

媒體、電信及資訊產業的匯流與管制

一、前言

「匯流」(convergence)是指由數位科技導致之不同傳播通訊形式的整合過程¹。匯流並不只是傳播、電信及資訊科技的整合，也是廣播電視、電信及資訊服務，終端設備，使用行為與廣播電視、電信及資訊產業的整合²。資訊的壓縮導致傳輸能力的增加，並促成新的內容編製與行銷形式的發展。數位化也造成傳輸方式和終端設備的相容性，不但使得跨越不同網路間的鴻溝變得可能，還可以利用多功能的終端設備來近用多媒體網路，譬如個人化數位助理—Psions、Palm Pilots—已經可以如同行動電話、數位相機以及 MP(music players)般運作，很快地，它們也可以下載及播放短時間的影片；透過新型的電腦遊戲設備—如 Playstation 2—也可以上網、播放音樂以及打電動。這些多功能的終端設備均將巨大的數位化力量融入一般家庭的生活中³。

數位科技的進展使得電話線路、有線電視系統、無線電波、衛星等媒介均能毫無阻礙地傳送文字、語言、音樂、圖片、視訊、數據資料，譬如廣播電視業者可以利用網際網路做為載具，在網際網路上提供廣播電視播送服務，使得所有與網際網路連接的電腦，都可在適當軟體的輔助下接收到廣播電視節目⁴。報章雜誌等傳統的媒體藉由行動的、無線的及網際網路的新傳輸科技進行再造。數位科技開發出新的頻道可以用來提供新聞、娛樂、購物、投資以及人際溝通⁵。因而模糊了傳統上涇渭分明的廣播電視、電信及資訊領域，傳統依載具別制定之管制法律也遭到嚴厲的衝擊⁶。

二、歐盟媒體、電信及資訊產業的管制革新

歐洲議會及理事會於 2002 年 2 月 4 號通過對現行電子通訊產業管制架構修

¹ Wolfgang Schulz/Wolfgang Seufert/ Bernd Holznagel, Digitales Fernsehen, Regulierungskonzepte und -perspektiven, 1999, S. 71ff.

² Vgl. etwa Wolfgang Hoffmann-Riem/Wolfgang Schulz/Thorsten Held, Konvergenz und Regulierung, 2000, S. 19ff.; Die Stellungnahme zum Grünbuch der EU-Kommission der DLM vom 05.05.1998 in Frankfurt a. M., abrufbar unter <http://www.alm.de/convgb.htm>.

³ Secretary of State for Trade and Industry/SECRETARY OF STATE FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT, A NEW FUTURE FOR COMMUNICATIONS, 2000 年 12 月 (以下簡稱英國電信資訊傳播白皮書) 1.1.4 --1.1.6.

⁴ 王郁琦、夏志豪，〈數位媒體法制發展與擬議中「資訊、通訊與傳播委員會」之探討〉，《月旦法學》，第 46 期，民國 88 年，頁 60。

⁵ 英國通訊傳播白皮書，1.1.12.

⁶ 施俊吉、鄭優、何之邁、劉孔中（主持）、劉紹樑、莊崇堅、莊春發、石世豪、蔡志宏、陳光禎、謝穎青、王郁琦（共同主持），〈四 C 產業整合發展之競爭規範研究〉，《行政院公平交易委員會 89 年度合作研究報告 4》，民國 89 年 7 月，頁 81 以下。

改之法案。新管制架構的法案是由一項一般性管制架構指令⁷，及四項特殊指令：發照指令⁸、網路接取及互連指令⁹、普及服務及使用者的權利指令¹⁰、個人資料及隱私權保護指令¹¹，所組成的。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¹²。

歐洲聯盟研擬之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草案¹³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草案¹⁴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。第一章設定指令的範圍與目標。指令的第二章處理普及服務的義務。第三章是關於使用者及消費者的權利，

⁷ Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council. On a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 4 February 2002,

⁸ Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council. On a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 4 February 2002,

⁹ Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associative facilities, 4 February 2002,

¹⁰ Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council. On a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 4 February 2002,

¹¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector, 15 December 1997,

¹² Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council. On a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 4 February 2002, pp.3-4.

¹³ COM (2000) 386.

¹⁴ COM (2000) 392.

但包括一個零售價格管制的重要條款。本章提出消費者契約、服務品質、可被公眾使用的資訊的透明化，以及保證所有的使用者接取緊急服務與直接諮詢服務。第四章維持既存的關於提供出租網路服務的規定，但當各會員國中的這些服務市場變得更為競爭時，準備與執委會協力逐步地排除這些條款。其他代理服務的規定也包含在內。第五章是關於各國主管機關在採取措施前與使用者及消費者團體進行商議的程序規定。

(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草案（"Proposal For Data Protection on Electronic Communications Directives"，簡稱「電子資料處理保護指令草案」）¹⁵，該草案仍未完成立法程序，本指令只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、 英國媒體、電信及資訊產業的管制革新

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，英國政府在 2002 年 5 月提出《通訊傳播法草案》（Draft Communications Bill）。

《通訊傳播政策白皮書》擘劃英國通訊傳播政策目標與方向。它闡明：未來英國通訊傳播政策的目標包括「確保公眾有普遍性的近用機會，對於高品質服務，能有不同的選擇」，以及「確保公民及消費者的權益受到保障」。另一方面，英國的通訊傳播政策也將注重市場競爭；正如《通訊傳播政策白皮書》中所列的首要目標是：「在世界的傳播及媒介市場上，英國將成為最有動力及競爭力的國家。」由此可知，英國《通訊傳播政策白皮書》乃基於公共服務與市場競爭的價值，企圖在兩者間取得最大公分母。白皮書高揭通訊傳播政策三大目標。首先，在市場競爭價值的引導下，白皮書第一個目標是，「把英國變成世界傳播及媒介市場上，最動力及具有競爭力的國家」。其次，在公共服務價值的引導下，《通訊傳播政策白皮書》第二及第三個目標分別是，「確保公共有普遍性的近用機會，以及對於高品質服務，他們能有不同的選擇」「確保公民及消費者的權益受到保障」。

《通訊傳播法草案》基於白皮書的管制哲學，即兼顧市場競爭與公共服務的

¹⁵ COM (2000) 385final, 2000, 7, 12.

意理，主要有四個政策方向。一是成立 OFCOM 為統一事權的通訊傳播管制機構。二是鬆綁媒體所有權的部份管制。三是確保公共服務媒體仍居重要地位。四是釐清頻譜使用的機制。

四、我國媒體、電信及資訊產業的管制革新

經過對我國傳播政策現狀之檢討，以及對各國邁向資訊社會之傳播政策之分析探討，為了因應傳播、電信及資訊科技的整合，以及廣播電視、電信及資訊產業的整合，本研究對於傳播、電信及資訊產業的管制有以下幾點重要建議：

（一）廣電三法應整合

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。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。因此宜將三法合併為一，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，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」，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。因此宜將廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法合併為一，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。

（二）廣播電視法規與電信法規應整合

「廣播電視法」、「衛星廣播電視法」、「有線廣播電視法」三法的整合，只是因應匯流的第一階段工作，接著應該將廣播電視法規與電信法規進一步的整合成類似英國的通訊傳播法。

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。歐洲聯盟明顯區分電子通訊通路與內容的管制方式，合乎事

理上的邏輯，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。

未來我國電子通訊產業的政策目標應優先透過市場競爭達成，只有在政策目標無法透過競爭達成的領域，才需要產業特殊的事前管制規範。在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，應逐漸以公平交易法取代此種產業特殊的管制規範。新的管制政策必須考慮市場的發展、科技的進步及使用者需求的變化，尤其是電信、媒體及資訊科技產業的匯流，並在確保消費者的基本權利繼續受到保護的情況下，嘗試在市場的各部分強化競爭。

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。

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。

（三）通訊傳播主管機關

英國政府於 2002 年 5 月推出《通訊傳播法草案》(Draft Communications Bill)，四個主要政策方向之一是成立 OFCOM 為統一事權的通訊傳播管制機構。OFCOM 將結合過去五個獨立的管制機關，如獨立電視委員會、廣播局、電信局、廣播標準委員會、廣播通訊傳播局等。這個統一事權機構的目的包括提高政策的一致性與效率，減少管制的成本，以因應變革中的傳播環境。

雖然 OFCOM 將減少不必要的管制，但必要時仍會介入保護公眾的權益並維持市場機制。首先，OFCOM 將成立獨立的「內容監督委員會」(Content Board) 以確保廣電的服務與品質。「內容監督委員會」的功能有二：(a) 監督各種經由廣播或電子通信網路所傳送的内容；(b) 增進公眾對於電子媒體相關議題的了解及認識。其次，OFCOM 將與貿易部共同執行 1998 年的「反壟斷法」。

我國未來電信、傳播及資訊產業的管制架構，也應充分考慮內容及傳輸通路之間

的關連，尤其在主管機關的設置及職權劃分上，可考慮設單一之管制機關，譬如參考英國研擬成立 OFCOM 為統一事權的通訊傳播管制機構的做法，設立通訊傳播委員會。