

調 查 報 告

壹、案由：據訴，交通部持有中華電信股份有限公司逾35%之股份，疑有違廣電三法政府不得直接或間接投資相關廣播電視事業之規定；復國家通訊傳播委員會增修固定通信業務管理規則，特許該公司經營MOD推出各類頻道組合等，究實情為何？認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本院據訴：交通部握有中華電信股份有限公司（以下簡稱中華電信）30%以上之股權，依廣電三法，政府不得直接或間接投資相關廣播電視事業；又，依固定通信業務管理規則規定，中華電信經營MOD（多媒體內容傳輸平臺服務）須為一開放性平台，依法不得經營頻道或介入頻道營運，惟該公司自2010年4月份開始，MOD接續推出之「家庭超值餐」、「家庭好康餐」及「家庭豪華餐」等頻道組合皆為該公司一手規劃、決策、主導，似已干預並實質涉入頻道經營，甚且每年予特定頻道商補貼、獎勵金；凡此，除違反廣電三法政府不得直接或間接投資相關廣播電視事業之規定，亦違反固定通信業務管理規則關規定云云。

案經本院調閱相關卷證及約詢國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）、交通部相關主官（管）人員，以及函詢公平交易委員會、諮詢學者專家並查閱相關學者研究論述後，謹將調查意見臚述如下：

- 一、中華電信經營之MOD，據查尚未違反廣電三法及固定通信業務管理規則，惟中華電信之經營方式與策略，確易引起外界質疑，交通部及通傳會允宜督飭中華電信妥慎經營，以免觸法。

按廣播電視法第 5 條、第 5 條之 1，有線廣播電視法第 19 條、第 20 條，及衛星廣播電視法第 9 條之規定，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人，不得直接、間接投資廣播電視事業；政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員，不得投資廣播電視事業；政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員之配偶、二親等血親、直系姻親投資同一廣播電視事業者，其持有之股份，合計不得逾該事業已發行股份總數百分之一；此即廣電三法之黨政軍條款。

經查，中華電信 MOD 營運模式與有線廣播電視系統經營者提供用戶收視服務不同，不適用有線廣播電視法之規範，通傳會已依電信法第 14 條條文授權訂定固定通信業務管理規則之「多媒體內容傳輸平台服務」(固定通信業務管理規則第 60 條之 1)，及該服務之營業規章，加以規範該公司提供 MOD 之經營行為；準此，中華電信之 MOD，僅具「平臺」提供者身分，不能經營頻道節目內容及擔任媒體之頻道代理商。

中華電信 MOD 之頻道節目內容收視費用，依現行規範得由傳輸平臺服務提供者(中華電信)與內容服務提供者(頻道營運商)依契約約定，由傳輸平臺服務提供者代為向收視用戶收取；其代收收視費用有關之帳務處理方式、呆帳風險負擔等事項，由雙方於代收契約內約定之。

嗣因已完成上架之頻道營運商，基於不同頻道營運商聯合促銷，方便客戶一次購足之需求，請求中華電信協助組合頻道，中華電信爰於 99 年向通傳會請求，在不違反上述規定下，放寬 MOD 可協助營運商組合頻道，提升頻道內容之組合與管理，使其得以不同收視經營方式與有線廣播電視業者進行競爭，並兼顧消費者收視之權益。

上述中華電信公司之請求放寬案，經通傳會 100 年 1 月 7 日第 395 次委員會議決議，同意中華電信修正 MOD 營業規章，將頻道收視費由需經通傳會核可，修正為報請通傳會備查，並得依頻道營運商之請求，協助其組合頻道、宣傳行銷、代收帳款及代處理消費爭議，惟須符合以下條件：(一)中華電信於 MOD 多媒體內容傳輸平臺服務，不得為衛星廣播電視法之境外頻道代理商角色。(二)中華電信應依固定通信業務管理規則第 60 條之 1 第 6 項規定，於電子選單及宣傳文件標示組合頻道各頻道營運商名稱。嗣後相關頻道營運商得請求中華電信協助其組合頻道，並以正式書面文件提出。

另，中華電信為鼓勵頻道營運商上架 MOD，使得中華電信能提升 MOD 平台之頻道上架費收入、帳務代收處理費收入，爰給予部分頻道營運商獎勵措施用以追求 MOD 平台之長期利益，此據中華電信表示係屬經營策略上之商業行為，通傳會亦表示此非頻道授權買賣行為，而係經營策略上之商業行為，該會無權介入；至於公平交易委員會，則表示此係屬以較有利之交易條件爭取交易之行為，屬效能競爭之範圍，依現有事證，尚難認有違反公平交易法情事。

綜上所述，中華電信 MOD 依現行規定經營，未涉廣電三法之直接或間接投資相關廣播電視事業，亦符合固定通信業務管理規則等相關規定。然查，中華電信雖無經營頻道或介入頻道營運，但因中華電信可「協助」營運商組合頻道，此「協助」究係主動抑或被動，有時不易釐清，且外界對 MOD 僅係平臺性質不察，故會認為中華電信在經營頻道；復且，外界質疑若中華電信 MOD 可依頻道營運商請求「協助」組合頻道，則此協助行為究係主動抑或被動，主管機關可能非於每一個行為時即能

予以判斷，中華電信有可能會透過協助組合頻道，介入頻道營運，以致違反相關法規。此外，中華電信以獎勵金方式鼓勵頻道營運商上架，雖公平會認為係中華電信經營策略上之商業行為，並未違公平交易法，但以金錢補助鼓勵某些頻道商上架，確易引起外界質疑中華電信僅係「平臺」提供者之身分。是以，交通部及通傳會允宜督飭中華電信妥慎經營 MOD，以免觸法，並適時檢討相關法規，有無需要修正之處。

二、廣電三法之黨政軍條款，允宜合理化調整，以改善當前廣電媒體市場環境。

學界曾有論述指出，於科技進步、數位匯流之今日，產業間界線日愈模糊，以往以載具不同來作為區分不同產業範疇之法規顯然已不完全適用，若以迴避廣電三法（無線廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法），而以電信法，來為匯流下新產物如中華電信 MOD 作規範管制，則法規不同會肇生不公平爭議，因而產生市場競爭不公平、主管機關不一致等，甚至連帶影響消費者收視權益；故不同產業類別業者進入相同市場，所被要求法律規範、核准資格、行為限制和應負義務允宜相同，俾免引發諸多認為不公平待遇之反彈聲浪。

又，廣電媒體已從過去之黨國壟斷轉為以利潤為最高目標之私人企業競爭局面，不僅只圖私己利益，且因商業競爭只重視收視率結果，已經嚴重影響台灣社會與文化發展。加上商業機制對小眾市場輕忽，觀眾只能在類似頻道裡作有限選擇，而收視率成為商業廣電媒體競爭與生存唯一目的。

相反的，政府出資經營廣電媒體，可以產生平衡作用，帶動良性循環，如此，台灣廣電媒體也就可能往上提昇；環顧許多國家正以「公有公用」原則建立

公共與多元服務之媒體，不但能防止商業廣電媒體帶來之弊端，同時亦能使該國影視產業邁向國際市場，也讓不同社群能有自己節目可以收視，這些國家廣電媒體無論在節目品質或是市場競爭力上，都有很好表現，不僅能為小眾服務、創造出暢銷國內外之節目，更重要是讓其它國家人民觀賞過程中，認識這些國家歷史與文化，甚至促成相關產業之發展。

基此，對於廣電三法之黨政軍條款，鑒於我國過去曾是「黨政軍一體」，社會上屢有政治干預新聞言論自由之疑慮，然經兩次政黨輪替，加上國內民主化逐漸發展成熟，政治介入媒體之顧慮大為減輕，因此，除任何政黨不應該間接、直接投資或經營媒體，仍應維持外，而政府之公股是否不能投資媒體經營，如允許投資，公股所佔比例為何？確有檢討之必要。通傳會身為主管機關，允有全盤檢討修正廣電三法之必要，以改善當前廣電媒體市場環境，及促進未來數位匯流之發展。至於以電信網路為平台、受電信法管理之中華電信 MOD，目前上架之頻道與播放內容都與有線電視系統業者性質接近，基於同樣內容、同樣管理，通傳會亦宜考慮是否修法，使 MOD 改受同一法律管轄，才較妥適。

三、數位匯流之相關法規如電信、廣播電視法規等之整合仍需加強，政府亦應導引、鼓勵所有業者繼續努力建構數位匯流環境，如此方能提供更豐富、更符合消費者需求之服務內容，並促相關產業發展，達成政府為民謀福之目的。

傳統上相互獨立之電信、網路和廣播電視之互相融合，通常稱之為「數位匯流」，整個數位匯流過程乃是依據市場需求而產生跨產業融合；藉由數位科技與內容之數位化，數位匯流造就出覆合型終端裝置，

如智慧型手機和智慧電視(Smart TV)等。數位匯流提供整合式應用，如在智慧型手機上，下載音樂與電子遊戲及處理電子郵件等，數位化將大幅改變我們工作與生活型態。

數位化之優點除可節省儲存空間外，還能減少訊號於傳遞過程中受到雜訊或失真之困擾，而能提供畫質更清晰、音質更好之內容予大眾；經由數位信號傳輸、寬頻網路接取，也能提供高度互動服務，因此，更能達到客製化及符合消費者需求。

整個數位匯流，基本上包含法令之匯流、營運平台之匯流、傳輸平台之匯流、多元內容之匯流、數位終端之匯流以及應用服務之匯流等，各界均希望在此數位化浪潮中，能將原本獨立或是分開之產業整合成一較大產業，以取得更大商機與產業發展。

數位匯流目前最大問題，應是相關法規如電信、廣播電視法規等之整合仍需加強，以及內容貧乏，無論是在節目內容之提供、頻道多元之選擇，或是其餘加值服務應用上，均仍有改進空間，也使我國數位匯流落後於其他國家之發展。是以，數位匯流是大趨勢，除有賴政府機關盡快制定出能符合數位匯流後統一依循之法律規範，盡量避免因不同傳輸技術而有差別管理方式，以免連帶影響消費者權益；又，政府亦應導引、鼓勵所有業者繼續努力建構數位匯流環境，如此方能提供更豐富、更符合消費者需求之服務內容，並促相關產業發展，達成政府為民謀福之目的。

調查委員：葛永光

中 華 民 國 102 年 4 月 24 日