

# 從科技匯流到管制匯流 ——論NCC成立後的通訊傳播監理政策

簡維克\*

## 摘要

原先電信產業與廣電產業分立的管制模式在因應數位匯流後也必須配合產業為一定之調整，以避免管制機關間之決策不一致。隨著國家通訊傳播委員會（NCC）於 2006 年 2 月 22 日的成立，我國通訊傳播法制正嘗試性地走出傳統電信法、廣電法二元管制的窠臼，在市場匯流、服務匯流的指引下，進而希望達成管制匯流的終極目標。本文將簡述 NCC 成立一年半以來，重大的通訊傳播政策以及對於其近日公布的「通訊傳播管理法」草案提出一些摘要性的評析。

關鍵字：國家通訊傳播委員會、通訊傳播管理法、IPTV、匯流、電信批發價

---

\* 國立交通大學科技法律研究所博士生。

Cite as: 4 Tech. L. Rev., Oct. 2007, at 229.

## **From the Convergence of Technologies to the Convergence of Regulations: Reviews of NCC Policies**

Wei-Ke Chien

### Abstract

In the past, DGT (the Directorate General of Telecommunications) and GIO (Government Information Office), the two regulatory agencies, had governed telecommunications and mass electronic media policies in Taiwan respectively. However, with the development of IP technology and the convergence of communications services from time to time, there is a strong need from relevant industries to establish a new regulatory agency to cope with all the disputing issues in telecommunications and mass electronic media fields, in order to reduce the inconsistencies of regulation philosophy between DGT and GIO.

In this case, the new national regulatory agency, National Communications Commission (NCC) had been established in February 22, 2007. Not surprisingly, the Commission has to deal with many complicated and disputing issues of communications field from the very beginning, likes announcing the copper pair lines of last mile being bottleneck facility, or transforming the MOD service provided by CHT originally defined as a cable TV service to one kind of telecommunications service. In these policy-making processes, NCC not only utilizes the relevant laws and regulations at present, it also integrates the idea of future digital convergence trends in to these policies. Nevertheless, due to lack of professional financial knowledge in NCC, it seems that some policies on the price

knowledge in NCC, it seems that some policies on the price regulation do not bring the original effect as it wished then yet.

This Article will discuss and analyze the important policies NCC had made in this year and will also introduce the new “Communications Regulatory Act” that NCC had announced in September, 2007.

**Keywords:** NCC, regulatory reform, IPTV, LLU, Communications Act

## 1. NCC 成立意義與職掌

### 1.1 前言

在通訊與傳播趨於數位化發展下，民眾得以使用電信網路收看多頻道媒體節目，或者以有線廣播電視網路提供寬頻上網。因此原先「電信產業」與「廣電產業」分立的管制模式也必須配合產業服務之演進為一定之調整，以避免管制機關間之決策不一致。隨著國家通訊傳播委員會（National Communications Commission；以下簡稱「NCC」）於 2006 年 2 月 22 日的正式揭幕，我國通訊傳播法制也正嘗試性地走出傳統電信法、廣電法二元管制的窠臼，在市場匯流、服務匯流的指引下，進而希望達成管制匯流的終極目標。

依「國家通訊傳播委員會組織法」（以下簡稱「NCC 組織法」）第 2 條規定，NCC 職掌範圍包括了原先交通部電信總局全部業務、郵電司部分業務以及新聞局廣電處之廣電監理業務，藉由整合原先電信總局與新聞局之業務，以解決通訊傳播事業間就新型態業務產生時的管制成本及不同主管機關間的協調成本<sup>1</sup>，並在「通訊傳播基本法」（以下簡稱「基本法」）的指導下，儘早進行通訊傳播作用法規之調整，以真正因應科技匯流的需要，健全產業之發展，並使國民享受物美價廉之通訊傳播服務<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> NCC 成立前，我國中央政府各組織與電信、資訊、傳播等政策法令相關的單位可分為三個主要機構：交通部郵電司、電信總局、新聞局廣電處，另外，行政院 NII 小組、國防部通訊電子局也有若干業務相關。從組織分工觀點而言，交通部郵電司與電信總局負責電信方面的決策與管理，有關廣播方面的技術事項，例如：電台設備及工程技術的審核、制訂技術規範、指配協調電波頻率、發射電台功率、指定發射方式與識別呼號、取締處分電波干擾與非法電台等，也由電信總局負責執行；新聞局廣電處則主要執掌廣播電視非技術的部分，例如：審查與取締節目內容、廣電事業的許可及營運等事項。參照通訊傳播委員會之設置緣由，交通部電信總局網站：<http://www.dgt.gov.tw/chinese/ncc/cause/ncc-cause.shtml>（最後點閱時間：2007 年 9 月 6 日）。

<sup>2</sup> 有關 NCC 設立之相關構想及介紹，詳見簡維克，「是管制改革還是改裝管制？我國

然而，隨著「NCC 組織法」第 4 條有關委員產生方式在大法官釋字第 613 號中被宣告違憲後<sup>3</sup>，行政院以及 NCC 對於通訊傳播監理政策的最終決定權以及彼此間的定位出現迥然不同之見解，進而行政院不但將原先「NCC 組織法」所定的 NCC 職掌範圍在一定程度下的限縮調整至其他部會，對於 NCC 所為的特定決策也曾直接撤銷或另行規劃，此皆對於通訊傳播產業的發展帶來了額外的管制不確定性，然對此亦僅能期待立法部門妥善修法，以消弭政黨對立持續蔓延至獨立機關之施政。

## 1.2 通訊傳播基本法下的權限劃分

「基本法」第 3 條規定：「國家通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所屬機關依法辦理之。」參照該條立法說明「通訊傳播委員會為獨立行使職權之管理機關，掌理專業管制性業務，必須嚴守客觀、中立及專業立場，不受一般行政體系適當性及適法性之監督。而通訊傳播之整體資源規劃，必須與行政院所屬機關相互協調，且產業之輔導、獎勵，係考量國家產業之發展方向，以掌握特定產業之商機。因此，上述兩項業務不宜劃歸通訊傳播委員會處理，而應由行政院所屬機關依其業務職掌負責辦理。」因此，在有如通訊傳播部門憲法位階的「基本法」下係將通訊傳播政策先區分為三類：即 1. 不涉及整體資源的政策規劃；2. 涉及整體資源的政策規劃；以及 3. 對通訊傳播產業所為的輔導獎勵措施。而 NCC 之職權則僅限於第 1 類不涉及整體資源的政策規劃。

上述第 1 類與第 2 類的差異在法理上或可作概念性之區分，然而，在行政院與 NCC 處於緊張之情況下，「基本法」下所謂「涉及整體資源的政策規劃」無疑成爲一種不確定的法律概念。例如：無線廣播電視之開放政策規劃案，行政院就表示此因涉及無線電頻率資源而責成 NCC 與新聞局、交通

---

NCC 設立爭議與未來通訊傳播作用法之走向探討」，2005 年全國科技法律研討會論文集，頁 393-411 (2005)。

<sup>3</sup> 相關 NCC 爭議，詳見月旦法學雜誌 2006 年第 136 期與第 137 期之專題解析。

部一同會商相關政策規劃。但在法理解釋上，由於「基本法」僅為原則性的規定，故 NCC 之實際職權範圍仍應在「基本法」原則下回歸到更具體的「NCC 組織法」第 3 條規定。該條列舉了 13 款事由，如通訊傳播監理政策之擬訂、修廢及執行；通訊傳播事業之監督管理、證照核發；通訊傳播資源管理及通訊傳播競爭秩序維護等事項以及第 14 款概括規定「其他通訊傳播事項之監理」。

此外，本文對於「涉及整體資源」的通訊傳播政策制訂權就應一律劃歸其他政府單位之見解，亦有所質疑。劃分原則中所謂「通訊傳播整體資源之規劃」，應指整體資源的規劃必定牽連行政院所屬部會職掌業務而已超出 NCC 可獨立監理者，例如：協調國防部使用的電波頻率等。此時該政策方應依「基本法」第 3 條立法說明解釋，由 NCC 與行政院所屬相關機關相互協調。且在為權責劃分的解釋時，尚應特別注意 NCC 獨立的立法目的。蓋獨立機關成立理念係為了去除「政治力」對於於通訊傳播產業之干涉，包括電信主管機關必須與歷來公營色彩濃厚的既有電信業者有效區隔，徹底落實電信自由化，以及政府不應介入傳播事業內容的製作，達成政媒分離。故有關 NCC 與其他行政機關就通訊傳播整體政策的劃分，實不應以簡單的整體資源一言蔽之，而須回歸通訊傳播的個案政策上以立法宗旨加以判斷。

## 2. NCC 成立後之產業管制政策與適用疑義

NCC 自 2006 年 2 月 22 日成立迄今，雖然僅有短暫的一年七個月，但對於通訊傳播產業之管制政策卻做出不少的重大決策，例如：將新進固定通信網路業者呼籲已久的市內用戶迴路列為瓶頸設施、允許中華電信隨選多媒體視訊服務轉型為開放平台、訂定價格調整上限制 X 值<sup>4</sup>以及研擬廣電媒體數位化政策等，上述之決策中有些或許不夠完整細膩、有些或許對於促進產業

<sup>4</sup> 詳細討論請參見劉孔中，「電信零售價格調整上限制之研究」，科技法學評論，第 4 卷第 2 期，頁 199-227 (2007)。

間之競爭仍有所不足，但無疑的此代表了一個管制匯流時代的開始，也宣示了 NCC 正試圖往其自訂的「建構一個數位匯流、公平競爭、健全發展、優質內容的通訊傳播環境」施政願景邁進。囿於篇幅限制，以下僅就 NCC 眾多管制決策中挑選對通訊傳播產業影響重大之議題進行探討。

## 2.1 MOD 與未來 IPTV 的管制邏輯

### 2.1.1 背景說明

2001 年初，中華電信宣布推展「多媒體隨選視訊」(Multimedia on demand；以下簡稱「MOD 服務」)業務，規劃透過其封閉寬頻網路架構提供多頻道電視節目、隨選視訊、網路電影等多項服務。新聞局認為該服務內容與有線電視具有競爭性及替代性，爰多次向中華電信表示 MOD 服務如符合以有線傳輸網路提供節目、廣告服務，應先取得有線廣播電視營運許可之立場。2002 年底，新聞局基於避免妨礙新興媒體發展及引進有線廣播電視產業競爭力之理由，依據「有線廣播電視法」第 22 條及第 32 條公告「固定通信綜合網路業務經營者跨業經營有線廣播電視業務經營地區及相關事項」，允許領有固定通信綜合網路業務執照者可跨業取得有線廣播電視事業執照，且無經營地區之限制。

中華電信以有線電視事業身分經營全區 MOD 服務，對於僅能分區經營的有線電視系統經營者(以下簡稱「有線電視業者」)來說，自然認為有違市場公平競爭而屢向主管機關反映。但讓中華電信 MOD 服務遇到最大的障礙卻是 2003 年廣電三法修正中所增訂的黨政軍退出媒體條文。當時交通部因持有中華電信 40% 股份，而使得中華電信 MOD 服務因有政府持股而違反黨政軍條款。換言之，除非中華電信能去除政府的持股或是 MOD 服務不被認定為有線電視業務，否則就無法繼續提供此項業務。

NCC 成立後亦瞭解政府持股全面退出中華電信之困難性，因而選擇以第二種方法解決問題。在 NCC 第 73 次委員會議決議中，提及「中華電信若能完全開放平台，即可認定非屬有線廣播電視系統，亦非屬媒體，而不適用有

線廣播電視法之規定」<sup>5</sup>。是故，NCC 訂定了相關查核表（例如：確保網路平台開放、頻道公平上下架等事項）確保中華電信已改造營運模式而不屬於有線電視。另為使此類業務能回歸電信相關法規管制，NCC 於 2007 年 5 月 21 日公告增訂「固定通信業務管理規則」（以下簡稱固網管理規則）第 2 條第 16 項「多媒體傳輸平台服務」以及第 60 條之 1 有關多媒體傳輸平台服務之相關規定。至此，NCC 已原則性使中華電信 MOD 服務回歸「電信法」管制。

### 2.1.2 在電信與廣電概念下的各種 IPTV 營運模式

IPTV (Internet Protocol TV) 是指一種可以經由任何網路基礎設施與利用網際網路協定 (即 IP 封包) 向使用者提供的多媒體服務，通常 IPTV 營運業者會經由寬頻網路連結向使用者提供 IPTV 服務<sup>6</sup>。在此種服務下，其多媒體內容可以是 1. 多頻道節目內容 (指依節目表按時播放的廣播電視內容，此符合一般廣電概念下的媒體)；2. 互動電視或隨選視訊服務或 3. 網際網路資訊瀏覽與下載 (此為通訊服務)。換言之，IPTV 僅為一種營運上之概念，而非一種在電信或廣電法規下明訂的業務種類。IPTV 服務究竟屬於何種法規下

<sup>5</sup> 參見國家通訊傳播委員會第 73 次委員會會議記錄，國家通訊傳播委員會網站：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/67\\_1540\\_070523\\_1.doc](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/67_1540_070523_1.doc) (最後點閱時間：2007 年 9 月 14 日)。事實上，有關於此的思考邏輯應是先判定 MOD 服務內容是否屬於傳統定義下的「媒體」。若認為媒體的一種，其次再認定該媒體是否係在有線廣播電視法下管制的「封閉網路系統」提供。此外，參照學者 Garzaniti 就歐盟 1997 年「電視無疆界指令」(Television Without Frontiers Directive) 第 1 條中對於電視廣播的定義，認為「任何服務只要為『預先決定的節目排程』(pre-determined programme schedules)，而同時傳播予一個以上的接收者，便構成了該條法律之定義。」See L.J.H.F. GARZANITI, TELECOMMUNICATIONS BROADCASTING AND THE INTERNET: E.U. COMPETITION LAW AND REGULATION 76 (2000). 是故，所謂的媒體應指具有節目表而線性播出的頻道節目，其與開不開放平台實無必然之關連。

<sup>6</sup> 參見工業技術研究院，「IPTV 新興商業模式與管理之研究期末報告」，國家通訊傳播委員會委託研究計畫案，頁 1-2 (2006)。

管制的業務，則端視其所提供的服務內容為何。以目前 IPTV 實際運作情況以及台灣現行法規觀察，則至少在台灣的 IPTV 可分為三種不同法規下的業務種類。

第一種業務樣態，也是最無爭議的就是被列為第二類電信事業所提供的增值服務，例如：webs-tv 或 HiChannel。此種服務內容僅受「第二類電信事業管理規則」有關營業規章、資費備查等規範。對此採取最寬鬆管制係因第二類電信事業本身並無自建網路，因此其使用者無須透過該事業特定網路連結 IPTV 服務。也由於該 IPTV 服務所利用的寬頻網路是開放性網際網路，而非封閉性網路<sup>7</sup>，故自然與「有線廣播電視法」強調的 1.利用「封閉網路系統」與 2.提供「多頻道節目內容」要件有異<sup>8</sup>。因此業者在經營該項業務時，雖然亦有提供多頻道節目內容，但並未遭遇到如中華電信經營 MOD 服務時，有線電視業者強力的杯葛<sup>9</sup>。

第二種 IPTV 業務型態則可以有線電視業者利用其自身的有線電視系統網路，以封包形式提供現行的多頻道節目內容。但此仍無礙於該服務應受「有線廣播電視法」之管制，此也正體現「基本法」第 7 條「政府應避免因不同傳輸技術而為差別管理」精神。但如果經營 IPTV 的有線電視業者僅提供隨選視訊的服務，依照上述廣電的觀念，由於此等節目非經過營運者事先編排也非依時間播放，故並不符合「有線廣播電視法」之管制精神。惟就現行「有線廣播電視法」觀察，其並未對僅提供隨選視訊頻道的有線電視事業有所不同規範，導致此類業者仍會受到「有線廣播電視法」中有關必載頻

<sup>7</sup> 所謂的開放性網路與封閉式網路，指的是使用者是否需要透過特定的網路才能取得特定的服務。例如：有線電視業者皆透過其本身之有線電視網路且僅能收到該家之服務，因此屬於封閉式網路。同前註，頁 20-21。

<sup>8</sup> 參見簡維克，「互動電視服務的法律定性分析」，月旦法學雜誌，第 104 期，頁 140 以下（2004）。

<sup>9</sup> 事實上的情況是，當業者採取開放性網路提供 IPTV 服務時，因為無法確保網路頻寬的穩定，故在相關頻道播送時其畫面的效果仍與有線電視有相當差異，故威脅性自然小於 MOD 服務。

道、內容管制與費率審議等之規範，而與國際上對於非線性（non-linear）節目採取較低度管制有所不同<sup>10</sup>。

至於爭議的 MOD 服務則屬於第三種 IPTV 業務型態，亦稱為「多媒體傳輸平台服務」。依 NCC 新修訂的「固網管理規則」第 2 條對多媒體傳輸平台服務的定義係指「市內網路業務經營者設置互動媒介平台，供用戶藉由寬頻接取電路及用戶機上盒，接取該平台上由內容服務提供者所提供之多媒體內容服務」。故此類 IPTV 經營主體資格係限於取得市內網路業務執照且藉由該市內網路作為寬頻接取電路的第一類電信事業。

其具體權利義務則是在同法第 60 條之 1 規定經營者經營多媒體內容傳輸平台服務時，營業規章應符合下列事項：一、頻道節目內容服務提供者以依「廣播電視法」、「有線廣播電視法」或「衛星廣播電視法」取得許可或執照者為限。二、符合公平原則、無差別處理之出租平台上下架規範。三、不干預頻道節目內容服務提供者之內容服務規劃與組合、銷售方式及費率訂定……（中間略）九、於技術可行時，開放其他網際網路接取服務經營者及市內網路業務經營者之用戶，接取內容服務提供者提供之內容服務。」

<sup>10</sup> 雖然歐盟在 2007 年將 1989 年訂定的「電視無疆界指令」修正為「影音媒體服務指令」（Audio Media Service Directive），並在第 1 條(a)項中將隨選視訊服務納入影音媒體服務定義，但其也認為對於隨選視訊之管制應僅止於例如：保護兒少、鼓勵文化多元及避免仇恨等基本公眾利益，超過此的管制並無正當性。故歐盟仍以線性或非線性節目作為廣電媒體管制程度的判定標準。Press Release, European Union, Presenting the New Audiovisual Media Services Without Frontiers Directive: Frequently Asked Questions (May 24, 2007), available at <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?Reference=MEMO/07/206&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. 此外，我國有學者認為若從功能性的觀點而言，實不應否認隨選錄影節目所具備的「大眾傳播」特質，此觀點在歐盟通過上述新的「影音媒體服務指令」後，實令人深思。參閱石世豪，「傳播革命衝擊下的『廣播電視』定義問題——功能性觀點下的概念解析」，我國廣播電視體制法治化之研究——概念論、法制論與釋義論之多重探索，頁 58-59（2000）。

### 2.1.3 MOD 服務的管制基礎與後續發展

依據上述規定，頻道節目內容服務提供者至少須為廣電三法下之事業，此規定一方面係考量節目內容如有違反相關法令，可依廣電三法對於內容服務提供者進行裁罰，另外也明示中華電信縱使多媒體傳輸平台業務屬於電信業務，但其仍不得提供多媒體傳輸平台上的頻道節目內容，以落實嚴格的黨政軍退出媒體精神<sup>11</sup>。值得探討的是，法規另外同時要求 1.不得對頻道上下架差別待遇與 2.開放網路平台，是否有其管制之正當性。

從此兩點要求觀察，其正可視為 NCC 於第 73 次委員會議決議有關「完全開放平台」的具體內涵。換言之，NCC 已將原先「有線廣播電視法」中「利用封閉網路」提供「多頻道節目內容」之管制精神，轉化為只要滿足「開放網路平台」與「不得對頻道上下架差別待遇」，便不涉及「有線廣播電視法」之規範。

就邏輯而論，多媒體傳輸平台業務似乎僅要開放其網路平台使其客戶亦可透過原網路接收其他事業提供之多頻道節目內容，就不符合「有線廣播電視法」下的封閉網路系統要件，而不應受該法拘束<sup>12</sup>。至於頻道應公平上下架之要件，固然也可從廣電的角度，認為藉由 IPTV 經營者對於平台上播出的頻道無編輯權（即不具有決定該頻道上下架之權力），作為判定其不滿足廣電媒體之特性。然而，對於編輯權如此的解釋應用，本文認為並非妥當。畢竟 IPTV 的經營者不具有對於頻道的編輯權，並不損個別頻道事業對於其頻道內節目具編輯權之事實，故也無法推論出因為 IPTV 經營者無編輯權，

<sup>11</sup> 倘若未限制頻道節目內容服務提供者須以取得廣電三法之執照者為限，則中華電信勢必將自身投入頻道之提供，且因此業務與廣電三法並無關連，故亦無違反黨政軍條款之問題產生。

<sup>12</sup> 若真的可以達到此情況，則該服務雖不符合有線廣播電視法所規範之事業，但由於其對於頻道又具有編輯權，故仍具有廣電服務之特性。因此，此類服務將屬於無法可管之灰色地帶，既不適用現行廣電法規，也非現行電信法下存在的業務概念，而值得深究。

所以在其平台上所播送之頻道節目便不構成廣電媒體，這或許也可說明了為何法規要求平台上的頻道節目內容提供者應取得廣電三法下之執照。因此若以廣電的角度切入不得對頻道上下架為差別待遇之要件，恐怕並無法解釋此要件的存在何以使 MOD 服務從原先「有線廣播電視法」轉為受「電信法」規範。是故，為了使該要件具法理上之意義，較佳的方式應是回歸到「電信法」精神為解釋。

「電信法」第 21 條規定「電信事業應公平提供服務，除本法另有規定外，不得為差別處理」，此種源於公共載具之精神而發展出的無差別待遇原則，正足以說明電信事業經營第三種 IPTV 業務型態時應遵守之原則<sup>13</sup>。以 MOD 服務來說，在轉型為多媒體傳輸平台服務後，其不僅是向一般的消費者收取平台月租費，其也向在平台播送的多媒體內容提供者收取上下架之費用，故不論是對於消費者或是內容提供者，經營者都應確保無差別待遇。而藉由如此法理上之分析，亦可佐證固定通信業務管理規則所訂多媒體傳輸平台服務經營者之權利義務具有其管制正當性<sup>14</sup>。

然而，對於 MOD 服務回歸「電信法」後所受到的新限制，亦有委員對此感到憂心，認為 IPTV 的本質遭到扭曲以及後續費率之訂定對於消費者或

---

<sup>13</sup> 有關於公共載具之發展緣起，請參見 DANIEL L. BRENNER, LAW AND REGULATION OF COMMON CARRIER IN THE COMMUNICATIONS INDUSTRY 50-51 (1998).

<sup>14</sup> 值得注意的是，此種源於電信法下公共載具精神而發展的無差別待遇原則，係因我國電信法下僅有區分第一類電信事業與第二類電信事業而無第一類電信業務與第二類電信業務之差異，導致今日中華電信提供此多媒體傳輸平台業務時，仍受到電信法無差別待遇之規範。以美國法來說，在 1996 年電信法中將服務區分為「電信服務」(telecommunications service)與「資訊服務」(information service)。一般所指的電信載具業者 (telecommunication carriers) 原則上便是指電信服務的提供者，等同於以往「公共載具」之定義。對於資訊服務的範圍，FCC 則說明之前屬於加值服務的業務都包括在內，此部分請參閱簡維克，數位匯流下法律架構之調整與重塑——論互動電視服務管制原則，清華大學科技法律研究所碩士論文，頁 28 以下 (2003)。故像多媒體傳輸平台服務因屬於資訊服務的一種而並不會因此而如公共載具服務一般的承受無差別待遇束縛。

多媒體內容提供者恐產生不利<sup>15</sup>。確實，雖然中華電信已遵照 NCC 之行政指導，完成相關平台改造之各項查核，但中華電信為避免涉及掠奪性定價之爭議，其初步訂定的頻道上架收取費用配合整體平台之建置成本後高達百萬元，另外有關頻道設定與異動費用亦需額外收取費用，此皆與現行有線電視業者需付授權費用予頻道事業有著極大之差異，致使 MOD 服務平台在取得頻道內容來源上仍遇到極大的挑戰。是故，這場有線電視事業與電信事業之間的戰爭，雙方仍在布局中。

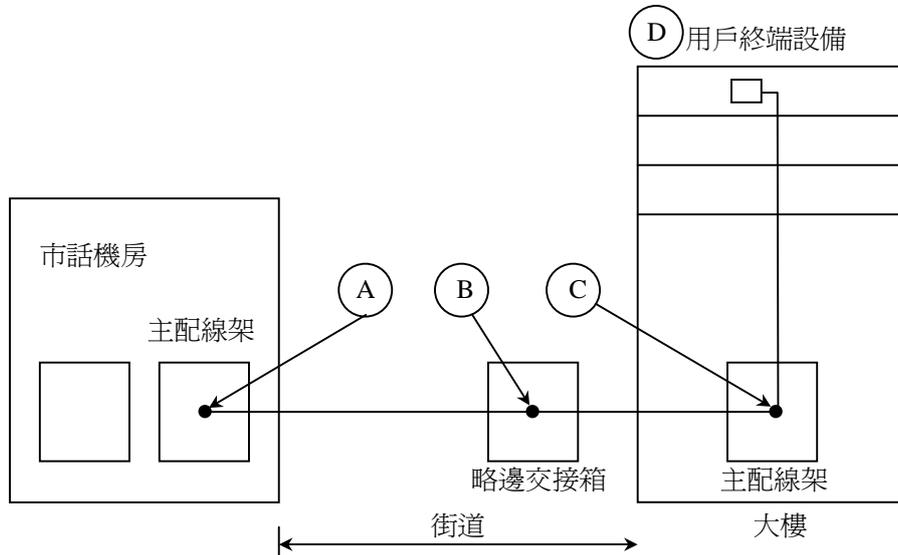
## 2.2 瓶頸設施之認定——銅絞線市內用戶迴路開放

### 2.2.1 實施緣由與相關法規說明

市內用戶迴路也就是一般所稱的「最後一哩」(last mile)，係指自市內交換機房主配線架(Main distribution frame; MDF)至用戶終端設備(Customer premise equipment; CPE)間之線路。其中包括下列三大段：第 1 段：市話機房主配線架(A 點)至路邊交接箱(B 點)(distribution point)及；第 2 段：路邊交接箱(B 點)至用戶大樓電信室之主配線架(C 點，通常在地下室)及第 3 段：用戶大樓電信室之主配線架(C 點)至用戶終端設備(D 點)間的屋內垂直水平管線。而依據迴路之材質又可分為銅絞線市內用戶迴路或是光纖市內用戶迴路，本次 NCC 新增公告的瓶頸設施則是指銅絞線市內用戶迴路<sup>16</sup>，相關位置如下圖所示：

<sup>15</sup> 參見劉幼琍委員，就 MOD 改造平台案之不同意見書，國家通訊傳播委員會第 139 次委員會會議紀錄，頁 5 以下(2007)，亦可見國家通訊傳播委員會網站：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/67\\_1463\\_070608\\_1.pdf](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/67_1463_070608_1.pdf) (最後點閱時間：2007 年 9 月 14 日)。但對於劉委員所提 IPTV 的發展遭到電信服務限制之質疑，個人認為此問題癥結點並非在固定通信業務中過多的限制，而在於有線廣播電視法下對於 IPTV 獨特的地位未給予更寬鬆的發展方向。

<sup>16</sup> 參見國家通訊傳播委員會 95 年 12 月 21 日通傳企字第 09505150780 號公告，國家通訊傳播委員會網站：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/news\\_detail.aspx?site\\_content\\_sn=566&sn\\_f=2037](http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=566&sn_f=2037) (最後點閱時間：2007 年 9 月 14 日)。



來源：NCC 諮詢文件

依據「電信法」第 26 條之 1 規定「第一類電信事業市場主導者無正當理由，不得拒絕其他第一類電信事業租用網路元件之請求」以及「電信事業網路互連管理辦法」（以下簡稱「互連管理辦法」）第 17 條明列市內用戶迴路係第一類電信事業市場主導者應予細分化之網路元件之一。因此，電信相關法規中已明定市場主導者有義務提供其他業者租用其市內用戶迴路之政策，只是在未宣告為瓶頸設施前，相關價格係由業者間以商業協商方式決定之<sup>17</sup>。

「市內用戶迴路列為瓶頸設施」長期以來都是新進固定通信網路業者所要求事項之一，其原因乃在於新進業者或因路權爭議、商業營運上等考量而一直並無建設自身的最後一哩網路，造成新進業者的通信訊務除了透過自建

<sup>17</sup> 若符合瓶頸設施之定義，將可依照「電信事業網路互連管理辦法」第 18 條第 2 項但書規定以成本計價。

骨幹網路（backbone）外，尚要透過向既有業者租用其市內用戶迴路方能直接面對最終之使用者，然而，因相關的價格及租用條件都僅倚賴業者間以商業方式協商，故不易達成共識。至公告瓶頸設施之前，3 家新進固網業者總計所申裝成功之供裝數尚不及 100 線（即不及 100 戶），無法建立市場有效競爭。因此，主管機關與新進業者多盼藉瓶頸設施之公告，以突破現行中華電信一家獨大之現象，進而達成市場有效競爭<sup>18</sup>。最後，在學界及產業界各自表達對此之正反立場後，NCC 於 2006 年 12 月 21 日正式公告銅絞線市內用戶迴路列為瓶頸設施。

### 2.2.2 學理爭議以及後續發展

NCC 此次認定銅絞線市內用戶迴路為瓶頸設施係依據「固定通信業務管理規則」第 37 條之規定，該條第 1 項及第 4 項分別規定：「經營者或取得籌設同意書者從事其固定通信網路管線基礎設施之建設時，於通信網路瓶頸所在設施，無法於合理期間自行建置或無其他可行技術替代者，得向瓶頸所在設施之固定通信業務經營者，請求共用管線基礎設施」；「第一項所稱之瓶頸所在設施，由電信總局報請交通部核定之」。亦即競爭者在從事固定通信網路管線基礎設施之建設時，必須符合 1.無法於合理期間自行建置或是 2.無其他可行技術替代者，主管機關方得宣告為瓶頸設施。參考國外管制經驗，包括如美國、香港、紐西蘭、英國與法國等歐盟國家皆陸續於 2000 年或更早開始將銅絞線市內用戶迴路宣告為瓶頸設施，故似乎可合理化上述兩要件之

---

<sup>18</sup> 以數據接取服務而言，現今制度下三家新進固網業者雖有提供寬頻上網，但其市內用戶迴路的電路費部分仍是由中華電信收取。以 2M/256k 速率為例，現行費用約為上網費 240 元與電路費 440 元，新進固網業者收取的僅有上網費 240 元，剩下的電路費用則是由終端使用者直接付款予中華電信。若市內迴路列為瓶頸設施，則電路的部分係先由新進業者向中華電信依法以成本價格租用，因此終端使用者的帳單中，上網費以及電路費都統由服務提供者出帳。而現行電路費 440 元與業者向中華電信承租時成本價格之落差將可促使整體上網費用下降，進而加強新進業者本身服務之競爭力。

正當性。但持反對見解之學者似乎跳脫上述兩點要件，認為「特別是若由數位匯流後，各種電子通訊網路的互補與替代的發展觀察，公眾電話網路（Public switched telephone network; PSTN）用戶迴路租用數目不多，不代表市場缺乏競爭機制，蓋這裡討論的市場，如果包含以上所列的其他電子通訊『最後一哩』網路，則 PSTN 是有可能受到來自於其他通訊網路與平台的競爭，而逐漸喪失其單方面決定價格的優勢地位」<sup>19</sup>，該論述係認為透過其他通訊網路亦可提供相類似之服務，故並無以技術理由硬是將傳統公眾電話網路（PSTN）獨立劃歸一類，進而要求開放。此部分之探討雖有學理上之討論必要，但由於已跳脫法條之規定要件，故最後未被主管機關所採納。

回歸到真正的「替代技術」要件探討，在國外管制經驗中，由於其所開放之時間點下並無明顯可行之替代技術的存在，因此對於瓶頸設施之認定相對單純。但在此時的技術發展下，有線電視以及無線寬頻接取技術（例如：WiMax）的存在皆不失為提供語音服務或數據服務的替代技術之一，只是目前國內有線電視業者網路尚未能完全提供語音或數據服務，且因區域零散而無法成為現階段有效之替代技術；而無線寬頻接取部分，因穩定度易受天氣因素及其他外在環境干擾，故無法與傳統用戶迴路相比。至於合理期間自行建置的可行性，主管機關認為台灣現階段民意業已高漲，糾眾抗爭之事隨日可見，管道挖掘迭遭掣肘，其中尤以關係一般人民出入方便性之用戶迴路所在交通道路更是如此，進而認定銅絞線市內用戶迴路係屬無法於合理期間內自行建置<sup>20</sup>。

<sup>19</sup> 參見李淳，個人意見書，公告市內用戶迴路為通信網路瓶頸設施方案公開意見徵詢各界意見彙整，頁 1 以下，國家通訊傳播委員會網站：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/54\\_1099\\_070521\\_1.doc](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/54_1099_070521_1.doc)（最後點閱時間：2007 年 9 月 13 日）。

<sup>20</sup> 參見國家通訊傳播委員會，「銅絞線市內用戶迴路為固定通信網路瓶頸設施」案聽證會結果研析，國家通訊傳播委員會網站：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/news\\_detail.aspx?site\\_content\\_sn=37&is\\_history=0&pages=0&sn\\_f=1063](http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=37&is_history=0&pages=0&sn_f=1063)（最後點閱時間：2007 年 9 月 13 日）。

在檢視現行法規要件後，似可證明將銅絞線市內用戶迴路列為瓶頸設施之正當性。但從上述學者之反對見解中更值得吾人深思的是，在現行法下係針對個別業務訂定不同市場，因此固定通信業務與行動電話業務、網路電話業務分屬不同之市場。換言之，在固定通信業務管理規則所訂定的瓶頸設施應僅指的是為提供固定通信業務（包括市內、長途及國際電話業務）所面臨的通信網路瓶頸，其將來或許可利用有線電視網路、電力線網路或無線網路作為「替代技術」，但由於法規已將個別業務視為不同市場，故並無所謂的「替代服務」概念，例如：以網路電話或行動電話提供語音服務將來亦可達成與市話實質相同的效果。在這樣的前提下，將產生的必然結論是即便有許多終端使用者已不再使用固定通信網路所提供的語音及數據服務，而改利用行動電話進行語音通訊或有線電視上網服務，固定通信網路事業仍可以要求既有業者開放相關瓶頸設施以提供僅剩少數人使用的固定通信網路業務。因此，為有效認定瓶頸設施以促進市場效能競爭，未來新法除了所謂的替代技術因素部分，應適度融入公平法下市場界定概念，而不再單以特定業務為一市場，再以該市場是否具有其他替代技術作為瓶頸設施開放與否之判定。

後續發展上，儘管銅絞線市內用戶迴路已經列為瓶頸設施，但從開放迄今的九個月間，除了新進業者仍在與中華電信間進行租用契約的協商外，NCC 針對以歷史成本法下所計算出的成本價格亦仍未做出最後的核定。新進業者原先寄望藉由此項政策的實現而提供優惠之語音以及 ADSL 寬頻上網服務，但隨著固定通信語音市場的持續萎縮以及光纖寬頻上網的興起，恐怕也將成為新進業者的昨日黃花。

## 2.3 電信服務批發價的實施與成效

### 2.3.1 背景說明

一般服務或商品的市場大可分為零售（retail）市場以及批發（wholesale）市場。前者指的是該產品的消費對象為下游（終端）消費者，

而後者的消費對象則為上游（中間）的服務或產品提供者（例如：大、中盤商）。由於中間商一次購買之服務或商品數量較大，故可取得較一般零售市場優惠之價格，而再轉賣予終端消費者賺取差價。

若從電信市場整體競爭角度以觀，假設電信事業者同時具有上、下游市場之垂直整合優勢，為排除或阻礙下游市場之競爭者，而提高上游市場或產品價格，以增加下游市場競爭者之投入成本，則構成競爭法上的「垂直價格擠壓」（Price Squeeze）<sup>21</sup>。是以，批發價格之強制訂定機制，就是課予市場上主導者義務，利用政府的介入確保批發價格與零售價格之間存在一個合理的利潤空間，平衡市場主導者與非市場主導者之競爭實力進而促進市場競爭。

因此，電信總局於 2006 年 1 月 11 日增修通過「第一類電信事業資費管理辦法」（以下簡稱「資費管理辦法」）第 9 條之 2 規定：「第一類電信事業市場主導者就其提供予其他電信事業之電信服務，應訂定批發價格……（中間略）。批發價格之訂定，應以零售價格扣除可避免成本及費用，並不得高於其促銷方案」，而該條規定須提供批發價格之服務事項依照「資費管理辦法」附表內容如下表<sup>22</sup>：

<sup>21</sup> 此部分詳見林雅惠，「論寬頻接取市場之批發價格管制制度——兼論垂直價格擠壓理論」，萬國法律，第 150 期，頁 29 以下（2006）。

<sup>22</sup> 批發價格之項目暫僅有上述 6 項，係因我國最後一哩之鋪建不易，導致與此有關之電信業務在市場上並無有效之競爭。為促使新進業者能提高其競爭力，故先以批發價格制度使新進業者得以較便宜價格租用既有業者電路，再將此價格回饋至消費者以達市場競爭。

應訂定批發價格之業務項目	核定之批發價格與零售價格比較
1. ATM 介接電路	此部分未訂有一般客戶的零售價，故批發價無得比較。但 ISP 業者租用 ATM 介接電路總頻寬達一定量時可再打 7.5 折到 6 折。
2. 網際網路連線業者之介接電路	此部分未訂有一般客戶的零售價，故批發價無得比較。
3. 一類業者間互連電路	此部分未訂有一般客戶的零售價，故批發價無得比較。
4. 市內用戶迴路、ADSL 電路	本次未訂定，待用戶迴路成本價格核定。
5. 其他市內、長途數據電路	約公告牌價之 4.78 折至 7.5 折的折扣
6. 網際網路互連頻寬	符合 4 個條件 9 折；5 個條件者 8 折；6 個條件時免費。

來源：作者整理<sup>23</sup>

在此條文制訂後，因正逢 NCC 成立之際，故待後續行政規劃作業完畢而正式公告批發價格時已為 2006 年 11 月。然而，NCC 核定中華電信五項批發價格公告後<sup>24</sup>，新進固網業者則形容此價格為「看的到，但卻吃不到」，再加上對於零售價格之認定與 NCC 有極大的落差，最後三家新進綜合固網業者（台灣固網、新世紀資通、亞太固網）聯名向 NCC 提起訴願<sup>25</sup>。

<sup>23</sup> 整理自中華電信網站：[http://www.cht.com.tw/Files/Download/wholesale\\_tariff.pdf](http://www.cht.com.tw/Files/Download/wholesale_tariff.pdf)（最後點閱時間：2007 年 9 月 17 日）。

<sup>24</sup> 有關 4. 市內用戶迴路及 ADSL 電路部分，NCC 於新聞稿表示將另案處理而不在此次公告之項目中。據報導，此係考量用戶迴路若被認定為樞紐設施而可適用成本價，此將比適用批發價格更為優惠，參見余麗姿，「中華電批發價上路 電信費看跌」，聯合新聞網，2006 年 10 月 6 日，亦可見台灣 FTP 聯盟網站：<http://vbb.twftp.org/showthread.php?t=9862>（最後點閱時間：2007 年 10 月 1 日）。然而，此部分之邏輯卻仍有釐清之必要，詳後述。

<sup>25</sup> 訴願內容參見國家通訊傳播委員會 96 年 2 月 2 日通傳訴決字第 09500291660 號訴願決定書，國家通訊傳播委員會網站：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/petition/375\\_833\\_070516\\_1.doc](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/petition/375_833_070516_1.doc)（最後點閱時間：2007 年 10 月 1 日）。

## 2.3.2 批發價格訴願案之爭議與後續

### 2.3.2.1 零售價格之認定標準歧異

依上述「資費管理辦法」規定，批發價格訂定應「以零售價格扣除可避免成本及費用，並不得高於其促銷方案」，故零售價格之認定便是整個批發價格制度的關鍵。三新進固網業者認為零售價格於經濟學上定義為「提供予零售用戶之商品或服務的價格」。而電信事業提供予用戶之零售價格，除有按公告牌價收費以外，亦多有以低於公告牌價之『促銷價格』或『專案價格』提供予用戶，故零售價格之認定必須以中華電信對其他終端用戶之所有收費情況來觀察，包含 1.公告之業務資費（俗稱「公告牌價」）；2.公告之促銷價；3.與用戶個別商業協商之價格<sup>26</sup>。

對此，NCC 則是認為雖然零售價格係以終端用戶之價格為標準，但因此次應提供批發價格之業務項目並無終端客戶之存在，自然亦無中華電信提供予終端用戶之零售價格可作為計算參考，計算上僅能以中華電信經原電信總局所核定之市內及長途數據電路牌告資費作為標準。至於訴願人所稱「零售價格」應包括促銷價及個別商業協商價格等上述理由，NCC 認為參酌法條文義「批發價格之訂定，應以零售價格扣除可避免成本及費用，並不得高於其促銷方案。」將零售價格與促銷方案分別並列作為訂定批發價格之參考依據，解釋上，二者所指之標的應為不同<sup>27</sup>。

綜上，首先雙方皆係以「存有零售市場之前提下」將零售價格定義限縮在終端用戶的收費價格，不同的是訴願人主張終端用戶的收費尚包括促銷方案等價格，而 NCC 則認為促銷方案是法條後段的另個考量依據，與零售價格之認定無關。但在此無須先就雙方之見解區分對錯，因為本案困難處便在於上述的前提並不發生，亦即上述之業務「並不存有零售市場之前提」。

而相較之下 NCC 就法條上進行文義解釋後，將零售價格與促銷方案相

<sup>26</sup> 同前註，頁 2-3。

<sup>27</sup> 同前註，頁 9-11。

區隔似乎較言之有理。若以訴願人邏輯來看，其忽略了在不存有零售市場的業務中，理論上亦不會存有終端客戶可提供促銷方案之空間<sup>28</sup>，故不應將不屬於零售價格的促銷方案或是個別協商價格亦列入零售價格認定範圍中。否則不只該促銷方案或個別協商仍無法被認定為零售價格外，甚至將架空同條後段有關促銷方案的另一考量依據。但相同的，有關後段「不得高於其促銷方案」亦應基於「不存在零售價格的前提」下作必要的目的性擴大解釋，將原本「其」所指的零售價格擴大至任何與用戶間協商所得之價格，否則完全依照法條文字也將無法適用後段的考量依據。在此解釋下，有關於「零售價格認定」的戰場也將轉換至「是否批發價格有高於促銷專案」之情事<sup>29</sup>。

#### 2.3.2.2 不得高於促銷專案

在促銷專案的考量點上，訴願人則舉出中華電信提供予銀行公會會員之國內數據電路優惠價為公告牌價之 65 折，而本次核定之國內數據電路批發價格為公告牌價之 75 折為例，說明批發價格仍有高於促銷專案之情事。

對此，NCC 則回應「查中華電信公司以前經電信總局核定之國內數據電路大老客戶優惠折扣方案，即公告牌價之 65 折優惠銀行公會會員，其價格雖低於以公告牌價 75 折計算之批發價，惟所核定系爭服務項目之批發價格，尚包括大客戶折扣，以上開公告牌價 75 折再加計大客戶折扣最高 85 折後，其優惠折扣已低於 64 折，低於中華電信提供予銀行公會會員之折扣價格」，亦即訴願人在適用批發價與大客戶折扣後，其最後的價格並沒有違反「不得高於促銷專案」之規定。

然而，這樣的論理卻有互相矛盾以及實際不可行的地方，首先，法條已

<sup>28</sup> 所謂的促銷方案必定是先建立在已存有公告牌價之前提上，但在一個無存在終端零售價格的市場上，則顯然的該公告牌價係指電信事業間互相提供對方相關業務之價格，故針對該公告牌價所訂的促銷價格仍僅適用於其他電信事業，該促銷方案之價格亦不存在於零售市場之中。

<sup>29</sup> 事實上，NCC 也對「其」字作目的性擴充解釋，故才有之後的「不得高於促銷方案」之論辯。

經明訂了「批發價格之訂定不得高於其促銷方案」之決定標準，故在最後的批發價格核定結果上，理應不得再對於此決定增加其他條件限制。換言之，只要是電信業者，不論是否另享有老、大客戶折扣，其使用中華電信服務時所得享有之批發價均不能高於中華電信予終端用戶之促銷價，方符前開法規之規定。

其次，中華電信的「大客戶折扣 8.5 折」之適用條件必須要每月月租費須達 1 億元以上，故若未達此租費級距，即不得享有該大客戶折扣。衡諸實務現況，從未有任一家固定通信業務經營者或行動通信業務經營者符合單一月份之月租費達 1 億元以上，而得適用中華電信大客戶折扣之案例。然而，對於這些訴願理由，NCC 除了上段說明外，並未見有其他回應。此種任由市場主導者喊價開出新進業者無法做到的折扣標準，證明了我國批發價格制度仍有相當之進步空間<sup>30</sup>。

### 2.3.3 批發價格與瓶頸設施之理念差異

在 NCC 此次公告的批發價格適用項目上，獨缺了市內用戶迴路及 ADSL 電路（也就是上文所提的 last mile）費用。依照 NCC 構想，若能以成本價格為核定，則新進業者就無須再適用較成本價格為高的批發價格，然而，這樣的邏輯卻是值得商榷的，以下針對批發價格制度與上述瓶頸設施之差異逐一作說明：

---

<sup>30</sup> 另外在網際網路互連頻寬項目上，其所開出的 6 項標準的項目（若以上都符合的話方能免費互連）包括：(1)國內 POP 數量；(2)主節點網路骨幹容量；(3)IP 位置擁有數量；(4)國際互連總頻寬；(5)與 Hinet 間訊務量以及(6)與 Hinet 訊務量比。但因目前 Hinet 用戶數獨大（超過 100 萬），其他寬頻業者在第(3)點 IP 位置數量上根本無法滿足與 Hinet 比應達到 1：4 的程度（也就是個別業者至少要有 25 萬的寬頻用戶）。最後結果上，其他業者因無法滿足用戶數之要求，故仍然要付出許多互連成本（符合 5 個條件則只能享有 8 折的優惠），造成不競爭的惡性循環。因此若逕由市場主導者自行設定實際不可行的折扣專案條件，而作為批發價格不得高於促銷價格之證明，將無助於市場競爭。

### 2.3.3.1 制度理念不同

在理想的狀況下，根據歐盟與其他國家對於電信市場的區隔，第一類電信事業是所謂的以網路設備為基礎的業者（facility-based operator），而第二類電信事業則是以服務為基礎的業者（service-based operator）；前者旨在建設健全先進的網路（Infrastructure），而後者則以不斷開發的新服務為主<sup>31</sup>。

依 2006 年交通部修正「第一類電信資費管理辦法」部分條文修正總說明所述「為加速資訊化社會之發展，活絡電信市場機能，增進消費者福利……（中間略），擬具本辦法修正草案。」故批發價之實施係為了健全電信市場之發展及鼓勵競爭，以使消費者得以享受更優惠之價格，屬於促進多元服務提供（service-based）的概念。反觀瓶頸設施之精神，其背後法理基礎仍是因新進業者就瓶頸設施所在地之通信網路無法於合理期間內自行建置或無其他可行技術代替時，為鼓勵新進業者建設自身電信網路而以主管機關對於瓶頸設施公告之方式，使新業者得以成本價格租得既有業者之網路元件而與自身之網路相連結，故屬於鼓勵電信網路建設（facility-based）的概念。

### 2.3.3.2 計價方式不同

正因上述立法意旨的差異，其反應出的計價方式亦完全不同。在以鼓勵電信網路建設為導向的思考方式下，新進業者得向瓶頸所在設施之固定通信業務經營者請求以成本價格共用管線基礎設施。而以成本計價對於市場既有之經營者而言，恐會使其失去投資新一代網路之意願，故主管機關往往需要在「鼓勵電信網路建設」與「避免電信市場既有業者拒絕先為新一代電信網路建設進行投資」間作權衡考量。但在批發價格的實施下，第一類電信事業市場主導者所陳報的批發價格並非係以成本價格供應其他電信事業，故實已涵蓋第一類電信事業市場主導者所可得到的合理投資報酬。

---

<sup>31</sup> 參見彭德先，「一類與二類業者間的競合關係」，通訊雜誌，第 95 期，頁 58-62（2001）。亦可見通訊雜誌網站：<http://www.cqinc.com.tw/grandsoft/cm/095/afo9513.htm>（最後點閱時間：2007 年 9 月 17 日）。

### 2.3.3.3 適用時機不同

認定瓶頸設施雖然有成本計價的好處，但對於新進業者來說並不是每一家都可以因此受惠。英國通訊傳播主管機關 Ofcom 於 2007 年的研究報告中便指出，雖然新進業者可透過瓶頸設施之認定以成本租用既有業者的市內用戶迴路（此種開放迴路的方式可稱為 Local Loop Unbundled；LLU），但由於新進業者仍然要先投資龐大的骨幹網路建設以及後續的機房共置，因此新進業者並不一定會利用 LLU 方式提供服務。若是其評估該地區的商機不大時，其便可利用批發價格制度省去網路建設的成本；反過來說，若該地區潛在使用服務人口多時，則可利用鋪設骨幹網路再加上 LLU 方式，直接面對終端客戶提供服務<sup>32</sup>。

### 2.3.4 後續發展及對於批發價格之修法建議

綜上，在第一次批發價格制度實施後，NCC 必須要能先瞭解到批發價格制度與瓶頸設施制度各有其獨立存在的必要性，而不應將此二者促進市場競爭之機制混為一談。而在後續批發價格項目規劃上，依據英國 2004 年其主管機關通訊傳播辦公室（Office of Communications; Ofcom）於電信產業策略檢視（Strategic Review of Telecommunications）<sup>33</sup>、新加坡 2005 年電信服務供應實施指令（code of practice of provision of telecommunication service 2005）<sup>34</sup>第 4.3 條等規定可知，各國法規要求應實施批發價的項目皆是以市場

<sup>32</sup> OFFICE OF COMMUNICATIONS, THE COMMUNICATIONS MARKET: BROADBAND (2007), available at [http://www.ofcom.org.uk/research/cm/broadband\\_rpt/broadband\\_rpt.pdf](http://www.ofcom.org.uk/research/cm/broadband_rpt/broadband_rpt.pdf) (last visited Sept. 13, 2007).

<sup>33</sup> OFFICE OF COMMUNICATIONS, STRATEGIC REVIEW OF TELECOMMUNICATIONS PHASE 2 CONSULTATION DOCUMENT (2004), available at [http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/telecoms\\_p2/tsrphase2/maincondoc.pdf](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/telecoms_p2/tsrphase2/maincondoc.pdf) (last visited Sept. 20, 2007).

<sup>34</sup> Code of Practice for the Provision of Telecommunication Services 2005, § 4.3 (2005), available at [http://www.ida.gov.sg/doc/Policies%20and%20Regulation/Policies\\_and\\_Regulation\\_Level3/TCC\\_2005.pdf](http://www.ida.gov.sg/doc/Policies%20and%20Regulation/Policies_and_Regulation_Level3/TCC_2005.pdf) (last visited Sept. 20, 2007).

是否能達成有效競爭或是避免市場主導者挾其市場優勢地位進行如垂直價格擠壓等不公平競爭為考量。故業務項目有上述疑慮者，皆有正當理由應提供批發價格。

其次，法規雖然對於零售價格認定以及批發價不得高於促銷方案已有規範，但市場主導者仍有可能透過其他隱藏性的折扣或是增加不實際的適用條件限制而讓批發價格形同虛設，此皆有賴 NCC 作進一步的釐清。

## 2.4 持續發展中的廣電數位化研議

相較於電信政策的積極，NCC 在面對廣電政策的相關規劃上則遇到許多政治性及非政治性因素，導致後續政策無法順利推動。衡諸 NCC 成立後的重大廣電政策，大致可分為 1.推動第二梯次數位無線電視釋照；2.推動有線電視數位化及相關配套措施及 3.促進新聞自律及內容多元。囿於篇幅，以下僅就無線與有線廣電事業的數位化規劃分別說明之：

### 2.4.1 第二梯次數位無線電視釋照

#### 2.4.1.1 背景說明

鑑於數位電視技術發展特性優於傳統類比電視，多頻道信號經過數位化壓縮後，可提升頻率使用效率，其語音、影像、數據及多媒體等服務也將隨著數位匯流的發展統合在單一傳輸平台上，是故發展數位電視並逐漸替換類比電視的播送已為各國之趨勢。目前我國擁有的 5 家無線電視台除了傳統的類比訊號外，2004 年初交通部亦指配各家一個 6MHz 頻率各播送 3 套標準畫質節目<sup>35</sup>。然而，因採用美規技術之限制，故當時仍提供各家 2 個 6MHz 之

<sup>35</sup> 此為一般所稱之「第一梯次數位無線電視頻率開放」。行政院新聞局曾於同年 6 月間，函請各台提出數位營運計畫變更申請，但因各台所提出之頻道營運內容多未符多元化精神，而未獲新聞局正式核准，因此各台播出之數位節目頻道皆屬試播階段。後 NCC 於 2007 年 8 月 30 日第 193 次委員會議中，再就台視、中視、華視及民視 4 家無線電視公司所提之數位無線電視頻率營運計畫變更申請案予以許可；自此我國 5 家無線電視台之數位頻道全部正式營運，結束試播狀態。

頻率，藉由每家業者可分區交替運用 2 頻率以避免不同地區間的互相干擾（即俗稱的複頻網）。但嗣後在業者改採歐規技術且可採電波補隙機（gap-filler）補強功能後，則已無須用 2 頻率之必要。

NCC 成立後參酌各項資料，認為因原先政府僅指配各業者一個 6MHz 頻率，對於每家業者所實際使用的 2 個頻率僅是當初的權宜措施而並未真正指配予業者，且 2004 年間台視提出 2 個單頻網營運計畫時，政府亦曾回覆以頻率規劃須整體考量而未同意其規劃。因此 NCC 規劃業者須繳回其中之一的頻率以作為第二梯次的數位無線電視執照開放之用，亦非無據<sup>36</sup>。

#### 2.4.1.2 釋照規劃與後續

NCC 在 2007 年 4 月時，曾經就第二梯次的數位電視執照開放計畫辦理過聽證會，聽證會中有關發照規劃共分為兩階段：第一階段在相關法規未修正前，仍會依「廣播電視法」、「預算法」辦理，預計將釋出電視執照 4 張。至於第二階段則是待 NCC 因應數位匯流通盤檢討「電信法」及「廣播電視法」修正完成或「通訊傳播互跨管理機制」修訂相關法令後執行<sup>37</sup>。採用二階段之釋照方式將一方面可提早因應 2008 年數位無線電視的發展商機；另一方面可再配合後續整體通訊傳播作用法之方向，審慎研議將執照發予傳輸平台或服務平台之可行性。

雖 NCC 對此已有所規劃，但因無線電視涉及到整體頻率規劃，故在「基本法」規定下，此版本尚須經行政院作最後的定奪。據報載，行政院與交通部對於其中部分規劃仍有意見，因此 NCC 對此的政策目前仍卡在其他行政機關間的態度而無法續為執行<sup>38</sup>。

<sup>36</sup> 然而，5 家無線電視台卻認為當初政府已正式指配予各業者 2 個 6MHz 頻率，而認為不應收回。

<sup>37</sup> 相關介紹詳見國家通訊傳播委員會，第 2 梯次數位無線電視執照開放計畫方案聽證會會議紀錄及意見彙整，國家通訊傳播委員會網站：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/60\\_1923\\_070529\\_1.doc](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/60_1923_070529_1.doc)（最後點閱時間：2007 年 9 月 23 日）。

<sup>38</sup> 參見余麗姿，「數位無線電視 第二波年底前釋照」，經濟日報，2007 年 8 月 29

## 2.4.2 推動有線電視數位化

### 2.4.2.1 背景說明

有線電視因普及率高，早已成為國內重要的強勢傳播平台。而透過有線電視「數位化」不僅是將節目訊號由類比轉為數位，更可以透過新的服務類型，如隨選視訊、電子節目表單等，帶動數位內容的多元與創新，進而使得有線電視產業與數位內容產業皆能蓬勃發展。因此如何促成有線電視數位化以提供民眾更進步、便利之數位服務，亦為 NCC 所重視之施政目標。

然而，有線電視數位化除了眾知的數位網路鋪建的技術與成本考量外，尚有許多的先天競爭不足以及使用者意願等因素尚待克服，使得 NCC 在推動有線電視數位化之際，尚有許多相關配套措施也須一併考量，以下就各困難點分別臚列：

#### 1. 競爭不足

有線電視在實務發展下幾乎已成為一區一家的獨占市場，故民眾於所在區內並無第二家系統業者之選擇權。又每家有線電視業者因有經營區限制阻隔外來的市場競爭，據調查指出其獲利可高達 4 成<sup>39</sup>。在此情況下，對於有線電視業者來說，並無感受到必須數位化的迫切需要。且雖然 NCC 曾有研議要調整經營區域，以增加民眾收視選擇權，但卻因有線電視市場上的各家多系統經營者（multi-system operator; MSO），如凱雷、中嘉等業者對於「經營地盤」已多有協議，故即便開放是否真有業者進入仍值得懷疑。

#### 2. 數位機上盒無法普及

有線電視數位化後，使用者必須利用數位機上盒方能收看數位節目，因此數位機上盒的費用將影響業者與民眾就有線電視數位化的需求。以目前機

---

日，聯合新聞網網站：<http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN9/3990556.shtml>（最後點閱時間：2007 年 9 月 23 日）。

<sup>39</sup> 參見施俊吉、許志義、劉孔中、鍾俊文，「有線廣播電視市場結構調查及競爭政策分析研究」，行政院新聞局委託，頁 18-21（2005）。

上盒價格為 3,000 至 5,000 元，且每部電視機均須裝置數位機上盒始得收視數位有線電視節目來看<sup>40</sup>，一般民眾甚少會購買機上盒而付費收視數位頻道。當然，部分系統為推廣其數位付費服務，對於機上盒或採「免費贈送」或低價押借，但由於此亦有成本之壓力，故使得部分系統業者未有積極推動數位化之誘因。

### 3. 分組付費議題

由於台灣有線電視的發展係從競爭激烈的第四台開始，故業者莫不以低價及多頻道節目為競爭方式。「收視戶每月支付 600 元以下之收視費、收看 7、80 個基本頻道」已成為有線電視市場的主流消費模式，但由於頻道品質參差不齊，故也遭許多民眾詬病。因此，NCC 相當寄望在數位化之後，有線電視業者得推出分組付費制度讓民眾選擇自行所要收看的頻道，改變現今之收視習慣。但對於有線電視業者來說，由於其長久下來與頻道事業間之授權費用協商皆以所有訂戶數為計算，若改為分組付費之模式，將與現行制度有相當之差異而影響營收，故對此其亦無意願改變。

#### 2.4.2.2 後續規劃

NCC 在多次溝通與瞭解現行有線電視數位化所遇到之問題後，於 2007 年 7 月 4 日發布了「促進有線電視數位化發展策略方案草案」。在該草案中，提及了為解決上述問題的具體策略方案，包括分區分階段的實施數位化、數位機上盒的普及策略、分組付費制度落實及引入不同平台以促進市場競爭等短、中、長期規劃<sup>41</sup>。

對於 NCC 之上述規劃，有線電視業者亦有表達不同的意見，例如：在數位化時程上，希望由 NCC 出面邀集業者與地方政府共同商訂鋪設地區及

<sup>40</sup> 此與目前第 2 台以上電視免費收視有線電視節目之習慣差異甚大，故倘若真的實施數位化之後，每個家庭需至少負擔 5,000 元以上購置數位機上盒。

<sup>41</sup> 參見國家通訊傳播委員會，促進有線電視數位化發展策略方案草案，國家通訊傳播委員會網站：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07070/52\\_2530\\_070704\\_1.pdf](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07070/52_2530_070704_1.pdf)（最後點閱時間：2007 年 9 月 23 日）。

時程，以考量業者建設自主權與消費者接受度，否則若消費者排斥數位有線電視服務時，業者將產生無謂成本的浪費<sup>42</sup>。此外，對於 NCC 規劃若消費者有訂閱數位頻道時，業者應免費借用第二台機上盒，業者亦認為此應回歸商業成本考量，而無法完全滿足 NCC 的期待。大體而言，目前就有線電視數位化的後續發展上，NCC 正持續與業者間對話，較完整的策略方案還仍待確定。

### 3. 通訊傳播管理法初探

有關數位匯流後通訊傳播法制應如何調整，國內外早於 2000 年前後便有相當多之論述，惟因當時時空環境之因素，而使得相關討論在國內成為只聞樓梯聲而未有體系性的修訂研究。然而，隨著「基本法」第 16 條規定「政府應於通訊傳播委員會成立後二年內，依本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規」要求以及 NCC 委員的任期壓力，有關通訊傳播作用法的進展一直是 NCC 所關注議題之一。但對於作用法的未來架構，其實自 NCC 籌備時期便一直有兩派修法的主張，一派是鑑於通訊傳播產業在我國發展的現狀，認為貿然將現今垂直的產業生態改為水平監理，未免理想性太高而不符實務需求；另一派則是認為如僅將相關電信以及廣電法規作各自的調整，則仍難以面對未來因應科技匯流後語音、視訊與數據三合一服務（triple play）服務的管制邏輯<sup>43</sup>。

NCC 於今年密集討論後，終在第 135 次及第 147 次委員會議決議以「中高度匯流原則，水平監督管理架構」為方針，確定了將整併現有之電信與廣

<sup>42</sup> 消費者排斥的原因包括了數位機上盒的額外費用、類比訊號被關閉的不便等因素。

<sup>43</sup> 雖然在籌備時期與會討論的學者對於未來管制架構並未有共識，但籌備處最後移交予 NCC 的通訊傳播作用法修正建議草案則是將通訊以及廣電服務作適度的匯流並以水平層級進行管制，與 NCC 現推出的修正草案版本相似，較大不同的是採取業務而非事業的概念。詳見通訊傳播委員會籌備處，通訊傳播作用法部分條文修正建議草案（2006）。

電等二元法規改爲單一水平管制作用法典，亦即未來通訊傳播產業皆將以一部共通性的法律爲規範。在介紹 NCC 於今年 9 月中公告的「通訊傳播管理法」草案（以下簡稱「草案」）之前，先有必要對各國面臨數位匯流的管制架構變更進行瞭解，以更能掌握此次 NCC 修法之脈絡。

### 3.1 國際立法架構與業務區分趨勢

#### 3.1.1 歐盟

有關數位匯流下管制應如何革新的討論濫觴，應該便屬歐盟執委會於 1997 年之匯流綠皮書<sup>44</sup>及 1998 年所頒布的「電信、媒體及資訊科技匯流綠皮書所發布之公眾徵詢彙整結果文件」<sup>45</sup>。這些諮詢文件的產生背景正呼應了市場以及科技之進步下，主管機關應提早瞭解相關產業之變遷以及資訊化社會面貌而預作因應。在經過公眾諮詢意見蒐集及研析後，歐盟擬定了下列五項管制原則<sup>46</sup>：

1. 管制應切合其明確之規範目的：在匯流趨勢下，受到動態以及創新力量所影響的個別產業環境下，管制者應避免以過去的管制模式直接套用在仍未受管制的服務形式上。而任何一種加諸在新型態服務之上的管制，應該是以明確且切合的方式對特定客體進行規範。

2. 未來管制方式能回應使用者之需要：不管採用任何一種管制架構，都應該在滿足公眾利益以及確保使用者權利的範疇內，將使用者是否能在該管制下得以享受最多選擇、提升的服務品質，以及較低廉的價格作爲管制抉擇

---

<sup>44</sup> *Commission Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation*, COM (1997) 623 final (Dec. 3, 1997).

<sup>45</sup> *Commission Working Document: Summary of the Results of the Public Consultation on the Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors; Areas for Further Reflection*, SEC (98) 1284 (July 29, 1998).

<sup>46</sup> 參見簡維克，前揭註 14，頁 76 以下。

的優先考量。而這樣的思考模式也正是符合將國家帶領資訊化社會的政策目標。

3. 管制機關之決定應有明確的法律架構作為指引：管制者應建構出明確且可預測性的法律框架指出何種服務可進入市場。若有新服務類型進入市場而造成既有法律架構對該服務之管制不明時，除了市場新進者可藉由框架之意涵做出推測，同時管制者也應予以闡明。但這並不代表這樣的法律架構不能隨技術的發展而演化，而是應循著先前所設定的架構下做出彈性的調整以適應變動的市場。

4. 確保匯流環境下的充分競爭：資訊化社會需要有更多的市場參與者提供各式的資訊服務。而管制者則應在確保傳統電信、傳播領域中所欲追求的立法目的外，鼓勵更多的服務者進入市場。

5. 建立及有效率之管制機關將是匯流環境的核心因素：目前普遍趨勢是朝向政府減少管制，但隨著數位匯流所產生更多的競爭議題來看，市場上需要更有效率以及獨立的監管機構。而當政府之前遺留下的國營企業仍然在市場上占有相當之力量時，此時獨立的管制機關乃更形重要。

上述歐盟針對數位匯流的發展所擬定的管制革新原則，在經過了四年的討論與持續徵詢各方意見後，終於在 2002 年換化為新的管制架構，此包括「架構指令」<sup>47</sup>、「許可指令」<sup>48</sup>、「接取／互連指令」<sup>49</sup>、「普及服務指令」<sup>50</sup>、「隱私權及電子通訊指令」<sup>51</sup>及「競爭指令」<sup>52</sup>。在這套新的管制架構中，有許多創新且大膽的變革，其將傳輸網路及服務之相關管制和內容管制加以分離，用跨媒體的橫向思維處理傳輸網路及服務的相關管制措施。例

---

<sup>47</sup> Council Directive 2002/21/EC, 2002 O.J. (L 108) 33 (EC).

<sup>48</sup> Council Directive 2002/20/EC, 2002 O.J. (L 108) 21 (EC).

<sup>49</sup> Council Directive 2002/19/EC, 2002 O.J. (L 108) 7 (EC).

<sup>50</sup> Council Directive 2002/22/EC, 2002 O.J. (L 108) 51 (EC).

<sup>51</sup> Council Directive 2002/58/EC, 2002 O.J. (L 201) 37 (EC).

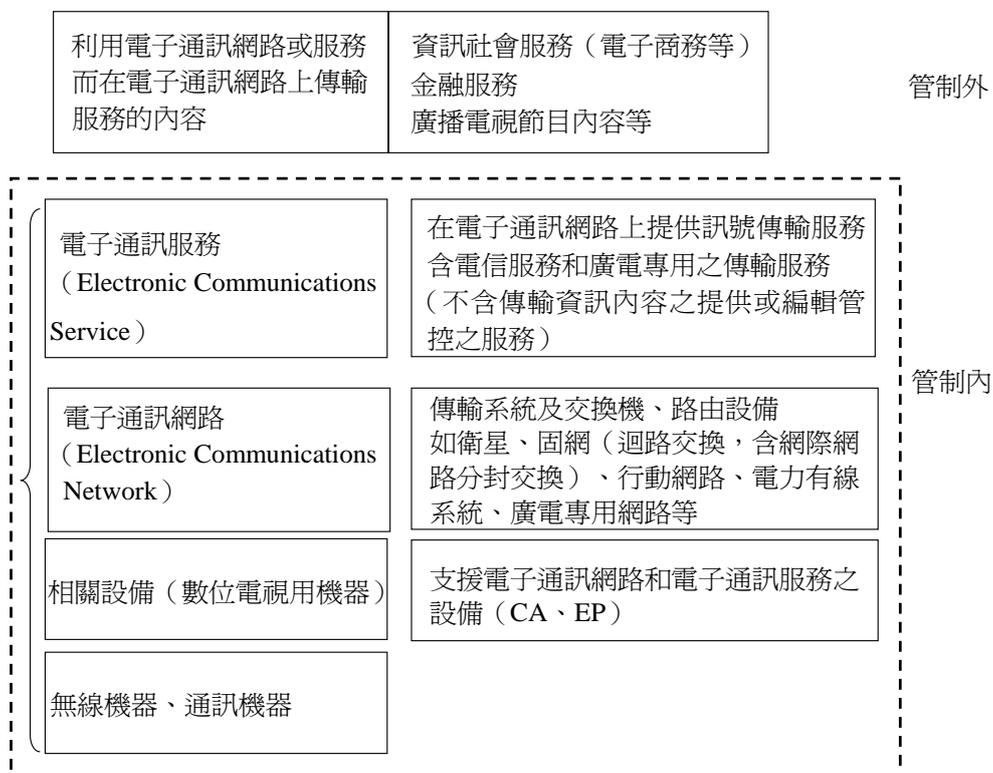
<sup>52</sup> Council Directive 2002/77/EC, 2002 O.J. (L 249) 21 (EC).

如：將所有的網路設施都納到「電子通訊網路（electronic communication networks）」的管制類型中，因此各種不同的通訊網路設施都適用相同的管制規範。

根據「架構指令」定義，所謂電子通訊網路係指「不問傳輸資訊的種類，凡利用有線、無線、光學或其他電磁手段傳輸訊號的系統，包括衛星網路、固定網路（線路交換，並包含網際網路的分封交換）、行動網路、電力有線系統等交換機或路由設備或其他設備，或為傳輸訊號之廣播電視專用網路、有線電視網路。」換言之，電子通訊網路係泛指不拘傳輸資訊內容之種類，凡可傳輸資訊內容之實體網路者是<sup>53</sup>。而電子通訊服務則係指「在電子通訊網路上，其全部或大部分係以訊號傳輸的方式提供，通常是需要付費的服務，包含電信服務和廣電專用網路之傳輸服務，但不包括利用電子通訊網路或服務所傳輸資訊內容之提供或編輯管控之服務，亦不包含資訊社會服務」，由此可知歐盟之管制架構首先仍區分為廣電跟電子通訊兩大領域。在廣電部分，由於涉及各國之文化部分，故對此並不予以一致規範。相關管制架構如下圖：

---

<sup>53</sup> 參見劉柏立、彭心儀、劉孔中、鄭允勝，「『因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究』研究報告」，交通部電信總局委託，頁 66 以下（2004）。



資料來源：轉引自劉伯立等「因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究」研究報告。

### 3.1.2 美國

美國最早於 1934 年「通訊法」中將傳播通訊之管制分為公共載具（common carrier）及廣播電視（broadcasting）兩大領域。其次，有線電視則被歸為另一種服務型態管制。1996 年「電信法」通過之後，則又再將原本於 Computer Inquiry II 中的基本電信／增值電信服務分類改為電信／資訊服務。1996 年後，新的管制在該法架構下成為：第一章對資訊服務予以定義；第二章規範電信服務；第三章規範廣播電視；第六章規範有線電視。另外，在第 706 條定義先進電信服務。因此就其立法體例來看，各章節之概念分別獨

立，被認定為某一章之服務後，自然便不受其他章之規範<sup>54</sup>。

故美國在因應匯流下的新業務管制方式，係先由聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission; FCC）將新業務予以法律上定性，視其為資訊服務、電信服務或有線電視服務而適用不同章節之規範。例如：有線電視寬頻上網服務就被認定為資訊服務，而無強制開放其他業者接取之義務<sup>55</sup>。以下先僅就各種服務之定義予以介紹<sup>56</sup>：

1. 資訊服務：係指「透過電信設備而提供有關產生、獲得、儲存、傳送、處理、擷取、利用、或者製造有用的資訊，此包括電子出版服務。但若使用任何功能是為了管理、控制、或是營運電信系統或是管理電信服務，則不含在內」。雖然在創設資訊服務與電信服務分野之初期，國會對於網路接取、瀏覽及電子郵件等服務究竟應屬於電信服務或是資訊服務多有爭議，但在後續 FCC 的多次報告中，皆認為使用者由於在進行上述活動時，皆需要用到網路服務提供者藉由電信設備而提供有關產生、儲存、處理資訊之功能，因此屬於資訊服務。

2. 電信服務：在 1996 年「電信法」中，對於電信服務之定義為「不論使用何種設備傳輸，直接針對大眾或其他使用者，提供資訊傳輸過程中，不涉及傳送及接收兩方內容的形式或實質改變」。

3. 廣播電視：以頻率發散之方式作為通訊，意欲以直接或透過中繼站之轉送方式為公眾所接收。

4. 有線電視服務：在 1996「電信法」通過之後，法條中有線電視服務被定義為(1)對於訂閱者作單向傳輸的視訊節目（video programming）或其他服務（other programming service）。(2)可供訂閱者選擇（selection）或使用（use）的視訊節目或其他服務。

---

<sup>54</sup> 參見簡維克，前揭註 14，頁 61。

<sup>55</sup> 參見陳炳全，有線寬頻網路開放接取之研究：法律與政策分析，元智大學資訊社會學研究所碩士論文（2002）。

<sup>56</sup> 參見簡維克，前揭註 14，頁 61。

5.先進電信服務：1996 年「電信法」在第 706 條中定義先進電信服務係指「不論是以何種媒介或科技傳輸，只要是具有高速、寬頻的電信傳輸能力可以讓使用者傳送或接收高品質的聲音、資料、圖形與影像」。之後，FCC 則認定高品質網路資料傳輸係指資料上傳及下載間的速度至少要高於 200Kbps，若只是單方高於 200Kbps 的話，則稱為高速電信服務（High-speed telecommunication service）。

美國電信法	第一章 名詞之定義	1.名詞解釋 2.組織權限
	第二章 電信服務規定（公共載具）	
	第三章 廣播電視業務規定	
	第四章 行政程序及管理事項	
	第五章 罰 則	
	第六章 有線電視服務規定	
	第七章 附 則	

資料來源：作者整理

### 3.1.3 馬來西亞

馬來西亞於 1998 年通過的傳播媒體法（The Communication and Multi-media Act; CMA）<sup>57</sup>係為馬來西亞建置一個通訊傳播產業的新管制架構。新制的發照政策，是將原有電信執照、廣播執照、網際網路接取服務等業務執

<sup>57</sup> 該法內容可見 ITU 網站：<http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.1230.html>（最後點閱時間：2007 年 10 月 1 日）。

照打破，從垂直管制改爲水平管制，並將傳播通訊作用法整合成單軌的單一母法。在 CMA 之下，通訊傳播業者被區分爲下列四種：

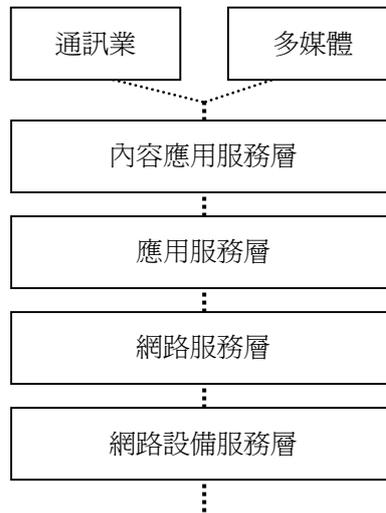
1. 網路設施提供者 (network facilities providers; NFP)：是指網路設施的所有人，例如：衛星地面接收站、寬頻光纖纜線、電訊線路與交換、廣播傳輸設備、行動通訊基地台與傳輸塔台設備。這些都是影響網路、應用與內容服務進一步匯流的基本障礙。

2. 網路服務提供者 (network service providers; NSP)：提供基本的互連和頻寬以支援多種的應用。網路服務能使不同的網路得以相互連接傳輸。通常網路服務提供者也會是網路設施的擁有者。但有時網路服務提供者可能藉由使用他人網路設施來提供。

3. 應用服務提供者 (application service provider; ASP)；其提供特定的功能，例如：語音服務、資料服務、以內容爲主的服務和電子商務。應用服務在本質上是一種傳送給終端使用者的功能或能力。

4. 內容應用服務提供者 (content application service provider; CASP)：是一種特別的應用服務提供者，包括傳統廣播服務和較新的服務，例如：線上出版 (online publishing) 及資訊服務。

雖然馬來西亞之水平管制號稱爲實質合一的立法模式，惟其仍並非完全之水平管制。其針對內容管制部分等更上層之部分，將因所使用之技術不同而給予不同之進入市場寬鬆條件及行爲規範。換言之，其所謂的「實質合一」立法模式乃呈現如「Y」字型的水平管制與垂直管制交互配合之立法。針對網路層之部分，確實可以達成相同服務，相同管制；但針對更上層的內容應用部分，則無可避免的分別規範。



資料來源：作者整理

### 3.2 我國現行法架構

由於早先科技的障礙藩籬，使得電信與廣播電視在社會期待下成為不同的溝通工具。電信注重的是點對點之間的溝通，再加上電信網路如水、電力、瓦斯一般具有自然獨占力量，故在電信民營化之前，各國政府都以政府力量來獨占電信市場以確保整體服務效率。也正因為電信事業在市場往往居於獨占地位的緣故，所以政府對於電信的費率、對用戶須無差別待遇等事項亦多有管制，進而使電信具有公共載具之特性<sup>58</sup>。

至於廣播電視則完全不同，廣電屬於大眾傳播（mass communication）工具的一種，通常被定義為一種單向（one-way）或是單點對多點（point-to-multipoint）的電子媒介。對社會和個人來說，大眾媒介的內容往往扮演著極

<sup>58</sup> 公共載具的特性包括：(1)準公用（quasi-public）之性格；(2) 該服務不得因其他不正當或不合理之理由而有差別待遇；(3)業者需以合理之費用提供使用者服務；(4)使用者自行控制訊息的內容，也就是內容與載具二元化，公共載具業者並無編輯內容之權限，BRENNER, *supra* note 13, at 50-51.

重要的功能，諸如對於政府的監督功能、單純事件傳達、社會化功能與一般娛樂功能等，因此世界各國對於大眾傳播媒介都有著或多或少的內容規範。

這樣截然不同的概念也正反應在我國二元管制下的電信法規以及廣電三法（「廣播電視法」、「有線廣播電視法」以及「衛星廣播電視法」）之中。例如：「電信法」第 8 條「電信之內容及其發生之效果或影響，均由使用電信人負其責任」及第 21 條「電信事業應公平提供服務，除本法另有規定外，不得為差別處理。」正是上述公共載具精神的體現；而「廣播電視法」第 8 條「電台應依電波頻率之分配，力求普遍均衡」以及第 16 條及第 17 條有關娛樂節目應以「應以發揚中華文化，闡揚倫理、民主、科學及富有教育意義之內容為準。」則是代表著政府希望傳達社會大眾多元優質文化之概念，而賦予節目具有正面積極意義。

在電信概念下，隨著網際網路接取服務等電信增值服務的興起，傳統上將電信視為公共載具的處理已不足以跟上時代潮流，故在我國「電信法」下又仿效日本、新加坡等國之規定，以是否有自行設置電信基線設備區分為第一類電信事業以及第二類電信事業。針對未自建通信網路的第二類電信事業予以較低程度的規範<sup>59</sup>，至於有自建通信網路的第一類電信事業還可依照通信網路的性質區分為固定通信事業（有線網路）、行動通信事業（無線網路）以及衛星通信事業（衛星網路）三種。相同地，在廣電事業領域上，亦可依照以無線電頻率、有線網路以及衛星網路區分為無線電視、有線電視以及衛星電視三種，各種型態的廣電事業各有相關法律規範。另外，配合有線電視系統之頻道節目來源大多係透過衛星頻道事業授權而來，故另外在「衛星廣播電視法」下設有衛星頻道事業的管理事項。

---

<sup>59</sup> 因其未有網路就無涉及與其他電信服務互連等義務，自然也無法對其他電信事業差別待遇。

### 3.3 水平管制的新架構

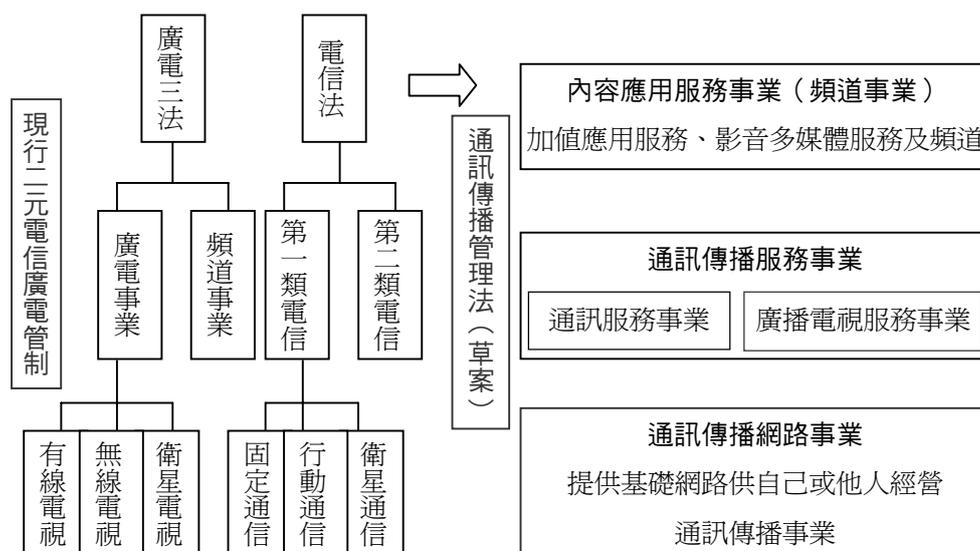
歷經 7 次委員會議討論後，NCC 於 2007 年 9 月 11 日公告了匯流後的「通訊傳播管理法」草案版本（以下簡稱「草案」）<sup>60</sup>，在「草案」總說明中提到「面對通訊傳播發展諸多面向相互影響之情境，為充分掌握發展之趨勢及脈動，並期符合八〇年代以來通訊及傳媒產業發展之三大面向：媒體『匯流』（convergence）、『全球化』（globalization）及『解除管制』（deregulation），由科技匯流面、產業秩序面及社會規範面等三面向構思合併『電信法』及廣電三法為通訊傳播管理法……（中間略），包括引進並區分基礎網路傳輸平台、服務平台及內容應用平台層級化管理之概念」。因此在「草案」下已不採傳統電信、廣電二元的管制架構，而以水平功能方式區分為三種層級管制，即網路層（通訊傳播網路事業，以下簡稱「網路事業」）、服務層（通訊傳播服務事業，以下簡稱「服務事業」）以及內容應用層（內容應用服務事業）。此其實已相當程度的融合了歐盟在「架構指令」中的水平監理管制原則，不同的是歐盟架構指令中並不處理廣播電視等媒體議題，其第三層僅指資訊社會服務。

依照「草案」第 2 條對於各層級中之事業定義，第一層的網路事業是指「設置基礎網路，供自己或他人經營通訊傳播服務事業之事業」，而服務層下的服務事業可再區分為廣播電視服務事業與通訊服務事業，第三層的內容應用服務事業則指「經營增值應用服務、影音多媒體服務及頻道服務<sup>61</sup>之事業」。然而，在這樣的水平層級事業定義當中，卻還是存有模糊之處，例如：「草案」第 2 條雖就廣播電視服務有比較完整性的定義，指「以經營播

<sup>60</sup> 草案係以國家通訊傳播委員會於 2007 年 9 月 11 日所公告版本為準，國家通訊傳播委員會網站：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/news\\_detail.aspx?type=news&site\\_content\\_sn=663&sn\\_f=3255](http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?type=news&site_content_sn=663&sn_f=3255)（最後點閱時間：2007 年 10 月 1 日）。

<sup>61</sup> 依草案第 2 條第 17 款規定：「頻道事業：指以一定頻道名稱提供經編排之節目、廣告，供公眾視、聽之事業。」

送節目、廣告或提供頻道，供公眾視、聽為其主要營業內容之事業<sup>62</sup>」，但在通訊服務事業的部分卻出現了罕見的循環論證立法模式，在該條第 15 款的定義下「通訊服務事業：指前款以外，其他經營通訊服務之事業。」因此在該條文之下，僅能反面推論非廣播電視服務事業的通訊傳播服務事業都有可能是通訊服務事業。至於何謂通訊服務，該法並無正面明文描述而恐將與內容應用層下的增值應用服務事業相混淆。此外，「草案」雖有提及到內容應用服務事業，但綜觀整部法律，其實在內容應用層管制的對象都是頻道事業，而其他在內容應用層下的增值應用服務或影音多媒體服務事業並不管制，造成在同一水平層級下管制高低有別的「不水平」現象（頻道事業採取高度管制，其他應用服務不管制）。至於相關新舊法管制架構比較，詳見下圖：



資料來源：作者整理

<sup>62</sup> 在此定義下，實很難去解釋為何 MOD 服務亦有提供頻道，但卻不屬於廣播電視服務。因此若真的要排除 MOD 被認為廣播電視服務的話，比較合理的定義應該是「廣播電視服務：指以經營播送節目、廣告或提供『經編選』之頻道，供公眾視、聽為其主要營業內容之事業。」若依此定義，由於 MOD 對頻道並無差別待遇，故其不具編輯權而可排除廣播電視服務之認定。

### 3.3.1 市場結構規定

#### 3.3.1.1 執照取得規定與評析

##### 1. 草案與現行法比較

在現行「電信法」與廣電三法下，電信事業係以是否自建電信機線設備而區分第一類電信事業與第二類電信事業，前者採特許制度，後者則是採許可制度<sup>63</sup>。至於廣播電視與頻道事業部分，因為其都有涉及社會公益性的考量，故皆為特許制度。「草案」將現行通訊傳播事業改分為三種層級後，對於各層級事業於執照取得部分則有相當不同的管制。首先在網路層的管制下，「草案」對於網路事業一反現行為避免電信網路重複投資而採的特許制度，而改以無家數限制的登記制度。依照其第 17 條之立法理由「為建立隨手可得之優質網路社會，發展無所不在網路環境及高速寬頻到家所需的基礎設施，及擴大網路基盤，對於通訊傳播網路事業以降低市場進入門檻為原則」，故對於網路層是採鼓勵市場進入之低度管制原則。

至於服務層與內容應用層的部分，廣電服務事業與頻道事業與現行法相比並無變化。值得注意的是在於通訊服務事業的部分，「草案」第 19 條廢除了第一類電信事業與第二類電信事業的分類，而以業務種類作為執照取得的差異判斷標準。「草案」首先訂定包括了核配號碼的語音電話服務（如目前的行動電話及市內電話等業務）、網路電話服務（如 Voice on IP；VOIP）、數據接取服務（如 ADSL）以及多媒體傳輸服務（如 MOD）等 12 種業務是需要向主管機關申請許可的業務，至於其他未明列的業務種類採取低度的登記制度。姑且不論原訂的 12 種業務是否有重複訂定之嫌<sup>64</sup>，至少「草案」外

<sup>63</sup> 許可與特許之不同在於一般認為前者涉及人民權益，故是否許可，應對聲請者的私益與其他法益（即第三人利益及公益）作均衡考量，如果要件具備，人民則有核發許可的請求權。但在特許來說，全憑官署決定。故有學者認為許可是自由權的回復，特許是積極的權利賦予。參見林錫堯，行政法要義，頁 131（2006）。

<sup>64</sup> 例如：網路電話服務（E.164 網路電話），應屬草案下的核配號碼之語音服務或網路電話服務？

觀上似有降低市場進入之思維。相關新舊法之執照取得比較，如下圖示：

		草案規定	現行法規定
通訊傳播事業	頻道事業	特許制	特許制
	1.廣電服務	特許制	特許制
	2.通訊服務	原則為許可制： 1.核配號碼之語音電話服務 2.數據接取服務 3.影像電話服務 4.無線電叫人服務 5.頻寬出租業務 6.廣播電視中繼傳輸服務 7.ISR 8.網路電話服務 9.VPN 10.MVNO 11.多媒體傳輸服務 12.其他經主管機關公告之服務 ※但使用主管機關公告特定基礎網路提供以上業務時，改為特許制	一類電信：特許 二類電信：許可
	通訊傳播網路事業	登記制 (建設前需向主管機關申請建設許可)	

資料來源：作者整理

## 2.市場進入規範之不明確性

首先，就網路事業來說，雖然「草案」放寬其只要登記即可成立，然而，「草案」又在第 105 條規定，若網路事業要建設基礎網路則須先向主管機關申請許可。或許是主管機關要以此作為在前階段採取登記制度後的緩衝劑，使其得以介入網路事業就基礎網路建設之計畫審議，而不致於有重複投資或是財務能力無法負擔之情事。然而，對於網路事業來說，其所面臨的風險卻是公司明已成立，但卻有可能不得為網路之建設；且對於主管機關來說亦增添自身的行政困擾，例如：明知不應許可該項網路建設，但是否行政機

關得以承受網路公司已成立且募集了許多資金但卻不能正式營業之壓力？若參考歐盟之「架構指令」規定，雖然電子通訊網路事業成立時亦僅需向主管機關報備而與「草案」相似，但歐盟架構下的事業於第二階段向主管機關申請的個別許可執照則是涉及路權、頻率等稀有資源部分，且主管機關有核發之義務<sup>65</sup>；而不若「草案」係賦予主管機關「審核」網路建設之權限，且有不予許可之可能。

另外，在通訊服務的部分，原訂的降低管制理想卻因為第 19 條第 2 項規定「通訊服務事業以主管機關公告特定基礎網路經營前項業務者，應經主管機關特許，始得經營」，使得主管機關有權隨時公告特定基礎網路，將原僅需許可的通訊服務改為須經特許。故對於相關事業來說，其亦有隨時面臨執照需從許可變為特許的不確定性，此對於後續資金的規劃、外資的引進以及特許費的繳納都會造成一定影響而有必要先將遊戲規則訂明。

### 3.3.1.2 外資與實收最低資本額限制

#### 1. 草案與現行法比較

現行「電信法」與廣電三法下，不論是第一類電信事業或是廣電事業、頻道事業皆各有不同的最低實收資本額規定，蓋此規定係為確保提供各種服務之事業有充餘之財力可供營運。至於外資比例的規定上，除了無線電視因涉及社會文化以及頻率稀有資源的考量因素而不允許有外資進入外，其他如第一類電信事業或有線電視也因為存有基礎網路建設不宜全盤交由外國人掌控之思維，故對於外資維持直接加上間接投資不得超過 60% 之限制。至於第二類電信事業，因其未有網路建設也未有社會文化等傳播考量，故對於外資

<sup>65</sup> 依據上述歐盟「架構指令」第 9 條，國家管制機關（National Regulation Agency；NRA）必須在業者提出申請後的一個星期內，將一般許可執照（即涉及稀有資源部分）核發給業者。在此執照中將會說明該業者是電子通訊網路提供者或電子通訊服務提供者，其所享有的基本權利與所須負擔的條件義務事項。因此這張執照是業者取得電訊提供者身分的證明，業者可憑藉此張執照向各地政府申請使用路權，或與其他公共通訊業者協商互連事宜。

以及資本額則未有限制。

在「草案」的規劃下，最低實收資本額仍授權主管機關就各種通訊傳播服務事業及頻道事業分別訂定不同的數額，但在網路事業則未有資本額的限制。外資限制規定部分，通訊服務若是須經過特許制則仍維持現行法規定，但若是僅需許可或登記制度的通訊服務則取消外資限制，而網路事業再次並未規範。比較複雜的是在廣電服務事業部分，「草案」列了三種可能的版本，包括(1)維持現行法的規劃；(2)將無線電視外資放寬至 20%，其餘不變以及(3)無線電視外資放寬至 20%，同時取消有線電視以及頻道事業的外資限制，至於應採取何種版本，將視公聽會意見後再為決定。

## 2. 受管制對象的合理性質疑

現行法下，一般認為通訊傳播事業之所以要限制外資的理由有三：第一是確保國家安全與主權之維護；第二是基於發展社會基本架構的考量；第三則是為保護本國企業的發展<sup>66</sup>，因此對於外資的限制不僅是在於保障本國企業的考量，亦有維護國家通信網路安全的意義。在「草案」規定下，或許存有在服務層應保障本國企業、網路層盼引進外資建設基礎網路的雙重考量，但是否引進外資進入建設必然代表需要百分之百的開放，而無國家安全上的考量<sup>67</sup>？此外，目前通訊傳播服務事業中引進外資越多的事業，其相關基礎網路建設或其他需要長時間回收的投資就更形保守，此涉及外資進入本國市場目的在於獲利，而非見不到底的投資<sup>68</sup>。因此在未充分評估外資對於網路建設及對國家安全影響之下，上述的政策僅能說是個大膽的創意，而無法具

<sup>66</sup> 參見何定為，「新版電信法棄獨占就自由化」，通訊雜誌，第 26 期，頁 14-18 (1997)。

<sup>67</sup> 若僅因目前中華電信的外資比例仍有限制，便認為國內通信網路安全無虞，似乎又未考量到通信網路係互連互通的特性，故不會存有一個安全的封閉性網路。

<sup>68</sup> 尤其現在大多外資都是所謂的私募基金，其所重視的在於短期內提升績效表現，之後便賣出以取得價差。參見楊艾俐，「外資掌握你的電視後 是福？是禍」，天下雜誌，第 358 期，頁 92-100 (2006)，亦可見 Yam 天空新聞網站：<http://news.yam.com/view/mkmnews.php/428746> (最後點閱時間：2007 年 9 月 23 日)。

體描繪出未來的網路事業市場面貌。

至於資本額的限制，雖然國外大多數國家已不將此作為市場進入門檻的限制，但即便如我國現行法有此規定，其限制也是為了網路建設規模的義務確保。「草案」將網路層之資本額限制取消而僅規範通訊傳播服務事業，此或許可用網路事業因與服務事業分離，故無所謂的法定網路建設門檻可加以合理化說明。但既然為確保通訊服務事業有足夠資金能力作為相關營運之用而設有資本額門檻，若網路事業卻不必有相對應的網路建設確保，恐很難解釋兩邊管制不一致之正當性。

### 3.3.2 市場行為管制

除了市場進入規定外，「草案」秉持對於網路事業的極低度管制原則，在市場行為管制上也許現行制度有大幅的差異。礙於篇幅，以下僅針對市場界定、市場主導者認定與不對稱管制義務、廣電市場的發展及其他重大議題加以介紹：

#### 3.3.2.1 市場界定

在現行電信法規下，對於各電信事業的市場界定係以不同法規命令的管制作為區隔，例如：「固定通信業務管理規則」所規範的是固定通信業務市場，其中又可分為市內通信市場、長途通信市場以及國際通信市場三種；而在「行動業務管理規則」則規範第二代行動通信業務市場，至於「第三代行動業務管理規則」則是處理 3G 通信業務。因此現行制度下每開放一個新的業務就會創設出一個新的管理規則與一個新的業務市場，進而產生許多過度切割的市場或是重複管制的可能性。「草案」第 51 條雖然對於市場的界定仍維持「依本法及本法授權之法規命令所定業務界定之」，但為因應未來通訊傳播市場競爭態樣變化，「草案」也授權主管機關得合併二以上業務為一特定通訊傳播服務市場或將一業務細分為二以上特定通訊傳播服務市場，惟如何判定特定市場，「草案」僅提及參酌公平交易法（以下簡稱公平法）第 5 條有關「特定市場」之定義規定。

在此規劃設計下，其優點是將可避免如 2G 與 3G 行動電話雖然都在提供行動通信業務且一般民眾對兩者之認知並無差異，但卻因被劃分為不同市場而使得對於 2G 與 3G 的管制或市場主導者之認定有所差別，此外，主管機關可待日後 MOD 服務穩定發展後，將其與有線電視業務認定為同一個多頻道服務市場，而促進兩者之間的健康市場競爭，例如：藉此可解除其中之一的市場主導者公告而放鬆管制。

但這樣的法規設計對於業者來說，卻毋寧是給予主管機關相當大的裁量權空間，而無任何事先可預測的明確性指標，且即便如行政院公平交易委員會（簡稱公平會）此等擁有研擬市場競爭政策與界定市場範圍的行政文官體系，其在實際為市場界定时都有難以判定之情況，「草案」卻僅將市場界定權限賦予傳統上僅負責電信監理與廣電政策規劃的行政文官體系。在 NCC 現今仍缺乏實際處理公平交易等議題之人員時，如何精準認定「相同服務市場」與「相同地理市場」，將是「草案」在市場界定的第一個問題。

不過真正該思考的是在將兩業務列為同一特定市場後的後續管制原則應如何決定。例如：將某一縣市的 MOD 服務與在該地經營之有線廣播電視業務認定為同一特定市場之後，其不論在「公平法」或是「草案」下所代表的意義都是此兩種業務是具有可代替性的。但若依照前述「草案」管制方式，屬於通訊服務類的 MOD 服務在例如：經營許可條件、營業計畫、市場競爭行為規範上，都會與被認定是廣播電視服務一種的有線廣播電視服務有著極大的差距。故就邏輯上來說，主管機關將很難解釋何以兩服務具有替代性，但卻適用不相同的管制規範，且亦有違反「基本法」第 7 條規定「政府應避免因不同傳輸技術而為差別管理」之嫌。

因此，即便如歐盟亦採用競爭法之概念去界定特定市場，但為了避免各成員國之間對市場界定的管制不一，其仍事先公告了「市場分析與 SMP 認定指導方針」<sup>69</sup>（Guidelines on Market Analysis and the Assessment of SMP）

---

<sup>69</sup> Commission Guidelines on Market Analysis and the Assessment of Significant Market

以及「相關產品及服務市場的建議」(Recommendation on Relevant Product and Service Market)<sup>70</sup>，將通訊服務依照零售或批發界定出 18 個市場，或許亦是出於不得不然的結果。

### 3.3.2.2 市場主導者認定與反競爭行為管制

#### 1. 市場主導者認定之差異

現行法下僅有電信領域有市場主導者規定，在「第一類電信資費管理辦法」第 10 條有提出三個判斷標準，即(1)控制關鍵基本電信設施者；(2)對市場價格有主導力量者及(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。只要有上述三種情形之一並經主管機關公告之第一類電信事業便屬之。至於在廣播電視事業部分，由於無線電視所經營之範圍是全區以及有線電視已訂有不得超過全國三分之一訂戶數的限制，故並無所謂的市場主導者概念。

「草案」對於市場主導者之規定係在第 54 條，然而，首先要注意的是條文規範主體僅限於「通訊服務事業」而不包括「網路事業」，因此「草案」並無將網路層的優勢事業界定市場主導者的規劃<sup>71</sup>。其次，「草案」除了維持原有通訊服務事業的市場主導者規定外，亦增定了對於有線廣播電視服務事業的市場主導者規定。而不論通訊服務或是有線廣播電視服務的市場主導者認定方式都從現行法下須符合三要件之一並經主管機關公告，改為「在特定通訊傳播服務市場具有實質影響價格或服務條件之顯著市場地位

---

Power Under the Community Regulatory Framework for Electronic Communication Networks and Services, 2002 O.J. (C 165) 6.

<sup>70</sup> 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, 2003 O.J. (L 114) 45.

<sup>71</sup> 故自然對於網路事業也就無後續的不對稱管制義務或其他平衡優勢網路事業與新進網路事業之管制措施。

者」，且主管機關得透過事先公告或於個案中認定之。第三，「草案」新增了多家事業「彼此不為價格上競爭，而全體對外關係又具有實質影響價格或服務條件者，則全體視為市場主導者」之規定<sup>72</sup>，該規定摘要後如下：

家數	符合市場主導者條件	排除規定
1 家	市占率或營業額達 30%	營業額未達 100 億元
2 家	市占率或營業額達 50%	個別通訊傳播服務事業市占率不達 20% 或營業額未達 100 億元。
3 家	市占率或營業額達 70%	

資料來源：作者整理

## 2. 「多家不為價格競爭」之規定探討

首先就新增的「多家不為價格競爭則皆認定為市場主導者」的法條規定來看，立法說明中提及「為避免市場主導者之認定過於浮濫爰參酌……（略）暨公平交易法第五條、第五條之一對獨占事業之規範……（略）……在特定通訊傳播市場上之用戶數或營業額占有率達一定比例時，方歸為被管制之對象。」因此，「草案」再次參酌公平法規定，以該法第 5 條之 1 的架構，增列了從 1 家到 3 家不為競爭的市占率或營業額須達一定規模要件，藉以排除小型事業亦被認定為市場主導者。惟若不為價格競爭之廠商家數超過 3 家時，「草案」並未就市占率或營業額需達多少以上方可排除為規定。

爰公平法第 5 條之 1 僅規範到 3 家視為獨占係因「若當特定市場的家數已經超過三家時，此時該市場已不屬於獨占而無規範之必要」<sup>73</sup>，故「草案」中雖參酌公平法架構，但卻未考量到該條的立法原意係在規範「獨占」（市場中存在的事業有限），而與「草案」欲規範的「市場主導者」（市場中的事業有優勢地位）概念有所差異而仍有再加規範的必要。否則若參酌公

<sup>72</sup> 「草案」有關於此的條文訂的相當繁複，為使讀者閱讀方便，在此直接以彙整後之概念敘述。

<sup>73</sup> 參照賴源河，公平交易法新論，頁 182（2004）。

平法原先精神，則解釋上超過 4 家不為價格競爭時應無管制的必要。

### 3.對於網路事業的反競爭行為管制不足

在未來通訊服務事業可不必自建網路的前提下，其將有可能向新進市場的網路事業或是由既有的第一類電信事業租用其基礎網路，以推展其服務。但「草案」從市場界定開始，便對於網路事業的市場競爭行為採取完全不規範之態度而僅規範服務事業，因此既有第一類電信事業若欲藉由原基礎網路阻礙其他市場參進者的競爭，則只要其將網路層之業務分割成另一家獨立之公司，並與原公司保持相當之關係，即可避開競爭管制規範，進而在網路層中存有反競爭行為之誘因。以下就網路事業在「草案」中未為規範之事項分別說明：

#### (1)不對稱管制

依據現行電信相關法規，市場主導者負有對其所提供電信服務之價格應先經主管機關核准、應為網路元件之細分化及不得濫用市場地位之行為等不對稱管制義務，「草案」除了維持現有的不對稱管制義務外，另外新加了諸如應提供管道空間、設備共置等更具體之義務，外觀上看來是有助於市場競爭。但若從相關義務觀察，可發現絕大多數的不對稱管制都是著重在基礎網路或設備的設置或互連事項上，故規範對象應該是擁有基礎網路之事業方有規定的實益。

現行電信事業由於分別擁有基礎網路及經營通訊服務，故在規範上並不會有問題。但在採取水平管理的原則下，服務事業並不一定擁有基礎網路，故「草案」第 55 條將不對稱管制的規範對象限於服務事業，僅要求服務層不得有濫用其基礎網路之行為，都還是停留在現行網路與服務屬於同一事業之垂直觀念<sup>74</sup>。承如前述，既有的第一類電信事業若為了擺脫既有的束縛而另

<sup>74</sup> 草案第 55 條規定：「特定通訊服務市場之市場主導者，不得為下列濫用市場地位之行為……。」

成立相關的網路事業，則上述有關基礎網路的管制便將形同具文<sup>75</sup>。

#### (2) 瓶頸（樞紐）設施開放主體

現行法下若某一設施或網路元件被認定為通信網路瓶頸設施，則持有者有義務以成本價格提供其他事業租用。惟「草案」第 56 條將瓶頸（樞紐）設施之主體僅限於特定通訊服務市場之市場主導者所持有<sup>76</sup>，此規範上恐亦生反競爭誘因如前段，在此不贅述。

綜上，為了避免網路事業獨立出來後，仍與服務事業維持一定關連，而有害於整體市場環境發展，建議可增訂英國 Ofcom 在允許英國電信（British Telecommunications; BT）將其網路部門獨立成立 Openreach 公司後，所設的相關獨立董事會運作機制<sup>77</sup>。否則儘管「草案」鼓勵新進網路事業進入市場，但在新進業者的各項網路建設仍仰賴既有業者的管道開放以及瓶頸設施共用，而「草案」對此又無任何反競爭規範情況下，實在很難看出會有新的市場參進者願意投入資金進入網路事業，而網路事業市場自然也就無法發展。

---

<sup>75</sup> 在網路層與服務層分離之後，網路事業面對的雖非終端消費者市場而可能無法完全適用現行不對稱管制規範，但其提供網路服務的對象仍包括各種通訊傳播相關的服務事業或網路事業，故亦有針對網路事業特別量身訂作不對稱管制義務的可行性。

<sup>76</sup> 草案第 56 條規定僅要有下列情形之一者，主管機關便得指定為樞紐設施：(1)非市場主導者之通訊服務事業提供服務所必需；(2)非市場主導者之通訊事業如另行建置，將因時間過長且成本過高而不具經濟效益；(3)市場主導者如拒絕提供利用，將嚴重妨礙其他通訊服務事業與其競爭及(4)市場主導者得用以排除關連市場之競爭。「草案」所列之情形雖然較現行法完整，但第 1 款所謂「提供服務所必須」又似乎太過於籠統且不符合學理。故究竟 4 款條件是同時具備或是僅要其一即可，仍有深入探究之必要。

<sup>77</sup> 例如：要求 Openreach 的運作除有獨立的董事會決策外，尚需受到由 BT 以及其他業者共同成立的平等接取委員會（Equality Access Board）所監督。See OVUM, *Issues on Operational and Structural Separation*, available at [http://www2.ovum.com/secure/p\\_48098](http://www2.ovum.com/secure/p_48098) (last visited Sept. 23, 2007).

### 3.3.2.3 廣電服務事業市場的重大變化或條文規範疏漏

現行「有線廣播電視法」爲了避免媒體的壟斷以確保內容來源多元性，在第 21 條及第 42 條分別規定了系統經營者與其關係企業及直接、間接控制之系統經營者之訂戶數合計不得超過全國總訂戶數三分之一（水平壟斷限制），以及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（垂直壟斷限制）。但在「草案」第 65 條似乎則取消了上述的壟斷限制，而擬以市場主導者界定以及不對稱管制義務來規範。

「草案」在該條立法理由中同時提到「二、在媒體多元化及民眾自主性日高之時代，讓媒體作放任性之競爭，將助長壟斷與所有權集中，最終導致創意與內容之多元化受到限制。縱使於強調市場競爭之美國媒體主管機關，如何讓控制權分散化（diversification），亦爲其管理目標之一。三、（略）……在科技匯流之趨勢下，各媒體之未來發展仍具競爭性及影響力，在強調防止壟斷與所有權集中之原則下，僅就有線廣播電視服務事業予以規範恐無法達成避免壟斷之目的，爰參照現行『有線廣播電視法』第 21 條第 1 項第 1 款之規定，於第 1 項明定特定廣播電視服務市場占有率之限制。」在上述理由中的第二點與第三點前段雖一再提及對於廣播電視服務事業，爲使媒體控制權分散化而仍有規範市場占有率之必要，但第三點後段說明中卻又提及第 1 項市場主導者之規定已參照「有線廣播電視法」第 21 條有關水平壟斷規定。是故，整部「草案」未見原「有線廣播電視法」第 21 條水平壟斷之規定，解釋上應認爲係有意以市場主導者規定取代之<sup>78</sup>。

然而，「市場占有率之規範」與「市場主導者之認定」畢竟仍屬於兩種截然不同的概念。前者係對於經營者之訂戶數直接給予明確的數量限制，具有文化上的促進內容多元考量；但市場主導者之概念卻是要求市場上具有優勢地位的經營者必須負擔更多的行爲或不行爲義務，應屬於經濟上的促進市

---

<sup>78</sup> 放寬市占率的限制亦隱含了解除對於所有權的管制，具有鼓勵市場發揮綜效及整合資源的效果。

場競爭考量。當然這樣的考量也可以產生促進內容多元的效果，只要市場主導者負有的不對稱管制能促使其內容多元。但明顯的，「草案」所規範的有線廣播電視服務事業之不對稱管制義務並無此效果。

此外，在「草案」如此規定下，現行的有線電視業者在其經營區域內皆會被認定為市場主導者，而須負擔不對稱管制義務。弔詭的是，所謂的不對稱管制係一種捉大放小的管制概念，但適用到有線電視領域後，反而變成全體業者皆「對稱的」受此義務拘束，實在無法看出「不對稱」的實質內涵。

因此，將原先管制電信市場主導者之概念套用在廣電媒體服務上，進而要求廣電服務事業的市場主導者負有草案第 66 條有關「網路管道共用、費率送審、不得無正當理由拒絕提供服務」等不對稱管制義務，恐皆與分散媒體所有權之理念係屬二事，而有規範目的與手段間的不協調<sup>79</sup>。事實上，即便未被列為廣電服務的市場主導者，理論上其費率本就需要送審，且不得無理由拒絕民眾收視以及不得為有妨害公平競爭之行爲，故無須另為不對稱管制的必要。此外，若從反面解釋，是否「草案」表明了對於非市場主導者的有線電視業者即可為上述之行爲？恐怕亦非管制者所樂見。

## 4. 結論

本文主要簡述了 NCC 成立一年半以來重大的通訊傳播政策，以及對於其近日公布的「通訊傳播管理法」草案提出些摘要性的個人評析。首先，在相關電信政策的擬定上，不論係 MOD 改造案或公告市內用戶迴路為瓶頸設施，都可見到 NCC 除了適用既有法規外，尚能在裁量權限內加入促進市場競爭及鼓勵新服務之思維，以行政指導或修法作為相關配套。但在另一方

---

<sup>79</sup> 參見劉幼琍委員，國家通訊傳播委員會第 193 次委員會議討論案三一部不同意見書，國家通訊傳播委員會第 193 次委員會會議紀錄，國家通訊傳播委員會網站：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/show\\_file.aspx?table\\_name=news&file\\_sn=3538](http://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=3538)（最後點閱時間：2007 年 10 月 1 日）。

面，例如：在批發價、X 值計算以及用戶迴路成本核定等涉及價格之政策上，則又因 NCC 行政體系中相關財會專業人員不足，而未能訂定出反映產業現況之價格政策，而使相關政策在實施後效果打了些許折扣。因此如何補強相關專業以落實市場營運的財會監督與成本計算，而非再以各方喊價的方式從中取平均值，將是 NCC 在後續有關價格管制的重要議題。至於在廣電政策上，由於涉及無線電頻率資源分配而須與其他行政機關協商以及在法無明文規定下，僅能以行政指導方式期望有線電視系統業者配合，故在未來的政策規劃及執行上，仍存有許多變數。

其次，在「通訊傳播管理法」草案的擬定上，先不論 NCC 將於 11 月便會將該「草案」提交至行政院，壓縮了主管機關與產業間對「草案」的彼此溝通時程。就目前「草案」版本觀察，雖然其提及係參考歐盟的「架構指令」而將通訊傳播產業以功能別區分為三層級，並對每一層級之事業採取水平管制，惟歐盟除了「架構指令」外，尚有「許可指令」、「接取指令」及「競爭指令」等規範網路事業及服務事業皆有開放接取及設備共用之義務，亦即網路事業仍負有使通訊網路活化之義務。但反觀「草案」對於網路事業的競爭行為卻未予管制，恐將成為影響整個通訊傳播產業的最重要關鍵。最後，「草案」有關市場競爭的管制尚參考了許多公平法的概念，但進一步的準則卻未能一併規範或說明，而交由後續的法規命令訂定之。此部分似仍應先行與公平會尋求一致標準並與產業作完整的溝通，方能減少市場進入者的不確定因素，以健全整體產業發展。

總體來說，在 NCC 成立之後，我國的通訊傳播產業已擺脫電信廣電二元管制的不一致，主管機關亦能以匯流的精神融入後續政策規劃，實為科技革新下所帶來的管制革新。雖然許多政策的最終決定可以再更細緻化，除了學理的論斷外冀能再多添產業的運作實務經驗，但終究此代表了一種新的管制思維開始，一個好的開始。

## 參考文獻

### 中文書籍

- 石世豪，《我國廣播電視體制法治化之研究——概念論、法制論與釋義論之多重探索》，三民出版，台北（2000）。
- 林錫堯，《行政法要義》，元照出版，台北（2006）。
- 賴源河，《公平交易法新論》，元照出版，台北（2004）。

### 中文期刊

- 何定為，〈新版電信法棄獨占就自由化〉，《通訊雜誌》，第 26 期，頁 14-18（1997）。
- 林雅惠，〈論寬頻接取市場之批發價格管制制度——兼論垂直價格擠壓理論〉，《萬國法律》，第 150 期，頁 29-51（2006）。
- 彭德先，〈一類與二類業者間的競合關係〉，《通訊雜誌》，第 95 期，頁 58-62（2001）。亦可見通訊雜誌網站：<http://www.cqinc.com.tw/grandssoft/cm/095/afo9513.htm>。
- 楊艾俐，「外資掌握你的電視後 是福？是禍」，天下雜誌，第 358 期，頁 92-100（2006）。亦可見 Yam 天空新聞網站：<http://news.yam.com/view/mkmnews.php/428746>。
- 劉孔中，〈電信零售價格調整上限制之研究〉，《科技法學評論》，第 4 卷第 2 期，頁 199-227（2007）。
- 簡維克，〈互動電視服務的法律定性分析〉，《月旦法學雜誌》，第 104 期，頁 133-146（2004）。

### 中文論文

- 陳炳全，《有線寬頻網路開放接取之研究：法律與政策分析》，元智大學資訊社會學研究所碩士論文，2002 年 7 月。
- 簡維克，《數位匯流下法律架構之調整與重塑——論互動電視服務管制原則》，清華大學科技法律研究所碩士論文，2003 年 7 月。

## 中文論文集

簡維克，〈是管制改革還是改裝管制？我國 NCC 設立爭議與未來通訊傳播作用法之走向探討〉，《2005 年全國科技法律研討會論文集》，頁 393-411，交通大學科技法律研究所出版，新竹（2005）。

## 其他中文參考文獻

工業技術研究院，「IPTV 新興商業模式與管理之研究期末報告」，國家通訊傳播委員會委託研究（2006）。

交通部電信總局，〈通訊傳播委員會之設置緣由〉，交通部電信總局網站：<http://www.dgt.gov.tw/chinese/ncc/cause/ncc-cause.shtml>（最後點閱時間：2007 年 9 月 6 日）

余麗姿，〈中華電批發價上路 電信費看跌〉，聯合新聞網，2006 年 10 月 6 日，亦可見台灣 FTP 聯盟網站：<http://vbb.twftp.org/showthread.php?t=9862>（最後點閱時間：2007 年 9 月 23 日）。

余麗姿，〈數位無線電視第二波年底前釋照〉，經濟日報，2007 年 8 月 29 日，聯合新聞網網站：<http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN9/3990556.shtml>（最後點閱時間：2007 年 9 月 23 日）。

李淳，〈個人意見書〉，公告市內用戶迴路為通信網路瓶頸設施方案公開意見徵詢各界意見彙整，頁 1-8，2007 年 8 月 17 日，國家通訊傳播委員會網站：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/54\\_1099\\_070521\\_1.doc](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/54_1099_070521_1.doc)（最後點閱時間：2007 年 9 月 13 日）。

施俊吉、許志義、劉孔中、鍾俊文，「有線廣播電視市場結構調查及競爭政策分析研究」，行政院新聞局委託研究（2005）。

國家通訊傳播委員會，〈『銅絞線市內用戶迴路為固定通信網路瓶頸設施』案聽證會結果研析〉，國家通訊傳播委員會網站：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/news\\_detail.aspx?site\\_content\\_sn=37&is\\_history=0&pages=0&sn\\_f=1063](http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=37&is_history=0&pages=0&sn_f=1063)（最後點閱時間：2007 年 9 月 13 日）。

國家通訊傳播委員會，〈促進有線電視數位化發展策略方案草案〉，國家通訊傳播委員會網站：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07070/52\\_2530\\_070704\\_1.pdf](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07070/52_2530_070704_1.pdf)（最後點閱時間：2007 年 9 月 23 日）。

國家通訊傳播委員會，〈第 2 梯次數位無線電視執照開放計畫方案聽證會會議紀錄及意見彙整〉，國家通訊傳播委員會網站：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/60\\_1923\\_070529\\_1.doc](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/60_1923_070529_1.doc)（最後點閱時間：2007 年 9 月 23 日）。

劉幼琍，〈國家通訊傳播委員會第 193 次委員會議討論案三一部不同意見書〉，國家通訊傳播委員會第 193 次委員會會議紀錄，國家通訊傳播委員會網站：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/show\\_file.aspx?table\\_name=news&file\\_sn=3538](http://www.ncc.gov.tw/chinese/show_file.aspx?table_name=news&file_sn=3538)（最後點閱時間：2007 年 10 月 1 日）。

劉幼琍，〈就 MOD 改造平台案之不同意見書〉，國家通訊傳播委員會第 139 次委員會會議紀錄，國家通訊傳播委員會網站：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/67\\_1463\\_070608\\_1.pdf](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/67_1463_070608_1.pdf)（最後點閱時間：2007 年 9 月 14 日）。

劉柏立、彭心儀、劉孔中、鄭允勝，「『因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究』研究報告」，交通部電信總局委託研究（2004）。

## 英文書籍

BRENNER, DANIEL L., LAW AND REGULATION OF COMMON CARRIER IN THE COMMUNICATIONS INDUSTRY (1998).

GARZANITI, L.J.H.F. TELECOMMUNICATIONS BROADCASTING AND THE INTERNET: E.U. COMPETITION LAW AND REGULATION (2000).

## 其他英文參考文獻

Commission Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation, COM (1997) 623 final (Dec. 3, 1997).

Commission Guidelines on Market Analysis and the Assessment of Significant Market Power Under the Community Regulatory Framework for Electronic Communication Networks and Services, 2002 O.J. (C 165) 6.

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, 2003 O.J. (L 114) 45.

Commission Working Document: Summary of the Results of the Public Consultation on the Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors; Areas for Further Reflection, SEC (98) 1284 (July 29, 1998).

OFFICE OF COMMUNICATIONS, STRATEGIC REVIEW OF TELECOMMUNICATIONS PHASE 2 CONSULTATION DOCUMENT (2004), *available at* [http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/telecoms\\_p2/tsrphase2/maincondoc.pdf](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/telecoms_p2/tsrphase2/maincondoc.pdf) (last visited Sept. 20, 2007).

OFFICE OF COMMUNICATIONS, THE COMMUNICATIONS MARKET: BROADBAND (2007), *available at* [http://www.ofcom.org.uk/research/cm/broadband\\_rpt/broadband\\_rpt.pdf](http://www.ofcom.org.uk/research/cm/broadband_rpt/broadband_rpt.pdf) (last visited Sept. 13, 2007).

OVUM, Issues on Operational and Structural Separation, *available at* <http://www2.ovum.com/secure/p,48098> (last visited Sept. 23, 2007).

Press Release, European Union, Presenting the New Audiovisual Media Services without Frontiers Directive: Frequently Asked Questions (May 24, 2007).