

「鼓勵跨業匯流，採取層級化監理原則」及「解除不必要管制前提下之一般義務」公開徵詢議題公聽會紀錄

壹、時間：103年8月14日（星期四）下午2時

貳、地點：本會濟南路辦公室7樓大禮堂

參、主持人：本會綜合規劃處王處長德威

肆、出席人員：如會議簽到表

伍、報告事項：(略)

陸、發言意見及本會說明：

一、「鼓勵跨業匯流，採取層級化監理原則」議題部分

(一)中華電信股份有限公司鍾科長國強

歐盟自 1997 年提出層級化之概念，並於 2002 年落實到相關指令內，惟至今日，歐洲與臺灣的電信公司之間並無不同。因此，層級化管制應為監理思維之層級化，而非公司組織之層級化。中華電信贊成諮詢文件所提，層級化並非要將公司拆分，而是在監理思維上以用層級化的角度去看待。

然而，此次通傳會有關層級化之管制，只提出 3 個層級之定義，卻未舉例說明。因此，除基礎網路層規範之業務外，營運管理層及內容應用層均難判別適用於何類業者。復見現行電信法將電信事業分成第一類電信事業及第二類電信事業，第二類電信事業未建置基礎網路，屬上兩層；第一類電信事業亦可只建置基礎網路，提供基礎網路租用服務(即電路出租業務)，屬基礎網路層。所以現行電信法即有層級化之概念。現行廣電三法區分有線電視平臺與頻道業者，亦為層級化之概念。

如此次修法須導入層級化之概念，依現行廣電三法微調，應是最好也最容易讓所有業者接受之方式。但如認為現行分類對我國整體匯流目標尚有落差，須重新調整，亦建議分類方式應更為明確，並於諮詢大眾意見，取得共識後再行施行。

(二)主持人

層級化之概念於現行法律中確實隱約存在，但如依傳統模式思維，認為第一類電信事業之規模必然大於第二類電信事業，於網際網路之時代，恐難繼續成立。思考匯流下之整體產業環境，如欲達成相同服務相同管制之目的，層級化思維仍有其必要性。

(三)台灣有線寬頻產業協會彭秘書長淑芬

相同服務相同管制並未需於層級化管制架構下處理，於現行法律架構下，

僅弭平現行法令間之管制落差，亦為一種解決方案；且目前水平管制發展尚未成熟整備，宜採漸進方式，先針對目前管制進行修正，弭平落差，再評估是否有水平管制之必要。

引述我國傳播業者對層級管制之看法：

周韻采教授：層級管制之層級拆分若不符業者誘因，則反使管制成本增加。層級管制的最大問題在於誤將「技術」之層級化等同管制架構之層級化，故水平管制可做為政策方針，但不應完全依技術之層級劃分，直接套用於管制架構，成為市場參進之阻礙。尤其就互通互連部分，層級化後如須由各層級間相互協商互連，其成本將外部化，反而成為新進業者參進之障礙。如政府強令業者遵循共通技術標準，監理機關須負擔之成本及難度亦將增加。

劉幼琍教授：美國、英國、韓國及新加坡均未對產業水平切割，即使歐盟採水平管制架構，電信法及廣電法仍維持分立，故建議先整併廣電三法，並與電信法就匯流服務之需要加以調和，漸進整併成一部匯流法。

(四)交通部林科長金生

交通部共4點意見：

- 1.層級化監理是否可達成「技術中立」、「相同服務，相同管制」、「確保競爭發展空間」之目的，仍需端視未來各層中之服務分類及所施予之各項監理措施設計而定。現行諮詢文件僅提出層級化之空框架或幾項空的監理架構原則，仍難以看出層級化監理如何達成該些目的。
- 2.層級化監理恐遭致有關效率、創新及投資意願降低，以及消費者權益受損之質疑，在導入層級化監理時，應一併探討解決。層級化監理恐降低垂直整合綜效，亦可能降低投資意願及服務創新，更有可能使未來服務整合困難，而導致消費者的權益受損。因此，在導入層級化監理時，應一併探討解決。
- 3.層級化或許大家朗朗上口，實務上卻恐難以區別，為利後續執行，應儘早釐清實務上各層在實體網路上所扮演之角色。諮詢文件僅對各層稍作簡述，但恐難讓外界充分瞭解實務上各層在實體網路上所扮演之角色，亦無法區分怎樣的建置方式或網路中哪些設備係屬哪一層，未來執行時恐將遭受挑戰，例如會計如何分離等。因此，在導入層級化監理時，應事先釐清，並訂定準則提供業者遵循，以利執行。
- 4.各層中的競爭亦會受其他層的影響，設計上恐難以隔絕，應先釐清層級間的互動及其權利義務，以利業者後續投資布局。諮詢文件似乎僅探討各層級本身，並未探討層級間的互動或其權利義務(例如是否強制 open access 等)，由於此將影響產業的競爭，亦會影響業者後續的投資布局，以及所設想之層級化模型是否可運作，因此，有必要一併釐清。

(五)主持人

須先釐清，本會所述為各層之屬性及其監理方式，並未涉及公司內之經營模式，公司亦不需依層級拆分。

匯流係大環境之改變，無法逐一解決所以問題，而是須思考最基礎的主軸為何。電信業者及廣電業者之營收均在不斷減少，各位認為競爭從何而來，需於法律中預留未來市場之空間，或僅維持現有市場環境之規範即已足夠，這才是需要大家去思考的問題。希望藉由議題之安排，能推導出大家認為重要之方向，最終形成一個體系，成為匯流法之基礎架構。

(六)台灣有線寬頻產業協會彭秘書長淑芬

接續第一次發言。

江耀國老師：層級模式之管制是分析的理論，而非法律架構。未來通傳匯流立法應維持電信與廣電法垂直分立，並降低管制上之落差。

綜合而言，匯流修法應先檢視現行廣電三法有無不合時宜部分，再以循序漸進方式，檢討施行層級化管制之必要。於現行管制架構下，建議可小規模逐步調整不合時宜之規管內容，如全總統訂戶數上限應重新界定，適度放寬政府間接投資上限等。

(七)中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會鍾秘書長瑞昌

在數位匯流時代，匯流相關法令層級化為未來趨勢，然由於輪廓較為模糊，期待通傳會能有較明確之規制，以供討論。

對於本議題提出數個問題如下：

- 1.廣電法與電信法匯流是一步到位，亦或分步到位？是先整合廣電三法，還是廣電三法與電信法一併整合？
- 2.各行業須如何納入各層級之中？如有線電視系統業者自建網路、購買頻道，甚至自製節目，可能跨越數個層級。頻道業者亦可能租用有線頻寬，又如何歸類？不同營運行為與服務模式，於產業不斷變化之際，應如何歸類與拿捏？
- 3.新匯流法與96年匯流法草案有何區別？衛廣法、有廣法、無廣法，甚至反壟斷法等修法草案，係個別立法或綜合立法？

(八)主持人

本會後續仍會提出多項議題，亦會將修法條文提出來與各位討論，各位回復之意見均會納入條文設計參考之中。此外，本次修法將不會要求各家業者各層級均需持有分別執照。

接下來請主辦單位說明。

(九)綜規處黃科長天陽

大家的意見主要在提醒本會於未來層級化的設計上，不要大幅影響產業，並希望能維持產業營收、競爭發展、未來投資及持續創新。上述意見於議題設計時，均已包含在內，但文字表達可能須再清楚讓各位理解。

本會將從傳統業務別管制，轉而開放各業者跨業提供服務，以朝向服務上之競爭，讓業者能有自由發展競爭之空間。此次議題已說明希望能維持產業之

專業分工與經營彈性，並尊重既有產業之不同差異分配稀有資源。因應科技不斷進步，創新速度越來越快，層級化架構正如主持人所述，目標並非要將各位拆分，而是讓大家能夠面對未來的持續發展，這才是層級化最主要之目的。

(十)主持人

現場與會人士如無其他意見，此議題就到此告一段落，中間休息 10 分鐘後進入下個議題，謝謝。

二、「解除不必要管制前提下之一般義務」議題部分

(一)行政院消費者保護處陳科長世元

行政院消保處對此次一般義務徵詢議題，就一般消費者保護義務部分表示意見如下：

1. 第一題詢問除了消保法之規定外，是否應增加相關法制的規定。這點，消保處樂見通傳會願意主動設立相關新的法制規範，對消費者提供更高度之保護，但須注意新的法律規範不得低於消保法的保護層級，因為消保法已為最低限度之規範。
2. 第二題詢問是否參酌金融消保法成立第三方爭議解決機制。消保處樂見通傳會主動成立紛爭解決中心，畢竟依憲法規定，憲法第 107 條即規定通信事業應由中央立法執行。除現行透過消保官或調解和解等紛爭解決方式外，增加紛爭解決中心，也能讓消費者有更多的選擇。
3. 第三題詢問是不是要維持定型化契約的管制。消保處認為定型化契約有其存在之必要，畢竟現在整個消費者保護的領域是由消保法與所有定型化契約一齊構成的架構。於此架構下尚不足以完全保護消費者，如移除定型化契約僅由消保法規範，對消費者的保護可能將有所不足。再者，如金融機關部分金管會為因應更現代化的社會，對定型化契約亦持續新增及修正，消保處不瞭解為何通傳會對定型化契約有較不相同之想法。
4. 第四題詢問是否一定要有一致性的服務，或可用所謂的分級付費提供差異化商品。這部分的問題感覺較偏於頻寬之部分，而若業者能夠就頻寬部分提供更細緻的收費分類標準，讓消費者選擇；於此前提下，消保處不建議可用所謂的差別待遇，如用所謂降速或限制其他作為來做差別待遇。
5. 針對第十二部分詢問是否回歸民刑法或一般法律管制規範，消保處較持反對之立場。畢竟，所謂的民刑法或一般行政法規均規範得較為籠統及粗糙，通訊傳播這類專業領域，應由通傳會專業機關來做管制及輔導。

(二)主持人

本會並沒有要排除或取代消保法，而是詢問除消保法外是否有必要作更詳細之規範。目前，本會係於營業規章內訂定規範，如出國漫遊之上限提示機制等，均非依據消保法規範。本會認為營業規章屬高度管制，電信市場較無法自

由發揮，故詢問是否回歸定型化契約規範既可。

至於爭議處理中心，此係因為本會認為業者應對自己的客戶提供服務，而非將申訴通通交由政府處理，宛如政府成為業者的客服部一般。

(三)中華電信股份有限公司邱專員祥霖

通傳會至少花費半年以上進行法規之研究及收集，但給予業者及民眾的回應時間卻非常短暫，只有兩個禮拜的時間，故往往無法持續及充分回應通傳會所提議題，業者意見將無法忠實呈現於回應意見上，極為可惜。中華電信認為可參考英國、美國及日本的公開諮詢，給予2至3個月以上的時間，讓業者有更多時間來回應議題。

通傳會此次提出之一般義務部分係參考英國 Ofcom 的 general condition，部分則為我國所獨創，但不如英國某些一般義務只適用於特定條件之業者，本次徵詢卻未清楚指出哪些義務只適用於服務層，或只適用於網路層，亦或適用於所有業者，建議能更進一步說明。

本次徵詢所提之一般義務許多於現行法規已有相關規範，如資安、災難通報及消費者保護等。此次修法，建請通傳會連同既有法規一併審視調整，如消費者保護應不只限於通傳業者，而是適用於所有業者。

(四)主持人

本會於徵詢文件第13部分提及，一般義務並非均適用於所有業者。實務上如業者實際上無法達成要求，自然即不適用；如業者經營電路出租業務，許多一般義務實際上自然就有許多一般義務無法做到。

(五)台灣有線寬頻產業協會彭秘書長淑芬

呼應中華電信所述，歐盟徵詢公眾意見的期間多長達6個月之久，希望通傳會亦至少能給予業者1個月的時間來回應意見。

賴祥蔚老師於中國時報提出社論，針對匯流時代監理方向，建議只在重大事件或不公平競爭等市場失靈出現時，才由主管機關介入，其他則盡量鬆綁，使產業能從繁複的法規中解脫，政府也可專心致力於重要業務，透過前瞻性政策來發揮領航之角色。這也是近來世界各國監理機構之趨勢。

接下來就徵詢議題做簡單報告如下：

- 1.就網路互連部分，國內網際網路IP互連的市場機制尤其不足，為使整體寬頻匯流正常發展，政府機關應介入規管。通傳會既已提出互連管理辦法草案即應儘速訂定合理之對等互連機制。於對等互連機制尚未完成前，將數據互連之價格調低至與國際行情更為接近、以訊務量之差額計算費用，以及擴大公共互連頻寬皆為可能之過渡措施。
- 2.就一般消費者保護部分，目前的定型化契約及營運規章之管制密度已足夠，無須再特別規範。
- 3.就個資保護部分，通傳會已於電信事業相關維護計畫提出建議，傳播部分

亦可比照辦理。

- 4.就普及服務部分，同意傳播普及服務亦可比照電信事業採用虛擬基金，但執行義務與受補助者應僅限於基礎網路，且使用大量網路頻寬資源之新興行業亦應負擔普及服務之分攤義務。
- 5.就必須提供部分，建議必供之標的僅限於無線公共廣播電視事業之全部頻道；其他商業頻道應透過商業機制自行協商，不應透過法令強制規範商業無線電視臺亦有必載服務。

(六)主持人

如之前所述，明年底完成匯流大法相關條文細節，修法過程中所需之概念溝通及建立架構，時間其實並不充裕，但依然感謝各位能給予我們回應，也希望將來大家能夠於各議題上持續密切討論。

而有關鬆綁的部分，本會之前即有一個議題是在討論鼓勵競爭之不對稱管制措施，亦即僅於必要時才施行不對稱管制。本日之議題則是討論不論業者大小，在不對市場做過多干涉之前提下，還有哪些管制是必要的。

(七)台灣電信產業發展協會劉執行秘書莉秋

補充數個意見如下：

- 1.目前，所有電信服務之標準均已納入普及服務之概念，如 2G 要求需達到 95%涵蓋率，不經濟地區亦透過基擬基金讓許多部落及鄉村得以佈建。就普及服務是否應由虛擬基金改為實體基金部分，因管理實體基金需要龐大的人力、物力，以及行政費用，虛擬基金則能將有限的資源，幾乎完全用於普及服務原始目的之上，因此完全沒有改為實體基金之必要。
- 2.就弱勢團體協助部分，無論食衣住行各方面之補助，仍舊建議應由整個國家的政府體系來做統籌、分配或協助。若主管機關希望能有不同作為，建議可於匯流法中新增相關規費收入，排除預算法第 91 條之適用，讓規費收入能有一定比例專款專用。
- 3.就是否仿金融評議中心成立電信消費爭議中心部分，因為電信服務有其電波特性，目前各國均以戶外涵蓋為品質標準，臺灣消費爭議卻多以室內應充分通訊為訴求，有較多主觀與客觀條件的衝突。因此，建議是否有必要仿金融評議中心成立電信消費爭議中心，宜有更為審慎之考量。
- 4.最後，世界各國均以公平使用原則來保障絕大多數消費者權益，防止少數人占用多數頻寬。

(八)主持人

就普及服務部分，此議題先將其區分成電信及廣電兩部分。於廣電的部分主要是詢問現行之實體基金是否有必要比照電信改成虛擬基金；其後再詢問高度匯流時，兩個基金是否須合併成單一基金，應採行實體基金或虛擬基金。在此述明。

(九)民間全民電視股份有限公司黃企劃統籌能揚

- 1.就普及服務基金部分，以前曾經有過廣電基金，但因執行績效不彰，已予廢止。當年廣電基金主要業務，現階段均由專職機構及專門預算執行。此外無線商業廣電事業近期廣告營收只占20%，大部分營收皆來自營業外收入，如需再徵收普及發展基金，恐將形成無線臺之沉重負擔，故民視持反對立場。而且，若以營業額為徵收基礎，對無線電視之發展恐將造成更不利之影響。
- 2.就必須提供部分，民視主張必須提供之標的，除無線公共廣播電視事業之全部頻道外，須再納入非公廣事業之商營頻道。無線商營頻道使用國家無線頻譜資源，提供適合闔家觀賞節目並保障弱勢族群收視權益，具公益性質，理應提供適當比例數位無線頻道供公眾收視。至於「必須提供」之頻道數，可參照通傳會於2013年12月31日所提出之「有線廣播電視法草案第37條再修正條文」內容，除現行必載之無線主頻道應繼續轉載外，在有線電視系統全部完成數位化後應再轉載商業無線電視臺所提供之另一頻道，亦即以「1+1」方式必載每家商營電視臺各兩個無線頻道。必須提供之相關授權事宜及頻道與平臺間之權利義務關係，建議未來亦參照通傳會於2013年12月31日所提出之「有線廣播電視法草案第37條再修正條文」內容處理。
- 3.就必須提供之主體部分，建議應以有線電視平臺為主體。臺灣因幅員不大，直播衛星並不具經濟規模，屬於小眾市場，參酌歐盟普及服務指令第31條，對必載課責須符合「該網路有顯著數量之終端使用者，以其作為接收廣播及電視撥送之主要方式」，直播衛星似不應納入「必須提供」範圍。「手機電視頻道」僅為其平臺業務之一部而非全部，其業務主體仍以通訊業務為主而非電視頻道業務，故亦不應納入「必須提供」範圍。
- 4.最後，是否回歸民刑法部分，許多如食品藥物衛生管理條例或兒少身心保障之相關規範，均已有專法規定，通傳法令不須另做細瑣規定。廣電法內節目比例或節目表申報等規範，較其他類型頻道嚴格，其實並不公平，且其分類過時，如將政令宣導跟新聞歸為一類，令人感到匪夷所思。因此，建議參酌中華民國電視學會委託周立法委員守訓向立法院所提「廣播電視法部分條文修正草案」相關條文內容修法。

(十)主持人

部分議題已於送立法院之廣播電視法修正草案中提及。

(十一)台灣之星移動電信股份有限公司柯資源協理念祖

- 1.就技術規範部分，須先討論及定義何為不必要之管制，如電信法第49條規定電信射頻器材之目的在保障國家安全及維持電波秩序，射頻器材進口輸入數量採備查制。受管制之對象應為未取得合法頻率使用權之人士，以免其破壞電波秩序及通訊安全。如此，對合法取得頻率使用權業者之管制即為不必要，應解除其電信射頻管制器材之進口數量管制。司法院大法官釋字第

678 號的解釋文、解釋理由與協同意見書之內容亦值得我們參考與進一步深思。

- 2.此外，亦建議解除頻率使用中不符經濟效益之相關管制，採取較具前瞻性之頻率政策，如積極回收閒置或未有效使用之頻率，儘速移做行動寬頻之用，或鼓勵業者主動繳回閒置之頻率，重新拍賣，拍賣部分所得亦可用來補償原業者，增益全國人民福祉與長期發展。美國明年針對 600MHz 頻段採取之 incentive auction，即值得我們進一步考量。
- 3.應與國際接軌，除解除不必要管制前提下之一般義務外，亦應遵守國際電信聯合會所訂之技術規範。建議除應儘速釋出 2G 頻寬外，band 7 與 band 38 於 2570MHz 與 2620MHz 頻段之配置亦不應更動，讓業者能善盡干擾防治協調與管理之相關義務。行動通訊業者僅能控制基地臺內之濾波器、發射頻譜遮罩及輸出功率，但無法控制於公開市場販售的手機內之晶片。若 FDD 與 TDD 間採彈性配置，如出現干擾，業者亦將無法處理。

(十二)澎湖有線電視股份有限公司金副總經理國蕙

許多法規訂定並未實際考量澎湖等離島之地理環境，如有廣法第 2 條規定有線電視纜線之興建方式。因澎湖縣 1 市 5 鄉均四面環海，海底光纜於中華電信民營化前得委由中華電信負責興建與維護，但於中華電信民營化後，即因投資成本而不願復建，澎湖有線電視卻又無力獨自建置海底光纜。如欲設置廣播電視中繼電臺，亦無法取得微波設備測試，且微波頻寬僅有 400MHz，無法傳輸所有類比頻道，實有放寬管制之必要。

有廣法第 58 條規定有線電視業者不得拒絕民眾請求付費收視有線電視。因為如此，澎湖有線電視於七美鄉僅有 1 戶收視戶，卻須花費新臺幣 196 萬元建置，完全不知何時才能回本。

此外，澎湖有線電視每年費率均由通傳會審查，或許因評審委員對澎湖地理環境缺乏實際瞭解，通過每月收視費率僅有新臺幣 525 元，低於全國有線電視之平均。由公正第三方及澎湖縣政府所做之問卷調查顯示，澎湖有線電視之滿意度均高達 99.99%，實在無法理解為何收視費率僅有新臺幣

525 元。期待通傳會修正法規時能考量到澎湖等離島之環境因素。

(十三)主持人

這個非常具體的有線電視普及服務的問題，本會將於會後轉予業管單位研析處理。

(十四)中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會鍾秘書長瑞昌

- 1.就普及服務義務部分，由於衛星電視頻道為內容供應商，僅供應內容予有線電視(或 IPTV、無線電視、直播衛星等)，並未與消費者直接接觸，並無普及服務之概念，不宜納入普及服務基金；反而是應由政府協助建立「內容發展基金」，以解決臺灣市場過小，優質內容製作不易之困境。

- 2.就必載部分，無線電視必載於有線電視平臺應以公廣集團為主，商業臺則以必載一台為限，且應由業界協商為妥(各無線臺已陸續與有線系統洽談中)。
- 3.就內容應用服務部分，匯流時代之內容管制宜以普世價值為主，如兒少身心、性別及各種歧視等，其他如公序良俗、節目及廣告化等宜放寬。另就相同服務相同管理部分，對於網路內容(OTT)、非法及合法內容視訊網站等，應思考未來如何做到相同管理。

(十五)主持人

希望各位瞭解，網路內容管制實務上並無法做到。相同服務相同管制是本會期望之目標，但僅限於力有所及之處。各國司法均以國境為界，但如有更好的意見也歡迎提出。

(十六)財團法人公共電視文化事業基金會施研究員素明

以下發言為個人立場，不代表基金會的意見。

- 1.就普及服務部分，今日匯流架構提出區分 ECS 與 ECN，或應將播送與傳輸分離，可能才是無線電視臺未來的真正出路。而當分離播送與傳輸後，無線頻道與衛星頻道即無不同，亦可能出現共同傳輸平臺，與固網一樣成為準瓶頸設施，需將其中立化。此時，普及服務義務即會落於此傳輸公司之上
- 2.另外，如剛才澎湖業者提到之問題，如要將網路連接至萬安或七美等國小，電信與傳播網路應整體規劃，窮盡各種技術，以微波、WiMAX 及各類有線纜線等方式連接臺灣本島與澎湖各個離島。目前，許多有線電視業者之普及服務即是透過微波由山下傳輸至山上。
- 3.就必須提供部分，其實必須提供(must offer)與必載的概念完全不同，對業者於智慧財產權上之義務亦完全不同。因有廣法第 37 條規定，無線電視之內容可於不理會智慧財產權之情況下必載於有線電視平臺，但若改為必須提供，智慧財產權之授權則可能需要另行協商。其實，通傳會也許須先與內政部協調，將建築法內之相關配套修好，除電話線外，各住宅內亦應擁有網路線、同軸纜線及社區共同天線。若各家戶均能收視無線電視，就沒有必要去討論必載之議題。

(十七)主持人

普及服務基金於電信與廣電內之規定差距其實不大，但未來應如何融合可能還有好一段路要走。就內政部建築法之部分，本會資技處早已溝通許久，但內政部亦有自己之看法，本會仍會持續溝通。

(十八)中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會鍾秘書長瑞昌

針對境內或境外 OTT 管理之部分，是否能考慮對非法網站實施邊境管理，阻絕於國境之外。這點去年智財局曾提出政策，各界亦有相關討論。最近對影音及電影等相關業界做了一些調查，許多人對非法影音侵入之看法，或許可以納入考量。若國外網站無法納入我國廣電三法管理，是否應降低對國內業者之管

制強度，讓國內之內容能與世界接軌。

(十九)主持人

智財權之部分，需視智慧財產局有無相關規定。另外就內容管制是否以普世價值為監理標準，其實與國內管制強度是否需適度調整有相似之處。

感謝各位貴賓出席本次公開說明會，現場與會的各位如果沒有其他意見，今天的公開說明會就到此告一段落，本會將彙整發言單內容及書面意見做成會議紀錄公告於本會網站上，並提報委員會議作為審議之參考。會後如有任何補充意見者，亦歡迎於3日內以書面向本會提出，謝謝各位。

柒、散會：17時