第五章 我國現行通訊傳播複合行政法制之整備

數位科技的進步造成產業匯流的趨勢，已是一股不可遏抑的潮流，產業間之替代性增高；反觀管理產業發展之規制，仍屬涇渭分明；然又雖允許產業間可跨業經營，惟立法之準備，包括立法計劃、立法政策、立法研究及立法技術等[447]，仍分別進行，屬個別立法。故其間將遭逢衝突、致窒礙難行之處，可見一斑。以下本文將先就現行之法制基礎與科技整合之促使下之允當性，作一探討；其次，將對現行分別立法的情形提出一立法技術理論，以為因應；最後，則證諸於國家通訊委員會之實際作為。

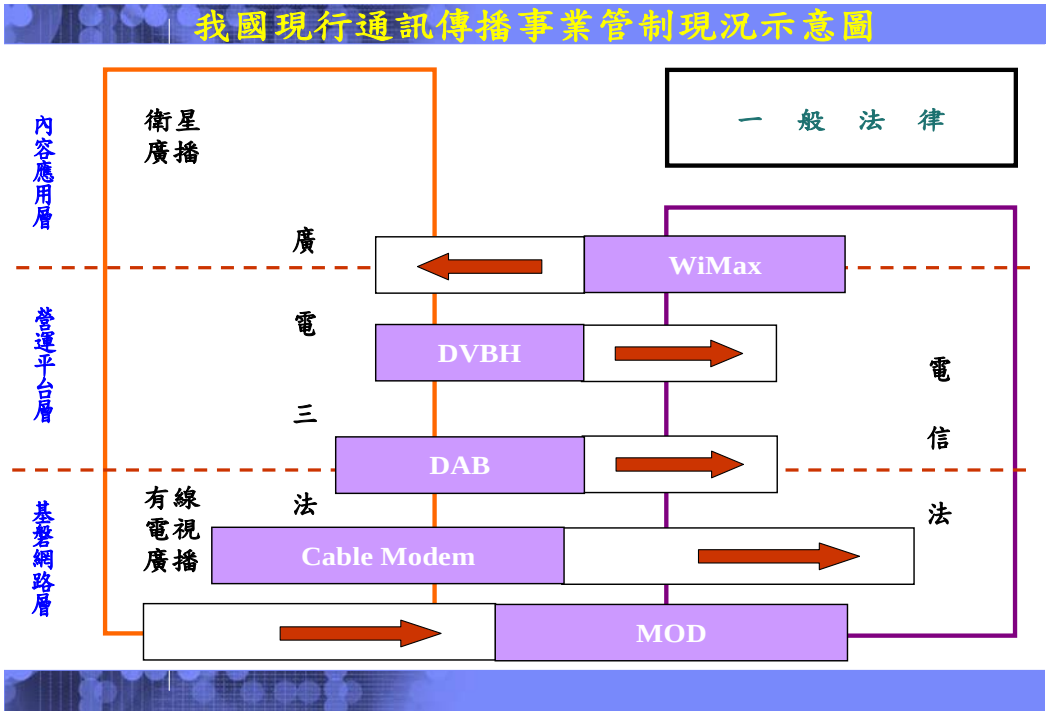
第一節 我國現行通訊傳播之法制環境

現行通訊傳播事業之管制現況，依 NCC 副主任委員石世豪之說法，是一種多軌、多模及多段的破碎式管制，多軌指分散電信法、廣電三法（廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法）及其他法律（如兒童少年福利法、通訊保障及監察法）等；多模指各種管制模式，如基磐、網路、平臺、內容應用模式，普及服務、必載、競爭、不對稱管制、既得權保障、類公用事業等營運管制原則，製播分離、內容分級、媒體近用權、影像聲音區分、語音數據區分等內容管制原則；多段指營運管理，從業務特許、資源核配、架設許可、設備執照、營運執照至營運播送等多階段管理[448]。如下圖所示。

圖十六、　我國現行通訊傳播事業管制現況示意圖

[447] 羅傳賢，立法計劃之基本原理，收錄於立法原理與制度，立法院法制局編印，第 242 頁，2002 年 12 月。氏將立法準備分爲：立法計劃、立法政策、立法研究及立法技術等 4 個階段。

[448] 石世豪，以「法律整備：獨立機關的任務與挑戰」爲題，於 NCC 元年通訊傳播嘉年華數位匯流論壇開幕專題演講資料，第 6 頁，2007 年 1 月 13 日。



本研究整理自：石世豪，以「法律整備：獨立機關的任務與挑戰」為題，於 NCC 元年通訊傳播嘉年華數位匯流論壇開幕專題演講資料，第 6 頁，2007 年 1 月 13 日。

然而，本文以下擬僅就有線廣播電視法關於廢除跨業經營的規定進行討論，觀察現行法規提供有線電視與通訊產業互跨之法制基礎為何？又現行的通訊與有線電視之法制係處於分別立法的狀態，但在科技整合的催促下，此等傳統之將「通信」與「媒體」的區別，或者稱為「媒介」的劃分，在數位化的概概念下是否允當，實在值得三思。此外，針對跨業經營時，是否應該特別規範具有強大經濟力量的通訊業者，特別是原有獨佔之嫌的第一類通訊業者，以「不對稱管制」之理念涵攝到有線電視與通訊整合的管制模式下，藉以平衡整體產業環境之競爭程度，以達到真正開放跨媒體經營之目的。

一、早期跨業經營禁止的法制障礙之回顧

通訊網路技術發展日新月異，開放有線電視跨營通訊事業已為必然之趨勢。期以市場機能之體現，促進有效競爭，並增進公共利益。事實上，在大媒體（Mega-Media）時代，有線電視、無線電視、廣播、公眾通訊網路、網際網路及互動式多媒體等各種形式之傳播媒介，均能相互替代；而不必要的干預及限制，只是徒增阻礙於創新技術之引進[449]。

[449] 劉紹樑，電信市場自由化之競爭政策與法律問題，收錄於公平交易季刊第 6 卷第 3 期，公平交易委員會編印，第 133 頁，2000 年。

準此，我國法制上對於有線電視與通訊之互跨經營，最直接的障礙莫過於原來的有線電視法第二十二條第五款之規定。現行的「有線廣播電視法」[450]已經將這項規定刪除，並在修正草案審查會時，為促進產業朝向正常發展，傾向將雙向互動之通訊業務加入定義條文之中，惟當時之交通部電信總局提出有關通訊傳輸乃涉及隱私權，其並非等同於一般大眾傳播，亦即涉及憲法保障人民有祕密通訊自由，故而應予特別保障。因此，未將「通訊」等字眼列入有線廣播電視定義之中，也因此，在有關通信的定義亦未出現在有線廣播電視法當中，而是改以在第 4 條中增列「系統經營者經營通訊業務，應依電信法相關規定辦理」，以保障有線電視業者得依電信法規定跨業經營通訊業務。易言之，有線電視業者如欲經營通訊業務，仍須透過一定程序取得第一類電信特許執照，始可進行經營，並且必須依照電信法相關規定，負擔與其他通訊業者同樣之義務，例如網路互連之義務、分攤普及服務淨成本之義務等。

除上開跨業經營障礙條款業已廢除外，為促進有線電視產業朝向健全市場競爭之發展，原先有關幹線網路應由交通部設置之電信機構或許可之電信事業機構鋪設之規定亦遭到刪除，並允由有線電視事業自行設置[451]。另外，關於有線電視系統設置之頭端及分配線網路，為配合國家基礎建設中之寬頻利用及網路加值服務、科技導向等政策，並因應市場結構及成本效益之需求，現行之有線廣播電視法已刪除頭端及分配線網路不得出租、出借或轉讓之規定，以利替代型網路之發展[452]。

至於，電信法中並未限制通訊事業不得經營有線電視；因此，在通訊跨業至有線電視中並無法律上的障礙。雖然，於舊的有線電視法第二十七條中規定了「一區五家」的限制，惟該項規定在通訊事業須具有高度規模經濟的考量下，已在現行之有線廣播電視法中予以刪除，是為利於通訊業者跨入有線電視之領域。

二、 現行產業分治之法制環境

雖然現行之廣播電視法、有線廣播電視法或電信法並無跨業經營禁止之規定，惟面臨此等「位元世界」裡種種新型態之服務，例如網路電影、線上電玩(on-line games)，

[450] 有線廣播電視法原名「有線電視法」，公布於 1993 年 8 月 11 日。後因我國有線電視產業無論在結構及營運管理方面，均面臨極大的變化，對社會亦造成不少衝擊，政府爲解決實務運作上之問題，及因應寬頻網路廣播時代之需，於 1999 年 2 月完成修法，並更名爲「有線廣播電視法」。請參見：何吉森，有線廣播電視法釋義，氏著出版，序文第 7 頁，1999 年 10 月。

[451] 1993 年公布施行之「有線電視法」第 4 條規定：「有線電視系統之幹線網路應由交通部設置之電信機構或許可之電信事業機構鋪設，於完成後租予系統經營業者。」而現行（2003 年）之「有線廣播電視法」第 5 條前段則規定：「系統經營者自行設置之網路，其屬鋪設者，向路權管理機關申請。」

[452] 1993 年公布施行之「有線電視法」第 4 條規定：「頭端及分配線網路不得出租、出借或轉讓。」而現行（2003 年）之「有線廣播電視法」則已刪除該項規定。所以，系統經營者固然可將其頭端、幹線及分配線網路出租或讓與取得電信固網執照之業者及其他系統經營者。但應注意的是，依公平交易法第六條規定，事業結合之五種型態中包括「受讓或承租他事業全部或主要部分之營業或財產者」，故系統經營者若將全部或主要部分之營業或財產讓與或出租，除有礙經營權之行使，亦可能構成公平交易法所稱之結合行爲。請參見：何吉森，有線廣播電視法釋義，氏著出版，第 170 頁，1999 年 10 月。

甚至整合通訊與廣播媒體的新服務，即使是既有的電信法、廣播電視法,甚或是有線廣播電視法與衛星廣播電視法等規範，都無法對這些類型的服務下定義；其主要原因在於以往對於通訊與廣播媒體產業根深蒂固的割裂思考。易言之，我國現行通訊傳播相關法律制度，係著眼於個別法律制定時於不同傳播活動時所使用媒體的特性，再根據當時國內政治、經濟條件與傳播相關政策，從而採行特定的管制模式，或者基於特定的價值預設與管制思想，藉由個別媒體規範的漸次立法、長期建構而成。由於個別媒體的應用、發展時期之不同，因而其所準據的法律規範，亦深受其制定時期政治、經濟、社會條件，以及當時法律思潮或管制哲學所影響，從而運用不同的立法技巧、呈現不同的規範結構[453]。

然而，以廣播媒體產業與通訊產業所提供之服務而言，前者較側重於節目與廣告等「內容」，而後者則以提供通訊用戶電子通信「管道」為主。然而，此種分類終究係透過人為的方式加以區分，在數位化整合之後，通訊與廣播電視等產業，將不再顯現其個別傳播技術上的「特殊」差異[454]。

就傳統法學概念界定上所採取之類型化方法，固然嚴謹縝密，亦有助於維繫法律體系上的安定性與法規範的可預見性；然因傳播科技的變革與更迭的速度，一旦超越法律概念透過司法解釋漸次遞進所可及的範疇時，勢必引發整體通訊傳播規範體制在效率上與正當性方面的危機。惟就相關法律概念的界定，不過係以功能性觀點解析通訊傳播法律規範的起點；真正的重點在於探討通訊傳播環境加速變遷的背景之下，憲法賦予通訊傳播法律體制所應達成的「公平近用」、「避免壟斷」等任務，究竟應透過何種規範架構、何種立法技術達成，才是問題本源之所在。亦是本文下節討論的重點[455]。

三、 確立不對稱管制之規範

我國通訊服務原來是由國家或國營事業提供。然而，為因應全球通訊市場開放之風潮及加入世界貿易組織（WTO）之要求，乃自 1987 年起逐步開放各項通訊相關市場。但囿於過去的發展軌跡，市場開放初期之競爭狀況，若無政府刻意扶植新進業者以維持市場有效競爭之機制，原為國營企業之中華電信的獨佔地位勢必將繼續存在，或仍由其繼續主控通訊市場，則我國通訊產業恐空有開放之名，而無競爭之實。準此，爰參酌美國 1996 年通訊傳播法第 401 條所規定之「不對稱管制（asymmetrical regulation）」規範機制，賦予行政機關於監督業者之競特行為，對非主要業者得較寬鬆對待之行政裁量權；亦即以行政力量調整市場之競爭狀況，扶植新進業者之市場地位，俾利實質競爭之

[453] 石世豪，傳播革命衝擊下的「廣播電視」定義問題－－功能性觀點下的概念解析，收錄於台大法學論叢，第 26 卷第 3 期，第 136-137 頁，1997 年 4 月。
[454] 石世豪，傳播革命衝擊下的「廣播電視」定義問題－－功能性觀點下的概念解析，收錄於台大法學論叢，第 26 卷第 3 期，第 140-147 頁，1997 年 4 月。
[455] 石世豪，傳播革命衝擊下的「廣播電視」定義問題－－功能性觀點下的概念解析，收錄於台大法學論叢，第 26 卷第 3 期，第 179-180 頁，1997 年 4 月。

促進。此外，對於市場上主要業者的規範，應從防範獨佔轉變為以防範不公平競爭為主，以回歸公平交易法的主要意涵[456]。

(一)、 不對稱管制之內涵

於通訊廣播產業中，所謂不對稱管制係指考量各通訊事業體之發展過程與市場之競爭狀況，而對其分別採取不同之管制態樣。又不對稱管制將通訊事業採二分法分類，分為主導業者(dominant carriers) 與非主導業者(non-dominant carriers)[457]。

依現行電信法的規定，不對稱管制可分為兩類，一為約束通訊事業體與最終使用者（消費者）之間的不對稱行為管制，例如資費不對稱管制；另一為約束通訊事業體體之間相對關係的不對稱行為管制，例如網路互連之接續條件與設施共用之不對稱管制。至於，導入費率不對稱管制之主要理由，可歸納以下兩點：一、防止市場主導業者利用價格領導者的地位，進行獨佔價格的設定；二、在市場開放競爭之後，業者數目急速增加，基於管制成本之考量，管制機關無法比照獨佔產業的管制方式，緊盯著每一家業者，僅止於針對主導業者依規定進行管制，對非主導業者在不違反公平競爭的前提下，則採行放鬆管制。畢竟，在市場競爭的前提下，非主導業者應不會將價格設定在高於主導業者資費的水準之上。而在網路互連規定中，採取不對稱管制的主要理由在於，原為獨佔經營者的主導業者，在市場開放競爭之後，與新進的業者之間在專業經營的經驗、網路建設、研究發展能力，都有著相當大的差距。特別是在地區性（市內電話）網路構建的歷史緣由，瓶頸設施的有無等，都造或雙方在競爭市場中立足點之不公平。加以地區性市內電話網路興建不易，如無完整的網路，驟然放任新進業者與主導業者競爭，反而不利於競爭市場的形成。因此，才會對主導業者在競爭力上加以某些限制，直到新進業者在事業經營與研究開發能力上都達到相當水準後，才予解除。總之，這兩種不對稱管制對於節省管制成本及達成市場公平合理競爭環境，都有正面之助益[458]。

依據美國通訊廣播法第 401 條「管制豁免（Regulatory Forbearance)」中規定，聯邦通訊委員會若判斷有以下三種情形者，得對於通訊傳播業者之通訊傳播服務豁免適用本法之規範：一、如執行本法之規範不必然確保通訊傳播業者在訂價、商業行為及業務方面，以正當、合理且非歧視性方式進行；二、執行本法之規範不必然產生保護消費者之效果；三、豁免適用本法的規範符合公共利益[459]。由於「不對稱管制」之目的在於扶植市場力量薄弱之新進業者（即非主導業者)，使其在預定的時點能具有與原獨自業者競爭之實力，進而使通訊產業之成長源自於真正的競爭。然而，在過渡時期之際，其

[456] 劉紹樑，電信市場自由化之競爭政策與法律問題，收錄於公平交易季刊第 6 卷第 3 期，公平交易委員會編印，第 123 頁，2000 年。
[457] 莊懿妃、劉崇堅，電信產業之不對稱管制，經社法制論叢，第 26 期，第 64 頁，2000 年 7 月。
[458] 莊懿妃、劉崇堅，電信產業之不對稱管制，經社法制論叢，第 26 期，第 64 -71 頁，2000 年 7 月。
[459] 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 281 頁，1999 年 7 月。

對新進業者之保護所付出的社會成本亦將在未來獲得補償[460]。由於所保護者係市場力量較弱之新進業者，因此僅限於此等非主要業者始得免受具體競爭行為規範之拘束。此等處行為係為「行政豁免」[461]。換言之，「行政豁免」本係為原則規範之例外規定，在行政法之性質上則應屬授益處分，而行政豁免之決定係為矯正我國通訊市場昔為政府獨佔營運之特殊現象而設置之。

反觀我國通訊與有線電視市場，於 1999 年 2 月完成有線廣播電視法修法之後，業已解除跨媒體經營的限制，使得通訊傳播市場更為活絡。惟在市場的競爭、整合下，通訊傳播市場雖有走向財團化、集中化之趨勢，但相較於原為國營企業的通訊公司，憑藉著其所獨大於第一類電信事業市場之局面，對於此等有線電視業者而言，仍難以撼動其地位；更有甚者，若貿然容許該等通訊公司經營有線電視系統，則現有的有線電視系統業者顯然必須面臨一個強大的競爭壓力，甚至是慘遭併購或解散的命運。因此，本於不對稱管制的精神，設計一套合理的管制型態，才有助於整個通訊傳播了場的健全發展。

(二)、 不公平競爭之防止

基於「不對稱管制」之精神，電信法除訂定公平競爭之基本規範外，另就有能力影響市場之「主要業者」加以特別之規範。其實，在世界其他各先進國家對「市場主導業者(domainant carriers)或「具顯著市場力之業者」(carrier with significant market power）皆有特別規範，其目的即是在營造公平競爭之環境。至於，所謂市場主導業者乃應審酌市場自佔有率、業者影響市場價格之能力及該項業務在通訊市場中替代之可能性[462]。此外，市場主導業者更精確的定義應是在我國現行之第一類電信事業資費管理辦法中；根據第一類電信事業資費管理辦法第 10 條亦明定：「第一類電信事業市場主導者，指有下列情形之一，並經交通部公告之第一類電信事業：一、指控制關鍵基本電信設施者。二、對市場價格有主導力量者。三、其所經營業務項目之用戶數或營業額達各項業務市場之百分之二十五以上者。」我國現行之固定通信業務管理規則對於「固定通信業務市場主導者」[463]、電信事業網路互連管理辦法之於「第一類電信事業市場主導者」[464]亦採相同之定義[465]。

---

[460] 不對稱管制的實施與國際經濟學中的「幼稚產業保護論（infant industry protection）」有相同之意涵，於過渡時期，要能對新進業者作保護。請參見：莊懿妃、劉崇堅，電信法之結構管制分析，經社法制論叢，第 23 期，第 104 頁，1999 年 1 月。

[461] 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 281-282 頁，1999 年 7 月。

[462] 有學者建議以「顯著市場力」來定義「市場主導業者」。所謂顯著市場力係指：於特定營業項目上及該業者所持執照之授權營業區域內，該業者具有顯著影響價格或排除競爭之能力；而受推定具有顯著市場力且未有反證者，或雖未受推定但經主管機關裁量認定具有顯著市場力量者，即爲市場主導業者。「顯著市場力」的判斷則以營業項目、執照授權之營業區域、影響價格或排除競爭之能力、市場占有率等要件加以明確定義。請參見：劉紹樑，電信市場自由化之競爭政策與法律問題，收錄於公平交易季刊第 6 卷第 3 期，公平交易委員會編印，第 121 頁，2000 年。

[463] 請參見：固定通信業務管理規則第 2 條第 7 款。。

[464] 請參見：電信事業網路互連管理辦法第 2 條第 12 款。

至於，針對通訊市場主導者最主要的規範，主要在防止不公平競爭的發生，而通訊相關法規則主要在規範產業內的一般競爭行為。例如在現行電信法第 16 條中規定，市場主導者不得以享有技術直接或間接拒絕他通訊事業提出網路接續之請求;電信法第條亦規定，「第一類電信事業從事其固定通信網路管線基礎設施之建設時，於通信網路瓶頸所在設施，得向瓶頸所在設施之第一類電信事業請求有償共用管線基礎設施。前項共用管線基礎設施之請求，被請求之業者無正當理由不得拒絕之」；此外，市場主導者若以資費訂定方式進行妨礙公平競爭之交叉補貼時，亦為電信法第 26 條所禁止[466]；並且，於第 62 條之一中亦針對第一類電信事業未依規定建立會計分離制度、從事妨礙公平競爭之交叉補貼者及無正當理由拒絕管線基礎設施共用之請求者等，另訂有處罰規範[467]。

第二節 通訊傳播相關法規整併理論

檢視過去與政府產業政策相關的法令，由於各該法令的立法精神不同，或因立法時空背景互異，政府產業相關之法政策於其面對不同產業時的政策方向與措施時，自是有異[468]。以通訊及傳播、媒體等服務產業為例，我國現行規範通訊傳播產業之法規，是以「載具」屬性作橫斷分類，分別依通訊、無線廣播電視、有線廣播電視或衛星廣播電視等傳輸型態，個別制定；並且，在國家通訊傳播委員會成立之前，其管制機關亦分屬交通部及新聞局。由於相關法規制定時期先後不同，欠缺一貫精神，導致管理規定有寬嚴不盡相同之情形。在不同載具得以傳輸相同數位內容與服務下，對於現行因為不同載具

---

465 根據固定通信業務管理規則第 2 條定義「固定通信業務市場主導者」乃是「指依第一類電信事業資費管理辦法第十條所規定之經營者。」

466 我國現行電信法第 26 條第 3 項規定，「第一類電信事業資費之審核管理、各項資費之首次訂定、價格調整上限制之適用對象、適用業務、資費項目與調整係數之訂定及其他應遵行事項之管理辦法，由交通部訂定之。」雖然，本條條文中並未明定適用對象，惟在本條條文於 1999 年 11 月 3 日第一次修正通過時之修法理由中指出，爲更有效率規範電信市場之運作，並節省管制機構所需付出之行政成本，管理辦法將明定價格調整上限制之適用對象爲市場主導者。請參閱立法院公報，第 88 卷第 37 期院會記錄。

467 請參見：電信法第 62-1 條：「第一類電信事業有下列情形之一，處新臺幣三十萬元以上五百萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未改善者，得連續處罰至改善時爲止，或停止其營業之一部或全部，或廢止其特許：
一、違反第十九條第一項規定者。
二、違反交通部依第十九條第二項所定準則者。
三、違反第二十條第一項規定，未依交通部之指定提供普及服務者。
四、違反交通部依第二十六條第三項所定管理辦法者。
五、違反第二十六條第四項規定者。
六、違反第二十六條之一第一項規定者。
七、違反第三十一條第二項規定，無正當理由拒絕管線基礎設施共用之請求者。
八、規避、妨礙或拒絕電信總局依第五十五條規定實施之檢查或不提供資料或拒不到場陳述意見者。」

468 理律法律事務所，電信、資訊及傳播跨業整合監管機構組織之研究期末報告，委託單位：交通部電信總局，第 7-1 頁以下，2001 年 11 月 23 日。

而為不同管制規定之現象，應有通盤檢討之必要。尤其在技術革新下，通信與傳播產業間之替代性增高，涇渭分明之產業樊籬漸趨模糊不清之際，相關法規範已有整合並力求周延之需要[469]。

一、 包裹立法理論之概念

我國立法院一貫採行的審議法案方式乃「單獨法案」之研議方式。易言之，每次立法與修法皆以一個法律為標的，因此法律秩序的更動只造成「一法」的更易效果。其優點在於涇渭分明，合乎體系整齊的概念要求。然而，以現代社會生活的錯綜複雜與法律規範的嚴密，往往牽一法而動全身，一個法律的更易，不僅連帶使同一法律的其他條文產生更動的必要，甚且其他的法律亦可能有甚多必須配合修正者。尤有甚者，在遇有新設機關之際，尚得分別制定或修正許多組織法、作用法及救濟法，不但延宕時日，甚且經常出現立法本意不能貫徹的問題。例如，作用法已修正，而組織法未能配合修正；或者作用法已修正，而組織法尚不能配合之現象[470]。因此，如果採行我國目前的「單獨修法」之方式，勢必對其他相關的法律另行進行修正程序，不能在該次修法時一併研議與決議，因此不免曠日廢時。為了解決這種「見樹不見林」的僵硬審議方式，西方民主國家的議會遂發展出「綜合審議」的立法技術，使立法者在制定一個新的法律或修改舊法時，一併將所涉及的其他法律內之法條加以修正，並明定於新法或修正之舊法內。這種「畢其功於一役」的立法方式，不僅無傷於議事的周延，且可有效的提升議事效率，故廣為西方民主國家所採納[471]。

法學界對此「綜合審議」之立法方法，雖未見統一的名稱，但一般稱為綜合立法[472]。但在國內較廣為人知的用語是「包裹立法」[473]，並且列為「立法學」的重要原則。

近年來我國學界已有少數學者呼籲採行此新制，而行政院於 1996 年 5 月 17 日移送立法院審議之「中華民國加入世界貿易組織修正部份相關法律綜合法草案」[474]，已經採

---

469 劉宗德，國家通訊傳播委員會組織法釋憲案意見書，第 1 頁，2006 年 3 月。

470 羅傳賢，立法程序，龍文出版社，第 105 頁，1993 年。

471 陳新民，一個新的立法方法—論「綜合立法」的制度問題，發表於：法令月刊，第 51 卷，第 10 期，第 137 頁，2000 年 10 月。

472 陳新民，一個新的立法方法—論「綜合立法」的制度問題，法令月刊，第 51 卷，第 10 期，2000 年 10 月，第 137 頁中以「綜合立法」稱之，實則與包裹立法同。

473 蘇永欽氏以「包裹立法」稱之，此爲國內較廣爲人知的用語；學者傅美惠曾於「論徘徊於治安與人權間之「臥底」偵查作爲」一文論及：國內較早提議制度之人，應該是蘇永欽教授。於 1986 年 9 月 3 日，蘇教授即有一長文「從法律方案到法律包裹」，發表於中國時報。該文收錄於：蘇永欽，憲法與社會文集，氏著出版，1988 年，460~466 頁。「論徘徊於治安與人權間之『臥底』偵查作爲」一文發表於：警察法學，第三期，第 221 頁，2004 年 12 月。本文亦以「包裹立法」稱之。

474 法律修正同步性的經驗曾發生在 1989 年，我國內政部與財政部爲達將地價稅率自千分之三降爲千分之二，並自 1990 年元月 1 日起施行之政策目的，曾以當時未使用包裹立法技術之背景下，兩部乃分頭進行各自修正「平均地權條例」與「土地稅法」，並於差不多時間呈送行政院審議；行政院審議完畢後提請立法院審議時，曾須先知會立法院議事處、內政及財政兩委員會同步進行審議法律修正案，以免脫鉤。故該次兩法案之修正公佈均於 1990 年 10 月 30 日。平均地權條例只修正第 20 條，僅此一條，

行此模式。但在立法院正式審議前又撤回，改以一般法案方式審議，其理由雖未正式見諸文獻，但立法委員對本新型立法技術的陌生，當為主因[475]。

「法律包裹」立法，在歐陸之德國、瑞士、奧地利等國已行之有年，頗為常見。詳言之，即是「一個法律案處理數個法律，實際上就是提案、通過和公布一個外法，卻同時制定、修正成廢止兩個以上的裡法。其和立法引致或間接修正所不同的是，裡法的修正或廢止本身便是外法的內容，而非單純援引前法的構成要件或效果，或不明言修正，僅間接發生修正結果。外法套裡法，所以又稱之為法律包裹[476]。」亦即，在法律制定、修正或廢止時，如涉及兩種以上相關法律，可在附則中以附加過渡條款方式列舉擬配合修正之相關法律條文，或採單一立法之方式將擬修正或廢止之相關法律條文分列條次逐一列舉，以便一次能解決相關法律條文之修正或廢止。然則名稱上除包裹立法[477]外，則有所謂條款立法[478]、大衣立法[479]、公車式立法[480]或綜合立法[481]等。

而土地稅法則增訂與修正條文卻達二十餘條之多。嗣後，即便是有此需要，即未見有類似配合之立法例出現。但法律修正除前述同步性之需要者外，有時亦會有特別法先修正，普通法後修正，致法規範間矛盾之情形；惟對於適用法律者，不知道應該用「特別法優於普通法」之法則，抑或該等情形應適用「後法優於前法」作爲解釋之依據，故包裹立法技術之引進是有其必要性。請參見：陳瑞基，包裹立法技術之研析，收錄於立法原理與制度，立法院法制局編印，第 391 頁，2002 年 12 月。

[475] 陳新民，一個新的立法方法—論「綜合立法」的制度問題，發表於：法令月刊，第 51 卷，第 10 期，第 137 頁，2000 年 10 月。

[476] 蘇永欽，從法律方案到法律包裹——淺談一個值得引進的立法技術，收錄於：憲法與社會文集，氏著出版，第 462 頁，1988 年 11 月。

[477]「包裹立法」在德語系以外的法國卻有另外不同之意義。法國在第三、四共和時代其國家和一般國家之國會一樣，可在委員會中將政府草案修正後送交國會討論，如此可更改了政府草案之原義，造成執政困難——這點我國憲法第五十七條三款有「覆議案」來因應——。法國第五共和憲法第四十四條有下列的規定：(1)國會議員及政府有提出修正案之權；(2)草案一經討論後，政府對未經提交委員會審查之修正案，得拒絕其提交審議；(3)基於政府要求，有關議院得將辯論中草案之全部或一部涉及政府所提出或所接受之修正案部分以一次投票表決之。法國憲法第四十四條第三項的規定，使得國會必須對政府所提法案整體的表決，不能加以修改文字，因此這種表決案是一種包裹表決，這種立法也就被稱爲「包裹立法」。故「法國式」的包裹立法幾乎都是單一法案，和德語國家的意義不同。故「包裹立法」的名稱易使人誤解，值得吾人特別注意。這也是「包裹立法」的名稱最大的缺陷。請參見：陳新民，我國採行「綜合立法」可行性之研究，行政院研究發展考核委員會編印，第 7-8 頁，1997 年 11 月。

[478] 所謂「條款」(Artikel)的概念，此涉及了德國法律用語的習慣問題。亦即，法條順序「Artikel」一詞在德國立法中係專門使用在憲法，亦即基本法之中。例如基本法第一條即寫成 Artikel 1。至於一般法律的條文名稱，則慣用 Paragraph（並以§號代之），以表明兩者的位階。但是在包裹立法之中，也分成幾個 Artikel，但係做爲區分各個不同之被修訂法律間的名稱，而該各個法律本身仍使用 Paragraph 做爲條文名稱。所以包裹立法就如同基本法，有 Artikel，又有法律條文之 Paragraph。故爲了區別起見，Artikel 在此包裹立法中應稱爲「章」，以避免與真正的法條名稱 Paragraph（條文）有所混淆。由於 Artikel 此一名稱係包裹立法的特徵之一，故爲「條款立法」（Artikelgesetz）。請參見：陳新民，一個新的立法方法—論「綜合立法」的制度問題，發表於：陳新民，一個新的立法方法—論「綜合立法」的制度問題，發表於：法令月刊，第 51 卷，第 10 期，第 139-141 頁，2000 年 10 月。

[479] 大衣立法之大衣，或稱作外套（Mantel），乃是將擬處理的數個法律案分別整理在一起，舉凡制定、修正或廢止均可同時進行，透過一個法律包裹將這些不同的法律案但彼此規定相關的條文合併審查，一起通過。被打包成包裹裡各章規定源自於各個法律案，稱爲「源法」，蘇永欽氏稱之爲裡法(見氏著憲法與社會文集，第 462 頁)。所打包成之包裹稱之爲外套法。請參見：陳瑞基，包裹立法技術之研析，收錄於立法原理與制度，立法院法制局編印，第 414 頁註 10，2002 年 12 月。

[480] 公車式立法乃著眼於這樣的立法方式，如同敞開大門的公車接納各種不同的乘客，舉凡可以上車的乘

簡言之, 包裹立法係為一個共同之立法目的，將數個須修正或須要制定、乃至須要廢止之法律，整合在一個法律案中做處理。可謂是整合法案橫向處理的一種科學之立法方式[482]。其不同於以往上下垂直法律位階牴觸無效之概念，從而使橫向相同位階之法律在橫向運作上絲毫無杆格不入之處。

二、 包裹立法之模式

如前所述，包裹立法是立法機關在審議法案時，為了整體達到一個立法目的，將原本散布在各個法律內的有關規定，加以放在一個法律內，一次地修改或增訂之謂。此有相關條文各個法律，在性質上可能並不一致，例如有的是實體法，有的是組織法，也有可能是救濟法性的規定。

在可能的立法技術上，包裹立法有下列三種模式，以下試以主從修正、底法修正、一併修正三種型式說明之[483]：

(一)、 主從修正型：藉著新制定法律的機會，把一個法律草案為主體——德文稱為「底法」或「母法」，而後加上一些其他現行法律的修正條文。此等模式，也可以稱為古典型式的包裹立法，明顯地可以看出來「主規定」及「從規定」的關係。前者「底法」為主規定，也是最主要、最新的立法意志，構成本法新創設的法秩序。後者乃配合最新立法意志來修正「舊立法意志」，舊法和新法牴觸，而由新立法意志來取代，以及當舊法有不足時，藉由新法增訂方式加以補充。因此，類似主從修正型之包裹法案，新的「底法」一定佔著絕對多數的篇幅，一主一從昭然在目！

(二)、 底法修正型：基本上和甲型法案類似都有一個「底法」，但是在條文中不似前述主從修正型有修改其他法律之規定，而是指明那些法律條文可以使用到本法所規範的案件，或是將該些法律之某些條文修正後適用到本法的適用範疇。於此等模式中－－－和前述主從修正型不同－－－原來的法律條文並不會因此修正而廢止，而是繼續適用，只是在涉及本法規範範圍內，則加以修正。在大體上這種立

客，公車一律來者不拒。然則包裹立法是否毫無限制，其答案是否定的，至少須係爲一個共同的立法目的。而就憲法修正案而言，亦是以透過會定法律之方式，將符合修憲目的之條文，依陳新民氏認爲與前述係爲一個共同立法目的不盡相同，德國學界稱之爲公車式立法。亦即，將「許多通常包括不同政策之改變，放在一個大法律之內」。請參見：陳瑞基，包裹立法技術之研析，收錄於立法原理與制度，立法院法制局編印，第 414 頁註 11，2002 年 12 月。

[481] 學者陳新民氏稱之爲綜合立法。請參見：一個新的立法方法—論「綜合立法」的制度問題，法令月刊，第 51 卷，第 10 期，2000 年 10 月，第 137 頁中以「綜合立法」稱之，實則與包裹立法同。本文對於名詞運用主張眾多熟悉、耳熟能詳爲重點，故仍沿用舊有名詞「包裹立法」。

[482] 羅傳賢，立法技術之新模式，收錄於氏著立法程序與技術，五南出版社，第 3 版，第 383 頁，2002 年 7 月。

[483] 陳新民，一個新的立法方法—論「綜合立法」的制度問題，法令月刊，第 51 卷，第 10 期，第 138 頁，2000 年 10 月。

法的修改舊法作用不強，只是「延伸」本法的效力。美國的貿易法，例如 1987 年的「貿易及國際經濟改革法」，便是經常採用此「調適立法效力範圍」的立法模式。

(三)、 一併修正型：如果立法時為了一個立法目的而需要同時修正幾個法律，該些法律都只有幾個條文，所以一併套在一個共同立法目的及名稱下而修正之。這種包裹立法中的各個法律，容有修改條文數量的多寡不同，但不像前述主從修正型法案那樣具有「主、從規範」的分野，全部都是一視同仁，法案名稱也不似前述主從修正型法案是以「底本」法律之名稱為名。至於「併在」一起的法案中若有「夾帶」的情形——例如夾帶與本立法目的不相干的法律條文——，則理論上不應列入此包裹立法的範圍，但在實務上這種情形卻經常發生。若採「惡意說」，則可能是立法意圖「含混過關」；若持「善意說」——則可能為草立法者的法政素養認為該修正法條之目的，亦屬於該包裹立法之目的也。此即需個案認定之。在標準的丙型法案中，各修正法律彼此都處於平行的地位，亦即都是為了同一立法目的。這種法案最明顯的是我國為加入世貿組織所提出修正的二十個法律之「包裹法案」，即為一例。

上述三種類型法案都可以稱為包裹立法，因為它們都是為同一立法目的而一併進行立法程序。雖然在使用的歷史上，前述主從修正型幾乎和一般近代民主國家國會的立法的歷史一樣長，故可稱之為「古典包裹立法」；而丙型則是現代民主國家追求立法效率常使用之立法方式，故不妨稱為「新興包裹立法」。

三、 包裹立法制度之優點

包裹立法的理論及架構，既然是於歐美國家早已屢見不鮮，可見其在外國的實施應有一定的成效，這對於我國引進此等新型的立法技術，有極客觀及正面的意義。是故，此等立法技術必有許多值得採行的優點，其犖犖具體者略有下列幾點[484]：

1. 程序經濟功能

這是包裹立法最重要的優點。按包裹立法的發展歷史甚早，其典型之包裹立法—前述主從修正型法案行之有年之理由乃是「節省時間」。按一般個別法案的審議不免牽涉到他法，如果一一就同一修法目的而必須修正數個法律，即不妨將相牴觸之法條，置於一個法案之內。此觀乎外國，特別是德國及奧地利國會使用包裹立法之頻繁，可以得知此立法技術對立法效率的助益。例如奧地利一九九六年通過的「（預算）結構調適法」一口氣修正九十八個相關法律之條文；德國在一九七五年通過的「第一次預算結構法」

[484] 陳新民，一個新的立法方法—論「綜合立法」的制度問題，法令月刊，第 51 卷，第 10 期，第 157-159 頁，2000 年 10 月。

也一下子修正及新制訂四十五個法律之多。倘若奧地利上述（預算）結構調適法的九十八個法律嗣後還需再進行九十八次的一、二及三讀程序，其耗費的時間可想而知。德國在一九九五年聯邦通過的法律案中有三成五（二十二個）係包裹立法，即可知其運用之頻繁。而且，既然在審議過程即使採引老式「逐案」審議的立法技巧，也會一併審查舊有的其他法律的牴觸及修正情形，故包裹立法的方式可以避免審議人力及時間精力的浪費。因此，包裹立法具有程序經濟之實益。這在行政機關改組或改隸牽涉到各種組織條例修正之情境時，最是明顯[485]。

2. 避免立法時差

包裹立法既然是將同一立法（修法）目的下的法律條文一併的參加修正，明顯的此舉可使立法機關及法案的草擬機關將法案所涉及的法律秩序當作一個「規範的整體」來看待。為了避免現行法律體系會因為一個新的法律規定出現而受到沖擊致出現漏洞、矛盾，其他法律隨之更改即是常態，故一併地把所涉及的法條加以整理，使立法者的「規範意志」不中斷，避免有立法時差的矛盾現象產生[486]，而可倚持法律秩序的一貫性及完整性。

3. 避免立法者疏忽

採行包裹立法若形成修法慣例後，會逼使法案擬定者及審議者注意，到底新立法(或修法）會造成與那些法律條文相牴觸，從而修正之。這種每次立法即無異於將各相關法令作一次「法規總整理」的工作，可使法秩體系經常受到檢驗。而另一方面，立法者也負有檢查新的「立法意志」究竟與「老的立法意志」發生多少的衝突。我國目前仍有不少的立法例採行諸如：「xx法與本法不相牴觸者，準用之」之規定模式，最明顯的例子莫如：軍事審判法第 35 條：「刑事訴訟法或其他法律關於法院管轄之規定，與本節不相牴觸者，準用之。」、軍事審判法第 48 條：「法院組織法之規定與本節不相牴觸者，準用之。」、軍事審判法第 82 條：「公設辯護人條例之規定與本章不相牴觸者，準用之。」；此外，類似前述軍事審判法第 35 條之刑事訴訟法準用規定尚有軍事審判法第 86 條（文書及送達）、第 100 條（被告之傳喚及拘提）、第 110 條（被告訊問及羈押）、第 115 條（搜索及扣押）、第 125 條（證據）、第 129 條（裁判）、第 146 條（偵查）、第 150 條（起訴）、第 179 條（審判）、第 217 條（抗告）、第 225 條（再審）、第 228 條（非常上訴）及第 236 條（執行）等，都是使用這種立法方式的例子。此等立法方式無異使廣大之法規「適用者」必須取代立法者的地位，一一就所適用的案件去分析刑事訴訟法的諸多規定與軍事審判法有無「牴觸」，如此即易影響「法安定性」之原則。這無疑是立法者的疏忽。採行包裹立法即可避免該等現象。

[485] 蘇永欽，從法律方案到法律包裹——淺談一個值得引進的立法技術，收錄於：憲法與社會文集，氏著出版，第 464 頁，1988 年 11 月。

[486] 指因相關法律修廢時間不能配合而產生規範衝突，請參見：蘇永欽，從法律方案到法律包裹——淺談一個值得引進的立法技術，收錄於：憲法與社會文集，氏著出版，第 464 頁，1988 年 11 月。

4. 有利於相關法規之調整

法律體系是有機的組合，社會發展更使縱向之法條間與法律間的橫向關係趨於複雜，法律包裹的立法技術可使各種相關的法律制度，讓立法者一窺全貌，較能作全局性考量，一次做適當的全盤調整，並可統一地處理過渡條款之施行問題[487]。

5. 兼顧政策宣誓與法律體系完整

政府政策固然可以透過個別法令逐次修訂得以落實，惟單一法令之修訂所能產生之標示作用就不如法律包裹來得強烈；其微妙之處就在賦予外法政策宣示功能，卻不妨礙各裡法之間的體系，更絲毫不減其法律效力[488]。

惟實行包裹立法制度的缺點主要是在「人」的問題。如本文所述，包裹立法可以促進立法效率，且使法規範的「一體性」及「完整性」獲得一致，因此，提出包裹法案的準備工作必須極為仔細，必須擁有法律專業人才事先替立法者就所有涉及的法規條文整理完畢，而後立法也必須付出相當的審慎功夫，才能達到此制度的優點，否則掛一漏萬的情形不僅會發生，包裹立法可能淪為粗糙立法的產物。故必須有「相關配套」措施，包括政府及議會都要有負責「清理」（整理）法案的專門單位及專業人才，是為其必要條件。因此，本立法制度有一如其他的立法制度所共通的要件－－是為「人之素質」[489]。

第三節 我國現行通訊傳播複合行政法制之整備

為解決多年以來我國通訊傳播主管機關政出多門，且未能超然獨立，更無法因應科技發展所衍生之傳播媒介匯流與世界傳播政策之潮流，成立一個超然獨立之通訊傳播監理機關乃朝野之共識與努力之目標。惟因整個通訊傳播產業背後所涉及之商機[490]上的考量至鉅，故國家通訊傳播委員會組織法於立法過程中，朝野之間錙銖必較，寸土必爭。然而，在國家通訊傳播委員會組織法於 2005 年 11 月 9 日公布施行、2006 年 2 月 20 日正式成立國家通訊傳播委員會、以及司法院大法官於 2006 年 7 月 21 日做出釋字第 613

[487] 羅傳賢，立法技術之新模式，收錄於氏著立法程序與技術，五南出版社，第 3 版，第 385 頁，2002 年 7 月。

[488] 蘇永欽，從法律方案到法律包裹——淺談一個值得引進的立法技術，收錄於：憲法與社會文集，氏著出版，第 465 頁，1988 年 11 月。

[489] 陳新民，一個新的立法方法—論「綜合立法」的制度問題，法令月刊，第 51 卷，第 10 期，第 158-159 頁，2000 年 10 月。

[490] 保守估計，廣電傳播所創造的附加價值，一年約有五百億元；電信業務的營業收入，一年約有三千五百億元。不加計難以計算的網際網路經濟，光是廣電傳播和電信業務的總合，一年就高達四千億元左右。（推動 NCC 三法是當務之急，工商時報，2003，4，22：2 版）

號解釋文之後，有關我國第一個獨立機關所引發之憲法定位問題的爭議，終是本於尊重憲政體制，而爭論方歇；惟後續仍有相當多之挑戰等待 NCC 委員撥雲見日，其中最關鍵者即在於通訊傳播作用法走向之決定與調整[491]。

有關數位匯流之後通訊傳播法制應如何調整，國內外早於 2000 年前便有相當多之論述，惟因當時時空環境之因素，而使得相關討論成為只聞樓梯聲。然而，早期之論述，對於我國通訊傳播法制應如何走向仍有一定幫助，尤其是歐盟執委會於 1997 年之匯流綠皮書[492]及 1998 年所頒布的「電信、媒體及資訊科技匯流綠皮書所發布之公眾徵詢彙整結果文件」[493]。

有基於此，國家通訊傳播委員會應以通訊傳播基本法為經，作用法為變之原則，將現行通訊傳播法制分為不變動法律結構的第一次法制整備以及變動法律結構的第一次法制整備，在基本法的基礎下，分階段調整法規[494]。本文謹就 NCC 即將重構之通訊傳播產業相關法規範之立法方向探討之。

一、 第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備

「促進數位匯流效能競爭，健全通訊傳播監理制度」是國家通訊傳播委員會的重要施政目標。是以，從匯流管制的觀點，全面檢視修正現有的通訊傳播法令則為國家通訊傳播委員會現階段的當務之急。然而現有通訊傳播法規，散見於近 10 種法律、上百種法規命令與行政規則，如果依照傳統的法制作業，必須逐一提出法律修正草案分別進行立法。因個別法案進度不一，容易因時間的落差，造成規範的缺漏或矛盾；立法者也因見樹不見林，無法窺見政策的全貌，難以宏觀的角度建立健全的法制。有鑑於此，NCC 時下所推動的「第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備」法案，將揚棄傳統個別法規分別修正的作業方式，而是揭示具體的政策方向，再擇取適當的政策工具融入個別法規，一次完成修法，也就是說希望採取「包裹立法」(Gesetzpaket)的方式，將多數法案彙整為單一法案一次審議，同步完成相關法令之修正。

值得一提的是，「第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備」法案的推動即是鑑於

[491] 國家通訊傳播委員會為因應整個通訊傳播產業匯流所帶來的衝擊，復依通訊傳播基本法第 16 條第 1 項之規定，「政府應於國家通訊傳播委員會成立後二年內，依本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規。」主管機關馬上必須面對通訊傳播產業相關法規範欲如何解構和重構之議題，而這些議題除了通訊傳播產業相關業者及廣大消費者高度關心外，亦有待立法部門高度重視。

[492] European Commission (1997), Green Paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for regulation COM(97) 623, 3.12.97.

[493] European Commission (1998), Work ocument of the commission summary of the results of the public consultation on the green paper on the convergence of the telecommunications,media and information technology sectors; areas for further reflection, SEC(98) 1284.

[494] NCC 主任委員蘇永欽，以「NCC 元年對台灣的深刻意義－－不只是結束的開始，同時也是嶄新未來的基礎」為題，於 NCC 元年通訊傳播嘉年華數位匯流論壇開幕專題演講資料，第 8 頁，2007 年 1 月 13 日。

過去的電信及廣播電視法令部分的規範，或已過時或有所缺漏，因而「第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備」法案，就是在不變動現有法令架構的前提下，鬆綁或進一步完備現有的法令。

依據國家通訊傳播委員會的規劃，「第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備」法案乃基於促進第一類電信事業間之公平競爭、強化使用者主體地位、劃一廣電內容管制標準、普及服務現代化、吸引業者共用資源、調整技術監理規範、非公眾通訊管制鬆綁、增進通訊設備審驗法制、引導廣播電視數位化、加強廣播電視公司治理、廣電管制措施之法制化、確保行政義務之履行、提升會計作業效率、明確獨立機關之職掌及防堵詐騙電話來源等 15 大政策方向，並提出 31 項政策目標，進一步擬訂配套制度，以修正個別的法令共計 19 種[495]。然本文擬就第一次修法之 15 大政策所牽涉之相關議題及法令等，詳細列表如下：

表二十、　我國「第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備」法案修法清單

提案包裹名稱	子包裹名稱	操作包裹名稱	應配合修正法令
一、 促進第一類電信事業間之公平競爭	(一)、電信資費管制之明確化	1. 解除非市場主導者價格調整上限管制	（法律）修正電信法第 26 條、第 26-1 條
		2. 明確化批發價格與零售價格之差額	（法規命令）修正第一類電信事業資費管理辦法第 9-1、9-2 條
	(二)、明確網路互連作業規範、降低協商成本	1. 增訂網路互連共置作業流程	（法規命令）修正電信事業網路互連管理辦法第 11 條
		2. 增訂網路互連實體電路分群規範	（法規命令）修正電信事業網路互連管理辦法第 25 條
	(三)、解除不必要之管制	1. 刪除行動通信業者股東持有其他同業者股份數之限制。	（法規命令）刪除行動通信業務管理規則第 14 條第 3 項

[495] 請參見：2006 年 9 月 1 日國家通訊傳播委員會新聞稿，標題為：「完成『第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備』包裹立法預定修法清單」。請參見網站：http://www.ncc.gov.tw/news/plan_detail.asp?id=247。

二、 強化通訊傳播使用者主體權益	(一)、電信事業之資費資訊透明化	1. 增訂經營者向用戶說明計費方式之義務	（法規命令） 修正行動通信業務管理規則第 69-1、固定通信業務管理規則第 42-1 條
	(二)、進一步開放用戶自行選用電信終端設備	1. 縮限第一類電信事業限制用戶自備終端設備之事由	（法律） 修正電信法第43 條
	(三)、配合導入公民參與機制	1. 明定廣播電視事業之資訊揭露義務	（法律） 修正廣播電視法第 15-1、16、27、32 條、有線廣播電視法第 55 條、衛星廣播電視法第 28 條
三、 劃一內容管制標準	(一)、無線廣電法令內容管制鬆綁	1. 刪除節目分類之規定	（法律） 修正廣播電視法第 16 條、刪除廣播電視法第 17 條
		2. 修正無線廣播電視節目內容之一般性限制規定	（法律） 修正廣播電視法第 21 條
		3. 刪除對訴訟事件評論或報導之禁止規定	（法律） 刪除廣播電視法第 22 條
		4. 刪除節目及廣告事前送審之規定	（法律） 刪除廣播電視法第 25 條、修正廣播電視法第 33 條
		5. 修正節目表需事前核備之規定	（法律） 修正廣播電視法第 27 條
		6. 刪除節目輸入或輸出之管制	（法律） 刪除廣播電視法第 28、29 條

四、 普及服務之現代化	(一)、建立普及服務財務報告編制原則	1. 增訂普及服務提供者提報普及服務財務報告之依據	（法規命令）修正電信普及服務管理辦法第 2、8、18 條、訂定電信普及服務財務報告編制要點
	(二)、提高普及服務應用效能	1. 修正不經濟公用電話補助方式	（法規命令）修正電信普及服務管理辦法第 13 條
五、 吸引業者共用資源	(一)、促進行動通信業務基地臺設置互連共站	1. 關係企業得整合行動通信網路設備	（法規命令）增訂行動通信業務管理規則第 43-1 條
	(二)、放寬電臺共站共塔條件	1. 三以上廣播電視電臺共用天線鐵塔放寬設置地點限制	（法規命令）修正無線廣播電視電臺設置使用管理辦法第 2 條、第 5 條及第 27 條
六、 調整技術監理規範	(一)、依實際使用需求，精確電臺技術監理標準	1. 修改電場強度量測天線高度	（法規命令）修正無線廣播電視電臺設置使用管理辦法第 2 條
		2. 適度提昇甲類調幅廣播電臺發射功率，改善因都市建設地網破壞造成信號不佳情形，回復原有信號品質	（法規命令）修正無線廣播電視電臺設置使用管理辦法第 26 條
		3. 增訂電臺變更天線系統之申請規定，避免電臺擅自變更天線造成干擾	（法規命令）修正無線廣播電視電臺設置使用管理辦法第 12 條

	(二)、調整數位廣播電臺技術監理規範	1. 訂定區域網數位廣播電臺服務邊界電場強度限制，避免區域網電臺相互干擾	（法規命令） 修正無線廣播電視電臺設置使用管理辦法第 27 條
		2. 訂定數位廣播電臺審驗相關規定，以利數位廣播電臺順利進行審驗完成開播程序	（法規命令） 修正無線廣播電視電臺設置使用管理辦法第8 條及第10 條 （行政規則） 訂定無線數位廣播電臺工程審驗作業要點
七、 非公眾電信管制鬆綁	(一)、順應業餘無線電臺技術發展調整管理規範	1. 增訂行動式業餘無線電臺並開放業餘無線電行動數據通信 2. 調整4 等業餘無線電臺之分類 3. 增訂外國人取得本國業餘無線電電臺執照之規定 4. 簡化業餘無線電設備之管制程序 5. 增訂業餘臨時電臺呼號號碼	（法規命令） 修正業餘無線電管理辦法第 3、14、15、16、17、18、20、30、44 條
	(二)、業餘無線電人員資格限制鬆綁	1. 增訂外國人取得本國業餘無線電人員執照之規定 2. 刪除四等業餘無線電人員之分類 3. 調整各等級業餘無線電人員測試範圍	（法規命令） 修正業餘無線電管理辦法第5、7、8、15、49 條

	(三)、放寬實驗電信網路之範圍	1. 開放廣播電視事業申請實驗。 2. 增訂經營模式之實驗。	（法規命令） 修正學術教育或專為網路研發實驗目的之電信網路設置使用管理辦法第 6 條、第 16 條、第 32 條及第 33 條
八、 增進電信設備審驗法制	(一)、電信設備驗證效力之國際相互承認	1. 承認外國驗證機構出具之驗證證明及測試報告	（法律） 修正電信法第 42、44、50 條
	(二)、電信設備測試實驗室納入管理	1. 電信設備測試實驗室應取得主管機關認可	（法律） 修正電信法第 42、50 條
	(三)、強化建築物電信設備設置監理機制	1. 增訂建築物電信設備圖說複審及完工複驗之程序	（法規命令） 修正用戶建築物屋內外電信設備裝置規則第11、12 條
九、 引導廣播電視數位化之轉型規範	(一)、增訂數位無線廣播電視營運管理規範	1. 付費頻道之管理	（法律） 修正廣播電視法第 2、30 條、增訂廣播電視法第 15-4 條
		2. 多元服務之保障	（法律） 增訂廣播電視法第 15-2 條
		3. 必載規定之調整	（法律） 修正有線廣播電視法第 37 條、增訂廣播電視法第 15-3 條
	(二)、建立有線電視產業數位化之競爭機制	1. 數位頻道費率審核權回歸中央	（法律） 修正有線廣播電視法第 51 條
		2. 推動基本頻道分組制度	（法律） 增訂有線廣播電視法第 41-1 條

十、 加強對廣播電視事業公司治理之監理	(一)、增訂所有權管理規範	1. 陸資或具惡劣傾向投資之准駁	（法律） 修正有線廣播電視法第 23 條、增訂衛星廣播電視法第 10 條
		2. 明定無線廣播電視事業之股權應予分散	（法律） 修正廣播電視法第 5 條
	(二)、強化廣播電視事業公司治理	1. 建立廣播電視事業股票公開發行機制	（法律） 修正廣播電視法第 5 條、有線廣播電視法第 19 條、衛星廣播電視法第 9 條
十一、 現行管制措施之法制化	(一)、聯播聯營行為之管理法制化	1. 管理聯播聯營行為之法律授權	（法律） 增訂廣播電視法第 15-5 條 （法規命令） 訂定廣播電視事業參與聯播聯營管理辦法（新增，名稱暫定）
	(二)、插播式字幕管理之法制化	1. 管理插播式字幕之法律授權	（法律） 增訂廣播電視法第 33-1 條、修正有線廣播電視法第 48 條、修正衛星廣播電視法第 21 條
	(三)、劃一頻道管理機制	1. 增訂他類頻道供應者之管理機制 2. 有線廣播電視法相關規範之配合修訂	（法律） 修正衛星廣播電視法第 2、40 條、增訂衛星廣播電視法第 44-1 條、修正有線廣播電視法第 37 條第 4 項
十二、 確保行政義務之履行	(一)、廣電三法裁罰機制之通盤調整	1. 無線廣播電視事業罰則之提高及罰鍰貨幣單位之修正	（法律） 修正廣播電視法第 43、44、45-2 條

		2. 非法電臺之取締措施單軌化	（法律） 刪除廣播電視法第 45-1 條
十三、 提升會計作業效率	(一)、簡併行政機關會計作業	1. 增訂收支併列條款	（法律） 修正電信法第 70 條
	(二)、明確收費項目	1. 明定相關證照費	（法規命令） 修正電信終端設備收費標準第 3、4 條增訂低功率射頻電機審驗收費標準
十四、 明確獨立機關之職掌	(一)、主管機關及其權限之釐清	1. 有線廣播電視審議委員會落日條款	（法律） 增訂有線廣播電視法第 74-1 條
		2. NCC 主管法規中主管機關名稱修訂之全盤檢討	（法律） 修正電信法第 3、7、10、12～20、20-1、26、26-1、27、28、30、32～34、38、39、40、42～52、54、55、61-1、62、62-1、63～67、67-1、68、70、71 條、修正廣播電視法第 3、4、8～11、14、15、45、46、50 條、修正有線廣播電視法第 3、5、8～17、24、31、38、41、63、65 條、修正衛星廣播電視法第 3、18、33 條、修正廣播電視事業發展基金條例第 3 條
十五、 防堵詐騙電話來源	(一)、管控人頭門號	1. 限制用戶申裝門號數	（法規命令） 修正行動通信業務管理規則第 67 條

		2. 增加經營者核對證件之義務	（法規命令）修正行動通信業務管理規則第 73 條、固定通信業務管理規則第 49-2 條

資料來源：國家通訊傳播委員會法律事務處，「第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備」法案總說明，國家通訊傳播委員會編印，2006 年 8 月 31 日。

須特別解釋的是，於「第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備」法案中有關利用包裹立法的形式，其目的在使能更瞭解法案的全盤意旨與政策方向，也讓審查者更易於理清法規間錯綜複雜的互動關係。此外，前述「第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備」法案中可以發現其亦同時包含了法律與法規命令，畢竟兩者程序不同，如何同時修法？也同樣的，包裹立法的形式，只是讓審查者瞭解法規間彼此的牽連互動，必須要配套修正，才不會造成管制的疏漏與矛盾，法律與法規命令當然可以抽出，應該分別循不同的程序完成修法程序，以免造成程序上有窒礙難行之處。

二、 第二次通訊傳播匯流管制法令之加速整備

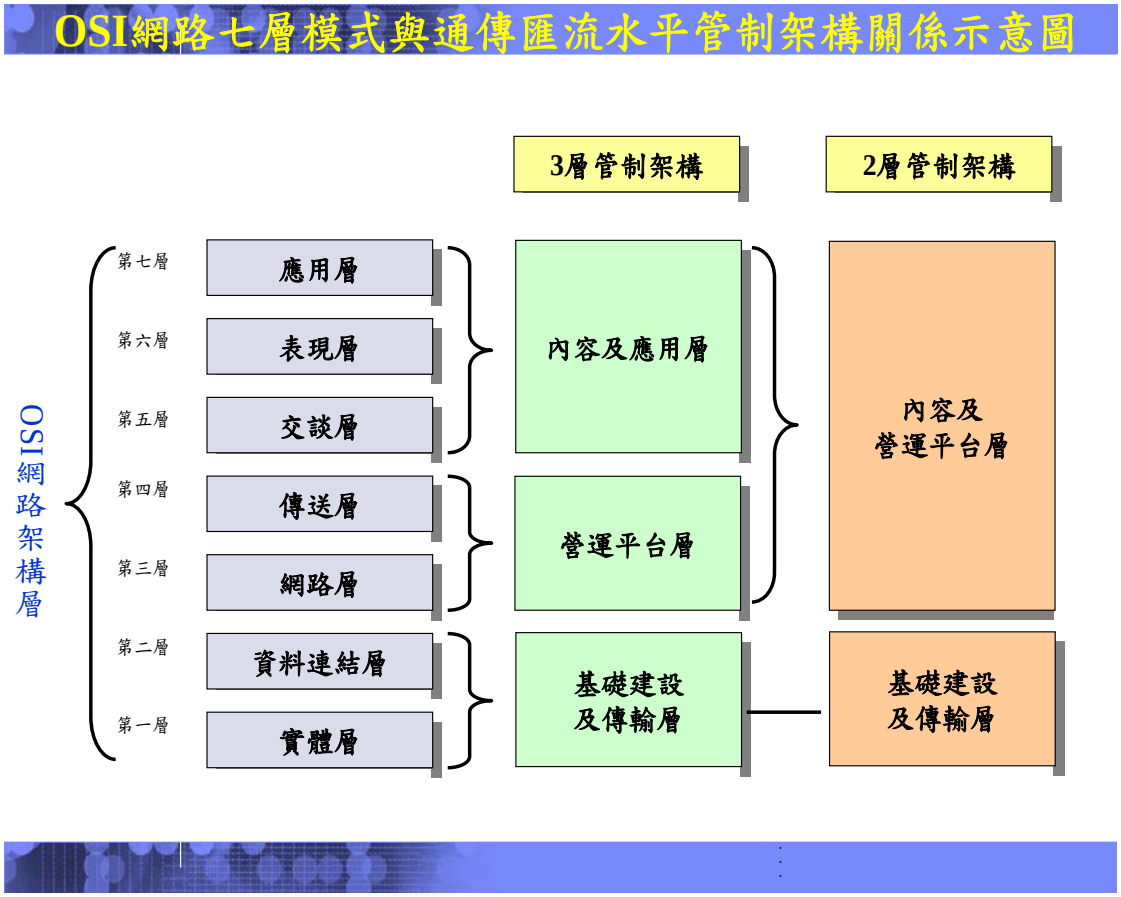
有鑑於傳播科技與數位壓縮技術快速的發展，通訊、傳播與資訊科技匯流已經打破傳統媒體垂直產業間涇渭分明的樊籬。通訊與廣播電視相互跨業經營及新型態通訊傳播事業的誕生，舊有的管理框架已不足以因應日新月異的變革，如晚近產生的數位廣播、手持式行動電視、隨選視訊多媒體、無線寬頻技術及不斷創新的各種通訊傳播服務等新興媒體所產生的問題，益加彰顯出缺乏宏觀性的管制架構的窘迫情況。此外，依據通訊傳播基本法第 7 條規定，「政府應避免因不同傳輸技術而為差別管理」，揭櫫科技匯流後政府對通訊傳播媒體應有較一致的管制方式，面對通訊、傳播與資訊產業之分界逐漸模糊的時代，為促進整體通訊傳播產業的發展，營造公平競爭的環境，維護多元文化及保護消費者之利益，實有必要以宏觀前瞻的思維以建構出可因應科技匯流之通訊傳播法規。惟我國雖先後通過「通訊傳播基本法」、「國家通訊傳播委員會組織法」並且持續修改現行電信及廣電部分法規，但因各部法律之修整仍無法避免個別適用上的歧異，故為求整體法規的一致，並且參照國外匯流發展法律再造之經驗，整體性之「通訊傳播作用法」制定終將是不可抵抗之趨勢。

職是之故，國家通訊傳播委員會已著手規劃「因應數位匯流通盤檢討電信法及廣電三法之修正——政策」[496]。然就未來平台之管理方面，NCC 以歐盟水平管制架構為藍本，簡化自網路通訊所使用之 OSI（Open System Interconnection）七層模式，採取二層架構「基礎建設層」（含傳輸營運）及「內容層」（含傳輸營運）或三層架構「基礎建設

[496] 請參見：2006 年 12 月 19 日國家通訊傳播委員會第 129 次委員會議紀錄，請參見網站：http://www.ncc.gov.tw/meeting/data/meeting-280.doc。

層」(含傳輸)、「營運層」及「內容及應用層」等高度匯流水平管制架構模式[497]。下圖所示為其關係圖。

圖十七、　OSI 網路七層模式與通傳匯流水平管制架構關係示意圖



資料來源：國家通訊傳播委員會第 147 次委員會議紀錄

[497] 所謂 2 層或 3 層架構模式，係由通訊所使用的 OSI(Open System Interconnection)七層模式簡化結果，七層模式從最底層由下往上分別為實體層、資料連結層、網路層、傳輸層、交談層、表現層、應用層，由於第三層的網路層係由 IP 所規範，只要藉由軟體即可達成傳輸的作用，因此可作為一種平台，即 OSI 之網路層與傳輸層可以簡化成「營運平台層」，OSI 七層模式之實體層及資料連結層可以簡化成「基礎建設及傳輸層」，OSI 七層模式之交談層、表現層及應用層則可以簡化成「內容及應用層」；所以 OSI 七層模式可加以簡化成三個層級由下而上分別為「基礎建設及傳輸層」、「營運平台層」及「內容及應用層」。至於，所謂之 2 層架構模式係將三層架構模式之「營運平台層」及「內容及應用層」合併為「內容及營運平台層」，及「基礎建設及傳輸層」等共 2 層所組成。

以實際商業運轉模式套用 3 層架構為例，「內容及應用層」之經營者通常屬於創意型企業，可提供內容、創意互動內容或其他應用服務以供「營運平台層」型企業之營運，而中間層之「營運平台層」屬於整合型企業，其可以將上層所提供的創意內容經整合後再透過租用「基礎建設及傳輸層」型企業所提供的基礎設施，以供應多樣化的消費者，而下層「基礎建設及傳輸層」型企業，其投資基礎設施不僅須較多的工程技術，也需要投入較多資金，適合較具規模的企業。就整個通訊傳播產業而言，將可以由各經營者所擅長之事業及優勢，選擇其經營項目。請參見：劉幼琍，電信、媒體與網路的整合與匯流，收錄於電訊傳播，劉幼琍主編，周韻采、孫立群、高凱聲、陳怡君、郭明琪、蔡志宏、劉幼琍、劉美琪、謝穎青、蕭景騰等合著，雙葉書廊出版，第 391-405 頁，2004 年 3 月。

下圖則將分別說明 2 層或 3 層高度匯流水平管制架構及其兩造之優勢分析[498]。

(一)、 3 層管制架構

1. 最底層為「基礎建設及傳輸層」：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、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網路、有線電視網路及傳輸網路等。

2. 第 2 層為「營運平台層」：利用「基礎建設及傳輸層」設施經營通訊傳播服務，本層業務至少應包括條件接取、數位內容版權管理、計費管理及安全措施管理等基本管理項目。

3. 第 3 層為「內容及應用層」：內容涵蓋廣播電視服務內容、金融服務內容及資訊社會服務內容等，應用服務係指利用「營運平台層」以提供服務，如線上電子遊戲及電子商務等。

(二)、 2 層管制架構

1. 最底層為「基礎建設及傳輸層」：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、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、有線電視網路及傳輸網路等。

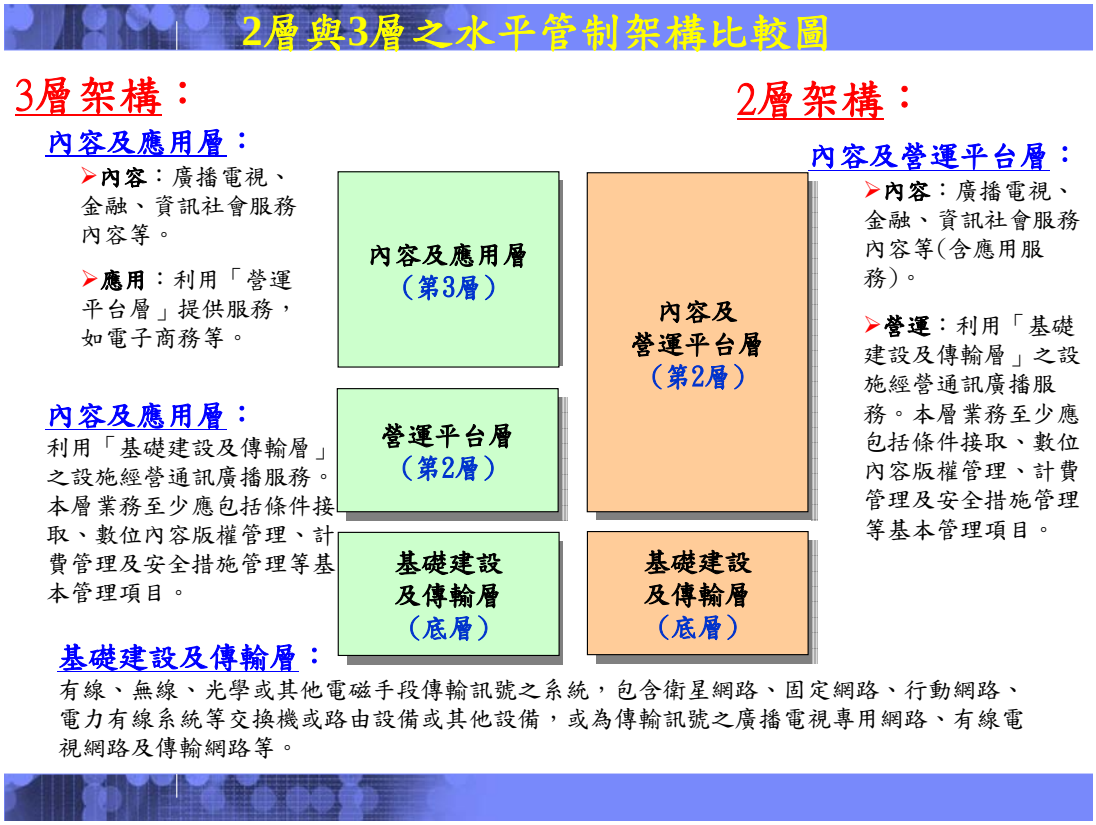
2. 第 2 層為「內容及營運平台層」：內容涵蓋廣播電視服務內容、金融服務內容及資訊社會服務內容等(包含應用服務)。營運平台為利用「基礎建設及傳輸層」之設施經營通訊傳播服務。本層業務至少應包括條件接取、數位內容版權管理、計費管理及安全措施管理等基本管理項目。

前述 2 種架構模式定義涵蓋範圍雖一致，但在執行上畢竟有些許差別，其分述如下[499]：

圖十八、 2 層與 3 層水平管制架構比較圖

[498] 請參見：2007 年 3 月 3 日國家通訊傳播委員會第 147 次委員會議紀錄，請參見網站：http://www.ncc.gov.tw/meeting/data/meeting-304.pdf。

[499] 請參見：2007 年 3 月 3 日國家通訊傳播委員會第 147 次委員會議紀錄，請參見網站：http://www.ncc.gov.tw/meeting/data/meeting-304.pdf。



資料來源：國家通訊傳播委員會第 147 次委員會議紀錄

(一)、 2 層管制架構之優勢

1. 2 層架構模式業者僅需申請 2 張執照即可參與經營通訊傳播各項事業（管制者依申請者實際申請項目而核發執照，廣播電視事業須另外以附加條件申請執照或獨立發照)，而 3 層架構模式則須 3 張執照始可參與通訊傳播各項事業。以政府的角度而言，2 層架構模式可以節省行政成本。以業者角度而言，可以減少申請程序，亦即相對地提升了企業的競爭力。

2. 我國現行法之第一類電信事業及廣播電視事業，其經營者係為自建置基礎建設之設備經營通訊或廣播電視事業，未來相關作用法改成水平管制架構時，業者將因層級增加而須建立會計分離制度；所以，成本將因層級增加而增加，相對地亦降低其競爭力。

(二)、 3 層管制架構之優勢

1. OSI 七層模式層次越低時，業者進入門檻則越高（例如基礎建設業者之資本額限制)，層次越高之業者進入門檻則越低（如電子商務業者)，是以層次高低之管制強度應有所區別。3 層架構模式係將相同產業性質及管制強度納入同一層

管理，以業者的角度而言，在同一水平競爭比較符合公平性。

2. 以互動電視服務為例，其相關產業涵蓋營運平台經營者、內容及應用服務經營者（頻道供應者、互動電視節目供應者）、基礎建設業者（例如網路接取）等，原已涵蓋 2 層或 3 層架構模式全部層級。就實際營運而言，於互動電視的商業運轉模式裡，既已取得營運平台執照的業者，可以整合頻道供應者之節目內容或有創意的互動電視節目供應者提供互動式節目，並租用最適合的網路（如有線、無線、衛星等網路）以提供互動式節目或服務。因此，以競爭的角度而言，以 3 層架構似可以鼓勵更多的創意服務者進入互動式節目市場；對於基礎建設的業者，如有剩餘的網路設施，亦可以出租予營運平台經營者，可以減少設備投資的浪費；並且，層與層之間將會有適當規範，俾利各層經營者提供服務。但就 2 層架構而言，同層間之經營者則須以商業協商之方式提供服務，是有對市場競爭造成無謂的障礙之虞。

惟值得提醒的是，由現行通訊傳播之垂直管制轉為水平管制時，不論是 2 層或 3 層架構模式，均將面臨下列所述之共通問題[500]：

(一)、現行法對第一類電信事業之管制，係採所謂「不對稱管制」之方式，針對「市場主導者」課以較高度之法律義務，例如資費管制、網路互連與接續費及特定競爭行為之規範，均訂有特別之規定。而目前歐盟針對市場主導者之認定方法分為：市場定義步驟（the market definition procedure）、市場分析步驟（the market analysis procedure）、檢驗市場是否有充分競爭（examination whether a market is effectively competitive）等，以決定市場中是否存在有市場力的業者（ determination whether there are SMP undertakings ）。惟如今若改採 2、3 層水手架構棋式，則可能須對產品市場及地理區城重新劃分，以為界定清楚。但是，我國目前並無前揭通訊市場定義分析等研究，所以以此等競爭原理作為認定市場主導者的方式，其認定標準可能對現有業者造成權利及義務之重大彩響。

(二)、第一類電信事業應繳之執照特許費、第二類電信事業應繳之執照許可費及廣播電視之特許或許可費，其徵收計算基礎均不同。若改為對事業經營者採取水平管制後，無論 2 層架構或 3 層架構，均將面臨換照後應繳之費用與改制前不同。

(三)、我國針對第一類電信事業、第二類電信事業及廣播電視事業，分別課以不同之義務（如發照方式、資費管制、網路互連、普及服務、執照年費、會計處理、資本結構等法律義務）。因此，現行電信事業分類方式是以有無機線設備之原

[500] 請參見：2007 年 3 月 3 日國家通訊傳播委員會第 147 次委員會議紀錄，請參見網站：http://www.ncc.gov.tw/meeting/data/meeting-304.pdf。

則，將電信事業區分為一、二類電信事業而分別管制；然就，廣電事業之分類，而係針對不同傳播型態之廣播電視經營者課以不同之規範及義務。未來如採取水平式分類，無論 2 層或 3 層模式，將面臨換照前後所負擔之法律義務不相一致之情境。

(四)、有關外資管制問題，通訊事業、廣播電視事業、有線廣播電視事業及衛星廣播電視事業對外資管制強度不同，因此，若管制架構改變時，其將造成外資持股比率計算方式不同（例如基礎建設事業及營運平台事業是否都需要限制外資），進而影響公平性及競爭力。

(五)、現行法對於通訊業者與廣播電視業者均有資本額限制門檻之限制，未來若通訊業與廣播電視事業又再細分為基礎建設、傳輸事業及營運平台事業等，則無論 2 層或 3 層架構模式，因垂直管制架構改變為水平管制架構後，其資本額限制門檻實施對象，將恐生爭議。

綜上所述，未來管制結構之改變，將有造成現有業者權益變動之虞；故未來管制架構之設計，除了朝向通訊傳播基本法所定之基本原則外，也同時應兼具考量公平原則、造成之社會成本效益的增減以及維護業者法定權益。

第四節 小結

傳輸通路匯流使得通訊與廣播、電視之界線日漸模糊，通訊傳播產業相互整合，不但對通訊傳播產業型態產生影響，更對通訊傳播法規範造成衝擊。因此，NCC 正式掛牌運作之後，旋即面臨通訊傳播作用法走向之決定與調整。

事實上，於此科技匯流跨業經營逐日遞增之時，NCC 須在如此急迫的時間壓力下（2 年），制定一套合乎時宜，又公平，且不妨礙科技進步與產業發展的法規，是件不容易的浩大工程。

原則上，對於我國通訊廣播在未來匯流下，有下列三種可行之管制模式，該三種管制架構分述如下[501]：

(一)、於現今架構上建立管理機制(Build on current structures)

當一國認為數位匯流現象並未衝擊到其既有的法律架構而選擇採取不實質改變或

[501] 參閱簡維克，數位匯流下法律架構之調整與重塑-以互動電視為例，國立清華大學科技法律研究所碩士論文，民國 92 年。

是漸進式改變模式的管制改革基調時，採取此架構將是最小的變動方式。在此情況下，現行之垂直管理體系將保持不變，亦即通訊、資訊及傳播仍適用不同領域之法規。在處理疑義時，則應依個案而有不同的適用以達到競爭市場之需求。採此機制除了可降低管制架構變動所需的顯著和隱藏成本外，並提供市場可顯而得知的幾種法律管制態樣（對照於拆散現有架構而重新組裝立法目標於另一套規範來看，管制市場已習於現行法規架構與管制機關），而避免造成國際間外資因對國內法規之無法掌握而產生進入市場之不公平現象。

由於此種方式的管制改變最小，因此既使新的服務型態產生，亦是被歸納進現有分門別類的管制架構之中。如此而可能造成的缺點則是因個案處理導致被歸納架構下之不確定，廠商無法百分之百的確定其所提供的服務最後會被歸納致通訊領域或是傳播領域之中[502]。其次，若每個傳統規範領域皆有一主管機關的話，則也有可能產生機關間的認定不一致，而造成政策前後見解矛盾的現象。但既使如此，在歐盟 1998 年針對之前綠皮書所發布的公共諮詢意見彙整中，多數業者仍偏好採取此種管制方式。

(二)、 建立一新分離之管制方式掌管新的業務類別而與現有通訊、廣播管制模式共存 (Develop a separate regulatory model for new activities, to co-exist with telecommunications and broadcasting regulation)

於此機制下，現有的通訊、廣播之法律架構下依然存在，但只規範傳統上性質無疑義之服務型態。至於跨越傳統產業界限之服務型態則由新的法律做為規範。由於此類的管制架構擺脫原以科技為基礎或是以運作平台為基礎的業務區分而為功能性法律取向，因此依照業別區分的管制亦會隨著匯流影響而呈現越來越多不同之面貌。

實施此機制的困難處則在於區分高度與低度管理之服務項目，即新業務及傳統業務如何區別[503]。以電信自由化為例，以往的理論曾認為通訊產業本身具有「自然獨佔」的性質，故在某些營業項目上應給予其獨佔之正當理由。但在數位技術發展之下，以往合理的推論或多或少都面臨著不同的挑戰。因此以現今的角度來探討某項新型態業務是屬於既有或是新型態的服務而適用管制密度不同的法規便非易事。故批評此架構者便擔心因另外創造額外的管制規範而可能造成灰色地帶，例如新服務及原先之通訊服務管制之差異判斷。在 98 年的公眾諮詢意見中，贊成採行此種管制架構者人數並不多，主要是一些廣播電視業者及德國（因該國之前所採取的便是此種管制架構）。

(三)、 積極的成立一新的管制方式以含括管理現行及未來新興服務 (Progressively introduce a new regulatory model to cover the whole range of existing and

[502] 在上段中是指，廠商得以「確定」目前所可能施加在該服務上的所有管制手段「有哪些」，但此是指廠商並「不確定」該服務會受何者規範。而廠商的規模也將會影響到在此模式下「確定」與「不確定」兩面下的利弊衡量。

[503] 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 2-84 頁，2001 年 11 月。以下 (2001).

new services)

此方式乃將現行之管制架構做根本上之改革與重組,當然其所變動的幅度自然也為最大。新的管制方式應該要更具有靈活性、去除既有管制的不一致以及避免跨領域服務產生的歧視並確保達成促進公共利益之目標。而與第二種管制方式不一樣之處在於此種方式所創設的管制架構是適用在一整體性的傳播通訊服務領域中,而非針對各別的類別制訂各種的規範。因此採用此種方式時,管制者必須對傳播通訊服務採取更廣泛之定義以取代原先因服務類別分治的各別架構。贊成此管制架構者則皆將其視為一種漸進式之變化過程,而並不認為需以此方式立即改寫管制規定。也由於此屬於一長期目標,因此有人認為應等無線廣播電視皆完成數位化之後再討論此議題。

最後,NCC 在考量通訊傳播法規範之新發展,並兼顧我國相關法律之現況,以及就環境背景面、業務面、執行面、技術面、適用面、管理面及法規競合面等做全面性之思考與探討,而採行了前述第一種與第三種管制模式,進而提出了兩次的通訊傳播匯流管制法令加速整備之修法進程,以為所歸納出之最合適的立法或修法方式與法律架構。

其中,值得強調的是,於第二次通訊傳播匯流管制法令加速整備計畫中,NCC 所採行者乃以服務性質為立法核心之一元化法律模式架構。所謂一元化法律模式,即為前述之第三種管制模式——係指另訂立一部新法以取代現行的廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法和電信法。至於,所謂服務性質之立法核心,乃指納入歐盟水平管制架構藍本,即為以二層架構「基礎建設層」(含傳輸營運)及「內容層」(含傳輸營運)或三層架構「基礎建設層」(含傳輸)、「營運層」及「內容及應用層」等高度匯流水平管制架構。惟此兩種架構模式定義涵蓋範圍雖一致,但在執行上畢竟有些許差別,NCC 當審酌採行之,以避免因管制結構之改變,而對現有業者權益造成巨大變動,則將對於 NCC 之一番美意打了折扣,而有傷初衷。