較高比例偏好直接與系統經營者協商協商；境外衛星廣播電視事業（66.7%）有較高比例偏好透過頻道代理商協商。
公司頻道數量	在受訪者偏好頻道載送協商的對象，公司頻道數量為1個的頻道供應事業（61.9%）偏好直接與系統經營者協商的比例較高；公司頻道數量為5個頻道以上的頻道供應事業（90.0%）偏好透過頻道代理商的比例較高。
頻道節目類型	在受訪者偏好頻道載送協商的對象，宗教類型的頻道供應事業（75.0%）偏好直接與系統經營者協商的比例較高；財經股市、地方類型的頻道供應事業皆偏好透過頻道代理商進行協商。
公司主要收益來源	在受訪者偏好頻道載送協商的對象，公司主要收益來源為其他收入的頻道供應事業（70.6%）偏好直接與系統經營者協商的比例較高；公司主要收益來源為授權費的頻道供應事業（52.5%），偏好透過頻道代理商的比例較高。

（二）偏好協商對象之理由

系統經營者題目：承上，請問貴公司偏好透過以上方式進行協商理由為何？（可複選）

調查顯示，系統經營者偏好的協商方式的理由以「歷史緣由或習慣」的比例較高，占 70.6%，其次依序為「可以取得較好之價格」（64.7%）、「透過頻道代理商可減少溝通成本」（51.0%）、「透過頻道代理商會增加溝通成本」（3.9%）以及「頻道代理商的墊付費用服務，有利如期收悉載送費」（3.9%）等。

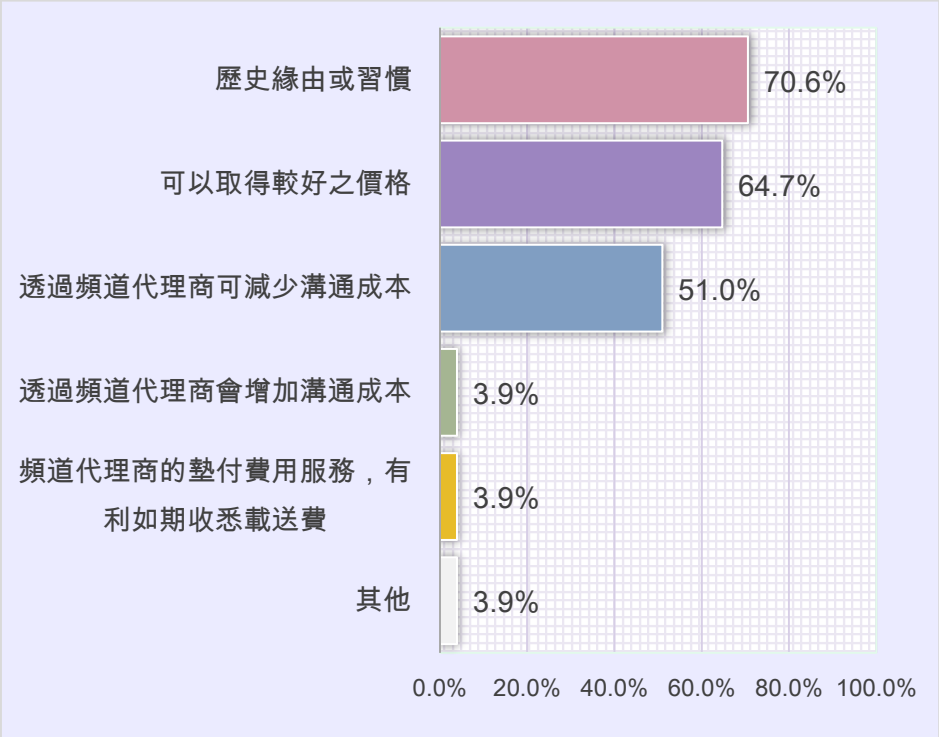


圖 73：頻道載送偏好協商對象之理由_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

系統經營者偏好的直接與頻道供應事業協商的理由以「可以取得較好之價格」的比例較高，占 95.0%，其次依序為「歷史緣由或習慣」(70.0%)、「透過頻道代理商會增加溝通成本」(5.0%) 等等。

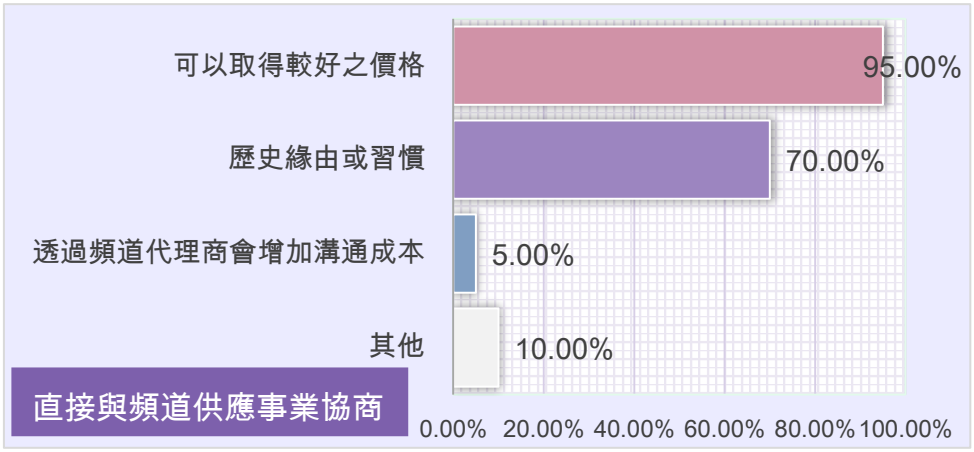


圖 74：頻道載送偏好直接與頻道供應事業協商之理由_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=23)

系統經營者偏好與頻道代理商協商的理由以「透過頻道代理商可減少溝通成本」的比例較高，占 96.30%，其次依序為「歷史緣由或習慣」(66.67%)、「可以取得較好之價格」(37.04%)、「頻道代理商的墊付費用服務，有利如期收悉載送費」(7.41%)、「透過頻道代理商會增加溝通成本」(3.7%) 等等。

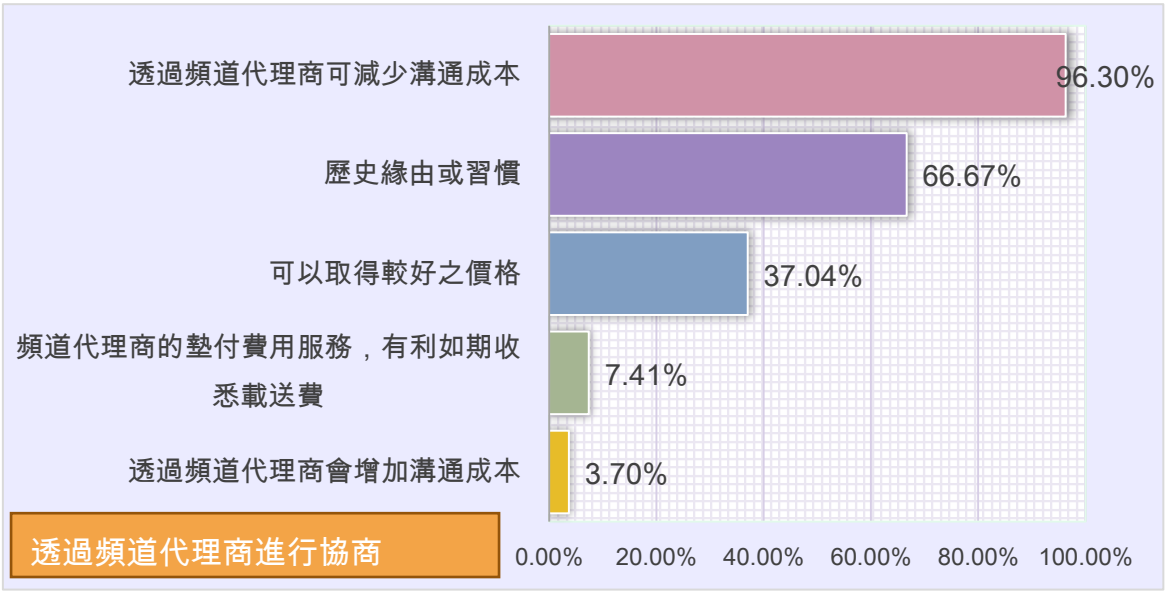


圖 75：頻道載送偏好與頻道代理商協商之理由_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=28)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在受訪者偏好協商對象的理由中，「歷史緣由或習慣」皆為中嘉、台固、凱擘集團系統經營者選擇協商對象的理由；「可以取得較好之價格」皆為台固、凱擘集團系統經營者選擇協商對象的理由；「透過頻道代理商可減少溝通成本」皆為中嘉、台灣數位光訊集團系統經營者選擇協商對象的理由；「透過頻道代理商會增加溝通成本」(15.0%)、「頻道代理商的墊付費用服務，有利如期收悉載送費」(10.0%) 等理由，為獨立系統經營者偏好的比例較高。
集團類型	在受訪者偏好協商對象的理由中，「歷史緣由或習慣」(87.1%)，為五大集團系統經營者偏好的比例較高；「可以取得較好之價格」(75.0%)、「透過頻道代理商可減少溝通成本」(55.0%)、「透過頻道代理商會增加溝通成本」(15.0%)、「頻道代理商的墊付費用服務，有利如期收悉載送費」(10.0%) 等理由，為獨立系統經營者偏好的比例較高。
地域別	在受訪者偏好協商對象的理由中，「歷史緣由或習慣」(90.9%)，為南部系統經營者偏好的比例較高；「可以取得較好之價格」(100.0%)、「透過頻道代理商可減少溝通成本」(100.0%)，為東部或離島系統經營者偏好的比例較高；「透過頻道代理商會增加溝通成本」(11.1%)，為中部系統經營者偏好的比例較高；「頻道代理商的墊付費用服務，有利如期收悉載送費」(8.0%) 等理由，為獨立系統經營者偏好的比例較高。
磋商取得頻道授權	在受訪者偏好協商對象的理由中，「歷史緣由或習慣」(73.9%)、「可以取得較好之價格」(95.7%)、「透過頻道代理商會增加溝通成本」(8.7%) 等理由，為「直接與頻道供應事業協商」

類別	分析結果
時的偏好方式	的系統經營者偏好的比例較高；「透過頻道代理商可減少溝通成本」（92.9%）、「頻道代理商的墊付費用服務，有利如期收悉載送費」（7.1%）等理由，為「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者偏好的比例較高。
新進業者	在受訪者偏好協商對象的理由中，「歷史緣由或習慣」（74.5%）、「透過頻道代理商可減少溝通成本」（53.2%）、「頻道代理商的墊付費用服務，有利如期收悉載送費」（4.3%）等理由，為原有系統經營者偏好的比例較高；「可以取得較好之價格」（75.0%）、「透過頻道代理商會增加溝通成本」（25.0%）等理由，為新進系統經營者偏好的比例較高。

頻道供應事業題目：承上，請問貴公司偏好透過以上方式進行協商理由為何？（可複選）

調查顯示，頻道供應事業偏好的協商方式的理由以「可以取得較好之價格」的比例較高，占 62.3%，其次依序為「容易被納入基本頻道」(55.74%)、「可以取得較好的頻位」(52.46%)、「歷史緣由或習慣」(39.34%)、「透過頻道代理商可減少溝通成本」(31.15%)、「透過頻道代理商會增加溝通成本」(22.95%)、「頻道代理商的墊付費用服務，有利資金周轉」(22.95%)以及「可以被規劃進特別或具吸引力的頻道套餐」（19.67%）等。

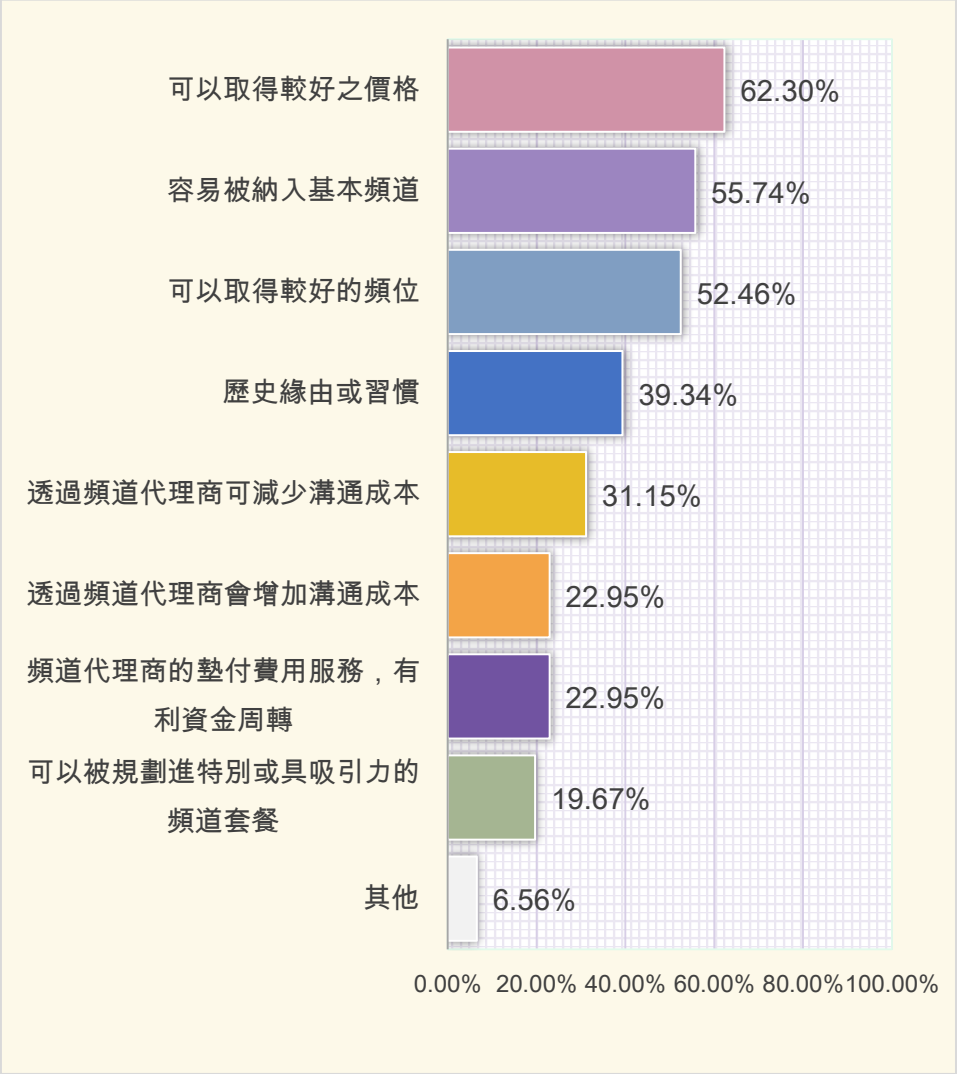


圖 76：頻道載送偏好協商對象之理由_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

頻道供應事業偏好的直接與系統經營者協商的理由以「可以取得較好之價格」的比例較高，占 63.89%，其次依序為「歷史緣由或習慣」(52.78%)、「可以取得較好的頻位」(47.22%)、「容易被納入基本頻道」(44.44%)、「透過頻道代理商會增加溝通成本」(33.33%)、「透過頻道代理商會增加溝通成本可以被規劃進特別或具吸引力的頻道套餐」(16.67%)、「透過頻道代理商可減少溝通成本」(8.33%)、「頻道代理商的墊付費用服務，有利資金周轉」(8.33%) 等等。

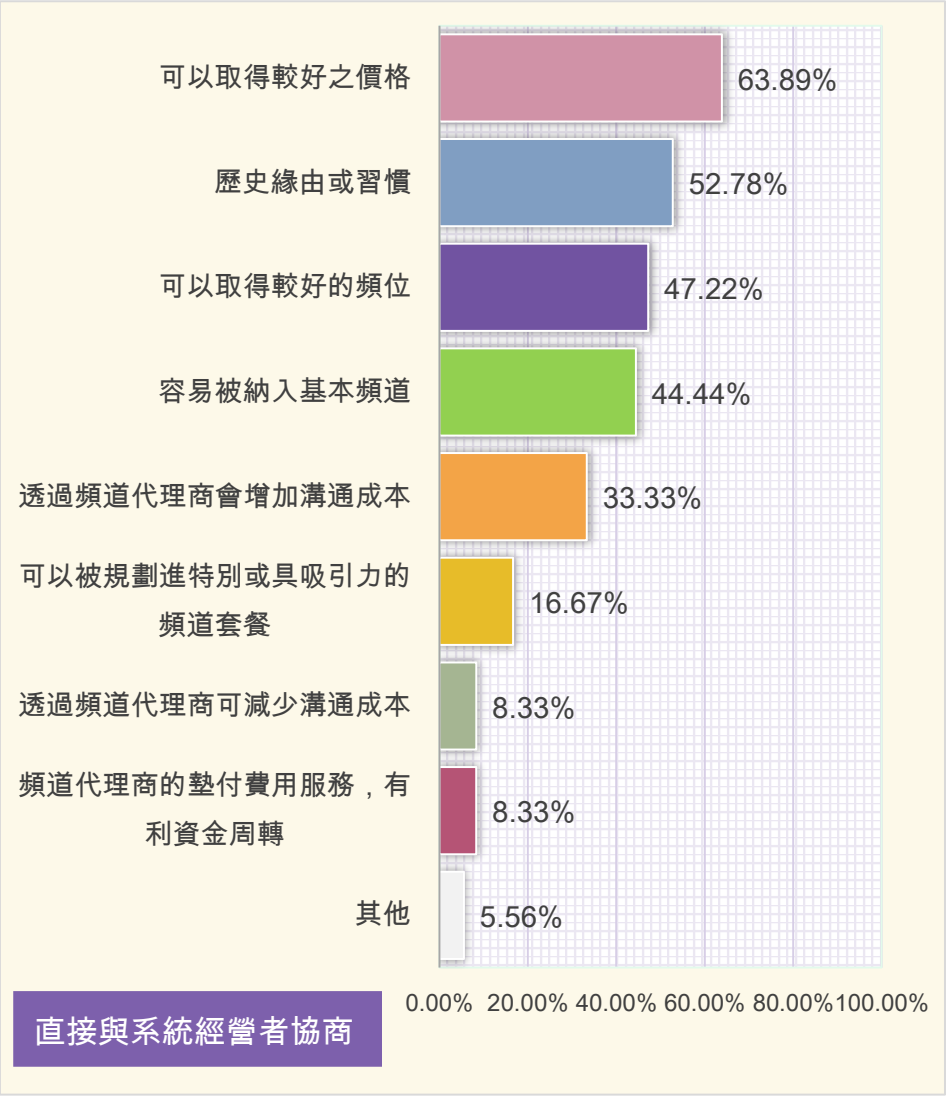


圖 77：頻道載送偏好直接與系統經營者協商之理由_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=36)

頻道供應事業偏好的與頻道代理商協商的理由以「容易被納入基本頻道」的比例較高，占 68.18%，其次依序為「透過頻道代理商可減少溝通成本」(68.18%)、「可以取得較好之價格」(54.55%)、「可以取得較好的頻位」(54.55%)、「頻道代理商的墊付費用服務，有利資金周轉」(45.45%)、「可以被規劃進特別或具吸引力的頻道套餐」(27.27%)、「歷史緣由或習慣」(13.64%)，以及「透過頻道代理商會增加溝通成本」(9.09%) 等等。

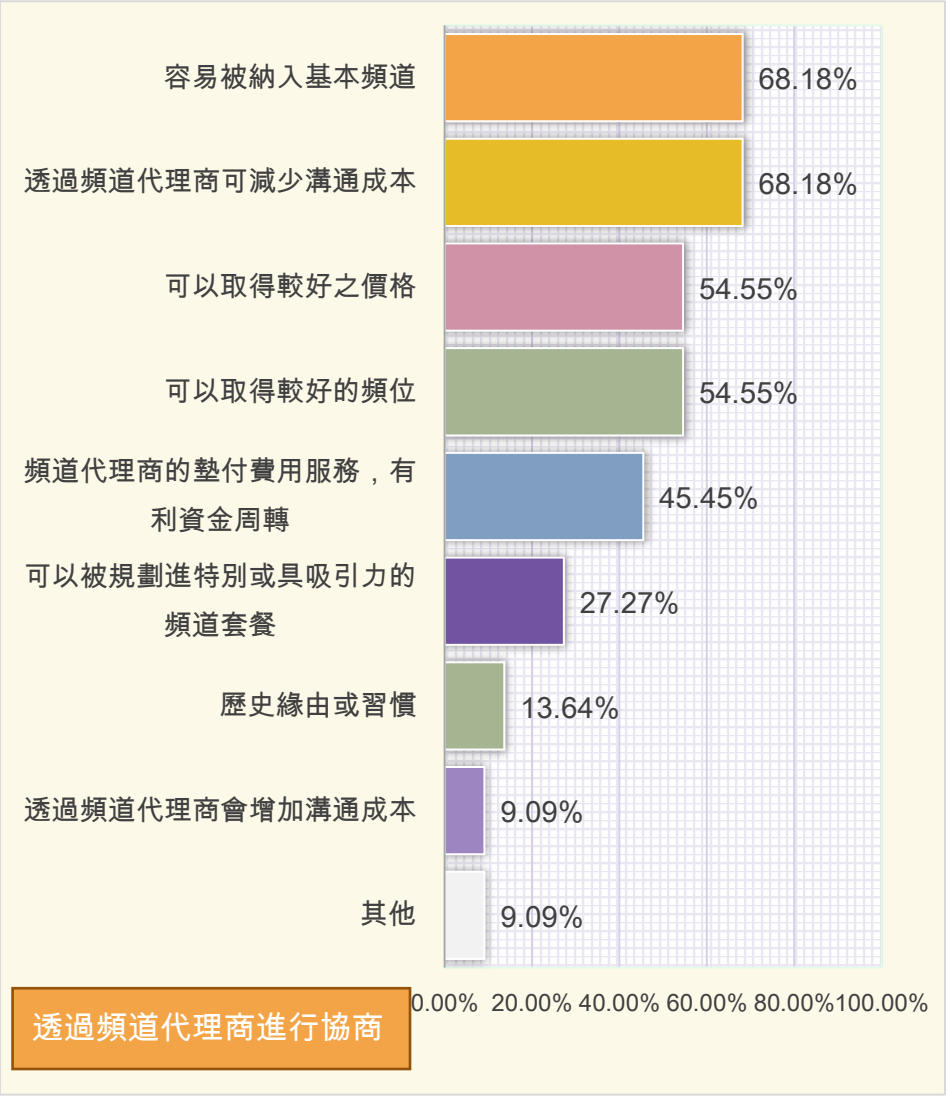


圖 78：頻道載送偏好與頻道代理商協商之理由_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=25)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在受訪者偏好協商對象的理由中，「可以取得較好之價格」（76.9%）、「透過頻道代理商會增加溝通成本」（30.8%）、「歷史緣由或習慣」（46.2%），為他類頻道供應事業偏好的比例較高；「容易被納入基本頻道」（66.7%）、「可以取得較好的頻位」（75%）、「可以被規劃進特別或具吸引力的頻道套餐」（41.7%）、「透過頻道代理商可減少溝通成本」（58.3%），為境外衛星廣播電視事業偏好的比例較高；「頻道代理商的墊付費用服務，有利資金周轉」（28.1%）、「集團議價地位不對等」（1.8%）等理由，為衛星頻道供應事業偏好的比例較高。
磋商頻道授權時的偏好方式	在受訪者偏好協商對象的理由中，「可以取得較好之價格」（71.8%）、「容易被納入基本頻道」（76.9%）、「可以取得較好的頻位」（76.9%）、「可以被規劃進特別或具吸引力的頻道套餐」（20.5%）、「透過頻道代理商可減少溝通成本」（61.5%）、「頻道代理商的墊付費用服務，有利資金周轉」（43.6%）、「集團議價地位不對等」（2.6%），為透過頻道代理商進行協商頻道供應事業偏好的比例較高；「透過頻道代理商會增加溝通成本」（36.4%）、「歷史緣由或習慣」（48.5%），為直接與系統經營者協商的衛星廣播電視事業偏好的比例較高。
公司頻道數量	在受訪者偏好協商對象的理由中，「可以取得較好之價格」（80.0%）、「容易被納入基本頻道」（70.0%）、「可以取得較好的頻位」（80.0%）、「可以被規劃進特別或具吸引力的頻道套餐」（20.0%）、「透過頻道代理商可減少溝通成本」（60.0%）、頻道代理商的墊付費用服務，有利資金周轉」（40.0%），為公司頻道數量 5 個以上的頻道供應事業偏好的比例較高；「透過頻道代理商會增加溝通成本」（21.4%）、「集團議價地位不對

類別	分析結果
	等」(2.4%)，為公司頻道數僅有 1 個；「歷史緣由或習慣」(45.0%)，為公司頻道數量 2-4 個的頻道供應事業偏好的比例較高。
頻道節目類型	在受訪者偏好協商對象的理由中，「可以取得較好之價格」，皆為體育、購物、音樂類型頻道偏好的方式；「容易被納入基本頻道」，皆為音樂、地方頻道偏好的方式；「可以取得較好的頻位」，皆為體育、購物、音樂、地方類型頻道偏好的方式；「可以被規劃進特別或具吸引力的頻道套餐」(25.0%)，為體育類型頻道偏好的比例較高；「透過頻道代理商可減少溝通成本」，皆為財經股市類型頻道偏好的方式；「透過頻道代理商會增加溝通成本」(50.0%)、「歷史緣由或習慣」(100.0%)，為購物類型頻道偏好的比例較高；「頻道代理商的墊付費用服務，有利資金周轉」(38.5%)，為電影類型的頻道偏好比例較高；「集團議價地位不對等」(2.3%)，為綜合類型的頻道偏好比例較高。
公司主要收益來源	在受訪者偏好協商對象的理由中，「可以取得較好之價格」(70.6%)、「可以取得較好的頻位」(64.7%)、「集團議價地位不對等」(5.9%)，為公司主要收益來源為其他收入偏好的比例較高；「容易被納入基本頻道」(61.5%)、「透過頻道代理商可減少溝通成本」(53.8%)、「頻道代理商的墊付費用服務，有利資金周轉」(30.8%)、「歷史緣由或習慣」(46.2%)，為公司主要收益來源為廣告收入偏好的比例較高；「可以被規劃進特別或具吸引力的頻道套餐」(24.0%)、「透過頻道代理商會增加溝通成本」(28.0%)，為公司主要收益來源為授權費偏好的比例較高。

（三）載送頻道的考量因素

系統經營者題目：貴公司於規劃載送頻道時，所考量的因素有哪些？請依優先順序排序，優先考量因素請填 1，第二因素請填 2，依此類推。

調查顯示，所有的系統經營者在規劃頻道載送時，皆會考量的因素為「價格」、「頻道的商業吸引力」、「消費者利益」，其次依序為「特定與整體頻道空間利用情形」（90.2%）、「系統端的商業吸引力」（88.2%）、「政府相關政策」（86.3%）、「集團關係」（25.5%）、「政治考量」（23.5%）等等。

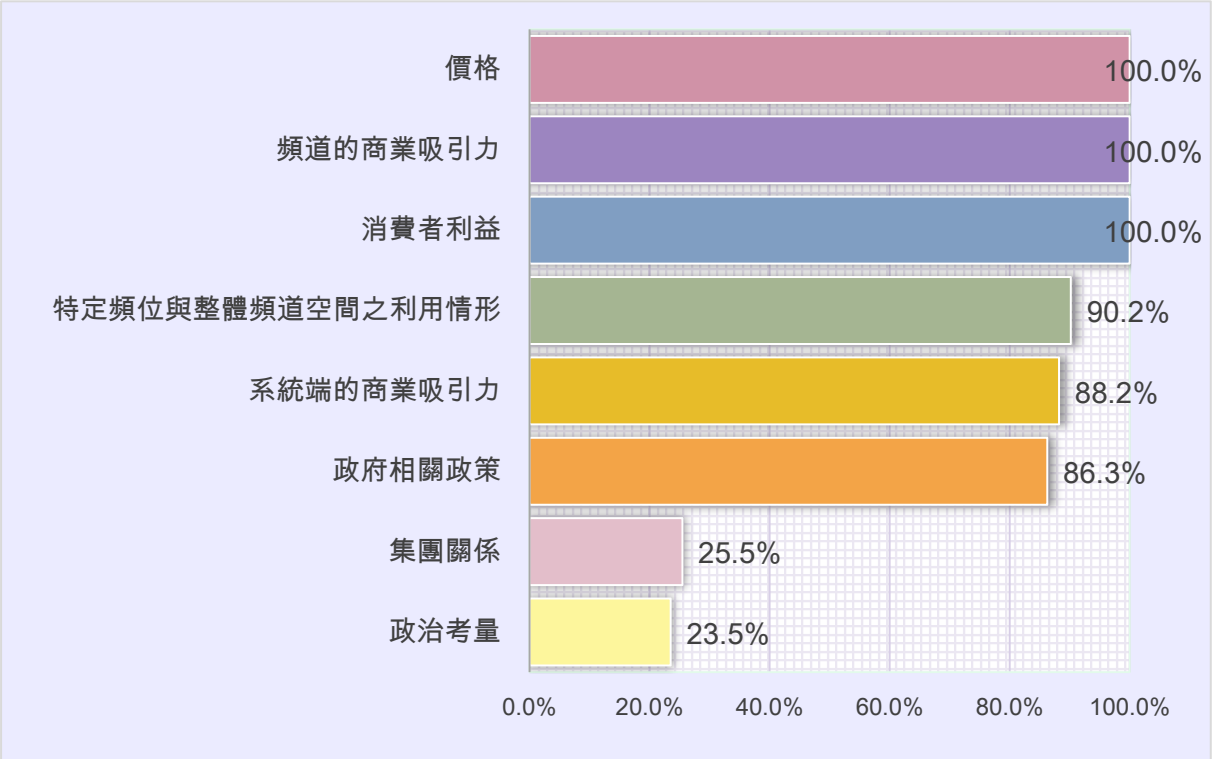


圖 79：規劃頻道載送的考量因素_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

而系統經營者在規劃頻道載送時，考量因素的第一順位以「價格」的比例較高，占 47.1%，其次依序為「系統端的商業吸引力」(23.5%)、「特定與整體頻道空間利用情形」(13.7%)、「消費者利益」(11.8%)、「系統端的商業吸引力」(3.9%)。

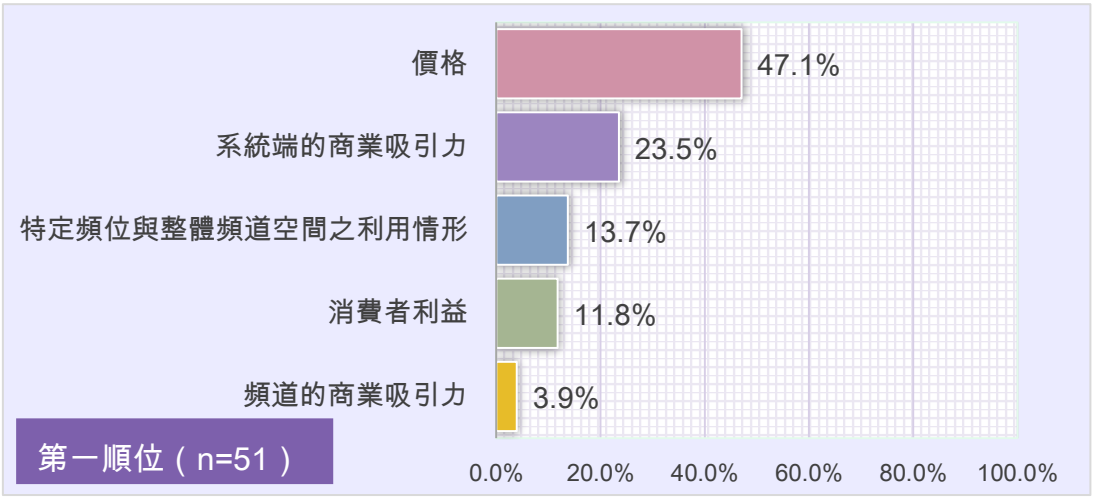


圖 80：規劃頻道載送的考量因素_系統經營者_優先順序一

資料來源：本研究整理。

第二順位以「消費者利益」(47.1%) 的比例較高，「頻道的商業吸引力」占 41.2%，其次依序為、「集團關係」(5.9%)、「系統端的商業吸引力」(3.9%)、以及「價格」(2.0%)。

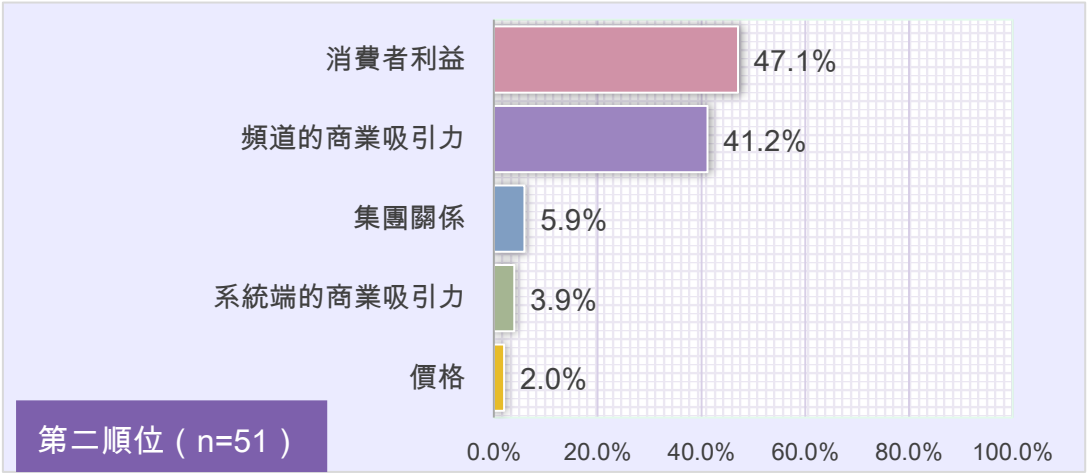


圖 81：規劃頻道載送的考量因素_系統經營者_優先順序二

資料來源：本研究整理。

第三順位以「頻道的商業吸引力」(43.1%)的比例較高，其次為「價格」，占 39.2%、「系統端的商業吸引力」(7.8%)、「消費者利益」(5.9%)、「集團關係」(2.0%)以及「政府相關政策」(2.0%)。

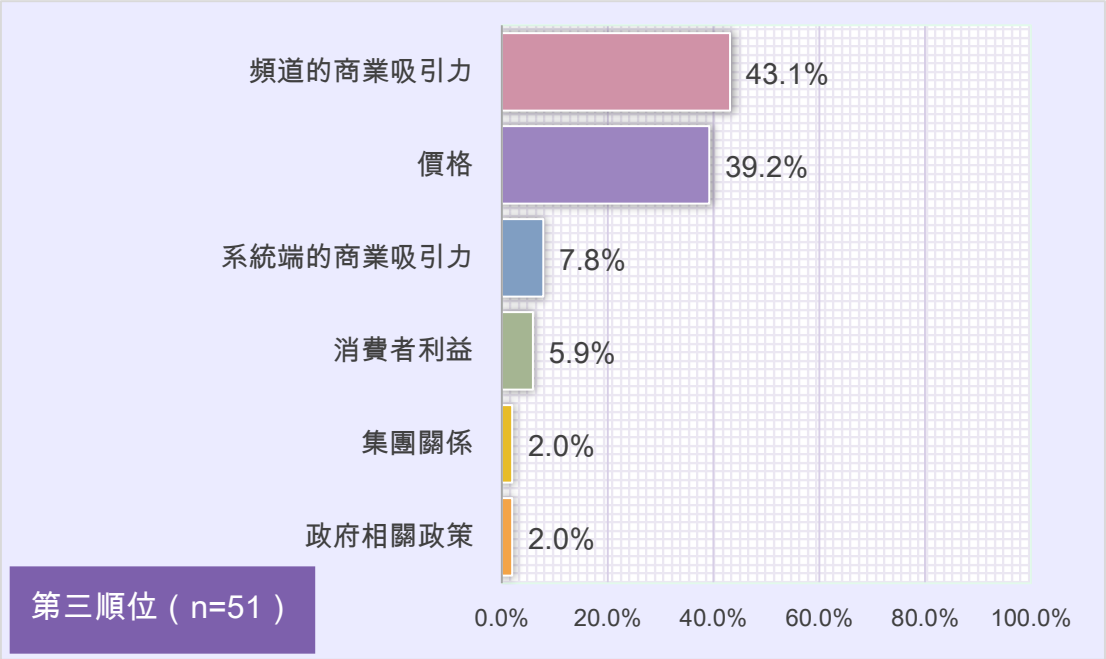


圖 82：規劃頻道載送的考量因素_系統經營者_優先順序三

資料來源：本研究整理。

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在取得頻道載送的考量因素中，價格、頻道的商業吸引力、消費者利益為所有系統經營者皆會考量的因素，「特定頻位與整體頻道空間之利用情形」、「系統端的商業吸引力」以及「政府相關政策」為中嘉、台固、凱擘集團系統經營者皆會考量的因素，「集團關係」（65.0%）與「政治考量」(60.0%）等因素，為獨立系統經營者考量的比例較高。
集團類型	除了價格、頻道的商業吸引力、消費者利益為所有系統經營者皆會考量的因素，其他取得頻道授權的考量因素中，「特定頻位與整體頻道空間之利用情形」(95.0%)、「系統端的商業吸引力」(90.0%)、集團關係(65.0%）以及「政治考量」(60.0%)，獨立系統經營者偏好考量的比例較高；「政府相關政策」(87.1%）為五大集團系統經營者偏好考量的比例較高。
地域別	除了價格、頻道的商業吸引力、消費者利益為所有系統經營者皆會考量的因素，其他取得頻道授權的考量因素中，「特定頻位與整體頻道空間之利用情形」為北部、南部、東部或離島的系統經營者皆會考量的因素；「系統端的商業吸引力」為南部、東部或離島的系統經營者皆會考量的因素，政府相關政策「為南部系統經營者皆會考量的因素，「集團關係」(83.3%)與「政治考量」(83.3%)為東部與離島系統經營者偏好考量的比例較高。
	除了價格、頻道的商業吸引力、消費者利益為所有系

類別	分析結果
磋商取得頻道授權時的偏好方式	統經營者皆會考量的因素，其他取得頻道授權的考量因素中，「特定頻位與整體頻道空間之利用情形」（100.0%）、「系統端的商業吸引力」（95.7%）、「政府相關政策」（95.7%）、「集團關係」（30.4%）與「政治考量」（30.4%）為直接與頻道供應事業的的系統經營者偏好考量的比例較高。
新進業者	除了價格、頻道的商業吸引力、消費者利益為所有系統經營者皆會考量的因素，其他取得頻道授權的考量因素中，「特定頻位與整體頻道空間之利用情形」（100.0%）、集團關係（50.0%）與政治考量（50.0%）等因素，為原有業者偏好考量的比例較高；「系統端的商業吸引力」（89.4%）、政府相關政策（87.2%）等因素，為新進系統經營者偏好考量的比例較高。

頻道供應事業題目：貴公司至特定系統上架及磋商頻道載送時，所考量的因素有哪些？請依優先順序排序，優先考量因素請填 1，第二因素請填 2，依此類推。

調查顯示，頻道供應事業在考量至特定系統上架及磋商頻道載送的考量因素以「能否提供特定頻位」的比例較高，占 84.48%，其次依序為「載送價格」(81.03%)、「消費者利益」(51.72%)、「集團關係」(37.93%)、「有線電視系統的商業吸引力」(37.93%)、「頻道的商業吸引力」(37.93%)、「系統經營者插播廣告之情形」(32.76%)、「政治考量」(12.07%) 等等。

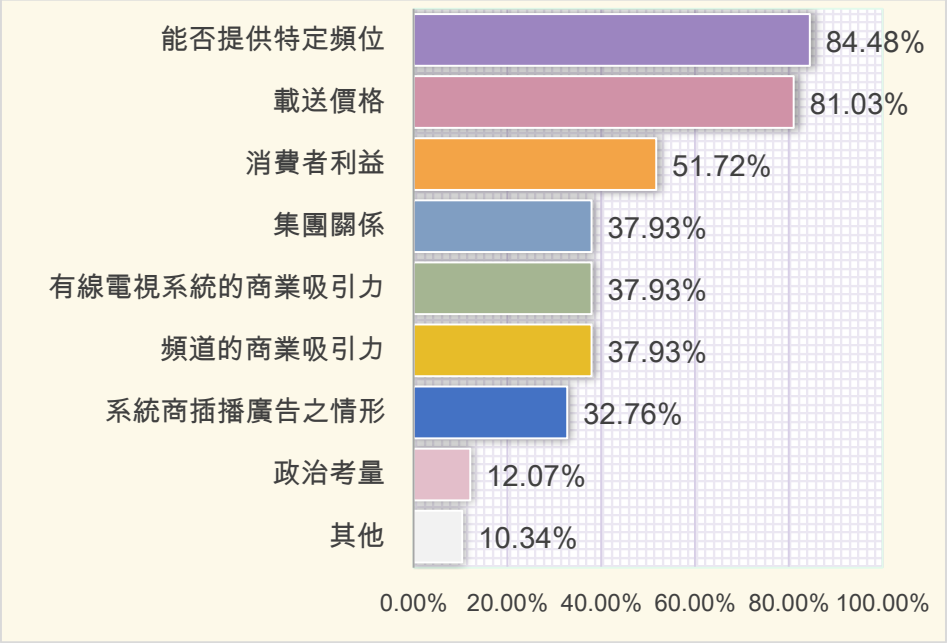


圖 83：磋商頻道載送的考量因素_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

而頻道供應事業磋商頻道載送的考量因素的第一順位以「載送價格」的比例較高，占 45.9%，其次依序為「能否提供特定頻位」(27.87%)、「集團關係」(8.2%)、「頻道的商業吸引力」(4.92%)、「消費者利益」(3.28%)。

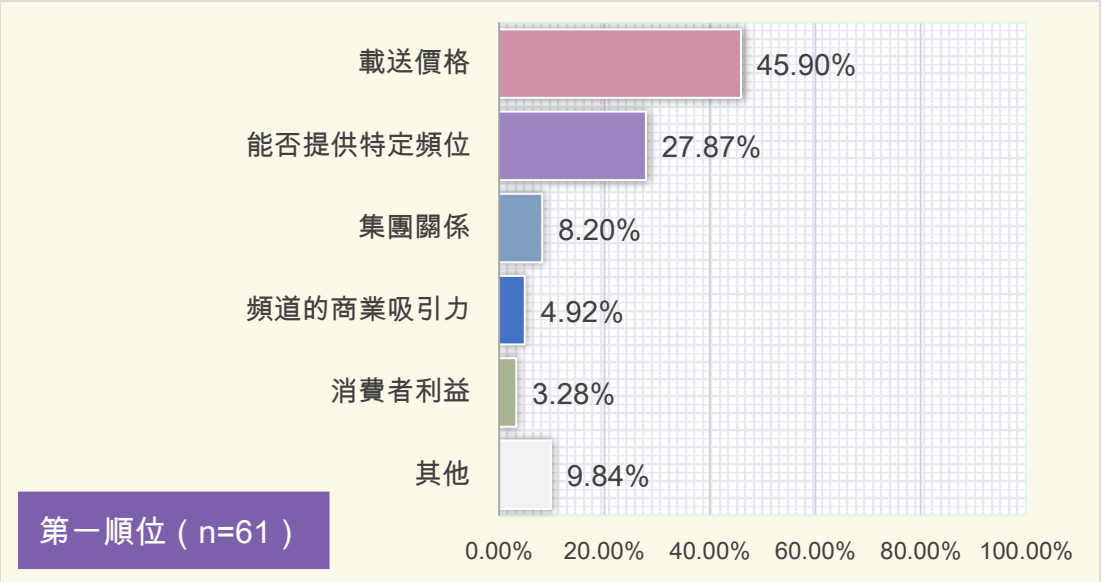


圖 84：磋商頻道載送的考量因素_頻道供應事業_優先順序一

資料來源：本研究整理。

第二順位以「能否提供特定頻位」的比例較高，占 41.51%，其次依序為「載送價格」（30.19%）、「有線電視系統的商業吸引力」（13.21%）、「消費者利益」（7.55%）、「集團關係」（3.77%）、「頻道的商業吸引力」（3.77%）等。

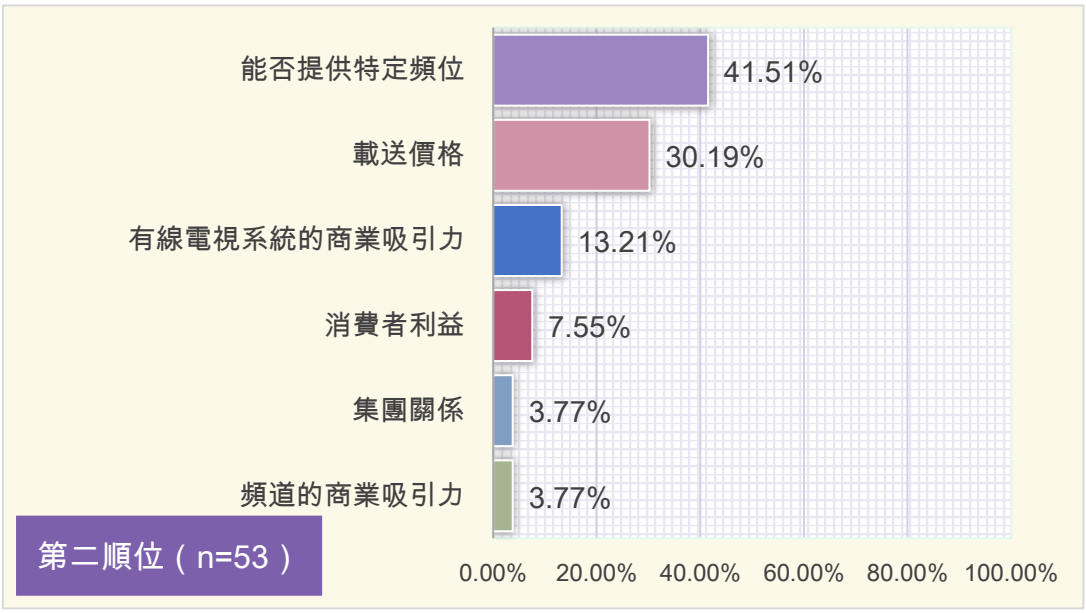


圖 85：磋商頻道載送的考量因素_頻道供應事業_優先順序二

資料來源：本研究整理。

第三順位以「頻道的商業吸引力」的比例較高，占 30.95%，其次依序為「消費者利益」（26.19%）、「能否提供特定頻位」（16.67%）、「有線電視系統的商業吸引力」（11.8%）、「集團關係」（7.14%）、「載送價格」（4.76%）以及「系統經營者插播廣告之情形」（2.38%）等。

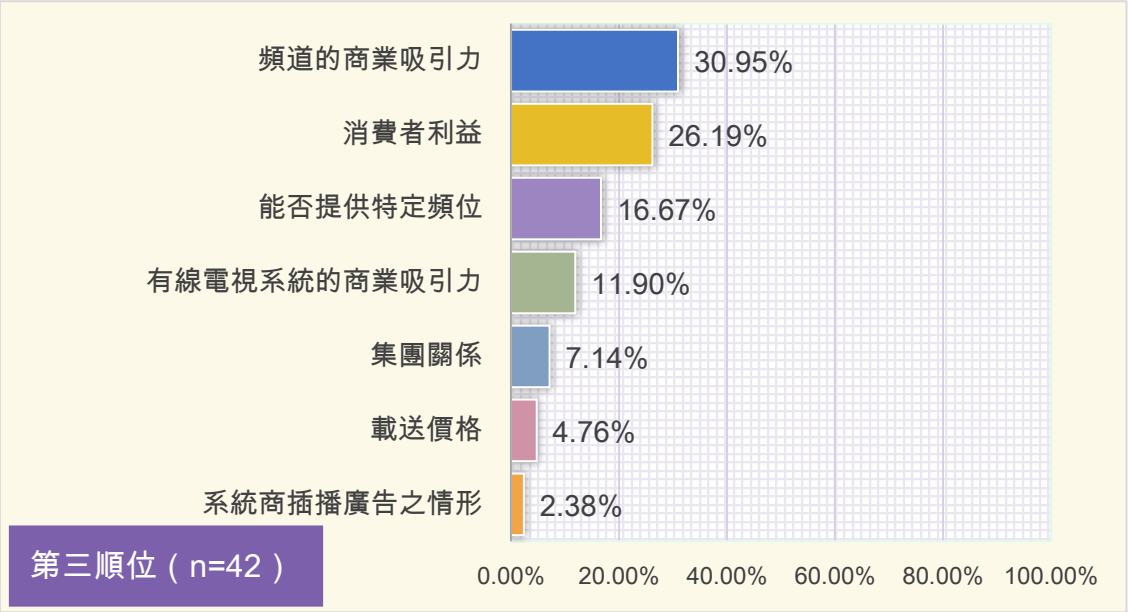


圖 86：磋商頻道載送的考量因素_頻道供應事業_優先順序三

資料來源：本研究整理。

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	磋商頻道載送的考量因素中，「能否提供特定頻位」（92.3%）、「載送價格」(92.3%)、「消費者利益」(69.2%)、「有線電視系統的商業吸引力」(61.5%)、「頻道的商業吸引力」(61.5%)、「集團關係」(53.8%)、「政治考量」(23.1%)、「委由代理商處理」(7.7%) 以及「僅在 MOD 上架」(7.7%)，他類頻道供應事業考量上述因素的比例較高；「系統經營者插播廣告之情形」（39.3%），為衛星頻道供應事業考量的比例較高。
磋商頻道授權時的偏好方式	磋商頻道載送的考量因素中，「能否提供特定頻位」（94.9%）、「載送價格」(92.3%)、「系統經營者插播廣告之情形」(35.89%)、「委由代理商處理」(5.1%) 以及「僅在 MOD 上架」(2.6%)，為透過頻道代理商進行協商的頻道供應事業比例較高；「消費者利益」（68.8%）、「有線電視系統的商業吸引力」(46.9%)、「頻道的商業吸引力」(50.0%)、「集團關係」(40.6%)、「政治考量」(18.8%)，直接與系統經營者協商衛星頻道供應事業考量的比例較高。
公司頻道數量	磋商頻道載送的考量因素中，「能否提供特定頻位」（90.2%）、「消費者利益」(61.0%)、「僅在 MOD 上架」(2.4%)，公司頻道數量僅有 1 個的頻道供應事業考量的比例較高；「載送價格」(90.0%)、「有線電視系統的商業吸引力」(65.0%)、「頻道的商業吸引力」（55.0%）、「集團關係」(60.0%)、「系統經營者插播廣告之情形」(55.0%)、「政治考量」(20.0%)，公司頻道數量 2-4 個的頻道供應事業考量的比例較高；載

類別	分析結果
	送價格」(90.0%)、「委由代理商處理」(10.0%)，公司頻道數量5個以上的頻道供應事業考量的比例較高
頻道節目類型	磋商頻道載送的考量因素中，「能否提供特定頻位」皆為體育、財經股市、購物、音樂、地方類型頻道的考量因素；「載送價格」，皆為新聞、電影、體育、財經股市、購物、音樂、地方類型頻道的考量因素；「消費者利益」，皆為財經股市、購物、地方類型頻道的考量因素；「有線電視系統的商業吸引力」、「頻道的商業吸引力」、「集團關係」、「系統經營者插播廣告之情形」、「政治考量」，皆為地方類型頻道考量的因素；「委由代理商處理」(11.1%)、「僅在 MOD 上架」(11.1%)，戲劇類型頻道供應事業考量的比例較高。
公司主要收益來源	磋商頻道載送的考量因素中，「能否提供特定頻位」，皆為公司主要收益來源為廣告收入的頻道供應事業考量的因素；「載送價格」(92.0%)、有線電視系統的商業吸引力」(56.0%)、「頻道的商業吸引力」(52.0%)、「集團關係」(52.0%)、「系統經營者插播廣告之情形」(44.0%)、「政治考量」(16.0%)、「僅在 MOD 上架」(7.7%)，公司主要收益來源為授權費的頻道供應事業考量的因素較高；「消費者利益」(56.3%)、「委由代理商處理」(6.3%)，公司主要收益來源為其他收入的頻道供應事業考量的因素較高。

（四）載送協商相對條件

系統經營者題目：再承上，於載送協商時，是否曾要求頻道代理商或頻道供應事業相對條件？（可複選）

調查顯示，系統經營者於在載送協商時，有要求頻道代理商或頻道供應事業相對條件，以「頻道授權價格之折扣」的比例較高，占 45.1%，其次依序為「要求其他財務利益」(3.9%)、「約束或限制與其他系統經營者間的授權行為」(3.9%)、「簽訂獨家契約」(2.0%)。

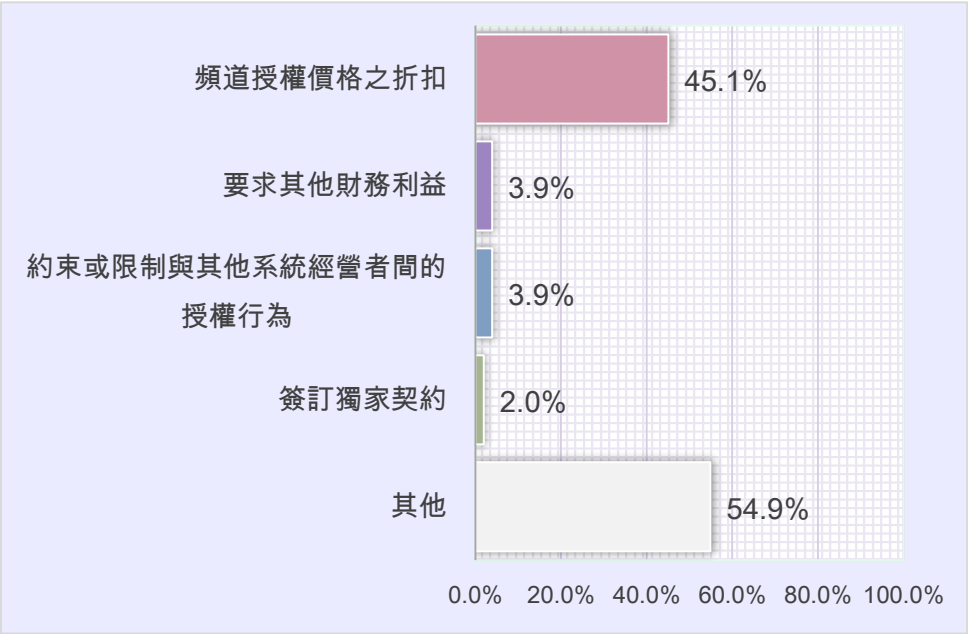


圖 87：載送相對條件_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在載送協商的相對條件中，「頻道授權價格之折扣」為中嘉集團系統經營者皆會要求的條件；「不能有差別行為」為台灣數位光訊集團系統經營者皆會要求的條件；台固、台灣數位光訊與凱擘集團系統經營者皆會要求的條件；「要求其他財務利益」（10.0%）、「約束或限制與其他系統經營者間的授權行為」（10.0%）、「簽訂獨家契約」（5.0%）以及「合理的授權價格」（5.0%）等條件，為獨立系統經營者要求上述條件的比例較高，至於台固、凱擘集團系統經營者皆無要求相對條件。
集團類型	在載送協商的相對條件中，「不能有差別行為」（12.9%）以及「無要求相對條件」（51.6%），五大系統經營者要求上述條件的比例較高；「頻道授權價格之折扣」（35.5%）、「要求其他財務利益」（10.0%）、「約束或限制與其他系統經營者間的授權行為」（10.0%）、「簽訂獨家契約」（5.0%）以及「合理的授權價格」（5.0%）等條件，為獨立系統經營者要求上述條件的比例較高。
地域別	在載送協商的相對條件中，「頻道授權價格之折扣」（63.6%），為南部系統經營者要求上述條件的比例較高；「不能有差別行為」（55.6%）為中部系統經營者要求上述條件的比例較高；「要求其他財務利益」（8.0%）、「約束或限制與其他系統經營者間的授權行為」（8.0%）、「簽訂獨家契約」（4.0%）以及「合理的授權價格」（4.0%）等條件，為北部系統經營者要求上述條件的比例較高；「無要求相對條件」（66.7%），則以東部或離島系統經營者的比例較

類別	分析結果
	高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在載送協商的相對條件中，「頻道授權價格之折扣」（60.7%）、「不能有差別行為」（17.9%）、「要求其他財務利益」（7.1%）、「約束或限制與其他系統經營者間的授權行為」（7.1%）、「簽訂獨家契約」（3.6%）等條件，為「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者要求上述條件的比例較高；「合理的授權價格」（4.3%）、「無要求相對條件」（69.6%），則以為「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者的比例較高。
新進業者	在載送協商的相對條件中，「頻道授權價格之折扣」（50.0%）、「合理的授權價格」（25.0%），為新進系統經營者要求上述條件的比例較高；「不能有差別行為」（10.6%）、「要求其他財務利益」（4.3%）、「約束或限制與其他系統經營者間的授權行為」（4.3%）、「簽訂獨家契約」（2.1%）、「無要求相對條件」（44.7%），則以原有系統經營者的比例較高。

頻道供應事業題目：承上，於載送協商時，貴公司是否曾被系統經營者要求相對條件？（可複選）

調查顯示，頻道供應事業於頻道載送時，會要求系統經營者或透過頻道代理商要求相對條件，以「頻道授權價格之折扣」的比例較高，占 40.98%，其次依序為「約束或限制與其他系統經營者間的授權行為」（16.39%）、「簽訂獨家契約」（9.84%）、「要求其他財務利益」（4.92%）。

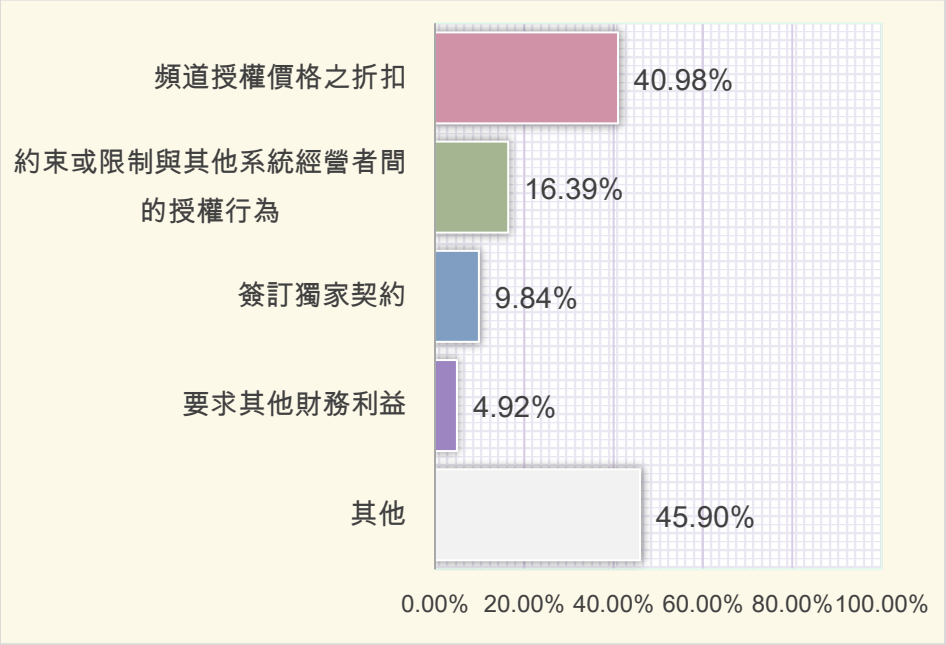


圖 88：載送協商相對條件_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在載送協商的相對條件中，「頻道授權價格之折扣」（66.7%）、「約束或限制與其他系統經營者間的授權行為」（16.7%）、「僅在 MOD 上架」（8.3%），為境外衛星廣播電視事業被要求的比例較高；「要求其他財務利益」（5.3%）、「簽訂獨家契約」（10.5%）、「委由代理商處理」（10.5%），為衛星頻道供應事業被要求的比例較高；「自製頻道」（7.7%），為他類頻道供應事業被要求的比例較高。
磋商頻道授權時的偏好方式	在載送協商的相對條件中，「頻道授權價格之折扣」（56.4%）、「委由代理商處理」（15.4%），透過頻道代理商進行協商的頻道供應事業被要求的比例較高；「要求其他財務利益」（6.1%）、「簽訂獨家契約」（12.1%）「約束或限制與其他系統經營者間的授權行為」（18.2%）、「僅在 MOD 上架」（3.0%）、「自製頻道」（3.0%），直接與系統經營者協商的頻道供應事業被要求的比例較高。
公司頻道數量	在載送協商的相對條件中，「頻道授權價格之折扣」（60.0%）、「委由代理商處理」（20.0%），公司頻道數量為 5 個頻道以上的頻道供應事業被要求的比例較高；「要求其他財務利益」（5.0%）、「僅在 MOD 上架」（5.0%）、「自製頻道」（5.0%），公司頻道數量為 2-4 個頻道的頻道供應事業被要求的比例較高；「簽訂獨家契約」（11.9%）、「約束或限制與其他系統經營者間的授權行為」（21.4%），公司頻道數量為 1 個頻

類別	分析結果
	道的頻道供應事業被要求的比例較高。
頻道節目類型	在載送協商的相對條件中，「頻道授權價格之折扣」，皆為體育、地方類型頻道被要求的條件；「要求其他財務利益」（7.0%）、「自製頻道」（2.3%），為綜合類型頻道被要求的比例較高；「簽訂獨家契約」（25.0%），為宗教類型頻道被要求的條件較高；「約束或限制與其他系統經營者間的授權行為」（50.0%），為購物類型頻道被要求的條件較高；「委由代理商處理」（33.3%），為財經股市類型頻道被要求的比例較高；「僅在 MOD 上架」（20.0%），為戲劇類型頻道被要求的比例較高。
公司主要收益來源	在載送協商的相對條件中，「頻道授權價格之折扣」（64.0%）、「自製頻道」（4.0%），為公司主要收益來源為授權費被要求的比例較高；「要求其他財務利益」（15.4%）、「簽訂獨家契約」（23.1%）、「約束或限制與其他系統經營者間的授權行為」（30.8%）、「僅在 MOD 上架」（7.7%），公司主要收益來源為廣告收入被要求的比例較高；「委由代理商處理」（5.9%），公司主要收益來源為其他收入被要求的比例較高。

（五）頻道載送條件的優先順序

系統經營者題目：請問貴公司與頻道供應事業之間如何決定頻道載送之價格或條件？請依優先順序排序，優先考量因素請填 1，第二因素請填 2，依此類推。

調查顯示，系統經營者與頻道供應事業間決定頻道載送的優先順序，以「歷史緣由或習慣」的比例較高，占 92.2%，其次依序為「以系統經營者之訂戶數為基礎」(88.2%)、「節目內容良窳」(88.2%)、「交易夥伴關係」(84.3%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(82.4%)、「特定頻位之價值」(62.7%)、、「商譽」(58.8%)、「系統端插播廣告之情形」(23.5%) 等等。

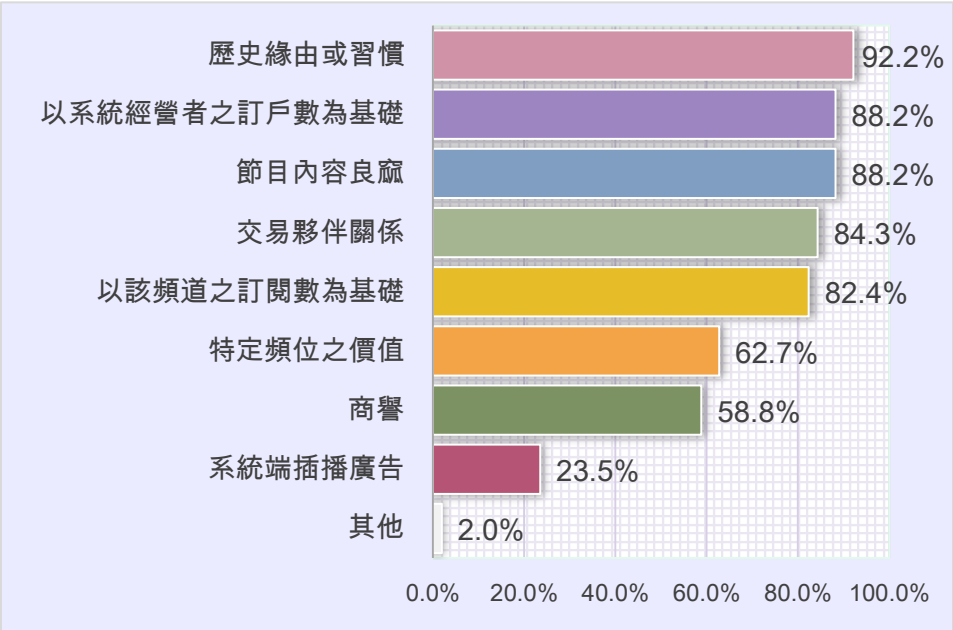


圖 89：載送條件的優先順序_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

而系統經營者與頻道供應事業間決定頻道載送的優先順序的第一順位以「歷史緣由或習慣」的比例較高，占 41.2%，其次依序為「節目內容良窳」(35.3%)、「以系統經營者之訂戶數為基礎」(17.6%)、「交易夥伴關係」(3.9%)。

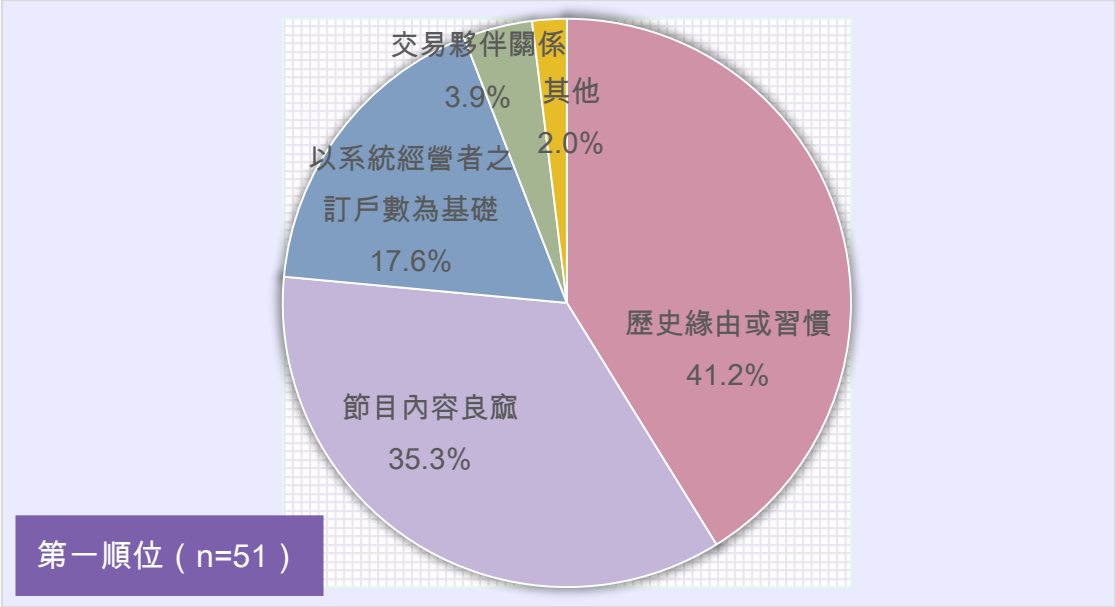


圖 90：頻道載送條件的優先順序_系統經營者_優先順序一

資料來源：本研究整理。

第二順位以「特定頻位之價值」的比例較高，占 43.1%，其次依序為「以系統經營者之訂戶數為基礎」(33.3%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(7.8%)、「節目內容良窳」(3.9%)。

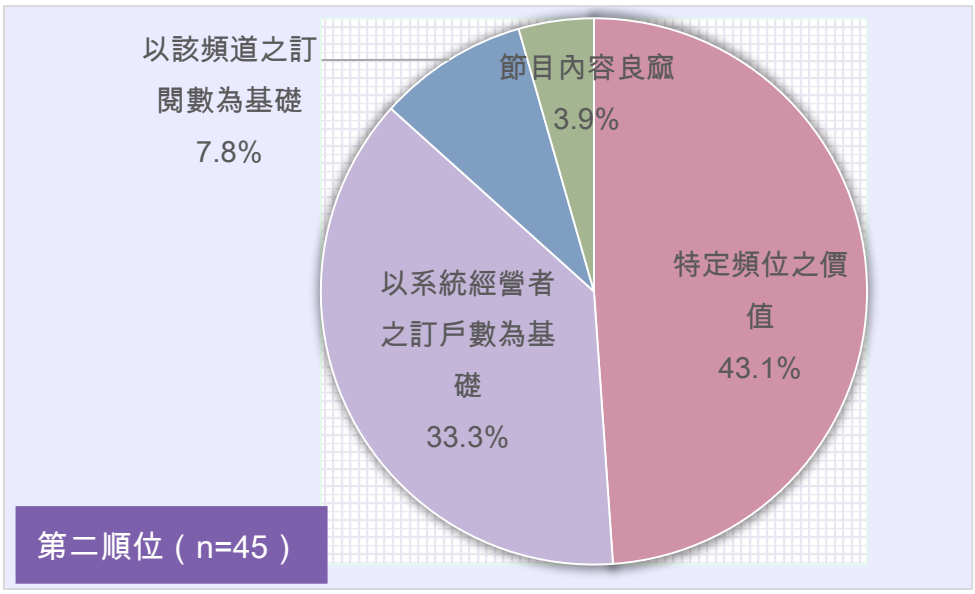


圖 91：頻道載送條件的優先順序_系統經營者_優先順序二

資料來源：本研究整理。

第三順位以「節目內容良窳」的比例較高，占 40.0%，其次依序為「該頻道之訂閱數為基礎」(35.6%)、「交易夥伴關係」(11.1%)、「特定頻位之價值」(8.9%)、「以系統經營者之訂戶數為基礎」(2.2%)。

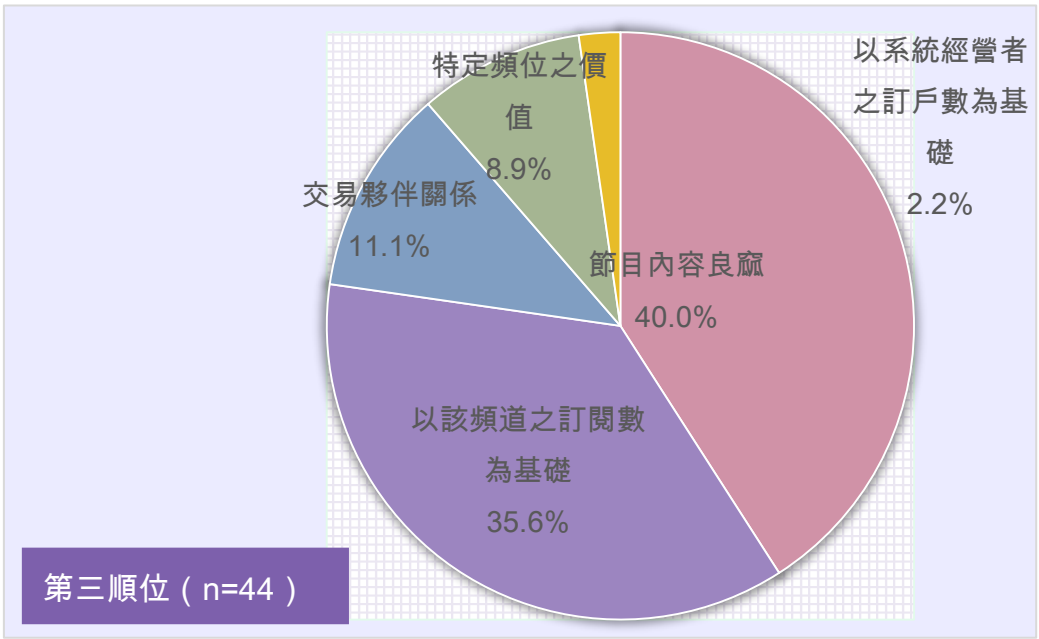


圖 92：頻道載送條件的優先順序_系統經營者_優先順序三

資料來源：本研究整理。

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在頻道載送條件的優先順序中，「歷史緣由或習慣」為中嘉、台固、台灣數位光訊與凱擘集團系統經營者皆會考量的因素，「以系統經營者之訂戶數為基礎」、「節目內容良窳」、「交易夥伴關係」以及「以該頻道之訂閱數為基礎」為中嘉、台固與凱擘集團系統經營者皆會考量的因素，「特定頻位之價值」、「商譽」為台固與凱擘集團系統經營者皆會考量的因素；「系統經營者插播廣告之情形」（60%）此一因素，為獨立系統經營者考量的比例較高。
集團類型	在頻道載送條件的優先順序中，「歷史緣由或習慣」（100.0%）、「交易夥伴關係」（87.1%）以及「以該頻道之訂閱數為基礎」（87.1%），為中嘉、台固、台灣數位光訊與凱擘集團系統經營者皆會考量的因素；「以系統經營者之訂戶數為基礎」（90.0%）、「節目內容良窳」（90.0%）、「特定頻位之價值」（80.0%）、「商譽」（70.0%）以及「系統經營者插播廣告之情形」（60.0%）等因素，為獨立系統經營者考量的比例較高。
地域別	在頻道載送條件的優先順序中，「歷史緣由或習慣」，皆為中部、南部系統經營者所考量的因素；「以系統經營者之訂戶數為基礎」、「節目內容良窳」，皆為北部、東部或離島系統經營者所考量的因素；「交易夥伴關係」（96.0%）以及「以該頻道之訂閱數為基礎」（92.0%），為北部系統經營者考量的比例較高；「特定頻位之價值」（100.0%）、「商譽」（83.3%）以及「系統經營者插播廣告之情形」（83.3%）等因素，為東部或離島系統經營者考量的比例

類別	分析結果
	較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在頻道載送條件的優先順序中，「歷史緣由或習慣」(96.4%)，為「透過頻道代理商進行協商的系統經營者考量的比例較高；「以系統經營者之訂戶數為基礎」(95.7%)、「節目內容良窳」(95.7%)、「交易夥伴關係」(91.3%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(87%)、「特定頻位之價值」(91.3%)、「商譽」(91.3%)以及「系統經營者插播廣告之情形」(26.1%)等因素，為「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者考量的比例較高。
新進業者	在頻道載送條件的優先順序中，「歷史緣由或習慣」(95.7%)、「交易夥伴關係」(85.1%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(83%)、「特定頻位之價值」(63.8%)、「商譽」(59.6%)，新進系統經營者考量上述因素的比例較高；「以系統經營者之訂戶數為基礎」(100.0%)、「節目內容良窳」(100.0%)，原有系統經營者考量上述因素的比例較高。

頻道供應事業題目：請問系統經營者與貴公司如何決定載送貴公司頻道之價格或條件？請依優先順序排序，優先考量因素請填 1，第二因素請填 2，依此類推。

調查顯示，頻道供應事業與系統經營者間決定頻道載送的優先順序，以「系統經營者之訂戶數為基礎」的比例較高，占 70.69%，其次依序為「特定頻位之價值」(48.28%)、「交易夥伴關係」(41.38%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(37.93%)、「歷史緣由或習慣」(37.93%)、「節目內容良窳」(36.21%)、「系統端插播廣告之情形」(22.41%)、「商譽」(17.24%) 等等。

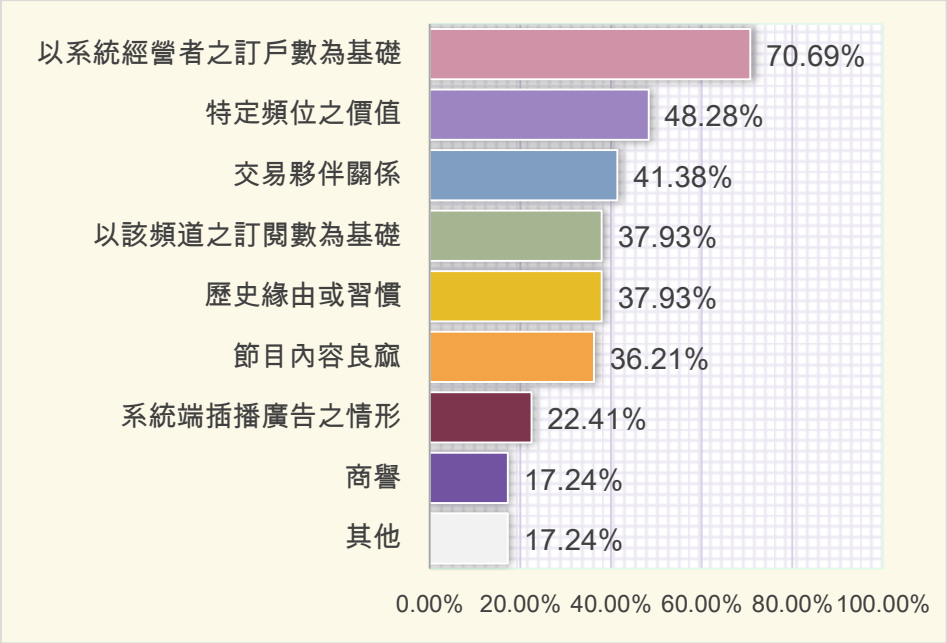


圖 93：頻道載送條件的優先順序_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

而頻道供應事業與系統經營者間決定頻道載送的優先順序的第一順位以「以系統經營者之訂戶數為基礎」的比例較高，占 44.26%，其次依序為「節目內容良窳」(13.11%)、「歷史緣由或習慣」(11.48%)「特定頻位之價值」(6.90%)、「交易夥伴關係」(6.90%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(3.45%)。

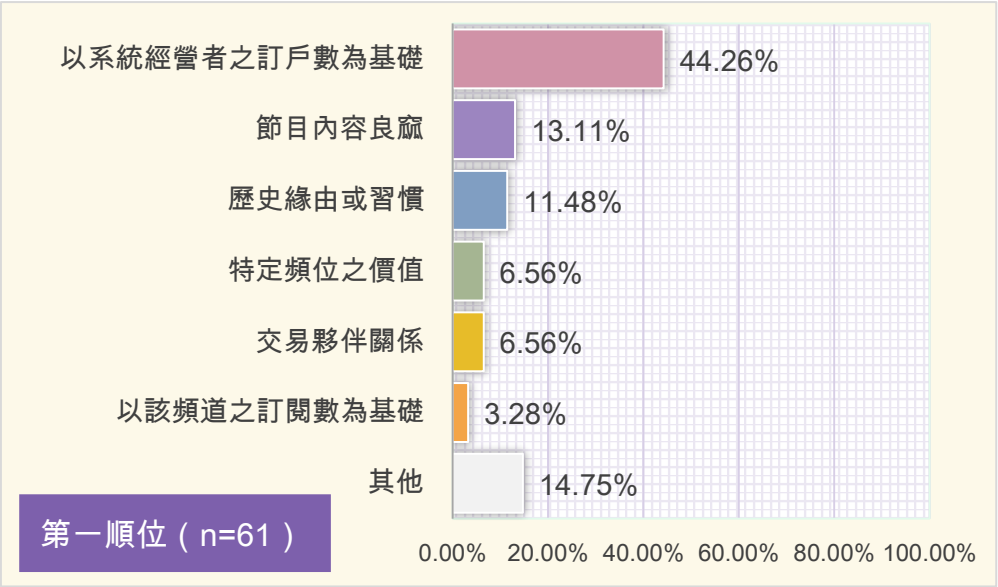


圖 94：頻道載送條件的優先順序_頻道供應事業_優先順序一

資料來源：本研究整理。

第二順位以「特定頻位之價值」的比例較高，占 36.36%，其次依序為「以該頻道之訂閱數為基礎」(20.45%)、「以系統經營者之訂戶數為基礎」(18.18%)、「交易夥伴關係」(11.36%)、「歷史緣由或習慣」(9.09%)、「商譽」(4.55%) 等。

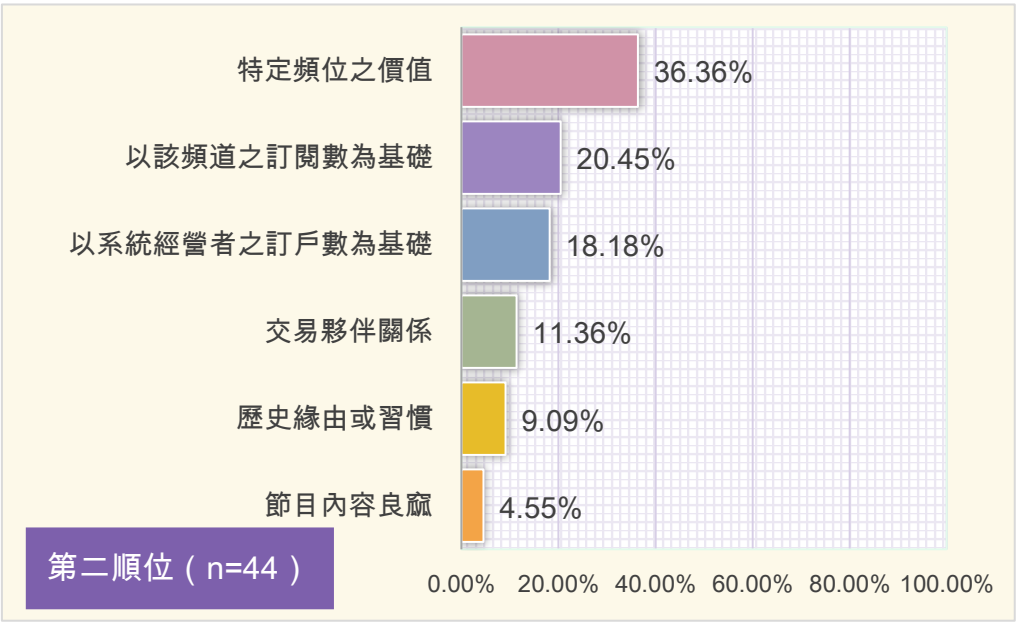


圖 95：頻道載送條件的優先順序_頻道供應事業_優先順序二

資料來源：本研究整理。

第三順位以「該頻道之訂閱數為基礎」、「特定頻位之價值」的比例較高，占 22.22%，其次依序為「節目內容良窳」(14.81%)、「以系統經營者之訂戶數為基礎」(14.81%)、「交易夥伴關係」(11.11%)、「歷史緣由或習慣」(7.41%)、「商譽」(3.7%) 等。

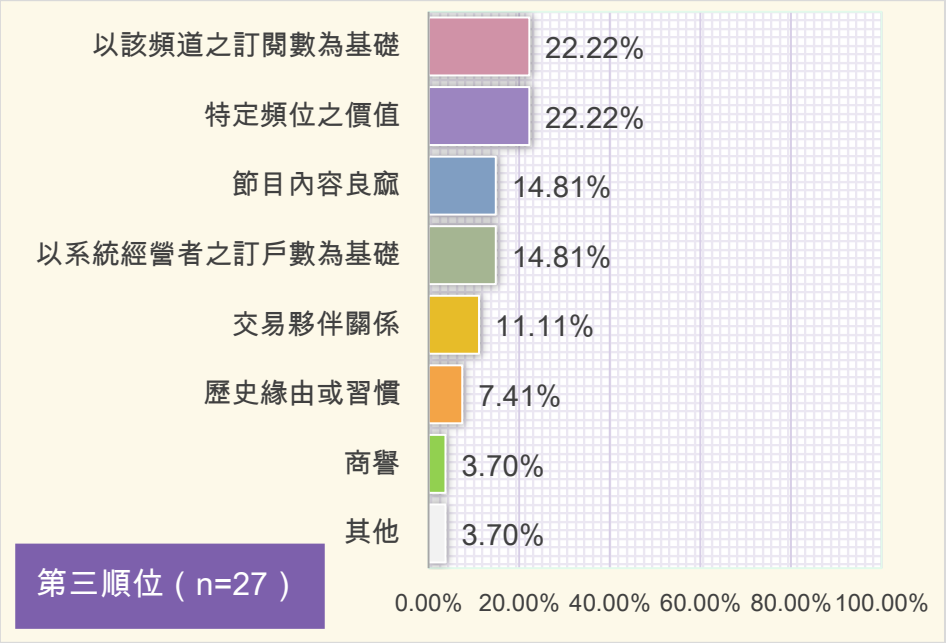


圖 96：頻道載送條件的優先順序_頻道供應事業_優先順序三

資料來源：本研究整理。

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在頻道載送條件的優先順序中，「以系統經營者之訂戶數為基礎」（91.7%）、「交易夥伴關係」（58.3%），為境外衛星廣播電視事業考量的比例較高；「特定頻位之價值」（69.2%）、「節目內容良窳」（61.5%）、「歷史緣由或習慣」（61.5%）、「以該頻道之訂閱數為基礎」（46.2%）、「商譽」（46.2%）、「系統經營者插播廣告之情形」（38.5%）、「城鄉差距的商業考量」（7.7%）、「僅在 MOD 上架」（7.7%）、「自製頻道」（7.7%），為他類頻道供應事業考量的比例較高；「委由代理商處理」（5.5%）、「無收取相關費用」（3.6%），為衛星頻道供應事業考量的比例較高。
磋商頻道授權時的偏好方式	在頻道載送條件的優先順序中，「以系統經營者之訂戶數為基礎」（89.7%）、「特定頻位之價值」（59.0%）、「交易夥伴關係」（51.3%）、「節目內容良窳」（48.7%）、「商譽」（28.2%）、「系統經營者插播廣告之情形」（28.2%）、「城鄉差距的商業考量」（7.7%）、「委由代理商處理」（7.7%）、「僅在 MOD 上架」（2.6%），為透過頻道代理商進行協商的頻道供應事業考量的比例較高；「歷史緣由或習慣」（48.4%）、「以該頻道之訂閱數為基礎」（41.9%）、「無收取相關費用」（6.5%）、「自製頻道」（3.2%），為直接與系統經營者協商頻道供應事業考量的比例較高。
公司頻道數量	在頻道載送條件的優先順序中，「以系統經營者之訂戶數為基礎」（90.0%）、「節目內容良窳」（60.0%）、「商譽」（40.0%）、「委由代理商處理」（10.0%），公司頻

類別	分析結果
	道數量為 5 個以上的頻道供應事業考量的比例較高；「特定頻位之價值」(60.0%)、「城鄉差距的商業考量」(7.5%)、「僅在 MOD 上架」(2.5%)，公司頻道數僅有 1 個的頻道供應事業考量的比例較高;「交易夥伴關係」(55.0%)、「歷史緣由或習慣」(55.0%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(55.0%)、「系統經營者插播廣告之情形」(40.0%)、「無收取相關費用」(5.0%)、「自製頻道」(5.0%)，為公司頻道數有 2-4 個的頻道供應事業考量的比例較高。
頻道節目類型	在頻道載送條件的優先順序中,「以系統經營者之訂戶數為基礎」,為體育、購物、音樂、地方類型頻道皆會考量的因素；、「特定頻位之價值」,為購物、地方類型頻道皆會考量的因素;「交易夥伴關係」、「節目內容良窳」、「以該頻道之訂閱數為基礎」、「商譽」、「系統經營者插播廣告之情形」,為地方類型頻道皆會考量的因素;「歷史緣由或習慣」,為購物、地方類型頻道皆會考量的因素;「城鄉差距的商業考量」(50.0%)，為購物頻道考量的因素較高;「委由代理商處理」(33.3%)，為財經股市頻道考量比例較高;「僅在 MOD 上架」(11.1%)，為戲劇頻道考量比例較高;「無收取相關費用」(4.8%)、「自製頻道」(2.4%%)，為綜合頻道考量比例較高。
公司主要收益來源	在頻道載送條件的優先順序中,「以系統經營者之訂戶數為基礎」(84.0%)、「節目內容良窳」(56.0%)、「歷史緣由或習慣」(52.0%)、「以該頻道之訂閱數為基礎」(52.0%)、「商譽」(32.0%)、「系統經營者插播廣告

類別	分析結果
	之情形」(36.0%)、「自製頻道」(4.0%)，公司主要收益來源為授權費的考量比例較高；「特定頻位之價值」(61.5%)、「交易夥伴關係」(61.5%)、「僅在 MOD 上架」(7.7%)，公司主要收益來源為廣告收入的考量比例較高；「城鄉差距的商業考量」(18.8%)、「委由代理商處理」(6.3%)、「無收取相關費用」(12.5%)，公司主要收益來源為其他收入的考量比例較高。

（六）頻道載送糾紛

系統經營者題目：請問貴公司在頻道載送上有沒有發生過糾紛?

調查顯示，45.1%的系統經營者表示在頻道載送上有產生過糾紛，54.9%表示沒有。

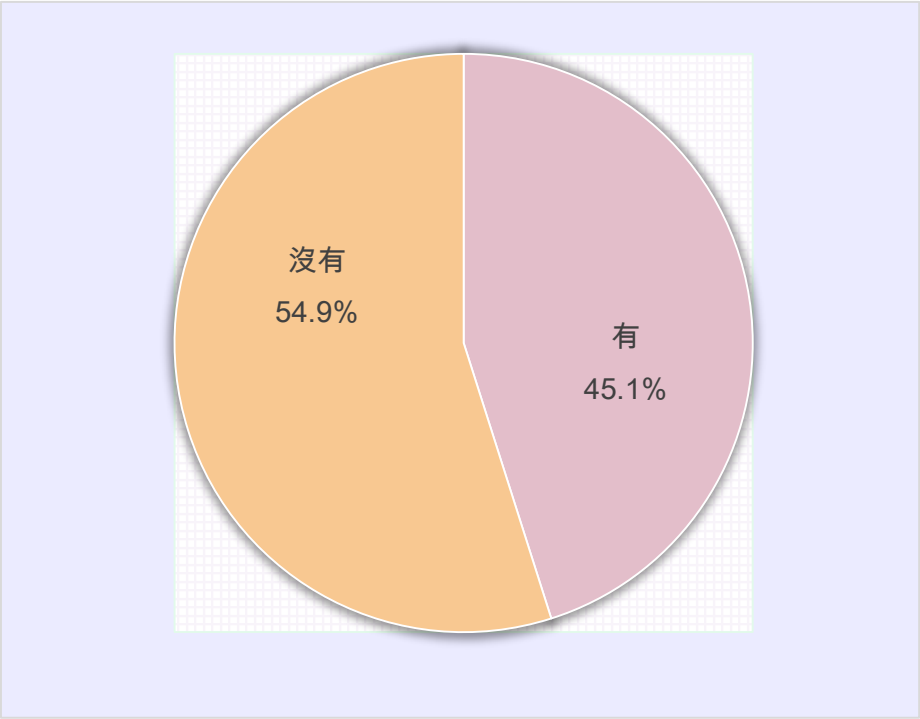


圖 97：頻道載送糾紛_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

經卡方檢定後發現，受訪者在頻道載送糾紛中，會因「集團別」以及「磋商取得頻道授權時的偏好方式的不同」而有顯著的差異，然而「集團別」的不同部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在頻道載送糾紛中，台固、凱擘皆曾在頻道載送發生過糾紛；中嘉、台灣數位光訊集團則未在頻道載送中發生過糾紛。
集團類型	在頻道載送糾紛中，五大集團系統經營者（51.6%）有發生頻道載送糾紛所佔比例較高；獨立系統經營者（65.0%）未發生頻道載送糾紛的比例較高。
地域別	在頻道載送糾紛中，北部系統經營者（56.0%）有發生頻道載送糾紛所佔比例較高；東部或離島系統經營者（100.0%）未發生頻道載送糾紛的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在頻道載送糾紛中，直接與頻道供應事業協商的系統經營者（91.3%）有發生頻道載送糾紛所佔比例較高；透過頻道代理商進行協商的系統經營者（92.9%）未發生頻道載送糾紛的比例較高。
新進業者	在頻道授權糾紛中，新進系統經營者（50.0%）有發生頻道載送糾紛所佔比例較高；原有系統經營者（55.3%）未發生頻道載送糾紛的比例較高。

頻道供應事業題目：請問貴公司在頻道載送上有沒有發生過糾紛?

調查顯示，36.1%的頻道供應事業表示在頻道載送上有產生過糾紛，63.9%表示沒有。

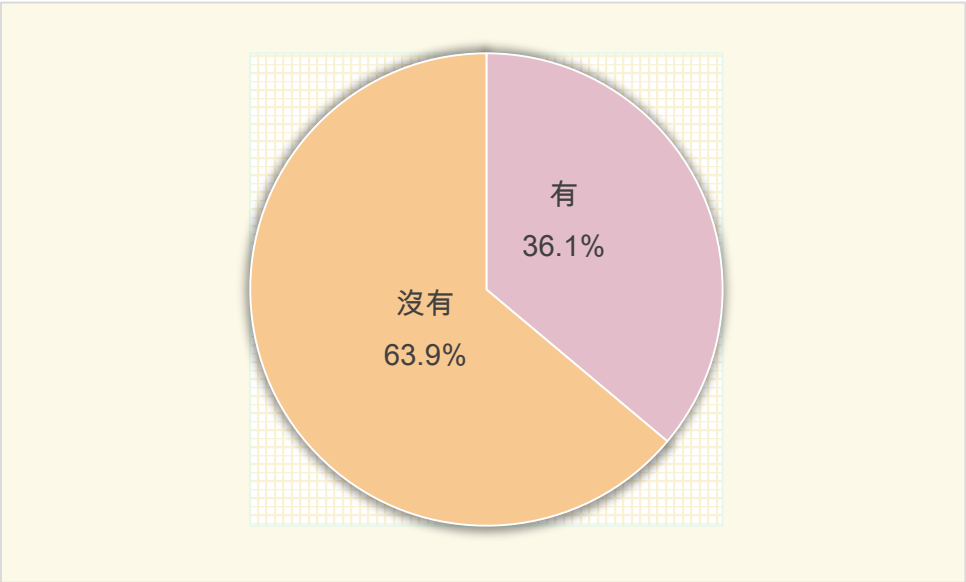


圖 98：頻道載送糾紛_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

經卡方檢定後發現，受訪者在頻道載送糾紛中，會因「磋商取得頻道授權時的偏好方式的不同」而有顯著的差異，然而「磋商取得頻道授權時的偏好方式的不同」的不同部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視節目頻道事業類型	在頻道載送糾紛中，境外衛星廣播電視事業（33.3%）遭遇頻道載送糾紛的比例較低，而衛星頻道供應事業（38.6%）與他類頻道供應事業（38.5%）遭遇頻道載送糾紛的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在頻道載送糾紛中，直接與系統經營者經營者協商（21.2%）發生頻道載送糾紛所佔比例較低；透過頻道代理商進行協商的受訪者（48.7%）發生頻道載送糾紛的比例較高。
公司頻道數量	在頻道授權糾紛中，公司頻道數量在 5 個頻道以上者（30.0%），發生頻道載送糾紛的比例較低，而只有 1 個頻道的公司（38.1%）遭遇頻道載送糾紛的比例較高。
頻道節目類型	在頻道授權糾紛中，頻道的節目類型為地方（100.0%）、財經股市（66.7%）等遭遇頻道糾紛的比例較高，而頻道節目類型為音樂（0.0%）、宗教（0.0%）、戲劇（11.1%）、新聞（20.0%）、電影（23.1%）等遭遇頻道糾紛的比例較低。
公司主要收益來源	在頻道授權糾紛中，以廣告收入為主要來源者（53.8%）遭遇頻道糾紛的比例較高，而以其他收入為主者（64.7%）遭遇頻道糾紛的比例較低。

（七）頻道載送糾紛類型

系統經營者題目：承上，是關於哪一類的糾紛？（可複選）

調查顯示，系統經營者最常與頻道供應事業產生的頻道載送糾紛類型，以「價格歧異、不合致」的比例較高，占 100.0%。

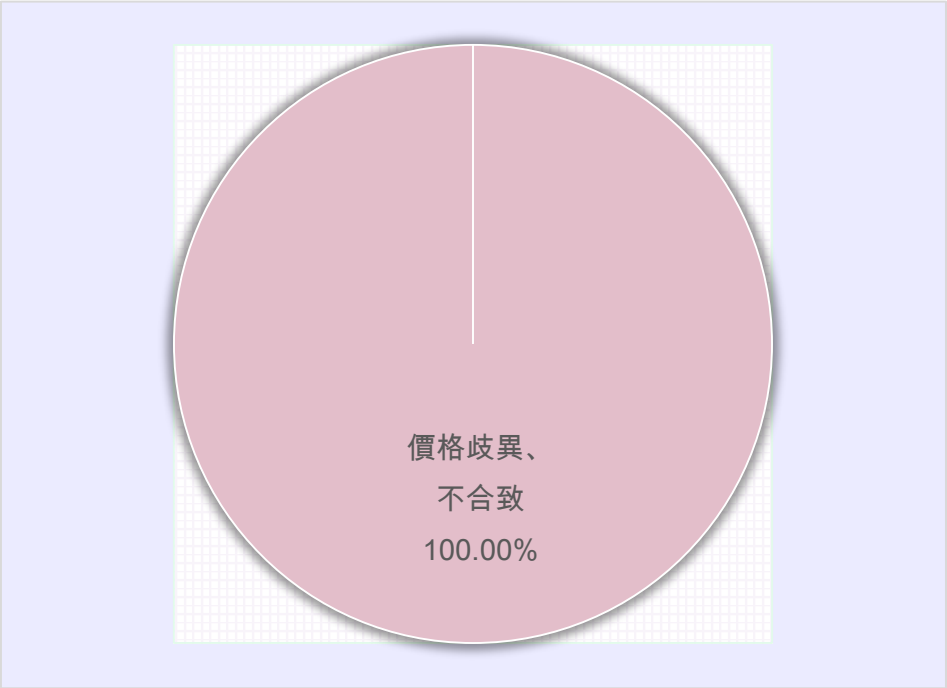


圖 99：頻道載送糾紛類型_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=23)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，由於「價格歧異、不合致」為系統經營者最常與頻道供應事業產生的頻道載送糾紛類型，且占 100.0%，因此無論是集團別、集團類型、地域別、磋商取得頻道授權時的偏好方式以及是否新進業者等區別方式，「價格歧異、不合致」為系統經營者最常與頻道供應事業產生的頻道載送糾紛類型。

頻道供應事業題目：承上，是關於哪一類的糾紛？（可複選）

調查顯示，頻道供應事業最常與系統經營者產生的頻道載送糾紛類型，以「價格歧異、不合致」的比例較高，占 96.0%，其次為「不願配合與其他系統經營者間的授權行為」（8.0%）與「給付上架費」等。

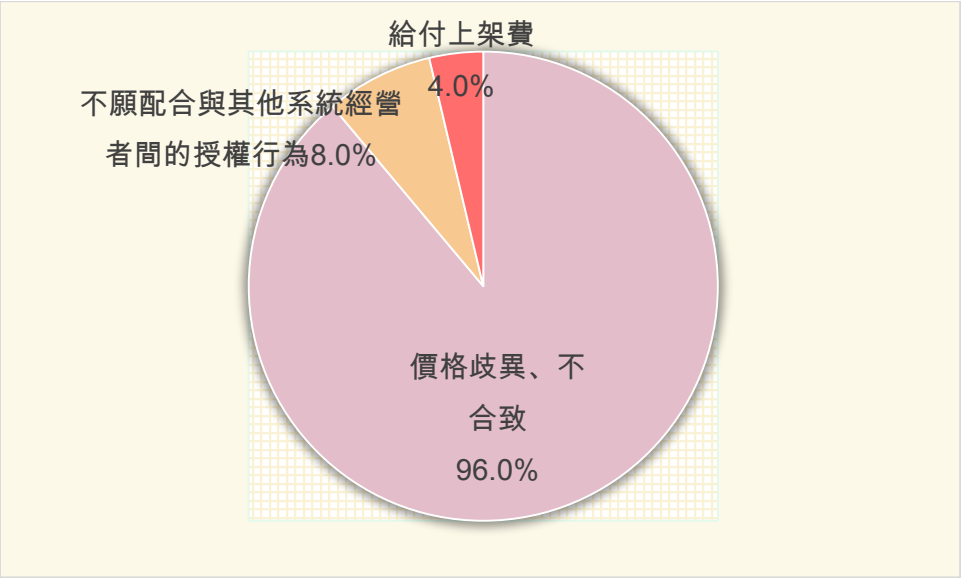


圖 100：頻道載送糾紛類型_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=19)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定。以下呈現交叉表的結果。

類別	分析結果
電視節目頻道事業類型	頻道載送的糾紛類型，境外衛星廣播電視事業（100.0%）與他類頻道供應事業（100.0%）指認出「價格歧異、不合致」的比例較高，而衛星頻道供應事業認為「價格歧異、不合致」（95.2%）為糾紛起因的比例略低。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	頻道載送的糾紛類型，直接與系統經營者經營者協商認為「價格歧異、不合致」（83.3%）是糾紛原因的比例較低；透過頻道代理商進行協商的受訪者認為「價格歧異、不合致」（100.0%）為糾紛起因的比例較高。
公司頻道數量	頻道載送的糾紛類型，公司頻道數量在 2 到 4 個頻道之間的業者認為「價格歧異、不合致」（85.7%）為糾紛起因的比例較低，而只有 1 個頻道的公司（100.0%）或 5 個頻道以上的公司（100.0%）認為「價格歧異、不合致」為糾紛起因的比例較高。
頻道節目類型	在頻道載送的糾紛類型中，頻道的節目類型為電影者，指認出系統經營者要求「給付上架費」（33.0%）為糾紛起因的比例較高，而其他的頻道節目類型（100.0%）均提及「價格歧異、不合致」是發生糾紛的主要理由。
公司主要收益來源	在頻道載送的糾紛類型中，以廣告收入為主要收益來源的受訪者（100.0%）與以其他收入為主要收益來源的受訪者傾向認為「價格歧異、不合致」（100.0%）為衝突的主要原因，而以授權費為收入來源的受訪者認為「價格歧異、不合致」（87.5%）為糾紛起因的比例較低。除了「價格歧異、不合致」這個因素外，以廣告收入為主要來源的受訪者亦提及「不願配合與其他系統經營者間的授權行為」（28.6%）為糾紛的主要起因。

（八）載送糾紛處理方式

系統經營者題目：再承上，發生載送糾紛時，貴公司如何處理？（可複選）

調查顯示，當載送糾紛發生時，系統經營者的處理方式，以「持續誠信協商」較高，占 100.0%，其次依序為「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」（95.7%）、「直接於法院提起訴訟」（78.3%）等等。

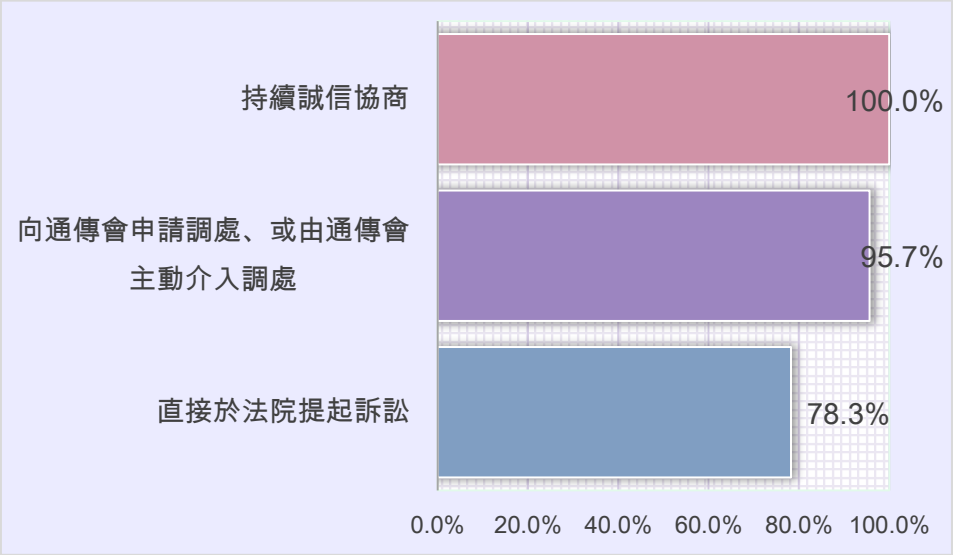


圖 101：載送糾紛處理方式_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=23)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在頻道載送糾紛處理方式中，除「持續誠信協商」、為所有系統經營者會採取的處理方式外，「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」(100.0%)、「直接於法院提起訴訟」(100.0%)，為台固、凱擘集團系統經營者皆會採取的處理方式。
集團類型	在頻道載送糾紛處理方式中，除「持續誠信協商」、為所有系統經營者會採取的處理方式外，「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」(100.0%)、「直接於法院提起訴訟」(100.0%)，為五大集團系統經營者所採取的比例較高。
地域別	在頻道授權糾紛處理方式中，除「持續誠信協商」、「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」為所有系統經營者會採取的處理方式外，「直接於法院提起訴訟」(72.7%)、「向公平會檢舉」(13.6%) 等處理方式，為南部的系統經營者所採取的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在頻道載送糾紛處理方式中，除「持續誠信協商」、為所有系統經營者會採取的處理方式外，「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」(100.0%)、「直接於法院提起訴訟」(100.0%)，為「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者所採取的比例較高。
新進業者	在頻道載送糾紛處理方式中，除「持續誠信協商」、為所有系統經營者會採取的處理方式外，「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」(100.0%)，為新進的系統經營者所採取的比例較高；「直接於法院提起訴訟」

類別	分析結果
	（85.7%），為原有系統經營者所採取的比例較高。

頻道供應事業題目：再承上，發生載送糾紛時，貴公司如何處理？（可複選）

調查顯示，當載送糾紛發生時，頻道供應事業的處理方式，以「持續誠信協商」的比例較高，占 96.2%，其次依序為「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」（65.4%）、「向公平會檢舉」（15.4%）、委由代理商處理（3.8%）、頻道下架（3.8%）。

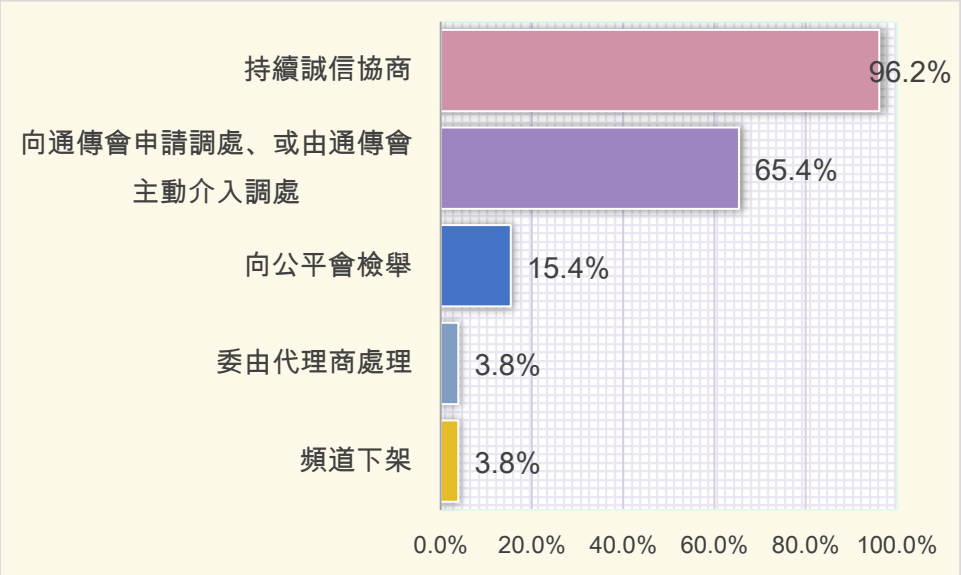


圖 102：載送糾紛處理方式_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=19)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	頻道載送糾紛的處理方式中，境外衛星廣播電視事業與他類頻道供應事業採取「持續誠信協商」的處理策略的比例較高（100.0%），而衛星頻道供應事業採取「持續誠信協商」（95.2%）的處理策略的比例略低。此外，衛星頻道供應事業也指出「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」(71.4%)的糾紛處理策略。

類別	分析結果
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在頻道載送糾紛處理方式中，透過頻道代理商進行協商的受訪者提及「持續誠信協商」（100.0%）的比例較高，而直接與系統經營者協商的受訪者指出「持續誠信協商」（83.3%）的比例較低。透過頻道代理商進行協商者也有較高比例提及「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」（73.7%）的糾紛處理策略。
公司頻道數量	在頻道載送糾紛處理方式中，擁有 2 個頻道以上的受訪者選擇「持續誠信協商」（100.0%）的比例較高，而只有 1 個頻道的受訪者選擇「持續誠信協商」（93.3%）的比例較低。擁有 1 個頻道的受訪者（66.7%）與有 2 到 4 個頻道（85.7%）的受訪者，也有較高比例提及「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」的糾紛處理策略。
頻道節目類型	在頻道載送糾紛處理方式中，綜合頻道的受訪者選擇「持續誠信協商」（94.4%）的比例較低，而其他頻道類型的受訪者選擇「持續誠信協商」（100.0%）的比例較高。綜合頻道的受訪者選擇「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」（72.2%）的糾紛處理策略。
公司主要收益來源	在頻道載送糾紛處理方式中，以其他收入為主要收益來源的受訪者選擇「持續誠信協商」（83.3%）的比例較低，而以授權費、廣告收入為主要收入來源的受訪者選擇「持續誠信協商」的比例較高。以其他收入為主要收益來源的受訪者也提到「向通傳會申請調處、或由通傳會主動介入調處」（83.3%）、「向公平會檢舉」（50.0%）、「委由代理商處理」（16.7%）、「頻道下架」（16.7%）。

（九）頻道載送的困難

系統經營者題目：又承上，貴公司認為目前頻道載送面臨到的問題或困難為何？（可複選）

調查顯示，系統經營者認為目前取得頻道授權所面臨到的問題或困難，以「產業主管機關通傳會之監理介入過多」的比例較高，占 41.2%，其次依序為「集團關係使議價能力不對等」(21.6%)、「載送機制不透明」(15.7%)、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」(7.8%)、「產業主管機關通傳會之監理工具不足（如調處無實效等）」(5.9%)、「與頻道代理商或頻道供應事業之協商過程冗長」(3.9%)。

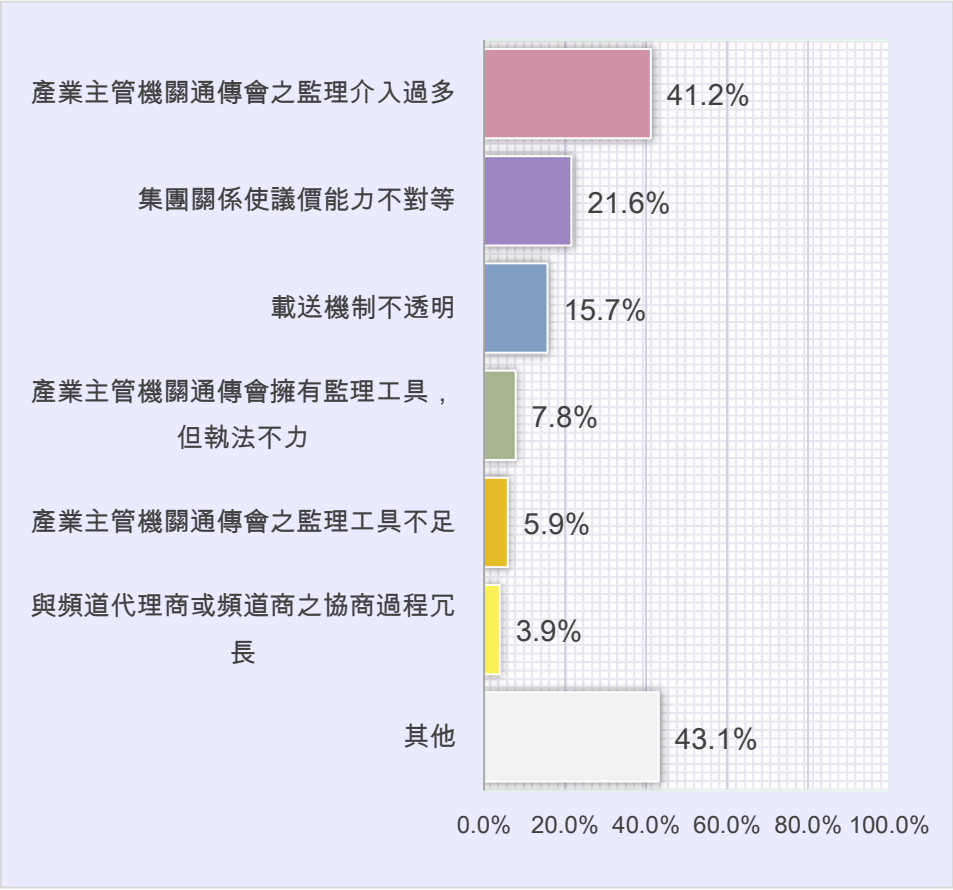


圖 103：頻道載送的困難_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在頻道載送的困難中，「產業主管機關通傳會之監理介入過多」（100.0%）為台固、凱擘集團系統經營者皆面臨到的困難；「集團關係使議價能力不對等」（55.0%）、「載送機制不透明」（40.0%）、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」（20.0%）、「產業主管機關通傳會之監理工具不足」（15.0%）、「與頻道代理商或頻道供應事業之協商過程冗長」（10.0%），為獨立系統經營者所面臨的比例較高；「訂定多贏合作模式」（100.0%），為台灣數位光訊集團系統經營者皆面臨到的問題；此外，中嘉集團系統經營者表示並無在載送頻道載送時面臨困難。
集團類型	在頻道載送的困難中，「產業主管機關通傳會之監理介入過多」（51.6%）、「訂定多贏合作模式」（12.9%），為五大集團系統經營者所面臨的比例較高；「集團關係使議價能力不對等」（55.0%）、「載送機制不透明」（40.0%）、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」（20.0%）、「產業主管機關通傳會之監理工具不足」（15.0%）、「與頻道代理商或頻道供應事業之協商過程冗長」（10.0%），為獨立系統經營者所面臨的比例較高。
地域別	在頻道載送的困難中，「產業主管機關通傳會之監理介入過多」（48.0%），為北部系統經營者所面臨的比例較高；「集團關係使議價能力不對等」（33.3%）、「產業主管機關通傳會之監理工具不足」（16.7%）、「與頻道代理商或頻道供應事業之協商過程冗長」（16.7%）以及「無困難」（66.7%），為東部或離島系統經營者所面臨的比例較高；「訂定多贏合作模式」（55.6%）、「產業主管機關通傳會

類別	分析結果
	擁有監理工具，但執法不力」(11.1%)，為中部系統經營者所面臨的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在頻道載送的困難中，「產業主管機關通傳會之監理介入過多或不合理」(73.9%)、「集團關係使議價能力不對等」(30.4%)、「載送機制不透明」(21.7%)、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」(17.4%)、「產業主管機關通傳會之監理工具不足」(8.7%)，為「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者所面臨的比例較高；「訂定多贏合作模式」(17.9%)、「與頻道代理商或頻道供應事業之協商過程冗長」(7.1%)、「無困難」(57.1%)，為「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者所面臨的比例較高。
新進業者	在頻道載送的困難中，「集團關係使議價能力不對等」(50.0%)、「載送機制不透明」(50.0%)、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」(50.0%)、「產業主管機關通傳會之監理工具不足」(25.0%) 等問題，為新進系統經營者所面臨的比例較高；「產業主管機關通傳會之監理介入過多」(42.6%)、「訂定多贏合作模式」(10.6%)、「與頻道代理商或頻道供應事業之協商過程冗長」(4.3%)、「無困難」(34.0%) 等問題，為原有系統經營者所面臨的比例較高。

頻道供應事業題目：又承上，貴公司認為目前頻道載送面臨到的問題或困難為何？（可複選）

調查顯示，頻道供應事業認為目前取得頻道授權所面臨到的問題或困難，以「集團關係使議價能力不對等」的比例較高，占 44.26%，其次依序為「與系統經營者之協商過程冗長」(42.62%)、「載送機制不透明」(42.62%)、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」(21.31%)、「產業主管機關通傳會之監理工具不足（如調處無實效等）」(19.67%)、「公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理」(13.11%)、「與頻道代理商之協商過程冗長」(11.48%)、「產業主管機關通傳會之監理工具過多」（11.48%）等。

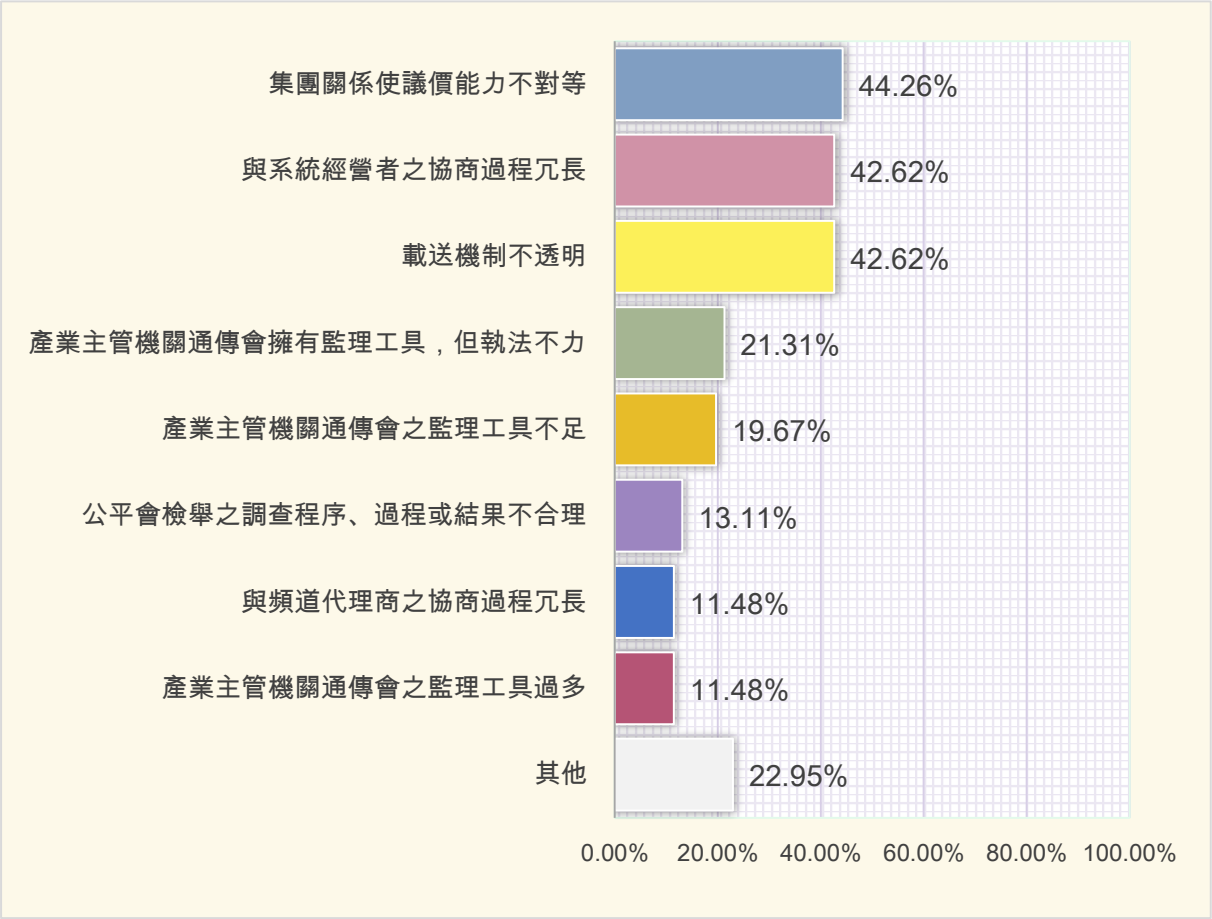


圖 104：頻道載送的困難_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在頻道載送的困難中，境外衛星廣播電視事業提及「集團關係使議價能力不對等」（58.3%）的比例較高，而他類頻道供應事業提及「集團關係使議價能力不對等」（38.5%）的比例較低。此外，境外衛星廣播電視事業也提及「載送機制（包括價格等）不透明」（50.0%）、「與系統經營者之協商過程冗長」（66.7%）等困難。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在頻道載送的困難中，透過頻道代理商進行協商者提及「集團關係使議價能力不對等」（61.5%）的比例較高，而直接與系統經營者協商者提及「集團關係使議價能力不對等」（36.4%）的比例較低。此外，透過頻道代理商進行協商者也提及「與系統經營者之協商過程冗長」（51.3%）、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」（51.3%）等困難。
公司頻道數量	在頻道載送的困難中，5 個頻道以上的受訪者提及「集團關係使議價能力不對等」（60.0%）的比例較高，而 2 到 4 個頻道的受訪者提及「集團關係使議價能力不對等」（35.0%）的比例較低。此外，5 個頻道以上的受訪者也提及「載送機制（包括價格等）不透明」（50.0%）、「與系統經營者之協商過程冗長」（50.0%）、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」（60.0%）等困難，而 2 到 4 個頻道的受訪者也提及「與系統經營者之協商過程冗長」（55.0%）等困難。。
頻道節目類型	在頻道載送的困難中，音樂頻道（100.0%）、體育頻道（75.0%）、財經股市頻道（66.7%）、電影頻道（61.5

類別	分析結果
	%)的受訪者提及「集團關係使議價能力不對等」(35.0%）的比例較高；地方頻道（0.0%）、宗教頻道（0.0%)、新聞頻道(40.0%)、戲劇頻道(44.4%)提及「集團關係使議價能力不對等」(35.0%）的比例較低。此外，新聞頻道（60.0%）與戲劇頻道（55.6%）也提到「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」等困難。
公司主要收益來源	在頻道載送的困難中，以授權費為主要收益來源的公司提及「集團關係使議價能力不對等」(48.0%）的比例較高；廣告收入為主要收入來源的受訪者提及「集團關係使議價能力不對等」(38.5%）的比例較低。此外，以授權費（64.0%）與廣告收入（69.2%）為主要收益來源的受訪者也提及「與系統經營者之協商過程冗長」等困難。

三、現行法規之態度與法規整備方向

（一）「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」規定合理性

系統經營者題目：在頻道授權的部份，衛星廣播電視法中有關「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」之規定(第 25 條第 2 項)，請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？（單選）

調查顯示，系統經營者就「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」之規定，認為「規範目的或構成要件不明確」的比例較高，占 25.5%，其次依序為「事證難以調查」(15.7%)、「規範過於嚴格，應修法調整」(5.9%)、「法規並未落實執行，應強化執法」(5.9%)。

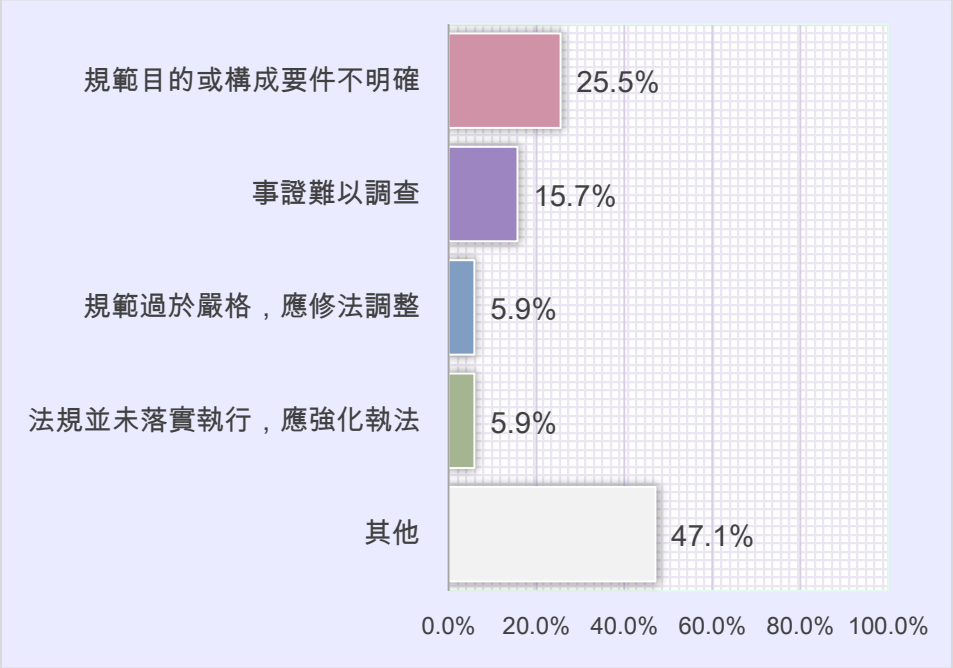


圖 105：「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」規定合理性_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

經卡方檢定後發現，受訪者對「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」規定合理性，會因集團別、集團類型、地域別、磋商取得頻道授權時的偏好方式以及新進業者的不同而有顯著的差異，然而集團別、集團類型、地域別、磋商取得頻道授權時的偏好方式以及新進業者部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在受訪者對「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」規定合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」(15.0%)、「法規並未落實執行，應強化執法」、(20.0%)「事證難以調查」(45.0%)等部分，獨立系統經營者認為有不足之處的比例較高；「規範目的或構成要件不明確」(100.0%)，中嘉集團認為有不足之處的比例較高。台固與凱擘集團則對此規定並無認為有不合理或不足之處；台灣數位光訊集團則對此規定的合理性並無表示意見。
集團類型	在受訪者對「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」規定合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」(15.0%)、「法規並未落實執行，應強化執法」(20.0%)、「事證難以調查」(45.0%)等部分，獨立系統經營者認為有不足之處的比例較高；「規範目的或構成要件不明確」(35.5%)，五大集團系統經營者認為有不足之處的比例較高；「無不合理或不足之處」(51.6%)以及「無意見」(12.9%)，亦為五大集團系統經營者認為的比例較高。
地域別	在受訪者對「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」規定合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」(18.2%)、「規範目的或構成要件不明確」(36.4%)，南部系統經營者認為有不足之處的比例較高、「法規並未落實執行，應強化執法」(16.7%)、「事證難以調查」(83.3%)等部分，東部或離島系統經營者認為有不足之處的比例較高；「無不合理或不足之處」(44%)，則以北部系統經營

類別	分析結果
	者的比例較高以及「無意見」(55.6%)，則以中部系統經營者認為的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在受訪者對「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」規定合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」(8.7%)、「法規並未落實執行，應強化執法」(13.0%)，「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者認為有不足之處的比例較高；「事證難以調查」(21.4%)、「規範目的或構成要件不明確」(46.4%)，「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者認為有不足之處的比例較高；「無不合理或不足之處」(60.9%)，則以「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者比例較高以及「無意見」(17.9%)，則以「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者認為的比例較高。
新進業者	在受訪者對「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」規定合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」(6.4%)，原有系統經營者認為有不足之處的比例較高；「法規並未落實執行，應強化執法」(50.0%)、「事證難以調查」(25.0%)、「規範目的或構成要件不明確」(25.0%)，新進系統經營者認為有不足之處的比例較高；「無不合理或不足之處」(60.9%) 以及「無意見」(17.9%)，原有系統經營者認為的比例較高。

頻道供應事業題目：在頻道授權的部份，衛星播電視法中有關「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」之規定(第 25 條第 2 項)，請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？（單選）

調查顯示，頻道供應事業就「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」之規定，認為「規範目的或構成要件不明確」的比例較高，占 47.54%，其次依序為「事證難以調查」(29.51%)、「法規並未落實執行，應強化執法」(9.84%)、「規範過於嚴格，應修法調整」(8.2%)、「規範過於寬鬆，應修法調整」(1.64%)。

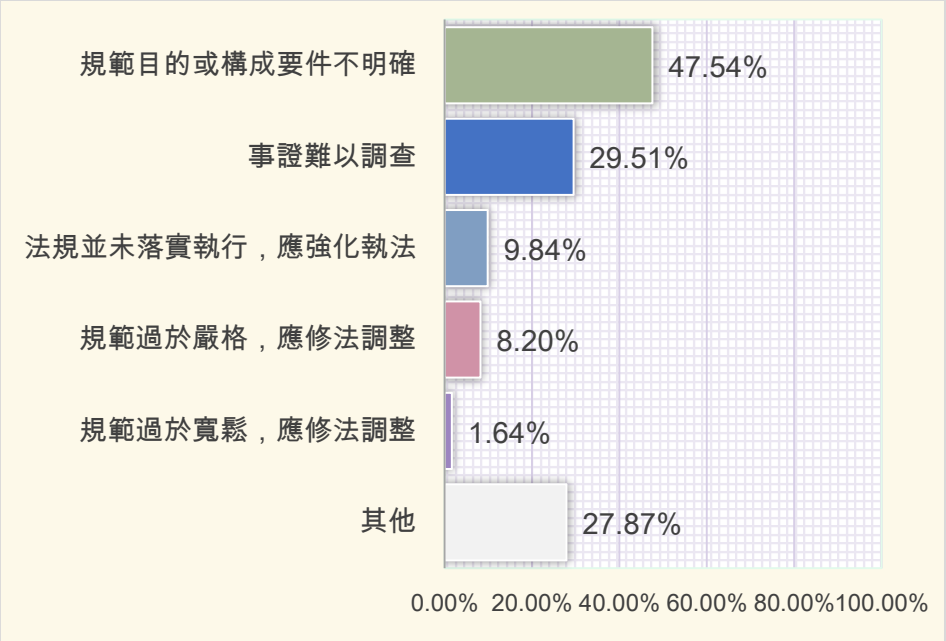


圖 106：「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」規定合理性_頻道供應 事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

經卡方檢定後發現，受訪者對「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」規定合理性，會因公司頻道數量與公司主要收益來源而有顯著的差異，然而公司頻道數量與公司主要收益來源部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在受訪者對「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」規定合理性，他類頻道供應事業認為「規範目的或構成要件不明確」（53.8%）的比例較高，而境外衛星廣播電視事業認為「規範目的或構成要件不明確」（25.0%）的比例較低。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在受訪者對「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」規定合理性，透過頻道代理商進行協商認為「規範目的或構成要件不明確」（43.6%）的比例較高，而直接與系統經營者協商認為「規範目的或構成要件不明確」（21.2%）的比例較低。
公司頻道數量	在受訪者對「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」規定合理性，1 個頻道的公司認為「規範目的或構成要件不明確」（31.0%）的比例較低，而 5 個頻道以上認為「規範目的或構成要件不明確」（40.0%）的比例較高。
頻道節目類型	在受訪者對「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」規定合理性，地方頻道（100.0%）、財經股市（66.7%）認為「規範目的或構成要件不明確」的比例較高；宗教頻道（0.0%）、音樂頻道（0.0%）、購物頻道（0.0%）認為「規範目的或構成要件不明確」的比例較低。
公司主要收益來源	在受訪者對「禁止頻道供應事業對系統經營者為差別待遇」規定合理性，以授權費為主要收益來源的受訪者認為「規範目的或構成要件不明確」（44.0%）的比例較高，而以其他收入為主要收入來源的受訪者認為「規範目的或構成要件不明確」（17.6%）的比例較低。

（二）「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」規定合理性

系統經營者題目：在頻道授權的部份，有線廣播電視法中有關「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」之規定（第 37 條第 4 項），請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？（單選）

調查顯示，系統經營者就「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」之規定，認為「規範目的或構成要件不明確」的比例較高，占 25.5%，其次依序為「事證難以調查」（17.6%）、「規範過於嚴格，應修法調整」（5.9%）、「法規並未落實執行，應強化執法」（3.9%）。

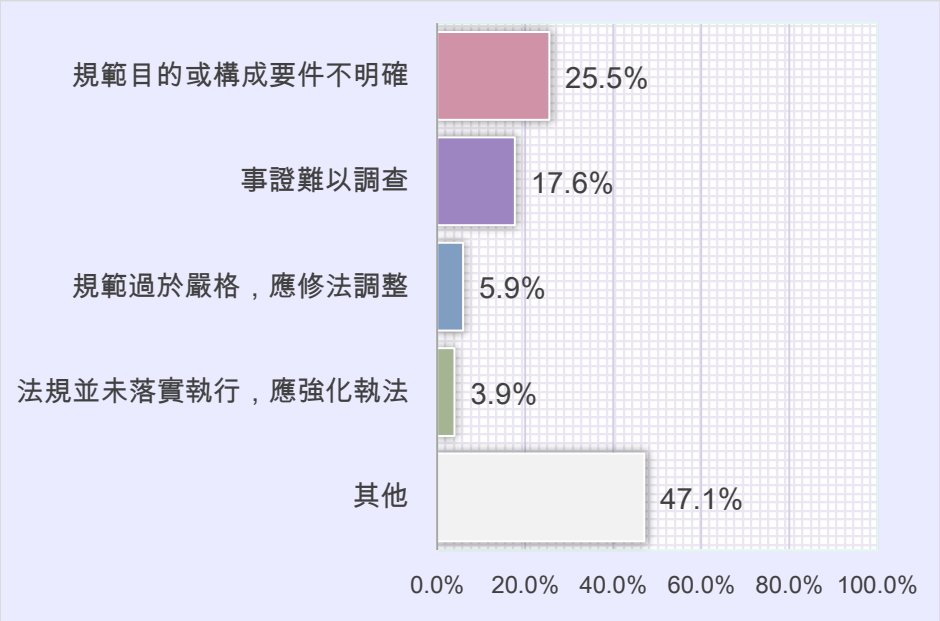


圖 107：「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」規定合理性_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

經卡方檢定後發現，受訪者對「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」規定合理性，會因集團別、集團類型、地域別、磋商取得頻道授權時的偏好方式以及新進業者的不同而有顯著的差異，然而集團別、集團類型、地域別、磋商取得頻道授權時的偏好方式以及新進業者部份有25%統計格期望值低於5之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在受訪者對「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」規定合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」(15.0%)、「法規並未落實執行，應強化執法」、(15.0%)「事證難以調查」(50.0%)等部分，獨立系統經營者認為有不足之處的比例較高；「規範目的或構成要件不明確」(100.0%)，中嘉集團認為有不足之處的比例較高。台固與凱擘集團則對此規定並無認為有不合理或不足之處；台灣數位光訊集團則對此規定的合理性並無表示意見。
集團類型	在受訪者對「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」規定合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」(15.0%)、「法規並未落實執行，應強化執法」(15.0%)、「事證難以調查」(50.0%)等部分，獨立系統經營者認為有不足之處的比例較高；「規範目的或構成要件不明確」(35.5%)，五大集團系統經營者認為有不足之處的比例較高；「無不合理或不足之處」(51.6%)以及「無意見」(12.9%)，亦為五大集團系統經營者認為的比例較高。
地域別	在受訪者對「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」規定合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」(18.2%)、「規範目的或構成要件不明確」(36.4%)，南部系統經營者認為有不足之處的比例較高；「事證難以調查」(83.3%)等部分，東部

類別	分析結果
	或離島系統經營者認為有不足之處的比例較高；「法規並未落實執行，應強化執法」（11.1%），中部系統經營者認為有不足之處的比例較高；「無不合理或不足之處」（44.0%），則以北部系統經營者的比例較高以及「無意見」（55.6%），則以中部系統經營者認為的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在受訪者對「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」規定合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」（8.7%）、「法規並未落實執行，應強化執法」（13.0%），「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者認為有不足之處的比例較高；「事證難以調查」（25.0%）、「規範目的或構成要件不明確」（46.4%），「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者認為有不足之處的比例較高；「無不合理或不足之處」（60.9%），則以「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者比例較高以及「無意見」（17.9%），則以「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者認為的比例較高。
新進業者	在受訪者對「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」規定合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」（6.4%），原有系統經營者認為有不足之處的比例較高；「法規並未落實執行，應強化執法」（50.0%）、「事證難以調查」（25.0%）、「規範目的或構成要件不明確」（25.0%），新進系統經營者認為有不足之處的比例較高；「無不合理或不足之處」（34.0%）以及「無意見」（10.6%），原有系統經營者認為的比例較高。

頻道供應事業題目：在頻道授權的部份，有線廣播電視法中有關「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」之規定（第 37 條第 4 項），請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？（單選）

調查顯示，頻道供應事業就「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」之規定，認為「事證難以調查」的比例較高，占 29.2%，其次依序為「規範目的或構成要件不明確」(26.4%)、「沒有不合理之處」(12.5%)、「法規並未落實執行，應強化執法」(12.5%)、「法規過於寬鬆，應修法調整」(11.1%)。

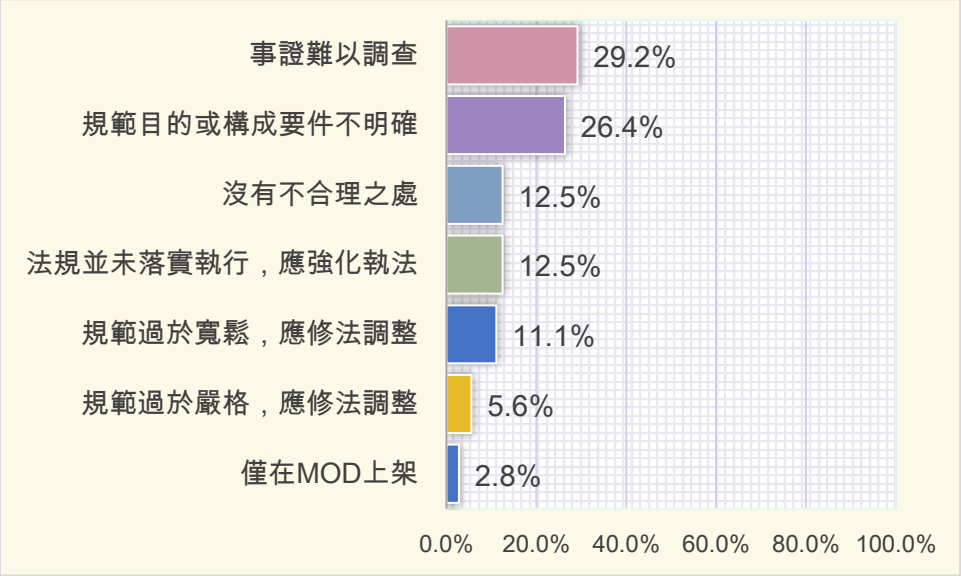


圖 108：「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」規定合理性_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

經卡方檢定後發現，受訪者對「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」規定合理性，會因公司主要收益來源有顯著的差異，然而公司主要收益來源部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在受訪者對「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」規定合理性，他類頻道供應事業認為「事證難以調查」（46.2%）的比例較高，而衛星頻道供應事業認為「事證難以調查」（22.8%）的比例較低。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在受訪者對「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」規定合理性，透過頻道代理商進行協商者認為「事證難以調查」（30.8%）的比例較高，而直接與系統經營者協商的受訪者認為「事證難以調查」（27.3%）的比例較低。
公司頻道數量	在受訪者對「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」規定合理性，2 個頻道到 4 個頻道的受訪者以及 5 個頻道以上的受訪者認為「事證難以調查」（30.0%）的比例較高，而 1 個頻道的受訪者認為「事證難以調查」（28.6%）的比例較低。
頻道節目類型	在受訪者對「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」規定合理性，購物頻道（100.0%）、音樂頻道（66.7%）認為「事證難以調查」的比例較高，而地方頻道（0.0%）、戲劇頻道（11.1%）認為「事證難以調查」的比例較低。
公司主要收益來源	在受訪者對「禁止系統經營者以不正當方法促使頻道供應事業為差別待遇」規定合理性，以廣告收入為公司主要收入來源的受訪者認為「事證難以調查」（23.1%）的比例較低；以其他收入為公司主要收入來源的受訪者認為「事證難以調查」（29.4%）的比例較高。

（三）頻道授權規範調整方向

系統經營者題目：承上，貴公司認為頻道授權規範與監理模式應如何調整？（單選）

調查顯示，系統經營者就頻道授權規範與監理模式的調整方向，認為「全面解除管制，交由市場商業協商機制決定」的比例較高，占 68.6%，其次依序為「維持現狀」（3.9%）、「由通傳會依現行有廣法與衛廣法強化執法」（3.9%）、「導入美國模式，由通傳會監理」（3.9%）、「導入加拿大模式，由通傳會監理」（2%）以及「依媒體多元維護與壟斷防制法草案所提，納管頻道代理商」（2%）。

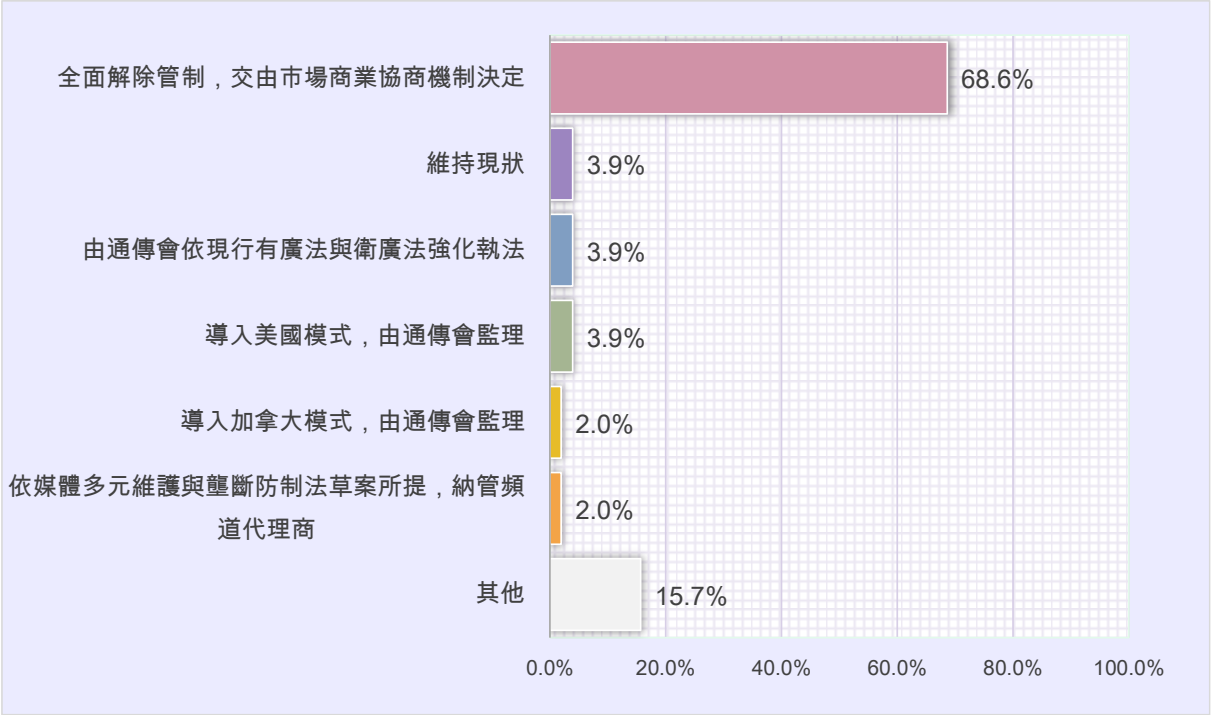


圖 109：頻道授權規範調整方向_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

經卡方檢定後發現，受訪者對「頻道授權規範調整方向」的建議，會因集團類型以及新進業者的不同而有顯著的差異，然而集團類型以及新進業者部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象,所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在受訪者對「頻道授權規範調整方向」的建議，維持現狀」(10.0%)、「由通傳會依現行有廣法與衛廣法強化執法」(15.0%)、「導入加拿大模式，由通傳會監理」(5.0%)、「導入美國模式，由通傳會監理」(15.0%)、「依媒體多元維護與壟斷防制法草案所提，納管頻道代理商」(10.0%) 等部分，獨立系統經營者建議上述方案的比例較高；「全面解除管制，交由市場商業協商機制決定」(100.0%)，中嘉、台固與凱擘集團系統經營者建議該方案的比例較高。
集團類型	在受訪者對「頻道授權規範調整方向」的建議，維持現狀」(10.0%)、「由通傳會依現行有廣法與衛廣法強化執法」(15.0%)、「導入加拿大模式，由通傳會監理」(5.0%)、「導入美國模式，由通傳會監理」(15.0%)、「依媒體多元維護與壟斷防制法草案所提，納管頻道代理商」(10.0%) 等部分，獨立系統經營者建議上述方案的比例較高；「全面解除管制，交由市場商業協商機制決定」(87.1%)，五大集團系統經營者建議該方案的比例較高。
地域別	在受訪者對「頻道授權規範調整方向」的建議，維持現狀」(16.7%)、「導入加拿大模式，由通傳會監理」(16.7%)，東部或離島系統經營者建議上述方案的比例較高；「由通傳會依現行有廣法與衛廣法強化執法」(12.0%)、「依媒體多元維護與壟斷防制法草案所提，納管頻道代理商」(8.0%)，北部系統經營者建議上述方案的比例較高；「導入美國模式，由通傳會監理」(11.1%)，中部系統經營者建議上述方案的比例較高；「全面解除管

類別	分析結果
	制，交由市場商業協商機制決定」(90.9%)，南部系統經營者建議該方案的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在受訪者對「頻道授權規範調整方向」的建議，「維持現狀」(7.1%)、「導入加拿大模式，由通傳會監理」(3.6%)，「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者建議的比例較高；「由通傳會依現行有廣法與衛廣法強化執法」(8.7%)、「導入美國模式，由通傳會監理」(8.7%)、「依媒體多元維護與壟斷防制法草案所提，納管頻道代理商」(8.7%)、「全面解除管制，交由市場商業協商機制決定」(73.9%)，「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者建議該方案的比例較高。
新進業者	在受訪者對「頻道授權規範調整方向」的建議，「維持現狀」(4.3%)、「導入加拿大模式，由通傳會監理」(3.6%)、「依媒體多元維護與壟斷防制法草案所提，納管頻道代理商」(4.3%)、「全面解除管制，交由市場商業協商機制決定」(72.3%)，原有系統經營者建議上述方案的比例較高；「由通傳會依現行有廣法與衛廣法強化執法」(25.0%)、「導入美國模式，由通傳會監理」(50.0%)，新進系統經營者建議該方案的比例較高。

頻道供應事業題目：承上，貴公司認為頻道授權規範與監理模式應如何調整？（單選）

調查顯示，頻道供應事業就頻道授權規範與監理模式的調整方向，認為「維持現狀」的比例較高，占 29.51%，其次依序為「全面解除管制，交由市場商業協商機制決定」（27.87%）、「依媒體多元維護與壟斷防制法草案所提，納管頻道代理商」（11.48%）、「由通傳會依現行有廣法與衛廣法強化執法」（9.84%）、「導入加拿大模式」（9.84%）、「撤廢通傳會之監理規範，全部交由公平會處理」（8.2%）、、「導入美國模式」（8.2%）以及「導入英國模式」（1.64%）。

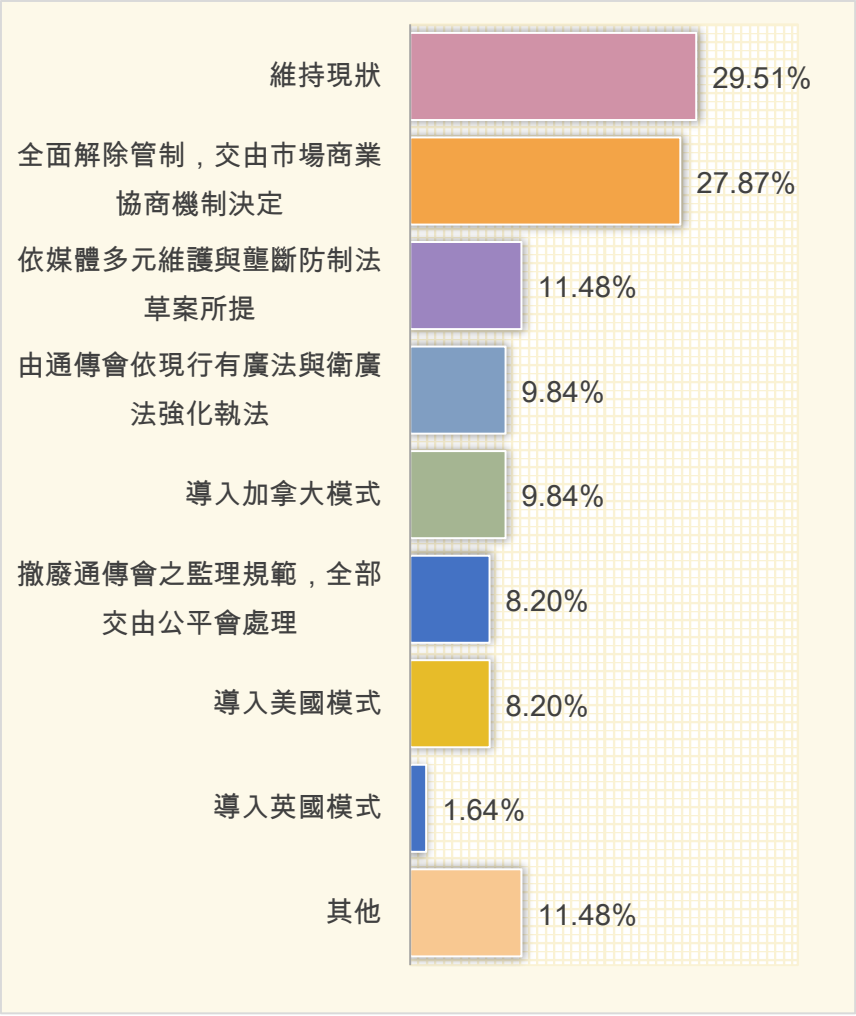


圖 110：載送頻道的考量因素_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

經卡方檢定後發現，受訪者對「頻道授權規範調整方向」的建議，會因磋商取得頻道授權時的偏好方式的不同而有顯著的差異，然而磋商取得頻道授權時的偏好方式部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在受訪者對「頻道授權規範調整方向」的建議，衛星頻道供應事業建議「維持現狀」（28.1%）的比例較高，而境外衛星廣播電視事業建議「維持現狀」（8.3%）的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在受訪者對「頻道授權規範調整方向」的建議，直接與系統經營者協商者建議「維持現狀」（33.3%）的比例較高，而透過頻道代理商進行協商的受訪者建議「維持現狀」（17.9%）的比例較低。
公司頻道數量	在受訪者對「頻道授權規範調整方向」的建議，公司頻道數量在 5 個以上者，建議「維持現狀」（10.0%）的比例較低，而公司頻道數量在 2 到 4 個頻道之間的受訪者建議「維持現狀」（30.0%）的比例較高。
頻道節目類型	在受訪者對「頻道授權規範調整方向」的建議，地方頻道（100.0%）與音樂頻道（66.7%）建議「維持現狀」的比例較高，而體育頻道（0.0%）、購物頻道（0.0%）、戲劇頻道（11.1%）建議「維持現狀」的比例較低。
公司主要收益來源	在受訪者對「頻道授權規範調整方向」的建議，以授權費為公司主要收益來源者，建議「維持現狀」（24.0%）的比例較低，而以廣告收入為主的受訪者建議「維持現狀」（15.4%）的比例較低。

（四）「頻道規劃及類型變更」規範合理性

系統經營者題目：在頻道載送的部份，有線廣播電視法中有關「頻道規劃及類型變更」之規範（第 29 條第 3 項，與《有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法》），請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？（單選）

調查顯示，系統經營者就「頻道規劃及類型變更」規範合理性，認為「規範過於嚴格，應修法調整」的比例較高，占 72.5%，其次為「事證難以調查」（11.8%）。

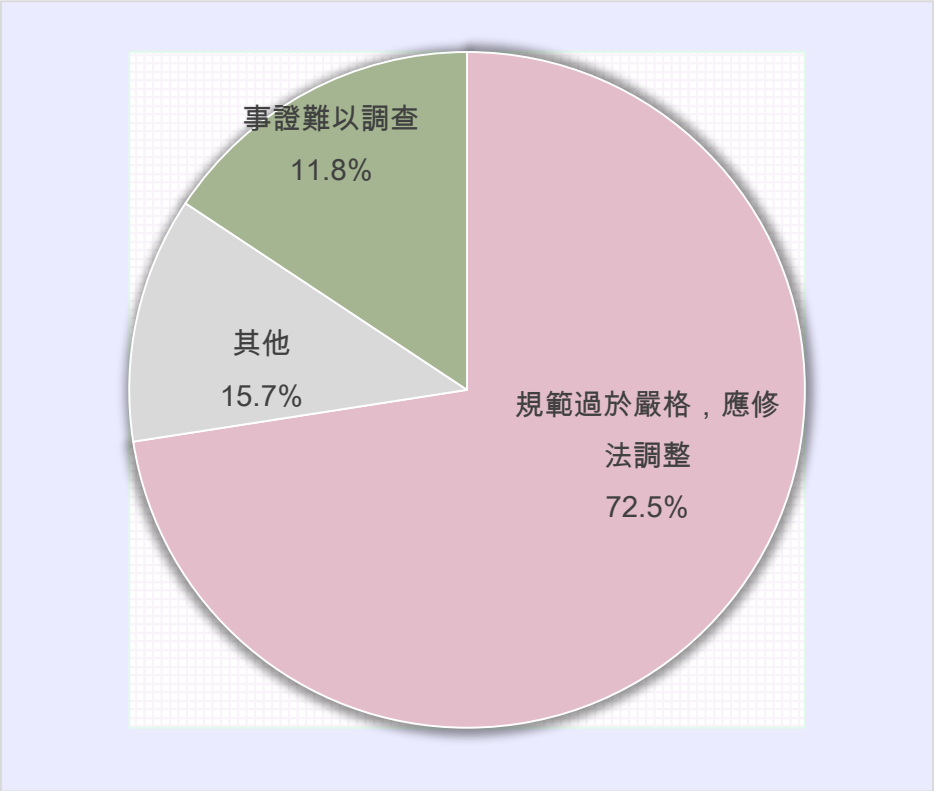


圖 111：「頻道規劃及類型變更」規範合理性_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

經卡方檢定後發現，受訪者對「頻道規劃及類型變更」規範合理性，會因集團別、集團類型、地域別以及磋商取得頻道授權時的偏好方式的不同而有顯著的差異，然而集團別、集團類型、地域別以及磋商取得頻道授權時的偏好方式部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在受訪者對「頻道規劃及類型變更」規範合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」(100.0%)，為中嘉、台固集團系統經營者認為不合理的比例較高；「事證難以調查」(30.0%)、與業界實務衝突」(10.0%)，獨立系統經營者認為不合理的比例較高；台灣數位光訊集團則對此規範並無表示意見。
集團類型	在受訪者對「頻道規劃及類型變更」規範合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」(83.9%)，五大集團系統經營者認為不合理的比例較高；「事證難以調查」(30.0%)、與業界實務衝突」(10.0%)，獨立系統經營者認為不合理的比例較高；五大集團系統經營者認為無意見（16.1%）的比例較高
地域別	在受訪者對「頻道規劃及類型變更」規範合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」(88.0%)，北部系統經營者認為不合理的比例較高；「事證難以調查」(66.7%)，東部與離島系統經營者認為不合理的比例較高；「與業界實務衝突」(18.2%)，南部系統經營者認為不合理的比例較高；中部系統經營者認為無意見（55.6%）的比例較高
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在受訪者對「頻道規劃及類型變更」規範合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」(87.0%)、「與業界實務衝突」(8.7%)，「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者認為不合理的比例較高；「事證難以調查」(21.4%)，「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者認為不合理的比例較高；「透過頻道代理商進行

	協商」的系統經營者認為無意見（55.6%）的比例較高。
新進業者	在受訪者對「頻道規劃及類型變更」規範合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」（100.0%），新進系統經營者認為不合理的比例較高；「事證難以調查」（12.8%）、「與業界實務衝突」（4.3%），原有系統經營者認為不合理的比例較高；原有系統經營者認為無意見（12.8%）的比例較高。

頻道供應事業題目：在頻道載送的部份，有線廣播電視法中有關「頻道規劃及類型變更」之規範（第 29 條第 3 項，與《有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法》），請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？（單選）

調查顯示，頻道供應事業就「頻道規劃及類型變更」規範合理性，認為「規範過於嚴格，應修法調整」的比例較高，占 26.4%，其次為「規範目的或構成要件不明確」（23.6%）、「法規並未落實執行，應強化執法」（19.4%）、「沒有不合理之處」（18.1%）、「事證難以調查」（14.75%）。

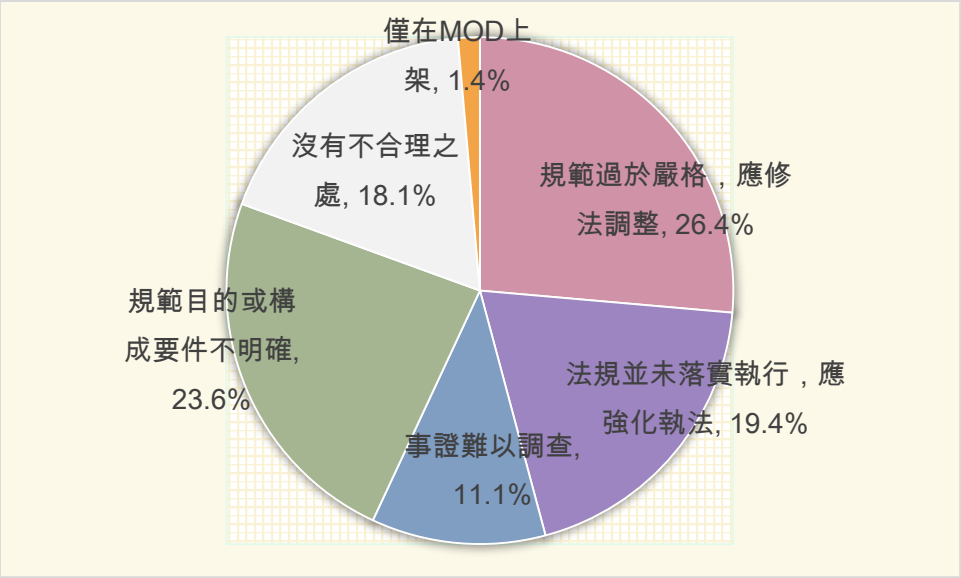


圖 112：「頻道規劃及類型變更」規範合理性_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

經卡方檢定後發現，受訪者對「頻道規劃及類型變更」規範合理性，會因磋商取得頻道授權時的偏好方式的不同而有顯著的差異，然而磋商取得頻道授權時的偏好方式部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在受訪者對「頻道規劃及類型變更」規範合理性，衛星頻道供應事業認為「規範過於嚴格，應修法調整」（26.3%）的比例較高，而境外衛星廣播電視事業主張「規範過於嚴格，應修法調整」（16.7%）的比例較低。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在受訪者對「頻道規劃及類型變更」規範合理性，直接與系統經營者協商者認為「規範過於嚴格，應修法調整」（33.3%）的比例較高，而透過頻道代理商進行協商的受訪者主張「規範過於嚴格，應修法調整」（20.5%）的比例較低。
公司頻道數量	在受訪者對「頻道規劃及類型變更」規範合理性，擁有 2 到 4 個頻道的受訪者主張「規範過於嚴格，應修法調整」（35.0%）的比例較高，而 5 個頻道以上的受訪者主張「規範過於嚴格，應修法調整」（10.0%）的比例較低。
頻道節目類型	在受訪者對「頻道規劃及類型變更」規範合理性，地方頻道（100.0%）、綜合頻道（37.2%）、電影頻道（30.8%）認為「規範過於嚴格，應修法調整」的比例較高，而新聞頻道（0%）、戲劇頻道（0%）、財經股市頻道（0%）、購物頻道（0%）、音樂頻道（0%）、宗教頻道（0.0%）認為「規範過於嚴格，應修法調整」的比例較低。
公司主要收益來源	在受訪者對「頻道規劃及類型變更」規範合理性，公司主要收益來源為廣告收入者認為「規範過於嚴格，應修法調整」（38.5%）的比例較高，而公司主要收益來源為其他收入者，認為「規範過於嚴格，應修法調整」（17.6%）的比例較低。

（五）「上下架規章」規範合理性

系統經營者題目：有線廣播電視法中有關「頻道規劃及類型變更」之規範（第 37 條第 1 項至第 3 項，與《有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則》）之規範，請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？（單選）

調查顯示，系統經營者對於「上下架規章」規範之合理性以「規範目的或構成要件不明確」的比例較高，占 35.3%，其次依序為「規範過於嚴格，應修法調整」（31.4%）、「事證難以調查」（11.8%）以及「法規並未落實執行，應強化執法」（7.8%）等。

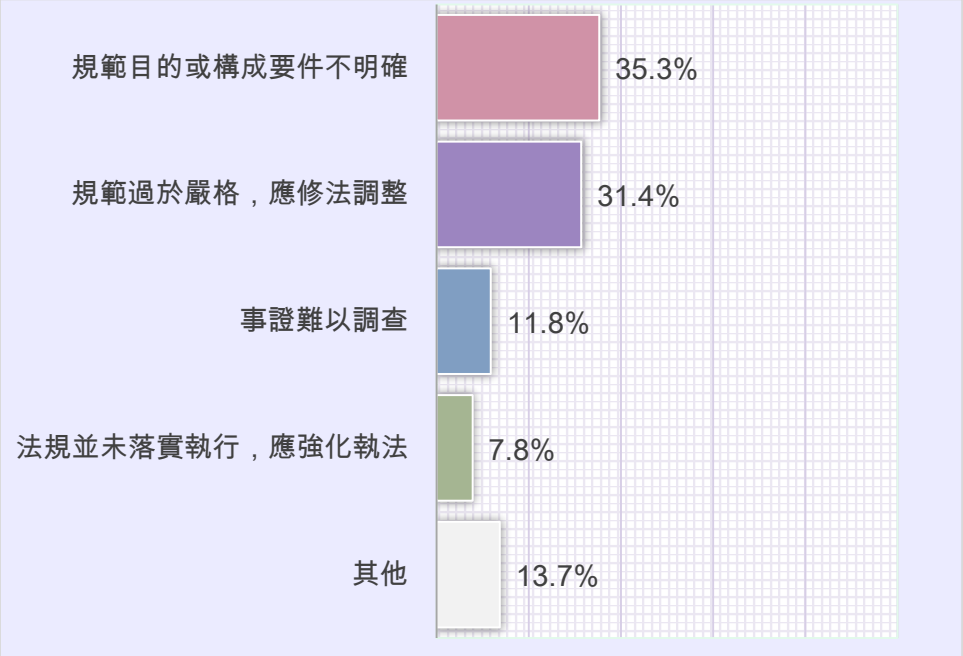


圖 113：「上下架規章」規範合理性_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

經卡方檢定後發現，受訪者對「上下架規章」規範合理性，會因集團別、集團類型、地域別、磋商取得頻道授權時的偏好方式以及新進業者的不同而有顯著的差異，然而集團別、集團類型、地域別、磋商取得頻道授權時的偏好方式以及新進業者部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在受訪者對「上下架規章」規範合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」(100.0%)，為中嘉集團系統經營者認為不合理的比例較高；「法規並未落實執行，應強化執法」(20.0%)、「事證難以調查」(30.0%)、「與業界實務衝突」(10.0%)，獨立系統經營者認為不合理的比例較高；「規範目的或構成要件不明確」(100.0%)，為台固、凱擘集團系統經營者認為不合理的比例較高；「交由市場自由競爭機制決定」(100.0%)，台灣數位光訊集團認為應朝此方向的比例較高。
集團類型	在受訪者對「上下架規章」規範合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」(35.5%)、「規範目的或構成要件不明確」(51.6%)，為五大集團系統經營者認為不合理的比例較高；「法規並未落實執行，應強化執法」(20.0%)、「事證難以調查」(30.0%)、「與業界實務衝突」(10.0%)，獨立系統經營者認為不合理的比例較高；「交由市場自由競爭機制決定」(12.9%)，五大集團系統經營者認為應朝此方向的比例較高。
地域別	在受訪者對「上下架規章」規範合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」(45.5%)、「與業界實務衝突」(18.2%)，南部系統經營者認為不合理的比例較高；「法規並未落實執行，應強化執法」(12.0%)、「規範目的或構成要件不明確」(52.0%)，北部系統經營者認為不合理的比例較高；「事證難以調查」(83.3%)，東部或離島系統經營者認為不合理的比例較高；「交由市場自由競爭機制決

類別	分析結果
	定」(55.6%)，中部系統經營者認為應朝此方向的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在受訪者對「上下架規章」規範合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」(46.4%)、「事證難以調查」(21.4%)，「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者認為不合理的比例較高；「法規並未落實執行，應強化執法」(17.4%)、「規範目的或構成要件不明確」(60.9%)、「與業界實務衝突」(8.7%)，「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者認為不合理的比例較高；「交由市場自由競爭機制決定」(17.9%)，「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者認為應朝此方向的比例較高。
新進業者	在受訪者對「上下架規章」規範合理性，「規範過於嚴格，應修法調整」(50.0%)、「法規並未落實執行，應強化執法」(50.0%)，新進系統經營者認為不合理的比例較高；「事證難以調查」(12.8%)、「規範目的或構成要件不明確」(38.3%)、「與業界實務衝突」(4.3%)，原有系統經營者認為不合理的比例較高；「交由市場自由競爭機制決定」(10.6%)，原有系統經營者認為應朝此方向的比例較高。

頻道供應事業題目：有線廣播電視法中有關「頻道規劃及類型變更」之規範（第 37 條第 1 項至第 3 項，與《有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則》），請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？（單選）

調查顯示，頻道供應事業對於「上下架規章」規範之合理性以「規範目的或構成要件不明確」的比例較高，占 26.23%，其次依序為「事證難以調查」（16.39%）、「法規並未落實執行，應強化執法」（16.39%）、「規範過於嚴格，應修法調整」（13.11%）以及「規範過於寬鬆，應修法調整」（6.56%）等。

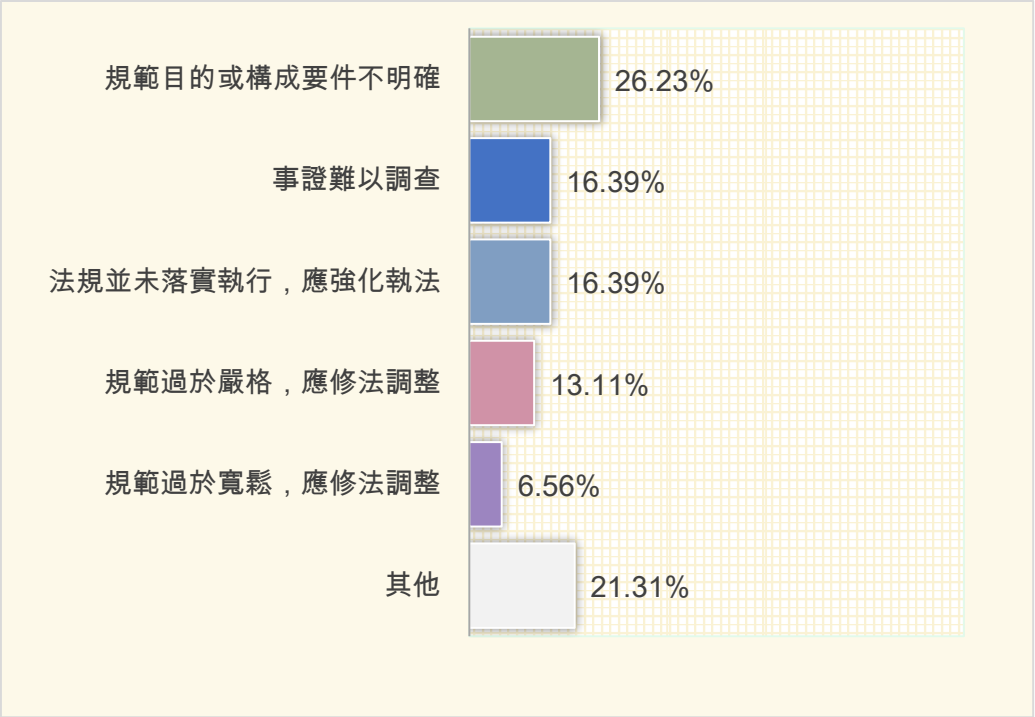


圖 114：「上下架規章」規範合理性_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

經卡方檢定後發現，受訪者對「上下架規章」規範合理性，會因磋商取得頻道授權時的偏好方式的不同而有顯著的差異，然而磋商取得頻道授權時的偏好方式部份有25%統計格期望值低於5之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在受訪者對「上下架規章」規範合理性，境外衛星廣播電視事業認為「規範目的或構成要件不明確」（41.7%）的比例較高，而他類頻道供應事業認為「規範目的或構成要件不明確」（23.1%）的比例較低。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在受訪者對「上下架規章」規範合理性，「透過頻道代理商進行協商認為「規範目的或構成要件不明確」（35.9%）的比例較高，而直接與系統經營者協商的受訪者認為「規範目的或構成要件不明確」（15.2%）的比例較低。
公司頻道數量	在受訪者對「上下架規章」規範合理性，擁有5個頻道以上的受訪者認為「規範目的或構成要件不明確」（40.0%）的比例較高，而只有一個頻道的受訪者認為「規範目的或構成要件不明確」（19.0%）的比例較低。
頻道節目類型	在受訪者對「上下架規章」規範合理性，新聞頻道（40.0%）與戲劇頻道（44.4%）認為「規範目的或構成要件不明確」的比例較高，而購物頻道、音樂頻道、地方頻道、宗教頻道認為「規範目的或構成要件不明確」（0%）的比例較低。
公司主要收益來源	在受訪者對「上下架規章」規範合理性，以授權費為主要收益來源的公司認為「規範目的或構成要件不明確」（32.0%）的比例較高，而以廣告收入為主的受訪者認為「規範目的或構成要件不明確」（11.8%）的比例較低。

（六）載送規範機制調整方向

系統經營者題目：承上，貴公司認為頻道載送規範與監理模式應如何調整？（單選）

調查顯示，系統經營者對於頻道載送規範與監理模式應如何調整以「解除通傳會之管制」的比例較高，占 70.6%，其次依序為「維持現狀」(7.8%)、「強化通傳會之管制」(2.0%)、「導入美國 A 模式，由通傳會監理」(2.0%) 以及「導入英國模式，由通傳會監理」(2.0%) 等。

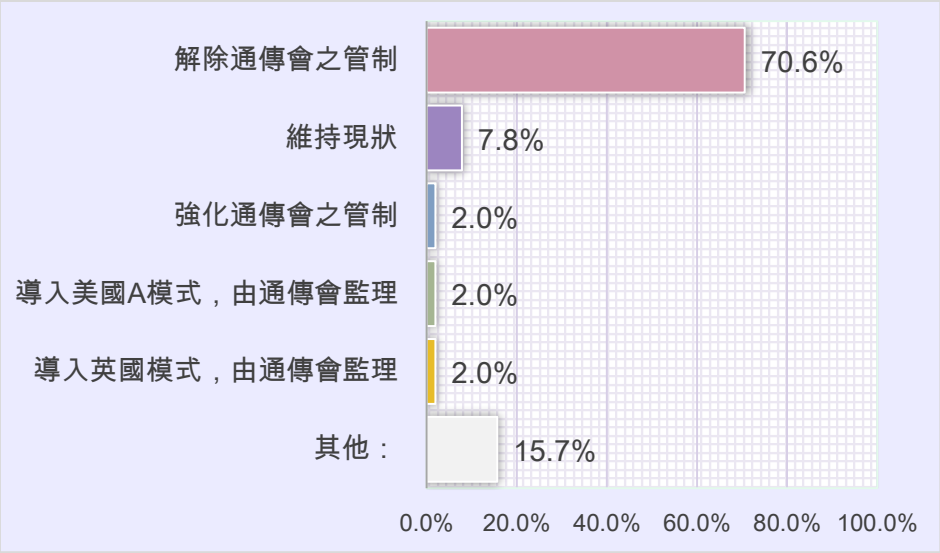


圖 115：載送規範機制調整方向_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

經卡方檢定後發現，受訪者對「載送規範機制調整方向」的建議，會因集團類型以及新進業者的不同而有顯著的差異，然而集團類型以及新進業者部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象,所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	在受訪者對「載送規範機制調整方向」的建議,「維持現狀」(20.0%)、「強化通傳會之管制」(5.0%)、導入美國 A 模式，由通傳會監理」(5.0%)、「導入英國模式，由通傳會監理」(5.0%)，獨立系統經營者建議上述方案的比例較高；「解除通傳會之管制」(100.0%)，中嘉、台固與凱擘集團系統經營者建議該方案的比例較高。
集團類型	在受訪者對「載送規範機制調整方向」的建議,「維持現狀」(20.0%)、「強化通傳會之管制」(5.0%)、導入美國 A 模式，由通傳會監理」(5.0%)、「導入英國模式，由通傳會監理」(5.0%)，獨立系統經營者建議上述方案的比例較高;「解除通傳會之管制」(87.1%)，五大集團系統經營者建議該方案的比例較高。
地域別	在受訪者對「載送規範機制調整方向」的建議,「維持現狀」(20.0%)，東部或離島系統經營者建議上述方案的比例較高、「強化通傳會之管制」(4.0%)、導入美國 A 模式,由通傳會監理」(4.0%)、「導入英國模式，由通傳會監理」(4.0%)，北部系統經營者建議上述方案的比例較高；「解除通傳會之管制」(96.9%)，中部系統經營者建議該方案的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在受訪者對「載送規範機制調整方向」的建議,「維持現狀」(10.7%)、「導入美國 A 模式，由通傳會監理」(3.6%)、「導入英國模式，由通傳會監理」(3.6%)，北「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者建議上述方案的比例較高；「強化通傳會之管制」(4%)、「解除通傳會之管制」(78.3%),「直接與頻道供應事業協商」

類別	分析結果
	的系統經營者建議該上述方案的比例較高。
新進業者	在受訪者對「載送規範機制調整方向」的建議，「維持現狀」（8.5％）、導入美國 A 模式，由通傳會監理」（2.1％）、「導入英國模式，由通傳會監理」（2.1％）、「解除通傳會之管制」（72.3％），原有系統經營者建議上述方案的比例較高；「強化通傳會之管制」（25.0％），新進系統經營者建議該方案的比例較高。

頻道供應事業題目：承上，貴公司認為頻道載送規範與監理模式應如何調整？（單選）

調查顯示，頻道供應事業對於頻道載送規範與監理模式應如何調整以「維持現狀」的比例較高，占 37.7%，其次依序為「解除通傳會之管制」（26.23%）、「依媒體多元維護與壟斷防制法草案」（19.67%）、「強化通傳會之管制」（6.56%）以及「導入美國 A 模式，由通傳會監理」（1.64%）等。

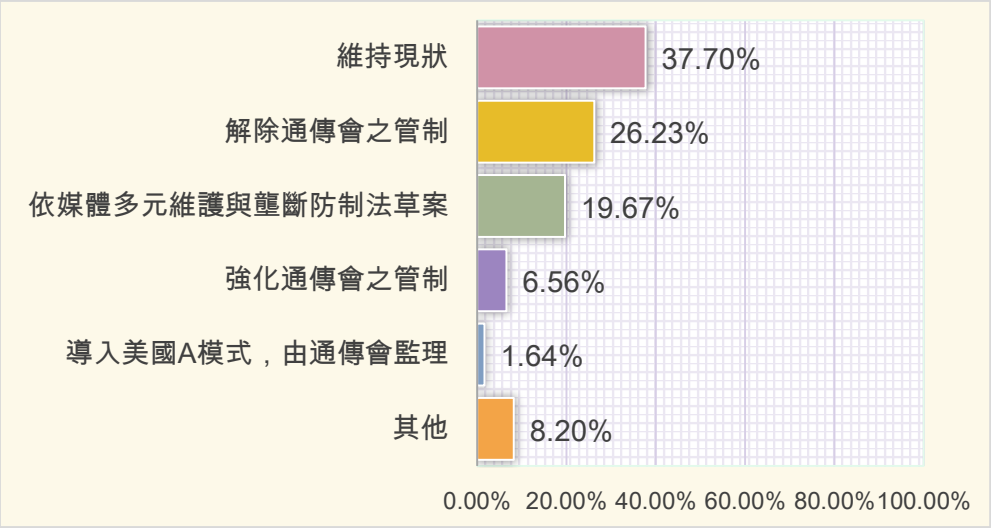


圖 116：載送規範機制調整方向_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

經卡方檢定後發現，受訪者對「載送規範機制調整方向」的建議，會因公司主要收益來源的不同而有顯著的差異，然而司主要收益來源部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	在受訪者對「載送規範機制調整方向」的建議，衛星頻道供應事業同意「維持現狀」（38.6%）的比例較高，而他類頻道供應事業同意「維持現狀」（23.1%）的比例較低。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	在受訪者對「載送規範機制調整方向」的建議，透過頻道代理商協商的受訪者認為應「依媒體多元維護與壟斷防制法草案所提，全面禁止系統經營者對頻道供應事業之載送請求為差別待遇，並由系統經營者負擔舉證責任」（23.1%）的比例較高，而直接與系統經營者協商的受訪者，認為應「依媒體多元維護與壟斷防制法草案所提，全面禁止系統經營者對頻道供應事業之載送請求為差別待遇，並由系統經營者負擔舉證責任」（15.2%）的比例較高。
公司頻道數量	在受訪者對「載送規範機制調整方向」的建議，擁有 2 到 4 個頻道的受訪者同意「維持現狀」（45.0%）的比例較高，而只有 1 個頻道的受訪者同意「維持現狀」（33.3%）的比例較低。
頻道節目類型	在受訪者對「載送規範機制調整方向」的建議，音樂頻道（100.0%）、地方頻道（100.0%）、戲劇頻道（44.4%）、綜合頻道（44.4%）、新聞頻道（40.0%）支持「維持現狀」的比例較高，而購物頻道（0%）、宗教頻道（25.0%）、體育頻道（25.0%）支持維持現狀的比例較低。
公司主要收益來源	在受訪者對「載送規範機制調整方向」的建議，以授權費為主要收益的受訪者支持「維持現狀」（44.0%）的比例較高，而以廣告收入為主要收益的受訪者支持「維持現狀」（15.4%）的比例較低。

（七）調處制度合理性

系統經營者題目：有線廣播電視法中有關「爭議調處」(第 55 條、施行細則第 21 條及第 22 條)，請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？（單選）

調查顯示，系統經營者對於「爭議調處」之規範以「規範不合理，應修法」的比例較高，占 60.8%，其次為「調處無強制力」(17.6%)。

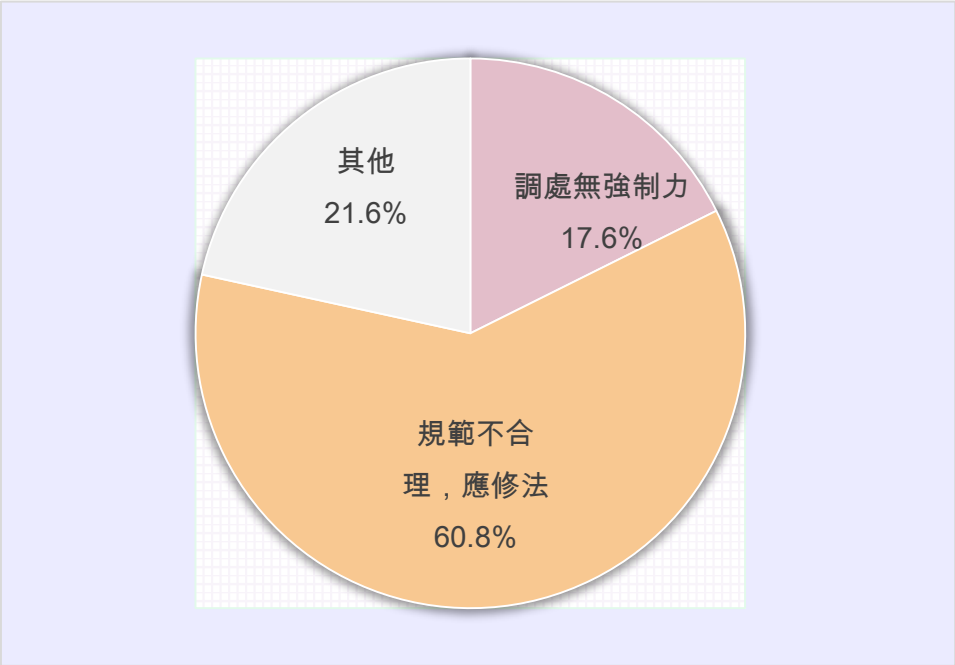


圖 117：調處制度合理性_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

經卡方檢定後發現，受訪者對調處制度合理性，會因集團別與集團類型的不同而有顯著的差異，然而集團別、集團類型的部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	受訪者對調處制度的合理性，「調處無強制力」(45.0%)，獨立系統經營者認為上述因素有不足的比例較高；「規範不合理，應修法」(100.0%)，中嘉、台固與凱擘集團系統經營者認為上述因素有不足的比例較高。
集團類型	受訪者對調處制度的合理性，「調處無強制力」(45.0%)，獨立系統經營者認為上述因素有不足的比例較高；「規範不合理，應修法」(87.1%)，五大集團系統經營者認為上述因素有不足的比例較高。
地域別	受訪者對調處制度的合理性，「調處無強制力」(22.23%)，中部系統經營者認為上述因素有不足的比例較高；「規範不合理，應修法」(81.8%)，南部系統經營者認為上述因素有不足的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	受訪者對調處制度的合理性，「調處無強制力」(26.1%)、「規範不合理，應修法」(73.9%)，「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者認為上述因素有不足的比例較高。
新進業者	受訪者對調處制度的合理性，「調處無強制力」(50.0%)，新進系統經營者認為上述因素有不足的比例較高；「規範不合理，應修法」(61.7%)，原有系統經營者認為上述因素有不足的比例較高。

頻道供應事業題目：有線廣播電視法中有關「爭議調處」之規範（第 55 條、施行細則第 21 條及第 22 條）請問貴公司認為此法規是否合理、或有不足之處？（單選）

調查顯示，頻道供應事業對於「爭議調處」之規範以「調處無強制力」的比例較高，占 55.74%，其次為「規範不合理，應修法」(11.48%)。

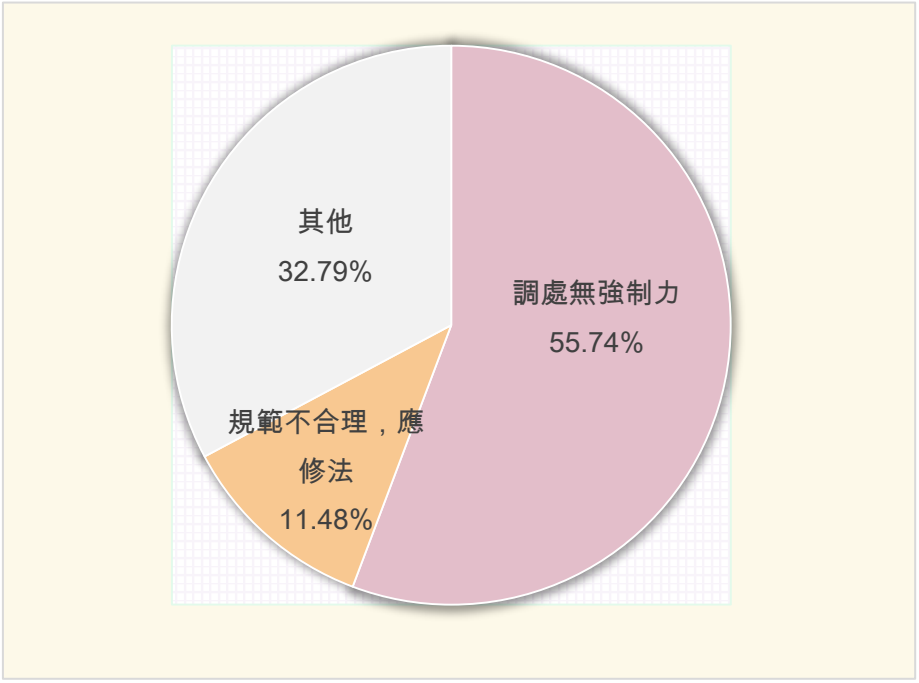


圖 118：調處制度合理性_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

經卡方檢定後發現，受訪者對調處制度合理性不會因基本資料的不同而具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	受訪者對調處制度的合理性，境外衛星廣播電視事業認為「調處無強制力」（58.3%）的比例較高，而他類頻道供應事業認為「調處無強制力」（46.2%）的比例較低。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	受訪者對調處制度的合理性，透過頻道代理商進行協商的受訪者認為「調處無強制力」（56.4%）的比例較高，而直接與系統經營者協商的受訪者認為「調處無強制力」（51.5%）的比例較低。
公司頻道數量	受訪者對調處制度的合理性，只有一個頻道的受訪者認為「調處無強制力」（57.1%）的比例較高，2 到 4 個頻道或 5 個頻道的受訪者認為認為「調處無強制力」（50.0%）的比例較低。
頻道節目類型	受訪者對調處制度的合理性，購物頻道（100.0%）與音樂頻道（100.0%）認為「調處無強制力」的比例較高，地方頻道（0%）與宗教頻道（25.0%）認為「調處無強制力」（100.0%）的比例較低。
公司主要收益來源	受訪者對調處制度的合理性，以廣告收入為主要收益來源的受訪者認為「規範不合理」（30.8%）的比例較高，而以授權費為主要收益來源的受訪者認為「規範不合理」（12.0%）的比例較低。

（八）調處制度調整方向

系統經營者題目：承上，貴公司認為調處規範與監理模式應如何調整？（單選）

調查顯示，系統經營者認為調處規範與監理模式應如何調整以「維持現狀」的比例較高，占 33.3%，其次依序為「廢除調處制度」(23.5%)、「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」(19.6%)、「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付行政裁決」(2.0%) 等。

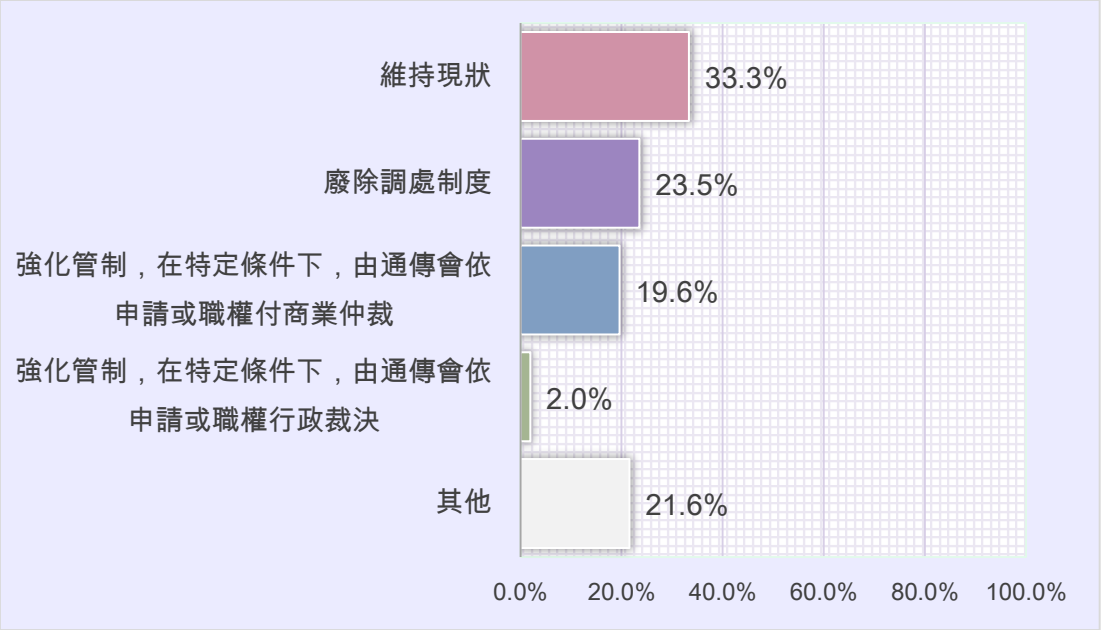


圖 119：調處制度調整方向_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

經卡方檢定後發現，受訪者對調處制度的調整方向，會因集團別、集團類型、磋商取得頻道授權時的偏好方式、新進業者的不同而有顯著的差異，然而集團別、集團類型、磋商取得頻道授權時的偏好方式、新進業者的部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	受訪者對調處制度的調整方向，「維持現狀」(100.0%)，台固、凱擘集團系統經營者建議該方案的比例較高；「廢除調處制度」(100.0%)，中嘉集團系統經營者建議該方案的比例較高；「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」(50.0%)、「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付行政裁決」(5.0%)、「交由市場自由競爭機制決定」(10.0%)，獨立系統經營者建議該方案的比例較高；至於台灣數位光訊集團對調處制度的調整方向並無表示意見。
集團類型	受訪者對調處制度的調整方向，「維持現狀」(51.6%)、「廢除調處制度」(35.5%)，五大集團系統經營者建議該方案的比例較高；「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」(50%)、「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付行政裁決」(5.0%)、「交由市場自由競爭機制決定」(10.0%)，獨立系統經營者建議該方案的比例較高；「無意見」(25.0%) 的部分，獨立系統經營者表達的比例較高。
地域別	受訪者對調處制度的調整方向，「維持現狀」(44.0%)、「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付行政裁決」(4.0%)，北部系統經營者建議該方案的比例較高；「廢除調處制度」(36.4%)、「交由市場自由競爭機制決定」(18.2%)，南部系統經營者建議該方案的比例較高；「強化管制，在特定

類別	分析結果
	條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」(22.2%)，中部系統經營者建議該方案的比例較高；「無意見」(66.7%)的部分，東部或離島系統經營者表達的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	受訪者對調處制度的調整方向，「維持現狀」(60.9%)、「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」(26.1%)、「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付行政裁決」(4.3%)、「交由市場自由競爭機制決定」(8.7%)，「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者建議該方案的比例較高；「廢除調處制度」(42.9%)，「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者建議該方案的比例較高；「無意見」(32.1%)的部分，「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者表達的比例較高。
新進業者	受訪者對調處制度的調整方向，「維持現狀」(36.2%)、「交由市場自由競爭機制決定」(4.3%)，原有系統經營者建議該方案的比例較高；「廢除調處制度」(25.0%)、「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」(50.0%)、「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付行政裁決」(25%)，新進系統經營者建議該方案的比例較高；「無意見」(19.1%)的部分，原有系統經營者表達的比例較高。

頻道供應事業題目：承上，貴公司認為調處規範與監理模式應如何調整？（單選）

調查顯示，頻道供應事業認為調處規範與監理模式應如何調整以「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」(34.7%)的比例較高，其次為「維持現狀」占 26.4%，再其次依序為「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付行政裁決」(12.5%)、「廢除調處制度」(9.7%) 等。

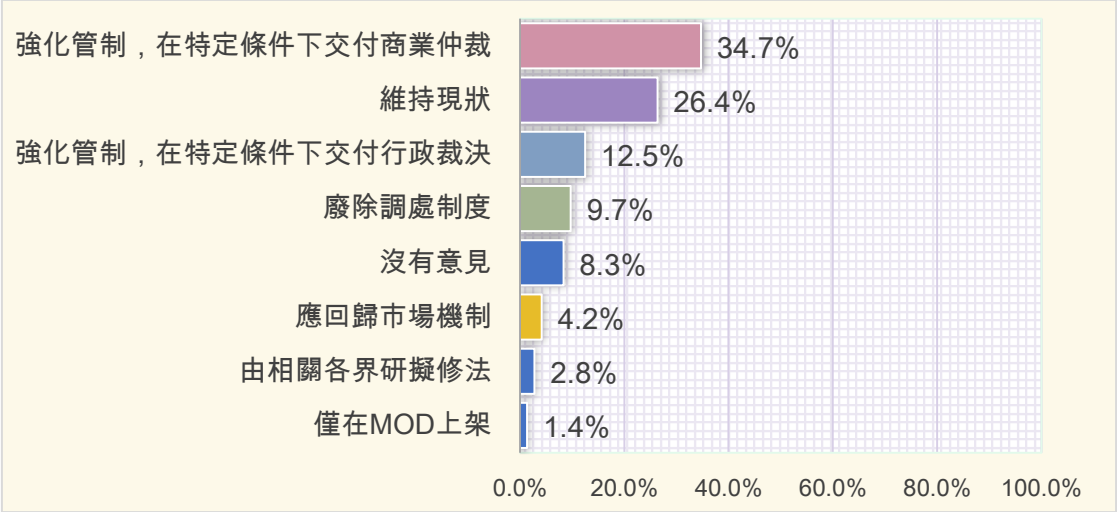


圖 120：調處制度調整方向_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

經卡方檢定後發現，受訪者對調處制度的調整方向，會因磋商取得頻道授權時的偏好方式的不同而有顯著的差異，然而磋商取得頻道授權時的偏好方式的部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	受訪者對調處制度的調整方向，他類頻道供應事業認同「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」（46.2%）的比例較高，而衛星頻道供應事業與境外衛星廣播電視事業認同「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」（33.3%）的比例較低。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	受訪者對調處制度的調整方向，透過頻道代理商進行協商的受訪者認同「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」（46.2%）的比例較高；直接與系統經營者協商的受訪者認同「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」（21.2%）的比例較低。
公司頻道數量	受訪者對調處制度的調整方向，5 個頻道以上的受訪者認同「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」（50.0%）的比例較高，而 2 到 4 個頻道的受訪者認同「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」（30.0%）的比例較低。
頻道節目類型	受訪者對調處制度的調整方向，地方頻道（100.0%）與財經股市頻道（66.7%）認同「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」的比例較高，而綜合頻道（32.6%）、音樂頻道（33.3%）與宗教頻道認同「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」的比例較低。
公司主要收益來源	受訪者對調處制度的調整方向，授權費為主要收益來源的受訪者認同「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」（40.0%）的比例較高，而以其他收入為主要收益來源的受訪者認同「強化管制，在特定條件下，由通傳會依申請或職權交付商業仲裁」（29.4%）的比例較低。

四、必載

（一）必載頻道的收視狀況

系統經營者題目：貴公司目前所必載之商業無線電視電臺頻道的收視狀況為何？（單選）

調查顯示，系統經營者必載之商業無線電視電臺頻道的收視狀況，以「普通」的比例較高，占 56.9%，其次依序為「還算好」（41.2%）、「不太好」（2%）、「非常好」以及「非常不好」皆無人填答。

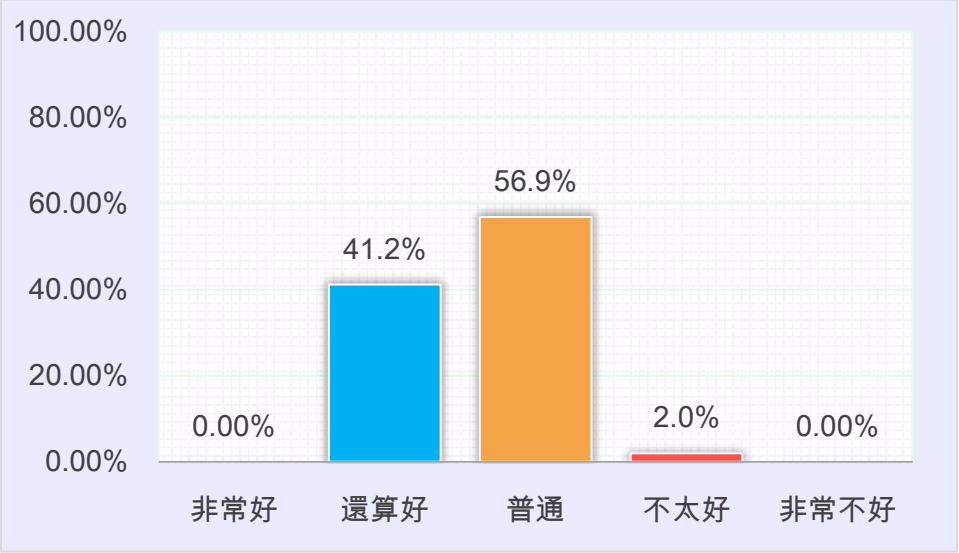


圖 121：必載頻道的收視狀況_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

經卡方檢定後發現，必載頻道的收視狀況，會因集團別、磋商取得頻道授權時的偏好方式的不同而有顯著的差異，然而集團別、磋商取得頻道授權時的偏好方式的部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	受訪者對必載頻道的收視狀況，「還算好」(100.0%)，以台固、凱擘集團系統經營者的比例較高；「普通」(100.0%)，以中嘉、台灣數位光訊集團系統經營者的比例較高；「不太好」(5.0%)，以獨立系統經營者的比例較高。
集團類型	受訪者對必載頻道的收視狀況，「還算好」(51.6%)，以五大集團系統經營者的比例較高；「普通」(70.0%)、「不太好」(5.0%)，以獨立系統經營者的比例較高。
地域別	受訪者對必載頻道的收視狀況，「還算好」(54.5%)，以南部系統經營者的比例較高；「普通」(100.0%)，以東部或離島系統經營者的比例較高；「不太好」(4.0%)，以北部系統經營者的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	受訪者對必載頻道的收視狀況，「還算好」(82.6%)，以直接與頻道供應事業協商」的系統經營者的比例較高；「普通」(89.3%)以及「不太好」(3.6%)，以「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者的比例較高。
新進業者	受訪者對必載頻道的收視狀況，「還算好」(42.6%)，原有系統經營者的比例較高；「普通」(75.0%)，新進的系統經營者的比例較高；「不太好」(2.1%)，原有系統經營者的比例較高。

（二）必載頻道的想法

系統經營者題目：貴公司對於必載制度的想法為何？（可複選）

調查顯示，系統經營者對於必載制度的想法，以「確保本國文化影視內容之重要傳播管道」的比例較高，占 47.1%，其次依序為「浪費重要且高價值之系統頻道空間」（31.4%）、「確保經濟或地理弱勢族群收視基本資訊之手段」（23.5%）、「排擠優質衛星或他類頻道進入基本頻道或特定頻位的機會」（15.7%）、「限制系統經營者之財產權或言論自由」（11.8%）。

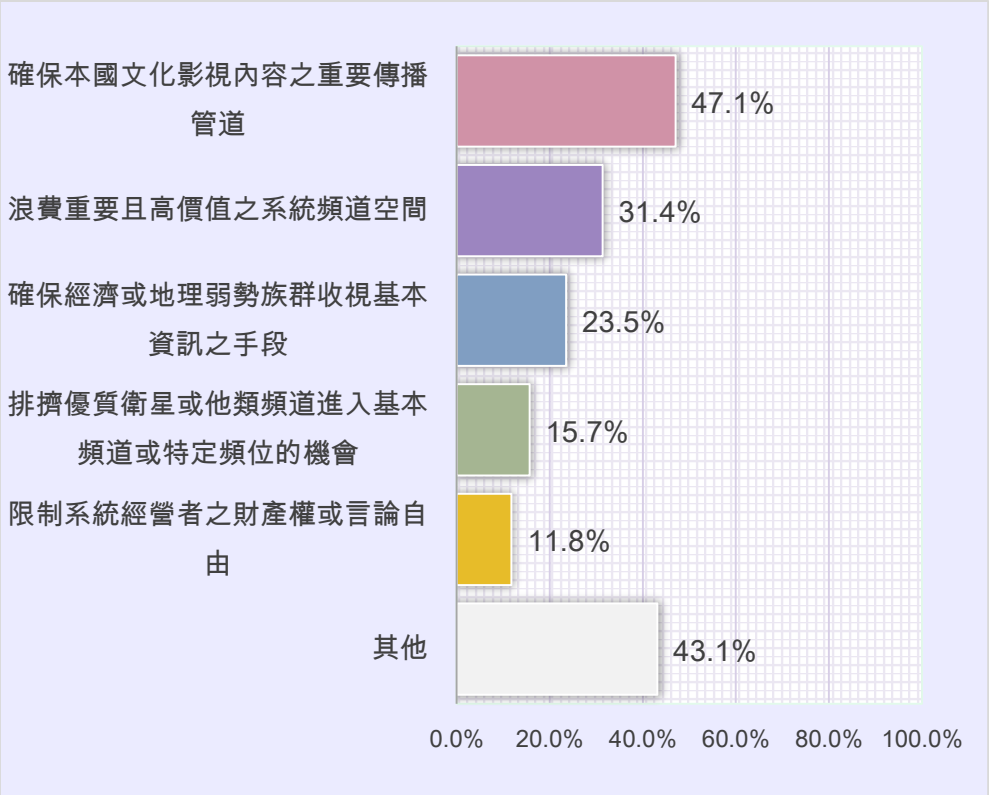


圖 122：必載制度的想法_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

因本題為複選題，故不進行卡方檢定，以下僅呈現交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	受訪者對必載頻道的想法，「確保本國文化影視內容之重要傳播管道」（100.0%）、「浪費重要且高價值之系統頻道空間」（100.0%），中嘉集團系統經營者表達的比例較高；「維持現狀，必載一個主頻」（100.0%），台固、凱擘集團系統經營者表達的比例較高；「確保經濟或地理弱勢族群收視基本資訊之手段」（60.0%）、「排擠優質衛星或他類頻道進入基本頻道或特定頻位的機會」（45.0%）、「限制系統經營者之財產權或言論自由」（30.0%），獨立系統經營者表達的比例較高；「應有汰換機制」（100.0%），為台灣數位光訊集團系統經營者表達的比例較高。
集團類型	受訪者對必載頻道的想法，「確保本國文化影視內容之重要傳播管道」（65.0%）、「確保經濟或地理弱勢族群收視基本資訊之手段」（60.0%）、「排擠優質衛星或他類頻道進入基本頻道或特定頻位的機會」（45.0%）、「限制系統經營者之財產權或言論自由」（30.0%），獨立系統經營者表達的比例較高；「浪費重要且高價值之系統頻道空間」（35.5%）、「維持現狀，必載一個主頻」（51.6%）、「應有汰換機制」（12.9%），五大集團系統經營者表達的比例較高。
地域別	受訪者對必載頻道的想法，「確保本國文化影視內容之重要傳播管道」（100.0%）、「確保經濟或地理弱勢族群收視基本資訊之手段」（100.0%），東部或離島系統經營者表達的比例較高；「排擠優質衛星或他類頻道進入基本頻道或特定頻位的機會」（27.3%），南部系統經營者

類別	分析結果
	表達的比例較高；「浪費重要且高價值之系統頻道空間」（44.0%）、「維持現狀，必載一個主頻」（44.0%）、「限制系統經營者之財產權或言論自由」（16.0%），北部系統經營者表達的比例較高；「應有汰換機制」（55.6%），中部系統經營者表達的比例較高。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	受訪者對必載頻道的想法，「確保本國文化影視內容之重要傳播管道」（71.4%）、「浪費重要且高價值之系統頻道空間」（50.0%）、「確保經濟或地理弱勢族群收視基本資訊之手段」（32.1%）、「應有汰換機制」（17.9%），「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者表達的比例較高；「維持現狀，必載一個主頻」（60.9%）、「排擠優質衛星或他類頻道進入基本頻道或特定頻位的機會」（30.4%）、「限制系統經營者之財產權或言論自由」（17.4%），「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者表達的比例較高。
新進業者	受訪者對必載頻道的想法，「確保本國文化影視內容之重要傳播管道」（48.9%）、「維持現狀，必載一個主頻」（34%）、「確保經濟或地理弱勢族群收視基本資訊之手段」（25.5%）、「應有汰換機制」（10.6%），原有系統經營者表達的比例較高；「浪費重要且高價值之系統頻道空間」（75.0%）、「排擠優質衛星或他類頻道進入基本頻道或特定頻位的機會」（75.0%）、「限制系統經營者之財產權或言論自由」（50.0%），新進系統經營者表達的比例較高。

頻道供應事業題目：貴公司對於必載制度的想法為何？（可複選）

調查顯示，頻道供應事業對於必載制度的想法，以「確保本國文化影視內容之重要傳播管道」的比例較高，占 62.3%，其次依序為「確保經濟或地理弱勢族群收視基本資訊之手段」(45.9%)、「排擠優質衛星或他類頻道進入基本頻道或特定頻位的機會」（29.51%）、「限制系統經營者之財產權或言論自由」(16.39%)、「浪費重要且高價值之系統頻道空間」(13.11%)。

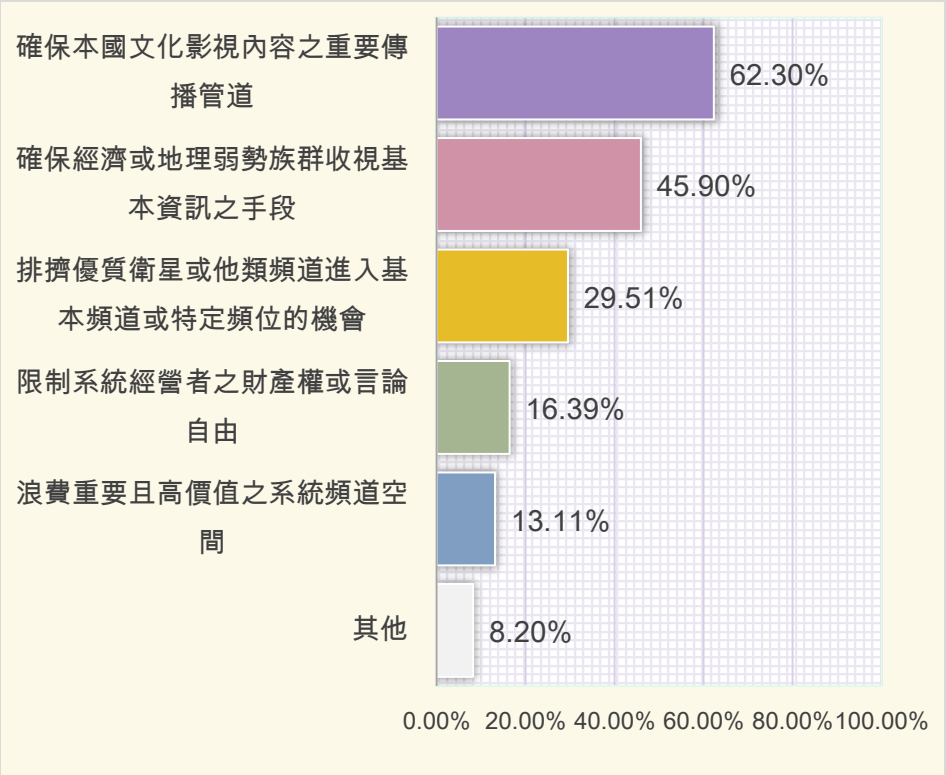


圖 123：必載制度的想法_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

（三）必載規範的調整方向

系統經營者題目：承上，貴公司認為必載規範與監理模式應如何調整？（單選）

調查顯示，系統經營者對於必載制度的調整方向，以「維持現狀」的比例較高，占 78.4%，其次依序為「導入日本模式，必載僅用以解決無線電視收視障礙之手段」（3.9%）、「導入韓國模式，必載僅限於公廣頻道」（3.9%）、「導入美國模式，給予商業無線電視電臺「再傳輸同意」之權」（2.0%）、「導入歐盟模式，由通傳會以嚴格之比例原則個案決定」（2.0%）。

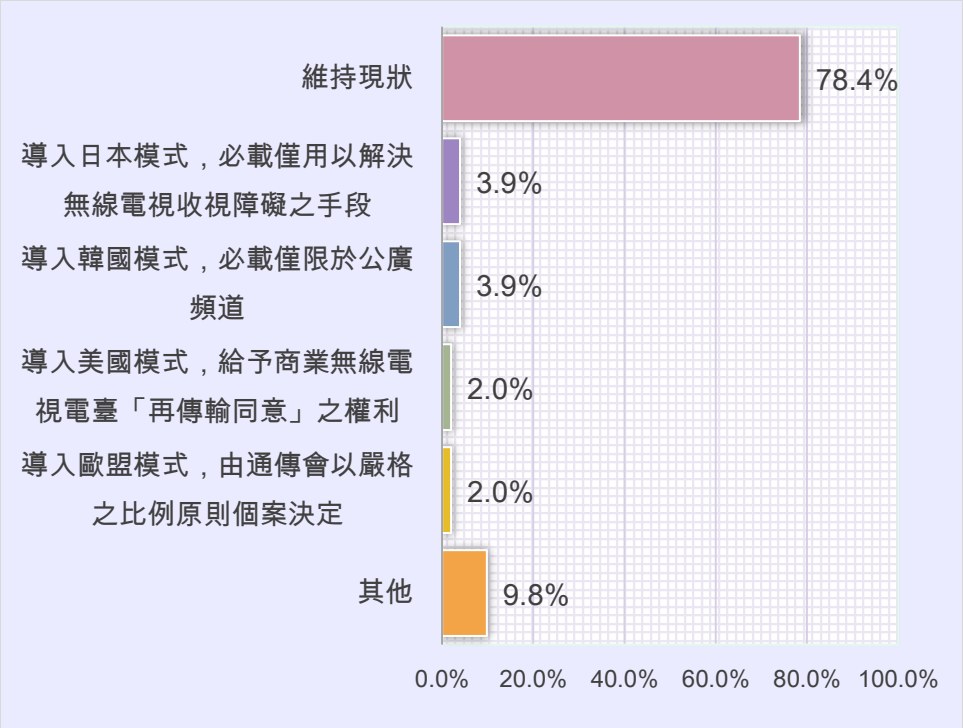


圖 124：必載規範的調整方向_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

經卡方檢定後發現，必載規範的調整方向，會因集團類型、新進業者的不同而有顯著的差異，然而集團類型、新進業者的部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	受訪者對必載規範的調整方向，「維持現狀」(100.0%)，以中嘉、台固、凱擘集團系統經營者建議的比例較高；「導入美國模式，給予商業無線電視電臺「再傳輸同意」之權利」(5.0%)、「導入日本模式，必載僅用以解決無線電視收視障礙之手段」(10.0%)、「導入韓國模式，必載僅限於公廣頻道」(10.0%)、「導入歐盟模式，由通傳會以嚴格之比例原則個案決定」(5.0%)，以獨立系統經營者的比例較高；台灣數位光訊集團對必載規範的調整方向並無表示意見。
集團類型	受訪者對必載規範的調整方向，「維持現狀」(87.1%)，五大集團系統經營者建議的比例較高；「導入美國模式，給予商業無線電視電臺「再傳輸同意」之權利」(5.0%)、「導入日本模式，必載僅用以解決無線電視收視障礙之手段」(10.0%)、「導入韓國模式，必載僅限於公廣頻道」(10.0%)、「導入歐盟模式，由通傳會以嚴格之比例原則個案決定」(5.0%)，以獨立系統經營者的比例較高。
地域別	受訪者對必載規範的調整方向，「維持現狀」(100.0%)，南部系統經營者建議的比例較高；「導入美國模式，給予商業無線電視電臺「再傳輸同意」之權利」(16.7%)，東部系統經營者建議的比例較高；「導入日本模式，必載僅用以解決無線電視收視障礙之手段」(8.0%)、「導入韓國模式，必載僅限於公廣頻道」(8.0%)，北部系統經營者建議的比例較高；「導入歐盟模式，由通傳會以嚴格之比例原則個案決定」(11.1%)，中部系統經營者的比例較高。
	受訪者對必載規範的調整方向，「維持現狀」(87.0%)、「導入韓

類別	分析結果
磋商取得頻道授權時的偏好方式	國模式，必載僅限於公廣頻道」(8.7%)、「導入歐盟模式，由通傳會以嚴格之比例原則個案決定」(4.3%)，「直接與頻道供應事業協商」的系統經營者建議的比例較高；「導入美國模式，給予商業無線電視電臺「再傳輸同意」之權利」(3.6%)、「導入日本模式，必載僅用以解決無線電視收視障礙之手段」(7.1%)，「透過頻道代理商進行協商」的系統經營者建議的比例較高。
新進業者	受訪者對必載規範的調整方向，「維持現狀」(80.9%)、「導入美國模式，給予商業無線電視電臺「再傳輸同意」之權利」(2.1%)、「導入日本模式，必載僅用以解決無線電視收視障礙之手段」(4.3%)，原有系統經營者建議的比例較高；「導入韓國模式，必載僅限於公廣頻道」(25.0%)、「導入歐盟模式，由通傳會以嚴格之比例原則個案決定」(25.0%)，獨立系統經營者的比例較高。

頻道供應事業題目：承上，貴公司認為必載規範與監理模式應如何調整？（單選）

調查顯示，頻道供應事業對於必載制度的調整方向，以「維持現狀」的比例較高，占 44.26%，其次依序為「導入韓國模式，必載僅限於公廣頻道」（26.23%）、「導入日本模式，必載僅用以解決無線電視收視障礙之手段」（9.84%）、「維持必載制度，刪除「不構成侵害著作權」之規定」（3.28%）、「導入歐盟模式，由通傳會以嚴格之比例原則個案決定」（3.28%）、「導入美國模式，給予商業無線電視電臺「再傳輸同意」之權」（1.64%）。

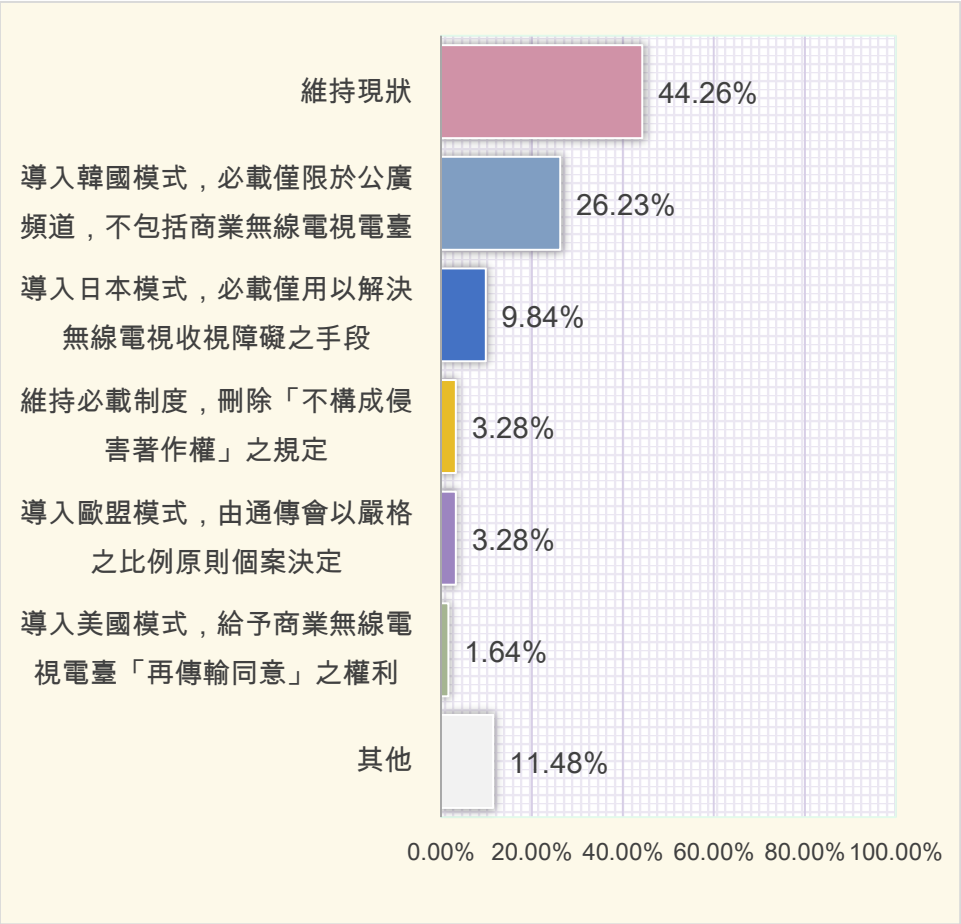


圖 125：必載規範的調整方向_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

（四）商業無線頻道應必載數

系統經營者題目：請問貴公司認為目前所必載之商業無線電視電臺頻道應該要有 1 臺（主頻）、2 臺、3 臺還是全部？（單選）

調查顯示，系統經營者對於商業無線頻道應必載頻道數目，以「1 臺」的比例較高，占 82.4%，其次依序為「全部」(13.7%)、以及「3 臺」(3.9%)。

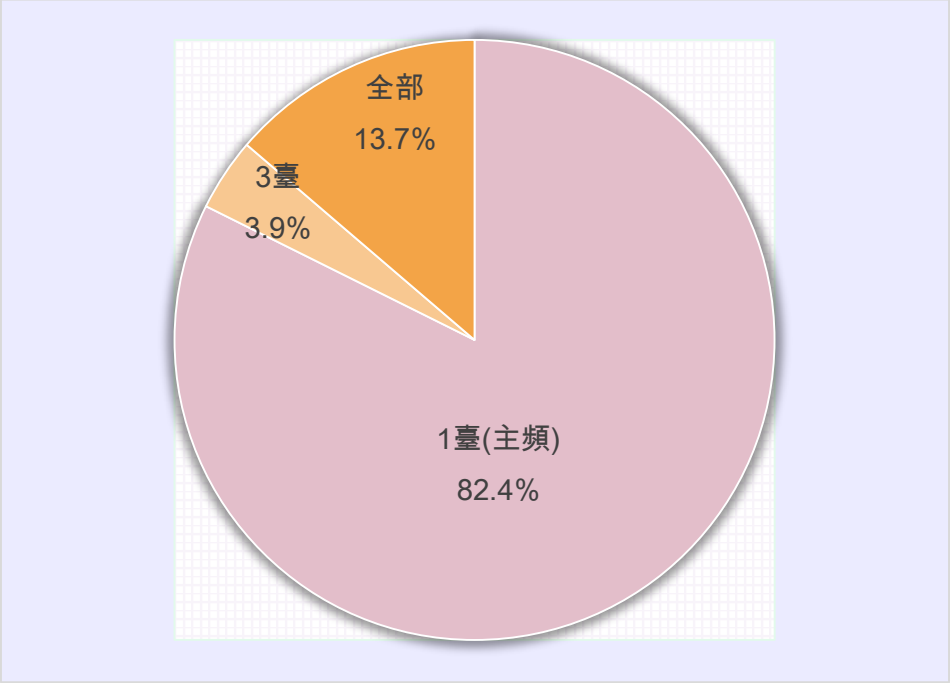


圖 126：商業無線頻道應必載數_系統經營者

資料來源：本研究整理。(n=51)

經卡方檢定後發現，商業無線頻道應必載數，會因集團別、集團類別、地域別的不同而有顯著的差異，然而集團別、集團類別、地域別的部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
集團別	受訪者對商業無線頻道應必載數，五大集團系統經營者都建議只載入一臺商業無線頻道（100%），而獨立系統經營者建議只載入一臺商業無線頻道的比例較低（55.0%）。
集團類型	受訪者對商業無線頻道應必載數，五大集團系統經營者都建議只載入一臺商業無線頻道（100%），而獨立系統經營者建議只載入一臺商業無線頻道的比例較低（55.0%）。
地域別	受訪者對商業無線頻道應必載數，北部系統經營業者建議只載入一臺無線商業頻道的比例較高（92%），東部或離島的系統經營業者建議只載入一臺無線商業頻道的比例較低（33.3%）。
磋商取得頻道授權時的偏好方式	受訪者對商業無線頻道應必載數，偏好直接與頻道供應商協商頻道授權的系統經營業者建議只載入一臺無線商業頻道的比例較高（91.3%），而透過頻道代理商協商頻道授權的系統經營業者建議只載入一臺無線商業頻道的比例較低（75.0%）。
新進業者	受訪者對商業無線頻道應必載數，新進業者建議只載入一臺無線商業頻道的比例較高（80.9%），而原有業者建議載入一臺無線商業頻道的比例較低（70.2%）。

頻道供應事業題目：請問貴公司認為目前所必載之商業無線電視電臺頻道應該要有 1 臺（主頻）、2 臺、3 臺還是全部？（單選）

調查顯示，頻道供應事業對於商業無線頻道應必載頻道數目，以「1 臺」的比例較高，占 67.21%，其次依序為「全部」（29.51%）、以及「3 臺」（1.64%）、「2 臺」（1.64%）。

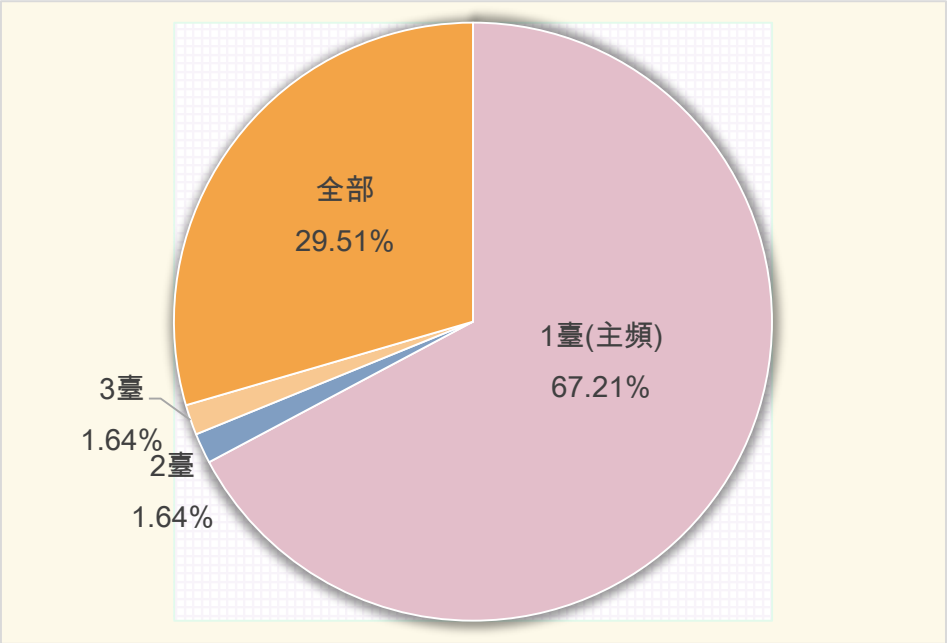


圖 127：商業無線頻道應必載數_頻道供應事業

資料來源：本研究整理。(n=61)

經卡方檢定後發現，商業無線頻道應必載數，會因磋商頻道授權時的偏好方式、公司頻道數量的不同而有顯著的差異，然而商頻道授權時的偏好方式、公司頻道數量的部份有 25%統計格期望值低於 5 之現象，所以該項並不完全具顯著差異特性。以下為交叉分析的結果：

類別	分析結果
電視頻道節目事業類型	受訪者對商業無線頻道應必載數，境外衛星廣播電視事業建議載入一臺商業無線頻道的比例較高（83.3%);衛星頻道建議載入一臺商業無線頻道的比例較低（68.4%）。
磋商頻道授權時的偏好方式	受訪者對商業無線頻道應必載數，透過頻道代理商進行協商者，認為應只載入一臺商業無線頻道的比例較高（82.1%），而直接與系統經營者協商者認為應只載入一臺無線商業頻道的比例較低（57.6%）。
公司頻道數量	受訪者對商業無線頻道應必載數，擁有 2 到 4 個頻道的受訪者認為應只載入一臺無線商業電視臺的比例較高（90.0%），只有一臺無線商業電視臺的比例較低（59.5%）。
頻道節目類型	受訪者對商業無線頻道應必載數，購物頻道（100.0%）、地方頻道（100.0%）、新聞頻道（80.0%）等頻道認為應只載入一臺商業無線電視臺的比例較高，而音樂頻道認為應只載入一臺商業無線電視臺的比例較低（33.3%）。
公司主要收益來源	受訪者對商業無線頻道應必載數，以其他收入為公司主要來源的受訪者認為應只載入一臺商業無線頻道的比例較低（46.2%），而以廣告收入為公司主要收入來源的受訪者認為應只載入一臺商業無線頻道的比例較

	高（82.4%）。

五、結論

（一）頻道授權

1. 授權協商對象之擇定、事由與考量因素

從問卷分析結果顯示，仍有約半數的系統商及頻道商偏好透過頻道代理商協商頻道授權。究其理由，偏好透過頻道代理商協商的系統商主要以授權價格便宜因素（81%）及歷史緣由或習慣（65%）為主。同時，進一步透過卡方檢定與交叉分析可得知，受訪者偏好頻道授權協商的對象，會因集團別與集團類型之因素而有顯著之差異，如MSO 凱擘（100%）偏好直接與頻道供應事業洽談；台灣數位光訊集團（100%）則偏好透過頻道代理商的洽談；而受訪之獨立系統則多偏好透過頻道代理商洽談頻道授權事宜。

偏好透過頻道代理商協商的頻道商部分，主要則是以減少溝通成本（80%）、授權價格較高（64%）及墊付功能（64%）為主。其中，在交叉分析結果中顯示，境外衛星廣播電視事業偏好「可以取得較好之價格（授權費）」（66.7%），他類頻道節目供應事業之回應則以「歷史緣由或習慣」（69.2%）為主。綜上，顯見頻道代理商在爭取價格、降低交易成本、維持財務周轉等功能上，效用明顯。但另一方面，偏好直接與頻道商協商的系統商，理由主要以授權價格便宜（86%）及較多樣的頻道（81%）為主；偏好直接與系統商協商的頻道商，理由則以歷史緣由或習慣（55%）、授權價格較高（45%）及透過頻道商將增加溝通成本（33%）。

由此觀之，亦有半數的系統商或頻道業者，主要以價格為考量，選擇自行接洽上下游廠商。本研究推測，其可能是「集團內外廠商協商」之情況，也即透過統購或聯賣的議價能力同非屬特定集團的系統商或頻道商協商，可以取得更有利的授權價格。

2. 授權協商相對條件與優先順序

繼而，在系統商於頻道授權安排的考量因素中，最主要的還是價格；對頻道商而言亦然，除了價格外，與授權費息息相關之系統商的訂戶數、能否納入基本頻道、能否取得特定頻位也相當重要。

而在頻道授權之相對條件中，顯示對系統商而言，幾乎所有的授權協商中，都會被頻道商要求於特定頻位載送，此外亦常被要求納入基本頻道（82%）、普及要求（74%）及配合採購其他頻道（71%）。交叉分析結果則顯示，在授權協商的相對條件中，「於特定頻位載送」為五大集團系統經營者皆被要求的條件，「納入基本頻道」（87.1%）、「普及要求」（87.1%）、「搭配採購其他頻道」（87.1%）以及「規劃特別或具吸引力的頻道套餐」（51.6%）為五大集團系統經營者被要求的比例較高，「訂戶之訂閱價格保證」（25%）以及「頻道授權的最低簽約戶數保證制（MG）」（10%）則以為獨立系統經營者被要求的比例較高。

頻道商方面，則顯示類同的狀況，主要會要求系統商將之納入基本頻道（69%）、普及要求（64%）及於特定頻位載送（61%）。在交叉分析之結果上，境外衛星廣播電視事業在要求授權協商的相對條件上，主要「普及要求」（83.3%）、「訂戶之訂閱價格保證」（58.3%）、「規劃特別或具吸引力的頻道套餐」（58.3%），等因素為主要考量；衛星頻道節目供應事業之回應則以「納入基本頻道」（71.9%）、「不收取上架費」（1.8%）等因素為主。

此結果表示，我國於頻道授權協商時，通常會連帶談妥系統商應載送的定頻位置，而在現行的有線電視生態中，特定頻位也代表著是基本頻道或付費頻道（如前 100 台），抑或授權頻道或上架頻道（如前 80 台）；另外，由於是否納入基本頻道、普及率等因素同時關乎頻道業者之廣告收益，也因此成為業者多所重視之授權條件。

3. 授權協商之主要考量

在如何決定授權價格或條件的偏好上，系統商主要考量歷史緣由或習慣（94%）、交易夥伴關係（88%）、節目內容良窳（84%）、該頻道之訂閱數（82%）。在交叉分析之結果上，在考量頻道授權條件的優先順序中，五大集團系統經營者主要考量之重點為「歷史緣由或習慣」（100%）、「節目內容良窳」（87.1%）、「以該頻道之訂閱數為基礎」（87.1%）等因素；獨立系統經營者之考量則是以「交易夥伴關係」（90%）、「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」（65%）、「商譽」（60%）、「系統經營者插播廣告之情形」（60%）以及「以系統經營者之訂戶數為基礎」（80%）等因素為主。

在新進系統經營者與既有系統經營者意見之交叉分析結果上，新進業者考量之因素以「歷史緣由或習慣」（95.7%）、「以該頻道之訂閱數為基礎」（83%）、「商譽」（55.3%）、「系統經營者插播廣告之情形」（55.3%）等因素為主；既有系統經營者之主要考量則「交易夥伴關係」（100%）、「節目內容良窳」（100%）、「頻道供應事業採購節目授權或自製之成本」（75%）以及「以系統經營者之訂戶數為基礎」（75%）等因素。

頻道商之意見部分，主要之考量則是與整體授權收入息息相關之系統訂戶數（79%）、節目成本（53%）及歷史緣由或習慣（53%）。而在以頻道節目類型為區分類別所進行之交叉分析中，「以系統經營者之訂戶數為基礎」，為體育、購物、音樂、地方類型的頻道皆會考量的因素;「頻道商採購節目授權或自製之成本」、「交易夥伴關係」、「以該頻道之訂閱數為基礎」、「節目內容良窳」、「商譽」、「系統商插播廣告之情形」，皆為地方類型的頻道會考量的因素；「歷史緣由或習慣」，皆為財經股市、購物、地方類型的頻道會考量的因素;「城鄉差距的商業考量」（50%），為購物頻道考量的因素較高；「按照 MOD 拆帳模式」（11%），為戲劇頻道考量的因素較高；「委由代理商處理」（2.3%）、「無收取相關費用」（2.3%），為綜合頻道考量的因素較高

由此觀之，在頻道授權協商價格或條件時，不論是否為市場之新進業者，「歷史緣由或習慣」均是業界考量的一個重要因素，此點比節目本身的好壞及成本更加重要；

頻道業者之主要考量,則是以其授權費用談判、廣告觸及率等與利潤相關之因素為主,系統訂戶數（79%）、節目成本（53%），而購物頻道則會更加重視「城鄉差距的商業考量」之因素。本研究認為，由於既有之費率管制措施與嚴格之頻道上下架、異動管理措施，導致頻位管理上趨於僵化，間接導致業者因考量不易異動，而更加重視市場上之商業慣例，以維持其經營上之穩定性。

4. 授權糾紛之主要原因

在業界面臨到的授權糾紛中，系統商部分之調查顯示，幾乎全部都存在著雙方對價格的歧異（100%），與被頻道商要求一併採購其他的頻道（97%），另有半數則是對於特定頻位的歧異。而交叉分析的結果顯示，各集團業者均曾發生過授權相關糾紛，而多系統經營者發生頻道授權糾紛之比例較高（87.1%）；獨立系統經營者發生糾紛之比例相對較低（55%）。

頻道商部分，也相當類似，主要包括價格歧異（72%）及無法取得或被移出特定頻位（44%）。而交叉分析結果分析則顯示，衛星頻道節目供應事業所遭遇之頻道授權糾紛類型中，以「價格歧異、不合致」（81.5%%）、「系統經營者不願一併採購其他頻道」（11.1%%）等因素之比例為高；他類頻道節目供應事業所遭遇之頻道授權糾紛類型中，則以「無法納入、或被移出基本頻道」（28.6%%）、「無法於特定頻位載送、或被移出特定頻位」（85.7%%）以及合約細節（14.3%%）等因素之比例較高。

綜上，除了價格因素外，多數受訪之系統商均表示「被頻道商要求一併採購其他的頻道」應獲得重視，本研究推測，此與頻道代理商的存在與聯賣或搭售模式有很大的關係，也即大部分頻道代理商的授權模式為「成批授權」、不允許個別頻道授權、其實根本也不存在實質的個別頻道單價。

而目前業界於授權實務上所面臨之困境，系統商部分之主要意見係認為 NCC 介入過多或不合理（57%），其他意見則有與頻道或頻道代理商協商過程冗長（36%）及集團關係致議價能力不對等（34%）等因素。在交叉分析結果中，可發現五大多系統

經營者所面臨之困境，主要以「產業主管機關通傳會之監理介入過多或不合理」(87.1%)、「與頻道代理商或頻道供應事業之協商過程冗長」(35.5%) 以及「公平會檢舉之調查程序、過程或結果不合理」(51.6%)等問題為主；獨立系統經營者所面臨之困境，則多以「集團關係使議價能力不對等」(80%)、「授權價格機制不透明」(45%)、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」(25%)、「產業主管機關通傳會之監理工具不足」(15%) 等問題為主。

頻道商部分則主要是集團關係致議價能力不對等 (59%)、授權價格機制不透明 (51%)及與系統商或頻道代理商協商過程冗長(45%)。在以電視頻道節目事業類型所進行之交叉分析結果中顯示，境外衛星廣播電視事業認為其所面臨困境之主要原因係「授權價格機制不透明」(66.7%)、「與系統經營者之協商過程冗長」(58.3%)、「產業主管機關通傳會擁有監理工具，但執法不力」(41.7%)、「產業主管機關通傳會之監理工具不足」(41.7%)、「產業主管機關通傳會之監理介入過多或不合理」(41.7%) 等因素；衛星頻道節目供應事業部分則認為係「集團關係使議價能力不對等」(68.4%)、「調處不成時，應中止雙方履約義務」(1.8%) 等因素係導致當前困境之主因

歸納言之，目前不論是系統經營業者或頻道節目供應事業。均認為目前調處、協商機制過於冗長，亦即現行爭端解決機制缺乏效率係目前業界在頻道授權實務上所面臨的共通問題；其中獨立系統經營業者則多進一步認為，現行困境多肇因於集團關係致使議價能力不對等，以及授權價格機制不透明等因素所致。前者在頻道商尤為嚴重，近六成的頻道商表示有此問題。本研究認為，此亦與 MSO 的形成、與被 MSO 整合的頻道代理商有關，此兩個因素構成了業界盛行的統購模式，例如除 MSO 統一採購頻道外，業界普遍存在獨立系統商委託頻道代理商採購頻道之情形，也即除了部分上架頻道或付費頻道的上架費能自己控制外，其餘的授權費用與定頻規劃等，全數委託予頻道代理商；又或者富邦集團除實質控制台固媒體與凱擘兩大 MSO，同樣也實質控制多家頻道代理商，再透過其頻道代理商取得 TBC 之頻道採購權，已掌握我國有線電視系統市場超過四成之訂戶數，並以此為議價能力，與頻道商協商頻道授權（或頻

道載送)，明顯讓頻道商感受議價能力不對等。後者，雙方協商過程過於冗長也是當前困境，尤其過半數系統商認為 NCC 的介入過多或不合理，恐怕也是原因之一，本研究認為，當前調處法制框架與政策，可能不利於解決頻道授權糾紛，只是延遲雙方協商的期間而已，而有重新檢視之必要。

（二）頻道載送

1. 頻道載送偏好協商對象之事由

頻道載送的問卷分析結果顯示，有約莫四成的業者傾向透過頻道代理商進行頻道載送的協商。

究其理由，偏好透過頻道代理商協商的系統商主要以減少溝通成本（96%）及歷史緣由或習慣（67%）為主。在以集團類別進行之交叉分析結果顯示，五大集團多系統經營者偏好協商對象之理由中，主要理由係由於「歷史緣由或習慣」(87.1%)；獨立系統經營者偏好之理由則為「可以取得較好之價格」(75%)、「透過頻道代理商可減少溝通成本」(55%）等事由。

偏好透過頻道代理商協商的頻道商則主要以較易被納入基本頻道（71%）、減少溝通成本（65%）、載送價格便宜（51%）等因素為主。顯見頻道代理商在降低交易成本、爭取價格、與納入基本頻道或特定頻位之功能上，效用明顯。

另一方面，偏好直接與頻道商協商的系統商，理由主要以載送價格較豐（95%）及歷史緣由或習慣（70%）為主；偏好直接與系統商協商的頻道商，理由則以載送價格便宜因素（64%）及歷史緣由或習慣（53%）為主。由此觀之，亦有過半數的系統商或頻道，主要以載送價格為考量，傾向上下游廠商自行來洽談，而不透過頻道代理商。

2. 頻道載送之考量因素

系統商於頻道載送安排的考量因素中，都會考量價格價格、頻道的商業吸引力、以及消費者利益等，次要之考量因素則為「特定與整體頻道空間利用情形」(90.2%)、「系統端的商業吸引力」(88.2%)、「政府相關政策」(86.3%)等因素；對頻道商而言，主要則係考量特定頻位的取得（84%）及載送價格（81%），相關之次要因素則為「載送價格」(81.03%)、「消費者利益」(51.72%）等因素

顯見除了價格因素外，頻道載送最主要的考量因素仍是特定頻位的取得，以及頻道空間之有效利用等課題，且基於收視率與廣告收益等考量，特定頻位的取得與否對頻道商而言，仍係兵家必爭之地。

3. 載送協商之相對條件

在頻道載送之相對條件中，系統業者在要求頻道代理商或頻道商之相對條件上，主要會要求頻道商給與頻道授權價格的折扣（45%）。此外，值得注意的是，亦有少數的系統商表示其會於頻道載送協商時，要求頻道商提供其他的財務利益，如入股該頻道商等（4%），或是約束該頻道商與其他系統商間的授權行為，諸如價格的比照或不得授權等（4%）

進一步的交叉分析中，五大系統經營者的主要考量為「不能有差別行為」(12.9%）以及「無要求相對條件」(51.6%）等因素；獨立系統經營者之主要考量則為「頻道授權價格之折扣」(35.5%)、「要求其他財務利益」(10%)、「約束或限制與其他系統經營者間的授權行為」(10%)、「簽訂獨家契約」(5%）以及「合理的授權價格」(5%）等條件。

另一方面，從頻道商的角度觀之，其結果亦相似，頻道商主要會被要求頻道授權價格之折扣（41%），同時還有些許的約束該頻道商與其他系統商間的授權行為（16%），甚至獨家契約（16%）與其他財務利益如入股等（5%）。而在以頻道節目類型為

由之交叉分析結果中，被要求「頻道授權價格之折扣」，為體育、地方類型頻道均曾被要求的條件；綜合類型頻道所面對之條件主要為「要求其他財務利益」（7%）、「自製頻道」（2.3%）等等；購物類型頻道則多被要求「約束或限制與其他系統經營者間的授權行為」（50%）。

綜合觀之，此結果再次顯示，頻道授權與頻道載送雖為兩面，但在我國頻道交易實務上可說是會一併談妥，兩者皆有價值、也可「損益相抵」而求得授權或載送價格。然而，值得注意的是，我國確實存在系統商藉由頻道載送協商之機會，要求頻道商提供入股等財務利益、獨家契約、甚至約束與其他系統商間的授權行為，其非難性在高度競爭的市場或容許個案分析與認定，但在我國有線電視地理市場仍傾向獨占的情形下、其擁有排頻權、並挾瓶頸力量控制頻道接觸訂戶的能力時，要求入股頻道商、簽訂獨家契約與限制頻道商對其他系統商的授權，有很高的可能性屬市場力的延伸，而構成獨占力的濫用。此際，有線廣播電視法第 37 條第 4 項「系統經營者...以不正當方法，促使衛星頻道節目供應事業...對其他系統經營者...給予差別待遇」之規定，即有詮釋與操作空間。

4. 頻道載送條件的優先順序

有關如何決定載送價格或條件，系統商主要考量歷史緣由或習慣（9%）、系統訂戶數基礎（88%）、節目內容良窳（88%）、交易夥伴關係（84%）及該頻道之訂閱數（82%）等。在以集團類型別進行交叉分析之結果顯示，五大多系統經營業者在頻道載送條件的優先順序中，以「歷史緣由或習慣」（100%）、「交易夥伴關係」（87.1%）以及「以該頻道之訂閱數為基礎」（87.1%）為其皆會考量的因素；獨立系統經營者之考量主要則以「以系統經營者之訂戶數為基礎」（90%）、「節目內容良窳」（90%）、「特定頻位之價值」（80%）、「商譽」（70%）以及「系統經營者插播廣告之情形」（60%）等因素。

頻道商則主要考量與整體授權收入息息相關之系統訂戶數（71%）及能否取得特

定頻位（48%）。在以頻道節目類型為標的之交叉分析結果中，「以系統經營者之訂戶數為基礎」，為體育、購物、音樂、地方類型頻道會考量的因素；、「特定頻位之價值」，為購物、地方類型頻道皆會考量的因素；「交易夥伴關係」、「節目內容良窳」、「以該頻道之訂閱數為基礎」、「商譽」、「系統經營者插播廣告之情形」，為地方類型頻道皆會考量的因素；「歷史緣由或習慣」，為購物、地方類型頻道皆會考量的因素；「城鄉差距的商業考量」（50%%），為購物頻道考量的因素較高；「委由代理商處理」（33.3%%），為財經股市頻道考量比例較高。

由此觀之，在頻道載送協商價格或條件時，訂戶數基礎會堪為計價的共通因素；而系統商方面則更重視長年的交易慣習與夥伴關係；而頻道商則多會考慮特定頻為之價值。

5. 頻道載送糾紛之困難

在業界面臨到的頻道載送糾紛中，幾乎全部都存在著雙方對價格的歧異。推測，頻道載送等關鍵議題如是否納入基本頻道、是否於特定頻位載送，蓋可化約為對於「價格」的糾紛；而此與頻道授權糾紛類型最大的不同是，頻道載送不若頻道授權有聯賣或搭售之現象。

而業界面臨的載送協商困難，系統商部分主要認為係 NCC 介入過多或不合理（41%）及集團關係致議價能力不對等（22%）。而在以集團類別進行交叉分析之結果中，境外衛星廣播電視事業提及「集團關係使議價能力不對等」（58.3%）的比例較高，而他類頻道節目供應事業提及「集團關係使議價能力不對等」（38.5%）的比例較低。

頻道商部分則主要是與系統商或頻道代理商協商過程冗長（44%）、頻道載送價格機制不透明（43%）及集團關係致議價能力不對等（43%）。

歸納言之，集團關係致議價能力不對等為業界目前在頻道載送協商所面臨的共通問題，此在頻道商部分尤為嚴重，本研究推測，其面對依舊盤據的系統商或 MSO 瓶

頸獨占力，仍面臨議價能力的劣勢。此外，與頻道授權協商困境相同地，業界同樣受制於調處制度的延緩，協商冗長；更有甚者，系統商更受到密度極高的頻道異動規管，舉凡移頻、上下架等異動，都可能被定性為與「消費者權益」相關，而被迫面臨主管機關之實質審查與長考，而影響商業之佈局的時效性。

（三）法制政策

在法制革新方向部分，不論是現行衛星廣播電視法抑或有線廣播電視法歸於頻道授權之規範，業界都認為其規範目的或構成要件不明確，而有解除管制的呼聲。本研究建議，相關規範仍有存在必要，惟主管機關應進一步仿照公平交易委員會，透過解釋性行政規則說明法規之解釋及適用類型，以資業界遵循。

至於關於頻道載送之有線廣播電視法相關規範，業界則普遍認為管制過於嚴格，應修法加以調整；同時也有規範目的或構成要件不明確的問題。本研究建議，在系統商仍存在區域獨占的情況下，相關管制不宜貿然撤廢，但亦必須加以適度鬆綁、調整管制密度與措施，以緩解規管過嚴，但仍不足以解決問題的兩難窘境。

至若調處規範，業界則認為規範不合理、也沒有強制力。但調整方向則有分歧，雖然咸認為持現狀是最佳方案（系統商 28%、頻道商 33%），但以商業仲裁強化管制（系統商 21%、頻道商 26%）或逕廢除調處制度（系統商 26%）似皆為選項之一。

附錄六　「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制」專家座談辦理細節

一、會議議程

「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制」專家座談會

觀察我國有線電視產業之發展史，具有高度水平集中與垂直整合之特徵，導致有線電視產業上下游市場協商力之不對稱，不時有聞有線電視集團有不公平上下架或頻道授權差別待遇之爭議發生，如近年新進或跨區系統經營者在頻道授權上面臨頻道代理商要求「最低簽約戶數」（Minimum Guarantee, MG），而墊高經營成本，公平交易委員會亦曾對相關案件進行裁處，爭訟刻正繫屬於最高行政法院。

而產業主管機關國家通訊傳播委員會（下簡稱「通傳會」）則受限所掌法規未明確納管頻道代理商，因此僅能定位其為商業機制，依申請進行調處。然而，現行調處機制曠日廢時，且不具強制力而收效有限，致近期關於頻道載送爭議層出不窮，斷訊頻傳。如今年五月 Eleven Sports 與大豐、台灣數位寬頻間之風波；及十月北都與大享所代理之東森幼幼台、緯來育樂台、MOMO 親子台的斷訊事件。

有鑑於此，通傳會日前亦研擬《有線廣播電視法》部分修正草案，除優化調處配套外，增訂仲裁機制，望藉以妥適處理上下游間之私權紛爭，並維護訂戶收視權益。惟相關制度之研擬是否完善，而足堪解決現行市場爭端，仍有待產官學界之多方建議。

財團法人電信技術中心因執行通傳會「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制之研究」委託研究案，協助主管機關重塑我國上下架爭議處理機制與法規調修，並設計具公信力之指標或客觀依據作為執法之參考，已初步透過產業實證研究，並研析先進諸國之產業動態與監理趨勢。本次座談會擬邀請學者專家及業界先進，針對上述議題進行研討及請益，以豐富、完善本研究內容，並作為未來研擬法制政策方向之重要參考。

高雄本部（位於南科高雄園區）
地址：82151高雄市路竹區路科一路 3 號
電話：+886-7-695-5001
傳真：+886-7-695-5019

台北辦公室 (位於台北遠東通訊園區)
地址：22063 新北市板橋區遠東路 1 號 3 樓 B 室
電話：+886-2-8953-5600
傳真：+886-2-8953-5955

「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制」

專家座談會　會議議程

指 導 單 位 ： 國家通訊傳播委員會

主 辦 單 位 ： 財團法人電信技術中心

時　　間 ： 108 年 12 月 20 日（星期五）14:00~17:00

地　　點 ： 集思交通部會議中心 201 會議室 (台北市中正區杭州南路一段 24 號 2 樓)

聯 絡 人 ： 胡家崎 (TEL: 02-89535014；E-mail: Chiachi.Hu@ttc.org.tw)
楊儷綺 (TEL: 02-89535649；E-mail: Alison.Yang@ttc.org.tw)

時　間	議　程	
13:40-14:00	報　　到	
14:00-14:30	「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制」引言報告	報告人：王牧寰　副研究員（財團法人電信技術中心）
14:30-15:30	與談人發言	主持人：陳人傑　主任（財團法人電信技術中心）
15:30-15:50	休息時間	
15:50-16:50	與談人發言	主持人：陳人傑　主任（財團法人電信技術中心）
16:50-17:00	散會及自由交流	

高雄本部（位於南科高雄園區）
地址：82151高雄市路竹區路科一路 3 號
電話：+886-7-695-5001
傳真：+886-7-695-5019

台北辦公室 (位於台北遠東通訊園區)
地址：22063 新北市板橋區遠東路 1 號 3 樓 B 室
電話：+886-2-8953-5600
傳真：+886-2-8953-5955

❖討論題綱：

（一）我國有線電視產業是否具有垂直整合特徵？頻道商以「賣斷」年度頻道授權權利予有線電視系統經營者成立或入股的頻道代理商，並以頻道代理商為主體之授權結構，系統經營者、頻道代理商、與頻道商彼此間的法律關係為何？又是否構成實質控制或實質董事之情形？相較於一般持股之垂直整合形式，我國產業的「頻道代理」特殊性是否亦屬垂直整合之態樣？

（二）我國有線電視中、上游是否存在頻道授權之差別待遇等濫用相對優勢地位之情形？是否對相競爭的同質或異質平臺構成參進障礙？此是否可以透過公平交易法、或通傳會主管之現形廣電法規有效對處？又應如何有效監管？

（三）面對有線電視重疊或跨區經營、電信電視（IPTV）、網際網路視聽媒體服務（OTT TV）之多元競爭，是否仍有透過產業法規矯正有線電視產業結構之必要？英美過去曾於付費電視市場實施的過渡性不對稱管制經驗，如強制頻道授權、批發價格管制等，對我國是否有啟發價值？

（四）通傳會於今年 11 月所公布的「有線廣播電視法第五十五條至第五十五條之四修正草案」，欲導入仲裁機制解決頻道授權價格糾紛，其機制是否完備、妥適？實務上是否能運作得當？又其目的是否洵屬正當？能否解決當前業者間之頻道授權糾紛、或可能的反競爭行為？而「依職權交付仲裁」之手段，又是否有限制業者權利及造成其他問題之虞？

（五）有線電視系統經營者是否擁有完整運用其傳輸網路之權能？是否擁有「排頻權」？「有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法」、「有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則」及區塊化原則等管制方法之監理密度為何？又是否有助於市場競爭及促進消費者長期利益？頻道載送應如何適切監理？

高雄本部（位於南科高雄園區）
地址：82151高雄市路竹區路科一路 3 號
電話：+886-7-695-5001
傳真：+886-7-695-5019

台北辦公室 (位於台北遠東通訊園區)
地址：22063 新北市板橋區遠東路 1 號 3 樓 B 室
電話：+886-2-8953-5600
傳真：+886-2-8953-5955

❖與談貴賓（依姓名筆畫排列）

王立達　政治大學法律學系教授
林孟楠　中原大學財經法律系教授
陳志民　中原大學財經法律學系教授
黃銘傑　臺灣大學法律學系教授
黃銘輝　臺北大學法律學系教授
劉昌德　政治大學傳播學院教授

二、簡報內容

「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制」
專家座談會-引言簡報
王牧寰 副研究員
2019.12.20
財團法人電信技術中心
TELECOM TECHNOLOGY CENTER
Foresight, Professional, the Promoter of Digital Convergence

簡報大綱
■ 前言
■ 我國產業調查初步發現
■ 先進國家管制經驗
■美國
■英國
■加拿大
■韓國
■討論題綱

- ✓ 前言
- □ 我國產業調查初步發現
- □ 先進國家管制經驗
  - □美國
  - □英國
  - □加拿大
  - □韓國
- □討論題綱

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

前言 - 台灣產業現況

高普及率	• 全國有線電視普及率約6成 • 全國504萬戶訂閱(2019.03) • 數位化普及率近100%
主要收視平臺	• 107年通訊傳播市場報告 • 有線電視占國人收視來源仍有約63%
水平整合	• 國內五大MSO市佔率達75% • 系統業者共65家，五大MSO（凱擘、中嘉、台固、台灣寬頻、台灣數位光訊）共有38家
垂直整合	• 系統商兼營頻道代理業 e.g.：全球數位屬中嘉集團、佳訊屬年代集團、及原本兼為主要頻道代理商的凱擘

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

前言 - 平台載送與頻道授權衍生爭議

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

前言 - 我國頻道代理制度與頻道代理商(1/2)

產業概況

頻道代理商制度

優點：
- 有助於降低頻道供應商與系統經營者之間的協商、交易成本
- 提供先期墊付授權費用之功能，有利於頻道事業緩解資金流通及穩定收入

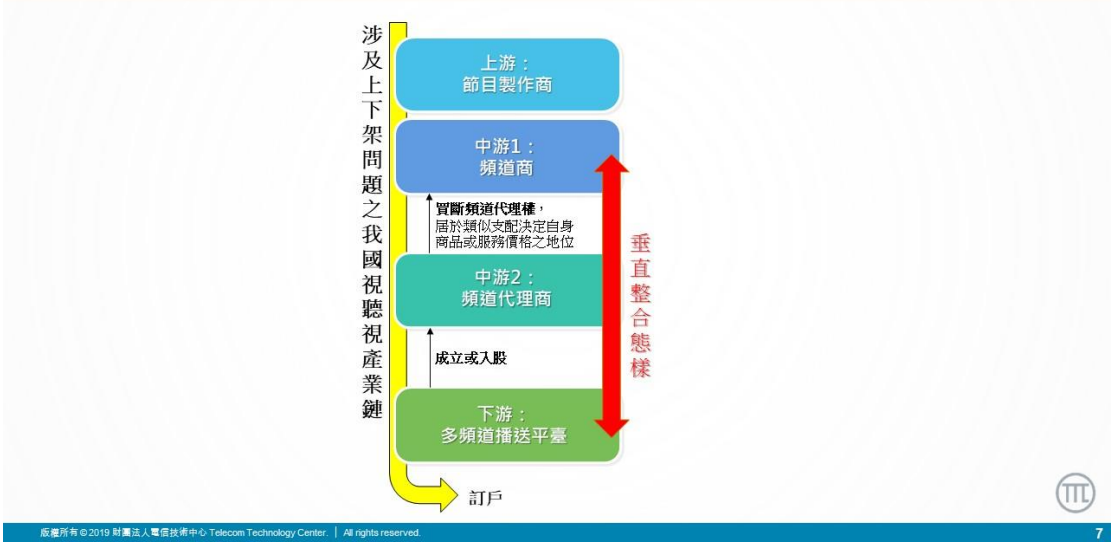
缺點：
- 隱然已形成系統經營者與頻道代理商間之垂直整合態樣，影響頻道上下架等協商過程

2019年8月我國頻道代理商、代理頻道及關係企業參考資訊

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

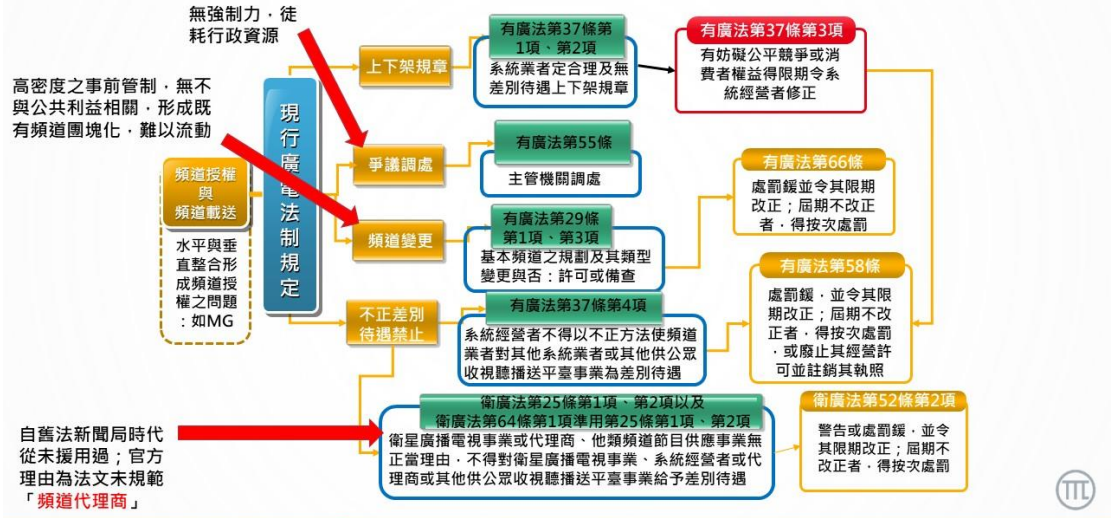
版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

前言 - 我國頻道代理制度與頻道代理商(2/2)



版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

前言 - 國內法規盤點



版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

「有線廣播電視法第五十五條至第五十五條之四」修正草案

前言-導入仲裁機制

結果未盡理想

參考加拿大《廣電傳輸規則》爭端解決程序之仲裁規定、我國《勞資爭議處理法》之強制仲裁規定

限定授權條件費用之爭議

當事人一方申請＋他方同意後，交付仲裁

仲裁期間雙方應以原條件繼續載送，均不得任意斷訊！

NCC依職權交付仲裁，並通知雙方當事人

仲裁委員

1. 雙方當事人由NCC遴聘之仲裁委員中各自選定一人，不選定則由NCC指定。
2. 選定或指定之仲裁委員，再由名冊中共同選定一名主任仲裁委員（亦為主席），不選定則由NCC指定。
3. 仲裁委員會於三個月內作出仲裁判斷書，必要時得延長三個月，並以一次為限。
4. 逾期未做成仲裁判斷書，仲裁程序視為終結，當事人得逕行提起民事訴訟。

仲裁方式

1. 雙方當事人於仲裁會議召開後一個月內各自提出一定數額之授權條件費用，交由仲裁委員會擇一作成仲裁判斷。
2. 當事人一方未提出時，仲裁委員會得以他方提出之授權條件費用作成仲裁判斷，雙方均未提出者，仲裁程序視為終結。
3. 仲裁程序進行中，如雙方當事人和解，仲裁程序即告終結，其和解書視為當事人間之契約。

仲裁效力

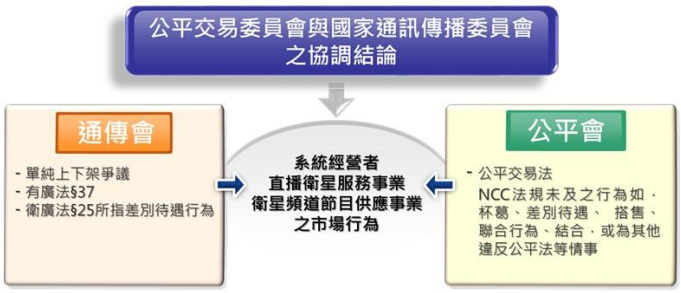
1. 仲裁委員會所作成之仲裁判斷，於當事人間，與法院之確定判決有同一效力。
2. 當事人可準用仲裁法第五章之規定，對他方提起撤銷仲裁判斷之訴。

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

前言-公平會與通傳會之協調結論(1/2)

（108.05.27版）

頻道代理商監理及與公平會之分工

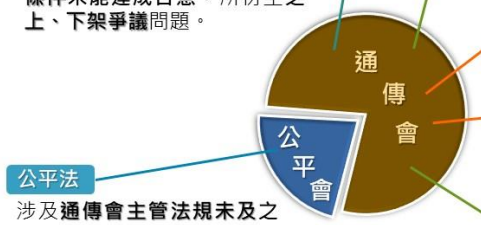


版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

前言-公平會與通傳會之協調結論(2/2)

「頻道上、下架爭議案件」

（108.05.27版）



通訊傳播政策、有廣法、衛廣法

有線廣播電視系統業者與境內外頻道業者或代理商之間，因頻道節目**授權價格或其他交易條件未能達成合意**，所衍生之**上、下架爭議**問題。

有廣法§37 I, III

涉及**有線廣播電視系統業者**對節目頻道供應事業、境外DBS或無線電視事業，(1)**未訂定公平、合理及無差別之上下架規章**，或(2)**未依NCC命令修正該規章，並依該規章實施**之行為。

衛廣法§25 I

涉及**境內外DBS**對頻道業者或代理商，**無正當理由給予差別待遇**之行為。

衛廣法§25 II

涉及**頻道業者（含代理商）**對系統業者或其他播送平臺，**無正當理由給予差別待遇**之行為。

公平法

涉及**通傳會主管法規未及之杯葛、差別待遇、搭售、聯合行為（例如統購或聯賣）、結合或其他**違反公平交易法之情事。

有廣法§34 IV

涉及**系統業者以不正當方法**促使頻道業者對其他系統業者或其他播送平臺事業，**給予差別待遇**之行為。

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

- 前言
- ✓ **我國產業調查初步發現**
- 先進國家管制經驗
  - 美國
  - 英國
  - 加拿大
  - 韓國
- 討論題綱

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

我國產業調查初步發現（1/2）

價格機制

價格機制為頻道授權的主要癥結點

- 系統商與頻道代理商／頻道商涉及的授權議題，多數受訪者認同價格為業者間授權的主要癥結點，**若雙方難以在價格上達成協議，縱使主管機關介入仍難以處理。**
- MG制度：
  - 部分頻道商與獨立系統商認為**若未以實際戶數計算，恐不利新進業者加入**，且頻道商若收取實際戶數再打折的授權金，無法維繫良好的頻道內容。
  - MG制度除了為市場競爭的現實情況，**戶數較多者自然能談妥有利條件，再者也能防止部分業者削價競爭，維持市場秩序。**

調處機制

現行調處機制無法發揮功能，未來應考量不同情況擬定不同程序

- 多數受訪者認為**現行的調處機制過於冗長且難以運作**，系統商若未能取得頻道商或是地方政府的同意，程序則無法運作下去
- 對於未來主管機關應如何介入，部分受訪者雖認為可以公平會代替NCC的介入，但**多數受訪者仍肯認主管機關扮演的角色應依職權處理。**
- 未來應採取行政裁決或是仲裁機制，與會**受訪者多認為若未來主管機關要介入業者間的紛爭時，不可一概而論，而是要針對不同情況，如價格、公平競爭等類型，擬定不同的程序**，並應考量我國有線電視發展的特殊性。

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

我國產業調查初步發現（2/2）

排頻權

多數受訪者認同應鬆綁排頻權，但應考量不同情況

- 多數受訪者認為應鬆綁排頻權，因現行主管機關在移頻、排頻的介入程度過深，使得頻道的移頻難以獲得頻道商同意而無法進入，**認為此現象將無法讓市場機制自由運作，無法汰劣留優。**
- 仍須考量到系統商欺壓頻道商，或頻道商不願意授權的情況，**主管機關應針對不同情況，適度管制。**

必載制度

必載制度應可繼續維持，但可適度考量市場機制的運作

- **多數受訪者認為必載制度雖然依照法規必須提供，但多同意可繼續維持**，僅有少數受訪者認為必載商業頻道占用頻寬資源，在資源有限的情況，對於系統商而言不甚公平。
- 必載頻道可必載的數目，**多數受訪者認為皆可必載，或是採取主頻必載，其他透過市場機制的方式運作，由系統商與頻道商各自進行協商。**

分組付費

分組付費並非解決上下架與分潤問題之解方

- **部分受訪業者認為主管機關應先鬆綁排頻權與定價權，在彈性的架構下推行分組付費才有意義**，且認為現行的狀態仍然不夠具有差異化，消費者可能仍傾向選擇同現行有線電視吃到飽的方式，消費者仍無選擇。
- 未來在推動分組付費時，家族頻道可能會受到較大影響，若收益較大的頻道被拿掉，很可能使其他頻道無法生存。

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

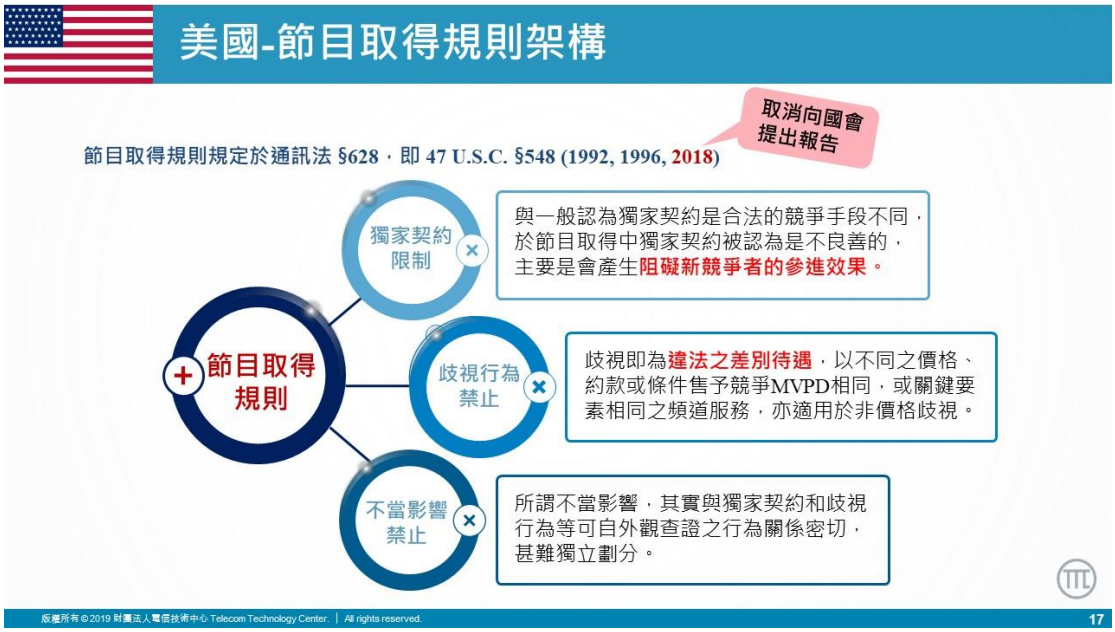
- 前言
- 我國產業調查初步發現
- ✓ 先進國家管制經驗
  - ✓美國
  - 英國
  - 加拿大
  - 韓國
- 討論題綱

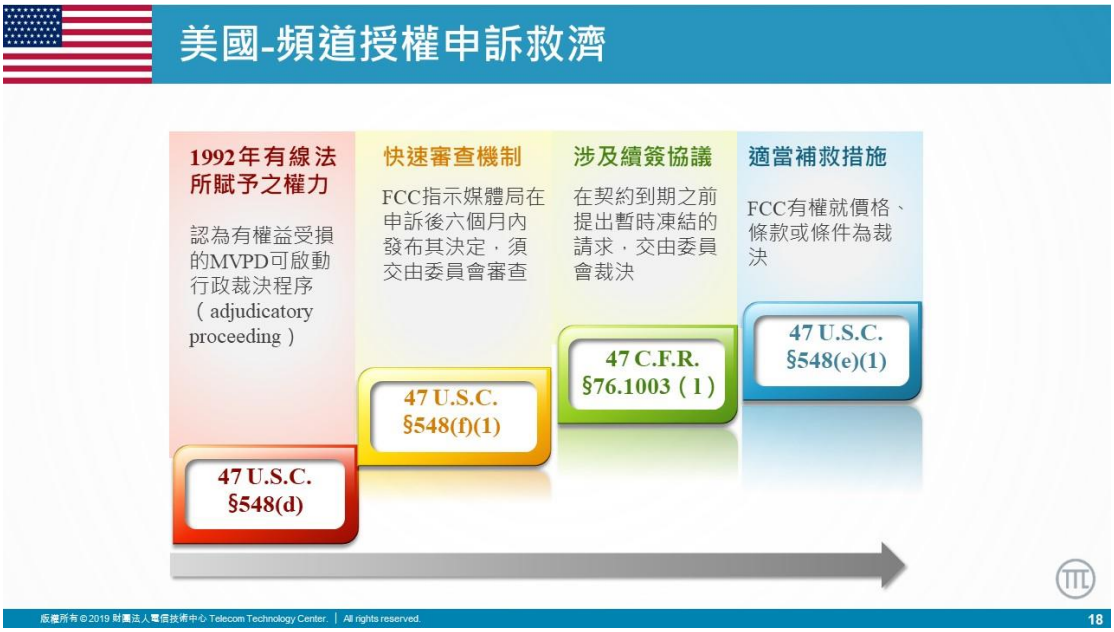
版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-頻道授權法制介紹

- 解決或避免市場中因MSO高度的水平與垂直整合，藉由市場力延伸而阻礙市場競爭
- 現今雖有線電視產業發生重大變化，然FCC仍認為須關注反競爭問題

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.


美國-節目取得規則架構
節目取得規則規定於通訊法 §628，即 47 U.S.C. §548 (1992, 1996, 2018)
取消向國會提出報告
節目取得規則
獨家契約限制
與一般認為獨家契約是合法的競爭手段不同，於節目取得中獨家契約被認為是不良善的，主要是會產生阻礙新競爭者的參進效果。
歧視行為禁止
歧視即為違法之差別待遇，以不同之價格、約款或條件售予競爭MVPD相同，或關鍵要素相同之頻道服務，亦適用於非價格歧視。
不當影響禁止
所謂不當影響，其實與獨家契約和歧視行為等可自外觀查證之行為關係密切，甚難獨立劃分。
版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.
17


美國-頻道授權申訴救濟
1992年有線法所賦予之權力
認為有權益受損的MVPD可啟動行政裁決程序（adjudicatory proceeding）
47 U.S.C. §548(d)
快速審查機制
FCC指示媒體局在申訴後六個月內發布其決定，須交由委員會審查
47 U.S.C. §548(f)(1)
涉及續簽協議
在契約到期之前提出暫時凍結的請求，交由委員會裁決
47 C.F.R. §76.1003（1）
適當補救措施
FCC有權就價格、條款或條件為裁決
47 U.S.C. §548(e)(1)
版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.
18

美國-頻道授權：獨家契約禁止內涵

獨家契約禁止

× § 628(c)(2)(C) 實質「強制授權」

除法定豁免事由外，禁止具整合關係的頻道商在有線法施行前之有線電視服務未達地區，與任何有線業者簽訂獨家契約

× § 628(c)(4) 公益測試

取得頻道在「以設施為基礎的競爭」中是必要且不可或缺，則欲豁免的業者，應負舉證責任而新頻道服務較有可能通過公益測試

× § 628(c)(5) 落日條款

FCC認定市場矯正已達適切程度，已於2013年正式使獨家契約限制條款落日，**落日後改採逐案審理**

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-獨家契約案例

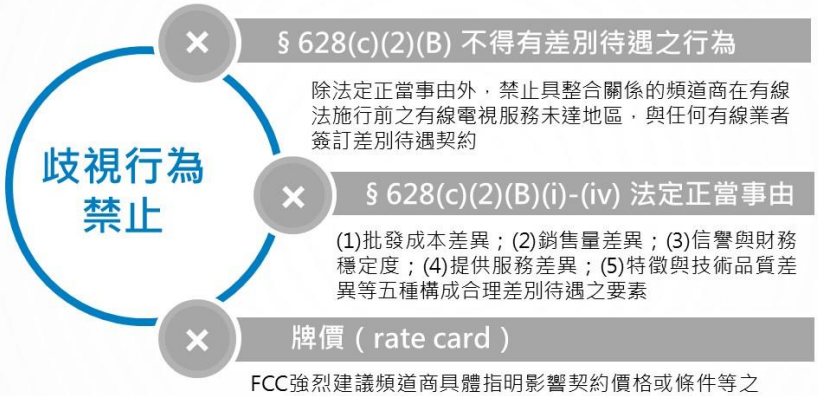
1992年後僅有5件案件進入實質審查，至今豁免案已不復見

成功案例	失敗案例
1994年NECN豁免申請案	1994年Time Warner Cable豁免申請案
1994年News Channel豁免申請案	1995年CVI and Sci-Fi豁免申請案
	1998年Outdoor Life and Speedvision豁免申請案

FCC按照§ 628(c)(4)(A)-(E)逐項檢討，並區分對「MVPD市場與科技平台」產生之弊利，與對「頻道投資和多樣性發展」之利益，進行利弊權衡，如利大於弊方考量獨家契約期限問題，並以不能超過支助該頻道生存之必要限度為基準

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-頻道授權：歧視行為禁止內涵



§ 628(c)(2)(B) 不得有差別待遇之行為

除法定正當事由外，禁止具整合關係的頻道商在有線法施行前之有線電視服務未達地區，與任何有線業者簽訂差別待遇契約

§ 628(c)(2)(B)(i)-(iv) 法定正當事由

(1)批發成本差異；(2)銷售量差異；(3)信譽與財務穩定度；(4)提供服務差異；(5)特徵與技術品質差異等五種構成合理差別待遇之要素

牌價（rate card）

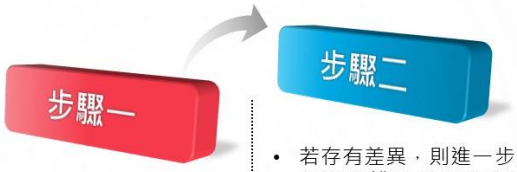
FCC強烈建議頻道商具體指明影響契約價格或條件等之因素，並在申訴實務上，申訴人可要求頻道商提供相關資訊，用以解決無法取得頻道商價格資訊之爭端

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-頻道授權：歧視行為禁止申訴處置

二步分析法

- 允許受不當對待之MVPD業者申訴，而其標準與反托拉斯法有所不同。
- 申訴目前採**逐案式**處理，但是越來越多的趨勢是制定更正式的規則和推定來對案件加以分析。



步驟一

比較申訴人及其他地方、區域或全國上與申訴人具有重疊經營關係之實際或潛在競爭者之**授權契約是否存有差異？**

步驟二

- 若存有差異，則進一步要求被申訴頻道商說明差異符合法定正當事由，並證立差異合理。
- 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%**時，不要求被申訴人證立「差異程度」合理。

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-頻道授權：不當影響禁止之內涵

不當影響禁止

× § 628(c)(2)(A) 不得有不當影響之行為

FCC表示本條款可充作§§ 628(c)(2)(B)-(D)各款之補充

- 當有內部告發人證明垂直整合企業間，**有引發、維持反競爭之拒絕授權或歧視等不正行為時，可援引之**

× 申訴程序

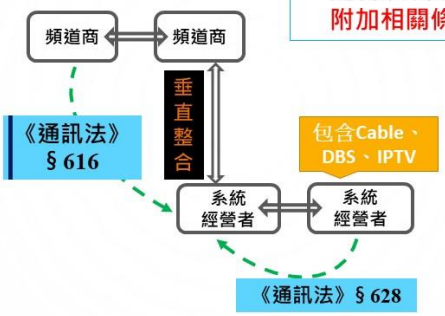
申訴程序大抵與獨家契約及歧視行為相同

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-節目載送規則禁止內涵

頻道業者與MVPD間之載送契約應避免有下列約款：

- 財務利益
- 獨家交易
- 差別待遇



◆ FCC審查業者間因併購所衍生之各項執照移轉、變更案，**得附加相關條件**。

◆ FCC審查申訴案件時**採取個案認定**之方式，測試、評估有線電視業者洽購頻道，或播放節目之行為為反競爭行為或合法之商業行為。

《節目載送規則》所禁止者為「歧視性」差別待遇，故案件爭執點在於**評估系統業者是否出於「合理的商業目的」**，如系統業者提出確實的財務分析，則FCC多予以尊重

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-頻道載送：申訴救濟流程

《通訊法》§616：要求FCC的行政命令應對申訴儘速加以審理

通知義務

- 課予申訴人在申訴前對他造有通知義務。
- 應給予他造至少10日之回應期間。

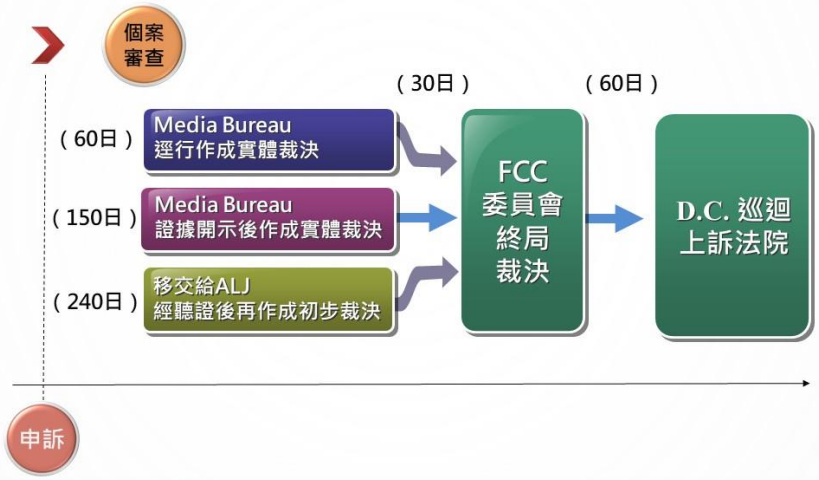
實體審查

- FCC收受申訴後，會再給予申訴人針對他造答辯提出補充理由的機會。
- FCC要求申訴人先就違法事實盡「初步舉證」責任（*prima facie determination*）後，才進入實體審查，否則即直接駁回申訴。

- 申訴人確為規範所指之VPV（video programming vendor）。
- 被申訴人確為確規範所指之MVPD（multichannel video programming distributor）。
- 申訴人處於與被申訴人所整合之VPV類似的地位，並有多種因素（如類型、分級、授權費、目標閱聽眾、目標廣告商、目標節目和其他等）可資證明。
- 被申訴人在載送之選擇、價格、約款或條件上，對申訴人與其具有整合關係之VPV進行差別待遇。
- 被申訴人之歧視性差別待遇行為恐不合理地限制申訴人公平競爭的能力。

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-頻道載送：申訴審理途徑



版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-頻道載送：暫時性救濟處分

FCC得命以「原契約」暫時凍結（standstill），使節目續行播送。

頻道業者申請

情境：

- 系統業者與頻道業者協商新契約時
- 節目載送申訴之程序進行中

提出暫時救濟程序必須符合下列要件：

- 申訴人的實體救濟請求有獲得有利決定之可能性
- 若不予暫時凍結將導致申訴人受到難以回復之損害
- 暫時凍結對其他利害關係人不至於造成實質損害
- 暫時凍結的處分有利於公共利益

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

- 前言
- 我國產業調查初步發現
- ✓ **先進國家管制經驗**
  - 美國
  - ✓**英國**
  - 加拿大
  - 韓國
- 討論題綱

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-Ofcom競爭法調查執行準則

I 競爭法調查執行準則(Enforcement guidelines for Competition Act investigations, 2002, amended 2017)

1. 英國1998競爭法(Competition Act 1998)及並行管制法(Concurrency Regulations, SI 2014/536)授權通訊傳播產業監理機關Ofcom行使之相關權限，與OFT (Office of Fair Trading，2014改制為CMA)任務競合。
2. 依照歐盟2003電子通訊架構指令(現歐洲電子通訊法典European Electronic Communications Code, Directive (EU) 2018/1972第64條)所發布，管制原則上須符合歐盟監理標準，及歐盟運作條約(TFEU)第101條與第102條。

市場界定

II 市場力（market power）

「有能力將價格維持於競爭水平以上，或有能力將產量與品質限制於競爭水平以下的能力」

III 市場力主要判斷標

1. 該企業之市場占有率。
2. 該企業之商品、服務於市場上之可替代程度。

IV 假設獨占性測試（Hypothetical Monopolist Test, HMT）

STEP1 公開產業諮詢

STEP2 市場調查、界定

STEP3 公布調查結果與管制措施

STEP4 定期檢視是否需解除管制

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-頻道授權法制既實際案例介紹

英國2003年通訊法(Communications Act 2003)第316條介紹

當持有TLCS (Television Licensable Content service，相當於我國衛星頻道)執照或其相關服務(connected service)業者之行為，**有損市場公平、有效競爭時，在維持市場公平競爭之立法目的下，可針對上述服務提供執照設定合理之負擔條件。**

實際案例

英國通訊法的強制授權規則一直欠缺援引之實例，直至2010年，由於**BSkyB天空媒體集團拒絕授權其關鍵體育、電影頻道予市場上其他付費電視平台，衍生反競爭行為之疑慮**

受不對稱管制義務主因：

- 由於故意不授權，或以高於市場競爭水準價格授權關鍵體育頻道，被認定為侵害市場公平競爭之反競爭行為。

產業監理機關Ofcom認定：

認定**SKY擁有市場力，並涉及傷害市場公平、有效競爭**，且SKY之經營策略主要目標有二：

1. 保障其在付費電視市場的領先地位。
2. 確保該公司未來在運動內容轉播權的競標中得以勝出。

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-BSkyB案強制批發授權範疇

不擴及電影頻道部分
考量OTT TV等線上電影平台已快速發展，服務替代率較高，故強制批發授權處分，不涉及SKY所擁有之電影頻道。

強制批發授權義務
（wholesale must-offer，WMO）
- 透過TLCS執照附款，課與SKY Sport 1、2兩頻道必須授權予其他付費電視平台，並附帶價格管制。

WMO

SD

標準畫質版本
Ofcom採零售價格扣減法 (retail-minus) 設定之批發授權價格

HD

高畫質版本
Ofcom考量HD高畫質於當時仍屬創新、加值服務，Ofcom僅要求以合理、非歧視之價格踐行授權

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-Sky sport強制授權案：一審判決結論

BSkyB & others v. Ofcom [2012] CAT 20

爭點一

競爭上訴法庭肯認Ofcom行使316條之權限
- 法院肯認Ofcom之見解，認為316條之行使範疇不限於批發層次且包括零售層級，並確保SKY作為關鍵運動頻道的供應商，其行為不會影響市場公平、有效競爭。

中上游之關鍵投入要素會影響終端市場之競爭

爭點二

Ofcom所提交之證據無法支持其論點
- 整體證據顯示，SKY已經善盡溝通責任，與調查報告不符
- 授權行為係一般商業競爭策略，相關之證據無法證明SKY藉由授權價格、禁止授權等策略意圖弱化競爭對手之能力。

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-Sky sport強制授權案：二審判決結論

BT v. BskyB [2014] EWCA Civ 133

爭點一

上訴法院再次肯認Ofcom行使316條之權限

- 上訴法院認為SKY之主張過度限縮通訊法316條之解釋。
- 肯定一審競爭法庭之見解，Ofcom可依316條行使其管轄權。

爭點二

發回一審競爭法庭更審

- 認為一審競爭法院未就Ofcom所提交之證據進一步分析，判決理由未竟周全，無法判定是否有制定強制授權措施之必要。

英國最高法院於2014年10月31日程序駁回上訴，理由為：
1.關於爭點一：無法律上之爭議
2.關於爭點二：屬事實認定問題，不應由最高法院決定

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-頻道載送規範:法制基礎介紹

接取條件

英國2003通訊法第45條、75條

- 可以針對接取網路與服務(access related network/service)業者，課予事前管制之附款

電子節目選單

英國2003通訊法第310條
可針對廣電事業之電子節目選單進行管制

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-技術平台服務管制（Technical Platform Services, TPS）

平台傳輸之價格、條件，必須符合公平、合理、無差別待遇原則（FRAND）

1. 條件式接取服務（conditional access, CA）
2. 電子節目選單（electronic programe guides, EPG）
3. 存取控制服務（Access Control, AC）
4. 地理遮蔽或區域化服務（geographic masking / regionalization）

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-頻道載送案例介紹：2008年Rapture案

Rapture v. Sky [2008] CAT 14

案情簡介：

- 免費無線電視頻道Rapture主張Sky的EPG定價策略涉及差別待遇，違反TPS管制原則，向Ofcom提出申訴。
- Ofcom駁回Rapture之申訴後，Rapture向競爭上訴法庭提起訴訟。
- 競爭上訴法院最終判處Rapture敗訴。

主要爭點-機上盒共同成本負擔不合理

- 頻道商同時購買Sky的EPG、CA時，可取得優惠價格。
- Rapture因屬免費無線電視頻道，並無購買CA之需求。
- 主張Sky機上盒服務之共同成本編列不合理，涉及不合理之差別待遇。

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-Rapture案結論

Ofcom

認定Rapture對於EPG價格之申訴

- 肯認Sky之主張，認為機上盒服務與EPG並非各自獨立提供之服務，故條件式接取服務、存取控制與電子節目選單均納入共同成本係合理編列。

競爭上訴法庭

判決Rapture敗訴

- 同意Ofcom之主張，機上盒服務之共同成本為合理編列，且Rapture亦受益於平台所招攬之收視戶
- Rapture所提供之事證不足以證明Sky涉及差別待遇，並因此取得超額利潤。

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

- 前言
- 我國產業調查初步發現
- ✓ **先進國家管制經驗**
  - 美國
  - 英國
  - ✓**加拿大**
  - 韓國
- 討論題綱

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

加拿大-頻道授權與頻道載送之相關管制

委託服務管理規則(Discretionary Services Regulations, SOR/2017-159, DSR)：頻道管制
廣電傳輸管理規則(Broadcasting Distribution Regulations, SOR/97-555, BDR)：付費電視平臺(BDU)管制

- V Sec. 7 強制揭露競爭敏感(competitively sensitive)之機密資訊(Non-Disclosure)
  - 與其他業者之授權/載送條件、頻道或系統之訂戶數或普及率、STB所蒐集之收視數據、技術資訊與計畫發展之技術、行銷與節目資訊、預計替換既有頻道之新頻道
  - 包括授權予付費電視、與VOD
- V Sec. 11 禁止差別待遇(Undue Preference or Disadvantage)
  舉證責任倒置
- Sec. 12 禁止搭售(Tied Selling)
- Sec. 13 新頻道強制授權(Availability of New Programming Services for Distribution, "no head start")
- V Sec. 14 爭端解決(Dispute Resolution)
- V Sec. 15 爭議期間義務(Obligations During Dispute)

➢立法目的在於避免垂直整合業者濫用市場力與重要資訊
➢創造公平合理的交易環境

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

加拿大-授權規則與爭議解決機制

授權規則

未經授權不得播送
- 廣播電視播送規則（Broadcasting Distribution Regulations）第3條規定，除非法律規定或基於授權條款或本規則之規定，被授權人（例如BDU）不得播送任何電視節目。

※另無線電視根據BDR第20條、直播衛星電視根據BDR第48條訂有所播送各類電視節目之類型，電視業者與節目業者自行協商授權條件。

爭議解決

倘若播送節目之電視業者與節目業者對於節目授權或節目載送條件有爭議時（包括雙方批發費率），一方或雙方得依據BDR第12（1）條向CRTC提出爭議解決。

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

加拿大-頻道授權規範與交易秩序（1/2）

倘若播送節目之電視業者與節目業者對於節目授權或節目載送條件有爭議時（包括雙方批發費率），一方或雙方得依據DSR或BDR向CRTC提出爭議解決

CRTC爭議解決機制

要求雙方先行調解，並由CRTC指派第三方參與。若系爭任一方未達成協議，受委託之第三方須在規定期限內向CRTC提交未解決事項之報告

- CRTC得依據所提交決議事項之結果，就任何未決事項（包括雙方批發費率）做出暫定狀態之決定
- 爭議解決期間，取得執照之一方應繼續以與爭議前相同之費率或條件播送系爭節目服務。
- 當該爭議以書面通知CRTC並送達他方時已存在，有關當事人達成和解協議或尚未達成和解協議，CRTC得就未解決事項做出暫時狀態之決定

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

加拿大-頻道授權規範與交易秩序（2/2）

CRTC 2011-601公告之爭議處理程序，分為三種

CRTC應盡量促成協商達成一致解決辦法；若無法全面解決，可能需進一步介入仲裁的議題。若仍無法解決問題將終止協助調處，CRTC在各方同意下發布調解報告，敘明未決問題，**向系爭雙方提出採取最終要約仲裁、快速聽證會或其他CRTC就報告中確定問題之建議**。

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

- 前言
- 我國產業調查初步發現
- ✓ 先進國家管制經驗
  - 美國
  - 英國
  - 加拿大
  - ✓韓國
- 討論題綱

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

韓國-付費電視市場之電視節目提供指導方針

目的

- 舉例說明在付費電視市場中，**提供電視節目相關不公平競爭的行為類型，並提出遵守事項指導方針。**
- **輔導業者自我修正妨礙市場競爭以及視聽人權益之行為，同時提供相關禁止行為之違法性判斷標準。**

相關規範

廣電法(방송법)第85條之2第一項
(禁止行為) 電視業者、中繼有線電視業者、音樂有線電視業者、數位電視業者、網路傳輸業者，**不得從事有損業者間公平競爭或觀眾利益之下列任一行為**，或使第三者之。

1. 無正當事由，拒絕、中斷、限制頻道節目之提供或阻礙其他電視業者等提供服務時的必要設備之取得，或是變更頻道編排之行為。
2. 拒絕、中斷、限制對其他電視業者等進行適當收益分配之行為。
3. 以不正當之方法妨礙其他電視業者等進行播送或締結服務契約之行為。
4. 以不正當之方法差別對待觀眾，以明顯有利或不利之費用或使用條件提供服務之行為。
5. 違反使用條款提供服務，或是利用與使用條款不同之內容要求支付使用費用之行為。
6. 不當利用於服務過程中取得觀眾相關資訊之行為。
7. 從事商品介紹與銷售相關之電視頻道使用業者對轉包商以電視頻道編排為條件，以不公正方式決定、取消或變更商品銷售播送日期、時間、份量與製作費用之行為。
8. 依電視業者之任職員工以外者的要求，違反欲出演電視節目者與電視業者以外者間之假處分決定、確定判決、調停、仲裁等主旨，以與節目製作無關之事由，使欲出演電視節目者無法出演之行為。

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

韓國-不公平競爭行為類型

不公平行為類型規範

- 系統業者不得要求頻道業者提供相關條件，或誘導頻道業者提供經濟利益
- 系統業者不得在無正當事由情況下，拒絕提供頻道
- 系統業者不得在無正當事由情況下，變更頻道編制
- 系統業者不得在締結節目授權契約時，毫無事由地變更節目授權費，或相關契約條件及計算範圍與方式等
- 系統業者不得對頻道業者以排他附加條件提供頻道或設定、變更節目授權費

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

韓國-不公平行為違法性的判斷標準

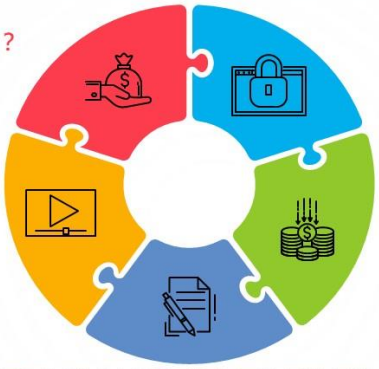
有無誘導頻道業者提供經濟利益？

- 當系統業者要求頻道業者提供經濟利益。
- 要求提供相較商業交易的慣例過度的利益，或在契約書、會計帳簿記載上要求支付名目與實際支付用途相左等情事。

無正當事由的頻道編制變更

正當事由如下：

1. 因經濟損失明顯失衡
2. 收視率、直播比例明顯下滑
3. 政府政策、技術限制
4. 符合系統業者頻道編制變更政策一貫性及合理性
5. 為保障社會弱勢。



拒絕提供頻道有無正當事由？

1. 以不當經濟利益為條件
2. 明確違反頻道評價及頻道位置編排程序
3. 頻道業者符合續約標準仍被淘汰
4. 系統業者及子公司、旗下公司未依據其他合理標準拒絕締結契約。

設定節目授權費有無正當事由？

1. 節目授權費支付方式
2. 支付期限
3. 支付保留事由契約期限
4. 節目授權費計算範圍及方式是否合理

是否以排他性附加條件要求提供頻道

系統業者是否以明顯之排他性條件，決定頻道的提供及節目授權費，應衡量頻道業者的競爭力、契約條件標準、排他附加條件是否為商業交易慣例等、與競爭業者的競爭程度等，有明顯不公平情形。

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

各國管制規範比較

		美國	英國	加拿大	韓國	我國
頻道授權	事前管制	過渡性強制授權	過渡性強制授權與價格管制	•新設頻道強制授權 •禁止搭售 •強制資訊揭露	無	無
	事後管制	以禁止差別待遇為核心	須踐行競爭法市場分析	•禁止差別待遇(舉證責任倒置)	禁止不公平競爭行為	禁止差別待遇(但從未實施)
頻道載送	事前管制	無	無	強制資訊揭露	無	頻道變更許可/公平上下架原則
	事後管制	•禁止要求財務利益 •禁止基於整合關係之差別待遇	公平合理無歧視原則	禁止差別待遇(舉證責任倒置)	禁止不公平競爭行為	無

初步建議：

- 頻道載送部分：短期可透過行政罰法之共犯規定，並參考加拿大舉證責任轉換之規範，踐行衛廣法執法；中長期可考慮導入頻道強制授權，以降低管制(分析)成本
- 頻道載送部分：將排頻權交還系統商，轉向以差別待遇為核心之事後管制，並參考加拿大舉證責任轉換之規範

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

- 前言
- 我國產業調查初步發現
- 先進國家管制經驗
  - 美國
  - 英國
  - 加拿大
  - 韓國
- 討論題綱

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

討論題綱

1. 我國有線電視產業是否具有垂直整合特徵？頻道商以「賣斷」年度頻道授權權利予有線電視系統經營者成立或入股的頻道代理商，並以頻道代理商為主體之授權結構，系統經營者、頻道代理商、與頻道商彼此間的法律關係為何？又是否構成實質控制或實質董事之情形？相較於一般持股之垂直整合形式，我國產業的「頻道代理」特殊性是否亦屬垂直整合之態樣？
2. 我國有線電視中、上游是否存在頻道授權之差別待遇等濫用相對優勢地位之情形？是否對相競爭的同質或異質平臺構成參進障礙？此是否可以透過公平交易法、或通傳會主管之現行廣電法規有效對處？又應如何有效監管？
3. 面對有線電視重疊或跨區經營、電信電視（IPTV）、網際網路視聽媒體服務（OTT TV）之多元競爭，是否仍有透過產業法規矯正有線電視產業結構之必要？英美過去曾於付費電視市場實施的過渡性不對稱管制經驗，如強制頻道授權、批發價格管制等，對我國是否有啟發價值？

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

討論題綱

4. 通傳會於今年11月所公布的「有線廣播電視法第五十五條至第五十五條之四修正草案」，欲導入仲裁機制解決頻道授權價格糾紛，其機制是否完備、妥適？實務上是否能運作得當？又其目的是否洵屬正當？能否解決當前業者間之頻道授權糾紛、或可能的反競爭行為？而「依職權交付仲裁」之手段，又是否有限制業者權利及造成其他問題之虞？
5. 有線電視系統經營者是否擁有完整運用其傳輸網路之權能？是否擁有「排頻權」？「有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法」、「有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則」及區塊化原則等管制方法之監理密度為何？又是否有助於市場競爭及促進消費者長期利益？頻道載送應如何適切監理？

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

簡報完畢 敬請指正
財團法人電信技術中心
TELECOM TECHNOLOGY CENTER
TTC Endeavors to Become An ICT Technology Center at the National Level.

三、會議現場照片

專家座談現場照片

專家座談現場照片

黃銘傑教授（左一）、陳志民教授（中）及林孟楠教授（右一）

劉昌德教授（左一）及王立達教授（右一）

黃銘傑教授（左一）及陳志民教授（右一）

共同主持人莊春發教授（中）結語

四、簽到表

「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制」

專家座談會簽到表

時間：108年 12 月 20 日（星期五） 14:00-17:00

地點：集思交通部會議中心 201 會議室

單位	出席人員	簽名處
政治大學法律學系	王立達 教授	
中原大學財經法律學系	林孟楠 教授	
中原大學財經法律學系	陳志民 教授	
臺灣大學法律學系	黃銘傑 教授	
臺北大學法律學系	黃銘輝 教授	
政治大學傳播學院	劉昌德 教授	

「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制」

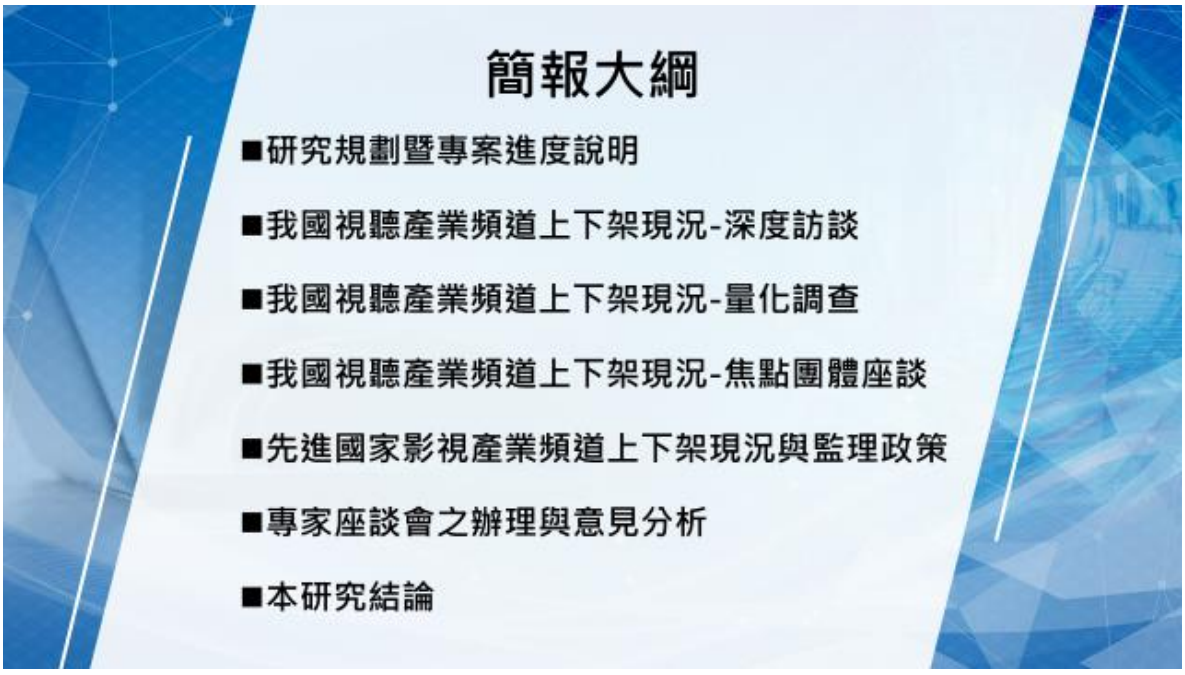
專家座談會簽到表

時間：108年 12 月 20 日（星期五） 14:00~17:00

地點：集思交通部會議中心 201 會議室

單位	簽名處
財團法人電信技術中心	余和謙 陳人傑 范秀芬 簡陳中 [illegible] [illegible] 陳坤毅 閔智宇 楊孝璁 楊儷綺 [illegible]

附錄七　「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制」期末報告審查簡報



◘研究規劃暨專案進度說明

- ◘我國視聽產業頻道上下架現況-深度訪談
- ◘我國視聽產業頻道上下架現況-量化調查
- ◘我國視聽產業頻道上下架現況-焦點團體座談
- ◘先進國家影視產業頻道上下架現況與監理政策
- ◘專家座談會之辦理與意見分析
- ◘本研究結論

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

前言 - 平台載送與頻道授權衍生爭議

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

前言 - 我國頻道代理制度與頻道代理商(1/2)

產業概況

頻道代理商制度

優點：
- 有助於降低頻道供應商與系統經營者之間的協商、交易成本
- 提供先期墊付授權費用之功能，有利於頻道事業緩解資金流通及穩定收入

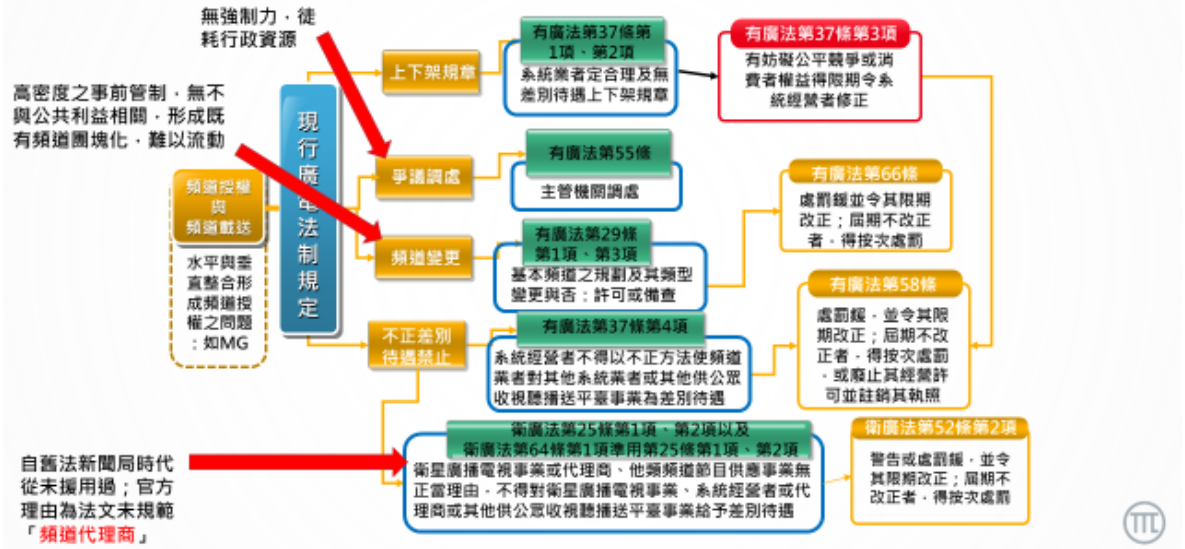
缺點：
- 隱然已形成系統經營者與頻道代理商間之垂直整合態樣，影響頻道上下架等協商過程

2019年8月我國頻道代理商、代理頻道及關係企業參考資訊

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

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

前言 - 國內法規盤點



版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

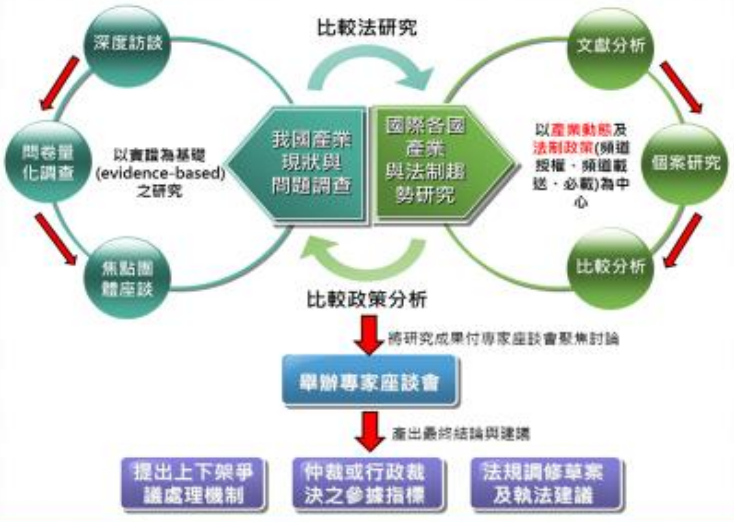
前言-研究架構

「我國現狀與問題實證調查」
於契約生效次工作日起30日內將規畫說明報告（含深度訪談及焦點座談名單、綱要及問卷內容）函送委託單位，經委託單位同意後執行

市場現況調查	將透過深度訪談、問卷量化調查、焦點團體座談等質性研究方法進行調查
國際產業、法制趨勢研析	含括產業現況、主要業者服務型態、法制政策規範(頻道授權、頻道載送與必載)
上下架爭議處理機制研擬	國內外比較法與比較政策研究，提出具體法規調修草案或執法建議
進度報告	每月主動報告研究調查，撰寫進度至少1次
專業諮詢	配合委託單位要求，提供本研究案有關之法制、政策諮詢服務與資料

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

前言-研究方法暨實行步驟



版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

- 研究規劃暨專案進度說明
- **我國視聽產業頻道上下架現況-深度訪談**
- 我國視聽產業頻道上下架現況-量化調查
- 我國視聽產業頻道上下架現況-焦點團體座談
- 先進國家影視產業頻道上下架現況與監理政策
- 專家座談會之辦理與意見分析
- 本研究結論

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

深度訪談結論(1/4)

多數受訪者認同應鬆綁排頻權，但主管機關應適度介入

- 超過半數的多系統經營者以及部分頻道代理商認為應鬆綁排頻權，**讓表現較佳或是消費者喜愛觀看的頻道移至適當的位置。**
- **頻道供應事業：贊成鬆綁，可以收視率做移頻依據，但主管機關應適度介入**，避免系統隨意移動頻道，若業者間協調不成，將會造成**頻道移至後面頻位、普及率降低、廣告急減**的問題。
- **有專家學者認為頻道上下架**涉及消費者能否**收視的權利，主管機關可加以介入，但基本上應尊重業者的排頻權。**

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

深度訪談結論(2/4)

授權戶數計價基準的歧異為業者授權紛爭的主要癥結點。

- 系統商與頻道代理商 / 頻道商涉及的授權議題，多數受訪者認同價格為業者間授權的主要癥結點，**若雙方難以在價格上達成協議，縱使主管機關介入仍難以處理**。
- **MG制度：**
  - 贊同MG制度的多系統經營者、頻道代理商、頻道節目供應事業以及學者認為，MG制度為市場競爭的現實情況，也能防止部分業者削價競爭。
  - 反對MG制度的獨立系統經營者認為若未以實際戶數計算，對新進系統經營者不公平。
  - 反對MG制度的部分頻道節目供應事業表示僅收取實際戶數再打折的授權金，無法維繫良好的頻道內容。
- 在處理業者間的爭議時，有學者建議，主管機關可要求業者提供**公開透明**的計算機制，處理業者間的紛爭。

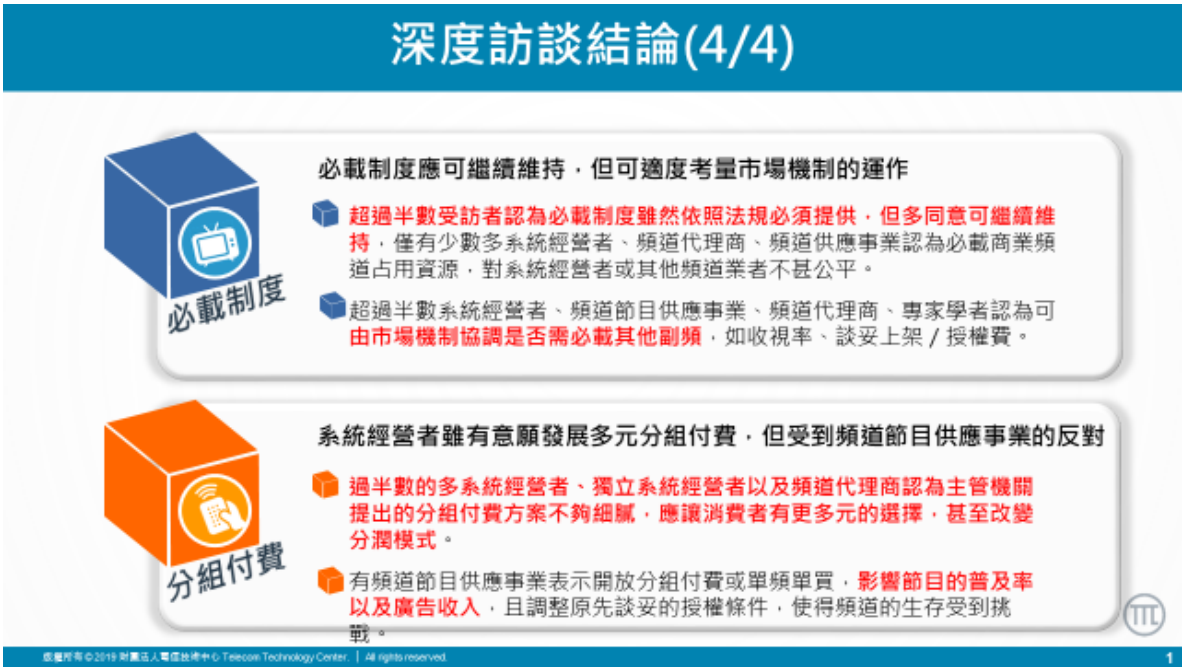
版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

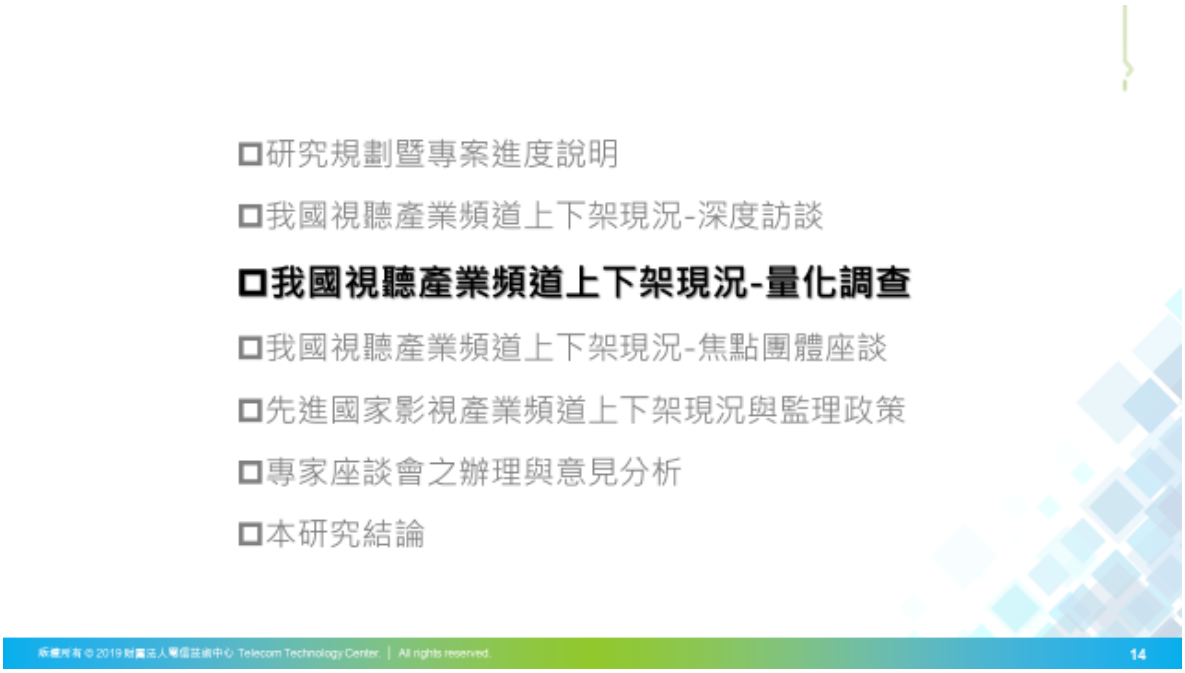
深度訪談結論(3/4)

過半數受訪的多系統經營者建議朝向合意仲裁，未來應針對不同案型擬定不同程序。

- 對於未來主管機關應如何介入，超過半數受訪的多系統經營者**建議以現行仲裁機制或鼓勵合意仲裁，認為強制的價格仲裁恐會治絲益棼**。
- 受訪的頻道節目供應事業則對主管機關介入的方向有不同看法，**有頻道事業贊成主管機關介入，避免系統經營者權力過大**，但也有頻道事業認為主管機關過去多不介入業者的價格爭議，認為實行上有一定難處。
- 未來應採取行政裁決或是仲裁機制，部分受訪的**多系統經營者以及學者家多認為若未來主管機關要介入業者間的紛爭時，應針對不同情況，如價格、公平競爭等類型，擬定不同的程序**，並應考量我國有線電視發展的特殊性。

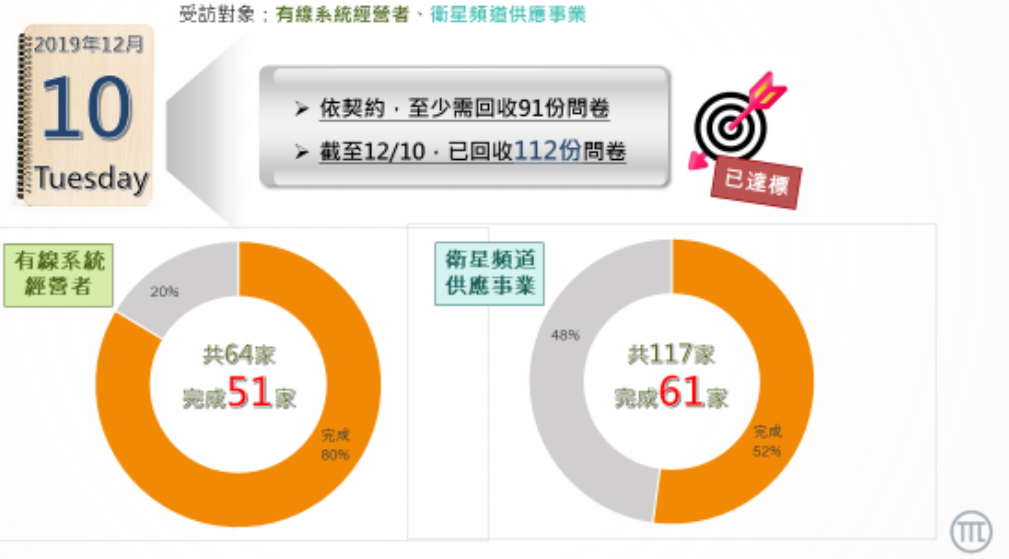
版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.


深度訪談結論(4/4)
必載制度
必載制度應可繼續維持，但可適度考量市場機制的運作
超過半數受訪者認為必載制度雖然依照法規必須提供，但多同意可繼續維持，僅有少數多系統經營者、頻道代理商、頻道供應事業認為必載商業頻道占用資源，對系統經營者或其他頻道業者不甚公平。
超過半數系統經營者、頻道節目供應事業、頻道代理商、專家學者認為可由市場機制協調是否需必載其他副頻，如收視率、談妥上架／授權費。
分組付費
系統經營者雖有意願發展多元分組付費，但受到頻道節目供應事業的反對
過半數的多系統經營者、獨立系統經營者以及頻道代理商認為主管機關提出的分組付費方案不夠細膩，應讓消費者有更多元的選擇，甚至改變分潤模式。
有頻道節目供應事業表示開放分組付費或單頻單買，影響節目的普及率以及廣告收入，且調整原先談妥的授權條件，使得頻道的生存受到挑戰。
1


研究規劃暨專案進度說明
我國視聽產業頻道上下架現況-深度訪談
我國視聽產業頻道上下架現況-量化調查
我國視聽產業頻道上下架現況-焦點團體座談
先進國家影視產業頻道上下架現況與監理政策
專家座談會之辦理與意見分析
本研究結論
14

量化問卷執行概況

受訪對象：有線系統經營者、衛星頻道供應事業



版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

量化調查結論(1/2)

選擇與頻道代理商協商的主因

就頻道授權協商的對象，54.9%的系統經營者、54.2%的頻道供應事業，在磋商取得頻道授權時選擇與頻道代理商進行協商，可發現獨立系統經營者、原有業者基於「減少溝通成本」與代理商協商的比例較高；境外衛星廣播電視事業、公司頻道數為5個以上、主要收益來源為授權費，基於「減少溝通成本」與代理商協商的比例較高。

頻道授權主要談判條件

在洽談授權期間，頻道商通常都會要求「納入基本頻道」、「特定頻道位置」，其中衛星頻道節目供應事業、公司主要收益來源為廣告收入以及透過頻道代理商進行協商的頻道節目供應事業要求「納入基本頻道」的比例較高。

產業政策發展

- 視各大經營區之地理市場競爭狀態，決定個案是否有解除載送管制之必要
  - 建立適切之競爭防護機制，確保市場依照公平、合理與無歧視原則進行運作

現行頻道授權實務困境

受調查的系統經營者有較多比例認為「產業主管機關通傳會之監理介入過多」為頻道授權主要困境，其中五大業者、南部、原有業者以及直接與頻道供應事業協商的系統經營者比例較高；「集團關係議價能力不對等」為頻道供應事業所面臨的困境，其中衛星頻道節目供應事業、透過頻道代理商進行協商、公司頻道數有5個以上、主要收益來源為廣告收入的頻道供應事業面臨的比例較高。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

量化調查結論(2/2)

現行上下架管制實務之意見

現行法規之態度與調整方向，受訪業者對目前差別待遇的規定、上下架規章則認為現行法規「規範目的或構成要件不明確」；授權與載送規範，系統經營者多認為「由市場協商機制決定」，頻道供應事業則傾向「維持現狀」。

現行必載制度實務之意見

受調查的系統經營者與頻道供應事業有較多比例認為必載頻道為一個可確保本國文化影視內容之重要傳播管道，且認為維持現狀即可。

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

- 研究規劃暨專案進度說明
- 我國視聽產業頻道上下架現況-深度訪談
- 我國視聽產業頻道上下架現況-量化調查
- **我國視聽產業頻道上下架現況-焦點團體座談**
- 先進國家影視產業頻道上下架現況與監理政策
- 專家座談會之辦理與意見分析
- 本研究結論

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

焦點團體座談執行狀況(1/2)

北部第一場

時間：11/20（二）16:00-18:00
地點：臺北市信義區基隆路一段159號12樓
通訊傳播產業學者：曾國峰、羅慧雯
有線電視系統經營者業者：凱擘、中嘉
頻道節目供應事業：Eleven sports、衛星公會陳依玫秘書長
地方政府意見：新竹市政府（先行取得）

臺中場

時間：11/27（三）16:00-18:00
地點：臺中市西區大隆路20號台灣商務中心B棟6樓
通訊傳播產業學者：王漢銘
有線電視系統經營者業者：台數科、豐盟
頻道節目供應事業：唯心宗
地方政府意見：南投縣政府（拒訪）

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

焦點團體座談執行狀況(2/2)

高雄場

時間：12/2（一）16:00-18:00
地點：高雄市前鎮區一心二路157號3樓之2
通訊傳播產業學者：蕭蘋、林崇能
有線電視系統經營者業者：南國、雙子星
頻道節目供應事業：台灣番薯傳播、十方法界
地方政府意見：高雄市政府（先行取得）

北部第二場

時間：12/3（二）16:00-18:00
地點：臺北市信義區基隆路一段159號12樓
通訊傳播產業學者：張正芬
有線電視系統經營者業者：大寶、北都
頻道代理商：全球數位
頻道節目供應事業：台灣互動電視、USTV非凡電視、大愛、TVBS
地方政府意見：台北市政府（先行取得）

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

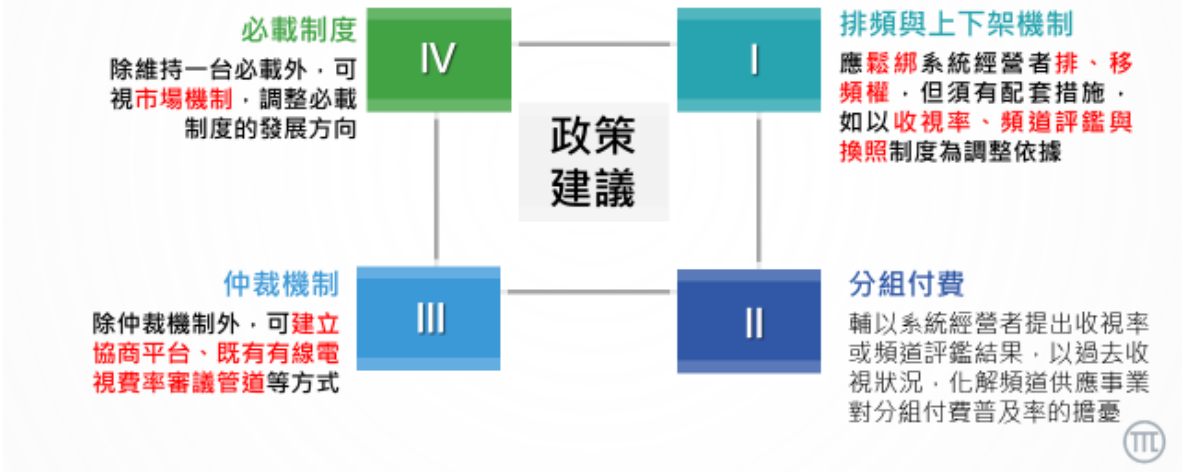
四場焦點座談會結論(1/2)

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

四場焦點座談會結論(2/2)

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

焦點團體座談-政策建議



版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

- 研究規劃暨專案進度說明
- 我國視聽產業頻道上下架現況-深度訪談
- 我國視聽產業頻道上下架現況-量化調查
- 我國視聽產業頻道上下架現況-焦點團體座談
- **先進國家影視產業頻道上下架現況與監理政策**
- 專家座談會之辦理與意見分析
- 本研究結論

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-影視供應業者類別
無線電視
Television Broadcasters
• 透過廣播播送影視內容
• 消費者透過連接天線收視
• 如ABC, CBS, FOX, NBC等電視台、獨立商業電視台與教育電視台。
線上影音
Online Video Distributors, OVDs
• 透過網路提供線性頻道與隨選視訊
• 提供內容出租或販賣
• 如Netflix、Hulu、Amazon、 DISH Sling TV
MVPD
多頻道影音內容傳輸系統提供者
• 透過衛星科技或線路提供收視
• 內容通常為線性頻道
• 包括有線電視（ Comcast, Charter ）、電信電視IPTV（ Verizon Fios ）與直播衛星供應商（ DISH Network、DIRECTV ）
25

美國-影視供應業者類別
無線電視
Television Broadcasters
• 透過廣播播送影視內容
• 消費者透過連接天線收視
• 如ABC, CBS, FOX, NBC等電視台、獨立商業電視台與教育電視台。
線上影音
Online Video Distributors, OVDs
• 透過網路提供線性頻道與隨選視訊
• 提供內容出租或販賣
• 如Netflix、Hulu、Amazon、 DISH Sling TV
MVPD
多頻道影音內容傳輸系統提供者
• 透過衛星科技或線路提供收視
• 內容通常為線性頻道
• 包括有線電視（ Comcast, Charter ）、電信電視IPTV（ Verizon Fios ）與直播衛星供應商（ DISH Network、DIRECTV ）
25

美國- MVPD訂戶數

	2016	2017	變化
有線電視	52845	51859	-986
Comcast	22508	22357	-151
Charter	17236	16997	-239
Cox	3932	3852	-80
Altice	3709	3582	-127
Other Cable	5459	5071	-388
直播衛星	33181	31488	-1693
DIRECTV	21012	20458	-554
DISH Network	12170	11030	-1140
電信業者	11529	10626	-930
Verizon Fios	4694	4619	-75
AT&T U-verse	4281	3658	-623
Frontier	1145	961	-184
Other Telephone	1409	1388	-21
MVPD訂閱總和	97556	93973	-3583

單位: 千 (Thousands)

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國- MVPD營收

- MVPDs主要營收來自訂閱數，其次為廣告收入。
- 依據S&P Global報告，有線電視供應商於2016年之廣告收入為42億美金，2017年廣告收入為39億美金。

	2016	2017	Percentage Change
AT&T	$36460	$36728	7%
Comcast	$22357	$23129	3.5%
Charter	$16390	$16641	1.5%
DISH Network	$15212	$14391	-5.4%

資料來源：FCC, Communication Marketplace Report, https://www.fcc.gov/document/fcc-adopts-first-consolidated-communications-marketplace-report-0

單位: 百萬 (Millions)

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

通訊傳播產業轉型

Comcast

- 優化機上盒功能，並整合智慧家庭服務。
- 持續擴充內容，提高節目多樣性。
- 併購其他業者，例如歐洲衛星電視業者SKY。

Charter

- 優化其網路供應服務
- 改用數位訊號提供高畫質影音服務。
- 推出自有行動影音平台：Spectrum Mobile。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-頻道授權法制介紹

1992年有線電視消費者保護與競爭法

多次修正，使申訴可快速解決

緩慢的修改，訴訟案件越來越少

§ 19

節目取得規則
Program Access Rules

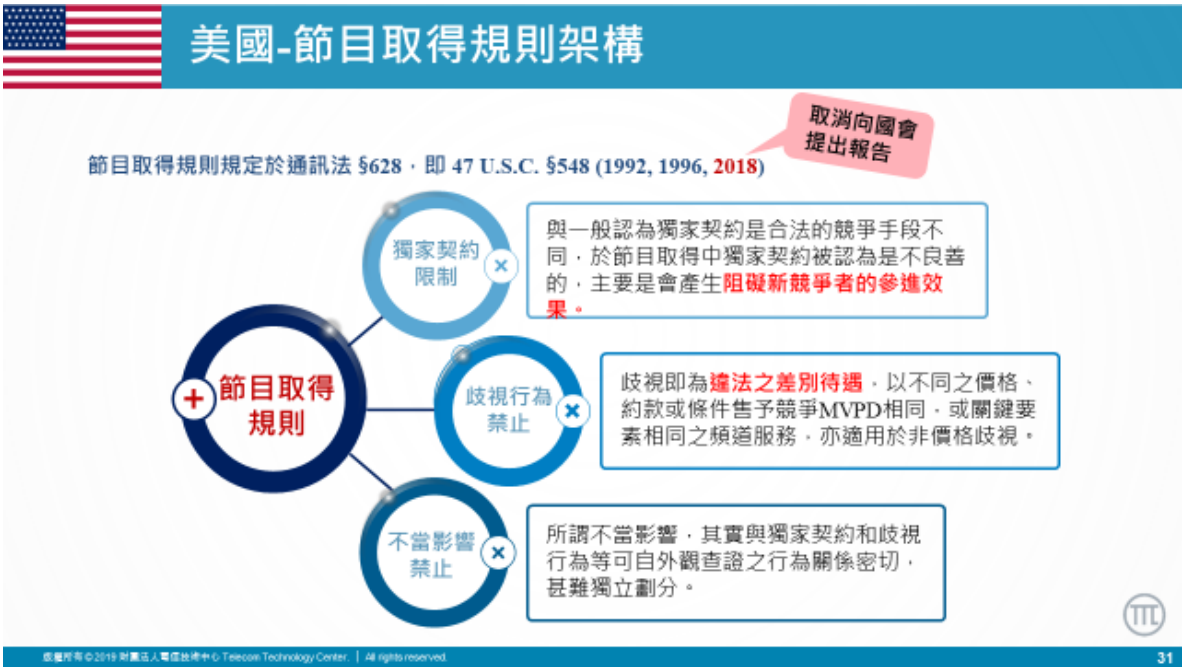
§ 12

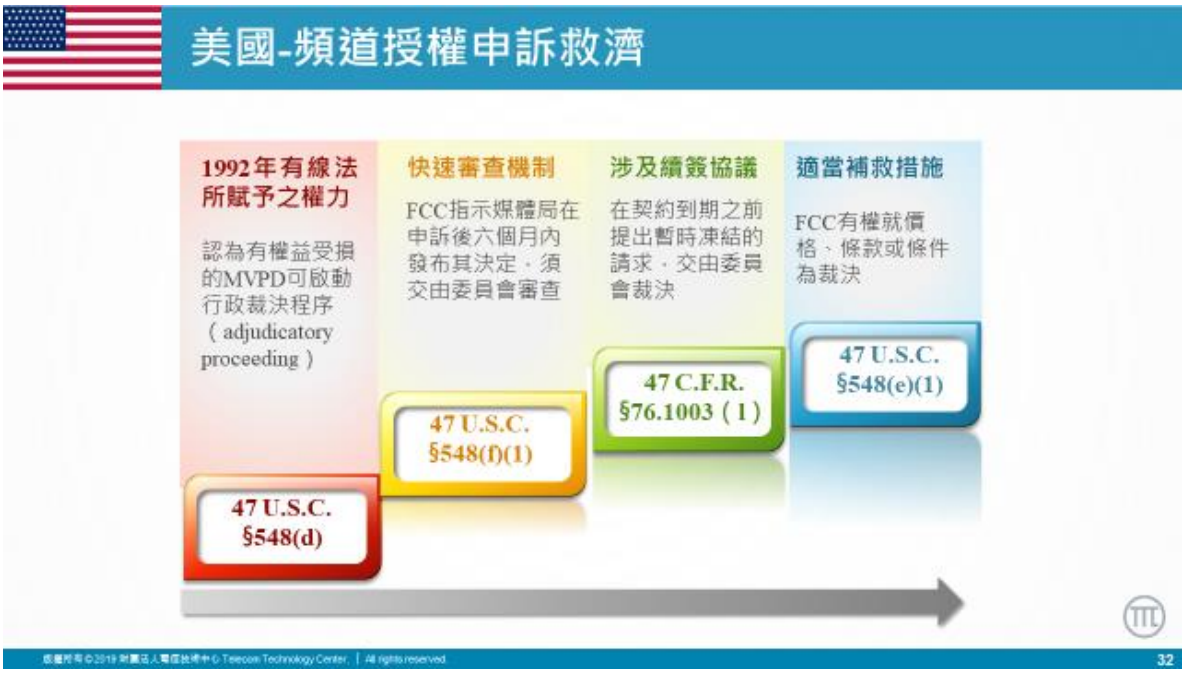
節目載送規則
Program Carriage Rules

一體兩面

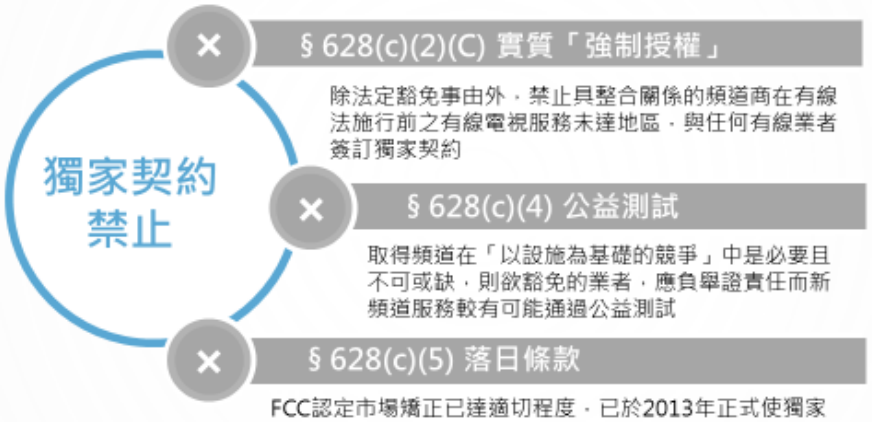
- 解決或避免市場中因MSO高度的水平與垂直整合，藉由市場力延伸而阻礙市場競爭
- 現今雖有線電視產業發生重大變化，然FCC仍認為須關注反競爭問題

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.


美國-節目取得規則架構
取消向國會提出報告
節目取得規則規定於通訊法 §628，即 47 U.S.C. §548 (1992, 1996, 2018)
節目取得規則
獨家契約限制
與一般認為獨家契約是合法的競爭手段不同，於節目取得中獨家契約被認為是不良善的，主要是會產生阻礙新競爭者的參進效果。
歧視行為禁止
歧視即為違法之差別待遇，以不同之價格、約款或條件售予競爭MVPD相同，或關鍵要素相同之頻道服務，亦適用於非價格歧視。
不當影響禁止
所謂不當影響，其實與獨家契約和歧視行為等可自外觀查證之行為關係密切，甚難獨立劃分。
31


美國-頻道授權申訴救濟
1992年有線法所賦予之權力
認為有權益受損的MVPD可啟動行政裁決程序（adjudicatory proceeding）
47 U.S.C. §548(d)
快速審查機制
FCC指示媒體局在申訴後六個月內發布其決定，須交由委員會審查
47 U.S.C. §548(f)(1)
涉及續簽協議
在契約到期之前提出暫時凍結的請求，交由委員會裁決
47 C.F.R. §76.1003（1）
適當補救措施
FCC有權就價格、條款或條件為裁決
47 U.S.C. §548(e)(1)
32

美國-頻道授權：獨家契約禁止內涵



版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-獨家契約案例

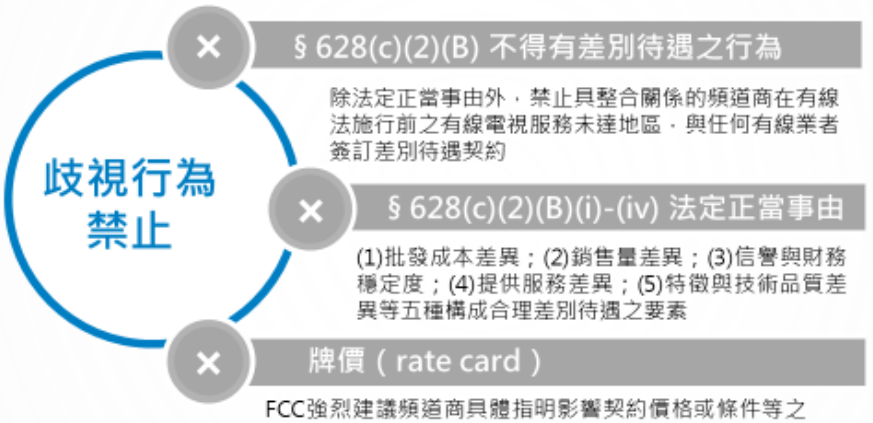
1992年後僅有5件案件進入實質審查，至今豁免案已不復見

成功案例	失敗案例
1994年NECN豁免申請案	1994年Time Warner Cable豁免申請案
1994年News Channel豁免申請案	1995年CVI and Sci-Fi豁免申請案
	1998年Outdoor Life and Speedvision豁免申請案

FCC按照§ 628(c)(4)(A)-(E)逐項檢討，並區分對「MVPD市場與科技平台」產生之弊利，與對「頻道投資和多樣性發展」之利益，進行利弊權衡，如利大於弊方考量獨家契約期限問題，並以不能超過支助該頻道生存之必要限度為基準

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-頻道授權：歧視行為禁止內涵



版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-頻道授權：歧視行為禁止申訴處置

二步分析法

- 允許受不當對待之MVPD業者申訴，而其標準與反托拉斯法有所不同。
- 申訴目前採逐案式處理，但是越來越多的趨勢是制定更正式的規則和推定來對案件加以分析。

比較申訴人及其他地方、區域或全國上與申訴人具有重疊經營關係之實際或潛在競爭者之**授權契約是否存有差異？**

- 若存有差異，則進一步要求被申訴頻道商說明差異符合法定正當事由，並證立差異合理。
- 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%時，不要求被申訴人證立「差異程度」合理。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-頻道授權：不當影響禁止之內涵

不當影響禁止

§ 628(c)(2)(A) 不得有不當影響之行為

FCC表示本條款可充作§§ 628(c)(2)(B)-(D)各款之補充

- 當有內部告發人證明垂直整合企業間，有引發、維持反競爭之拒絕授權或歧視等不正行為時，可援引之

申訴程序

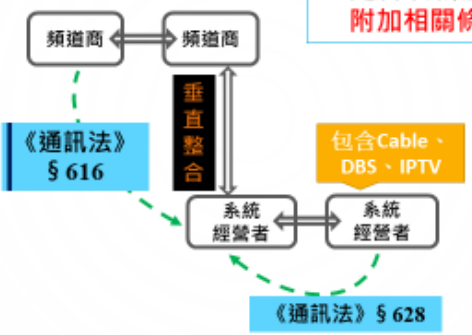
申訴程序大抵與獨家契約及歧視行為相同

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-節目載送規則禁止內涵

頻道業者與MVPD間之載送契約應避免有下列約款：

- 財務利益
- 獨家交易
- 差別待遇



◆ FCC審查業者間因併購所衍生之各項執照移轉、變更案，得附加相關條件。

◆ FCC審查申訴案件時採取個案認定之方式，測試、評估有線電視業者洽購頻道，或播放節目之行為為反競爭行為或合法之商業行為。

《節目載送規則》所禁止者為「歧視性」差別待遇，故案件爭執點在於評估系統業者是否出於「合理的商業目的」，如系統業者提出確實的財務分析，則FCC多予以尊重

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-頻道載送：申訴救濟流程

《通訊法》§616：要求FCC的行政命令應對申訴儘速加以審理

通知義務

- 課予申訴人在申訴前對他造有通知義務。
- 應給予他造至少10日之回應期間。

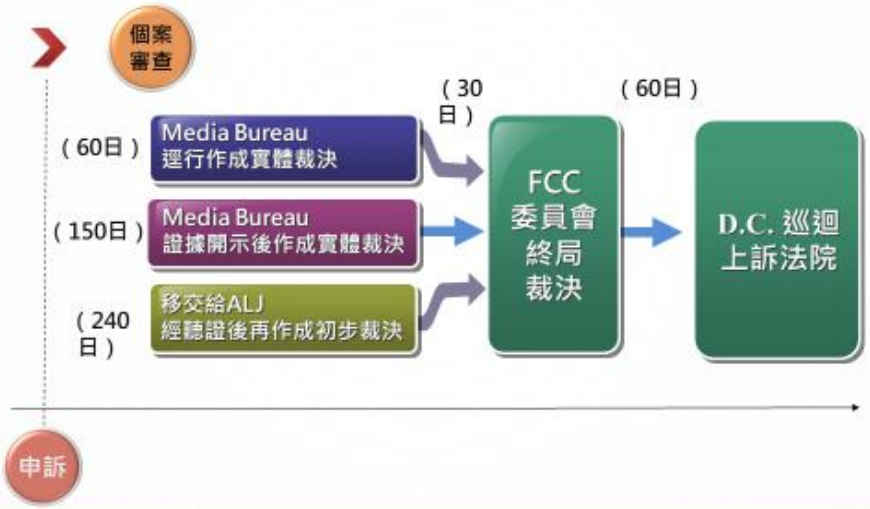
實體審查

- FCC收受申訴後，會再給予申訴人針對他造答辯提出補充理由的機會。
- FCC要求申訴人先就違法事實盡「初步舉證」責任（*prima facie determination*）後，才進入實體審查，否則即直接駁回申訴。

- 申訴人確為規範所指之VPV（video programming vendor）。
- 被申訴人確為確規範所指之MVPD （multichannel video programming distributor）。
- 申訴人處於與被申訴人所整合之VPV類似的地位，並有多種因素（如類型、分級、授權費、目標閱聽眾、目標廣告商、目標節目和其他等）可資證明。
- 被申訴人在載送之選擇、價格、約款或條件上，對申訴人與其具有整合關係之VPV進行差別待遇。
- 被申訴人之歧視性差別待遇行為恐不合理地限制申訴人公平競爭的能力。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-頻道載送：申訴審理途徑



版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

美國-頻道載送：暫時性救濟處分

FCC得命以「原契約」暫時凍結（standstill），使節目續行播送。

頻道業者申請

情境：

- 系統業者與頻道業者協商新契約時
- 節目載送申訴之程序進行中

提出暫時救濟程序必須符合下列要件：

- 申訴人的實體救濟請求有獲得有利決定之可能性
- 若不予暫時凍結將導致申訴人受到難以回復之損害
- 暫時凍結對其他利害關係人不至於造成實質損害
- 暫時凍結的處分有利於公共利益

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-產業概況

Broadcast TV and PSB

無線電視業者與公共服務無線電視台 (Broadcast TV and PSB)

- 89%市佔率，並有高滿意度
- 已滿足大規模廣告覆蓋需求
- 可進一步區分為數位無線電視、直播衛星、有線電視

VOD

隨選服務(Video on demand, VOD)

- 線上隨選定閱服務，可使用任何連網設備收視
- 2019年第一季已有47%家戶訂閱Netflix、
- Amazon、NOW TV或Disney
- 部分平台業者也整合機上盒提供多元服務

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

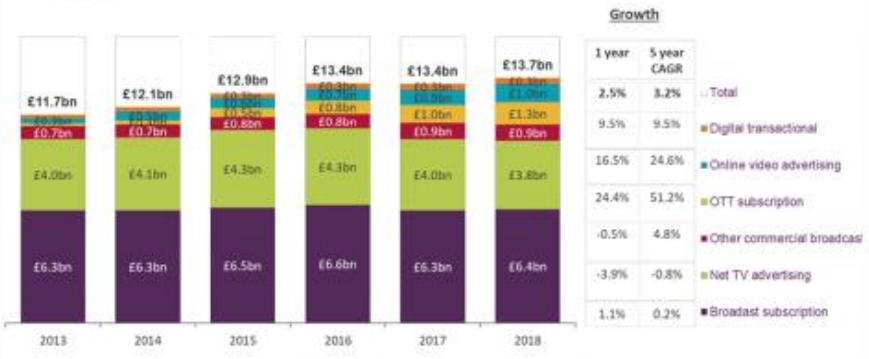
英國-電視業者之營運模式

供應商	付費方式	頻道數	使用戶數
數位無線電視			
Freeview	免費	50+	2012 Q4：1900萬
Sure TV	免費；IPTV付費	50+	N/A
YouView	免費；IPTV付費	50+	N/A
直播衛星			
Freesat	免費	115	2012 Q4：210萬
Freesat from Sky	免費	240+	2008 Q4：59萬
SKY	付費	400+	2014 Q4：1120萬
有線電視			
Virgin Media	付費	250+	2013 Q2：370萬

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-電視產業2013-2019營收概況

面臨新興服務競爭，但整體營收仍有成長



版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-近年廣告營收趨勢

- 傳統業者廣告收入逐步下降
- 新興服務支廣告營收持續增長

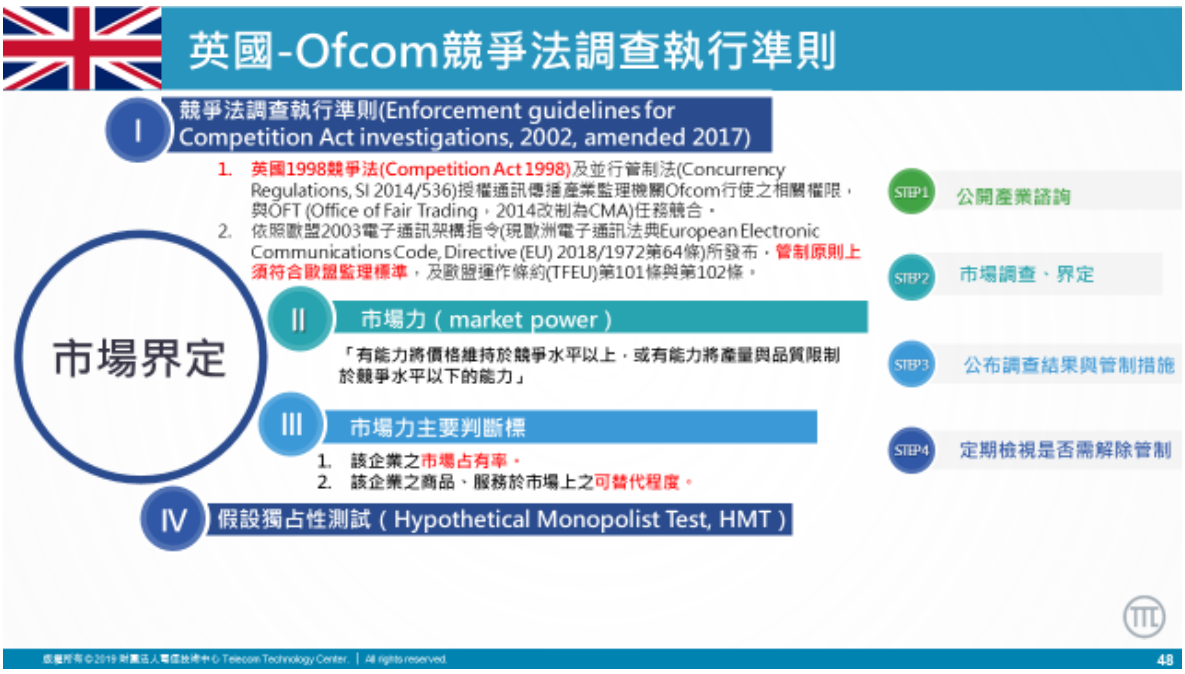
版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center, | All rights reserved.

英國-線上影音業者營運模式

供應商名稱	持有者	服務提供模式
BT TV	BT Group	影片訂閱、出租、購買與固定節目表頻道訂閱
Curzon Home Cinema	Curzon Cinemas	影片出租
DisneyLife	Disney	影片訂閱與固定節目表頻道訂閱
Google Play	Google	影片出租、購買
Hayu	NBC Universal	影片訂閱
iTunes	Apple	影片出租、購買
My 5	Viacom Int'l Media Networks	供應免費影片
Netflix	Netflix	影片訂閱
NOW TV	Sky UK Ltd	影片訂閱與固定節目表頻道訂閱
Plusnet TV	BT Group	固定節目表頻道訂閱
Prime Video	Amazon.com.inc	影片訂閱、出租、購買與固定節目表頻道訂閱
Sky Sports Mobile	Sky UK Ltd	固定節目表頻道訂閱
BBC iPlayer	BBC	免費影片與免費固定節目表頻道
SKY GO	Sky UK Ltd	影片訂閱與免費固定節目表頻道

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center, | All rights reserved.

英國-通訊傳播產業轉型策略
2019.04 Ofcom提出
「公共服務媒體之未來」報告（A new future for public service broadcasting）
01
能見度
修改相關規則
確保公共廣播服務業者節目能見度
例如要求網路平台搜尋服務應可找到公廣集團之節目。
02
兒童
ITV將增加預算、製作6-12歲兒通觀賞之節目，並發展新線上新聞與相關內容供12-15歲青少年觀賞
Channel 4將發展數位服務給13-16歲青少年使用
Channel 5將提高其奶昔系列兒童節目之預算，並延長節目播出時間。
03
網路
英國主要公共廣播服務業者均有建立線上平台
BBC Iplayer, ITV Hub, STV Player, Channel4之All4, S4C之Clic, Channel 5之My5。
47


英國-Ofcom競爭法調查執行準則
I
競爭法調查執行準則(Enforcement guidelines for Competition Act investigations, 2002, amended 2017)
1. 英國1998競爭法(Competition Act 1998)及並行管制法(Concurrency Regulations, SI 2014/536)授權通訊傳播產業監理機關Ofcom行使之相關權限，與OFT (Office of Fair Trading，2014改制為CMA)任務競合。
2. 依照歐盟2003電子通訊架構指令(現歐洲電子通訊法典European Electronic Communications Code, Directive (EU) 2018/1972第64條)所發布，管制原則上須符合歐盟監理標準，及歐盟運作條約(TFEU)第101條與第102條。
市場界定
II
市場力（market power）
「有能力將價格維持於競爭水平以上，或有能力將產量與品質限制於競爭水平以下的能力」
III
市場力主要判斷標
1. 該企業之市場占有率。
2. 該企業之商品、服務於市場上之可替代程度。
IV
假設獨占性測試（Hypothetical Monopolist Test, HMT）
STEP1 公開產業諮詢
STEP2 市場調查、界定
STEP3 公布調查結果與管制措施
STEP4 定期檢視是否需解除管制
48

英國-頻道授權法制既實際案例介紹

英國2003年通訊法 (Communications Act 2003) 第316條介紹

當持有TLCS (Television Licensable Content service，相當於我國衛星頻道)執照或其相關服務 (connected service)業者之行為，**有損市場公平、有效競爭時，在維持市場公平競爭之立法目的下，可針對上述服務提供執照設定合理之負擔條件。**

實際案例

英國通訊法的強制授權規則一直欠缺援引之實例，直至2010年，由於**BSkyB天空媒體集團拒絕授權其關鍵體育、電影頻道予市場上其他付費電視平台，衍生反競爭行為之疑慮**

受不對稱管制義務主因：

- 由於故意不授權，或以高於市場競爭水準價格授權關鍵體育頻道，被認定為侵害市場公平競爭之反競爭行為。

產業監理機關Ofcom認定：

認定**SKY擁有市場力，並涉及傷害市場公平、有效競爭**，且SKY之經營策略主要目標有二：

1. 保障其在付費電視市場的領先地位。
2. 確保該公司未來在運動內容轉播權的競標中得以勝出。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-BSkyB案強制批發授權範疇

強制批發授權義務
(wholesale must-offer，WMO)

- 透過TLCS執照附款，課與SKY Sport 1、2兩頻道必須授權予其他付費電視平台，並附帶價格管制。

WMO

SD

標準畫質版本
Ofcom採**零售價格扣減法** (retail-minus) 設定之批發授權價格

HD

高畫質版本
Ofcom考量HD高畫質於當時仍屬創新、加值服務，Ofcom僅要求以合理、非歧視之價格踐行授權

不擴及電影頻道部分
考量OTT TV等線上電影平台已快速發展，**服務替代率較高**，故強制批發授權處分，不涉及SKY所擁有之電影頻道。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-Sky sport強制授權案：一審判決結論

BSkyB & others v. Ofcom [2012] CAT 20

爭點一

競爭上訴法庭肯認Ofcom行使316條之權限

- 法院肯認Ofcom之見解，認為316條之行使範疇不限於批發層次且包括零售層級，並確保SKY作為關鍵運動頻道的供應商，其行為不會影響市場公平、有效競爭。

中上游之關鍵投入要素會影響終端市場之競爭

爭點二

Ofcom所提交之證據無法支持其論點

- 整體證據顯示，SKY已經善盡溝通責任，與調查報告不符
- 授權行為係一般商業競爭策略，相關之證據無法證明SKY藉由授權價格、禁止授權等策略意圖弱化競爭對手之能力。

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-Sky sport強制授權案：二審判決結論

BT v. BskyB [2014] EWCA Civ 133

爭點一

上訴法院再次肯認Ofcom行使316條之權限

- 上訴法院認為SKY之主張過度限縮通訊法316條之解釋。
- 肯定一審競爭法庭之見解，Ofcom可依316條行使其管轄權。

爭點二

發回一審競爭法庭更審

- 認為一審競爭法院未就Ofcom所提交之證據進一步分析，判決理由未竟周全，無法判定是否有制定強制授權措施之必要。

英國最高法院於2014年10月31日程序駁回上訴，理由為：

1.關於爭點一：無法律上之爭議

2.關於爭點二：屬事實認定問題，不應由最高法院決定

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-頻道載送規範:法制基礎介紹

接取條件

英國2003通訊法第45條、75條

- 可以針對接取網路與服務(access related network/service)業者，課予事前管制之附款

電子節目選單

英國2003通訊法第310條

可針對廣電事業之電子節目選單進行管制

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-技術平台服務管制（Technical Platform Services, TPS）

平台傳輸之價格、條件，必須符合公平、合理、無差別待遇原則（FRAND）

1. 條件式接取服務（conditional access, CA）
2. 電子節目選單（electronic programe guides, EPG）
3. 存取控制服務（Access Control, AC）
4. 地理遮蔽或區域化服務（geographic masking / regionalization）

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-頻道載送案例介紹：2008年Rapture案

Rapture v. Sky [2008] CAT 14

案情簡介：

- 免費無線電視頻道Rapture主張Sky的EPG定價策略涉及差別待遇，違反TPS管制原則，向Ofcom提出申訴。
- Ofcom駁回Rapture之申訴後，Rapture向競爭上訴法庭提起訴訟。
- 競爭上訴法院最終判處Rapture敗訴。

主要爭點-機上盒共同成本負擔不合理

- 頻道商同時購買Sky的EPG、CA時，可取得優惠價格。
- Rapture因屬免費無線電視頻道，並無購買CA之需求。
- 主張Sky機上盒服務之共同成本編列不合理，涉及不合理之差別待遇。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

英國-Rapture案結論

Ofcom

認定Rapture對於EPG價格之申訴

- 肯認Sky之主張，認為機上盒服務與EPG並非各自獨立提供之服務，故條件式接取服務、存取控制與電子節目選單均納入共同成本係合理編列。

競爭上訴法庭

判決Rapture敗訴

- 同意Ofcom之主張，機上盒服務之共同成本為合理編列，且Rapture亦受益於平台所招攬之收視戶
- Rapture所提供之事證不足以證明Sky涉及差別待遇，並因此取得超額利潤。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

加拿大-通訊傳播產業現況（1/2）

2017	Television revenues	Share of total television revenues	CPE
BCE	$2,321 M	34%	$821 M
corus. Shaw)	$1,251 M	18%	$385 M
CBC	$1,107 M	16%	$620 M
ROGERS	$1,030 M	15%	$526 M
QUEBECOR	$453 M	7%	$264 M

2017年無線電視市場
前五集團營收占總數89%。

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

加拿大-通訊傳播產業現況（2/2）

●有線電視、直播衛星 營收較前一年衰退。整體營收略下滑2.3%，用戶數下滑1.9%

2017	Revenues	2016-2017 revenue growth	Subscribers
Cable	$4,593 M	↓4.1%	6.1 M
IPTV	$1,985 M	10.3%	2.6 M
DTH	$1,959 M	↓8.9%	2.0 M
TOTAL	$8,538 M	↓2.3%	10.7 M

2017	2016-2017 subscriber growth	Average revenues by subscriber	EBITDA margin
Cable	↓2.9%	$62.32 /month	18.6%
IPTV	5.5%	$65.24 /month	7.7%
DTH	↓7.2%	$76.76 /month	28.1%
TOTAL	↓1.9%	$65.85 /month	18.3%

Source: CRTC data collection

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

加拿大- CRTC對於視聽產業轉型之觀點

CRTC公眾意見諮詢
認為**增加OTT並不會對內容多樣性有負面影響，也不至於對有線與衛星電視訂戶數產生劇烈影響**，但仍持續監控產業發展趨勢，例如網路流量管理措施

2011.08 → 2018.05

「因應變化：加拿大節目供應的未來」研究報告
認為網際網路以令人驚奇的方式解構了今日的影音市場，**傳統媒體被迫演化以因應此一新的現實，尤其即時影音娛樂內容網路流量幾乎占網路流量的絕大部分。**

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

加拿大-產業小結

未來

- 雖然觀看傳統電視的群眾仍然占大多數，但已開始逐漸減少。
- 廣告營收大幅流向網路的影響，使得需要大量資金挹注於內容產製的媒體產業更形窘迫。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

加拿大-頻道授權與頻道載送之相關管制

委託服務管理規則(Discretionary Services Regulations, SOR/2017-159, DSR)：頻道管制
廣電傳輸管理規則(Broadcasting Distribution Regulations, SOR/97-555, BDR)：付費電視平臺(BDU)管制

- V Sec. 7 強制揭露競爭敏感(competitively sensitive)之機密資訊(Non-Disclosure)
  - 與其他業者之授權/載送條件、頻道或系統之訂戶數或普及率、STB所蒐集之收視數據、技術資訊與計畫發展之技術、行銷與節目資訊、預計替換既有頻道之新頻道
  - 包括授權予付費電視、與VOD
- V Sec. 11 禁止差別待遇(Undue Preference or Disadvantage)
  舉證責任倒置
- Sec. 12 禁止搭售(Tied Selling)
- Sec. 13 新頻道強制授權(Availability of New Programming Services for Distribution, "no head start")
- V Sec. 14 爭端解決(Dispute Resolution)
- V Sec. 15 爭議期間義務(Obligations During Dispute)

- 立法目的在於避免垂直整合業者濫用市場力與重要資訊
- 創造公平合理的交易環境

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

加拿大-頻道授權相關管制

頻道授權方式與基本服務上限

- 電視業者（包括無線、有線、衛星或IPTV）提供之可負擔基本電視節目（Basic Service）其價格不得超過每月25元（不包含設備費用）。
- 《廣播電視播送規則》（Broadcasting Distribution Regulations, BDR）第3條規定，除非法律規定或基於授權條款或本規則之規定，被授權人（例如BDU業者）不得播送任何電視節目。
- 無線電視根據BDR第20條、直播衛星電視根據BDR第48條訂有所播送各類電視節目之類型，由電視業者與節目業者自行協商授權條件。

保密條款及其揭露競爭敏感機密資訊之例外情形

- 委託服務管理規則(Discretionary Services Regulations, SOR/2017-159, DSR)
  - Sec. 7 強制揭露競爭敏感(competitively sensitive)之機密資訊(Non-Disclosure)
    - 與其他業者之授權/載送條件、頻道或系統之訂戶數或普及率、STB所蒐集之收視數據、技術資訊與計畫發展之技術、行銷與節目資訊、預計替換既有頻道之新頻道
    - 包括授權予付費電視、與VOD

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

加拿大-頻道授權相關管制

禁止不當差別待遇

BDR第9條與DSR第11條

- 禁止不當差別待遇（Undue Preference or Disadvantage）授權人不得對任何人給予不當差別待遇**禁止差別待遇(Undue Preference or Disadvantage)**
- **舉證責任倒置**

禁止搭售

DSR第12條

- 規定禁止搭售（Tied Selling），除授權條款另有約定，**授權人不得將納入頻道組包之特定頻道與其他頻道搭配銷售**，除非授權人有提供單頻銷售方式

新頻道強制授權

DSR第13條

- 新頻道強制授權（Availability of New Programming Services for Distribution）規定**授權人欲提供新頻道時應授權給所有廣電持照事業播送**，即便並無商業協議存在亦同。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

加拿大-頻道授權爭端解決機制（1/2）

倘若播送節目之電視業者與節目業者對於節目授權或節目載送條件有爭議時（包括雙方批發費率），一方或雙方得依據DSR或BDR向CRTC提出爭議解決

CRTC爭議解決機制

要求雙方先行調解，並由CRTC指派第三方參與。若系爭任一方未達成協議，受委託之第三方須在規定期限內向CRTC提交未解決事項之報告

- CRTC得依據所提交決議事項之結果，就任何未決事項（包括雙方批發費率）做出暫定狀態之決定
- 爭議解決期間，取得執照之一方應繼續以與爭議前相同之費率或條件播送系爭節目服務。
- 當該爭議以書面通知CRTC並送達他方時已存在，有關當事人達成和解協議或尚未達成和解協議，CRTC得就未解決事項做出暫時狀態之決定

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

加拿大-頻道授權爭端解決機制（2/2）

CRTC 2011-601公告之爭議處理程序，分為三種

CRTC應盡量促成協商達成一致解決辦法；若無法全面解決，可能需進一步介入仲裁的議題。若仍無法解決問題將終止協助調處，CRTC在各方同意下發布調解報告，敘明未決問題，**向系爭雙方提出採取最終要約仲裁、快速聽證會或其他CRTC就報告中確定問題之建議**。

（b）最終要約仲裁(非強制)
Final offer arbitration

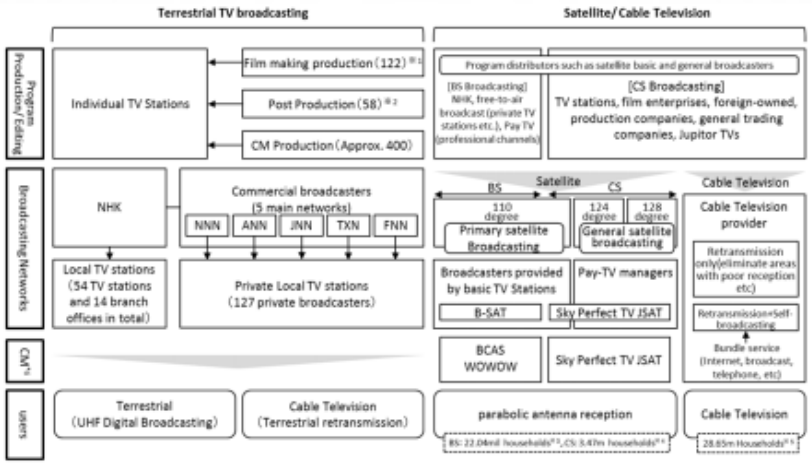
（a）協助調處
assisted mediation

（c）快速聽證會
expedited hearings

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

日本-影視產業結構

主要區分為無線電視、衛星電視、有線電視三類



版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

日本-電視業者之市占率

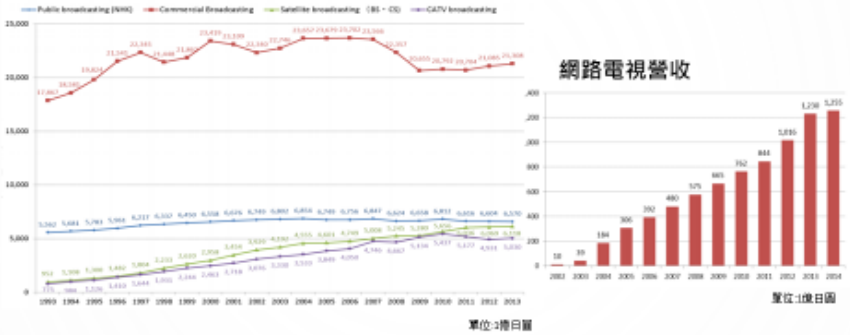
	2015	2016	2017	2018
NHK用戶數	42,582,724	43,154,322	43,974,171	44,714,066
民營付費衛星	2,804,674	2,823,185	2,876,402	2,901,493
有線電視	29,480,000	29,800,000	30,220,000	N/A

資料來源：日本總務省，
http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/field/housou01.html

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center, | All rights reserved.

日本-電視業者營收

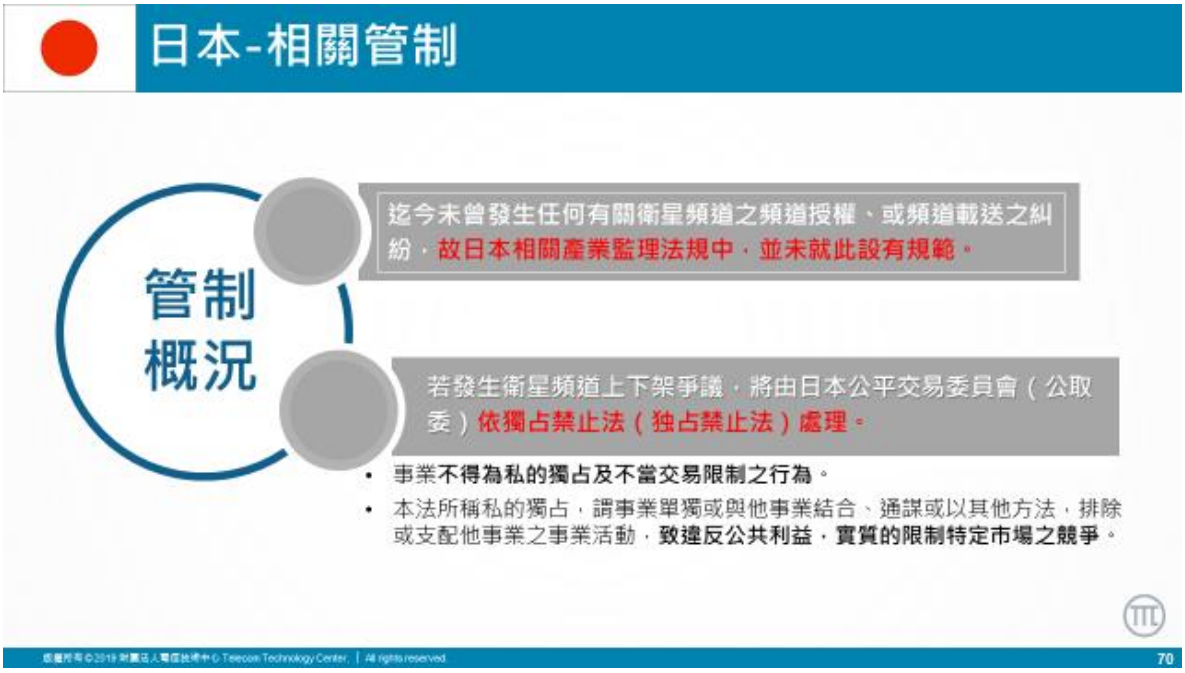
公共電視主要藉由訂閱收費，而商業電視台主要藉由廣告營利



資料來源:Mitsubishi Research Institute, Inc, https://www.mpa-apac.org/wp-content/uploads/2015/10/ECR2015_FinalReportEN_gr.pdf

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center, | All rights reserved.

日本-通訊傳播產業轉型策略
因應匯流趨勢，運用法規鬆綁促進相關產業發展(包括電視服務、電信服務、設備廠商)
01
放寬媒體集中原則
02
修正廣電法
03
合作
• 放寬「防止媒體集中原則」
• 允許讓一個控股公司跨縣經營電視臺，也能嘉惠在數位化壓力下因規模過小生存不易的地方電視臺。
以NHK為例
日本政府在2014年6月正式公布廣電法，鬆綁NHK線上串流影音經營的限制，讓NHK因此得以推出線上影音串流服務
民營無線電視業者，則在2015年與OTT業者TVer（ティーバー）進行合作，提供影音節目在線收看服務
69


日本-相關管制
管制概況
迄今未曾發生任何有關衛星頻道之頻道授權、或頻道載送之糾紛，故日本相關產業監理法規中，並未就此設有規範。
若發生衛星頻道上下架爭議，將由日本公平交易委員會（公取委）依獨占禁止法（独占禁止法）處理。
• 事業不得為私的獨占及不當交易限制之行為。
• 本法所稱私的獨占，謂事業單獨或與他事業結合、通謀或以其他方法，排除或支配他事業之事業活動，致違反公共利益，實質的限制特定市場之競爭。
70

日本-以無線電視為核心之反競爭行為

無線電視仍為主要收視途徑

- 可能基於自身相對優勢地位從事反競爭行為
  - 節目製作商通常專為單一無線電視事業製作節目，具有高度依存關係
  - 節目製作商通多屬中小企業，雙方經營規模不對等
  - 可能構成相對優勢地位之濫用

    EX：無線電視業者壓低節目製作費、不當更改契約內容、不當要求提供經濟上利益

著作權歸屬問題

- 公取委為處理上述問題，自2007年開始，定期針對放送節目內容委製交易，進行產業實況調查，並發布「電視節目內容製作交易實況調查報告書」
- 日本總務省（総務省）則於2009年公布「放送內容製作交易導正指引」引導無線電視事業行為不構成獨禁法中之不公平交易方法、與外包法中的相關禁止行為

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

日本-區域外再放送相關規定

區域外再放送相關規定

- 放送法第11條規定
  - 無線電視頻道「區域外再放送」需取得無線電視業者同意
  - 若業者不同意時，有三種救濟途徑
    - 單方向電信糾紛處理委員會申請調處(§142)
    - 雙方共同向電信糾紛處理委員會申請仲裁(§142)
    - 向日本總務大臣申請行政裁決(§144)

大臣裁決制度

- 「有線電視再放送無線電視同意協商程序及『正當理由』裁定之解釋指引」
  - 協商原則、程序
    - 保障多元資訊流通，並於確保閱聽人權益之前提下進行協議
    - 協議過程需以書面、電子紀錄方式載明
  - 不同意之正當理由
    - 應就無線電視業者「節目編排之意圖」受侵害的程度，與保障「收視戶權益」之間進行權衡

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

日本-大臣裁決制度(1/2)

新區域外再放送同意之申請

- 申請需於預定日前6個月提出，且無線電視業者需於收到申請後2周內開啟協商
- 協商應說明事項
  - 無線電視之具體頻道、再放送開始預訂日、再放送之經營區、再放送之方式、再放送之必要性、再放送之經營區與無線電視業者訊號涵蓋區間之地理關係

既有區域外再放送同意之更新

- 申請需於預定日前6個月提出，且無線電視業者需於收到申請後2周內開啟協商
- 無線電視業者拒絕更新時，需於屆滿6個月前提出
- 暫時性措施
  - 當既有授權同意無法更新時，特定業者需於預定停播日6個月前明確揭露停播日期
  - 基於保障消費者權益，若尚未滿足公告義務時仍可繼續放送
  - 申請大臣裁決期間，仍可繼續放送

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

日本-大臣裁決制度(2/2)

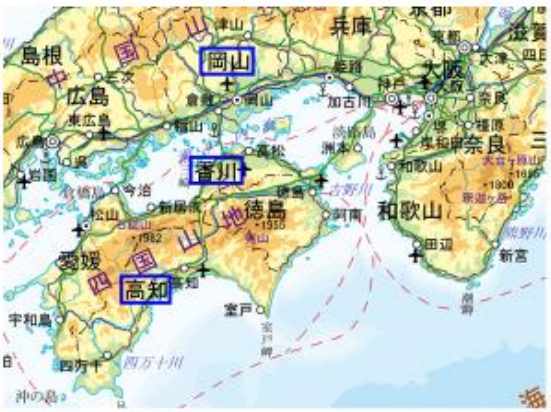
不同意之正當理由

- 是否構成「正當理由」，應就無線電視業者「節目編排之意圖」受侵害的程度，與保障「收視戶權益」之間進行權衡
- 舉例而言，至少有以下態樣：
  - 違反無線電視業者之本意，僅播送部分節目。
  - 違反無線電視業者之本意，時移播送（異時再放送）頻道。
  - 特定節目開始前或結束後，用併頻或「蓋臺」等方式抽換其他節目播送，導致該無線電視頻道之節目混亂。
  - 有線電視基礎設施設置不合理或不確實，被認定為非適格之有線電視業者。
  - 有線電視系統技術水準不足，無法預期其提供優質再放送。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

日本-大臣裁決案例
-2011年夜來祭有線電視/瀨戶內電視臺區域外再放送新申裁決事件

- 高知縣「夜來祭有線電視」向無線電視業者「瀨戶內電視臺」(岡山、香川)新申請區域外再放送遭到拒絕。
  - 裁決結果：日本總務省否決本案區域外再放送之申請
  - 主因是兩地距離70-80公里，交流有限，無具體侵害「無線電視之在地性意圖」、「收視戶權益」之情事。



版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

日本-大臣裁決案例
-2013年檜木有線電視/讀賣電視臺再放送同意更新裁決事件

- 德島縣「檜木有線電視」(松茂、北島、上板町)向「讀賣電視臺」(近畿地區)申請更新既有區域外再放送遭拒
  - 裁決結果：日本總務省同意松茂町、北島町兩町之申請；否決上板町部分之申請
    - 肯認其具有服務近畿之「無線電視之在地性意圖」。
    - 松茂、北島兩町因就業、通勤需要，故有較高之互動、交流，故肯認其是否得以取得再放送將影響當地收視戶權益。
    - 上板町地區與近畿交流較低，故未滿足「收視戶權益」之標準。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

韓國-視聽媒體產業現況

五大有線電視營運商
CJ Hello、t-broad、D' Live、CMB、Hyundai HCN

IPTV:三大電信公司提供
KT、SK Broadband、LG U+

直播衛星電視: Skylife ，由 KT 持有 50%股份

公共電視集團
- KBS 韓國放送公社
- mbc 文化廣播公司
- EBS 韓國教育廣播公社

商業電視台
- SBS SBS股份有限公司

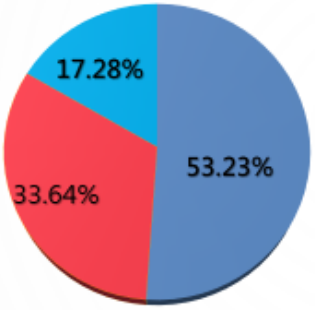
付費電視
有線電視、 IPTV 和衛星電視

無線電視業者
共提供五個頻道

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

韓國-主要電視業者收視率

2017年收視率調查



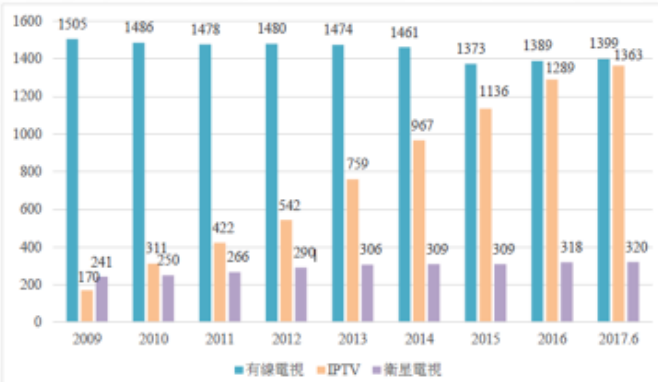
資料來源：韓國廣播通訊委員會（2018）

趨勢
- 無線電視仍為民眾收視主流
- 視聽平臺崛起，逐漸撼動無線電視臺的收視

- 有線電視
- 一般服務及新聞專業節目供應商
- 主要有線電視供應商及直播衛星

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

韓國-付費電視服務訂戶數



資料來源:韓國情報通信政策研究院（KISDI）2017

單位:千人

趨勢

1. 有線電視從 2014 年開始不斷下滑。
2. 衛星電視頻道自2013年以來訂戶人數持平未有明顯成長。
3. 因推出UHD 網路電視和人工智慧系統的機上盒服務，使訂戶數迅速明顯攀升 。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

韓國-相關管制

頻道放送

韓國《放送法》第78條規定，有線電視、衛星電視和IPTV三大平臺皆**免費必載KBS1和EBS的主頻道**，而商業模式運作的KBS2、MBC和SBS，以及**其旗下所屬頻道，若其他平臺要「再運輸」（re-transmission）則必須與無線電視業者進行付費協商。**

執照發放

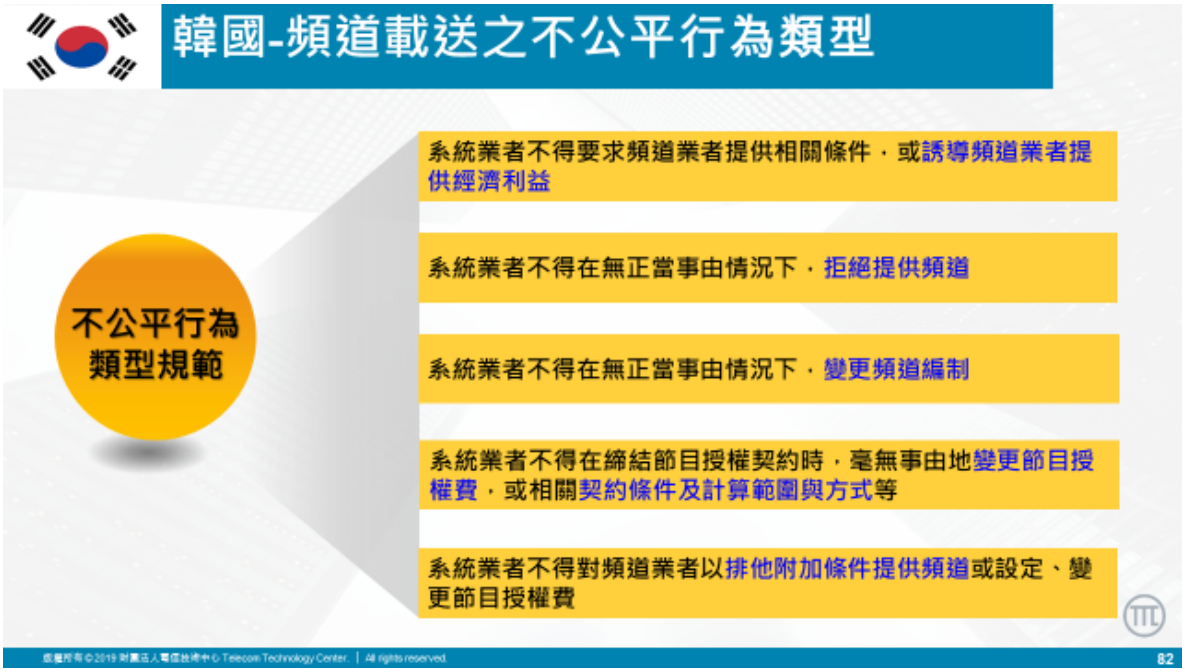
《放送法》第 9 條，欲經營**無線電視、衛星電視、有線電視者，需得到 KCC 所給予的執照始可經營**。而欲經營頻道提供事業則必須向 KCC 註冊。

本國節目播放率

《放送法》第 71 條及《放送法執行條例》第 57 條規定，無線電視每季播放的比例為60~80%，有線電視則為每季 40~70%，一般節目提供者為 20~50% 以下，宗教及教育頻道則在 40% 以上。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

韓國-頻道授權與公平競爭準則
01
以往狀況
在付費頻道市場中，節目供應商選擇節目並提供給系統運營商分配頻道。
佔據大量付費電視市場的系統運營商擁有較優越的交易籌碼。
02
IPTV崛起
節目供應商有多樣化選擇，不依賴系統運營商的途徑方式提供節目
透過水平和垂直組合產生了多頻道服務提供商。
強大的節目供應商因具市場影響力，造成不公平交易條件之情事。
03
準則概述
準則提供節目相關的不公平行為類型代表，包括：
1. 以搭售頻道作為交易條件
2. 拒絕與其他運營商合作提供節目
3. 在不與競爭對手協商的情況下提供節目
4. 拒絕向競爭對手或其子公司提供頻道
04
禁止妨礙觀眾利益
放送法第85-2條引入禁止行為規範
在行裁罰前，敦促營運商自主努力，並統一和建立共同遵守的新標準。
81


韓國-頻道載送之不公平行為類型
不公平行為類型規範
系統業者不得要求頻道業者提供相關條件，或誘導頻道業者提供經濟利益
系統業者不得在無正當事由情況下，拒絕提供頻道
系統業者不得在無正當事由情況下，變更頻道編制
系統業者不得在締結節目授權契約時，毫無事由地變更節目授權費，或相關契約條件及計算範圍與方式等
系統業者不得對頻道業者以排他附加條件提供頻道或設定、變更節目授權費
82

韓國-頻道載送不公平行為之違法性判斷標準

有無誘導頻道業者提供經濟利益？

- 當系統業者要求頻道業者提供經濟利益。
- 要求提供相較商業交易的慣例過度的利益，或在契約書、會計帳簿記載上要求支付名目與實際支付用途相左等情事。

無正當事由的頻道編制變更

正當事由如下：

1. 因經濟損失明顯失衡
2. 收視率、直播比例明顯下滑
3. 政府政策、技術限制
4. 符合系統業者頻道編制變更政策一貫性及合理性
5. 為保障社會弱勢。

拒絕提供頻道有無正當事由？

1. 以不當經濟利益為條件
2. 明確違反頻道評價及頻道位置編排程序
3. 頻道業者符合續約標準仍被淘汰
4. 系統業者及子公司、旗下公司未依據其他合理標準拒絕締結契約。

設定節目授權費有無正當事由？

1. 節目授權費支付方式
2. 支付期限
3. 支付保留事由契約期限
4. 節目授權費計算範圍及方式是否合理

是否以排他性附加條件要求提供頻道

系統業者是否以明顯之排他性條件，決定頻道的提供及節目授權費，應衡量頻道業者的競爭力、契約條件標準、排他附加條件是否為商業交易慣例等、與競爭業者的競爭程度等，有明顯不公平情形。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

付費電視市場之頻道協商程序指引（1/5）

目的

於頻道契約協商時，遵守相關必要程序事項 ＋ 提供妨礙市場競爭及視聽人權益等禁止行為之違法性判斷標準。

法源依據
放送法
(방송법)第85條之2第1項

無線電視業者、中繼有線電視業者、音樂有線電視業者、數位電視業者、網路傳輸業者，不得從事有損業者間公平競爭或觀眾利益之行為，或使第三者之。

禁止行為

- 無正當理由阻礙他人必要設備之取得，或是變更頻道編排
- 影響他人進行適當收益分配
- 以不正當之方法妨礙他人進行播送或締結服務契約
- 以不正當之方法差別對待觀眾，明顯有利或不利之費用或使用條件
- 違反使用條款提供服務，或是利用條款不同之內容要求支付使用費用
- 不當利用觀眾相關資訊
- 以不公正方式決定、取消或變更購物頻道播送日期、時間、份量與製作費用
- 依電視業者之員工以外者的要求，違反假處分、確定判決、調停、仲裁等，使電視節目無法演出

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

付費電視市場之頻道協商程序指引（2/5）

締約條件提供

- 系統經營者須在前一年度上半年，提供下一年度之締約條件。
- 締約條件應符合評估委員會設置之標準，將實施計畫之評估告知公司，並於內容補充、修正後公開，惟發送提案請求（Request for Proposals）前只能修正一次。

提案請求

- 付費電視運營商需於披露評估標準後三個月內，將提案請求表單發送給內容提供商。

評估

- 可參考2009年內容提供商評估指南、有線電視頻道節目費用分配指南（케이블TV 채널 편성을 위한 PP평가 및 프로그램 사용료 배분에 대한 가이드라인）
  - 各評估因素皆可參考該指引，其中付費電視台採用特定指標時，每項特定指標應佔總數20%以內，
  - 評估公開方法可利用各付費廣播公司網站和相關協會的網站主頁，亦可建立單獨綜合計算系統於之後公開評估標準時使用。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

付費電視市場之頻道協商程序指引（3/5）

評估頻率

付費電視運營商應在適當時間（例如每月，每季，每半年和每年），考量各個評估要素之重點後，根據評估計畫進行客觀、公正之評估，並告知結果。

評估分級

評估結果應包括評估等級，並依序分為五個等級，每個等級名額的比率應確定並反應在頻道締約評估計中，頻道評估結果可作為下一年契約的基礎數據比較，使內容提供商可以對未來的內容供應契約做出預測。

評估結果提供次數

評估結果原則上每半年提供一次，但對於半年度和年度評估，應以半年度和年度單位。

通知方式

評估結果將透過官方文件（書面形式）單獨通知，或使用單獨的綜合計算系統發布評估標準，如使用該系統則可以透過線上通知來代替。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

付費電視市場之頻道協商程序指引（4/5）

評價項目	月評價	季評價	半年評價	年評價	通知頻率
收視率	O				每半年
本國自製節目比率	O				
HD節目比率		O			
頻道自製節目		O			
頻道營運忠實度	O				每年
收視滿意度				O	

- 綜合結果排名分為A-E五尺
- 當年度評價結果作為次年度議約之依據
- 綜合結果連續4季E，且於該頻道類型排名後10%之頻道，可納入不續約對象(所屬頻道類型總頻道數低於10，則最後一名可納入不續約對象)

頻道名稱	頻道類型	評價項目	評價結果			
			分數	等第	類型排名	綜合結果
範例頻道	娛樂	收視率				D
		本國自製比率	20.1	D	8/10	
		HD節目比率				
		自製節目				

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

付費電視市場之頻道協商程序指引（5/5）

頻道契約終止通知和相關對話機會

- 系統經營者**應在每年的7月底，公告是否締約，頻道位置變更等訊息**，並建立正式程序供頻道、內容供應商進行解釋、談判。

協商機制及規則

- 系統經營者應履行至少一週的正式談判。
- 系統經營者應於每年10月底前完成最終契約調整，並將最終結果通知頻道、內容供應商，且通知必須採用正式的書面形式。
- 若系統經營者有非出於自己過失之其他正當理由，即使在上述期限過後，亦可以進行上述談判。
- 契約到期日為每年的12月31日，為了保護頻道、內容供應商之權利並提高締約之可預測性，主管機關建議系統經營者應於契約截止前完成頻道授權費用協商。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

韓國-重要賽事與活動授權規範

法律

- 韓國放送法§76I規定放送業者向其他放送業者供給頻道節目時，需無差別地以公正合理之市場價格提供，且§76-2要求國通訊傳播委員會應設立「普遍閱聽保障委員會」。

「普遍閱聽保障委員會」之職權：

審議並公告國民關注度非常高之體育比賽及其他主要活動，特定節目若被認定為國民關注活動時，依據同條第3項國民關注活動等的中繼廣播權者或其代理人，應將中繼轉播權無差別地以公正合理的價格提供給其他廣播業者。

- 韓國放送法§91-7有明顯損害閱聽人利益或可能損害之疑慮時，KCC可命令廣播業者、中繼有線廣播業者或網路多媒體廣播業者，於30日內維持或重啟廣播節目

案例

2014年之巴西世界盃足球賽，韓國無線電視業者要求收取更多之轉播費用，從而導致其與IPTV間之衝突。自2014年5月起，無線電視業者及開始對世界盃等涉及公共利益之活動要求額外之轉播費用。根據韓國放送法§76III之規定，國民關注活動等的中繼廣播權者或其代理人為使一般國民可以閱聽該活動，應將中繼放送權無差別地以公正合理的價格提供給其他廣播業者，然而IPTV於韓國放送法內被列為附加營運商，無法適用放送法，故導致IPTV之巴西世界盃足球賽轉播中斷。

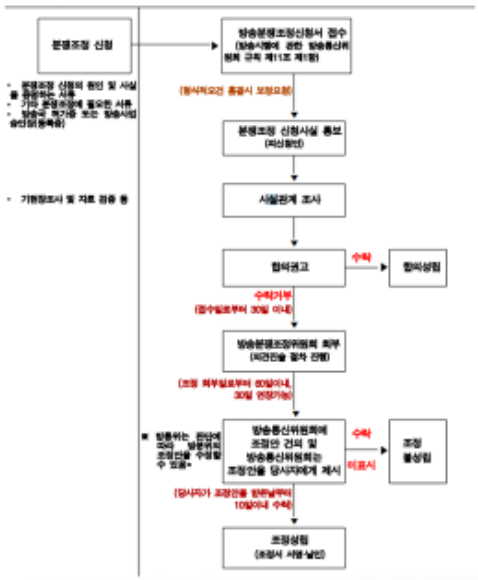
版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

韓國-放送爭端處理機制

韓國放送法

韓國《放送法》§35-3規定，KCC得設立「放送紛爭處理委員會」，以解決下列各業者之紛爭：（1）廣播業者；（2）中繼有線廣播業者；（3）音樂有線廣播業者；（4）電子螢幕廣播業者；（5）傳輸網路業者；（6）「網路多媒體廣播事業法」第2條第5點之網路多媒體廣播業者；（7）「電子通信事業法」第2條第8點之電子通訊業者；（8）外包製作公司

同法§91-5之規範，收到調處案通知的當事者，自接獲通知日起15天內，應向放送紛爭處理委員會通報是否接受調處。若當事者未在期間內表示是否接受之意，視為拒絕調處。而若接獲通知之利益相關單位均接受時，放送紛爭調停委員會主席應立即撰寫調處書，並送達調處案全員，且該調處於法院訴訟上與和解之效力相同。



韓國通訊委員會爭端解決程序

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

韓國-載送爭議處理案例

法律

- 放送法§69，廣播業者於編排廣播節目時應符合公正性、公共性、多樣性、均衡性與真實性。
- 放送法§70I，地面廣播業者、綜合有線廣播業者與衛星廣播業者應不偏重特定播送領域並維持節目多樣性。
- 放送法§73I，廣播業者應明確區分，使廣播廣告與廣播節目不被混淆，且在兒童主要閱聽時間帶播送的廣播節目之廣播廣告時間與前後穿插廣告時間，依照大統領命令訂定之規定，必須標明告知該內容為廣告之字幕，使兒童可區分廣播節目與廣播廣告。
- 放送法§69-2廣播業者之閱聽佔有率不得超過30%，所謂閱聽佔有率係指閱聽人對整體電視廣播之總閱聽時間中，特定電視頻道之閱聽時間佔有比例。惟必須注意的是，此規範不適用於政府或地方自治團體全額投資之廣播業者。

案例

依據IT-Chosun之報導，韓國通訊委員會正對現代居家購物公司與IPTV LGU+間之傳輸費衝突進行調處。該爭端係由現代居家購物公司申請爭端解決機制，其聲稱LGU+於2019年協商傳輸費用時要求提高20%之傳輸費，若雙方無法達成協議，則現代居家購物將改為使用U+之第10號電視頻道。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

各國與我國頻道授權與頻道載送相應規範比較

		美國	英國	加拿大	日本	韓國	我國
頻道授權	事前管制	過渡性強制授權	過渡性強制授權與價格管制	1. 新設頻道強制授權禁止搭售 2. 強制資訊揭露	僅特定有線電視業者對無線電視頻道之區域外再放送大臣裁決	無	無
	事後管制	以禁止差別待遇為核心	須踐行競爭法市場分析	禁止差別待遇(舉證責任倒置)	無	禁止不公平競爭行為	禁止差別待遇(未曾實施)
頻道載送	事前管制	無	無	強制資訊揭露	無	無	頻道變更許可/公平上下架原則
	事後管制	1. 禁止要求財務利益 2. 禁止基於整合關係之差別待遇	公平合理無歧視原則	禁止差別待遇(舉證責任倒置)	無	禁止不公平競爭行為	無

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

各國必載與著作權相應規範比較

		美國	英國	加拿大	日本	韓國
必載與著作權相應規範	廣電法之規範	高功率商業無線電視臺可選擇必載或再傳輸同意	主管機關可於無線電視與電子通訊網路或服務業者執照中	主管機關指定特定無線電視頻道強制BDU載送	主管機關指定經營區屬無線電視收視障礙區之營利有線電視業者強制載送	法律強制有線電視及直播衛星業者載送公共電視頻道
	必載實踐狀況	大型無線電視網幾乎不會選擇必載，以獲取再傳輸同意費	所有相關業者之執照皆已納入必載條款，惟英國迄今並未實際實施必載	屬於特色服務，納入基本頻道，以供訂戶多語多元多樣性選擇則	上述有線電視業者取得區域外再放送之資格	
	著作權法之規範	強制授權（需與遠距訊號併同依公式設算繳納授權費）	免費	免費	屬著作權與鄰接權之限制，免付費用	屬著作權利之限制，免付費用

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

- 研究規劃暨專案進度說明
- 我國視聽產業頻道上下架現況-深度訪談
- 我國視聽產業頻道上下架現況-量化調查
- 我國視聽產業頻道上下架現況-焦點團體座談
- 先進國家影視產業頻道上下架現況與監理政策
- **專家座談會之辦理與意見分析**
- 本研究結論

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

「匯流下通訊傳播事業頻道平臺上下架機制之研究」專家座談會

主辦單位：國家通訊傳播委員會
時間：108年12月20日（五）14:00–17:00
地點：集思交通部會議中心201會議室
主持人：陳人傑主任

與談貴賓：
- 王立達（政治大學法律學系教授）
- 林孟楠（中原大學財經法律系教授）
- 陳志民（中原大學財經法律系教授）
- 黃銘傑（臺灣大學法律學系教授）
- 黃銘輝（臺北大學法律學系教授）
- 劉昌德（政治大學傳播學院教授）

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

專家座談會綜合歸納分析（1/2）

- 系統經營者透過頻道代理商向上垂直整合，掌握頻道授權談判過程；頻道商為使頻道於各系統上架，亦需頻道代理商協助
- 界定頻道代理商之身分與定義有其必要性

有線電視產業垂直整合態樣與競爭之緣由在於頻道代理商

- 為改善市場狀況，可向公平會尋求協助；或統一交予公平會處理
- 頻道代理商規管參考方向：
  - 公平法：共同委託經營、聯合行為
  - 公司法：實質董事之概念
  - 修正廣電三法：將頻道代理商納入、採取法規解釋

改善有線電視產業，除通傳會需著力外，可再透過其他法規與部會協助處理

仲裁機制之制定需評估對整體市場是否具有公益性
- 可採行政裁決之模式，仲裁結果等同法院判決，且侵害訴訟權，應審慎評估
- 可針對不同情況制訂可直接、間接與準間接手段

仲裁機制訂定需謹慎評估，適法性與市場現況均需留意

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

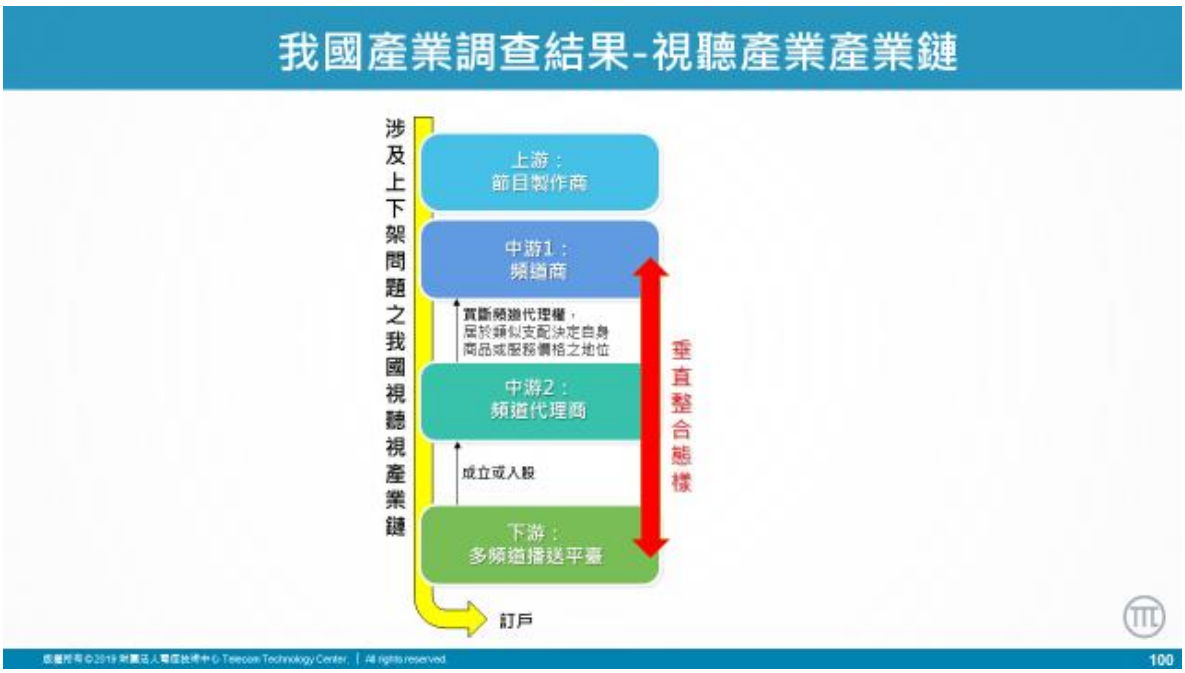
專家座談會綜合歸納分析（2/2）

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

- 研究規劃暨專案進度說明
- 我國視聽產業頻道上下架現況-深度訪談
- 我國視聽產業頻道上下架現況-量化調查
- 我國視聽產業頻道上下架現況-焦點團體座談
- 先進國家影視產業頻道上下架現況與監理政策
- 專家座談會之辦理與意見分析
- **本研究結論**

版權所有 © 2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

上游：節目製作商
中游1：頻道商
中游2：頻道代理商
下游：視聽播送平台
有線電視產業鏈
1
水平集中
2
有線電視產業結構變遷與回顧
垂直整合
3
有線電視競爭政策與效果
4
五大MSO集團
全國51個經營區，長期以來多為獨占或形式雙占
既有系統業者在其經營區擁有瓶頸獨占力
由MSO整合、或成立頻道代理商
代理商獨家取得主流、熱門之頻道公開播送權之獨家行使權利
2015年開放跨區經營
強化市場競爭
開始出現大量市場紛爭
99


我國產業調查結果-視聽產業產業鏈
涉及上下架問題之我國視聽視產業鏈
上游：節目製作商
中游1：頻道商
實際頻道代理權，居於頻似支配決定自身商品或服務價格之地位
中游2：頻道代理商
成立或入股
下游：多頻道播送平臺
訂戶
垂直整合態樣
100

頻道授權規範-長短期建議(1/2)

• 短期

- 貫徹衛廣法之執法
  - 《衛廣法》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。」
- 100年度簡字第305號判決-應將頻道代理商視為行政罰法上之共同正犯
  - 「廣告代理商」雖非藥事法所規範之「藥商」，但行政法院認為，行政罰法第14條有關共犯之規定，所謂故意共同實施，係指違反行政法上義務構成要件之事實，或結果由二以上行為人故意共同完成者而言
  - 故有將頻道代理商詮釋為頻道商從事差別待遇之共犯的空間

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

頻道授權規範-長短期建議(2/2)

長期

- 將「頻道代理商」之定義納入廣電三法
  - 比照媒體多元維護與壟斷防制法，明訂於總則之用語定義中
  - 於有關競爭防護之既有條文中，增列一項擴張頻道商至「包括頻道代理商」之意文字。

衛星廣播電視法：建議修正條文

第二十五條

直播衛星廣播電視服務事業及經營直播衛星廣播電視服務事業之境外衛星廣播電視事業分公司對於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，不得給予差別待遇。

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。

前項所定供公眾收視聽之播送平臺之範圍，由主管機關公告並刊登政府公報。

第二項所稱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，包括實質上執行該頻道節目授權業務或實質控制該事業之人事、財務或業務經營而實質指揮執行頻道節目授權業務者。

第二項之差別待遇，得依市場狀況、商品或服務特性、成本及利潤考量、事業行為之經濟合理性等相當依據之因素推定之。

版權所有 ©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

有關導入仲裁機制之建議(1/2)

- 多數國家並未針對付費電視產業設置常態性仲裁機制
  - 加拿大係採合意仲裁機制
  - 美國係FCC透過結合案附款，於過渡期可強制送交仲裁協會仲裁
- 我國學者專家暨實務界意見
  - 交付仲裁結果的高度不確定性，將減損業者申請調處之意願，反而導致業者迴避新設立之替代性紛爭解決機制
  - 有限縮、侵害業者憲法上之訴訟權之虞
  - 我國目前已存在仲裁法所規定之機構仲裁，不須疊床架屋

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

有關導入仲裁機制之建議(2/2)

市場紛爭

紛爭主因

- 「系統經營者與頻道供應事業或系統經營者與頻道代理商間有關頻道播送、授權條件及訂戶數認定之爭議」

結論

研究建議

- 在設置仲裁機制前，主管機關可參考加拿大CRTC之「揭露競爭敏感機密資訊」管制，擔負揭露正確訂戶數之責任。

版權所有©2019 財團法人電信技術中心 Telecom Technology Center. | All rights reserved.

頻道載送規範-長短期建議
應給予系統經營者一定之排頻權
有線電視系統經營者於其「通訊傳播網路設施」之利用上，應受到言論自由與通訊傳播自由的保障
短期
將解除頻道變更及上下架監理管制，作為「實質」分組付費制度推動的政策誘因
可於「有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法」及「有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則」中增訂相關豁免條款。
中期
視各大經營區之地理市場競爭狀態，決定個案是否有解除載送管制之必要
建立適切之競爭防護機制，確保市場依照公平、合理與無歧視原則進行運作
長期
建議參考美國頻道載送規則，建立申訴制度
課與申訴人初步舉證責任，再交由主管機關調查、判斷
判斷標準頻道性質（如節目內容或組成之型態占比）、收視率、授權費高低、目標觀眾或廣告商之類型是否類似、區塊化規劃，或其他事項等
105

簡報完畢 敬請指正
財團法人電信技術中心
TELECOM TECHNOLOGY CENTER
TTC Endeavors to Become An ICT Technology Center at the National Level.

參考文獻

江耀國，〈英國 2003 通訊傳播法之研究－兼論我國通訊傳播匯流立法〉，《東吳法律學報》，第 20 卷第 3 期，頁 141-190（2008）。

財團法人台灣經濟研究所，「電信市場主導者界定及相關規管架構之研究」研究報告，國家通訊傳播委員會委託研究成果報告（2009）。

戴豪君，〈歐盟電子通訊法中顯著市場力量之探討〉，《科技法律透析》，第 21 卷第 12 期，頁 9-32（2009）。

魏杏芳，〈歐盟電信規範架構與匯流發展下的電信市場界定〉，《公平交易季刊》，第 20 卷第 1 期，頁 1-32（2012）。

江耀國，《有線電視市場與法律》，元照出版公司（2003）。

江耀國，〈有線電視數位化之法律議題研究（上）〉，《科技法律透析》，第 18 卷第 10 期，頁 49-64（2006）。

石世豪，《我國傳播法制的轉型與續造》，元照（2009）。

劉孔中，〈修曼法對實施獨占之規範〉，《歐美研究》，第 26 卷第 1 期，頁 61-88（1996）。

劉定基，〈有線電視頻道規劃的管制及其界限－以一般性頻道規劃與個別頻道載送決定的管制為比較分析中心〉，《東吳法律學報》，第 26 卷第 3 期，頁 99-142（2015）。

林昱梅，〈論行政罰法之共同違法及併同處罰〉，《法學叢刊》，第 245 期，頁 33-74（2017）。

廖賢洲，〈從 Verizon v. Trinko 案看電信市場之管制與競爭〉，《公平交易季刊》，第 13 卷第 3 期，頁 133-166（2005）。

劉貞宛，〈數位電視時代的必載規範〉，《傳播與管理研究》，第 5 卷第 1 期，頁 94-139（2005）。

程法彰，〈美國有線電視與衛星直播電視的必載頻道相關規範對我國的借鑑－兼論中華電信 MOD 關於必載頻道規範的可能回應〉，《臺灣科技法律與政策論叢》，第 7 卷第 1 期，頁 55-81（2010）。

劉柏立，〈數位匯流時代的競爭政策－我看公平會對有線電視頻道代理商之裁決處分〉，《萬國法律》，第 217 期，頁 64-81（2018）。

江耀國，〈有線電視產業最低保證戶數計價行為與公平交易法—台北高等行政法院三判決評釋〉，《真理法學論叢》，第 23 期，頁 35-56（2019）。

楊士賢，《台灣電影產業國際競爭力與全球化策略情境規劃—波特「鑽石體系」之應用》，國立中山大學企業管理學系研究所碩士論文（2003）。

ULIN, JEFF, THE *BUSINESS* OF MEDIA DISTRIBUTION: MONETIZING FILM, TV AND VIDEO CONTENT IN AN ONLINE WORLD (2010).

Scullion, Jennifer*Program Access and Program Carriage： Nearly 25 Years In, Where Do the Fraternal Twins of Video Programming Distribution Stand? Part Two*, 32（4）ENTERTAINMENT AND SPORTS LAW, 1-17 （2016）.

Cave, M, "Competition and the exercise of market power in broadcasting： a review of recent UK experience", info, Vol. 7 No. 5, （ 2005 ） . https ： //doi.org/10.1108/14636690510618257.

DCMS, The balance of payments between television platforms and public servi ce broadcasters consultation report, *https：//assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/534872/The_balance_of_payments_between_television_platforms_and_public_service_broadcasters_consultation_report___1_.pdf （*2016）.

Maria Michels, Paul Smith, The relation between content providers and distributors：

Lessons from the regulation of television distribution in the United Kingdom, Telemat. Informat （2015）.

Harker, Michael & Regulatory Gaming, Myopia and Ineptitude? Ofcom's Intervention in the UK Pay-TV Market, 6 （1） JOURNAL OF MEDIA LAW （2014）.

Ofcom, Enforcement guidelines for Competition Act investigations （2017）.

Ofcom, Pay TV statement （2010）.

Ofcom, Review of the pay TV wholesale must-offer obligation （2014）.

Oftel, Oftel's market review guidelines: criteria for the assessment of significant market power (2002).

Smith, Paul The politics of sports rights – the regulation of television sports rights in the UK, 16（3） The international journal of research into new media technologies （2010）.

Ramsey, Phil Commercial Public Service Broadcasting in the United Kingdom： Public Service Television, Regulation, and the Market, 18（7） TELEVISION & NEW MEDIA. （2016）.

Bavasso, Antonio & Dominic Long, The Application of Competition Law In the Communications and Media Sectors, 40（3） *JOURNAL OF EUROPEAN COMPETITION LAW & PRACTICE （2013）*.

WALDEN, IAN TELECOMMUNICATIONS LAW AND REGULATION （5TH ED., Oxford, 2018）.

CBC, CRTC rules cable companies must offer pick-and-pay channels, $25 basic pac kage. CBC News （Mar. 19, 2015）, https：//www.cbc.ca/news/politics/crtc-rules-cable-companies-must-offer-pick-and-pay-channels-25-basic-package-1.3001370 （2015）.

CRTC （2011）. Results of the fact-finding exercise on the over-the-top programming services, Oct. 2011, https：//crtc.gc.ca/eng/publications/reports/rp1110.htm.

CRTC, Harnessing Changes： The Future of Programming Distribution in Canada, Ma rket Insights, May 31, 2018, https：//crtc.gc.ca/eng/publications/s15/mar1.htm （2018）.

CRTC, Communications Monitoring Report 2018, https：//crtc.gc.ca/pubs/cmr2018-en. pdf. （2019）.

Phillips, Catherine, TV and OTT subscriptions almost equal： study. Media in Canada（Dec. 6, 2018）, http：//mediaincanada.com/2018/12/06/tv-and-ott-subscriptions-almost-equal-study/ （2018）.

Cohen, G, SCC rules CRTC cannot establish fee-for-carriage system, Canadian Lawy er （Dec. 13, 2012）, https：//www.canadianlawyermag.com/legalfeeds/scc-rule s-crtc-cannot-establish-fee-for-carriage-system-4869 （2012）.

CBC (2015). CRTC rules cable companies must offer pick-and-pay channels, $25 ba sic package. CBC News (Mar. 19, 2015), https://www.cbc.ca/news/politics/crtc-rules-cable-companies-must-offer-pick-and-pay-channels-25-basic-package-1.3001 370

CRTC (2011). Results of the fact-finding exercise on the over-the-top programming services, Oct. 2011, https://crtc.gc.ca/eng/publications/reports/rp1110.htm

CRTC (2018). Harnessing Changes: The Future of Programming Distribution in Can ada, Market Insights, May 31, 2018, https://crtc.gc.ca/eng/publications/s15/mar 1.htm

CRTC (2019). Communications Monitoring Report 2018, https://crtc.gc.ca/pubs/cmr20

18-en.pdf

Phillips, Catherine (2018). TV and OTT subscriptions almost equal: study. Media in Canada (Dec. 6, 2018), http://mediaincanada.com/2018/12/06/tv-and-ott-subscriptions-almost-equal-study/

Cohen, G. (2012). SCC rules CRTC cannot establish fee-for-carriage system, Canadian Lawyer (Dec. 13, 2012), https://www.canadianlawyermag.com/legalfeeds/scc-rules-crtc-cannot-establish-fee-for-carriage-system-4869/

金澤薫，《放送法逐条解説》，改訂版，情報通信振興会（2012）。

舟田正之，《放送制度と競争秩序》，有斐閣（2011）。

岸井大太郎、鳥居昭夫編，《情報通信の規制と競争政策―市場支配力規制の国際比較》，白桃書房（2014）。

小向太郎，《情報法入門：デジタルネットワークの法律》，第 4 版，NTT 出版（2018）。

植草益，《公的規制の経済学》，NTT 出版（2010）。

髙嶋幹夫，《実務 電気通信事業法》，NTT 出版（2015）。

多賀谷一照、岡崎俊一、岡崎毅、豊嶋基暢、藤野克，《電気通信事業法逐条解説》，財団法人電気通信振興会（2008）。

村上聖一，〈混迷深まる地デジ区域外再送信問題～顕在化する放送法制の矛盾，あいまいな著作権処理～〉，《放送研究と調査》，2008 年 1 月号，頁 18-31（2008）。

竹内冬郎，〈放送番組の流通 著作権をめぐる疑問を解く：番組の著作権者は誰か？〉，《放送研究と調査》，2005 年 11 月号，頁 2-13（2005）。

竹内冬郎，〈放送番組の流通 著作権をめぐる疑問を解く：IP 再送信は可能か?〉，《放送研究と調査》，2006 年 1 月号，頁 12-24（2006）。

泉水文雄、柳川隆、品川武、木村智彦、植田真太郎、川崎豊，〈ネットワーク産業に関する競争政策～日米欧のマージンスクイーズ規制の比較分析及び経済学的検証～〉，公正取引委員会競争政策研究センター研究報告書（2012）。

杉山慶子、鈴木雄一，〈知的財産を活用したコンテンツ制作時の資金調達－映画産業における資金調達手段としての完成保証制度に関する考察－〉，《情報処理学会研究報告》，2006 卷，96 号，頁 97-102（2006）。

김정태, 디지털 시대 방송법 해설, 3 版, 커뮤니케이션북스 (2013).

이종관, 천혜선, 김유석, 이종영, 박정관, 박정인, 방송분쟁조정 활성화를 위한 법제정비 및 정책방안 연구, KCC-2015-14 (2015), http://www.prism.go.kr/homepage/researchCommon/downloadResearchAttachFile.do;jsessionid=34415E534A1FBD0B37C6575DBAA376D7.node02?work_key=001&file_type=CPR&seq_no=001&pdf_conv_yn=N&research_id=1570100-201500018.