NCC NEWS

ISSN 1994-9766

中華民國101年出刊・第6卷 第7期

NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION

NOV
11月號

人物專訪

邊緣化的廣播產業
陳清河談廣播如何發展新氣象

頭條故事

我國廣播產業的千千結
廣播節目的製播與行銷
從一項電台節目製播滿意度調查看如何提升廣播競爭力
非商業電台的發展與價值

國際瞭望

考察英國通訊傳播管理局功能性
分離及寬頻速率量測監理政策（上）

人物專訪

01 回歸社區服務　增強產官合作
邊緣化的廣播產業
陳清河談廣播如何發展新氣象

頭條故事

04 聽眾活水流失　定位政策待解
我國廣播產業的千千結

08 定位與宣傳兼具　開創產業新未來
廣播節目的製播與行銷

13 開源節流　提升效率多角經營
從一項電台節目製播滿意度調查
看如何提升廣播競爭力

18 發揮社區傳播功能
非商業電台的發展與價值

國際瞭望

20 完成既有業者功能性分離目標　業者用戶雙贏
考察英國通訊傳播管理局功能性
分離及寬頻速率量測監理政策（上）

會務側寫

35 委員會議重要決議

NCC NEWS

出刊日期 2012.11.28

出版機關 / 國家通訊傳播委員會

發 行 人 / 石世豪
編輯委員 / 虞孝成、彭心儀
劉崇堅、魏學文
編輯顧問 / 蔡炳煌、何吉森
總 編 輯 / 楊英蘭
執行編輯 / 羅鍵中、劉秀惠、林淑娟
電　話 / 886-2-33437377
地　址 /10052 臺北市仁愛路一段50 號
網　址 / www.ncc.gov.tw/nccnews
美術編輯 / 捷訊文化傳播事業有限公司
電　話 / 886-2-2700-1587

展售處
國家書店 - 松江門市
104臺北市中山區松江路209 號1樓
電話 / 886-2-25180207

五南文化廣場
臺中市中區綠川東街32 號3樓
電話 / 886-4-22210237

中華郵政臺北雜誌第1102 號
執照登記為雜誌交寄
歡迎線上閱讀並下載本刊
網址 / http：//www.ncc.gov.tw/nccnews

GPN / 2009600628
ISSN /1944-9766
定價新臺幣 / 100 元
創刊日期 / 96.4.28

著作權所有 本刊圖文非經同意不得轉載



回歸社區服務　增強產官合作

邊緣化的廣播產業 陳清河談廣播如何發展新氣象

廣播在臺灣是個特殊的產業，「用文化部長龍應台的話說，是很泥土化，也就是很在地化」，世新大學新聞傳播學院院長陳清河說，「卻又邊緣化，不可否認，廣播現今有許多媒體可替代」。

看起來，給廣播產業地基帶來最大晃動的變數就是當下科技的進化了，但陳清河院長表示，不只如此，廣播的變動也來自於社會的變化，包括政黨輪替、多元的文化生態、及不同的區域。

臺灣環境受到地理區隔，偏遠地區、不住在山區也不住在市區的「不山不市」的居民，非常需要容易接收的媒體，這就是廣播，「報紙仍需要某程度上的閱讀能力，這些地區上網上不了、電視播的又是主流社會的事務，於是就必須靠廣播維持溝通。」

「臺灣最特別就是這麼小的地方，卻擁有這麼密的廣播電台」，他指出，民國82年中功率電台出現，加上後來的小功率電台，到目前為止共有171家電台，當中約有7家公營電台。然而，因為科技的進步，廣播的空間受到壓縮，這使得產業在維持生存上，更為困難，那麼是否還需要繼續開放電台呢？

科技與社會轉變 廣播遭遇困境

而另一個議題，當初開放中小功率電台的立意，即是因為主流媒體對社區的關懷較少，廣播在這層面上就可以使力，讓這些小功率電台能夠扮演社區傳播的角色；當營運自身難保時，社區電台是否能真正經營社區？最後一個議題，則是主流的商業聯播網能否運用它的規模發展出新的產業機制？

對電台來說，在經營上將會遇到困境，因為廣告的量小，一直無法有較大的支援，因而也沒有人才願意進來、願意長久發展。

然而，廣播不會消失，陳清河說，因為成本低、製作簡單，能夠在行動中作為一種陪伴，比如開車時無法使用手機、做低頭族，看電視可以特意轉台不看廣告，廣播卻沒有上述問題，但是應該要重新找回屬於廣播的媒體定位，可以思考如何提高廣播的影響，包括區域化的影響、行動中媒體的影響，尤其是政策面。

即使邊緣化，廣播仍有兩項必要使其存在，一是社區，在鄉下偏遠地區的居民能夠有與社會溝通的管道，這些非主流媒體經常關注的群體，能夠有一個最接近的媒體，「臺灣常面臨一些天災，廣播就是一個救災媒體」，從這樣社會的政策角度來看，廣播能夠發揮極大的功能，社區溝通、救災功能，如同警廣的導引功能，政策上可以更積極的處理，有更具體的作為。

另一個是族群的服務，比如目前客家電台共有六、七家，客家話也並不是一體適用，不同地區有不同的腔調，這種語言的族群服務，並非閱聽眾廣泛的主流電視台能夠做的。

政策方面能夠藉廣播媒體關心這些少數族群，能夠從語言或社區切入，當地人用相同的語言關懷社區，與在地做文化交流；當天災發生，當族群需要更深化的服務時，當行動的路程中需要不會影響安全又能夠接受資訊及娛樂時，發揮在地化及社區化的溝通功能，廣播媒體可以更加利用自身的優點。

釋照有原則 維護善意市場

談到第11梯次的廣播電台釋照案，有人問臺灣電台已經這麼多了，為何還要開放？會否影響到廣播事業經營？他認為，「政府手中的頻譜閒置，依照法令規定，電波在不相干擾的情況下，要做極大化使用，因此沒有理由不釋照，這些不是既有拿到執照的業者有權利可反對」。

舉例來說，「我們除關注到客家、原住民，難道就沒有去關注新住民嗎？他的語言和台灣四大族群不同，泰國、菲律賓、越南等，像是《四方報》用五種文字做報導，但文字閱讀仍需教育程度，如果今天有人想成立這樣的電台，沒有理由不開放」。

只是要如何釋照，才不會使釋照的善意變成惡意，被現有廣播電台拿去執照，做私下的交易、攪亂市場，陳清河說：「這是我不樂意見到的，遊戲規則必須要訂得很清楚，而不是為釋照而釋照」，開放頻道也要搭配傳播政策，訂出來的遊戲規則和執行方法都要讓想做善意及媒體近用的人能夠拿到執照。

他說，政策要從更高的角度，而非受商業或各方想法拉著走，第11梯次釋照從多年談一直無法拍板定案，像是地下電台就地合法的爭議，因NCC的掃蕩，過去曾經二百多家的地下電台，現僅存個位數，如果他們想從良，可輔導他真正做社區服務。

另外，談到聯播網的問題，為滿足其經濟利益，電台一起聯播擴大涵蓋率，但比例過高，導致平常時段根本沒有社區服務的內容，這比例應該做調整，以一天做規定，而不是讓電台自行決定，但陳清河也提到，「不山不市的地方經濟規模本來就不大，這個期待某種程度太過浪漫」。

回歸社區服務 走出新局

總結來說，廣播產業遇到來自科技與來自社會角度的困境；科技前進，卻享受不到成果，因為經濟規模不大，未來可以遍地開花，卻不會大鳴大放，留不住專業的人，將廣播變成老人俱樂部、音樂俱樂部，讓電台變得沒有太大創意，只剩下聲音和語言。

另外，社區廣播電台面對他的收聽群最容易的商品就是藥品，一不小心就往賣藥去，而中功率電台為了生存、擴展勢力聯播，最後把社區服務的精神失掉了。政府如何讓廣播電台回歸到善意及服務社區的態度，務實面對資金出走、人也出走的困境，讓持著善意態度的人拿到執照，之後幫助他們還能夠維持這樣的態度。

因此經營管理上，回歸到廣播的三大功能；娛樂、傳遞資訊、社會教育，再培養這三類人才與在地化的精神態度，好好思考最適規模的社區服務的格局，這樣區域化的關懷和用心、人親土親的語言，絕不是大媒體可以比擬的。

鄉村的年輕人出走、人口流失，對於剩下的老年人口，政府也應該多加利用廣播的社區功能，編列經費做社區服務、人才培訓、社區活動促進，如此一來可以讓廣播有一種新形象及感受、深耕文化，陳清河認為，這是該走的一條路。

活化節目內容 使人才流通

在節目方面，公營電台應該好好發揮廣播三功能，陳清河指出：「我們太關心商業電台的苦楚，但公營電台到底該如何去經營公益，不太受到重視」，無論是救災、漁業、交通或軍中等類型電台都不適合商業來經營，政府必須重視，讓他們可以不必擔心未來，能學學商業電台的靈活與活潑。

另外，「區域廣播電台想做好節目是有心無力，做不了科技、做不大規模、沒有人才做更活的節目」，政府可以挹注資源，比如讓廣播公會得到更多的資源做人才培訓，如同無線、有線、衛星電視那樣，辦理節目比賽激發創意，給個人獎項、給節目鼓勵，活化內容提供挑戰，才能使目前一灘死水的現狀活化起來。

產業裡開始滾動，有人才的流通，同時也要讓一些願意做社區服務又喜愛廣播的年輕人進來，提供誘因，比如待遇及願景，讓他們進入產業，同時讓很多堅守在自己崗位的廣播人傳承，人才的流通便能讓廣播脫胎換骨，他們帶來的創意也能讓社區人們感受到新的氣象，真正深耕社區這一塊服務。

科技下放 政策當與時俱進

顧好本業，再來談發展，他表示，廣播就是一種行動媒體，因此能否藉由科技、跨媒體跨平台衍生出不同的角色，未來經營社區已無法固步自封，是否能夠在陌生舞台上也能產生社會影響？

陳院長說，民國九零年代推動數位廣播，大家樂見其成，當時推出的第一波，至少有5家數位電台，後來都消失了，臺灣在內容管理、廣告規範管理上不容許媒體做太多跨平台，比如以前想將數位廣播結合行動電話，卻礙於法規，一邊是電信法，一邊是廣播電視法，配套未出的情況下以失敗收場。

時至今日，很多人做起了網路廣播，反而不受限制，雖說臺灣推數位廣播的時間已經過了，如果要做，讓一兩個有足夠規模的聯播網好好去實驗，減少他們執行上的障礙，讓他們投入跨平台的服務，最後能成為指標。

更甚者，廣播可以結合平台做製播分離，成立內容中心、將播出的部分變成系統台的模式，就如同有線電視。簡言之，在科技下放的情況下，政策是否也要跟著下放，以便於在新世代裡，讓廣播業有更多元的可能性。

陳清河

世新大學新聞傳播學院院長、國立政治大學傳播學院兼任教授，專長廣播電視電影內容產製與管理、新傳播科技、電訊媒體經營等，曾主持《有效解決非法廣播電台問題研究》、《世界各國寬頻政策研析暨我國寬頻政策規劃之建議委託研究》、《數位無線電視概念宣導規劃》等研究計畫。

聽眾活水流失　定位政策待解

我國廣播產業的千千結



■洪瓊娟

廣播業屬於大眾傳播事業的一員，在電視業未問世的年代，曾擁有黃金般的歲月，是聽眾心目中最佳的精神食糧；隨著電視走入民眾的生活，廣播影響力下降，而近年來面對網路、手機等新媒體的崛起，廣播電台的營運更受到衝擊，聽眾流失嚴重，整體產業的發展前景堪慮。

一、從數字看廣播業

（一）合法業者家數

現有業者171家，共使用調頻頻率85個、調幅123個，合計208個頻率（不同業者使用相同頻率以一個計算）。此數字不包括非法佔用頻率情形。台灣幅員三萬六千餘平方公里，電台服務密度之高，真是前所未見。

（二）總收聽人口數

依照９９年主管機關通傳會（以下簡稱ＮＣＣ）的委託研究，大多數聽眾屬輕量收聽，每日不到一小時。推估總收聽人口數約為1000－1200萬人，固定收聽人口在500－600萬人之間，電視方面除少數拒絕收視者外，幾近為全民運動。

過去有關電視收視行為的調查，觀眾週間每日平均收視電視的時間約在三至四小時，週末更超過四小時以上，廣播收聽時間相對較短，週間平均一天收聽約為84.96分鐘，週末約39.46分鐘。整體而言，廣播聽眾漸流失、收聽時間亦大幅縮短。

（三）年度產業營收約為42億元

電台規模區分為大、中及小功率。大功率為全區服務，中功率服務一、二個縣市，小功率電波涵蓋僅及於數個鄉鎮。部分電台以聯網擴大電波涵蓋範圍，也便於廣告的招攬。電台數量多，不易建立品牌，市場分散的結果，不利廣播廣告的招攬，以小功率電台為例，近年來無論ＡＣ尼爾森（95、96年）、ＮＣＣ（99年）的調查，收聽率數字均十分慘淡，半數以上電台的收聽率為０。

產業營收方面，民國82年開放電台以前，廣播產業年度總營收在22億元左右，迄今增加約150家電台，產業年度總營收只成長約20億元，可見廣播處於過度競爭的局面。再看營收分配情況，小功率一台一年的營收約200多萬元，甚至不如一般小商家的業績，扣除固定基本開銷，已無餘力製作優質節目服務聽眾，更形成惡性循環。

從數字看，廣播貴為大眾媒體業的一員，其生存條件遠不如視訊佔優勢的電視業，也比不上蒐尋及資訊服務的網路媒體，其發展前景備受壓縮。

（四）「賣藥」讓電台得以生存？

依照廣播電視法的規定，公營電台不得播送廣告，不與民營電台爭食廣告。各民營電台依其營運規劃，有資訊、綜合、主題、特定服務對象…等電台。經營定位清楚、節目有特色，有利廣告的承接；但電波涵蓋過度破碎，影響廣告效益，不利一般商家、廣告公司的運用。全區網、聯播網及節目內容訴求鮮明者，廣告業務較佳，而其他調幅電台、中功率與小功率電台營運情形則較嚴峻。

廣告投資有強者恒強的特性。廣告主為追求最佳的效益，多以高收聽率、衆口皆碑或涵蓋面廣（如全區網）的電台、節目作為優先投資的標的。當廣告經費集中到少數電台或節目時，其他衆多的電台就須另謀生路。

依據ＮＣＣ於99年委託專題研究可看出86%調幅電台及58%調頻電台多依靠藥品、食品、醫粧廣告維持營運。因擁抱「藥廠」成為維運最便捷的一條老路，也因「賣藥電台」特色鮮明，更不利其他類型廣告的匯集與招攬。

二、廣播的歷史原罪

自民國38年迄今，廣播事業的主管機關經過多次更迭，對於廣播事業的監理有以下重要的政策及措施，直接、間接建構了今日廣播業的面：

（一）遏制中共（匪）廣播政策

兩岸政權分立後，電波作戰蔚為常態。軍系電台專責心戰廣播任務向對岸民衆溫情喊話，其餘公民營電台奉命延長播音時間，避免「匪播」於節目停播時長驅直入。因此配合政策的正當性，76年調頻頻率得以釋出。本政策於民國82年終止。

（二）凍結民營電台的申設

民國48年當時主管機關交通部以「頻道整理期間停止民營電台的申設」為由，不再受理一般民營電台的申設。直到執行廣播頻道開放政策，民間期望經營廣播媒體的需求排山倒海而來，各界想彌補過去禁錮時代的缺憾，故一梯次又一梯次地開放電台，完全缺乏專業評量與產業觀點。

（三）迎接調頻廣播

調頻廣播具有優美的音質，極利音樂及歌曲的呈現。主管機關分三梯次，於61年、72年、76年指配頻率，除中廣、ＩＣＲＴ係民營廣播公司外，其餘均為公營電台。三梯次調頻頻率之指配一則違反停止民間電台申設的命令，一則採直接授與頻率方式，造成不公平現象，埋下更多爭議的種子。

（四）開放廣播頻率政策

繼解嚴與報禁解除，自82年起執行廣播頻率開放政策，於十年間分十梯次開放大、中、小功率電台約一百五十家。

（五）取締非法電台

自83年起，非法電台佔用頻道空隙冒頭，形為廣播秩序的新議題。當時的主管機關成立跨部會任務小組執行取締，但效果不彰，主要原因為執行面困難多，遭取締者復播快，非法電台擴增快速，至今仍未根絕。

（六）數位廣播推動障礙多

世界先進國家積極推廣數位廣播，我國亦有意跟進，先公告選出中廣等公司參與試播。完成試播後，再正式核配頻率。受限於數位廣播營運花費高，數位接收機鋪建不普及，數位廣播的進程形同停滯，參與的電台多繳回執照退出營運。近年來媒體環境持續變化，資訊、通訊及傳播匯流技術時有進展，數位廣播與民衆生活結合的最佳面貌為何，將是新興的議題。

以上各項政策的施行，著重管理角度，或要求業者配合辦理相關事項，輔導或引導的行政作為較少。

三、主管機關監理思維的探討

（一）廣電法的一法兩制

無線廣播與無線電視事業都是依據廣播電視法監管，同一條文規範看似相同，實質操作面卻不同，如電台架設、組織規模、節目內容分類、廣告播送秒數、行政罰鍰額度等。

以廣告管理實務為例，電視播送影像，訊息清楚明確，廣播靠聲音激發想像力，二者特性明顯不同。以廣告商品的效能而言，電視明顯佔優勢，有影像助陣易達陣，廣播則需運用口播技巧打動聽衆的心，刺激其購買慾望，才可能達到廣告目的，故從廣告手法來說，缺乏畫面的廣播廣告難度更高。

依上述觀點，同一部廣播電視法施行的結果，必然而然是一法兩制，如行政上以相同待遇處理，反而不合理也不公平。例如對於違規廣告的處分，

電視頻道播送涵蓋全國，廣播可能只限於數個鄉鎮，同樣處分罰鍰二十萬元，其間差異非以道里計。

（二）廣播仍有巨大的影響力？

廣播媒體主要的功能為快速傳達訊息，並可陪伴聽眾。當新聞頻道提供二十四小時的資訊服務，有畫面提供畫面，或由主播口述或運用跑馬、插播式字幕提供最即時的訊息，致廣播的空間更為限縮，故其功能在平時可與聽眾作伴，遇有天災鉅變之際，它是最便捷、低成本的傳輸媒介。

大、中、小功率電台因電波信號涵蓋情形不同，而有不相同的影響力。當ＮＣＣ執行違規節目或廣告的處分時。屬於中或小功率電台業者的心情總有若干的不平：經營地區不若電視廣告、影響力未如想像中的巨大，但行政處分不合比例原則，特別是藥事法、食品法執法標準常不一致，廣播業者游移在生存與行政處分之間，心中的苦悶可以想見。

廣播電視法制定的時空，國家處於戒嚴時期，只有三家電視台、三十一家電台；各界認為廣播媒體具有巨大的影響力，應肩負社會責任。如今媒體種類眾多，新歡不斷加入市場，舊愛褪色，影響力萎縮，主管機關仍一本初衷嚴格執法，於法於理值得稱許，於產業發展於情，則有探討的空間。

此外，主管機關依法應辦理廣播事業評鑑、換照，其行政程序不因電台規模大小而有差別。以電台的營收、規模及影響力，主管機關的人力負荷等考量，簡化作業程序與例行資料之填報似為趨勢。

（三）非法電台的處理

非法電台的問世，固有歷史因素，但經十梯次頻率開放，其存在的正當性已降低。近年來，非法電台平時販售藥品、食品維運，遇有選舉則積極輔選，以台灣藍綠政治光譜的對峙，更加深、加大非法電台處理的複雜性。

廣播媒體以聲音表述，承載自由發抒言論的功能；過去取締非法電台，曾招來限制言論自由的批評，分析原因在於例來頻率只配係以正規電台營運作規劃，未納入個體戶類型的電台，也未具備有線電視公用頻道的概念，遭遇頻道分配不公的歷史議題，只有敗陣。目前調頻FM88-92頻段指配為小功率電台，原具備公益、教育政策想法，如能從此頻段特質發想，作合宜的調整，或可解決老問題。

（四）再開放頻率議題

為了取締非法電台或其他因素，主管機關忽略廣播業已處於過度競爭的事實，仍執意開放頻道，政策面顯有可探討的空間。如果現有中、小功率電台經營困難，再開放一百餘家電台，其下場只有更慘烈。電台經營者採取聯播、重播節目將成新趨勢，移轉股權、併購電台，走上商業主義也會成常態。原先小功率電台設定公益、服務社區居民的理想恐將更為破滅。「媒體巨獸」、「跨媒體壟斷」向為識者關注，但對於廣播規模過於零碎，致無力吸引廣告主的現象卻不見改革或建言，反而有再開放廣播電台的提議。廣播的前景就在爭議的政策中更加黯淡。

四、政策方向的建議

（一）從功能性檢討公營電台的定位

黨政軍退出媒體曾廣受輿論關注。廣播媒體未曾遭受強烈批判，原因係過去各公營電台公共服務之口碑與績效不惡，亦未將媒體的影響力作不當的運用。故各界未要求公營電台比照台視、華視，將政、軍勢力退出廣播；惟長期而言，在制度面仍應追求廣播與電視改革一致。

公營電台經營的定位在於公共服務抑或著重政績的宣揚，源於不同的經營理念，但其節目應與商業電台有所區隔。商業電台營運調性著重娛樂，非商業電台則以政策任務為重點。例如，播送流行歌曲、推介歌手等內容為商業電台主流，公營電台不必跟隨，公營電台應切合政策任務，策劃合宜節目服務訴求對象。

現有公營電台有教育、國防、交通、漁業、市政等類型。但近年來台灣人口結構已漸次轉變，外勞及外籍配偶人口日增，各級政府部門都有政策推動的需要，公營電台的營運如何打破門戶之見，相互支援，擴大服務內容，一則豐富節目內容，二則可節省公帑。除教育等業務需求外，如勞委會之於勞工、經濟部之於工商業界、內政部之於婦女、兒童、老人…等，經常有推動及說明政策的需要，公營廣播可負起與民眾溝通的任務。

（二）掌握聯播／電台整併的趨勢

當有線電視系統以提高營運績效為由，作跨媒體的買賣，引發各界疑慮，媒體經營權過度集中不利於意見市場之交流，但其過度支離破碎，則不利產業發展，亦值得關注。電台間因營運績效等因素，彼此整併或與其他媒體聯盟、聯播，各有不同的意義，在政策面允宜及早研究，以利因應此一趨勢。

（三）正視業者的困境

廣播媒體與其他媒體競爭，相對情勢欠佳，致收聽人口流失，表面上是業者的責任或是民眾的選擇，但政府在政策規劃或行政管理上仍負有直接責任。例如：為了取締非法電台或為了其他因素，讓主管機關不顧大部分廣播業結構困境，仍執意再開放頻道，政策面顯有可探討的空間。

行政罰鍰處理上亦有可檢討處。廣播與電視一樣同為平台，受理各方廣告的委託播送。對於屬於廣播廣告的大宗來自藥品、食品、化粧品、醫療器材及醫療業務類型，原已有衛生主管機關管理的法規處理廣告主，但通傳會再引據廣播電視法對播送單位課以處分，一件事以二法分別課責，固然係法律執行行之有年，但以媒體為平台特質，其合宜性值得商榷，且罰鍰方面，廣告主處分只有數千元之譜，引用廣電法，配合電台過去違規紀錄，有可能達到數萬元罰鍰的額度。二者主從錯置，宜從修法角度調整。

（四）鼓勵業界自律

通傳會最近提出廣電三法修正草案，其中有一重要的想法，要求業者自律，此項思維當通用於廣播與電視業界。當自律的觀念能深耕，行政權不必時時祭出，行業尊嚴才可能建立。

（五）協助保存珍貴的聲音檔案

過去廣播界有不少珍貴的廣播作品或聲音資料，如重大新聞事件報導、重要人物談話、廣播劇…等，類似廣播文物、設備、重要及有價值聲音紀錄保存等事項，較之監理權責，亦屬重要議題，通傳會從廣播歷史的保存角度，協同相關單位促成廣播文物的蒐存、再運用及分享。

從報禁解除及政治解嚴後，媒體環境產生大幅度的變動，科技進步快速，數位匯流打破了資訊、電信及傳播的藩籬；網路興起，移動媒體成長新寵，視訊產業佔足了優勢。國內廣播事業面臨的最大挑戰為聽眾持續流失，除了全國網、區域聯播網及少數口碑良好的電台維持較佳的收聽群外，其餘多數電台隨著經濟景氣下滑，已感受營運壓力與日俱增。

廣播業者面臨生存的危機，首要之務是喚回聽眾。主管機關亦當正視此現象，從法規修訂、政策擬訂、行政處理作合宜的調整，協助產業轉型及正向發展，讓廣播持續展現聲音特質，為民眾服務。（本文作者為現任中華民國新聞評議會委員；前行政院新聞局副局長、廣電處處長）

參考資料:

1. 「廣播產業經營困境及解決之道」專文，101年，中華民國廣播事業協會
2. 八十六年廣播電視白皮書，行政院新聞局編。
3. 八十九年廣播電視白皮書，行政院新聞局編
4. 2003年廣播電視白皮書，行政院新聞局編

定位與宣傳兼具　開創產業新未來

廣播節目的製播與行銷



■李宗桂

廣播賣的是聽眾，因為沒聽眾，即沒影響力，當然不會有廣告支持，將陷入難以存活的困境。所以廣播經營應以爭取、培養聽眾為先為本，節目是吸引聽眾上門的餌，如果為了廣告收益犧牲節目品質，讓聽眾流失，是本末倒置的做法，終將廣告也隨聽眾的流失而遞減，讓經營陷入惡性循環之中。因此談廣播節目製作與行銷，首先仍要了解廣播聽眾市場與收聽行為。

當前台灣廣播聽眾市場與收聽行為

根據NCC「2010廣播電臺收聽行為調查」研究報告，台灣13歲以上民眾在過去一週內曾經收聽過廣播節目達5分鐘以上的「平常聽眾」有48.6%。相較於94年廣電基金的調查結果50.5%而言，出現些微下降，但本次的聽眾定義與以往有異，若以過去收聽達15分鐘以上的聽眾定義，此一比例可能更為下降。廣播聽眾中，男性約占52%，女性約占48%，聽眾年紀主要位於20～49歲，教育程度則以高中/職、專科及大學等學歷為主。

聽眾主要是在「搭車、乘車或開車途中」（比例為59.7%） 及「工廠或辦公室工作中」（比例為22.6%）收聽廣播；使用的收聽工具則以車用收音機的比例57.8%最高，其次為收錄音機（包括音響）收聽（比例為46.6%），使用電腦（包括網際網路）收聽廣播者占7.2%，使用手機收聽者占5.2%。

聽眾平日平均收聽約85分鐘，收聽時段以白天為主，高峰出現在上午7：00～12：00及下午1：00～6：00；假日平均收聽時數大減，約不到40分鐘，收聽時段高峰則是在早上9：00～11:00及下午1：00～4：00間。 與94年的調查結果發現，無論是平日或假日，聽眾的平均收聽時間皆出現下降的現象。

廣義聽眾收聽廣播節目的原因依序為：「有聲音陪伴」32.3%、「可以跟著唱歌／聽歌」26.5%、「收聽即時新聞」24.4%、「無聊」23.0%、「路況報導」16.1%、「習慣」12.5%等；而會被某些節目吸引的原因，依序為「音樂因素」47.9%、「新聞因素」22.2%、「路況報導因素」17.9%、「主持人因素」11.6%、「整體內容因素」11.1%、「生活資訊因素」8.8%、「收訊品質因素」4.0%等。

從廣播收聽行為調查結果，顯現因屬聲音及可邊工作邊收聽的不具獨占性等廣播特性，讓廣播在當前的閱聽市場仍占有一席之地，但在影音兼具的電視及網際網路等更具吸引力的媒體衝擊下，廣播市場終究呈現逐漸萎縮狀態。尤以台灣開放新電台申請成立之後，廣播市場百家爭鳴，分食者眾，許多電台在廣告收入減少情況下，精簡節目製播的人力與經費，當然也無力行銷，為廣告收入犧牲節目品質的情況更趨嚴重，陷入經營惡性循環化。

聲音的傳播服務永遠有需要，但在通訊傳播數位匯流的趨勢下，能夠提供聲音內容的不只廣播，業者需要從電台頻道經營、節目規畫製播與行銷等方面把握廣播特性、發揮更大創意，將廣播特性做有效發揮與取捨堅持，才能有生存空間。觀諸當前電台的優勝劣敗，常取決於此。

節目製播必須以電台定位與節目方針為依歸

傳播科技的發展與服務多元，在市場激烈競爭與瓜分下，進入分眾媒體時代。民國82年電台開放之前，專業的類型電台或頻道已經出現，但三十多家廣播電台分食台灣這塊廣播市場，競爭還沒白熱化，最大的中廣公司甚至在廣告上有所節制，讓其他電台有生存空間。但電台開放後，有些新進入市場者從現有市場找出切入點，以明確電台定位，落實頻道節目規劃與製播管理，加上創意行銷，很快的在廣播市場上站穩腳步。相對的，一些定位不明確、又未能落實節目規劃與製播管理的新電台則未能突圍而出，經營一再轉手。老電台業者則大多以過往累積的財務體質與聽眾基礎支撐，但在聽眾日漸流失、收入遞減的情況下，經營日顯艱辛。

廣播電台百家爭鳴，如何爭取聽眾青睞，應從市場既有佔有者與新進入市場者兩面向觀之，原有收聽率高者為大功率及綜合性電台，但新入市場者應有明確電台頻道屬性定位，以差異性競爭策略在現有市場中爭取立足之地。從定位到行銷等各層面有配套策略與作為，並能因應傳播科技與市場的潮流，才能立足並永續經營。否則，好的節目擺在錯誤的頻道或時段，猶如好的劇碼上錯舞台，通常難逃匆匆下檔的命運。

以下分從電台定位、節目編排策略、節目企劃製作與品管、行銷等四個層面提供應有的思維與配套措施：

一、電台定位

需衡量本身資源條件、市場供需、競爭者、法令政策、機會與威脅等各層面因素，進行SWOT分析，選定目標聽眾群。這塊市場不一定要大，至少以自己的營運方式足以維繫生存。許多新電台不能成功，原因大都出在錯估市場或本身資源條件不足以支應到讓電台站穩腳步。

二、節目編排策略

應依目標聽眾的需求設計節目內容，提供服務，落實電台定位，維持頻道調性的統一。並依節目編排基本原則與競爭性策略思考編排節目。不論內製內包、內製外包、外製內包或外製外包，不合宜的節目及廣告應予排除捨棄，避免趕走目標聽眾。

Eastman等學者（1993）指出節目時段編排執行時有五項基本原則需要注意（陳東園、陳清河、許文宜合著「廣播節目概論」）：

（一） 適宜性原則：配合聽眾一天24小時的作息或生活型態，安排適宜的節目。

（二） 收聽習慣的形成：每天同一時間播出同一節目，也就是所謂「帶狀節目」，以養成聽眾固定收聽的習慣。

（三） 聽眾流動控制：延長聽眾停留在頻道上的時間，並且吸引其他頻道的聽眾流入。

（四） 節目存檔：精彩、具重播價值的節目存檔，於其他時段重播或透過其他平台運用，發揮附加價值。

（五） 廣泛的訴求：雖然有市場區隔與分眾訴求，也就是在競爭市場中鎖定目標聽眾群，但也應在特定分眾中，設法滿足絕大多數聽眾需要，尋求廣泛聽眾。

而在競爭性的節目編排策略方面，Pringle（1995）、Eastman（1993）等學者分析電子媒體節目的競爭性策略至少有十四種，不僅電視適用，廣播也可參考（陳東園、陳清河、許文宜合著「廣播節目概論」）：

- 針鋒相對策略：與對手同一時段安排同類型節目，通常在收聽率較高時段，目的在爭取相同特性的聽眾。
- 反向策略：逆向操作，以迥異於強勁對手的節目，訴求在市場上吸引一群特性截然不同的聽眾。
- 帶狀策略：又稱水平策略，每天或隔幾天同一時段播出同一節目，養成聽眾持續收聽習慣。
- 棋盤策略：每天同一時段安排播出不同的節目，如棋賽般變化多端，但由於節目需求量大，製作成本高，很難累積聽眾，又不易養成收聽習慣，除非電台資源豐厚，否則不宜採行此策略。
- 區段策略：又稱垂直策略，將性質相近或訴求對象相同的節目安排一塊，形成一個區段，養成聽眾延續收聽。
- 強棒出擊策略：在黃金時段前半小時安排最強檔節目開打。
- 導入策略：又稱牽引效果，以強帶弱，用強檔節目吸引聽眾，但同類型節目導入策略會比較有效。
- 吊床策略：一弱檔節目安排在兩強檔節目之間，接收前後兩強檔節目的聽眾。
- 搭帳篷策略：以一強檔節目拉抬前後兩檔的收聽，但如前後檔節目太弱，反會拖垮夾在中間的強檔節目。
- 橋樑策略：節目開始與結束時間與競爭對手不同，避開對手節目開始時的危險轉台時段，把聽眾留下來。
- 阻擾策略：安排特殊節目吸引競爭對手聽眾轉台，適用於新進市場的節目或是市場上已趨弱勢者，但成本高、難持久。
- 攻擊性策略：用最強節目攻擊對手較弱節目，這種策略在任何時段都能帶來高收聽率。
- 防禦性策略：用最強檔節目防守對手最強節目。
- 無縫隙策略：前一個節目結束到下一個節目之間的廣告時間，應避免聽眾轉台，於節目尾聲播出下一節目較吸引人之預告或內容，是必要手段。

電台是否都能遵守這些節目編排的基本原則？我們稍微留意就會發現許多電台常把不符電台或頻道定位的節目引進，有些節目的內容、節奏與音樂曲風不合聽眾的作息習慣，違反適宜性原則；而電台在聽眾流動控制上也常欠缺努力，例如基於收入考量安排過長的廣告時段、不同語言的節目等等，迫使聽眾轉台。

而電台又在競爭性的節目策略上做了多少努力？我們比較容易在電視頻道上看到這方面的努力，而電台則很少考量到競爭性策略的運用，連最簡單易行的「無縫隙策略」，在節目尾聲播出下一個節目較精彩的預告或內容都做不到，最多說句「接下來請收聽某某人主持的某某節目」完成交棒就匆匆再見了，但沒有足以吸引人的內容預告，對吸引繼續收聽當然幾無效果。原因在於電台主管無概念，或有概念，但因外製節目無法掌握，即或內製節目，也因下一節目主持人或企劃助理未能事先將節目精彩預告提供前一節目主持人運用，而主管也未堅持落實，所以能做到無縫隙策略的電台頻道也是少見。缺乏策略，也缺乏堅持、落實與團隊努力，當然難以有效提升頻道收聽率、累積忠實聽眾，個別電台頻道的狀況擴而到整體廣播產業會是何種景況？可以想見，也是在廣播市場持續萎縮的現況中，除了其他媒體的競爭因素外，廣播業應自我省思的部分，不能完全歸諸於外在環境與新興媒體的爭食。

三、節目企劃製播與品管

有了適宜的電台頻道定位及節目編排策略的堅持與運用，依照定位與編排策略，進行各個時段的節目企劃製播與品質管理，才比較能達到效果。但再好的策略不能落實在各個時段節目製作的戰術細節層面上，同樣難以產生預期的效益。

節目企劃與製播注意事項：

- 符合電台定位與節目編排策略
- 做好資料蒐集消化、音源準備、rundown設計
- 與音控人員及來賓事前應有適當溝通
- 注意襯底音樂的干擾收聽狀況
- 節目進行中，適度重播節目名稱、主題與帶出訪賓身分
- 片頭及廣告時段安排勿太長
- 最好開場就預告節目精彩內容
- 結尾預告下一次節目精要，並帶出下一檔節目
- 側錄、監聽、檢討，作為日後改善調整參考

早期的廣播節目製作嚴謹許多，有導播、撰稿、主持人、音控，有些還配有行政助理，稿子甚至要經導播或更上級主管審閱，製播過程有音控協助，所以需要先將節目rundown表及選用歌曲、音源等，於錄播音前先交音控人員，先做溝通以求錄播順利，導播也在現場督導監控，除了來得及於播出前或播出時改正之外，節目後也會給予改進意見。所以節目企畫製播過程較為周全，也較能完整掌控，一則當時製播環境的安全考量，二則也是當時的品質要求較高。

隨著廣播經營的主客觀環境演變，今天的廣播節目除了極少數節目如廣播劇或特殊講究的精緻節目，還有如此嚴謹製播過程與團隊人力配置之外，大多數節目都是由主持人自控自錄甚至自播，只有少數還配備企劃助理，協助規劃節目內容、蒐集資料、聯絡來賓等，但主持人的專業、經驗與用心影響節目頗大，如果主持人具廣播專業能力與經驗，又能認真做好上述節目企畫與製播注意事項，則節目自然精彩。

但現在有些節目主持人只是因為能買得起節目時段或因為具知名度或某種背景，卻欠缺廣播的專業知能，就當起主持人了，加上可能無暇準備、消化節目資料，節目品質當然容易出現坑坑疤疤的狀況。有的主持人雖然有經驗，但失之輕忽，規劃及準備節目資料的用心不夠，也沒做好注意事項所要求的。聽眾可以在節目播出時明顯聽出主持人未曾做好資料事先消化或來賓事先溝通工作，甚至節目rundown是事後才應要求簡單填寫了事，而非事先企劃好才製播，所以節目聽來雖然好似流暢，卻缺乏精緻生動，少有不聽可惜的吸引力。而播出時也很可能無人監聽，給予改善意見，主持人也懶得將播出節目錄下，自己再聽一遍以檢討改進，這是當前廣播輕省製播環境的普遍現象。台灣民眾收聽廣播行為的動機排序，第一是「有聲音陪伴」、其次是「可以跟著唱歌/聽歌」，究竟是廣播的特性與收聽情境使然？還是與節目品質有關？很可能是互為因果循環的結果。廣播的特性與收聽情境當然不適合長篇大論與深奧嚴肅內容，應該淺白、口語、活潑、生動、有趣，但經過精心企劃、認真製作的節目，聽眾絕對聽得出來，懂得欣賞，並予以支持、珍惜。

其實從每年報名參選金鐘獎的節目可以看出，台灣不缺優秀的廣播企製主持人才，有能力做出令人驚艷愛聽的節目，只是大多數這類節目是為參賽而特別企畫製播，並非常態也不普遍存在，甚至擺在冷門時段，當然無法產生經由優良節目帶動收聽的效果，這主要是電台經營者與廣播產製環境的問題。

需要提醒的是：雖然收聽調查顯示吸引收聽節目的因素當中，「收訊品質因素」居第七，比例只為4.0%，並不代表播出的音訊品質不重要，而是受訪者在回答吸引收聽某些節目的原因時，當然是從他常聽的節目去回想原因（該題問卷可複選，但不提示選項），而會常聽的節目，頻道收訊清晰無干擾應是基本條件，所以可能受訪者不會想到收訊品質這一因素。

四、市場行銷

有好的節目並不夠，還要有好的行銷策略與作為，讓人聽到、看到、感受得到，才能擴張聽眾群、提升品牌知名度。但如果節目不夠好，行銷再努力，也無法成功。

電台或頻道的行銷對象有：目標聽眾、廣告代理商、媒體購買公司、廣告主；而從事行銷的主體有：電台、節目、主持人，在打頻道戰的今天，應以電台頻道為主，節目、主持人為輔。行銷方式有話題行銷、活動行銷、廣告宣傳、人際互動等等；行銷管道在電台自身有：頻道、網站、刊物、傳單、轉播車…等等，外部行銷通路有：報紙、雜誌、電視、網際網路、手機、看板、車體、結盟商店等。行銷要視本身資源條件與發展目標，選擇適合目標聽眾或廣告主對象的活動與通路。行銷方針要：誠懇親切創新、善用自身資源、借助外界力量、發揮團體戰力。

有些行銷其實花不了甚麼錢，例如：透過自身頻道上午時段行銷下午或晚間節目（垂直行銷）、平日時段行銷周日時段節目（水平行銷），如果是多頻道家族，更可以互相行銷；定期或每隔一段時間找目標聽眾群代表舉行焦點座談，聽取及溝通對節目或服務等之意見，但電台隨後應有從善如流的調整改進行動，以獲取對方的信心與向心力，日積月累，口耳相傳，自有乘數效果；又如有電台自備轉播車，搭配主持人在大型活動現場進行轉播或連線訪談報導，對民眾及廣告主都具行銷效果。行銷是提升電台頻道知名度與擴增經營利基的必要手段，至少可以讓人感受到電台的活力與積極性。



活動轉播車讓人看到廣播電台的存在

台灣多年來的經濟景況不佳，廣告市場不增反縮，廣播在電台家數倍增但廣告市場變小的環境下，經營艱辛，在節目製播與行銷等各方面縮衣節食，但也讓廣播在媒體市場上更形弱勢，要提升廣播在閱聽人與廣告主心目中的地位，電台各自的努力效果有限，廣播產業需要認真考慮採取整體行銷策略，可以參考美國廣播廣告局（Radio Advertising Bureau, 簡稱RAB ）的作法，RAB是美國廣播同業成立的機構，機構目標有三：1.讓廣告主選用廣播媒體；2.增進廣播的廣告收入；3.訂定產業標準與規範，讓廣告代理商與行銷業務部門更容易使用廣播做為行銷媒體並覺得有用。該機構透過引領產業創新，提供組織、教育、研究發展等工作計畫與服務，讓RAB會員及整體廣播產業獲益。目前有近7千個會員（包括約6千家會員電台及1千多家網路、代理商、業務及國際機構的準會員），在美國的傳媒市場相當具影響力。台灣的廣播業者不能只是在聯播與分播合縱連橫或在價格上互相比拼，更應該共同合作為廣播產業的形象、影響力與未來發展前景而努力。（本文作者為資深廣播人/世新大學兼任助理教授）

開源節流 提升效率多角經營

從一項電台節目製播滿意度調查看如何提升廣播競爭力

■莊克仁

一、前言

身為我國廣播電台監理機構的國家通訊傳播委員會（NCC），為了提升廣播從業人員的專業知識，每年均定期舉辦「無線廣播事業從業人員推廣教育訓練」，去（100）年亦不例外，分別於11月24-25日、12月8-9日、12月1-2日等，分南、北、中區舉行。本研究的問卷調查即是在上述日期針對前來受訓的從業人員測驗的，目的在測知其對目前所從事廣播工作之滿意度。

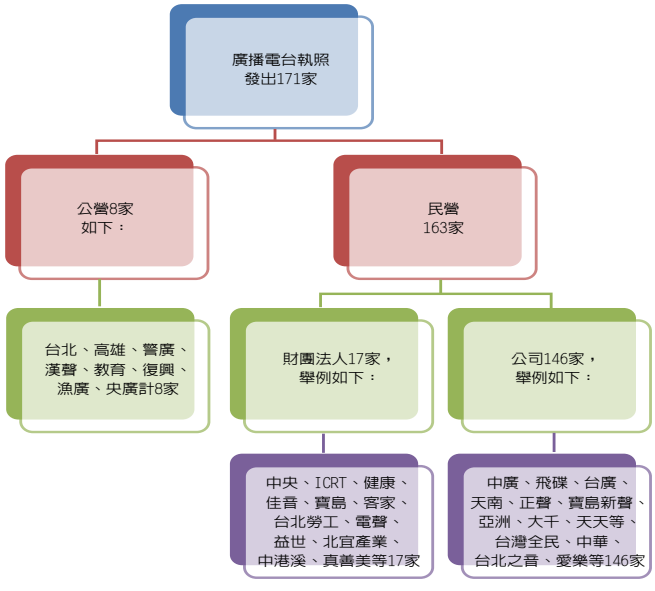
二、理論基礎

管理大師彼得・杜拉克（Peter F. Drucker）曾提出「目標管理」，他說，最大的好處是讓經理人有機會控管他自己的績效。自我控管能引發更強烈的動機：讓人向做到最好，而不是得過且過、及格就好。杜拉克進而在1999年提出了「自我管理」（Managing Oneself），同時提出「回饋分析法」。這裡的目標就是「方向」，那就是說，我們根據我們的擅長的領域，選擇自己的工作。雖然自己擅長的領域，並不一定是自己原本「喜歡的事情」，但當我們清楚了解自己「不會的事」，「能做且擅長的事情」，並把焦點放在「自己會做的事情」上，還要不斷重複執行回饋分析，這樣就能讓自己「會的事情」變得「更厲害」了！一旦我們體悟出自己的工作「方向」與「使命」，並找到符合使命的工作，就能在工作上有所表現，除了能獲得金錢的報酬，還能得到成就感，就算遇到挫折，也不會輕易放棄或自怨自艾。根據前述管理理論，本研究乃假設電台從業人員會本諸「目標管理」與「自我管理」的理念，努力執行上及交付的使用，並以「回饋分析法」來評量自己的工作績效。

三、經營理念

廣播電台是以聲音做為媒體，透過無線電波傳送音訊供作聽眾收聽的一個傳播事業。在台灣，目前台灣有171家公、民營無線電廣播電台，領有廣播電台執照，其中公營8家，民營163家，如圖1所示。前述171家無線廣播電台，以地理位置來區分，可分為北部：62家；中部37家；南部62家。另有跨區10家。如圖2所示。

圖1 廣播電台結構圖



資料來源：國家通訊傳播委員會

圖2 台灣無線廣播電台地理位置分佈圖



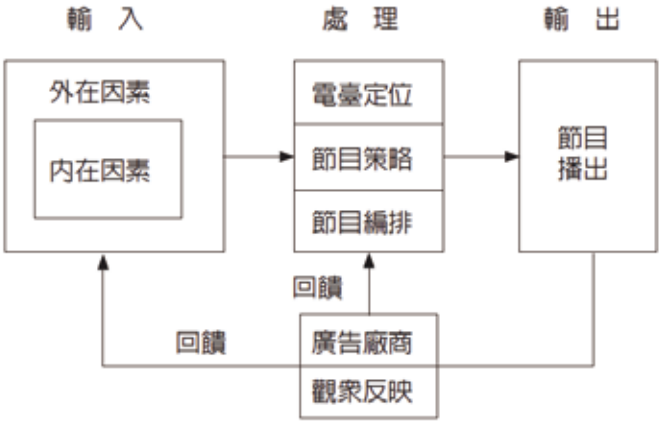
資料來源：國家通訊傳播委員會

廣播電台的主管單位是國家通訊傳播委員會，適用的法規是廣播電視法及其施行細則，並接受其他相關法令的約束。不管商營或公營，電台節目都要符合設台宗旨及節目政策的指導，並根據市場與民眾需求，草擬節目企畫書，藉以製播富有創意及在地性的節目。除了良好硬體設備及廣播音質外，廣播業者在消極方面，節目或廣告應盡量避免違規進行內部自律；積極方面，要能參與社區公益，並重視節目宣傳與行銷，履行社會責任，進而提升節目的品質。

根據前述的概念，電台經理人員除了在節目製作階段要研究節目製作內容與技巧之外，更要研究節目策略、節目促銷(promotion)與節目銷售(sales)，而其目的，則希望所生產的產品—節目，能受到市場受眾(audience)的歡迎與喜愛。如何瞭解其是否受到消費者的喜愛，則依賴收聽率(rating)的調查來調整播出節目的內容，甚至於電台整體性的節目編排(schedule)，如圖3 所示。

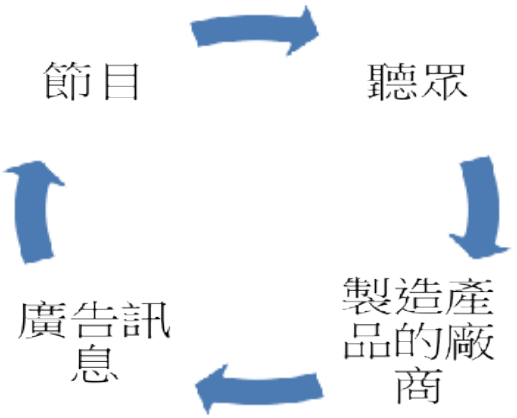
以市場為導向，並以廣告為收入主要來源的商業性廣播電台，其與節目內容和觀眾之間，便形成如圖4的節目循環關係圖。一般而言，影響節目策略的主要因素，除了廣播電台業者、廣告商與聽眾之外，尚有政府部門的執行者，如我國的國家通訊傳播委員會。

圖3 節目策略系統圖



資料來源：莊克仁（2012）。《廣播節目製作》，台北市：五南。

圖4 節目循環關係圖



資料來源：Raymond L. Carroll與Donald M. Davis合著Electronic Media Programming：Strategies and Decision making(1993年)，第九頁。

根據前述電台經營管理理念，本研究問卷提十個問題，內容附錄如下。

四、問卷資料分析

（一）調查問卷：

這次回收問卷，共計103份，其中北區34份（33%），中區30份（29%），南區39份（38%）。

（二）受訪者人口特徵：

1.性別：

男性57人（55.3%），女性44人（42.7%），未填2人（2.0%）。其中包括北部：男性20人，女性13人，未填1人；中部：男性15人，女性14人，未填1人。南部：男性22人，女性17人。

2.公民營別

民營102家（99%），其中北部34家，中部30家，南部38家。公營1家（1%）：南部1家。

3.編制內與否：

編制內正式人員85人（82.5%），其中北部30人，中部22人，南部33人。外製單位2人（2%），其中中部1人，南部1人。約聘人員7人（6.8%），其中北部5人，南部2人；未填9人（8.7%），其中中部6人，南部3人。

4.服務部門：

節目部門51人（49.5%），其中北部17人，中部14人，南部20人；新聞部門7人（6.8%），其中北部3人，中部4人；其他（管理、業務）部門44人（42.7%），其中北部14人，中部11人，南部19人。未填1人（北部）（1.0%）。在103位受訪者當中，有2位是民營電台台長，1名是部門經理。

5.服務年資：

一年以內11人（10.6%），其中北部3人，中部2人，南部6人；1-5年24人（23.3%），其中北部8人，中部9人，南部7人；6-10年21人（20.4%），其中北部12人，中部3人，南部6人；11-15年21人（20.4%），其中北部4人，中部8人，南部9人；16-20年9人（8.7%），其中北部1人，中部4人、南部4人；20年以上17人（16.5%），其中北部6人，中部4人，南部7人。

（三）問卷題目：

共分十題，內容如下：

1.節目非常符合電台宗旨

2.節目力求符合節目政策

3.節目完全符合原企畫書

4.節目均能符合聽眾需求

5.節目具有創意及在地性

6.節目經常參與社區公益

7.節目播出訊號接收良好

8.節目從未違規且曾獲獎

9.節目極重視宣傳與行銷

10.節目品質趨向內部自律

（四）問卷設計：

本問卷以分為Liker五個量表，分為非常不同意（1分）、不同意（3分）、還算同意（5分）、同意（8分）、非常同意（10分）。在滿分100（100%）的前提下，若答案合計分數60分（含）以上，表示對自己的工作滿意度及格；反之，59分（含）以下表示「不及格」。

（五）研究方法：

利用描述性統計方法，即百分比來解釋其意義。

（六）結果分析：

1. 工作滿意度（超過60分）

分數在60分以上，對自己的工作表示滿意的人數，共計98人，占總人數103人的97%，其中北區35人，中區28人，南區35人。

分數在60分以下，對自己工作表示不滿意的，則有7人，占總人數103人的5%，其中北區1人，中區2人，南區4人。從上得知，絕大多數（97%）的受訪者，對於目前所從事的無線廣播電台工作表示滿意。

就低於60分、對自己工作不滿意的廣播從業人員的人口特徵而言，北區一名為男性，年齡在41-50歲。中部2名均為女性，1名是21-30歲，另一名則為31-40歲。南區4名皆為男性，31-40歲者有2名，餘為41-50歲。

2. 電台經營理念

有關受訪者（N＝103) 對於日常工作的操作情形，是否合乎電台經營理念？答案就在表1揭曉。

從前述電台經營理念的人次分佈情形顯示，受訪者認為該台節目力求符合節目政策者（第2項），不但沒有不同意者，且同意者高達百分之百（100%）。其次為非常符合電台宗旨（第1項），只有2位表示不同意（近2%）而已。然而，若從負面角度來看，有高達22.3%（24位）的廣播業者認為電台本身並未重視節目宣傳與行銷（第9項），也有97%的業者並不認為節目品質趨向內部自律（第10項）。另外值得注意的是，近5%業者（5人當中，有3位在南部，北部與中部各1位）並不認為節目播出訊號接收良好（第7項），還有同樣近5%業者不認為節目經常參與社區公益（第6項）。

表1：受訪者回答電台經營理念統計表（N=103）

	非常不同意	不同意	還算同意	同意	非常同意	未填
（1）節目非常符合電台宗旨	0	2	16	51	34	0
（2）節目力求符合節目政策	0	0	9	59	35	0
（3）節目完全符合原企畫書	0	3	17	60	23	0
（4）節目均能符合聽眾需求	0	4	15	56	28	0
（5）節目具有創意及在地性	0	3	16	47	37	0
（6）節目經常參與社區公益	0	4	23	38	38	3
（7）節目播出訊號接收良好	0	5	18	43	36	1
（8）節目從未違規且曾獲獎	0	2	17	45	39	0
（9）節目極重視宣傳與行銷	1	23	22	34	22	1
（10）節目品質趨向內部自律	1	10	25	43	23	1

五、廣播面臨的問題

儘管前述電台節目製播滿意度調查結果顯示受訪者的滿意度頗對於民營廣播電台經營者而言，如果每年的聽眾逐年流失，廣告業績也跟著下降，再加上新科技，如數位化也幫不上更新的忙，以上絕對不是一個好現象。

從聽眾的角度來看，尤其是年輕的朋友，大家可以任意抽樣地問，聽廣播的孩子愈來愈少，有的幾乎不碰收音機，身邊帶的是智慧型手機，而且幾乎人手一機，若需要影音資訊，大多上網搜尋，或下載喜歡的音樂，這時候的無線電廣播幾乎派不上用場。

對於廣播監理單位——國家通訊傳播委員會而言，依法也要針對廣播內容的部分，包括廣告與節目，進行監聽的動作，並實施懲處，這又是廣播業者不願見到的事。

從技術角來看，由於行動電話功能超越，更有加值功能，例如：影音資料上傳下載雙向功能，在在都優於廣播單向接收。加上閱聽人習慣行為改變，平面媒體在銷量日減情況下，乃紛紛設置電子

報，結合網路與3G、WiFi等無線網路，以便開拓新市場，但也同時開啓新的戰場。對無線廣播而言，無異雪上加霜，形同瓜分廣播的市場。

對於上述問題，許多專家學者也曾應NCC之請，舉辦如前述之推廣教育訓練，先後提出一些改善電台營運的建議，例如陳清河教授曾指出：

（一）回歸廣播數位化產製平台：除了應用現有載具，如Radio Trans.及Web site之外，另外也要能應用新載體，如DAB/PMP、Mobile/3G及Web site等。

（二）思考節目製播的面向及元素：除了以古典、經典、正典方向感與使命感之企畫外，也要積極針對歌曲、話題與及時素材的蒐集，以供應音樂節目、談話性節目及新聞節目所需。

另外，蔣安國教授也強調「品牌是廣播的靈魂」，並建議資料採礦，建立自動預測顧客行為的模式，包括予以分類、群聚/分野、聯合性分析與順序，以利廣播電台做為品牌的進用。

最後，侯志欽老師也曾以聽眾導向為觀點，強調廣播節目製播與促銷，包括：

（一）廣播促銷：1.以聽眾利益為出發點。2.強化聽眾對節目、主持人的喜好。.3.人人推廣、時時促銷。4.跨媒體整合宣傳。

（二）節目促銷：1.節目設計互動單元，提供適當贈品以吸引收聽。例如：書籍、CD、演出票券、電台紀念品或吉祥物等。2.組織節目聽友會。3.舉辦節目座談會。

（三）電台促銷：1.公益活動，如獎學金捐贈、慈善義演等活動。2.公開活動，如電台參觀、演唱會等。3.比賽活動，如歌唱比賽、演講比賽等。4.甄選活動、徵才活動等。

六、解決之道：增強廣播電台競爭力

過去政府曾先後推動調幅立體聲廣播與數位廣播DAB，希望藉以提昇業者服務品質增加收益，雖然沒有達到預期效果，但也顯示政府體恤無線調幅調頻廣播電台業者經營困境的苦心。

雖然數位廣播擁有單頻廣播網及近似CD的聲音品質，同時可傳遞文字圖片功能，然而，以上必須增添數位接收機才能收聽、收看。

前中廣工程部副理陳鍾洲，在接受本文作者專訪時，建議無線廣播電台一個比較容易執行的作法，那就是透過電腦化及網路化，藉以改善電台內部的作業環境，換句話說，藉由節目數位化，以建立聲音檔案後，將之儲存在聲音資料庫，再透過自動播出系統，連結會計及管理系統，將電台各個部門的公文作業，逐步進入無紙環境。這時，電台管理部門應依降低節目製作成本，並透過和同業結合(電台聯合會)與各個著作權團體協商以量制價。接下來，要趕緊開發電台自有產品，同時，節目部門要爭取著作權，藉以建立像兒童節目、兒歌教唱，廣播劇等完整的產品，然後再伺機銷售產品。

陳鍾洲前副理強調，多元服務業務推廣部門應以服務客戶為宗旨，提供完整(一條龍)服務，包括平面宣傳廣告(POP)，並搭配促銷活動，直接進入群眾，同時製造議題，以便增加曝光機會。接下來便是電台和異業結盟實體店主及廣告主等，進行聯合促銷與優惠聽眾活動，讓聽眾因接受電台和異業結盟實體店的小惠而增加對節目的忠誠度(鎖頻)。最後，電台要順勢導引聽眾瀏覽網站，同時大力進行網路推廣，串流廣播，包括多做來賓專訪的影像播出。

從以上得知，無線廣播電台唯有要開源節流，別無它法。除了節流以提高效率為基礎之外，還應透過網站，增加與聽眾的互動與互助，以便創造電台新的收入。在這個的同時，廣播電台也要透過合理化作業流程，以確立內部員工的企業倫理，同時形成公司新的企業文化，最後，透過多角化經營與資源整合，大幅提昇電台的競爭力，以便創造更多且穩定的利潤。

資料來源：變動時代的廣播產業：100年度無線廣播事業從業人員推廣教育訓練（北區）。主辦單位：國家通訊傳播委員會。（100年12月8-9日）

(本文作者為銘傳大學廣播電視學系專任副教授)

發揮社區傳播功能

非商業電台的發展與價值



■侯志欽

前言

根據國際媒體與傳播研究協會的定義(International Association for Media and Communication Research, IAMCR)，社區媒體強調草根性、在地化的媒體近用，是源自公民社會、用來流通社區訊息、建立社區意識的媒體，也是非政府、非商業的媒體機構。社區媒體以言論自由及民主參與為內容呈現的原則，以促進社區關係、發揚社區文化為目標。其中較容易推展並產生影響力的社區媒體是非商業電台(non-commercial radio)。

廣義的非商業電台包涵: 社區電台、少數族裔電台、學生電台、宗教電台，以及公共電台、教育電台、農業電台等等。非商業電台可以發揮落實媒體近用、呈現多元觀點、保存語言文化、建立公共論壇、推動社區事務等功能，並在發生天然災害或人為災變時，扮演提供即時訊息、促進公共安全、安定災民情緒、推動社區重建的角色。因此，世界各國均透過保留特定頻段、建立申設模式、提供適當資源等方式，鼓勵籌設非商業電台。

整體而言，非商業電台以公益服務目標，鼓勵多元參與，特別強調運用社區資源、非商業化營運與財務公開透明。因此在電台設立宗旨、擁有權與管理權、內容節目製播、人力資源運用、經費來源與財務管理等方面都有別於商業電台。

日本社區調頻電台(community FM)

1980年代起，日本推展地方化政策，在1992年制定社區廣播法(Community Broadcasting Law)，開始推動設立社區調頻電台(community FM)，期望透過社區電台為地方民眾提供在地訊息。

1992年，北海道函館設立第一個社區電台。1993年起，大阪等地也陸續成立。在初步推展階段，郵電省頒發執照的發射功率只有1瓦。為維持營運，電台可協助地方政府進行政策宣導以取得經費補助，甚至由地方政府協助設立，但發射功率太低，地方政府興趣缺缺，民眾對於捐款支持電台的風氣也尚未開啓，因此經費來源成為營運的重大問題。

1995年發生神戶大地震，當地社區電台迅速的提供災情資訊，撫慰災民心情，並持續帶動社區復興與災區重建，使政府的態度大為轉變，1999年提高發射功率為10瓦。2004年發生新潟大地震時，政府透過電台與民眾一起進行災害防治及災情控制，迅速提供當地人民必要且實用的訊息。隨後又將發射功率提高到20瓦。

由於長期面臨人口結構、生活型態的改變，為了防範社會制度崩解與社區生活凋零，政府也開始核發社區電台執照給社會團體，期望透過電台激發社區自治能力，社區再造與心靈重建的能量。

美國低功率調頻電台(Low Power FM, LPFM)

根據FCC統計，到2012年第一季為止，全美國共有超過15082個廣播電台(FCC, 2012)，其中非商

業電台超過3700個(含括公共廣播、學校廣播、社區廣播、教育廣播、宗教電台、少數族裔電台等)。在商業電台部分，1996年的傳播法案改變電台所有權規定，一個公司在單一市場最多可擁8個電台，而且擁有總數沒有上限，在兩年之間高達半數廣播電台易手，許多電台被媒體集團購併或納入聯播，產生了媒介所有權過度集中、電台間節目高度重覆、地方新聞及節目大為減少、廣播就業率及地方雇用大幅降低等現象。

FCC重申媒介所有權的管理政策包含競爭、多元及在地擁有等三個原則，並在2000年開放申設低功率調頻電台(Low Power FM, LPFM)。LPFM是非商業電台，供非商業性的教育單位、公共安全及交通機構申請(不開放商業經營或個人申請，現有的報紙及廣電媒體經營者亦不得申請)。發射功率分別為100W、10W兩類(迄今僅開放100W電台)，天線高度為30公尺，涵蓋範圍約為半徑5.6公里。

LPFM每周必須至少播出36小時節目，內容應具有教育性、可促進公共安全、推動社區事務或提供交通服務等，電台需加入緊急事故警示系統(Emergency Alert System，EAS)，提供災變、意外警示服務，其執照期限為8年，不得轉售。

LPFM的開放政策歷經各界的檢視與深入討論，以商業電台為主的國家廣播聯盟(NAB)進行遊說，期望限縮其營運範圍及發射功率，防範對商業電台的訊號干擾及降低其獲利。FCC仔細在各個廣播市場進行頻譜運用測試分析，並進行商業營運衝擊調查。研究發現無論在現有的都會或鄉鎮區域，非商業營運的LPFM都未對商業電台產生影響。

2011年1月美國歐巴馬總統正式簽屬地方服務社區電台法案(Local Community Radio Act)，再次確立非商業性的社區服務電台的價值並保障其地位。依2012年3月統計，共有824個低功率調頻電台，目前繼續開放申設，使其穩定成長及服務。

英國醫院電台(Hospital Radio)

醫院電台是針對醫院病患的需要而核准設立獨特電台類目。1925年，英國第一個醫院電台在約克郡醫院設立。電台透過義工營運與製作節目，播出符合病患身心需要的音樂和訊息，提供點歌服務，並以鼓勵安慰的話語成為心靈支持的力量。如同英國醫療協會的科學與倫理部部長Vivienne Nathanson博士所說:電台幫助病患在住院期間紓解壓力、忘卻疼痛，減少服用止痛藥物及對醫療資源的依賴，並可降低住院不適及縮短住院時間。

1980年代全英國約有350個醫院電台，許多醫院電台成立超過50年。這些電台共同醫院廣播聯盟Hospital Broadcasting Association (HBA)。協會的宗旨在協助電台透過廣播服務，促進病人身心恢復與改善其生活品質。目前共有分布在全英國225個醫院電台會員。聯盟也舉辦年會及教育訓練，並頒發全國醫院電台獎(National Hospital Radio Awards)，鼓勵優秀的醫院電台、節目與製播、推廣人員。

英國的醫院電台除了持續面對經費來源、義工人力與工作空間三大挑戰外，在新科技快速發展的環境下，MP3、IPad、智慧型手機等隨身裝置逐漸普及，醫院電台是否仍有其存在價值?目前英國仍有大約200醫院電台繼續運作及服務。電台的義工表示，他們在現有的媒體之外，扮演親切的陪伴者的角色，也儘量提供和醫療及醫院有關的重要訊息。有些醫院電台已經結合先進的病患床邊訊息系統(bedside information system, 如Patientline) ，因此更能提供個人化、高音質的信息與娛樂服務。

結語

非商業電台在世界各國均有其長遠發展歷史，我國如能積極規劃、鼓勵設置，不但可在其所服務社區及社群間發揮重要傳播功能，對於提升媒介素養、建立公民社會、鼓勵社會參與、培育傳播人才等面向，亦可帶來正面的貢獻。

（本文作者為政治大學廣電系兼任講師）

完成既有業者功能性分離目標　業者用戶雙贏

考察英國通訊傳播管理局功能性分離及寬頻速率量測監理政策(上)

■劉崇堅、鄭明宗

壹、目的

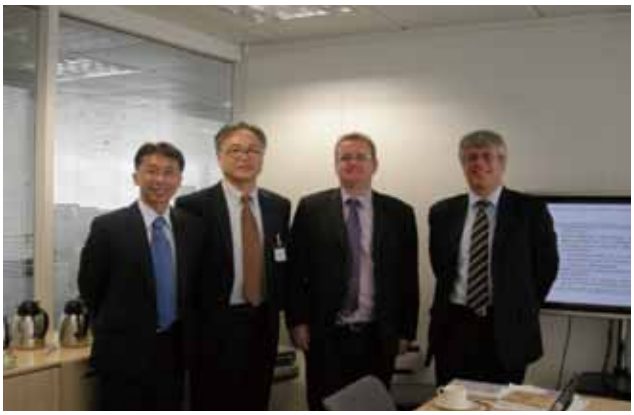
為儲備及落實我國電信法修正草案中有關對市場既有及主導業者—中華電信公司用戶迴路功能性分離議題之執行力，以及政府因應輿情加強對寬頻上網速率監理作業，擬經由借鏡英國通訊監理機關Ofcom對英國電信(BT)採功能性分離(Functional Separation)，將接取網路部門獨立為Openreach，促進用戶迴路開放，以及Ofcom委託Samknows公司執行寬頻速率量測計畫，督促業者加強網路建設、提供優良網路服務品質等規管模式，可作為本會研議施政策略、重要決策及管理措施之重要參考。

貳、考察行程

日　期	行　程	備　註
6月23-24日	去程 桃園國際機場搭乘長榮航空經泰國曼谷至倫敦希斯洛機場。 準備與拜會單位之談參資料。	
6月25日	與英國寬頻速率量測計畫公司Samknows執行長Alex Salter及營運長Neil Campbell於駐英代表處座談 拜會駐英代表沈大使呂巡。	地點：駐英代表處 陪同人員：新聞組林組長國忠、何秘書家宜、梁簡正伯州
6月26日	拜會Ofcom競爭策略部門主任David Stewart等代表，雙方就Ofcom對BT作功能性分離及寬頻速率量測計畫等議題交換意見。	地點：Ofcom 陪同人員：新聞組林組長國忠
6月27日	拜會BT Openreach法規部門主管Mark Shurmer，瞭解該公司如何執行BT功能性分離及執行後相關效益等。	地點：BT Openreach 陪同人員：新聞組林組長國忠、何秘書家宜
6月28-29日	回程 倫敦希斯洛機場搭乘長榮航空經泰國曼谷至桃園國際機場。	



1010625_NCC劉崇堅委員於駐英國代表處與英國寬頻速率量測計畫執行單位Samknows公司執行長Mr. Alex Salter等會談



1010627劉崇堅委員赴英國Openreach拜會法規部門主管Mr. Mark Shurmer等



1010625劉崇堅委員拜會駐英國代表處沈呂巡大使



1010626劉崇堅委員赴英國電信傳播監理機關Ofcom拜會競爭策略部門主任Mr. David Stewart等通信事業監理官員

參、功能性分離(Functional Separation)

一、背景說明

英國電信集團（BT Group）於2005年9月22日實施功能分離（Functional Separation），為全球實施功能分離之先驅，亦是電信規管之重大變革。

（一）BT功能分離之實施背景

Ofcom於2003年12月成立時，即展開檢視「電信競爭策略（Telecoms Strategic Review, TSR）」、「無線電頻譜策略（Strategic Review of Spectrum Framework）」及「公共服務播送（Public Service Broadcasting Review）」等三大課題。

鑒於固網接取網路競爭機制不充分等，Ofcom認為實有必要介入以改正市場，因此提出對英國電信集團（BT Group）之接取網路服務部門與該集團其他部門採取結構分離（structural separation）之建議。2005年9月22日，Ofcom同意BT集團所提出「BT承諾（BT Undertakings）」，包含實施BT功能分離（functional separation）等超過230項（含細項）改革開放措施。[1] 前開接取平等之二大主軸為「投入要素平等（Equivalence of Inputs, EoI）」及功能分

[1] Ofcom, "Impact of the Strategic Review of Telecoms: Implementation review," Statement, 2009/05, para.2.4 ; Ofcom, "Ofcom accepts Undertakings from Board of BT Group plc on Operational Separation," news, 2005/09, p.1.

離，以解決長期以來之瓶頸設施課題；亦即BT集團並未拆解，而係在接取網路服務部門Openreach與該集團其他部門間建立「中國牆（Chinese Wall）」，以達成接取平等目的，相關組織架構如圖1。

（二）BT實施功能分離作法

BT集團所進行之功能分離，係由接取網路事業部與其他部門之營運分離。BT集團於2006年1月11日成立新組織「Openreach」，將BT集團之接取網路及局間中繼網路（backhaul）產品等自BT批發事業部獨立，以提供競爭者平等接取其網路，為全球接取網路服務部門獨立經營之先驅。同時，Openreach之CEO直接對BT集團CEO報告。

（三）Openreach架構

依據BT承諾，功能分離包含組織功能分離（含資產及營業項目分離）、人員分離及資訊分離[2]等。茲分別說明如次：

1.資產分離

BT集團為落實「投入要素平等（Equivalence of Inputs, EoI）」，採功能分離作法，於2006年1月11日將BT之接取網路及局間中繼網路（backhaul）產品等自BT wholesale部門獨立，成立新組織「Openreach」，以提供競爭者平等接取其網路，移轉資產總值約80億英鎊（2010年3月31日，BT集團資產總額逾286億英鎊[3]）。所謂「投入要素平等」，係要求BT提供產品或服務時，應該在相同的條件（含費率及服務品質）、相同的時間尺度（timescales）、相同的系統流程、以及相同的商業資訊（例如產品或服務、系統處理等資訊）前提下，對所有通訊業者（含BT零售業務部門）一視同仁，確實提供相同的商品或服務。除此之外，也包含BT零售部門和其他通訊業者，可以相同的方法、相同的產出性能使用BT的系統流程。

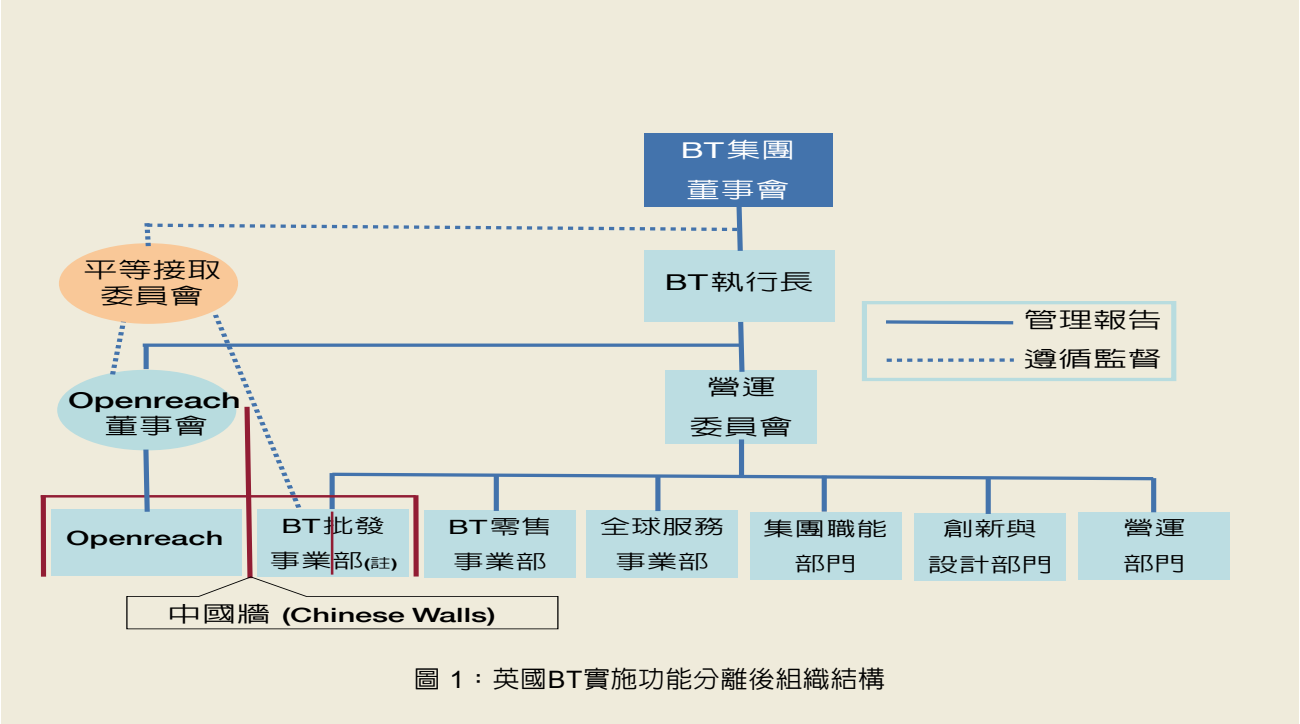


圖 1：英國BT實施功能分離後組織結構

[2] 資訊分離包括：OSS（係指Openreach與BT集團間之作業支援系統）為支援企業、網路及服務運作之IT系統，以處理服務申請作業、製作帳單及提供/維運產品等；以及MIS係指規劃企業發展策略及組織運作決策等系統，通常含有商業資訊及客戶機密資訊。

[3] BT, "BT Group plc Annual Report & Form 20-F 2010," 2010/05, p.100.

又依據「BT承諾」第5.31項規定，BT集團自會計年度2006年起須編製獨立監理財務報告（regulatory financial statements），供監督接取服務之財務狀況。[4]

Openreach因BT實施功能分離所控制之資產，如下圖2所示：

2.營業項目分離

依據「BT承諾」，基於「投入要素平等」，Openreach應提供二大類主要以市話交換為基礎之受管制批售產品（local-exchange-based regulated products）予競爭者，並且BT集團其他部門應使用與Openreach提供予競爭者相同之批售產品及服務，包含價格條件及服務品質等[5]。項目類別如下：

(1) 批發電路出租（Wholesale Line Rental, WLR）：主要提供語音及窄頻網路服務。

(2) 市內用戶迴路細分化（Local Loop Unbundling, LLU），包括以下兩種型態：

a. 共用細分化之線路（Shared Metallic Path Facilities, SMPF）：主要提供寬頻網路服務。

b. 完全細分化之線路（Metallic Path Facilities, MPF）：主要提供語音及寬頻網路服務。

3.員工分離

2006年1月11日，BT集團移轉員工予Openreach約30,000名，Openreach目前員工人數約30,800名。同時，Openreach執行長不得兼任BT集團營運委員會職務，並對BT集團執行長直接報告。此外，Openreach高階經理人薪資與Openreach經營績效連動，而非BT集團經營績效或股價[6]。

BT集團移轉員工予Openreach主要為(1)對BT接取及局間中繼網路實體層，從事提供、設置、維

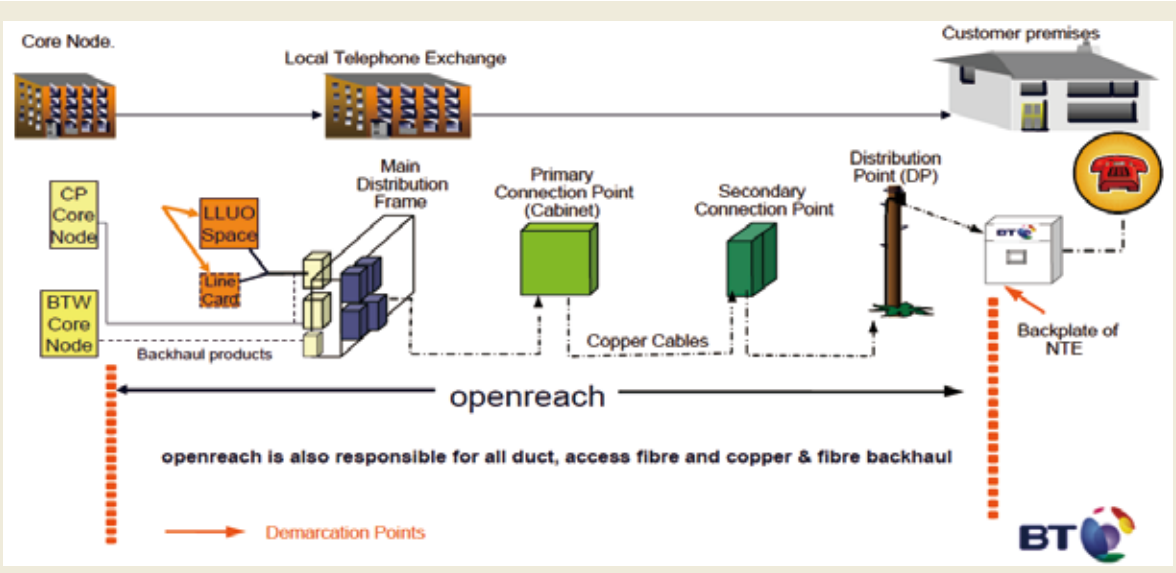


圖 2：Openreach因BT實施功能分離所控制之資產

資料來源：BT, “Openreach – an Open Network for All. Dream or Reality?” slides, 2006/11

[4] BT Undertaking 2010, para.5.31.

[5] Ofcom, “Next Generation Networks: Responding to recent developments to protect consumers, promote competition and secure efficient investment,” 2010/01, para. 2.14; BT, “BT Group plc Annual Report & Form 20-F 2010,” 2010/05, p.39; BT Undertaking 2010, para.5.46.1 and 5.47.6.

[6] BT Undertaking 2010, para.5.24 to 5.26. 不過依據BT承諾第5.36項規定，Openreach員工可享有BT集團一般性全體員工津貼獎金安排。

護及修繕事務有關的工程師及其主管；(2)以BT的接取網路或局間中繼網路的實體層或傳輸層為基礎所提供之產品，針對該產品從事設計、規劃、執行及服務管理之員工；以及(3)前二項產品的支援、管理人員，及其銷售人員。

4.資訊分離

「BT承諾」原規定BT於2010年6月30日前，必須達成與Openreach之作業支援系統(OSS)實體分離。為強化該承諾之長期有效性，Ofcom同意於2007年6月19日起變更執行細節，並訂定即日起至截止日止之一系列具約束性期中里程碑，冀達成2010年OSS全面實體分離。修正項目包括2010年OSS全面實體分離前，BT之WLR及LLU產品，應建置OSS之使用者（亦即其他通訊業者）接取控制，代替原先要求之 OSS 邏輯性分離功能，以提供其他通訊業者一個非價格歧視之保護。

（四）建立監督機制

BT集團於2005年11月1日設置「平等接取委員會」（Equality of Access Board, EAB，較原計畫2006年3月22日前提前完成），為BT集團董事會所轄之委員會，以督導及定期報告有關BT執行該承諾之成效，並向Ofcom及大眾報告之。

此外，EAB須執行BT承諾年度稽核計畫，並於每年6月30日前向Ofcom提報經外部會計師查核之年報（EAB annual report），同時備置於BT集團網站供大眾查閱[7]。

（五）BT實施功能分離之評價

Openreach所提供平等投入產品之服務品質，然而，有關服務品質標準，「BT承諾」卻未予以明定[8]。Ofcom實施「服務水準協定（Service Level Agreements, SLAs）」及「服務水準保障（Service Level Guarantees, SLGs）」制，並適用於特定相關市場具SMP業者之WLR、LLU及乙太網路等服務。服務水準協定屬商業合約，明定BT提供其他業者應符合特定服務品質水準，諸如特定期間內提供；而服務水準保障，則明定未達成服務水準協定所訂服務品質水準，諸如延遲，須予以賠償事宜[9]。

英國自從BT執行「BT承諾」後，不論企業用戶及住宅用戶均有正面回應，包含更多樣化選擇、資費降低，及產品與服務創新等。同時，業界亦有正面回應，尤其是BT提供競爭者之LLU數量快速成長[10]。自2006年元月Openreach成立時，LLU供租量僅約12萬條，其後迅速擴增，2008年12月超過538萬條線路（自2006年1月Openreach成立後，LLU供租量每季複合成長率逾50%），2012年3月底更達826萬條線路[11]，顯示Openreach有效刺激其他通訊業者投資。整體而言，BT執行「BT承諾」之進展，應可認為對業界及消費者產生正面效益。

二、訪談議題與內容

(Ofcom)BT 已壟斷供應商很長的時間，它在80年代已經被開放，私有化，並有不少眾多的競爭對手，其中不少有自己的核心網絡，但都需仰賴BT的接取權限，而我們所發現的是當我們進行這項檢討，我們得出的結論是以前的規則，規定 BT 必須要沒歧視下打開網路接取權限，就是不能有差別地對待，結果還不足以解決問題。於是我們開發了一個

[7] BT Undertaking 2010, para.10.27, 10.29 to 10.30.
[8] Ofcom, “Service Level Guarantees: Incentivising Performance,” Statement and Directions, 2008/03.
[9] Ofcom, “Service Level Guarantees: Incentivising Performance,” Statement and Directions, 2008/03, para. 1.1 and 1.6.
[10] 英國LLU始於2001年7月。2004年第4季，LLU使用率相當低，僅1%；2005年1月底，LLU計3.1萬條線路。
[11] UK fixed telecoms market “broadband and telephony trends toQ2 2012”.

解決方案，一個是機會平等的理念，我們要求實際只要有一種形式的存取權限是提供給BT的用戶和其他與BT的競爭者。要提供這種形式的接取權限，BT獨立了自己的接取權限的部門(Openreach)和讓此部門能在與BT 其餘部份拆分後還能獨立作業。這就是功能性分離形成的來龍去脈。

(一)寬頻接取網包含電信網路、有線電視、無線寬頻、電力線等接取網路，目前英國寬頻接取網是否充分競爭? Ofcom如何評估BT實施功能性分離後之成本效益?

1.(Ofcom) **從網路存取權限來看，進行BT的網路複製不是非常有經濟效益的。**所以沒有人會去建立一個和既有網路競爭的網路，因此，在一個英國的基礎設施不存在水平的競爭；換言之，BT的網路仍然是唯一可用的銅線網路，但我們透過BT的銅線網絡提供批發寬頻接取服務，因此，在英國的部分地區，批發寬頻接取服務是競爭的，在那些地區會重疊使用有線電視網路和兩個以上或更多的供應商所提供的本地迴路。至於BT是唯一批發供應商的區域，我們有義務為零售提供服務，然後我們還有一個區域是在兩個區域中間，我們正在試圖測試市場效率是否會更進一步推動出競爭區域。所以我們有了所謂的”批發區域接取(wholesale local access)”在全國各地實施，使得 BT 的LLU到處都是。最重要的是，零售市場開放是基於對批發市場監管的基礎上，所以我們對市場競爭力的觀點被不同層面的活動分開。我們會繼續檢討市場，並判斷每隔三年重新建立監管是否為必要的。

2.(BT) 我們有一個非常競爭的市場，提供了消費者不同的選擇、價格低、創新…等，然後也為英國的經濟競爭力和GDP增長方面提供了實質的幫助。相當關鍵的部份在於由 BT提供價格公道的批發接入產品，而給予所有顧客平等的對待是Openreach的發展關鍵，這些要歸功於創建透明化的Openreach和功能分離政策的成功。

在英國的寬頻用戶總數剛剛超過 2,100 萬戶，約有超過70%的家庭享有寬頻服務，其中在批發電路部分，BT批發DSL電路為854萬戶、LLU為826萬戶；而在零售市場上BT從2,100萬得到了628萬，約是28%，是歐盟中既有業者市占率最低的。很明顯這是競爭的良好指標，在10年前的話，只有10%左右的家戶使用寬頻，它的成長真的很快速，因為創建Openreach是帶動寬頻服務很重要的驅動因素之一，它使得批發層面和在零售層面都有激烈的競爭，特別是對LLU的發展。同時促成有競爭力的寬頻價格，以2010年9月OECD統計資料來看，英國每路寬頻用戶每月支出30.18美元月租費，相較美國(36.25美元)、德國(39.12美元)等，是最便宜的。

另外，值得一提的是在零售市場上的有線電視業者，例如Sky television在向BT批發寬頻電路後捆綁電信、寬頻及電視三合一服務，透過同一供應商來服務消費者會得到更便宜的價格。

(二)每個國家電信市場、競爭環境等均不同，我國電信自由化程度、管制現況(例如市場界定、SMP認定並施以事前管制相關條件)與歐盟指令仍有相當差距，若要仿效英國功能性分離制度，主管機關必須注意哪些事項或實施之必要條件?

1.(Ofcom) 要聲明在思考這些問題時並沒有單一的方式，首先必須要以你們找到市場的結構為準，**而這取決於你們與現有營運商的關係和在法律方面的授權。**

在英國，我們經歷了與既有經營者(BT)的交涉，後來得到了功能性分離的自願協議。我們起初認為這是一個難以達成的協議，後來BT意識到，**我們可能有能力交付市場資訊給競爭委員會，這樣的後果之一可能將會是強制性的結構分離BT**，這將會是BT一個風險。所以貴委員會要思考的問題將是**“你們如何進行這項討論？”和“雙方對他們替代方案來達成一項協議了解多少？”**

事實上BT一開始的反彈很大，但是期間歷經兩年(2003~2005)的時間終於達成協議，並由BT作出承諾（BT Undertakings），分析其成功的因素有以下3點：

(1) 召開包含競爭對手與BT等機構之多方諮詢會議，尋求電信市場運作良好的特點。

我們花時間讓很多的機構可以參與功能性分離的諮詢過程，使BT和它的競爭對手能習慣我們在這方面可能會做一些事的想法。其中首要的問題是一個運作良好的電信市場有什麼特點？我們觀察像是價格、優質的服務，和市場對與投資者的關係，所有這些不同方面的市場表現。這創造了交涉，而不只是Ofcom和BT之間，而且還有與BT和它的競爭對手們，也讓競爭對手看到了機會來和Ofcom解釋他們需要一種新的模式。BT看到競爭對手這樣它必須要加入這個交涉，它不能只退在一旁，說我不參加。那將對他們是非常高的風險。這個過程中逐漸帶來了雙方的緊密聯繫，然後這樣就使最後的結果有了開始的舞台，這是一個Ofcom和BT之間非常直接的談判。但是我們不能一下子就來到最後的結果。它需要花很長的時間。

(2) BT行政首長和他們的高階管理人等領導階層決定嘗試這樣的改變

如果我們面對的是一個態度更抗拒的經營者領導人，那可能會比當初來的更困難。所以，我認為在很大程度上取決於你們與現任領導人的關係，因為如果你能**對什麼是健康市場的看法有共同的願景**，共同理解有多家業者是合理的，而以合作做為回報，有效地促進競爭，這將使他(BT)可以跟自己競爭，自願投資在提升網路的投資上，這全部都是在交涉裡的，但你真的不能輕易的迫使現任領導。

既有經營者往往害怕功能性分離將使其受到限制，這也是投資的壓力，他們不清楚這是否能夠是一個回本的投資，但其他業者不會。而非正式的談話是被監管的，這使其他業者可以看到他們的問題有被顧及到，所以我們才可以開始討論雙方都能得到足夠他們想要的東西來支持這件事，但它是非常具有挑戰性的。

(3) 決定功能性分離下服務的界定

我們原先以為Openreach將直接提供LLU，但當我們碰到有光纖的環境下，使我們不得不面對Openreach之前的LLU技術，這在光纖世界是行不通的，因為Openreach所需提供的服務要是有效的串流(bitstream)服務。因此，這迫使我們深入考慮這種模式、這樣的界定及對BT是否都是正確的？因為一旦他們鎖定到這種分離，能夠協調不同的活動對他們是非常有挑戰性的，因此，你們需持續地交涉。現在光纖正由Openreach佈署到接入網絡， 有一個特別的豁免允許其提供光纖給自己的姊妹公司BT和其他公司。

2.(BT) 當 BT 和 Ofcom在思考創造Openreach和功能分離時，一個重要問題是要在哪裡制定邊界？在那裡競爭可能持續嗎？所以Openreach的背後想法是去制定認為可以持續競爭的瓶頸邊界，

Ofcom和BT事實上看到了這樣的前景，我們認為建立另一個相互競爭的網路入口是不太可能的，所以，決定是以開放LLU為競爭的基礎，也就是以此作為地區網路入口，那就是Ofcom實施功能分離時的競爭模式。

所以臺灣第一個問題是你們自己要找到可以持續競爭的瓶頸邊界，是銅(絞)線，或是含管線和電線桿的共享，甚至是批發光纖服務，我認為這個問題的答案實際上是取決於你們國家對競爭發展的看法。

接下來要做的是，要如何強制執行所界定的服務？這是被設計在BT對Ofcom所提的承諾(undertakings)裏，其中最主要的概念就是平等輸入(EOI，Equivalent Of Input)，簡單地說就是Openreach在相同的服務上必須讓租用者以同一種規格、相同的價格、相同的系統和流程來訂購它，然後也有其他透明度、資訊共用和保密義務的法律。另外，還有各種不同的要求，例如，分離的會計。所以你會看到在 BT 的年度報告中，Openreach的檔案是單獨報告的。

當然有一些東西是過渡性的，因為你不能第一天還是一個綜合性的公司，第二天就能是一個完全功能分離的公司，所以Ofcom訂了一個時間表，BT必須照表的時間完成，Ofcom追蹤進度。

在 2005 年 9 月由 BT 和Ofcom所簽署的企業承諾，你可以看到在此階段幾乎沒有任何LLU。在那期間內，數量增加達到了--事實上現在比這還多--這個數字是到 2011 年 9 月，所以是約 800 萬。這在broadband市場的市場結構和競爭的性質上有很巨大變化。

最後我們要強調，你們不能只是把英國的模式放在臺灣就期望相同的結果，必須針對「競爭的現況」、「不同實力的業者」、「網路的結構」而做出調整。**如果你們的既有經營者相信和擁抱批發競爭的想法，那就成功了一半。**也許他們沒有，那麼你可能需要更多的規則、更多維護，以檢查他們能做到你希望他們做的。

(三)Ofcom對BT實施功能性分離後，業者是否因有現成的低價電路可用，可能不願投資建置光纖網路?BT是否因投資建置的光纖網路須供所有業者分享而不積極建置光纖?

1.(Ofcom) 政府對BT在投資光纖方面給了很大的壓力，是來自政府的而不是從Ofcom的，因為這是國家的目標，因此對他們而言這不只是競爭或投資的問題，這也是他們如何管理這樣壓力的問題。我認為BT具有的風險是，如果他們沒有佈建光纖，**我們就會將他的電信管道和電線桿提供其他願意建置光纖的公司**，所以他們必須要有所回應。我之前有提到過，有線網路的競爭因素是在於BT的思維中，並能因應對其他業者經由既有電信管道和電線桿另外提供光纖網路的風險。

2.(BT) 我們認為有一個開放的網路是很重要的，亦即BT的整個商業哲學是批發能促進競爭。我們在開放的基礎上建立了我們的網路，而Openreach的網路包括銅網路或光纖網絡。在光纖的角色中，讓許多服務供應商從Openreach購買後銷售光纖服務給我們(BT)的用戶，我們認為這是非常重要的。

(四)功能性分離造成的分割損失由誰負擔?如果由BT負擔，將造成股東損失，此部分是否有配套措施?

1.(Ofcom) 有關功能性分離的費用，基本上是

由BT承擔的，雖然最終形成的費用是由BT的事業接入部門的客戶付費的一部分，所以那彌補了費用，包括過渡費，並也足以填補我們的收費結構。因此，最終這些費用經過批發市場被所有的客戶分擔了。但在短期內對於BT必須做功能的分離並沒有任何直接的貼補。他們不得不吸收這些費用。

2.(BT) 因為在批發服務已經是有效的競爭，它給予 Ofcom 放鬆零售市場的信心，自 2005 年以來，Ofcom 所做的是幾乎刪除所有零售市場的管理規定，即所有的消費市場已被取消管制，只有剩下一些對業務的監管，諸如消費者保護條例等類似的事情，但是沒有價格的管制。

所以有關功能分離的成本和應該由誰來承擔，這是一個相當難回答的問題，而實際上是很難算出功能分離的成本。原因之一是為了功能分離，Openreach有開發的系統和流程並定期升級其基礎設施等成本，所以有多少是由於功能分離和又有多少是因為我們看到的LLU的巨大增長所產生的？這是很難拆分的，所以BT不報告功能分離的成本並將它和企業運行的正常費用區分開來。

但是從BT的角度來想，功能性分離造成去除在零售層面的監管是非常重要的。**在Openreach之前， BT是不被允許提供電視服務，也不允許將其服務捆綁在一起的。所以在放鬆管制對BT的極大好處是它允許 BT的零售提供捆綁式的電視服務，讓我們能與Sky在這個市場上競爭，**使得BT從2005 年以來在英國整體的收入一直有成長，也為英國在低價格、新的創新和競爭方面都帶來了好處。(其相對因功能性分離所造成的損失就不是重點了)

(五)英國寬頻網路政策，以市場競爭保護（公平競爭）為主、鼓勵投資政策（促進網路光纖建設），或二者兼具?為加速獨占或寡占業者光纖網路建設，是否適合由政府保障合理利潤?

1.(Ofcom) **我們主要的職責是提供競爭**，但我們也必須要考慮到投資的可取性。因此，要有這兩項的元素，**但我們的出發點是驅動市場的競爭**。我們的觀察是，**投資往往是在競爭的威脅下產生的**，所以我想我們沒有看到競爭和投資之間有緊張的關係；我們看到他們投資，因為他們需要確保他們的客戶是愉快的。

當然在國家壟斷經營的有利條件下也有一個例外，在這裡我們擔心投資的效率因為這裡沒有任何競爭的問題。問題是在這是否有義務提供一個光纖網路和是否政府應提供獲利保證，對於這些問題的答案是對BT並沒有利潤的保證。不過，當我們在調節他們的壟斷因素時，我們推測他們最大的成本，他們平均最大的成本。

一個極具挑戰性的地方是對於BT在投資不同部分的溢價風險，但我們傾向於嘗試和建立機制，使BT可以內化風險和計算報酬的結果，例如當BT剛開始佈建光纖時，我們沒有調節語音服務價格，就是我們所說的的虛擬捆綁式線路接入服務(the virtual unbundled line access service)—這不是語音服務，而是BT透過光纖提供的串流(bitstream)服務—我們管制基本通訊埠的存取，但我們並沒有進行光纖服務價格管制，但BT可以在行情回顧的背景下，以為期三年內的方法收取任何想收取的費用，因為這將讓BT能適應環境，最後他們決定投資光纖，在當時，光纖佈建是非常少的，但是需求卻是非常強。我們的方法隨著時間的改變也跟著趨勢的不同發生了變化，但在某種程度上我們試圖確保我們是一致的，以保持投資的激勵機制，這將是我們判斷的一個關鍵領域也是一個真正的挑戰。

2.(BT)當 Openreach 開發其光纖產品時，是在一個非常開放的市場基礎，我們已經與產業配合並瞭解消費者想要什麼樣功能與規格的產品。還有一樣很重要的，從BT零售賣給A的光纖產品和我(Openreach)賣給B是相同的產品，結果一大批消費者 在零售市場都買最終是基於Openreach網路的服務。作為監理機關，你會樂見如此充分的競爭。

此外，我們批發的光纖產品會根據用戶的商業模式，依用戶想要做多少基礎設施的投資，分不同級別接入，我們認為這可能是世界上最開放和最具競爭力光纖市場。

(六)實施功能性分離是否會造成新的獨佔事業? 特別是Ofcom近年來多次核定調高Openreach所提供之批發電路出租價格。

(Ofcom) 我們認為功能性分離政策在本質上是認同國家壟斷經營，並是一種嘗試對其他電信供應鏈的隔離或單獨的壟斷，所以我不知道它是否會導致新的壟斷，但它的確帶來了鮮明的接替和在壟斷地位上創造了大家關注的焦點，因為他們不與其他活動相結合，他們保持獨立。所以這意味著在沒有競爭對手的時候，規章需發揮市場引導的作用。

(七)Openreach已促成用戶迴路細分化，接下來打算如何發展NGN網路以達成數位匯流?

1.(Ofcom) Openreach已達成很多有關LLU的事項和在光纖的佈建，這是我們認為是下一代寬頻發展網路(NGN)中的趨勢。但也面臨一個對於下一代核心網路的問題，那就是 BT 批發，從技術上而言，誰能運行 BT 的核心網路。在這點上我想我們已經看到在核心網路公司和BT日益趨同的公司，以行動式的核心網路為例，我們看到在行動領域，增加了網路共享，而那涉及相同類型的劃分，同一種拆分了公司保持獨立創建的核心網路來創造客戶體驗的功能，但有效的共享接入網路的費用。

2.(BT) 我們已經宣布計劃斥資25億英鎊來建造光纖到網絡，計畫在2014 年會有 2/3 的英國能使用光纖，我們相信我們有世界上最快、規模最大的商業佈署中的光纖，我們相信世界上還沒找到投資這麼多錢又沒有政府以某種形式支援的一家公司。到目前為止，我們已發現消費者真的很喜歡光纖。我們的使用者已收到它提供的額外速度，它也非常清楚地定價，所以如果你是一個零售端的客戶，你實際上可以在無需支付額外費用下切換到光纖。如果你正在從BT零售用最頂級的套裝服務，這就是寬頻加上電話，您可以在無需支付額外費用下切換到光纖。

我們花費這 25 億的英鎊的大部分來佈署光纖，**我們認為如果我們將光纖市場交給其他三家小業者來賣，會比只由一家業者(BT)來賣為佳。因為小業者會有BT沒有的好主意，彼此之間的競爭將會使整體市場成長，這就是我們的理念。**

(八)有些抱怨ISP業者網路速度太慢的客訴已被轉介至Openreach，Openreach如何處理這些客訴?

(Ofcom、BT) 當有多個服務供應商時會有確保消費者明白到底發生了什麼事的問題，特別是如何從一家供應商切換到另一家時，往往需要有在當地做硬體交換的調整，不像在零售市場的競爭，客戶可以相對容易地切換。因此，我們必須非常努力的使Openreach與其他服務供應商合作，試圖使這些流程能更好，我們已經給Openreach很大的壓力迫使他們能有更好的流程，並讓他們能更貼近消費者的需求。所以Openreach已被要求提供公平輸入的流程，它必須在轉移過程中必須平等地對待所有的

供應商。目前較常見的問題有兩類：

1.不同平台的移轉：當使用者從一個Openreach的客戶移到另一個 Openreach的客戶時，Openreach系統內產生了些改變，服務水準也不是很好，所以那就是我們要求Openreach要解決的；但是有一個完全不同問題是，事實上我們有有線網路和其他平台的問題，遷移到這些平台是一種不同技術的挑戰，所以這是有關平台的切換及在平台之間的問題，是否對競爭創造出一個不同的影響，而且我們還沒有解決。

2.套裝服務的移轉：另一類問題是，在零售市場上，現在大約60%至70%的消費者都買套裝。因此，切換過程都是有關切換套裝中的一部分，切換語音提供商或交換寬頻服務供應商。他們以前還沒有“轉換你的套裝”這樣的安排。因此，這樣的意思是，如果你切換你的套裝提供者，也許某項服務會快速、順利的轉換但另一個可能將會是一個問題，它只是為消費創造了很多的困難。當然這是沒有任何公司想要參與做這樣工程的一個行動，他們全都想要讓切換越難越好，但是，我們已經收到了消費者的抱怨，於是我們**建立了電信審裁官的辦公室。**這是一個特殊的機構，它在Ofcom下面但是分開的、獨立的機構，它是設計來與Openreach和他的客戶配合來提高服務性能的，以避免Ofcom被太多的客訴細節牽制。該辦公室的電信審裁員已經從承擔一些管制責任，並訂定規則以建立監管機制。

(九)如果要實現功能分離，那就會提高全國範圍內的通訊服務的費用。這是正確的嗎？

(Ofcom) 在理論上，這是肯定的，如果有完全整合的供給，以及功能上單獨供應之間是有區別的差異，這些費用通常由消費者承擔。那一定是正確的。我認為這是一個靜態效應與動態效應的問題，你獲得的是促進下游的競爭，加強創新。

在2005年，Ofcom的計算是，建立Openreach導致效能低落的情況可能遠不及創新和增加對下游供給所帶來的好處。今天我們看到的是業者非常積極的進入寬頻市場讓人們得享用LLU，那已經創造了我們今天所看到的寬頻服務。我們的判斷是，如果當初我們未推行功能性分離，以及我們沒同意BT承諾的話，那麼這些真的不會發生。

因為BT的功能性分離是由協議的情況下定義的，因此，我們並沒有進行正式的成本效益。換言之，我們接受了他們的合理承諾的前提下，我們認為對這些下游的好處是非常大的，因為BT是提供功能的分離，我們認為BT的評估是不會效率太低的，我們看到了從BT來的一些有關功能分離成本的估計，我們不知道的是，BT認為商業上失去了多少，但是，當然這項行動的重點是將這些好處通過競爭提供給消費者。

三、建議及心得

在引進建物之電信管線在土地與空間資源有限下，加上我國最後一哩(last mile)之管道及線路仍多為既有電信業者持續壟斷，造成相關管線設施迄今無法發揮綜效，加惠廣大民眾。本次考察深切體認英國通訊傳播主管機關如何因應市場既有電信業者(BT)的抗拒，經由市場分析及多元參與，結合利害關係人的談判與協議，達成對BT功能性分離的政策目標，促進批發電路（Wholesale Line）與市內用戶迴路（Local Loop）擴大有效使用，讓BT體認批發服務創造良性競爭，進而加速光纖寬頻網路之投資，實現將餅作大、業者與用戶互惠雙贏的賽局。

(一)我國與英國電信市場競爭環境之差異

1.市場競爭部分：BT在承諾成立在Openreach之前，是不被允許提供電視服務，也不允許將其服務捆綁在一起的，此與我國被宣告為固網市場主導者的中華電信公司可以經營多媒體內容傳輸服務(MOD)，以及在零售市場大量提供組合式或套餐式等綑綁服務，是截然不同的。

2.政策工具部分：Ofcom讓BT明白其必要時得交付市場資訊給競爭委員會，這樣的後果之一可能將會是強制性的結構分離BT，同時另一方面同意如果BT願採功能分離即放寬BT不得提供零售捆綁服務及經營電視服務之管制，另外，如果BT不願建置光纖，Ofcom就會將其電信管道和電線桿提供予其他願意建置光纖的電信公司。再再顯示英國主管當局在管制市場主導者時所擁有之政策工具與我國主管機關之差異。

(二)英國因應功能性分離困境採行之措施(對我國之建議)

Ofcom聲明思考功能性分離問題時並沒有單一的方式，首先必須要找到市場的結構為準，而這取決於**與既有經營者的關係和在法律方面的授權。**

BT意識到，Ofcom可能有能力交付市場資訊給競爭委員會，這樣的後果之一可能將會是強制性的結構分離BT，這將會是BT一個風險，才促使與完成和BT歷經兩年(2003~2005)的交涉，後來得到了功能性分離的自願協議，由BT作出承諾（BT Undertakings）。所以Ofcom建議本會如果要踐行功能性分離政策，必須將問題定性在**「本會如何進行這項討論？」和「雙方對他們替代方案來達成一項協議了解多少？」**同時，分析其成功的因素有以下3點：

1.召開多方諮詢會議，尋求運作良好的電信市場的特點

Ofcom「讓很多的機構可以參與功能性分離的諮詢過程，使BT和它的競爭對手能習慣在這方面可能會做一些事的想法。」「其中首要的問題是一個運作良好的電信市場有什麼特點？我們觀察像是價格、優質的服務，和市場對與投資者的關係。」「這創造了交涉，而不只是Ofcom和BT之間，而且還有與BT和它的競爭對手們，也讓競爭對手看到了機會來和Ofcom解釋他們需要一種新的模式。」「如此迫使BT必須要加入這個交涉，這個過程中逐漸帶來了雙方的緊密聯繫，然後這樣就使最後的結果有了開始的舞台。」

從以上Ofcom所述發現英國在公共政策的評估與執行途徑與我國行政程序法所揭櫫的公開諮詢原則，可謂異曲同工。但是，不可諱言的，英方在此議題上務實地形塑對政策有利的局面，其不外乎在商言商地將市場的願景具體呈現及遊說，以凝聚電信業者共同獲利的共識，不至流於曲高合寡，或因利益的傾斜導致被剝奪者的負隅頑抗。因此，利害關係人的共同參與，以及尋求屬於我國市場的利基，務實化解歧異，異中求同，創造雙贏互惠的局面，才有能使功能性分離等相關競爭政策付諸實行，並開花結果，讓消費大眾享有質優價廉的寬頻服務。

2.取得BT行政長和他們的高階管理人等領導階層認同

Ofcom認為「如果面對的是一個態度更抗拒的經營者領導人，那可能會比當初來的更困難。而通常既有經營者害怕功能性分離將使其受到限制，這也往往是投資的壓力，他們還不清楚這是否能夠是

一個回本的投資，但是其他業者不會。所以，在很大程度上取決於機關與現任領導人的關係，因為如果你能對什麼是健康市場的看法有共同的願景，共同理解有多個玩家是合理的，而以合作做為回報，有效地促進競爭，這將使他們(BT)可以跟自己競爭，那就可以自願投資在提升網路的投資上，這全部都是在交涉裡的，但你真的不能輕易的迫使現任領導。」

BT後來明白「如果我們將光纖市場交給其他三家小業者來賣，會比只由一家業者(BT)來賣為佳。因為小業者會有BT沒有的好主意，彼此之間的競爭將會使整體市場成長」的理念，最終，BT體認批

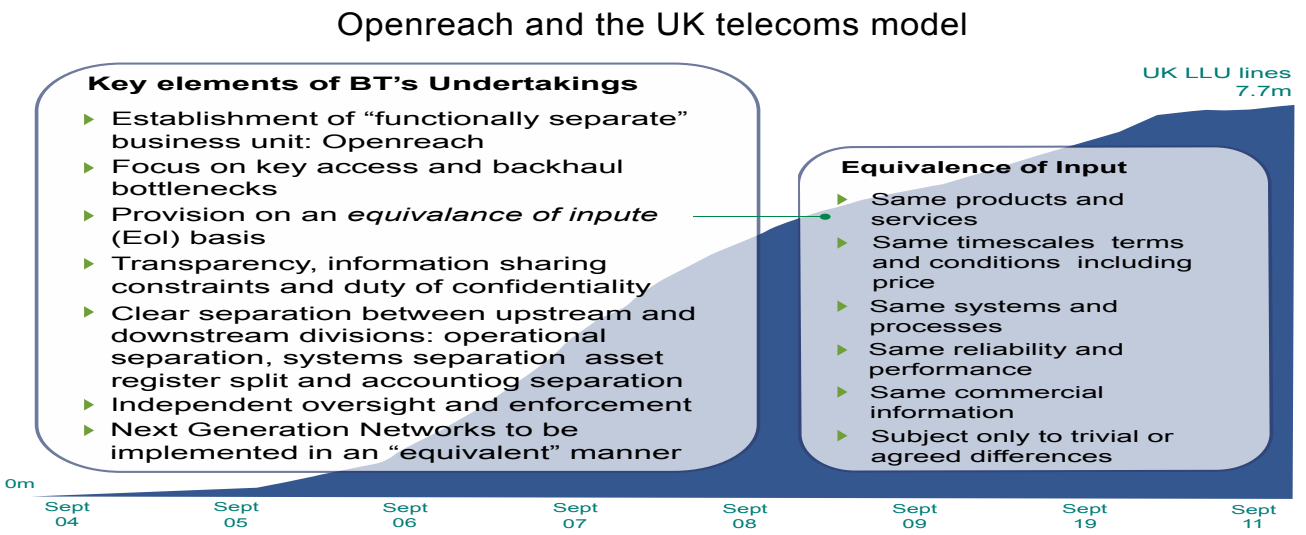


圖3. 英國LLU用戶成長趨勢

Broadband market statistics

Broadband subscriber volumes

	Q1 2011	Q2 2011	Q3 2011	Q4 2011	Q1 2012
Total broadband subscribers	19,922,639	20,160,751	20,447,900	20,739,900	21,094,600
· BT Wholesale DSL	8,111,954	8,390,761	8,510,000	8,551,000	8,453,000
· VMed DOCSIS	4,061,200	4,048,600	4,072,900	4,102,900	4,148,600
· LLU lines	7,609,485	7,581,390	7,725,000	7,946,000	8,263,000
· Other (Kingston, FWA, satellite	140,000	140,000	140,000	140,000	140,000
BT Retail incl. B2B	5,691,101	5,831,775	5,998,000	6,144,000	6,280,000*
VMed (Cable and DSL)	4,332,600	4,314,500	4,333,600	4,351,100	4,381,600
· *VMED DSL*	271,400	265,900	260,700	248,200	233,000
TTG incl B2B	4,199,000	4,172,000	4,129,000	4,079,000**	4,066,000
BSkyB	3,161,000	3,335,000	3,485,000	3,651,000	3,863,000
Orange UK	726,000	716,000	713,000	713,000	713,000
O2/Be	669,200	652,900	625,300	620,300	617,800

*Indudes impact of acquisition of vodafone residertial fixed broadband customers, number undisdosed but estimated to be a few thousand
**Indudes impasct of sale of 7K Pipex Business custcmers
(Source： Enders Analysis based on company reports and estimates)

圖4. 英國寬頻市場統計

發服務創造良性競爭，進而加速光纖寬頻網路之投資，Ofcom終於實現將餅作大、業者與用戶互惠雙贏的賽局。由此，很明顯地看出在利害關係人中既有經營者領導人的態度是整體事件的重大關鍵，在我國當然還有工會領導者亦應予以正視，換言之，在此議題上必須能說服中華電信公司資方與勞方之意見領袖，將收事半功倍之效。

3.決定功能性分離下服務的界定

BT提醒我們「要找到可以持續競爭的瓶頸邊界，是銅(絞)線，或是含管線和電線桿的共享，甚至是批發光纖服務，這個問題的答案實際上是取決於你們國家對競爭發展的看法。」「如果你們的既有營經者相信和擁抱批發競爭的想法，那就成功了一半。也許他們沒有，那麼你可能需要更多的規則、

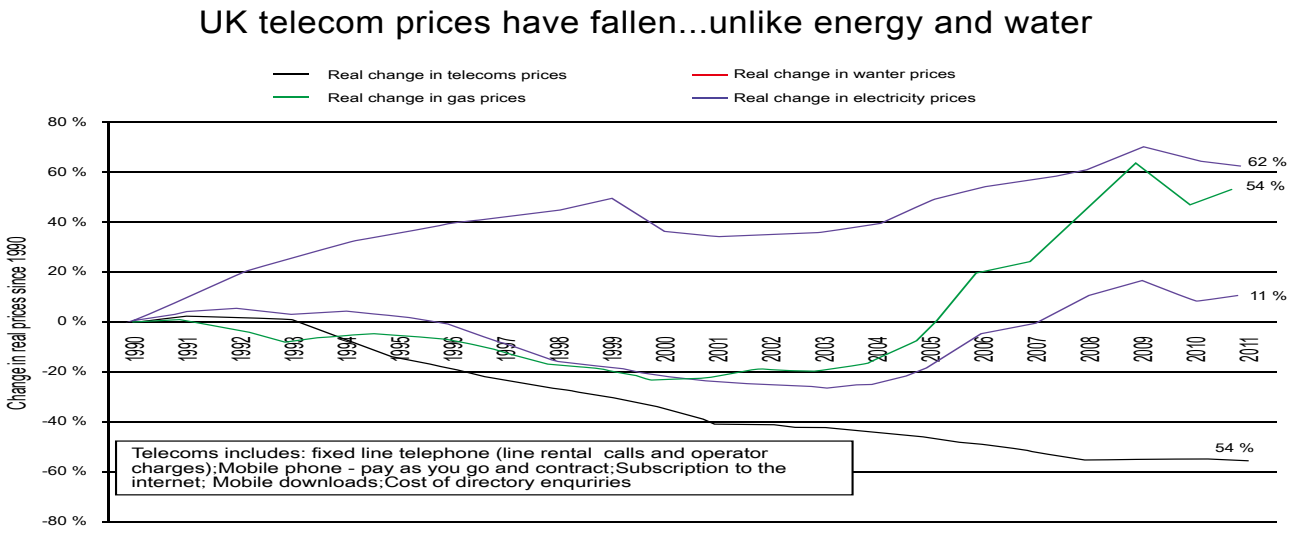


圖5. 英國電信與公用事業服務費率趨勢

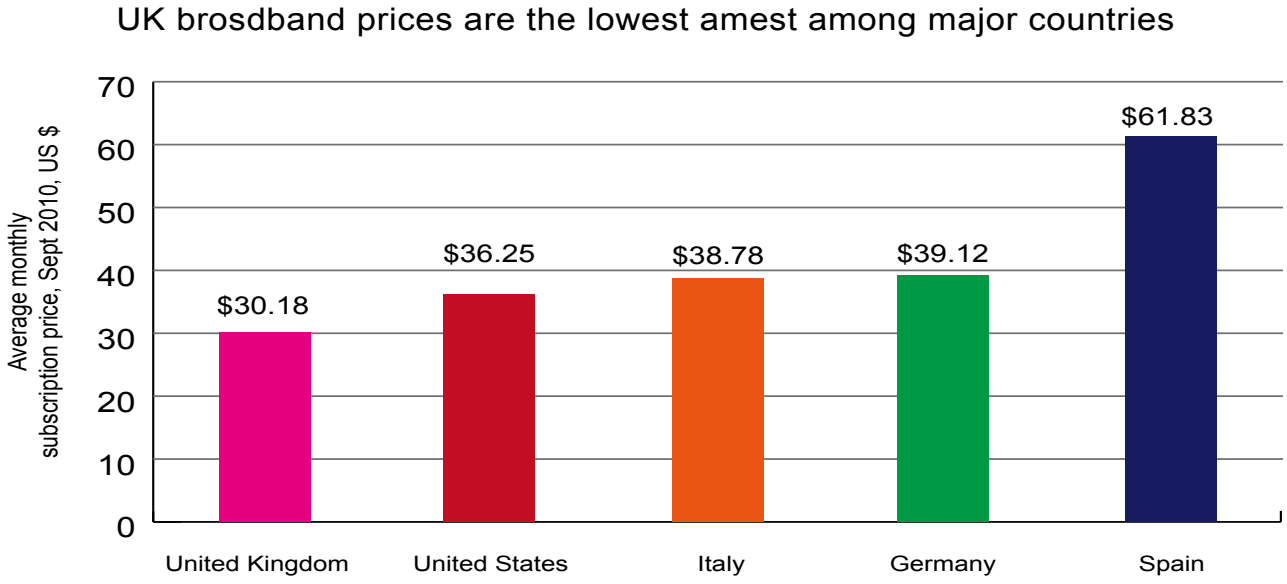


圖6. 英國寬頻價格與主要國家之比較

更多維護，以檢查他們能做到你希望他們做的。」因此，找出功能性分離的服務項目，亦將是此政策成功與否的關鍵之一。

(三)功能性分離的成效

英國電信集團（BT Group）於2005年9月22日實施功能分離（functional separation），為全球實施功能分離之先驅，亦是電信規管之重大變革。在此從消費者面向呈現民眾最關心的電信服務能否接近使用及費用是否平價，來檢視英國施行之成效。首先，在圖3及圖4顯示自2005年以來LLU有明顯的成長趨勢，至2011年9月已達770萬戶，2012年第一季更來到826萬戶，另在零售市場上BT從2,100萬得到了628萬，約是28%，是歐盟中既有業者市占率最低的，明顯這是競爭的良好指標；其次，在價格上，英國整體電信服務價格更有別於水、電、瓦斯等公用事業服務費率，呈反向降價的模式(參考圖5)，再以2010年9月OECD統計資料(如圖6)來看，英國每路寬頻用戶每月支出30.18美元月租費，相較美國(36.25美元)、德國(39.12美元)等是便宜的。由此觀之，在資源有限的公眾服務領域，導入適切的市場競爭機制誠屬不易，將卻促進產業發展與保障消費益的不二法門。

(四)電信法修正草案所訂功能性分離等固網市場競爭條款之目的

Ofcom稱「BT 已壟斷供應商很長的時間，它在八十年代已經被開放，私有化，並有不少眾多的競爭對手，其中不少有自己的核心網絡，但都需仰賴BT的接取權限」，我國固定通信業務市場既有業者(即被宣告為市場主導者的中華電信公司）在市內電話業務的市占率達95.20%，寬頻（ADSL+FTTX）達99.58%，如此近乎獨占的市占率與英國不相上下，亦顯現出以往固定通信業務市場的競爭成效不彰。而造成的影響不單是固定通信業務本身而已，更可能不利於其他電信業務的發展。

有鑑於此，本次電信法修正增訂電信法第25條，規定主管機關得採行命固定通信業務市場主導者為「業務功能分離或其他得促進實質有效競爭之必要措施」。另外，增訂第45條，規定固定通信業務市場主導者須以成本價格提供管道、人孔、手孔等管線基礎設施之共用服務。為的是數位匯流已成趨勢，我國確有需要透過修法解決近年來遭遇的問題與現象，而最後一哩之建置除耗費材料、人力與時間資源外，亦有極高的社會成本，政府應鼓勵業者間相互合作，最後一哩應**盡量集中建置、彼此共用**。因此，不論從國家整體利益考量或能讓消費者享受更優質的寬頻服務，本會身為主管機關，有義務採取可能的各種措施來突破固網市內網路業務仍屬幾近獨占的狀態，希望能找出一條眾業者和消費者多贏的方法，來促進固定通信網路業務市場的競爭。

業務功能分離只是多項選擇之一，固定通信業務市場主導者也可以自行提出經主管機關認可之具體可行措施，縱使採行業務功能分離，並不一定要「最後一哩獨立成立Openreach公司」，公司的分公司或獨立營運部門亦可為之。上揭條文之修正目的，旨在促進固定通信業務之發展與競爭，以增進消費者權益。（作者為本會委員及通訊營管處科長）

（待續）

委員會議重要決議　101.10.1-101.11.31

日　期	事　　項
101年10月3日	照案通過第353次分組委員會議決議案件。
	審議通過： 一、東森新聞台101年2月7日播出之「關鍵時刻」節目，其內容違反「不得有妨害兒童或少年身心健康之情形」規定，依衛星廣播電視法及其相關規定裁處罰鍰，並應立即改正。 二、LS TIME電影台101年2月25日播出之「失聲畫眉」影片，其內容違反電視節目分級規定，依衛星廣播電視法及其相關規定裁處罰鍰並應立即改正。 三、Discovery頻道101年3月10日播出之「超能力特搜」節目，其內容違反電視節目分級規定，依衛星廣播電視法及其相關規定裁處罰鍰，並應立即改正。 四、101年4月10日台視無線臺(主頻)播出之「台視晚間新聞」、中視無線臺(主頻)播出之「中視新聞全球報導」、華視無線臺(主頻)播出之「晚間新聞」及中天新聞台播出之「1800晚間新聞」等4個節目，其節目違反不得報導或記載兒少姓名或其他足以識別其身分資訊之規定，依兒童及少年福利與權益保障法及相關規定各裁處罰鍰。 五、101年4月10日年代新聞台播出之「年代晚報」及三立新聞台播出之「三立新聞八點檔」等2節目，其節目違反不得報導或記載兒少姓名或其他足以識別其身分資訊之規定，依兒童及少年福利與權益保障法及相關規定，分別核處罰鍰。 六、台視(主頻)101年3月9日及MUCH TV頻道101年3月17日播出之「前男友」節目，其編審作業應注意電視節目分級規定，請發函促其改進，以免違法受罰。 七、中天新聞台101年5月21日播出之「1300午間新聞」節目及東森新聞台101年5月22日播出之「黃金八九點」節目，其編審作業應注意「節目應維持完整性，並與廣告區分」規定，請發函促其改進，以免違法受罰。
	核定中華電信股份有限公司陳報之週年慶「3G行動電話回饋方案」及「2G行動電話月租費折扣回饋方案」。
	通過「新聞倫理委員會設置及運作」及「觀眾服務與申訴機制之建置」兩策略，並請業管單位完成後續法規作業程序。
	許可綠色和平廣播股份有限公司申請股權轉讓及董事、監察人變更。

日　期	事　　項
101年10月3日	審議通過「行動通信業務管理規則」第62條及「第三代行動通信業務管理規則」第52條條文修正草案之後續預告事宜。
	否准聯華電信股份有限公司申請屆期換發無線電叫人業務特許執照，並請業管單位督促經營者應於終止日前30日通知使用者。
101年10月11日	照案通過第354次分組委員會議決議案件。
	審查通過「普及服務分攤者應分攤100年度電信普及服務費用之營業額下限、分攤比例及分攤金額」辦理後續公告事宜。
	審議通過「有線廣播電視公益性、藝文性、社教性等節目專用頻道規劃要點」修正草案辦理後續發布事宜。
101年10月17日	照案通過第355次分組委員會議決議案件。
	審議通過： 一、中天新聞台101年8月26日播出之「1200午間新聞」及「1700晚間新聞」節目，其內容違反電視節目分級規定，依衛星廣播電視法及其相關規定核處罰鍰，並應立即改正。 二、中天新聞台101年7月17日播出之「新聞八點通」節目，其內容違反「節目應維持完整性，並與廣告區分」規定，依衛星廣播電視法及其相關規定核處罰鍰，並應立即改正。 三、三立新聞台101年6月16日播出之「超心理X檔案」，其內容違反電視節目分級規定，依衛星廣播電視法及其相關規定予以警告。 四、MOMO親子台101年7月15日播出之「Ronald叔叔童樂會」節目、東森幼幼台101年7月15日播出之「超級總動員」節目及101年7月16日播出之「YOYO點點名」節目，其內容違反「節目應維持完整性，並與廣告區分」規定，依衛星廣播電視法及其相關規定分別予以警告。 五、高點育樂台101年7月2日播出之「新開運鑑定團」節目，其編審作業應注意電視節目分級規定，請發函促其改進，以免違法受罰。 六、TVBS新聞台101年5月27日播出之「晚間67點新聞」節目，其編審作業應注意「節目應維持完整性，並與廣告區分」規定，請發函促其改進，以免違法受罰。

日　期	事　　項
101年10月17日	審議通過中華電信股份有限公司多媒體內容傳輸平臺服務（MOD）提供未依法取得許可或執照之頻道節目，依電信法第65條第1項第2款規定核處罰鍰，並應限期改正。
	審議通過提升國際新聞製播質量與本國自製節目比例策略，以加強廣電新聞自律機制、優化新聞內容及本國節目內容。
101年10月24日	照案通過第356次分組委員會議決議案件。
	審議通過公告102年度提供中小學校、公立圖書館市內數據電路月租費之優惠資費補助原則辦理公告事宜。
	審議通過公告102年度電信普及服務提供者、實施計畫及相關事項辦理公告事宜。
	審議通過「電信工程業管理規則」第3條、第9條及第13條修正草案辦理預告事宜。
	審議通過「國家通訊傳播委員會審查廣播事業聯播處理要點」草案辦理發布等事宜。
	審議通過有關無線電視之電影及公益廣告免事前送審，以回歸「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」精神。
101年10月31日	照案通過第357次分組委員會議決議案件。
	審議通過調整101年度「配合無線電視數位轉換計畫辦理機上盒補助」作業計畫辦理後續調整作業計畫事宜。
	許可中華電信股份有限公司申請多媒體內容傳輸平臺服務之新平臺(IAP)網際網路接取擴充建設。
	核准新永安有線電視股份有限公司有線廣播電視數位化實驗區切換為全數位化服務。
	許可新永安有線電視股份有限公司所報有線廣播電視數位化實驗區計畫。
	審議通過辦理停止適用本會處理公告案許可案及處分案作業要點，並下達本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點與經修正之分層負責明細表。

國家通訊傳播委員會
NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION
地 址 ／ 10052臺北市仁愛路一段50號
電 話 ／ 886-2-33437377
網 址 ／ http://www.ncc.gov.tw/nccnews

為地球盡一份心力，本書採用環保紙印製。

國內郵資已付
板橋郵局許可證
板橋第01489號
中華郵政台北雜誌
第1102號

NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION

ISSN 1994-9766
9 771994 976008
GPN：2009600628
定價：新臺幣100元