

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

通訊傳播法規整合之研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2414-H-004-054-

執行期間：92年08月01日至93年07月31日

執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：莊國榮

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 1 月 3 日

通訊傳播法規整合之研究

一、緒論

本研究計畫整理分析對我國較具參考價值之英國及歐盟關於通訊傳播法規整合之作法，作為我國通訊傳播法規整合之參考。本計畫詳細研究成果將另行發表，因此本文只簡單介紹歐盟及英國通訊傳播法規整合之情形，及我國推動通訊傳播法規整合，應如何分階段循序漸進推動立法或修法工作。至於我國廣電三法應如何整合及電信、傳播法規應如何整合，將另行撰文發表。

二、歐盟電子通訊（electronic communications networks and services）相關指令的革新

歐洲議會及理事會於 2002 年陸續通過對現行電子通訊產業管制架構修改之指令。新管制架構的主要內容包括一項一般性管制架構指令¹，四項特殊指令：發照指令²、網路接取及互連指令³、普及服務指令⁴、個人資料及隱私權保護指令⁵，及一些相關規定⁶。歐盟各會員國最遲必須於 2003 年 7 月 24 日之前，將這些指令的規定轉化成各國的國內法，加以實施。新管制架構區分電子通訊網路與內容之管制，對於原屬不同產業之電子通訊網路，不論傳送何種內容，採取水平取向的管制方式，適用相同的管制規範。換言之，這些電子通訊網路（electronic communications network）、電子通訊服務（electronic communications service）及

¹ Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 24 April 2002 (Framework Directive)

² Directive 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services, 24 April 2002 (Authorisation Directive)

³ Directive 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities, 24 April 2002 (Access Directive)

⁴ Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, 24 April 2002 (Universal Service Directive)

⁵ Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector, 31 July 2002 (Directive on privacy and electronic communications)

⁶ Decision on the Spectrum Policy Group, 26 July 2002; Interconnection Pricing, 22 February 2002 - Commission Recommendation C(2002)561 amending Rec 98/511/EC of 29 July 1998, as last amended by Recommendation 2000/263/EC, on Interconnection in a liberalised telecommunications market (Part 1 - Interconnection Pricing); Commission Decision establishing the European Regulators Group for Electronic Communications Networks and Services, 29 July 2002 ; Unbundled Access to the Local Loop, 5 December 2000 - Regulation No. 2887/2000 of the European Parliament and of the Council on Unbundled Access to the Local Loop (final text, adopted by Council 5 December 2000, incorporating EP amendments.)

相關設施（associated facilities）均適用單一之管制架構。對內容之提供則依較為垂直取向的管制方式。

歐洲聯盟關於電子通訊產業之新管制架構，主要包含下列四種規範：

（a）市場進入規範：主要包含發照及無線電波頻譜管理的規範；電子通訊網路及服務的發照指令的核心內涵是禁止任何對新進業者數目的限制，除非為了確保有效利用無線電波的必要限度內。電子通訊產業發照之目標是：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. 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。概括授權最多只須報備，不須許可。經概括授權的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。通訊網路及服務之發照應採概括許可制，個案發照應限於因分配無線電波頻譜及號碼所需之情形。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。

（b）市場變得更具競爭性之前的過渡階段所採取之產業特殊的管制規範，例如網路接取與網路互連的規範。當市場變得更具競爭性時，應減少或去除此種管制。

（c）實現社會公益目標之規範：包含普及服務及消費者保護條款；電子通訊網路及服務的普及服務及使用者權利指令的目的在於促進現行電信管制規定的進步與整合，使其符合科技和市場發展所需。

（d）個人資料保護及隱私權保護之規範：電子通信個人資料處理與隱私權保護指令，在調和電子通信網路環境下個人資料處理上的保護法制。秉持科技中立原則，本指令不以傳送或處理資料的載具為區分標準；除適用於公共通訊網路外，將擴大適用於封包交換網路（Packets switched network），如網際網路（Internet）。保護對象除個人資料外，亦將擴充至對公司資料的保護；而保護的客體可及於電子流通資料（Traffic Data）與定位資料，例如行動電話用戶所在位置的資料。

三、英國通訊傳播法規的整合

為了因應傳播、電信及資訊產業的變革，英國政府在 2000 年 12 月推出「通訊傳播政策白皮書」。在這部白皮書的基礎上，英國政府先後在 2002 年 5 月提出「通訊傳播法草案」（Draft Communications Bill），2002 年 11 月提出修正後之新「通訊傳播法草案」（Communications Bill），並在 2003 年 7 月 17 日正式通過了通訊傳播法（Communications Act 2003）。

「通訊傳播法」（Communications Act）延續通訊傳播政策白皮書的管制思維與哲學，即兼顧市場競爭與公共服務的價值。主要政策方向可歸結成五大要點：

（一）是將歐盟修改電子通訊產業管制架構之指令轉化為國內法，並執行之（2003

年 7 月 25 日即是歐盟會員國完成轉換並適用新通訊法規之期限)；(二) 成立了 OFCOM 為統一事權的通訊傳播主管機構；(三) 鬆綁媒體所有權的部份管制；(四) 確保公共服務媒體仍居重要地位；(五) 釐清並建立頻譜交易與使用的機制。

本研究探討英國「通訊傳播法」此一新法之重要內容，並提出可供我國通訊傳播法規整合參考之處。在此簡要說明英國通訊傳播法內容如下⁷：

(一) 通訊傳播委員會 (Office of Communications)

在組織層次，統由 Office of Communications (OFCOM) 替代現有零散、原本分別獨立的各個與傳播相關的部會，例如獨立電視委員會 (the Independent Television Commission)、廣播局 (the Radio Authority)、電信局 (OFTEL)、廣播標準委員會 (the Broadcasting Standards Commission) 等通訊傳播管制相關機關及職權，但其中特別應說明的是廣播傳播局，該機構係屬於貿易與企業部 (the Department of Trade and Industry) 下的執行單位，以該部會首長名義行文；雖然其相關職能已移轉至 OFCOM，但名義上仍然為隸屬於該部會下之單位，故與前述其他通訊傳播機關有所不同⁸。除逐步地按時程規劃由 OFCOM 所取代外，主要還是事權的統一，以因應新傳播科技發展以及在傳播領域的國際商業競爭所帶來的衝擊。

1. 內容監督委員會 (Content Board)

要求 OFCOM 須成立「內容監督委員會」，主要係為了確保電視與廣播節目內容的品質，以維護公眾利益。此外，該內容監督委員會也負責擬定品質判斷標準 (負面內容之最低容任標準、正確與公平標準)。此委員會毋寧可說是過去獨立電視委員會 (ITC)、廣播標準委員會 (the Broadcasting Standards Commission) 職能的結合。

2. 消費者 (保護) 小組 (Consumer Panel)

OFCOM 亦須成立「消費者 (保護) 小組 (Consumer Panel)」，主要負責提供有關傳播服務中之消費者保障政策之建言。值得一提的是，該小組具有相

⁷ 可參閱《Communications Act 2003》

<http://www.legislation.hmsso.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm>

⁸ 可參閱《Explanatory Notes to Communications Act 2003》

<http://www.legislation.hmsso.gov.uk/acts/en/2003en21.htm>

當高的獨立性；若 OFCOM 拒絕採納其建言，則負有公開說明其否決理由之義務。

（二）電信管制架構 Telecoms Package

取消了傳統電信事業的發照制度。爲了符合歐盟電信事業的管制架構並執行其四大指令，通訊傳播法囊括所有新舊電信事業及媒體之服務及相關設施管理之需要。唯一未能顧及的「通訊資料保護指令」—亦在歐盟執委會的電信管制架構（Telecoms Package）中，惟尚未正式採納—則預計以個別立法方式來執行之。當然，歐盟管制架構亦允許個別會員國或管制機關可有相當之裁量權限，可要求通訊傳播事業經營者負擔一般或特殊義務—通訊傳播法中概括訂定一些考課予義務之理由，而授予 OFCOM 較大的裁決空間。此外在違反法令及其執行上，首先，由於取消證照制度而連帶廢除刑事懲處；新的網路通訊服務等領域多係引入「民事懲處機制」，而賦予 OFCOM 能課處違反法令的事業單位，高達其 10%營業額之罰款。

（三）廣播電視服務（Broadcasting）

在此一方面，OFCOM 取代了過去廣播局（the Radio Authority）的角色，主要改變是在執照制度上，廣播服務業者僅需一張無線廣播內容服務執照（radio licensable content service），將可同時經營有線與衛星電視服務，而一改過去個別事業執照分離申請的管制方式。此外，大抵維持英國對於如 BBC 等公眾服務廣播事業（the public service broadcasters）一貫之規範。不過，BBC 未來將受到更多的外部監督；其次，延續《通訊傳播法草案》與《通訊傳播政策白皮書》的建議，將採行一新的三層管制結構（a new three-tier regulatory structure），並由 OFCOM 管控之。第一層管制是基本要求，普遍適用所有的廣電服務業者。第二、三層要求是對公共服務廣電業者所提出的特定要求。另外，也重新檢討了在 1990 年與 1996 年的年廣播電視法下對於 ITV 提供網路節目服務等所做的安排。此外，未來仍將必須擁有數位節目服務或附加數位服務之執照，方可經營地面數位節目（terrestrial digital programming），而衛星與有線電視的執照也將與其節目製作服務業執照結合，但此類執照的管制並不會延伸到網際網路上。然而新法也賦予管制者修正其「有照經營」（licensable）之事業的定義，故除非政府認爲業者能自我管制且配合適宜評量標準而足以保護兒童身心健康，否則未來隨選視訊（VOD）有可能會被認定是需申請執照始得經營的業務。

（四）廣播電視服務標準（Broadcasting Standard）

取代獨立電視委員會（ITC）、廣播標準委員會（the Broadcasting Standards Commission）、廣播局（the Radio Authority），OFCOM 將依法統合廣播電視內容之管制，受理大眾對於節目內容之申訴。不過對於節目之分類系統仍由 BBC 所主導，而並未移轉給 OFCOM。新通過之通訊傳播法賦予 OFCOM 有較大的彈性來運用法規定並促成傳統廣播服務內容上自我管制或共同管制，就如同網路內容一樣。

（五）無線頻譜（Radio Spectrum）

新法中另一引人注目的焦點是執行開放頻譜交易政策。目前無線頻譜管制機關所公布的兩種新式頻譜管理政策工具是「頻譜自由交易」（spectrum trading）與「承認頻譜使用事實」（recognised spectrum access；RSA）。

頻譜交易的開放，其實包含頻譜從釋出的規劃、到其後的自由移轉的交易過程。OFCOM 在其中所扮演的角色主要是確保交易過程的公平與安全，以避免可能的流弊。而關於 RSA 部分，由於有些頻譜，如衛星下載頻道並不是由各國電信主管機關所規劃或管理，是由國際衛星組織所管理，但電信主管機關承認業者使用這些無線電頻譜之事實；易言之，透過 RSA，如此可使所管理的頻譜具有一致性與完整性，同時也可向 RSA 業者收取頻率使用費，此對於業者而言，使用上也較具有保障。

（六）結構管制的放寬與媒體所有權限制方面：關於此一問題，筆者在其他計劃已有探討，故在此不再贅述。

（七）對英國通訊傳播法之檢討

本文在此扼要檢討 2003 年英國通訊傳播法之內容，以作為我國未來修訂通訊傳播法規的參考。

首先，針對整個通訊傳播管制機關的設計來說，新法中對於 OFCOM 的相關監督機制顯得較為薄弱，而在事後控制上也傾向留待未來視競爭法庭的裁決而定（192~196）；但從過去美國 FCC 與法院事後介入的互動經驗來看，前者的決定往往會受到後者的高度尊重，但仍留存有相當的轉向空間。Mark Wheeler（2001）曾表達其對 OFCOM 是否能受申訴部門（ombudsman）合理監控的質疑；而該極大權一身的獨立管制機關未來能否免於被受管制者俘虜？又 OFCOM 實際運作後，其在歐盟規範架構下管制規模和經營業務複雜如美國線上 & 時代華納

等跨國業者之效能如何？如何克服管制者與被管制者間資訊不對稱的結構性困境(135~146)？及管制機關資訊公開與透明性問題；英國在其通訊傳播政策中，雖企圖以引入市場機制與顧客選擇權等來解決通訊傳播資源係公共財的老問題，但從顧客到公民間落差如何克服（指實質選擇權與授能）的問題等？⁹以上諸多問題，新法之相關規範仍不足以能令人盡釋疑慮。

其次，在內容監督委員會之部分，有幾項立法深值我國借鏡：（一）英國政府考慮外界對於過去草案中 OFCOM 設計之批評，也擔心 OFCOM 成爲一個總管所有傳播相關事務的官僚巨靈，因此在有關於「內容監督委員會」的主席資格，限制其不得同時爲 OFCOM 的行政主管(12(3)(4))；此外，「內容監督委員會」過半的成員，不得同時爲 OFCOM 的成員或職員(12(8))，藉以劃分兩者的界線，淡化一些 OFCOM 高度集權的色彩。（二）爲了尊重與平衡不同族群與不同地區的觀點及利益，「內容監督委員會」成員須能代表英國各地區的觀點與利益(12(5)(6))，增進傳播內容的多樣性。（三）訂定利益迴避條款(12(10~12))，確保「內容監督委員會」的公正性與客觀性。（四）「內容監督委員會」的功能，尚包括爲因應傳播新科技對於一般民眾日常生活所造成之衝擊，避免民眾因對於眾多新傳播科技與服務的陌生，而造成新傳播服務的推動不易；或爲避免民眾忽略自身權利義務，且增進公眾對於電子媒體了解及認識(13(2)(b))。

再者，在有關於頻譜交易之機制設計上，我們看到過去在英國，業者經營「電信系統」的執照，原係由貿易及工業部(Department of Trade & Industry；DTI，貿工部)核發，但該電信系統若要利用無線電信(Wireless Telegraphy)即無線電(Radio)－包括設立或使用無線電信之地面站(不問接收或發射)，或設置或使用關於無線電報之器材，則尚應依無線電信法(the Wireless Telegraphy Act 1949)來另行取得執照。但一九九八年三月十八日的英國無線電信法(the Wireless Telegraphy Act 1998)在第三條「執照的競標」(Bidding for license)中規定：「爲了提昇電磁頻譜之最有效利用，將允許制定規則，使申請者得以競標方式取得無線電報執照(Wireless Telegraphy License)」。此一規定無疑開啓了英國頻譜拍賣之大門；依法律規定，頻譜競標程序必須公告，且競標者必須提出其願意爲執照所支付之總價(Amount)；同時尚可規定競標者需提出押標金(Deposit)或一定

⁹ 請參閱 Mark Wheeler (2001) “Regulating Communications in the UK: A New Future”, Convergence 2001, Vol.7 No.3, pp. 33-35.

技術等需求¹⁰。2000 年英國傳播政策白皮書並建議且導致「頻譜交易」制度之確立。

此外，英國的「報業與廣電自由聯盟」(CPBF) 對「頻譜交易」頗有微詞。其認為頻譜之分配不應以買賣或拍賣的機制為之；頻道是公共資源，若政府允許頻譜的私人買賣，將使頻譜成為私人的財產，造成公眾無法彈性的使用頻譜。「報業與廣電自由聯盟」更進一步指出，頻譜分配應有一套依公共利益為原則發放的「發照制度」。對於這樣的批評，為了兼顧「有效利用」與「公眾利益」，2003 年通訊傳播法雖開放了「頻譜交易」，然而該機制與一般自由買賣不同，而是經由 OFCOM 加以監督；關於頻譜的交易，最重要的是須取得 OFCOM 的事前同意或事後核准 (168 (3) (c))，藉此避免私下進行「頻譜交易」所可能產生的流弊。

在有關於結構管制的放寬與媒體所有權限制方面：英國政府係將市場邏輯加入通訊傳播的管制中。除了 2000 年之傳播政策白皮書不時出現「創造活力市場」、「提高產業競爭力」等字眼之外，加上新傳播科技的發展往往需要大量密集的資金，故取消關於「外國人與團體不得取得執照限制」，以及「廣告商不得取得執照限制」(348 (1))，可增加進入通訊傳播市場的資源，促進通訊傳播事業的發展。

最後，針對 2003 通訊傳播法的 Schedule 14 所規定所保留之結構管制，本文以為，雖然 2003 年通訊傳播法大致係朝向放寬結構管制的方向前進—此可以該法第 350 條 (1) 廢除了 1990 法案 schedule Part 3~Part 5 所規定之結構管制為例證—而以因應新傳播科技走向科技匯流的趨勢。但是，2003 年的通訊傳播法之 Schedule 14 仍保留部分結構管制規定。例如「關於同時擁有報業與 Channel 3 執照之禁止」、「關於同時擁有數張無線廣播多頻道執照的禁止」；另外，「關於地區性廣播執照的限制」及「關於地區性數位廣播節目執照的限制」，其規範皆較為寬鬆而具有彈性，並未明定禁止同時擁有兩張以上之執照，只訂定主管機關接受申請時應考慮之要素—原則上，係視個案而有為不同之處理。

總結來說，這一波新政策與新法之變革，除了前述幾方面外，主要著重在媒體所有權相關法規的改革與管制機關事權合一兩方面上。此外，也要求

¹⁰ 詹婷怡 (2000)，英國頻譜管理與執照拍賣機制，通訊雜誌 (2000/11)。

OFCOM 應定期檢討媒體所有權規範，其間隔不得超過三年，以利管制能回應市場急遽的變化···，論者對此基本上皆持正面而肯定的態度。此外，在網路、通訊傳播服務與無線頻譜方面（Part 2）之規範內容，也一改 1984 年電信法（Telecommunications Law）之失，使 OFCOM 成爲有爪子的老虎，但卻也同時設計了一些「空間」使 OFCOM 得以規避這類權力的使用¹¹。縱然英國媒體所有權管制的大幅鬆綁，主要係爲了使其媒體事業之規模擴大而有能力在全球傳播市場中競爭，也同時鼓勵其從事創新與冒險；不過，若說因此將能使如英國獨立電視台（ITV）等媒體能與美國線上 & 時代華納、環球等競爭，則無疑過度解釋了此一新法的影響力。

四、我國通訊傳播法規整合的推動步驟

爲了因應傳播、電信及資訊科技的匯流，以及廣播電視、電信產業的匯流，我國通訊傳播法規及主管機關應該進行整合。但是，這是一個相當複雜龐大的工程，所以應該循序漸進，分階段進行。除了已經制訂的通訊傳播基本法之外，第一階段的重點工作包括目前新聞局正在推動的通訊傳播委員會組織條例的制訂、數位傳播發展條例的制訂、以及廣電三法的整合。第二階段應該將電信法與廣播電視法規進一步的整合。

（一）通訊傳播委員會組織條例的制訂

近年來數位科技之發展及匯流現象，已使通訊及傳播市場間固有之界線日趨模糊，跨業經營日益普及，各事業體間之整合已爲大勢所趨。惟我國現行通訊及傳播事務仍分屬不同主管機關主管，致使事權未臻一致，增加協調成本，影響監理效能至鉅，不利於通訊傳播市場有效競爭機制之健全發展，進而影響通訊傳播產業之整體發展。爲整合現行通訊及傳播分散之事權，立法院應迅速完成通訊傳播委員會組織條例的制訂，成立通訊傳播之單一監理機關（通訊傳

¹¹ 請參閱 Nick Pimlott (2003) “Future regulation of communications industry still in the balance”, *Communications Law*, Vol.8 No.2, pp.248-249。但 Pimlott 也隨即指出這種管制力量（執行與懲處權力）的運用，對於過去習於受較寬鬆控制的業者，其效果猶如一刀之兩刃。不過，該作者認爲法案中此部分的一些缺陷都是承襲於 EU 指令而來！而這樣的設計也爲未來通訊傳播管制的整體面貌與走向，平添不少變數。

播委員會)，統籌通訊傳播相關監理事項，以促進我國通訊傳播之健全發展，使各該產業均得在公平競爭的基礎上從事經營活動，提昇我國相關產業之國際競爭優勢，並保障消費權益。

（二）廣電三法的整合是重要先期工作

「廣播電視法」、「衛星廣播電視法」、「有線廣播電視法」三法的修正案，是因應匯流趨勢的第一階段工作，也是廣電業務發展的新里程碑。因為傳播科技的發展，產生許多新興廣電服務，如 MOD、IDTV 及網路廣播電視。目前擁有到戶線路的電視事業包括①以有線方式傳輸視訊的第一類電信事業中的固網業者，例如中華電信的 Hi-Channel 與 MOD；②以無線傳輸視訊且為全區經營的事業則包括：無線電視、數位無線電視，以及直播衛星電視（含年代的 IDTV）；③以有線方式傳輸視訊且為分區經營之有線電視系統。上述擁有到戶線路的電視事業，本質上是節目內容的「傳輸平台」(platform)。這些平台因其所提供的服務具有替代性，故嚴格說來是屬於同一個市場上的競爭性事業。因此宜將新聞局主管之三個重要廣電法規「廣播電視法」、「衛星廣播電視法」、「有線廣播電視法」近一步整合，以因應使用各種不同傳輸通路提供廣播電視節目所帶來的問題，充分掌握媒體發展脈動。此外，廣電三法因制定時間不同，有許多重複規定，且管制標準並不一致，亦有通盤檢討的必要。

（三）廣播電視法規與電信法規的進一步整合

目前我國對於廣播電視事業與電信事業採取兩個不同的管制體系，兩者在管制法令與主管機關上，均不互相隸屬。但我國的廣播電視、電信及網際網路產業有逐漸匯流的趨勢，尤其在我國加入世界貿易組織後，面對激烈的全球競爭，這種趨勢會更為明顯。歐洲聯盟區分電子通訊通路與內容的管制方式，對我國有相當程度的參考價值。我國現行電信法、廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法及其相關法規，應參考歐盟電子通訊產業之管制指令，檢討修訂，以期整合各項電子通訊網路之管制法令，建立單一之管制架構¹²。除此之外，可以考

¹² 譬如在發照方面，現行電信法將電信事業區分為第一類電信事業與第二類電信事業，對第一類電信事業的經營採特許制，對第二類電信事業的經營則採許可制。為了降低進入市場障礙，強化競爭，未來對於電子通訊網路及服務之發照，應參考歐盟發展趨勢，改採概括授權制，個案發照應限於因分配無線電波頻譜及號碼所需之情形。概括授權最

慮採取類似英國通訊傳播法的做法，將我國通訊傳播法規更進一步的整合。

多只須報備，不須許可。