

國立臺灣大學法律學院法律學系



碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

從經濟法學之觀點看我國有線電視產業管制對策

—以頻道規劃與載送為中心

The Countermeasures of Taiwan's Cable TV Industry Regulation

from the Viewpoint of Economic Law

—Focusing on Channel Plan and Carriage

黃宏仁

Hung-Jen Huang

指導教授：黃銘傑 博士

Advisor：Ming-Jye Huang, Ph.D.

中華民國 111 年 7 月

July 2022



## 謝辭

論文的完成讓我終於放下心中的大石頭，一路上雖有諸多挑戰與困難，但我終於完成碩士論文了！

感謝父母與家人的無條件支持，讓我在學習研究的道路，得以無後顧之憂地前行。有些話雖然平時總是難以出口，但我真的愛您們，也很感謝您們。感謝指導教授諸多方面上的協助，不論是助理工作或是論文上，都給與我相當大的包容與協助，能由黃銘傑老師指導論文真的是我莫大的榮幸。

感謝口試委員的教導與建議，首先必須感謝黃銘輝老師，從學習、競賽、大專生計畫，一直到論文口試總是提供我無數幫助與指教，由衷地感謝您。同時，非常感謝王立達老師，有幸得於碩士期間到政大旁聽老師授課，除一圓到政大念書的夢想，也讓我得以獲得寫作論文的諸多知識與靈感，更感謝老師百忙之中參與論文口試，老師提出諸多建議與指正，更是令我獲益良多。

感謝給予本篇論文諸多建議與幫助的師長們，首先感謝廖義男老師，感謝老師在研究所授課階段，對於本篇論文相關論述與觀點提出諸多建議。感謝李念祖老師，感謝老師對於協助論文部分觀念的釐清，並建議從經濟自由觀點作為憲法上依據進行討論，對本篇論文有極大之助益。感謝蔡宗珍老師，針對經濟行政提供諸多教導，並對於含私法要素的行政管制之觀念給予重要啟發。感謝楊岳平老師，針對本篇論文邏輯與呈現上提供諸多建議。

感謝研究所階段提供諸多幫助的師長與學長姊。感謝給予我諸多包容與協助的黃門同儕與學弟妹。感謝經濟法組、CLSS、公平會計畫、宿舍室友以及許多在研究所階段遇到的人。更感謝那些從高中、從大學綿延不斷的友情。

最後，感謝所有我珍視的人。論文的結束，也代表著學生生活的終了。一路上受到許多人的支持與幫助，著實令我萬分感激，願接下來的日子，也能與你們繼續一同前行。



## 摘要

近年我國有線電視產業紛爭不斷，跨區系統商、新進系統商與既有系統商之間競爭十分激烈，同時在中華電信 MOD 與各新興收視平台加入後，我國收視市場更是進入戰國時代，除就商業促銷大戰外，就法律爭議而言，相關檢舉與訴訟更是時有所聞。為此，不論是通傳會或是公平會，均對此些爭議採取程度不一的介入，而身為產業主管機關的通傳會更是在近年積極推動諸多管制對策與修法草案，以期解決相關產業紛爭。

然而，有關有線電視產業爭議面向甚多，本文選擇聚焦於頻道規劃與載送，除重新審視既有管制政策外，本文挑選了具有代表性的三個案件，分別是壹電視移頻案、MG 差別待遇案、民視斷訊案，透過相關案件的爭訟梳理相關管制之不足，並特別針對競爭管制與產業管制的調和進行分析與說明。最終，本文除考量既有案件所面臨的問題外，更參酌美國和加拿大的相關法制以及歷來我國相關管制對策擬定，提出有關本文之建議。

就頻道規劃之部分，本文建議採取分階段放寬管制。短期政策為在兩年內以先推動 3 位數頻道編碼，並採取前 100 台不變，3 位數編碼自主規劃之雙軌式載送。中長期政策則以強化多元選台，並將排頻權全面交還系統商為主。

就頻道載送之部分，本文建議採取證券交易法妨訴條款之設計，避免通傳會過度介入商業談判。同時，為避免具有整合關係的事業，對不具整合關係之事業採取聯合行為或差別待遇等，本文除贊成應破除既有過於偏重於形式上差別對待的競爭管制，而正視實質上差別對待與差別影響，也認為應審慎評估實質控制、相關市場與市場力量等因素，並從舉證責任等規定上進行強化行為管制，以避免去管制化後具優勢市場地位事業濫用其市場力量。

針對消費者權益保障，本文也認為應避免錯誤地將收視習慣作為消費者權益，倘若為實踐消費者保護之目的，亦應透過改善定型化契約、強化消費者程序

參與等方式，減少對於消費者之衝擊。

最後，本文認為基於數位匯流下，有線電視與其他傳輸技術平台之競爭愈發激烈，通傳會應放棄勤管嚴教的管制思維，應逐步廢除既有嚴格的事前管制措施，而改以事後的行為管制為主，並且以鼓勵創新、競爭為主要管制對策方針。同時，公平會亦應克盡己責，透過競爭管制與產業管制之互補，減少政府失靈之問題，並且應積極透過與通傳會之協調機制，促進整體產業競爭秩序正常化之建立。

**關鍵詞：經濟法、管制、有線電視、頻道規劃、頻道載送**

## ABSTRACT



In recent years, there have been constant disputes in Taiwan's Cable TV industry. The competition among cross-regional system providers, new system providers and existing system providers is fierce. At the same time, after Chunghwa Telecom MOD and other viewing platforms have joined the competition, the Taiwan viewing market has entered the Warring States Period.

As a result, many legal disputes have arisen, and both NCC and FTC have made many administrative sanctions on these disputes. In recent years, NCC has also actively promoted many regulatory countermeasures and draft amendments in order to resolve related industrial disputes.

Because there are so many controversies about the Cable TV industry, this article chooses to focus on "Channel Plan and Carriage". This article not only examines the existing regulatory policies, but also selects three representative cases, namely, the "Next TV case", "the MG differential treatment case", and "FTV case". By sorting out the deficiencies of relevant regulations in the three cases, and referring to the relevant regulations of the United States and Canada. This article makes the following recommendations.

For the Channel Plan, this article proposes a phased deregulation. The short-term policy is to promote 3-digit channel coding within two years and adopt dual-track carriage. The medium and long-term policy is to strengthen the multi-channel selections and return the editorial rights to the system providers.

For the Channel Carriage, this article proposes to adopt the arbitration provisions of the Securities and Exchange Act to avoid the excessive interference of NCC in commercial negotiations. At the same time, this article advocates that "substantially

disparate treatment” and “disparate impact” should be paid attention to, and factors such as substantive control, relevant market and market power should also be carefully evaluated. Then, strengthen behavior control through provisions such as the burden of proof to avoid abusing the market power of enterprises with a dominant market position after deregulation.

Finally, under the digital convergence, the competition between Cable TV and other transmission technology platforms is becoming more and more fierce. The NCC should abandon strict control, gradually abolish the existing ex-ante control measures, and focus on ex-post behavior control instead, and encourage innovation, competition as the main industry regulation policy. FTC should also be responsible for reducing government failure and normalizing competition in the Cable TV industry.

**KEYWORDS : Economic Law, Regulation, Cable TV, Channel Planning, Channel Carriage.**

## 目錄



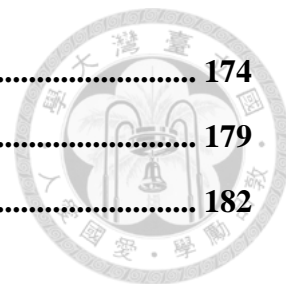
謝辭 .....	i
摘要 .....	ii
ABSTRACT .....	iv
圖目錄 .....	x
表目錄 .....	x
第一章 緒論 .....	1
第一節 研究動機與目的 .....	1
第二節 研究方法 .....	3
第一項 文獻回顧研究法 .....	3
第二項 法院判決評析法 .....	3
第三項 比較分析方法 .....	4
第三節 研究範圍 .....	4
第四節 本文架構 .....	5
第二章 有線電視產業之鳥瞰 .....	7
第一節 有線電視產業之技術內容與定義 .....	7
第一項 有線電視產業之技術 .....	7
第二項 與其他傳播技術之比較 .....	10
第三項 有線電視的定義 .....	16
第四項 本文有線電視之定義 .....	25
第二節 有線電視產業之發展 .....	26
第一項 萌芽期：地下經濟期（1969年～1993年） .....	26
第二項 成長期：有線電視全面合法化（1993年～2013年） .....	29
第三項 成熟期：有線電視數位化與通傳會開放政策（2013年～2017年） .....	33
第四項 轉型期（2017年～至今） .....	35
第三節 產業架構及其主要參與者 .....	37
第一項 有線電視產業架構 .....	37

第二項 有線電視系統商.....	41
第三項 有線電視頻道商.....	43
第四項 頻道代理商.....	44
第四節 有線電視產業與自然獨占 .....	45
第一項 自然獨占之定義.....	45
第二項 早期見解—有線電視屬於自然獨占.....	46
第三項 晚近見解—有線電視不屬於自然獨占.....	47
第四項 本文意見—有線電視不屬於自然獨占.....	48
第三章 頻道規劃與載送之管制法理及內容.....	50
第一節 有線電視頻道規劃與載送之管制法理 .....	50
第一項 頻道規劃與載送之管制法理—從頻道內容之多樣性出發.....	51
第二項 頻道規劃與載送之管制法理—從市場競爭出發.....	54
第三項 頻道規劃與載送之規制法理—從消費者權益出發.....	60
第二節 頻道規劃之規管內容 .....	62
第一項 有線電視電視法第 11 條—營運計劃書應記載事項.....	62
第二項 有線廣播電視法第 29 條—營運計劃書變更.....	63
第三項 公平交易法.....	64
第四項 消費者保護法與契約法.....	65
第三節 頻道載送之規管內容 .....	65
第一項 衛星廣播電視法第 25 條—頻道商禁止差別待遇.....	65
第二項 有線廣播電視法第 37 條—系統商公平上下架.....	66
第三項 有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則.....	66
第四項 公平交易法.....	67
第五項 消費者保護法與契約法.....	68
第四節 經濟法學觀點與機關權限劃定 .....	68
第一項 經濟法學之概念.....	69
第二項 競爭管制.....	72



第三項 產業管制.....	74
第四項 競爭管制與產業管制之關係—學說觀點.....	76
第五項 競爭管制與產業管制之關係—從公平法第 46 條看管制調和.....	77
第六項 競爭管制與產業管制之關係—本文意見.....	82
第四章 頻道規劃與載送之實際案例研析.....	84
第一節 頻道規劃問題.....	84
第一項 案件背景.....	84
第二項 判決見解.....	85
第三項 本文意見.....	87
第二節 頻道載送問題—授權金問題 (MG).....	90
第一項 案件背景.....	90
第二項 判決見解.....	92
第三項 本文意見.....	104
第三節 頻道載送問題—禁止斷訊問題.....	133
第一項 案件背景.....	133
第二項 訴願見解.....	134
第三項 本文意見.....	135
第五章 產業管制對策.....	140
第一節 比較法之觀點—以美國、加拿大為例.....	140
第一項 美國之管制對策.....	140
第二項 加拿大之管制對策.....	146
第二節 我國近年管制對策之調整.....	149
第一項 頻道規劃.....	149
第二項 頻道載送.....	153
第三節 本文之建議.....	162
第一項 分階段放寬頻道規劃之限制.....	162
第二項 尊重商業談判，減少過度干預.....	166

第三項 強化消費者權益，回歸競爭機制判斷.....	174
第六章 結論.....	179
參考資料.....	182





## 圖目錄

圖 2-1：傳統類比訊號與數位訊號頻譜使用示意圖 .....	9
圖 2-2：我國視訊服務市場產業鏈.....	15
圖 2-3：解釋函的定義範圍 .....	21
圖 2-4：我國有線電視各區經營家數統計.....	33
圖 2-5：有線電視數位化普及率及數位機上盒訂戶數.....	35
圖 2-6：有線電視總收視戶數及家庭普及率.....	36
圖 2-7：有線電視產業架構 .....	37
圖 3-1：管制架構之分析 .....	72
圖 3-2：公平交易法第 46 條適用基準流程.....	82
圖 5-1：通傳會區塊化初步規劃方案.....	152
圖 5-2：2 碼+3 碼共好五贏方案 .....	152
圖 5-3：頻道規劃與載送調處案件統計.....	156
圖 5-4：2019 年草案之調處制度流程.....	158
圖 5-5：2019 年草案之仲裁制度流程.....	159
圖 5-6：2020 年草案之爭端解決程序.....	161

## 表目錄

表 2-1：2021 年第 4 季有線電視系統商統計.....	38
表 2-2：2018 年各頻道代理商 .....	40
表 2-3：2019 年各頻道代理商 .....	41
表 2-4：有線廣播電視事業整體營收及營收細項.....	42
表 3-1：競爭管制與產業管制之特性分析.....	76
表 4-1：MG 相關案件列表.....	91
表 4-2：MG 相關案件分組列表.....	93
表 5-1：2019 年草案與 2020 年草案之比較.....	162



## 第一章 緒論

### 第一節 研究動機與目的

有線電視至今仍作為我國重要的收視來源<sup>1</sup>，掌握了我國民眾對於資訊和娛樂的需求，也成為我國經濟發展中重要的產業生態系，培植了諸多藝文工作者、新聞媒體從業人員、節目製作團隊與相關通訊傳輸設備商等，不僅提供我國經濟發展的動力，更在相關的影視產業中作為重要的根基，有效穩固我國影視產業發展，乃至於協助承擔諸多社會責任，諸如：災防疫情資訊的傳遞<sup>2</sup>、保障客家與原住民等少數族群文化傳遞<sup>3</sup>、落實國會議事公開<sup>4</sup>、本土化的節目製作等，進而保障民眾人身與財產安全、少數族群的集體認同、促進民主法治，對於社會整體文化創造與維繫上有著諸多建樹。

有線電視作為當今極度成熟的收視與發聲管道，除透過廣告收益與訂戶費用提供產業重要的金流，也作為民眾言論自由的一環，司法院大法官釋字第364號解釋明確指出：「以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第11條所保障言論自由之範圍」。民眾得以透過「接近使用傳播媒體」之權利，進一步達成表達自我、強化民主以及啟迪新知之效用。其中有線電視作為諸多收視管道中極度受到觀眾信賴的資訊來源<sup>5</sup>，更顯見有線電視產業對於我國社會發展有著舉足輕重的地位，

---

<sup>1</sup> 根據統計資料顯示，我國16歲以上民眾高達94.1%有收看電視，家中擁有電視機比率也高達94.4%。而收視戶中最主要的收視來源，仍以有線電視佔比64.3%最高，且比例較2019的56.1%提升，依次為中華電信MOD的13.1%，OTT TV的11.4%、無線電視的9.4%。資料來源：財團法人台灣經濟研究院（鍾銘泰主持）（2021），《109年廣電市場調查結果報告》，頁108，109年國家通訊傳播委員會委託研究報告。

<sup>2</sup> 有線廣播電視法第40條第1項：「遇有天然災害或緊急事故時，主管機關為維護公共安全與公眾福利，得令系統經營者停止播送節目，或指定其播送特定之節目或訊息」。

<sup>3</sup> 有線廣播電視法第33條第3項：「為保障客家、原住民語言、文化，中央主管機關得視情形，指定系統經營者，免費提供固定頻道，播送客家語言、原住民語言之節目」。

<sup>4</sup> 有線廣播電視法第33條第4項：「為落實國會議事公開，保障國民知之權利，系統經營者應依中央主管機關指定之頻道位置，免費提供頻道，播送國會議事轉播之節目，不得變更其形式及內容，並應列為基本頻道」。

<sup>5</sup> 根據2019年調查顯示，我國民眾就新聞資訊而言，對於電視的信賴程度最高，其次是報紙、傳統媒體電子報，並明顯高於新聞整合服務和網路原生媒體。資料來源：許瓊文、唐允中（2019），

不僅使得多數民眾得以取得資訊與娛樂，更也能達到健全民主社會的功效。

然而，我國有線電視發展在 2017 年第 3 季迎來產業發展的歷史高峰，全國總收視戶數達到 526 萬 9940 戶後，我國有線電視產業的發展也面臨到一個歷史的轉捩點。在網際網路普及度與速度大幅提升下，有線電視產業不得不面對各大串流平台興起、機上盒播送盜版影音等挑戰，整體有線電視收視戶數持續下跌，就國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）之統計，截至 2021 年第 4 季已連續下跌了 17 個季度<sup>6</sup>，甚至在新冠肺炎疫情（COVID-19）影響，各大串流平台的訂戶數飛漲<sup>7</sup>，有線電視的訂戶數也難以挽回頹勢，持續整體收視戶仍在持續下探當中。

面對產業整體發展的倒退，產業內部的競爭卻也未見削減，反而因為諸多複雜的因素影響下，無論是有線電視系統商（以下簡稱系統商）之間的水平競爭，又或是有線電視頻道商（以下簡稱頻道商）與系統商之間的衝突反而愈發強烈。頻道斷訊、頻道位置遭到置換等情事層出不窮。各業者間的激烈競爭也產生諸多法制層面上疑慮與爭議，無數法律攻防交織下，相關爭議案件紛紛浮上檯面，致使產官學界無一不就現存法制之不足，進行全盤的檢討與建議。

其中，當前通傳會作為有線電視產業的中央主管機關與一般競爭秩序主管機關——公平交易委員會（以下簡稱公平會）兩者之互動關係，對於我國有線電視產業管制政策有著至關重要的影響。從經濟法學的角度出發，通傳會作為產業管制的引領者，不僅具有特定的知識與技術背景，同時具有透過行政行為干涉與引導產業發展的權力，落實產業管制法。面對當今的產業爭議與困難，通傳會也因此提出諸多修法草案與施政方針，以期達成促使產業穩定之效。而公平會作為競爭

《2019 台灣新聞媒體可信度研究》，頁 53，財團法人台灣媒體觀察教育基金會。

<sup>6</sup> 蘇思云 (2/25/2022)，〈有線電視戶數連 17 季衰退 去年第 4 季下滑到 474 萬戶〉，中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/afe/202202250329.aspx>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>7</sup> 以遠傳 friDay 影音為例，在因 COVID-19 疫情提升至三級警戒後，不僅新會員增加 90%，App 下載量也提升了 40%。資料來源：財團法人台灣經濟研究院（鍾銘泰主持），前揭註 1，頁 146。

法的主管機關，在過往有線電視發展的進程中，不僅加速了市場開放的進程、強化市場競爭，同時為了落實競爭管制法，公平會對於有線電視產業傾向於積極執法。致使兩機關之互動與合作，成為形塑我國有線電視產業管制政策重要的一環。

但隨著現今的產業發展的複雜性與多重外在因素介入之下，兩機關的互動與合作似乎仍有諸多值得討論之處，從結合管制、排頻和移頻，到授權金爭議案件等，兩機關的決定與見解多有所齟齬，而使得整體產業管制政策難以穩定，並在弭平法制爭議時，往往導致事倍功半。

是以，本文有感於頻道商與系統商近年紛爭不斷，從排頻、移頻和定頻，到授權金問題無一不反覆出現於報章媒體之上，學界對此也是討論者甚繁，通傳會與業者間針對相關草案立法亦有諸多爭論。本文決定從經濟法學的觀點出發，就我國有線電視產業管制對策提出芻蕘之見，期許在漫天的學海中，引起些許漣漪，對於相關爭議尋覓可能之解決之道。

## **第二節 研究方法**

### **第一項 文獻回顧研究法**

有關文獻回顧方法中，本文透過大量蒐集學術專書、研討會文章、碩博士論文、公聽會紀錄、立法院立法公報、產業統計報告等文獻，針對我國有線電視技術、發展與特性，以及相關管制基礎等，透過文獻進行回顧與分析，並藉以審視我國既有產業困境與管制對策。

### **第二項 法院判決評析法**

有關法院判決評析，本文主要針對壹電視移頻案與MG差別待遇案相關法院判決為主，並考量民視斷訊案雖僅有訴願決定，但所涉之爭議與本文所欲關注之頻道載送有著密不可分之情形，故一併納入評析範圍。透過剖析歷審法院見解與訴願決定，聚焦相關爭議事件中所涉及的法制爭議，提出本文對於相關判決與訴

願決定之評析。最終，透過對於相關判決與訴願決定的觀察，針對當前管制對策提出相關建議。



### 第三項 比較分析方法

有關比較法分析方法中，本文考量歷來修法草案所參照的外國立法例與各國有線電視發展情形，選定就美國、加拿大等相關文獻與立法例分析為主，並透過外國相關法制的分析，討論我國相關修法草案的妥適性，並提出本文之見解與建議。

### 第三節 研究範圍

受限於本文的篇幅與寫作時間有限，同時為力求相關爭議得以被聚焦，本文主要著重在近年來有關有線電視產業就頻道規劃與載送之爭議為主。針對過去既有的無線電視頻道必載、頻道統購聯賣等問題並不在討論範圍之內。另外，針對特定節目播送的授權爭議，例如：跨年轉播、奧運轉播等問題，亦不在本文討論範圍之內。具體而言，本文主要針對近年的矚目案件與相關修法爭議，進而聚焦於授權金問題、定頻和移頻等問題，並選定壹電視移頻案、MG 差別待遇案、民視斷訊案進行分析，而不再過多著墨於過往諸多先進已討論許久之問題。

而就比較法方面，由各國有線電視產業的特性均有所不同，除考量語言能力與篇幅之限制，更考量歷年修法主要參考之國家及國內學者主要討論之管制對策，本文僅選定美國與加拿大作為比較法參考之依據，而不及於其他各國之管制對策。

而就管制對策而言，往往涉及各種層面與觀點的因素，本文為了使討論聚焦並具有完整且統一的論述架構，將透過經濟法學之觀點，著重於市場秩序與競爭效能之維護，而針對於產業管制與競爭管制的調和進行梳理，對於社會管制、行政管制之觀點，將不在本文主要討論之範圍內。



#### 第四節 本文架構

本文架構區分為 6 個章節，第一章節乃是針對本文的寫作動機與目的，向讀者說明本文的問題意識，並同時說明本文研究範圍與架構，據以確立本文的核心範圍與主要聚焦內容。

第二章節則是從事實面出發，討論我國有線電視產業的現況。首先從有線電視的技術著手，透過技術面的分析既有有線電視的技術內容與特性，並藉此釐清與現有的無線電視、IPTV、OTT TV 之關係，同時也對於通傳會近期所提出的有線電視定義進行評析，進而框定本文所欲討論之有線電視電視之範圍。接續著技術面的分析，本文為求完整剖析有線電視產業發展，從其發展歷史、產業結構、商業模式與經營挑戰進行分析。最後，針對有線電視的產業特性——自然獨占進行討論，據以從事實面建構當今有線電視產業的具體樣貌。

第三章節則以頻道規劃與載送之管制作為討論內容，首先本文先探求既有管制基礎之正當性，諸如：頻道內容之多樣性、市場競爭、消費者權益等管制基礎，進一步劃定可能的管制核心與界限。接著檢視既有的管制現況，諸如：頻道位置變更許可、公平上下架義務。並針對相關管制的行政機關定位與分工進行檢視。又為了確保釐清行政機關定位與分工，本文先說明所欲適用的管制法學之法理與區分，進而聚焦所欲討論之管制相互關係，並以著重以經濟法學觀點審視相關管制，並特別針對具私法要素之行政管制所導致市場影響，提出對於行政機關的建議。

第四章節則從相關的爭議案件與相關救濟程序出發，針對近年極具爭議的壹電視移頻案、MG 差別待遇案、民視斷訊案進行分析，並藉由相關案件與救濟結果重新審視既有規管不足之處。

第五章節則是先透過比較法的觀點，看美國與加拿大就相關爭議的解決機制，並統整近年我國針對相關爭議所提出的管制對策，其中主要針對近年所提出



歷次修法草案，從比較法分析與經濟法學觀點進行剖析，對於相關草案的方向與措施，提出批判與建議。

第六章節將具體總結本文所討論的相關的爭議與相關管制對策並提出本文之建議，期許作為未來行政機關與立法者制定相關政策之參考。





## 第二章 有線電視產業之鳥瞰

有線電視產業如諸多通訊傳播產業相同，其發展之脈絡往往受到科技技術發展之影響，也因為其所憑依之技術特性影響，造就其產業特性之特殊處。是以，本章將從有線電視產業所使用的技術內容與特性進行分析，並接續回顧有線電視產業的發展歷史，透過技術、發展歷史進一步釐清該產業的背景，以作為後續討論之基礎。本文聚焦於我國國內有線電視產業的主要參與者及其商業運營模式進行剖析，並以當前諸多對於有線電視產業特性的討論進行反思與建議，進而作為對於後續有關管制法理與爭議內容的討論基礎。

### 第一節 有線電視產業之技術內容與定義

#### 第一項 有線電視產業之技術

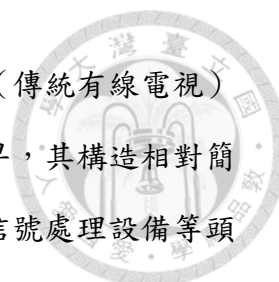
由於無線電視受限於無線電載波（Carrier Wave）的物理特性，當載波頻率越高越容易產生訊號損失，而載波頻率越低越容易受到干擾。同時，無線電載波傳輸乃是以直射波的方式進行傳輸，使得如果受到地形地物之阻礙，將會嚴重影響收視品質。是以，人們開始尋求透過相關技術革新用以解決偏遠地區弱收視、山谷間訊號受阻隔、高樓間因多路徑的反射而產生的鬼影現象<sup>8</sup>等問題，進而帶動有線電視技術的發展<sup>9</sup>。

為了有效解決無線電載波傳遞上的缺點，有線電視採取透過實體纜線傳輸訊號，而就有線電視本身運作機制乃是透過頭端系統（Headend system）將接收到的聲音、影像及其他資訊所構成的訊號，透過有線傳輸網路（Distribution network）<sup>10</sup>將該訊號，傳遞至收視戶的終端設備（Subscriber drop）。

<sup>8</sup> 所謂鬼影係指用戶收到2次相同訊號，其一是原本的訊號，其二則是透過某些物品反射所得的訊號，此種情況稱為多路徑接收（Multipath Reception），又因為訊號間存有位移間隙，而使得收視戶同時收視到2個訊號並成像於電視之上。資料來源：林信鋒（1999），《有線電視》，頁14，中山文庫。

<sup>9</sup> 劉幼琍、陳清河（1999），《有線電視》，修訂再版，頁2，國立空中大學。

<sup>10</sup> 考量學界與法條用語往往因為技術變革、翻譯習慣、時空背景等因素有諸多不同用語，本文在



而針對具體傳遞的訊號類型，又可區分為類比式有線電視（傳統有線電視）與數位有線電視。其中傳遞類比訊號的類比式有線電視發展較早，其構造相對簡單，設置成本也較低。頭端系統主要由接收天線、播放設備、信號處理設備等頭端設備組成。而有線傳輸網路可能是則多是以同軸電纜、光纖同軸混合電纜（Hybrid Fiber Coaxial, HFC）建構而成，而少見光纖纜線（Optical Fiber）。就終端設備的部分，主要則可以分成 2 類，其一是由主幹纜線（Backbone Network）分支到收視戶家中的收視戶網路（Access Network），其二則是連結收視戶終端機的各种設備，如：轉換器、解碼器、機上盒等<sup>11</sup>。

而傳輸數位訊號的數位有線電視的構造大體上雖然也是區分為頭端系統、有線傳輸網路和終端設備，但對於設備的要求程度較高，導致建置成本較高。其中頭端系統作為數位有線電視建置的核心，負責訊號的匯集、節目資訊的提供及編碼，並由數位衛星接收機、視訊伺服器、轉碼器、多工器、QAM 調變器、各種管理伺服器及控制網路設備等。而在有線傳輸網路的部分，我國主要以光纖網路到府（Fiber To The Home, FTTH）達到 100Mbps 和光纖同軸混合電纜之頻寬達到 750MHz<sup>12</sup>，作為數位有線電視的有線傳輸網路<sup>13</sup>。而有關終端設備之部分，為了避免收視戶的類比電視無法正常收視數位訊號，數位有線電視除了需要類比式電視相關設施外，也必須透過數位機上盒進行訊號傳輸作為收視戶全面轉換成數位有線電視前的過渡階段。

---

此採取現今有線廣播電視法的用語「有線傳輸網路」，相當於「傳輸網路」、「傳輸系統」、「播放網路」、「分配線網路」（1993 年有線電視法第 2 條第 11 款）、「分配線網路系統」等用語。

<sup>11</sup> 洪賢智（2005），《電視新論》，頁 170~173，亞太圖書。

<sup>12</sup> 相較類比式電視本身多是以樹狀的同軸電纜或光纖同軸混合電纜作為有線傳輸網路。現今數位有線電視逐漸採取星狀的光纖到近鄰（Fiber to the curb, FTTC）之模式，不僅可以減少訊號損耗而延長有效的傳輸距離，同時也因光纖的導訊原理接近光的傳導，其高頻載波具有較高的訊號雜波比值（Signal to Noise Ratio）而對雜訊干擾耐受性較高，並可以大幅度地減少因為在同一線纜中所承載頻道數間相互干擾的頻率響應（Frequency Response）等問題。透過光纖同軸混合電纜和光纖網路的使用，得以實現大量、快速、高容量、雙向的傳輸。資料來源：劉幼琍、陳清河，前揭註 9，頁 58~71。

<sup>13</sup> 國家通訊傳播委員會（2008），〈促進有線電視數位化發展策略方案（草案）聽證會內容〉，頁 4。

對數位有線電視而言，除了得利於有線傳輸網路改為光纖網路而得以傳遞較高的頻道數<sup>14</sup>，更重要的是相較過往類比訊號受限於訊號調變技術的限制，1 個節目須使用 6MHz 的纜線頻寬傳輸訊號，如以基本頻道收視約 100 個頻道為例，即佔用達 600MHz 的頻寬，就剩餘頻寬僅足以提供低速上網服務，同時也無法傳輸高畫質節目和提供增值服務。但在數位影像壓縮技術提升後，數位有線電視可以在相同的 6MHz 的纜線頻寬下傳輸 6 個高畫質節目，大幅地提升數位有線電視可乘載的頻道數（參見圖 2-1）<sup>15</sup>。

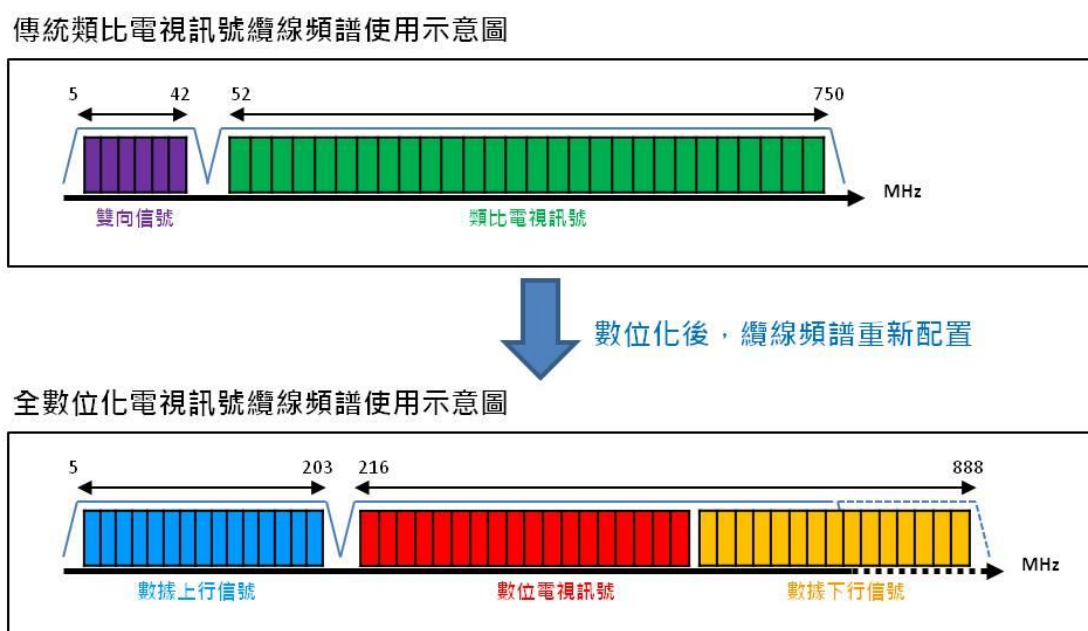


圖 2-1：傳統類比訊號與數位訊號頻譜使用示意圖（圖片來源：通傳會<sup>16</sup>）

<sup>14</sup> 財團法人台灣數位電視協會（石佳相主持，謝光正、黃耀德共同主持）（2013），《有線電視數位匯流平台技術發展及規範》，頁 90，102 年國家通訊傳播委員會委託研究報告。

<sup>15</sup> 財團法人台灣經濟研究院（曾筱媛主持，黃銘輝、黃靜蓉共同主持）（2021），《數位有線電視頻位區塊化暨編碼機制先期委託研究採購案》，頁 1~2，109 年國家通訊傳播委員會委託研究報告。

<sup>16</sup> 國家通訊傳播委員會（7/20/2017），〈有線電視數位化 寬頻網路大進化〉，<https://www.facebook.com/ncc.gov.tw/photos/a.1614467792120903/1927310614169951/>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。



## 第二項 與其他傳播技術之比較

根據傳輸技術的不同，就提供收視戶影音服務的技術，可以區分成無線廣播電視、多頻道視訊服務（Multichannel Video Programming Distributor, MVPD<sup>17</sup>）和線上影音平台業者（Online Video Distributors, OVDs）。又多頻道視訊服務乃是指透過線纜或衛星技術來向消費者傳遞影音節目內容之事業經營者，而包含有線電視、直播衛星電視與多媒體內容傳輸平台<sup>18</sup>。是以，本文基於技術特徵與服務內容的相近性，將特別針對就有線電視所屬的多頻道視訊服務概念之下的各項技術類與發展進行簡要之說明與比較。

### 第一款 直播衛星電視之技術與發展

若以無線廣播技術進行區分，大致上可以分為地面廣播電視（terrestrial broadcasting and television）和衛星廣播電視（satellite broadcasting and television）2大類。前者，即是指無線電視<sup>19</sup>；而後者則是專指透過衛星上鏈與接收設施將電視訊後傳遞到收視戶，也就是本文於此主要討論的直播衛星電視（Direct Broadcasting Satellite, DBS 或稱 Direct-to-Home, DTH）<sup>20</sup>。


直播衛星電視之收視戶主要是因為鄉村或偏遠地區因為受限於地勢因素、有線電視電纜鋪設不易等原因，而選擇收視直播衛星電視。因為直播衛星電視的技術係透過衛星進行訊號播送，而使得收視戶得透過天線接收訊號後觀賞相關節

<sup>17</sup> Federal Communications Commission (2012), Deadline Extended for Comment on the FCC's Interpretation of "MVPD" and "Channel", <https://www.fcc.gov/deadline-extended-comment-fccs-interpretation-mvpd-and-channel> (最終瀏覽日期：6/20/2022)。

<sup>18</sup> 財團法人台灣經濟研究院（曾筱媛主持，黃銘輝、黃靜蓉共同主持），前揭註15，頁22。

<sup>19</sup> 本文在此不特別另外就無線電視進行分析的理由有三，其一，就後續有關有線電視之發展也會簡要說明有關無線電視之技術；其二，有關技術之差異較大，從比較法和歷史發展脈絡上，無線電視因為涉及稀缺資源—頻譜的利用，而受到司法院大法官釋字第364號解釋所主張的電波資源稀有理論影響，認為無線電視需要受到更嚴格之管制；其三，縱使技術革新，但無線電視透過無線電載波進行傳輸節目訊號時，受限於技術特性所能乘載的頻道相當有限，縱使經歷無線電視訊號數位化後，其所能傳遞的頻道數也遠低於類比式有線電視，與本文所欲討論有線電視的頻道規劃與播送，具有相當之差距而不宜進行過多的比較。基於上開理由，在此不另外討論無線電視乃本文係為有意識地進行省略。資料來源：李國榮（2005），《網路經濟下的台灣數位化無線電視發展研究》，頁10，世新大學傳播研究所碩士論文。

<sup>20</sup> 中原大學財經法律學系（江耀國主持，黃銘輝、葉志良、高文琦共同主持）（2011），《多元網路平台環境下影音內容之管理思維》，頁9，100年國家通訊傳播委員會委託研究報告。



目。但因為節目未經過國內廠商進行篩選與編輯，而以無字幕原音進行播送，並不有利於大眾進行收視<sup>21</sup>。同時，雖然直播衛星電視的傳輸方式在頭端系統前段與有線電視系統均相同，但就傳送節目訊號的轉頻器，有線電視係採用 C 頻轉頻器，而直播衛星電視則是採用 Ku 頻轉頻器。Ku 頻轉頻器傳送之訊號強度大、涵蓋範圍廣，而使得一般民眾可以透過架設小型天線及衛星訊號接收器即可進行收視。但 Ku 頻段的訊號容易受到天氣因素影響，特別是下大雨時，會產生「雨衰」之現象<sup>22</sup>。因此。在前開因素影響下，我國衛星電視後來多與有線電視合作，以利於進入大眾收視視野，提供更多樣化的節目。

又因為我國土地面積較小，且有線電視系統涵蓋率較高，使得我國衛星直播電視的收視戶十分稀少，據統計在 2016 年約僅有 0.16% 的電視收視戶收看衛星直播電視<sup>23</sup>。另外，國內有學者透過在 2018 年 5 月及 2019 年 5 月針對我國民眾收看視訊節目平台的電訪民調進行分析，在收視戶主要收視平台中，衛星直播電視的平台市占率僅有 0.26%，遠遜於有線電視的 49.31%、IPTV 的 15.62%、無線電視的 4.24%，甚至不如民眾次要的收視平台，如：OTT TV 的 2.25%<sup>24</sup>。

另外，因為衛星直播電視業者通常不會在國內設立，而使得收視戶所在國對於此些外國業者欠缺實際上的管轄可能性，而在發生收視問題時，往往無法進行實踐相關規制作用<sup>25</sup>。

是以，雖然直播衛星電視就技術上與有線電視具有一定的可比性，但考量其對於我國傳播市場占比極低，且就規管上具有一定難度，後續本文將不另就衛星直播電視進行分析與比較，合先敘明。

---

<sup>21</sup> 蕭文生 (2020)，《傳播法之基礎理論與實務》，修訂第 3 版，頁 20，元照。

<sup>22</sup> 邱毓容 (2009)，《數位匯流下 IPTV 之定位與法律分析》，頁 19，東吳大學法律學系碩士在職專班科技法律組碩士論文。

<sup>23</sup> 趨勢民意調查股份有限公司 (卓美玲主持，陳炳宏、關智宇偕同主持) (2021)，《109 年度電視使用行為及滿意度調查研究報告》，頁 333，109 年國家通訊傳播委員會委託研究報告。

<sup>24</sup> 周韻采 (2019 年 6 月)，〈MOD 組頻對有線電視市場之影響〉，發表於：《台灣通訊論壇 2019—營造我國視訊傳播公平競爭環境會議參考資料》，頁 6，台灣通訊學會 (主辦)，台北。

<sup>25</sup> 蕭文生，前揭註 21，頁 20。



## 第二款 網路協定電視 (IPTV) 之技術與發展

網路協定電視 (Internet Protocol Television, 以下簡稱 IPTV) 係為多媒體內容傳輸平台概念下的一種類型, 根據國際電信聯盟 ITU (International Telecommunication Union) 對 IPTV 的定義, 係指「在以 IP protocol 為基礎的受『控管』網路上, 提供多媒體服務 (如電視、視訊、音訊、文字、圖像、資料), 以提供一定品質 (安全、互動性與可靠性) 的服務」<sup>26</sup>。而 IPTV 本身可以視為一種結合廣播與電信的服務, 並透過有線或無線之寬頻網路技術播送訊號給收視戶<sup>27</sup>。

然而, 目前本文所稱的 IPTV 係採更為狹窄的界定, 係指「電信業者以其封閉式專網提供具品質控管 (Quality of Service, QoS) 的視聽節目服務」<sup>28</sup>。而不包含網際網路視聽服務 (Over-The-Top TV 或稱 Internet TV、Web TV, 以下簡稱為 OTT TV)<sup>2930</sup>。

而就 IPTV 的傳輸線路主要是係以非對稱數位式用戶線路 (Asymmetric Digital Subscriber Line) 和光纖網路為主, 並以採取多點傳送與單點傳送的傳輸方式, 進而可以透過數位切換方式, 一次傳送 1 個頻道, 進而節省頻寬的使用。而與有線電視以廣播的方式, 將所有頻道一次傳送到收視戶, 再由收視戶透過選台

<sup>26</sup> 中原大學財經法律學系 (江耀國主持, 黃銘輝、葉志良、高文琦共同主持), 前揭註 20, 頁 9~10。

<sup>27</sup> 財團法人台灣數位電視協會 (石佳相主持, 謝光正、黃耀德共同主持), 前揭註 14, 頁 25。

<sup>28</sup> 本定義係參考中原大學財經法律學系 (江耀國主持, 黃銘輝、葉志良、高文琦共同主持), 前揭註 20, 頁 7。

<sup>29</sup> OTT TV 與 IPTV 之間最大的差別, 在於 OTT TV 不具有封閉式的專網, 而係以開放式的公眾網際網路, 以封包的方式進行傳輸。在此技術差異影響下, IPTV 業者雖然具有較高的安全性、支援端點對端點 (End to End) 的高畫質訊號服務, 而能提供穩定且受控制之品質訊號, 但卻也使得收視戶多須仰賴數位機上台進行解碼, 並且受限於專網服務而僅能提供區域性服務。此與 OTT TV 雖然受網路傳輸速度影響而有畫質不穩定之疑慮, 但能夠提供各式聯網設備在全球進行收視有極大的不同。資料來源: 中原大學財經法律學系 (江耀國主持, 黃銘輝、葉志良、高文琦共同主持), 前揭註 20, 頁 10~11。

<sup>30</sup> 又本文在此不特別另外就 OTT TV 進行分析, 亦為有意識之省略。具體理由有二, 其一, OTT TV 之技術特徵與有線電視差距過大, 就比較法和歷史發展脈絡上, OTT TV 因受到網路低度管制理論影響, 本身管制密度與其他技術相差甚遠, 縱使在網際網路視聽服務管理法草案中, 兩者受管制之密度仍有極大的差距; 其二, OTT TV 雖然具有高度傳播性, 但就與有線電視的競爭替代關係仍不明顯。



器選擇有所不同<sup>31</sup>。

而 IPTV 在我國主要係由中華電信股份有限公司（以下簡稱中華電信）經營的多媒體內容傳輸平台（Multimedia on Demand, MOD，以下簡稱 MOD）作為代表，其不僅在我國民眾收視習慣中位列第 2 名<sup>32</sup>，同時就收視戶的總數在 2021 年第 1 季更達到 206 萬戶<sup>33</sup>，是當前我國重要的收視來源之一。

然而，隨著 MOD 推出後，就其與有線電視的關係為何？始終都是產官學界爭議的核心關鍵，一旦 MOD 被認定屬於有線電視，即應適用有線廣播電視法，不僅會涉及到黨政軍條款（有線廣播電視法第 10 條），同時對於是否要取得有線電視系統業者經營執照、著作權授權類型等都會產生一連串的爭議。

是以，諸多論者針對 MOD 與有線電視進行區辨，例如：有論者曾指出藉由將當時的有線電視法的「有線廣播電視之傳輸網路及包括『纜線』」限於同軸電纜，即可區辨 MOD 不屬於有線電視<sup>34</sup>。惟在通傳會第 139 次委員會議決議內容指出技術特徵中是否具有「頭端與用戶端封閉之特性」<sup>35</sup>，乃是否認定為有線電視的重要判斷，進而就 MOD 與有線電視從定義與受管制法規進行區別，而此見解後來也受到我國司法實務所肯認<sup>36</sup>。

值得注意的是過往 MOD 為了避免受到有線電視業者的強力反對，選擇強調

<sup>31</sup> 王麗凱（2009），《台灣 IPTV 服務之差異化指標及策略之研究》，頁 6，國立臺灣師範大學大眾傳播研究所碩士論文。

<sup>32</sup> 參見周韻采，前揭註 24，頁 6。

<sup>33</sup> 趨勢民意調查股份有限公司（卓美玲主持，陳炳宏、關智宇偕同主持），前揭註 23，頁 4。

<sup>34</sup> 陳滄海（2008），《多媒體隨選視訊異業結盟法律問題研究--以中華電信 MOD 為例》，頁 39，東吳大學法律學系碩士在職專班科技法組碩士論文。

<sup>35</sup> 決議內容為「一、中華電信 MOD 之『平臺開放』及『營運模式改造』查核結果，**確認其已不具有線電視系統頭端與用戶端封閉之特性，可認定非屬有線電視系統經營者……**」。參見：國家通訊傳播委員會（2007），〈國家通訊傳播委員會第 139 次委員會議紀錄〉，頁 2。

<sup>36</sup> 臺北高等行政法院 108 年度訴字第 389 號判決指出：「所謂系統經營者頭端與用戶端封閉的特性，指系統經營者提供觀眾收視聽的頻道節目內容，是由系統經營者自行設置頭端，收接訊號後，再透過有線傳輸網路，傳送頻道供應事業授權提供的節目、廣告內容至與系統經營者締約的訂戶家中。訂戶只能藉由系統經營者提供的設備接收系統經營者傳送的節目、廣告內容。系統經營者與頻道供應事業間，以及系統經營者與訂戶間各自成立契約關係。而 MOD 被告查核後，**不具有線電視系統頭端與用戶端封閉的特性……**」。



「平臺開放」，而通傳會也為此作為區辨 MOD 與有線電視的要素之一<sup>37</sup>。為此，中華電信透過當時的《中華電信股份有限公司多媒體內容傳輸平臺服務營業規章》（以下稱 MOD 規章）第 25 條第 7 項<sup>38</sup>及第 29 條第 2 項<sup>39</sup>強調開放平台的概念，換取有線電視業者及其他業者之妥協。

但在 2019 年 1 月時，通傳會正式通過 MOD 規章修正案，允許修正舊 MOD 規章第 25 條第 7 項和第 29 條第 2 項，藉由修正新的 MOD 規章規定後<sup>40</sup>，通傳會正式開放 MOD 得以自行組頻。使得 MOD 的開放平台概念受到挑戰，進而就 MOD 性質是否轉換成有線電視，再次引發諸多爭議。有論者即明確指出，在 MOD 自組頻道的影響下，將會引導競爭效果帶起價格戰，並且就同時訂購有線電視與 MOD 的收視戶，在開放 MOD 組頻的情況下，可能導致高達 1,657,204 戶的收視戶選擇退訂有線電視<sup>41</sup>。

為此，有線電視業者更是選擇對通傳會同意中華電信修正 MOD 規章的行政處分提起行政訴訟<sup>42</sup>。然而，在此判決中法院認為就 MOD 自組頻道並不等於已非開放平台，但也同時強調 MOD 本身能僅是通訊的媒介而非媒體，不能干預已

<sup>37</sup> 中華電信公司 MOD 服務若能完全開放平台，即可認定非屬有線廣播電視系統，亦非媒體，不適用有線廣播電視法及 NCC 組織法第 1 條黨政軍退出媒體等規範。資料來源：國家通訊傳播委員會（6/12/2006），〈NCC 要求中華電信 MOD 調整為開放平台〉，[https://www.ncc.gov.tw/chinese/news\\_detail.aspx?site\\_content\\_sn=8&cate=0&keyword=&is\\_history=1&pages=91&sn\\_f=765](https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&cate=0&keyword=&is_history=1&pages=91&sn_f=765)（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>38</sup> 舊 MOD 規章第 25 條第 7 項：「除法律另有規定者外，本公司有前項所列之政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受委託人不得直接、間接投資之情形者，不得直接、間接或委託之方式經營頻道，亦不得自行提供單一或組合多數頻道，向用戶收取收視費用。但依頻道營運商之請求，協助其組合頻道、宣傳行銷或代向用戶收取收視費用者，不在此限」。

<sup>39</sup> 舊 MOD 規章第 29 條第 2 項：「本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。營運商之銷售方式，得讓用戶自行選購單一或不同組合之內容服務。內容費率有異動時，應依雙方約定之日為調整生效日」。

<sup>40</sup> MOD 規章第 25 條第 6 項：「除法律另有規定者外，本公司有前項所列之政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受委託人不得直接、間接投資之情形者，不得直接、間接或委託之方式經營頻道。」；MOD 規章第 29 條第 2 項：「本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。但為確保營運商之銷售方式，得讓用戶自行選購單一或不同組合之內容服務，本公司或頻道營運商得辦理不同類型之頻道組合，並由雙方約定相關宣傳行銷、代向用戶收取收視費用及代為處理營收攤分等事宜」。

<sup>41</sup> 周韻采，前揭註 24，頁 12。

<sup>42</sup> 臺北高等行政法院 108 年度訴字第 389 號判決。



上架之頻道營運商所提供的內容服務規劃與組合、銷售方式等，與有線電視系統業者具有規劃頻道的權限有所不同，兩者具有明顯差異。

是以，針對 MOD 在我國之情形，除了就技術特定上以「是否具有頭端與用戶端封閉之特性」作為區分基準外，同時也強調 MOD 本身具有開放性，而屬通訊媒介而非媒體，自與有線電視有所不同。然而，由於該判決尚未確定，就開放平台是否仍被作為進行區分之基準，仍有待更多的觀察。

### 第三款 小結

我國視訊服產業鏈雖然十分多元（參見圖 2-2），但整體收視戶數與平台市占率卻存有相當大的差距，各種傳播技術在管制面也往往基於技術原理與各式背景因素影響下，存在諸多差異之處。然而，就相關傳播技術的定義與管制既屬於人為劃定，即並非毫無修正之可能，更正確地說隨著傳播技術的革新，我國必須針對數位匯流的趨勢有所因應，對於各傳播技術的管制必須進行全盤重新檢討，建立完善的數位匯流法制乃是當前的最為重要的課題。

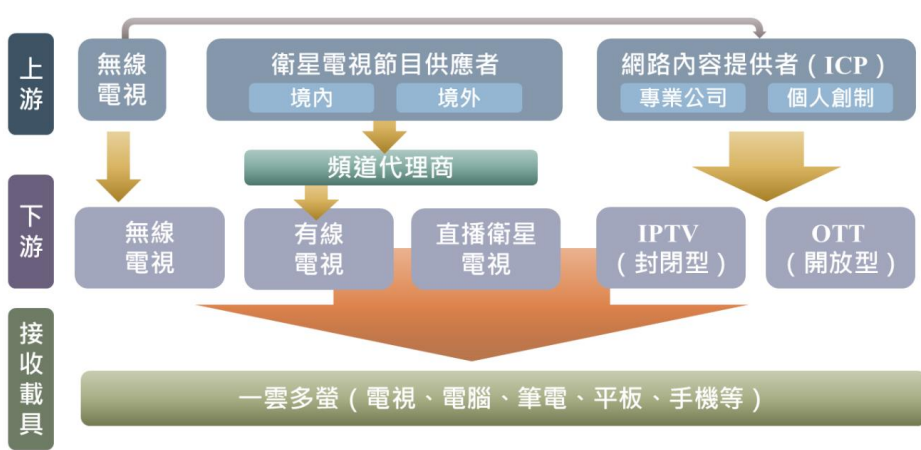


圖 2-2：我國視訊服務市場產業鏈（圖片來源：通傳會<sup>43</sup>）

當然，本文也同意在完整的數位匯流法制建構完成之前，對於既有法規範的

<sup>43</sup> 國家通訊傳播委員會，前揭註 16。

適用不應有所偏廢，也因此理解各式傳播技術的原理並進行比較即存有相當的重要性。何種技術應由何種法規進行管制，乃成為當前我國不得不正視的問題。而接續討論完各式技術原理的比較後，本文將進一步就既有法規中對於有線電視的定義與管制範圍進行分析，並最終提出本文對於有線電視的定義。

### 第三項 有線電視的定義

基於有線電視的技術原理，得以區辨出有線電視的特性與定義。然為求完整理解有線廣播電視法與相關法規所欲指涉之有線電視為何？本文認為應從歷史與法律沿革進行觀察，特別是針對有線廣播電視法第 2 條歷史發展與解釋論進行研析，並作為後續本文所欲討論有線電視之依據。

#### 第一款 1993 年有線電視法

依照 1993 年有線電視法<sup>44</sup>第 2 條第 1 款即指出有線電視的定義為「有線電視：指以鋪設纜線方式傳播影像、聲音供公眾直接收視、收聽」。而第 2 款則指出有線廣播電視系統則是「有線廣播電視系統：指有線廣播電視之傳輸網路及包括纜線、微波、衛星等設備」。就其文字可以得知就有線電視的定義本身仍多以技術方式作為主要的定義模式，惟就其包含微波、衛星等設備之用語，顯然與「有線」電視系統本身具有矛盾之處。

回顧當時的立法院公報，關於第 2 條的立法目的雖僅有說明為「為加速資訊傳輸之速度並擴大資訊接收來源，滿足人民知的權利並增加消費者付費收視之效益，有線傳播之傳輸系統除了纜線外應包括微波及衛星等使有線廣播電視之功能更加健全」<sup>45</sup>。就立法委員發言紀錄可知意圖透過該條文內容增列微波、衛星等語，以利一併開放微波、衛星頻道<sup>46</sup>。就其立法者原意雖是立意良善，希望透過相關法令名詞的鬆綁，減少法規的不當限制，且亦符合當時衛星廣播電視法尚

<sup>44</sup> 有線電視法於 1993 年 7 月 16 日首次制定，並於 1993 年 8 月 11 日公布。

<sup>45</sup> 立法院公報處（1993），《立法院公報》，第 82 卷 48 期 2647 號，上冊，頁 233，立法院。

<sup>46</sup> 立法院公報處（1993），《立法院公報》，第 82 卷 24 期 2623 號，下冊，頁 276~278，立法院。

未立法之背景，但其立法用語將有線傳輸網路與頭端設備混為一談，特別是提案立法委員雖曾所提增列「傳送」<sup>47</sup>、「微波傳送」<sup>48</sup>、「衛星傳送」<sup>49</sup>之定義，並稱若無這3款規定，有線電視不過是電視節目播放系統，將遏制有線電視的發展<sup>50</sup>。更可以知道就立法者原意並無欲將微波、衛星等傳輸作為有線電視系統本身的構成要件，而係僅是針對頻道來源的規範。又更精確地描述該定義的問題在於確實就頭端設備中存有衛星、微波等設備，但1993年有線電視法的定義因其立法結構的不當，有使人誤認立法者對於有線傳輸設備包含衛星、微波等，自非值得可採之定義。

另外，從立法院公報中，時任交通部次長楊震方先生就第2條定義進行解釋，明白指出有線電視法中有線電視的「傳播」僅限於單方向傳送，而不及於雙向傳送，因為雙向傳送等同於通訊，而於法不合電信法，也不為有線電視法所准許<sup>51</sup>。

綜上所述，1993年的有線電視法之定義，就有線電視的定義乃採取透過技術原理之方式進行定義，同時受限於當時技術與法規限制，認為有線電視僅有單向傳輸，而不及於雙向，且因立法技術之問題，就其立法定義存有用語上的疑義。

## 第二款 1999年有線廣播電視法之定義

隨著有線電視的快速發展，有線電視法也於1999年進行全盤修正，當時除將法規名稱正式變更為有線廣播電視法，也就有線電視相關定義進行重新檢討依照1999年有線廣播電視法<sup>52</sup>第2條第1款即將有線電視的定義更改為「有線廣

<sup>47</sup> 第13款：「傳送：指頻道經營者以鋪設纜線、架設微波或利用衛星線路將影像、聲音傳至系統經營者頭端」。參見：立法院公報處（1993），《立法院公報》，第82卷20期2619號，下冊，頁94，立法院。

<sup>48</sup> 第14款：「微波傳送：指頻道經營者透過微波傳送影像、聲音供系統經營者接收播送」。參見：立法院公報處，前揭註47，頁94。

<sup>49</sup> 第15款：「衛星傳送：指頻道經營者透過衛星線路傳送影像、聲音供系統經營者接收播送」。參見：立法院公報處，前揭註47，頁94。

<sup>50</sup> 立法院公報處，前揭註46，頁276。

<sup>51</sup> 立法院公報處，前揭註47，頁95~96。

<sup>52</sup> 有線電視法於1999年1月15日進行全文修正，且將法規名稱正式變更為有線廣播電視法，並於1999年2月3日公布。

播電視：指以設置纜線方式傳播影像、聲音供公眾直接視、聽」。從立法理由可以得知，相關修正主要是針對既有見解認為有線電視限於單向傳輸，而不及於雙向傳輸，然在考量「為配合互動電視及大眾傳播科技發展，有線電視具寬頻特性，並兼具資訊傳輸功能，將互動雙向使用之概念納入定義，爰將第 1 款『收視、收聽』修正為『視、聽』，俾使定義益臻明確，並酌作文字修正」<sup>53</sup>。

是以，相關法規正式將有線電視定義成具有雙向傳輸性質，就本文觀察此亦與電信法逐步放寬，且 1999 年的有線廣播電視法第 4 條也明確說明「系統經營者經營電信業務，應依電信法相關規定辦理」有著密不可分之關係。

而第 2 款的有線廣播電視系統則更改為「有線廣播電視系統（以下簡稱系統）：指有線廣播電視之傳輸網路及包括纜線、微波、衛星地面接收等設備」。則除因應相關管理規則將「繩纜」修正為「纜繩」外，也為了區辨空中衛星與地面接收裝置，而增列地面接收裝置等語<sup>54</sup>，然就立法技術上仍未明確區辨頭端系統與有線傳輸系統，而將其混為一談。

綜上所述，雖然衛星廣播電視法也於 1993 年一併制定，但由於立法技術等問題，而使得相關定亦存有疑義，但就 1999 年有線廣播電視法明確指出有線電視的雙向傳輸性，仍有其解釋論上的重要性。

### 第三款 2015 年有線廣播電視法之定義

隨著有線電視數位化<sup>55</sup>後，有線廣播電視法也於 2015 年進行全盤修正，後續就其有關有線電視之定義至今亦無再進一步的修正。而在 2015 年有線廣播電視法第 2 條之定義正式將有線電視服務與系統進行區別<sup>56</sup>，確立有線電視定義具有

<sup>53</sup> 立法院公報處（1999），《立法院公報》，第 88 卷 6 期 3006 號，3 冊，頁 686，立法院。

<sup>54</sup> 立法院公報處，同前註，頁 686～687。

<sup>55</sup> 根據有線廣播電視法第 7 條第 2 項，有關數位化技術的定義係指「系統應具備提供數位節目訊號之接取功能，包括頭端應以數位技術處理節目訊號，及該處理後數位節目訊號可經由有線傳輸網路傳送於訂戶數位終端設備」。

<sup>56</sup> 針對 1993 年的有線電視法第 2 條有關有線電視之定義，有論者曾明確指出就有線電視定義乃可區辨為 2 個重要因素，其一是供大眾收聽收視的大眾傳播要素，其二是以無線電或有線電傳播的媒體要素。參見：石世豪（2009），〈傳播革命衝擊下的「廣播電視」定義問題〉，氏著，《向競爭轉的通訊傳播匯流法制》，頁 40、44～57，元照。

技術與服務此雙重面向。而 2015 年有線廣播電視法第 2 條第 1 款就有線廣播電視服務規定為「有線廣播電視服務：指設置有線廣播電視系統，播送影像、聲音或數據，供公眾收視、聽或接取之服務」。參見立法理由即指出「為因應有線廣播電視產業朝數位發展，其提供之服務已非僅限於傳統一對多、單向傳輸之頻道服務，更包括隨選視訊、數據傳輸等互動式、雙向服務，爰修正原條文第 1 款規定」<sup>57</sup>。清楚地釋明有線電視具有互動式、雙向服務，且強調數位有線電視之服務具有相當多樣性，明確地回應科技與法制的革新，是可謂立法技術的進步。

而有關有線廣播電視法第 2 條第 2 款則將有線電視系統定義為「有線廣播電視系統（以下簡稱系統）：指使用可行之技術及設備，由頭端、有線傳輸網路及其他相關設備組成之設施」。就其立法理由雖僅註明「因應實務需要，修正相關文字」<sup>58</sup>。但審究其立法文字的變化，可以發現到上開立法的修正，不僅解決原有的文字上的疑義，正式將有線電視的設備概念於法規上明確區分成頭端、有線傳輸系統，同時恪守於技術中立原則<sup>59</sup>，擺脫過往立法上囿於特定技術途徑作為定義的立法模式，乃立法技術重要突破。惟本文認為就相關立法對於有線電視的定義，仍有 2 點值得思考改進。

其一，有關於何謂「使用『可行』之技術及設備」存有疑義，且存在立法目的之內在矛盾。就可行二字似乎有避免管制過廣之目的，然就可行二字恐怕是立法者的想像上仍有存在一個特定技術途徑而選擇的立法用語，但此與立法技術上希望保持技術中立的目的恐有所相悖，況且倘若仔細思考就可行二字究竟意義為何？恐怕就文義上將難以通過法律明確性之要求，審究我國司法實務之見解，就

<sup>57</sup> 立法院議案關係文書（2013），《院總第 1562 號 政府委員提案 13078、13400、13385、13422、13039、13338、13387、13339、12890、13019、13163、13337、13102 號之 1》，討頁 22、23，[https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/08/03/08/LCEWA01\\_080308\\_00366.pdf](https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/08/03/08/LCEWA01_080308_00366.pdf)（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>58</sup> 立法院議案關係文書，同前註，討頁 24。

<sup>59</sup> 技術中立性原則，明文化於通訊傳播基本法第 6 條之規定，該法規定如下：「（第 1 項）政府應鼓勵通訊傳播新技術及服務之發展；無正當理由，不得限制之。（第 2 項）通訊傳播相關法規之解釋及適用，應以不妨礙新技術及服務之提供為原則」。

司法院大法官釋字第 432 號解釋提出的 3 個要件「意義非難以理解」、「為受規範者所得預見」、「可經由司法審查加以確認」<sup>60</sup>，就何謂「可行」非難不謂為「非難以理解」，就可行的文義可解釋成可以實施、實行，但就可行的程度究竟只要達到實際運用技術上可行即列入管制？還是要如專利法上可供產業上利用的可行？又或是達到已為被產業進行利用才是所謂可行？而存有法律明確性之疑慮，況縱使透過可行二字也難以作為區辨有線電視與他傳播技術的差異，而欠缺立法實益。

其二，當立法採取有線電視的基礎技術做為立法定義時，雖可以盡可能完整包含相關產業與技術，但受制於數位匯流立法的不完善，導致於特定產業與技術倘單純就文義審酌時，將存有重疊管制之疑慮，而有導致過度管制之虞。

#### 第四款 通傳會第 941 次委員會擬定之新定義

由於 2020 年 9 月 19 日起台灣大哥大集團下的台固媒體股份有限公司（以下簡稱台固媒體）向同集團的台灣固網股份有限公司租用網路，在花蓮地區經營台灣大寬頻「花蓮好好看」服務，不僅提供影音與寬頻上網服務，除提供 myVideo 等線上影音服務，同時也提供 80 個電視頻道給用戶<sup>61</sup>。

對於台固媒體在花蓮地區提供「花蓮好好看」服務，造成當地有線電視系統業者洄瀾有線電視股份有限公司（以下簡稱洄瀾）的不滿，並向通傳會去函詢問台固媒體所提供服務是否構成有線電視，通傳會為此決定進行實地調查<sup>62</sup>。並經過通傳會經過實地探訪後，在 2020 年 12 月 9 日第 941 次委員會議提出新的有線電視定義，認為同時具備以下 3 項條件者，視為有線廣播電視服務<sup>63</sup>：「(1) 專屬

<sup>60</sup> 補充說明，本文並不贊成「得由司法審查」作為法律明確性之要件之一。首先，須釐清常見的誤解，所謂得由司法審查，並非指得由司法機關進行審理裁判等事務管轄權之要求，而係指司法機關得以對於法律的內容進行理解、掌握。是以，甚難想像在人民可以理解、可以預見的情況，但司法機關卻無法理解、掌握。是以，該要件的存在與否著實存有再省思之必要。

<sup>61</sup> 王育偉 (3/14/2021)，〈有線電視還是 OTT 服務 NCC 擬 3 要件納管〉，中央通訊社，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2094112>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>62</sup> 國家通訊傳播委員會 (2020)，〈國家通訊傳播委員會第 934 次委員會議紀錄〉，頁 2。

<sup>63</sup> 國家通訊傳播委員會 (1/27/2021)，〈花蓮縣有線電視服務競爭爭議案 NCC 將召開說明會與各界溝通〉，[https://www.ncc.gov.tw/chinese/news\\_detail.aspx?site\\_content\\_sn=8&sn\\_f=45621](https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&sn_f=45621)（最終瀏

機上盒與單一有線網路業者進行綁定或促銷搭售<sup>64</sup>；(2) 所提供服務內含相當於有線廣播電視基本頻道數量之頻道組<sup>65</sup>；(3) 須透過其所提供之專屬機上盒方能收視其所提供之頻道服務等<sup>66</sup>」。並希望透過此解釋函達成最小必要之界定條件，針對有以類電視之線性頻道提供服務或以隨選方式提供服務等新型態服務在依循技術中立原則下進行管制<sup>67</sup>（參見圖 2-3）。

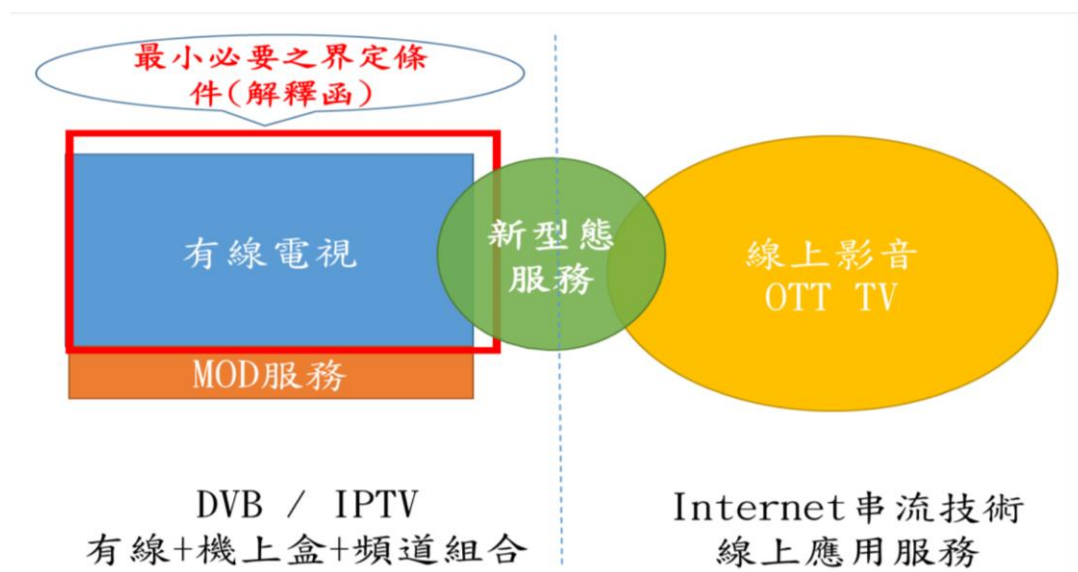


圖 2-3：解釋函的定義範圍（圖片來源：通傳會<sup>68</sup>）

然而，面對通傳會提出如此獨特之見解，引起學界與產業界諸多討論，在花蓮縣新型態影音服務之服務屬性及規管方式公開說明會上，更是多數意見均不贊

覽日期：6/20/2022)。

<sup>64</sup> 通傳會進一步說明該要件係指「全國不論何地區，該機上盒僅與單一（或稱特定）業者進行搭售或綁定」。參見：國家通訊傳播委員會（2021），〈花蓮縣新型態影音服務之服務屬性及規管方式公開說明會簡報〉，頁 11。

<sup>65</sup> 通傳會進一步說明該要件係指「非屬 VOD 之線性頻道，即為此條件所指之頻道」。參見：國家通訊傳播委員會，同前註，頁 11。

<sup>66</sup> 通傳會進一步說明該要件係指「此條件之專屬機上盒，指由提供者設定限制條件，例如鎖定 MAC 或 IP 等方式始能於電視收視之設備」。參見：國家通訊傳播委員會，同前註，頁 11。

<sup>67</sup> 國家通訊傳播委員會，同前註，頁 3~6。

<sup>68</sup> 國家通訊傳播委員會，同前註，頁 9。



成通傳會之定義，並就各方意見上大致可分為從 4 個面向挑戰通傳會定義。

第一，從法律保留原則出發。相較前開本文所討論的有線廣播電視法第 2 條定義，乃是透過立法院制定法律對於特定技術與產業受有線廣播電視法管制，此不僅是遵從憲法原則上對於民主國原則與法治國原則之要求，同時也符合法律保留原則所強調的基於對於個人基本權利之保護，凡涉及到基本權之干預，不論干預程度之輕重，皆須有法律之授權基礎始得為之<sup>69</sup>。

而通傳會擬透過解釋函之方式，就新型態影音服務納入有線電視相關法制管理，恐怕對於存有違反法律保留之疑慮<sup>70</sup>，自不宜透過類推適用、目的性擴張、行政解釋等方式進行法規漏洞填補<sup>71</sup>，否則將與法治國原則有違。同時，此種透過行政解釋函便宜行事的處理方式，嚴重偏離立法解釋與體系解釋的框架，顯然有違司法院大法官釋字第 505 號解釋之意旨<sup>72</sup>，而不當限制營業自由<sup>73</sup>。

第二，從技術中立性原則出發。就技術中立性原則而言，本質上係依據通訊傳播基本法第 6 條出發<sup>74</sup>，而核心概念也可以追溯至憲法第 7 條平等原則，旨在強調禁止無正當理由的限制，使得特定技術受到妨礙。然而，重點在於事務間必須要具有本質相同性，依照，而非完全禁止不同待遇<sup>75</sup>。倘若將 OTT TV 此一新興技術解釋成有線電視此種傳統技術，不僅與技術中立性本意不同，也與通訊傳播基本法要求不得妨礙新技術之目的相悖<sup>76</sup>。

<sup>69</sup> 李建良（2019），〈依法行政原則—法律保留原則〉，氏著，《行政法基本十講》，第 9 版第 1 刷，頁 284~285，元照。

<sup>70</sup> 簡維克（2021），〈花蓮縣新型態影音服務之服務屬性及其規管方式公開說明會意見書〉，頁 31，國家通訊傳播委員會。

<sup>71</sup> 曾筱媛（2021），〈花蓮縣新型態影音服務之服務屬性及其規管方式公開說明會意見書〉，頁 7，國家通訊傳播委員會。

<sup>72</sup> 司法院大法官釋字第 505 號解釋理由書：「……，係以職權發布解釋性行政規則對人民依法律享有之權利增加限制之要件，與憲法第 23 條法律保留原則牴觸，應不予適用」。

<sup>73</sup> 黃銘輝（2021），〈花蓮縣新型態影音服務之服務屬性及其規管方式公開說明會意見書〉，頁 17~18，國家通訊傳播委員會。

<sup>74</sup> 參見前揭註 59。

<sup>75</sup> 曾筱媛，前揭註 71，頁 4。

<sup>76</sup> 葉志良（2021），〈花蓮縣新型態影音服務之服務屬性及其規管方式公開說明會意見書〉，頁 1，國家通訊傳播委員會。

第三，從公平競爭角度出發。通傳會認為必須避免新型態影音服務由於欠缺法律規管，而有破壞公平競爭市場，而主張應納入有線電視管理。然而，有論者即主張為維持公平競爭，未必需要透過納入有線電視管理，而可以透過公平會的事後管制，避免不公競爭，而無庸透過擴張有線電視定義為之<sup>77</sup>。更論者指出依照一一檢視新定義的三要件，並指出就「專屬機上盒與單一有線網路業者進行綁定或促銷搭售」的反面解釋，即為其他聯賣行為便可豁免管制<sup>78</sup>，反而有創造新的法制問題之疑慮。倘若欲解決相關公平競爭問題，應整合修訂《多頻道視聽影音平台法》方為正途<sup>79</sup>。

第四，從有線電視既有定義出發。根據有線廣播電視法第 2 條之規定，明白表示有線電視系統乃是以頭端、有線傳輸網路及其他相關設備組成之設施，然而根據公聽會說明簡報第 5 頁與第 6 頁之內容，卻稱「有線廣播電視訊號源傳送至收視端已非全然透過傳統 DVB-C 技術傳送，而得以 IPTV 技術傳送，平臺業者亦未必需經由頭端之調變及解調設備」<sup>80</sup>、「視聽服務之傳送技術及網路已不受限於傳統廣播電視之定義，提供類似有線電視之視聽服務」<sup>81</sup>，進而就擴張有線廣播法的適用，達成實際擴張有線電視之定義<sup>82</sup>。為此，有論者批評此種說明乃是與既有立法定義有違，應於修法後方得為如此定義<sup>83</sup>。

亦有論者從第 2 條第 2 款從技術面的定義進行觀察，指出依照通傳會第 139 次委員會議決議內容，技術特徵中是否具有「頭端與用戶端封閉之特性」<sup>84</sup>，乃

<sup>77</sup> 莊春發 (2021)，〈花蓮縣新型態影音服務之服務屬性及其規管方式公開說明會意見書〉，頁 11，國家通訊傳播委員會；簡維克，前揭註 70，頁 30。

<sup>78</sup> 黃銘輝，前揭註 73，頁 19。

<sup>79</sup> 黃銘輝，前揭註 73，頁 17~18。

<sup>80</sup> 國家通訊傳播委員會，前揭註 64，2021 年 3 月 16 日，頁 5。

<sup>81</sup> 國家通訊傳播委員會，前揭註 64，頁 6。

<sup>82</sup> 就立法技術觀察，通傳會就符合擬定 3 個要件「視為」有線電視，即是亦不認同符合三要件者即等同於有線電視，而僅是以「視為」作為法律效果，而認為兩者具有本質上的不同。但從法律效果來看，即相當於實質性擴張有線電視的定義，故本文均以擴張有線電視定義進行說明，合先敘明。

<sup>83</sup> 葉志良，前揭註 76，頁 1。

<sup>84</sup> 參見前揭註 35。

是否認定為有線電視的重要判斷，此亦為我國司法實務所採<sup>85</sup>。故從新型態影音服務之技術觀察，雖然原先是以同集團的 HFC 網路電路在提供寬頻網路服務時，並同時提供專屬機上盒以供收視線性頻道等，但並不排除用戶使用其他寬頻上網技術，就技術面上不具有頭端封閉特性，自然不會落入有線廣播電視法第 2 條第 2 款之定義<sup>86</sup>。又從有線廣播電視法第 2 條第 1 款的服務面進行觀察，新型態影音服務與有線電視確實在提供影音服務上都具有線性經營的特性，但就所謂的「設置有線廣播電視系統」上仍會受到技術面的限制，而從提供服務的內涵，從著作權法進行觀察有線電視乃是透過公開播放權之授權取得內容，而 OTT TV 則是透過公開傳輸權之授權取得內容，而得作為服務區辨依據<sup>87</sup>。

而就本文的看法，對於前開論者從技術面的定義檢討通傳會第 941 次委員會擬定之新定義就前開意見均值得支持，畢竟依循我國有線廣播電視法第 2 條之定義及其沿革觀察，對於頭端設備作為有線電視技術內涵與定義確實可以認為乃是立法者之本意。同時，若從「頭端設備與終端設施是否具有封閉性」此一長期穩固見解進行分析，也可以發現就此新定義顯然不合乎既有限縮性的行政解釋，而有違行政自我拘束原則之虞，自有再思考之餘地。


惟本文認為就服務面進行分析，應承認新型態影音服務除透過有線電視系統此技術面要件無法達成外<sup>88</sup>，實際上就服務面觀察與有線電視並無不同。縱使欲從著作權法之授權類型作為區辨依據，仍有 2 點值得思考。其一，根據有線廣播電視法的服務面要件，並無透過著作權授權類型作為區辨，倘透過公開傳輸與公開播送作為區分要件，恐怕也有違法律保留原則之虞，自不應作為區辨新型態影

<sup>85</sup> 參見前揭註 36。

<sup>86</sup> 曾筱媛，前揭註 71，頁 5。

<sup>87</sup> 曾筱媛，前揭註 71，頁 5~6。

<sup>88</sup> 有論者分析花蓮好好看之官網介紹，認為就業者所提供的串流視訊盒，提供收視戶可以選擇自己喜歡的 APP 收看影音內容，而內容決定乃是由 APP 廠商所決定，而非花蓮好好看服務者提供者決定，且收視戶可以選擇使用其他網路服務提供者進行接取，實際上與 OTT TV 並無不同。資料來源：葉志良（2022 年 5 月），〈智者的困惑：新興視聽服務平台規管的難題〉，收錄於：彭芸、葉志良主編，《匯流下組織再造、平台、議題》，頁 189~190，風雲論壇。



音服務與有線電視區分之準則；其二，倘以著作權法之授權類型做為區分依據，恐怕是倒果為因，忽略著作權法就有線電視與 IPTV 就授權差異，事實上是立基於有線電視的定義而區辨是否有公開傳輸之適用<sup>89</sup>，同時也忽略了對於公開傳輸與公開播送現有區分方式是否正確亦不無疑問，而有相關修正草案存在<sup>90</sup>。因此，本文認為務實地看新型影音服務確實就服務上與有線電視並無二致，從規範一致性與通訊傳播基法第 7 條<sup>91</sup>要求避免不當的差別待遇，長遠而言須因應數位匯流而避免為不一致之規範，但於今無將新型態影音服務納入有線電視規範之必要。

最後，針對新定義的提出與公聽會的討論，本文雖贊同多數意見反對通傳會擬定之新定義，但本文也認為通傳會針對新型態影音服務之出現，應儘速重新檢討有線電視定義。另外，本文也肯認諸多論者基於公平競爭的角度，主張應採取適度開放有限管制且不宜過度擴張有線電視定義。

#### 第四項 本文有線電視之定義

從前開有線廣播電視法第 2 條的立法沿革與解釋論觀察，可以發現對於有線電視之定義往往深受法規制定當時所應用的科技技術以及同一時期的管制理念所限制。因而縱使可以透過傳統法律解釋方法論探求概念，但仍應對照有關法律對於其他傳播媒體的定義，才能縝密地尋求其定義<sup>92</sup>。

簡言之，本文認為有關有線電視之定義，除參酌有線廣播電視法第 2 條立法沿革與解釋論外，也應就針對有線電視的服務與技術原理進行區辨。同時，就有線電視之定義應當與時俱進，隨科技革新與管制法規變革，隨時重新檢視。又，本文也不否認就數位匯流的趨勢持續發展的脈絡下，在可預見的未來有線電視與其他收視渠道或許不再具有區辨實益，而無庸過度定義，僅須從收視服務進行討

<sup>89</sup> 經濟部智慧財產局（2015），〈智著字第 10400059610 號函〉。

<sup>90</sup> 行政院法規會（2021），〈著作權法部分條文修正草案〉，頁 3~4、8~13。

<sup>91</sup> 通訊傳播基本法第 7 條：「政府應避免因不同傳輸技術而為差別管理，……」。

<sup>92</sup> 石世豪，前揭註 56，頁 40。

論。

惟考量現行科技技術與規管法制，本文在考量技術原理、有線廣播電視第 2 條與其他相關管制法規等因素後，就有線電視定義如下「一、有線電視服務：指設置有線廣播電視系統，播送影像、聲音或數據，供公眾視、聽或接取之服務<sup>93</sup>；二、有線電視系統：非屬他法管制之技術及設備<sup>94</sup>，而由頭端系統、有線傳輸網路、終端設備及其他相關設備組成之設施」。

## 第二節 有線電視產業之發展

在明確本文所提出的有線電視定義後，為求完整說明我國有線電視產業所面臨的爭議由來與產業架構，本文將著重在產業發展史與有線電視產業中主要參與者的說明，並為後續管制理論、頻道規劃與載送之爭議作為鋪成。

### 第一項 萌芽期：地下經濟期（1969 年～1993 年）

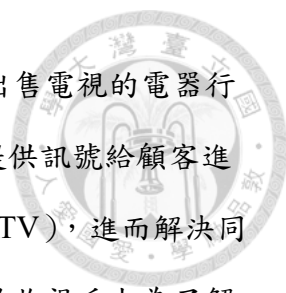
有線電視作為一個影視訊號播送的重要途徑，其出現乃基於解決無線電視的缺點而生。因為無線電視本身受限於技術特性，往往會因為樓高、地形、天候和無線電波之性質限制等因素，而產生收訊盲點，使得相關訊號無法正常傳遞給各收視戶。為了解決前開技術障礙，收視戶透過使用共同天線接收電視頻道發送的訊號，接著透過纜線（cable）將電視訊號傳遞各收視戶，而形成有線電視系統<sup>95</sup>。

而有關我國最早的使用有線電視的歷史，可以回溯到 1969 年在花蓮縣豐濱

<sup>93</sup> 相較現行有線廣播電視法第 2 條第 1 款，本文認為「收視」應改以「視」，不僅呼應有線電視的雙向傳輸性，同時也避免因法規的限制過度遏制有線電視就技術與應用的發展。

<sup>94</sup> 由於技術存在共通性的因素下，有線電視實際上難以單純透過頭端、有線傳輸網路、終端設備等核心技術與現行其他法規管制之通訊傳播技術進行區分。又受限於現今整體管制體系甚為龐雜，縱本文肯認在數位匯流之趨勢下應當建構完整的通訊傳播匯流法制，然考量立法技術、相關統合成本、技術落差等因素。本文仍先就有線電視獨立定義，並以除外規定，就其他特別立法之通訊傳播技術排除於有線廣播電視之外。而在此定義下，也意味著就中華電信所經營的 MOD 因適用電信法及固定通信業務管理規則相關規定，自非有線電視；同時未來如果就網際網路視聽服務管理法通過後，就 OTT TV 也可以明確排除有線電視法之適用。

<sup>95</sup> 于昭平（2002），〈*Technology Trend of Cable TV Industry*〉，收錄於：彭心儀主編，《美國資訊通信法案例評析》，頁 47，元照。



鄉的電器行，由於當時許多電視顧客無法順利接收訊號，負責出售電視的電器行便架設以電纜為主軸的社區共同天線（Community Antenna），提供訊號給顧客進行收視，透過提供電纜電視（Community Antenna Television, CATV），進而解決同一地區所面臨的收訊不良情形。後期越來越多偏遠地區與山區的收視戶也為了解決收訊不良的情形，也開始陸續開始架設社區共同天線<sup>96</sup>。面對日益興起的社區共同天線，1973年交通部發布交通部（62）交郵字第5996號令，正式制定《電視廣播增力機變頻機及社區共同天線電視設備設置規則》<sup>97</sup>，將社區共同天線納入管制，要求各該社區共同天線設置人送請交通部審核，經許可後才可設置<sup>98</sup>，開啟了我國對有線電視產業管制的濫觴。

而在1970年代，由於當時僅有由黨政軍所掌控的三家電視台，分別是省政府控制的台視、中國國民黨控制的中視、國防部所控制的華視，也就是現在慣稱的老三台。由於受限於政府高度管制，老三台內容欠缺多元性，並且在中大型的天線與錄影帶等方式興起後，諸多民眾受到外國節目的影響，而更加傾向追求多元的收視內容<sup>99</sup>。為了增加節目選項，部分商家利用社區共同天線結合錄放影機，形成自行播放節目的初級有線電視系統。而在1976年基隆碼頭地區出現目前已知第一個以此形式經營的有線電視業者<sup>100</sup>。此時，我國有線電視產業發展目的逐漸從改善收視品質為主，轉向出自行播送多元化節目，增加收視選擇<sup>101</sup>。

1980年代開始，有線電視的地下經濟逐漸活絡，不少業者透過錄放影機、訊號放大器、訊號分支器和纜線拼裝而成簡略的有線電視系統，不僅轉播我國既有

<sup>96</sup> 黃葳威（1994），〈有線電視與廣告〉，《廣播與電視》，第1卷第4期，頁2。

<sup>97</sup> 現已改為《電視增力機變頻機及社區共同天線電視設備設立辦法》。

<sup>98</sup> 參見1973年版的《電視廣播增力機變頻機及社區共同天線電視設備設置規則》第4條。

<sup>99</sup> 蕭文生，前揭註21，頁18～19。

<sup>100</sup> 多數文獻均以1979年基隆碼頭地區商家播送訊號為首家真正意義上的第四台，然確實也有部分文獻指出早在1970年台北石牌地區即出現第四台，而與社區共同天線出現時間相去不遠。然具體而言，所謂第四台與社區共同天線的區辨僅在是否有自行提供節目，兩者基本技術原理並無不同，均可視為有線電視的前身。參見：魏玟（2019），〈「萬惡」電視何以誕生？臺灣有線電視生成階段（1980—1993）的重新檢視〉，《新聞學研究》，第139期，頁3～4。

<sup>101</sup> 陳家慶（2015），《臺灣電視產業結構管制：權力機關互動的脈絡分析》，頁29，國立台灣大學法律所碩士論文。



的老三台，同時也開始播放日本摔角、色情片等，因此被稱之為「第四台」<sup>102</sup>。由於第四台豐富的節目大幅度地提升民眾收看有線電視的意願，而帶動有線電視日益興起，總收視人口更是在 200 萬人以上<sup>103</sup>。

同時，第四台乃是透過共同天線與錄放機的結合進行傳輸，此種中立的技術避免了當時政府的言論事前審查，諸多黨外人士紛紛選擇進入有線電視產業，使得第四台成為黨外人士的重要的發聲管道，而第四台也因此被稱為「民主台」<sup>104</sup>。在 1989 年民主進步黨的尤清在參選台北縣長時，當時不僅開創了中和民主台，而有了第一個民主台，同時在短短半年內，民主進步黨號召各地黨部開設了 29 個民主台<sup>105</sup>，大幅地帶動在野黨與黨外人士透過有線電視進行政治宣傳的功能。然而，由於有線電視成為異議人士發聲的重要管道，卻也導致我國有線電視合法化遲遲未能受到重視，甚至是受到來自政府打壓的情形。

回顧我國政府針對有線電視開放政策。雖然早自 1982 年起，新聞局就有針對有線電視進行研究，也在 1983 年 8 月行政院成立「建立有線電視工作小組」。在 1985 年 5 月該工作小組更做出應立刻籌建有線電視系統之結論<sup>106</sup>。但受限於因為當時政治環境，有線電視的中立技術導致言論事前審查無法落實，而遭到政府以國家安全以及頻率分配不足，持續取締有線電視，而使得有線電視產業始終都是處於非法狀態<sup>107</sup>。

縱使我國於 1987 年宣布解嚴，有線電視卻仍被視為洪水猛獸，政府不僅未開放有線電視經營，同時面對有線電視的存在，更是嚴加查禁。甚至在 1992 年

<sup>102</sup> 謝穎青、葉志良 (2015)，《通訊科技與法律的對話》，第 3 版，頁 41，遠見。

<sup>103</sup> 根據估計，在 1980~1985 年間，我國有線電視家數大約是 200~500 家，收視戶數約為 50~60 萬，收視人口可能高達 200~400 萬。參見：戴伯芬 (2007)，〈無法執法與有法放任：台灣有線電視產業的制度論分析 (1983-2000)〉，《人文及社會科學集刊》，第 19 卷第 2 期，頁 174。

<sup>104</sup> 陳家慶，前揭註 101，頁 29。

<sup>105</sup> 張貴龍 (2011)，《台灣通訊傳播產業監管政策變革之政治經濟分析 1949-2011》，頁 82，國立台灣大學社會科學院政治學系碩士論文。

<sup>106</sup> 周炳全 (2003)，《論人民媒體近用權之理論與實踐—以有線電視近用頻道為例》，頁 43，國立台灣大學法律所碩士論文。

<sup>107</sup> 陳家慶，前揭註 101，頁 30。

所查禁的有線電視的電纜高達 40 萬公斤，相當於 1986 年到 1991 年查禁的數量總和<sup>108</sup>。從此可以得知自有線電視產業開始發展，到 1993 年《有線電視法》正式通過前，我國有線電視都因為處於非法狀態，而僅能以地下經濟的方式存在於各地，而使得有線電視難以正常發展。

## 第二項 成長期：有線電視全面合法化（1993 年～2013 年）

有線電視產業的成長毋寧是與其合法化有著密切關係，有線電視發展初期受制於未全面合法化的影響下，縱使在我國政治逐步走向民主開放，然遭受到極大的查禁壓力，而未能使產業正常發展。不過，在全球政治經貿環境變革下，1990 年代起我國對於諸多產業也逐步採取開放化的政策，諸如：金融<sup>109</sup>、電信<sup>110</sup>以及有線電視等，紛紛都在此一時期迎來一波解除管制的浪潮。

其中有關於有線電視全面合法的理由，可以歸因於以下 5 點因素的影響

### 第一款 全球興起強調解除管制，全面經濟自由化的聲浪

早從 1970 年起，隨著歐洲、日本與美國之間的經貿競爭提升，諸多論者認為過度嚴苛的管制措施，將導致國內產業競爭能力衰退，並喪失國際競爭力。特別是當政府透過法律進行限制時，會導致相關參進障礙無法被市場機制矯正，市場自動調節能力也因此受到影響<sup>111</sup>。在此一時期，學界更逐漸將目光從市場失靈（market failure）轉向政府失靈（government failure）之上，認為甚至有時政府在解決問題時，反而因為被利益團體捕獲或欠缺誘因等因素下，使得監管機制受到諸多質疑<sup>112</sup>。

而相關的質疑不僅帶動了解除管制（deregulation）的浪潮，以開放代替管制

<sup>108</sup> 謝穎青、葉志良，前揭註 102，頁 42。

<sup>109</sup> 1990 年代我國針對金融政策採取諸多開放政策，例如：對銀行設立資格與條件採取寬鬆政策，並同時放寬外資設立分行與代表人辦事處的審核規定，使得此一時期銀行數量大幅提升。相關論述參見：顏雅倫（2012），《臺灣金融產業的競爭政策—以競爭法的觀點出發》，頁 247，國立臺灣大學博士學位法律學研究所論文，2012 年 6 月。

<sup>110</sup> 李淳（2012），〈台灣固網零售價格管制之探討〉，周韻采彙編，《數位匯流下的競爭與管制》，財團法人二十一世紀基金會，頁 214～225。

<sup>111</sup> 胡祖舜（2021），《競爭法之經濟分析》，第 2 版第 1 刷，頁 18～20，元照。

<sup>112</sup> 顏雅倫，前揭註 109，頁 169～170，元照。



漸漸成為世界諸國的重要的經濟政策。所謂管制（regulation）也漸漸被與高壓（heavy-handed）和命令（command）掛勾，特別是當 1991 年蘇維埃社會主義共和國聯盟（以下簡稱蘇聯）崩解之下，管制更是而漸趨於負面意涵<sup>113</sup>。面對蘇聯解體後，象徵市場經濟與計畫經濟路線對抗走向終結，市場經濟路線全面佔上風，完全主導了全球經貿發展方向，世界各國為因應此一情勢紛紛做出程度不一的市場自由化的努力，相較之下管制反而顯得受到排斥。

對此，得利於 1990 年興起的市場自由化的契機，我國有線電視產業政策也因此漸趨轉向，不再以強力掃蕩為主，改採取透過適度監管穩固市場機制，進而推動我國有線電視合法化的進程。

## 第二款 我國為加入全球經貿體系走向開放與自由化

隨著關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade，以下簡稱 GATT）的發展日益艱難，諸多貿易規則與爭端解決機制多顯不足。在 1986 年 9 月 GATT 各締約國部長在烏拉圭回合部長宣言（Ministerial Declaration of Uruguay Round）中提出諸多改革方向後，有關於新的貿易組織設立的倡議便開始增加，也因此 1993 年 12 月烏拉圭回合談判結束正式確立要建立世界貿易組織（World Trade Organization，以下簡稱 WTO）以提升國際貿易自由化，並建立一個公平且開放的多邊貿易體制<sup>114</sup>。

同一時期，我國為了達成參與國際經貿，擴大我國國際空間之目標，於 1990 年 1 月正式以「台澎金馬獨立關稅領域」名義，正式向 GATT 遞交加入申請，並於 1992 年 9 月准許我國以觀察員身分出席<sup>115</sup>。我國為了後續加入 WTO，不僅對於相關經貿協定進行簽署，同時也積極與各國進行經貿談判。在此經貿全球化的

<sup>113</sup> Balleisen, E. J., & Moss, D. A. (Eds.), *Government and markets: toward a new theory of regulation*, Cambridge University Press 9 (2009) .

<sup>114</sup> 羅昌發 (2014),《國際貿易法》,第 2 版第 2 刷,頁 6~7,元照。

<sup>115</sup> 馮震宇 (1995),〈世界貿易組織與關稅暨貿易總協定引論〉,《月旦法學雜誌》,第 0 期,頁 6。



趨勢下，我國政府面對有線電視未經授權傳輸並自行播送他國影視作品，進而遭受到國際非難的情勢。我國政府改變既有立場，不再以過往封閉的管制手段限制有線電視產業，而改以法規的管制與市場化，作為管制手段<sup>116</sup>。

### 第三款 美國針對智慧財產權的要求

在我國尋求加入全球經貿合作時，美國藉此要求我國強化對於智慧財產權之保障。由於當時我國有線電視業者多播送美國電影與節目，對於美國影視業者的著作權侵害甚深，致使當時美國影片出口協會會員向美國進行遊說對我國政府表達不滿<sup>117</sup>。最終，美國透過 301 條款之運用<sup>118</sup>，施壓我國簽訂《智慧財產保護諒解備忘錄》，要求我國儘速修正著作權法，並制定有線電視法將有線電視產業正式合法化後納管。在美國的強力施壓下，成為有線電視法通過的重要因素。

### 第四款 我國政治走向全面民主與法制化

隨著順應我國政治局勢日益開放，我國政府在當時陸續宣布解嚴和廢除動員戡亂臨時條例，我國政治也緩步走向民主化與法制化。有線電視頻道眾多，不僅解決資訊頻道匱乏，提供多元受眾民主論壇的機會，同時有線電視具有反映地方特色，並提供弱勢族群接近使用的機會<sup>119</sup>，例如：藉由民主台的開設提供當時在野黨發聲的管道。在這樣的背景下，有線電視的合法化始終是民主化進程的重要一環，而使得有線電視合法化受到高度重視。

### 第五款 現實的政治實力解放結果

承繼有線電視原先的發展，有線電視業統業者不僅有來自地方仕紳與攤販，同時也有諸多立法委員與地方民意代表也多涉獵於有線電視經營<sup>120</sup>，來自民間的

<sup>116</sup> 張貴龍，前揭註 105，頁 5。

<sup>117</sup> 翁秀琪（1993），〈台灣的地下媒體〉，收錄於：鄭瑞城（等著），《解構廣電媒體：建立廣電新秩序》，頁 467，澄社。

<sup>118</sup> 吳梓生（1997），《由市場競爭與科技發展論電信與有線電視跨業經營之法制——以美國為借鏡》，頁 30，國立台灣大學法律所碩士論文。

<sup>119</sup> 鍾蔚文（1993），〈有線電視〉，收錄於：鄭瑞城（等著），《解構廣電媒體：建立廣電新秩序》，頁 420~421，澄社。

<sup>120</sup> 張貴龍，前揭註 105，頁 83。



壓力，不僅推動有線電視法的通過，從有線電視系統經營區從原先草案中的 1 區 1 家<sup>121</sup>，改成 1 區 5 家，以確保當時全國三四百家業者均可以就地合法，更能證明有線電視法的通過本質就是現實的政治實力解放結果承認<sup>122</sup>

在面對有線電視長年取締不彰與前開 5 項主要因素的多重影響下，加速了我國有線電視合法化。最終，在 1993 年 7 月 16 日立法院通過了有線電視法，並於 1993 年 8 月 11 日施行。然而由於有線電視經營區採取 1 區 5 家的開放模式，導致於在短時間內有線電視系統業者間競爭激烈。在有線電視法通過的數年間全國有線電視系統業者經過大幅度的合併，數量大幅減少。

至 1999 年修法刪除時相關規定時，全國僅剩下 85 家有線電視系統商<sup>123</sup>。而在刪除 1 區 5 家規定後，雖然曾有一度有部分地區超過 1 區 5 家（在當年出現 2 個經營區高達 8 家，1 個經營區高達 6 家，但是均在 3 年內降到 4 家以內）。到了 2003 年時，有線電視經營區僅設下偶占和獨占 2 種型態，整體家數也從最高峰的 127 家下跌至 69 家，有線電視系統商大量整併的現象使得有線電視系統市場趨向獨占（參見圖 2-4）。

---

<sup>121</sup> 根據新聞局委託中興大學進行的台灣地區有線電視分區之研究指出，我國有線電視合適市場大小約為 15 萬戶 1 區，全台約劃分為 51 區，而後其草案規劃亦為如此。但由於政治與經濟市場力量的介入，縱使最終全國平均各經營區人數為 14.7 萬戶，但各區大小其實落差很大，如苗栗縣北區為 58,947 戶，但台中市總用戶數高達 36 萬戶卻只有 1 區。而各區家數開放至 5 家，也是相同的道理。資料來源：曾國峰（2009），〈有線電視系統經營區擴大是否增加跨區競爭的可能？〉，《廣播與電視》，第 30 期，頁 102。

<sup>122</sup> 1993 年的有線電視法第 27 條第 1 項規定「有線電視在同一地區經營以 5 家為限」，即是在立法院審議時，國民黨與民進黨為各自經營地下電視台支持者兌現「就地合法」之政見。資料來源：謝穎青、葉志良，前揭註 102，頁 53、70。

<sup>123</sup> 江耀國（2003），《有線電視市場與法律》，頁 204，元照。

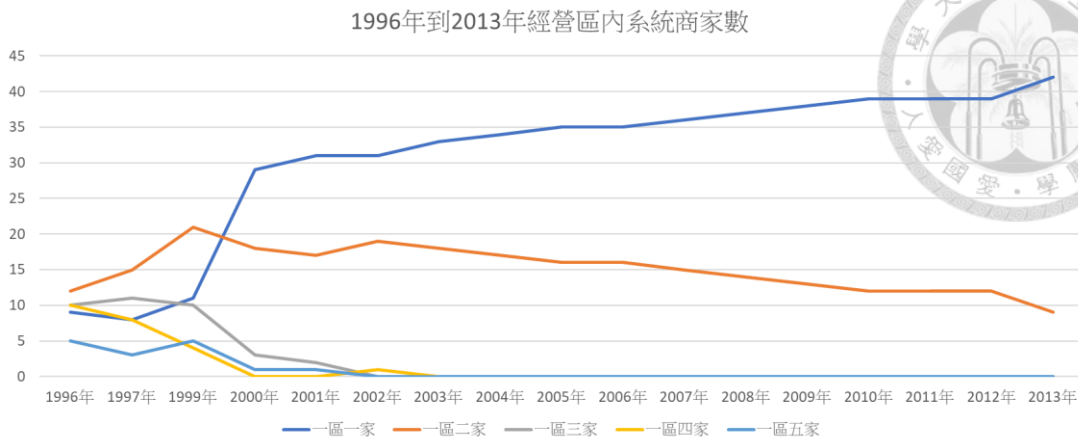
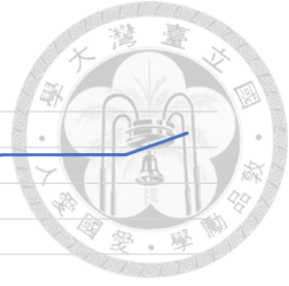


圖 2-4：我國有線電視各區經營家數統計—1996 年～2013 年（本文自行繪製<sup>124</sup>）

而在大量有線電視系統商進行水平結合後，各地漸漸出現多系統經營業者（multiple system operator, MSO，以下稱 MSO），這些多系統經營者為了確保頻道來源穩健、節省交易成本等因素<sup>125</sup>，逐步朝向上游整合擴張，乃至於開始擔任頻道代理商之身分。並且隨著時間的經過，有線電視系統業者與頻道商之間，也開始走向垂直整合，進一步帶動我國媒體結合風潮。

### 第三項 成熟期：有線電視數位化與通傳會開放政策（2013 年～2017 年）

長期的結合整併，使得有線電視產業間走向獨占和寡占，同時在 2000 年以後，數位化的呼聲持續高漲，認為應儘速推動有線電視數位化，以提升收視品質與服務<sup>126</sup>。但是系統商考量播送數位化頻道，不僅需要更新有線傳輸網路，同時還需要調整訊號品質，在建置成本和支付頻道授權費均是不小的負擔。因此，雖然有線電視頭端設備在 2003 年開始推動更新，並在 2008 年就達到 70%業者完成

<sup>124</sup> 本圖為說明方便將 1 區 8 家與 1 區 6 家均畫入 1 區 5 家之內。而 1 區 8 家分別是在 1999 年有 2 個經營區、2000 年有 1 個經營區、2001 年有 1 個經營區；1 區 6 家則是僅在 1999 年有 1 個經營區出現。數據來源：莊春發（2015），〈有線電視擴大經營範圍政策之競爭效果研究〉，《公平交易法季刊》，第 23 卷第 3 期，頁 136。

<sup>125</sup> 實證資料指出垂直整合後，對於負載頻道、價格及訂戶都有所影響，同時可以對於其他對手採取比較高的費率，同時透過交易內部化，使得上下游業者取得高度互利。資料來源：陳家瑋（2002），〈有線電視市場之垂直整合與競爭〉，頁 15，國立台灣大學經濟所碩士論文。

<sup>126</sup> 李秀珠、陳忠勝（2002），〈政府政策與台灣有線電視數位化之研究〉，《廣播與電視》，第 18 期，2002 年 1 月，頁 2～3。

頭端數位化，但收視戶端卻十分緩慢，致使通傳會不得不要求 2014 年起，必須達成系統商必須提高數位化比例，否則將下調收視費用上限<sup>127</sup>。

為此，通傳會基於考量過去受限於多數經營區內均呈現獨占或寡占市場<sup>128</sup>，並為了促進有線廣播電視系統之競爭與配合行政院數位發展的政策目標，進而推動「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」（以下簡稱通傳會開放政策）。並在 2013 年 5 月 17 日正式公告將過去 51 個經營區配合直轄市、縣（市）為最小經營地區整併成 22 個，並開放既有業者跨區經營與新進業者進入<sup>129</sup>。在 2015 年有線廣播電視法全盤修正通過後，不僅在數位化政策得到相當進展（參見圖 2-5），更也象徵我國對於有線電視產業採取新的競爭政策，而打破自 1993 年制定有線電視法以來採取結構管制手段，使得既有業者不得不面臨新一波競爭挑戰<sup>130</sup>。

<sup>127</sup> 陳昌民（2014），〈台灣有線電視產業之發展概述及未來修法之影響〉，《貨幣觀測與信用評等》，第 105 期，2014 年 1 月，頁 76。

<sup>128</sup> 根據 2011 年第 4 季業者向國家通訊傳播委員申報資料中。就全國 51 個經營區中，就有 39 區為獨占經營，12 區為雙占。資料來源：國家通訊傳播委員會（2012），〈有線廣播電視經營地區劃分及調整「有線廣播電視經營地區劃分及調整暨受理申請」公聽會〉，頁 4。

<sup>129</sup> 國家通訊傳播委員會（2013），〈通傳綜規字第 10240015360 號公告〉，頁 1。

<sup>130</sup> 以新北市為例，便有大豐成為跨區業者，另外亦有全國數位、天外天數位、數位天空服務成為新進業者。若以 HHI 指數進行觀察，2015 年新北地區 HHI 指數為 2838.54，而 2019 年新北地區 HHI 指數則為 2548.56，整體下降了 289.98，而可確認新進業者確實強化了市場競爭。資料來源：莊春發（2019 年 11 月），〈有線電視市場上下游交易爭議的原因與解決〉，發表於：《「數位時代下有線電視頻道規劃管制之再檢視」學術研討會》，頁 10~11，國立臺北大學法律學院公法中心（主辦），台北。

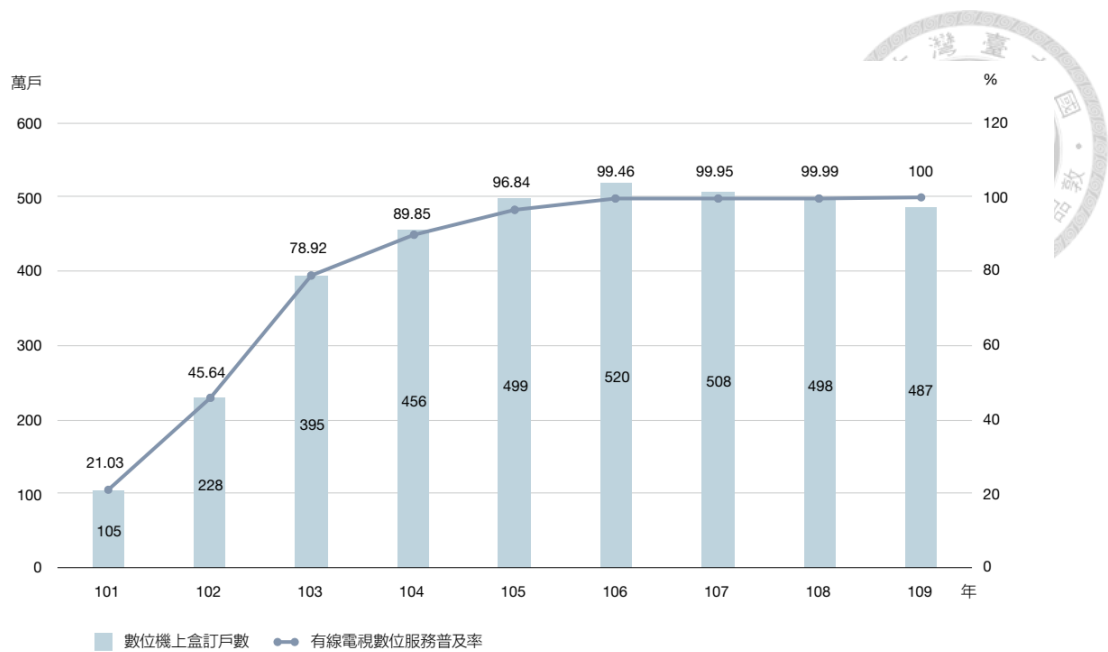


圖 2-5：有線電視數位化普及率及數位機上盒訂戶數（圖片來源：通傳會<sup>131</sup>）

#### 第四項 轉型期（2017 年～至今）

隨著有線電視數位化與擴大經營區後，有線電視收視戶也在 2017 年時，正式達到歷史高峰，總收視戶數達到 523 萬戶，但有線電視的發展卻也逐漸從成熟期走向產業衰退期。我國有線電視也開始了剪線潮，自 2017 年起不論是總收視戶或是有線電視家庭普及率都是逐年下滑（參見圖 2-6），截至 2020 年的資料顯示我國有線電視總收視戶僅剩 487 萬戶，而同年有線電視普及率也只剩下 54.49%，這對於有線電視系統商有高達 75% 的營收係來自於收視戶的基本費無疑是沉重的打擊，在有線電視產業的營收與廣告收益連年下滑的情形下，2020 年有線電視市場營收也創下新低，僅剩 347 億元<sup>132</sup>。

<sup>131</sup> 財團法人台灣經濟研究院（2022），《110 年通訊傳播市場報告》，頁 117，國家通訊傳播委員會。

<sup>132</sup> 財團法人台灣經濟研究院，同前註，頁 116～118。

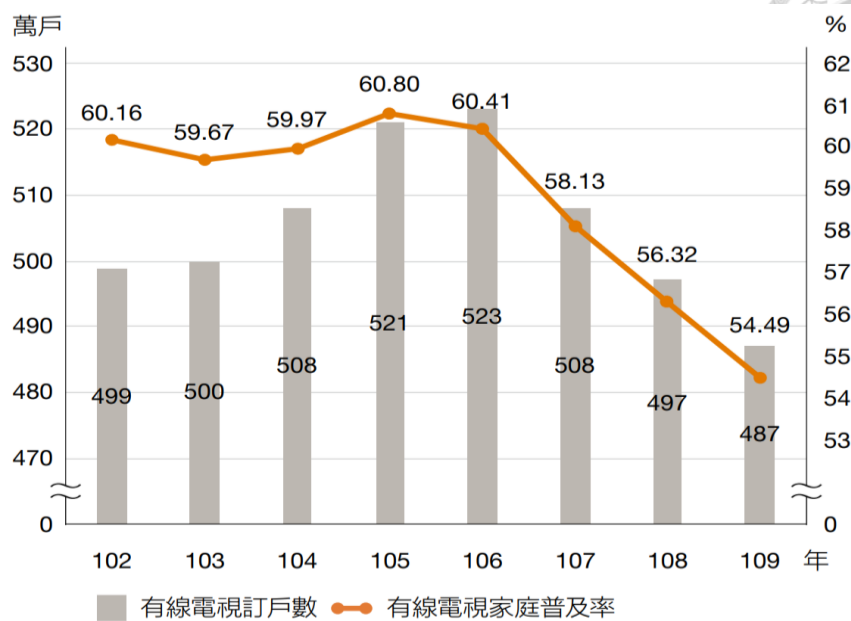


圖 2-6：有線電視總收視戶數及家庭普及率（圖片來源：通傳會<sup>133</sup>）

來自 MOD、OTT TV 以及盜版影音的挑戰、許多頻道撤出我國有線電視市場、與有線電視自身產業的發展瓶頸，加劇了有線電視產業間的競爭與矛盾，諸多爭議頻繁出現在社會大眾之前。而來自政府機關的規制與裁罰更是使得有線電視產業面臨到整體產業的大變革。

在有線電視呈現衰退的頹勢之際，又以頻道規劃與載送的問題出現的最為頻繁，上至萬年節目表，下至頻道授權金爭議，無一不圍繞於我國頻道規劃與載送，而相關的法制改革與司法訴訟也隨之孕育而生。為此，本文後續將聚焦於我國頻道規劃與載送就我國有線電視進入轉型期後，並以相關法制爭議與政策規劃做出進一步的分析。

<sup>133</sup> 財團法人台灣經濟研究院，同前註，頁 118。



### 第三節 產業架構及其主要參與者

#### 第一項 有線電視產業架構

我國有線電視產業，從影視服務作為產品，並將觀眾作終端消費者，整體產業架構可以區分為影視作品的供應者—頻道商和頻道代理商、影視作品的傳輸者—系統商（system operator，SO）、消費者—觀眾（參見圖 2-7）。

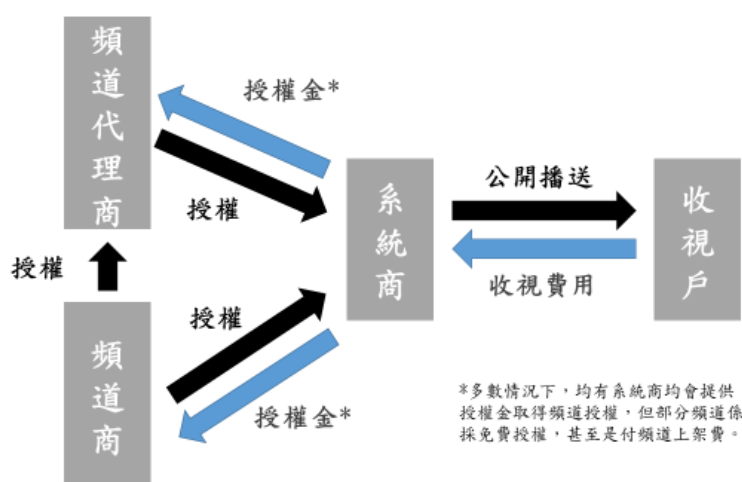


圖 2-7：有線電視產業架構（本文自製）

誠如本文就產業發展回顧所言，我國有線電視產業間競爭十分激烈，各有線電視系統商間經常會以水平結合或是結盟之方式，變成多系統經營者（MSO）。根據國家通訊委員會就 2022 年第 4 季的統計，我國 MSO 業者表面上已形成 5 大 MSO 的態勢，5 大 MSO 合計市占率高達 77.49%（參見表 2-1）。但須注意的是縱使通傳會已聲明並非單純透過公司法上的從屬關係認定集團關係，但上開統計仍不完全代表真正的狀態。因為凱擘股份有限公司（以下簡稱凱擘）與台固媒體均是由富邦集團所控制，同時凱擘長年也有和屏南、大新店民主等獨立系統台具有合作關係，整體市場整合情形十分明顯。另外，剩餘的獨立系統也非完全各自獨





立，例如：年代集團的練台生先生實際掌控的系統商<sup>134</sup>，也約具有 5.19% 的市占率<sup>135</sup>。簡而言之，即是我國有線電視產業呈現一個高度集中化的現象<sup>136</sup>。

表 2-1：2021 年第 4 季有線電視系統商統計（本文自製<sup>137</sup>）

集團別	家數	訂戶數	市占率
凱擘	12 家	959067 戶	20.23%
中嘉	12 家	1059609 戶	22.35%
台灣寬頻	5 家	690550 戶	14.57%
台固媒體	5 家	519781 戶	10.97%
台數科	6 家	444265 戶	9.37%
大豐集團	3 家	224771 戶	4.74%
其他：獨立系統	21 家	842019 戶	17.77%
總計	64 家	4740062 戶	100%

而除了水平結合外，垂直整合在有線電視產業亦是十分常見。不過多數頻道

<sup>134</sup> 據報載所稱練台生先生實際控制的系統商（非單純依照公司法關係企業定義），共包含東台、東亞、洄瀾、北都（持股約 30% 為最大股東）、全國數位（關係人取得過半董事）。參考資料：陳世昌（10/9/2019），〈有線電視激戰開打！只要蔡明忠進花蓮 練台生就揮軍新竹市搶客戶〉，ETtoday 財經雲，<https://finance.ettoday.net/news/1553863>（最終瀏覽日期：6/20/2022）；方文（9/15/2020），〈練台生妻蔡富女旗下中都 要在系統代購扮要角〉，台灣數位匯流網，<https://style.yahoo.com.tw/%E7%B7%B4%E5%8F%B0%E7%94%9F%E5%A6%BB%E8%94%A1%E5%AF%8C%E5%A5%B3%E6%97%97%E4%B8%8B%E4%B8%AD%E9%83%BD-%E8%A6%81%E5%9C%A8%E7%B3%BB%E7%B5%B1%E4%BB%A3%E8%B3%BC%E6%89%AE%E8%A6%81%E8%A7%92-103300774.html>（最終瀏覽日期：6/20/2022）；陳世昌（8/28/2020），〈練台生勢力取得「全國數位」半數董事席次 拿下頻道採購權〉，ETtoday 財經雲，<https://finance.ettoday.net/news/1795650#ixzz7NOKEN16w>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>135</sup> 國家通訊傳播委員會（2022），〈110 年第 4 季有線廣播電視訂戶數〉，頁 3~4。

<sup>136</sup> 又縱使現今 MSO 已呈現高度整合，然而各自間的合併收購，也仍是持續不斷。例如：在 2020 年 11 月 4 日公平會決議通過大豐收購 TBC 案後，而大豐集團總戶數將達到 96 萬戶，全國市占率達到約 19.49%，有望成為第 3 大 MSO 業者。雖後來在 2021 年 7 月 14 日通傳會決議否准該併購案，但也顯示有線電視系統的整併趨勢顯然仍未停歇。資料來源：公平交易委員會（2020），〈公平交易委員會第 1513 次委員會議紀錄〉頁 2~3；國家通訊傳播委員會（2021），〈通傳會第 972 次委員會議紀錄〉，頁 5~7。

<sup>137</sup> 資料來源：國家通訊傳播委員會，前揭註 135，頁 1~3。

與系統商，並非採取直接結合之手段，而是改以頻道代理的方式進行，使得系統商大多兼有頻道代理商之地位。在 2017 年時，有線電視頻道中有 66 個頻道即是由頻道代理商進行代理，其餘大抵則是必載頻道<sup>138</sup>與宗教頻道，或系統商自收上架費的股市、命理頻道等<sup>139</sup>。不過在分組付費制度推動、OTT TV 進入影視服務市場<sup>140</sup>，以及遭到公平交易委員會裁罰等諸多考量下，凱擘已於 2017 年 11 月宣布放棄頻道代理商身分<sup>141</sup>。不過由於利潤考量，各頻道商本來大約 3 到 5 年間就會產生變化，而在凱擘放棄頻道代理商的隔年，市場大致上便有所調整，實際上垂直整合仍十分明顯（參見表 2-2）。

但由於通傳會長期主張頻道代理商非屬廣電三法的管制對象<sup>142</sup>，認為在現行衛星廣播電視法第 25 條第 2 項規範主體為該項規範主體僅為「頻道節目供應事業」，就「頻道代理商」則非規範主體所及<sup>143</sup>，而未要求頻道代理商申報相關代理頻道資訊。同時也因為有線電視產業受到過往產業萌芽期的地下經濟的特性與成長期到成熟期間有線電視系統產業林立等因素影響，有線電視產業間關係錯綜

<sup>138</sup> 依據有線廣播電視法第 33 條第 1 項：「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」。使得無線電視台大多屬於必載頻道，而較不需要考量上下架的問題。

<sup>139</sup> 莊春發（5/27/2018），〈有線電視市場可以說的秘密與不能說的秘密〉，台灣數位匯流網，<https://www.tdcpres.com/Article/Index/1282>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>140</sup> 根據實證研究指出居住在六都之民眾，其行動上網滲透率較高，因此較有意願訂閱 OTT TV，且在收視成本的考量下，進一步帶動有線電視的剪線潮，對於主要 MSO 業者均以經營六都為重的情況下，影響甚鉅。資料來源：詹璟昀（2019），〈OTT TV 與 CATV 間之競合關係及對 CATV 之影響〉，《貨幣觀測與信用評等》，第 139 期，頁 88。

<sup>141</sup> 陳柏樺（11/23/2017），凱擘退出頻道代理背後的兩大盤算，今周刊，<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/80392/post/201711220007/%E5%87%B1%E6%93%98%E9%80%80%E5%87%BA%E9%A0%BB%E9%81%93%E4%BB%A3%E7%90%86%20%20%E8%83%8C%E5%BE%8C%E7%9A%84%E5%85%A9%E5%A4%A7%E7%9B%A4%E7%AE%97>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>142</sup> 有論者統整通傳會歷年就無法管制頻道代理商的立場，其一在 2015 年監察院調查表示無法管制頻道代理商，並在 2018 年調查中也採取相同看法，其二在 2013 年傳會石世豪前主委會應立委徵詢時也表達相類似的看法，其三在通傳會在匯流時代傳播政策諮詢文件（綠皮書）意見徵詢」程序中，也就是否將頻道代理商納入管制進行徵詢，從而證實通傳會就有線廣播電視法之適用對象不及於頻道代理商。資料來源：財團法人電信技術中心（王牧寰主持，莊春發、葉志良共同主持）（2020），《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》，頁 405，108 年國家通訊傳播委員會委託研究報告。

<sup>143</sup> 國家通訊傳播委員會（2020），〈傳播政策白皮書〉，頁 68。

複雜，對於頻道代理關係僅能透過報載資訊略窺一二。



表 2-2：2018 年各頻道代理商（本文自製）<sup>144</sup>

代理商	所屬 MSO	頻道數	佔代理頻道數比例
允誠	台固 <sup>145</sup>	6 家	23.81%
優視	凱擘（關係企業）	7 家	
浩鳴（原浩緯）	凱擘（關係企業）	2 家	
大亨 <sup>146</sup>	大新店民主	13 家	20.63%
永鑫	練台生	7 家	38.10%
東昱	練台生	4 家	
佳訊	練台生	13 家	
全球數位	中嘉	11 家	17.46%

然在通傳會在 2020 年 2 月所提出「傳播政策白皮書」，首次以官方的身分提出具參考性的代理商與其「夥伴關係」關係列表（參見表 2-3），在該列表中統計至 2019 年 8 月時，並指出當時一共有 9 家頻道代理商並代理 77 個頻道，而使得大眾得以取得較具參考性的資料。

<sup>144</sup> 數據來源：蘇元和（1/30/2018），〈有線電視頻道代理勢力 練成瑜奪龍頭 練台生居第二〉，台灣數位匯流網，<https://cnews.com.tw/119180130a01/>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>145</sup> 值得注意的是於傳播政策白皮書中，國家通訊傳播委員會指出於與台固有垂直整合關係之頻道代理商應是後來新設立的優視，而非既有允誠。惟誠如國家通訊傳播委員會所言，在主要頻道代理商與 MSO 業者間長期形成錯綜複雜之關係，使外人難以一窺堂奧，特別是 MSO 業者多有投資頻道供應商，使彼此關係更為複雜化。又依現行法規，頻道代理商並非國家通訊傳播委員會納管業者，僅能透過調處等機會蒐集相關資料，相關資料整理亦僅供參考。資料來源：國家通訊傳播委員會，前揭註 143。

<sup>146</sup> 在凱擘於 2017 年宣布退出頻道代理市場後，於 2018 年便由大亨接手凱擘所代理之 13 個頻道，而外界多指出就大亨與凱擘具有十分友好之關係。資料來源：江耀國（2020 年 7 月），〈有線電視產業上下游集體影響力對聯賣及統購之效應〉，發表於：《2020 有線電視論壇—頻道交易秩序與上下架管理研討會》，頁 57，國家通訊傳播委員會（主辦），台北。

表 2-3：2019 年各頻道代理商（本文自製）<sup>147</sup>

代理商	頻道數	占頻道代理比例	夥伴關係
全球數位	11	14.29%	中嘉
佳訊	12	15.58%	洄瀾、東台、東亞
優視	7	9.09%	台固
浩鳴	4	5.19%	屏南、大新店民主
東昱	7	9.09%	
大亨	14	18.18%	
永鑫	7	9.09%	
允誠	5	6.49%	
千諾	10	12.99%	

承上所述，有線電視產業現今已走向高度整合。有論者從經濟學的角度上，認為這是因為當事業在擴大經營規模後，可以有效提升市場占有率及市場集中度，以獲取規模經濟所帶來的綜效（synergy）提升<sup>148</sup>。然而在高度整合的情形下，既有的頻道規劃與載送政策，不僅成為既有業者創新發展的限制，也因此對於新進業者進入市場產生參進障礙，進而引發諸多法律爭議。

## 第二項 有線電視系統商

我國有線電視系統商在追求綜效的情況下，透過不斷地整合下逐漸形成 MSO，並且成為有線電視市場經營制度的制定者（參見表 2-1、2-2）。而就系統商的相關收入來源，大抵上都是以基本收視費為主（參見表 2-4）。其中，若以視訊收入（基本頻道收入加上付費頻道收入）占全部營收的比例做為指標，分析各

<sup>147</sup> 數據來源：國家通訊傳播委員會，前揭註 143，頁 64。

<sup>148</sup> 李典蓁（2011），《公平交易法中媒體業結合相關問題之研究—以多角化結合之跨媒體效果為中心》，頁 10～13，國立成功大學法律研究所碩士論文。

系統商的複合式經營程度可以發現，在 2021 年的資料中，25 家獨立系統商複合式經營程度最高，比例大約僅有 0.7779，而就 MSO 中，凱擘為 0.8124、中嘉為 0.8286、台灣寬頻為 0.7905、台數科為 0.7943，而台固媒體營收最為仰賴視訊收入，比例高達 0.9476，可顯見有線電視系統商的收入來源相當單一<sup>149</sup>。

表 2-4：有線廣播電視事業整體營收及營收細項（表格來源：通傳會<sup>150</sup>）

表 2.2.3 有線廣播電視事業整體營收及營收細項

單位：新臺幣千元

有線電視營收細項	101年	102年	103年	104年	105年	106年	107年	108年	109年
訂戶基本頻道收入	30,883,311	29,411,395	29,780,048	29,844,592	28,945,486	28,946,667	27,922,334	27,336,534	26,187,572
訂戶付費頻道收入	1,603,249	2,464,452	2,859,532	2,921,679	2,810,079	2,544,611	1,770,672	1,492,420	1,504,175
計次付費節目收入	15,076	10,406	6,712	8,163	-	16,655	31,064	26,295	33,326
訂戶安裝費收入	448,239	400,223	405,644	425,068	479,968	514,471	390,134	265,683	214,896
廣告收入	708,819	693,060	705,988	681,026	628,338	578,089	690,220	631,833	558,403
頻道出租收入	2,496,680	2,306,686	2,321,689	2,344,606	2,118,606	2,054,414	1,829,136	1,886,445	1,830,254
電路出租收入	1,182,548	1,294,572	1,399,286	1,439,045	1,761,805	1,967,933	2,090,544	2,265,032	2,383,804
其他	1,138,701	1,198,105	1,467,635	1,317,505	1,557,602	1,567,887	3,068,152	1,876,992	1,995,570
<b>總計</b>	<b>38,476,621</b>	<b>37,778,899</b>	<b>38,946,534</b>	<b>38,981,684</b>	<b>38,311,126</b>	<b>38,190,727</b>	<b>37,792,256</b>	<b>35,781,234</b>	<b>34,708,000</b>

資料來源：國家通訊傳播委員會  
註：無 105 年計次付費節目收入。

從經濟學的角度，系統商作為平台所有者從頻道商取得頻道，並輸出平台共同生產（Joint production）的結果，雙方在缺少另一方資源的情況下，無法正常提供視聽服務<sup>151</sup>。同時，因為系統商本身營收極度仰賴視訊收入，也因此有線電視系統商，往往選擇透過整合的方式穩固自身收入來源，一方面以水平整合擴大經營規模，提高自身談判能力；另一方面也透過向上游整合，無論是直接經營頻

<sup>149</sup> 莊春發（2021），〈網飛、愛奇藝、MOD 叩關市場 有線電視應如何自救？〉，氏著，《台灣視訊產業的問題與解決》，頁 118，元照。

<sup>150</sup> 財團法人台灣經濟研究院，前揭註 131，頁 117。

<sup>151</sup> 莊春發（2021），〈有線電視上下游關係是「唇齒相依」，還是「相互傾軋」〉，氏著，《台灣視訊產業的問題與解決》，頁 52~53，元照。



道商，又或是成立頻道代理商，減少談判成本。最終，使得有線電視系統商雖然高度仰賴單一收入來源，卻成為有線電視市場經營制度的主導者。

### 第三項 有線電視頻道商

有線電視頻道商，通常包括無線電視、衛星廣播電視節目供應者等。根據通傳會在 2021 年 1 月的統計資料顯示，我國目前就無線電視有 5 家經營 22 個頻道，境內衛星頻道商有 72 家經營經營 139 個頻道，境外衛星頻道則有 27 家 92 個頻道<sup>152</sup>。從前開數據可以發現，基於商業經營的考量，我國頻道商多採取同一企業多頻道模式進行經營，針對不同的目標收視戶，發展不一樣頻道特性與內容<sup>153</sup>。

而頻道商本身作為頻道所有者，主要從事節目與廣告製作，並將此連續性的節目與廣告製作成完整的頻道內容，並授權給有線電視系統商進行載送<sup>154</sup>。為此頻道商往往需要高額的製作費用與節目採購費用，才能提供品質優良的節目進行播送，並藉此取得授權費與廣告收入。雖就頻道商而言，授權費本身並非最大收入來源，但倘若失去在有線電視上架的機會，實際上對於經營上也會存在相當大的困難，如：壹電視在 2012 年即因為無法在有線電視系統順利上架而選擇出售給年代集團<sup>155</sup>。

若更進一步從中天新聞台撤照後從有線電視系統下架所帶來的衝擊進行分析，更能顯現頻道商高度仰賴有線電視系統的情形。首先，就中天新聞台的營收結構上，過去年營業額大約是 20 億元，並保有 1 到 2 億元的獲利，其中廣告收入佔了 60%，另外還有有線電視授權費<sup>156</sup>、海外專案等其他收入所構成，在下架

<sup>152</sup> 國家通訊傳播委員會（2022），〈111 年 1 月廣播電視事業許可家數統計〉，頁 1~2。

<sup>153</sup> 財團法人台灣經濟研究院（曾筱媛主持，黃銘輝、黃靜蓉共同主持），前揭註 15，頁 115~116。

<sup>154</sup> 陳錦烽、林宛瑩、林良楓（2010），〈有線電視公共政策之探討：基本頻道收視費審查項目及標準〉，《公共政策叢刊》，第 1 輯，頁 5。

<sup>155</sup> 劉定基（2015），〈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 101。

<sup>156</sup> 有論者進行推估，就中天新聞 2019 年的授權費是每戶每月 7 元，以全國 500 萬收視戶乘上 60% 的實收授權費，1 年就授權費用損失合計約 2.5 億元。資料來源：陳世昌（12/23/2020），〈中

後廣告收入少了 70%至 80%，授權費全面歸零，其餘收入也嚴重受影響<sup>157</sup>。甚至就中天新聞台知名的「文茜的世界周報」的主持人也明白指出外電媒體 1 年授權費高達 4000 萬，並非網路媒體可以經營的，因而選擇轉往其他頻道商發展<sup>158</sup>。

從前開事例可知，現今能在有線電視上架與否對於頻道商而言，仍有著極其重要的影響，對於有線電視產業深受系統商掌控的情形下，頻道商為追求頻道授權的普及率以提升授權金與廣告收入，並且同時降低節目自製與代理授權的邊際成本，頻道商透過著作權之保障與頻道節目可重複授權的特性，與系統業者進行談判與交易，進而導致頻道搭售、聯賣及套裝出售等問題經常出現<sup>159</sup>。

#### 第四項 頻道代理商

相較外國有線電視產業，頻道代理商確實是我國有線電視產業中最為獨特的存在<sup>160</sup>，有論者從歷史發展脈絡出發，認為此係因為我國有線電視在萌芽期屬於地下經濟有關，在有線電視產業合法化前，因為利潤高額引起各地方人士與政治人物介入，後來在成長期與成熟期則因為外資大量引入，使得地方勢力影響下降，進而使得地方人士選擇介入本土頻道，並以頻道代理商的身分提高自身影響力<sup>161</sup>，亦有論者從歷史脈絡的觀點，認為此是基於萌芽期有線系統業者林立，致使頻道業者就個別授權轉向透過頻道代理商授權<sup>162</sup>。

亦有論者從經營決策的角度說明代理商制度的出現，係基於 4 點因素，其一

---

天少 CH52 一年損失 2.5 億元授權費 傳寰宇、華視新聞台 4：3 瓜分》，ETtoday 新聞雲，  
<https://finance.ettoday.net/news/1882997#ixzz7NhZB4v7N>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>157</sup> 王其（2/1/2021），〈旺中媒體營收的三危機與可能轉機〉，愛傳媒，  
<https://tw.stock.yahoo.com/news/%E7%8E%8B%E5%85%B6-%E6%97%BA%E4%B8%AD%E5%AA%92%E9%AB%94%E7%87%9F%E6%94%B6%E7%9A%84%E4%B8%89%E5%8D%B1%E6%A9%9F%E8%88%87%E5%8F%AF%E8%83%BD%E8%BD%89%E6%A9%9F-035335373.html>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

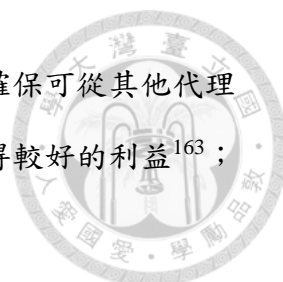
<sup>158</sup> 徐郁雯（12/21/2020），〈中天關台秒跳 TVBS 陳文茜曝蔡衍明第一反應〉，自由時報，  
<https://ent.ltn.com.tw/news/breakingnews/3387769>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>159</sup> 財團法人台灣經濟研究院（曾筱媛主持，黃銘輝、黃靜蓉共同主持），前揭註 15，頁 116。

<sup>160</sup> 財團法人電信技術中心（王牧寰主持）（2019），《傳播匯流未來情境想像與法制革新架構研析委託研究採購案》，頁 21，108 年國家通訊傳播委員會委託研究計劃。

<sup>161</sup> 廖麗玲（2020），《臺灣有線電視產業成本之分析》，頁 11，國立台灣大學社會科學院經濟系在職專班碩士論文。

<sup>162</sup> 國家通訊傳播委員會，前揭註 143，頁 61。



系統商為了強化控制頻道來源；其二是系統商透過代理頻道，確保可從其他代理商取得穩定的頻道數量；其三是頻道商可以藉由透過代理商取得較好的利益<sup>163</sup>；其四是由於代理商代理大量頻道，可以有效減少交易成本<sup>164</sup>。

而對於獨立系統商而言，在同一企業多個頻道的趨勢出現後，直接和頻道商採購節目也未必可以具有較佳的議價空間，是以透過頻道代理商採購也有一定之好處。然而，縱使頻道代理商存在已久，且大抵上符合各方利益所趨，頻道代理商卻也在有線電視產業中形成強固之市場既得利益結構<sup>165</sup>，而使得有線電視新進業者、跨區業者，乃至於其他平台業者，例如：MOD。在穩固既有利益結構下，難以與既有有線電視系統業者正常競爭。

## 第四節 有線電視產業與自然獨占

### 第一項 自然獨占之定義

所謂自然獨占 (natural monopoly)，乃是經濟學上的專有名詞，在經濟學上可分為 2 種類型，其一是針對智慧財產權的供給，在此類型中，雖然創造特定智慧財產權，如開發程式的固定成本相當的高，但是邊際成本卻相當地低（將程式轉移到其他硬碟上），特別是如果透過網路進行供給，邊際成本更是趨近於零，因此在這種其情況下，必須透過相關法律給予保護避免無人願意進行生產，進而形成自然獨占<sup>166</sup>，而就此種自然獨占，亦有人稱其為專利權獨佔<sup>167</sup>。

<sup>163</sup> 一般而言，頻道代理商會提前以一固定收視戶數作為基礎，將授權期間的授權金一次性給付給頻道商，如此一來頻道商不僅可以提前取得一筆授權金而得進行節目製作與採購，同時也可以避免系統商延遲或拒絕付款，雖然與單獨議價就邏輯上未必有價格較高之情形，但確實對於頻道商單獨議價上有相當的優勢。


<sup>164</sup> 莊春發 (2021)，〈有線電視上下游授權的不健全是有線電視進步之癌〉，氏著，《台灣視訊產業的問題與解決》，頁 89，元照。

<sup>165</sup> 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。資料來源：仇桂美、李月德、方萬富 (2015)，《廣電三法修正、有線電視訂價模式及頻道代理制度案 調查報告》，頁 12，監察院。

<sup>166</sup> Landsburg, S. (2013), *Price theory and applications*, Cengage Learning 328.

<sup>167</sup> 林子儀 (1983)，《國家從事公營事業之憲法基礎及界線》，頁 102，國立台灣大學法律學研究所碩士論文。





然而，本文此處所欲討論的是第二種類型的自然獨占，也是當前我國法學界主要討論的自然獨占，此類型的自然獨占係指在具有規模經濟的公司平均總成本的因素，一家企業相較複數企業競爭下，反而可以依照最低成本生產任意數量的產品，簡單來說單一企業可以為整個市場提供商品或服務，但是當企業的數量越多，企業的產業越少，反而使得平均總成本越高<sup>168</sup>，這樣的情況經常發生在電力公司、自來水公司、電信公司等<sup>169</sup>。其理由在於此些產業需要高資本的固定成本（設廠成本、鋪設管線成本），在單一廠商的經營下，使用者越多將使得平均成本越低，而符合經營效率。如果允許其他廠商進入，競爭的結果最終也往往會只剩下一家廠商，也就是「自然」形成「獨占」<sup>170</sup>。

## 第二項 早期見解—有線電視屬於自然獨占

在有線電視產業中，系統商本身因為藉由電纜進行訊號傳輸，需要大量的佈建成本，即具有很高的固定成本，因此也需要追求一定的規模經濟，才能去維持龐大的硬體設備之支出<sup>171</sup>，因此傳統上認為有線電視產業也是自然獨占。而若以美國有線電視發展史作為觀察，在 1987 年以前美國境內有線電視系統業者，僅發生過 65 次直接競爭（即 1 經營區中有 2 家廠商），其中也僅有 3 個地區能夠同時並存 2 家廠商超過 3 年，而即便如此該些具有競爭性的地區，其價格也並未必低於全國平均價格<sup>172</sup>。

而在 *Product Co. v. Indianapolis* 案中，Richard A. Posner 便在其主筆的判決中提到「即便開放有線電視市場，允許多家經營，有線電視業者也會一直想要藉由併購的方式減少平均成本，最終只會剩下 1 家廠商，所以與其開放市場，不如挑

---

<sup>168</sup> Gans, J., King, S., Byford, M., & Mankiw, N. G. (2018). *Principles of Microeconomics: Australia and New Zealand Edition*. Cengage AU 292.

<sup>169</sup> 林石根 (2004)，《電信管制與競爭》，頁 19，五南。

<sup>170</sup> 江耀國，前揭註 123，頁 9。

<sup>171</sup> 吳政彥 (2000)，《有線電視播送系統經營績效之研究》，頁 2~6，國立臺北大學都市計畫研究所碩士論文。

<sup>172</sup> 江耀國，前揭註 123，頁 10。



一家最有效率的廠商授予其獨占權，並施以費率管制即可」<sup>173</sup>。

受到美國相關判決的影響，我國當初就有線電視合法化時，就原先草案欲採取 1 區 1 家的經營模式，即是基於自然獨占的特性進行所擬<sup>174</sup>，而後期在擴大競爭區時，有論者也基於有線電視系統商具有自然壟斷的特性，會因為營運鋪線成本與收視戶數規模等因素，不願意進行跨區經營<sup>175</sup>。

### 第三項 晚近見解—有線電視不屬於自然獨占

然而，就有線電視在技術革新與經營區擴大經營後，有論者對於是否仍屬於現今有線電視市場是否仍自然獨占抱有疑問<sup>176</sup>。亦有論者指出加拿大有線電視系統業者進行分析，發現有線電視產業不再具有規模經濟效益，而無庸對於系統商實施進入管制措施<sup>177</sup>。

而就公平會在公結字第 091003 號結合案件決定書，針對新臺北有線電視股份有限公司擬與麗冠有線電視股份有限公司合併一案，明確指出雖然 1970 年代的多數經濟學家認為有線電視具有自然獨占的傾向，開放多家有線電視經營也只會變成獨占，過程還會產生重複鋪設纜線的資源浪費，但近年有線電視是否具有自然獨占特性已受到挑戰，並提出 4 點分析認為有線電視不應視為自然獨占事業。

第一，美國的研究指出有線電視雖然具有規模經濟性質，但並不強烈，在普及率固定情形下，規模每增加 10% 僅會使得單位成本下降 0.2%。

第二，自然獨占的產業的固定成本必然佔總成本比例極高，進而導致邊際成

<sup>173</sup> 江耀國，前揭註 123，頁 10。

<sup>174</sup> 就新聞局於 1990 年所提出台灣地區有線電視分區之研究即明確指出：「有線電視系統是自然獨占產業其與電力、自來水及導管瓦斯等公用事業一樣，具備規模經濟。因此，經營區僅能容納 1 家業者」。資料來源：施俊吉（2012），〈有線電視市場結構與經營區調整政策〉，《人文及社會科學集刊》，第 24 卷第 2 期，頁 166。

<sup>175</sup> 曾國峰，前揭註 121，頁 126，

<sup>176</sup> 黃銘輝（2020），〈論有線電視系統排頻定頻移頻之規範與管制〉，《台灣法學雜誌》，第 406 期，頁 134。

<sup>177</sup> 張美玲、王國樑、陳麗雪（2013），〈台灣有線電視產業成本特性與壟斷力之探討〉，《公平交易季刊》，第 21 卷第 1 期，頁 160。

本和平均成本隨供給增加而下降。然而就 2002 年公平會調查資料顯示，從有線電視經營成本結構觀察，就 57.6% 為頻道採購、10.9% 的平均安裝成本，2 項成本均會隨著收視戶數上升而增加，故「難認為有線電視具有強烈之規模經濟而有『自然獨占』傾向」。

第三，若有線電視具有自然獨占的傾向，那經營規模較大的系統商平均成本應低於較小的系統商，但就公平會「91 年度有線電視業市場結構調查」所得之資料顯示，收視戶規模不達 2 萬戶時，平均每年每戶成本為 3260 元，2 萬戶到 4 萬戶時為 3160 元，4 萬戶到 6 萬戶為 2710 元，而 6 萬戶以上則 3000 元以上，存有規模經濟的 U 形曲線情形，但當時多數有線電視經營區多超過最小效率規模，而多家系統商間也併存競爭，自難認為有自然獨占傾向。

第四，縱使系統商間存在併購的趨勢，也可能是因為該系統商具有較佳的經營效率與技術，而透過競爭形成獨占，不代表有線電視為自然獨占產業。

是以，就後期有關公平會的觀點而言，似可認同有線電視產業不屬於自然獨占產業，至多是承認有線電視具有規模經濟。

#### **第四項 本文意見—有線電視不屬於自然獨占**

而本文認為從通傳會開放政策的制定脈絡來看，有線電視產業本身就固定成本所需的規模經濟雖然未被否認，但就開放政策選擇擴張經營區與開放新進業者，本質就是否認有線電視係為自然獨占產業，認為得以透過競爭取得更佳福祉。同樣的，縱使認為有線電視產業因為鋪設線纜具有高額的固定成本，然而誠如公平會就公結字第 091003 號結合案件決定書所言，有線電視系統商的成本結構就固定成本的占比並未非常高，整體而言就其規模經濟上不達到自然獨占之情形。是以，在科技技術進步使得相關成本結構產生變化下，有線電視產業是否仍要採取自然獨占之概念進行管制，遭受到相當地挑戰<sup>178</sup>，自不宜作為管制之論

<sup>178</sup> 劉柏立 (2018)，〈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 74；江耀國，前揭註 123，頁 59~60，；陳志民 (2020 年 7

據。



---

月),〈有線電視產業引入多元競爭管道的可能與挑戰〉,發表於:《2020 有線電視論壇—頻道交易秩序與上下架管理研討會》,頁 7,國家通訊傳播委員會(主辦),台北;陳淳文(2021 年 1 月),〈管制「假」訊息或「壞」言論?數位時代下的新聞自由與言論管制〉,發表於:《新聞自由與言論管制學術研討會會議手冊》,頁 15,國立台灣大學公共事務研究所(主辦),台北。



### 第三章 頻道規劃與載送之管制法理及內容

透過第二章的彙整與剖析後，初步可對於我國有線電視產業發展與困境有所了解，而若欲進一步討論我國有線電視產業實際發生爭議之案例前，即不得不針對現有行政管制法理與其管制內容進行分析與梳理。是以，本文將在第三章中分別就通傳會經常使用的管制法理與具體有線電視產業所面臨到管制規範與措施進行說明。而在本章的第四節則將導入本文最重要之觀點——經濟法學，故在本章本文除說明何謂經濟法學外，更將透過該觀點收束相關討論之範圍，將問題著眼於經濟管制中競爭管制與產業管制，並藉以說明管制機關與後續管制對策之安排。

#### 第一節 有線電視頻道規劃與載送之管制法理

首先，就本文所謂頻道規劃係指一般性頻道規劃，涉及到整體頻道的排頻、定頻。而頻道載送則係指針對個別性頻道的載送，涉及到移頻與斷訊等個別性頻道載送等問題，本文所與討論內容並不包含單純的節目播送問題<sup>179</sup>，合先敘明。接下來，本文將從頻道規劃與載送之規管基礎進行分析，探究各該規管法制的法理基礎之內涵<sup>180</sup>，並就其內涵進一步檢討既有管制內容是否妥適。

<sup>179</sup> 本文此處所指的節目播送問題，包含 2 個類型，其一是針對節目播送的一般性規定，例如：禁止妨礙兒童或少年身心健康、限制重播率等；其二則是針對特定節目播送之問題，例如：世足盃、台北跨年、奧運等特定節目轉播爭議。相關爭議請參見：江雅綺（2021），〈運動法學 由世足賽與奧運賽的轉播戰檢討必載（Must Carry）規範〉，氏著，《數位平台經濟的法律挑戰》，頁 67～82，翰蘆圖書；江雅綺（2021），〈數位匯流下的科技傳輸與平台競爭 以智財法院 107 年度民著上字第 1 號民事判決為核心〉，氏著，《數位平台經濟的法律挑戰》，頁 83～93，翰蘆圖書；莊春發（2021），〈論世運賽的轉播〉，氏著，《台灣視訊產業的問題與解決》，頁 9～11，元照；莊春發（2021），〈國家運動賽事轉播授權為何 NCC 要伸出看得見的手〉，氏著，《台灣視訊產業的問題與解決》，頁 96～98，元照。

<sup>180</sup> 本文以下 3 個面向主要係參考通傳會第 837 次委員會就頻道規劃所提出三要件而來，此不僅亦為臺北高等行政法院 108 年度訴字第 394 號判決主要審酌的 3 大面向，更是在頻道變更辦法第 3 條第 4 項：「系統經營者依前條申請頻道之規劃及其類型變更，中央主管機關應綜合考量是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益」明文規定之。



## 第一項 頻道規劃與載送之管制法理—從頻道內容之多樣性出發

### 第一款 管制涉及言論自由

首先，就頻道內容之多樣性的根本問題，即是頻道規劃與載送究竟是否受言論自由保障，有論者從收視戶的觀點出發主張有線電視的頻道規劃權涉及到多元言論維護，在當前有線電視作為普羅大眾重要管道，基於對於收視戶得否收視該頻道，涉及到言論的傳遞與接收，一旦特定頻道遭到系統商拒絕載送，即有危害多元言論的自由流通此言論自由核心價值的存在，而成為政府得加以對頻道規劃與播送進行管制主要理由之一<sup>181</sup>。

而從頻道商的角度而言，頻道的載送與否，本質上並不限於表意自由，而同時也包含不欲授權給特定系統商，即拒絕在該系統上播送節目的不表意自由<sup>182</sup>。是以，當政府透過行政行為禁止斷訊時，將有違頻道商的不表意自由之保護。

對於系統商而言，究竟對於規劃與播送是否構成言論自由保護，學界存有不同看法，否定說認為有線電視並沒有進行表達，性質上比較像是雜物商而非表意人 (speaker)，系統商所為的行為並非真正的編輯和交流內容的行為，而僅是商業活動，就其對於頻道的規劃欠缺言論自由價值，而不受言論自由的保護<sup>183</sup>。

然而，就肯定說的立場而言，系統商就頻道規劃應受言論自由的保護，因為系統商就頻道規劃與載送多會考慮 3 個主要因素，其一是否是集團相關的頻道商；其二頻道內容趨向；其三是商業考量。基於系統商會考量頻道播送的內容決定是進行載送，就此編輯權應受言論自由保護，此與系統商載送決定是否出自商業目的考量無關<sup>184</sup>。而此見解也受到美國司法實務所肯認，如：1994 年針對無線電視必載的 *Turner Broadcasting System v. FCC* 與 2013 年針對頻道載送命令的

<sup>181</sup> 劉定基，前揭註 155，頁 107。

<sup>182</sup> 劉定基 (2021)，〈讓競爭代替管制—該是 NCC 放手的時候了〉，《月旦法學雜誌》，第 311 期，頁 37~38。

<sup>183</sup> Manishin, G. B. (1990). An Antitrust Paradox for the 1990s: Revisiting the Role of the First Amendment in Cable Television. *Cardozo Arts & Ent. LJ*, 9: 1, 6,7 (1990).

<sup>184</sup> Brenner, D., Cable television and the freedom of expression, 329 *Duke LJ* 338 (1988).



Time Warner Cable Inc. v.FCC，均明確指出系統商就頻道載送之決定受到言論自由之保障<sup>185</sup>。

而本文認為針對否定說的想法，存有引喻失當的問題，面對系統商所販售的商品與服務的本質是「資訊」與「思想」，頻道商要將哪個頻道放到哪個位置本身雖然首重於收視戶的反應<sup>186</sup>，但系統商對於要上架哪一些頻道與頻道位置如何規劃<sup>187</sup>，也存有意識形態的考量<sup>188</sup>，是以就系統商頻道規劃與載送當然構成言論自由。正如同國內學者引述美國聯邦最高法院卡瓦諾（J. Kavanaugh）大法官所言「FCC 不得告訴 Comcast 如何行使編輯裁量以決定載送那些頻道，正如同政府不該告訴 Amazon 該賣什麼書一樣」<sup>189</sup>。

而在我國司法實務也採取和本文相同之見解，在臺北高等行政法院 108 年度訴字第 395 號判決中就指出「原告為有線電視系統業者，頻道位置之規劃及編排，為系統經營者之固有權能（俗稱「排頻權」），不僅是營業自由權之行使，更為言論自由之表現，係受憲法保障之基本權」。

<sup>185</sup> 劉定基，前揭註 155，頁 108。

<sup>186</sup> 莊春發（2021），〈監理單位應給予系統商對於頻道效率調整的空間〉，氏著，《台灣視訊產業的問題與解決》，頁 104，元照。

<sup>187</sup> 有論者主張系統商就頻道規劃本身應考量五個因素，其一是固定性，避免變更頻道位置；其二是全國性，確保各地系統商對於特定頻道在特定位置，以利觀眾收視；其三是集中性，將相同類型頻道編排在一起；其四區隔性，將收費頻道與其他頻道分離，避免收視戶不慎點擊；其五優先性，將自製頻道放到收視戶容易觀看的位置。但在這些因素下，該論者也強調重點在於收視的反應，因為系統商就編排上應以市場為導向，而似有強化頻道編輯為商業性言論之傾向。惟本文認為須釐清的是實際上商業性言論在美國法之脈絡下多聚焦於廣告，而不及於節目頻道本身。是如若許可以就涉及該言論評價涉及商業考量，但性質上仍與一般商業性言論有所不同，故應將頻道編輯作為一般言論對待之。資料來源：劉幼琍、陳清河，前揭註 9，頁 177~178。

<sup>188</sup> 各系統商就頻道位置的規劃存有一定的意識形態，可以從 52 台頻道位置在中天新聞因執照到期而空缺的情形進行觀察，多數業者均先採取空頻處理，而中嘉原先傾向變更寰宇新聞，大豐集團與台灣寬頻提出變更為 CNN、世新與國聲則是提出法國新聞頻道 FRANCE 24 等，可以顯見頻道位置究竟是要以何種頻道為主，存有一定的意識形態。同時，這也可以從通傳會本身的態度觀察到相類似的狀況，時任通傳會主委所謂「給公廣集團一個機會」，即是認為華視新聞定頻於 52 台，有助於公共媒體的社會服務，提振公共價值，而就排頻事宜存有特定的意識形態。資料來源：蘇思云（2/8/2021），〈NCC 否決 CNN 與 FRANCE 24 進駐 52 台 空頻到農曆年後〉，中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202102080107.aspx>（最終瀏覽日期：6/20/2022）；林仙怡、黃建榮（3/17/2021），〈NCC 主委談 52 台 盼進駐者有公共價值〉，華視新聞網，<https://news.cts.com.tw/cts/general/202103/202103172035043.html>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>189</sup> 黃銘輝，前揭註 176，頁 135。

是以，就頻道規劃與載送本身當然受我國憲法第 11 條言論自由之保障，而得作為頻道內容之多樣性之正當性基礎<sup>190</sup>。又須釐清的是雖然就頻道規劃與載送本身受到憲法所保障，但並不代表政府不得對其加以管制，在符合言論審查的標準之下，自由得以加以管制，例如美國聯邦最高法院即曾明白表示無線頻道必載就因涉及到保障免費無線頻道存續、促進資訊傳播與公平競爭等重要公益，自非不得以如此輕微的手段進行管制<sup>191</sup>。

## 第二款 管制涉及通訊傳播自由

而有線電視產業作為傳播媒體<sup>192</sup>，自應受通訊傳播自由保障<sup>193</sup>，而得作為頻道內容多樣性正當性基礎，並進而形塑對於頻道規劃與載送之規範。惟相較言論自由於我國憲法第 11 條明文保障，就通訊傳播自由是否受到憲法保障過去曾有爭議，但在司法院大法官釋字第 613 號解釋理由書明確指明憲法第 11 條所保障的言論自由包含通訊傳播自由，而該通訊傳播自由的內涵為經營或使用廣播、電視和其他傳播網路設施，以取得資訊及發表言論之自由。而就有線電視的規劃與載送既然屬於系統商經營事項，自有受通訊傳播自由保障。

值得注意的是就解釋理由書不僅提到發表言論，同時也包含收視戶使用電視取得資訊，特別是大法官強調通訊傳播媒體是形成公共意見的平台，具有健全民主憲政秩序，監督政府與影響國家政策之公共功能，要求立法者克盡立法義務，

<sup>190</sup> 雖然本文在註 187 中即明確提出頻道規劃與載送應作為一般言論看待，但縱使退萬步言之，將相關言論均定性為商業性言論，基於司法院大法官釋字第 744 號解釋意旨，亦不代表頻道規劃此種事前管制受到較低之保障。相同見解：劉定基，前揭註 182，頁 41；臺北高等行政法院 108 年度訴字第 395 號判決：「本件被告審查是否准許原告移動（編輯）頻道，乃屬對言論自由之事前審查，為對言論自由之重大干預，應採嚴格審查標準」。

<sup>191</sup> 劉定基，前揭註 155，頁 108。另外，須補充說明的是本文受限於版面與時間有限，並為聚焦於近年頻道規劃與播送之爭議，尚不多就無線頻道必載為更多的分析，但本文大致贊成無線頻道具有其特殊性，基於諸多公益因素考量，現行我國有線廣播電視法第 33 條對於無線電視必載規定仍有值得支持之處。

<sup>192</sup> 有論者指出政府始終將有線電視當作萌芽期的第四台和社區共同天線，將其視為利用纜線進行傳輸訊號的平台，在政策上完全否認有線電視劇有媒體的性質。但誠如本文就第二章有關有線電視定義分析所言，有線電視的定性具有技術與服務的雙重面向，自然受通訊傳播自由保護。資料來源：謝穎青、葉志良，前揭註 102，頁 65。

<sup>193</sup> 黃銘輝，前揭註 176，頁 137。



透過各式組織、程序與實體規範設計，確保社會多元意見的透過通訊傳播媒體之平台進行表達與散布，以形成公共討論之自由領域。是以，就頻道規劃與載送的程序、實體法律自然也是屬於應由立法者透過立法保障，以求多元意見的表達與散布不受到過多的阻礙。

又本文認為就頻道的規劃與載送從通訊傳播自由的角度出發，為求保護多元意見的傳播，應就減少上架障礙有所規範，同時針對公共討論的領域維護，也因針對新聞台等具有高度監督與促進公共討論的頻道規劃與載送，就管制上應以鼓勵多元意見表達與散播為主，以避免頻道規劃與播送之管制侵害通訊傳播自由。

## 第二項 頻道規劃與載送之管制法理—從市場競爭出發

### 第一款 管制涉及營業自由

所謂市場競爭的基礎在於業者間具有自主決定經營事業的決策權，即所謂就業者間具有營業自由之權能。而追溯我國就營業自由保障係基於憲法第 15 條工作權與財產權推導而來，並受到司法院大法官釋字第 514、719 號等解釋肯認。對於系統商就頻道進行規劃而言，自然屬於一種商業經營策略的一環，而就直觀上應與營業自由進行連結，而亦有其適用餘地<sup>194</sup>。而從營業自由出發，雖然多少受到現今實務對於國家介入營業自由時，僅須目的合法與手段合理的前提，即可認為是無違營業自由之保障，而有營業自由保護程度不如根本性基本權利（fundamental right）的言論自由之疑慮<sup>195</sup>。

本文雖不否認就審查密度上，司法實務就營業自由的審查密度向來較為寬鬆，但若從管制政策的角度觀察，當涉及對於「具私法要素的行政管制」<sup>196</sup>時，

<sup>194</sup> 黃銘輝，前揭註 176，頁 134。

<sup>195</sup> 黃銘輝，前揭註 176，頁 134。

<sup>196</sup> 所謂具私法要素之行政管制，係指在行政管制結構要素中，涉及私法關係（通常是買賣等契約關係），且基於管制目的該私法要素係為不可缺少的，例如：行政機關基於對於私法人之高權管制關係，而為做出費率管制等。其中，透過審視政府介入私法關係所生之在政府、人民（需求者）、人民（供給者）之三面關係，更可以達成劃定管制手段之界限之功能。而目前多數學者則多習慣僅以「經濟管制」一詞說明指涉相關內容，惟本文認為單純以經濟管制一詞，不僅意義過於寬泛，且有與競爭管制或產業管制混用之疑慮，同時該用語也難以明確指涉本文所欲探討之內容，故本文在此特別選擇以「具私法要素之行政管制」進行說明。惟此部分尚且與本文研究核心目的



由於行政行為涉及到干涉市場運作機制時，政府的過度干預將會造成市場機制的失靈，進而導致營業自由的完全剝奪，其中若以頻道規劃與載送的市場機制而言，現今就定暫時狀態禁止斷訊，即有損害營業自由中對於交易對象自由選擇權，同時面對頻道播送爭議，政府一旦選擇對於授權價格的干預乃至於決定，恐怕都是對於營業自由的重大侵害<sup>197</sup>，而就管制政策上是可謂不得不慎<sup>198</sup>。

## 第二款 管制涉及經濟自由

除從個別業者自身具有營業自由出發外，本文認為從基本國策出發，就憲法第 144 條之規範推導經濟自由作為市場競爭的正當化基礎，進而形塑我國有線電視頻道規劃與載送之規範。

回顧傳統憲法結構強調保障民權，而就憲法著重於依據權力分立原則的政府體制與人民基本權保障兩大領域。直到德國在第一次世界大戰戰敗後，經濟嚴重衰退，而 1919 年制定的威瑪憲法在這樣的背景下，強化社會福利觀念，預示國家未來發展的規劃，而出現了異於組織與人權保障的「第三結構」，我國也受到這樣的影響下，制定了第 13 章的「基本國策」<sup>199</sup>。而在基本國策中的第三節規定了「國民經濟」並包含 10 條條文，使得經濟人權很難不受到其制約<sup>200</sup>。

---


有所偏移，且礙於版面與時間有限，尚不加以贅述。相關討論可以參見以下文獻：李建良（2008），〈經濟管制的平等思維——兼評大法官有關職業暨營業自由之憲法解釋〉，《政大法學評論》，第 102 期，頁 71~157；陳建文（2009），《私法關係行政規制之法制體例研究-公寓大廈管理條例、消費者保護法與勞動契約法制發展經驗之觀察比較》，行政院法規委員會委託研究計畫；廖義男（2015），〈經濟管制與競爭之維護〉，氏著，《公平交易法之釋論與實務（第 2 冊）》，頁 1~19，自版，元照；楊忠霖（2016），《競爭法與經濟管制》，頁 15~20，國立臺灣大學法律學研究所碩士學位論文；趙怡嘉（2019），《共享經濟模式下行政管制結構之典範變遷：以 Uber 之法治對應為中心》，頁 47~53，國立臺灣大學法律學研究所碩士學位論文；黃奕翔（2022），《論開放金融之金融消費者保護法制》，頁 25，國立臺灣大學法律學院法律學系碩士論文。

<sup>197</sup> 劉定基，前揭註 182，頁 37~39。

<sup>198</sup> 臺北高等行政法院 108 年度訴字第 395 號判決即明確指出：「頻道上下架或移頻均屬系統業者之營業策略，若未違反公平交易法相關規定，應屬營業自由。……上下架或移頻容或均應予管制，但二者管制強度顯然不應相同。將上下架之規範要求，加諸於移頻申請許可之審查，於營業自由之侵害與言論自由之保護而言，是否符合比例原則，實不無疑義」。

<sup>199</sup> 楊坤樵（2004），《從憲法變遷論法律與憲法的緊張關係——以經濟憲法為例——》，頁 6，國立政治大學法律學系碩士論文。

<sup>200</sup> 蘇永欽（2002），〈經濟憲法作為政治與經濟關係的基本規範——從昔日德國的爭議來看今日台灣的回應之道〉，廖義男教授祝壽論文集編輯委員會編輯，《新世紀經濟法治之建構與挑戰——廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集》，頁 144，元照。



而基本國策的條文當中，也受到我國憲法肇啟的時代背景，將孫中山先生所提倡的三民主義概念作為當時制憲的主要意見。如憲法第 142 條即明訂「國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足」。而從前開規定中，我國憲法採取在自由經濟體制的前提下，必須兼顧個人與社會間整體經濟利益平衡，而多所強調應具有一定程度的計畫與管制，帶有計畫性自由經濟體制的意味存在<sup>201</sup>，致使早期學界多認為我國憲法有強調經濟計畫性的情形。有論者曾如此批判過：「憲法上的國家，還停留在一個管制國、行政國和分配國，在這些規定的背後，仍是市場失靈的假設，以及對於政府管制能力、分配能力的信任」<sup>202</sup>。

然而，誠如本文於有線電視合法化之因素所提及的「全面經濟自由化」與「加入全球經貿體系」等因素，推翻了當時既有管制經濟學諸多假設，而使得政府角色與任務也因此轉向成為解除管制，如果就政府保留管制時，其管制也不應是為了替代競爭，而是引進競爭<sup>203</sup>。而這樣的思潮不僅帶動有線電視的合法化，更也確實影響了我國憲法整體架構，在憲法增修條文第 10 條中並強調「加強國際經濟合作」與「企業化經營之原則」，即是呼應政府解除管制與引進競爭所進行憲法體制的調整。

然而，面對憲法第 144 條明定：「公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營之」。就憲法的文義解釋，既然係本諸於一般人對於文字、文法及用詞之理解作為基礎進行解釋<sup>204</sup>，而似存在經濟現實與憲法文義的衝突<sup>205</sup>。

然而，從釋憲實務的角度進行觀察，也可以發現大法官並非僅依照既有文

<sup>201</sup> 李品昂（1976），《經濟管制立法理論與實際》，頁 1、23，華新文化。

<sup>202</sup> 蘇永欽，前揭註 200，頁 145。

<sup>203</sup> 蘇永欽，前揭註 200，頁 145~146。

<sup>204</sup> 李念祖、李劍非（2020），《案例憲法 I：導論》，修訂 3 版第 1 刷，頁 49，三民書局。

<sup>205</sup> 蘇永欽，前揭註 200，頁 155。

義，反而強調經濟自由的概念，主張解釋應「維繫市場動能」且「從憲法有關社會經濟體制的規定引伸出不得扼殺市場生機」<sup>206</sup>。同時在司法院大法官釋字第 764 號解釋更是首次在解釋理由書中明確指出「國家得盱衡財政經濟時空環境之不同，而以法律為適當之調整」，同時更肯認「發揮市場自由競爭機能」與「健全資本市場之發展」為正當立法目的。而羅昌發大法官在釋字第 764 號解釋協同意見書進一步強調「在兼顧憲法文義之前提下，如何解釋第 144 條之規定，使其與時俱進，而不至於成為國家進步與經濟發展之障礙，並使我國憲法成為一部活的憲法 (living constitution)，自甚為重要」<sup>207</sup>。

是以，從憲法第 144 條的適用與解釋論上，本文認為分成 2 個層次進行討論，第一個層次憲法第 144 條是否得作為違憲審查的依據，而非單純的方針條款。就基本國策本身是否具有拘束力，主要存有 3 種看法，第一種看法認為基本國策，僅是指示立法目標，無強行效力，不能作為違憲之依據<sup>208</sup>。第二種看法則認為應採區分看法，認為就基本國策之法律性質為何，不可一概而論，而須就其規範內容進行判斷<sup>209</sup>。第三種看法則認為從司法院大法官釋字第 190、206、215、422 號等解釋中，大法官並未採用方針條款的用法，係為避免破壞憲法的嚴肅性，自不應否認基本國策作為違憲審查基礎<sup>210</sup>。而本文認為就基於釋憲實務的運作，並自無否認基本國策作為違憲審查基礎之必要，而係僅需考慮如何解釋的問題<sup>211</sup>。

因此，本文就第二個層次則是就憲法第 144 條的解釋論上，本文認為基於減

<sup>206</sup> 蘇永欽 (2011)，《司法院大法官釋字第 693 號解釋協同意見書》，頁 9~10，司法院。

<sup>207</sup> 羅昌發 (2018)，《司法院大法官釋字第 764 號解釋協同意見書》，頁 2，司法院。

<sup>208</sup> 代表學者為謝瀛洲、法治斌、董保城，謝瀛洲。資料來源：胡春雷 (2004)，〈憲法「國民經濟」條文之探討〉，《經濟研究年刊》，第 5 期，頁 19。

<sup>209</sup> 李惠宗 (2015)，《憲法要義》，第 7 版第 1 刷，頁 726，元照。

<sup>210</sup> 蘇永欽，前揭註 200，頁 156。

<sup>211</sup> 需補充的就第二種看法所稱應區分判斷，亦認為就國民經濟一節中倘若以憲法第 15 條與第 145 條合併觀察，可以得出憲法對於經濟制度係採自由市場經濟制度，是以若否定該制度本質亦屬違憲。本文認為依循該看法可知就第 144 條所涉的經濟自由，也屬於相同情形，自亦得作違憲審查基準。資料來源：李惠宗，前揭註 209，頁 732。

少憲法本文與經濟事實的齟齬之目的，必須因應經濟潮流的變革，進行憲法文義的再行檢討，並就憲法第 144 條所謂「獨佔性之企業」限於「自然獨占」<sup>212</sup>。是以，依照本文於第二章所提及就有線電視產業的特性的觀點，有線電視既不屬自然獨占之產業。而當前我國政府若就有線電視的頻道規劃與載送，如被認為過度介入而有過度侵害有線電視產業的經濟自由，甚至侵害憲法所保障的自由經濟市場制度時<sup>213</sup>，即會儘速檢討改正，避免違憲之作為<sup>214</sup>。即本文認為經濟自由本身即非單純客觀法秩序，亦有得作為基本權之運用，賦予受侵奪經濟自由者對於相關行政行為進行抵禦與訴訟。

### 第三款 管制涉及競爭法上的限制競爭與不正競爭

有關競爭法對於頻道規劃與載送，競爭法早年多圍繞在統購<sup>215</sup>與聯賣<sup>216</sup>等行為，公平會與通傳會就相關行為也曾多次透過行政行為，解決相關法律爭端<sup>217</sup>。而晚近對於有線電視頻道規劃與載送，則著重於公平上下架、排頻、移頻、定頻、斷訊與授權金的問題。對此本文將就競爭法作為法律層次<sup>218</sup>，對於競爭法作

<sup>212</sup> 林子儀，前揭註 167，頁 104；李念祖（2010），〈稅的憲法界限？——司法院釋字第 641 號解釋的稅法立場試讀〉，《法令月刊》，第 61 卷第 11 期，頁 9；林明鏘（2021），《民營化與制度實踐》，頁 9，新學林。需補充說明的是學者林子儀所稱獨佔性之企業，除自然獨占外，亦包含生產或開產稀有資源之事業、市場競爭結果所造成之完全獨占的事業，但就本文所欲討論的有線電視產業亦不屬於前開二類事業，自無受高度管制之必要。

<sup>213</sup> 李惠宗，前揭註 209，頁 732。

<sup>214</sup> 亦有論者主張就經濟自由及競爭秩序的維護，可從憲法所保障職業自由、財產權、契約自由等基本權構建維繫市場經濟秩序的憲法基礎，並以憲法第 23 條作為相關管制基礎，此亦為本文所贊成，併與說明。參見：廖義男（2021），《公平交易法》，頁 6~16，元照。

<sup>215</sup> 《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》第 5 點第 1 項：「有線電視頻道供應者與其他業者共同強制交易相對人一併購買各該頻道供應者所供給之頻道節目；或雖未強制要求交易相對人一併購買，然共同行為之實施，實質上仍有導致交易相對人同時購買各該頻道節目之可能時（例如同時購買各該頻道供應者之節目，則享有顯不合理之套裝價格優惠）；或有其他為達成水平聯合目的，而共同對系統經營者採取垂直交易限制之情形，涉有違反公平交易法第 15 條規定之虞」。

<sup>216</sup> 《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》第 6 點：「（第 1 項）有線電視系統經營者合意共同購買頻道節目之行為，足以影響市場供需功能者，涉有違反公平交易法第 15 條規定。（第 2 項）有線電視頻道供應者以脅迫、利誘或其他不正當方法，要求有線電視系統經營者共同購買其頻道節目，而有限制競爭之虞者，涉有違反公平交易法第 20 條第 4 款規定」。

<sup>217</sup> 統購、聯賣等問題，雖就學理上具有諸多值得討論之處，惟考量已有相當多的產官學界的先進就此問題表示意見，並就此些問題當前各界業已有相當之共識，本文受限於時間與版面之限制，就此問題暫且不做過度之討論。

<sup>218</sup> 就本文的觀點而言，若要回溯競爭法在憲法層次之內涵，除本文就經濟自由的論述外，當然也



為頻道規劃與載送之規管基礎進行分析。簡單來說，競爭法具體落實在法律層次上，具體有可能有何內涵，得作為頻道規劃與載送的規管基礎<sup>219</sup>。

有論者分析最高行政法院 100 年判字 1435 號判決與最高行政法院 100 年判字 2267 號判決後，指出司法實務除強調頻道規劃係為商業考量自主決定外，強調系統商作為頻道商高度仰賴的通路，自得允許有線廣播電視法就頻道規劃進行高度管制，似乎係肯認就通傳會基於有線廣播電視進行管制，乃是基於維護競爭秩序，建構頻道規劃的正當化基礎<sup>220</sup>。

而若從通傳會所發布的《國家通訊傳播委員會處理有線電視頻道規劃變更參考指標》（以下簡稱參考指標）則可以發現就通傳會勾勒頻道規劃管制的理由，可以區分為 4 類，分別是維護消費者權益<sup>221</sup>、落實多元傳播需求<sup>222</sup>、照顧兒少及弱勢族群傳播權益<sup>223</sup>，以及「健全產業秩序」，可以發現對於通傳會本就頻道規劃規管目的包含對於競爭秩序的維護，特別是在參考指標第 2 點第 1 項中更明確指明考量因素為「變更頻道是否有益於效能競爭」，更是證明就通傳會管制目的乃基於競爭秩序的維護。

而有論者分析參考指標的前言，通傳會提及「對於多系統經營者及具有垂直整合優勢之 MSO 所屬系統經營者提出之變更頻道申請案，本會將採取比對獨立系統經營者更審慎之態度處理」，即有考量就垂直整合之問題，而進一步分析參考指標第 2 點第 1 項和第 2 項<sup>224</sup>後，就具體適用範圍自不限於系統商，而亦包含頻道商<sup>225</sup>。

---

包含前揭註 214 所提及透過基本權建構市場經濟秩序的憲法基礎。

<sup>219</sup> 本文須澄清本處所稱競爭法並不限於公平交易法，而係針對就涉及到競爭相關法制中，可能之法律內涵，故也包含有線廣播電視法中涉及競爭事項之規範。

<sup>220</sup> 劉定基，前揭註 155，頁 101~102。

<sup>221</sup> 相關討論請參見本節第三項頻道規劃與載送之規管基礎—從消費者權益出發。

<sup>222</sup> 相關討論請參見本節第一項頻道規劃與載送之規管基礎—從頻道內容之多樣性出發。

<sup>223</sup> 本文對於照顧兒少及弱勢族群傳播權益相關考量大致同意，但基於本文主要係從經濟法的觀點出發，就此類社會管制內容及不多加贅述。

<sup>224</sup> 參考指標第 2 點第 2 項：「變更頻道是否有利產業健全發展」。

<sup>225</sup> 劉定基，前揭註 155，頁 132。

此外，亦可從通傳會於 2019 年 1 月發布的《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》（以下簡稱頻道變更辦法）第 3 條第 4 項強調應考量「是否增進或維持整體市場競爭」<sup>226</sup>，更可以確定對於通傳會而言頻道規劃自然係基於競爭秩序維護而來。而就頻道載送與否，以涉及到授權金為例，公平會亦多所就限制競爭作為處罰 MG 之依據，其所重視之管制正當性，亦為維護市場競爭而來。

至於有關不正競爭行為，就如臺北高等行政法院 108 年度訴字第 395 號判決所言「業者商業策略如未涉及不正競爭，且於媒體市場中多元言論之並呈無礙時，予以管制即失其正當性」，不正競爭行為也會導致有線電視市場競爭秩序的破壞，故如涉及規制不正競爭事項，亦為我國頻道規劃與載送之正當化基礎。

### 第三項 頻道規劃與載送之規制法理—從消費者權益出發

有關有線電視的頻道規劃與載送之規管基礎，除了前開頻道內容之多樣性、競爭法的角度強調從有線電視系統商、頻道商的權益維護外，對於的收視戶的權益，也是當前頻道規劃與載送的重要規管基礎。

#### 第一款 收視習慣是否等同於消費者權益

通傳會在頻道變更辦法第 2 條第 3 項即強調就區塊化規劃，除依照頻道性質外，也必須考量收視戶的收視習慣，而在同條第 4 項就頻道規劃與變更事項，也指出必須考量收視戶的收視權益，似有強調就頻道規劃與變更因為涉及到收視戶的收視習慣，而涉及到消費者權益，而建構成消費者權益。

而有論者指出倘涉及到頻道位置異動或停止播送，原則依照有線廣播電視法第 25 條第 2 項之要求必須與收視戶約定才能變更，在該條未設有法律效果之情況下，亦得回歸有線廣播電視法第 53 條與第 63 條，就涉犯損害訂戶權益情事為一定之裁處<sup>227</sup>。

<sup>226</sup> 請參見前揭註 180。

<sup>227</sup> 連莉芳（2018），《有線電視消費者保護之研究—以新北市為例—》，頁 29，天主教輔仁大學法

然而，就本文看來如此解釋顯然與此種解釋似有過度擴張有線廣播電視法第 25 條之情形，首先就該項規定的文義，在於不得合併與停止，並不及於頻道位置的異動；其次，根據立法理由觀察，該主要是考量在有線電視成長期時，部分頻道商遭系統業者任意合併、斷訊或以跑馬燈或間歇性廣告覆蓋頻道，為避免影響收視戶收視頻道及其內容的完整性與一貫性而制定相關規定<sup>228</sup>，而未及於頻道規劃與異動；最後，依循通傳會現行運作模式，在壹電視移頻案與民視斷訊案中，均未適用相關解釋論，更可知相關論斷並未被通傳會所接受，而不宜逕自將有線廣播電視法第 25 條過度擴張解釋之，亦不得將之視為收視習慣為法律所保障權利之論據。

## 第二款 管制涉及消費者保護法與定型化契約下的消費者權益

而回歸到消費者保護法之規範下，消費者保護法與公平法兩者雖有重合之處，但就兩者所重視的法益不僅未必一致，甚至存有高度衝突，消費者保護法下對於所謂消費者權益強調對於單一企業下消費者的權益維護，而公平法則是以整體經濟利益為主<sup>229</sup>。然而，雖就消費者保護法短期目標而言，確實是限於單純的消費者權益保護，但就長遠期目標而言，就其解釋論上仍應兼顧社會政策與經濟政策，以確保促進企業良性發展，提升國民生活品質<sup>230</sup>。

是以，本文認為針對有線電視的頻道規劃與載送，對於消費者權益的維護在於收視戶得否取得契約上應載送的頻道與節目，而不應及於消費者的收視習慣與頻道優劣<sup>231</sup>。然而就過往通傳會之見解均認為消費者收視習慣本身就是消費者權益，進而將相關保護具體落實在《有線廣播電視服務定型化契約應記載及不得記載事項》，至於如有違反相關規範，則亦有消費者保護法之適用<sup>232</sup>，顯然是有過

律學系碩士論文。

<sup>228</sup> 相關規定原先是列於 1999 年有線廣播電視法第 42 條第 2 項，後來於 2015 年改列於現行第 25 條。資料來源：立法院公報處，前揭註 53，頁 998。

<sup>229</sup> 馮震宇、姜志俊、謝穎青、姜炳俊（1994），《消費者保護法解讀》，頁 233，月旦。

<sup>230</sup> 洪誌宏（2019），《消費者保護法》，第 4 版第 1 刷，頁 5，五南。

<sup>231</sup> 臺北高等行政法院 108 年度訴字第 395 號判決。

<sup>232</sup> 連莉芳，前揭註 227，頁 60～64。





度擴張之虞。

此通傳會過往見解或許多少受到在 2010 年版本的《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》之影響<sup>233</sup>，在當時第 7 條明訂：「乙方不得任意更換或全部、部分停止播送任一頻道。但乙方如頻道異動或因頻道授權契約到期而停止播送時，乙方應注意甲方權益之保障」。即是強調就頻道規劃與載送本身已經構成消費者權益事項，在契約期間系統商應具有維持不變的供應義務，以維護消費者權益。就本文觀點而言，此規定亦屬過度擴張消費者權益概念的行為，誤將消費者習慣過分擴張成權利，特別是過往強調連頻道位置都必須維持不變的供給義務，更是明顯存有過度保護之情形，而屬於不當規範。

然而值得慶幸的是通傳會在 2021 年 6 月 15 日所提出的修正草案欲將第 8 條第 1 項刪除並僅保留通知義務，同時搭配強化第 8 條的損害賠償責任，就減少或停止頻道的責任從未達到基本頻道費用的 95% 才進行賠償，強化到單一頻道減少就應予以賠償<sup>234</sup>。而該草案已於 2022 年 4 月 6 日經行政院消費者保護會審議通過，並在 2022 年 4 月 20 日經通傳會正式公告生效，本文認為此將可有效緩和過往誤將消費者習慣當作消費者權利之情形，而促進產業良善競爭與整體產業經濟發展，長遠來看相關修正顯然是有利於消費者權益的維護。

## 第二節 頻道規劃之規管內容

### 第一項 有線電視電視法第 11 條—營運計劃書應記載事項

根據有線廣播電視法第 11 條第 2 項要求系統商應填具申請書連同營運計畫，向中央主管機關申請籌設許可，而在營運計畫書中即包含了第 5 款的「頻道

<sup>233</sup> 該規定已於 2022 年 4 月 20 日正式於國家通訊傳播委員會通傳平臺字第 11141006750 號公告修正，並更改名稱為《有線廣播電視服務定型化契約應記載及不得記載事項》。

<sup>234</sup> 國家通訊傳播委員會（2021），〈有線廣播電視服務定型化契約應記載及不得記載事項修正草案總說明〉，頁 8。



之規劃及其類型」。是以，就系統商籌設之初，就頻道規劃事項應送通傳會審查，以取得籌設許可。

## **第二項 有線廣播電視法第 29 條—營運計劃書變更**

### **第一款 有線廣播電視法第 29 條**

在正式營運後，倘若系統商就營運計劃書要進行變更時，又須根據有線廣播電視法第 29 條第 1 項規定「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」。

是以，通傳會往往透過所謂營運計劃書規制系統商就頻道規劃與播送的行為，同時在有線廣播電視法第 29 條第 3 項規定「系統經營者依第 1 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」的授權下，通傳會藉此建構了一個更為綿密的管制架構。

### **第二款 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**

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（以下簡稱營運計畫變更辦法）第 1 條明確指出係基於有線廣播電視法第 29 條第 1 項而定。而在營運計畫變更辦法第 2 條第 1 項第 4 款中，指出就系統商就有線廣播電視法第 11 條第 2 項第 5 款所要求營運計畫書應記載事項包含頻道之規劃及其類型，而就申請頻道規劃及其類型變更應取得許可，而不適用備查之規定。

### **第三款 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<sup>235</sup>**

有關頻道變更辦法第 1 條明確指出係基於有線廣播電視法第 29 條第 3 項而定。而在第 2 條中則明確指明除頻道商終止經營而須停播基本頻道外，系統商就

<sup>235</sup> 有論者認為頻道變更辦法將 2004 年新聞局所頒布《有線電視頻道規劃與管理原則》與 2006 年通傳會所頒布《國家通訊傳播委員會處理有線電視頻道規劃變更參考指標》提升為授權命令，而符合法律保留原則，但就實質內容上並沒有太大的差異。是以，本文受限於時間與版面的限制不另外就前開二種規定做進一步的說明與分析。資料來源：劉定基，前揭註 182，頁 34～35。

基本頻道新增、停播、位置異動均應申請頻道及類型變更許可。而在頻道變更辦法第 4 條更是明定就申請變更許可時，系統商必須備齊 7 種文件，其中更是包含與頻道商的協商紀錄、符合上下架規章自評表等<sup>236</sup>，而許可與否則是回歸有線廣播電視法既有規定。最終，就通傳會依據是否符合本章第一節所提的是否促進或維持整體市場競爭、消費者權益維護、頻道內容的多樣性與其他公益考量後決定是否許可。就整體觀察而言，有論者即批評通傳會依照頻道變更辦法之管制，顯然是對於頻道規劃的管制採取緊抓不放的態勢<sup>237</sup>。

### 第三項 公平交易法

由於公平法本身並未對於各該產業進行詳盡且專一的規範，而是以概括性的規範涵蓋了所有一般性的行為管制。是以，以下就公平法的適用，主要以假設特定系統商基於特定頻道商上架到與該系統商具有競爭關係的平台，而選擇對於將該頻道的位置移出原先所屬區塊的位置進行說明。

首先，基於多數頻道商現行在各經營區多為獨占或偶占，且就算是偶占也多是同一關係企業，若被認定該特定系統商於相關市場處於無競爭之狀態，或具有壓倒性之市場地位，就移頻之行為可能就會被認定為濫用其市場地位之行為，涉有違反公平法第 9 條規定<sup>238</sup>。又縱使認為系統商並非獨占事業<sup>239</sup>，如有濫用其自身優勢市場地位，以不正當條件限制交易相對人事業活動（如：在尚未從競爭平台下架前，仍會將頻道移出區塊之中），且有限制競爭之餘，則涉及違反公平法第 20 條第 5 款或第 25 條規定<sup>240</sup>。

<sup>236</sup> 有論者即批評通傳會就頻道變更要求提出如此多的文件，恐怕可以做為行政管制的「繁文縟節（red tape）」的典型代表。資料來源：劉定基，前揭註 182，頁 35。

<sup>237</sup> 劉定基，前揭註 182，頁 35。

<sup>238</sup> 《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》第 8 點第 1 項：「有線電視系統經營者若於相關市場處於無競爭之狀態，或具有壓倒性之市場地位，而對價格有不當決定等濫用其市場地位之行為，涉有違反公平交易法第 9 條規定」。

<sup>239</sup> 由於公平會在 2015 年 3 月 14 日的公綜字第 10411601871 號設下新的獨占門檻，將上一會計年度事業總銷售金額未達新臺幣 20 億元的事業不列入獨占事業之認定範圍。

<sup>240</sup> 《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》第 8 點第 3 項：「有線電視系統經營者雖非公平交易法所稱之獨占事業，如有濫用其優勢市場地位，以不正當條件限制交易相對人事業活動，而與其交易，且有限制競爭之虞，或強迫收視戶接受不公平之交易條件，足以影響交易秩



另外，如果就涉及到與其他事業共同行為時，亦可能涉及公平法第 15 條有關聯合行為之規定，自不待言<sup>241</sup>。

#### 第四項 消費者保護法與契約法

由於頻道規劃本身與頻道商較為相關，但就頻道商與系統商之交易關係並不適用消費者保護法，在此本文就僅就系統商與收視戶之間契約關係進行討論。就系統商與收視戶之間的契約關係觀察，除就相關定型化契約的部分，有消費者保護法適用外，主要內容在於通傳會於 2022 年 4 月 20 日正式所頒布的《有線廣播電視服務定型化契約應記載及不得記載事項》第 7 點明訂「(第 1 項) 乙方之頻道位置異動或停止播送時，應於前 5 日以書面、其他足讓甲方知悉之方式，或連續 5 日於系統及該頻道中以播送之方式（指連續五日於該頻道播出時間內每小時播送 1 次）通知甲方。(第 2 項) 乙方違反前項規定，應減收當月 5 日之收視費用或延展五日之收視、收聽及使用」。

而根據此一新規範中，就現行規範要求不再要求不得就頻道規劃進行變動，而改為著重於變動時必須盡告知義務，較過往規範和緩而避免因消費者保護過度侵害頻道規劃與載送之正常運行。

### 第三節 頻道載送之規管內容

#### 第一項 衛星廣播電視法第 25 條—頻道商禁止差別待遇

就衛星廣播法第 25 條第 1 項強調境外衛星頻道補得對於頻道商與代理商在無正當理由下給予差別待遇。而同條第 2 項更是針對頻道商與代理商要求不得對於有線電視系統商、直播衛星服務事業以及其他其他供公眾收視聽之播送平臺事

---

序，涉有違反公平交易法第 20 條第 5 款或第 25 條規定」。

<sup>241</sup> 《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》第 7 點第 1 項：「有線電視系統經營者如有下列行為之一，且足以影響市場供需之功能者，涉有違反公平交易法第 15 條聯合行為規定：(一) 有線電視系統經營者以契約、協議或其他方式之合意共同約定有線電視收費價格，共同拒絕播送某些頻道節目，或共同要求頻道供應者不得與其他業者（例如其他有線電視系統經營者、直播衛星廣播電視服務經營者、多媒體內容傳輸平臺、網路電視業者，或其他以有線或無線網路傳輸訊號之頻道服務提供者等）交易之行為」。



業給予差別待遇。就此條的規定下，透過禁止無正當理由下差別待遇，企圖從頻道商解決頻道載送的爭議。

### **第二項 有線廣播電視法第 37 條—系統商公平上下架**

除了頻道商受衛星廣播電視法之限制外，系統商相較頻道規劃本身主要圍繞在營運計畫書，由於頻道載送本身所涉及問題更為複雜，故系統商對於頻道商之頻道頻道載送亦為重要的問題。為此，有線廣播電視法第 37 條規定：「(第 1 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。(第 2 項) 前項上下架規章應於實施前 3 個月，報請中央主管機關備查；變更時，亦同。(第 3 項) 第 1 項上下架規章有妨礙公平競爭或消費者權益者，中央主管機關得限期令系統經營者修正之。(第 4 項) 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。」

從上開規定中強制系統商訂立公平上下架規章，並且要求必須交給通傳會備查。然而，值得思考的是雖然法條寫備查，但同條第 3 項卻規定通傳會就上下架規章就妨礙公平競爭與消費者權益者，得限期令系統商修正，是以實際上就公平上下架規章之內容，仍是由通傳會審查之。而就第 4 項之規定則是禁止系統商透過頻道商與代理商杯葛其他競爭者，以求達到公平競爭之目的。整體而言就有線廣播電視法第 37 條本身就為了確保系統商在頻道載送上不會對於頻道商與代理商為不當之行為。

### **第三項 有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則**

就有線廣播電視系統經營者訂定上下架規章參考原則（以下簡稱上下架參考

原則)的規定而言，除明確定義何謂頻道上架<sup>242</sup>和頻道下架<sup>243</sup>，實際上也包含了頻道位置異動<sup>244</sup>(頻道規劃中的移頻行為)。

為求完整性地說明就頻道規劃與頻道載送之問題，本文就此也會一併分析有關頻道規劃之規範。首先在上下架參考原則中分別在第5點強調頻道供應事業就上架申請時，系統商不得在無正當理由得為差別待遇或拒絕上架。而在第6點、第7點中則是分別就上架與下架事由中要求必須審酌之事項，並在第8點上強調就下架行為必須經過更為嚴謹的程序<sup>245</sup>。

而就頻道規劃所涉及的頻道位置異動，上下架參考原則第9點提出4項指標，其中特別重要的是前3點，分別是必須客觀證明新頻道優於被取代之原頻道、遵守區塊化原則、尊重消費者收視習慣，將收視滿意度較高的頻道至於前段頻道。從上下架參考原則對於頻道規劃與載送相關規範中，可以發現就此通傳會希望透過上下架規章的制定達成有效降低爭端。

然而，從通傳會所提出的傳播政策白皮書中即承認由於部分系統業者所訂定之上下架規章並未充分揭露資訊，同時對於具有市場力之頻道供應商也未提供授權資訊的情況下，就上下架規章相關制度成效不彰<sup>246</sup>。

#### 第四項 公平交易法

誠如就分析頻道規劃時所言，由於公平法採取行為管制，具體適用法規，多應視具體個案而定。然而，倘若以《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》進行觀察，在第8點第2項中即提及就獨占系統業者如透過頻道授權議約程序冗長，一方面向收視戶欲收1個月以上的收視費，另一方面在頻道商基於


<sup>242</sup> 上下架參考原則第3點第1項：「頻道上架：指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」。

<sup>243</sup> 上下架參考原則第3點第2項：「頻道下架：指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」。

<sup>244</sup> 上下架參考原則第3點第3項：「頻道位置異動：指頻道號碼變更」。

<sup>245</sup> 此種規定也促使許多數系統商傾向透過調整頻道位置而非下架該頻道，因為倘若並非頻道商結束營運的情況下，就頻道下架所要求程序十分困難。

<sup>246</sup> 國家通訊傳播委員會，前揭註143，頁66。



收視戶權益而不得斷訊的情況下而延長授權期間，進一步對於對價格為不當之決定，或造成頻道商經營困難等情事，將有可能違反公平法第 9 條之虞。當然，如認並非獨占之情形下，亦如頻道規劃之情形，依照《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》第 8 點第 3 項，亦有可能違反公平法第 20 條第 5 款或公平法第 25 條。

#### 第五項 消費者保護法與契約法

由於相較單純的頻道規劃問題，如定頻、排頻，乃至於移頻實際上並不會剝奪收視戶收視之可能，但就系統商拒絕頻道載送、頻道商或代理商拒絕授權而使得收視戶無法收視的情況下，對於收視戶與系統商的收視契約關係影響甚大，對此通傳會所頒布的《有線廣播電視服務定型化契約應記載及不得記載事項》第 8 點明訂：「基本頻道減少之責任因可歸責於乙方之事由而減少播送之基本頻道數，致乙方提供之基本頻道總數未達主管機關核定當年度之基本頻道總數，乙方應減收當月收視費用或為其他方式之賠償；未達主管機關核定當年度基本頻道收視費用所申報之預定基本頻道總數 3 分之 2，並達 10 天以上時，即應免除當月之收視費用。」。

雖然相較過往規範中強調必須減少到一定量的頻道數才可以減少收視費，此不僅與《有線廣播電視服務定型化契約應記載及不得記載事項》第 6 點強調在節目完整性的原則下，系統商應就所提供的頻道表維持頻道內容之完整性較符合，同時也有效降低對於消費者權益之傷害。但從整體消費者保護之角度出發，現行規範仍有所不足，面對就頻道減少而選擇解約之觀眾，依舊有可能被要求返還價差，並承擔因解約而生的違約費用，進而使得相關消費糾紛不斷<sup>247</sup>，

#### 第四節 經濟法學觀點與機關權限劃定

考量前開所論述的管制正當性基礎與規管內容複雜，倘若欠缺統一觀點進行

<sup>247</sup> 陳智義 (2021)，〈頻道被減少還得付違約金？〉，《消費者報導》，第 478 期，頁 2。

討論恐怕導致討論無法聚焦，進而導致後續具體案件欠缺一致性的判斷基準。是以，本文選擇透過管制法學中有關經濟法學之觀點，作為我國各機關權限劃定與合作的基準，並以經濟法觀點分析後續第四章的具體個案爭端第五章我國產業管制對策，並利於具體聚焦於有關市場競爭秩序等相關問題。

## 第一項 經濟法學之概念

### 第一款 經濟法之定義

儘管經濟法該詞彙出現相當地早，如法國學者 Morelly 和 Dezamy 分別在 1755 年的《自然法典》與 1842 年的《公有法典》提及「經濟法」，然而其意涵係為分配之法，與現今所認知的經濟法存有相當大的差異<sup>248</sup>。而在德國學者 Ritter 在 1906 年的《世界經濟年鑑》中採用經濟法一詞，用以說明世界經濟有關各種法規後，該用法雖未賦予經濟法嚴格的學術意義，但也漸漸使得該用法被人們所接受<sup>249</sup>。其後，由於第一次世界大戰前後的德國頒布一系列已具有國家對於整體經濟管制與調控之特性之法規，如：煤炭經濟法等，進而促使德國學者們紛紛發表諸多經濟法學論著，漸漸有了當今經濟法之雛形<sup>250</sup>。

是以，相較民法、刑法等傳統法學等古典法學，經濟法學乃是受到經濟學理論不斷地擴充與爭辯下，並基於資本主義與社會主義出現之影響，進而誕生之新興法學<sup>251</sup>。在此種情況下，經濟法的意涵與規範至今仍在持續發展，特別是經濟法本身係為規範經濟事項之法規，而經濟事項又往往會因為社會環境、國家政策等因素，構成經濟動態（Economic Dynamic），此種經濟動態建構了經濟法的本質，使得經濟法下之各式法規範勢必需要隨著產業與經濟的狀態，作出與時俱進的調整<sup>252</sup>，而使得經濟法本身往往受限於各國政經發展而有不同風貌，較難有穩固且通用之學

<sup>248</sup> 張守文（2010），《經濟法學》，第 2 版，頁 3，中國人民大學。

<sup>249</sup> 李品昂，前揭註 201，頁 2。

<sup>250</sup> 李昌庚（2010），《回歸自然的經濟法原理》，頁 11，知識產權。

<sup>251</sup> 王震宇、何曜琛（2018），〈兩岸經濟法之發展與展望〉，《中華國際法與超國界法評論》，第 14 卷，頁 3。

<sup>252</sup> 李品昂，前揭註 201，頁 5。



術意義，然而時間推移，國際間也逐步確立共識，認為經濟法乃是「為了克服市場失靈和維護社會公共利益之需要而存在之單獨法律制度」<sup>253</sup>。也因此縱使在諸多經濟學派之分歧下，仍多肯認經濟法應適用「兩個失靈」的分析框架，即**經濟法立法意旨應在於解決市場失靈與政府失靈**<sup>254</sup>。

而若觀察我國經濟法之概念，有論者認為經濟法係指「在一定經濟體制下，透過調節經濟活動，達成社會整體經濟之平衡與發展，並建立符合公平合理之法規範體系」<sup>255</sup>，此概念顯然與國際共識並無二致。亦有論者則是藉由規範效果理解經濟法，認為經濟法於消極面，具有規範經濟生活、維持社會秩序之功能；而積極面上，則具有促進經濟發展，創造福利社會之功能<sup>256</sup>。

若從我國經濟法發展脈絡進行分析，可以發現其實與我國經濟法規之發展與本文分析有關有線電視發展背景脈絡有一致性的關聯。早年我國所制定之經濟政策多受到憲法上的民生主義影響，多為針對個別產業所制定之法令，並多以管制性立法的形態出現，被認為是一種計劃性自由經濟體制的展現<sup>257</sup>。同時隨著我國政府基於產業發展與產業升級之政策考量，而漸漸使得法規兼有扶持特定產業之目的<sup>258</sup>。在此發展脈絡下，得利於前開我國產業發展政策擘劃之精確，我國經濟發展甚至被稱為世界經濟奇蹟<sup>259</sup>。然而，為了實現迎頭趕上工業化（catch-up industrialization）的目標，我國與東亞諸國均選擇採取「發展主義」（developmentalism）的意識形態，政府主動介入市場機制並分配相關資源，卻也對於自由市場發展產生莫大的阻礙<sup>260</sup>。

直到 1980 年代，誠如有線電視成長期所面臨的 5 個因素，我國不得不重新審

<sup>253</sup> 王震宇、何曜琛，前揭註 251，頁 4。

<sup>254</sup> 張守文，前揭註 248，頁 9。

<sup>255</sup> 廖義男（2003），〈經濟法之發展與展望〉，《月旦法學雜誌》，第 100 期，頁 114。

<sup>256</sup> 蘇俊雄（1975），《經濟法論》，頁 9，華欣文化。

<sup>257</sup> 李品昂，前揭註 201，頁 1、23。

<sup>258</sup> 賴源河（1994），《公平交易法新論》，頁 3，月旦。

<sup>259</sup> 朱雲鵬（1995），《競爭政策與產業政策互動關係之研究》，頁 33，公平交易委員會委託計畫。

<sup>260</sup> 顏雅倫，前揭註 109，頁 179~180。

視僅以管制性立法進行管制之模式，為確保我國經濟體制走向自由化與國際化，而有必要建立公平合理之競爭環境<sup>261</sup>。是以，我國正式著眼於因營業競爭趨於激烈而生的諸多不正當營業手段，為避免就此些行為破壞公平之競爭秩序，使得競爭不能發揮其調整經濟活動之功能，正式制定了公平交易法，使得我國經濟法規走向新的紀元<sup>262</sup>。在公平法的施行後，將我國經濟管制導向一般性經濟管制，確保所有競爭者於市場上之行為，均能被其所涵蓋，而解決過去僅針對特定產業立法管制之不足。

而本文認為這樣的發展脈絡下，經濟法學已模糊化了各法規之界限<sup>263</sup>，而使得當相關法規符合上開有關市場變動之邏輯應用，均可認為屬於經濟法之一環<sup>264</sup>。若欲區辨既有法規中之經濟法之部分，須從類型化既有法制規範之立法目的進行討論，而將管制本身區分為經濟管制（economic regulation）、社會管制（social regulation）<sup>265</sup>、行政管制（administrative regulation）<sup>266</sup>。同時為依循前述之經濟法學觀點，本文將側重於所謂經濟管制之部分。而就經濟管制之下，又可細分為競爭管制（又稱一般性經濟管制）與產業管制（請參見圖 3-1）<sup>267</sup>。

<sup>261</sup> 顏雅倫，前揭註 109，頁 217~218。

<sup>262</sup> 廖義男（1995），《公平交易法論集（1）—公平交易法之理論與立法》，頁 1，自版。

<sup>263</sup> 有論者指出基於現行公私法區分理論的不完善，而使得公法與私法間的區分上存在問題，進而出現將經濟法作為第三種法域之倡議。資料來源：李震山（2015），《行政法導論》，修訂 10 版第 2 刷，頁 31，三民書局。

<sup>264</sup> 中原大學（陳志民主持，陳和全、葉志良協同主持）（2012），《管制型產業行為在競爭法上一—抗辯之研究》，頁 15，公平交易委員會委託計畫 1。

<sup>265</sup> 請參見前揭註 223。

<sup>266</sup> 本文所稱之行政管制，係指行政機關自我程序上之要求，如：行政程序法等。

<sup>267</sup> 此種透過被管轄事務範疇（以立法目的）進行分類者，雖有其模糊之處，但在針對多數規範而言仍可清楚應用，並且透過學說與實務之發展，相關界線也越加明確。亦採取相類似區辨方式者，請參見：劉孔中（2010），《通訊傳播法：數位匯流、管制革新與法治國家》，頁 97，台灣本土法學雜誌。

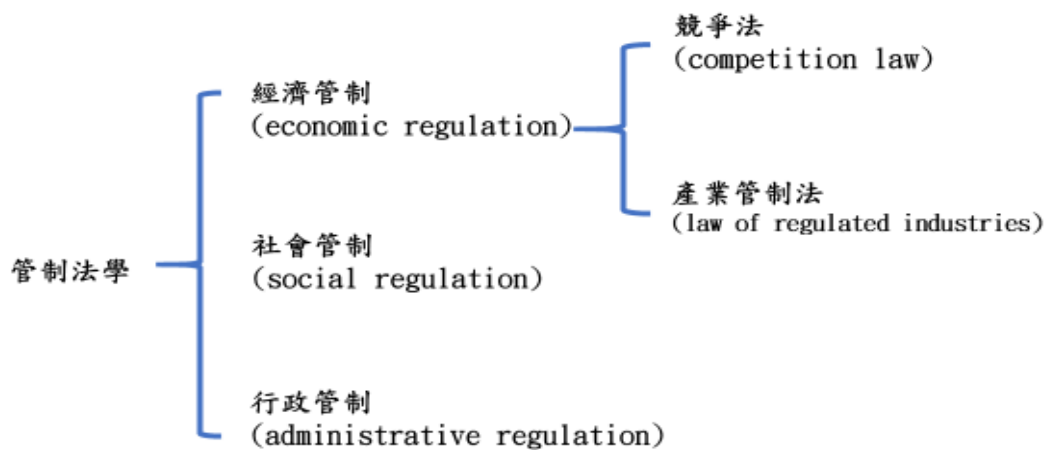


圖 3-1：管制架構之分析（本文自行繪製<sup>268</sup>）

同時從經濟法學之觀點，本文亦認為就經濟管制下，應依循市場競爭的正當性基礎，尊重自由經濟市場制度，正視既有市場矯正功能，並肯認在市場正常運作下依循那隻看不見的手的調整，才能達成最佳效率外，也應特別聚焦於國家透過「具私法要素之行政管制」，此種介入市場而達成維護政策目的之行為。簡言之，本文認為當國家的選擇以看得見的手介入市場時，又以明確介入私人契約關係之管制行為，更有討論之必要<sup>269</sup>。

## 第二項 競爭管制

競爭管制，又稱一般性經濟管制。正如本文前述之經濟法學觀點，本文認為在正視既有市場矯正功能，並肯認市場正常運作下應依循那隻看不見的手之調整。即可認定相關法規目的係為排除市場障礙，透過市場交易行為，使得其結果儘可能達成充分競爭之結果，故在相關立法目的下，重點在於「回復」而非「取代」市場競爭<sup>270</sup>。是以，公平會上除就不涉及侵擾市場秩序之情形下，自不應濫行解釋公平法，

<sup>268</sup> 就此區分模式係受江耀國教授所啟發，並非本文所獨創，合先敘明。

<sup>269</sup> 也即於上述理由，本文特別選擇就頻道代理業者與有線電視系統業者契約爭議（授權金爭議），受到通傳會之調處與公平會之裁處，作為討論之例子。

<sup>270</sup> 中原大學（陳志民主持，陳和全、葉志良協同主持），前揭註 264，頁 16。



亦不應任意介入單純契約不履行或契約公平與否之糾紛<sup>271</sup>。

而回歸到競爭管制之定位，本文認為除非產業法規有明確排除競爭法（明示豁免）<sup>272</sup>、或是存在默示豁免<sup>273</sup>之情形外，競爭管制即均一概適用所有產業<sup>274</sup>。在此情形下，競爭管制（公平法）作為經濟法規中具有自由經濟體制下具有普遍性與一般性之原則，即應可認定具有相當於「經濟基本法」之地位<sup>275</sup>，就經濟秩序之形成具有「當為」性質的指導原理原則之意義<sup>276</sup>，其餘有關經濟管制之法規，則可被視為替代或補充競爭法之規範<sup>277</sup>。

競爭管制本身具有以下特性與優勢。其一，由於公平法本身強調「事後規範」（ex-post regulation），即是原則上以事後查處事業的限制競爭與不公平競爭行為，

<sup>271</sup> 廖義男（1997），《行政法院裁判之評析—公平交易法實務與行政法院裁判之評析》，頁 372，國家科學委員會專題研究計畫成果報告。

<sup>272</sup> 明示豁免（express immunity），即立法者明文於法律中規定免除公平法之適用。例如：傳染病防治法第 55 條：「中央流行疫情指揮中心成立期間，各級政府機關依指揮官之指示，對於事業徵用及配銷防疫物資之行為，**得不受公平交易法第 14 條、商品標示法有關商品標示文字、標示方法及標示事項等規定之限制**……。」；金融控股公司法第 19 條：「金融控股公司有下列情形之一，……，經主管機關認為有緊急處理之必要，對金融市場公平競爭無重大不利影響者，**免依公平交易法第 11 條第 1 項規定向行政院公平交易委員會申請許可**……」。

<sup>273</sup> 默示豁免（implied immunity），相較明示默示適用上具有高度明確性，默示豁免本身因為欠缺法律明文約定而較為不確定。本文認為就默示豁免之使用，可參酌美國法之經驗，透過「廣泛性（pervasive）」與「抵觸性（repugnancy）」作為判斷因素。惟本文根本上認為產業管制與競爭管制，**兩者仍應以併行適用為原則**，默示豁免仍為極特殊之情形。惟此部分，礙於版面與時間有限，尚不加以贅述。相關討論可以參見以下文獻：江耀國（2021 年 3 月），〈反托拉斯法與產業管制法之交錯—美國最高法院判決分析〉，發表於：《通訊傳播法制與公平交易法之交錯學術研討會》，台灣公平交易法學會（主辦），台北；林文生（2005），《競爭政策和產業政策衝突協調制度的法律分析》，頁 60~108、132~156，中國財政經濟。

<sup>274</sup> 楊忠霖，前揭註 196，頁 17。

<sup>275</sup> 多數人使用「經濟憲法」一詞稱呼公平法，以強調在經濟法的觀點下，公平法具有普遍性與指導性的作用，但早期雖有不同意見認為，受限於舊有公平法第 46 條與諸多除外規定，而使得公平法在適用上，讓許多該當本法之行為例外不適用，而欠缺普遍性。且公平法具有諸多制裁規定，與憲法作為權利章典之性質亦不相符，故不應使用「經濟憲法」一詞說明公平法。資料來源：呂榮海·張嘉真·謝穎青（1996），《公平交易法解讀》，增修 3 版 3 刷，頁 24，月旦。惟本文認為上開批評，係於受到公平法立法初期，條文與定位模糊，然就公營事業條款正式落日與公平法第 46 條修正後（詳細論述請參照第三章），公平法已具有普遍性，至於用語上是否為要採取「經濟憲法」一詞，確實具有討論空間，畢竟憲法的最高性並不適用於公平法之上，「經濟憲法」一詞反而有害於正確之理解，惟本文認為應肯認公平法具有相當於經濟基本法之功能。是以，立法者就其制定產業管制時應尊重相關行為管制之準則，仍有其道理存在。

<sup>276</sup> 廖義男（1970），《企業與經濟法》，頁 33，國立台灣大學法律學系法學叢書編輯委員會。

<sup>277</sup> 中原大學（陳志民主持，陳和全、葉志良協同主持），前揭註 264，頁 16。

以維持市場秩序<sup>278</sup>；其二，公平法之主管機關即是公平會，其不僅具有競爭法專業外，也是少數強調經濟專業之機關，同時受惠於公平交易法委員會組織法施行後，公平會正式被定性為獨立機關<sup>279</sup>，得依法律獨立行使執行職權，相較一般行政機關可減少受到行政一體下被政治力之影響<sup>280</sup>；其三，公平會相對產業管制之主管機關與所管制產業具有高度連結性，而常有管制俘虜（regulatory capture）之問題<sup>281</sup>，公平會較不受特定產業連結所影響，更具可避免反向受到相關產業把持之可能<sup>282</sup>。

### 第三項 產業管制

一般而言，在自由經濟體制下，多數國家針對一般產業多完全回歸自由市場競爭機制來決定其交易行為，就經濟管制下僅以一般性管制—公平法，以事後消極性維繫市場競爭秩序，確保市場參與者擁有公平競爭環境並且可以達成效能競爭，是以一般產業均為「非管制型產業」<sup>283</sup>。

而本文所稱之產業管制（law of regulated industries），係指管制型產業基於該產業具有特殊性而後受到國家政策特別對待，例如：涉及規模經濟及民生福利<sup>284</sup>等因素。進而對於該些產業就市場進入、規模大小、費率及營業行為進行高度管制，而此些產業經常設有「業別」的產業管制法，並有主管機關負責執行該產業之監管

<sup>278</sup> 公平會，公服字第 10412603261 號，2015 年 4 月 13 日，頁 3。

<sup>279</sup> 有論者指出：「雖然在公平會設置之初，我國法制並未正式承認獨立行政機關之組織法上地位，但公平會實質上已具有一定程度具有『依法獨立行使職權』之獨立性，可謂『類獨立』之機關」。資料來源：詹鎮榮（2020 年 12 月），〈公平交易委員會之獨立正當性及監督〉，發表於：《行政一體外的選擇：自律與自治》會議論文集，頁 2~3，中華民國憲法學會（主辦），台北。

<sup>280</sup> 詹鎮榮，同前註，頁 14~15。

<sup>281</sup> 由於產業管制機關容易被因為受到利益團體透過尋租行為（rent seeking），將壟斷之利益分享給管制機關，而使得機關成為被管制者之俘虜，進而導致產業管制機關不僅未進行監管行為，反而有保護受管制產業之現象，形成所謂管制俘虜。在管制俘虜的情況下，行政管制機關受到受管制者之控制，喪失管制功能，反而使得利益團體成為地下政府。

<sup>282</sup> 有論者即指出就競爭管制與產業管制之關係中，競爭管制不僅可以產生替代產業管制之作用，同時也有限制產業管制機關的作用。See Carlton, D. W., & Picker, R. C. (2006). *Antitrust and Regulation* 40.

<sup>283</sup> 中原大學（陳志民主持，陳和全、葉志良協同主持），前揭註 264，頁 1。

<sup>284</sup> 舉例而言，電力產業因需要考量規模經濟與民生需求等理由，便由國家制定產業法規—電業法進行管制。資料來源：劉華美（2009），〈電業自由化與競爭法〉，氏著，《競爭法與能源法學術論文集》，頁 325，元照。

法規<sup>285</sup>。同時受限於監管內容經常涉及到受監管產業之特殊性，而使得產業管制多採取事前管制之方式，以減少反競爭行為發生之可能性，並且有可也會針對市場主導者（Significant Market Power, SMP）課予較高的行政義務，而採取不對稱管制措施，用以降低市場主導者濫用其市場優勢地位，進而破壞市場競爭<sup>286</sup>。

而產業管制機關往往也較競爭管制機關對於受管制產業具備更高的瞭解程度，並且對於該產業之技術背景等也具有一定之水準。以有線電視產業為例，通傳會對於有線電視產業的技術、產業概況掌握程度，均遠勝於公平會，甚至公平會對於其相關市場劃定所需之資料，亦多以通傳會所提供為準，公平會實際也不會進行更一步之調查。

另外，由於多數產業管制機關本身主司受管制產業之發展政策，對於受管制產業之規制行為，往往也會併同考量有關產業政策等，此係為公平會較為缺乏之處。然而，承前所述之管制俘虜情形，產業管制機關面對受管制產業往往容易存在被俘虜之可能，有論者提出對於自我管制之行政管制模式下，縱使是金融監督管理委員會也有可能受到行政俘虜的影響<sup>287</sup>，更有論者透過實際案例，指出就高速公路 ETC 案具有管制俘虜之影子<sup>288</sup>。

倘若以有線電視產業為例，雖然通傳會作為獨立機關擁有一定之獨立性，但面對與產業緊密連結下，縱使採取獨立機關之產業管制機關，實際上也難以擺脫管制俘虜之陰影<sup>289</sup>。此或許從先前台數科增設新聞台一案中即可看出端倪，台數科在短短 1 個月內迅速通過將「中台灣生活網」轉換成新聞台，此不僅是 9 年來通傳會首次新核發新聞台執照，同時也創下審查最迅速且第 1 個以係地方系統台

<sup>285</sup> 江耀國，前揭註 273，頁 2。

<sup>286</sup> 王牧寰、楊儷綺、胡家崎（2021 年 3 月），〈多元競爭視角下的有線電視產業—頻道授權與載送管制〉，發表於：《通訊傳播法制與公平交易法之交錯學術研討會》，頁 25，台灣公平交易法學會（主辦），台北。

<sup>287</sup> 黃奕翔，前揭註 196，頁 32。

<sup>288</sup> 周宇修（2009），〈廣電媒體再管制之理論分析與挑戰〉，《憲政時代》，第 34 卷第 3 期，頁 325。

<sup>289</sup> 周宇修，同前註，頁 326。



自營頻道取得新聞台執照<sup>290</sup>。然後不久又在 2 位委員提出復議下推翻原本之決定，創下 1 週內迅速被撤照之不可思議紀錄<sup>291</sup>。該案中外力介入痕跡，著實令人對於通傳會是否受到俘虜不免有所疑竇。

#### 第四項 競爭管制與產業管制之關係—學說觀點

是以，當產業管制基於健全產業內的市場競爭機制，而要求特定產業必須遵從一定機制，如特定費率或是公平上下架時，產業管制會與競爭管制相互重合，對於兩者之具體適用便有所疑義。而衡諸競爭管制與產業管制之差異後（詳參表 3-1），學界就相關適用產生諸多爭論。

表 3-1：競爭管制與產業管制之特性分析（本文自行繪製）

	競爭管制	產業管制
管制目的	維護效能市場	維護效能市場並兼有達成特定政策目的
管制對象	所有產業（一般性）	特定產業
管制時點	事後管制為原則	事前管制為原則
管制方式	多為行政罰	行政指導與行政罰兼具
主管機關	公平會	產業法之主管機關
機關獨立性	獨立機關	非獨立機關（通傳會為例外）

而有關於學說對於兩者適用關係之討論，基本上可分為 3 種學說：

##### 第一款 替代說

替代說認為，競爭管制與產業管制兩者並不相同，互為獨立之市場監督機制。兩者雖為廣義的經濟管制工具，但是本質上具有極大的差異。該說認為「市場機制」即是兩者本質上的差異，競爭管制係為在市場體制內促進競爭機制，其目的在於糾

<sup>290</sup> 胡宥心（3/31/2020），〈蘇貞昌怒攔台數科新聞台執照，牽動派系角力？〉，風傳媒電子報，<https://www.storm.mg/article/2467941>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>291</sup> 李承值（3/25/2020），〈憂手中媒體貶值 霸道掀翻 NCC 決議〉，周刊王，<https://www.ctwant.com/article/42740>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

正市場機制之缺失。是以，競爭管制之適用前提即是市場上存在競爭典範，所以當產業受到管制介入時，即不存在市場機制，競爭法亦無從適用<sup>292</sup>。而產業管制本身則是帶有國家不信任市場之情形，即認定單純地市場運作無從解決市場失靈，必須透過市場體制外之機制進行調整。簡單來說，該說認為產業管制僅有在國家有意將該產業從市場競爭中排除下，才會適用產業管制，而被管制的產業則會獨立存在，除非解除管制，才有適用競爭管制之餘地<sup>293</sup>。

## 第二款 互補說

替代說認為，競爭管制與產業管制兩者並無不同，僅是干預程度不同，兩者目的均是在解決市場失靈，並達成政府政策目的。互補說認為經濟體系乃是完全自由經濟到完全規劃經濟兩個端點所形成的光譜，是以當市場失靈嚴重到競爭管制已無法回復時，才需要由產業管制介入。同時因為競爭管制與產業管制具有互補性，兩者之間亦不排斥併行適用<sup>294</sup>。

## 第三款 折衷說（立法目的說）

而相較替代說與互斥說此類絕對區分的學說外，亦存有諸多不同學說之見解，惟受限於本文版面有限，本文僅就其中一種學說進行介紹。學者 Laguna de Paz 認為競爭管制與產業管制存在互補，當基於達成不同市場目的時得以一起使用，但是當實體內容有所重疊時，則應由產業管制取代競爭管制時，此時兩者為替代關係<sup>295</sup>。

## 第五項 競爭管制與產業管制之關係—從公平法第 46 條看管制調和

相較前開 3 種學說見解，有論者曾如此評論到公平法第 46 條可以說是具體化我國競爭管制與產業管制關係的條文，從歷年的修法過程，即可說明兩者之間互動關係<sup>296</sup>。本文也有相同看法，是以接下來為了釐清我國對於競爭管制與產業管制之

<sup>292</sup> 楊忠霖，前揭註 196，頁 20～21。

<sup>293</sup> 楊忠霖，前揭註 196，頁 21。

<sup>294</sup> 楊忠霖，前揭註 196，頁 21～22。

<sup>295</sup> Dunne, N. (2015), *Competition law and economic regulation*, Cambridge University Press 60,61.

<sup>296</sup> 楊忠霖，前揭註 196，頁 63。





調和，本文將透過歷年修法過程與學者見解，說明兩者調和關係。

### 第一款 1991 年立法

早在 1991 年公平法進行立法時，當時的立法者便已將公平法第 46 條一併制定。而當時公平法第 46 條規定如下：「(第 1 項) 事業依照其他法律規定之行為，不適用本法之規定。(第 2 項) 公營事業、公用事業及交通運輸事業，經行政院許可之行為，於本法公布後 5 年內，不適用本法之規定」。

而其立法理由則是認為特定企業所為之營業上行為，已為特別法所容許，且有主管機關加以監督，自不適用公平法。此外，立法者也特別考量公平法初創時，對於公平事業、公用事業、交通運輸事業基於有服務社會、照顧大眾生活之目的，故明訂基於國家政策經行政院許可之行為，在施行後 5 年內，不須適用公平法<sup>297</sup>。

同時，面對既存產業管制中，顯然與競爭管制不符合之處，當時的公平會也做出巨大的貢獻，其中以「四六一專案」針對我國當時既有競爭管制與產業管制共同議題進行全面檢討，逐步檢討各種條文，其中除了少數條文因特殊理由維持原案外，均予以修正<sup>298</sup>。最終，「四六一專案」共計檢討了 250 種法規，314 條條文，並與其他法規之主管機關一同召開了 19 次協調會議，對於減少產業管制與競爭管制之本質上之落差，具有重大之貢獻<sup>299</sup>。其後的「解除公營事業不公平競爭專案(四六二專案)」對於解決 5 年後的落日條款，對於降低相關產業管制與競爭管制之落差，亦有著功不可沒的效果<sup>300</sup>。

而在當時學界就產業管制與競爭管制所生之齟齬，探討公平法第 46 條之適用問題。有論者認為倘若基於公平法第 1 條之立法意旨，公平法係為「經濟之安定與繁榮」其中一種手段，對於其他法規亦應予以尊重，故倘若為配合特定經濟政策，

<sup>297</sup> 立法院議案關係文書(1986)，《院總第 1375 號 政府提案第 2979 號之 1》，討頁 68，<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfcec7c9cec6cfcfc5cbcdcad2cbc9cf> (最終瀏覽日期：6/20/2022)。

<sup>298</sup> 朱雲鵬，前揭註 259，頁 60~61。

<sup>299</sup> 戴貝宜(2013)，《我國競爭政策推行體系之研究》，頁 65，國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。

<sup>300</sup> 戴貝宜，同前註，頁 66~68。



而與市場競爭秩序有所抵觸時，依照當時公平法第 46 條則該行為並不受公平法之規範，仍然為合法之行為<sup>301</sup>。

此外，亦有論者認為當產業管制與競爭管制產生競合時，除依照當時公平法第 39 條之意旨<sup>302</sup>，以「重法優於輕法」原則從重處斷外，亦可參照「特別法優於普通法」、「後法優於前法」、「狹義法優於廣義法」等原則，對於個案進行審酌決定<sup>303</sup>。

## 第二款 1999 年修法

到了公平法第 1 次修法時，當時對於公平法進行全盤修正，公平法第 46 條也因此一併進行修正。而當時公平法第 46 條規定如下：「事業關於競爭之行為，另有其他法律規定者，於不抵觸本法立法意旨之範圍內，優先適用該其他法律之規定」。

其修法理由則是指出公平法作為規範競爭事務，屬於一般法，至於其他基於特定目的所訂之法律，就其涉及競爭事務者，於該法規範圍內，自屬於競爭事務中之特別法<sup>304</sup>。就該法之修正，係基於強化我國公平法作為「經濟憲法」之地位，並依循「競爭為主，管制為輔」之發展目標，並將原本例外適用規定，改為法規競合適用。然而誠如公平會於修法當時所表示「不合普通法及特別法法律位階之適用次序，於法制上恐不適宜，易滋生法律適用及解釋上之疑義及混淆，且倘獲通過，將使行政部門各部會主管法律未能優先適用，致特殊性政策任務，無法執行」<sup>305</sup>。有論者即批評就此種修法模式下，不僅係屬立法委員模糊政策發展的實然與法律之應然，同時就該條文之提案立法委員之修法理由中更是出現自相矛盾之問題<sup>306</sup>，使

<sup>301</sup> 廖義男（1994），《公平交易法論集（2）—公平交易法之釋論與實務》，頁 10~14，自版。

<sup>302</sup> 當時公平法第 39 條：「前 4 條之處罰，其他法律有較重之規定者，從其規定」。而依照立法理由中也明確寫明：「一、明定前 4 條之處罰與其他法律之處罰規定競合時之適用順序。二、參照槍砲彈藥刀械管制條例第 13 條之 1 訂定（當時規定為『犯本條例之罪，其他法律有較重處罰之規定者，從其規定』）」。

<sup>303</sup> 賴源河，前揭註 258，頁 513。

<sup>304</sup> 立法院公報處（1999），《立法院公報》，第 88 卷第 6 期 3006 號，2 冊，頁 899，立法院。

<sup>305</sup> 黃銘傑（2005），〈第 46 條 本法與其他法律競合適用之情形〉，廖義男主持，《公平交易法之註釋研究系列（3）第 25 條至第 49 條》，頁 600，公平交易委員會委託計畫 2。

<sup>306</sup>：「一、當法規發生競合時，同屬競爭行為之規範，由其他專責機構依各該特別法優先管轄，以符合特別法優於一般法之法理。二、公平交易法就規範競爭行為之事務，屬於一般法，至於其他基於特定目的而訂定之法律，其中涉及競爭行為事務者，在該特別法之規範範圍內，自應屬競爭行為事務之特別法。三、條文中何謂不抵觸立法意旨，應考慮立法時間、立法目的、立法的原

得就與中央法規標準法第 16 條之規定進行調和產生莫大之疑義<sup>307</sup>。

另外，亦有論者從根本上挑戰所謂「經濟憲法」的概念<sup>308</sup>，質疑相關概念的推展，其指出競爭管制固然重要，但並非指產業管制已無存在必要，況且競爭政策、管制政策、貿易政策均有其重要性，難認競爭管制具有無上之經濟憲法地位。同時，若從法律位階進行觀察，立法者倘若直接刪除公平法第 46 條，公平法豈又能以經濟憲法自居？是以依照當時法條之解釋，公平會就抵觸公平法意旨之產業管制法，原則上僅得就其「具體」適用中的通案解釋函釋、行政處分、行政指導才得為審查，例外才就抽象法規及法規命令進行審查<sup>309</sup>。

### 第三款 2015 年修法（現行法）

到了公平法第 6 次修法時，又再次對於公平法進行全盤修正，公平法第 46 條也因此一併進行修正，並且持續施行至今。公平法第 46 條修正規定如下：「事業關於競爭之行為，優先適用本法之規定。但其他法律另有規定且不抵觸本法立法意旨者，不在此限」。

其修法理由則是指出此次修正係為確立公平法為經濟之基本法，就事業競爭之行為，應優先適用公平法，其他法律另有規定時，僅有在不抵觸本法立法意旨時，始得優先適用<sup>310</sup>。

此次修法係為正式確立賦予公平法「經濟基本法」之地位而進行修正，然而有論者指出相較美國實務、韓國法、日本法等立法例均採取豁免性質之除外規定，僅

---

則與例外。四、參考美國、英國與日本的立法例。」資料來源：立法院議案關係文書（1994），《院總字 1375 號 委員提案第 1072 號》，報頁 166，<https://lis.ly.gov.tw/lcggi/lgmeetimage?cfcdfcbcecc6cfcecc5cdc7ced2cdc6cf>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>307</sup> 黃銘傑，前揭註 305，頁 602。

<sup>308</sup> 相關討論亦可參照註 275。

<sup>309</sup> 洪禮卿、何之邁、單驥、蘇永欽、范建得、陳丁章（2000），《公平交易法第 46 條修正後適用問題之研究》，頁 37～38，89 年度公平交易委員會合作報告 12。

<sup>310</sup> 立法院公報處（2014），《立法院公報》，第 103 卷 65 期 4174 號，1 冊，頁 167，立法院。



我國透過法規競合之方式進行規範<sup>311</sup>，仍有再次討論之必要<sup>312</sup>。

#### 第四款 現行公平會之看法

根據公平會所出版的《認識公平法》一書中，倘若思考公平法第 1 條之立法意旨與公平會係為公平法執行之獨立機關，公平會就事業涉及競爭行為時應具有主導地位。若其他法律另有約定時，基於尊重其他目的事業主管機關處理權限，在不抵觸公平法之立法目的下，例外排除公平法之適用，因此公平法第 46 條乃是除外適用之明文規定<sup>313</sup>

而就如何判斷是否抵觸公平法之立法目的，自應回歸公平法第 1 條「為維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競爭，促進經濟之安定與繁榮，特制定本法」進行判斷。而具體個案中應審酌競爭手段、市場範圍、參與競爭之家數與市場績效、市場集中度、市場參進障礙、經濟效率、消費者利益、交易成本及其他與公平法意旨相關之因素進行判斷<sup>314</sup>。

而對於「不抵觸本法之立法意旨」之判斷，公平會也曾於公法字第 10515602813 號函中闡明就特定類型案件之判斷。其除重申判斷「不抵觸本法之立法意旨」之判斷，即是考量是否悖於公平法第 1 條。而並就自然獨占產業之價格管制、具有特定社會性目的之管制、交通運輸業產業管制、主管機關若以行政規則訂定價格等行為進行說明公平會之看法<sup>315</sup>，而使社會大眾可藉此窺探公平會之見解。

而當前公平會就對於現行法第 46 條之適用，大抵上均依循公平會於 2016 年 8 月 4 日公法字第 10515605372 令，所發布的《公平交易法第 46 條適用基準》與《公平交易法第 46 條適用流程》（請參見圖 3-2）進行分析判斷。

<sup>311</sup> 依照《公平交易法第 46 條適用基準》亦明確指出本法為競合適用。參照《公平交易法第 46 條適用基準》第 2 條第 2 項：「事業關於競爭之行為同為本法及其他法律所禁止：屬法規間之競合法題，無第 46 條之適用，應依特別法優於普通法等法律適用原則，於具體個案分別判斷適用本法或適用其他法律」。

<sup>312</sup> 楊忠霖，前揭註 196，頁 75。

<sup>313</sup> 公平交易委員會（2019），《認識公平交易法》，增訂第 18 版，頁 29，自版。

<sup>314</sup> 公平交易委員會，同前註，頁 31。

<sup>315</sup> 公平交易委員會（2016），〈公法字第 10515602813 令〉。

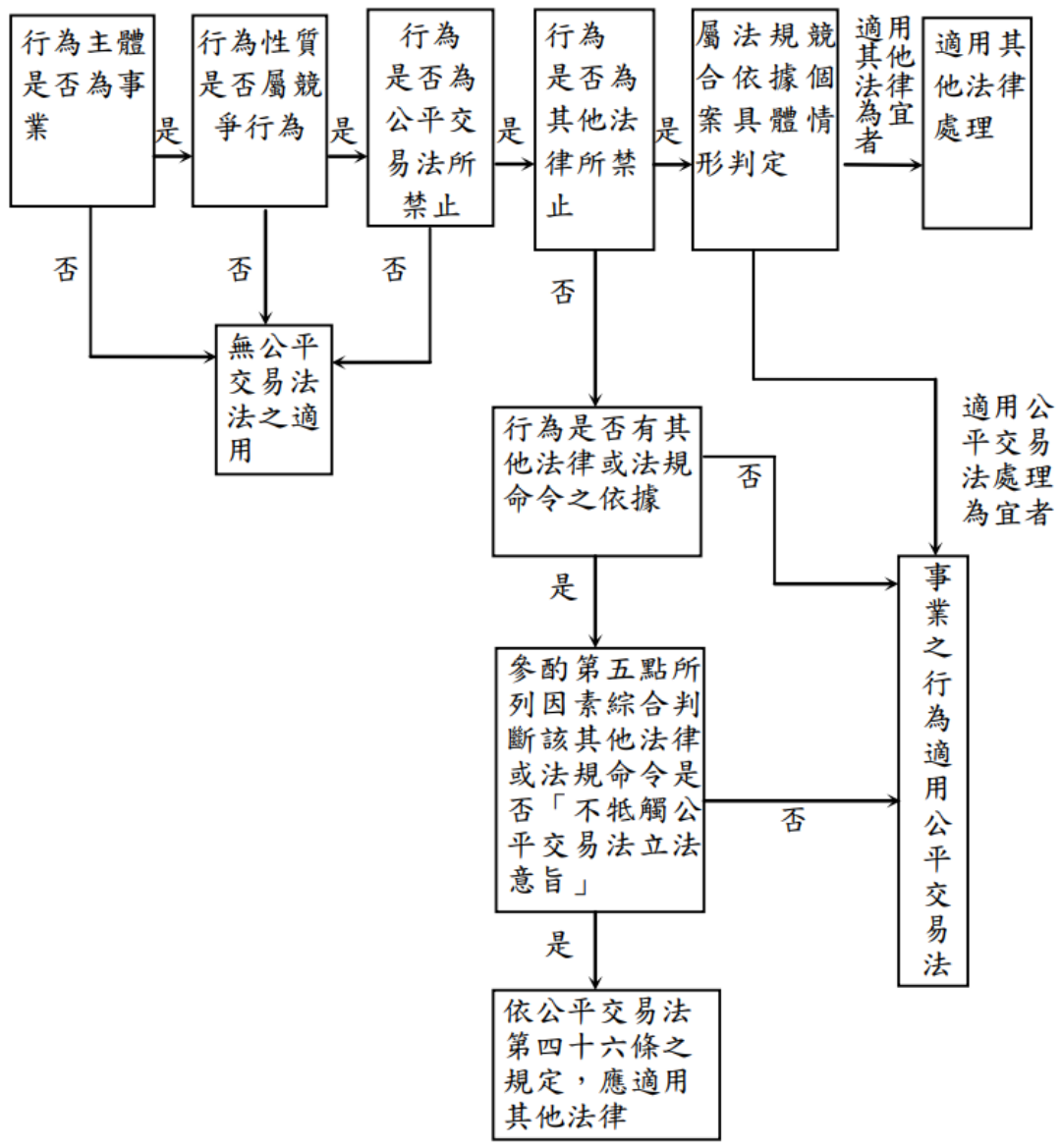


圖 3-2：《公平交易法第 46 條適用基準》流程（資料來源：公平會<sup>316</sup>）

### 第六項 競爭管制與產業管制之關係—本文意見

而本文認為依照經濟法學之觀點，倘若將競爭管制作為一般經濟管制，兩者關係自然並非絕對互斥，而較接近互補而得併同適用之。惟單純的互補說，顯然不能

<sup>316</sup> 公平交易委員會（2016），〈公平交易法第 46 條適用基準流程〉，<https://www.ftc.gov.tw/upload/c205d6c3-fee2-4d62-856e-2769086f0882.pdf>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

解決當競爭管制與產業管制存在互斥結論時，應如何處理之問題。而應採取類似折衷說之見解，至少必須消除因為採取併同適用下，而產生矛盾結論導致之弊病方有可採之可能。同樣地從公平法第 46 條的觀點出發，本文認為也可得相似的結論。

總上所述，本文認為首先必須認知到兩者原則應採取併同適用。再者，應先就競爭管制可適用範圍應進行釐清，倘若立法者已經明確表示應當排除競爭法之適用（明示豁免）或有符合默示豁免之情形下，則不生併同適用之問題，則應係採取產業管制<sup>317</sup>。而若就競爭管制並無明示豁免與默示豁免時<sup>318</sup>，則應當先探求產業管制與競爭管制之立法意旨，倘若兩者所欲追求之目的不同，即可併同適用。是以，本文認為倘若在妥適進行分工，界定競爭管制與產業管制各自審查之內容，降低重複審查所帶來的行政浪費外<sup>319</sup>，面對由於競爭管制與產業管制之主管機關有所不同，兩者各司其職下，因為其審查內容不同下，就算面對競爭管制與產業管制之結論不一致，亦不構成問題<sup>320</sup>。

又當兩者所欲追求之目的相同時，若涉及有一事不二罰之憲法原則要求，自應就兩者適用上採取擇一適用之情形，若未涉及時本文認為為貫徹經濟法學之觀點，應依照立法目的之考量，就管制機關功能最適等因素綜合考量，選擇最能達成立法意旨或是達成立法意旨成本最低者，甚至在必要時採取先後適用，而非一概以「特別法優於普通法」等理由，進而一律排除競爭管制之可能<sup>321</sup>。

<sup>317</sup> 有論者指出就現行實務多以除外條款的方式進行操作，在實質適用公平法的競爭規範前，先前檢討是否構成公平法第 46 條之但書，如存在除外情形即不適用公平法。資料來源：謝長江（2022），〈行動通信業者共用基礎設施暨頻率之競爭法問題〉，廖義男、黃銘傑主編，《台灣公平交易法學會叢書 3—聯合行為要件之評析即競爭法與智財產之交錯》，頁 339~340，元照。

<sup>318</sup> 就本文立場而言，就默示豁免適用乃是透過解釋論與立法目的探求即可適用，但本文亦不反對透過修法的方式，將相關適用規定明文化，但具體修正方式所涉範圍過廣，本文乃有意識地省略相關討論。

<sup>319</sup> 此部分可以透過公平法第 6 條之規定，藉由商同其他部會所得出**協調結論**，就證據、資料與事實面之認定進行統合，避免就同一事實下，因為事實認定不同而得出不同之結論。

<sup>320</sup> 財團法人中華經濟研究院（梁啟源主持，王素鸞協同主持）（2019），《我國再生能源電業競爭法規範之研究》，頁 84，108 年公平交易委員會委託計畫 2。

<sup>321</sup> 舉例而言，本文認為就結合事項即適合由公平會就經濟管制進行審查，而通傳會本身則得針對社會管制進行審查。



## 第四章 頻道規劃與載送之實際案例研析

在釐清我國有線電視產業之管制法理與內容後，本文為具體指出就有線電視頻道規劃與載送之問題，將挑選壹電視移頻案、MG 差別待遇案和民視斷訊案作為本文探討之案例，透過相關案件背景與實務見解分析既有管制之闕漏與弊病，提出本文之觀察與分析，並作為後續就我國有線電視產業管制對策建議之依據。

### 第一節 頻道規劃問題

有關於頻道規劃問題其實大多數情況下與頻道載送問題往往是一體兩面的，但為了更為聚焦相關爭議，本文希望透過就壹電視移頻相關案件分析有關頻道規劃相關問題，進而就臺北高等行政法院 108 年度訴字第 394 號判決與臺北高等行政法院 108 年度訴字第 395 號判決進行分析，並作為對現今頻道規劃所生爭議與法制議題研究之基礎。

#### 第一項 案件背景

在臺北高等行政法院 108 年度訴字第 394 號判決（以下簡稱新北市移頻案<sup>322</sup>）與臺北高等行政法院 108 年度訴字第 395 號判決（以下簡稱台北市移頻案<sup>323</sup>）中原告方均為凱擘集團下關係企業。而凱擘集團決定調整部分頻道位置<sup>324</sup>，其中涉及到將衛視合家歡台自第 45 台變更至第 145 台、壹電視新聞台（以下簡稱壹電視）自第 49 台變更至第 149 台、JET TV 自第 80 台變更至第 45 台。就衛視合家歡樂台與 JET TV 部分雖然曾一度遭到不予許可變更，但後期通傳會仍准予變更，惟就壹電視移頻案，通傳會仍未被准許，故提起台北市移頻案與新北市

<sup>322</sup> 原告分別為新唐城有線電視事業股份有限公司、全聯有線股份有限公司，其經營區均在新北市內。

<sup>323</sup> 原告分別為陽明山有線電視股份有限公司、大安文山有線電視股份有限公司、金頻道有線電視股份有限公司、新台北有線電視股份有限公司，其經營區均在台北市。

<sup>324</sup> 實際上凱擘就集團內部 12 家系統商均提出頻道變更案，但均被通傳會在第 837 次委員會議決議否准之。資料來源：國家通訊傳播委員會（2019），〈國家通訊傳播委員會第 837 次委員會議紀錄〉，頁 2。



移頻案兩案。

## 第二項 判決見解

### 第一款 新北市移頻案

就新北市移頻案中，法院明確指出由於本件涉及到准許頻道變更後可能結果的預測與評估，基於通傳會本身是獨立機關，且本次行政事件涉及到未來預測性或風險評估時應採取低度審查。而在低度審查之情形下，法院基本上遵循過往最高行政法院的見解，認為通傳會對於頻道規劃具有廣泛的管轄權限<sup>325</sup>。是以，本件中法院僅就通傳會審查之3項要件進行審酌，此3項要件分別包含是否增進或維持整體市場競爭、影響消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益。


在新北市移頻案中，法院對於是否增進或維持整體市場競爭，實際上討論甚少，多以通傳會已有具體審酌而未進一步討論，僅強調凱擘集團不論在有線電視系統水平市場具有高達31.72%的市占率，在各經營區中也多為寡占，同時也具有高度的垂直整合等市場結構描述。甚至，法院明確認同通傳會雖然「依目前事證資料，尚未見原告申請變更所主張頻道位置異動對市場競爭秩序有顯著之變化」。但法院仍因為通傳會稱已有考量本件涉及道凱擘公司所屬12家系統商，且就其平台影響力與對市場競爭之影響仍須持續關注等語，認為已「考量」市場競爭要件<sup>326</sup>。

而有關是否影響消費者權益，惟本件判決較為重視之部分，但在低度審查的情況下，法院大抵也是尊重通傳會之判斷，認為就客觀要件而言，難認為寰宇新聞具有客觀要件上的優於壹電視，特別是在凱擘所提出的問卷、消費者收視時數等內容，前者具有誘導性而不具參考性，後者則是忽略寰宇屬於付費頻道與壹電

<sup>325</sup> 有論者指出最高行政法院向來對於頻道規劃乃至於事前許可制均採取肯定見解，並以最高行政法院100年判字第1435號判決為例，強調法院對於通傳會相關審查毫無保留地加以接受。而就本文觀察，就晚近的臺北地方法院行政訴訟108年度簡字第270號判決與本件亦採取相同見解。資料來源：劉定基，前揭註155，頁101。

<sup>326</sup> 值得注意的是法院在此處寫得僅是已有考量，但基於低度審查，法院並未就實際是否符合做更多的闡釋。





視屬於基本頻道無須另外付費訂閱不同，自不能一概而論，況且就 MOD 的收視率來看，寰宇新聞的收視率也低於壹電視。考量新聞頻道作為觀眾的主要收視類型，在電子表單選台尚未普及的情況下將壹電視移動到第 149 台，難認對日常收視觀眾之收視習慣無影響。

至於頻道內容之多樣性及其他公共利益，法院指出由於雖然年代新聞與壹電視均屬同一集團，但就內容與觀點是否具有高度重複凱擘並未具體舉證，同時就重播率而言寰宇新聞的重播率明顯高於壹電視。

綜上所述，法院在低度審查的情況下，判決原告之訴駁回，

## 第二款 台北市移頻案

相較新北市移頻案中法院採取低度審查，在台北市移頻案時法院選擇高度審查，法院認為具體審查上因考量促進各通訊傳播事業健全發展、保障公眾視聽權益、增進公共利益與福祉、維護多元文化等通訊傳播相關法律之立法目的。並就各立法目的審查上，法院考量有線電視作為當前重要的公共論壇，不僅是接收資訊的重要管道，同時也對形成公共意見上具有相當之重要性。是以，相對通訊傳播產業健全發展與公眾視聽權益，更應重視言論自由之保護。

同時，法院指出就系統商所擁有的排頻權相對個人言論自由，僅係工具性基本權利，類似制度上保障，不應與言論自由絕對保護做相同對待。而媒體市場之自由競爭與言論市場自由並不相同，有時反而會妨礙言論自由市場。

但法院也強調通訊傳播產業始終與政府不同，不宜期待企業捨棄利潤追求過重之公眾利益，是以雖然政府得對於市場競爭為異於公平交易法視角之管制，但在企業未涉及不正競爭，且無害於多元言論時，相關管制即失去正當性。而就正當性的塑造必須透過各項資料（例如：世代通訊產業結構實況、意見交流模式、以及不同區域人口、年齡、教育、職業結構等）綜合判斷分析說理，而就說理上也必須至少達到一般國民足以理解管制與多元言論保護之關聯性。

而就頻道上下架或移頻均屬於系統商之經營策略，在未違反公平法相關規定

時，應屬營業自由。而基於多元言論之保護，因為上下架涉及頻道業者透過特定系統商發聲管道的剝奪，而與移頻僅是對於言論影響力與收視率所帶來的經濟效益不同，兩者雖均應予管制，但若將上下架之要求套用到移頻上，恐怕有違比例原則。

特別是針對所為優質頻道與尊重消費者習慣兩大原則之適用存有不少疑義。法院指出就所謂優質者，多以收視滿意度或得獎紀錄為標準，有將優勢族群及其言論強固於前區段頻道，反不利於弱勢族群。是以，法院強調對於收視滿意度等資料進行論證，在本件中不具有討論價值，也與得否移頻之判斷無涉。

而就尊重消費者習慣而言，現況下實務多誤將消費者習慣當作消費者權益，而不許系統商重為編排，不僅只是在固化消費者消費模式，同時不利於多元寬容社會文化形成，並且還會大幅度削弱系統商透過服務品質競爭之可能。而在這樣頻道規劃的高度管制之下，也是導致市場機制扭曲因素之一。

而就現今市場結構與本件之關聯，通傳會如果要予以否決移頻，應就說明凱擘集團所屬系統商基於市場地位，具有可操控頻道之能力，而透過移頻申請對於不具整合關係的頻道商施加不當壓力或歧視，而有導致該獨立頻道商言論有被邊緣化，乃至消失之可能。但本件中通傳會並未質疑凱擘濫用市場地位與操弄言論市場，原處分應具備的理由與證據，均有所欠缺，自應予撤銷。

### **第三項 本文意見**

#### **第一款 競爭管制之退縮與實踐**

一般而言，從公平法第 46 條意旨進行推導，可以就頻道規劃許可認定為通傳會基於產業管制對於經濟事項進行規制，同時也依照立法意旨與做成處分（包含否准許可）觀察，業已構成默示豁免，自非公平會得以競爭管制進行過度之干涉。然對於定頻政策下加強扭曲市場競爭之狀況，公平會不僅應透過公平法第 6 條協助推動如過往四六一專案與有線電視經營區開放等政策，促進自由競爭市場秩序的建立，同時對於通傳會評估產業管制時，就經濟分析等事項予以協助與合



作，以確保產業管制不至於基於政府失靈或其他因素影響下，過度侵害競爭秩序。

## 第二款 低度審查的謬誤

至於就凱擘將壹電視進行移頻之變更許可遭否准，而進行行政訴訟之事實而言，本文認為行政法院應採取嚴格審查，理由除台北市移頻案所提的多元言論之保障化，更應思考2點，其一針對新北市移頻案中法院所提涉及到未來性、預測性的獨立機關判斷，而有判斷餘地，法院應採低度審查；其二是本文認為有關本件涉及到含私法要素的行政管制，對於通傳會的行政行為，法院是應提高審查密度，以減少通傳會任意介入市場機制。

針對判斷餘地之理由，本文認為雖然獨立機關的判斷往往涉及高度專業性的判斷，對於司法機關不宜過度審查，然而本件中對於頻道規劃本身並非通傳會本身所為之行政規劃與制擘，對於如何排頻多屬於系統商本身的商業判斷，通傳會審查的內容應僅是有無濫用市場力量與侵害消費者權益、言論自由等，就其具體審酌的內容並非法院不能審酌。況且新北市移頻案中所謂未來性與風險評估等語，恐怕是一種推諉之詞。首先，實際上對於既有規範中的客觀性資料支持具有優質性與優於前頻道等，都是對於既有資料審查，並非對於未來發展之評估。再者，實際上法院也並未實際論證通傳會究竟是基於何種未來性與風險評估而做出相關判斷，而僅稱通傳會已針對當前市場結構與競爭秩序進行考量，更難認為有任何對於未來性的事項在本次處分中出現。

而本文認為除了言論的事前審查的問題外，應採取高度審查的理由在於本件中其實是構成了含私法要素的行政管制，從經濟法學的觀點而言，基於維護經濟自由與市場競爭秩序，通傳會作為產業管制主管機關本即不應過度介入市場機制，除有重要公益考量外，自不應干涉系統商對於頻道規劃之營業事項。而對此，法院為避免市場機制遭到行政機關破壞，應對於通傳會所為之行政行為進行高度審查。



### 第三款 忽視定頻政策有違經濟自由

正如台北市移頻案中，法院稱高度管制的頻道規劃，也是市場機制扭曲因素之一，相較過往定頻政策本於類比時期頻道數量有限，在有線電視數位化後頻道數早已大幅度提高<sup>327</sup>，通傳會現今之定頻政策是否合適本身即具有相當之爭議，而在定頻政策變成穩固特定企業集團之市場地位，甚至成為市場力之延伸，本身即具有檢討之必要，是以面對在定頻政策下所要求的區塊化與消費者習慣等是否得以作為正當性基礎，乃具有再審酌之必要。況且，現今誠如台北市移頻案所稱現今實務多誤將消費者習慣當作消費者權益，過度強調消費者習慣反而有固化收視戶收視模式，進而僵化整體收視市場，同時也忽略電子表單下多元選台的可能，而使得定頻政策阻礙系統商透過服務達成差異化競爭的可能。實際上與經濟法學觀點中強調透過合理經濟管制，避免侵害經濟自由有所為違背，而應儘速調整之，方為妥適。

### 第四款 忽視競爭秩序因素

雖然相較新北市移頻案，台北市移頻案中法院有多次提到公平法之適用，並強調須在不違反公平法之情況下方屬營業自由，而本件可能的管制基礎應是「系爭移頻申請乃對不具整合關係的獨立頻道業者，施以不當的壓力與或歧視的考量所做成」，並且嚴重侵害言論自由等。但整體而言，法院的視野仍多停留在言論自由之上，而欠缺從經濟法學之觀點出發，進而忽略產業管制的本質仍是經濟管制，雖不至於須就與一般性經濟管制（競爭管制）為相同之管制，但仍應考量市場競爭機制的維護。同樣地，通傳會固守於消費者權益一事，本質上也是忽視市場競爭機制的論述。

本件情形中，就違反所謂區塊化的情形，問題並不僅止於對於台北是移頻案中法院強調對於少數族群的言論侵害（況且法院就此段的比喻，並不能說本件新

---

<sup>327</sup> 參見圖 2-1。



聞台之情形)，而同時應考量對於在刻意違反既有排頻之情形，是否係透過剝奪壹電視在原本位置所能獲取收視率所帶來經濟效益，而形成市場力量的濫用。

## 第二節 頻道載送問題—授權金問題 (MG)

### 第一項 案件背景

在通傳會開政政策正式實施以前，既有業者基於綜效等因素考量，不管是水平結合抑或是垂直整合，均早已高度整合的情形。是以，面對來勢洶洶的新進業者與跨區業者（以下簡稱系爭系統商），既有業者除了就有線電視系統市場中，透過獨家條款等方式阻礙系爭系統經營者外<sup>328</sup>，更在高度整合下透過我國獨有的頻道代理業者，要求以開播區域之內政部公告行政總戶數（以下簡稱行政戶數）作為計價戶數基礎，以簽訂最低保證戶數條款（Minimum Guarantee, 以下簡稱MG）的方式，對於系爭系統經營者產生參進障礙。

系爭系統經營者認為此種計價方式與既有商業慣例相去甚遠，主張就MG條款顯然已構成差別待遇。然而，2014年公平會雖曾主動立案調查，最終亦僅作出「依現有事證，尚難認有違反公平交易法規定」之結論<sup>329</sup>。而後通傳會、監察院雖分別進行調處和調查，但具體上並未帶來太大的改變<sup>330</sup>。

直至2016年公平會再次調查後，才針對凱擘、佳訊、全球數位在與系爭系統經營者簽訂105年度頻道授權契約中之MG15條款進行裁罰<sup>331</sup>，進而產生一系

<sup>328</sup> 臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1442 號判決（天外天阻礙全國數位案）、臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1439 號判決（金頻道阻礙北都案）、臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1438 號判決（大安文山阻礙北都案）。相關討論可參照：台灣公平交易法學會（廖義男主持，莊弘鈺、黃銘傑、謝國廉協同主持）（2020），《公平交易法國內重要案例之評析—以獨占及其他（非聯合）限制競爭行為為中心》，頁 609～632，109 年公平交易委員會委託研究報告 6；吳志光、謝宜芬、吳為涵（2017），〈有線電視系統業者與公寓大廈管委會簽訂獨家經營權條款遭公平會裁罰〉，《理律法律雜誌雙月刊》，106 年 10 月號，頁 2、3。

<sup>329</sup> 公平交易委員會（2015），〈公平交易委員會第 1212 次委員會議紀錄〉，頁 3。

<sup>330</sup> 甚至有論者主張，MG15 係基於國家通訊傳播委員會透過調處機制協調而來，進而導致各家均採取 MG15 作為計價標準。資料來源：劉柏立，前揭註 178，頁 66。

<sup>331</sup> 公處字第 105118 號處分書（全球數位 MG15 案）、公處字第 105119 號處分書（佳訊 MG15 案）、公處字第 105120 號處分書（凱擘 MG15 案）。

列之訴訟<sup>332</sup>，其中除了佳訊係於臺北高等行政法院即取得勝訴判決，就凱擘、全球數位則均是由最高行政法院廢棄原判決而自為判決，而如常見之情形發回臺北高等行政法院更審，即獲得勝訴判決。就最高行政法院特別選擇自為判決一事甚為罕見<sup>333</sup>，或可推知最高行政法院對相關案件具有明確且欲傳達立場，也因此促使後續公平會針對頻道代理業者所提出的 MG10 的改正方案進行裁罰時<sup>334</sup>，均遭到行政法院均遭到撤銷<sup>335</sup>。後續雖然公平會就 MG15 相關案件提起再審，但均遭到最高行政法院判決再審之訴駁回<sup>336</sup>（請參見表 4-1）。

表 4-1：MG 相關案件列表（本文自製）

	凱擘	全球數位	佳訊
MG15 公平 會處分書	公處字第 105120 號 處分書	公處字第 105118 號 處分書	公處字第 105119 號 處分書
MG15 一審	臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1929 號判決 (公平會勝訴)	臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1916 號判決 (公平會勝 訴)	臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1919 號判決 (公平會敗訴)

<sup>332</sup>臺北高等行政法院 105 年度訴字 1916 號判決、最高行政法院 109 年度判字第 23 號判決（全球數位 MG15 案）；臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1919 號判決、最高行政法院 109 年度判字第 25 號判決（佳訊 MG15 案）；臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1929 號判決、最高行政法院 108 年度判字第 481 號判決（凱擘 MG15 案）。

<sup>333</sup> 針對最高行政法院就相關判決自為判決，且未進行言詞辯論及其法律審之定位等因素，是否妥當確實存有討論之空間。相關討論可參見：方瑋晨（11/5/2019），〈凱擘違反公平法案自為判決！最高行政法院恐受外界批評〉，ETtoday 新聞雲，<https://finance.ettoday.net/news/1572795#ixzz6jEOqub2a>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>334</sup> 公處字第 106079 號處分書（全球數位 MG10 案）、公處字第 106080 號處分書（佳訊 MG10 案）、公處字第 106081 號處分書（凱擘 MG10 案）。

<sup>335</sup> 臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1630 號判決、最高行政法院 109 年度判字第 24 號判決（佳訊 MG10 案）；臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1650 號判決（凱擘 MG10 案）、臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1600 號判決（全球數位 MG10 案）。

<sup>336</sup> 最高行政法院 108 年度再字第 62 號判決（凱擘 MG15 再審案）、最高行政法院 109 年度再字第 9 號判決（佳訊 MG15 案再審判決）、最高行政法院 109 年度再字第 10 號判決（全球數位 MG15 案再審判決）。

MG15 二審	最高行政法院 108 年度判字第 481 號判決（公平會敗訴）	最高行政法院 109 年度判字第 23 號判決（公平會敗訴）	最高行政法院 109 年度判字第 25 號判決（公平會敗訴）
MG15 再審	最高行政法院 108 年度再字第 62 號判決（公平會敗訴）	最高行政法院 109 年度再字第 10 號判決（公平會敗訴）	最高行政法院 109 年度再字第 9 號判決（公平會敗訴）
MG10 公平會處分書	公處字第 106081 號處分書	公處字第 106079 號處分書	公處字第 106080 號處分書
MG10 一審	臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1650 號判決（公平會敗訴）	臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1600 號判決（公平會敗訴）	臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1630 號判決（公平會敗訴）
MG10 二審	無	無	最高行政法院 109 年度判字第 24 號判決（公平會敗訴）

## 第二項 判決見解

考量因 MG 差別待遇案而生之訴訟甚繁，倘若一一摘要分析，恐使得整理論述拖沓而欠缺體系性，是以本文將參酌國內學者對於 MG 相關案件之區分方式（請參見表 4-2）<sup>337</sup>，以分組的方式先進行概括性說明，並在本文意見中選定全球數位 MG15 案作為主要討論的案件<sup>338</sup>。

<sup>337</sup> 王立達（2021），〈忽略「不等者不等之」的市場封阻性授權金規範—有線電視頻道代理商對新進系統業者授權金差別待遇系列判決之競爭法論析〉，《台灣法律人雜誌》，第 5 期，頁 87。

<sup>338</sup> 具體選定理由有三，其一在於佳訊案一審中認定不存在差別待遇主要是舉證問題的差異，實際討論上較似事實問題的判斷，討論上與其他案件差異過大；其二全球數位案相關就相關案件上就

表 4-2：MG 相關案件分組列表（參酌王立達教授之表格<sup>339</sup>）

決定文書	差別待遇	市場界定	限制競爭之虞	正當理由	不當差別待遇
公平會 MG15 處分書	存在（差別影響為主）	在全國頻道授權市場具有市場力	有	無	有
MG15 一審 A 組（全球數位、凱擘）	存在（事實上差別對待）	在全國頻道授權市場具有市場力	有	無	有
MG15 一審 B 組（全球數位、凱擘）	不存在（無形式上差別對待）	對系爭業者具有相對強勢市場地位	有	有	無
MG15 二審 A 組（凱擘）	不存在（無形式上差別對待）	未論及	未論及	未論及	無
MG15 二審 B 組（全球數位、佳訊）	存在（事實上差別對待）	未論及	認為未查明	認為未查明	無
MG15 再審 A 組（凱擘）	不存在（無形式上差別對待）	未論及	未論及	未論及	無
MG15 再審 B 組（全球數位）	存在（事實上差別對待）	未論及	認為未查明	（全球數位）	無

市場力量的討論較為詳盡；其三全球數位就兩審級間具有相反判斷，就分析上具有相當的討論價值。

<sup>339</sup> 王立達，前揭註 337，頁 87。



位、佳訊)				未論及 (佳 訊)無	
公平會 MG10 處分書	存在 (差別影 響為主)	在全國頻道授權 市場具有市場力	有	未論及	有
MG10 一二審	未論及	未論及	未論及	未論及	未論及

首先對於 MG 系列案件中，涉及到諸多爭點，倘若逐一分析討論，亦有相當之困難，考量本文以經濟法學之觀點出發，自不就行政管制，要求行政機關行政應符合明確性問題、行政訴訟的既判力等行政程序事項進行分析，僅針對公平法第 20 條第 2 款所涉及到的 4 個面向進行整理與分析，分別是是否構成差別待遇、相關市場界定與市場力量分析、是否已構成限制競爭之虞、是否具有正當理由<sup>340</sup>。

#### 第一款 判決中是否認為構成差別待遇

對於何謂差別待遇 (disparate treatment)，依照概念區分又可細分為差別對待 (disparate treatment) 與差別影響 (disparate impact)，而前者係指透過差別性的規範使不同群體被區別待遇，其中就形式上可明確顯示之差別對待即是形式上差別對待，而需藉由結果判斷者則屬於事實上差別對待；而後者則是指透過中立性規範使得特定群體受到過度的區別待遇<sup>341</sup>。

相較公平會處分主張新進業者受到 MG15 條款影響，雖然表面上一體適用，

<sup>340</sup> 此處主要參酌王立達教授之分析脈絡。資料來源：王立達，前揭註 337，頁 84。

<sup>341</sup> 王立達，前揭註 337，頁 88。

但實際上僅有既有業者透過收視戶數打折而享有優惠<sup>342</sup>，取得 63.76%以下<sup>343</sup>、67.56%以下<sup>344</sup>、67.7%以下<sup>345</sup>的收視戶數折扣，而構成差別影響<sup>346</sup>。另外，對於系爭業者而言，縱使達到經營區行政戶數總數 15%，也僅是改回實際用戶計價<sup>347</sup>，縱使有折扣也與既有者存有相當的差距，而有形式上的差別對待<sup>348</sup>。而有論者主張在佳訊 MG15 案中，公平會就有佳訊公司所簽署的契約與其制定的銷售辦法不符，認為構成事實上差別對待<sup>349</sup>。

而就法院審理上對於是否構成差別待遇，其實存在相當大的差異，就一審 A 組的判決中指出：「原告……『先以行政戶數之 15%計價，實際訂戶數超過前述 15%時，則改以實際訂戶數計價』，然對於渠等之競爭者（即既有經營區之原系統經營者），則係以『依實際訂戶數再打數折計價，且折扣比率至少達 63.76%』作為計價基準，……，原告對於 104 年起開播之系統經營者與既有經營區之原系統經營者之授權費用計價基礎確實差異甚大，確有顯著之差別待遇情形。」<sup>350</sup>，認為就 MG 條款，形式上雖然對於所有系統商有其一致規定，但實際上就運作之情形，仍已構成差別待遇。

一審 B 組判決中則認為公平會不僅無視佳訊在 2009 年開始就有在其頻道銷售辦法中載明：「……系統經營者，其簽約之基本戶數計算不得低於該公佈核准之經營者地區行政區域戶數（以內政部資料為準）之 15%為基準」，同時也無視輔助參加人通傳會之意見，未考慮 MG15 條款均適用於所有系統商。而就公平會

<sup>342</sup> 所謂訂戶數打折，乃是我國有線電視長久以來的產業慣行，既有業者支付的授權金額往往大約是實際收視戶的 55%到 60%之間，而非單純以實際收視戶數為準。資料來源：方瑋晨（12/26/2019），〈系統業者與頻道業者的爭端，可能不是單靠 NCC 就能解決〉，關鍵評論網，<https://www.thenewslens.com/article/128349/page2>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>343</sup> 公處字第 105118 號處分書（全球數位 MG15 案），頁 19。

<sup>344</sup> 公處字第 105120 號處分書（凱擘 MG15 案），頁 18。

<sup>345</sup> 公處字第 105119 號處分書（佳訊 MG15 案），頁 17、18。

<sup>346</sup> 王立達，前揭註 337，頁 89。

<sup>347</sup> 公處字第 105120 號處分書（凱擘 MG15 案），頁 16、17；公處字第 105118 號處分書（全球數位 MG15 案），頁 16。

<sup>348</sup> 公處字第 105119 號處分書（佳訊 MG15 案），頁 18。

<sup>349</sup> 王立達，前揭註 337，頁 89。

<sup>350</sup> 臺北高等行政法院 105 年度訴字 1916 號判決（全球數位 MG15 一審）。

指出「原告對於新進業者收費之比值高達 1.12 倍至 25.31 倍，而對於既有業者收  
倍比值僅 0.45 倍至 0.68 倍，乃有顯著之差別待遇」，法院也是認為「被告此種以  
計費戶數對應於實際收視戶數比值以決定授權費高低之計價模式，並無任何實證  
可憑」，進而否認具有差別待遇之存在<sup>351</sup>。

二審 A 組判決中，法院採取類似一審 B 組判決之見解<sup>352</sup>，認為凱擘公司基於  
2016 年的代理衛星電視基本頻道銷售辦法，對於所有系統商均以相同條件進行交  
易，並未有施加不同的交易條件。而法院也批評公平會將「實際收取之授權費用  
總額」作為分子，「每月每戶固定之授權單價 58.2 元」作為分母，所換算出之簽  
約戶數，僅是公平會「虛擬」之結果，並非凱擘刻意所為之差別待遇<sup>353</sup>。

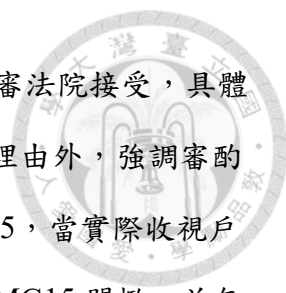
二審 B 組判決中，兩個判決雖然都同意全球數位與佳訊均構成差別待遇，但  
是就實際判斷仍有本質上的差異，就全球數位 MG15 案二審中，法院認為根據  
2016 年的代理頻道節目銷售辦法中，雖然對於所有系統商均以 MG15 作為計價基  
礎，但因為既有業者的實際訂數均超過 MG15，實際上僅有針對系爭系統商，而  
屬於另訂之授權費用之規定，乃構成形式上差別待遇。而就佳訊 MG15 案二審判  
決中，法院雖然也如一審 B 組和二審 A 組不贊成公平會透過將授權費用除以單戶  
單價，換算簽約計價戶數，並進一步推導出存在差別待遇，並認為就契約形式上  
觀察，交易條件並無存在不同之處。但該判決也如全球數位 MG15 案二審判決相  
同，認為就僅有系爭系統商未達 MG15，實際上僅有系爭系統商適用 MG15 作為  
計算授權費用，既有業者則並非以簽約計價戶數作為基礎，而是以一框定數額作  
為收費基礎，而有構成差別待遇<sup>354</sup>。

<sup>351</sup> 就此部分即是因為法院認為佳訊與既有業者間之授權契約，並未明定計價戶數，就頻道商與系  
統商間的議價過程，經過長期發展後整個訂價過程猶如黑盒子，公平會既未查明真實訂價基準，  
自無法作為差別待遇之論據。資料來源：江耀國（2019），〈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》，第 23 期，頁 48。

<sup>352</sup> 王立達，前揭註 337，頁 90。

<sup>353</sup> 有論者指出就二審 B 組判決中提到「惟此並非上訴人刻意以所謂 104 年 12 月底實際訂戶數 2  
至 10 倍之『虛擬』簽約戶數計價，而對系爭 4 家系統經營者施以差別待遇行為」，法院似有認為  
行為人必須出於故意，才可以構成差別待遇。資料來源：王立達，前揭註 337，頁 91。

<sup>354</sup> 對於佳訊 MG15 案二審之見解似有違一審事實認定的疑慮，有論者指出就具體適用上，兩者



而就再審階段時，二審 A 組與二審 B 組判決之見解均被再審法院接受，具體論理上也與二審階段相同。就再審 A 組法院除依照原審判決之理由外，強調審酌 2016 年凱擘所制定的銷售辦法，就所有系統商均一體適用 MG15，當實際收視戶數超過 MG15 時，改以實際定戶數計價，亦即其計價戶數設有 MG15 門檻，並無不同交易之事實。而就再審 B 組之判決，雖然全球數位再審判決指出「再審被告採用 MG 制度作為交易條件，形式上難謂對系爭系統經營者形成差別待遇」。但也強調就實質上觀察 2016 年之授權費用於系爭系統商與既有系統商之差異，確實存有事實上差別對待。故大致上再審階段均採取與二審階段相同之看法。

反觀公平會 MG10 處分書之部分，於 3 件案件中公平會均採取相同之見解，認為新進業者受到 MG10 條款影響，雖然表面上一體適用，但實際上僅有既有業者透過收視戶數打折而享有優惠。縱使後續各頻道代理商所提出的改正措施，亦有包含下修 MG 數額、就超過 MG 之部分不計價以及相關戶數折扣等，但公平會仍認為既有系統商與系爭系統商交易條件仍然相差過大，而構成差別影響。

而就 MG10 一二審中，就凱擘 MG10 案、全球數位 MG10 案、佳訊 MG10 案二審均僅就裁處的明確性、既判力等因素進行討論，而未討論 MG10 是否也構成差別待遇。而就佳訊 MG10 案一審中，法院不僅認為 MG10 不會構成對新進業者的差別待遇，更指摘公平會僅考慮既有系統商可以高於 MG 之事實狀態，實際上並不足以合理化系爭系統商亦在第 1 年獲得與既有系統商相同的交易條件，反而構成對於系爭系統商有欠缺正當理由之差別待遇。

## 第二款 相關市場界定與市場力量分析

公平會 MG15 處分書中指出由於頻道代理商由於取得公開播送權的獨家行使權，而成為有線電視產業上下游間是否達成議約合意之特殊關鍵性角色，而擁有

---

對事實認定並無不同，僅是審酌因素在解釋與涵攝階段產生差異，整體而言仍不違反行政訴訟法第 242 條之規定，仍屬最高行政法院就法律審地位得以審酌與認定之範圍內。資料來源：王立達，前揭註 337，頁 91。

主流頻道之頻道商全部與頻道代理商間簽訂授權契約。是以，就相關案件中應將全國頻道代理市場作為本案相關市場，並計有 7 家頻道代理商的情況下，在 2015 年的資料顯示佳訊占有 25.41%<sup>355</sup>、凱擘占有 24.83%<sup>356</sup>、全球數位占有 22.74%<sup>357</sup>，三者均具有相當的市場力。

而一審 A 組判決大致上均肯認公平會之見解，並強調就被處分得三家頻道代理商屬於上下游關鍵性角色，且多有上下游整合之情形，在市占率上不僅均高於 20%，同時也分別位列前 3 名，公平會依照《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》的第 3 點第 1 項、第 2 項及第 3 項第 4 款之規定，將相關市場定為全國頻道代理市場，且認為三家代理商具有相當市場力，並無違誤。

一審 B 組，雖較一審 A 組之見解，對於公平會見解多是語帶保留，但大致上仍是贊成公平會之見解。法院認為雖然在佳訊公司確實擁有相當數量之頂尖頻道，但其他頻道商和代理商也具有頂尖頻道，只是因為系統商往往因為收視戶習慣於大碗公方案下，使得他們不得不尋求更多的頻道授權。而在系統商具有獨占、寡占的等支配市場地位情形下，對於既有系統商縱使不加以保護，仍能以合理之交易條件完成交易，但在開放政策後的系爭系統商並不具有相當市場力量進行抗衡，當頻道代理商透過斷絕供給或交易條件之區別以進行壓抑與打擊時，將導致系爭系統商難以競爭，而可見對於系爭業者時，佳訊具有相對強勢市場地位。而二審 A 組、二審 B 組、再審 A 組、再審 B 組均未論及相關問題，但或許至少可認為法院均不認為一審法院之見解具有明顯瑕疵<sup>358</sup>。

至於 MG10 的部分，就公平會 MG10 處分書中均未提到相關市場界定之問題，但考量公平會適用依據為公平法第 40 條，應可視為與公平會 MG15 處分書看法一致。而 MG10 一二審判決也未論及相關問題，應也可認為法院不認為相關

<sup>355</sup> 公處字第 105119 號處分書（佳訊 MG15 案），頁 23。

<sup>356</sup> 公處字第 105120 號處分書（凱擘 MG15 案），頁 23。

<sup>357</sup> 公處字第 105118 號處分書（全球數位 MG15 案），頁 24。

<sup>358</sup> 王立達，前揭註 337，頁 94。



見解具有明顯瑕疵。

綜合上開判決之看法，可認為法院大致上均贊成公平會之見解，認為頻道代理商就相關市場上具有一定市場力。

### 第三款 是否已構成限制競爭之虞

公平會 MG15 處分書主要強調 3 點，其一根據區塊化定頻政策，基本頻道之頻道位置已構成收視戶之收視習慣，各頻道均有其分眾的收視群，對於系爭系統商而言，自然不可能輕易減少頻道。

其二根據收視率進行觀察，根據台灣艾傑比尼爾森媒體研究股份有限公司所作之 104 年度有線及無線電視所有頻道之平均收視率調查結果顯示，所涉及的頻道多屬於前 50 名的受歡迎頻道。並且根據通傳會「2015 年通訊傳播市場消費者使用概況」、全球數位與大豐集團分別針對臺北市、新北市、高雄市有線電視消費者收視行為之委託調查報告，均顯示就在收視率最佳收視類型為新聞頻道，而在該類型中全球數位代理了 3 個<sup>359</sup>、佳訊代理了 4 個<sup>360</sup>、凱擘代理了 2 個<sup>361</sup>，對於系爭系統商而言乃是不可或缺的頻道<sup>362</sup>。

其三，根據公平會委外的有線電視頻道選擇問卷調查結果，在不調整收視費用的情況下，欠缺佳訊代理之頻道的收視戶會選擇改訂其他系統商的比例為 71.6%<sup>363</sup>；欠缺全球數位代理之頻道則有 71% 的收視戶會選擇改訂其他系統商

<sup>359</sup> 原處分書係註明為 2 個分別是中天新聞台與 TVBS 新聞台，但實際上 TVBS 也是綜合新聞台，亦列於新聞頻道區塊，所以實際上為 3 個。資料來源：公處字第 105118 號處分書（全球數位 MG15 案），頁 24。

<sup>360</sup> 原處分書係註明為 3 個，分別是三立新聞台、非凡新聞台及壹電視新聞，但實際上還有年代新聞台，所以實際上為 4 個。資料來源：公處字第 105119 號處分書（佳訊 MG15 案），頁 24。

<sup>361</sup> 分別是東森新聞台及東森財經新聞台。資料來源：公處字第 105120 號處分書（凱擘 MG15 案），頁 23。

<sup>362</sup> 實際上按本文的觀點，此處 9 個頻道實際上，就區塊化定頻政策，實際上在當時的 49~58 的新聞頻道區塊中，其實僅有民視新聞台在當時由浩緯代理，其餘均由均由此三家代理商所直接控制，暫不論浩緯公司是否屬於泛凱擘集團，實際上不論從定頻政策或是收視率上，就新聞頻道上，都可顯見系爭代理商的市場力量。參考資料：陳世昌（3/10/2021），〈《民視新聞台》漲價 1 倍 搶先爭取中天新聞離場後多出的授權費〉，ETtoday 新聞雲，<https://finance.ettoday.net/news/1935316#ixzz7PNzEZ4Kc>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>363</sup> 公處字第 105119 號處分書（佳訊 MG15 案），頁 24。

<sup>364</sup>。若對比未取得此三家頻道代理商所代理頻道的新北市有線電視，更可以發現從其於 2016 年 3 月底之收視戶數僅有 959 戶，到 6 月底時更降為 810 戶<sup>365</sup>。是以，可顯見三家頻道代理商索取高額的授權費用，不當墊高了系爭系統商的經營成本，更限縮系爭系統商提供有利之價格、品質等交易條件與收視戶之空間，減損其競爭能力，使得有意參進者卻步造成市場封鎖效果，影響下游有線電視系統商之競爭<sup>366</sup>。

而就一審 A 組判決與公平會 MG15 處分書意見相同，一審 B 組判決則是直接於相關市場與市場力時說明，認為 MG15 以構成限制競爭之虞，二審 A 組判決則是沒有論及相關問題，或可認為不否認 MG15 構成限制競爭之虞<sup>367</sup>。

二審 B 組判決則是認為公平會未舉證 MG15 是否已超過系爭系統商進入市場第二年之合理成本，即認定有限制競爭之虞，顯有不當。至於再審判決之見解大致依循既有二審見解，就再審 A 組並未論及相關爭點，而再審 B 組則是認為應考量 MG15 是否已超過系爭系統商進入市場第二年之合理成本，才可以論證已經達到限制競爭之虞。

而就公平會 MG10 處分書，主要承繼公平 MG15 處分書之論據，並就強調在系爭系統商中，雖在 2016 年時已有 3 家達到 MG10（全國數位已達 11.1%、大豐跨區為 13.4%、新高雄為 10.5%），僅數位天空為 8.9%。但就開播 1 年內，全國數位僅 7.2%、大豐跨區為 13.4%、新高雄為 10.4%、數位天空為 8.9%，除同時具有跨區與既有系統商的大豐與同集團的新高雄，因為有經營、行銷推廣、申裝服務、維修服務等營運上之優勢，且進入之經營區長期為 1 家獨占，而得在 1 年內達到 MG10，對於全國數位、數碼天空所進入之經營區長期有 2 家系統商，而在

<sup>364</sup> 公處字第 105118 號處分書（全球數位 MG15 案），頁 24。

<sup>365</sup> 公處字第 105120 號處分書（凱擘 MG15 案），頁 24。

<sup>366</sup> 全球數位是中嘉 100% 控股子公司，系爭系統商與中嘉控制的 8 家系統商在同一經營區，而凱擘也有 1 家與系爭系統商在同一經營區內。

<sup>367</sup> 王立達，前揭註 337，頁 96。

1 年內仍不足以達到 MG10，可見 MG10 在 1 年內非多數業者可達成。

而就 MG10 判決中，就佳訊 MG10 一二審與全球數位 MG10 均僅討論公平會應就如何不致限制競爭之虞欠缺明確性進行論述，而未論及相關判斷。而凱擘 MG10 案件中則強調雖然公平會強調經營區內有 2 家既有業者，但此屬於新進業者進入市場前即可知的競爭條件，為何公平會不考量系爭系統商是否存有同競爭能力、條件、協商策略之可能。

#### 第四款 是否具有正當理由

公平會 MG15 處分書乃是從公平交易法施行細則第 26 條第 1 項第 1 款到第 4 款的正當理由逐一進行審查，並針對商業慣例是否構成該條第 1 項第 5 款的其他正當理由進行審查。

關於第 1 款的市場供需情況，公平會認為頻道代理商所授權的公開播送權利，乃是非實體物之交易，不具有數量的限制，頻道代理商可以同時對於不同系統商進行轉授權，而不受系統商數量增加而影響，自然就市場供需情況不成為 MG15 之正當理由。

關於第 2 款的成本差異，公平會認為授權給予系爭系統商並不會產生成本變動，因為就系統商之接收設備所生之成本均由頻道商所支應<sup>368</sup>，而就授權金多為一固定金額而不生成本變動，反而有可能增加收益。惟就佳訊對於三立電視之授權金會有所影響，但因為就三立電視提高的授權成本也可均攤給全體系統業者，而不應作為正當理由<sup>369</sup>。

關於第 3 款的交易數額，公平會認為雖然數量者享有交易上的折扣為商業上正常之現象，但審酌具體交易條件中，三家頻道代理商與既有系統商的簽約戶數均少於實際訂戶數，且就簽約戶數與實際戶數呈一致之正向關係，亦即各系統

<sup>368</sup> 凱擘與頻道商之頻道代理契約，針對碟型衛星訊號接收天線另外約定應由系統經營者自行安裝。資料來源：公處字第 105120 號處分書（凱擘 MG15 案），頁 19~20。

<sup>369</sup> 公處字第 105119 號處分書（佳訊 MG15 案），頁 19。



商實際收視戶越多，也未必有越多的數量折扣，且就系爭系統商而言更是完全沒有數量折扣，可見就交易數額並不構成正當理由。

關於第 4 款的信用風險，公平會指出就系爭系統商從未就授權金繳納有任何延遲的情形，反觀特定既有系統商常因為頻道授權契約簽署拖延，形成特定既有系統商可先行播送頻道，頻道授權費用卻延遲支付之情形。況且對於大豐跨區本身應是既有業者而就信用風險並無不同的情況下，也均未給予相同交易條件，而就凱擘、佳訊對於中嘉集團所屬的數位天空也未給予相同交易條件<sup>370</sup>，可顯見信用風險因素並無法正當化差別待遇之存在。

而就第 5 款的其他合理之事由，針對三家頻道代理商均主張 2016 年的交易條件係依照 2015 年之交易條件，並無就實際上並無差別待遇可言，並主張 MG15 乃是商業慣例。公平會則回應 2015 年時，由於系爭系統商甫剛開播，並無實際收視戶，然就 2016 年時已有詳細的收視戶數可稽，自不可認為 MG 計算方式可採。而就商業慣例就凱擘與全球數位而言，均難以證明具有 MG15 之慣例<sup>371</sup>。

就一審 A 組之看法不僅全面贊成公平會之見解，同時還強調 3 點。其一，頻道商選擇取得固定授權金，事實上相當於「賣斷」，所以頻道代理商就授權費用之損益均歸予自身，而不具有頻道商要求 MG15 之可能，自不得作為正當理由；其二，就信用風險上，雖然系爭系統商需透過優惠價格爭取收視戶，但這乃是正常商業經營常態，何況當收視戶越多，越足以攤平營運成本，信用風險也會越低。同時，就達成 MG15 前採取 MG15 計價，達到 MG15 以後改採實際戶數計價且未給予另外的折扣，更顯見信用風險並未考量進相關交易條件之中；其三，雖凱擘與全球數位均主張公平會 MG15 處分未審酌既有系統商的優勢協商力量，但縱使既有系統商具有較優勢的協商力量，使頻道代理商不得不降低授權金，但依

<sup>370</sup> 公處字第 105120 號處分書（凱擘 MG15 案），頁 21；公處字第 105119 號處分書（佳訊 MG15 案），頁 20。

<sup>371</sup> 公處字第 105120 號處分書（凱擘 MG15 案），頁 22；公處字第 105118 號處分書（全球數位 MG15 案），頁 22～23。

照常理而言，收視戶數越高即等於市場力量越大，而具有更大的談判能力，所需支付的價格應越低。然而，以全國數位所在的經營區為例，既有業者中的全聯實際訂戶數最高，但數量折扣卻是既有業者中最低者。顯見優勢協商力量以不足以構成正當理由。

一審 B 組判決則採取了截然不同的看法，首先法院指出頻道商往往為了節省成本，要求頻道代理商以一定基本交易量作為談判，因此頻道代理商在和系統商交易商時，也需反映市場因素之交易條件下，進而要求 MG 包底制。接著法院引用監察院調查時公平會之意見，指出在分組付費規劃下，頻道代理商所代理的頻道未必會被納入基本頻道普及組，將面臨普及率、收視率下降而導致交易條件的變動，且就承擔系爭系統商開播後的營運狀況與用戶數無法確定之風險，故基於前開考量，給予既有系統商予系爭系統商不同報價，尚難謂無正當理由。另外，法院也指出倘若透過公平法要求讓系爭系統商取得相同交易條件，並須是在競爭環境、結構與功能之提升為其前提，否則就既有系統商與系爭系統商擁有相同交易條件，將導致不存在太多水平差異組合供收視戶選擇，最終走向削價競爭，形成更為固化的市場機制。並且此種定價方式不僅不利於既有業者，面對實際收視戶為零或極少數的新進業者，僅收取低額授權金，也不利於頻道代理商之智慧財產權保障。

而就二審 A 組判決中並未提及正當理由，二審 B 組判決則是採取接近一審 B 組之見解，認為基於通傳會開放政策之目標，即欲解決因市場結構趨向寡占，而缺乏競爭之僵化現象，倘若給予相同交易條件將加劇市場透過價格競爭，最終反而使得產業結構更為僵化。並且考量在「廣告開口」制度下，倘若均以實際戶數進行計價，反而讓系統商降低將授權成本分攤至較多訂戶數之誘因，對於市場競爭產生不利之影響。

至於 MG15 再審案件中，凱擘與佳訊均未提及正當理由之判斷，而在全球數位再審案中不僅正面肯定二審之見解，同時強調雖然成本差異為應考量之因素，

但並非唯一因素，原審綜合考量成本差異、開放政策、有線電視特殊的市場結構與供需情形、交易數量變動等因素確實合理。並澄清原審論述普及率僅在說明頻道商之廣告收入仰賴於訂戶之普及，與公平會所稱原審判決認為只要頻道代理商授權給系爭系統商就可達到 100% 的普及度並非可採。

而就 MG10 相關案件中，公平會 MG10 處分書與 MG10 案件相關判決均未討論正當理由。

### 第三項 本文意見

#### 第一款 競爭管制與產業管制之競合乃屬前置問題

如欲討論 MG 相關案件，是否裁處與應如何裁處時，其實應先考量是否存在產業管制與競爭管制競合，即應考量通傳會與公平會就相關爭端之裁處與判斷應如何協調。

首先，通傳會依循既有見解，主張有關頻道代理商之行為，並非廣電三法所管制，而使得通傳會面對 MG 相關案件時，通傳會針對相關行為並無裁處權<sup>372</sup>。然而，就頻道代理商之行為是否並非廣電三法所管制，事實上即存有高度疑慮，以下本文從 3 點出發，討論就產業管制之上，通傳會是否得以依照產業管制法進行管制。

其一，從文義解釋上，現行的衛星廣播電視法第 25 條第 2 項規範意旨而言，要求頻道節目供應事業不得無正當理由給予系統商差別待遇，其中由於就所謂「衛星頻道節目供應事業」、「境外衛星廣播電視事業」在衛星廣播電視法第 2 條亦有明確定義，文義上也無法解釋包含頻道代理商，且就該項規定亦有就境外衛星頻道供應事業「分公司」或「代理商」應另外規定，更可顯見立法者並無將「衛星頻道節目供應事業」之「代理商」納入管制。同理，就有線廣播電視法第 37 條要求系統商系統經營者、其關係企業或其直接、間接控制之系統經營者不得

---

<sup>372</sup> 參見註 142。



以不正當方式促使「衛星頻道節目供應事業」給予其他系統商差別待遇，也有相同之問題<sup>373</sup>。

就此文義解釋的問題，本文認為考量落實相關規範保護目的，避免特定人透過代理商之方式逃脫既有規範<sup>374</sup>，應該採取擴大解釋的方式，不應過分拘泥於衛星廣播電視法第 2 條名詞定義之用語，而應就衛星頻道節目供應事業應從實質功能進行解釋，現行頻道代理商從頻道商取得公開播送權的專屬授權，不僅使得頻道商已無法再行使相關權利，同時就商業運作上系統商僅會與頻道代理商進行交易，就交易對象與相關權利行使上已取代頻道商之地位，而就文義上亦應視為「衛星頻道節目供應事業」之一種<sup>375</sup>。何況就「供應」事業而言，即應包含經銷、代理等，於文義上並無限於自產自銷之必要，否則將有可能讓衛星廣播電視法與有線廣播電視法第 1 條之立法目的落空。

其二，縱使認為就現行規範上頻道代理商無法直接作為有線廣播電視法第 25 條之衛星頻道節目供應事業，然依照行政罰法之法理而言，也未必有修法之必要，而係執法之問題<sup>376</sup>。有論者指出參酌臺北高等行政法院 100 年度簡字第 305 號判決意旨指出代理商雖非藥事法裁罰之對象，但仍得依照行政罰法第 14 條第 2 項之規定，就藥商與代理商均進行裁罰。而就頻道代理商之行為而言，乃符合民法第 558 條之規定而屬代辦商，依照司法實務見解應準用委任之規定，頻道代理商亦有成立行政罰法共犯之空間<sup>377</sup>。另外，亦有論者強調或許從民法第 103 條第

<sup>373</sup> 須澄清的是基於不溯及既往原則，有線廣播電視法第 37 條第 4 項於 2016 年 1 月 6 日公布施行雖無法適用於 2015 年所簽署的 MG15 條款，但就本件所涉及的 2016 年所簽署的 MG15 條款仍有適用之餘地。

<sup>374</sup> 另外，基於平等原則的考量，就境外衛星頻道代理商就有適用相關規定，而境內衛星頻道代理商反而不受規範，顯然就解釋論上亦有所不當，而有擴張解釋之必要。

<sup>375</sup> 相類似的看法，請參見：黃銘傑教授發言紀錄，收錄於：財團法人電信技術中心（王牧震主持，莊春發、葉志良共同主持），前揭註 142，頁 371~372。

<sup>376</sup> 財團法人電信技術中心（王牧震主持，莊春發、葉志良共同主持），前揭註 142，頁 405。

<sup>377</sup> 財團法人電信技術中心（王牧震主持，莊春發、葉志良共同主持），前揭註 142，頁 406~407；財團法人電信技術中心（殷其光主持）（2018），《傳播匯流法制重要議題研析暨政策建議委託研究採購案》，頁 113，107 年國家通訊傳播委員會委託研究報告；財團法人電信技術中心（江亮均主持，陳人傑共同主持，黃志雯、王牧震協同主持）（2019），《數位匯流創新基礎環境推動暨管制革新計畫》，頁 234，國家通訊傳播委員會補助案期末報告。



1 項有關代理之規定，就代理之效力歸屬本人，而有將頻道代理商解為頻道商之行為的可能，就此而言亦不失為合理解釋方式<sup>378</sup>。

其三，從體系解釋與實務運作出發，倘若認為廣電相關規範不及於頻道代理商，又通傳會依照有線電視法第 55 條進行調處時，自不應包含頻道代理商<sup>379</sup>。然而實際運作上，通傳會仍就頻道代理商納入調處對象，就頻道代理商是否受到納管，自不待言。

是以，本文認為通傳會對於頻道代理商應具有管轄權，針對 MG 相關案件亦有裁處權限，進而應探討如何處理競爭管制與產業管制之競合問題。

就 MG 相關案件而言，公平會與通傳會之權限競合應當如何處理實際上存有相當之歧見。有論者主張由於 MG 案涉及無正當理由之差別待遇，乃同時是受衛星廣播電視法第 25 條及公平法第 20 條所禁止，但基於 3 點應優先適用衛星廣播電視法，其一是基於公平法第 46 條但書；其二是特別法優於普通法；其三是新法優於前法<sup>380</sup>。亦有論者除主張基於廣電法為特別法與後法，公平會不應逾越通傳會而處分，更指出相關內容授權機制屬於正當行使智財權，未濫用市場地位或是違反市場交易秩序，就其授權條件自非公平法所規範之內<sup>381</sup>。

在 MG 相關案件中，若觀察原被告間就此問題之看法，也相當值得玩味。首先，就凱擘而言，其在 MG10 案件中強調「衛星廣播電視法第 25 條第 2 項規定並不抵觸公平法立法意旨，應較公平法優先適用，得以作成原處分者應為國家通訊傳播委員會（下稱通傳會），亦非被告，就此係適用法律錯誤等語」<sup>382</sup>，不僅

<sup>378</sup> 財團法人電信技術中心（殷其光主持），同前註，頁 112～113。

<sup>379</sup> 王立達（2020 年 7 月），〈圓桌會議：跨部會共同治理下的產業秩序與發展〉，發表於：《2020 有線電視論壇—頻道交易秩序與上下架管理研討會》，頁 173，國家通訊傳播委員會（主辦），台北。

<sup>380</sup> 方文（4/26/2019），〈誰認定 MG15 爭議？賴源河：衛廣法優先公平法適用〉，台灣數位匯流網，[https://autos.yahoo.com.tw/news/誰認定\\_mg15\\_爭議-賴源河-衛廣法優先公平法適用-204000343.html](https://autos.yahoo.com.tw/news/誰認定_mg15_爭議-賴源河-衛廣法優先公平法適用-204000343.html)（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>381</sup> 何吉森（2019 年 6 月），〈競爭與經濟管制雙重桎梏下的有線電視內容授權機制〉，發表於：《2019 台灣通訊論壇—營造我國視訊傳播公平競爭環境會議資料》，頁 16，台灣通訊學會（主辦），台北。

<sup>382</sup> 臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1650 號判決。

承認衛星廣播電視法第 25 條可以適用於頻道代理商之上，更強調應優先適用於公平法第 20 條。佳訊在 MG10 案件中則強調「原告與有線電視系統業者間簽訂之授權契約，僅約定授權金不低於 MG15，並未附加搭售等不當連結義務，屬於著作權範圍內行使權利，依公平交易法第 45 條規定，本應排除公平交易法之適用」<sup>383</sup>，認為 MG15 屬於正當行使著作權，不適用公平法。

而公平會針對佳訊在 MG10 案件中之主張，僅回應有關無公平法適用非本件應審酌<sup>384</sup>。而對於凱擘在 MG10 案件中之主張，公平會也僅提出代理商並非衛星廣播電視法規範之內，自不生競合之問題。而該案得參加輔助人（全國數位）則主張除文義不包含頻道代理商外，依照行政罰第 24 條第 1 項之規定，既然公平法第 20 條第 2 款之法定罰鍰額較高，自應由公平會裁處之<sup>385</sup>。

而在凱擘 MG10 一審中，法院基於 3 點理由認為仍有公平法之適用。其一，基於衛星廣播電視法第 25 條第 2 項之文義，衛星頻道節目供應商不等於衛星頻道節目供應事業之「代理商」；其二，縱使認為有衛星廣播電視法第 25 條第 2 項之適用係一律禁止差別待遇，未如公平法第 20 條第 2 款尚有「有限制競爭之虞」之要件，兩者規範仍有不同；其三，衛星廣播電視法第 25 條第 2 項之處罰依照同法第 52 條第 2 項，僅處罰新台幣 20 萬元以上 200 萬元以下罰鍰，顯然較公平法第 40 條第 1 項前段，處新台幣 10 萬元以上 5000 萬元以下罰鍰低，是以基於上開理由，公平會依照公平法第 46 條前段之規定，應優先適用競爭管制<sup>386</sup>。然而在相關互動中，卻也可以發現公平會對於相關管轄權之競合相當地輕視，間接導致於自身面對於 MG15 二審 B 組法院就公平會和通傳會政策方向有所不同之質疑時，難以有相當論述回應<sup>387</sup>。


<sup>383</sup> 臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1630 號判決。

<sup>384</sup> 同前註。

<sup>385</sup> 臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1650 號判決。

<sup>386</sup> 同前註。

<sup>387</sup> 當然最高行政法院自為判決確實也是讓公平會難以反應的主要因素，參見註 333，但本文主要係為強調公平會過於輕忽競爭管制與產業管制之競合問題。



在 MG15 再審 B 組案件中，公平會正式強調基於 4 點理由，公平會就 MG 案件所涉及之差別待遇具有完整的判斷權。其一，公平法第 6 條第 2 項「商同辦理」僅係內部作業程序規定，就通傳會之意見與產業政策雖有參考性，但就公平法之適用，仍應由公平會基於權限與職掌判斷之，兩者之間並不具有會同辦理之必要；其二，公平法第 20 條第 2 款未將與他機關溝通、協調或取得他機關同意作為構成要件之前提事實，施行細則亦未要求將產業主管機關之產業政策明文列為審酌因素；其三，考量頻道代理商之業務不同於衛星廣播電視法第 2 條第 4 款和第 5 款，而無庸依照衛星廣播電視法第 6 條第 1 項或第 3 項申請執照，而顯然不符合該法所稱之「衛星頻道節目供應事業」或「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」，同時依照通傳會在通傳平臺字第 10600509770 號函所言，亦認為頻道代理商並非廣電法規所管；其四，依照 2019 年 1 月 24 日的《公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論》第 2 點第 4 款及第 6 款規定，既然頻道代理商並非通傳法規所管，為避免管制漏洞應由公平法裁處之。

而就本文之觀點，縱使在 MG 案件通傳會就其調處結論似乎係站在支持 MG15 之立場，惟探究具體公平會與通傳會之分工下，其實並非不得為相異之決定，而有進一步討論之餘地。

首先，雖然本文認為通傳會就衛星廣播電視法第 25 條可以逕行裁處 MG 相關行為，但並非當然代表公平會不得進行裁處。首先，原則上公平法與廣電法相關規定亦採取併同適用，倘若就其行為構成公平法所規範之行為時，即應考慮公平法之適用。惟究竟是否存在豁免確實需要考慮，觀察產業管制（廣電相關規定）中並未有明示豁免之規定，則須進一步考慮是否構成默示豁免，即應考量通傳會拒絕適用衛星廣播電視法，但運用有線電視法第 55 條進行調處之行為，進而就 MG15 採取一種認可的態度，是否構成默示豁免？

此處應將通傳會的行為分成 2 部分進行觀察，其一，拒絕適用衛星廣播電視

法第 25 條，由於通傳會選擇拒絕適用相關產業管制法規，在通傳會不作為的情形下並未有任何規制作用存在，自然亦不生豁免之問題；其二，透過調處對於 MG15 採取一種認可的態度，此時基於通傳會之調處僅係為行政指導，本質上並無構成產業管制法與競爭管制法相衝突之問題<sup>388</sup>。更進一步而言，通傳會就其調處所得出之價格，僅係受調處雙方所得出之價格<sup>389</sup>，難認有受通傳會實質監督（核准）<sup>390</sup>，不生默示豁免之情形<sup>391</sup>。更進一步言之，縱使通傳會確實依據特定法律所為之決定，然而回歸公平法第 46 條之適用下，因考量優先適用公平法，僅在其他法律另有規定且不抵觸本法立法意旨者，方不在此限。

而探求衛星廣播法之立法意旨，就該法第 1 條：「為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，維護視聽多元化，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化交流，特制定本法」。可知其所欲考量之目的除健全產業市場外，亦兼有保護公眾視聽權益，與提升視聽多元化等目的，而可知整體所欲追求目顯與公平法不同。是以，兩者所欲追求之目的不同，即可併同適用。最終，面對由於競爭管制與產業管制之主管機關有所不同，兩者各司其職下，因為其審查內容不同下，就算面對競爭管制與產業管制之結論不一致，亦不構成問題。

退萬步言，縱認兩者所欲追求之目的相同時，而應就兩者適用上採取擇一適用之情形下，此時本文認為為貫徹經濟法學之觀點，應依照立法目的（維護競爭）之考量，就管制機關功能最適等因素綜合考量，選擇最能達成立法意旨者，即為公平會本身<sup>392</sup>，尚不得以「特別法優於普通法」等理由，進而排除競爭管制適用。

<sup>388</sup> 公平法第 46 條規定所稱之「其他法律」，應僅限於法律及依法律授權發布之法規命令，而不及於行政規則、職權命令等。資料來源：黃銘傑，前揭註 305，頁 608。

<sup>389</sup> 從過往的調處成功的案件中，可以發現通傳會也僅是進行居中協調，最終仍需要雙方達成共識，並依照雙方協議完成合約。通傳會於此並不能認為有為具有法效性之行政處分，至多只是行政指導。另外，如果觀察有線廣播電視法第 55 條就調處不成之規定，並係應提起民事訴訟，而非行政訴訟即可知，通傳會就調處結果本身並未有過多的介入審查之空間。

<sup>390</sup> 倘若依照公平會所頒佈公法字第 10515602813 號函，雖就頻道代理業者尚不構成自然獨占之情形，但就該函強調須行政機關以正當法律程序制定之行政規則，方有適用公平法第 46 條之可能，就 MG 差別待遇案中僅係以調處之此種行政指導自難認有排除公平法之適用。

<sup>391</sup> 黃銘傑，前揭註 305，頁 609。

<sup>392</sup> 雖有論者強調考量當涉及自然獨占時，因為自然獨占具有次可加性（subadditivity）之特性，



另外，就公平會於 MG15 再審 B 組中所提 4 點理由，本文雖然大致同意，但有 3 點欲作為補充。其一，縱使通傳會具有依照衛星廣播電視法第 25 條與第 37 條相關規定進行裁處之權限，但在其拒絕行使時，其不構成豁免事由，公平會仍得依照公平法進行裁處；其二，2019 年 1 月 24 日的《公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論》並不宜作為論證之佐證，不僅因為如同公平會自身所提之第一個理由所稱協調結論僅係依照公平法第 6 條所稱的「商同辦理」，並非法律程序，而僅是內部行政作業規定，自然也不會有管轄權分配之問題<sup>393</sup>。何況，然公平會稱 2019 年的《公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論》係重申相關事務分配，然就處分時仍應依照 2010 年之版本論述方為妥適<sup>394</sup>，依照該版本之第 2 點第 1 項所稱就系統商與頻道供應業者就因頻道節目授權價格或其他交易條件未能達成合意的上下架爭議，「先由」通傳會辦理<sup>395</sup>，自然就通傳會不辦理時，仍應由公平會接續辦理。當然依照該版本第 2 點第 2 項更是強調就上下架涉及公平法時，亦應由公平會先徵詢通傳會意見後辦理，故實際上公平會當然可以併同適用<sup>396</sup>，從該版本第 2 點第 3 項強調通傳會和公平會同時分別逕依職權及相關法令辦理更是明顯<sup>397</sup>。其三，退一萬步來說，縱使肯認衛星廣播電視法第 25 條優先適用於公

---

而應就相關管制以產業管制優先於競爭管制，但誠如本文於第二章第四節之立場，否認有線電視產業仍具有自然獨占之特性，自並無優先適用產業管制之問題。資料來源：莊春發（2002），〈競爭政策與產業政策的替代與互補〉，廖義男教授祝壽論文集編輯委員會編輯，《新世紀經濟法治之建構與挑戰—廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集》，頁 951，元照。

<sup>393</sup> 依照行政程序法第 11 條第 5 項規意旨，管轄權非依法規不得變更，所謂協調結論自然不會有管轄權分配之可能。

<sup>394</sup> 2010 年版本的《公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論》，係於 2010 年 11 月 3 日第 991 次委員會議通過，並在 2010 年 11 月 5 日公壹字第 0990008105 號函分行。

<sup>395</sup> 2010 年版本的《公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論》第 2 點第 1 項：「有線廣播電視系統經營者與頻道節目供應業者間就衛星廣播電視節目價格及其他交易條件之議定，倘衛星廣播電視節目上、下架爭議案件，係因頻道節目授權價格或其他交易條件未能達成合意、著作權爭議或其他民事爭議所致，先由通傳會依據廣電政策及有線廣播電視法、衛星廣播電視法相關規定辦理」。

<sup>396</sup> 2010 年版本的《公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論》第 2 點第 2 項：「關於衛星廣播電視節目上、下架爭議案件，倘係因相關事業有違反公平交易法情事所致，如頻道節目供應業者或系統經營者之不當杯葛行為、搭售或差別待遇；或統購、聯賣等聯合行為或結合、或為其他違反公平交易法等情事者，由公平會依公平交易法相關規定辦理。公平會受理該等案件應先徵詢通傳會廣電政策與監理評估意見，通傳會亦得檢附具體事證移請公平會查處」。

<sup>397</sup> 2010 年版本的《公平交易委員會與國家通訊傳播委員會之協調結論》第 2 點第 3 項：「具有市



平法第 20 條第 2 款，但就涉及聯合行為、濫用獨占地位與第 20 條其他各款行為等，均仍有公平會行使職權之餘地。

## 第二款 MG 訂價具有聯合行為之疑慮

從監察院調查案時，即指出針對新進系統商爭取頻道授權時遭到一定之阻礙，即便通傳會召開「有關新進有線電視系統籌設業者取得頻道授權事宜」會議，並要求 8 家頻道代理商在 2014 年 2 月 20 日前提出報價，但仍僅有全球數位與允誠提出報價，就其此 6 家未報價之頻道代理商是否涉犯公平法，已由公平會在 2014 年 3 月 5 日立案調查<sup>398</sup>。而就 6 家頻道代理商一致性地不報價，全國數位也指控此種拖延報價的行為不僅具有拒絕交易之疑慮，亦恐有被認定為聯合行為之可能<sup>399</sup>。

是以，後續各頻道代理商在公平會進行調查後，陸續提出報價，並皆以 MG 制度作為交易條件，其中就是否一致性地採取 MG15 而涉嫌聯合行為，在公平會回覆監察院 2 點，其一，就 8 家頻道代理商，實際上有業者並未訂有 MG、或以行政區域戶數之 15% 或 22% 至 25% 作為 MG、又或以行政戶數乘上該區有線電視滲透率之乘積 15% 作為 MG 等，並非一概以行政區域戶數之 15% 為基準；其二，各家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使得內容雷同，雖然有部分業者報價標準相同，但從往來函文、協商之人員與過程、MG 之變化等資料判斷，尚無涉有聯合行為之具體事證。

然而，亦有論者對於 MG15 是否涉及聯合行為有不同看法，有論者即指出 MG15 本身係為一種聯合行為<sup>400</sup>，但也有論者認為就頻道代理商採取 MG15 係依

---

場優勢地位之衛星廣播電視節目上、下架爭議案件，公平會與通傳會均得同時分別逕依職權及相關法令規定辦理」。

<sup>398</sup> 仇桂美、李月德、方萬富，前揭註 165，頁 16~17。

<sup>399</sup> 林睿康（1/18/2017），〈MG15% 涉及商業競爭手段？詹婷怡：會朝這方向來做認定〉，ETtoday 新聞雲，<https://finance.ettoday.net/news/851873#ixzz7Q9rgiStz>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>400</sup> 景文科技大學（莊春發主持，柯舜智、陳人傑、羅慧雯協同主持）（2016），《數位匯流下我國視訊市場之競爭監理政策》，頁 314，104 年國家通訊傳播委員會委託研究報告。



循通傳會調處之原因<sup>401</sup>，更有論者指出 MG15 係依循 104 年 12 月的有線廣播電視法修法之結果<sup>402</sup>，不僅 MG15 具有合理性，並進一步推論此修法結果係 2015 年通傳會調處頻道代理商與新進業者授權費時採用的主因<sup>403</sup>。

而本文認為 MG15 事實上確實存有聯合行為之疑慮，此不僅因為原先一致性拒絕報價之行為，同時也因為就後續報價中雖然實際數字略有不同，但其計算基礎與方式具有高度一致性，並且就有意識的平行行為存在一定之困難。首先，就計算基礎而言，依照有線電視法第 36 條之意旨，系統商與頻道供應事業協議授權條件，如以訂戶數為計算基礎者，應以通傳會公告之訂戶數為準，即應以實際訂戶數為基準，然而就 MG15 案件中卻均以行政戶數作為標準，顯然不合於常理<sup>404</sup>。再者，就不論是各家以行政戶數作為 MG 標準作為授權標準的詳細數額為多少，實際上就 MG15 而言，均超過既有業者之規模<sup>406</sup>，此種透過將既有業者均受不限制的劃定方式，實際上即是存在一致性之行為，而無庸就具體數額一致。最後，雖公平會主張就各頻道代理商提供授權辦法時間差異甚大，且具有市場交

<sup>401</sup> 劉柏立，前揭註 178，頁 81。

<sup>402</sup> 有線廣播電視法第 7 條第 1 項：「本法中華民國 104 年 12 月 18 日修正之條文施行後，申請經營有線廣播電視服務者，應以數位化技術，提供有線廣播電視服務，其系統服務範圍應達經營地區內內政部公告之行政總戶數 15% 以上，始得開始營業；系統經營者擴增經營地區者，亦同」。其修法理由明確指出：「為避免業者無心長期經營，以不當方法從事市場競爭，並於第 1 項明定新進業者之網路佈建範圍應達一定比例，始得開始營業，增經營地區者，亦同」。資料來源：立法院議案關係文書，前揭註 57，討頁 43。

<sup>403</sup> 劉孔中（1/9/2019），〈有線電視頻道代理商 收費標準爭議之評析〉，工商時報，<https://readers.ctee.com.tw/cm/20190109/a07aa7952260/4b8053731263a6a17a528912188dc3e3/share>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>404</sup> 本文雖然同意就頻道代理商是否符合頻道供應事業之定義存有爭議，且就系爭系統商因新開播實際上難以存在實際訂戶數，但本文強調就相關基準完全捨棄實際訂戶數，而就授權金計算雖以訂戶數作為標準，卻均以行政戶數作為計算，顯然不合一般計算之情形。況且，有論者也指出在過往經驗中，就新開播系統商也僅是定額（5000 戶到 20000 戶之間）作為交易條件，而未與行政戶數相涉，然而此次 8 大頻道代理商一致對於系爭系統商採取行政戶數計價。資料來源：江耀國，前揭註 351，頁 45；莊春發（2020），〈頻道商以行政戶數 15% 做為頻道銷售計價基礎問題的研究〉，《景文學報》，第 26 卷第 2 期，頁 205。

<sup>405</sup> 有論者強調就衛星廣播電視法第 36 條第 2 項雖未直接規定法律效果，但從行政執行法的觀點出發，就此種要求以實際戶數作為交易條件的誠命已構成行政義務，就其不履行義務時，自得依照行政執行法第 27 條命其履行，仍不履行時則得依照行政執行法第 27 條與第 30 條連續處以怠金。資料來源：王立達，前揭註 379，頁 173。

<sup>406</sup> 江耀國，前揭註 351，頁 46。

易資訊容易取得之因素，但就時間差異甚大卻均選擇行政戶數 MG15 或高於 MG15 作為交易條件，反而更有可議之處，縱使因為有線電視高度上下游整合且就銷售辦法具有一定的公開性，而認為市場交易資訊容易取得<sup>407</sup>，但就頻道代理商而言，實際上應無刻意追隨之必要，畢竟頻道授權首重交易成功與獲利，又豈會輕易採取一致性行為。

當然，本文也認同聯合行為之認定，存有高度舉證之困難，而就公平會之回應亦僅是「尚無涉有聯合行為之具體事證」，亦非完全否認具有聯合行為之可能。甚至通傳會主委後來也強調依照公平會對於 2016 年的 MG15 處分而言，就 MG15 確實可能有聯合行為的發生<sup>408</sup>。是以，本文認為對於 MG15 是否涉及聯合行為，確有再省思之必要。


另外，針對部分論者指出 MG15 乃是基於通傳會調處而來，本文認為有需從 2 個層面進行思考。第一，就該調處決定之作成是否係受到假象 (sham) 的權利救濟行為而來，而所謂假象則係指「可能導致司法或行政程序遭到濫用而產生違法或應受譴責之行為」<sup>409</sup>，而有可能有 Nerr 豁免法則 (Noerr doctrine of immunity) 之適用<sup>410</sup>。當然就該案而言，本文認為該層次所涉及的問題疑慮較低，因為 MG 差別待遇案件之調處乃由系爭系統商所提起，較難認有假象權利救濟之存在。

<sup>407</sup> 就所謂交易資訊容易取得之市場結構，本文實際上採取較為否定的看法，畢竟授權金額乃是授權契約中的重要必要之點，豈會是一句交易資訊容易取得之市場結構，即可輕易解釋均採律相類似的計算基礎。

<sup>408</sup> 林上祚 (1/18/2017)，〈NCC 要訂反媒體壟斷法 草案預計年後出爐〉，風傳媒電子報，<https://tw.news.yahoo.com/ncc%E8%A6%81%E8%A8%82%E5%8F%8D%E5%AA%92%E9%AB%94%E5%A3%9F%E6%96%B7%E6%B3%95-%E8%8D%89%E6%A1%88%E9%A0%90%E8%A8%88%E5%B9%B4%E5%BE%8C%E5%87%BA%E7%88%90-094600723.html> (最終瀏覽日期：6/20/2022)。

<sup>409</sup> 黃銘傑 (2003)，〈智慧財產侵害警告函與公平交易法之適用－專利權權利行使之意義與界限〉，《臺大法學論叢》，第 32 卷第 5 期，頁 137。

<sup>410</sup> 又稱為 Noerr-Pennington 法則 (Noerr-Pennington doctrine)。詳細說明可參見：黃銘傑，同前註，頁 133~142；楊智傑 (2017)，〈美國智慧財產虛假訴訟與我國智慧財產權不當行使之案例研究〉，《公平交易季刊》，第 25 卷第 4 期，頁 69~71；牛白正 (2018)，〈聯合行為之正當理由—評台北高等行政法院 105 年度訴字第 906 號判決〉，《公平交易季刊》，第 26 卷第 3 期，頁 81~90。



第二，然而誠如本項第一款本文意見所述調處僅是行政指導，不僅不生管轄豁免之餘地，同時亦不具有免除遵守公平法之責任，特別誠如有論者指出針對行政指導所生之爭議，應從 2 個層次觀察。首先，行政指導必須限於行政機關之組織法權限所做出，即行政指導應以組織法權限作為限制<sup>411</sup>。再者，行政指導本身不具有法律上拘束力而具有任意性，事業遵守行政指導大抵是出於遵從行政指導符合事業利益進而服從，又或者是基於事業顧慮不遵守行政指導會受到行政機關事實上或法律上之不利益而服從<sup>412</sup>，然而基於法律優位原則，就行政機關作成行政指導時，仍應符合既有之法規，不得透過行政指導逸脫既有法秩序，是以必須限於合法的行政指導，故非單純得以遵守行政指導作為阻卻違法之主張<sup>413</sup>。

而就本件而言，就第一層次通傳會始終主張頻道代理商並不屬於受廣電相關法規管制對象，就基於調處而來的 MG 方案似難認為有符合行政指導之合法性。同時，就第二層次而言，通傳會透過調處而產生的行為，往往因為雙方具有溝通面談的情形，而有構成聯合行為的合意或聯合行為的合意之外觀，而有被認具有違反公平法之虞，更甚者如受行政指導之事業可預見其他事業也將採取一致行為，而決定服從不具拘束力的行政指導，應可被認為具有默示合意，亦有構成聯合行為之餘地<sup>414</sup>。是以，縱使有論者 MG15 等乃是通傳會調處而來，仍難認為免於聯合行為之檢視，而有再次省思之必要。

### 第三款 公平法第 20 條適用探討—相關市場界定

如以全球數位 MG15 案為例，就若欲以公平法第 20 條第 2 款進行裁罰，其適用之前提乃應符合公平會第 1267 次委員會決議，即當事人在相關市場中具有 15% 以上之市場占有率<sup>415</sup>。本件中，公平會認定全球數位於相關市場（全國頻道代理市

<sup>411</sup> 江奕穎（2016），《政府介入事業活動與事業之公平交易法責任》，頁 57，國立臺灣大學法律學院法律學系碩士論文。

<sup>412</sup> 江奕穎，同前註，頁 59～60。

<sup>413</sup> 江奕穎，同前註，頁 78～79。

<sup>414</sup> 江奕穎，同前註，頁 62～64。

<sup>415</sup> 公平交易委員會（2016），〈公平交易委員會第 1267 次委員會議紀錄〉，頁 3。

場)中，占有 22.74% 的市場占有率，已符合前開之適用門檻，而法院也對此均無異議。

惟本文認為就相關市場界定是否合理，事實上仍有探求之餘地。就本案中，公平會就相關市場界定，實際係依照當時的《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》而來<sup>416</sup>，並依照第 3 點「市場界定」中第 4 款「頻道代理市場」之認定方式，基於頻道代理商之交易相對人為全國有線電視系統經營者，故認定地理市場為全國。接著，依照第 4 點「市場占有率之計算」中第 2 款第 2 目「頻道代理市場」之規定：「以該頻道代理商之營業額或向有線電視系統經營者收取之授權金額，占相關市場中各事業營業額或對有線電視系統經營者收取之授權金額總和之比例計算其市場占有率」，而得出於相關市場中全球數位具有 22.74% 的市場占有率之結論。

又，公平會雖於《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》中強調另將一併審酌有線電視相關事業之商業模式、交易特性、經營性質等因素就具體個案進行實質認定。惟就施行以來，甚難觀察到公平會有任何異於前開規定之認定結果或考量其他因素進而實質認定之說明，就公平會是否就行政裁量上有所怠惰，應有研求之餘地。況且《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》中，就其界定市場之方式即存有論理上之不完善，公平會於本案中未進一步審酌相關市場界定，且最高行政法院亦未進行審酌，恐致使後續論述僅成為空中閣樓。

是以，本文認為應當具體審酌本案之相關市場之界定，方為正途。考量我國整體頻道數量龐大<sup>417</sup>，不論是處分當時或現今頻道代理數量均大抵為 70 個頻道以下<sup>418</sup>，倘僅以頻道代理獨立界定市場，雖可合理排除必載頻道與對於系統商自收上架

<sup>416</sup> 公服字第 10512604991 號令。

<sup>417</sup> 本案臺北高等行政法院即指出：「以 105 年頻道代理爭議為例，當時國內有線電視市場約有 125 家頻道商，共提供約 301 個頻道」。

<sup>418</sup> 以 2020 年之統計資料顯示，我國目前有 130 家頻道商，提供了 331 個頻道，而頻道代理商則有 8 家，代理了 62 個頻道。資料來源：鄭優（2020 年 7 月），〈有線電視相關事業之上下游市場競爭問題〉，發表於：《2020 有線電視論壇—頻道交易秩序與上下架管理研討會》，頁 86，國家通訊傳播委員會（主辦），台北。

費的宗教、股市、命理頻道等<sup>419</sup>，但忽視頻道所有人或權利人自行銷售之情形，對於部分獨立議價之頻道不列入計算<sup>420</sup>，仍有論理上之缺失<sup>421</sup>。

況，縱使肯認本案之相關市場為全國頻道「代理」市場，公平會就替代性認定究竟為何<sup>422</sup>？若仔細觀察不同頻道之替代性，就連同一類型之頻道均難以論證具有替代性。從通訊傳播學角度來看，觀眾往往具有選擇性接觸 (selective exposure) 之現象，而使得民眾往往只會收看自己想看的電視頻道。例如：分屬藍綠陣營的民眾往往偏好選擇使用與自己政治立場相符的媒體<sup>423</sup>。又以新聞台為例，2015 年的統計數據顯示，政黨立場傾向為國民黨的觀眾，有 8.3% 會選擇收看泛藍的電視台；而政黨立場傾向為民進黨的觀眾，則是有 18.2% 會選擇收看泛綠的電視台，如果是針對談話性政論節目，前者則會提升到 8.8%，後者則會拉高到 27.8%<sup>424</sup>。而在 2019 年統計資料中更明確指出，民視新聞和三立新聞具有類似觀眾群，而中天新聞、

<sup>419</sup> 因為前者有線電視系統商不需繳納授權金，後者則是由頻道商付上架費給有線電視系統商，與一般頻道代理情形不同。

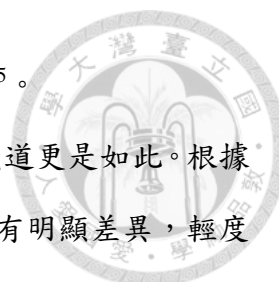
<sup>420</sup> 林昱均 (5/10/2018)，〈斷訊危機暫除！民視同意臨時授權凱擘、台固媒到 5 月 25 日〉，ETtoday 財經雲，<https://finance.ettoday.net/news/1166960#ixzz6ikjffzUQ> (最終瀏覽日期：6/20/2022)。

<sup>421</sup> 雖有論者認為就全國頻道代理市場作為相關市場界定，未區分可收費頻道與免費提供播放的頻道一概而論，存有理論上的缺失，但因為透過授權金額作為市場力量評估，反而順勢排除免費授權頻道而修正市場界定之缺失，整體而言仍是值得肯定的。但本文認為除了為考量自行議價的頻道外，考量實際上部分免費授權頻道未必是真的免費，實際上恐怕也是難以完全修正相關缺失，以全球數位 MG15 案為例，就八大娛樂台單獨授權時仍是可收費頻道，僅是因為全部頻道購買時採取免費授權，實際上會導致在透過總授權金作為市場力量評估時，存在評價不足的情形。資料來源：王立達，前揭註 337，頁 100~101；公處字第 105118 號處分書 (全球數位 MG15 案)，頁 8。

<sup>422</sup> 亦有論者主張，相較傳統商業市場中，主要係不同產品之間價格的互動，就涉及智慧財產權時，應考量智慧財產權並不僅止於一般「商品市場」，也同時涉及「技術市場」，就替代可能性之認定應有微幅之調整。而針對著作授權時，其不僅具有技術性質，亦肩負有文化的象徵，並有表達原創作者內在表現於外部之功能，顯然與一般傳統市場不同，應就其相關市場與替代可能性尋覓全新的方式或是進行調整。資料來源：章忠信、余啟民、董子涵、陳育萱 (2019 年 12 月)，〈數位科技發展下音樂著作專屬授權與競爭法適用競合之研究〉，發表於：《第 26 屆競爭政策與公平交易法學研討會》，頁 6，公平交易委員會 (主辦)，台北。

<sup>423</sup> 陳品皓 (2015)，〈《蘋果日報》讀者的政治世界——一個初探性研究〉，《傳播與社會學刊》，第 32 期，頁 91。

<sup>424</sup> 王鐘仁 (4/7/2017)，〈電視要看哪一台？民眾政黨立場與選擇性接觸媒體傾向關係之初探〉，科技部臺灣傳播調查資料庫電子報，[http://www.crctaiwan.nctu.edu.tw/ResultsShow\\_detail.asp?RS\\_ID=62](http://www.crctaiwan.nctu.edu.tw/ResultsShow_detail.asp?RS_ID=62) (最終瀏覽日期：6/20/2022)。



TVBS 則具有類似觀眾群，且 2 個觀眾群會排斥相對的新聞台<sup>425</sup>。

同一類型之頻道就其替代性難以論證，而對於不同類型之頻道更是如此。根據 2015 年尼爾森調查顯示，不同收看程度的觀眾對於個別節目具有明顯差異，輕度觀眾（多為年輕單身族群）多需新鮮感而偏好被特殊主題，而重度觀眾（多為退休無業族群）則是偏好閩南語戲劇與綜藝節目<sup>426</sup>。是以，面對公平會以如此含糊方式處理不同頻道之替代性。有論者便精闢地質疑新聞頻道與卡通頻道間，是否具有替代性？4 歲小兒是否會因為卡通不好看，就轉台收視全球政治新聞<sup>427</sup>？

是以，本文認為就相關市場劃定而言，未來公平會應依循 2021 年 4 月 14 日新修訂的《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》第 3 點，審酌交易模式、交易特性等因素就具體個案進行實質認定<sup>428</sup>，並且應具體交代替代性之認定。具體而言，本文認為在現行區塊化定頻政策之下，至少就各區塊內之基本頻道應個別獨立為單一相關市場，因為當頻道供應事業選擇下架電影台時，也必須提供另一電影台，否則通傳會根本不可能准許下架，系統商自然也無法隨意以其他頻道「替代」之<sup>429</sup>。

誠如有論者強調市場界定之主要目的在於評估市場力量，所以應該將市場界定與市場力量評估合併觀察<sup>430</sup>。在一審 B 組判決時，法院強調頻道代理商透過斷絕供給或交易條件之區別以進行壓抑與打擊時，將導致系爭系統商難以競爭，具有相對市場優勢地位。而有論者則強調公平會在 MG15 案中除認定個別市占率外，

<sup>425</sup> 許瓊文、唐允中，前揭註 5，頁 53。

<sup>426</sup> AC 尼爾森公司（2015），《拿遙控器的人——尼爾森 2015 電視輕度、中度、重度觀眾收視分析》，頁 4~6，自版。

<sup>427</sup> 台灣公平交易法學會（廖義男主持，莊弘鈺、黃銘傑、謝國廉協同主持），前揭註 328，頁 649~650。

<sup>428</sup> 《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》第 3 點（市場界定）：「本會界定有線電視相關事業之相關市場時，除依本會對於相關市場界定之處理原則辦理外，另將一併審酌有線電視相關事業之商業模式、交易特性、經營性質、通訊傳播匯流情形及服務內容等因素就具體個案進行實質認定」。

<sup>429</sup> 陳世昌（8/14/2019），〈NCC 擺不平！富邦系三代理商發出 22 頻道雙北 13 萬戶下架通知〉，ETtoday 新聞雲，<https://today.line.me/tw/v2/article/VJ75xR>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>430</sup> 王立達，前揭註 337，頁 101。



也就頻道代理商與系統商的依賴關係進行分析，認為考量歷史因素所形成收視戶的收視習慣，使得系統商無法減少收視戶習慣之頻道，而存有依賴關係，並指出如在全球數位 MG15 案處分書中，公平會調查出有高達 71% 之收視戶會選擇轉向其他系統商之事實，即是證明該頻道代理商對於系統商而言是不可或缺的<sup>431</sup>。是以，無論是一審 B 組判決中，強調「系統業者被某特定頻道代理商斷絕供給時，是否存在功能上可資替代之同種類商品，其準據應是所代理之頻道內容對於系統業者有無偏離可能性」，又或是一審 A 組判決中對於是否具備依賴關係的論述，法院均強調對於 MG 差別待遇案中應就相當之市場力納入依賴關係進行判斷<sup>432</sup>。

而從本文的觀點而言，此種從依賴關係強化相對優勢地位濫用對於市場力量的判斷乃是重要的論據，然而更不可以忽視的是在既有定頻政策下，除了收視戶的收視習慣外，究竟如果已有全國定頻的基本頻道，是否可能因為系統商不願意向頻道代理商爭取授權，卻仍得以通過通傳會之頻道規劃或變更之核准，進而上架其他替代頻道呢<sup>433</sup>？是以，現況討論多欠缺考量通傳會既有廣電政策之下，對於市場力量的評估將有所偏差，而有再行檢討之必要<sup>434</sup>。

#### 第四款 MG 訂價具濫用獨占地位之疑慮

如本文前述，就相關市場界定應回歸到具體個案判斷，而以 MG15 案為例，考量定頻政策與收視率的影響，就新聞頻道區塊應可獨立為單一獨立市場<sup>435</sup>，而在當時已達成全國定頻的 10 個頻道位置中，全球數位即占有 3 個，佳訊代理了 4 個，

<sup>431</sup> 牛曰正 (2022)，〈相對市場優勢地位於競爭法上之意義與功能〉，廖義男、黃銘傑主編，《台灣公平交易法學會叢書 3—聯合行為要件之評析即競爭法與智財產之交錯》，頁 418，元照。

<sup>432</sup> 牛曰正，同前註，頁 419。

<sup>433</sup> 以 2020 年北都和大享授權爭議而言，大享基於授權金額議價問題決定將停止緯來和東等 13 個頻道訊號，通傳會隨即表示通傳會尚未核准頻道變更，若發生斷訊問題，將予以調查究責。資料來源：蔡芃敏 (2/19/2020)，〈NCC：尚未核准頻道變更案 若 21 日斷訊將究責〉，中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202002190216.aspx> (最終瀏覽日期：6/20/2022)。

<sup>434</sup> 另有論者基於衡量變數研究結果主張，就市場力量評估應以頻道代理商總營運金額作為市場裡量評估依據，才能顯示其在市場中的主導力量，但考量該資訊為營業秘密，實務上取得不易，可透過頻道公告價格為代理變數，或是頻道收視率作為代理變數，以反映個別頻道的市場力量。資料來源：景文科技大學 (莊春發主持，柯舜智、陳人傑、羅慧雯協同主持)，前揭註 400，頁 21。

<sup>435</sup> 甚至就通傳會嚴格控制定頻政策下，本文認為就特定案例中，也有可能就全國定頻政策，就單一頻道劃定為單一的相關市場之可能，例如：52 頻道僅有華視新聞台可以上架。

凱擘代理了 2 個，浩緯代理 1 個，是以就市占率分別是全球數位 30%、佳訊 40%、凱擘 20%、浩緯 10%，整體而言均達到獨占之標準。而與公平會以全國頻道代理市場劃定 24.83%、25.41%、22.74% 之市占率，合計未達公平法第 8 條第 1 項第 3 款「3 事業全體於相關市場之占有率達 4 分之 3」，制式性排除於獨占事業認定外有別<sup>436</sup>。

退步言之，縱使認為應該採取全國頻道代理市場而言，無論是廣電法規中強調就關係企業應以公司法的關係企業認定<sup>437</sup>，亦或是公平法執法與行政法院判斷上慣以公司法的關係企業認定作為判斷，而顯得對於關係企業的概念過於保守，往往於桎梏公司法上之觀察<sup>438</sup>，忽略關係企業喪失其作為有效競爭單位的一員，於競爭法上已無將之視為事業的必要<sup>439</sup>。而在有線電視產業中，受到結構管制與高度整合之產業趨勢影響，有線電視相關企業均多採取實質關係企業的方式經營<sup>440</sup>，現有過於僵化的評估方式明顯低估市場力量<sup>441</sup>。退萬步言，即便不將實質關係企業納入考量，現行的公平法第 8 條以過高的門檻，不當地將市場結構高度集中的寡占企業排除適用，亦有進一步檢討之必要<sup>442</sup>。

<sup>436</sup> 黃銘傑（2019），〈公平交易法第 20 條廢止之試論〉，《公平交易季刊》，第 27 卷第 2 期，頁 31。

<sup>437</sup> 有線廣播電視法第 24 條第 4 項：「本法所稱關係企業，依公司法關係企業規定認定之」。

<sup>438</sup> 況且公司法的關係企業規定是否合宜本質上即是存有諸多疑問，有論者即指出應廢除關係企業專章，回歸實質董事、一般性揭穿公司面紗規定處理關係企業之問題，並且未來也應採取多數國家之實質認定標準，揚棄 4 分之 1 的形式基準，以實質認定受否構成關係企業。資料來源：黃銘傑（2017），〈公司法全盤修正重要議題研析——以公司登記、關係企業及社會企業為核心〉，《月旦法學雜誌》，第 268 期，頁 39；黃銘傑（2/16/2017），〈《公司法》將史無前例大翻修！台大法律教授支持：修法才能接軌國際市場〉，公民報橘，<https://buzzorange.com/ctiorange/2017/02/16/the-company-act-revise-is-urgent/>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>439</sup> 台灣公平交易法學會（廖義男主持，莊弘鈺、黃銘傑、謝國廉協同主持），前揭註 328，頁 317。

<sup>440</sup> 參見表 2-1～表 2-3。

<sup>441</sup> 有論者指出若以頻道數量作為指標，佳訊、凱擘、全球數位合計為 65.36% 而不足以構成公平法就獨占事業認定之門檻，但若將凱擘集團另一家代理商優視 10.44% 歸入凱擘集團，則市佔率高達 75.8%，即符合獨占事業認定的條件。如若改以頻道代理商所提供的標價作為指標，佳訊、凱擘、全球數位合計為 73.45%，而不足以構成公平法就獨占事業認定之門檻，但若將凱擘集團另一家代理商優視 10% 歸入凱擘集團，則市佔率高達 83.45%，亦符合獨占事業認定的條件。資料來源：莊春發（2020），前揭註 404，頁 210～211。

<sup>442</sup> 黃銘傑，前揭註 436，頁 31～32。

是以，如以頻道代理商以具有獨占地位為前提<sup>443</sup>，就其提出拖延報價或提出過高的報價時而阻止系爭系統商參進市場時<sup>444</sup>，即有可能涉及公平法第 9 條第 1 項之拒絕交易<sup>445</sup>與第 4 項濫用市場地位之行為之適用<sup>446</sup>。面對頻道代理商已於有線電視產業中形成強固之市場既得利益結構<sup>447</sup>，本文認為行政機關與法院應嘗試從濫用獨占地位之適用進行論證分析。惟公平會或許是習慣於依循當時的《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》第 13 點之認定<sup>448</sup>，也或許公平會習慣將獨占地位，避難到公平法第 20 條各款<sup>449</sup>，而忽視 MG15 本質上已構成獨占地位之濫用<sup>450</sup>。

### 第五款 公平法第 20 條適用探討—限制競爭之虞

然而，考量公平會採取之相關市場界定既為我國司法實務判決所肯認，為完整評析判決內容，接下來本文將以符合適用公平法第 20 條第 2 款規定之市場界定作

<sup>443</sup> 有論者進一步指出，縱使不將優視納入凱擘集團進行計算，就頻道代理數量、頻道代理商報價、收視率而言，均高於產業經濟學所適用之 CR4 佔 50% 以上，屬於嚴峻的寡占 (tight oligopoly)。資料來源：莊春發 (2020)，前揭註 404，頁 209~213。

<sup>444</sup> 雖非明顯拒絕交易，但透過特定行為，達成實質上的拒絕交易，仍會被認為構成「建構性拒絕」(constructive refusal)，例如：透過提出過高的報價，或是在無理由或不合理的情況下拖延要素之使用開放。資料來源：國立中正大學 (陳和全主持，周振鋒共同主持) (2013)，《經濟分析方法於競爭法議題應用之研究》，頁 257，102 年公平交易委員會委託研究報告 2。

<sup>445</sup> 雖就公平法第 9 條第 1 項阻礙他事業參與競爭是否包含於非水平競爭關係之企業存有爭議，但本文認為考量公平法第 9 條第 1 項乃是為了禁止封鎖競爭式的濫用，避免此種透過封鎖競爭而使得競爭機制無法運作的行為發生，就其將獨占力量就由一個市場延伸到其他市場時，此種外溢效果 (spillover effect) 也應在獨占管制所欲涵蓋範圍之內，而不應限於同一市場。資料來源：何之邁、張懿云、林廷機、陳志民 (2018)，《公平交易法司法案例評論》，修訂 2 版第 2 刷，頁 36，元照；劉孔中 (2015)，《解構智財法及與競爭法的衝突與調和》，頁 101~103，新學林。

<sup>446</sup> 有論者指出就獨占事業透過獨占地位，有計畫有目的地實施不公平競爭行為，對於交易相對人造成減損時，即有必要認定構成濫用獨占地位之行為。資料來源：劉孔中，同前註，頁 115。

<sup>447</sup> 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。資料來源：仇桂美、李月德、方萬富，前揭註 165，頁 12。

<sup>448</sup> 2016 年《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》第 13 點：「有線電視頻道供應者無正當理由拒絕與特定業者 (例如有線電視系統經營者或多媒體傳輸平臺服務提供者等) 交易；或就同一頻道節目，對有競爭關係之業者，無正當理由以不同之價格或價格以外之條件進行交易，而有限制競爭之虞者，涉有違反公平交易法第 20 條第 2 款規定」。

<sup>449</sup> 黃銘傑 (2020 年 10 月)，〈我國法院對垂直交易限制規範之認知即判決發展趨勢研析〉，發表於：《109 年度獨占地位濫用及垂直交易限制裁判實務之發展趨勢學術研討會》，頁 82，公平交易法學會 (主辦)，台北。

<sup>450</sup> 景文科技大學 (莊春發主持，柯舜智、陳人傑、羅慧雯協同主持)，前揭註 400，頁 314~315。



為前提進行討論與評析，合先敘明。

在 MG 一系列處分與判決中，多數均因為涉及到頻道代理商市場力量極大與 MG 定價的不利影響明顯，而除 MG15 一審 B 組認為應考量下游系統商有無抗衡市場力量與 MG15 二審 B 組認為應考量 MG15 是否超過新進業者開播第二年合理成本外，均肯認有限制競爭之虞<sup>451</sup>。但此種過於一致性的見解，反而是對於細節的錯失，有論者即指出「此一隱藏平靜無波的低爭議水面下的問題，似乎才是本案整體爭議性如此之高，各個決定機關認定結論及其所持理由差異甚大，不斷出現見解分歧與結果翻轉的真正原因」<sup>452</sup>。

是以，本文認為就限制競爭之虞的判斷，除應依循公平交易法施行細則第 26 條第 2 項綜合當事人之意圖、目的、市場地位、市場結構和商品特性等因素進行判斷外，就 MG 訂價所形成的授權差別待遇是否已構成反競爭的閉鎖效果 (anticompetitive foreclosure) 進行分析<sup>453</sup>，才能確保正確地評估有無限制競爭之虞。

有論者指出如以 2016 年有線電視滲透率為 60%，要求新進系統商以行政戶數 MG15 作為交易門檻，將當於要求以市占率 25% 作為 MG 標準。再者，考量戶數折扣約為 3 分之 2，相當於新進系統商在新開播的 2 年都必須支應該經營區內 8 分之 3 的授權金作為固定成本，等同於要所有新進系統商平均成本每戶授權成本都等同於擁有 37.5% 的市占率的既有系統商成本<sup>454</sup>。

而就 MG10 的部份，則相當於以市占率 16.66% 作為 MG 標準，同時考量戶數折扣 3 分之 2，新進系統商則也必須支應該經營區 8 分之 2 的授權金作為固定成本，等同於要所有新進系統平均成本每戶授權成本都等同於擁有 25% 的市占率的

<sup>451</sup> 王立達，前揭註 337，頁 96。

<sup>452</sup> 王立達，前揭註 337，頁 101。

<sup>453</sup> 此處要特別注意到有線電視產業乃是一種高度整合的產業，就頻道代理商而言以形成特殊關鍵性角色，其所提供的頻道作為下游的系統商的重要生產要素，如期拒絕出售頻道（要素），將導致系爭系統商必須花費更高的成本去尋找替代要素，或是相對劣質的要素，進而使系爭系統商因為成本提高、品質降低而無法與頻道代理商整合之下游系統商競爭，甚至退出市場，同時也阻礙了潛在業者的進入，形成要素閉鎖 (input foreclosure)。資料來源：國立中正大學（陳和全主持，周振鋒共同主持），前揭註 444，頁 258。

<sup>454</sup> 王立達，前揭註 337，頁 101~102。



既有系統商成本。

而從後續的改正方案觀察，可以發現實際上行政戶數 7.5% 大約等同於 2016 年間平均擁有的實際訂戶數目，可顯見縱使新進業者努力爭取客戶也僅僅是達到 MG15 的一半，新進業者無論是在 MG15 或 MG10 都必須為不存在的戶數繳交授權金。而換算成收視戶授權金總額 252 元到 254 元，在 2016 年 6 月以 MG15 計價時，新進系統商必須每戶成本高出既有系統商 3 分之 2，大約是 114 元，占大約 500 元的收視費高達 23%，顯然嚴重墊高參進門檻<sup>455</sup>。

在這樣的參進門檻之下，新進系統商必須每個月付出被墊高的成本，將直接影響其在市場競爭下存續經營的期間，甚至退出市場，就構成限制競爭之虞已為灼然<sup>456</sup>。而就 MG10 就比較之下，亦可得出相類似的之結論，而有論者亦更进一步指出就簽約戶數與實際訂戶數差異甚大，在 MG15 時已為明顯，而 MG10 時以後見之明來看，實際也與既有業者簽約戶數為 68% 有不小差距，縱使以發展最好的大豐跨區在 2016 年年底達行政區 13.4%，換算成簽約戶數也僅是實際訂戶數 74%（就超過 MG10 部份的改進方案進行打折或不計算），就授權價格與既有系統商價差高於 6% 以上，依循美國法標準就其差異亦不可謂不大<sup>457</sup>。

## 第六款 公平法第 20 條適用探討—差別待遇

### 第一目 差別待遇

公平法第 20 條第 2 款的差別待遇本質上可以區分為拒絕交易與上下游間就價格或交易條件的差別待遇<sup>458</sup>。就拒絕交易而言，依循本節第五款限制競爭之虞所言，實際上過高的 MG 將會產生反競爭的封鎖效果，而不利於進進業者進入

<sup>455</sup> 王立達，前揭註 337，頁 102~103。

<sup>456</sup> 江耀國，前揭註 351，頁 52。

<sup>457</sup> 葉志良、王牧寰（2019），〈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 62。

<sup>458</sup> 黃銘傑，前揭註 436，頁 21。



459，甚至構成拒絕交易<sup>460</sup>。退步言之，如以公平會所認為上游對下游就價格與交易條件的差別待遇而言，本文認為可以從全球數位 MG15 案作為討論基準，進一步分析各方對於差別待遇的有無之論據<sup>461</sup>。

以全球數位 MG15 案為例，公平會依循當時《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》第 13 點之「有線電視頻道供應者頻道節目差別供應行為」，就全球數位對於系爭系統商於無正當理由下，以不同之價格或價格以外之條件進行交易，而有限制競爭之虞者，認為違反公平交易法第 20 條第 2 款規定。

而就臺北高等行政法院與最高行政法院對於全球數位對於既有業者與系爭系統經營者，透過銷售辦法要求系爭系統經營者以行政戶數的 15% 計價，但對於既有業者卻施以不同的交易條件，亦均認為已構成差別待遇。

臺北高等行政法院認為全球數位雖定有銷售辦法，要求先以行政戶數之 15% 進行計價，而超過 15% 時改採實際戶數計價，但事實上全球數位並未遵守此銷售辦法，對於既有業者乃是採取「框定數額」之授權總額收費，行政戶數完全脫鉤，其條件顯然優於系爭系統經營者，已構成差別待遇。

最高行政法院先以有限廣播電視法於 105 年 1 月 6 日增訂第 36 條第 2 項規定：「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」，即認為授權費可以依照公告之訂戶數為計算基礎<sup>462</sup>。最高行政法院更進一步指出全球數位早在 98 年度節目頻道銷售辦法第 2 條第 4 項即規定：「適用本優惠方案之系統經營者，其簽約之基本戶數計算不得低於該公佈核准之經營地區行政區域戶數(以內政部資料為準)之 20% 為基準；……」，

<sup>459</sup> 江雅綺 (2017)，〈內容授權的公平商業機制：談頻道授權的最低簽約戶數保證制 (MG)〉，《台灣法學雜誌》，第 322 期，頁 53。

<sup>460</sup> 台灣公平交易法學會 (廖義男主持，莊弘鈺、黃銘傑、謝國廉協同主持)，前揭註 328，頁 125。

<sup>461</sup> 此處雖為配合一致性選選全球數位 MG15 案作為評析，但若欲具體討論不等者不等之的實質平等應以二審 A 組判決，方為完整，但考量篇幅限制與選案的一致性，故不多加評析相關判決。相關討論請參見：王立達，前揭註 337，頁 107~114。

<sup>462</sup> 此處最高行政法院似有誤會有線廣播電視法之規定，此處所稱之中央主管機關所公告之訂戶數應是指實際訂戶數，即由通傳會所公告之訂戶數，而非內政部所公告之行政戶數。

而可以知道 MG 制度早於通傳會實施開放政策，乃是市場常見之交易條件。況，採用 MG 制度作為交易條件，除可確保上訴人之收益，亦可降低市場交易之監督成本及糾紛處理成本，並無不利於目前國內有線電視上、中、下游產業結構正常運營之情事，就使用 MG 制度並不構成差別待遇。

接著，最高行政法院進一步審視就全球數位所制訂銷售辦法中，雖就其所設 15%「最低保證戶數」交易條件，一概適用所有新舊有線電視業者。但當實際戶數超過 15%時，卻又改以實際戶數並加上折價，使得既有系統經營者每戶授權費用實遠低於系爭系統經營者之每戶授權費用，就 MG15 作為計算授權費用之交易條件確有對系爭系統經營者及其同一競爭階層之既有系統經營者為差別待遇之行為。

是以，相較最高行政法院正面肯定 MG 制度的合理性，臺北高等行政法院則選擇完全迴避了 MG 制度之評論，但兩者均認定全球數位之以 MG15 作為交易條件適用於系爭系統商，已構成差別待遇之行為。但整體而言，多數處分與判決也是依循全球數位 MG15 案的觀點，肯認可以使用 MG 制度，但過高的 MG10 與 MG15 也確實構成差別待遇<sup>463</sup>，而重點在於有無正當理由。

## 第二目 正當理由

就正當理由而言，各法院見解十分歧異，本文在此僅以全球數位 MG15 判決為例，說明本文之看法，合先敘明。臺北高等行政法院依照全球數位主張，就公平交易法施行細則第 26 條第 1 項規定中正當理由進行審酌，分別就市場供需情況、成本差異、交易數額、信用風險、商業慣例進行詳細分析，並逐一駁斥，最終認為全球數位以 MG15 作成差別待遇，並無正當理由。

### 1. 市場供需情況：

全球數位主張既有業者在長期經營下，對於收視戶與頻道位置均有一定了

<sup>463</sup> 雖有論者採取相反見解，認為應如同二審 A 組進行判斷，差別待遇的判斷在於交易條件是否具有一體性的適用，而非交易條件的適用結果。但本文認為此種見解反有忽視實質上差別對待與差別影響之情形，為維繫規管功能的完整性，應避免自限於形式上差別對待的框架，方為正途。資料來源：陳志民，前揭註 178，頁 13。



解，因此能提供較為穩定的頻道普及率與定頻率。相較之下系爭系統商欠缺過去表現而無法預期頻道普及率與定頻率，使得在「有線電視系統中播送代理頻道之權利」之可銷售性無法確定，進而影響到授權金之制定。

臺北高等行政法院則認為在現行國內有線電視頻道交易過程中，係頻道代理商先付授權金取得頻道代理權後，再與系統業者簽訂授權合約，進而從中收取授權費用。其中，因為播送權非如實體商品具有數量或產量之限制，所以縱使新進系統業者進入市場，全球數位亦得無限制地提供授權，自不構成正當理由。

本文認為臺北高等行政法院之見解確有其道理存在，本案系爭產品為頻道之播送權，就其性質具有非敵對性（non-rivalness），自不生供應限制之餘地，確實存有多多益善之傾向。而就全球數位稱系爭系統商欠缺過去表現而有可能導致頻道之普及率與定頻率受損，然誠如參加人所述，受限於通傳會既有之定頻政策，不論新舊業者均需遵守，就全球數位所代理之頻道<sup>464</sup>，大多必須遵守定頻之規定，自不論消費者係透過既有業者或是系爭系統商進行收看，皆需遵守相關定頻政策而不至於影響全球數位就定頻之需求，而普及率亦僅有可能產生不低於既有情況（系爭系統商進入後，僅有可能增加收視戶或與取代既有系統商），是以全球數位主張既有業者因為超越行政戶數 15%，能滿足原告對於普及度及定頻政策之需求，而就議價優勢等語，顯非可採。

## 2. 成本差異：

全球數位主張與越多家有線電視業者簽約，即代表頻道代理商須承受更多締約成本以及履約風險，公平會對於因此所生之成本未進一步審酌。而臺北高等行政法院則認為全球數位自 2015 年至 2016 年支付頻道商之授權金並未因系爭系統

<sup>464</sup> 全球數位一共代理了 11 個頻道，其中有 8 個頻道不僅是基本頻道亦有明確位置，其中包含：八大第一台（定頻於 27 台）、八大綜合台（定頻於 28 台）、八大戲劇台（定頻於 41 台）、TVBS 歡樂台（定頻於 42 台）、TVBS 新聞台（定頻於 55 台）、TVBS（定頻於 56 台）、中天新聞台（定頻於 52 台）、Discovery（定頻於 19 台），又中天綜合台、中天娛樂台雖未有明確定頻，但亦在前 80 台內，僅八大娛樂台未有明確定頻，且頻道位置多十分靠後。





商進入後，就授權對象或總授權戶數上升而提升，況八大娛樂台本來即為無償授權，是以全球數位之代理成本並未提高。而就接受設備及其相關費用亦由頻道商支付，自無成本結構變化之問題，而不構成正當理由。

本文認為就成本差異上，全球數位確實未提出具體可信之理由，就頻道授權費上，我國頻道代理商向來均採取預付一筆固定定額之授權金給予頻道商<sup>465</sup>，而與實際收視戶脫鉤，此亦從為全球數位自 2015 年至 2016 年支付頻道商之授權金未有所變化即可知。另外，設備成本而言也是由頻道商所支應與頻道代理商無關<sup>466</sup>，更何況在凱擘案係約定由系統商支應<sup>467</sup>，縱使認為頻道商會因為播送數量增加而增加成本，而將相關成本轉嫁給頻道代理商進而拉高成本，但實際相關所需成本尚不至於對於頻道商產生太大負擔<sup>468</sup>，成本差異顯然不構成正當理由。

### 3. 交易數額：

全球數位主張交易數額僅是衡量折扣價格的其中一項因素，公平會認為折扣與實際訂戶數必須「完全一致」的正向關係才具合理性，顯然是增加法律所無之限制。再者，本件交易數額之比較應是既有業者與系爭系統業商之折扣差異是否與其實際訂戶數多寡有關；而非在於既有業者間之比較。要求全球數位在系爭系統商訂戶數未達 MG15 前，亦應比照已達 MG15 之既有業者亦享有同等折扣，才是真正違背市場經濟理性的行政干預行為。


臺北高等行政法院則認為審酌參加人所在之經營內，雖以全聯有線電視股份有限公司之實際訂戶數最高，惟其所獲得折扣卻最低，顯見交易數額確非上訴人對同一經營區域內之新進系統經營者與既有系統經營者採取不同計價基礎之緣由，更不足以構成差別待遇行為之正當理由。

<sup>465</sup> 林上祚（11/29/2017），〈遭批背叛、球員兼裁判 為何凱擘放棄頻道代理，會惹來業界怒罵？〉，風傳媒電子報，<https://tw.news.yahoo.com/遭批背叛-球員兼裁判-為何凱擘放棄頻道代理-會惹來業界怒罵-233001541.html>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>466</sup> 江耀國，前揭註 351，頁 51。

<sup>467</sup> 參見前揭註 368。

<sup>468</sup> 王立達，前揭註 337，頁 96。



本文認為全球數位本身亦承認交易數額於本次交易中並非重要因素，進而導致就正當理由之構建，本質上就較為薄弱化。從全體交易條件下，單就交易數額上，不論是從系爭系統商所在之經營區，抑或是其他經營區，因受限於繁雜的交易關係與諸多因素<sup>469</sup>，確實難以觀察出交易數額與交易條件具有正向關係<sup>470</sup>。因此對於系爭業者採取如此巨大差異之交易條件，係基於交易數額之差異，確實令人難以信服。然，本文認為就此一正當理由之主張，或許即是給予最高行政法院從「無須憑本身努力為效能競爭，即可取得每戶授權成本趨近於既有系統經營者之成果」，此一觀點作為正當理由之立論，而有待後續進一步討論（詳後述）。

#### 4.信用風險：

全球數位主張公平會認為系爭系統商並無較高信用風險之理由，無非是其均有依約支付原告頻道授權費用，並無延遲支付，如此見解顯然荒謬。而臺北高等行政法院則認為系爭系統經營者過往並無支付能力不佳或遲延支付之情形，大豐公司跨區更與全球數位有多年交易關係，其交易往來情形與其他既有系統經營者並無二致。況系爭系統商實際訂戶數高於MG15後，上訴人仍以實際訂戶數作為計價基礎，並未因渠等之信用風險降低而比照既有系統經營者另外給予折扣。

本文認為臺北高等行政法院之論證確實存有弊病，但就信用風險仍不構成正當事由。首先，是否達到MG15與信用風險無關，即縱使新業者快速達到MG15，也未必提升其償債能力，甚至其判決中亦肯認系爭系統商以削價競爭之方式招攬收視戶，就其信用風險上確實較既有業者高出不少<sup>471</sup>。然而，就信用風

<sup>469</sup> 誠如本文於第二章提及我國有線電視產業高度整合，又我國系統業者與頻道業者之間交叉持股與相互經營的情況很多且複雜，各頻道為提升與系統業者議價能力，亦集結成為所謂「頻道代理商」，本文認為在此條件下往往使得交易條件涉及到關係企業間之優惠待遇，而無從正確得出交易數額與交易條件具有正向關係。資料來源：中原大學（陳志民主持，陳和全、葉志良協同主持），前揭註264，頁34。

<sup>470</sup> 倘若觀察相似案件中，佳訊給予各既有系統業者的訂價空間固定居於原始總價之55%至65%的區間，而可知事實上授權金訂價仍然與「收視戶數」形成一定的比例關係。是以，本文並非否認交易條件與交易數量具有關聯，但本文所欲否定係為MG15導致與交易戶數差距過大，使其以難以勾勒在MG15下，授權金與交易數額具有正向關係。資料來源：江耀國，前揭註351，頁49。

<sup>471</sup> 從各公司之歷年EPS進行觀察，可以發現新進廠商多為負值，顯示新進廠商之經營相當不易。

險的評估，大豐跨區乃是既有業者且數位天空也屬中嘉集團，就其信用風險尚不至於高於獨立系統商，然所受之交易條件卻明顯差於獨立系統商。況且，倘若是擔憂信用風險，為何採取提高授權金並進一步拉高信用風險，此種行為無異於殺雞取卵，反而迫使系爭系統商產生更高的信用風險，而難認有符合正當理由<sup>472</sup>。

### 第三目 其他正當理由—MG 制度之評價與商業慣例

在全球數位 MG15 案中，相較臺北高等行政法院逐一駁斥，最高行政法院卻未逐一審視，而選擇另闢蹊徑從通傳會開放政策，係為鬆綁結構管制而開放新進系統業者進入之宏觀角度出發。最高行政法院指出倘若給予系爭系統經營者與既有系統經營者相同之交易條件，將為使得系爭系統商毋庸經過效能競爭，即可取得趨近於既有系統商成本，其將必然導致系統商選擇採取削價競爭之方式，以邊際成本提供服務，甚至在短期間內以低於邊際成本之價格競爭。最終導致市場上僅有具有規模優勢地位者存活，產業結構上也因為頻道代理商強制依照相同條件締約，而更加僵化，實際上有悖於通傳會開放政策。

針對最高行政法院之論斷，本文認為 MG 制度確實具有促進競爭效果，就通傳會開放政策係為促進競爭上，兩者立意相同。或有論者認為就不存在剝奪既有業者經營成果之問題，因為既有業者並未付出相襯之努力，而係受到過去結構管制下，得利於 1 區 1 家管制而取得超額利潤。惟前開見解並不可採，除考量我國確實經歷過 1 區多家之競爭，現有業者就其獨占地位亦多以透過結合等方式而來，尚難認其未曾付出競爭努力，而毋庸保護。況依照經營成果依照現行釋憲實務寬泛解釋下，未權利化的財產利益亦有其保護必要<sup>473</sup>，故除了透過違法手段取得之權利，不在財產權保護之列外<sup>474</sup>，就本案因結構管制下而生之經營成果（利益）自有保護之

---

另外，監察院之調查報告亦指出：「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，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」。資料來源：莊春發，前揭註 130，頁 14；仇桂美、李月德、方萬富，前揭註 165，頁 20。

<sup>472</sup> 王立達，前揭註 337，頁 106。

<sup>473</sup> 蘇永欽（2012），《司法院大法官解釋釋字 707 號協同意見書》，頁 2，司法院。

<sup>474</sup> 李惠宗，前揭註 209，頁 289。



必要。是以，就透過 MG 制度保障既有業者之經營成果，提升競爭效能確實可能作為正當理由之依據。

即如有論者明確指出在本案中，應考量者應是「系爭 MG 其標準設定是否已經高到相當於拒絕交易之水準，而使得新進業者根本無法有效進入市場、與既有系統業者從事有效競爭」<sup>475</sup>。而就公平會主張中，不僅刻意迴避 MG 制度，進而未能具體論述就 MG 制度所帶來促進競爭的效果，而有違行政程序法第 9 條就有利不利一併注意之規定。然而，倘若公平會就其做成處分時，就 MG 制度之效果與 MG15 本身之妥適性進行充分舉證與論述，而非以一句「未涉及對 MG 制度之評論」作為回應，或許就其正當性與限制競爭之虞，仍是未定之天。是以，本文認為應就 MG 制度做進一步的分析之必要。

### 1.MG 制度已構成商業慣例<sup>476</sup>

首先，MG 制度出現原因眾多紛紜，有論者認為 MG 制度係基於過去頻道代理商經常將主流頻道與冷門頻道網綁銷售，並以「訂戶數」作為授權費用計算之依據，並基於最低收益、節省交易與談判成本而產生 MG 制度<sup>477</sup>；亦有論者認為 MG 制度係基於智慧財產權授權交易中，經常可見之商業慣例，因在 MG 制度下，被授權人若未積極利用授權，仍須繳納最低額的權利金，用以督促被授權人積極實施授權<sup>478</sup>。另有論者指出，MG 制度係因為缺乏訂戶查核機制而生，其目的在於確保業者經營能力並避免部分業者謊報戶數<sup>479</sup>，進而導致頻道代理商無法收取足夠的授

<sup>475</sup> 黃銘傑，前揭註 449，頁 65。

<sup>476</sup> 有論者指出所謂正當理由係藉由公平交易法施行細則第 26 條作為判斷，認定是否相關差別待遇是否符合一般商業習慣，故按此理即可得知就該條所欲探討者即是是否構成商業習慣。是以，雖就商業慣例是否可作為公平交易法施行細則第 26 條第 1 項第 5 款之其他合理之事由就學說實務上均有不同見解，惟本文受限於時間與版面有限，暫且不深入討論相關議題，而以商業慣例即等同於正當理由，進行討論。資料來源：汪渡村（2020），《公平交易法》，第 6 版第 5 刷，頁 143，五南。

<sup>477</sup> 江雅綺，前揭註 459，頁 51；仇桂美、李月德、方萬富，前揭註 165，頁 19~20。

<sup>478</sup> 台灣公平交易法學會（廖義男主持，莊弘鈺、黃銘傑、謝國廉協同主持），前揭註 328，頁 652~653。

<sup>479</sup> 事實上系爭系統商中，曾有業者被發現少報訂戶數而遭到通傳會裁罰。資料來源：吳柏緯（4/15/2020），〈北都未如實申報訂戶數 NCC 開罰 70 萬元〉，中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202004150240.aspx>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。



權金<sup>480</sup>。

而不論具體原因為何，大抵上多數意見均肯認 MG 制度確實是商業慣例，惟就 MG 制度與 MG15 係屬二事，縱使 MG 制度合於正當理由，亦不代表 MG15 即屬正當，過高的 MG 亦有可能不利於新進業者進入<sup>481</sup>。因此，本文接下來將就 MG15 之由來與其所遭受之質疑進行說明。

## 2. MG15 之合理性

雖就 MG15 出現理由甚多<sup>482</sup>，但就其合理性而言，本文認為 MG15 本質上具有 2 個不當之處。其一，MG15 於交易當下已難認為商業慣例。雖就 MG15 本身具體在有線電視產業中之適用情形，此一事實認定問題非屬本文所能輕易探究<sup>483</sup>。惟本文認為仍可以從整體產業面進行觀察，首先，商業慣例本身應是具有長期實踐之情形，考量在實施開放政策前並沒有任何系統業者受到此影響<sup>484</sup>，導致欠缺長時間之實施，並未產生事實上拘束效力，而不具有慣行之地位<sup>485</sup>。退步言，面對開放政策之影響下，考量行政母數上升之影響，恐難認 MG15 仍具有商業慣行之地位。

其二，MG15 於交易當下確實過高。首先，在通傳會開放政策後，經營區大多被擴大，而使行政戶數上升，持續以 MG15 作為計算，導致新進業者面臨過高之參進障礙。以全球數位 MG15 案為例，就其與參加人所簽訂授權戶數與實際戶數相差高達 6 倍<sup>486</sup>，而難認 MG15 為合理之約定。又對於跨區經營者而言，MG15 制度恰好使大多數既有業者只要不申請跨區經營，即可滿足該行政區戶數

<sup>480</sup> 財團法人電信技術中心（王牧震主持，莊春發、葉志良共同主持），前揭註 142，頁 61。

<sup>481</sup> 江雅綺，前揭註 459，頁 53。

<sup>482</sup> 參見註 477～註 480。

<sup>483</sup> 有論者認為從相關案件的事實調查結果中，可知 MG 制度本身適用上已是鳳毛麟角，而縱使有 MG 制度之契約，亦非使用 MG15，而可知 MG15 並不構成商業慣例。資料來源：江耀國，前揭註 351，頁 42～43。

<sup>484</sup> 僅有極少數之例外，如：基隆市的大世界有線電視系統曾經只有數千訂戶（已退出市場）。資料來源：江耀國，前揭註 351，頁 46。

<sup>485</sup> 江耀國，前揭註 351，頁 46。

<sup>486</sup> 其簽約計價戶數約為參加人 104 年 12 月底實際訂戶數之 6 倍（624.32%）。

之要求<sup>487</sup>，進而導致跨區業者面臨與既有業者之相差過大之競爭門檻（不僅要付出與 MG15 之戶數差異，同時還會喪失戶數折扣）。是以，在行政戶數母數上升之影響下，MG15 恐怕具有阻止跨區經營之情形，自難認其為合理。

再者，現有的行政戶數其實也有遭到高估的情況，有論者指出依照行政院主計處調查，實際住在戶口登記區的戶數約為 88% 到 90% 之間，因此新進業者最大可能取得的有線電視戶數，應當將行政戶數乘上 90% 方為合理<sup>488</sup>。而就採取行政戶數本身存在與常住戶數之差異<sup>489</sup>，確實是需要認真考量之因素。理由在於有線電視既為按月固定收費，甚難想像在不具常住之需求下，會有人會在戶籍地仍付費使用有線電視。因此本文認為至少應將行政戶數調降 7%，方能反映系爭系統商最高所能達成之戶數。

同時，MG15 未並考量有線電視普及率（滲透率），有論者指出行政戶數中並非全部都會收看有線電視，亦可能是收看無線電視、MOD、OTT，甚至是不看電視。是故，採用行政戶數為基礎乃是故意墊高收視戶，是以欲計算最低收視戶必須乘上有線電視的平均普及率後，方為合理<sup>490</sup>。本文雖肯定應具體考量可能選擇收看有線電視之戶數，惟就 OTT 用戶，未必不會收看有線電視，更別提選擇收看無線電視、MOD、OTT，甚至是不看電視之用戶，確實有可能在系爭系統商的低價搶市下，選擇收看有線電視。同時，系爭系統商為了擴大市占而採取創新服務—時移服務<sup>491</sup>，也可能擴大既有有線電視市場，於交易當下採取 60% 似有低估

<sup>487</sup> 江耀國，前揭註 351，頁 47。

<sup>488</sup> 莊春發（2016 年 6 月），〈提高競爭對手成本阻卻市場進入之研究—頻道最低收視戶制度的分析〉，發表於：《通訊傳播匯流五法研討會》，頁 65，國家通訊傳播委員會（主辦），台北。

<sup>489</sup> 人民往往因為求學、就業等因素遷徙頻繁，使得實際居住處所不同於戶籍所在地，以致於戶籍人口數與常住人口數會產生差異，而其差異程度平均每年約為 7%。資料來源：行政院主計處，〈政府已經有戶籍登記資料，為什麼還要辦理戶口及住宅普查？〉，中華民國統計資訊網，<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=560&ctNode=778>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>490</sup> 莊春發，前揭註 488，頁 64、65。

<sup>491</sup> 章忠信（2017 年 5 月），〈創新服務與公平競爭—移時直播之著作權與公平交易爭議分析〉，發表於：《2017 年兩岸智慧財產權趨勢與發展研討會》，頁 6，東吳大學法學院科技暨智慧財產權法研究中心（主辦），台北。

之可能<sup>492</sup>。而回顧 2009 年到 2016 年就有線電視普及率的最高峰為 64.06%<sup>493</sup>，是以，本文認為在交易時，可合理期待之普及率至少應低於 65%，方為合理。

另外，具體而言考量新進業者乃是進入一個成熟市場，實際上技術與需求面均難以有所突破，實際多僅能以價格進行競爭，同時又必須面對既有業者掌控多數消費者的情況下，既有消費者往往因為使用習慣等轉換成本不願意購買新進業者之服務，此時 MG 計價將會成一個強烈的參進障礙。

綜上所述，本文認為公平會應懇切面對 MG 制度，並嘗試就採取 MG 制度之利弊進行說明。而行政法院則不應就 MG 制度與 MG15 混為一談，是以或許 MG 制度可作為商業慣例，然與 MG15 是否可作為商業慣例係屬二事。考量開放政策後，所帶來的經營區變化，自不得逕認 MG15 之適用具有合理性。況以逕以行政戶數進行計算往往會帶來高估用戶數之問題，倘若欲採取 MG 制度，至少應考量實際居住戶數、有線電視普及率等因素。

當然，本文並非否定 MG 制度具有其功能，誠如最高行政法院所指出 MG 制度具有避免削價競爭，健全市場之功能<sup>494</sup>。是故，針對 MG 制度正本清源之道，應是透過經濟分析強化新進業者是否可能達成此一比例之論述與實證資料<sup>495</sup>，以判斷相關訂價是否有違既有產業管制與競爭管制。

#### 第七款 公平法第 20 條適用探討—其他各款適用之可能

由於公平會對於相關市場的界定上存有缺漏，導致於在水平競爭上嚴重低估

<sup>492</sup> 惟後續發展中，縱使新進業者進入有線電視市場後，我國仍然迎來了有線電視的剪線潮。以 2019 年第 1 季統計數據來看，北投、內湖、大安區因為多了新業者「北都」加入搶客，導致既有業者用戶大量流失，但有線電視總用戶數仍減少了 5 萬戶，而可能已轉往 MOD、OTT 平台。資料來源：陳世昌（5/21/2019），〈剪線潮來了！花蓮最慘一年 11.5% 用戶剪了 台北流失 3 萬戶〉，ETtoday 新聞雲，<https://finance.ettoday.net/news/1449568#ixzz6jFMaTJRN>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>493</sup> 2010 年第 4 季為 64.04%。資料來源：國家通訊傳播委員會，〈通訊傳播事業概況總覽〉，[https://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site\\_content\\_sn=1966&is\\_history=0](https://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site_content_sn=1966&is_history=0)（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>494</sup> 另有論者認為現行 MG 制度中，採取非線性二階段關稅訂價，具有風險功能分擔之作用，有利於頻道授權契約之締結及促使市場競爭。資料來源：陳志民，前揭註 178，頁 14。

<sup>495</sup> 簡維克（3/24/2020），〈從最高行判決看 MG 制與授權市場的影響〉，台灣數位匯流網，<https://www.tdcpress.com/Article/Index/2786>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

市場力量，而有忽略隱藏式的拒絕交易之問題。同時，公平會也未能就就頻道代理商及有線電視系統業者間，存在特別合意或關係企業等上下游整合進行說明<sup>496</sup>，而忽視頻道代理商市場所生之爭議往往是系統商的代理人戰爭<sup>497</sup>，進而忽略獨家交易、間接杯葛等裁處之可能性<sup>498</sup>。有論者即指出最高行政法院判決中，似有暗示過高的 MG 訂價仍可能涉及公平法其他條文，例如公平法第 20 條其他各款之規定<sup>499</sup>。而若公平會選擇以公平法第 20 條第 2 款以外之規範進行裁處，則應不涉及衛星廣播電視法第 25 條之規定，亦不生與產業管制競合之問題，自屬當然之理。

### 第三節 頻道載送問題—禁止斷訊問題

#### 第一項 案件背景

民間全民電視股份有限公司（以下簡稱民視公司）經營民營電視電臺及衛星廣播電視事業，並提供民視無線台、民視台灣台、民視第一台、民視新聞台等頻道。其中，僅有民視無線台屬於有線廣播電視第 33 條所定之必載頻道，其餘頻道均須經談判授權後方能上架。然而，民視公司與台灣寬頻等系統商就民視新聞台的授權契約雖於 2017 年 12 月 31 日即將屆滿，雙方卻遲至 2017 年 11 月 7 日對於 107 年度授權費用協議仍未達成共識。系統商也於同年 11 月起開始向通傳會申請下架。

雙方均依有線廣播電視法第 55 條向通傳會申請調處，並先後 5 次達成臨時授權。通傳會並在 2018 年 4 月 25 日第 798 次委員會決議依照衛星廣播電視法第 43 條第 2 項要求民視公司必須和台灣寬頻等系統商在 2018 年 4 月 30 日前不得斷訊

<sup>496</sup> 亦有論者主張藉由公司法上對於實質董事之概念認定頻道代理商與 MSO 之關係，進而適用有線廣播電視法第 37 條第 4 項之規定。資料來源：財團法人電信技術中心（殷其光主持），前揭註 377，頁 113~114。

<sup>497</sup> 謝穎青、葉志良，前揭註 102，頁 70。

<sup>498</sup> 台灣公平交易法學會（廖義男主持，莊弘鈺、黃銘傑、謝國廉協同主持），前揭註 328，頁 127。

<sup>499</sup> 簡維克，前揭註 495。



並提供必要之臨時協商，如有違反則依衛星廣播電視法第 61 條進行裁處。同時依照有線廣播電視法第 53 條要求台灣寬頻等系統商與民視公司完成授權協商，如有違反則依有線廣播電視法第 63 條進行裁處。雙方因此在 2018 年 4 月 27 日完成第 6 次臨時授權，雙方同意臨時授權至 5 月 3 日。

而到了 2018 年 5 月 2 日第 799 次委員會議決議，雖然雙方仍在持續協商，但雙方仍未臨時授權之合意，將在 5 月 3 日時產生斷訊之可能，故命民視公司必須在 5 月 15 日前就民視新聞台提出單獨報價，雙方也必須協議提付仲裁或採取其他可達成授權協議之方式，且不得有下架、斷訊等情事，如違反前開要求將分別裁處之。然而，2018 年 5 月 4 日零時系統商因仍未取得臨時授權而下架民視新聞台，通傳會便在 5 月 4 日當天以有線廣播電視法第 53、63 條裁罰系統商新台幣 6 萬元，要求在裁處送達當日與民視公司完成授權協商即恢復載送，屆期不改善則按次處罰，或廢止經營許可。同時，也對民視公司裁處警告，屆期不改善則按次處罰。

在 2018 年 5 月 9 日第 800 次委員會議決議，雙方仍未完成授權協商並恢復載送，就系統商均再裁處新台幣 66 萬元，並裁處民視公司新台幣 20 萬元。其後，雙方雖然仍未達成授權協商，惟基於民視公司於 2018 年 5 月 14 日聲明第 4 點決不追究系統商侵權責任之意思表示，第 802 次委員會議決議要求系統商立即復播民視新聞台，隨後系統商即回復載送民視新聞台。雙方也就通傳會相關裁處進行訴願。隨後行政院訴願委員會分別以院臺訴字第 1070220715 號訴願決定書（以下簡稱台灣寬頻訴願案）、院臺訴字第 1070221196 號訴願決定書（以下簡稱民視訴願案）撤銷原處分。

## **第二項 訴願見解**

### **第一款 台灣寬頻訴願案**

訴願會在台灣寬頻訴願案中，強調在頻道授權乃是雙方共同協商行為非任何一方可以自行決定之前提下，基於以下 4 點理由應撤銷原處分。其一，原處分欠缺



法令之依據。訴願會指出就相關處分中，強制系統商應在限期內與民視公司完成協商、取得頻道授權，且不得有下架斷訊的情事，就是否屬於有線廣播電視法所規範之法律義務與具體法令依據為何，存有疑義。

其二，限期改善欠缺期待可能性。訴願會強調協商本身必須雙方就約定事項取得共識，方有達成協議之可能，通傳會多次調處仍未能使雙方完成授權協議，卻要求三天內完成授權，且若就送達日期起算甚至有可能短於三天，就完成授權之要求欠缺期待可能性。

其三，違法意圖與可歸責事項不明。訴願會指出頻道授權乃是雙方行為，僅系統商並無法達成協議，通傳會未審究系統商之是否已盡協商之努力，且未說明其違法之故意或過失，即認為有可歸責性即有所不當。

其四，暫停載送乃是唯一手段。訴願會再次強調頻道授權涉及授權金、授權條件之契約爭議，並非系統商一己之力可以完成，就臨時授權將至，就停止載送系爭頻道外，似無其他與法有據之方式可供選擇。至於消費者權益之保障，或可透過退費、按比例收費等方式達成，而毋庸強制雙方達成協議。

## **第二款 民視訴願案**

而在民視訴願案中，訴願會所主張之理由，大致與台灣寬頻訴願案相同。其一，就強制要求民視公司提供臨時授權不得斷訊欠缺明確法令依據；其二，協商係為雙方行為，並非單獨一方決定，就限期達成授權協議，欠缺期待可能性；其三，單純就斷訊認為具有可歸責事由，未審究協商時是否盡力，有無違法之故意或過失，就適法性上存有疑慮。

## **第三項 本文意見**

### **第一款 通傳會拒絕審議變更頻道變更顯然不當**

有論者指出在民視斷訊案前，系統商為避免因授權破局，而曾於2018年1月18日向通傳會申請基本頻道變更，然而通傳會就分組會議中議而未決，且後續均未處理相關申請案，進而使得頻道變更不成，顯然對於頻道授權介入過深

500。而就本文之觀點，就頻道規劃而言，不僅基於系統商編輯權而言，乃是系統商就言論自由與營業自由的核心，同時也是作為授權談判上的重要的籌碼。是以，通傳會自不應就既有頻道（或特定頻道）抱有特定偏好，進而使得拒為或怠為就相關頻道變更進行審議，否則即是實質取代系統商就商業經營之地位，實際介入市場競爭關係。

當然，就實質審查後是否同意變更，在現行法下仍與本案中的怠為審議有所不同，通傳會誠如本文在第三章第二節所提現行的管制規範，在現行法下具有審議頻道審議之權限，即縱使系統商提出頻道變更，仍得依法否准其變更<sup>501</sup>，然晚近通傳會不論是在民視斷訊案，乃至於 52 台頻道遞補案當中，往往傾向透過不作出形式處分，而透過程序拖延，恐怕是導致競爭關係遭受到嚴重破壞。

故本文認為通傳會就頻道變更時，應如同在 2020 年花東系統商與頻道商代理商就授權事項無法達成協議，在基於職權與法令之要求下審查基本頻道變更，並於合乎法律規範下准許系統商變更頻道規劃<sup>502</sup>，而非就授權不成此競爭事項過度介入。再者，現行頻道規劃之規管如同本章第一節第三項第二款所提，現行區塊化定頻政策本來就有違反經濟自由，危害競爭市場的可能，通傳會依照該政策所施行的綿密管制政策亦有再行檢討之必要，就其斷訊而有違反相關規範，進而裁處亦有違經濟自由之可能。

## 第二款 原處分欠缺合理性

授權契約如同訴願會所稱乃是雙方行為，原處分中不僅就達成授權之誠命欠缺合理性，同時就其限制於三天內完成授權更是難以認為具有合理性。其中，通

<sup>500</sup> 陳憶寧（2018），〈「南桃園等五 5 家公司與民視公司頻道授權爭議調處、停播民視新聞台消費者權益保護事宜及申請頻道變更續行討論案」一部不同意見書〉，頁 2，國家通訊傳播委員會。

<sup>501</sup> 羅綺（7/14/2021），〈台灣大旗下 6 家有線電視系統變更頻道 NCC 否決〉，自由時報，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3603514>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>502</sup> 吳易芸（10/7/2020），〈NCC 許可花東系統洄瀾、東亞、東台頻道異動案〉，台灣數位匯流網，<https://tw.news.yahoo.com/news/ncc%E8%A8%B1%E5%8F%AF%E8%8A%B1%E6%9D%B1%E7%B3%BB%E7%B5%B1%E6%B4%84%E7%80%BE-%E6%9D%B1%E4%BA%9E-%E6%9D%B1%E5%8F%B0%E9%A0%BB%E9%81%93%E7%95%B0%E5%8B%95%E6%A1%88-091500753.html>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

傳會強調雙方應以仲裁或是其他可達成授權協議，姑且僅能作為行政指導，而不宜作為處分條件，因就雙方爭端解決機制而言，就現行法下通傳會僅有調處之權限，而就雙方是否採用，乃至於是否採用其他方式，如：仲裁或訴訟，乃涉及到雙方就憲法所保障的訴訟權與經濟自由，通傳會就相關建議為裁處依據顯然欠缺法律保留，同時也嚴重侵害雙方就競爭事項上自主性，而有再行檢討之必要。

當然就本案例中行政機關，亦非不得為必要之裁處，在台灣寬頻訴願案中，就系統商主張民視公司要求捆綁式授權，全列基本頻道並指定號碼載送，本質就通傳會而言，即得依照現行法下就頻道規劃等事項進行必要之審議，如涉及涉及不當之差別待遇時，亦有衛星廣播電視法第 25 條之適用餘地。而就公平會而言，不僅得就網綁授權是否涉及搭售等事項進行審查外<sup>503</sup>，亦有就得授權條件過苛或授權金過高等進行調查，避免頻道商有限制競爭之行為。

同樣地，在民視訴願案中，就是否涉及到民視上架 MOD 進而被降低授權金<sup>504</sup>，亦有涉及到是否對於 MOD 之間接杯葛，乃至於就相關過低授權金與授權條件是否涉及濫用獨占地位行為與限制競爭之行為，亦為通傳會與公平會應有所審議之部分。然而，原處分中通傳會卻多僅以固守「消費者權益」，毋寧是遺忘自身作為產業主管機關之地位，而自行退縮成單純的消費者權益保障團體。而這樣高度仰仗消費者權益的論述，而忽視產業競爭的因素，恐怕正是通傳會在此訴願上退敗之主要因素。此外，誠如台灣寬頻訴願案與陳憶寧委員的部分不同意見書所稱，消費者權益亦非鐵板一塊，不僅可能透過退費、按比例收費等方式達成<sup>505</sup>，同時本案的民視新聞台不僅可以透過無線電波載送，同時也已經上架了 MOD，想要收視該頻道的收視戶仍有其他替代選擇<sup>506</sup>，況且消費者權益雖然通訊

<sup>503</sup> 廖國翔 (4/30/2018)，〈廖國翔觀點：民視與有線電視台之授權金爭議怎麼看？〉，風傳媒，<https://www.storm.mg/article/430917?page=2> (最終瀏覽日期：6/20/2022)。

<sup>504</sup> 江明晏、鄭景雯 (4/25/2018)，〈民視上架談不攏 凱擘點出包裹授權爭議〉，中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201804250385.aspx> (最終瀏覽日期：6/20/2022)。

<sup>505</sup> 行政院訴願委員會 (2018)，〈院臺訴字第 1070220715 號訴願決定書〉(台灣寬頻訴願案)，頁 4。

<sup>506</sup> 亦有論者主張，通傳會應著重降低收視戶轉換收視平台的成本，如透過定型化契約與鼓勵新進



傳播基本法第 1 條所追求，但就組織法上亦有確保競爭與媒體自主等等目的，自應綜合考量而非固守單一價值<sup>507</sup>。

### 第三款 著作權法違反與強制授權之爭議

在台灣寬頻訴願案中，系統商強調通傳會要求在未取得授權下倘若繼續載送民視新聞台將涉及著作權法之民刑事責任，通傳會要求不得下架、斷訊即涉及行政程序法第 111 條第 4 款屬於無效之行政處分<sup>508</sup>。同時有論者主張通傳會之處分係要求台灣寬頻在違反著作權法與違反改正命令中擇一，顯然忽視著作權違反<sup>509</sup>。然而，就臺北高等行政法院 107 年度停字第 40 號裁定與最高行政法院 107 年度裁字第 1086 號裁定均肯定通傳會之說法，認為就原處分中僅有要求完成授權後繼續載送，而不包含在未取得授權下載送之情形，而不構成著作權之侵害要求。

而從本文之觀點看來，實際上通傳會的處分確實涉及到著作權之問題，而非如通傳會所說，僅限於達成授權下繼續載送，而包含未達成授權下繼續載送<sup>510</sup>，雖有論者指出就此情形下涉及著作權侵害，通傳會的處分在法律上有點危險<sup>511</sup>。然而，就本文看法縱使認為包含了未取得授權下載送，依照有線廣播電視法與衛星廣播電視法的必要措施，仍應可包含於著作權強制授權的暫時性處分，而不限

---

業者、OTT TV、IPTV 業者進入市場，當「換系統台就像手機更換系統這樣容易」時，就可以穩固市場發展。資料來源：胡照鑫（5/28/2018），〈新台灣國策智庫座談會／黃銘輝：TBC 民視之爭 NCC 處分「在法律上有點危險」〉，台灣數位匯流網，

<https://tw.news.yahoo.com/tbc%E8%88%87%E6%B0%91%E8%A6%96%E7%88%AD%E8%AD%B0-%E5%AD%B8%E8%80%85%E5%BB%BA%E8%AD%B0%E7%B4%8D%E5%85%A5%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E4%BD%9C%E6%B3%95%E6%9A%AB%E4%BF%9D%E9%A0%BB%E9%81%93%E6%AC%8A%E5%88%A9-112753191.html>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>507</sup> 陳憶寧，前揭註 500，頁 3。

<sup>508</sup> 行政院訴願委員會（2018），《院臺訴字第 1070220715 號訴願決定書》（台灣寬頻訴願案），頁 2。

<sup>509</sup> 陳憶寧，前揭註 500，頁 1~2。

<sup>510</sup> 實際上根據報載資訊，通傳會發言人在裁罰前即強調「重點是在維護消費者權益，雙方有共識前不得有任何斷訊情形」，乃有要求縱在未取得授權下不得斷訊之情形存在，況且處分中要求三天內完成協商，甚至考量送達時間可能短於一天的情況下，又豈是像通傳會所言，限於取得授權後載送。資料來源：林昱均（5/2/2018），〈授權案未果！NCC 要求民視與系統商提出近 3 年報價單〉，Etoday 財金雲，<https://finance.ettoday.net/news/1161743>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>511</sup> 胡照鑫，前揭註 506。

於著作權法之強制授權與公平法之強制授權<sup>512</sup>，通傳會就此部分依照廣電相關規範要求強制授權時，尚難謂無所根據。當然，由於通傳會在台灣寬頻訴願案中與行政法院裁定中，強調不涉及未獲授權下載送，自然就本案例中定暫時狀態與強制授權等問題，難以在原處分與訴願中呈現，而使得相關問題遭到嚴重忽視，是可謂就通傳會不願正面著作權授權之問題，僅以限期完成授權協議乃是在訴願階段挫敗的重要因素。

#### 第四款 通傳會應尊重市場機制

然而，誠如有論者指出「有時，不作為亦是一種作為」<sup>513</sup>，在本案中通傳會總共以 12 次調處協助雙方進行協商，甚至透過裁處的手段達成促成授權契約，除了耗費大量行政成本，同時也有過早介入市場機制的問題<sup>514</sup>。此種產業管制的運用毋寧有取代正常市場機制之虞<sup>515</sup>，不僅有侵害營業自由外，更是對於經濟自由侵害。是以，本文認為通傳會應更為謹慎地適用相關法規，自不應過度使用此種必要措施介入市場機制。

---

<sup>512</sup> 況且有論者亦指出現今的著作權法的強制授權規範與公平法就濫用獨占地位（本文並非指民視公司具有獨占地位，而僅為完整說明強制授權之問題）進而適用關鍵設施理論，均規範過窄而使得相關主管機關難以因應現今產業發展，而有修正擴張適用之必要。資料來源：劉孔中，前揭註 445，頁 191～192。

<sup>513</sup> 何吉森，前揭註 381，頁 18。

<sup>514</sup> 陳憶寧，前揭註 500，頁 3～4。

<sup>515</sup> 有論者指出考量頻道規劃往往涉及到區域特性的考量，系統商作為面對收視戶的第一線，更能掌握收視戶之需求，同時依照過往經驗，業者多能自行透過商議談判解決紛爭，但通傳會積極介入之下，不僅徒增行政成本，同時也導致業者間難以形成共識。資料來源：財團法人台灣經濟研究院（曾筱媛主持，黃銘輝、黃靜蓉共同主持），前揭註 15，頁 149～150。



## 第五章 產業管制對策

透過第四章各類案件的問題觀察與剖析，得以清楚發現現行我國有線電視產業管制對策所面臨的困境與挑戰。是以，本文將在本章中先以較法之觀點，透過美國、加拿大之法制作為參考依據，再分析歷來我國相關管制對策，並以此提出本文之建議。

### 第一節 比較法之觀點—以美國、加拿大為例

#### 第一項 美國之管制對策

##### 第一款 頻道規劃與載送相關規範

在美國的管制脈絡下，依照傳輸技術不同，可將影視服務大略地區分成無線廣播電視、多頻道視訊服務（Multichannel Video Programming Distributor, MVPD）和線上影音平台業者（Online Video Distributors, OVDs），有線電視本身則屬於多頻道視訊服務的一種<sup>516</sup>。

而針對有線電視產業的管制則主要由美國聯邦通訊傳播委員會（Federal Communication Commission, 以下簡稱 FCC）透過 1984 年有線傳播政策法案（Cable Communication Policy Act of 1984）與 1992 年的有線電視消費者保護與競爭法案（Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992，以下簡稱 1992 年法案）進行管制，並就特定事項上地方政府亦具有管轄權<sup>517</sup>。

其中，相較我國對於有線電視的頻道規劃採取高度管制的模式，FCC 對於有線電視頻道規劃，基於尊重業者編輯權與市場機制下，將頻道規劃視為美國憲法第一增修條文（First Amendment to the United States Constitution）所保障的言論自

<sup>516</sup> 47 U.S.C. § 522 (13) .

<sup>517</sup> 由於在州層級與各地區多有就有線電視進行網管，而就有線電視於各州管制上存有不小之差異，如麻塞諸塞州就有針對有線電視設置的州委員會進行諸多監管，而紐澤西州則是透過公用事業委員會進行管制。資料來源：Federal Communications Commission (6/15/2021)，〈Cable Television〉，<https://www.fcc.gov/media/engineering/cable-television>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

由，而多選擇採取低度管制的態度<sup>518</sup>。有論者即指出從系統商申請營運時，就頻道規劃即非審查重點，而從同一地區相互競爭的系統商，不論是頻道區塊化與各別位置均有所不同，更可顯見低度管制下系統商就編輯權行使與各區域市場因素考量<sup>519</sup>。而依照本文觀察同一系統商在各地雖有類似區塊化的安排，但具體的頻道內容與位置上仍有不少相異之處，更可凸顯美國就此採取低度管制<sup>520</sup>。

而在美國有線電視數位化後，系統商就頻道規劃上往往提供上百個頻道，甚至就編碼上可以達到 4 碼<sup>521</sup>，除就少部分頻道受到必載相關規定的影響下，而有就特定頻道欠缺自主規劃的情形<sup>522</sup>，其餘均由系統商自主規劃。而回顧 FCC 就頻道區塊化的處分上，僅曾在 Comcast 併購 NBC Universal 時，就結合許可添加附款要求 Comcast 必須遵守新聞頻道區塊化（news neighbor hooding），就載送獨立新聞頻道時也應將其納入區塊之中<sup>523</sup>。然而，就此規定與相關所涉及之爭議，仍屬於個案監理的情形，原則上 FCC 與地方政府就頻道規劃管制而言，多是以近用基本頻道（Access Channels）的出發，僅就涉及公共利益的基本頻道（Basic Tier）安排與公用頻道（包含公共 Public、教育 Educational、政府 Government，統稱為 PEG 頻道）須依法進行載送外，其餘均由系統商自行規劃，政府並不過度介入<sup>524</sup>。

而就頻道載送而言，FCC 考量美國有線電視呈現高度整合之情形，便在 1992

<sup>518</sup> 財團法人電信技術中心（王牧震主持，莊春發、葉志良共同主持），前揭註 142，頁 30。

<sup>519</sup> 劉定基，前揭註 155，頁 109。

<sup>520</sup> 本文查詢美國有線電視系統商 Astound 就華盛頓特區、紐約與芝加哥等地所提供的頻道列表，發現具體頻道規劃上仍有所不同，參見電子資料庫：<https://www.astound.com/tv/channel-lineups/>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>521</sup> 根據美國有線電視系統 xFinity 西雅圖在 2022 年所提供的頻道列表可知，系統商就頻道規劃上雖有區塊化的傾向，但未必就同一類型僅有單一區塊，同時就頻道編碼上也可達 4 碼。請參見電子資料庫：

[http://www.seattle.gov/documents/departments/seattleit/cable/wa\\_comcast\\_channel%20lineup\\_seattle.01-2022.pdf](http://www.seattle.gov/documents/departments/seattleit/cable/wa_comcast_channel%20lineup_seattle.01-2022.pdf)（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>522</sup> Federal Communications Commission（9/27/2021），Cable Carriage of Broadcast Stations, <https://www.fcc.gov/media/cable-carriage-broadcast-stations>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>523</sup> 劉定基，前揭註 155，頁 120。

<sup>524</sup> 財團法人電信技術中心（王牧震主持，莊春發、葉志良共同主持），前揭註 142，頁 30~32。





年法案授權下通過頻道近用命令（program access）與頻道載送命令（program carriage），分別就系統商與頻道商就頻道載送相關事宜進行管制。

針對頻道近用相關規定<sup>525</sup>，主要係要求就有線電視系統商與具有利益歸屬（attributable interest）<sup>526</sup>的頻道商<sup>527</sup>進行交易時，不得以目的或效果係為阻礙他系統商取得衛星頻道節目而為不公平方法從事競爭或從事不公平或欺罔行為，而屬於一般禁止事項<sup>528</sup>。而在頻道近用相關規定中，特別指出包含禁止以下3種類型行為，分別是差別待遇（discrimination）<sup>529</sup>和獨家契約（exclusive contract）<sup>530</sup>和不正当或不當影響（undue or improper influence）<sup>531</sup>。

就差別待遇禁止而言，設有4種合法事由。第一，基於信用、服務提供、財務穩定性和技術品質採取的合理要求；第二，基於考慮頻道製作、銷售、交付或傳輸成本的實際合理差異所制定的不同價格、條款和條件；第三，基於考量規模經濟、成本節省或其他可歸因於系統商收視戶而生的正當經濟利益所制定的不同價格、條款和條件；第四，基於公益而簽署的獨家契約<sup>532</sup>。

<sup>525</sup> 47 U.S.C. § 548 (b) .

<sup>526</sup> 此處所稱的具有利益歸屬（attributable interest）相當於具有整合關係（affiliated），亦有人譯作可歸因利益、可歸屬的利益，而配合1996年電信法（Telecommunications Act of 1996）的修正，FCC也因此在1999年修正跨媒體持股規則，將具有利益歸屬改為可認識利益（cognizable interests），就該系統商對於他系統商具有實質控制（actual working control）時即屬之，並包含該系統商在他系統商中具持有5%以上股份、擔任他系統商之經理人（officers）或董事等情形。然相關規則甚為繁雜，為理解方便以下本文將均以具整合關係稱之。資料來源：江耀國，前揭註123，頁46；劉定基，前揭註155，頁13；王牧寰（2011），《美國有線電視法之節目取得與載送規則研究》，頁36~37，元智大學資訊社會學碩士學位學程碩士論文；47. C.F.R. §76.1001. ; Note 1 through 5 to 47. C.F.R. § 76.501.。

<sup>527</sup> 在547節的頻道商，係包含衛星有線頻道商與衛星廣播頻道商，並就規範範圍上略有不同，然而實際上FCC幾乎一致地對待兩者，故本文統稱為頻道商。相關討論請參見：王牧寰，同前註，頁30。

<sup>528</sup> Scullion, J., Program Access and Program Carriage Nearly 25 Years in, Where Do the Fraternal Twins of Video Programming Distribution Stand. *Ent. & Sports Law.*, 32 : 3, 3 (2015) .

<sup>529</sup> Section 628 (c) (2) (B) of Communications Act. [ 47. U.S.C. §548 (c) (2) (B) ] . Implemented by 47. C.F.R. §76.1002 (b) .

<sup>530</sup> Section 628 (c) (2) (D) of Communications Act. [ 47. U.S.C. §548 (c) (2) (D) ] . Implemented by 47. C.F.R. §76.1002 (c) (2) .

<sup>531</sup> Section 628 (c) (2) (A) of Communications Act. [ 47. U.S.C. §548 (c) (2) (A) ] . Implemented by 47. C.F.R. §76.1002 (a) .

<sup>532</sup> Section 628 (c) (2) (B) (i) to (iv) of Communications Act. [ 47. U.S.C. §548 (c) (2) (B) (i) to (iv) ] . Implemented by 47. C.F.R. §76.1002 (b) (1) to (4) .

而就差別待遇的分析方法上，FCC 並非採取反托拉斯法之判斷標準，而係採取二步驟分析法。第一步先比較申訴人與水平競爭的 MVPD 之間的授權契約是否存有差異，如存有差異則進行第二步驟，要求頻道商提供證據證明符合法定正當事由或差異程度係屬合理。其中，FCC 基於節省行政成本的考量，將價格差異低於每訂戶 5 美分或 5%（取其高者）時，認為符合最小容許價差（de minimis priced），即不要求證明價格差異和程度合理<sup>533</sup>。

就獨家契約相關規定本身乃是類似提供強制授權之途徑，而課予開放接取的締約義務用以矯正市場，然而獨家契約相關規定設有落日條款，並已於 2013 年經過 2 次延長命令後正式落日<sup>534</sup>。至於禁止不正當或不當影響，係禁止系統商介入頻道商對於無整合關係的系統商之交易，而使之蒙受不正當或是不當影響之價格、條款或條件，然而由於不正當或不當影響和獨家契約與差別待遇關係十分密切，就 FCC 適用上較似各款的補充規範<sup>535</sup>。

而與頻道近用命令相應的乃是頻道載送命令，兩者實則是一體兩面，甚有論者稱其為異卵雙胞胎<sup>536</sup>，相較頻道近用命令乃是 MVPD 業者對於頻道商之行為向 FCC 申訴，頻道載送命令則是頻道商對於 MVPD 業者之行為向 FCC 申訴。兩者均就具有整合關係的業者進行規範。而就頻道載送命令中，主要限制 3 個層面進行禁止，分別是財務利益（financial interest）<sup>537</sup>、獨家權利（exclusive rights）<sup>538</sup>、差別待遇（discrimination）<sup>539</sup>。

<sup>533</sup> 財團法人電信技術中心（王牧寰主持，莊春發、葉志良共同主持），前揭註 142，頁 134。

<sup>534</sup> 財團法人電信技術中心（王牧寰主持，莊春發、葉志良共同主持），前揭註 142，頁 129～134。

<sup>535</sup> 財團法人電信技術中心（王牧寰主持，莊春發、葉志良共同主持），前揭註 142，頁 136～137。

<sup>536</sup> Scullion, J. (2015). Program Access and Program Carriage: Nearly 25 Years in, Where Do the Fraternal Twins of Video Programming Distribution Stand: Part Two. *Ent. & Sports Law.*, 32 : 3, 4 (2015) .

<sup>537</sup> Section 616 (a) (1) of Communications Act. [ 47. U.S.C. §536 (a) (1) ] .

<sup>538</sup> Section 616 (a) (2) of Communications Act. [ 47. U.S.C. §536 (a) (2) ] . Implemented by 47. C.F.R. §76.1003 (b)

<sup>539</sup> Section 616 (a) (3) of Communications Act. [ 47. U.S.C. §536 (a) (3) ] . Implemented by 47. C.F.R. §76.1003 (c)

就財務利益而言，係為禁止 MVPD 業者要求頻道商提供財務利益作為載送頻道之交易條件。而所謂財務利益於頻道載送命令上並未明確規範，審究該條規定係為防止系統商強迫頻道商進行垂直整合，應主要係指入股等財務利益。須注意的是該規定並未禁止系統商透過協商的方式要求頻道商提供財務利益，僅係禁止做為載送節目的唯一條件<sup>540</sup>。

就獨家權利之規定則可以區分成 2 部分，其一禁止系統商強迫頻道商提供獨家交易作為載送條件；其二禁止系統商就頻道商拒絕提供獨家權利時進行報復。而差別待遇則是禁止系統商對於非具整合關係的頻道商就選擇、條款或條件上採取差別待遇，進而達到不合理限制公平競爭。

## 第二款 救濟程序與近年修法趨勢

針對美國就頻道規劃與載送而言，就涉及違反相關廣電規定時大體上均採取向 FCC 進行申訴作為救濟途徑。以頻道載送命令為例，提出的申訴的頻道商必須給被申訴的 MVPD 至少 10 日的通知時間，並且說明相關事由<sup>541</sup>。在申訴成立後，被申訴人則必須在接獲申訴書的 60 日內進行答覆<sup>542</sup>，而申訴人可於接受答覆的 20 日內就被申訴人答辯進行補充說明<sup>543</sup>。

當申訴人符合初步舉證責任（*prima facie case*）後<sup>544</sup>，後續則可能由 FCC 的媒體處（Media Bureau）或行政法官（administrative law judge）受理。如由媒體處受理，必須最遲在申訴人提書補充說明答覆的 60 日內確認是否符合初步舉證責任<sup>545</sup>，如媒體處認為事證明確即可逕行作成實體裁決，如認為仍須調查事證的話，就實體裁決期限延長到 150 日<sup>546</sup>。

但如果媒體處將相關案件發交給行政法官審理時，雙方將會被徵詢是否要採

<sup>540</sup> 江耀國，前揭註 123，頁 54~55。

<sup>541</sup> 47. C.F.R. §76.1302 (b) .

<sup>542</sup> 47. C.F.R. §76.1302 (e) .

<sup>543</sup> 47. C.F.R. §76.1302 (f) .

<sup>544</sup> 47. C.F.R. §76.1302 (d) .

<sup>545</sup> 47. C.F.R. §76.1302 (i) (1) (i) .

<sup>546</sup> 47. C.F.R. §76.1302 (i) (1) (ii) .

取訴訟外解決機制 (alternative dispute resolution, 以下簡稱 ADR), 如果任一方拒絕使用 ADR 或 ADR 無法解決爭端時, 自任一方拒絕或無法達成協議日起算 240 日內, 由行政法官召開聽證會並作出裁決<sup>547</sup>。就媒體處或行政法官所作裁決結果不服時, 不服者可於 30 日內向 FCC 請求複審 (review), 但 FCC 就該請求之決定並未有期限限制。如對於 FCC 最終決定不服者, 可於最終決定 60 日內向哥倫比亞上訴巡迴法院或訴願人所在地之上訴巡迴法院提請訴訟<sup>548</sup>。

值得注意的是, 在 2011 年修正相關規範時, 賦予 FCC 在作成最終決定前, 得依照申訴人之請求, 針對已屆期的既有頻道命暫時凍結 (standstill) 原契約, 而作成業者展延原契約繼續載送的暫時性救濟處分<sup>549</sup>, 避免系統商以授權已屆期拒絕載送作為報復, 同時避免頻道商為求繼續載送而勉強接受授權條件<sup>550</sup>。

然而針對一般基於商業談判不成而生的斷訊事件, FCC 原則採取尊重市場機制, 避免過度介入商業糾紛, FCC 甚至基於實務上系統商與頻道商經常無法在授權契約到期前達成協議, 而修改通知消費者頻道異動之規定, 將原先「變更前 30 日內通知」改為「儘速通知」。如後續雙方無法達成協議造成斷訊, 雙方自行承受消費者轉向替代競爭的其他傳輸技術所導致剪線潮<sup>551</sup>。

另外, 由於考量近年斷訊紛爭不斷, 美國國會在 2019 年 12 月 10 日通過電視觀眾保護法案 (Television Viewer Protection Act, 以下簡稱 TVPA), 增訂有關誠實信用協商要求 (Good Faith Negotiation Requirement) 之規定, 准許小型 MVPD 業者<sup>552</sup>向無線電視網商談再傳輸同意 (Retransmission Consent) 時, 得以聯合方式一同向大型頻道商 (large station group) 進行協商, 作為豁免競爭法聯合行為

<sup>547</sup> Scullion, *supra* note 536, 4.

<sup>548</sup> *Id.* at 4.

<sup>549</sup> 財團法人電信技術中心 (王牧震主持, 莊春發、葉志良共同主持), 前揭註 142, 頁 187。

<sup>550</sup> 劉定基, 前揭註 155, 頁 125。

<sup>551</sup> 黃睿迪 (2021), 《OTT 浪潮下視訊平臺規管趨勢與法規架構調適之探討—以有線電視與中華電信 MOD 為重心》, 頁 43, 國立政治大學法學院碩士在職專班碩士學位論文。

<sup>552</sup> 單一 MVPD 業者在全國收視戶不多於 500000 戶且該業者在任何單一經營區內市占率均不達 25%。參見: 47 CFR § 76.65 (b) (2) (iii) (A) (1)。



之限制，平衡小型 MVPD 業者之談判能力<sup>553</sup>。

然而，相較原先由 Anna G. Eshoo 和 Steve Scalise 因應 CBS 電視聯播網與 AT&T 之授權與斷訊爭議，而共同起草的 2019 年現代電視法案（Modern Television Act of 2019）規定 FCC 得在雙方就授權協商超過 60 天時，依照既有條款與條件要求繼續載送訊號<sup>554</sup>，同時 FCC 得以非強制性的方式擔任第三方仲裁介入商業談判<sup>555</sup>，以達到保障消費者之目的。最終，TVPA 並未採納相關高度規管模式，而是選擇除了給予聯合協商外，其餘不直接干涉商業談判，而是直接強化消費者保護，強調應給予消費者透明化資訊（right to transparency），確保消費者在合理方式下取得相關服務資訊<sup>556</sup>，並在 24 小時內就相關資訊副本，以合理方式正式提供給消費者，以確保消費者享有通知權（right to formal notice right）<sup>557</sup>。同時給予消費者取消權（right to cancel），讓消費者可以在取得第 2 款所規定的正式通知後 24 小時內，有權不支付費用（包含解約費用、違約金等）下直接解約<sup>558</sup>。整體而言，美國就單純商業糾紛，仍採取尊重市場自由機制，而不過度介入之立場。

## 第二項 加拿大之管制對策

### 第一款 頻道規劃與載送相關規範

加拿大就有線電視產業的主管機關乃是加拿大廣播電視及通訊委員會（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission，以下簡稱 CRTC）。並透過廣電法（Broadcasting Act）、廣播電視播送規則（Broadcasting Distribution Regulations, SOR/97-555，以下簡稱 BDR）和委託服務管理規則（Discretionary Services Regulations, SOR/2017-159，以下簡稱 DSR）對於有線電

<sup>553</sup> 黃睿迪，同前註，頁 44~45。

<sup>554</sup> Section 2 (2) of Modern Television Act of 2019.

<sup>555</sup> Section 4 of Modern Television Act of 2019.

<sup>556</sup> Section 4 (a) (1) of Television Viewer Protection Act.

<sup>557</sup> Section 4 (a) (2) of Television Viewer Protection Act.

<sup>558</sup> Section 4 (a) (3) of Television Viewer Protection Act.



視產業進行監理。

就頻道規劃而言，加拿大與美國管制情形相同，均未像我國對於頻道規劃採取高度管制，而係尊重系統商就頻道規劃之權利。而就頻道載送相關規定而言，根據 BCR 第 9.1 條和 DSR 第 11 條之規定，均禁止授權人對被授權人給予差別待遇 (Undue Preference or Disadvantage)，並同時規定必須由授權人就優惠與差異不構成不當的差別待遇負舉證責任。而 DSR 第 12 條也規定禁止搭售 (Tied Selling)，除非授權人有另外提供單頻購買。並在 DSR 第 13 條規定新頻道強制授權條款 (Availability of New Programming Services for Distribution) 要求授權人欲提供新頻道時，必須授權給「所有」具有執照的廣電事業 (all licensed broadcasting distribution undertakings) 和豁免執照業者 (operators of exempt distribution undertakings)，即便沒有任何商業協議。

## 第二款 救濟程序相關規範

救濟途徑而言，雙方或其中一方均得透過 BDR 第 12 條到第 15 條或 DSR 第 14 條到第 15 條之規定向 CRTC 申請爭端解決<sup>559</sup>。其範圍不僅包含批發費率 (wholesale rate) 和爭端期間的任何審計條款 (the terms of any audit)<sup>560</sup>，亦包含廣電法、BDR 和 DSR 所生任何權利和義務之爭端<sup>561</sup>。整體而言，就 CRTC 提供了 5 種爭端解決機制<sup>562</sup>，分別是協助調解 (staff-assisted mediation)、最終要約仲裁 (final offer arbitration)、加速聽證會 (expedited hearings)、無拘束意見 (non-binding staff opinion) 和共識性問題解決 (consensus-based problem solving)，其中本文將著重說明與頻道授權有關的協助調解和最終要約仲裁。

### 第一目 協助調解

CRTC 在進行裁決前，有權要求雙方先行調解 (mediation)，並由 CRTC 所指

<sup>559</sup> Paras. 50, Broadcasting and Telecom Information Bulletin CRTC 2019-184 (2019) .

<sup>560</sup> BDS§12 (1) , DSR§14 (1) .

<sup>561</sup> Paras. 51, Broadcasting and Telecom Information Bulletin CRTC 2019-184 (2019) .

<sup>562</sup> Paras. 11, Broadcasting and Telecom Information Bulletin CRTC 2019-184 (2019) .

定之人參與調解<sup>563</sup>。而雙方所提供之資訊，非經資訊提供者同意，不得為另一方所使用<sup>564</sup>，而 CRTC 所指定之人，可要求雙方提供額外資訊 (additional information)<sup>565</sup>，如不遵照其要求，CRTC 所指定之人可告知 CRTC，並由 CRTC 要求提供額外資訊或參與會議<sup>566</sup>。如果雙方調解成功，應以書面進行簽署協議<sup>567</sup>。如雙方調解不成，CRTC 所指定之人必須在期限內向 CRTC 報告<sup>568</sup>。

在協助調解中，重點在於減少爭議問題的數量，而在這過程中任何決議均不具有拘束力<sup>569</sup>。同時確保及時解決問題，CRTC 工作人員得設定時限，當調解顯然無效時，CRTC 工作人員可結束調解程序，並在雙方同意下發布調解報告，並作為最終要約仲裁和加速聽證會之參考依據<sup>570</sup>。

## 第二目 最終要約仲裁

最終要約仲裁僅處理雙方就價格的爭議，並由 CRTC 另行成立小組 (panel) 作為仲裁人，並在基於雙方所提出的最終要約，擇一作成仲裁決定，而該最終要約仲裁對雙方具有拘束力<sup>571</sup>，而在極少見的情況下，CRTC 可能會認為雙方之報價都不利於公共利益，而拒絕雙方之報價<sup>572</sup>。

任一方均得作為申請人 (applicant) 向 CRTC 遞交書面申請，要求另一方作為被申請人 (respondent) 參與最終要約仲裁。而申請人必須說明程序範圍 (即 CRTC 應做決定事項)、基礎事實與問題、為何符合受理要件。而被申請人必須在收到申請副本的 5 日內告知 CRTC 是否支持最終要約仲裁的申請，如被申請人不同意申請人所訂之程序範圍，得提出替代範圍<sup>573</sup>。而 CRTC 必須在收到最後一份

<sup>563</sup> BDS§12 (3), BDS§12 (4), DSR§14 (2) .

<sup>564</sup> BDS§12 (6) .

<sup>565</sup> BDS§12 (7), DSR§14 (3) .

<sup>566</sup> BDS§12 (8) .

<sup>567</sup> BDS§13.

<sup>568</sup> BDS§14.

<sup>569</sup> Paras. 12, Broadcasting and Telecom Information Bulletin CRTC 2019-184 (2019) .

<sup>570</sup> Paras. 15~16, Broadcasting and Telecom Information Bulletin CRTC 2019-184 (2019) .

<sup>571</sup> 財團法人電信技術中心 (王牧寰主持, 莊春發、葉志良共同主持), 前揭註 142, 頁 274。

<sup>572</sup> Paras. 32, Broadcasting and Telecom Information Bulletin CRTC 2019-184 (2019) .

<sup>573</sup> Paras. 18~20, Broadcasting and Telecom Information Bulletin CRTC 2019-184 (2019) .

申請文件 15 日內向雙方說明 CRTC 是否接受最終要約仲裁之請求<sup>574</sup>。

當 CRTC 接受仲裁之請求後，雙方必須遵守批發規則（Wholesale Code）中規定的公平市場價值（fair market value）<sup>575</sup>，並就各因素所佔之權重進行說明，並且雙方也可以就公共政策目的進行說明，最終提出各自之報價，相關書面不得超過 30 頁<sup>576</sup>。而 CRTC 在確認雙方提出之報價均符合程序範圍的 5 日內會轉交副本給雙方，而雙方在收到副本 5 日，得表示發表對於對方報價之評論，但不得更改原始報價，就評論相關書面不得超過 20 頁<sup>577</sup>。而當小組成員全體選擇其中一方之報價後，CRTC 將發布仲裁決定，而該決定不得超過 CRTC 宣布接受最終要約仲裁後 55 日<sup>578</sup>。

另外，在爭端解決期間，雙方均有義務依照 BDR 第 15.01 條和 DSR 第 15 條所規定的凍結規則（standstill rule），依照既有費用、條款和條件繼續載送頻道，此規定並非為了保護任一方之利益，而係為了避免損害收視戶的收視權益。而依照此凍結規則規定，CRTC 得依照雙方所提交決議事項就尚未確定事項，做出暫時狀態之決定<sup>579</sup>。而 CRTC 也強調不應過度使用與依賴凍結規則，同時也應減少對於商業事務的無端干涉<sup>580</sup>。

## 第二節 我國近年管制對策之調整

### 第一項 頻道規劃

由於壹電視移頻案與民視斷訊案所延伸的頻道規劃問題，引起社會大眾諸多討論，為此各方紛紛就此提出諸多管制對策，以因應就頻道規劃所生之問題，以下本文將就立委提案與通傳會之政策規劃進行說明。

<sup>574</sup> Paras. 21, Broadcasting and Telecom Information Bulletin CRTC 2019-184 (2019) .

<sup>575</sup> Paras. 35-40, Broadcasting and Telecom Information Bulletin CRTC 2015-440 (2015) .

<sup>576</sup> Paras. 23-25, Broadcasting and Telecom Information Bulletin CRTC 2019-184 (2019) .

<sup>577</sup> Paras. 26-27, Broadcasting and Telecom Information Bulletin CRTC 2019-184 (2019) .

<sup>578</sup> Paras. 31, Broadcasting and Telecom Information Bulletin CRTC 2019-184 (2019) .

<sup>579</sup> Paras. 50-57, Broadcasting and Telecom Information Bulletin CRTC 2019-184 (2019) .

<sup>580</sup> Paras. 102, Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-96 (2015)





## 第一款 立委提案

跨黨派立委指出考量當前我國有線電視就基本頻道多在 80 號以前且多年不變，而在區塊化排列下，既有區塊空間不足，而導致新進業者無法進入相同區塊，而多在冷門位置，而形成萬年頻道表。考量現今有線電視早已數位化完成，技術上已可容納國內所有頻道載送，並且現今國內所有有線電視均採取頻道 3 位數位置編碼，即應將同類型頻道置於同一區塊進行載送<sup>581</sup>。

並提出修正有線廣播電視法第 29 條相關規定，增列第 29 條第 3 項「系統經營者之頻道排定，除購物頻道外，應依頻道類型區分為 5 至 10 個區塊，同類型頻道置於同一區塊播送」。並新增第 29 條第 4 項之但書「系統經營者依第 1 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。但關於頻道位置之規劃及變更，除違反『同類型頻道置於同一區塊播送』原則者外，中央主管機關不得拒絕許可」。

## 第二款 通傳會之規劃

相較學者建議通傳會不應過度介入頻道規劃<sup>582</sup>，通傳會不僅在 2018 年 8 月 17 日預告修正頻道變更辦法<sup>583</sup>，更是在 2018 年 12 月 19 日正式在第 835 次委員會議中正式通過相關修正，更加強化既有針對頻道規劃許可制與上下架規章之限制<sup>584</sup>。

然而，面對立法院針對有線廣播電視法第 29 條所提出的修正草案，通傳會則多語帶保留，僅稱應考量多方意見，或透過修正行政命令處理<sup>585</sup>，並將在今年

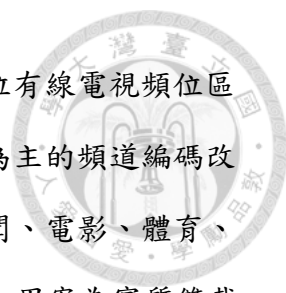
<sup>581</sup> 立法院議案關係文書 (2021)，《院總第 1562 號委員提案第 27319 號》，[https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/10/04/07/LCEWA01\\_100407\\_00126.pdf](https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/10/04/07/LCEWA01_100407_00126.pdf) (最終瀏覽日期：6/20/2022)。

<sup>582</sup> 黃銘輝，前揭註 176，頁 138~139；劉定基，前揭註 155，頁 101；石世豪 (2009)，〈第 246 次委員會議有線廣播電視系統經營者頻道變更申請案審議程序討論案一部不同意見書〉，氏著，《NCC 關鍵報告—創會委員的協同與不同意見書》，頁 352~357，元照。

<sup>583</sup> 國家通訊傳播委員會 (2018)，〈通傳平臺字第 10741029040 號函〉。

<sup>584</sup> 國家通訊傳播委員會 (2018)，〈國家通訊傳播委員會第 835 次委員會議紀錄〉，頁 3。

<sup>585</sup> 王揚宇 (11/25/2021)，〈頻道區塊化改革 陳耀祥：明年 6 月前提解決方案〉，中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202111250110.aspx> (最終瀏覽日期：6/20/2022)。



6月底前提出相關方案<sup>586</sup>。根據通傳會在2022年5月18日數位有線電視頻道區塊化及編碼機制記者會所提出之方案大抵上是將既有以2位數為主的頻道編碼改為3位數，並且區分成8類區塊，分別是法定必載、綜合、新聞、電影、體育、戲劇與宗教、購物、其他（參見圖5-1）。並分細分成3個方案，甲案為實質雙載方案，區分二階段推動，前期將採取前100台的既有頻道規劃不變，並與區塊化頻道「雙軌併存」之方式，並在經過2到3年的過渡期，全面改為區塊化頻道規劃；乙案則是虛擬雙載方案，一次性地全面採取區塊化規劃，然而當收視戶依照既有習慣按2位數編碼時，會自動跳轉到區塊化規劃後的3位數頻道，例如：當收視戶按了55台時，系統會自動跳轉到555台；丙案則是由中華民國衛星廣播電視公會提出的「2碼+3碼共好五贏」方案，維持前100台的既有頻道，同時針對新進的頻道業者放到3位數以後的頻道，並區分成5個區塊，以形成新的頻道新市鎮，同時採取加價購付費包的模式進行銷售，以達成使用者付費和合理打破費率上限之目的（參見圖5-2）<sup>587</sup>。

而在2022年6月22日，通傳會正式宣布將採取實驗區的方式推動相關政策，並在一次性推動3位數編碼，並輔以乙案的虛擬雙載方案，以降低對於收視戶之衝擊，並且通傳會除透過有線基金給予實驗區業者補助外，也將研議解除相關收視費率上限，以提升政治誘因<sup>588</sup>。

---

<sup>586</sup> 值得注意的是在2016年通傳會報請行政院提出有線多頻道平臺服務管理條例草案中，不僅就傳輸技術重新定義與規劃，但就頻道規劃之限制仍存相關規定，可見通傳會對於頻道規劃長期處於傾向加強管制作為產業管制對策。

<sup>587</sup> 吳琍君（5/18/2022），〈頻道區塊化有譜？NCC端3方案、將辦公聽會聽取各界意見〉，中央廣播電臺，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2133274>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>588</sup> 國家通訊傳播委員會（6/22/2022），〈NCC公布「數位有線電視頻道區塊化及編碼機制」可行方案及配套措施，持續蒐集社會各界意見，盼促進產業公平競爭正向發展〉，[https://www.ncc.gov.tw/Chinese/news\\_detail.aspx?site\\_content\\_sn=8&sn\\_f=47659](https://www.ncc.gov.tw/Chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&sn_f=47659)（最終瀏覽日期：6/23/2022）。

一、本會針對「數位有線電視頻道區塊化暨編碼機制」有以下(甲、乙)方案規劃：

類型*	頻道識別碼	頻道區塊
基本頻道維持原樣，並重複出現於 100 頻位之後的新區塊		
法定必載/兒少/教育文化 (闔家觀賞)	1	100~139 (法定必載)
		140~169 (兒少)
		170~199 (教育文化)
綜合	3	300~395
新聞	5	500~595
電影	6	600~695
體育	7	700~795
戲劇/宗教	8	800~845 (戲劇)
		850~895 (宗教)
其他頻道類型 (如成人頻道、音樂)	9	900 以後 (成人頻道以按鍵不易誤按的區域編碼，如 910~920)
購物		維持購物頻道穿插於各區間中 396~399、596~599、696~699、 796~799、846~849、896~899

\*區塊名稱及頻道數量僅為暫定

圖 5-1：通傳會區塊化初步規劃方案 (圖片來源：通傳會<sup>589</sup>)

二、衛星公會提供「2 碼+3 碼，共好五贏」方案：

100 以前：依現有頻道編排、循既有頻道變更許可辦法進退場			
22-25 兒少區塊	26-33 綜合區塊	34-35 購物頻道	36-39 綜合區塊
40-44 戲劇區塊	45-47 購物頻道	48-58 新聞屬性區塊	59-60 購物頻道
61-70 電影區塊	71-74 體育區塊	75-88 綜合區塊	89-93 財經股市區塊
94-100 綜合區塊			
100 以後：區內已有部分頻道與未來新增頻道依區塊化編排，發展多元獲利方式			
兒少區塊 2	綜合區塊 2	戲劇區塊 2	購物頻道
新聞區塊 2	電影區塊 2	...	兒少區塊 5
綜合區塊 5	購物頻道	新聞區塊 5	電影區塊 5

圖 5-2：2 碼+3 碼共好五贏方案 (圖片來源：通傳會<sup>590</sup>)

<sup>589</sup> 國家通訊傳播委員會 (2022)，〈「數位有線電視頻道區塊化及編碼機制」公聽會議程〉，頁 2。

<sup>590</sup> 國家通訊傳播委員會，同前註，頁 4。



## 第二項 頻道載送

有關於通傳會就有線電視產業的相關管制對策之嘗試相當多元，然而受限於本文空間與版面有限，對於通傳會晚近所提出的諸多對策，例如：有線多頻道平臺服務管理條例草案等，不便一一介紹與評析，以下本文僅就頻涉及頻道載送相關部分較深的三份草案進行說明。

### 第一款 2019 年媒體壟斷防制與多元維護法草案

在 2019 年 9 月 11 日通傳會正式報行政院審查之媒體壟斷防制與多元維護法草案中（以下簡稱媒多法草案）將頻道代理商入法<sup>591</sup>，同時在第 2 條就媒多法草案相關定義，因應我國媒體生態呈現高度整合之趨勢，不僅定義了共同控制<sup>592</sup>與聯合經營<sup>593</sup>，同時也針對我國有線電視系統商因為歷史與產業因素，往往呈現複雜的持股關係，而就系統商另外制定多系統經營者<sup>594</sup>，以確保合理評估同一集團的市場力量得以被正確評估。

媒多法草案採取了較公平法結合管制更廣泛的「媒體整合」作為管制基礎<sup>595</sup>，同時考量有線電視產業往往透過關係人進行實質控制，而選擇採取比金融控股公司法更為廣泛之認定<sup>596</sup>，而使得就關係人與控制力的判斷更貼近我國有線電

<sup>591</sup> 媒多法草案第 2 條第 13 款：「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」。

<sup>592</sup> 媒多法草案第 2 條第 14 款：「共同控制：指二以上事業由同一之自然人或事業及其關係人直接或間接控制事業經營或人事任免，或以其他方法取得實質影響力者」。

<sup>593</sup> 媒多法草案第 2 條第 15 款：「聯合經營：指除廣播事業之聯播外，媒體以契約、協議或其他方式之合意，與他媒體共同決定、相互配合或相互約束業務經營之活動」。

<sup>594</sup> 媒多法草案第 2 條第 12 款：「多系統經營者：指單一股東及其關係人直接或間接持有或取得二以上有線廣播電視系統經營者之股份或出資額，達各該有線廣播電視系統經營者之已發行有表決權股份總數或資本總額 20% 以上，或以其他方式控制二以上系統經營者」。

<sup>595</sup> 媒多法草案第 7 條：「本法所稱媒體整合，指媒體有下列情形之一者：（第 1 項）一、與他媒體合併。二、持有或取得他媒體之股份或出資額，達他媒體已發行有表決權股份總數或資本總額 10% 以上。三、受讓或承租他媒體全部或主要部分之營業或財產。四、與他媒體共同經營、聯合經營或委託他人經營。五、直接或間接控制他媒體之業務經營或人事任免。六、與他媒體形成共同控制之關係。（第 2 項）同一自然人、事業及其關係人直接或間接持有或取得媒體之股份或出資額，合計達已發行有表決權股份總數或資本總額 10% 以上者，視為控制該媒體之業務經營或人事任免」。

<sup>596</sup> 媒多法草案第 8 條：「（第 1 項）本法所稱關係人，指具有下列關係之自然人或法人：一、同一

視產業之實情。就此此類涉及結合事項雖與本文所欲討論之主題有些為偏離，然就該草案中強調正確評估影響力的方式，不論是就產業管制，亦或是競爭管制的上，或許皆可作為就頻道載送相關爭議判斷市場力基準之借鏡。

而媒多法草案中第 5 章媒體競爭，更是直指我國有線電視現況之問題，在媒多法草案第 29 條第 1 項到第 3 項便規定了：「(第 1 項) 頻道代理商應向主管機關辦理登記，登記事項及程序之辦法由主管機關定之。(第 2 項) 頻道代理商應依主管機關指定方式，每年將該年度由其代理之個別頻道名稱、授權契約及財務資訊，送主管機關備查。(第 3 項) 無線電視事業、衛星頻道節目供應事業及他類頻道節目供應事業應依主管機關指定之方式，每年將該年度與有線電視系統經營者、直播衛星廣播電視服務事業、提供多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業間之授權契約，送主管機關備查；其授權頻道代理商者，亦同」。強調頻道代理商依法必須進行登記，同時就代理頻道與相關財務、授權契約都必須依法備查，明顯改善現行管制下因為通傳會認為頻道代理商不屬廣電法規管制對象，而欠缺相關重要資訊的掌握之情形。不僅讓通傳會可以更加正確地確認現行授權關係，也促使公平會就競爭管制上亦能取得較為完整之事證，而強化相關管制之可能。

同時，媒多法草案第 30 條規定：「(第 1 項) 多系統經營者或頻道代理商不得有下列行為：一、對營運事項之交易條件或價格，為不當之決定、維持、變更或給予差別待遇。二、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，對有線廣播電視系統經營

---

自然人與其配偶、直系血親、直系姻親及四親等以內旁系血親。二、前款之人持有已發行有表決權股份總數或資本總額合計超過 20% 之法人或由其捐助設立之財團法人。三、第 1 款之人擔任董事長、總經理或過半數董事之法人。四、同一法人與其董事長、總經理、持有已發行有表決權股份總數或資本總額超過 10% 股份或出資額之股東，及該董事長、總經理、股東之配偶、直系血親、直系姻親與四親等以內旁系血親。五、同一法人、其關係企業與前款之自然人持有已發行有表決權股份總數或資本總額合計超過 20% 之法人或由其捐助設立之財團法人。六、第 4 款之人擔任董事長、總經理或過半數董事之法人。七、同一法人之關係企業。(第 2 項) 第三人為前項第 1 款及第 4 款之人以信託、委任或其他契約、協議、授權等方式持有之股份或出資，應計入前項第 2 款及第 5 款之持有股份或出資。(第 3 項) 本法所稱關係企業，依公司法之規定。(第 4 項) 本法關於持有股份或出資額之計算，併計該股東之關係人與第三人為該股東或其關係人持有之股份或出資額」。

者或經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業拒絕或斷絕頻道節目播送授權，或為授權條件之差別待遇。三、以不正當方法，使有線廣播電視系統經營者或經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業不為價格之競爭，或限制其提供訂戶頻道服務之安排，或禁止或限制其提供服務之方式。四、以不當控制交易相對人之事業活動為條件而與其交易之行為。(第2項)有線廣播電視系統經營者、多系統經營者無正當理由不得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或無線電視事業之上下架請求，給予差別待遇。(第3項)有線廣播電視系統經營者、多系統經營者或頻道代理商應就其遵守前2項規定之事實負舉證責任。在第30條中，不僅強化既有管制內容，就拒絕交易等情形明文化進行管制，最為重要的是就舉證責任進行倒置，強化具市場優勢的系統商、多系統商與頻道代理商課予合規之舉證義務，而減少過往因契約協商具有隱蔽性，而蒐證困難之情形。

至於救濟程序而言，媒多法草案第31條也規定了：「主管機關對有線廣播電視系統經營者、多系統經營者、頻道代理商或經營多媒體內容傳輸平臺服務之電信事業，與無線電視事業、衛星頻道節目供應事業、境外衛星廣播電視事業或他類頻道節目供應事業間有關頻道節目授權播送、終止播送或其他授權有關事項所生之爭議，得依當事人一方之申請進行爭議之調處，調處不成者得依法提起民事訴訟」。大體上仍是延續有線廣播電視法第55條之規定，採取調處作為救濟程序。另外，值得注意的是就媒體整合案件，在媒多法草案第38條另外規定：

「(第1項)以通訊傳播相關業務為其業務項目之財團法人或公益社團法人，基於重大公益之理由，認主管機關對於申請媒體整合案件之准駁處分違法時，得提起行政訴訟。(第2項)前項行政訴訟，行政法院應通知該處分之相對人，並依該相對人之聲請，允許其參加行政訴訟。(第3項)處分相對人就主管機關對於申請媒體整合案件之准駁處分提起行政訴訟者，第1項所定之法人有參加利益」，藉由強化公眾訴訟參與，以達成維繫公共利益之實踐。



## 第二款 2019 年有線廣播電視法修法草案—強制仲裁

雖然媒多法草案試圖透過將頻道代理商正式入法，並且強化相關競爭秩序，但面對因為授權爭議所引起的調處案件逐年攀升（參見圖 5-3），通傳會在 2019 年 12 月 11 日第 886 次委員會議正式通過有線廣播電視法修正草案（以下簡稱 2019 年草案），希望藉此解決調處機制之不足。其中參考我國勞資爭議處理法、美國職棒薪資仲裁與加拿大 CRTC 相關制度，嘗試建立訴訟外爭議解決機制（Alternative Dispute Resolution, ADR），並修訂有線廣播電視法第 55 條並修訂第 55 條之 1 到第 55 條之 4 作為相關制度之法源依據<sup>597</sup>。

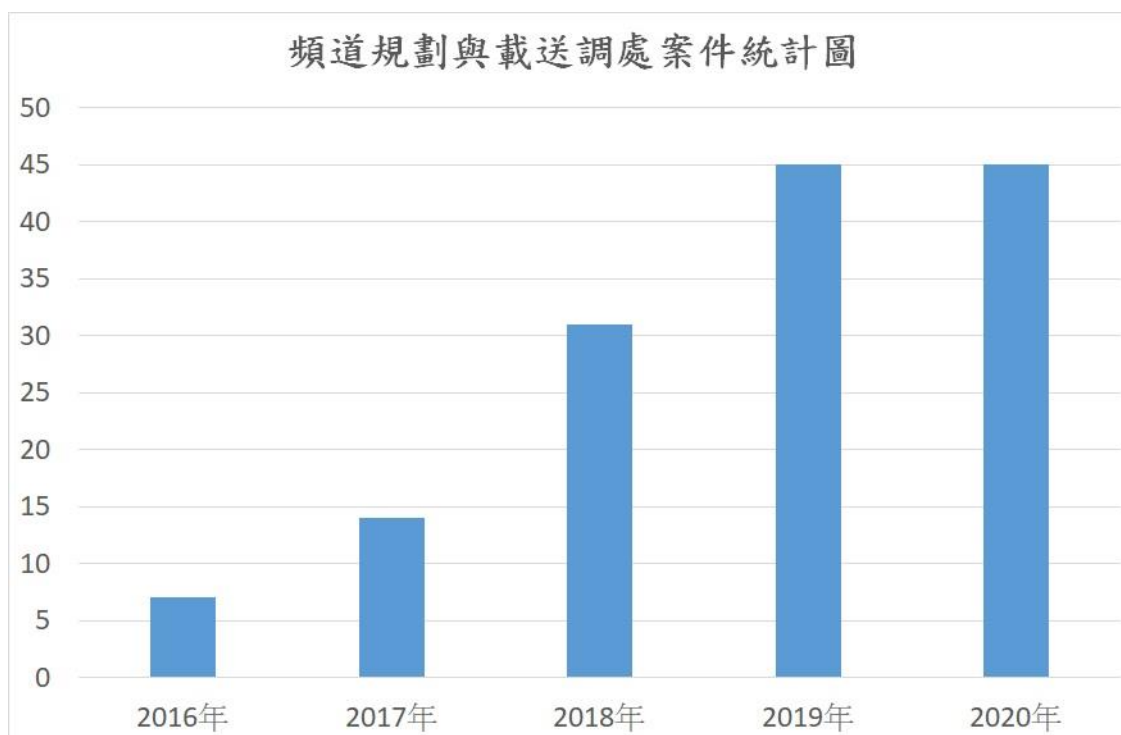
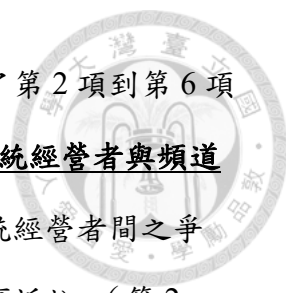


圖 5-3：頻道規劃與載送調處案件統計圖（本文自行繪製<sup>598</sup>）

<sup>597</sup> 國家通訊傳播委員會（12/11/2019），〈NCC 通過有線廣播電視法修正草案，強化有線廣播電視系統經營者與頻道供應事業爭議處理機制〉，

[https://www.ncc.gov.tw/chinese/news\\_detail.aspx?site\\_content\\_sn=8&sn\\_f=42343](https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&sn_f=42343)（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>598</sup> 數據來源：黃銘輝（2020 年 7 月），〈仲裁作為頻道授權與上下架爭端之解決機制〉，發表於：表於：《2020 有線電視論壇—頻道交易秩序與上下架管理研討會》，頁 6，國家通訊傳播委員會（主辦），台北；國家通訊傳播委員會（2021），〈有線廣播電視法部分條文修正草案公聽會簡



根據 2019 年草案第 55 條除修正第 1 項適用範圍，並增訂了第 2 項到第 6 項之內容，其內容為「(第 1 項)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，或系統經營者間之爭議，得向中央主管機關申請調處；調處不成時，得依法提起民事訴訟。(第 2 項)中央主管機關應於受理調處後 3 個月內，作成調處結果；必要時得延長 1 個月，並以 1 次為限。(第 3 項)第 1 項有關授權條件費用之爭議，調處不成時，當事人得向中央主管機關申請交付仲裁，經中央主管機關通知他方當事人，取得其書面同意後，交付仲裁。(第 4 項)前項情形中央主管機關認有損害訂戶權益、影響市場公平競爭或公共利益情節重大者時，得依職權交付仲裁，並通知雙方當事人。(第 5 項)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授權播送，雙方均不得任意斷訊。(第 6 項)第 1 項所稱頻道代理商，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」。就第 55 條而言，主要採取調處先行之制度(參見圖 5-4)，並正式明確納入頻道代理商為管制對象，並原則採取雙方同意仲裁之方式，然而同時也准許通傳會依職權交付仲裁，同時也正式引進凍結條款，確保爭端期間可以持續載送相關頻道。

---

報》，頁 5。





# 調處程序流程說明

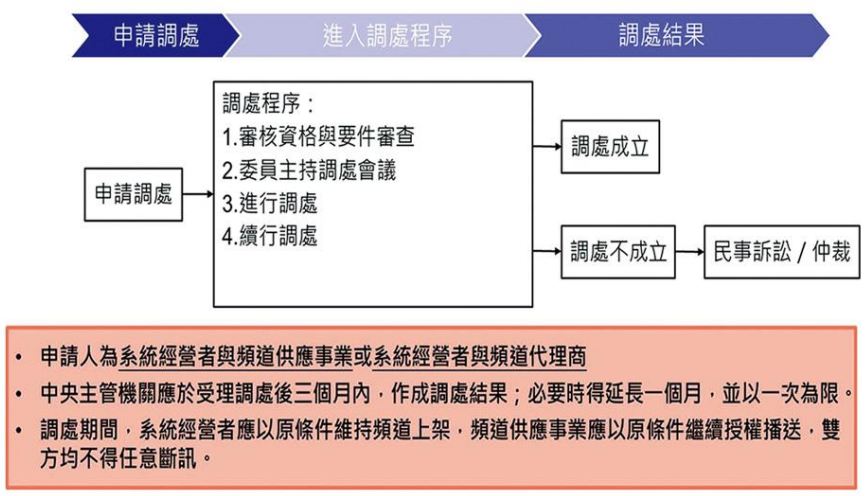


圖 5-4：2019 年草案之調處制度流程（圖片來源：通傳會<sup>599</sup>）

然而，值得注意的是 2019 年草案中所採取的仲裁，不僅是有包含依職權的強制仲裁外，同時相較一般仲裁，2019 草案第 55 條之 1<sup>600</sup>參考勞資爭議處理法賦予通傳會就仲裁的組成人員、組成方式和程序等事宜相當程度控制權限。儘管在 2019 草案第 55 條之 2<sup>601</sup>和第 55 條之 4<sup>602</sup>強調仲裁程序仍適用民事訴訟，卻也同時說明由通傳會組成仲裁委員會並決定仲裁相關程序，而與一般仲裁程序有所

<sup>599</sup> 國家通訊傳播委員會，前揭註 597。

<sup>600</sup> 2019 年草案第 55 條之 1：「(第 1 項) 中央主管機關受理交付仲裁之申請或依職權交付仲裁後，應通知雙方當事人於收到通知之日起 5 日內，於中央主管機關遴聘之仲裁委員名冊中各自選定仲裁委員 1 人具報，屆期未選定者，由中央主管機關代為指定。(第 2 項) 雙方仲裁委員經選定或指定後，中央主管機關應於 5 日內通知雙方仲裁委員，於 5 日內自仲裁委員名冊中共同選定主任仲裁委員 1 人具報；屆期未選定者，由主管機關指定。主任仲裁委員並為會議主席。(第 3 項) 有關仲裁委員之遴聘與解聘、資格條件、選定與解除、遵行規範、仲裁與調查程序、仲裁費用及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之」。

<sup>601</sup> 2019 年草案第 55 條之 2：「(第 1 項) 中央主管機關應於主任仲裁委員完成選定或指定之日起 5 日內，組成仲裁委員會，並擇期召開仲裁會議，於 3 個月內作成仲裁判斷書，必要時得延長 3 個月，並以 1 次為限。(第 2 項) 仲裁委員會逾前項期間未作成仲裁判斷書者，仲裁程序視為終結，當事人得逕行提起民事訴訟」。

<sup>602</sup> 2019 年草案第 55 條之 4：「(第 1 項) 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。(第 2 項) 對於前項之仲裁判斷，當事人得準用仲裁法第 5 章之規定，對於他方提起撤銷仲裁判斷之訴」。



不同。

而就 2019 草案第 55 條之 3 規定：「(第 1 項) 當事人應於仲裁會議召開後 1 個月內，向仲裁委員會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。(第 2 項) 當事人之一方未於前項期間內提出授權條件費用者，仲裁委員會得以他方當事人提出之授權條件費用作成仲裁判斷；雙方當事人均未提出者，仲裁程序視為終結。(第 3 項) 仲裁委員會作成仲裁判斷後，應於 10 日內作成仲裁判斷書，報由中央主管機關送達雙方當事人。(第 4 項) 雙方當事人於仲裁程序進行中和解者，應將和解書報仲裁委員會及中央主管機關備查，仲裁程序即告終結；其和解視為當事人間之契約」。不僅採取了所謂棒球式仲裁，強調仲裁委員會不得另定其他授權條件費用，促使雙方提出接近市場價值之授權金額，同時也強調須報由通傳會送達以及和解時必須向通傳會備查（參見圖 5-5）。

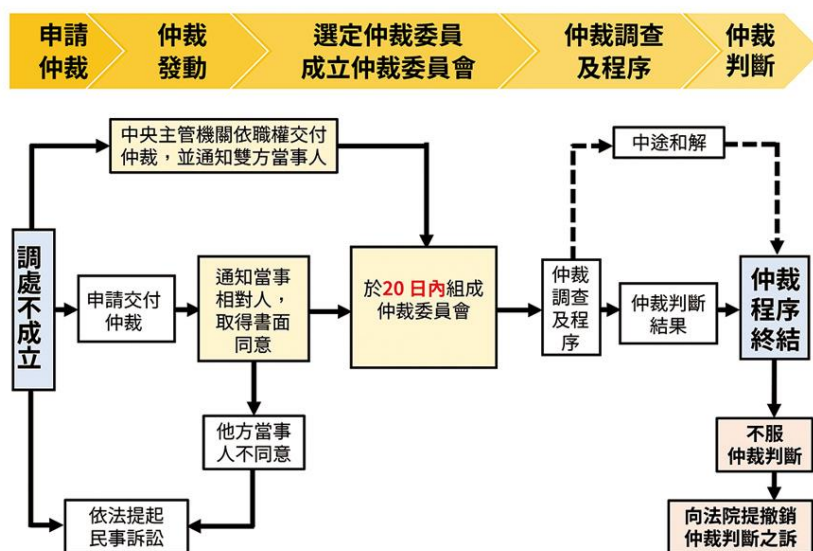


圖 5-5：2019 年草案之仲裁制度流程（圖片來源：通傳會<sup>603</sup>）

<sup>603</sup> 國家通訊傳播委員會，前揭註 599。



### 第三款 2020 年有線廣播電視修法草案—裁決制度

然而在面對 2019 年草案受到諸多批判與挑戰的情形下，通傳會決心強化相關爭端解決機制，不僅延續將頻道代理商納管與爭端期間的凍結條款，更將凍結條款加入罰則，同時也將過去飽受爭議的仲裁制度改為裁決制度，提出修正 2 條，增訂 5 條的有線廣播電視法草案（以下簡稱 2020 草案）。

就修正的條文而言大致依循 2019 年草案之方向，分別是有線廣播電視法第 2 條增訂第 10 項，將頻道代理商正式納管<sup>604</sup>。而在第 55 條除增訂在調處處不成時雙方均得在 30 日內向通傳會申請裁決，同時也依循 2019 年草案增訂凍結條款，要求在爭端解決期間，雙方均須依原條件進行載送<sup>605</sup>，若有違反則依照增訂第 66 條之 1 之規定，處新臺幣 10 萬元以上 200 萬元以下之罰鍰，如屆期不改正則得按次處罰<sup>606</sup>。

而就第 55 條之 1 之規定<sup>607</sup>，乃是針對既有調處制度進行調整，除縮短調處期限外，也針對相關程序授權通傳會進行制定。並在第 55 條之 2 之規定<sup>608</sup>，將

<sup>604</sup> 2020 年草案第 2 條第 10 項：「頻道代理商：指受頻道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，授權予系統經營者播送之事業」。

<sup>605</sup> 2020 年草案第 55 條：「(第 1 項) 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，或系統經營者間之爭議，得向中央主管機關申請調處；調處不成時，得依法提起民事訴訟。(第 2 項) 前項有關頻道授權條件費用爭議，調處不成時，當事人一方得於調處不成之日起 30 日內向中央主管機關申請裁決。(第 3 項) 前項申請人應檢具申請書及其他經中央主管機關指定之文件。申請書應載明下列事項：一、申請人及相對人。二、有委任代理人者，其姓名、住居所及身分證字號。三、一定數額之授權條件費用、期間、費用推估標準、理由及相關佐證資料。(第 4 項) 前項申請書應載明事項或指定文件不完備者，中央主管機關應通知申請人限期補正，屆期不補正或補正不完備者，不予受理。(第 5 項) 中央主管機關受理後，應通知相對人進行裁決程序。(第 6 項) 調處或裁決期間，系統經營者應以原條件維持頻道上架，頻道供應事業或頻道代理商應以原條件繼續授權播送，雙方均不得任意斷訊」。

<sup>606</sup> 2020 年草案第 66 條之 1：「系統經營者、頻道供應事業或頻道代理商違反第 55 條第 6 項規定，於調處或裁決期間任意斷訊者，處新臺幣 10 萬元以上 200 萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰」。

<sup>607</sup> 2020 年草案第 55 條之 1：「(第 1 項) 中央主管機關為辦理調處事件，得成立調處會。(第 2 項) 中央主管機關應於調處會成立後 2 個月內，就調處案作成調處結果，必要時得延長 1 個月，並以 1 次為限。(第 3 項) 調處案未能於前項期間內完成調處時，視為調處不成立。(第 4 項) 調處會之組成、調處程序進行、受理條件、費用及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之」。

<sup>608</sup> 2020 年草案第 55 條之 2：「(第 1 項) 中央主管機關為辦理裁決事件，得成立裁決諮詢會。(第 2 項) 裁決諮詢會置委員 5 至 7 人，並依下列方式組成：一、中央主管機關代表 2 至 3 人。二、傳播、法律、財經或消費者保護之專家學者代表 3 至 4 人。(第 3 項) 前項第 2 款專家學者代表，由中央主管機關依實際需要遴聘之。(第 4 項) 裁決諮詢會置召集人 1 人，由中央主管機關

2019 年草案的仲裁草案改為裁決制度，不僅成立裁決諮詢會，同時就裁決諮詢會做成裁決諮詢意見後，送由通傳會作成裁決決定，而依照第 55 條之 3 之規定雙方均有遵守裁決決定之義務<sup>609</sup>。如任一方不遵守裁決之規定則依第 66 條之 2 之規定，處新臺幣 10 萬元以上 200 萬元以下之罰鍰，如屆期不改正則得按次處罰（參見圖 5-6、表 5-1）。

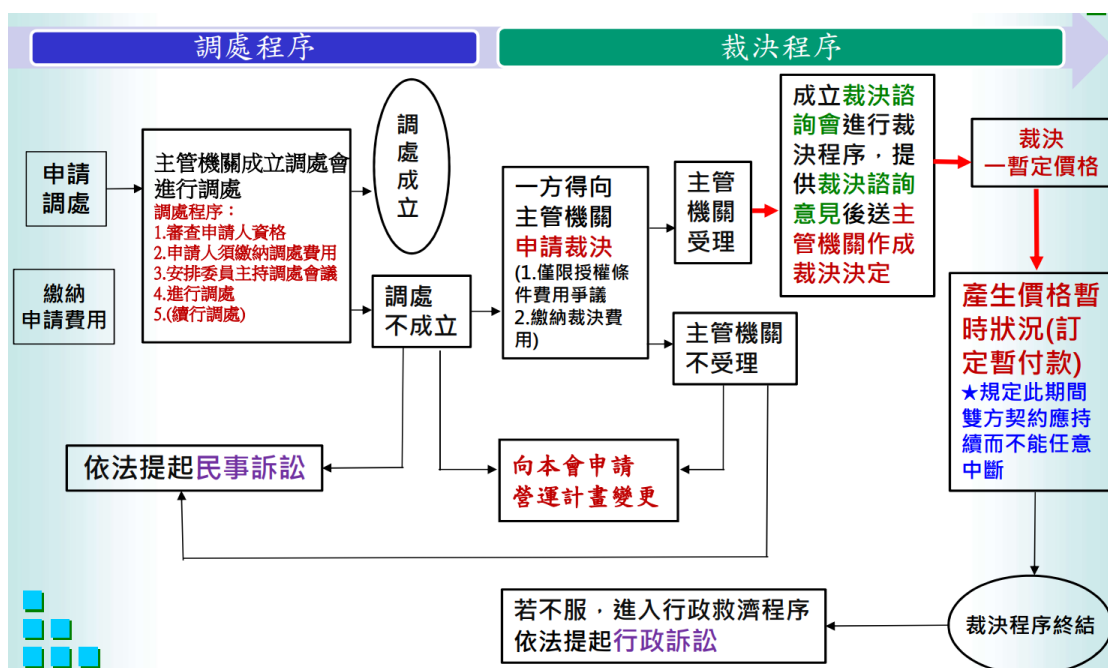


圖 5-6：2020 年草案之爭端解決程序（圖片來源：通傳會<sup>610</sup>）

指派代表擔任，召集人負責召集並主持會議；召集人因故未能出席時，由出席委員互推 1 人代理之。（第 5 項）裁決諮詢會應有 3 分之 2 以上委員出席，經出席委員 2 分之 1 以上同意，作成裁決諮詢意見後，送中央主管機關作成裁決決定。（第 5 項）裁決決定應於第 1 次裁決諮詢會召開之日起 3 個月內作成，必要時得延長 3 個月，並以 1 次為限。（第 6 項）裁決諮詢會之委員資格、遴聘方式、裁決受理條件、費用及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之」。

<sup>609</sup> 2020 年草案第 55 條之 3：「（第 1 項）裁決程序之相對人應於中央主管機關通知期間內，提出一定數額之授權條件費用、期間、費用推估標準、理由及相關佐證資料。未提出者，裁決諮詢會得依申請人提出之授權條件費用及現有資料作成裁決諮詢意見。（第 2 項）裁決諮詢會得參考申請人及相對人提出之授權條件費用作成裁決諮詢意見，申請人及相對人應依中央主管機關之裁決決定辦理。（第 3 項）裁決事件有下列情形之一者，中央主管機關得終止裁決程序，已繳納之裁決費用不予退還：一、申請人及相對人達成協議。二、申請人撤回申請」。

<sup>610</sup> 國家通訊傳播委員會，前揭註 598，頁 8。

表 5-1：2019 年草案與 2020 年草案之比較（本文自行繪製）


爭端 解決 機制		組織	期限	發動程 序	效力與救濟程序	相關 罰則
2019 年草 案	調 處	未明文，慣 例由通傳會 為之	3 個月 + 1 個月	任一方 向通傳 會申請	效力：行政指導/私法 契約 救濟：提起民事訴訟	無罰 則
	仲 裁	依照兩造從 仲裁委員名 單選任仲裁 人後組成	3 個月 + 3 個月	1.雙方合 意仲裁 2.職權交 付仲裁	效力：法院之確定判 決有同一效力 救濟：撤銷仲裁判斷 之訴	無罰 則
2020 年草 案	調 處	授權通傳會 制定	2 個月 + 1 個月	任一方 向通傳 會申請	效力：行政指導/私法 契約 救濟：提起民事訴 訟、提起裁決	10 萬 ~200 萬元
	裁 決	授權通傳會 制定	3 個月 + 3 個月	任一方 向通傳 會申請	效力：行政處分 救濟：提起行政訴訟	10 萬 ~200 萬元

### 第三節 本文之建議

#### 第一項 分階段放寬頻道規劃之限制

現況區塊化定頻政策下，其實是一種產品規格化的要求<sup>611</sup>，雖然在有線電視尚未數位化下，可以有效地利用頻道載送量，確保單一頻道可以在全國市場取得

<sup>611</sup> 陳志民，前揭註 178，頁 8。



相當之收視戶數，並且有效培養收視戶對於有線電視的收視習慣。然而，隨著有線電視數位化後，頻道可載送量早已與類比時代不可比擬，同時隨著有線電視產業走向高度整合，區塊化定頻政策反而阻礙了新進業者的進入，並導致市場結構日益漸僵化，使得有線電視經營策略難以靈活發展，整體而言嚴重削弱產業競爭力，而有需要放寬之必要。然而，本文亦體認到具有獨占或寡占地位的既有 MSO 業者確實有可能透過濫用排頻權，將獨占力延伸至頻道供應市場，侵害市場競爭秩序，而不宜一次性貿然解除所有管制措施<sup>612</sup>。是以，本文將先評析既有立委提案與通傳會之初步規劃，並提出本文之見解，說明為何本文認為應採取分階段開放政策，逐步走向完全自由化的競爭市場。

#### 第一款 立委提案與通傳會初步規劃之評析

就立委提案之內容，本文認為減少通傳會過度介入的方向乃是應當肯定的，但對於其採取方式本文仍持保留態度。首先，立即從審查許可制轉向原則均許可制（本文認為已構成實質備查制），在欠缺過渡階段的措施，恐怕導致部分不具整合關係的頻道商受到差別待遇。同時相比美國、加拿大等地就自由市場運作下，多存在相同類型複數區塊的經營模式，立委提案中強調系統商應劃定 5 到 10 個頻道區塊，一概要求相同類型頻道應置於同一區塊的規定，實質上也有害於正常市場機制之運行<sup>613</sup>。

而就通傳會所提出的 3 種方案中，除強調相同類型同一區塊之情形也具有和立委提案相同之弊病外，各方案也具有各自之弊病。就甲案而言，雖然透過過渡期間雙軌載送降低衝擊對於收視習慣的衝擊，但也因此占據頻道寬頻；乙案則存

---

<sup>612</sup> 王牧寰、楊儷綺、胡家崎，前揭註 286，頁 32。

<sup>613</sup> 以現行頻道規劃的方式，相同類型頻道區分成複數區塊並非少見，同時此種情形也在某種程度上呈現談判力量之差別，如：鏡新聞開播後，即選擇以 86 台作為主要爭取頻道位置，希望在無法搶進豪宅區時，也可以搶進國宅區，與其他頻道形成第二新聞區塊。同樣地，就華視新聞台進駐 52 台時，選擇支付上架費換取上架主要新聞區塊，也呈現談判下藉由商業模式形成區塊化之情形。資料來源：何醒邦（5/7/2022），〈鏡電視 5 月上架 落在 86 台「國宅區」〉，聯合報，<https://udn.com/news/story/7241/6294644>（最終瀏覽日期：6/20/2022）；蘇思云（2/5/2021），〈華視付上架費進軍 52 台 NCC 主委：這是談判結果〉，中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202102050333.aspx>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。



在一定的技術問題，而有賴於通傳會提供經費解決技術問題<sup>614</sup>；丙案則有可能對於新進業者產生差別待遇，而導致頻道市場持續僵化。

## 第二款 短期政策：3 位數頻道編碼，雙軌式載送

本文認為針對短期政策而言，在有線電視全面數位化，開展成 3 位數頻道編碼乃是必要的改變，故本文贊成將現有頻道編碼從 2 位數為主改為 3 位數之規劃，然而考量競爭秩序的維護與消費者權益，倘若在短時間內立刻改為 3 位數編碼且全面由系統商自行自由規劃，將會導致莫大的混亂。是以，本文贊成提供不超過 2 年的過渡期間，維持既有前 100 台之頻道規劃，以利於透過商業談判形成新的頻道規劃。

然而，本文並不贊成就通傳會初步規劃所提出的區塊化政策。首先，本文認為通傳會針對區塊化的區分顯然過於單一，且有跨度過大的問題，將會減損熱門頻道的外溢效果，以既有的頻道規劃為例，多數收視戶均是以 48 台到 58 台的新聞區塊為中心，在看完新聞後上下台轉到戲劇頻道或電影頻道，但當頻道區塊擴張過大時，將可能導致收視戶僅是停留在特定區塊，而減損外溢效果<sup>615</sup>。

是以本文認為，針對新增的頻道位置，應採取最低限度的 3 大區塊，即公益及闔家觀賞頻道、成人與付費和其他，即第一目標應是確保公益及闔家觀賞頻道可以具有高度近用性，同時確保闔家觀賞頻道可以成人與付費頻道分離，其次才是其他頻道之規劃問題。


針對爭議最多的其他頻道（包含新聞、體育、電影等），本文認為應允許系統商分散區塊化，例如：成立複數個新聞區塊，以維持系統商一定程度的頻道位置編輯權，但仍須搭配以下配套方案。

首先，在過渡期間內，針對系統商所編排頻道位置之方式，採取不同程度的

---

<sup>614</sup> 吳琍君，前揭註 587。

<sup>615</sup> 林上祚（5/18/2022），〈NCC 推電視頻道「2 碼變 3 碼」業者急跳腳：記 1000 個頻道根本毀滅觀眾〉，<https://www.storm.mg/article/4339300?page=1>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。



審查密度，針對完全頻道分散（即不存在區塊化）或同一類型全部集中於單一區塊者，考量各頻道間未存在明顯的差別待遇而均逕予備查。其次，對於存在複數區塊者，單一區塊內應遵守 3 個原則，其一，在該區塊內由系統商及其實質控制事業供應之頻道不得超過 4 分之 1；其二，在單一區塊內由單一事業及其實質控制事業所供應之頻道應有明顯收視對象區隔並間隔一定頻道位置；其三，複數區塊之頻道數不得差距過大。最後，針對僅規劃單一區塊並分散剩餘相同類型頻道者，原則上應以將剩餘相同類型頻道整併為同一區塊或另一區塊，例外針對既有區塊過窄（例如：僅有 4 個頻道）時不在此限。

### 第三款 中長期政策：強化多元選台，系統商自由排頻

考量有線電視系統商之編輯權與經濟自由，本文認為在過渡期間後，除應恢復單軌式載送，並在 3 個因素下逐漸減少通傳會之干預<sup>616</sup>，第一，是否提供一定數量的觀眾設定頻道選台功能，即「我的最愛」等頻道快捷功能；第二，是否提供完整的分組付費制度，例如：單頻單買；第三，頻道商得載送之傳輸管道是否具有一定之替代性，例如：在同一經營區內，存在複數系統商或其他傳輸管道（IPTV 等），且頻道商已同時上架其他傳輸系統時，即無高度管制之必要。最後，就中期政策必須制定落日條款，例如：通傳會必須最遲在 6 年內停止一切頻道規劃之事前審查。

而就長期政策而言，本文認為整體僅須維持最低限度的 3 大區塊，其餘部分全數交由系統商自行規劃，而使得頻道規劃可以符合各經營區之地理市場之需求，當然在去管制的情況下，也應建立適當的競爭防護機制，特別是針對禁止不正當的差別待遇之管制，以維護市場競爭秩序<sup>617</sup>。如此也可減少因為固守區塊化

<sup>616</sup> 誠如有論者指出針對中期政策而言，應可採取管制假期（regulatory holiday）之理念，鼓勵系統商提供「實質」分組付費，將頻道選擇權還給收視戶，並在此種情況下免除相關管制。資料來源：王牧寰、楊儷綺、胡家崎，前揭註 286，頁 33。

<sup>617</sup> 王牧寰、楊儷綺、胡家崎，前揭註 286，頁 33。





政策而導致延遲消費者多元選擇收視之政策推動<sup>618</sup>。

## 第二項 尊重商業談判，減少過度干預

### 第一款 既有修法草案之評析

#### 第一目 媒多法草案之評析

針對媒多法草案而言，本文大致上贊成改草案之內容，諸如：透過將頻道代理商入法解決適法性、增訂共同控制與聯合經營等。其中對於頻道載送而言，本文認為共有 2 點值得作為後續立法方向，其一，強制頻道代理商將代理頻道、授權契約及財務資訊送通傳會備查；其二，建立以禁止不當差別待遇、拒絕供應等競爭防護機制，並且倒置舉證責任，就此規範模式亦與加拿大法制相符，就比較法亦有立論之基礎。然而，本文同時也認為單純就調處與民事訴訟作為爭端解決機制顯然有些過於緩不濟急，而須建立更為快速的救濟機制。

#### 第二目 2019 年草案之評析

針對 2019 年草案，本文認為其新增頻道代理商入法方向雖為正確，但立法技術上仍有再思考之餘地，貿然將頻道代理商新增在有線廣播電視法第 55 條第 6 項，恐怕會導致立法體系適用上之問題。而就 2019 年草案所引進仲裁制度而言，本文則認為就該仲裁制度明顯存在 3 個重大弊病，而不足為採。

第一，通傳會涉入仲裁決定過深。相較一般仲裁庭之組成，多由雙方當事人各自從仲裁機構所提供之專業仲裁人名單選任，並由各自選任仲裁人共同推選第三位仲裁人以組成仲裁庭。2019 年草案不僅要求當事人並須從通傳會所遴聘仲裁委員名冊選擇仲裁人，同時就仲裁委員之遴聘與解聘、資格條件以及選定與解除等，均由通傳會制定相關規範。另外，2019 年草案不僅規定若達成和解時必須送通傳會備查，就仲裁判斷書也要求仲裁委員會報由通傳會送達雙方當事人。整體

---

<sup>618</sup> 何吉森（2019 年 11 月），〈數位時下有線電視頻道規劃管制之再檢視〉，發表於：「數位時下有線電視頻道規劃管制之再檢視」學術研討會，頁 6，國立臺北大學法律學院公法中心（主辦），台北。



而言，通傳會介入之深，明顯與一般民事仲裁決定有所不同，而有過度擴張政府權能之疑慮。

第二，職權強制仲裁欠缺論理合理性。通傳會雖主張參酌加拿大法制，然而加拿大法制乃強調雙方書面同意參與仲裁，並未有任何職權強制仲裁之規範，通傳會顯然過度介入市場<sup>619</sup>，縱使認為相關立法係依照勞資爭議處理法，兩者似乎亦不存在可比性<sup>620</sup>。允許職權交付仲裁，將會嚴重侵害人民經濟自由與訴訟選擇權<sup>621</sup>，同時形成另類的強制授權<sup>622</sup>，將會嚴重侵害市場競爭秩序。

更重要的是此種職權交付仲裁，不僅存有法律明確性之疑慮<sup>623</sup>，同時更是徒增法律關係之複雜，縱使 2019 年草案明訂對於仲裁決定與法院確定判決有同一效力，而對仲裁不服應提起撤銷仲裁之訴，但仍有 3 個細部問題。第一，仲裁如本文在第一目時所提，在通傳會介入甚深之情形下，仲裁委員會或有認為是受委託行使國家高權者之可能，進而仍有延伸產生訴願與國賠等問題；第二，縱使認為訴訟本身不構成行政行為，但就職權交付仲裁之決定，本身仍屬於具私法要素之行政管制，就此種干涉私法關係的行政處分而言，雙方當事人均得就此提起撤銷訴願與訴訟，不僅通傳會難以置身事外，同時考量訴願與撤銷訴願決定之訴的影響下，雙方當事人的法律關係恐更加不確定；第三，在規範仲裁決定與法院確定判決具有同一效力之情況下，得確保當事人申請強制執行仲裁決定<sup>624</sup>，但一概

<sup>619</sup> 李南玫（2020 年 7 月），〈仲裁作為頻道授權與上下架爭端之解決機制〉，發表於：《2020 有線電視論壇—頻道交易秩序與上下架管理研討會》，頁 158~159，國家通訊傳播委員會（主辦），台北；何吉森（2020），〈熾熱的心碰上冰冷的法〉，彭芸、葉志良主編，《5G.OTT.匯流論文集》，頁 238，風雲論壇。

<sup>620</sup> 何吉森，前揭註 618，頁 151；劉定基（2019 年 11 月），〈數位時代下有線電視頻道規劃管制之再檢視—與談〉，發表於：《「數位時代下有線電視頻道規劃管制之再檢視」學術研討會》，頁 5，國立臺北大學法律學院公法中心（主辦），台北。

<sup>621</sup> 李獻德（2021），〈有線電視授權條件費用爭端解決機制之調整〉，《NCC NEWS》，第 15 卷第 3 期，<https://nccnews.com.tw/202109/ch1.html>（最終瀏覽日期：6/20/2022）；黃銘輝，前揭註 598，頁 16。

<sup>622</sup> 李南玫，前揭註 619，頁 156；葉志良（2019 年 11 月），〈從調解到仲裁？—有線電視的爭議處理〉，發表於：《「數位時代下有線電視頻道規劃管制之再檢視」學術研討會》，頁 13，國立臺北大學法律學院公法中心（主辦），台北。

<sup>623</sup> 李獻德，前揭註 621。

<sup>624</sup> 葉志良，前揭註 622，頁 13。

認定仲裁決定均為判決效力，也將導致契約與談判空間大幅減少，相較勞資爭議處理法區分權利事項與調整事項，並分別賦予與確定判決同一效力及契約效力，2019年草案一概認定仲裁決定與確定判決同一效力為將使得法律關係僵化，彼此難以透過協商達成新的合意<sup>625</sup>。

第三，2019年草案之仲裁具有高度侷限性。首先，相較加拿大法制中，主要僅須要處理價格上之爭議，我國產業之爭議往往牽涉如同民視與台灣寬頻就載送條件是否涉及搭售等非價格因素之爭執，並非此種透過雙方就棒球式仲裁模式針對價格提起仲裁即可解決。更別提雖然棒球式仲裁可以大幅度地減少時間與仲裁成本，但卻不具有先例性參考價值，僅是雙方就價格上的理性博弈，未必有助於頻道授權市場之健全<sup>626</sup>。

惟本文仍肯定2019年草案首次就凍結條款明文化，而對於雙方就爭議協商過程所帶來的外溢效果進行有效控管，並促進雙方進行協商之意願。

### 第三目 2020年草案之評析

針對2020年草案而言，本文認為就頻道代理商納管並制定於有線廣播電視法第2條第10項相較2019年草案修正之方式正確，同時就凍結條款新增明確的違反效果也是正確的修正方向，值得作為後續立法努力之方向。同時，本文也贊成2020年草案縮短調處期間，並且正式將調處程序法制化，此舉不僅有效解決過去程序不明導致程序拖延等情形，同時也避免行政機關過度介入市場機制之問題。

然而，本文並不贊成2020年草案中採取裁決機制，主要理由有三，分述如下：第一，裁決機制過度介入市場機制。相較美加兩國對於介入市場採取十分謹慎之態度，我國通傳會卻反其道而行，選擇採取較2019年草案職權交付仲裁更

<sup>625</sup> 黃銘輝，前揭註598，頁19。

<sup>626</sup> 何吉森（2020年7月），〈仲裁作為頻道授權與上下架爭端之解決機制〉，發表於：《2020有線電視論壇—頻道交易秩序與上下架管理研討會》，頁150～151，國家通訊傳播委員會（主辦），台北。

為強烈的行政規管，此種管制措施顯然太過度介入市場機制，而有害於正常市場競爭與談判，誠如有論者從產業變化進行質疑是否有必要進行如此強烈之管制<sup>627</sup>，本文認為就有線電視產業既不具有自然獨占之特性，通傳會對於市場介入過深顯然欠缺正當性。同時，面對一般私權紛爭多仰賴雙方自行協商，通傳會的介入，將有可能導致協商更為困難，同時也會產生法律關係難以確定之情形。更何況，有線電視授權爭議顯然與制定現行電信相關法規的裁決制度背景有別，而不宜將該制度任意導入於有線電視載送管制<sup>628</sup>。

第二，裁決諮詢委員會之設立，有違正當程序要求之虞。就裁決諮詢委員會之設計其實係與現行之廣播電視廣告節目諮詢會議極為相似，但廣播電視廣告節目諮詢會議本身所處理之案件多係具有明顯需要公權力介入情形，而和頻道載送此種私權紛爭有別<sup>629</sup>。況且，廣播電視廣告節目諮詢會議本身就是否符合正當程序要求即並非毫無爭議<sup>630</sup>，透過另外設立的委員會作為諮詢將會產生兩難。如果通傳會對於諮詢委員會之見解與不受採納，不僅浪費行政成本，同時也無助於雙方進行談判。反之，如果通傳會逕自採納諮詢委員會之意見，不僅有可能實削弱奪通傳會委員制之體系，進而產生正當程序之疑慮。

第三，裁決機制無法有效解決我國頻道載送之爭議。2020年草案中僅針對頻道授權條件費用可以進行裁決，然而實際上頻道載送問題甚為繁雜，往往涉及到頻道規劃、廣告分潤、共同授權等問題，就裁決制度而言恐怕難以真正解決相關爭議<sup>631</sup>。

<sup>627</sup> 簡維克（2021），〈「有線廣播電視法部分條文修正草案公聽會」會議紀錄〉，頁13，國家通訊傳播委員會。

<sup>628</sup> 葉志良（2021），〈「有線廣播電視法部分條文修正草案公聽會」會議紀錄〉，頁2，國家通訊傳播委員會；簡維克，同前註，頁14；彭淑芬（2021），〈「有線廣播電視法部分條文修正草案公聽會」會議紀錄〉，頁9，國家通訊傳播委員會。

<sup>629</sup> 葉志良，同前註，頁2。

<sup>630</sup> 劉定基（2020年10月），〈論行政院對國家通訊傳播委員會行政行為的審查密度—近五年案例的觀察〉，發表於：《東吳公法裁判研究會【第48回】》，頁30~31，東吳大學法學院公法研究中心（主辦），台北；劉定基（2022年5月），〈國家通訊傳播委員會的過去、現在與未來〉，收錄於：彭芸、葉志良主編，《匯流下組織再造、平台、議題》，頁77，風雲論壇。

<sup>631</sup> 郭文忠（2021），〈「有線廣播電視法部分條文修正草案公聽會」會議紀錄〉，頁7，國家通訊傳



## 第二款 本文之立法建議

### 第一目 強制仲裁之引進

考量頻道載送之爭議受限於既有民事訴訟程序之限制，往往難以讓雙方難以透過既有民事訴訟解決，而就合意仲裁本身也未必為特定具有高度市場優勢地位者所願意自行簽訂，而有必要強化相關私權紛爭解決機制之必要。當然，本文認為基於經濟自由等因素考量，不宜透過 2020 年裁決制度等行政管制行為，而仍應以仲裁機制作為主要私權紛爭解決機制<sup>632</sup>。

而相較 2019 年草案採取勞資爭議處理法等仲裁機制作為設計方向，採取單一底價並且引進職權交付仲裁，此種情形實際上未必較既有仲裁機制優異，而有疊床架屋之虞<sup>633</sup>。本文認為實際上仍應以既有仲裁機制為主，誠如有論者提出或許可以透過通傳會以行政指導的方式鼓勵上下游簽訂合意仲裁條款或引進證券交易法之仲裁機制，由通傳會協助仲裁機制之引入即可<sup>634</sup>。

當然，本文認為就行政指導鼓勵上下游簽訂合意仲裁本身仍有 2 點不足之處。第一，行政指導欠缺拘束性，實際上未必能夠敦促具有優勢地位者簽訂合意仲裁機制；第二，新進業者（包含從頻道代理商改為自行授權者等）就授權與否，本身欠缺契約關係，本質上無法透過雙方先行約定契約，而就頻道載送之爭議進行合意仲裁。同時，就合約到期以後，既有契約關係已為終結，亦無從透過既有契約選擇仲裁機制作為紛爭解決機制。

是以，本文認為審酌我國既有企業間紛爭解決機制，應引入證券交易法之仲裁機制<sup>635</sup>。惟審究證券交易法之仲裁機制<sup>636</sup>，實質上乃是強制仲裁之妨訴條款，

---

播委員會。

<sup>632</sup> 有論者即指出仲裁機制相較司法裁判和行政裁決具有 4 項優勢，其一，可以迅速解決紛爭；其二，可確保爭端解決機制之專業性；其三，提升效能與當事人自行和解之誘因；其四，淡化行政機關「命令／控制」(command and control)之高權色彩。資料來源：黃銘輝，前揭註 598，頁 12。

<sup>633</sup> 財團法人電信技術中心（王牧寰主持，莊春發、葉志良共同主持），前揭註 142，頁 414。

<sup>634</sup> 何吉森，前揭註 626，頁 151。

<sup>635</sup> 黃銘傑教授發言紀錄，前揭註 375。

<sup>636</sup> 證券交易法第六章仲裁，證券交易法第 166 條到第 170 條。



一定程度上剝奪人民就救濟程序之程序選擇權，就此種立法目的乃在於避免因程序的不利益侵害當事人實體利益之情形，使得當事人之權利行使困難，進而另行制定法律予以防免<sup>637</sup>。

回顧證券交易法之妨訴條款制定的立法目的乃考量雙方平常業務往來密切，遇有爭議事項宜，應以協商方式為主，而宜採取妨訴條款<sup>638</sup>。而本文認為就頻道商與系統商而言，不僅也有與證券交易法相同之商業糾紛特性，同時考量頻道載送具有一定公益，且授權爭議具有難以回復之特性（即一旦非法載送或拒絕載送均無法回復原狀），而有儘速確定之必要，而應在調處制度以外<sup>639</sup>，另外引進妨訴抗辯條款<sup>640</sup>。

需進一步說明的是一般仲裁條款採取停訴條款<sup>641</sup>，當一造選擇不經仲裁時逕行起訴時，另一造得請求停止訴訟程序，並進入仲裁程序，如不提起仲裁則應駁回其訴。但如果仲裁不成，仍則恢復訴訟程序，本質上是一種程序障礙事由，而屬於抗辯權之一種，如果另一造選擇不以此作為抗辯，法院亦不得依職權駁回其訴<sup>642</sup>。而此處本文所欲引進的則是證券交易法的妨訴抗辯條款，雖也屬於雙方抗

<sup>637</sup> 吳光明（2009），〈三論證券交易之仲裁〉，《仲裁季刊》，第 89 期，頁 96。

<sup>638</sup> 立法院議案關係文書（1987），《院總第 727 號 政府提案第 3117 號之 1》，頁 243，<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfceec7cfcecdcfefc5cdcf8d2cdc8c9>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>639</sup> 須釐清的是本文此處所提之調處，並非仲裁之前提要件，即與政府採購法之仲裁制度有別，並無先調後仲規定，而係兩個獨立的紛爭解決機制，得同時並用或擇一適用。

<sup>640</sup> 有論者強調針對通訊傳播產業而言應引進仲裁機制，避免過度過度介入商業談判，並指出 2013 年民進黨團提出之反媒體壟斷法草案第 17 條即規定：「主管機關對系統與衛星頻道節目供應事業間有關節目授權播送、終止播送或其他營運事項之交易內容所生之爭議，得依職權或當事人一方之申請進行爭議之調處，調處不成者得向仲裁機構提付仲裁」，即是相當於證券交易法第 166 條之立法。資料來源：朱百強、簡維克（2013），〈引進仲裁機制解決通訊傳播事業間紛爭之可行性初探〉，《仲裁季刊》，第 98 期，頁 121。

<sup>641</sup> 仲裁法第 4 條：「（第 1 項）仲裁協議，如一方不遵守，另行提起訴訟時，法院應依他方聲請裁定停止訴訟程序，並命原告於一定期間內提付仲裁。但被告已為本案之言詞辯論者，不在此限（第 2 項）原告逾前項期間未提付仲裁者，法院應以裁定駁回其訴。（第 3 項）第 1 項之訴訟，經法院裁定停止訴訟程序後，如仲裁成立，視為於仲裁庭作成判斷時撤回起訴。」。

<sup>642</sup> 另外有論者主張此時法院仍得依職權審酌，並予以駁回訴訟，以落實強制仲裁之目的。但本文認為考量如雙方均同意繞過仲裁制度，改採一般民事訴訟亦無不可，畢竟如果爭議「雙方」均堅持採取時間較久的訴訟方式作為紛爭解決機制，實質上亦難想見有任何明顯危害。資料來源：吳光明（2022），〈論仲裁協議之妨訴抗辯〉，《全國律師》，第 26 卷第 1 期，頁 9。



辯權的一種，但就抗辯效果為駁回其訴，較停止訴訟之效果強烈，而更能敦促雙方儘速進行仲裁程序。

## 第二目 凍結條款之引進

對此，本文認為針對第 2 點管制密度過高之情形，本質上乃與頻道規劃連動<sup>643</sup>，不宜一次性地解除所有管制，但可考慮與頻道規劃相同，在短中期政策中引進凍結條款，要求在雙方在一定條件下必須遵守凍結條款，以避免因為拒絕載送導致消費者權益與市場競爭秩序受損。當然，本文也理解諸多論者質疑凍結條款有可能成為萬年頻道表之溫床<sup>644</sup>。是以，本文認為亦可選擇採取其他實踐凍結條款之方式，例如：將凍結條款改為須經通傳會透過行政處分為之，例外就在調處階段到仲裁庭作出重大公益時命雙方依照既有條件進行載送，而非一概准許；又或是允許仲裁庭在一定條件下作出中間決定，允許繼續載送。

## 第三目 本文建議之修正草案

衡酌證券交易法之立法體例與 2020 年草案，本文認為頻道載送之爭議應採取調處與仲裁機制併行機制，本文建議制定相關條款如下：

1.增訂有線廣播電視法第 2 條第 10 項：「頻道代理商：指受頻道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，授權予系統經營者播送之事業」。

2.修正有線廣播電視法第 55 條：「(第 1 項) 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，或系統經營者間之爭議，得向中央主管機關申請調處。(第 2 項) 中央主管機關為辦理調處事件，得成立調處會。(第 3 項) 中央主管機關應於調處會成立後 2 個月內，就調處案作成調處結果，必要時得延長 1 個月，並以 1 次為限。(第 4 項) 調處案未能於前項期間內完成

<sup>643</sup> 劉定基，前揭註 620，頁 7。

<sup>644</sup> 柯舜智 (2021)，〈「有線廣播電視法部分條文修正草案公聽會」會議紀錄〉，國家通訊傳播委員會，頁 6；彭淑芬，前揭註 628，頁 8~9。

調處時，視為調處不成立。(第 5 項) 調處會之組成、調處程序進行、受理條件、費用及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。(第 6 項) 於調處期間，中央主管機關得經爭議當事人之一造申請，於必要時命雙方依照既有條件進行播送<sup>645</sup>」。

3.增訂有線廣播電視法第 55 條之 1：「(第 1 項) 系統經營者、頻道供應事業或頻道代理商相互間，不論當事人間有無訂立仲裁契約，均應進行仲裁。(第 2 項) 前項仲裁，除本法另有規定外，依仲裁法之規定<sup>646</sup>」。

4.增訂有線廣播電視法第 55 條之 2：「爭議當事人之一造違反前條規定，另行提起訴訟時，他造得據以請求法院駁回其訴<sup>647</sup>」。

5.增訂有線廣播電視法第 55 條之 3：「爭議當事人之仲裁人不能依協議推定另一仲裁人時，由中央主管機關依申請或以職權指定之<sup>648</sup>」。

6.增訂有線廣播電視法第 55 條之 4：「仲裁庭得依職權或經爭議當事人之一造聲請，為中間仲裁決定」。

7.增訂有線廣播電視法第 55 條之 5：「爭議當事人對於中間仲裁決定、仲裁之判斷，或依仲裁法第 44 條成立之和解，延不履行時，除有仲裁法第 40 條情形，經提起撤銷判斷之訴者外，在其未履行前，中央主管機關得令限期改正或為其他必要措施<sup>649</sup>」。

<sup>645</sup> 本文此處之「必要時」應視個案情節定之，例如：爭議交易條件同時涉及到違反既有行政規管；又或涉及到重大公益時，如發生重大天災、選舉等情形，為確保資訊流通順暢，例外性准許逕以原條件作為載送條件。

<sup>646</sup> 參考證券交易法第 166 條：「(第 1 項) 依本法所為有價證券交易所生之爭議，當事人得依約定進行仲裁。但證券商與證券交易所或證券商相互間，不論當事人間有無訂立仲裁契約，均應進行仲裁。(第 2 項) 前項仲裁，除本法規定外，依仲裁法之規定」。

<sup>647</sup> 參考證券交易法第 167 條：「爭議當事人之一造違反前條規定，另行提起訴訟時，他造得據以請求法院駁回其訴」。

<sup>648</sup> 參考證券交易法第 168 條：「爭議當事人之仲裁人不能依協議推定另一仲裁人時，由主管機關依申請或以職權指定之」。

<sup>649</sup> 參考證券交易法第 169 條：「證券商對於仲裁之判斷，或依仲裁法第 44 條成立之和解，延不履行時，除有仲裁法第 40 條情形，經提起撤銷判斷之訴者外，在其未履行前，主管機關得以命令停止其業務」。





### 第三項 強化消費者權益，回歸競爭機制判斷

#### 第一款 強化消費者權益—自主選台、定型化契約與訴訟權能

回顧近年頻道規劃與載送之爭議，通傳會大抵皆以消費者收視習慣等語作為規管基礎，然而透過大量的行政規管實際也未必等同於保障消費者權益，甚至有時反而會因此導致產業競爭僵化，進而削減消費者權益。是以，本文認為就頻道規劃與載送而言，應著重於直接提升消費者自主性，並給予消費者適當之保障即可。

##### 第一目 自主選台

就頻道規劃而言，除了持續強化落實實質的分組付費、單頻單買等制度，確保消費者得以選擇自己所欲收看之頻道外，同時系統商如欲尋求完整的自主排頻權，仍應透過技術革新之方式，提供消費者必要的自主選擇權，例如：我的最愛、智慧遙控等。

就頻道載送而言，通傳會應持續深化多元收視來源，除應積極推動跨區經營等方式，而不應走回頭路，輕易放棄開放政策<sup>650</sup>，同時也應避免過度妨礙新型影音服務之發展，而輕易將之納入有線電視管制（參見本文第二章第一節第三項第四款之討論），並提升頻道上架到 IPTV 或 OTT TV 之可能<sup>651</sup>，避免頻道載送過度依賴單一傳輸技術之平台<sup>652</sup>，方能真正確保消費者自主選台之權益。

##### 第二目 定型化契約

就消費者保護而言，現行定型化契約強調系統商不得任意更換更換全部、部

<sup>650</sup> 陳世昌（3/18/2020），〈NCC 封殺花蓮、宜蘭有線系統申請！中止 10 年開放跨區政策〉，ETtoday 新聞雲，<https://finance.ettoday.net/news/1670711#ixzz7U8Je0sBq>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

<sup>651</sup> 有論者指出由於 MSO 業者掌控頻道代理商的情況下，頻道商往往擔心受到有線電視業者杯葛與抵制，而不敢在與有線電視的競爭對手 MOD 上架。資料來源：張燁峰（2015），《兩岸數位匯流之 IPTV 產業發展研究—兼論數位影音內容衍生之著作權問題》，頁 69～70，致知學術。

<sup>652</sup> 2022 年 4 月起，三立新聞、東森新聞和 TVBS 陸續停止網路直播即時新聞，減少了消費者收視來源。資料來源：林元（4/11/2022），〈三立打前鋒停播 YouTube 直播新聞 東森 TVBS 跟進〉，民報，<https://www.peoplemedia.tw/news/e1c57739-03da-41af-8ec0-e4fdd4462198>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。

分停止播送任一頻道，並僅就減少或停止頻道的責任從未達到基本頻道費用的95%才進行賠償，不僅嚴重限縮系統商經營決策之空間，同時對於消費者之保護也顯得過於不足。而本文認為未來將新施行的定型化契約所修正方向大致正確，除減少過度限縮系統商經營決策空間外，更重要的是提升到單一頻道減少就應予以賠償即要求予以補償，有效填補消費者之損害。

同時，本文認為就定型化契約而言，也應著重於降低消費者轉換業者或其他傳輸技術之成本，確保當消費者就頻道規劃與載送產生損害時，得以轉換到其他平台上，維護自主選台的權益。另外，就頻道規劃與載送產生變化時，也應加強既有告知義務，並提供消費者更為簡便的申訴方式。

### **第三目 訴訟權能與程序參與**

針對頻道規劃與載送所生之爭議而言，通傳會往往認為多屬於系統商與頻道供應事業（包含頻道代理商）之私權紛爭，而甚少思考消費者在相關爭議中的自主性。然而就消費者權益而言，本文認為或許可以考慮媒多法草案第38條賦予消費者團體一定的訴訟權能之立法模式，給予消費者團體就一定重大之頻道變更與載送之行政決定時，擁有一定的訴訟權能與程序參與。另外，先從強化消費者團體在現行高密度許可制度下的程序地位，亦不失為可以努力之方向。

## **第二款 回歸競爭機制判斷—相關市場界定與市場力量判斷、強化行為管制**

### **第一目 相關市場劃定與市場力量判斷—重視上下游整合與實質控制**

誠如本文第二章與MG案評析所提及，有線電視產業受到歷史因素與產業特性的影響，不僅有著緊密的產業水平整合，同時也有著強烈的上下游垂直整合，然而卻經常因為未符合公司法所規定的關係企業，而未被通傳會與公平會正確評價其市場力量。這樣的問題不僅源自於既有公司法對於關係企業之錯誤立法模式，同時也來自於行政機關劃地自限的評估模式。

誠如有論者主張立法就垂直整合的概念而言，實際上並不限於持有股份或是

成立特定的法律關係<sup>653</sup>，整體上應就修法上採取類似公司法之實質董事的概念<sup>654</sup>。本文認為無論是水平整合又或是垂直整合，針對我國有線電視產業高度整合之情形，除應儘速通過媒多法草案，加強就媒體整合之管制，同時也應在經濟管制與產業管制時，正確地評估既有實質控制的有線電視集團，並避免優勢市場力量過度延伸至另一市場之情形發生。

## 第二目 相關市場劃定與市場力量判斷—有線電視與其他傳輸技術

同時，本文也認為就有線電視系統商是否具有獨占地位應進行進一步之討論。依照現行法下，有線電視系統商就特定經營區內，因為往往僅有 1 到 2 家系統商的情況下，往往被認為是具有偶占或獨占，雖然因為公平會就獨占企業設下一定營業額之限制，而得免於相關法規適用，然而這樣的規範方式仍具有高度疑慮。其一，就現行的營業額限制乃是至於獨占地位的認定並非全然無檢討之必要（詳細論述請見參本章第一節第三項第四款之論述）；其二，現行司法實務見解與公平會等行政機關就相關市場劃定，往往依循過往既有見解認為有線電視與 IPTV 分屬不同市場，並未思考數位匯流下各傳輸技術相互競爭的情形，更未思考在 MOD 取得組頻權後，有線電視與 MOD 之差異以非過去之明顯，兩者間存在明顯的競爭態勢；其三，就市場界定而言，重點在於替代性與否，當前仰仗產業管制之法規作為區分市場之依據，有倒果為因之嫌<sup>655</sup>。

是以，誠如本文在 MG 案評析所提，公平會修正《公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明》就相關市場之界定確實是值得贊同之修正方向<sup>656</sup>，針

<sup>653</sup> 黃銘傑教授發言紀錄，前揭註 375。

<sup>654</sup> 黃銘傑教授發言紀錄，前揭註 375；陳志民教授發言紀錄，收錄於：財團法人電信技術中心（王牧寰主持，莊春發、葉志良共同主持），前揭註 142，頁 371~372；財團法人電信技術中心（王牧寰主持，莊春發、葉志良共同主持），前揭註 142，頁 441。

<sup>655</sup> 黃銘輝（2020 年 10 月），〈數位匯流發展下視訊市場界定與法規調適〉，發表於：《2020 傳播產業發展高峰論壇全媒體環境中的傳播產業發展法律框架秩序學術研討會》，頁 3，世新大學（主辦），台北。

<sup>656</sup> 據報載公平會就相關修正表示：「有線電視過去的確是被視為獨立市場，但是近期觀察到數位匯流趨勢，有些用語、概念已不太適合，因此做調整，規範僅是內部行政規則而已」。資料來源：蘇思云（5/7/2021），〈有線電視 MOD 將被視為同一市場？公平會：個案判斷〉，中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/afe/202105070287.aspx>（最終瀏覽日期：6/20/2022）。



對相關市場界定仍依回歸相關市場界定處理原則辦理，並著重於替代性有進行評估方屬正道，而非僅依技術不同<sup>657</sup>或受產業管制法規不同，逕認各傳輸技術平台非屬同一市場。

### 第三目 強化行為管制

本文認為產業管制對策必須逐步從高度事前規管，轉向以競爭導向的行為管制，即破除有關頻道規劃與載送中既有行政機關事前監督，而聚焦於產業參與者就競爭行為是否存有不法，才能避免過度介入市場秩序，侵害事業的經濟自由。

面對轉向為競爭導向的行為管制之前提下，本文認為雖不妨礙仍以通傳會主要行政管制機關，但就公平會就公平法適用執法而言，將會大幅度產生重合性，是以兩機關間就產業管制與競爭管制之競合，除應依循本文所提及的併同適用原則（參見本文第三章第四節第六項），同時更應強化兩機關間相互協作之機制，提升行政行為之效率與正確性。

當然，面對當前有線電視產業呈現高度整合的情況下，本文認為應參酌美國法制下就具有整合關係的事業加強規管之理念，避免特定事業對於不具有整合關係事業採取限制競爭或不公平競爭行為，甚至對於其他傳輸技術競爭者施予間接杯葛等行為。為此，本文認為贊成依循國際間就頻道載送監理之政策，建立以「差別待遇」為管制核心的產業管制政策<sup>658</sup>，透過事後的競爭行為管制，完整有線電視產業，乃至於所有影音傳輸技術平台之競爭關係<sup>659</sup>。

為此，本文除贊成有論者主張應破除既有過於偏重於形式上差別對待的競爭管制，而正視實質上差別對待與差別影響，避免特定事業透過巧妙技倆喬裝改扮

<sup>657</sup> 必須額外說明的是，本文認為實質上就有線電視與IPTV間並非具有足以做為管制區別的技術差異，依照本文第二章所討論之技術內涵，本文認為長久而言，不論是競爭管制，亦或是產業管制，均須審酌數位匯流的程度，依循類似於有線多頻道平臺服務管理條例草案之理念，就有線電視與IPTV整合管制，並避免了監管套利（regulatory arbitrage）的可能。

<sup>658</sup> 財團法人電信技術中心（王牧寰主持，莊春發、葉志良共同主持），前揭註142，頁430。

<sup>659</sup> 有論者即指出根據美國就競爭管制與產業管制發展歷史而言，增加行為管制取代產業管制，又或者透過兩者互補使用，更有利於消費者。See Carlton, D. W., & Picker, R. C., *supra* note 282, 4.。

成形式上客觀中立的合理差別對待<sup>660</sup>。同時也認為就產業管制（廣電相關法規<sup>661</sup>）而言，應參酌加拿大法制與媒多法草案之概念，就差別待遇與否之舉證責任進行倒置。最後，本文也贊成有論者主張針對產業管制而言，應參酌公平法第 14 條第 3 項規定，制定類似於推定聯合行為合意相關規範，降低通傳會就此類事件舉證之難度<sup>662</sup>。

---

<sup>660</sup> 王立達，前揭註 337，頁 107~108。

<sup>661</sup> 此處可能建議修正衛星廣播電視法第 25 條之規定，要求頻道供應事業與頻道代理商就是否符合合理差別待遇進行舉證。

<sup>662</sup> 黃銘傑教授發言紀錄，前揭註 375；財團法人電信技術中心（王牧寰主持，莊春發、葉志良共同主持），前揭註 142，頁 411。



## 第六章 結論

隨著數位匯流趨勢日益明顯，傳統業別界線早已逐漸消磨，同時來自網際網路及其他傳輸技術的興起，都使得有線電視產業面對不小的挑戰，有線電視產業正站在時代的十字路口上，苟活還是再次興盛，很大程度不只取決於業者的努力，同時也取決於主管機關之立場，一旦通傳會持續採取勤管嚴教的舊思維，本質上就是放棄創新與競爭，而使得有線電視產業持續僵化，而更不利於言論自由、市場競爭與消費者權益。是以本文認為在當前有線電視產業的營利結構高度單一化且收視戶數持續下跌的情形下，放寬管制、強化競爭與鼓勵創新，方為我國有線電視產業管制對策所應著重的方向。

就放寬管制而言，除應檢討是否有必要保留諸如 3 分之 1 上限等市場結構管制外，同時就有線電視已非屬自然獨占的情形下，在特定地區已屬於充分競爭的情形下，是否有必要維持費率管制也應一併檢討。另外，本文也認為就頻道供應事業本身是否仍需維持執照制度也有更一步檢討之必要。

就強化競爭而言，除應考量持續維持鼓勵跨區經營與新進業者進入等情形，本文也認為就頻道規劃與載送而言，應當儘量減少管制，確保有線電視得以多元化經營，而非單純透過價格進行競爭。更重要的是藉由放寬管制，避免有線電視產業受到產業界別的限制，而在數位匯流趨勢下反而與其他傳輸技術平台分流，而如有論者評論「圍牆內槁木死灰，圍牆外生意盎然」<sup>663</sup>。

同時基於鼓勵創新，本文也認為通傳會應協助新技術的開展，諸如：移時直播、新型傳輸技術等，而非一概以高度規管模式阻止產業創新動力，甚至過度擴張有線電視定義，而抹殺創新之可能。

而回歸到本文所欲探討的頻道規劃與載送問題，本文認為當前通傳會往往主

---

<sup>663</sup> 石世豪，(2020 年 10 月)，〈數位匯流發展下視訊市場界定與法規調適〉，發表於：《2020 傳播產業發展高峰論壇全媒體環境中的傳播產業發展法律框架秩序學術研討會》，頁 5，世新大學（主辦），台北。



張消費者習慣等語，抗拒放寬管制回歸市場機制，不僅是對於言論自由與經濟自由的侵害，同時也未必能夠時增進消費者權益，而有必要重新檢討之必要。

就修正既有管制政策而言，本文也同意針對當前僵化的有線電視市場，不宜一次性完全解除所有管制，而應區分階段逐步放寬管制，透過區分短中長期目標將頻道規劃與載送回歸市場機制，確保市場秩序之穩健，同時減少對於非具有整合關係之業者與消費者之權益不會遭到特定事業所侵害。

本文認為就頻道規劃與載送之短期管制政策，應提供不超過 2 年的過渡階段，維持既有前 100 台之頻道規劃，並應採取 3 位數頻道編碼與雙軌制載送。而針對新增頻道位置，本文也反對細分頻道類型並集中單一區塊化之政策，而認為應採取最低限度的 3 大區塊，僅須區分公益及闔家觀賞頻道、成人與付費和其他即可。

而就細部頻道規劃管制政策而言，本文認為第一政策目標應在於確保公益及闔家觀賞頻道具有高度近用性，並確保闔家觀賞頻道可以成人與付費頻道分離，其次才是其他頻道之規劃問題。就其他頻道而言，本文認為應尊重系統商之編輯權，允許分散區塊化成立複數區塊，並採取一定之配套措施。

配合短期政策，本文認為針對頻道載送相關爭議，除應將頻道代理商納入管制，並應採取調處與強制仲裁雙軌制度，除針對既有調處制度應參考 2020 年草案進行調整外，就妨訴條款與凍結條款之引進，也將有效降低通傳會過度介入商業談判之弊病。並且為保障消費者權益，也應強化消費者團體參與程序之機制，同時透過定型化契約等減緩對於消費者之衝擊。

中期政策而言，本文認為應當恢復單軌載送，並考量是否提供收視戶一定自主選台之功能、是否提供收視戶完整的分組付費制度，以及收視戶是否具有其他業者與傳輸技術平台可以作為替代收視來源，逐步解除對於頻道規劃之管制，並制定 6 年的落日條款，確保通傳會停止相關事前審查之機制。

長期政策而言，本文認為整體僅須維持最低限度的 3 大區塊，其餘均交由系

統商自行規劃，而使得頻道規劃符合實際市場之需求，當然在完全去管制的情況下，也應建立完善之競爭防護機制。

故本文認為就頻道規劃與載送而言，除提供良好的私權紛爭解決機制外，審酌壹電視移頻案、MG 差別待遇案與民視斷訊案之情形，為確保建立完善之競爭防護機制，就競爭管制與產業管制均應協同併進，確保競爭秩序不會存在法律真空，避免非具整合關係事業等其他競爭對手受到不當競爭損害。並且審慎評估實質控制、相關市場與市場力量等因素，並從舉證責任等規定上進行強化行為管制，以避免去管制化後具優勢市場地位事業濫用其市場力量。

最後，本文真切地期盼儘早建立數位匯流法制，回歸服務導向之區分，以供需關係等競爭因素建構相關法制，破除既有透過技術原理等區別對待之業別事前管制，而改以事後競爭管制作為主要管制手段，儘速回歸正常市場機制，以真正確保經濟自由權利之實踐。





## 參考資料

### 壹、中文文獻

#### 一、專書

AC 尼爾森公司 (2015),《拿搖控器的人—尼爾森 2015 電視輕度、中度、重度觀眾收視分析》,自版。

公平交易委員會 (2019),《認識公平交易法》,增訂第 18 版,自版。

石世豪 (2009),《NCC 關鍵報告—創會委員的協同與不同意見書》,元照。

石世豪 (2009),《向競爭轉的通訊傳播匯流法制》,元照。

江雅綺 (2021),《數位平台經濟的法律挑戰》,翰蘆圖書。

江耀國 (2003),《有線電視市場與法律》,元照。

何之邁、張懿云、林廷機、陳志民 (2018),《公平交易法司法案例評論》,修訂 2 版第 2 刷,元照。

李昌庚 (2010),《回歸自然的經濟法原理》,知識產權。

李念祖、李劍非 (2020),《案例憲法 I: 導論》,修訂 3 版第 1 刷,三民書局。

李建良 (2019),《行政法基本十講》,第九版第 1 刷,元照。

李品昂 (1976),《經濟管制立法理論與實際》,華新文化。

李惠宗 (2015),《憲法要義》,第 7 版第 1 刷,元照。

李震山 (2015),《行政法導論》,修訂 10 版第 2 刷,三民書局。

汪渡村 (2020),《公平交易法》,第 6 版第 5 刷,五南。

呂榮海、張嘉真、謝穎青 (1996),《公平交易法解讀》,增修 3 版 3 刷,月旦。

林文生 (2005),《競爭政策和產業政策衝突協調制度的法律分析》,中國財政經濟。

林石根 (2004),《電信管制與競爭》,五南。

林明鏘 (2021),《民營化與制度實踐》,新學林。



- 林信鋒 (1999),《有線電視》, 中山文庫。
- 胡祖舜 (2021),《競爭法之經濟分析》, 第 2 版第 1 刷, 元照。
- 洪誌宏 (2019),《消費者保護法》, 第 4 版第 1 刷, 五南。
- 洪賢智 (2005),《電視新論》, 亞太圖書。
- 張守文 (2010),《經濟法學》, 第 2 版, 中國人民大學。
- 張燁峰 (2015),《兩岸數位匯流之 IPTV 產業發展研究—兼論數位影音內容衍生之著作權問題》, 致知學術。
- 莊春發 (2021),《台灣視訊產業的問題與解決》, 元照。
- 馮震宇、姜志俊、謝穎青、姜炳俊 (1994),《消費者保護法解讀》, 月旦。
- 廖義男 (1970),《企業與經濟法》, 國立台灣大學法律學系法學叢書編輯委員會。
- 廖義男 (1994),《公平交易法論集 (2) —公平交易法之釋論與實務》, 自版。
- 廖義男 (1995),《公平交易法論集 (1) —公平交易法之理論與立法》, 自版。
- 廖義男 (2015),《公平交易法之釋論與實務 (第 2 冊)》, 自版。
- 廖義男 (2021),《公平交易法》, 元照。
- 劉孔中 (2010),《通訊傳播法：數位匯流、管制革新與法治國家》, 台灣本土法學。
- 劉孔中 (2015),《解構智財法及與競爭法的衝突與調和》, 新學林。
- 劉幼琍、陳清河 (1999),《有線電視》, 修訂再版, 國立空中大學。
- 劉華美 (2009),《競爭法與能源法學術論文集》, 元照。
- 蕭文生 (2020),《傳播法之基礎理論與實務》, 修訂第 3 版, 元照。
- 賴源河 (1994),《公平交易法新論》, 月旦。
- 謝穎青、葉志良 (2015),《通訊科技與法律的對話》, 第 3 版, 遠見。
- 羅昌發 (2014),《國際貿易法》, 第 2 版第 2 刷, 元照。
- 蘇俊雄 (1975),《經濟法論》, 華欣文化。



## 二、書之篇章

牛日正（2022），〈相對市場優勢地位於競爭法上之意義與功能〉，收錄於：廖義男、黃銘傑主編，《台灣公平交易法學會叢書 3—聯合行為要件之評析即競爭法與智財產之交錯》，頁 395~463，元照。

何吉森（2020），〈熾熱的心碰上冰冷的法〉，收錄於：彭芸、葉志良主編，《5G.OTT.匯流論文集》，頁 225~250，風雲論壇。

李淳（2012），〈台灣固網零售價格管制之探討〉，收錄於：周韻采彙編，《數位匯流下的競爭與管制》，頁 205~244，財團法人二十一世紀基金會。

翁秀琪（1993），〈台灣的地下媒體〉，收錄於：鄭瑞城（等著），《解構廣電媒體：建立廣電新秩序》，頁 441~503，澄社。

莊春發（2002），〈競爭政策與產業政策的替代與互補〉，收錄於：廖義男教授祝壽論文集編輯委員會編輯，《新世紀經濟法治之建構與挑戰—廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集》，頁 925~972，元照。

葉志良（2022 年 5 月），〈智者的困惑：新興視聽服務平台規管的難題〉，收錄於：彭芸、葉志良主編，《匯流下組織再造、平台、議題》，頁 175~200，風雲論壇。

劉定基（2022 年 5 月），〈國家通訊傳播委員會的過去、現在與未來〉，收錄於：彭芸、葉志良主編，《匯流下組織再造、平台、議題》，頁 71~84，風雲論壇。

謝長江（2022），〈行動通信業者共用基礎設施暨頻率之競爭法問題〉，收錄於：廖義男、黃銘傑主編，《台灣公平交易法學會叢書 3—聯合行為要件之評析即競爭法與智財產之交錯》，頁 327~366，元照。

鍾蔚文（1993），〈有線電視〉，收錄於：鄭瑞城（等著），《解構廣電媒體：建立廣電新秩序》，頁 411~439，澄社。

蘇永欽（2002），〈經濟憲法作為政治與經濟關係的基本規範—從昔日德國的爭議來看今日台灣的回應之道〉，收錄於：廖義男教授祝壽論文集編輯委員會編輯，



《新世紀經濟法治之建構與挑戰—廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集》，頁 127～

164，元照。

### 三、期刊論文

牛曰正（2018），〈聯合行為之正當理由—評台北高等行政法院 105 年度訴字第 906 號判決〉，《公平交易季刊》，第 26 卷第 3 期，頁 73～120。

王立達（2021），〈忽略「不等者不等之」的市場封阻性授權金規範—有線電視頻道代理商對新進系統業者授權金差別待遇系列判決之競爭法論析〉，《台灣法律人雜誌》，第 5 期，頁 81～114。

王震宇、何曜琛（2018），〈兩岸經濟法之發展與展望〉，《中華國際法與超國界法評論》，第 14 卷，頁 1～12。

朱百強、簡維克（2013），〈引進仲裁機制解決通訊傳播事業間紛爭之可行性初探〉，《仲裁季刊》，第 98 期，頁 110～122。

江雅綺（2017），〈內容授權的公平商業機制：談頻道授權的最低簽約戶數保證制（MG）〉，《台灣法學雜誌》，第 322 期，頁 45～53。

江耀國（2019），〈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》，第 23 期，頁 35～55。

吳光明（2009），〈三論證券交易之仲裁〉，《仲裁季刊》，第 89 期，頁 92～117。

吳光明（2022），〈論仲裁協議之妨訴抗辯〉，《全國律師》，第 26 卷第 1 期，頁 4～15。

吳志光、謝宜芬、吳為涵（2017），〈有線電視系統業者與公寓大廈管委會簽訂獨家經營權條款遭公平會裁罰〉，《理律法律雜誌雙月刊》，106 年 10 月號，頁 2～3。

李秀珠、陳忠勝（2002），〈政府政策與台灣有線電視數位化之研究〉，《廣播與電視》，第 18 期，2002 年 1 月，頁 1～26。

李念祖（2010），〈稅的憲法界限？—司法院釋字第 641 號解釋的稅法立場試



讀》，《法令月刊》，第 61 卷第 11 期，頁 4～21。

李建良（2008），〈經濟管制的平等思維——兼評大法官有關職業暨營業自由之憲法解釋〉，《政大法學評論》，第 102 期，頁 71～157。

周宇修（2009），〈廣電媒體再管制之理論分析與挑戰〉，《憲政時代》，第 34 卷第 3 期，頁 293～336。

施俊吉（2012），〈有線電視市場結構與經營區調整政策〉，《人文及社會科學集刊》，第 24 卷第 2 期，頁 165～191。

胡春雷（2004），〈憲法「國民經濟」條文之探討〉，《經濟研究年刊》，第 5 期，頁 1～25。

張美玲、王國樑、陳麗雪（2013），〈台灣有線電視產業成本特性與壟斷力之探討〉，《公平交易季刊》，第 21 卷第 1 期，頁至 153～194。

莊春發（2015），〈有線電視擴大經營範圍政策之競爭效果研究〉，《公平交易法季刊》，第 23 卷第 3 期，頁 129～150。

莊春發（2020），〈頻道商以行政戶數 15% 做為頻道銷售計價基礎問題的研究〉，《景文學報》，第 26 卷第 2 期，頁 203～217。


曾國峰（2009），〈有線電視系統經營區擴大是否增加跨區競爭的可能？〉，《廣播與電視》，第 30 期，頁 99～135。

馮震宇（1995），〈世界貿易組織與關稅暨貿易總協定引論〉，《月旦法學雜誌》，第 0 期，頁 6～13。

黃銘傑（2003），〈智慧財產侵害警告函與公平交易法之適用——專利權權利行使之意義與界限〉，《臺大法學論叢》，第 32 卷第 5 期，頁 119～169。

黃銘傑（2017），〈公司法全盤修正重要議題研析——以公司登記、關係企業及社會企業為核心〉，《月旦法學雜誌》，第 268 期，頁 30～44。

黃銘傑（2019），〈公平交易法第 20 條廢止之試論〉，《公平交易季刊》，第 27 卷第 2 期，頁 1～42。

- 
- 黃銘輝 (2020),〈論有線電視系統排頻定頻移頻之規範與管制〉,《台灣法學雜誌》,第 406 期,頁 125~140。
- 黃葳威 (1994),〈有線電視與廣告〉,《廣播與電視》,第 1 卷第 4 期,頁 1~22。
- 葉志良、王牧寰 (2019),〈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 43~71。
- 楊智傑 (2017),〈美國智慧財產虛假訴訟與我國智慧財產權不當行使之案例研究〉,《公平交易季刊》,第 25 卷第 4 期,頁 67~132。
- 詹璟昀 (2019),〈OTT TV 與 CATV 間之競合關係及對 CATV 之影響〉,《貨幣觀測與信用評等》,第 139 期,頁 81~95。
- 廖義男 (2003),〈經濟法之發展與展望〉,《月旦法學雜誌》,第 100 期,頁 114~124。
- 劉定基 (2015),〈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。
- 劉定基 (2021),〈讓競爭代替管制——該是 NCC 放手的時候了〉,《月旦法學雜誌》,第 311 期,頁 33~44。
- 劉柏立 (2018),〈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。
- 陳昌民 (2014),〈台灣有線電視產業之發展概述及未來修法之影響〉,《貨幣觀測與信用評等》,第 105 期,2014 年 1 月,頁 90~100。
- 陳品皓 (2015),〈《蘋果日報》讀者的政治世界——一個初探性研究〉,《傳播與社會學刊》,第 32 期,頁 91~134。
- 陳智義 (2021),〈頻道被減少還得付違約金?〉,《消費者報導》,第 478 期,頁 2~3。
- 陳錦烽、林宛瑩、林良楓 (2010),〈有線電視公共政策之探討：基本頻道收視費



審查項目及標準》，《公共政策叢刊》，第1輯，頁1~65。

戴伯芬（2007），〈無法執法與有法放任：台灣有線電視產業的制度論分析（1983-2000）〉，《人文及社會科學集刊》，第19卷第2期，頁169~201。

魏玟（2019），〈魏玟（2019），〈「萬惡」電視何以誕生？臺灣有線電視生成階段（1980—1993）的重新檢視〉，《新聞學研究》，第139期，頁1~40。

#### 四、研討會文章

石世豪，（2020年10月），〈數位匯流發展下視訊市場界定與法規調適〉，發表於：《2020 傳播產業發展高峰論壇全媒體環境中的傳播產業發展法律框架秩序學術研討會》，世新大學（主辦），台北。

王立達（2020年7月），〈圓桌會議：跨部會共同治理下的產業秩序與發展〉，發表於：《2020 有線電視論壇—頻道交易秩序與上下架管理研討會》，國家通訊傳播委員會（主辦），台北。

王牧寰、楊麗綺、胡家崎（2021年3月），〈多元競爭視角下的有線電視產業—頻道授權與載送管制〉，發表於：《通訊傳播法制與公平交易法之交錯學術研討會》，台灣公平交易法學會（主辦），台北。

江耀國（2020年7月），〈有線電視產業上下游集體影響力對聯賣及統購之效應〉，發表於：《2020 有線電視論壇—頻道交易秩序與上下架管理研討會》，國家通訊傳播委員會（主辦），台北。

江耀國（2021年3月），〈反托拉斯法與產業管制法之交錯—美國最高法院判決分析〉，發表於：《通訊傳播法制與公平交易法之交錯學術研討會》，台灣公平交易法學會（主辦），台北。

何吉森（2019年6月），〈競爭與經濟管制雙重桎梏下的有線電視內容授權機制〉，發表於：《2019 台灣通訊論壇—營造我國視訊傳播公平競爭環境會議資料》，台灣通訊學會（主辦），台北。

何吉森（2019年11月），〈數位時下有線電視頻道規劃管制之再檢視〉，發表於：



《「數位時代下有線電視頻道規劃管制之再檢視」學術研討會》，國立臺北大學法律學院公法中心（主辦），台北。

何吉森（2020年7月），〈仲裁作為頻道授權與上下架爭端之解決機制〉，發表於：《2020有線電視論壇—頻道交易秩序與上下架管理研討會》，國家通訊傳播委員會（主辦），台北。

李南玫（2020年7月），〈仲裁作為頻道授權與上下架爭端之解決機制〉，發表於：《2020有線電視論壇—頻道交易秩序與上下架管理研討會》，國家通訊傳播委員會（主辦），台北。

周韻采（2019年6月），〈MOD組頻對有線電視市場之影響〉，發表於：《台灣通訊論壇 2019—營造我國視訊傳播公平競爭環境會議參考資料》，台灣通訊學會（主辦），台北。

陳志民（2020年7月），〈有線電視產業引入多元競爭管道的可能與挑戰〉，發表於：《2020有線電視論壇—頻道交易秩序與上下架管理研討會》，國家通訊傳播委員會（主辦），台北。

陳淳文（2021年1月），〈管制「假」訊息或「壞」言論？數位時代下的新聞自由與言論管制〉，發表於：《新聞自由與言論管制學術研討會會議手冊》，國立台灣大學公共事務研究所（主辦），台北。

章忠信（2017年5月），〈創新服務與公平競爭—移時直播之著作權與公平交易爭議分析〉，發表於：《2017年兩岸智慧財產權趨勢與發展研討會》，東吳大學法學院科技暨智慧財產權法研究中心（主辦），台北。

章忠信、余啟民、董子涵、陳育萱（2019年12月），〈數位科技發展下音樂著作專屬授權與競爭法適用競合之研究〉，發表於：《第26屆競爭政策與公平交易法學研討會》，公平交易委員會（主辦），台北。

莊春發（2016年6月），〈提高競爭對手成本阻卻市場進入之研究—頻道最低收視戶制度的分析〉，發表於：《通訊傳播匯流五法研討會》，國家通訊傳播委員會





(主辦)，台北。

莊春發(2019年11月)，〈有線電視市場上下游交易爭議的原因與解決〉，發表於：《「數位時代下有線電視頻道規劃管制之再檢視」學術研討會》，國立臺北大學法律學院公法中心(主辦)，台北。

黃銘傑(2020年10月)，〈我國法院對垂直交易限制規範之認知即判決發展趨勢研析〉，發表於：《109年度獨占地位濫用及垂直交易限制裁判實務之發展趨勢學術研討會》，公平交易法學會(主辦)，台北。

黃銘輝(2020年7月)，〈仲裁作為頻道授權與上下架爭端之解決機制〉，發表於：表於：《2020有線電視論壇—頻道交易秩序與上下架管理研討會》，國家通訊傳播委員會(主辦)，台北。

黃銘輝(2020年10月)，〈數位匯流發展下視訊市場界定與法規調適〉，發表於：《2020傳播產業發展高峰論壇全媒體環境中的傳播產業發展法律框架秩序學術研討會》，世新大學(主辦)，台北。

葉志良(2019年11月)，〈從調解到仲裁？—有線電視的爭議處理〉，發表於：《「數位時代下有線電視頻道規劃管制之再檢視」學術研討會》，國立臺北大學法律學院公法中心(主辦)，台北。

詹鎮榮(2020年12月)，〈公平交易委員會之獨立正當性及監督〉，發表於：《行政一體外的選擇：自律與自治》會議論文集，中華民國憲法學會(主辦)，台北。

鄭優(2020年7月)，〈有線電視相關事業之上下游市場競爭問題〉，發表於：《2020有線電視論壇—頻道交易秩序與上下架管理研討會》，國家通訊傳播委員會(主辦)，台北。

劉定基(2019年11月)，〈數位時代下有線電視頻道規劃管制之再檢視—與談〉，發表於：《「數位時代下有線電視頻道規劃管制之再檢視」學術研討會》，國立臺北大學法律學院公法中心(主辦)，台北。

劉定基（2020年10月），〈論行政院對國家通訊傳播委員會行政行為的審查密度—近五年案例的觀察〉，發表於：《東吳公法裁判研究會【第48回】》，東吳大學法學院公法研究中心（主辦），台北。



## 五、碩博士論文

王牧寰（2011），《美國有線電視法之節目取得與載送規則研究》，元智大學資訊社會學碩士學位學程碩士論文。

王麗凱（2009），《台灣 IPTV 服務之差異化指標及策略之研究》，國立臺灣師範大學大眾傳播研究所碩士論文。

江奕穎（2016），《政府介入事業活動與事業之公平交易法責任》，國立臺灣大學法律學院法律學系碩士論文。

吳政彥（2000），《有線電視播送系統經營績效之研究》，國立臺北大學都市計畫研究所碩士論文。

吳梓生（1997），《由市場競爭與科技發展論電信與有線電視跨業經營之法制—以美國為借鏡》，國立台灣大學法律所碩士論文。

李典蓁（2011），《公平交易法中媒體業結合相關問題之研究—以多角化結合之跨媒體效果為中心》，國立成功大學法律研究所碩士論文。

李國榮（2005），《網路經濟下的台灣數位化無線電視發展研究》，世新大學傳播研究所碩士論文。

邱毓容（2009），《數位匯流下 IPTV 之定位與法律分析》，東吳大學法律學系碩士在職專班科技法律組碩士論文。

林子儀（1983），《國家從事公營事業之憲法基礎及界線》，國立台灣大學法律學研究所碩士論文。

周炳全（2003），《論人民媒體近用權之理論與實踐—以有線電視近用頻道為例》，國立台灣大學法律所碩士論文。

陳家瑋（2002），《有線電視市場之垂直整合與競爭》，國立台灣大學經濟所碩士



## 論文

- 陳家慶 (2015),《臺灣電視產業結構管制：權力機關互動的脈絡分析》，國立台灣大學法律所碩士論文。
- 陳滄海 (2008),《多媒體隨選視訊異業結盟法律問題研究--以中華電信 MOD 為例》，東吳大學法律學系碩士在職專班科技法組碩士論文，2008 年 7 月。
- 連莉芳 (2018),《有線電視消費者保護之研究—以新北市為例—》，天主教輔仁大學法律學系碩士論文。
- 張貴龍 (2011),《台灣通訊傳播產業監管政策變革之政治經濟分析 1949-2011》，國立台灣大學社會科學院政治學系碩士論文。
- 黃奕翔 (2022),《論開放金融之金融消費者保護法制》，國立臺灣大學法律學院法律學系碩士論文。
- 黃睿迪 (2021),《OTT 浪潮下視訊平臺規管趨勢與法規架構調適之探討—以有線電視與中華電信 MOD 為重心》，國立政治大學法學院碩士在職專班碩士學位論文。
- 楊坤樵 (2004),《從憲法變遷論法律與憲法的緊張關係—以經濟憲法為例—》，國立政治大學法律學系碩士論文。
- 楊忠霖 (2016),《競爭法與經濟管制》，國立臺灣大學法律學研究所碩士學位論文。
- 趙怡嘉 (2019),《共享經濟模式下行政管制結構之典範變遷：以 Uber 之法治對應為中心》，國立臺灣大學法律學研究所碩士學位論文。
- 廖麗玲 (2020),《臺灣有線電視產業成本之分析》，國立台灣大學社會科學院經濟系在職專班碩士論文。
- 戴貝宜 (2013),《我國競爭政策推行體系之研究》，國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。
- 顏雅倫 (2012),《臺灣金融產業的競爭政策—以競爭法的觀點出發》，國立臺灣



大學博士學位法律學研究所論文，2012年6月。

## 六、研究計畫

中原大學（陳志民主持，陳和全、葉志良協同主持）（2012），《管制型產業行為在競爭法上—抗辯之研究》，公平交易委員會委託計畫1。

中原大學財經法律學系（江耀國主持，黃銘輝、葉志良、高文琦共同主持）（2011），《多元網路平台環境下影音內容之管理思維》，100年國家通訊傳播委員會委託研究報告。

台灣公平交易法學會（廖義男主持，莊弘鈺、黃銘傑、謝國廉協同主持）（2020），《公平交易法國內重要案例之評析—以獨占及其他（非聯合）限制競爭行為為中心》，109年公平交易委員會委託研究報告6。

朱雲鵬（1995），《競爭政策與產業政策互動關係之研究》，公平交易委員會委託計畫。

洪禮卿、何之邁、單驥、蘇永欽、范建得、陳丁章（2000），《公平交易法第46條修正後適用問題之研究》，89年度公平交易委員會合作報告12。

陳建文（2009），《私法關係行政規制之法制體例研究-公寓大廈管理條例、消費者保護法與勞動契約法制發展經驗之觀察比較》，行政院法規委員會委託研究計畫。

財團法人中華經濟研究院（梁啟源主持，王素鸞協同主持）（2019），《我國再生能源電業競爭法規範之研究》，108年公平交易委員會委託計畫2。

財團法人台灣經濟研究院（曾筱媛主持，黃銘輝、黃靜蓉共同主持）（2021），《數位有線電視頻位區塊化暨編碼機制先期委託研究採購案》，109年國家通訊傳播委員會委託研究報告。

財團法人台灣經濟研究院（鍾銘泰主持）（2021），《109年廣電市場調查結果報告》，109年國家通訊傳播委員會委託研究報告。

財團法人台灣經濟研究院（2022），《110年通訊傳播市場報告》，國家通訊傳播委



員會。

財團法人台灣數位電視協會（石佳相主持，謝光正、黃耀德共同主持）（2013），《有線電視數位匯流平台技術發展及規範》，102年國家通訊傳播委員會委託研究報告。

財團法人電信技術中心（殷其光主持）（2018），《傳播匯流法制重要議題研析暨政策建議委託研究採購案》，107年國家通訊傳播委員會委託研究報告。

財團法人電信技術中心（王牧寰主持）（2019），《傳播匯流未來情境想像與法制革新架構研析委託研究採購案》，108年國家通訊傳播委員會委託研究計劃。

財團法人電信技術中心（江亮均主持，陳人傑共同主持，黃志雯、王牧寰協同主持）（2019），《數位匯流創新基礎環境推動暨管制革新計畫》，國家通訊傳播委員會補助案期末報告。

財團法人電信技術中心（王牧寰主持，莊春發、葉志良共同主持）（2020），《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》，108年國家通訊傳播委員會委託研究報告。

國立中正大學（陳和全主持，周振鋒共同主持）（2013），《經濟分析方法於競爭法議題應用之研究》，102年公平交易委員會委託研究報告2。

許瓊文、唐允中（2019），《2019台灣新聞媒體可信度研究》，財團法人台灣媒體觀察教育基金會。

景文科技大學（莊春發主持，柯舜智、陳人傑、羅慧雯協同主持）（2016），《數位匯流下我國視訊市場之競爭監理政策》，104年國家通訊傳播委員會委託研究報告。

廖義男（1997），《行政法院裁判之評析—公平交易法實務與行政法院裁判之評析》，國家科學委員會專題研究計畫成果報告。

廖義男主持（2005），《公平交易法之註釋研究系列（3）第25條至第49條》，公平交易委員會委託計畫2。

趨勢民意調查股份有限公司（卓美玲主持，陳炳宏、關智宇偕同主持）（2021），  
《109 年度電視使用行為及滿意度調查研究報告》，109 年國家通訊傳播委員會委  
託研究報告。



## 貳、英文文獻

### 一、專書及研究計畫

Carlton, D. W., & Picker, R. C. (2006) , *Antitrust and Regulation*.

Dunne, N. (2015) , *Competition law and economic regulation*, Cambridge University Press 60,61.

Gans, J., King, S., Byford, M., & Mankiw, N. G. (2018) . *Principles of Microeconomics: Australia and New Zealand Edition*. Cengage AU 292.

Landsburg, S. (2013) , *Price theory and applications*, Cengage Learning 328.

### 二、書之篇章

于昭平 (2002) , 〈 *Technology Trend of Cable TV Industry* 〉, 收錄於：彭心儀主編，  
《美國資訊通信法案例評析》，元照。

### 三、期刊論文

Brenner, D., Cable television and the freedom of expression, 329 *Duke LJ* (1988) .

Balleisen, E. J., & Moss, D. A. (Eds.) , *Government and markets: toward a new theory of regulation*, Cambridge University Press (2009) .

Manishin, G. B., An Antitrust Paradox for the 1990s: Revisiting the Role of the First Amendment in Cable Television. *Cardozo Arts & Ent. LJ* 9 : 1 (1990) .

Scullion, J., Program Access and Program Carriage Nearly 25 Years in, Where Do the Fraternal Twins of Video Programming Distribution Stand. *Ent. & Sports Law.*, 32, 2 (2015) .

Scullion, J., Program Access and Program Carriage: Nearly 25 Years in, Where Do the

Fraternal Twins of Video Programming Distribution Stand: Part Two. *Ent. & Sports*

*Law*, 32, 3 (2015) .

