

公共電視孫代理總經理回應  
總統府「財經諮詢小組」第31次會議  
「電視數位化與數位匯流」討論題綱

2011/01/13

1.如何制定具有彈性、競爭力之合理分組付費機制，並促使系統業者提供有線電視數位機上盒供收視戶使用，帶動相關產業發展。

思考：

- \*分組付費機制需以有線電視數位化的基礎建設為前提；有線電視系統業者提供機上盒供用戶使用的滲透策略，受到付費機制是否彈性，即多元化的收費機制以有效提升業者 ARPU(平均用戶營收)而定。
- \*「合理的分組付費機制」—消費者和有線電視系統業者、衛星頻道業者的認知有很大落差。「分組付費」係服務提供者的觀點，以消費者觀點來看，收視習慣日趨個人化的發展趨勢下，應導入行動通信之多元化費率組合機制，可促進消費者自由選擇之機會。
- \*「彈性、競爭力的合理機制」，是只考量有線電視產業(有線電視系統業者、衛星頻道業者...等)的發展，還是整體產業數位匯流發展、多服務系統經營者(MSO)的監管均納入考量？
- \*數位匯流的發展趨勢，有線數位電視基礎建設為未來匯流之重要共同傳輸平台之一。有線電視產業的發展，若能在通訊傳播產業價值鏈中重新定位—例：聯網互動媒體(hybrid interactive media)，或跨產業價值鏈重組—例：傳播閱聽眾媒體使用行為之資料倉儲(data warehousing)平台，結合收視質(率)調查機制的建立，有助通訊傳播產業整體健全發展。

政策建議：

◎建立下世代數位匯流規範體系

\*短期目標—修正《有線廣播電視法》

整併廣電三法方面，建議優先修正《有線廣播電視法》，檢討解除目前管制架構，納入《電信法》市場自由化與競爭管理機制，消除有線電視網路與電信網路跨業競爭差距。同時微幅修正《電信法》管

理機制(例如：主導業者認定要件、互連規範…等)。在《有線廣播電視法》革新與修正方面，主要革新議題包含資費管理與分組計價制度、營業區域檢討、必載頻道檢討、節目內容授權制度規範。關鍵議題應為資費管制與分組計費制度檢討，無論是有線電視網路數位化，乃至於整個匯流產業發展，均需涉及現行資費管制結構修正與改革，以配合數位化與匯流發展，產生經濟上誘因與服務提供彈性(交通部，2010)。

#### \* 制定付費視訊媒體服務規範

付費視訊媒體服務乃是數位匯流趨勢下主要視訊服務提供模式，故建議未來可以《有線廣播電視法》為網路電視、行動多媒體、有線電視等「付費視訊媒體服務」(pay audiovisual media services)基礎規範，將《廣播電視法》與《衛星廣播電視法》進行整併修正，作為視訊節目服務規範基礎(交通部，2010)。

#### ◎有線廣播電視費率組合應由中央統籌審議。

網路電視與有線廣播電視在經營區域上最大的不同，即在於前者為全區、後者為分區經營。我國雖然目前網路電視係以《電信法》作為規範依據，使得網路電視實質上得以全區營運，但此一作法對於同樣性質的網路電視與有線電視服務，受到不同規範待遇，長期將造成產業發展扭曲，況且現行有線電視系統業者實際上已有跨區經營之實，分區的實際意義已逐漸消失，故跨區經營的檢討乃至於解除，誠為消除人為競爭限制，活絡產業發展的重要關鍵。應考量有線電視產業經營現況(MSO)，解除有線電視產業跨區經營限制(交通部，2010)。並比照行動通訊與固網通信服務提供多元費率組合，改由中央通訊傳播主管機關(通傳會)審議。

#### ◎費率組合與一戶多機之有效配套措施。可逆向思考，考量台灣目前社會趨勢—小型核心家庭數不斷成長(內政部戶政司，2010)，改以閱聽眾為主體的費率訂定方式，並將機上盒成本比照手機綁約方式辦理。例如：將頻道分為 10 類(例)，各種類最多可訂閱 2-3 個頻道，費率可為 NT\$99- NT\$199(可為單身者或小家庭選擇為例)。當一戶有兩個費率組合時(夫妻各有自己費率組合或大人-小孩之費率組合)，可使用兩個機上盒，當一戶有三個費率組合時，亦可選擇「吃到飽」(flat rate)

的費率模式。當然亦可搭配「隨選視訊」(on-demand content)內容進行彈性的費率組合。導入策略可由既有數位化意願較高或追求水平整合綜效的業者開始導入，除作為示範點外，亦可推動有線電視產業數位化腳步。

## 2.如何促使頻道業者製作優良之高畫質電視節目，以保障收視戶之權益。

思考：

- ◎如何促進產業結構重組，重塑創新產業價值鏈？
- ◎公共電視在數位匯流時代的願景與使命為何？
- ◎如何發揮數位內容產製結果最大的價值(授權、分版與聚集策略)？
- ◎如何透過媒體近用與識讀，連結閱聽眾與數位內容的關係，以跳脫「收視率」迷思？
- ◎如何透過產業價值鏈，由下游價值活動活絡上游內容產製與跨業合作。
- ◎如何培養高畫質數位內容製播人才？

政策建議：

\*製、播、傳平台分離為通訊傳播產業重塑價值鏈的關鍵。

通訊傳播產業走向專業分工，製、播、傳平台分離為重塑產業結構，創新產業價值鏈的重要手段。除法規需配合調整為水平管制以促進通訊與傳播產業的跨業競爭—例如：台哥大併購凱擘使得通訊業者得以跨業經營有線數位電視基礎建設。原先第一梯次釋照經營的無線數位電視業者應整合高畫質無線數位電視試播業者成立無線數位電視的共同傳輸平台(MUX)，以促進更多上游、中游內容製播業者有平台可供內容露出，並促使第二梯次釋照之潛在業者願意進入市場。

\*公共電視在數位匯流時代的願景與使命。

公共電視在數位匯流時代的願景與使命為製播優質內容(quality content)及擴大公共服務(public service)。優質內容方面，主要為國家文化保存、促進國際交流與國家宣傳、一般娛樂與教育、發展廣播電視營運的最佳實務(best practice)及與商業電視台內容區隔；公共服務方面，需提供閱聽眾普及服務(universal service)、免費內容(free

content)及落實傳播權與近用權，使閱聽眾不因為年齡、性別、族群、教育程度在使用公共電視時有所差異，以有效縮減數位落差。具體做法有：持續製播彰顯本國文化的內容、鼓勵多元創意、開發新平台應用。亦即利用數位時代的利基，持續製作文創優質內容，擴大公共服務，乃公共廣電現階段的使命與願景。綜上所述，建請 1.加速通過公視法修正案，給予合理的預算及頻道。2.透過內容的製播及跨平台服務，擴大公共媒體影響力。3.讓公共媒體與政府部門一起消弭數位落差，加速數位匯流。

\*釐清《著作權法》有關智財權規定與修訂無線電視必載有線電視規定。

我國《著作權法》對於有線廣播電視與網際網路的傳輸方式認定，係以世界智慧財產權組織(WIPO)對於「公開播送」、「公開傳輸」定義為基礎。隨著網路電視…等新興視訊服務興起，傳統定義受到規範不足的挑戰而需要檢討。經濟部智慧財產局於 2009 年 12 月 24 日公佈的行政解釋已將網路電視服務解釋為「受控制或處於適當管理下的網路系統內」，「按照事先安排播放次序及時間，將著作內容向公眾傳達，使公眾僅得在該受管控的範圍內為單向、即時性的接收」，亦為廣播「公開播送」行為，原則上解決過去對於網路電視節目著作權授權爭議，亦使得在智財權保護制度見解，與「國家通訊傳播委員會」(NCC)及行政院公平交易委員會對於網路電視的定義能夠相互配合，消除法規制度間的衝突與矛盾。惟由於目前作法僅適用網路電視方面，面對可能層出不窮的新興視訊服務，建議《著作權法》對於「公開播送」、「公開傳輸」定義與規定亦需同步加以調和，以確保整體法制度調和與一致性(交通部，2010)。

\*檢討節目獨家授權的公平性爭議

過去因《著作權法》規範不足爭議，以及有線電視系統業者對於頻道上架可能存在的市場力量，使得網路電視業者在取得節目內容上障礙，形成跨平台競爭落差與不對稱。在前述《著作權法》解釋出爐後，已初步解除法規造成的競爭障礙，建議「國家通訊傳播委員會」(NCC)與行政院公平交易委員會應積極檢視因人為市場力量造成的競爭障礙，協助排除節目取得過程中的反競爭行為，以讓市場在更為公平環境下，使得消費者享受到更完整、充足服務(交通部，2010)。

3.參考都市更新容積獎勵概念，研議活水策略，藉由新執照釋出或換照時機，給予政策性獎勵措施，以促進節目內容製播品質。

政策建議：

\*儘速第二梯次無線數位電視釋照。

高畫質數位內容(電視)發展應考慮不同平台特性與需要，分別以不同策略予以推動。雖然有線數位電視、網路電視與衛星電視皆屬推動高畫質數位內容的有力平台，但是基於無線數位電視在公共利益實踐的平台特質，以及訊號傳輸技術不斷進步，及無線數位電視平台具有促進不同平台良性競爭的任務，高畫質數位內容對於無線數位電視平台而言有其重要性。政府應鼓勵有線數位電視、網路電視與衛星電視發展高畫質數位內容，並應運用第二梯次無線數位電視釋照，加入對高畫質內容的要求。政府釋照作業可對提出高畫質數位內容製播計畫業者予以加分，或將部分頻率規劃為高畫質數位內容頻道，直接列為審議標準(交通部，2010)。

\*獨立營運的共同傳輸平台。

從無線數位電視的角度來看高畫質數位內容(電視)，成立共同傳輸平台乃政府進行第二梯次無線數位電視與行動多媒體執照發放時，至為重要的配套措施。一旦執照核發後，新業者固可尋求既有傳輸業者合作，但勢必增加新業者協商負擔及營運成本。既有業者傳輸能量無法滿足所有新業者需求，新業者各自擁有頻率亦無法發揮頻譜最大價值，政府若能導引公廣集團成員的公共電視、華視與電信業者合作，將有機會組成第一家共同傳輸公司，並在政府適當管制機制下，提供新業者費用合理的傳輸通路，讓內容營運業者可以專注內容品質或營運效能。目前標準畫質與高畫質電視轉播站除少數外，並未共站共構。未來待類比回收後，應規劃標準畫質與高畫質轉播站共站共構。在修法作業上，舊有《廣播電視法》已不符合數位時代需求，建議儘速修改法規，以傳輸、營運與內容三層分層管理方式進行管制，並開放擁有營運執照業者，可以將部分頻率用於傳輸高速數據服務，亦可出租部分頻率給其他業者經營電視內容或電信服務，以強化平台競爭力，並擴大頻譜使用價值(交通部，2010)。

\*技術中立與產業政策的調和。

數位機上盒基本規格與標準的訂定，亦將影響無線數位電視平台的發展順逆。若有業者以「數位視訊廣播—二代地面系統」(DVB-T2)…等技術為其傳輸標準，加上高畫質數位內容(電視)及互動電視需求，將使數位機上盒規格問題更趨複雜，政府雖秉持技術中立原則，但仍須透過政策及協調，訂定基本規格要求，促進數位機上盒的相容性，以便利消費者購買與使用。當有更多數位平台提供數位電視服務時，政府亦宜導引數位機上盒產業開展跨平台間合作，以創造最大可能融合，並降低數位電視發展障礙(交通部，2010)。

#### 4.如何推動寬頻網路建設、塑造有效競爭環境，提供民眾合理費用之寬頻網路，帶動新興視訊應用，讓數位生活成為國民的基本權利。

思考：

\*如何健全寬頻產業發展環境?

\*規管架構與法規如何調和?

政策建議：

\*將電信固網最後一哩自中華電信獨立，另組共同傳輸平台公司營運。

固網開放已然 10 年，惟迄今對於最後一哩，中華電信仍有絕對的掌控權，除造成不公平競爭之外，亦讓新進業者負擔高額的沉沒成本與交易成本，先前統一安源 Wifly 無線網路業者無法經營而轉售，這些年開台許久的 WiMAX 業者亦無太大建樹...等等均為最後一哩缺乏良性競爭的前例。面對未來的匯流趨勢，若中華電信無法將最後一哩獨立，改組中立的共同傳輸平台公司營運，則內容遞送網路(content delivery network, CDN)與 P4P 等應用無法廣為普及，亦無法引進豐富的內容提供商與服務提供商。先前中國 PPS stream 透過台灣學術網路讓廣大台灣學生群眾廣為使用，就為最後一哩開放不加以限制的成果。

\*修正《有線廣播電視法》，納入網路電視

由技術、產業、服務內容與競爭關係觀察，網路電視實際上與有線電視屬於同類服務。然而目前我國法制仍以電信相關規則作為網路

電視規範基礎，將會造成產業發展扭曲，亦有違反技術中立性與法規平等性的爭議。再者，若在政策上欲將網路電視納入普及服務範圍，更須透過將網路電視納入《有線廣播電視法》規範加以解決。建議檢討修訂《有線廣播電視法》，並將網路電視納入成為提供有線廣播電視服務之一種類型。又網路電視納入《有線廣播電視法》規範過程中，尚有許多配套措施需要一併調整，例如：費率管制、必載義務、外資限制、水平垂直結合限制、繳納特種基金、內容管制…等，都需要進行規範調和(交通部，2010)。

\* 《電信法》與廣電三法的調和。

除檢討《電信法》與廣電三法間相互砥觸或不一致處，建議應區分傳輸服務與節目平台與內容提供服務二者，作為法規整併方向，並應就外資限制加以檢討，以建立一致性外資規範。檢討傳輸服務與應用服務普及服務。此處涉及兩個議題層面革新，一是傳輸網路普及與價格可親近性(affordability)，二為應用服務與節目內容普及與可親近。對於節目內容普及性部分，應針對各視訊傳播平台必載義務進行檢討，並應以《公共電視法》所追求精神為基礎，以公益性、多元性、客觀性、公平性及兼顧族群均衡性，作為必載節目範圍研判準則。最後為釋照制度調和，依據服務性質建立一體適用執照類型、申請要件與程序(交通部，2010)。

中長期目標應研議就電信相關法規及廣電三法的內容中歸納出網路及平台的共同規範概念，並引進區分基礎網路傳輸平臺、服務平臺及內容應用平臺的層級化管理概念、增訂跨業經營規範、調整產業間數位落差…等；在產業秩序方面，則應確認頻譜規劃及業務執照發放原則、規範產業壟斷及不公平競爭行為、營造公平競爭環境、維護本土創意產業、落實媒體自律…等；在社會規範方面，則有貫徹媒體近用權、培植多元文化、妥善規劃節目及廣告服務、保護閱聽眾權益…等(交通部，2010)。

公視屬於國民全體。秉於資訊共享之精神，本文件於官網公開。

參考資料：

- 公共電視(2006)，《高畫質電視各國發展》，台北：公共電視岩花館。
- 公共電視(2006)，《義、芬、德、美、法行動電視發展近況》，台北：公共電視岩花館。
- 公共電視(2008)，《中國數位高畫質無線電視政策探討》，台北：公共電視岩花館。
- 公共電視(2008)，《日本 DTT 高畫質電視政策》，台北：公共電視岩花館。
- 公共電視(2008)，《日本高畫質的發展概況》，台北：公共電視岩花館。
- 公共電視(2008)，《法國的高畫質電視》，台北：公共電視岩花館。
- 公共電視(2008)，《法國高畫質電視發展狀況》，台北：公共電視岩花館。
- 公共電視(2008)，《美國 DTV 政策及發展》，公共電視岩花館。
- 公共電視(2008)，《奧地利、荷蘭與波蘭的高畫質》，台北：公共電視岩花館。
- 公共電視(2009)，《中國數位高畫質無線電視政策探討》，台北：公共電視岩花館。
- 公共電視(2009)，《西班牙 DTT 高畫質電視政策簡介》，台北：公共電視岩花館。
- 公共電視(2009)，《美國 DTV 政策及發展》，台北：公共電視岩花館。
- 公共電視(2009)，《英國 DTT 高畫質電視政策探討》，台北：公共電視岩花館。
- 交通部(2010)，數位電視發展藍圖規劃構想，台北：交通部。
- 內政部戶政司(2010)，鄉鎮市區村里鄰戶數暨人口數，台北：內政部。