

國家通訊傳播委員會

通訊傳播管理法草案公聽會紀錄

第五場：整部通訊傳播管理法草案討論

壹、公聽時間：中華民國 96 年 9 月 28 日(星期五)上午 9 時 30 分

貳、公聽地點：交通通訊傳播大樓 20 樓 2002 會議室

參、主持人：劉副主任委員宗德

記錄：李鐘林

肆、出席人員：如簽到單

伍、主席致詞(略)

陸、各界意見摘錄：(完整意見書詳如附件)

【綜合討論】出席者發言

一、台灣通訊協會籌備處李執行秘書淳：

- (一) 本草案係以「層級管制」為基礎。層級管制之目的在於因技術發展，市場結構改變，而透過管制架構之調整，對相同之事物作相同之處理。
- (二) 由於每一層級有不同的經濟特徵，進而產生不同之管制需求，因此不同層級應作不同之處理，方符合平等原則。以基礎層為例，其市場力來自於網路建設之投入成本及規模經濟，進而產生之網路效益(network effect)，而第二層則以智財權、科技創新(如 skype)，標準制定及控制，為市場失靈問題之來源。
- (三) 由此以觀，現行草案將主要競爭規範，全部課由屬於第二層之通訊服務業者負擔，將屬於應管制第一層失靈問題交給第二層。

二、台灣媒體觀察基金會管董事長中祥：

- (一) 本草案中未見進退場機制的規定。
- (二) 希望於草案中正視產業上下游均被系統所把持，閱聽者可選擇的選項不多的問題。
- (三) 草案第 148 條第 4 款反歧視條款沒有明確定義，反而可能箝制某些

議題的探討，或限制言論自由，建議明確定義及加入例外條款，或予刪除。

(四) 為保護本土影視產業及增進本土文化認同，建議酌修 153 條如下：「頻道事業提供節目中之本國自製節目時段及比例，由主管機關參酌頻道事業總營收、節目總收視率與黃金時段收視率定之。本國節目製作經費、總收視率與黃金時段收視率不得低於頻道事業總營收二分之一、節目總收視率三分之一與黃金時段收視率二分之一。」，使其進一步明確化。

(五) 其他請參考書面意見。

三、婦女新知基金會曾秘書長昭媛：

(一) 關於本法核心：「減少政府干預，市場機制優先」乙節，在我國媒體公共責任未建立前，管制不宜大幅鬆綁，並在管理產業同時，兼顧消費者權益，使產業資訊公開透明。

(二) 關於第 148 條中由頻道業者自行訂定節目及廣告規範，但以過往經驗來看，自律的要求是否真的有效？且目前既有自律規範並無罰則配合，建議由 NCC 訂定相關規範細節標準，並要求訂定罰則。

(三) 請參照本會提供之書面意見。

四、政治大學鄭教授自隆：

(一) 建議於政策思考中，加入頻道總量限制、有線無線電視應該分流、外資介入應該更嚴格規範。

(二) 本法第 154 條中關於廣告時間的規定，可能造成業者將所有廣告集中至某些時段播放，請妥思此一問題。

五、政治大學廣電系關主任尚仁：

(一) 公聽會時間不足以充分討論通傳管理法草案，希望 NCC 能有機會分焦點討論。

(二) 草案中沒見到對多元文化宣示性與支持性的意涵，請妥善研擬如何呈現。

(三) 各個媒體須將營業資料公告，政府在管制的基本責任上包括市場資訊的透明化，除了各個網站外是否應積極考慮整體措施。

(四) 建議提撥營業額 1% 之特種基金，應明定消費者閱聽及市場狀態研究

的使用比例。

(五) 關於無線電視網路部分，外資比例是否考慮回歸有公民權的，以便廣播電視無線網路最後資源的掌握。

六、兒童福利聯盟王執行長育敏：

(一) 現在可供兒少收看的節目比例太低(僅2%)，但兒少占人口結構遠不止此，請明訂頻道提供一定比例之兒少節目。

(二) 修法方向應該更支持、照顧 NPO 組織，其所製播之公益廣告無播出空間，建議為此訂定更建設性的條文(例如於第160條明訂支持NPO)。

(三) 第84條普及服務應加強對偏遠地區弱勢照顧。

七、景文科技大學莊教授春發(第1次發言)：

(一) 建議草案條款應分焦點、議題討論法規。

(二) 第54條市場主導者定義，較公平交易法嚴格，但若事業違反公平交易法和本法時如何處理？

(三) 第55條規範事業主導者行為似乎擴大範圍，另第88條分組付費規範和本月初本人參加貴會數位化策略之討論，似有不同。

(四) 此法案多達50個子法要立，技術上是否有問題？是否可濃縮刪減？

八、本會劉副主任委員宗德程序補充：

(一) 本會網站開立通訊傳播法草案專區，可供各專家學者參考，有關本草案與電信法、廣電三法之差異及先前幾場公聽會之書面意見已上網可參閱。另已開闢通訊傳播法草案公開討論區供公開討論。

(二) 公協會、學會若近期內有舉辦本草案之研討會，邀請本會參加，本會將派有代表性之主管與會作專題報告與討論。

(三) 本草案6場公聽會結束後，本會將儘快整理相關意見，預計於10月中旬再舉辦公聽會。

九、景文科技大學莊教授春發(第2次發言)：

廣播、有線電視、電信為特許事業卻無退場機制，地方的廣播電臺常以聯播聯營型態，變成大型電臺的地方臺，有線電視則為獨占，行動通訊的遠傳收購和信，似乎事業在轉變所有權時可為所欲為，本人擔憂國際化是否會演變成財團化、集中化？

十、科技法律中心吳佩諭：

(一) 第 50 條第 1 項申報或申請之意義為何？是指公平法第 14 條所稱之申請聯合行為為例外許可或者是結合之申請，條文未具體陳述。

(二) 針對第 50 條第 2 項

1. 如果我國產業政策與競爭政策衝突時，究竟要如何決定。
2. 如果兩機關意見不同時，如何「會商主管機關為一致之決定」。
3. 兩個獨立機關去共同處分…對業者而言可能是比較有利，但公平會具有準司法機關之地位與 NCC 共同處分，在體制上是否有問題。
4. 是否因為公平交易法第 9 條不足才訂定此條（事實上已有重疊）。

(三) 針對第 51 條

1. 市場界定是否以經濟學上之概念來認定（即服務間具有替代性時可認定為同一市場）。
2. 本條文說明不清楚。
3. 未來之數位匯流趨勢，確有市場不易界定之問題，但針對市場界定原則，NCC 應考慮建立一套判斷市場力量的原則（可參考歐盟執委會的市場判斷原則），如此可使規範更具透明性及可預測性。

(四) 針對第 54 及 55 條

1. 第 6 項之公告及第 7 項之市場主導者定義是否不同？
2. 第 55 條之業者未經公告即認定為市場主導者，而被處以處分，是否公平？會不會導致未審先判？
3. 第 55 條第 2 項第 2 款事業內部各部門以不合理價格或報酬進行交易，在兩事業間才有「交易」存在，事業內部應無此情形。

(五) 針對第 81 條

通訊紀錄保存期間應明定之，一定期間太過籠統。

(六) 針對第 82 條

1. 似乎有點仿照普及服務之精神。
2. 第 1 項指何種設備應具體說明。
3. 第 2 項主管機關編列預算補償，是否會有被挪用的問題，並且無法確定補償之範圍。

十一、台灣通訊協會籌備處李執行秘書淳（第 2 次發言）：

(一) 公平交易法為事後管制認定，而本草案第 51 條至第 54 條是以業者

過去和現在之市場表現。是否可參照公平交易法尚有討論空間，另第 54 條市場主導者應有更明確之規定。

- (二) 若非電信業者，是否會有第 56 條樞紐設施或第 58 條互連規定，無法發揮作用之情形發生。例如 SKYPE 業者無網路樞紐設施及無法互連。

十二、元智大學資訊社會研究所周教授韻采：

- (一) 雖然通傳法為水平網路三層架構，但條文中規定仍為水平加垂直之 MATRIX 架構，是否會加重管制？另條文中有相當多的空白授權-行政裁量權，如市場主導者、樞紐設施等，影響業界的競爭，且未依行政程序法分析法規造成之衝擊，這將增加管制者行政負擔及對業者法規上的不確定性，NCC 應在公聽前做 RIA，對產業影響產值之說明。
- (二) 市場主導者是否可依歐盟規定包含市場占有率、樞紐設施之擁有、是否有定價權等，市場占有率為必要條件而非充分條件，但第 54 條以市場占有率為主要認定而缺其他配套措施；另外在樞紐設施部分，以切割式管理未考慮業者有不同平臺時競爭力更大、更優勢，未來在法規推行上是否會有問題。
- (三) 費率管制之世界潮流，應不管制 end user market，只管制 wholesale，在本法條文看不出未來費率管制模式，建議應先修改電信法及廣電三法的條文，採取漸進式的而非一次到位卻未盡完善的方式。

十三、婦女新知基金會曾秘書長昭媛（第 2 次發言）：

消費者對於有線電視頻道選擇權太少，未來可否於能以較少的費用選擇收看其中部分頻道？是否有法條可處理此問題？

十四、台灣文化基金會執行長暨快樂電台張總經理素華：

- (一) 法規中 57 頁提到無線電視廣播事業屬於國民全體，那此部分是否可加入總則部分說明？個人建議法規架構是否可依商業性與公共性做區別？屬於國民全體之意可否擁有所有權、頻道、節目、製播權力等？
- (二) 第 73 條有關公共廣播電視規定中屬於國民全體之意是限制或鼓勵？

個人認為看似專制權威國家之規定，條文「除法律明文規定外不得設立」應改為「應以法律明定之」。另條文中有關公營廣播電視服務是屬黨、政或軍？

十五、本會綜合企劃處洪處長仁桂綜合回應說明：

就通傳政策面說明

- (一) 草案第 51 條市場認定部分，將再研討後於說明欄處註明。
- (二) 草案中 3 層架構部分，過去以網路為中心，因應未來發展將以服務為中心，且 3 層之間的公平待遇，規劃之初皆有考慮。與會者提問有關層與層之間的灰色地帶，例如 skype，將會再周全研討。

十六、本會綜合企劃處王簡任技正德威綜合回應說明：

- (一) 3 層架構中之網路層已與現行電信法之第 1 類業者內涵稍作區分，以與會貴賓方才提問之 ISP 和 ADSL 關係為例，ADSL 在 3 層架構中屬服務層，其向網路層租用線路以提供 ADSL 服務。3 層架構中消費者所需之互連互通部分，由第 2 層-服務層提供者負責，但服務層可要求網路層幫忙達成互連的義務。
- (二) 3 層水平架構中隱含垂直，且其中服務層申請態樣有登記、許可和特許 3 種，主要原因是希望和現有架構間不要有太大轉變，方能平順過渡。
- (三) 關於現有法規中有很多授權法規命令要訂定，主要原因是因既有電信法所授權訂定之多個管理規則，在電信法失效後亦將失去效力，而其內容眾多，亦無法明訂於通訊傳播管理法中，為使法規能平順過渡，乃在第 1 層法令位階留下空間授權訂定，基本上參照既有管理規則不致做大的革新。

十七、本會綜合企劃處紀專門委員效正綜合回應說明：

本草案對傳統廣電產業最大之改變，為將過去廣電三法垂直的管理模式，改變為水平的管理架構，依照草案的規劃，現有無線廣播電視臺的發射塔、電臺、有線電視系統的網路設施，都將轉換為網路層，其與聽觀眾直接發生關係（收費）之主要營運部分將轉換為服務層，現有的內容部分，將轉換為頻道層。

以上僅係傳統廣播電視業部分，依草案未來尚有其他由電信業者跨業

進入傳統廣電業者匯流之部分，草案中也進行了規劃。

十八、本會綜合企劃處蔡簡任技正炳煌綜合回應說明：

- (一) 關於與會者提問市場主導者定義部分，首先做背景說明，早期電信法對市場主導者定義是針對其用戶數、營業額及瓶頸設施採正面規定。現通傳匯流水平管制規劃則採納歐盟先進國家，並參考公平會做法，並有排除條款如市場占有率及營業額部分之相關機制。
- (二) 關於公告市場主導者，則依資費管理、瓶頸設施、網路互連 3 個原則採定期公告。目前市話、行動部分已有公告，其他配套措施，未來會依行政程序法程序辦理。市場主導者有事前管制及事後管制，公平會則偏重事後管制，NCC 是事前管制及事後管制雙重機制，而第 55 條是宣示性，即規範有那些是違反市場主導者規定，這部分是參照 WTO、日本、新加坡先進國家訂定。

十九、本會技術管理處陳處長子聖綜合回應說明：

本法草案在未來三層架構之基礎網路層為低門檻進入，經過登記、建設許可、審驗合格即可營運。至於瓶頸設施部分，由服務層處理互連問題，而網路層則處理整合問題，因互連而衍生瓶頸設施之問題由服務層來處理，而網路層配合其租用對象之服務層來協助處理瓶頸設施問題。

二十、本會資源管理處林處長清池綜合回應說明：

今天先進所提的問題與資源管理處較無相關，倒是昨天對資源管理部分提出了很多問題，我們已經答覆，在這裡提一下，對資源管理部分，將來頻率及電信號碼這兩部分是比較重要，有關受理、指配、核配作業大都是歸屬服務層，少部分涉及基礎網路層，如微波電路之頻率指配和網路建設時之網路號碼指配等。

二十一、本會營運管理處黃簡任視察金益回應說明：

- (一) 有線電視付費 600 元相關法條可參酌第 88 條分組付費的規定。
- (二) 外資未來管制是否要提高密度，可參酌現有的法規第 26 條增加外資進入的稽查標準。
- (三) 將市場主導者概念納入傳播，現有草案第 66 條針對傳播市場主導者的部分係新增，原來在施行細則提升到母法就跨媒體的限制已有

定義，所以並非大幅鬆綁。

- (四) 有關有線基金使用是否要明定範圍的部分，包括研究發展及閱聽人的研究抑或維持在公廣集團的挹注等，這部分係屬匯流整合性的議題，將再行討論。

二十二、本會傳播內容處何處長吉森回應說明：

- (一) 市場引導機制在廣電事業中確實不能成為主流依據，在匯流後是否會對其造成過度管制也是我們關切的，所以以公共利益角度引進適當的市場競爭機制是非常重要的。
- (二) 關於反歧視條款是否影響公共事務運作乙節，因為對於內容管理仍會先循自律、他律的機制，最後才會進到法律層面，如果在整套機制運作過程中，各界均認為該內容確實有族群歧視之虞，才会有相對應的公權力及罰則的執行，故應不致對言論自由有所影響，而法治國家本就應對言論自由有合理限制，自由應奠基於法律根基之上。
- (三) 鑑於以前自律談的多，卻做的少，於本法中特別規範自律一環，訂定了新聞自主公約及公評人的內部自律，並加強其內部控管。外部自律方面則要求成立商業團體、業必歸會及獨立的董（理）事。社會他律則有內容諮詢會議的設置，加入專家學者、公民團體、業者等代表廣納意見。
- (四) 關於王執行長談及兒童傳播權與保護公益的建議，本會將進一步研議。

二十三、本會傳播內容處黃簡任技正世雄：

言論自由與法律本就為天秤兩端，而自律方面原本是屬於自由心證，但也因此造成媒體亂象，所以希望藉由本法促使較積極明確自律規範的生成，再由他律及法律在其後輔助。

二十四、主席（本會劉副主任委員宗德）指示：

- (一) 各業管處整理法規業管章節之法規架構圖，由綜合企劃處彙整。
- (二) 綜合企劃處準備之第 1 場簡報資料，應放置於本會網路上供與會學者專家參考。

二十五、本會法律事務處高處長福堯回應說明：

- (一) 本處被分配之本法草案章節為第 9 章行政調查及檢查、第 10 章罰則及第 11 章附則部分，各位先進提到本法草案提出倉促有定義不明確，及與公平交易法之關係是否還需檢討問題，這部分將攜回研究。
- (二) 本法授權之 48 個法規命令，將於未來訂定過程中，依組織法規定之程序，廣納各界意見，作到細部規範。
- (三) 本法罰則與其他法律競合時，依行政罰法第 24 條及 26 條規定處理。
- (四) 目前依電信法及廣電三法之業者，未來依本法規定，時程如何轉換問題，本法第 185 條規定本法於公布後 1 年後實施，讓本法授權之 48 個法規命令訂定過程中能充分溝通，讓配套完善。若有其他不周延之處，將帶回去檢討。

二十六、本會法律事務處黃專門委員文哲回應說明：

有關市場主導者之規定，於目前之管理辦法已有規範，只是未來提升至法律位階；另本法與公平交易法如何界接問題，兩機關雖獨立行使職權，但相關部分如何銜接及第 50 條之規定是否適當，將再進一步研究。

二十七、政治大學鄭教授自隆：

第 4 章消費者保護之條文像定型化契約，無族群特性、對弱勢保護不足，與第 8 章他律未整合消費者力量，建議將第 4 章及第 8 章整合一起。

二十八、台灣大哥大陳惠琪：

- (一) NCC 應分流討論此法，行政授權子法也建議提早啟動公聽討論。
- (二) 此法每章節的立法背後政策意含欠缺說明，也未有匯流後廣電頻譜拍賣否及是否可租用，以及產業進、退場說明。
- (三) 對於立法結構，每一個章節背後的意涵在哪裡？欠缺很清楚的說明，舉例來說：廣電業者的頻譜，如果是政府給予的特許，又准許去轉賣，其政策邏輯在哪裡？界限如何劃分？
- (四) 廣電於匯流後如何落實文化的多樣性、本土文化自主性、兒少原住民族群及弱勢保障、外資管制、真正的消費者保護。

二十九、台灣媒體觀察基金會管董事長中祥：

在草案中看不到如何積極鼓勵多元文化內容生產，而僅消極限制其製播行為，諸如讓提供地方性服務的小功率電臺持續生存的作法，並沒有呈現出來。

三十、元智大學資訊社會研究所周教授韻采（第 2 次發言）：

- （一）個人認為此法案行政裁量權不確定性太高，未來須於子法規定者達 48 種，可見母法相當空洞，若未來人事更迭而造成對母法解釋有差異，尤其有些罰則很高如第 173 條，建議讓母法規範更明確，採漸進式修法而非現在這種方式。例如第 97 條對頻率使用限制，有創造性模糊，NCC 對此應清楚表態。
- （二）第 97 條頻率使用應允許拍賣轉讓，內容管理應消極管理非積極管理。
- （三）主管機關不見得應該直接要求播出多元文化節目，尤其當商業運作到某種程度，要求其一定要播出某類型節目，卻不顧該類型節目是否能在市場中存活的作法並不適宜，此一積極層面的意涵應該是全體社會都要共同努力的。

三十一、婦女新知基金會曾秘書長昭媛：

媒改聯盟主張應結合媒體自律及政府他律，而政府他律手段可善用行政督導的方式，不一定都要提至法律層次。目前常見的內容裁處案件，很少有第 148 條所規範的情形，希望主管機關不要僅將訂定第 148 條標準的責任丟給業者，況且業者不會為此訂定自律的罰則，建議直接由 NCC 訂定第 148 條相關標準。

柒、主持人結語

- （一）資訊不對等、遲延應改進，資訊應公開透明，並強化公民參與。
- （二）有關政策影響評估（RIA），請綜合企劃處及法律事務處評估是否可於第二階段提出。
- （三）法律重疊性問題及 48 個子法草擬，應於 10 月中下旬送行政院前邀請業者、公協會、學會、專家學者及民間團體參與，並儘速提供 48 子法大架構供參考。
- （四）細節性問題、法律龐大、法律不確定是否會造成市場重大衝擊等問題，本會將本負責態度，以求法規之完善。

捌、散會：中午 12 時 15 分