

# 【通訊科技與法律的對話】

(更新再版)

## 第一章

### OECD 國家與台灣寬頻發展政策之比較

## 第一章 OECD 國家與台灣寬頻發展政策之比較

### 關鍵字：寬頻、OECD、產業政策

二十世紀末以來，網際網路技術和應用發展相當迅速，各先進國家莫不積極規畫具前瞻性的資訊通訊政策。其中，寬頻是各國資訊通訊發展的重要環節，先進國家政府在其資訊通訊計畫中，皆明確勾勒寬頻發展的願景、目標和方向，期望寬頻帶動資訊通訊產業成長，進而提升國家競爭力。有關研究機構就此指出，「影響寬頻上網普及率的因素並非價格，真正關鍵在於政府的政策」，此一說法相當值得重視。

經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）儘管被諺稱為富有國家俱樂部，但是其會員國在寬頻建設實績上較勁的影響，卻頗值得我國政府在制定寬頻發展政策時視為他山之石。以下我們要從幾個寬頻發展程度較高的國家：日本、韓國、美國、澳洲等，就其政府對於內國寬頻發展所提出的政策，與台灣對照進行分析。

### 一、各國寬頻發展政策

#### （一）日本

有感於上一世紀一九九〇年代日本經濟不景氣的影響，並為打造日本成為最先進的資訊科技大國，2000年7月，日本政府決定在其內閣之下設置「情報通信技術戰略本部」（IT 戰略本部），藉以激勵資訊技術之建設。2001年1月戰略本部提出「e-Japan 戰略」，以五年內成為全世界最先進的資訊化國家為目標，在同年3月制定具體的行動計畫「e-Japan 重點計畫」，提出未來日本在推動資訊技術政策的具體方針。其中重點計畫第一項「建立全球最高水準之資訊通信網路」，宣示要在五年內，也就是2005年之前，建置完成至少有3千萬家庭可以低價高速上網、1千萬家庭能以低價超高速（30Mbps~100Mbps）上網的環境。總務省於2001年10月發表「全國寬頻構想」計畫，為解決因地理條件限制所造成之資訊數位落差，訂定明確之推動準則。

這個「全國寬頻構想」包括建設日本為高速網路及超高速網路普及環境之相關工作。總務省希望在2005年以前透過明確的推動時程表，讓政府與民間共同合作寬頻網路之建設工作，以達到在e-Japan計畫中所勾勒的未來生活方式。事

實上，日本政府在寬頻網路推動工作上，比較重視光纖網路的建置，為達到 2005 年「高度資訊通訊網路社會」的頻寬需求目標，日本政府規畫了接取速度在 10Mbps 以上的寬頻接取，並透過包括低利率貸款與稅制優惠等多種協助網路基礎建設之措施逐步完成。

繼 e-Japan 政策順利達成後，2004 年日本政府進一步公布 u-Japan 政策，則是以「2010 年成為世界最先進的資訊通訊科技國家並領先全球」做為目標。u-Japan 政策在 2004 年 12 月由總務省正式確立其詳細執行方針，其主軸有三：1.無所不在的寬頻環境 (ubiquitous environment of broadband)；2.從 e 化轉變為課題的解決；3.環境整備的徹底強化。其中 u-Japan 針對網路整備方面訂定一個新目標：於 2010 年以前，建立一個「100% 國民利用高速及超高速網路連網的社會」，破除有線與無線網路之區別。從日本這幾年的資訊通訊政策可以看出，日本政府欲成為全球資通科技領導國的野心與決心，相對於南韓政府喊出的 u-Korea 口號，u-Japan 似乎更具能見度與執行性。

## (二) 韓國

韓國於 1997 年歷經亞洲金融風暴後，政府產業政策朝向「知識經濟社會」前進，以「資訊」、「技術」等高附加價值之產業為韓國國家未來發展願景，並成立資訊通訊部 (Ministry of Information and Communication, MIC) 策畫統籌有關資訊通訊科技之發展與市場開放等事項。

根據 eMarketer 於 2001 年針對全球 29 個國家的寬頻網路發展潛力進行評估研究，韓國被評等為全球第三名、亞洲第一名的寬頻先進國家。在此之前，1998 年韓國僅有 5 萬 2 千個家庭採用寬頻上網，但是到了 2002 年 11 月，全國寬頻用戶數目已突破 1 千萬用戶，這種短時間內所達成之斐然成績，儼然成為各國爭相學習的「韓國奇蹟」。

韓國目前的寬頻政策主要係包含於 2002 年 4 月由 MIC 所推動之「e-Korea 國家發展計畫」。該計畫係提供韓國政府在五年內使韓國躍升成為全球經濟領導者的一項全般性計畫，正式取代過去的「Cyber-Korea 21」計畫。

e-Korea 計畫主要是從「量」的擴張轉向「質」的發展，並區分為寬頻基礎建設及寬頻內容產業發展這兩大塊，兩者均以「市場競爭」為基本精神。就前者而言，在 MIC 的推動之下，政策朝向市場開放的方向，並規定新業者在享有政府補貼及低價購買相關機器設備的條件下，必須建置自己的網路系統；期望民眾

連網頻寬由目前的 1.2Mbps 提升到 20Mbps，使寬頻內容能真正發揮效益。另外，在無線寬頻（WLAN）建設上，韓國也設定在 2006 年時完成，所有民眾均可在所有公眾場所使用 WLAN 的高速上網服務。

韓國寬頻政策受到國內政府與產業間彼此合作的影響，這種優勢相對而言也伴隨著不利的因素相互糾葛，例如政府組織調整、韓國電信的民營化等事件，在在牽動著未來韓國的寬頻發展成敗。不過，韓國政府的寬頻政策理念，由鼓勵國內新興產業、轉變為改善產業環境，到鼓勵市場競爭，這一連串的作為轉變，廣受 OECD 各國的矚目與肯定，推許為值得各國借鏡的模範。

### （三）美國

美國 1996 年電信法出爐，為全世界的電信自由化吹起響亮的前進號角。有關寬頻發展政策，美國 1996 年電信法第 706 條當中明白指示「聯邦通訊委員會（FCC）與各州政府應鼓勵將先進電信服務以合理價格在適當時機下推展至所有美國人」，並且為達成這個目標，國會還指示 FCC 應每 18 個月向其報告寬頻服務的發展情況。

根據 FCC 最新公布的資料，相較於 2001 年 6 月（960 萬），美國寬頻網路線路至 2003 年年底（2,820 萬）雖然成長將近三倍之多，但是美國的寬頻滲透率卻從全球第四名落至第十名，遠遠落後韓國、加拿大等。FCC 委員 Michael Copps 認為這是因為主管機關欠缺連貫性的寬頻政策，而導致美國在全球排名的落後。此外，他也認為價格因素是無法快速提升美國寬頻滲透率的原因之一，例如日本 8Mbps 的寬頻服務每月只要 10 美元，但是在美國，1~3Mbps 的寬頻服務卻索價 30~50 美元。

美國不像其他國家那樣有中央一致性的寬頻政策，FCC 各委員對於寬頻發展問題的看法也不一致，例如 FCC 主席 Michael Powell 認為國家的排名並非那麼重要，重要的是美國民眾與整個國家的寬頻需求是否會快速成長。他認為，每個國家的情形不同，不能一概而論。

因此，美國寬頻服務的推展，常有賴地方政府與電訊服務業者的自力救濟。但是 2004 年的兩組總統候選人，不約而同地提出寬頻接取普及政策。共和黨籍的現任總統布希提出在 2007 年在全國推展高速網路全面普及化，並維持網路接取（Internet access）免稅措施、減少抑制投資的管制、提供國有土地作為無線基地台與光纖網路建造使用，以及再開放寬頻無線頻譜之使用；而民主黨籍的凱瑞

則提出寬頻對於未來經濟的重要性有如電力一般，因此主張導入稅務減免誘因、2006 年建置全國普及寬頻緊急服務網，以及協助偏遠地區民眾享有寬頻服務價格優惠措施等等。

許多產業觀察家認為，美國必須有一套前後一致的寬頻發展政策，甚至有些政策主導官員與相關電信傳播事業也認為，可以參考韓國成功的寬頻發展經驗，使美國政府不必採取過度管制即可突破目前的寬頻僵局。不過目前美國寬頻服務早已被大型有線電視公司與電信業者以寡頭壟斷方式把持，因此他們認為，在政策上必須建立真實競爭的寬頻市場，其方法則可以採取低利貸款、稅務協助等誘因，讓其他業者能夠積極參與。

#### （四）澳洲

澳洲政府於 1998 年 7 月提出「澳洲資訊經濟策略初步提案」(Towards an Australian Strategy for the Information Economy: Preliminary Statement)；經過半年討論後正式提出「資訊經濟策略架構」(A Strategic Framework for the Information Economy) 報告，作為澳洲政府推動資訊建設與數位經濟的發展藍圖。

2003 年澳洲政府展開一項由國家資助的三年期研究計畫，國家科學及工業研究組織 (The Commonwealth Scientific & Industrial Research Organization) 成立「資訊經濟網路科技中心」(Centre for Networking Technologies for the Information Economy, CeNTIE)，以建設橫跨全澳洲的先進資訊科技網路，鼓勵寬頻技術的應用，主要內容著重在健康醫療、教育、影片製作以及資訊應用等。這個計畫的目標在於建設一個「網絡城市」(wired city)，以因應澳洲幅員廣大的特點。不論使用者身在何處，所有的企業、教育以及醫療服務都可透過使用者的手指於線上完成。

2004 年 3 月澳洲政府再宣布一項名為「全國寬頻策略」(National Broadband Strategy) 的政策，其內容為各級政府立於合作的地位建構寬頻發展架構，作為未來寬頻政策發展與協調跨政府間活動之依據。該計畫的願景在使澳洲成為全球寬頻使用的領導者，藉此帶來醫療、教育、社區、商業以及政府等多重領域應用，並從寬頻網網相連當中獲致經濟與社會之利益。澳洲政府宣布將在這個計畫上投入 1 億 4280 萬澳幣，包括提供業者寬頻服務補貼、醫療與健康方面的寬頻建設，以及藉由區域性寬頻服務的節目應用吸引網路投資。

## （五）台灣

鼓勵全民利用各種寬頻技術連上網路已是政府既定政策。行政院早在 2002 年推動「挑戰 2008——國家發展重點計畫」，已設定「數為台灣——實現寬頻到府六百萬戶」為計畫主幹，並進一步於 2003 年底在「新十大建設」中提出「M 台灣計畫」，以五年為期，分以「寬頻管道建置分項計畫」與「行動台灣應用推動分項計畫」兩主軸，前者以公共經費建置全島六千公里長的寬頻管道，提供固網、有線電視及行動電信等業者承租、鋪設網路；後者則分為行動服務、行動生活、行動學習與雙網整合應用（WLAN 與行動通訊）等四個層面進行。

2004 年 7 月 29 日交通部召開「全國服務業發展會議——通訊媒體業預備會議」，電信總局推出「先進寬頻 e 化服務網路推動計畫」(ABIEN, 簡稱阿扁計畫)。當中，透過法制面、技術面與市場面等細項策略，以「排除發展障礙、孕育產業利基、擴大投資空間」為其核心動力，計畫於 2007 年達成六大目標：

- 1.寬頻到府普及率從目前的 38%提升到 75% 。
- 2.寬頻用戶從目前的 304 萬戶提升到 600 萬戶，且光纖到府達到 206 萬戶、WLAN 達到 170 萬戶。
- 3.現行寬頻主流技術 2M bps ADSL 提升為 50Mbps 到 100Mbps 的光纖到府。
- 4.網際網路通訊協定將由現行的 IPv4 提升到 IPv6 。
- 5.無線電視網路數位化由 50% 提升到 90% 。
- 6.通訊媒體總產值將從現行的新台幣 5 千 4 百億元提升到新台幣 8 千 2 百億元。

法制方面，行政院則規畫進行法規鬆綁，摒除不必要的管制，以負面表列方式管制發照，同時修改電信法，廢除現有第一、二類電信事業的分類方法，降低業者進入市場門檻，以活化產業；排除網路建設障礙，延續 M 台灣計畫由政府投資建置共用管道；並改造監理機制，成立通訊傳播委員會（NCC），以因應數位匯流趨勢。

## 二、政策成敗檢討

日本和韓國寬頻發展扶搖直上的狀況，固然與政府堅定主導及協調大型企業集團合作有關，但其政府在鼓勵與容許市場競爭上的堅持，使新進業者如韓國的 Hanaro、日本的 Yahoo! BB，以寬頻服務最低價格睥睨全球，活化寬頻服務市場

機能，卻也是推動成功的事實原因。

此外，同在 OECD 之列的加拿大與瑞典，雖然在上文未特別分節介紹，但是其成功推動寬頻發展的原因，也顯示在寬頻網路發展初期成立單一統籌單位推動相關業務，並訂定明確的中央寬頻政策目標，及早進行寬頻基礎建設、刺激消費者（包括一般用戶與企業用戶）需求，確實是寬頻網路相關產業異軍突起的重要特徵。

反觀美國、英國與澳洲，雖然都有廣大的寬頻消費群眾，但其國內輿論普遍批評檢討本國寬頻發展指數遠遠落後於其他亞洲與北歐國家。究其原因，先以美國來說，2000 年寬頻滲透率尚位居 OECD 國家中的第三位，但至 2003 年卻落到第十位，由於欠缺強有力的政府政策支撐，寬頻使用成長率不若其他國家來得快，也因此讓美國 2004 年兩位總統候選人不約而同選上這個議題，希望在大選之後全力推動寬頻發展政策。一位 OECD 電信專家一針見血指出，「市場競爭是導致某些國家成長較其他國家快速最主要的原因」。

英國與澳洲則有同樣的問題，即是國內各有一家寬頻服務獨占業者——英國電信（BT）與澳洲電信（Telstra）。英國電信主管機關 Ofcom 於 2004 年 9 月 1 日發表聲明指出，BT 的寬頻價格訂定破壞市場秩序，導致其他廠商無法生存，嚴重違反競爭法（Competition Law）的規範；而在澳洲，一個寬頻獨立研究網站 Whirlpool 於「2003 年澳洲寬頻調查」報告指出，有高達 82.5% 的澳洲受訪民眾認為，Telstra 不應該以自有的 ADSL 網路與其他轉售業者進行競爭，且另有 67.9% 的受訪者認為，澳洲政府沒有積極地推動寬頻服務。

澳洲國內近來有評論者拿韓國和加拿大的例子來與澳洲相比，批評澳洲的寬頻滲透率已落後至 OECD 國家的第二十一名，然而澳洲政府所提出的寬頻發展政策依舊乏善可陳，該評論甚至以“Australia is sitting on its hands”表達抗議。2004 年發生在澳洲 Telstra 決定寬頻批發及零售價格爭議的實例，可以作為這樣評論的印證。

2004 年 2 月 Telstra 開始大張旗鼓促銷寬頻上網服務，其中 256K/64K 的網路連線服務，每月個別用戶收費澳幣 29.95 元，然而 Telstra 對於向其批購轉售的民營業者，相同的產品與服務卻要價澳幣 36 元。這項措施引起澳洲競爭及消費者保護委員會（ACCC, Australian Competition and Consumer Commission）的關注，認為 Telstra 是利用歧視性價格進行不公平競爭，依法頒布命令，要求 Telstra 必須和批發商與 ISP 業者和談，但 Telstra 堅持不讓步。

在澳洲，Telstra 係依據 1991 年制定的 Telstra Corporation Act 成立的國營電信公司，ACCC 則依 Telstra Practices Act 負責監理電信產業的公平競爭及消費者保護事宜，有權管制電信事業不公平競爭行為，並訂定 Telstra 各項提供個別用戶電信服務價格上限與價格管制措施。Telstra 在 ACCC 強力施壓下，承諾調降批發價格為每月每戶澳幣 24 元，暫時平息爭議。

回頭看看台灣的寬頻發展政策，根據前述提供的數據，台灣的寬頻發展表現相當亮麗，尤其是寬頻滲透率排名全球第四名、寬頻上網家庭將近五成，並不遜於 OECD 其他先進國家。但是，從台灣的寬頻發展政策形成過程看來，隱憂卻已逐漸浮現：

## 1. 政策立足的偏頗

從「數位台灣——實現寬頻到府六百萬戶」、「M 台灣計畫」到「阿扁計畫」，在描繪寬頻發展的大餅裡，由於交通部電信總局與行政院新聞局分別對電信及傳播維持機關本位主義堅持的二元管理，對於數位廣播電視的發展著墨甚少，廣電產業在政策中似乎僅為聊備一格，在整個寬頻發展計畫中被「邊緣化」。寬頻政策似乎已悄悄地向管制程度較低的一方傾斜。

同樣令人不解的情形也發生在「阿扁計畫」，該計畫強調的寬頻完全集中於固網，對於 3G 及 WLAN 等無線接取寬頻服務，甚至是技術上更前瞻而具爆發潛力的高階無線電頻譜應用的實踐，卻未置一詞，其影響不可謂不深遠。

## 2. 欠缺競爭的寬頻市場

政府對於寬頻發展的目標著重在如何提高寬頻成長的數據，對於市場欠缺公平競爭的情形，似乎束手無策。台灣的市內用戶迴路開放議題，除批發價格已見爭議外，寬頻上網服務的提供已明列在中華電信同意出租用戶迴路的限制之內。政府推動的六年六百萬戶寬頻上網目標，難道真的只能施壓力於中華電信一家，以持續調降個別用戶申裝價格，而不管市場上其他業者能否依其承諾提供消費者不同選擇？

另外，政府過度強調光纖到府計畫，更使第二類電信業者的處境日益艱難。第一類電信業者在實踐上愈來愈加細分化的執照發放制度保障下，弔詭地取得免受競爭威脅的保護。寬頻建設在未來沒有新業者參與而已經在政府開放市場時進

入的業者怠惰的狀況下，如何能更上一層樓？實在令人不得不心焦。

### 三、結論

2001年6月《經濟學人》雜誌（The Economist）對於高速寬頻網路的發展以「寬頻的憂愁」（Broadband blues）來形容，並引用科幻作家威廉吉伯森（William Gibson）於1984年所著《神經浪遊者》（Neuromancer）一書中十分傳神的一段話：「未來就在眼前，只是分配不均」（The future is already here—it's just unevenly distributed.），說明政治、規範與技術在現階段牽絆各國寬頻發展的情形。

對於寬頻，擺在眼前最大的關鍵因素就在於市場競爭的程度。但是單靠扶植競爭對手是不夠的，必須還要有更為細緻的規畫。各國都知道，完全拷貝韓國的寬頻發展經驗是不可能成功的，其所涉及的層面甚廣，必須逐一從政策、法規與技術發展相互配合，始能克竟全功。

在介紹世界發展寬頻進度領先的國家中，我們保留了一個實例，作為這篇文章的壓軸。《世界經濟論壇》（World Economic Forum, WEF）於2003年12月公布2003~2004全球資訊科技報告，世界各國的「網路整備度指標」（Network Readiness Index, NRI）評比，新加坡在全球82個國家排名第二，是亞洲各國之冠。新加坡由過去航運貿易中心升級為資訊通訊樞紐（Infocomm Hub），在政府與民間努力下，寬頻覆蓋率已達99%。

早在1992年，新加坡政府發表「IT-2000 - A Vision of an Intelligent Island」報告，計畫於2000年前將新加坡建設成一個智慧島。根據該計畫，新加坡政府於1996年推動以建設基礎網路為中心的「Singapore ONE」計畫，將政府機構、學校、圖書館、企業和家庭串連起來，讓使用者透過高速網路進行各項寬頻應用。1999年12月新加坡「資訊通訊發展署」（The Infocomm Development Authority of Singapore, IDA）成立後，即負責籌畫、規畫星國的網路、資訊及通訊政策，成為新加坡寬頻發展成果豐碩的主要推手。

跨入21世紀後，新加坡政府於2003年3月底宣布「連接新加坡」（Connected Singapore）計畫，其具體目標包括：建設資訊通訊產業成為亞太樞紐、推動全民上網、強化資訊通訊人力資本，以及建設有利企業和消費者的環境。新加坡政府預計，到2006年，新加坡將有50%以上家庭採用寬頻上網，3G內容與應用也將隨之投入服務。

爲什麼在此要特別舉新加坡爲例？新加坡 IDA 之下有一個非常特別的部門，名稱爲“the Next Generation Internet”，專責探索新科技的應用以及其應用，對於規範制定可能產生的衝擊。新加坡務實地透過對未來技術發展應用趨勢的掌握，技巧地避開了僵固在發照制度的法理爭執，而不致稽延各式寬頻建設的時程。

「未來就在眼前，只是分配不均」，產業規範可以前瞻掌握技術走向與應用，才能在看得見的市場大餅上適當地刀切分，然後退位給競爭規範料理市場競爭議題。我們相信，前節討論競爭管制機關與產業監理機關分工及互動中，行政院所揭示「以競爭政策爲主，產業政策爲輔」的政策目標應該如此理解。

傳統到現在的執照發放制度不當地高築市場藩籬，束縛了產業監理機關（也是發照機關）和業者的手腳，也阻礙了消費大眾以合理低廉價格享受優質先進服務的機會。相對於中央政府選定固網作爲寬頻發展的主力，同時奮力地從與市場中少數持照者角力的泥沼中掙脫，我們樂見台北市政府在其網路新都計畫中落實無線寬頻城市構想，以免執照方式廣邀業者持續投入建設無線的最後一哩（last mile），2005 年年底完成全市無線區域網路佈建，解放夾處於政府和固網業者爭執之間的無辜用戶。

迎接寬頻時代來臨，可以不要自找麻煩拘泥在發照制度上，或是重蹈覆轍以發照制度開放市場。市場已經在那裡，政府要做的只有一件事：「開放市場讓所有競爭業者進入，全力佈建各式寬頻網路，不管現在持照者做或不做！」

### 延伸閱讀

1. 經濟部通訊產業發展推動小組

<http://www.communications.org.tw/front/index.asp>

2. 資策會電子商務研究所 ACI-FIND

<http://www.find.org.tw>

3. 新加坡「資訊通訊發展署」

<http://www.ida.gov.sg/idaweb/marketing/index.jsp>

# 【通訊科技與法律的對話】

(更新再版)

## 第二章

### 台灣電信市場發展近況與展望

太穎國際法律事務所

## 第二章 台灣電信市場發展近況與展望

關鍵字：電信、MOD、3G、網路電話、寬頻網路

台灣的電信市場在 2003 年以後進入「盤後重整」狀態，不論是固網或行動電話，中華電信或民營電信業者，均呈現一股蓄勢待發的景況。這一年，各業者在人事與組織上都有劇烈的變化，例如賀陳旦接掌中華電信董座、富邦入主台灣大與台固，新世紀資通換了總經理、東森寬頻高層換風等等，另外還有中華電信用戶迴路談判陷入膠著、固網市場再開放政策延宕、中華電信 MOD 業務與有線電視的競爭、首家第三代行動電話（3G）業者順利開台、開放虛擬行動通信業務（MVNO）、網路電話（VoIP）方興未艾等事件。

上述事件延續到 2004 年有了相當大的變化：用戶迴路爭議雖已底定，然而焦點卻與寬頻網路議題串上掛勾；固網市場再開放正式登場，將固定於每年 3 月及 9 月受理執照申請，惟首次的開放卻未見踴躍，僅有一件電路出租業務申請案件；對於 VoIP 的管理，交通部電信總局分別於 2004 年 6 月及 11 月進行公眾意見徵詢，並朝核發 E.164 電信號碼予 VoIP 服務經營者的方向規畫；至於第三代行動電話雖然到了 2004 年 12 月市場上僅有亞太行動寬頻一家業者開通服務，但也出現許多有趣的議題，例如威寶電信繳回原先數位低功率頻率，並計劃將其買回作為目前 3G 業務使用，但電信總局傾向採取拍賣方式出售威寶電信所繳回的 5Mhz 頻寬，而引起中華電信等業者抗議其可能造成的技術干擾；此外 3G 已正式被公告為新興重要策略性產業，將可享有租稅減免的優惠等。

以下我們就電信產業的近期發展、寬頻視訊產業的初露曙光，以及未來的展望分別說明。

### 一、電信市場產業近期概況

由於行動通信與固定通信在性質與獲利程度上有所不同，民營業者在投入此兩大市場之際，飽嘗冷暖不同的極大差異：行動民營業者搶入市場之際，正是民眾亟需通信服務之時，在破除中華電信一家獨大的商機下，各業者卯足了勁推廣「大哥大」，造就今日台灣民眾人手一機的高普及率，而每用戶平均每月貢獻度（ARPU）亦達到 600 元至 740 元之間，另外加上 3G 新競爭者的加入、行動資費陷入令人眼花撩亂的價格大戰、照相功能的手機成為消費者的最愛、GPRS 行

動下載營收高度成長等因素，在在使得每家行動業者獲利頗豐。

反觀三家民營固網業者，受制於當初巨額資本 400 億元的參進門檻，以及取得執照的承諾——六年內建設一百萬門號的內部壓力，加上各地方路權取得不易、建築物可容納多餘電信管線的空間不足、用戶迴路租用協商過程處處受阻等外在因素，讓這三家固網業者在開台近三年後仍叫苦連天，這點可以直接從 2004 年再度開放固網申請的冷落景況得知一二。

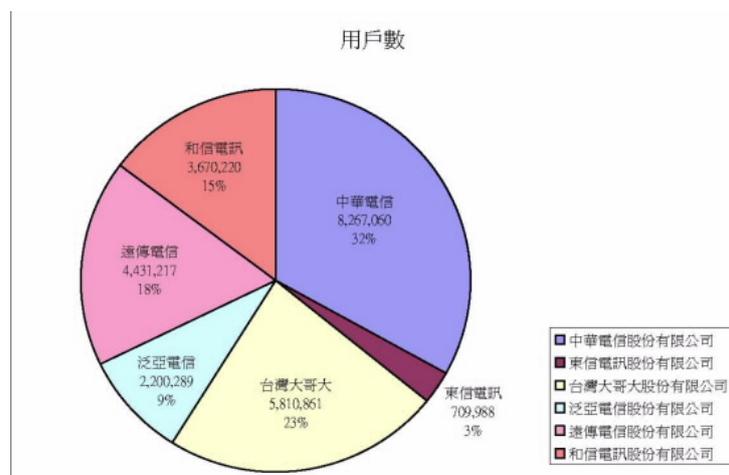
## （一） 行動市場

### 1. 市場概況

這兩年最受矚目的電信新聞，是行動業者之間的聯盟與結合：遠傳電信與和信電訊的合併事件已塵埃落定，台灣大哥大先後收購泛亞電信和東信電訊，各自與老大哥中華電信瓜分全台灣 2 千 5 百萬行動電話用戶，形成三雄鼎立的的局面。

各家行動業者在進入「大者恆大」的整併風潮後，相對地 ARPU 不升反降，這呈現出台灣語音市場已漸飽和的疲態，但行動數據市場仍處於待開發的跡象。由於無法短期內填補營收缺口，使得業者在 2004 年的營收不易大幅成長，轉而透過人事和組織整併，以提高營運績效，例如富邦集團執行長蔡明忠入主台灣電信集團後，首先找前台積電營運長張孝威出掌台灣大，進行集團組織重整；而遠傳與和信、以及台灣大與泛亞、東信的合併，龐大的人事系統如何將原工作做最妥適有效的配置，以發揮一加一大於二的綜效，考驗著高階經理人的智慧。

圖 1 我國各行動電話業者市場占有率



資料來源：交通部電信總局（2003）

這些年中華電信的獲利雖然令人稱羨，不受到這波民營電信整併風波的影響，不過囿於國營事業的身分，免不了受到來自交通部及立法院的壓力，也必須對內部工會折衝，尤其為牽制民營化釋股的實施與市內用戶迴路開放醞釀的抗爭，以及釋股實施後可能造成的員工離退潮，中華電信仍須審慎應付內部壓力，以求損害降到最低。

另外，目前各家業者都推出固定月租費內免費網內通話，加上既有的手機補貼政策，也連帶影響手機廠商的行銷策略，尤其在三雄確立之後，手機原廠與通訊通路商被迫「選邊站」，以因應各家的採購方案。

早在行動電話業務開放初期，已有多家業者推廣 WAP 無線上網服務，只是當時連線速度甚慢，使用者並不多。直至 GPRS 技術普遍發展後，據報載台灣行動上網用戶數推估應突破 250 萬戶，服務滲透率達到 10%。

根據資策會電子商務研究所 ACI-FIND 的研究，2004 年台灣上網族群中有 38% 為行動網路服務使用者，他們多在公共場合或利用搭乘或等待交通工具中的時間使用該項服務，每天使用的時間多數不超過 10 分鐘，其中 47% 每月行動網路服務的支出不到 100 元，足見台灣行動網路服務使用行為並不頻繁，經常性、長時間的重度使用者（heavy user）並不多見，多數民眾認為使用手機上網的誘因不比在家中或公司上網來得高，行動數據業務僅占各業者總營收的 3% 到 5%。由此可推知，在行動數據服務環境尚未成熟前提下，業者未來的行銷重點仍在語音費率包裝，以及簡訊服務組合套餐上，但這情形可能會在 2005 年第三代行動電話業者全數投入市場競爭後，逐漸發生革命性的質變。

## 2. 第三代行動電話開台

2002 年 2 月，台灣首次採取投標競價方式核發電信執照，眾所矚目的第三代行動電話（3G）競價總額為新台幣（以下同）488.99 億元，較交通部公告的底價多出令人咋舌的 153 億元，其中標金最高的亞太行動寬頻，已於 2003 年 7 月底正式開台，惟因 3G 現階段在服務上尚未出現殺手級應用（killer application），市場定位仍不明顯，使得高額競標的資金成為各 3G 業者最沉痛的負擔，除高額標金以外，基地台佈建成本才是真正的關鍵。據業者估計，完成整個 3G 網路佈建總計要投資 160 億到 200 億元，如此高成本的電信設施，使得業者必須具備相當的資金運籌能力。

有鑑於上述 3G 投資金額沉重的問題，過去幾年來業者積極向經建會、財政

部爭取納入新興重要策略性產業，但屢遭財政部拒絕，業者轉而尋求折衷方案，願意限縮權利於僅適用免徵營利事業所得稅，而放棄股東投資抵減之權利，但財政部仍堅持必須修改促進產業升級條例才可進行。對此，於 2004 年 11 月初，當時的行政院院長游錫堃裁示同意 3G 業者得享五年免稅獎勵，並擬透過修法納入促進產業升級條例第九條之三。雖然行政院預估此舉將造成國庫 5 億元的財稅短收，但在加速推動第三兆元產業的政策下，這種措施顯然是手段上的權衡結果。

由於 3G 產業對於整體經濟發展，尤其是通訊產業具有相當大的效益，初期投資風險性高，加上目前 2G 語音市場已飽和，尋求 3G 服務的定位不僅僅是台灣本身的問題，全世界通訊業者也亟欲尋求解決方案。當然，政府財政部門與社會輿論對於以租稅減免作為獎勵產業的單一手段時有齟齬，產業發展與財稅分配這種蹉跎板問題早在各種政策辯論上出現過多次，行政部門做出這樣的決定確實可讓投資者考慮加碼投入，但長期以來政府及業者都習於採取租稅減免的手段來促進產業升級是否妥當，尤其涉及到資源分配與競爭公平性的問題，在在值得深思。

### 3. 虛擬行動電話開放申請

電信總局為規畫虛擬行動通信業務（Mobile Virtual Network Operator; MVNO）開放政策，於 2002 年 7 月公開徵詢意見，綜整意見報行政院同意後，並修正第二類電信事業管理規則部分條文，正式將 MVNO 納入第二類電信事業一般業務，於 2003 年 9 月 1 日正式開始受理申請。申請經營 MVNO 之業者，必須向行動網路業務經營者（MNO，包括 2G 與 3G 行動電話，以及 1900 兆赫數位式低功率無線電話）租用網路容量及服務，提供行動轉售服務與行動轉售及增值服務。另外由於號碼資源屬於國家所有，不得轉售，所以 MVNO 業者僅得依照電信號碼管理辦法之規定，向 MNO 取得用戶號碼，對於該號碼可依取得成本收費，但須符合比例原則。

MVNO 的開放，象徵著我國電信政策已正式從「以基礎建設為中心之競爭」與「以服務為中心之競爭」並重策略，逐漸朝向完全「以服務為中心之競爭」，此業務不僅降低經營行動通信業務之門檻，增加行動通信市場之競爭，也提供消費者更廉價及多樣化之服務。在行動市場競爭已呈現相對穩定的情勢下，可以預見電信總局此項業務開放政策會刺激行動通信市場的競爭狀況。

## （二）固網市場

### 1. 固定通信市場概況

三家民營固網業者（台灣固網、亞太固網、新世紀資通）自 2001 年陸續開台以來，由於資金壓力龐大，加上中華電信仍掌握固網用戶迴路的情況下，經營路上困難重重。由 2002 年三家的營收來看，業者雖然在本業部分處於虧損狀態，但在轉投資收益挹注之下仍有些許獲利，綜合各家固網業者預估，2004 年三家新進業者總營收上看 250 億元，約占中華電信預估 1,820 億元的 13.8%，不過對於民營業者未來經營上的障礙，除最後一哩未能接通至用戶家中的問題外，固網執照申請的再度開放也可能對固網服務市場造成衝擊。不過 2004 年最令市場期待的，就是網路電話的興起，但應如何進行妥適的管理、電信號碼的核配，以及如何尋求最佳的獲利模式，正是電信業者共同關注的焦點。

## 2. 用戶迴路談判的僵局與第二共用管道的規畫

開放民營固網進入市場後，業者將大部分的資源投入國際網路業務，以致市場競爭激烈，國際話務也較往年大幅增加。電信總局公布的資料顯示，以 2002 年國際電話去話分鐘數為例，包括中華電信與三家固網業者在內，遠較 2000 年民營業者進入市場前成長超過一倍。但這種競爭優勢並沒有在市話業務上產生作用，因為民營業者雖然均已完成台灣島西部地區的光纖骨幹網路，但需耗費巨資佈建的用戶迴路，業者自評利基不足，又要與中華電信相互競爭，而地方政府在給予固網業者鋪設網路的路權上多所掣肘，使得民營業者在用戶迴路的建設上呈現停頓狀態。因此業者倡議政府應仿效歐美各國已經採行的作法，強制將既有業者的用戶迴路開放租用，促進服務競爭，也最符合成本效益。

不過由於用戶迴路尚未被主管機關宣告為「瓶頸設施」，在經過近兩年的商業協商後，中華電信於 2004 年 6 月 15 日同意開放民營固網業者租用語音用戶迴路之使用，但條件是必須排除寬頻上網的使用。其他三家民營業者主張如此限制是其租用上的實質障礙，反而降低了租用的意願。

中華電信用戶迴路的開放出租，以國家或國營企業角度來看，猶如兩面刃，一方面可促進市場公平競爭、避免重複投資，使市話與國內長途可能重演國際電話市場的競爭榮景；但另一方面，在追求利潤的前提下，民營業者多會搶進高利潤都會區或商業區提供接取服務，拉大城鄉寬頻發展差距，也因而造成中華電信營收減少，自然不會願意投資提升網路品質。

而開放用戶迴路出租的結果也可能使得民營業者對於相關法定義務之達成幾成空談。雖然先進電信發展國家在推動用戶迴路的開放租用有其前例，確實在短期內提高了其內國寬頻使用的普及率，然而，強制開放的結果若造成減緩投資腳步、阻礙整體網路環境品質的提升，那就是得不償失了。政府在得失之間，實

應規畫出一套平衡的配套措施。

由於前述用戶迴路的談判陷入僵局，行政院透過「五年五千億公共建設計畫」以及「數位台灣——實現寬頻到府六百萬戶」計畫，規畫由內政部在 2004 到 2006 年編列 6 百億元預算，打算在全國各縣市興建 6 千公里的共用管道，待建置完成後將產權歸地方政府所有，提供固網業者承租，成為中華電信用戶迴路以外的替代網路。此舉除了解決新舊固網業者間的用戶迴路租用爭議，也確保六年六百萬寬頻到府用戶目標得以順利達成。

但是，中華電信以外的固網業者表示，政府計畫建置第二共用寬頻管道立意雖良，但重建新網路極為費時，難以解決燃眉之急，此外，花費巨資興建管道亦形成資源重複浪費，建議政府應強制中華電信進行分割，並由政府買回「最後一哩」的主導權；而中華電信方面則認為，這種做法等於將原先固網業者負擔的投資成本轉嫁到全體納稅人負擔，政府為尋求民營業者網路佈建困難之解套，卻犧牲公平正義，違背了市場開放的自由原則，更將引發嚴重道德風險。

行政院提出的「寬頻電信共用管道建置計畫」在財政吃緊情形下，復以目前寬頻上網人口累計已達六百萬戶目標一半為由，縮減預算由 600 億元降至 300 億元。這項興建計畫既不獲民營固網業者領情，又遭中華電信的嚴厲砲轟，成了「兩面不是人」的局面，而且各地方政府之間的協調工作，才是此計畫成功與否的癥結所在。

### 3. 網路電話方興未艾

看到日本 Yahoo! BB 成功地將 VoIP 整合到 ADSL 寬頻服務中而大放異彩，短期內用戶突破 500 萬戶，國內業者莫不躍躍欲試，並呼籲政府應儘速讓 VoIP 服務商運化，並建議比照日本核配號碼給經營 VoIP 的業者，以扶植國內電信產業發展。但第一類電信業者與電信總局方面均持保留態度，業者表示過去固網籌設階段曾考慮採用 IP 網路電話技術，但礙於通話品質不穩定，最後還是改採傳統電路交換設備；而對於第二類電信業者建議採用「070」VoIP 的共通編碼，電信總局公開表示，在現行法令規定下，只能在網路中互聯互通，目前僅同意業者以實驗方式進行非商用服務。

不過，電信總局分別於 2004 年 6 月及 11 月進行兩次有關 VoIP 的公眾意見諮詢，綜合國際發展趨勢、鼓勵新技術與服務的引進及消費者選擇權等觀點，認知應儘量減少對市場不必要的干預，僅在市場機能無法有效發揮的情況下採取必要的管理，做出將朝向核發 E.164 電信號碼予 VoIP 業者的結論，但預計將設置

部分條件以作有效管理之基礎，例如開徵號碼使用費、落實號碼收回機制、資本額達一定金額以上之業者始具號碼核配權，以及 VoIP 的號碼升級等措施。

## 二、寬頻網路「視訊」服務

### (一) MOD 取得營運執照全面營運

寬頻網路的興起開創了電信事業的另一個高峰，除了傳統的語音與數據傳輸服務外，互動式影音內容的提供也成為電信服務的一環。中華電信原本以為在龐大的 ADSL 用戶基礎上，以「增值資訊服務」方式即可順利提供多媒體隨選視訊 (MOD) 服務，卻沒料到新聞局與有線電視業者跳出來「作梗」，將 MOD 歸類為有線電視服務，並且必須依照有線廣播電視法的規定申請「有線電視營運執照」始得營運。這一拖就是兩年多，顯示我國對於這類產業的管制仍然根深蒂固，直接阻礙了通訊產業的實質發展。2002 年 12 月底，行政院新聞局公告固定通信綜合業務經營者得以跨業經營有線廣播電視業務，不受現有經營地區之限制，雖然當時引發有線電視系統業者齊聲抗議，但在通訊技術發展成熟的情形下，新聞局再對此新興服務之提供強加阻擋，勢必招致非議。

2004 年 1 月 13 日新聞局有條件通過核發中華電信 MOD 營運許可執照，要求其月租費降至 200 元。中華電信不僅同意此條件，並直接打出前半年月租費全免、後半年半價的優惠方案，大舉進攻視訊多媒體市場。同年 2 月 3 日獲得 MOD 經營執照，隨後由中華電信賀陳旦董事長宣布，最快於 2 月下旬先行試播 MOD，並陸續與各地方政府研議定價，預計一年內爭取 10 萬用戶，三年內達百萬用戶的目標。不過，由於機上盒供應受阻，2004 年底的目標無法達成，但在全面提升傳輸標準、光纖到府 (Fiber to the Home, FTTH) 高頻寬網路的加持、與多家片商成功完成供片簽約等因素激勵下，中華電信還計畫於 2005 年進軍中南部推廣 MOD，並且顯然對未來信心滿滿。

### (二) 電信事業跨足有線電視市場的爭議

中華電信自 2001 年底提出 MOD 計畫之後，引起有線電視業者的關切。媒體主管機關新聞局，要求中華電信必須申請有線電視執照，才能經營此一類似有線電視之服務，也造成了中華電信在推動 MOD 服務上的遲延。雖然從技術上來看，MOD 係利用寬頻 IP 網路由家中的市內電話線路及 ADSL 寬頻擷取，連接多媒體服務系統，即可透過業者提供之機上盒連接到電視機，享受隨選隨看的服務，但比較該服務的形態，與有線電視系統業者目前所提出的數位電視服務 (包

括付費頻道與計次付費節目)並無二致,這也正是有線電視業者氣得跳腳的原因了。

MOD 所引發的爭議主要有兩個,一個是新聞局所核發的營運執照在法源依據上並不明確,另一個則是公平競爭的問題。

法源爭議源自於依照現行有線廣播電視法規定,有線電視系統經營有分區限制,並受到該法第二十一條水平壟斷之約束,但新聞局公告中卻容許綜合固網業者得以全國不分區方式經營,明顯與現行規定不符,這也使得新聞局必須著手進行「三合一廣電法」的修正,將這種電信事業經營廣播電視業務歸類為「他類廣播電視營運平臺服務業」,並特別將其經營區域與市場占有率限制另作規範,以避免再發生無法源依據的尷尬情形。

有關公平競爭的爭議則是,MOD 與有線電視系統業者推出的付費頻道均須備有機上盒(Set-top box, STB)始得收視,但是有線電視系統業者抱怨其購入 STB 的成本價格都在 5、6 千元以上,中華電信卻可以挾其雄厚資本優勢,在推出服務時儘量壓低 STB 的租用價格,或根本採取免費措施以搶攻市占率。有線電視系統業者面臨兩項致命限制:一是業者受制於新聞局所頒布的「有線廣播電視系統經營者收費標準」,其中對於機上盒採取租用方式有許多不盡合理的規定;另一是地方政府對於機上盒的價格也具有審議的權限。2003 年台北市政府將機上盒價格上限定為每台 3,500 元的超低價格,讓業者直呼不可思議,雖然向新聞局提起訴願獲勝,但有線電視系統業者對於付費頻道推動遲滯,卻已成爲事實。

### 三、台灣電信產業的展望

行政院國科會推動「電信國家型科技計畫」,主要目的在促進技術移轉、鼓勵投資、培養我國無線及寬頻產業。第一期計畫已於 2003 年執行完畢,並繼續進入第二期五年計畫,預計將投入新台幣 133 億元,目標設定在 2008 年創造 1 兆元的整體通訊產業產值。我們可以預測未來「行動」與「寬頻」仍是電信市場的主軸。

行動方面,在 3G 業者陸續完成各項基地台的建設後,如不加緊腳步規畫開台事宜,先前所投入的標金與建設經費將成爲各業者龐大的財務負擔,但 3G 最大問題在於殺手級應用尚未出現,已爲日後 3G 的前途帶來些許隱憂。在遠傳完成與和信的合併之後,2G 行動市場形成三強鼎立的局面,預計 2005 年各業者

步入穩健經營之後，語音方面的營收可能無法大幅成長，但各種增值服務種類預測應會大幅增加，尤其多媒體手機於 2004 年大舉湧進市場後，行動服務方面的 ARPU 將帶給業者不少營收。

寬頻方面，在用戶迴路開放的光環逐漸淡去後，寬頻發展已呈現多頭情勢，一方面光纖網路的崛起將會形成下一代固網建設的主要標準、寬頻服務的營收將逐漸超越語音服務、無線上網（包括 WLAN 與 3G）形成風潮，甚至傳統的公眾交換電話網路（Public Switched Telephone Networks, PSTN）在可預見的未來，也將全面替換成 All-IP 網路。

根據 Point Topic 統計至 2004 年 3 月的資料顯示，全球寬頻滲透率（每百人所擁有的寬頻線路）台灣居於全球第四高位，顯示我國利用寬頻上網的比率已居世界領先地位。過去遭人詬病寬頻規格過於窄小，歷經一年多消費者保護團體的抗爭、固網業者（特別是中華電信）網路頻寬的升級，2004 年民眾所享有的 ADSL 頻寬大部分都已升級至 2Mbps，不過與日韓兩國相較仍有一段差距，價格也讓人不滿。

光纖網路的發展已成為世界各國推展網路服務的最佳利器，日本光纖到府（FTTH）連網的家庭戶數已破百萬，反觀我國，至 2004 年 6 月為止只有 4 千 5 百個企業用戶，明顯落後太多。中華電信先後於 2004 年 8 月及 11 月宣布推出 FTTH 與 FTTB（Fiber to the Building，光纖到樓）的服務，預計 2005 年達到 30 萬戶，2007 年達到 100 萬戶，2010 年達 240 萬戶，屆時將占寬頻用戶的二分之一，全面取代現有的 ADSL 服務。

自 1996 年啓動電信自由化後，電信產業的蓬勃發展顯示管制的鬆綁有助於活絡市場的機能，加上近來通訊與寬頻技術的發展，使得電信產業成為這些年來台灣經濟推動的火車頭。不過，電信的發展並非僅僅單靠台灣自己的力量而已，在整個國際電信經營環境與電信服務需求的多重因素交錯下，台灣的電信業者顯然必須保持與國際同業經營高標準接軌，並大幅擴大國際投資參與，以建設台灣成為具有國際競爭力的資訊經濟體。

### 延伸閱讀

1. 《電訊傳播》，劉幼琍主編，雙葉書廊，2004年3月。
2. 〈論對寬頻多媒體 MOD 服務的法律管制〉，江耀國，刊載於《有線電視市場與法律》，元照出版，2003年10月，頁301-310。
3. 《數位台灣——實現寬頻到府六百萬戶》，太穎國際法律事務所，行政院科技顧問組委託研究案，2002年12月。行政院科技顧問組  
<http://www.stag.gov.tw/group/application/stag/index.php>

## 【通訊科技與法律的對話】

(更新再版)

### 第三章

## 風起雲湧的第三代行動通信市場

### 頻譜管理政策與增頻釋照之檢討

### 第三章 風起雲湧的第三代行動通信市場

#### 頻譜管理政策與增頻釋照之檢討

**關鍵字：行動通信、3G、頻譜管理**

現代資訊社會中，無線電頻率之使用日益密集，其運用範圍除傳統電信外，在廣播、電視、國防、警政、交通、醫學、工業及學術研究上，皆屬頻繁運用之範疇。由於數位傳輸技術之開發，使得無線電頻譜資料負載度相形提高；然而，基於物理上的理由，可供利用之無線電頻譜終屬有限，再加上使用上具有排他性，世界各國對於頻率資源管理多採取「管制」的方式，由政府指定分配頻率的波段與利用，以期提供適當的服務並避免干擾。

近年來，無線通信科技迅速發展，各類無線通信應用均須使用到頻率資源；使用量急遽增加的結果，使無線電頻譜利用呈現「擁擠」的狀態。雖然科技的進步使得可用頻譜的供給增加，相對降低其稀少性，但在需求遠大於供給的情況下，各國早在思考如何更有效率運用頻譜資源。

自 2002 年 2 月我國 3G 業務特許執照透過拍賣程序以總價新台幣 489 億元釋出五張以來（中華電信、台灣大、遠致、亞太、威寶），由於 3G 市場在先天上仍面臨著許多技術與服務供給等問題，遲至 2004 年底，僅有亞太行動寬頻一家 3G 業者開台營運，其他各業者則仍忙於 2004 年年底之前完成基地台的網路佈建。市場上行動通信仍以語音服務為主，在未能尋得更好的商業模式下，3G 業者未來的前景仍處於渾沌不明的情況，五家業者投下巨額資金標得 3G 業務特許執照，至今卻面臨了「贏家的詛咒」（winner's curse）的局面。

2004 年第二季，電信總局放出政策風向球，試探將規畫釋出由威寶電信於 2004 年年初所繳回其所經營低功率數位式行動電話之空閒頻率，作為 3G 業務增頻之用，此舉引發許多已標得 3G 執照的電信業者強烈反彈。由於我國行動電話市場競爭相當激烈，主管機關於開放各項行動業務時多以當時的市場運用情況作為主要考量，因此在較後期的業務上（例如 3G），常因過去頻譜規畫的「先占」而造成後來新業務頻譜規畫上的困難。

本章嘗試從無線頻譜管理的角度進行分析，探討此次增頻過程的合適性，建議主管機關應針對頻譜管理政策進行全盤檢討。

## 一、無線頻譜管理

國際電信聯合會（International Telecommunications Union，以下稱 ITU）為確保無線電頻率之合理使用、避免不同國家無線電電台間發生妨礙性干擾，將全世界劃分為三區，並依各類業務特性劃分為固定、行動、廣播電視、業餘、航空、衛星、助航、定位等共三十七種業務，實施無線電頻率之分配及無線電頻率指配之登記，並制定無線電規則（Radio Regulation），供各國制定其國內規則參考。ITU 各會員承諾：除非明確條件顯示不致對依無線電規則工作之電台造成妨礙性干擾，否則其主管機關不會指配任何違反 ITU 無線電規則及其頻率分配表之頻率。ITU 各會員國均依循無線電規則之頻率分配表制定其國內頻率分配表，並作為內國管制頻譜分配的主要依據。

頻譜在運用上有其局限，其中較嚴重者即屬電波干擾（interference）問題。由於干擾現象會造成傳送訊息內容在解讀上的困難，為了使資訊內容得以傳遞，必須給予使用的獨占性。純粹就技術層面而言，頻率間的干擾可以透過適當方式解決，例如地域間隔、限制發射站的功率、天線高度，或是電波信號作時間分離切割等。傳統頻譜分配的過程，通常可分為三個階段：

### 1.第一階段：準備階段或指配階段

執照分配前，主管機關需為頻譜相關之規畫，以利後階段執照之分配。

### 2.第二階段：發照（原始分配）階段

即國家就執照申請者中評定最合適之人授與執照，頻譜發照方式主要有先申請先核發制、抽籤制、評審制與拍賣制等方式。

### 3.第三階段：業者使用階段

業者取得執照並提供服務後，可能會變更原用途，或將執照移轉等。

由政府控制分配頻譜資源仍是目前世界各國頻譜管理的主要方式，但此一方式長久以來受到部分學者的強烈批判。他們主張頻譜資源分配應回歸市場機制，以發揮高度經濟效益，並賦予頻譜獨占使用的財產權，允許頻譜買賣、租借與轉讓。但亦不乏有其他學者認為市場機制無法達到分配上的效率或者是更廣泛的公共目標，因為拍賣制度可能提高交易成本，進而產生進入市場之障礙，且以標金最高者作為執照發放的標準，將無法正確反映申請者提供服務的能力。

舉美國為例，其電信監理架構可區分為二：政策制定由國家電信暨資訊管理局（National Telecommunications and Information Administration, NTIA）負責，管理則由聯邦通訊委員會（Federal Communication Commission, FCC）執行；在地

方政府方面，各州則有自己的電信監理機關。美國的頻譜管理分為「政府使用」(Government Use)，和「非政府使用」(Non-government Use)，前者包括軍用、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 NTIA 負責分配；後者包括地方政府、私人團體及其他屬地方事物的用途，由 FCC 負責分配。

FCC 自 1990 年代起，一方面持續以傳統的頻帶劃分方式指配頻譜，另一方面也著手進行頻譜政策的檢討與改革。除在 1993 年開始以競標的方式發放某些執照之外，1996 年 3 月與 1999 年 4 月，FCC 舉行兩次關於頻譜管理的全面審理聽證，主要呈現的兩個重點是：1. 促進頻譜使用的效率；2. 提供更多的頻譜。

美國對於頻譜管理政策係採取「動態市場模式」(dynamic market-based approach)，在無線科技之快速發展與市場需求的變動下，FCC 認為愈來愈難以預測哪些頻率範圍所應用之服務最具效率，因此頻譜管理應朝向更具彈性的方式選擇頻譜核配，並且應兼顧其他公共利益。FCC 另外還指出，在許多的頻帶，頻譜接近使用 (spectrum access) 問題比頻譜物理的稀有性更為重要。命令與控制的管制方式限制了其他潛在的頻譜使用者接近使用頻譜資源的機會。

關於我國的無線頻率的監理，可區分為電信與廣播電視兩大部分：

電信部分可以參閱電信法第四十八條的規定：「無線電頻率、電功率、發射方式及電台識別呼號等有關電波監理業務，由交通部統籌管理，非經核准，不得使用或變更；無線電頻率之規畫分配、申請方式、指配原則、核准之廢止、使用管理、干擾處理及干擾認定標準等電波監理業務之辦法，由交通部訂定之。交通部為有效運用電波資源，對於無線電頻率使用者，應訂定頻率使用期限，並得收取使用費。交通部為整體電信及資訊發展之需要，應對頻率和諧有效共用定期檢討，必要時並得調整使用頻率或要求更新設備，業者及使用者不得拒絕或請求補償。……」。在行動通信頻譜之使用方面，「行動通信業務管理規則」規定對於使用無線電頻率者，得收取無線電頻率使用費，且不得將特許之無線電頻率全部或一部出租或轉讓他人使用。

而廣播電視部分，依廣播電視法第四條規定：「廣播、電視事業使用之電波頻率，為國家所有，由交通部會同新聞局規畫支配。前項電波頻率不得租賃、借貸或轉讓。」。

雖然我國對於無線電頻率之管理，在「電波監理業務管理辦法」中已規定必須基於「整體電信及資訊發展之需要，應對頻率和諧有效共用定期檢討」，但諸如頻譜分配方式是否以拍賣、競標制度作為唯一方式、頻率使用與執照發放是否

應同時進行，以及頻譜執照交易之可行性、監理機關之統一等等問題，事涉整體頻譜規畫之政策，似乎有賴成立一個獨立超然之管理機關加以統合與建制。

交通部電信總局於 2002 年 7 月所公告之「中華民國無線電頻率分配表」對於頻譜的劃分與指配原則中指出，為符合公眾利益，應決定優先順序，建立主要、次要業務的管理體系，而頻率共享與再分配，應以發揮有限資源最大使用效益為依歸，藉以滿足市場需求、帶動產業發展與市場自由環境的建立。同時亦強調，頻率指配工作，除注重技術潮流與需求之頻估外，並將在公開、透明之程序中求取共識，依循頻率指配原則，作為頻率需求審查之依據。

## 二、3G 的增頻規畫與檢討

1999 年 12 月政府開放民營「一九〇〇兆赫數位式低功率無線電話業務」(即通稱之「低功率行動電話」)，其工作頻率在 1900MHz 之頻段範圍，適用的系統包括北美規格的 PACS、日本的 PHS 以及歐洲規格的 DECT 等技術。已經營運的有大眾電信的日規 PHS 系統，另外一家聯邦電信(現已更名威寶電信)則採取美規 PACS 系統，惟迄至 2003 年底止始終未開台營運。

本次頻譜的釋出，係由於威寶電信公司於 2003 年 11 月去函交通部，表示將無法如期完成網路建設，且無法經營 1900 兆赫數位式低功率無線電話業務(以下簡稱低功率無線電話業務)，希望以價購方式購買該公司原所取得交通部已核配其低功率無線電話業務使用之頻段，供其 3G 業務使用。2004 年 2 月 11 日威寶電信再去函交通部，申請繳回低功率無線電話業務之籌設同意書及系統架設計可證。交通部於 2004 年 3 月 8 日函覆威寶電信公司表示同意，且依規定不予退還該公司所繳之全部履行保證金，並收回其使用之頻率。威寶電信公司於 2004 年 3 月 24 日去函申請價購其繳回之頻率以供其 3G 業務使用。

以上事實牽引出三個有關電信產業管制的問題值得加以深究：

### 1. 頻譜管理政策不明

電信總局此次採取的「頻譜拍賣」措施，與過去頻率釋出與業務執照合併發照方式顯有不同，在特許與頻率分離發照政策尚未形成前，這種釋出方式是否合法且合乎頻譜管理需求？

### 2. 技術不同所引發相互干擾的問題

目前五家 3G 業者，僅有亞太行動寬頻公司採取 cdma 2000 技術，其餘四家均採取 WCDMA 技術。根據學者提出實證，此兩種技術若應用於鄰近頻段上，產生干擾之情況將不可避免，一旦得標業者採取之技術標準與鄰近頻段業者所採

用之標準不同時，很可能導致相互干擾，後續如有業者申請移頻，將牽動整個 3G 頻譜的規畫。

### 3. 限制競爭的疑慮

@內文：目前預計開放的頻譜僅上下行各 5MHz，其頻寬現實上尚不足以發放另一張新執照。電信總局規畫僅限由既有五家 3G 得標業者始有資格標購此段頻率，是否與 WTO 服務貿易總協定所規定之公平競爭、釋照過程透明等原則相違背？

以下將依序檢視上述擬規畫釋頻之程序過程中可能牽引出的重要議題，包括關於釋頻目的、標的及方式上的考量，以及對於本次規畫釋頻上法律依據的探討。

#### (一) 有關釋頻目的之考量

據媒體轉述電信總局說法，釋出威寶電信所繳回之 2x5MHz 頻率係基於頻譜資源不應閒置，且再次拍賣將有助於挹注國庫收入。若有業者願意標購此頻率，用以投入 cdma2000 之技術，將有助於電信產業的發展。另根據電信總局研議資料披露，除有效應用頻譜資源之目的外，電信總局認為此舉尚有使業者得以加速投入寬頻行動通信網路建設之效果。為避免頻譜資源閒置過久，在業者需求日增的情況下，釋出該頻譜將有助於業者儘早投入 3G 業務，藉使頻譜資源利用達致最大化。在付諸實際檢證之前，確應有其斟酌餘地，但於此同時，未併加考慮稀有資源之分配效率，恐怕難防脫軌之害。

#### (二) 有關釋頻標的之考量

根據電信總局研議資料，此次擬議釋出之頻譜標的為 2x5MHz (1895~1900MHz/1975~1980MHz) 的「頻率使用權」。電信總局基於國內行動通信市場已達充分競爭的情形，不僅在 3G 市場上已有五家業者投入，在大多數消費者所使用的 2G 行動通信服務中，也有超過百分之百的普及率；另外亦考量到世界各國尚無取得 2x5MHz 頻譜用以經營 3G 業務之情形，因此本次僅擬議釋出頻率資源，而不再另行增發一張 3G 業務特許執照。

以往我國行動通信業務之開放，係採取業務特許及使用頻率合併發照的作法，尤其在第三代行動通信業務管理規則及一九〇〇兆赫數位式低功率無線電話業務管理規則中明確界定各執照所開放使用之頻段。從法律上而言，我國尚未採取業務特許執照與使用頻率分離發照之方式，但從此次電信總局擬議釋出 3G 頻率之方式，似乎是朝分離發照的方向前進，如此是否就確立為將來的政策，值得觀察。然依此次擬議釋出 3G 頻率的作法，根據「依法行政」原則，似應針對第

三代行動通信業務管理規則部分規定加以增修，做為整體規畫的法源依據。我們認為，政府仍宜就是否分離發照先形成政策共識，再據之制定相關法令實施，較為妥適。

### （三）有關釋頻方式之考量

電信總局擬比照首次 3G 執照的拍賣方式，採取多回合競標方式釋出頻譜，申請人於申請時需繳納押標金、競標審查費與其他相關文件，而決標金視為其特許執照有效期間增繳之業務特許費，但不包括頻率使用費。由於電信總局傾向不再發放另一張特許執照，因此釋出對象僅限於既有五家 3G 業者，而此次擬釋出的頻率，其使用年限與得標業者原來 3G 頻率使用之期限相同。

頻譜釋出採取拍賣方式，雖有助於頻譜使用效率之最大化，得標業者可以根據所投入之成本，規畫出具有競爭力的資源運用策略以獲取利潤，惟以拍賣方式取得頻譜是否真能達到效率最大化，學說上亦有許多學者持反對意見。原因在於，目前 3G 獲利模式尚未明朗化，各業者為爭奪剩餘的頻譜資源，必然存有「先得標，再考量」的策略，如此一來，將使空出來的頻段原可供給更有效率的業者使用，卻反遭缺乏完善規畫的業者所占用。為避免重蹈低功率無線電話 PACS 以及 Trunking Radio 業務開放失敗的覆轍，對於此次釋頻方式，應當有更審慎的衡量。

### （四）本次規畫頻譜釋出之法律依據

電信總局擬依據電信法第四十八條第一項之規定，在不涉及特許業務執照張數變動的前提下，規畫此次頻率釋出案，並於報交通部核准後即刻實施。另按預算法第九十四條「配額、頻率及其他限量或定額特許執照之授與，除法律另有規定外，應依公開拍賣或招標之方式為之，其收入歸屬於國庫」之規定，此次 3G 業務頻率釋出可採行公開拍賣或招標之方式為之。

依電信法第四十八條條文分析，交通部確實具有核配頻率的權力，但另依預算法第九十四條的規定，頻率授與除法律另有規定外，應採取「公開拍賣」或「招標」方式釋出。此次 3G 頻譜釋出規畫案，電信總局擬釋出對象僅限於五家既有 3G 業者，此方式顯非屬「公開拍賣」，至於是否符合「招標」之內涵，仍有討論空間。

依據政府採購法規定，招標可採取「限制性招標」方式，亦即政府機關若符合政府採購法第二十二條所規定十六項限制性招標之條件時，方得進行。限制性招標為一般招標之例外情形，應採取嚴格解釋，若無法通過平等原則之檢驗，採

取限制性招標的正當性將受到嚴重質疑。依電信總局研議資料說明，國內行動通信市場已達充分競爭之情形，不利於再發一張 3G 業務特許執照。從字面上理解，既然目前的行動通信市場已處於充分競爭的情形，何以再度釋出閒置頻譜時，卻要採取限制性招標方式？

#### （五）頻譜釋出在技術與公益上之考量

根據電信法第四十八條及電波監理業務管理辦法第五條至第十一條規定，「為整體電信及資訊發展之需要，頻率應和諧有效共用」、「在規定業務頻帶內選用頻率時，應於其頻帶之兩端保留間隔，以避免對鄰接該頻帶兩端之頻率產生妨害性干擾」、「任何新指配頻率，或現有指配頻率基本特性之變更，不得對同等級以上業務之既設合法電臺所提供之業務造成妨害性干擾」，說明交通部在核配頻率時應特別注意避免發生妨害性干擾。因此，若有業者得標取得該段頻譜，並採取 cdma2000 之技術開發 3G 業務，不可避免地將使得獲配鄰近 D 頻段採取 WCDMA 的中華電信，受到使用新獲配頻段業者採用 cdma2000 技術的干擾。

頻譜核配應考量「和諧」「有效」之共用，如前所述。因此電信總局擬議進行之頻譜釋出案，著重考量頻譜使用效率，在分配效率上則似乎尚未考量到如何「和諧」核配該釋出之頻譜。早在 1998 年電信總局委託研究開放低階個人行動通信業務的報告中，已有學者建議若規畫低功率行動電話之頻譜與 ITU 所規畫用於 3G 使用的 IMT-2000 有衝突時，應予避開；若在規畫頻譜時已知可能相互衝突卻不去避開，則是自找麻煩。

當初電信總局在規畫低功率行動電話業務時，不採取避開可能發生衝突的做法，仍依照原定計畫發出兩張低功率行動電話業務特許執照，但由於其中規畫之五兆赫頻段占用到 3G 的頻段，導致 2002 年開放 3G 執照時，獨缺這段遭到占用五兆赫的頻譜。而這塊缺角，在威寶電信繳回原取得籌設許可並由交通部回收其所使用之頻譜後，政府應珍惜這份「失而復得」的資源，並審慎考量納歸到未來 3G 頻譜的規畫當中。據媒體轉述，電信總局指出這五兆赫在頻譜分布上有如畸零地，雖有業者反映是否先將此五兆赫移頻後再拍賣，但其仍認為由於目前尚未拍賣，不必先移頻，未來若得標者有移頻之需求可再討論。如此看來，頻譜規畫似乎並無一套清楚的標準。

自從 2002 年 2 月交通部對於 3G 業務釋出 170MHz (2x75MHz+20MHz) 之頻譜以來已經過三年有餘，目前僅有一家業者開台營運，在尚未清楚明瞭未來 3G 頻譜的使用狀態前，電信總局此次規畫釋出 3G 頻譜，似乎應再行考量，以免造成資源閒置。另外，頻譜資源的分配不能僅從充實國庫收入作唯一的考量，如何將頻譜作最有效的配置與管理，要比釋出頻譜後閒置在那裡來得重要。

目前雖依電信法第四十八條第三項有頻譜騰讓的法源依據，在香港亦有採用此種制度將 2G 所使用之 CDMA 及 TDMA 舊系統之頻譜騰讓出來另行發放一張 3G 執照的前例，但要真正達到頻譜利用效率之最大化，「頻率釋出與營業執照分離發照制度」搭配「頻率移轉制度」是可以考量的做法，但是否要進行、如何進行，以及何時進行，有待主管機關通盤考量我國頻率之管理，並衡酌當前業者的頻譜使用情形，納入整體的頻譜規畫當中。

### 三、結論

若依電信總局所稱，本次頻率釋出對象將僅限於五家既有 3G 業者，根據 WTO 服務貿易總協定（GATS）第四議定書關於基本電信之額外承諾之參考文件（Reference Paper）第四條（發照標準之公開化）規定：「當要求具備執照時，下列資料應予公開：1.所有發照標準及完成執照審查通常所需之時間；2.個別執照的條款及條件。申請者得要求得知執照未准之理由。」恐有違反 GATS 之規範。

另整體觀察我國第三代行動通信業務管理規則，其內容留有許多行政裁量之不確定性，需待交通部公告法規命令或行政規則予以填補。這樣的規範方式容易招來訾議，造成國際貿易的障礙，且若釋頻案擬議採取限制性招標方式，似與前引 GATS 揭櫫之資訊透明化（transparency）及平等對待（equal treatment）等原則有違。

交通部 2002 年發表之「電信自由化政策白皮書」提及頻率應用之彈性化，其中指出「當我國電信監理制度開始實施頻率使用執照與營業執照分離核發時，檢討我國頻率應用之限制，當不可避免。特別在該頻率又採以拍賣方式釋出時，對於業者頻率之多元應用，在不影響市場公平競爭及技術規範基本要求，且提升使用效率與服務品質之原則下，交通部將樂觀其成。」惟至今分離發照制度尚未形成政策，亦未見諸於法律規章之中，此次的頻率釋出所擬議採取的競標方式，卻是先行一步邁向「頻率使用與營業執照分離核發」制度。

從頻譜使用層面而言，採取目前最高價得標的方式並非最具效率的方法。我們以為，在主管機關就 3G 業務不再發放另一張營運執照的立場上，當 3G 業者所提供之服務達到一定規模，而對原所標得之頻譜在使用上有所不足時，再由主管機關依法進行增頻，將會是比較妥適的方式。若以電信總局擬議規畫方式進行釋頻，日後恐將難免移頻、相互干擾等冗長爭論之中。釜底抽薪之計，唯有詳加規畫未來整個行動通信業務使用頻譜的分配，始得實現頻譜使用效率與分配效率最大化的結果。

### 延伸閱讀

1. 《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，2003年4月。
2. 《建立有效率的頻譜分配制度——以財產權制度為基礎之分配》，中央大學產業經濟研究所碩士論文，曾志超，2001年。
3. 《規畫頻譜釋出與業務執照分離發照制度之研究》，電信總局委託研究報告，交通大學，2002年。

## 【通訊科技與法律的對話】

(更新再版)

### 第四章

#### 台灣數位視訊發展的挑戰與展望

## 第四章 台灣數位視訊發展的挑戰與展望

### 關鍵字：數位電視、有線電視、MOD

#### 一、台灣數位電視的發展及挑戰

交通部在 2002 年 10 月 24 日陳報行政院「數位廣播電視產業整合實施計畫」，建議成立「數位廣播電視產業整合實施計畫推動小組」，並由行政院國家資訊通信發展推動小組（以下簡稱 NICI 小組）主導統籌。行政院於同年 12 月 26 日核示同意依交通部建議辦理，NICI 小組也自 2003 年 3 月正式成立「行政院視訊整合推動小組」，由當時的行政院政務委員蔡清彥擔任召集人，集合相關部會副首長、產學研各界學者專家為委員，分設應用服務分組、平台傳輸分組、終端設備分組及綜合業務分組等四個分組。

視訊整合推動小組為台灣數位視訊產業發展勾勒出的願景為「促進數位廣播電視產業之水平整合垂直開放，刺激與帶動相關數位知識經濟產業，達到發展整體數位廣播電視產業之目標」。詳細地說，這個發展整體數位廣播電視產業的目標，分成三大面向：（一）在消費者方面，確保終端設備能跨區、跨系統、低成本以及一卡（conditional access）到底；（二）在廣播電視業者方面，建構數位視訊產業發展基礎環境，避免以技術規範限制廣電技術發展；（三）在終端設備廠商方面，則是要求國內產品介面及操作環境能有統一標準，以供產品製造依循。視訊整合推動小組向歐盟數位廣播電視市場借鏡，以三個水平市場架構台灣數位視訊發展政策將來所要規範的對象，包括節目與服務的應用內容提供者、條件接收系統／服務平台，以及終端設備製造商與提供者。這個架構存在於諸如無線廣播電視、有線廣播電視、衛星廣播電視、電信、網際網路等媒體市場，而各個市場是直接地與消費者（訂戶）進行垂直互動。

值得注意的是，以上市場定位與架構已經具體為行政院合併修正廣播電視法、有線廣播法及衛星廣播電視法草案（2003 年 5 月 26 日行政院第 2841 次會議通過，2003 年 6 月 4 日經立法院程序委員會付委成案）接納為新一階段廣播電視發展政策的前提事實，著手依上述認識引進營運／傳輸平台的概念，確立製播分離原則及強化跨平台競爭規範。這一切規畫實皆源於對數位科技匯流趨勢的未雨綢繆，成功與否的關鍵則在於對市場事實的掌握是否正確。

我們以數位電視發展規畫過程為例，來驗證上述立論。我國數位電視推動歷

程可以回溯到 1991 年 7 月成立高畫質視訊計畫，經行政院於同年 11 月核定推動方案，1992 年 10 月成立推動小組，接下來十年的發展陸續為：

- 1996 年 7 月／成立數位視訊計畫
- 1997 年 12 月／進行數位電視工程評估
- 1998 年 2 月／政府訂定獎勵措施
- 1998 年 5 月／選定 ATSC 為標準
- 1998 年 11 月／NICI 小組跨部會協商會議核定 2001 年 12 月正式開播數位電視
- 1998 年 12 月／進行 ATSC 測試
- 1999 年 6 月／開始工程試播
- 2000 年 7 月／決定改採 DVB-T 為標準；政府強調技術中立原則
- 2002 年 2 月／NICI 小組同意延後開播日期為：本島西區 2002 年 5 月 31 日開播，本島東區 2003 年 4 月 18 日開播
- 2002 年 6 月／本島西區由五家無線電視電台開播數位電視
- 2003 年 4 月／本島東區由五家無線電視電台開播提供數位電視訊號
- 2003 年 6 月／展開五家無線電視電台北部共塔計畫
- 2004 年 7 月／無線數位電視正式開播

NICI 小組預計，在 2006 年 12 月底前，無線數位電視收視普及率達全國家戶數 85% 時，結束現行 NTSC 類比規格之無線電視訊號播送，收回原核配予國內五家無線電視電台使用之頻率，全面展開數位化播送環境。

當我們將回顧的視野放大到視訊消費產業過去二十年的市場實況對照，並不會訝異政府以訂定標準為核心，規畫所謂產業發展政策往往不能奏功。

首先是有線電視在台灣萌芽，並非由政府計畫中交通部電信總局設置定點實驗區拓展出來，而是無數的私設社區電視訊號傳輸纜線連接家庭式放影機，串連蔓延的結果。1993 年有線電視法制定，向市場現實低頭，允許全國四百餘家第四台及社區共同天線就地合法化為有線播送系統，有線電視普及率一舉由 20% 逐年快步上升至今日的 85%。

其次是衛星直播電視。台灣地區接收衛星直播電視服務的全盛時期，出現在 1988 年前後漢城（現已更名首爾）奧運熱門即時轉播，透過日本通訊衛星向亞洲地區放送。估計當時全台灣有超過五十萬個附衛星電視訊號接收器的碟型天線遙指天際。我國的衛星廣播電視法遲至 1999 年 2 月 3 日總統公布施行，彼時衛星直播電視面對有線電視在全國有電視機家庭戶數高達 75% 的市場普及率，只能

見縫插針，勉力求生存而已。

市場事實反映消費者對視訊內容喜新厭舊的明顯好惡，直接指出以無線廣播電台、無線電視電台、衛星廣播、衛星電視、有線廣播、有線電視、電信及網際網路一字排開，各個媒體市場垂直地與消費者互動的情況，並不存在。

無線廣播電台仍有其基本受眾市場，但欠缺升級的規模。無線電視電台現實中早已被有線電視取代，在本島主要的電視收訊地區只能依附為有線電視的眾多頻道之一，失去了直接開拓市場的能力。衛星廣播及衛星電視幾乎不見蹤影，有線廣播在特定都會區還有少數商用客戶。剩下來的是有線電視和電信平行構成銜接消費者與網際網路間的匣道，即將交會展開劇烈競爭。

台灣數位視訊發展政策將資源措置於一個消失中的媒體市場（無線電視電台），忽視市場消費者的使用習慣及主觀需求，在跨步執行的開端，就已經可以預見其設定目標無法達成。數位視訊發展政策的思考核心誠然是為創造一個統一的共通標準，期使消費者享受價廉便利的服務，但是國內外的相關產業發展經驗在在指證，標準是否成功確立是由市場中的消費者決定，而非由政府以強制力推動。藉過去錄放影機規格大戰的例子來看，VHS 在短短數年中襲取日本以外世界各主要家庭消費市場，驅退 Beta，讓許多技術專家跌破眼鏡；Beta 確實在技術上優越於 VHS，但是 VHS 規格卻讓消費者有多出十幾倍的內容選擇，終而確立 VHS 為家庭錄放影機市場的唯一標準。

政府推動單一標準，也隱含了將所有雞蛋放在同一個籃子裡的高度遭損風險。在電信及電腦通訊產業方面，以世界為市場，鼓勵研發競爭及大量製造，是政府成功推動上項相關產業發展的經驗，在數位視訊產業卻概括地將不同性質，不同消費大眾的媒體市場，律以單一平台標準，似乎是背道而馳的做法。

尤其令人擔憂的是，數位視訊產業發展導源於數位壓縮科技帶給內容提供者無比的整合傳送能力，讓消費者可以在同一個端末裝置選擇收受較現實條件更多倍的內容，則無疑地，內容的產出遠比硬體設備的規畫，在目標達成上更具指標意義。台灣的數位視訊發展政策真正的挑戰竟是在這國人最弱的一環。

## 二、數位電視的「有線／有限」發展

歷經數年，台灣有線電視系統業者大多完成了雙向網路的佈建，目前正積極推動數位加值頻道服務。在技術上與產品行銷上，業者都聲稱有信心打贏這場數

位媒體大戰，然而整個有線電視產業受制於以往法規的嚴格管控，遲遲無法大顯身手。面對數位內容這個未來明星產業，不僅媒體業者，甚至電信固網業者，也都挹注大量資金在互動電視服務上，但是我們發現，法制面與管制面遲遲無法跟隨著這股數位時潮，即使已意識到了，但政府部門的改革與牛步化的修法進度，卻無法給業者任何的擔保。

### （一）打開潘朵拉的盒子——廣電三法的希望？

2002年新聞局花費大量人力籌畫廣電三法的整併工作，除了將現有的廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法合併到這個法案之外，也針對電信業者跨業經營廣電事業制定了初步規範。不過，如果細究其內容不難發現，這個新法仍是立於廣電產業的本位主義去看待整個數位匯流趨勢，若從電信與傳播互跨經營這個層面來論，法令上仍將這兩者之間的界限分得清清楚楚。中華電信爲了經營MOD業務，在申請執照上吃盡了苦頭，有線電視系統業者也對於兩者之間不公平的待遇大吐苦水，種種問題皆植根於目前的法制環境以及主管機關的定位。

以有線電視而言，在推出數位加值頻道之際，每家業者都對目前的廣電三法整併案有著高度的期待，希望長期以來將有線電視產業視爲民生公用事業的管制態度，在面對數位電視新服務時能有所轉化，這可以從費率審查修改爲僅限於基本頻道的規定得到回應，首開解除管制的第一步。不過，爲了處理電信業者經營MOD一事，現今的法制以及主管機關卻只能做到「放寬經營條件卻處處管制」的程度，凸顯了目前電信與傳播法令上的矛盾之處。

有線電視業者與電信業者均期望未來的廣電三法能對於這個數位匯流產業帶來更好的願景。潘朵拉的盒子已經打開了，但是這部廣電大法是否符合電信與傳播匯流的趨勢，與其他電信法以及網際網路等法令是否會進一步做整合，業者仍在觀察盒底是否仍有希望的存在。

### （二）灰姑娘的玻璃鞋——過當的價格控管

對於有線電視系統業者而言，推動數位頻道節目最大的障礙曾經是新聞局於2003年所制定的「有線廣播電視系統經營者收費標準」（以下稱舊收費標準）。根據當時收費標準的規定，業者如欲提供付費頻道服務，其定址解碼器（市場上通稱機上盒）的提供方式、價格上限以及租用期限都有嚴格的限制。這樣的管制對於消費者而言固然保護有加，只不過這種提供收視戶額外的加值服務的規定，

卻會因過度介入業者之商業行為，導致數位頻道的推動產生莫大的阻力。

業者推動數位電視的策略，主要在吸引更多的收視戶選訂數位電視頻道，而非以銷售機上盒為其目的，但是政府過當的定價方式，以及由租用變相成為「分期買賣」的規定，將造成業者為平衡機上盒高額的成本，不得不以高於民眾期望的租金價格出租予收視戶；甚至業者採取免費贈送的方式，亦會因高額之硬體成本，短期內必然會為弭平成本而呈現營運虧損的情形。尤其是在推動數位有線電視初期，在消費群尚未確定之前，實會造成推動此項業務的障礙。

此外，舊收費標準要求業者必須「按訂戶收視之付費頻道，個別收取收視費用，不得以組合方式收取。每一付費頻道之收視費用並應專案經直轄市、縣（市）政府核准。」也就是所謂的「單頻單賣」條款，易言之，業者不得以套裝組合的方式提供給收視戶。鑒於目前有線頻道的亂象，可推知政府的用心良苦，但強迫業者不得以組合促銷方式來進行推廣，難道更有利於消費者嗎？從自由市場的角度來看，這樣的做法無疑是荒謬的。這部分目前既已有公平法的規範，政府實不應再疊床架屋，制定出一套令業者苦惱、市場運作行不通的行政命令。

幸而，新聞局即時扭轉以上的違失，2004年10月15日最新修正的「有線廣播電視系統經營者收費標準」（以下稱新收費標準）已將機上盒的價格、租用方式以及單頻單賣條款予以修正或移除：

### 1.機上盒的價格與提供

新收費標準僅規範「具有定址解碼功能之類比機上盒」的提供方式，包括買斷、租用或押借，並對於此類機上盒亦定有收費上限；但「數位機上盒」則無此限制，其收費由業者依其規格、功能等條件進行合理規畫，不作無謂的管制（新收費標準第七條、第八條）。

### 2.付費頻道的價格與提供

由業者依頻道、節目性質合理規畫其收視費用，並可提供組合式之頻道、節目供訂戶選擇，但條件是不得拒絕訂戶選擇單一頻道、節目收視（新收費標準第九條第一項）。

### （三）數位產業的未來——新興重要策略性產業的定位

在行政院提出「挑戰 2008——國家發展重點計畫」當中，數位產業成為兩兆雙星計畫中最被看好的明日之星。隨著網際網路的快速發展，企業型態也不斷地變化，如何讓數位產業能在此潮流中脫穎而出，政府的態度十分重要。為鼓勵

對經濟發展具有重大效益、風險性高且亟需扶植的產業之創立或擴充，在「促進產業升級條例」中針對「新興重要策略性產業」，政府有許多稅務減免、獎助輔導與低利貸款的措施，但是否將特定產業認定為「新興重要策略性產業」，在目前沉重的財政赤字壓力下，政府的態度仍然猶疑不決，被列為新興重要策略性產業仍屬少數。

有線電視產業有鑑於數位新紀元的來臨，已突破以往地方草莽性質的窠臼，於政府尚未積極推展數位產業之前，大部分的系統業者即已耗費巨資汰換老舊纜線，佈建完整雙向的有線寬頻網路。此刻業者推動的數位增值頻道乃是未來數位內容的重要通路，也是將來民眾接近使用（access）數位內容最為便利的主要方式。當然，是否將此產業定位為新興重要策略性產業見仁見智，但期望政府能正視每個數位產業的發展，這是一個相當具有潛力而且可預期有高投資報酬率的新興產業，既已於政府國家計畫當中擬有計畫綱要，實際的落實遠比口號要來的重要的多。

#### （四）引頸而望「救世主」——催生 NCC

目前通訊與傳播事業多頭馬車的監理機制，在立法院多位委員多年來的極力鼓吹下，政府方面也對於未來通訊與傳播產業的管理逐漸形成共識。行政院於2004年已成立「通訊傳播委員會（NCC）籌備處」，作為整併交通部郵電司、電信總局、新聞局廣電處等單位的前哨站。未來的數位內容產業也可能傾向由該單位進行管理與監督，因此 NCC 的成立儼然成為扶植數位產業以及其他高科技產業的救世主。

不過，是否成立單一的管制機關就一定會減少以往行政效率不彰的負面影響？其實並不然，若未來這個機關仍不能認清數位匯流後產業的發展趨勢，過多或不當的管制與介入仍會造成數位產業發展的障礙。業者期待的 NCC 絕非只是將目前幾個單位合併在一起而已，而是真正能處理數位匯流下產業多樣化的種種問題。

### 三、台灣數位視訊產業的展望

全球各國莫不將數位產業視為本世紀最值得投資的產業，從上個世紀末的網路革命、行動通訊革命，乃至於今日的個人行動影音服務、行動辦公室，E 化的概念隨處可見。如何使數位產業成為台灣第二條成長曲線，則有賴業者的努力、政府的配合，以及民眾的接受，這關鍵的三角形必須相輔相成，任何一方的牽制

都會使數位產業的發展受到限制。

政府若能正視目前數位產業中所遭遇的困境，逐步移除法規上的種種限制，並大力導引該產業成為本世紀的領導產業，輔以諸多政策誘因，不僅可使我國數位視訊產業提升國際競爭力而與其他先進國家並駕齊驅，亦使台灣民眾能享受到數位電視的新服務。藉由數位產業的整體發展，台灣成為全球聞名的「數位科技之島」將指日可待。

### 延伸閱讀

1. 〈臺灣拓展數位電視的供應面與需求面分析〉，王啓秀、鄭炤仁、虞孝成，《科技學刊》第 12 卷第 3 期，2003 年 5 月，頁 165-175。
2. 〈從 4C 產業匯流看有線寬頻推動數位電視現況〉，葉志良，《通訊雜誌》第 105 期，2002 年 10 月，頁 10-13。

## 【通訊科技與法律的對話】

(更新再版)

### 第五章

#### 從數位匯流趨勢檢視三合一廣電法草案

## 第五章 從數位匯流趨勢檢視三合一廣電法草案

### 關鍵字：媒體匯流、跨平台競爭

通訊科技朝向數位壓縮方式大幅精進，自一九八〇年代開始在大眾生活中帶來了巨大變化，使三大通訊產業——電話、電視和網際網路（更貼切地說，是連網電腦）原本井水不犯河水的狀態，逐漸升溫到沸騰互濺的地步。

電話、電視和連網電腦是三種不同的媒介，供民眾來處理數位化的資訊。隨著壓縮技術的普遍應用，電腦向來是將資訊以一連串的 0 與 1 標示，現在有了更大的容量，可以處理原來以類比信號傳送的音樂、動畫和影片；電話，無論是有線或無線網路，都已經從類比式傳輸轉換為數位式；最後是電視，也要迎頭趕上，利用數位壓縮技術提供更多的影音內容，甚至要讓用戶可以反向與業者互動，使用新增的加值服務：打電話以及連上網際網路。

#### 一、電話、電視與網際網路的消長

我們回顧台灣在 1998 年以後體驗的通訊革命浪潮，尤其能感受數位壓縮技術快速模糊了上述三個通訊產業之間的界線，同時在生活所造成的強烈對比：外觀上，電話機愈來愈小，電視機則是愈來愈大；經濟負擔上，電話通話費用愈來愈低，電視卻是由免費變成付費；網際網路看來很快就可以讓大家打免費電話、看免費電影，但現在這仍然是一個夢想，除非電視真正與網際網路結合為一體。

所以，我們清楚看到了生活中不可或缺的電話和電視都在進行轉變，只不過轉變的方向不大相同，因為光纖傳送數位訊號及微電腦晶片大量開發應用於行動電話帶來的通訊傳輸成本下降，促使電話費用大幅下跌，但是同樣原因帶來的傳播成本下降，並沒有使更多的電視節目可供觀眾「免費」收視，反而宣告免費看電視的時代已經結束了。寬頻網路普及，將進一步壓低頻寬使用價格到最低，甚至可能是免費，但因頻寬擴充而湧進大家家中客廳、書房的大量電視節目與頻道，則全部都是以付費為基礎，分級計價的消費品。從價量反向發展的法則來看，未來趨勢似乎是講電話的時間增加，看電視的時間縮短；電視提供的節目超過需求，加上付費因素，會使觀眾看電視的時間減少。站在規範制訂及管理者的立場，應該要怎麼看待上述未來的趨勢？

行政院在 2003 年 5 月 28 日第 2841 次會議通過新聞局提出的廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法合併修正草案，外界普遍以「三合一廣電法」統稱之。在修法總說明中，行政院開宗明義點出了「電信、傳播與網路之匯流趨

勢，正影響新世代之傳播技術發展、價值觀及生活方式」，接續提出「從媒介整合觀點，有所謂 3C 或 4C 概念，未來有線或無線傳輸網路，更將整合成一大型資訊科技平台，現有以媒體屬性作為分類架構之傳統廣播電視產業，正面臨轉型與整合之挑戰」。行政院在這個基礎上做出了結論：「面對前述問題，我們發現，如仍按照現有廣播產業領域之法令為處理對策，將無法有效地解決問題，有必要超越原有施政體系之框架，作綜合性之因應。因此，建立一個整合性的、以功能性作分類之法律是需要的，也是未來的趨勢。」行政院揭櫫的修法目標是符合一九八〇年代以來傳媒發展之三大面向：

1. 「媒體匯流」(convergence)。
2. 「全球化」(globalization)。
3. 「解除管制」(deregulation)。

## 二、檢視「三合一廣電法」之缺失

我們以「媒體匯流」、「全球化」及「解除管制」這三大目標分別檢視「三合一廣電法」條文內容，其實難掩失望情緒：

### (一)「媒體匯流」尚未具體實踐

「媒體匯流」這個概念在全世界還沒有任何具體實踐的例子。因為數位壓縮技術及寬頻網路普及帶動傳統媒介服務功能重疊（或要依流行語稱作「匯流」也可以），甚至直接競爭的情形，已經出現在各先進國家的商業實踐中，但是電視是電視，廣播是廣播，電信還是電信的管制狀態並沒有突破；在「三合一廣電法」明顯可見各有關章節還是依照傳統媒體分類依序排列，等於是將原來各自分立的媒體法律移置到同一個屋簷下，並沒有對必要的交集做出新的規範。

### (二)「全球化」的反向管制

我們所以這麼評論，是因為修正條文第五十一條、第六十五條、第八十八條及第九十三條比較起原來散置各分立媒體法律的限制外人投資規定，精神上是更保守，程度上更擴大了管制的對象；以內容製作鼓勵全球資金及人才到位來檢討，「三合一廣電法」是在自訂的目標上反向操作，加設了市場參與競爭的障礙。

### (三)「解除管制」目標完全落空

除了後文將介紹的兩個例外，各個相關媒體產業及內容製作產業都對「三合一廣電法」新設的重重管制發出不平之鳴，這些管制包括：

- 1.對外資參進的比例限制與不確定的管制標準。
- 2.對市場與占有率的管制。
- 3.對平臺服務業、頻道經營業一律依年度營業額徵收基金的管制。
- 4.對媒體間營業合作及競爭方法之限制。

最嚴重的是，「三合一廣電法」過度依賴發照制度進行管制，不分媒介性質、功能，一律要求業者耗擲相當之時間與金錢準備申請執照的作業，反而為市場的自由競爭徒增進入門檻。應鬆綁的對象，未見束縛解脫跡象；應該嚴加管制，痛下針砭的頻道代理商惡瘤，則繼續豁免於管制範圍。

### 三、結論

以「三合一廣電法」條文對照其揭櫫的修法目標觀察，真正落實的成績只有兩處：一是解除了有線電視產業自 1993 年合法化以來所受嚴重失衡價量管制，鼓勵業者進階發展，自由競爭，還給消費者自主選擇的權利（見修正條文第八十一條），另一是創造了所謂「他類廣播電視營運平臺服務業」，為中華電信跨業經營廣播電視業務就地合法（見修正條文第一百十三條）。

這樣的規範設計，實際上是擺脫了前述冠冕堂皇的修法理論，間接承認現在的電視傳播重心早已整合在有線電視平臺上，而導入競爭最有效的方法是讓強者對強者正面角逐，使消費者享受競爭過程中源源不絕的利益選擇。但是，「三合一廣電法」刻意為中華電信量身定做了較諸其有線電視競爭者寬鬆的規範，舉凡從營業資格及條件、外國人投資比率、許可方式及標準、經營地區之劃分及調整、市場占有率、營運執照有效期間、收費及其他應遵行事項之規則都由中央主管機關另行決定，不必再受立法機關直接以法律監督。如此空白立法能夠為匯流競爭的兩強，創造什麼樣的公平競爭環境，將是另一個值得探討的議題。

### 延伸閱讀

- 1.〈論對寬頻多媒體 MOD 服務的法律管制〉，江耀國，刊載於《有線電視市場與法律》，元照出版，2003 年 10 月，頁 301-310。
- 2.〈有線電視新進業者的競爭管制——法規與政策分析〉，王郁琦，收錄於《資訊、電信與法律》，元照出版，2004 年 5 月，頁 167-195。

## 【通訊科技與法律的對話】

(更新再版)

### 第六章

解除管制的序曲何時響起？

## 第六章 解除管制的序曲何時響起？

### 關鍵字：數位匯流、競爭政策、解除管制

2006年正當歐盟執委會如火如荼展開其首次對2002年鬆綁通訊市場改革監理架構的檢討工作，同年十月份的《經濟學人雜誌》刊出了一篇專文，報導世界各國面對數位匯流逐漸模糊了電信與傳播、娛樂與資訊之間原來在既成法規下涇渭分明的界線，所進行的規範整合進度。該報導引述了經濟合作發展組織當時剛發表的報告，透露「想要為匯流的世界劃設新的整合規範，充滿了意想不到的困難」。

#### 一、Ofcom 的忠告

不少國家對數位匯流問題入手解決的方案是將監管電信、傳播和網際網路業務的不同政府單位，整合為單一的管制機關。《經濟學人雜誌》同一篇報導舉了英國為例，英國自2003年起成立了Office of Communications（簡稱Ofcom），企圖突破數位匯流帶來的監管困境。Ofcom歸納三年下來的實施經驗，提出三項建議給其他國家同樣急切要找到解方的管制機關，作為忠告：

##### （一）別奢望立竿見影

新的整合服務和既有的服務將會在市場裡頭並存一段很長的時間，「所以千萬別想要一步到位，冀求單一的解決方案」。

##### （二）調整法規以實現特定政策目標

電信和傳播各自的發照政策原都隱含著特定政策目標的實現。例如，電信業者被賦予專營權就要負擔普及服務的義務，無線廣播電視業者必須以公共服務作為對價來取得使用頻譜的權利。到了匯流的時代，如何適當調整法規，確保特定政策目標實現會更形重要。

##### （三）規範方法非一體適用

在不同平台和載具上出現的內容，例如無線電視、有線電視、衛星電視和網際網路上提供的影音服務，要分別情形，適用不同程度的規範方法。在資訊自由跨境傳輸的前提下，管制機關要學習「信賴民眾對不同傳輸內容的判斷能力，讓他們

自己決定收視與否」。

英國的實踐經驗印證了歐盟當初鬆綁通訊市場定下的管制原則確有遠見：

- 1.應區分對於傳輸網路與內容的管制。
- 2.針對廣播電視的文化上特性，仍應在必要範圍內維持垂直管制結構，進行內容管制。
- 3.管制手段要能確保符合服務的特性以及實現預定政策目標。
- 4.管制手段要兼顧消費者利益及促進新服務的提供。

## 二、台灣的現況

讓我們回頭看看台灣。

我國並沒有自外於上個世紀 1990 年代全世界展開的電信自由化解除管制潮流：第一次電信自由化花了四年以上的時間，在 1996 年完成電信三法立法，帶動電信與廣播電視業務的跨業整合，使得電信、廣播電視業者藉由新科技發展的投資，以其自身基礎建設來提供跨業的服務；第二次電信自由化自 2000 年啟動，值得注意的是，當時的電信產業主管機關交通部電信總局和競爭法的主管機關行政院公平交易委員會，都對面臨數位匯流的下一步自由化工作，分別進行長達六個月以上的專家研究與公眾諮詢，而產出政策規劃的共識。其中，2001 年的《電信自由化政策白皮書》明言：「電信產業因其具有自然獨占、網路外部性，並且涉及頻率、路權及號碼等稀少資源使用，傳統上均被認為必須採取管制措施，然而，隨著科技的進步及市場開放，競爭機制逐漸被導入電信產業，當競爭機制能夠有效運作，實施經濟管制對於市場機能抑制大於幫助時，就必須進行解除管制工作，檢討現存管制措施必要性，並放寬管制措施，否則將產生管制失靈問題。」

另外，公平交易委員會在其 4C 產業整合發展之競爭規範研究報告披露，面對全世界數位匯流所帶來前所未見的競爭質量，「最有效的競爭政策，就是進一步解除管制」；不合理的維持管制反而會使數位網路產業投資迴避台灣，轉向投入其他解除管制的國家懷抱，造成台灣在缺乏投資的情況下，市場競爭動能降低，創新服務也無從在本地消費者面前問世。

從而 2001 年的《電信自由化政策白皮書》歸納了下一階段電信管制原則為：

### （一）回歸市場機制

以自由競爭為原則，管制為例外；只有在發生違反公平競爭、損害消費者權益等情形下才介入，並採取必要的管制。

## （二）公開及合理之決策過程

管制機關所作的任何決策、指示及採取的管制措施，應經過公開徵詢意見之程序，並且避免對受管制者有不當的差別待遇。

## （三）維持技術中立

為促進技術發展與服務衍進，宜避免強制規定業者應使用特定之技術提供服務，且基於公平原則，應確保相同服務均受到相同程度之管制。

## （四）建立定期檢討機制

管制機關應定期檢視市場環境變化與管制措施之適宜性，並視市場機制已充分競爭時，修訂與降低相關管制。

## 三、結論

六年的時間過去了，通訊傳播市場競爭的質量恰如《電信自由化政策白皮書》預見的情況——有增無減，而我們為因應數位匯流而創設的單一整合管制機關 NCC 也已經運作了一年。NCC 此時提出整合電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法等四法合一的「通訊傳播管理法草案」，並沒有如預期貫徹自由化政策，定期檢討市場狀況，逐步解除管制；反而是擴大了不對稱管制的羅網，以及訂定強制傳輸網路與內容結合的規範。時光蹉跎，自由化進程未以線性發展，竟成了圓周運動，回到原點：解除管制的序曲究竟何時才能響起？

我國實施電信自由化最根本的目的既然在引進競爭，加速網路基礎建設，從兼顧消費者利益和創新服務提供的立場來看，只要是有能力對消費者提供有利服務的投資和創新，都不應成為管制機關事先限制或阻礙的對象。數位匯流在全世界掀起的不僅是不同事業在不同地理市場的競爭，更將導入決定國與國間基本國力高低的關鍵賽局。

## 延伸閱讀

1. 《電信自由化政策白皮書》，交通部電信總局，2001 年 6 月。
2. 《電信產業規範之研究》，詹婷怡，太穎投資顧問（股）公司，2000 年 7 月。

# 【通訊科技與法律的對話】

(更新再版)

## 第七章

### 監理改造的事前準備工作

## 第七章 監理改造的事前準備工作

### 關鍵字：通訊市場開放、監理改造、法規影響評估

2006 年是我國通訊傳播史上重要的一年。在多方爭嚷相持不下的情緒中，「國家通訊傳播委員會」（NCC）終於正式掛牌上路。在第一屆委員及其幕僚們的努力之下，「通訊傳播管理法草案」在 2007 年 9 月 12 日公告。NCC 緊接著在 10 月初辦了三天公開說明會，並在 10 月底將管理法草案送行政院審議。

2006 年也是歐洲通訊史上一個重要的里程碑。歐盟執委會（European Commission）在繼其 1998 年開放通訊市場、2002 年推動市場改造之後，首次檢視其改革成果，並著手進行下一階段的監理架構規劃。同樣地歐盟執委會也希望能在 2007 年底前完成法案的提案程序，送歐洲議會（European Parliament and Council）審議。

雖然促成歐盟和台灣如此大陣仗地檢視、解構並重組其通訊管理架構的原因都是數位匯流，但是歐盟和台灣在政策形成的程序上大不相同。歐盟在開始進行監理改造之前，先定下四個目標原則：

1. 建立一個市場導向策略來有效管理泛歐盟的頻譜。
2. 管得更少但管得更有效，淘汰不必要的事前管制。
3. 最佳化市場評鑑步驟，以最少的不便找出真正的瓶頸。
4. 確保所有會員國都能落實歐盟的監理改造。

歐盟資訊社會暨媒體總署（European Commission Information Society and Media Directorates-General）首先就歐洲議會的五個通訊相關的指令（European Parliament and Council Directives）的效應利弊和影響，以及關聯市場建議書（Recommendation on relevant markets）所涉及需要事前管制的十八個特定的電子通訊市場分類項目廣徵各界意見（Call for Input）。在這段時間，超過 150 個來自世界各國不同領域的政府單位、民間團體、公司行號、學者專家和個人，表達了他們對於監理改革的意見和期許。而且歐盟將所有收到的意見本文和附件，除非原作者要求保密，均一字不漏地通通放在網頁上，不分產官學個人，一律按照字母順序排列。

在各界有充裕的時間發表他們初步看法的同時，歐盟執委會公布了其會員

國在電子通訊市場的競爭現況發展報告。透過這樣的一份報告，可以了解那些會員國的市場已經發展到有效競爭，而那一些還需努力。如此一來，歐盟才能有具體的證據來討論是否可以解除這十八個特定電子通訊市場中部分市場的事前管制。調查顯示大多數的會員國的部分十八個特定電子通訊市場還是處於寡占甚至於無競爭的狀態。

歐盟執委會也公佈了第 11 次的「歐洲電子通訊監理和市場公報」(Communication on European Electronic Communications Regulation and Market 2005 [11<sup>th</sup> Report])。這是歐盟執委會定期公佈的市場報告，也是歐盟通訊市場針對在 2002 年實施通訊市場改造後的法規影響評估，作為評估未來監理改造方向的一個基準點。該報告的核心置重於寬頻、行動和固網服務的最新發展。報告指出，大多數會員國已完成將電子通訊相關的歐盟指令完成內國立法，而尚未完成的會員國則是比第 10 次的調查發現進步許多。

透過以上這兩份報告，歐盟執委會可以清楚知道會員國是否已經落實既有指令的立法程序，以及各會員國訂定的法規是否達到了歐盟執委會對促進電子通訊市場競爭設定的目標，而不至於發生各會員國按照既有指令修法進行到一半，新的指令又下來了，而法規天天在改，但是市場主導者依然我行我素。

2006 年 6 月，也就是監理改造開始半年之後，歐盟執委會公告了《歐盟電子通訊網路暨服務監理架構評鑑公報》(Communication on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications networks and services) 闡述其監理改造理由和方向，並且公佈了《幕僚工作文件》(Staff Working Document) 和《影響評估》(Impact Assessment)，詳細說明計畫改造內容的背景和原因，就保持現狀、局部修改和廢除管制等三種可能加以分析，並大量引用數據和研究資料來佐證其改造之合理性和必要性。歐盟執委會也將其為了監理改造而委託在經濟、法律、會計、通訊市場和消費者保護等領域的獨立學者專家所做的《專家研究》(experts' studies) 放在其網頁上供大眾下載。

到 2006 年 10 月公開諮詢 (Public Consultation) 階段截止時，總計有超過 190 個來自世界各地不同產業的產官學與民間團體單位和個人提出了各種不同的意見，歐盟執委會也完完整整地將沒有要求保密的建議書刊布在其網站上。隨後，歐盟執委會花了一年的時間消化這些建議，並且在 2007 年 11 月發表其公開諮詢的結果，再將建議修改的指令送交歐洲議會，由各國的歐洲議員代表在議會審議。

一個完整且能有效執行的政策需要眾多的相關者（stakeholders）參與。同樣是花兩年的時間來提出因應數位匯流而需改造的通訊監理架構，歐盟資訊社會暨媒體總署的政策形成過程，相較於我國的國家通訊傳播委員會最近一個月啓動後旋即落幕的諮詢程序，事實上包容及反映了社會各層面更多的相關者參與的機會與對各個重要議題的意向，相信在未來更能落實其通訊監理改造的目標。

### 延伸閱讀

1. Better Regulation for a Single Market in Telecoms, Viviane Reding, Speech on Plenary Meeting of the European Regulators Group, Athens, 11 October 2007。
2. Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation, European Commission, Brussels, 3 December 1997。

## 【通訊科技與法律的對話】

(更新再版)

### 第八章

#### 從國家資通訊建設前景檢視通訊傳播管理 法草案

## 第八章 從國家資通訊建設前景檢視通訊傳播管理法草案

關鍵字：通訊傳播管理法草案、市場界定、管制失靈

### 一、高速寬頻網路建設競爭決定未來國力高下

在二十一世紀全球經濟競爭環境當中，決定世界各國國力優劣的首要因素繫於高速寬頻網路的整備度。在完備而普及的高速寬頻網路基礎上能夠建構的不僅是數位內容傳輸利用進階，擴大激烈競爭的國際商業與生產製造規模，更包括以最有效率的方式提升國民公共安全與福利體系。因此，世界首強的美國在 2004 年布希總統執政連任以後，立即發表《新一代的美國創新》科技政策，明確指示：「要透過高速寬頻網路技術來達到推廣創新及達到經濟安全」。宣示在 2007 年前達到全國有普及和負擔得起的高速寬頻服務，並讓民眾在利用高速寬頻服務時有多元的技術選擇。<sup>1</sup>

上述作為，事實上已經是各個世界先進國家政府不約而同的共識：以亞太各國紛紛推動優質化網路社會政策為例，日本總務省推動u-Japan政策，要在 2010 年之前透過無所不在的基礎建設整備，使日本成為全球ICT最先進的領導國家；<sup>2</sup>韓國資訊通信部（MIC）執行IT839 策略，要讓韓國在 2010 年建設完成無所不在的高速網路環境，使國民年平均所得達到二萬美元的目標；<sup>3</sup>新加坡資訊通訊發展署（IDA）推動下世代國家寬頻網路（Next Generation NBN）政策更具雄心，要在 2015 年前完成以雙向 100Mbps到 1Gbps的頻寬，連接所有學校和家庭的國家超高速寬頻有線網路和無遠弗界的寬頻無線網路，來鞏固新加坡為全球資訊社會的樞紐地位，創造出一個安心安全的超高速網路環境以及無所不在的網路社會。<sup>4</sup>

我國接續 2002 年啓動的國家資訊通訊發展方案，成功推動數位台灣（e-Taiwan）計畫，以 2006 年行政院第 26 次科技顧問會議結論「發展服務隨手可得的優質網路社會」為藍本，再擘畫了《國家資通訊發展方案（2007~2011）》，要使台灣成為世界優質網路化社會應用典範，並具體訂定目標要在 2011 年達到全國 80%、速率達 30Mbps 以上之高速匯流網路涵蓋率，以滿足下世代網路數位匯流之需求；如此建置高速寬頻網路，也將連通不同網路系統，達到網路匯流與無縫連網的目的。

行政院具體訂定分工方法，包括以明確政策引導立法及相關法制的發展，其中就建設下世代數位匯流網路的執行策略層面，在「加速高速網路建設」、「推動數位網路匯流」、「建構公平競爭環境」、「頻譜資源有效配置及運用」等重點工作上，交通部、國家通訊傳播委員會、經濟部及新聞局分別被賦予主辦與協辦角色，積極檢討進行管制革新，活化公私部門投入促進高速寬頻網路基礎實現的能量，同時訂定對電信事業發展鬆綁投資限制的具體措施。依行政院核定前述《國家資通訊發展方案（2007~2011）》推動規畫時程表，各機關共同應先在 2008 年 3 月底前完成年度計劃草案，並提報資通訊次類別主管機關，行政院科技顧問組在 4 月份再彙整計畫審議結果提報行政院經濟建設委員會。這樣的程序是為讓管制革新的精神能夠貫徹，以確保《國家資通訊發展方案（2007~2011）》設定目標能夠順利達成。其中，法規影響評估工作即是各機關必須按部就班執行的一環。<sup>5</sup>

按「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」第三點規定，各機關研擬法案應有完整之法案衝擊影響評估。「中央行政機關法制作業應注意事項」第二點亦規定，各機關準備法制作業時應確立可行做法，法規必須就其可行性進行評估，並採取達成政策目標最為簡便易行之作法。<sup>6</sup>行政院明訂規範要求行政機關法制作業應進行法規影響評估，除為避免法制作業淪為條文格式及文字型的文書作業外，更寓意於創造整體社會效益及因應全球化國際競爭。

國家通訊傳播委員會（以下簡稱NCC）在行政院派定的團隊合作分工流程裡，負責規畫建構適當的法規環境，以滿足《國家資通訊發展方案（2007~2011）》所設定下世代數位匯流目標。可惜NCC自 2007 年 3 月起著手草擬將電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法等四法條文合併置入以「通訊傳播管理法」為名之單一法典，草案在 2007 年 9 月 12 日始對外披露，明示其預擬將來市場為中、高度匯流，以一年為期進行過渡，要將現行之垂直監理模式一夕之間劃一改弦更張為水平監理，概分為基礎網路層、營運管理層與內容應用層等三個層級，做為新的監理對象。<sup>7</sup>在此之前，既無任何公開之政策方向徵詢，橫向與有關機關之政策協調聯繫亦付諸闕如；與草案有關之內容，僅僅披露條文格式及文字形式之文書，未見對於法律草案應進行之法規影響評估報告公開或公告。

自草案文字披露以來，NCC連續舉辦兩次公聽會，反覆對社會公眾及產業宣示其必須訂定新法之決心，再即補行邀請其他相關政府機關對草案表示意見。<sup>8</sup>如此程序操作，非僅違背行政院明令法制作業規範，更引發社會各階

層包括產業界、消費者保護團體以及公民團體之強烈異議，著實考驗著政府施政團隊之合作能力。

## 二、「一步到位」的管理法草案另築法規藩籬，逆轉政府推動經濟自由化作法

按行政機關於法制作業程序中，須明確陳述其規範背景（例如相關整體經濟環境及產業市場結構）、社會對於現有法制的需求或衝突所造成法案面臨的爭點、法案期待達到的效果或作用，以及與問題之間的關聯，並提出所擬定的可能各項措施（包括法律及非法律的各種可能替代方案的具體規範內容及說明其採用的必要性），分析評估實施造成人民、企業與政府影響的相關效益與成本的過程，用以提供政府制定法規時，參照之判斷基準。<sup>9</sup>然而，NCC呈送行政院轉請立法院審議有關草案的說明資料卻是明顯闕漏，甚至有陳述與引證資料矛盾之情形。

NCC說明其所採水平管制架構，<sup>10</sup>係師法歐盟 2002 年所公告通訊服務與網路架構指令（EU Framework Directive）之定義，期以水平層級監理取代既有產業別之垂直監理模式，藉以促進通訊市場競爭，固然是非常先進之觀念。然而，直至目前為止，歐盟各國並未將水平層級監理完全融入其通訊法制當中，即便當前通訊法制先驅之英國，雖已改組成立單一通訊傳播監理機關，然其法制仍採通訊與傳播分流管理方式進行。水平層級管制可以是一個長遠的政策目標，但在完成相關整體經濟環境及產業市場結構之充分調查了解之前，未必能符合各國產業利益與提升消費者保護水準，因此，歐盟各國仍以循序漸進的方式進行對水平管制的檢討。

2006 年 6 月歐盟資訊社會暨媒體總署（Information Society and Media Directorate-General）開始著手檢討上述架構指令並公開向產官學各界諮詢，在 2007 年 11 月中旬發表其公開諮詢結果，重新檢討事前管制之市場界定，而大幅度限縮其管制市場之範圍，顯示出解除管制以致力發展內國市場才是歐盟實質監理之核心，實際上歐盟並未將全面水平化的監理制度納入下一階段其會員國必要執行之項目，而是將其視為一個長遠目標看待。<sup>11</sup>

NCC之通訊傳播管理法草案採取單一立法（統一式立法）之方式，將現制自垂直監理完全翻轉為水平監理模式，表示係參酌英國 Communications Act 2003<sup>12</sup>及馬來西亞Communications and Multimedia Act 1998<sup>13</sup>之範例，恐

怕是以偏概全，而且錯誤地理解實證外國法規：在英法法系，對於法律修正之方法，往往以另立法案修訂既有法律部分條文之方式表現，並非做成一部新法，而全部舊法即行廢止。英國 Communication Act 2003 事實上是對原有之 1984 年電信法<sup>14</sup>、1949 年無線電信法、1998 年無線電信法、1990 年廣播電視法、1996 年廣播電視法，以及 1998 年競爭法與電子通訊網路／服務之規範相關的部分條文進行有限度的修正，並非廢除上開各個法律。至於馬來西亞 The Communications and Multimedia Act 1998 主要是賦予其產業主管機關 Malaysian Communication and Multimedia Commission 極大的獨斷權限，管控政府要達成的多媒體事業發展政策目標，有關發照制度等規定皆流於抽象文字，實質的管制條件內容全部委諸主管機關部長自行頒布之規約及指導方針 (Codes and Guidelines)，如此無視法律明確性之空白單一立法，諒非我國法制適當之取法對象。

NCC 在 2006 年曾完成對廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法等廣電三法及電信法 NCC 之部分條文建議修正，並於 2007 年 2 月中旬報請行政院審查，行政院於同年 6 月上旬函復，責成 NCC 依院內有關單位及所屬相關機關所提意見再行檢討修正報院。<sup>15</sup> NCC 未竟前功，而另擬訂通訊傳播管理法草案，希望以一步到位的方式，將既有通訊傳播產業全部重新命名，並重新界定市場藩籬，如此一來，反而造成法規失靈，高築市場進入門檻，且嚴重打擊既有市場參與者繼續投入建設高速寬頻匯流網路的意願。透過以下六個面向：管制水平化、發照制度、市場界定、競爭管制、會計分離以及內容管制分流，來檢視 NCC 之通訊傳播管理法草案，顯示 NCC 似乎脫離了政府團隊合作促成高速寬頻網路建設目標實現的軌道，逆轉了政府推動經濟自由化以來一貫堅持的解除管制作法。

### (一) 管制水平化

**因應匯流並不等於統一的水平化管制，管制者應視整體市場與服務的發展而動**

NCC 之通訊傳播管理法草案將管制架構分為三個水平層次，分別是基礎網路層、營運管理層，以及內容應用層，重新改寫並定義既有電信法與廣電三法之下所有的持照業務。根據草案第二條的制定說明記載：「在數位匯流之下，參照通訊傳播基本法之精神以及歐盟匯流綠皮書之結論，通訊傳播市場應由原本之垂直管制朝向水平管制」。<sup>16</sup> 然而，由垂直管制朝向水平管制，

是一夕之間翻轉或需要經歷更長時間的過程？或者，這確實是一個不可撼動的結論嗎？

### 管制作為的目的應在鼓勵業者投資，讓消費者享受利益

2004年1月7日公佈之通訊傳播基本法之訂定，背景上係為因應科技匯流之趨勢。依通訊傳播基本法第六條至第十一條分別規定：「政府應鼓勵通訊傳播新技術及服務之發展」、「政府應避免因不同傳輸技術而為差別管理」、「通訊傳播技術規範之訂定及相關審驗工作，應以促進互通應用為原則」、「通訊傳播稀有資源之管理應以技術中立為原則」、「政府應採必要措施促進通訊傳播基礎網路互連」，明顯可見匯流的動力來自於產業，政府及管制機關無法無中生有或單憑法規能使匯流發生。<sup>17</sup>國際電信聯合會（International Telecommunication Union）在1997年發布「電信業務解除管制後政府角色之改變——電信匯流的管制意涵」，<sup>18</sup>強調電信自由化的政策目標首應重視加強基礎建設，呼應了上述匯流真正原動力的觀察，也為我國自1996年發軔的電信自由化歷程下一步發展作了最適當的注腳：所有的管制作為都應該集中在促成匯流的發生與茁壯，讓消費者享受到匯流的利益。

通訊傳播基本法稱「匯流」之內涵，基本上係參考歐盟1997年「電信、媒體、資訊科技產業匯流下對管制影響」綠皮書（Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation, COM(97)623）之說明概念，<sup>19</sup>事實恰恰和NCC立法說明所稱歐盟匯流綠皮書有「結論」相反，歐盟的綠皮書並不是一部政策建議說帖，既無選定任何立場，也沒有結論，而是一個廣納各界提案意見，作為公開討論政策方向的楔子。綠皮書全部內容，對管制和匯流的看法，未曾簡化表示因應數位匯流就是要水平管制；就算因為數位化而在技術上有相當高程度的匯流，產業、服務和市場等層面的匯流程度仍大不相同，因此匯流並非意味一定需要一套跨產業放諸四海皆準的統一管制環境。<sup>20</sup>

在歐盟匯流綠皮書當中討論到因應數位匯流的管制水平化，確曾分析到在匯流產業中將傳輸網路本身和透過該網路提供的服務加以區分，<sup>21</sup>但是也揭露了，潛藏在匯流概念當中必須面對的現實是可能無法嚴格地將服務提供和傳輸完全區分開來，而且這樣做，可能在處理市場力量和垂直整合的議題上造成更多困難。<sup>22</sup>

### 管制水平化應是漸進式的改造過程，讓市場有跡可循

歐盟在電信自由化的進程上，相較落後於美國（1974年MCI提供Execunet服務開始展開自由化）、英國（1982年起允許Mercury進入市場與British Telecom競爭）及日本（1985年全面自由化），原因在歐盟審視其會員國國營電信事業在各個國內市場的力量需要更長的時間逐步引導降低其負面影響，但在管制政策目標上仍要致力發展國內市場，以求提升歐洲共同市場整體競爭力。<sup>23</sup>所以，引用歐盟發展出來的管制模式不能不留意其傳統歷史及國營電信事業仍獨佔市場鰲頭之狀況，更應探究為何美日等電信自由化程度較高國家並未急於接納全面的水平化管制。

管制水平化是一個先進的通訊傳播監理概念，主要是將原本垂直區分之通訊與傳播兩大領域，從可共存之部分水平化提出，構造出一套新的監理思維，目的在於面對未來下世代網路（Next Generation Network, NGN）的建構，如何使傳統網路開放接取，並與鼓勵投資之間取得平衡，形成一套過渡管理模式，進而影響發照方式。就革新速度來說，管制水平化毋寧是一套漸進式的改造過程。但是，歐盟所推動的管制水平化，並非要以法規人為地要求垂直整合的產業必須依水平層級分離，重新被賦予市場定位與持照身分。企業組織是否繼續維持垂直整合的經營模式，或轉換為水平層級的分離經營模式，完全由企業組織按其對市場發展的狀況判斷與形成的策略決定。

對照上述歐盟經驗，NCC通訊傳播管理法草案形式上套用了歐盟管制水平化的用語，實質上卻忽略了匯流能夠在市場冒出頭來，不是因為業者被要求換上新用語編製的衣裳就會發生，而是業者能夠自己決定適時運用資金、人力與技術投入其可以掌握的未來。我國自1996年起開始電信自由化，行政院針對不同的市場依其競爭程度，以循序漸進的方式，陸續開放行動通信、衛星通信及固定通信等多項電信業務，今日已經達到各項電信服務在內國市場的高普及率。<sup>24</sup>隨著通訊傳播國際化的發展，若不經思索就以國內地理市場為範圍、用市場佔有率為基準，強制進行水平管制，無異是以減損我國國際競爭力為代價，進行一場結果難料的賭局。

### 另起爐灶無從有效落實管制革新

法制改造不能硬生生切割成長的歷史記憶，棄而不顧。接續我國自1996年以來之電信自由化進程，2004年生效的通訊傳播基本法明定，<sup>25</sup>政府應於通訊傳播委員會成立後二年內，修正通訊傳播相關法規，自然應該理解為：按照2001年交通部發表的電信自由化白皮書所訂下定期檢討法令機制用以解除管制，進一步法典化確立「管理法規活得比其用處久，就應定期更新」。

<sup>26</sup>法令的定期檢討，尤其要針對法律保留部分貫徹執行，因為它一旦隱藏了往往就僵固不變，從而流為權力濫用的工具。

NCC 的通訊傳播管理法草案在全面引入水平管制之用語，對既有通訊傳播結構重新安排定位之同時，也大量增加了授權命令，但卻缺乏與前所確立管制政策目標「進一步解除管制」的正當連結，違反法律明確性的基本要求。不考慮本國環境因素，貿然導入所謂水平化管制名詞來制定法規，不僅是公部門不成比例地增加法制作業成本，私部門包括業者及消費者將來適用如此嶄新法規將產生更巨額的成本。

我國行動通信市場解除管制的成效讓全國民眾及全世界的投資人看到了競爭的好處，享受競爭帶來的美好果實，不僅是消費者有了價廉物美的創新服務，通訊普及與使用成本下降也帶動國內製造業、服務業、金融業與其他商業領域創新的商業模式與改革。相同的成功也將可以印證在將來其他進一步解除管制的通訊傳播服務之上，不必然只有以水平管制為名、聚合四法為一法的單一途徑。實則，NCC 研擬通訊傳播管理法草案應該先確實執行法規影響評估工作，對於水平化管制是否能達到行政院所訂定政策目標，亦應提出適當的證明。

## （二）發照制度

**真正的自由化在於開放市場應落實簡化取照程序，不應對特定對象預設管制立場**

### 先進國家以簡化的發照制度來吸引投資

傳統發照制度係依照各產業別、所有權能之不同，發予其垂直整合型態的經營執照或許可，這種方式不僅可明顯區隔不同的業務，亦方便管制機關管理。但自上個世紀八〇年代以降，全世界所掀起的電信自由化與解除管制風潮，已經徹底扭轉上述方便管制機關使用權力的局面：英國管制機關Ofcom按歐盟許可指令（EU Authorization Directive）<sup>27</sup>採取概括允許（General Authorisation），事業毋須事先申請執照，只要符合法定資格要件，就可以直接營業；<sup>28</sup>澳洲ACMA亦採取類似作法降低市場進入門檻。新加坡自 2000 年全面實施電信自由化以來，將營運執照區分為「以設備網路為基礎」及「以服務為基礎」兩大類，並大幅鬆綁持照資格；<sup>29</sup>日本自 2004 年 4 月 1 日實施修正的電氣通信事業法，廢除第一類和第二類電信事業分類，以及進入與退

出電信市場的特許制度，改採登記制與報備制；<sup>30</sup>香港OFTA在移除行動與固網匯流下的不對稱管制後，規畫將發予業者單一的綜合執照。<sup>31</sup>

以上國家及地區相關主管機關，在管制作為上紛紛透過簡化取照手續與縮短投資進入時程，爭取全世界資本與人才進入其本國市場提供創新服務，擴大其國家在世界舞台上的競爭利基。發照制度在自由化的意義下，已經轉換為各個通訊傳播發展先進國家有力的招商工具。

### NCC草案的發照制度化簡為繁

相對於上述國際競爭潮流，我國現行電信法中發照制度仍維持特許與許可二元制度，業者欲進入市場的門檻很高，退出市場也相對不易。以引入外資參進市場經營第二類電信事業之網路電話服務為例，相較於歐盟、澳洲、美國、新加坡、日本等國僅採取報備方式，實踐上自完成公司或事業登記即可開始營業，例如英國、澳洲、美國及新加坡均屬之，而在日本，等待取照時間最長只有兩日，我國則需使申請人循序完成申請籌設許可、外人投資許可、辦理公司設立登記以及取得營運許可執照，前後需費兩個月以上，時間效率上相差三十倍。<sup>32</sup>

不幸的是，NCC的通訊傳播管理法草案儘管以水平化管制為圭臬，仍然保留特別許可（即特許）與一般許可（即許可）二元制，以網路電話服務申請為例，仍是要經歷相同程序耗時審查，並無解除管制之裨益。更明顯的缺陷恐怕還在於草案引用水平層級管制架構，強制將服務層與基礎網路層區分割離，導致取照程序更加複雜冗長，而且應受許可與不須受許可服務間之性質差異，在草案中完全無確定規則可循，增加私部門適用法規的困擾，新興服務動輒被納入管制的大傘之下的風險也將遽增。此舉非但未能收原本預期簡化行政之效用，反而增加既有業者的負擔，並造成潛在投資人躊躇不前的阻擋效果，可謂全輸的局面。

與新興服務進入市場息息相關的實體網路建設，在NCC的通訊傳播管理法草案未如NCC公開承諾鬆綁，卻是新增第一百零七條規定，強制所有基礎網路建設之增設或變更必須重新向NCC申請核發許可證，阻礙下世代網路（NGN）之佈建速度與普及化，更添影響投資的負面因素。過多的執照、許可和核准章，對於經濟成長絲毫沒有幫助，管制機關在核發許可證的作為上，於不斷湧生的個案中增加不必要的行政規定，也會隨之困惑自己，在原則中找尋例外，結果形成了不當的獨斷裁量。

## 圖 2 管制強度比較

資料來源：太穎國際法律事務所

### 發照制度設計不應對任何參與者預設立場

發照制度關係投資進入市場的門檻與難易度，也牽涉到市場參與者在競爭中的持照義務與繼續投資的意願。前舉各個通訊傳播發展先進國家，無論是否規畫朝向管制水平化，都已經揚棄了針對特定管制對象廣泛地預擬預防立法的模式（entity-based approach），而採取實際檢視各個市場競爭狀況，只有在市場失靈的情況下才入場干預的管制方法（market-by-market approach），這樣的趨勢當然是扣合著各該國家政策上長期檢討分析法規影響的結果反映。

我國的電信自由化歷程已經使各個服務市場產生不同程度的競爭，而不同的服務市場彼此之間的界線也開始淡化，逐漸產生相互替代的趨勢。但是，法規脫離了市場正向發展的軌跡，不憑實證調查而依賴陳舊管制印象，即形成NCC通訊傳播管理法草案第十八條及第十九條以下，<sup>33</sup>對於特定管制對象預設立場，不論其所處服務市場為何，一概推定為其具有顯著市場力量，因此強制以量身訂做的規則事先介入管制。此種過度的事前管制，儘管形塑了管制機關的必要權威，卻也拖垮政府的施政效能，同時也犧牲了產業升級邁入高速寬頻網路服務競爭的動能。

### （三）市場界定

**市場界定是事前管制的前哨站，錯誤的市場界定影響投資意願與產業發展**

#### 事前管制應只適用於缺乏有效競爭的市場

電信產業傳統上因其具有自然獨占、網路外部性，並且涉及頻率、路權及號碼等稀少資源使用，而被認為必須事前採取管制措施。然而，隨著科技進步及市場開放，競爭機制導入了電信產業之後，倘競爭機制能夠有效運作，而實施經濟管制對於市場機能的抑制大於幫助時，就必須檢討現存管制措施的必要性，果決地解除不必要之管制，否則將產生管制失靈之情形。這是歐盟自國營電信事業獨占市場的時代，痛下決心迎頭趕上，推動電信自由化的寶貴經驗。

歐盟自 2002 年制定架構指令，確立引進事後管制原則，只有對於尚未出現有效競爭的市場，才繼續維持事前管制；但是，要規範事前管制的範圍，就必須先明確市場界定。<sup>34</sup> 歐盟執委會明白，事前管制的前提是建立在監理能力能夠達到某種水準的特定迷思之上，期待管制機關具備更優於市場參與者及其他專家預見未來市場環境變化的能力；不過這已經證實在任一個管制領域都是不可能實現的事情。因此，在處理市場界定上，歐盟認為作法上必須經過下列三項事實調查來加以確認：在結構面及法制面上持續存在市場進入障礙；市場不具備有效競爭之特性，以及若無事前管制，競爭法很難有效因應等。

### 歐盟的市場界定是凝聚產官學民間共識所產生

市場界定向來是歐盟草擬管制架構指令以來，最為關注的重點之一，因此先前在界定十八項需事前管制之市場、市場力量的衡量標準、顯著市場力量的因素，以及反競爭行為與救濟方面，均有詳細的討論與說明。歐盟不曾停止就這些考量市場界定的因素進行定期檢討；而且，對於市場界定問題並非任由管制機關自行處理，而是結合各國競爭法主管機關，同步搭配競爭法規加以檢視，才達到較為一致的結果。

以歐盟 2002 年「新監理框架」中所提出的十八個需事前管制市場為例，這是自 1997 年公告「匯流綠皮書」以後，經過長達五年的研究和充分討論，廣納公民團體、學者專家和業者代表等各方意見後才制定出來。在 2002 年公告「新監理框架」後經過三年，歐盟又接續展開新一回合的市場界定研究。先是將《幕僚工作文件》（*Staff Working Document*）和《影響評估》（*Impact Assessment*）公諸於世，詳細說明計畫改造內容的背景和原因，並就保持現狀、局部修改和廢除管制等三種可能加以分析，還大量引用數據和研究資料來佐證其改造之合理性和必要性。歐盟執委會也將其為了監理改造而委託在經濟、法律、會計、通訊市場和消費者保護等領域的獨立學者專家所做的《專家研究》（*experts' studies*）放在其網頁上供公眾下載。

到 2006 年 10 月公開諮詢（*Public Consultation*）階段截止時，超過了 190 個來自世界各地不同的產官學界與民間團體單位和個人提出了各種意見，歐盟執委會也完完整整地將沒有要求保密的建議書公告在其網站上。隨後，歐盟執委會再花一年的時間消化這些建議，並在 2007 年 11 月發表其考量公開諮詢所獲得意見的結果，進一步建議將應執行事前管制的市場由原來的十八個減少為七個，並送交歐洲議會，由各國的歐洲議員代表在議會裡面審議。

### NCC逕行公告市場界定，徒增業者進入市場的不確定性

以上不厭其煩引證歐盟進行法規影響評估的認真態度與實際努力，是為便於對照NCC處理通訊傳播管理法草案的作法：NCC報請行政院轉請立法院審議的通訊傳播管理法草案有關市場界定的條文，在第五十一條規定由NCC以「擬制」方式決定維持所有在草案及其將來授權之法規命令所定業務，分別為各個獨立存在的市場，且NCC例外仍有權以合併或分割市場之方式重新界定市場；草案第十九條另外列出九種必須受到事前管制的服務市場，又概括授權NCC可以逕自以「公告」方式增列應受事前管制之服務市場。<sup>36</sup>

縱然草案第五十一條第二項規定「特定通訊傳播服務市場之界定應以公開程序定期檢討之」，但在草案條文當中沒有任何基準，可供將來適用法規者合理預見可能的事前管制範圍，徒增業者在推出新服務或新進業者要進入市場時的不確定性，導致業者對通訊產業新增投資裹足不前。

在政府效能上，則不得不疑懼如此立法恐將加速折損一個新生的獨立機關：以既有通訊傳播業務執照涵蓋之各個服務市場計算，NCC依此管制模式，將來還將面對加計通訊與傳播超過一百個以上特定市場，逐一判斷其是否處於充分競爭狀態，計算個別服務事業之市場佔有率、定期進行公告，以及受理有關之申訴事件，尤其嚴重的是，類此所有行政作為，皆需一一經過合議制之委員會決議，不能假手他人。事前管制能夠提高市場效率的迷思，在此終究難抵行政機關超量工作負荷的事實驗證。

### 錯誤的市場界定嚴重影響投資意願及產業發展

通訊傳播科技發展一日千里，市場界定會隨著時間而不斷改變。以固網和行動語音服務為例，在傳統的市場界定中是不同的。但是，我國行動電話普及率已高達104%，在實質上已經形成固網之外的「第二用戶迴路」，行動語音服務和固網可以相互替代而視為同一個市場，NCC的通訊統計資料也證明如此。<sup>37</sup>以2007年10月為例，當月的行動去話分鐘數為26.5億分，已經超過固網的去話分鐘數22.8億分。若以營收來看，當月行動服務的營收為新台幣182億元，而固網的市內（53億元）、長途（10億元）加計國際（20億元）語音服務僅為新台幣83億元，占全部語音服務營收的三成。

但是，NCC在思考市話撥打行動電話定價權歸屬時，沒有正視行動替代固網（Fixed-Mobile Substitute）的效應，仍然將固網語音服務視為一個獨立

的市場，因而認定實際提供固網語音服務的業者具有顯著市場力量，對其實施不對稱管制，要求其實施前三年仍然得支付給行動業者不低於 5 元的接續費，為其他固網業者和行動業者 2.15 元的接續費的一倍以上。這樣的決策，恐怕將打擊到產業裡積極投入服務及建設的業者繼續投資升級光纖網路規模的計畫，也影響國家寬頻普及政策的實現。

### 公開的市場界定程序才能讓新興服務蓬勃發展

如以上所述，我國實際匯流經驗浮現，證明了最重要的競爭並不是在管制機關所劃定單一業務或服務市場發生，而是在市場與市場之間發生。2006 年行政院第 26 次科技顧問會議擘劃的「發展服務隨手可得的優質網路社會」，<sup>38</sup>已經在實際的使用環境生根。因此，NCC 通訊傳播管理法草案執著於個別市場裡任一業者的市場佔有率統計，擴大事前管制範圍，卻欠缺正當法律程序來適當界定市場，讓已經進入市場提供服務的業者無從預見應做的調整措施，對於創新服務的推出，也無從事先判斷應否提出申請。所有應然事項之決定，在 NCC 草案中都留待 NCC 另訂法規命令或委員會決議公告加以規範。如此事前管制，與世界最新發展趨勢背道而行，實際上恐將更嚴重延滯國內外資本對我國資通訊市場之投入意願。

### （四）競爭管制

#### 放棄現有多項針對性管制行爲，推動以競爭法取代產業別的事前管制法

日本、美國及歐盟各會員國，正分別在以全球為範圍的高速寬頻網路建設競賽中展開爭相出頭的追逐，國際間激烈的寬頻服務普及角逐行動，同時也激發了

各式各樣的創新服務在分眾應用市場出現，從有線到無線，由語音通訊到內容應用，新的服務競爭一波接一波掀起，印證前述歐盟再一次縮小事前管制範圍，鼓勵高速寬頻網路建設普及以引入充分競爭的正確政策；不需要管制機關擬制未來競爭失靈，預先擴大介入干預市場運作。與此恰成強烈對比的則是，上節所述 NCC 通訊傳播管理法草案以擬制市場失靈狀態，全面介入各個服務市場，針對特定對象實施不對稱管制。

#### 瓶頸是管制者介入建設審查所造成

除了不加分辨市場界定及充分競爭之有無，在通訊傳播管理法草案第五

十五條以十六款使用「不正當」及「無正當理由」等不確定法律概念之情形構築不對稱管制架構之外，NCC也透過樞紐設施之指定來進行不對稱管制。在NCC的通訊傳播管理法草案第五十六條規定，<sup>39</sup>凡特定通訊服務市場具有顯著市場地位者，所持有之設施有下列情形之一者，主管機關得指定為樞紐設施：

- 1.不具有顯著市場地位者，提供服務所必需。
- 2.不具有顯著市場地位者如另行建置，將因時間過長且成本過高而不具經濟效益。
- 3.具有顯著市場地位者如拒絕提供利用，將嚴重妨礙其他事業與其競爭。
- 4.具有顯著市場地位者得用以排除關聯市場之競爭。

同條條文說明當中，NCC援引世界貿易組織（WTO）電信參考文件（Reference Paper）之「關鍵設施」定義「僅由一家或少數幾家業者提供，而且無法在經濟上或技術上加以取代者」，作為支持之論證。但是，對照前述NCC的通訊傳播管理法草案第五十六條規定，只要是「不具有顯著市場地位者，提供服務所必須」，主管機關就可以指定為樞紐設施，二者在適用範圍及要件上差異何止千里之遙，草案規定無異是鼓勵怠惰於基礎設施建設之業者，毫無忌憚地襲取他人努力建設之成果，恰與公平交易法第二十四條立法明白防止不公平競爭之意旨牴觸。

NCC引述美國聯邦第九巡迴上訴法院 2003 年 *Paladin Associates Inc. v. Montana Power Co.* 案件判決摘錄該院 1991 年 *Alaska Airlines Inc. v. United Airlines Inc.* 案件判決理由，稱：「只有在控制系爭設施，會具有消滅下游市場競爭力量之情形，才會認定該設施是關鍵設施」，據以形成本條所謂「樞紐設施」指定之要件。<sup>40</sup>關鍵設施理論屬於強制交易的一種案型，其起源於美國，也僅見於美國，儘管屢屢見到美國聯邦巡迴上訴法院運用該理論於有關公平交易法案件之判決，但是，美國聯邦最高法院從未曾對關鍵設施理論著有判決表示意見。換句話說，關鍵設施理論仍處於爭辯階段，尚非定論。

因此，美國聯邦巡迴上訴法院對於關鍵設施理論向來採取極為嚴格的解釋立場，控制關鍵設施者縱使擁有相當之優勢，但並無阻止第三人進入市場之能力時，則並不符合關鍵設施理論所定強制交易的要件。<sup>41</sup>以NCC通訊傳播管理法草案第五十六條規定的四種情形，並非只要有其一即可構成樞紐設施，相反地必須至少是四者皆備，才符合樞紐設施的全部指定要件。

## 不當的不對稱管制將延誤下世代網路建設

上述檢證固然會使NCC難避指鹿為馬之譏，但是，通訊傳播管理法草案堅持針對特定對象實施不對稱管制，勢必將嚴重阻礙我國高速寬頻網路建設之進程。以我國固定通信網路為例，依據政府統計資料顯示，2007年第三季光纖總「芯-公里」數約為445萬，約八成為中華電信所建設；電纜總「對-公里」數逾8000萬，逾九成為中華電信投資興建，在非都會區則幾乎只見有中華電信鋪設之電纜。截至2007年12月，中華電信的光纖建設涵蓋了全國近四分之一的家庭總戶數<sup>42</sup>，估計在2011年完成近一半的家庭，將占政府力倡80%涵蓋率目標的六成<sup>43</sup>。

相對於此，2000年開放固網執照，三家持照者陸續在2005年集中於都會區完成規定的門號建設義務，取回建設保證金，目前已經停止任何實體網路建設，但仍為同一服務市場之事業。NCC如此不對稱管制設計，形同懲罰積極建設網路之事業，鼓勵怠惰之事業投機，掀起市場刮脂效應，對正當經營者則產生寒蟬效應。我國下世代高速寬頻網路建設的動能就此流失，著實讓人惋惜。

事實上，國際殷鑒不遠：美國FCC自2004年開始改變其管制作為，不再強制要求電信業者開放網路供租，促成投入市場競爭的業者積極投資建設自有網路設備，使美國在OECD會員國間的寬頻建設競賽中迎頭趕上；FCC前任主席Powell在他2005年1月卸職聲明中強調，寬頻網路的競爭應該著眼於增建自有設備可以創造設備投資及就業機會，規畫真正的競爭政策，不應該再因循過往縱容競爭業者，坐享他人網路設備，卻號稱參與競爭的思維。

## 不成熟的事前管制將扼殺創新服務的發展

如前節所述，NCC擬制以各個業務市場獨立認定供給替代情形，等於是拒絕固網與行動網路之間匯流發生，排斥行動電話網路事實上成為可供利用的第二迴路。而上述過度擴張事前管制作為，也同樣將遏止創新服務之先行者進入我國數位匯流市場。同樣的情形，歐盟在有關市場界定的檢討建議（相關市場建議）中，曾具體就新興市場（emerging market）第一位進入市場之先行者，看似因先進市場而享有市場優勢，提議排除其為事前管制對象。

為鼓勵技術創新，對於新興的匯流服務來說，更適合用一般的競爭法規加上部分產業特性的事前管制來處理<sup>44</sup>。由垂直到水平管制的轉換過程當中，管制機關應時時警惕，避免提出不成熟的事前管制，以免扼殺了創新服務的發展機會。

## 先進國家均以競爭法取代產業別的事前管制法

另外，管制機關應積極排除固網和行動匯流的監理障礙，避免不成熟的事前管制箝制產業的發展；在提供投資誘因和開放網路間，應取得一定的平衡，即管制機關在規畫開放既有業者網路之際，應意識到既有業者需有相當之誘因來升級本身之網路。

目前歐盟期以競爭法取代既有事前管制之各產業別管制法( to move from sector-specific regulations to competitive laws )，以避免放大管制機關本身對於事前管制過度期待的效果。國際間已有相當多的適例，例如英國的 Ofcom 與競爭法主管機關 Office of Fair Trading，以及澳洲 ACMA 與 ACCC 均屬成功的分工合作例子。然而，NCC 通訊傳播管理法草案同時收納事前管制及事後管制的權柄在同一個管制機關手上，二者之間形成的雙重管制與可能的競合衝突，在草案中並無解決方案。

### (五) 會計分離

**實施會計分離之管制成本高昂、人力及物力投注明顯不足，已嚴重影響管制成效**

市場界定及市場力量的認定，在公平交易法及產業法規當中，都居管制的重要關鍵，也無例外地需要適當的事實調查來落實規範預期的目的，會計分離即是一種常用的事前管制手段，用以實現網路互連政策的中心目標，避免因差別待遇而導致不公平競爭的情況產生。理論上，會計分離是處理市場失靈成本最低、政府介入最少的一種導正措施 (remedies)。但是，國際間管制機關應用會計分離的實證經驗則顯示，相同的管制工具，能否發揮其預定的應用成效，與管制機關編制、專業能力、對市場環境的了解，以及競爭管制的心態有直接的因果關係。通訊發展先進國家在執行市場監理的程序上，必以市場界定先行，在例外有必要進行管制的特定市場判斷出具有顯著市場力量的業者時，才會引入會計分離導正措施。

### 會計分離徒增業者和監理機關的管制成本

在歐盟的實踐裡，會計分離係針對在缺乏充分競爭的特定服務市場之中具顯著市場力量的業者，課以義務使其成本與定價過程透明化，避免其以不當的交叉補貼方式，將其市場力量延伸至其他競爭性業務上，導致不公平競

爭情況發生。

以歐盟在 2005 年 9 月提出有關通訊管制架構下會計分離與成本會計之建議（EC Recommendation 2005, 2005/698/EC）為例，會計分離應依循以下原則：第一、於相關市場中具顯著市場力量之業者，依據架構指令第十六條之市場分析結果，由各國之管制機關認為須執行會計分離者；第二、被課以會計分離義務之業者，須確保其依據公平、客觀及透明化之標準，計算其服務成本符合價格管制或依成本定價之水準；第三、管制機關要求負擔會計分離義務之業者，分攤其營運成本、資本利用以及利潤，須合乎國內法規所要求之比例原則、透明化原則以及相關管制目標；第四、會計分離係要求基於歷史成本會計（Historical Cost Accounting, HCA）或者現行成本會計（Current Cost Accounting, CCA）等原則處理。<sup>45</sup>

以英國為例，管制機關Ofcom認為其要求英國電信公司BT實施的會計分離符合比例原則，因為其要求內容可以客觀地將成本分配至各種批發服務上，讓成本分攤的過程更加透明化，會計分離的稽核成本不會超出一般財務稽核成本，且BT僅需提供執行平等成本導向價格管制的必要資料。<sup>46</sup>

成本會計是構成會計分離的主要內容，各國管制機關應提出可資適用之格式與會計方法。另外，依據各國國內法令與業者維護其營業秘密之必要程度，被課以會計分離義務之業者應提出以下財務資訊並公告之，例如營收與損失報告、動用資金報告、法定帳戶或其他成本資訊來源的合併與調節、成本計算基礎的描述、依管制機關要求提出稽核報告、會計政策與管制會計原則的描述、遵循歐盟與國內法規之報告，以及其他管制機關要求補充之文件等。

整體來說，會計分離的用意在防止具有顯著市場力量之業者利用價格擠壓的方式排除其他競爭者參與市場競爭；然而，由於要求執行會計分離的手段屬於事前管制，被課以會計分離義務之業者必須按規定提出各類財務報表或報告，以供主管機關查證與稽核該業者是否具有交叉補貼，或有利用其市場顯著力量進行不公平競爭之行為，因此，不僅是負擔會計分離義務之業者配合此等事前管制工作的成本極高，政府及管制機關監管成本亦居高不下。

以法國為例，監理機關法國郵政暨電信管理局Autorité de Régulation des Communications électroniques et des Postes（ARCEP）在經過仔細的市場分析與參考歐盟相關指令後，於 2006 年 12 月公告其長達 105 頁的執行會計分離

的規範。<sup>47</sup>ARCEP在此之前的處理經驗是，對於法國電信公司FT所提出的會計帳冊，由於資料量龐大，皆需交由專業會計師事務所Mazars & Guérard進行稽核，<sup>48</sup>而會計師事務所的稽核報告則需耗時兩年才能完成，分別整理為會計結構、普及服務淨成本、依六張營運執照分離的會計帳、依長期平均累增成本計算之接續費等四份鉅冊，再供ARCEP接納為是否繼續執行管制措施的決定依據。<sup>49</sup>

### 擴大會計分離實施對象違反比例原則

會計分離的目的是為了預防未來反競爭行為執行的事前管制，而非針對過去濫用市場力行為的處罰手段。<sup>50</sup>我國既有電信法第十九條規定沿襲一向以來管制機線設備持有者的思維，要求全部第一類電信事業全面執行會計分離，按第一類電信事業會計制度及會計處理準則第十一條第一項規定：「經營者個體會計財務報表之成本、資產及收入項目，均應分離至第一類電信業務部門、第二類電信業務部門及其他業務部門；已分離至第一類電信業務部門者，應再分離至各種電信業務。」<sup>51</sup>因此，第一類電信事業必須按成本、資產及收入等分離原則，以及資金成本計算原則，分別歸類其會計科目以及製作各種分離會計報表，並且另須自行委任會計師查核簽證其財務報告。

此等會計作業不僅複雜且具技術性，也遠遠超出一般股票上市公司所需辦理財務簽證之程度，對於不具市場顯著力量之業者來說，是一項相當沉重的營運負擔。另一方面，管制機關也需投注大量的財務會計人力與物力，針對現有總計 97 家第一類電信事業業者所提出之財務會計資料進行審查，<sup>52</sup>以分析判斷業者是否採行不公平競爭之手段。NCC以其現有營運管理處編制約 60 餘人負責全部第一、二類電信事業，及包括無線、有線、衛星廣播電視事業之監理事務，已顯吃力；實際兼辦對於第一類電信事業會計分離工作之人員僅有 3 至 5 人，別無其他會計專業人才協助，此等負荷實質上能否達成工作任務，已非無疑。

在實施會計分離最主要的目的——互連管制——方面，歐盟自 2007 年 11 月起解除固定和行動電話及寬頻和語音用戶迴路等 11 個服務市場的事前管制後，這些服務間的互連已回歸到商業談判機制處理。<sup>53</sup>況且下世代網路由於服務提供和計費的方式與傳統網路大不相同，也不適用透過會計分離依照長期平均增支成本來計算互連成本。觀察歐盟及經濟合作發展組織（OECD）會員國發展的監理方向，固然是對既有服務的多對多互連採取事前管制，但就新興服務，則是讓業者自行協商互連，管制機關退居第二線，觀察市場是否能自行發展出一套多對多的互連機制，必要時才透過公平交易法來做事後管制，確保使用者的多對多互連權益受到保障。<sup>54</sup>以原本各自為政的即時通

訊（Instant Messaging）服務為例，業者在考量網路效應（network effect）和滿足客戶需求的壓力下，無須勞動管制機關，自行透過商業協商的方式，就成功建立了全球的互連機制。

令人不安的是，NCC 通訊傳播管理法草案第十一條直接改寫既有電信法第十九條規定，將負擔會計分離義務之管制對象，由現有之 97 家第一類電信事業擴充為全部通訊傳播事業，包括基礎網路層的通訊傳播網路事業、營運管理層的通訊傳播服務事業，以及內容應用服務層的頻道服務事業，總數超過 360 家，不分境內或境外，一律適用。此等擴張事前管制範圍之規定，目的與手段顯然不相當，委實為舉世首例，但也違反了行政法上的比例原則，不當地聯結不相干的行政管制目的。以產業動能為基礎的國家競爭力將受到長期無可回復的損害，自不待言。

#### （六）內容分流管制

**硬將通訊與傳播之內容塞入同一管制框架，  
會造成管制上的不明確與失衡**

#### 內容管制不宜與網路和服務管制共同立法

歐盟擴大電信自由化的努力，具體展現在其針對電子通訊網路與電子通訊服務重新設計水平化層級的對應關係，打破原來各個不同的傳輸網路與其承載之服務彼此間藩籬，促成消費者更快享受到各種服務匯流的益處。但是，歐盟的架構指令所定義的電子通訊服務，雖指利用電子通訊網路傳輸資訊內容的服務，卻明白地並不包括廣播電視的服務內容、金融服務、資訊社會服務等利用電子通訊網路傳輸的內容。

換句話說，歐盟儘管在分析寬頻網路快速普及、通訊產業結構發生劇變背景下管制革新的架構，運用了網路、服務及內容三個水平層級的思維方式，但在架構指令以及各會員國隨後落實指令內容於法規更新上，只有朝著通訊網路及通訊服務兩個水平層級進行規範，並沒有企圖將內容一併以單一法律整合。針對內容管制，全世界各通訊傳播發展先進國家基於多元文化提升、國家認同堅持、社會生活評價標準建立、廣告質量限制、強制轉播節目內容和頻譜分配等等因素，無一例外，仍然依其性質不同個別以單獨法規處理。

## 通訊著重經濟目的，傳播著重社會與文化目的

事實上，歸納全世界各通訊傳播發展先進國家因應數位匯流衝擊，檢討通訊傳播相關法制與管制措施的經驗歷程，有兩項政策目標始終維持不變：其一，通訊方面著重經濟目的：以促進與維持市場競爭為主軸，將選擇多樣化作為降低價格與提高通訊品質的有效手段、鼓勵投資與科技創新、致力將通訊產值極大化以提升國家經濟成長，並對於稀有資源（如頻譜、號碼等）妥善分配；其二，傳播方面著重社會與文化目的：提供公眾接近使用媒體機會、促進媒體反映聲音（意見）多元化、將文化分殊性與國家認同的價值反映於傳播內容，以及保障消費者權益與隱私權等。管制機關透過鼓勵科技創新與市場發展，配合必要限度的執行手段引導實現不同期待的經濟與社會文化目的，而非訂定管制措施，擅斷市場發展的方向與節奏。<sup>55</sup>

如上所述，通訊與傳播在根本的立法目的上顯現截然不同的思維：通訊領域講求市場發展與自由競爭，優勝劣敗不由政府主導，但傳播領域則強調多元文化的保障與弱勢團體的照顧，政府介入被視為當然，兩者之間實質上可以說是相互衝突。在此情形，應審慎參酌歐盟及美日等先進國分而治之的成功先例，當能順利化解規範目的間之衝突。遺憾的是，NCC的通訊傳播管理法草案並沒有嘗試避免上述規範目的衝突，反而將通訊和傳播畫上等號，讓四部各有不同經濟、社會、文化目的的法律硬生生拆解，共治一爐，在立法目的當中，將自由市場的效能競爭與保障弱勢權益、維護多元文化等不同價值並列，而無任何詮釋。<sup>56</sup>在以水平管制為統合方式的思維下，如何針對上述通訊與傳播在立法目的上相互衝突的情形，區分出何等價值應為優先。

57

試問：在現行傳播法制下保障弱勢團體及特定社會文化，陸續整建推動的原住民頻道、客語頻道、公共電視等，如何可以免除通訊傳播管理法草案第一條立法目的揭櫫之效能競爭原則拘束？又 NCC 的通訊傳播管理法草案再規定，既有及將來之傳播媒體，不論無線、有線或衛星廣播電視服務事業，都必須經營至少一個以上之頻道，強制廣播電視平臺與頻道結合經營，在促進市場競爭的大傘之下，一個市場競爭力居於弱勢地位但深具文化傳遞意涵的小眾頻道，如何與具有更大經濟力量而且兼營頻道的廣播電視服務業相互競爭？現行廣電三法分別照應公眾文化、地方文化與分眾文化的規範目的，因 NCC 通訊傳播管理法的訂定恐將全部落空。

## 通訊與傳播應分別立法管理

歐盟各國在規範網路、服務（carriage）與內容（content）方面，並非大

雜燴般地全部混在一起以共同立法方式為之，而係採取分別立法的方式，個別處理性質獨特之議題。我國現行廣播電視法制，儘管隨時代潮流更新的速度較為落後，但是個別立法根本上要落實的目的思考，與歐盟各國實踐卻無二致：無線廣播電視方面以傳播公眾文化（mass culture）為重、有線廣播電視方面則以地方文化（local culture）為中心，至於衛星廣播電視原係以付費頻道之小眾／分眾文化（specialized culture）為主軸，各自要保障的社會與文化目的不同，相應地在各個無線廣播電視法、有線廣播電視法和衛星廣播電視法當中所律定的管制高度也有所不同。如此立法方式，正確照顧到各個社會文化目的的實現，也符合管制效率要求，沒有理由要重新解組，強行納入一部實定法的框架當中，另訂統一標準。<sup>58</sup>

至於透過網際網路傳送的各種新興視聽服務，各通訊傳播發展先進國家政府及管制機關有鑑於對將來數位匯流實現程度的預見能力有限，寧願採取先仔細觀察再依具體現象訂定對策的謹慎態度，選擇不做事前管制或僅執行最低限度的管制，均未以管制程度較高之傳播法律相繩，而是繼續電信自由化的進程，讓多樣化的新興服務，在快速普及當中的高速寬頻網路環境裡自由進出市場，供消費者選擇利用，只有在社會產生共識，認為新興網際網路視聽服務發展程度已經達到必須以法律管制來確保一定意義的社會與文化目的實現，才由政府採取事前介入規範。

對照上述國際規管經驗，檢視 NCC 的通訊傳播管理法草案在第十九條再以「多媒體傳輸服務」重新命名中華電信推廣之 MOD 服務，要求申請特別許可，由 NCC 進行事前管制，在內容管制上是否沿用 NCC 目前比照管制程度較高的有線廣播電視法，繼續審查其頻道節目內容，條文則付諸闕如。強制將性質殊異的法規合併為單一法典，反而使原本理路清楚的規範適用，在轉換後卻發生缺漏及矛盾的情形；更嚴重的是，如此法典轉換產出的加重管制現象，對於科技發展及新興服務引入市場將造成現實的多重障礙，內容監理的高度與標準也更將莫衷一是。

### 管制的特殊性NCC內部意見不一

NCC強調欲透過通訊傳播管理法的訂定，達到數位匯流趨勢下通訊與傳播統合管制之目的，而整合電信法、廣播電視法、有線廣播電視法以及衛星廣播電視法為單一法典，用以水平拉齊彼此間的管制落差。然而草案內容，又特設專節區分通訊與傳播，再沿襲現有「廣電三法」垂直分類之規定，明白與其自稱之水平管制原則相違背：通訊傳播管理法草案第二條第十四款、第三十條第二項第十二款以及第三十三條第一項第一款，規定廣播電視服務

業係以播送節目及廣告「並」經營頻道事業，供公眾視、聽為其主要營業內容之事業，要求必須經營一以上之頻道，將服務層與內容應用層垂直地強制結合，不許個別發展，在草案堅持的水平化層級管制原則之上，直接創設例外，如此矛盾與不一致的情形，在NCC委員之間始終爭議不休，而在報院審議的條文內容上亦未有共識。<sup>59</sup>

不僅於此，NCC的通訊傳播管理法草案執著於以統一名詞水平拉齊原來目的、性質各異的不同法律規定，簡化以傳統電信法概念中有關具顯著市場力量（目前所稱市場主導者）、普及服務等概念，直接替換廣電三法有關股權分散、特種基金之設計，忽略廣電三法原賦與之文化與社會意涵，紊亂了法規的適用體系，也埋下將來更多有關媒體公正性與弱勢權益橫遭犧牲的爭議因素。

### 訂定新法增內容管制上的不明確性

通訊傳播管理法草案將網路、服務與內容三個水平層級思考分析工具，直接移植作為其整合廣電三法與電信法等四法合一之基礎架構，與NCC所引證之歐盟架構指令以及英國通訊法（Communications Act 2003）彼此對照，並不吻合。國內各個公民團體針對NCC的通訊傳播管理法草案強將傳播文化、弱勢保護與相關內容監理，不顧性質差異納入所謂水平化層級架構，紛紛表達憂慮廣電三法各司其職的特殊目的意涵將因此喪失無存。

相對於國際上其他國家之立法例，例如澳洲2007年以內容提供服務法（Content Service Act 2007）修正傳播服務法（Broadcasting Services Act 1992），在處理傳統廣播電視與網際網路新媒體之內容規管問題上係以「減項」方式思考，將內容管制範圍限定在澳洲來源（Australian Connection），用相同標準處理限制散佈的內容（Prohibited Content），委諸業界自律及處理消費者申訴，化繁為簡，解決新生的規管問題；<sup>60</sup>通訊傳播管理法草案卻以「加項」方式強要合併三個市場狀態迥異的媒體內容，分別訂定境內及境外媒體自節目至廣告製播編排的方式與數量管制，又區分頻道與電視之不同監管方法，再又嘗試與網際網路新媒體內容調和管制措施，而疊床架屋設置內容諮詢會議，層層審查頻道事業自律作為，不可避免地發生顧此失彼、治絲益棼之情形。

實際上，真正師法歐盟架構指令與英國2003年通訊法精神的做法，應該是以朝向水平化管制為努力方向，依照通訊傳播基本法所定原則，分別檢討既有電信法及廣電三法。對於內容管制，順應產業發展歷史、市場現況與政治、文化之各種考量因素，不謀冒進，分別就媒體特性謹慎處理，採個別

修法方式為之，不僅可避免目前四合一的通訊傳播管理法草案水平管制邏輯上之不一致，也可精簡管制機關行政成本（Administrative Cost），所有公民營事業省卻龐大的法規遵循成本（Regulatory Compliance Cost），消費者也可以因為有了這種有秩序而便利的社會操作，而享受到真正選擇的好處。

### 三、結論

行政院在甫開場之二十一世紀全球經濟競賽，已經確認建設與普及高速寬頻下世代通訊網路為下一個五年國家發展計畫必須貫徹的目標。在落實的工作上，與美歐日韓等各個競爭對手國共同面對的課題，則是推動這麼龐大的基礎建設，應該如何在促進內國市場開放競爭和提供網路建設誘因之間取得平衡。

NCC 的通訊傳播管理法草案試圖吸取國外經驗，引入水平監理模式，以刺激市場競爭。但是，從草案內容來看，實質競爭誘因不存，形式管制限制卻處處可見；尤其欠缺與其他機關以及產業界的充分溝通，其未來可行性將大打折扣。NCC 面對不可知的數位匯流下市場環境，忽略透過嚴謹的法規影響評估找出健全的過渡管理措施，倉促以單一的通訊傳播管理法統合既有目的與性質各異的電信法與廣電三法，是不恰當的作為，也將嚴重阻礙我國資通訊發展方案目標之實現：

#### （一）NCC 通訊傳播管理法草案採取四合一立法，耗費之成本代價與所欲達成之利益不成比例，違反比例原則

我國行政法上確立的比例原則，指國家所頒行之法律或行政措施，必須是有助於目的之達成（適當性），若有多項措施或可行方法均可達成其目的者，國家應採取對人民侵害最小者（必要性），且國家所採取之措施和欲達成之目的間應有相當之平衡，不能為達成極小之目的而使人民蒙受過大的損失，也就是執行該措施或方法與達成目的之間所存在的損失，其比例必須相當（相當性，又稱狹義比例原則）。<sup>61</sup>

NCC 的通訊傳播管理法草案，引進「一步到位」之水平監理概念，不僅僅在行政機關本身可能產生沉重的執行成本與協調成本，加計每年有兆元產值的通訊傳播產業公民營事業全體之法規遵循成本，包括且不限於發照方式變更、新型態的管制內容（例如顯著市場力量之概念應用於傳播事業）、市場界定調查配合等等，NCC 顯然未曾執行必要的評估；而此次新立法可能收到之實質改善利益，

除了針對頻道內容監理同時套用自律與他律機制以外，別無可陳。NCC 訂定通訊傳播管理法既未進行法制影響評估，採取對人民權益侵害最小之措施，且從新制訂單一法律之方法與欲達成水平化監理目的之間所存在之巨大損失來看，顯然不具相當性，違反比例原則。

## （二）NCC 通訊傳播管理法草案與通訊傳播基本法及國家資通訊發展方案所定目標相違背，阻礙產業升級及數位匯流投資意願

通訊傳播基本法之立法目的，明定為因應科技匯流，政府應積極促進通訊傳播產業的健全發展；<sup>62</sup>2007 年行政院所通過之《國家資通訊發展方案（2007~2011 年）》<sup>63</sup>，更以發展「優質網路化社會」（Ubiquitous Network Society）為主軸，明白揭示下列政策方向：

- 1.全力推動高速寬頻基礎網路之建設以激發與國民生活息息相關的資通訊科技創新應用。
- 2.發展「應用新科技，安康好生活，建設台灣成為優質網路化社會的典範國家」的願景。
- 3.促進通訊傳播產業升級與投資意願。

令人惋惜的是，NCC 的通訊傳播管理法草案未能達成市場鬆綁之目的，從發照程序繁複、市場界定程序及標準不明、延續不對稱管制、到擴大事前管制範圍等缺陷，每一項都足以阻礙產業升級發展，過度而無限制的授權命令與空白立法，增加管制的透明與不確定性，也影響國內外投資人加碼我國數位匯流機會的投資意願。

## （三）以個別修法取代四合一立法，代價最小，成效最大，且有助於數位匯流發展

達成管制朝向水平化，不必依賴訂定單一法典之通訊傳播管理法。按照通訊傳播基本法所揭示原則，分別檢討現行電信法以及廣電三法之內容，進行修法，仍可達到相同的數位匯流、全球化發展以及解除管制等目的，且所花費之時間與成本也最小。

## 參考資料

- 
- <sup>1</sup> President's Bush's Technology Agenda, *A New Generation of American Innovation*, available at: [http://www.whitehouse.gov/infocus/technology/economic\\_policy200404/innovation.pdf](http://www.whitehouse.gov/infocus/technology/economic_policy200404/innovation.pdf) (last visited on 2008/1/5).
- <sup>2</sup> 日本總務省, 《平成20年度ICT政策大綱》, available at [http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/070830\\_2\\_2.pdf](http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/070830_2_2.pdf) (last visited on 2008/1/5).
- <sup>3</sup> Ministry of Information and Communication, Republic of Korea, *Achievements and Evaluation of IT839 Strategy*, available at [http://eng.mic.go.kr/eng/secureDN.tdf?seq=6&idx=2&board\\_id=E\\_04\\_03](http://eng.mic.go.kr/eng/secureDN.tdf?seq=6&idx=2&board_id=E_04_03) (last visited on 2008/1/5).
- <sup>4</sup> Infocomm Development Authority of Singapore (IDA), *Next Generation National Broadband Network (Next Gen NBN)*, see <http://www.ida.gov.sg/Infrastructure/20060919190208.aspx> (last visited on 2008/1/5).
- <sup>5</sup> 行政院科技顧問組, 《行政院第26次科技顧問會議結論與建議因應對策執行現況》, 詳見 [http://www.stag.gov.tw/content/application/stag/meeting\\_data/download.php?cnt\\_id=644](http://www.stag.gov.tw/content/application/stag/meeting_data/download.php?cnt_id=644) (last visited on 2008/1/5).
- <sup>6</sup> 參見《行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項》, 2004年6月14日行政院院臺規字第0930086121號函, 全文可參見: [www.ey.gov.tw/public/Attachment/20051218180343263.pdf](http://www.ey.gov.tw/public/Attachment/20051218180343263.pdf) (last visited on 2008/1/5).
- <sup>7</sup> 國家通訊傳播委員會新聞稿, 《NCC委員會議審議完成通訊傳播管理法草案》, 2007/9/11, [http://www.ncc.gov.tw/chinese/news\\_detail.aspx?type=news&site\\_content\\_sn=8&sn\\_f=3256](http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?type=news&site_content_sn=8&sn_f=3256) (last visited on 2008/1/5).
- <sup>8</sup> 國家通訊傳播委員會公告《通訊傳播管理法草案意見彙整及回應表》, 2007/11/12, [http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07111/673\\_3959\\_071113\\_2.pdf](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07111/673_3959_071113_2.pdf) (last visited on 2008/1/5).
- <sup>9</sup> 同上註 6。
- <sup>10</sup> 國家通訊傳播委員會公告《通訊傳播管理法草案總說明》, 2007/09/10, [http://www.ncc.gov.tw/chinese/show\\_file.aspx?table\\_name=news&file\\_sn=3515](http://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=3515) (last visited on 2008/1/5).
- <sup>11</sup> European Commission Information Society, *eCommunications: Reforming the current telecom rules*, available on [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommm/tomorrow/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/tomorrow/index_en.htm) (last visited on 2008/1/5).
- <sup>12</sup> *Communications Act 2003*, full text available at Office of Public Sector Information web site: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga\\_20030021\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga_20030021_en_1) (last visited on 2008/1/5).
- <sup>13</sup> *Communications Multimedia Act 1998*, full text available at the Malaysian Communications and Multimedia Commission web site: [http://www.mcmc.gov.my/the\\_law/NewAct/Act%20588/Act%20588/a0588.htm](http://www.mcmc.gov.my/the_law/NewAct/Act%20588/Act%20588/a0588.htm) (last visited on 2008/1/5).

<sup>14</sup> *The Telecommunications Act 1984*, full text available at Office of Public Sector Information web site: [http://www.opsi.gov.uk/si/si1992/Uksi\\_19921684\\_en\\_1.htm](http://www.opsi.gov.uk/si/si1992/Uksi_19921684_en_1.htm) (last visited on 2008/1/5).

<sup>15</sup> 國家通訊傳播委員會，第212次委員會議紀錄，2007/11/29，附件一，討論案第二案，劉幼琍委員之協同意見書，頁3以下，參見附件

[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07121/67\\_4480\\_080103\\_1.pdf](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07121/67_4480_080103_1.pdf) (last visited on 2008/1/7).

<sup>16</sup> 同上註 10。

<sup>17</sup> 通訊傳播基本法，參見：

[http://www.ncc.gov.tw/chinese/law\\_detail.aspx?site\\_content\\_sn=184&law\\_sn=46&sn\\_f=46&is\\_history=0](http://www.ncc.gov.tw/chinese/law_detail.aspx?site_content_sn=184&law_sn=46&sn_f=46&is_history=0) (last visited on 2008/1/5).

<sup>18</sup> See generally International Telecommunications Union (ITU),

<http://www.itu.int/net/home/index.aspx> (last visited on 2008/1/5).

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/legal/com/greenpaper\\_97\\_623\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/legal/com/greenpaper_97_623_en.pdf) (last visited on 2008/1/5).

<sup>20</sup> 同上註 19 “Whilst digitalization means that convergence is well advanced at the level of technology, this Green Paper does not automatically assume that convergence at one level inevitably leads to the same degree of convergence at other levels. Equally, there is no assumption that convergence in technologies, industries, services and/or markets will necessarily imply a need for a uniform regulatory environment.”

<sup>21</sup> 同上註 19 “Horizontal approach which seeks to distinguish between the network or transmission layer within converging sectors and the services carried over those networks.”

<sup>22</sup> 同上註 19 “Nevertheless, inherent in the idea of convergence is the reality that a strict separation between service provision on the one hand, and transmission and carriage on the other may not be possible and could create difficulties in addressing issues of market power and vertical integration.”

<sup>23</sup> 參見歐盟2003年電子通訊架構指令，

[http://ec.europa.eu/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/new\\_rf/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/index_en.htm) (last visited on 2008/1/5).

<sup>24</sup> 國家通訊傳播委員會業務統計，[http://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site\\_content\\_sn=327](http://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site_content_sn=327) (last visited 2008/1/5).

<sup>25</sup> 同上註 17。

<sup>26</sup> 原交通部電信總局網站，

<http://www.dgt.gov.tw/chinese/About-dgt/Publication/91/catalog-91-3919.shtml> (last visited on 2008/1/5).

<sup>27</sup> EU Directive 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services

[http://ec.europa.eu/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/new\\_rf/documents/1\\_10820020424en00070020.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/1_10820020424en00070020.pdf) (last visited on 2008/1/5).

<sup>28</sup> See Ofcom, *Review of the Wholesale Broadband Access Markets*,

<http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/wbamp/wholesalebroadbandreview/chapter1/> (last visited on 2008/1/5).

<sup>29</sup> See generally Infocomm Development Authority of Singapore (IDA) <http://www.ida.gov.sg/> (last visited on 2008/1/5).

<sup>30</sup> 同上註 2。

<sup>31</sup> 香港特別行政區電訊管理局（OFTA），《固定及流動匯流/綜合傳送者牌照》，全文詳見：<http://www.ofta.gov.hk/zh/fmc/main.html> (last visited on 2008/1/5).

<sup>32</sup> 歐盟會員國及新加坡採取General Authorization及class licenses，對於外資也不設限，業者進入市場無須另外等待管制機關許可；美國及澳洲皆同，亦不採取許可制，新服務進入市場幾乎無時間差。日本在手續上要求先進行報備，一般經驗上完成報備的時間只需兩日。我國採取許可制，業者進入市場須先向NCC取得籌設許可，約需3-4週，接續辦理外人投資許可，約需一週時間，再繼續完成公司設立登記、營利事業登記與NCC發給許可執照，最快仍需要3-4週時間，總計至少要兩個月以上。引自Globalaw全球會員所2008年1月調查資料。

<sup>33</sup> 同上註 10。

<sup>34</sup> Europe Commission Information Society, *eCommunications: Telecoms in the Europe Union - Market Access*, [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommm/current/market\\_access/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/current/market_access/index_en.htm) (last visited on 2008/1/5).

<sup>35</sup> Europe Commission Information Society, *eCommunications: Reforming the current telecom rules*, [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommm/tomorrow/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/tomorrow/index_en.htm) (last visited on 2008/1/5)

<sup>36</sup> 同上註 7。

<sup>37</sup> 同上註 24。

<sup>38</sup> 同上註 5。

<sup>39</sup> 同上註 10。

<sup>40</sup> 同上註 10。

<sup>41</sup> 美國聯邦巡迴上訴法院已經做成的判決見解與NCC的通訊傳播管理法草案第五十六條所列要件正好相反：「關鍵設施僅限於自然獨占、法律禁止重製或私人無法興建之設施，主張利用關鍵設施者可以藉由其他替代措施或方法達到相同進入市場的目的，若僅因無法利用而遭受某些不方便或經濟損失，即使其自己重製將花費昂貴代價，造成沉重負擔。」這是為了避免動輒以節省社會資源為理由而引進關鍵設施理論，慷他人之慨，破壞市場競爭秩序。參見*Twin Labs Inc. v. Weider Health & Fitness*, 900 F.2d 566, 569 (2<sup>nd</sup> Cir. 2003)。而且所謂拒絕提供利用，必須由原告證明設施持有者有明確的惡意存在，不能單以原告或消費者要利用系爭設施之費用比設施之持有者來得高或主觀認定其接近利用比較困難，就認為構成拒絕利用。參見*Covad Communication Co. v. Bellsouth Corp.*, 299 F.3d 1272, 1287 (11<sup>th</sup> Cir. 2002)。

<sup>42</sup> 內政部統計資訊服務網96年12月全國戶數為751萬，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/indices/list.xls> (last visited on 2008/2/18).

<sup>43</sup> 2007年中華電信提供給交通部的寬頻網路建設資料指出，中華電信預估該公司光纖寬頻涵蓋率建設目標為2007年23.6%、2008年28.6%、2009年35.3%、2010年42.5%和2011年47.8%的全國家庭總戶數。

<sup>44</sup> see Explanatory Memorandum, Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets

[http://europa.eu.int/information\\_society/topics/ecommm/doc/useful\\_information/library/recomm\\_guidelines/relevant\\_markets/en1\\_2003\\_497.pdf](http://europa.eu.int/information_society/topics/ecommm/doc/useful_information/library/recomm_guidelines/relevant_markets/en1_2003_497.pdf).

<sup>45</sup> Official Journal of the European Union, *Commission Recommendation of 19 September 2005 on accounting separation and cost accounting system under the regulatory framework for electronic communications*, available at

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l\\_266/l\\_26620051011en00640069.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_266/l_26620051011en00640069.pdf) (last visited on 2008/1/5).

<sup>46</sup> Ovum Consulting, *International Regulatory Research and Analysis on NCC's proposed regulation revision to Communications Convergence*, January 2008, at 83.

<sup>47</sup> ARCEP decision no. 06-1007. [http://www.art-telecom.fr/uploads/tx\\_gsavis/06-1007.pdf](http://www.art-telecom.fr/uploads/tx_gsavis/06-1007.pdf) (last visited on 2008/1/7).

<sup>48</sup> ITU Regional Workshop, *The economic regulation tools: Financial and technical audits, modeling*, [http://www.itu.int/ITU-D/hrd/tc/ITU-EC-Project/DOCS/E/Workshops/Workshop\\_9\\_Regulatory\\_Practices/2\\_Conferences/Doc\\_2.2\\_Financial\\_and\\_technical\\_audits.ppt](http://www.itu.int/ITU-D/hrd/tc/ITU-EC-Project/DOCS/E/Workshops/Workshop_9_Regulatory_Practices/2_Conferences/Doc_2.2_Financial_and_technical_audits.ppt) (last visited on 2008/1/7).

<sup>49</sup> 同上註 46. Batch I : audit of the cost accounting system (audit of completeness and of accounting and relevance analysis); Batch II : audit of the elements that have a part in the determination of the final universal service net cost for the year 2002 (Cost and earnings assessment for 2002 and audit of the year 2002 accounts per product or per service included in the calculation of the final universal service net cost for the same year); Batch III : audit of the year 2002 statutory accounts: audit of the six separate accounts of France Télécom licence for the year 2002 including its operational accounts by product or by service as part of the separate accounts for year 2002; Batch IV : Study of the interconnection related costs offer in terms of average incremental long term costs (AILTC) (control of replacement, cost calculations for France Télécom for the year 2004, cost calculation and allocation of partially leased connections for the same year).

<sup>50</sup> Ovum Consulting, *International Regulatory Research and Analysis on NCC's proposed regulation revision to Communications Convergence*, January 2008, at 75.

<sup>51</sup> NCC網站。

[http://www.ncc.gov.tw/chinese/law\\_detail.aspx?site\\_content\\_sn=189&law\\_sn=111&sn\\_f=1094&is\\_history=0](http://www.ncc.gov.tw/chinese/law_detail.aspx?site_content_sn=189&law_sn=111&sn_f=1094&is_history=0) (last visited on 2008/1/7).

<sup>52</sup> 國家通訊傳播委員會公告，〈第一類電信事業經營者名單暨其業務項目一覽表〉，2007/10/8，[http://www.ncc.gov.tw/chinese/show\\_file.aspx?table\\_name=news&file\\_sn=332](http://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=332) (last visited on 2008/1/7).

<sup>53</sup> EU Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Second edition). C(2007) 5406 rev 1.

[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/comm/doc/library/proposals/rec\\_markets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/comm/doc/library/proposals/rec_markets_en.pdf) (last visited on 2008/1/7).

<sup>54</sup> Lewin, David. *NGNs – the issues facing the regulator*. IIR's Interconnect 2007 Conference. Presentation.

<sup>55</sup> 同上註 12。

<sup>56</sup> 通訊傳播管理法草案第一條：「為確保通訊傳播自由及效能競爭，促進通訊傳播技術互通應用，增進通訊傳播服務普及近用，保障消費者及弱勢權益，並維護多元文化之平等傳播權益……」。參見國家通訊傳播委員會，《通訊傳播管理法草案報請行政院轉請立法院審議版》，2007/12，[http://www.ncc.gov.tw/chinese/show\\_file.aspx?table\\_name=news&file\\_sn=5578](http://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=5578) (last visited on 2008/1/5).

<sup>57</sup> NCC委員會表示，通訊傳播管理法草案雖仍以促進「效能競爭」為核心立法目的並以其為手段促成其他價值目標之逐步實現，但仍應於「效能競爭」之最小限度妥協範圍內一併保護其他(相衝突之)價值。如此通訊傳播管理法草案始有一致之立法目的。其中相衝突之價值，所指應為與促進效能競爭相對立之保障弱勢權益與維護多元文化等價值。參閱國家通訊傳播委員會，第207次委員會會議記錄，2007/11/6，附件一，討論案三，石世豪副主任委員之部分不同意見書，頁6，[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07111/67\\_3986\\_071227\\_1.pdf](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07111/67_3986_071227_1.pdf) (last visited on 2008/1/7).

<sup>58</sup> NCC通訊傳播管理法草案在注入水平管制之後，直播衛星廣播電視服務經營者卻因「衛星」在技術定義上併入「無線」概念，意外遭併入「無線」廣播電視服務事業而一併適用更高密度(反壟斷及外資限制)之管制架構。同上註，頁12。

<sup>59</sup> 參閱國家通訊傳播委員會，第207次委員會會議記錄，2007/11/6，附件二，討論案三，劉幼琍委員之一部不同意見書，頁7以下，

[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07111/67\\_3986\\_071227\\_1.pdf](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07111/67_3986_071227_1.pdf) (last visited on 2008/1/7).

<sup>60</sup> 2007年6月20日澳洲政府通過內容提供服務法案(Communications Legislation Amendment (Content Services) Act 2007)，預計在2008年生效實施。該法主要將其原來在廣播電視媒體內容方面對消費者之保障，延伸到包括透過網際網路傳遞內容至整合性終端設備(例如行動電話或其他可播放多媒體內容之第三代行動電話等)，以及透過網際網路傳遞新型態之服務(例如即時串流)。Broadcasting Services Act 1992, full text is available at

<http://www.comlaw.gov.au/comlaw%5Cmanagement.nsf/lookupindexpagesbyid/IP200401834?OpenDocument> (last visited on 2008/1/5).

<sup>61</sup> 比例原則源自於我國憲法第23條之規定，另參閱司法院大法官會議釋字第436、452、471、476、487、507、509、510、514、523、535、553、584等號解釋。

<sup>62</sup> 通訊傳播基本法第一條規定：「因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，以及提升多元文化。」該條立法理由指出：「為確保於科技匯流環境下通訊傳播市場之健全發展，使國民享受優質創新之服務並保障其權益，提升多元文化，於本法訂定我國通訊傳播政策與法規之基本方針與綱領，並要求落實於通訊傳播相關作用法中。」立法理由請參見：<http://www.dgt.gov.tw/chinese/ncc/basic-law/ncc-basic-law.shtml> (last visit on 2008/1/7).

<sup>63</sup> 參見行政院國家資訊通訊發展推動小組，〈國家資通訊發展方案(2007~2011年)〉，2007/03/28，<http://www.nici.nat.gov.tw/include/getfile.php?fid=1103> (last visited on 2008/1/7).

# 【通訊科技與法律的對話】

(更新再版)

## 第九章

### 修正電信法及廣電三法芻議

## 第九章 修正電信法及廣電三法芻議

**關鍵字：通訊傳播監理、法規遵循成本、文化目的**

新上任的 NCC 第二屆委員會，針對因應數位匯流發展之法規檢討修訂，以提出廣電三法修正案為 2009 年度主要施政目標。NCC 於 2008 年 9 月 10 日發佈新聞稿，指出「NCC 以促進數位匯流效能競爭、健全通訊傳播監理制度、維護國民及消費者權益、提升多元文化尊重弱勢為重要施政目標，並未改變，因應數位化與寬頻化之發展趨勢，通訊傳播多面向的匯流進程，考量廣電三法之規範架構對於數位化之發展，尚有不足，NCC 第二屆委員會本年度施政重點以檢討修正廣電三法為主要施政計畫，以解除不必要管制、因應數位化跨業服務、增訂因應監理實務迫切需要規範及組織轉型必要規範為修法重點，並將通訊傳播管理法之立法工作調整為中長程計畫，NCC 為此暫時撤銷管制配合通訊傳播管理法草案之因應數位匯流研修通訊傳播相關法規施政計畫。」

NCC 表示，先前於 2007 年 12 月 20 日報請行政院核轉立法院審查之通訊傳播管理法草案，經行政院初審認為：NCC 應就該草案變更管制方式是否符合實務需要、國家通訊傳播產業之輔導、獎勵等有關規定是否應予納入、國家通訊傳播整體資源之規劃與監理應更明確釐清及是否採漸進式、階段式修法方式等加以審慎檢討後，再行將該草案報請行政院審查。NCC 就行政院意見，經審慎考量調整後，於 2008 年 7 月 24 日再度函報行政院。惟值 NCC 第 1 屆委員會任期屆滿，行政院尊重 NCC 新任委員職權，復於 2007 年 8 月 6 日將通訊傳播管理法草案退還 NCC，建請新任委員會重新審酌。

因應數位匯流發展，依照通訊傳播基本法所定原則以及國家資通訊發展方案之目標要求，採取個別修法方式，先從區分電信法與廣電三法為兩部分著手，再分別將其內容具有：無從處理對應已發生匯流環境情形者，以及經調查判斷適於解除管制者，加以抽離出來，進行修正，確實是可行性最高的方法。以下謹提出對於電信法與廣電三法分別修正方向之初步建議：

### 一、在修正電信法方面

我國推動電信自由化，參考電信先進國家之經驗，並遵循世界貿易組織（WTO）入會承諾，溯自 1996 年起，即採取漸進策略，循序開放行動通訊、衛星通訊及固定通訊業務，將過去法定獨占之電信經營環境，逐漸轉型為開放自由

之市場競爭機制。

交通部在 2001 年發表電信自由化白皮書，歸納下一階段電信監理原則為：

#### 1. 回歸市場機制

以自由競爭為原則，管制為例外；只有在發生違反公平競爭、損害消費者權益等情形，政府才介入並採取必要的管制。

#### 2. 公開及合理之決策過程

管制機關所做的任何決策、指示及採取的管制措施，都應經過公開徵詢意見之程序，並且避免對受管制者有不當的差別待遇。

#### 3. 維持技術中立

為促進技術發展與服務演進，應避免強制規定業者使用特定之技術提供服務，且基於公平原則，應確保相同服務受到相同管制。

#### 4. 建立定期檢討機制

管制機關應定期檢視市場環境變化與管制措施之適宜性，並視市場已充分競爭時，修訂與降低相關管制。

通訊傳播基本法隨後於 2004 年 1 月 7 日公布，其中第十六條規定，政府應於通訊傳播委員會成立後二年內，依該法揭示原則修正通訊傳播法規。展望未來，新世紀的電信經濟仍以自由化和全球化為主流趨勢，隨著科技發展，數位匯流也正在改變傳統電信、傳播與資訊產業的分野和面貌，在此趨勢下，唯有持續檢討電信自由化政策之利弊得失，積極推動管制革新，才能使我國電信產業在激烈的國際競爭中掌握優勢。

依上述政策共識，顯然有必要更進一步擴大我國電信服務市場利基，以更大幅度之監理彈性撤除市場進入門檻，吸引國內外投資注入新世代高速寬頻網路建設，鼓勵新興服務進入市場競爭，造福用戶與使用者。從而，修正電信法工作應確保前階段電信自由化之成果，使電信產業參與者包括設備提供廠商，服務提供者與廣大用戶及使用者有充足信心面對影響市場變化的各種因素，平穩過渡到科技高度匯流的國際競爭環境，具體實踐方法則應化繁為簡，減少不必要的管制：

1. 從解除管制觀點檢討現行電信事業之分類，改以電信服務做為監理架構核心，務實分析各個電信服務市場之競爭狀況，舉行聽證，依事實決定應以發照制度事先予以管制的範圍，依照不同服務決定高低不同的管制高度，不再僵固於以電信事業有無擁有機線設備來判斷管制對象。

2. 廢除既有執照制度，除特定業務需有路權、頻譜或號碼等有限資源者須事先獲得准許，其餘不需執照即可經營；各項業務原則開放，例外才以法律保

留方式禁止或限制之。

3.競爭管制以事後管制為中心，僅對於尚未出現有效競爭之特定電信服務才施以必要之事前管制。

4.為鼓勵既有業者繼續投入下世代網路建設，對於電信建設有關條文應繼續提供足夠經濟誘因，排除建設障礙。

從而，電信法接下來展開修正工作，有必要進行以下之調整：

### **(一) 歸整法律條文**

通盤檢視既有條文相互間關係，進行歸整；明確各個專有名詞定義，以利條文解釋運用。

### **(二) 區分電信業務為應受許可及申請登記等二類**

將電信事業經營之電信服務分為應申請許可業務及應申請登記業務；前者現於尚未出現有效競爭之特定電信服務，由主管機關經聽證後公告，受理申請許可；後者則毋須申請執照，於主管機關完成登記後，即可開始營業。同一電信事業可以兼營不同類業務，但應分別遵守不同業務之管理規則，依行為而非身分，接受主管機關監理。

### **(三) 監理措施透明化**

監理措施透明化，重大之事前管制決定或作為都應經過聽證，詳細調查事實後做成。寶貴的監理資源可以集中運用在監視與防範可能導致市場失靈的濫用市場力量情形；透過與行政院公平交易委員會的分工合作，有效減少管轄衝突與重複管制的情形。

### **(四) 鼓勵互連互通**

鼓勵電信事業相互間擴大網路互連，協議與利用既存商業糾紛解決機制（包括仲裁在內）及民事法院有效率地處理相關爭議。

### **(五) 遍布網路建置**

具體排除電信基礎設施建設之障礙，擴大普及電信網路建置。

## （六）既有罰則除罪化

回復電信法作為電信事業管理法之性質，將既有罰則除罪化；同時檢討各項行政罰之必要性與妥當性，回歸合理管制手段。

## 二、在修正廣電三法方面

廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法（以下合稱廣電三法）先後制定於 1976 年、1993 年及 1999 年，各自反映我國在世界廣播電視技術發展潮流向前推進的過程中，開放服務市場，提供民眾利用不同的廣播電視工具，開拓見聞，吸收知識，並於活絡社會經濟之外，促進社會公意形成。

隨著網際網路快速興起與普及，雖有各式各樣新興服務類似於無線廣播電視、有線廣播電視及衛星廣播電視之功用，進入市場方便民眾選擇利用，但是，相對於此等新興服務，廣電三法所規範的傳統型態廣播電視服務，仍是消費市場的主流，深入絕大多數民眾生活，緊密結合為政治、社會和經濟發展的支柱。從而，廣電三法設定的立法目的達成，不僅有定期檢討之必要，讓法律規定觀察社會互動脈絡現實，與時俱進，降低政府行政管制成本，同時加惠於提供服務的業者及民眾減少龐大的遵守法規負擔，現在也已經是適當的時機。

現行廣電三法，儘管隨時代潮流更新的速度較為落後，但是個別立法根本上要落實的目的思考，與歐美等先進國家實踐卻是無分二致：無線廣播電視方面以傳播公眾文化（mass culture）為重、有線廣播電視方面則以地方文化（local culture）為中心，至於衛星廣播電視原係以付費頻道之小眾／分眾文化（specialized culture）為主軸，各自所要保障的社會與文化目的不同，相應地在各個無線廣播電視法、有線廣播電視法和衛星廣播電視法當中所律定的管制高度也有所不同。如此立法方式，正確照顧到各個社會文化目的的實現，也符合管制效率要求。

但是，斟酌現實當中不同廣播電視媒體在高度普及的有線廣播電視系統匯流，提供民眾利用之情形，以及不同廣播電視媒體在分別的傳統範疇仍有充分競爭之必要，朝向水平化管制努力，解除多餘的管制措施，鼓勵市場參進者在主管機關及民眾公意共同監督下進行自律，應可即時有效達成廣電三法各自被賦予之目的；另一方面，對於內容提供，涉及憲法保障表意自由及言論市場多元化之促進，更應順應產業發展歷史、市場現況與政治、文化之各種考量因素，例如過去對印刷媒體之全面解禁與未來對網際網路新興媒介

繼續以正面樂觀態度迎接，檢討揚棄提高管制程度的觀念與作法。

廣電三法分別修正，因此將需要進行以下之調整：

### （一）歸整法律條文

通盤檢視各個法律既有條文相互間關係，進行歸整；明確各個專有名詞定義，以利條文解釋運用。

### （二）限縮管制對象

將管制對象限縮於無線廣播電視事業、有線廣播電視系統經營者、境內及境外直播衛星廣播電視服務經營者，適當借力於市場上下游之商業常規與業者自律，化繁為簡，提升管制效率，消費者也可以因為有了這種有秩序而便利的社會操作，而享受到真正選擇的好處。

上開事業總數目前為 283 家（無線廣播電視事業 213 家、直播衛星廣播電視服務經營者 8 家、有線廣播電視系統經營者 62 家），相較於年復一年快速增加的衛星廣播電視節目供應者，境內及境外受許可納入管制的家數已達 84 家，共計 178 個頻道，且仍有數量頗鉅的申請許可案件陸續提出待審，主管機關之人力物力卻是不恰當地消耗在對頻道內容供應者的個別監督管理上。顯然，現行擴大管制對象與範圍的作法，未見其利卻先蒙其害，主管機關管制行政成本不斷增高，所有新舊業者也被迫負擔龐大的遵循法規成本。修正新法，廢除對廣播電視節目供應事業之管制，對於衛星廣播電視節目供應者（參照有線廣播電視法規定，正名為頻道供應者）則僅要求辦理登記，以利相關廣播電視市場實況之調查了解與消費者查詢。所有法令規定之節目與廣告製播規範或標準，可以透過系統業者運用包括訂定契約、制訂業界自律規範或調處等方法，達到約束內容提供者共同信守之目的。

### （三）改革評鑑制度

考量現實用戶收視情形，無線廣播電視與衛星廣播電視已經內化成為有線廣播電視系統當中的基本頻道，相關節目與廣告規範參照有線廣播電視法之內容，拉齊管制程度；改革對受許可業者之評鑑制度，結合發照制度變更，將經營許可年限拉齊為第一次申請取得時為四年，自期滿換發後每次期限為兩年，督促業者保持及提升經營水準，爭取提高訂戶及消費者滿意度。

#### （四）防止兼併壟斷

防止媒體集中化，避免新聞紙、無線廣播電視事業、有線廣播電視事業、衛星廣播電視事業股權集中於特定人控制，影響言論市場多元化；防止有線廣播電視市場兼併壟斷之情況持續惡化，降低參進市場門檻讓新進業者隨時可以提出申請，配合簡化有線廣播電視分區之指定措施，可望促進有線廣播電視系統經營者間真正競爭，引導新服務以合理價格提供給訂戶。

#### （五）貫徹黨政軍退出媒體，對真正行為人究責

黨政軍退出媒體條款之訂定固然有其時代意義，但是面臨明顯的數位匯流趨勢，不分媒體市場性質，僅依法規形式和外觀執行機械化運作，已經造成國家競爭力提升受阻、消費者權益保障落空的尷尬局面。貫徹黨政軍退出媒體精神，應回歸政治性法規包括人民團體法、國營事業管理法、公營事業移轉民營條例及公職人員利益衝突迴避法等重新規範，以落實對真正行為人之管理究責，明確相關之政治責任。

在廣電三法則另以商業上可行之方法在兼顧股東權益與公司治理的情形下，透過經營權與所有權分離之操作，解決現行黨政軍退出媒體條款適用上未針對行為人究責，反而處罰被投資媒體之爭議。

#### （六）檢討管制措施

同時檢討其他各項管制措施之必要性與實效性，回歸合理管制手段，加強維護公共利益。

#### 延伸閱讀

1. 《電信管制革新與數位網路產業規範》，劉孔中，太穎投資顧問（股）公司，2001年4月。

## 【通訊科技與法律的對話】

(更新再版)

### 第十章

#### 從廣播電視白皮書看我國傳播基本政策 未來定位

## 第十章 從廣播電視白皮書看我國傳播基本政策未來定位

### 關鍵字：自由化、白皮書、發照政策

編按：中央社 2008 年 9 月 25 日發稿報導，國家通訊傳播委員會（NCC）主任委員彭芸與業務主管今天在立法院答詢表示，NCC 成立兩年多，違法電台累計已經取締三百零一家，還有一百九十餘家，今年預定再取締一百一十家。由於遭取締電台一直復播，NCC 也打算朝規畫第 11 梯次電台頻道開放等方向努力。

行政院新聞局在 1997 年 11 月發佈成立以來第一本《廣播電視白皮書》，除簡述我國廣播電視事業發展歷史之外，主要著墨於 1993 年起至 1997 年止執行廣播電視媒體開放政策的業務紀錄，較有系統地瞻列了無線廣播、無線電視、有線電視及廣電節目供應事業開放經營概況，但其中最引人注目的無疑是新聞局對我國傳播基本政策定位所做的展望。

#### 一、傳播主管機關歸屬問題

和同一時間交通部電信總局發布的《電信自由化政策白皮書》對照，同樣是處理自由化的議題，交通部電信總局似乎遠比新聞局來得胸有成竹，當仁不讓依行政院賦予的改制目標，宣示「電信自由化的目標不是為了切分大餅，也不是為了讓所有的投資者有機會進入電信市場，而是要讓新的競爭者進入市場後，得以在一個健全的競爭環境下，促進電信產業之蓬勃發展」；新聞局則在《廣播電視白皮書》中以專章表達了對於傳播基本政策定位「現在漸漸不想管，將來最好不要管」的想法。

在白皮書中的第六章說明，為順應新興傳播媒體快速發展及意見市場趨於多元化，落實媒體公平使用精神，新聞局聘請專家學者組成「廣播電視基本通則起草委員會」，希望為目前零星立法之無線廣播電視法、有線電視法、錄影法及尚在籌設中的衛星廣播電視法等，找出共通的管理規則，初步規劃的基本架構，首先是設置廣播電視委員會為媒體管理機構。新聞局自承，身兼政府發言人，國內外文宣暨媒體之輔導管理機構，或有角色衝突之顧慮，而廣播電視媒體之營運，常有各類力量介入，設置廣播電視事業管理機構獨立行使職權，將可有效輔導業界發展，並可避免政治力量之施壓與不當介入。另一方面，由立法委員反映的專家學者聲音則也指出，隨著傳播科技日新月異，無線、有線、衛星等廣電媒體界限日趨模糊，未來電子媒介與電信網路相結合，是不可阻擋的趨勢，傳統的傳播

主管機關也要因應這股趨勢，在組織上做變革。

這個變革的新產物，在白皮書描繪下，就是在行政院下設立合議方式的行政委員會，獨立行政職權。這個於是定名為「行政院廣播電視委員會」的組織，將合併新聞局與交通部管理媒體之權責與業務，希望整合建立一個類似美國聯邦傳播委員會（FCC）的專責機關。但是，這個方案並非最後確定版本，例如廣播電視委員會的職掌應不應該包括電信業務，前述廣播電視基本通則起草委員會的研討意見，就有主張仿倣日本郵政省下設放送行政局的作法，將電信業務納入其中，在交通部下成立獨立的廣電業務主管機關，也有建議仿倣英國國家資產部體制，將廣播電視委員會設在我國未來的文化部之下，統籌管理媒體事業，電信業務則仍歸交通部電信總局署理。

究竟該向美國、日本還是英國看齊取經，新聞局認為這項議題牽涉行政院組織法、交通部組織條例和行政院新聞局組織條例的修訂，於是以四案併呈的方式請行政院作政策裁奪，在「必須設置獨立的傳播委員會」共識前提下，請行政院決定應在行政院、交通部、文化部或新聞局下設置這個獨立的行政委員會。在行政院政策拍板定案，並送立法院完成修法工作前，新聞局建議在行政院之下依任務編組方式成立「跨部會傳播業務工作小組」，以便在目前各主管機關部分職權重疊，且立法效率緩不濟急情況下，及時擬訂週延的傳播政策。這樣的因應措施在現行行政院會運作實務及政務委員設置功能下觀察，似乎只是因循舊法，不過冠上一個特別名稱而已，一切仍在原地踏步。

## 二、傳播基本政策之定位

廣播電視白皮書事實上已深刻指出，無線、有線、衛星等廣電媒體的界線因技術發展突飛猛進而日益模糊，而有線、電信及電腦網路結合為未來的趨勢，傳播與通訊業務整合已是時勢所趨。因此，一個獨立的、綜合的、能幹的主管機關，例如廣播電視白皮書所建議的「傳播委員會」，就成了理論上解決我國傳播基本政策未定問題的首要工作。

我們從白皮書顯示的各類廣播電視發放執照過程，可以清楚理解所謂廣播電視業務自由化幾乎成了「發照競賽」；過去在戒嚴體制下被政府或政黨壟斷的傳播資源，自 1993 年開始自由化後，一發不可收拾，只問開放，不問結果：

廣播電台連著開放八個梯次，釋出 118 個頻道，其中 63 個已領照營運，另外，還有 45 個中功率調頻廣播頻率預備開放申請。

無線電視自 1997 年 6 月開始，在原有的三家電視台以外增加了民間全民電視，第五家也預備開放。

有線電視自 1994 年迄今，合計五梯次發出 143 張籌設許可，其中尚存 111 家在籌設有效期間內。

衛星廣播電視依行政院版的衛星廣播電視法草案，則不對執照數設限。

為發照而發照所伴隨的嚴重副作用則是，一個又一個的審議委員會在新聞局內疊床架屋地設立組織定性不明，審議規則又招批評。廣播電視自由化的目標顯然已經完全失焦，開放的結果確實讓市場流入了多數的競爭者，但是，既無公平的競爭規範，也未讓消費者享受到開放的實質益處。有線電視市場的激烈兼併引發惡意斷訊風波，就是最明顯的例證。

這些因技術發展推動的廣播電視自由化重大問題，包括不同法律和主管機關的衝突，促進競爭的規範設計，都直接牽涉發照制度，新聞局在處理解決方案上，似乎除了一再複製大同小異的法令來管理新媒體以外，別無他策。我們可以想像一旦立法委員矛頭再指向新聞局，要求管制網際網路上的色情網站時，新聞局恐怕難擋這股立法成癮的趨勢，又得再設計制定「網路法」了。

### 三、發照制度之爭議

目前廣播電視業務的經營需自不同主管機關取得不同內容之執照，從人員資格、播送內容、服務種類、硬體設備、建物使用等等，申請的業者必須經歷大大小小將近十個審查程序，蓋妥近百個印章。面對數位技術發展造成的廣播電視、電信、電腦網路服務融合，維持發照制度當然仍有必要，但以人為限制服務種類及提供服務廠商數目，反而不如採用一般性分類，就如同開放市場所預期的效果，執照範圍適度放寬應該可以鼓勵業者創新服務內容和提升服務能力。

在《廣播電視白皮書》中也介紹行政院 NII 計畫將「有線電視與電信網路結合」訂為推動國內未來三年 300 萬人上網目標的重點事項，勢將衝擊大眾媒體的生態與架構。由此看來，整個傳播基本政策架構的定位毋寧應置於確保網路相互連接，使消費者易於接用，若有成本負擔，亦須是一般消費者能力可及者。

白皮書對 1993 年以來廣播電視發照制度的實踐紀錄透露出，廣播電視自由化僅限於在各分項市場開放，形式上是開放競爭，實質上卻因執照種類、服務內容的事先設限專營，造成重重進入障礙，縱容既有參與的競爭者割據市場，業者

不思創新技術，提升服務內容，消費者反而須被迫負擔或接受轉嫁業者浪費和延遲基本建設增加的費用。

白皮書雖未檢討自由化以來廣播電視政策的失敗，但自白皮書所披露現狀和預期因應措施間的巨大落差和改進時間的遙遙無期，不得不令人深省我國傳播基本政策的定位是不是該還歸技術發展主軸，以有效促進競爭，造福消費大眾。

### 延伸閱讀

1. 《廣播電視白皮書》，行政院新聞局，1997年11月。
2. 〈數位媒體法制發展與擬議中通訊傳播委員會之探討〉，王郁琦，收錄於《資訊、電信與法律》，元照出版，2004年5月，頁143-166。

# 【通訊科技與法律的對話】

(更新再版)

## 第十一章

### 媒體公共性與外資管制

## 第十一章 媒體公共性與外資管制

**關鍵字：媒體公共性、外資管制、廣電媒體、企業購併**

日本各大新聞媒體 2005 年 2 月 21 日當週連續五天以顯著篇幅報導了收購富士電視公司母公司日本放送株式會社（Nippon Broadcasting System Inc.，以下簡稱 NBS）多數股份的爭奪戰。事件的主角一方是在日本以營業額計算規模最大的無線電視電臺——富士電視，另一方則是近年來在日本網際網路接取服務市場快速崛起的 ISP 業者——Livedoor Co.。

Livedoor 年僅三十二歲的社長堀江貴文 2004 年聲稱要收購虧損累累的日本職棒球團，意外促成原本已經分崩離析的日本職棒聯盟團結對外，不給局外人 Livedoor 可趁之機。2005 年收購遊戲的對象轉成了 NBS 這一家位在東京服務規模相對小得多的調幅廣播電臺。

爲什麼挑上了 NBS？2005 年 1 月中旬富士電視公司決議要收購 NBS 發行總額四分之一的股份。NBS 儘管相較於富士電視而言，只是一家地方性的調幅廣播電臺，卻持有富士電視 22.5% 的股權，是富士電視的最大股東。富士電視作爲 NBS 的子公司卻要反向收購持有自己母公司 25% 以上股權，這種母子公司交叉持股的做法，先前已經引起議論，恐會影響各該公司企業價值的認定以及非關係人股東持股權益。就在富士電視持續買進 NBS 股權達到 12.4% 之際，潛伏的競爭對手卻已在同時默默於市場上購入將近 30% 的 NBS 股權。直到 2005 年 2 月 21 日，Livedoor 一舉將收購取得的 NBS 股權比例拉抬至 40.54%，消息傳開，驚動媒體、財經及政府各界。

Livedoor 明白對外宣示，透過掌握 NBS 多數股權，進而入主富士電視，是著眼於通訊與傳播匯流的大媒體潮，從推廣互動電視節目頻道做起，Livedoor 希望和富士電視攀緣，取得富士電視及其傳播集團關係企業的資源，爲未來的跨平台競爭預先鋪路。但是，富士電視卻如一頭被激怒的雄獅一般，一方面公開譴責 Livedoor 的敵意購併行動枉顧商場倫理，破壞市場和諧，一旦成局則媒體公共性勢必不保；另一方面又動用了政商資源要阻止 Livedoor 發動的收購攻勢：既有法務省等政府機關出面表示要檢討公司法及相關企業購併法律，防杜敵意購併引發的爭議，復有前首相森喜朗領銜在執政的自民黨中倡議促請內閣急速修正電波法規定，禁止外國人直接或間接持有日本廣播電視電臺的股權。

就在輿論一片沸騰議論上述事件引發的媒體公共性與外資管制間掩不住的衝突時，Livedoor 並沒有停下腳步，富士電視眼看經營權恐將落入他人之手，祭出了殺手鐮，NBS 社長及富士電視會長連袂在 2 月 23 日傍晚召開記者會宣佈 NBS 將發行 4,720 萬新股的認股權證給富士電視，如果富士電視在將來支付對價 2,808 億 4,000 萬日圓（相當於美金 28 億元）行使認股權，NBS 已發行股份總額即將由現在的 3,280 萬股，遽增為 8,000 萬股。如此一來，Livedoor 在 NBS 已取得的持股比例將稀釋到 16.6%，富士電視在 NBS 控制的股權比例則遽升超過 71%。NBS 社長明言，此舉是表示 NBS 希望繼續保持為富士電視集團一員的決心，也是在這次事件中守護 NBS 公司企業價值最好的方法。

話雖如此，NBS、富士電視及 Livedoor 等事件當事人公司的股票價格在集中交易市場都已經因為上述爭奪戰越演越烈而下滑，尤其是 NBS 個股單價面臨遠超過現有發行總額的鉅量新股發行，下挫了 7.6%。Livedoor 在同一天晚上稍後召開記者會，反擊富士電視及 NBS 經營階層是違反股東平等主義，破壞證券交易市場安定，損害無辜股東權益，只圖保有個人職位。翌日 Livedoor 就向東京地方法院聲請假處分，請求禁止 NBS 對富士電視發行認股權證。爭戰雙方各自在市場上繼續收購 NBS 股份，沒有暫停尋求和解的跡象。

日本電波法規定，外國人持有無線通信事業股權不得超過 20%，實務上向來的操作定義指的是「直接持有」。Livedoor 這一回發起購併行動的金援子彈來自於該公司發行可轉換債券融資 800 億日圓，由國際投資銀行業雷曼兄弟(Lehman Brothers Holdings Inc.) 全部買下，雷曼兄弟可以視 Livedoor 股價漲跌，決定轉換股份出售獲利，或選擇持有 Livedoor 股份，最高可以達到 Livedoor 總發行股份的 40%。這項在美國網路公司籌資常見的契約安排，在日本則由政界人士理解為外國投資銀行將透過對 Livedoor 的多數持股（超過三分之一），間接控制日本的廣播電視媒體。

日本執政的自民黨議員連署要求內閣緊急仿效美國聯邦通信法規定，禁止外國人或外國政府控制或經營廣播電視媒體，認為日本外資管制規範出現了漏洞，已經對媒體公共性的維持造成威脅。日本的輿論則有出現呼籲政府應正視通信及傳播在工具上匯流所產生的管制對象日漸模糊化的趨勢，對於媒體公共性的要求未必然再能夠以地域或國家疆界來定位等不同聲音出現。

世界各國不論在廣電媒體所有權上規管外資的態度及程度上是否有別，對於媒體之存在必須促進公共福祉的要求則是全然一致。媒體公共性在法規外觀上明顯有它深固的基礎；但是，對於電波頻率的公平配置與有效利用，卻弔詭地被轉化為抵銷媒體公共性要求的武器，似乎變成了令人啼笑皆非的矛盾：媒體在證券集中交易市場上市，其經營績效反映在對所獲配電波頻率的有效利用，從而贏得投資人青睞，購進持股；媒體公共性透過廣大公眾熱烈投資，形成適當的股權分散，委由專業經理人經營，理論上可以形成一個正向循環。

不過，實際上，媒體上市透過展現良好經營業績，卻引來利用財務槓桿集資在股市殺進殺出的大白鯊，嚇殺大群的自有資金投資人。廣電法規在通信傳播工具匯流的浪潮中，將就地鬆動了管制的基盤，無法再以簡馭繁，用原則性的條文來對應複雜的現實，反而要由公司及證券交易法規登場，透過對股權分散要求以及購併手段的約束與透明化來提振媒體公共性的維護能力。這並非是廣電媒體管制規範的悲歌，而是讓管制機關警醒：伸張媒體公共性大旗，不能再寄望單以修正廣電法規來做金雞獨立，而是要統合跨領域的法規為公眾謀福利。

## 延伸閱讀

1. 〈視聽服務貿易自由化下之文化政策爭議〉，彭心儀，收錄於《WTO 服務貿易與通訊科技法律》，元照出版，2005年9月，頁3-72。

# 【通訊科技與法律的對話】

(更新再版)

## 第十二章

### 現行普及服務制度之檢討

## 第一章 現行普及服務制度之檢討

關鍵字：普及服務、寬頻、數位落差、反競爭行爲

### 一、什麼是普及服務

普及服務到目前爲止，在全世界仍然沒有一致的定義。溯源至 1908 年，美國貝爾電話系統公司爲了進一步成爲美國唯一的電話服務提供者，主張電信市場是自然獨占，只有在獨占經營的情形，電話服務才能普及，而以普及服務作爲訴求，向美國國會爭取鬆綁，讓其進行同業併購。至少在上個世紀八〇年代全球電信自由化風潮興起之前，世界各國都沿襲貝爾電話系統公司主張的概念，在獨占及無競爭的電信市場當中實施普及服務，作爲政府照顧民生的義務實踐。普及服務的經費來源，則是由獨占經營的電話公司以其在國際電話與長途電話業務上獲取之利潤補貼以低於成本提供服務之地區與業務項目。

電信自由化在本世紀初擴大成爲全球經貿體系的規範價值之後，電信服務普及地以等值及等價提供給民眾，滿足民生必需，成爲世界各國重要之政策內容。根據經濟合作發展組織引用世界貿易組織（World Trade Organisation，簡稱 WTO）的定義，普及服務（Universal Service）是一種認爲每一位國民都應享有負擔得起的電話服務的觀念。實際上，普及服務的內涵在經濟開發程度不同的國家卻有完全不同的認知。對已開發國家而言，普及服務可能是指每個家庭和企業都要有固定電話；而對部分開發中國家而言，普及服務則僅是指在一定的距離或一定的步行時間內有公用電話的服務。隨著電信網路的數位化，歐盟和英國相繼在語音服務之外，將網際網路接取（上網）等數據服務也列入普及服務的必要項目。相較於此，我國更顯積極，在電信普及服務管理辦法已經明定數據通信接取服務必須是利用「有線或無線寬頻通信網路」接取網際網路之服務。

### 二、爲何要有普及服務？

普及服務從電信市場獨占經營到開放自由競爭，仍然存在重要的政策與規範價值，可以從經濟、社會和政治等三個面向來理解。

#### （一）經濟效益

普及服務將擴大網路外部性（network externality）及叫號外部性（call

externality)，吸引更多潛在的使用者以同樣的花費加入網路的利用，提升網路利用價值。換言之，當電話網路上每加入一名新的使用者，既有的使用者利益便增加了，除了多了一名可以撥號的對象（即網路外部性），還多了一個被叫號的來源（即叫號外部性）。雖然越多人加入電話網路，其效益越高，但是潛在的使用者未必會意識到這些好處，以致選擇不加入電話網路或不打電話，而推廣普及服務可以讓這些潛在的使用者以等價享受到等值的電話服務，帶來直接和間接的經濟效益。

電信網路的普及，除了對電信公司本身的網路經濟（Economies of Network）有正面的加持效果外，也能有效促進國家發展和經濟成長。根據《經濟學人雜誌》引用 GSM Association 的研究報告 *Taxation and the growth of mobile services in sub-Saharan Africa* 一文中指出，在典型的開發中國家，行動電話普及率每增加 10%，就可促進該國 GDP 成長 1%，可見通訊網路的普及對國家發展和經濟成長的重要性。因此，世界各國無不以電話的普及率做為國家發展的主要指標之一。

## （二）社會影響

在社會方面，電信網路接取是讓民眾能完全參與社會（如使用緊急服務電話等），避免被排除到社會邊緣（social exclusion）重要的一環。因此，普及服務的目的也經常被強調在於保障弱勢族群，例如低收入戶、偏遠地區居民或身障者等，使他們同樣無差別待遇享有通訊服務所帶來的好處。然而，弱勢族群通常低估了這些殊價財（merit goods）所帶來的好處，而不會積極爭取利用電信服務，此際就有必要透過普及服務的提供，讓社會上的弱勢族群更方便接近使用通訊服務。

同時，普及服務在縮減數位落差追求的目標當中，也因此被塑立為重要的實施手段，但是，盲目擴充電信設備網路以及提高寬頻普及率往往不能等同於成功縮減數位落差，尤其在必要的教育配套措施不足與有關軟體內容智慧財產授權議題檢討進度落後的情形下，普及服務並不能取代社會福利成為唯一的衡量指標。

## （三）政治公平

普及服務的性質和範圍基本上是一個政治決定。例如，在英國普及服務的內容是由商工貿易大臣（Secretary of State for Trade and Industry），而非電信監管機關 Ofcom 來決定。這不僅是推廣普及服務所需投注的龐大資金及規模快速成長的基礎建設，已經不是單一的監管機關管理能量及職權所能承擔。當前各國政府

大力推廣電子政府措施，希望透過網際網路來提供各式各樣的公眾服務，已經發現數位落差（digital divide）現象擴大，必須要多網併舉，同時透過財政、經濟、教育及文化手段來及時彌補間距，以免不同社經地位或教育程度的民眾諷刺地竟因科技發展及新式應用的引進，無端被排斥在公部門的義務服務之外。

由此可見，普及服務的性質充滿高度的政治性，其內容應涵括範圍大小，也牽動不同的政府機關各自的政治任務與預算。因此，OECD 有關普及服務的檢討報告特別提及，在籌措普及服務經費時最好是透過國家總預算來分配，而不是由產業專屬的基金來承擔，以免扭曲特定產業及市場的成本效益分析，打擊業者網路與服務升級及投資人加碼注入資金建設的意願，變相阻礙市場的公平競爭。

### 三、其他國家對普及服務的定義及執行的實例

如前所述，普及服務的意涵及應包括之內容在世界各國的實踐，大異其趣。以下謹就美國、歐盟、英國、澳洲等實例分項說明。

#### （一）美國

普及服務雖然早在美國 1934 年通訊法宣告為聯邦通訊委員會依法必須執行的任務，在 1983 年普及服務維持法也規定電話服務為國民生活基本需求，政府應有效率以合理價格提供電話服務給每一位國民。但是，直到 1996 年美國國會通過 1996 年電信法，強調導入市場競爭精神，大幅更新原以市場獨占為運作基礎的普及服務，要求普及服務之具體內容應隨科技與社會發展程度適時修正，FCC 才取得法律授權，推動落實普及服務。

美國的普及服務基金（Universal Service Fund，簡稱 USF）是 FCC 由美國聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission，簡稱 FCC）於 1997 年指派全國電信交換事業協會（National Exchange Carrier Association，簡稱 NECA）成立一家非營利企業，名稱為普及服務管理公司（Universal Service Administrative Company，簡稱 USAC）負責執行基金的日常運作，該基金到 2007 年底規模達到 70 億美金（約新台幣 2,170 億元）。

在美國的普及服務基金下有四個補助專案：

#### 1. 高成本（High Cost）

「高成本」專案是透過補助來確保全國各地的基本通訊服務費率都能夠和在

有效競爭的都會區一樣的低廉。「高成本」是四個專案中金額最高的，佔基金總額的一半以上，其 2007 年的預算高達 43 億美金（約新台幣 1,333 億元）。合計自普及服務基金於 1998 年成立以來，該專案已經投入超過 300 億美金（約新台幣 9,300 億元）給符合資格的電信業者（eligible telecommunications carriers，簡稱 ELC）。

## 2. 低收入（Low Income）

「低收入」專案又稱之「生命線」（Lifeline）或「聯繫」（Link UP），透過業者提供收費折扣的方式，讓全美超過七百萬的低收入戶也能夠享有基本的本地通訊服務。該專案在 2007 年的預算達 8.22 億美金（約新台幣 255 億元），合計自普及服務基金成立以來已經撥給 ELC 超過 66 億美金（約新台幣 2,046 億元）。

## 3. 偏遠醫療照護（Rural Health Care）

該專案補助偏遠地區的醫療照護機構，以相較於競爭的都會區類似用戶一樣低廉的收費使用網際網路及其他通訊服務。該專案在 2007 年的補助預算為 3,700 萬美金（約新台幣 11.5 億元），合計自普及服務基金成立以來已編列 2.21 億美金（約新台幣 68.5 億元）的預算，並已執行其中 1.77 億美金（約新台幣 55 億元）的部份。

## 4. 學校和圖書館（Schools and Libraries）

該專案又稱為 E-rate，是補助在地電信業者提供低廉的上網和其他通訊服務給學校、圖書館和其他類似的文教機構和組織。該專案在 2007 年編列了 18 億美金（約新台幣 558 億元）的預算，合計自普及服務基金成立以來已編列 210 億美金（約 6,500 億台幣），並且執行了其中 140 億美金（約新台幣 4,400 億元）的部分。

美國的普及服務基金來自於長途電話公司、地區電話公司、無線電話公司、無線叫人服務公司、公用電話業者和國際電話公司的長途和國際電話營收的一部分。但是，網際網路電話（internet telephony）服務興起，對美國的電信普及服務架構衝擊頗鉅。FCC 以特別規定方式將網際網路電話服務也納入普及服務分擔者，引起許多批評，認為 FCC 只知試圖擴大普及服務基金規模，卻未依法檢討普及服務基金支出的必要範圍與合理性。

FCC 在 2008 年 11 月 4 日美國總統大選投票當天宣布有關普及服務基金（Universal Service Fund，簡稱 USF）相關政策的重大改變，其中包括：

1. 分配更多的普及服務基金到寬頻建設及服務。

2.以門號數量作為分擔普及服務基金的基礎。

輿論普遍質疑 FCC 在未經充分及公開的意見徵詢程序，就進一步要擴大普及服務基金在寬頻建設項目上的支出。新進業者對於普及服務基金的分配改依門號數也大呼不公平。因為新進業者的用戶多半為擁有大量門號數的學校、企業和機關，而既有業者的住宅用戶基本上則是一戶一到兩個門號。新進業者對 FCC 的預定新措施強烈反彈，聲言要向法院提告，來阻擋 FCC 實現其新措施。

## （二）歐盟

歐盟執行委員會（European Commission）在 2002 年的「電子通訊網路暨服務有關普及服務暨用戶權利指令」（Directive 2002/22/EC on universal services and users' rights relating to communications networks and services），簡稱「普及服務指令」（Universal Service Directive）明確揭示普及服務的要點為：

### 1.保障用戶

普及服務是保障用戶，無論居住的地點何在，皆能負擔起以下服務：

- (1)定點接取公共語音網路服務，能撥打並接收市內、國內長途、國際、傳真及數據服務。
- (2)使用公共電話服務，包括撥打和接收國內外電話、緊急服務電話、接線生、查號台，以及其他提供給身體殘障客戶的特殊服務。
- (3)提供查號台的服務，包括單一查號台可供客戶查詢所有電話號碼、用戶名稱、地址，資料狀況和號碼類型。
- (4)提供公用電話的服務。公用電話是指透過銅板、電話卡、信用卡、預付卡和現金卡做為付費機制，提供給一般大眾之電話服務。這些電話服務必須也能夠提供不需付費且能撥打 112 等緊急服務電話。
- (5)對於身體殘障者所提供的特殊需求。會員國必須確保有數量足夠且身障用戶負擔得起的公用電話；對於聲障者，要能提供文字電話供其使用，還有免費的查號台服務供視障者使用。

### 2.確保服務品質

各會員國的監理機關必須確保以上普及服務的品質，尤其是針對身體殘障者所提供的特殊服務，必須遵照普及服務指令的附件三（Annex III）來提供。

### 3. 提供優質服務

只要是在普及服務義務（Universal Service Obligation，簡稱 USO）範圍內的服務，必須要對所有的使用者，不論其所在之地區，提供達到符合標準和品質要求的服務。

### 4. 讓消費者負擔得起

必須讓消費者負擔得起普及服務提供的費率。因此，各會員國監理機關需監督服務的價格，和該國的消費力及收入比較是否合理。會員國得另行設計在非商業模式下所計算出的服務價格，或直接補貼低收入或有特殊需求的使用者。

### 5. 泛歐緊急服務電話

所有歐盟會員國必須提供無需付費就能接通的泛歐緊急服務電話號碼 112。會員國得另外再提供其他本國之免付費緊急服務電話。

### 6. 電話查號服務

會員國必須提供單一電話號碼資料庫和查號的服務。使用者得根據「電信業個人資料保密指令（Directive 97/66）」，決定是否保留或公開其個人資料。

### 7. 經費來源

普及服務提供者得要求補償提供服務的損失或超過一般商業標準的淨成本。當提供普及服務對於指定提供服務的業者來說是無法承受的負擔時，各會員國監理機關（National Regulatory Authority，簡稱 NRA）應該計算提供該服務之淨成本以決定負擔的程度。若 NRA 經由淨成本的計算，認定對指定業者有不公平的負擔，NRA 得在指定業者提出後，以政府預算在透明公開的原則上補貼業者，或是由電子通訊網路業者和電子通訊服務業者共同分擔補貼。

## （三）英國

在電信自由化實現之前，英國政府執行電信普及服務的方式不外是以行政指導方式對國營獨占業者進行道德勸說，以回饋社會帶來的品牌形象與聲譽等無形利益為誘因，促使電信網路建設擴及於不經濟地區。再者則是以行政處分附款方式，在發照時將普及服務作為國營獨占業者持照的條件。電信自由化之後，英國的普及服務範圍是根據歐盟普及服務指令和英國商工貿易大臣（The Secretary of

State for Trade and Industry) 所公佈的普及服務命令 (Universal Service Order)，由電信監理機關 Ofcom 交付普及服務提供者 (Universal Service Providers，簡稱 USP) 英國電信 (以下簡稱 BT) 和 Kingston Communications 等兩家電信業者來執行。

普及服務的內涵包含低收入用戶的特殊費率、固定網路的接續，其中包括網際網路、合理的公用電話覆蓋率和聽障者的文字傳輸服務。

在提供低收入戶廉價費率方面，BT 有 Light User Scheme 和 InContact 等兩種費率，而使用這兩種費率的六成以上用戶為低收入家庭。Ofcom 特別關心經濟上弱勢的用戶會因付不起電話費或延遲繳款而被斷線，因此 BT 推出市內電話預付等方案來實踐 Ofcom 對於降低低收入戶市內電話斷線率的目標。在公用電話方面，Ofcom 認為只有地方才能了解地方對於公用電話的需求。因此在公用電話所在處 400 公尺內的各級地方政府，可透過居民投票的方式，來否決普及服務提供者要撤除公用電話的措施。

在身體殘障者的服務方面，Ofcom 除了研究如何把影像電話增列入普及服務外，也在考慮要求普及服務提供者提供身障者能夠有效判讀的出帳方式，例如視障者的點字帳單等等。

在網際網路接取方面，BT 對於架設成本在 3,400 英鎊 (約新台幣 22 萬元) 以下的用戶，一律只收標準安裝費 125 英鎊 (約新台幣 8,000 元)，但是若裝機成本超過 3,400 英鎊時，用戶除了支付標準安裝費外，仍需自行負擔超額的部分。Ofcom 原則上同意 BT 這樣做，但是要求 BT 對於在經濟上特別弱勢的用戶，仍應該僅收標準安裝費。

至於在規範上網速度的服務品質方面，Ofcom 認為 28.8Kbps 為目前普及服務應該達到的上網速率。

目前英國施行普及服務所需要的費用，由於 Ofcom 認為普及服務義務是普及服務提供者在取得經營電信服務許可時必須盡到的義務之一，因此規定由業者自行負擔。Ofcom 估計 BT 每年花在提供普及服務的直接淨成本 (Direct net cost) 在 5,700 萬到 7,400 萬英鎊 (約新台幣 36 到 47 億元之間)。Ofcom 也估算普及服務對 BT 帶來的無形效益，例如品牌知名度、企業形象、網路效應等量化後，加上公用電話的廣告收入等直接利益的價值為 5,900 萬到 6,500 萬英鎊 (約新台幣 37 到 41 億元)，因此認定提供普及服務義務不會對年營業額高達 207 億英鎊

(約新台幣 1 兆 3400 億元) 的 BT 造成無法承受的負擔，所以一切普及服務的費用由提供者 BT 自行吸收。

Ofcom 意識到雖然提供市內電話普及服務的成本持續下降，但是提供公用電話的成本卻一直上升。因此 Ofcom 同意 BT 在 2007 年到 2010 年之間，在不同區域測試不同公用電話的計價，以了解客戶對於公用電話費率的敏感度，以供 BT 制訂未來的公用電話費率的參考。

#### (四) 澳洲

澳洲實施的普及服務義務是要求普及服務提供者提供標準電話服務 (standard telephone service)、公用電話服務 (payphones) 和其他列舉服務 (prescribed carriage services)，在平等的原則下提供同等的服務品質給全澳洲不論地點的每一個人和企業。到目前為止，普及服務並沒有其他的列舉服務，而澳洲電信 Telstra 是唯一的普及服務提供者，但不排除在未來公告其他家業者為普及服務提供者。

作為普及服務提供者，澳洲電信有義務提出一個有關普及服務義務的政策說明和行銷計畫，交由澳洲通訊暨媒體局 (Australia Communications and Media Authority，簡稱 AMCA) 審核。這些文件需說明澳洲電信將如何落實各種普及服務，包括提供給身體殘障、有特殊需求 (special needs) 和符合資格的優先客戶 (eligible priority customers) 的服務。

普及服務基金的設計是將因提供普及服務而產生的損失由所有的電信業者負擔。凡是持有電信執照的業者，每年九月都需對 ACMA 申報其查帳後的合格營收 (Eligible Revenue)。合格營收的計算需扣除部分營收和費用，以及根據 2003 年電信普及服務義務合格營收決策 Telecommunications Universal Service Obligation (Eligible Revenue) Determination 2003，將相關企業的部分營收扣除。

除了語音的普及服務義務外，澳洲還有數據服務義務 (digital data service obligation，簡稱 DDSO) 和特殊數據服務義務 (special DDSO，簡稱 SDDSO)。特殊數據服務義務是指提供數據服務給非常偏遠的地區，一般數據服務網路無法達到的客戶。數據服務義務的費用仍然是由所有持有電信執照的業者共同分擔，目前則是由澳洲電信來提供服務。

澳洲在 2000 年修改其 1999 年電信法第二部分 (Part 2 of the

Telecommunications [ Consumer Protection and Service Standards ] Act 1999)，將普及服務淨成本的計算公式刪除，改由 ACMA 來建議部長未來三年的普及服務負擔的計算方式。最近一次的建議是在 2005 年提出，當時 ACMA 建議在 2007 年的普及服務補貼為 1.58 億澳幣（約新台幣 40 億元）。因此，澳洲電信在當年足額提出補助款的請求，同時也提出 1,840 澳幣（約新台幣 5 萬元）的執行數據服務義務補助款要求。

#### 四、普及服務的現況與挑戰

普及服務的概念事實上脫源於電信市場單一的國營業者或民間業者獨占經營所產生的網路普及訴求。因此，不論是歐洲、亞洲的國有電信事業或是北美的獨占性民營電信公司，長久以來都是將該公司所有的網路建置成本除以其經營區內的全體訂戶數來計算其平均成本。這樣的成本會計處理方式雖然容易計算，但卻造成了都會地區的用戶因為其實際成本低於平均成本而長期交叉補貼實際成本遠高於平均成本的鄉村地區用戶。

同樣的道理，在實施網路元件細分前，電信事業向用戶收取的月租費和市內電話費也是遠低於實際成本，而長途和國際電話的資費則是遠高於服務成本。因此，傳統電信事業可以透過在都會地區、長途和國際電話上所賺到的盈餘來自行交叉補貼在偏遠地區實施普及服務的虧損。然而，靠著既有業者（incumbent operators）透過自行交叉補貼來提供普及服務的方式，在上世紀末電信自由化後所帶來的市場競爭壓力下，出現了以下挑戰。

##### （一）缺乏經濟效率

既有業者在新進業者（new entrants）以低價搶進高利潤市場如長途和國際電話時，必須削價跟進以免市場大幅地流失，因此導致其營收獲利下降而無法繼續自行吸收提供偏遠地區的電信服務和網路建設成本。市場競爭讓人民能以更低的價格負擔起電信服務，也等於把電信服務普及到低收入的國民。例如澳洲自 1988 年以來每分鐘的長途通話費跌幅超過 25%，紐西蘭的跌幅更達到 50%，而他們的國際電話的跌幅更遠超過長途電話的跌幅。

為了避免既有業者利用其延綿網路的優勢來打壓新進業者，監理機關多半會要求既有業者進行資費重新調整（price-rebalancing）來杜絕其反競爭的交叉補貼行為，同時也希望透過調高用戶迴路月租費來鼓勵新進業者投入網路的基礎建設。例如澳洲的住宅用戶每個月的基本費從澳幣 11.95 元上升到 26.95 元。然而，

有些國家政府會擔心月租費調得太高會引起民怨，而同時有零售端價格管制等配套措施。因此，資費調整的幅度多半仍不足以彌補既有業者因國際和長途電話降價所造成的損失。

根據 OCED 的報告，固網和行動總合的整體電信普及率（total teledensity）在電信自由化後普遍提升，而且大多數國家在預付卡的助長下，行動電話的普及率不但遠超過固網媲美普及服務，還超過 100%。雖然行動電話還不是 OECD 會員明文規定的普及服務之一，但多數國家的行動電話執照都規範到網路建設人口和地區涵蓋率的時程表。有些國家（例如法國）在地方政府的協助下，甚至會補貼業者部分成本，以將行動網路延伸到涵蓋區外的地方。

OECD 報告也指出，擔心用戶可能因此棄固網而擇行動實為多慮。若行動電話服務能在固網資費重新調整後，以較低的成本提供普及服務，政府就應該保持技術中立，樂觀其成。再加上目前主流的寬頻接取技術如光纖和 ADSL 都是固網，隨著寬頻網際網路接取的普及，固網的數據接取服務短期內還不會被行動數據服務取代。更何況若資費無法重新調整，造成新進業者無利可圖而不願意投入網路建設，勢必只會鞏固既有業者在接取市場上的壟斷，導致普及服務市場也缺乏有效競爭。

因此，OECD 報告認為，政府不應該一味地壓抑接取服務市場的資費，而應改以直接補助低收入戶月租費的方式，甚至應考慮將該補助的標的擴及到行動電話服務，才不會扭曲市場機能，同時兼顧有效照顧弱勢族群的政策目標。

## （二）傳統電話營收式微，影響普及服務基金的未來

爲了防止既有業者自行交叉補貼，同時落實政府承諾照顧人民的社會契約，部分國家透過設立普及服務基金（Universal Service Fund）等方式來維持偏遠地區的電信服務和支應網路建設投資所需要的經費。基金的來源多半是由所有的電信業者依照營業額的比例共同負擔，電信業者再將該筆費用轉嫁給他們的全體用戶。

然而，近年來由於網路電話的興起，使得普及服務基金的來源日趨減少。根據預測，在 2010 年中小企業寬頻用戶使用網路電話的比例將高達 28.6%。而這些網路電話服務，或者是提供服務的業者根本不在國內，或是服務本身就是免費的，而完全沒有分擔貢獻普及服務基金。以歐洲行動通話分鐘數在十年內從個位數成長到占全體電話分鐘數的一半來看，網路電話也會以同樣的速度來取代傳統

電話營收，屆時普及服務基金將入不復出。

### （三）下世代網路的普及服務

傳統的電信網路的普及服務是透過雙絞銅線提供單純且標準的語音服務。但是在下世代網路上，不但服務可以透過光纖、地面無線、衛星、纜線、銅線甚至電力線等媒體傳輸外，內容更是包羅萬象，除了語音，還有數據、多媒體、網路電腦（cloud computing）等等，而且在應用層提供新興服務的業者和在傳輸層提供接取服務的業者不見得會是同一公司。普及服務是否包含在應用層上的服務，還是僅止於純接取服務，還是要提供部分必要之應用，同時讓用戶直接在應用層的競爭市場上購買價美物廉的多元普及服務，在在已經讓普及服務的內涵產生質變。

### （四）寬頻應用不一定靠普及服務

不論是歐盟或 OECD 對於把寬頻納入普及服務仍持保留態度，原因是寬頻的應用不同於傳統語音服務，需要其他配套措施像是終端設備（如電腦）、穩定的電力供應和使用者的網路操作能力等。若現階段在相關配套尚未到位之前，政府過度介入而盲目地建設寬頻，不但對普及服務提供者造成過度的沉重負擔，也扼殺了其他新興業者的商機。以沒有普及服務補貼的行動電話為例，地不分鄉村都會，人不分貧窮富貴，在市場競爭的推波助瀾下也能達到人手數機，真正落實普及服務。

儘管寬頻在產業匯流促成跨業競爭之下，是有可能會成為繼行動電話之後的第二個自動普及服務。但是，OECD 在 2006 年發表「為下世代網路環境重新思考普及服務」（Rethinking Universal Service for a Next Generation Network Environment）工作文件，建議在有系統地評估是否要重新定義寬頻為普及服務內容之一時，應該考慮到：

1. 寬頻是否為有顯著「社會重要性」的必要服務。
2. 預測寬頻服務的預期市場滲透率。
3. 研究市場無法提供寬頻的原因。
4. 清楚且明確地界定預期成果。
5. 評估市場供給和需求能夠滿足哪些特定的目標。
6. 考慮若政府不介入市場對那些沒有寬頻的人所造成的經濟劣勢。
7. 預估透過普及服務來擴大寬頻的建設所需要的經費。

8. 預估以普及服務介入所需要的費用和以其他方式相比較，以普及服務的方式的確比較優勢。
9. 確認以普及服務的方式介入所帶來的經濟效益超過投入之成本，考慮所有的效益和成本尤其是那些沒有受到補貼的電信、網際網路和寬頻的用戶，還有其他通訊和相關的政策目標。唯有整體利益極有說服性的超越整體成本和不會嚴重增加普及服務的支出下才可介入。

### （五）普及服務的經費來源

OECD 特別製作分析報告，評價普及服務的經費來源的評價重點如下：

1. **經濟效益**：普及服務的補助對整體經濟行爲的影響越小越好。
2. **均等**：均等是個正常化的要件，例如同樣經濟能力的人的負擔應該相同；貢獻是公平且合理的。
3. **競爭中立**：不歧視任何企業。
4. **技術中立**：不歧視任何技術。
5. **確定性**：明確、可預期和持續的安排。
6. **透明度**：盡可能地讓公眾可以批判其資訊。
7. **經濟效益**：對於新的普及服務導入過程要符合經濟效益，而且還能持續監管時也要符合經濟效益。
8. **規避管制可能性**：規避的空間越小越好。

比較世界各國操作實例，普及服務的經費來源，除了業者依照營收比例共同分擔普及服務基金，或由既有業者概括承受普及服務的義務外，還有隨號或隨戶徵收、由相關政府部門編預算、透過一次性收益成立基金和由一般稅賦支付普及服務。以下是進一步的分析。

### （六）隨號或隨戶徵收普及服務基金

隨著電信網路的 IP 化，普及服務基金的主要來源傳統電信服務的營收日益式微。同時，因為政治力的介入使得普及服務的範圍不但無法縮小，反而日趨擴大。因此，許多國家政府試圖擴大普及服務的財源，例如法國就擴大把所有營收達一定標準的電子通訊業者都納入繳交普及服務基金的對象。美國 FCC 則引用學者主張，打算就普及服務基金改採隨電話號碼徵收。以美國的 5 億門號為例，只要每個月每個門號繳交 1 元美金，一年就有 60 億美金的入帳。FCC 指出，隨號徵收可以把所有用到電信號碼的服務（包括網路電話）納入徵收範圍，也可以

鼓勵用戶節約使用門號。

再以日本為例，總務省（以下簡稱 MIC）在 2006 年 3 月指定 NTT 東日本和 NTT 西日本等兩家業者為接受普及服務基金補貼的對象，並且在同年 8 月公告這兩家公司自行提報在 2005 年因提供普及服務而損失了 518 億日圓（約台幣 173 億）。MIC 認為普及服務的補助的範圍是成本最貴的百分之 4.9 線路其超過全國平均線路成本 1,922 日圓（約台幣 641 元）以上的部分。為了避免普及服務基金補貼到的是提供者的低效率，所有的計算都是根據全元件長期增額成本（total element long-run incremental costs，簡稱 TELRIC）模型而非業者所提供的損失數據，因此 MIC 在 2006 年 11 月公告補助款僅有 152 億日圓（約台幣 51 億元），不到兩家公司自行申報損失的三成。這筆補助款除以日本的 1 億 7,921 萬個電話號碼後再除以 12 個月就是每個月每支電話號碼必須負擔 7 日圓（合台幣 2.3 元），自 2007 年起由年營業額超過 10 億日圓（合 3 億台幣）的電信業者依照使用號碼數目分別負擔。而自 2007 年起，普及服務基金的補助門檻從全國平均線路成本提高到再加上兩個標準差，更進一步壓縮了補貼普及服務提供者損失的額度。

然而，上述擴大普及服務基金規模的做法明顯有重大缺陷：若網際網路的網址沒有包含在隨號徵收的範圍內，那麼只用 IP 而不用門號的通訊服務業者就免除繳交普及服務基金的分擔責任。如此一來，普及服務的重擔仍然落在只用電信門號而不用網址的消費者，顯然有失公平。因此，有學者建議改採以接取戶為單位，不論服務內容為何，均一價格。不過，這種方式也會造成不公平的情形，那就是只有一條語音線的住宅用戶和擁有上千條語音線和數兆頻寬的企業用戶都同樣是算一個接取戶，而其負擔的普及服務貢獻額度是一樣的。要避免這種荒謬的結果發生，制度上就必須將隨戶徵收的普及服務基金的金額調整為依照該戶的頻寬和號碼數目而訂定，但是這麼一來，學校、圖書館與醫療機構等公益性質濃厚的使用者，未必有足夠經濟能力可以負擔，又要由政府另創例外支應，形成另一個荒謬循環。

### （七）由政府相關部門支付普及服務費用

為了避免普及服務基金這類「特殊稅」扭曲了電信產業的成本效益，OECD 報告列舉了學者建議，偏遠地區的通訊網路應該比照其他基礎建設，如道路橋樑由地方政府自行出資建設和維護。此外，提供給身障者的特殊通訊服務，如文字轉述語音（unified messaging）等，也應該由各級政府的社會福利單位自行編列預算來補貼。正如大眾運輸的敬老、殘障和學生優待票應該是由相關單位編列預算補貼給服務提供者，而非要產業自行吸收。因此，若普及服務的對象是國中小

學，則通訊費用應該和學校的水電支出一樣由教育局負責籌措相關經費。若普及服務對象是低收入戶或身障人士，則由社會福利的預算支出。以英國公立中小學校數據接取服務為例，英國政府自 1997 年起已經投入 50 億英鎊（約台幣 3000 億元）在學校的資訊通訊建設，且未來三年將持續投入 8.37 億英鎊（約台幣 500 億元）在提升學校的資訊通訊設備。

#### （八）由一次性的電信收入來支付普及服務

2005 年之後由於世界各國無線電頻譜拍賣的權利金屢創新高，因此有人主張用頻譜拍賣或電信民營化的一次性巨額收入的一部分來做普及服務基金。這種方式似乎是對人民和業者的影響最小，而且在政治上又是最受到支持的方案。可是在現實環境裡，卻是最不可取。因為普及服務的支出是經年累月的，而頻譜拍賣或電信民營化卻是不定期而且很久才發生一次，再加上政治力不斷介入要求擴大普及服務的範圍，這類的基金在成立之後短短幾年內馬上會面臨財源不足的窘境。

#### （九）由一般稅賦支付普及服務

面臨普及服務內容和範圍不斷擴張，導致普及服務基金財源不足的窘境，正本清源的解決方式就是透過一般稅賦收入來編列經常性預算來支付普及服務。從稅賦設計的觀點上來看，任何產業特定稅（不論是特種行業的娛樂稅或菸酒業的健康稅捐）基本上都希望能造成消費者的成本增加而減少在該行業服務的消費行為。以美國對電信事業額外課徵營業額 3% 的通訊稅（communications excise tax）為例，該稅賦原本是在 1898 年開始課徵來支付美國對西班牙戰爭所需經費的一個臨時性奢侈稅。雖然該稅賦的原意與 110 年後普及服務的宗旨完全無關，但是這種荒謬的產業特別稅依然存在。

為了預防政治人物亂開福利支票，而要求通訊產業去幫忙兌現，歐盟在其普及服務指令明白指出，會員國得因其需要擴張普及服務的內容，但其經費必須由政府另行編列預算，由一般的稅賦收入支付，不得由電信業者和電信服務用戶負擔。澳洲政府指派具有獨立地位的專家所完成「地區電信調查獨立報告」也指出，由電信產業來補貼普及服務，對產業來說，不但是個沉重的負擔，也阻礙對電信產業投資的意願，甚至影響到該產業的競爭力，終究還是會轉嫁由電信服務用戶透過高資費來承擔後果。

表 1 普及服務經費來源利弊分析

經費來源	經濟效益	均等	確定性	透明度	不易規避	競爭中立	技術中立
交叉補貼	無。(大幅度扭曲經濟決策。)	無	無。(隨著競爭程度提高而無法持續。)	無。(有時候補貼的性質、程度和方向都不清楚。)	無。(愈來愈多的業者規避。)	無。(補貼會抑制競爭者參進。)	無。(對固網補貼不會鼓勵具有替代技術之業者進入。)
電話號碼稅	可以擴大普及服務義務的範圍。課予消費者過多的負擔，造成經濟決策的扭曲。	無。(可被視為累退稅賦，因為大多數的負擔落在低收入用戶。)	有	有	有。(但是不用電話號碼的網路電話提供者可規避，且此類服務將大幅成長。)	有。(但對不用電話號碼的業者沒有負擔。)	有。(但偏袒不用電話號碼的業者，可能助長其營收與業績。)
接取費用	讓普及服務的範圍擴大，但與不課徵網際網路稅精神相抵觸	有。(所有業者都會被課到。)	有	有。(但是計算「接取」的方式會有爭議。)	有	有	有
一般稅賦	有。(可能是扭曲程度最低的。把普及服務的決策連結到財務責任將造成阻力。)	有	無。(但長期有，尤其是當不同普及服務政策的政黨輪替時。)	有	有	有	有
民營化的部分收入	有。(尤其是原本就要執行的民營化。)	有。(因為低收入者也有參與民營化。)	有。(尤其是收入放在一個普及服務專用的信託基金。)	有	有	有	有
頻譜執照拍賣收入的一部分	有	有。(因為低收入戶也分擔頻譜的使用。)	有	有	有	有。(如原來就有頻譜執照的收入，且不會比其他業者的負擔高。)	有。(如原來就有頻譜執照的收入，且不會比其他業者的負擔高。)

## 五、我國執行普及服務的情況

### (一) 過去

在過去交通部電信總局營運部門經營國有電信事業的時代，臺灣的電信服務是均一價，所有的成本由全國電信局的用戶來平均分攤。政府在 1996 年開始推

動電信自由化，將負責監理的電信總局和負責營運的中華電信分開後，@內文：由於主管機關缺乏法源來命令民營化的中華電信透過企業內部交叉補貼提供不經濟地區的電信服務，因此在 1999 年修正電信法，增列普及服務管理辦法法源規定，而後交通部在 2001 年訂定發布「電信普及服務管理辦法」，明定普及服務範圍包括語音通信普及服務、海岸電台船舶遇難及安全通信服務以及中小學校暨公立圖書館數據通信接取服務，並公告自 2002 年開始實施。其中免費海岸電台船舶遇難及安全通信服務已於 2006 年 10 月修訂「電信普及服務管理辦法」時刪除。

## （二）現在

目前的電信普及服務業務範圍包括不經濟公用電話服務、不經濟地區電話和數據網路接取服務以及中小學及公立圖書館之數據通信接取服務。普及服務成本由電信事業依各公司年度營業額按比例分攤。第一類電信事業及交通部公告之第二類電信事業（含語音單純轉售服務、E.164 及 E.164 非用戶號碼網路電話服務）都須依照營業額的比例貢獻分擔普及服務費用及呆帳準備金。分攤方式為普及服務分攤者之營業額占全部普及服務分攤者營業額之比例，乘以普及服務費用計算。年營業額未達新台幣一億元的業者，NCC 公告免參與分攤普及服務費用及呆帳準備金。

NCC 於 2006 年底修正電信普及服務管理辦法，增訂數據通信接取服務為普及服務的項目之一，要求業者配合其 2007 年底村村有寬頻的政策建設目標。此次修正也增訂市內網路業務經營者以外之第一類電信事業亦得參與實施，開放讓有線電視系統經營者在取得第一類電信事業經營特許後，亦可提供不經濟地區數據通信接取普及服務。截至 2007 年底，NCC 已完成指定第一類電信事業於 46 個特定村里提供數據通信接取普及服務，我國的固定電話的滲透率已經達全國 98% 的家庭，而寬頻的建設也已經達到全國 7,388 個村落，滲透率也高達 75% 的家庭。NCC 於 2008 年 6 月指定中華電信、臺灣固網和中投有線電視等三家第一類電信事業年底前完成在 50 個特定部落提供數據通信接取普及服務，其中超過八成以上的部落，指定由中華電信建設。

在網際網路接取補助方面，中小學或公立圖書館每個月補助申請上限為新台幣 6,000 元，而在 2005 年寬頻上網的補助金額就高達新台幣 1.8 億元。

## 六、解決我國普及服務執行偏差導致的反競爭效果

普及服務在縮短數位落差的呼聲當中，被化約為寬頻網路基礎建設的擴充競賽，已經引起 OECD 注意及提出警告，普及服務內容與範圍的不斷擴大，而未同時檢討其現實的必要性，極有可能將導致違反「WTO 基本電信協定」與包括我國在內各會員之入會承諾。

世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱 WTO）在 GATS 電信參考文件中對於基本電信服務監管架構規範，會員得保留定義普及服務義務的權利：「只要普及服務義務的管制是透明、非歧視性、維持公平競爭而且負擔不致過度沉重，就不會被視為反競爭行為。」（Any Member has the right to define the kind of universal service obligation it wishes to maintain. Such obligations will not be regarded as anti-competitive per se, provided they are administered in a transparent, non-discriminatory and competitively neutral manner and are not more burdensome than necessary for the kind of universal service defined by the Member.）。

我國自 2002 年起實施普及服務，範圍不斷擴大，在縮短數位落差的宏遠政策目標下，固然已經拿出傲世成績，但是，普及服務義務內容增加及負擔加重，並無經過適當的公眾意見徵詢程序。電信事業普及服務基金管理委員會的組成與運作，也欠缺透明性，沒有公意監督的途徑。坐視此種情況繼續存在，無異將使我國遭到貿易夥伴質疑增加貿易障礙，陷入 WTO 爭端當中。

在指定普及服務提供者以及支付普及服務費用的相關程序方面，NCC 的實踐欠缺法律授權，也引發逾越權限的爭議：NCC 在執行普及服務計畫上偏重指定有全國網路的業者，未提供公平及公開機會使地區性業者或新進業者可以參與投標執行，對發展中的通訊市場投下反競爭的影響因素；普及服務費用計算及支付過程之全不透明與繁瑣的行政程序事項要求配合，無形中加重普及服務提供者的成本負擔，嚴重打擊業者回饋社會參與提供普及服務的意願。前述程序過程的不透明，也容易發生普及服務提供者繳交之營業資料與成本費用祕密被不當留用之情形，或者監理機關疏忽竟允許競爭業者推派代表進入電信事業普及服務基金管理委員會，檢視相關普及服務提供者的營業祕密資料，錯誤地鑄成違反 WTO 基本電信參考文件所訂之透明、非歧視性、競爭中立的原則。

繼續推動我國通訊普及服務工作，需要政府各部門，包括地方政府，投入由 NCC 協力，審慎考量前述 OECD 報告提出的建議，在鼓勵投資、保障消費者權益以及促進市場競爭的基礎上，仔細檢視必要的下一步驟。以 2008 年行動通訊

業者提供每個月 300 到 500 則網內免費簡訊給瘡啞人士為例，就是一個以消費者權益保障為出發點思考的決策。像英國等已開發國家多半把文字語音轉述服務納入普及服務的一部分，我國雖然沒有類似的安排，但透過以免費簡訊的方式，同樣可以達到幫助瘡啞人，不論身障的狀況都能夠享有無障礙的通訊服務品質和費率。透過鼓勵行動通訊業者提供免費的網內簡訊，NCC 不但照顧到瘡啞人士以文字為主的通訊需要，同時提升行動通訊業者的社會公益形象，也不需要動用到普及服務基金。

再者，NCC 也可以透過鼓勵投資的政策，引導行動通訊業者成為提供偏遠地區語音和數據普及服務的主力推手，不必然強求以建設寬頻固網為實施普及服務的唯一手段。行動電話在解決偏遠地區的語音和數據服務的投資效益，不論是期初建設或網路維護成本都低於固定電話。以行動通訊為主的普及服務，不但可以提供通訊服務給在地居民，也能提供外地來的遊客在旅遊時所必要的通訊需求。行動通訊網路比固定網路更能存活於天災之後，在緊急救難時也更能發揮其復原之機動性。行動通訊業者在有了當地居民和外來客的多元收入後，會更有意願在偏遠地區持續投資建設網路。

- 普及服務，尤其是數據普及服務，能夠永續提供的三大要素為：
  - 1.合理或全部的成本回收。
  - 2.配套措施（例如穩定的電力網路、電腦等終端設備）。
  - 3.切實的需求存在（例如使用者會上網）。

當以上要素有一項不具備，一味強調網路建設的普及，不但無法達成縮減數位落差的政策目標，甚至於造成反競爭效果，也間接強迫所有電信服務用戶接受轉嫁承擔不必要的成本。審慎規劃普及服務提供對象、地區與方式，以確保普及服務基金發揮最大效益，顯然是監理機關應該協同政府其他主政機關當務之急。

報載行政院第 28 次科技顧問會議在 2008 年 11 月 17 日揭幕，來自民間發言的代表包括聯發科技股份有限公司蔡明介董事長，對於我國匯流寬頻發展策略積極建言表示，與其將經費與人力繼續投注在寬頻普及率上，不如好好思考提升與落實各種應用，方便使用者利用，誠然是一針見血，值得深刻反省普及服務的意義以及回歸利用國家一般稅收統籌規劃支應包括普及服務在內的社會福利事項，避免扭曲市場經濟的正常發展。

### 延伸閱讀

1. 《電信普及服務之制度與內涵，電信產業規範之研究》，詹婷怡，太穎投資顧問（股）公司，2000年7月，頁105-116。
2. Universal Service Obligations and Broadband, OECD report, 22 January 2003, <http://www.oecd.org/dataoecd/4/23/2496799.pdf>, last visited on 24 November 2008。

# 【通訊科技與法律的對話】

(更新再版)

## 第十三章

### 網際網路應用對法律服務業的衝擊

## 第一章 網際網路應用對法律服務業的衝擊

關鍵字：律師事務所、行動辦公室、網際網路應用

網際網路應用在上一個世紀一九九〇年代起飛，快速普及全世界以來，法律服務業也毫不遲疑地搭上末班飛機。時至今日，即便是個人執業的小型律師事務所也多具備電腦網路設備以及連網設施，作為其職業的必要規格工具。

那麼現在法律服務業的網際網路應用實例有哪些呢？最容易觀察到的例子就是執業律師（不論是以個人或聯合執業的團體為單位）利用 World Wide Web 進行瀏覽、資訊蒐集或參與和客戶間互動的業務活動。為數不少的律師事務所甚至建置有一個以上的網站，分門別類對客戶提供其強項的諮詢服務，或逕就特定的產業客戶鎖定其即時的各種非訟事務需求，透過專屬網站以進行線上服務。由這樣的例子，我們很自然可以繼續看到在法律服務業裡相關的網際網路應用。

### 一、法律服務業相關的網際網路應用

#### （一）電子郵件的大量使用

律師事務所不僅是使用電子郵件功能作為與同儕及客戶間溝通聯絡的工具而已，而以電子報形式呈現的新聞稿也大規模地更替律師事務所傳統上依賴的紙本印刷——News Letter，其原因何只是製作成本大幅降低，還有資訊分類儲存的程序明顯簡化，更重要的是電子報可以提供連結（Hype Link）到律師事務所的網站，吸引電子郵件的收件人簡單地以一指動作（click）就回饋其反應和進一步需求到發信者端，以便與發行電子報的律師事務所接洽。

#### （二）布告欄系統（Usenet／網站討論區）

律師透過電腦連線建立討論訊息群（Newsgroup），或者律師進入大型網站的討論區內當起版主，就特定專題以線上文字交談方式回答法律問題或發表法律意見。這種情形雖不少見，但是直接牽涉律師執業倫理有關對當事人忠實義務及對當事人告知事項保密之要求能否貫徹，也衝擊律師執業責任的風險管理，因此常聞爭議發生。

### （三）網路交談室（Internet Relay Chat）

在Extranet應用的online deal rooms普遍見於大型的跨國性律師事務所以及律師事務所聯盟組織。太穎國際法律事務所加入的Globalaw Network 就在其網站<http://www.globalaw.net>內建置有供會員事務所使用的線上案件交換與討論專區，個別會員指定的代表鍵入接取代號及密碼，就可以進入與其他會員事務所代表以文字交談討論特定客戶案件或委託事項。這種情形是在封閉網路環境內的應用，不開放給非授權對象進入。因此和上述第二例比較，就沒有律師義務違反的顧慮。

瀏覽網際網路上形形色色各國律師事務所對網際網路應用的發揮，可以導引出一個進行中的知識解放趨勢：網際網路帶動資訊的快速傳遞，也解除了法律專業在自己壟斷的知識上所貼記的封印；透過網際網路大幅簡化資訊取得的過程，也促進律師事務所相互之間，以及與律師事務所同為顧問服務業的行業對法律服務業展開直接競爭。

然而，這樣的發展趨勢並非意味法律服務因此就可以轉為透過網站訂閱服務，由機器取代法律專業人士對客戶提供諮詢解答。至少到目前為止，我們還沒有見到任何律師事務所或其他顧問服務業能夠成功以上述網站經營模式取得收入或維持生計。已經普遍獲得驗證的成功網際網路應用實例如下述。

## 二、成功的網際網路應用實例

### （一）服務的速度及效率顯著提升

律師對客戶提供服務的速度及效率顯著提升，客戶對律師的滿意度相對提高，也時時隨著律師對客戶需求的反應速度而有變化；律師再也沒有藉口以通訊不便為由，遲遲回覆客戶提問及洽詢。大型律師事務所普遍使用 Black Berry 作為律師 24 小時不間斷保持接收及傳遞電子郵件的工具，就是面對加劇的市場競爭必要採行的對策。

### （二）服務內容及辦理進度透明化

律師對客戶服務的內容及辦理進度對客戶透明化。愈來愈多的律師事務所藉由其專屬網站開設客戶使用專區，供客戶以其授權碼直接進入查詢其委辦事項或案件之辦理進度，還有確認律師費用帳單及已發生之工作時數，甚至可以讓客戶

在其中留言增加待辦事項之請求。

### （三）網站功能完備、使用便利且維護隱私

客戶由對律師事務所網站功能的完備程度及使用便利性進行初步評價，以選擇其擬委任之律師事務所。同樣的效果也印證在律師事務所招募新人方面。一個自動化程度高的律師事務所網站往往可以更有效吸引及接收到有潛力新人的應徵，同時確保當事人希望維持的隱私。

## 三、網際網路應用對法律服務業的衝擊

在成功的網際網路應用實例之外，當然也有誤用而招致客戶批評的例子：律師事務所寄發電子報，添附 PDF 檔，占據了電子報收件人硬碟的大量空間，也影響其他電子郵件接收速度；未詳細考慮收件人電腦系統可以解讀的文件格式，造成接收端解譯失敗，只見亂碼，甚至不加篩選特定客戶名單，而不分對象大量送出電子報，形同濫發垃圾郵件，這恰恰是畫虎不成反類犬。

另外，值得進一步觀察網際網路應用對法律服務業衝擊的層面，在人與空間的互動。其中，無紙化辦公室（Paperless Office）與行動辦公室（Mobile Office）是廣受矚目的兩項議題。

### （一）無紙化辦公室

無紙化辦公室的理想，技術上儘管可以克服檔卷管理的所有困難，但是受限於律師事務所仍然要依照法院及所屬公會團體在文書作業與執業倫理上的要求保存紙面紀錄，在短期內似乎只能在個別先進地導入無紙化作業環境的國家看到具體的實踐，例如新加坡已經開始辦理律師線上傳遞訴訟與非訟文書的試行措施，其實經驗應該可以借鑑為他山之石。

無紙化辦公室的實現，可以有效消除辦公室空間必須不斷擴大以容納激增的文件與利用這些文件的作業人員集中一處的煩惱，自然也將律師事務所集中化辦公的傳統觀念解構，引導律師事務所務實地思考行動辦公室付諸實行的可能。

### （二）行動辦公室

行動辦公室代表辦公室裡的空間對應關係，不再是一個蘿蔔一個坑，辦公桌數量永遠少於編制內人數；部門工作型態將更緊密依賴各類型通訊工具，而不是

固定在辦公室入口的打卡鐘。辦公室租賃費用的巨幅降低，是行動辦公室構想吸引人的效果，更重要的是，律師從此實際體驗做空間的主人，而不是做空間的奴隸。

從時間運用觀點觀察，我以在太穎實踐行動辦公室構想的例子進一步來說明。我個人曾期待，每一位和我一起工作的夥伴可以告訴我，他們已經學會支配自己的時間，做時間的主人——不再是賣時間給老闆，一天在辦公室中坐滿八個小時就叫做上班——生命禁不起這樣的浪費。太穎在 2001 年初開始思考行動辦公室的可行性，也著手了解各項行動化辦公室所需工具的應用問題，其中也比較了付諸實行與維持現狀在事務所營運上會產生的利弊得失。

### 1. 改變單兵作戰的模式

真正催化太穎在 2002 年 12 月動手實踐行動辦公室的原因是，當年 10 月間我參加了 International Bar Association 在南非德班舉行的年會，其中一個研討會主題是 "Law Firm Management"，主講人是一位英國律師（老紳士），提到律師執業最重要是知道自己的專長在哪裡，從這裡出發，才能和其他專業人員組成團隊，以專長互補來提供客戶滿意的服務。他說，律師單打獨鬥，一人萬能的時代早已過去了。現場主持人是一位居住在紐西蘭的美國律師，她以自己為例，說明律師工作不再受限於硬體空間及所在，裝備行動電話及上網工具的行動辦公室，使她可以在紐西蘭以她對美國通訊法實務的了解服務在歐洲的客戶。

我提出了我的問題：「要如何才能辦到？每一位律師在事務所裡都非常在意自己有沒有專屬的大桌子和房間，要推動行動辦公室，即使配給手機和筆記型電腦，要怎麼樣才能說服同仁一起來做？」

英國老律師說了不好笑的俏皮話：「對於不肯離開辦公室的人，就在他辦公桌抽屜裡塞一條死魚，臭得他不得不離開。」美國女律師語重心長地說：「要確實讓律師建立起自己的專長和自信，這樣不管他在哪裡實際工作，他的同儕和客戶都知道案子該交到他手上才能放心。」另一位南非律師則提醒我說：「別忘了，行動辦公室在恢復對人的尊重，不要讓同仁誤會拿掉他的座位是否定他的工作和價值。」我深深地記下了。

### 2. 促進橫向聯繫的機會

行動辦公室的核心在於人。

傳統的人事組織是金字塔型構造，每一個人每天工作期待的就是有朝一日要有自己的辦公室，再久一點，就是要更大的辦公室。這樣的構造在訊息傳遞和經驗傳承上都是單向的上下，在各個隔間的辦公室，沒有橫向聯繫。

行動辦公室的導入，強制每個人將進行中及規畫出來的做法知會他的專案工作夥伴，組織的構造改爲像奧運標誌般環環相連的圓圈——工作夥伴彼此的關係是平等的，一個人會經常處於兩到三個不同的夥伴工作圈中，自然就不再被孤立爲老闆使用的一個棋子；老闆忘了他的存在，他也跟著停擺。但是這時候，自知自信就非常重要，否則不會有夥伴敢付託工作與他共事。工作來源（case flow）不再只是老闆指派，而有很大一部分要靠同事夥伴結隊拉群——你沒有本事，誰願意和你共事。

規畫行動辦公室所進行 IT 架構的增加投資，比較起因此減省的辦公室租賃費用，仍是大大划算。但是，管理者在資訊系統的安全性以及處理組織內人際關係疏離的對策方面，只能更加專注投入，預先掌握問題（trouble shooting）。這一切還只是開始而已。