

NCC NEWS

1

月號

NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION • 第9卷 第9期 • 中華民國105年1月出刊



頭條故事 · 通訊傳播匯流法目標與方向

政令輯要 · 「無線廣播電視事業與頻道事業管理條例」草案介紹

· 有線多頻道平臺服務管理條例草案立法說明

· 電信事業法草案立法說明

專欄話題 · 聰慧管理的起步

· 論有線多頻道平臺服務監理政策之改變

目錄 ◀ CONTENTS

頭條故事

- 01 智慧城市箭在弦上，運籌帷幄廣納雅言
通訊傳播匯流法目標與方向

政令輯要

- 05 漸進×鬆綁×權益—整合架構、拓展未來
「無線廣播電視事業與頻道事業管理條例」
草案介紹
- 07 與時俱進、前瞻思維
有線多頻道平臺服務管理條例草案立法說明
- 10 市場自由化、管理精準化
電信事業法草案立法說明
- 13 網路界線模糊、公益利益先行
電信基礎網路與資源管理法草案初探
- 17 資訊川流不息、數位生態百花齊放
電子通訊傳播法—擁抱匯流新世代

專欄話題

- 21 To Be, or Not To Be? 天秤兩端輕重兩難
聰慧管理的起步
- 25 尊重市場機能、順應國際趨勢
論有線多頻道平臺服務監理政策之改變
- 31 賦予彈性建立原則、以市場機制取代替管制
電信事業管制架構探討
- 35 科技跳躍成長、數位變革蓄勢待發
數位匯流修法與基礎網路層之管制革新

會務側寫

- 40 委員會議重要決議

出版機關 國家通訊傳播委員會

發行人 石世豪

編輯委員 虞孝成、彭心儀、陳憶寧

翁柏宗、杜震華、江幽芬

編輯顧問 陳國龍、鄭泉評

總編輯 王德威

副總編輯 紀效正

執行編輯 黃睿迪、劉秀惠、林淑娟

電話 886-2-3343-8798

地址 10052 臺北市仁愛路一段50號

網址 www.ncc.gov.tw

美術編輯 奧得設計顧問股份有限公司

電話 886-2-2365-0908

展售處

國家書店 - 松江門市

104 臺北市中山區松江路209號1樓

電話：886-2-2518-0207

五南文化廣場

臺中市區綠川東街32號3樓

電話：886-4-2221-0237

中華郵政臺北雜誌第1102號

執照登記為雜誌交寄

歡迎線上閱讀並下載本刊

網址：www.ncc.gov.tw

GPN：2009600628

ISSN：1994-9766

定價新臺幣：100元

創刊日期：96.4.28



智慧城市箭在弦上，運籌帷幄廣納雅言 通訊傳播匯流法目標與方向

■ 吳宜倫

壹、前言

數位化科技及網路IP技術的普遍應用，使得各種不同的訊息內容，可以相同的格式，在不同的網路上相互傳遞；普及、寬頻化的網路建設，使得大量資訊能夠在最短時間內，傳遞到任何節點。數位匯流的概念，由幾年前的抽象概念，逐漸發展為產業進行式，對於資訊通信科技（information and communications technology, ICT）產業結構、服務市場或原有管制架構都造成了相當大衝擊。傳統通訊傳播產業受限於技術，使得電信、廣電各自發展，各自進行產業的上下游整合，但在數位匯流帶動下，電信、廣電甚至資訊應用服務進行融合、擴張與相互的跨業競爭與整合。

這2年來，數位經濟已成為推動全球經濟成長的主要動力，不論是銀行、能源、交通、教育、通訊傳播或醫療健康等各個領域，皆可看到數位經濟不斷領導產業革新，並急遽地改變生活型態與人際互動方式。寬頻網路速度的提升，搭配終端裝置的推出與普及，帶動各式各樣資訊應用服務的發展，消費者透過電信業者所提供的連網服務即可享受網際網路上所提供的各式服務。

各國面對此一數位匯流的洪流，除了透過整體經濟競爭面的雙邊或多邊協定的談判過程，爭取通訊傳

播產業鏈的利基之外，對內，亦積極展開通訊傳播法制革新，檢視匯流對於通訊傳播管制架構的衝擊，以及提出對於未來通訊傳播管制方向的具體建議。國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）也體認通訊傳播法律制度必須肆應時代變遷而調整，通訊傳播匯流立法更是肆應數位匯流趨勢必須完成的指標型任務。

貳、通訊傳播匯流法制修法背景

一、因應數位匯流，採二階段修法

政府為因應數位匯流趨勢所帶動的ICT產業的創新應用發展，於99年12月核定「數位匯流發展方案（99年-104年）」，並於101年5月核定通過「數位匯流發展方案（99年-104年）（第二版）修正，希望透過此一方案之推動，達到為民眾創造優質數位匯流生活、打造數位匯流產業、提升國家次世代競爭力的政策目標¹。依據上開方案，通訊傳播法案之檢討，採二階段修法，第一階段是「讓廣電與電信產業分別修法，以層級管制架構的概念、因應各產業的實務需求進行法制調整作業」。本會已完成廣電三法修正草案及廣播電視壟斷防制與多元維護法草案的研擬及審查工作，送請立法院審議，其中廣電三法修正草案已於104年12月18日經立法院三讀通過。此階段基本上在於解決過

去與現在之問題，逐步調整法規配套，為匯流做好準備。第二階段則是基於通訊與傳播技術朝向IP化發展後，技術藩籬的消融，服務提供者得透過同一個傳輸平臺提供多樣化（包括語音、數據與影音內容）的服務，通訊傳播法制架構調整朝向水平結構（layering）調整，以帶動匯流相關產業之發展。

二、通傳產業因傳輸技術改變營運模式

根據思科（CISCO）在104年的視覺網路指標預測，IP數據流量將從103到108年增至3倍，驅使數據流量成長的因素，包括全球網際網路用戶、個人裝置和機器對機器（M2M）連結數量的增加、更快的頻寬速度，以及採用進階視訊服務等。整體而言，這些變化預計將創造全球IP數據流量成長達23%的年複合成長率（CAGR）²。同時，隨著行動訊務量的增加，ITU（International Telecommunication Union, 國際電信聯合會）預估至109年，對於行動通訊頻譜的需求將會達到1340MHz至1960MHz³。從IP訊務量大量增加現象是寬頻網路時代的觀察指標之一，但同時也反映了全球化下資通訊市場的競爭態勢。



圖1 Cisco, 2014-2019 虛擬網路指標—全球IP流量預測

臺灣在103年4G開始提供服務之後，截至104年10月31日止4G的用戶數達1000萬以上；且根據IDC（國際數據資訊）103年第四季亞太區手機市場調查報告顯示，103年臺灣手機市場總量突破1,000萬支，相較102年成長14%。其中智慧型手機（Smartphone）在全年占比達到94%；至104年第三季雖呈現減幅衰退，但已進入高出貨量與高滲透率的狀態⁴。可見，隨著4G服務的提供，智慧型行動裝置的日漸普及，臺灣已邁向多螢幕時代，消費者收視來源不再以傳統的電視為主，已經由單一螢幕的使用漸漸改變為多螢幕的行為模式。根據Google和易普索市場調查研究公司（Ipsos MediaCT）所做的「多螢幕世代（The Multi-Screen World）」研究報告指出，目前已有高達90%的日常娛樂與傳播行為為建

構在4個螢幕上（包括電視、電腦、平板及智慧型手機），而且每天平均花費 4.4 個小時在這些螢幕間⁵。

根據資策會FIND結合Mobile First最新發布的「2014-2015臺灣五百大關鍵廣告主廣告投資動向調查報告」揭露，2014年臺灣五百大廣告主媒體廣告投資規模約355.6億元，估計2015年約為359.8億元，整體成長約1.9%。觀察五百大廣告主對於各項廣告的投資的變化，電視及紙本媒體廣告市場衰退；行動廣告、家外廣告、社群媒體等廣告投資增加，其中尤以行動廣告成長率最高，有8成的廣告主在2015年將投入行動廣告，在關鍵廣告主的行動廣告市場規模可望達23.2%。這也呼應了行動寬頻服務、內容取用性的日益普及以及多螢幕與非線性視訊的消費習慣正逐漸養成。



圖2 資策會FIND: 2014-15年臺灣關鍵廣告主媒體投資行為研究調查報告

三、現行通訊傳播法制架構的省思

本會此次在進行匯流修法所遭遇到的第一個課題，就是解決透過各業別的特許／許可執照所建立的分流垂直管制架構，以及因為這管制架構所形成的人為市場區隔及扭曲的市場競爭現況。事實上，透過技術創新及營運模式之應用，許多業者早已可以繞道（bypass）複雜而僵化的參進障礙進入市場或跨業經營與管制業務性質相同的服務。

第二個課題則是面對網際網路應用服務包括APPs利用行動裝置已可提供通訊服務及頻道節目，朝向多螢互聯及整合，軟體主導了匯流產業發展，大量通傳服務透過網際網路直接提供予民眾，傳統以基礎網路建設為主的電信事業及有線電視事業在必須負擔鉅額建設成本支出以滿足民眾的頻寬需求下，面對OTT（Over The Top, 網際網路視頻服務）業者分食利潤，本會如何讓監理的通訊傳播事業得以擺脫只提供資訊流通管道的「笨水管」角色。

第三個課題在於受限於現行電信法之規定，僅有第一類電信事業始得設置電信網路，然隨著智慧型行動裝置日益普及，物聯網、雲端運算的發展，物物皆可連網的時代即將來臨，在維持公眾電信網路之品質、安全與可信賴性下，積極促進電信基礎建設，提供一個高密度、高透通及高安全性的網路環境，以提供未來更多元服務的「服務品質」（Quality of Service, QoS）需求，則是第2階段匯流修法更重要的方向。

參、104年匯流法案目標與方向

本會正視通傳產業因科技進步所帶來的變革，以及消費者使用服務習慣的改變，宏觀面對通傳整體產業匯流演進趨勢，務實地面對通訊與傳播的匯流成熟度差異，重新審視通訊與傳播的核心管制目標，提出「無線廣播電視事業與頻道事業管理條例」（以下簡稱無線廣電與頻道條例）、「有線多頻道平臺服務管理條例」（以下簡稱有線平臺服務條例）、「電信事業法」（以下簡稱事業法）、「電信基礎設施與資源管理法」（以下簡稱基礎法）及「電子通訊傳播法」（以下簡稱電子通傳法）等5部法典草案。

此次法案目標與方向如下：

一、促進資訊暢通，健全通訊傳播網路使用環境

從語音聯繫、數據傳輸、雲端服務到網網相連，國際網路打破原本地理疆界的限制。資訊的流通，讓「地球村」早已不是空言，無所不在的網路（Ubiquitous Network），早已是人們每日的生活必需品。

促進電信基礎建設，健全網路環境的良善秩序，讓人們可以安心的利用網路傳遞資訊，使無所不在的網路社會持續均衡穩定發展，是這次通訊傳播匯流法案最主要的宗旨。

二、確保服務競爭，相同服務相同管理

在科技的發展之下，廣電及電信業者相互跨業提供服務，原本以業務別垂直劃分之管制模式逐漸無法適用於目前之產業架構，此次匯流法案除無線廣播事業及無線電視事業仍維持垂直管制的穀倉模式之外，秉持技術中立原則，導入層級化的通傳產業發展環境，進而調和以往差異管理的落差。

此次有線平臺服務條例草案之規範即有別於現行

劃分產業別的垂直管制模式，係採取服務別之立法管理模式。主要考量在於目前實務上，透過有線纜線的網路，均可提供語音、視訊、寬頻上網等電信服務，而組合多頻道，採取用戶定期繳交費用之有線多頻道平臺服務，仍為我國民眾主要收視來源，其內容具有即時性、型塑民眾認知之影響力，因此另訂專法對有線平臺服務為特別規定。

三、促進電信基礎建設，確保資訊、通信安全

建立資通訊基礎建設仍是發展無所不在網路社會最重要的關鍵，當語音、影像、數據等服務均轉化為IP封包的同時，即IP on everything，網路界線也日趨模糊。依國際研究機構預測，未來5G將以應用需求為基礎，透過實體網路與虛擬網際網路的結合融入每個人的日常生活當中。因此，本會拋開過去電信網路之建設專屬於特許事業之管制思維，基於電信基礎建設為健全通訊傳播環境之根本，在基礎法草案揭示任何人於中華民國領域內均得建置電信網路，只有在事業經由組合、運用建置完成的電信網路連接公眾電信網路，提供公眾電信服務，或使用網路識別碼連接、組建公眾電信網路，或以本會核配之頻率設置的公眾電信網路，為保障公共安全，維護消費者權益隱私等公共利益，本會才介入管理。

基礎法草案同時強化公眾電信網路的資通安全及關鍵電信基礎設施的防護機制，提供民眾可信賴的電信服務。只有民眾信賴安全的網路環境，才能讓資訊得以充分流通，資訊所衍生的商業價值也才有顯現的有利條件，才能使網路社會朝向良性發展。

四、維護本國文化，健全廣電經營體質

從無線廣播電視發展之始，無線廣播電視經營資格的取得，所衡酌的是廣播電視作為人民表達思想及言論的重要管道，以追求公共利益最大化的目標，因此，即使在數位匯流趨勢下，促進多元文化、維護本國文化及保障公眾視聽權益依舊是廣電產業仍應肩負的社會責任。

可是，數位匯流讓主流大眾傳播媒介的範圍開始改變，以前我們常說「看電視」，場景常是在家中的客廳、臥室，固定的時間、地點接收廣電業者所排播的節目，現在年輕人口中的「看電視」，已經是手



漸進×鬆綁×權益—整合架構、拓展未來

「無線廣播電視事業與頻道事業管理條例」 草案介紹

■ 王月玫

壹、前言

我國目前規範廣電媒體之法律，如廣播電視法及衛星廣播電視法，主要依照媒體之屬性，按其傳輸方式為地面無線及衛星，分別立法管理。但前揭法律制定時期不一，管制密度亦有差別。近年來，由於科技創新產生通訊、傳播匯流（convergence），不同傳輸技術已可提供相同之內容服務，造成現行依傳播媒體屬性垂直立法管理的模式受到衝擊，世界先進國家紛紛檢討修正其通傳媒體管制架構，以符合匯流趨勢發展。

為調整我國通訊傳播立法架構，國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）自102年起，就通訊傳播匯流修法相關議題對外意見徵詢，經彙整各方意見後，考量廣播電視產業仍有異於通訊產業，並肩負有促進多元文化、維護本國文化及保障兒少等弱勢權益之社會責任，且基於廣播電視產業於內容製作、基礎網路布建乃至於內容傳輸，均有其特殊之歷史背景與營運需求，仍宜以垂直式整合型態為主，因此，將現行廣播電視法及衛星廣播電視法，整合為「無線廣播電視事業與頻道事業管理條例」（以下簡稱本條例），條文架構大致維持現行垂直管制模式，就無線廣播事業、無線電視事業、直播衛星廣播電視事業及頻道服務提供事業管理，分別以專章規範。

貳、立法重點

為拓展廣電產業未來發展空間，本會將層級化管理思維導入各章條文，以促使廣播電視產業經營更具彈性，並符合匯流趨勢，進而創造產業新的發展利基。以下將本條例主要重點歸納如下：

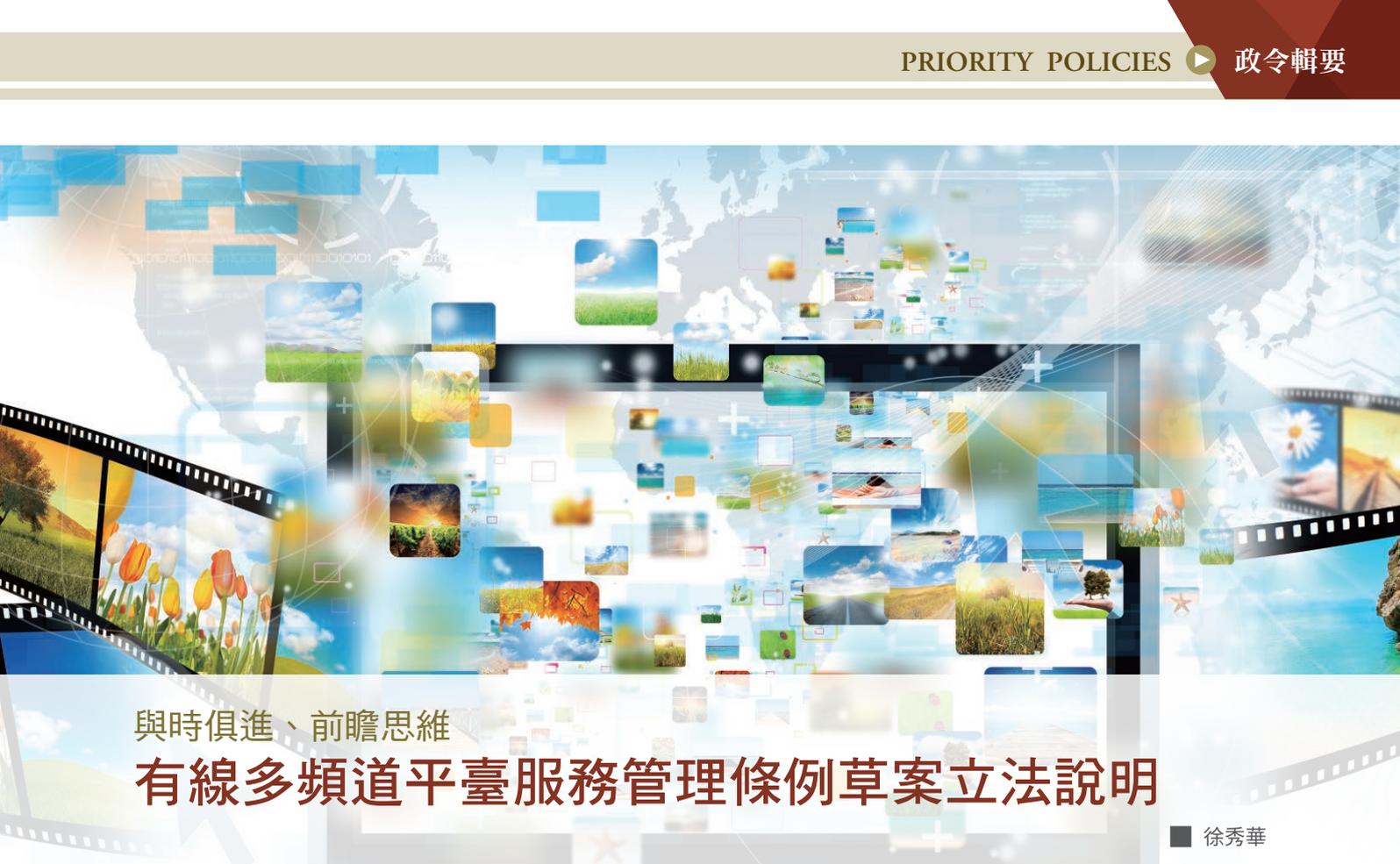
- 一、漸進式匯流：整合現行廣播電視法及衛星廣播電視法，並維持現行垂直管制架構，亦即依事業別，劃分本條例草案章節，有關營運管理層等各項規定。
- 二、導入層級化管理思維：例如，在基礎網路層，無線廣播和無線電視事業，未來得不自建基礎網路，可改以委託他事業播送、與他事業共同建置，或租用他人已建置之網路傳輸內容。另為調和內容管理機制，日後無線電視事業與直播衛星廣播電視事業播送之頻道，須依本條例取得頻道服務提供事業許可，以減少因播出平臺不同造成之內容差別管理。

- 三、強化事業治理，促進廣電事業履行社會責任，降低政府干預：本條例規定，廣電事業之組織型態，以受公司法約束之股份有限公司為主，較大規模事業並須為公開發行公司，希望加強企業內部治理，減少政府法律干預。另外，事業應設置內部控管機制、成立自律機制，或加入經主管機關許可成立的自律組織。草案中並強化自律組織的功能，賦予經許可成立之自律組織一定之公權力，例如督促會員自律、處理民眾申訴會員有關內容爭議之案件、對於違反法令之會員予以停權、警告或命其改善等措施。惟本條例並未強制廣電事業加入自律組織，未加入之事業之內容涉及違法時，仍由主管機關依法處理。而為強化社會各界對於廣電媒體的監督，該草案亦設計相關機制，包括公眾對於頻道內容得透過一定機制表達意見並予評價、主管機關內部設置營運許可及內容諮詢委員會，並邀請公民代表參與等規定。
- 四、合理鬆綁現行管制，增加廣電事業經營彈性：以政府、政黨投資廣電事業為例，依現行廣電三法規定，受裁罰之對象為廣電事業，外界多有質疑，為使法規範與目的相符，此次本條例修正內容，將政府、政黨投資廣電事業之限制，回歸由預算法及政黨法，規範資金之本源，不再以被動接受投資的廣電事業為規範對象。另外，為增加經營彈性，未來無線電視事業須至少自營一以上免費收視頻道，所餘頻寬可以播出非自製的頻道，此一設計，一方面係要求無線電視須履行其最低下限之公共義務，另一方面也意謂目前在有線電視系統及MOD播出的衛星頻道，未來亦可於無線電視平臺上架，提供視聽眾更多元的收視選擇。另無線電視事業經許可後，也可將調變後的傳輸容量與其他無線電視事業共用，提供如數據傳輸等服務，以提升頻率使用效率，並擴展無線電視事業經營空間。而現行廣電法禁止外資持有無線廣電事業股份，該草案則放寬外資得間接持有無線廣電事業股權20%以下，以增加無線廣電事業的資金來源，適度引進活水。本條例同時也訂定相關條文，以降低廣電事業股權變更、營運計畫變更之申請義務，另對於不具管制實益的事業實收資本額等現行規定，也予以刪除。
- 五、促進資訊透明、掌握產業脈動：草案明文規範無線廣播事業間之聯播、聯營行為；頻道服務提供事業與平臺間之授權契約須向主管機關申報，另對於影響頻道於平臺播出具有重大影響力之頻道代理商，本條例亦要求須向主管機關辦理登記，並將代理之頻道授權契約送主管機關備查。頻道服務提供事業與平臺間之授權契約，也須向主管機關申報。另為有效辦理通訊傳播事業之監督管理，本條例也規定各事業應提供數據、資訊及必要營運資料，以利主管機關建立資料庫，並定期公告。但如為涉及營業秘密或其他依法有保密必要者，則不在此限。
- 六、適度調整內容規範：為因應科技發展，本條例適度調整內容規範，延續現行法令保障視聽大眾權益之精神，並參考國外立法，訂定包括內容製播原則及標準、規定節目內容應分級，事業並應提供條件式接取等防護措施等條文，並新增非屬頻道之內容應用服務規範，以利新型態內容之規管。此外，本條例適度放寬廣告時間限制，並將廣電視業置入性行銷、贊助規定明文化，以促使產業獲得資源挹注。草案更明定製播優質及多元化內容製播之獎勵規範，期有助於提升廣電內容之品質及促進本國廣電內容產業發展。

參、結語

本條例草案全文共分為10章，計121條條文。為廣納各界意見，本會已於104年10月16日至12月6日進行網路意見徵詢，並於104年11月27日舉辦對外公開說明會，將各方修正建議納入草案參考。本會期望本條例之制定施行，可達成健全無線廣播電視及頻道產業發展、維護媒體專業自主、落實企業社會責任、保障公眾視聽權益，及維護多元文化等立法目的。☺☺☺

（作者為電臺與內容事務處專員）



與時俱進、前瞻思維

有線多頻道平臺服務管理條例草案立法說明

徐秀華

壹、立法背景

鑑於通訊傳播科技快速發展，民眾透過纜線收視多頻道節目之方式已日趨多元，固網及有線電視系統互跨經營蔚為常態，過去依業別管制環境下所制定或修正之規範或管理措施，形成繁複且落差之監理架構，因應產業之變化，確有重新調整之檢討空間。

國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）為建立與時俱進之管理制度，推動通訊傳播匯流修法，成立通訊傳播匯流修法策略工作小組，制定通訊傳播匯流法之第四部法典「有線多頻道平臺服務管理條例」草案（以下簡稱本條例），除參考先進國家匯流下之視訊服務管理模式外，並兼顧我國有線廣播電視系統與多媒體內容傳輸平臺服務（MOD）產業演進歷史與發展現況，以前瞻性思維，導入匯流層級化之新管理規範架構，進而調合以往差異管理之落差。

有線多頻道平臺服務為電信服務之一種特殊服務樣態，考量我國目前多數民眾訂閱以纜線提供組合型多頻道服務，其內容具有即時性、深入家庭及型塑用戶對外在社會、民主環境認知等影響力，本會於「電信事業法」之外，特別制定本條例加以規範。

為因應科技匯流，促進有線多頻道視訊產業健全發展，保障公眾視聽之權益，增進公共利益，本會制定本條例草案，包含：總則、營運許可、營運管理、權利保護、罰則及附則等6章，共計63條法律條文。

貳、立法重點

一、本條例與相關法律關係說明：

（一）本條例以層級化監理架構為基本概念，就電信事業提供有線多頻道平臺服務之行為，以水平監理思維加以規範，故本條例性質屬「電信事業法」之特別法；電信事業提供有線多頻道平臺服務者，應經許可並依本條例規定辦理。

(二) 本條例若涉及有線公眾電信網路與設施、電信終端設備、頻率及號碼之監督管理，另依「電信基礎設施與資源管理法」相關規定辦理。

(三) 本條例規範提供有線多頻道平臺服務之電信事業所播送之頻道，應依「無線廣播電視事業與頻道事業管理條例」取得頻道服務提供事業之許可（公用頻道不在此限），以確保其服務內容符合法令規範。

二、降低參進門檻

(一) 申請人經許可得隨時參進提供有線多頻道平臺服務，毋需等待中央主管機關公告程序。

(二) 解除有線廣播電視法之實收資本額參進門檻規定。

(三) 考量纜線及營運投資經費龐大，營運許可有效期間，由現行9年調整至15年。

(四) 提供有線多頻道平臺服務之電信事業得向他事業租用或利用多頻道平臺及公眾電信網路，惟應負與自己建置網路相同之責任。

三、管大放小，重點管理

(一) 提供有線多頻道平臺服務之電信事業，於各直轄市、縣（市）之經營區域內之用戶數未超過25%，或其上一年度之營業額未超過中央主管機關所公告之金額者，僅需符合一般義務。例如：申報用戶數、申報表決權股份變動、會計處理與分離制度、特種基金之徵收及用途、服務條件及費用之備查、配合內容側錄及查核、授權資訊透明義務、電視購物資訊、頻道總表、預防災害及緊急事故等12項義務。

(二) 提供有線多頻道平臺服務之電信事業，於各直轄市、縣（市）之經營區域內之用戶數超過25%，或其上一年度之營業額超過中央主管機關所公告之金額者，除須負擔一般義務外，尚須負擔特別義務，導入特別管制措施。例如：收視費用審核、公用與地方頻道、公視、客視、原視近用權益、保障民眾收視等4項義務。

(三) 鼓勵業者自主創新、提升效率，創造「事業內部成長」；惟對於併購等足以改變市場結構之股權轉讓、變動或結合行為則嚴加規範。

四、提升營運管理效能

(一) 政府、政黨投資提供有線多頻道平臺服務之電信事業，應依預算法及政黨法規定辦理，以回歸正軌。

(二) 評鑑機制彈性化，中央主管機關得以公告揭露評鑑結果之資訊，有效督促提供有線多頻道平臺服務之電信事業維持一定服務品質。

(三) 特種基金之徵收及用途：

1. 特種基金之徵收：以有線多頻道平臺服務營業額提繳1%金額。提供有線多頻道平臺服務之電信事業應每年各提撥千分之5金額，分別提繳中央主管機關與直轄市或縣（市）政府成立特種基金。

2. 特種基金之用途：從事多頻道服務普及發展、公用頻道與地方頻道製播節目，獎勵補助及推廣多頻道服務數位化與民眾近用公用頻道之相關業務與活動。

3. 原由中央主管機關撥付地方政府部分，改為由各電信事業直接撥付所屬直轄市或縣（市）政府。

4. 依據公共電視法第2條規定，「財團法人公共電視文化事業基金會」應自籌財源製作公視節目，特種基金將不再捐贈該基金會製播公視節目。

(四) 用戶自備設備接取電信事業之有線多頻道平臺服務時，該電信事業，應明定其系統設備與用戶設備銜接之責任分界點。

(五) 播送無線電視臺節目，回歸由無線電視事業與提供有線多頻道平臺服務之電信事業雙方進行「授權協商」之國際著作權規範常軌。

(六) 電視購物資訊，應不干擾用戶收視其他節目，採商城化得適度放寬。

(七) 解除有線廣播電視法之規定計次付費節目或付費頻道不得播送廣告，以增加業者營運收入來源。

五、落實服務與資費之資訊透明化，保障消費者權益

（一）頻道授權資訊透明義務：

1. 為使授權資訊透明，以利主管機關瞭解產業授權交易情形，掌握市場脈動，提供有線多頻道平臺服務之電信事業應依中央主管機關指定之方式及期間，將每年度與頻道服務提供事業或頻道代理商間簽訂之授權契約、條件及授權價格等資料，送中央主管機關備查。
2. 前項資料除涉及個人隱私、營業秘密或其他依法規應保密事項，致其公開有侵害他人權益或違反法規之虞者，不予公開外，中央主管機關得以適當方法公告之。

（二）服務條件及費用之資訊揭露：

1. 為保障消費者權益，中央主管機關及地方政府應即時掌握有線多頻道平臺服務之重要消費資訊。
2. 提供有線多頻道平臺服務之電信事業應將其服務條件及費用於實施前一個月內送請經營區所在直轄市或縣(市)政府備查；惟有線多頻道平臺服務之經營區域跨二以上直轄市或縣(市)區域者，應送請中央主管機關備查。

（三）用戶個人資料保護兼顧統計資料利用：

為妥善保護用戶個人資料，提供有線多頻道平臺服務之電信事業因提供服務所得用戶之個人資料，其蒐集、處理及利用應依個人資料保護法規定辦理，並應訂定個人資料保護計畫報主管機關備查。

（四）提供身心障礙者或弱勢族群接取多頻道服務之必要電信終端設備

基於公共利益及促進多頻道服務之普及提供，提供有線多頻道平臺服務之電信事業應依其他法律規定，提供身心障礙者或弱勢族群接取其所需收視、聽多頻道服務之必要電信終端設備，其致生之必要費用，由各該法規主管機關負擔。

參、立法過程及進度

本條例歷經本會通訊傳播匯流修法策略工作小組多次會議及多次內部幕僚會議討論，並經本會104年11月4日第668次委員會議決議，先公布草案內容，徵詢外界意見；嗣經104年11月11日公布並進行網路公開徵詢各界意見，另於104年11月27日召開公開說明會，聆聽各界意見，以作為本會制定本條例之重要參考。本條例復經本會104年12月23日、30日第677、678次委員會議審議，並依委員會議意見修正後通過，另於104年12月31日函報行政院核轉立法院審議。☞

（作者為綜合規劃處視察）



市場自由化、管理精準化 電信事業法草案立法說明

■ 楊凱竣

壹、前言

匯流已是民眾生活一部分，透過電視、電腦、智慧手機、平板電腦等終端設備使用各種服務，也連結至網際網路服務（社群、購物、遊戲），產生更多樣人際互動關係。

以技術發展而言，不論是電信網路、無線廣播電視網路、有線廣播電視網路、衛星通信系統及網際網路等都是相互連結，而相關技術亦均朝向互通融合與IP化之趨勢發展，以達更好之網路效能與更加靈活之功能。

技術匯流帶動跨業服務發展（行動、語音、數據及視訊），也進一步連結至網際網路，開啟更多創新機會及迎向數位經濟時代（資訊服務、物聯網、OTT、電子商務等），雖然帶來更多機會，相對也是產業轉型發展之挑戰。

貳、電信事業法在通訊傳播匯流法典架構之角色

通訊傳播匯流法典架構係由電信事業法、有線多頻道平臺服務管理條例、無線廣播電視事業與頻道事業管理條例、電信基礎設施與資源管理法及電子通訊傳播法等五部法典所組成。

就技術發展趨勢而言，隨著科技進步，電信技術將可包含提供廣播電視服務之功能，而匯流服務樣態，也都能夠包含如一對一或一對多之視訊、通訊及數據等應用服務。

就營運管理面向而言，無線廣播電視及有線廣播電視提供之內容服務或營運行為與大眾感知互動，具有同時傳遞之廣效、即時及深入家戶等特性，參酌國際監理作法，短期尚非以電信服務規範處理，故於網際網路零基思維之過渡期間，另訂定「有線多頻道平臺服務管理條例」與「無線廣播電視事業與頻道事業管理條例」；未來視訊服務特性逐步朝向更開放多元之選擇後，則由「電信事業法」規範。

參、立法背景與發想

電信事業法草案採取「市場參進自由化，重點資源管理精準化」之規範模式，改變過去特許時代下高度管制之舊

思維，針對不需使用無線電頻率或電信號碼之電信事業，僅要求經向主管機關登記後，符合一般消費者保護、秘密通訊義務即可；如須使用無線電頻率或電信號碼者，則導入針對其資源之相對應管制措施，如：號碼可攜、平等接取、營運計畫管理等規範。

現行電信法是依設置電信機線設備界分業務之管制模式，如今已無法肆應科技及服務模式之快速變化，因此經由法制轉型大幅改造管制架構，賦予電信事業更多經營彈性，藉以打造更靈活之匯流智慧平臺，創造更高之產業價值，也提供更好之服務給消費者。

另外，在網際網路應用服務興起後，過去電信事業傳統營運模式，已完全翻轉，數據服務已取代傳統語音服務漸成主流。我國電信法雖在20年前，將原由國營事業獨占之閉鎖體制大幅改造，但規範模式仍停留在以公用事業為主體、重心放在語音之傳統管制框架。這次大幅調整，則是解除不必要管制、提高監管效能，並藉由競爭提升效能、驅動創新之靈活管制模式，引導產業升級轉型以健全通訊傳播環境。

另一方面，電信事業法在層級化之規範體系設計下，需與今日同時提出之電信基礎設施與資源管理法草案相互銜接。未來電信事業之電信網路可採自建或租用網路之整合方式設置，以節省建置與營運成本，可增加彈性進而形成一股促進服務創新助力。另為有效落實國民基本通信權益，未來由電信事業提供之普及服務，將搭配政府於不經濟地區從事網路基礎建設，讓公私各部門資源分進合擊共創政府、產業、民眾多贏局面。

為參與國際區域經濟整合，因應跨境服務之全球趨勢，草案亦與國際電信監理制度接軌，採取誘因式管制，規定使用頻率與號碼資源提供電信服務者，除應向主管機關辦理登記外，尚須依各類資源核配條件承擔公益履行責任，共同建構完整之電信服務基礎網路。

為避免市場失靈，草案也特別參考日本及歐盟先例，規定經主管機關公告具有顯著市場力量者，將導入矯正市場結構及調整營業行為之不對稱管制措施，藉以營造電信事業間得以公平競爭之健全市場環境。

肆、立法重點

隨著科技演進，電信服務之主流也隨之改變，從過去語音服務已轉向數據服務為主。未來民眾生活將更智慧化，萬物相連之物聯網應用將讓生活更便利。因此，在數位匯流時代下，為釋放民間力量，發揮創意能力，以最少法律管制，讓全民都是價值創造及參與者，本次立法包含以下重點：

一、降低市場進入障礙，打造智慧平臺

- (一) 簡化市場進入程序，無須取得資源提供服務者，以登記為原則。
- (二) 視資源分配（頻率或號碼）或設置公眾電信網路者，另向本會申請許可使用或設置。
- (三) 解除實收資本額規定。
- (四) 解除公告始得申請經營電信服務之限制。

二、以促進競爭為目標，解除不必要管制

- (一) 取消以機線設備之有無進行分類管制，廢除現行第一類及第二類電信事業分類，電信事業得透過自建或部分租用他人網路方式，但需遵守利用他人網路之營運規範。
- (二) 檢討一般義務，以最低必要程度之一般性管理為主，避免事業負擔不必要之經營成本，將依不同電信服務或網路功能之提供，課予不同之一般義務，藉以提升業者經營效能，另外，現行會計分離、資費管制、強制互連等義務由一般義務改為要求市場顯著地位者之特別義務。
- (三) 未來市場管制轉向服務別認定市場主導者，視市場競爭情況對顯著地位者施以不同程度之不對稱管制。

三、落實管制透明性及安定性，提高投資之可預測性

落實法律授權管制透明性與安定性，透過明定電信事業之監理規範於法律層次，提高業者遵守一般性義務，對於未來投資之可預測性。例如：第二章第二節至第五節之電信事業相關義務規定。

四、保障消費者權益，強化服務資訊揭露

- (一) 電信事業應提供充足之消費資訊，並以明顯取得之方式，對大眾揭露服務資訊。
- (二) 明定電信事業提供電信服務應符合之一般規定，例如：消費資訊揭露、催告通知、帳務紀錄明確、提供消費者申訴管道。
- (三) 為保障消費者權益，消弭消費爭議，明定主管機關得考量電信服務之必要性、電信事業之營業總額、電信消費爭議案件項目及數量等條件，公告就符合條件之電信事業分別應履行服務契約報核准、服務品質評鑑或成立爭議處理機構之義務，使課予特別義務之對象限縮至必要範圍，以達分層管制效果。

伍、立法經過

為因應數位匯流之產業發展，通訊傳播匯流法規架構調整期程分為2階段，第1階段為因應各產業之實務需求、解決當前問題，遂進行法制調整作業，國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）於101年提報行政院審議通過廣電三法修正草案，目前於104年12月18日立法院完成廣電三法修正草案三讀程序，至於尚未於本次修法處理的爭議條文，將持續研議並與各產業對話溝通，共同尋求解決的方法。

為完成數位匯流大法第2階段任務，本會於101年9月18日成立「通訊傳播匯流修法策略」工作小組，已召開58次工作小組會議，並於102年12月25日開始陸續對外徵詢11項議題，也將各界寶貴意見納入本會擬定法案之重要參考。

本草案於104年12月9日第675次委員會議決議，先公布草案內容、徵詢外界意見；業於104年12月14日公布並進行網路公開徵詢各界意見，另於104年12月21日召開公開說明會，聆聽各界意見，以作為本會制定本草案之重要參考。

復經104年12月23日與30日第677次及第678次委員會續行審議後，函報行政院。

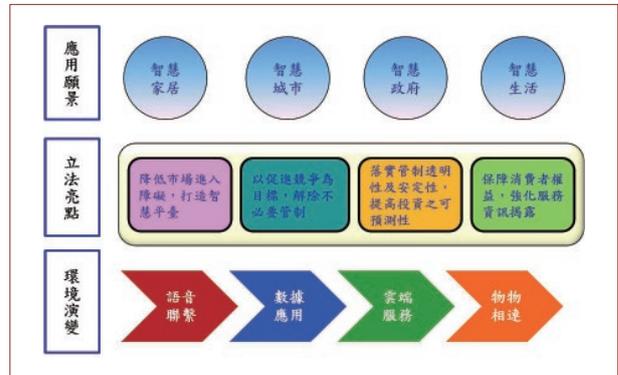


圖1 應用願景與立法亮點

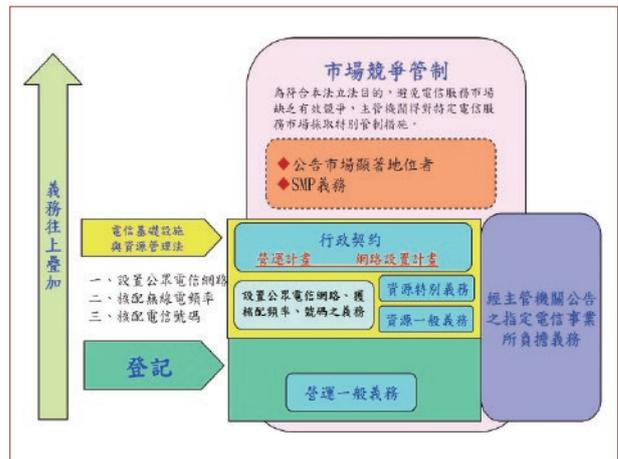


圖2 電信事業法草案架構

陸、結論

電信服務與民眾生活息息相關，為日常生活不可或缺之一部分，為讓民眾享有優質之電信服務與高附加價值之智慧生活，電信法制架構必須與時俱進，調整相互配套之電信產業監理措施，讓全民可以經由更豐富多元之電信服務，分享數位經濟發展所帶來之各類應用成果。

(作者為綜合規劃處技正)



網路界線模糊、公益利益先行 電信基礎網路與資源管理法草案初探

■ 陳坤中、曾文方

壹、前言

隨著通訊傳播科技之日新月異及新應用服務之發展，網路寬頻化及數位化，已促使IT與CT技術充分結合。當語音、影像、數據等服務均轉化為IP封包的同時，即IP on everything，網路界線也日趨模糊。依國際研究機構預測，未來行動寬頻流量需求將快速成長、2020年全球連網裝置之數量增加至500億臺、設備對設備（D2D）的機器通訊之需求出現，未來第五代行動通信（5G）技術將不會是以單一技術為主的發展模式，而是以應用需求為基礎，將既有技術整合並予以提升，朝向可提供各種服務之整合式網路發展。其特性勢必整合包含超高速網路、支持大規模群眾同時接取、以使用者為中心的行動覆蓋、即時的可靠連接，以及無所不在的物物相聯。因此，相關電信基礎建設刻不容緩，如何加速電信基礎建設已為不得不面對的重要課題。

隨著智慧型行動裝置的日益普及，以及物聯網、雲端運算等新興服務逐漸在生活中扮演不可或缺的角色，行動數據流量將快速成長，無線電頻率之需求也隨之水漲船高。依據國際電信聯合會（International Telecommunications Union, ITU）於2013年公布的報告顯示，預估至2020年全球行動通信之頻寬需求為1340-1960MHz。鑑於無線電頻率為全體國民共享之資源，且現行技術上可用之無線電頻率範圍有限，又具有排他性，因此使用上應確保其得創造最大公共利益，復考量公眾便利性及必要性等原則，以發揮頻率最大使用效益，以因應未來多元之頻率使用需求。

為因應前述數位匯流發展與國際競爭，國家通訊傳播委員會訂定電信基礎設施與資源管理法草案（以下簡稱本草案），以促進具有基礎建設性質之電信網路建設、發展，維持公眾電信網路之品質、安全與可信賴，強化資源合理使用與效率，增進技術發展與互通應用。

另本草案與電信事業法、有線多頻道平臺服務管理條例、無線廣播電視事業與頻道事業管理條例及電子通訊傳播法，並列為匯流五法，且為其他四法之基磐。即電信事業法條文涉及申請頻率、電信號碼或設置公眾電信網路；有線多頻道平臺服務管理條例涉及網路設置；抑或無線廣播電視與頻道事業管理條例涉及頻率或設置網路，均適用本草案規定。

貳、立法重點

為促進電信基礎設施之建設、維護公眾電信網路之品質、安全及信賴、確保資源之合理使用及效率，並增進技術發展及互通應用，整部法典之立法主軸如下：

一、提高公眾電信網路使用效率，避免業者重複投資

- (一) 任何人皆可建設電信網路。
- (二) 透過電信網路設置之靈活組合（如部分自建、部分承租），大幅縮短電信網路建設成本及期程，並避免重複投資。
- (三) 設置公眾電信網路電臺者，無須先取得頻率使用權，並得與取得頻率使用權之電信業者合作，使用其頻率。
- (四) 連接公眾電信網路提供電信服務者、設置之電信網路須使用主管機關核配之電信號碼或公眾頻率者，方予以管制。網路新增或變更，應提網路設置計畫申請許可；然若僅係網路元件、電信設備或使用頻率等之異動，並不變更原設置架構，僅需重新報請主管機關審驗。

表1 ● 電信網路應經許可一覽表*

設置之電信網路態樣	連接公眾電信網路提供電信服務者	使用NCC核配之電信號碼者	使用NCC核配之公眾頻率
全部自建	✓	✓	✓
一部自建 + 一部承租	✓	✓	✓
僅承租不組合		✓	✓

* 設置指以自己名義建置或組合既設之電信網路；+表示組合之意，如果僅承租，卻沒有組合（俗稱「兜網路」）則不在管制範圍內。

二、強化公眾電信網路防護機制，通訊安全有保障

- (一) 授權政府得指定公眾電信網路之一部或全部為關

鍵基礎設施。加強關鍵電信基礎設施防護作為，以確保民眾通訊資安、國家安全及公共秩序。

- (二) 對於設置公眾電信網路者，依其類別課予不同之義務，例如連接公眾電信網路提供電信服務者，提供服務時應【保障用戶秘密通信】、【維持電信服務品質】、【明確責任分界點】、【電信設備符合國安考量】。使用主管機關核配之公眾頻率或電信號碼者，除前述義務外，更加計【資安偵測防護】、【緊急通訊】、【通信優先處理】等義務。

三、無線頻率全民共有，公共利益使用為先

- (一) 頻譜管理資訊透明化：為因應國際趨勢，與世界接軌，並使我國頻譜分配及規劃方向透明化，規定主管機關應定期檢討修正中華民國無線電頻率分配表及無線電頻率供應計畫，並於報請行政院核定後公告實施。
- (二) 頻率使用管理彈性化：為彈性運用頻率資源，以發揮頻率資源之有效使用，電信業者得向主管機關申請核准收回其透過拍賣或公開招標方式取得之無線電頻率之一部或全部，並改配供其他電信事業使用。此外，電信業者報請主管機關核准後，亦得將其獲核配頻率之一部以分頻、分時或分地區之方式提供予他電信事業使用。
- (三) 透過補償機制，加速頻譜回收：主管機關在執行頻率供應計畫時，得參考美國之誘因式拍賣機制（incentive auction），以拍賣所得之部分標金作為誘因，鼓勵既有業者主動繳回使用效率較低之頻譜，以加速頻譜之活化再利用。此外，主管機關為執行頻率供應計畫，必要時給予業者相當之補償，以廢止無線電頻率使用者之頻率或要求業者移頻。
- (四) 建立頻率共享機制，提升頻率使用效率：為提升頻率使用效率，參考歐盟許可共享接取（Licensed Shared Access, LSA）之精神，主管機關得以頻率共享之方式核配頻率，使不同的無線電通信系統間，能更廣泛地共用頻率。

四、射頻器材就源管理，提升行政稽核效率

- (一) 為使一般民眾合理使用電信射頻器材，規定電信射頻器材除法律另有規定外，得自由流通與使用。但為維持電波秩序、有效管理器材，授權主管機關公告應經許可始得製造、輸入之電信管制射頻器材，以排除不當造成干擾之電信射頻器材。
- (二) 刪除原電信法之「設置」及「持有」規定，並對「販賣」及「公開陳列」適度鬆綁管制，以促進商業發展。
- (三) 電信管制射頻器材之製造或輸入管理，依性能、功率大小、特性等區分電臺及非電臺而為分別管理。

參、法規變更後通訊傳播事業申請差異

一、電信事業

(一) 電信法架構下之申請流程

擬申請經營固網業務者，須經提報「事業計畫書」、「取得籌設同意書」、「網路建設許可」，並經「審驗合格」等4大申請流程，方可開始營運。而申請行動寬頻業務者，則須經過提報「事業計畫構想書」、「標得頻率」、「事業計畫書」、「籌設同意書」、「頻率指配」、「系統架設許可」、「審驗合格」等7大流程。一般二類及特殊二類則分別為2個及3個流程。

(二) 電信事業法與本草案發布實行後之申請流程

擬申請經營固網業務者，雖仍須「登記」，並提報「營運計畫」、「網路設置計畫」，待「審驗合格」方可營運，但「登記」、「營運計畫」、「網路設置計畫」可併同提出審查，因此實際申請流程僅2步驟。申請經營行動寬頻業務者，雖有7大流程要完成，但實際程序也僅須4個步驟。僅承租公眾電信網路而不組合的電信事業，則只須1個步驟。

二、廣播電視事業

在三廣部分，依現行規定，申請有線廣播電視／無線廣播電視／衛星廣播電視經營者分別須經3個、4

個、4個流程。在新法架構下，有線多頻道服務經營者實際僅須完成2個步驟，即可營運，無線廣播電視／衛星廣播電視流程數量則維持不變。

表2 新舊法電信事業申請經營之流程差異一覽表

新舊法流程差異	固網業者	行網業者	一般二類	特殊二類
現行流程數	4	7	2	3
新法流程數	2	4	1-4 依個案判定	
減少流程數	2	3	依個案判定	

表3 新舊法三廣事業申請經營之流程差異一覽表

新舊法流程差異	有廣業者	無廣業者	衛星業者
現行流程數	3	4	4
新法流程數	2	4	4
減少流程數	1	0	0

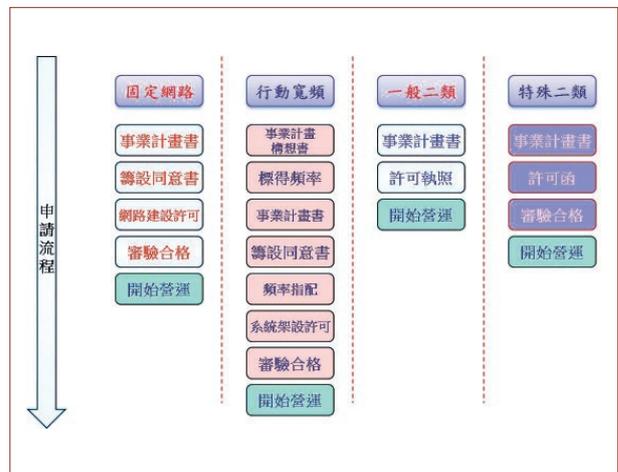


圖1 電信事業於現行電信法架構下，申請營運之流程

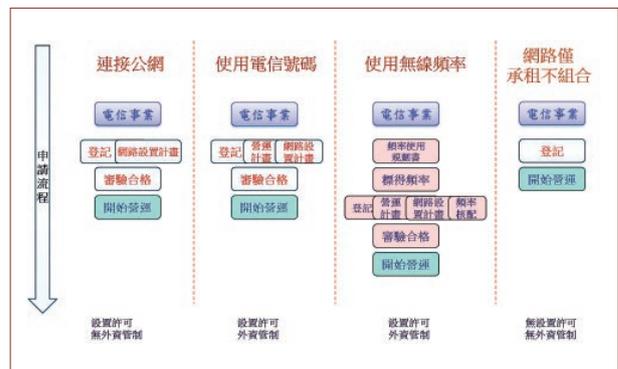


圖2 電信事業於未來電信事業法及本草案架構下，申請營運之流程



圖3 ● 有廣/無廣/衛廣事業於現行三廣法架構下，申請營運之流程

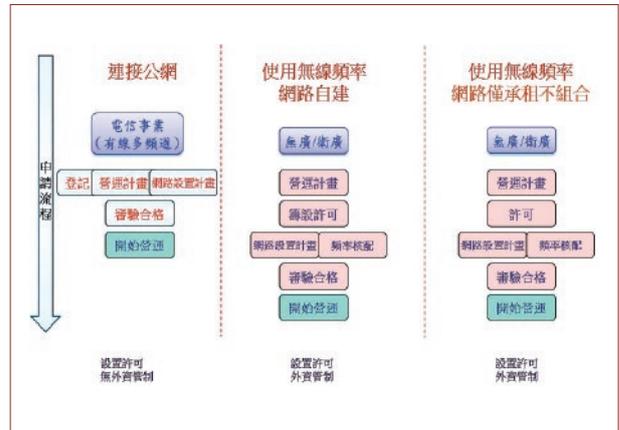


圖4 ● 三廣事業於未來法律架構下，申請營運之流程

肆、新舊法過渡原則

新法施行前之電信事業或廣播電視事業或系統經營者，其既設置公眾電信網路，得依本法重新申請審驗，或由主管機關依其既有網路之品質、性能，逕行發給審驗合格證明。

新法施行前設置之電臺，除本法另有規定外，得繼續使用至電臺執照效期屆滿；執照之有效期間屆滿後仍需繼續使用電臺者，得依法向主管機關申請換發。

新法施行前取得業餘無線電人員執照者，其執照效期繼續至原執照有效期間屆滿；執照之有效期間屆滿後需繼續操作業餘無線電電臺者，得依法向主管機關申請換發。

伍、法規架構與條文

草案之法規架構，分為總則、電信基礎設施設置與管理、頻率規劃、分配與管理，號碼及網址域名管理、罰則及附則等6章，電信基礎設施建置與管理項下，包含公眾電信網路、專用電信網路、電信終端設備及建築物屋內外電信設備及設置空間等，頻率規畫、分配與管理則包含頻率及射頻器材之管理，總計56條。

陸、結語

隨科技的進步，傳統通訊傳播產業正遭遇前所未有的變革，消費者也將面臨更多元的選擇，主管機關為了解現行業者與消費者所面對的問題，同時也要更宏觀地面對未來，期盼此時所提出的匯流五法，即本草案與電信事業法、有線多頻道平臺服務管理條例、無線廣播電視事業與頻道事業管理條例及電子通訊傳播法，得以因應未來數位匯流所帶來對產業界、消費者的大轉變，並期望各界能凝聚共識，兼顧理想與現實，確保當前問題能解決，並關照未來匯流的大環境，共創國家通訊傳播產業的競爭力，提升全國民眾的福祉。☺☺☺

(作者分別為基礎設施事務處及射頻與資源管理處科長)



資訊川流不息、數位生態百花齊放 電子通訊傳播法—擁抱匯流新世代

■ 鄭雅文

壹、前言

自民國51年臺視開播以來，電視遂與民眾日常生活緊密相連。當夜幕低垂、華燈初上，家家戶戶菜香裊繞，一家子圍著電視吃喝聊笑，是多少臺灣人共享的溫柔記憶。從黑白到彩色，從老三臺到機上盒，電視乃成為臺灣政治、經濟與社會的見證者，承載千萬人的生命軌跡。一甲子後的今日，資訊透過網際網路川流不息，形成百花齊放的繁盛風貌，亦帶致了產業革新與文化變遷。電視不再主宰我們的日常娛樂、剪線族（cord-cutter）與日俱增，傳統分流之電信、廣播電視與電腦藉由網際網路高度匯流，網路品質要越快越好，資訊內容要更新更細，科技一日千里，制度卻望塵莫及。

網際網路具備了匿名性、互動性、公開性及免費性等特色，並藉由大數據與物聯網變得更為個人化和群聚化。過去，商人在街井市集叫賣兜售，現在我們在網路商城上架下標、彈指即成。資訊傳播跨越地域與時區之界線，人人皆能即時創作與分享，又豈是過往魚雁往返、八百里加急時所能想像？是以電子世界乍看之下雖僅為實體世界的延伸，但由於網際網路之特殊性與多變性，遂產生各式各樣異於傳統實體交易之新興議題。舊有的法律制度既已不合時宜，如何因應匯流大未來，提供更自由平衡之數位環境，即成政府機關當仁不讓之課題。

貳、立法背景

電子通訊傳播法之制定，實有其特殊背景與考量：首先，傳統通訊傳播產業間壁壘分明之界線已隨科技匯流逐漸消失，跨媒體之經營模式亦影響新世代通訊傳播技術與服務發展方式；其次，有別於傳統通信或媒體，在網路WEB2.0之概念下，網際網路參與者之身分趨於流動化，使用人可能同時具備網路服務提供者之角色。易言之，網路身分不再是固定、單向，更將跨越國境藩籬，而難以「行業別」建構管理法制。職是之故，過去依業別不同，而循個別管制政策目的、分別予以立法規管之垂直管制模式(例如現行之電信法與廣電三法)等，自有重新檢視而進行調整之必要。

參、立法目的與特色

一、鼓勵電子通訊傳播服務之平等近用，與通訊傳播基本法相輔相成

匯流世代者，數位世代也，惜科技雖為人類文明帶來創新與便利，此成果卻非所有人所能共享。數位落差橫互於城鄉之間、性別之間、開發中與已開發國家間，導致富者益富、貧者更貧之階級困境。有鑑於此，本法特明定政府應致力於保障自由創新、維護公平競爭，以增進全體國民對於電子通訊傳播服務之

平等近用，保障弱勢團體平等參與公共事務、發展經濟、文化之機會。此不僅是國家永續競爭力之來源，更是維護人性尊嚴所必需。

二、提供更為彈性自由之使用環境

面對以多元、自由、平等為其基本價值之網路環境，恣意以行政管制介入干預，不僅難謂具有正當性，亦不利於創新產業發展。另一方面，今日之使用人與網路服務提供者實已居於對等地位，任何網際網路服務之使用人，均可同時是服務提供者（例如於YouTube上傳影片），並無何種角色較為弱勢、而應特別予以保護之情況，是以本法並不採取傳統行政監理之治理模式，而係以電子通訊傳播為規範主體，將當事人之法律關係回歸於一般民刑事法律關係，揭示電子通訊傳播行為之一般性規範，以求提供更蓬勃多元之網際網路環境。

三、明示網際網路參與者之權利義務

承上所述，為因應網際網路環境之特殊性，本法所定之「提供電子通訊傳播服務者」不再限於傳統之電信業者，於特定情況下，使用人亦可能該當此定義。為使各參與者有可遵循之明確依據，本法因此分別規範服務提供者與使用人之權利義務，以謀求當事人間地位之平衡。

以「提供電子通訊傳播服務者」為例，本法於第12條至第17條明定服務提供者之責任內容暨免責事由，避免服務提供者因不知如何行止，導致瞻前顧後，甚而不願意提供創新或更全面化之服務。

四、促進電子商務與消費者權益之保護

(一) 跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, 以下簡稱TPP協議）電子商務章

依TPP協議電子商務章第14.14條，針對未經同意之商業電子訊息，其明定各締約國應1.要求訊息發送者於發送前取得收件者之同意，並給予收件者拒絕繼續接受訊息之選擇權，或2.將此類訊息減至最小數量。

(二) 濫發商業電子郵件管理條例草案

本草案之立法目的在於「維護網際網路使用之便利，避免濫發商業電子郵件之干擾，提升網路環境之安全及效率」，適用客體則為「商業電子郵件」。

另為保障收信人權益及兼顧發信人商業言論自由，以利電子商務發展，有關商業電子郵件發送之要件係折衷歐陸OPT-IN及美國OPT-OUT機制，將我國商業電子郵件發信機制定為「默示拒絕」機制，賦予發信人得進行「一次」合法商業電子郵件行銷行為，經實施首次商業電子郵件發送行為後，若收信人未明示願意繼續接收者，發信人不得再行發送商業電子郵件，並應於商業電子郵件中載明「默示拒絕」機制意旨，除可確保收信人之權益，尚得敦促發信人注重行銷品質及商業形象。

(三) 本法規範

本法有關商業電子訊息一節之立法目的在於維護消費者隱私與個人資料安全，避免增加企業額外之成本支出，提升國民對境內以電子方式從事商業活動之信心。

首先，本法擴大適用客體之範圍，不再限於電子郵件，而將「具有鼓勵進行交易或參與商業活動為目的之連結或資訊者」，均推定為商業電子訊息。此外，不同於濫發商業電子郵件管理條例兼採歐陸OPT-IN及美國OPT-OUT之機制，本法係採取OPT-OUT之模式，以提供服務提供者更高度之經營彈性。

另一方面，為確保使用人之權益，傳送方傳送商業電子訊息時，應清楚告知接收方之連繫資訊，並於訊息內容之適當位置，標註足資識別為商業訊息之資訊（草案第27條）；傳送方違反本法規定，致生損害於接收方者，亦應負賠償責任（草案第29條）。綜上，本法有關商業電子訊息之規定，亦與TPP電子商務章之規範相符。

五、本法與其他法律之關係

本法為網際網路參與者訂定一定之行為準則，倘不履行，有可能於侵權行為之認定上，構成違反保護他人之法律(民法第184條第2項參照)，亦可能被認定為未盡契約附隨義務，而須擔負相關責任。簡言之，本法所定之行為規範將連結民事法律責任，至刑事法律責任亦同。

其次，依通訊傳播基本法第1條，該法之立法本旨在於「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，提升多元文化」，該法主要是從整體政策面向，指引國家促進通訊傳播發展的具體方向。本法一方面節制政府干預、促進平等近

用，一方面基於民事關係建構電子通訊傳播基本行為準則，可謂與通訊傳播基本法相輔相成，更為通訊傳播基本法之具體實踐。

肆、良田善治：建立一個健全的數位生態系

生態系者，係指在特定區域內所有生物與其生活環境的總和。一個生態系涵納越多生物種類，越能形成一穩定均衡之食物網，其自動調整以達物質與能量平衡之能力亦越強，生態系越容易保持穩定。自然界中，生物彼此間環環相扣，而無高低優劣之分；只要其中任何一種生物滅絕，其它生物亦將直接或間接受到影響，因而破壞食物網，甚至造成生態失衡。

我們的匯流世代亦如是。電信產業、廣播電視產業、OTT（Over-the-Top，網際網路視頻服務）產業等，均是整體數位生態系之一環，與使用人、政府機關等各司其職，於整個體系之均衡穩定扮演關鍵角色。倘貿然以行政手段介入干預，無論是給予優遇或附加責任，均會影響其他產業相應之權利義務，亦將連帶影響整體生態系之動態平衡。

今時之網際網路充滿無限可能，數據資料之流通已超越各國管轄權之界線，宜善治而不宜擅管，以免人民處處掣肘。電子通訊傳播法著眼於此，秉諸國家自我節制之精神，期為所有網際網路環境之參與者擘劃一健全之數位生態系，使參與者得透過一般民刑事法律定其動態之權利義務，而能生生不息、蔥蘢蓊鬱。

附錄

電子通訊傳播法FAQ

Q1：為何要制定電子通訊傳播法（草案）？

科技匯流下，傳統通訊傳播產業之界線越來越模糊，加上新世代通訊傳播技術與服務發展模式持續發展，對於利用電子通訊傳播方式提供服務，以往的管制架構已不符合實務需要。除了對傳統電信及廣播電視產業，保留適度的行政管制之外，更需要建立一般性行為規範，以健全網路法制環境，也符合國際趨勢。

Q2：電子通訊傳播法（草案）的立法目的為何？

以確保言論自由、保障多元、自由、平等的網

路環境為前提，建立「電子通訊傳播行為的一般性規範」，同時明示政府要自我節制，以保障自由創新、維護公平競爭的通訊傳播環境為目標。

Q3：NCC立法的目的是要介入管制網際網路言論嗎？

網際網路環境是以多元、自由及平等為其基本價值，政府應該要考量民主價值在網際網路的體現，適度節制不能過度干預網際網路的活動，所以本法並非行政管制，只是讓網路參與者的行為規範更具體清楚，才不會因為責任不明而紛擾不斷，甚至不敢正常使用網路服務。對言論自由而言，這部法案非但不是干預，反而因為行為規範明確，更能健全發展。

Q4：電子通訊傳播法有行政管制措施嗎？

電子通訊傳播是跨越國界的，行政管制只能處理境內行為，如果任意以行政管制干預，反而會使產業出走，不利國家發展。另一方面，利用電子通訊傳播之行為涵蓋各行各業，服務提供者與使用人角色可能隨時轉換，更無法以傳統管制方式，對特定「業者」採取事前許可，事後懲處的行政管制。因而電子通訊傳播法（草案）一方面立法確保網路的公平近用，一方面建構在地位平等、契約自由的民事法律基礎之上，釐清電子通訊傳播服務具體行為的責任。

Q5：電子通訊傳播法草案與一般民刑事法律的關係為何？

本法對於參與網路者訂定一定的行為準則，如果不履行，有可能在侵權行為的認定上，構成違反保護他人之法律，也可能認定未盡契約附隨義務，而須擔負契約責任。簡言之，本法所定的行為規範，會連結民事法律責任，當然如果當事人的行為，進而違反刑事法律，更必須擔負刑事責任。相對而言，本法未規定的，也不因此排除一般民刑事法律的適用。

Q6：什麼是電子通訊傳播？

只要是以有線、無線、衛星或其他電子傳輸設施傳送聲音、影像、文字、數據或其他訊息，亦即以電子方式傳送有意義的訊息，都是屬於電子通訊傳播的範疇。

Q7：什麼是提供接取服務者？

只要是設置設備讓民眾可以接取連結通訊傳播服務的人都是提供接取服務者，包括設置wifi讓特定人或不特定人可以連網的百貨公司或商家。

Q8：為什麼NCC在電子通訊傳播法（草案）使用提供電子通訊傳播服務者，而不分成平臺提供者及內容提供者？

在網路WEB2.0概念下，使用人高度參與互動。另一方面，在數位匯流環境下，同時具備提供網路服務和內容的角色很常見，網際網路參與者的身分隨著在網際網路的個別行為而轉換，不再是像以前是一固定、單向的概念。

Q9：本法與通訊傳播基本法的關係如何？

依通訊傳播基本法第1條，該法的立法本旨在於「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，提升多元文化」，該法主要是從整體政策面向，指引國家促進通訊傳播發展的具體方向；本法一方面節制政府干預、促進平等近用，一方面基於民事關係建構電子通訊傳播基本行為準則，可說與通訊傳播基本法相輔相成，更是通訊傳播基本法的具體落實。

Q10：本法與其他四部草案之關係如何？

匯流五部法典係由電信事業法、有線多頻道平臺服務管理條例、無線廣播電視事業與頻道事業管理條例、電信基礎設施與資源管理法及電子通訊傳播法等所組成。其他四法從不同的管制必要性，對於利用公共資源、影響公共意見而競爭程度有限的產業結構或行為，採取適度的行政監理。而本法針對非屬行政管制範圍的電子通訊傳播，一方面節制國家干預，鼓勵平等近用，另一方面則建立指示性的行為規範，以追求健全之網際網路治理（internet governance），此五法共同形成數位匯流下完整的法制架構。

Q11：針對OTT服務業者，本法如何予以規管？

針對OTT服務業者的管理，必須看其經營形態來決定。如果OTT服務型態是電信事業法、有線多頻道平臺服務管理條例所規範之服務型態，仍受電信事業法或有線多頻道平臺服務條例之規範。如果不是屬於電信事業法、有線多頻道平臺服務條例所規範之服務型態，則依電子通訊傳播法之一般性規範。

Q12：對於跨國的服務業者是否應向NCC取得許可或辦理登記始得提供服務？

電子通訊傳播法並非採取行業別立法的行政管

制，因此並未要求跨國提供電子通訊傳播服務者，必須於我國辦理商業登記始得提供服務，這也符合目前國際經貿談判上禁止電子商務在地化的國際趨勢。

Q13：網路詐騙行為出現時如何處理？

網路詐騙行為，是利用電子通訊傳播方式從事詐騙行為，就像利用電信從事詐騙行為一樣，不需要在電信法或電子通訊傳播法特別規範，如果構成犯罪，司法警察機關即依法偵辦處理，若涉及消費關係或消費爭議，更有消費者保護法的適用。

Q14：電子通訊傳播法有針對網路上有礙兒少身心發展的色情或不當內容做出規範嗎？

網路沒有法律特權，如果以電子通訊傳播方式傳送有礙兒少身心發展的不當內容，而違反刑法、兒童及少年性剝削防制條例，或兒童及少年福利與權益保障法等相關法律，當然要負法律責任，權責機關也會依法查處。

Q15：如果遇到網路霸凌事件要怎麼處理？如何依草案第18條聲請假處分？

所謂的「網路霸凌」，在法律上可能構成對他人權利的侵害；草案第18條旨在提供民眾快速維護權利的管道，避免因求助無門而造成憾事。舉例而言，使用人使用網際網路服務時（如Facebook、PTT等），若認為自己遭遇網路霸凌（如遭人肉搜索、大量惡意留言）而與服務提供者產生爭執，使用人為避免發生重大損害（如名譽權受損）或避免急迫危險（如生命、身體安全遭受急迫威脅），即可依草案第18條之規定向法院聲請假處分，要求法院先裁定一定之緊急處置（如將不當之言論內容先行下架），以維護自身權益。

但是否有權利受侵害之虞、假處分是否准許、應做出如何的緊急處置等，涉及言論與網路的自由多元，均係由客觀中立的法院判斷，不會由NCC在內的行政機關採取事前審查或事後懲處的行政介入。☞

（作者為法律事務處科員）



To Be, or Not To Be? 天秤兩端輕重兩難 聰慧管理的起步

■ 洪瓊娟

國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）經過二年餘的法制作業，於民國104年提出「無線廣播電視事業與頻道事業管理條例」草案，有意契合數位匯流的現實需要，將廣播電視法及衛星廣播電視法融於一爐，整併成新法。

這項工程先天上有其難度，一則無線廣播電視事業問世時日早，營運條件與衛星廣播電視事業不同，差異明顯；二則傳播科技帶來革命性的變革，數位匯流衝擊原有的管制思維及做法，如何妥善因應新情勢，的確帶予通傳會相當的挑戰。條例草案提出新的規範架構，在業界部分，主要是設立自律委員會，加強回應受眾的訴求；主管機關方面，則設立營運與內容二項諮詢委員會，廣納社會的參與，周延管制基礎。由立法總說明可以看出，通傳會考量的重點包括：1.區隔通訊及有線平臺，以內容屬性歸納立法；2.基於多元文化的傳輸、本國文化維護及兒少等權益保護著眼，成就本條例管制的正當性；3.依產業別，各立專章管理。

綜觀本條例草案，從立法技術、條文編排邏輯及文字呈現等，可看出以下特點：

- 一、行政程序規定清楚，有利業者遵循，亦可強化行政管理力道，完備用法的基礎。
- 二、依行業類別明列處分項目（草案第99條至第109條），有助業者明瞭主管機關管理的重點。
- 三、增列他律及自律機制（草案第7章）的設計，強化自律及他律措施，行政管理的策略及思維能因應社會思潮有所調變，也積極回應公民團體的訴求，為媒體管理與社會對話踏出第一步。
- 四、預留主管機關管理的迴旋空間，如頻率釋出可採行評審制、拍賣制、公開招標制或其他適當方式為之（草案第9條第3項）。
- 五、納入匯流概念，觀測產業發展的潛能，從網路自建或非自建，頻寬使用的彈性可看出端倪。
- 六、有意藉立法手段調節現有產業表現的不足，如新聞頻道播送國際新聞的質量有待提升。
- 七、訂定人才培育，節目獎勵等規定，平衡條例草案嚴刑峻法的印象。
- 八、管理規定有鬆有緊，鬆的部分如廣播電視執照延長為12年，評鑑作業可能委外處理，放寬黨政依法投資媒體，開放外資投資無線媒體的比例。緊的部分如草案第62條外界評價制度，及各項營業資料的申報或申准等義務之履行。

九、股權易動的管理採取捉大放小，以百分之5為基準；廣告時間管理也提出3種方案，似有意放寬管制，朝聰明管理的方向邁進。

十、引進補償概念，如指定業者提供時段播送指定內容應予補償的規定（草案第90條），權利與義務對應的觀念合理。

即使有上述的企圖，法律的制定或修訂畢竟影響層面大，理想與實務經常存在鴻溝。以下謹針對條例草案中幾項重要議題提出探討，期待再行審視現有立法草案內容，期能更為周延。

議題一：廣電基金之提撥（草案第6條）

有關廣電基金的募集等係由廣播電視法第14條之1進化而來，舊法的精神採盈餘提撥，本草案則以營業額千分之一（無線廣播業者）或千分之三（無線電視業者）直接徵收。

本議題的爭點有：

- （一）本項特種基金徵集的必要性為何？舊法規定基金作為提高廣播電視業水準及發展公共電視之基金。此項用途是否仍合宜？當再酌。
- （二）舊法中廣播電視事業採盈餘提撥，在營運狀況良好時，基金跟著有良好的進帳；遇營運情況吃緊時，再作額外的費用提撥，對業者而言無異雪上加霜。業者的反彈將可以預見。
- （三）此項立法例係仿照有線廣播電視法第51條立法例，有線系統以收視費用為維運大宗，具有一定的穩定性；無線廣電事業依靠廣告維運較具不確定性，二者存在差異。
- （四）其他頻道不必提撥基金，對無線業者而言，既然同屬內容產業，卻有不同的待遇，明顯不公平。
- （五）如本項基金之徵收具有崇高的理想及正當性，基金的用途為何？過去財團法人廣播電視事業發展基金存在20餘年，主要業務在協助解決無線電視收視不良問題，並辦理人才培育、優良節目獎勵、廣電新知蒐集及傳布等事宜，類此事項具輔導性質。就通傳會目前與文化部的業務分工而言，基金的業務內容如何合宜處理或反映業者的需求？基金會不會成為一塊肥肉，造成二機關間的角力？
- （六）即使是有線特種基金的使用亦有可斟酌之處。過

去在執行時，40%之基金收入發交各地方政府從事與有線業務之地方文化及公共建設，但執行時仍有不少問題，如金額分配之合理性，明顯存在城鄉差距，基金實務支用是否與立法宗旨吻合仍有其疑義等。

建議：配合電信及有線普及基金運作實況，釐清基金的用途，如何真正將基金取之於產業用之於產業，特別讓處於困境的無線媒體因基金活水而有機會改善經營體質。否則將失卻強制徵收基金的正當性。

議題二：二項諮詢委員會如何合宜運作（草案第78條及第79條）？

條例草案列出營運許可及評鑑審查會議及內容諮詢會議的組成，任務內容等，有其法律地位，與過去法律未明文列出上2項組織顯有不同的意義。二組織依法條設計執行議案合議結果，成效如何？通傳會係照單全收，或通傳會仍有調整及改弦的空間？二會議經常的運作依賴通傳會同仁負責秘書作業，如何合宜搭配？（如委員會之召開通常有其時效性，且受聘委員多另有職務等），通傳會的行政作業係全數配合二項會議裁定，或依照會議之召開選擇性地提案？其間存在因人而異等不確定因素，衍生之疑慮不小。

建議：回歸諮詢性質，依法行政，事權宜由通傳會統籌負責。

議題三：取消公營電臺播送廣告的限制

舊法第30條規定：民營電臺具有商業性質者，得播送廣告，其餘電臺，非經新聞局許可，不得為之。本條例草案未將上述規定納入，形同公營電臺得以播送廣告。在政府執行電臺頻率開放之初，多以民營用途為優先，主要原因在於調節過去頻率分配著重於黨政軍的失衡結構。其次，大半以上的公營電臺多以聯網方式運作，較之中小功率的電臺經營條件更為優渥；再從設臺目的論，公營電臺多以提供即時資訊，解釋政令，宣揚政策政績為目的，故編列年度預算支應營運所需。當條例草案取消公營電臺播送廣告的限制，可能產生的後遺症有：1.以聯網布建的電臺具優勢，將搶食一般商業電臺的廣告，讓原有商業臺的營運更加不易。2.廣告商購買時段播出廣告，與電臺設立目的是否相符，會不會因招攬廣告而將設臺的主要任務打折扣？例如：遇上重要即時資訊，因需播出廣告而予延遲播出等？3.電臺既有能力招徠廣告，公家預算可否精簡或免予編列？4.形成與民爭利，以公共電視為

例，以財團法人的組織營運，除政府編列預算支應，另可透由募款或徵求贊助方式充裕經費。公營電臺視同政府機關的分支機構，與公視的組織模式不能等同視之，一旦開放播送廣告，所有進帳宜進入國庫。

建議：本案將衝擊廣播業生態，弊大於利，得不償失，建議維持舊法第30條的規範，避免直接衝擊廣告市場的生態，讓通傳會保有行政裁量空間，做出最佳的決策。另應從制度面檢討公營電臺改制為公共廣播的可能性。

議題四：廣告管理問題（草案第85條至第87條）

草案第85條至第87條分別就廣告時間、與節目區隔及置入行銷規範。第85條提出3個版本，有意就熱門時段規管，其中涉及的重點在於：是否影響廣告價格的穩定，造成崩盤效應？產生非主要時段搭售情事，演變成典型的廣告買方市場，觀眾的反應為何？第86條立法重點在維持節目播出之完整，第87條允許節目置入廣告，二條文似有牴觸，文字應再斟酌。另外，第87條第3項開放廠商冠名贊助節目製作一節，目前僅限於電視，忽略廣播業，形成不公平。

建議：三條文應作統合思考，對象及於無線廣播電視事業及頻道供應者。聰明管理當為可以努力的方向，可採取穩紮穩打的方案處理，避免廣告市場價格紊亂或崩壞；同時允許新聞報導及兒童節目以外的節目置入行銷，但表現方式不應影響節目的進行。廠商冠名贊助一節亦一體適用於廣播電視，納入條例規範。

議題五：新聞頻道之獎勵（草案第92條）

為提升國際新聞頻道及其節目水準，制定獎助措施，此項規定未盡合宜。國際新聞水準有待提升牽涉市場及觀眾收視行為等複雜因素，期待以立法方式改變現狀，恐緣木求魚；且關心本土節目製作或各專類節目之表現者，亦可能提出相對應的理由，期待通傳會比照辦理，通傳會如相應不理，或可能招來大小眼之批評，故釜底抽薪之計應採行統合性立法，針對節目類型，人才培育，優良節目作品保存等榮譽大項，配合獎勵或評鑑措施，取得挹注資源的正當性。另草案第93條有關輔助記者社團相關費用之支出，亦有核心價值判斷的疑慮。第四權的功能在督監政府，通傳會在受督監之列，本條文草案的精神用意良善，仍難免讓人批判行政機關企圖運用資源，影響新聞工作者專業自主的立場。

建議：第93條併入第92條草案，併作統合性的立法。

議題六：新聞自律委員會的設置（草案第75條）

草案第75條規定，無線廣播、電視事業應設置新聞自律委員會，定期審議該事業製播之內容所涉新聞倫理及製播規範等事項云云，應將此規定限縮，允宜考量實務上許多電臺並未製作新聞報導類型節目；參與聯播之電臺其應配合的作為為何？

建議：以功能取向，責令製播新聞報導的媒體事業自行設置或參與新聞自律組織，為新聞製播品質建立一道防護網。

議題七：有關經營權、股東變更等之管理(草案第21條、第36條)

過去戒嚴時代，對於廣播電視事業股權管理，目的在防堵非同路人取得媒體經營權；解嚴及施行電子媒體開放政策後情勢已然丕變，管理的焦點不在化整為零的股權轉換，重點當在處理經營權問題，體現國家對於外資或中資態度的政策，頻道服務提供事業亦應有同樣的思考。現有草案提出百分之五的股權達標似未盡週延，宜考量媒體的影響力，搭配服務範圍及人口觸達數作整體的考慮。再就實務面看，以臺灣3萬6,000平方公里的幅員擠了170家以上的電臺，營運情況良好者或因擁有聯網條件或作策略聯盟，方便廣告的招徠，其餘大多數的業者多已感受業務衰退的壓力，故移轉股權或經營權已是業界公開的秘密。以中國廣播公司移轉經營權為例，當時並未繳回頻率，而是逕移轉股權及經營權，股權的移轉當超過百分之五，故宜利用條例修訂之際，正視此項課題，務實因應。

建議：考量業界運作實況，行政成本及效能，對於無線廣播事業及頻道服務提供事業併同考慮，納入媒體服務範圍及影響力的估算，處理經營權及股權之變動事宜。

議題八：外界評價機制（草案第62條）

第62條的設計，目的在就頻道服務提供事業之頻道內容，建立公眾評價機制。本案執行面涉及研究方法及取樣，變數甚多，研究成果的信度及效度可能受到挑戰，全案執行的苦勞多，而「例外調查」的設計亦限縮了通傳會的法定職權。

建議：刪除本條草案。

議題九：繼續營運的申請（草案第18條、第33條、第48條及第64條）

受本條例草案規範的業者經法定程序取得營運資格，在執照效期內定期接受評鑑，一旦執照將屆期，依法需提出重新申請營運許可。除第78條第5項針對營運情況評鑑過關，且無改善事項可由通傳會逕發給營運執照外，都需送營運許可及評鑑審查諮詢會議討論決議。平心而論，內容業者面對多種平臺的競爭，對於收視收聽情形十分在意，除公共電視及公營電臺有預算支應外，其餘媒體經營者須面對市場因素自負盈虧，一旦換照受到「特殊」的對待，難免會有陰謀論等等的說法出現。理論上，業者若表現欠佳，於日常運作或評鑑時發現之際，即可要求其改善。故重新申請換照，其標準不宜比第一次申請營運執照時嚴苛，較為合理、合情。

議題十：無線廣播、電視事業的定位為何？使用公有頻率資源應受到限制或保障？

由條例草案的條文設計，除區分專章說明無線廣播電視事業相關規範，及使用無線頻譜資源應提撥繳交廣電基金外，對無線電視及廣播事業的行業定位及角色，著墨不多。當業界對於無線電視是否於有線平臺必載，有不少的發言及討論，本條例草案未能適度回應此項疑問，殊為缺憾。另外，無線廣播事業區分了大、中、小功率的營運規模，影響力無法等同視之；即使拜科技升級之賜帶來滙流，有機會藉由網路取得視覺的輔助，然而就媒體競爭態勢看，以及聽眾流失情況論，究其營運實難與電視等影音媒體相匹敵，但在條例草案中只見對於廣播業責任的課予或行政處分的條列，僅於草案第91條增列各級政府對於優質在地內容得予以獎勵。過去廣播業與各地方政府甚少淵源，其配套為何？可能的優缺點為何？地方政府對於優良電視節目是否也應予以獎勵？

建議：宜自根本探究無線媒體的角色或功能，本於主管機關的權責，試為其未來轉型預做擘劃，並於條例中適為呈現。

議題十一：部分條文的小瑕疵，提請參酌。

- (一) 第78條第5項，無線廣電事業執照期限拉長至12年，其間似應經3次評鑑，而非為2次？
- (二) 第91條，獎勵製播在地內容僅提及廣播，失之偏頗；例如新北市府設有金采獎，獎勵對象含廣播及電視，較為合宜。

(三) 第89條，參考舊法第36條，為促進本國文化提供獎助資源及相關措施等，說明文字簡略，難以看出那一單位主政，也未敘明通傳會的角色，略顯誠意不足。

(四) 頻道服務及頻道服務提供事業，稱服務，非服務，建議再酌稱謂。

本條例規範了內容提供事業。通傳會藉由自律機制，強化了業者回應受眾的責任，設立營運許可及評鑑審查諮詢會議及內容諮詢會議，與社會團體分權，也擴大管理的正當性，另外一環則是經由公告或制定規則，要求業界配合辦理。統計本條例所列，通傳會指定，要求或需公告之事項包括：第6條（特種基金之管理），第8條、第10條及第17條（無線廣播開放之公告），第19條、第49條及第63條（無線廣播電視事業及頻道服務提供事業之評鑑），第23條（聯播聯營之規定），第25條（無線電視之申設），第32條及第47條（無線電視及直播衛星廣電事業重新營運之申請），第55條及第61條（頻道服務提供事業申設及續營運條件），第62條（建立外界評價機制），第68條（授權條件），第69條（代理商資訊），第79條（內容諮詢會議規則），第83條頻道標識之呈現，第84條（節目分級辦法），第85條（主要時段的規定），第86條（節目與廣告的區分），第87條（置入行銷規定），第88條（插播式訊息）等23條草案，對通傳會而言，其責任無謂不巨大，也等於是法規的空白授權。希望各項規定能朝聰明簡要務實可行方向訂定。

條例草案的制訂邏輯顯然係迎接數位滙流的來臨，併同解決行政工具不足或不適用的「缺失」；但不爭的事實是各類平臺興起，分享資訊及影音作品蔚為常態，於立法諸項規定中追求天衣無縫的執法效果，更形成一項強烈的對比：網路世界採行低度管理甚或不管理，實體媒體處處是制約的不對等情境。在內容製作品質難以提升的批判聲中，看到了臺灣影視實力及競爭力逐步萎縮中，對照管制規範織網綿密，其間的感受特別深切沉重。真心期待及盼望：有聰慧的條例，有聰慧的執法者，引領內容業者持續向上奮進，供應最佳的影視音成品及服務，以提升全體閱聽眾的生活水準。☺

（作者為中華民國新聞評議委員會委員）



尊重市場機能、順應國際趨勢 論有線多頻道平臺服務監理政策之改變

■ 莊春發

壹、前言

國家通訊傳播委員會（NCC）因應視訊、網路、電信技術的改變，分別於最近增訂「無線廣播電視事業與頻道事業管理條例」、「有線多頻道平臺服務管理條例」、「電信事業法」、「電信基礎設施與資源管理法」及「電子通訊傳播法」等5部法典草案。其中第一部法典「無線廣播電視事業與頻道事業管理條例」係「廣播電視法」與「衛星廣播電視法」的合體；第二部法典「有線多頻道平臺服務管理條例」為原有「有線廣播電視法」的修正與延伸；第三部法典「電信事業法」係將原電信法中的第二類電信事業以及市場主導者為規範對象；第四部法典「電信基礎設施與資源管理法」，則將第一類電信事業及其基礎設施所涉及的電信市場商業行為納為管制的內容；最後一部法典「電子通訊傳播法」係將數位匯流所產生網路交易所涉及的行為規範對象。

本文僅就「有線多頻道平臺服務管理條例」監理政策之改變加以分析，基本上新法最大改變在於：

- 一、有線電視市場結構管制的改變；
- 二、是上游頻道商或頻道代理商與有線電視系統商垂直交易制度的新規範；
- 三、特別是對衛星電視業者與系統商之間「必載」制度的根本改變。以下對此3個議題分別詳細的說明。

貳、有線電視市場結構規範的改變

一、收視戶結構管制的改變

（一）有線電視收視戶上限管制之放棄

為防止有線電視系統業者壟斷市場，形成有線電視市場交易中消費者處於不利的地位，過去的「有線廣播電視法」第21條則規定：「系統經營者與其關係企業及直接、間接控制之系統經營者不得有下列情形之一：

- 1.訂戶數合計超過全國總訂戶數三分之一。

- 2.超過同一行政區域系統經營者總家數二分之一。但同一行政區域只有一系統經營者，不在此限。
- 3.超過全國系統經營者總家數三分之一（第1項）。前項全國總訂戶數、同一行政區域系統經營者總家數及全國系統經營者總家數，由中央主管機關公告之（第2項）。」

基本上主管機關訂定此規範目的，在於限制單一有線電視公司藉由多系統經營（Multiple System Operator，簡稱MSO）的方式，造成收視戶超過全國總收視戶的三分之一。此外，多系統經營者的有線電視公司所擁有的系統數，亦不能夠超過全國系統總數的三分之一。藉由重重的限制，約制多系統經營者在有線電視市場上所擁有的市場力，避免其藉此顯著市場力而進行市場力的濫用，傷害到與之交易的消費者，甚至是與之交易的上游提供節目頻道代理商或頻道商，也可能因為此顯著市場力的存在，而在交易過程中受到傷害。

俗云：「尺有所長，寸有所短。」，任何制度的設計除伴隨的優點之外，必然會有它的缺點存在。上述「事先」對有線電視市場結構的管制，固然可以防止優勢廠商的形成，從而可能造成優勢廠商力量的濫用。但不容否認的，此「事前」結構的限制，對有線電視公司利用「自我創新」或「效率提升」，從而提升市場占有率的努力行為，反而形成懲罰的現象，變相限制有線電視公司自我努力的空間，阻礙有線電視公司自我成長，對有線電視產業的健全發展反而形成障礙。

主管機關體認到上述缺失，乃在新法中排除過去事前市場結構不得超過三分之一的僵固規定，容許有線電視業者在「自我創新」或「效率提升」的前提下，有線電視公司收視戶增加之後，市場占有率可以超過原有三分之一上限，不再受到法律的約制，該項改變值得肯定。

新法雖然解除市場結構三分之一的管制，但在最終市場結構的限制並非完全不管。在新法第21條仍定有事業結合的規定：

- 1.為維護有線多頻道平臺服務產業之公平競爭，第1項明定提供有線多頻道平臺服務之電信事業如有與頻道服務提供事業相結合（垂直結合），或與其他提供有線多頻道平臺服務之電信事業相結合，或讓與、受讓有線多頻道平臺服務之營運或財產之情事（水平結合），應檢具相關文件向中央主管機關申請許可。
- 2.為避免提供有線多頻道平臺服務之電信事業透過多家有線多頻道平臺服務者或與其相關之其他關係企業為第1項各款之行為，用以規避其應申請許可之義務，爰明定第2項規定：「經由多有線多頻道平臺服務者或有線多頻道平臺服務電信事業之關係企業為前款行為者，亦適用前項規定」。
- 3.新法第三項明定中央主管機關考量「產業健全發展」、「公眾視聽權益」、「公共利益」等條件，若其結合行為不符合新法第一條立法目的者，則得不予許可。
- 4.為確保(1)頻道服務多樣性；(2)用戶視聽權益之維護；(3)公眾接近使用之權益；(4)通訊傳播市場的公平競爭及(5)其他重大公共利益等，新法第21條第4項規定中央主管機關為第1項或第2項許可處分時，得依上述之5項利益為附加附款。

總之，新法對有線電視市場結構的管制，是摒除「事前」僵固性三分之一市占率的規範，讓有競爭性與有效率的業者，努力服務收視戶所獲得的結果，即使是超過市場占有率三分之一的上限，不再受到政府法律的限制。新法拿掉市占率三分之一天花板的上限，將使市場上努力成功的有線電視廠商，不再因為努力而提高市場占有率，反而受到政策上的懲罰。此改變是順應經濟學者Schmelensee（1987）¹所說的：「政府的政策不能懲罰努力成功的企業」，因為若企業因為努力使市場占有率提升，而政府為防範其可能的市場力量濫用而加以限制。有線電視業者藉由自己努力增加其市占率應當無罪推定，除非它增加市場占有率的手段是違法。

但對有線電視業者市占率的變化並非完全放任不管，首先，是新法的第20條採用證券交易法的管制形式，要求有線多頻道服務業者股份表決權有變動且達5%時，須向主管機關申報。其次，對於有線多頻道服務業者進行結合時，也參考公平交易法的管制，應檢具申請書及變更後的營運計畫向中央主管機關申請許可，中央主管機關依據結

合的各種情況，可在結合許可時附加附款給予許可，新法第21條第4項的附加附款即代表各種公共利益的考量。

從以上制度的設計可以深刻地看出，主管機關鼓勵有線多頻道事業從事「內部成長」，甚至業者的市場占有率超過三分之一，也不再採行過去上限的限制政策。相對地，而對於藉由結合手段等的「外部成長」，則依循公平法的模式管制，事前要求業者向主管機關申請並予審核，以防範有線多頻道事業者藉由結合手段達成快速成長，最終在市場上形成優勢地位，造成與之交易之消費者處於不利之地位。

俗云：「上有政策，下有對策」針對中央主管機關對有線電視市場結構規範的改變，有線電視業者可能會借力使力著力於本身「市場擴充」之策略，以規避法律三分之一上限之規範，而放棄以結合為手段的擴充策略，市場上最可能採行此策略者可能是MSO集團。最後市場將出現普遍的「紅海」的競爭手段，到處出現廝殺的情景，再加上現行政策上開放業者跨區經營，以及新廠商可以申請進入市場，未來可期待的是有線電視市場可能又會回到過去的混亂戰國時代，主管機關是否有此心理準備，並與相關的競爭管制機關公平交易委員會協調，提供了相關的配套措施，是否也預先規劃好了。

（二）自有頻道使用上限管制之改變

有線廣播電視法42條第3項原有規定：「節目由系統經營者及其關係企業供應者，不得超過可利用頻道之四分之一。」新法「有線多頻道平臺服務管理條例」放寬上下游結構上限的管制。基於因應數位匯流技術的改變，有線電視系統上可供播放的頻道數已經可以達到無上限。因此將有線電視業者控制頻道可播放頻道數僅能四分之一的限制移除。

事實上，過去有線廣播電視法第42條第3項對下游系統商自己經營的頻道「不得超過可利用頻道之四分之一」的限制，因為每個頻道的重要性不同，消費者喜愛的程度不同，僅由單純的數字管制並沒有產生多大的效果。現在因應數位化將此限制移除應是正確的做法。下游系統商所擁有的頻道空間，已經無法形成頻道上架的障礙。上下游的交易應讓其回歸到一般市場的交易形式才是正道。之後若交易中間還發生上下

游交易不公平的情事，則應讓它進入競爭法領域，由競爭主管機關依法解決此爭端。

（三）抓大放小管制的改變

新法第31條劃分有線多頻道平臺服務提供者為兩種類型：第1項規定：「提供有線多頻道平臺服務之電信事業，於各直轄市、縣（市）之經營區域之用戶數逾百分之二十五或其上一年度之營業額逾中央主管機關所公告之金額者，應依第三十二條至第三十五條規定辦理。」該業者負有「特別義務」。第2項規定：「前項用戶數，依中央主管機關公告之上一年度數額計算之。」第3項規定：「第一項之營業額，應將提供有線多頻道平臺服務之電信事業，或其受同一多有線多頻道平臺服務者控制之電信事業一併計入。」第4項規定：「提供有線多頻道平臺服務之電信事業於經營區域用戶數或營業額未達中央主管機關公告之一定數額者，不適用第一項規定。」換言之，用戶未超過經營區域的25%，或前一年營業額未超過主管機關公告的水準，僅需負「一般義務」即可。

新法所規定的「一般義務」有：1.頻道應取得始得播送（第19條）；2.表決權股份變動之申報（第20條）；3.讓與營運、結合及特別條款（第21條）；4.申報多頻道服務用戶數（22條）；5.會計處理原則與會計分離制度（第23條）；6.特種基金之徵收及用途（第24條）；7.服務條件及費率之備查（第25條）；8.內容側錄及查核（第26條）；9.授權資訊之透明義務（第27條）；10.電視購物之資訊限制（第28條）；11.頻道總表專用頻道（第29條）；12.預防災害及緊急事故之處理（第30條）等12項義務。

設若業者用戶數超過經營區的25%或前一年營業金額超過主管機關公告之金額者，則應當要求負擔特別之「特別義務」。所謂的特別義務共計五條：1.用戶規模之計算（第31條）；2.收視費用之申報「核定」（第32條）；3.公用頻道與地方頻道（第33條）；4.公共電視、客視、原視近用權益（第34條）；5.保障民眾收視權益（第35條）。

中間「一般義務」與「特別義務」最重要的差別在於第25條與第32條費率的管制，前者費率僅需要送請經營區所在直轄市或縣（市）政府「備查」，後者之費率必須送請經營區所在直轄市或縣（市）政府「申報核定」，前者的管制程度遠遠低於後者。

（四）新制度的試算

新法第31條第1項規定：「提供有線多頻道平臺服務之電信事業，於各直轄市、縣（市）之經營區域內之用戶數逾百分之二十五，或其上一年度之營業額逾中央主管機關所公告之金額者，應依第32條至第35條規定辦理。」，亦即有上述兩項條件之有線多頻道平臺服務之電信事業必須服膺「特別義務」。

利用業者民國104年第3季向國家通訊傳播委員會申報的用戶數為基礎，暫時不考量MOD的影響，以及假定中央主管機關公告的金額為新臺幣10億元，並假定用戶數須達10萬戶始可達成。

試算結果呈現於表一之統計，在目前區分為22區有線電視市場裡，若以25%市占率，以及收視戶10萬戶為門檻²，全國22區市場市占率超過25%有：1.桃園市北健、南桃園；2.新竹市新竹振道；3.新竹縣北視；4.苗栗信和、吉元；5.臺中群健；6.南投中投；7.彰化縣的新頻道、三大；8.雲林的佳聯、北港；9.嘉義市的世新；10.嘉義縣的國聲、大揚；11.臺南市新永安；12.高雄市慶聯；13.屏東觀昇與屏南；14.臺東縣的東台；15.宜蘭的聯禾；16.花蓮的洄瀾；17.澎湖的澎湖等23家公司符合資格。

收視戶超過10萬戶的公司有：1.臺北市的陽明山；2.新北市的大豐、永佳樂、台灣數位寬頻、新視波等4家；3.桃園的北桃園、北健、南桃園等3家；4.新竹縣的北視；5.新竹市的新竹振道；6.臺中市的群健與豐盟；7.彰化的新頻道；8.臺南市的三冠王、雙子星、新永安等3家；9.高雄市的慶聯、港都、鳳信等3家；收視戶合計超過10萬戶的公司共有19家。

剔除重複的家數，只要市場占有率超過25%或收視戶超過10萬戶，兩者條件有一滿足的家數共計33家，須負擔的第32條到第35條的「特別義務」，剩下的有線電視公司兩者條件均不滿足，其僅需負擔「一般義務」。

負擔「特別義務」的33家業者，收視費率依據新法第32條，每年8月1日須向經營區所在之直轄市或縣（市）政府申報「核定」。其他28家業者僅需負擔「一般義務」，依據新法第25條規定，其費率需於實施前1個月，送請經營區所在之直轄市或縣（市）政府「備查」，其待遇有著天壤之別。

（五）新法對企業成長模式採差別待遇

拿掉收視戶三分之一的上限，以及自有頻道四

分之一的限制，改為允許事業「內部成長」之策略，鼓勵事業自我創新與效率的提升，該制度改變值得肯定。但對於事業合併卻須經過主管機關的嚴審，對事業外部成長的策略有不一樣的管制態度。此差別待遇的處理，可能影響事業使用最有效率的策略，達成經營最適規模之結構，可能反而提高事業調整結構的支出成本。

參、加強無線電視平臺與有線電視平臺的競爭

新法允許無線電視臺的基礎發射站臺，可採用租用或共同設置方式建置，可以節省建置與營運成本（「無線廣播電視事業與頻道事業管理條例」草案）。無線電視業者已完成數位化，如有多餘頻道可供租用，除可增加收入，進而充實製播高品質節目的財源。政策最終目的在於鼓勵無線電視平臺健全發展，從而形成與有線電視平臺的競爭。

肆、必載問題的解決

為接軌國際著作權法的趨勢，遵守我國參與國際組織對著作權保護的承諾。新法將現行規定從根本上改變，將目前有線廣播電視法的「必載」一臺商業無線電視臺頻道的規定，予以廢除。有線電視業者不用支付無線電視的「授權費」；有線電視亦不得向無線電視業者收取「上架費」的兩免政策，雙方業者回歸到以「授權協商」的國際著作權規範進行交易。

其他衛星頻道業者所製作或所代理的頻道若屬優質節目，除能獲取播出時廣告收益之外，也能獲得有線多頻道平臺服務提供者支付合理的授權費用。

為確保公共電視法、客家基本法及原住民基本法所設立的頻道節目，能夠在有線多頻道平臺服務用戶所近用，新法明定在不對稱管制下要求多頻道平臺服務提供者，提供專屬頻道播出。雙方得授權條件及所需費用，新法要求仍回歸著作權法規範，由各相關主管機關與有線多頻道平臺服務提供者協商。

新法設計之目的在於，主管機關藉此制度之改變，逼迫無線電視業者必須儘速提升節目內容與品質，最後才有到有線電視上架播出的機會。新制改變雙方交易的機制，固然有推動無線電視節目水準提高之效果。但此制度若無其它適當配套措施，以目前無線電視的營收體質觀察，此強制交易機制的改變，亦可能變成壓垮無線電視正常發展的稻草，因此主管機

表1 有線電視系統在各經營區市場占有率之統計

縣市別	經營區	系統名稱	104.9 訂戶數	訂戶數/區 域加總訂戶 數 (%)
基隆市 97,991		吉隆	97,991	100
臺北市 590,100	中山區	長德	70,866	12.01
		金頻道	68,373	11.59
	大安區	大安文山	68,097	11.54
		萬象	55,801	9.46
	萬華區	寶福	19,495	3.30
		聯維	57,139	9.68
	北投區	陽明山	111,106	18.83
	內湖區	新臺北	82,636	14.00
麗冠		56,587	9.59	
新北市 1,011,338	新北市	全國數位	5,098	0.50
	新莊區	永佳樂	145,957	14.43
	板橋區	大豐	110,586	10.93
		台灣數位 寬頻	113,490	11.22
	中和區	新視波	181,936	17.99
	三重區	全聯	81,829	8.09
		天外天	67,863	6.71
	淡水區	紅樹林	57,193	5.66
	新店區	大新店民主	48,395	4.79
		新唐城	45,160	4.47
	瑞芳區	觀天下	62,962	6.23
	樹林區	家和	90,869	8.99
桃園市 480,651	北區	北桃園	114,029	23.72
		北健	121,424	25.26
	南區	南桃園	245,198	51.01
新竹市 105,547		新竹振道	105,547	100
新竹縣 116,953		北視	116,953	100
苗栗縣 104,556	北區	信和	47,448	45.38
	南區	吉元	57,108	54.62
臺中市 581,807	臺中市 區	群健	290,666	49.96
	沙鹿區	台灣佳光電 訊	79,622	13.69
	豐原區	豐盟	107,670	18.51
	大里區	大屯	58,761	10.10
		威達	45,088	7.75

縣市別	經營區	系統名稱	104.9 訂戶數	訂戶數/區 域加總訂戶 數 (%)
南投縣 79,132		中投	79,132	100
彰化縣 193,376	彰化區	新頻道	105,956	54.79
	北斗區	三大	87,420	45.21
雲林縣 113,248	斗六區	佳聯	78,657	69.46
	元長區	北港	34,591	30.54
嘉義市 55,610		世新	55,610	100
嘉義縣 74,041	大林區	國聲	34,508	46.61
	朴子區	大揚	39,533	53.39
臺南市 440,700	臺南市 南區	三冠王	107,110	24.30
	臺南市 北區	雙子星	102,398	23.24
	永康區	新永安	149,226	33.86
	下營區	南天	81,966	18.60
高雄市 648,606	高雄市 北區	慶聯	237,513	36.62
	高雄市 南區	港都	155,988	24.05
	岡山區	南國	93,600	14.43
	鳳山區	鳳信	161,505	24.90
屏東縣 148,279	屏東區	觀昇	92,559	62.42
	新埤區	屏南	55,720	37.58
臺東縣 34,881	關山區	東台有線播 送系統股份 有限公司	6,367	18.25
	成功區	東台有線播 送系統股份 有限公司	4,004	11.48
	臺東區	東台	24,510	70.27
宜蘭縣 77,056		聯禾	77,056	100
花蓮縣 64,246	花蓮區	洄瀾	49,773	77.47
	玉里區	東亞	14,473	22.53
金門縣 7,037		名城事業股 份有限公司	7,037	100
澎湖縣 17,702		澎湖	17,702	100
連江縣 869		祥通有線播 送系統	869	100

資料來源：1.國家通訊傳播委員會；2.作者統計

關在推動新制之前，是否也需要考量萬一新制推行之後，帶來無線電視全面崩潰的善後處理方式。

伍、有線電視經營期間的改變

源於有線電視系統網路投資龐大、以及規模經濟及網路經濟特性的考量，新法將有線多頻道平臺經營者的經營期限也一併做了改變，拉近其與各類電信特許業務經營期間的差異。將有線電視特許的年度由9年改為15年，讓有線多頻道平臺經營者能有充裕的時間回收高額的固定成本，以及在較長時間裡對經營項目或策略，有較寬廣的迴旋空間，這部分至少是對目前有線多頻道平臺經營者釋出極高的善意。

陸、黨政軍不能介入媒體經營問題的解決

新法第5條規定：「政府、政黨投資提供有線多頻道平臺服務之電信事業，應依預算法及政黨法規定辦理。」新法藉由預算法的規定，阻止政府部門介入媒體的控制。新法藉由政黨法的規定，阻止政黨介入媒體的控制。藉由正本清源的方式，紛紛擾擾的黨政軍可以持有多少股份才算控制媒體經營的問題，做一次性的切割，回到原有各種法律應當適當分工的境界，此思維應值得肯定。

問題是責任推出之後，政黨法與預算法，是否存在新法立法設計所需的工具，若最終要求行政院聯席會議討論分工，再依各主管機關的專業分工，然後進行特定工作的執行，過去的經驗與結果並不佳。為讓該立法美意能夠達成，NCC似乎需要更進一步的考量，以及提出確實可行的方法與策略，而非一句話「由政黨法與預算法」加以解決。

► 參考文獻

- 1.有線多頻道平臺服務管理條例草案總說明，國家通訊傳播委員會網站。
- 2.無線廣播電視事業與頻道事業管理條例，國家通訊傳播委員會網站。
- 3.有線廣播電視法，國家通訊傳播委員會，民國103年。
- 4.Schmelensee, R. (1987), "Standards for Dominant Firm Conduct: What can Economics Contribute?" in The Economics of Market Dominance edited O. Hay and J. Vickers, Basil Blackwell.
- 5.Carlton, D. W.and J.M. Perloff (2009), Industrial Organization, Fourth Edition, New York: Harper Collins College Publishers.

1 見Schmelensee, R. (1987), "Standards for Dominant Firm Conduct: What can Economics Contribute?" in The Economics of Market Dominance edited O. Hay and J. Vickers, Basil Blackwell.

2 該門檻未考量另外的多頻道廠商中華電信MOD的影響，相信加入MOD之後，原有的市場占有率將降低。以收視戶十萬戶為門檻之原因，在於有線電視收視戶每月平均約為新臺幣500元，一年消費者即須支付6,000元，十萬戶一年有線電視系統商即有新臺幣六億收入。再加上寬頻網路收入、頻道上網收入（包括電視購物頻道收入與其他頻道上架之收入）、電路出租收入、其他收入。有線電視系統商若擁有十萬戶收視戶一年估計約有新臺幣十億收入。有線電視的規模門檻亦可降低為五萬戶，其營業收入將大幅降低。到底要用多少規模為門檻由主管機關決定。

柒、結語

從以上「有線多頻道平臺服務條例」對有線電視市場間規範的改變，可以發現最明顯的部分為，對有線電視市場結構規範的改變，其次，為輔導無線電視發展，期冀其成為有線電視平臺有力的競爭者，已有考量多頻道市場競爭的需求，是過去所欠缺的。再其次，則對有線電視上下游的交易制度，進行根本上的調整，回歸由交易的雙方自由決定其交易的內容與交易條件，是尊重經濟市場機能的作法，也順應國際間著作權交易的趨勢，這些作為均屬進步的改變。

然而，主管機關可能對此改變的背後，可進一步深思的問題仍然存在，例如「事前」市占率結構管制的消除，改由「事後」結合時再許可的制度，並保留否決結合之權限，最後將形成鼓勵「內部成長」，抑制「外部成長」的差別待遇，未來真正執法時如何在此兩種策略取得平衡，是主管機關可以深思的議題。

必載制度的大幅改變，雖然可以從根本上解決目前實務上對必載問題的爭議，但若從實務面加以考量，它會不會形成壓垮無線電視發展的最後一根稻草，在施行劇烈變動的制度之前，主管機關是否應有周延的配套措施配合呢？

黨政軍退出媒體的議題，為避開過去百分比多少的糾葛，新法想一勞永逸的，直接回到由政黨法與預算法解決，表面上看起來是面對問題，並提出解決方案，但就NCC的立場而言似乎有鋸箭的鑿痕。☞

（作者為景文科技大學財務金融系教授）



賦予彈性建立原則、以市場機制取代管制 電信事業管制架構探討

陳人傑

壹、前言

國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）對於現行電信法的法制調整規劃，以制訂「電信事業法」及「電信基礎設施與資源管理法」兩草案方式進行，前者應為規範電信事業的事業法性質，後者之適用對象則不限於電信事業，包括一般公眾使用無線電頻率的情形，亦受到規範。

鑑於在兩草案中有相當部分參考歐盟於2002年所頒布的電子通訊網路及服務的管制架構，降低現行電信執照取得門檻及管制強度。為有助於瞭解兩草案部分參考立法例之文本脈絡，本文針對部分基本議題，探討電信事業所可能採取的管制方式，包括管制目標、電信事業定義、執照（市場准入）規範、執照條件，以及有關市場主導者的事前管制，最後提出若干意見作為參考。

貳、管制目標探討

我國現行電信法第1條所訂的立法目的：「為健全電信發展，增進公共福利，保障通信安全及維護使用者權益，特制定本法...」。鑑於產業管制法規本具有增進公共福利之目的，且該條立法理由¹並未具體說明本條各項目的之內涵，因此難免有失之空泛，不易對於本法各項電信管制規範之解釋與適用，發揮具體引導作用。若以同為歐陸法系的德國法為例，德國電信法首先於第1條規定主要管制目標為「以技術中立之管制，促進電信領域及符合效能之電信基礎設施之競爭，並保障適當

且充分服務之提供」，並接著於第2條第2項補充電信法在管制上的完整目標，主要包括以下項目²：

- 使用者利益保障
- 通訊秘密保障
- 確保公平競爭，及促進電信服務、網路及所屬設施及服務的持續競爭
- 以可負擔價格提供普遍的基本電信服務（普及服務）
- 促進次世代公眾電信網路之建設
- 以公眾設施促進電信服務
- 促進無線電頻率有效利用及避免干擾
- 保障號碼資源有效利用
- 保障公共安全

上述在德國電信法的管制目標，同為歐盟「架構指令」（Framework Directive）第8條所納入，是以對於歐盟會員國電信法均具有相同的引導作用，對於我國電信法亦然。若對應現行電信二法草案之規範架構，「電信基礎設施與資源管理法」應首重基礎網路之建設、以設施促進電信服務之提供，並確保無線電頻率與號碼的有效利用，以及保障公共安全；「電信事業法」則為促進網路及服務的持續及有效競爭、保障使用者利益及通訊秘密，並且讓國民均可以可負擔價格享受基本電信服務。就此而言，電信二法可適度負擔及調適現行電信法對於上述管制任務的分配及執行，以供主管機關檢視管制作為是否契合目標之達成。

參、電信事業的定義

現行電信法第11條將電信事業區分為「第一類電信事業」及「第二類電信事業」，係以是否以「電信機線設備」提供電信服務作為區別的標準；而所謂「電信機線設備」的定義，則包括網路傳輸設備、交換設備及二者之附屬設備。在此一定義下，網路成為「電信設備」³或電信機線設備的一部分，而未能充分體現電信服務必須透過電信網路「網網相連」此一網路產業的特性。另電信法第2條對於「電信服務」定義為「利用電信設備所提供之通信服務」，亦與電信設備之定義相關，而必須加以釐清。

參考歐盟「架構指令」及德國電信法對於「電子通訊網路／電信網路」（electronic communications network/Telekommunikationsnetz）及「電子通訊服務／電信服務」（electronic communications service/Telekommunikationsdienst）的定義，電信網路為「傳輸系統及可能使用的交換及路由設備，以及其他資源，包括可用於纜線、無線、光及其他電磁設備傳輸訊號的非主動網路元件、衛星網路、固定、迴路及封包交換網路，包括網際網路，以及行動網路、作為訊號傳輸的電力線系統、廣播電視網路及有線電視網路；不論其傳輸資訊之類型為何」；電信服務則為「通常以收費方式，全部或主要以電信網路傳輸訊號之服務，包括廣電網路之傳輸服務」。另德國電信法對於「電信設備」定義為「發送、傳輸、交換、接收、導引或控制電磁或光訊號，且足以識別為信息之技術設施或系統」，顯見電信網路應屬較電信設備為廣的概念，包括傳輸系統及可能使用的交換及路由設備。換言之，雖然電信網路必然包含具有傳輸、交換、接收等功能之電信設備，但在定義上不宜反之將網路納為電信設備之一部分，且對於電信網路與電信設備兩者應為不同的管制考量，前者在管制上有促進網路競爭、互連、保障網路投資之規範目的，後者在管制上則以是否符合技術規範之要求為主。是以就此而言，對於現行電信設備或電信機線設備之定義，應予調整，除揚棄現行第一類電信事業及第二類電信事業的分類外，應可考慮轉以電信網路及電信服務的架構，依管制項目明訂適用之對象⁴。

此外值得予以探討的是，網際網路（Internet）是否亦為電信網路的一部分。在前述歐盟「電子通訊網路」的定義中即明文包括在內，在此一管制架構下，網際網路接收服務亦為電信服務之一種態樣⁵。就此而言，透過網際網路進行訊號傳輸之服務，在通常收費情形下亦屬電信服務，包括VoIP在內（但不包括P2P的情形⁶）。另德國電信法有關「利用電信提供之服務」（Telekommunikationsgestützte Dienste），解釋上其服務性質非以訊號傳輸為主，包括付費電話服務

（如我國的0800, 0204）、短碼服務等，性質上為電信服務的加值服務。德國電信法對於此類服務除在認定服務提供者具有顯著市場地位時，不得有濫用市場地位的情形（§ 42）外，另設有資費透明等用戶保障之規範。不過，此一「利用電信提供之服務」並不包括利用網際網路所提供之應用服務（如智慧型手機的App），解釋上該類服務僅供接取線上服務之用，並非與用戶電信連結密不可分⁷。換言之，對於藉由網際網路所提供之線上服務，在德國均非電信法之規範對象，而依其服務內容性質由相關法規加以規範。

肆、電信事業執照規範及條件

我國電信法對於第一類電信事業採取特許制，第二類電信事業則採許可制。對於第一類電信事業執照的取得，必須檢具申請書、事業計畫書等文件向主管機關申請籌設，於取得籌設同意書後，尚且需經主管機關技術審驗，於通過審驗方可取得特許執照（第13、14條）。第二類電信事業在申請許可上，亦需檢具申請書、事業計畫書等文件申請，申請人仍有一定程度的負擔。

傳統上對於電信事業設定執照制度的理由，不外乎在於以執照作為進入市場的控制手段，如基於電信具有自然獨占的特性，以執照張數限制事業家數，或者限制既有業者進入新的市場。電信執照亦可作為確保事業具有專業、技術或其他資格要件的手段，以確認其是否具有建置網路及提供服務的能力⁸。我國電信法要求以檢具事業計畫書的申請執照方式，並進行技術審驗，即具有此一性質及目的。此外，執照亦可作為課以特別規則或經營控制的方式，包括執照條件（不論為技術條件或經濟、非經濟性條件），以及作為執行特殊規定的方式，透過修改執照條件課以新的義務或禁止再行提供服務⁹。

鑑於執照在性質上即為法定市場進入障礙的一種，因此在執照制度設計上應避免管制過度謹慎、延遲及缺乏透明性。基於此一理由，歐盟於2002年所通過的「發照指令」（Authorization Directive），即採取所謂的「一般許可」（general authorization）。此一許可係要求各歐盟會員國建立一種法律架構，用以確保提供電子通訊網路或服務的權利，以及對於特定的電子通訊網路及服務，得課以特定義務。依據「發照指令」的規定，事業僅需通知監理機關，無須事先取得監理機關的明示決定或其他行政行為。通知內容包括提供網路或服務之聲明，經營者資料（商業登記字號、聯絡人、聯絡地址）、網路或服務的簡短描述、開始經營的預計日期（§ 3）。此一規定在歐陸法系上即為所謂的報備義務（Meldepflicht），如德國電信法第6條之規定。電信事業於取得一般許可後，依據

「發照指令」即取得以下權利：提供網路及服務、設置設施的必要權利（路權）、公眾電信網路及服務的互連協商、以及得被指定提供普及服務（§4）。電信事業所欲提供之服務，若需使用無線電頻率或電信號碼者，在歐盟尚需依據頻率及號碼使用權之規定，另行申請，以確保電信稀有資源的有效利用。

而對於取得許可電信事業之規範，基於規範明確性的考量，歐盟「發照指令」明定以課以執照條件的方式，作為義務之課予，此一規範方式可讓主管機關考量其服務性質，課以不同的執照條件，包括電信法以外的相關法規要求，即可以此一方式納入，如通信監察及若干環境及都市計畫法規等。對於無線電頻率及電信號碼個別使用權的授予，亦採相同的規範方式。依據歐盟「發照指令」附錄A之規定，主管機關對於一般許可得以附加之條件如下：

- 普及服務基金
- 行政規費
- 服務互通性及網路互連
- 終端使用者接取電信號碼
- 環境及都市計畫要求，以及接取或使用公有或私人土地之要求及條件、共站及設施共享之條件
- 必載義務
- 與電子通訊有關的個人資料及隱私保護
- 與電子通訊有關的消費者保護規則
- 限制傳輸非法內容及有害內容
- 應告知監理機關之資訊
- 通信監察
- 重大災害確保緊急服務通訊，以及對一般大眾廣播的使用條件
- 政府機關對於一般大眾發布即將發生威脅警告及減緩重大災害結果通訊的使用條件
- 限制一般公眾電磁暴露之措施
- 網路接取義務
- 維持公眾通訊網路的完整性，包括避免電磁干擾
- 公共網路安全
- 無線電頻率一般許可的使用條件
- 遵循標準及規格
- 公眾通信網路提供電子通訊服務之透明義務，以確保終端間的連結

至於在無線電頻率使用權及電信號碼得以附加的個別許可條件，歐盟「發照指令」附錄分別規定如下：

無線電頻率：包括「提供服務之類型」、「涵蓋義務及服務品質要求」、「頻率使用效率」、「避免有害

干擾及限制電磁波公眾暴露之技術或營運條件」、「頻率使用期限」、「頻率使用權轉讓之條件」、「頻率使用費」、「供實驗目的之使用」，以及「其他經主管機關認為適當者」。

電信號碼：包括「指定服務使用之號碼」、「號碼之有效使用」、「號碼可攜要求」、「提供公共查詢資訊」、「使用權轉讓之條件」、「號碼使用費」、「依據競爭或比較程序取得使用權之承諾」，以及「有關號碼使用相關國際協定之義務」。

通傳會於「電信事業法」草案在有關執照義務規範方式上，已參採上述歐盟對於電信執照以附加執照條件的方式加以規範，惟在「電信基礎設施與資源管理法」則維持現行以法規命令方式明訂無線電頻率及電信號碼使用條件的管制架構，以附加附款的方式進行調整。此一規範方式在性質上可認為與歐盟採附加執照條件的規範方式相當，雖可保留因應不同頻率性質及使用目的彈性調整的空間，但未符合法律明確性原則，應盡可能在法規命令就附加附款之要件進行規範，以為電信事業可得預見。

伍、市場主導者之認定及事前管制

現行電信法並未明定有關市場主導者的認定方式，而係授權主管機關於法規命令中加以規範：於第一類電信事業資費管理辦法第2條規定，包括(1)控制關鍵基本電信設施者；(2)對市場價格有主導力量者；(3)其所經營業務項目之用戶數或營業額達各項業務市場之25%以上者。在通傳會目前的管制實務上，均以上述業務市場市占率25%作為主要的認定標準。

對於市場主導者的管制方式，在現行電信法僅於第26條之1加以規範。惟究其規範要件可知，該條在性質上均為事後管制（ex-post regulation），以避免市場主導者濫用市場地位為管制方式，而與現行若干法規命令對於市場主導者以事前管制（ex-ante regulation）為主的管制方式不同，而有所落差，例如對於市場主導者的主要資費管制（第一類電信事業資費管理辦法第9條）、提供電路出租（固定通信業務管理規則第71條），以及在有關網路互連安排上對於市場主導者的諸多要求，包括提供網路介接點、互連費用計算原則、接續費計算原則、網路元件細分化等（電信事業網路互連管理辦法第7、11、14、15、16、17條等）。

上述對於市場主導者的認定要件，由於在實務上主要依賴業務市場的市占率認定，並未考量不同業務彼此之間可能具有替代性的情形，因此在管制上容易產生因特定業務市場之業務已經萎縮（如行動通信業務2G市場），而該業務經營者仍有被認定為市場主導者的疑慮。此一認定方式未能符合產業經濟學上的市場界定方法，致使容易造成過度管制的風險。

以歐盟「架構指令」為例，其第14條先行對具有顯著市場地位的事業（Undertakings with Significant Market Power, SMP）進行定義，並要求必須依據第15條「市場界定程序」及第16條「市場分析程序」確認有無SMP事業的存在。歐盟執委會尚且依據「架構指令」第15條的要求，於2003年訂定「事前管制的相關產品及服務市場建議」¹⁰，提出對於事前管制所需市場界定的基準，包括以下3個要件：(1)有無顯著且持續的結構或法定市場進入障礙；(2)市場結構是否在相當時間內難以趨向有效競爭；(3)適用一般競爭法不足以矯正此一市場失靈。歐盟執委會於該市場建議提出了18個考慮事前管制的市場，之後於2007年檢討後減少為7個，並且在2014年減少為4個市場。此一情況代表過去被認定部分不具有有效競爭的電信市場，因為適當管制或市場結構的變化而已朝向競爭。

德國電信法於第二章「市場管制」(Marktregulierung)中，即將上述歐盟「架構指令」的市場界定、市場分析規定納入條文(§§ 11, 12)，並且明文賦予主管機關聯邦網路管理局(Bundesnetzagentur)對於此一市場界定享有判斷餘地(Beurteilungsspielraum)。主管機關在進行此一市場事前管制處分之前，必須進行公開諮詢程序。此外，德國電信法尚且要求聯邦網路管理局必須定期檢視前述市場界定、市場分析及管制處分，以檢討是否予以解除或變更(§ 14)。

對於具有顯著市場地位的事業，依據「接取指令」得課以之事前管制義務，包括透明化義務、無差別待遇義務、會計分離義務、特定網路設施接取及使用義務、價格管制及成本會計義務(§§ 9~13)，以及採取功能分離的最後管制手段(§ 13a)。此外，在歐盟「普及服務指令」尚且包括零售服務的價格管制(§ 17)在內。德國電信法第13條明文規定主管機關在進行市場分析後，應作成管制處分的提出、維持、變更或廢止，此一管制處分即以上述歐盟指令規定為限。此一對於顯著市場力量事業的特別管制，在英國

2003年通訊傳播法(Communications Act 2003)即稱之為SMP條件(SMP conditions)，得以附加為SMP事業的執照條件，以明確化SMP事業之義務。

陸、結語

依據「電信事業法」及「電信基礎設施與資源管理法」兩草案之規範而言，未設置電信基礎設施及使用電信資源之電信事業，於向主管機關登記後即可提供電信服務，僅對於公眾電信網路的設置及電信號碼、無線電頻率的取得使用施以較高的管制。本文認為在降低市場進入門檻的同時，應隨之強化有關服務資訊的揭露及事後監督，以確保使用者的權益，草案規範內容應可肯定。

在揚棄現行電信執照特許制度後，未來於管制實務作法上恐難以依賴現行透過事業計畫書變更以確認是否核准的事前監理方式，取而代之的是以制訂明確且完善之規範，作為主管機關監督管制的依據，賦予電信事業經營手段上有更大的彈性。換言之，主管機關未來在電信管制上應「捉大放小」，僅對於與達成管制目標相關的重要事項事先依法加以規範，其餘則採事後監督，解除事前管制。

在電信法逐步減少事前管制，朝向以事後監督管制為主的脈絡下，電信法與競爭法兩者之間對於維持電信市場有效競爭的功能及分工，即有必要進一步的釐清。若有同時違反電信法及公平交易法者，現行行政罰法已設有法規競合時管轄機關及行政處罰之適用規定，本文認為可依循此規定建立兩法主管機關的互動及合作模式，進行資訊交流及分享，必要時並可確立一致性的處理原則，以提升管制的明確性，為電信事業得以遵循。☺

(作者為財團法人電信技術中心研究員)

- 參見民國81年行政院送請立法院審議的「電信法修正草案」第1條之立法說明：「參照公路法、民用航空法及日本電氣通信事業法立法例，增訂本法制定之目的及宗旨，俾資遵循。」
- 德國電信法第2條第2項第3款另規定「促進歐盟內部市場的發展」。
- 參見電信法第2條第2款有關「電信設備」之定義：指電信所用之機械、器具、線路及其他相關設備。此一「線路」應為網路之意。
- 例如有關網路互連及接取之義務，依據歐盟「接取指令」(Access Directive)為公眾電信網路的經營者，而對於具有顯著市場地位者的資費管制，則可能同時包括電信服務經營者及公眾電信網路經營者在內(如德國電信法第28條對於資費的濫用監督)。
- 在德國法，網際網路接取服務同時亦為電子媒體服務(Telemediendienst)的一種態樣。參見Kühling/Schall/Biendl, Telekommunikationsrecht, 2.Aufl., S.79 (2014)。
- 在點對點VoIP的情形，由於並未透過軟體提供者進行訊號傳送，而是去中心化的點對點相互傳輸，所以並不符合電信服務的要件。參見Kühling/Schall/Biendl, Telekommunikationsrecht, 2.Aufl., S.78 (2014)。
- 參見Kühling/Schall/Biendl, Telekommunikationsrecht, 2.Aufl., S.82 (2014)。
- See Anne Flanagan, Authorization and Licensing, in: Ian Walden (Ed.), Telecommunications Law and Regulation, 4th Ed., at 288 (2012)。
- See Anne Flanagan, Id., at 289-30。
- European Commission, Commission Recommendation of 11 February 2003 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 communication networks and services, C(2003) 497。



科技跳躍成長、數位變革蓄勢待發 數位匯流修法與基礎網路層之管制革新

林孟楠

壹、前言

隨著資訊及通訊科技呈現指數型成長，通訊與傳播之數位匯流早已奔騰而出，不斷改變媒介樣態，重塑公共空間之形貌。我國為因應數位匯流帶來的產業變革及管制革新需求，目前正由國家通訊傳播委員會進行數位匯流修法工作。該會於2014年8月13日第604次委員會議決議，於層級化監理模式之前提下，檢視基礎網路層、營運管理層與內容應用層之關係，就「數位匯流發展下之通傳基礎網路設施管理」，辦理對外公開意見徵詢，以作為草案研擬參考。值得注意的是，該次徵詢議題乃以通訊傳播事業興建、營運及終止電信網路為核心，並未顧及一般人民參與基礎網路層之情形。2015年10月14日第665次委員會議決議通過「通訊傳播匯流整體架構案」，預定將以五部法律組成一套匯流法典，分別為「電信基礎設施與資源管理法」、「電信事業法」、「有線多頻道平臺服務管理條例」、「無線廣播電視事業與頻道事業管理條例」及「電子通訊傳播法」。其中，「電信事業法」及「電信基礎設施與資源管理法」乃是分割現行電信法並重新制定而來。隨後，2015年12月9日第675次委員會議決議通過「電信基礎設施與資源管理法草案」及「電信事業法草案」，並公開進行意見徵詢。「電信基礎設施與資源管理法草案」（以下簡稱「基礎法」）於第4條本文規定「任何人於中華民國領域內均得建置電信網路」，顯然不再只以通

訊傳播事業為規範中心，而是更全面考量一般人民如何近用通訊傳播資源並自行設置電信網路之情形，可謂重大突破。本文以下即就「專用電信」、「公眾電信網路」及「資源管理」三個子題，從我國法制沿革及日本法比較之角度，簡單探討基礎法之意義與課題，俾便草案進一步修正之參考。

貳、專用電信之管制革新

現行電信法之歷史雖可追溯至1915年由北洋政府制定之電信條例，惟真正曾於臺灣施行者，則是1929年由國民政府制定之電信條例。鑒於當時技術，該條例所稱之電信乃是以有線電或無線電傳遞之電報、電話及廣播（第1條），並將電信事業分為兩類。第1類是國營電信事業，由交通部管理（第2條），並基於公用事業之特質，於權利義務上有特殊規定（第8、10、11、12、14、18、19、20條）。至於軍用電信由國防部自行管理，不適用該條例（第2條但書）。第2類為私設電信事業，基於國家獨占經營電信事業之原則，僅於法定列舉之七種業務，始可由地方政府、公私團體或個人，經交通部許可後設置之（第3條）。私設電信事業無法享受公用事業之特權，但仍享有與國營電信事業相同之責任免除（第9、15、16、17條），並應於必要時受國家徵用（第6條）。

從電信條例之立法架構及體例而言，乃是預設一

般人民不得私自設置電信網路之前提，透過國營電信事業為主的事業管制，附帶管理電信設備、電信網路及電波使用。私設電信事業至多在國家嚴格管制之下，補充國營電信事業不足之處，乃屬極為例外之情形。從而一般人民原則上僅能為電信服務之使用者。此種立法體例之指導思想，不外乎電信網路乃是國家之神經系統，具有高度公共性，原則上應由國家全面掌控並進行一元化管理，從而否定人民有任意設置電信網路之自由。本文姑且稱之為「電信一元化管制架構」¹。

1958年制定電信法以取代電信條例後，雖然增加電視為管制對象，惟管制架構並無改變，仍然認為人民原則上不得私自設置電信網路。只不過將國營電信事業以外之機關及私人設置電信網路之型態，依其設置目的區分為非國營電信事業及專用電信。非國營電信事業可由地方政府、公私團體或國民經交通部許可後設置，營運內容為限於「市內電話、縣鄉電話、廣播及電視」（第4、27條），具有公共通信特質，故適用資費管制（第21條）等特殊規定。專用電信則為「公私機構、公私團體或國民所設置，專供其本身業務通信用之電信設施」，於符合法定列舉業務之一時，經許可後設置（第28條）。非國營電信事業及專用電信不但於必要時應受國家徵用（第32條），平時亦應受主管機關「隨時輔導」（第35條）。其後，1977年電信法全文修正，主要是配合廣播電視法之制定而將廣播電視劃出電信事業（第3、14條），並因應科技進步擴張管制對象，基本上仍維持相同管制架構。因此於專用電信方面，雖然考量人民自行設置電信網路之需求增加，但除增訂得設置專用電信之業務類別及概括條款「其他經專案核准者」（第28條）外，依舊維持比照電信事業之高度監理。

電信法雖然將專用電信從事業管制中明確區分出來，似乎一定程度擴大人民自行設置電信網路供私人使用之空間。但得設置專用電信之法定列舉業務，以具有公共性質者為主，例如交通運輸、氣象測報及學術研究等，仍否定私人基於自身需求設置之自由。專用電信又必須比照電信事業，接受高度監理，必要時受國家徵用。凡此均顯示出專用電信於戒嚴及動員戡亂時期之時代背景中，定位上具有補充國營電信事業之意涵，從而電信一元化管制架構並無絲毫鬆動跡象。

1996年為因應動員戡亂時期終止之法制重整及全球貿易整合之電信自由化趨勢，電信法再次全文修正，經由全面開放民營電信事業，踏出瓦解電信一元化管制架構之方向。然而就專用電信而言，該法雖然不再以法律明文列舉設置專用電信之業務類別，卻依然採取許可制，採取高度監理。如此一來，姑且不論主管機關實際上有無嚴格執行專用有線電信之監理，純就法律制度而言，電信一元化管制架構並未完全解體。

因應動員戡亂時期終止而修正的電信法，竟然因循舊例維持對專用電信之高度管制，當然引起學者批判。劉孔中教授即指出人民基於自身業務需要或其他理由而在私人土地建築內設置專用電信網路，應受憲法第15條之財產權及營業自由之保障，政府並無管制專用電信之正當性，至多僅需管制電信設備之技術規範²。此言誠屬的論。如果再考慮到釋字第678號解釋理由書，「通訊傳播自由之保障，亦即人民得使用無線電廣播、電視或其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表演論之自由」。以今日之科技而言，人民設置電信網路作為行使通信傳播自由之手段，亦有可能屬於通訊傳播自由之保障範圍。而法律限制人民憲法上權利時，依憲法第23條，至少應符合比例原則，亦即通過目的正當性、手段必要性與限制妥當性之檢驗。如此一來，專用電信如不涉及頻率分配，又無法舉出其他管制理由，僅因循舊例而高度管制，恐將難以通過比例原則之檢驗。此外，早年之專用電信均以電話為主，如今之專用電信隨著科技進步，以數據傳輸為內容者，正逐漸增加，益增傳輸內容之多樣性。尤其是資通訊設備的自動化、微型化以及低價化之趨勢下，使得一般人民更容易基於自身使用需求而設置電信網路。物聯網時代下，自行設置電信網路之可能性與發展性，更是未來矚目之焦點。從管制政策而言，毋寧是開放人民得自由設置，並自由連接公眾電信網路，以發揮共享經濟之特性，始為允當。因此，維持許可制不但於憲法層次有違憲疑慮，管制政策上也不利於物聯網時代的民間活力發展，更課予主管機關過於沉重之負擔。

如果承認人民有設置電信網路之自由，則管制重心應調整為人民設置電信網路之技術規範等事項。以下簡單說明日本法之內容，以供我國基礎法研修之參考。日本之有線電氣通信法，乃是一般人民設置專用有線電信網路應遵循之普通法³。該法為防止人民設置專用有線電信網路時，可能會妨害他人設置之電信網路運作，或損害人體與物品，故要求有線電氣通信設備應符合國家技術規範（第5條）。人民於設置專用有線電信網路時，應依該法向主管機關申報（第3條第1項），必要時並應接受行政檢查（第6條）。如有連接公眾電信網路或其他專用電信網路時，應就接續狀態向主管機關申報（第3條第2項）。此外，該法原則上禁止跨國設置專用有線電信網路，以維護國家整體通信權益（第4條）。至於涉及頻率使用者，則應依電波法另行取得電臺執照，受電波法規範。

依照本文前述說明，基礎法明文揭櫫人民設置電信網路之自由（第4條），徹底打破電信一元化管制架構，固值讚許。但將專用電信網路限縮為使用核配頻率之無線網路（第15條第1、2項），而完全撤除專用有線

網路之管制，又有過猶不及之處。且從專用無線網路應經專案許可始能連接公眾電信網路之規定（第15條第6項），似亦可推論基礎法同樣禁止專用有線電信網路連結公用電信網路。此一禁令，是否符合時代趨勢，可再斟酌。又電信網路之設置區域雖以「中華民國領域內」為限（第4條），但文義上亦無法排除跨國專用有線網路。以上各點，均有再行思考之必要。

參、公眾電信網路之管制革新

電信條例及舊電信法並未就公眾電信網路有詳細規範，至多基於國營電信事業為遂行其國家任務之需要，於電信管線之建設有若干特別規定。惟自1980年代以來，由於資通訊科技快速發展及新自由主義興起，全世界興起電信自由化浪潮。我國於1996年全文修正電信法，呼應全球風潮，全面開放民營電信事業時，依照有無「設置電信機線設備」（以下簡稱「電信網路」）之標準，區分第1類電信事業與第2類電信事業（第11條）。第1類電信事業因有設置電信網路，為特許事業，應受嚴格管制。伴隨此種區分，電信法第3章「電信建設與管理」主要以第1類電信事業為對象，詳細規定「土地之取得與使用」及「電信設備之維護與管理」，均為公眾電信網路之規範。本次修正之最大特色，乃是確認人民基於憲法上營業自由之保障，可自由參進電信市場，經營電信事業。但透過電信事業之分類及不同之參進條件，似又套用古典行政法學關於「特許」及「許可」之區別，暗示人民本來並無憲法上經營第1類電信事業之營業自由，從而應受更為嚴格之管制。

一般認為電信事業之分類方式乃是繼受自日本法，而電信事業法草案總說明中，亦指出參考日本法之最新趨勢，廢止電信事業之分類。鑒於日本法對我國法之影響深遠，以下先簡單回顧日本法之情形，據以探討公眾電信網路之規範課題。

日本之電氣通信事業法自1985年施行，乃是在國營電信事業民營化及電信市場自由化之改革浪潮下，開放市場自由競爭，以取代原先的公眾電氣通信法為目的。該法當時區分第1類電信事業及第2類電信事業之主要理由，可歸納為三點。第一，技術匯流下，並無區分服務內容而進行管制之必要。第二，鑒於電信網路之投資乃是鉅額之沉沒成本，第1類電信事業與第2類電信事業於法制度上應予差異管理。第三，第1類電信事業主要以電話為主，具有傳統公用事業之特質，應予高度管制。第2類電信事業主要以新興的數據傳輸服務為主，仍處於初步發展之情形，可低度管制以彈性因應⁴。因此於法制度設計上，電信事業之分類不但具有決定政府管制密度之功能，同時也寓有劃分競爭市場之內涵。就當時之技術背景而言，實有其一定意義。制定初期，日本官僚更自負地認為此種分類

足以為各國參考⁵。然而隨著網際網路之爆炸性發展，電話之重要性大幅下降，數據服務躍居主流。因此以「有無設置電信網路」來嚴格劃分兩種不同管制密度與競爭市場，即顯捉襟見肘。日本於2004年修正電氣通信事業法時，為降低市場進入門檻，解除不必要之管制，乃決定廢止電信事業之分類，統一管制密度及競爭市場⁶。從而事業管制與電信網路管制，理論上可為不同之管制層級。

我國於1996年繼受日本電信事業法之分類時，時間上晚了日本10年，正逢數據服務興起，傳統電話面臨挑戰之過渡期間。學者乃有批判我國電信法以「有無設置電信網路」所為之事業分類，不合時代需求⁷。如就日本法制之演進而言，誠屬的論。因此電信事業法草案明確宣稱廢止電信事業之分類（第4條），可謂順應大勢。電信事業法草案既然不再區分電信事業有無自行設置電信網路，純以提供公眾電信服務之電信事業為管制對象（第2條），當然應徹底排除公眾電信網路之規範。因此電信事業法草案可謂純事業法之立法體例，著重於事業營運、市場競爭及消費者權益保護等。就立法技術而言，將公眾電信網路之管制規定於基礎法之中，更可彰顯電信事業不分類別之意義。

然而基礎法於立法體例上究竟應如何規定公眾電信網路，應先釐清公眾電信網路規範之定位，以避免只是將電信法之規定橫向移植。以下試以日本法為例，說明公眾電信網路之管制定位與核心。日本電氣通信事業法規範公眾電信網路之主要目的，乃是由於電信事業經營之公眾電信網路必須穩定提供公眾電信服務，於技術規範與維護運作上有較專用電信網路更為嚴格之要求。因此，電氣通信事業法關於公眾電信網路之規範，乃是有線電氣通信法之特別法。換言之，人民如基於自身使用而設置之電信網路，其技術規範及維護適用有線電氣通信法；如欲供電信服務使用時，則為公眾電信網路，應進一步適用電氣通信事業法。管制對象上，不限於電信事業直接設置或保有之公眾電信網路（即舊第1類電信事業），無設置或保有公眾電信網路之電信事業（即舊第2類電信事業）如就其服務內容及使用者範圍等綜合判斷而認有重大影響使用者利益時，經主管機關指定後，其設置之電信設備亦比照公眾電信網路管理（第41條第4項）。至於公眾電信網路之技術規範，一般稱之為「技術規範5原則」，分別是「設備損壞或故障之對策」、「適當品質之確保」、「通訊秘密之確保」、「對其他電信網路或終端之損害防止」、「責任之分界」（第41條第5項）。此外，鋪設電信網路管線所需之用地取得及路權設定等，則為所謂「公用事業特權」，並非賦予任何公眾電信網路之設置者，而是必須經主管機關許可後，始能賦予其公用事業特權及相應之公共電信服務

提供義務（第117條）。蓋電信市場既已開放民間自由競爭，電信事業亦非當然為公用事業，其鋪設管線所需之路權設定等，本來即屬私法自治之範疇⁸。

如參考日本法之體例，我國基礎法之立法架構，可分就如下層次說明。第一層次，為一般人民得自由設置之專用電信。由於人民設置專用電信網路，通常是為行使其自身之財產權、營業自由或通訊傳播自由等，故以申報制並課予人民一般性義務即可。基礎法之規定，頗有不足之處，已如前述。此外，考量到基礎法允許組建既存電信網路以成為公眾電信網路（第5條第2項），顯然亦不宜完全撤除專用有線電信網路之相關管制。

第二層次，為提供自己或他人經營電信服務為目的而設置之公眾電信網路。人民設置公眾電信網路之行為，雖亦受營業自由之保障，惟凡以提供公眾電信服務為目的而設置之事業用電信網路，鑒於其社會影響層面廣泛，故應要求其符合更為嚴格之技術規範及維運能力，以確保公眾電信服務之安全與品質。基礎法以許可制及技術規範等相關規定（第5條至第12條），確保公眾電信網路之健全，方向上可資贊同。

第三層次，為公用事業之特別規定。設置公眾電信網路之電信事業如欲承擔公用事業之權利義務，於路權設定及公共義務內容上，應可再為特別規定。由於人民經營電信事業並不當然享受公用事業特權並承擔公用義務，因此必須依照事業之意願及能力，經主管機關個案判斷。就此而言，基礎法除第13條之規定外，完全刪去現行電信法第32至第37條之規定，是否符合社會需求，可再斟酌。

肆、資源管理之管制革新——以電波監理為中心

電信一元化管制架構下，直到1996年為止，電信條例及舊電信法並未就通訊傳播資源詳加規定，舊電信法亦僅針對電波規定「無線電信發射方式頻率及呼號，統由交通部規定支配，非經請准，不得變更」。蓋因電信法制既然是以事業管制為核心，電波原則上當然僅限於電信事業或專用電信使用，並附隨於個別業務管制之中，從而欠缺資源管理之問題意識。尤其是電波涉及國家安全事項，我國法制及實務上允許軍方保有並自行管理龐大頻段。因此在國營電信事業及軍用電信之雙重夾擊下，電波全歸國家獨占使用，一般人民並無接近使用之機會，甚至於1977年以前使用無線收音機也必須先行辦理登記。

從法制度設計而言，事業管制與電波監理本來應屬可分之層級。1976年制定之廣播電視法採取「廣電事業+電波監理」之二元架構，廣電事業及節目供應事業歸行政院新聞局主管，電波監理事項則歸交通部主

管（第3條），初步顯示出電波具有獨立管理層級之意義。換言之，無線廣電事業必須分別取得廣電事業執照及電臺執照（含頻率指配），始可合法經營。因此廣播電視法乃納入有關電波監理事項之規定，例如「頻率國有（第4條）」及「電臺設立（第2章）」。⁹雖然立法體例上乃是事業法，亦無資源管理之問題意識，但制度上已略具營運管理層與基礎網路層分離之雛形。

政府於1996年提出電信法全文修正草案時，於電波監理事項之立法理由中，首度強調電波「屬國家重要稀有資源，為全民所共有」，並明文揭櫫「有效運用」、「限期使用」及「和諧有效共用」之監理原則（第48條及其立法理由參照）。而為因應電波使用之多樣化發展，除維持開設電臺使用頻率應經許可之原則外，更透過終端設備與射頻器材之技術規範管制，允許一般人民使用審驗合格之設備時，即能直接使用免執照頻段。同時基於電波之和諧有效共用環境實有賴政府持續維持，絕非任何人可直接享用之自然資源，因此開徵頻率使用費，將使用者付費之概念導入電波監理制度。雖然電信法維持「業務執照綁定頻率」之管制架構，但依照上述規定，電波監理不再只是電信事業管制之附隨制度，逐漸成為應獨立處理之資源管理議題。尤其是考量到1990年代以後，無線通信技術之發展一日千里，一般人民更有機會及能力使用無線電信設備，自然無法維持以事業為中心之管制架構。

2003年制定之通訊傳播基本法為配合數位匯流趨勢，統一規範「頻率、號碼、網際網路域名及位址與路權等」通訊傳播稀有資源之法律地位。鑒於「稀有資源為非自由財，…為獲得最大經濟及社會利益」，政府於分配資源時，可依傳輸技術而為差別管理（第7條及其立法理由參照）。且考量到頻率等「既為國家之稀有資源，且具經濟價值，故應確保於分配及管理上，使消費者及通訊傳播事業得以獲取最大之經濟與社會利益」，從而「應以公平、效率、便利、和諧及技術中立為原則」（第10條及其立法理由參照）。自上述立法意旨而言，通訊傳播稀有資源之分配管理，乃是法體系上有別於通訊傳播事業之管制層面，立法政策上本來即應考量資源整體分配效益，單獨針對通訊傳播資源立法。尤其是我國電波監理向來附隨於電信事業管制中，始終欠缺全局規劃，早有學者建議應仿照日本電波法，制定專法規範⁹。

從上述法制沿革可知電波原先僅由國家獨占使用，並附隨於事業管制之中。但是隨著電信一元化管制架構之逐步解體，以及資通訊技術進步下一般人民使用無線電信設備之情形日益增加與多樣化，電波已成為應開放全民共有共享之資源。自憲法層次而言，依照釋字第364號及第678號解釋之意旨，電波使用涉及人民通訊傳播自由，「無線電波頻率屬於全體國民

之公共資源」，「國家應對電波頻率之使用為公平合理之分配」，且「鑒於無線電波通訊技術之研發進步迅速，主管機關並應依科技發展之情況，適時檢討相關管理規範」。簡言之，法制度設計上應儘量擴大一般人民直接或間接使用電波之機會，因此如何分配頻率、評估頻率使用效益乃至重整頻率，制度設計上均應從一般人民接近使用電波之角度詳加檢討。

上述沿革亦可從日本法中發現類似演進軌跡。1915年制定之無線電信法採取「電波國有原則」，人民並無使用電波之自由。但在1947年日本制定新憲法而轉型為自由民主法治國家後，1950年制定電波法時，政府即明白宣稱「電波屬於全民所有」，立法目的在於「為確保電波之公平且有效之利用，以增進公共福祉」（第1條）。此後，法政策上均不斷開放人民直接或間接使用電波之機會，約略可分為四個層次，分述如下。第一，鑒於社會對電波之需求程度高漲，強化電波分配程序之透明性與公正性，並以3年為1周期評估電波使用效益，進而檢討修正頻率分配表。第二，由於制度上已大幅鬆綁電臺許可制度，免執照使用之電臺躍居絕對多數，故強化無線電信設備之技術規範及審驗，以確保電波和諧使用之基礎環境，便利人民直接利用電波。第三，推動頻率共享使用，將此列為電臺（頻率）許可之審查項目。第四、設定通訊傳播事業享有排他使用頻率之法律地位時，應檢視其頻率使用效益是否可回饋至一般人民¹⁰。

依照上述說明，通訊傳播資源完全交由基礎法規定，並明文揭櫫「無線電頻率為全體國民共享之資源」（第17條），方向上可解釋為人民享有使用電波之自由，可資贊同。然而仍未建立定期檢討頻率使用效益之機制及透明程序，可謂遺珠之憾。尤其是無線電頻率供應計畫，原先之設計目的是於現行法無明文規定之下，由主管機關具體檢討現行頻率使用效益及預估未來使用狀況後，全盤規劃出中長程頻率釋出與

使用方案，經公開意見徵詢程序後，奉行政院核定後公告之無法律拘束力的行政計畫。如欲提升至法定層次，應規定主管機關有義務定期調查檢討頻率使用效益及預估未來使用狀況，進行公開意見徵詢，並據以擬定無線電頻率供應計畫。

伍、結論

本文主要從法制沿革及日本法比較之角度，分別以「專用電信」、「公眾電信網路」及「資源管理」為子題，說明於電信一元化管制架構下，一般人民並無依自身需求設置專用電信網路之自由、經營電信事業之營業自由以及使用電波之自由。但隨著資通訊技術進步、電信市場開放競爭、傳輸內容從電話轉向數據等客觀條件改變，如今已是人人都有機會與能力設置專用電信網路、經營電信事業以及使用電波之時代。物聯網時代中可預期將有更進一步之爆炸性發展。從而，以事業為核心之管制架構，當然不再適用於基礎網路層。管制政策上，政府於基礎網路層應負有之公共任務，乃是確保基礎網路層之開放、秩序與安全。

自立法體例而言，基礎法之立法內容，徹底遵行層級化監理趨勢，以基礎網路層之設置與設備為中心規範，不再以特定事業管制為中心，方向可資贊同。如與日本相比較，可謂整合有線電氣通信法、電波法及電氣通信事業法之電信網路規範為一體，不但於立法技術上明確呈現層級化監理之管制架構，亦統合政府於基礎網路層之監理責任。冀望基礎法能早日通過，以重新建構數位匯流時代人民參與基礎網路之權利與義務。☞

（作者為中原大學財經法律學系助理教授）

- 1 我國電信條例於立法架構上，似受日本明治時期制定之電信法影響，因此參考日本學者之用語。參見：林紘一郎『情報メディア法』（東京大学出版会、2005年）174頁。
- 2 劉孔中『電信管制革新與數位網路產業規範』（太穎、2001年）31-33頁。
- 3 園部敏・植村栄治『交通法・通信法（新版）』（有斐閣、1984年）254-267頁。
- 4 以上三點，整理自：林紘一郎『情報メディア法』（東京大学出版会、2005年）184-186頁、高嶋幹夫『実務電気通信事業法』（NTT出版、2015年）48-51頁。
- 5 桜井俊「電気通信事業法の法的枠組みと現状」舟田正之・黒川和美編『通信新時代の法と経済』（有斐閣、1991年）2頁。
- 6 但法制度上仍針對設置電信網路之電信事業者，設有特別規定。其理由與內容，可見：高嶋幹夫『実務電気通信事業法』（NTT出版、2015年）48-51頁。
- 7 劉孔中『電信管制革新與數位網路產業規範』（太穎、2001年）18-22頁。王郁琦 林雅惠，「我國電信事業分類規範之探討：以網路電話為例」月旦法學雜誌102期（2003年）128-146頁。
- 8 高嶋幹夫『実務電気通信事業法』（NTT出版、2015年）645-706頁。
- 9 林俊宏「臺灣無線電頻率管理與法制調整芻議」月旦財經法雜誌7期（2006年）1-23頁。同「由無線電核照收費及其使用權利範圍探討頻譜資源管理法之建立」中原財經法學24期（2010年）87-164頁。同「頻率管理法制化及未來規劃之探討」成大法學22期（2011年）1-66頁。
- 10 日本電波法與政策之回顧與展望，可見：豊嶋基暢「無線通信技術の進歩に対応した電波有効利用政策に関する考察」メディア・コミュニケーション研究所紀要58号（2008年）67-86頁。

委員會議重要決議

104.12.1-104.12.31

日期	事項
104年12月2日	照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計434件及第4點、第6點所列業經本會第516次分組委員會議決議案件計18件。
	審議通過「行動寬頻行動臺技術規範」部分規定修正草案及「第三代行動通信終端設備技術規範」修正草案，並依本會法制作業程序辦理後續發布事宜。
	審議通過訂定「廣播電視事業業務規費收費標準」草案，並依規費法相關規定函詢財政部意見後，辦理後續法規發布事宜。
	一、審議通過全球一動股份有限公司用戶得申請沿用原號碼，並同意將原核配全球一動股份有限公司之行動通信網路業務用戶號碼1個單位（即10萬門，0900-10-0000~ 0900-19-9999）核配予遠傳電信股份有限公司，自全球一動股份有限公司無線寬頻接取業務特許執照屆期之次日起生效。 二、遠傳電信股份有限公司於105年6月10日前若再次申請核配行動寬頻業務門號，前項獲配數額將不計入該公司行動寬頻業務獲配門號數及使用中之用戶數。
104年12月7日	確認通過「行動寬頻業務2500MHz及2600MHz频段釋照競價結果」案，並廣續辦公事事宜。
104年12月9日	照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計369件及第4點、第6點所列業經本會第517次分組委員會議決議案件計47件。
	一、許可三商多媒體股份有限公司所屬「NHK新聞資訊台」換發境外衛星廣播電視節目供應者執照。 二、許可台北影業股份有限公司經營HGTV居家樂活頻道及泛亞傳媒股份有限公司經營美國高爾夫頻道。 三、否准奇蹟製作股份有限公司經營奇蹟環保台頻道。
	審議通過對外公布制定「電信基礎設施與資源管理法」草案，以徵詢意見。
	審議通過對外公布制定「電信事業法」草案，以徵詢意見。
104年12月16日	照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計337件及第4點、第6點所列業經本會第518次分組委員會議決議案件計14件。
	模里西斯商ABSOLUTE PERFECT CO., LTD.申請投資北都數位有線電視股份有限公司案，經審酌被投資人於有線廣播電視系統產業之市場地位、其經營區內競爭狀況，及經營此項業務所面臨之頻道授權問題等因素後，作成以下決議： 一、經斟酌104年11月26日聽證之結果，以附附款同意模里西斯商ABSOLUTE PERFECT CO., LTD.投資北都數位有線電視股份有限公司。上揭附款為：北都數位有線電視股份有限公司於後續營運應遵循有線廣播電視法第42條規定，並且就投資人及其關係人所代理之頻道總數，亦應本諸上揭規定意旨，維持在一定比例以下。 二、依前項決議意旨分別函復經濟部投資審議委員會及申請人。

日期	事項
104年12月16日	<p>審議通過第三代行動通信業務執照屆期後續規劃案：</p> <p>一、有關行動寬頻業務經營者期盼政府調度C6區塊頻段供其移轉行動通信業務（2G）用戶使用之意見及可能涉及之相關議題，請轉陳行政院。</p> <p>二、鑒於第三代行動通信業務目前仍提供我國主要行動語音及較低速率數據相關服務，在該業務結束前，應審慎考量如何讓大量用戶得以平順移轉至仍將持續經營之行動寬頻業務。</p> <p>三、有關後續之細部規劃，本會仍將廣徵徵詢相關公協會之意見。</p>
104年12月23日	<p>照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計405件及第4點、第6點所列業經本會第519次分組委員會議決議案件計43件。</p>
104年12月30日	<p>照案通過依本會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點第5點、第7點所列案件清單計361件及第4點、第6點所列業經本會第520次分組委員會議決議案件計82件。</p>
	<p>一、審議通過制定「電子通訊傳播法」、「電信基礎設施與資源管理法」、「電信事業法」、「有線多頻道平臺服務管理條例」、「無線廣播電視事業與頻道事業管理條例」等5草案，並依本會法制作業程序辦理陳報行政院事宜。</p> <p>二、本5草案陳報行政院後，仍持續開放對外徵詢意見之管道。</p>
	<p>核發新高雄有線電視股份有限公司之市內、國內長途陸纜電路出租業務籌設同意書。</p>
	<p>核發新彰數位有線電視股份有限公司之市內、國內長途陸纜電路出租業務籌設同意書。</p>
	<p>一、核准亞太電信股份有限公司繳回第三代行動通信業務頻率835-845MHz及880-890MHz，該公司應於核准之日起停止使用該等頻率。</p> <p>二、核准台灣之星電信股份有限公司變更行動寬頻業務頻率885-890MHz使用期限自核准之日起至119年12月31日止。</p>
	<p>許可金禧廣播事業股份有限公司自105年1月1日零時起停播，並廢止其廣播執照及收回原核配之電波頻率。</p>
	<p>一、緯來電影台於104年8月23日播出之「誰上我的床」及「江南1970」，其內容違反節目分級規定，依衛星廣播電視法及其相關規定各核處罰鍰。</p> <p>二、民視無線台於104年7月8日播出之「嫁妝」，其內容違反廣告應與節目明顯分開規定，依廣播電視法及其相關規定核處罰鍰。</p> <p>三、民視無線台於104年6月24日播出之「嫁妝」，其內容應注意廣告應與節目明顯分開之規定，請發函促其改進，以免違法受罰。</p> <p>四、東森財經新聞台於104年8月29日播出之「東森財經晚報」，其內容應注意節目分級規定，請發函促其改進，以免違法受罰。</p>
	<p>准予核發北都數位有線電視股份有限公司之市內、國內長途陸纜電路出租業務特許執照。</p>



內
付
資
已
郵
國

板橋郵局許可證
板橋第01489號
中華郵政台北雜誌
第1102號

無法投遞請退回



 **國家通訊傳播委員會**
NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION

地址：10052臺北市仁愛路一段50號

電話：886-2-33437377

網址：<http://www.ncc.gov.tw>

為地球盡一份心力，本書採用環保紙印製。

ISSN : 1994-9766



GPN : 2009600628
定價：新臺幣 100 元