

「納管事業定義、分類及參進」 公開意見徵詢

國家通訊傳播委員會
中華民國 103 年 8 月

目 錄

壹、背景說明.....	2
貳、現行規定.....	11
參、參考作法.....	16
肆、徵詢議題.....	24
伍、徵詢議題流程圖.....	27
陸、意見徵詢期間及方式	29

壹、背景說明

近年來數位化和寬頻化之發展趨勢使通訊傳播市場產生重大變革，傳統以迴路為基礎的電路交換網路，轉換為以使用網際網路協定為基礎之封包網路，通訊傳播產業不論在服務、網路、終端、平台、內容等面向，均出現匯流發展的現象，原有法律管制架構也遭受許多挑戰。為因應通訊與傳播匯流下產業環境之變化，配合資訊通信社會之結構變化及通訊傳播產業管制發展趨勢，本會刻正進行匯流修法工作，檢討現行通訊、傳播二元分立垂直管制架構下，通訊與傳播事業之定義、分類以及參進市場條件，對外徵詢所得意見將用於分析，並參考研擬可能政策或法規調整方向，以建立公平競爭及健全發展之通訊傳播環境。

一、為何需要檢討納管對象定義及分類：

- (一)根據現行電信法規定，我國電信事業分為第一類電信事業及第二類電信事業，此分類基準與日本2004年以前一樣，係以是否自行設置電信機線設備以提供電信服務為區分，並分別以特許制及許可制納管。意涵上，目前第一類電信事業等同是由網路(傳輸)層加上服務層(或再加上內容應用層)組成，而第二類電信事業則主要以服務層為中心，部分服務則涉及內容應用層。
- (二)隨著網路IP化之發展，通訊傳播業者可利用共通之互聯協定進行網路互連，促使電信網路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；與電子交換機等傳統之電信設備相比較，運用IP路由等泛用性設備建構通傳網路，可大幅降低設備之建置成本。此等技術應用趨勢對電信業者而言，可加速並簡易化其網路建設，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。

(三)近年來由於網際網路不斷深化生活各層面發展、寬頻接取上網速度不斷提升，加上以數據應用為主之智慧型手機等終端設備問世，第二類電信服務種類隨之不斷推陳出新，加上IPTV、OTT、APP等內容服務應用等推波助瀾，乃至資訊服務也大幅融入呈現多面向匯流發展，網際網路接取及應用等相關服務有逐漸取代語音成為主流電信服務之態勢。從語音與數據之營收消長，可知目前電信市場之樣貌與電信法立法當時之環境情勢，落差日益加大。

(四)網路(傳輸)數位化、IP化及匯流後，對於藉網路層提供相同之服務，會因所屬事業之不同而有權利義務之落差，以致出現相同服務卻受到不同管制之情形，例如：(a)以第二類電信事業身分提供虛擬行動電話網路服務(MVNO)者，在規費義務上占有優勢；(b)目前第一類及第二類電信事業都可以經營網路電話(如E.164用戶號碼網路電話服務)之情形亦復如此；(c)有線電視系統透過經營第二類電信方式提供寬頻上網服務，其營收已高於部分第一類電信事業，卻有免分攤電信普及服務基金之優勢。(目前經主管機關公告須負普及服務基金分攤之第二類電信事業為營收達1億元以上之ISR、E.164及非E.164業者)；(d)目前分類方式對第一類電信事業兼營第二類電信事業之情形，會有隱形交叉補貼、繳納特許費與分攤電信普及服務基金核算基礎不盡公平等疑慮。

(五)現行廣電三法依據不同媒體特性及傳輸技術，對無線廣播電視、衛星廣播電視、有線廣播電視制定不同管制法規，惟在數位匯流趨勢下，產業界線逐漸模糊，各種功能整合的新型態通訊傳播服務陸續出現，法律上產生定義與服務規範問題，例如IPTV因具備電信的架構與有線電視的服務功能，過去造成傳統廣電、電信分類之爭議，此外，傳統廣播電視之經營亦不再僅限於過去的媒體內容及形式。

二、歐盟因應匯流趨勢採傳輸與內容分離：

「電信」(telecommunications)一詞意涵主要指涉點對點為主之傳統電信，其思維與目前日益發展之通訊傳播匯流現象漸無法相稱。為因應國際網路普及發達及媒體匯流發展，歐盟(EU)已把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。歐盟把過去慣用的「電信(telecommunications)」名詞，改以「電子通傳(Electronic Communications)」的概念替代之，統一管理包含廣播電視在內所有通傳網路基礎設施(電子通傳網路：Electronic Communications Network；簡稱ECN)和在該網路上所提供之服務(電子通傳服務：Electronic Communications Service；簡稱ECS)；然而無線廣播電視、衛星頻道等內容服務以及資訊社會服務(例如電子商務)不屬於ECN和ECS，另有適用規範。

三、電信事業參進市場相關條件：

(一)一般條件查核：

1. 現行電信執照若附含條件或義務，規範係以事前查核為主，例如通訊監察事項之要求，規定在正式取得執照前之程序中處理。另如固定通信業務管理規則第20條規定「申請人應於取得籌設同意書及完成公司變更登記後，檢具有關業務申請須知規定之文件及與通訊監察執行機關協商確定建置通訊監察系統或設備之證明文件，向主管機關申請網路建設許可證。」其他諸如第三代行動通信業務、行動寬頻業務等電信業務，亦皆在其相應之法規命令訂定類似之事前查核符合條件之規定。
2. 歐盟對備查制執照之一般條件到位與否採事後行為監理主義。
3. 目前多項未涉及使用珍稀資源(如無線電頻率)之第一類電信業務，尤其固定通信網路業務，其受理申請之方式，從過去視需要才公告受理，已調整為(本會2007年2月14日通傳企字第09605021140號公告)自2008

年起改為每日受理申請，且執照張數不限，與第二類電信事業每日受理申請之情形相近，特許制色彩日漸趨淡。

(二)事業組織型態：

1. 電信法第12條及第17條分別規範第一類電信事業以依公司法設立之股份有限公司為限，第二類電信事業必須辦理公司或商業登記；此等要求係目前定位第一類電信事業與第二類電信事業營業制度分別為「特許制」及「許可制」之必要搭配。
2. 股份有限公司係聚集多數人之資金，此種「資本證券化」的設計，有利形成大資本從事於大規模企業之經營。現行電信法之規定，隱含認定第一類電信事業與第二類電信事業本質上是大企業之於小企業。然此基礎在網際網路興起、匯流發展深化以及未來若朝層級化監理方向調整後，已漸有動搖之虞。
3. 本會目前針對各第一類電信事業經營網路規模之差異、事業規模及預估須投入網路設施建置成本等因素，分別訂定該經營事業之最低實收資本額規定，以利申請人事前認知該事業之經營風險及成本。
4. 電信自由化後，我國監理思維已逐漸與國際潮流接軌，從著重確保傳統特許制下數電信服務提供服務者能提供一定程度服務品質，漸轉聚焦於適當鬆綁監理規制以促進競爭，讓市場汰弱留強以提升服務品質。因此第一類電信事業之特許角色已轉趨輕淡，第一類電信事業與第二類電信事業之界線日漸模糊，基於相同服務應受相同規管之原則，允宜有必要對電信事業之組織型態規定予以適當調整。

(三)最低實收資本額規範：

2009年4月29日修正公布之公司法已刪除第100條第2項及第156條第3項授權主管機關訂定有限公司及股份有限公司最低實收資本額之規定；可見要求股份有限公司最低資本額規定，對達成避免任意湊集，俾符合股份有限公司以資合為中心之團體性，並藉以促進大規模企業之發

展，同時提供公司債權人初始之保障等基本目的成效不如預期。

目前第一類電信事業依電信法第14條訂定各業務管理規則皆有不同金額之最低實收資本額規範，以確保進入通訊市場之業者有適當之資金得投入網路建設與業務營運；至於第二類電信事業並無特別規定其資本額。電信自由化後，目前固定通信網路業務之最低資本額規定已大幅調降，市場參進門檻降低許多，對原本擬達成目的之關連性亦已隨之劇減。

(四)外國人(含陸港澳資)投資限制：

1. 目前電信法僅對第一類電信事業設有外國人直接投資不得超過49%，外國人直接加間接投資合計不得超過60%之規定，此亦與電信法要求須股份有限公司方能經營第一類電信事業之規定相配套；第二類電信事業則無此規定。對於中國大陸及港澳資金之投資部分，由於涉及國家安全，無論是第一類電信事業或是第二類電信事業，均須另依行政院大陸委員會所主管之相關法令辦理。
2. 由於電信自由化亦是WTO所規範全球市場自由化之一環，目前已有許多國家解除電信外資管制，單就WTO之面向而言，我國第一類電信事業關於外資之規定似有調整之空間，然而各國國情不同，故此需從國家整體經濟發展高度予通盤考量，作法上或可採一步或分階段到位方式處理。

四、傳播事業參進市場相關條件

(一)事業組織型態：

1. 數位匯流後，目前於廣播電視法及有線廣播電視法架構規管下之無線電視及有線電視平台化特性將更顯著，原視其為傳統媒體內容之特性將大幅降低，在平台部份宜將其肩負內容、文化等社會公器責任作較低度之考量，故在組織型態上是否仍有管制之必要，或考量其所提供之服務涉及何種特定行為時，採用設置獨立董事或公開發行等其他條

件之方式，嫁接其他法規已有之相關配套措施規管。

2. 股份有限公司為營利組織體系下，最易募集資金之組織型態，惟既有廣播電視事業除股份有限公司型態外，亦有「財團法人」、「公營電台」之組織型態，故除股份有限公司之組織型態外，宜例外保留非營利目的之「財團法人」、「公營電台」組織型態。

(二)最低實收資本額：

公司最低資本額之規定，係要求公司於設立登記時，最低資本須達一定數額，方得設立。資本僅為一計算上不變之數額，與公司之現實財產並無必然等同之關係，此外公司申請設立登記時，其資本額仍應先經會計師查核簽證，如資本額不敷設立成本，造成資產不足抵償負債時，董事會應即聲請宣告破產，公司登記機關依公司法第388條規定將不予登記。爰此，資本額如足敷公司設立時之開辦成本即准予設立，該數額宜由個別公司因應其開辦成本而自行決定，而為改善我國經商環境，促進企業開辦，公司資本額應以經會計師查核簽證認定資本額足敷設立成本即可，經濟部已刪除公司法對於公司最低實收資本額規定，以給予公司設立條件較大彈性。

在未來數位匯流中，將打破現行廣播電視、電信產業之垂直管制架構，業者可在三層(網路層、服務層、內容層)架構下分層或跨層經營，形成新型態的匯流服務；惟現行廣播電視、電信事業最低實收資本額規定不一致，恐成為跨層經營之障礙，又未來網路基礎傳輸層等設施如可租用，非每家業者皆需硬體基礎建設成本，最低實收資本額是否仍有限制之必要，或訂定齊一之最低資本額限制，均有討論空間。

(三)外國人(含陸港澳資)投資限制：

1. 廣播電視法第5條第3項規定，無中華民國國籍者不得為廣播、電視事業之發起人、股東、董事及監察人；又依據前行政院新聞局93年解釋，廣播、電視事業之股份申請轉讓時，其受讓人雖屬廣播電視

法施行細則第19條規定依中華民國法律設立登記本國法人，但其股權結構如包括「外資」持股或出資額，亦在禁止投資之範圍。此規定對於股票於證券交易所上市買賣或受多層次投資之廣播電視事業無可預見之可能性，且「間接投資」所形成之多層次極微量持股情形，並無控制之可能性，以及違反法規者係投資人，受法規裁罰對象卻為無從預見他人投資情形之媒體事業等不合理情況，是以本規定在實務執行上，有客觀上不可預期性以及裁罰對象合理性之疑義，確有檢討之必要。

2. 通訊傳播事業具有公用或準公用事業之性質，與國家安全、社會秩序、個人生活均有緊密之關聯性，因此各國對外國資金投資本國之通訊傳播事業行為，均有訂定限制規範。探求其立法目的，在於避免外國人取得經營上開事業之控制權，前揭規定所考量之重點有二，一因通訊傳播事業對於政府體制運作、社會市場交易及個人生活進行都有相當廣泛且深入之影響，若此等事業由外國人所控制經營，難保其不會為自己個人或所屬國家利益作出不利本國之行為。另一為經濟發展利益，意即考量各國開放外國資金投資上開事業，大都有助於本國相關產業發展與進步之經驗，加上通訊傳播匯流之國際趨勢，使原屬資本、技術密集之上開事業對於資金的需求越加提升，故認為有開放外國資金投資通訊傳播事業之需要。在考量上述二利益之情況下，確有必要作出在保護本國利益之前提下應適度開放外國人持有電信及傳播事業股份數量決定。
3. 在數位匯流趨勢下，將產生他事業體(如電信事業)跨足經營現有廣電產業等新型態的匯流服務，由於現行通訊傳播事業各有不同密度之外資管制，為避免阻礙滯匯流發展，外資管制確有討論調整之必要。
4. 陸資為「大陸地區人民持有中華民國公司之股份」。然因政治、歷

史背景等因素，使得大陸地區人民在我國法律定位上，究屬一般本國人、一般外國人、特殊本國人或特殊外國人，即生困擾。按「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」，我國對於大陸地區人民至臺灣地區從事投資行為，授權主管機關之管制手段不僅與對外國人投資行為之管制手段相同，有時強度更甚於外國人，是否將大陸地區人民之投資行為特別訂定規範，宜再討論。

5. 所謂港、澳資為「香港、澳門地區人民持有中華民國公司之股份」，按「香港澳門關係條例」係給予具有香港、澳門地區身分之居民、法人、團體或其他機構等同於外國人之待遇；又香港或澳門之公司在臺灣營業者，其管理規範亦準用公司法有關外國公司之規定，由此更可證明香港或澳門之公司在臺灣的所有行為，係將其當作外國人來處理。是以，香港、澳門地區人民應屬外國人，其持有中華民國公司股份者，應視為外國人持有股份；惟其中對於大陸地區人民持有香港、澳門公司之股份，則該港、澳公司準用大陸地區法人投資台灣之相關規範。在當前政治、經濟環境下，數位匯流後外資管制勢必會遇到陸、港、澳資問題，因其具有特殊性，應一併討論之。

(四)負責人限制：

目前廣電三法及相關法規中，無線廣播電視對於負責人及從業人員資格條件限制較為嚴格，除董、監事外，亦及於新聞部主管資格等，在未來數位匯流及多元開放趨勢下，對於負責人及從業人員是否仍有必要維持高度管制，似有討論之必要。

(五)政府、政黨投資及控制規定：

1. 過去因國內政治與歷史因素，廣播電視電臺多由政府、政黨所掌控，政府、政黨退出廣播電視經營的呼聲由來已久，92年立法院通過政府、政黨退出民營廣播電視條款，除法律另有規定外，政府、政黨不得直接、間接投資民營廣播電視事業，違反者應於2年內改

正。另為處理政府、政府投資之事業及政府捐助設立之財團法人持有民營無線電視事業之股份，95年制訂「無線電視事業公股處理條例」，規定政府機關（構）、政府投資之事業及政府捐助設立之財團法人應依行政院核定之公股釋出計畫釋股，以維護媒體新聞專業自主。前揭條款的訂定，已漸促使政府、政黨退出廣播電視經營，漸次完備其階段性功能。

2. 現今媒體、網路及新型態之傳播通訊匯流服務蓬勃發展，資訊管道不似過去僅限於傳統廣播電視，且節目及資訊內容不斷推陳出新，異動頻繁，尤以類似廣播電視特性的新型態通訊傳播匯流服務為甚；在數位匯流趨勢下，未來勢將產生他事業體(如電信事業)跨足經營現有廣電產業或其他新型態的匯流服務，由於現行電信事業不受政黨、政府不得投資之管制，如因受政黨、政府退出廣播電視條款限制，恐有部分業者無法跨業經營，不利於數位匯流之發展，且可能因此阻滯匯流下之產業自由競爭發展。有關政府、政黨退出廣播電視條款，在未來匯流環境中，是否仍應納入規範，如仍應納入規範，因各類媒體性質不同，其規範對象、範圍及可行方式為何，均有討論空間。

五、退出市場：

- (一)現行電信法第15條第1項第1款及第2款規定，第一類電信事業不論暫停或終止全部或一部營業、讓與全部或主要部分之營業，均須事先經主管機關核准；此立法意旨係基於保護用戶權益以及顧及市場秩序為考量。然而目前歐盟及日本等國除放寬市場參進，亦在尊重業者營業自由下，搭配事前周知用戶等相關消費者保護措施或條件，適度放寬退場管制。
- (二)依據第二類電信事業管理規則第20條規定，第二類電信事業依市場退出態樣之不同，而有不同之規範，基本上以備查制為主。

(三)現行法規對於無線廣播電視事業之停播(或終止經營)採許可制，雖無線廣播電視提供免費之視聽服務，然仍會以行政指導方式請業者妥為宣傳周知；而有線廣播電視及衛星廣播電視涉消保問題，在終止經營部分，雖採備查制，但仍須由業者提送訂戶權益保障計畫，對於訂戶轉介或退費等問題妥為處置。

貳、現行規定

一、現行電信事業參進市場規定

(一)電信法第11條：「電信事業分為第一類電信事業及第二類電信事業。

第一類電信事業指設置電信機線設備，提供電信服務之事業。前項電信機線設備指連接發信端與受信端之網路傳輸設備、與網路傳輸設備形成一體而設置之交換設備、以及二者之附屬設備。第二類電信事業指第一類電信事業以外之電信事業。」

(二)電信法第17條第1項規定：「經營第二類電信事業，應向本會申請許可，經依法辦理公司或商業登記後，發給許可執照，始得營業。」

(三)對應備查一般許可制所附一般條件查核部分：固定通信業務管理規則第20條規定：「申請人應於取得籌設同意書及完成公司變更登記後，檢具有關業務申請須知規定之文件及與通訊監察執行機關協商確定建置通訊監察系統或設備之證明文件，向主管機關申請網路建設許可證。」行動寬頻業務管理規則第43條第1項第3款：「與通訊監察執行機關協商確定建置通訊監察系統或設備之證明文件。」

(四)組織型態及外國人投資限制：電信法第12條規定，第一類電信事業應經交通部特許並發給執照，始得營業。第一類電信事業以依公司法設立之股份有限公司為限。第一類電信事業之董事長應具有中華民國國籍；其外國人直接持有之股份總數不得超過49%，外國人直接及間接持有之股份總數不得超過百分之60%。前項外國人間接持有股份之計算，依本國法人占第一類電信事業之持股比例乘以外國人占該本國法人之

持股或出資額比例計算之。

(五)電信法第14條第6項規定，第一類電信事業之營業項目、營業區域、技術規範與審驗項目、特許之方式、條件與程序、特許執照有效期間、事業之籌設、履行保證金之繳交方式與核退條件及營運之監督與管理及其他應遵行事項之管理規則，由本會訂定之。

(六)業者退出市場規範：電信法第15條第1項第1款及第2款規定，不論是暫停或終止全部或一部營業、讓與全部或主要部分之營業，均須事先經主管機關核准。

二、現行廣播電視事業參進市場規定

(一)事業定義：依廣播電視法第2條、有線廣播電視法第2條及衛星廣播電視法第2條規定。

(二)組織型態

1. 廣播電視法第5條第1項：「政府為特定目的，以政府名義所設立者，為公營廣播、電視事業。由中華民國人民組設之股份有限公司或財團法人所設立者，為民營廣播、電視事業。」
2. 有線廣播電視法第19條第1項：「系統經營者之組織，以股份有限公司為限。」
3. 衛星廣播電視法第9條第1項：「衛星廣播電視事業之組織，以股份有限公司及財團法人為限。」

(三)最低實收資本額

1. 廣播電視法第5條第2項：「廣播、電視事業最低實收資本額及捐助財產總額，由主管機關定之」。同法施行細則第1條之1：民營電臺最低實收資本額或捐助財產總額，應符合下列規定：「一、電視事業：新臺幣3億元。二、廣播事業：全區性廣播新臺幣2億元；區域性廣播新臺幣3,000萬元。申請設臺目的在服務特定群體、邊遠地區或促進地區性之發展，經提出合理說明者，其設立廣播電臺之最低實收資本額或捐助財產總

額，得不受前項第2款規定之限制。但其組織為股份有限公司者，仍應符合公司法及其相關規定；其組織為財團法人者，捐助財產總額不得低於新臺幣1,000萬元。」

2. 有線廣播電視法第19條第3項：「系統經營者最低實收資本額，由中央主管機關定之」。同法施行細則第18條：「系統經營者最低實收資本額為新臺幣2億元。」
3. 衛星廣播電視法施行細則第6條，衛星廣播電視事業最低實收資本額如下：「直播衛星廣播電視服務經營者：新臺幣2億元；衛星廣播電視節目供應者：新臺幣5,000萬元；兼營前二款業務者：新臺幣2億元。」

(四)外國人投資限制：

1. 依廣播電視法第5條第3項，無中華民國國籍者不得為廣播、電視事業之發起人、股東、董事及監察人；行政院新聞局93年解釋，上揭規定旨在考量電波頻率屬國家之有限資源，其傳輸效果無遠弗屆，於文化影響及國家安全之考量下，不宜將廣播、電視事業開放予外國人投資、經營。
2. 有線廣播電視法相關規定：第19條第2項，外國人直接及間接持有系統經營者之股份，合計應低於該系統經營者已發行股份總數60%，外國人直接持有者，以法人為限，且合計應低於該系統經營者已發行股份總數20%。第20條第1項、第2項，系統經營者具有中華民國國籍之董事，不得少於董事人數2/3；監察人，亦同。董事長應具有中華民國國籍。第23條：對於有外國人投資之申請籌設、營運有線廣播電視案件，中央主管機關認該外國人投資對國家安全、公共秩序或善良風俗有不利影響者，得不經審議委員會之決議，予以駁回。外國人申請投資有線廣播電視，有前項或違反第19條第2項規定情形者，應駁回其投資之申請。
3. 衛星廣播電視法第10條：「外國人直接持有衛星廣播電視事業之股份，應低於該事業已發行股份總數50%。」

(五)負責人資格

1. 廣播電視法第5條第3項：「無中華民國國籍者不得為廣播、電視事業之發起人、股東、董事及監察人」；同法第13條，「廣播、電視事業之組織及其負責人與從業人員之資格，應符合主管機關之規定。」
2. 依據廣播電視法第13條及第50條授權，廣播電視事業負責人與從業人員資格條件，於「廣播電視事業負責人與從業人員管理規則」訂之，規定對象包含董事、監察人、總經理、總臺長、臺長、分臺長或與其職務相當之人，及新聞部主管等。
3. 有線廣播電視法第20條第2項，董事長應具有中華民國國籍。
4. 有線廣播電視法第24條：申請籌設、營運有線廣播電視之案件有下列情形之一者，審議委員會應為不予許可之決議：「...五、申請人之董事、監察人或經理人有公司法第三十條各款情事之一者。」
5. 衛星廣播電視法第11條第1項第3款：申請經營衛星廣播電視事業有下列情形之一者，主管機關應附具理由駁回其申請：「...三、申請人為設立中公司，其發起人有下列各目情事之一者：(一)犯組織犯罪防制條例規定之罪，經有罪判決確定者。(二)曾犯詐欺、背信、侵占罪經受有期徒刑一年以上宣告，服刑期滿尚未逾二年者。(三)曾服公務虧空公款，經判決確定，服刑期滿尚未逾二年者。(四)受破產之宣告，尚未復權者。(五)使用票據經拒絕往來尚未期滿者。(六)無行為能力或限制行為能力者。」

(六)終止經營

1. 廣播電視法第14條：「廣播、電視事業之停播，股權之轉讓，變更名稱或負責人，應經主管機關許可。前項停播時間，除不可抗力外，逾三個月者，其電波頻率，由交通部收回。」
2. 有線廣播電視法第39條：「系統經營者擬暫停或終止經營時，除應於三個月前書面報請中央主管機關備查，副知地方主管機關外，並應於一個月前通知訂戶。前項所稱暫停經營之期間，最長為六個月。」
3. 衛星廣播電視法第16條：「衛星廣播電視事業或境外衛星廣播電視事業

擬暫停或終止經營時，該事業或其分公司、代理商應於三個月前書面報請主管機關備查，並應於一個月前通知訂戶。前項所稱暫停經營，其暫停經營之期間，由主管機關定之。」

(七)政府、政黨投資、控制廣播電視事業規定及修正草案

1. 廣播電視事業現行規定：廣播電視法第5條第4項、有線廣播電視法第19條第4項、衛星廣播電視法第9條第3項規定，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資民營廣播電視事業。
2. 廣播電視法第5條之1第3項、有線廣播電視法第20條第4項、衛星廣播電視法第9條第7項規定，政府、政黨、政黨黨務工作人員及選任公職人員不得擔任廣播電視事業之發起人、董事、監察人及經理人。
3. 廣播電視法修正草案、有線廣播電視法修正草案、衛星廣播電視法修正草案：按當初政府、政黨退出媒體條款之立法意旨，間接投資必須無限層往上各層清查，判斷有無違規，但這樣的禁止間接投資規範方式，無論對於政黨、政府機關（構）或被投資的廣電事業，都有客觀上的不可預期性，故將相關規定修正如下：「（一）規範及處罰對象改為政黨、政府機關（構）；（二）直接投資及擔任廣電事業董事、監察人等，屬可預期範圍，仍予完全禁止；（三）禁止間接投資改採『實質控制』理論；（四）增訂禁止以其他方式控制廣電事業；（五）強化違規的法律效果，例如不得行使表決權或股東權利，讓其投資無法發揮影響力。」

直接投資及擔任廣電事業董事、監察人、經理人，屬可預期範圍，仍予完全禁止，政黨、政府自不得直接持有任何廣電事業的股份。禁止間接投資因改採「實質控制」理論，為了實務上認定「實質控制」的需要，另增訂視為「實質控制」之擬制規定，間接持有廣電事業逾5%股份者，即視為「實質控制」而屬違規，至於間接持股未逾5%者，非謂即無「實質控制」，仍須綜合判斷有無佐以其他方式達成「實質

控制」。間接持股未逾5%者，只有在無「實質控制」的前提下，始為合法。間接投資者並非直接持有廣電事業的股份，在無「實質控制」的前提下間接持有些微股份，實無可能操縱或影響廣電事業之言論。如果真有操縱或影響廣電事業之情事，仍將會被認定為「實質控制」。本修正案尚由立法院審查中。

4. 現行電信相關法規無政黨、政府不得投資規定。

參、參考作法

本會蒐集其他先進國家有關通訊傳播事業定義、分類及市場參進相關規範如下：

一、歐盟

為因應網際網路之普及發達及媒體匯流之發展，歐盟(EU)把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。

(一)定義「電子通傳網路(Electronic Communications Network，簡稱ECN)」：

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，包含衛星網路、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。

(二)定義「電子通傳服務(Electronic Communications Service，簡稱ECS)」：

在電子通傳網路上，其全部或大部份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；但不包含利用電子通傳網路或服務所傳輸資訊內容之提供或編輯管控之服務。

(三)對於電子視聽內容之規範，歐盟於2007年12月提出「影音媒體指令(AVMSD)」揭示視聽內容之架構及原則，要求各會員國自行於2009年12月19日前完成立法修正，規範之客體包含傳統廣電業者所提供之「線

性電視廣播服務」、「非線性隨選視聽媒體服務」及電視廣告；其所受的管制強度以電視廣播節目最高，隨選視聽節目次之，廣告等商業通訊服務亦有相當程度之規範。

(四)在歐盟框架指令架構下，實務面具體的管制措施仍由各國管制當局負責制定。如英國將網路上配送流通的資訊內容視為「通訊服務」，而網路電視則被定位為「電視節目服務」，管制上以業者自律為原則；法國將具有秘密通訊性質的傳播定位為「電信」，不具有秘密通訊性質則定位為「視聽傳播」。

(五)為降低市場進入障礙，歐盟對執照制度採備查制所附條件，大部分採事後行為管制：

1. 伴隨因應媒體匯流新管制架構之引進，市場進入管制亦配合鬆綁。在「歐盟2003年通傳法」中規範市場進入手續的是「許可指令（Authorization Directive）」。根據此項指令，下二層級（即電子通傳網路和電子通傳服務）之市場進入手續，廢除個別執照，改採報備制（Notification）。
2. 業者申請報備所應提送的文件資料，僅限於製作業者名單所需之最低必要限度的公司登記編號、聯絡處、業務內容、預定營業日期等基本資料，只要完成報備手續，即可開始營業。除此之外，並明文禁止管制機關不得以明示性決定或其他行政作為影響業者，期以減緩行政干預的空間。
3. 管制機關則有義務基於客觀、透明、無差別之原則，按業者之需求，在一定的附加條件下，提供電話號碼、電波頻率等資源使用權；對於公眾電子通傳網路業者，則提供公用事業特權（路權等），大幅降低市場進入門檻。
4. 對於未出現有效競爭的市場，則繼續維持事前管制，以增進電子通傳網路、服務之健全發展。

二、英國

- (一)英國2003年通傳法中定義ECN為：指以電、磁、電磁能傳送任何形式訊號之傳輸系統，及其所使用之交換或路由設備；對ECS則定義為：指經由電子通傳網路所傳送的服務，但不包括內容服務。
- (二)因應數位匯流及歐盟2003年通傳指令，英國配合制定2003年通訊傳播法，有關電子通傳網路、電子通傳服務及其相關設備等之執照制度，由1984年電信法原採個別執照（individual license）許可制，修正為備查（notification）制。
- (三)依一般許可制，業者如符合Ofcom所訂相關條件（conditions）規定，即可提供相關網路或服務，廢除原於執照明定各業者義務之方式。前揭條件，主要分為「一般條件」（General Conditions, GCs）及「特殊條件」（Specific Conditions）等二種。「一般條件」是所提供網路、服務或設施之性質，由Ofcom公告適用於哪些營業項目提供之業者；「特殊條件」適用於個別通傳業者，諸如SMP業者。
- (四)備查制執照一般條件查核部分：依據英國2003年通傳法之規定，Ofcom並未事前對電信業者報備營業提供服務所附帶之條件(不論是一般條件或特殊條件)作是否符合或履行之查核；而是採事後行為監理，若事後發現有違反情形將予通知限期改正，若未改正者將施行罰鍰甚至勒令停止服務。
- (五)英國Ofcom將一般條件的適用對象，分成「電子通傳網路或服務提供者」（Providers of Electronic Communications Services or Networks）、「公眾電子通傳服務或網路提供者」（Providers of Public Electronic Communications Services or Networks），及「公眾電話服務或網路提供者」（Providers of Publicly Available Telephone Services or Public Telephone Networks）三大類。「電子通傳網路或服務提供者」指包括所有類型的電子通信網絡和服務的提供者，包括公眾和專用網絡，行動

和固定（除非另有說明）語音電話，數據和網際網路接取，亦包括轉售及自有網路提供者，但不包括終端設備提供商，如手機。「公眾電子通傳服務或網路提供者」之業務範圍較「電子通傳網路或服務提供者」窄，其排除專用網路及其上之服務等非公眾網路或服務；而「公眾電話服務或公眾電話網路提供者」之範圍更窄於前二者，僅限於公眾電信網路或服務之提供，排除數據服務或數據網路等網際網路接取服務。

(六)英國電子通傳網路或服務提供者型態如下表：

業者型態 應用範圍	電子通訊網路或 服務提供者	公眾電子通訊服務 或網路提供者	公眾電話服務或網 路提供者
公眾電話網路或服務	V	V	V
公眾網路或服務	V	V	
專用網路或專用網路上 之通傳服務	V		

(七)與歐盟多數會員國一樣，英國在電信業方面並無外國人投資限制。

(八)英國公司註冊規定摘要：股東人數最少只需1人，最低註冊資本為1英鎊，一般英國公司註冊資本為1000英鎊。

(九)公司秘書：依英國公司法規定，每家英國有限公司(又分為公開有限公司及私人有限公司)必須有一位公司秘書，該秘書必須為居英人士，負責處理當地法律文件。此秘書不同於普通意義上之秘書，此處公司秘書可以為個人或公司，其職能包括負責公司內部管理、召集會議譬如董事會議、負責保管及向公司註冊機構提交變更文件等。

(十)有關IPTV服務之規範，英國2003年通訊傳播法遵循歐盟2002年電子通傳管制架構，認為IPTV平台性質上為電子通傳服務之一種，採取一般許可。對於IPTV平台所提供的視訊服務，則要求必須申請「須照的電視內容服務」(Television Licensable Content Services, TLCS)執照。2003年通訊傳播法第32條第2項規定，電子通傳服務不包括內容服務，業者

提供電視內容服務依據傳送平台之不同，申請不同的執照。

三、日本

(一)電氣通信事業法部分：日本政府為配合推動「e-Japan」國家發展策略之實現，其國會在2003年7月通過「電氣通信事業法（2003年法律第125號）」，自2004年4月起生效實施，主要新制內容如下：

1. 廢除第一類、第二類電信事業的分類。
2. 廢除參加、退出電信市場的特許制度。
3. 執照制度修改為「登記制（Registration）」和「報備制（Notification）」兩大類。登記制適用擁有大規模機線設備業者，業者提出登記之申請時，主管機關得就該業者有無違反相關法令，或基於經濟、技術能力等因素之考量，有權裁量是否接受業者的登記申請；報備制適用其他業者，業者報備之申請主管機關無權拒絕，一律受理。
4. 公用事業特權（例如路權、共用管溝等），則依業者之需要，另外認定核發。
5. 廢除電信費率之「營業規章」，所有業者得採用「相對契約」。對市場主導業者則另外要求須事前向主管機關提出有關費率和提供條件之「保障契約規章」核備。
6. 引進「終端設備技術基準自行認證制度」。

(二)電信服務播送法部分：日本「電信服務播送法」第2條第1項規定：「電信服務利用播送係指全部或部分透過經營電信服務者提供電信服務，以供大眾直接接收之電子通訊傳輸服務。」；此外在「電信服務播送法施行規則」第4條當中，即特別說明「電信服務播送法」的使用種類為「衛星廣播」以及「有線」廣播，並在施行規則第三章第13條以下對於使用這兩種方式的業者提出細部技術規範。在該法的定義中，對於網路視訊雖然並無說明是否適用行動服務，但在目前獲准登記的業者來觀察，並無透過本法來提供行動網路的業者。業者進入市場的規定如下：

1. 採用登記制：「電信服務播送法」第3條第1項規定：欲營運電信服務利用廣播的業者，必須向總務大臣登記。該條第2項、第3項，則是說明須繳交登記表、事業計畫書等文件，並填寫相關資料。
2. 免除外資限制：總務省希望透過外資進入，來建設新的電信服務播送環境，同時也希望透過外國優質節目的進入來刺激、提升日本的節目水準，因此如同1999年修正的「有線廣播電視法」已廢止有關外資限制進入有線電視業之規定一般，在「電信服務播送法」中，並未在登記條件上附帶外資限制之規定。

(三)2010年通過「通訊暨廣播法律體系修正案」：將通訊傳播監理制度從舊有垂直分割轉換為「傳輸設備」、「傳輸服務」與「傳輸內容」3層水平分割，其中「傳輸設備」由有線電氣通信法、電波法規範，「傳輸服務」以電氣通信事業法管制，「傳輸內容」則屬放送法規管。

1. 傳輸服務以舊有「電信事業法」為核心，納入相關配套制度。關於放送(廣播電視)部分，將軟體面(節目製作編輯)與硬體面(設備)加以分離或合一，並由業者自由選擇，針對此創新制度加以整備，將課以有關放送重大事故之報告義務、設備維護義務等予以加強、對於開設通信及放送兩用無線電台之可行性及制度予以健全化、對電信事業紛爭處理委員會之紛爭處理功能予以擴大等。
2. 新修正之放送法係將過去的有線電視放送法、有線廣播放送法、利用電氣通信服務放送法予以廢止，並統合成為新的放送法。新修正之放送法不但將放送定義重新定義為「以供公眾直接收訊為目的之電信發送(包括使用他人電信設備發送者)」，並將放送業務區分為「基幹放送」與「一般放送」兩種類。所謂基幹放送，係指依電波法之規定放送之無線電台，使用被指配之專用頻段、或優先使用頻段而為之放送；所謂一般放送，則係指基幹放送以外之放送。另新法亦廢除舊法中的「委託、受託放送制度」，導入「軟體硬體分離」之概念，總體而言，新法明顯強

化了內容管制，甚至將大眾媒體集中排除原則予以法制化並放寬限制，並導入新的放送設備安全信賴性技術基準、通信放送兩用執照、放送節目種類公告等新制度。

為因應技術匯流發展，使電信事業得有更具彈性的發展環境，日本參考歐盟管制思維，大幅降低市場進入門檻，即廢除電信事業分類，改採登記制與報備制；並以事後管制為原則，即僅針對市場主導者實施不對稱管制，對其他業者解除管制，使業者得有更大的市場發展空間，俾增進電信事業之健全發展。

四、韓國

2000年將無線放送、衛星放送及有線電視之監理管制整併於「放送法」，被視為韓國法制匯流的第一階段，而為因應匯流趨勢及陸續出現的新興技術服務，2008年實施「網路多媒體放送法」，允許電信業者進入廣播電視跨業經營。

- (一)「網路多媒體放送」為利用具備一定服務品質保證的網路協定，在雙向性網際網路協定(Internet Protocol)的寬頻通訊網路中，透過電視機設備，提供包含數據、影像、聲音、即時放送節目等複合式電子商務內容。
- (二)網路多媒體放送業者的參進方式係採「許可制」，並以法人為限。
- (三)外國人、外國政府與團體之股份合計，不得超過網路多媒體放送事業總發行股份之49%。
- (四)經營地區無限制。
- (五)網路多媒體放送業者應向KCC(放送通信委員會)提報費率與使用條款，經KCC核准後實施，變更亦同。
- (六)節目播出規範：準用「放送法」之相關規範。

五、德國

因應日趨成熟的數位匯流發展環境，考量數位平臺具有得以跨越不同網路提供之特性，認為有必要制訂一平臺管制規範，並界定廣電

監理組織對於平臺管制之任務，德國於2008年第10次修正廣電邦際協約時，導入有關「平臺」與「傳輸容量」的規定。

- (一)廣播電視定義為「線性的資通訊服務，依據節目表以電磁脈衝方式，提供公眾同時接收特定影像或聲音服務的製作及播送」，包括加密播送或付費接收的服務在內。由於「廣播電視」必須以「線性」方式提供服務，因此「非線性對公眾提供資通訊服務」者，在廣電邦際協約即歸為「類似電子媒體」服務；歐盟視聽媒體服務指令所規範的「非線性視聽媒體服務」（non-linear audiovisual media service），即屬之。
- (二)「平臺事業」係指「以數位傳輸容量或數位數據方式，彙集廣播電視及類似電子媒體服務成為一整體服務，包括他人所提供者在內，以供公眾近用；或者對於彙集的選擇具有決定權者。單純銷售廣播電視或類似電子媒體者，不屬之。」從廣電邦際協約對於平臺的管制規範可知，基於現行技術上的限制，於自有網路提供廣電平臺服務，由於在封閉式環境下較能確保服務品質，因此縱使設置獨立的平臺管制規範，主要的管制對象仍以能夠掌控基礎網路的平臺事業為主。
- (三)平臺事業可分為「具優惠之平臺」與「一般平臺」兩類，「具優惠之平臺」包括：1、不具控制市場地位的開放網路（網際網路、UMTS或類似網路）平臺；2、對於符合本段規定之整體服務，進行無變更之再傳輸的平臺；3、有線平臺，其通常用戶低於1萬戶者；4、無線平臺，其通常使用者低於2萬人者。考量因其對於媒體多樣性並無不利影響，因此基於比例原則排除課予過重的管制，僅適用廣電邦際協約第52a條、第52f條之平臺一般規定。
- (四)非屬「具優惠平臺」之其他平臺即為「一般平臺」，其適用所有與平臺有關的規定，廣電邦際協約第52條第2項規定一般平臺經營的資格條件，應符合民法第20a條第1項及第2項之規定，如針對民營廣播電視事業授予許可的資格條件規定，包括事業及代理人之適格性、以及申請人

為股份有限公司時，必須為記名股票或者為無表決權之優先股、禁止公法人及其法定代理人與經營層以及政黨及選舉人團體，或者為上述之關係企業不得授予許可、外國的公法及國家組織同在禁止之列(亦即一般平臺經營的資格條件，較經營民營廣播電視事業為寬鬆)。

- (五)對於提供廣播電視及類似電子媒體服務的民營一般平臺，要求其最遲在提供服務前1個月，向所屬的邦媒體主管申報，此一申報性質上為報備義務；另對於不具市場控制力量之平台事業則無申報義務。

肆、徵詢議題

一、納管事業定義及分類

- (一)依電信法第 11 條、廣播電視法第 2 條、有線廣播電視法第 2 條及衛星廣播電視法第 2 條，本會主管之通訊傳播服務提供者可略分為第一、二類電信事業、無線廣播、無線電視事業、有線廣播電視事業及衛星廣播電視事業(包括直播衛星廣播電視服務經營者及衛星廣播電視節目供應者)等，並對應各自的垂直規管方式。隨著數位匯流技術的演進，通訊與傳播服務的界線漸趨模糊；惟目前對通傳事業的定義及分類主要仍依傳輸方式或技術區分，請問依現行分類及定義，通傳事業是否存在提供相似服務但適用不同參進門檻和行為管制不一致問題？
- (二)為促進市場公平競爭、避免相同服務為差別管制，是否同意應調整通傳服務提供者之事業分類與定義？應如何調整有助於市場公平競爭並促進新技術及新服務發展，以維護消費者權益？
- (三)是否同意對無線電視、有線電視所傳輸之頻道或衛星廣播電視事業提供之頻道服務，採相同事業分類和定義？並適用相同行為管制規範？
- (四)數位匯流趨勢下，許多新興通傳服務蓬勃發展，哪些新興通傳服務或

現有通傳服務提供者之新服務在目前的廣電三法及電信法定義中未被涵蓋，但其服務性質與影響力與已納管之通傳服務相當，甚至可相互替代，哪些新興通傳服務應納入定義？理由為何？

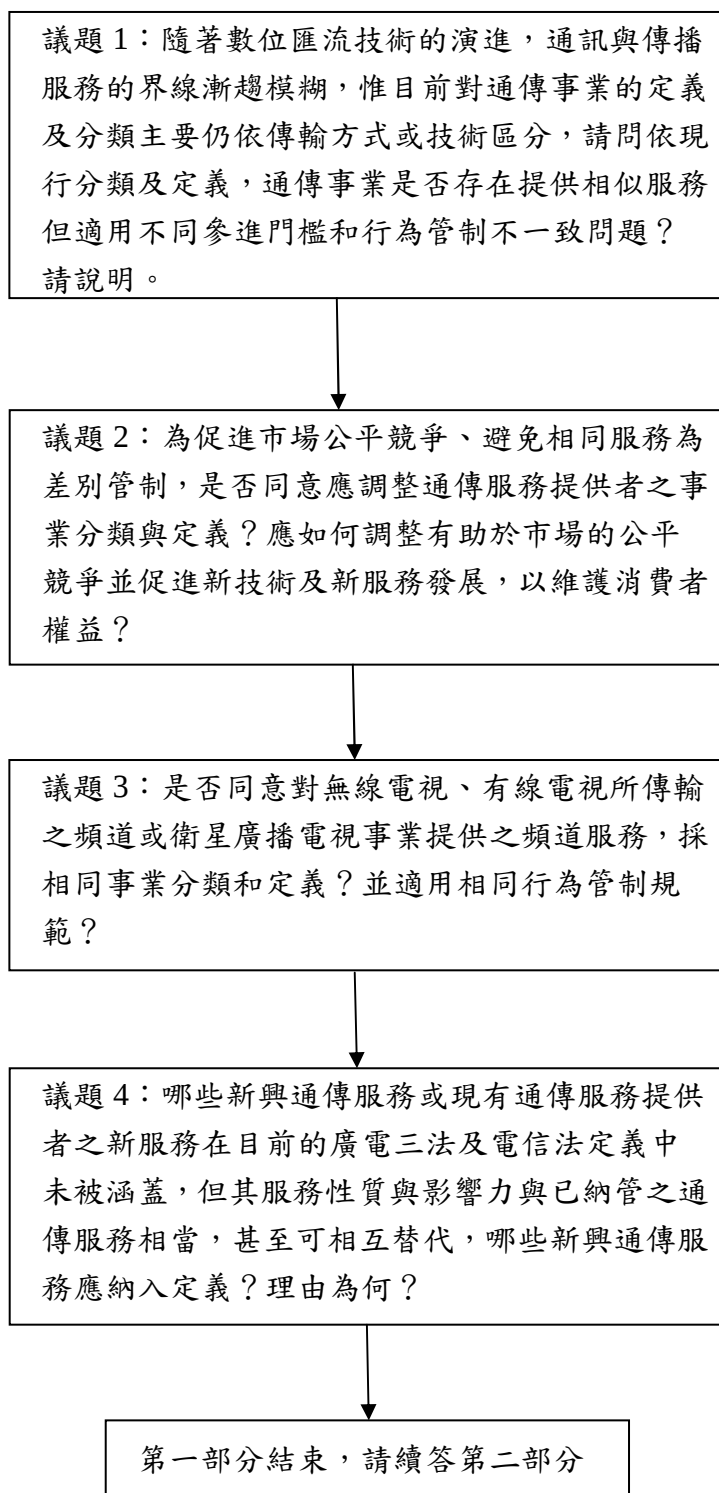
二、市場參進規範

- (一)請問是否同意參考歐盟之授權指令(Authorization Directive)及其他先進國家做法，對「重要公眾電信服務」、「對公眾具有廣大、直接影響力之廣電服務」或「其他依法指定之通傳服務」者須申請特許或許可，其餘業務服務之經營，則採備查制度(Notification)？目前有哪些通傳事業參進規範可從特許制降低為許可制、或從許可制降低為備查制？理由為何？
- (二)為放寬通傳事業參進之門檻、鼓勵新業者進入市場，並簡化行政作業流程，檢討目前通傳服務提供者在申請經營方面規定。請問是否同意對「使用無線電頻率、號碼、路權等稀有資源」始可經營之業務，採取事業許可與資源使用分離制度？(意即取得事業許可者不必然取得資源使用權利，資源使用權利需另外申請)
- (三)現行法規對申請經營各通傳服務需具備資格，包括：組織型態、負責人與從業人員資格、最低實收資本額、外國人投資(含陸港澳資)限制、政府、政黨投資及控制規範、營運計畫或事業計畫中所要求事項等，為鼓勵新進者進入市場，提供消費者更多元服務，哪些通傳服務應調整其參進條件，理由為何？
- (四)依照現行規定建置基礎網路之通傳服務提供者，在取得特許執照前，部分事業分別有籌設許可、建設許可、涵蓋率及審驗等程序，以及如服務品質(QoS)規劃、消費者保護計畫、完成通訊監察配合事項協議和繳交履行保證金等規定，在不影響消費者權益，以及促進資源有效利用等前提下，哪些程序可鬆綁或刪除？理由為何？

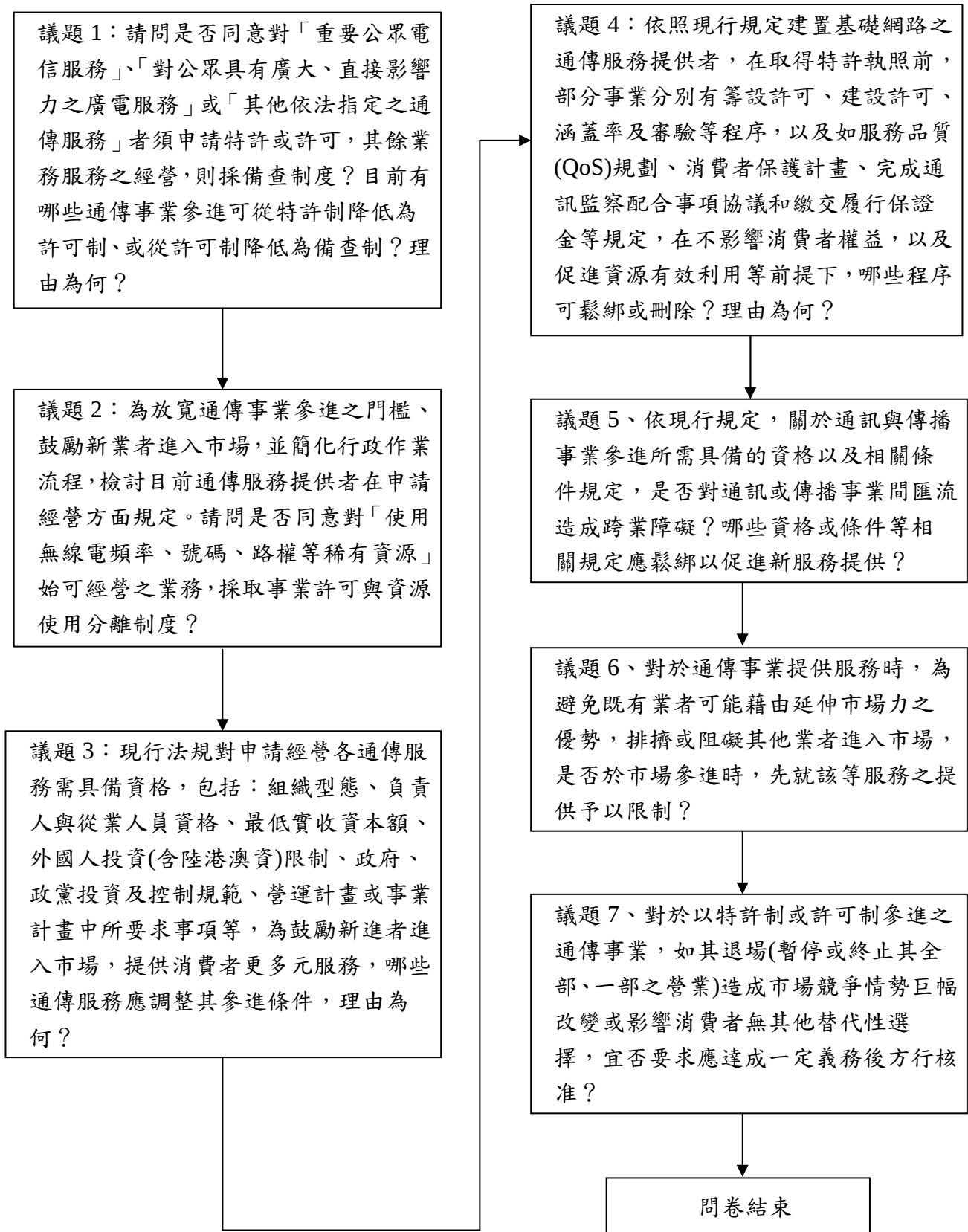
- (五)依現行規定，關於通訊與傳播事業參進所需具備的資格以及相關條件規定，是否對通訊或傳播事業間匯流造成跨業障礙？哪些資格或條件等相關規定應鬆綁以促進新服務提供？
- (六)對於通傳事業提供服務時，為避免既有業者可能藉由延伸市場力之優勢，排擠或阻礙其他業者進入市場，是否於市場參進時，先就該等服務之提供予以限制？
- (七)對於以特許制或許可制參進之通傳事業，如其退場(暫停或終止其全部、一部之營業)造成市場競爭情勢巨幅改變或影響消費者無其他替代性選擇，是否要求應達成一定義務後方行核准？

伍、徵詢議題流程圖

第一部分：納管事業定義及分類



第二部分：市場參進規範



陸、意見徵詢期間及方式

本會強調在這次公開意見徵詢所列議題及相關背景說明，不代表本會對該議題之最終立場或決定。

對本議題欲提出意見或具體建議者，請於 103 年 8 月 11 日至 103 年 8 月 22 日期間，至本會網站「資訊櫥窗->重要議題->數位匯流－調和匯流管制環境->公開意見徵詢」（網址 <http://www.ncc.gov.tw/>）或於快速服務區/通訊傳播匯流修法專區，點選進入公開意見徵詢網頁。本次網路公開意見徵詢要求提供意見之自然人或法人，須使用自然人憑證或工商憑證登入系統後始能提供意見。

所提意見若有引述參考文獻者，請註明出處並附相關原文。本會原則上會將各界提供之意見資料予以公開，若您所提供之資料需要保密者，請特別註明。本案連絡人：綜合規劃處王小姐，電話：02-23433866；電子郵件：ifang@ncc.gov.tw。