

調 查 報 告

壹、案由：據訴，中華電信股份有限公司經營多媒體內容傳輸平臺服務（即多媒體隨選系統，簡稱MOD），自106年5月起，干預頻道營運商之營收分配及頻道價格等，且於同年7月1日凌晨0時起，擅自將48個頻道斷訊，損及用戶收視與業者經營權益。國家通訊傳播委員會雖基於契約自由，對於合約內容不予干涉，惟其對於該公司經營多媒體內容傳輸平臺服務，相關監理與調處規範及機制是否周全？又其對於期間之爭議是否積極妥為因應？有否涉及違失？該公司MOD作為「開放式平臺」之法律定位及協助營運商組合頻道之分際為何？又該公司變革分潤制度之過程及作法等，有否逾越提供多媒體加值服務「代收代付」服務之角色？交通部持有該公司逾35%之股份，有無落實督導之責？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

據訴，中華電信股份有限公司（下稱中華電信）經營多媒體內容傳輸平臺服務（簡稱MOD），自106年5月起，干預頻道營運商之營收分配及頻道價格，且於同年7月1日凌晨0時起，擅自將48個頻道斷訊，損及用戶收視與業者經營權益，國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）涉嫌違法包庇中華電信，拒不依法裁罰等情。案經本院向通傳會、交通部、行政院消費者保護處（下稱行政院消保處）等機關函詢相關疑義並調閱資料詳核，嗣於同年9月18日詢問交通部郵電司、中華電信數位匯流事業處、通傳會平臺事業管理處及該會法律事業處等相關機關主

管人員，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、中華電信與頻道營運商間的上下架契約及其附約於106年6月30日到期，而全體頻道營運商對於內部分潤方式尚未達成合意，且部分頻道營運商未與中華電信完成上下架契約附約之簽訂，因而衍生同年7月1日凌晨0時起套餐組合有部分頻道斷訊事件，通傳會事前即關注此項爭議，與合約雙方進行行政訪談，事件發生後，已依法裁處中華電信前後2案各新臺幣25萬元合計50萬元罰鍰，尚難認有陳訴人所稱通傳會包庇中華電信，拒不依法裁罰等情，惟通傳會係以中華電信變更資費前未提報備查之程序瑕疵進行裁罰，尚非認為中華電信的斷訊決定無理由，為保護消費者收視權益，該會允宜持續督促中華電信通盤檢討改善MOD營業規章對於消費者保障不足之處。

(一)相關法令規定：

- 1、依據電信法第14條第6項規定授權訂定之「固定通信業務管理規則」第60條之1第3款規定：「經營者經營多媒體內容傳輸平臺服務，其營業規章應載明第50條第2項所定事項及下列事項：……三、不干預頻道節目內容服務提供者之內容服務規劃與組合、銷售方式及費率訂定。」查「中華電信多媒體內容傳輸平臺服務營業規章」（下稱MOD營業規章）第29條第2項前段據此明定：「該公司不干預頻道營運商之內容服務規劃與組合、銷售方式及費率訂定。」同條第4項規定：「該公司應於頻道營運商提供非鎖碼頻道前，將該單一頻道或組合頻道之資費提報主管機關備查。」
- 2、電信法第27條第1項規定：「第一類電信事業，應就其服務有關之條件，訂定營業規章，報請本（通傳）會核准後公告實施；變更時亦同。」同法第

65條第1項第2款及第4項分別規定：「有下列各款情形之一者，處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰：……二、違反第27條第1項規定，其營業規章未經核准，或未依經核准之營業規章辦理者。」、「第1項第1款、第2款、第6款或第8款情形，得連續處罰至改正時為止。」

- 3、基於上開規定，中華電信倘有違反MOD營業規章第29條第2項及第4項規定之事實，通傳會得以「未經該會核准之營業規章辦理」，違反電信法第27條第1項規定，依電信法第65條第1項第2款及第4項規定，處以罰鍰，並命限期改正。

(二)中華電信、營運商與收視用戶於MOD服務中之三方法律關係：

- 1、經查，中華電信MOD服務以完全開放平臺之方式經營，並非屬有線廣播電視系統，故不似有線電視業者與頻道營運商簽訂授權契約後，即得自行規劃收視費用及組合銷售方案，其關於頻道、節目等之實際經營，係由各頻道營運商自行管理與推動，中華電信不得直接或委託經營頻道，MOD服務之各項付費套餐組合(或直接單頻上架)、銷售方式及費率訂定，皆為各營運商依其營運考量訂定，中華電信不得干涉，以落實完全開放平臺之方式經營。
- 2、中華電信為MOD平臺服務經營者，提供：(1)隨選視訊內容、(2)應用內容、(3)由營運商¹經營之頻道節目內容等三種服務。中華電信服務對象包括：(1)租用寬頻服務及MOD平臺服務之「用戶」、

¹按MOD營業規章第6條第2款規定，營運商分為下列三類：「提供頻道節目內容之業者（簡稱頻道營運商）」、「提供隨選視訊內容之業者（簡稱隨選內容營運商）」、「提供應用內容之營運商（簡稱應用內容營運商）」。

(2)租用該公司MOD平臺提供MOD頻道節目內容、隨選視訊內容或應用內容等「內容服務提供者」(即營運商)。用戶及營運商依照MOD營業規章之規定²，分別與中華電信簽訂契約後，屬於租用MOD之人。營運商租用MOD平臺服務，因而發生之權利義務關係，除電信法及其他相關法令另有規定外，依MOD營業規章、「MOD頻道營運商上下架作業規定」(下稱「上下架規定」)或「MOD隨選視訊內容及應用內容營運商上下架作業規定」及契約書等相關規定辦理³。

3、MOD頻道服務，目前可供用戶付費訂閱之方式，有下列三種：(1)單一頻道提供訂閱(下稱「單點」)、(2)單一營運商就自己上架MOD之一部或全部頻道，以一個包月制價格提供訂閱(下稱「自組餐」)、(3)數個頻道營運商就各自上架MOD之一部或全部頻道，聯合起來以一個包月制之價格提供用戶訂閱(下稱「套餐」)。「單點」與「自組餐」都是單一營運商自行提供之服務，並無分潤制度之議題，僅有「套餐」會產生參與營運商間就該套餐收視費用要如何攤分之議題。而中華電信係向營運商收取上架費用，實收服務資費為雙方合意從該公司代替營運商向用戶收取頻道提供之所有服務收視費用中，依照契約約定相互扣抵(簡稱「充付」)方式收取(亦即套餐50萬戶以下以20%充付，超過50萬戶部分以30%充付)，中華電信對於營運商之收視費用並無參與分潤。

(三)106年7月1日凌晨0時起套餐部分頻道斷訊事件始

² 參見MOD營業規章第7條、第25條第1項及MOD頻道營運商上下架作業規定第10條。

³ 參見MOD營業規章第33條。

末：

- 1、據交通部及中華電信說明⁴，106年7月1日凌晨0時起發生的套餐頻道斷訊事件，與中華電信近年推動「依收視率比例分潤制度」有關，推動該新制的政策起源，乃因套餐的訂閱方式為MOD頻道服務主要方式，也是頻道營運商獲利主要來源，在106年7月1日前，套餐的分潤模式只有「固定攤分制」一種，這在套餐初始僅由少數頻道營運商組成時尚屬可行，但多年下來產生既有頻道營運商獲取利潤與實際頻道經營未必相當，導致套餐與頻道節目內容品質之經營停滯不前，以最為用戶接受，且訂閱數量最大的家庭豪華餐來說，後進營運商之頻道並無法透過合理的機制有參與之機會，縱然偶而有機會加入，亦需被迫接受未必符合頻道價值之固定攤分金額，導致後進營運商向中華電信反應，為何無法有公平、無差別處理之規範可以作為營運商間的套餐經營規範，而對於訂閱數量最大的套餐用戶來說，無法享受到更多、更新、更多元的頻道節目內容服務，亦因缺乏競爭而無法享受更合理的價格，近年來，營運商們一再反應希望能有多元的營收攤分機制可供討論使用，故中華電信在評估電信技術可行下，於105年底開始召開說明會，提供以收視率比例為攤分基礎的營收攤分方式，供參與套餐之營運商選擇，且考量套餐內部對於營收攤分無法以不同攤分機制處理之特性，建議擬採收視率比例為攤分基礎之套餐營運商，以106年7月起共同更新契約作為起點。

⁴ 交通部107年6月6日交郵字第1070016682號函及同年9月18日該部偕同中華電信於本院詢問時提出之書面說明。

- 2、經查，中華電信於107年7月1日凌晨0時起將台灣互動電視股份有限公司（下稱台灣互動）44個頻道、友量娛樂科技股份有限公司（下稱友量）3個頻道及中華超聯多媒體股份有限公司（下稱中華超聯）1個頻道自相關套餐中移出，共48個頻道受影響⁵。
- 3、有關陳訴人質疑，頻道營運商於106年6月30日「上下架契約書」附約⁶期限屆至前，已出具同意書同意於屆期後持續撥出，何以中華電信仍無預警單方停播48個套餐頻道一節，據中華電信表示：該公司與所有付費頻道之頻道營運商協商續約期間長達半年，期間有關續約時各套餐要適用何種營收攤分機制不斷敦請各套餐頻道營運商儘速協商決議，並就如果採用收視率比例攤分機制之相關配套措施納入契約中約定，截至106年6月時，「家庭豪華餐」的15家頻道營運商中，有13家同意暫時以收視率比例進行營收攤分，並出具同意書給中華電信簽訂合約，其中，台灣互動與友量僅願意簽訂「上下架契約」，拒絕簽訂與套餐有關之契約，此外，所有套餐中受到影響的台灣互動、友量與中華超聯⁷3家頻道營運商所出具的同意書，雖提到同意授權中華電信繼續播出，然中華電信並非向營運商取得頻道授權以及組合頻道播出之人（如有線電視系統業者），故

⁵ 家庭豪華餐僅有台灣互動44個頻道及友量公司2個頻道加入該套餐，故家庭豪華餐受影響的頻道為46個。

⁶ 「上下架契約」是頻道營運商上架頻道的契約，用戶得以進行頻道之單獨訂閱與收視；「上下架契約附約」係因應頻道營運商自己組合數個頻道，或與其他頻道營運商共同組合頻道時，相關費率、營收攤分及充抵應付該公司費用等約定所簽訂之契約。二者差異在於本約處理的是頻道營運商上架頻道所應注意或履行之事項，而附約是特別針對組合頻道的具體事項進行約定。

⁷ 「家庭豪華餐」遭移出頻道的營運商為台灣互動與友量；中華超聯未加入「家庭豪華餐」，其受影響頻道是「精選B餐」。

頻道營運商必須同意支付租用費用給中華電信後才能租用MOD平臺，進而自行提供頻道節目內容給訂閱用戶，而當涉及數個頻道營運商聯合提供組合頻道給用戶訂閱時，中華電信亦必須要有一致的條件才能協助拆分帳務跟進行費用充抵，此3家頻道營運商拒絕出具與其他頻道營運商相同套餐分潤條件及給付一樣租用費用之同意書，致使中華電信無法在套餐頻道商未合意決定分潤機制下，協助其拆分帳務，亦無法同意在平臺租用費用上給予差別待遇。

- 4、上開斷訊事件，通傳會調查結果亦指出：在家庭豪華餐的頻道營運商於契約屆期前尚未能就營收攤分方式有一共識而使中華電信難以辦理營收攤分的情況下，中華電信提出的同意書僅為「暫時」的分攤營收依據，而同意書文字，有明確說明「待立書同意人及同屬家庭豪華餐之全體頻道營運商協議確認後，再行依協議結果多退少補辦理」，故該會尚難直接認定中華電信有確切干預之情形，又經該會檢視中華電信提供家庭豪華餐內15家頻道營運商106年度「上下架契約書附約」進行查證結果，有11家頻道營運商簽訂以收視比例方式分潤、1家頻道營運商兩種分潤方式皆有簽訂、1家頻道營運商尚未簽訂分潤方式，台灣互動與友量2家營運商則於斷訊後之106年7月13日始簽訂以收視比例方式分潤。家庭豪華餐內15家頻道營運商之「同意書」，於原上下架契約書附約屆期前，有13家簽署同意暫時以收視比例方式攤分營收，陳訴人與中華電信的原上下架契約書附約即將屆期，卻遲未簽訂新上下架契約書附約，亦無法與頻道套餐內的所有頻道營

運商合議出一種營收分潤方式，在無契約之情況下，中華電信確實無法依契約協助陳訴人所屬頻道節目於MOD套餐內上架⁸。

(四)通傳會對於MOD套餐部分頻道斷訊事件之處理經過情形：

- 1、經查，通傳會於106年6月28日上午收到中華電信副知該會公文，請台灣互動等營運商於6月30日中午前，將上下架契約附約用印擲回，否則7月1日起中華電信無從協助該等營運商頻道於套餐播出及代收付處理收視費用。該會28日即請中華電信於同日下午派員至該會進行行政訪談，表達應顧及訂戶收視權益。29日該會邀請營運商會談以瞭解爭議情形。30日該會發布新聞稿籲請中華電信與各頻道營運商之上下架契約爭議，雙方應理性協商，勿損及MOD用戶之收視權益，該會立場為不涉入雙方合約內容，但不希望因雙方合約爭議影響消費者權益，將持續關注雙方附約同意書簽辦情形。
- 2、106年7月1日凌晨0時起，斷訊事件發生後，通傳會於7月5日第755次委員會議邀請中華電信總經理到會報告，聽取整起事件起因、後續處理情形及未來面對類似案件的因應措施，並明確指示中華電信應確實做好消費者保護工作，避免影響層面再度擴大，損及民眾權益，該會並要求中華電信與行政院消保處、各地消保官及消基會密切聯繫，主動解決套餐組合引發之爭議，嗣於10月11日以中華電信未依MOD營業規章第29條第4項規定將資費提報該會備查，即予以實施，違反電信

⁸ 通傳會107年6月11日通傳平臺字第10700260060號函及107年9月18日該會於本院詢問時提出之書面說明。

法第27條第1項規定，依電信法第65條第1項第2款規定，前後2案各處新臺幣25萬元罰鍰⁹。另通傳會對於上開斷訊事件，檢討略稱：MOD營業規章有所不足致造成損害消費者權益部分，將依電信法第28條第1項規定，限期命中華電信變更營業規章，要求中華電信應於頻道異動至少前一個月，採用書面或跑馬燈等，或在平臺上公布等方式通知用戶知情；尤應注意如增購組合套餐後無法涵蓋原先套餐組合內容、加購後金額比原本套餐還貴及這段期間訂戶已新增或解約衍生消費爭議等問題。

- 3、綜上，通傳會對於中華電信自106年7月1日凌晨零時起，將MOD套餐組合中，未完成上下架契約附約簽訂的頻道營運商所屬頻道移出之斷訊事件，該會已於事前關注，本於職權行政訪談中華電信與頻道營運商雙方，並於事件發生後，依法裁罰中華電信，至於陳訴人質疑中華電信以斷訊為手段，脅迫頻道營運商採取依收視率比利分潤新制簽訂新約，涉嫌違法干預等情一節，通傳會依據相關事證調查結果，認中華電信尚無違法干預頻道營運商之事實，相關事證尚難認通傳會有陳訴人所稱違法包庇中華電信，拒不依法裁罰等情。

(五)綜上所述，中華電信與頻道營運商間的上下架契約及其附約於106年6月30日到期，而頻道營運商之間對於內部分潤方式未能達成合意，故部分頻道營運

⁹ 通傳會於106年10月11日開立通傳平臺字第10641035230號及10641035410號2件裁處書，分別以中華電信106年7月1日之MOD套餐資費及106年8月1日復播之MOD套餐資費，未依MOD營業規章第29條第4項規定提報該會備查，違反電信法第27條第1項規定，依電信法第65條第1項第2款規定，前後2案各處新臺幣25萬元罰鍰。

商未與中華電信完成上下架契約附約之簽訂，因而衍生同年7月1日凌晨0時起套餐組合內部分頻道斷訊事件，通傳會事前即關注此項爭議，與合約雙方進行行政訪談，事件發生後，已依法裁處中華電信前後2案各新臺幣25萬元合計50萬元罰鍰，尚難認有陳訴人所稱通傳會包庇中華電信，拒不依法裁罰等情，惟通傳會係以中華電信變更資費前未提報備查之程序瑕疵進行裁罰，尚非認為中華電信的斷訊決定無理由，為保護消費者收視權益，該會允宜持續督促中華電信通盤檢討改善MOD營業規章對於消費者保障不足之處。

二、有關陳訴人指稱：中華電信利用上下架契約書之附約於106年6月底屆滿前，將「依收視率比例分潤」納入成為制式契約條款，強使所有頻道營運商照單全收等情一節，通傳會行政調查結果，尚乏明確不法事證，難認中華電信有違法干預之事實，非無理由，又陳訴人與中華電信簽訂契約附約後，復主張遭受脅迫而質疑契約效力，涉及契約雙方間之私權紛爭，陳訴人已向中華電信提起民、刑事訴訟，自宜尊重法院判決結果，陳訴人爾後如有中華電信違法干預頻道營運商之新事證，得再請主管機關通傳會依法裁處。

(一)有關陳訴人指稱：中華電信自106年5月起，陸續以各種手段違法干預媒體，包括：(1)強迫頻道營運商依收視比例分潤；(2)未經頻道營運商同意，擅自公告將頻道移出套餐、變更套餐價格；(3)使用黑箱收視資料，意圖控制媒體；(4)將48個頻道斷訊，逼迫業者簽訂不合法的契約條款等情。通傳會調查認定情形如下：

1、強迫頻道營運商依收視比例分潤一節：

(1)在原上下架契約書附約即將屆期前，家庭豪華

餐內的所有頻道營運商對營收分潤方式尚未完全一致合意，故中華電信協助將兩種營收攤分方式都列入契約附約中供頻道營運商選擇，俾利順利簽訂契約，並由所有頻道營運商協議達成共識後，再依協議內容辦理營收攤分予各頻道營運商；爰在營運商尚未取得共識前，中華電信難以辦理營收攤分。

- (2) 在家庭豪華餐的所有頻道營運商未能就營收攤分方式獲得共識而使中華電信難以辦理營收攤分的情況下，為避免造成頻道營運商的資金壓力，中華電信提出先行簽訂同意書，而同意書上的分潤方式僅為「暫時」的依據，亦明確說明「待立書同意人及同屬家庭豪華餐之全體頻道營運商協議確認後，再行依協議結果多退少補辦理」。
- (3) 陳訴人與另1家頻道營運商於106年7月13日簽署同意書，並簽訂家庭豪華餐以「收視比例」攤分營收之上下架契約書附約，故本案在雙方已合意簽署相關商業契約情況下，表示雙方認同契約符合平等互惠原則。
- (4) 通傳會認為中華電信做法，尚難認為有強使所有頻道營運商照單全收之情形，若家庭豪華餐內所有頻道營運商合意決定出上述任何一種營收攤分方式，中華電信僅得依照頻道營運商合意決定方式辦理營收攤分。
- (5) 頻道套餐內的營收分潤，應由所有頻道營運商合意決定出方式，而不論頻道套餐內之所有頻道營運商合意決定任何一種分潤方式，頻道套餐內之所有頻道營運商所需支付的頻道上架費用皆相同，故該會難以認為有差別待遇情形。

- (6) 為避免造成頻道營運商的資金壓力，中華電信協助提出先簽署同意書，暫時以收視比例計算營收攤分費用「先行結付」，待立同意書人及同屬家庭豪華餐內全體頻道營運商協議確認後，再依協議結果辦理「多退少補」，故並非全數營運商都收不到錢。
- (7) 針對「多數頻道營運商」同意以收視率方式分潤之事宜，經該會檢視中華電信提供家庭豪華餐內15家頻道營運商106年度上下架契約書附約進行查證結果：有11家頻道營運商簽訂以收視比例方式分潤、1家頻道營運商兩種分潤方式皆有簽訂、1家頻道營運商尚未簽訂分潤方式，台灣互動與友量2家頻道營運商則於斷訊後之106年7月13日始簽訂以收視比例方式分潤；另該會檢視中華電信提供家庭豪華餐內15家頻道營運商之同意書，於原上下架契約書附約屆期前有13家簽署同意暫時以收視比例方式攤分營收。
- (8) 雙方契約內容是否因違反誠信原則而無效，係屬私法爭議，建議雙方得透過民事訴訟交由民事法庭評斷。
- (9) 因「分潤」係屬私法上由雙方當事人自行協商事宜，若有爭議宜提起民事訴訟，為避免訴訟緩不濟急，該會先以行政指導方式，就MOD分潤機制提出下列3點事項：
- 〈1〉請中華電信呼籲各頻道營運商宜儘速協商公平合理分潤機制，以確保民眾多元內容選擇，維護消費者權益。
 - 〈2〉有關MOD分潤機制，應由頻道營運商間協商定之，若經頻道營運商會議決議要求中華電

信協助，中華電信得提供分潤機制及收視率等資料供頻道營運商參考。

〈3〉請中華電信針對頻道分潤採收視率比例作法相關數據統計及實際計算方式，宜諮詢公正第三方或外界人士，對外公開透明、充分揭露，以化解各方疑慮。

2、未經頻道營運商同意，擅自公告將頻道移出套餐、變更套餐價格一節：

中華電信MOD雖為開放平臺，但頻道營運商亦須與中華電信簽訂契約方能上架，而本案陳訴人與中華電信的原上下架契約書附約即將屆期，卻遲未簽訂新上下架契約書附約，亦無法與頻道套餐內的所有頻道營運商合議出一種營收分潤方式，若屆期時本案陳訴人與中華電信未有新契約簽訂，則中華電信確實無法依契約協助本案陳訴人所屬頻道節目於MOD套餐內上架。惟該會立場係以保護消費者權益為優先考量，因此認為中華電信與各頻道營運商應本於理性協商，避免損及MOD用戶收視權益。

3、使用黑箱收視資料，意圖控制媒體一節：

陳訴人指控中華電信「使用黑箱收視資料，意圖控制媒體」等相關事項，本案陳訴人未提供明確具體事證證明；惟該會已於106年10月17日與中華電信進行行政訪談，行政指導中華電信應由頻道營運商間協商MOD分潤機制，若經頻道營運商會議決議要求中華電信協助，則中華電信得提供分潤機制及收視率等資料供頻道營運商參考，以及請中華電信針對頻道分潤機制採收視率比例作法，相關數據統計及實際計算方式，宜諮詢公正第三方或外界專業人士，並對外公開透明、充分

揭露，以化解各方疑慮。該會並有發布新聞稿對外說明。

4、將48個頻道斷訊，逼迫業者簽訂不合法的契約條款等情一節：

有關陳訴人訴稱：逼迫業者簽訂不合法的契約條款等情，通傳會調查結果認無違法干預，如前所述外。該會就斷訊一事，認為中華電信未將資費提報該會備查，即予以實施，以未依MOD營業規章第29條第4項規定辦理，違反電信法第27條第1項規定，依電信法第65條第1項第2款規定，前後兩案各裁處新臺幣25萬元罰鍰。另督促中華電信就下列事項改善：尊重訂戶之意願，選擇維持原契約或重訂契約、因此選擇退租組合套餐，不收取違約金、因本次頻道縮減及復播事件致使選擇加退訂購單頻或組合頻道之用戶，應尊重用戶之意願重新選擇，且不收取違約金、給予適當方式補償。

(二)經核，通傳會本於主管機關權責就相關爭議進行行政調查，認為尚乏明確不法事證，難認中華電信有違法干預之事實，非無理由。此外，陳訴人與中華電信於106年7月13日簽訂依收視比例方式分潤的同意書後，復主張遭受脅迫而質疑契約效力，已涉及契約雙方間之私權紛爭。而詢據中華電信表示，陳訴人已向該公司提起民、刑事訴訟。故相關爭議宜尊重法院判決結果，陳訴人爾後如有中華電信違法干預頻道營運商之新事證，得再請主管機關通傳會依法裁處。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請國家通訊傳播委員會檢討辦理見復。
- 二、調查意見，函復陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：仇桂美

中 華 民 國 1 0 7 年 1 1 月 日