發佈：2019-09-09, 週一 10:53
點擊數：22447



從2018年5月，TBC

（台灣寬頻通訊公司）與民視新聞台的授權爭議以來，系統業者與頻道業者的授權費用爭議不斷發生，近日媒體也多次報導部分系統代理商與系統業者間存有金額可觀的頻道授權費爭議，該爭議目前由司法程序解決中。去年NCC在TBC

與民視新聞台的授權爭議中，僅能以軟性的不斷調處「苦勸」雙方協商，但法規與政策上並無強制性手段得解決此一問題。而NCC

的「調處」並無實際效力，亦無有力的法律效果，無法有效的使兩造雙方的紛爭得以解決。

Phoca PDF

2018年的事件中，後續TBC與民視恢復訊號，也不是因NCC

處分所致，而是兩個業者背後的「政治角力」，由此在在可以得知在「有線電視與頻道商間費率

爭議事件」中，法律

面、行政管制面上能發揮效果的地方極其

有限。何況，NCC

就此事分別依據有線廣播電視法以及衛星

廣播電視法對TBC

與民視新聞台

以「營運不當」為由裁處罰

鍰，然均遭行政院訴願委員會認為本件中NCC

裁處有所失當而撤銷原處分[1]。更顯NCC

於授權爭議中，完全沒有法規與政策手段，然

而，NCC

作為主管機關仍難以避免承

擔所有的行政責任與大眾的責難。因此，NCC

宜對授權費用爭議之處置有更明確的政策或修法方向。

一、過去的歷史—主管機關並非產業秩序的形塑者

2000

年前後，各系統業者與頻道業者因授權費用、頻位與上下架問題，履履發生斷訊問題。最後，在

Phoca PDF

幾大系統業者與頻道代理商的勢力協商後，與當時的三大頻道代理商進行協商後，制定了目前頻道區塊化[2]的規則，也制定了各頻道商收取授權費用的數額。

因為業界發展之歷史

成因，系統業者與頻道代理商之間的關係

堪稱千絲萬縷[3]

。而當時三大頻道代理商中，也包含了兩大系統業者，及凱擘、中嘉。而凱擘之母公司當時為東森集團，並同時經營東森電視群，是以三大頻道代理商有強大的商業勢力得制定遊戲規則。而有線電視之頻位區塊化及授權費用等規則，與主管機關之法規或政策關聯度似為較低。

二、問題與現況

頻道業自2000

年以來之產業秩序，可以堪稱為型塑自三大頻道代理商，十幾年來雖然也算維持尚稱的產業秩序，但也導致新進頻道無法進入市場取得良好頻位與授權費，另外也導致部分既有頻道即便頻道表現不佳，仍持續佔有良好頻位，並取得固定授權費用。需一併說明者，在有線電視產業中「頻位」是非常重要的一個因素，如果一個新進的新聞台，沒有辦法落在四十幾至五十幾這個頻位中，那麼收看的群眾會大大減少。又如果其所落在的頻位已經到一百台，看的人又是少上加少，大家可以直觀的想想，曾幾何時自己有轉到一百台以上的頻道去看節目。頻位若差，收視率當然不會太美觀，授權費用更是不用多說。

近幾年來，由三大頻道代理商制定遊戲規則的這個產業版圖已發生巨大變化，系統業者開始逐漸

Phoca PDF

集中化合作、而頻道代理商地位逐漸式微，導致產業秩序開始有所變動，部分系統業者與頻道商的頻位與授權費問題開始出現。而NCC

針對系統業者與頻道業者的頻位與授權費用爭議，僅能透過有線廣播電視法的調處程序處理，在調處中僅能促成雙方和解或達成協議，但並無其他具強制力之法規或政策工具。

三、頻道業者的困境

1.新進業者無法取得良好頻位與授權費用

就頻道的頻位而言，至今大致維持自2000年以來的產業秩序，頻位2-80

區段仍由既有頻道業者佔有，變動的狀況偶爾會出現，但並不是一個常態。到底既有的頻位究竟是系統業者的「權利」或專屬於既有頻道業者的「權利」呢？對此雙方意見不一，主管機關也從未有過明確立場。新進業者就算有不錯的影音內容，也不容易卡到好的頻位，更無法在經營之初即取得合理的授權費用。

2.系統業者於談判中經常主張的「240授權費用預算總額」

系統業者在跟頻道代理商、頻道業者就授權費用經常主張其所能支付給所有頻道業者的授權費用總額就是為每戶240

元

。也

就是說，

Phoca PDF

每一個收視戶支付

給系統業者的有線電視收視費用中，

系統業者認為只能拿出240

元來分給其系統上架的頻道業者。因此一旦有頻道業者主張要增加授權費用，系統業者就會表示就必須要降低其他頻道業者的授

權費用，才能調整費用。所謂「240

授權費用預算總額」如同是系統業者間默示共同遵守的一個「潛規則」，但其實這個「潛規則」並沒有合理的依據。

(1)「240授權費用預算總額」並無任何強制力，也沒有合理依據

我們必須先了解，主管機關對於系統業者的授權費用總和，從來沒有任何的限制。因此系統業者編制的「240

授權費用預算總額」，應僅係系統業者自己營運之成本考量，而無任何強制力。是以，即便系統業者不願意付出較高

的授權費用，也只是自身營運成本考量，

所謂「受限於240

規則」之類的說法，並無可信

。我們也可以理解為自始沒有所謂的240

限制，是系統業者共同存在的一個「默契」至於這樣的默契是否有公平法上疑慮，則是另一個應該注意的問題。

Phoca PDF

(2)授權費用總額的主張，應僅限於頻道代理商，而非系統業者

頻道代理商在與系統業者磋商頻道代理授權時，磋商的金額往往是所有頻道的授權費用總額。因此，所有頻道業者的授權費用均在此總額下攤分，當然會出現排擠效果。然而，系統業者的授權費用給付，事實上並無總額排擠的規定或效果存在，而且系統業者與頻道業者的授權費用，屬於私法關係，基於債之相對性，尚難認為系統業者的主張合理。

(3)即便「240授權費用預算總額」是合理的門檻，現況給付遠不及240

雖然系統業者主張「240
授權費
用預算總額」
，但是各家系統業者實際上
支付給頻道業者的金額到底有沒有到每戶240
元，一直是這個市場的難解之謎。此外，系統業者每年要向各縣市政府提報「費率審議」，在系統業者所提報的費率審
議文件中，其所預估支出的授權費用有沒有到
每戶240
元，也是外界難以得知的訊息。我們可
以發現，所謂的「240
授權費用預算總額」，在現在的市場中是一個不公開、不透明且難以得知的標準，這個標準可能根本不存在，而僅僅只是一個系統業者的說法。

Phoca PDF

發佈：2019-09-09, 週一 10:53
點擊數：22447

更重要的是，依據有線廣播電視法第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。」然而若對於這個市場有一定了解的人，應該都知道各系統業者給付授權費之戶數計

算，約僅實際戶數之百分之五十

五到百分之六十之間。如果用「240

授權費用預算總額」來換算之，系統業者在給與頻道業者授權費時，實際上每個收視戶給付頻道業者之授權費用約僅110-132元，遠不及240

元。而無論是地方政府或中央政府在審議有線電視費率時，對於授權費用給付之戶數，從未要求落實有線廣播電視法的36條第2

項之規定，對頻道業者顯然不公。這樣的一個「戶數打折」的潛規則，其實也存在著一定的公平法上疑慮。

3.系統業者對授權費用給付遲延的常態

系統業者依據法規每年8

月起，須向地方政府或中央政府機關申報來年收視費率，由地方政府或中央政府核定來年收視費率。而地方政府或中央政府大約在每年的9至12

月間開會審議系統業者提報的收視費率。然而在實務面而言，來年的頻道授權，在地方政府或中央政府機關費率審議時，系統業者與各頻道業者之間就授權費用往往尚未完成協商，實務上大多多在來年的6月至10

月間才完

Phoca PDF

成協商，若越晚完

成則系統業者越晚支付頻道業者頻道

授權費用。舉例來說，2018年8月起，系統業者開始申報2019

年度收視費用審議，但2019年的授權費用，大約需至2019年6月至10

月才會陸續完成協商，並且需要在完成協商後才開始給付授權費用，即便是多年授權合約，往往也是在授權期間半年後至一年後，方給付授權期間的授權費用。系統業者的給付遲延，對頻道業者是龐大的財務壓力，同時也是協商談判的劣勢，不只不利頻道業者正常營運，也不利產業正向發展。

四、主管機關目前的難以作為及未來可能的發展方向

NCC

對授權費用爭議的相關問題，過往一律以不涉入民事糾紛為由，放任系統業者與頻道業者自行協商。即便向主管機關申請調處，調處大約也僅是提供協商的平台，但不會有任何公權力介入。然而從系統業者與頻道業者在市場地位日益失衡，以及提振有線電視產業及提升內容產業等政策角度，授權費

用爭議均是不可避免的

重大議題，主管機關宜有更明確有力的政策介

入。2018年的TBC與民視授權費率爭議中，NCC在努力進行了近十次調處後作出決定，

決定命雙

方透過仲裁途徑解

決爭議。但這樣的行政處分並沒有實

Phoca PDF

際上的法律效力，後來TBC

跟民視也沒有透過仲裁程序來解決這個問題，結構性的問題持續擱置。

今年六月間，曾有報導指出NCC

打算修法，以「行政裁決

」制度來解決目前的授權費用爭議問題。對於NCC

體認到自己目前所擁有的政策武器難以有效解決此問題，本文表示認同。然而就後續立法的方向

，則有一些不同的可能性。本文認

為考量到此類事件的特徵、NCC

目前作為監理機關的特色，未來制度上應該以「迅速確實」、「有實效性」、「避免過度介入私

法爭議」應該是未來紛爭解決機制的三個目標。若以此出發，考量至整體法制度、紛爭解決時效

性、當事人之程

序利益，或許仍係以一般仲裁方

式處理類似爭議較為妥適。然而NCC

若要有明確的法律依據強制交付仲裁，則可能須待修法為之。

---

[1]行政院院臺訴字第1070221196
號訴願決定書，本訴願決定撤銷NCC就以衛廣法第61
條裁處之處分
。該訴願決定書認為：「另
頻道授權協商係屬雙方行為，原處分機關107年5月4日及107年5月10
日處分，僅憑訴願人因未能達成授權協議
致系爭頻道自107年5月4
日零時起停止播送，即認為訴願人具有可歸責事由，並未探究訴願人於協商過程中是否未盡協商
努力，而
有何違法之故意或
過失，所為裁處之適法性滋有疑義。
」然衛星廣播電視法於107年6月13日修法新增第66-1

Phoca PDF

條：「對主管機關依本法所為之行政處分不服者，直接適用行政訴訟程序；對主管機關依其他法律所為之處分不服者，亦同。本法修正施行前，尚未終結之訴願事件，依訴願法規定終結之。」由此可知107年6月13
日後相關事件將不經訴願程序，直接適用行政程序，故訴願會於該案之見解是否會於後續行政訴訟程序中被法院所接受或採納，尚待觀察。

[2]可參考民國93年12月13日行政院新聞局新廣五字第0930627304
號函訂定發布之「有線電視頻道規劃與管理原則」，後續以此為基底發展。

[3]由2017年11月23日今周刊《凱擘退出頻道代理
背後的兩大盤算》一文：「八家代理商之中，富邦家族控有凱擘、允成多媒體、優視傳播、浩緯四家代理商，掌握二十九個頻道，占重要頻道的四二・六%；年代集團董事長練台生控有佳訊視聽與永鑫多媒體，共二十七個頻道，占比為四○%；中嘉則有全球數位媒體，旗下十一個頻道，占比約一六%。據媒體推估，上架、定頻、分潤後面，每年產生約一百億的利益就掌握在這三大集團手中。」

作者　方瑋晨　為律師

Phoca PDF