# 第三章 先進國家之通訊傳播管制機制及其複合行政法制研究

行政管制機制設計之目的旨是在解決環境問題或環境所交付之目標,故管制機制必須迎合環境變化。因此,行政管制機制設計目標往往就是隨著內外環境之不同需求,而產生不同之管制機制目標。無論要理解管制機制目標、管制機制之規劃或是相關法規之制定,我們必須掌握管制機制所主管業務之「意涵、特性」、「內、外環境」等因素。此外,尚應參酌各進國家之作法,並掌握社會脈動,則可真正規範出務實可行之策略、管制機制。

本章擬以通訊、傳播產業為中心,首先探討該產業特性,再者參考各先進國家針對通訊、傳播等產業管制機制之設計政策原則與管制機制,並歸納、比較之。

## 第一節 通訊傳播之涵意與產業特性

### 一、 通訊傳播相關之定義

在定義「通訊傳播」之前,應對於「傳訊」(communication)之發展進程先作說明,此因傳訊乃為通訊傳播的核心概念。

所謂「傳訊」意指訊息之傳送,而傳送技術一直伴隨著人類在科技文明上之演進有著不同的風貌。從早期靠口耳相傳、旗幟傳達、馬驛信函、到飛鴿傳書等,不斷地演進,至十九世紀末,無線電報發明之後,新科技之運用帶動了廣電傳訊事業的發展。訊息傳送不再是利用有形的通路或工具而已,取而代之的是逐漸地以無形之電波為媒介。

人類運用傳播技術傳送資訊,其依目的之不同,可分為兩大核心:一為以私密溝通為主之「通訊」事業,及以向大眾溝通為主之「傳播」事業。又隨著數位網路的興起,此等有別於傳統類比式訊息傳播之傳輸技街,更將訊息傳送帶入另一境界[265]。隨著數位科技的快速發展,廣播與通訊服務之提供,已不再侷限於原有載具,如雙向語音服務亦得透過纜線(cable)傳輸,通訊與傳播業則不再壁壘分明。以現行電信法、廣播電視法、有線廣播電視法與衛星廣播電視法而言,其就傳輸設施作為界定通訊或傳播業種之定義,則漸有改以從功能面為定義之通訊傳播業之必要;蓋於目前通訊傳播技術上,已突破原有通訊傳播設施或載具所提供之服務限制,如仍以原有之定義方式,實際上有難以

[265] 黃金益,我國傳播、通信及資訊機關組織與作用法統合之研究,台灣大學政治學系研究所碩士論文,第 31-32 頁,2004 年 7 月。

明確區分其產業性質之情形[266]。

以下就通訊、傳播、電信、無線廣播電視、有線廣播電視與通訊傳播等之涵義，作進一步之說明。

(一)、 通訊之意涵

「通訊」(communication）在英文或日文的翻譯上亦可稱「通信」，而將通訊含義作最廣泛的定義則與前述之「傳訊」有相等同的目的，亦即通訊是人類社會中人與人之間的訊息傳遞。因此可知，作為人類行為之一的通訊，應有以下四項要件所構成[267]：

1. 傳遞訊息之主體
2. 接受訊息傳遞之客體
3. 作為傳遞對象之訊息
4. 傳遞訊息所須之通信手段

根據我國通訊保障及監察法之定義，其所稱「通訊」者乃指：「一、利用電信設備發送、儲存、傳輸或接收符號、文字、影像、聲音或其他信息之有線及無線電信息之有線及無線電信；二、郵件及書信；三、言論及談話。」由此可知，「通訊」意謂著傳達訊息；換言之，不論其溝通方式為點對點之雙向水平通訊或一對多之單向垂直通訊[268]，只要是在兩遠距離之發送端與接收端間，傳送著已事先協定之訊號且針對發送端與接收端間亦具有一定程度意義之溝通，稱之為「通訊」。一般而言，舉凡利用固定通信、行動通信與衛星通信服務，以及網際網路接取服務為傳達訊息方式者謂之電信通訊服務；而利用廣播、有線電視、無線電視與衛星電視等服務等傳達訊息方式者謂之傳播通訊服務。綜上分析，「通訊」一詞較側重在運用科技以為傳達、溝通等目的之概念、手段的集合。

(二)、 傳播之意涵[269]

本文所稱之「傳播」是指廣電傳播，並非指報紙雜誌等平面傳播媒體。傳播之主要概念是指以一對多之單向傳訊，其目的是在向社會大眾傳送訊息。亦即意指藉由透過如

---

266 章毓群、楊婉艷、戴豪君等，服務業科技應用之個人隱私權保護相關法制之研究－－以通訊傳播為中心，研究單位：資訊工業策進會科技法律中心，委託單位：行政院經濟建設委員會，第 6 頁，2004 年 12 月。

267 鈴木實，通信法體系，行政院經建會健全經社法規工作小組翻譯，第 1 頁，1989 年。

268 Thomas F. Baldwin, D. Stevens Mcvoy, Charles Stainfield, 1996, “CONVERGENCE：Integrating Media, Information and Communication”, Sage Publication Inc..謝其任、唐維敏、甘尚平等譯，大匯流－－整合媒體、資訊與傳播，第 2 版，亞太圖書出版社，第 236 頁附注 30，1998 年 11 月。

269 黃金益，我國傳播、通信及資訊機關組織與作用法統合之研究，台灣大學政治學系研究所碩士論文，第 32 頁，2004 年 7 月。

廣播、無線廣播電視、有線廣播電視、衛星廣播電視等傳播工具，向社會大眾散播訊息；其目的在讓社會周知、或影響其目標群眾之想法及行為。

「傳播」之原意是 broadcasting，原是廣為播送之意，而播送最終目的是提供社會訊息。亦即訊息製播者運用採訪、編輯、製播等過程，透過傳播媒介提供新聞、教育、娛樂、新知、宣傳、廣告等功能，以滿足接受者的需求。

(三)、 無線廣播電視之意涵

根據我國廣播電視法第 2 條對於廣播、電視之定義，「稱廣播者，指以無線電或有線電傳播聲音，藉供公眾直接之收聽。」「稱電視者，指以無線電或有線電傳播聲音、影像，藉供公眾直接之收視與收聽。」又稱「電波頻率者，指無線電廣播、電視電台發射無線電波所使用之頻率。」故從法條之解讀可知，廣播、電視定義之重點在於「以電波之傳送」以及「公眾直接接收為目的」[270]。

惟過去之無線廣播電視確實只能做到單向之內容傳輸，然而隨著無線廣播電視數位化之後，即可藉由數位機上盒（Digital STB, Set-top box）[271]或用戶端條件式接取（CA, Conditional Access）系統[272]之配合運作，提供互動式之加值服務。因此，無線廣播電視已經不能視其仍以停留於單向方式為唯一之傳播模式。

(四)、 有線廣播電視之意涵

「有線廣播電視」是指以纜線方式提供影像聲音（視訊節目）供公眾收視、收聽。根據我國有線廣播電視法第 2 條第 1 款針對有線廣播電視之定義為:「指以設置纜線方式傳播影像、聲音供公眾直接視、聽。」事實上，各國多仍將有線電視視為另一種「電

---

[270] 簡維克，數位匯流下法律架構之調整與重塑：論互動電視服務管制原則，清華大學科技法律研究所碩士論文，第 12-13 頁，2003 年。

[271] 數位機上盒（或俗稱視訊轉換盒）乃爲與電視相連的一個盒狀裝置。從 STB 的定位衍生而來的功能就很多了，包括單純僅有上網功能的 STB、用在隨選視訊（Video On Demand）應用上的 STB、用在視訊會議上的 STB，還有衛星接收用的 STB，以及未來數位電視接收節目用的 STB 等等不同功能及應用的產品。雖然有各種不同的應用，不過它的長相卻都十分近似，主要是一個方型的盒子（而且大多是黑色的），看起來像是一個小型的錄放影機一般。請參考張育誠，網際網路與電視匯流之關鍵成功因素探討，發表於政治大學傳播學院 2005 年「亞洲數位傳播內容與科技」研究生研討會，2005 年 7 月 1 日。

[272] 條件式接取系統(Conditional Access System)。所謂的條件式接取系統，就是由業者提供觀眾收視不同頻道及節目內容的管道，業者先將電視訊號打亂，再提供訂戶解碼器(IRD)，也就是現在的機上盒(Set-top Box)，讓消費者按付費的級數收視一定的頻道和節目；惟由於目前各有線電視公司所使用的條件式接取系統（CAS） 及機上盒中介軟體不一定相同，在收視戶端機上盒共同介面標準尚未建立前，收視戶如果更換有線電視公司，而新的有線電視公司所使用的條件式接取系統與原來的有線電視公司不同時，即須更換數位機上盒。請參考：公共電視台研究發展部岩花館網：http://www.pts.org.tw/~rnd/p2/001127.htm 及行政院新聞局有線電視付費頻道相問題 Q&A 網站：http://www.gio.gov.tw/info/radiotv/qa/A19.htm。

視」「傳播媒體」，僅著重在其「單向」傳送節目之功能。由我國前揭有線廣播電視法亦可見其端倪[273]，即根據前述之我國有線廣播電視法第 2 條第 1 款針對有線廣播電視之定義條文中，亦可知本法規範有線廣播電視只限於對公眾「單向」播送。此外，原本在行政院版之有線廣播電視法草案第 5 條第 3 項亦規定「分配線網路不得傳輸非有線電視或非有線廣播相關訊息」，更清楚地說明有線廣播電視傳送之「單向」性。因此可知，在該法案審查討論過程中，政府機關一直是將雙向通訊或互動式之資訊服務排除在有線電視定義之外。即使是有線廣播電視法於 1999 年修正放寬跨業經營限制時[274]，雖有該法修正第 4 條規定：「系統經營者經營電信業務，應依電信法相關規定辦理。」但也只代表有線電視須向主管單位取得電信執照後，方得經營電信業務。至於，有線廣播電視業務本身是否已包含雙向互動之業務，則仍有待釐清。

(五)、 電信之意涵

依據三民書局大辭典之解釋，「電信」是指應用電流、電波等通信者的總稱，例如有線、無線的電報、電話、微波、傳真等均是。是故，電信最初之概念在於提供點對點之雙向傳訊，而此等傳訊的方式在於以私密溝通為主，例如電報、電話、手機等均屬之[275]。我國在民國初年就將電話電報合稱為「電信」。國際電信聯合會（International Telecommunications Union，ITU）於 1930 年代，採用中國造字原理而創造了「telecommunication」，我國譯為「電信」，即「電子通信」之簡稱[276]。狹義之電信定義為：「透過通信網路，進行點對點雙向之訊息傳輸」[277]。所以「電信」一詞較側重在技術上之統稱用語。

廣義之電信定義可以 1973 年國際電信公約( International Telecommunication Convention，1973)為代表。其電信之定義是「利用有線、無線、光或其他電磁系統傳輸、發送或接收符號、信號、文字、影像或任何性質之訊息。」而我國現行之電信法第 2 條第 1 款對電信之定義亦與其類似，其為「利用有線、無線，以光、電磁系統或其他科技產品發送、傳輸或接收符號、信號、文字、影像、聲音或其他性質之訊息。」據此，(無線電)廣播電視、有線廣播電視及數位資訊的傳輸、發送或接收都在「電信」一詞所涵蓋[278]；惟該等傳輸方式偏重於點對點雙向之訊息傳輸謂之。是故，廣義電信之定義與

---

[273] 吳梓生，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－－以美國爲借鏡，臺灣大學法律學研究所碩士論文，第 15 頁，1997 年 2 月。

[274] 於本次修法前，稱本法爲有線電視法。請參考：張永瑋，我國有線電視政策發展研究，中國文化大學新聞研究所碩士論文，第 40-42 頁，1999 年 6 月。

[275] 黃金益，我國傳播、通信及資訊機關組織與作用法統合之研究，台灣大學政治學系研究所碩士論文，第 33 頁，2004 年 7 月。

[276] 曾繁藤，新傳播媒體與資訊化社會，收錄於挑戰與回應－－資訊化社會的探討，財團法人資訊工業策進會編，第 187-190 頁，1988 年 6 月。

[277] 吳梓生，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－－以美國爲借鏡，臺灣大學法律學研究所碩士論文，第 10 頁，1997 年 2 月。

[278] 李創明，我國電信管制機關獨立性之研究，臺北大學公共行政暨政策學系研究所碩士論文，第 3-4 頁，2002 年 6 月。

前述之通訊的定義較為接近。

此外，又根據我國電信法第 2 條第 4 款之定義，所謂「電信服務」是指利用電信設備所提供電信服務。或稱經營業務，取其較有商業營利之意義。然而，通常將電信服務分為電話服務（或稱「語音服務」）與非電話服務（或稱「非語音服務」）兩類。前者限於人與人間之及時通訊，後者則可擴展至人與機器或機器與機器間之即時或非即時通訊；例如，傳真、數據通信等[279]。

我國初期仿美國之例，將電話、電報、傳真以外之電信服務稱為「加值網路業務」[280]，並以正面列舉的方式許可民間業者經營[281]。但現行電信法則仿日本立法例，以「硬體設備」為標準，改對電信事業分類；其中，「事業」所指的是組織體。而根據電信法第 2 條第 5 款的定義，所謂電信事業是指經營電信服務供公眾使用之事業。又電信法第 11 條第 2 項稱「第一類電信事業」是謂設置電信機線設備，提供電信服務之事業；至於「第二類電信事業」則指第一類電信事業以外之事業[282]。所以，我國電信法在界定第一類電信事業與第二類電信事業乃以電信機線設備之有無為之分野。

---

279 林興銳，最新電腦通信與網路原理，松崗出版，第 58 頁，1996 年 10 月。

280 我國在 1994 年電信白皮書中，許可民間業者得經營加值網路業務，其中之加值網路是指由於數位化的電信系統與電腦系統充分結合後，除了傳統的「資訊交換與傳輸」之基本網路功能外，增添了「資訊儲存」與「資訊處理」的功能。這兩項新增的功能，開創了多種極具商業潛力的服務，一般稱爲「加值網路服務」（Value-added network serviecs, VAN services ）或稱「增強型服務」（enhanced serv ices）或「第二類服務」。

此等分類源自美國聯邦傳播通訊委員會（Federal Communications Commission，FCC）於 1980 年完成的第二次電腦調查（Computer Inquiry II） 而將電信服務分爲兩類。其中，第一類稱爲「基本服務」（basic service），凡「在用戶指定之兩個定點間，電信機構從任一用戶端所接收之訊息，以相同的形式與內容傳輸至另一用戶端」的情況下，皆可歸於此範疇；至於，第二類則稱爲「增強服務」（enhanced service），或稱「加值網路服務」(va1ue-added network services，VANS），是指上述基本服務以外之各種服務。轉引自：曾繁藤，電信與資訊現代化相關法規之研究，行政院經濟建設委員會，第 62-63 頁，1987 年 7 月。

281 我國於 1994 年電信白皮書第八章第一節中，述明我國自 1989 年起曾許可民間業者得經營加值網路業務，其中之加值網路是指由於數位化的電信系統與電腦系統充分結合後，除了傳統的「資訊交換與傳輸」之基本網路功能外，增添了「資訊儲存」與「資訊處理」的功能。這兩項新增的功能，開創了多種極具商業潛力的服務，一般稱爲「加值網路服務」（Value-added network serviecs, VAN services ）或稱「增強型服務」（enhanced serv ices）或「第二類服務」。請參考：我國於 1989 年 6 月 15 日公佈之「電信加值網路業務管理規則」，但該管理規則 1997 年 2 月 18 日已經交通部公布「第二類電信事業管理規則」，同時廢止。

惟前述原來之分類乃源自美國聯邦傳播通訊委員會（Federal Communications Commission，FCC）於 1980 年完成的第二次電腦調查（Computer Inquiry II） 而將電信服務分爲兩類。其中，第一類稱爲「基本服務」（basic service），凡「在用戶指定之兩個定點間，電信機構從任一用戶端所接收之訊息，以相同的形式與內容傳輸至另一用戶端」的情況下，皆可歸於此範疇；至於，第二類則稱爲「增強服務」（enhanced service），或稱「加值網路服務」(va1ue-added network services，VANS），是指上述基本服務以外之各種服務。轉引自：曾繁藤、廖義男、鄭瑞城，電信與資訊現代化相關法規之研究，行政院經濟建設委員會，第 62-63 頁，1987 年 7 月。

282 如前述，交通部於 1997 年 2 月 18 日公布「第二類電信事業管理規則」，同時廢止「電信加值網路業務管理規則」。第二類電信事業指第一類電信事業以外之電信事業，因此，其可經營範圍更寬廣，除加值網路業務外，尚包括基本電信業務之轉售。交通部電信總局爲落實電信法精神，對基本電信業務之轉售，將逐步檢討開放經營，以促進電信服務業之發展，增進民眾福祉並提升企業競爭力。

(六)、 資訊之意涵

「資訊」(information）的定義是「具有意義之資料訊息情況的通報傳送」，也即是「生活主體與外部客體之間，相互關係資料或情況訊息之迅速傳送。」在日本，現代用語稱之為「情報」，其著重在情況之通報。在我國稱為「資訊」者，則注重於資料所傳達之訊息，其次亦含有迅速流通之意。然資訊本身沒有物體般之外表，他必須藉由其他物質（例如紙上的油墨）或能量之形式（如電子脈衝）以為表現[283]。而本文謂之「資訊」者，乃以網際網路（internet）平台為基礎，從傳統之通訊與傳播中發展出大量資訊之傳送，亦即透過網際網路，結合電腦之數位儲存（storage)、串流（steaming)、交換（exchanged)、超連結（hyper-link)、定址（addressing)、壓縮（compress)、蒐尋( index searching)等技街，使得影音、視訊、文字都可以在網路上載送；尤其透過寬頻之建置，使得運用網際網路傳達效率大增，進而提升資訊互動之能量。

然而，網際網路傳輸大都附著於既有之通訊或傳播網路。以我國為例，網際網路最後一哩（last mile）大都以電信公司所提供之非對稱式數位用戶專線（Asymmetric Digital Subscrider Line，ADSL）電話系統傳輸[284]，但也有少部分是利用有線電視同軸電纜之 cable-modem 技術傳輸[285]，因此資訊在使用公有資源部分，大體上係與通訊及傳播共用。因此可知，此網際網路資訊平台是運用數位技術所發展出來新的傳輸通路，雖其應用層面更為擴大，但實質上，其乃包裹著通訊、廣播等之特性。

綜上所述，所有通訊、傳播、資訊之核心概念是載送資訊；其中，運用於點對點間私密之溝通者謂之「通訊」;運用於一點對多點問之廣播傳達謂之「傳播」;而跨於傳統通訊與傳播間之網際網路多樣性連結稱之為「資訊」。

(七)、 通訊、傳播匯流之意涵

---

[283] 曾繁藤，新傳播媒體與資訊化社會，收錄於挑戰與回應－－資訊化社會的探討，資訊工業策進會編，第 188 頁，1988 年 6 月。

[284] ADSL 的全名是 Asymmetric Digital Subscrider Line，顧名思義，就是一種「非對稱的數位線路」。所謂「非對稱」指的是下傳和上傳速度是不一樣的。例如以最平價的 ADSL 線路來說，下傳的速度爲 512Kdps，而上傳時就只有 64Kdps。

ADSL 使用的是一般的電話線路。也就是說你舊有的電話線可以直接申請 ADSL。所以，使用 ADSL 並不會浪費一條電話線即使你正在用 ADSL 上網，仍可以使用電話與別人交談。

[285] Cable Modem 即是利用平常有線電視之纜線，再透過一個裝置，接到電腦上就可以連接上網際網路。並且該網際網路連結並不會與一般電視訊號互相干擾，只要透過分線器，便可將電視纜線一分爲二，既可以看電視、亦可連上網路。

早期之單向 Cable Modem 乃是法令未明時的過渡型產品，所謂單向，指的是下傳時透過纜線，而上傳時則透過一般數據機；也就是除了連接 Cable Modem 以外，還得再接一台數據機，但是只用數據機撥接上網，又得電話費支出，這是使用單向 Cable Modem 最不方便的地方。所幸法令明確後，使用者無須再被這種架構所束縛。至於雙向 Cable Modem 指的是不論上傳或是下傳，都是使用有線電視的纜線，無須另接數據機撥接上網。

「匯流」( convergence)最早被用在通訊政策方面，主要是起源於歐盟執委會在1997年所公布之「電信、媒體及資訊科技產業匯流及其對於管制之涵義－－邁向資訊社會之取向」(Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation. Towards an Information Society Approach)。歐盟公布此綠皮書之目的是鑑於通訊、媒體及資訊科技部門的匯流發展對傳統管制架構產生衝擊,因此透過綠皮書公開徵詢外界的意見,以作為規劃新的管制架構之參考。在這篇綠皮書中,歐盟執委會對於「匯流」作以下的定義:「匯流係指不同的網路平臺而提供性質相同服務的能力,或者是消費者的設備如電話、電視及個人電腦逐漸整合的過程。」所以,依照歐盟執委會之定義,「匯流」其實是描述不同的傳輸媒介（conduit）及用戶終端設備（customer premise equipment）逐漸整合的過程。本文則依照這個定義，對「匯流」作更進一步的詮釋，亦即「匯流」乃是指原本分屬於通訊、傳播及資訊科技所代表之價值鏈，由於數位化及網路化，使產業界線趨於模糊，而逐漸整合成為單一價值鏈的過程[286]。

自1990年代開始，數位科技、網路壓縮技術及網際網路科技普遍運用，使得通訊與傳播市場間固有之界限日趨模糊，而產生產業匯流（convergence）現象。在傳播和通訊服務之匯流、固網和行動服務之匯流、以及網際網路成為所有服務平台，亦即所謂的「數位匯流」趨勢下，不論是全球化、市場與客戶關係之變化上、或自傳統技術至連網性(interconnectivity)與互通性(interoperability)等技術之匯流、或是傳統上各自獨立之產業，包括通訊、傳播與資訊整合成所謂「通訊產業」(info-communication industry)，都因網際網路發展，將語音、影像、數據、多媒體、傳播統合彙整在單一網路平台上。所以，以時下之通訊傳播技術，已突破原有通訊傳播設施或載具所提供之服務限制。因此，若是仍以原有通訊或傳播定義之方式，則有實務上難以明確區分其產業性質之情形。舉例而言，本文前述案例之一的中華電信所推出之「多媒體隨選視訊服務」(Multimedia On Demand，MOD)，乃是利用寬頻IP網路而非透過以往無線電波或纜線傳輸節目內容至電視機。所以，從資訊流觀點言之，通訊傳播就是資訊的流通。然資訊非有體物,故必須藉著其他物質或能量的形式來表現,此形式這稱為「媒介」(media),而其傳送則須依賴「通道」(channel）[287]。因此，通訊、傳播產業「匯流」之於經社影響上，網際網路被視為是重要一環，尤其在民眾的積極參與下，人們已成為資訊消費者與製造者。

值得提醒的是，產業「匯流」並非如前所述得以因勢利導而可暢行無阻地交互進出於通訊、傳播產業之間，相反地，其間斑斑鑿痕之阻礙，卻是隱然觸手可及。例如管制的不確定性、內容之提供、智財權之保障、消費者保護、接取使用議題、費率問題、電波分配，以及公共利益目的達成等議題。

---

[286] 黃宗樂，數位匯流趨勢下之競爭法與競爭政策，收錄於電信法制新紀元－－全國資訊通信法律研討會論文集（2001&2002年研討會），范建得主編，元照出版社，第80-81頁，2003年4月。

[287] 曾繁藤，新傳播媒體與資訊化社會，收錄於挑戰與回應－－資訊化社會的探討，資訊工業策進會編，第188頁，1988年6月。

茲再以前述中華電信多媒體隨選視訊服務為例，作進一步說明。該多媒體隨選視訊服務所提供之服務與現有的無線電視或有線電視相同，兩者之區別僅在傳輸載具的不同而已，若依其所提供的服務來看，應該適用有線廣播電視法；但就傳輸載具而言，則應適用電信法之相關規定。惟由於有線廣播電視法與電信法在管制層面上有所不同，諸如：資本額、經營區域、外資比例、跨業經營等，如何適用法規、主管機關如何管制，實造成困擾，這也是中華電信自 2002 年底推出多媒體隨選視訊服務後，遲遲不能正式營運之故。因此，為因應通訊、傳播與資訊科技匯流趨勢，傳統分類方式已無法切合科技匯流與產業界限的變化，從而如何為一個較合適的分類模式以利管理，則成為各國相關管制機關所面臨之首要議題。

職是之故，歐盟執委會於其架構指令（ Framework Directive, Directive 2002/21/EC)[288]之定義上，不以傳輸設施來區分通訊、傳播或資訊產業，而改以電子通訊網路（electronic communications network）來定義傳輸載具[289]。其中，所謂電子通訊網路係指以傳輸系統及其所使用之交換或路由設備，或其他以有線、無線或其他電磁方式傳輸訊號，而這傳輸網路包括衛星網路、固定(迴路與封包交換，包括網際網路)、地面行動網路、電力纜線系統、無線廣播與電視廣播網路及有線電視網路，並且不論其所傳輸之資訊型態為何均等視之。至於我國方面，為順應通訊傳播業匯流之趨勢，則於 2004 年 1 月 7 日通過之「通訊傳播基本法」第二條定義規定中，亦採功能別定義方式，將通訊傳播定義為：「以有線、無線、衛星或其他電子傳輸設施傳送聲音、影像、文字或數據者。」

## 二、 通訊傳播產業之特性

### (一)、 有線廣播電視產業之特性

有線廣播電視產業乃融合了資訊業、娛樂業、傳播業、消費電子業等相關產業所形成的一個綜合型產業，其有以下的特性[290]：

1. 頻道寬廣
2. 分眾性與節目多元化[291]

---

[288] Framework Directive (2002/21/EC) , OJ L 108, 24.4.2002, p.33。轉引自：章毓群、楊婉艷、戴豪君等，服務業科技應用之個人隱私權保護相關法制之研究－－以通訊傳播爲中心，研究單位：資訊工業策進會科技法律中心，委託單位：行政院經濟建設委員會，第 19 頁，2004 年 12 月。

[289] Framework Directive, Article 2(a)。轉引自：章毓群、楊婉艷、戴豪君等，服務業科技應用之個人隱私權保護相關法制之研究－－以通訊傳播爲中心，研究單位：資訊工業策進會科技法律中心，委託單位：行政院經濟建設委員會，第 19 頁，2004 年 12 月。

[290] 李岳霖，有線電視產業市場之管制與競爭，國立政治大學法律學研究所碩士論文，第 51-54 頁，2000 年 1 月。

[291] 黃建全，有線電視系統進入電路出租業務之可行性研究，中山大學企業管理研究所碩士論文，第 46

3. 雙向溝通
4. 具地方性
5. 資本密集
6. 技術密集

此外，有線電視產業尚有以下幾個特性，包括初期投資額龐大、政府對費率進行管制、必須長期教育消費者使用、具有區域獨佔性質（類似自來水公司、電話公司）、與科技密切互動以及上游至下游一貫服務的特性[292]。從波特的五力分析得知，有線電視產業進入障礙的主要影響因素為政府政策、規模經濟、資金需求及人才的取得；有線電視的替代品包括錄影帶、直播衛星、非法第四台、多頻道多點播放系統等；顧客的議價力相對系統業者較低，硬體設備為買方市場，議價空間大，節目則因供應商型態不同而有不同的議價彈性；產業內的競爭則主要是價格與節目的競爭；對整個系統產業而言，關鍵成功因素則為市場佔有率的擴大[293]。

(二)、 通訊產業之特性

一般說來，通訊事業是具有「自然獨佔」性之產業，所謂「自然獨佔」(natural monopoly)是指在市場上提供某種服務時，由一家廠商單獨生產會比分由多家廠商生產再成本上更來得節省的生產技術特性[294]。因此，政府必須進行干預，一方面嚴防獨佔之形成；另一方面，對已形成獨佔或寡佔事業，管制其不應以不公平方法進行競爭。然而，通訊事業就在此等環境中，發展出其獨佔特性：

1. 高資本與高技術人才密集[295]

一般通訊事業的投資，初期就必須投下鉅大的固定成本，動輒數億，同時也須要高級技術人才的投入，因此絕非小規模的廠商所能獨力經營。

2. 自然獨佔之特性

通訊產業形成自然獨佔的原因大約有以下幾點[296]：

(1). 生產技術所帶來的規模經濟(economics of scale)與範疇經濟(economics

---

頁，2002 年。

[292] 朱俊樺，有線電視頻道業者策略型態、行銷作爲與績效關係之研究，國立政治大學企業管理研究所碩士論文，第 51-54 頁，1995 年 1 月。

[293] 林逢春，有線電視之產業競爭分析，國立臺灣大學商學研究所碩士論文，第 69-70 頁，1995 年。

[294] 許奎璧、劉崇堅，電信自由化政策之檢討，經社法制論叢第 14 期，第 232 頁，1994 年 7 月。

[295] 簡陳中，我國有線電視與電信產業跨業經營之前景研究，銘傳大學傳播管理研究所碩士論文，第 7-9 頁，1997 年。

[296] 許奎璧、劉崇堅，電信自由化政策之檢討，經社法制論叢第 14 期，第 232-233 頁，1994 年 7 月。

of scope）

規模經濟主要來自通訊產業的大規模固定資本投資。範疇經濟則有兩個來源，一是通訊設備的建設及維修與通訊服務的提供間所產生之共同成本節省；一是長途、市話等不同通信服間共用網路所形成的共同成本節省。另外，從國民經濟的觀點來看，因為規模經濟與範疇經濟特性，若有多數業者同時經營，會造成重覆投資、浪費資源之缺失。

(2).網路設計與管理(network planning and management)上之規模經濟

網路之設計與管理費用基本上是一種固定支出。構建大型網路會比分別構建數個小型網路，在這方面節省更多成本，且通信需求的隨機性，使得大型網路利用迂迴線路疏解尖峰需求之能力大為提高（與小型、獨立的網路相比），亦產生規模經濟。

(3).網部之外部性(externality)

同一網路的用戶愈多，則用戶之間可相互通話之對象便愈多，對用戶而言效益愈高。因此從外部性的觀點來看，與其維持數個用戶外部性較小的小型網路，不如建造大型網路，反而可以提供社會大眾更多利益。

(4).資金取得之優越性

由於生產技術上的特性，通訊產業為進行研究開發及設備投資，往往需要龐大的資金，而資金之取得必須有足夠信用，與之小規模的事業者相比，大型事業者的信用能力較強。

3. 具有高度之科技互動性

導致通訊產業急速成長之主因，即是科技進步。換言之，通訊產業具有高度之科技性[297]。早期通訊僅是提供基本電信、電話服務，但由於科技之突飛猛進，亦帶動通訊事業的多元化，尤其是電腦與網路、通訊之結合，使得未來通訊科技之關係更形密切。

惟值得我等關切的是，通訊產業和市場的變化因電腦資訊產業而發展得很快，確使新的科技帶來新的設備及新的服務。然而，一旦新的通訊科技所導致的新設備及新服務累積至相當程度時，則根本改變原有通訊產業和市場結構，連帶使得既有規範體系過時，不再適合時宜。因此，從管制體系觀點而言，通訊規範體系必須因應科技的進步及變化，不斷地調整或改革。

[297] 鈴木實，通信法體系，行政院經建會健全經社法規工作小組翻譯，第 9-11 頁，1989 年。

4. 手段性

通訊因傳送訊息方式之不同，因此管制上手段亦有不同[298]。法律上對一般電話（線纜傳送）、無線行動電話（電波傳送）、衛星通信（電波定位傳送）等之規定要件、管理方式，係採分別處理，適用截然不同之規範原則，因此可知，通訊將因手段之不同而更增加通訊規範之複雜程度。

5. 受政府政策影響極大

世界各國在創辦通訊事業時，多以國營獨佔型態為主，但近年來，面對電信自由化之潮流，各國紛紛開放通訊市場予民間業者經營，故在此變革之階段，政府政策顯得相當重要，電信自由化之時程、開放之程度及相關法令之配合，這些因素都將嚴重地影響通訊產業之整體發展。

6. 公共性

通訊已成為現代生活不可一日或缺之服務，更是緊急事故發時，搶救災難之重要聯絡工具。故通訊具有公共性。通訊業者必須對全體國民公平無歧視性地提供通訊服務，即便是在對特定偏遠地區提供服務並無利潤可言，法律仍課以通訊業者有提供普及服務之義務[299]。

7. 國際性

為使通訊網路及設備發揮最大效用，不同國家與地區之通訊網路必須相互連接，但不同通訊網路間之接續須考慮到介面、標準等問題，是故通訊具有國際性[300]。再者，無線電波的使用如不加以分配、協調，則會產生互相干擾的現象。準此，國內通訊規範在相當程度內，其實是國際規範的延伸，國內規範必須在國際規範所設定範圍及條件內，符合國內環境、情況之規定。

8. 國家安全性

現代國家安全係全面性，小自國情蒐集，大到大規模戰爭，在在均非常仰賴通訊以及通訊設備，通訊著實扮演著關鍵性角色。此外，現時全球通訊網路已連結、整合成一個全球性網路，利用電腦設備透過全球通訊網路，以達刺探他國國家機密目的，時有所聞。是故，通訊具有國家安全性[301]。

---

298 鈴木實，通信法體系，行政院經建會健全經社法規工作小組翻譯，第 11-15 頁，1989 年。
299 鈴木實，通信法體系，行政院經建會健全經社法規工作小組翻譯，第 235-236 頁，1989 年。
300 鈴木實，通信法體系，行政院經建會健全經社法規工作小組翻譯，第 237-238 頁，1989 年。
301 Daniel R. Headrick, 1991, “The Invisible Weapon：Telecommunications and International Politics

### (三)、 通訊傳播產業匯流環境之概述

在早期通訊、傳播分流架構下，傳統數據資訊業務主要透過電腦網路與電話網路進行，屬於傳統數位科技的發展領域，而一般均將之視為通訊業務的一環，主要提供分封交換架構。而傳統廣播電視業務則是大量利用類比技術，主要利用無線電波，但後期並加上電纜作為載具，主要提供影視傳輸連結者，一般歸類為廣播電視等傳播業務之範疇。惟值得注意的是，有線電視與通訊產業均在各自的領域中均被視為「自然獨佔」。因此，針對該兩種產業在法制上的管理亦因各自有其立法上目的之不同，而有二元管制之必要。其管制考量之重點如下[302]：

表三、通訊、傳播產業二元管制比較表

| 產　業　別 | 傳播產業 | 通訊產業 |
|---|---|---|
| 定　　義 | 製作內容公開播送之業者 | 提供所有人民相互交流之平台 |
| 競爭程度 | 除涉及資源稀少性者，開放競爭 | 基本通訊服務為寡佔，但加值通訊服務則不管制 |
| 內容管制 | 須負管制權責 | 不負管制權責 |
| 服務型態 | 單向，單點對多點 | 雙向，單點對多點 |
| 資費管制 | 無線廣播電視不收費，但有線電視則為管制 | 管制 |
| 服務業別 | 廣播、電視 | 固網、行動等通訊業 |

資料來源：簡維克整理，數位匯流下法律架構之調整與重塑：論互動電視服務管制原則，清華大學科技法律研究所碩士論文，第 37 頁，2003 年。

在匯流環境下，前述傳統之分類方式無疑地將面臨嚴格考驗。事實上，早從有線電視發展初期，其間經歷直播衛星電視、通訊加值服務、網際網路興起以及各載具彼此間之服務匯流，而每一次新型態服務之出現對於二元的管制架構都是一個衝擊。新數位科技的發明，更是模糊了傳統上涇渭分明的兩個領域。不但數據通訊可利用電波進行（例如無限網路、衛星網路，或稱第三代行動通訊（3G）等），網路電視（Web-TV）的發明，使得一般家庭得以無須電腦，直接利用電視機透過有線電視寬頻網路連結網際網路，以為提供使用者另一個便利管道可以存取（access）網際網路；另一方面，數位科技的發展使得網路上傳送聲音與影像成為事實，因此廣播電視也跳脫過去依賴類比科技的格局，於應用數位科技的結果，使得廣播電視得以利用快速擴張中的網際網路作為載具

1851-1945", New York : Oxford University Press, pp. 3-10。轉引自：葉志良，電信與有線電視在媒介整合下相關管制規範之研究，東吳大學法律研究所碩士論文，第 56 頁，1999 年 7 月。

302 參考王郁琦，數位媒體法制發展與擬議中「通訊傳播委員會」之探討，收錄於氏著資訊電信與法律，第 172-173 頁，2004 年 5 月。

（carrier），在網際網路上提供廣播電視播送的服務，亦即只要連結至網際網路之電腦相關設備，均可在適當軟體輔助下接收到廣播電視的內容。隨選視訊服務（Video On Demand）即是將傳統之數據通信業務與廣電業務相結合的應用範例。由此可知，透過數位科技的發展，業已打破過去單一載具只傳輸單一資訊的分類。亦即藉由新科技之應用，不同的資訊形式（例如視訊、數據等），均可透過同一載具同步地傳輸到用戶端。如此一來，已使目前通訊與傳播業界等不同載具的經營者，均希望藉由既有所屬已投資之設備，投入各類通訊、媒體市場進行跨業經營之服務[303]。因此，通訊與廣播電視產業二者間，在產品市場之重疊性越來越大；換言之，通訊與廣播電視產業二者間之差異性越來越小，而其於不同之實體網路設備間卻得以用來提供相同或相似服務[304]。更有甚者，其他擁有傳輸設備之業者，如中油[305]、台鐵[306]、台電[307]等亦曾有意提供此等跨業經營之服務。而最典型的是時下科技業試圖大力推展的網路電話（i-phone，Internet Phone）[308]更將載具的經營者由底層的基礎建設提供者提升至網際網路服務供應商（Internet Services Provider, ISP）。相形之下，前述以載具為媒介之實體意義又更喪失其必要性。

值得一提的是，媒介匯流之發展有三個決定性面向，包括[309]：

1. 技術匯流：即資訊及傳播技術使不同媒介得以提供跨業服務；
2. 產業匯流：係指不同媒介產業水平及垂直之整合或合作；

---

303 王郁琦，數位媒體法制發展與擬議中「通訊傳播委員會」之探討，收錄於氏著資訊電信與法律，第144-145頁，2004年5月。

304 廖淑君，從匯流看我國電視與廣播電視產業之法律規範，科技法律透析第17卷第3期，第31頁，2005年3月。

305 依工商時報於1997年5月14日之報導，中油目前沿高速公路之路徑均鋪設有光纖系統，作爲各加油站與營業處間的聯繫。中油便曾希望透過這些已投資的設備，將所剩之頻寬從事加值性之服務，以提升其光纖設備之利用率。

306 依工商時報於1998年4月15日之報導，台鐵希望應用其已鋪設於鐵道系統沿線之光纖系統從事加值性之服務，以提升其光纖設備之利用率。所謂的電力網路是Power Line Communication（PLC），利用現有電力線路，將數據或資訊，以數位訊號方式傳輸，而且電力線比乙太網路線路還多，無論室內外，大多可以直接使用，不用另外部署新線路，加上現行可傳輸200Mbps，也可當成最後一哩的選擇之一。

307 根據經濟日報記者謝偉珠於2006年12月5日之報導，行政院日前審查電業法修正草案，將開放台電公司可以跨足經營電信事業。同時，台電也正在評估出租光纖給電信業者，這使得中華電信在出租寬頻線路的市場上，將面臨勁敵台電。

過去台電鋪設全島光纖系統，因電業法規定，只能使用在電力調度上，這次電業法修正，也開放台電可以把全島光纖系統出租給電信業者，替台電添加了新的獲利來源。

此外，配合政府U計畫寬頻基礎建設，行政院也已督促台電開發電力線通訊（PLC）技術，固網光纖連接不到的家戶，可透過電線連接，使民眾在家利用電線上網，解決「最後一哩（Last Mile）」的問題。據了解，台電也將一併提供光纖網路及電力線租用的「套餐」式服務，供固網者選用。

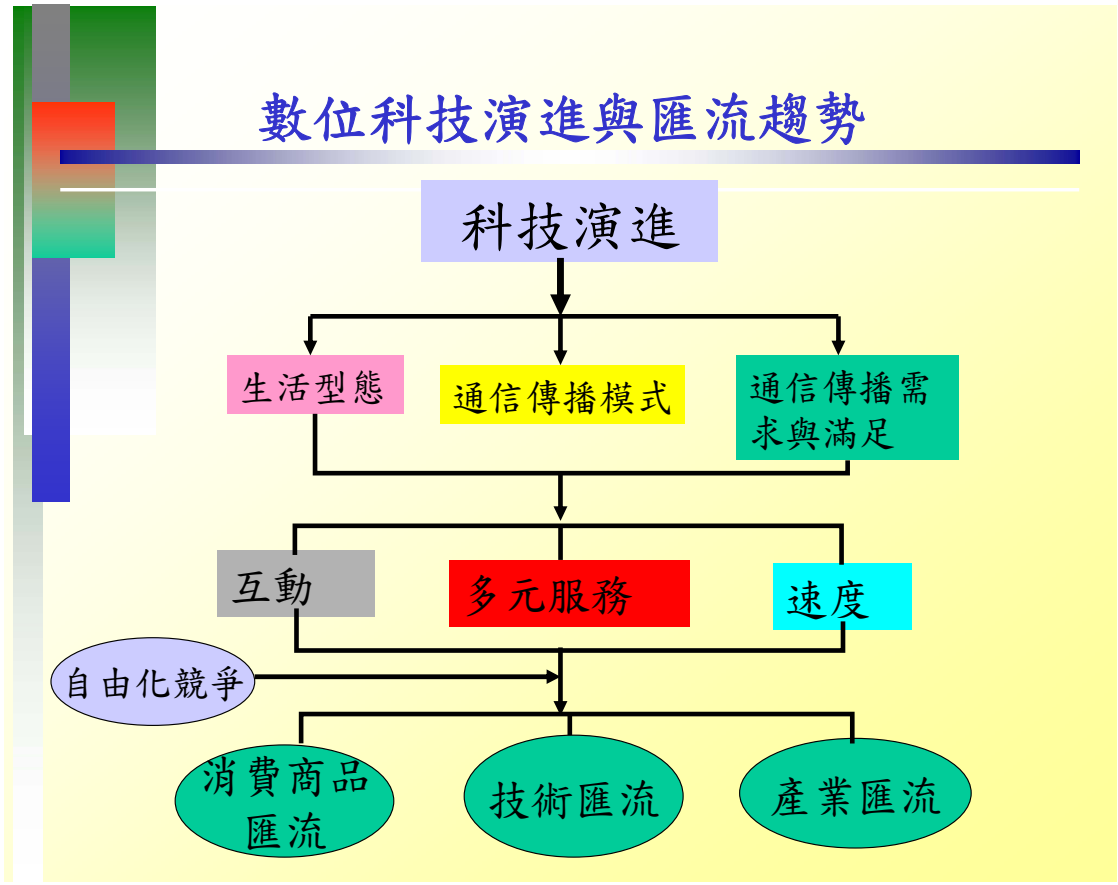
其中，所謂的電力網路是Power Line Communication（PLC），利用現有電力線路，將數據或資訊，以數位訊號方式傳輸，而且電力線比乙太網路線路還多，無論室內外，大多可以直接使用，不用另外部署新線路，加上現行可傳輸200Mbps，也可當成最後一哩的選擇之一。

308 網路電話服務：指經營者透過網際網路傳送與接收所提供之語音服務。請參見：PChome&Skype第二類電信事業規章第二條之定義，http://skype.pchome.com.tw/rule.jsp。

309 林桓，電信、傳播及資訊媒介匯流下法制發展方向之芻議，收錄於電信法制新紀元－－全國資訊通信法律研討會論文集（2001&2002年研討會），范建得主編，元照出版社，第199-201頁，2003年4月。

3. 消費商品匯流：係指消費行為選擇之多元性與主導性。

圖三、數位科技演進與匯流趨勢圖




整理自：溫俊瑜，以「數位台灣、數位廣播」為題發表於 2006 年行政院新聞局數位廣播人才培育研習會演講資料、以及林桓，電信、傳播及資訊媒介匯流下法制發展方向之芻議

造成通訊、傳播及資訊科技匯流趨勢的原因，主要是來自於數位科技、寬頻網路及政府支持三個因素。首先，數位化的技術使得原本屬於不同訊息格式的聲音、影像或多媒體均可以轉換為「0」與「1」所代表的位元訊號格式，因此代表各種不同服務的「位元流」可以透過相同的管道來傳輸及接收；此外，更可以透過壓縮技術，進一步節省傳輸所需的時間，因此使得匯流得以發生。其次，網路的寬頻化使得大量的數位資料能夠在很短的時間內傳送到很遠的地方，使得匯流趨勢進一步地拓展。最後，也是最重要的是，政府部門持續推動解除管制及法規鬆綁，使得業者得以跨越過法令限制的樊籬。此外，國家通信基礎建設（National Information Infrastructure，NII）及全球通信基礎建設（Global Information Infrastructure，GII），則提供了匯流發展所需的基礎

平臺[310]。

事實上，在我們現今之日常生活中，俯拾間即常見到很多通訊、傳播及資訊科技匯流之實際應用。下表僅以產業匯流為例，舉出一些有關於通訊、傳播及資訊匯流之具體實例：

表四、通訊、傳播及資訊匯流實際案例表

| 產業匯流型態 | 匯流之具體實例 |
|---|---|
| 通訊與傳播之匯流 | Cable telephony －－－即有線電視業者提供通訊服務 |
| | Video on demand －－－即通訊業者提供有線電視服務 |
| 通訊與資訊之匯流 | Internet telephony, voice over IP －－－ 即利用網際網路服務供應商（Internet Services Provider，以下簡稱ISP）提供通訊服務 |
| | WAP, 3G mobile internet －－－ 即透過通訊網路服務供應商（ISP）提供網際網路服務 |
| 資訊與傳播之匯流 | Webcasting －－－ 即利用網際網路服務供應商（ISP）提供視訊及廣播服務 |
| | Cable modem、direct PC －－－ 即透過有線電視業者或直播衛星提供網際網路服務 |

資料來源：黃宗樂整理，數位匯流趨勢下之競爭法與競爭政策，收錄於電信法制新紀元－－全國資訊通信法律研討會論文集，范建得主編，元照出版社，第 83 頁，2003 年 4 月。

三、 通訊傳播產業急速變化已成各國管制課題

在 20 世紀末的 20 年期間，通訊、傳播產業發生四項重大變化：管制緩合（deregulation）、全球化（globalization）、綜效（synergy），以及匯流（convergence ，亦有稱之為融合[311]）。這四項改變根本上改寫通訊、傳播產業結構與事業經營，使得原先不同產業間的樊籬區隔出現質變。換言之，由於通訊、傳播與資訊產業交互發展衝擊下，致對以平台分割之管制架構產生嚴峻的挑戰。其中值得強調的是，由於數位科技與網際網路之急速發展與創新，使通訊與傳播等產業間之界限日益模糊，因而產生產業匯流之現象。例如：通訊業者與網際網路業者，經由寬頻網路，可以提供收聽廣播、節目或隨選視訊等多媒體服務；更有甚者，第三代行動通信除傳統語音服務外，亦可進一步

[310] 黃宗樂，數位匯流趨勢下之競爭法與競爭政策，收錄於電信法制新紀元－－全國資訊通信法律研討會論文集（2001&2002 年研討會），范建得主編，元照出版社，第 81 頁，2003 年 4 月。

[311] 陳銘祥，網際網路之規範上定位－－從通信之法規體系談起，經社法制論叢第 24 期，第 74 頁，1999 年 7 月。

提供影像資訊傳輸服務等。至於有線電視業者，其亦可藉由其有線電視網路，提供雙向語音通訊及數據服務。此等情形，特別是在通訊與傳播等產業跨業經營之興起時，對於世界各國之通訊與傳播等通訊法制產生極大衝擊。原因是現行通訊及傳播等通訊、傳播相關法規與管制架構，於制訂時並未預見數位科技與網際網路所帶來產業匯流之發展，因此對之並無適當之法律規範可做為主管機關以及業界依循之標準[312]。因而在世界各先進國家現已成是共同的問題，更是迫切的課題。因此，為反應此一發展趨勢，世界各國莫不陸續推動相關管理機關組織架構以及相關作用法規之調整，以因應時代之需要。然而，各國所採取之措施雖不儘相同，但大抵是以組織改造以及相關法制之調整或修正為首要任務。

因此，本文自下節起，即針對在通訊、傳播管理機制上具典型代表性之先進國家（包括歐盟、美、英、澳、日等）討論其為因應通訊及傳播產業整合趨勢所進行之組織與法制之變革，以便瞭解相關議題之國際發展趨勢。

## 第二節　先進國家通訊傳播之新政策

關於通訊傳播政策之研究，在國外已有大量的學術研究，對我國最具參考價值者乃是各國如何因應通訊、傳播產業匯流，調整政策方針、修改法律及改革管制架構，故可為檢討並調整我國通訊傳播政策與法規之重要參考。

然為因應新科技發展對於既有通訊、傳播管理機制之衝擊，以及媒體匯流趨勢造成通訊、傳播產業版圖之重整，歐洲聯盟、英國、美國、日本等國近來大幅度地修改傳播政策。本節擬以此等通訊、傳播先進國家與地區之通訊傳播政策發展緣由與進程，及其可以為我國帶來之啟示，作為分析重點，以討論之。

### 一、 歐盟之「1997 年 12 月通訊綠皮書」

#### (一)、 歐盟數位化時代通訊、傳播產業新管制架構之進程

歐洲聯盟執行委員會於 1997 年 12 月提出「電信、媒體及資訊科技產業匯流及其對於管制之涵義－－邁向資訊社會之取向」[313]綠皮書（以下簡稱綠皮書），其指出由數位

[312] 陳信至，澳洲因應產業匯流之經驗對我國通信管制架構及相關法規變革之啓示（上），萬國法律第 126 期，第 41 頁，2002 年 12 月。

[313] European Commission Brussels, 1997,"Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the implications for Regulation. Towards an Information Society Approach; COM(97)623"，3rd December 1997。請參見：http://europa.eu.int/ISPO/convergencegp/97623.html。

化科技導致之匯流，並不只是科技匯流，也是服務與產業之匯流。是以，規範整體架構若不能配合匯流之趨勢重新調整，將會嚴重阻礙資訊社會之實現。執委會並展開第二階段之諮詢工作，且於 1999 年 3 月 10 日提出「電信、媒體及資訊科技產業匯流及其對於管制之涵義諮文－－綠皮書公開諮詢結論」[314]報告書。依據該報告書之諮詢結論，認為科技平台及網路基本設施之整合現象已悄然確立。因此，對於原屬不同產業之基本設施，不論傳送何種服務，應採取水平取向之管制方式，適用相同管制規範。而對於服務之提供則採以垂直取向之管制方式，按其服務之性質予以規範。

其後，為針對前述綠皮書諮詢結論（管制通訊基本設施應採取水平取向）之回應，執委會於 1999 年 11 月 10 日提出「邁向電子通訊基本結構及相關服務之新架構」諮文（The 1999 Communications Review）[315]。此一諮文評估歐盟現行之電信管制架構，並對通訊基本設施及相關服務（Communications Infrastructure and Associated Services）之新管制架構的主要因子作出一系列建議，並公開諮詢各界意見。歐盟旋即於次年 3 月，在里斯本舉行歐洲高峰會取得共識後，執委會於同年則針對前述之「邁向電子通訊基本結構及相關服務之新架構」諮文（The 1999 Communications Review），提出公開諮詢結論及新管制架構之建議[316]。之後，歐盟理事會於 2002 年 2 月 14 日表決通過「電子通信網路與服務共同管制架構指令」等四個指令，以及無線頻譜政策制定決議。前述指令與決議於 4 月 24 日公布於歐盟執委會公報（Official Journal），確立了歐盟當前通訊傳播管制架構。

### (二)、 1997 年匯流綠皮書對通訊、傳播產業匯流之管制政策

歐盟 1997 年匯流綠皮書對於歐洲各國通訊、傳播產業匯流管制政策，深具影響。其中，主要包括下列議題[317]：

1. 競爭法規與個別管制之間之相互平衡。
2. 網際網路與其他線上服務應該受到一定程度的管制，關於線上服務管制的問題應該著重於執行部分，而解決之道必須結合事業的自我規制(self-regulation)與消費者自己的評斷。
3. 管制必須朝向科技與應用平台之中立(neutral)。

---

[314] European Commission Brussels, 1999,” Results of the Public Consultation on the Green Paper : Communication [Com(1999)108]”，10th March 1999。請參見：http://europa.eu.int/ISPO/convergencegp/com(99)108/com(99)108enfinal.html。

[315] European Commission Brussels, 1999,” Towards a new framework for Electronic Communications infrastructure and associated services[ COM (1999) 539]”，10th November 1999。請參見：http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/telecompolicy/en/com9539en.pdf。

[316] European Commission Brussels, 2000,”Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a common regulatory framework for electronic communications networks and services[COM(2000) 393 final]”，12th July 2000，請參見：http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/telecompolicy/review99/com2000-393en.pdf。

[317] 何吉森，通訊傳播規範之整合與建構研究，世新大學傳播研究所博士論文，第 56 頁，2007 年 6 月。

4. 管制須基於競爭，不可基於任何服務都須管制之假想情形。但有關公共利益疑義，如認為無法用競爭法來加以促成時，此時管制手段則為必要。
5. 競爭法於此之適用必須認知，在面對不可預期的需求所可能投入之鉅額投資問題，亦應注意既有業者不公平競爭，如大型電信公司提供新興服務時從事不公平補貼。
6. 未來之管制可能需面對將管制領域擴張到目前非管制領域，以及將影視內容管制規則應用於線上服務環境之不適宜性。
7. 在網路與傳輸服務方面，應更改現今垂直式管制架構，而改以水平式管制體系。
8. 在匯流影響所及之各領域，必須有一清楚而可預期之管制架構，以促進投資活動，而相關管制行為亦必須配合各項服務之性質為之，如對於公共與私人之通訊的管制程度必須有所不同。

此外，有關其他特定管制政策，尚有[318]：

1. 市場進入與執照發放：強調由獨立的執照審查機關，依據公平而透明的程序發放執照。對於以服務為基準之產業活動應採取例外禁止之負面表列，而非原則許可的列舉方式，但仍應防範既有之垂直整合公司濫用市場力量的行為，避免出現妨礙匯流平台趨勢，或有損消費者選擇之情形出現。
2. 接取使用議題：公共網路應保證合理互連，少數族群對於地區網路建設應享有開放與接近使用權利。
3. 無線電波頻譜之分配：縱使在新興數位服務方面，無線電波頻率需求仍與日俱增，應持續視為稀少資源，強調有效率的使用。而在核配方法上，應謹慎評估拍賣制度對進入市場造成障礙而導致高額費用轉嫁至消費者身上。
4. 標準化：標準化須由產業與市場在公開程序下決定，且應符合消費者與地方之需求。
5. 資費計價：應注意既有業者採取「整包」(bundling) 式之費率，阻礙服務競爭。
6. 消費者利益保護：應全面審視匯流後對消費者所帶來之影響與衝擊，如個人資料保護、隱私權等。
7. 達成公益目的：普及服務、節目多樣性、廣電傳播之特殊影響等原則與義務，於匯流後仍應藉各種管制手段介入。
8. 國際觀點：為確保匯流現象所共同認知的議題，能提升到國際觀點，如網際網路服務之管轄權問題，應建立更為明確的體系。

[318] 何吉森，通訊傳播規範之整合與建構研究，世新大學傳播研究所博士論文，第 56-57 頁，2007 年 6 月。

(三)、 新管制架構之主要構想

1. 新管制架構之範圍

過去歐盟通訊、傳播產業之法律架構設計主要目的在於處理由獨佔到競爭之轉型，因此其焦點在於創造競爭之市場以及新進業者之權利。但由於自由化之後，市場變化之速度越來越快。因此，新的管制政策必須考慮市場之發展、科技之進步及使用者需求之變化等，尤其是通訊、傳播及資訊科技等產業之匯流，並在確保消費者基本權利繼續受到保護之情況下，嘗試在市場各部分(尤其是地區市場)強化競爭。因此新政策架構乃是設計於面對遠比目前有更多業者之新的動態以及大體上難以預測之市場。

新的一般性管制架構指令之政策範圍如下：

(1). 此一指令主要範圍為電子通訊服務之管制，意即包括電子通訊網路、相關設施及其服務等之管制，以期建立一個和諧的電子通訊服務架構。換言之，規定各會員國管制機構之工作並建立一套管制章程，以確保此一管制架構於歐體內之和諧適用。
(2). 此一指令及其特定指令以不侵害各會員國法律所賦予之義務為範圍。其中，此處所謂「義務」之範圍者，是指由歐體法或與利用電子通訊網路及服務相關之歐體法所賦予的。
(3). 此一指令以不侵害歐體或各會員國所採取之措施為限。並依照歐體法，以追求公眾利益為目標，特別是專注在內容管制及視聽政策等方面。

2. 新管制架構之政策目標及管制原則[319]

(1). 各會員國應依照本指令及特殊指令所規定以確保管制工作之執行，且各會員國管制機構為達成其所設定之目標，可以採取所有合理措施；惟此等措施與目標之間必須符合比例原則。特別是為確保有效競爭方面之措施，各會員國管制機構必須達成管制之中立性。同時各會員國為確保政策之執行，須以促進文化及語言之多樣性、與媒體之多元性為其目的。

(2). 各會員國管制機構必須於電子通訊網路、電子通訊服務及相關設施與服務等方面，促進競爭：

[319] 陳百齡、陳炳宏、劉靜怡、林麗雲、莊國榮，資訊社會之傳播政策分析，行政院研究發展考核委員會編印，第 10-12 頁，2002 年 12 月。

a．確保使用者（包括身心障礙使用者）在服務供應者之選擇、服務之價格、及品質上能獲得最大利益。
b．確保電子通訊產業之競爭沒有遭到扭曲或受限之情形發生。
c．確保在基礎建設上之有效投資，同時能夠促進創新，並且鼓勵對頻譜之有效使用。此外，並應確保對頻譜及資源總量（numbering resources）之有效管理。

(3).各會員國管制機構應發展通訊服務市場

a．消除在電子通訊網路、相關設施及服務、及電子通訊服務等之障礙；
b．鼓勵跨歐洲之網路及於歐洲內部可運作之服務的建立及發展，並顧及端對端（end-to-end）之連結；
c．確保在相似情況下，提供電子通訊網路及服務之企業不會做出歧視性之對待行為；
d．各會員國管制機構除了須以透明方式彼此合作外，同時也須與歐體執委會合作，以確保在本指令與特殊指令於實際運用、管制執行上之一致性。

(4).各會員國管制機構應促進歐盟人民之利益

a．確保使用指令 2002/21/EC（普及服務指令）之普及服務；
b．確保於消費者與服務提供者交易時，能提供消費者一方之高度保障，特別是能夠有一獨立機構可以提供簡單之爭端解決程序；
c．盡力確保對於個人資料及隱私之高度保護；
d．訂定明確資訊之條款，包括透明之價格及一般電子通訊服務；
e．保障身心障礙使用者等特殊社會團體之需求，並且確保公共傳輸網路之健全與安全。

3. 電子通訊網路、內容二分之管制架構[320]

歐洲議會及理事會於 2002 年 2 月 4 日所通過之新管制架構區分電子通訊網路與內容之管制規範，對於原屬不同產業之電子通訊網路，不論傳送何種內容，因採取水平取向之管制方式，則適用相同管制規範。換言之，此等電子通訊網路（electronic communications network）、電子通訊服器（electronic communications service）及其相關設施（ associated facilities）均適用單一之管制架構。

[320] 陳百齡、陳炳宏、劉靜怡、林麗雲、莊國榮，資訊社會之傳播政策分析，行政院研究發展考核委員會編印，第 12-13 頁，2002 年 12 月。

至於，對內容之提供則傾向於垂直取向之管制方式，亦即對於電子通訊網路上利用電子通訊服務之內容則不適用於新管制架構；例如依據歐體法規定，廣播電視之內容、金融及某些資訊社會等服務，為促進文化及語言等之多樣性與確保媒體多元性，不可侵受害歐體或各會員國所採取與此等服務相關之措施。電視節目之內容應受 1989 年 10 月 3 日之理事會指令（89/552/EEC）及 1997 年由歐洲議會及理事會修正之電視指令（97/36/EC）之規範。事實上，依據歐體之觀察，電子通訊網路管制及內容管制之區分並不會損及兩者間之連繫，反而有助於保障媒體之多元性、文化之多樣性及消費者之保護。

4. 電子通訊產業之新管制架構

歐洲議會及理事會於 2002 年 2 月通過對通訊傳播管制架構修改之法案。新管制架構之法案是由一項一般性管制架構指令及四項特殊指令（包括發照指令、線路接取及互連指令、普及服務及使用者之權利指令、個人資料及隱私權保護指令）等所組成。

除了前述有拘束力之指令外，新架構還包括不具約束力之措施，包括在歐盟指令中之一般原則形成架構下，應透過建議、處理原則、行為準則及其他不具拘束力之措施，以創造一個具有彈性因應變動之市場環境架構。此外，新架構將更倚重條約之一般競爭規範，即當競爭更具有效率意義時，逐漸以競爭規範取代個別產業之管制規範[321]。

## 二、 美國之「二十一世紀新 FCC 策略計畫藍圖」及「新策略方案」

FCC 為因應科技變遷與整合趨勢，於 1999 年公布之「二十一世紀新 FCC 策略計畫藍圖」(A New FCC for the 21st Century, Draft Strategic Plan)中[322]，規劃以使美國國內之電信市場達到完全競爭，僅保留極少之法規管制；FCC 未來之管理工作將僅限於就市場機制無法達成目的之部分進行管制；其並設定 FCC 之四大目標為創造數位年代之 FCC、提升電信市場競爭性、確保人民因通訊革命而受益與基於公益之目的管理頻譜。此四大目標分別為[323]：

### (一)、 創造數位年代之 FCC－－自動化、功能整合與人事重整

1. 重構快速反應及更具功能性之管理機關，並強化職員之專業知識與技能。
2. 消弭冗贅之程序，減少審核層級與簡化申請流程。FCC 內部程序全面自動

321 European Commission Brussels, 1999," Towards a new framework for Electronic Communications infrastructure and associated services[ COM (1999) 539]", pp.17, 10th November 1999。請參見：http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/telecompolicy/en/com9539en.pdf。

322 A New FCC for the 21st Century, Draft Strategic Plan，FCC，1999 年。請參見：http://www.fcc.gov/21st_century。

323 劉紹樑、陳民強，電信、資訊及傳播跨業整合監管機構組織之研究，委託單位：交通部電信總局，執行單位：理律法律事務所，第 2-34 頁，2001 年 11 月。

化，透過網路創造無紙化、單一窗口之便利環境。
3. 提供人民充分之資訊及互動式之查詢管道。
4. 未來之目標為將現行以產業別（industry-specific）為分類之各局室重組為功能別（functional lines）之組織。

(二)、 提升電信市場競爭性－－消弭進入障礙、解除管制與公平競爭

1. 欲提升市場競爭性，必須消弭法律面及經濟面等市場進入障礙，使新競爭者可以進入電信市場提供消費者新的選擇。因此，隨著電信市場競爭性增加，便須漸次解除管制並廢止過時之法律規範，以市場競爭取代直接管制。
2. 為維護市場競爭，FCC 仍須強力取締不守法之業者以確保公平競爭。
3. 為提升國際電信市場之競爭度，策略上包括鼓勵發展國際標準、提供開發中國家技術協助、檢討海底電纜相關規則與政策、鼓勵其他國家電信市場自由化等[324]。
4. FCC 須每二年檢討現行之監管制度。
5. FCC 將簡化電話及其他設施認證之技術規範。
6. FCC 將與各州合作促進偏遠地區先進服務之發展。

(三)、 確保人民因通訊革命而受益－－普及服務、參與機會及消費資訊

1. 為確保全國人民在合理且及時之基礎上使用電信服務，若單靠市場競爭是無法達成該項目的。故應採取行動達成普及服務等攸關公益之目的，以使市場進入及競爭更有效率，持續推動市場競爭之政策，並使身心障礙者亦使用通訊科技。
2. FCC 將提供參與機會，使婦女、少數民族及小企業亦有機會進入電信事業，以反映多元化觀點。
3. FCC 將透過消費者資訊局使消費者得透過單一窗口快速獲得資訊，同時透過該局鼓勵大眾積極參與 FCC 相關活動以適時反映意見。

(四)、 基於公益之目的管理頻譜－－效率化運用及增加新服務機會

1. 頻譜為有限之公共資源，為使大眾享受最大之利益，必須在不干擾之情形下開創更有效率之運用，並因應市場競爭及科技之變化加以調整。
2. 由於無線通訊業成長快速，有必要增加頻譜提供，給予新科技及新服務進入市場之機會。
3. 發展以市場需求為導向之頻譜規劃原則。

[324] 請參見 FCC 之 Development Initiative-Connecting the Globe，參考網頁：http://www.fcc.gov/connectgolbe。

4. 開發創新之頻率指配機制。
5. 發展並鼓勵以市場需求為導向之方法清除被不當使用的頻譜，以提高頻譜使用效率及減少干擾之發生。

此外，FCC 於 2005 年 9 月 30 日再發佈一項名為「5 年政策方案(FCC Strategic Plan 2006-2011)」計畫[325]，主要目標為使 FCC 在新世紀科技與經濟之挑戰下，成為更具應變力、效率性、有效性之政府機關，並希冀美國民眾能夠從廣播、電視、固定線路、無線網絡、衛星傳播及有線電視系統服務中，享有低廉、有用、有效之服務。其策略目標包括：

(一)、 寬頻服務：目標讓寬頻服務價格可負擔化，並協助產業提供強健且穩健之服務。在策手段上，以促使科技中立化及競爭化，並誘使更多之投資。

(二)、 產業競爭：以競爭之機制促使產業發展、支持經濟發展、扶植產業創新及提供消費者值得信賴之服務。

(三)、 頻譜使用：以效率及效能為基礎，促使國內外產業於頻譜使用上達成最佳之使用目標。

(四)、 傳播媒體：傳播法規必須促進產業之競爭性及多元化，並且加速促使數位化之發展。

(五)、 國土安全：確保通訊傳播產業能於社稷發生緊急危難時，能確實並穩定提供大眾所需，並即時做到系統之回復。

(六)、 組織再造: FCC 將就組織金盤重新撿討，強化人員訓練、注入新血，並使組織更具應變能力及創新能力。

另一方面，FCC 將於前揭策略目標經完善確認後，著手就現有法令重新檢討修正。因此，現行美國之通訊傳播法令整備工作，係以先確定政策目標後，再訂定細部法令整備工作，並預定於 2011 年之前完成修法。

三、 英國之「2000 年 12 月通訊白皮書」

英國通訊白皮書－－通訊之新未來（White Paper－－A new future for communications）[326]，係由貿易工業部(Department of Trade and Industry，以下簡

[325] 請參見 FCC 網頁：http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-261434A1.doc。
[326] 請參見網頁： http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/。

稱 DTI)及文化媒體暨體育部（Department of Culture, Media and Sport，以下簡稱 DCMS）於 2000 年 12 月共同發表，確立英國 21 世紀嶄新之通訊管理架構。

於該白皮書中，英國政府對嶄新之通訊環境予以回應，期使所有民眾均得享有更多樣化之高品質通訊服務。因此，藉此機會將更著重於通訊服務多樣化及品質之提昇。此外，將以確保消費者權益為重要目標，避免消費者支出高成本，卻享受不到等值之服務，而將以提供最具安全性及最值得信賴之新通訊服務為職志。其中包括英國於白皮書中明定 21 世紀通訊管理之新架構以及將成立新管理機關－－通訊管理局（Office of Communications，簡稱 OFCOM)，以因應通訊整合環境，並確立清楚之規範原則。

具體而言，英國通訊白皮書所規劃之 21 世紀之通訊政策，其願景及目標包括下列三點[327]：

1. 使英國成為全球最具活力及競爭力之通訊及媒體市場。
2. 確保服務具備高品質、多樣化選擇性及普及化。
3. 確保民眾及消費者權益

至於，英國通訊白皮書之其他重要規範內容如下[328]：

(一)、 建立有活力之競爭市場

1. OFCOM 得行使類似 OFT (Office of Fair Trading) 於「競爭法」上之權力，以規範通訊產業為保障消費者權益，促進通訊產業之有效競爭。
2. 就一般業者而言，OFCOM 之特定規範權力，僅針對重要事項，例如消費者保護、接取及互連等。但對於具有顯著市場力之業者，則將採取更具強制力之特定規範權力
3. 關於促進競爭及保護消費者方面之權力，OFCOM 亦適用於電子節目導引(electronic programme guides)及其他類似之新系統。
4. OFCOM 將致力於頻譜管理架構之更新，並有獨立審查頻譜管理之權責，以評估廣播業者所使用之頻譜，並引進新機制使通訊業者得以進行頻譜之交易。
5. 持續確保健康議題能適當反映於規範架構中。
6. 確保環保議題能適當反映於規範架構中，並確保對於英國所需通訊基礎設施建設無不必要之障礙存在。

[327] 劉紹樑、陳民強，電信、資訊及傳播跨業整合監管機構組織之研究，委託單位：交通部電信總局，執行單位：理律法律事務所，第 2-15 頁，2001 年 11 月。
[328] 劉紹樑、陳民強，電信、資訊及傳播跨業整合監管機構組織之研究，委託單位：交通部電信總局，執行單位：理律法律事務所，第 2-16 頁，2001 年 11 月。

(二)、 確保接取之普及化

1. 確保消費者能得以藉由線纜及衛星傳送，持續享有免費之公共服務電視頻道。
2. 賦予 OFCOM 權力，確使公共服務傳播頻道能於電子節目導引此類裝置之利用下，日趨卓越，並使其接取更為容易。
3. 繼續支持 BBC 廣播服務之普及接取及商業廣播頻道之廣泛接取。
4. 為大眾倚賴頗深之電話通訊服務，應確保其得繼續以合理價格提供大眾使用。
5. 預定於 2005 年達到網際網路之普及接取目標。
6. 促進更高頻寬服務之廣泛接取，並促使公私部門合力發展可行之寬頻計畫。
7. 增加寬頻服務公共投資，考量以公共資源協助新高速網路之必要性，並持續檢視供應更高頻寬之普及服務。
8. 確使相關教育及訓練計畫能使每個人充分利用新通訊技術所提供之機會，以改善生活品質及增進事業前景。

(三)、 維持多樣性及多元化

1. 保留公共服務傳播業者之獨立製作義務，並適當調整以協助廣播業者履行義務之能力不受外在不可控制之因素所影響。
2. 保持並擴大公共服務傳播之區域範圍，並滿足不同社區及文化之需求。
3. 徵求廣播業務多樣化之意見，並研擬數位化之頻譜計畫，以為電視服務之長程願景提供明確之指引。
4. 建立新制度以取代總收視數比例百分之 15 的限制，以確保電視服務之多元性。
5. 制定較為簡易且公正之廣播電台所有權機制，以取代現行之累計點數限制制度，或係完全廢除該制度。
6. 徵求對跨媒體所有權制度變革之意見。
7. 修正廣播執照消極資格限制之規定，惟仍保留具必要性之規定。
8. 放寬指定新聞提供者所有權百分之 20 的限制。
9. 對報業合併採取較寬鬆之管制。

(四)、 品質之確保

1. 公共服務傳播將繼續扮演比現在更為重要之角色，惟為因應經營環境之變化，公共服務傳播之規範及服務提供方式必須有所改變。
2. 合理檢討傳播管理制度，使其對於所有業者之管理能更具一致性。計畫採用三階式之架構，第一階為適用於所有服務之標準，第二、三階則適用於

公共服務傳播業者。在上述架構中，公共服務傳播之可量化及可量測之部份仍應持續受 OFCOM 之管理，但更多公共服務傳播品質化之部份將採業者自律之方式，惟仍輔以回阻力量（backstop power）以確保其法定義務之履行。

3. 要求公共服務傳播業者提出詳細節目政策聲明及管制計畫，以確保上述新制度之有效推行。
4. 獨立廣播之區域特性應予維持，但其所受之形式管制應予減少。
5. 保留獨立國家廣播電台，以提供作為主要發言及不播放流行音樂之電台，但不受其他全國性形式之管制。

(五)、 保障公眾權益

1. 於法律所定之基本保護要求基礎上，建立更高層次之原則及目標，以管制所有電子通訊內容。
2. 考量媒體服務提供者與公眾期望間之差異性，OFCOM 應負責維持電子媒體之內容標準。
3. OFCOM 應依法制定有關傳播普服務之準則，並與產業界合作，以產業共同規約或業者自律等措施，以為適當地保護其他服務，如網際網路等。
4. OFCOM 得委託進行獨立之研究，以遂行其任務，並反映一般大眾對通訊服務內容之權益；倘若服務提供之業者未能及時解決有關內容之申訴案件，OFCOM 則有權予以審理並裁決。
5. 已合法取得執照之傳播服務，若遭不公平待遇及不當侵害隱私權，又無法訴諸其他法定救濟途徑時，OFCOM 有權予以審理。
6. 準確性及中立性仍將為合法取得執照之廣播服務核心，據以確保新聞報導之準確與公正，以及節目製作之政治中立性。
7. 繼續維持禁止政治之廣告。
8. OFCOM 將協同產、官、學界負起提升媒體識讀能力（media literacy）義務，並建立明確之收視或收聽選擇制度。
9. 賦予 OFCOM 管制傳播媒體廣告基本責任。
10. 繼續保持對宗教廣告及節目之管制。
11. 持續 OFCOM 應確保網際網路上非法內容之處理機制之有效性。OFCOM 亦將鼓勵分級及過濾機制，以協助網際網路之使用者控制瀏覽內容。
12. 考慮於規範架構中納入有關錄影帶、DVD 及電腦遊戲之預先分類制度。
13. 與資料保護委員共同制訂及推廣可行之指導原則，俾供網際網路上之資料蒐集者與欲保護個人資料權益者，均能有所依循。

(六)、 保護消費者之權益

1. OFCOM 要求業者於立法之前，逕依有效之營業規章提供服務，並於未符合服務標準時以有效方式予以校正。
2. OFCOM 應負責保護消費者權益。倘若業者未能提出有效之消費者保護機制，OFCOM 有權採行必要措施。
3. 成立消費者意見小組，以提供意見予管制機關。該小組將研究消費者對服務之意見及其所關切之事項，並轉達予 OFCOM 及其他有關單位，並公布其研究結果及結論。
4. OFCOM 須重視殘障人士對於改善其通訊服務接取之需求。
5. OFCOM 須要求通訊業者制定、實施有效之犯罪預防措施，並分享實務經驗。
6. OFCOM 應鼓勵業者發展通訊設備之互連標準，必要時，OFCOM 可以制定標準強制業者遵循。

## 四、 日本通訊傳播產業政策

### (一)、 日本通訊政策之調整

於邁向 21 世紀之通訊傳播產業政策進程中，日本郵政省為建立通訊市場公平有效之競爭環境，進行了一系列的改革措施，其中包括訂定「1T 基本法」及於 2001 年 1 月以之為法源依據提出「e-Japan」戰略[329]。該戰略中要求日本電信電報公司（NTT）應改組與重整、推動新線路連結政策、大規模地解除過時之禁令與法規，落實「第二次情報通信改革」中所訂立之內容。因此，日本郵政省據此於通訊領域中規劃新的方向、並制訂新的政策方針；此外，於經營競爭環境上，強調普及高速網際網路、促進電波資源之有效利用、及建構完備的資訊運用環境，此亦為其「第三次情報通信改革」之實踐內容，目標即是「實現高度成熟之資訊通信社會」[330]。

緊接著，日本郵政省更擘劃於 2005 年完成超高速網際網路普及促進計畫，以發放津貼方式，鼓勵業者建設光纖網絡，使每一家庭都能以低廉費用享受寬頻超高速網路服務。寬頻超高速傳輸網路普及和日本政府之電子政府計畫、電子商務計畫、學校教育徹底資訊化息息相關，同被列為國家級之資訊發展策略之一，並在 2006 年之前已在日本全國展開全面數位傳輸服務。

此外，郵政省又創設「光纖網路整備特別融資制度」，使日本政策投資銀行等將對投入光纖網路建設業者提供類似第一種電信事業者之低利融資，並從通訊機構所設立之基金中提撥利息補助。郵政省並同意成立一個新機構負責管理通訊產業，以確保公平競爭，並且在此一機能和可能出現利益競爭之郵政省其他部門間建立一道「防火牆」。

---

329 「e-Japan」戰略於 2003 年 7 月修正爲「e-Japan」戰略 II，期藉由 ICT 之運用實現「健康、安心、感動、便利」之社會，其重點項目有：「寬頻建設」、「人才培育」、「電子商務」、「電子政府」及「網路安全」等。請參考日本內閣府「IT 戰略會議」資料（平成 13 年 12 月 6 日）。

330 「IT 基本法」計 36 條。第 1 條即明定其目的在推動「高度資訊通信社會」之建設。

## (二)、 日本傳播政策之開放

在傳播產業數位化發展方面，郵政省對有線電視產業發展非常重視，故於財務及技術等方面，提出一系列之支援事項，其分述如下[331]：

### 1. 日本對有線電視業者財務支援事項

#### (1). 普及促進支援事項

- 以經費補助有線電視產業建設，提供各區域居民生活中不可或缺之影像資訊（如緊急通報、地域福祉等訊息）。
- 對於有線電視業者於建設與設備投資上，提供低利或無息融資等金融財務支援。

#### (2). 光纖化支援事項

- 對於實施線路光纖化之有線電視業者，提供課稅抵減與無息特別融資等稅制及金融上的支援。

#### (3). 數位化支援事項

- 對於投資架設數位傳輸設備之有線電視業者，提供課稅抵減與無息特別融資等稅制及金融上的支援。

#### (4). 其他支援事項

- 對於優先投資設備管線地下化緊急備用電源裝置之有線電視業者，提供國稅、地方稅、固定資產等稅制上之抵減及優息。

### 2. 日本對有線電視業者技術開發推進支援事項

#### (1). 關於未來有線電視之技術開發

- 設定 OFDM（Orthogoral Frequency Division Multiplex）纜線傳送技術標準；
- 設定衛星數位播放纜線傳送技術標準；

[331] 何吉森，通訊傳播規範之整合與建構研究，世新大學傳播研究所博士論文，第 72 頁，2007 年 6 月。

- 研究開發下-代數位纜線通訊技術；
- 研究調查 40GHz 頻寬之有線電視數位無線播送；
- 研究調查整合型數位有線電視；
- 研究調查多重傳送方式。

(2).設立日本式之有線電視實驗室

- 為讓一般大眾能享有廉價且多樣性之數位化服務，故應有共通且公開之硬體介接標準。因此，硬體業者與有線電視業者均應積極參與設立並負擔具有訂定硬體介接標準機能之有線電視實驗室機構。

此外，日本亦修改放送法相關法規，以解除傳播管制。茲將 2000 年起有關日本傳播政策一系列之開放措施，敘述如下[332]。

1. 調頻（FM）播放收訊環境之改善；
2. 以地面播送數位化為目標重新修正電視播放定義；
3. 有線電視業者整併時之各種手續簡便化；
4. 撤銷外國企業加入日本有線電視事業之各種法令限制；
5. 放寬使用室內電源線通訊技術之限制；
6. 設定有線電視數位化時程

(三)、 日本通訊傳播匯流改革方向

為促進通訊傳播匯流，日本總務省自 1997 年起數次邀請產官學界人士召開通訊傳播匯流政策相關研討會，針對通訊傳播匯流型態、因應匯流之產業管理規範、產業環境等，進行廣泛討論，並提出建言。依據前揭會議結論，總務省陸續擬定相關指導方針。於 2006 年 6 月 6 日提出通訊傳播相關研討會報告書，明確揭示因應通訊傳播匯流之管理政策方向，並提送國會審議，已於 2006 年 6 月 20 日獲朝野各黨簽署同意。

總務省即依國會「有關通訊傳播法令規範體系，以維持基礎傳播概念為前提，及早進行檢討，並於 2010 年提出結論」之決議，召開通訊傳播法制研究會，就現行法規範運用情形及問題，針對下列議題進行討論，提出具體法令制修建議。議題包括[333]：

1. 有關寬頻、內容服務匯流及結合，數位化先進國家之全球性模式架構。
2. 除通訊傳播領域外，就 ubiquitous net 化及因應 2011 年網路環境，針對

[332] 何吉森，通訊傳播規範之整合與建構研究，世新大學傳播研究所博士論文，第 71 頁，2007 年 6 月。
[333] 何吉森，通訊傳播規範之整合與建構研究，世新大學傳播研究所博士論文，第 73-74 頁，2007 年 6 月。

法規範體系進行全盤檢討，並納入鼓勵新服務觀點。

3. 從傳輸方式、終端及事業體等不同層次之匯流，檢討既存法令制度。
4. 修正現行僵直化之通訊傳播產業管制規範，從提升日本通訊傳播產業競爭力觀點，進行法令鬆綁。
5. 網路 IP 化後，有線、無線與通訊、傳播區分適切性，及兩者得予共通部分。
6. 通訊傳播定位如須修正，亦應配合檢討電波監理審議會等行政組織定位。

至於，日本通訊傳播產業改革政策則包括[334]：

1. 有關通訊與傳播匯流後制度之改革，將依事業別區分的縱向管理體系，轉換為依功能別區分的競爭體系，目標是促進通訊與傳播之融合。(亦即匯流前區分之通訊與傳播事業將整合為通資訊事業；功能分類則以通資訊基礎建設為基礎，各種應用服務與內容則於該平台上公平競爭)。

2. 關於通資訊基礎建設之改革，依照用戶網路分離架構(零售與批發)，確保公平競爭，將所有家庭納入光纖網路，並透過電波頻率之有效使用，架構全國寬頻網路。

3. 通資訊基礎定設完成後, 應, 充實網際網路上的各種寬類服務與內容。

4. IP 數位網路整合方向

   (1). 隨著 IP 數位網路之建構，對於現有通訊傳播管理法規進行檢討與重整。
   (2). 將現行類比技術轉換為以 IP 為基礎之數位技術，讓業者可以在公平競爭環境下，架構寬頻網路並提供價廉物美之服務。

5. 橫向整合之根本性改造

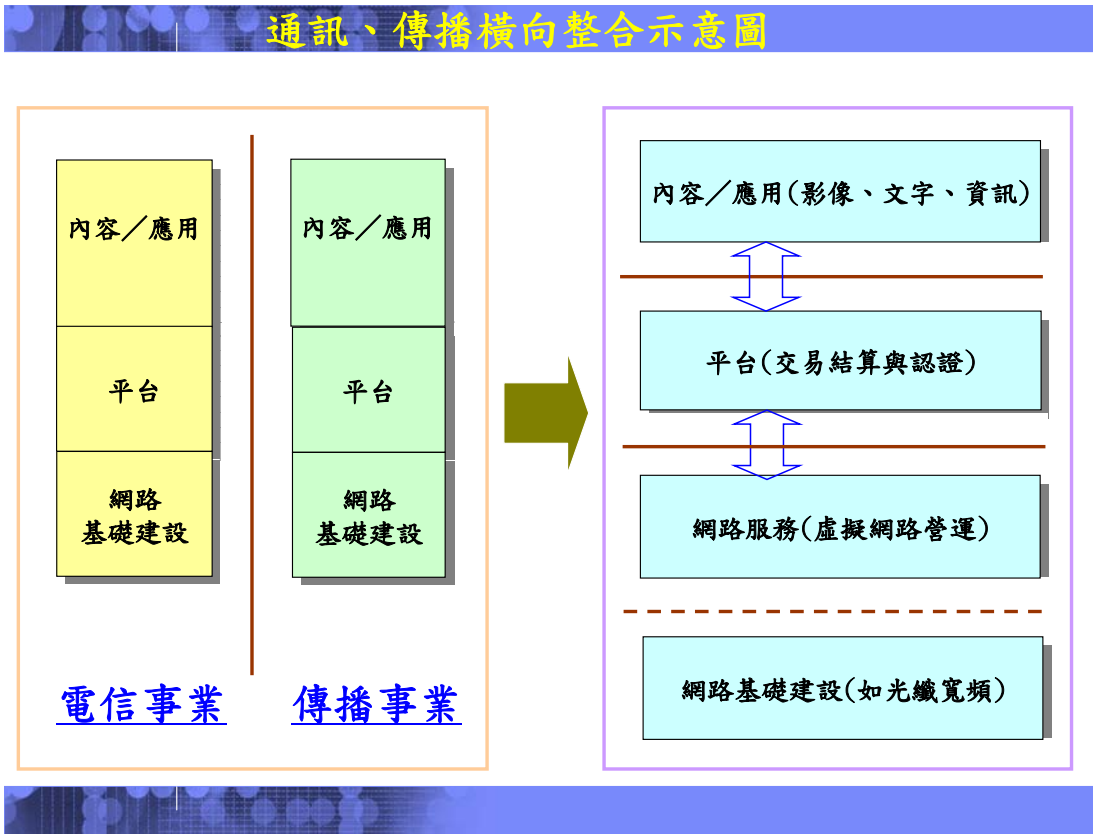
   (1). 政府應排除一切妨礙 IP 數位化之阻礙，對轉為橫向整合做根本性之改造。此外，可透過公平競爭，架構光纖寬頻網路，以有效運用電波資源，強化內容產業平台，並對著作權與個人資訊等予以保護。
   (2). 對於電力公司網路、鐵路公司與公路管理單位所鋪設之光纖網絡進行開放，並確保業者可取得頻寬與管線。
   (3). 有關確保電波頻譜之有效應用方面，應設立透明且公開之電波資源重分配機制，重新設定頻率使用費，並導入適當之競爭機制及頻寬多用

[334] 何吉森，通訊傳播規範之整合與建構研究，世新大學傳播研究所博士論文，第 74-76 頁，2007 年 6 月。

途使用模式。此外，尚包括簡化無線發射台之申請與審核及由業者自行對終端設備技術標準設施認證。

(4). 有關掃除網際網路上不當內容方面，則應建立簡便之著作權情報系統，並對於不當內容之監管，須建立有效的技術手段。

圖四、橫向整合改造示意圖




整理自：何吉森，通訊傳播之整合與建構研究，世新大學傳播研究所博士論文，第 76 頁，2007 年 6 月

## 第三節　先進國家通訊傳播之管制機制與複合行政法制

### 壹、　歐盟通訊傳播之複合行政法制

#### 一、歐盟通訊傳播複合行政法制－－歐盟 2003 通訊法

歐洲各國，除了英國早在 1982 年即已引進競爭，實施電信自由化以外，其他國家在實施電信自由化方面，相對較為落後。歐洲各國的電信自由化，始於 1987 年歐洲共

同體（European Community，EC）發表的「電信自由化綠皮書」，這項文件揭示電信自由化三大目標：

1. 獨佔業者之漸進式改革。
2. 推動盟國間之協調機制。
3. EC 條約競爭規則之適用。

基於前述三大目標之下，EC 及其後的歐盟（European Union，以下簡稱 EU）陸續發出各種指令（Directive）、決定（Decision）、規則（Regulation），嘗試建立 EU 各國從獨佔轉型到競爭的共同政策。由於此等指令，係 1998 年 1 月 1 日 EU 各國實現電信自由化之法源依據，因此一般泛稱為「1998 年管制架構（the 1998 Regulatory Package）」。

其間，EU 電信自由化之實施進程，基本上可以區分三個階段。首先，在第一階段的電信自由化包括 1988 年的終端設備自由化及 1990 年的加值服務自由化。由於終端設備自由化的實施，帶來 EU 境內標準化的課題，因此在 1990 年制定「ONP 架構指令」，此項指令，後來成為規範語音電話服務之介面條件的基礎。第二階段的自由化除了包括 1995 年有線電視和 1996 年行動電話的自由化以外，亦包括 1996 年替代性基礎設施的部分自由化。第三階段的自由化則包括 1998 年語音服務等所有的電信服務，以及所有基礎設施的完全自由化。

惟歐盟從 1990 年代開始階段性實施電信自由化，至 1998 的電信事業之各類服務自由化，其與美國（1974 年 MCI 提供 Execunet 服務以降的自由化）、英國（1982 年允許 Mercury 市場參加的複佔體制以降的自由化）、日本（1985 年全面自由化）等國相比較，顯得相對落後。原因是舊國營業者之市場支配力量依然強大，固有之管制規則實際上仍持續存。而為健全電信市場之競爭環境，EU 陸續發出各種指令——已如前述，如此一來，卻反而致使歐洲電信管制體系相當複雜。因此 EU 乃著手進行管制架構之改革，並考慮通訊與廣電匯流之發展趨勢。

於是，歐盟在 1999 年發表「the 1999 Communications Review」，明確指出「隨著技術革新之發展，按服務別之管制措施，恐有扭曲競爭之虞」，因此提出「應研擬通訊基礎設施相關服務之單一管制架構」、「廣電及其他資訊化社會之內容管制應個別管理」等建議。

歐盟執委會依據前述「the 1999 Communications Review」之公開徵詢意見後，旋即於 2000 年 7 月提出新指令草案，之後經過廣泛的討論與數度修正，先於 2002 年 4 月公布「電子通信網路與服務共同管制架構指令」、「許可指令」、「接取/互連指令」、「普及服務指令」、「無線頻譜決定」，復於同年 7 月公布「隱私權及電子通訊指令」，再於

同年 9 月公布「競爭指令」，完成新的管制架構。要求歐盟各國有義務遵照指令規定，在 2003 年 7 月以前完成國內立法程序並付諸實施。此套管制架構被稱之為「歐盟 2003 年通訊法」(EU Regulatory Framework 2003)。

表五、歐盟新舊管制架構之比較表

| 1998 年管制架構 | 2003 年通訊法 |
|---|---|
| ONP Framework Directive(90/387/EEC, 97/51/修正) | Framework Directive (2002/21/EC) |
| Licensing Directive(97/13/EC)<br>GSM Directive(87/372/EEC)<br>ERMES Directive(90/544/EC)<br>DECT Directive(91/287/EEC)<br>Satellite-PCS Decision(710/97/EC)<br>UMTS Decision(128/1999/EC)<br>European Emergency Nuber Decision (91/396/EEC)<br>International Access Code Decision (92/264/EEC) | Authorisation Directive (2002/20/EC) |
| ONP Leased Lines Directive(92/44/EEC, 97/51/EC 修正)<br>TV Standards Directive(95/47/EC)<br>Interconnection Directive(97/33/EC) | Access Directive(2002/19/EC) |
| Voice Telephony Directive(98/10/EC) | Universal Service Directive (2002/22/EC) |
| Service Directive(90/388/EEC)<br>Satellite Directive(94/46/EC)<br>Cable Directive(95/51/EC)<br>Mobile Directive(96/2/EC)<br>Full Competition Directive(96/19/EC)<br>Cable Ownership Directive(99/64/EC) | Consolidated Directive(2002/77/EC) |
| Telecommunications Data Portection Directive(97/66/EC) | Data Protection Directive(2002/58/EC) |

整理自：劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究，第 62 頁，委託單位：交通部電信總局，執行單位：台灣經濟研究院，2004 年 12 月。

歐盟 2003 年通訊傳播法之主要目的可歸納為以下四點:(１)、為因應媒體匯流發

展，引進「電子通訊（Electronic Communications）」之概念，並確立跨越歐盟橫向性的管制架構，排除市場進入障礙（主要是指執照核發及無線電波頻譜管理的規範）、促進競爭、強化歐洲競爭力；（２）、為發揮市場原理，針對過渡到競爭市場前之管制，其具有「顯著市場支配力量（Significant Market Power，以下簡稱 SMP）」業者之市場維持「事前（ ex ante）管制」，其他市場則改採「事後（ex post）管制」，故事前管制僅限於未出現有效競爭的市場，以確保歐盟競爭法之整合性；（３）、實現公益目標的規範，如普及服務與消費者保護等，強化市場競爭無法解決的消費者保護問題；（４）、個人資料保護與隱私權。

## 二、 歐盟 2003 通訊法之核心內容

「歐盟 2003 年通訊法」之主要核心內容分別為：「因應媒體匯流」、「放寬市場參加管制」以及「採行事後管制」等三方面，以下分別探討分析之[335]。

### (一)、 因應媒體匯流管制架構之思維

為因應網際網路之普及發達及媒體匯流之發展，EU 把傳輸網路及服務之相關管制和內容管制加以分離，用跨媒體的橫向思維處理傳輸網路及服務的相關管制措施。具體而言，即把過去慣用的「電信（telecommunications）」名詞，改以「電子通訊（Electronic Communications）」的概念替代之，統一管理包含廣播電視等所有通訊網路基礎設施（電子通訊網路： ElectronicCommunications Network ）和在該網路上所提供之服務（電子通訊服務：Electronic Communications Service）。

根據「架構指令」第 2 條的定義，所謂「電子通訊網路」，係指「不問傳輸資訊的種類，凡利用有線、無線、光學或其他電磁手段傳輸訊號的系統，包含衛星網路、固定網路（線路交換，並包含網際網路的分封交換）、行動網路、電力有線系統等交換機或路由設備或其他設備，或為傳輸訊號之廣播電視專用網路、有線電視網路」。換言之，電子通訊網路係泛指不拘傳輸資訊內容之種類，凡可傳輸資訊內容之實體網路者是也。

所謂「電子通訊服務」，則係指「在電子通訊網路上，其全部或大部份係以訊號傳輸的方式提供，通常是需要付費的服務，包含電信服務和廣電專用網路之傳輸服務；但不包含利用電子通訊網路或服務所傳輸資訊內容之提供或編輯管控之服務。電子通訊服務不包含「指令 98/34/EC」第 1 條所定義之資訊社會服務，蓋其在電子通訊網路上，全部或大部份非以訊號傳輸的方式提供」。

換言之，電子通訊服務係指利用電子通訊網路傳輸資訊內容的服務，但廣播電視的節目內容、金融服務、甚或資訊社會服務等利用電子通訊網路或服務而在電子通訊網路

[335] 高凱聲、劉柏立，歐盟 2003 通訊法之研析，經社法制論叢第 35 期，第 324 頁以下，2005 年 1 月。

上傳輸服務的內容，則不在「歐盟 2003 年通訊法」的管制範圍內。

由此可知，「歐盟 2003 年通訊法」的架構思維是由網路、服務、內容等三層結構所構成。在寬頻網路快速普及，通訊產業結構發生變化的此刻，此等管制架構內容自有其創新之意涵。

長期以來，通訊產業按電信、廣播電視等媒體之不同，各自有其獨特的垂直整合型的產業結構。然而在網際網路上，只要遵守 TCP/IP 的網路協定，所有的資訊（即數位內容）皆可封包化而從媒體中獨立傳輸。因此就現階段發展之實際情況觀之，實體網路、在實體網路上提供傳輸服務，乃至於利用該等服務傳輸之資訊內容已出現層級分離的發展趨勢。

惟就產業結構從垂直整合型轉變為層級分離型而言，並非意味傳統的垂直整合型企業必須按層級而加以分離。企業是否繼續維持垂直整合型的經營模式，抑或轉換為層級分離的經營模式，應委由企業本身按其經營策略之需要，自行判斷。因此「歐盟 2003 年通訊法」提供同一企業得同時兼營電子通訊服務和資訊內容相關服務的發展空間。

從前述分析可知，為因應媒體匯流，層級分離固然成為必然之發展趨勢，然而在管制措施之擬定方面，應明確區分因應層級分離的管制體制和個別企業的分割是不同層次的問題，不應混為一談。

(二)、 放寬市場參加管制

伴隨因應媒體匯流新管制架構之引進，市場參加管制亦配合鬆綁。在「歐盟 2003 年通訊法」中規範市場參加手續的是「許可指令（Authorisation Directive）」。歐盟執照核發指令一改過去將證照制度視為是市場進入控制的政策工具，其修正理由是為避免各國間因為不同發照門檻而阻礙歐盟電子通訊市場之整合。根據此項指令，下二層級（即電子通訊網路和電子通訊服務）之市場參加手續，廢除個別執照，改採報備制（Notification）。亦即僅要求相關業者在營運前向該國主管機關報備即可，類似於集體執照（class license）之概念；換言之，除了確保稀有資源，如頻譜指配等有效利用的範圍下，一般禁止對於市場進入做出條件與數量之限制。

此等架構下，其發照之目標為：（１）、激勵一個動態且具競爭力的傳輸服務市場；（２）、在服務網路及科技整合的環境中，強化歐盟的內部市場；（３）、可將管制限制在必要且最少的程度；（４）、以科技中立的方式調節整合中的市場。是以，經概括授權後，不須許可之業者有權對公眾提供電子通訊服務，並與其他公共服務提供者協商網路互連；也有權建立電子通訊及申請必要的路權。個案發照應限於因前述分配無線電波頻譜及號碼所需之情形。此外，申請費僅可包含正當之行政成本，在歐盟層面應發布處理

原則（guidelines）促進最好的實踐及透明化。

因此，業者申請報備所應提送的文件資料，僅限於製作業者名單所需之最低必要限度的公司登記編號、聯絡處、業務內容、預定營業日期等基本資料，只要完成報備手續，即可開始營業。除此之外，並明文禁止管制機關不得以明示性決定或其他行政作為影響業者，期以減緩行政干預的空間。

另一方面，管制機關則有義務基於客觀、透明、無差別之原則，提供申請報備業者電話號碼、電波頻率等資源使用權；對於公眾電子通訊網路業者，則提供公用事業特權（Rights of Way）。

(三)、 市場界定、顯著市場支配力量者認定與事後管制

「歐盟 2003 年通訊法」的主要精神之一，即引進事後管制，惟對於未出現有效競爭的市場，仍繼續維持事前管制；而要規範事前管制的適用領域，則有必要明確市場界定。其管制思維，在確保競爭法原理的整合性，使過去電信領域慣用的 SMP 概念和競爭法上「支配（Dominant）」的定義趨於一致。

為確保 EU 各國間管制的統一性，EU 依據「架構指令」，先後在 2002 年 7 月公告「市場分析與 SMP 認定指導方針(Guidelines on Market Analysis andthe Assessment of SMP)」，2003 年 2 月發布「相關產品及服務市場建議（Recommendation on Relevant Product and Service Market)」，就市場界定大分為零售與批發兩大類，界定出 18 個市場。如下表所列。

表六、歐盟相關市場之界定

| | 零售 | 批發 |
|---|---|---|
| 電話（住宅） | 1、對固定公眾電信網路之接取<br>2、固定公眾電信服務（市內、長途）<br>3、固定公眾電信服務（國際） | 8、在固定公眾電信網路上發訊<br>9、在個別行動電話網路上受訊<br>10、在固定公眾電信網路上中繼傳輸<br>11、寬頻及語音銅纜迴路細分化之接取 |
| 電話（商業） | 4、對固定公眾電信網路之接取<br>5、固定公眾電信服務（市內、長途）<br>6、固定公眾電信服務（國際） | |
| 寬頻 | | 12、寬頻接取 |
| 專用線 | 7、最低限之專用線（2Mbps） | 13、專用線（終端回線部份） |

| | | |
|---|---|---|
| | | 14、 專用線（中繼部份） |
| 行動電話 | | 15、 對行動電話網路之接取與發訊<br>16、 個別行動電話網路之語音受訊<br>17、 為國際漫遊之國內市場 |
| 廣電專用傳輸 | | 18、 對終端用戶寬頻內容之傳輸 |

整理自：劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究，第 71 頁，委託單位：交通部電信總局，執行單位：台灣經濟研究院，2004 年 12 月。

原則上，在市場界定方面，定有如下三項基準：

1. 存在市場進入障礙（結構面、法制面）；
2. 於適當期間內未見競爭成效；
3. 僅適用競爭法而未能解決該市場失敗

EU 各國必須依據前述規範，在 2003 年 7 月 25 日以前完成地理市場之界定以及顯著市場支配力量者之認定；對被認定為顯著市場支配力量之業者，則要求履行下列兩表所示之義務。

表七、顯著市場支配力量者之義務－－網路互連與接取

| | 顯著市場支配力量者 | 其他公眾通訊業者 |
|---|---|---|
| 義務內容 | ♦ 提供網路互連與接取之義務<br>例如：<br>☆資訊公開<br>☆禁止差別待遇<br>☆會計分離<br>☆特定網路元件接取義務（LLU 等） | ♦ 網路互連之交涉義務 |
| 費率 | ♦ 根據成本基準設定費率之義務<br>♦ 公開批發價格與內部交易價格之義務 | ♦ 當事者間交涉 |
| NRA 任務 | ♦ 對控制接取終端用戶之業者課予網路互連義務<br>♦ 紛爭處理 | ♦ 紛爭處理 |

整理自：劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展，相關

法規之修訂研究，第 72 頁，委託單位：交通部電信總局，執行單位：台灣經濟研究院，2004 年 12 月。

表八、顯著市場支配力量者之義務－－零售

| | 顯著市場支配力量者 | 其他公眾通訊業者 |
|---|---|---|
| 義務內容 | ♦ NRA 所課予之義務<br>例如：<br>☆禁止差別待遇<br>☆禁止不合理的服務操縱<br>☆平等接取（固定電話） | ♦ 締結契約（提供加入提供公眾語音網路互連/接取服務之業者）<br>♦ 號碼可攜服務（所有公眾語音服務業者）<br>♦ 公開服務品質（公眾電子通訊業者） |
| 費率 | ♦ 零售費率管制<br>☆誘導採用價格上限管制、個別費率管制等可反映成本或相同市場價格之費率<br>☆禁止過昂費率或掠奪性費率之設定而阻礙市場參加或限制競爭 | ♦ 資訊公開（公眾語音服務業者） |
| NRA 任務 | ♦ 對 SMP 業者設定義務 | ♦ 紛爭處理 |

整理自：劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究，第 73 頁，委託單位：交通部電信總局，執行單位：台灣經濟研究院，2004 年 12 月。

因此在網路互連互通機制方面，歐盟接續指令所欲規範的行為限於接續（access）和互連（inter-connection）二者；而規範對象主要是公用載具。對於非公眾使用之傳輸，並不在該指令的範圍中。該指令主要係為調和各國通信事業間在通信服務與技術提供上互通規定之差異。在相關權利義務上，業者之接續服務係條件式（conditional access）；對於具有市場力的業者課予一定義務來保障特定區域內媒體的多元性與文化的多樣性，而對於不具市場力之業者則可考慮解除相關要求。而前述條件式接續服務也必須是在公平、無歧視及獨立會計制度等原則下進行(Directive 2002/19/EC, Article 9, 10 & 11)。

至於，在判斷市場是否出現競爭方面之認定，原則上重視「供需之替代性」，並採用「假想獨佔企業測試(hypothetical monopolist test)」的方法檢驗之。長期以來，電信部門事前管制之主要依據是：「既有業者基於獨佔時代之特權投資基礎設施而享有優越地位，對其他競爭業者而言，如果不能和既有網路，尤其是用戶迴路接取互連，將造成業務發展的困難」。

此外，歐盟在稀有資源管理與分配議題上之基本原則，係遵照無線電波頻譜決定之內涵所進行，在程序上並延續歐盟一般管制原則之要求，需客觀、公開透明、無歧視、合乎比例原則。執照核發指令：對於稀有資源使用執照的核發，如頻譜分配與號碼的接取等，在確保該稀有資源有效率運用之前提下，始得採取特殊個別的執照機制。

為確保各國關於無線頻譜的立法架構與執行策略能夠協調，歐盟成立一無線頻譜委員會，提出關於歐盟之頻譜政策與相關措施（Decision No 676/2002/EC, Article 3&4）。此外，該決定中也要求各會員國應該以相關的方式使該國人民能夠接近與獲得關於該國頻譜分配之條件與費用等資料。

至於，歐盟普及服務指令之主要核心原則，要求在不違反競爭原則下，為使消費者享有對費率與服務等更佳之選擇，並確保弱勢族群亦能享受相當的公共電信服務， 所要求採取的必要措施（ Directive 2002/22/EC, Article 4）。為避免如過去一樣使業者所擔負的普及服務責任成為享有專屬或特別權利抗拒自由化的藉口，普及服務指令要求各國得以其他財源補貼的方式（成立基金）來進行（Directive 2002/22/EC, Article 13, 14&15）。

競爭指令延續普及服務指令之作法，但正進一步要求各國必須將普及服務計畫送交歐盟執委會，且其對於前述普及服務成本的分攤，應該遵守比例原則、最低市場干預、客觀、公開透明與無歧視等原則下進行（Directive 2002/77/EC, Article 6）。

## 貳、 美國通訊傳播之管制機制與複合行政法制

### 一、 美國通訊傳播之管制機制

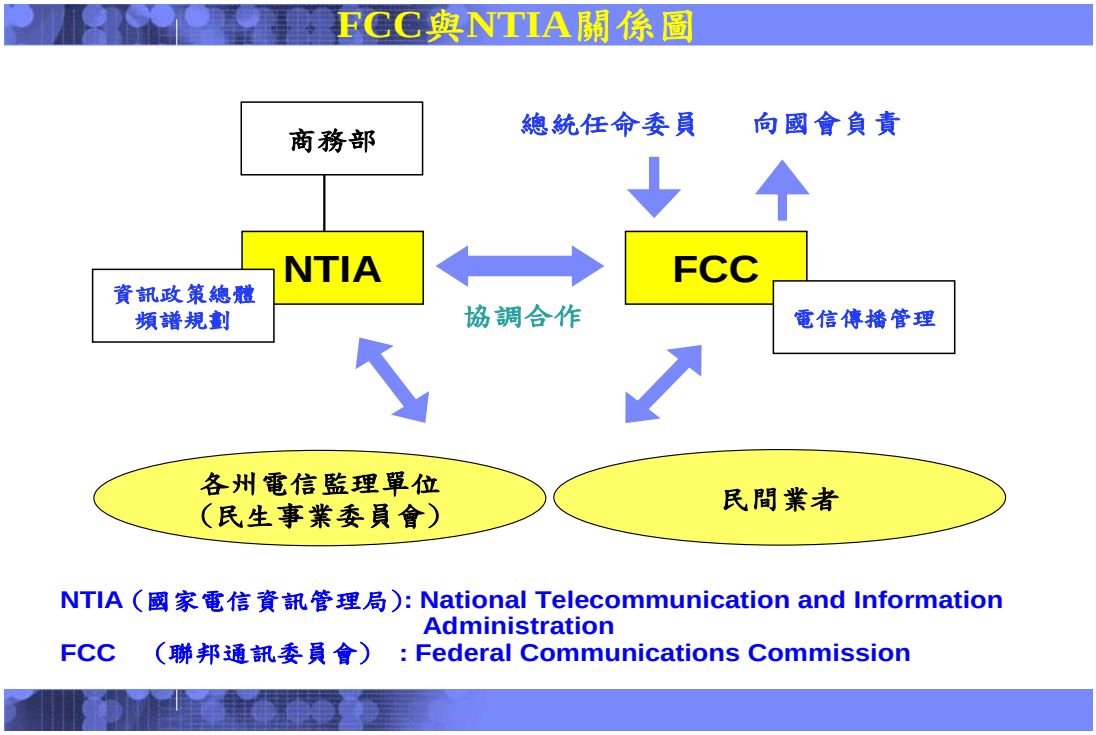
美國於現行組織制度中，並無統一的管理機關主管通訊、資訊及傳播等三個領域[336]。然若以美國的頻譜管理而言，則採雙軌制，分為「政府使用」（Government Use），和「非政府使用」（Non-government Use）。「政府使用」包括軍用、其他部會、全國性執法部門及其他如無線電助航、標準時間等全國一致性的事務，由商業部下之國家電信資訊管理局（National Telecommunication and Information Administration，以下亦簡稱NTIA）負責指配；「非政府使用」包括地方政府、私人團體及其他屬地方事物的用途，由聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission，以下亦簡稱FCC）負責指配[337]。聯邦通訊委員會乃依據通訊法（Communications Act of 1934）成立於1934年，目的係為使所有美國人民得以合理價格、利用適當之設施，使用迅速、有效率、全

[336] 蔡清彥等，電信資訊傳播協調工作小組出國考察報告書，行政院，第6頁，2001年5月。

[337] 劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展－－相關法規之修訂研究，委託單位：交通部電信總局，執行單位：台灣經濟研究院，第39頁，2004年12月。

國性及國際性之有線及無線電等之通訊服務；而國家電信資訊局則成立於 1978 年。然就頻譜管理權責的分工上，若涉及資訊政策、總體頻譜規劃及政府所使用之頻率核配及管理即屬商業部下之國家電信資訊管理局（NTIA）所主管，該機關並負責網路之發展。但政府使用外之頻率規劃及分配，及通訊傳播之管理機關則為聯邦通訊委員會（FCC）之權責範圍。有人認為 NTIA 是通訊廣播的政策單位，而 FCC 為執行單位[338]；其實，詳察渠等權責，此種認知是有誤的，該兩單位或許 NTIA 較屬上游之頻譜規劃，但並不能稱之為政策決定單位[339]。

圖五、美國聯邦通訊委員會（FCC）與國家電信資訊局（NTIA）關係圖




整理自：蔡清彥等，電信資訊傳播協調工作小組出國考察報告書及陳光禎、林亦堂，4C 整合下成立國家資訊通訊傳播委員會之研究[340]

此外，NTIA 和 FCC 在頻率管理方面也共組了一個單位 跨部門無線電諮詢委員會（Interdepartmental Radio Advisory Committee，以下亦簡稱 IRAC）。IRAC 轄下有許多部門來決定美國的頻率該如何分配。從頻率管理的角度來看，FCC 在其中扮演的角色是制定並推動管理計劃、處理執照申請事項以及執行相關的法規。

338 劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展－－相關法規之修訂研究，委託單位：交通部電信總局，執行單位：台灣經濟研究院，第 39 頁，2004 年 12 月。
339 蔡清彥等，電信資訊傳播協調工作小組出國考察報告書，行政院，第 6 頁，2001 年 5 月。
340 陳光禎、林亦堂，4C 整合下成立國家資訊通訊傳播委員會之研究，委託單位：臺灣有線視訊寬頻網路發展協進會，執行單位：國立台灣大學，第 43 頁，2000 年 12 月。

至於，前述機關之組織結構與管理權責，其詳述如下：

(一)、 聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission，FCC）

1. 業務職掌

依據通訊法之規定，FCC 之權限限於跨州以及對國外以有線或無線方式通訊之管理，其管轄及於五十州、哥倫比亞特區及其他美國屬地。至於單純在一州境內之通訊則並不在 FCC 之管轄內。通訊包含廣播、電視、有線通訊(wire)、衛星及纜線(cable)，管理對象非常廣泛。惟由於通訊跨越地理界線之特質，故此等以地理界線作為管轄權限區分之制度近來亦產生許多問題。

FCC 之監督權力及於通訊服務提供者之收費、作業方式、分類方式。FCC 可決定哪些通訊提供者以什麼方式提供服務與從事競爭。FCC 有相當大之權利審查費率，不僅可以調查現有之費率，亦可具體地提出修改費率或其他服務條件之建議。

因此，FCC 的監理職掌包括[341]：

(1).解釋及制訂相關通訊法令及政策。
(2).分配及管理非國家使用之頻譜。
(3).相關事業之執照事項— 執照之發放、合併、轉賣、主要股權移轉（經營權之移轉）及設施之重大改變皆受 FCC 管理。
(4).執行法律規範，包括確保競爭、裁處爭議紛爭及取締處罰違規及吊照等事宜。
(5).審查通訊公司之合併及通訊公司是否達到經營長途電話之標準。
(6).主管廣電之換、發執照、工程技術監理、涉及廣電媒體之消費者相關權益及廣電媒體秩序之維持。
(7).媒體內容之管理[342]。
(8).受理及解決申訴。
(9).調查及舉行聽證會。

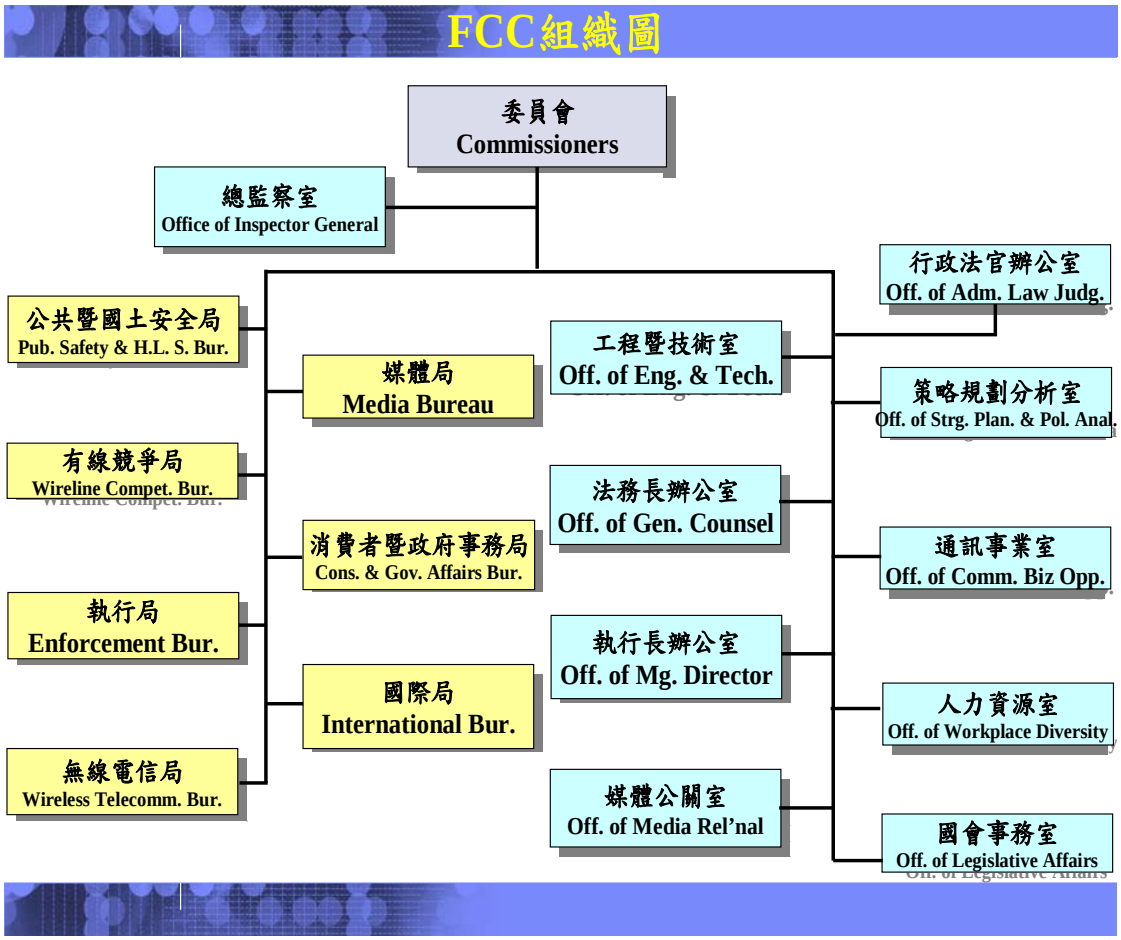
2. FCC 之組織架構

美國通訊事業之監理機構為聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission, FCC)，該委員會係於 1934 年依據 1934 年通訊法(Communications Act of

[341] 劉紹樑、陳民強，電信、資訊及傳播跨業整合監管機構組織之研究，委託單位：交通部電信總局，執行單位：理律法律事務所，第 2-39 頁，2001 年 11 月。
[342] 蔡清彥等，電信資訊傳播協調工作小組出國考察報告書，行政院，第 21-22 頁，2001 年 5 月。

1934）而成立。其後，隨著科技之進步與通訊、媒體與資訊科技整合，美國大幅修改原1934年通訊法，亦於1996年通過電信法(Telecommunications Act of 1996)。1996年電信法改變了自1934年以來之通訊法規，重新調整原有之通訊及媒體管制架構，主要改革著眼於解除各媒體間跨業經營之限制，以自由競爭及市場機制為原則，開放通訊、資訊及傳播等業進入市場，以市場競爭取代過去諸多之管制規範。並且，FCC內部組織亦有多次調整，例如：1999年成立消費者資訊局（其後又改組為局消費者暨政府事務局）及執行局，用以加強消費者保護及執行計畫之效能；2006年復因911事件成立公共暨國土安全局，專責於與FCC業務相關之通、資訊安全（information security）等事務；此外，另裁撤原有之電信事業局（Common Carrier Bureau)。FCC 目前之組織即係依據1996年電信法而建構[343]，其架構即如下圖。

圖六、聯邦通訊委員會（FCC）組織圖




資料來源：聯邦通訊委員會網站：http://www.fcc.gov

[343] 劉紹樑、陳民強，電信、資訊及傳播跨業整合監管機構組織之研究，委託單位：交通部電信總局，執行單位：理律法律事務所，第2-33頁，2001年11月。

FCC 之組織結構為扁平式之組織模式，上層領導決策單位為合議制之聯邦通訊委員會，其 5 位委員乃是經參議院同意、由總統任命所組成，該位階等同於部長級，為固定之 5 年任期。委員中同一政黨者不得超過 3 人，若無重大過失不得任意撤換，故委員任期受到保障，並且得以連任；委員之提名須考慮該委員同時具備通訊、傳播等專業以及領導力。

聯邦通訊委員會之 5 位委員負責監督 FCC 之所有活動，是 FCC 最終的決策單位，但可將職權轉授于其他相關之局、室或成員；主席可將管理及行政之職權轉授於管理執行長(Managing Director)。

聯邦通訊委員會共有七個局及十個辦公室，大致上來說，局之職掌以業務面為主，室之職掌則以幕僚支援為其主要內容。首先，聯邦通訊委員會設立的七個局主要負責發展及實行管理計劃、受理執照及其他申請、處理消費者之抱怨、調查、及舉行公聽會。以下則分別簡述各局職掌[344]：

(1).公共暨國土安全局 (Public Safety & Homeland Security Bureau)：

公共安全局負責有關公共安全及國土安全等管理事務，也包括緊急及災害管理等相關事宜。

(2).執行局 (Enforcement Bureau)：

執行局主要業務為加強 FCC 執行計畫之效能，並整合其他局之執行功能及人力。

(3).無線電信局 (Wireless Teleconmunications Bureau)：

無線通訊局以管理行動電話、傳真、個人通訊服務等業務為主，並負責無線電波之拍賣，但不包括衛星及廣電以外之美國國內無線通訊業務。

(4).媒體局 (Media Bureau)：

媒體局提供 FCC 關於電視及 AM/FM 廣播方面的相關政策建議，並負責執行與大眾媒體相關之業務，包括發放執照、執行政策等。

(5).消費者暨政府事務局 (Consumer & Governmental Affairs Bureau)：

消費者與政府事務局為提供公眾有關通訊傳播諮詢與教育消費者等之事務。

344 請參見美國聯邦通訊委員會網站：http://www.fcc.gov/aboutus.html。

(6).國際局（International Bureau)：

國際局主要任務為發展、建設並管理國際通訊設備及服務的政策、標準、許可及法規，並且包括國際衛星系統之發照政策、程序及標準等業務。

(7).有線競爭局（Wireline Competition Bureau)：

有線競爭局主要提供州際間有關通訊管制政策與管理規則之事務者。

其次，有關聯邦通訊委員會的十個辦公室之管理權責，簡述如下：

(1).執行長辦公室（Office of the Managing Director)：

執行長是FCC中最高的行政管理及執行長官,其在聯邦通訊委員會主席之指導下負責管理和行政事務上監督指導FCC的各局和各辦公室,並提供相關處室行政方針。

(2).法務長辦公室（Office of General Counsel)：

法務長是為FCC在聯邦上訴法庭中之代表，並協助FCC做出合法的決定，以及提供內部管理相關的法律諮詢。

(3).工程暨技術辦公室（Office of Engineering & Technology)：

工程暨技術辦公室負責向聯邦通訊委員會提出頻譜分配建議,同時也制訂使用者應遵循之技街標準與規範。

(4).媒體公關室（Office of Media Relational)：

媒體公關室主要功能在向大眾及新聞界傳達聯邦委員會的行動,以為促進大眾參與聯邦通訊委員會之決策過程。

(5).國會事務室（Office of Legislative Affairs)：

國會事務室主要任務是負責通知國會有關於FCC決定之政策、呈送相關法律案、回應國會聽證會並答覆其相關之質詢。

(6).總監察室（Office of Inspector General）：

總監察室主司聯邦委員會各單位之計劃與營運之會計稽核，提升單位之經濟成效，並提供委員會及國會相關會計資訊。

(7).通訊業務機會辦公室（Office of Communication Business Oppprtunities）：

通訊業務機會辦公室乃負責向FCC提供有關少數民族、弱勢團體或以女性為基礎群眾等相關於通訊傳播事業方面之建議及政策。

(8).人力資源辦公室（Office of Work Place Diversity）：

人力資源辦公室之職責為提供委員會主席及各部門有關人員流動、招募新人等事務之平等、多元雇用機會，以及保障FCC職員之公民權等之建議。

(9).行政法官辦公室（Office of Administrative Law Judges）：

行政法官辦公室乃為行政法官主持聽證會並且作成初審裁決。惟初審裁決之覆議乃由委員會執行。

(10).策略規劃分析室（Office of Strategic Planning & Policy）：

策略規劃分析室為FCC主要之經濟、科技及技術政策顧問，負責分析重要議題及發展長期政策計畫。

綜上觀之，FCC在通訊相關管制業務上，包括解釋及制訂相關通訊及法令政策；分配及管制非國家使用之頻譜、通訊相關事業之執照事項、確保競爭、裁處爭議紛爭、取締處罰透視，審查經營長途電話之標準、受理申訴、調查及舉行聽證會。

FCC組織位階為一個獨立機關。組織結構為合議制，採共識多數決。FCC處理之案件繁多複雜且須具備專業知識，為高度專業且獨立性高之管制機關，是一般行政部門所無法勝任。

3. 委員之任命及組織之人事進用制度

委員之任命乃由提統提名，參議院同意，並由總統指定其中一人為主席，任期固定為期五年，並受到保障，若無重大過失者不得任意撤換。委員得連任。

委員之提名須考慮該委員應同時具備通訊傳播專業以及領導能力，委員中同一政黨者不得超過三人，且任一委員不得和 FCC 管轄之事業有經濟上之利害關係。

FCC 之下依功能設置七個局及十個辦公室，現共有員工人數 1816 人（預計於 2008 年員工人數將達 1919 人）[345]。此等執行階層人員之任用方式較為彈性，能突破公務員進用制度之限制；亦即其可在市場上聘僱專業人才，遴選專家（subject matter expert）擔任重要職務，故專業化程度高，並不受現有公務員進用制度之影響。

綜上所述，FCC 的決策階層人事安排上，委員具高度專業，任期固定，且無重大過失者不得任意撤換；委員之任命有黨派的比例限制，惟須超然中立，故其獨立性頗高。至於執行階層之人事制度能獨立於現有公務員進用制度，即可由人力市場中聘用專業性人才，故亦具有其獨立性、專業性。

4. 經費來源

FCC 的經費來源，包括國會分配預算、管理費及規費等。其中以管理費為最大的經費來源。其概述如下:

(1).預算及管理費：

根據美國通訊法第九條規定，授權 FCC 針對其所執行之活動、政策及法規之制訂、使用者資訊活動及國際活動等所產生之費用，收取管理費（regulatory fees）。國會則決定每會計年度中 FCC 應收取及抵充預算管理費之數額。然而，管理費之數額根據 FCC 預估近三年約占年會計年度的百分之七十左右（2006 年約 72.2%，2007 年約 70.6%，2008 年約 71.9%）[346]。

(2).拍賣頻譜收取費用：

除直接來自國會之預算分配及管理費收入外，通訊法授權 FCC 得就拍賣頻譜收取費用。

(3).規費（fees）:

依據美國通訊法第八條規定，FCC 有權評估及收取申請費（application fees），申請費係為向 FCC 進行申請程序繳交之費用。惟 FCC 所收取之申請費直接存入美

[345] 請參見美國聯邦通訊委員會網站：http://www.fcc.gov。
[346] 請參見美國聯邦通訊委員會網站：http://www.fcc.gov/Reports/fcc2008budget_complete.pdf。

國財政部（U.S. Treasury），並不可抵充FCC之營運費用。

由上所述，FCC的預算絕大部分來自於管理費，故在財政上，則具有其獨立性。

5. 爭訟方式

(1).FCC決定之審查

通常而言，若有不服FCC之決定者，必須向聯邦上訴法院起訴。最初可向FCC 請求複審(request for reconsideration)，但若非程序上之當事人或其所依據之事實或法律問題FCC 未曾有機會判斷者，須再向FCC 訴願，請求其重新決定(petition for reconsideration)。

(2).執行

任何人主張業者違反FCC 之法規因而致其受有損害時，可向FCC 提出申訴(complaint)。申訴者之後可再就FCC之決定或FCC 命令之執行，向聯邦地方法院上訴。

(3).民事訴訟權

依據電信法第二百零六條至二百零九條賦予當事人民事訴訟權以提供違反電信法之救濟。

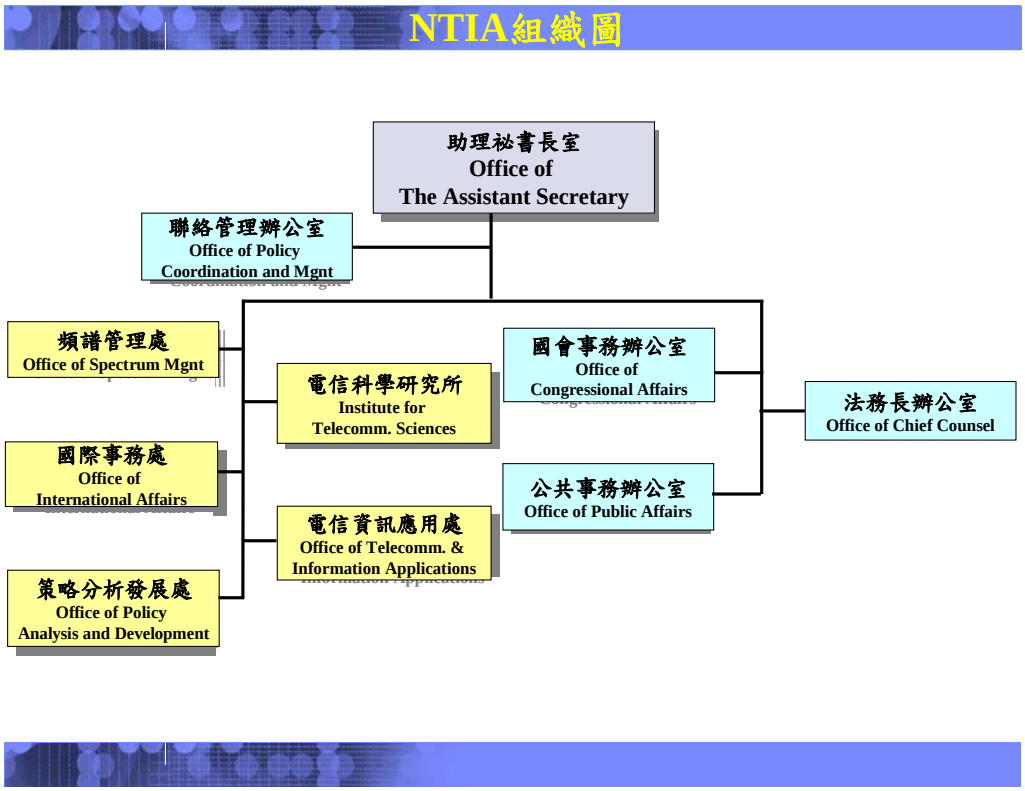
(二)、 國家電信資訊管理局（National Telecommunications and Information Administration，NTIA）

NTIA隸屬於商務部(Department of Commerce)，採首長制，負責美國國內及跨國間的通訊資訊政策之擬定，並向總統提出相關建言。此外，國家電信資訊管理局亦統籌規劃全國頻率資源之運用，制定國家頻率分配表，並管理及核配政府用頻率。例如美國改採拍賣方式核發無線電頻段，係為NTIA於1991年建議，由總統於1993年公告後交FCC執行。

NTIA的組織架構包括5個業務單位及4個幕僚單位，其中最主要的是頻譜管理處（Office of Spectrum Management)，專責頻譜之管理；此外，NTIA下屬單位中另有二個與頻管相關之單位。其一是策略分析發展處，主要任務是協助美國政府制訂資訊通訊有關的政策。其二為通訊資訊應用處，此單位的主要任務為推動新的通訊及資訊方面的技術，並保證學校，公共電視等公共設施能很快的運用這些新技術，不會因經費問題

而落後。另外尚有電信科學研究所，其為專事開發、研究通訊科學的研究單位。下圖為NTIA 組織圖[347]。

圖七、國家電信資訊管理局（NTIA）組織圖




資料來源：美國國家電信資訊管理局網站：http://www.ntia.doc.gov

NTIA 的主要職掌包括[348]：

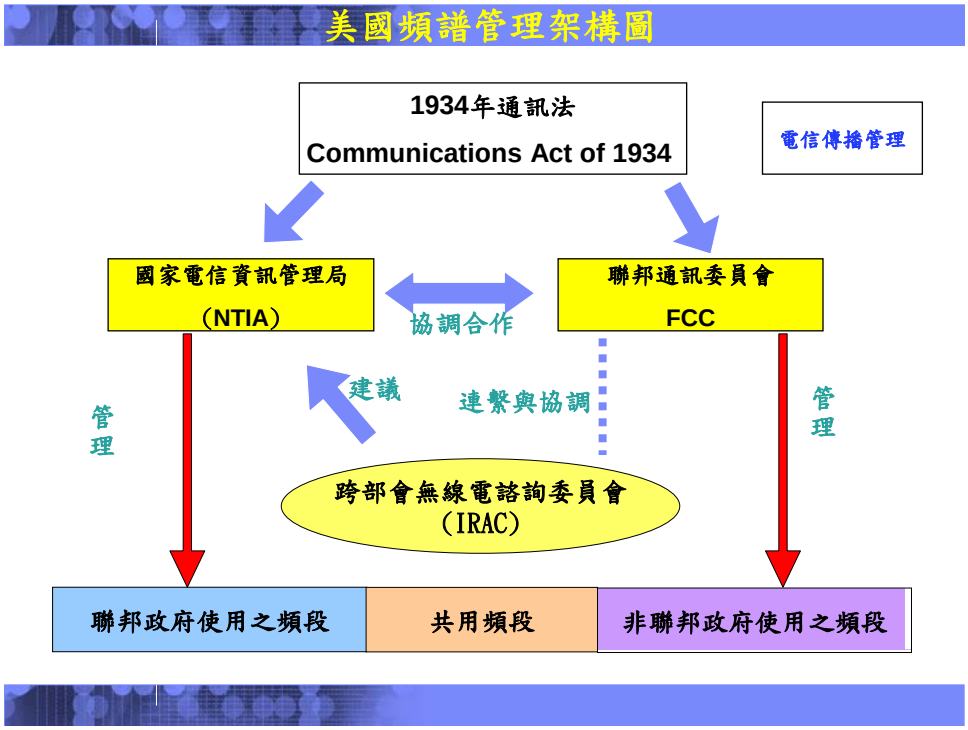
1. 依 1934 年通訊法之規定，美國頻譜管理係由 NTIA 統籌規劃全國頻率資源之運用，制定國家頻率分配表，並管理及核配聯邦政府使用之頻率。由 FCC 管理及核配非聯邦政府使用之頻率。

2. 為協調整合政府各部門之意見，使頻譜資源最有效利用，聯邦政府成立了跨部會無線電諮詢委員會(Interdepartmental Radio Advisory Committee， IRAC)，由 NTIA 派員擔任主席，成員包括：國防部、商務部、財政部、農業部、內政部、法務部、FCC、NASA、州政府代表等二十多個單位。此跨部會無線電諮詢委員會之任務係建議 NTIA 全國頻率資源之分配規

347 請參見：美國國家電信資訊管理局網站：http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/orgchart.htm。
348 蔡清彥等，電信資訊傳播協調工作小組出國考察報告書，行政院，第 25 頁，2001 年 5 月。

劃及發展頻譜核配之相關政策、程序與技術標準。下圖所示即為美國頻譜管理架構圖。

圖八、美國頻譜管理架構圖




整理自：蔡清彥等，電信資訊傳播協調工作小組出國考察報告書及陳光禎、林亦堂，4C 整合下成立國家資訊通訊傳播委員會之研究

## 二、美國通訊傳播複合行政法制－－美國 1996 電信法（Telecommunications Act of 1996）

美國 1996 年電信法(Telecommunications Act of 1996)是美國通訊傳播產業在歷經半個世紀的 1934 通訊傳播法(Conununications Act of 1934)管制以來，修正幅度最大之管制改革，影響遍及全美電信產業、傳播產業，以及消費者利益。該法案於 1996 年 2 月 8 日由柯林頓總統簽署。經國會兩院多年來的爭議與討論，1996 年電信法開放所有電信市場邁向競爭，包括地區與長途電話服務，有線電視以及設備製造業。該法對廣播與電視的管制開放亦進行改革，例如修正頻譜分配原則，制定通訊內容正當法(Communications Decency Act)[349]。論者認為，此法典代表美國政府對於電信市場將以

[349] 1996 年通訊內容正當法因涉及言論自由之保護，旋即於 1997 年 6 月 26 日被美國聯邦最高法院宣告違憲。美國再提出兒童線上保護法（COPA，亦稱 CDA Ⅱ），雖亦被質疑有違憲之嫌，但其保護兒童避免於網上接觸到不良資訊之精神及作法，終獲正面肯定。

更為彈性與創新的措施，來取代原來嚴格的管制方法，其影響層面不僅廣及電話、無線與有線廣播電視，更涵蓋電腦網際網路等新興傳播通訊產業，此新法無論對於傳播通訊產業或一般消費者而言，均將造成前所未見的影響[350]。其主要目的是減少管制，促進競爭，以提供美國電信傳播消費者較低廉的價格和較高品質的服務，並鼓勵新電信傳播科技之迅速佈署[351]。

1996 年電信法全文共分為七個部分(Title)，由 74 條條文構成(參見附錄一)。主要章節之內容如下表。

表九、1996 年電信法主要章節內容表

| 章名(Title) | 節名 (Subtitle) |
|---|---|
| 第一章 電信服務(Telecommunications) | A 電信服務<br>B 有關貝爾公司的特殊規定 |
| 第二章 廣播服務(Broadcast Services) | |
| 第三章 有線電視服務(Cable Services) | |
| 第四章 管制改革(Regulatory Reform) | |
| 第五章 色情與暴力內容管制(Obscenity and Violence) | A 色情騷擾及不當使用電信通訊設備<br>B 暴力<br>C 司法審查 |
| 第六章 其他法律之影響 | |
| 第七章 其他法規 | |

整理自：劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究，第 31-36 頁，委託單位：交通部電信總局，執行單位：台灣經濟研究院，2004 年 12 月。

在過去（即指「1996 年電信法案」通過以前），訂定法規所追求的目標在於「公共利益」(public interest)，也即是藉由法規之「管制」以維護「公共利益」；新法放鬆管制、開放競爭，「公共利益」則成為自由競爭環境中，必須遵守之原則。新法之邏輯思維是：「公共利益」並不是建立在法規管制（regulators）之上，而是建立在一個能夠使消費者和生產者之需要（needs）和欲求（desires)「有效配合」(matched efficiently）之競爭環境（市場）當中。

1996 年電信法案之立法精神在於：以放鬆管制(deregulation)、取消「市場進入障礙」(market entry barriers）方式，鼓勵電信、廣播、無線電視、有線電視等事業

[350] 劉靜怡，美國一九九六年傳播通訊法介紹與評析，月旦法學第 11 期，第 55 頁以下，1996 年 3 月。
[351] 劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究，第 31 頁，委託單位：交通部電信總局，執行單位：台灣經濟研究院，2004 年 12 月。

跨業經營、促進競爭，並透過自由競爭來更新設備、提升技術，使「費率低廉化」、「服務多樣化」，確保消費者可以享有較低價格及較高品質之電信服務，讓原來獨佔之傳播產業能夠進一步強化體質，增強美國在全世界之競爭實力，同時，也為美國市場製造更多就業機會。

法案除認可大眾傳播媒體之集中（concentration）、整併（conglomeration）以及垂直整合（vertical integration）、放鬆關於媒體所有權及執照更新的相關管制之外，已不再強調因為頻譜稀有所導引出來的「公共信託制度」（public trusteeship）理念。此外，該法案也提出有關猥褻（obscenity）、粗鄙（indecency）、暴力（violence）媒介內容管制之相關議題。

## 三、 美國 1996 電信法之核心內容

為應匯流趨勢所為通訊傳播法令整備之法案核心內容，按下列分項說明之。

### (一)、 市場進入

#### 1. 通訊傳播用語定義（業務分類）

依據 1996 年電信法以及 1934 年通訊傳播法對於電信與廣播的定義，有較為清晰的說明:

- 廣播：指藉由無線傳播方式散播，公眾得以直接收聽或透過轉播站台而收聽[352]。
- 電信：使用者透過點對點之方式傳輸其所選擇之資訊，於發送及收取行為中並不變更資訊之型態及內容[353]。

從前述規定，可知其電信服務係指在不變更內容的前提下，所提供之點對點電子資料傳輸服務（包括語音、影像或簡單的資料型態），其傳輸頭端將資料編碼後，透過特定媒介，如無線電波，或線纜（銅線、同軸電纜、光纖等）快速傳送到接收端，接收端再將傳輸資料予以解碼，而廣播則是一點對多點的情況。

按 1934 年的通訊傳播法規定，電信管制區分為二：凡透過纜線的傳輸被視為是自然獨佔事業，需受公共載具的管制，基於保護發話及受話者間的權利，是不受任何審查

[352] "(6) Broadcasting: the dissemination of radio communications intended to be received by the public, directly or by the intermediary of relay station.", sec. 153(o) of Communications Act of 1934, 47U.S.C. 9 153(o) (1994), amended by 47 U.S.C.A. S.153(6) (West Supp. 1997).

[353] "(43) Telecommunications: the transmission, between or among points specified by the user, of information of the user's choosing, without change in the form or content of the information as sent and received.", SEC.2(43) of Telecommunications Act of 1996, amended by 47 U.S.C.A. S 153(43)(West Supp. 1997).

的;另外透過「空氣」的傳輸則屬於廣播，其對話內容係對大眾公開，其行為與內容需受聯邦傳播委員會(Federal Communications Commission, FCC)的管制。由於當初的分業管制，造成了兩者之間劃下一道鴻溝－－禁止跨業經營;但在 1996 年電信法中，為促進電信與傳播事業的競爭與發展，除將此限制去除外，還增加相當多的競爭措施，如鼓勵電信業者投入影視節目傳輸的服務[354]，並讓有線電視業者無須另外取得執照即可經營電信業務[355]。

2. 資本管制

美國解除外國人民或公司不得擁有電話公司之限制，允許外國投資美國電話業務，條件為該外國人民或公司亦相對允許美國人民或公司取得電話公司之所有權,但仍維持 1934 年傳播法第 310 條之規定，凡不具備美國公司身份之個人、外國政府、外國公司、外國人擔任主管之公司或五分之一以上股權由外國人擁有之公司,皆不能持有廣播執照（包括電視台及廣播電台），如企業屬控股公司型態，則股份四分之一以上不能為外國公司所持有。

(二)、 營運管理

1. 服務提供

美國於 1996 年開放電話服務市場，解除長、短途電話經營分隔之規定。1983 年美國法院依反托拉斯法判決,作成一項所謂「修正最終判決」(Modified Final Judgment, MFJ）——俗稱「同意令」(consent decree)，以促使「美國 AT&T」退出各「地方經營公司」(local operating companies，LOC)，並將「地方經營公司」劃分成七個地區性電話經營公司，稱為「地區貝爾經營公司」(RegionalBell Operating Companies, RBOCs)，俗稱「小貝爾」(Baby Bells)。並且規定:「小貝爾」不得經營長途電話業務，長途電話公司（例如 AT&T, MCI, Sprint）也不得經營地區電話業務。

1996 年電信法案將此項規定取消，使長途電話公司可以提供地區電話服務，而「小貝爾」也可以提供長途電話服務。過去，「同意令」限制「小貝爾」不得經營長途電話業務，但給了它獨佔地區短途電話業務的權利以作為交換，使得地方基本電話設備都掌握在「小貝爾」手中。多年來，「小貝爾」的實力大增，新進業者無法和它競爭，因此，新法特別規定「小貝爾」必須容許其他新電話公司進入市場，並且出租其現有設備供新公司使用，不限制線路，用戶的電話號碼也無須變更（亦即 Number Portability)，共同收入的部分，由雙方決定如何分配，至於「小貝爾」出租設備的費用，則由 FCC 訂定。

---

354 Telecommunications Act, sec.302(a), S 651(a)(I)-(4), to be codified at 47 U.3.C. S651(a)(1 )-(4).

355 Sec.303, to be codified at 47 U.S.C. S 541(b)(3)(B). See a/so 47 U.S.C. S 253(a).

這種做法，原本是希望現有的電話公司經由出租設備以獲得利潤，繼續投資，而新進入的競爭者初期也可以採取租用現有電話公司設備的方式，提供電話服務，獲得利潤，待日後具有足夠能力時，再建立自己的網路。

在長途電話業務方面，當「小貝爾」具有足夠競爭能力並且獲得 FCC 及州的許可之後，可以在本區開辦長途電話業務，如果要到外區經營長途電話業務，則是可以立即展開（若是要到外區經營短途電話業務，也可以立即展開），不過，必須設立分支機構（a separated affiliate）來經營長途電話業務，以防止「交叉補貼」(cross-subsidy)的情形(「交叉補貼」，即是利用長途電話業務之盈餘，來補貼地區電話以及「普及服務」的部分，以壓低自己的地區電話費率，來和其他的電話公司競爭)。

至於最大的非貝爾地區電話公司（non-Bell local phoneservice provider）——GTE，並未受到「不得在在本區開辦長途電話業務」的限制（其實，新法通過之前，GTE 就已經在本區經營長途電話業務了)。

地方貝爾電話公司可以設立分支機構，從事電話設備之製造生產、電子郵件傳遞、資料傳輸、電子出版、線上警報監測及付費電話（pay phone/設在公共場所供公眾即時付費使用之電話）等服務。

本地電話服務的業者，必須以合理的價格提供消費者合乎「最低限度」(a minimum package）要求的通訊服務（服務之內容，授權 FCC 決定)。

准許一般的電力公司利用其設備（例如電纜、電桿及營業處所)，提供通訊服務，以及准許瓦斯公司、自來水業者提供通訊服務。

2. 跨業經營（有線電視系統跨媒體經營限制與費率管制措施之鬆綁）

回顧美國在有線電視方面的管理，起於 1952 至 1956 年間，許多地區因所謂的「遠方訊號」(distant signal）進入地方，使地方電視台的觀眾流失，所以，地方電視台要求 FCC 出面管理，但當時的 FCC 卻無法根據 1934 年訂定的通訊傳播法案（the CommunicationsAct of 1934）管理這些「遠方訊號」。1972 年 FCC 通過許多法規，規定有線電視的系統業者在其租訂客戶超過 3,500 個時，三十五英哩範圍以內的無線電視訊號都必須加以轉播，稱之為「必要轉播頻道」(must-carry)，另外還對有線電視系統業者作出「節目自製率」(local-origination)及「接近使用頻道」(access-channel)等許多項規定，由於法規的重重約束，有線電視的發展因而受到了限制。

1984 年國會通過「有線傳播政策法案」( The Cable Communications Policy Act

of 1984)，解除前述管制，卻造成了有線電視的訂費高漲，服務變差，國會在強大的壓力下，於 1992 年通過「有線電視消費者保護及競爭法案」(The Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)，在費率、基本服務、必要轉播頻道、公司股權、電視節目、接近使用頻道等方面，重新對業者進行規範與管制。1996 年電信法案解除了許多管制，摘述如下：

(1). 解除有線電視及電話業間之跨媒體限制

即電話公司可以利用線路跨領域經營有線電視及其他視訊業務，有線電視也可以利用線路經營電話業務，互相競爭。解除有線電視及電話業跨媒體限制的理由是：自 1970 年以來，限制電話公司不得為客戶提供影視節目之規定，剝奪了電話公司表達的權利及獲利的方式，有違憲法第一修正案對於「言論自由」之保障，況且這些年來，有線電視蓬勃發展，已經不需要再加以保護。

其次，有線電視及電話業跨領域經營，可以鼓勵業者在科技和節目上競爭（例如光纖電纜的普及化，可以使影、視、資訊等之傳輸獲得提升)，消費者也可同時受惠，享有電視和電話的便利，並獲得充足、高品質且廉價的服務。此外，還可以增加節目的需要量，對節目製作者有利。於是，政府創造一些誘因，促使電話公司利用線路跨領域經營有線電視以及其他視訊業務；同時，也促使有線電視利用線路經營電話業務。

為了避免因解除跨媒體限制造成有線電視及電話業互相「整併」而不是彼此「競爭」，新法明令禁止原來的有線電視及電話業整併或聯合經營，並限制在同一市場上，投資對方的金額不得超過對方投資總額的 10%，以保障消費者的權益。

(2). 取消有線電視與無線電視間的區隔

亦即在同一地區內，有線電視系統可以同時擁有無線電視公司，無線電視公司也可以同時擁有有線電視系統。(但是原來的有線電視系統間，不得互相兼併)。

(3). 逐步解除有線電視費率限制

對小規模經營的有線電視系統，立即解除其服務費率之管制；對大型有線電視系統經營者（訂戶在五萬戶以上)，則以落日條款的立法方式，規定必須在三年內（1999 年 3 月 31 日前）全部解除有線電視訂戶費率上限。

(4). 新法仍然規定有線電視的頻道必須載運地方電視台的訊號，但如果地方電視台提出付費要求，有線電視經營者必須和地方電視台協議付費事宜。

(5). 同時擁有節目和系統的有線電視公司（如 HBO），必須以公平的價格，提供他們的節目給其他競爭者。

(6). 電話公司不得兼併人口少於三萬六千人小社區內之有線電視，除非只有一家有線電視公司存在。有線電視與電話公司不可合營，除非證明各自經營確實有困難。地方機關可以決定有線電視公司是否需要另行簽訂營運合約，兼營電話業務。另外，電話公司必須提供轉接總機之有關資料給有意經營電話業務之有線電視公司，以利這些有線電視公司開展電話業務。

(7). 解除對無線廣播業（電視台或廣播電台）經營他業之限制：容許電視或廣播公司利用其數位化廣播，從事雙向互動電視購物、電視遊樂、民意調查、市場調查等業務（但是必須繳納頻譜使用費）。

3. 媒體所有權

美國電信法採取放寬媒體市場佔有率、頻道、所有權及執照方面的限制，如：

(1). 解除對擁有無線廣播電台（Radio Broadcasting Station）台數之限制

即取消調幅（AM）20 台、調頻（FM）20 台、以及少數族裔擁有的電台總數可以各增加 3 台之上限限制。此外，過去規定每一單位（entity/公司或集團）在同一地區或市場（the same area/market），不能同時擁有兩個無線廣播電台，也不能同時擁有報紙及廣播電台（以避免造成市場資訊和言論的操縱及壟斷）—稱為「雙重所有權」（限制）規則（duopoly rule），新法將此限制放寬，讓每一個公司或集團在同一地區或市場可以擁有、經營、或控制一個以上（不超過八個）的商業廣播電台（根據同一市場中的廣播電台總數而定）。

(2). 放寬電視網所有權幅度之限制

即取消每一公司或集團在全美可擁有電視台數量（12 台）之限制，電視網所涵蓋閱聽眾的範圍，由原來全國的 25%提高至 35%；另外，新法允許每一公司或集團同時擁有一家無線電視台和一家有線電視系統，或是擁有一個以上的電視網（現有最大的電視網除外），但是，在同一地區或市場，不能同時擁有兩個電視台，不能同時擁有報紙及電視台（以避免造成市場資訊及言論的操縱和壟斷）。不過，也有例外，例如在前五十大市場中，每一公司或集團可以同時擁有一家以上的電視台，或擁有一家廣播電台和一家電視台。

(3). 廣播電台及電視台執照之持有

廣播電台及電視台執照之持有期間，分別由七年和五年，延長為八年。另外，廢除換照時的競爭比較法，僅依據原來持照公司在執照持有期間的表現作為換照的審核標準，因此，沒有人可以挑戰現有的執照持有者，甚至就連聯邦傳播委員會（FCC）也不能再以不適合持有執照為理由，對執照之原持有者做出限制。換言之，新法對廣播電台及電視台執照持有者給予極大的保障，往昔，因「頻譜稀有」而導引出來的「公共信託」概念，則是逐漸淡出了。

(三)、 資源近用

1. 普及服務（universal services）

在「普及服務」方面，FCC 擬定辦法保障貧戶、農村、以及偏遠地區居民享有低價且與其他地區同等之基本電信服務，同時對學校、圖書館、醫療衛生以及安養機構，給予使用先進資訊之優待費率，此項優惠服務之費用由業者平均分攤（「普及服務」的最大受益者為小學和中學，至於大專院校的圖書館、社區機構、都市中的醫療機構以及文化機構，則無法享有優惠）。

「普及服務」及電信服務的費率問題，FCC 交給州政府的「公共服務與公共事務委員會」(Public Service and Public Utility ommissions）來掌管。

(四)、 內容應用服務

美國對通訊傳播媒體之內容管制，引進技術管制概念，如：

1. 電視機製造廠商必須在十三吋（包含十三吋）以上電視機內加裝防暴力內容晶片（violence chip，簡稱 V-chip），以便家長過濾不宜兒童觀看的節目，而電視公司必須針對「色情、暴力以及其他不當之節目內容」( sex, violence or other indecentmaterial)，予以分級，並且加以標示。

2. 建立管制網際網路色情與不當資訊之措施
（anti-cyberporn, anti-cybersmut regulation)，規範以電腦通訊設備在網路上傳送「色情、下流、淫蕩、猥褻」(obscene, lewd, lascivious, filthy）之資訊（包括文字檔案、影像檔案等)：即不得在網路上傳送（transmit, distribute）或張貼（post）不適當的（indecent）資訊給十八歲以下的未成年人、不得以未成年人方便取得（或接觸）的方式在網路上陳列（display）上述資訊、不得傳送教導墮胎之內容。違反者可以被處最高美

金二十五萬元的民事罰金，以及兩年以下之刑事徒刑，或兩者併罰，若公司違反者，得科美金五十萬元以下的罰金，此即 Communications Decency Act／CDA （1996）。

## 參、 英國通訊傳播之管制機制與複合行政法制

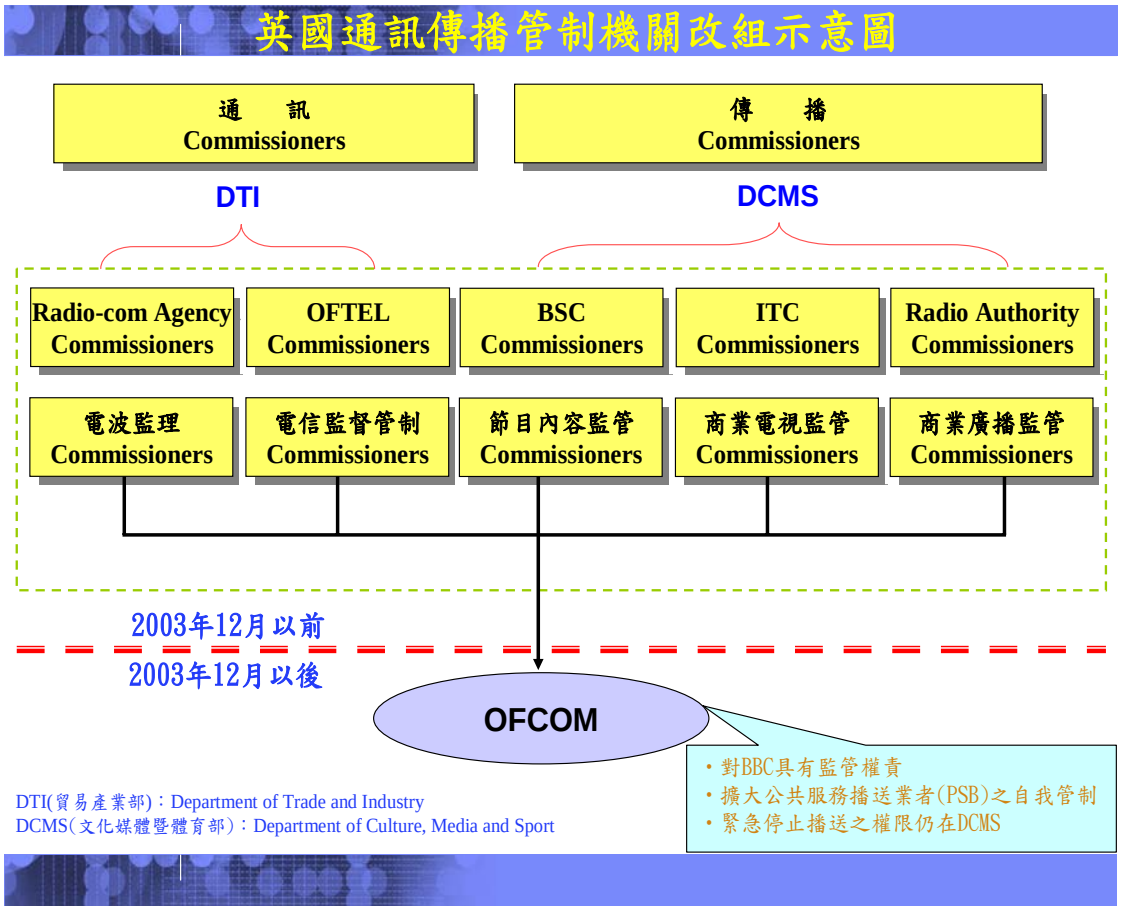
### 一、 英國通訊傳播之管制機制

英國政府意識到自 90 年代起之快速成長的行動通信、地面與衛星的數位通信等現象後，便由「貿易產業部（Department of Trade and Industry, 以下亦簡稱 DTI）」和「文化媒體暨體育部（Department of Culture, Media and Sport, 以下亦簡稱 DCMS）」曾經在 2000 年共同發表「通訊新未來白皮書（A New Future for Communications White Paper）」，對於英國在二十一世紀通訊與廣電之政策目標，提出新的構想。後來又透過立法模式來進行通訊管理模式之改革。這些改革主要是經由兩項法案的制定，分別為 1998 年的無線電報法（1998 Wireless Telegraphy Act）及 2003 年的通訊法（2003 Communications Act）。這些法案中的條文，在擬定當時都經過各界深入的研究及廣泛的討論；目前無線電報法已實施，而通信法之規範則陸續實施中。而根據 2003 年的通訊法，則建立了單一的管制機構－－通訊管理局（Office of Communications，以下亦簡稱 OFCOM），成立於 2003 年 12 月 29 日，為英國的電視、廣播、通訊和頻譜管理的管制機構；OFCOM 之法律位階為獨立於政府機關之法人組織，取代原來 5 個管制機構，即包括原有之獨立電視委員會(Independent Television Commission)、廣播標準委員會(Broadcasting Standards Commission)、電信管理局(Office of Telecommunications，OFTEL)、和兩個無線電管理機構(Radio Authority and Radio-communications Agency)等[356]。這項整合之評估期間至 2004 年 12 月已結束。正如 OFCOM 前首席執行官 Stephen Carter（2006 年 10 月已離開該職）所言，「從英國電信(以下亦簡稱 BT)民營化動作開始進行到現在，已經有 19 年的時間。在這段期間中，電信市場的民營化、自由化及 OFTEL 的成立，都對通訊市場的發展有長遠的貢獻；現在，OFCOM 的成立更提供了一個全新的視野，期待能夠對於快速變化的英國通訊、傳播產業，有更深入的分析與了解。同時這也是過去 13 年以來，第一次對於通訊、傳播產業進行全面的檢視，未來 OFCOM 對於通訊、傳播產業的管理模式與架構，將視此次的檢視結果來重新規劃。在新的架構中，對於不具效率或妨礙產業的發展的法令與限制，將予以修正或開放；剩餘的部分則會予以保留或重新定義[357]。」下圖為英國通訊傳播管制機關改組示意圖。

圖九、英國通訊傳播管制機構改組示意圖

[356] 劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中等著，因應技術匯流發展－－相關法規之修訂研究，交通部電信總局研究報告，執行單位：台灣經濟研究院，第 85 頁，2004 年 12 月。

[357] 引述自劉崇堅，英國通訊、傳播監理制度新發展 -- OFCOM 成立，發表於 NTP 電信國家型科技計畫網：http://www.ntpo.org.tw/www2/chi/news/0403/04.htm。




整理自：劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展——相關法規之修訂研究

(一)、 業務職掌

依據「OFCOM 法」第五條之規定，基於管制措施之廢除等原因，若主管部長認為 OFCOM 已無存在之必要，得須訂解散或廢除 OFCOM 之相關命令，惟該命令必須得到國會兩院之議決承認。

相對於 OFCOM 之組織架構規範於「OFCOM 法」，OFCOM 之權責義務，則規範於「英國通訊法」第一條至第三十一條。然而，OFCOM 已於 2003 年 12 月完成整合、繼承並開始 OFTEL、RA、ITC、BSC 以及 Radio Authority 等五個機關的相關業務；惟依據「英國通訊法」之規範，OFCOM 之權限並不侷限於原有五個機關之既有權限。

OFCOM 之基本使命有二：其一係增進通訊相關事項之地區社會整體之利益；其二則係藉由公平競爭而增進相關市場消費者權益。為達成前項基本使命，OFCOM 之主要職責內容，可大分為政策擬定（Policy Projects）和業務推動（Operational Projects）兩大項；主要內容包括：重要策略之檢討改善（例如公共播送、通訊、電波頻譜策略等）；

推動電子媒體與通訊網路之健全發展；積極支援創新者、創作者、投資人，裨增進市場競爭；確保多樣資訊之提供、促進文化之多樣發展、確保消費者權益、以及改善管制架構與程序等。

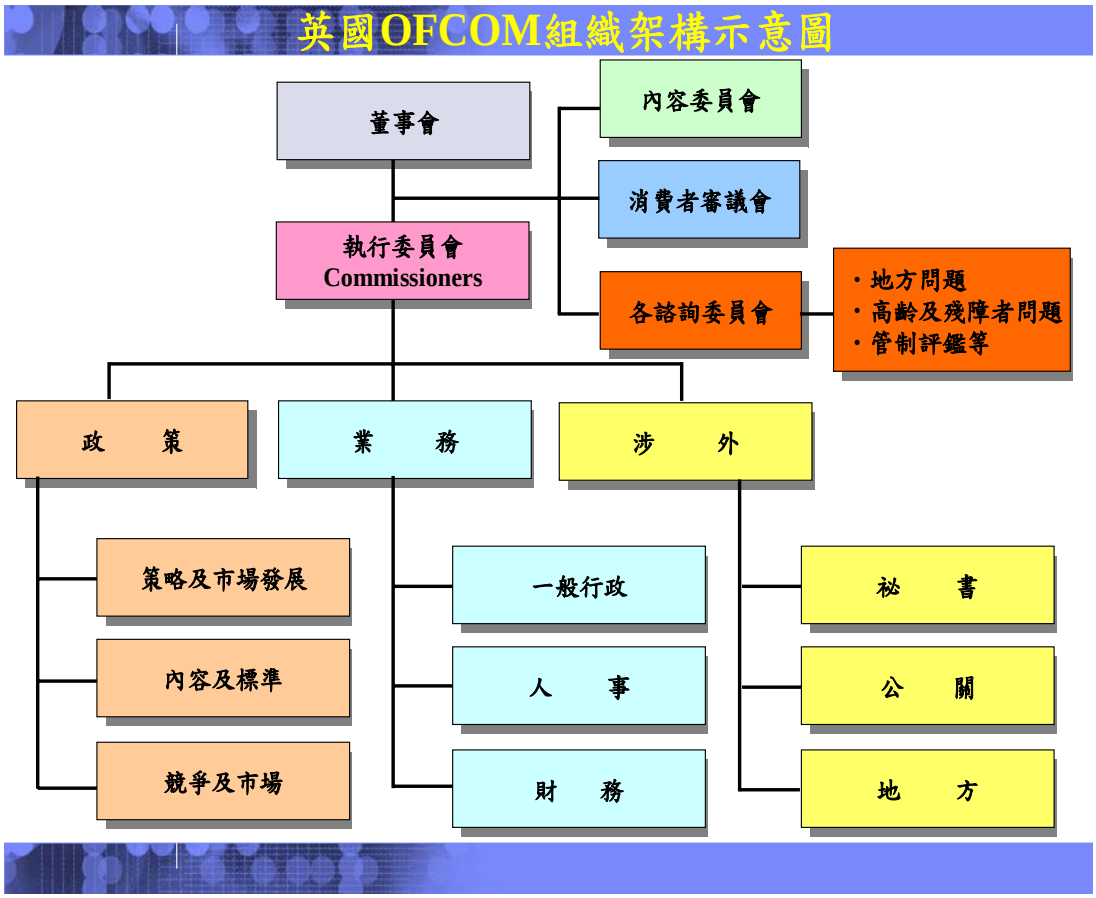
(二)、 OFCOM 之組織架構

OFCOM 係獨立於政府機關的法人組織，以合議制之董事會（OFCOM Board）為最高決策單位，董事會由主席（chairman，1 名）、政治任命董事（non-executive member，5 名）、首席執行官（Chief Executive，1 名）、以及執行董事（executive member，3 名）所構成。主席和非執行董事係由 DTI 部長和 DCMS 部長共同提名產生；首席執行官則係由主席和政治任命董事共同提名產生;而主席和政治任命董事參考首席執行官之意見後，提名執行董事。董事會每月至少舉行一次正式會議，並公開會議記錄。OFCOM 對 DTI 部長和 DCMS 部長負有業務報告之義務[358]。此外,OFCOM 尚設置執行委員會,其由 OFCOM 之資深經理群所組成，主要職責在監督並確保 OFCOM 之決策、運作與執行之協調一致。OFCOM 執行委員會以下還細分有執行委員會、政策委員會、運營委員會及資深經理群等組織[359]。

OFCOM 之內部行政組織，除可區分政策擬定、業務推動、以及涉外事務等三大部門外，還設置有基於公共利益監督節目內容之「內容委員會（Content Board）」、「消費者審議會（Consumer Panel）」藉以反映消費者意見、以及為因應地方發展差異問題、高齡者及殘障者問題、管制評鑑等相關問題等之各種諮詢委員會。下圖為英國 OFCOM 組織架構示意圖。

圖十、英國 OFCOM 組織架構示意圖

[358] 劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中等著，因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究，交通部電信總局研究報告，執行單位：台灣經濟研究院，第 85-86 頁，2004 年 12 月。
[359] 請參見：英國通訊管理局網站：http://www.ofcom.org.uk/about/csg/。




整理自：劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展－－相關法規之修訂研究及英國通訊管理局網站資料

## 二、英國通訊傳播複合行政法制－－英國 2003 通訊法(Communications Act 2003)

英國自 2000 年 12 月提出「通訊傳播之新未來白皮書」之後，進行一連串新的通訊傳播管制機關及法規的改革，先於 2002 年 3 月通過 OFCOM 法案，次於 2003 年 7 月 23 日通過由 DTI 及 DCMS 共同研擬的 2003 年通訊法案(Communications Act 2003)，終於 2003 年 12 月 OFCOM 正式運作，一如前述。

英國「2003 通訊法」將歐盟指令中水平層級管制架構引入，大幅取代英國「1984 年電信法」、「1949 年無線電信法」、「1998 年無線電信法」，並修正「1990 年廣電法」、「1996 年廣電法」等相關條文（1990 年及 1996 年兩部廣電法仍繼續適用）。其內容大分為六編，計由 411 條文以及 19 個附則構成(請參見附錄二)。主要篇章內容如下表。

表十、英國 2003 通訊法主要篇章表

| 編　別 | 主 要 內 容 | 章　　名 |
|---|---|---|

| | | |
|---|---|---|
| 第一編 | OFCOM 之任務 | |
| 第二編 | 網路、服務以及無線頻譜 | 第一章 電子傳播網路與服務<br>第二章 無線頻譜運用<br>第三章 糾紛及上訴 |
| 第三編 | 電視與廣播服務 | 第一章 BBC、C4C、WELSH 主管機關及 GAELIA 媒體服務<br>第二章 獨立廣電服務的法規架構<br>第三章 獨立無線廣播服務的法規架構<br>第四章 法規條款<br>第五章 媒體所權與控制<br>第六章 關於電視及廣播服務之其他條款 |
| 第四編 | 電視收訊執照 | |
| 第五編 | 通訊市場之競爭 | 第一章 在競爭法下之 OFCOM 作用<br>第二章 媒體結合 |
| 第六編 | 雜則及補則 | |
| 附 則 | | |

整理自：劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究，第 83 頁，委託單位：交通部電信總局，執行單位：台灣經濟研究院，2004 年 12 月。

如前所述，「英國 2003 通訊法」之內容，係把舊有的相關法規進行修正、增加而構成該法。其主要修正、增加內容，可彙整如下 10 大項：

1. 整合既有的五個管制機關，明確規範 OFCOM 之權責義務；
2. 配合「歐盟 2003 年通訊法」之指令內容，反映在「英國通訊法」內；
3. 包含頻譜買賣之頻譜有效利用；
4. 確保 OFCOM 紛爭處理之權責；
5. 基於促進資訊內容及媒體素養（literacy）之立場，設置「內容委員會（Content Board)」;
6. 基於保護消費者之立場，設置「消費者審議會（Consumer Panel)」;
7. 在資訊通訊領域（含廣播電視等）之企業行為方面，擴大 OFCOM 和 OFT 之共同管制範圍；
8. 對公共服務播送業者（BBC 與其他播送業者）之管制，修正為具有一致性之管制；
9. 廢除媒體執照持有人之資格限制；
10. 廢除禁止報社和其他媒體相關企業合併之限制。

三、 英國 2003 通訊法之核心內容

(一)、 市場進入

1. 通訊傳播用語定義（業務分類）

英國將基礎電子通訊傳播網路與服務，依歐盟 2003 年通訊法之指令作定義，電子通訊網路（ECN）：指以電、磁、電磁能傳送任何形式訊號之傳輸系統，以及為傳輸訊號而使用之（１）、系統中之設備；（２）、為交換或輸送訊號所用之設備；以及（３）、軟體與儲存之資料。電子通訊服務（ECS）：指經由電子通訊網路所傳送之服務，但不包括內容服務在內。

2. 證照政策

如前述，英國將通訊傳播業區分為 ECS 及 ECN 加以管制，管制方式則廢除電信事業既有的事業執照制度(Individual Licence)，改採一般許可制（ General Authorization ）， 採低度之事前報備制（notification）的方式放寬管制。（第 32、147 條）以取代既有之許可制（licensing)。報備時，OFCOM 僅要求業者提出相關營運計畫聲明、營運計畫之時程表、業者之地址、代表人等基本資料。通訊傳播法要求 OFCOM 設一公共登記處，處理此項業務。

在廣播電視管制方面，英國主要仍維持 1996 年廣播電視之業務分類及執照發放方式， 包括多頻廣播電視服務（ multiplex service)、數位節目服務（digital program service）及數位附加服務（digital additional service）等，前述之多頻廣播電視服務屬於平台服務，後二者為頻道服務，均係於 ECN、ECS 底層服務外需另外取得許可執照始得經營之業務。此外，亦放寬讓地方政府取得播送執照，使地方政府有可能利用播送媒體提供資訊服務（第 349 條）。

(二)、 競爭策略

1. 產業競爭規範－－事前管制

英國對市場上具顯著力量之業者（SMP）之定義，依據歐盟架構指令第 14 條，指具有能明顯獨立於競爭者、客戶以及最終消費者之經濟力地位之業者。就有關對於 SMP 附加特別條件限制之管制架構觀察，英國通訊傳播法在於促進市場競爭及消費者保護之考量下，仍對於 SMP，採取不對稱管制機制；其特別條件主要內容如下：

(1). 開放接取使用：OFCOM 得依其裁量，對 SMP 業者附加開放接取與使用義務，其範圍包括：開放網路的接取、開放網路的使用及開放相關設施的使用等。

(2). 成本制度與會計分離：OFCOM 得制定法規以規範 SMP 業者之成 NCC 計制度以及使其會計制度向公眾揭露等。
(3). 接取價格的管制：於 SMP 業者有「價格扭曲」(price distortion) 以致產生不利效果時，OFCOM 得進行價格管制，其管制費用包括開放接取費及相關設施的使用費用等。
(4). 載具選擇與預選 (carrier selection and pre-selection)：OFCOM 得依裁量要求 SMP 業者之相關連接設施 (relevant connection facility) 能普及到每一客戶均能使用，包括客戶得以指定選接及撥號選接方式選擇特定廠商之服務。
(5). 其他管制義務。

(三)、 營運管理

1. 服務提供

英國對 ECN 及 ECS 業者規定其義務如下：

(1). 一般條件 (general conditions)：適用於所有之 ECN/ECS 業者，其項目包括：消費者保護 (consumer protection)、服務互容 (interoperability)、包括電磁干擾排除等之效能運作條件、災難協助及必載 (must carry) 義務等；其中必載義務要求 ECN/ECS 業者必須提供其用戶可以接取到公共廣播電視業者 (publicservice broadcasters) 之數位節目內容 (包括 BBC、ITV-ch3、Channel 4、Channel 5、S4C Digital 等)。
(2). 特別條件 (special conditions)：適用於部分而非全部業者，包括普及服務 (universal service)、提供競爭同業網路接取 (network access for rival suppliers) 服務以及對「具有顯著市場力量之業者」(SMP) 所加之特別條件。

2. 媒體所有權

英國 2003 年通訊法在媒體企業併購方面，有大幅度之法規鬆綁(第 373 條、第 374 條)，如：

(1). 廢除外資管制：如非歐體地區之國家 (European Economlc Area，EEA) 廢除其廣電執照之所有權(Ownership)管制，則採互惠原則，允許歐洲以外的企業亦得收買併購英國的廣電業者。
(2). 放寬電視台所有權管制：放寬收視率 15%以下的 ITV84 各台之所有

(Ownership)管制,得為單獨一家企業所擁有。此外,倫敦地區指配的 2 張 ITV 執照得同時擁有;其他如 ITV 之全國性執照和第五頻道亦得同時擁有。

(3). 放寬廣播電台所有管制，讓過去被禁止複數擁有的全國性廣播電台(National Analogue Radio )可被許可複數擁有。

(4). 放寬不同媒體相互所有管制：例如允許全國性電視台及全國性廣播電台、ITV(地方電台)和地方廣播電台、有影響力的報社和第五頻道、有影響力的報社擁有全國或地方廣播電台，等不同媒體間之相互所有(Ownership)。惟 ITV 和全國市佔率超過 20%的報社仍不得相互持有。

3. 與公共廣播電視之關係

英國對所有的廣電播送業者採取一致性的管制制度，如將 BBC 由以前由 BBC 委員會管理改受 OFCOM 監管(第 198 條)，但對於公共服務播送業者（Public Service Broadcasters，PSB）之監管，則放寬其自我管制的範圍。

英國 OFCOM 對於 BBC 的管制主要在監督其市場交易行為，以及對廣電內容的規範（BBC 節目應保護 18 歲以下的未成年閱聽眾、其他有關冒犯、宗教、公平；、隱私等議題亦受 OFCOM 的管制)，另負責 BBC 傳輸技術與設備的 BBC Ventures Group 亦須遵守 OFCOM 的相關規定，但是 BBC 的公共電視執照及預算經費的審核仍回歸以皇家憲章為依據，如停止 BBC 播送權限仍由 DCMS 執行。

(四)、 資源近用

1. 頻率管理

英國在改革電波頻譜制度方面，有以下措施：

(1). 繼核發 3G 執照引進競標制度後，為提高資源分配效率，於 168 條允許執照轉讓，從事電波頻譜交易。另為增進合理價格的設定和交易，需要電波頻譜的使用場所及樣態等持照人相關資訊,明文規範要求持照人提供相關資料(第 170、171 條)。

(2). 為確保良好的受訊環境，引進付費的「公認頻譜使用權」機制(第 159 至 162 條)。

(3). 為追求電波頻譜資源之有效利用，明文規定政府使用電波頻譜亦應付費(第 163 條)。

(五)、 內容應用服務

英國在節目內容管制方面，強化播送業者的自我管制，引進所有的播送業者都適用的合理制度，即三級管制制度，對廣電播送業者的節目服務進行相關管制。

(1). 第一層級的管制，為對所有的廣電播送業者皆適用的基本管制架構。例如：節目公平性、隱私權的保護、暴力色情節目的規範標準等。(第 324 條)
(2). 第二層級的管制，是較為特定的管制。例如對節目製作公司的節目委製、地方節目製作比率等量的管制。(第 285~289 條)
(3). 第三層級的管制，針對公共服務播送業者自我管制的相關規範。

## 肆、 澳洲通訊傳播之管制機制與複合行政法制

澳洲於 2005 年修該其通訊媒體法(Australian Communications & Media Authority Act 2005)，也做了同樣的組織整合的工作。

澳洲通訊傳播監理機關為因應數位匯流監理之需要已於 2005 年 7 月 1 日整合澳洲通訊署(Australian Communications Authority，以下亦簡稱 ACA)、澳洲廣播電視署(Australian Broadcasting Authority，ABA)成立一新組織－－澳洲通訊媒體署(Australian Communications and Media Authority，以下亦簡稱 ACMA)。其中之澳洲通訊署（Australian Communications Authority，ACA）原乃係依據 Australian Communications Authority Act 1997 設立，並於 1997 年 7 月 1 日起開始就掌監理通訊、資訊又部分廣電之政府機關，其組織原合併前 Australian Telecommunications Authority 及前 Spectrum Management Agency 而成立；原來之澳洲通信署係依據 Telcommunications Act 1997 及 Radiocommunications Act 1992 及其相關法令執行其業務。至於，澳洲廣播局（Australian Broadcasting Authority，ABA）原來係依據 Broadcasting Services Act 1992 而設立，並於 1992 年 10 月 5 日開始執行業務。然而，2005 年 7 月 1 日起根據 2005 年澳洲通訊媒體法（Australian Communications & Media Authority Act 2005）則將澳洲通訊署(Australian Communications Authority，ACA)、澳洲廣播電視署(Australian Broadcasting Authority，ABA) 整合為澳洲通訊媒體署(Australian Communications and Media Authority，ACMA)[360]。

### (一)、 ACMA 之組織架構

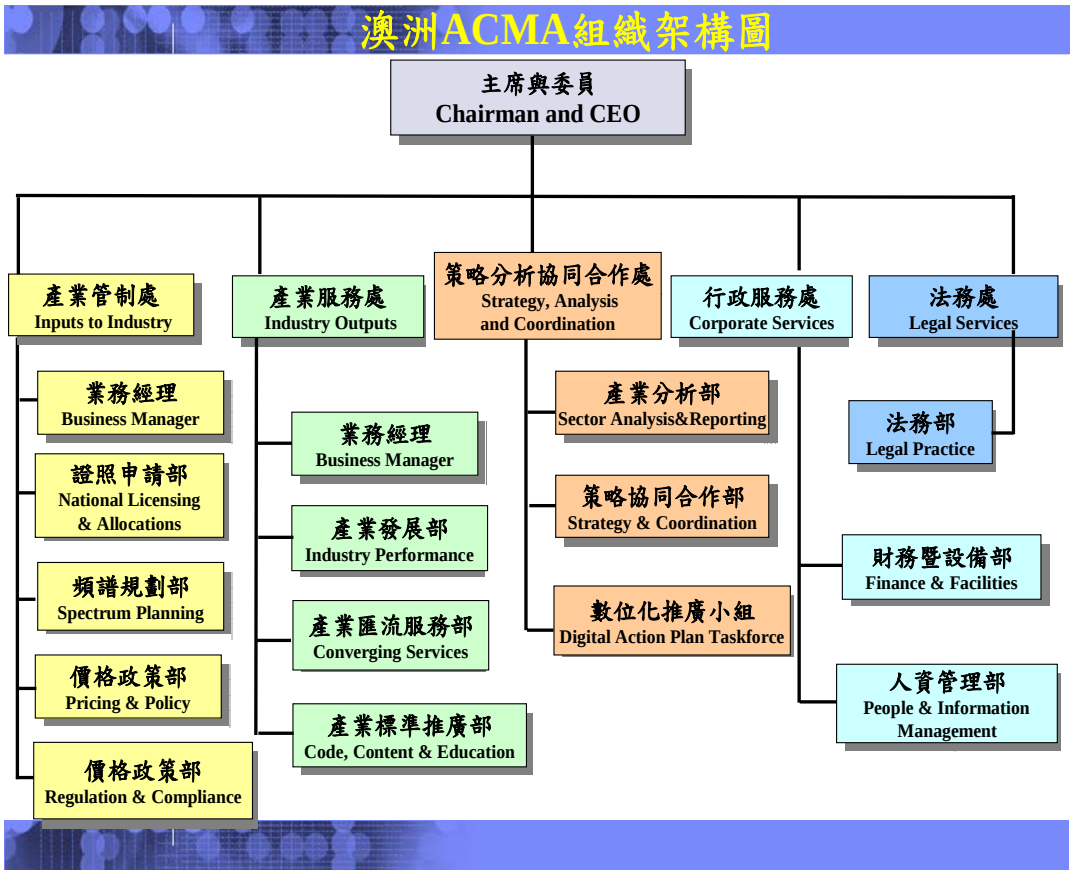
澳洲通訊媒體署的委員總共有 7 名成員，3 位為全職委員，另外 4 名則為兼差委員。其中，全職委員還應包括主席與副主席。委員乃由傳播、資訊科技及藝術部

[360] Mr. Allan Horsley、Mr. Leo van Neuren、Mr. Ian McAlister（澳洲），「NCC 委員與監理訓練研討會講者座談」會議紀錄， 2006 年 8 月 24 日。請參考國家通訊傳播委員會網站：http://www.ncc.gov.tw/newinfor/data/「NCC 委員與監理訓練研討會講者座談」.doc。

（Communications, Information Technology & the Arts）提名[361]，請總理任命。委員可以連任。

澳洲通訊媒體署大約有 500 員工，主要辦公室在坎培拉、墨爾本和雪梨等地。因此，除前述主席、副主席及全職委員外，就其管理團隊而言，還包括 5 位總經理和 11 位執行經理。至於，有關其組織架構，請參見下圖：

圖十一、　澳洲 ACMA 組織架構圖




整理自：澳洲通訊媒體署網站： http://www.acma.gov.au

(二)、 業務職掌

澳洲通訊媒體署（ACMA）的主要功能可以分為兩方面，一為通訊，另一為傳播。以通訊方面而言，ACMA 的主要業務包括[362]：

1. 保證高品質通信服務之可用性。

[361] 請參考澳洲通訊媒體署網站：http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.1638528:STANDARD::pc=PC_1525。

[362] 請參考 wikipedia 百科全書網站：http://en.wikipedia.org/wiki/Australian_Communications_and_Media_Authority。

2. 於國際通訊聯盟組織中代表澳洲政府參與管制規則之制定。
3. 透過無線頻率使用證照之許可程序以為頻譜之管理。
4. 利用價格的手段解決頻譜之競爭需求。
5. 規範無線頻譜的使用規則並使之干擾減到最小。
6. 通訊執照的換發並督導通訊業者遵守通訊規範。
7. 規範通訊產業主要標準和業務自律守則。
8. 確保通訊業者在通訊設備方面的投資受到法律的保護與監督。
9. 監督業者以保護消費者權益。
10. 通訊普及服務管理。
11. 確保通訊相關之法令規章及產業成果等訊息得傳達至澳洲通訊相關業者。
12. 管理通訊號碼等相關業務。
13. 知會通訊之法令規章於通訊相關業者和消費者。

至於廣播方面而言，ACMA 的主要業務包括[363]：

1. 規劃並執行電視和無線電廣播證照之許可、換發計畫。
2. 針對擁有電視和無線電廣播證照之所有權應盡之義務及廣播服務進行管理。
3. 針對破壞業務守則之業者進行調查。
4. 針對數位電視和數位無線的領域進行介紹與管理。

## 伍、 日本通訊傳播之管制機制與複合行政法制

### 一、 日本通訊傳播之管制機制

日本通訊、傳播及資訊等產業原先係由郵政省主管，但自 2001 年 1 月 6 日起，改由總務省下設之總合通信基盤局以及情報通信政策局分別主管。此外，另設有電波監理審議會負責相關之爭議處理以及提供諮詢意見。新的總務省由原先之總務廳、郵政省以及自治省合併而成，合併之目標在於簡化行政程序提高行政效率。日本為進行此項改革，於 1999 年完成各機關法人之組織法修正。

總務省下設之總合通信基盤局以及情報通信政策局，乃為機關整合後，而為負責原先郵政省下之電信通信局、通信政策局、放送行政局等務之機關。

#### (一)、 組織結構與職掌

[363] 請參考 wikipedia 百科全書網站：http://en.wikipedia.org/wiki/Australian_Communications_and_Media_Authority。

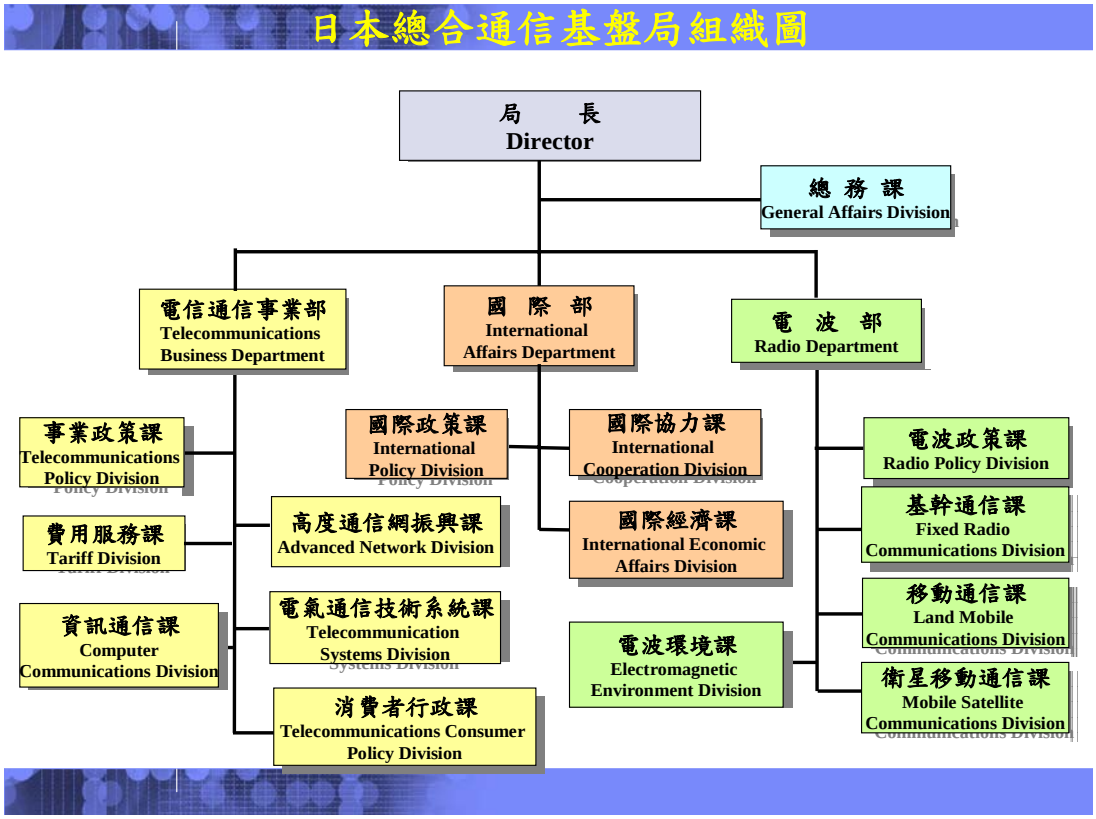
總合通信基盤局與情報通信政策局均位於總務省下之一級機關，其組織架構為首長制，由局長對總務省大臣負責；總務省大臣乃內閣閣員之一，其應對首相與國會負責。

總合通信基盤局與情報通信政策局各所負責之職掌如下：

1. 總合通信基盤局

總合通信基盤局主要職掌乃負責管理有線電視、廣播設施設備以及其使用、開發、改進通訊事業、指配無線電頻率、核發證照及其監理業務、以及與內政事務有關之資訊通信政策等，以確保日本國內資訊化、電子化發展相關基礎設施之建設與開發。其主管業務主要為通訊事業，包括固網、行動通訊、衛星通訊、通訊通訊技術以及國際協力、政策等。下圖為總合通信基盤局之組織架構圖[364]。

圖十二、　日本總合通信基盤局組織圖



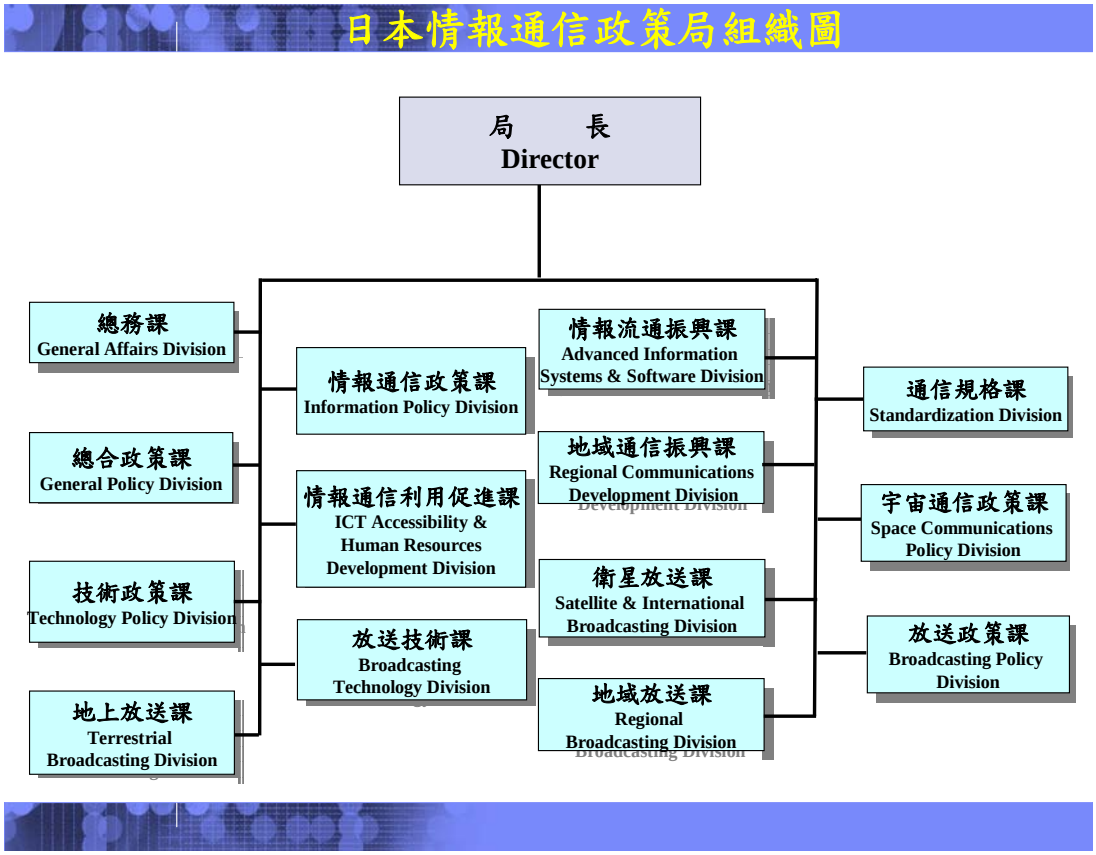

整理自：日本總務省網站：http://www.soumu.go.jp

2. 情報通信政策局

[364] 請參見日本總務省網站：http://www.soumu.go.jp/english/soumu/soshiki.html。

情報通信政策局主職掌為負責原先郵政省之下的通信政策局、放送行政局等之業務，其目標在於確保及提倡內容以及資訊電子化之利用，主要業務為電信、資訊及傳播產業之內容管理(content management)，範圍包括促進資訊電子化之相關管理、廣播電電事業之管理及發展、資訊電子化與無線電波運用之研發等。下圖為情報通信政策局之組織架構圖[365]。

圖十三、　日本情報通信政策局組織架構圖




整理自：日本總務省網站：http://www.soumu.go.jp

(二)、 人事進用制度

日本之文官制度與我國相類似，政府官員必須具備公務員任用資格。是故，於總合通信基盤局與情報通信政策局，自難有例外，均必須通過公務員考試以為取得任用資格。所以，進用制度嚴格，不具彈性。

(三)、 經費來源

總合通信基盤局及情報通信政策局之經費來源為中央政府之預算，須受行政機關層

[365] 請參見日本總務省網站：http://www.soumu.go.jp/english/soumu/soshiki.html。

層節制及國會之監督。是故，由於機關經費來源自主性之不足，而導致獨立性的降低。

綜上所述，日本政府對於通訊、資訊、傳播業等之管理，仍係以傳統行政機關之運作方式。雖然，2001 年曾實施行政革新，而將多數機關納歸於同一部會之下，惟其運營之本質並未改變，亦即並無機關獨立性之色彩。

## 二、 日本通訊傳播之管制機制－－日本電氣通信事業與放送法規

一如前節所述，日本總務省職掌有關通訊傳播管理，其相關之法律則可分為通訊、傳播及 IT 社會建構等三部分：

1. 屬通訊類法律主要為有線電信法、有線電信法及公眾電信法施行法、電波法、執行與歐盟及新加坡之特定機器相互承認協定（MRA）法、有線廣播電視法、電信事業法、電話申裝權設質臨時特例法日本電信電話股份有限公司法、特定電信服務提供者損害賠償責任限制及揭示發信者個人資料法、特定電子郵件發送適正法。
2. 傳播管理類法律則有廣播電視法、有線廣播業務運用法、有線電視廣播法、利用電信服務放送法。
3. 與建構 IT 社會相關之法律，如建構高度資訊通信網路社會基本法、不法接取禁止法、研究交流促進法、電子簽章法、建構電子通信基礎設施臨時措置法、推動特定公共電信系統技術研發法、便利身心障礙者利用通信傳播服務法、推動高畫質電視放送設施建置法、促進通訊傳播匯流技術開發法及基礎設施技術研究法。

為因應傳統「電話時代」轉向「網際網路時代」的變動趨勢，日本政府基於「e-Japan」[366]重點政策的推動目標，乃針對既行「電氣通信事業法」進行檢討修正，期能提供電信業者得有多元發展機會，進而增進高度資訊通訊網路建設目標之實現。

因此，日本國會在 2003 年 7 月 24 日通過「電氣通信事業法修正案（2003 年法律第 125 號)」，自 2004 年 4 月 1 日起生效實施，主要新制內容有五：

[366] 所謂「e-Japan」國家發展策略，簡言之，就是日本政府爲有效帶動經濟成長，在策略運用方面，有別於過去運用以「土建」爲主的大規模公共建設振興景氣，而改以重視資訊社會發展趨勢，體認資訊通訊科技是創造 21 世紀經濟成長的原動力，因此積極擬定推動資訊通訊國家戰略，並把建設寬頻網路作爲國家戰略的重點核心，裨符合時代的發展需求。其具體作爲，就是制定「IT 基本法」作爲推動「e-Japan」」國家發展策略的法源依據，主要在「寬頻建設」、「人才培育」、「電子商務」、「電子政府」、以及「網路安全」等領域，推出積極策略措施，期使日本能在 2005 年以前達到全球資訊網路建設最先進國家，並實現經濟結構改革與強化國際競爭力之政策目標。請參考：劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中等著，因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究，交通部電信總局研究報告，執行單位：台灣經濟研究院，第 101 頁，2004 年 12 月。

- 廢除第一類、第二類電信事業的分類；
- 廢除參加、退出電信市場的特許制度；
- 執照制度修改為「登記制(Registration)」和「報備制(Notification)」兩大類。前者，得審查業者資格，就業者有無違反相關法令(如經濟或技術能力標準不備)，依法登記或拒絕。後者，則不會拒絕；
- 廢除電信費率之「營業規章」，所有業者得採用「相對契約」， 但對市場主導業者則另外要求須事前向主管機關提出有關費率和提供條件之「保障契約規章」核備；
- 引進「終端設備技術基準自行認證制度」。

在因應科技匯流，通信、放送法規整併問題方面，日本於 2001 年提出「IT 部門管制改革的發展方向」，揭示「日本通訊傳播制度，應從過去利用類比技術，以載具屬性作縱向分類的管制體系，轉換為利用數位技術、IP 化之發展方向，改採機能別的橫向競爭體系，藉由事業的水平分離與層級競爭機制，促進通訊與傳播的匯流發展」；故擬鬆綁每個垂直的構造(以載具屬性縱向分類的管制體系)，並整合成水平的層級結構(以功能別橫向分類的競爭體系)，藉此促進通訊傳播匯流發展。

惟前述整併建議，卻受到日本廣電業者及相關協會強烈反對，認為如強制實施製播分離政策，恐有害公共任務的達成，對提升國民生活與文化發展的廣電服務亦有毀滅之虞，而迫使相關議題暫時擱置。即廣電事業仍維持「制播一體」原則，為避免節目供應者無平台可播送，日本於 2001 年制定「利用電信服務放送法」，讓節目提供業者利用電信服務或設備，為節目播送服務。

日本為持續檢討通訊傳播匯流議題，於平成 18 年（2006 年）6 月 20 日，由政府與政黨作成有關通訊傳播應有的發展型態同意意向書，總務省並依國會決議：「有關通訊傳播法令規範體系，以維持基礎傳播概念為前提，即早進行檢討，並於 2010 年提出結論」，前述意向書內容有三大部分：

1. 通訊部分：從實現低廉的信息通訊服務，整備網絡的開放化等必要的公平競賽規則的同時，應進行釐清 NTT 的組織問題，寬頻的普及狀況和 NTT 的中期經營謀略的動向等，於 2010 年討論，並儘快地結論。
2. 傳播部分：以高度自由的形式，緩和大眾媒介集中原則，廣播經營者期待致力於擴大外銷時，應發展內容市場的形成。特別是 NHK，應把節目製作之外部來源，作為其現在應努力之目標。
3. 匯流部分：有關通訊和廣播的綜合性的法律體系，應把基幹廣播的概念的維持做為前提，迅速展開討論，於 2010 年之前得到結論。

三、 日本電氣通信事業法修正案之核心內容

(一)、 市場進入

1. 通訊傳播用語定義（業務分類）：廢除第一類、電二類電信事業（再分一般與特別第二類電信事業）的分類，改為是否擁有大規模機線設備業者，使原第一類業者得經營第二類事業，增加消費者選擇機會。
2. 證照政策：日本廢除進入電信市場的特許制度（原規定第一類為許可制、特別第二類為登記制、一般第二類為報備制），改為「登記」（擁有大規模機線設備業者，審查是否違反法令並檢核公平競爭）和「報備」（其他電信業者，無須審查）制。降低進入市場之門檻限制，讓業者可隨時掌握商機推動符合消費者需求之服務。

(二)、 競爭策略

1. 網路互連互通機制：為確保網路安全與可靠性，要求擁有機線設備之業者必須遵守網路互連相關管制及保證其設備之技術基準（但改採自行認證），其他業者間個別接續協定報備義務則刪除。業者間之紛爭，藉由紛爭處理機制或改善命令因應。增加業者間網路互連重要通訊之相關規則，確保重要通訊之義務。

(三)、 營運管理

1. 服務提供：引進終端設施技術基準自行認證制度，由設備業者自行認證，無須申請（惟仍有一定之範圍），讓終端設備可快速進入市場，強化國際競爭優勢。

2. 費率管制：廢除電信費率之營業規章，未來將無標準之電信費率表（原規定第一類及特別第二類費率採劃一性費率、一般第二類為相對契約制），費率將由使用者與電信業者自行決定（相對契約），增進電信業者掌握消費者需求，提供具彈性且多樣性之服務，對大宗用戶有較大議價空間。但對於市場主導者（指擁有瓶頸設施者）則要求須事前向主管機關提出有關費率及提供條件之保障契約規章，經核備後實施（含普及服務、消費者申訴管道及業務改善命令等）

3. 退場機制：廢除退出電信市場的特許制度（原規定第一類為許可制【確保已通知消費者，及順利移轉其他業者】、第二類為事後報備制），改為全部用「通知消費者」和「事後報備」，讓消費者保護機制規則化。

(四)、 資源近用

1. 路權及電子位址

日本修正原賦予所有第一類電信事業公用事業特權（如佔用道路、他人土地使用、公用水面使用、共同管溝使用等），改按電信業者之需要賦予特權以增進網路設施之整建。

## 第四節 小結

綜合本針對各主要國家通訊傳播管制機制與複合行政法制之探討，可以就科技匯流對通訊傳播監理政策以及法制改革的相關影響，歸納如下：

一、 因應科技匯流管制思維的國際發展新趨勢

在數位化與寬頻化的網際網路時代，已然出現通訊與廣播電視跨媒體的技術匯流發展趨勢，打破傳統通訊傳播產業壁壘分明之界線，影響新世代通訊傳播之技術與服務的型態。根據可競爭理論，凡是在容易進入或退出的競爭市場中，只要存在潛在的市場進入威脅，企業就不會設定過大之獨佔價格，因而不可能維持獨佔的局面。因此，先進國家已改變過去舊有的管制思維，積極引進新的管制架構，期使通訊傳播之發展，能從固有的管制架構解放，裨益得有更寬廣以及更具彈性的發展空間，增進消費者之最大福祉以及國家競爭優勢。具體而言，為因應網際網路之普及發達以及媒體匯流之發展，主要國家所採取的管制思維可以歸納列舉如下七個項目：

- 集中通訊傳播監理事權於一獨立管制機關；
- 引進跨媒體層級分離的通訊傳播監理制度；
- 放寬市場進入門檻極力排除市場參加障礙；
- 在有效競爭市場原則上採以事後管制為主；
- 事前管制係針對主導業者採行不對稱管制；
- 市場退出原則自由但有周知消費者之義務；
- 強化市場競爭無法解決的消費者保護問題。

二、 監理政策主要核心在於介面中立性之確保

在競爭激烈的市場中，如果因循過去以市場佔有率為基準進行管制的話，或將成為市場的發展障礙；而在無國界的網際網路中，決定國內市場主導者的管制作為，實亦無甚意義。蓋層級化的產業結構中，重要的並不是市場佔有率，而是層級間的介面。如果

介面能夠公開的話，則經常可以出現「利基市場（Niche Market）」，而各個利基市場即便是屬於獨佔的狀態，就整體而言，則可形成多樣化的生態體系，有助於通訊傳播整體市場的健全發展。從微軟的視窗和瀏覽器的經驗可知，最重要的競爭並不是在單一市場中發生，而是在市場與市場之間發生。因此在數位匯流的網際網路時代，通訊傳播監理政策所應重視者，應該是如何維持介面的中立性，而非個別市場的佔有率。

三、 電波政策在促進替代性接取系統之重要性

理論上，在數位匯流的網際網路時代，基礎網路上傳輸著多樣的資訊內容，而資訊內容亦可選擇最適宜的傳輸網路，因此只要促進替代性的接取系統，自然可以創造出市場的競爭狀態，而無需以行政的力量介入機房設備等業者間交涉的問題。在促進替代性的接取系統方面，可以從有線和無線的通訊手段來思考。前者主要考量既有市場主導者網路獨佔的現實，探討轉移用戶迴路所有權的可能性；後者則是從不存在樞紐設施的行動通訊市場的特性，探討其作為替代性接取系統的可能性。就通訊傳播發展之現實面而言，轉移用戶迴路所有權可行性之困難度高於無線通訊之替代性接取系統。先進國家積極推動的 Ubiquitous（無所不在）的網路接取環境之意義，除凸顯出多元的網路替代性接取系統的建置概念外，完備的電波政策正是實現 Ubiquitous 時代到來的重要關鍵之一。

此外，各主要國家之通訊傳播管制機制與複合行政法制上，亦各有其特點，本文以下將以表列方式，比較其管制重點。

一、 通訊傳播管制機關之組成

茲將美國、加拿大、英國、柏林、法國、比利時、荷蘭、瑞典、丹麥、日本、西班牙、澳大利亞、韓國、香港以及新加坡等國通訊傳播管理機構委員產生方式整理如下表。

由本比較表可歸納出委員制已為世界各國就管理機關模式採取之趨勢，尤其是在 2003 年以後，包括英國、澳洲等通訊、廣播較為先進之國家，為因應產業匯流之趨勢，紛紛修改其法制，明訂將通訊及傳播之業務監理執掌合併以成單一機關，設立新的監理機關，並改採委員制。由此可知，採委員制以保持監理機關之獨立性已為全世界各個國家共有之共識。

至於，任期之規定，為使委員得有充分時間以熟悉及處理電訊相關事務，各國之委員任期由三至六年不等，並有國家為避免全部委員同時卸任而產生職務交接之困難，因而採取交替任期之機制。

表十一、　各國通訊傳播管理機構委員產生方式一覽表

| 名稱 | 委員人數 | 委員任期 | 提名方式 | 任命方式 | 委員限制 | 備註 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 美國（聯邦傳播通訊委員會，簡稱「FCC」） | 5人 | 5年 | 總統提名 | 經參議院同意後任命 | 委員中同一政黨者不得超過3人，且任一委員不得和FCC管轄事業有經濟上之利益關係 | 通訊及傳播已整合完成之獨立管制委員會 |
| 加拿大（加拿大廣電通訊委員會，簡稱「CRTC」） | 專任13人及兼任6人 | 5年，期滿可再續任 | 總理提名 | 專任及兼任委員皆由總督（內閣）任命 | 1.需為加國公民<br>2.不得擔任相關產業之主管或持股<br>3.不得與通訊相關產業有利益關係 | 通訊及傳播已整合完成之獨立管制委員會 |
| 英國（OFCOM） | 1.委員分政治任命委員和執行委員兩種，政治任命委員之人數由相關部長決定，惟不得少於3人，不得多於6人。<br>2. 執行委員包括OFCOM執行長及其推舉之委員。 | 3至5年 | 政治任命委員由文化媒體體育部、貿工部兩部長提名。 | 左列政治任命委員亦由前述二部部長任命。 | 須遵守委員行為規範，不得參加政治活動。 | 通訊及傳播已整合完成之獨立管制委員會 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 4.全部合計10人。 | | | | | |
| 法國（最高視聽委員會，簡稱「CSA」） | 9人 | 6年，每2年更換3分之1成員（交錯任期） | 總統、國民議會議長與參議院議長各提名3人 | 總統任命 | 1.被提名人之年齡不得超過65歲。<br>2.委員會主席由總統任命，其任期與其委員任期相同。因故無法執行主席職務，主席一職由委員中最年長者擔任。<br>3.委員於任期內，不得予以免職。任期以一任為限，不得連任。<br>4.委員不得兼任任何公職（含民選職務），亦不得兼任民間私人性職務。 | 通訊及傳播尚屬分治之獨立管制委員會 |
| 韓國（放送委員會，簡稱「KBC」） | 9人 | 3年，可連任1次 | 其中6人係由國會推薦（即「提名」，國會議長推薦3名、國會之「文化觀光委員會」委員長推薦3名）；國會推薦之6人均與國會各政黨之黨 | 大統領任命 | 下列之一者，不能擔任委員：<br>1、依「國家公務員法」第2條及「地方公務員法」第2條定義之公務員（教育公務員、法官及本法所定之政務職公務員除外。）<br>2、「政黨法」定 | 一、通訊及傳播尚屬分治之獨立管制委員會<br>二、韓國放送委員會成立之法令依據為「放送法」第21條，其條文內容為<br>第21條（委員會 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 團代表協商後提名，其推薦人選考量原則為具有(廣電領域)專業性、公正性及視聽者(觀眾)代表性 | | 義之黨員。<br>3、放送（廣電）事業、中繼有線放送事業、音樂有線放送事業、電光板（LED）放送事業或傳送網(網路傳輸)事業之從業人員。<br>4、符合「國家公務員法」第 33 條之一者：(1)禁治產或限定治產者。(2）破產尚未復權者。(3）受監禁之刑尚未執行完畢或受不執行判決確定後，未經過 5 年者。(4）受監禁之刑執行完畢未經過 2 年者。(5）受褫奪公權者。(6）受罷免懲戒未經 5 年者。(7)受解任懲戒未滿 3 年者。 | 之組成)：<br>1.委員會由具有專業性及社會各界代表性之人士，經大統領任命之 9 人組成。<br>2. 大統領任命之委員，其中 3 人由國會議長與國會各政黨黨團代表協議後推薦，另 3 人則考量具有放送（廣電）關聯之專業性與視聽者(觀眾)代表性等因素，由國會「文化觀光委員會」推薦。<br>3. 國會議長依第 2 項規定推薦委員時，需提出推薦基準與推薦事由。 |
| 西班牙（電訊市場委員會） | 9 人 | 6 年 | 由工商觀光部提名 | 由總理府任命 | 無任何黨派配額限制，在具有技術、經濟及法律專 | 西班牙計劃於本（2005)年 9 或 10 月間通過成立獨 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 長之通訊領域著有聲譽的人士中遴選提名。 | 立的「國家廣播電視事業委員會」，該委員會將設委員7人，由眾議院超過3分之2的同意票選出，任期6年，並建立得以罷免相關規定。 |
| 德國（柏林・布蘭登堡媒體局） | 7人 | 5年 | 3人由柏林邦議會選出，3人由布蘭登堡邦議會選出，1人（即主席）須由2邦議會共同選出 | 經柏林及布蘭登堡邦議會3分之2多數通過後任命（並無明文規定應採政黨比例產生，而係經議會各黨協調溝通後，經3分之2多數通過後任命。除非某黨在議會本就擁有3分之2以上之席次，否則勢需先與其他黨協議，才能順利產生。議會考量人選時，會著重其社會名望及專 | 無政黨比例限制 | 通訊及傳播尚屬分治之獨立管制委員會。 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 業背景，並盡力排除立場偏激之人士出任媒體委員。） | | |
| 荷蘭（媒體管理局） | 3 人 | 5 年，可連任乙次 | 由教育文化及科學部長推薦 | 由教育文化及科學部長任命 | 委員不能任職於各部會及相關單位，也不能是國會或地方議會議員，也不能任職於公私立廣電公司，或報紙雜誌發行人。 | 通訊及傳播尚屬分治之獨立管制委員會 |
| 丹麥（廣播電台暨電視台評議委員會） | 7 人 | 4 年 | 無須經過提名過程 | 由丹麥文化部長任命 | 委員為專精法律、媒體、電信通訊、工商文化或學術人士 | 通訊及傳播尚屬分治之獨立管制委員會 |
| 瑞典（廣播電視局及瑞典廣播委員會） | 廣播電視局局長暨職員共 19 人。瑞典廣播委員會主席暨常務委員共 7 人，另有替代委員 4 人。行政人員 13 人。 | 皆無任期限制。 | 皆由瑞典「教育、研究暨文化部」部長提名任命。 | 皆由瑞典「教育、研究暨文化部」部長提名任命。 | 廣播電視局職員無限制。<br>廣播委員會委員主席與副主席必須曾任或是現任的資深法官，其他委員（含替代委員）則是社會各界代表（如政界、媒 | 瑞典尚未規劃成立整合通訊與傳播之獨立管制委員會。 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 體、文化界)。 | |
| 澳大利亞（澳洲通訊及媒體總署，簡稱「ACMA」) | 7 人（其中 3 人為全職,4 人為兼職) | 全職 4 年，兼職 3 年，惟兼職任期亦可達 4 年，任滿得連任。 | 「傳播、資訊科技及藝術部」依據專業考量，由傳播、電訊及學界等領域中遴選合適人選呈請總理核可。 | 總理核可後，移請總督任命。 | 遴選依據以專業為考量，未考慮政黨屬性。 | 通訊及傳播已整合完成之獨立管制委員會 |
| 日本（中央部會之總務省） | 「電波監理審議會」委員 5 人（兼職、為總務大臣之諮詢委員會，類似行政院新聞局電台審議委員會） | 3 年（得連任） | 總務省提名 | 經參、眾議院同意後，由總務大臣任命。 | 下列人員不得擔任審議委員：<br>一、受監禁以上刑罰者。<br>二、受懲戒免職處分未滿 2 年之國家公務員。<br>三、依法設立之廣電事業、通信事業及無線設備機器製造業、販售業者。<br>四、上述事業之員工（含擔任委員前 1 年曾任職上述事業者)。 | 總務省「情報通信政策局」及「綜合通信基盤局」負責傳播與通訊業務 |
| 比利時區分「荷語聯邦政府」所屬「法蘭德語區媒體董事會」 | 法蘭德語區媒體董事會：媒體董事會設總裁 1 人，董 | 法蘭德語區媒體董事會：任期 6 年，得連任 1 次 | 法蘭德語區媒體董事會：無 | 法蘭德語區媒體董事會：總裁及董事由荷語聯邦政 | 法蘭德語區媒體董事會：<br>總裁必須滿 35 歲 | 比利時廣電媒體管理系統 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 及「法語聯邦政府」所屬「最高視聽委員會」 | 事2人 副董事3人，委員18人。<br><br>最高視聽委員會:設主席1人 副主席3人，下設委員36人。(除委員外 法語政府另派5名代表暨當屆卸任之主席及副主 | 最高視聽委員會：4年，可以連任。 | 最高視聽委員會：並無有關提名權之規定。 | 府任命;18位委員中，9位負責視聽委員會，由議會任命(兒童心理專家3名，家庭與兒童關係專家3名，另資深兒童心理法官2名，資深媒體從業1名)；另9位負責調解委員會由議會任命，委員必須年滿35歲,服務司法界10年以上之經驗3名,10年新聞傳播教學經驗之教授及資深文字媒體從業3名。<br>最高視聽委員會：委員由政府任命。其中30名為擔任調查處委員，可以連任 委員，均係來自各種 | 且有法院或政務委員等10年公職之經驗；董事不得兼任其他公職不得擔任媒體職務 | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 席等(4 位)共計 9 位代表與會參與合議制之決議) | | | 不同視聽領域專家學者；另 6 名擔任審核管理處委員 其中 3 名由法語聯邦政府任命，另 3 名由議會任命；另部長會議秘書長亦代表政府出席審管處合議制決議。 | | |
| 香港工商及科技局通訊及技術科：隸屬財政司[367]<br><br>廣播電視事務：廣播事務管理局(廣管局)[368] | 資科局：首長制<br><br>廣管局：委員制 | 廣管局：委員 12 人 | 廣管局：由行政長官委任 | 廣管局：由行政長官委任，其中九名（包括主席）為非公職人員，其餘三名為政府人員 | | |
| 新加坡 Info-communcations Development | IDA: 委員制，主席 1 人，委員 2 至 16 人 | IDA:任期由部長決定，惟任期以 3 年為限，得連任回 | IDA:任用條件由新加坡資訊通訊部部長決定 | IDA:新加坡資訊通訊部部長指派 | IDA 組織法對委員資格設有消極限制，凡受破產之宣 | |

[367] 請參見：香港工商及科技局通訊及技術科網站：http://www.citb.gov.hk/ctb。
[368] 請參見：香港廣播事務管理局網站：http://www.hkba.hk/cn/aboutus/role_function.html。

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Authority of Singapore(IDA)：通訊主管機關，隸屬新加坡資訊通訊部[369]<br><br>Singapore Broadcasting Authority(SBA)：傳播及網際網路主管機關，隸屬資訊暨藝術部[370] | SBA: 委員 3 至 10 人 | 任<br><br>SBA:任期由部長決定，但部長於任期中得不附理由撤換之。 | SBA: 主席、副主席及其他委員均由資訊暨藝術部指派 | SBA:主席、副主席及其他委員均由資訊暨藝術部指派 | 告、或因身體或心裡之疾病而不適任，或有其他不適任之情形者，不得擔任委員。此外，IDA 未禁止涉有產業利益者擔任委員，但要求委員於涉有個人利益時（包含親屬），應於討論相關事項前先揭露，由主席裁示是否應退席或迴避表決。 | |

資料整理自：行政院新聞局，2005 年 9 月 26 日，引述自：「打造符合公眾利益的 NCC」公聽會資料手冊，主辦單位：公民參與媒體改造聯盟（簡稱「公民媒改聯盟」)， 2005 年 10 月 5 日、劉紹樑、陳民強，電信、資訊及傳播跨業整合監管機構組織之研究，委託單位：交通部電信總局，執行單位：理律法律事務所，第 2-1 頁以下，2001 年 11 月、以及各國相關網站。

[369] 請參見：新加坡 IDA 網站：http://www.ida.gov.sg。
[370] 請參見：新加坡 SBA 網站：http://www.sba.gov.sg。

## 二、執照分類及發照制度

表十二、　通訊傳播先進國家執照分類與發照制度比較表

| | 執照分類 | 發照制度 |
|---|---|---|
| 美國 | FCC 對電信業者(州際、國際)網路建設、基本服務之提供進行認證 | |
| 歐盟 | 廢除個別執照 | 一般許可制<br>（General Authorisation） |
| 英國 | 廢除 1984 年電信法規定之個別執照<br>（約 400 件） | 一般許可制<br>（General Authorisation） |
| 日本 | 廢除第一類、第二類電信事業的區別 | 登記制<br>報備制 |

本研究整理自：劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究，第 149 頁，委託單位：交通部電信總局，執行單位：台灣經濟研究院，2004 年 12 月。

## 三、市場主導業者定義

表十三、　通訊傳播先進國家市場主導業者定義之比較表

| | 市場主導業者定義 | 解除條件 | 備註 |
|---|---|---|---|
| 美國 | ➢ 瓶頸設施之掌控情形<br>➢ 供給替代性<br>➢ 需求替代性<br>➢ 現行市場進入障礙<br>➢ 企業規模及資源<br>➢ 市場現有競爭者之數目與規模大小只有全符合上述所有條件者才符合所謂的市場主導者之界定，並受到管制 | ◆ FCC 已於 1995 年解除 AT&T 主導業者的認定<br>◆ 主要原因係長途電話市場已出現相當程度的競爭，AT&T 的市場佔有率已下跌到 50%左右的水準 | ● 美國對於市場主導者之立法定義始於 1985 年的「Competition Carrier」法令中<br>● 其後之修正與界定，見 1992 年電訊法修法中的「外國業者指令」(Foreign Carrier Order) 及目前的「外國參與經營者指令」(Foreign Participation Order)<br>● FCC 規則§61.3(o) |
| 歐盟 | ➢ 業者單獨或與其他業者共同享 | ◆ 根據各國管制當 | ● 依據架構指令 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | 有相當於市場支配地位者<br>▶ 市佔率超過 50%時得指定為 SMP<br>▶ 市佔率超過 40%時參考其他條件後得指定為 SMP | 局 NRA 判斷 | 02/21/EC 第 14 條 |
| 英國 | ➢ SMP 區分有 服務條件/機器條件<br>➢ SMP 之判定：<br>▶ 參考國內情況判定 SMP 時應對特定市場加以界定<br>▶ 針對特定市場進行分析 | ♦ 根據 OFCOM 判斷 | ● 依據 2003 年通訊法第 45 條(7) 第 79 條 第 93 條 |
| 日本 | ➢ 設置第一類指定電信設備（相當於某單位區域內固網傳輸設備佔 1/2 以上者，即瓶頸設施）業者。<br>➢ 設置第二類指定電信設備（相當於同一區域內行動電話基地台佔 1/4 以上者（去年及前年 2 年平均)）業者+最近一年同一區域內營業額市佔率超過 1/2 以上＋並參考其他條件而認定有確保競爭關係者。 | ♦ 根據總務省判斷 | ● 依據電氣通信事業法第 30 條第 1 款及第 33 條第 2 款<br>● 施行規則第 22 條之 3<br>● 指導方針 0406 修正版 |

本研究整理自：劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究，第 152 頁，委託單位：交通部電信總局，執行單位：台灣經濟研究院，2004 年 12 月。

## 四、 網路互連及接取

表十四、　通訊傳播先進國家網路互連及接取原則規範之比較表

| | 原則規範 | 備註 |
|---|---|---|
| 美國 | ➢ 對一般電信業者之規範<br>➢ 對地方電信業者之規範<br>➢ 對既有地方電信業者之規範 | 1996 年電信法 第 251 條、第 252 條 |
| 歐盟 | ➢ 透明義務<br>➢ 無差別義務<br>➢ 會計分離義務<br>➢ 特定網路設備接取及利用義務 | 接取互連指令 2002/19/EC 第 8 條～第 13 條 |

| | | |
|---|---|---|
| | ➢ 費率管控及成本計算義務 | |
| 英國 | ➢ OFCOM 得就網路互連設定相關條件<br>➢ 網路互連條件內容<br>➢ 特定種類網路互連條件<br>➢ 附帶條件接續系統及數位服務之利用<br>➢ 網路互連條件之修正及取消 | 2003 年通訊法<br>第 45 條<br>第 73～76 條 |
| 日本 | ➢ 電信業者網路互連義務<br>➢ 網路互連條件規章化（含費率表）<br>➢ 公告網路互連規章草案並徵詢意見<br>➢ 網路互連規章公開義務<br>➢ 依據網路互連規章簽定網路互連協定<br>➢ 制定網路互連會計規則<br>➢ 製作並公開網路互連會計報告<br>➢ 制定接續費規則<br>➢ 依據接續費規則計算接續費率<br>➢ 網路機能提供計畫之報備與公開 | 電氣通信事業法<br>第 32 條～第 36 條<br>第 43 條 |

本研究整理自：劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究，第 156 頁，委託單位：交通部電信總局，執行單位：台灣經濟研究院，2004 年 12 月。

## 五、機房共置

表十五、　美國機房共置之法規規定

| | 州 際 | 州 內 |
|---|---|---|
| 義務 | ➢ FCC 規則第 64.1401 條：<br>▶ classA 既有地方電信業者有義務提供州際交換傳輸及專用接取用之網路互連。 | ♦ 1996 年電信法第 251 條 6<br>● 既有地方電信業者有義務提供網路互連或細分化網路元件接取之實體機房共置。向州委員會提出證明者得提供虛擬機房共置。 |
| 資訊公開 | | ♦ FCC 規則第 51.321 條 c<br>● 對於機房共置之請求者，有義務提供機房共置用之空餘空間之相關資訊。 |
| 費率 | ➢ 1996 年電信法 第 201~205 條、208 | ♦ FCC 規則 第 51.509 條 |

| | | |
|---|---|---|
| | 條<br>▶ 依據第 201 條之通訊服務費率應公平合理。<br>▶ FCC 經檢討結果，得命令業者提出成本資料，命令費率之變更或停止、或退還超過差額。 | 51.501 條、FCC96-325para.629,826<br>● 機房共置成本依據 FCC「擴大網路互連審理」所規定之費率結構政策回收。<br>● 細分化網路元件、網路互連、機房共置之費率設定規則一致。 |
| 無差別待遇 | — | ♦ 1996 年電信法第 251 條 6<br>● 有義務提供公平、合理且無差別費率之服務提供條件。 |
| 裁決 | ➢ 1996 年電信法 第 201~205 條、208 條<br>▶ 業者得提出不服申訴。<br>▶ FCC 得命令變更費率。 | ♦ 1996 年電信法第 252 條<br>● 當事人得提出不服申訴。 州委員會（或特定情況 FCC）得進行裁決。 |

本研究整理自：劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究，第 166 頁，委託單位：交通部電信總局，執行單位：台灣經濟研究院，2004 年 12 月。

表十六、　歐盟和英國機房共置規範比較表

| | 歐盟 | 英國 |
|---|---|---|
| 義務 | ➢ 接取指令 2002/19/EC 第 8 條<br>▶ NRA 得對業者課以提供機房共置的義務。 | ♦ 1997 年電信網路互連規則 第 10 條<br>● 主管機關應促進設備之共同利用。<br>♦ BT 執照條件第 45 條<br>● BT 有提供網路互連所必要之機房共置之義務。<br>♦ BT 執照條件第 83 條<br>● BT 有提供 LLU 所必要之機房共置之義務。 |
| 資訊公開 | ➢ 接取指令 2002/19/EC 第 15 條<br>▶ NRA 得對業者課以提供公開接取 | ♦ BT 執照條件第 83 條 4<br>● 對於機房共置之請求 |

| | | |
|---|---|---|
| | 相關資訊的義務。 | 者，應隨時公開、更新提供 LLU 機房共置之相關資訊(含費率及服務條件、可利用空間之狀況、手續等)。 |
| 費率 | ➢ 接取指令 2002/19/EC 第 13 條<br>▶ NRA 得對業者課以依據成本計價之義務 | ♦ Access Network Facilities Charges for co-location, 5.33-5.35<br>● 主管機關為解決紛爭得決定機房共置的裝置費及租借費。<br>● 基於無差別待遇原則，BT 的機房共置租借費不應高於本身零售部門的設備費。<br>● 裝置費應依據有效率業者裝置設備所發生的增支成本而計算。 |
| 無差別待遇 | ➢ 接取指令 2002/19/EC 第 10 條<br>▶ NRA 得對業者就網路互連或接取課以無差別待遇之義務。 | ♦ BT 執照條件第 83 條 24-26<br>● 禁止不當之優渥措施與不當之差別待遇。<br>● 適用 1998 年競爭法(EC 條約第 81~82 條)支配之濫用及反競爭行為之禁止規定。 |
| 裁決 | ➢ 架構指令 2002/21/EC 第 20 條<br>▶ NRA 對於業者間之紛爭事宜應於 4 個月以內作出裁決。 | ♦ 2003 年通訊法第 185 條<br>● OFCOM 對於業者間之紛爭事宜應於 4 個月以內作出裁決。 |

本研究整理自：劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究，第 167 頁，委託單位：交通部電信總局，執行單位：台灣經濟研究院，2004 年 12 月。

## 六、 紛爭處理機制

表十七、　通訊傳播先進國家紛爭處理機制比較表

| | 處理機關 | 處理時間 | 依據 |
|---|---|---|---|
| 美國 | 法院 | — | — |
| 英國 | OFCOM | 4 個月 | 2003 年通訊法第 185～196 條 |
| 日本 | 電信事業紛爭處理委員會 | 2 週～2 個月 | 電信事業法第 144～162 條國家行政組織法第 8 條 |

本研究整理自：劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究，第 168 頁，委託單位：交通部電信總局，執行單位：台灣經濟研究院，2004 年 12 月。

七、 普及服務

表十八、　通訊傳播先進國家普及服務制度比較表

| | 普及服務制度 | 備註 |
|---|---|---|
| 美國 | ➢ 支援對象：高成本地區、低所得者、學校、圖書館農村地區醫療機關<br>➢ 經費來源：州際、國際（長途、行動、衛星）電信業者負擔<br>➢ 基金管理：普及服務管理公司（USAC）<br>➢ 負擔金額：USAC 每季按負擔業者之營業額，計算負擔比率<br>➢ 申請條件：各州指定的合格電信業者（Eligible Telecommunications Carrier） | 1996 年電信法第 254 條(b)(1)(3) |
| 歐盟 | ➢ 02/22/EC 所定義之不拘地理場所並參照國家特定的條件以合理的費率提供所有使用者可資利用且具有特定品質最小限度的服務。<br>➢ 計算方式：純費用原則。 | 架構指令 02/21/EC 第 2-j 條普及服務指令 02/22/EC |
| 英國 | ➢ 指定 BT 為普及服務義務的業者。<br>➢ 有制度，無基金。 | 2003 年通訊法第 65-72 條 |
| 日本 | ➢ 東西 NTT 提供普及服務義務<br>➢ 符合資格電信業者提供普及服務。<br>➢ 和符合資格電信業者網路互連之業者(事業規模超過 10 億日圓者）分攤費用。 | 日本電信電話株式会社等に関する法電信法第 7 條基礎的電気通信役務の提供に係る交付金及び負担 |

| | | |
|---|---|---|
| | ➢ 計算方式：純費用原則。<br>➢ 費用之計算/徵收由基礎電信服務支援機關為之。 | 金算定等規則 H1601 |

本研究整理自：劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究，第 170 頁，委託單位：交通部電信總局，執行單位：台灣經濟研究院，2004 年 12 月。

## 八、 消費者保護

表十九、　通訊傳播先進國家消費者保護機制比較表

| | 消費者保護 | 專責機關 | 備註 |
|---|---|---|---|
| 美國 | ➢ 定型化契約<br>➢ 處理客戶抱怨事宜<br>➢ 客戶資料隱私權保護 | ♦ FCC<br>♦ Consumer & Governmental Affairs Bureau | 1996 年電信法第 701-702 條 |
| 歐盟 | ➢ 電子通訊領域個人資料處理及隱私權保護 | — | 隱私權及電子通訊指令 2002/58/EC |
| 英國 | ➢ 消費者調查<br>➢ 消費者審議會 | ♦ OFCOM | 2003 年通訊法第 14 條、第 16 條 |
| 日本 | ➢ 事業停廢止告知義務<br>➢ 提供條件之說明義務<br>➢ 抱怨問題之處理義務 | ♦ 總合通信基盤局<br>● 電氣通信事業部<br>✓ 消費者行政課 | ▶電氣通信事業法第 18 條第 3 款第 26 條、第 27 條<br>▶電氣通信事業法施行規則第 16 條第 8 款<br>▶電氣通信事業法消費者保護規則指導方針 |

本研究整理自：劉柏立、左峻德、彭心儀、劉孔中、鄭允勝等，因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究，第 173 頁，委託單位：交通部電信總局，執行單位：台灣經濟研究院，2004 年 12 月。