

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：國家通訊傳播委員會。

貳、案 由：有線電視收視費用長期以成批定價方式收取，無法有效反映觀眾收視需求及頻道市場價值，惟業者為壓低經營成本，致重播率高、節目品質不佳，嚴重影響民眾權益，而國家通訊傳播委員會及各地方政府僅於系統收視費率上限審議核減，無助於品質改善，顯見國家通訊傳播委員會長期坐視費率制度日趨惡質化，扭曲媒體自由化生態；詎國家通訊傳播委員會未能詳細驗證有線電視系統經營者所提供財務資料之可靠性及可信度，即草率提供相關資料予費率委員會委員據以審議訂定費率，殊屬可議，足見該會監理有線電視產業財務之專業能力嚴重不足，均核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

國家通訊傳播委員會(下稱通傳會)對於有線電視收視費率制度之訂定及審議情形，經本院調查確有下列違失：

- 一、有線電視收視費用長期以成批定價方式收取，無法有效反映觀眾收視需求及頻道市場價值，惟業者為壓低經營成本，致重播率高、節目品質不佳，嚴重影響民

眾權益，而通傳會及各地方政府僅於系統收視費率上限審議核減，無助於品質改善，顯見通傳會長期坐視費率制度日趨惡質化，扭曲媒體自由化生態，確有疏失：

- (一)我國有線電視收視費用，長期以來係系統經營者以「成批定價」(bundle pricing)方式，向收視戶收取，亦即收視戶定期每月或每季或一年向有線電視系統經營者支付一定數額之收視費用後，即可收看該有線電視系統播放之所有頻道節目。惟成批定價方式無法從消費者對於頻道之選擇，充分直接反映消費者之偏好及對頻道價值之認同，亦無法透過市場機制之運作，直接反映收視戶需求及頻道價值。簡言之，倘若某頻道之節目品質不良，不被消費者認同與青睞，在成批定價制度下卻仍可繼續經營生存不須退出市場，致劣幣驅逐良幣，頻道業者亦因無爭取收視戶之壓力及提升頻道節目水準以求生存之誘因，造成有線電視頻道節目一再重播，自製節目製作成本不斷壓縮，成本低廉外購節目氾濫等現象發生。此外，成批定價亦無法建立使用者付費之觀念，誤導社會上一般收視戶以為只要付出一定價額，即可收看所有頻道之權利，在目前未分組付費方式下，造成頻道業者不願購製新片，損害有線電視收視戶收視權益，更造成資源配置上之不經濟。而間接助長有線電視以提供頻道多寡作為競爭手段，亦造成有線電視公司不注重節目品質之經營手法，演變成垃圾頻道充斥。

(二)另自民國(下同)82年有線電視系統得以合法經營後，其所播出之頻道節目，必須依據著作權法，向製作發行公司支付龐大購片成本，有線電視系統之經營成本遂節節上升。況且優質頻道成本普遍較高，而寡眾市場之頻道，收視戶較少，兩者必然須收取較高收視費，否則將不敷成本，然而在現行成批定價之收費方式，再加上主管機關在明定收費上限每年審議核減收視費用下，必然無法引進優質及寡眾市場之頻道，亦使得系統經營者為賺取利潤降低成本，乃不得不購置價格低廉之頻道節目濫竽充數，以取代高品質高價格之頻道，導致有線電視頻道節目品質無法提升，亦因此損害收視戶權益。

(三)按有線電視產業對收視戶而言，因民眾對其所經營之業務不甚瞭解，資訊顯不對稱，且有線電視為自然獨占性之產業(natural monopoly)，具有準公用事業之特質，爰政府乃對有線電視進行費率管制，以避免業者恣意收費而影響消費者權益。是以有線廣播電視法第51條第1項規定：「系統經營者應於每年8月1日起一個月內向直轄市、縣(市)政府申報收視費用，由直轄市、縣(市)政府依審議委員會所訂收費標準，核准後公告之。直轄市及縣(市)政府得設費率委員會，核准前項收視費用。直轄市及縣(市)政府未設費率委員會時，應由中央主管機關行使之。」復依有線廣播電視系統經營者收費標準第5條規定：「直轄市、縣(市)政府於核准系統經營者收視費用時，除參考系統經營者依本法施行細

則第 33 條第 1 項檢送之各款文件外，並應考量系統經營者提供之節目頻道表、客戶數、經營成本、營運現況等資料。直轄市、縣(市)政府於審核前項收視費用時，應邀請系統經營者、相關產業代表及消費者團體代表列席說明。」爰除澎湖縣、臺南縣、嘉義市、雲林縣、金門縣、連江縣等 6 個縣市政府未設費率委員會由通傳會代行審議外，其餘直轄市、縣(市)政府各成立費率審議委員會，考量系統經營者提供之節目頻道表、客戶數、經營成本、營運現況等資料，依有線廣播電視系統經營者收費標準第 3 條所訂定每月 600 元為收費上限，審議核減轄區系統經營者之收視費用。

- (四)惟查目前通傳會及各地方政府有線電視費率審議委員會實際所核算之有線電視系統每月費率，其基本之計算方式乃係依據業者所提出之營運成本及所期望之利潤總和下「成本加成」之結果。據通傳會提供 97 及 98 年度有線電視系統經營者毛利率及版權成本占營業收入、營業成本、視訊收入比率顯示，97 年平均營業毛利率為 40.32%，最低者為 -9.79%，最高者為 66.56%；98 年平均營業毛利率為 38.77%，最低者為 -12.78%，最高者為 68.25%。而版權成本占其營業收入比率部分，97 年平均為 30.37%，最低者為 17.63%，最高者為 41.57%；98 年平均為 30.72%，最低者為 9.91%，最高者為 41.17%；版權成本占其營業成本比率部分，97 年平均為 52.05%，最低者為 28.72%，最高者為 80.82%

；98年平均為52.04%，最低者為11.31%，最高者為82.5%；版權成本占其視訊收入比率部分，97年平均為35.28%，最低者為20.45%，最高者為46.98%；98年平均為36.1%，最低者為24.92%，最高者為47.11%；以目前每月收費介於500元至600元間計算，有線電視系統經營者購買頻道之成本每戶平均介於117元至227元間。

(五)經本院函詢通傳會及各地方政府，僅有部分地方政府稱略以：「依據所轄區系統所陳報資料顯示，其相關營業成本費用包含：有線廣播電視事業業務成本(包括：節目製作成本、節目版權成本、節目播映成本、訂戶安裝維修成本、廣告業務成本、器材銷售成本)、傳輸網路元件成本、支援功能成本、一般管銷功能成本及利息成本，各地方政府費率審議委員會中亦有具會計師資格之委員審查把關，上開比例尚稱合理。」惟通傳會及其他地方政府對現行版權成本占其視訊收入之比率合理與否，是否導致重播率高、節目品質不佳等，均避重就輕，未予答覆，僅稱以公開、公平、公正方式審議費率。復參考通傳會97年度委託研究「電視使用行為及滿意度」，其抽樣調查結果顯示頻道業者在96年所播出之節目，首播率在八成以下者占72.6%，換言之，節目重播率高於首播率，其中重播率在八成以上者占61.0%，重播率在九成以上者亦占有10.5%，另查該會因頻道個別設立宗旨、定位、屬性各異及評鑑時點不同，無法比較各頻道節目重播率或訂定統

一評鑑標準，爰於換照或評鑑時外聘審查委員以合議制方式個別審查之。顯見通傳會長期輕忽不察有線電視成批定價造成費率制度扭曲，嚴重影響節目品質，且有重播率過高之問題，卻未予以積極改善，而該會及各地方政府僅於系統收視費率上限審議核減，其實毫無助益。

(六)揆諸上述，有線電視收視費用長期以成批定價方式收取，無法有效反映觀眾收視需求及頻道市場價值，惟業者為壓低經營成本，致重播率高、節目品質不佳，嚴重影響民眾權益，而通傳會及各地方政府僅於系統收視費率上限審議核減，無助於品質改善，顯見通傳會長期坐視費率制度日趨惡質化，扭曲媒體自由化生態，確有疏失。

二、通傳會未能詳細驗證有線電視系統經營者所提供財務資料之可靠性及可信度，即草率提供相關資料予費率委員會委員據以審議訂定費率，殊屬可議，足見該會監理有線電視產業財務之專業能力嚴重不足，自有怠失：

(一)依國家通訊傳播委員會組織法第 11 條規定，通傳會相關人員應由交通部郵電司、交通部電信總局及行政院新聞局廣播電視事業處之現有人員，隨同業務移撥為原則。目前該會成員於 95 年移撥時，僅由電信總局及行政院新聞局廣播電視事業處部分人力移撥，其中電信總局隨業務移撥至該會現員為 458 人，原於三級機關職司電信監理業務，長於政

策執行，且多具技術、專業背景，人員多為交通技術及交通行政為主，部分為一般行政人員；另新聞局實際移撥 88 人，原於院屬二級機關職司傳播業務，人員大部分為新聞行政及一般行政人員職系。復據本院諮詢相關學者專家指出，並經通傳會證實，該會缺乏財務會計人才，以對於有線電視系統經營者財務資訊之精確性充分掌握。

(二)依有線廣播電視系統經營者會計制度及其標準程式附表之規定，通傳會要求系統業者每年提供財報相關資料至該會備查。復依有線廣播電視法施行細則第 33 條規定，要求未設置費率委員會請該會代行審查之縣市轉送系統經營者依該法第 51 條第 1 項申報收視費用時，檢送各項費用之計算方式及調整幅度、成本分析及投資報酬率計算書、上一年度資產負債表及損益表、其他經主管機關指定之文件等各款文件函請該會代行審查年度基本頻道收視費用。經本院向通傳會函調及詢問有線電視系統經營者及頻道業者之財務資料，詎該會先於函復本院有關提供費率委員會委員審議費率參考用之「98 年度有線廣播電視系統經營者各項參考數據統計表」，經查對發現各年度數據皆有嚴重誤植之情事(詳附表 1)；嗣該會於本院約詢時檢附之業者財務資料，經查對發現威達雲端、世新有線及天外天有線公司 98 年度版權成本，竟以兩倍或僅 8% 之不實數據提供本院而不察，又將該會約詢所提供經更正後之資料與函復時所提供之「98 年度有線廣播電視系統經

營者各項參考數據統計表」交互核對，亦發現 96、97 年度各有二十多家業者版權成本數據有所差距，其中差距高達一、二千萬元居然係通傳會代審之新永安公司(詳附表 2)，顯示通傳會非但疏於驗證系統經營者提供之財務資料，亦一再提供錯誤數據予本院而不察，核屬不當。

(三)據上，通傳會目前承辦業務人員缺乏財務會計審核能力，無法確定有線電視系統經營者提供財務資料之可靠性，亦缺乏財經專業人才詳細驗證業者所填報資料之可信度，即草率提供相關資料予費率委員會委員據以審議訂定費率，費率之合理性難免令人存疑，實屬可議，足見該會監理有線電視產業財務之專業能力嚴重不足，自有怠失。

綜上論結，有線電視收視費用長期以成批定價方式收取，無法有效反映觀眾收視需求及頻道市場價值，惟業者為壓低經營成本，致重播率高、節目品質不佳，嚴重影響民眾權益，而國家通訊傳播委員會及各地方政府僅於系統收視費率上限審議核減，無助於品質改善，顯見國家通訊傳播委員會長期坐視費率制度日趨惡質化，扭曲媒體自由化生態；詎國家通訊傳播委員會未能詳細驗證有線電視系統經營者所提供財務資料之可靠性及可信度，即草率提供相關資料予費率委員會委員據以審議訂定費率，殊屬可議，足見該會監理有線電視產業財務之專業能力嚴重不足，均核有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

附表 1、通傳會「98 年度有線廣播電視系統經營者
各項參考數據統計表」各年度數據誤植情形表

單位：千元

系統名稱	96 年營業收入	96 年營業成本	97 年營業收入	97 年營業成本	97 年視訊收入	97 年節目版權成本
全聯	586,440	28,686X 328,686	578,699	327,943	478,962	150,245
新唐城	356,862	225,485	353,227	203,677X 203,667	292,819	90,171
家和	556,869X 556,399	276,004	563,545	280,200	502,752	194,886
屏南	364,536	257,715	119,904X 383,751	383,751X 252,210	252,210X 324,677	324,677X 119,950

資料來源：通傳會提供後經本案整理。

附表 2、通傳會提供本院數據前後不一情形表

單位：千元

系統名稱	96 年版權成本差異	97 年版權成本差異
吉隆有線	2,146	0
長德有線	2,009	0
金頻道	2,206	2,057
大安文山	2,295	2,198
萬象有線	0	-829
寶福有線	234	0
陽明山	4,267	3,701
新台北	2,335	2,299
麗冠有線	1	-543
興雙和	925	0

系統名稱	96 年版權成本差異	97 年版權成本差異
全聯有線	1,691	1,749
天外天有	-4,812	-4,635
新唐城	648	888
北桃園	1,218	1,424
北健有線	2,816	-1,666
南桃園	1,432	0
新竹振道	1,264	1,244
北視有線	678	0
群健	1,344	0
豐盟有線	1,485	1,604
威達雲端	0	6,511
新頻道有	1,112	1,495
大揚有線	0	64
三冠王	0	-138
雙子星	0	-232
新永安(NCC 代審)	11,273	21,491
南天有線(NCC 代審)	3,675	823
觀昇有線	666	709
屏南有線	367	477
東亞有線	790	0

資料來源：通傳會提供後經本案整理。