

NCC NEWS 6

NATIONAL COMMUNICATIONS COMMISSION • 第9卷 第2期 • 中華民國104年6月出刊



<http://www.ncc.gov.tw>

頭條故事 搭建數位匯流時代的法制橋樑

· 通訊傳播匯流政策法律框架及關聯之探討

話 「網路中立性」原則-我國電信實務的啟示

國 望參加第十屆倫敦行動計畫（LAP；London Action Plan）年會心得分享

政 輯 廣電三法修法進度報告與展望

NCC NEWS

中華民國104年6月出刊
第9卷 第2期

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、杜震華、江幽芬
編輯顧問 陳國龍、鄭泉評
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 奧維多整合行銷股份有限公司
電話 886-2-2369-6777

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

| 目錄 | CONTENTS

頭條故事

- 01 走在新世紀的大道上
搭建數位匯流時代的法制橋樑
- 02 匯流革命風起雲湧、掌握契機站上浪頭
通訊傳播匯流政策法律框架及關聯之探討

專欄話題

- 08 以公平與自由擘劃經緯
「網路中立性」原則-我國電信實務的啟示

國際瞭望

- 11 威脅虎視眈眈，資安有賴共識
參加第十屆倫敦行動計畫（LAP；London Action Plan）年會心得分享

政令輯要

- 16 消弭歧見、洞見趨勢、掌握未來
廣電三法修法進度報告與展望

會務側寫

- 24 委員會議重要決議

走在世紀的大道上 搭建數位匯流時代的法制橋樑

編輯室

臉書（Facebook）的觸角不斷延伸，臉書的使用者大多很久沒用電話傳簡訊，連希拉蕊也是在臉書上宣布參選總統，而不是面對傳統媒體。臉書目前更主導一項跟全球電信營運商合作的internet.org計畫，提供發展中國家人民免費上網服務與網路內容。五月初祖克伯（Mark Zuckerberg）進一步宣布，這個計畫將開放更多的應用及網路開發商，讓全球三分之二還沒連上網的人口，能夠透過臉書使用網路服務，接觸網路資訊。然而卻有67個團體，橫跨31個已開發及未開發國家，大力抨擊臉書違反網路中立性原則，試圖建立網路帝國。其實臉書帝國的版圖還不只如此，最近更聯合紐約時報、國家地理雜誌、BBC等媒體，推出「即時新聞」（Instant Articles），將成為新聞來源的終點站，而不只是資訊連結的中繼站！

如果按照傳統定義，臉書不就是不折不扣的通訊+傳播產業，可是在現行通訊傳播法規架構下要落點何處？翻翻我們的電信法+廣電三法，還真難以回答。類似的情形比比皆是，愈來愈多人打國際電話不是撥00X，而是上skype、line…；愈來愈多人看球賽、電影、連續劇，既不在有線電視，也不在MOD，數位匯流的腳步不是愈來愈近，而是已經長相左右，一不小心還怕被遠遠拋在身後，特別是有相當年份的通訊傳播法規。

這一期NCC News承接4月號，想更具象地描繪通訊傳播匯流法的路徑；換言之，數位匯流時代的通訊傳播產業、監理政策，都需要在法制上重新尋找適當的定位點。同時也談一些數位匯流下新興的法制議題，例如前面提到的網路中立性原則。

本期內容報導了目前在立法院審議的廣電三法修正草案的現況與展望，也設法替一些爭議尋找可行的解決方案。原因無他，因為廣電三法的修正，是數位匯流

法制的起步。不說很難想像時至今日，廣播電視法還在規定電視節目不得損害民族尊嚴、不得違背反共復國國策；所有在廣電媒體播出的節目，輸出、輸入理論上還要先經主管機關許可；更不用說只要政府基金買了上市公司一張股票，廣電媒體就別想得到投資，只因為廣電三法都有早就被行政院認定抓錯人的黨政軍條款。這些條文是在電視只有三臺，有線電視不知道什麼是寬頻上網的類比時代制定的，卻像上一個世紀的幽靈，在新的世紀始終揮之不去。這一次廣電三法的修正，想務實地解決一些大家早就受不了的問題，替通訊傳播匯流法走出第一步。或許有人會說，既然如此，何不等通訊傳播匯流法畢其功於一役好了，但如果連這樣卑之無甚高論的廣電三法修正案都通不過，人言言殊的通訊傳播匯流法大概就更不用說了。

面對如此落伍的廣播電視法制，照理說應該是各方極力要求行政部門努力推動，敦促立法部門早日通過，但實際上從101年6月立法院交通委員會完成審查，雖不能說毫無進展，但始終欠缺臨門一腳。在國家通訊傳播委員會不斷大聲疾呼聲中，上下游產業的最大爭議，竟是數位匯流下不一定有意義的必載議題，甚至出現一種令人困惑的論調，既然沒辦法達成完全的共識，就維持現狀暫時不修算了。

我們不敢揣測這其中是否存在什麼利益糾葛，但讓人想起一部轟動一時的電影「刺激1995」，片中在鯊堡監獄掌管圖書館的囚犯老布，得到假釋令卻強力反彈，出到監獄外極度不適應吃飯、睡覺、盥洗都沒人管的自由世界，最後竟以終結生命來拒絕改變。通訊傳播業者早就離開陸地，在數位匯流的大海中悠游，我們也認為絕對不會有人甘於自限於過時的通訊傳播監理架構，那麼一步接著一步，以新的通訊傳播法制搭建通往數位匯流的橋樑，應該不算是一種奢望，希望不會是A Bridge too Far，而是 Bridge to Terabithia。☺

匯流革命風起雲湧、掌握契機站上浪頭 通訊傳播匯流政策法律框架及關聯之探討

黃文哲

壹、前言

隨著寬頻建設與終端裝置快速發展與變革所帶來各式各樣應用科技發展與進步，以及金融危機後導致整體社經環境的解構，歐美亞太等先進國家對於資訊通信科技（Information and Communications Technology, ICT）政策目標（圖1），逐漸由寬頻網路建設的競逐轉向形塑無間隙網路社會（Ubiquitous Networks Society, UNS），希望在未來的資訊通信社會，任何人都可以於任何時間、任何地點及任何情境下，利用資訊通信裝置或技術連結網路。此等潮流的出現，反映出各國 ICT 政策目標的增益或典範轉移。

	美國Gigabit城市挑戰計畫2015	讓Gigabit城市成為美國創新中樞，以 高速寬頻基礎建設 ，創造創業機會， Giga應用場域
	英國超高速寬頻的未來2015	讓英國享有歐洲最好的超高速寬頻， 超高速寬頻 涵蓋率95%，4G服務市內涵蓋率98%
	歐盟Europe 2020計畫	高速寬頻 加速經濟社會成長、縮減數位落差、中小企業ICT導入、數位資產的建立
	日本ICT成長戰略2020	創造新 附加價值 產業、解決 社會問題 、優化 ICT基礎建設 ，善用Big Data創造新附加價值
	中國大陸十二五發展規劃2015	智慧城市 、寬頻普及、 三網融合 、 5G 行動寬頻 、3D/Smart TV、3D/UHD內容
	新加坡資通訊媒體發展藍圖2025	以 智慧城市 提升創新/創業，打造美好生活，推動 異構網 、公共IoT、社區交換時間平台等
	南韓國家資訊化基本計畫2017	實現為國民幸福之數位創意韓國為願景，以 資通訊科技 與 創新/創意 融合之 創意經濟基礎
	香港數位21	實現「 智慧香港 、 智優生活 」為願景，推動 智慧生活 與E化政府、創業/創新與研發基地

資料來源：各國政府網站，資料整理：資策會FIND，2014年8月

圖1 資訊通信科技（Information and Communications Technology, ICT）政策目標

國際電信聯盟（International Telecommunication Union, ITU）公布的「資訊化社會評鑑2013」（MEASURING THE INFORMATION SOCIETY 2013, MIS）圖2表示行動電話訂戶（Mobile cellular telephone subscription）普及率

之成長趨緩，預估2013年底達到96.2%（68億行動電話訂戶數）；而行動寬頻訂戶普及率持續大幅成長，整體行動寬頻訂戶普及率將達29.5%，其中已開發國家在2013年預估達到74.8%的普及率，開發中國家預估為19.8%。至於固網寬頻亦成長緩慢，以10%年複合增長率增加，整體的固網寬頻訂戶普及率2013年預估為9.8%，其中已開發國家為27.2%，開發中國家為6.1%。

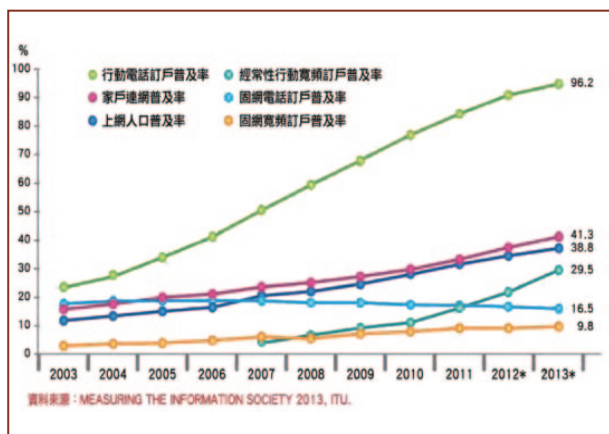


圖2 2003-2013*年全球資訊科技發展
資料來源：MEASURING THE INFORMATION SOCIETY 2013, ITU

行政院為因應此趨勢之快速變遷，推動一系列的政策（圖3），以實現隨時、隨地、任何物體及任何人均可連接至網際網路，使ICT產業與日常生活結合共同發揮作用，進而利用ICT解決諸如建構安全生活環境、健全高齡者生活照顧，以及有效利用醫療資源等社會議題。



圖3 我國資訊科技政策發展歷程

因應前述政策目標，目前行政院推出的資通訊基礎建設第3期計畫（民國101至105年）要求應完成：102年100M全面到戶，104年光纖到戶720萬戶，偏鄉上網普及66.7%（圖4），截至104年3月已完成FTTx300萬戶，有線電視數位化達82.44%，約350萬用戶。

行政院推動下一階段資通訊建設構想，有關基礎建設部分（如圖5），其中很重要的部分在強調有線、無線以及混合各類型網路的下世代網路，打破以往有線無線截然劃分概念，更進一步強調頻譜資源之效率運用，含須核准使用頻率及不須核准使用頻率，得以建構無所不在網路，提供無所不在服務。

項目	NICI方案第1期 (2002-2006)	NICI方案第2期 (2007-2011)	NICI方案第3期 (2012-2016)
發展願景	e-台灣：台灣成為亞洲最e化的國家之一，實現高科技服務島	u-台灣 優質網路社會	智慧台灣：建設台灣成為安心、便利、健康、人文的優質網路社會 推動智慧台灣 落實黃金十年國家願景
核心概念	資通訊產業升級，提高行政效率/便民服務/網路普及	M-台灣無線與行動創新應用	透過寬頻匯流高速網路，提供符合民眾需求服務，提升民眾生活內涵與素養
應用目標	• 1,500項政府服務上網 • 產業自動及電子化環境 • 豐富網路內容、縮短數位落差、數位學習環境	• E化政府服務滿意度55% • 50%民眾享用創新服務，滿意度55%	• E化政府服務滿意度70% • 65%民眾享用創新服務，滿意度70%
基礎建設目標	寬頻到府 • 600萬用戶 (2Mbps) • 上網人口比例達50% • 其中寬頻上網達70%	寬頻匯流網路 • 30Mbps涵蓋率達75% • 偏鄉民眾上網普及 59.5%	超高速寬頻升級 • 2013 100M全面到戶 • 2015光纖用戶達720萬 • 偏鄉民眾上網普及 66.7%

圖4 資通訊基礎建設推動

加速資通寬頻建設，強化數位匯流基磐資源

- ▣ 提昇無線、有線基礎網路，俾建構新興多元應用、內容服務之匯流友善環境
- ✓ 在有線網路上提升高速寬頻網路建設，並加速有線電視數位化，增加消費者的寬頻服務選擇。
- ✓ 在無線網路上提升頻率資源有效管理，以4G、Wi-Fi等下世代通訊技術，建構無所不在的行動寬頻上網環境。
- ✓ 推動方向
 - 提升基礎設施網路建設
 - 頻譜資源有效規劃
 - 下世代通訊關鍵技術

圖5 加強資通寬頻建設，強化數位匯流基磐資源

小結

從以上行政院歷年整體政策推展，可知資通訊產業推展有賴完善且與時俱進網路基磐建設，如何透過競爭，維護良好經營環境，以促進網路基磐建設將是主管機關的重大挑戰。

貳、現況

根據國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）102年通訊傳播績效報告（以下簡稱102年績效報告），102年電信整體營收為3,770億元，僅較90年成長18.33%，與100年及101年相較，呈現負成長（圖6）。其中行動通信業務營收比重逾半，達57.6%，顯示行動通信為我國民眾的主要通信工具，惟行動通信營收近一年亦有下滑現象。固定通信營收比重為42.4%，其中網際網路及加值服務，以及電路出租近一年呈現正成長，營收比重達23.57%，超越市話／長途／國際電話服務（營收占比為17.86%）。

近年來，由於新服務的出現對於傳統業務的影響日深，消費者使用智慧型手機日益普及，大量使用免費通訊軟體及各種OTT（Over The Top）服務，衝擊固網及行動語音和簡訊之用量及營收，但也促成寬頻上網需求，惟寬頻服務所增加之營收不足以彌補語音服務之流失，近二年來電信整體營收呈現負成長。



圖6 我國整體電信服務營收

一、固網市場

根據本會102年績效報告統計資料顯示，中華電信公司在市內網路之用戶數及營收占有率均高達九成以

上，仍呈現獨占狀態（英國僅39.1%）。在長途網路及國際網路營收方面，中華電信仍占有五成比例。顯示固網開放12年以來，固定網路之市場競爭機制失靈，探究其原因，在於新進業者基礎網路佈建上遭遇諸多困難，網路建設極為有限，以及監理機關在瓶頸設施共享機制未有效建立所致，自民國90年發出第一張民營綜合網路業務執照以來，固網業務發展迄今，新進業者仍無法與既有業者競爭。

二、行動市場

觀察94年至102年行動語音及數據服務每用戶平均收入（Average Revenue Per User，ARPU），於語音服務ARPU方面，94年為新臺幣798元，此後逐年下降至102年新臺幣390元；而數據服務ARPU方面，94年至98年維持在新臺幣84元至106元之間，99年起ARPU逐年成長，100年為新臺幣136元，101年大幅成長至新臺幣241元，102年增加至新臺幣338元（圖7）。100年至102年數據服務ARPU呈現明顯增加，增加新臺幣202元，推測此與近年來民眾使用智慧型手機漸增，及使用行動上網之頻率提升有關，因此在未來隨著智慧型手機價格之下降、合理行動上網費率的推出及民眾上網塞車情形獲得改善，數據服務ARPU可能還有增長空間。

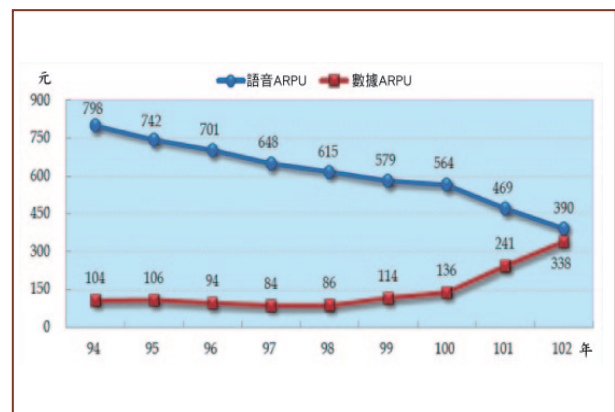


圖7 行動通信語音及數據服務各年12月ARPU

三、寬頻上網服務市場

在寬頻上網服務市場上，自100年10月起，我國寬頻市場競爭趨勢，光銅混合之FTTx（Fiber To The x的

縮寫，意謂「光纖到x」）已逐步取代非對稱數位用戶迴路（Asymmetric Digital Subscriber Loop，ADSL）成為固網寬頻主要技術，截至103年9月，FTTx用戶比重提高到五成，達53.31%，ADSL及數據機（Cable Modem）分別為24.83%及21.28%。至於行動寬頻市場，隨著2G技術的退出及LTE技術的引入，可預料行動寬頻市場將有結構性改變，且LTE技術將取代部分固網寬頻市場（圖8）。鑒於行動通信市場具有多家競爭，且國際上將行動上網視為填補有線寬頻地域落差之政策工具，依據102年中華電信年報統計，FTTx總用戶數約300萬，中華電信用戶數約270萬，市占率90%；ADSL總用戶數約160萬，中華電信用戶數約110萬，市占率68.8%。中華電信在有線寬頻市占率仍然達到77.7%。

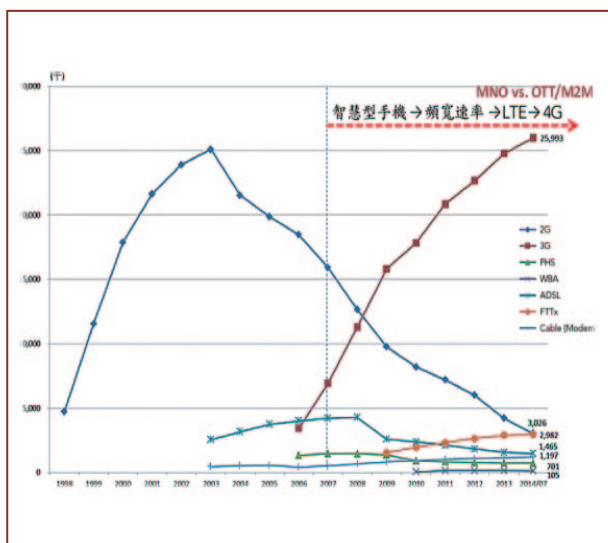


圖8 寬頻速率比較

小結

我國數位匯流發展方案所規劃的寬頻網路政策目標之一，係在104年底以前光纖用戶數達720萬戶，相當於對家庭戶數90%。截至102年底，可接取100Mbps寬頻網路之家戶覆蓋率已達97%（加計固網及有線電視網路），至103年6月，光纖申裝戶數僅有298.19萬戶。若要達成政策目標，初步估計需以每季約15.8%的成長率積極推展，始克其功。因此必須推出有效競爭政策，搭配配套法令修正，促進寬頻普及。

參、推動策略

- 一、為因應行政院推動下一階段資通訊建設構想，所推動的3項目標：1.提升基礎設施網路建設、2.頻譜資源有效規劃、3.下世代通訊關鍵技術；本會於第二階段修法架構：採框架式立法方式，就中央及地方政府機關有關通訊傳播公共任務以及本法與其他法律適用關係，設一般性規定；另整併現有管制法律，規範目的事業設立及營運行為、限制競爭或不公平競爭行為，以及各種特別行政程序與爭訟救濟管道。此外，亦依照各類通訊傳播使用行為，適用法律準據法之規定。其他如設立特別行政程序法、釐清各相關法律間適用關係等等主要議題。
- 二、自102年起，為順利進行修法，本會成立「通訊傳播修法策略」工作小組，配合修法進度召開會議，並研擬共11項修法對外徵詢議題，上網公開徵求各界意見、辦辦公開說明會，配合工作小組目前仍持續對外徵詢意見，11項議題分述如下，相關論述及初步結論請參考本會網站：
 - (一)「如何促進固網寬頻產業競爭環境，落實用戶迴路管線平等接取」
 - (二)「匯流修法架構下是否應防制廣播電視壟斷與維護多元」
 - (三)「政府、政黨投資、控制廣播電視事業議題」
 - (四)「鼓勵競爭之不對稱管制措施」
 - (五)「數位匯流下通訊傳播內容的管理原則」
 - (六)「解除不必要管制前提下之一般義務」
 - (七)「鼓勵跨業匯流，採取層級化監理原則」
 - (八)「納管事業定義、分類及參進」
 - (九)「數位匯流下之通傳基礎網路設施管理」
 - (十)「在層級化行政監理下頻率釋出與管理」
 - (十一)「通訊傳播匯流修法建議策略」（草案）
- 三、如前所提及的，無間隙網路社會UNS（Ubiquitous

Networks Society) 之形塑建構兩個面向，第一個面向是有關於網路基礎的建置，第二個面向則是有關於ICT使用的促進，因此相關作法的調整以及相關立法，大抵以此為目標，此亦呼應通傳基本法所揭示：「因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化。」及本會組織法：「落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力。」

小結

我國現行通傳法制係針對載具屬性及其提供服務之類型予以垂直分立管制，如第一、二類電信事業由電信法規範；無線廣播電視事業、有線廣播電視系統經營者及衛星廣播電視事業等分由廣電三法規範。觀諸現行通訊傳播各相關規範之密度明顯不同，但與實際產業規模、設施技術、平臺開放程度及市場力影響程度確有落差，為降低修法過程對產業之衝擊，審酌現行個別法律匯流程度之特性，宜採漸近方式引入水平（基礎網路層、營運管理層、內容應用層）的層級管理架構，逐步建構匯流法律框架，以達成順利接軌高度匯流的目標。

肆、匯流立法架構

一、現行電信法及廣電三法，透過各種特許執照所建立的分流管制架構，授權主管機關廣泛干預事業的經營，甚至深入事業內部管制其組織形式及人員資格，所形成的人為市場區隔與扭曲的競爭條件，使被管制者無法隨時選擇最有利的營業方針及競爭策略，以致相關產業經營效率始終無法有效提升。近年來，隨著資訊與通訊科技之革命性進展，在數位化與寬頻化的快速發展下，不僅通信服務種類不斷推陳出新，更出現通訊傳播服務、網路、事業、終端、平臺、內容等多面向匯流發展現象，尤其隨著

網際網路協定（Internet Protocol, IP）化之發展，高速寬頻的光纖及4G行動網路的建構，通訊傳播業者可利用互聯協定進行網路互連，促使電信網路已從過去須經由發信端與受信端（end-end）網路傳輸設備及其交換設備之整合型全國性網路，加速轉型為分散型之IP網路；加速其網路建設之簡易化，致使現行電信法按機線設備之有無，設定不同管制之必要性，大為降低，而由終端裝置所帶來眼球的革命，現有廣播電視法令，亦無法有效地解決數位化與寬頻化下，經營及跨業產生之監管問題，有必要超越現有廣電三法之框架，作綜合性之因應，因此各國管制者紛紛改弦易轍，建立以功能性為分類的匯流法律，以因應數位匯流所帶來的管制落差。

- 二、參考歐美先進國家的經驗，大抵透過立法直接授權主管機關排除人為跨業障礙，積極創造有利市場開展效能競爭的結構性條件，這種「向競爭轉」的管制革新思維，正呼應自由貿易與解除管制的全球化趨勢，惟對照臺灣十餘年來通訊傳播法制遞變過程，雖然本會自第一屆以來在不修法律前提下陸續促成電信與有線電視跨業、有線電視經營區開放，及無線與有線電視數位化等重要里程碑，然面對來自網際網路產生的通傳產業整體價值鏈的解構，現行管制型架構的廣電三法及電信法早已不敷使用。但產業界甚至來自政府相關部門不同價值觀及利益的相互掣肘，以致本會先後研擬的通傳管理法草案，及其後因應行政院二階段修法的第一階段修法廣電三法等，延宕至今仍遲遲無法完成。
- 三、無論如何，現行因為技術的演進與改變，遲早解構整體通訊傳播產業價值鏈已是不爭的事實，現在所剩下的問題是，面對這種來自於全世界之競爭，我國通傳產業如何立足？這不同以往透過政府立法閉鎖市場就可以避其鋒頭，相反的，越是立法保護特定產業，越是造成該產業的孱弱，以致如同石主委所形容的「花園內槁木死灰，花園外枝葉扶疏」貼切的描述了現行通傳產業進行中的困境。
- 四、因應前述通傳產業整體經營環境的變革，接續本

會第一屆委員會草擬通傳管理法所揭櫫層級化管理架構願景：

- (一) 通訊傳播網路具有基礎建設性質者，應確保其技術互通應用，鼓勵新建設及新技術，以促進網路階層之競爭。
- (二) 通訊傳播服務具有公用性質者，應防止具有顯著市場地位者濫用市場地位，維護公平競爭與消費者利益。
- (三) 內容應用服務專以表現個人意見為目的者，應保障其自由；頻道事業之監督管理，以不干預個別節目製作者之創作自由為原則。

五、匯流是一個經由技術、服務以迄整體政、經環境連續改變的演進過程，勢無法期待以一次修法而一步到位，為降低修法過程對產業之衝擊，審酌現行個別法律匯流程度之特性，採漸近方式引入水平（基礎網路層、營運管理層、內容應用層）的層級管理架構，逐步建構匯流法律框架，以順利接軌高度匯流的目標，因此解構「電信法」（新電信法），呼應自85年電信自由化後未竟的自由化腳步，促進通傳基盤建設；正視逐步完成數位化後之有線廣播電視系統所帶來，全新的經營模式及競爭實力，將有線廣播電視法調整為「有線多頻道傳輸平臺管理條例（暫定）」鬆綁其各項經營束縛，以使其有足夠實力與電信系統競爭；整合無線廣播電視、直播衛星及頻道節目經營者為「無線廣播電視事業及頻道內容管理條例（暫定）」，充實其經營體質、放寬

營運限制；最後為因應來自網際網路所帶來全球化的挑戰，經由零基思維建構自律為基礎的「通訊傳播法（暫定）」，以鼓勵數位經濟發展（圖9）。

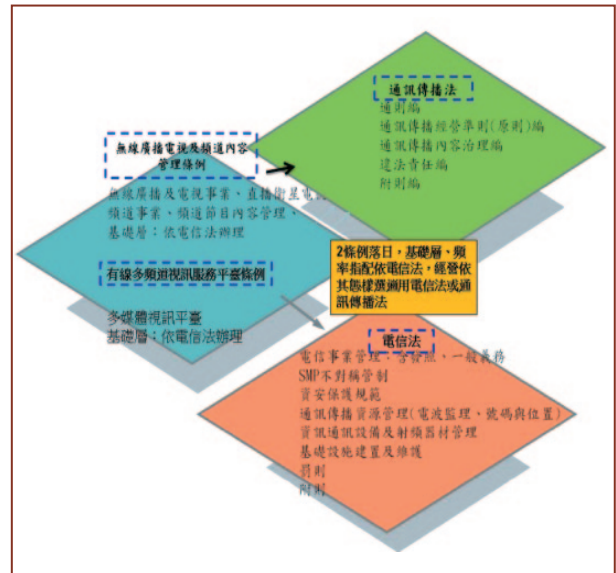


圖9 四法架構關係圖

結語

隨著匯流技術演進各式各樣終端與服務的革命，萬物聯網所帶來通路與媒體的變革，終將改變21世紀人類社會的運作模式，ICT產業本是臺灣強項，再加上臺灣社會對新事物的包容與學習能力，將是再一次以全新樣貌立足地球村的一次機會，而此次的匯流法律制修定將是臺灣轉型成功與否的重要契機。☺

（作者為法律事務處副處長）

參考文獻

1. 「台經論壇—從數位經濟發展之觀點看匯流修法」台經院，2014年03月21日，會議記錄
2. 經濟效益、社會工程與政治過程：通訊傳播匯流立法的挑戰 石世豪2010年1月
3. 網路智慧新臺灣政策白皮書-基礎環境構面簡報 國發會



以公平與自由擘劃經緯 「網路中立性」原則-我國電信實務的啟示

林彥光、葉雅菱

一、前言

隨著電信技術的發展，從語音到數據、窄頻到寬頻網路（broadband）的到來，各種不同的內容（content）經數位化後透過有線或無線不同的傳輸技術傳輸至終端消費者。網際網路內容的蓬勃發展，消費者希望隨時隨地享受高速寬頻上網的服務，衍生了服務品質（Quality of Service）的議題。以電信業者的實務經營面來看，電信業者為避免網路壅塞，必須配合其網路承載狀況，以流量管理措施調控網路封包傳輸，流量管理措施包括差別待遇、封包檢測及付費優先權等措施。由於「內容」的性質與終端消費者的偏好，牽動了電信業者（Internet Access Service Provider, IASP）與內容提供者（Internet Content Provider, ICP）的互動神經，尤其在即時性的傳遞及頻寬需求度上會因傳遞內容的性質為資料、語音或視訊有所不同，電信業者對於其網路使用效率的管理則亦發重要。因此，在電信業者採行流量管理措施之後，進而衍生網際網路內容提供者付出一定費用換取大量的穩定終端流量之爭議，在寬頻網路時代，與電信業和網際網路產業鏈之利益平衡息息相關。

二、網路中立性原則的意涵

網路中立性（Network neutrality）亦稱做網際網路中立性（Internet neutrality），並未有統一定義，然有些人認為網路中立性原則的真正落實，必須對於網際網路上所有內容、網站、應用及平臺一視同仁¹；且應採取盡力傳送與先到先服務原則，避免網路接取服務提供者偏好特定網路內容與應用服務，以確保網

路內容與應用服務市場之公平競爭，並促成產業創新與保障民眾言論自由²。換言之，於法律允許範圍內，所有網際網路用戶均可依自己選擇接取網路內容、應用程式、接取設備及選擇服務提供者。

網路中立性的討論，最早多集中於美國，起源於部分IASP業者對內容與應用服務提供者進行流量差別待遇。此一原則討論迄今，核心議題即在於電信業者可否為差別待遇行為，贊成與反對者各有其立場，支持者主要為在終端網路的內容與應用服務提供者（content & application service provider）及消費者團體，主張網路應平等對待所有內容、網站及平臺，讓網路能運載各種不同的資訊並支持各種應用服務，使每個網路使用者能公平的使用所有網路資源。反對者主要係電信業者（IASP），認為過多的管制將會扼殺升級設備的意願並阻礙技術創新，亦無法改變現有產業與技術環境，反而扭曲投資意願，減少產業垂直整合的綜效。

美國聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC）在2005年8月5日一項網際網路政策宣言中，提出網路自由（Internet Freedom）四項原則，作為管制執法之原則³：

1. 消費者有依其選擇接取合法網路內容之自由（freedom to access content）；
2. 消費者有依其選擇權使用應用服務之自由（freedom to access use applications）；
3. 消費者有使用其所選設備接取網路之自由（freedom to attach personal services）；

4.消費者有知悉其服務內容之自由(freedom to obtain service plan information)。

此四項自由為FCC在網路中立性議題首次提出較為具體的意見，也成為日後公眾討論網路中立性的基石。

FCC更在2015年2月26日的委員會議通過強而有力的管理規則來維持開放的網際網路⁴，在規則中明確畫出紅線(bright-line)，禁止電信業者有傷害開放網際網路的3種行為：

- 1.禁止封鎖(No blocking)：寬頻服務提供者禁止封鎖合法的內容、應用程式、服務或無害的終端設備。
- 2.禁止延宕(No Throttling)：寬頻服務提供者不得因內容、應用程式、服務或無害的終端設備的關係，減損或降速合法網際網路的流量。
- 3.不得推出付費優先的服務(No Paid Prioritization)：寬頻服務提供者不得以任何理由對一些流量進行特別優惠—換言之，沒有「快速通道」，這項管理規則也禁止IASP業者偏袒自己的關係企業。

另外，歐盟方面，由於對於通訊市場之管制架構目的在促進有效競爭，認為消費者在明確且有意義的資訊中，具有從各種競爭產品選擇其一的能力並可有效轉換至其他電信業者，在這種競爭環境下，更能促使業者調整價格並放棄限制消費者所喜愛的網際網路服務。為促進歐洲電信市場競爭及提供消費者多元選擇，歐洲議會(European Parliament)在2009年11月24日通過電信改革方案(Telecoms Reform Package)。2009年電信改革方案主要是針對2002年的電子通訊管制架構，增修「普及服務指令」(Directive 2009/136/EC)及架構指令(Directive 2009/140/EC)並新增專章成立歐洲電子通訊管制體(Body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC)⁵。

在這一增修的指令中強化「資訊透明」及「服務品質監督」之規範；在資訊透明部分，強化對消費者資訊之傳達，包含使消費者充分知悉所訂購之服務內容、服務品質、賠償和退費機制；消費者將獲得更好的資訊服務，確保他們瞭解服務的限制。消費者契約必須指定，除其他事項外，資訊傳輸的最低服務品質水準，以及未達水準時之賠償和退款；並賦予會員國及主管機關得設定網路服務之最低品質標準，且要求業者須於簽約前對消費者告知網路流量控管之技術，和該技術對其服務之影響。新的電信指令將確保歐盟消費者能基於競爭的考量下選擇寬頻服務提供者。歐盟議會認為，網路服務提供者之網路管理行為能促進並保障即時、高品質服務(如Internet Protocol Television, IPTV)的發展、能

幫助並確保通訊的安全；然而，其也提出警告，同樣的技術也可能造成服務品質的降低⁶。

三、我國電信監理實務探討

參諸美國FCC、歐盟對於網路中立性原則的討論與採行措施，FCC多係著重在IASP差別待遇對消費者的影響及對網際網路內容及應用服務提供者的影響，因此未來的關注重點在於以何種標準判斷IASP的差別待遇是否合理；歐盟則從市場競爭的角度出發，強調業者的差別待遇對通訊市場是否產生影響，但二者的共同點在於增加資訊透明度以及對消費者告知義務的要求，使消費者能有充足的資訊以選擇服務業者，維護消費者選擇權益。

揆諸美國FCC、歐盟對於網路中立性所採行的管制規定，我國在實務監理上可分別從IASP與終端消費者間、IASP與網路內容、應用服務提供者間，透過資訊透明與服務品質揭露等方面來思考：

(一) IASP與終端消費者間

我國電信法第21條規定，電信事業應公平提供服務，除本法另有規定外，不得為差別待遇。前開條文為民國85年增訂，揭示電信公平提供服務的原則，立法意旨為「電信事業具有高度服務公共特性，能否完善、公平地提供民眾充分利用，影響人民之權益甚鉅，特依憲法第7條平等權規定之精神及電信事業提供電信服務之義務，爰規定本條俾保障人民使用電信服務之公平性。」

目前在上網費用的資費方面，以行動通信及固定通信網路分別來看，消費者在行動通信語音通信搭配上網服務的資費，多傾向採取吃到飽的訂價模式；在固定通信網路部分，則由業者依上下行的上網速率採取分級收費方案供消費者選擇。現在如果IASP透過設定特定用戶的傳輸量上限，達到降低消費者對頻寬消耗的目的，以維護一定品質的網路傳輸，避免影響其他消費者之權益，電信法第21條是否可解讀為IASP不得依傳輸量採取分級收費？是否造成促使網路使用者對網路內容或服務做出取舍與價值判斷，進而間接形成違反網路中立性效果之情形？

IASP基於解決網路壅塞及維護網路運作效率的前提，採取分層收費；IASP在與消費者訂立服務契約之前，提供充分的資訊，例如歷史用量紀錄，讓消費者自行評估適合的資費方案，保有符合自己需求的頻寬用量之選擇自由，且如輔以要求IASP充分揭露資費方案之相關資訊，並在消費者所使用之用量即將到達上限時，通知消費者並提供停止網路接取或付費購買流量的選擇。

依FCC所提出的網路自由四原則中有關消費者有選擇使用應用服務的自由及知悉其服務內容之自由來看，IASP依傳輸量為不同費率設計應不致與上開二原則有違。

(二) IASP與網路內容、應用服務提供者間

在網際網路時代，電信業者透過建置傳輸網路提供上網服務已是其主要經營模式，網際網路的特性，讓其成為高度創新的平臺，OTT (Over-the-Top) 服務在近年來急速成長即為實例。

寬頻網路提供更大的頻寬，網際網路上的應用服務及內容更加豐富多元，但傳輸品質、頻寬對於網路應用服務及內容提供者則愈見重要。尤其電信事業向上整合，同時具有網路應用服務及內容提供者身分時，可能引發IASP透過封包過濾與檢查技術，對於與其競爭的網路應用服務及內容提供者，有採取歧視或不當競爭手段之質疑。

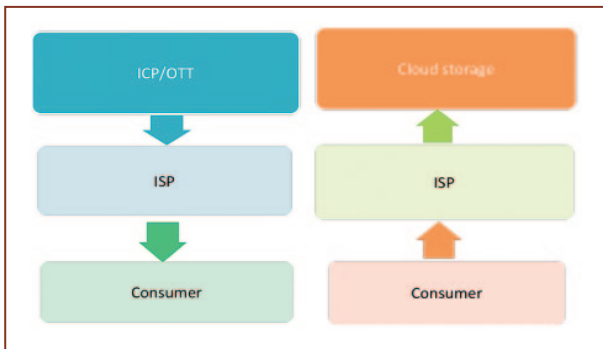


圖1 內容流向示意

然而網路應用服務及內容提供者，其並未負擔網路建置成本，但透過電信業者建置的基礎網路設施，在網際網路提供多元的網路影音內容、音樂串流、通訊應用、遊戲應用等服務吸引消費者點閱、瀏覽、觀看，瓜分了電信業者的利潤；再者，消費者可利用各種終端裝置（智慧手機、平板電腦、穿戴式裝置等等）享受網路應用服務及內容提供者所提供的服務，相較傳統電信服務，在即時、追求新奇的潮流下，更有發展的潛力，電信業者出現未來可能成為「笨水管」（dump pipe）的危機。電信業者因應此一情勢，目前所採取的積極策略有二：一為與OTT服務提供者，進行異業結盟互助獲利；二為自身積極搶進OTT服務市場，加入競爭。

面對網路中立原則是否立法的正反聲浪，管制機關與其延伸網路中立性原則的概念，認為IASP可藉

此進而控制提供給消費者的資訊、服務，予以管制，不如將整體寬頻網路及藉由寬頻網路在網際網路上的活動視為一個生態系統（ecosystem），電信業者、網路應用服務及內容提供者等都僅是其中一項要素（element）；彈性的轉化管制與監理手段，適時適度監理市場發展，以有利於應用及內容層的創新、寬頻建設的積極建設，以及讓整個生態系統健全發展的角度思考，促使產業創造更大利益。基於消費者接取網路權益之維護，以及持續促進市場競爭的思維下，強化資訊透明度及積極的消費者告知，透過要求IASP揭露其網路管理政策，使消費者得以有充分的資訊選擇寬頻服務業者，並透過消費者彼此的使用經驗分享，對IASP產生被比較的壓力，促使IASP提升品質。

四、結論

我國電信法於66年制定公布，所謂「電信」，規定於第2條第1款，指利用有線、無線，以光、電磁系統或其他科技產品發送、傳輸或接收符號、信號、文字、影像、聲音或其他性質之訊息。從電信技術的發展來看，在電信法立法之初，對於電信，實係指電報與語音通信（電話），且由於電信事業原本為國家經營，諸多管制措施多以公用事業的角度為出發點而訂定。亦即，我國電信法乃在窄頻、傳統電信網路架構之背景下立法並進行歷次修法。

然隨著電信自由化、民營化，導入市場競爭機制，電信事業已可提供多樣化服務，電信業者提供上網服務，亦屬於「電信」定義的範疇內，但網際網路時代來臨，網際網路已經成為現今經濟、社會、文化各生活層面不可或缺之一環，寬頻科技的出現，模糊了傳統電信與資訊服務的界線，在追求市場競爭、避免阻礙網際網路上層應用與服務之創新的原則下，現有電信管制措施確實存有檢討之必要。但是否即在此進行數位匯流修法的時刻，引進美國網路中立性原則進行立法，仍有審慎考量的餘地，監理者可先通盤評估與了解我國目前寬頻網路市場的競爭狀態、網際網路相關產業的發展可能性，就既有管制工具，例如資訊揭露、消費者保護措施等進行調校，健全市場發展的同時並促使產業發揮更大利益。☺

（作者為法律事務處專員、科員）

1 See Timothy Wu, Network Neutrality FAQ, available at http://www.timwu.org/network_neutrality.html (last visited May. 16,2015)

2 邱祥霖，歐盟網路中立與資訊揭露規範近期發展，科技法律透析，第24卷第7期，2012年7月，頁19-20。

3 金韋伶，探討網路中立性於我國寬頻政策之可行性，世新大學法學院碩士論文，頁44(2012)。

4 <https://www.fcc.gov/document/fcc-adopts-strong-sustainable-rules-protect-open-internet> (last visited May. 16,2015)

5 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:337:0037:0069:EN:PDF> (last visited May. 16,2015)

6 葉志良、陳志宇，網路中立性與我國寬頻政策之探討-由臺北高等行政法院九十九年度訴字第一六五四號判決談起，科技法學評論，第9卷第1期，2012年，頁127。



威脅虎視眈眈，資安有賴共識 參加第十屆倫敦行動計畫（LAP；London Action Plan）年會心得分享

吳銘仁、陳俊瑋、林湛翔

一、前言

有鑒於通訊與傳播科技匯流趨勢將帶動產業與市場劇烈轉變，需要事權整合的單位統整伴隨而來的諸多改革，特別是隨著產業結構變化帶來的管制策略調整需求，我國於民國87年4月2日行政院第2272次院會及同年行政院第8次電子、資訊與電信策略會議（SRB會議）決議成立一個獨立監理機關。立法院於民國93年通過「通訊傳播基本法」、民國94年通過「通訊傳播委員會組織法」後，「國家通訊傳播委員會」（以下簡稱本會）於民國95年2月22日成立，開啟我國資通訊、電信、廣播電視產業領域的數位匯流之門。

數位匯流（Digital Convergence）有關的議題龐雜，除了監理機制的建立外，尚涉及政府的產業政策、對國內外市場的競爭策略、對新興媒體內容的管制態度、防制跨國濫發商業電子郵件與各項因應資安電子威脅執法作為等，政府如能妥善並規劃明確且周全的數位匯流政策，將有助於跨部會資源的整合，因應數位匯流時代變化多端的挑戰。

日本一方面鑒於電子郵件功能強大，無遠弗屆，發展迄今已成為當前資訊社會及民眾日常生活或商業活動中不可或缺的一種溝通媒介；另一方面亦認為防制垃圾郵件工作，本質上並無國界之分。為有效防制跨國商業垃圾郵件泛濫，務須持續加強國際合作，因此邀請我方於出席該年度會議前一日（103年10月6日）共同召開「臺日防制垃圾郵件雙邊交流會議」，就臺日雙方有關垃圾郵件法案、防制系統技術與強化合作機制進行交流；本次103年10月7日至9日於日本東京舉辦之「第10屆倫敦行動計畫」年度會議，係我國加入該計畫後第8次參與之國際性工作會議，審酌垃圾郵件事實上屬於資訊安全中的一環，資訊安全相關的議題亦是本屆會議討論的重點，同時在法律層面上，已正式立法防制垃圾郵件的國家將於會議中分享其執法經驗，本會指派基礎設施事務處吳銘仁簡任技正及法律事務處陳俊瑋專員、平臺事業管理處林湛翔技士出席會議。

二、關注重點

本次會議主題以「垃圾行動簡訊（SMS Spam）」、「GSMA對於手機垃圾簡訊濫發行為之因應」、「網路時代所面臨的執法挑戰」、「聯盟行銷對消費者的威脅」、「日本重要電信政策介紹」等為中心，會議議題包括促進國際合作、建立全球性夥伴關係、呼籲公協會及業者參與、提升公眾防堵資安事件意識、建立周全法規機制、加強資訊分享及追蹤技術之研發、共同致力於未來網路經濟之發展等項。鑒於會議討論事項相當廣泛，各國與會代表亦

未提供簡報檔案供參考。本報告僅就會議議程、議題內容、檢討心得與建議等擇要撰擬，期望對於相關業務之推動有所助益。

三、研討會議紀實（與會國代表專題演講及經驗交流分享）

（一）議題一、日本重要電信政策介紹（Keynote address）專題演講

主講人總務省企劃官藤波恒一（Mr.Fujinami Koichi）首先介紹日本電信電話株式會社（Nippon Telegraph and Telephone Corporation；NTT）的歷史發展，論及日本電信產業及市場、智慧型手機隱私權保護及濫發商業電子郵件防制作為，因應時勢鬆綁法規並適度引進外資，促進消費者權益保障；其次，簡要介紹日本個人資料保護法，表示在日本不論是政府機關或是民間機構，只要有使用到個資的情形，均受到個人資料保護法的規範；並且明確定義事業單位利用個人資料時應遵守之義務、資料的使用目的，與限制、取得、正確、安全、透明等5項基本原則；為因應日本國內消費者對於手機使用資安問題日益重視，日本在2012年8月進行智慧手機隱私維權首次倡議（Smartphone Privacy Initiative I），在2013年9月進行智慧手機隱私維權二次倡議（Smartphone Privacy Initiative II）成效良好，可供與會成員國於推動相關施政措施時，參考借鏡。在最後介紹日本防制濫發商業電子郵件之作為，目前與日本建立合作管道的國家為中華民國、中國大陸、南韓、印度、巴西及越南等6國，其中雙向交換的國家為中華民國、南韓、巴西，單向交換的國家為中國大陸、印度、越南。日本「特定電子郵件傳送標準化法」制定於2002年；分別於2005年與2008年進行兩次修正，2008年第二次修正時變更原先立法採行的選擇退出（OPT-OUT）的機制，改採行（OPT-IN）機制，並進一步課予發信人資訊之開示義務，行政告誡與裁處流程如下：

- （1）由總務省寄警告信給濫發商業電子郵件行為人。
- （2）若濫發人仍不遵守前揭警告信函，總務省將再發給措置命令（行政處分）。
- （3）若濫發人仍不確實遵守措置命令（行政處分），濫發人依法將再受到主管機關進一步的裁罰（刑罰、行政罰）。

（二）議題二、會員國執法經驗交流活動

荷蘭垃圾郵件的主管機關為消費者保護暨市場管理局（Authority for Consumers & Markets；ACM），其代表分享垃圾郵件防制發展趨勢的看法，與近10年的執法經驗、相關施政作為、垃圾郵件防制成功和失敗的經驗等；加拿大則分享濫發商業電子郵件、話費欺詐與各類型詐騙；綜合各國分享之結論，網路資訊的流通並非單一國家所能掌控，且各國並沒有相同的法律標準規範，且網路具有「匿蹤」的特性，容許用戶隱藏真實身分，此點特性雖促成網路應用蓬勃發展，但也使得身分難以確認，造成執法上的困難，且隨網路科技的發展，犯罪行為的手法日新月異，使得執法人員窮於應付，這也是當前網路時代所面臨的挑戰。

1.新加入之會員介紹：本屆新加入的會員為南非與香港。

2.日本總務省資安政策與相關施政作為

日本資安政策主要目的是為了建立安全且可靠的通訊環境，其概要如下：

- （1）網路：創造健全且可靠的網路、促進網路經營者間的資訊共享、ISP業者防範對策的發展，促進電子簽章、認證、電子戳章以及密碼技術的使用。
- （2）個人：提升個人素質、警覺性，並且教育網路使用者，積極參加ACTIVE計畫（Advanced Cyber Threats Response Initiative；進階數位威脅應對提案）來減少惡意軟體感染的影響。
- （3）技術：積極鼓勵研究和發展，進行研發計畫發展安全對策來對抗新興的網路威脅，促進國家相關研發機構來從事研究工作。
- （4）國際：積極拓展國際合作，強化多邊及雙邊的夥伴關係，提升私營部門及研究機構的國際間合作，並標準化

網路安全技術。由惡意軟體所進行的惡意行為如DDoS攻擊等，已經十分普遍並影響到日本的商業活動，PRATICE計畫（Proactive Response Against Cyberattacks Through International Collaborative Exchange；國際合作交換資訊積極應變以對抗網路之攻擊之專案）屬於國際合作，由總務省和ISP業者網路安全協會（Telecom ISAC Japan/Telecom Information Sharing and Analysis Center Japan）、研究機構（NICT／資訊通信研究機構）和合作公司（KDDI電信公司）等規劃，針對日益增長而且變得更有智慧網路攻擊者的趨向預測和快速回應之研發計畫，透過資料探勘或是惡意軟體分析等方法來掌握攻擊者的特徵。

在垃圾郵件方面，垃圾郵件占了日本60%的總電子郵件流量，垃圾郵件屬跨國性質（日本超過90%的垃圾郵件來自境外），因此國際合作對打擊垃圾郵件具有重要性，目前日本積極與國際進行資訊分享，日本現在與臺灣、中國大陸、南韓、巴西、香港及越南分享關於包含IP位址在內的垃圾郵件濫發者的資訊。

（三）議題三、新興型態垃圾行動簡訊（SMS Spam）

1. 垃圾行動簡訊帶給消費用戶的資安威脅

垃圾行動簡訊（Short Message Service Spam；SMS spam）的分析數據中顯示，有10%屬於色情內容，但最大宗屬於金融詐欺，而非傳統商業性質廣告，約佔了70%，攻擊的手法可分為釣魚、社交工程、費用詐騙等3類；金融詐欺相關的垃圾簡訊內容常利用免費贈品或優惠的方式吸引用戶點擊連結，要求如銀行帳戶、信用卡號碼等資訊，用戶的手機帳單很可能因此多出不必要的費用，而電信服務供應商通常只負責用戶簡訊的收發，而不在乎用戶增加多少費用，易造成消費權益受損求償無門，同時也有可能因此被植入惡意軟體，藉此收集敏感個資，再販售給營銷人員牟利，使用戶隱私受到侵犯；同時，惡意軟體存在手機的內部記憶體中，也會使用戶的手機效能降低，影響使用品質。

2. 美國對於規管發信人寄發商業電子郵件之合法要件要求

垃圾行動簡訊的存在已經對美國消費用戶及電信服務供應商造成嚴重困擾，預付卡（prepaid SIM cards）是常見的濫發源，具有價格低廉且不易追蹤的特性，少有電信服務供應商具備良好的防禦系統。

在美國濫發垃圾行動簡訊是違法的，除非發送者事先取得用戶同意，但是有下列2項例外：

- （1）與用戶相關的消費行為確認，例如產品維修訊息、用戶訂購之產品詳細規格等。
- （2）非商業性質之簡訊，例如民意調查、募款訊息等。

美國聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission；FTC）和美國聯邦通信委員會（Federal Communications Commission；FCC）均可接受電信用戶申訴檢舉。

為防制垃圾行動簡訊，必須加強國際合作關係，建議國際間可簽訂合作備忘錄（MOU）以及相關保密協定（NDA）等，並藉由全球行動通訊系統協會（GSMA）建立的垃圾訊息舉報服務（Spam Reporting Service；SRS）機制，加強執法能量，共同打擊非法行為。

（四）議題四、加拿大最新濫發商業電子郵件防制與資安電子威脅立法

加拿大反垃圾郵件法已於2014年7月1日實施，執法單位分別是加拿大廣播電視暨通訊委員會（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission；CRTC）、加拿大競爭局（Competition Bureau；CB）和加拿大隱私公署（Office of the Privacy Commissioner of Canada；OPC）；加拿大垃圾郵件舉報中心（Spam Reporting Centre；SRC）由CRTC負責運作管理，受理未經同意發送的商業電子郵件或電子訊息、假冒或內容不實的商業電子訊息之檢舉，檢舉的資訊移送CRTC、CB及OPC等執法單位處理。

1. CRTC執法權限

CRTC為加拿大反垃圾郵件法主要的執法單位，除了調查與進行反制措施外，並針對下列行為祭出行政罰：

- (1) 違法發送商業電子訊息，即未取得民眾事先同意發送的商業電子訊息。
- (2) 未經網路用戶同意，逕行改變傳輸數據內容，例如透過內部設定將不知情的用戶連結到他們不想造訪的網站。
- (3) 未經用戶同意，逕行安裝軟體到用戶的電腦中，這些軟體很有可能是惡意程式或是病毒。

2. CB與OPC執法權限

CB為加拿大獨立的執法機關，目的在促進產業健全發展和維護消費者權益，CB的角色在審查電子訊息是否涉及具有誤導或詐騙性質，包括偽造的發送人資訊或是容易造成誤導的標題資訊等；OPC負責保護加拿大民眾的個人資料，法規允許OPC執法人員未經同意逕入電腦系統，以及未經授權收集IP位址清單之行為並加以處理之權限，並規管下列行為：

- (1) 未經同意蒐集電子郵件IP位址。
- (2) 利用非法行為收集個人資料。

濫發垃圾郵件違反規定者，主管機關為CRTC，個人罰鍰加幣100萬，法人罰鍰加幣1,000萬；行政罰與私權訴訟並行，最高罰鍰金額為個人100萬，法人1,000萬；而商業性質的資訊中，有不實詐騙行為者，主管機關為CB，若違反規定則個人第一次罰鍰加幣75萬，個人累犯罰鍰加幣100萬；法人第一次罰鍰加幣1,000萬，法人累犯罰鍰加幣1,500萬。

(五) 議題五、荷蘭ACM裁罰Daisycon案例以及對其網路行銷之規管作為

1. 荷蘭對於規管發信人寄發商業電子郵件之合法要件要求

任意濫發商業電子郵件在荷蘭是違法的，發信人在寄發商業電子郵件之前，必須滿足下列規管合法要件之需求：

- (1) 必須事先徵得收信人之同意。
- (2) 收件人必須看得到郵件來源，寄件人必須使用真實身分，不得使用匿名。
- (3) 如果收件人不希望獲得後續更多資訊，必須有選擇退出之機制，且必須免費、容易操作。

2. 荷蘭消費者暨市場管理局 (ACM) 裁罰Daisycon案例

Daisycon為荷蘭一家採納聯盟行銷 (Affiliate Marketing) 策略，同時以 "Lead Generation" 和 "CPC"

(Cost-Per-Click；點擊數付費) 廣告業務為主要的公司，"Lead Generation" 目前並沒有統一通用的商用標準中文名稱，目的是開發潛在的客戶，與一般的商業電子郵件不同，此為一種許可行銷，由用戶主動留下資料，系統根據需求寄送相關電子郵件給用戶，讓用戶有機會變成客戶實際上門消費；CPC廣告是聯盟會員根據網路用戶點擊商家廣告的次數來收取費用，亦即廣告主根據點擊次數的方式支付廣告費給聯盟會員。

荷蘭消費者暨市場管理局 (ACM) 收到眾多來自消費者的投訴，消費者投訴收到不請自來且無法取消的商業電子訊息並表示困擾，而且消費者表示事先並未同意接收，不知為何會收到此商業電子郵件；因此，消費者暨市場管理局 (ACM) 對於Daisycon濫發超過20億筆商業電郵之網路行銷，核屬違法多層次傳銷 (multilevel marketing) 與誤導消費者 (misleading consumer) 之行為。依電信法規定裁罰Daisycon 81萬歐元，案經Daisycon向法院提出訴訟，初審法院判決維持消費者暨市場管理局 (ACM) 之裁罰決定，經Daisycon上訴二審，現交由二審法院審理中。

四、心得及建議事項

倫敦行動計畫 (London Action Plan) 是一個全球性的組織，其會員為各國專責資訊安全相關的政府機關或民間機構，除了在會議中分享垃圾郵件及資訊安全相關經驗，亦可以就各國報告的統計數據了解資訊安全問題的趨勢，同時取得資訊安全方面的最新知識與訊息，因網路通訊技術的迅速發展，資訊安全威脅的手法態樣也不斷翻新，國際間每年定期舉辦的會議實屬重要的交流管道，讓重視個資維護、通訊技術發達的國家可以迅速掌握新知，對打擊網路不法行為保持優勢。

本件年度經常性會議是一個重要的國際交流平臺，可以藉機了解各國處理資安問題的方式、法規機制，同時與會的各國代表也樂於分享，利用實際面談會議方式，交流不便於網路上公開之執法實務經驗，對於強化國際合作事務工作的推展來說，是一個良好互動的機會，除了直接面對互動交流外，亦可藉由交換名片或電子郵件的方式保持聯繫，回國後有利於業務的推展。

本次第10屆倫敦行動計畫由日本主辦，日本表示該國在防制垃圾郵件方面長期挹注不少資源與研究人力，鑒於通訊傳播科技匯流趨勢帶動產業市場劇烈轉變，日本考量於2002年制定公布「特定電子郵件傳送

標準化法」(特定電子メールの送信の適正化等に関する法律)已顯得不合時宜,2008年12月1日第2次修正「特定電子郵件傳送標準化法」,變更原先立法採行的選擇退出(OPT-OUT)的機制,改採行(OPT-IN)機制,並進一步課予發信人資訊之開示義務,俾有效防堵垃圾郵件濫發行為;從2007年開始,日本國內ISP業者陸續配合政策推行了OP25B(Outbound Port 25 Blocking)機制,使得源自於國內的垃圾郵件大幅下降。本會每週分析垃圾郵件的數據亦顯示來自日本的垃圾郵件數量大多只有個位數,甚至是零,相對於其他國家的垃圾郵件數量明顯偏低,可以顯見日本在國內防制垃圾郵件的成效卓著;但有鑒於來自國外的垃圾郵件數量龐大等問題仍無法有效解決,因此日本非常積極拓展國際合作。根據統計,中國大陸是第二大垃圾郵件濫發國,因此亦是日本的合作國夥伴之一。中國大陸的對外合作窗口為中國互聯網協會,該協會目前也已與日本建立防制濫發垃圾郵件的合作夥伴關係。

由於日本國內實行OP25B機制,電子郵件的傳送均經過身分認證,沒有遠端駭客(Hacker)操控殭屍電腦(Botnet)濫發垃圾郵件的問題;因此在違法事實的認定上較為明確,執法單位依法所為之行政措置,也較無重大適法性爭議。

2014年,日本東京第10屆倫敦行動計畫年度會議,新加坡、香港、紐西蘭之代表均表示願意與我國建立合作關係,其中紐西蘭代表表達與我國簽署合作備忘錄的意願,對於拓展國際合作,總計目前合作國有美國、日本、南韓、巴西等,未來可能再洽商增加新加坡、紐西蘭;中國大陸為垃圾郵件的第二大濫發國,對於防制垃圾郵件合作上亦表達正面立場,但由於目前時機較為敏感,建議日後再尋求適當時機與大陸、香港建立合作管道;執法在移送垃圾郵件方面,我國是不同的國家採不同的檔案格式與傳送方式移送,例如移案南韓使用FTP及eml檔案格式、移案巴西使用FTP及mbox檔案格式、移案美國使用電子郵件及msg檔案格式、日本則是統一採Excel的格式以電子郵件附件方式移案。

綜上所述,考量與本會合作國家將日益增加,建議未來應統一垃圾郵件的移案方式以及檔案格式,以縮短作業時間並提升分析、移案效率。除了汲取國際經驗,增進執法人員合作交流之外;隨著行動通訊裝置的普及,在享受網路科技所帶來便捷服務的同時,

對於網路用戶權益的保障也日益受到重視;除了加強認證機制與國際合作之外,本會亦應持續積極向民眾宣導,唯有建立正確的資訊安全防護觀念,培養良好的網路使用習慣,方能將資訊安全的威脅降到最低,確保優質的網路使用環境。☺

(本文作者為基礎設施事務處簡任技正、法律事務處專員、平臺事業管理處技士)

附錄

(一) 臺日防制垃圾郵件雙邊交流會議(2014年10月6日)



圖1 本會代表與日方於會議後合影,由左至右,日方代表為總務省課長補佐筒井邦弘(左一)、防制垃圾郵件諮詢中心主任西松薰(左二)、總務省企劃官藤波恒一(左三)、本會代表為簡任技正吳銘仁(右三)、技士林湛翔(右二)、專員陳俊璋(右一)。

(二) 第十屆倫敦行動計畫年度會議(2014年10月7日至9日)



圖2 各國經驗交流分享座談,由左至右,美國聯邦貿易委員會(FTC)顧問Betsy Broder(左一)、加拿大廣播電視暨通訊委員會(CRTC)處長Lynne M. Perraul(左二)、荷蘭消費者暨市場管理局(ACM)經理Evert Jan Hummelen(右二)、紐西蘭內政部防制垃圾郵件資深調查官Toni Demetriou(右一)。

消弭歧見、洞見趨勢、掌握未來 廣電三法修法進度報告與展望

何垂芬、李獻德

廣電三法（廣播電視法、衛星廣播電視法、有線廣播電視法）最早立法可追溯至民國80年代以前，當時尚屬類比傳輸訊號時代，時至今日全球通訊傳播科技已經邁入數位匯流時代，加上廣電產業朝製、播、傳分工發展，其垂直轉向水平的趨勢已日漸形成，相關法規應該如何調整，以因應未來轉向以內容（頻道）層、平臺營運（有線、無線、直播衛星）層、傳輸（有線、無線、衛星）層為主體之規範？此外，過去幾年，電視產業部門因數位技術的演進，增加許多頻道，廣告創意及表現形式歷經不同變化，如果法規無涉及公共利益，似應放寬電視廣告的規管法規；但臺灣的廣播與電視產業之匯流經營，卻受限於舊有法令，多年來各界一再呼籲，應及早修正調整現有廣電三法不合時宜的規定，才能因應數位匯流時代巨大的挑戰。由上述問題顯示，現有的法規的調整，已是刻不容緩的議題。

行政院於民國99年12月公布數位匯流發展方案，將匯流法規架構調整期程分為2階段，第1階段為廣電與電信產業分別修法，第2階段完成廣電三法及電信法草案（或匯流形式規範架構），朝向水平結構法制調整作業。廣電三法修正草案即屬第一階段修法，如能順利完成修法，不僅藉此建立新的法制架構，有助於第二階段匯流修法之推動，更能立即改善現有廣播電視經營環境，修法主要目標有4個：

1. 移除既有法規不必要的障礙。
2. 鼓勵產業發展、跨業經營與競爭。
3. 保護消費者、公民和弱勢族群權益。
4. 為市場公平與科技發展，拓展新興服務潛能。

國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）為回應數位匯流趨勢修法需求及配合行政院數位匯流發展方案，提出本次廣電三法修正案，其中在「廣播電視法」部分，修正重點為配合立法院審議通過公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約，修正廣播、電視節目內容之禁止規定；在「衛星廣播電視法」部分乃因應頻道節目內容之監理亦須配合數位匯流趨勢，予以齊一化管理，將其定位為頻道法；在「有線廣播電視法」部分，主要為因應我國數位化發展，調整有線廣播電視產業整體市場結構及管制架構，系統經營者與電信業者間得相互跨業提供匯流服務，另外在廣電三法中之黨政軍退出媒體相關規範亦加以合理化調整。

廣電三法修正草案對於廣電產業當前亟待解決的問題，包括推動數位化、數位匯流、市場競爭秩序，消費者收視選擇權……等事項，至關重要。以廣電三法共通議題「黨政軍退出媒體條款」為例，謹守黨政軍退出媒體，為政府一貫的政策，此一立場從未改變，然而，現行黨政軍退出媒體條款之規範方式，

僅「禁止政黨、政府直接、間接投資廣電事業」，對於以直接投資及間接投資以外之其他方式控制廣電事業者，則未予規範；而在間接投資部分，即使政府機關（構）僅為單純理財，而於集中交易市場購買非廣播電視事業之上市公司股票，購買時亦不知該上市公司直接或間接持有廣播電視事業之股份，甚至廣電事業亦因不知被間接投資卻違反規定。此外，違規投資者為黨政軍機關（構），被處罰者卻為廣播電視（包括有廣、衛廣）事業，此現象導致違規投資者未受處罰，而不知情的被投資者卻遭受處罰的不合理情形，且行政法院已有判決認為不知情的被投資者並無故意過失，不應受處罰。本會乃針對上述缺失情形予以修法，如政府間接持有廣播電視事業未達已發行股份總數10%（立法院交通委員會審查時改為5%）且未達控制程度即屬合法；如政府、政府成立之財團法人、政府之受託人間接持有廣播電視事業逾已發行股份總數10%（立法院交通委員會審查時改為5%）、前三者合計間接持有廣播電視事業逾已發行股份總數10%（立法院交通委員會審查時改為5%）或由公營事業擔任廣播電視事業之發起人、董事、監察人、經理人等情形即屬違法，並針對實際違法之行為者通知限期改善，如未依限改善，則予裁罰。換言之，黨政軍退出媒體條款修正通過後，將黨政軍退出媒體規範對象改為投資者，對政府機關（構）單純理財行為，取消不合理的限制，讓廣播電視產業可以在資本市場合理取得資金，而不需要擔負不可預期的法律風險。

此外，如廣播電視法修正草案為配合兩公約之施行，修正對節目內容所為之禁止規定，有助於我國人權保障之推展。衛星廣播電視法修正草案為因應我國通訊傳播產業數位化發展，有線廣播電視系統將朝向平臺化發展，而頻道內容之監理亦須配合數位化趨勢，適時調整現行法律規範監理機制，就內容予以齊一管制，提升節目品質，而對衛星廣播電視產業之發展秩序為整體性、具體性之調整。有線廣播電視法修正草案為導正我國有線廣播電視市場長期存在結構性失衡，包括頻道上架之供需失衡，消費者沒有頻道選擇權等，期在監管法規架構作更周延地結構調整，以解決既存失衡的產業鏈秩序及相關問題。有線廣播電

視法修正草案除督促業者以發展更前瞻的數位化建設為營運目標，提供業者誘因和具體目標，讓業者知所遵循外，長遠而言加速提升臺灣有線電視產業的質量和價值，及臺灣整體通傳產業的價值和競爭力。

廣電三法進度及爭議處理情形

廣電三法修正草案經立法院於101年3月23日付委，第8屆第1會期交通委員會第13次全體委員會議審議，決議通過廣電三法修正案，並保留條文擇期進行黨團協商，立法院於101年11月1日起進行4次黨團協商，於103年1月2日黨團協商會議時，協商結論仍為本案協商多次，意見尚難統合，移請立法院院長協商。立法院104年1月20日、23日第8屆第6會期第18、19次會議審查行政院及立法委員所提廣電三法修正案，決議為協商後再行處理。

廣電三法迄未完成修法最主要癥結點，在於上下游產業間對有線廣播電視法修正草案第33條「必載」條文，於有線電視平臺上應必載之無線電視頻道數目有所爭議。行政院版有線廣播電視法修正草案為必載民營無線電視事業所指定之一個頻道，惟民營無線電視臺數位化後，經由數位調變技術，調變為多組頻道，無線電視業者認為，為維護消費者收視權益，建議增加一個必載頻道；衛星頻道及系統業者則認為，必載應維持現行範圍，其他頻道回歸商業機制；立法委員間亦各有提案並多次協商未果。

本會為凝聚產業界修法共識，曾多次召開會議協商，並於104年3月17日邀請立法委員、學者專家、相關產業代表、消費者保護團體、政府機關召開「廣電三法修正草案座談會」，經討論後，對於必載議題已有初步共識，即必載民營無線電視業者指定一個頻道，為上下游產業共識基礎，在此基礎上思考有無其他方案可以提供更多優質節目內容，又能兼顧系統營運自主性及頻道市場機制（會議紀要如後附）。

本會為整合不同意見，提出「有條件基本頻道版」，即於有線電視數位化後，系統經營者應將民營無線電視業者及衛星頻道供應者經過本會認定「本國自製高畫質節目達一定標準」之頻道，列為基本頻

道，並將其申請、審查及認定等事項，授權由中央主管機關訂定辦法。詳述並分析如下：

1.系統經營者應將符合條件之頻道納入基本頻道之時機點：

前提為系統經營者完成全數位化並停止傳送類比頻道信號後，因釋出相當頻寬，對有線系統經營者頻道規劃營業自由影響較小，且將民營無線電視業者及衛星頻道供應者經過本會認定「本國自製高畫質節目達一定標準」之頻道列為基本頻道，亦可充實頻道內容。

2.民營無線電視業者及衛星頻道供應者須向本會提出申請「本國自製高畫質節目達一定標準」。倘民營無線電視業者及衛星頻道供應者無意列為基本頻道，即毋須向本會提出申請。民營無線電視業者及衛星頻道供應者可基於其商業利益考量，選擇於基本頻道或付費頻道上架。

3.民營無線電視業者及衛星頻道供應者製作之頻道，須經本會認定「本國自製高畫質節目達一定標準」，有助於提升頻道播送內容，扶植本國影視媒體產業發展，其認定標準授權由本會另訂辦法。

4.系統經營者應與民營無線電視事業或衛星廣播電視節目供應者達成頻道授權協議，仍維持頻道上下架商業機制。

針對本會提出之「有條件基本頻道版」條文，本會於104年5月27日、5月30日分別邀請無線電視業者、有線系統業者及衛星頻道業者討論。除衛星頻道業者主張維持現行必載1個頻道，認為「有條件基本頻道版」認須再協商；無線電視業者、有線系統業者對該條文則尚能接受。

本會多次召開協調會議中，與會代表均體認到現行廣電三法已無法因應數位時代的產業發展與消費者需求，對於立法院於本會期完成修法，也都抱持高度的期待與共識。值此通訊傳播數位匯流發展之關鍵時刻，面對國內廣播電視市場長久以來的結構性失衡，廣電三法修正草案通過確有迫切性及必要性，而本屆立法院僅剩2個會期，若如未及時通過，因屆期不連續將全案退回，將有礙廣電產業及匯流發展，進而影響國家未來發展及通訊傳播事業之國際競爭力。

會議名稱：廣電三法修正草案座談會紀要

時間：104年03月17日（星期二）

地點：本會濟南路辦公室7樓大禮堂

主持人：本會何主任秘書吉森（圖1）



圖1 由左至右，謝處長煥乾、陳立法委員雪生、何主任秘書吉森、羅立法委員淑蕾、葉處長寧

一、序言

◆主持人：

有關廣電三法要修法的必要性，第一就是為了整個產業發展跟競爭的秩序，其中一個就是鬆綁黨政軍退出媒體之規定；其次，就是業者內部的自律機制、節目編審制度以及自律規範。再者，就是對於人權文化以及數位匯流政策目標的達成，包括二公約的施行；第四點，就是引入媒體製播活水，還有明訂節目的文化政策規定，都跟文化以及節目內容品質的提升有關；第五點就是廣電三法草案通過後，等於是替未來匯流做一個基礎；第六點就是消費者收視選擇權，希望全數位化以後能逐步推行分組付費的相關機制，還有引入MOD跟新參進業者進入有線電視，這些都是希望讓消費者有更多的收視選擇。（圖2）



圖2 廣電三法修正簡報

今天主要要討論的二個議題，一個就是分組付費，分組付費主要的目的在於增加收視多元的選擇機會，我們在102年5月的時候曾經有提出未來要提供分組付費，希望能夠提供至少3種以上讓訂戶來選擇，然後102年7月的時候外界有一些不同意見，後來國家通訊傳播委員會（以下簡稱NCC）認為這樣子的分組模式事實上是可讓業者主動提出來，所以那時候我們委員會決議，希望用拋磚引玉的方式讓業者提出多組收費的方式，即讓業界提出更多的分組模式。

另外一個就是必載的問題，無線電視一直希望一加一，有線系統不要一加一，希望維持原來民營無線電視臺自己指定的一個頻道，衛星頻道希望是透過協商機制，看起來大家各有意見，這個也是到現在為止我們認為廣電三法中爭議比較大的。我們NCC在中間就提出一個協商的版本，除了民營指定的一個頻道以外，有線全數位化以後，如果民營無線跟衛星頻道業者製作本國自製高畫質節目達到一定比例的綜合頻道可以列為基本頻道。用意是在提升本國自製的高畫質節目，然後也是在解決大家現在對於要必載一個，還是要必載一加一提出一個解決的方案。

二、分組付費議題

◆ 陳教授炳宏（圖3）：



圖3 陳教授炳宏發言

現在分組付費的規劃是有各種不同的組合讓民眾有多元的選擇，這樣子多元的組合是一個很好的概念，讓民眾自己去搭配，達到每一個人都有不同的媒體的選擇。

◆ 洪教授瓊娟（圖4）：



圖4 洪教授瓊娟發言

分組付費不要管上又管下，你只要給他可以做這件事情，讓市場來檢驗，然後因為還有相關的合約可以去檢驗，讓其他的那個稽核制度，包括消保相關的團體來搭配做一個管制。

◆ 財團法人中華民國消費者文教基金會盧秘書長信昌：

真正照顧消費者的方式，是在基本頻道設計一些模組，新聞性的、戲劇性的、電影性質的，其他教育知識性那甚至於包括無線電臺的。

最重要的是要尊重消費者選擇，讓市場能夠藉由消費點選跟消費購買的選擇權，最終有效促成新聞、戲劇、還有整個電視業的長期發展。

◆ 中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會鍾秘書長瑞昌：

對於分組付費的議題，當然NCC也推了2、3年，事實上目前不管是新的業者或者是全數位化的業者，甚至既有的業者，他目前的方向不管是消費的選擇也都有相當的助益，我覺得這方向是可以繼續推下去，而不宜說做太大的變更。

◆ 臺灣有線寬頻產業協會彭秘書長淑芬：

在分組付費的部分，應該是在100%數位化之後，大家熟悉了機上盒的操作，自然而然分組付費就會水到渠成。第二個是有線電視向來的定位是地方媒體，我們負有平衡城鄉差距、弭平數位落差的责任，地方政府向來在費率審議時會要求系統必須達成一些相關的責任或者是數位普及的計畫，他才會作為這個審議費率的依據，所以我們在第44條有關費率審議的部分是比較建議還是維持地方來審議。

◆ 陳教授清河（圖5）：



圖5 陳教授清河發言

關於分組付費，基本頻道的基本收費如果定得太低，上游頻道的廣告就會出問題，因為它的普及率不能那麼高，廣告出了問題它的收入就出問題。第二個，在頻道業者的經營過程裡面，是不是也能夠讓頻道業者在這一組分組付費裡面，不要還沒有受到好處之前就受到傷害。

◆行政院消費者保護處陳科員世文：

分組付費的部分，我們希望說能夠擴大到消費者的一個選擇權，而不是受限於業者提出來的套餐，出現再多個套餐選擇，但是裡面的組合不是消費者要的東西的話，那這個選擇再多是沒有意義的。

◆羅立法委員淑菁：

其實要修這個法最重要的幾點我跟各位報告。第一個就是說很多消費者都講說電視臺100多臺，我只看幾臺，沒有看那麼多，我為什麼要付那麼多錢。第二個有些節目是強迫讓你看的，但是重播率太高了，所以假如說分組付費是一種讓消費者選擇的一個權利，可以促進整個的頻道或系統臺或電視臺他們競爭，讓大家選擇，我看幾臺我付多少錢，這個可以促進一個產業的自己競爭。

分組付費絕對不是說由NCC強制分幾組，或者說由業界自己認為就是幾組，還是回歸市場機制，所以最終選擇權應該要回歸到消費者的手上。

◆凱擘公司李法務長南玫：

對於必載的議題，我們是很有興趣去瞭解這個NCC這次的「有條件入基本頻道」的部分，因為我們凱擘旗下的南天是全國第一家推分組付費，目前還算是

蠻成功的，而我們也瞭解基本頻道分組沒有驟然去做到消保團體要求的完全讓消費者自選，因為不管我們在系統的處理上，還有包括整個產業的結構，甚至涉及到衛星公會整個廣告業務的一個存續性，所以我們不覺得可以馬上做到很極端的分組，但是我們相信漸進式的分組隨著數位化越來越普及，我相信我們慢慢應該就會有一些彈性的付費機制出來，所以在此我們是想瞭解主管機關對於基本頻道的定義。

三、必載議題

◆陳教授炳宏：

有關必載的議題有2個前提，第一個，無線數位是政府花了非常多的錢完成的一個電視服務建置，2012年號稱我們的無線數位元年；第二個，無線電視的台視、中視、華視、民視之所以成為我們可以收視的電視，是因為政府指配一個無線電頻率給他，而無線數位頻率是全民的，政府只是接受人民委託去合理指配給最適合的人，我也贊成NCC的版本，無線必載是通則，我覺得應該有一個審議制度，符合一個標準之後你就應該讓他上架，我覺得這是我建議有線跟衛星業者可以配合的。

◆洪教授瓊娟：

無線電視你要必載，你要爭氣的，是你要把他變成一個必要性提出來，你要變成我們臺灣產業製作能力的累積。

◆財團法人中華民國消費者文教基金會盧秘書長信昌：

站在消基會的立場，我們希望在整個市場的競爭性能夠維持長遠性的發展契機，我們認為無線電臺理當有必載，必載在涉及公共安全的部分可以討論，在涉及國防需要的部分一定要強制。

◆中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會陳副理事長繼業：

現在針對無線數位去做必載的一些規劃，是不是針對特定的內容業者在作這方面的規劃，譬如說我們現在談的有條件式的必載，第一個有條件式的必載還是要協商，這個協商跟目前的現況有什麼不一樣？第二個是有條件的必載中間有提到自製節目的比例，將來頻道上了，頻道跟目前無線的數位頻道的品質一樣，對於有線電視平臺業者來講，對於消費者來講，是不是從中間真的有獲得他所需要的內容？所以從公

會的立場認為廣電三法的修法是很重要，但是我們覺得應該要把時間擺在我們針對很多細節來做討論，尤其不適合在現在所謂選舉將至的前提之下，我們趕快大家各退一步把這個法令趕快修過，因為這個法典修完之後，將來是要作為長長久久的廣播電視事業經營的依據。

◆中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會鍾秘書長瑞昌：

有關於無線必載議題方面，我們是主張對於公廣集團所有頻道，公視像這些沒有做廣告的頻道，我們是認為應該必載，但是對於其他的商業臺，應該是要回歸協商，我們的理由有下：一、就是必載這個無線的商業電視臺，事實上是違反國際通例跟時代的趨勢，民國82年時有必載前提就是收看不到，但是在101年無線已經是完全可以收看，所以已經是沒有必載的必要性。

第二個透過有線電視的平臺來看無線電視，如果說老百姓願意的話，他是可以不用付錢就可以看這個20個無線電視的節目，如果說今天我們把無線電視的頻道把他上架到有線電視的話，是不是消費者，這些想要看無線電視的人反而要付有線電視的費用來看無線電視，所以對消費者事實上是不利的。

第三點，我們覺得公部門不宜一再地用法律來獨厚特定的廠商，如果說今天透過這個有條件的基本頻道版，如果上架了3、40個頻道在裡面，包括衛星包括無線，造成這個衛星跟無線的一個產業上的競爭，這應該也不是我們政策所預先要想到東西。

另外提到有條件的基本頻道版，有關於是否上架，上架的價格還有上架的位置都還要協商，那又何必去多此一舉。

◆台灣有線寬頻產業協會彭秘書長淑芬：

我們協會的立場是基於保障現行消費者已經有一個收視習慣，還有現在的國際趨勢是對必載是不希望太大的一再擴大，主要是因為尊重智慧財產權的一個保護的觀念。至於NCC有提到關於有條件的一個基本頻道版來講，我們仍然建議應該是交由消費者、交由市場來決定喜好，誰放在基本包，誰放在組合的加值包等等，應該要讓這個消費者市場機制來決定，比較不建議由政府透過審議機制來決定誰該上前段的頻

道、誰不該上，其實應該還是要某種程度尊重系統的營業自由與自主的範圍。

◆陳教授清河：

第一個談必載，我想應該有一件事應該要趕快解套，就是有線電視系統真正的數位化，如果無線電視這個必載「一」還是能夠在還沒有完全數位化之前保留，我覺得是有必要的，但是這個過程裡面這個一加N的「N」的部分，我會建議就是商業機制、商業協商。

◆中華民國電視學會郭理事長人杰：

我們也是認為無線必載應該是通則，其實過去20年來，無線電視臺是幫助了有線電視系統地發展。我們必須要提出的是說「一加一」的必載，是希望能夠讓無線臺做了這麼多好的節目，能夠讓所有觀眾看得到，我們在創造的是一個頻道的價值，而不是一個頻道的價格，所以為什麼我們必須爭取一點點公平競爭的機會，至少一加一讓我們二個頻道可以去讓有線系統的觀眾看得到，讓我們另外二個頻道我們也願意接受市場機制的挑戰，我們可以來做協商，我們能夠四個頻道都能夠上架那才是無線電視臺最後必須要爭取的結果。

◆經濟部智慧財產局施秘書偉仁：

關於必載議題，本局是支持行政院版的版本，就是必載一個頻道，也就是現階段的必載不宜擴大，主要原因是除了人民接觸資訊的自由以外，必載還涉及著作權人的權益，那著作權人除了在無線系統、無線電視臺他去播送、他去授權以外，原則上他在有線系統臺再播送的時候，也是應該要取得著作權人的授權，所以他是不同的權益。

◆台灣寬頻通訊林法務長志峰：

有線廣播電視法規定有線系統臺必須必載無線系統臺，必須去符合憲法上面對於人民基本權利的一個保障，就是你要對人民權利有所侵害的時候，要採取最小侵害的原則、必要侵害的原則以及予以補償的原則。針對必載，會內提出一個有條件基本頻道的條文版本，我們認為有以下幾個議題，必須要值得深思：

第一個，這樣的規定事實上是違反公平競爭的原則，也造成歧視待遇，因為如果按照基本法的規定，我們政府應該避免因不同傳輸技術而為差別待遇，今天如果依照目前條文來看的話，你用高畫質跟用SD來拍攝，事實上會有一個差別待遇。相對來講境外很多優

質的頻道，就算他拍攝得再好，可是因為他不是本國自製，他就不能列為基本頻道，這樣就產生境內跟境外頻道一個差異性的處理，很明顯違反WTO的規定。

第二個我們覺得這樣的規定事實上是侵害了消費者權益，列為基本頻道，消費者都必須要花錢訂購。

第三個，基本頻道將來是一個無限制擴張的情形，剛剛我講了全臺灣大概有280幾個衛星頻道，那是不是將來這280幾個衛星頻道全部都要納到基本頻道裡面呢？以目前條文的寫法，我們看到的是說只要符合這個要件，我們這個系統臺就一定要把他列為基本頻道。

◆賴教授祥蔚（圖6）：



圖6 賴教授祥蔚發言

必載的部分也許維持現在的作法，就是「主頻必載」，那麼除此之外，因為我們要這個保護本國電視產業，符合什麼樣的本土自製的條件，然後可以由業者來自行決定他進入基本頻道的積分。

◆國家通訊傳播委員會綜合規劃處紀副處長效正：

將來的基本頻道，我們還是拋磚引玉，儘量尊重消費者選擇權、系統經營自主權，我想這是未來我們努力的方向。

◆中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會鍾秘書長瑞昌：

有關於有條件必載的版本，如果未來要訂的話一定要第一個就是說完成數位化後，第二個由系統主動來決定，第三個是否上架以及位置價格應該由雙方協商之，應該有相當的彈性，如果說以現有的條文來看，好像看來並沒有特別著墨。

◆國家通訊傳播委員會法律事務處葉處長：

我們現在所謂「有條件基本版」它並不是一個最終版本，它其實只是希望能夠提出一個方案，能夠協商能夠在各界之間看能不能凝聚共識，關鍵還是二個基本問題，第一個問題是說是不是必載一，也就通常是主頻的部分的必載。問題是「加」的部分，我們提出這樣方案的目的，其實只是希望說，它一部分保有市場的機制，但是一部分能夠維持一定的品質，我們這幾個基本頻道的構想，其實就是剛剛所說它關鍵點還是在於說它必須是維持一定市場機制，但又符合一定門檻需求。

◆陳教授清河：

關於必載，在還沒有完全數位化、還沒有作新興視訊這一塊怎麼去處理的過程裡面，目前這個部分相互尊重的「一」能夠還是留下來。

◆賴教授祥蔚：

我們的基本頻道是不是有一定的比例，優先讓這些本土自製高畫質的頻道進去，這樣子的話一來以無線電視的立場，你只要在本土自製這個部分作得好，你除了本來的必載，你另外的第二個或第三個頻道搞不好都有機會進到這個基本頻道，那麼以衛星公會的立場也許境外的頻道也不完全會被排除在外，本土的頻道只要是符合一定本土自製高畫質還是有機會，整體在基本頻道裡面是一定比例的，也不能過度去壓縮系統業者的空間。

四、二者共通議題

◆中嘉網路趙代表培培：

關於必載頻道議題跟分組付費事實上是有一點背道而馳，分組付費的議題是要站在保護消費者的選擇權利出發，可是我們卻提出了一個就是達到某一個比例可以列入必載，反而是剝奪了消費者的選擇權利，所以這二個議題我自己是覺得說如果他同時存在於法律裡面，邏輯性可能應該是要考慮。

◆公平交易委員會代表：

對必載或是分組付費這個部分，我們還是尊重NCC主管機關這邊的權責，我們相信NCC這邊應該會跟我們業者這邊有取得一個共識，對於修法會有助益。

◆文化部影視發展司呂科長美莉：

我們的立場是希望在未來數位匯流的時代整個影

視內容，因為影視內容代表的是一個國家文化的影響力，所以我們也希望在整個數位匯流的發展方向能夠保障公民多元的聲音，還有保障我們整個國家的文化權，目前我們文化部的立場是支持行政院相關版本的意見。

◆中華民國電視學會陳主任委員中青：

簡單提出三個看法。第一個我們現在看電視跟網路比，看電視時間已經越來越少。請各位認真想一下我們現在為了這個其實已經逐漸沒落的產業來著想，所以不要再爭那麼多。

第二，請大家能夠捫心自問要不要各退一步，不要老是堅持自己一定都是正確，而且所有的法案最後一定是折衷版本，請大家在能夠讓這個法案通過的心情之下來談折衷版本。

第三，大家朝著可以讓這個條文或者讓這個法案通過的想法裡面去找一個最大的公約數來做，希望在這個會期之內努力讓他過。

五、結語

◆主持人：

最後做一個簡單的ending，大家面對未來的真正的競爭對手OTT，希望不要那麼堅持自己的立場，然後在未來找機會再來協調（圖7）。☺☺☺

（作者均為法律事務處專員）



圖7 與會各機關團體與業者（含廣播電視業者、有線廣播電視業者、衛星廣播電視業者及其相關之公協會代表）

※必載議題：

	無線	有線	衛星	NCC
必載頻道數量	1+3	1	1-1	1
	↓	↓	↓	↓
	1+1	1	1	1 ※另提出有條件基本頻道版（非必載）作為協商版本
協商有條件基本頻道版	1. 溝通次數：8 次 2. 要件： (1) 全數位化，並停止播送類比訊號。 (2) 衛星、無線業者製作本國自製高畫質節目達一定標準（授權由 NCC 另訂辦法認定）。 (3) 經與系統業者達成協議。 3. 協商結果： 無線：表面仍主張 1+1，但可接受有條件基本頻道版。 有線：仍希望維持現狀，但可接受有條件基本頻道版。 衛星：表面認為必載不公平，提出必載應檢討，經協商可接受維持現狀，對有條件基本頻道版認須再協商。			

※ 分組付費議題：本會已承諾持續與相關之公、協會及消費者團體就其中所涉面向廣泛溝通，並接受各界提出之分組付費方案詳加研究，俾提出最周延之方案，始於民國 106 年 1 月起正式實施。

※ 其他議題：各界就其他議題尚無太大爭議，且均已於立院交通委員會審查時通過未作保留。

圖8 廣電三法議題概要

委員會重要決議

104.5.1-104.5.31

日期	事項
104年5月6日	<p>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477件及第4點、第6點所列業經本會第486次分組委員會議決議案件計41件。</p> <p>審議通過財團法人電信技術中心103年度業務報告書及決算書。</p> <p>(一) 許可靖洋傳媒科技股份有限公司所屬家娛國際台及靖洋戲劇台，及美商國家地理頻道有限公司台灣分公司所屬Channel M頻道換發境外衛星廣播電視節目供應者執照。</p> <p>(二) 許可群英社國際股份有限公司所屬MY-KIDS TV頻道、龍華數位媒體科技股份有限公司所屬龍華動畫頻道，及亞洲衛星電視股份有限公司所屬寰宇新聞二台頻道換發衛星廣播電視節目供應者執照。</p> <p>(三) 許可友量娛樂科技股份有限公司申設韓國娛樂台KMTV、愛爾達科技股份有限公司申設MOTORVISION TV及Travel Channel，台灣互動電視股份有限公司申設Euronews等4頻道。</p> <p>(四) 許可奧視股份有限公司申設香蕉台頻道，請通知該公司依審查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。</p> <p>(五) 否准愛鄉傳播大製作股份有限公司申設日光電視台頻道。</p>
104年5月13日	<p>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462件及第4點、第6點所列業經本會第487次分組委員會議決議案件計32件。</p> <p>審議通過「國家通訊傳播委員會裁處通訊傳播事業違反個人資料保護法罰鍰案件處理要點」並辦理發布事宜。</p>

日期	事項
104年5月20日	<p>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349件及第4點、第6點所列業經本會第488次分組委員會議決議案件計18件。</p> <p>廢止「國家通訊傳播委員會檢舉違法傳播內容獎勵要點」並辦理發布事宜。</p>
104年5月27日	<p>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419件及第4點、第6點所列業經本會第489次分組委員會議決議案件計20件。</p> <p>審議通過本會105年度施政計畫。</p> <p>一、關於「New gTLDs註冊管理機構要求於第二層域名使用2字母代碼」，本會立場如下： (一) 支持儘可能開放「新通用頂級網域名稱 (New gTLDs)」，讓各國間得透過域名加深彼此認識、充分交流及滿足商業需要，並期各國不以空泛之理由反對個別申請案。 (二) 對於旨揭域名之申請應採逐案審查，並僅就對本國政府、企業及人民有明顯實質損害或負面影響之個案表達反對立場。 (三) 對於無前項具明顯實質損害或負面影響之個案，本會均表同意。</p> <p>二、請交通部將前揭立場，透過政府諮詢委員會 (GAC) 傳達予網際網路名稱與號碼指配組織 (ICANN) 知悉。</p>



內
付
資
已
郵
國

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