發佈：2019-12-05, 週四 16:02
點擊數：18792

NCC

在2019年6月份通過有線電視分組付費政策，但為給相關頻道業者、系統業者、頻道代理商緩衝與調適，最早至2020年底的各直轄市、地方縣市政府的有線電視費率審議才會正式施行此一政策。各界對於有線電視的分組付費政策倡議已經超過十年，但因為有線電視產業的利益交縱複雜與紛擾，直到日前NCC才首次明確明確的提出方案，雖然這個政策最快明年才會正式施行，看起來

Phoca PDF

未來還可能會有變數，但終究有往前邁進。

本文即從此次定案的有線電視分組付費政策內容出發，討論有線電視分組付費政策的政策效益，以及面臨的阻力與風險為何，最後嘗試提出簡單的政策修正建議，企盼拋磚引玉讓各界有更多討論與指教。

一、有線電視費率審議現況

依照有線廣播電視法第44條規定，有線電視系統經營者應於每年八月一日起一個月內，向直轄市政府、地方縣市政府申報來年有線電視費率；若該政府未設置費率審議委員會，則由NCC代為審議。2018年審議2019年費率時，臺南市、澎湖縣、金門縣、連江縣均未設置費率審議委員會，前開縣市即由NCC代為審議費率。

於現行法中，對於有線電視業者提供給消費者每月收視費率價額僅設有600元收視費率上限，至於有線電視系統經營者要如何組合頻道與費率、提出多少費率組合均與地方縣市政府或NCC審議，現行法均未限制。而目前多數有線電視業者，主要都是提報一組收視費率組合，約莫100個頻道左右，收視費率大約每月500元的收視費率組合，以下簡稱「八寶冰」組合(此為NCC分組付費政策說明中的簡稱)。各地方系統業者的「八寶冰」組合略有不同，但整體而言高度相似，幾乎所有傳統、主流、強勢的頻道均在內，而「八寶冰」也是目前收視組合的主流，絕大多數的消費者都是選擇此收視費率組合。

除了八寶冰外，部分有線電視業者也會提出兩大類收視費率組合，其一內容大概包括13個必載頻

Phoca PDF

道(無線電視與公共電視等)，大約200元左右的收視費率，以下簡稱「清冰」組合(此亦為NCC分組付費政策說明中的簡稱)，消費者可以訂購此組合後，再搭配單頻單選或其他付費頻道；其二則為「向上分組」，即在傳統的「八寶冰」組合中，再增加數個頻道，例如特殊的體育頻道或是電影頻道等，收視費用則由500元增加至520元、560元不等。

另外一提的是，NCC在2018年審議2019年收視費率時，部分有線電視系統業者曾提出約莫70個頻道，收視費率約400元的收視費率組合，但NCC以新聞稿指出：「其選取的頻道組合因無法符合當地民眾收視需求、未能反映頻道價值，且授權可行性亦有疑慮；目前基本頻道組合方案係由系統經營者自主提出申報，惟頻道質量均有不足，授權頻道組合尚有精進空間」為由，對此費率組合不予許可。而此費率組合實與分組付費政策有高度相關，容後詳述。

特別強調的是，無論是「八寶冰」、「清冰」或是「向上分組」等，均非法令強制提出，均由業者自主提出向地方縣市政府或NCC審議，因此，若業者僅願意提出「八寶冰」方案，費率審議機關依法也不得強制業者提出其他費率方案。

二、有線電視分組付費政策內容

NCC提出之有線電視分組付費政策內容，簡略可以分為以下幾大項目：

1.強制業者提出兩組以上收視費率方案：

(1)第一組費率方案應提供必載頻道、公用頻道、地方頻道等，收費上限為200元，也就是俗稱的「清

Phoca PDF

冰」方案。

(2)第二組費率方案為「前一年度訂戶數最高之基本頻道組合」，大約是預設既有的「八寶冰」方案。

(3)若業者欲提出第三組費率方案，其頻道服務內容及品質無正當理由不得低於第二組。

2.有條件解除600元收視費率收費上限。

3.系統經營者應提供額外的頻道組合或單一頻道銷售方案；且無正當理由，不得拒絕頻道供應事業訂定收視價格，以提供單一頻道或組合頻道銷售方案。

4.其他內容：包括機上盒押借費用、超次查修費等。

三、政策效益、批評與風險

1.政策目標

從NCC對外的資料，可以了解到NCC設定的政策目標，大約是「保障基本收視權益」、「健全平臺產業發展」、「增進消費者多元選擇」、「導引製播優質內容」，特別是增進消費者多元選擇一事，期盼讓消費者獲得多元的選擇權，讓消費者自由選擇收看的頻道與費用，以打破目前僵化的有線電視市場。而降低收視費用，應非NCC考量的政策目標，而且我國的有線電視費率，在國際間已非特別昂貴，相關的有線電視收視行為調查等，費用也非觀眾不滿的主要問題。

Phoca PDF

從前述的政策目標，大致上就可以理解NCC推出的方案內容，主要就是希望除了既有的「八寶冰」之外，希望讓消費者選購「清冰」並加購配料，也就是前述的第一組200元方案，加上系統業者應提供額外的頻道組合或單一頻道銷售方案。

2.批評與顧慮

(1)分組付費對既有業者帶來競爭風險

既有頻道業者的營運情況，大約有三成營收來自系統業者給付的授權費用，剩下七成大約是廣告費用等。而頻道業者的市場滲透率(penetration rate，或稱市場占有率)與收視率，即是廣告價值的關鍵，一旦頻道業者的市場滲透率或收視率下降，廣告出售就會面臨困難，進而嚴重影響頻道的經營。

目前既有的強勢頻道，大約是頻道80以內的頻道，在全國的市場滲透率幾乎是100%，在所有的系統業者都能夠看到這些頻道，收視率則是各自努力。但若是NCC設定的政策目標能夠有效落實，也就是民眾開始訂購「清冰」加配料單頻單選的方式，即意味著某些頻道業者的市場滲透率會顯著下降。以新聞台為例，部分新聞台的政治立場鮮明，未來部分綠營支持者大概就不會訂購藍營新聞台，藍營支持者大概也不會訂購綠營新聞台，如此一來，這些新聞台的市場滲透率就不會是現在的接近100%。

一旦市場滲透率低於95%，部分收視率調查公司或機構，便很有可能會將此頻道排除在調查範圍，頻道業者除了市場滲透率下降，也無法提出收視率資料，原先的廣告收入就會受到大幅影響。

Phoca PDF

這個問題是既有頻道，特別是傳統強勢頻道會擔憂的問題。

另有論者以為，一旦落實單頻單選，市場滲透率出現差異化之後，各頻道的差異化就能促成有效競爭，而在競爭中獲勝的強勢頻道，便可以取得較目前有利的廣告價值，舉例來說，如果所有頻道的市場滲透率都從100%下降，市場滲透率95%的頻道就會比市場滲透率80%的頻道有價值，甚至會比目前各頻道市場滲透率皆是100%的情況更有價值。但這樣的論點可能被既有業者認為過於樂觀。另外也擔心有線電視市場需要龐大資本及眾多頻道的投入，一旦有部分頻道業者因為競爭而衰退，帶來的恐怕只是全面性的產值衰退，消費者可能大幅退訂有線電視，進而影響消費者的收視習慣，高度移轉至OTT等，而無法在差異化後增加強勢頻道的廣告價值。

既有頻道業者的顧慮或許有迴避競爭的味道，如此保守的態度也容易被反向批評不思進取，但有線電視市場長期以來複雜扭曲的結構，的確也是讓頻道業者戰戰兢兢，誰也不願意成為市場上第一個被犧牲的業者，這或許也是分組付費政策十年來難以推動的主要原因之一。至於NCC在作成決定時，是否有考慮到以上的顧慮與不同論點，又或者是刻意打破既有業者的利益，從相關資料實在難以判斷。

(2)第3組費率方案風險

除了「清冰」及「八寶冰」方案，系統業者目前及未來，均可以自由提出費率方案。原本的「八寶冰」方案大約是100個頻道，費率500元，業者可能提出第3組費率方案，大約是70個頻道，費率400元。而第3組費率方案的組成，頻道業者也是高度擔憂。

Phoca PDF

舉例來說，「八寶冰」方案中，可以看到頻道49至頻道58共10台新聞台，但是在第3組費率方案中，系統業者可能提出僅有7-8個新聞台可以進入第3組費率方案，即意味著部分新聞台是無法進入第3組費率方案；一但無法進入第3組費率方案，頻道的市場滲透率也會開始下降，進而連帶影響頻道的廣告營收如前述。

如果頻道進入套餐是由消費者自由選擇，例如MOD最近的收視方案，由消費者自由選擇20個頻道，市場的自由競爭下僅能各自努力；但是有線電視市場並不是自由競爭的市場，全由系統業者片面決定那些頻道可以進入第3組費率方案，就容易帶來各種不公平競爭的結果。例如刻意排擠潛在競爭對手、甚至於以言論審查的方式排擠特定新聞頻道等。

另外可能的風險是，第三組費率方案會變成系統業者與頻道業者的談判籌碼，舉例而言，A頻道在「八寶冰」方案中取得的授權費用是5元/戶月，系統業者籌組第3組費率方案，要求A頻道在「八寶冰」方案中降價，若不降價，就不願意讓A頻道進入第3組費率方案。A頻道就陷入了授權費用調降以及市場滲透率下降的兩難。特別是NCC過往對於授權費用的爭議，往往採取不介入的立場，甚至沒有相對應的行政手段可以快速解決授權費用爭議。頻道業者自然高度憂心第3組費率方案可能帶來授權費用的爭議、甚至是頻位調整、付款期延後等風險。

這大概也是NCC在2018年底審議2019年費率時，否決部分業者提出的400元費率方案的主要原因。在本次定案的內容中，似乎對此風險設有防範機制，也就是「第三組以上基本頻道組合，無正當理由，其頻道服務內容及品質不應低於第二組基本頻道組合」之條文。NCC似乎有意阻止系統業者提出低於「八寶冰」的費率方案，要求系統業者提出的第3組費率方案要往「向上分組」的方向。然而，這樣的文字內容，並非完全阻止400元方案的風險，系統業者可以主張提出的第3組

Phoca PDF

費率方案雖然頻道數量低於「八寶冰」，但服務品質及內容並無減損，並且是以較低廉的費用提供消費者多元選擇，只要能說服費率審議委員會，前述的風險即刻發生。

(3)頻道業者難增營收

分組付費的政策目標之一，是希望透過自由競爭，健全有線電視市場的發展，同時讓頻道業者可以獲得合理的授權費用，進而導引製播優質內容，但在現有環境下，分組付費政策恐怕難讓頻道業者增加營收。

目前系統業者支付給頻道業者的授權費用，在每年的費率審議時都會提報給各費率審議委員會，計價單位是每戶每月。近年媒體報導所謂「240預算」，也就是系統業者宣稱其支付給頻道業者的總額大約在每戶每月220至240元，也就是消費者每月支付500元的收視費用中，系統業者必須要給付給各頻道總共約220至240元。但實際上，系統業者在計算「計價戶數」時，並非以實際訂戶為計算基準，而是以實際戶數乘以「折扣成數」，最後才會是實際計價戶數。目前折扣戶數大約是55%左右不等，因此系統業者實際支付給頻道業者的授權費用，並非220至240元，而是121至132元左右，頻道業者實際從消費者取得的營收甚少。

確立前述的授權費用給付前提後，分組付費政策中，有條件解除600元收費上限一事，與頻道業者應該無相關。未來只要系統業者的授權費用支出占基本頻道收視費用收入達百分之五十者，即不受600元收費上限拘束；以前述的授權費用給付實況，大約僅支出121至132元，大約是26%左右，但是NCC對外的論述，表示目前系統業者授權費用支出大約占基本頻道收視費用約46%，略作努力即可達成前述目標，NCC的論述顯然是以帳面的220至240元，而未考慮計價戶數的「折扣

Phoca PDF

成數」，與現實應有嚴重差距。

對系統業者而言，增加授權費用給自己的關係企業頻道或是合作的頻道，即可達成前述條件。但解除收費上限一事短期內也沒有明顯影響，目前系統業者即以可以透過「加購」頻道組合的方式突破600元，而無必要在基本頻道直接突破600元，在費率審議委員會也容易受到質疑。因此解除600元收費上限，對系統業者與頻道業者均無顯著影響，也難增加頻道業者的營收。

即便消費者以單頻單選的方式，選購部分頻道，這些消費者高度可能是從「八寶冰」方案轉移至「清冰」方案的消費者，因此實際總戶數並未增加，也難期待系統業者在單頻單選願意付出額外的費用給頻道業者。以目前有線電視市場的戶數飽和狀態，也甚難期待有新增的訂戶，即便新增也是零星，這些零星訂戶的單頻單選其實也難成為「計價戶數」，而不會增加頻道業者的營收。

(4)單頻單選難落實

單頻單選是分組付費政策中最核心關鍵的部分。實際上，目前已經有部分頻道推出單頻單選，但並不盛行，因為單一頻道售價在100元至200元，理性的消費者絕對不會買單。因此「上架」與「定價」就是單頻單選最關鍵的因素。

舉例而言，A頻道在「八寶冰」中的授權費用為5元/每戶每月，若以單頻單選的方式，定價20元，即便系統業者要求定價一半應作為上架費用，頻道業者實際上亦能取得10元。對消費者、系統業者、頻道業者均屬合理的訂價方案。但這樣的定價方案，既有頻道業者與系統業者多不樂見，從既有頻道業者的角度而言，目前既有頻道業者的市場滲透率100%，若單頻單選落實，勢必影響

Phoca PDF

既有業者的市場滲透慮，而單頻單選對既有頻道業者也難增營收；對系統業者也有類似的考量，多元選擇與自由競爭，均不利於系統業者掌控市場秩序。

NCC

並非沒有注意到這個問題，因此政策中要求系統業者應該提供額外的頻道組合或單一頻道銷售方案。但全然由系統業者主導單頻單選的方案，甚難期待有多元選擇及自由競爭，NCC於是另訂「無正當理由，不得拒絕頻道供應事業訂定收視價格，以提供單一頻道或組合頻道銷售方案」賦予頻道業者得「上架」並「定價」的權利。這樣的規定，有助於新進頻道業者進入市場。

但前述規定，仍有部分瑕疵。首先，NCC對於「正當理由」的判斷，往往過於保守，以有線廣播電視法第37條為例，其中有關「公平」、「合理」、「不正當方法」、「差別待遇」等規定，NCC過往的認定極度保守，並未有過適用的先例。未來可以想見的是，若新進頻道業者無法進入「八寶冰」或是無法取得合理授權費用，新進頻道業者可以選擇單頻單選「上架」並「定價」。但是若系統業者提出若干成本考量等因素，拒絕上架或要求定價中的上架費用不得低於100元等，大概也很難期待NCC出手改善。

四、政策建議

雖然提出了若干政策的批評與顧慮，但筆者並非反對分組付費。有線電視市場沉痾已久，很難期待一項分組付費政策就可以健全市場秩序，反而需要其他多元的配套措施，才有助於達成政策目的，也不至於讓政策帶來其他副作用。特別是有關於授權費用或成本費用的問題，過去NCC往往以私權糾紛為由，不願意介入，但目前有線電視市場競爭失靈，且系統業者與頻道業者間權力地

Phoca PDF

位不平等的情況越來越嚴重，實有賴NCC勇於任事，只要NCC能提出明確、公平、適度的管制政策，政府適度的介入私權，即能有效矯正市場競爭秩序。

分組付費政策中，若干的疑慮與風險均與授權費用相關，近來的有線電視市場也屢傳授權費用爭議，並可能發生斷訊而影響消費者權益，甚至於部分頻道業者因無法取得合理授權費用，而考慮退出有線電視市場等，顯見授權費用爭議，是有線電視市場急迫且重要的議題。NCC也曾提出仲裁或行政裁決等初步方向來解決授權費用爭議，筆者認為這個政策方向重要且正確，尤其是NCC推出分組付費政策後，授權費用爭議的解決手段，更是分組付費不可或缺的配套措施。

其次，「系統業者無正當理由，不得拒絕頻道供應事業訂定收視價格，以提供單一頻道或組合頻道銷售方案」之規定，筆者高度贊同，期待由頻道業者推出多元頻道銷售或組合方案，落實單頻單選。但對此筆者有兩點建議，第一，NCC對於正當理由之判斷，應有更積極明確的判准與作為，必須要能夠有效落實讓頻道業者能夠自行上架並定價；第二，建議增加系統業者向頻道業者收取費用之上限，避免系統業者設定成本費用等，拉抬頻道業者之「定價」，規範方式可以設定為：「系統業者收取之費用，不得超過頻道業者獲得授權費用之兩倍；但若前項費用不足5元時，得以5元計。」類似的方式，可以限制系統業者刻意拉抬定價，也能有效保障系統業者成本費用，

有線電視分組付費政策在2020年8月才開始適用，是否有突發狀況影響政策實行等，情況都尚難判斷。但NCC倒也還有時間，可以針對有線電視分組付費在進行配套措施的補正，希望筆者前述的拙見能夠作為主管機關的決定參考，對健全有線電視市場，應有一定的助益。

Phoca PDF

發佈：2019-12-05, 週四 16:02
點擊數：18792

作者　方瑋晨　為律師

Phoca PDF