

調 查 報 告

壹、案由：據訴，廣電三法修正草案迄未修正通過涉有延宕違失；及我國有線電視產業之訂價模式及頻道代理制度，長期遭利益團體壟斷等情乙案。

貳、調查意見：

據訴，廣播電視法、有線廣播電視法(下稱有廣法)及衛星廣播電視法(下稱衛廣法)修正案(以下合稱廣電三法修正案)被利益團體阻擋在立法院；國家通訊傳播委員會(下稱通傳會)推出之分級付費制度亦遭利益團體阻擋；又有線電視之上游(頻道內容)、中游(頻道代理)及下游(有線電視之多系統經營者，下稱MSO)也已遭利益團體壟斷。準此，廣電三法修正案目前修法進度、有線電視分組付費推動情形、有線電視頻道代理制度之現況及頻道代理商是否有妨礙市場公平競爭之情事等，為本案調查之重點。

案經本院函請通傳會及公平交易委員會(下稱公平會)查復說明，經公平會以民國(下同)104年1月7日公服字第1030024294號函、通傳會以104年1月21日通傳法務字第10300865170號函復說明到院。另考量陳訴內容涉及有線電視產業結構及營運生態等面向，爰於104年3月23日邀請台灣數位光訊科技集團總經理廖○○及總監蔡○○、中華民國電視學會理事長郭○○、政治大學新聞學系教授蘇○、臺灣師範大學大眾傳播研究所教授陳○○到院諮詢提供專業意見。嗣本院於104年5月5日詢問通傳會副主任委員虞○○、公平會副主任委員邱○○及相關主管人員等；另詢問後通傳會以104年5月12日通傳

法務字第10446007860號函檢附補充資料到院。業經調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、無線電視數位化後，目前無線電視臺之頻道數由1個增加為數個，究竟有線電視系統應「必載」幾個無線電視臺之頻道最能符合消費者利益並兼顧產業間發展，及如何建立必載之遊戲規則，主管機關允宜周延考量。

(一)有線電視系統須必載無線電視臺頻道之法源：

1、為協助改善無線電視收訊不良之狀況、提升民眾收視無線電視臺節目品質並符合民眾基本近用之權益，於82年8月11日公布之有線電視法第32條第2項規定：「系統經營者得提供基本頻道，同時轉播依法設立無線電視電臺之節目及廣告，不得變更其形式或內容。」該規定通稱為「必載」。

2、又88年2月3日公布之有廣法第37條第1項將前揭「必載」規定修正為：「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¹。但經中央主管機關許可者，得變更頻道。」

(二)為何產生「必載」爭議：

1、無線電視數位化後因技術演進，目前無線電視臺之頻道數由1個增加為數個，因多數有線電視系統仍處於類比/數位雙載環境，頻寬有限，致無法全面必載無線電視臺之頻道數：

¹ 基本頻道之規劃，除依現行有廣法第25條、第37條、第37條之1及第56條規定，必須包含法定必載、指定必載、公用、自製、專用頻道(亦即無線電視臺、客家語言頻道、原住民語言頻道、公用頻道、自製頻道及頻道總表之專用頻道)等11個頻道外，其餘尊重系統經營者基於營運考量與訂戶需求自行組裝，申報收視費用。

- (1) 自82年以來，有線電視系統必載1個無線電視臺頻道，對於產業界已形成相應之商業運作模式與產業秩序。
- (2) 無線電視自101年7月1日起全面採用數位訊號播送，原有之頻率經由數位調變技術已調變為多組頻道，目前各家無線電視臺皆已發展為1個主頻道及數個副頻道。
- (3) 惟有線電視目前除新永安及世新有線電視公司已全面採數位技術提供服務外，其餘有線廣播電視系統仍處於類比/數位雙載環境，頻寬仍為有限，爰通傳會於101年6月6日對有廣法第37條之適用作成解釋函，主要意旨為「於有廣法必載規定未修正前，有線廣播電視必載無線電視係必載主頻，並應列為基本頻道。」

2、另據本院邀請學者專家諮詢意見²，目前國內有280個電視頻道，但只有100個頻道可以在有線電視系統上播出，就像有280部車，但只有100個停車位，就會產生誰可以使用停車位之問題。擁有停車場之有線電視業者當然不想要必載，因為會影響可支配之頻道空間。至於衛星頻道業者原本不用在意必載問題，但現在還有那麼多人(指衛星電視臺)要找停車位(指有線電視系統之播出位置)，而政府卻要硬劃專用停車位(指無線必載)，所以便聯合有線電視業者反對無線電視業者推動之必載修法。

(三)業者間就應必載之無線電視頻道數仍有歧見：

² 師範大學大眾傳播研究所陳○○教授。

1、無線電視業者主張非僅必載1個頻道；衛星頻道業者主張僅必載1個頻道；有線電視業者則建議維持必載無線電視業者指定之1個頻道，其餘頻道應回歸商業協商機制³。

2、另據本院邀請學者專家諮詢意見⁴，無線電視業者一定主張必載，因為讓無線電視所有頻道在有線電視系統上看到，可增加其收視率，就等於確定增加營收(廣告)。而101年間政府完成無線電視數位化，5家無線電視臺原有之5個頻道變成20個頻道，但因有線電視業者不願必載全部之無線電視頻道，致民眾仍只能看到原本5個頻道。理論上政府耗費鉅資所推動之政策成果，為何民眾無法分享？如果民眾應看得到，政府就要強制無線電視頻道全部必載。

(四)據本院邀請學者專家諮詢意見，建議主管機關宜周延考量，有線電視系統應「必載」幾個無線電視臺之頻道最能符合消費者利益並兼顧產業間發展，及建立必載之遊戲規則：

1、參考部分國外制度可知，首先必載仍有優先順序，有些頻道列為一定要必載，但有些列為「附條件」必載。各國作法雖不太相同，不過共識是「公共利益的頻道」是第一優先⁵。其次可

³ 據通傳會函復本院時表示各業者主張之理由：(1)無線電視業者：無線電視數位化後頻道數增加，為維護消費者收視權益，原必載頻道仍應必載，且為充分利用公共電波資源，應非僅必載1個頻道。(2)衛星頻道業者：反對增加另一必載頻道，因無線電視與衛星電視均為商業電視臺，透過必載條款將排擠衛星頻道播出機會，造成競爭上之不公平。(3)有線電視系統經營者：必載制度行之有年，為尊重訂戶收視習慣，建議維持必載民營無線電視事業指定之1個頻道；其餘頻道應回歸商業協商機制。

⁴ 師範大學大眾傳播研究所陳○○教授。

⁵ 政治大學新聞學系蘇○教授舉例：瑞典、英國還擴及具公共利益之商營頻道，但都需要經過審核，才可必載。以加拿大為例，本國節目比例愈高者就可優先考慮必載，或必載法語頻道是有文化語言保存之思維。又例如瑞典，保護弱勢頻道必載。

考量「必載比例及上限問題」，可仿效國外制度訂定比例和，因有線電視頻道資源亦很可貴，也需要考慮是否有效利用。再者，「必載有無進出場之機制」，如果必載頻道未達成效益或不符合政策目標，就該退場，例如美國規定每3年檢討1次，並透過法律授權聯邦通訊傳播委員會(FCC)處理。現在國內必載議題除了討論頻道數1加N的問題，主管機關沒有把必載規則講清楚，只想要不同業者間達成共識，消費者反而在這個議題上最沒聲音。必載對收視戶有益，才有意義，例如英國有20個必載頻道，因為英國關注到弱勢、文化、教育頻道之近用問題，甚至可以有推薦名單。

2、隨著科技進步，無線數位化頻道會越來越多，所以通傳會可制定必載遊戲規則，即必載是原則，但仍應有審議標準，即符合某些標準之無線電視頻道才可必載(例如在地自製節目比例、高畫質節目比例等)。假設某無線數位臺全播國外進口節目，就不要必載，自然就會有退場機制。故建議通傳會建立「必載是原則，上架要規則，下架是例外」之規範基礎。⁶

二、頻道代理業務為我國有線電視產業中特有之制度，由於頻道代理商本身即為MSO，或為其關係企業，或多與MSO間具有產業上下游垂直整合關係，並以頻道聯買、聯賣之成批定價方式進行頻道銷售業務，實際上已形成由少數頻道代理商掌握重要頻道或頻道家族上架與否之決定權，長久以來形成強固之

⁶ 師範大學大眾傳播研究所陳○○教授。

市場既得利益結構。惟目前欠缺對頻道代理商之管制法源，主管機關允宜積極推動修法作業。

(一)頻道代理業務為我國有線電視產業所獨有：

- 1、據通傳會函復本院表示，頻道代理業務是早期頻道商為因應每年與國內多家有線電視業者，就授權金、節目上架或廣告開口等事宜發展而來之代理業務。頻道代理商居中協調頻道商與多家有線電視系統平臺，而頻道商基於節省人力成本及經濟效益之考量，多委由頻道代理商代為處理議價、簽約、收付款、聯繫等事宜，逐漸出現目前數家⁷專門提供頻道代理業務之特殊市場。
- 2、據本院邀請學者專家諮詢意見⁸，全世界大概只有我國有衛星電視頻道代理制度。像過去某境外衛星電視臺總經理表示，不能理解我國有線電視系統被五大 MSO 所擁有，為何不能直接去找那 5 個客戶，而仍需要透過頻道代理商去銷售頻道？而且，MSO 或頻道代理商幾乎是同一群人。

(二)由於頻道代理商本身即為MSO，或為其關係企業，或多與MSO間具有產業上下游垂直整合關係，並以頻道聯買、聯賣之成批定價方式進行頻道銷售業務，實際上已形成由少數頻道代理商掌握重

⁷ 目前主要頻道代理商：佳訊錄影視聽企業有限公司(下稱佳訊)、凱擘股份有限公司(下稱凱擘)、全球數位媒體股份有限公司(下稱全球)、永鑫多媒體股份有限公司(下稱永鑫)、優視傳播股份有限公司(下稱優視)、允誠多媒體有限公司(下稱允誠)、翹聚傳播有限公司(下稱翹聚)及浩緯股份有限公司(下稱浩緯)等數家，其中凱擘兼有陽明山等 12 家有線廣播電視系統，而全球則與長德等 10 家系統經營者互為關係企業，同為中嘉網路股份有限公司及其所屬企業，至於其餘頻道代理商則與各大 MSO 尚無明顯控制關係。

⁸ 師範大學大眾傳播研究所陳○○教授。

要頻道或頻道家族上架與否之決定權，長久以來形成強固之市場既得利益結構：

- 1、至103年底，共有56家有線廣播電視系統經營者及3家播送系統實質投入營運。其中56家系統經營者，主要係由凱擘、中嘉、台固媒體、台灣寬頻及台灣數位光訊5家以MSO方式營運各地有線電視系統，另屬獨立之系統經營者(含3家播送系統)共計24家。目前有線電視系統名稱及其至103年底之訂戶數，詳附表1：

附表1 有線電視系統名稱及其至103年底之訂戶數

集團	系統名稱	訂戶數
凱擘 12	金頻道有線電視股份有限公司	67896
	大安文山有線電視股份有限公司	67687
	陽明山有線電視股份有限公司	110559
	新台北有線電視股份有限公司	82147
	全聯有線電視股份有限公司	81326
	新唐城有線電視股份有限公司	44877
	北桃園有線電視股份有限公司	113249
	新竹振道有線電視股份有限公司	105147
	豐盟有線電視股份有限公司	107157
	新頻道有線電視股份有限公司	105403
	南天有線電視股份有限公司	76883
	觀昇有線電視股份有限公司	92071
總數：1054402戶，占有率：21.04%		
中嘉 10	吉隆有線電視股份有限公司	97787
	長德有線電視股份有限公司	71450
	萬象有線電視股份有限公司	56285
	麗冠有線電視股份有限公司	56867
	新視波有線電視股份有限公司	188024
	家和有線電視股份有限公司	92940
	北健有線電視股份有限公司	120960
	三冠王有線電視股份有限公司	106861

集團	系統名稱	訂戶數
	慶聯有線電視股份有限公司	237292
	港都有線電視股份有限公司	156095
	總數：1184561戶，占有率：23.63%	
台固 5	永佳樂有線電視股份有限公司	145437
	紅樹林有線電視股份有限公司	56711
	觀天下有線電視事業股份有限公司	62711
	鳳信有線電視股份有限公司	160810
	聯禾有線電視股份有限公司	75329
	總數：500998戶，占有率：10.00%	
台灣數位 光訊 4	台灣佳光電訊股份有限公司	79576
	大屯有線電視股份有限公司	58557
	中投有線電視股份有限公司	79462
	佳聯有線電視股份有限公司	79007
	總數：296602戶，占有率：5.92%	
台灣寬頻 4	南桃園有線電視股份有限公司	243722
	北視有線電視股份有限公司	116375
	信和有線電視股份有限公司	47279
	群健有線電視股份有限公司	291419
	總數：698795戶，占有率：13.94%	
獨立系統 (含播送 系統) 24	大新店民主有線電視股份有限公司	47980
	雙子星有線電視股份有限公司	101335
	北港有線電視股份有限公司	35203
	吉元有線電視股份有限公司	57132
	寶福有線電視股份有限公司	18424
	聯維有線電視股份有限公司	54184
	大豐有線電視股份有限公司	96900
	台灣數位寬頻股份有限公司	114130
	大揚有線電視股份有限公司	39702
	新永安有線電視股份有限公司	148940
	東台有線電視股份有限公司	24427
	洄瀾有線電視股份有限公司	49953
	天外天有線電視股份有限公司	67812
	威達雲端電訊股份有限公司	46032
	三大有線電視股份有限公司	85887
南國有線電視股份有限公司	93610	

集團	系統名稱	訂戶數
	東亞有線電視股份有限公司	14286
	澎湖有線電視股份有限公司	17501
	世新有線電視股份有限公司	55939
	國聲有線電視股份有限公司	34097
	屏南有線電視股份有限公司	55214
	東台有線播送系統(關山、成功)	10382
	名城有線播送系統	6881
	祥通有線播送系統	850
	總數：1276801戶，占有率：25.47%	
總訂戶數：5012159戶，國內總戶數：8402104戶，普及率：59.65%		

資料來源：通傳會提供本院資料。

- 2、另查 103 年頻道供應者有 108 家，共 280 個頻道，其中我國業者 87 家公司(170 個頻道)、境外業者 29 家公司(110 個頻道)，兼營境內外業者計 8 家公司(年代、亞洲衛星、靖洋、聯意、互動、隆華、杰德、博斯)。
- 3、據通傳會函復本院表示，由於頻道代理商本身即為MSO，或為其關係企業，或多與MSO間具有產業上下游垂直整合關係，並以頻道聯買、聯賣之成批定價方式進行頻道銷售業務，藉其頻道代理業務，實際上已形成由少數頻道代理商掌握重要頻道或頻道家族上架與否之決定權。在前開產業演進過程中，長久以來已形成強固之市場既得利益結構，近年來已引發學界及社會各界討論。
- 4、據本院邀請學者專家諮詢意見：
 - (1)頻道代理造成有線系統業者需買許多頻道，但其實民眾想看的可能不到 10 個頻道，但有線電視卻有 100 台，還要每月付 100 台的收

視費。主管機關只要把電視產業之水平跟垂直整合切開，問題應就可解決一半，也就是系統商不能又是頻道商。假設某地區出現一家有線系統業者，沒有自己的頻道，會先瞭解當地民眾想要看什麼頻道，但現在是有線系統商與頻道商是同一集團，就會讓自己集團的頻道先上架⁹。

(2)有些系統業者又是代理商，買了頻道後又是頻道商，業界都知道只要幾個人就可以決定國內每年約新臺幣(下同)300 億收入該如何分配，因系統商代理很多頻道，互相可以談條件，例如頻道要放那個位置¹⁰。

5、為因應我國廣電市場之特殊情形與規範業者利用垂直及水平力量，目前有廣法及衛廣法已訂有規範市場垂直與水平力量之相關條文：

(1)有廣法第42條第3項規定，節目由系統經營者及其關係企業供應者，不得超過可利用頻道之四分之一¹¹，此即為避免有線電視系統經營者不當利用其垂直整合優勢。

(2)衛廣法第32條規定，節目供應者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)或直播衛星廣播電視服務經營者給予差別待遇，亦屬避免頻道事業藉由不當水平、垂直結合力量影響市場之機制。

(三)目前欠缺對頻道代理商之管制法源：

⁹ 師範大學大眾傳播研究所陳○○教授。

¹⁰ 中華民國電視學會理事長郭○○。

¹¹ 另有廣法修正草案中明定，系統經營者及其關係企業供應者不得超過可利用頻道之十分之一，其目的在於規範有線廣播電視產業之垂直整合力道。

- 1、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。
- 2、據本院邀請學者專家諮詢意見：
 - (1)目前因為沒有法源，通傳會無「法」可管頻道代理商。公平會只能從經濟面角度去查，但搭售、聯賣不容易查到。從公平競爭角度觀察會有問題，因為新頻道可能無法上架，根本之計仍應透過立法或修法改善。建議通傳會訂出有線電視集團、衛星電視集團和頻道代理商關係之產業規則，才能開創有效之競爭環境¹²。
 - (2)目前國內沒有頻道代理商之相關管制法令，其只需在經濟部辦理商業登記，完全不受廣電三法規範。美國是用反托拉斯法(Antitrust Law)規範，當系統兼營頻道影響市場公平競爭，聯邦通訊傳播委員會(FCC)就要出手，國內應由公平會處理¹³。
- 3、公平會代表於約詢時表示，有關整體產業結構之形塑及興革，應由通傳會透過其主管法規之訂定或修正予以處理，例如明文禁止或限制

¹² 政治大學新聞學系蘇○教授。

¹³ 師範大學大眾傳播研究所陳○○教授。

MSO、有線電視系統經營者及其關係企業從事頻道代理業務等，方能有效改變有線電視產業之結構問題。

(四)綜上，頻道代理業務為我國有線電視產業中特有之制度，實際上已形成由少數頻道代理商掌握重要頻道或頻道家族上架與否之決定權，長久以來形成強固之市場既得利益結構。惟目前欠缺對頻道代理商之管制法源，主管機關允宜積極推動修法作業。

三、有線電視分組付費可讓消費者享有選擇收視頻道之權利，並使其成為頻道上下架供需關係之真正決定者，主管機關允宜持續推動相關作業。

(一)有廣法修正草案中有關分組付費措施規定，可讓消費者享有選擇收視頻道之權利：

- 1、基本頻道：消費者與有線電視系統經營者簽約成為訂戶後，每月必須支付之收視費用，稱為基本頻道收視費，其費率須經主管機關核定。基本頻道之數量、類型及選取原則，亦須由主管機關規定之。原則上，未來基本頻道可能包括必載頻道及收視率較高之頻道，其數量可能低於現行類比基本頻道之數量(約100個)。
- 2、非基本頻道：訂戶對非基本頻道之收視擁有選擇權，訂戶僅須就其選購之頻道支付收視費。
- 3、有線電視系統經營者及頻道業者為增加營收，勢必根據消費者收視習慣與偏好，推出能吸引訂戶選購之各種頻道組合。

(二)通傳會已推動之有線電視分組付費情形：

- 1、通傳會於101年7月27日公告「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」，並於102年5月17日補充公告，以數位技術為參進前提下，進一步希望跨區與新進業者應依現行有線廣播電視系統收費標準，自主考量經營策略及消費者需求，規劃提供「3種(含)以上」組合式基本頻道供訂戶選擇。
 - 2、102年7月3日通傳會第545次委員會議通過「因應數位匯流調整有線電視收費模式規劃」草案，暫訂106年為分組付費日出年；除花蓮、臺東及離島地區外，系統經營者依其經營策略及消費者需求自行規劃，提供「1組基本頻道普及組」及「至少3組基本頻道套餐組」予消費者選購，基本頻道總和之收費不得超過500元。
 - 3、在網際網路視訊服務及各類新興視訊服務快速興起情形下，目前已有系統業者開始因應市場需求，自主規劃推出多組基本頻道收視費用並經核准在案，可讓訂戶享有更多元收視模式之選擇機會。
- (三)有線廣播電視數位化後，系統播放之頻道數量可數倍增加，輔以分組付費機制之實施，目前國內有線廣播電視失衡之頻道上下架供需關係，將可獲得扭轉，消費者將成為頻道上下架供需關係之真正決定者。而基本頻道應包括收視率較高頻道之機制，亦讓消費者成為基本頻道之決定者。
- (四)綜上，基於有線電視分組付費可讓消費者享有選擇收視頻道之權利，並使其成為頻道上下架供需關係之真正決定者，主管機關允宜持續推動相關

修法作業。

四、行政院業於101年3月12日將廣電三法修正案函請立法院審議，立法院多次決議「協商後再行處理」，而協商無法達成共識之主因在於立法委員間對有廣電修正草案中之「必載議題」見解歧異。基於修法權限在於立法院，爰廣電三法修正案雖迄未修正通過，惟尚難遽認主管機關有所延宕。

(一)廣電三法修正案經立法院多次決議「協商後再行處理」，協商不成之主因在於立法委員間對有廣電修正草案中之「必載議題」見解歧異：

1、廣電三法近3年修法歷程詳附表2：

附表2 廣電三法近3年修法大事記

時間	重要事件或會議
101.1.16	廣電三法修正案通傳會陳報行政院 ¹⁴ 。
101.2.16	行政院第3286次會議通過。
101.3.12	行政院函請立法院審議。
101.3.23	立法院院會交付交通委員會審查。
101.4.26	立法院交通委員會召開廣電三法修法公聽會。
101.5.1、 5.24	立法院召開第8屆第1會期交通委員會第12次全體委員會議審議廣電三法修正案，部分條文已討論通過，其他部分條文保留。
101.6.4、 6.6	立法院召開第8屆第1會期交通委員會第13次全體委員會議審議廣電三法修正案，廣播電視法修正草案部分審查完竣，部分條文保留待協商。
102.6.26	立法院召開「衛星廣播電視法修正草案、廣播電視法部分條文修正草案、有線廣播電視法修正草案」朝野黨團協商會議，會議決議立法委員得於7月底前以書面

¹⁴ 通傳會陳報行政院審查廣電三法修正案前，就有廣電修正草案部分，已對外召開6次會議(99.4.19：公協會與專家學者諮詢會議；99.4.22：機關協商會議、公聽會；99.4.30：頻道事業座談會；99.6.22：中央與地方權限劃分會議；100.3.14：地方機關座談會)。就衛廣法修正草案部分，已對外召開9次會議(98.2.13及99.10.7：2場法規諮詢會議；99.3.2~4：3場公聽會；98.5.21：2場專家學者諮詢會議；100.3.14：2場座談會)。至於廣電法修正草案部分，因僅配合兩公約施行而修法，修正條文甚為單純，故未辦理公聽會。

時間	重要事件或會議
	提出協商意見，擇期協商。
103.1.2	立法院續召開朝野黨團協商會議，協商結論為「本案協商多次，意見尚難統合，移請立法院長協商」。
103.1.14	立法院第8屆第4會期第18次會議，立法院交通委員會報告併案審查行政院函請審議「有線廣播電視法修正草案」、立法委員所提「有線廣播電視法修正草案」，決議為「協商後再行處理」。
103.9.11	行政院將廣電三法修正案列入立法院第8屆第6會期完成立法程序之急迫性法案之一，以103年9月11日院臺規字第1030147105號函請立法院優先審議通過。
104.1.20	立法院第8屆第6會期第18次會議審議上開草案，決議為「協商後再行處理」。
104.1.23	立法院第8屆第6會期第19次會議審議上開草案，決議為「協商後再行處理」。

資料來源：通傳會提供本院資料。

2、經查協商無法達成共識之原因，在於立法委員間對有廣法修正草案中之「必載議題」尚未有共識。

(二)為尋求各界對「必載議題」之共識以利後續修法作業遂行，通傳會業於104年3月17日召開修法座談會，請各界以該會提出之「有條件基本頻道版」為基礎儘速提出修正建議，俾供立法院協商參考：

- 1、通傳會針對前述必載議題，分別於103年10月30日及同年11月11、21及25日邀集相關業者進行研議，俾尋求共識。
- 2、通傳會於立法院朝野協商中提出「有條件基本頻道版」，供各界協商參考，即除以民營無線電視事業所指定之1個頻道為必載頻道外，有線電視系統於全面數位化後，應將民營無線電視

及衛星頻道事業製作之「本國自製高畫質節目達一定標準」之頻道，列為基本頻道。除可增加消費者收看品質較佳節目之機會，也有助於國內文化產業之發展。

- 3、另通傳會於104年3月17日邀請立法委員、學者專家、相關產業代表、消費者保護團體、政府機關召開修法座談會，該會請各界以「有條件基本頻道版」為基礎，儘速提出修正建議，供立法院協商參考。

(三)綜上，廣電三法修正案經立法院多次決議「協商後再行處理」，基於修法權限在於立法院，爰廣電三法修正案雖迄未修正通過，惟尚難遽認主管機關有所延宕。

五、有關頻道代理商是否有違反公平交易法之情事，經公平會104年1月28日第1212次委員會議決議，尚無實證足論佳訊等8家頻道代理商構成違反公平交易法相關規定。鑒於公平會為獨立機關，其對個案依法所為之決議，本院予以尊重；惟公平會允宜持續關注有線電視產業變化，如相關業者有違反公平交易法之具體事實應依法處置。

(一)公平會104年1月28日第1212次委員會議決議，尚無實證足論佳訊等8家頻道代理商構成違反公平交易法相關規定：

1、調查案之背景說明：

(1)通傳會為協助新進及跨區之有線電視系統業者取得頻道授權，於102年11月29日、103年1月17日及20日召開「有關新進有線電視系統

籌設業者取得頻道授權事宜」會議，其會議結論係請各頻道代理商及頻道商於103年2月20日前，向西海岸有線電視股份有限公司(現更名為台灣佳光電訊股份有限公司，下稱台灣佳光)、威達雲端電訊股份有限公司(下稱威達)及全國數位有線電視股份有限公司(下稱全國)3家新進或跨區有線電視系統業者提出報價，惟僅全球與允誠2家頻道代理商於期限前報價，其餘6家頻道代理商(佳訊、翊聚、凱擘、優視、浩緯及永鑫)則未報價。

- (2)前開6家頻道代理商未報價之行為，因涉及新進與既存有線電視系統業者參進市場或跨區經營之營運，恐有違反公平交易法之虞，爰公平會於103年3月5日依職權分別針對6家頻道代理商主動立案調查。
- (3)復因各頻道代理商已陸續向新進及跨區有線電視系統業者提供報價，惟渠等書面或口頭所提之計價戶數基礎(又稱最低保證戶數，Minimum Guarantee，下稱MG)與新進及跨區有線電視系統業者之主張差距甚大，而全球及允誠亦因MG爭議導致新進及跨區有線電視系統業者仍無法取得頻道授權，為瞭解MG爭議之全貌及是否有涉及公平交易法規定情事，公平會於103年10月15日復就全球及允誠分別主動立案調查。
- (4)頻道代理商倘依各自主張之MG等交易條件與新進及跨區之有線電視系統業者就頻道授權事宜進行協商，因仍處協商洽談階段，且雙

方就MG認知差異之問題涉及商業談判事宜，公平會不介入個別業者間之商業談判。另公平會代表於約詢時亦表示：「頻道代理商與有線電視系統業者雙方要以何種方式作為頻道授權費用之計價基礎，本質屬雙方議約範疇，只要頻道代理商個別與系統業者就該計算方式之交易條件達成合意，無論其是否以MG或要求一定MG作為授權條件，如未涉及頻道代理業者共同合意訂定MG與系統業者議約情事，尚難認頻道代理業者要求以MG作為計價基礎即為不合理，或已得認定涉及違反公平交易法相關規定。」

(5) 頻道代理商倘有聯合訂定MG情事，則涉有違反公平交易法第14條第1項：「事業不得為聯合行為」之規定。事業倘以契約、協議或其他方式之合意，與有競爭關係之他事業共同決定商品或服務之價格，或限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等相互約束事業活動，或同業公會藉章程或會員大會、理、監事會議決議或其他方法約束事業活動，而足以影響市場功能者，即為公平交易法所禁止之聯合行為，公平會依法得予調查處理。

2、公平會之調查結果：公平會於103年12月29日調查完竣，該會104年1月28日第1212次委員會議決議，經查尚無實證足論佳訊等8家頻道代理商構成違反公平交易法相關規定，說明如下：

(1) 有關佳訊等8家頻道代理商是否有聯合訂定

MG或均以行政區域戶數之15%作為MG乙節：

〈1〉經查佳訊等8家頻道代理商103年度代理衛星電視基本頻道銷售辦法所載之MG，有業者未訂定MG、或以行政區域戶數之15%或22%至25%作為MG、或以行政區域戶數與該區有線電視系統滲透率之乘積之15%作為MG，亦有以行政區域戶數乘以該區有線電視系統滲透率及優惠折扣率作為MG，前等MG計算標準尚非一致，亦非均以行政區域戶數之15%為基準。

〈2〉審酌佳訊等8家頻道代理商提供銷售辦法之時間差異甚大，且有市場交易資訊取得容易之市場結構因素致該等業者銷售辦法內容雷同，雖MG計算標準有部分業者相同，惟從相關往來函文、實際洽談協商之人員、過程、MG之變化及公會召開會議等資料判斷，尚無該等業者涉有聯合行為之具體事證。

(2)有關全國檢舉允誠、全球、永鑫、佳訊、凱擘及優視等6家頻道代理商不合理之報價方式，涉及修正前公平交易法第19條第2款、第6款¹⁵規定乙節：

〈1〉查目前有線電視產業運作實務，頻道代理商對既有之有線電視系統業者所收取之授權費用主要採「整包定價」，每年收費金

¹⁵ 104年2月4日修正公布前之公平交易法第19條：「有左列各款行為之一，而有限制競爭或妨礙公平競爭之虞者，事業不得為之：……二、無正當理由，對他事業給予差別待遇之行為。……六、以不正當限制交易相對人之事業活動為條件，而與其交易之行為。」

額並無太大變動，用戶每月支付一定費率幾可收視各頻道代理商所有之代理頻道，交易模式已為常態。而新進及跨區有線電視系統業者之分組付費頻道規劃，則與既有之有線電視系統業者有別，頻道代理商代理之頻道已非必然被列入最多人收視之基本頻道普及組，頻道商及頻道代理商將面臨頻道普及率、收視率下降而導致頻道單價、授權權利金等上下游交易條件及成本恐將變動調整之狀況，以及承擔新進及跨區業者於新經營區開播後之營運狀況及用戶數無法確定之信用風險，故基於前開考量，頻道代理商對既有與新進及跨區業者給予不同之報價，尚難謂無正當理由。且查既有業者之訂戶數幾已超過所在行政區或經營區域之15%，頻道代理商如給予新進及跨區業者15%以下之計價戶數基礎，對新進及跨區業者反較為優惠，自不構成修正前公平交易法第19條第2款所稱之差別待遇行為。

<2>另查本案頻道代理商未對有線電視系統業者報價或授權之行為，並非屬搭售、獨家交易、地域、顧客或使用之限制之行為態樣。又在頻道代理商對於頻道單價之公開報價已為固定下，授權金額之高低繫於MG，而MG為頻道代理商與有線電視系統業者授權議約之條件，性質上屬商業談判之交易條件，並非為「限制交易相對人之事業

活動」，且影響者為議約雙方之權益，尚與修正前公平交易法第19條第6款規範之「限制交易相對人之事業活動」將產生之市場封鎖效應，以致排除或限制競爭之情形有別，故頻道代理商訂定MG或要求以一定MG作為授權條件之行為，並無該款之適用。

- (二)依行政院組織法第9條規定，公平會之性質相當中央二級獨立機關，復依中央行政機關組織基準法第3條第2款規定，獨立機關係指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。又依司法院釋字第613號解釋理由書闡明：「承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。」準此，有關頻道代理商是否有違反公平交易法之情事，既經公平會依法進行調查蒐集相關事證，並經104年1月28日第1212次委員會議決議，其調查結果應予尊重。
- (三)公平會代表於約詢時表示：事業違反公平交易法之構成要件相當嚴謹，須經公平會審慎詳盡之調查蒐證後，由該會委員會議依據行為事實、調查之事證資料及法律構成要件審議違法與否。目前正值通傳會推動有線電視數位化、分組付費等政策造成產業結構調整之際，公平會將持續關注產業變化，相關業者如有違反公平交易法之具體事實，當予以嚴懲。

(四)綜上，按公平會104年1月28日第1212次委員會議對個案依法所為之決議，本院予以尊重；惟公平會允宜持續關注有線電視產業變化，如相關業者有違反公平交易法之具體事實應依法處置。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，函請國家通訊傳播委員會酌處見復。
- 二、調查意見五，函請公平交易委員會酌處見復。
- 三、調查意見函復陳情人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：仇桂美
李月德
方萬富

中 華 民 國 1 0 4 年 6 月 日