ISSN 1994-9766

NCC NEWS 7月號

NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION • 第10卷 第3期 • 中華民國105年7月出刊

http://www.ncc.gov.tw

頭條故事
- 通訊傳播匯流五法研討會：迎向通訊傳播新紀元
- 通訊傳播匯流五法研討會：「活化競爭的通訊傳播市場新規範架構」紀實
- 通訊傳播匯流五法研討會：「誘發創新的彈性化頻譜管理新機制」紀實
- 通訊傳播匯流五法研討會：「全球化OTT浪潮下，跨境及跨域治理挑戰」紀實

國際瞭望
- 競爭型監理時代：跨太平洋夥伴協定與匯流五法草案

NCC NEWS
中華民國105年7月出刊
第10卷 第3期

目 錄 • CONTENTS

頭條故事

01 邁向智慧未來，廣納雅言
通訊傳播匯流五法研討會：
迎向通訊傳播新紀元

04 匯流時代，智慧管理
通訊傳播匯流五法研討會：
「活化競爭的通訊傳播市場新規範架構」紀實

12 數位無界線－資源充裕、管制重塑
通訊傳播匯流五法研討會：
「誘發創新的彈性化頻譜管理新機制」紀實

19 資訊川流不息，創新服務百花齊放
通訊傳播匯流五法研討會：
「全球化OTT浪潮下，跨境及跨域治理挑戰」紀實

國際瞭望

27 挹注創新活水，接軌國際、逐鹿雲端
競爭型監理時代：
跨太平洋夥伴協定與匯流五法草案

通傳展望

32 創新服務成長，管理變革的開端
2016臺灣網路治理論壇
第二場次「網路中立與OTT管理」紀實

會務側寫

36 委員會議重要決議

為瞭解NCC News讀者之閱讀型態，請撥冗填寫問卷，問卷連結如下：
http：//www.ncc.gov.tw/chinese/vote.aspx?site_content_sn=378
感謝您提供協助。

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、江幽芬
編 輯 顧 問　陳國龍、鄭泉泙
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
臺中市中區綠川東街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

著作權所有 本刊圖文非經同意不得轉載

邁向智慧未來，廣納雅言

通訊傳播匯流五法研討會：迎向通訊傳播新紀元

通訊傳播匯流與隨之而來的各項創新應用，已然對民眾的生活造成莫大的改變；現在大眾運輸系統上，幾乎人手一支智慧型手機或智慧平板，透過網際網路，收看節目、即時通訊或連線遊戲。換句話說，「數位匯流」就是數位科技、網路壓縮技術及網際網路科技普遍運用後，傳統資訊、電信及傳播原本壁壘分明的界線因此形成一個整合的單一服務平臺。

通訊傳播基本法（簡稱基本法）之立法，即係政府於92年間為因應科技匯流的趨勢及日新月異的嶄新服務而制定，以明定通訊傳播產業健全發展的共通性原則，作為通訊傳播相關法規制修之依據。國家通訊傳播委員會（以下簡稱NCC）95年2月成立迄今，即陸續因應通訊傳播產業之發展，依據基本法所揭示的原則進行通訊傳播相關法規之制修訂，然通訊傳播產業發展迅速，資訊透過網際網路川流不息，帶致了產業革新與文化變遷，匯流已是人民生活的一部分，通訊傳播相關法制應與時俱轉，調整管制架構以切合人民生活。

為進一步與產、官、學及民眾深入討論通訊傳播匯流法制革新的理念與政策目標，NCC特於105年6月18日以「迎向通訊傳播新紀元」主軸，假交通通訊傳播大樓3樓國際會議廳舉行「通訊傳播匯流五法研討會」；研討會分別規劃「活化競爭的通訊傳播市場新規範架構」、「誘發創新的彈性化頻譜管理新機制」、「全球化OTT浪潮下，跨境及跨域治理挑戰」三場次主題，邀請行政院張前院長善政蒞臨勗勉，並邀請行政院前政務委員蔡玉玲、司法院副院長蘇永欽及司法院大法官蔡明誠擔任各場次主持人，產、官、學、研各界及民眾踴躍參與，反應熱烈。

圖1 石主任委員與張前院長善政、NCC虞副主任委員等合照

NCC石主任委員首先歡迎舊雨新知蒞臨共同參與翻轉通訊傳播規範框架，為下世代臺灣創造發展契機的法制基礎建設的研討，此次龐大的通訊傳播法制框架翻修工作，是政府整體為臺灣通訊傳播產業擘畫下階段通訊傳播發展重要變革的穩固基礎。並說明行政院在105年5月6日將匯流法案送請立法院審議之後，

立法院院會已交付交通委員會審查，立法院法制局亦已進行幕僚作業，與NCC同仁進行密切合作。在全球化、區域經濟整合的國際趨勢下，NCC從與經濟部合作直接參與服務貿易協議的談判過程中，了解通訊傳播匯流五法所涉及的議題亦是區域自由經貿的核心議題，因此，NCC兼納2004年即啟動的通訊傳播匯流法制研修工作的經驗，包括通訊傳播管理法草案的研擬、電信法及廣電三法的修正，當前包括有線廣播電視的數位化、行動寬頻業務開放異質網路整合、導入頻率次級交易等實務管制經驗，以及先進國家的管制革新經驗，提出通訊傳播匯流五法草案。藉助6位專家的剖析，可以更加瞭解相關通訊傳播制度變革及法案可以更為精進之處，未來持續推動通訊傳播匯流修法的過程中，NCC會繼續納入各方意見，以制定前瞻並適合我國民情以引導產業邁向未來發展願景的匯流法案。

圖2 ▶ 石主任委員致詞

行政院張前院長善政致詞時表示NCC推動有線電視數位化，成效卓著，國內通訊傳播環境有大幅的改善，NCC及同仁付出居功厥偉；並特別對前蔡政務委員玉玲表達感謝，審查匯流法案期間除了協調相關部會及產、學意見外，更透過vTaiwan徵詢平臺與各公民團體進行即時對話，尋求最大共識，讓法案更加嚴謹。並強調匯流法案稱為NCC的嘔心瀝血之作不為過，兼顧產業發展與適度規管，完成後沒有精神分裂，是一件不容易的事情。尤其匯流法案複雜度極高，足以成為國際間的典範，引領通訊傳播產業新的發展契機，希望NCC能持續與外界溝通，讓外界充分了解匯流立法的重要性及五法彼此間的關聯性，同時加強與立法者的溝通，將法規整體架構及政策方向與匯流時代契合的精神能讓立法者了解，期盼能盡速完成立法。

圖3 ▶ 張前院長善政致詞

本次研討會最後由石主任委員擔任主持人，與NCC虞副主任委員孝成、交通大學李大嵩教授進行綜合討論。

圖4 ▶ 石主委說明

石主任委員首先說明本次研討會的3個議題，是從活化競爭的角度來看，市場規範有何改變，2篇專論雖然集中在電信事業法及有線多頻道平臺條例上，但一直到最後OTT浪潮下，跨境及跨域治理議題時，公平競爭環境（Level playing field）仍是大家關切的重點，可見五法是相互關聯。並強調電信法及廣電三法已極度老舊，不足以因應實務上需求；例如頻率或融合組網部分，NCC在合法性下有大幅的變革，但受限於現行法，亦無法完全採用國外經驗。匯流五法是一誘因，NCC針對管制實務10年來所面臨的問題列出完整解決清單，希冀各位持續關注匯流法案與國際經貿協定內涵之關聯及後續進展，貢獻更精進之解決方案。

石主任委員並再度說明匯流五法的內涵，五法是一規範的陣列，事業自行選擇其最適經營環境及營運模式。電子通訊傳播法及電信基礎設施與資源管理法並非目的事業法，所有在臺灣地區之行為皆適用；電信事業法及無線廣播電視事業與頻道服務提供事業管理條例為目的事業法；電信事業法的登記並非強制性

規定，係為提供政府更好的服務，以更好的服務吸引localize，提供好的服務吸引我國業者留在臺灣。

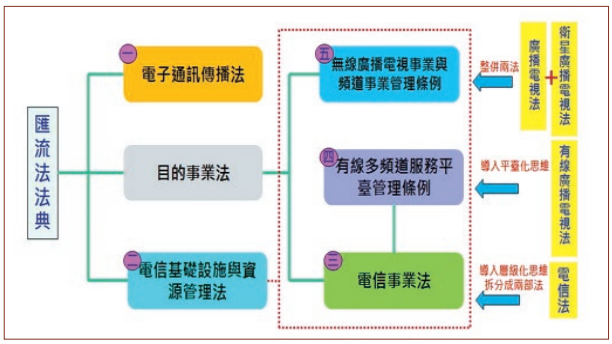


圖5 匯流五法關係圖

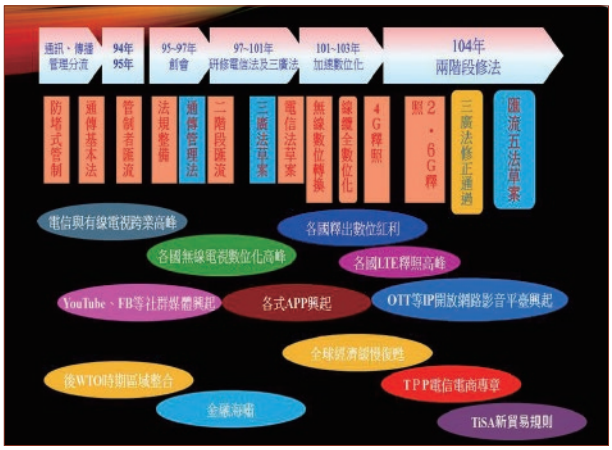


圖6 匯流演進

交通大學李教授大嵩另外從技術觀點分享其對於匯流法案的詮釋，表示電子通訊傳播法與電信事業法的主體可能有相互競爭關係，差異之處在於電子通訊傳播法之主體並未操縱基礎網路及資源的能力，不若電信事業有操縱基礎網路及資源的能力。有線多頻道平臺的基礎建設可以做為我國第二條寬頻管道，無線廣播電視事業另以一法規範，因其有一定社會責任，有另行規範之必要。數位匯流與寬頻網路的結合，可達成下列目標：

一、提升服務近用，讓人民無障礙使用。

二、提升資源效益，稀有資源得到高效率的使用。

三、內容層與營運層部分，透過服務排程，讓內容應用服務藉由平臺傳遞至消費者。

四、平臺與設施資源間，透過網路共享及網路互連，達到效率使用。

未來可預期OTT所使用的技術會不斷進步，未來所提供的服務品質幾乎可達到與電信事業所提供的品質相當，電信事業應如何因應呢？李教授認為電信事業只能永遠提高技術及服務品質，面對國際間所謂的「網路中立」原則，電信事業成為「笨水管」的情形可能更加惡化，政府提供人民公平自由的接取環境同時，政府應該更要思考誰要提供優質的基礎網路，以避免對通訊傳播整體產業造成結構性的損害。

交通大學李教授大嵩另外分享對5G技術演進趨勢的觀察，第一個現象是網路切片（network slicing）技術，利用軟體劃分數個不同應用服務情境，動態的提供網路服務，例如物聯網、自動車。第二個現象內容中心網路（Content-centric Network）趨勢，消費者可能只在乎內容本身，不在乎是誰傳遞的內容，因此未來傳遞的主體是具名內容（named content），內容本身就有ID，在網路上提供最有效率的傳遞。並提出以下問題和大家一起思考：

一、匯流是現象，或只是目的：制定匯流法案的目的到底是要促成匯流，抑或是因應現象或趨勢而調整法制架構。

二、技術的演進如何影響匯流，帶來何種法規面的衝擊：包括軟體定義網路（SDN）、內容傳遞網路（CDN）、網路切片（network slicing）等技術演進，對產業法規的影響。

三、個人與社會需求趨勢：5G以後是不同面向的極致服務體驗，法規要如何調適？

四、通訊傳播角色如何與時俱進：在上述不同面向的極致服務體驗下，通訊傳播的角色如何調整。

五、國家對通訊傳播服務須掌握的最低限度：語音服務、無線電視是政府應確保提供民眾的最低服務。

六、通訊傳播業者的思維與角色平衡：電信事業的恐懼是變成「笨水管」，匯流法案如何使各方業者得到平衡。

七、寬頻基礎建設的政策意義與角色：匯流法規不單是關注通訊、傳播事業本身，更重要的是代表關注國家寬頻建設的永續經營及有效率的經營，攸關國家有效運轉及經濟發展的基礎。

此次研討會各議題主持人、與談人及與會嘉賓對通訊傳播匯流法案提出諸多具建設性意見；各方寶貴建言未來可作為NCC賡續推動通訊傳播匯流法案之參考，期與各界群策群力，共同打造優質通訊傳播匯流法制環境。

（本文由法律事務處科長吳宜倫整理）

匯流時代，智慧管理

通訊傳播匯流五法研討會：「活化競爭的通訊傳播市場新規範架構」紀實

主持人：前行政院政務委員 蔡玉玲
與談人：NCC主任委員 石世豪、
臺北大學教授 劉崇堅
發表人：財團法人電信技術中心研究員 陳人傑、
景文科技大學教授 莊春發

前政委蔡玉玲說明自己從業界到公部門這兩年半以來，一直參與網路領域相關政策，面對變化如此快速的世局，如果我們無法快速因應制訂新的政策，對於整個國家的發展有非常大的影響，以往在民間常覺得為何公部門政策延宕，其實好的政策拖了五年、十年都是很大的問題，我們希望所有政策有不同意見，多元意見固然好，但不可因此延宕，而不往前推進。所以請大家提出具體的意見，至於這些不同的意見應該如何決定，由該做決定的人儘速做出決定。

圖1 ▶ 本場主持人前政委蔡玉玲

本場次邀請發表人陳人傑及莊春發兩位教授，就其觀點深入剖析匯流五法之電信事業法及電信基礎設施與資源管理法兩草案，並由NCC主任委員石世豪及前委員劉崇堅教授，分別與談在此數位匯流環境的衝擊下，草案如何嘗試解決當前困局。

電信事業管制架構之分析與探討
發表人：陳人傑研究員

一、電信事業管制架構

（一）管制目標鬆綁？

發表人陳人傑研究員（以下稱陳研究員）表示，過往電信法範疇在新的匯流法架構下，主要是以電信事業法（簡稱事業法）及電信基礎設施與資源管理法（簡稱基礎法）為核心，就其功能而言，基礎法主要針對基礎網路部分，事業法主要針對服務部分，其嘗試歸納兩者的共同管制目標為「確保公平競爭、促進電信網路、服務的持續競爭、保障公共安全」；現有電信法與兩法草案之比較，現行電信法主要是以第一類電信事業為管制核心，並搭配管制契約承諾書要求之九大項目，而新法基礎法第6條部分則以建置公眾電信網路始需具備計畫書許可，而事業法部分第5條及第6條則藉由辦理登記，於服務提供使用到電信資源部分，包含無線電頻率或電信號碼時，亦需取得營運計畫之許可。其實就新舊法對照，其營運計畫書項目是

增加，所以看起來管制並無鬆綁，其中變更時亦尚須主管機關核准。

圖2 新舊電信事業管制架構對照

二、電信名詞定義部分

電信法有設備、服務、事業及管線基礎設施；對應到草案部分，基礎法著重基礎設施，故對電信網路加以定義，其與現行法相當，並對公眾電信網路定義為提供公眾電信服務之電信網路，另外事業法著重事業與服務。問題是此兩部草案對於邏輯網路的定位為何？如果定位為實體網路的話，似乎不適用基礎法，僅適用事業法，但因無使用電信號碼或無線電頻率，所以無網路互連規定之適用，又該如何處理網際網路互連？

三、電信法與匯流法草案規範方式之差異

現行電信法是以事業主體為管制方式，然電信事業法草案則是以行為規範為管制方式，分為取得登記之一般義務、設置公眾電信網路及取得資源者義務、指定電信事業之義務，其中問題在於就指定部分並無明確規範；基礎法草案部分，僅就公眾電信網路設置者施以義務要求。

圖3 電信法與匯流法草案管制之差異

二、電信市場競爭管制架構

（一）對於電信市場主導者之管制方式

現行電信法的管制主要落在第一類電信事業市場主導者管制上，其認定由控制關鍵基本電信設施者、對市場價格有主導力量者、其所經營業務項目之用戶數或營業額達各項業務市場25%以上要件，加以判定管制。然電信事業法草案則是針對市場顯著地位者（Significant Market Power, SMP）認定加以管制，此部分草案已經參考歐盟的指令，先市場分析、再市場界定，最後決定為何種管制處分，此在現行電信法亦有規定，如網路開放接取、無差別待遇、資費管制等；又細究而言，對於市場界定部分，已經打破以往以事業別認定市場地位之方式，改以產業經濟的角度認定；市場分析部分主要係認定何者為市場顯著地位者。然電信事業法草案第27條有關市場顯著地位者認定部分，其中第2款及第4款要件解釋上仍有疑義，一旦達到該標準即是SMP？或採取法律上「推定」之效果，使其有舉反證撤銷之機會？最後，從市場分析為SMP時，參考歐盟管制規範而言，未必直接導向施以管制處分之必要，歐盟有3個考量點：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，換言之，藉由參考歐盟會加以確定此3步驟，使施以管制處分。

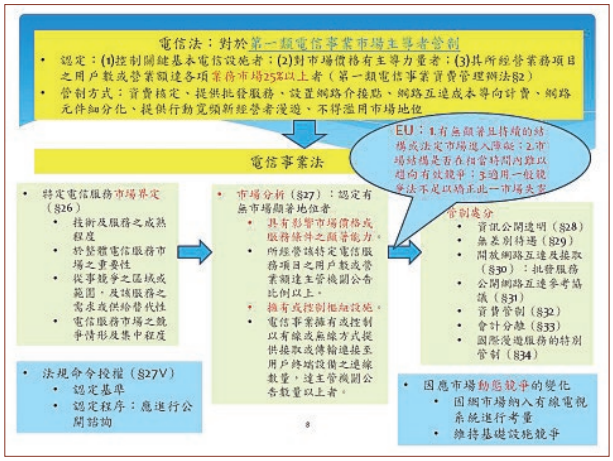


圖4 電信法與電信事業法就市場地位者之比較

二、電信法與競爭法之相互補充與調和

一般競爭法與一般產業管制處於互補的地位，各自有不同的管制機關、其管制方式亦有不同，公平法以事後管制為主，而電信法則以事前管制為主，事後管制為輔；歐盟亦曾討論到市場界定、市場分析、結合管制，避免決定衝突；又電信監理機關於電信產業環境與技術嫻熟程度較高，公平交易委員會則是對於

對於市場經濟管制知識較為清楚，兩者各自有不同的差異性，故兩者分工可以參考德國之作法，如圖5。

圖5 ▶ 電信法與競爭法的管制互補與調和

三、結語

（一）降低管制：對於非SMP解除不必要管制、對於未使用電信資源者降低管制，外資限制僅限於使用電信資源的公眾電信網路設置者、對於網路設置計畫及營運計畫之審查及變更，在法規命令上應有彈性。

（二）促進競爭：有線電視系統納入電信網路，促進異質網路競爭、對於SMP認定隨市場動態調整，避免管制僵固性、釐清有關網際網路互連接取的管制方式。

（三）釐清並建立與競爭法主管機關的管制分工與合作機制

提高競爭對手成本阻卻市場進入之研究–
頻道最低收視戶制度的分析
發表人：莊春發教授

一、緒論

資本主義的社會，既定事業會採用間接的競爭手段進行競爭活動，它可能是藉由行銷通路的掌握，且不讓對手使用，使得競爭對手進入市場時，被逼同時進入製造與行銷兩個或多階段市場，形成進入市場風險的提高，從而達到阻卻競爭對手之目的。另外一種情況是，特定事業掌控上游的關鍵投入因素，新的競爭事業除非取得特定事業的許可、授權或銷售，才能取得該關鍵投入因素，參與最終市場的競爭。

更值得注意的是，它不是特定廠商直接以有利價格、數量、品質、服務或其他條件為手段的「紅海策略」，而是以提高競爭者成本為手段的間接方法，不以傷害特定事業本身而以傷害競爭對手為特徵，它屬於企業競爭手段的「藍海策略」。例如：有線電視業者在新北市、臺北市之競爭策略降價，你傷害我也傷害。

二、提高競爭對手成本的理論分析

莊春發教授（以下稱莊教授）表示，在資本主義的社會之下，賺取利潤是任何企業的天職，千萬不要叫企業不以營利為目的，那是不可能的。任何企業會竭盡所能採行各種策略手段，以造就自己在競爭的過程中處於市場有利的地位，促使對手事業成本上升的方法，在實務上曾經發生過的有七大類，其中「提高關鍵因素的成本為手段」，正是討論之核心，其曾經的案例有：

1.大英國協航空公司破壞對手商業形象的例子。

2.Facebook雇用公關公司毀謗Google公司業務。

3.Amway公司與Procter & Gamble公司清潔產品的造謠戰爭。

4.竊取不當訊息：於法國空中巴士上裝置竊聽器，竊取CEO對話相關內容，致使空中巴士於土耳其的市占率高於美國波音客機。

5.干擾對手取得正確的市場消息：例如，建議新任的NCC委員應該要瞭解，當主管機關為任何調查時，市場上相關對手都會散佈錯誤資訊干擾資訊正確性。

三、臺灣有線電視市場的結構分析

（一）有線電視系統市場

1.有線電視市場的原始規劃

最早是將臺灣劃分8區，每區3家廠商。後來則重新劃分經營區時，是以新聞局（1990）的委外研究「臺灣地區有線電視分區之研究」 為依據，將全國分成51個經營區，每區最多5家有線電視廠商為限，以滿足當時全臺第四台共有800家的需求。

2.有線電視市場的發展趨勢

如圖6統計資料所示，有線電視合法化之後，在民國80年間市場超過2家情形相當多，民國89年一區有3家廠商的情形則只剩下3個市場，民國90年時一區3家廠商的市場僅剩下2個市場，亦隨著時間過去而逐年遞減。

莊教授也大膽預測NCC只是白做工而已，長期支撐不下去後只剩下1家，此即浪費社會資源做成錯誤的投資，此為運用痴人作夢的作法欲建立競爭的手段，然亦非對於競爭污衊，而是此種作法未必能達到效果。

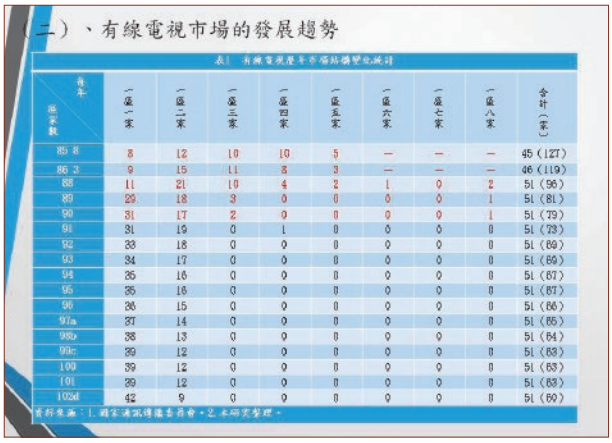

（二）、有線電視市場的發展趨勢

表1 有線電視歷年市場結構變化統計

年度 / 區家數	一區一家	二區二家	三區三家	四區四家	五區五家	六區六家	七區七家	八區八家	合計（家）
85.8	8	12	10	10	5	—	—	—	45（127）
86.3	9	15	11	8	3	—	—	—	46（119）
88	11	21	10	4	2	1	0	2	51（96）
89	20	18	3	0	0	0	0	1	51（81）
90	31	17	2	0	0	0	0	1	51（79）
91	31	19	0	1	0	0	0	0	51（73）
92	33	18	0	0	0	0	0	0	51（69）
93	34	17	0	0	0	0	0	0	51（69）
94	35	16	0	0	0	0	0	0	51（67）
95	35	16	0	0	0	0	0	0	51（67）
96	36	15	0	0	0	0	0	0	51（66）
97a	37	14	0	0	0	0	0	0	51（65）
97b	38	13	0	0	0	0	0	0	51（64）
97c	39	12	0	0	0	0	0	0	51（63）
100	39	12	0	0	0	0	0	0	51（63）
101	39	12	0	0	0	0	0	0	51（63）
102d	42	9	0	0	0	0	0	0	51（60）

資料來源：1.國家通訊傳播委員會，2.本研究整理。

圖6 ▶ 有線電視歷年市場結構變化統計

3.有線電視目前市場結構之情形

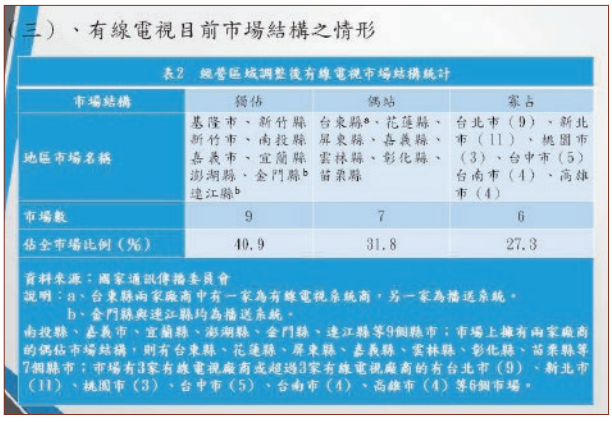

（三）、有線電視目前市場結構之情形

表2 經營區域調整後有線電視市場結構統計

市場結構	獨佔	雙占	寡占
地區市場名稱	基隆市、新竹縣、新竹市、南投縣、嘉義市、宜蘭縣、澎湖縣、金門縣[b]、連江縣[b]	台東縣[a]、花蓮縣、屏東縣、嘉義縣、雲林縣、彰化縣、苗栗縣	台北市（9）、新北市（11）、桃園市（3）、台中市（5）、台南市（4）、高雄市（4）
市場數	9	7	6
佔全市場比例（%）	40.9	31.8	27.3

資料來源：國家通訊傳播委員會

說明：a、台東縣兩家廠商中有一家為有線電視系統商，另一家為播送系統。

b、金門縣與連江縣均為播送系統。

南投縣、嘉義市、宜蘭縣、澎湖縣、金門縣、連江縣等9個縣市；市場上擁有兩家廠商的偶佔市場結構，則有台東縣、花蓮縣、屏東縣、嘉義縣、雲林縣、彰化縣、苗栗縣等7個縣市；市場有3家有線電視廠商或超過3家有線電視廠商的有台北市（9）、新北市（11）、桃園市（3）、台中市（5）、台南市（4）、高雄市（4）等6個市場。

圖7 ▶ 有線電視目前市場結構之情形

4.有線電視集團戶數統計

（四）、有線電視集團戶數統計

表3 各有線電視（播送）系統訂戶數統計表

集團別	家數	訂戶總數	佔有率
1、凱擘集團	12	1051879	21.03%
2、中嘉集團	10	1183446	23.66%
3、台灣寬頻集團	4	699311	13.98%
4、台固集團	5	499010	9.98%
5、台灣數位光訊集團	4	296280	5.92%
6、獨立系統	24	1272290	25.43%
全國總訂戶數（含播送系統3家）	5002216戶 普及率：59.67% 總戶數：8382699戶		

圖8 ▶ 有線電視集團戶數統計

（二）有線電視頻道市場

1.頻道市場的一般情況

由於分組付費的制度並未全面付之施行，因此有線電視的經營重心仍放在基本頻道的購買與放映。基本頻道中有些頻道的交易是系統商必須付授權費，才能取得頻道在有線電視上播出的授權，否則會有侵權的違反；相反的，有些頻道是頻道商必須付上架費給系統商，才能在系統中播出。

2.頻道市場的結構分析

八大代理商總共代理67個頻道，約占一般系統商基本頻道的七成頻道。如果每家代理商的報價可以反映特定頻道在頻道市場的價值，則前3家頻道代理商的報價共計為225.2元，占全數有報價頻道331.4元的67.95%。如果改以常收看頻道的比例觀察，則前3家頻道代理商的比例316%，約為全部頻道比例430.1%的73.47%，已經相當接近公平法獨佔事業認定的門檻。

3.小結

有線電視不管系統商市場或是頻道商市場都呈現相當集中的市場結構，而且上下游市場都是控制於少數集團手中，對於主管機關政策上推動有線市場競爭政策，將可能產生嚴重的阻力。

四、提高競爭對手成本阻卻對手進入市場的實證分析

（一）頻道代理商要求最低購買量是否合理？

實務上，頻道商基於節省成本的原因，授權頻道代理商時經常會要求特定之基本交易量，因此頻道商或頻道代理商與系統商進行交易談判時，會將此市場因素反映在雙方的交易條件上，在交易的條件上訂有交易客戶數的最低下限數量。

（二）新進廠商被要求以行政戶數的15%為最低購買量是否合理？

用行政戶數的最低比例15%，做為交易的條件將產生兩項扭曲：

1.行政戶的所有戶數並不全部看有線電視，屬於墊高收視戶的計算。

2.依據行政院主計總處的調查，實際住在戶口約八到九成，因此估計新廠商最大可能取得的有線電視戶數，應將現行戶數乘上90%，然後在進行下一步估計較符合現行市場的事實。

五、英美法制的參考與啟示

1.尊重既有的市場機制，讓交易雙方自由決定其交易對象、交易內容、交易條件，例如美國無線電視與有線電視的交易關係，當技術發展讓有線電視擁有更多的平臺時，「必載」與「再傳輸同意」制度的建立。

2.確保市場公平競爭，英國視訊市場亦發展出若干關鍵頻道，必須強制授權給不同平臺業者，以使不同平臺間亦能產生競爭之效果。

3.先進國家英國與美國監理機關，發覺視訊市場交易的複雜性，已經非單純視訊主管機關直接介入交易型態、交易條件、交易價格可以應付的。

4.先進國家長期發展的結果，英美等先進國家的視訊主管機關對市場間的不公平競爭的行為，實務上遂演變成同一視訊市場的不公平競爭行為，必須同時接受目的事業主管機關與競爭主管機關的規範。

5.對照我國匯流五法中「有線多頻道服務管理條例草案」與「無線廣播電視事業與頻道事業管理條例」對上下游交易之規定，與先進國家英美的法制相當接近，甚至是相同的。

6.參考美國的「必載」與「再傳輸同意」的制度，允許上下游雙方自由選擇，對自己最有利的交易方式進行，而非如過去的情形，強制有線電視一定必須全數必載。

7.對於不同平臺取得關鍵與重要頻道，則學習英國法制之處理方式，要求關鍵或重要頻道所有者，不能對不同平臺採差別待遇的方式交易。在沒有正當理由的前提下，若採行拒絕交易等差別待遇之行為，將受到「有線多頻道服務管理條例草案」與「無線廣播電視事業與頻道事業管理條例」中的處罰規定處罰。

六、頻道代理商出現

頻道代理商出現之價值在於「節省市場成本」，又其訂定頻道商或頻道代理商訂定最低頻道交易量之理由，如下圖9所示：

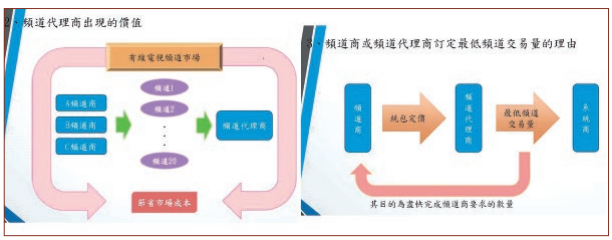


圖9 頻道代理商出現之價值&訂定最低頻道交易量之理由

七、結論

(一)就匯流五法「有線多頻道服務管理條例草案」與「無線廣播電視事業與頻道事業管理條例」法制內容，似乎已參照美國先進國家法制之內容，允許必載與再傳輸同意併行，讓頻道業者與平臺業者間的交易有更多彈性的選擇。

(二)對於關鍵性頻道的處理，則參照英國之法制方向，要求頻道業者公平授權各個平臺，不能有差別待遇的行為，以至於影響視訊市場的公平競爭。

(三)另外英美先進國家對視訊市場的執法經驗，顯示其大多由目的事業主管機關與競爭主管機關共同處理違法之視訊交易行為，其效果不差。就市場行為型態而言，這些違法行為的本質確是屬於競爭法的範圍，競爭主管機關顯而易見是責無旁貸。

針對第一場主題：「電信事業管制架構之分析與探討–以『電信事業法』及『電信基礎設施與資源管理法』草案為中心之評論
與談人：劉崇堅教授

圖10 本場次與談人：劉崇堅教授

一、「電信事業管制架構之分析與探討」範疇之評析

1996年因應電信自由化大幅修法以來，隨技術進步與產業環境變化，電信法陸續朝管制鬆綁的方向，完成多項修正，例如，放鬆零售價管制，朝中間價格管制調整等。然而，仍有部分並未隨數位匯流的進展調整，法規體制與現況逐漸出現落差，已到達需進行體質調整的時機，匯流五法草案的推出，可視為體制改革第二波，對今後通傳產業發展影響重大。第一篇發表人陳研究員因此主張在管制架構上應予適度鬆綁，賦予電信事

業經營行為更具彈性，劉崇堅教授（以下稱劉教授）也認同，在合適的條件下，以有效競爭取代管制的修法方向。但是，此一體制轉換存在兩個問題：第一，從規範性角度言，競爭並非皆為所欲（desire），也可能過剩（excess）；第二，競爭與管制共存需極大的調和空間。

就第一點而言，非所欲之競爭結果如無適度的管制機制（例如，普及服務制度）配合，可能反而侵蝕公平競爭的環境；開放市場也可能形成參進過度、投資過剩的非效率結果。因此，競爭要達預期目標，需有完整的配套措施，才能讓市場機能發揮建設性的力量；就第二點而言，網路型產業內並非所有領域皆可藉由市場競爭達成資源的有效配置；即便競爭政策已達成所預期充分競爭的效果，基於產業特性，不一定需將管制完全廢止，如國防、防災、表現自由的維護、或者國土均衡發展等社會經濟價值實現上不可或缺的產業，有必要維持適度的管制，通信產業正是此類型產業典型之例。

即便市場開放競爭，管制並無需立即廢除。可能在一段期間內，在競爭政策的名目下，各種管制依然存續，此期間追求效率性的競爭法則與追求社會福利極大化的政策法則，會引導產業活動的走向，但此兩法則所追求的目標，其方向不會永遠相同。一旦所追求的方向或問題處理的方法不同時，利害或意見的對立就會產生以下3個可能的對立。

（一）利潤最大化與福利最大化導向的對立

參進業者以追求自身最大利潤為目的，進行事業活動，由於資訊的非對稱性與外部性存在，使得某些場合政府必需介入企業活動，給予適度的限制。此時，管制機關與參進企業間，就可能出現管制範圍與程度，或管制方法意見上對立。

（二）既存業者與新進業者利害的對立

當所課予的管制對既存業者與新進業者產生不同的影響時，兩者之間對於管制的妥適性與強度，即可能產生意見上的對立。

（三）目的事業主管機關與競爭主管機關的利害對立

對於導入競爭後所發生之問題，目的事業主管機關與競爭法主管機關間，若在意見與解釋產生差異，將損及法的安定性，對於同一事項，認同不同觀點的競合適用，也可能增加業者的營運成本。

此等對立的調和結果，影響競爭政策推動的成效，因此上述各種利害對立所帶來的非效率性，以及為解決對立所耗費的成本，於法規體制調整時，都應審慎納入考量。

二、「電信事業管制架構之分析與探討」之問題討論

（一）網路與設備之間關係的描述，似有相違之處：

陳研究員於第一篇文章中電信事業定義，述及「顯見電信網路應屬較電信設備為廣的概念，…。」同節註解3，另提及「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。」對此，劉崇堅教授表示同意此電信網路與電信設備非屬相同概念見解，也認為電信網路似可定義為「由各種通信設備組成，可用以傳輸訊息之系統。」惟這兩段敘述對於網路與設備之間關係的描述，似有相違之處。

（二）對於電信樞紐設施的管制政策可能因此有調整需要之論述，劉崇堅教授對此有不同見解：

陳研究員於第一篇文章結語第二段指出「鑑於技術進步帶來的市場的動態競爭，對於顯著市場地位者的認定，必須定期檢視，且應進行公開諮詢程序。」劉教授表示，基本上同意此觀點，並建議參考日本總務省作法，建立「電信產業競爭狀況評價流程」，定期檢視各服務項目的市場競爭狀況，做為管制的基礎。惟對於同段後半「若以服務競爭與基礎設施競爭的觀點而言，需有相當程度的基礎設施競爭，才能確保服務競爭的持續。」有不同見解。因為在基礎設施競爭的推動上，我國藉由推動有線電視系統的數位化，已逐漸讓有線電視網路得以與電信固定通信網路進行替代性競爭，與美國及歐盟的發展趨勢及競爭政策一致，未來發展猶未可知。

首先，服務競爭持續與否，與基礎設施競爭無直接關係。不論平臺有幾套，垂直整合管制如未能發揮功能，則服務競爭一樣不能有效形成，下游市場仍只是持有網路設備者的寡占市場。其次，要形成有效的服務競爭，設施平臺的公平合理使用為其必要條件。總之，沒有公平的平臺使用機會，無競爭公平性可言。

國內目前通信與傳播兩產業的部分領域中，有

效競爭尚未達成，關鍵在於垂直整合管制未能發揮功能。其中電信事業法草案第30、31條雖對互連、元件接取與設施共用有所規範，然仍可參考歐盟2009接取指令修正（2009/140/EC），加入功能性分離（第13條）等規定，以備建立公平競爭環境。惟第一篇陳人傑文章對於垂直整合管制之論述，似有欠缺。

針對第一場主題之評論
與談人：石世豪主任委員

圖11 本場次與談人：石世豪主任委員

石世豪主任委員（以下稱石主委）表示，雖評論人劉崇堅教授僅對第一篇文章評論，但是其所真正強調的應該是第二篇之垂直管制議題。19年前施政委俊吉任公平會主委時，曾評論過我個人的博士論文，其中有關「用結合管制作為廣電領域集中化管制的一個政策手段：以德國法研究德國法、以臺灣法研究臺灣法」。施政委第一個評論指出：您是研究火星的有線電視嗎？他其實其凸顯出一個問題「在地化與實證經驗非常重要」，能使學者回到在地。但在地觀察仍須注意到實證經驗與法律規範在操作上之差距。此有關電信事業之定義、SMP三階段論證等等，其發展於歐盟2003指令，日本郵電改革也注意到此部分變革，而將整套制度日本化。同時NCC也注意到這個過程，石主委對此補充說明，其中德國電信法已經修正過很多次，但都以2003年出發微調，其中就脈絡而言，德國法制是非常細緻化的，但是反觀臺灣呢？大概無法達到此一程度；再者德國是一個聯邦制國家，光是廣播電視有17道法令，以及各邦間的邦際協定，此與日本法制單一國相當不同，必須提醒與德國法間脈絡不同的鴻溝有很大差異，兩套不同的法制，之間如何橋接是很大的問題。

第一、第一篇文章是從現行電信法角度，回去看匯流兩草案，此種是從電信法本位主義思考，甚至是從德國電信法本位主義思維應有所誤解。草案中「電信基礎設施及資源管理法」是適用在所有的通傳基礎設施上，不只提供電信事業使用而已，包含有線多頻道視訊平臺、無線廣播電視、一般民眾使用及專用，為一般性法律規範，並非專為電信事業而設置的，故其並非從電信法拆解出來的組件而已，其中規範如何去架設一套連網的器材、如何使用射頻器材利用空氣中介質，其為一般性法規，並不對應任何事業法。

第二、電信事業法也比現在電信法更廣，其中有關電信事業基本定義比現在更廣，此部分第一篇文章未提及。

第三、對應更開放一般性之電子通訊傳播法，此即五法連枝同體，一整套架構聯合使用，又為何要分成五部法，是因為規範對象差異，電信基礎設施及資源管理法係針對一般民眾、電信事業法是針對事業者、有線多頻道平臺是針對此種特殊的電信服務，石主委特別強調這種在地性往往涉及的是高度政治事件，所以中嘉案才鬧的沸沸揚揚。另外無線廣播電視的垂直整合還是很高度化的，但其頻率已經可以靈活調度，故可以介接到下層的基礎及資源管理法令，整個五個各自適用對象不同，做有機性組合，將整個網絡做開放性，而不是封閉性網路，此部分於第一篇論文並無著墨的。

另外以德國法制嚴謹度來對照臺灣法制部分，石主委表示以簡單法律用語說明，市場界定、市場分析、採取補救措施，而我國法律都以「必要時」採取必要措施，此大概已經將個案介入干涉做評估的情況說明，無法事前將所有的概念列舉出現，而且我國法制度並不擅長如此，所以有一定程度必須仰賴主管機關，包含採用授權法規，或個案上認定，這也是NCC存在很重要的因素。如其談稿所述，現行產業是一個「人工花園」，一個有圍牆的生態，而因為技術科技的進步，圍牆外「春意盎然」，新型態影音媒體（Netflix）、即時通訊軟體（Twitter, Line）、社群媒體（FB）、網際網路平臺（Google）爭相崛起，很顯然的圍牆圍錯了，圍牆內的耕耘方式，也似

乎有問題。圍牆所圍的地點在貧瘠的地方就是現在通訊產業的狀況，簡單的說，第一個情況是全球化（Globalization），可能連安置圍牆於何處都會誤算，甚至你用的措施，如農藥、除草等很可能把將來有益的草除掉了，此即管制上最大的問題；第二個情況就是會造成莊教授第二篇專論所提及的問題，即是圍牆內這些家花的唯一目的就是幹掉野花，然後再幹掉隔壁的家花，就會長的很好了。所以，一個圍牆花園的典型經營模式就是消滅對手，提高其對手的經營成本是最簡單的經營方式，石主委表示這就是為何研究有線電視20年來永遠無法擺脫的惡夢，其中包含大斷訊等等，最後變成雙向寡占等等，都是因為圍牆花園內的關係，例如血管綁久了一鬆開就會麻，所以管制久了的市場，開放不是唯一調解的方式，必須瞭解到原來什麼地方塞住，什麼時候可以挹注新的資源，市場會朝向何處變化，固然解除管制是回復市場活力最直接的方式，但是不可以只做開放，而需要很多的配套，最低收視戶成數比率的頻道授權模式（Minimum Guarantee, MG）確實是一個問題，然公平交易法應該看第45條，著作權與其他智慧財產權其行使權利的正當措施，競爭法是不適用的。著作權正是如何取得授權中，讓原來的創作者或參與投入的參與者，能夠回收其相當程度的報酬收穫，創作者如果沒有適當的回收機制，創作者不可能從事公共財。所以石世豪主任委員表示就正式官方立場不會與公平會有不同立場，但是作為學者將會有很多其他的分析與研究。

最後NCC與公平會對於個案需要一個共同的決定，其所提到的部分，如果行政機關的行為介入其實已經在扭曲市場，若主管機關又有歧異的見解，受管制者將無所適從，不知如何經營，所以主管機關僅可為了公益作最低下限的調節，因為你永遠不知道你改了市場一個要素後，對於其他的部分有無限的影響。舉例來說，以前新聞局為了解決斷訊的爭議，讓雙方可以議約很長的時間，結果現在往往變成雙方角力耗費過多的時間，這個就是典型政府為了保障收視權益而介入解決斷訊，卻反而延伸上下游間的爭議。石主委表示，誠如其與談稿所提，新法就是在免除各位最低收視戶成數比率的頻道授權模式（MG）的惡夢，因為整個門檻打開了。雖然剛剛兩位教授都批評也提到了，一時的開放，雖可以一時得到效果，但就長遠來講很難預料，就如同莊教授剛剛提到的facility base competition與service base competition，兩者之間的交錯關係其實非常複雜，這個議題最近又回到歐盟與美國TTIP談判的核心戰場，即如何區別「公眾電信」與「電子商務」，一個是維持網路之暢通，一個是維持虛擬世界跨國境的自由，兩種模式用何種方式處理；美國是認為應該強化基礎設施應該全部中立化，而歐盟向來認為固網是需要投資與維護的，甚至負擔公共義務，如911、資安、各種政府的應用、普及服務等，其實我們無法避免這件事情，而匯流五法對此件事情的態度，採取相對中立的態度，替臺灣保留生機。

因應國際談判，NCC將很多與在地公共安全有關的，放在基礎設施與資源管理法裡，市場開放則是放在電子通傳法與電信事業法裡，所以美國看了很高興，而歐盟看了也可以接受。石主委表示，在此特別分享給現場二位未來的NCC委員，希望二位可以理解到我們國家面臨到區域整合、國際經貿，這對於與臺灣的通訊產業已經到完全不可分離的狀況。

（本文由法律事務處科員陳彥旭整理）

數位無界線－資源充裕、管制重塑

通訊傳播匯流五法研討會：「誘發創新的彈性化頻譜管理新機制」紀實

主持人：司法院副院長蘇永欽
與談人：交通大學李大嵩教授、
NCC綜合規劃處王德威處長
發表人：中原大學林孟楠助理教授、
臺灣大學張時中教授

前言

圖1 主持人：司法院副院長蘇永欽、與談人交通大學李大嵩教授、NCC綜合規劃處王德威處長

司法院蘇副院長表示，匯流法案是劃時代的重要法案，有許多創新非常有意義。第二場有2篇論文發表，第1篇為中原大學林孟楠助理教授論無線電波頻率之法律性質及使用關係--評「電信基礎設施與資源管理法」草案；第2篇為臺灣大學張時中教授及博士生杜欣怡發表「基礎設施與資源管理法」中促進前瞻頻率分享接取設計之探討。對電波的法律性質、使用關係及管制方式之改變有精闢的看法，有助於瞭解電信基礎設施與資源管理法（以下簡稱基礎法）草案對於電波頻率之規範目的。

一、頻率法律性質及使用關係

圖2 發表人：中原大學林孟楠助理教授

中原大學林孟楠助理教授（以下稱林教授）首先指出在目前法學上對於電波的法律性質可以歸納成公共資源、公物或天空中的土地；司法院大法官解釋第364號及678號即認為電波為公共資源，性質就像水、電，為民生必需品；第2種是「公物」說，就像是道路，人人不需任何許可皆可使用，由國家直接管理電波供人民一般使用；第3種是認為電波是天空中的土地，主要目的在引進市場機制，可以交易、買賣。因此，電波的法律

性質可以決定其使用關係，如果認為電波是公共資源，第一種想法是電波國有，國家控制、管理及使用；第二種是電波民有，民有、民治、民享；如果認為電波是天空中的土地，則以私有財產權來處理使用關係。

林教授表示以法學理論來定位電波性質的功用在於指引思考、體系化管理的目的及公益所在。早期北洋政府時期（1929-1996），認為電波國有，理由在於認為電波涉及通信，通信系統是國家的神經中樞，不可由一般人控制處理，使用對象幾乎侷限於軍事、國營電信事業或專用電信（以公益為主之公共使用），另外戒嚴時期有「遏制匪播（1949-1991）」特殊政策目的之使用。另有一派參考美國，主張以電波國有為廣播電視內容之管制根據，但此說不一定符合臺灣現況。總結來說，電波國有這種主張有特殊的政治、經濟及技術背景，通信系統為國家神經中樞，要加以掌控，亦不存在以電波獲取經濟利益的想法，即使是無線廣播電視，也是以電波作為內容管制的依據，另外，以當時的技術，也很難讓任何人輕易使用電波。

在1996年電信自由化之後，電波國有這種想法已經很難維持，電波的使用本身帶來巨大的商業利益，隨著技術發展，無線電機微型化、大眾化、自動化，人民不需專門知識即可使用，因此，當電波的法律性質從國有轉變為民有，我們對電波的管理是不是應該也要有新的想法呢？

林教授表示，我國與日本有相似的歷史演進過程，可借鏡日本法制的演進過程啟發我們的思考。首先，日本1915年至1949年採「電波國有」，國家利益至上，無線電信及無線電話應歸政府管理。1950年之後採「電波民有」，制定電波法，以秩序管理為主，確保任何人皆得使用。而在「電波民有」的觀念發展之下，日本在多次電波管理改革後確立以下方向：

（一）電波使用自由與公平有效利用：人人皆有使用電波之自由，但基於公平有效利用，國家得予以限制。

（二）在公平有效利用電波的內涵下，同時擴大電波的一般使用機會。

（三）行政扮演公共利益調和者的角色。

為達成上開方向，日本曾就電波的法律性質進行討論，其中一種看法即是將電波視為公物，人民無須許可即可一般使用；但行動通訊業者有特別排他性需求，採特許使用，理由在於行動通訊業者取得電波使用，但其本身並未使用，實際上是人民與業者簽訂契約並使用電波，此舉形同人民間接使用電波，利用通信系統的神經中樞，因此行動通訊業者有管制之必要。

林教授更表示從日本法的演進反觀我國，參酌司法院大法官解釋，人人有電波使用的自由，但並非毫無限制，係透過電波監理制度預先剝奪電波使用自由，得到可待規劃分配的抽象法律地位，此一抽象法律地位即為「公共資源」，主管機關透過用途分配、指配、射頻器材管制，持續監理電波秩序，才可能具體化人民使用電波的具體法律地位，才會有一個有秩序、不受影響、可共享的可能性存在。接下來林教授參考公物法理論，將電波使用關係區分為一般使用、許可使用及特許使用，一般使用指的是無須許可即可任意使用；許可使用係指人民雖有權利使用，但因為對電波秩序影響較大，有先向主管機關申請許可的必要；第3種是特許使用，係指不僅提供自己使用，還具有排他性，作為營利之用。透過以上分類，可以發現電波使用態樣及法律關係是非常多樣的，包括直接一般使用（無線遙控、物聯網、wifi）、間接一般使用（利用行動裝置）；並強調特別或一般使用的原因在於任何法律思想與當時政治、經濟及技術背景有關，時至今日，物聯網時代的多樣性運用，有必要強調一般人民的法律地位及參與權利，也才能清楚說明為何主管機關對於行動通信業者要予以管制，最後才能完整論述主管機關基於何種公益目標進行電波監理。

最後，林教授分享其對於基礎法的看法，認為基礎法的立法方向進步，包括第4條規定，人民有建置電信網路自由，包括無線網路，換言之，人民使用2.4GHz免經許可的頻率是可以的，基礎法第20條第1項前段規定無線電頻率為全體國民共享之資源，即說明一般使用關係以及第33條第1項規定，射頻器材得自由流通及使用。但基礎法並未進一步凸顯一般使用之法律地位，是較為可惜之處。而在許可使用部分，建議區分為公務使用與非公務使用：公務使用如軍事、警察、消防、鐵路、機場；非公務使用（一般使用之加重型態），如漁業、計程車、業餘無線電（對人資格）。分析許可使用之特色為：（一）電波秩序影響較大，有預防管制之需求。（二）共用可能性高，排他性較低。（三）業務輔助使用。（四）釋出時不適用市場機制，基礎法有排除適用預算法第94條規定。

不過仍可強化基礎法與許可使用有關規定，基礎法在第18條、25條、26條，仍承襲專用電信的管制架

構，但未區分公務使用與非公務使用的特殊性，林教授認為應有必要明確區分。最後在特許使用部分，廣播電視係屬於完全排他使用，而行動通訊雖完全排他使用，但其目的供契約者間接使用，因此NCC將其區分兩個法律來管，係有其道理所在。分析特許使用的特色為：（一）排他使用，但人民本來並無排他使用之權利。（二）以「頻率排他使用之法律地位」作為事業經營的必要資本，有巨大商業利益。（三）必須證明更有效提升電波使用效益。（四）限額特性，釋出時可考慮適用市場機制。因此必須存在對特許使用者的一些義務，如對特許使用者有人口覆蓋率、頻率使用效益（契約者人數及通信量數）及共享使用之協力義務。林教授對於基礎法的規定予以肯認，首先基礎法與特許使用有關為頻率釋出方式之多樣性，排除預算法第94條；其次保留行政機關之管制權限，採改配、誘因式拍賣，給行政機關裁量權限，可作調整。

林教授總結電波法律依據強調公共資源過於抽象，宜由一般使用者法律地位的角度出發，且強調的是一般使用者。並以尼可拉．特斯拉於1909年的預言「每一個人都能使用無線電波，任何無線電波的運用未來都可能實現」說明對無線電波頻率的研討應多一點想像力作為結語。

二、基礎設施與資源管理法促進前瞻頻率分享接取設計之探討

臺灣大學張時中教授表示，這篇論文是他與杜欣怡共同發表，是科技部研究計畫一部分的成果，藉這個機會展示一下學校的成果；發表人杜欣怡表示首先要講國際前瞻頻率分享接取前，先談頻率，頻率有頻譜配置及頻譜監理2大議題，講前瞻要和諧接軌國際，不能閉門造車，須參考國際趨勢與案例，再反觀國內情形予以處理。

圖3 ▶ 發表人：臺灣大學張時中教授、杜欣怡

以國際趨勢來說，2015年WRC-15世界無線電通訊大會有關高頻部分，取得主要區域性聯盟共識的頻段；有關低頻部分，協調出大約400 MHz三段全球一致之行動通訊頻譜（IMT band）。但做頻譜配置規劃之前也要考量是否有災防及公共安全的需求，還須要因地制宜，才能作為結合新科技之彈性及動態統整的運用。

而WRC-19目前所規劃議題有技術特性、科技演進及頻譜效率等，規劃這樣的議題是為檢視法規環境及頻率政策以作為前瞻政策設計前期的試驗及評估。

但是如上午蔡前政委所說，匯流五法是因應趨勢而生，主管機關在制定法規之前，是否有相當的授權與彈性，是看匯流五法之外，檢視我國頻譜規劃管理組織與制度，匯流五法由NCC提出，由交通部創新前瞻頻譜配置，再由NCC執行監理，二機關是水平對等組織，但權責垂直交錯分工。

關於頻譜配置上，我國已掌握前瞻頻率共享利用觀念與技術，或開放免執照頻譜使用頻段的趨勢。頻譜規劃與監理，必須參考頻段共享接取國際案例。國際頻率共享接取基本系統構想：因應接取需求，需要創新前瞻之法規環境與頻率政策，以建立新秩序。 世界已有很多國家採取頻譜活化應用頻段共享接取試驗，如無品質保證，不須執照，只須登記即可使用之空閒頻段次級共享使用機制-License Exempt（TV White Space）；或如歐洲採部分品質保證之許可共享接取機制-LSA（Licensed Shared Access）；或如美國兼具以上兩種特性之頻率接取系統-SAS（Spectrum Access System）。

以下就以兼具兩種特性之美國-SAS系統，作為檢視基礎法的對象，以FCC（Federal Communications Commission，美國聯邦通訊委員會）公民寬頻無線服務（CBRS）來檢視基礎法，大原則是不用則分享（Use It or Share It），設計三階層使用者，分享使用3.55-3.7GHz。其頻譜共享使用架構分為：第一階層IA（Incumbent Access）是藉由核配來取得頻率的既有主要業者，具有不受干擾的保護；第二階層PAL（Priority Access License）是藉由3年使用權利短期競標取得頻率的優先次要接取者，不可干擾IA且不受GAA干擾；第三階層GAA（General Authorized Access）是以登記制取得使用頻率的一般授權接取者，完全不受保護，也不能干擾上面兩個階層。

在干擾的議題上，美國設計2個管理者，其一是環境感應能力資料庫業者（Environmental Sensing Capability，ESC），藉由其蒐集的資料來提供SAS管理者來核配第二層及第三層目前可使用的頻率。因此，由ESC業者動態感測更新保護區段資料，使其不受干擾。

發表人杜欣怡認為我們可以上述模式來看「基礎法」，是否容許它發生或是否已有足夠彈性。並以前瞻頻率分享接取設計檢視如下：

（一）共享原則部分：基礎法是不同使用者共用同一頻段；SAS是三階層使用者共用同一頻段，以use it or share it大原則分享。我們應考量共用的品質，調和出和諧共用前提下來設計共用法規，這是我們的最終中心原則。

（二）頻率使用權部分：SAS系統有階層使用的概念，PAL層有非固定使用10MHz／單位階層使用概念，會因為既有業者的需求而調整使用的頻率；基礎法架構下每段頻率是否還是有「特定、專屬」使用者? 仍有待商榷。

（三）取得頻率模式部分：基礎法有很多種取得頻率方式；而SAS管理者對PAL採短期頻率競標，對GAA採登記使用。SAS管理者與系統可經主管機關認證後營運；但基礎法對頻率管理所有權力回歸主管機關。

（四）干擾處理部分：SAS有三階層的干擾處理保護政策，讓既有業者受到完全的保護，提供誘因讓既有業者能夠同意頻率來共享使用；但基礎法是由業者自行協調，沒有階層干擾保護的概念。

（五）頻率管理機構部分：基礎法得委託專業機構管理共享頻率使用，而美國PAL、GAA向SAS管理者及資料庫管理者取得可用頻譜，SAS聯邦頻率由FCC處理。目前基礎法沒有授權第三方管理頻率，所有權限皆回歸主管機關。在技術趨勢快速發展及立法程序冗長之下，是否得以行政程序委託業者執行？

（六）商務模式部分：美國採頻率出租服務、基礎設施出租或兼由前二服務之業者合作，發展空間大。基礎法對此類服務模式雖未規定可行，但也沒有明文規定禁止，是可以討論的議題。

（七）產業引導性部分：基礎法欲引導於專用電信方式或免照下分享接取；SAS欲引導產業鏈朝彈性頻譜運用發展。

發表人杜欣怡認為彈性分享接取為必然趨勢，各國電信監理重要課題是須規劃供多樣態彈性共享之頻譜配置，以和諧共用方式提升頻譜使用效率，具體有效掌握前瞻技術、標準與市場發展趨勢，訂定相關法規，營造靈活導入新技術及商務模式的創新友善環境，建置新世代配套之監理系統作為後盾。FCC訂定SAS之特色與法規配套為階層共享頻率概念，免主管機關核配頻譜，PAL競標短期、無固定使用之頻譜及GAA採登記制。另干擾處理部分，由SAS管理者處理。運用ESC環境感測能力資料庫，引導產業創新發展，並以政策設計引導法規發展。

最後發表人杜欣怡提出以下建議：

（一）對基礎法中促進前瞻頻率分享接取設計之比較評估，建議要確保和諧共用，頻譜專屬或共同分享使用，研究美國短期競標機制，法規對權利及相對應之義務要更細密處理。

（二）監測、干擾管理系統的商務模式，建立頻譜使用狀況資料庫，全權委託1家資料庫業者，如攜碼服務，依市場機制開放資料庫業者管理，如美TVWS，放任業者管理，或如EFCOM干擾管理採官民並進。

（三）頻譜相關拍賣、使用收入依比例提撥經費執行常態性業務。

（四）加入License Exempt等新興彈性運用模式。

（五）至於組織制度問題，認為資源規劃及監理分別由交通部及通傳會辦理會制衡有餘、垂直整合不足，不足因應快速變遷。

三、交通大學李大嵩教授與談

圖4 與談人：交通大學李大嵩教授

李大嵩教授（以下稱李教授）首先從NCC所提

出的匯流五法草案架構示意圖開始，並將主題聚焦在「電信基礎設施與資源管理法」草案，特別是資源管理部分，認為該法是對於目的事業、專用電信及不特定第三人之資源使用行為予以規範，並針對電信基礎設施設置與管理、頻率管理及號碼網址域名管理三大區塊來管理，「電信基礎設施與資源管理法」草案的重點如下：

（一）提高公眾電信網路使用效率，避免重複投資

破除以往「僅有電信事業始得建設電信基礎網路」之規定，電信網路建設不再專屬於特許之電信事業，任何人皆得建設電信網路。主管機關只有在事業經由組合、運用既設之公眾電信網路、使用電信號碼連接、組建公眾電信網路、或以主管機關核配之頻率設置電信網路之情形下，基於保障公共安全、維護消費者權益等公共利益，才能介入管理。電信事業所使用之基礎設施，可自建或租用，更可靈活調度，依其提供服務的最適狀態進行動態管理，大幅縮短電信網路建設成本及期程，避免重複投資。

（二）無線電頻率使用效益最大化

頻率的規劃及分配，係以創造最大公共利益為核心考量。然為避免干擾，明定無線電頻率應經核配始得使用，且為兼顧公共利用，明定主管機關可彈性採取不同的頻率釋出機制，並得於釋出特定頻率時附加使用限制。又為促進無線電頻率有效運用，徵收之頻率使用費將依頻率使用效益或提供不經濟地區服務等因素，加徵或減徵百分之20以內之應收費用。另外，為解決頻譜使用僵化無彈性之問題，引入誘因式拍賣機制（incentive auction），讓頻率的規劃與使用可更切合未來新技術及新服務的發展趨勢。最後，為加速頻率使用之活化、效率，參考歐盟共享接取的精神，建立頻率共享機制，使不同的無線電通信系統間能更廣泛的共用頻率，以及對於頻率之使用管理，經主管機關許可，電信事業得以出租或轉讓等方式提供其他電信事業使用。

（三）強化公眾電信網路防護機制，通訊安全有保障

為確保民眾通訊傳播權益及國家安全，降低公眾電信網路受天然災害、人為攻擊等，導入公眾電信網路設置者之協力提供服務義務，另經政府指定其公眾電信網路具有關鍵電信基礎設施者，應訂定防護計畫，強化關鍵電信基礎設施防護，避免其無法提供服務之風險。

（四）射頻器材就源管理，天空解嚴

因應射頻器材組合及運用繁雜，本法明定射頻器材得自由流通及使用。但為維持電波秩序、排除不當干擾，主管機關得公告應受管制之電信管制射頻器材，並依性能、功率、器材特性為分別管理。

其次，李教授就上述NCC匯流五法的重點認為，無線電頻率本質與使用是「通行權」而非所有權，其權利反映在受保障的信號干擾比。基本上，李教授認為無線電頻率皆為共享使用，例如：國家間共享、業者間共享、細胞間共享、用戶間共享、裝置間共享。故事實上要強調的是頻率的共享已經是進行式，無所不在，前述共享皆需共同協定以確保有效使用。這些共享間的唯一差別在於誰做莊家。這給予我們的啟發是當技術越來越進步，同樣的頻寬可以提供給我們越來越寬廣的共享行為，但重點是「誰要來做莊家？」

從另外一個觀點彈性化頻譜管理來看，頻譜的釋出、回收、重整、出租、轉讓等，皆屬廣義頻譜共享，其目的在提升國家頻譜資源整體長期使用「效益」，不是「效率」。而事實上頻譜的動態共享如同前述所言，早已發生於行動通訊單一業者網路內部、免執照Wi-Fi系統，與部分專用網路，其基礎需為非常穩定、可靠的網路協定。李教授認為彈性化頻譜管理議題有以下是必須面對處理的，如：頻譜資源長期使用效益訂定機制、頻譜動態共享協定與管理機制、頻譜及設施共享管理機制、服務品質規範機制、干擾管理機制、裝置管理機制。

最後以兩篇發表人文章討論提供補充意見，首先對於「基礎設施與資源管理法」中促進前瞻頻率-分享接取設計之探討。在基礎法中所規範者基本上為原則性、授權性條文，相較於美國公民無線寬頻服務（簡稱CBRS）已具完整之頻譜規劃與共享機制，我國頻率共享機制之具體管理規則尚未制訂，許多細節仍待釐清。本文以美國CBRS為基礎論述，未來可透過頻譜共享管理規則之制訂過程，由主管機關依據我國環境與政策發展，加以參酌，考量是否納入相應的內容，使我國在頻率使用之彈性與效率上有更大的進展，以因應未來新興無線通訊的發展需求。

對於頻譜共享部分，李教授可以預見業者心態是，既然主管機關要求開放，業者多半會要求僅限於百分比一定頻寬內採取共享，其餘不受影響。換言之，不難想像業者如此的抗拒，所以主管機關不要將業者的要求或訴求過度解讀，反而應思考如何對既有業者採取保障。共享協定訂定及系統營運權責部分非常重要，剛剛張教授文章也提出美國有一個資料庫系統，對應到我國應該如何處理？李教授認為如果政府不出來做莊的話，這樣的事實是不會發生的，例如悠遊卡、ETC這些產物等，要有政府出來開放管理，如此一來萬一發生干擾既有業者時，才有辦法溯源處理。

其次，對於政府需主導一般使用共享技術架構的訂定。無線電頻率在管制目的上，須同時考量「促進頻譜使用效率」及「避免使用干擾」二面向，以技術觀點看電波監理，不論一般使用、許可使用或特別使用，均牽涉到使用人之間的有效區隔及互不干擾。從最嚴格的「獨家使用」（Exclusive Use）到最鬆散的「免執照使用」（Unlicensed Use），其間差異僅在使用不同技術以有效區隔使用人，設定優先權以避免干擾，行有餘力再提高頻譜效率。李教授認為技術演進終將使更開放彈性的頻譜共享成為可能，進而一般使用用戶間共享、一般使用與許可使用間共享、特別使用業者間共享。但李教授認為「政府需主導一般使用共享技術架構的訂定」，也就是要由政府做莊，來主導這一切，如此一來一旦發生問題時，才能對於既有業者提供保障。

四、NCC綜合規劃處王德威處長與談

NCC王德威處長（以下稱王處長）表示藉由林孟楠教授所發表〈論無線電波頻率之法律性質及使用關係—評「電信基礎設施與資源管理法」草案〉，及杜欣怡、張時中教授所發表〈「基礎設施與資源管理法」中促進前瞻頻率分享接取設計之探討〉兩篇論文，希望能對草案內容加以檢視其適當與充分程度。這兩篇論文談論之面向各有關注，林教授是從探討電波為公共資源之法學內涵觀點出發，而張教授是從美國FCC對特定頻段發展出最新的SAS頻率接取模式案例出發。雖說是兩位係以不同角度切入，但以技術作為橋梁，使得兩位的發表有其相似處。

王處長認為由於資通訊融合、網際網路應用與工作生活密切結合，與現今無所不在的網路環境，國際電信聯合會（ITU）於2013年公布之報告，預估至未來的2020年全球行動通信之頻寬需求為1340-1960MHz，以及物聯網的出現，顯示了頻率需求大增。因而必須要有更為彈性的頻譜管理，如頻率整備（頻譜供應計畫、移頻、用途調整）、頻率有效的利用（出租出借轉讓、誘因拍賣）以及共享頻譜（國民和諧共用、LAA、LSA）。在管制面，對於無線電波法律性質及使用關係、前瞻頻率分享接取，皆須有完整的管理機制來檢視。

基礎法之簡介

王處長針對基礎法內容整體分析為：首先就基礎法外觀的架構來看：（一）原先電波的監理係屬於電信法下，但電波並非僅有電信事業使用，包含了廣電或其他個人、專用……等較為中性的使用，因而將頻率管理與電信事業管理分離。（二）針對頻率管理原先在電信法中主管機關有管理權，而如何管理乃置於第二層次，而現今的基礎法則是通通於法律條文呈現，以法律授權明確性的方式為之。

其次就基礎法實質上來看：（一）頻率管理的意義及基本方式於基礎法第20條定有明文，乃在於全體國民共享，強調公平、有效使用與增進公共利益，因其預先剝奪某些一般人的權利，故必須經由核配始得使用，而關於如何使用管理與限制，或是干擾處理將由主管機關定之。（二）頻率整備規畫源頭於基礎法第20條規定，係由院層級來核定頻率分配表與頻率供應計畫，在頻率供應計畫中應載明頻率重整、頻率共享以及其他頻率供應方式。（三）核配方式在基礎法第22條中規定，可有較為彈性的方式來進行，採評審、公開招標、拍賣或其他適當方式，但依據基礎法第25條有些特殊用途頻段（軍警、教育學術、實驗、專用及其他公益或公共使用、無線廣播電視、可重複使用之無線用戶迴路、衛星鏈路或微波鏈路、電臺測試使用）不適用預算法第94條之拍賣或招標。另在基礎法中第20條亦有提及可以有指定特定頻段，供國民和諧共用，且尚有考量頻率使用特性、國家安全、技術可行、市場競爭，能同時核配二以上使用者來使用同一頻率，此在基礎法中第26條有規定。（四）針對頻率調整在基礎法第31條規定，主管機關執行頻率規劃調整，必要時得廢止原核配、重新改配或通知更新設備，不過致使受處分之人有損失時，主管機關應

予補償。（五）設計誘因機制在基礎法第23條，係由行政院核定特定頻率，原獲配者申請繳回，再由主管機關拍賣，給付頻率繳回者由拍賣所得價金之一定比例。（六）關於頻率使用權彈性移轉在第27條中規定，得申請將獲配頻率之一部以分頻、分時或分地區之方式提供他電信事業使用，且於第28條以拍賣或公開招標方式取得頻率使用者，得申請核准改配他電信事業使用。（七）委託管理頻率使用於基礎法第26條規定，可以委託專業機構管理，供核配二以上使用同一無線電頻率之頻率使用。（八）關於射頻器材降低監理強度規定於基礎法第33條，原則上法律未另有規定，得自由流通使用，惟若有維持電波秩序的需要，主管機關得公告應經許可，一旦經公告後即成為電信的管制射頻器材，後以型式認證、審驗合格或符合性聲明登錄，於第34條定有明文。

針對發表人文章之評析

王處長首先指出林教授文章中關於無線電波法律性質，已清楚地介紹電波法律性質，以及強調監理的依據在於公共利益。王處長認為公共利益係具有多向性，如基礎法第25條拍賣或招標的釋出方式，須考量電信產業政策目標、電信市場情況及其他公共利益，又如其他條文中有提及得考量市場競爭而為附款，此亦為公共利益的延伸。林教授加以強調頻譜的根本價值在於頻譜資源規劃，可於基礎法第20條中看出，我國無線電頻率之分配表，具有整體通信與資訊發展需要、促進無線電波和諧有效共用、預留新技術發展空間。另外，王處長提到，由於SAS的架構下，使得頻率使用之特許使用、許可使用及一般使用三層次關係變得模糊，待未來發展較為明確後再訂定更為詳細的規範。

王處長其次就張教授在頻率的分享接取一文中，提出美國SAS頻率接取制度設計前瞻，用意甚佳。雖現在僅是初步發展，且僅用於特定頻段，然我國可於科技成熟適當時機引進，但先備妥法律工具。基礎法草案大致上可因應SAS制度，條列如下：

（一）行政院核定頻率分配表時，標明特定頻段供SAS使用（基礎法第20條）。

（二）主管機關在釋出頻率時，公告頻率的用途、使用者所負的義務、頻率該如何共享與其他的條件與限制（基礎法第22條）。

（三）主管機關核配二以上使用者使用同一頻率，並委託專業機構管理該頻率使用。（基礎法第26條）。

（四）無線電頻率之核配方式採評審制、公開招標制、拍賣制或其他適當方式為之（基礎法第22條）。

另外對於和諧共用的干擾處理，王處長說明只須在頻率分配表中敘明，主要用途、次要用途皆會自然出現，亦即有其階層優先權。而SAS為先進技術，須有其感知的技術，經SAS動態資料庫頻率之電信終端設備審驗後，應符合技術規範，避免干擾的發生。至於惡意發射干擾，形同未經核准使用無線電頻率，有另外的法律依據來處理。甚至是電波的利用狀況，王處長認為無須有明文的授權即可執行。不過在基礎法中已經規定，主管機關若是要調查無線電頻率使用的情形，應建置無線電頻率監測系統，顯示主管機關對此可以調查之。最後對於主管機關權責調和上，張教授認為NCC與交通部兩部會間的組織目的與職掌相當不同，本質上不利支持匯流環境下頻率分享接取發展所需的一致性無隙縫整合、彈性與效率部分，則將另行協調，無須於匯流法中加以處理。

結語

最後王處長初步認為基礎法係符合條文意涵明確及規範合理性，並滿足頻率運用的需求。王處長更論及今年在巴塞隆納之EPSON報告，提到數位無分各行各業，只要某一行業數位化後，此行業勢必尚有改進的空間，會有更新的價值出現，因此王處長提供幾個觀點：（一）「數位觀點」，認為數位無界限，任何產業都將因數位化發現自身效率不足之處，進而創造價值。（二）「數位新邏輯」，認為未來能連上網的東西都會連上網，且會變得具智慧與互動、任何可以被分享的資源都會被分享，且變得更富足充裕，任何可以被重塑的概念都會被試著重塑，且觸發更多的改變。（三）期許未來對匯流五法有興趣者，可依據上述觀點，提供更多的文章來檢視匯流五法之適當與充分性。

（本文由法律事務處專員張勝騰整理）

資訊川流不息，創新服務百花齊放

通訊傳播匯流五法研討會：「全球化OTT浪潮下，跨境及跨域治理挑戰」紀實

主持人：司法院大法官 蔡明誠
與談人：NCC副主任委員 虞孝成、
NCC法律事務處處長 葉寧
發表人：元智大學助理教授 葉志良、
中華電信研究員 彭正文

圖1 本場主持人蔡大法官明誠

蔡大法官明誠（以下稱蔡大法官）說明本場主題相當重要尤其貼近日常生活，事實上早在2000年之前，已有團隊針對匯流的問題作研究。在過去可能是匯流三法，即有線、無線與衛星；而現今匯流概念更為廣泛，即石主委先前所提，包含有線、無線、物聯網，甚至是與過去完全不同情形之匯流，亦即今日我們所談的OTT（Over the Top）。並介紹本場的發表人或與談人，發表人葉志良教授及彭正文研究員對於相關法制、管理及政策方向，皆有深入的研究。而本場兩位與談人，虞孝成副主委及葉寧處長在實務上更是投入極深。

圖2 主持人：蔡大法官明誠（左）、與談人：NCC虞副主任委員孝成（中）、NCC法律事務處葉處長寧（右）

一、從網際網路規管意涵評釋電子通訊傳播法草案

圖3 元智大學葉助理教授志良主題報告

元智大學葉助教教授志良首先從整體的匯流五法架構作簡介，認為在過去探討新興的服務該如何適用法律時，規管的方式經常是電信法或以傳統的廣電三法來處理，乃肇因於許多服務皆橫跨這兩個領域，而稱此類服務為「新興的匯流服務」。NCC於去年開始著手將匯流五法催生出來後，將這類新興服務直接定位為「電子通訊的服務」，此概念在現行的電信法與廣電三法之中是無法涵蓋的。至於是否要規管，相關主管機關都必須開始有深刻的認識。其次說明網際網路規管意涵─特別從OTT 電視為例，接著為電子通訊傳播法草案（以下簡稱電子通傳法草案）概要分析，探討網路中立性相關規範與提供服務者之責任，詳細分析如下：

（一）網際網路規管之意涵：以OTT電視為例

撇開規管，網際網路該如何建立秩序？

網際網路之核心價值貴在多元、自由、創新，而電子通傳法草案之立法目的即「為促進電子通訊傳播流通，維護國民言論與秘密通訊之自由，特制定本法。」可看出本草案並非針對產業的管制或較為嚴厲的規管，乃從一般性的規範來處理。近年來，網際網路的架構逐漸轉型，尤其是探討到網路為何有價值？即有流量，就有價值，且「高流量即是高價值」。因此，提供網路服務、讓使用者上網的業者們，必須要因應高流量的服務並採取適當的網路管制措施，尚且須面對自身所經營的服務（諸如語音電話或電視服務）已逐漸被這些服務（諸如網路電話、OTT 電視）侵蝕。

法律應該要規管嗎？

撰擬一部法律如同立了一道圍牆、界線，加上法律本身有其限制非能完備規範，尤其法律於實際上是人為操作的，無論是立法者或是操作法律之人，在過程中難免會有錯誤、違誤等。一旦產生了違誤，大家就會開始歸咎此法的本身，或是執法之人的錯誤。不過，若此法經過反覆嘗試錯誤更正、修正之後，在這個問題上，未來是否將得到最正確的解答？目前尚無法得知。以OTT的進展來看，是否要以法律來規範它？其實並非相當清楚，正因為目前還處於經歷一個反覆嘗試錯誤（trial and error）的階段。在法律規管的背後，可以思考的是到底法律是否為最好的方式，用以規管現今網路上的所有行為？仍有其它的規範來處理諸如在網路上自然而然所形成的一些規則，或是市場上形成商業上的力量，抑或是本身社會上的一定規範。上述並非意指取代，可能是比法律更好的方式來規範網際網路的行為。

電子通傳法草案中對於OTT 電視有關的條文

電子通傳法草案第2條：「本法用詞定義如下：一、電子通訊傳播：指以有線、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。……。」可以看到此定義似乎包山包海，泛指透過網際網路、電信網路都臚列其中，不過，電子通傳法草案針對「電子通訊傳播」之定義，與通訊傳播基本法針對「通訊傳播」之定義，以及電信法針對「電信」之定義相比較後，其實並無太大差異。事實上，電子通傳法草案的電子通訊傳播定義，正是從通訊傳播基本法中所引出。

電子通傳法草案第1條第2項：「政府、事業及人民有關電子通訊傳播之行為，依本法之規定。電信、多頻道平臺、廣播電視之事業監理及無線電頻率之核配與使用規範，另以法律定之。」可由上述看出此法之目的，並非要與現有的法律來做一個競合或是來搶地盤的概念，它很清楚提出，除了電信、多頻道平臺、廣播電視之事業監理及無線電頻率之核配與使用規範另有規範，似乎其它未含括的範圍都歸電子通傳法來管。因此，究竟電子通訊傳播是一個特定、有所指的領域，還是除了電信事業、多頻道平臺、廣電事業監理與無線頻率核配使用以外的其他部分？換言之，到底是屬於前者的特別性規定，或是屬於後者的一般性規定？依據本條草案來看，似不太明確，但可從整體的條文觀之，NCC的方向似屬於一般性規定。

電子通傳法草案是否能提供OTT 電視具體規管方向？

電子通傳法草案第2條：「……若符合電信、多頻道平臺、廣播電視之事業監理及無線電頻率之核配與使用規範，另以法律定之。」本條已將電信、多頻道平臺、廣播電視及無線電頻率排除在外，而OTT非屬於此範疇中，故OTT應受本草案的適用。同法第4條：「提供電子通訊傳播服務者，應以適當方式公開揭露下列營業相關資訊……。」、第5條：「提供電子通訊傳播服務者應就下列事項配合政府措施，共同維護電子通訊傳播網路安全……。」以及草案第二、三、四章之規定，所指乃以經營一個OTT 電視的業者的角度來看，故電子通傳法草案似可涵蓋其中。

惟因電子通傳法草案對「電子通訊傳播」用詞定義不明確， 有包山包海之嫌，一旦以網際網路方式來提供服務時，似乎難以去套用。其次，針對電子通傳法草案第3條：「政府應就下列事項，積極協調相關機關（構）、公營事業機構及團體，採行適當措施，並定期

就法規適用及其執行情形檢討改進：一、具有基礎建設性質之電子通訊傳播網路……。二、具有公用性質之電子通訊傳播服務……。三、專以表現個人意見為目的之內容應用服務……。」係指需定期檢討者為網路、服務及內容，然而OTT所指係屬本條檢討的「網路」、「服務」或「內容」？事實上其本身定義非相當清楚，依此電子通傳法草案似無提供具體的規管方向。

歐盟管制機關的他山之石

我國電子通傳法草案能否規範OTT似尚未明確，然他山之石能否攻錯？歐盟開始正視OTT已經對傳統的通訊傳播服務產生很大的影響，若不及時將OTT概念清楚的定義，未來將可能會是一個法外之地。歐盟於去年2015年10月報告草案，而於今年已將草案公布。大致上將OTT的種類做了三種區分，即OTT-0、OTT-1、OTT-2，顯示歐盟對於當前的OTT展開一項相當大膽的分類實驗。

（二）針對電子通訊傳播法草案概要分析

本草案除總則與附則以外，另制定「提供電子通訊傳播服務者之責任」、「個人資料保護與商業電子訊息之發送」以及「電子通訊傳播服務之平等近用」等三個專章。以下僅針對網路中立性、提供服務責任分析之。

與網路中立性相關之規範

網路中立的概念在美國發酵至今已十來年，臺灣第一次針對此概念將之「入法」，雖然並未明文指出網路中立，不過，可以從通傳法草案第6、7、9條規定，看出已有網路中立性原則的色彩。在電子通傳法草案第2條中也對近來新興的網際網路技術有較為細緻的描述：SDN、CDN，將予以肯定的態度。網路中立之規範功能，在2015年所規劃的「歐洲數位化進程：歐洲2020年行動方案」中，係以在保障使用者有平等接取網路的權利，防止網路服務提供者任意阻擋或有意的降速行為。

而目前，網路中立所引發許多爭議，主要聚焦在「付費優先權」（paid prioritization）是否被允許？即是否開闢一個「快速道路」（fast lanes）？亦即可否提供一個比較優質的傳輸管道或特製化服務給需要的用戶，例如OTT電視業者。無論如何，美國當前的立法態度仍是禁止，但要思考的是一昧的禁止是否為最佳的選擇。不過歐盟在此議題上採為開放態度，即對於快速道路的議題是允許開闢的，此乃與美國不同之處；而近年來的另一項議題為：開發中或本身國土比較廣大的國家，行動業者開始推廣新的計費服務，即「零費率」或「免計費」（zero rating），即對於特定網路的內容是不予計費的，理由是因為這些內容業者提供金錢的利益給網路連接業者，而此類的議題亦屬於網路中立爭議範圍內。

電子通傳法草案對於網路中立性的相關規範

根據電子通傳法草案第7條：「提供電子通訊傳播服務者對於電子通訊傳播網路通訊協定或流量管制，應以促進網路傳輸及接取之最佳化為原則，除法律另有規定外，不得附加任何顯失公平之限制。」、第8條：「提供電子通訊傳播服務者應合理使用網路資源，除法律另有規定外，不得以其他技術或非技術之障礙干擾消費者之選擇。」、第9條：「提供電子通訊傳播服務者得自由選擇傳輸技術或規格，非依法律不得限制。」、第10條：「使用人選擇使用電子通訊傳播服務及其設備之自由應受保障。」以及第14條：「提供電子通訊傳播服務者提供接取服務，應以適當方式對使用人揭露其網路流量管理措施。」幾乎將美國主要的網路中立規範寫入，不過對於付費優先權，我國並無較明確的態度。

電子通傳法草案對提供服務者之責任限制

電子通傳法草案第18條至第21條參考我國著作權法之「網路服務提供者之民事免責事由」專章。不過，著作權法專章係以「連線服務者、快速存取服務者、資訊儲存服務者與搜尋服務者」之四個業者；而電子通傳法草案係以「提供接取服務者、未提供接取服務之提供電子通傳服務者與供他人使用而儲存之資訊者」之三個業者，此為二者之不同處。

最後，葉教授總結針對通訊傳播的規管須植基於合乎現實、得據以執行且能解決問題的法規範。而電子通傳法草案本身採取排除式的立法（排除電信、多媒體平臺、廣播電視、無線電頻率），OTT似有存在規範空間，但全文未見對OTT有任何定義或描述。本文認為既然對一種服務進行規管，應要有具體且明確定義的描述，這種隱晦不明的法制框架，難認可對目前OTT進行任何規管。目前草案未能對「電子通訊傳播」有較深刻的解釋，究與「電信」的區別何在並不清楚；部分文字上應再求精簡、務實，無須疊床架屋，但對棘手問題必須有明確態度。

二、通訊傳播匯流架構與OTT/SMP管理

彭研究員首先整理各國電信服務層級架構：歐盟電子通訊網路（electronic communications network,

ECN）、電子通訊服務（electronic communication service, ECS）取代以往的基礎設施及各式服務；英國2003年通傳法依照歐盟精神，將管制架構分成兩層，並在ECN/ECS中另切分廣電平臺，以對應英國廣電服務的特殊性，在2006年英國電信公司（British Telecom, BT）提出承諾書將其網路（ECN層）切分出獨立的OpenReach子公司，並提供開放接取（Open/Equal Access）給ECS層之各通信服務業者（communication providers, CP），但英國BT在公司治理上仍算擁有整合之服務與網路，即ECN層與ECS層；日本探討通訊架構亦往層級架構演進，相關匯流法案近年仍持續修訂中，惟主要電信業者NTT仍採取公司法管制（The NTT Law）；新加坡實施強制三層結構管理，新加坡電信監理機關iDA採分層級別立法，並對於各層之互連與上下層之互運均另訂有法令與指導原則，以及解決爭端之協調書與建議書等。

圖4 ▶ 彭正文研究員主題報告

進而認為我國研擬電子通傳法案時，應先宣示欲達成之政策目標與願景，然後擬訂達成此目標願景之立法方向與原則。提供數位匯流立法以下幾項基本原則之建議：（一）以「公眾利益原則」鼓勵投資與刺激競爭。（二）以「服務多元選擇原則」避免市場壟斷。（三）以「公平競爭原則」建立市場秩序。（四）以「客觀無差別原則」降低監理管制。

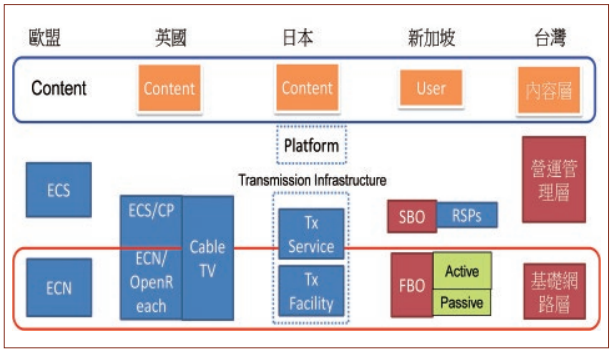


圖5 ▶ 各國層級架構管理參考模型

彭研究員更加以研究關於OTT競爭與管理引發網路中立議題，以美國與歐盟之處理方式分析。首先，美國聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC）處理方式，分別整理如下：

（一）2003年與2005年認定ISP為資訊服務，FCC無管轄權。美國早期於網際網路處在實體網路建置發展階段，且傳送速率不高，此議題並不彰，直到2002年，美國電信主管機關FCC發布指令，認為寬頻網路業者所傳送之訊號係屬「資訊服務」，後於2003年3月14日FCC宣布Cable業者之ISP（Internet Service Provider，網際網路服務提供者）服務（以cable modem傳輸）為「資訊服務」，其傳遞內容較不受規管（相對於電話語音服務有911之繁瑣規定等），僅需符合1934年通訊法之第一章（Title I of Communications Acts of 1934規範）。

（二）2008年與2014年FCC兩次行政命令監管措施，經業者提起訴訟，FCC均敗訴，美國加州巡迴上訴法庭認為FCC網路中立原則「網路中立原則可能會壓抑網路的投資熱潮，且對於確保網際網路的開放性來說並無實際作用，法院認為網路服務供應商有權供應給合作廠商更好的服務與鏈結（connection），且FCC的網路中立原則已經超過了該委員會所擁有的權限。」

（三）2015年通過Open Internet Order，要求電信業者或網際網路服務提供者不得調整網路與流量配置，讓用戶在登入不同的網站或網路服務時，能保證分配到相同的頻寬；並要求達到以下三項原則：透明度原則、禁止封鎖行為原則、禁止不合理的差別待遇原則。美國電信業者US Telecom與Alamo再次請求法院撤銷FCC Order，美國上訴法庭決定受理此網路中立性規定爭議訴訟案，聯邦法院於2015年12月召開言詞辯論，聆聽各界意見，並於2016年6月中宣判FCC勝訴。

其次，歐盟電子通訊管制機關（The body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC）處理的方式如下：

（一）BEREC負責通訊市場競爭與管制政策之執行，而針對OTT，歐盟處理較為寬鬆，認ISP為資訊服務，僅需登記而不管制。而OTT業者已經成為歐洲電子通訊網路定義下之網路服務供應商，但仍無合適法規來規管，因此為了能讓OTT納入，可

能必須將現行電子通訊網路法規解構。OTT服務雖不在ECS/ECN之列，但為補救其定義，將ISP市場分為IAP/CP/wholesale。即提供接取服務者、提供鏈結服務者與互聯批發市場。

（二）BEREC將OTT服務形式分為OTT-0、OTT-1、OTT-2三類。OTT-0視為「比照ECS服務的OTT」，指需提供ECS的相關義務如普及服務，亦即提供語音服務取得報酬者，需採比照ESC規管，如網站的廣告收入；OTT-1視為「非ECN/ECS架構所定義但具備SMP樣態且能跟其他ECS業者競爭語音簡訊服務」，如Line、Viber 、Skype、WhatsAPP等大部分訊號可以經由ECN傳輸之服務，其相關差別在於用戶雙方必須是同一種OTT平臺應用服務使用者，以及這些OTT應用服務均無法撥打至PATS，因此大部分歐盟各國電信主管機關不認為這些OTT語音服務是一種ECS定義之服務，因而列為OTT-1；OTT-2指「社群平臺、電商、FinTech、Uber、Airbnb潛在型之類OTT服務」，屬於最難規管的破壞式創新服務，例如與現在有ECS服務業者合作之OTT服務，如Spotify、Deezer、Netflix 、HBO、Data sponsoring/Cost sponsoring等，均可算入此類型。

彭研究員於研究中發現OTT網路電視平臺之營收來源有：單點使用式與月租費式。單點使用式係指消費者自行選擇欲觀賞的線上影視，並支付一次性費用，如iTunes；而月租費式則是消費者先加入會員後按月付費觀賞線上影視，如Netflix。在OTT營運模式上，OTT業者與內容業者簽約，內容透過CDN業者把OTT內容與應用，將網際網路傳送到用戶。OTT服務商從訂戶收到的營收，必須與內容擁有者及提供QoS並負責與ISP業者介接網路的CDN業者進行拆帳，如節目授權費與平臺費，但在此過程中OTT服務商相較於傳統的付費電視與IPTV業者，將會負擔較少的實體網路建置成本，並提供多元的網路影音內容，在分潤不公下易產生爭議以及服務品質面臨挑戰之議題。

針對電信事業服務市場界定與市場主導者（Significant market power, SMP）管理，彭研究員甚至提到SMP的觀念來自歐洲，為管制電信市場裏原有的業者所創出的一項名詞，同時對於SMP業者施以各種不對稱管制。歐盟對於SMP定有四大目標與程序：（一）定義市場（Defining relevant markets）。（二）分析市場運作（Analysis of defined markets），即找尋此市場是否有SMP。（三）界定市場主導業者（Identifying SMP operators），即具備SMP資格下，其作為無論是事前或事後，是否有其必須管制之處。歐盟有競爭委員會來處理，而我國相對應者應為公平交易委員會。（四）評估市場與防止壟斷（Access Directive），即為了防止具備SMP條件者所為壟斷事業，所採取之手段。

最後總結認為匯流五法在於鼓勵投資建設，提升異質網路跨網競爭與創新服務整合，並促進匯流服務發展，落實我國數位匯流政策目標，然本文對匯流五法有所建議，期望能更加放鬆管制：（一）鬆綁ISP管制使其得與OTT競爭，正如同需要將圍牆打破，倒不如由自己先來攻破，不要讓國外的業者飛進圍牆內搶了先機。（二）期待將有線多頻道改為登記制，拉齊電信事業登記制，只需在網路層管制即可。（三）另有相關匯流配套之建議，層級責任界接規範與市場界定準則等，皆為相當重要之議題，期望未來會有更鉅細靡遺的配套。

三、NCC法律事務處葉處長寧與談

圖6 本會法律事務處葉處長寧進行與談

感謝葉教授、彭研究員等外界意見

法律事務處葉處長表示，一般的研討會中，與談人或評論人是評論發表人的文章，而本次研討會是NCC先草擬匯流五法，由發表人寫了文章來評論，所以NCC的與談人必須對發表人的批評質疑予以回應說明，角色上與一般研討會有相當大的不同。葉教授對於電子通傳法作了縝密的研讀與整理，而彭研究員的文章更廣泛觸及五部法律，不僅評論且說明了起草者對法律的構想，甚至找出其中的弦外之音。例如葉教授在文章裡提到電子通傳法草案與智慧財產權，特別是著作權法重疊乃至體系不清的情形，或是個人資料保護是否須放入草案中；又或是彭研究員提到頻率管理的專章，NCC在後續的草案以及行政院審查過程中，都已有不少的修正改善，並由衷的感謝外界的意見與批評。對於

參與匯流五法的草擬者而言，最大的恐懼倒不是擔心外界的負評論多，而是怕外界沒有評論。著名的詩人楊牧曾提到，文章發表後，倘若好評壞評俱無，不免感到失望，懷疑寫出去的文章沒有人在看。所以外界對NCC匯流五法有如此豐富的意見，顯示大家真正關心這些議題，使得匯流五法有討論的價值，NCC深表感激。

匯流五法不能切割觀察

OTT所引發的問題並非只有電子通傳法的問題，而是五部法律的問題，如同彭研究員所指述，這五部法律不能切開來看。而匯流五法，本身有其界面存在，葉教授所說完全正確，即電子通訊傳播的定義屬於一般性的定義，它並沒有排除電信服務、廣播電視服務。換句話說，如試問中華電信是否要適用電子通訊傳播法的規範？答案會是肯定的，因為電子通訊傳播屬於最上位的概念。

同樣的，以電信事業法來說，在第三條中定義「電信服務」，乃指除無線廣播及無線電視外，其他利用公眾電信網路來傳送之行為。可見原先無線廣播電視是在電信服務的架構下，然而因無線廣播電視之特殊性，人為的將其排除到電信服務之外。可以看到在基礎法中，並未指明適用基礎設施相關規範者，是否一定為電信事業，更不用說射頻器材的規範從來都不是專門針對電信事業的。所以整體來看，最上位是根本沒有行政管制的電子通傳法；電信事業法則涵蓋所有利用公眾電信網路傳輸訊息的營運行為，因而有線多頻道平臺服務管理條例是當作電信事業法的特別法，不過其特別程度仍遠不如無線廣播電視，提供有線多頻道平臺服務的業者，不管是不是既有業者，都可以開放平臺回歸一般電信服務，脫離該法的管制，這正可以回答彭研究員，為什麼有線多頻道平臺服務是單獨的一個法，因為我們的終極目標即是希望在匯流之下，有線多頻道平臺服務不再特別而歸於落日。另外，電信基礎設施與資源管理法處理所有與基礎設施、資源分配有關的議題，適用對象不僅是電信業者或電信服務，所以不只規範公眾電信，也仍有專用電信的問題。

另外，頻道服務提供事業並非所有提供頻道節目的業者均包括在內，雖然定義上看起來是如此，但是如果配合有線條例與無線條例觀察，會發現僅有線多頻道平臺服務與無線或直播衛星電視上，會要求在這兩種平臺上所傳輸的頻道節目，提供者必須具有頻道服務的許可，以我個人的解釋，頻道若不準備放在有線平臺上，或也不準備放在無線電視或直播衛星的平臺上，就不必取得頻道事業的許可，即不會發生與OTT的規範發生衝突的情形。換言之，節目若沒有準備放在有線多頻道平臺，或沒有準備放在無線電視或直播衛星上時，它就是一種OTT，就回到了電子通傳法及我們所謂的一般法律的規範。

電子通傳法有無必要行政管制

首要問題在於是否要在電子通傳法對網際網路服務施以行政管制？行政管制必然有其目的，而且必須在必要範圍內。探討管制的目的，其實在廣電三法的修法也已開始，廣電三法已經將節目、廣告等內容管理移到衛星廣播電視法，正因為有線電視與電信越來越像，就是一個播送的平臺，無法課以內容的責任。電子通傳法草案，在行政院審查時第一個被問的問題，就是主管機關在那裡？主管機關的概念是存在於行政管制，而NCC的立場並不認為要以電子通傳法「規管」網路。所謂的「規管」如果指涉的是行政管制，電子通傳法並沒有「規管」的規定，乃基於以下理由：第一，行政管制的前提，通常建立在「業別」之上，須先存在一個「業」，主管機關才會對它做行政管制，而現今任何服務都可以透過網際網路，若以「業別」管制的觀念，針對基於網際網路所產生的服務來建立行政管制，實有極大的問題；第二，網際網路所提供的服務跨越國界，然而行政管制以國境為界線，針對境內行為加以規管，與網路活動的性質不符。

不過沒有「規管」不代表沒有法律「規範」，為何最後電子通傳法採取民事關係來處理？原因為民事關係有其重要特色：（一）民事法律關係的發生並非依循法律進行，基於契約自由與私法自治，民事關係是以當事人的合意為基礎，我還記得大學時期黃茂榮老師提到：「社會上每天都在發生各種買賣行為，可是並沒有人是依據『買賣法』進行買賣。」民事關係本來就是社會上正常自然的行為，只有非常少數的爭議案件，要循法律途徑解決時才以民法定分止爭，網際網路的世界亦然，在網際網路上提供的服務非必然依循法律，而是自然而然發生的，因此電子通傳法，以民事關係來代替行政規管的意義就在此。（二）電子通傳法的民事規範，所發生的法律效果，也是民事的損害賠償，例如規範提供服務者需要採取某些資訊公開義務，有人質疑如何同時適用在不同性質的服務提供及大大小小的業者？首先條文內容後來加上「按其服務性質所需」，有其彈性存在；其次違反之效果只是侵權行為的「違反保護他人法律」，其法律效果依據侵權行為負擔法律責任，因此

即便若有不符合規範但卻未造成任何損害時，是毋庸負擔任何責任，這與行政管制的規定一旦不遵守，主管機關必須加以裁罰，有很大的不同。總之，建立網際網路治理的規範，會與現行通訊傳播法以行政為中心有很大的矛盾以及與其性質差異，正因為民事規範符合其自由多元的特性，且與人的社會行為貼近，因此以民事關係規範是最為恰當的。不過草案中具體的民事規範是否到位，仍是將來要探討的問題。

針對發表人其他意見綜合回應

（一）關於OTT與匯流五法

所謂OTT之定義是否要在此出現？由於OTT本身定義仍處於一個不穩定的狀態，在其尚未形成一個行業與行政管制對象時，似無須節外生枝予以定義之必要，如果OTT的性質已被電子通訊傳播所涵蓋，亦無須特別針對OTT再立一個法。OTT已從最傳統的定義包括Line、facebook等，到現在廣泛談論的OTT TV，表示OTT可能會以很多的形式出現。因此匯流五法毋庸先劃定OTT，只限定在電子通訊傳播法的範疇，可以讓任由業者自由彈性變形，如果OTT需要一定的QoS（Quality of Service，服務品質），它可連結一定的電信網路來合作，可能變成一般的電信服務甚至亦可變成有線多頻道平臺服務。反之亦同，在有線多頻道平臺服務管理條例中，其實暗藏著OTT是不受管制且可行的，甚至條文中還設計有線多頻道平臺服務業者退場機制，使其不受此法管制。匯流五法的設計，其實就在表達一件事情，數位匯流之下，是業者的營業行為來決定適用什麼法律，而不是以法律來限制業者營業行為的界線。

（二）網路中立的問題

網路中立如同兩位發表人所言，仍然還在演變當中。至於網路中立性所謂的「快速道路」（fast lanes），我們認為目前臺灣尚未發展到必須禁止的程度，所以沒有相關的規範，其實就是沒有禁止，並不需要訂定明文許可規範；而當其概念處在不確定的狀態，我們甚至連「網路中立」4個字都尚未出現在匯流五法的條文或立法理由中，對於網路中立的態度，我們的結論與彭教授是一樣的，在臺灣要採取FCC的規範，仍有很長的一段路要走。

（三）管制慣性的迷思

OTT的出現，相對於頻道供應事業、有線多頻道平臺服務之管制，不必然為簡單邏輯地以為因為所提供的服務可以相互替代，就必須相同管制OTT，要求提供OTT服務者應申請執照。例如有線電視業者抱怨同樣的節目，OTT可以播送而他們就不能，所以通傳應該管制OTT。會有此種管制的慣性是正常的，然而正如同早上石主任委員所言，若在花園裡面可以開花，花園外亦可開花，那是否須把圍牆往外移？管制應有其正當性，如在匯流五法中，「有線多頻道平臺服務條例」的管制正當性只有「現行有線廣播電視服務的普及性與廣效性」。臺灣大多數的民眾（穿透率正式數據是60%，而實際上可能是80%）仰賴以此方式接受影音資訊，所以我們仍然在乎可否公平合理提供消費者影音服務。不過未來管制有線多頻道平臺服務之正當性，隨著民眾可以獲取資訊的管道日趨多元，似有逐漸消失之情形。「無線廣播電視事業與頻道服務提供事業管理條例」對於無線廣播電視業者亦存在相當程度的管制，其理由係基於業者取得的是公眾所共同擁有的頻率，且無線廣播電視事業的數位匯流程度最低，有別於電信事業，因此有另外立法之必要。

綜觀五法，管制必然要有其正當性，且須要管在對的地方，比如在乎網路之安全，只須於基礎法管制即可，不以成為電信事業為前提。「電信事業法」也沒有強迫任何提供電信服務者來登記，因為並非所有的電信服務都必然須受到管制，但在取得稀有資源時須拿到許可，就以電信事業登記為前提。建設公共電信網路的管制節點，放在基礎法的理由，即關鍵在於網路安全與資源分配，而並非從營運主體或行為加以管制。總之，五法的觀察是綜合的，沒有任何一個重要的議題只單單出現在某一個法中，要再次強調，數位匯流下業者的行為不是由法律來決定，而是由業者自己決定的，這就是五法的介面所在。而層級管制的目的在於清楚的區分管制正當性，亦讓政府機關重新思考是否該繼續管制的必要性。

四、NCC虞副主任委員孝成與談

圖7 NCC虞孝成副主任委員進行與談

虞副主委表示，由於數位化的關係，已無法區分通訊或傳播，電信業與有線電視業過去是井水不犯河水，而今出現OTT跨境的性質使得競爭更加複雜。例如國人透過網際網路，至境外網站購買實體商品，我國海關可以課予「貨物進口關稅」；但若是透過網際網路，至境外網站購買數位內容商品該如何課稅？又例如國外強勢媒體內容經由網際網路，直接傳遞到購買者的電腦或手機，我國頻道與內容業者以及電信網路業者又該如何競爭？正因為如此，國內服務將可能遭受之管制強於境外服務，除了不公平，甚且有被消滅之虞。在此虞副主委精闢的談到幾個難題：（一）可能將境外OTT完全拉齊與國內頻道／節目相同的管制嗎？（二）可能要求境外OTT取得頻道執照嗎？（三）可能只管「線性頻道」，不管「塊狀節目」嗎？（四）因此對於相同的服務，可能達到相同「管制」嗎？然而，過去藉由「管制」保護消費者，如今國人已可能經由不只一家有線電視系統、MOD 、國內OTT或國外OTT獲得節目內容，而傳統基於保護消費者的管制思維，面對境外媒體已無用武之地。愈來愈多消費者選擇跨出政府保護的安逸「花園」，例如資費上限、頻道下限。跨境的OTT似無法以相同方式進行管制。

那麼，國內媒體如何能與境外OTT公平競爭?虞副主委提供了幾個建議：（一）國內外業者爭取國內顧客支付的收視費（Subscription Fee），以及廣告收入，應在相同的基礎上繳納我國的營業稅。（二）要求境外OTT欲爭取國內顧客，須在國內設立分公司，收入開立統一發票。（三）第一類與第二類電信業者與在國內營業之內容服務提供者（ICP）營業額超過一億元以上者，均有分擔「普及服務基金」之義務。

虞副主委補充了美國對於Local Presence反對的立場，我國在WTO簽約中並未承諾不要求境外數位媒體須在國內註冊營業據點（Local Presence）。然而，美國在TPP（The Trans-Pacific Partnership，跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議）與TiSA（Trade in Service Agreement，服務貿易協定）談判中，很強勢地均堅持各國不得要求Local Presence。不過，歐盟藉由個資保護與電腦資料保護的理由，要求電腦須位於歐洲境內，等於是變相的要求境外數位媒體須註冊。如同於前述建議要求在國內設立分公司，勢必也將遭受到美國的阻礙。不過，虞副主委再次強調境外OTT在我國設立分公司之好處，即具有合法公司身分，獲得我國匯流法律與其他法律保障。且電子通訊網路業者（Electronic Communications Network）不得差別對待在我國合法註冊的OTT業者。甚至，無合法身分的境外OTT業者必須與我國電子通訊網路業者合理商業談判，即不受到我國法律的保障。

另外虞副主委強調其反對美國FCC主張之Network Neutrality，在於內容業者當然應被允許向電信網路業者購買寬頻高速的網路容量，使能提供高品質服務給其顧客，可美國卻不同意此付錢給網路業者的行為，擔心市場會被壟斷，不希望有人受到歧視，如此一來寬頻網路的建設投資完全由消費者負擔才叫作公平嗎？如同否定快速道路，要所有的人走慢速道路，或是不能搭乘高鐵而必須擠臺鐵，這樣才是公平嗎？市場上競爭，無法每件事情都是平等自由的，作為主管機關自然會要求電信網路業者維持對一般消費者提供的正常網路品質，不至於有人使用快速道路，而其他人就是龜速前進。

既然相同服務，無法相同管制，對此虞副主委提出以下建議：（一）境外OTT在臺設立公司，不需取得頻道執照，僅需稅入臺灣即可。（二）拉齊國內內容服務提供業者與境外OTT相同的『不管制』條件，即境外OTT不予管制，則境內的業者亦應無須管制，方能公平競爭。（三）開放境內外共同競爭機制，不再管制節目與資費。如新播率、重播率、自製率、分組付費、機上盒數目與押金…，由消費者取捨優劣業者，毋庸擔心剝削消費者之情形發生。（四）亦無須管制廣告，如節目廣告化、廣告節目化、置入行銷、冠名贊助、廣告超秒…，因管制不了OTT，僅管制國內業者又有何實益呢？（五）對於節目分級，可善用數位化的鎖碼功能以保護內容。

虞副主委的結語：「作為一個家長角色，不能永遠指望孩子只在游泳池中游泳，遲早終究必須掌握在大海中生存的能力。相同的概念，不能永遠只在花園裏看花。」一切管制之源頭始於「立法院」所制訂法律仍有「管制」的思維，期待立法院在審議匯流五法時，能認清競爭已是國際化的現實，解除無謂的管制才是上策，將能讓國內產業與境外OTT公平競爭。

（本文由法律事務處行政助理陳渝晶整理）

挹注創新活水，接軌國際、逐鹿雲端

競爭型監理時代：跨太平洋夥伴協定與匯流五法草案

鄭雅文

一、前言

近年來國際區域經濟整合之數量快速增加，各種經濟合作協定與自由貿易協定之規模亦持續擴大，逐漸自雙邊邁向區域化，跨太平洋夥伴協定（The Trans-Pacific Partnership，以下簡稱TPP協定）即屬其一。作為首個連結亞太地區之區域貿易協定，TPP協定之經濟規模達28兆美元，占全球生產總值約36%，高於歐盟（23%）與北美自由貿易區（NAFTA）（26%），是亞太地區最大之區域經濟整合體[1]。

另一方面，隨著全球資通訊與傳播科技之演進，兼及網路IP化與寬頻化之發展趨勢，通訊、傳播及網際網路，於服務、網路、平臺、終端及內容等面向逐步匯流。經營者透過不同載具，將影像、聲音及圖文等相關訊息呈現在不同終端設備，讓消費者得透過智慧型手機、平板、電腦與電視等各式載具實現無時無刻、無所不在的多媒體使用環境。鑒於數位匯流快速發展，萬物聯網儼成趨勢，資通訊傳播產業發展由實體延伸至虛擬世界，通訊傳播法制亦應由垂直業別之高度管制，導向水平層級之行為規範，並以競爭、多元、彈性為依歸，此即為匯流五法草案[2]之精神所在。

囿於篇幅所限，本文不擬探討我國是否應加入TPP協定，而旨在探討該協定「電信章」、「電子商務章」與匯流五法草案之對應關聯，以作為未來擘劃通訊傳播與電子交易政策之參考。

二、跨太平洋夥伴協定：背景、生效方式與架構

（一）背景

TPP協定緣起於2005年6月由新加坡、紐西蘭、汶萊及智利等四國共同發表簽署之「跨太平洋戰略經濟夥伴協定（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPSEP）」，由於成員有限，在缺乏較大經濟規模成員參與之情況下，起初並未受到其他國家太多之關注。

2008年9月，美國改以「跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）」之名另起談判，其後澳洲、秘魯、越南、馬來西亞、墨西哥、加拿大及日本等國亦相繼參與談判；2010年APEC 領袖會議更將TPP協定定位為通往「亞太自由貿易區（FTAAP）」之一大路徑，致其重要性大增[3]。

（二）生效方式

據美國貿易代表署（USTR）及紐西蘭外交貿易部網站[4]所公布之規定，TPP協定將於以下三種情形下生效：

1.於所有原始締約方以書面通知存放機構完成各自國內程序之日起60天後生效[5]。

2.倘原始締約方未全部於本協定簽署日2年內，以書面通知存放機構完成各自之國內程序，應於至少有6個締約方完成國內程序，且其國內生產總值（GDP）達所有締約方85%以上（以2013年為基準），以書面通知存放機構，並於簽署2年期限屆滿後60天始正式生效[6]。

3.未依前2種情形生效時，本協定應於至少有6個締約方完成國內程序，且其國內生產總值（GDP）達所有締約方85%以上（以2013年為基準），以書面通知存放機構，並於簽署2年期限屆滿後60天始正式生效[7]。

（三）章節架構

TPP協定標榜為高品質及高標準之協定，所有部門皆需納入，議題範圍超越WTO，並涵括超出傳統自由貿易協定之新興議題（如環保及勞工議題等），且未來將順時應勢，不斷整合新貿易議題，以求與時俱進。

依據美國貿易代表署2015年11月5日公布之TPP協定文本，本協定共三十章，其章節架構包括金融服務業、電信、電子商務、智慧財產權及勞工等項目[8]。

三、跨太平洋夥伴協定：電信與電子商務章介紹

（一）電信章（第13章，共26條）

申言之，TPP協定電信專章係以WTO電信附則作為基礎，繼而整合締約國近年來所關注之電信議題或與其他國家洽簽之雙邊合作協議（FTA）之內容。本章主要要求締約國之電信服務業市場需採取透明化、無差別待遇、合理及公平競爭等原則，俾締約國業者得在最少障礙之情況下參進其他締約國電信市場，以促進市場公平競爭，進而提升消費者權益。

1.所有締約國皆肯認競爭性市場之價值在於提供多元選擇之電信服務以增加消費者福祉，易言之，如市場存在充分競爭，抑或有新服務甫推出，此時即無需進行結構上之監理。是以締約國可依市場不同而採取不同之監理方法，締約國可決定如何執行本章節義務。

2.各締約國應確保其他締約國企業得在其境內或跨境使用公眾電信服務進行資訊流通（包含公司內部通訊），惟各締約國仍得採取必要措施以確保訊息之安全與機密，以保護個人資料之隱私，惟該措施仍不得有不合理之歧視或限制國際貿易發展。

3.本章在國際行動漫遊部分，特別申明希望各締約國能協力促進國際行動漫遊服務之透明化及資費合理化，同時降低選擇漫遊技術替代方案之障礙，俾消費者易於取得零售費率資訊，繼而以合理之國際漫遊價格，自由選擇使用之裝置接取國際漫遊服務。

4.由於電信服務業市場主導者具有營運及競爭上優勢，本章特別針對市場主導者之公眾電信服務之提供、妨礙競爭行為、轉售、網路元件細分化、互連、共置、電路出租之提供與定價等項目進行規範，期望藉由透明、無差別待遇、合理及公平競爭等原則，於最少障礙之情況下，一方面讓其他締約國業者進入市場與國內市場主導者競爭，提升國內消費者權益，另一方面國內業者亦較容易進入其他國家電信市場，擴展其商業規模。

（二）電子商務章（第14章，共18條）

1.適用範圍

依本協定第14.1條及第14.2條規定，本章適用於「締約一方所採行或維持影響電子貿易之措施（This Chapter shall apply to measures adopted or maintained by a Party that affect trade by electronic means）」，惟排除政府採購或政府持有或處理的資訊；又本章所指之「投資人」或「服務提供者」排除金融機構或跨境金融服務提供者。

2.重要議題

全球網際網路近年來發展迅速，網際網路使用人口快速成長，為因應新技術發展及電子商務近年來遭遇之問題，建立更穩定開放之網際網路及電子商務環境，TPP協定建立一套對數位貿易的規範架構，除了傳統之電子商務關切議題（例如電子傳輸免徵關稅、電子認證及電子簽章、推動無紙化貿易等）外，亦納入下列重要新議題：

（1）TPP成員不得要求業者須將資料儲存在該國境內，亦不能禁止業者因業務需要將資料以電子傳輸方式跨境移轉，以確保政府不會採取有損數位貿易之措施；

（2）確保消費者可自由選擇接取與使用網際網路服務及應用，要求TPP成員保護線上消費者及對個人資料及隱私權之保護，並採取有效措施抑制垃圾郵件之濫發，以建立消費者對電子商務之信心。

（3）鼓勵TPP成員進行合作，包括隱私權保護與網路安全，特別是協助中小企業等。

（4）TPP成員在其他成員業者進入其市場時，不可要求移轉其擁有之軟體原始碼[9]。

四、跨太平洋夥伴協定與匯流五法草案

（一）現行法律架構

現行有關通訊傳播相關法令計有：電信法、廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法及其相關授權法規，由此可見，現行法仍係依產業別作為管制依據，亦即採取所謂「穀倉式（Silo）」之垂直立法模式。然而，如前所述，科技匯流下，傳統通訊傳播產業之界線越來越模糊，彼此可跨業經營，若仍固守傳統之法制架構，除不符合目前實務現況，亦有礙於產業整合與發展。

（二）匯流五法草案

本於「促進市場競爭、釋放市場活力」之本旨，本會於2015年所提出之匯流五法草案分別為：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與電子通訊傳播法，大幅鬆綁目前法規規範密度，以求貼近目前產業實務發展狀況，並切合國際經貿談判趨勢。

以下即就各草案與TPP協定電信章、電子商務章相關之規定，擇其要者進行比較。

（三）TPP協定電信章：有關「市場主導者之義務」

1.定義與規範內容

「市場主導者」，依TPP協定第13.1條之定義，係指一公眾電信服務提供者因「控制關鍵設施」或「運用其市場地位」，於相關公眾電信服務市場勇有重大影響參進條件（與價格及供給相關）之能力。

2.市場主導者之各項義務

（1）平等待遇（第13.7條）

各締約方應確保在其境內之市場主導者，給予另一締約方之公眾電信服務提供者之以下待遇，不低於在同類情況下，該市場主導者對其子公司、關係企業等之待遇：

A.同類公眾電信服務之可利用性、供給、費率或品質；及

B.互連所必需之技術介面之可利用性。

（2）競爭防衛（第13.8條）

各締約方應維持適當措施，以防止其境內單一或與他人聯合屬市場主導者之公眾電信服務提供者，從事或延續妨礙競爭行為。

（3）轉售（第13.9條）

各締約方不得禁止任何公眾電信服務之轉售，且各締約方應確保在其境內之市場主導者：（a）對其提供終端用戶之零售公眾電信服務，以合理之費率提供予另一締約方公眾電信服務提供者轉售服務，且（b）於轉售該服務時，不得附加不合理或具差別之條件或限制。

（4）網路元件細分化（第13.10條）

各締約方應給予其電信監理機關或其他適當機關權限，以要求其境內之市場主導者以成本導向費率，提供接取細分化之網路元件予公眾電信服務提供者，並以合理、無差別與透明之條款與條件提供公眾電信服務。

（5）互連（第13.11條）

各締約方應確保其境內之市場主導者，提供與其他締約方之公眾電信服務提供者之設施及設備互連。另外，各締約方應確保境內之市場主導者，提供另一締約方之公眾電信服務提供者與市場主導者之設施與設備互連之機會。此外，各締約方應公開與其境內市場主導者互連之協商程序。

（6）出租電路服務（第13.12條）

各締約方應盡可能確保其境內之市場主導者，於合理期間內，以合理且無差別之條款、條件及費率，提供另一締約方之服務提供者屬於公眾電信服務之出租電路服務。

（7）共置（第13.13條）

各締約方應確保其境內之市場主導者及時並以合理、無差別之條款與成本導向之費率，依照一般可能之協議，於各締約方之境內，提供另一締約方之公眾電信服務提供者互連或接取細分之網路元件所需之設備實體共置。

（8）接取市場主導者所有或控制之電桿、管線、管道與路權（第13.14條）

各締約方應確保其境內市場主導者及時以合理、無差別及透明知條款與費率，於符合技術可行性之前提下，提供該締約方境內另一締約方之公眾電信服務提供者接取其所有或控制之電桿、管線、管道、路權等設施。

3.匯流五法草案（電信事業法）

（1）定義

依電信事業法草案第27條第1項，電信事業具有下列情形之一者，主管機關得認定其為市場顯著地位者：

A.具有影響市場價格或服務條件之顯著能力。

B.所經營該特定電信服務項目之用戶數或營業額達主管機關公告比例以上。

C.擁有或控制樞紐設施。

D.電信事業擁有或控制以有線或無線方式提供接取或傳輸連接至用戶終端設備之連線數量，達主管機關公告數量以上者。

（2）平等待遇

依電信事業法草案第29條第1項，主管機關得命特定電信服務市場之市場顯著地位者，其網路互連、網路元件接取或相關電信基礎設施之利用之協議應符合公平及合理之原則，並不得為差別待遇。

（3）競爭防衛

為避免電信服務市場缺乏有效競爭，主管機關於監理必要範圍內，得對特定電信服務市場之市場顯著地位者採取相關特別措施（電信事業法草案第26條第1項），且主管機關為市場認定時，應考量該市場之競爭情形與集中程度（同條第2項），如此即得有效避免妨礙競爭行為。

（4）轉售

依電信事業法第29條第1項，主管機關得命特定電信服務市場之市場顯著地位者，其網路互連、網路元件接取或相關電信基礎設施之利用之協議應符合公平及合理之原則，並不得為差別待遇。其次，依同草案第32條第1項，主管機關得命特定電信服務之市場顯著地位者資費之訂定，不得有妨礙公平競爭之交叉補貼、價格擠壓或其他濫用市場地位之情事。

（5）網路元件細分化

依電信事業法草案第30條第1項，主管機關得命特定電信服務市場之市場顯著地位者提供網路互連、網路元件接取或相關電信基礎設施之利用；且依同條第5項規定，主管機關得就細分化網路元件訂定授權規範。

（6）互連

依電信事業法草案第28條第1項，主管機關得命特定電信服務市場之市場顯著地位者，公開網路互連、網路元件接取或相關電信基礎設施之利用所需之必要資訊、條件、程序及費用。

其次，依同草案第29條第1項，主管機關得命特定電信服務市場之市場顯著地位者，其網路互連、網路元件接取或相關電信基礎設施之利用之協議應符合公平及合理之原則，並不得為差別待遇。

復依同草案第30條第1項，主管機關得命特定電信服務市場之市場顯著地位者提供網路互連、網路元件接取或相關電信基礎設施之利用。

末依同草案第31條第1項，主管機關得命特定電信服務市場之市場顯著地位者於指定期間內，訂定與互連有關之參考協議範本，並經主管機關核准後公開。

（7）出租電路服務

依電信事業法草案第32條第1項，主管機關得命特定電信服務之市場顯著地位者資費之訂定，不得有妨礙公平競爭之交叉補貼、價格擠壓或其他濫用市場地位之情事；且主管機關對於該市場顯著地位者之資費管制措施得採成本導向之計價方式（同條第2、3項）。

（8）共置

依電信事業法第30條第1項，主管機關得命特定電信服務市場之市場顯著地位者提供網路互連、網路元件接取或相關電信基礎設施之利用；同時，主管機關對於市場顯著地位者之共置，得訂定相關行政規則（同條第5項）。

（9）接取市場主導者所有或控制之電桿、管線、管道與路權

依電信事業法第30條第1項，主管機關得命特定電信服務市場之市場顯著地位者提供相關電信設備或服務，此即包括其所有或控制之電桿、管線、管道與路權。

4.小結

綜上所論，有關市場主導者之義務，電信事業法草案與TPP協定之規範內容實為相似。

（四）TPP協定電子商務章：計算設施之設置與未經同意之商業電子訊息

1.計算設施之設置

（1）定義與規範內容

所謂「計算設施」，係指處理或儲存商業用資料之電腦伺服器及儲存設備（第14.1條）；各國不得要求業者須將計算設施設置在其境內或使用當地計算設施，以作為可在其境內執行業務的條件（第14.13條）。

（2）匯流五法草案

現行電信法與匯流五法皆未明文要求業者需將計算設施設置於我國境內或使用我國之計算設施，另電

子通訊傳播法草案第16條亦僅規範提供電子通訊傳播服務者不得對其位於我國境內之使用人，以不合營業常規之方式規避經由我國境內通訊傳播設施傳輸、接取、處理或儲存與使用人相關之電子訊息（第1項）；至所謂「通訊傳播設施」，包括利用其他提供電子通訊傳播服務者之通訊傳播設備與電腦運算、儲存及備援設備（第2項）。

（3）小結

承上，有關計算設施設置之規範，我國現行法與匯流五法草案之規定核與TPP協定之要求相符。

2.未經同意之商業電子訊息

（1）定義與規範內容

所稱「未經同意之商業電子訊息」係指透過某一提供連接網路之服務業者，或在各締約方之法律及規定範圍內，透過其他電信服務，為商業或行銷目的，發送電子訊息至未經收件者同意或收件者已清楚表示拒收之電子位址（第14.1條）。

承上，各國應採取必要措施以解決垃圾郵件濫發問題，包括要求垃圾郵件寄送者加強能力以防止收件者繼續收到此類訊息，或要求須取得接收者同意才可寄送，或將垃圾郵件減至最小量（第14.14條）。

（2）匯流五法草案

依電子通訊傳播法草案第25條，商業電子訊息之發送，發送方應於該電子訊息中，提供接收方得選擇拒絕接收同一發送方同類商業電子訊息之免費回傳機制及連絡方式（第1項）。發送方於接獲接收方拒絕發送之通知時，應立即停止發送同類商業電子訊息（第2項）。

另依同草案第28條，發送方發送商業電子訊息時，應清楚告知其聯繫資訊，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（第1項）。發送方不得隱匿或變造信首資訊及足資識別為商業訊息之資訊（第2項）。

（3）小結

有關未經同意之商業電子訊息，電子通訊傳播法草案係採取「選擇退出（opt-out）」模式，且發送方需清楚標明其為商業電子訊息之特徵，如此即符合TPP協定之規範。

四、結論

「事無大小，人無高低，均在競爭中生存」，目前各國有關通訊傳播之監理均逐漸自監理型轉向競爭型，不以行政手段過度介入，而係著重於市場競爭度之有效管理，是以我國參與TPP協定、服務貿易協定（Trade in Services Agreement）等國際經貿談判時均承諾將以「促進競爭」作為市場管制核心，以滿足產業、民眾與政府之多元需求。

「通訊傳播匯流五法」草案有助於未來電視、廣播與電信業者跨網、跨業、跨境經營；另一方面，為因應全民電商、自媒體時代之來臨，匯流五法草案亦開放人人均得建設電信網路，成為內容與平臺營運商，大幅降低參進門檻，以求挹注創新活水，嘉惠我國產業轉型，進而接軌國際。

綜上，匯流五法草案於制定過程中除著眼於國內產業之發展與轉變，亦大量參酌各先進國家立法例與政策，草案內容與TPP協定中電信章、電子商務章之規定大致相符，期能藉全新之監理法制協助國際業者進入臺灣深耕，也讓國內企業能厲兵秣馬，逐鹿雲端。

（作者為法律事務處科員）

1 參考資料：跨太平洋夥伴協定專網(http://www.tpptrade.tw/)。

2 匯流五法草案即「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」及「無線廣播電視事業與頻道服務提供事業管理條例」。

3 參考資料：跨太平洋夥伴協定專網(http://www.tpptrade.tw/)。

4 紐西蘭外交貿易部官網：www.mfat.govt.nz.。

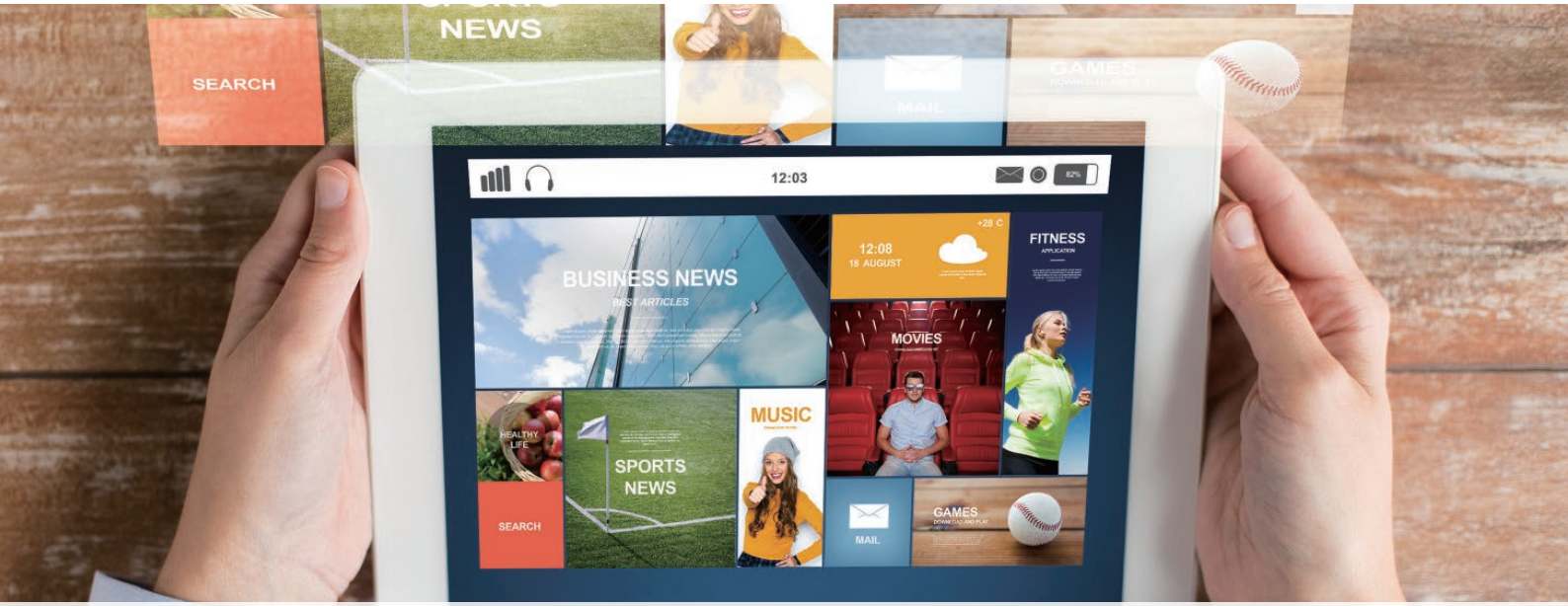
5 原文為：This Agreement shall enter into force 60 days after the date on which all original signatories have notified the Depositary in writing of the completion of their applicable legal procedures.

6 原文為：In the event that not all original signatories have notified the Depositary in writing of the completion of their applicable legal procedures within a period of two years of the date of the signature of this Agreement, it shall enter into force 60 days after the expiry of this period if at least six of the original signatories, which together account for at least 85 per cent of the combined gross domestic product of the original signatories in 2013,1 have notified the Depositary in writing of the completion of their applicable legal procedures within this period.

7 原文為：In the event that this Agreement does not enter into force under paragraph 1 or 2, it shall enter into force 60 days after the date on which at least six of the original signatories, which together account for at least 85 per cent of the combined gross domestic product of the original signatories in 2013, have notified the Depositary in writing of the completion of their applicable legal procedures.

8 TPP協定原文可參見跨太平洋夥伴協定專網：http://www.tpptrade.tw/intro2.aspx。

9 參考資料：跨太平洋夥伴協定專網(http://www.tpptrade.tw/)。



創新服務成長，管理變革的開端

2016臺灣網路治理論壇第二場次「網路中立與OTT管理」紀實

隨著數位匯流科技的革新，網際網路迅速發展，OTT（over the top）TV服務亦隨之崛起。由於網際網路具有跨國境之特性，成為國際間關注之焦點，國際間對於網際網路治理議題召開了包括世界資訊社會高峰會（WSIS）、Internet Governance Forum（IGF）等會議，從技術、經濟、法律、社會與文化、發展之角度，探論網際網路在開放（Openness）、安全（Security）、近用（Access）、多元（Diversity）、以及關鍵網路資源（Critical Internet Resources）等各項重要公共政策議題廣泛討論。

交通部及NII產業發展協進會於105年6月17日假臺大醫院國際會議中心401會議廳舉行「第二屆臺灣網際網路治理論壇（Taiwan IGF 2016）」，本次會議特別規劃國內外各界近期所關注的幾項重點課題，包括物聯網安全及隱私議題、網路中立與OTT管理、第三方支付與數位金融治理等三大主題，邀請交通部郵電司司長王廷俊致詞，並邀請亞太網路資訊中心（APNIC）董事黃勝雄、資策會科技法律研究所所長詹婷怡、以及Pi行動錢包營運長韓昆舉擔任各場次主持人，產、官、學界、公民社會團體代表踴躍參與，反應熱烈，期能藉由多方團體分享之不同觀點及建議，作為各界在推動相關服務、擬定政策或提出主張之參考。

網路電視（OTT TV）興起正逐漸改變民眾收視習慣，包括美國Netfllix（網飛）、中國大陸OTT TV業者「愛奇藝」、「樂視網」皆在臺設立子公司、進軍臺灣市場。而國內電信業者，如中華電信、台灣大、遠傳等，亦開始整併相關線上影音業務迎戰。然而，網路流量是發展網路電視的關鍵影響因素。對於內容業者來說，如何確保影音傳輸過程中的流量不受到壓縮、速率穩定，成為最重要的議題。本次論壇第二場次即針對前揭議題，以「網路中立與OTT管理」作為主題深入探討OTT相關管制，由資策會科技法律研究所所長詹婷怡擔任主持人。

詹所長表示，網路不僅是一種技術、不僅是一種產業，是一種思維、是一種革命，OTT最基本一般的說法就是泛指所有不自建管線，在既有的開放網路上，向終端消費者提供內容、服務或應用，我們稱為OTT，這裡面包括通訊、視訊。對內容製作者而言，除了公開上映、公開播送權外，另外還增加了公開傳輸權，這就是技術促進了法律的改變，重建了產業價值鏈。元智大學2016年5月16日發布的「OTT產業政策白皮書」，將OTT服務種類區分為OTT媒體、OTT通訊，包括商業及服務社群內容網站都涵蓋在內。國際發展趨勢而論，美國聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC）提議將OTT TV納入1996年電信法規範多媒體視訊傳播，遇到反對聲浪，認為此舉將阻礙視訊產業發展。歐盟在電視影音規範，主要以影音媒體

服務法令區分線性及非線性影音服務，由於線性及非線性影音服務的區分日益模糊，而需重新審視，英國及法國也希望歐盟應建立數位單一市場。日本對於國內影音市場的規範，主要以放送法為主，對於OTT服務也沒有特別管制，但在內容部分，針對青少年及版權保護部分有特別的規範。韓國提出網路中立流量管理，中國大陸對於OTT管理，是採取牌照管理制度，目前共有7家業者取得牌照，包括央視、百視通、南方傳媒等，只要取得廣電總局核發的信息網路傳播許可證，就可透過網路傳送視聽節目，中國大陸對網路監理日趨嚴格，手機遊戲亦須經過審查。我國目前對於OTT並無特別管制。

在「網路中立性」議題方面主持人表示，網路中立性的定義是網路服務提供者，不應對網路上任何傳輸型式及內容進行差別待遇。美國在2005年網路政策宣言，強調消費者有權接取他所選擇的、主動性的、合法的網際網路內容，消費者有權選擇相關的應用及服務，2009年FCC建議將網路中立納入法規，適用範圍包括各種寬頻接取平臺，從合理的網管角度出發，課以網路接取服務提供者相關義務，包括禁止差別待遇及透明化。2010年發布Open Internet Rule，2011年施行，內容包括透明性、禁止封鎖、禁止不合理的差別待遇，因有爭議，在2014年廢止Open Internet Rule，歐巴馬政府於2015年提出新版Open Internet Order，包括禁止封鎖、禁止降速、禁止付費取得優先傳輸權、透明原則，Google及Facebook亦表示贊同，AT&T則持保留態度。歐盟執委會對網路中立性的看法，是從消費者端出發，認為產品差異化有助於市場競爭，而原來的管制架構是可以處理的，2009年電子通訊管制架構下，加入網路中立宣言，增進對消費者資訊的透明度和網路的開放性，同時在公民權利指令，提到應加強透明度，2013年歐盟執委會公布電子通訊市場改革草案，納入網路中立性規範，強調從消費者的選擇以及使用網路的權利出發，允許消費者及業者，就網路流量及品質作協議。2011年11月17日歐盟理事會及執委會召開網路中立政策會議，達成網際網路開放必須對所有ISP業者及使用者一視同仁。歐洲的英國、荷蘭、法國、德國等已有網路中立的規定。日本總務省在2006年新競爭促進計劃中，建議政府應以網路中立為主軸，網路中立的判斷主軸，都以消費者為主，除了業者間彼此競爭外，非常重要的是消費者保護，消費者可以更有彈性的使用網路，更自由接取到內容及應用服務，消費者可以用合理的對價，公平的利用網路通信。

有關OTT TV作為線上影視服務提供者，在傳統業者的加值服務，或新創業者加入，在營運模式及發展策略而言，在我國的發展情形如何，主持人請各與談人提供意見。

圖1 網路中立與OTT管理綜合座談

與談人娛樂重擊共同創辦人商台玉表示，由於網路無國界的特性，OTT的競爭將是全球性的，現在愛奇藝進軍臺灣市場，臺灣的OTT業者也可能到其他國家發展，美國是採取VOD會員制，中國大陸是採取免費收視以收取廣告費的方式營運，臺灣是採取混合制而以免費收視占多數，韓國及日本是採全廣告的方式。以內容而言，美國以VOD劇為主，中國大陸比較多包括動漫、兒童、戲劇、電影、娛樂、體育，臺灣除了包括美國及中國大陸外，多了很多直播頻道。

與談人台北科大智財所助理教授江雅綺表示，網路涉及提供網路接取服務的業者，例如電信業者等，OTT則涉及內容業者、提供服務之業者及消費者，因此網路中立與OTT管理，要看以何種角度來觀察，如果站在提供網路接取服務的電信業者而言，可能增加一些責任及義務，如果從內容業者、內容服務提供者以及消費者而言，是對其網路使用的自由及平等的保障，網路中立原則在美國有很大的爭議，FCC最近通過的網路中立原則相關規範，其理由在於網路中立原則有利於建造一個開放及創新的網路環境。網路中立原則有三個重點，第一個是不能封鎖網路合法內容、第二個是不能影響網路流量速度、第三個是不能透過付費等方式給予差別待遇。因此，站在扶植OTT產業與電信業者之獲利，以及消費者的保障之間應該要取得平衡。

中華電信研究設計委員會委員趙敏表示，因為手機等移動裝置的成熟，目前二十歲以下的年輕人百分之七十以行動裝置來看影音節目，而影音占電信業者百分之八十的頻寬流量，未來網路影音發展，不僅是全球化、互聯、意念流，以典範轉移來講，以後Google也可能是電信業者，傳媒在世界各國，特別是共產國家，是受管制的，而平等近用權是傳媒的終極概念，FCC在網路中立係主張，消費者擁有平等近用權，這是普世原

則，美國、歐洲、日本等先進國家，到最後都會遵從這個原則，以保護消費者。因為通路實在太多，如果臺灣能把重點放在產製好的內容，不只是影音內容，包括各種商業模型，也許可以形成好的model。

與談人跨領域網路工作者楊孝先表示，傳統業者發展加值服務，是為了要增加營收，而嘗試各種ICP服務，包括影音服務等；而目前網路OTT服務，這些新創公司沒有內部資源可以運用，新創公司發展策略是專注做一件事，這樣才能和傳統業者競爭，而傳統業者的創新，往往會造成一些不公平的競爭優勢，因此美國對於網路的規管，亦是隨著科技發展而演進。例如美國Comcast的一個Service，利用HTML5的技術直接跳過機上盒的設置，直接把頻道內容播送到每一台連網的TV上，這種創新技術會不會受到網路中立原則的規範？因此一樣是創新，有些創新是測試管制的界線，測試我們能不能利用這種創新，取得屬於我才能拿到的競爭優勢。

從數位匯流發展方案到現在的匯流法制，從國際間管理趨勢，以及匯流法制針對網路管理部分，主持人請與談人再次提供建議。

台北科大智財所助理教授江雅綺表示，美國及歐盟對於網路中立規範重點不同，美國網路中立強調一律平等，不論何種內容，都給予相同的網路近用權；而歐盟則認為給予差別待遇並不會違反網路中立原則。目前OTT經營模式，包括付費收視、免費收視以廣告收入為主，以及混合制等方式，無論何種方式，內容才是王道。當每個人網路接取或享有通路資源都一樣時，內容好壞才是吸引流量的關鍵，如果要採取美國網路中立的模式，著重使用者的保障，應儘量給使用者平等接取的管道，而著作權的授權、如何經營及如何讓本土優質內容更突出？由於網路無國界，如何讓本土內容與國際競爭、授權談判如何進行、本土內容如何取得較大的競爭優勢、本土優質內容如何在網路上取得著作權的保障，轉換為獲利，是很重要的關鍵。

娛樂重擊共同創辦人商台玉表示，政府是否要扶植我國OTT產業，還是要對境內及境外OTT採一致性的管理，兩者思維不同，業者對於盜版侵權，普遍感到無力，封鎖其網站並不是最好的解決方式，像YouTube網站，營運到後期，會注意到版權維護，但對於新的視頻影音網站，在營運初期，盜版影片還是很多，因此政府可透過國際間的談判來解決。我國電信業者提供影音服務，以提供電影服務為主，因為電影的版權維護做得比較好，比電視劇好。而且消費者比較願意付費收看電影。以匯流五法的管制而言，無線電視必載及黨政軍議題，並未在匯流五法中規範，而改在其他法令，未來新政府要如何面對此議題，對於媒體壟斷或黨政軍的議題，如果限制太嚴格，媒體資本規模太小，將如何與國外競爭，仍應由各界充分討論，找出大家都能接受的結果。

圖2 網路中立與OTT管理綜合座談

中華電信研究設計委員會委員趙敏表示，影視音內容應加強管理，以保護本國文化，避免韓化作用，又太過暴力之遊戲內容亦應予以管制，以避免青少年受影響，減少社會暴力。而在網路影音內容侵權方面，全世界大的媒體，如Fox等，均有一群專業之法務人員，每天都去訴訟，維護他們的著作權，所以如果是小的媒體，要靠政府維護著作權是相當困難的，中華電信為何把好萊塢等大的頻道節目都買下來，因為中華電信受黨政軍限制，不能製作節目，無法帶動臺灣優質節目的製作，這是很可惜的事。我們建議在網路中立部分，對境外網站應設限制，否則網路頻寬有九成以上都連結至大陸網站，收看大陸節目，我國電信業者花這麼多錢建設4G網路，結果都連結到境外看國外節目，因此，在網路中立部分，建議對境外應設正向差別待遇，如果境外業者要維持其網路品質，就應付費給我國業者，至於境內則應堅持平等接取及平等近用權。

跨領域網路工作者楊孝先表示，匯流五法在行政院審議時，係透過v-Taiwan平臺，完成史無前例公民參與討論之創舉，值得肯定，然而我們要用什麼管制方式，去看未來的問題，是有困難的，NCC在匯流五法相關會議中，就表示過，要將封鎖境外侵權網站納入匯流五法規管相當困難，政府要如何取得境外侵權網站業者與權利人間是否有授權的資料？事實取得並不容易。當然，我們也可以參考中國大陸的管制模式，而其管制技術並不容易取得或學習。個人建議可擬訂一個框架，制訂一個爭議議題，給主管機關，由主管機關以公共參

與的方式，來判斷這樣的爭議最後應該決定什麼樣的結果，在技術可行下應如何處理。另外建議應該建立透明度原則及公民參與機制，ISP業者應公布網路限速或封鎖等情形，由公民參與討論網路限速或封鎖之合理性，而美國對於網路中立原則爭議也很大。因此我認為應擬定爭議解決機制、透明度原則以及公民參與。

主持人表示，如果把OTT視為新興產業，政府各部門又應扮演何種角色？

娛樂重擊共同創辦人商台玉表示，除了技術上管制外，還有其他方式之管制，例如歐盟規定境外OTT業者應有一定比例之本土節目內容，而且亦須向政府繳納境外交易費用，因此涉及之主管機關很多。

台北科大智財所助理教授江雅綺表示，我國如果要扶植OTT產業，則在網路中立議題，應先確定是要採取美國或歐盟之管制方式；而在國際間對於OTT的管制並不多，除了技術上之困難外，倘我國管制較嚴格，OTT業者將移至其他國家；另外在著作權方面，在法院判決前，為減少權利人損失，可訴請法院對侵權之網站，定暫時狀態之假處分，但在實務上可能也有困難。

中華電信研究設計委員會委員趙敏表示，任何法令都應保障我國產業及消費者的最大利益，中國大陸的網路是受政府管制的，其網路影音分為兩種管理模式，IPTV可在全大陸收視，OTT則可限縮在只有在某個城市才可收視，以便分割市場，而站在保護消費者的立場，網路中立成為不可逆的潮流，而保護本國產業，避免受韓國影音文化的影響，以及遊戲內容過於暴力等，都是管制重點，且可透過類似廣電法等相關節目內容的管理方式，以及稅收的方式管理，或對境外視頻網站或公司給予差別流量管制，而對於國內業者則採一律平等的網路中立原則，以鼓勵我國業者創新，保障本國文化及我國消費者權益。

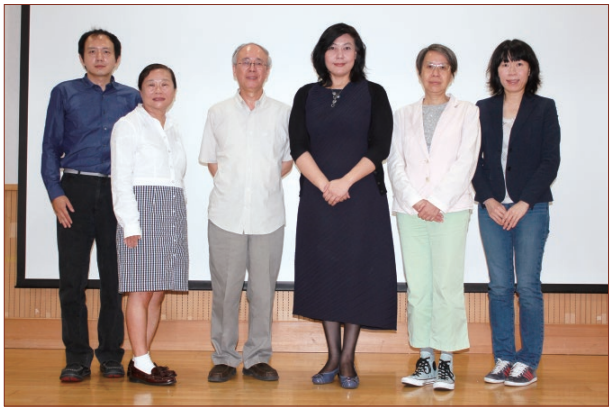


圖3 ▶ 詹所長與吳執行長國維及與談人等合照

跨領域網路工作者楊孝先表示，未來網路的發展，會如何影響影音產業，網路上除了OTT影音產業外，音樂產業也逐漸興起，IFPI於去年的報告指出，音樂產業歷經二十年的營收下滑後，首度回升3.2%，而且網路影音協會開始在歐美倡議，除了在串流平臺收費外，YouTube除分拆廣告費給影音業者外，應再支付觀看次數的費用給影音業者，在內容的管制上，如果國人都愛看愛奇藝的節目，確實會有文化的問題，除了管制外，建議可採獎勵方式，獎勵在網路上撰寫分享文化保存或多元文化維護的內容保存或內容典藏者（Content Curation），他們對於內容保存等領域知識，以中立的角度，持續尋找、組織、並且分享相關且有用的特定訊息於網路上，可幫我們在網路上大量的資訊中，尋找分享有用的資訊，國家可以給予獎勵或鼓勵，這是短期可以做的。長期方面，國家在針對未來產業發展上，能與各利害關係人共同檢視，我們整體是否能對可能成為下一代網路的區塊鏈，有更深一層的理解，也許就不會把著作權拆成一份一份的權利，當作必須要保護到極致的權利，而是把真正透過消費交易，確實產生價值的著作權與可信任網路連結在一起，從這個角度來看，可能我們看到的視界會更不一樣。

最後主持人表示，網路中立等議題的討論，是為了讓網際網路整體環境更好。與內容有關的議題，包括文化多樣性的維護，甚至在WTO談判有文化例外的呈現，文化例外的呈現並非自我保護，而是要保護Freedom of Expression（言論自由），因此未來應該要特別從中立性、內容、文化例外、文化多樣性等思維處理必要性議題，同時擴大公民參與共同討論。

本場次的論壇討論內容涉及如何整體看待我國通訊傳播產業，通傳會所提出的通訊傳播匯流五法，即就各類通訊傳播事業多元發展階段及其因應匯流不同程度打造適合之法規範，並且以行為規範取代業別管制。對於OTT TV是否管制，與其以服務相同論及是否與現行有線電視施以相同的行業管制，不如重新思考法律規範所欲維護之公共利益為何，而由OTT TV的實際提供服務型態，例如實體網路是否連接公眾電信網路、是否用以提供公眾電信服務、其平臺是否開放任由消費者選擇收視個別頻道或影音內容等，思考在數位匯流之下，如何建構適當之規範架構，本場次論壇討論內容，可供未來匯流法制定之參考。

（本文由法律事務處專員呂國平整理）

委員會議重要決議

105.6.1-105.6.30

日　期	事　項
105年6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452件及第4點、第6點所列業經本會第541次分組委員會議決議案件計25件。
	一、許可臺灣電視事業股份有限公司、中國電視事業股份有限公司及中華電視股份有限公司換發電視執照。 二、請通知該等公司依審查諮詢委員會建議確實執行，相關執行情形將納為未來評鑑及換照之重點審查項目。
	一、許可台灣廣播股份有限公司、財團法人台北國際社區文化基金會、臺北廣播電臺、高雄廣播電臺、基隆廣播股份有限公司、燕聲廣播電台股份有限公司、鳳鳴廣播股份有限公司及建國廣播股份有限公司換發廣播執照。 二、請通知該等廣播事業依審查諮詢委員會建議確實執行，相關執行情形將納為未來評鑑及換照之重點審查項目。
	審議通過訂定「衛星廣播電視事業境外衛星廣播電視事業及他類頻道節目供應事業申設評鑑換照諮詢會議審議規則」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「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業申設審查辦法」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「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業評鑑審查辦法」草案，並依本會法制作業程序辦理後續預告事宜。
	審議通過訂定「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業換照審查辦法」草案，並依本會法制作業程序辦理後續預告事宜。
105年6月8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407件及第4點、第6點所列業經本會第542次分組委員會議決議案件計16件。
	一、許可財團法人公共電視文化事業基金會換發CH26電視執照，並通知該基金會依審查諮詢委員會建議確實執行，相關執行情形將納為未來評鑑及換照之重點審查項目。 二、附附款核准財團法人公共電視文化事業基金會CH30營運計畫變更，其附款為： （一）公視基金會應於播映格式轉換至少10日前，連續透過頻道及網站等適當方式，向觀眾宣導及溝通相關變更事宜。 （二）公視基金會應採取適當措施，妥慎處理因播映格式轉換影響電波涵蓋而產生之民眾收視設備無法接收訊號等相關問題，並致力維持全國各地民眾依法應公平分享之收視品質。 （三）公視基金會應就動態頻寬調整技術實施情形，及CH30內3個頻道之訊號傳輸是否發生收視品質劣化之情形，每月彙整統計並向本會提交報告；如有違反公共電視法第12條規定：「公視基金會於技術及經費許可範圍內，應提供國內各地區觀眾完整與相同品質之電臺收視機會。」或未履行CH30營運計畫所載內容，本會將予記錄並通知該基金會改善，其改善情形納為最近一次評鑑之重要參考；如其評鑑結果未達營運計畫且無法改正者，依廣播電視法第12條第7項規定，本會得廢止其許可並註銷CH30電視執照。
	許可內政部警政署警察廣播電臺、國立教育廣播電臺、復興廣播電臺及正聲廣播股份有限公司屆期換發廣播執照。並通知該等廣播事業依審查委員會建議進行改善，相關執行情形將納為未來評鑑及換照之重點審查項目。
	許可天聲廣播股份有限公司、勝利之聲廣播股份有限公司、國聲廣播股份有限公司、成功廣播股份有限公司、財團法人中國無線電協進會電聲廣播電台、民立廣播股份有限公司、華聲廣播股份有限公司、天南廣播股份有限公司及民本廣播股份有限公司屆期換發廣播執照。並通知該等公司依審查委員會建議進行改善，相關執行情形將納為未來評鑑及換照之重點審查項目。
	審議通過「有線電視分組付費辦法」行政計畫，並函送立法院審查。
	審議通過「電信管制射頻器材應經許可之項目」中藍牙無線滑鼠、藍牙鍵盤、藍牙直流喇叭、藍牙耳機、藍牙自拍器、藍牙觸控筆等6項產品列為最低度符合性聲明規管項目，藍牙尋物器、藍牙群組通話器等2項產品列為型式認證規管項目，並依本會法制作業程序辦理相關規定修正事宜。

日　期	事　項
105年6月15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459件及第4點、第6點所列業經本會第543次分組委員會議決議案件計21件。
	審議通過「固定通信業務管理規則」部分條文修正草案，並依本會法制作業程序辦理後續預告事宜。
	審議通過「廣播電視法施行細則」修正草案，並依本會法制作業程序辦理後續預告事宜。
	審議通過訂定「衛星廣播電視購物頻道插播式字幕管理辦法」草案，並依本會法制作業程序辦理後續預告事宜。
	審議通過本會106至109年度中程施政計畫草案及本會106年度施政計畫草案，並依規定辦理後續傳送國家發展委員會審查等事宜。
105年6月24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339件及第4點、第6點所列業經本會第544次分組委員會議決議案件計24件。
	審議通過「建築物屋內外電信設備工程技術規範」修正草案，並依本會法制作業程序辦理後續發布事宜。
	審議通過有線廣播電視終端設備審驗所需相關辦法及技術規範，並依本會法制作業程序辦理公告及法規命令草案之預告等相關事宜。
	一、附加負擔及保留廢止權附款方式，准予換發中國廣播股份有限公司廣播執照，執照效期9年，自民國105年7月1日至114年6月30日止，其負擔及保留廢止權附款如下： 基於廣播電視法第8條有關電臺應依電波頻率之分配、力求普遍均衡之規定，及行政院核定之「第11梯次第1階段廣播電臺釋照規劃」案，對於中國廣播股份有限公司過去配合執行「遏制匪播」政策所使用之音樂網及寶島網頻率，於客家委員會或原住民族委員會完成全國性廣播電臺規劃，依法申請並獲核配音樂網或寶島網現用頻率，本會通知該公司繳回頻率時，該公司應配合停止播送且無條件繳回所使用之頻率，不得請求補償；本會保留得廢止本許可換發事業執照所同意核配供該公司音樂網及寶島網使用頻率之部分。 二、請通知該公司依審查委員會建議研討改善，改善結果將列為下次評鑑之重要審查項目。 三、有關93年行政院核定終止「遏制匪播」政策，涉及其他公民營電臺之部分，經查尚有內政部警政署警察廣播電臺、臺北廣播電臺、高雄廣播電臺、財團法人台北國際社區文化基金會及復興廣播電臺，本會將秉持配合行政院政策規劃及整體頻率使用之考量，持續進行檢討。
105年6月29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119件及第4點、第6點所列業經本會第545次分組委員會議決議案件計18件。
	核定中華電信股份有限公司本次所報光世代電路及上網服務之新增16M/3M、35M/6M之速率、費率及6M/2M、12M/3M、20M/5M速率下架，暨ADSL上網服務8M／640K、光世代上網服務12M/3M費率調降及光世代電路新增16M/3M、35M/6M速率之批發價資費案。
	審議通過訂定「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業換照審查辦法」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「有線廣播電視數位轉換實驗區計畫實施辦法」草案，並依本會法制作業程序辦理法規預告等事宜。
	審議通過訂定「有線廣播電視系統經營者營業讓與合併及投資案件准駁標準」草案，並依本會法制作業程序辦理法規預告並進行對外意見徵詢及公開說明會等事宜。
	審議通過訂定「申請經營有線廣播電視服務審查辦法」草案，並依本會法制作業程序辦理法規預告並進行對外意見徵詢及公開說明會等事宜。
	審議通過訂定「有線廣播電視系統經營者公用頻道之規劃及使用辦法」草案，並依本會法制作業程序辦理法規預告並進行對外意見徵詢及公開說明會等事宜。
	審議通過訂定「有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法」草案，並依本會法制作業程序辦理法規預告並進行對外意見徵詢及公開說明會等事宜。
	審議通過訂定「電視節目與廣告區隔置入性行銷及贊助管理辦法」草案，並依本會法制作業程序辦理法規預告並進行對外意見徵詢及公開說明會等事宜。
	審議通過訂定「廣播節目與廣告區隔置入性行銷及贊助管理辦法」草案，並依本會法制作業程序辦理法規預告並進行對外意見徵詢及公開說明會等事宜。

國內
郵資已付
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