

## 第五章 英國

### 第一節 英國通訊法制定背景

英國政府「貿易產業部 ( Department of Trade and Industry, DTI )」和「文化媒體暨體育部 ( Department of Culture, Media and Sport, DCMS )」曾經在 2000 年共同發表「通訊新未來白皮書 ( A New Future for Communications White Paper )」，對於英國在二十一世紀通訊與廣電之政策目標，提出新的構想，主要包含：

使英國成為全球最具活力及競爭力之通訊媒體市場；

確保高品質多樣化服務之普及利用；

確保消費者權益等三大項目。

而為落實前述政策目標，「通訊新未來白皮書」亦對於現行管制體制，提出具體改革建議，主要包含如下四大項：

成立整合通訊與廣電之單一管制機關「通訊局 ( Office of Communications , OFCOM )」

不僅是通訊領域，廣電領域在競爭法之規範方面，亦適用

OFCOM 和 OFT ( Office of Fair Trading , 相當我國「公平交易委員會」) 之共同管制範圍

成立「消費者審議會」藉以擴大民眾參與管制之機會

引進業者與管制機關「共同管制」或業者「自我管制」機制

此外，為因應通訊與廣電匯流之發展趨勢以及健全電子通訊市場之競爭環境，EU 重新檢討舊有的管制架構，進行改革，於 2002 年先後發出「架構指令」、「許可指令」、「接取/互連指令」、「普及服務指令」、「隱私權及電子通訊指令」以及「競爭指令」等指令，構成新的管制架構（即前章所述之「歐盟 2003 年通訊法」）。而 EU 各國有義務在 2003 年 7 月 24 日以前完成國內立法程序並付諸實施。

因此，基於前述「通訊新未來白皮書」之構想理念以及配合「歐盟 2003 年通訊法」完成國內法制化之義務，英國政府 DTI 和 DCMS 乃共同研擬法案，於 2003 年 7 月 23 日立法通過「通訊法（Communications Act 2003，以下簡稱英國通訊法）」（參見表 5-1）。

表 5-1 「通訊新未來白皮書」至「英國通訊法」之過程彙整

時間	重要事項
2000/12	DTI 和 DCMS 共同發表「通訊新未來白皮書」
2001/05	DTI 發布「OFCOM 開始運作期限為 2003 年」
2001/07	OFCOM 法案提送上議院
2002/03	OFCOM 法案通過成立
2002/05	DTI 和 DCMS 共同發表「英國通訊法草案」
2002/06	任命 OFCOM 主任委員（Chairman）
2002/08	任命 OFCOM 委員會委員
2003/01	任命 OFCOM 委員會執行長（Chief Executive）
2003/03	發布產官學資深小組委員
2003/04	發布「內容委員會」委員 任命通訊局長（Director of Communications）
2003/07	「英國通訊法」通過成立
2003/12	OFCOM 正式成立運作

資料來源：本研究彙整。

## 第二節 英國通訊法主要內容

「英國通訊法」係把舊有的「1984年電信法」、「1949年無線電信法」、「1998年無線電信法」、「1990年廣電法」、「1996年廣電法」等相關條文，進行修正；並增加促進公平競爭之相關規定，以及對「1998年競爭法」等相關條文亦作修正。其內容大分為六編，計由四百一十一條文以及十九個附則所構成（參見表 5-2）。

表 5-2 英國通訊法之主要內容

編別	主要內容	條款
第一編	OFCOM 之任務	第 1 條 第 31 條
第二編	網路、服務以及無線頻譜	第 32 條 第 197 條
第三編	電視與廣播服務	第 198 條 第 362 條
第四編	電視收訊執照	第 363 條 第 368 條
第五編	通訊市場之競爭	第 369 條 第 389 條
第六編	雜則及補則	第 390 條 第 411 條
附則	略	1 19

資料來源：本研究整理自英國「Communications Act 2003」。

一如前述，「英國通訊法」之內容，係把舊有的相關法規進行修正、增加而構成該法。其主要修正、增加內容，可彙整如下十大項：

整合既有的五個管制機關，明確規範 OFCOM 之權責義務。

配合「歐盟 2003 年通訊法」之指令內容，反映在「英國通訊法」內。

包含頻譜買賣之頻譜有效利用。

確保 OFCOM 紛爭處理之權責。

基於促進資訊內容及媒體素養 ( literacy ) 之立場，設置「內容委員會 ( Content Board )」。

基於保護消費者之立場，設置「消費者審議會 ( Consumer Panel )」。

在資訊通訊領域 ( 含廣播電視等 ) 之企業行為方面，擴大 OFCOM 和 OFT 之共同管制範圍。

對公共服務播送業者 ( BBC 與其他播送業者 ) 之管制，修正為具有一致性之管制。

廢除媒體執照持有人之資格限制。

廢除禁止報社和其他媒體相關企業合併之限制。

### 第三節 OFCOM 組織機能分析

前述「通訊新未來白皮書」所提建議「成立整合通訊與廣電之單一管制機關 OFCOM」之具體作為，即把既有的五個管制機關：「電信局 ( Office of Telecommunications , OFTEL )」、「無線電管理局 ( Radiocommunications Agency , RA )」、「獨立電視委員會 ( Independent Television Communication , ITC )」、「廣播標準委員會 ( Broadcasting Standards Communication , BSC )」、「廣播局 ( Radio Authority )」加以整合為單一管制機關，期以因應數位匯流跨媒體管制之所需。OFCOM 是依據 2002 年 3 月通過的「Office of Communications Act 2002，以下簡稱 OFCOM 法」而成立。該法之目的有三；全文共有七條（參見表 5-3）。

表 5-3 OFCOM 法之目的與內容

目 的	條文項目
作為成立 OFCOM 之法源依據 提供籌備 OFCOM 所需之相關機能 對既有管制機關課以協助 OFCOM 籌設之義務	第一條、OFCOM 之相關規定 第二條、OFCOM 之初期機能 第三條、OFCOM 之運作管理 第四條、既有管制機關之機能 第五條、OFCOM 之組織終結 第六條、名詞解釋 第七條、標題、生效與適用範圍

資料來源：本研究彙整自「Office of Communications Act 2002」。

OFCOM 係獨立於政府機關的法人組織，以合議制之委員會 ( OFCOM Board ) 為最高決策單位，委員會由主任委員 ( chairman ,

1 名)、非執行委員 (non-executive member, 5 名)、執行長 (Chief Executive, 1 名) 以及執行委員 (executive member, 2 名) 所構成。主任委員和非執行委員係由 DTI 部長和 DCMS 部長共同提名產生; 執行長則係由主任委員和非執行委員共同提名產生; 而主任委員和非執行委員參考執行長之意見後, 提名執行委員。委員會每月舉行一次正式會議, 並公開會議記錄。OFCOM 對 DTI 部長和 DCMS 部長負有業務報告之義務。

OFCOM 之內部組織, 除可區分政策擬定、業務推動、以及涉外事務等三大部門外, 還設置有「內容委員會 (Content Board)」基於公共利益監督節目內容、「消費者審議會 (Consumer Panel)」藉以反映消費者意見。以及為因應地方發展差異問題、高齡者及殘障者問題、管制評鑑等相關問題之各種諮詢委員會 (參見圖 5-1、圖 5-2)。

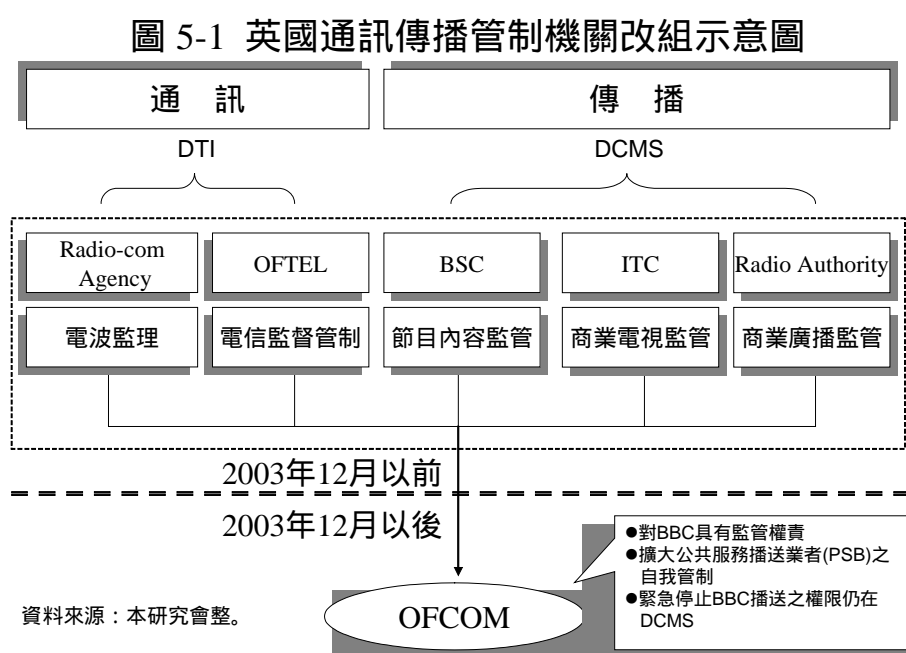
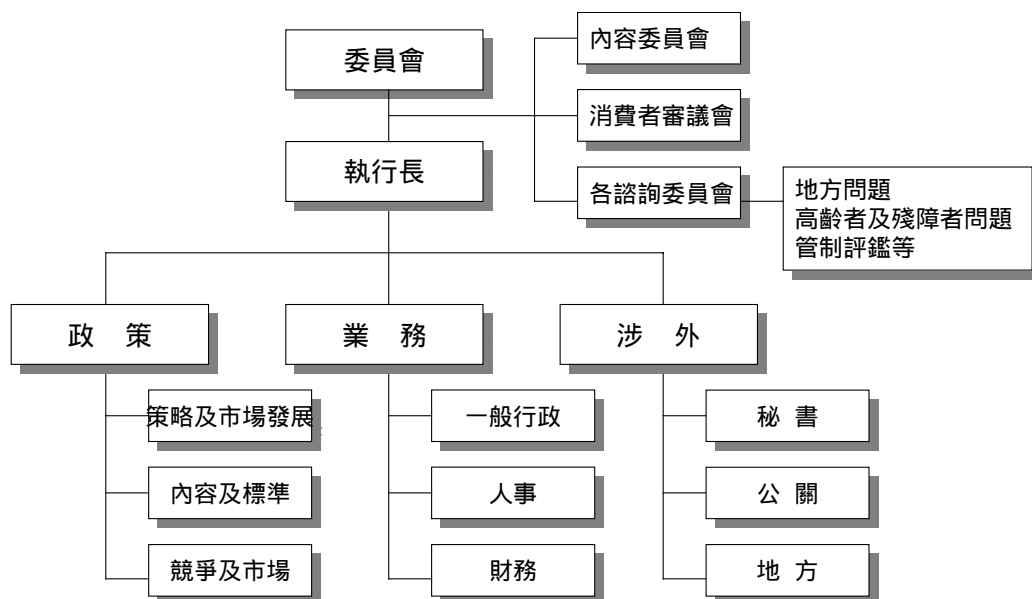


圖 5-2 英國 OFCOM 組織示意圖



資料來源：本研究整理自「Office of Communications Act 2002」。

此外，依據「OFCOM 法」第五條的規定，基於管制措施之廢除等原因，如果主管部長認為 OFCOM 已無存在之必要，得頒訂解散或廢除 OFCOM 之相關命令，惟該命令必須得到國會兩院之議決承認。

相對於 OFCOM 之組織架構規範於「OFCOM 法」，OFCOM 之權責義務，則規範於「英國通訊法」第一條至第三十一條。OFCOM 已於 2003 年 12 月完成整合、繼承並開始 OFTEL、RA、ITC、BSC 以及 Radio Authority 等五個機關的相關業務；惟依據「英國通訊法」之規範，OFCOM 之權限並不侷限於原有五個機關之既有權限。

OFCOM 之基本使命有二：其一係增進通訊相關事項之地區社會整體之利益；其二則係藉由公平競爭而增進相關市場消費者權益。為

達成前項基本使命，OFCOM之主要職責內容，可大分為政策擬定（Policy Projects）和業務推動（Operational Projects）兩大項，主要包括：重要策略之檢討改善（例如公共播送、電信、電波頻譜策略等）；推動電子媒體與通訊網路之健全發展；積極支援創新者、創作者、投資人，裨增進市場競爭；確保多樣資訊之提供、促進文化之多樣發展；確保消費者權益；改善管制架構與程序等內容（參見表5-4、表5-5）。

表 5-4 OFCOM 之使命與任務

使 命	任 務
增進通訊相關事項之地區社會整體之利益 藉由公平競爭而增進相關市場消費者權益	無線頻譜之有效利用 全國電子通訊服務之普及利用 全國高品質多樣化廣電服務之普及利用 維持各類廣電服務提供業者之充分數量 在廣電服務方面，確保公眾免受攻擊性且有害題材之污染 在廣電服務方面，確保公眾及其他任何人免受不公平待遇或隱私權之不當侵害

資料來源：本研究彙整自「Communications Act 2003」。



表 5-5 OFCOM 之主要業務內容 (2004/05 年度)

<b>Mission :</b> to Further the interests of the citizen-consumer, where appropriate by encouraging competition			
<b>Key Reviews :</b> A1 Public Service Broadcasting review A2 Telecoms Strategic review A3 Strategic review of spectrum framework			
<b>Encourage evolution of electronic media and communication networks</b>	<b>Support the need for innovators, creators and investors to flourish via promoting competition</b>	<b>Foster plurality, inform and protect citizen-consumers, and promote cultural diversity</b>	<b>Serve interests of citizen-consumers</b>
<b>B1</b> Drive digital TV and Radio  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Television</li> <li>• Radio</li> <li>• Related spectrum release</li> </ul> <b>B2</b> Advance broadband development  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Broadband spectrum access</li> <li>• Competition in fixed telecoms broadband market</li> <li>• Next-generation networks</li> <li>• Digital rights management</li> </ul> Citizenship concerns	<b>C1</b> Promote competition  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Individual market reviews</li> <li>• Wholesale line rental</li> <li>• Network charge control</li> </ul> <b>C2</b> Conduct investigations  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Competition case investigations</li> <li>• Breaches of ex ante conditions and disputes</li> </ul> <b>C3</b> Enable value added use of spectrum  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementing spectrum trading</li> <li>• Spectrum clearance</li> <li>• Spectrum pricing</li> <li>• International framework</li> </ul> <b>C4</b> Spectrum licensing, monitoring and enforcement	<b>D1</b> Develop new broadcasting licensing regime to support new regulatory framework and broaden choice  <b>D2</b> Implement changes to broadcasting content regulation to deliver additional citizen-consumer benefits  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Improving quality</li> <li>• Increasing access</li> </ul> <b>D3</b> Develop, implement and extend co-regulation of:  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Broadcast advertising</li> </ul> Premium rate services	<b>E1</b> Protect interests of citizen-consumers  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ease of use initiatives</li> <li>• Consumer Panel</li> <li>• Telephone numbering</li> </ul> <b>E2</b> Promote informed citizen-consumers  <b>E3</b> Deal effectively with citizen-consumer complaints  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofcom Contact Centre</li> <li>• Investigation and enforcement of key citizen-consumer issues</li> </ul> <b>E4</b> Review the Universal Service Obligation in telecoms
<b>Overall framework and processes of regulation</b>			
<b>F1</b> Provide best-in-class research and market intelligence (evidence based) <b>F2</b> Establish effective network for external relations: regional, national and international <b>F3</b> Deliver strategic planning, framework for policy development and independent reviews <b>F4</b> Improve efficiency of Ofcom's services to stakeholders <b>F5</b> Provide effective internal support processes: Human Resources, Commercial <b>F6</b> Communicate effectively both internally and externally			

資料來源：本研究整理自「OFCom Annual reports and plans 2004-05」。

## 第四節 通訊法主要管制措施

「英國通訊法」係為因應媒體匯流，以及配合「歐盟 2003 年通訊法」指令規範而制定，其主要管制內容，可大分為電信與廣電兩大部門。首先在電信方面，該法之主要新制有二：既有執照制度之廢除；無線頻譜制度之改革。簡析如下：

### 一、既有執照制度之廢除

「英國通訊法」依據「歐盟 2003 年通訊法」，廢除既有的電信事業執照制度（Individual Licence，約有 400 件），改採類似報備制（Notification）的「一般許可制（General Authorization）」（三十二條、一百四十七條）。

### 二、電波頻譜制度之改革

相對於「1998 年無線電信法」所採用之競標制，「英國通訊法」則加以改革，引進如次四項新的制度：

#### （一）電波頻譜交易制度

為增進電波頻譜資源之有效利用，引進市場機制的觀念已逐漸普及。英國核發 3G 執照時，已開始引進競標制度，一般認為，適當的競標制度，可有效提高當時資源分配的效率；然而，如果執照的有效期間過長，則有必要引進持續提高資源分配效率的機制，此是為「電

波頻譜交易制度」。即藉由執照轉讓的方式，於進行交易時，把新的執照核發給較既有持照人看出更高價值的人。不過礙於 EU 舊管制架構的限制，無法引進此種機制。但「歐盟 2003 年通訊法」制定後，此項管制開始鬆綁委由各國自行決定，英國乃反映在其通訊法內（第一百六十八條）。

### （二）公認頻譜使用權

「公認頻譜使用權」相當於在英國國內或其鄰近領海以電波接收為目的之無線電信執照。由於其非屬電波發射，因此不是無線電信執照的對象。在電波發射之相關執照方面，基本上可適用競標或誘因價格（incentive price），並受到一定程度的約束；然而在電波接收方面，則無任何限制，可自由受訊，使得發射和受訊之間出現負擔與受益不均衡的問題，恐有妨礙電波頻譜有效利用之虞，因此為確保良好的受訊環境，乃引進付費的「公認頻譜使用權」（第一百五十九條至一百六十二條）。

### （三）政府付費使用電波頻譜

為追求電波頻譜資源之有效利用，「英國通訊法」明文規定政府使用電波頻譜亦應付費（第一百六十三條）。事實上，目前英國國防部已有電波頻譜使用費的經費支出。

#### （四）無線電信登記簿及持照人資訊

在行政上設定「誘因價格」或「電波頻譜交易」時，需要電波頻譜的使用場所及樣態等持照人的相關資訊。為增進合理價格的設定和交易，「英國通訊法」乃明文規範「無線電信登記簿及持照人資訊」，依法要求持照人提供相關資料（第一百七十條、第一百七十一條）。

其次，在廣播電視方面，其主要新制有四：一、引進一致性的管制制度；二、節目內容三級管制制度；三、放寬廣電執照之核發；四、媒體所有管制（Media Ownership and Control）。簡析如下：

##### 一、引進一致性的管制制度

過去，BBC 之監管權責，係由 BBC 之委員會負責執行；「英國通訊法」通過後，該項權責，改由 OFCOM 負責執行（第一百九十八條）。另一方面，對於公共服務播送業者（Public Service Broadcasters）之監督管理，則大幅放寬其自我管制的範圍，對於所有的播送業者，採行一致性的管制制度。惟發生緊急狀況時，停止 BBC 播送的相關權限，則繼續由 DCMS 所掌有。

##### 二、節目內容三級管制制度

在節目內容管制方面，除了引進所有的播送業者都適用的合理制

度外，並強化播送業者的自我管制。具體而言，即在播送節目內容的管制上，設定三個層級，對播送業者的節目服務進行相關管制。

第一層級的管制，是對所有的播送業者（含廣播）皆適用的基本管制架構。其節目內容基準或廣告基準，係依據「歐盟 2003 年通訊法」諸指令，完成國內法制化後，進行監督管理（第三百二十四條）。

第二層級的管制，是較為特定的管制。具體而言，例如對節目製作公司的節目委製、地方節目製作比率等量的管制（第二百八十五條至二百八十九條）。

第三層級的管制，則是對公共服務播送業者自我管制的相關規範。

### 三、放寬廣電執照之核發

在「英國通訊法」中，地方政府可取得播送執照，因此地方政府亦有可能利用播送媒體，提供資訊服務（第三百四十九條）。

### 四、媒體所有管制（Media Ownership and Control）

在媒體企業的併購方面，有大幅度的法規鬆綁（第三百七十三條、第三百七十四條）。例如：

#### （一）廢除外資管制

由於非 EEA（European Economic Area）各國廢除廣電執照之所

有 (Ownership) 管制，歐洲以外的企業，亦得收買併購英國的廣電業者。

## (二) 放寬電視台所有管制

放寬收視率 15% 以下的 ITV (是英國知名商業電台，由 1 家全國網和 15 家地方電台所構成) 各台之所有 (Ownership) 管制，得為單獨一家企業所擁有。此外，倫敦地區指配的 2 張 ITV 執照，亦得同時擁有；其他如 ITV 之全國執照和第五頻道亦得同時擁有。

## (三) 放寬廣播電臺所有管制

過去被禁止複數擁有的全國廣播電台 (National Analogue Radio)，已被允許可複數擁有。

## (四) 放寬不同媒體相互所有管制

- 1、全國電視台和全國廣播電台
- 2、ITV (地方電台) 和地方廣播電台
- 3、有力報社和第五頻道
- 4、有力報社擁有全國或地方廣播電台

等不同媒體之相互所有 (Ownership)，已被解禁。惟 ITV 和全國市佔率超過 20% 報社則不得相互所有。

此外，除了前述電信和廣電二大部門相關管制等新制外，「英國通訊法」亦對競爭法之執行實體，賦予權限。具體而言，OFCOM 在競爭法的適用方面，被賦予和 OFT ( Office of Fair Trading ) 相互競合的任務 ( 第三百七十條 )。因此，實質上 OFCOM 亦得行使 1998 年競爭法之相關權限。

## 第五節 LLU 主要措施內容

為增進寬頻服務之發展，英國政府在 2002 年採取具體措施，使其他競爭業者得能接取 BT 的電信網路。主要有三大項目，分析如次。

### 一、開放用戶迴路方面

#### (一) 骨幹服務 (backhaul service)

OFTEL 在 2002 年 1 月對 BT 下達調降部份市話網路設備的使用費。其中有關電路資訊之提供方面，由原來的每 1 電路 5.3 英鎊調降為 2.6 英鎊；機房之接取若需要 BT 人員隨行時，費用減半。此外，OFTEL 在 2002 年 8 月要求 BT 把 LLU 用之骨幹服務費率變更為依據成本計價的費率。提供 DSL 服務之 LLU 業者，利用骨幹線傳輸從設置在 BT 機房的自有設備到自己的網路和 BT 網路介接點之間的通訊，骨幹服務乃成為 DSL 批發服務的一部份。OFTEL 並進一步命令 BT 調降對外線路接駁費 (external tie circuits，即 LLU 業者設備設置在 BT 機房以外的地方時，與之連結的電路接駁費)。

#### (二) 下議院分離 BT 市話網路建議

下議院文化媒體暨體育委員會在 2002 年 5 月 3 日發表「英國通訊事業報告」，其中有關 LLU 之進展情況，對 BT 以及 OFTEL 提出批判，並提出分離 BT 市話網路之建議。針對此一建議，OFTEL 表示是否賣出固網事業，係屬於 BT 的問題，OFTEL 並不過問；BT 則表



示該建議不符潮流趨勢，BT 沒有必要配合。同年 7 月 17 日，OFTEL 對於前述建議，發表正式的回應。OFTEL 表示，對於寬頻市場的任何反競爭行為，OFTEL 擁有相關的管制權限，但目前並不考慮分離 BT 市話網路的議題，並舉英國寬頻市場之競爭情況持續擴大，價格較諸法德兩國更為低廉，反駁前述建議。

## 二、ATM 網路互連

OFTEL 在 2002 年 6 月命令 BT 以無差別之費率提供 ATM 網路互連。所謂 ATM 網路互連，就是在 ATM 交換機連結 BT 的寬頻 DSL 網路和競爭業者的網路。在此之前，擬提供寬頻服務之競爭業者，只能利用 BT 設定價格的批發服務，或是在 BT 的市內交換機設置自己的 DSL 設備，不僅須支付相關成本，在提供批發及零售的寬頻服務時受到限制。此外，OFTEL 並要求 BT 提供利用 SDSL (Symmetric Digital Subscriber Line) 技術的網路互連實驗服務。

## 三、批發專用線服務

OFTEL 在 2002 年 6 月要求 BT 改善批發專用線服務之內容。其目的在於藉由專用線市場競爭之促進，使商業用戶得能享受更便宜的高速、隨時接取服務。其對象為部份專用電路 (partial private circuits, PPC) 之提供條件。PPC 是電信業者為了把自己的服務直接提供給最

終用戶，向 BT 購買專用線之重要的批發元件。BT 原來在 2001 年 8 月即已接受 OFTEL 的要求開始提供 PPC，但是競爭業者抱怨部份零售專用線不能接取 PPC，因此 OFTEL 乃要求 BT 改善前述服務內容。除此之外，OFTEL 在 2002 年 12 月決定調降 PPC 的接取費 50% 和租用費 20%，並對 BT 課以詳細設定提供 PPC 的期限以及延誤的補償義務；新費率則追溯到 2001 年 8 月 1 日適用。