

國立交通大學

科技法律研究所

碩士論文

通訊傳播規範於數位匯流下之困境與變革：
以多合一服務（Triple-Play Service）為中心

Predicament and Revolution of Communication Regulations in the
Era of Digital Convergence: Focusing on the Triple-Play Service

研究生：黃琳君

指導教授：王立達 博士

彭心儀 博士

中華民國九十八年六月

通訊傳播規範於數位匯流下之困境與變革：
以多合一服務（Triple-Play Service）為中心

研究生：黃琳君

指導教授：王立達 博士

彭心儀 博士

國立交通大學科技法律研究所

中文摘要

科技發展下產生之數位匯流現象，使通訊、傳播產業走向跨業經營，整合語音通信、數據傳輸與視訊服務的「多合一服務」逐漸成為市場新寵。多合一服務除顛覆產業生態，對於既有之管制體系更形成嚴峻之挑戰，本研究之目的即在於分別自電信以及傳播事業之角度深入研析我國對於多合一服務之現行管制內涵以及所引發之法規爭議，從而提出適切的因應之道。本研究首先自產業面出發，探討數位匯流現象對於電信事業以及傳播事業所產生之衝擊以及多合一服務之出現，接著就現況下通訊、傳播二元分離管制之監理架構以及規範內容予以比較，進而分別自電信、傳播事業提供多合一服務之角度檢視現況下所產生之管制困境以及產業發展窒礙之處，之後再以 2007 年公布之通訊傳播管理法草案中所倡議之水平管制架構以及相關規範內容檢驗前述困境是否能過獲得解決，並於文末提出本研究對於通訊傳播產業法制研修之興革建議，以及數位匯流時代下重要之管制中心思維以供參考。

本研究主張通傳會目前將 MOD 服務納入固定通信業務管理規則有其規範上之缺陷，徒然造成平臺業者義務之不明確以及與有線電視服務間之規範落差問題，鑒於 IPTV 服務之本質係屬傳播服務，本研究認為應使 IPTV 服務回歸有線廣播電視法之規範，遠程目標而言本研究認為應允許各式視訊服務提供者均能夠斟酌自身能力選擇成為開放或非開放式視訊服務平臺，以促進不同平臺間之適性發展及公平競爭，現況下黨政軍退出媒體之限制亦應一併予以放鬆以使中華電信享有平臺開放否之選擇權。為了避免有線電視業者或頻道節目提供者杯葛新興平臺，本研究認為亦有必要制定「節目接近條款」，使新興視訊服務平臺業者於「內容即王」的產業特性下取得足茲抗衡之內容資源以與既有平臺競爭。

針對有線電視發展多合一服務之管制議題，本研究認為目前尚無就有線電視系統線路課予開放接續義務之必要；現況下由於網路互連費用居高不下，本研究建議短期應要求中華電信予以降價，遠程目標則為引進「流量付費機制」，以使 Cable Modem 等 ISP 業者有足夠利潤與中華電信 HiNet 服務競爭，並且帶動內容產業之共榮。自有線電視業者利用相同線路提供 Cable Phone 與 VoIP 網路電話間之義務差距則可得知現況下我國電信規範第一、第二類電信事業之區分有其缺失而應予改正。最後，為了矯正現況下由電信業主導、不平衡的多合一服務發展態勢，本研究認為應取消收視費用上限、採取頻道分組付費以及解除分區管制以鼓勵有線電視業者提供多元化之服務。

對於通訊傳播管理法草案主張之水平管制思維，本研究則主張在定性以及分層不明下，目前尚不宜驟然採取層級化的水平管制架構，而透過對於既有規範之修正即可有效落實技術中立之原則。數位匯流趨勢下倘能夠以「技術中立原則」輔以「解除管制」做為中心思維，各式服務以及技術將得以適性發展、自由競爭，邁向真正的「數位匯流」相信將不再是夢想。

關鍵字：數位匯流、跨業經營、多合一服務、網路電視、多媒體內容傳輸平臺服務、中華電信 MOD 服務、有線電視數位化、開放接取、網際網路互連、通訊傳播管理法草案、水平管制、技術中立

Predicament and Revolution of Communication Regulations in the Era of Digital Convergence: Focusing on the Triple-Play Service

Student : Lin-Chun Huang

Advisors : Dr. Li-Dar Wang

Dr. Shin-Yi Peng

Institute of Technology Law, National Chiao Tung University

ABSTRACT (英文摘要)

The phenomenon of digital convergence caused by technology innovation leads the operation model of telecommunication sector and the broadcasting sector toward the trend of cross-ownership. Therefore the Triple-Play Service, which includes voice, data and video services has become the latest craze in the market. The Triple-Play Service not only reshapes the landscape of the communications industry, it also creates great challenges to the current regulatory framework. This thesis intends to explore Taiwan's current regulatory regime in terms of the Triple-Play Service from the perspective of telecommunication and broadcasting sectors, and analyze the legal controversy arising therefrom so as to propose appropriate solutions to the problems. This thesis begins by discussing the impact of digital convergence on telecommunication and broadcasting businesses and the emergence of the Triple-Play Service; in the second part of the thesis the dichotomic supervision framework for the telecommunication and broadcasting sectors and the content of regulation are introduced and compared. The third part of the thesis examines issues including the difficulties in regulating the Triple-Play Service and the obstacles jeopardizing its development from the viewpoints of the telecommunication and broadcasting sectors respectively. The fourth part of the thesis covers the draft Communication and Broadcasting Administration Law, which proposes a fundamental change in regulatory framework to horizontal supervision. Crucial provisions are specified in this part in order to assess whether they are sufficient to address the problems aforementioned. The final part of the thesis provides some suggestions with respect to possible revisions of the current regulations, some core values are also highlighted to serve as guidance for the future regulatory regime.

This thesis observes that by regulating the CHT MOD service with Regulations Governing Fixed Network Telecommunications Businesses, the MOD platform

operator faces obscure obligations and regulatory disparity. Due to the fact that the essence of IPTV is more similar to broadcasting service, this thesis contends that IPTV service should be regulated under the Cable Broadcasting Law. In order to promote prevalence of the IPTV service and fair competition among all types of video service providers, this thesis argues that all service providers should be able to choose to become either an open platform or a non-open platform in the long run based on their own competitive edge. This thesis is also with the view that the ban on ownership of media should be lifted in order to bestow CHT with the opportunity to choose whether to open its broadcasting platform. In addition, this thesis proposes to enact the “program access” provision for the purpose of preventing boycott against new broadcasting platform, so that those video service providers will be able to obtain comparable content in order to compete with existing platform operators.

As for the regulation issues with respect to the Triple-Play Service provided by cable system operators, first, this thesis considers it unnecessary to impose the open access obligation on the cable system operators at this stage. In order to ensure that ISPs including Cable Modem service providers can generate sufficient revenue in the Internet access service market to compete with CHT HiNet service and also for the prosperity of content service, this thesis suggests reduction of CHT’s peering fee, which is complained for being exceedingly high. The long term goal would be introducing the fee calculation mechanism based on the “net volume traffic.” If a cable system operator intends to provide voice service, using its cable to operate fixed-network service or using the same cable in providing VoIP service will lead to different regulatory requirements. The thesis is of the opinion that such gap of regulatory burdens demonstrates the unreasonableness of the current Type I and Type II telecommunication classification, therefore justifies the necessity of reclassification. Finally, in order to promote a more balanced development of the Triple-Play service, this thesis urges cancellation of the cable subscription fee cap, adoption of channel tiering and abolishment of zoning restriction.

With regard to the horizontal regulatory structure proposed by the draft Communication and Broadcasting Administration Law, this thesis claims that under the situation which the definition of each service remains unclear and the division of layers is also in dispute, such regulatory regime is so immature that should not be

adopted at the current stage. This thesis considers that the principle of technology neutrality can be achieved by modifying the existing regulations. If such principle together with the concept of deregulation can be born in mind as the core values for future regulation, all variety of services and technologies can then freely compete and flourish without unjust intervention, the dream of “digital convergence” will soon be realized in the near future.

KEY WORDS: Digital Convergence, Cross Ownership, Triple-Play Service, Internet Protocol Television (IPTV), Multimedia Content Transporting Platform Service, CHT MOD Service, Digitalization of Cable Television, Open Access, Internet Peering, Draft Communication and Broadcasting Administration Law, Horizontal Regulation, Principle of Technology Neutrality



誌謝

這本論文的誕生，是從一個案子，以及一場比賽開始的...

在陽明國際律師事務所工作的機會，使我和通訊傳播法結下了不解之緣，第五屆的 ELSA WTO 辯論賽除了讓我更加堅定以電信法為撰寫論文之主題外，亦讓我覓得了彭心儀老師擔任共同指導教授。

能夠完成此本論文，首先要感謝我的兩位論文指導教授：王立達老師以及彭心儀老師，透過兩位老師的協助以及引領，我方能將論點從不成熟的發想淬煉為此本論文。謝謝二位老師總是不遺餘力地給予我各式建議，在百忙中撥空和我會面探討論文架構以及論點，以及透過無數次電子郵件的往返解答我各式的疑惑，能夠受到二位指導是我無比的榮幸。

其次要感謝擔任我論文口試委員的江耀國老師，感謝江老師願意播空接受我的專訪，並且慷慨地答應為我的論文口試，江老師敏捷的思維以及幽默的談吐相信將會令我久久難以忘懷。

再來一定要大力感謝簡維克學長，從一封我毛遂自薦的電子郵件開始和學長相識，學長總是相當有耐心地聆聽並且為我分析論文中的各種爭點，與我分享通訊傳播產業重大新聞以及國內外電信新知，更熱心地帶領我出席各式研討會與實務界人士及學者見面，如果缺少了學長的鼓勵和大力幫忙，就不會有這本論文的誕生。祝學長早日達成心中的理想，我們「六張犁三人組」單飛不解散，日後各自發展之餘一定要繼續保持聯絡！

感謝通傳會的翁曉玲委員、林秋妙師母、沅蓁和令嫻的幫忙，為我的訪談對象提供建議以及協助安排訪談。感謝中華電信公司陳道隆副經理的協助、陳滄海先生以及 Z 電信業者的撥允接受訪談，讓我對業界有進行實證研究的機會。

謝謝陽明律師事務所的合夥人 Robert C. Lee, Fran Wang, Mark Ohlson, Charles Hwang 給我機會進入陽明接受電信法等領域的磨練，特別感謝在 Eddie Chan 以及 Teresa Wang 兩位律師這段期間對我的照顧，你們帶領我進入電信法以及非訟的世界，一起 Con call 和加班的時光是非常難忘的回憶。一併感謝曾經和我共事的同事們：BB, CR, HC, KT, JH, JL, JM, NW, MS, TF, ST, RW, AC, EC, CA, DL, ET, JC, JE, JN, KM, MW, SC, SP, TK, YC，謝謝各位的照顧，從各位身上我學到非常多，希望以後還會有合作的機會。

從學校到職場再回到學校完成論文，遇到困頓或瓶頸時不免有迷惘的時候，一路上多虧有林志潔、陳鈺雄二位老師給予我的鼓勵。帶領我進入實務界的啟蒙恩師羅明通律師，是我最尊敬的師長以及上司，感謝您不遺餘力地提攜後進，讓我有磨練和自我提昇的機會。感謝林仁光老師接受我三不五時登門拜訪的請益以及我變來變去的生涯規劃。感謝胡均立老師在 gtalk 上對於論文寫作的關心，鼓勵我多運用經濟分析觀察法律議題。

再來要感謝本篇論文的「技術協力」們：感謝彥閔學長的開示和鼓勵，為我寫作論文建立信心。交大電信所畢業的佳泓、Ernest 的技術指導，不厭其煩地向我解釋 IPTV 的服務傳輸架構；謝謝幫忙論文校對的 Jane 以及口試當天來幫忙的懿嫻，謝謝你們在關鍵時候伸出援手。感謝大寶總是不厭煩地和我討論各式電信法議題以及生涯規劃，不時還充當我在新竹的地陪。

最最重要的當然還有科法所同學們：感謝梅老大的義氣相挺，讓我的專題討論報告出現了一線生機；殺瑩每週一通電話的勉勵，傾囊相授寫作論文的經驗談；鮪魚大仙登高一呼籌劃各式活動除了為節慶增添繽紛色彩，大仙的妙語如珠總是讓聚會高潮迭起；感謝組長景澤致贈論文，雖然實體由於我個人才疏學淺無法意會但形式上給了我很大的啟發；還有以下學長姐學弟妹們在我重返學校的這半年無論是在論文寫作、修課、各項考試的準備甚至生涯規劃等等都提供了我非常多的幫助以及鼓勵，請容許我一唱名致意：慕嘉（當然還有陳博士）、建中、慧瑩、筑安、可嘉、桂綾、峰源、Monica 學姐、佳德學長、盛琦學姐、小高學長、洋基學長、蔚奇、泉仲、昊恩、其達、煥婷、奕君。

特別感謝彥好和慧芝，毋庸置疑地一直以來你們都是我最好的搭擋、相互扶持的朋友和學習的典範，謝謝二位在我面臨難關和遭逢變故時的關心和鼓勵，我會努力效法在二位身上看到謙遜、果敢和堅忍，以面對每一個未知的挑戰。謝謝很多部份想法往往比我成熟的學妹書沁、怡婷，每次當我的論文出現瓶頸，無論是勉勵或打賭，有了二位的激將法，總能讓我（主動或被動地）重燃寫作的動力，我想賭盤之約不如就這麼繼續開下去吧。

上述每一位的幫忙，都是我論文不可或缺的部份，再次致上由衷的感謝。

這本論文承載了一年來的心路歷程，從工作到留停再回到工作、從台北到新竹、台南、福州，甚至意外的馬祖行，都有我和 Mac 和這本論文的足跡。最後將此篇論文獻給我摯愛的父親、母親以及弟弟，感謝你們對我的養育之恩和無比的包容，讓我得以無後顧之憂地撰寫此篇論文。這半年來我和家中經歷不少波折，但正因為這些波折，使我更能夠看清自己和珍惜眼前的事物，不再執著於慾望所營造出的假象，仔細想想也許這些變故又何嘗不是一種“blessing in disguise”呢？謹以顧城的《一代人》結束我的謝辭：

「黑夜給了我黑色的眼睛，我卻用他尋找光明。」

琳君 謹於交通大學

June 2009

目錄

中文摘要.....	i
ABSTRACT (英文摘要)	iii
誌謝.....	vi
目錄.....	ix
詳目.....	x
圖目錄.....	xiii
表目錄.....	xiv
1 緒論.....	1
1.1 數位匯流之成因及問題意識.....	1
1.2 研究方向與論文架構.....	4
2 數位匯流之現況介紹.....	7
2.1 電信業跨足傳播業.....	8
2.2 有線電視業跨足電信業.....	15
3 我國現行管制架構.....	21
3.1 二元分立垂直管制架構.....	21
3.2 產業法管制規範.....	22
4 電信業發展多合一服務之管制議題.....	38
4.1 電信業提供 IPTV 服務所引起之通訊傳播法規爭議.....	38
4.2 本土特殊現象—頻道節目提供者與有線電視系統經營者之杯葛行為	77
5 有線電視系統經營者發展多合一服務之議題.....	89
5.1 有線電視系統經營者提供網際網路接取服務.....	90
5.2. 有線電視系統經營者提供語音通信服務.....	123
5.3. 不平衡的多合一服務發展現象—有線電視數位化之發展瓶頸....	130
6 通訊傳播產業管制變革之檢討.....	136
6.1 層級化管制之倡議與我國「通訊傳播管理法」草案.....	136
6.2 本文見解.....	141
6.3 管制原則之提出.....	153
7 結論與後續研究.....	162
7.1 管制議題之彙整與建言.....	162
7.2 後續研究.....	166
7.3 未來展望.....	167
參考文獻.....	170
(一) 中文文獻.....	170
(二) 外文文獻.....	182
(三) 相關司法判決、條文.....	185
附錄：訪談記錄摘要	189

詳目

中文摘要.....	i
ABSTRACT (英文摘要)	iii
誌謝.....	vi
目錄.....	ix
詳目.....	x
圖目錄.....	xiii
表目錄.....	xiv
1 緒論.....	1
1.1 數位匯流之成因及問題意識.....	1
1.2 研究方向與論文架構.....	4
2 數位匯流之現況介紹.....	7
2.1 電信業跨足傳播業.....	8
2.1.1 IPTV 服務之服務內容及各國發展.....	9
2.1.2 IPTV 服務之傳輸架構.....	13
2.1.3 IPTV 服務與傳統有線電視服務之差異.....	14
2.2 有線電視業跨足電信業.....	15
2.2.1 有線電視系統經營者提供網際網路接取服務.....	15
2.2.2 有線電視系統經營者提供語音通信服務.....	18
3 我國現行管制架構.....	21
3.1 二元分立垂直管制架構.....	21
3.2 產業法管制規範.....	22
3.2.1 結構管制.....	24
3.2.1.1 事業分類.....	24
3.2.1.2 許可經營區域.....	25
3.2.1.3 市場進入管制.....	25
3.2.1.4 事業組織.....	26
3.2.1.5 最低實收資本.....	26
3.2.1.6 投資限制.....	27
3.2.2 行為管制.....	28
3.2.2.1 跨業經營.....	28
3.2.2.2 結合及市場占有率限制.....	28
3.2.2.3 服務管理.....	29
3.2.2.4 資費管制.....	30
3.2.2.5 其他特殊義務.....	30
4 電信業發展多合一服務之管制議題.....	38
4.1 電信業提供 IPTV 服務所引起之通訊傳播法規爭議.....	38
4.1.1 我國管制源流.....	38
4.1.2 服務定性爭議.....	40
4.1.3 實然面管制爭議.....	43
4.1.3.1 MOD 案效力射程範圍不明.....	43
4.1.3.2 經營區域與有線電視服務間存在落差.....	43
4.1.3.3 行為管制具體內容不明.....	44

4.1.4	外國立法例參考.....	46
4.1.4.1	日本.....	46
4.1.4.2	新加坡.....	47
4.1.4.3	加拿大.....	48
4.1.4.4	美國.....	48
4.1.4.5	歐盟.....	53
4.1.5	議題分析.....	57
4.1.5.1	重新檢視 MOD 服務納入電信法規管制範疇之正當性.....	58
4.1.5.2	現階段管制對象之釐清與鬆綁.....	61
4.1.5.3	消弭經營分區管制差異.....	64
4.1.5.4	漸進式消弭新興視訊服務提供者與有線電視間規範之落差.....	66
4.1.6	為黨政軍退出媒體條款解套.....	68
4.1.6.1	黨政軍條款之必要性.....	69
4.1.6.2	解決方式—階段性的改革.....	72
4.1.7	落實用戶迴路細分化以及 M-Taiwan 計畫.....	73
4.2	本土特殊現象—頻道節目提供者與有線電視系統經營者之杯葛行為.....	77
4.2.1	早期：有線電視業者之相互杯葛行為.....	77
4.2.2	近期：對於新興平臺業者之杯葛行為.....	78
4.2.3	美國立法參考.....	80
4.2.4	我國「通訊傳播管理法」草案之因應及缺失.....	82
4.2.5	本文分析與建議.....	82
4.2.5.1	節目接近條款之必要性.....	82
4.2.5.2	內容接取不歧視義務與垂直整合效益間之緊張關係.....	85
4.2.5.3	後續發展：衛星廣播電視法修正草案以及評析.....	86
5	有線電視系統經營者發展多合一服務之議題.....	89
5.1	有線電視系統經營者提供網際網路接取服務.....	90
5.1.1	網際網路接取開放接續（Open Access）爭議.....	91
5.1.2	有關 Cable Modem 服務之定性爭議.....	92
5.1.2.1	AT&T v. Portland 案.....	92
5.1.2.2	FCC 之 2002 年宣示規定.....	93
5.1.2.3	Brand X 案.....	94
5.1.2.4	我國管制現狀之比較.....	95
5.1.3	網際網路接取開放接續之利弊分析.....	96
5.1.3.1	美國實務發展.....	96
5.1.3.2	學說上對於開放接續義務之探討.....	99
5.1.3.3	我國管制現況.....	103
5.1.3.4	本文見解.....	105
5.1.4	我國 Cable Modem 服務現況下發展之困境—互連議題.....	108
5.1.4.1	互連模式及內涵之釐清.....	109
5.1.4.2	問題意識.....	111

5.1.4.3	自台灣大拒付互連費引發之限訊事件看我國目前規範困境	114
5.1.4.4	不公平競爭行為之檢驗.....	117
5.1.4.5	可能的解決途徑及評析.....	119
5.1.4.6	本文見解.....	121
5.2.	有線電視系統經營者提供語音通信服務.....	123
5.2.1.	有線電視業者提供服務之模式.....	124
5.2.1.1.	成為第一類電信事業.....	124
5.2.1.2.	成為第二類電信事業.....	127
5.2.1.3.	策略聯盟.....	129
5.2.2.	自「有線電視系統大聯網」看我國有線電視業者發展語音服務之劣勢與威脅.....	129
5.3.	不平衡的多合一服務發展現象—有線電視數位化之發展瓶頸....	130
5.3.1	收視費率調幅無法反映技術、服務提升之成本.....	131
5.3.2	僵化的費率上限使數位化服務無法拓展.....	132
5.3.3	本文建議.....	135
6	通訊傳播產業管制變革之檢討.....	136
6.1	層級化管制之倡議與我國「通訊傳播管理法」草案.....	136
6.1.1	通訊傳播管理法草案之發布.....	138
6.1.2	議題檢驗.....	139
6.2	本文見解.....	141
6.2.1	有關 MOD 等 IPTV 視訊服務傳輸平臺之定性與管制.....	142
6.2.2	對於頻道節目等內容提供者課予不同程度之義務.....	145
6.2.3	廢除第一、第二類電信分類.....	151
6.2.4	重新檢討管理法草案之架構及管制思維.....	151
6.3	管制原則之提出.....	153
6.3.1	技術中立原則.....	154
6.3.1.1	適用之原則與例外.....	154
6.3.1.2	自開放接續議題看技術中立原則之操作.....	156
6.3.2	解除管制.....	160
7	結論與後續研究.....	162
7.1	管制議題之彙整與建言.....	162
7.2	後續研究.....	166
7.3	未來展望.....	167
	參考文獻	170
	(一) 中文文獻.....	170
	(二) 外文文獻.....	182
	(三) 相關司法判決、條文.....	185
	附錄：訪談記錄摘要	189

圖目錄

圖 1 研究流程圖.....	5
圖 2 多合一服務匯流示意圖.....	7
圖 3 中華電信介面參考圖.....	11
圖 4 IPTV 服務傳輸架構圖.....	13
圖 5 群健大三通傳輸模式圖.....	20
圖 6 現行二元垂直管制架構圖.....	21
圖 7 視聽媒體服務指令義務分層圖.....	57
圖 8 有線電視產業鏈示意圖.....	77
圖 9 光纖/同軸纜線混合網路傳輸架構圖.....	90
圖 10 對等互連服務圖.....	110
圖 11 轉接服務圖.....	111
圖 12 有線電視數位化發展瓶頸循環圖.....	134
圖 13 網路分層圖.....	137
圖 14 監理架構比較圖.....	138
圖 15 匯流趨勢下產業管制之發展趨勢圖.....	151



表目錄

表 1 通訊傳播產業結構、行為管制內容對照表.....	33
表 2 中華電信 MOD 服務管制源流表.....	39
表 3 各類 IPTV 服務比較表.....	61
表 4 HiNet 網際網路互連服務批發價價格計算及優惠條件.....	114
表 5 平臺業者義務比較表.....	145
表 6 現行義務、草案與本文建議比較表.....	149



1 緒論

1.1 數位匯流之成因及問題意識

在數位匯流時代來臨前，電信與傳播服務有著清楚的分界，蓋兩者針對傳輸之載具（平臺）以及內容均存在本質上之差異。傳播通常被定義為「單向」或「單點對多點」之傳輸，訊息乃係經由單一的發訊者傳達予複數的受訊者，且受訊者對消息來源為反饋之機會以及程度相當有限，由於傳播服務為大眾傳播工具之一種，對於個人以及社會不僅扮演著知識與資訊之傳達以及娛樂功能之提供者外，更肩負監督政府以及社會化功能等使命，影響面遍及整體社會，故向來各國均以「內容」為管制之重點，以確保言論之多元與妥當¹；相對而言，電信服務被視為單純傳輸語音之載具，傳輸內容本身對社會之影響層面較弱，與服務營運相關之基礎建設以及通信互連遂成為電信服務管制之核心。要之，傳統的傳播與電信由於服務性質上之差異，前者之管制遂著重於服務之「內容」，而後者較側重提供服務之「管道」²。

隨著數位科技的迅速發展，電信與傳播市場的產業結構出現兩種關鍵性的變革，一為基礎電子通訊網路的數位化，使電信與傳播服務不再侷限以單一的傳輸網路作為提供服務之媒介；其二為各種通訊服務本身以及應用平臺之數位化，使業者可利用既有設備提供多項通信以及傳播服務，從而朝向「全服務業者」（all-service carriers）的方向邁進。前述兩項變革使電信與傳播的界線日趨模糊，對於此種產業界線的模糊化、服務內容的同質化，吾人常以「匯流」（convergence）稱之³。

國際電信聯盟（International Telecommunication Union, 以下簡稱 ITU）即認為，科技進步改變了內容與載具間的互動關係，相關產業之版塊亦隨之發生變

¹ 參見彭心儀，〈由「稀有性」論頻譜資源的管制規範〉，收錄於《通訊法制研討會—科技、法理與管制論文集》，頁 11-12（2008）；簡維克，〈通傳法與競爭法的交會：解構 2002 年後歐盟通訊市場競爭之管制邏輯〉（尚未發表），頁 14。

² 參見石世豪，〈傳播革命衝擊下的廣播電視定義問題：功能性觀點下的概念解析〉，《台大法學論叢》，第 26 卷第 3 期，頁 143（1997）。

³ 李淳、張玉山，〈數位匯流趨勢下電子通訊產業之管制變革與應有取向〉，《公平交易季刊》，第 13 卷第 4 期，頁 167（2005）。

化，特別體現在電信事業與傳播事業相互侵入彼此既有市場之現象中⁴。經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，以下簡稱OECD）於一項探討新興科技對於傳播產業影響之分析報告亦認為匯流現象乃是一種跨越電信與傳播產業的連鎖現象，主要導因於數位科技的持續發展，使得過去「單一網路僅能提供特定通訊服務」之思維已徹底被顛覆⁵。

OECD於前揭報告中將「匯流」（convergence）定義為「因科技發展及經濟規模之擴張，原本分別由不同事業提供之產品或服務因此得由同一事業提供之現象」⁶。產生匯流之原因主要應可歸結於以下四種原因⁷：

- (1) 數位化（digitalization）：內容之數位化使資訊內容（包括影音以及語音）均可利用同樣之方式以及線路提供；
- (2) 設備成本下降（fall in the price of computing）：設備成本之降低使數據傳輸以及雙向互動之科技得以獲得發展；
- (3) 頻寬取得成本下降（reduced costs of bandwidth）：頻寬取得成本之下降使得服務提供者有能力提供多項服務，相關傳輸科技之演進亦使頻寬之使用更有效率；
- (4) 解除管制（liberalisation）：由於主管機關之解除管制，使服務提供者可進入過去因政府施行保護政策而獨占或寡占之市場。

前揭各項成因中，又以數位化為最主要且關鍵之因素。技術上由於載具以及傳輸科技之限制，傳播與電信原屬兩項壁壘分明之服務與產業，惟在訊息內容之數位化以及相關傳輸科技之全面升級之後，傳播或電信事業均可利用既有線路同時提供語音（voice）、數據（data）以及視聽（video）服務，數位匯流使範疇經濟（economies of scope）效益⁸增加，遂促使業者提供整合性多媒體服

⁴ ITU, *Regulatory Implications of Telecommunications Convergence*, Chairman's Report of the Sixth Regulatory Colloquium on the Changing Role of Government in an Era of Telecom Deregulation, Geneva, Dec.11-13, 1996, available at http://www.itu.int/itudoc/otsg/colloq/chai_rep/sixthcol/37003.htm (last visited Apr.3, 2009); 李淳、張玉山，同前註，頁 169。

⁵ See OECD, *Report of OECD Roundtable on Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Light of Convergence*, DAF/CLP(99)1, at 41(1999); 李淳、張玉山，前揭註 3，頁 169。

⁶ OECD, *supra* note 5, at 41.

⁷ See *id.* at 43.

⁸ 範疇經濟係指廠商透過生產多樣化產品或服務所帶來的效益，尤指對於長期平均成本以及邊

務，上開壁壘分明之產業生態因此逐漸被整合性之多合一服務（Triple-PlayService）所取代，以下本文茲將此種因數位化所產生之匯流革命統稱為「數位匯流」。

早在 1998 年，OECD 便預言前述之數位匯流可能產生下列四種現象⁹：

- (1) 市場結構之改變（change of market structures）：數位匯流下，無論電信或傳播產業之參進障礙（entry barrier）均由於科技之演進而大幅降低，服務提供者遂得以透過資本投資或購併既有事業以跨足其他產業，是以大規模之跨業經營或跨業整併將形成一股銳不可檔之趨勢；
- (2) 競爭層次之改變（changes in the level of competition）：由於跨業經營之門檻降低，業者將致力提供整合性之服務，以產業為單位之競爭態勢將逐漸提昇為整合層次上的跨產業競爭，亦即所有具備提供多合一服務能力之業者咸將成為匯流市場之潛在競爭者。
- (3) 對於現行管制體系之衝擊（pressure on existing regulatory regimes）：尤其可能對於跨業經營（如為水平或垂直結合限制）之法律規範造成挑戰，亦容易突顯管制上之差異以及不平等對待之情事，一連串之衝擊將促使立法以及執法者重新思考管制體系之重塑以因應產業之變革。
- (4) 新服務及新產品之出現（new products and services）：數位匯流使得服務之內容更具有彈性，故許多新產品及服務將因此問世以滿足消費者多元之需求。

因數位匯流所產生之諸多產業變革已如前述，其中承如前述第三點所言，由於各國電信與傳播服務之管理與法律規範向來分立，各使用不同之管理機制甚至由受到不同的管制機關管轄，因此當產業開始因應數位匯流之趨勢而逐漸走向整合時，「大眾傳播」與「個人通訊」間之界線不但逐漸被打破，也使得區分服務提供者所提供之服務究為「內容」或「管道」更行困難¹⁰。作為規範

際成本之減省。See economies of scope, BusinessDictionary.com., <http://www.businessdictionary.com/definition/economies-of-scope.html> (lasted visited: Dec. 16, 2008).

⁹ See OECD, *supra* note 5, at 41.

¹⁰ 石世豪，前揭註 2，頁 144 註 44。

市場秩序的相關法制，自然已不可避免地因前述產業以及科技面之快速變遷遭受莫大之衝擊。數位匯流下管制者權限之因跨業整合之特性產生重疊甚至衝突，個別的管制法律亦因整合性之服務以及跨業經營之情形而產生窒礙難行之現象，諸如新服務、新技術之定性、法律應如何適用以及管制標準是否一致，均屬於匯流趨勢下所產生之爭議，若管制架構以及內容未針對數位匯流之趨勢有所回應，管制上的差別待遇將容易誘發「管制機會主義」（regulatory opportunism）、「管制規避」（regulatory bypass）以及「管制套利」（regulatory arbitrage）¹¹等現象，亦即業者將開始運用現行管制體系間之矛盾與衝突規避管制以擴展自身利益¹²。數位匯流現象處處挑戰著各該法規以及執法之模糊地帶，是否應因此修正相關法規，甚或變動規範架構，即屬本文所欲探討及分析之議題。

1.2 研究方向與論文架構

數位匯流為資訊化社會發展下將產生之必然趨勢，在檢討現行法律規範是否合宜時，應以該項法規是否有助於營造開放及充分競爭之環境為檢驗標準，相關法律如有未洽而有增修之必要，亦應以促進前述環境之發展為修正之目標¹³。因此本文擬透過下列步驟釐清相關法律爭議，並提出相應之對策以作為實務以及學說於未來研修通訊傳播法制規範之參考。

首先本研究將自產業面出發，探討數位匯流現象對於電信事業以及傳播事業所產生之衝擊以及多合一服務之出現，接著就現況下通訊傳播之監理架構以及規範內容予以比較，進而分別自電信、傳播事業提供多合一服務之角度檢視現況下所產生之管制困境以及產業發展窒礙之處，之後再以 2007 年公布之通訊傳播管理法草案中所倡議之水平管制架構以及相關規範內容檢驗前述困境是否能過獲得解決，並於文末提出本研究對於通訊傳播產業法制研修之興革建議，以及數位匯流時代下重要之管制中心思維以供參考。

¹¹ See generally, Rob Frieden, *Wither Convergence: Legal, Regulatory and Trade Opportunism in Telecommunications*, 18 SANTA CLARA COMPUTER & HIGH TECH. L.J. 171 (2002).

¹² See *id.*, at 173.

¹³ 林恒，〈電信、傳播及資訊媒介匯流下法制發展方向之芻議〉，收錄於范建得主編，《電信法制新紀元：全國資訊通信法律研討會論文集》，頁 204（2003）。

本論文將採取質化之研究方法，透過文獻調查法以分析產業發展現況和法制困境，以及就國內外學說與各國法制、相關案例予以歸納整理，再透過一般法學研究方法，特別是法學解釋方法論、比較法學等研究方法以檢視現況法規之義務內涵以及適用關係，並自法律經濟學等多元角度切入，以檢視規範之良窳。本論文亦擬輔以深度訪談法。訪談對象包括：電信以及傳播業、主管機關以及對國內外通訊傳播產業規範層進行相關研究之學者，以探求前揭訪談對象對於重大通訊傳播議題之意見，期能藉此確保本論文之研究內容與實務著眼之議題有所契合，並且提出順應產業發展趨勢之建議。

基此，本文研究之架構可以下列流程圖表示：

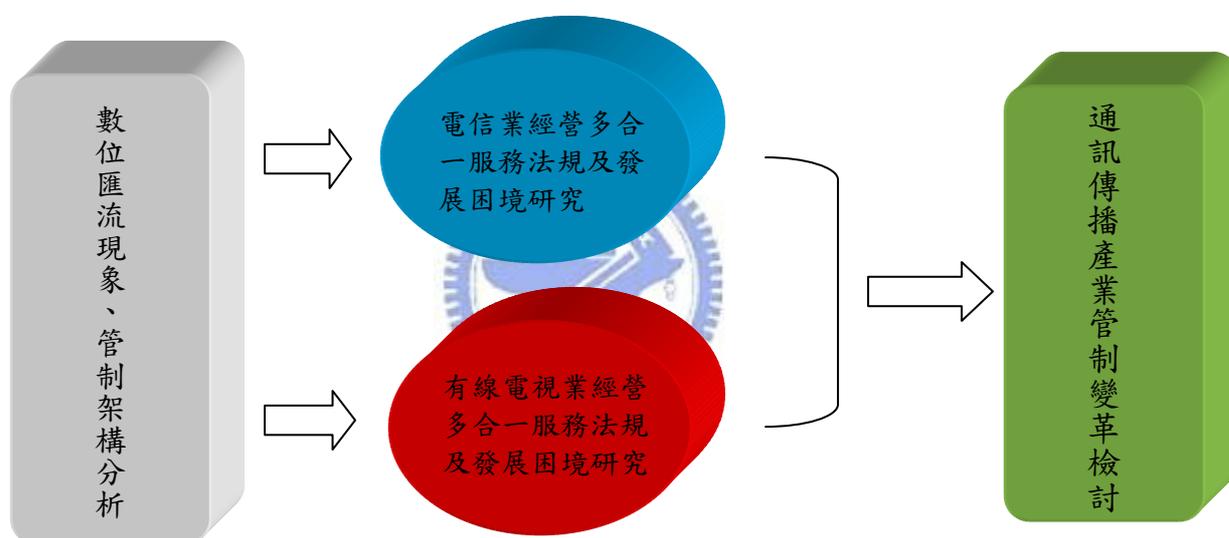


圖 1 研究流程圖

資料來源：本研究自行整理

將以上研究架構化為具體之章節脈絡後，可將本論文分為 7 章：第 1 章為緒論；第 2 章將探討數位匯流之現象以及國內外之電信、傳播產業在前揭現象推波助瀾下所應運而生之多合一服務類型；對於產業發展趨勢所有了解後，本論文將於第 3 章就現行通訊傳播業法制面之管制架構作一回顧以及比較；從而自第 4 章起以第 4 及第 5 章兩個章節將分別探討電信業者以及有線電視業者倘欲提供多合一服務所可能面臨之法規和產業發展困境；接續著個別產業所面臨之法規困境分析，本論文將於第 6 章檢討通訊傳播管理法草案中對於前述管制

議題之因應，從而提出符合匯流趨勢之管制架構、內容以及管制思維之建議；第 7 章將提出本論文之結論，以及對於後續可關注之議題提供可能的思考方向。



2 數位匯流之現況介紹

數位匯流之趨勢下，將以電視、網路、電話為整合之軸心，形成集影音、通信、購物、生活資訊、教育、金融、遠端監控及防盜安全為一體之服務架構，以提供數位家庭所必備之各項服務。現行科技下，電信網路可提供近似單向、一點對多點的傳播服務，而有線電視網路亦能提供雙向、互動性的電信服務，未來各有線電視以及電信業者為增加經濟效率並追求經營綜效，勢將朝向同時提供電話、上網以及頻道節目收視等全方位解決方案（total solution）邁進¹⁴，以滿足消費者一次購足（one stop shopping）之需求（參見下圖）。

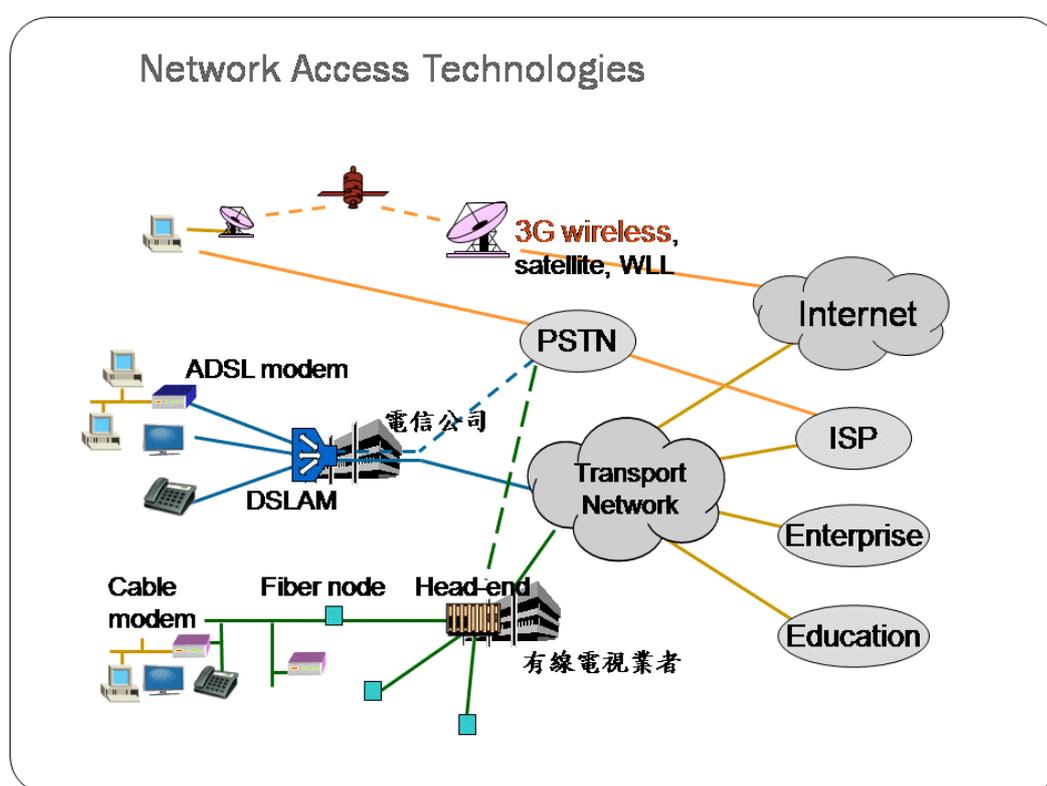


圖 2 多合一服務匯流示意圖

資料來源：本研究修改自張嘉祥，Network Technology & Market Trend- On the Way Toward 4G，資策會網路多媒體研究所演講投影片，頁 6（2005）

藉由網路以及內容之數位化克服了過去因載具或傳輸內容差異所形成之障礙，數位匯流代表著跨業間的資源共享、彼此競爭、相互整合，本文以下將分

¹⁴ 李淳、張玉山，前揭註 3，頁 173（2005）。

別自電信以及有線電視業從事跨業經營以提供多合一服務之現象予以分析和說明。

2.1 電信業跨足傳播業

由於科技的快速發展，網路科技已可用以傳輸語音及影像訊號，加以網路傳輸所衍生之費用相對低廉，傳統的語音通信遂因各式新興的替代性服務（如電子郵件、網路電話）而逐漸喪失其競爭力，於是電信業者（特別是固定通信業務經營者）開始利用其電信線路提供網際網路接取服務，以及利用其提供寬頻網路接取服務之便，運用網際網路協定傳輸節目訊號以跨入傳播市場。

上開服務內容之轉變乃因近年來電信業者透過日趨成熟的「頻率切割技術」（spectrum splitting technology）提昇現有用戶迴路之使用效率，配合先進的數據機技術，可將原適用於語音服務之 64kbps 用戶迴路頻寬提昇至 6000kbps 以上，電信業者遂有能力提供如非對稱數位用戶迴路（asymmetric digital subscribers line, ADSL）等寬頻接取服務。搭配上新興科技具有將任何數據資料轉換為以網際網路協定（Internet Protocol, 以下簡稱 IP）為基礎之數位封包，透過「封包交換」（packet switching）之方式以及網際網路協定傳輸（IP mode）模式，電信業者遂能夠將各式通訊傳播服務整合透過於單一網路以及平臺架構予以傳輸¹⁵。

資訊的 IP 化，使通訊以及傳播服務間的整合性越來越強，如美國的電信業龍頭 AT&T 公司推出之“U-Verse”服務，乃一項結合了數位語音（digital voice）、視訊（video）、寬頻接取，以及 AT&T 公司既有之固網、行動通信服務所構成之「四合一服務」（quadruple play），其主要競爭者 Verizon 公司亦於完成光纖到府（Fiber-to-the-Home, FTTH）線路之架設後，開始提供類似的四合一服務。而前述服務中，又以透過網際網路提供頻道節目內容之「IPTV 服務」（定義詳 2.1.1）最受到矚目¹⁶。

¹⁵ 參見李淳、張玉山，前註 3，頁 171。

¹⁶ See Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy, OECD, *IPTV: Market Developments and Regulatory Treatments*, at 34, DSTI/ICCP/CISP(2006)5/FINAL (Dec 19, 2007) [hereinafter *OECD IPTV Report*].

2.1.1 IPTV 服務之服務內容及各國發展

IPTV 服務即 Internet Protocol Television (網路電視) 之簡稱，目前各界對於 IPTV 之定義仍莫衷一是，廣義而言透過網際網路協定傳輸視訊資料內容即可稱為 IPTV¹⁷，亦有少數將之稱為「個人互動電視」(Interactive Personal Television¹⁸)；採狹義說者有認為 IPTV 服務限以電視機收看之視訊服務者為限¹⁹，亦有認為 IPTV 服務不但必須利用封閉式網際網路傳輸訊號、設有機房以從事 QoS (quality of service)，且應以提供即時頻道節目內容為主要之服務內容²⁰。簡言之，狹義之 IPTV 多指涉利用封閉式網路系提供之視訊服務，而廣義的 IPTV 服務則兼指利用封閉以及利用開放網路系統提供視訊服務者。為行文方便起見，本文以下所稱之 IPTV 服務將採用廣義之 IPTV 定義，除非特別指明，否則係泛指利用開放或封閉式網際網路系統提供影音視訊內容或資訊傳輸功能，並可透過電視機或電腦收看之服務。

IPTV 服務之內容主要可分為線性服務內容 (linear programming)，以及非線性服務內容 (non-linear programming) 之提供²¹，前者即頻道內容，後者則主要係指未經欲先排程，而供收視者隨選即看之各式內容，如節目、影片等，通稱為隨選服務內容 (Video on Demand, VOD)。

IPTV 服務起源於英國的 Video Networks，該公司於 2000 年於倫敦推出名為 HomeChoice 之服務，內容包括數位電視、VOD 隨選服務以及 2Mbps 之網際網路接取服務，但服務內容以及用戶規模較為完整的係屬義大利的 Fastweb，該公司自 2001 開始推出 VOD 服務，隨後逐漸將服務升級至 90 個電視頻道並開始提供 PVR (數位錄影裝置) 服務，該公司更積極投入多合一服務，為早期少數

¹⁷ 全球媒體實驗室，〈台灣網路電視 IPTV 產業〉，<http://globalmedia.wikia.com/wiki/台灣網路電視IPTV產業> (最後點閱日期：2009 年 2 月 24 日)。

¹⁸ 此係依據「數位化」以及「網路化」兩種觀察面向所衍生出之不同定義，參見余啟民，〈由法規面淺析數位有線電視服務及電子商務之發展〉，《經社法論叢》，第 37 期，頁 179 (2006)。

¹⁹ See *OECD IPTV Report*, *supra* note 16, at 6.

²⁰ 參見江耀國教授訪談記錄，問題 1 及回應；see also ITU Corporate Strategy Newslog – IPTV Meeting In Korea: Global Vision of IPTV, <http://www.itu.int/osg/spu/newslog/IPTV+Meeting+In+Korea+Global+Vision+Of+IPTV+.aspx> (last visited Feb. 25, 2009) (containing the definition of IPTV provided by ITU Focus Group in IPTV).

²¹ See *OECD IPTV Report*, *supra* note 16, at 6.

幾家能夠實現集電腦、電視、電話、答錄機及傳真機為一體服務之業者²²。香港的電信盈科（PCCW）則自 2002 年開始投資 IPTV 服務，並於 2003 年 9 月推出 NOW TV 服務，提供寬頻用戶免費租用機上盒以及 23 個免費收視頻道，該服務造成市場轟動，短短一年間即增加了 36 萬用戶，迄至 2008 年 9 月 NOW TV 用戶總數已達 93.2 萬，普及率已逾 45%，預計將以每年 35% 之速度成長中²³。目前 IPTV 服務於世界各主要先進國家均蓬勃發展，各研究報告預估 IPTV 服務至 2010 年於全球之使用者數將高達 2900 萬至 6300 萬不等²⁴。除前述早期投入服務提供之業者外，近期如德國的 DT 係自 2006 年 10 月推出“T-Home”服務，美國的電信業龍頭 AT&T 公司則於 2006 年 6 月推出“U-Verse TV”服務，Verizon 公司亦早自 2005 年 8 月起便推出名為“FiOS”的 IPTV 服務²⁵。IPTV 服務蓬勃發展下預計即將推出「易地播放」（place-shifting）之服務，亦即允許用戶於任何具有寬頻網路連線之地點收看其所訂閱之有線電視服務²⁶，如美國之有線電視業者時代華納（Time Warner）日前即與 HBO 頻道合作，於威斯康辛州（Wisconsin）進行頻道易地播放之相關試驗²⁷。

有關我國 IPTV 服務之發展，初期於我國推出 IPTV 服務者包括中華電信股份有限公司（以下簡稱「中華電信」）之「MOD 大電視」服務（Multimedia on Demand, 以下簡稱「MOD 服務」）以及數位聯合電信所提供之「DFC 數位家庭服務」。中華電信之 MOD 服務係透過雙向寬頻網路將電視頻道以及隨選影片等廣播電視內容透過機上盒呈現於用戶端之電視機上，MOD 服務之內容包括頻道之收視服務，同時亦提供如個別節目影片之選選廣播電視（VOD）、家庭金

²² 拓樸產業研究所，《揭開電信服務的下一波 Triple Play 浪潮》，TRI 產業專題報告—52，頁 36（2006）。

²³ See Ray Le Maistre, *PCCW: IPTV Demands Innovation*, Light Reading, December 04, 2008, available at http://www.lightreading.com/document.asp?doc_id=168901 (last visited Jan. 20, 2009); 另參見拓樸產業研究所，同前註；傳播大排檔，〈從香港 PCCW 看其 IPTV 經營到四合一的服務〉，<http://luckycc.pixnet.net/blog/post/22997922>（最後點閱日期：2009 年 1 月 20 日）。

²⁴ See *OECD IPTV Report*, supra note 16, at 10, 另參見拓樸產業研究所，前揭註 22，頁 35。

²⁵ *OECD IPTV Report*, supra note 16, at 11.

²⁶ See Thomas Hildebrandt, *Unplugging the Cable Franchise: A Regulatory Framework to Promote the IPTV Cable Alternative*, 42 GA. L. REV. 227, 246 (2007).

²⁷ See Multichannel News, *Web TV Plans Percolate: MSOs Still in Talks on Place-Shifting*, http://www.multichannel.com/article/print/174598-Web_TV_Plans_Percolate.php (last visited Mar. 4, 2009). 中文摘要可參見〈網路電視計畫—多系統經營業者仍在討論位移技術〉，媒體公民行動網，2009 年 2 月 28 日，<http://www.nccwatch.org.tw/news/20090228/33374>（最後點閱日期：2009 年 3 月 4 日）。

融（插入銀行晶片金融卡即可於機上盒繳費轉帳）、卡啦 OK、理財（看盤及自動選取股價）、線上學習以及遊戲等其他具備互動性之功能。相較於傳統有線電視服務，MOD 服務之內容更加多元且更具互動性，其另一特點在於提供了分組付費之功能，使客戶不必像訂閱有線電視服務支付每個月 5、6 百元之收視費以收看上百台的基本頻道，而可依據自身的收視習慣以及喜好訂閱特定的頻道或節目內容。



圖 3 中華電信介面參考圖

資料來源：中華電信MOD網站²⁸

近年來亦有其他透過開放式網際網路提供視訊服務者，由數位聯合電信（Seednet）與互動王視訊科技公司於 2004 年年末推出「數位家庭中心服務」（Digital family Center, DFC）服務，則係一利用數位聯合電信之 ADSL 傳輸通道提供之互動電視平臺²⁹，其提供之服務主要為（1）隨選視訊服務：分為各類影片節目之隨選視訊以及網路電台收聽服務，以及（2）網路通訊服務：包括影

²⁸ 參見機上盒使用指南，http://202.39.167.49/download/mod205_userguide_9607_3.pdf、歡唱坊使用指南，<http://mod.cht.com.tw/MOD/Web/ExService/song/pdf/KOD2v2.3.pdf>（最後點閱日期：2009 年 3 月 4 日）。

²⁹ 參見黃自啟、江耀國，〈Digital Family Center (DFC) 適用有線廣電視法之研究—DFC 與 MOD 之比較〉，《法令月刊》，第 58 卷第 6 期，頁 58-795（2007）。

像網路電話、電子郵件收取服務、以及即時生活資訊（如新聞、氣象、交通資訊、股市）等。除前述服務外，使用者亦可利用 DFC 服務之設備播放數位影音，傳輸與存取數位影音、照片³⁰。DFC 服務與前述中華電信 MOD 服務最大之不同點在於 DFC 服務係以提供隨選視訊服務以及其他加值性網路服務為限而未提供即時頻道之收視服務，且其係利用開放式網際網路架構接收與傳遞訊號³¹。

除此之外，如hiChannel 即是HiNet中華電信數據通信分公司架設之網路多媒體平臺，自2000年6月推出以來提供超過200個頻道及數萬部節目供用戶不限時段上網觀賞。內容主要包括「隨選影片」（video on demand）與「直播頻道」（live channels）兩大視訊服務³²。又如年代數位媒體投資之我視傳媒股份有限公司於2004年3月推出之「im.tv」服務，標榜為華人地區最大之寬頻影音平臺，目前註冊會員人數已逾1,450,000人，其服務內容包括線上直播頻道、隨選廣播電視、線上購物、線上學習，並同時整合影音部落格以及VoIP（Voice over Internet Protocol）網路電話等服務³³。Yam天空寬頻電視則係由天空傳媒股份有限公司（webs-tv inc.）所提供，透過整合原webs-tv寬頻電視、蕃薯藤入口網站（Yam.com）、Giga ADSL寬頻上網服務以及台灣百視達（Blockbuster）影視連鎖店等之內容資源，Yam天空寬頻電視之用戶不但可透過儲值收看約20個國內外頻道以及各式隨選影片與節目，該公司同時提供多樣化的加值服務，如算命、理財、遊戲、線上學習甚至不動產租賃買賣刊登服務等，以滿足消費者對於寬頻娛樂生活各式需求。Yam天空寬頻電視亦與ISP（Internet Service Providers，即網際網路接取服務提供者³⁴）業者數位聯合電信（Seednet）合作，以提供其用戶寬頻影音等加值服務³⁵。以下茲將前述透過開放式網際網路傳輸，且使用者係直接透過電腦收看之視訊服務簡稱為Internet Video³⁶。

³⁰ 同前註，頁 58-798 至 58-799。

³¹ 同前註，頁 58-801。

³² 有關 hiChannel 之介紹詳見 <http://hichannel.hinet.net/service/h2.html>（最後點閱日期：2009 年 2 月 19 日）。

³³ 參見 im.tv 網站介紹，<http://www.im.tv/tvmain/about.asp>（最後點閱日期：2009 年 2 月 19 日）。

³⁴ 亦有部分論者將其稱為 IAP（即 Internet Access Provider）。

³⁵ 有關 Yam 天空寬頻電視之服務介紹，詳見 http://member.yam.com/sitemap/good_site.php、<http://company.yam.com/>（最後點閱日期：2009 年 2 月 19 日）。

³⁶ 參見江耀國教授訪談記錄，問題 1 及其回應。

2.1.2 IPTV 服務之傳輸架構

IPTV 服務之傳輸架構主要可分為三部份：（1）頭端（head-end）、（2）網路（network）以及（3）用戶端（customer premise）³⁷。各式待傳輸之內容首先以光纖或衛星等方式傳送至頭端，在頭端進行傳輸內容集結、加密後，再從頭端經由網路傳輸至用戶端處；傳輸資料之網路初期為銅絞線，現今則多與光纖線路混合以確保可提供足夠頻寬同時傳輸資訊、語音以及廣播電視之內容至用戶端。

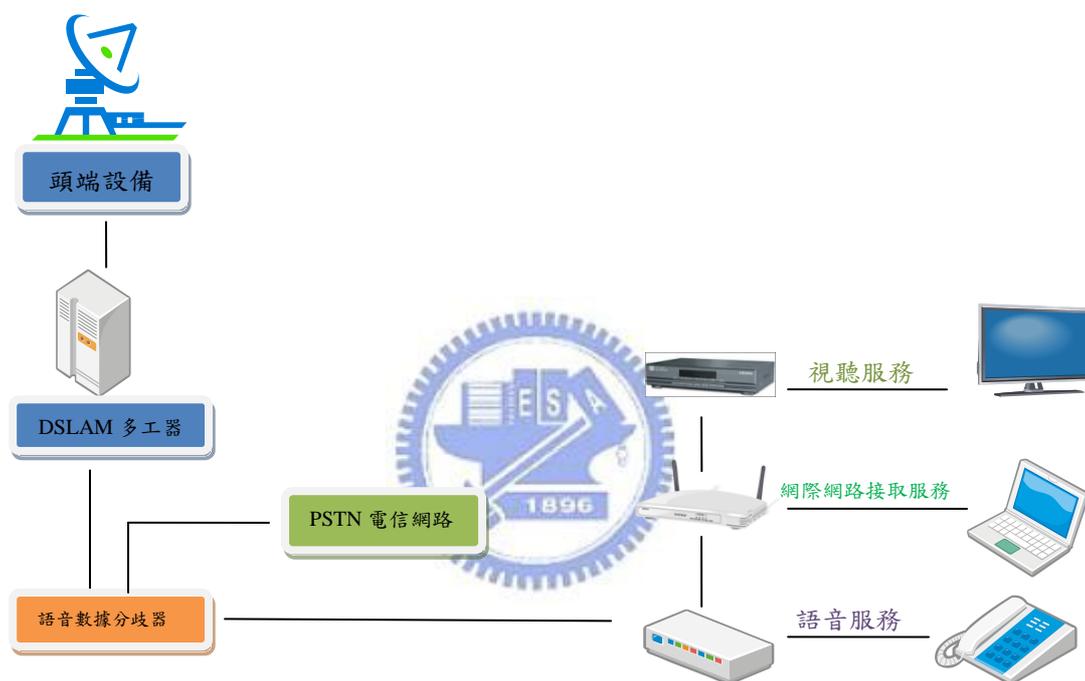


圖 4 IPTV 服務傳輸架構圖

資料來源：本研究自行整理

在網路頻寬有限下，IPTV 業者如何能夠在提供多樣化內容之同時確保具備充足之頻寬以傳輸內容？有別於有線電視系統業者同時將所有頻道訊號全部傳送至用戶端，再由收視者經由調頻器（tuner）切換頻道，IPTV 服務內容之提供，係依據收視者操作機上盒之指令，地區機房（local switch office）於收到該機上盒請求之信號後，將進行審核以確定該收視者有無收看指定頻道之權限，若有則依其請求加入該頻道之傳播群組（multicast group）中，此時地區機房僅會將收視者選取之特定內容傳送至收視者之機上盒中；使用者欲轉換頻道時，

³⁷ See OECD IPTV Report, supra note 16, at 7.

亦循相同之方式為之。析言之，IPTV 服務提供內容時，僅會將經使用者特定之視聽訊號傳送至該機上盒，而非同時將所有訊號傳送至使用者，由於線路僅需負擔傳輸收視者選取之內容，故 IPTV 服務不需耗費額外頻寬承載收視者未選取收看之內容³⁸。再者，若同一端點（node）下之多名收視者選擇收看同一頻道內容，IPTV 服務提供者將透過分享串流（stream）之方式傳輸頻道訊號，從而毋需耗費頻寬傳輸重複之資訊。藉由上述傳輸模式，IPTV 服務可將傳輸線路之頻寬做最有效率之應用，是以 IPTV 業者遂得以無後顧之憂地不斷致力於擴充及拓展各式服務內容。

2.1.3 IPTV 服務與傳統有線電視服務之差異

IPTV 服務與傳統之有線電視服務最大之不同點在於服務的多元性及互動性，IPTV 服務可藉由網際網路傳輸之優勢，與其他網路內容進行整合，舉例言之，IPTV 業者於傳播與一般有線電視業者相同之頻道內容時，可加入即時投票等互動式功能；除此以外，IPTV 服務更可將網路世界之互動性納入服務之一環，透過網路內容之導入，讓使用者不必打開電腦即可享受網際網路之便捷以及樂趣，如提供線上繳費、購票、預約等功能，透過以上新型態服務內容之提供，IPTV 服務已逐漸打破電視以及電腦間功能之藩籬。

再者，就隨選服務而言，IPTV 服務給予收視者極大的選擇權，收視者不再需要按照內容提供者預定之排程收看節目，而能夠隨時隨地依照自身之喜好選取欲收看之內容，並且能夠自由地選擇重播、迴轉或向前快轉等功能，收視者自主性之提高以及差異化的收視內容，已成為 IPTV 服務的核心競爭力，收視者以「頻道」為單位之收視習慣，亦可能因 IPTV 服務之提供，逐漸改變為以「節目、影片」為單位。

抑有進者，由於 IPTV 服務係透過網路而非以固定線路傳輸內容，故並不受到特定輸出介面之限制，如電視、電腦或甚至行動電話均可作為影音內容之播放媒介，頻道節目內容的可移動性逐漸顛覆了「在家看電視」（home watching）的收視習慣及文化。各式傳輸技術日臻成熟下，未來使用者只消訂

³⁸ See Hildebrandt, *supra* note 26, 229-30.

購 IPTV 服務，即可在家中透過電視、電腦，出外運用 PDA 或行動電話隨時收看頻道節目內容將不再只是夢想。

2.2 有線電視業跨足電信業

當電信業者不斷因技術之發展逐漸將其觸角伸向傳播服務市場時，同樣掌握「最後一哩」優勢之有線電視業者亦不甘示弱，開始引進新的傳輸技術以及設備，以推展「有線電視數位化」。數位化的有線電視係指將節目之電視信號以數位方式進行記錄、處理、壓縮、編碼、調變傳送至接收端後，再透過數位方式進行接收、解調、解碼、解壓縮及播放之技術³⁹。數位化後之有線電視除了傳輸與播送內容以及技術之將趨數位化外，未來服務之內容亦可自單純提供電視服務逐漸走向「家用多媒體平臺」（multimedia home platform）之境界，亦即將用戶端之通訊、資訊、廣播與網際網路等 3C 服務予以整合⁴⁰，本文以下將分別探討有線電視業者因該項整合所提供之多合一服務類型。

2.2.1 有線電視系統經營者提供網際網路接取服務

在網路初步興起之際，以電話線撥接上網為普遍之方式，惟電話之銅絞線每秒可傳遞之資訊量僅約 28 至 56 千位元（kilobits per second, Kbps），僅適合於傳遞一般電子郵件或作為聊天室、即時通訊之用，不適合處理影音傳輸或互動式遊戲之用，而隨著科技之進步，逐漸出現可提供每秒鐘數百千位元，或每秒鐘 1.5 兆位元（megabits per second, Mbps）資訊傳輸服務之寬頻網際網路接取服務業者⁴¹，相較於傳統的窄頻傳輸技術而言，寬頻業者提供了更快速而多元的資訊傳輸服務。在資訊爆炸的時代，網路已成為家家戶戶不可或缺的服務，網路資源之內容亦日益豐富，從傳統的文字逐漸演變為更多的圖片以及影音內容，傳統的電話傳輸頻寬已無法承載下，各式的寬頻上網遂逐漸取而代之成為新一代網際網路接取服務之主流。

³⁹ 江耀國，〈有線電視數位化之法律議題研究（上）〉，《科技法律透析》，2006 年 10 月，頁 50（2006）。

⁴⁰ 參見余啟民，前揭註 18，頁 158-61。

⁴¹ 李治安，〈寬頻網路之開放接取與競爭政策〉，《公平交易季刊》，第 12 卷第 3 期，頁 26（2004）。

綜合資策會 FIND 以及其與經濟部技術處「創新資訊應用研究計畫」之統計顯示⁴²，我國目前有線寬頻網路用戶數約 545 萬，其中 xDSL 用戶數占有線寬頻用戶為 79.2%，與前一年相較，成長率為-8.6%；有線電視纜線數據機寬頻上網（Cable Modem）用戶數方面，2008 年第二季我國 Cable Modem 用戶數達 48 萬戶，較上一季增加 2 萬戶，全年之成長率達 1.8%。而近來表現亮眼的光纖網路用戶以優於 xDSL 速度與品質急遽成長，截至 2008 年第二季光纖用戶（FTTH/B）達 80 萬戶，與上一季相較增加 15 萬戶，年成長率亦有 6.3% 之優異表現，佔整體有線寬頻比率每季也逐漸增加，達 17%，為目前寬頻市場中最活躍的連網技術。

由上可知目前主要之寬頻上網技術主要有三，一為「非對稱數位用戶迴路」技術（Asymmetric Digital Subscriber Line, 以下簡稱 ADSL 技術），其優點在於係透過家中之電話線上網，無須替換既有之電話線路，且由於 ADSL 技術係將傳統之語音通信由類比訊號轉換為數位訊號，故可節省更多頻寬。ADSL 技術係利用分頻多工（Frequency Division Multiplexing, FDM）技術，藉由分離高頻段傳輸數據資料以及利用低頻段的語音資料，以達到有效率地利用同一線路之不同頻段同時傳輸上述資料之目的⁴³。故 ADSL 技術與傳統數據機上網之最大不同點在於 ADSL 技術允許使用者於上網之同時一邊使用語音通信而無相互干擾之虞⁴⁴。其二為光纖網路技術，亦即以光纖迴路取代原 ADSL 技術之銅纜線，連接至光化連交接箱、社區、大樓、家庭等，搭配乙太網路（Ethernet）或 VDSL 技術⁴⁵，可提供較 ADSL 更高速與穩定的寬頻上網服務。相對於 ADSL 之連線速率會隨裝機地與機房之距離而降低，光纖網路之連線速率不受距離之影響，且最快可達 1G，此為一項重要之優點。前述之兩項技術主要係由電信業者所使用以提供網路網路接取服務。

⁴² 參見〈2008 年我國家庭寬頻、行動與無線應用現況與需求調查—家戶指標〉，可見於 <http://www.teema.org.tw/upload/ciaupload/980312-1.pdf>（最後點閱日期：2009 年 4 月 10 日）；〈我國網際網路用戶數調查〉，<http://www.find.org.tw/find/home.aspx?page=many&id=205#C2>（最後點閱日期：2008 年 11 月 1 日）。

⁴³ See STUART MINOR BENJAMIN, DOUGLAS GARY LICHTMAN, HOWARD SHELANSKI & PHILIP J. WEISER, TELECOMMUNICATIONS LAW AND POLICY 964 (Carolina Academic Press 2d ed. 2006).

⁴⁴ 吳俊幟，〈從 AT&T v. Portland 乙案談台灣寬頻網路現狀網路強制出租之必要性〉，收錄於彭心儀主編，《美國資訊通信法案例評析》，頁 389-90（2002）。

⁴⁵ 參見台灣大寬頻光纖 mylife 上網服務產品說明，<http://www.twmbroadband.com/fttx/fttx/main1.asp>（最後點閱日期：2009 年 4 月 27 日）。

而另一方面由於有線電視系統業者開始採用「光纖/同軸纜線混合網路」(Hybrid Fiber Coaxial, HFC)，故可於提供頻道節目收視服務之同時，利用該有線電視線路提供收視戶寬頻網際網路之接取服務，此即謂「纜線數據機技術」(以下簡稱 Cable Modem 技術或 Cable Modem 服務)。Cable Modem 技術通常係透過架設路由器 (router)、交換器 (switch) 以及 Cable Modem 服務終端系統 (Cable Modem Termination System) 之方式，使既有之有線電視線路得以用以傳輸數據封包⁴⁶。依據前揭資策會之統計數據顯示，我國使用 Cable 技術連接網際網路之用戶近年來亦呈現成長之趨勢。

Cable Modem 技術與 ADSL 技術相同點在於均透過將傳輸訊號數位化以及大量壓縮使資料傳輸之頻寬相對增大。Cable Modem 技術與 ADSL 之不同點則在於前者係以有線電視線路作為訊號傳輸之媒介，後者則以電話線為之⁴⁷。世界各國寬頻上網市場中前揭兩種技術之市占率互有消長，如美國之寬頻上網服務中，係由有線電視業者提供之 Cable Modem 服務為最大宗，比例佔整體寬頻市場之 50.6%，如 Comcast、時代華納等有線電視業者即為提供 Cable Modem 服務之主力⁴⁸。我國之有線電視市場中，市占率名列前茅之多系統經營者 (Multiple System Operator, 以下簡稱 MSO)：凱擘、中嘉網路、台灣寬頻通訊、台固⁴⁹等等均已開始為其有線電視收視戶提供 Cable Modem 之服務。如凱擘股份有限公司 (Kbro, 前身為東森媒體科技) 為台灣第一大有線電視多系統經營者，在台灣擁有 12 家有線電視系統台，自 1995 年創立至今，經過多年網路建設，已具備高品質之光纖/同軸纜線混合網路，其所推出之「光特快服務」締造了全台最高的有線電視寬頻上網用戶數⁵⁰。台灣固網、台灣電訊與台灣大哥大整合為「台灣大寬頻」後，目前亦與台北縣永佳樂有線電視、新和有線電

⁴⁶ BENJAMIN ET AL., *supra* note 43, at 962.

⁴⁷ 吳俊幟，前揭註 44，頁 391。

⁴⁸ 參見王郁茹，〈產業瞭望—美國 Cable 寬頻業者大反撲 正面迎戰光纖網路〉，電子時報，2008 年 12 月 19 日，

http://member.digitimes.com.tw/tw/dt/n/shwnws.asp?id=0000117442_XOO3DWBA58IABJ1KCKS7J (最後點閱日期：2009 年 3 月 5 日)。

⁴⁹ 有關我國各 MSO 截至 2008 年底訂戶數及市占率概況，可參見劉孔中，有線電視數位化之推動與產業發展報告投影片，座談會書面資料，頁 2，財團法人 21 世紀基金會主辦，Contact 21：數位匯流下產業衝擊與轉型座談會，2009 年 4 月 3 日。

⁵⁰ 有關光特快寬頻上網服務特性之介紹，可參見

<http://apply.kbro.com.tw/productDetail2.asp?lv=1&id=9> (最後點閱日期：2009 年 3 月 6 日)。

視、觀天下有線電視、紅樹林有線電視、北海岸紅樹林有線電視、宜蘭縣聯禾有線電視、高雄縣鳳信有線電視，共同合作推出台灣大寬頻 Cable 上網服務⁵¹。近期有線電視業者為了與電信業者積極推動之光纖網路服務（FTTx）一較高下，亦開始計畫透過部署 DOCSIS 3.0 網路，以提供更高速的網際網路接取服務，如近年來為了積極搶攻寬頻網路接取市場，中嘉、凱擘等系統業者已蓄勢待發，分別表示將推出 8M 以及 10M 高速速率之 Cable Modem 上網服務，不讓中華電信所推出之光世代服務於寬頻網路接取市場中專美於前⁵²。

要之，自前揭寬頻上網調查資料中揭櫫各式寬頻連網技術之市占率互有消長之態勢，可知網際網路接取服務之市場不但已構成數位匯流下傳統電信業者以及有線電視系統經營者服務匯流之重疊地帶，未來亦將成為各方業者兵家必爭之地。

2.2.2 有線電視系統經營者提供語音通信服務

在數位匯流趨勢下，隨著技術之提升，目前有線電視業者已可透過兩種方式提供語音通信服務，一為提供「有線電視纜線電話」（cable circuit-switched telephony, cable phone），該類服務係於用戶端裝設一特殊處理裝置，使語音信號與視訊信號分離，並可同時藉由有線電視纜線傳輸，如此有線電視收視戶即可於收看有線電視節目之同時一面使用電話服務⁵³。申言之，Cable Phone 係由有線電視業者透過自建電信交換設施與公眾交換電話網路（以下簡稱 PSTN⁵⁴）相連所提供之電話服務，與一般電信業者所提供之服務間最重大之差別為係利用有線電視之纜線傳輸語音訊號。如台中市的威達有線電視公司即為我國第一家取得市內網路業務經營許可之有線電視系統經營者，其於 2008 年 2 月取得市內網路業務服務經營許可後，即得依據該項執照提供 Cable Phone 服務；該公司目前除傳統有線電視服務外，亦透過市內網路提供語音、數據與多媒體影音之

⁵¹ 台灣大寬頻產品介紹，<http://www.tfn.net.tw/residential/cm/prod.asp>（最後點閱日期：2008 年 5 月 5 日）。

⁵² 參見〈挑戰中華電 中嘉推 8M 上網 東森 10M〉，經濟日報，2007 年 8 月 2 日。

⁵³ 江耀國、周韻采，〈有線電視與電信產業匯流之法律問題研究〉，《政大法學評論》，第 70 期，頁 107（2002）。

⁵⁴ 全名為 Public Switched Telephone Network，係指目前一般使用之電話網路。

多合一服務，該公司目前並已取得 WiMAX⁵⁵執照，預計將進行固網服務之升級，使消費者於移動時亦可使用無縫接取服務⁵⁶。除此之外，我國五大無線電視多系統經營者亦透過與固網業者合作以提供 Cable Phone 服務，如台灣大寬頻即係由台灣固網與台固媒體（旗下有永佳樂、觀天下、紅樹林等無線電視系統經營者⁵⁷）合作所推出之寬頻上網以及寬頻電話（Cable Phone）服務⁵⁸。

除了有線電視纜線電話外，有線電視業者亦可透過「網路電話」（VoIP, Voice over Internet Protocol）之方式提供語音通信服務。所謂的「網路電話」，係將語音訊號經由數位化、編碼、壓縮、分封化後遞送至網際網路，以在 IP 網路基礎上傳送的語音服務。如台中市之群健有線電視，即結合「有線電視」、「寬頻上網」、「纜線電話/網路電話」三項服務，推出「群健大三通」的三合一多元化服務即為一例。其中有關網路電話之傳輸原理（如下圖所示）為，先藉由閘道器於發信端將類比式語音信號轉換為數位式封包，透過纜線數據機將語音封包連同有線電視之影音訊號以及寬頻上網之數據資料傳輸至頭端，語音數位封包透過網際網路傳輸後，再將其還原為類比訊號以發送至受信端⁵⁹。



⁵⁵ 為 Worldwide Interoperability for Microwave Access 之縮寫，中文翻譯為「全球互通微波存取」，屬一種新興無線寬頻傳輸技術，可為一般消費市場上之通訊與服務設備所用，詳細定義以及介紹可參潘育群，〈4G 網路—WiMAX 介紹〉，http://www.cc.ntu.edu.tw/chinese/epaper/0002/20070920_2007.htm（最後點閱日期：2009 年 4 月 2 日）。

⁵⁶ 參見〈WiMAX 與小固網雙路進擊 成功縣市當模組快速擴充 威達董事長賴富源：把 WiMAX 當 PC 產業模式發展〉，電子時報，2008 年 9 月 23 日，可見於 <http://nccwatch.org.tw/news/20080923/24877>（最後點閱日期：2009 年 3 月 7 日）。

⁵⁷ 台固媒體旗下之有線電視主要係由富洋有線電視系統所構成，現為全台第四大有線電視多系統經營者。

⁵⁸ 有關台灣大寬頻 Cable 寬頻電話之介紹，參見 <http://www.tfn.net.tw/residential/cp/prod1.asp>（最後點閱日期：2009 年 3 月 10 日）。

⁵⁹ 有關網路電話服務之傳輸技術與服務態樣之介紹，可參見李志仁，〈我國電信事業分類規範之探討：以網路電話服務為例〉，東華大學財經法律研究所碩士論文，頁 43-45、52-55（2007）。

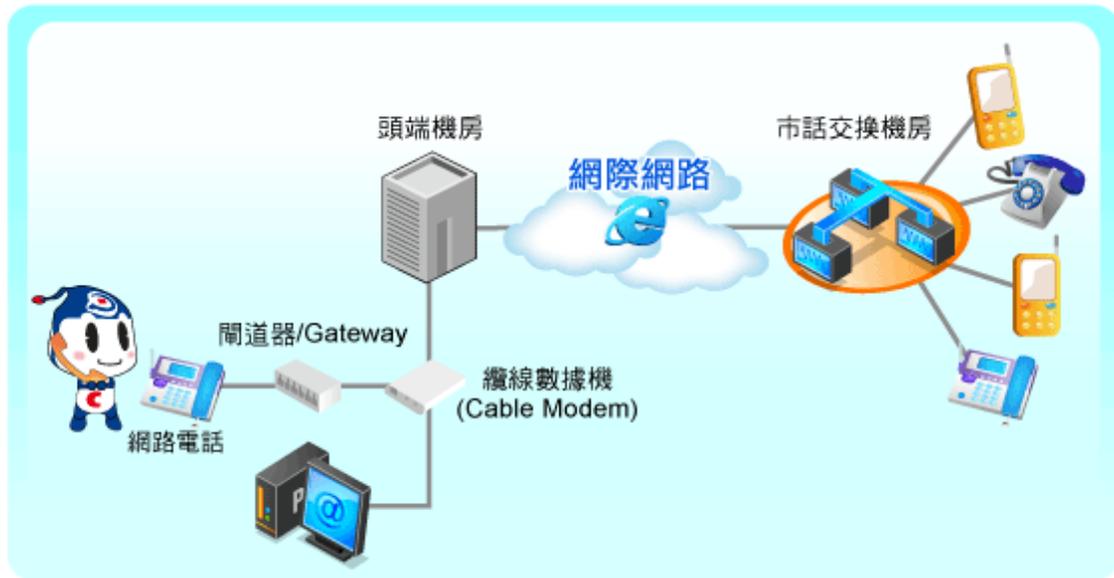


圖 5 群健大三通傳輸模式圖

資料來源：群健 VoIP 網路電話服務介紹網頁⁶⁰



⁶⁰ 群健 VoIP 網路電話服務介紹網頁，http://www.cctv.com.tw/products/products_1.php?cid=205 (最後點閱日期：2009 年 3 月 10 日)。

3 我國現行管制架構

3.1 二元分立垂直管制架構

基於匯流前電信、傳播之產業分流之現況，我國現行之通訊傳播規範係採取「二元垂直管制架構」（如下圖所示），亦即針對電信以及傳播產業分別制定個別之法律予以管制，如電信服務係以電信法將電信業者區分為第一類與第二類電信業者，並透過固定通信業務管理規則、行動通信業務管理規則、衛星通信業務管理規則以及第二類電信管理規則以規範之。傳播服務則依據廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法（以下簡稱「廣電三法」）將服務提供者分為廣播電視事業與頻道事業，復依傳輸之媒介與方式將前者細分為無線電視、有線電視與衛星電視服務提供者。

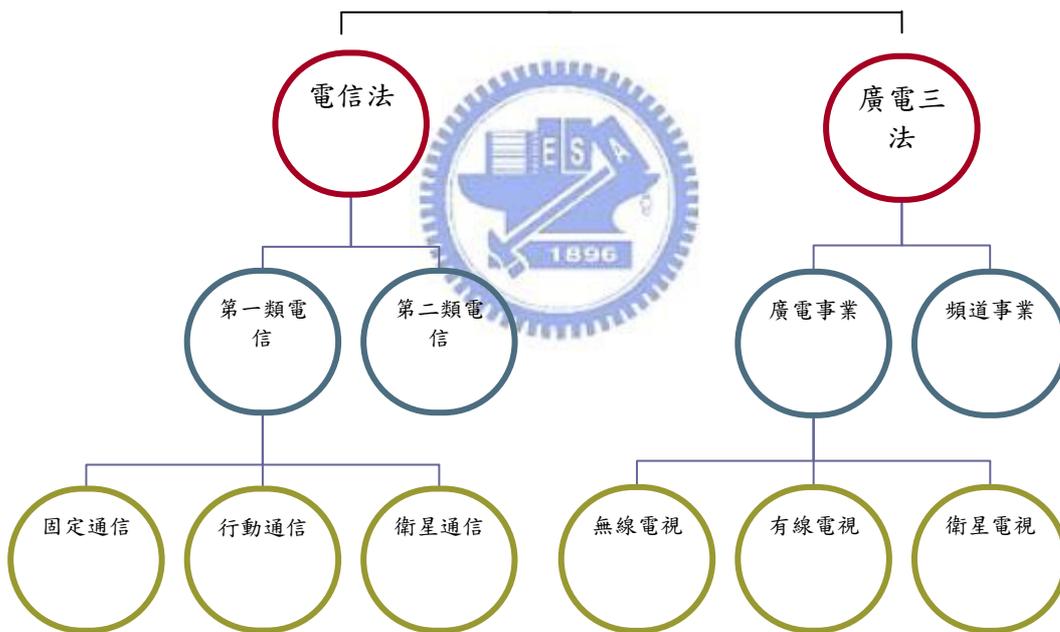


圖 6 現行二元垂直管制架構圖

資料來源：本圖修改自簡維克，

〈從科技匯流到管制匯流——論NCC成立後的通訊傳播監理政策〉⁶¹

⁶¹ 簡維克，〈從科技匯流到管制匯流——論 NCC 成立後的通訊傳播監理政策〉，《科技法學評論》，第 4 卷第 2 期，頁 268（2007）。

此種二元架構係源自於電信以及傳播產業規範間不同的管制思維與管制目的：前者被視為「公共載具」（common carrier），重在通訊網路之建設與通訊服務之提供，以確保使用者基本通信安全與權益，故管制之主軸在於確保服務提供者能夠一視同仁的提供所有使用者服務⁶²、確保通信網路之暢通性及互連性，以及避免既有業者者獨占網路設施、杯葛新進業者進入市場，從而「普及服務」⁶³、「網路互連」⁶⁴甚至「細分化元件接取」⁶⁵遂成為其管制架構之核心精神，至於涉及電信內容管理之部份，電信法係由電信服務之使用者自行就電信之內容予以負責，除非發生以提供妨害公共秩序及善良風俗電信內容為營業時，電信事業始得停止其使用⁶⁶。相對而言，傳播產業重在「內容」之提供，故我國對於傳播產業之管制，基本上係以維護媒體之獨立性、防止言論集中、促進多元文化與意見表達為核心，故對於經營者資格、水平及垂直結合、經營區之規劃與調整，以及傳播內容之管制，如頻道必載、廣告以及節目內容之管制遂成為管制之重點所在⁶⁷。

科技發展一日千里之下，有線電視與電信網路開始有能力透過提供整合性服務跨入對方之市場，是以立法者於1999年修正有線廣播電視法時，遂將經營電信總局業務自該法「申請經營有線電視時，審查委員應為不予許可之決議」之法定事由中予以刪除，使電信業者得跨業經營有線電視業務。另一方面，亦透過於同法第4條中增訂「系統經營者經營電信業務，應依電信法相關規定處理」，使有線電視業者得以跨足經營電信業。惟在管制思維、制定法規之時空背景均有差異下，跨業經營時遂容易因適用不同產業法規而產生管制寬嚴不一之現象。

3.2 產業法管制規範

⁶² 電信法第21條參照。

⁶³ 電信法第20條參照。

⁶⁴ 電信法第16條第1項參照。

⁶⁵ 電信法第16條第2項參照。

⁶⁶ 電信法第8條第1項、第2項參照。

⁶⁷ 參見翁曉玲，〈數位匯流下電信業者跨業經營有線電視之法律研究—以探討中華電信MOD案為中心〉，收錄於《有線電視經營管制之「公權力之界線」法律分析研討會論文集》，頁11（2007）。

國家對於特定產業之管制，可大體區分為「結構管制」(structural regulation)以及「行為管制」(behavioral regulation)兩類，結構管制係指國家就特定產業活動一般的秩序架構、經濟的基本結構或進入市場之程序等所為之規定，行為管制則指對於產業特定行為所為之命令、禁止或許可規定⁶⁸。

結構管制與行為管制兩者間最大之不同，在於前者之規範標的並非著重規範對象之特定行為，而係針對實施特定行為的組織、該行為所依循之程序或者規範對象所處之經濟或財務環境，透過結構方面之引導，間接影響規範對象之行為取向，從而提高特定行為模式具體落實之可能性。而後者係透過直接影響管制對象之行為，引導其符合理想狀態⁶⁹。

就通訊傳播產業而言，結構管制係對於通信傳播事業之資格要件以及產業組織所為之規範，主要偏向為市場進入前之管制活動；而行為管制係指涉各該事業在取得經營資格後，管制當局對於其在市場上之策略活動所進行之行政干預⁷⁰。本文以下將透過結構管制以及行為管制兩種面向分析以及比較現況下通訊以及傳播規範之義務內涵⁷¹。併予敘明者，由於我國通訊傳播管制規範體系以及內容不一而足，進行通盤比較有相當之困難且易掛一漏萬，故本文擬聚焦於與多合一服務相關之義務規範，亦即第一類電信中之固定通信業務、第二類電信事業，以及傳播產業中之廣播電視、有線電視、衛星電視規範，與多合一服務關聯性較低者，如固定通信業務中之電路出租業務、行動通信業務以及衛星通信業務，將暫不納入比較。競爭行為原應定性為行為管制，惟由於涉及競爭法議題以及公平交易委員會（以下簡稱「公平會」）、國家通訊傳播委員會（以下簡稱「通傳會」）雙重管制機關間之重疊管轄與互動，本文為將論文中

⁶⁸ 莊國榮，〈數位化時代廣播電視、電信及資訊產業之新管制架構〉，收錄於劉孔中、施俊吉主編，《管制革新》，頁 235-36（2001）；另參見江耀國，〈美國有線電視新市場——從結構管制的觀點分析〉，《月旦法學》，第 47 期，頁 133（1999）。

⁶⁹ 莊國榮，前揭註 68，頁 235-36。

⁷⁰ 參見莊懿妃、劉崇堅，〈電信法之行為管制分析〉，《經社法論叢》，第 24 期，頁 44（1999）；另參見莊懿妃、劉崇堅，〈電信法之結構管制分析〉，《經社法論叢》，第 23 期，頁 84-85（1999）。

⁷¹ 對於結構管制與行為管制間之界線，學說間尚有不同意見，從而對於跨業經營行為等項目之分類仍莫衷一是，倘對於「事業活動」採取較廣義之認定，則較傾向將管制措施納入行為管制之範疇，本文援引前揭二種管制態樣目的在於實質內涵之比較而非管制定性之探討，故以下分類僅供參考。

心聚焦於產業管制，擬以現行通訊傳播產業法規中之競爭規範為討論之範疇，競爭法部份之義務規範則暫不納入比較。

3.2.1 結構管制

結構管制係有關進入市場營業資格及條件之限制，以下本文將藉由「事業分類」、「許可經營區域」、「市場進入管制」、「事業組織」、「最低實收資本」以及「投資限制」六個面向比較通訊與傳播事業規範之異同：

3.2.1.1 事業分類

我國現行對於電信事業之管制，主要係依據電信法第 11 條將電信事業以是否設置電信機線設備提供服務區分為第一類電信事業以及第二類電信事業。第一類電信事業以下又依據傳輸方式分為固定通信業務、行動通信業務以及衛星通信業務。其中固定通信業務係依據服務提供之區域或性質之不同區分為市內、長途、國際以及綜合網路業務，固定通信網路市內網路業務係指經營者提供使用者利用其固定通信網路作同一市內通信營業區域內之固定通信以及電路出租業務；長途網路業務係指提供使用者利用其固定通信網路作不同市內營業區域間之固定通信以及電路出租業務；國際網路係指提供使用者作國際間之固定通信及電路出租業務；綜合網路業務係指經營前揭市內網路、長途網路及國際網路業務者⁷²。第二類電信事業下則分為特殊業務（語音單純轉售、網路電話、國際通信服務），以及非特殊業務以外之一般業務⁷³。

對於傳播服務之管制，我國主要依據傳播影像、聲音媒介之不同，區分為利用無線或有線電傳輸之電視（以下簡稱「無線電視」）⁷⁴、利用纜線傳輸之有線廣播電視⁷⁵以及利用衛星傳輸之衛星電視⁷⁶三類。

⁷² 固定通信業務管理規則第 4 條參照。

⁷³ 參見通傳會，〈第二類電信事業一般業務營業項目申報表〉、〈第二類電信事業特殊業務營業項目申報表〉，

http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=428&is_history=0&pages=0&sn_f=487（最後點閱日期：2009 年 2 月 27 日）。

⁷⁴ 廣電法第 1 條參照。

⁷⁵ 有線廣播電視法第 2 條參照。

⁷⁶ 衛星廣播電視法第 2 條參照。

3.2.1.2 許可經營區域

有關第一類電信中之固定通信業務許可經營區域，係依據執照之分類而各有不同，倘為市內網路業務經營者，則其許可之區域係以申請人所特定之市內通信營業區域為限，但電信法規對於跨區經營並無限制，故經營者待取得其他通信營業區域之市內網路業務許可以及長途或綜合網路業務經營之許可後即可從事跨區經營。由於管制者對於第二類電信之基本態度為開放市場自由競爭，故現行規範並未對第二類電信事業之經營區域設有限制。

現況下有線廣播電視係依據有線廣播電視法第 32 條規定之規定劃分為 51 個經營區，劃分之方式基本上係沿各縣市行政區之界線，並依據人口密度等因素將部份行政區域再行分區，如台北市分為 5 區、台北縣分為 8 區、台中縣及台東縣分為 3 區、桃園縣、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、台南市、台南縣、高雄市、高雄縣、屏東縣、花蓮縣分為 2 區，其餘十縣市則以其行政區作為經營區之範圍而不再另行細分⁷⁷。有線電視系統經營者營業之區域即以執照所許可者為限，不得隨意擴大提供服務之區域。相對而言，現行之廣播電視法、衛星廣播電視法均未對於無線電視事業以及衛星廣播電視事業設有許可經營之區域限制，故其營業區域應為中華民國全區。

3.2.1.3 市場進入管制

根據電信法第 12 條第 1 項之規定，第一類電信事業係採取特許制，根據同法第 17 條第 1 項之規定，第二類電信事業係採許許可制，其中針對特殊業務因需經過審查以及審驗之階段，手續較為繁雜，故為標準許可制，一般業務因無須踐行前項程序，係簡單許可制⁷⁸。由此可知我國第一類電信事業進入門檻普遍較第二類電信事業為高。

⁷⁷ 江耀國、周韻采，前揭註 53，頁 92。

⁷⁸ 參見同前註，頁 99。

傳播服務部份，無線電視事業依據廣播電視法第 10 條、第 10 條之 1、第 10 條之 2 之規定係採取許可制，但由於申設相當困難，實際上已與特許制無異。有線廣播電視服務系統經營者以及衛星廣播電視事業則均係採取可制⁷⁹。

3.2.1.4 事業組織

根據電信法第 12 條、固定通信業務管理規則第 10 條規定，第一類電信事業之組成以股份有限公司為限，且董事長需具有中華民國國籍。按電信法第 18 條第 1 項及第 2 項之意旨，第二類電信事業之申請人可為自然人或法人⁸⁰，且無董事長國籍之限制。

傳播事業之限制則普遍較電信事業嚴格。根據廣播電視法第 5 條規定無線電視事業分為公營電視事業以及民營電視事業，前者須由政府基於特定目的成立，後者須為股份有限公司或財團法人，且發起人、股東、董事及監察人均必須具有中華民國國籍。根據有線廣播電視法第 19 條第 1 項之規定，有線電視系統經營者亦須以股份有限公司為限，同法第 20 條不但規定董事長須具有中華民國國籍，且中華民國之董事及監察人之人數各不得少於全體董事或監察人之 2/3。衛星廣播電視法第 9 條第 1 項規定衛星廣播電視事業以股份有限公司或財團法人為限，且若為境外衛星廣播電視事業經營衛星廣播電視節目供應者，則衛星廣播電視法第 15 條第 2 項要求該境外衛星廣播電視事業須在台設立分公司或由代理商申請。境外衛星廣播電視倘欲申請經營直播衛星服務，同條第 1 項亦要求其應在台灣設立分公司。

3.2.1.5 最低實收資本

依據固定通信業務管理規則第 8 條之規定，自 2008 年 2 月 1 日起申請經營固定通信業務者，綜合網路業務之最低實收資本為新台幣（本節以下同）64 億

⁷⁹ 有線廣播電視法第 18 條、衛星廣播電視法第 5 條參照。

⁸⁰ 電信法第 18 條第 1 項、第 2 項：「經營第二類電信事業，應檢具申請書、事業計畫書及其他規定文件，向電信總局申請許可。前項申請書應載明下列各款事項：一、申請人之名稱及住所；其為法人者，並記載代表人之姓名及主事務所。二、營業項目。三、營業區域。四、通訊型態。五、電信設備概況。」

元，市內網路業務之最低實收資本為 48 億元乘以市內網路經營權數⁸¹，長途網路業務以及國際網路業務均為 8 億元。第二類電信事業則無最低實收資本之限制。

傳播事業根據廣播電視法施行細則第 1 條之 1 之規定，民營無線電視事業之最低實收資本額為 3 億元，公營電台無資本額限制，但應提出預算審核證明文件並註明其數額。根據有線廣播電視法施行細則第 18 條，有線電視系統經營者之最低實收資本額為 2 億元。依衛星廣播電視法施行細則第 6 條，直播衛星廣播電視事業之最低實收資本額為 2 億元、衛星廣播電視節目供應者為 5000 萬元，兼營前述兩項衛星廣播電視事業者為 2 億元。由以上規定可知，第一類電信事業之最低實收資本額限制較傳播業者嚴格。

3.2.1.6 投資限制

根據電信法第 12 條第 3 項之規定，第一類電信外資直接持股比例不得逾 49%，直接加間接持股總數不得超過 60%。第二類電信則無外資投資限制。

傳播法規部份則除了外資限制外，尚有黨政軍退出媒體條款之限制。廣播電視法第 5 條第 1 項規定，廣播電視限由政府或中華民國人民組設之股份有限公司或財團法人設立，換言之並不允許外資持有無線電視事業。除此之外，同法第 5 之 1 條亦揭櫫了黨政軍退出媒體之精神，亦即政府、政黨、其捐助成立之財團法人及受託人不得直接、間接投資民營無線電視事業。外資對於有線電視系統經營者之持有限制係按照有線廣播電視法第 19 條第 2 項之規定，直接持有股數不得逾 20%，直間接持有股數應低於 60%，且以法人為限；有線電視系統經營者之黨政軍退出條款則規定於同法第 19 條第 4 項、第 5 項以及第 20 條第 3 項以下。外資持有我國衛星廣播電視事業之限制係依據衛星廣播電視法第 10 條之規定，直接持有之股份應低於已發行股份總數之 50%，且依照同法第 9 條第 3 項、第 4 項之規定政府以及政黨亦不得直、間接投資衛星廣播電視事業。

⁸¹ 根據固定通信業務管理規則第 4 條之 2 第 2 項規定，市內網路經營權數係依照內政部年度公告之各該行政區域人口數除以該年度台閩地區總人口後所得之商值。

3.2.2 行為管制

行為管制主要係針對取得營運資格之事業所為之管制，本文將以「跨業經營」、「結合及市場占有率限制」、「服務管理」、「資費管制」以及「其他特殊義務」作為分析之面向，以比較現況下對於電信、傳播產業管制密度以及內涵之差異。

3.2.2.1 跨業經營

如前所述，我國有線廣播電視法於 1999 年修正後，經營電信業務不再成為主管機關否准有線電視業務許可申請之事由，故電信業者已可申請跨業經營有線電視服務。固定通信業務管理規則於 2007 年修正時，更增列了對於「多媒體內容傳輸平臺」之相關規定⁸²，電信事業只要具備市內網路業務經營者之資格，無待另行取得執照即可透過設置互動媒介平臺提供用戶藉由寬頻接取電路及用戶機上盒，接取該平臺上由內容服務提供者提供之多媒體內容服務。由於電信業者無須另行取得執照即可提供該項服務，此對於欲跨足經營媒體服務之者不失為一項簡便之選擇。



對於有線電視系統經營者跨足電信服務之部份，根據有線廣播電視法第 4 條之規定，系統經營者經營電信業務，應依電信法相關規定辦理，顯已肯認有線電視業者可跨足經營電信服務。廣播電視法以及衛星廣播電視法則未就跨業經營設有規定。

3.2.2.2 結合及市場占有率限制

由於管制者對於第一類電信固定通信業務採取嚴格之結構管制，已對於第一類電信事業設下極高之進入門檻，該類業者在提供服務前多必須投入龐大之成本進行線路之架設以及設備之建置，在進入該項產業必須負擔龐大之固定、沉沒成本下，固定通信市場多呈現獨占或寡占之情形，基於此項管制前提，管制者對於現況下第一類電信事業並未設有結合或市場占有率之限制，僅於電信法第 15 條第 3 款要求第一類電信間相互投資或合併時應經交通部（於通傳會設

⁸² 固定通信業務管理規則第 2 條第 16 款、第 60 條之 1 參照。

立後權責已歸於通傳會)之核准。由於管制者對於第二類電信事業之態度為放鬆管制以促進市場開放，故亦無對於結合或市場占有率設有限制規定，但亦於第二類電信事業管理規則第 12 條之 1 要求第二類電信事業應於合併前向主管機關申請核准。

有線廣播電視法所設下之水平結合以及垂直整合上限係為傳播服務規範間最嚴格之限制，根據該法第 21 條規定，有線廣播電視系統經營者、其關係企業及直、間接控制之系統經營者不得有市場占有率逾越全國總訂戶數 1/3、超過同一經營區域內系統經營者總家數 1/2 以及超過全國系統經營者總家數 1/3 之情形。就垂直結合限制之部分，有線廣播電視法雖未就有線電視系統經營者與頻道商間持有股份之比例予以設限，而於該法第 42 條第 3 項中規範當系統經營者與頻道商間具有關係企業之關係時，該系統可利用之頻道數中，可用於播放其自身或關係企業所提供之頻道節目數量上限係可利用頻道總數之 1/4。除此之外，現況下廣播電視法及衛星廣播電視法對於事業間之結合並未有特別規範。

應留意者為，前述之各該電信業者以及廣播電視服務事業之結合行為倘有合於公平交易法第 11 條之情事，則同時應向公平交易委員會（以下簡稱公平會）提出申報⁸³。

3.2.2.3 服務管理

基本上現行法令對於電信事業所提供之服務所課予之管理義務主要著重於電信服務傳輸品質之確保，故如技術規範之遵循、高級電信工程人員之遴用等電信設備之維護與管理義務均屬之（電信法第 39 至 43 條、固定通信業務管理規則第 3 章、第二類電信業務管理規則第 4 章參照）。

⁸³ 公平交易法第 11 條第 1 項：「事業結合時，有左列情形之一者，應先向中央主管機關提出申報：一、事業因結合而使其市場占有率達三分之一者。二、參與結合之一事業，其市場占有率達四分之一者。三、參與結合之事業，其上一會計年度之銷售金額，超過中央主管機關所公告之金額者。」有關我國通傳會以及公平會對於結合案處理態度、標準之評析，可參見劉孔中、周韻采、簡維克，〈電信事業跨平臺結合之競爭規範—在利益與不利益之間〉，行政院公平交易委員會第 16 屆競爭政策與公平交易法學術研討會，2008 年 12 月 2 日，第一場、論文三書面資料，頁 26-35（2008）。

相對而言，傳播規範對於廣播電視事業服務所課予之義務則主要有關傳播內容之管理，廣播電視法、有線廣播電視法以及衛星廣播電視法中均有課予各該業者為節目管理以及廣告管理之義務，包括本國節目自製率、廣告質與量之限制、未成年人保障、必載規範、妨害公序良俗言論之禁止⁸⁴，課予前揭義務之目的在於確保內容多元性、保障文化價值之發展以及促進社會進步。

3.2.2.4 資費管制

電信法第 26 條第 1 項之規定，第一類電信事業係採價格調整上限制，且根據第一類資費管理辦法第 9 條第 1 項但書規定，第一類電信資費應報請備查，第一類電信業市場主導者之主要資費則應經通傳會核定，換言之非主要資費之項目或非市場主導者之各項資費均以報備查為已足。第二類電信事業之資費則依據電信法第 26 條第 5 項以及第二類電信事業管理規則第 18 條第 1 項之規定，由經營者自行訂之。

按有線廣播電視法第 51 條之規定，有線電視系統經營者每年應向各該地方政府申報收視費用，經地方政府核准後公告之。無線廣播電視業者以及衛星廣播電視事業則由於並未與消費大眾間存在直接之對價關係，故各該法令並未設有費率管制之規定。

3.2.2.5 其他特殊義務

第一類電信之固定通信業務除以上之行為管制外，尚須遵守許多特殊之義務，如：

- 網路互連義務⁸⁵：要求第一類電信業者無正當理由不得拒絕其他第一類電信事業或第二類電信網路直接互連之要求。
- 網路細分化義務⁸⁶：要求第一類電信事業網路互連之安排，應符合網路細分化之原則，且應建立相應之會計制度以計算細分化網路元件之成本。

⁸⁴ 廣播電視法第 16-35 條、有線廣播電視法第 40-50 條、衛星廣播電視法第 17-27 條參照。

⁸⁵ 電信法第 16 條第 1 項、電信事業網路互連管理辦法第 4 條、第 33 條參照。

⁸⁶ 電信法第 16 條第 2 項、固定通信業務管理規則第 46 條、電信事業網路互連管理辦法第 17 條參照。

- 禁止交叉補貼⁸⁷：要求第一類電信事業不得有妨礙公平競爭之交叉補貼行為，且此項義務亦適用於該第一類電信事業跨足經營第二類電信事業以及其他非電信業務之情形。會計分離係防杜交叉補貼之重要手段，故電信法等相關規定要求電信業者應依所經營之業務項目建立分別計算盈虧之會計制度。
- 號碼可攜服務⁸⁸：為降低消費者轉換服務提供者之成本，從而促進電信市場有效公平之競爭，電信法以及號碼可攜管理辦法要求固定通信網路業務經營者應提供市內電話號碼等之號碼可攜服務，使用戶由原服務提供者轉換至同一業務之其他服務提供者時得保留使用原電話號碼。
- 平等接取服務⁸⁹：為保障消費者權益以及促進長途、國際電信市場之公平競爭，第一類電信事業應提供用戶選接其他電信事業之長途網路或國際網路之通信服務。

且電信法對於第一類電信事業之管制係採取所謂「不對稱管制」之原則，亦即對於「市場主導者」課予較高度之法律義務，市場主導者就資費管制、網路互連以及特定競爭行為須遵守特別之規定，例如一旦經認定及公告為第一類電信事業市場主導者，即不得為以下行為⁹⁰：

- 以專有技術直接或間接阻礙其他電信事業提出網路互連之請求；
- 拒絕對其他電信事業揭露其網路互連費用之計算方式及有關資料；
- 對所提供電信服務之價格或方式，為不當決定、維持或變更；
- 無正當理由，拒絕其他電信事業租用網路元件之請求；
- 無正當理由，拒絕其他電信事業或用戶承租電路之請求；
- 無正當理由，拒絕其他電信事業或用戶協商或測試之請求；
- 無正當理由，拒絕其他電信事業要求共置協商之請求；
- 無正當理由，對其他電信事業或用戶給予差別待遇。

⁸⁷ 電信法第 19 條第 1 項、第 2 項，固定通信業務管理規則第 46 條第 1 項參照。

⁸⁸ 電信法第 20 條之 1 第 4 項、號碼可攜管理辦法第 2 章參照。

⁸⁹ 電信法第 20 條之 1 第 4 項、平等接取管理辦法第 2-4 條參照。

⁹⁰ 電信法第 26 條之 1 第 1 項、固定通信業務管理規則第 45 條參照。

以下為第一、第二類電信業者均應遵守之義務：

- 公平提供服務⁹¹：要求電信事業應公平提供服務，不得為差別處理。此處待遇均等之係為確保費率以及服務品質之公平性而言，如無故拒絕受理民眾請求在其核准經營之營業區域內提供服務即屬於差別待遇所禁止之對象。
- 普及服務⁹²：為使全體國民均得按合理價格公平享有一定品質之必要電信服務，電信主管機關得指定第一類電信事業提供電信普及服務，第一類電信事業及經公告指定之第二類電信事業，均有分攤普及服務費用之義務，故以上業者每年須繳交費用至電信事業普及服務基金。

傳播事業之其他義務規範則主要為有線電視系統經營者所應負擔之以下義務：

- 必載義務⁹³：要求有線電視系統經營者提供有線電視服務時應同時轉播依法設立無線電視電台之節目與廣告，並應將之列為基本頻道。為保障本土語言及文化，主管機關尚可依情形要求系統經營者免費提供固定頻道播送本土節目。
- 提繳有線電視特種基金⁹⁴：要求系統經營者每年應將當年營業額之1%提繳至中央主管機關成立之特種基金（即「有線廣播電視事業發展基金」），該特種基金係用以促進有線電視之普及發展、協助地方政府從事文化及公共建設，以及贊助財團法人公共電視文化事業之營運。
- 公平提供服務⁹⁵：要求系統經營者無正當理由不得拒絕許可經營區內民眾請求付費取得有線電視服務之請求。

茲將以上管制手段內容之比較製為下表以供參照：

⁹¹ 電信法第 21 條、固定通信業務管理規則第 51 條參照。

⁹² 電信法第 20 條、電信普及服務管理辦法第 4 條參照。

⁹³ 有線廣播電視法第 37 條、第 37 條之 1 參照。

⁹⁴ 有線廣播電視法第 53 條參照。

⁹⁵ 有線廣播電視法第 58 條參照。

表 1 通訊傳播產業結構、行為管制內容對照表⁹⁶

資料來源：本研究自行整理

產業類別 管制項目	電信事業	傳播事業
結構管制		
事業分類	以是否擁有電信機線設備區分一、二類電信事業（電信§11）： ◇ 第一類電信事業：固定（市內、長途、國際、綜合）、行動、衛星通信業務 ◇ 第二類電信事業：一般業務、特殊業務	以傳輸媒介不同區分為： ◇ 無線電視：利用無線電或有線電傳輸（廣電§1） ◇ 有線電視：利用纜線傳輸（有線§2） ◇ 衛星電視：利用衛星傳輸（衛廣§2）
許可經營區域	◇ 第一類電信固定通信業務：市內/長途/綜合網路業務各有不同 ◇ 第二類電信：無限制	◇ 無線電視：無限制（全區） ◇ 有線電視：全台劃分為 51 區，分區經營（有線§32） ◇ 衛星電視：無限制（全區）
市場進入管制	◇ 第一類電信事業：特許制（電信§12I） ◇ 第二類電信事業：許可制（電信§17I） 一般業務：簡單許可制 特殊業務：標準許可制（審查+審驗）	◇ 無線電視：許可制（但實際申設困難，形同特許制）（廣電§10、§10-1、§10-2） ◇ 有線電視：許可制（有線§18） ◇ 衛星電視：許可制（衛廣§5）

⁹⁶ 使用之縮寫如下：

*施行細則—施細 *電信法—電信 *固定通信業務管理規則—固網 *第二類電信管理規則—二類 *廣播電視法—廣電 *有線廣播電視法—有線
 *衛星廣播電視法—衛廣 *第一類電信事業資費管理辦法—一類資費 *電信事業網路互連管理辦法—互連辦法 *號碼可攜服務管理辦法—可攜辦法
 *平等接取服務管理辦法—接取辦法 *電信普及服務管理辦法—普及辦法

事業組織	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 第一類電信：股份有限公司+董事長需有中華民國國籍（電信§12、固網§10） ◇ 第二類電信：申請人可為自然人或法人，且董事長無國籍限制（電信§18） 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 無線電視：公營電視事業由政府組成；民營電視事業須由股份有限公司或財團法人組成。發起人、股東、董監均必須具備中華民國國籍（廣電§5） ◇ 有線電視：以股份有限公司為限+董事長需有中華民國國籍，中華民國董監不得少於2/3（有線§19、§20） ◇ 衛星電視：股份有限公司或財團法人為限。境外衛星廣播電視事業經營衛星廣播電視節目供應者應在台設立分公司或由代理商申請。境外衛星廣播電視事業經營直播衛星應在台設立分公司（衛廣§9、§15）
最低實收資本	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 第一類電信：綜合網路業務為64億元，市內網路業務為48億元乘以市內網路經營權數，長途網路業務、國際網路業務均為8億元（固網§8） ◇ 第二類電信事業：無限制 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 無線電視：民營電視事業3億元，公營電視以提出預算審核文件為已足（廣電施細§1-1） ◇ 有線電視：2億元（有線施細§18） ◇ 衛星電視：直播衛星2億元、衛星廣播電視節目供應者5000萬元，兼營者2億元（衛廣施細§6）
投資限制	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 第一類電信事業：外資直接持股應≤49%，直加間接持股應≤60%（電信§12III） ◇ 第二類電信事業：無限制 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 無線電視：外資不得持有民營電視（廣電§5I）；黨政軍退出媒體經營（廣電§5、§5-1） ◇ 有線電視：外資直接間接持股應<60%；外資直接持有應<20%且以法人為限（有線§19II）；黨政軍退出媒體經營（有線§19IV、§20） ◇ 衛星電視：外資直接持有應<50%（衛廣§10）；黨政軍退出媒體經營（衛廣§9III, IV）
行為管制		
跨業經營	◇ 經營有線電視：有線廣播電視法修正後允許	◇ 無線電視：無規定

	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 經營多媒體內容傳輸平臺：取得市內網路業務經營者許可（固網§60） 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 有線電視：可兼營電信業務（有線§4） ◇ 衛星電視：無規定
結合限制	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 第一類電信：無限制，但合併應經核准（電信§15(3)） ◇ 第二類電信：無限制，但合併應經核准（二類§12-1） 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 無線電視：無規定 ◇ 有線電視：水平結合上限（有線§21）、垂直結合上限（有線§42III） ◇ 衛星電視：無規定
服務管理	<p>著重服務品質維持</p> <ul style="list-style-type: none"> ◇ 技術規範之遵循、高級電信工程人員之遴用（電信§§39-43、固網第3章、二類第4章） 	<p>著重內容管理</p> <ul style="list-style-type: none"> ◇ 無線電視：節目管理、廣告管理（廣電§§16-35） ◇ 有線電視：節目管理、廣告管理（有線§§40-50） ◇ 衛星電視：節目管理、廣告管理（衛廣§§17-27）
資費管制	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 第一類電信：價格調整上限制（電信§26），第一類電信業市場主導者之主要資費應經核定、其餘應報請備查（一類資費§9I但） ◇ 第二類電信：資費自訂（電信§26V、二類§18I） 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 無線電視：無 ◇ 有線電視：收視費用每年應經地方政府核准（有線§51） ◇ 衛星電視：無
其他特殊義務	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 第一類電信： <ol style="list-style-type: none"> 1. 網路互連：一類相互間、一類與二類間（電信§16I；互連辦法§4、§33） 2. 細分化接取（電信§16II、固網§46會計制度之配合、互連辦法§17） 3. 禁止交叉補貼（電信§19I）、會計分離（電信§19II、固網§46I） 4. 號碼可攜（電信§20-1IV、可攜辦法第2章） 5. 平等接取（電信§20-1IV、接取辦法§§2-4） ◇ 第一類電信市場主導者： 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 有線電視： <ol style="list-style-type: none"> 1. 必載義務（有線§37、§37-1） 2. 提繳有線電視特種基金（有線§53） 3. 公平提供服務（有線§58）

	<ol style="list-style-type: none">1. 提供網路互連服務2. 網路互連資訊揭露3. 保持電信服務價格或方式合理性4. 提供網路元件租用5. 提供電路租用6. 協商或測試7. 提供共置8. 差別待遇禁止9. 濫用市場地位、不公平競爭行為禁止 (電信§26-1I、固網§45) <p>◇ 第一、二類電信共通義務：</p> <ol style="list-style-type: none">1. 公平提供服務：(電信§21、固網§51)2. 普及服務 (電信§20、普及辦法§4)	
--	--	--



綜上所述，現況下我國通訊與傳播事業之結構、行為管制手段以及內涵存在諸多差異，電信業中之第一類電信事業透過嚴格之結構管制，以及偏重接取（access）、服務品質（quality of service）保障之行為管制，維持管制下競爭之局面，對於第二類電信事業則傾向放鬆管制以鼓勵競爭。傳播事業中之無線電視結構管制限制最嚴、有線與衛星廣播電視業者次之。傳播事業之行為管制義務內容係多偏重傳播內容適當與否之管理，以及促進內容之多元性。由上可知我國向來係以傳播技術或載具作為管制之思維基礎，不同產業開始透過跨業經營提供整合性服務時，將可能產生相同之服務因運用之傳輸技術或載具不同適用不同之法規之現象，從而因各該通訊以及傳播產業間迥然不同之管制思維以及手段，產生同一服務內涵卻面臨管制寬嚴不一之情事。故以下本文將分別自電信業以及傳播業之角度觀察現況下多合一服務所面臨之法規困境，從而研求可能的解決之道。



4 電信業發展多合一服務之管制議題

4.1 電信業提供 IPTV 服務所引起之通訊傳播法規爭議

我國有關電信業跨足傳播業之爭議主要係有關中華電信所提供之「多媒體隨選廣播電視」服務（即「MOD 服務」，服務內容詳見前述 2.1.1），故本章以下將以 MOD 服務為討論中心。

4.1.1 我國管制源流

2001 年初，中華電信宣佈推展「MOD 服務」。經過 2002 年間的兩次討論之後，當時之主管機關行政院新聞局認定 MOD 服務與有線電視具有競爭性及替代性，屬於有線電視服務，爰於 2002 年底公告「固定通信綜合網路業務經營者跨業經營有線廣播電視業務經營地區及相關事項」⁹⁷，允許領有固定通信綜合網路業務執照者可跨業經營有線廣播電視業務，且無經營地區之限制，經要求必須依照有線廣播電視之相關規定取得執照後始得提供 MOD 服務下，中華電信遂於 2004 年 2 月 4 日依規定取得有線電視執照。惟 2003 年 12 月 26 日修正施行之有線廣播電視法第 19 條第 4 及第 5 項分別規定：「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資系統經營者。」、「本法修正施行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人有不符前項所規定者，應自本法修正施行之日起二年內改正。」（即所謂「黨政軍退出媒體經營」條款），交通部當時持有中華電信 40% 之股份，全面退出有其困難性，通傳會為避免基於前述規範而終結在視訊服務市場有可能帶來競爭的 MOD 服務，遂於 2006 年 6 月 12 日舉行之第 73 次委員會議中決議 MOD 服務若能落實平臺開放，即因不再具備有線電視服務系統頭端與用戶端封閉之特性，足資認定為非屬有線廣播電視系統，從而無須受到黨政軍退出媒體經營之限制⁹⁸。

為了確立 MOD 服務符合開放平臺之性質，通傳會經由修改相關法規以及改造 MOD 服務營運模式之方式以去除其頭端與用戶端封閉之特性，通傳會先是於 2007 年 5 月 21 日公告增訂「固定通信業務管理規則」第 2 條第 16 項「多媒體傳輸平臺服務」以及第 60 條之 1 有關多媒體內容傳輸平臺服務經營者之相

⁹⁷ 行政院新聞局公告，新廣五字第 0910626410 號（2002 年 12 月 30 日）。

⁹⁸ 參見國家通訊傳播委員會第 73 次委員會議記錄，2006 年 6 月 12 日；另參見固定通信業務管理規則部分條文修正草案總說明，頁 1，2007 年 4 月 11 日。

關義務，同時通傳會亦著手審核中華電信公司之多媒體內容傳輸平臺服務營業規章、服務契約及服務資費，要求中華電信公司不得以自己名義提供頻道服務，而是由消費者支付平臺服務費後，依點選之頻道個別向頻道業者支付收視費或由中華電信公司代收，終於在 2007 年年底正式將 MOD 服務由有線電視服務轉型為電信多媒體傳輸平臺服務⁹⁹。應留意者為，當初通傳會於 2007 年 11 月 23 日通傳營字第 09605178180 號函核准中華電信提報之多媒體內容傳輸平臺服務營業規章，並核定其提報之服務契約及服務資費後，由五大有線電視多系統經者組成的台灣有線寬頻產業協會（CBIT）曾因不服通傳會核准中華電信經營 MOD 服務之決定，因而向通傳會訴願會提出訴願以及行政訴訟¹⁰⁰，該協會後表示由於管制不對等之問題已獲重視，故於 2008 年 9 月同意撤回該訴訟¹⁰¹，有關中華電信 MOD 服務所引發之管制爭議因此得以暫告一段落。

表 2 中華電信 MOD 服務管制源流表

資料來源：本研究自行整理

日期	內容
2002.7.9	新聞局決議電信業者經營 MOD 服務，如符合以有線傳輸網路提供節目、廣告服務即應受到有線廣播電視法之規範
2002.12.30	新聞局公告「固定通信網路綜合網路業務經營者跨業經營有線廣電視業務經營地區及相關事項」
2003.12.26	廣電三法修正，明定黨政應退出媒體，同時設有落日條款
2004.2.4	中華電信 MOD 服務取得有線電視系統營運執照
2004.3	中華電信開辦 MOD 服務
2004.6.26	黨政不得擔任有線電視系統經營者發起人、董監或經理人之改正期限（有線廣播電視法第 20 條第 4 項）

⁹⁹ 〈通傳會審核通過中華電信公司『多媒體內容傳輸平臺服務』營業規章、服務契約及服務資費案，為通訊傳播匯流服務立下新頁〉，通傳會新聞稿，2007 年 11 月 15 日，可見於 http://www.通傳會.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=1&pages=9&sn_f=3987，（最後點閱日期：2008 年 10 月 24 日）。

¹⁰⁰ 參見〈中華電 MOD 身分合法了〉，經濟日報新聞，2007 年 5 月 31 日，可見於 <http://nccwatch.org.tw/news/20070531/1654>（最後點閱日期：2009 年 2 月 20 日）。

¹⁰¹ 參見台灣有線寬頻產業協會，〈CBIT 公然送禮，NCC 欣然接受〉，2008 年 9 月 10 日，可見於 <http://www.cbit.org.tw/before-59.aspx>（最後點閱日期：2009 年 2 月 18 日）。

2005.12.26	黨政不得持間接持有有線電視系統經營者之改正期限（有線廣播電視法第 19 條第 4 項、第 5 項）
2006.2.22	通傳會成立
2006.6.12	通傳會決議，中華電信應若能使 MOD 服務成為開放平臺即可認定非屬有線廣播電視系統或媒體，從而不適用黨政軍退出媒體條款
2007.5.21	修正固定通信業務管理規則，增訂有關多媒體內容傳輸平臺服務經營者之規範
2007.11.23	CHT MOD 正式由有線電視服務轉換為電信多媒體傳輸平臺

綜上所述，中華電信 MOD 服務目前係依照固定通訊業務管理規則劃歸為多媒體內容傳輸平臺服務，屬市內網路業務經營者許可經營項目之一，故無須取得單獨取得執照以提供該項服務。通傳會透過修改相關法規以及改造 MOD 服務營運模式之方式，將 MOD 服務納為電信服務管轄，從而無須受到黨政軍退出媒體經營之限制，縱然賦予了中華電信提供 MOD 服務之適格地位，惟此項安排卻引發了下述法規爭議。

4.1.2 服務定性爭議

IPTV 服務的出現顛覆了傳統下電信、傳播涇渭分明的規範架構，究應如何規範此項新興服務，學說以及實務曾試圖透過 IPTV 服務定性之探討作為基礎¹⁰²。有關 IPTV 服務之性質共有以下三說：

- 電信服務說：贊成將 IPTV 劃歸為電信服務者認為，依據我國電信法第 2 條之規定，電信之定義係指「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」，相對而言，有線廣播電視法第 2 條將有線廣播電視定義為「以設置纜線方式**傳播**影像、聲音供公眾直接視、聽」，透過定義比較可知電信服務包括「**傳輸**」以及「**接收**」，故應將前揭服務解釋為「雙向服務」，而將後者解釋為「單向服務」，IPTV 屬於互動式雙向通信而非僅係單向傳播訊息，故並

¹⁰² 參見簡維克，〈數位匯流下法律架構之調整與重塑：論互動電視服務管制原則〉，清華大學科技法律研究所碩士論文，頁 88-99（2003）。

非有線電視服務¹⁰³。除了反饋程度不同外，有業者復主張 IPTV 係依據用戶之選擇，將節目訊號傳送至用戶的一種「點對點」(point-to-point)傳輸模式，此與有線電視系統將「所有頻道」傳送至收視戶端的「一點對多點」(point-to-multipoint)傳送方式以及原理均不相同¹⁰⁴，故應置於電信法之規範體系下。

- 有線電視說：我國有線電視業者認為單向、雙向傳播僅為美國法下對於有線電視服務之定義，惟此項區別並未見於我國法中，故應回歸有線廣播電視法第 2 條之定義，以系爭服務是否係「以設置纜線方式傳輸影像，供公眾直接視聽」為斷，IPTV 服務與有線電視系統經營者不同之處僅傳輸媒介上之差異，其服務內容仍未逸脫以設置纜線傳輸節目、廣告內容之本質，故應屬於有線電視服務，至於技術面上視訊服務內容之「隨選」與否並無礙於此項認定¹⁰⁵。新聞局亦認為「電信業者經營 MOD 業務，如符合以有線傳輸網路提供節目、廣告服務，即應受到有線廣播電視法之規範¹⁰⁶。」學者石世豪則以書報雜誌作為類比，主張在此種所謂「個人化」之收視模式下，電視的「大眾傳播」性雖然看似消解於個別觀眾手中之遙控器之中，然而，比較傳統的報業與平面出版事業，則同一資訊內容任由讀者自由選擇之事實，與上述「個人化」電視節目表極為類似，以上特性既未妨礙報紙、雜誌與書籍的大眾傳播特性，故從功能性的觀點而言，實不應否認隨選錄影節目(VOD)所具備的「大眾傳播」特質。可知上述觀點似無意區分頻道節目傳輸以及個

¹⁰³ 此為中華電信當初所持之論點，參見江耀國，〈論對寬頻多媒體(MOD)服務的法律管制〉，《律師雜誌》，第 276 期，頁 35 (2002)；see also Bruce R. Byrd, *The Impact and Legal Propriety of Applying Cable Franchise Regulation to IP-Enabled Video Services*, 888 PLI/PAT 397, 402 (January-March, 2007)。

¹⁰⁴ See Hal J. Singer, J.G. Sidak & Robert W. Crandall, *Video over Telephone Networks: The Case against Regulation*, bepress Legal Series, Working Paper 1672 (Oct. 2006), at 23-26, available at <http://law.bepress.com/expresso/eps/1672/> (last visited Apr. 6, 2009). See also Robert W. Crandall et al., *Does Video Delivered over a Telephone Network Require a Cable Franchise?* 59 FCLJ 251, 279-80, 282 (2007)

¹⁰⁵ 此為台灣有線視訊寬頻網路發展協進會之見解，參見簡維克，〈互動電視的法律定性分析〉，《月旦法學雜誌》，第 104 期，頁 139 (2004)。

¹⁰⁶ 新聞局法規會 2002 年 7 月 9 日決議，參見江耀國，前揭註 103，頁 36-37。

別節目傳輸之「隨選功能」，而傾向一視同仁將其歸類為有線電視之服務¹⁰⁷。

- 折衷說：折衷說認為 IPTV 服務之定性非可一概而論，而應以是否可提供「多頻道廣播電視傳播服務」作為區分之標準，如學者江耀國即認為，倘電信業者提供之視訊服務具備美國法上「多頻道視訊節目傳播」（Multiple Video Programming Distribution）服務之重要特徵，亦即符合「即時」以及「多頻道廣播電視節目傳播」之特性時，即應被劃歸有線電視服務，從而其主張應透過於有線廣播電視法中另行建立「特殊類有線廣播電視系統經營者」之方式管制 IPTV 服務，排除如必載頻道等規範，且應不限家數、不限區域；而針對非類似於多頻道廣播電視節目傳播服務之服務，如單選廣播電視節目或非即時之頻道傳輸，則應劃歸電信服務管轄¹⁰⁸。

美國聯邦通訊傳播委員會（Federal Communications Commission ruling, 以下簡稱 FCC）見解亦認為電信業者利用「視訊撥接方式」（Video Dialtone）¹⁰⁹所提供之隨選視訊服務（Video on Demand, 以下簡稱 VOD 服務），因電信業者已依照電信之相關規範取得使用路權（right of way）之授權，且提供服務係藉由相同之線路，故無另行取得有線電視執照之需要¹¹⁰。其主要立論基礎在於有線電視服務以及電信服務之間之區別應在於接收端對於資料內容之決定程度，決定權越小越應認定屬於有線電視服務之提供，利用 Video Dialtone 提供隨選服務時係由公眾電信業者（common carrier）所提供，且該電信業者並未積極地參與選取播送內容之行為，而僅依據用戶之選擇將內容

¹⁰⁷ 石世豪，〈傳播革命衝擊下的「廣播電視」定義問題—功能性觀點下的概念解析〉，收錄於《我國廣播電視體制法制化之研究—概念論、法制論與釋義論之多重探索》，頁 58-59（2000）。

¹⁰⁸ 江耀國，前揭註 103，頁 38-42；另參見江耀國教授訪談記錄，問題 1 及其回應。

¹⁰⁹ Video Dialtone 係利用電話線路連接至當地介接節點（Local Access And Bridging node, LAAB）之方式達成影音數據資料傳輸之傳輸方式，在 1984 年有線電視法（1984 Cable Act）禁止電信業者跨足經營有線電視服務下，Video Dialtone 服務是唯一經 FCC 允許由電信業者提供之影音視訊服務，1996 年電信法（Telecommunications Act of 1996）廢除跨業經營之限制後，Video Dialtone 已被有線電視、開放視訊服務系統等規範所取代。See generally G. D. Purdy, *Video DialTone, My Second Look*, available at <http://alpha.fdu.edu/~purdy/VideoDial.html> (last visited Nov. 6, 2008); see also Hildebrandt, *supra* note 26, 243-44.

¹¹⁰ *In re Telephone Company-Cable Television Cross-Ownership Rules*, Sections 63.54-63.58, 7, FCC Rcd 5069, 5070 (1992) (memorandum opinion and order on reconsideration).

傳送至用戶端，故在用戶對於播送之內容享有極大的決定權以及選擇權之下，該隨選視訊服務即不應被認定為有線電視服務¹¹¹。

4.1.3 實然面管制爭議

現行法下將 MOD 服務置於電信服務架構下，管制上亦與有線電視服務間產生規範疑義以及不公平對待之情形，茲分述如后：

4.1.3.1 MOD 案效力射程範圍不明

通傳會當初為了使可能與有線電視服務形成有效競爭之中華電信 MOD 服務脫離黨政軍退出媒體條款之緊箍咒，從而促進視訊服務市場發展之契機，遂決定以獨具創意之「開放平臺」方式為中華電信解套，惟此種個案性裁示究竟是否、有無必要一體適用於所有電信業提供 IPTV 服務之情形，均有予以深究之必要。如劉幼琍委員當初就有關「中華電信 MOD 業務平臺改造及開放平臺管制機制建制」提出之一部不同意見書中即持否定見解¹¹²，其認為倘以通傳會對於 MOD 案之處理模式轉化為日後管理 IPTV 業者之準則，將會導致 IPTV 服務之本質定位遭到扭曲、即便無違反黨政軍經營媒體條款之虞，任何平臺業者仍被迫必須和內容提供完全脫鉤，且有別於現行有線電視業者向內容提供者支付授權費之模式，MOD 服務所採行的「上架費」收費方式對於內容提供者亦將造成營運成本之增加，從而影響其上架之意願。以上意見顯示出目前通傳會對中華電信個案性之權宜措施是否適用於所有 IPTV 服務乙節似乎尚未達成一致之見解，事實上是否適宜將 MOD 案下所樹立之諸多管制原則通案性地適用於未來 IPTV 服務管制，亦有必要納入更多政策目的之考量以進行利弊分析和價值權衡。

4.1.3.2 經營區域與有線電視服務間存在落差

有線電視服務係依據現行有線廣播電視法第 32 條將全台灣劃分為 51 個經營地區，透過分區發照之方式課予業者分區經營之義務，同法第 21 條亦對有線

¹¹¹ See *id.*, 5072.

¹¹² 參見劉幼琍委員，〈有關「中華電信 MOD 業務平臺改造及開放平臺管制機制建制」決議之一部不同意見書〉，國家通訊傳播委員會第 139 次委員會議記錄附件，頁 4-6，2007 年 1 月 30 日，可見於 http://www.通傳會.gov.tw/chinese/files/07052/67_1463_070608_1.pdf（最後點閱日期：2008 年 10 月 25 日）。

電視系統經營者設下市場占有率不得逾越三分之一之限制。相較而言，現行法規並無對於多媒體傳輸平臺服務經營區域之限制規定，多媒體業務傳輸平臺經營者只要於其提供市內網路業務之區域內提供服務均為法規所許，故經營區域遍佈全台之中華電信於依據固定通信業務管理規則之規定取得綜合網路業者執照後，即可於全台灣經營 MOD 服務。有線電視業者認為同樣提供視訊服務之多媒體內容傳輸平臺由於納入電信法體系即可不受前揭規定之經營區域限制，管制手段有「一國兩制」之不平等之嫌，係屬現行法規適用下所產生之不平等待遇¹¹³。

4.1.3.3 行為管制具體內容不明

- 規範效力以及法源依據不明

固定通信業務管理規則第 60 條之 1 係規範多媒體內容傳輸平臺經營者之營業規章應載明之事項，而非對於 MOD 業者直接加諸義務性之規範內容，規範效力即有欠明確，倘業者有不依據前述規範內容提供服務之情事時，究應構成「固定通信業務管理規則」之違反抑或「營業規章」之違反，從而應適用電信法第 63 條或 65 條予以處斷，或構成前揭罰則之競合即生疑義¹¹⁴。

再者，通傳會曾於 2007 年 11 月 2 日發函中華電信公司中檢附「市內網路業務經營者經營多媒體內容傳輸平臺服務行為規範」，並指出該行為規範之性質屬依行政程序法第 144 條規定於行政契約之基礎上就該公司平臺改造所為之行政指導¹¹⁵。雖然通訊傳播基本法第 16 條第 2 項賦予通傳會得依據該法所揭禁之基本管制精神，於通訊傳播法令經進行全盤檢討修正前為必要之法律解釋，惟通傳會此種以行政指導取代法令規範之方式似有待商榷，因該類行政指導並未如法令公告周知大眾，故潛在市場進入者並無法得知其規範內容，從而該等行政指導之效力是否及於未來其他跨足經營多媒體內容傳輸平臺業者實不無疑問。再者其雖名為「行政指導」，惟若其內容已實質上對於

¹¹³ 廖德琦，〈隨選廣播電視強勢開台 有線業者批一國兩制〉，《新台灣新聞週刊》，第 512 期，可見於 <http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=23492>（最後點閱日期：2009 年 2 月 17 日）。

¹¹⁴ 此處有必要區別違反事由之目的不僅在於適用處罰之條文依據有異，罰責上更因為違反事由之不同而有依據電信法第 63 條處以 30 萬元至 300 萬元罰鍰（違反固定通信業務管理規則）以及依第 65 條處以 10 萬元至 50 萬元罰鍰（違反營業規章）之顯著差異。

¹¹⁵ 國家通訊傳播委員會第 210 次會議記錄，2007 年 11 月 15 日，頁 3。

中華電信附加現行法規所無之限制，除現行法律已明確授權通傳會外，自應以法規命令為之較為明確，並與法律保留原則相符，否則將有過度濫用通訊傳播基本法第 16 條權限之虞，且對於數位匯流之趨勢不但無推波助瀾之效果，反而可能因規範之不確定以及不透明使業者卻步，此絕非立法者以及產官學界所樂見¹¹⁶。

- 內容管理、必載義務差別待遇之正當化基礎不明

相較於有線廣播電視法對於有線電視系統經營者課予如本國節目自製率下限（第 43 條）、廣告插播限制（第 45 條）等內容管理義務，固定通信業務管理規則第 60 條之 1 僅要求多媒體內容傳輸平臺經營者應確保頻道節目內容服務提供者係依據廣播電視法、有線廣播電視法或衛星廣播電視法取得許可或執照，就該平臺業者是否負擔其他內容管理義務之規定則係完全付之闕如。現行法規對於多媒體內容傳輸平臺未課予內容管理義務之理由究係因法規疏漏，或另有政策考量均未予指明，已有違反通訊傳播基本法第 7 條所揭櫫之技術中立原則之虞。再者，固定通信業務管理規則中亦欠缺有線廣播電視法第 37 條、第 37 條之 1 所規範之必載義務規範，自多媒體內容傳輸平臺用戶之收視權益以及本土文化之保護以言，亦有保障不周之嫌¹¹⁷。

- 資費審理管制方式不明確：

相對於有線電視之收視費依據有線廣播電視法第 51 條之規定需受到各地方費率委員會所設立之標準限制，於 IPTV 平臺上架頻道節目之收視費，目前通傳會係透過第 202 次決議要求非鎖碼頻道之收視費應送通傳會審理¹¹⁸，惟前開資費審理之要求不但由於定性究屬電信服務資費與否尚不明確，從而欠缺管制基礎。以「鎖碼」、「非鎖碼」作為差別對待依據之合理性亦值得商榷，業者若欲規避資費審理之義務，大可將其頻道定性為鎖碼頻道即可，如此一來通傳會欲為收視戶把關之美意將蕩然無存。

¹¹⁶ 類似見解請參見劉幼琄，前揭註 112，頁 7-8。

¹¹⁷ 參見〈數位匯流趨勢對於通訊產業新技術新服務之影響：IPTV 之法律爭議問題研究期末報告〉（以下簡稱「IPTV 報告」），彭心儀主持，國立清華大學執行，頁 72（2008）。

¹¹⁸ 國家通訊傳播委員會第 202 次會議記錄，2007 年 10 月 18 日，頁 5-6。

- 頻道上架許可要件不一：

現況下有線電視平臺上所提供之頻道節目內容不以依據廣電三法取得許可執照者為限，如實務上有許多以光纖傳輸之頻道，或由有線電視系統經營者自製之頻道即係透過取得廣播電視法下之「廣播電視節目供應事業」許可於有線電視平臺上提供頻道內容。然而由於相較於衛星廣播電視法對於頻道節目供應者之管制，廣播電視法對於廣播電視節目供應事業之管理極為寬鬆，通傳會為避免內容提供者藉由使用不同傳輸方式以規避管制，遂透過函釋要求多媒體內容傳輸平臺所提供之頻道節目須以依照廣電三法取得許可執照者為限¹¹⁹。惟主管機關當時並未一併對有線電視平臺為一致之要求，造成同樣提供視訊服務之平臺業者間規範義務之落差，更重要的是，通傳會當時並未同時為此類欲利用其他技術傳輸頻道節目訊號之內容提供者設計上架之配套制度，導致該類業者無法依據無線、有線或衛星電視廣播電視法取得執照，實質上封殺了業者利用其他傳輸科技提供多媒體內容傳輸服務內容之可能，內容提供者必須被迫改由衛星傳輸內容，始能依據衛星廣播電視法取得衛星廣播電視節目供應者執照以於多媒體內容傳輸平臺上提供節目，此舉嚴重地影響了業者使用其他非衛星作為傳輸方式之自由，不啻與通訊傳播基本法第 7 條技術中立之原則顯有相違，亦嚴重限制新技術以及新服務之發展。

4.1.4 外國立法例參考

世界各國對於 IPTV 服務之管制態度存在差異，從而影響其對於 IPTV 服務之管制手段以及密度，我國於大刀闊斧從事數位匯流規範之整併前，倘先對各國之管制對策以及對於各該產業之影響進行分析以及了解，即可借重他國之管制經驗並取其優點作為我國修法之參考，故以下茲將世界各國用以規範 IPTV 服務之方式以及內容整理如后，並將改革幅度較大、體系較為複雜之美國以及歐盟立法置於文末¹²⁰：

4.1.4.1 日本

¹¹⁹ 詳參國家通訊傳播委員會 96.9.29 通傳營字第 09605140690 號函。

¹²⁰ 有關各國立法之介紹，參見劉幼琄，〈有關「中華電信 MOD 業務平臺改造及開放平臺管制機制建議」決議之一部不同意見書〉，前揭註 112，頁 2 以下；另參見吳佩諭，〈電信業者提供視訊服務之外國法制研析〉，《科技法律透析》，2008 年 9 月，頁 49 以下（2008）。

日本於 2001 年制定「利用電信服務播送法」（電氣通信役務利用放送法¹²¹）以作為電信業者提供 IPTV 服務之法律依據。該法所規定之「利用電信服務播送」係指部份或全部由電信服務經營者透過電信服務提供，可被大眾直接接收之電信服務¹²²，換言之只要用以傳送訊號之網路有部份為電信網路，且電信業者所提供之服務為類似傳統廣播電視之視訊服務，即屬於利用電信服務播送之範疇。電信業者依據「利用電信服務播送法」之規定提供 IPTV 服務時不需要另外取得有線電視之執照，僅須向主管機關總務省（總務省, Ministry of Internal Affairs and Communications）繳交登記表、事業計劃書等文件以辦理事前登記（registration）¹²³，除非有法定例外事由，否則總務省即應允許該登記之申請¹²⁴。登記完成後，電信業者即具備取得經營 IPTV 服務之資格。而該法亦有明文準用部份「放送法」之條文¹²⁵，以規範提供 IPTV 服務之電信業者，其準用部份主要係針對節目內容以及廣播電視業者之行為規範，包括節目製播內容限制、製播原則之制定、節目審議組織之設置、節目內容之更正與保存、廣告之管制，以及就相關事業合併、破產、解散等事項¹²⁶。

4.1.4.2 新加坡

新加坡媒體發展局（Media Development Authority, MDA）自 2007 年 1 月起開放網路電視執照¹²⁷，該國法規定義下之 IPTV 服務，係指以網際網路通訊協定和寬頻網路接取提供按時間表播送之頻道或隨選廣播電視節目內容。新加坡將常態性 IPTV 服務執照分為（1）利基市場付費電視執照（Niche Subscription TV License）以及（2）全國性付費電視執照（Nationwide Subscription TV License）兩類，另對於欲進行技術或市場試驗之業者，則可申請短期之臨時付費電視執照（Temporary Subscription TV License）。該國制定二層次的 IPTV 服

¹²¹ 電氣通信役務利用放送法，平成 13 年（2001 年）6 月 29 日法律第 85 號公布，可見於 <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/strsearch.cgi>（最後點閱日期：2009 年 2 月 26 日）。

¹²² 同前註，第 2 條第 1 項參照；see also Milim Kim & Minoru Sugaya, *IPTV in Korea and Japan*, at 8, ICT Regulation Toolkit, <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.2947.html> (last visited Apr. 6, 2009).

¹²³ 電氣通信役務利用放送法，前揭註 121，第 3 條參照。

¹²⁴ 同前註，第 4 條參照。

¹²⁵ 同前註，第 15 條參照。

¹²⁶ 參見吳佩諭，前揭註 120，頁 52；另參見吳佩諭，〈歐盟及日本匯流服務管制模式簡介〉，收錄於資策會科技法律中心著，《次世代浪潮下的科技法律》，頁 196-203（2008）。

¹²⁷ See MDA, Licence Framework for Broadcasting IPTV Services, <http://www.mda.gov.sg/wms.www/devnpolicies.aspx?sid=88#3> (last visited Apr. 6, 2009).

務執照，係著眼於鼓勵業者投身提供特定語言、文化之小眾族群收視內容，故藉由規範義務較輕之利基市場電視執照給予業者較大的彈性，期能促使傳播內容之多元化發展。是以前述兩項常態性之 IPTV 執照最大之差別在於收視戶多寡，收視戶未逾 10 萬者可申請利基市場付費電視執照，收視戶達 10 萬以上之業者，MDA 將依據次要標準（包括業者服務之地區、提供之頻道影響力以及頻道節目內容之語言）以判斷是否應轉換為全國性付費電視執照。執照持有人均應遵守廣告時間限制以及其他內容規範，利基市場付費頻道之執照所有人則免於負擔必載頻道之義務。

4.1.4.3 加拿大

就經由開放式網路（public Internet）提供視聽服務之傳播服務經營者，主管機關加拿大廣播電視與電信委員會（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC）最早曾於 1999 年發佈新媒體豁免命令（New Media Exemption Order¹²⁸）允許前述業者免於遵守傳播法（Broadcasting Act）所課予傳播服務提供者應取得執照之義務，嗣後 CRTC 又於 2006 明令利用開放式網路傳輸頻道節目內容之行動電視服務提供者亦有上開義務豁免之適用¹²⁹，但一方面 CRTC 亦於該命令中澄清其立場，其特別表示上開豁免義務條款之適用範圍並不及於利用封閉式網路（private network）提供視聽服務者¹³⁰。是故由以上命令可知，加拿大通訊傳播之主管機關 CRTC 之管制係以傳輸網路之開放、封閉與否作為管制 IPTV 服務與否之標準，透過封閉式網路提供 IPTV 服務者則需依法申請執照許可並遵守所有該國傳播法中所揭櫫之相關義務。

4.1.4.4 美國

A. 有線電視服務與開放式視訊系統

¹²⁸ Exemption Order for New Media Broadcasting Undertakings, Public Notice CRTC 1999-197 (1999), available at <http://www.crtc.gc.ca/archive/eng/Notices/1999/PB99-197.htm> (last visited Nov. 20, 2008).

¹²⁹ Regulatory Framework for Mobile Television Broadcasting Services, CRTC Broadcasting Public Notice CRTC 2006-47, footnote 2 (2006), available at <http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2006/pb2006-47.htm#footnote2> (last visited Nov. 20, 2008).

¹³⁰ *Id.* at note 2.

美國並無針對 IPTV 設有特別規定¹³¹，根據美國電信法之規定，凡提供用戶多頻道廣播電視節目內容者即為「多頻道廣播電視節目傳播商」

(multichannel video programming distributor, MVPD 以下簡稱「多頻道節目商」)，包括但不限於有線電視系統經營者 (cable operator)、多頻道多點分配系統 (multichannel multipoint distribution service)、直播衛星服務 (direct broadcast satellite service)、或衛星電視節目接受服務提供者 (television receive-only satellite program distributor)¹³²。由此定義觀之，電信業者提供之 IPTV 服務因符合多頻道廣播電視節目之特性時即應納入多頻道節目商之管轄範疇，並且依照各該分類遵守細項規定。

為解除電信業者跨業經營之限制，美國 1996 年電信法中明文允許電信業者經由無線系統 (radio-based system)、影視訊號之共同傳輸 (common carriage of video traffic)、有線電視系統 (cable system) 或開放式視訊系統 (open video system, OVS) 提供視訊服務¹³³。其中所謂「開放式視訊系統」係指透過電波通訊 (radio communication) 或公共載具，以符合該國電信法第 653 條規範之方式提供用戶影響節目傳輸服務之公共電信事業 (common carrier)¹³⁴。若電信業者並非以「開放式視訊系統」之模式提供視訊服務，則應遵守有線電視服務之特許以及相關管制規定¹³⁵。美國法下對於有線電視服務提供者之重要義務包括：

(1) 公共、教育及政府頻道 (channels for public, educational or governmental use: PEG channels) 之提供¹³⁶；

(2) 所有權以及相關限制：其中包括限制有線電視系統經營者於其提供有線電視服務之地區不得擁有多頻道多點分配系統執照，FCC 並得發佈相關規定以限制於各該有線電視系統服務區內持有其他大眾傳播媒體者持有與控制有線電視系統。並且為了促進視訊服務市場之有效競爭，FCC 亦得制訂管理規則以規範每一有線電視系統經營者用戶數之合理上

¹³¹ See Hildebrandt, *supra* note 26, 255.

¹³² See 47 U.S.C. § 522 (13) (2006).

¹³³ See 47 U.S.C. § 571(a) (2006).

¹³⁴ 47 U.S.C. § 571(a)(1), (2), (4) (2006). 另參見吳佩瑜，〈美國視訊服務管制規範研析〉，收錄於資策會科技法律中心著，前揭註 126，頁 209。

¹³⁵ See 47 U.S.C. § 571(3) (2006).

¹³⁶ See 47 U.S.C. § 531 (2006).

限，以及就每一有線電視系統平臺中由其持有之節目提供者所提供之頻道數額設定上限¹³⁷；

(3) 地方商業電視以及非商業教育電視之必載規範¹³⁸；

(4) 特許費之繳交：有線電視系統經營者應繳交特許費與發放特許執照之地方主管機關¹³⁹；

(5) 資費管制：當系爭有線電視系統提供服務之地區內未呈現有效競爭（effective competition），此時其費率即須受到 FCC 或地方主管機關之管制。而所謂的「有效競爭」係指於特許範圍內訂購系爭有線電視系統之服務之家計用戶小於 30%，且該特許區域必須滿足兩項條件：(a) 區域內存在至少兩家彼此無關連之多頻道節目商，合計提供足資相抗（comparable）之服務予至少半數之家計用戶；(b) 向市場占有率最高之多頻道節目商以外之頻道節目商訂購服務之比率逾該區域內之總家計數之 15%。除此之外倘經營區域內存在由主管機關經營之多頻道節目商，或有市話業務經營者提供不遜色於有線電視系統業者之多頻道節目視訊服務，於符合特定條件下可該當「有效競爭」從而免除有線電視服務資費管制之義務¹⁴⁰。

(6) 不公平競爭之禁止：為防杜有線電視系統業者透夠過垂直整合經營頻道服務從事反競爭之行為，以妨害其他多頻道節目商提供服務，美國國會於「1992 有線電視與消費者保護法」（The Cable Television and Consumer Protection Act of 1992）中規定有線電視系統經營者不得利用垂直整合之優勢從事例如拒絕交易、差別待遇、詐欺等行為，以促進多頻道視訊服務市場之競爭以及確保其多元性¹⁴¹（有關節目接近條款之論述，詳 4.2.3）。

¹³⁷ See 47 U.S.C. § 533 (2006).

¹³⁸ See 47 U.S.C. §§ 534- 535 (2006).

¹³⁹ See 47 U.S.C. § 542 (2006).

¹⁴⁰ See 47 U.S.C. § 543 (2006). 另參見吳佩瑜，前揭註 134，頁 213。

¹⁴¹ See 47 U.S.C. § 548 (2006). 另參見吳佩瑜，前揭註 134，頁 213。

電信業者除了可透過取得有線電視服務許可提供 IPTV 服務之外，開放式視訊系統¹⁴²亦為跨業經營營造了一個理想的平臺，依據美國電信法第 651 條以及第 653 條之規定，電信事業者亦可透過開放式視訊系統提供廣播電視節目服務，此類業者僅需負擔較傳統有線電視業者輕微之義務，特別是不受到費率之管制以及免除特許義務，促成業者有更大之誘因透過開放式視訊系統提供頻道節目視訊服務。但免除義務之同時，開放式視訊系統服務提供者亦須負擔不歧視之義務以確保其「開放」之特性，根據第 653 條之規定，開放式視訊系統業者原則上不得對節目供應商上架之請求有所歧視或差別待遇，且應確保價格、條件係屬正當且合理¹⁴³。就節目內容之選擇上，若欲上架之頻道節目逾越該開放式視訊服務業者所能負載之能力，則開放視訊服務業者至多得以三分之一之頻道播送其本身或關係企業所製作之內容，其餘之三分之二需開放給一般之節目提供者¹⁴⁴；除此之外，開放式視訊系統亦不得提供具有不合理差異之資訊以影響戶用對於節目訂閱之決定，使其偏好選取收看開放廣播電視系統參與經營之節目供應商或其關係企業提供之內容¹⁴⁵。當然，負載節目提供者所提供之頻道節目時，開放廣播電視系統業者亦必須完整播出，不得恣意刪改節目以及任何足茲識別之訊號內容¹⁴⁶。

值得留意者為，開放視訊服務縱然為 IPTV 服務提供了一項有利的法令依據，但目前跨業經營者依據開放視訊服務提供頻道節目視訊服務仍占少數¹⁴⁷。

B. 執照審理期限之縮短

AT&T、Verizon 等電信業者近年來欲透過取得有線電視之執照許可經營視訊服務，惟其發現由於有線電視業者執照之發放與否係受各地方政府之管轄，為提供 IPTV 服務，其往往需耗費龐大時間以及金錢成本與各該地方政府協商

¹⁴² 開放式訊系統係為視訊撥接服務 (Video Dialtone) 之前身，兩者之最大差異在於後者僅允許電信事業扮演單純載具角色，電信事業對於提供之視訊服務內容並無置喙之餘地。參見羅世宏，〈開放近用、有效競爭與公共利益：寬頻視訊服務市場的管制架構〉，《新聞學研究》，第 78 期，頁 117-18 (2004)。

¹⁴³ 47 U.S.C. § 573(b)(1)(A) (2006).

¹⁴⁴ 47 U.S.C. § 573(b)(1)(B) (2006).

¹⁴⁵ 47 U.S.C. § 573(b)(1)(E)(i) (2006).

¹⁴⁶ 有關開放式視訊系統業者義務之介紹，可參見〈美國電信法的開放式視訊服務之規範 (1) - (3)〉，<http://Rodge.pixnet.net/blog/trackback/7a6b576863/22031569> (最後點閱日期：2008 年 11 月 25 日)；吳佩瑜，前揭註 134，頁 214。See also OECD IPTV Report, supra note 16, 34-35.

¹⁴⁷ See OECD IPTV Report, supra note 16, 35.

以取得許可，其遂向 FCC 反應，希望該機關能夠責成各地方政府就許可申請之審理程序之效率加以改善之，並且杜絕不合理之拒絕（unreasonable refusals）。於是 FCC 在 2006 年 12 月 20 日頒布了一項命令¹⁴⁸，其中表示各該地方政府針對有線電視執照申請者訂立之要求以及審理程序，應確保不妨礙有線電視業者市場之進入以及反映寬頻技術之快速發展，故對於已取得公共路權接取權（public rights-of-way）之申請者，各該地方政府管制機關應於申請案提出後 90 日內給予答覆；對於未取得公共路權接取權者，則應於 6 個月內就其申請案做出裁決，逾期仍未決定者則構成為「不合理之拒絕」，從而申請人自期限屆滿時應視為已取得許可從而得開始提供服務¹⁴⁹。除此之外，為了消弭有線電視市場之市場進入障礙，以及鼓勵寬頻建設，FCC 亦將地方管制機關課予申請業者不合理之費用、成本負擔以及有關公共、教育、政府建設義務納入地方管制機關「不合理拒絕」申請案之情事¹⁵⁰。透過此項命令，有線電視之申請案因程序有效地被簡化而避免遲滯，新進業者亦不至受到不合理之刁難，視訊市場因而得以透過更多業者之進入使競爭更加白熱化¹⁵¹。

C.2006 年通信機會、通信促進與強化提案（COPE Act of 2006）

由於數位匯流為大勢所趨，基於技術中立原則之確保，美國之眾議院於 2006 年 5 月通過 Communications Opportunity, Promotion, and Enhancement Act of 2006 提案（2006 年通信機會、通信促進與強化提案，簡稱 COPE Act of 2006），其中擬將利用各式纜線設施傳輸視訊服務者均納入 1934 年通訊法第 602 條所定義之「有線電視服務」（cable service）中，從而須與一般有線電視業者同受該法第六章之規範¹⁵²。修正草案中明文指出該利用纜線傳輸訊號者所

¹⁴⁸ See *In re Implementation of Section 621(A)(1) of The Cable Communications Policy Act of 1984 as Amended by the Cable Television Consumer Protection and Competition Act Of 1992*, 22 F.C.C.R. 5101 (2006) (report and order and further notice of proposed rulemaking).

¹⁴⁹ *Id.*, at 5134, ¶ 67.

¹⁵⁰ See FCC, *FCC Adopts Rules to Ensure Reasonable Franchising Process for New Video Market Entrants*, FCC News (Dec. 20, 2006), available at <http://www.scctv.org/pdf/fccrulesorder.pdf> (last visited Apr. 8, 2009).

¹⁵¹ 該命令雖經部份地方政府以及有線電視業者反對，從而於 2007 年 3 月命令正式發佈後向法院請求判令該命令無效，惟經審理之聯邦第六巡迴上訴法院否准其請求，see *Alliance for Community Media v. FCC*, 529 F.3d 763, 766-67 (6th Cir. 2008).

¹⁵² See H. R. 5252 Communications Opportunity, Promotion, and Enhancement Act of 2006, §602(6)(B), available at http://www.benton.org/benton_files/HR%205252%20COPE_0.pdf (last visited Nov. 25, 2008) (“(6) the term ‘cable service’ means—(B) the transmission to subscribers of video programming or other programming service provided through wireline facilities located at least

利用之技術係在所不論，且草案中特別將利用網際網路協定傳輸訊號之視訊服務作為有線電視服務之例示態樣。惟目前該草案並未完成立法程序，就 IPTV 服務是否應納入有線電視管制仍莫衷一是。

4.1.4.5 歐盟

各會員國國內多以傳播法令規範 IPTV 服務，如比利時、捷克、德國、法國、匈牙利、荷蘭雖無特別針對 IPTV 服務業者設立特殊執照以及規範，但主管機關係將 IPTV 服務與視為一般有線電視從而比照適用相關傳播規範管制¹⁵³。英國則由於傾向管制與傳統廣播電視服務類似之服務，故僅對於 IPTV 平臺上所提供之頻道內容課予執照管制，現行英國通訊傳播法將無線電視以外之頻道所需之執照稱為「須照之電視內容服務」（Television Licensable Content Services, TLCS）¹⁵⁴，其規範對象包括透過衛星、電子通訊網路（如有線電視纜線）或廣播電視平臺（radio multiplex）提供「電視節目」（television programme）、「電子節目選單」（electronic programme guide）或兩者兼具者，且該國明文排除管制雙向性服務（two-way services）、網路服務（Internet services）以及隨選服務（On demand services）¹⁵⁵。因此 IPTV 平臺經營者若未提供自行製作之頻道內容，或其自行提供之內容係屬於隨選服務，則均不需經過執照許可¹⁵⁶。其他包括奧地利以及丹麥等國家目前正進行相關法令或政策之檢視，未來擬針對 IPTV 服務單獨推出相關規定。而歐盟會員國中較為特別的是賽普路斯（Republic of Cyprus），其目前係將 IPTV 服務視為所謂延伸性有線電信服務（extended wireline telecommunications service）而歸類為電信服務之一種，但目前已著手將 IPTV 服務納入傳播規範體系¹⁵⁷。

in part in the public rights-of-way, without regard to delivery technology, including Internet protocol technology . . .”) (emphasis added).

¹⁵³ See OECD IPTV Report, supra note 16, 17-33.

¹⁵⁴ 英國 1996 年廣播電視法另為因應廣播電視之數位化創設了若干數位業務執照，包括經營平臺之多頻廣播電視服務（multiplex service）以及經營頻道之數位節目服務(digital additional service)與數位附加服務（digital additional service），相關介紹詳見江耀國，〈英國 2003 年通訊傳播法之研究——兼論我國通訊傳播匯流之立法〉，《東吳法律學報》，第 20 卷第 3 期，頁 160-65（2009）。

¹⁵⁵ See Ofcom, Television Licensable Content Service Guidance Notes, available at http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/tvlicensing/guidance_notes_and_apps/tlcs/ (last visited Feb. 26, 2009).

¹⁵⁶ See OECD IPTV Report, supra note 16, at 32-33.

¹⁵⁷ 有關歐盟各國國內對於IPTV服務之管制，see Cullen International SA, Study on the Regulation of Broadcasting Issues under the New Regulatory Framework, Annex 1, 81-86 (2006), available at <http://www.cullen-international.com/documents/cullen/cipublic/studies/broadcastingregulation.cfm>

為了因應通訊傳播科技之發展，歐盟執行委員會（European Commission, 以下簡稱「執委會」）於 1997 年 12 月提出「電信、媒體及資訊科技產業匯流及其對於管制之涵義——邁向資訊社會之取向」綠皮書¹⁵⁸中即指出規範之整體架構若不能配合匯流之趨勢重新調整，將會嚴重阻礙資訊社會之實現。在 1999 年「邁向電子傳輸基礎設施及相關服務之新架構」諮文¹⁵⁹以及其後的政策文件中，歐盟逐漸確立「傳輸網路與內容分離」之二分法管制架構，亦即對於原屬不同產業之「電子傳輸網路」採取水平取向之單一管制架構，對於「內容」則採垂直取向之管制方式，允許按其屬性之不同分別管制之¹⁶⁰。

2002 年歐盟進一步將水平管制之思維與匯流管制的概念引進廣電與電信管制架構，整併了原先散亂的指令規章，彙整為 5 個重要的指令，包括「電子通訊網路與服務共同管制指令」（架構指令）¹⁶¹、「電子通訊網路與服務執照核發指令」（執照核發指令）¹⁶²、「電子通訊網路及相關設備接取及互連指令」（接取指令）¹⁶³、「與電信通訊網路及服務相關之普及服務及使用者權益指令」（普及服務指令）¹⁶⁴ 以及「電信業個人資料處理及隱私權保障指令」（隱

(last visited Nov. 3, 2008).

¹⁵⁸ *Commission Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media, and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation- Towards an Information Society Approach*, COM (97) 623 final (Dec. 3, 1997). 參見莊國榮，〈數位化時代廣播電視、電信及資訊產業之新管制架構〉，前揭註 68，頁 218（2001）。

¹⁵⁹ *See Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a new framework for Electronic Communications Infrastructure and Associated Services — The 1999 Communications Review*, COM (99) 539 final, 10.11.1999 [hereinafter *1999 Communication*].

¹⁶⁰ 參見江耀國，前揭註 154，頁 143；另參見莊國榮，前揭註 158，頁 219。

¹⁶¹ Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a Common Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services (Framework Directive), 2002 O.J. (L 108) 33.

¹⁶² Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the Authorization of Electronic Communications Networks and Services (Authorization Directive), 2002 O.J. (L 108) 21.

¹⁶³ Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on Access to, and Interconnection of, Electronic Communications Networks and Associated Facilities (Access Directive), 2002 O.J. (L108) 7.

¹⁶⁴ Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on Universal Service and Users' Rights Relating to Electronic Communications Networks and Services (Universal Service Directive), 2002 O.J. (L108) 51.

私權及電子通訊指令)¹⁶⁵。其中「架構指令」徹底改變垂直管制架構，並以服務為分類依據重新界定水平管制架構下之各類服務¹⁶⁶，其以「電子通訊」(Electronic Communications)取代過去「電信」(Telecommunications)之定義，並將電子通訊服務進一步細分為之電子通訊網路(Electronic Communications Network)以及電子通訊服務(Electronic Communications Service)，以將「傳輸網路管制」以及「內容管制」加以分離，此一跨載具水平管制之架構堪稱相當前瞻之立法¹⁶⁷。

在內容管制部份，歐盟於1989年所頒布之「電視無疆界指令」(Television Without Frontiers Directive)¹⁶⁸更堪稱為傳播服務規範匯流之先河，該指令之範圍原僅限於規範提供固定節目排程之視訊服務，歐盟於2007年12月11日修改前揭指令並將其重新命名為「視聽媒體服務指令」(Audiovisual Media Services Directive, AVMSD)¹⁶⁹，其中摒棄其先認為應以接收端為單點或多點為區分電信以及廣播服務之主張¹⁷⁰，進一步將現行所有提供類電視服務(Television-like Service)之服務均納入該指令之管制範圍內。申言之，新指令最大之突破在於將使用不同傳輸技術提供之視訊服務置於單一規範架構體系中以適用相同之管制原則，以及將視訊服務之管制範圍，由傳統之廣播電視媒體業者，擴張至與前揭業者提供類似服務內容之視聽媒體服務業者。該指令另一特點在於將隨選服務(on-demand service)納入視訊服務之管制範圍，該項指令係依據服務之互動程度、資訊內容之提供方式以及一般收視大眾對內容取得控

¹⁶⁵ Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 Concerning the Processing of Personal Data and the Protection of Privacy in the Telecommunications Sector (Directive on Privacy and Electronic Communications), 2002 O.J. (L201) 37.

¹⁶⁶ 參見吳佩諭，〈歐盟與日本匯流服務管制模式簡介〉，前揭註126，頁185-88。

¹⁶⁷ IPTV 報告，前揭註117，頁53。

¹⁶⁸ See Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the Coordination of Certain Provisions Laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States Concerning the Pursuit of Television Broadcasting Activities, 1989 O.J. (L 298) 23 (last amended by Directive 97/35/EC, 1997 O.J. (L 202) 60)；有關修正前歐盟「電視無疆界指令」之簡介，參見簡維克，前揭註105，頁140-41。

¹⁶⁹ See Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EEC on the Coordination of Certain Provisions Laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States Concerning the Pursuit of Television Broadcasting Activities, 2007 O.J. (L 332) 27, 35.

¹⁷⁰ 參見簡維克，前揭註105，頁141；簡維克，前揭註102，頁95。

制力之高低，將視訊服務區分為線性影音媒體服務（linear audiovisual media service）以及非線性服務（non-linear）服務¹⁷¹，茲簡述其定義及特性如下：

- 線性服務：係指預定節目排程內容之提供¹⁷²，現今透過即時傳播提供內容之一般電視頻道即為最典型之線性服務，該類服務之特性在於視聽內容之單一性，亦即同時間所提供之視聽內容並不會因之收視者之不同而有所差異，收視者亦無權選擇於特定時間收看特定內容。
- 非線性服務：具有隨選（on-demand）之性質，使用者可於自行指定之時間取得節目內容¹⁷³，該類服務之提供方式多透過服務提供者於所設計之選單中列出所有可提供之隨選內容，如單一節目、影片、連續劇或前述之組合，使用者透過對於機上盒所下達之指令選取特定收視內容。該類服務與前述線性服務最大之不同點，在於因視聽內容「隨選」之特性，使用者不再受到節目排程之限制，使用者對於內容之選擇性及自主性亦大幅提昇。以收看連續劇為例，收視戶不再需要配合頻道業者所排定之特定時間收看，收看的內容也不再僅以一集為限且可自行選擇播放之順序。由於該類服務之內容端視使用者的偏好及選擇，非線性服務提供因人而異之內容亦構成其與線性服務內容特性上最大的不同。

深究上開定義，可知線性服務具有「推式」（push-content）特性，亦即由係內容提供者提供固定之節目內容，使用者僅能就提供者所提供之內容進行收視；相對而言，非線性服務彰則顯出服務之「拉式」（pull-content）特性，亦即因使用者對於內容之選擇具有高度之自主性，其收視之內容即如同由使用者由提供端自行拉取一般¹⁷⁴。歐盟基於上述服務性質之差異，從而認定兩者對於社會

¹⁷¹ 有關視聽媒體服務指令之中文簡介，參見卓沅蓁，〈2007 歐盟視聽媒體服務指令：視聽媒體服務之變與不變〉，媒體公民行動網，<http://www.nccwatch.org.tw/story/20070913/2958>（最後點閱日期：2009年4月8日）。

¹⁷² Directive 2007/65/EC, art. 1(e).

¹⁷³ Directive 2007/65/EC, art. 1(g).

¹⁷⁴ See European Commission Information Society and Media, *Modern rules for TV and TV-like services*, available at http://ec.europa.eu/information_society/services/doc_temp/tvwf-sht2_en.pdf (last visited Feb 25, 2009); see also Stephen Ridgway, *The Audiovisual Media Services Directive-What*

之影響力係屬有間而適用不同之規範密度，亦即線性服務提供者所需負擔之義務應較非線性服務提供者為重。是以本文可依據該新指令中義務適用之對象及內涵將視訊服務提供者所需遵守之義務區分為基本、中度以及高度義務項目三個層次，圖示如下¹⁷⁵：

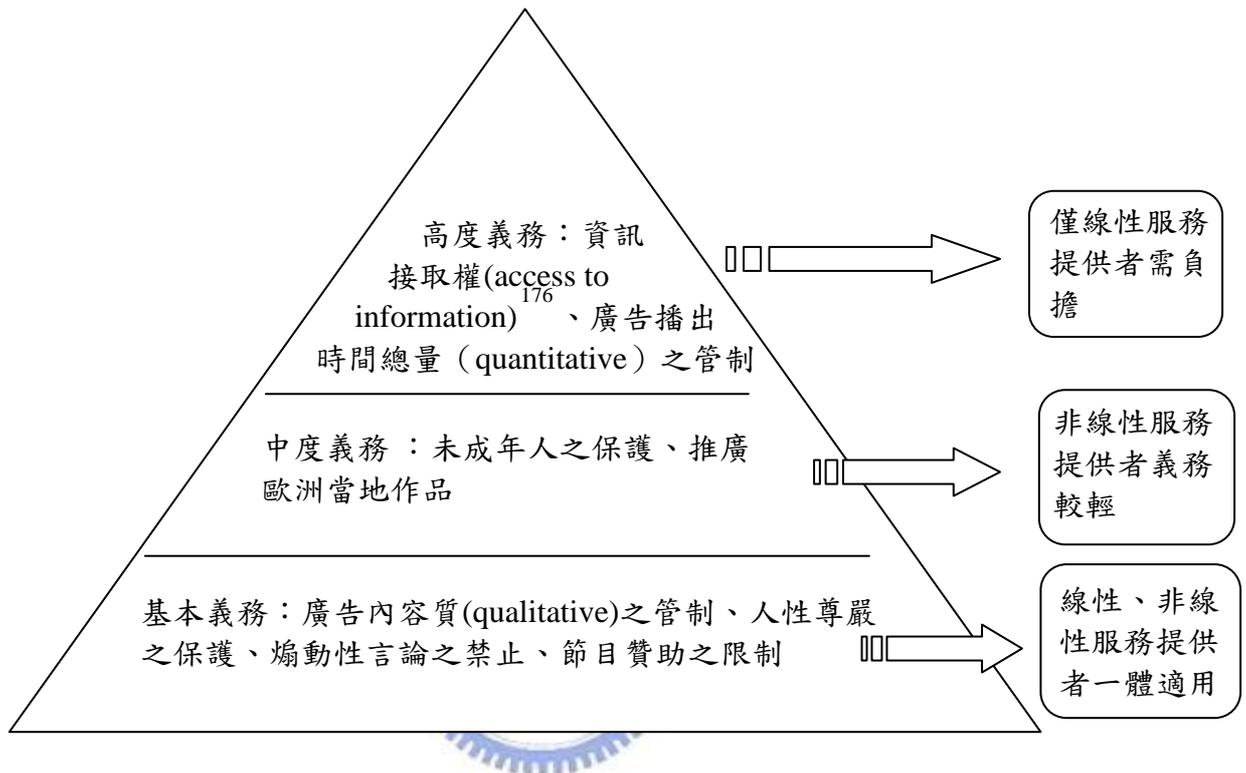


圖 7 視聽媒體服務指令義務分層圖

資料來源：本研究自行整理自 Michael Wagner，註 175

使利用各類載具提供之各類型視聽影音服務納入同一管制架構，並藉由將各式義務予以層級化以對於線性、非線性等不同特性之服務課予不同程度之義務規範。

4.1.5 議題分析

Does it Mean, is it Necessary and What are the Challenges to its Implementation, C.T.L.R. 2008, 14(4), 108-113 (2008).

¹⁷⁵ See European Commission Information Society and Media, *supra* note 174. See also Michael Wagner, *Introduction générale à la nouvelle directive [General Introduction to the New Directive]*, 3-07, *Medialex*, 107-09 (2007), English translation available at http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_p_amsd_medialex_mw_0907_fr_tcm6-55462.pdf (last visited Apr. 8, 2009).

¹⁷⁶ 資訊接取權係指對於重大社會事件之獨家報導禁止，see Directive 2007/65/EC, art.3j.

於指出各項 MOD 服務所產生之議題以及就各國之規範方式為簡介後，以下本文將逐一分析前述問題並提出解決之道。

4.1.5.1 重新檢視 MOD 服務納入電信法規管制範疇之正當性

本文認為有關 MOD 服務的法律適用依據，應視 MOD 之服務內容決定管制標準，故應將 MOD 服務之內涵予以釐清，首先就 MOD 所提供之加值型服務（如遊戲、互動式線上學習、理財等服務項目）而言，由於性質上與透過一般透過網際網路傳輸資訊之電信加值服務較為相近，而與有線電視服務差別甚鉅，故目前可將其視為一般的資訊傳輸服務而劃歸電信法之管制範疇。但有關 MOD 服務中提供之即時頻道收視以及隨選視訊服務之部份，本文認為基於下述理由應適用傳播規範（如有線廣播電視法）予以管制為妥。

首先，MOD 服務與有線電視均係藉由相同之終端設備——電視機提供影音視訊服務內容，故自消費者認知以及功能予以觀察之結果，應將前開服務視為類似之服務。經通傳會改造後之 MOD 服務對於各頻道或隨選服務經營者之上下架請求雖不得為差別待遇，且除每月之 89 元平臺服務費外，其餘收視費均屬向收視戶代收之性質，通傳會因而認定中華電信 MOD 服務已轉型成為「開放平臺」，與一般有線電視系統經營者頭端封閉之性質係屬有間，故不再受有線廣播電視法之管制，惟細究所謂有線電視與電信服務特性上頭端是否具有封閉性之差別主要在於有線電視服務由於頭端封閉，使用者接收之內容均為業者所事先選擇，各式頻道或節目服務皆須先將內容予以「上架」，收視戶始能從中選擇；相對而言，電信服務之所謂頭端開放特性，係指使用者可與任何網內外之對象進行通訊而無待業者事先指定。通傳會雖然試圖透過課予中華電信 MOD 服務無歧視性之上架義務以模糊其服務性質，但只要頻道節目「上架」之步驟依然存在，MOD 服務嚴格說來即仍舊屬於頭端封閉的有線電視服務，開放平臺之義務要求並無法改變中華電信 MOD 服務頭端封閉之特性¹⁷⁷，更不應作為否定傳播法規適用之論理基礎。

¹⁷⁷ 參見王立達，〈我支持偷天換日的 MOD〉，
<http://richardlidarwang.blogspot.com/2007/02/mod.html>（最後點閱日期：2008 年 12 月 3 日）。

其次，MOD 服務以及有線電視服務間雖就傳播技術存在差異，惟中華電信 MOD 服務就頻道內容之提供，與一般有線電視系統經營者對於傳播內容之控制力均屬有限而殊無二致，MOD 服務實未因開放平臺之特性而與一般傳播平臺業者相較有對於傳播內容不同之控制力；即便為隨選視訊服務，亦因其內容係透過市場流程所進行之大眾化產製，收視者仍然係在有限的範圍中選擇，故如同報章雜誌一樣並未因提供之選擇增加而影響其大眾傳播之特質¹⁷⁸。故自服務之內涵予以觀察之，MOD 服務向收視戶提供視聽內容之服務本質仍與所謂的「大眾傳播媒體¹⁷⁹」相符，此與 MOD 服務是否屬於開放平臺以及其收費方式實無關連¹⁸⁰。通傳會以改造中華電信 MOD 為多媒體內容傳輸平臺作為許可其經營 MOD 服務之解套方式縱然充分展現主管機關因應管制變革之創意及巧思，惟其將 MOD 服務自「有線廣播電視法」之管轄範疇轉移至「電信法」規範之理論基礎仍過於牽強，只是暫時解除黨政軍退出媒體經營對於中華電信 MOD 服務所生之阻礙。進步言之，IPTV 之服務核心既為內容之提供，管制之目的理應重在內容之監理，我國選擇將中華電信 MOD 服務置於電信法規之管制範疇，徒然造成電信法規義務適用上之疑義以及困難，理應列為管制重點的內容管制義務卻付之闕如或有失明確，此種主客易位、輕重失衡的管制模式不但無法達到傳播媒介之管制目的，法規所造成之不確定性以及與有線電視業者間義務的不平等性亦構成雙面刃：當對 IPTV 業者有利的規範構成業者管制套利（regulatory arbitrage）的空間，同時不利之規範亦摧折新進業者進入市場之意願，規範漏洞所帶來之誘因以及打擊相互作用下儼然形成「恐怖平衡」，使得表面上看似平順之數位匯流發展處處暗藏危機，此種與有線電視服務間義務上之差別待遇顯與通訊傳播基本法第 7 條所揭櫫之技術中立原則有所相違。

再者，為了中華電信單一案例而將多媒體內容傳輸服務置於電信法規範體系下，將此種個案性法律通案性適用於所有 IPTV 業者之結果，不但有執法過當之嫌，甚至可能嚴重扼殺 IPTV 業者於我國之發展¹⁸¹。蓋通傳會當初基於為

¹⁷⁸ 參見石世豪，前揭註 107；另參見簡維克，前揭註 102，頁 92。

¹⁷⁹ 有學者倡議於探討大眾媒體之定義時，應回歸其最初、最重要之功能，即大眾傳播媒體具有**促進並確保人民政治意見形成與言論多元化**之重要任務，參見翁曉玲，前揭註 67，頁 8。

¹⁸⁰ 參見簡維克，前揭註 61，頁 236 註 5；翁曉玲，同前註，頁 9。

¹⁸¹ 參見劉幼琍委員，〈有關『中華電信 MOD 業務平臺改造及開放平臺管制機制建制』決議之一部不同意見書〉，前揭註 112，頁 4-6。

中華電信 MOD 服務解套，將多媒體傳輸平臺服務改造為開放平臺之性質，導致日後任何欲提供 IPTV 服務之業者均必須維持傳輸平臺之開放，無差別地處理內容提供者之上下架事宜，不但無權干預頻道節目之銷售方式以及費率，亦無法自行選擇或製作頻道節目內容以增加其內容之吸引力，相對於有線電視業者得以透過積極篩選節目內容、規劃銷售組合甚至自製或委製頻道以滿足收視大眾之各式需求，IPTV 業者顯然陷於相當不利之競爭地位。其次有別於有線電視由頻道節目供應商支付授權費予系統業者之商業模式，MOD 之營運模式為由內容提供者向中華電信支付上架費，若其他 IPTV 業者亦僅能遵循此種商業模式，新增之成本恐將嚴重打擊頻道節目提供者提供內容予 IPTV 業者之意願。IPTV 服務之內涵與有線電視服務並無實質差異，自應以傳播規範管制之，通傳會漏未審酌前情，逕為 MOD 服務單一個案進行修法，已對於其他潛在競爭者進入 IPTV 市場之意願構成嚴重影響，從而有礙於 IPTV 服務於我國之發展，故其當初將 IPTV 服務納入電信法規管制，從而不予適用相關傳播法規範之決定實有失允妥。



基此本文認為為有效落實通訊傳播基本法第 7 條之技術中立原則，有關 MOD 服務的法律適用依據，應視 MOD 之服務內容決定管制標準，就 MOD 所提供之其他加值型服務而言，由於其特性與有線電視服務未盡相符，可將其視為一般的資訊傳輸服務而暫不予以管制，其次就 MOD 所提供之即時性頻道播送之服務部份，由於其傳輸之內容以及服務之特性與有線電視相同，故應與有線電視服務規範課予相同之管制規範，故短期而言，故短期而言，本文認為可參考日本以及美國對於「開放式視訊系統」之管制經驗，在不變更現行管制架構下適度地準用有線廣播電視法，使 IPTV 服務就設立要件、營運管理、內容管制等事項和有線電視服務受到類似程度之規範以及管制。再者就隨選視訊服務部分，由於其性質與頻道節目之傳播係有不同，本文主張應設立特別之管制規範，在法規制定前則可先應適度準用有線廣播電視法之規範以管制之。

一言以蔽之，本文認為應使中華電信 MOD 等 IPTV 服務回歸廣播電視服務之管制架構，使所有提供視訊服務之平臺均納入統一的管制體系，就此以下本文將擇要敘述弭平管制落差所應著重之面向。

4.1.5.2 現階段管制對象之釐清與鬆綁

在討論我國 IPTV 服務應如何規範前，本文認為宜先釐清以下先決問題，即現階段 IPTV 服務之提供是否以取得第一類電信固定通信業務之多媒體內容傳輸平臺服務經營許可為限？

如前所述，IPTV 服務之提供方式於我國除了由第一類電信事業（如中華電信 MOD 服務）為之外，第二類電信事業（如數位聯合電信所推出之 DFC 服務）、以及一般網路內容提供者（Internet Content Provider,如前述之 imtv、Yam 天空寬頻電視）技術上亦有能力提供即時頻道節目傳播以及隨選視訊等服務（即 Internet Video 服務）。MOD、DFC 以及 Internet Video 三者間之服務特性比較如下表所示¹⁸²，重要差別在於前兩者係透過於用戶端裝設機上盒，使訂戶於家中之電視機上收視頻道節目內容，相對而言收視者係透過電腦收看 Internet Video 之視訊服務內容。



服務類型 比較項目	中華電信 MOD	Seednet DFC	一般 Internet Video
機上盒	✓	✓	×
傳輸媒介	封閉式網際網路	開放式網際網路	開放式網際網路

表 3 各類 IPTV 服務比較表

資料來源：本研究自行整理

現行固定通信業務管理規則將「多媒體內容傳輸平臺」列為市內網路業務經營者之許可業務之一，按該業務管理規則於第 2 條第 16 款規定，「多媒體內容傳輸平臺」係指市內網路業務經營者業務經營者設置互動媒介平臺，供用戶藉由寬頻接取電路及用戶機上盒，接取該平臺上內容服務提供者所提供之多媒體內容服務。前述三類提供 IPTV 服務者中，由於 Internet Video 服務未牽涉機上盒之裝設，故其服務並未落入固定通信業務管理規則中多媒體內容傳輸平臺之定義範圍，但就第二類電信事業所提供之視訊服務倘係藉由寬頻網際網路搭

¹⁸² 有關三者之定義以及服務特性之說明，詳見前述 2.1.1。

配用戶端之機上盒提供用戶視訊服務，則似已落入多媒體內容傳輸平臺之範圍中，我國目前第二類電信管理規則中並未將 IPTV 業務列為第二類電信事業之業務，IPTV 服務本身亦難以劃歸為現況下第二類電信事業之任一項電信業務，因此就我國法規上是否允許第二類電信事業提供該類服務，以及若法規上允許，服務提供者之相關義務以及規範基礎為何遂不無疑問。

如先前數位聯合電信（Seednet）所提供之「DFC 數位家庭服務」係以第二類電信事業提供影片或節目之隨選服務，其內容不包括提供頻道節目，與有線廣播電視法第 2 條「直接視、聽」之定義有間，其次第二類電信事業定義上即係指未自行使用纜線提供電信服務者，故該等服務亦不符合前條規範中有線電視須以「以設置纜線方式」提供服務之定義，故係排除於有線廣播電視服務之範疇¹⁸³。另一方面，主管機關當時並未要求數位聯合電信需就提供 DFC 服務另行取得其他電信業務之許可，故當初數位聯合電信並未取得任何執照許可以提供該類服務。而有關第二類電信業者是否得經營 IPTV 服務之爭議，亦因 DFC 服務並未涉及頻道內容之提供而未引發討論。

就前述固定通信業務管理規則之規範內容，可能的解讀方式有下列兩種：
（1）唯有取得市內網路業務經營執照始得提供 IPTV 服務；或（2）僅有市內網路業務經營者提供之 IPTV 服務方受管制。惟本文認為無論採取任一種解釋，均將不利於 IPTV 服務於我國之發展。

- 若採第一種解釋：將使二類業者無法參進：

由於 IPTV 服務之提供可透過租用線路及傳輸設備之方式為之，不須仰賴投入龐大資金以從事網路之建設，相關內容傳輸、儲存設備之建置亦屬有限，因此就技術以及經濟利益角度而論，第二類電信事業透過向第一類電信事業租用網路之方式提供頻道節目內容等 IPTV 服務係屬一種可行商業模式。參酌各國立法例亦可知如香港等國之電信法規未限制第

¹⁸³ 參見黃自啟、江耀國，前揭註 29，頁 58-802 至 58-803。

二類電信業經營 IPTV 服務¹⁸⁴。因此若將我國目前相關規範解釋為不允許第二類電信事業提供 IPTV 服務，將使二類電信業者無法參進 IPTV 服務市場，不但有損我國視訊服務市場之競爭發展，亦與各國管制趨勢背道而馳。

- 若採第二種解釋：將形成第一、第二類電信事業間之管制落差相對而言，若認為現行規範僅透過固定業務管理規則管制第一類電信事業提供 IPTV 服務之情形，其他業者提供 IPTV 服務則毫不受到管制，則本文認為此將造成第一、第二類電信事業管制上極大之落差，尤其當兩者所提供之服務性質及內容可能近似甚至完全相同，僅以自備網路等傳輸設備與否做為衡量是否介入管制之必要性恐有流於恣意之虞，且容易造成業者利用規範漏洞從事義務規避之行為。

為鼓勵傳播事業之蓬勃發展以提供消費者更多的收視選擇，本文認為就 IPTV 服務之管制對象應為以下區分：由於 Internet Video 服務之收視者係直接於電腦中收看視訊內容，該項服務並未落入多媒體內容傳輸平臺之範圍中，再者鑒於 IPTV 服務仍於發展初期而未臻成熟，考量到如 hiChannel、Yam 天空寬頻電視等透過開放網路提供並透過電腦觀看之 Internet Video 服務與一般收視大眾以電視機收看頻道節目之收視習慣並不相同，且目前於 Internet Video 所提供之視訊服務內容之多元性尚無法與一般有線電視服務或中華電信 MOD 服務匹敵¹⁸⁵，在服務性質具有相當之差異下，該類利用開放式網路傳輸之 Internet Video 服務與有線電視等視訊服務間尚欠缺替代可能性，其市場占有率亦屬偏低而無濫用市場力之虞。為避免過度管制造成業者之負擔以及鼓勵新進業者投入市場以促進競爭以及服務、技術發展，在 Internet Video 服務與傳統之傳播服務性質上具備替代可能性前，本文主張短期內可參考加拿大對於 IPTV 服務之不對稱管制模式，放鬆 Internet Video 業者之事前管制（*ex ante* regulation），暫時將其排除於管制對象之列。

¹⁸⁴ 參見黃慧娟，〈香港 IPTV 之發展概況〉，計畫名稱：2007 香港國際影視展暨香港 IPTV 之發展概述，行政院新聞局公務出國報告，頁 8（2007）。

¹⁸⁵ 可參見中華電信 hiChannel 服務之節目表，http://hichannel.HiNet.net/free_tv/program.jsp（最後點閱日期：2008 年 11 月 28 日）。

對於利用寬頻網路搭配機上盒，使收視者透過電視機使用服務之 IPTV 業者，考量到我國雖幾經調降固定通信業務經營門檻，取得市內網路業務經營許可之建設成本對於僅欲提供 IPTV 服務之業者係屬沉重之負擔，本文認為應使第二類電信事業亦能取得提供 IPTV 服務之適格地位，而於變動 IPTV 服務之法律定性前，可暫透過於第二類電信事業管理規則中增訂 IPTV 業務之方式明確開放第二類電信事業提供 IPTV 服務，同時為了避免管制上之不公平，應將現況下對於多媒體內容傳輸平臺業者之義務適度準用於該類業者。

4.1.5.3 消弭經營分區管制差異

為促進不同傳輸平臺間之公平競爭，本文認為短期內應透過修改個別法律規範之方式解決前述之實然面管制爭議。

管制者當初認為提供有線電視服務須投入大筆線路建設成本，且該線路並無重複建置之必要，應視為自然獨占事業，為降低服務提供成本，從而使有線電視系統經營者能以合理、低廉之價格提供有線電視服務，遂依據有線廣播電視法設下分區經營限制。該有線電視經營區之劃分係以 1990 年新聞局委託中興大學都市計畫研究所辦理「台灣地區有線電視分區之研究」為依據，以 15 萬人口為分區經營之最小規模，將全台灣區分為 51 個有線電視經營區¹⁸⁶。有線電視系統經營者經過不斷的整併，截至 97 年 6 月底止，全國 51 個有線電視經營區中僅存 65 個有線電視系統經營者，51 的經營區中有 37 個經營區為一區一家之獨占情形，占總收視戶數 57.8% 以上，其餘 14 區則呈現雙占而無三家以上之業者競爭之局面¹⁸⁷。管制者當初認為透過政策賦予獨占地位使業者願意投入網路建設，我國有線電視之普及率迄今已近七成¹⁸⁸，此項政策實功不可沒。惟在數位匯流之趨勢下，為了因應日新月異的多媒體服務以及內容，業者勢必需要建

¹⁸⁶ 參見行政院新聞局，〈廣播電視白皮書〉，<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=13379&ctNode=3359&mp=1>（最後點閱日期：2008 年 11 月 12 日）。

¹⁸⁷ 劉栖榮，〈有線電視過去、現在與未來〉，《公平交易通訊》，第 10 期，頁 2（2008）。

¹⁸⁸ 根據通傳會所公布之統計資料，我國至 2008 年第四季之有線電視服務普及率為 63.81%，參見〈國家通訊傳播委員會廣播電視事業許可家數統計〉，http://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site_content_sn=1138&is_history=0（最後點閱日期：2009 年 4 月 4 日）。

置更多的硬體網路以提供更充足的頻寬以及更快速的傳輸媒介，但目前礙於有線電視系統分區零星且破碎，在規模經濟不足下，遂容易扼殺業者進行網路更新之意願，若可將有線電視之經營區域限制取消，使業者得透過經營區之整併將其網路互連成單一網路，則業者從事光纖化網路後之附加價值與效益必然大幅提升，由此可知取消有線電視經營區域限制後，在規模經濟以及網路效益之驅動下將可刺激業者積極從事網路更新以及多角化經營之意願，從而有助於促進我國通訊傳播服務之競爭¹⁸⁹。

其次線路建置之目的已不再侷限於傳輸節目訊號，亦可同時用於語音、數據訊號之傳遞，未來更可能因科技之進步而產生更多應用，再者由於科技進步，纜線成本下降，使得鋪設線路以及建置相關設備之成本大幅降低，有線電視系統經營者跨區經營或新進業者進入產業之參進障礙（entry barrier）已與1990年分區規劃時不可同日而語，故允許業者跨區經營後，新進業者從事之設備建置即使與既有業者重複亦不致構成資源之浪費。

其三，有線電視系統業者市場經長期的分區獨占、寡占下，消費者欠缺選擇之權利，業者在欠缺競爭下亦缺乏提昇服務品質以及內容之動力。公平會於1997年12月所提出之期末報告中即指出有線電視系統市場倘能重新檢討區域劃分之合理性，以營造多家業者合理競爭之環境，當能兼顧資源有效分配，以及促進市場競爭機能之發揮¹⁹⁰。以上種種均可證明有線電視分區經營之政策已達成其階段性任務，數位匯流趨勢下之管制核心已應自監督獨占者（regulating monopoly）轉換為以促進市場競爭（promoting competition）為目的¹⁹¹，是以如今已是取消分區經營管制之恰當時機。

除了從產業現況作為切入點以檢視政策有無存續之必要外，自體系正義以及跨平臺間管制之平等性而言，廢除有線電視經營分區之限制亦有其必要性。對於同樣具有自然獨占以及網路特性之電信產業，管制者已逐步朝向解除管制

¹⁸⁹ 參見劉孔中，〈有線廣播電視經營地區調整之法律與政策分析〉，《科技法律透析》，2004年1月，頁62（2004）。

¹⁹⁰ 公平會，〈解除管制促進市場競爭專案小組期末報告〉，頁40（1997）。

¹⁹¹ OECD, *Competition in the Video Programming Distribution Market: Implications for Regulators*, DSTI/ICCP/TISP(2004)10/FINAL, at 5 (2005).

之方向邁進，此觀最近幾次電信規範之修法趨勢即可見一斑，立法者透過開放固定通信業務、行動通信業務執照以及降低其申設門檻，不斷地藉由管制鬆綁鼓勵更多業者投入競爭。相對而言，通傳會至今仍延用近 20 年前之市場劃分，以營造自然獨占輔以嚴格監控作為管制有線電視產業之核心精神。以上兩種具有相同特性之產業間卻適用不同之管制思維，已與體系正義顯有相違。再者，通訊匯流趨勢之下，電信業者已有能力提供與有線電視服務具有替代可能性之視聽服務，若允許電信業者之經營區域不受限制，同時卻限制有線電視系統業者之經營區域，系統業者即無法如同電信業跨業經營者般透過全區經營所帶來之網路效應，極大化設備建置之效果同時極小化建設之成本。析言之由於有線電視產業具有規模經濟之特性，有線電視業者投入數位化服務之沉沒成本之同時，倘仍受既有經營區與用戶上限之限制，在營運規模難以擴大下，業者投資、改善設備之意願將遭受嚴重之打擊，傳輸科技、設備無法精進，自無法有效與中華電信 MOD 等 IPTV 業者競爭，消費者終將成為最大之受害者¹⁹²。為改善現況下有線電視經營區過於零散、規模過小之問題，本文認為應取消現行有線電視分區經營之管制，刪除有線廣播電視法第 21、32 條之規定，以開放有線電視系統經營者為全區執照，並且解除市場占有率上限限制。如此方得使有線電視系統業者與電信業者所提供之多媒體內容傳輸平臺服務置於相同之競爭地位。

4.1.5.4 漸進式消弭新興視訊服務提供者與有線電視間規範之落差

就現行多媒體內容傳輸平臺業者義務內涵不明之情形，本文認為有必要先透過小幅度修法之方式，使現行有線廣播電視法中之相關規範適度地準用至第一類電信業者所提供之多媒體內容傳輸平臺服務以及本文所主張應開放第二類電信事業提供之 IPTV 服務¹⁹³。

- 有關業者行為管制

為儘速填補現行電信法規中對於系爭服務之規範漏洞，本文立法者可進一步參考前述之美國「開放式視訊系統」（Open Video System）之方式，將現行

¹⁹² 類似見解可參見行政院公平交易委員會，〈電信產業跨平臺結合之競爭規範〉，97 年委託研究報告一，頁 236（業者訪談記錄）（2008）。

¹⁹³ 類似見解參見吳佩諭，前揭註 194，頁 58。

我國有線廣播電視法之相關條文以及美國法下對於開放式視訊系統之規範引入多媒體內容傳輸平臺之管制中，以維持中華電信 MOD 等 IPTV 服務受電信法管轄之狀態。析言之，本文認為自美國法下開放式視訊系統之前車之鑑，應肯認維持平臺開放之電信業者有適用低度內容管制義務之可能，美國法下將公共、教育及政府頻道之提供、必載頻道以及不公平競爭之禁止等認定為對於開放式廣播電視系統一體適用之基本義務，基此本文認為應將我國現行有線廣播電視法中之必載義務，以及美國法下攸關不公平競爭防免之條款視為基本義務，從而要求多媒體內容傳輸平臺遵守之。對於頻道收視費用之審理亦應取消以鎖碼與否作為資費審議與否之標準，從而提出更具體以及更細緻之資費審查規範。

應注意者為，美國法下對於開放式廣播電視系統課予低度義務乃植基於更高之平臺開放性，故若我國立法者有意使電信業者經營之多媒體傳輸平臺服務負擔較有線電視服務提供者為輕之義務，則除了現行固定通信業務管理規則中所載明之義務要求，如業者應符合公平原則、無差別處理出租平臺之上下架規範以及不干預頻道內容服務提供者之內容規劃、銷售方式以及費率訂定外，本文認為尚須導入美國法下對於資訊揭露差別待遇之禁止條款，要求平臺經營者平等揭露所有上架頻道之資訊，以確保平臺之公開性及平等性（參見前述 4.1.4.4. A）。

- 有關頻道上架許可

再者關於頻道上架要件之規定，如前述採取非無線、非衛星（如光纖）方式傳送之頻道，於有線電視系統之平臺播送時僅需取得廣播電視節目供應事業之許可，卻礙於無照可申請而無法於多媒體內容傳輸平臺上播送，此等管制落差與侷限，已引起通傳會部份委員之關切¹⁹⁴。就此通傳會曾作成相關決議以及附帶決議，要求營運管理處、傳播內容處及法律事務處通盤檢討並修正相關規範¹⁹⁵，並於透過相關函釋¹⁹⁶以及通傳會第 275 次會議中決議此類於有

¹⁹⁴ 參見劉幼琍委員，國家通訊傳播委員會第 212 次委員會議第二案協同意見書，2007 年 12 月 11 日。

¹⁹⁵ 參見國家通訊傳播委員會第 210 次委員會議第五案附帶決議，2007 年 11 月 15 日；第 219 次委員會議臨時提案，2008 年 1 月 3 日；第 226 次委員會議第六案，2008 年 2 月 14 日。

線電視系統播送之「非無線非衛星」頻道，如跨系統經營，仍應取得衛星廣播電視事業執照¹⁹⁷，其後續營運及內容管理、評鑑、消費者權利保護及違規之裁處等，均適用衛星廣播電視法之相關規定。故目前有關頻道上架要求寬嚴不一之情形已獲得解決。

惟就於多媒體內容傳輸平臺等他類視訊服務平臺上架之頻道節目提供者並未為前述函釋之範圍所及，現況下係透過固定通信業務管理規則第 60 條之 1 賦予主管機關核定平臺業者營業規章之職權，要求上架之頻道節目必須以依照廣電三法取得執照，亦即係以課予平臺業者確保上架頻道取得執照之方式間接規範頻道業者，並且搭配行政上之「便宜措施」，使於他類平臺上架之非有線非衛星頻道節目提供者亦得申請並取得衛星廣播電視事業執照。通傳會於 2009 年 2 月 6 日公佈之衛星廣播電視法修正草案中增訂「他類頻道節目供應事業」，使利用衛星以外之媒體載具與傳輸方式提供頻道節目內容之服務提供者亦有資格依據該法取得執照許可¹⁹⁸，本文認為該舉將可為頻道節目內容提供者取得許可樹立統一之標準，使之不再因上架平臺之不同而產生差異，有助於杜絕因不同技術產生之差別管理，殊值肯定。然由於修法時程尚無法預估，在衛星廣播電視法草案修正通過前，與其繼續仰賴主管機關之「便宜行事」，本文認為通傳會應援引通訊傳播基本法第 16 條第 2 項之規定發布解釋，允許欲於多媒體內容傳輸平臺等其他平臺播送之頻道業者透過準用衛星廣播電視法相關規定之方式申請執照許可，從而取得上架之資格。

4.1.6 為黨政軍退出媒體條款解套

當初通傳會為了使 MOD 服務脫離有線電視之規範煞費苦心，最主要之目的即在於避免中華電信適用修正後有線廣播電視法第 19 條第 4 項中所加入之黨政軍退出媒體條款。惟通傳會將中華電信所提供之 MOD 服務強加定性為電信服務，不但應然面上背離通訊傳播服務特性之分野，實然面亦因規範手段上不

¹⁹⁶ 參見通傳營字第 09741022540 號函，2008 年 4 月 10 日；通傳播字第 09848004020 號函，2009 年 2 月 23 日。

¹⁹⁷ 參見國家通訊傳播委員會第 275 次委員會議第三案決議，2008 年 12 月 17 日。

¹⁹⁸ 參見衛星廣播電視法修正草案條文對照表，第 2 條第 7 款及修正說明，可見於 http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?type=bulletin&site_content_sn=181&sn_f=9279（最後點閱日期：2009 年 2 月 18 日）。

一致導致許多弊病，本文主張應使 MOD 等 IPTV 服務適度回歸傳播類型服務加以管制，遠程目標則為使各類視訊服務業者有權自行選擇成為開放或非開放性平臺（詳見 6.2.1），但考量到中華電信具有濃厚的政府色彩，近年來雖然透過不斷地對外釋股，其透過交通部、中華郵政公司等官股代表持股之比例仍高達 36%¹⁹⁹，該公司之營運部份肩負著公益使命，短期內尚無法亦不宜透過百分之百地民營化以滿足黨政軍退出媒體條款之要求，為有效解決一但 MOD 服務回歸傳播類型服務可能再度引發抵觸黨政軍退出媒體條款之爭議，本文認為有必要分就黨政軍條款之必要性以及可能的解決方式提出討論與分析。

4.1.6.1 黨政軍條款之必要性

黨政軍退出媒體條款可見諸於現行之廣電三法（如有線廣播電視法第 19 條第 4 項、衛星廣播電視法第 9 條第 3 項、第 4 項）以及通傳會組織法第 1 條中，而回顧當初要求黨政軍退出媒體經營之目的，係為了確保媒體之公正性，避免政黨、政府，藉由扭曲媒體經營或形成公眾意見以滿足一己之私利或立場。惟此立法目的並非可無限上綱，通訊傳播基本法第 6 條規定「政府應鼓勵通訊傳播新技術及服務之發展；無正當理由，不得限制之。通訊傳播相關法規之解釋及適用，應以不妨礙新技術及服務之提供為原則」即揭禁了通訊傳播產業必須以不妨礙新技術以及服務提供為前提之概念。

研究指出，相較於歐美各國與香港、日本等地 IPTV 產業蓬勃發展之景象，我國 IPTV 服務之發展相形失色不少，其主因即在於內容業者與電信業者未能充分匯流²⁰⁰，軟體（內容）上具有優勢的內容業者以及硬體（技術、實體網路）上具有優勢之電信業者間普遍欠缺合作與對話之平臺，各自為政下遂無法透過資訊之交換以及相互支援以收截長補短之效。仔細分析現況下未存在整合機制之原因後可發現，法規之限制實為其中最主要之因素，黨政軍退出媒體條款之制定，使得中華電信經營 MOD 服務時必須與內容之提供完全切割，但根據調查顯示，節目內容不夠豐富、不具吸引力、頻道數太少

¹⁹⁹ 參見〈中華電信股份有限公司董事、監察人、經理人及大股東持股餘額明細資料〉，公開資訊觀測站，<http://mops.twse.com.tw/server-java/stapap1?TYPEK=sii&colorchg=1&isnew=true&id=2412&yearmonth=9709&step=1&>（最後點閱日期：2008 年 11 月 25 日）。

²⁰⁰ IPTV 報告，前揭註 117，頁 49。

是影響消費者安裝 MOD 服務意願之首要因素²⁰¹，有近七成五之受訪者因而認為 MOD 服務無法取代有線電視服務²⁰²，以上結果再再顯示數位匯流下電信業者欲進入視訊服務市場中，服務內容之良窳及多元性往往成為成功與否之重要關鍵。

黨政軍退出媒體之條款在面臨數位匯流之趨勢下，已成為中華電信 MOD 業務發展以及服務革新之絆腳石²⁰³。如中華電信原於 2008 年透過轉投資之公司愛爾達公司取得北京奧運之全球首張奧運新媒體轉播權，以於 MOD 平臺上提供賽事轉播，主管機關通傳會於奧運開幕前半個月基於黨政軍退出媒體之限制，要求中華電信必須自愛爾達公司撤資，為把握得來不易的轉播權，中華電信於是配合將持有愛爾達公司之 31.72% 股份出清，並完成公司變更登記。一方面由於愛爾達公司當時並非廣播電視事業，愛爾達因此另緊急向通傳會提出 7 項執照申請案，後經通傳會於 7 月底核准，但通傳會同時認定勞工退休基金、勞工保險基金及公務人員退休撫卹基金等四大基金投資愛爾達之另一股東台達電子工業股份有限公司（Delta Electronics, Inc.），以上基金形同間接持有愛爾達公司 2% 之股份而有牴觸黨政軍退出媒體之虞，故要求前揭政府基金亦須於 3 個月內自愛爾達公司撤資，否則將可能依職權廢止執照許可²⁰⁴。愛爾達公司嗣後雖於奧運開幕前及時取得執照，奧運節目方有驚無險地於中華電信 MOD 平臺上順利開播，但雙方原先規劃的奧運商機，均因營運成本之劇增而大受影響，愛爾達公司更因中華電信之撤資需獨立背負高達 1 億元以上之轉播授權費用²⁰⁵。事後當時中華電信董事長賀陳旦即表示，黨政軍退出媒體不應無限上綱，否則對於傳播業將構成極大之限制，亦將壓抑上市櫃公司的投資計畫，不利數位內容產業之發展²⁰⁶。由上述事例可知，黨政軍退出媒體之條款在數位匯流之趨勢下，已使得中華電信之發展受到侷

²⁰¹ 參見〈94 年度台北市有線電視系統業者品質暨訂戶滿意度調查研究〉，台北市政府委託，世新大學執行（2005）。

²⁰² 參見〈94 年度台北縣有線電視數位化調查研究分析〉，台北縣政府委託，聯合報系民意調查中心執行（2005）。

²⁰³ 參見中華電信訪談記錄問題 1 及其回應。

²⁰⁴ 參見國家通訊傳播委員會第 251 次委員會記錄第三案，2008 年 7 月 31 日。

²⁰⁵ 〈中華電撤資愛爾達上億元奧運商機泡湯〉，蘋果日報新聞，2008 年 7 月 23 日，可見於 <http://通傳會 watch.org.tw/news/20080723/24418>（最後點閱日期：2008 年 11 月 25 日）。

²⁰⁶ 〈賀陳旦：黨政軍退出媒體 不應無限上綱〉，經濟日報新聞，2008 年 8 月 7 日，可見於 <http://www.通傳會 watch.org.tw/node/24515>（最後點閱日期：2008 年 11 月 25 日）。

限，中華電信不但無法自行製作或組裝頻道節目內容以與傳統有線電視業者競爭，亦無法將其雄厚之資本以及資源挹注於相關產業以促進視聽服務之發展。黨政軍退出媒體之限制嚴重影響中華電信充實 MOD 服務內容與提昇品質之能力，亦使內容產業之價值鍊隨 MOD 服務發展之程度受限，惡性循環下，當初開放 MOD 服務所希望達到與有線電視齊頭競爭之夢想恐遙遙無期，故本文認為黨政軍退出媒體經營之條款已顯然與通訊傳播基本法第 6 條鼓勵新技術與服務發展之精神背道而馳，亦與同法第 1 條促進通訊傳播健全發展之立法意旨有違。其次，對於普遍以上市或上櫃等方式公開發行股份之其他事業而言，若跨業經營廣播電視事業，將可能面臨一旦政府、政黨直接投資該事業或政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員投資或擔任祈福責任所可能產生之高度法律以及商業風險²⁰⁷，易言之由於黨政軍退出媒體之要求，將使被公股投資之私人企業投資計畫因而連帶受到限制，除對於私人企業之短中長期投資布局均造成不便，私人企業必須被迫隨時追蹤自身公司股權結構，否則動輒投資即有觸法之虞，甚至可能因此抑制上市櫃公司投資數位內容產業之意願，從而不利數位產業之發展，故本文主張應廢除政府經營媒體之限制。

再者，黨政軍條款制定之最主要目的雖在於其認為媒體若由前揭團體持有，將可能受到不當之介入，從而將危害媒體之公正、客觀及中立性，惟促使黨政軍全面退出媒體是否為唯一且最適當之途徑實不無疑問。本文認為在追求技術發展、服務創新以及媒體中立性之價值兼籌並顧下，可考慮採取「功能性分離」之方式，要求經黨政軍直接持有之服務提供者成立獨立之事業體，透過聘請專業之經理人組成之經營團隊以從事視訊服務平臺或甚至內容之提供。如此一來既可透過經營結構之分離樹立黨政軍股東與媒體服務經營間之「中國牆」，亦可使該類經直接持有之媒體業者能夠積極引入、製作優質及更多樣化之內容以增進其競爭力、滿足消費大眾之需求。在採取以上方式即可達成相同之立法目的之下，本文認為現行之黨政軍退出媒體條款應有修正之必要。

²⁰⁷ 參見石世豪，〈電信與有線電視產業跨業競爭新立法—德州參議院第五號法案對我國立法之啟示〉，《國會月刊》，第 36 卷第 3 期，頁 29（2008）。

4.1.6.2 解決方式—階段性的改革

由於黨政軍條款已成為中華電信以及其他經黨政軍直間接持有之傳播業者發展視訊服務時芒刺在背的隱憂，對於我國 IPTV 之管制規範之改革亦構成重大阻礙，故本文認為應以階段性之改革逐步修正黨政軍退出媒體條款之規定。

A. 近程目標：放寬黨政軍經營媒體之限制

首先由於現今企業從事投資相當頻繁、普遍，為避免私人企業動輒可能因政府之參股導致其投資範圍受限，加上要求欠缺能力以及資源之私人企業隨時掌握股東之明細以及就該股東之股權結構逐一檢視，實不具期待可能性，從而各該私人企業無能力隨時追蹤自身是否經政府相關部會或基金間接投資，故本文認為宜允許政府以及政黨間接持有媒體，或就間接持股設定一定之股份持有上限，同時亦應開放政府或政黨直接持有媒體至一定持股上限，以確保政府以及政黨取得媒體股份之目的僅係單純的投資性質而不干涉事業之經營。



B. 遠程目標：採用「功能性分離」措施確保黨政持有媒體之中立性

本文認為，就中華電信而言，數位匯流下應允許其與私人企業一般享有從事跨業經營頻道、傳輸平臺或投資其他內容產業之權，方有助於其利用垂直整合之綜效充實頻道節目內容以及致力於新技術與服務之研發，從而將有助於帶動數位內容之發展以及促進整體傳播市場之競爭。蓋政府經營並不代表媒體本身即失去其公正客觀性，如聲明卓越的英國國家廣播電視台（BBC）即為英國政府所持有，我國之公共電視頻道亦透過獨立的基金會運作以及組織編制，成功確保媒體中立性獲得落實。再者，英國電信事業之主管機關 Office of Communications（Ofcom）於 2006 年 1 月亦透過所謂「功能性分離」（separation of function）將國內第一大電信公司英國電信（British Telecom）之電路出租部門獨立為 Openreach 部門，在維持既有事業體之所有權結構下，透過功能分離（包括營運單位分離、營運系統分離、品牌分離）、人事分離、以及平等接取委員會（Equality of Access Board, EAB）之

監督，順利維持網路互連以及網路接取服務之中立性，確保細分化接取等義務之落實²⁰⁸，此項管制經驗亦值得作為參考與借鏡。

準此以觀，本文認為短程目標為放寬政府、政黨直、間接持有媒體之限制，倘政府或政黨持有媒體之比率仍超過一定之門檻，長期而言則可透過參考英國 Openreach 部門之組織模式將該被持有之企業組織媒體部門予以獨立，並參考我國公共電視文化事業基金會之組成方式，由不具政黨色彩之第三人組成意思機關負責經營之決策，以確保媒體之中立性。以經政府直接持有顯著股份之中華電信為例，首先可將該公司經營 MOD 傳播服務之部門獨立為一個子公司，再要求其參考公視基金會之組織模式，由交通部等相關政府股東推薦中立以及專業之人士為該公司董事、監察人之候選人，另成立董監事審查委員會就前開候選人之資格予以審查及選任董監。並於董事會成立後，將中華電信之經營 MOD 以及內容媒體之業務全權交由該董事會負責營運，政府等股東不得予以干涉，並且維持營運單位以及人事分離，以防止 MOD 服務及其所製作之內容之受到不當影響。本文認為透過以上功能性分離之方式將可兼顧媒體中立性以及促進通訊傳播垂直整合效益，使得放鬆黨政退出媒體之限制下仍能透過與既有營運單位分離、品牌分離、人事分離以確保中華電信經營媒體之中立性。

要之，本文認為以上漸進式之改革計畫，以及「功能性分離」之模式，將有助於中華電信選擇成為非開放平臺，並且積極參與內容製作或頻道組裝以厚植 MOD 服務之競爭力，從而有助於帶動視聽媒體以及相關數位內容產業於我國之整體性發展。

4.1.7 落實用戶迴路細分化以及 M-Taiwan 計畫

目前已有其他固網業者對於 IPTV 服務展現高度興趣，並因此希望中華電信能夠開放其網路基礎建設供業者租用以使其亦有能力提供 IPTV 服務，以向

²⁰⁸ 有關英國電信所實施之功能性分離之內容以及成效分析，詳見林雅惠，〈從英國電信功能性分離論電信管制之結構矯正措施〉，收錄於《2008 全國科技法律研討會論文集》，頁 444-49（2008）。

消費者提供多元化的頻道內容²⁰⁹，相關報導顯示電信業者不但看好 IPTV 發展之前景且躍躍欲試，由此可看出 IPTV 服務於我國逐漸起飛之徵兆。由於既有法規課予中華電信平臺開放之義務，僅係提供內容提供者自由上、下架之空間，而不包括基礎網路平臺之開放，且目前 IPTV 平臺以及傳輸線路亦非屬於電信事業網路互連管理辦法第 17 條中課予第一類電信事業提供網路元件細分化服務之項目，故中華電信並無出租其基礎網路予其他固網業者之義務，其他業者欲向中華電信租用線路者，勢必需透過商業協商之方式取得中華電信之同意，是否能夠成功仍有相當大之變數。

本文認為 IPTV 服務是否能夠於我國普及與蓬勃發展，除了由中華電信公司之努力拓展 MOD 服務外，管制者亦應力求營造出有利市場進入之體制環境，鼓勵更多業者踴躍投入 IPTV 之服務，以活化競爭環境、刺激並提昇我國 IPTV 產業之整體發展²¹⁰。事實上由外國管制經驗而言，OECD 國家中如加拿大、法國、德國、匈牙利、義大利、荷蘭、葡萄牙、西班牙、瑞典、英國等均有業者透過用戶迴路細分化（Local Loop Unbundling, LLU）向既有業者承租線路以提供 IPTV 服務²¹¹。其中法國之 IPTV 業者“Free Telecom”營運初期即是透過「全元件細分化」（full unbundling）以及線路分享機制（line sharing），向法國電信（France Telecom）租借線路以及相關設備以提供包括 IPTV 之多合一服務。Free Telecom 至 2006 年底已擁有約 126 萬使用戶，不但已成為該國最大之 IPTV 業者，亦使法國榮居所有 OECD 國家中 IPTV 的用戶人數之首。為了保持競爭力，Free Telecom 已計畫自行鋪設光纖到戶之線路設施。Free Telecom 成功的營運模式不但已成為各國 IPTV 服務業者以及管制者互動之典範，亦充分體現了網路元件細分化致力以服務為基礎之競爭（service-based competition）帶動以設備為基礎之競爭（facilities-based competition）之目的²¹²。

²⁰⁹ 〈蔡明忠：台灣大要當第二家 MOD 業者〉，文大育成中心新聞，2008 年 6 月 30 日，可見於 <http://incubator.sce.pccu.edu.tw/frontpage/front/bin/ptdetail.phtml?Part=news529>（最後點閱日期：2009 年 4 月 5 日）。

²¹⁰ 參見 IPTV 報告，前揭註 117，頁 46。

²¹¹ *OECD IPTV Report*, *supra* note 16, at 17-19.

²¹² *Id.*, at 15.

因此為鼓勵並降低電信業者提供 IPTV 服務之門檻，本文建議主管機關應積極貫徹電信法第 16 條中所揭櫫之用戶迴路細分化（Local Loop Unbundling, LLU）原則，要求第一類電信事業主導者中華電信在技術許可之範圍內將 MOD 服務之網路元件予以細分化，以確保於我國掌握「最後一哩」關鍵實力的固網市場主導者—中華電信不致於濫用其市場力量排除新進業者向其租用網路提供 IPTV 服務²¹³。

再者，提昇線路品質為提供更多樣化之服務所不可或缺之一環，惟由於鋪設光纖到戶（FTTH）之成本為以傳統銅軸纜線鋪設線路的 15 倍，鋪設光纖到節點（FTTN）²¹⁴之成本則為銅軸纜線之 3 倍²¹⁵，線路之更新成本易成為數位匯流之一大阻礙，有鑑於此，世界上已有部份國家擬透過政府的力量著手進行線路之更新以及升級，如美國康乃迪科州之格林威治鎮（Town of Greenwich）即於 2006 年 11 月計畫將其原分屬三大網路之各公務部門、學校及圖書館整合並升級為一個光纖網路²¹⁶，網路的便捷除了可增進市政效率外，如有剩餘之傳輸容量，該鎮之政府機關未來亦考慮將此類網路開放供一般業者租用以提供各式傳播或通信服務，如此將有利於降低通訊傳播新進業者之參進障礙²¹⁷。

抑有進者，有鑑於我國於寬頻基礎建設的市場競爭機制未臻活絡，民營固網業者開台以來，由於地方自治、市容景觀規劃與電信管道飽和的多重限制導致基礎網路布建困難，向中華電信要求開放「最後一哩」（last mile）及共用管道亦遇到重重阻礙，使得固網業者無法進行技術升級，推出如中華電信 MOD 等多合一整合性服務；另一方面隨著網際網路的快速發展，服務內容與應用層面不斷推陳出新下，網路使用者對於頻寬的需求亦日益殷切。為有效解決寬頻「最後一哩」之問題、建構高效率、高速率的寬頻環境以加速資訊化社會發展進程，我國於 2003 年 12 月公佈之「行動台灣計畫（M-Taiwan）」，係以公共建

²¹³ 有關世界各國 LLU 之義務規範, *see id.*, at 15-16.

²¹⁴ FTTN 係指是光纖線路延伸到至電纜交接箱所在處（節點），該節點通常同時服務約 200 至 300 名用戶，由於並非逐戶架設光纖至每一使用戶，故架設成本遠較 FTTH 低廉。有關 FTTN 之簡介，可參見通信世界網，〈什麼是 FTTN？〉，<http://www.cww.net.cn/tech/FTTN>（最後點閱日期：2008 年 11 月 19 日）。

²¹⁵ *See OECD IPTV Report, supra note 16, at 12.*

²¹⁶ Town of Greenwich Speeds up Municipal Network with Metro Ethernet from Optimum Lightpath, <http://www.businesswire.com/news/google/20061109005571/en> (last visited Nov. 19, 2008).

²¹⁷ *OECD IPTV Report, supra note 16, at 12.*

設經費約新台幣355.87億元，由直轄市及縣市政府結合業者需求，建置6,000公里之寬頻管道，提供固定網路、有線電視及行動電信業者等承租，以活絡電信固網業者之競爭機制，進而促進寬頻網路服務之普及以及應用²¹⁸。

由於最後一哩（Last Mile）係我國目前現況下多合一服務發展之最大瓶頸，而寬頻網路基礎建設規模經濟之特性，使得網路建設之平均成本將隨著用戶數增加而降低²¹⁹，故本文認為前述之M-Taiwan計畫透過公部門投資興建管道係相當有效率之作法，此法下政府可以相對低廉之成本建構基礎網路並以公平合理之價格提供網路供業者承租，從而有效減省通訊傳播業者之經營成本、降低其對於中華電信之依賴並提高業者投入市場之意願。本文認為此舉不但將有助於活化通訊傳播產業之競爭²²⁰，亦可帶動技術、數位內容等產業鏈上、下游之發展，且與國際趨勢相符²²¹，其構想殊值肯定，該計畫倘能夠迅速落實，無疑將可為我國科技以及經濟發展注入一劑強心針²²²。

誠如業者所言：「一個新的服務型態（指IPTV服務）無法僅靠單一事業持續賠本苦撐，應該吸引更多合作夥伴推廣業務，拓展市場，才能成功²²³。」主管機關除了確保中華電信之MOD平臺之開放性，本文認為長遠之道為營造友善之環境以鼓勵業者自行投入IPTV服務之提供以及推廣，若可落實前述之LLU義務以及M-Taiwan計畫，方可杜絕由中華電信單方面主宰新進業者營運生殺大權、恣意為差別對待等濫用市場力之情事，確實將IPTV市場的大餅做大，屆時將可激勵更多視訊服務平臺業者與內容業者投入，創作以及提供更多互動式、即時性的多媒體數位內容服務，收視大眾將能夠真正成為收視內容的主宰者。

²¹⁸ 參見 M 台灣計畫—寬頻管道建置計畫計畫緣起，http://duct.cpami.gov.tw/intro/a_01.htm（最後點閱日期：2009年3月7日）。有關 M-Taiwan 計畫之內容簡介，可參見內政部營建署，〈台灣推動寬頻管道建置計畫〉，http://duct.cpami.gov.tw/intro/Doc/a_07.pdf，（最後點閱日期：2009年3月7日）。

²¹⁹ 內政部營建署，〈M 台灣計畫—寬頻管道建置之可行性研究〉，頁 36，可見於 http://duct.cpami.gov.tw/intro/Doc/A_001.pdf（最後點閱日期：2009年3月7日）。

²²⁰ 同前註，頁 63。

²²¹ 如新加坡政府所推出之“Singapore ONE”計畫之目的之一即在鋪設全島寬頻網路，亞太地區其他國家如日本韓國等亦積極透過政府政策鼓勵寬頻網路之建設，參見同前註，頁 10-27。

²²² 該計畫目前仍於執行中，有關 M-Taiwan 計畫之時程規畫，參見同前註，頁 28-31。

²²³ 蔡明忠，〈健全通訊平臺 開創數位新藍海〉，中國時報 A12 版，2008 年 10 月 20 日。

4.2 本土特殊現象—頻道節目提供者與有線電視系統經營者之杯葛行為

欲探討頻道業者以及有線電視業者所從事之杯葛行為，本文認為應從分析有線電視相關產業鏈之組成以及互動關係開始。以下茲將杯葛行為之態樣依據時間先後分為二個時期論述。

4.2.1 早期：有線電視業者之相互杯葛行為

有線電視市場，基本上係由有線電視系統經營者、頻道代理商以及頻道供應者三者所構成。頻道節目提供者負責內容之製作與編輯，頻道代理商擔任經銷商之角色，負責促成頻道供應者與有線電視系統經營者間頻道節目播送及授權等交易行為，系統經營者則負責將製作完成之頻道透過有線電視纜線提供提供予各收視戶。故現況下之交易流程為，頻道供應者將內容製作完成後，即交由頻道代理商授權有線電視系統經營者，最後由系統經營者將該頻道節目內容轉播至收視戶端²²⁴。要之，有線電視產業鏈之結構可以下圖表示：

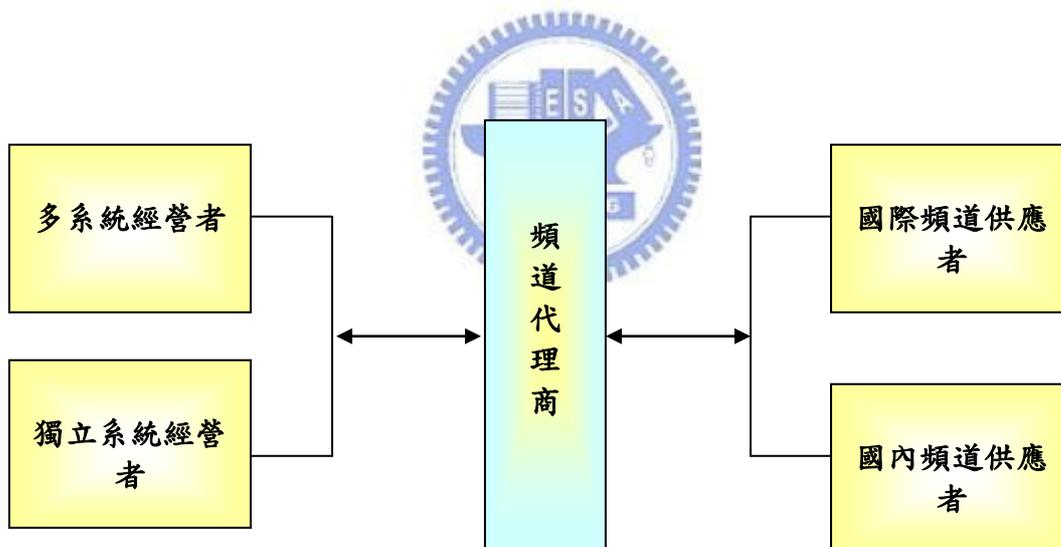


圖 8 有線電視產業鏈示意圖

資料來源：本研究自行整理

1990 年後期，有線電視產業經歷快速的整併，系統經營者之間的水平結合促成了所謂「多系統經營者」（MSO）之興起，另一方面系統經營者透過垂直

²²⁴ 參見石世豪，〈有線電視節目頻道業者與播送系統業者垂直整合競爭規範及許可標準〉，收錄於行政院公平交易委員會主辦，《第三屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集》，頁 104-06（1999）。

整合掌握節目之製作與發行，以及使其旗下之代理商成為國際頻道供應者之代理商或買家，進而控制頻道節目內容之提供²²⁵。

有線電視垂直整合上游頻道代理商，為了確保自身所經營或代理之頻道能夠取得較佳之頻道位置，多系統經營者開始以惡意斷訊、併頻之方式，以杯葛、制衡競爭對手代理或經營之頻道，斷訊風波遂不斷在每年初頻道換約時發生，如 1996 年至 2000 年元旦發生之處起斷訊事件，便是起因於當時之多系統經營者力霸東森與和信集團相互拒絕授權頻道節目予對方集團之系統經營者所致，涉及之範圍更包括 TVBS 以及 HBO 等高收視率頻道，造成消費者收視權益受到嚴重影響²²⁶。一些國際之頻道供應商，亦由於在頻道編排上難以取得理想之位置，又囿於法規限制無法以分組付費之方式銷售，利潤空間在遭受法規以及市場交易劣勢之雙重壓縮下，遂決定退出台灣市場，如 BBC World 頻道以及 Hallmark 頻道即屬之²²⁷。

後來新聞局透過修改有線廣播電視法之方式訂立系統經營者之市場占有率上限，減緩了系統業者間之水平整合，多系統經營者間經過多年之磨合，亦培養出一定之默契，使得斷訊等杯葛問題暫告落幕。但水平結合之限制僅限制了系統業者間之橫向整合，在經濟效益之驅使下，遂促使系統業者繼續尋求垂直整合策略。在中華電信 MOD 服務大舉進攻視訊服務市場，對於有線電視業者逐漸產生威脅下，多系統經營者間是否可能由原本的敵對、相互杯葛，轉為「砲口一致對外」的態度，聯手藉由斷訊等不正當手段之故計重施以達成阻擋 MOD 等 IPTV 服務進入市場之目的？有線電視產業價值鏈間盤根錯節的整合關係不啻為將來埋下了一顆不定時炸彈。

4.2.2 近期：對於新興平臺業者之杯葛行為

OECD 一份對於視訊服務市場競爭之分析報告（以下簡稱「OECD 視訊服務分析報告」）即指出跨平臺間競爭日益激烈下，內容接取之爭議將逐漸浮上

²²⁵ The Cable & Satellite Broadcasting Association of Asia (CASBAA)，《台灣的數位差距：電視產業之規範與發展》，頁 24（2008）。

²²⁶ 同前註，頁 24-26。

²²⁷ CASBAA，前揭註 225，頁 14, 26-27。

檯面²²⁸。由於有線電視業者與內容服務提供者間往往存在長期的合作關係，加以有線電視業者經過長久經營多已培養出穩定之客源，與新進之 IPTV 業者相較自然較容易購得內容²²⁹。尤其當既存之視訊服務經營者與內容提供者具有垂直整合之關係時，該經營者甚至可能利用其市場力量使內容提供者拒絕與其他視訊服務提供者進行交易，從而使其他視訊服務業者無法取得「必要頻道」(must-have channel) 以削弱其他視訊服務平臺經營者於市場中之競爭力²³⁰。在服務內容已儼然成為視訊服務業者服務推廣之致勝關鍵下，內容服務提供者為極大化其利潤，即便未經垂直整合亦有動機透過限制特定交易對象（如僅提供其內容予出價最高之視訊服務業者）以哄抬交易價格或迫使視訊服務經營者接受不合理之交易條件²³¹。

我國主管機關透過費率上限以及水平結合上限規定箝制有線電視業者間之控制力以及相互間之杯葛行為，然而一方面有線電視業者早已透過與頻道代理商間垂直整合全面把持內容服務之提供，當新興視訊服務業者有意於台灣市場萌芽時，有線電視業者遂開始藉由對於頻道節目內容之控制權，使新興服務業者無法取得有線電視系統服務所播放之頻道節目，從而無法拓展市場或必須延遲進入市場之時點，以阻止該類新興視訊服務與之競爭²³²。如 2000 年我國即曾發生某多系統經營者揚言將 HBO 以及 Cinemax 頻道予以斷訊，以防止直播衛星業者（DTH）取得前揭頻道內容之事件²³³。

IPTV 業者挾其多合一整合型服務之優勢，標榜著 IPTV 服務擁有較傳統之有線電視服務具備多元性以及互動性之服務內容下大舉入侵視訊市場，有線電視服務業者在不願意收視市場被瓜分下，即可能開始試圖透過影響頻道業者與電信業者之合作以確保其競爭優勢。如中華電信之 MOD 服務雖擁有中華電信強大的寬頻網路市占率作為後盾，一旦普及收視戶數即可望直逼有線電視服

²²⁸ OECD, *supra* note 191, at 33-34.

²²⁹ Hildebrandt, *supra* note 26, 267-68.

²³⁰ OECD, *supra* note 191, at 33-34.

²³¹ *See id.*, at 35-36.

²³² CASBAA, 前揭註 225, 頁 11; 程宗明, 〈【傳播論壇】NCC 第二屆委員給了數位電視一個機會〉, 媒體公民行動網, <http://nccwatch.org.tw/story/20090226/33263> (最後點閱日期: 2009 年 3 月 3 日)。

²³³ CASBAA, 前揭註 225, 頁 26。

務，惟推展至今除限制級、國際新聞以及公共頻道外，多數於有線電視系統中播放之頻道均未於該平臺上上架，深究該平臺迄今仍未能有效吸引於有線電視系統中播放之頻道內容之原因，有認為此乃因衛星與有線電視業者非常態之綁銷關係，藉以消滅消費者轉換至其他平臺之誘因所致，頻道供應商由於擔心於 MOD 上架將會遭到頻道代理商報復，遂可能因此不願意向有線電視以外之平臺業者授權²³⁴。

再者，公平會日前亦收受業者檢舉，指稱頻道業者及代理商拒絕授權予 IPTV 業者播送其頻道節目，屬於對於 IPTV 業者無正當理由所給予之差別待遇。公平會進行調查後，表示尚無具體事證足認有構成違反公平交易法相關規定之行為，惟其仍發函要求主要頻道業者提供各平臺業者平等授權之機會以免違法²³⁵。公平會對於國內頻道業者可能產生之差別待遇或杯葛行為目前係以「柔性勸導」之方式處理，但已開始留意系統業者是否透過調動頻道位置、頻道下架以及調降頻道授權費用等方式威脅頻道業者不得將頻道節目授權予 IPTV 業者²³⁶。本文認為隨著 MOD 服務與有線電視競爭之白熱化，類似之情事勢必將層出不窮，是否需制定相關措施以杜絕杯葛行為即生討論之必要。

我國產業相關規範中目前僅有衛星廣播電視法第 32 條「節目供應者無正當理由，不得對有線廣播電視系統經營者（包括有線電視節目播送系統）或服務經營者給予差別待遇。」惟此處所謂「服務提供者」係指直播衛星廣播電視服務經營者，故現行規範下僅課予節目供應者對於有線電視系統經營者不得為差別待遇之義務，並未設有相應規定以保障 IPTV 服務提供者等各式視訊服務傳輸平臺不受到頻道節目提供者之歧視²³⁷。

4.2.3 美國立法參考

為防杜頻道節目服務提供者對不同傳輸平臺所為之拒絕交易行為，美國早在 1992 年便制定了「節目接近條款」，限制有線電視系統、有系統商整合利益

²³⁴ 同前註，頁 15；另參見中華電信訪談記錄問題 1 及其回應。

²³⁵ 鄭學涵，〈頻道授權差別待遇當心違法〉，《公平交易通訊》，第 10 期，頁 5-6（2008）。

²³⁶ 參見同前註。

²³⁷ 簡維克，前揭註 102，頁 110-11（2003）。

介入之衛星頻道商（以下簡稱「具有垂直整合關係」）²³⁸不得以不公平之方法從事競爭或從事不公平欺罔行為，以阻礙其他系統取得衛星頻道節目²³⁹。要之，其禁止之行為包括（1）系統商對於有整合關係之頻道商出售節目與無整合關係之系統商之決定、價格條款或條件為不正當之影響（undue influence）²⁴⁰；（2）有垂直整合關係之頻道商在欠缺正當理由下，對其他系統在節目銷售之價格、條款或條件上為差別待遇（discrimination）²⁴¹；以及（3）有垂直整合關係之有線電視系統經營者與衛星頻道供應者間之獨家交易行為(exclusive contract)²⁴²。前述條款原將於2007年10月5日失效，後經美國FCC於2007年9月11日決定中確認某些「必要頻道」（“must have” programming）頻道具有不可替代性，從而現況下垂直整合之頻道供應業者仍具有獨家交易之誘因²⁴³，FCC遂肯認頻道之提供無論對於新進或既有之多頻道節目商（MVPD）於市場之競爭均具有必要性，前揭服務提供者對於節目之接近權既係保障有效競爭以及節目播送之多元化之必要手段，故FCC決議將前揭條款之效力再度延展五年至2012年10月5日止²⁴⁴，以要求經垂直整合之頻道業者仍必須以非歧視之基礎提供其節目予不同的視訊服務提供者。

自前揭節目接近條款之立法目的觀之，FCC以及國會認為「必要頻道」於市場中已具有不可或缺之地位，一旦新進業者無法取得內容，即難以與既有業者於市場競爭²⁴⁵。本文認為此項觀點之立論基礎應有二，一為視訊市場長久以

²³⁸ 亦即有系統商具有「可歸因利益」（attributable interest）之頻道商，所謂具有「可歸因利益」係指系統商對於頻道商具有以下任一款事由（1）高級職員或董事席次；（2）無限合夥；（3）有限合夥；或（4）5%以上之持股；see 47 C.F.R. § 76.100(b), Notes 1-5 to §76.501；另參見江耀國，《有線電視市場與法律》，頁46註43（2003）。

²³⁹ See Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, 47 U.S.C. § 548(b) (2006). 有關該條款之詳細介紹與評析，可參見江耀國，前揭註238，頁46-54，106-09。

²⁴⁰ 47 U.S.C. 548(c)(2)(A) (2006).

²⁴¹ 47 U.S.C. 548(c)(2)(B) (2006).

²⁴² 47 U.S.C. 548(c)(2)(D) (2006).

²⁴³ See *In re* Implementation of the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, Development of Competition and Diversity in Video Programming Distribution: Section 628(C)(5) of the Communications Act: Sunset of Exclusive Contract Prohibition, Review of the Commission's Program Access Rules and Examination of Programming Tying Arrangements, 22 F.C.C.R. 17791, ¶¶ 29, 51(2007).

²⁴⁴ See *id.* ¶ 1.

²⁴⁵ See *id.* ¶ 41 (“We find that access to vertically integrated programming is essential for new entrants in the video marketplace to compete effectively. If the programming offered by a competitive MVPD lacks “must have” programming that is offered by the incumbent cable operator, subscribers will be less likely to switch to the competitive MVPD.”) (emphasis added).

來均以內容為競爭關鍵，此即為何「內容即王」(Content is the king)為業者所奉行之準則，收視戶對於收視之節目內容甚至頻道本身已逐漸發展出一定之偏好以及品牌忠誠度，倘視訊服務提供之服務中欠缺該類節目內容，收視戶轉換平臺服務提供者之誘因以及可能性自然大幅降低；再者，即便新進業者欲自行製作或引進頻道節目內容，一來需耗費龐大的製作成本或負擔授權費用，消費者仍可能因對於陌生之頻道節目內容欠缺品牌認同而興趣缺缺，換言之新內容的引進與既有業者所提供之內容間仍難以產生有效的替代效果，故有課予反歧視義務之必要。以上美國立法例中值得留意者為，FCC 以及國會所持之「必要頻道」(“must have” programming)觀點，似隱含有將部份頻道節目視為廣播電視產業中「樞紐設施」之意味，從而透過樞紐設施理論之導入，限制頻道節目業者不得為歧視、杯葛特定傳輸平臺之行為，此項觀點顯示樞紐設施理論之比附援引似不失為一項規範之立論基礎，或可作為我國未來評估相關規範之可行性及必要性時之重要參考。

4.2.4 我國「通訊傳播管理法」草案之因應及缺失

於 2007 年 12 月 20 日公布之通訊傳播管理法草案中第 66 條第 1 款規定：「廣播電視服務事業具有顯著市場地位者，不得有下列行為：一、以不正當限制頻道事業之事業活動為條件與其交易。」此條規定禁止廣播電視服務事業具有顯著市場地位者以不正當限制頻道事業活動為交易之條件，似可防免現況下所生之有線電視系統經營者以頻道供應業者杯葛其他傳輸平臺為條件而與其交易之情形，惟仔細審酌條文之文字，則可知其係以「廣播電視服務事業」(即如有線電視系統經營者)為規範對象²⁴⁶，而非如現行衛星廣播電視法中以「節目供應者」為義務主體，從而若杯葛行為係由節目供應者所自發，或因頻道節目業者與有線電視系統業者垂直整合所發生者仍欠缺管制之基礎，對於 IPTV 業者之保障未臻完備。

4.2.5 本文分析與建議

4.2.5.1 節目接近條款之必要性

²⁴⁶ 通訊傳播管理法草案第 2 條第 14 款：「廣播電視服務事業：指以播送節目、廣告並經營頻道服務，供公眾視、聽為其主要營業內容之事業。」

就頻道業者自發性或由有線電視系統經營者促使頻道業者所生之拒絕授權情事，本文基於以下理由認為具有事前管制之必要性：

A. 樞紐設施理論之不足與依賴性理論之導入

綜合我國相關實務以及學說之見解，認定為樞紐設施之要件如下²⁴⁷：

1. 獨占者控制系爭的樞紐設施；
2. 競爭者實際上不能或無法合理地複製該設施；
3. 競爭者倘無法使用該設施，即無法與設施之控制者競爭；
4. 該設施之提供具有可行性

由於目前我國實務上認定之樞紐設施均以物理上存在之設備為限，對於未具有物理上形體之頻道節目是否亦有適用之餘地遂不無疑問，其次以收視率觀點而論，各頻道節目並未達到獨占之程度²⁴⁸，故透過我國目前對於樞紐設施理論之操作，尚難以援引作為管制之基礎，從而如同美國之節目接近條款中將部份頻道認定為「必要頻道」而限制其進行差別待遇。

本文認為此時可參照德國法下所發展出之「依賴性理論」，即倘某相對弱勢之事業為維持其生存或市場競爭力於不墜，必須仰賴與「市場強勢事業」之交易關係不被斷絕且不受歧視時，該被交易相對人「依賴於」與其交易之事業，將被認定為具有相對市場優勢地位（relative Marktmacht, relative market power），而不得任意實施無正當理由之差別待遇²⁴⁹，該市場強勢事業是否為市場中之獨占或寡占者則在所不論。依賴性理論目前於我國已逐漸獲得理論以及實務之採納與重視，並隨公平交易法之發展日益精緻，公平會第二屆委員於提請第三屆委員確認之關於「公平交易法第十九條構成要件」之議案內容中，即明白將依賴性理論納入以作為判斷是否將系爭事業納入競爭法規範之標準²⁵⁰。

²⁴⁷ 有關樞紐設施理論之詳細論述，參見後述 5.1.3.4A。

²⁴⁸ 依據 AC 尼爾森之收視率調查顯示，以收視率最高之偶像類節目為例，排名首位之節目亦僅有 6.24% 之收視率，參見中時娛樂，收視率排行，<http://showbiz.chinatimes.com/2009Cti/Channel/Showbiz/showbiz-rank/0,5137,tv,00.html>（最後點閱日期：2009 年 5 月 14 日）。

²⁴⁹ 參見吳秀明，〈從依賴性理論探討相對市場優勢地位〉，收錄於《競爭法之發軔與展開》，頁 459（2004）。

²⁵⁰ 參見同前註，頁 512-13。

依賴性之有無，係以交易相對人是否具有所謂「足夠且可期待偏離之可能性」（ausreichende und zumutbare Ausweichmöglichkeiten）作為判斷之依據²⁵¹。所謂「足夠」係指替代之商品與服務自交易相對人或消費者觀點是否具有功能上之可替代性，亦即在價格、品質、性能、商譽以及市場知名度等諸方面是否足與被斷絕供給之商品或服務相抗衡²⁵²。「期待可能性」係指其他之交易管道對於被差別待遇之事業而言，為一可被圓滿利用而無損於被差別待遇事業之競爭力之管道，主要係考量依賴事業使用其他交易管道時，所必須能受之負擔與風險，以及對於競爭力之影響，作為判斷偏離可能性之標準²⁵³。當事業一旦被斷絕交易關係即無法滿足對於特定商品或服務之需求，從而必須仰賴特定之交易管道時，該事業即欠缺偏離之可能性²⁵⁴。

茲以上述要件檢驗我國視訊服務平臺市場，首先根據調查資料顯示消費者選擇視訊服務平臺之因素中，服務內容之充實性與多樣性與否扮演了最重要之角色²⁵⁵，各該頻道雖於內容服務市場中不見得具有絕對之市場力量，然而若IPTV等新興視訊服務提供者無法取得一般大眾耳熟能詳的頻道節目內容，如新聞以及談話性節目等等，前開平臺業者將無法與有線電視業者抗衡而無法與其進行有效競爭，甚至無法於市場中生存²⁵⁶；即便視訊服務提供者可自行製作或引進其他頻道節目內容，一般收視大眾仍未必能夠接納，顯示此類替代手段尚不足以使中華電信MOD服務等IPTV服務提供者與有線電視業者於視訊服務平臺市場中進行有效競爭，故不具期待可能性。綜上可知頻道內容對於我國視訊服務平臺經營者之生存發展機會影響甚鉅，在業者欠缺「足夠且可期待偏離之可能性」，其對於特定頻道內容之依賴性即足堪認定，被依賴之頻道事業縱非獨占或寡占事業，亦可能對於依賴於其之事業具有支配性之影響力，實不容忽視²⁵⁷，故本文認為此時應可運用德國法上之「依賴性理論」作為證立管制之基礎，認定前揭頻道業者具有「相對市場力量」，從而

²⁵¹ 同前註，頁 459。

²⁵² 同前註，頁 477。

²⁵³ 同前註，頁 480。

²⁵⁴ 同前註，頁 476。

²⁵⁵ 參見〈94年度台北市有線電視系統業者品質暨訂戶滿意度調查研究〉，前揭註 201。

²⁵⁶ 參見中華電信訪談記錄，問題一及其回應。

²⁵⁷ 參見吳秀明，前揭註 249，頁 431-34。

透過節目接近條款之引進以限制頻道業者對於不同傳輸平臺業者為差別待遇或拒絕交易等行為。

B. 我國產業發展脈絡

由於我國有線電視獨大之發展背景及產業特殊性，自歷史源流以及公益之觀點予以考量，除了應引進美國之「節目接近條款」，以避免有線電視系統經營者利用垂直整合排除其他視訊服務業者之競爭，本文認為更必須進一步將不歧視之義務擴張於頻道業者與視訊服務提供者不具有垂直整合關係之情形，始能確保有線電視業者不至於利用其與頻道商之交易關係之安排促使內容提供者為杯葛之行為，或避免歧視行為係由內容提供者所自發，如此方能使各種視訊服務、傳輸平臺能立於實質上平等之競爭地位。當 IPTV 服務提供者之頻道數量以及節目內容與逐漸一般有線電視系統經營者足以匹敵時，不同視訊服務間始可能逐漸發展為具有「替代可能性」之服務，此時透過消費者選擇之推波助瀾下，將可促進整體傳播市場之良性競爭。

綜上所述，為防杜頻道供應商自發性或被迫切葛其他傳輸平臺，使所有視訊服務業者均能立於平等之地位與頻道等內容服務提供者協商，本文建議我國為視訊服務提供者或頻道業者之歧視與差別待遇行為設立明文之禁止規範，以限制與有線電視系統經營者與頻道節目供應者利用其既有之市場力量對於不同傳輸平臺予以差別待遇，使所有視訊服務提供者均得享有公平之機會透過充實節目內容以提昇服務品質，從而增進整體視訊服務市場之競爭。

4.2.5.2 內容接取不歧視義務與垂直整合效益間之緊張關係

反對制定前述限制條款之論者或可能以視訊服務市場之垂直整合下可有效降低交易成本等經濟效率作為論據，惟本文認為不歧視義務之引進不必然代表垂直整合所產生之經濟效益將被剷除殆盡，事實上本文亦同意垂直整合對於提昇視訊服務之品質具有正面效益從而主張應放鬆管制，惟本文認為並非可將經濟效益之價值予以無限上綱，尤其當垂直整合之經濟效益可能會使無整合關係之視訊服務業者遭到頻道商歧視，從而無法以合理之條件取得頻道節目內容，使跨平臺間競爭產生阻礙時，立法者即應進行必要之價值權衡以及損益調整。

本文認為內容接取不歧視條款僅係事前之行為管制並非結構管制，視訊服務業者仍可自由地透過垂直整合以發揮範疇經濟之效益，不歧視條款之制定係為了確保該垂直整合所生之利益並非來自於濫用市場力，故如有線電視或 IPTV 服務提供者與頻道節目提供者進行整合時，不歧視義務要求內容提供者需以合理且不歧視之價格提供內容予其他平臺經營者，而此處所謂之「合理且不歧視之價格」理應包括成本以及「合理之利潤」，而非硬性指涉「均一價格」或「成本價」，故垂直整合之業者即便以較其他視訊服務提供者低廉之價格取得節目內容，只要其差額在合理之利潤所容許之範圍內均為法規所許。綜上所述，在不歧視條款之規範下，本文認為業者仍可透過垂直整合降低營運成本、增加效率，但同時亦顧及其他視訊服務傳輸平臺公平競爭之機會，以及給予內容提供者於各類平臺上架機會之保障，應屬於追求經濟效率以及公平競爭間兩全之道。

惟徒法不足以自行，即便在制定了節目接近條款之規範後，中華電信仍必須自行營造有利於頻道節目供應業者上架之誘因。有別於頻道供應商向有線電視系統經營者定期收取節目授權費之商業營運模式，現行中華電信 MOD 服務向欲上架之頻道節目供應者收取將近 150 萬元之設定費、每個月 80 萬元之上架費用²⁵⁸，異動時另需支付數千元至數十萬元不等之系統或資料異動費用，勢必將增加頻道節目供應者營運之成本，是否因此將降低頻道節目供應業者提供節目之意願，從而抵銷節目接近條款之規範目的，不得不察。

4.2.5.3 後續發展：衛星廣播電視法修正草案以及評析

2009 年 2 月公佈之衛星廣播電視法草案已將各類視訊服務納入不歧視義務之範圍內，充分肯認以及反映本文之前述見解。修正草案第 36 條中規定：「衛星頻道節目供應事業及境外衛星頻道供應事業之分公司或代理商無正當理由，不得對有線廣播電視系統經營者（包括有線電視節目播送系統）、直播衛星廣播電視服務事業或其他供公眾收視聽之播送平臺事業給予差別待遇²⁵⁹。」修法

²⁵⁸ 中華電信多媒體內容傳輸平臺服務費率表，可參見 <http://www.cht.com.tw/CompanyCat.php?CatID=245&NewsID=1354&Page=NewsDetail>，（最後點閱日期：2008 年 10 月 25 日）。

²⁵⁹ 衛星廣播電視法修正草案，2009 年 2 月 4 日決議版，前揭註 198。

說明中已意識到本文前述所論之新興傳輸平臺間所產生之反競爭現象，鑑於科技發展，為促進各類傳輸平臺之發展以及維護競爭之公平性，爰建議將頻道節目供應事業不得差別待遇之對象擴大至其他供公眾收視聽之播送平臺，以維護市場交易秩序及整體市場競爭。本文認為前項修法有助於 IPTV 業者等新興傳輸平臺透過合理之條件取得頻道節目內容，從而與有線電視服務進行有效競爭，殊值贊同。

修正草案與前述美國之節目接近條款有下列不同，首先相對於美國法上將主體限縮於具有垂直整合關係之業者，草案中將所有衛星頻道節目供應事業均納為義務主體，亦即獨立之頻道業者亦須遵守不歧視之義務，在我國頻道業者部份係與系統業者垂直整合、部份因長期合作而構成利益共生之產業現狀下，本文認為將規範主體括及無垂直整合之關係者洵屬有理。再者，美國之節目接近條款中禁止有線電視業者對於頻道業者施加不當影響，以及頻道業者之差別待遇與獨家交易之行為，我國草案中係禁止頻道業者對於平臺業者為差別待遇之行為，故本文認為美國法下之獨家交易行為，應可為前述差別待遇之概念所含括，然而該草案條款並未及於對於有線電視業者所為之不當影響行為，故除非有線電視業者對頻道業者之影響已對於市場產生「限制競爭或妨礙公平競爭」之效果，始可能構成公平交易法第 19 條第 1 款或第 4 款，或於達到「足以生產、商品交易或服務供需之市場功能」之程度時以該當同法第 7 條、第 14 條之聯合行為而處罰之，就此本文認為應透過研修有線廣播電視法之方式，增列條文以禁止有線電視系統經營者透過不當影響頻道內容提供者，使其對其他視訊服務提供者為之杯葛行為。

為徹底落實反歧視之目的，避免頻道節目提供者因不歧視行為而蒙受不利利益，如頻道遭到其他視訊服務業者下架或頻道位置遭到不當變動等杯葛行為，本文認為該等報復行為亦應予以禁止，茲建議於前述衛星廣播電視法修正草案第 36 條中增訂第二項：「有線廣播電視系統經營者（包括有線電視節目播送系統）、直播衛星廣播電視服務事業或其他供公眾收視聽之播送平臺事業不得因

衛星頻道節目供應事業及境外衛星頻道供應事業之分公司或代理商履行前項規範而給予差別待遇²⁶⁰。」

再者，修正草案中對於違反第 36 條並未設罰則，為避免禁止差別待遇條款形同訓示規定，使立法之美意流於空談，本文認為應於草案中增加罰則條款，以確保透過條款之確實執行，促進傳輸平臺間公平競爭，為數位匯流下服務之創新開啟嶄新局面²⁶¹。



²⁶⁰ 參見程宗明，前揭註 232。

²⁶¹ 同前註。

5 有線電視系統經營者發展多合一服務之議題

當電信業者逐步開始在有線電視業者之固有之傳播市場中攻城掠地時，有線電視業者亦開始思考跨業經營之可能性，鑒於有線電視之纜線系統與電信業者之電話網路相同，均屬於延伸至家家戶戶、關鍵的「最後一哩」（the last mile）設施，技術上透過改良為「光纖/同軸纜線混合網路」（Hybrid Fiber Coaxial, HFC），有線電視業者遂有充足之頻寬可提供雙向資訊交換之服務，如互動電視、網際網路接取以及語音通信服務。

由於早期有線電視系統經營業者使用之同軸電纜（coaxial cable）僅能用以從事單向傳播且訊號損失率高，必須仰賴建置大量的擴大器以解決距離所造成之雜訊以及訊號失真之問題²⁶²，近年來，有線電視業者遂開始將僅能從事單向廣播電視傳播之電視纜線網路改良為可進行雙向資訊交換之「光纖/同軸纜線混合網路」，此一傳輸架構係將頭端機房設備（headend）至各區域網路分節點（node）之傳輸線路改為光纖線路，靠近各用戶端的各分節點以下至用戶端則仍然維持使用成本較為低廉的同軸電纜²⁶³（詳見下圖所示）。光纖/同軸纜線混合網路不但能夠有效減少訊號衰減問題，且網路傳輸頻寬亦由 550MHz 擴增至 750 至 860MHz，有線電視系統經營者可藉由設置 Cable Modem Termination System（CMTS）提供寬頻網路接取以及語音服務²⁶⁴。

²⁶² 參見徐銘濃，〈有線電視產業與網路光纖化趨勢〉，《光連雙月刊》，第 12 期（1997），可見於 http://www.pida.org.tw/optolink/optolink_pdf/86111209.pdf（最後點閱日期：2009 年 4 月 13 日）。

²⁶³ See BENJAMIN ET AL., *supra* note 43, at 964.

²⁶⁴ 參見林三井，〈三合一服務競爭策略分析—有線電視業者對固網電信業者挑戰的因應〉，交通大學管理學院在職專班經營管理組碩士論文，頁 18-19（2006）。

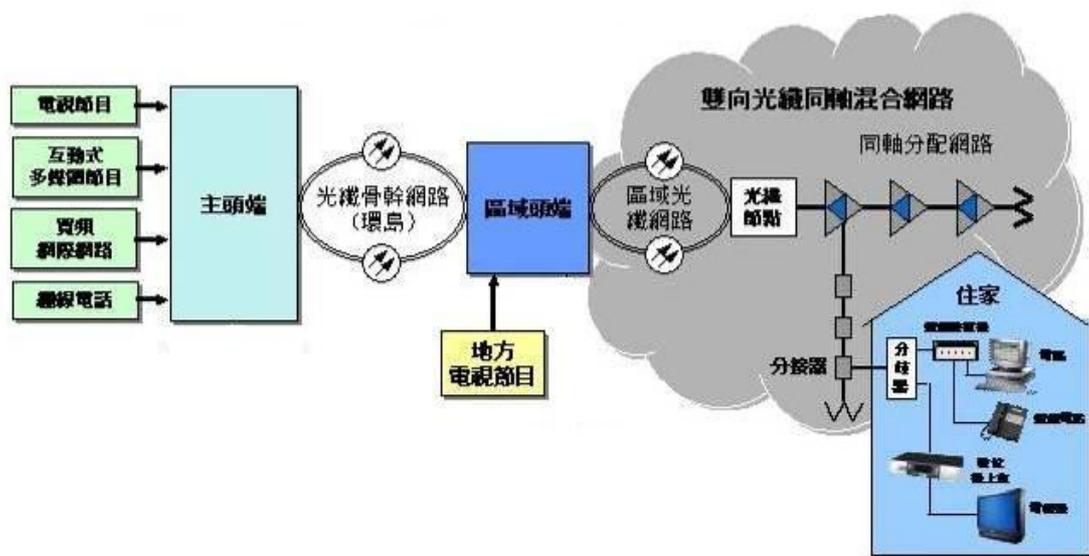


圖 9 光纖/同軸纜線混合網路傳輸架構圖

資料來源：林三井，前揭註 264，頁 19

因語音通信服務時常需牽涉與公眾交換電話網路（PSTN）之介接、數位/類比訊號間之轉換以及相關通信系統之軟硬體建置，不但技術、資金門檻較高，更重要的是必須仰賴與固網業者達成網路互連之協議，實行上可能產生之阻力較大，於是有線電視業者開始以技術和實行阻礙較低的網際網路接取服務為主力，作為向電信業者反撲之第一步。故本文以下將以有線電視業者提供網際網路接取服務為主軸，討論我國有線電視業者跨足電信業所生之議題。

5.1 有線電視系統經營者提供網際網路接取服務

目前我國有線電視系統經營者倘欲利用 Cable Modem 技術提供收視戶網際網路接取服務，可能之模式以及所需取得之執照許可如下：

- 策略聯盟：有線電視系統業者可與關係企業或其他提供網際網路接取之既有業者合作，由前者提供傳輸之網路，由後者架設相關設備以提供網際網路接取服務，此模式下有線電視系統經營者需依據固定通信業務管理規則第 12 條取得「電路出租」之第一類電信事業許可；該合作之業者

則須取得第二類電信事業「網際網路接取服務」(Internet Access Service)業務之許可執照²⁶⁵。

- 自行提供網際網路接取服務：有線電視系統業者亦可自行建置設備，以利用其系統網路提供網際網路接取服務，此模式下有線電視系統業者須取得第一類電信事業之電路出租業許可²⁶⁶，並以兼營身份取得第二類電信事業之網際網路接取業服務許可。倘有線電視系統業者具有第一類電信事業之許可（如威達有線電視已取得市內網路業務許可執照），則因網際網路接取服務屬於於固定通信業務許可經營之業務項目之一²⁶⁷，從而該有線電視業者即可逕行提供網際網路接取服務而無待取得其他許可。

5.1.1 網際網路接取開放接續 (Open Access) 爭議

蓋進入寬頻時代後，許多有線電視系統經營者常透過自行（包括關係企業）經營或與其他企業進行策略聯盟、獨家合作之方式，以藉由其有線電視系統線路提供 Cable Modem 服務，從而使欲訂購 Cable Modem 服務之使用者僅能選擇與各該有線電視業者合作業者所推出之 ISP 服務而無法選擇其他業者。前揭有線系統業者與 ISP 業者之間成立排他性質之交易安排，遂引起學說以及實務界就有無必要立法課予有線電視業者「開放接續」(open access) 義務之眾多討論，亦即各方開始關注有無必要要求有線電視業者以合理且非歧視性之條件，將傳輸線路開放給任何 ISP 業者接取。

本文認為，開放接續義務之必要性應可自法律層面以及經濟層面兩個面向進行分析²⁶⁸。法律層面部份係指釐清 Cable Modem 服務性質之定性，倘 Cable Modem 性質上越接近電信服務，電信法中所普遍存在之開放接續義務自愈有一體適用於 Cable Modem 服務之必要性以及正當性。經濟層面分析則係就開放以及未開放線路接取所產生之利弊進行比較以及價值權衡。由於開放接續義務之

²⁶⁵ 參見江耀國、周韻采，前揭註 53，頁 119。

²⁶⁶ 固定通信業務管理規則第 12 條參照。

²⁶⁷ 固定通信業務管理規則第 2 條第 3 款：「固定通信：指利用固定通信網路發送、傳輸或接收語音、**數據**、影像、廣播電視、多媒體或其他性質訊息之通信。」；第一類電信事業開放之業務項目、範圍、時程及家數一覽表。

²⁶⁸ 此亦為美國通信傳播主管機關 FCC 於衡量對於 Cable Modem 服務之管制手段時所著眼之觀點。See BENJAMIN ET AL., *supra* note 43, 985.

論爭於美國已漸趨白熱化，該國之法院以及行政機關均曾就此進行分析以及表示見解，本文認為美國之前案除可作為殷鑑，提醒我國正視有線電視系統業者開始提供 Cable Modem 服務後，是否應課予開放接續義務之課題，藉由研析該國學說以及實務上管制機關之見解，亦有助於我國管制機關分析目前有無必要將電信業負擔之線路開放接續義務擴及至有線電視系統經營者。故本節將以美國法下有關網際網路開放接續之相關案例與學者論述為中心，首先自定性出發，討論 Cable Modem 之服務性質上是否屬電信服務之管轄，其次再提出美國實務及學說之見解，以自管制經濟層面分析開放接續義務所可能產生之利益與弊害，最後再自我國產業發展現況以及規範體系之角度觀察開放接續之議題，綜合前述分析並提出本文之見解以供參考。

5.1.2 有關 Cable Modem 服務之定性爭議

美國法與我國雷同的是，對於共同載具（電信）服務以及有線電視服務課予較嚴苛之管制規範，如課予其網路互連、細分化接取甚至開放接續之義務，對於資訊服務（information service）²⁶⁹之規範密度則相對較低，因此對於 Cable Modem 服務究應如何定性曾引起該國學術界之廣泛討論，實務上亦曾於判決以及主管機關作成之解釋中處理有關有線電視系統經營者以 Cable Modem 技術提供網路接取服務之定義以及定性問題，以下茲分述之：

5.1.2.1 AT&T v. Portland 案²⁷⁰

系爭案件之事實係於 1997 年 7 月，當時全美國最大的長途電話服務公司 AT&T 以及全美最大的有線電視業者 TCI 擬進行合併，TCI 當時所經營之業務包括名為 @Home 之網路接取服務，係藉由 TCI 之有線電視線路提供用戶 Cable Modem 網際網路接取服務。1998 年 12 月，波特蘭市與郡政府接受諮詢機構之建議，命令 AT&T 與 TCI 合併後應開放其有線電視網路供其他 ISP 業者與其相連，AT&T 拒絕遵守前揭命令，市與郡政府遂拒絕將 TCI 持有之有線電視業者執照移轉至 AT&T，AT&T 不服因而向法院提起訴訟。

²⁶⁹ See 47 U.S.C. § 153(20) (2006).

²⁷⁰ 43 F. Supp 2d. 1146 (D. Or. 1999); 216 F.3d. 871 (9th Cir. 2000). See BENJAMIN ET. AL., *supra* note 43, 986-89 (providing excerpts of 9th Cir.'s judgment).

聯邦地方法院判決 AT&T 敗訴，美國第九巡迴上訴法院則推翻地方法院之見解，巡迴上訴法院認為 Cable Modem 寬頻網路接取服務既不符合聯邦通訊法中所規定「有線電視服務」係指「單向傳輸」(one-way transmission)、「使用者以互動方式選取廣播電視節目或使用其他節目服務」(interaction for the selection or use of video programming and other video service)之要件，倘若要求 Cable Modem 服務必須受有線電視服務相關法令之管制，將導致荒謬之結果，故 Cable Modem 服務本身並非有線電視服務，而係「資訊服務」。然而巡迴上訴法院復認為本案中由於有線電視服務業者同時控制了使用者與網際網路之間的所有傳輸設備，故審酌該服務係經由其有線寬頻設備提供網際網路傳輸服務予使用者此項特性後，應將 Cable Modem 服務定性為「電信服務」為妥²⁷¹。巡迴上訴法院遂根據 1996 年電信法地方主管機關不得就有線電視系統提供電信服務施加任何限制及條件之規定²⁷²，判決波特蘭市與郡政府以開放接續作為 AT&T 與 MCI 結合之條件係屬無效²⁷³。

5.1.2.2 FCC 之 2002 年宣示規定

美國 FCC 於前述之 AT&T v. Portland 一案結束後，旋於 2002 年發佈「關於透過有線電纜以及其他設備接取高速網路之宣示規定」(以下簡稱「宣示規定」)²⁷⁴，該規定於與前述法院之見解最大之不同，在於該宣示規定表示有線電視業者提供網際網路接取服務既非電信服務亦非有線電視服務，而屬於「資訊服務」(Information Service)，從而並不受到共同載具義務之規範²⁷⁵。FCC 基於以下兩項理由推翻 AT&T v. Portland 一案中法院之見解：首先，其認為第九巡迴上訴法院於 AT&T v. Portland 一案之爭點，主要係判斷有線電視業者之管制機關是否有權否准有線電視業者與電信業者之合併案，法院著重於判斷有線電視業者提供之網際網路接取服務是否屬於有線電視服務之一環，而並未如

²⁷¹ 216 F. 3d, at 876-78；另參見江耀國、周韻采，前揭註 53，頁 134。

²⁷² See 47 U.S.C. §541(b)(3)(B) (2006). (“A franchising authority may not impose any requirement under this title that has the purpose or effect of prohibiting, limiting, restricting, or conditioning the provision of a telecommunications service by a cable operator or an affiliate thereof.”) (emphasis added).

²⁷³ 216 F. 3d, at 878-79.

²⁷⁴ *In re Inquiry Concerning High-Speed Access to the Internet over Cable & Other Facilities*, 17 F.C.C.R. 4798 (2002) [hereinafter *Declaratory Ruling*] (declaratory ruling and notice of proposed rulemaking).

²⁷⁵ See *id.*, ¶38.

FCC 此次意見諮詢般就網際網路接取服務之定性以及管制之公共利益（public interest）進行全面之探討，並由利害關係人各自提出論點主張以進行充分之討論及分析，因此應以 FCC 所頒布之宣示規定為準。再者，其認為資訊內容之傳輸縱需透過電信設備為之，但服務之提供要素包括「電信設備」並不當然表示該類服務即應被歸為「電信服務」²⁷⁶，故巡迴上訴法院於 AT&T v. Portland 一案中以是否自備電信網路作為提供網際網路接取服務之媒介，而將網際網路接取服務區分為資訊服務以及電信服務實欠缺區別之實益以及正當性而應不足採²⁷⁷。

5.1.2.3 Brand X 案²⁷⁸

電信業者對於前揭 FCC 所發佈之宣示規定中未將有線電視業者提供之網際網路接取服務定性為電信服務有所不服，遂向法院請求就該宣示規定進行審查，此即“Brand X”一案。受訴之聯邦第九巡迴上訴法院留意到 FCC 作為通訊傳播之主管機關，其發佈之行政命令以及規定應享有謝弗林尊重原則（Chevron Deference）之適用，亦即面對於模糊不明之法律規範時，執法之行政機關基於固有權限所為之解釋即便與司法機關所認定之最佳解釋不同，除非行政機關之解釋顯非合理而有違法之虞，否則司法機關即應尊重其見解²⁷⁹。惟第九巡迴上訴法院由於即是先前擔任 AT&T v. Portland 一案之審理法院，法院遂基於判決拘束原則（*Stare Decisis Doctrine*），認定於 AT&T v. Portland 一案中將 Cable Modem 服務定性為電信服務而非資訊服務之見解應予遵循，故將該宣示規定予以部份廢棄及發回²⁸⁰，本案後經最高法院發佈移審令（*Certiorari*）。

美國最高法院則認為，第九巡迴上訴法院於本案中應適用謝弗林尊重原則，而非錯誤採用該法院於 AT&T v. Portland 案中對於 Cable Modem 寬頻網際網路接取服務定性之結論。最高法院認為 FCC 於系爭宣示規定中對於有線電視

²⁷⁶ *Id.* ¶ 40 and note 158. (“Although the transmission of information to and from these computers may constitute “telecommunications,” that transmission is not necessarily a separate “telecommunications service.”)

²⁷⁷ *See id.* at 4831-32, ¶¶56-58.

²⁷⁸ *Nat'l Cable & Telecomms Ass'n v. Brand X Internet Servs.*, 545 U.S. 967 (2005) (Scalia, J., dissenting).

²⁷⁹ *See* 545 U.S. 967, at 980.

²⁸⁰ *See* 545 U.S. 967, at 969; *see also* Jay T. Cohen, *A Supreme Choice Between the Blue Pill and the Red Pill: Brand X Internet Services v. FCC*, 8 TUL. J. TECH. & INTELL. PROP 189, 198 (2006).

業者提供寬頻網路接取服務之定性，符合謝佛林尊重原則之兩項前提要件，亦即（1）對於系爭問題欠缺明確之法律條文可茲適用，以及（2）該行政機關對於法律之解釋係屬合理之政策選擇（reasonable policy choice）²⁸¹，故基於 FCC 於通訊傳播規範領域之專業性，最高法院認為 FCC 之見解屬於解釋權限之合理行使，自應凌駕於第九巡迴上訴法院先前之判決而優先予以適用，同時最高法院亦認為 FCC 既已於宣示規定中清楚闡述其對於 Cable Modem 服務以及其他以設備為基礎提供先進電信服務施予差別待遇之公益考量，即非專斷或恣意（arbitrary or capricious）之認定，故與該國行政程序法（Administrative Procedure Act）並無相違²⁸²，第九巡迴上訴法院之判決遂遭最高法院廢棄。因此有線電視業者提供之寬頻上網服務於美國仍屬於單純「資訊服務」，從而美國法上對於共同載具服務經營者（common carrier）所課予開放接續義務 Cable Modem 服務提供者即無適用之餘地。

5.1.2.4 我國管制現狀之比較

由前述兩案可知，美國法上之所以就 Cable Modem 服務之定性產生激烈之論辯，除了因為係涉及通訊法中對於共同載具業者義務適用範圍之認定，另外一項原因乃係有線電視服務主要由地方政府管轄，電信以及其他服務則由聯邦管轄，故於判斷地方政府管制措施之正當性時，首先必須定性服務屬性，方能審視聯邦就該服務是否有因訂立相關規定而產生先佔（preemption）之效果從而效力凌駕於地方法律或命令而應優先適用。

相較而言，我國通訊傳播之管制並無中央與地方間執法權力劃分之間題，目前對於 Cable Modem 服務亦未產生定性上之疑義以及論爭。自管制架構觀之，我國有線電視業者倘欲提供網際網路接取服務，均係按照有線廣播電視法第 4 條之規定，依電信法相關規定辦理，從而透過取得第一類或第二類電信事業執照提供網際網路接取服務，由上可知我國管制上係將有線電視系統業者兼營 Cable Modem 服務認定為「電信服務」從而適用電信法相關規定，故服務定性上與美國相較係相對明確。

²⁸¹ See 545 U.S. 967, at 986.

²⁸² See 545 U.S. 967, at 1001-02.

5.1.3 網際網路接取開放接續之利弊分析

除了自現行規範之定義剖析 Cable Modem 服務之內涵是否落入電信服務之管轄外，本文認為亦須自管制經濟層面討論若未課予開放接續之義務，有線電視業者之行為是否將妨害市場競爭或危害其他重要之管制目的，茲分述如下：

5.1.3.1 美國實務發展

C. 美國 AT&T 收購 TCI 案

此與 5.1.2.1 所述之 AT&T v. Portland 案為相同之背景事實，係有關於 AT&T 欲與當時全美最大有線電視系統之一的 TCI 公司合併案。由於擔憂系爭收購案會限縮 ISP 業者於寬頻接取市場之發展，位居全美最大 ISP 業者之一之美國線上公司（America Online, AOL LLC）於 FCC 為本合併案所舉辦之公聽會中主張應強制 AT&T 開放有線電視線路予所有 ISP 業者接取，該主張雖獲得波特蘭市政府採納（詳前述 5.1.2.1），惟 FCC 並未認同該見解。FCC 於 1999 年發佈之報告中指出，對於發展初期且快速變遷之市場，政府不應貿然介入管制，有線電視纜線並非唯一可用以提供寬頻網路接取服務之方式，寬頻網路接取市場可透過數位用戶線路（Digital Subscriber Line, DSL）等其他傳輸技術達到競爭之效果，故現況下不宜率而要求有線電視系統業者對所有 ISP 業者負擔開放接續之義務，從而 FCC 認為美國線上公司主張 AT&T 不開放線路接取即有害市場競爭之論點係屬不成熟之推斷而並未採納²⁸³。

D. AT&T 收購 MediaOne 案

除 AT&T v. Portland 一案外，AT&T 與有線電視系統集團 MediaOne Group 之合併案中亦引起開放接續之爭議，FCC 於 2000 年核准該合併案時，認為 ISP 業者與有線電視業者之結盟有助於傳輸技術之發展，加以 AT&T 承諾將於 2 年排他性合約結束後，開放其有線電視線路系統供其他 ISP 業者接取，FCC

²⁸³ See *In re Inquiry Concerning the Deployment of Advanced Telecommunications Capability to All Americans in a Reasonable and Timely Fashion and Possible Steps to Accelerate Such Deployment Pursuant to Section 706 of the Telecommunications Act of 1996*, FCC CC Docket No. 98-146, 14 F.C.C.R. 2398 ¶¶ 100-01 (1999) (report). 另參見李治安，前揭註 41，頁 28。

認為合併案無害於市場競爭，故並未要求 AT&T 開放有線電視線路供無關連之 ISP 業者（unaffiliated ISPs）接取以提供寬頻網際網路接取服務²⁸⁴。

應留意者為，開放接續義務鼓吹者之以上訴求雖未獲得 FCC 之支持，但曾獲得部分地方政府之採納，如維吉尼亞州 Henrico County 政府即以 AT&T 必須對任何提出接取要求之 ISP 業者，以不劣於提供自身、關係企業或任何其他第三人之費率以及條件提供 Cable Modem 平臺之接取服務，作為核准 MediaOne 將有線電視執照移轉至 AT&T 之條件，AT&T 以及 MediaOne 不服，遂以前揭命令違反美國憲法第一修正案以及商業條款等事由提起訴訟，此即 MediaOne Group Inc., v. County of Henrico 一案²⁸⁵，本案後經聯邦地方以及上訴巡迴法院認定開放接續之管制權限已由聯邦法律所先佔（preempted），故系爭案件中地方政府施加電信法所無之限制應屬無效²⁸⁶，法院因而禁止 Henrico 郡政府執行該項移轉執照之條件。

E. 美國線上與時代華納合併案

2000 年 1 月，全美最大 ISP 業者之一之美國線上公司（AOL LLC）宣佈與全美第二大有線電視系統業者時代華納（Time Warner）合併，時代華納公司旗下之有線電視系統與美國線上所提供之網路內容以及接取服務自此整合為一個提供全方位服務的媒體巨人，不但對於產業界產生衝擊，管制機關為競爭秩序之維持以及消費者權益之保障，更是維持嚴陣以待、密切觀察此項攸關兩個媒體巨擘聯姻的結合案，故美國公平交易委員會（Fair Trade Commission, FTC）與 FCC 對於結合案均設下了條件，分述如后：

○ FTC 之立場

為了確保家用寬頻接取市場之競爭，美國線上、時代華納與 FTC 達成協議，其中包含時代華納同意將其有線電視系統開放予另一 ISP 業者

Earthlink，並且於各該有線電視系統網路提供美國線上接取服務後之 90 日

²⁸⁴ See *In re Applications for Consent to the Transfer of Control of Licenses and Section 214 Authorizations from MediaOne Group, Inc., Transferor, to AT&T Corp. Transferee*, 15 F.C.C.R. 9816, ¶¶117, 120, 127(2000) (Memorandum Opinion and Order).

²⁸⁵ 97 F. Supp 712 (E.D. Va. 2000); 257 F.3d 356 (4th Cir. 2001). 中文案例摘要及評論可參見左國勝，〈對 MediaOne Group Inc., v. County of Henrico 乙案之分析〉，收錄於彭心儀主編，前揭註 44，頁 349-69。

²⁸⁶ See 257 F.3d 356, 365.

內，與其他與之無關聯的 ISP 業者（Non-Affiliated ISPs）就同一有線電視系統之接取達成協議，FTC 將時代華納旗下之有線電視系統分為兩類，並分別要求至少於上開期限內與 2 或 3 家 ISP 業者達成接取之協議²⁸⁷。

○ FCC 之立場

針對當時美國史上最大的企業合併案，FCC 認為該結合案可能使美國線上以及時代華納獲得充足之市場力量以及誘因對於無關連之 ISP 業者進行歧視行為、影響相關市場中服務提供者之競爭，從而電信法確保資訊來源之多元性以及促進先進服務普及性之立法目的將受到嚴重打擊²⁸⁸，因此 FCC 肯定 FTC 設下之條件有助於避免前述因結合所生之潛在威脅，但為了確保公眾福祉，FCC 附加了些許條件，以防止合併後之新公司間接地對與其無關連之 ISP 業者進行歧視行為²⁸⁹。包括在其他 ISP 業者與合併後之新公司訂立接取協議後，新公司必須提供消費者有關所有提供 Cable Modem 服務 ISP 業者之資訊清單以防止其他與其無關連之 ISP 業者受到歧視性待遇，以及確保消費者自由選擇 ISP 服務提供者之權利。此外 FCC 並要求合併後之新公司容許 ISP 業者可自行決定寬頻網路接取服務之首頁內容以及直接向用戶收取費用²⁹⁰。

F. FCC 之 2002 年宣示規定

2002 年 FCC 發佈之「關於透過有線電纜以及其他設備接取高速網路之宣示規定」（即「宣示規定」）²⁹¹當中除了對於有線電視提供之寬頻網際網路接取服務之定性表示見解之外（詳 5.1.2.2），其亦認為基於目前寬頻技術仍於發展初期，寬頻網路市場之供給與需求仍在形成，基於促進寬頻網路服務之普及、降低管制以促進業者從事創新與資本投入，以及確保不同技術間管制架構之合理性之三項政策目的下，FCC 認為管制上應盡量避免介入以影響業者

²⁸⁷ See *In re America Online, Inc., and Time Warner Inc.*, FTC No. C-3989, §II A 1, 2, B 1 (Apr. 17, 2001).

²⁸⁸ See *In re Applications for Consent to the Transfer of Control of Licenses and Section 214 Authorizations by Time Warner Inc. and America Online, Inc., Transferors, to AOL Time Warner Inc., Transferee*, 16 F.C.C.R. 6547, ¶56(2001) [hereinafter *FCC AOL Order*] (memorandum opinion and order).

²⁸⁹ See *id.* ¶57; 李治安，前揭註 41，頁 31。

²⁹⁰ See *FCC AOL Order*, *supra* note 288, ¶126, ¶¶318-22.

²⁹¹ See *Declaratory Ruling*, *supra* note 274.

從事技術研發以及設備更新之誘因²⁹²，故暫不考慮課予有線電視業者開放接續之義務，惟 FCC 同時於該宣示規定中提出一些判斷標準以及可能之管制手段向公眾諮詢，以進一步評估未來管制之必要性以及如有管制之必要，其介入管制之時點為何²⁹³。

要之，美國實務上對於開放接續義務之課予仍抱持懷疑態度，顧慮到開放接續義務可能會對於產業發展造成阻礙，目前該國管制機關認為尚不適宜將開放接續之義務普遍性地適用於所有有線電視業者，而傾向於個案審查中就具有足夠市場力量進行歧視行為者課與此類義務規範。

5.1.3.2 學說上對於開放接續義務之探討

在前述之 AT&T 收購案以及美國線上與時代華納之合併案發生之前後，學者以及相關實務研究報告亦紛紛就政府是否應介入課予有線電視業者開放接續義務進行探討以及提出贊成或反對之觀點，大體上可將各家說法彙整為以下四個剖析面向：

- 有線電視業者有無主動開放接續之誘因

反對管制者認為，有線電視系統業者為了維繫其與顧客間之關係並強化網路外部性，其實有相當之誘因為消費者提供最有效率之服務組合，易言之有線電視業者透過提供不同 ISP 業者推出之各式網際網路接取服務組合，將有助於鼓勵消費者使用 Cable Modem 服務，提供硬體網路傳輸設備之有線電視業者不但可從中獲取利益²⁹⁴，亦可連帶提升用戶對於該有線電視服務之滿意度以及忠誠度，因此無須擔心有線電視業者僅會與少數 ISP 業者之合作以阻礙競爭。

贊成管制者則反駁，同一個纜線迴路（cable loop）下容納的使用者越多，每一使用者所能分配到的頻寬則越少，Cable Modem 用戶人數之增加實際上反

²⁹² *Id.* ¶¶4-6.

²⁹³ *Id.* ¶¶83-95.

²⁹⁴ See James B. Speta, *Handicapping the Race for the Last Mile?: A Critique of Open Access Rules for Broadband Platforms*, 17 YALE J. ON REG. 39, at 76-78, 84 (2000); 李治安，前揭註 41，頁 35。

倒將導致服務品質之下降，是以有線電視業者並無誘因極大化 Cable Modem 之用戶數。換言之有線電視網路外部性之效果實係受到傳輸技術及頻寬之技術上限制，從而有線電視事業者未必將如前揭學者所述願意開放線路之接取以無限制地擴張用戶數目²⁹⁵。

- 搭便車問題

反對介入管制者認為，當初網路的建置以及相關硬體設備之更新係由有線電視業者獨自承擔投資風險所完成，課予有線電視業者開放接續之要求無疑會減低業者投資之意願，甚至抑制其繼續研發創新技術之動力²⁹⁶，蓋業者可能會擔心其花費大量成本建置之設備及更新之系統後，其他未花費投資成本者將可以低廉之費用輕易取得，亦即透過「搭便車」（free-riding）之行為坐享其成有線電視業者之建設，因而使有線電視業者吝於投入資本從事網路建置或升級。

贊成管制之學者認為，賦予有線電視者獨占地位並非必然可確保技術之創新，此法亦非激勵有線電視業者從事投資之唯一手段，可考慮之替代手段包括允許有線電視業者訂定提供纜線服務之出租價格以確保投入成本可獲回收²⁹⁷。其次，學者透過比附援引電信業實證研究作為論據，強調競爭市場較獨占市場更有助於創新²⁹⁸。更重要的是，其主張有線電視業者於 Cable Modem 服務之壟斷將可能對於產業技術之創新產生威脅，蓋因具有市場壟斷力量之企業將因欠缺市場競爭而怠於研發，縱使願意投資於技術研發上，其研發成果亦傾向跟隨既有之研究或技術，屬於一種「規制化創新」（regularized innovation），創新之目標僅側重於既有事業之最佳化（optimization along existing lines），此種創新與市場競爭下所引發之技術創新不同點在於後者通

²⁹⁵ See Mark A. Lemley & Lawrence Lessig, *The End of End-To-End: Preserving the Architecture of the Internet in the Broadband Era*, 48 UCLA L. Rev. 925, 949 (2001); 李治安，前揭註 41，頁 35-36；陳炳全，〈有線寬頻網路開放之研究：法律與政策分析〉，元智大學社會學研究所碩士論文，頁 94（2002）。

²⁹⁶ See DEBORAH A. LATHEN, BROADBAND TODAY 45 (1999), available at <http://www.fcc.gov/Bureaus/Cable/Reports/broadbandtoday.pdf> (last visited Apr. 13, 2009).

²⁹⁷ See Lemley & Lessig, *supra* note 295, at 959.

²⁹⁸ *Id.* at 961-62.

常可在根本上改變現有的技術水準，喪失此種市場競爭之創新所產生之社會成本並非規制化創新所能彌補²⁹⁹。

- 其他寬頻接取服務之競爭

反對管制之論者指出，目前美國寬頻網際網路接取服務市場雖然仍由有線電視業者居於主導地位，但電信業者所提供之 DSL 服務將於寬頻網路接取市場中與有線電視系統業者將形成有效之競爭，進而促進技術之創新，除此以外，如多點資訊分送系統（multipoint distribution system）以及第三代行動電話技術（3G）未來亦有可能發展為提供寬頻網路服務之技術，故有線電視業者現有之市場力對於寬頻網路接取市場並不足以產生任何反競爭效果，如果管制者過度介入，反而會對技術創新產生不良影響³⁰⁰。

贊成介入管制者則認為，縱使 DSL 業者在某程度上促進了寬頻網路接取市場之競爭，但在市場力差距懸殊下其他業者對於市場之影響力仍過於微弱，再者由於其他業者之規模及服務尚無法與有線電視業者抗衡，有線電視系統可藉由網路外部性發揮影響力，從而使既有使用者囿於高轉換成本所產生之內鎖效果（lock-in effect）而不選擇改由其他業者提供寬頻網路接取之服務³⁰¹。

- 管制與不管制之經濟效益分析

反對課予開放義務之學者認為，業者間整合（特別是透過垂直整合）將有助於發揮綜效。蓋藉由 ISP 業者與有線電視業者間之整合，事業將有能力向消費者提供包裹式之全方位服務服務，透過共同行銷以及經營，可攤銷及有效減省業者市場行銷（marketing）、帳務處理（billing）以及售後服務（servicing）之相關成本費用支出。更重要的是，透過垂直整合，ISP 服務以及有線電視業者之間將可省去交易成本，就有線電視提供線路系統之投入即

²⁹⁹ See *id.* at 962; 另參見李治安，前揭註 41，頁 37。

³⁰⁰ See Christopher S. Yoo, *Vertical Integration and Media Regulation in the New Economy*, 19 YALE J. ON REG. 171, 257-58 (2002); 另參見李治安，前揭註 41，頁 38。

³⁰¹ See Joseph Farrell & Garth Saloner, *Predation Installed Base and Compatibility: Innovation, Product Preannouncements, and Predation*, 76 AM. ECON. REV. 940, 942 (1986); 另參見李治安，前揭註 41，頁 38-39。

可直接以邊際成本計算之，從而降低 Cable Modem 服務之成本以及定價³⁰²。此外宏觀而言，寬頻服務產業鏈中的內容產業往往尋求最大規模的傳輸散布（distribution），以攤銷其對初版內容所投入之固定成本，故內容業者若可透過契約或垂直整合之方式與下游之 ISP 業者甚至有線電視業者合作，即可確保將其內容傳輸給廣大的消費者以攤銷固定成本³⁰³。

其次，反對管制之學者亦提到課予開放義務之執行面上所帶來的成本增加問題，現今 ISP 業者普遍使用 Forward Proxy Cache 之方式，透過預先連結並儲存網站內容於 Cache Server 中，使用者有連結之需求時，即可逕將暫存之資訊傳遞至用戶而不必連線至遠端的網站伺服器，Cache Server 之設置可避免因重複存取同樣內容的傳輸動作造成頻寬之浪費，因內容被暫存於 Cache Server，遇到相同內容的需求時即可立刻回應，亦縮短對相同網址存取的反應時間，增加上網之效率。面臨資訊爆炸的知識經濟時代，網站內容日新月異、互動性資訊以及影音資訊之提供，使得 ISP 業者必須耗費龐大的成本擴充伺服器設備以儲存各該網頁內容，以上 ISP 業者設備建置之費用終會轉嫁給消費者，ISP 業者服務的使用者越多，則每位使用者負擔之單位成本越低。若強制有線電視業者負擔開放接續之義務，各家新進之 ISP 業者均須花費龐大成本購置伺服器，不啻為重複建設而有造成資源浪費之嫌，由於使用者不再集中於特定之 ISP 業者，每家 ISP 業者之使用戶所需分攤之單位成本將增加而導致整體 Cable Modem 服務價格的提昇；ISP 業者為防止價格增加，可能選擇不進行技術之更新以及新設備之建置，惟如此將導致連線品質之下降，學者認為無論服務價格之提高或因維持原價造成品質之下降對於 Cable Modem 服務現有用戶以及潛在使用者而言均屬不利³⁰⁴。

其次，反對管制者由服務品質之增進為著眼點，指出 Cable Modem 服務中有線電視業者之傳輸網路與 ISP 業者所提供之連線設備以及相關技術間具有高度的依存性，均屬於網際網路接取服務不可或缺之一環，該依存性使得 Cable Modem 服務之提供以及服務品質之維繫均必須仰賴有線電視業者以及 ISP 業

³⁰² See Yoo, *supra* note 300, at 260-61.

³⁰³ See Yoo, *supra* note 300, at 260.

³⁰⁴ See *id.* at 261.

者間之緊密合作，一旦產生服務瑕疵時，消費者往往無法判斷究應歸責於有線電視業者或 ISP 業者，從而可能導致求救無門或發生業者間推諉責任之情形。因此透過組織的整合，消費者若對於服務品質上有任何意見或需要任何協助，僅需要由單一業者反應，藉由單一窗口、全方位解決方案（total solution）之提供，業者能夠更有效地確保 Cable Modem 服務之品質，達成業者以及消費者雙贏之局面³⁰⁵。

針對以上主張有線電視以及 ISP 業者整合有助於生產效率之論點，反對者（即持贊成管制見解者）首先指出內容提供者與有線電視業者間之整合，降低之成本部份僅係「交易成本」，內容之生產成本並不會因此降低。再者，美國現今實務上內容提供者以及有線電視系統業者間鮮少採行垂直整合，多以排他性契約方式建立合作關係，該種排他性交易即有可能導致更高的交易成本，最終並轉嫁給消費者負擔³⁰⁶，故垂直整合效益並無法如前者所言充分體現於 Cable Modem 之服務市場中。

5.1.3.3 我國管制現況

依據固定通信業務管理規則第 43 條之規定，我國固定通信事業業務經營者負有互連之義務，依據同規則第 45 條以及第 71 條第 1 項更課予固定通信業務市場主導者出租電路之義務，無正當理由並不得拒絕。故現今中華電信基於其於市內以及綜合網路業務位居市場主導者之地位，負有將電路出租於其他第一類或第二類電信業者之義務，如 Seednet、台灣固網公司等業者均有透過向中華電信組用電路以提供 ADSL 或光纖等網際網路接取之服務，目前 ADSL 以及光纖網路接取服務較呈現多家業者競爭之局面。

現況下有線廣播電視法本身並未對於 Cable Modem 接取服務設定任何義務規範，僅於第 4 條要求系統經營者於兼營電信業務時，應依電信法相關規定處理。故可知有線電視業者依據有線廣播電視法規不負擔開放接續之責，僅於涉

³⁰⁵ See *id.* at 262.

³⁰⁶ 李治安，前揭註 41，頁 34-35。

及跨業經營電信業務，如申請經營第一類電路出租業務或第二類網際網路接取業務始受電信相關法規之規範。

惟即便有線電視業者因跨業經營而有電信法規之適用，有線電視業者亦與負擔開放線路出租或接取義務之門檻要件未盡相符。我國現況下僅透過固定通信業務管理規則第 45 條以及第 71 條課予「第一類電信事業主導者」³⁰⁷ 出租電路之義務。目前我國有線電視業者於第一類電信事業並未擁有顯著之市場主導力量或占有率，故開放線路出租義務對其並無適用之餘地，故即便有線電視系統經營者取得第一類電信事業許可執照以從事電路出租業務，惟其並非第一類電信事業之市場主導者，是以仍無強制出租電路予他人之義務。Cable Modem 服務本身被歸類為「網際網路接取服務」中之一項態樣，屬於第二類電信事業之一般業務，受到電信法以及第二類電信事業管理規則之規範，前揭規範中並未課予第二類電信事業互連之義務，且因第二類電信事業顧名思義即指未自設機具設備電信服務提供者，現況法規認為並無課予出租電路義務之必要以及實益，是以未將其納入線路開放接續之義務主體，故有線電視業者亦不會因為取得第二類電信許可提供 Cable Modem 服務而負擔線路之開放接續義務。

目前市面上推出 Cable Modem 服務之業者多為有線電視系統業者之關係企業，如前述之全台第一大系統業者凱擘股份有限公司利用其有線電視線路所推出之「光特快服務」，台灣大哥大集團利用其旗下有線電視之線路推出「台灣大寬頻」服務，全台第四大多系統經營者台灣寬頻通訊顧問股份有限公司亦透過旗下之有線電視系統經營者（如位於台中市之群健有線電視）推出「TBC 寬頻網路服務」³⁰⁸，相對而言鮮少經營網際網路接取服務之 ISP 業者透過與有線電視系統經營者合作推出 Cable Modem 服務。根據前述之資策會統計資料亦指出 Cable Modem 之上網人口雖有小幅成長，惟其於所有有線寬頻用戶中占有率仍敬陪末座（僅 7.2%），與 ADSL（占有率 79.2%）以及光纖網路接取之用戶

³⁰⁷ 參見第一類電信事業資費管理辦法第 10 條：「第一類電信事業市場主導者，指有下列情形之一，並經本會公告之第一類電信事業：

一、指控制關鍵基本電信設施者。

二、對市場價格有主導力量者。

三、其所經營業務項目之用戶數或營業額達各項業務市場之百分之二十五以上者。」

³⁰⁸ 有關該公司有線寬頻上網服務之介紹，參見

http://www.cctv.com.tw/products/products_1.php?cid=3（最後點閱日期：2009 年 3 月 8 日）。

人數（占有率 8.8%）仍有差距³⁰⁹。相較之下有線電視服務一樣甚為發達的美國，利用 Cable Modem 上網的比率卻較電信業者為高，論者有謂此乃因現況下有線電視系統業者並無電路強制出租之業務，其他 ISP 業者只能放下身段與有線電視系統經營者談合作，而無任何法源上依據可強制有線電視系統業者出租 Cable Modem 系統平臺，為了獨占該設施所產生之市場利益，握有最後一哩優勢的有線電視系統經營者取得電路出租執照後，自然傾向僅與自身集團所經營之之 ISP 業者合作提供 Cable Modem 服務而無誘因與其他 ISP 業者合作³¹⁰。

面對目前有線電視業者日趨集團化、整合化的我國而言，由於有線電視之普及率與美國不相上下，自然獨占的管制思維下亦使得業者長年於特定區域內獨占經營，美國法上對於有線電視業者是否課予開放接續義務之議題於我國遂有討論之必要。爭議如 Cable Modem 服務的垂直整合甚至獨占現象是否可能為有線電視系統經營者利用作為濫用市場力之工具？我國 Cable Modem 之市場長期倘被有線電視業者自身或關係企業把持，即便有來自 ADSL、光纖等其他平臺業者之競爭，業者是否仍然會因欠缺同平臺業者之競爭，從而怠於創新以及提昇服務？開放接續義務之有無對於 Cable Modem 服務市場甚至整體寬頻接取服務市場之競爭影響為何？均有研求之餘地。

5.1.3.4 本文見解

為解答上述疑問，本文認為除了參考前述美國學說以及實務上對於開放接續義務利弊之分析面向，可自我國競爭法予以觀察，以檢視現況下我國有線電視業者是否有濫用市場力量之虞，從而有課予開放接續義務之必要。茲分述如下：

A. 競爭法之樞紐設施理論：

³⁰⁹ 參見〈2008 年我國家庭寬頻、行動與無線應用現況與需求調查—家戶指標〉，前揭註 42。

³¹⁰ 參見吳俊幟，前揭註 44，頁 398-99。

根據公平會頒布之「公平會四 C 事業規範說明」，樞紐設施之濫用係屬於四 C 事業提供整合服務可能濫用優勢地位之行為態樣之一³¹¹，本文茲參考公平會所提出之樞紐設施要件，並將其與美國相關實務判決、學說見解予以整合羅列如下³¹²：

1. 獨占者控制系爭的樞紐措施；
2. 競爭者實際上不能或無法合理地複製該設施；
3. 競爭者倘無法使用該設施，即無法與設施之控制者競爭；
4. 該設施之提供具有可行性

若系爭設施符合前述四項要件而構成樞紐設施，則設施之控制者即應以無歧視（non-discriminatory）之條件提供其競爭者使用³¹³。

將有線電視線路之系統以上開標準加以檢驗，可知目前我國有線電視系統經營者對於其線路具有控制權，且礙於我國地狹人稠，具有實體網路建置不易之物理上限制，加以新進業者難以負荷架設全新線路系統之資金，欲藉由 Cable Modem 提供寬頻服務之其他競爭者難以以經濟合理之方式複製該設施，再者目前提供有線電視纜線系統予其他 ISP 業者接取技術上亦屬可行，故有線電視線路符合以上要件 1、要件 2 及要件 4。

惟樞紐設施理論中所強調設施之「不可替代性」，係指無任何其他具有類似功能之設施或技術可資替代而言，至於該替代手段是否為最佳、最為人所偏好或最有效率均非所論³¹⁴。就系爭之開放接續義務而言，倘有線電視業者拒

³¹¹ 參見〈公平會對於四 C 事業跨業經營行為之規範說明〉（2005 年 8 月 26 日公法字第 0940006964 號令發布修正第 8 點），收錄於《公平交易委員會相關法規及行政規則彙編》，頁 453-54。

³¹² See MCI Communications v. AT&T Co., 708 F. 2d 1081, at 1132-33 (7th Cir.1983); see also Kochert v. Great Lafayette Health Services, Inc., 372 F. Supp. 2d 509 (N.D. Ind. Hammond. Div. 2004). 中文介紹可參見張長樹，〈樞紐設施原則之研究〉，政治大學法律學系博士論文，頁 65-67（2000）。

³¹³ See MetroNet Services Corp. v. Qwest Corp., 383 F.3d 1124 (9th Cir. 2004) (“The ‘essential facilities doctrine’ imposes on the owner of a facility that cannot reasonably be duplicated and which is essential to competition in a given market a duty to make that facility available to its competitors on a nondiscriminatory basis.”) (emphasis added).

³¹⁴ See JamSports and Entertainment, LLC v. Paradama Productions, Inc., 336 F. Supp. 2d 824 (N.D. Ill E. Div. 2004) (“For purposes of essential facilities doctrine under antitrust law, ‘essential’ means essential, not ‘best,’ ‘most profitable,’ ‘preferable,’ or ‘most economical’; a facility is not essential even if it is widely preferred by consumers and producers in the market, as long as there is an alternative, albeit inferior, venue.”) (emphasis added).

絕提供其線路供新進業者租用，該新進業者仍可選擇向一般電信業者租用線路以提供 ADSL 或甚至光纖之寬頻網際網路接取服務，姑不論 ADSL 或光纖接取技術之成本是否低於有線電視線路，新進業者既可藉此提供寬頻網路服務，從而與設備控制者（即有線電視系統業者）同於寬頻接取市場中之競爭，故該有線電視線路即不具不可替代性，並非樞紐設施。

綜上所述，基於有線電視線路對於提供寬頻上網服務而言並非不可替代之媒介，故與樞紐設施之定義尚有未合，可知現況下有線電視系統經營者不構成濫用優勢地位或以其有線電視線路系統作為阻擋其他新進業者提供寬頻網路接取服務之障礙，從而有線電視業者應負擔開放接續義務之結論即無法被證立。

B. 競爭法之搭售行為：

公平會於「公平會四 C 事業規範說明」中，認為四 C 業者提供整合服務時之搭售行為可能構成「不當的市場力延伸」（leverage of market power）³¹⁵。搭售係一項事業促銷之技巧，目的在於藉由主商品（或服務）之搭配，增加被搭售商品或服務之銷售。搭售行為之構成要件有二³¹⁶：（a）存在兩種可分的產品或服務，且（b）一併交易，亦即造成相對人選擇是否併同交易之機會遭扭曲或剝奪。搭售行為可能構成我國電信法第 26 條之 1 以及公平交易法第 10 條及第 19 條第 6 款³¹⁷之違反。搭售行為將導致整體社會利益因消費者無法享受競爭所帶來之物美價廉之服務內容以及品質而蒙受損失，故透過禁止搭售杜絕獨占者運用其優勢，將市場力延伸至非獨占之產品或服務市場。

自消費者之角度觀之，現況下有線電視之收視以及 Cable Modem 上網服務一為有線電視服務，另一則為電信數據服務，兩者為獨立可分的業務，分別販售亦有其獨立的價值或效用，故屬於可分之服務。縱然消費者申辦 Cable

³¹⁵ 參見公平會四 C 事業規範說明，前揭註 311，頁 454-55。

³¹⁶ 參見公平會，《公平交易法之註釋研究系列（二）：第 18 條至第 24 條》，廖義男主持，93 年度委託研究報告 2，頁 165（此部分由范建得、陳丁章共同執筆）（2004）；蘇俊杰，〈搭售行為在寬頻整合時代的適法性分析〉，頁 2，www.ccu.edu.tw/TANET2001/TANET2001_Papers/T113.pdf（最後點閱時間：2008 年 12 月 6 日）。

³¹⁷ 公平法施行細則第 27 條第 1 項參照。

Modem服務時並無自行選擇Cable Modem服務提供業者之積極選擇權，僅能消極地決定是否接受有線電視業者所配合之業者提供Cable Modem之服務，惟有線電視系統經營者並未要求用戶必須於訂閱有線電視收視服務時同時購買Cable Modem服務，或以免費贈送Cable Modem服務或不相當之零售價格促使消費者選擇併同交易之權利受到實質扭曲，故僅屬於消費上之不便利，並未該當「一併交易」之要件從而不構成公平法上之搭售行為。值得一併留意的是，有線電視業者倘係透過跨業經營第一類電信事業電路出租業務提供網際網路接服務時，由於其於寬頻網路接取市場之占有率以及市場力量尚不足以與中華電信抗衡，亦未經主管機關予以公告，故並未滿足「第一類電信事業市場主導者」之要件，從而無論其是否有搭售行為均不落入電信法第26條之1之管轄範疇。

綜上所述，基於我國Cable Modem服務之技術仍於發展初期，市占率亦遠不及中華電信HiNet或其他ADSL服務，加以從我國競爭法實體規範以及電信法對於市場主導者之義務內容加以考量，有線電視業者未構成搭售等濫用市場力之行為，本文認為為了鼓勵網際網路接取市場之競爭，現階段尚無課予開放接續義務之必要。

5.1.4 我國 Cable Modem 服務現況下發展之困境—互連議題

由台灣寬頻上網用戶之結構可發現，中華電信約佔整體市場之百分之八十三³¹⁸，其他民營ISP業者所提供之ADSL服務均仰賴向中華電信租用電路以作為提供服務之媒介³¹⁹，充其量只是居於中華電信線路之「批發商」地位爾，在中華電信一家獨大下，其他民營ISP業者幾無議價空間可言³²⁰。為了突破此種過度依賴中華電信的困境，遂有業者嘗試以有線電視線路系統作為最後一哩提供Cable Modem上網服務。惟我國Cable Modem上網服務自千禧年左右進入台灣市場發展至今，與電信業者所提供之寬頻上網服務相較，無論就用戶比率或市

³¹⁸ 參見〈2008年我國家庭寬頻、行動與無線應用現況與需求調查〉，前揭註42；中華電信訪談記錄，問題2(1)及其回應。

³¹⁹ 由於我國開放用戶迴路效果不彰，致各ISP業者欠缺承租用戶迴路之意願，而選擇擔任類似中華電信之電路經銷商，以直接利用中華電信之電路提供服務，參見財團法人資訊工業策進會資訊市場情報中心，〈光通訊世代下台灣新進固網業者之發展及對策〉，頁10-12（2008）。

³²⁰ 謝穎青、葉志良，〈寬頻發展與市場競爭〉，頁20，發表於公平會主辦，數位匯流趨勢與市場競爭研討會，2004年9月24日。

占率成長幅度均相當有限，本節試加以探討現況下侷限 Cable Modem 服務於我國發展之原因與提出興革之道。

5.1.4.1 互連模式及內涵之釐清

在探討網際網路互連議題前，本文認為有必要先行就互連模式之種類以及不同模式下之服務內涵予以釐清。

- 對等互連服務 (Peering)³²¹：

此為網際網路最原始之雛型，蓋網際網路之原理即係透過將個人電腦連接上骨幹網路，再透過骨幹網路間資訊之交換以達成電腦與電腦間訊息之交流。隨著電腦使用者日益增加，使得電腦直接與骨幹網路相連技術上困難度漸增時，遂開始發展為分層式的網路架構。各式數據資料透過網際網路進行傳輸時，藉由分層式的網路架構，將最底層用戶端之資訊透過不斷地向上匯集傳送至上層之骨幹網路，再由各骨幹網路進行跨骨幹的資訊交換。

以網際網路之發源地美國為例，目前存在數家大型之骨幹網路業者，實務上係透過骨幹網路業者彼此之間商業上之約定相互提供互連服務，第一種互連服務類型稱為「對等互連服務」(Peering)。對等互連服務最重要之特性在於其服務範圍僅限於骨幹網路間封包之直接交換，舉例而言，倘 A、B 骨幹網路間建立對等互連之協議，A 骨幹網路即可將 A 之客戶所欲傳遞至 B 骨幹網路之封包直接傳遞至 B (如下圖所示)。

³²¹ 以下兩種互連模式之名詞翻譯均參考自王郁琦、王明禮，〈網際網路互連與計價機制研究計畫〉，頁 10 (2004) (報告內容後經修正並刊載於《成大法學》，第 9 期，頁 209-61，2005)。

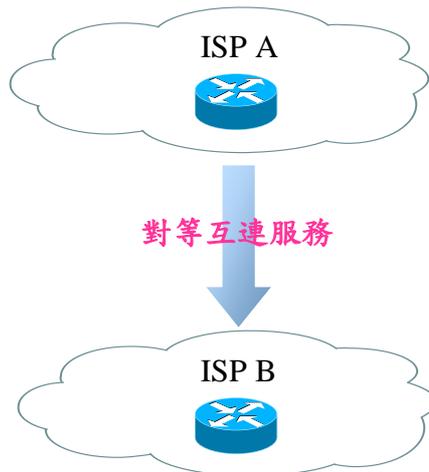


圖 10 對等互連服務圖

資料來源：修改自王郁琦、王明禮，前揭註 321，頁 11
 (註：箭號為封包傳輸方向)

- 轉接服務 (Tranist)

應留意者為，上述之對等互連服務並不包括封包之轉傳送。故當 A 骨幹網路有需傳遞至骨幹網路 C 之封包，但 A 與 C 之間並未有對等互連之協議，僅 B、C 間存在對等互連協議時，此時 A 骨幹網路必須藉由向 B 骨幹網路購買所謂「轉接服務」(Transit)，以藉由 B 骨幹網路將封包傳遞給 C 骨幹網路 (如下圖所示)，此即第二種類型之互連服務。如下例所示，一旦 A 向 B 購買轉接服務，A 即有能力在未與其他業者間建立對等互連之關係下，透過轉接服務將 A 之封包經由 B 轉接至任何與 B 具有對等互連關係之骨幹網路業者。

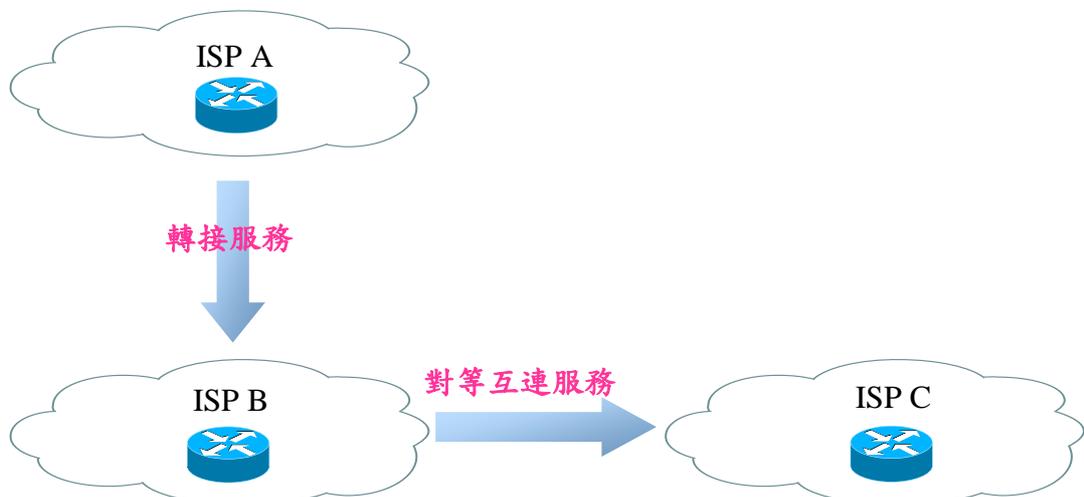


圖 11 轉接服務圖

資料來源：本研究自行整理（註：箭號為封包傳輸方向）

對等互連服務與轉接服務於美國商業實務上尚有一項重大差異，即該國骨幹網路業者係以免費（settlement-free basis）之形式相互提供對等互連服務，亦即各骨幹網路業者並不會就封包之直接交換向他業者收取任何費用，各業者就互連設備之建置以及資訊傳輸所生之一切費用與成本亦須各自負擔³²²。

由於前述數家骨幹網路業者於美國市場之營業規模、占有率相當，縱然彼此間呈現相互競爭之局面，在必須仰賴彼此間充分之互連合作以達到資訊交換之目的下，業者間並無終止對等互連關係或拒絕提供轉接服務之誘因。由於競爭秩序良好，該國之產業管制機關遂未就骨幹網路之互連進行管制，僅於當業者間因合併而必須向競爭法管制機關為結合之申報時，方由競爭法主管機關透過一般競爭法下之結合案審查予以把關³²³。

5.1.4.2 問題意識

相對於美國由數家規模近似之骨幹網路業者構成互連系統，台灣無論係在網際網路接取服務，抑或網路資料中心（Internet Data Center, IDC）服務³²⁴，中華電信之 HiNet 服務於國內均為規模以及市占率最大之服務提供者，各民營 ISP 業者常常必須為其使用者連接至中華電信內之主機存取資料，或接受來自中華電信使用者之介接，以供其存取於該 ISP 業者主機之網站內容。惟除了依據台灣網際網路交換中心（TWIX）多邊互連協議所承諾之頻寬³²⁵以及當初為爭取長期電路租用合約，給予極少數大型 ISP 業者免費對等互連之待遇者外，

³²² See BENJAMIN ET AL., *supra* note 43, at 976 (citing Michael Kende, *The Digital Handshake: Connecting Internet Backbones*, FCC Office of Plans and Policy, OPP Working Paper No. 32 (2000)).

³²³ 舉例言之，美國司法部（Department of Justice, DOJ）曾經禁止 MCIWorldcom 與 Sprint 公司之合併，理由即在於擔心合併之後將使新公司於骨幹網路市場中取得顯失比例（disproportionate）與過大之市佔率。Id., at 978.

³²⁴ IDC 是一種大型的資料儲存中心，提供企業包括主機代管、虛擬主機、主機出租、異地備援、企業專線等網路基本服務；另可提供如網路管理與監控、防火牆、實體的消防設施與安全門禁控管等加值服務。參見 CNET, Tech Glossary, <http://taiwan.cnet.com/enterprise/glossary/term/0,2000062921,2000057416,00.htm>?（最後點閱日期：2009 年 4 月 10 日）。

³²⁵ 基於成本考量，HiNet 自 2001 年起即決定不再擴充其經由 TWIX 與各 ISP 業者互連之頻寬，故目前民營 ISP 業者透過 TWIX 與 HiNet 免費互連之頻寬上限為 622MBPs。參見王郁琦、王明禮，前揭註 321，頁 15。

HiNet 拒絕給與國內任何 ISP 業者免費對等互連之待遇，其他 ISP 服務提供者均須以付費之方式以向中華電信採購額外之對等互連頻寬。由於各 ISP 業者對於中華電信均有很大的流量需求，均必須透過向中華電信購買對等互連服務，以確保取得充足之頻寬供該業者之寬頻上網用戶連結至 HiNet 擷取網站內容，或使 HiNet 之用戶連結至該 ISP 業者所設置之 IDC³²⁶。而 HiNet 之對等互連服務價格在通傳會介入管制前始終居高不下，與外國骨幹網路業者所提供之轉接服務費用相較，最大曾有逾 10 倍之價差³²⁷。

中華電信 HiNet 拒絕提供免費對等互連服務之主要論理依據在於其認為互連之 ISP 間規模大小之相當性為免費對等互連機制存在之前提，其強調用戶數、網路規模大小以及訊務量大小等均是評估是否對等之考量因素，故其他業者必須在各方面（如 POP 數量、主節點骨幹容量、IP address 擁有數量、與 HiNet 間訊務量、訊務交換比等等）規模大小均達到中華電信 HiNet 服務規模之 1/3，中華電信始認為有免費對等互連服務之適用餘地。中華電信目前所列出之免費對等互連之六大標準，係按該公司目前之網路規模，再往下調整之條件，且就對等互連服務費用計算之方式，符合越多條件者折扣越多，故基此中華電信主張其對於互連服務之提供以及費用之計算，已經提供合理之優惠條件³²⁸。

然而相較於其他國家有多個骨幹網路業者而可互相競爭，中華電信為我國骨幹網路市場唯一供應者，由於前述之 TWIX 互連協議所提供之免費對等互連頻寬顯不敷需求，為了提供寬頻上網用戶服務，包括 Cable Modem 服務提供者等各家 ISP 業者均付費向 HiNet 租用額外之頻寬以與其互連，在依存關係極不對等下，對於 HiNet 設定的高互連價格，業者僅能接受而無其他選擇，否則即可能面臨中華電信 HiNet 之用戶連結至設於該業者 IDC 之網站內容之速度發生遲滯，甚至無法瀏覽網頁、下載內容之風險，以及發生該業者之寬頻服務用戶無法連接至設於中華電信 IDC 主機中之網頁內容之情形。

³²⁶ 同前註，頁 17-18。

³²⁷ 參見同前註，頁 18，表 1。

³²⁸ 參見中華電信訪談記錄，問題 2(4)及其回應。

如當初奇摩網站（後經雅虎集團購併，已改稱台灣 Yahoo!奇摩網站）之網路資料中心原與數位聯合電信（Seednet）合作，由於中華電信要求 Seednet 就 HiNet 用戶連結至奇摩網站之服務支付對等互連費，奇摩網站為避免 Seednet 將互連費轉嫁於該網站，並著眼於中華電信願意以固定的主機代管收費價格，提供「不限頻寬用量」的內容傳輸及存取服務，遂決定終止與 Seednet 之合作，將主機遷移至中華電信³²⁹。此外，提供相簿、部落格等影音資訊服務的「無名小站」營運初期係由和信超媒體提供 IDC 服務，後由於和信超媒體拒絕支付中華電信網際網路互連費，兩家業者間僅能利用既有的 TWIX 互連協議下所承諾之頻寬傳輸資料，時常導致 HiNet 之使用者連結無名小站時發生連線遲滯、網頁內容無法完整下載等問題，使用者無不怨聲載道³³⁰，以圖片、影音為服務主力的無名小站為了確保使用者瀏覽該網站連線之穩定性以及便捷性，故基於網站發展之商業考量下將網路資料中心自和信超媒體移至中華電信。由上述兩項實例均可證明中華電信在 ISP 以及 IDC 服務市場中所掌握之絕對優勢，成為其於互連費定價策略上有利的談判籌碼。Cable Modem 服務提供者等新進 ISP 業者因於與 HiNet 營運規模以及市場力量差異甚大，在互連對於其服務係不可或缺之下，多半會選擇接受 HiNet 所提出之互連收費而欠缺談判力量（bargaining power）。因互連所生之高昂互連成本，遂使新進 ISP 業者難以與既有業者 HiNet 從事價格競爭，其結果不但使我國難以出現規模與 HiNet 得以抗衡的大型 ISP，初進入市場的小型 ISP 業者更難以生存³³¹。

由發展我國多合一服務之觀點出發，互連議題亦宛若不定時炸彈隨時可能浮上檯面。蓋部份有線電視業者為與中華電信光纖上網服務抗衡，近期已開始計畫進行 Cable Modem 服務之升級，屆時連網之最大速率將可望突破現行之 12Mbps 而朝 100Mbps 邁進³³²，惟當有線電視業者有機會透過上述技術升級使

³²⁹ 參見〈搶食 IDC 市場 HiNet Seednet 展開肉搏戰〉，經濟日報新聞，2000 年 9 月 26 日，31 版。

³³⁰ 有關相關爭議以及當時無名小站、中華電信之說明，參見 HiNet 客戶連無名小站覺得慢嗎？http://service.hinet.net/2004/hotq_wretch.htm（最後點閱時間：2009 年 4 月 10 日）。

³³¹ 王郁琦、王明禮，前揭註 325，頁 22。

³³² 如台固媒體即表示將引進新的 Cable Modem DOCSIS 3.0 技術，自 2009 年 2 月開始在台北縣旗下有線電視系統如紅樹林、觀天下、永佳樂、新和等提供較現有 12Mbps 速率更高的 Cable Modem 上網服務，最高預計可達 100Mbps 下載/10Mbps 上傳。參見〈Cable 業者反撲！100Mbps 要與光纖網路較勁〉，iTHome Online 2009 年 1 月 20 日新聞，<http://www.ithome.com.tw/itadm/article.php?c=53133>（最後點閱日期：2009 年 2 月 9 日）。

Cable Modem 用戶數量獲得顯著提昇之同時，與中華電信之互連勢必更加頻繁，從而必須透過提高對等互連之頻寬之方式以維持連線服務品質，然而此將導致有線電視業者必須負擔更高昂的網際網路互連費用。

面對可能劇增之互連費用，Cable Modem 服務提供者或可透過定價將成本轉嫁至消費者，惟此恐將導致服務費用居高不下而失去與中華電信光纖上網服務進行價格競爭之機會，若由業者為使其價格具有競爭力而選擇自行吸收成本，長久而言獲利是否足以支撐營運亦為嚴重的隱憂，故互連機制之檢討對於有線電視業者提供多合一服務而言實為必須面對之課題。

5.1.4.3 自台灣大拒付互連費引發之限訊事件看我國目前規範困境

通傳會於 2006 年增訂之「第一類電信事業資費管理辦法」第 9 條之 2 中，要求第一類電信事業市場主導者需就主管機關所定之服務項目以及適用對象訂定批發價格，而其中包括「網際網路互連頻寬」之業務項目，自此確定了中華電信對於其他經營網際網路接取服務之第一類及第二類電信事業互連之義務，通傳會並於 2006 年 12 月公佈中華電信網際網路互連服務批發價條件，收費標準中雖視要求互連之 ISP 業者之骨幹規模、流量等條件提供分級折扣優惠（如下表），惟目前國內並無任何一家 ISP 業者之服務規模可滿足免費與 HiNet 互連之標準³³³。

表 4 HiNet 網際網路互連服務批發價價格計算及優惠條件

資料來源：中華電信公司互連服務價目表³³⁴

與 HiNet 互連頻寬之價格優惠條件	折扣內容	價格計算方式
1. 國內 POP 數量不低於 1:3	<ul style="list-style-type: none"> ● 符合 4 個條件：9 折 ● 符合 5 個 	<ul style="list-style-type: none"> ● ISP 總頻寬 ≤ 500M：1,500 元/MB ● ISP 總頻寬
2. 主節點骨幹網路 Trunk 容量不低於 1:4		
3. IP Address 擁有數量不低於 1:3		

³³³ 參見財團法人資訊工業策進會資訊市場情報中心，前揭註 319，頁 16。

³³⁴ 中華電信公司互連服務價目表，頁 11，www.cht.com.tw/Files/Download/wholesale_tariff.pdf（最後點閱日期：2008 年 12 月 8 日）；另參見財團法人資訊工業策進會資訊市場情報中心，前揭註 319，頁 16。

4. 國際互連總頻寬不低於1:3	條件：8	>500M： 3,000 元/MB
5. 與HiNet間訊務量不低於622 Mbps	折 • 符合 6 個	
6. 與HiNet訊務交換比不高於1:2	條件：免 費互連	

台灣大集團為抗議互連費之單價過高以及計算上之不合理，自 2009 年元月起拒絕支付中華電信互連費用，此項拒付互連費之行為除獲得固網業者速博之支持外，三大外資有線電視業者亦加入聲援行列，陸續向通傳會申請仲裁中³³⁵，速博亦自 3 月起跟進緩付 2 月之互連費。在中華電信與台灣大雙方談判破局後，中華電信遂於 2009 年 4 月 8 日以限縮與台灣大互連頻寬 2GB 訊務流量之方式反制拒付互連費之行為，使得雙方互連之頻寬自 9.3G 縮減至 7.3G，減少約五分之一³³⁶，約有包括 3.5G 手機上網等約 500 多萬網路用戶受到影響³³⁷。台灣大除了立即發布新聞稿說明立場並提出嚴正抗議外³³⁸，並透過速博協助緊急調度網路資源做為因應。通傳會為避免事端擴大影響消費者權益，即啟動應變機制處理斷訊危機，並且分別進駐台灣大以及中華電信之機房以監控網路互連流量，在通傳會介入處理，加以雙方恢復協商之意願下，中華電信終於在 4 月 9 日上午恢復網路頻寬流量，原本一觸即發的網路斷訊危機得以暫告解除³³⁹。

仔細審就台灣大集團之主張即可知其不無道理，首先現況下 1500 元或 3000 元之互連費單價與各先進國家 ISP 互連服務之 300 至 900 元不等之價格區

³³⁵ 參見〈拒付互連費 台灣大槓上中華電〉、〈小蝦米發難了〉，經濟日報新聞，2009年3月23日，A12版。

³³⁶ 〈NCC 介入 中華電恢復台固頻寬〉，聯合報新聞，2009年4月10日，A6版。

³³⁷ 〈NCC 強勢介入 電信斷訊危機暫解〉，聯合晚報新聞，2009年4月9日，可見於聯合新聞網，http://mag.udn.com/mag/digital/printpage.jsp?f_ART_ID=188838（最後點閱日期：2009年4月10日）。

³³⁸ 〈台灣固網：中華電綁架消費者 脅迫ISP接受不合理網路互連費 爭議款交付提存 客戶權益不受影響〉，台灣固網新聞稿，2009年4月9日。

³³⁹ 〈化解斷訊危機 台灣大遠傳聯手〉，經濟日報新聞，2009年4月10日，可見於聯合新聞網，可見於 http://mag.udn.com/mag/digital/printpage.jsp?f_ART_ID=188917（最後點閱日期：2009年4月10日）。

間相較顯然偏高³⁴⁰，且費用計算上係以 500MB 為分界，500MB 以內之單價為每月 1500 元/MB，超過此門檻以上之互連頻寬價格即為每月 3000 元/MB，龐大之單價差距下形成大客戶之購買單價為小客戶兩倍之不合理現象，亦嚴重影響中、大型業者之競爭力³⁴¹。

再者，就互連費用計費機制之設計上亦不甚合理。有別於美國業者間相互提供免費之對等互連服務，由於我國網際網路之均係由一般業者向中華電信付費購買互連服務，故雙向訊務流量之互連費用實際上均由一般 ISP 業者負擔，必須單方面承擔互連成本下，使得 ISP 業者與中華電信於網際網路接取市場之競爭居於不利地位，如本文所訪談之 C 業者一年即需向中華電信支付約 2 億元之互連費³⁴²。此種互連費用計算機制亦導致現況下當中華電信 HiNet 與某 ISP 業者間訊務量增大時，無論係因該 ISP 業者之客戶連接至 HiNet，或因 HiNet 客戶連接至該 ISP 業者之訊務量增加所致，均係由 ISP 業者獨自吸收所增加之互連成本。換言之即便係因中華電信單方面提高寬頻上網服務之速率，各 ISP 業者亦可能必須被迫向中華電信加購額外頻寬以因應可能增加之訊務流量，顯有失合理。如先前中華電信 HiNet 即透過大幅調降 ADSL 用戶的費率以及升速且不加價之促銷手法吸引用戶，民營 ISP 業者由於必須負擔升速後互連服務頻寬所增加的成本而莫不叫苦連天³⁴³。中華電信升速及降價之行為不僅可獲得消費者的青睞、增加市場占有率，更可進一步「排擠」（foreclose）民營 ISP 業者於寬頻網路接取市場與之競爭³⁴⁴。

倘進一步以有線電視業者提供多合一服務為觀察面向，在目前有線電視業者不斷積極提高 Cable Modem 之上網速率之下，互連費用勢必構成沉重之負擔，因而更加深刻凸顯此項問題之嚴重性，此即為何有線電視業者亦加入前述

³⁴⁰ 參見〈NCC 今討論互連費〉，聯合新聞網，2009 年 4 月 10 日綜合報導，http://mag.udn.com/mag/digital/printpage.jsp?f_ART_ID=188920（最後點閱日期：2009 年 4 月 10 日）。

³⁴¹ 參見 C 電信集團訪談記錄，問題 1 及其回應；〈拒付互連費 台灣大槓上中華電〉，前揭註 335；〈中華電連網價 今再協商〉，經濟日報新聞，2009 年 4 月 15 日，C6 版。

³⁴² 參見 C 電信集團訪談記錄，問題 1 及其回應。

³⁴³ 參見台灣固網新聞稿，前揭註 338。

³⁴⁴ 參見葉志良，〈開放用戶迴路與寬頻網路發展的「非等號關係」〉，<http://www.hope.com.tw/art/print.asp?O=200406281119309282>（最後點閱日期：2009 年 3 月 5 日）。

反彈中華電信互連費收取之列。在國外業者提供之轉接服務價格相較低廉下，或有論者以為 Cable Modem 等 ISP 業者或可透過國外業者的轉接服務將封包傳輸至 HiNet，但封包經由台灣傳輸至國外，再由國外轉送至 HiNet，一來一往間難免發生訊號遲滯之現象從而影響連線之服務品質。尤有甚者，HiNet 有時甚至會主動拒絕或延遲傳送接受此種繞道至他國之封包，使得 ISP 業者服務之品質受到嚴重之影響³⁴⁵，是以此項替代手段並不可行。基於前述種種不合理現象以及欠缺其他替代之解決手段，本文認為管制機關對於現狀下互連費用分攤以及計算方式實有介入管制之必要性。

綜上所述，由於現行之網際網路互連機制，係由民營 ISP 服務提供者所承擔，任一流向之訊務量越高均使業者等必須負擔更高昂的網際網路互連費用，業者遂可能吝於提供更高品質的網頁內容及服務，亦容易扼殺推廣高頻寬服務之動機。易言之就 Cable Modem 服務而言，當如何確保和 HiNet 互連以及互連費用之最小化成為 Cable Modem 服務提供者存亡之關鍵時，有線電視業者亦將無心從事新服務或新內容之提供與推廣，故本文認為現行之網際網路互連費計算機制不利於 Cable Modem 等網際網路接取服務之競爭，應有修正之必要。

5.1.4.4 不公平競爭行為之檢驗

自公平法之觀點分析，本文亦認為現況下中華電信所設定之互連服務價格過高、計費方式有失合理，搭配上升速不加價之促銷手段，已有構成公平法獨占行為之虞。

- 對商品價格或服務報酬，為不當之決定、維持或變更

公平法第 10 條規定獨占之事業，不得有：「一、以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭。二、對商品價格或服務報酬，為不當之決定、維持或變更。三、無正當理由，使交易相對人給予特別優惠。或四、其他濫用市場地位之行為。」

³⁴⁵ 王郁琦、王明禮，前揭註 325，頁 20。

首先，中華電信 HiNet 為我國唯一之骨幹網路業者，所有 ISP 業者均須與之互連而無其他選擇，故 HiNet 係符合公平法第 5 條第 1 項、第 5 條之 1 獨占者之定義。再者如前所述，HiNet 就網際網路互連服務收取之費用不但歷年來均明顯高於與其他國家之網際網路對等互連或轉接服務之費用，此外 HiNet 以總頻寬 500M 作為差別取價之標準，在服務提供成本無顯著增加下，卻設定兩倍之服務費價差，使得互連頻寬逾越 500M 之業者即必須支付雙倍之價格以取得互連服務。HiNet 對於互連價格之決定，使得其他提供網際網路接取服務之業者均須支付龐大費用以取得網路互連服務，服務規模越大型之 ISP 業者更必須負擔越沈重之成本，此舉已對於其他 ISP 業者於網際網路接取市場之競爭構成嚴重阻礙。

再者，中華電信利用其為國內唯一骨幹網路業者之優勢地位，要求其他 ISP 業者單方面負擔雙向互連之費用，導致即便係因 HiNet 之用戶連至其他 ISP 業者的網路抓取資料使雙方互連流量增加，仍然係由其他 ISP 業者支付相關費用付費予中華電信以取得互連服務，中華電信此種利用市場優勢地位強迫其他 ISP 業者概括負擔所有互連費用之舉，已屬對於互連服務計費機制之不當決定。

綜上，本文認為現況下 HiNet 對於網際網路互連服務之定價過高、欠缺差別取價之合理依據³⁴⁶，互連服務之計費標準亦有失公允，已構成公平法第 10 條第 2 款「對於商品價格或服務報酬，為不當之決定、維持或變更」之情形。

- 垂直價格擠壓行為

其次，本文認為中華電信近年來對於 ADSL 服務所採取之服務費用調降、「升速不加價」等促銷手段亦已構成垂直價格擠壓行為。

依公平會訂定之電信事業規範說明第五點指出，倘同時經營上下游市場的垂直整合電信事業透過提高上游市場產品或服務之價格，增加下游市場競爭者購買中間投入要素所需之成本，藉以削弱競爭者在下游市場之能力，即構成

³⁴⁶ 最高行政法院 95 年判字第 1518 號判決參照。

所謂「垂直價格擠壓」從而屬於公平法所禁止之獨占行為態樣。除以上定義外，公平會亦提出了三項輔助判斷標準作為審酌之要素：（1）行為主體是否為垂直整合且為上游市場之獨占者；（2）上游市場之商品服務是否為下游市場競爭者之關鍵投入要素（essential input）；（3）上游市場商品服務價格是否足以迫使下游競爭者退出市場³⁴⁷。

如前所述，中華電信 HiNet 為垂直整合且在網際網路服務之上、下游市場均具有獨占力量，其所供之網路互連服務亦係其他 ISP 業者於下游之網際網路接取服務市場競爭所必備，係屬於網際網路接取服務競爭市場之關鍵投入要素。中華電信 HiNet 一方面調降 ADSL、光世代服務價格或實質降價，一方面未調降費之行為，將可能造成中華電信至其他 ISP 業者之訊務流量增大，從而其他 ISP 業者必須被迫支付高額之對等互連費用以拓寬互連頻寬，另一方面由於各 ISP 業者必須和中華電信所提供之服務進行競爭，雖然其他 ISP 業者之客源可能因 HiNet 服務降價而遭到中華電信之侵奪，但為了避免價格上喪失競爭力，ISP 業者亦僅能跟隨中華電信所訂定之價格。換言之，其他競爭者將同時面臨成本上升及營收下降之雙重困境，中華電信遂可更加穩固其在此市場的獨占地位。因此，當中華電信之前揭行為足以迫使具有相同效率的下游競爭者因收入不敷成本而退出市場，則將構成公平法第 10 條獨占事業之禁止行為態樣，而有予以管制之必要。

5.1.4.5 可能的解決途徑及評析

由於台灣的海島特性，國際連線之效率很難優於國內連線，再者由於台灣網路使用者多以使用繁體中文為主，國內的網路文化自成一格，遂形成內部資訊流量遠高於國際資流量之態勢，在此情形下，即便國外 ISP 業者能夠以低廉之價格提供轉接服務，仍無法取代國內 ISP 業者之間之直接對等互連所達成之傳輸品質及效率，故國內的網路互連問題仍必須於國內解決³⁴⁸。

³⁴⁷ 公平會電信事業規範說明，收錄於前揭註 311，頁 424-25。

³⁴⁸ 參見王郁琦、王明禮，前揭註 325，頁 98。

由於假外國 ISP 業者為互連媒介可能導致封包傳送之遲滯亦無法確保連線之品質，實非可行之手段，本文茲將可能的解決方案羅列如下並進行分析：

- 課予免費互連之要求

有認為可參考美國 ISP 業者間相互提供免費對等互連之方式，利用法律規定課予所有 ISP 業者相互提供免費對等互連服務之義務，惟本文認為在中華電信與其他 ISP 業者規模相差甚鉅下，要求無條件相互提供互連服務對於花費龐大成本從事網路建設之中華電信不甚公平，此法亦將鼓勵 ISP 業者濫用其他 ISP 業者之頻寬，產生「搭便車現象」，從而影響 ISP 業者將從事擴充頻寬、更新網路建設之意願³⁴⁹。

- 降低免費互連之標準

有認為應要求 ISP 業者降低免費互連之標準，如由各該 ISP 業者自行訂立「合理的」免費對等互連政策，所謂「合理」係指必須有至少兩家以上之 ISP 業者符合該等免費對等互連之條件³⁵⁰。惟本文認為在中華電信 HiNet 服務一家獨大下，HiNet 之免費對等互連政策可能僅能嘉惠兩家業者，其他小型或新進之 ISP 業者仍必須負擔高額之互連費用，故本文認為此法較無助於改善現狀，對於促進 Cable Modem 等新進 ISP 業者與中華電信競爭之成效亦相當有限。

- 降低互連費價格：

有業者主張基於目前中華電信互連費用定價過高以及差別取價級鉅不利於中、大型業者之情形，應要求中華電信予以降價，尤其應給予購買較大頻寬之客戶更優惠及合理之價格。本文認為倘延續目前互連費用由 ISP 業者單方負擔之模式，則降低互連費之價格確有其必要。

- 提昇網路交換中心效率、鼓勵 ISP 業者加入：

³⁴⁹ 參見同前註，頁 55。

³⁵⁰ 同前註，頁 58。

有認為應透過協助交換中心進行網路流量之交換，以避免國內網路流量繞境國外再流入國內之無效率情形。但本文認為由於目前我國各交換中心僅負責擔任流量交換之中樞，並未介入各 ISP 業者之間互連費之商議及制訂³⁵¹，故如何強化交換中心之角色以改善互連機制收費計價之合理性仍為該方案所待解之難題，故此法恐較緩不濟急。

- 採行封包傳遞雙向計費方式：

有業者反應現行的互連計費機制使民營 ISP 業者必須單方承擔雙向流量之互連頻寬成本，導致即使是 HiNet 使用者至其他 ISP 業者抓取資料，其所使用之頻寬流量仍須由其他 ISP 業者支付互連費用而非中華電信負擔，從而內容業者所製作之網站越受歡迎、點閱率越高，提供 IDC 服務之 ISP 業者反而需要因此負擔更多的互連費以確保有充足之互連頻寬供 HiNet 之用戶連接至自身之主機，此對於引進優質內容之 ISP 業者不啻為變向之處罰，嚴重扼殺了 ISP 業者引進受歡迎內容之動機。故有業者曾倡議比照現況下電信服務互連之雙向計費模式，以封包傳輸途徑為收費計算基礎，要求互連之 ISP 業者應支付流量費予提供互連服務之一方，如此內容產業與 ISP 間才能形成更緊密之利益共同體，帶動內容產業之發展³⁵²。

5.1.4.6 本文見解

第一類電信事業資費管理辦法於 2006 年修正時將網際網路互連服務納入殊值肯定，惟該法規對於網路互連時之互連費用計價方式、負擔原則等尚無明文規範，致使包括 Cable Modem 服務提供者等 ISP 業者在網際網路服務互連上屢遭市場主導者中華電信 HiNet 不公平之對待，除法制層面已構成我國公平法第 10 條以及第一類電信事業資費管理辦法第 9 條之 2 等所禁止之不公平競爭行為外，實然面亦已對於我國寬頻服務產業甚至多合一服務之發展構成嚴重阻礙。

深究美國之網際網路互連環境可知，存在多家網際網路骨幹連線提供者，由於未有任何一家具有絕對之市場主導力，故彼此之間可透過免費提供對等互

³⁵¹ 參見王郁琦，〈網際網路交換中心業務於我國電信法上定位之探討〉，《科技法律透析》，2005 年 6 月，頁 23（2005）。

³⁵² 參見蔡明忠，前揭註 223。

連服務達成網際網路之互連。惟我國長久以來網際網路業務係由中華電信一家獨大，新進業者之營運規模與以及市場占有率均與其相差甚鉅，要取得與中華電信免費互連之資格恐相當困難，顯見美國法下相近規模業者相互提供免費對等互連服務之機制並無法有效解決我國之互連問題。為避免包含 Cable Modem 服務提供者等各新進 ISP 業者與中華電信就網際網路接取服務進行競爭之能力因互連費之計價及收取遭不當削弱，以及為促進各新進 ISP 業者更有動機提供使用者更豐富的內容以及更完整的服務，本文認為採取「流量付費機制」為可行之手段。縱然流量付費機制之並非各國之主流，惟本文認為此乃因各國不同之產業發展情形使然，不應作為否定該項建議之理由，實際上於外國已有部份實務界人士將流量付費機制視為不同層級間提供互連服務時其中一項可採行的計費機制³⁵³，該種計費方式甚至已為澳洲競爭與消費者委員會（Australian Competition and Consumer Commission, ACCC）所肯認³⁵⁴，表示該項計費方式並非不可行。本文認為由於現況下新進業者欠缺談判能力，在互連價格以及條件之訂定上只能聽任中華電信予取予求，從而對於我國網際網路接取服務已構成嚴重的發展限制，應參考語音通信網路互連之運作模式，採行「流量付費機制」以健全互連費用之計算基礎，此法除了能夠使中華電信就其傳輸至其他 ISP 業者之訊務流量負擔相關費用，打破目前由 ISP 業者吸收雙向互連成本之不平衡狀態，從而使 Cable Modem 服務提供者等新進業者與中華電信 HiNet 間有更公平之競爭地位，ISP 業者亦將有動機透過提高接取服務速率或頻寬之方式提昇服務之品質，並且致力於充實服務之內容。

惟本文認為 ISP 業者間之互連議題除了係有關服務費用之計算以及分攤爭議外，更根本的問題在於現行之電信事業網路互連管理辦法中並未將數據互連納入規範中，使得業者是否有提供數據互連之義務不明。依據 WTO 基本電信協定「參考文件」所揭示之監管原則，互連義務已被納為其中一項重要之原則，而該項原則要求管制機關應確保任何業者均得與市場主導者（major supplier）之網路進行互連，且應以透明、合理、成本導向之條件與費率提供前

³⁵³ See e.g., Geoff Huston, *Interconnection, Peering, and Settlements*, http://www.isoc.org/inet99/proceedings/1e/1e_1.htm (last visited Mar. 25, 2009).

³⁵⁴ The Australian Competition and Consumer Commission's Comments on the Productivity Commission's Position Paper on International Telecommunications Regulation, at 10, *available at* www.pc.gov.au/data/assets/pdf_file/0020/55505/subdr020.pdf (last visited Mar. 25, 2009).

揭互連服務³⁵⁵；再者，ITU 於其所頒布之「過度至下一代網路最佳實施範例」中亦已明確肯認 IP 互連（IP-interconnection）等網路互連為成功過渡至下一代通訊網路（Next Generation Network, NGN）之核心要素，因此該項文件中要求各國管制機關應採取適當措施，包括檢討並明確界定數據或服務之網路互連政策，以促進互連模式之合理性³⁵⁶。鑒於寬頻服務已為趨勢，實有必要對此明確規範業者間之互連義務，以促進產業發展，故除了付費機制之修正外，本文認為應進一步將數據互連納入電信法第 16 條互連義務與電信事業網路互連管理辦法之規定中，以將第一類電信事業數據互連之義務予以明確化³⁵⁷。

由於流量付費機制之採行必須仰賴中華電信以及各 ISP 業者之間達成共識，各方亦須進一步討論以就計價基礎以及付費方式取得合意，恐非短期內可實行，為避免第一類市場主導者中華電信透過制定互連費遂行獨占行為以及「垂直價格擠壓」之反競爭行為³⁵⁸，從而有違反公平交易法以及第一類電信事業資費管理辦法第 9 條之 2 對於第一類電信市場主導者之限制條款，本文建議於現階段過渡時期中通傳會應透過修訂第一類電信事業資費管理辦法之方式，制定更合理之網際網路互連計價方式以及負擔原則，並且要求中華電信調降互連頻寬費以及免費互連之標準，另一方面亦應於電信法第 26 條中增訂條文以賦予通傳會得視市場零售價格變動及市場競爭狀況，修正市場主導者提報批發價格之權限，使通傳會得對於該互連費價格進行設算檢驗並予以調整，以確保中華電信所制定之互連費價格可使 Cable Modem 等 ISP 業者享有合理之營運利潤以與其進行有效競爭。

5.2. 有線電視系統經營者提供語音通信服務

³⁵⁵ Negotiating Group on Basic Telecommunications- Reference Paper, ¶2.1, ¶2.2(b), ¶2.4 (April 24, 1996), available at http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/tel23_e.htm (last visited Mar. 26, 2009).

³⁵⁶ ITU, *Best Practice Guidelines for Next-Generation Networks (NGNs) Migration*, available at <http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR07/consultation.html> (last visited Mar. 26, 2009).

³⁵⁷ 參見何吉森，〈通訊傳播規範之整合與建構研究〉，世新大學傳播研究所博士論文，頁 216（2007）。

³⁵⁸ 有關我國現行寬頻接取市場之批發價格管制制度以及垂直價格擠壓現象之分析與興革之建議，可參見林雅惠，〈論寬頻接取市場批發價格管制制度—兼論垂直價格擠壓理論〉，收錄於《2006 全國科技法律研討會論文集》，頁 159-85（2006）。

除了提供網際網路接取服務外，有線電視業者另一項跨業經營之重要領域為提供語音通信服務，本文以下將分析有線電視業者提供語音通信服務之管制規範以及所衍生之法律爭議。

5.2.1. 有線電視業者提供服務之模式

5.2.1.1. 成為第一類電信事業

有線電視業者可透過取得第一類電信事業市內網路業務經營者之方式提供「有線電視纜線電話」（cable circuit-switched telephony，詳見前述 2.2.2）。固定通信業務管理規則於 2007 年 5 月 21 日修正第 4 條之 2 第 4 項、第 7 條之 1 以及第 22 條之 1，允許有線廣播電視系統經營者得以其有線廣播電視經營地區申請經營市內網路業務³⁵⁹，亦即所謂「小固網」之業務。加以固定通訊業務管理規則近期透過修正大幅調降業者之最低資本額、履行保證金以及市內網路系統容量建設門檻，以擴大申請者業務經營之彈性³⁶⁰，是以逐漸開始吸引有線電視系統經營者投入第一類電信事業。如台中市的威達有線電視公司，即於 2008 年 2 月取得市內網路業務服務經營許可，成為我國第一家跨足經營「小固網」業務之有線電視業者。



倘有線電視業者有意透過成為市內網路業務經營者提供語音通信服務，其應遵守之義務如下：

- 最低資本額限制以及計算方式爭議

有線電視業者之最低資本額為新台幣 2 億元，依據固定通信業務管理規則第 8 條、第 22 條規定，97 年 2 月 1 日後申請經營市內網路業務經營者，其最低資本額為新台幣 48 億元乘以市內網路經營權數，並設有 30 萬乘以市內網路業務經營權數之開台最低門號限制。通傳會表示，於有線電視系統經營者跨業提供市話服務之情形，按固定通信業務管理規則第 12 條之 2 規定意旨，其

³⁵⁹ 參見固定通信業務管理規則民國 96 年 5 月 21 日修正理由（「降低有線廣播電視系統業者跨業經營之門檻，俾其得以原經營地區為單位跨業經營市內網路業務。」）。

³⁶⁰ 參見固定通信業務管理規則 2008 年 1 月 31 日部分條文修正總說明。

最低資本額仍應分別計算³⁶¹。以威達有線電視股份有限公司申請市內網路業務經營許可一案為例，為經營市內網路業務，其另須增資 6 億元。

惟查固定通訊業務管理規則第 12 條之 2 僅要求跨業經營市內網路業務者應於事業計畫中敘明擬設置之市內網路設備、架構、既有網路分割計畫以及營業區分，並未涉及最低資本額限制之規範，何以通傳會可因該條之意旨得出跨業經營者資本額應合併計算之結論實不無疑問。

再者，依據固定通信業務管理規則第 8 條之修法理由，「網路建設資金」、「營運初期資金」、「安全存量資金」以及「自有資金比率」四項因素係通傳會作為對於經營固定通信業務者之最低資本額限制之計算基礎。在光纖/同軸纜線混合網路之架構下，有線電視系統線路早已具備雙向傳輸之功能，且可同時處理語音、影像以及數據等各式資料，故語音通信服務之提供，需額外建置者僅如交換機與終端機等電信交換設備，除此以外係利用既有用戶迴路之頻寬從事語音傳輸，無須負擔鉅額之網路建置成本，固定通信業務管理規則 22 條之 1 之修訂即充分肯認以及反映此種技術模式³⁶²。故該類跨業經營者之網路建設資金既顯著低於一般未從事跨業經營者，自應適用不同之最低資本額限制，此係「不等者不等之」之平等權原則使然，此時若一味比照一般新進之市內網路業務經營者適用相同之最低資本數額即有失合理。通傳會此一主張分別計算之見解，硬性加總最低資本數額，明顯背離固定通信業務管理規則中依據業者建置設備、系統之成本計算最低資本額之意旨，使得跨業經營業者蒙受不利益。反觀中華電信透過 MOD 服務跨足經營傳播服務之情形，卻因 MOD 服務業經定性為電信服務之一故無資本額分別計算之要求，從而中華電信無待增加資本額即可經營 MOD 業務。故自以上可能產生之兩種跨業經營態樣予以比較下亦即可發現現況下存在管制手段不平等之情形，本文此種厚此而薄彼之管制似與技術中立之原則有違。

³⁶¹ 參見國家通訊傳播委員會第 224 次委員會議第五案決議：「審酌固定通信業務管理規則第 12 條之 2 規定意旨，有線廣播電視系統經營者申請兼營市內網路業務之最低實收資本額，應依個別業務之法令規定分別計算。」，2008 年 1 月 29 日。

³⁶² 參見固定通信業務管理規則第 22-1 條第 4 項：「依第四條之二第四項規定申請經營市內網路業務者，得以其既有有線廣播電視系統用戶迴路認定為第一項及第二項所定應自行建設設備。並應符合主管機關所定技術規範。」

即便電信事業因其服務特性而具有較大之資本需求，惟本文認為現況下將最低資本額限制予以加總，完全拒絕將多合一服務者跨業經營之綜效納入考量仍有失合理，過份的資本額要求毋寧將構成業者沈重的負擔，除了將形成過高之參進障礙外，閒置之資金更會造成不必要之社會成本，故本文認為解決方案之一為將有線電視系統經營者以既有線路系統跨業經營電信服務之最低資本額限制予以降低；另由於企業綜效發揮程度均有所不同，本文認為另一種可行之作法為授權主管機關考量個案具體情節，依職權訂定合宜之跨業經營最低資本數額。

- 互連義務

依有線廣播電視法第 4 條、電信法第 16 條規定，兼營第一類電信事業之有線電視業者有與其他第一類、第二類業者互連之義務，有線電視業者可因此要求其他既有電信業者開放其網路，從而分享網路效應，故互連義務對於有線電視業者而言係利大於弊³⁶³。



- 普及服務

依有線廣播電視法第 4 條、電信法第 20 條，有線電視業者如經營第一類電信事業時，交通部（現已為通傳會）得要求其提供電信普及服務及/或提供電信普及服務基金。因此種普及服務之性質與有線電視業者依有線廣播電視法第 53 條負擔之「特種基金」並不同，故跨業經營之有線電視業者如經主管機關要求提供電信普及服務或分攤電信普及服務基金，將同時必須負擔有線電視發展基金以及普及服務費用兩項義務，而前述雙重義務之課予是否可能過當，尚待將來發生實際案例時由主管機關進一步評估³⁶⁴。

- 網路、會計分離

依據固定通信業務管理規則第 12 條之 2 之規定，有線廣播電視系統經營者申請兼營市內網路業務者，應於事業計畫書內敘明擬設置之市內網路設備及其

³⁶³ 江耀國、周韻采，前揭註 53，頁 110。

³⁶⁴ 參見同前註，頁 111。

架構圖、「既有傳輸網路分割計畫」及其營業區分。換言之有線電視業者欲兼營市內網路業務時，必須確保有線電視服務以及市內網路業務在網路設備及營業上之具備明確之分割界線，亦即遵守「網路、營業分離義務」。此外，有線廣播電視法第4條、電信法第19條亦要求有線電視系統跨業經營第一類電信事業時，應分別建立計算盈虧之會計制度，即「會計分離義務」。惟數位匯流下欲兼營市內網路業務之有線電視系統經營者係透過既有之光纖/同軸纜線混合網路傳輸架構同時提供電信以及傳播服務，就其所提供之有線電視服務與第一類電信服務，其共用網路或共享頻寬之部份，如何精確的分離出有線電視與電信服務各自之成本，將會是一項難題³⁶⁵。

5.2.1.2. 成為第二類電信事業

現行法規將網路電話業務劃歸第二類電信事業之特殊業務，並依是否利用E.164用戶號碼區分為「E.164用戶號碼網路電話服務」及「非E.164用戶號碼網路電話服務」。是以有線電視業者提供語音服務之方式，若係將類比語音信號轉換為數位封包，並透過網際網路進行分封交換，即屬於「網路電話服務」之提供，從而以取得第二類電信事業經營許可為已足。

我國既有電信管制思維下認為第一類電信由於需設置傳輸機線設備，所產生之社會成本較高，是以應嚴格控管，相較而言無設置傳輸機線設備之第二類電信事業僅是架構在第一類電信業者之基礎網路上提供服務，故可採取低度管制。有線電視業者利用自身之網路傳輸設備以及相關交換設備提供網路電話服務，定性上雖與電信法第11條下「設置電信機線設備，提供電信服務之事業」之第一類電信事業較為相符，然現況下卻將其歸類為第二類電信事業，此不啻與前述電信服務之定性產生齟齬，更嚴重的問題為由於現行法規對於第一類、第二類電信事業之規範密度相差甚鉅，服務分類之疑義以及差別管制之正當性倘無法釐清，將造成取得第一類電信事業執照之一般電信業者和取得第二類電信事業之有線電視業者就提供類似之語音通信服務蒙受差別管制之情事，有線電視業者由於前揭法規之漏洞，即可透過取得第二類電信事業經營許可之方式，免於受到現況法規對於第一類電信事業之嚴格管制以及承擔相關義務。

³⁶⁵ 同前註，頁113。

進步言之，由於我國現行電信規範對於第二類電信事業係採取低度管制，故有線電視業者取得第二類電信事業網路電話之經營許可，與成為第一類電信事業之義務內涵上存在諸多不同，如第二類業者於申請時無最低資本額、網路系統容量、履行保證金之要求，無須繳交特許費，取得許可後亦無須負擔互連義務³⁶⁶、普及服務（經主管機關公告指定者除外）、會計分離等義務。仔細比較前述有線電視業者提供語音服務之兩種態樣後將可發現，有線電視業者雖同樣利用自行建置之線路系統提供語音服務，卻可因服務傳輸技術上之差異而導致適用不同之執照要求，從而對應不同之管制密度，此種依據不同技術給予不同對待不但有失管制之公平性，更容易造成對於特定科技或服務發展之箝制效果，本文認為殊不可取，有學者即倡議長遠之計應為廢除第一類、第二類電信事業之分類為宜³⁶⁷。

綜上所述，現行電信法之管制架構依照電信事業有無設置機線傳輸設備而區分為第一類與第二類電信事業，並分別自發照方式、資費管制、網路互連、普及服務以及會計處理等層面課予不同密度之管制，由有線電視業者提供語音服務之義務規範比較即可知，隨著技術進步以及服務多樣化之發展，原來電信事業一、二類之分類界線漸趨模糊，已非壁壘分明，將所有電信服務硬性區分第一、第二類電信事業，不啻欠缺實益，恐將造成管制手段之不平等待遇，從而誘發管制套利、管制規避等問題。本文認為我國通訊傳播規範若繼續延續以上定性以及方式，不但無助於產業秩序之維持，未來在普及服務、網路接續等義務規範以及市場界定上，只會引發更多無止盡之紛爭，從而影響科技進步與產業發展³⁶⁸，故本文認為應廢除上開分類，改以服務之功能性質作為管制分類之基礎為妥（詳見第 6 章）。交通部電信總局曾研議廢除以上分類，惟其後並未實際著手進行相關法規之修正³⁶⁹。

³⁶⁶ 電信事業網路互連管理辦法係要求第一類電信事業無正當理由不得拒絕第一類或第二類電信事業者互連之要求。換言之第二類電信事業有要求互連之權利，但無提供互連之義務。

³⁶⁷ 劉孔中，〈數位網路產業之競爭政策與競爭規範〉，《台大法學論叢》，第 30 卷第 6 期，頁 212-13（2001）；對於現行電信管制分類標準之其他批評，可參見李志仁，前揭註 59，頁 219-20。

³⁶⁸ 謝穎青、葉志良，前揭註 320，頁 20。

³⁶⁹ 〈交通部電信總局發布「電信法修正案公開諮詢文件」廣徵各方建言〉，交通部電信總局新聞稿，2005 年 10 月 19 日，可見於

5.2.1.3. 策略聯盟

由於我國對於第一類電信事業固定通信業務之申設門檻相當嚴格，故有線電視業者多透過與台灣固網、亞太電信以及新世紀資通³⁷⁰等綜合網路業務經營者合作以提供 Cable Phone 服務。如我國現今第四大有線電視業者台固媒體旗下之有線電視系統經營者，即是透過與母公司台灣固網與亞太固網以提供 Cable Phone 服務³⁷¹，其合作模式多為由有線電視業者提供有線電視系統纜線，固網業者提供交換設備處理訊號以提供語音通信服務。策略聯盟模式下有線電視業者應取得第一類電信事業「電路出租」之許可，以提供線路予合作之固網業者。

5.2.2. 自「有線電視系統大聯網」看我國有線電視業者發展語音服務之劣勢與威脅

亞太固網、台灣固網於 2006 年中旬曾試圖合作，結合中嘉、東森、台灣寬頻、富洋及台基網等五大有線電視系統業者，推出「有線電視系統大聯網」寬頻網路電話服務（以下簡稱「大聯網服務」）³⁷²。該項產品標榜與傳統市話通話品質相近，每一用戶均配有一電話號碼、不需電腦開機即可使用故無須改變撥打習慣，且以涵蓋全台 44 家系統台 300 萬用戶可享跨網互打免費為主要訴求。使用大聯網服務撥打手機和國際電話亦享有更優惠低廉的價格，其他如來電顯示、隱藏發話號碼、特定話務限制撥打、話中插接、三方通話以及拒接匿名來電等多元化增值服務亦應有盡有³⁷³。當初業者曾經樂觀的表示，藉由新進固網業者以及全台五大有線電視系統組成綿密之網路，搭配上成熟的通訊技術，此項創舉將可望帶動大聯網服務於台灣之發展，使其成為家庭語音通訊的

<http://www.motc.gov.tw/mocwebGIP/wSite/ct?xItem=10962&ctNode=145&mp=1>（最後點閱時間：2009 年 4 月 10 日）。

³⁷⁰ 與遠傳電信同為遠東集團旗下之電信事業，該公司係以「速博（sparq）」服務為名從事語音、數據、資訊與電信整合之固網業務，詳見 <http://www.sparq.com.tw/company/about.jsp>（最後點閱日期：2009 年 4 月 29 日）。

³⁷¹ 參見台灣大寬頻 Cable 寬頻電話介紹，<http://www.tfn.net.tw/residential/cp/search2.asp>（最後點閱日期：2009 年 3 月 9 日）。

³⁷² 〈網路電話爭霸 固網/有線合抗中華電〉，資傳網新聞，2006 年 6 月 19 日，http://cpro.com.tw/channel/news/content/index.php?news_id=50117（最後點閱日期：2009 年 3 月 9 日）。

³⁷³ 〈三網合一 搶攻市話服務〉，自由時報新聞，2006 年 11 月 28 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/nov/28/today-e3.htm>（最後點閱日期：2009 年 3 月 9 日）。

新主流，甚至可望逐步取代原有之中華電信市話服務³⁷⁴。惟前開服務並未引起消費者廣大之迴響，如今寬頻網路電話服務申辦人數仍然相當有限，大聯網服務亦未如當初所預期地撼動中華電信市話之獨占地位，雖無正式新聞發佈，惟以上之合作計畫目前似乎已陷入停擺，取而代之的是由有線電視業者各自推出之產品組合³⁷⁵，僅台灣固網以及旗下之有線電視仍保持與亞太電信之合作³⁷⁶。

由以上事例可知，即便以有線電視業者於我國近七成之普及率之優勢，推廣大聯網服務仍遭遇相當大的挑戰，分析前揭大聯網服務未成功的原因之一，乃因我國行動通信之普及。於行動通信蓬勃發展下，對於一般消費者而言行動電話具有更高之機動性以及即時性，故其習慣仰賴行動電話作為主要通訊之工具，市話遂逐漸式微，對於企業用戶而言市話之重要性亦逐漸降低且著重於國際電話之節費。再者，中華電信承接國營時代市場規模以及基礎建設之優勢因而享有極高的市話市占率，相對而言新進業者若需成功進入通信市場除了投入龐大資本以建設固定通信網路外，勢必需要搭配行動通信以吸引個人用戶，或推出更優質的國際電話服務或更提供優惠的價格以吸引企業用戶³⁷⁷。但推出更吸引人的節費方式或其他整合性服務實屬不易，且對於新進業者經營市話之毛利勢必將構成更嚴重之侵蝕，從而構成成本回收之困難。析言之，我國市話電信市場長久經既有業者中華電信一方獨占下，需負擔龐大系統網路建置資金成本的新進業者本以難與之抗衡，再加以市場發展上之侷限、服務整合上之困難，種種因素下均使有線電視業者難以將其跨業經營之綜效發揮於跨足電信市場之上，故縱然目前有線電視業者提供語音服務技術上已屬純熟可行，產業競爭面上所面臨無利可圖之窘境仍使其望而卻步³⁷⁸。

5.3. 不平衡的多合一服務發展現象—有線電視數位化之發展瓶頸

電信事業近年來積極將版圖拓展至網際網路接取以及視訊服務，甚至藉由推出 MOD 服務以直接挑戰有線電視系統經營者服務之核心；相較而言，以有

³⁷⁴ 〈亞太固網、台灣固網破天荒攜手合作 結合五大有線電視系統業者 轟動推出大聯網〉，台灣固網集錦，<http://www.tfn.net.tw/about/news.asp?newsid=160&page=1&year=2006>（最後點閱日期：2009年3月9日）；另參見前揭註372。

³⁷⁵ 參見 C 電信集團訪談記錄，問題2及其回應。

³⁷⁶ 參見台灣大寬頻 Cable 寬頻電話介紹，前揭註371。

³⁷⁷ 參見行政院公平交易委員會，前揭註192，頁40。

³⁷⁸ 參見 C 電信集團訪談記錄，問題2及其回應。

線電視系統經營者為首的傳播事業，雖曾嘗試推出前述之 Cable Modem 以及大聯網服務以作為進入網際網路接取服務以及語音通信服務之的敲門磚，惟並未立即引起消費者之認同，故其市占率以及影響力尚無法撼動中華電信在前開市場中的龍頭地位。

當美國等其他有線電視普及率與我國較為相近之國家，於數位匯流下之多合一服務市場多呈現有線電視以及電信業者同台競爭、百家爭鳴之局面時，面對來勢洶洶的電信事業，相對而言我國之有線電視業者卻顯得裹足不前、欲振乏力，根據通傳會之「96年通訊傳播績效報告」顯示，我國於2007年之數位服務普及率僅4.06%³⁷⁹，CASBAA將我國2006年之數位普及率與亞洲及歐美等16國比較下，我國排名為第14名，竟僅優於菲律賓、印度³⁸⁰。台灣身為高科技之島，有線電視數位化竟遜於越南和泰國，實在令人殊難想像！本文認為此並非由於有線電視業者缺乏遠見，實係因其深受兩項重要因素之不當箝制而導致台灣有線電視數位化之速度嚴重落後，以下將分別探討之：

5.3.1 收視費率調幅無法反映技術、服務提升之成本

為了避免有線電視業者訂定不合理之收費標準以哄抬服務售價或削價競爭，我國新聞局自1998年起開始設定有線電視播送系統收費標準³⁸¹，其後雖然將收視費交由各地方政府審議，惟數年來收視費用上限仍介於新台幣500至600元之間而幾乎沒有任何調漲，甚至有逐漸下降之趨勢³⁸²。根據Cable & Satellite Broadcasting Association of Asia (CASBAA)所公佈的「台灣的數位差距：付費電視產業之規範與發展」報告中針對亞洲14個國家以及英、美兩國之產業發展現況以及管制環境進行比較分析之結果，我國有線電視服務之收視費用調幅遠低於前述國家。在英美市場，付費電視月費平均每年增加5%以上，傳輸平臺由於能夠透過費率調漲逐步回收投資，遂願意大舉投資數位化服務所需之基礎設施和節目內容，相較而言我國2003至2006年間有線電視費用之漲幅卻僅

³⁷⁹ 參見通傳會，〈96年通訊傳播績效報告〉，頁133（2008），可參見 http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/08070/1026_080702_1.pdf（最後點閱日期：2009年3月3日）。

³⁸⁰ 參見CASBAA，前揭註225，頁20。

³⁸¹ 鍾瑞昌，〈有線電視費率審議與分組收費對產業之影響〉，頁3，www.stba.org.tw/download/911.doc（最後點閱日期：2009年3月2日）。

³⁸² 同前註，頁5-7。

0.4%³⁸³，該報告進一步指出此種僵化的費率已嚴重地影響業者從事設備投資、服務升級之意願³⁸⁴。於收視費用未調漲下，通傳會日前進而要求提供數位頻道之有線電視系統經營者必須免費提供用戶機上盒，擬進行數位化之有線電視業者一方面必須投入龐大資金從事系統更新同時自行吸收機上盒之費用，但另一方面營收是否能夠增加卻仍然是未知數，此對於有線電視業者從事系統、線路數位化之意願，無疑是更嚴重之摧折，是以長久以來的費率上限使業者喪失投資誘因，從而無法發展出更新穎的整合性服務。CASBAA報告中指出台灣付費電視產業之年均投資比、年均節目投資比以及年均營收比均遠遠落後於日本、新加坡等亞太地區的領先市場，即為此項影響之明證³⁸⁵。我國有線電視服務費率上限審議原係立意良善的「德政」，但不當操作之結果造成調幅之僵固，使得有線電視服務提昇之成本無法被充分反映於收視費用中，十年來不但嚴重地限制了我國廣播電視市場之規模，亦限制了服務內容多樣性的可能，到頭來消費者反倒成為最大的受害者³⁸⁶。

5.3.2 僵化的費率上限使數位化服務無法拓展

現況下由於有線電視之費率受到嚴格之上限限制，有線電視業者為求利潤之極大化，遂透過擴充基本頻道數量之方式，以維持其對於收視戶所收取之費用上限，於是基本頻道發展至今已高達上百台，是其他國家基本頻道數量之兩倍³⁸⁷。有線電視業者提供上百個基本頻道供消費者收視雖然乍看之下有利於消費者福祉，但這種一次訂購全數基本頻道的統一付費模式近幾年來遭致各界質疑。主要原因在於林林總總的基本頻道中並非每一個的頻道均為消費者所會收看，然而現況下卻要求用戶一次全部購足，並不合理。消費者無法依其喜好選擇購買收視之頻道而排除不需要的頻道，僅能選擇「全有或全無」式的收視服務，此種交易方式顯已與公平法所禁止之搭售行為無異。當基本頻道已足以使人眼花撩亂時，消費者久而久之逐漸習慣「吃到飽」、統一費率（flat rate）的

³⁸³ CASBAA，前揭註 225，頁 7-8，19-20。

³⁸⁴ 同前註，頁 11。

³⁸⁵ 同前註，頁 12-13。

³⁸⁶ 參見同前註，頁 11、14。

³⁸⁷ 如我國 2004 年有線電視基本頻道為 87 個，與美國、英國、加拿大等五個歐美國家平均值 41 個頻道相較，足足為兩倍有餘。參見江耀國，有線電視數位化之推動及產業發展場次報告投影片，前揭註 49，頁 43，財團法人 21 世紀基金會主辦，Contact 21：數位匯流下產業衝擊與轉型座談會，2009 年 4 月 3 日。

收視費計價，在邊際效用遞減下³⁸⁸，消費者付費訂閱數位頻道以享受額外視聽娛樂之意願自然極為低落。

有線電視業者為迎合此種消費偏好，只能不斷透過擴充類比基本頻道之數量，近年來頻道數量不斷增加下，有線電視系統經營者之經營成本日增，但收視費率卻遲遲未獲提昇，甚至有下滑之趨勢，有線電視業者遂缺乏動力建置新設備、改善傳輸技術以從事服務之數位化。再者，為了得到較好的廣告價格，電視節目之內容自然趨向迎合大多數人之需求，而缺乏分眾化之設計，造成獎勵大眾節目、抑制分眾節目之效果，嚴重影響頻道內容多樣性之發展。

抑有進者，此種包裹式交易以及收費模式下，頻道節目提供者必須透過大鍋飯拆帳法之方式與其他眾多基本頻道共同分配收視費，僵固的訂價機制，不但使得優質的節目價值無法被彰顯，在欠缺分組付費機制下，有線電視業者更可能囿於成本考量，將授權費較高的優質節目以低品質、低成本之頻道代之，長期之下將引發劣幣驅逐良幣之現象，造成頻道數量日益成長，內容卻每況愈下之情形。



要之，有線電視服務費率上限已構成我國有線電視服務邁向匯流發展之絆腳石，有線電視系統業者擔心成本無法回收而寧可選擇坐收穩定之類比頻道服務，而吝於投入資本以從事服務之革新，傳輸技術不經濟、網路架構不更新遂導致數位化之遲滯，節目內容亦因有線電視業者對於基本類比頻道服務之依賴趨向單元化、品質日益下降，民眾雖不滿意但僅能勉強接受吃到飽形式的基本頻道套餐³⁸⁹，茲可將目前有線電視費率上限之機制對於我國有線電視數位化發展所造成之箝制效果以下圖表示：

³⁸⁸ 參見王小惠，有線電視數位化新挑戰：你知道你在看數位電視嗎？（有線電視數位化之推動及產業發展場次報告投影片），同前註，頁 24。

³⁸⁹ 參見程宗明，前揭註 232。

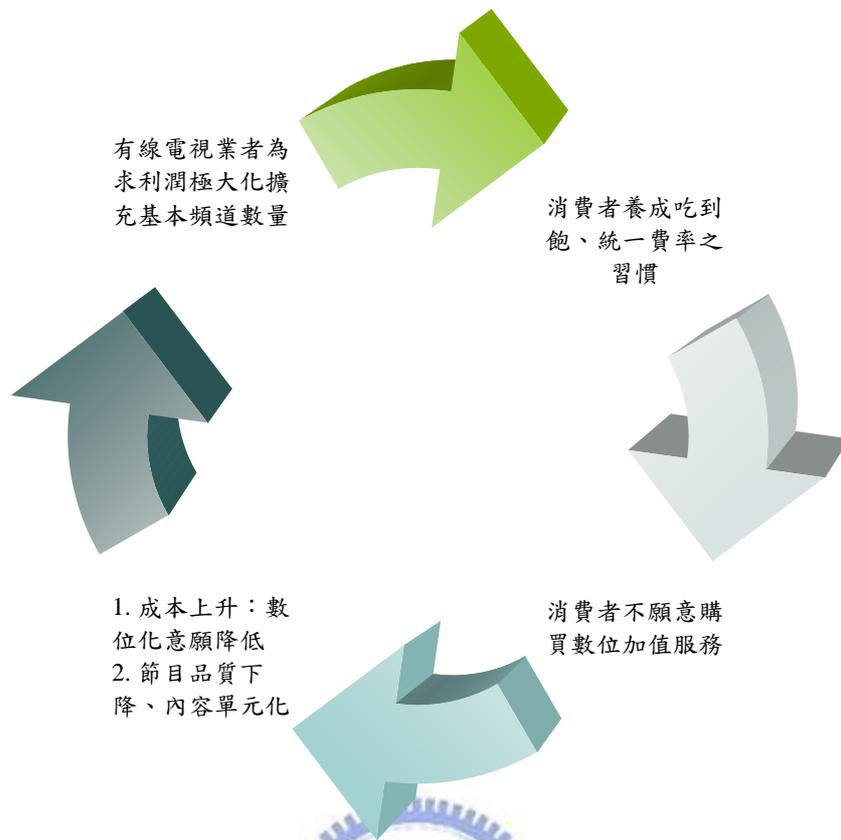


圖 12 有線電視數位化發展瓶頸循環圖

資料來源：本研究自行整理

有認為有線電視數位化係因目前機上盒尚不普故無法推展，本文認為有線電視費率上限管制實係導致機上盒無法普及之主因，蓋基本頻道氾濫下消費者普遍欠缺裝設機上盒收看數位化增值服務之誘因，有線電視費率一朝未予鬆綁，有線電視業者即欠缺誘因透過推出不同的頻道內容組合吸引各類消費者裝設機上盒，從而距離機上盒普及將更加遙遙無期。故主管機關實應立即取消有線電視費率上限之管制並且落實頻道分組付費機制以使市場回歸商業競爭，屆時業者將為了求利潤之極大化勢必將利用分組付費機制以達分眾化行銷之目的，上述之惡性循環即可不攻自破。分組付費機制不但有助於落實消費者選擇權，以更經濟之選擇得到更恰如所需之娛樂，有線電視業者亦可透過多樣化的產品組合以及分眾化行銷和定價模式增加營收，從而用於新服務之開發與引進以及服務內容之充實³⁹⁰。基於分組付費能夠有助於落實使用者付費、有效反映頻道價值，強化頻道節目市場之競爭從而提昇品質，本文認為應透過開放有線

³⁹⁰ 參見程宗明，前揭註 232；另參見余啟民，前揭註 18，頁 171。

電視費率之上限、落實頻道分組付費機制，使得機上盒可和分組付費相輔相成下加速我國有線電視之數位化³⁹¹。

5.3.3 本文建議

綜上所述，有線電視系統經營者雖享有「最後一哩」之優勢，然而多合一服務之提供，必須仰賴有線電視服務之數位化，數位化牽涉既有設備以及線路系統之大規模更新，係一項資本密集的過程，長遠而言將可為消費者、有線電視業者、數位內容提供者等視聽服務產業鏈帶來龐大的商機，以上羅列之兩項因素，加上前述之有線電視經營區域受限（詳見前述4.1.5.3）之結果，使得有線電視業者無法將投資成本充分反映於收視費之定價上而必須自行吸收，對獲利造成嚴重的侵蝕，亦無法透過提供分眾化之服務增加營收或藉由擴大經營區以發揮規模經濟之效果。在成本龐大且顯而易見，預期利潤卻曖昧不明下，有線電視業者自然將會基於成本回收之不確定性而吝於開發、引進多合一服務，選擇因襲長久以來的「基本頻道吃到飽」的收費模式以鞏固既有之市場利益。有線電視業者對於數位化抱持著猶豫的態度，我國有線電視數位化進程遠遠落後其他先進國家之現象也就不足為奇了。故本文認為，以法令或政策強制要求有線電視業者進行數位化之網路、設備升級絕非推展有線電視之數位化之萬靈丹，正確的管制態度應為放鬆市場干預，以提供業者自由發展和競爭之空間。為了促進多合一服務之均衡發展，除了積極規範電信業者跨足傳播業之行為以消弭規範落差外，有線電視服務之規範鬆綁亦為相當重要之配套措施，透過收視費率上限之取消、推動頻道分組付費機制，搭配有線電視經營區域限制之取消，將有助於有線電視業者具有充足之誘因以及能力提供更多元化的服務內容以及更加整合性的服務，和電信業就多合一服務進行更有效之競爭，落實真正的「數位匯流」。

³⁹¹ 惟消費者在經歷了長久的「基本頻道一次購足」消費模式下應如何調適，以及頻道內容組合之詳細規劃，尚留待主管機關進行進一步研析，本文在此暫不予深入討論。

6 通訊傳播產業管制變革之檢討

本文前述第 4 至 5 章係著重於檢視電信業者以及有線電視業者各自從事跨業經營行為時所產生之法規爭議，本章將以我國近兩年來最重大之管制興革建議——「通訊傳播管理法草案」為中心，分析該草案之規定是否能夠圓滿解決前揭管制議題，以及如果仍有未竟全功之處，可能的規範方式以及未來管制之原理原則為何。

6.1 層級化管制之倡議與我國「通訊傳播管理法」草案

傳統上各國對於通訊傳播產業之管制，係建立在所謂「單體模型」(monolithic model) 之架構下，該架構之框架係以特定之實體網路僅能提供單一的通訊服務為前提（如電信網路係單獨提供語音服務使用），且實體網路層之所有權與服務之提供者亦往往相互結合。但數位匯流下實體網路不再限於擔任單一類型服務之載體，而形成一種「中立化」(neutralization) 現象，實體網路設備與業務之提供遂逐漸產生分離之趨勢³⁹²。數位匯流趨勢下，各種服務的內含與傳輸方式，將不再由負責傳輸的實體載具所決定，而係主要仰賴發送端之平臺以及接收端的應用軟體，實體網路所建置之規格以及技術不再構成資料傳輸內容之阻礙後，網路之功能遂逐漸朝向多功能的載具發展。析言之，相同的通訊傳播服務，已可透過不同的實體載具傳輸，而同一實體網路，亦可提供多種不同的服務，數位匯流下服務以及網路載體等產業遂逐漸形成如下圖之層級關係³⁹³：

³⁹² 李淳、張玉山，前揭註 3，頁 181。

³⁹³ 同前註，頁 182。

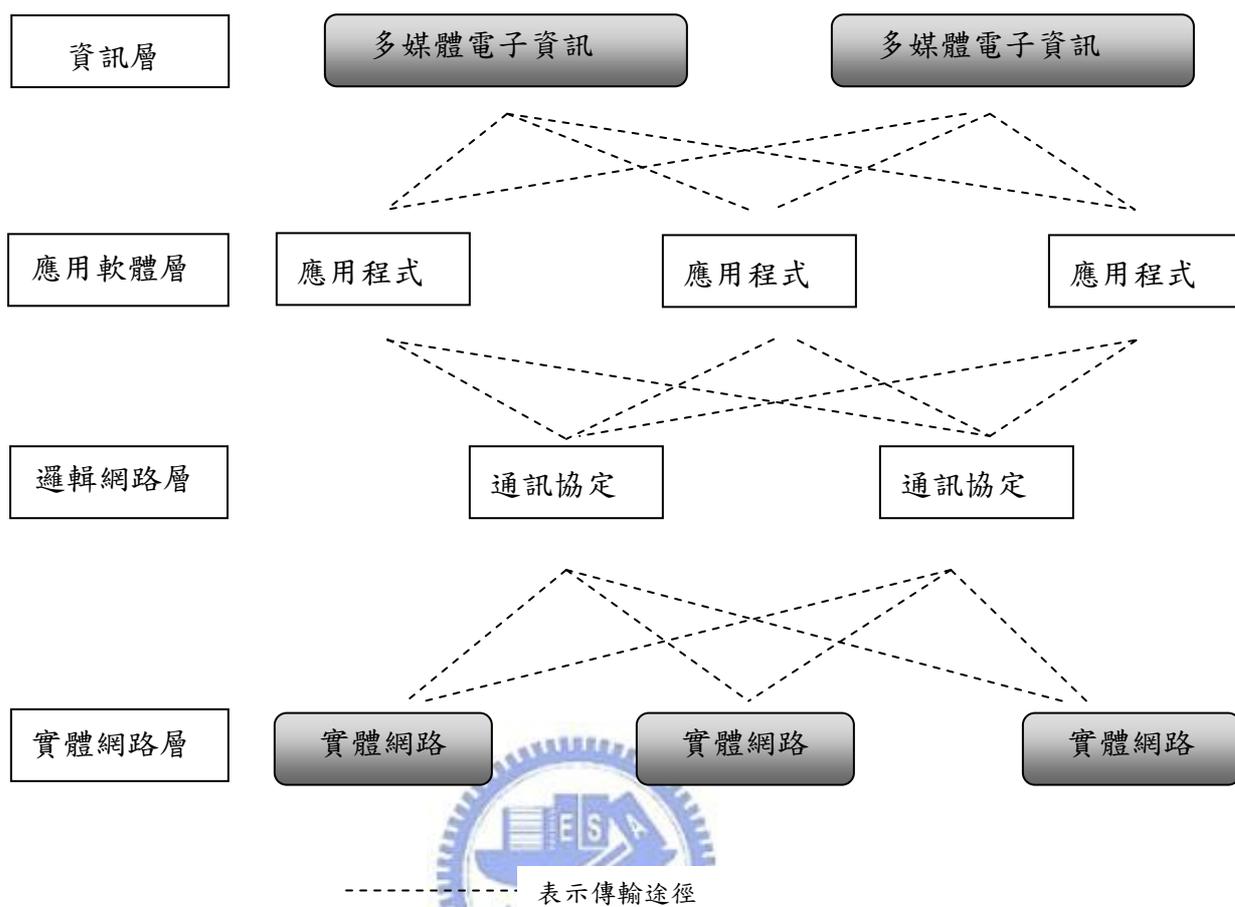


圖 13 網路分層圖

資料來源：李淳、張玉山，前揭註 3，頁 181

職是之故，許多論者開始不約而同地建議將未來管制取向由傳統的單體取向，朝向層狀架構發展³⁹⁴。其優點在於透過層狀架構之分析，有助於釐清不同層級中的政策議題，從而提出一體適用的監管原則。如針對實體網路層而言最關鍵的管制議題，除了維護基礎設施之投資與發展外，更在於樞紐設施之開放共享以及稀有資源的有效利用；而對於應用層與邏輯層的政策考量，則為保持競爭以及確保消費者福祉；至於負責服務內容提供之資訊層，則應以言論自由、隱私權、文化推廣以及未成年人身心保障等等為規範重點³⁹⁵。層級化的管制架構能夠因應科技發展之趨勢，使提供「功能上相同之服務」（functionally

³⁹⁴ 同前註，頁 185。

³⁹⁵ 同前註，頁 186。

equivalent services) 之業者均能受到一致之管制³⁹⁶，而不再容易因載具或傳輸技術上之差異而受到規範上之差別對待。

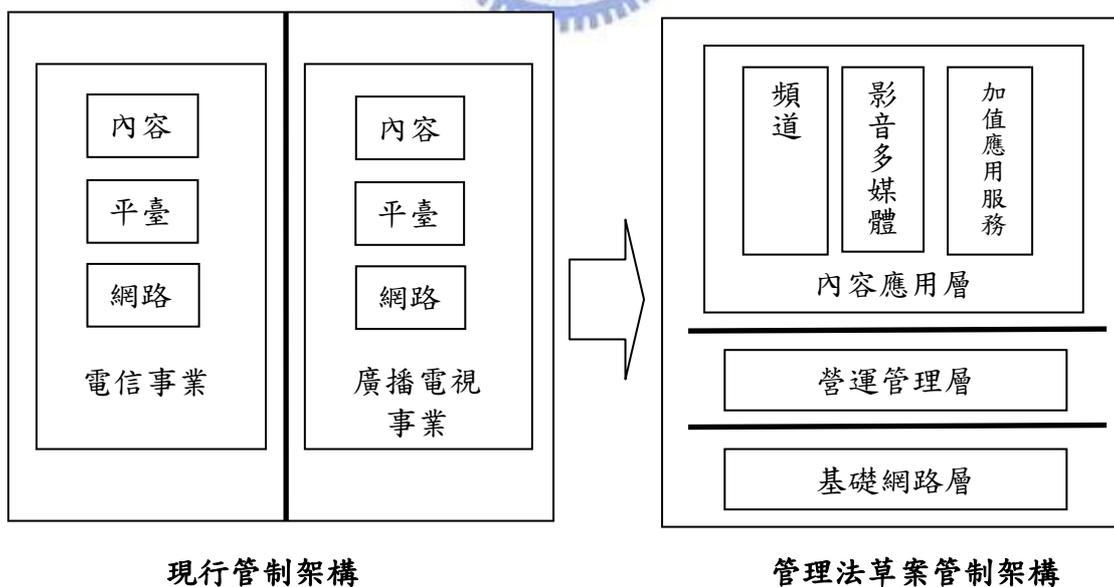
6.1.1 通訊傳播管理法草案之發布

2007 年底我國所制訂之「通訊傳播管理法草案」，即呼應了以上管制趨勢，該草案中倡議廢除通訊、傳播二分法，不再依傳播技術垂直監理，而依服務性質將通訊傳播事業分為「基礎網路層」、「營運管理層」以及「內容應用層」三層次，其定義如下³⁹⁷：

- 基礎網路層：建構通訊傳播內容所需之系統網路，具體而言包括網路系統或元件之出租或代為建置。
- 營運管理層：建構營運管理平臺，並利用基礎網路層之網路與功能，以提供服務予消費者、其他營運管理層或內容應用層之事業。
- 內容應用層：生產消費者接受之訊息內容或應用服務。

圖 14 監理架構比較圖

資料來源：本研究整理



³⁹⁶ See Frieden, *supra* note 11, at179.

³⁹⁷ 參見國家通訊傳播委員會，〈通訊傳播管理法草案政策說明〉，頁 2（2007 年 11 月 9 日）。

以前揭分層檢視我國通訊傳播產業為例，現況下之多媒體內容傳輸平臺與有線電視業者因自行建置網路提供頻道節目以及其他應用服務，故其服務兼具「基礎網路層」以及「營運管理層」從而應遵守相關規範。

而為建構較合理公平之競爭環境，新法草案主張不再因傳輸科技或供應平臺不同而對於內容服務提供者施予不同之管制標準，統一將內容服務提供者統稱為「內容應用服務事業」，且依據所傳輸之內容區分為（1）加值應用服務內容、（2）影音多媒體服務內容以及（3）頻道事業內容三種服務。由於頻道事業所傳輸之內容，具有一對多、同時及線性之性質，故應適用較高之管制層級；除此以外之其他二項之服務，亦即現行業者所提供之隨選服務或其他互動式服務，由於收視對於收視之內容有較大之自主權，新法對於該二項之管制密度較低³⁹⁸。

前揭管理法草案後因逢第一、二屆通傳會委員屆期輪替，行政院基於尊重新任委員之職權故予以退還，經第二屆委員經重新審酌後，決定以修正廣電三法為主要施政計畫，並將草案之立法調整為中長程計畫³⁹⁹，故草案目前已遭擱置，惟本文認為草案中部分修正條文以及立法精神仍相當具有前瞻性以及參考之價值。縱存在部份差異，通訊傳播管理法草案所倡議之三層次水平管制架構與前揭歐盟之立法趨勢雷同，顯示數位匯流之時代下，以提供服務之特性作為適用規範之區分標準之「水平管制」已成為各國開始考慮採行之管制模式。

6.1.2 議題檢驗

以下本文將就管理法草案所揭禁之規範是否有助於解決本文於第 4、第 5 章中所分析之多合一服務之規範困境予以檢討。

³⁹⁸ 同前註，頁 34；通訊傳播管理法草案，2007 年 12 月 20 日送交立法院審議版，第 147-148 條。

³⁹⁹ 〈因應數位匯流發展之法規檢討修訂，通傳會第二屆委員會以提出廣電三法修正案為本（98）年度主要施政目標之一〉，通傳會新聞稿，2008 年 9 月 10 日，可見於 http://www.通傳會.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=1&pages=0&sn_f=7484（最後點閱日期：2008 年 11 月 6 日）。

A. MOD 管制議題

有關中華電信 MOD 等 IPTV 服務之定性問題，依據草案第 19 條以及立法說明，現行之多媒體內容傳輸平臺將被定性為該條第 9 款「通訊服務事業」服務項目中之「多媒體傳輸服務」，惟除了該項定義性規定外，通篇草案均未對於多媒體傳輸服務提供者之行為義務為進一步之規定。

本文認為管理法草案之相關規定並未解決前述之 IPTV 服務定性以及與有線電視服務間管制落差之問題。首先草案雖稱係以水平管制打破通訊、傳播二元分離之垂直管制架構，惟細項下仍然區分有「通訊服務事業」以及「廣播電視服務事業」，故前揭草案將 MOD 等 IPTV 服務納為通訊服務事業所提供之服務項目一舉，實與現況下將 MOD 服務納為固定通信業務服務提供者允許經營之業務項目無異，仍然是忽略了 IPTV 服務之傳播特質，從而使管制的中心失焦。再者草案中對於 IPTV 服務提供者之具體行為義務規範付之闕如，甚至較現況下固定通信業務管理規則第 60 條之 1 之簡略規定更加處於規範真空，IPTV 服務之具體行為規範係屬不明，遑論能弭平其與有線電視服務間就經營區域以及其他諸多行為管制部份存在之義務落差。故本文以為草案毋寧僅是以新的名詞概念分別取代電信以及傳播服務，其中所倡議之水平管制架構仍未能有效解決 IPTV 服務定性、規範真空以及管制落差之問題。

B. 對於內容服務提供者之規範

管理法草案中主要係將「內容應用服務事業」區分為頻道事業、增值應用服務及影音多媒體服務三類。草案將頻道事業定義為「以一定頻道名稱提供經編排之節目、廣告，供公眾視、聽之事業」，課予之義務包括內容製播規範標準（第 148 條），廣告時間比率限制（第 154 條）、節目與廣告區分（第 155 條）、節目標識（第 156 條）、選舉廣告播出限制（第 157 條）、插播字幕（第 158 條）以及分級制度（第 159 條）。相較而言，草案中並未對於增值應用服務以及影音多媒體服務予以定義，僅於立法理由中說明所謂增值應用服務及影音多媒體服務內容係指如第二類電信業者提供之增值服務、隨選服務、影音多媒體下載服務及一般由使用者決定播放時程的影音多媒體服務等。且立法者認為影音多媒體服務由於涉及使用者主動選取，應採取低度管制之立場，故

草案中係一視同仁地賦予增值應用服務及影音多媒體服務提供者於內容有違法之虞時，經告知後配合從事移除內容或為其他改善措施，除此以外僅以一般傳統民刑事規範之而並無其他特殊之內容管理義務。

本文認為草案中並未就頻道事業、增值應用服務以及影音多媒體服務提供者之許可要件設下規範，是以有關前述透過非無線非衛星等新興傳輸技術提供內容之業者如何申請相關服務之許可，從而取得能夠於各式傳輸平臺上架資格之爭議仍無法迎刃而解。再者草案中嘗試導入歐盟視聽媒體服務指令之「線性」、「非線性」服務提供者之概念並且賦予不同之內容管理義務，惟其對於各業者間之義務落差過大，似乎略了提供非線性服務之影音多媒體服務提供者亦有遵守某些基本義務之必要，對於提供隨選視訊服務等應音多媒體服務提供者幾無規範下，恐容易導致頻道業者利用分割頻道內容以規避相關內容管制之義務，係屬遺珠之憾。

C. 對於既有第一、二類電信事業分類之改革

草案中為了因應數位匯流之趨勢，主張廢除既有之第一、第二類電信分類，改以服務型態作為區分通訊服務事業之業務項目，新的服務業務分類包括：（1）核配用戶電信號碼之語音電話服務；（2）數據接取服務；（3）影像電話服務；（4）無線電叫人服務；（5）頻寬出租服務；（6）廣播電視中繼傳輸服務；（7）語音單純轉售服務；（8）網路電話服務；（9）多媒體傳輸服務；以及（10）其他經主管機關公告之服務⁴⁰⁰。前揭分類固然有意打破傳輸方式以及技術之藩籬，惟對於服務特性可相互替代之語音電話服務以及網路電話服務間之定義以及分野仍然不明，尤其倘有線電視業者擬利用有線電視線路系統提供 E.164 用戶號碼之網路電話服務，究應將其歸類為前述之第一類或第八類服務仍不無疑問。

6.2 本文見解

在瞭解管理法草案中對於解決多合一服務之諸多管制困境仍有所不足之後，本文將就管理法草案中未竟全功之部份提出興革之意見：

⁴⁰⁰ 通訊傳播管理法草案，2007年12月20日送交立法院審議版，第19條參照。

6.2.1 有關 MOD 等 IPTV 視訊服務傳輸平臺之定性與管制

儘管電信業者所提供之多媒體內容傳輸平臺服務等 IPTV 服務係透過電信網路傳送，但在消費者僅能就業者提供之節目內容選擇觀看，而無自行發展內容之可能性下，電信業者所提供之 IPTV 服務實未因其傳輸方式之雙向性或非線性而喪失其大眾傳播之特色⁴⁰¹。由於所提供之內容與傳統廣播電視內容相近甚或相同，世界各國立法例（如日本以及新加坡）均傾向以傳播規範管制此類服務⁴⁰²，是以現況下我國將多媒體內容傳輸平臺置於電信法之體系下規範，或於管理法草案中將之列為通訊服務事業之服務項目之一，不但於前述趨勢背道而馳，更重要的是易因與有線電視業者之廣電義務不一致之而與通訊傳播基本法所明定之技術中立原則有所相違⁴⁰³。

再者，管理法草案中並未就「多媒體傳輸服務」之定性以及義務內涵予以界定或闡釋，倘其係因循現況下固定通信業務管理規則課予多媒體內容傳輸平臺開放平臺之義務，本文即認為殊有未當。理由在於本文認為並不應基於中華電信遭遇黨政軍經營媒體條款限制之單一案例，連帶使得其他欲提供 IPTV 服務，且無黨政軍經營媒體爭議之電信事業僅能依固定通信業務管理規則成為多媒體內容傳輸平臺服務提供者，尤其當該類平臺之性質為一開放性平臺，平臺經營者既不得從事內容之提供，對於內容服務之組合規劃資費以及亦全無置喙之餘地，在視訊服務講求內容之多樣性以及充實性下，強迫經營 IPTV 之電信業者必須與內容之提供完全脫鉤，將使其無法如有線電視業者發揮範疇經濟（economies of scope）之效果，透過積極參與內容製作以及規劃促進服務內容之多元性以及競爭力，對於欲從事跨業經營以提供多合一服務之電信業者而言將構成相當嚴重之發展阻礙，另一方面亦屬於現況法規對於不同傳輸方式所為之不合理差別待遇。

特別是由美國之經驗可發現，於美國電信法修法後，實際上透過開放式視訊服務系統提供視訊服務者寥寥可數，原因其一在於公平、合理以及無差別待

⁴⁰¹ 參見簡維克，前揭註 105，頁 142-43。

⁴⁰² 吳佩諭，前揭註 194，頁 58。

⁴⁰³ 參見簡維克，前揭註 102，頁 102-04。

遇之開放要求容易使業者卻步，蓋提供即時頻道收視服務時，「平臺出租」或「頻道授權」方式之商業模式存在明顯差異，以美國交易實務而言，以取得頻道授權方式播送頻道時，視訊服務提供者之獲利較高，同時業者亦可透過自行插播廣告獲取利潤，相對而言開放式視訊系統制度於美國由於獲利空間遭壓縮，故目前尚欠缺鼓勵業者參進之誘因⁴⁰⁴。

基此本文認為短期內可參考美國開放式視訊系統之方式（OVS，參見前述 4.1.4.4 之介紹），透過準用有線廣播電視法以及之規範以確保對於 IPTV 服務管制之合理以及完備。另一方面本文治本之道則為修正有線廣播電視法，使電信業者以及各式視訊服務提供者可依照其市場定位等商業考量自行選擇成為如現況下多媒體內容傳輸平臺具有開放平臺性質之 IPTV 業者，或成為類似有線電視業者之非開放平臺，以對於服務內容有積極的選擇或形成權利。

有關具體改革方式，本文認為應以現行之有線廣播電視法為基調，將現狀下傳統之有線電視系統業者、直播衛星服務提供者、利用固定通信網路跨業經營視訊服務之多媒體內容傳輸平臺經營者，以及其他利用網際網路等各式載具提供視訊服務者均納入管制對象⁴⁰⁵，並允許傳統之有線電視系統、電信事業等 IPTV 服務提供者均有權選擇成為「開放式視訊服務平臺經營者」或「非開放式視訊服務平臺經營者」，倘選擇成為開放式視訊服務平臺經營者，性質上即類似提供一出租平臺，使任何欲上架之內容業者均可向其租用負載服務，以藉由該平臺提供內容予收視戶。此種模式下頻道等視訊服務內容之上架與否、銷售組合以及資費多寡將由內容業者自行決定，開放式平臺業者就前揭上架與銷售條件之決定均不予置喙，平臺業者係藉由向收視戶收取基本服務費以及向內容服務事業收取上架費獲利，如現行中華電信之 MOD 服務即可為此種開放式視訊服務平臺經營者之適例。此類服務提供者，將負有將其傳輸平臺提供給所有希望上架之內容業者之「開放」義務，故本文認為宜將現行固定通信業務管理規則中多媒體內傳輸平臺，以及美國開放式視訊系統（OVS）之相關規定移植

⁴⁰⁴ Michael Botein, *Open Video System: Too Much Regulation Too Late ?*, 58 FED. COMM. L. J. 439, 443 (2006).

⁴⁰⁵ Internet Video 服務則由於仍於發展初期，加以與有線電視、MOD 等服務替代性不高，故暫不納入下述之開放或非開放平臺管制（參前述 4.1.5.2）。

於以有線廣播電視法為基礎之整合性通訊傳播服務事業之規範中，以課予該類服務提供者較輕之內容管制義務，並且同時將規範核心著重於確保開放式視訊服務平臺經營者不歧視內容業者，如透過課予較嚴格之垂直結合、頻道負載上限、差別待遇禁止之規定，以及課予服務提供者完整播送之義務範以確保平臺之開放性與中立角色。

而對於選擇成為非開放式視訊服務平臺經營者與前述之最大不同在於有權自行決定平臺上提供之內容，對於服務之組合、資費訂定亦享有決定權，甚至可於頻道中插播廣告，現行之有線電視系統經營者應屬於此類。在非開放平臺業者對於服務之提供以及內容享有較大之自主權以及主導權下，對於該類業者之管制規範應比照現行有線廣播電視法之規定課予較重之義務，如較嚴格之資費管制以及本國節目自製率之把關義務。

簡言之，現行之視訊服務由於載具以及技術之不同而分受廣電三法以及電信法規之管制，連帶地使有線電視業者僅能選擇經營非開放式視訊平臺，電信事業欲提供視訊服務者亦僅能依照固定通信業務管理規則成為開放式之多媒體內容傳輸平臺，本文認為由於兩種平臺類型各有其優劣所在，亦存在不同之獲利及商業模式，與其限制業者只能夠選擇各該載具所允許之單一性質平臺服務，不如將開放性與非開放性平臺並陳，使提供視訊服務業者得在衡量商業利益、市場需求以及自身之軟硬體建設後自行選擇合適之平臺性質。此外，創設開放平臺亦有助於在黨政軍經營媒體限制條款廢除前賦予中華電信 MOD 服務之適格地位，是以本文認為就視訊服務提供者之管制，有依其平臺特性區分為開放式視訊服務平臺經營者及非開放式視訊服務平臺經營者之必要。茲可將以上平臺服務經營者之義務規範內容整理如下表：

類別	開放式視訊服務平臺	非開放式視訊服務平臺
頻道上架決定權	無	有
頻道組合權、資費決定權	無	有
資費管制	較寬鬆	較嚴格
本國節目自製率限制	無	有
廣告插播權	無	有
對價關係	存在於收視戶與頻道節目內容提供者間	存在於收視戶與平臺業者間
平臺獲利模式	收取基本服務費、上架費	收取收視費
服務例示	中華電信 MOD 服務	一般有線電視服務

表 5 平臺業者義務比較表

資料來源：本研究自行整理

6.2.2 對於頻道節目等內容提供者課予不同程度之義務

內容服務提供者具備將各種言論、資訊等內容，透過各式傳輸平臺以直接向不特定公眾提供之「普遍、滲透效果」(pervasive effects)，進而對於促進民主、國家文化與認同之維護、言論多元化、社會道德等均扮演重要角色⁴⁰⁶，同時網際網路正挑戰甚至逐漸取代傳統媒體之地位，惟此不必然表示各式內容服務均有必要完全比照現行傳統廣播電視服務內容之管制密度以及手段，不考慮媒體在期待、權力等諸多因素影響下對視聽大眾影響力之差異性，率爾與現行媒體施以相同之管制密度以及手段，恐將導致管制難以執行，反而將使政策

⁴⁰⁶ 參見台灣通訊學會，〈對通訊傳播管理法草案的評論與看法〉，2007年10月24日，頁18；另參見江耀國教授訪談記錄，問題2及回應。

目的無法達成⁴⁰⁷，本文認為管理法草案中倡議將提供頻道、各式多媒體影音、加值服務之內容服務者依照服務內容之特性予以不同程度管制之模式殊值肯定。

然由就具體行為義務而言，現狀下我國就非線性服務之規範仍相當欠缺，通訊傳播管理法草案中除對於提供線性服務之頻道業者課予內容管制之相關義務外，對於提供影音多媒體之非線性服務業者之規範亦幾乎付之闕如⁴⁰⁸，使得非線性服務與數據內容服務相同，僅受到相關普通法（如民法、刑法、兒童及青少年相關保護法規⁴⁰⁹）之一般性規範，惟本文認為前揭歐盟視聽媒體服務指令中之基礎性義務涉及憲法基本精神之捍衛以及基本人權之保障，中度義務內容對於國家社會文化發展亦具備重要性（視聽媒體服務指令之義務層級圖可參見前述 4.1.4.5），實不應因收視者對於服務內容之控制篩選能力較強而免除內容服務者捍衛前揭價值之義務，內容事業對於內容之監督及管理義務，不應因其非線性之特質而受到豁免，否則將容易使內容業者透過分割節目內容以規避義務。茲此本文認為應參考歐盟視聽媒體服務指令，將非線性業者之義務適度引入我國法中。



析言之，本文認為應參考歐盟以及我國通訊傳播管理法草案所建議之定性方式，不再以內容服務提供者所使用之傳輸技術（如衛星、纜線或光纖等等）作為管制之區別標準，而改依服務內容本身之表徵（characteristics）與性質（performance）⁴¹⁰區分為「類傳播型態」（TV-like）以及「資料傳播型態」（data）服務，從而再細分為線性、非線性以及一般數據資料傳輸服務三類予以規範。

- D. 一般數據資料傳輸服務即包括常見的即時資訊服務，如即時新聞、天氣預報、股市資訊，以及網路銀行、線上訂票、遊戲等互動性服務，由於該類服務之本質為網路服務之整合而非視聽服務之提供，

⁴⁰⁷ 參見莊國榮，前揭註 68，頁 247。

⁴⁰⁸ 參見通訊傳播法草案，2007 年 12 月 20 日送交立法院審議版，第 147 條：「加值應用服務及影音多媒體服務內容違反法律強制或禁止規定，由內容提供者負其責任。」

⁴⁰⁹ 如兒童及少年福利法、兒童及少年性交易防治條例等。

⁴¹⁰ 參見台灣通訊學會，前揭註 406，2007 年 10 月 24 日，頁 18。

與一般電信服務較為相近，故不宜適用內容管制，本文認為應比照現行對於電信產業之管制模式以及義務內涵。

- E. 有關類傳播型態之服務，本文則建議以傳播內容是否因使用者而有所不同，以及收視者對於傳播內容之控制能力之大小區分為「線性服務」以及「非線性服務」，並以之作為管制密度之區別標準。對於線性服務之內容提供者之管制義務應高於提供非線性服務提供者。
- 就線性服務提供者之部分，由於此類內容提供者之普遍、滲透效果力最強，故應負擔內容層中最具全面性之義務。故其範圍除了應包括煽動性言論禁止等基礎義務外，對於未成年人保障等中度義務應較非線性服務之規範密度嚴格，此外尚應遵守前述歐盟指令中之高度義務。具體而言如節目、廣告質與量之限制、節目分級等各式義務均應適用於該類業者。

有鑑於我國目前管制機關已透過衛星廣播電視法對於提供線性服務內容之頻道經營者進行管制，目前該法之修正草案中並擬將適用範圍括及至利用衛星以外之方式將頻道節目內容傳送至供公眾收視之播送平臺之事業⁴¹¹，本文認為可依此模式將現行衛星廣播電視法之義務內容全面性地適用於所有線性服務之內容提供者，使衛星廣播電視法轉型為「頻道管理法」。如此將可確保前述線性服務提供者義務內涵之落實，不因業者提供內容之對象不同而有差異⁴¹²，更重要的是此舉將可賦予使用新興傳輸技術提供內容者於IPTV等各式傳輸平臺上提供服務之適格，有效解決現況下非以衛星傳輸頻道節目之內容供應者無法直接依據衛星廣播電視法取得節目供應事業許可，從而必須透過函釋準用衛星廣播電視法相關規定等迂迴之方式取得執照後始能於多媒體內容傳輸平臺上架之窘境。

⁴¹¹ 參見衛星廣播電視法修正草案，2009年2月4日決議版，第2條第7款。

⁴¹² 部份通傳會委員亦持類似意見，參見〈NCC委員：衛廣法將更名為頻道管理法〉，中央社報導，2009年2月17日，可見於<http://nccwatch.org.tw/news/20090218/32627>（最後點閱日期：2009年4月1日）。

- 有關非線性服務之部份，本文認為應將未成年人保障、煽動性言論禁止等等歐盟視聽媒體服務指令之所規範之基礎以及中度義務，在技術允許之範圍內，要求非線性服務之提供者遵守相關內容管理之義務，以避免服務提供者藉由切割頻道內容規避線性服務提供者所應遵守之義務，確保公眾收視之品質以及整體社會之福祉。

值得一併留意者為，英國自 2008 年起已開始就視聽媒體服務指令應如何實施於國內法中向大眾徵詢意見⁴¹³，並於 2009 年 3 月就立法走向對外發布意見⁴¹⁴，其中就隨選視訊服務提供者（video-on demand, 即非線性服務提供者）所應負擔之義務，該國除了擬將視聽媒體服務指令中所揭櫫之基本義務制定於內國規範中，就是否有必要將對於頻道內容「置入性行銷」（product placement）之限制一併適用於非線性服務之議題，主管機關亦明確表示由於業者普遍反映此收入之重要來源⁴¹⁵，在目前非線性服務發展未趨成熟下，為了避免限制非線性服務之發展，應允許置入性行銷之行為⁴¹⁶。本文認為基於相同之政策考量，我國未來倘欲針對非線性業者制定內容管理規範，宜考慮放鬆置入性行銷之限制。

因此有關線性、非線性內容服務提供者各自應遵守之義務以及與現況管制義務之比較，本文茲提出建議並整理如下表：

⁴¹³ For full list of consultation questions, see www.heritage.gov.uk/images/consultations/Part_6_Full_list_of_questions.pdf (last visited Apr. 1, 2009).

⁴¹⁴ Department for Culture, Media and Sport (DCMS), Written Ministerial Statement on the implementation of the Audiovisual Media Services Directive, Mar. 11, 2009, available at http://www.culture.gov.uk/reference_library/minister_speeches/5932.aspx (last visited Apr. 1, 2009).

⁴¹⁵ See e.g. Broadband Stakeholder Group, Response to DCMS Consultation “The Audiovisual Media Services Directive: Consultation on proposals for implementation in the United Kingdom”, at 4, available at www.broadbanduk.org/component/option.com_docman/task.doc_view/gid,1092/Itemid,63/ (last visited Apr. 1, 2009).

⁴¹⁶ See DCMS, *supra* note 414.

表 6 現行義務、草案與本文建議比較表

資料來源：本研究自行整理

義務 層級	義務項目	本文建議		我國現行規範及義務主體	通訊傳播管理法草案	衛廣法修正草案
		非線性服 務提供者	線性服務 提供者			
基本 義務	未成年人 保障	適用	適用	廣電法第 21 條（無線電視）；有線 法第 40 條（有線電視）；衛廣法第 17 條（衛星/直播衛星）	草案第 148 條（頻道 事業）	草案第 20 條
	煽動性歧 視言論禁 止	適用	適用	廣電法第 21 條（無線電視）	草案第 148 條（頻道 事業）	無規範
	廣告質之 限制	適用	適用	廣電法第 32-34 條（無線電視）；有 線法第 50 條（有線電視）；衛廣法 第 20 條、衛星廣播電視廣告製播標 準（衛星/直播衛星）	草案第 148 條（頻道 事業）	草案第 20 條第 3 項、第 4 項；第 21 條 1 至 3 項；第 22 條；第 23 條
中度 義務	推廣當地 作品	義務較輕	義務較重	本國節目自製率— 平臺業者：廣電法第 17、19 條（無	本國節目自製率— 草案第 153 條（平臺	無規範

				線電視)；有線法第 43 條 (有線電視)	業者)	
高度 義務	廣告量之 限制	不適用	適用	廣電法第 31 條、細則第 34 條 (無線電視)；有線法第 45 條 (有線電視)；衛廣法第 23 條 (衛星/直播衛星)	草案第 154 條 (頻道事業)	草案第 26 條
	置入性行 銷禁止	不適用	適用	衛廣法第 19 條 (衛星/直播衛星)	草案第 155 條、第 157 條 (頻道事業)	草案第 10 條、第 21 條、第 22 條

名詞縮寫：1. 廣電法：廣播電視法

2. 有線法：有線廣播電視法

3. 衛廣法：衛星廣播電視法



6.2.3 廢除第一、第二類電信分類

有關通信服務，本文認為應參照管理法之見解廢除現行電信法以是否具備機線設備區分第一、第二類電信事業之分類，不論係由傳統電信網路或係以有線電視系統等傳播網路提供之通訊服務，均應改依服務之性質作為區別管制之依據。並且應對於各類通信服務應予以明確之定義以使被規範者具有預見之可能性。如與傳統市話服務性質較為類似、替代可能性較高之 E.164 用戶號碼網路電話即應與一般語音通信服務劃歸同一種服務並課予相同之管制內涵，而服務性質上存有顯著差異之非 E.164 用戶號碼網路電話則應歸為另一類服務並且課予較前者為輕之義務內涵。

6.2.4 重新檢討管理法草案之架構及管制思維

最後本文將就管理法草案架構、核心理念予以檢驗。草案中之基礎網路層、營運管理層與內容應用層間之管制目的以及規範義務核心並不相同，事實上兩者間之規範趨勢亦屬有異：對基礎網路層與營運管理層之管制，目前係朝向「解除管制」邁進，對內容應用層之管制，則有往「重新管制」發展之趨勢（如下圖）。對於後者之重新管制雖然不見得必然牽涉管制密度之強化，但至少意味著管制對象與業務範圍可能擴大，因此倘若將這兩種具有不同管制正當性、不同革新需求，並朝不同方向發展之服務事業置於同一法律中，恐容易出現規範目的相互拉扯，進而產生相互抵損之效果⁴¹⁷。

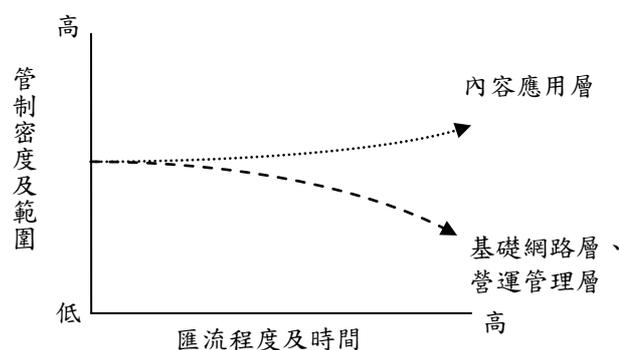


圖 15 匯流趨勢下產業管制之發展趨勢圖

資料來源：台灣通訊學會，前揭註 417，頁 10

⁴¹⁷ 參見台灣通訊學會，〈對通訊傳播管理法草案的評論與看法〉，2007年10月24日，頁10。

其次，從法規修正所可能產生之實際影響面予以觀察，由於我國現行通訊傳播規範係由大量之母法以及授權規範所組成，母法與子法間之體系以及適用關係相當複雜，若欲採取一步到位之手段以一部法律統合所有相關規定，不但容易產生遺漏，對於既有、新進或潛在之通訊傳播業者更將產生嚴重衝擊，業者勢必需要花費相當時間適應新的規範架構。

再者，各界對於管理法草案中通訊傳播事業之分層亦有不同意見，有認為應參考歐盟對於「電子通訊服務」(Electronic Communication Service)之管制，將網路以及平臺服務之列為同一層加以管制，而非依循我國通訊傳播管理法草案中主張之三層次管制架構予以分離。其理由之一在於其認為營運管理層之服務內涵即同時包括內容之整合以及利用基礎網路傳輸內容以提供服務，因此當諸如網路互連、樞紐設施開放接取、市場主導者之不對稱管制等義務之實際執行必須仰賴基礎網路技術上之配合，管理法草案中將基礎網路層獨立劃分為另一個層級，並將前揭義務單獨加諸營運管理層即非毫無疑義。由於執行面上多須仰賴網路層之配合，故實際上義務之規範效力將同時及於網路層以及營運層，是以將網路層予以獨立之結果容易導致義務對象之混淆以及管制上之不易，學者有將以上統稱為「越層管制」(layer-crossing regulation)之現象⁴¹⁸。越層管制之問題將造成管制正當性基礎之混淆，從而導致無法準確評估管制措施之必要性，以及正確研判解除管制之時機與標準；其次越層管制亦可能造成管制成本不當的配置，以及技術上不必要的管制成本⁴¹⁹，舉例言之，就市場主導者採取不對稱管制之認定門檻上即可能產生爭議，蓋當顯著市場力量之認定實際上牽涉事業於營運層與網路層是否存在壟斷力量之綜合判斷，管理法草案中硬性地將網路層與營運層拆分為不同層級，從而認為市場力應自「營運管理層」之角度予以認定，自然招致各界不同意見之反對聲浪，如有業者即認為「基礎網路層」方為壟斷市場或遂行不公平競爭行為者，從而應將其作為市場主導者之規範對象⁴²⁰。

⁴¹⁸ 參見江耀國，前揭註 154，頁 183。

⁴¹⁹ 台灣通訊學會，前揭註 406，頁 12-13。

⁴²⁰ 參見同前註；另參見台灣固網/台灣大哥大股份有限公司發言，〈「通訊傳播管理法草案」意見書彙整表〉，頁 64。

將基礎網路獨立劃分為一個層級，亦容易產生「過度管制」(excessive regulation)之問題。如同時具有基礎設備之營運業者依照現行電信法以及管理法草案中第 11 條所要求之「會計分離」制度，將必須在會計處理中分離其營運層以及網路層之資產明細以及盈虧狀態，在事業之成本與資產原屬同一下，要求網路必須與營運體系進行切割，對於事業內部之財務會計制度勢必將造成重大影響，各層間除需重新計算網路成本及業務、支援等成本外，內部相關財務、會計作業系統之軟、硬體亦須重新規劃、開發以因應調整⁴²¹。尤其營運及網路之個別成本實難以完全分離，在客觀上分別計算成本不易下，一方面可能使業者必須投注龐大資金與耗費人力、物力以履行會計分離之義務，另一方面更容易鼓勵業者利用成本分離不易之漏洞從事恣意或不實的切割以規避管制⁴²²。

綜上所述，本文認為由於管理法草案之規範體例以及內容仍無法完全解決前揭通訊傳播產業提供多合一服務時之諸多管制議題，加以水平管制尚無法規劃出合宜的分層之下，管制層級容易因過度細分等問題產生執法上窒礙難行之情形⁴²³，於水平管制發展未臻成熟下強加適用反而有害於管制落差之弭平，為了避免變動過鉅對於業者造成過大衝擊以及他種形式之管制落差，與其以模糊的水平監理方式，本文認為應採取漸進式之方式，先針對既有之管制法令進行修正以弭平規範落差，再從長評估是否有採取水平分層管制之必要。

6.3 管制原則之提出

為了因應數位匯流之趨勢，相關產業規範究應如何修改？為何修改？以下本文將提出數位匯流下可茲作為管制中心思維之原理原則，以作為為來研修相關法制之參考及檢視標準。

⁴²¹ 參見台灣電信產業發展協會發言，〈「通訊傳播管理法草案」意見書彙整表〉，前揭註 420，頁 50-51。

⁴²² 參見江耀國，前揭註 154，頁 183。

⁴²³ 參見台灣通訊學會匯流法制工作小組，〈對匯流法制革新架構與推動策略之建議〉，台灣通訊學會主辦，通訊匯流政策之革新與策略座談會，2008 年 9 月 23 日，會議資料，頁 25 (2008)。

6.3.1 技術中立原則

檢視國內外法制，「技術中立原則」(principle of technological neutrality)毫無疑問地已逐漸成為各國管制機關因應數位匯流下之重要管制原則⁴²⁴，其基本精神即對於具有替代性、功能上可交換性或競爭性之服務，應加諸相同權利義務之法律規範，亦即禁止管制者透過對於技術、產品與服務設下人為障礙，從而對於特定服務或技術界予優待或不利益⁴²⁵，以確保業者以不同技術或不同載體提供服務時，均受到相同程度之管制⁴²⁶。前開原則應可追溯自憲法所保障之人民基本權利——平等權，其核心即所謂「等者等之，不等者不等之⁴²⁷」之概念，此外該原則之目的亦在於避免因為管制規範之不一致，妨礙業者使用特定技術或促使業者偏好使用特定技術以規避管制，從而造成技術發展之不當扭曲。如我國通訊傳播基本法第7條明定「政府應避免因不同傳輸技術而為差別管理」、第6條「政府應鼓勵通訊傳播新技術及服務之發展；無正當理由，不得限制之。通訊傳播相關法規之解釋及適用，應以不妨礙新技術及服務之提供為原則」即為技術中立原則之具體展現。

6.3.1.1 適用之原則與例外

惟由於技術中立原則為晚近發展之概念，目前對於管制中立性之認定方式及其標準尚不明確，有論者認為若在未經完整之政策辯論下即率爾於通訊傳播法制規範中採用該項原則，恐有被曲解為「高管制密度之一體適用原則」之虞，從而反倒將構成新興業者之市場參進障礙⁴²⁸。就此本文認為技術中立原則之主要目的既在於避免法規成為新技術、新服務發展之絆腳石，故所謂「技術中立」並非要求所有既存管制規範均需一體適用於新興服務，如歐盟於1999年

⁴²⁴ 此亦為 OECD 建議各國於因應數位匯流以及下一代網路 (Next Generation Network) 對於法規所生之衝擊時所應採取之重要管制原則。See OECD Policy Guidance on Convergence and Next Generation Networks, OECD Ministerial Meeting on the Future of the Internet Economy, June 17-18, 2008, at 6, available at www.oecd.org/dataoecd/14/52/40869934.pdf (last visited Mar. 1, 2009).

⁴²⁵ 有學者將之比喻為「從中挑選贏家」(pick winners)之行為，see J. Gregory Sidak & Daniel F. Spulber, *Deregulation and Managed Competition in Network Industries*, 15 YALE J. ON REG. 117, 136 (1998). See also Peter Alexiadis & Miranda Cole, *The Concept of Technology Neutrality...*, in ECTA 2004 REVIEW 77(2004), available at <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.2915.html> (last visited Apr. 7, 2009).

⁴²⁶ 參見彭心儀、陳俊榮，〈對於通訊產業「技術中立」管制原則之反省與批判——以網路電話為核心〉，《月旦法學雜誌》，第151期，頁92-93（2007）。

⁴²⁷ 參見憲法第7條；司法院釋字第593號解釋理由書，2005年4月8日公布。

⁴²⁸ 參見彭心儀、陳俊榮，前揭註426，頁112-13。

「邁向電子傳輸基礎建設及相關服務之新架構」諮詢文中提及所謂技術中立係指管制者不應對於特定技術額外加諸其他義務、予以歧視，或偏好特定技術之使用，但其同時強調此原則並非意指所有通訊基礎建設均需立足於單一的（identical）管制方式⁴²⁹；此外歐盟於 2002 公佈之「架構指令」第 8 條第 1 項中亦於揭示技術中立原則、促進有效競爭等管制目的之同時，允許會員國以採取合乎比例原則（proportionate）之措施以達成上開目標⁴³⁰。以上足以顯示管制者倘經過政策考量下認為有其他價值必須予以尊重，如為避免過早規範扼殺了正處於發展初期之技術，則此時在管制差異具備正當化基礎之下，管制手段或密度之不一致應為所許⁴³¹。尤其世界各國目前均以解除管制（deregulation）、低度管理（light touch）⁴³²為潮流之下，當新型態服務逐漸取代傳統服務時，與其著手管制新服務，不如解除對現有服務之管制⁴³³，換言之管制者實不應將既有規範之全盤移植視為技術中立性之確保，反而應利用創設整合性通訊傳播管理法規之機會就現行規範進行通盤性之檢討，逐一檢視各項規範以評估在跨平臺競爭下日益激烈下是否存在之必要。即便在肯認了特定規範有繼續存在之必要，亦應考慮是否有其他正當化之事由阻卻規範一體適用於所有類似之服務中。

就此本文認為技術中立原則透過禁止對於特定技術予以偏袒或歧視待遇以鼓勵技術發展之立意殊為良善，但亦同意該原則並非自我目的，且不應將其予以無限上綱，畢竟所有管制或不管制之理由咸應根植於公共利益之促進，故應將公共福祉之保障作為例外限縮技術中立原則之首要考量⁴³⁴。當既有業者與新興業者難免因立場不同而容易對於技術中立原則之內涵產生偏頗之解讀，管制者應有自己之主見而不應隨之起舞，倘其能夠將規範適用之公平性與中立性置於公共利益之架構下思考，方能確保技術中立原則免於遭到濫用。

⁴²⁹ 1999 *Communication*, *supra* note 159, at 14.

⁴³⁰ *Framework Directive*, *supra* note 161., art. 8 sec.1.

⁴³¹ See Alexiadis & Cole, *supra* note 425, at 78.

⁴³² CASBAA, 前揭註 225, 頁 15。

⁴³³ 參見〈四 C 產業整合發展之競爭規範研究〉，施俊吉等主持，公平會 89 年度合作研究報告四，頁 113（2000）。

⁴³⁴ 參見彭心儀、陳俊榮，前揭註 426, 頁 113。

鑒於技術中立原則之落實有助於減少因管制介入所產生之市場扭曲現象，使科技發展之主導權回歸市場力量，以發展出真正符合消費者需求之技術與服務，進而淘汰「不經濟之科技」⁴³⁵，因此本文認為技術中立原則相當適合作為維持數位匯流時代產業競爭秩序之核心價值，倘可以該項原則為基石發展出一項以服務而以非技術或載具作為分類的管制架構，義務內容將可趨向一致性（consistency）以及合理性（rationality）⁴³⁶，從而有效杜絕管制套利與管制規避之情事、促進市場健全發展⁴³⁷。

6.3.1.2 自開放接續議題看技術中立原則之操作

美國法上論者有謂自數位匯流時代法規管制公平性的角度觀之，現行規定下對於電信業之市場主導者課予電路出租義務，目的在於考量新進業者恐無法如既存之市場主導者投入大量資本建置設備及線路以使每一潛在使用戶均可與其設備介接，故立法者擬透過既存業者分享線路之方式，使前述營運之沉沒成本獲得減省、降低產業進入門檻，進而鼓勵更多業者之投入產業競爭；對同樣享受「最後一哩」優勢之有線電視系統經營者，現行法下卻因適用不同規範，使其無須負擔電路強制出租之義務，就法律及政策之角度而言，給予有線電視系統經營者特殊待遇之正當性不存在⁴³⁸。反對對有線電視業者課予開放接續義務學者之主要理由為，有線電視業者基於利潤極大化以及為因應來自其他寬頻接取業者之競爭，並無誘因拒絕開放其線路供無關連之 ISP 業者接取，且強迫開放接續下，任何 ISP 業者均可透過線路平臺之租借分享有線電視業者建置設備之利益，對於投入龐大資源從事設備建置與更新之有線電視業者而言不僅不公平，嚴重者更會扼殺其將來持續進行系統設備研發以及更新服務之誘因。本文認為可自以下面向觀察此項議題：

A. 我國通訊傳播規範與競爭法之立法目的

⁴³⁵ 參見同前註；see also Jim Chen, *Subsidized Rural Telephony and the Public Interest: A Case Study in Cooperative Federalism and its Pitfalls*, 2 J. TELECOMM. & HIGH TECH L. 307, 371 (2003).

⁴³⁶ See Frieden, *supra* note 11, at 205.

⁴³⁷ IPTV 報告，前揭註 117，頁 67。

⁴³⁸ 參見李治安，〈關於數位匯流的基本管制問題〉，《科技法學評論》，第 3 卷第 1 期，頁 172（2006）。

我國電信法第 1 條揭櫫了「為健全電信發展，增進公共福利」之核心價值，通訊傳播基本法第 1 條明文宣示了該法以「為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利」為目的，同法第 7 條所規定之「技術中立」原則，使用了「政府『應避免』因不同傳輸技術而為差別管理」之文字，其意旨即有為例外之管制差異留下餘地，顯示技術中立之精神並非無限上綱，在具備正當理由之例外情形下可受到部分限縮；公平法第 1 條立法目的則為「維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮」，究其終極目標而論應重在於促進整體經濟之發展，故所謂的「公平競爭」即與齊頭式的待遇有間，而屬於較流動之概念。由前述可知，健全產業發展以促進國家整體經濟之發展，係三項法規所共同追求之目的。是以判斷數位匯流時代各該管制手段之必要性以及介入之強度，均應以管制以及不管制是否有助於技術之發展以及服務之提昇為依歸。

寬頻網路開放接續之義務爭議，牽涉管制公平性以及促進產業發展間的價值排序問題，蓋如前所述，若課予有線電視業者開放接續之義務，將可能扼殺其進行系統設備建置以及創新技術、服務之誘因，但可確保管制之平等性；免除開放接續義務相對而言可刺激業者投入資本從事設備、網路建置以及技術引進，但可能與電信事業管制間構成差別待遇。面對此一攸關產業發展與技術中立原則間之緊張關係，本文認為基於前揭之立法目的分析，在前述兩項價值無法兼顧時，現階段應以鼓勵產業發展為重，當管制不再會於對於新技術或服務之發展產生阻礙，或有其他更崇高之價值必須保障時，再討論如何落實管制之公平性。以產業發展做為規範例外者如美國當初為保障先進服務之發展，即透過於電信法第 706 條賦予 FCC 在為了加速先進服務發展與普及之目的下，必要時可豁免（*exempt*）先進服務提供者依據現況法規所應承擔之特定義務⁴³⁹。就我國目前寬頻網路取服務市場而言，由於 Cable Modem 服務仍處於萌芽階段，課予開放接續義務可能使有線電視業者必須負擔相關互連成本，與多個 ISP 業者介接將增加資訊傳輸之複雜性，從而可能降低連線之速度以及產生其他如有線電視業者與 ISP 業者間就技術上與客戶服務上

⁴³⁹ See BENJAMIN ET AL., *supra* note 43, at 956.

責任分工上之困難⁴⁴⁰。故為了促進寬頻網路接取市場之發展，避免影響有線電視業者從事設備更新以及研發之意願，目前並不適宜課予有線電視系統經營者開放接續之義務。

B. 我國產業發展現況

再者，我國之寬頻網路產業發展現況下就寬頻服務市場占有率之分佈，與美國具有相當大之不同。美國由有線電視業者主宰寬頻接取市場，因此贊成課予開放接續義務者多著眼於鼓勵 ADSL 以及其他技術之發展，以避免因有線電視業者獨占力之運用而妨礙寬頻接取市場之競爭。相對於美國寬頻網路接取市場中 Cable Modem 較電信業者強勢之局面，我國之中華電信借助過去管制時代於電信市場奠基之優勢，透過 ADSL 以及光纖網際網路接取服務之提供於市場中搶得先機，於網路接取服務之市占率高達 77%⁴⁴¹，有線電視業者所提供之 Cable Modem 服務市占率不到百分之十，係屬於絕對弱勢的地位。由於管制時空背景使我國的 ADSL 以及光纖等連網技術反而較 Cable Modem 服務普及，故在有線電視業者於寬頻網路接取市場中並未享有顯著市場力，加以在美國相關主管機關對於寬頻網路之開放接續義務尚抱持著保留態度，僅願意在個案中對市場影響力大之個別廠商予以要求下，本文認為目前我國尚欠缺管制之必要性。

綜上所述，關於是否應立法賦予 ISP 服務業者有權要求使用該有線電視系統之線路提供 Cable Modem 上網服務，亦即課予有線電視系統經營者「網路互連」之服務之爭議，本文認為係構成技術中立原則適用之例外，首先無論係自我國通訊傳播產業規範之核心價值或產業發展之現況而論，均傾向支持管制者積極營造有利於 Cable Modem 服務發展之環境，吸引業者投入市場競爭以打破中華電信於寬頻接取市場獨大之局面。其次從競爭法之角度予以檢視，現況下有線電視線路並非樞紐設施，有線電視業者與 ISP 業者間合作以提供 Cable Modem 服務之行為亦無構成搭售之虞，從而有線電視業者並不該當市場力量之

⁴⁴⁰ See Elizabeth Clampet, *Excite@Home Fires Back at Open Access Cable Proponents*, InternetNews.com, July 15, 1999 (discussing the technical limitations of cable modem service supporting several ISPs), <http://www.internetnews.com/xSP/article.php/138271> (last visited Apr. 10, 2009).

⁴⁴¹ 參見〈2008 年我國家庭寬頻、行動與無線應用現況與需求調查—家戶指標〉，前揭註 42。

濫用。規範現狀縱然短期內造成了因提供服務之技術不同而為差別待遇，屬於一種管制上的不平等，惟本文認為其對於促進 Cable Modem 服務之發展以及改善中華電信於網際網路接取服務市場獨大之情形係屬必要且正當之政策選擇。

但是不平等之差別待遇亦非長久之道，否則將引發反對論者所稱獨占之無效率，因此本文認為，當我國 Cable Modem 服務之服務品質與中華電信之服務相當、提供服務之成本效益能夠使其具有市場競爭之能力、封鎖效果可因使用者轉換成本之降低而獲得改善⁴⁴²，因而使 Cable Modem 服務之市占率產生穩定成長時，可考慮恢復管制手段之一致性以使技術中立原則獲得落實。而一致性的管制原則，又可分為「全面性適用開放接續義務」以及「全面性取消開放接續義務」兩項可能之選擇，茲分述如下：

- 全面性適用開放接續義務：由於獨占將造成消費者利益受損，為避免市場力的不當使用，保障消費者利益，無論電信業者或有線電視業者均應負擔開放接續之義務⁴⁴³，使市場競爭可帶來服務品質之提昇以及價格之降低。
- 全面性取消開放接續義務：開放義務可能涉及接續費管制，過低過高均容易導致無效率，故可考慮全面性取消接取義務、回歸市場自由競爭，使電信以及有線電視業者均能在投資報酬不致被新進業者瓜分下，有動力從事技術創新、提昇服務以耕耘市場⁴⁴⁴。

本文相信現況下此種規範體系間對於開放接續義務之不協調應屬於過渡時期之管制手段，管制者應隨時檢討政策目的是否已經達成從而有無修正之必要，畢竟無論政策上係差別待遇、全面性適用或取消開放接續義務，其目的均在於刺激 Cable Modem 服務之發展以帶動整體網際網路接取服務之競爭，因為

⁴⁴² 參見宋佩珊，〈由 Federal Communications Commission et al v. Brand X Internet Service et al 案淺談纜線數據機之服務性質〉，收錄於《2006 年全國科技法律研討會論文集》，頁 32（2006）。

⁴⁴³ See Steven Aronowitz, *Brand X Internet Services v. FCC: The Case of the Missing Policy Argument*, 20 BERKELEY TECH. L.J. 887, at 902, 905 (2005)；另參見羅世宏，前揭註 142，頁 128-30。

⁴⁴⁴ See Orian J. Lee, *Broadband Gladiators Fostering Competition Between DSL and Cable Internet Through Mutual Deregulation*, 3 GEO. J.L. & PUB. POL'Y 663, 679-83 (2005).

唯有透過競爭，服務的品質才能有效提昇，消費者才能真正獲得及感受到數位匯流所帶來的便捷以及好處。

6.3.2 解除管制

依據前述之「技術中立原則」，數位匯流下之通訊傳播規範應將各層內之市場進入門檻予以統一，或至少就同類別之服務予以相同之管制密度，以杜絕因不合理之差別待遇造成特定通訊傳播技術或服務之發展障礙，或誘發業者從事管制規避或管制套利之行為，但以技術中立原則形塑我國未來之通訊傳播管制之同時，本文認為尚須搭配解除管制（deregulation）之思維，方不致使管制淪為「高度管制之一致性」。

析言之，放鬆管制所可產生之利益包括增進市場進入以及產業投資決策之效率、降低行政管制成本、消除價格扭曲現象、增加消費者選擇之多樣性以及促進技術及服務創新，競爭行為本身亦有助達成分配、生產以及動態效率⁴⁴⁵，是以「去管制化」（deregulation）已成為各國通訊傳播管制機關之共識，故本文認為數位匯流趨勢下應以市場競爭逐步取代規範管制，特別是針對垂直結合之限制應逐漸鬆綁，根據「OECD 視訊服務分析報告」中曾對各國提出兩項建議，其一為管制機關不宜對於特定平臺之視訊服務提供者課予較為嚴厲之垂直整合限制，蓋新興之傳輸平臺不斷出現之下，對於特定平臺之限制將使其於競爭中處於不利之地位⁴⁴⁶。其次在跨平臺間之競爭（inter-platform competition）逐漸白熱化下，應允許較高程度之平臺內整合（intra-platform concentration），使平臺經營者得發揮垂直整合之綜效，如交易成本之減省以及雙重邊際化（double-marginalization）效果之消除⁴⁴⁷，以提供更高品質之內容以及服務予收視大眾⁴⁴⁸。就此本文前述所倡議之開放電信業者選擇成為非開放式視訊服務平臺經營者，以及推動黨政軍退出媒體經營限制之鬆綁，目的即為弭平現況下固

⁴⁴⁵ Sidak & Spulber, *supra* note 425, 120-22.

⁴⁴⁶ OECD, *supra* note 191, at 32.

⁴⁴⁷ 在未進行垂直整合前，具有市場力量之供應者均會以高於邊際成本之價格提供產品以確保利潤之極大化，層層剝削之下即產生所謂「雙重邊際化」，藉由垂直整合可有助於消除此種剝削現象，使消費者剩餘、供給者剩餘以及社會剩餘皆獲得提昇。See W. KIP VISCUSI, JOSEPH E. HARRINGTON, JR. & JOHN VERNON, *ECONOMICS OF REGULATION AND ANTITRUST*, 238-41 (MIT Press 4th ed. 2005).

⁴⁴⁸ See OECD, *supra* note 191, at 32, 37.

定通信業務管理規則對於電信業者跨足視訊服務與傳統有線電視服務間之管制落差，此與該分析報告所倡議之第一項規範原則建議係屬相符。而基於第二項規範建議，本文認為未來匯流時代的法制應採取寬鬆的垂直整合限制，惟為了避免經歷垂直整合後之業者利用延伸之市場力量妨礙其他提供類似服務業者於市場內之競爭，產生如 4.2 所述之頻道業者拒絕於 IPTV 平臺上架之不公平競爭現象，應透過競爭法上不公平競爭行為之事後監督（*ex post* regulation）搭配上節目接近條款之事前產業禁止限制（*ex ante* regulation）做為配套措施，以在鼓勵通訊傳播產業極大化規模經濟、範疇經濟效益之同時，確保不同視訊服務平臺間之公平競爭。

再者，過去管制者依據自然獨占理論，認定複製實體網路之建設係屬不經濟之行為，惟晚近因科技進步導致建置成本下降，加以傳輸頻寬因多媒體服務盛行而需求逐漸增加，已經逐漸改變傳統上認為通訊傳播產業必須透過獨占達成經濟效率之管制思維，從而使管制者開始思考以鼓勵「以服務為基礎之競爭」（*service-based competition*）甚至「以設備為基礎之競爭」（*facilities-based competition*）取代前述傳統管制思維，基此本文認為應取消有線電視服務之經營區域限制，使得有線電視業者可與 MOD 等新興傳輸平臺服務經營者立於平等之競爭地位。

7 結論與後續研究

由於網路技術快速發展之結果，過去逕渭分明的電信與傳播產業透過數位化網路系統逐漸整合，語音、視聽、數據及互動式服務（如電子購物）等原由電話、電視以及電腦各司其職的服務內容，都藉由轉化為單一的傳輸格式——「位元」並透過寬頻網路傳輸後成為多合一（Triple-Play）的整合性服務。有鑑於數位匯流可帶動龐大的數位內容及相關軟硬體設備之蓬勃發展，世界各國無不盡力扶植相關技術及週邊產業，以提高國家競爭力、厚植產業及市場發展之基礎。本文認為因應前述數位匯流之發展，通訊傳播相關規範必須與時俱進，否則終將成為科技以及產業發展之絆腳石。於本章中本文將回顧前述通訊傳播產業於發展多合一服務時所面臨之各項管制議題並提出結論，其次本文將指出值得關切之後續研究問題，並以未來展望作結。

7.1 管制議題之彙整與建言

經由以上之分析，本文茲對於現況下 IPTV 服務之管制議題提出建議如下：

A. 電信業者發展多合一服務部分：

首先針對利用不同方式提供 IPTV 服務者之管制方式，本文認為如 hiChannel、Yam 天空寬頻電視等透過開放式網際網路提供之 Internet Video 部份，有鑑於該類服務係透過公開網路提供且係透過電腦而非電視觀看，消費者使用習慣上仍多將其認定為網路加值服務，加以收視品質仍礙於網路頻寬限制而尚難與有線電視服務或封閉式 IPTV 服務相提並論，故本文認為在 Internet Video 與傳統視訊服務間內容、服務品質以及收視習慣尚存在差異而尚未構成明確之替代性及競爭態勢前，為了避免箝制其發展，現階段可順應世界各國趨勢，先將 Internet Video 排除於管制之列。

對於其他非 Internet Video 之 IPTV 服務提供者之管制，本文以為通傳會當初為解決中華電信受黨政軍禁止經營媒體條款之桎梏，而將 MOD 服務由有線電視服務納入固定通信業務管理規則有其規範上之缺陷，不但造成平臺業者義務之不明確，亦與有線電視服務經營間者義務之不一致，鑒於 IPTV 服務之本質係屬傳播服務，本文認為應使第一類電信以及本文所主張之第二類電信事業

提供之 IPTV 服務回歸傳播規範。為達成此項目的，短期內宜透過適度準用有線廣播電視法以及美國開放式視訊服務之相關規定以充實多媒體傳輸平臺服務提供者之義務內涵，以弭平現況下因管制體系不同所導致之管制落差。

遠程目標而言本文認為應於有線廣播電視法中創設新類型之服務，以將 IPTV 服務等各式類似性質之視訊服務傳輸平台納為有線廣播電視法之規範範疇，本文認為並應考慮允許有線電視或 IPTV 服務等各式視訊服務提供者均能夠斟酌自身能力選擇成為開放或非開放式平臺，對於選擇成為開放性傳輸平臺者，可課予其較輕之內容管制義務，但同時加強不歧視之義務，如垂直結合、頻道負載上限以及差別待遇禁止之規範以確保平臺係公平地開放予所有內容服務提供者。而非開放平臺之業者與前述之最大不同在於有權自行決定平臺上提供之內容，故對於該類業者之管制規範應比照現行有線廣播電視法之規定著重於費率管制及內容管理之義務，如對於廣告之插播限制、本國節目自製率等等。如此可使各類視訊服務平臺經營者可衡酌自身能力、競爭優勢與市場定位等因素以選擇成為開放或非開放性平臺業者從而遵循不同程度之義務規範，本文認為此項規範模式之優點在於能夠提供傳播與電信業者均等之選擇權，並有助於解決因中華電信 MOD 服務之個案性考量，導致現況下欲跨業經營視訊服務之電信業者均囿於固定通信業務管理規則之規定，僅能選擇成為開放平臺之法規漏洞，且可有效落實平臺業者義務之明確性以及平等性，避免因使用不同之載體或傳輸方式而產生不合理之管制落差。當 IPTV、有線電視業者等各式視訊服務傳輸平臺可自行選擇平臺屬性時，相信更能夠結合傳輸科技與平臺特性，提供更優質的服務予視聽大眾，開放以及非開放式平臺之營運模式不但能夠打破現況下因不同傳輸技術導致平臺性質受限之困境獲得紓解，使技術中立之管制原則徹底落實，亦可促進 IPTV、有線電視平臺等各類視訊服務傳輸平臺間之公平競爭以及適性發展。

而就黨政軍退出媒體條款之限制，本文認為短期應透過適度鬆綁黨政持有媒體之上限，長期而言可考慮廢除黨政退出媒體條款之限制，並對中華電信 MOD 服務等媒體部門實施「功能性分離」，以一方面確保中華電信於數位匯流之發展下可自由地順應科技、產業情況發展跨足經營各項事業，另一方面亦可

確保中華電信之各項傳播業務不受到來自政府等利益團體之不當干預，保護公眾視聽權益。

而對於內容服務提供者，則應參考歐盟視聽媒體服務指令區分為「線性」、「非線性」以及一般數據傳輸之內容服務，並賦予不同層級之內容管制義務。並且為防杜頻道供應商自發性或被迫杯葛其他傳輸平臺，使所有視訊服務業者均能立於平等之地位與頻道等內容服務提供者協商，本文建議我國參考衛星廣播電視法修正草案以及美國之「節目接近條款」之規定，為視訊服務提供者或頻道業者之歧視與差別待遇行為設立明文之禁止規範，以限制與有線電視系統經營者與頻道節目供應者利用其既有之市場力量對於不同傳輸平臺予以差別待遇，使所有視訊服務提供者均得享有公平之機會透過充實節目內容以提昇服務品質，從而增進整體視訊服務市場之競爭。

B. 有線電視業者發展多合一服務部份

就是否應課予同樣享有最後一哩優勢之有線電視業者開放接續（open access）之義務，本文認為在考量到我國網際網路接取服務市場產業之強勢之 ADSL 服務以及幾乎由中華電信 HiNet 一家所把持下，為了提供業者有充足誘因以從事技術創新、鼓勵網際網路接取市場之競爭，目前應構成技術中立原則適用之例外，暫不予禁止有線電視業者與特定 ISP 間建立排他性質之交易安排。尤其當有線電視系統網路不構成競爭法上之「樞紐設施」，有線電視業者與特定 ISP 業者間獨家合作之行為，對於消費者而言僅構成商業上購買選擇減少上之不便利，而與「搭售行為」有間下，目前我國對於有線電視線路尚欠缺課予開放接續義務之必要性。

對於互連服務（peering），目前中華電信 HiNet 服務所制定之互連費用過高，且將所有互連費用幾乎全數轉嫁由其他 ISP 業者負擔之行為，有構成對於服務報酬為不當之決定以及垂直價格擠壓之虞，故本文建議近程目標為修訂第一類電信事業資費管理辦法以制定更合理之網際網路互連計價方式，並且要求中華電信降低互連頻寬費以及免費互連之標準，遠程目標而言，本文認為應於電信法第 16 條納入數據互連納入互連義務之範疇，並且透過「流量付費機制」

之引進，使 ISP 業者有足夠誘因提供更優質與受大眾歡迎之內容，從而帶動整體內容產業健康發展，達到業者與消費者間雙贏之局面。

自有線電視業者利用相同線路提供 Cable Phone 與 VoIP 網路電話間之義務差距即可得知現況下我國電信規範第一、第二類電信事業之區分有其缺失，現況下對於第一類電信採取嚴格管制、對於第二類電信事業採取寬鬆管制所產生之規範落差容易被有線電視利用作為提供多合一服務時之規避義務之工具。基此，本文認為應廢除第一、第二類電信事業之分類，參考管理法草案將各類通訊服務依照服務特性予以重新分類始為允妥。

有線電視數位化發展瓶頸係造成我國當前由電信業強勢主導多合一服務之關鍵因素，僵化的費率上限造成類比基本頻道的過度膨脹，數位增值服務在邊際效益遞減下無法獲得消費者之青睞，有線電視從事數位化之意願自然降低，為了打破此項惡性循環，使有線電視業者挽回頹勢，本文認為應透過取消有線電視收費上限，並且搭配分組付費機制之採行以及分區經營限制之取消，方能夠使有線電視業者有充足誘因進行網路數位化以及擴充服務之多元性。

C. 對於層級化管制之評析以及管制原則之建議

對於管理法草案中所倡議之水平管制架構，本文認為由於水平管制下仍需面對服務種類定性不易之問題，且目前對於層級之劃分尚容有爭議下，錯誤的層級劃分所肇致的越層管制、過度管制恐將構成另一種管制落差，此與技術中立原則不啻係更行背道而馳，故本文目前對於採取全面性水平、層級式的規範架構尚採取保留之態度，此應待各項通訊傳播服務之定性以及分層趨於明朗化後始予考慮。

數位匯流下研修各項法制之大方向上除了應反映我國通訊傳播基本法第 7 條所揭櫫之「技術中立」原則，亦應以「解除管制」作為依歸。現況下我國電信與通訊傳播市場雖已朝向逐步開放，管制機關仍囿於於過去管制獨占事業之思維，著重於各該事業之管制，使得業者在新業務、新技術之商業化以及推廣

上備受箝制⁴⁴⁹，若管制機關仍處處秉持此項思維，將可能釀成「高度管制之一致性」之悲劇，由上可知過度著重管制反而將造成產業發展之障礙，故已不合時宜。本文認為再如何謹慎的管制手段仍會對於市場造成一定之扭曲效果，人為塑造之競爭狀態永遠無法取代市場自然競爭下所產生之效率，因此管制之手段應被視為在缺乏競爭下之過渡手段，而不應被視為競爭之替代品⁴⁵⁰。是以本文認為法制之改造必須搭配管制思維之修正，於重塑以上管制規範之同時應對於我國現有管制規定進行通盤性之檢視，保留對於維持市場競爭以及促進產業發展有助益之規範，並淘汰不適宜之規範，透過去管制化思維之建立以及法規之適度鬆綁，方能積極營造友善之環境以鼓勵業者進行技術與服務之研發，這樣的管制方式相信亦更能適應快速變遷之產業以及科技發展。

7.2 後續研究

數位匯流與法制環境交互作用下，本文認為以下有幾項重要的議題，值得持續觀察與深入研究：

- 中華電信 MOD 服務之平臺開放議題

倘繼續維持中華電信 MOD 服務開放平臺之性質，固定通信業務管理規則第 60 條之 1 第 9 款要求多媒體內容傳輸平臺「於技術可行時，開放其他網際網路接取服務經營者及市內網路業務經營者之用戶，接取內容服務提供者提供之內容服務」即有適用之餘地。故若工程技術已允許使用其他網際網路業者接取服務之用戶接收中華電信 MOD 服務之內容，而中華電信仍強勢要求用戶必須與網際網路接取服務併同購買時，該公司可能涉及固定通信業務管理規則第 60 條之 1 第 9 款，以及公平交易法第 10 條第 1 項及第 4 項「以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭」、「其他濫用市場地位之行為」之限制競爭及搭售行為。隨著科技之發展，其他網際網路接取業者接收中華電信 MOD 服務之技術障礙逐漸降低，惟就固定通信業務管理規則中「技術可行時」要件之認定並非毫無疑問，通傳會或公平會是否有權逕就前揭要素予以認定，以及該要件之判斷標準為何，均深深影響中華電信以及未

⁴⁴⁹ 參見中華電信訪談記錄，問題 4 及回應。

⁴⁵⁰ See Sidak & Spulber, *supra* note 425, 138-41 (concluding “[r]egulation is a proxy for competition, not a replica of it.”).

來進入 IPTV 市場之業者是否以及何時必須負擔開放平臺供其他網際網路接取業者介接之義務，故均有待進一步釐清。

- 課予有線電視系統線路細分化接取義務之必要性

現況下各國對於細分化接取義務之規範多僅限於電信服務之線路，惟數位匯流趨勢下單一載具不再僅限於提供單一服務，當有線電視業者亦開始利用既有線路系統提供寬頻上網以及語音服務之多合一整合性服務時，有線電視線路是否可能構成新的瓶頸設施遂不無疑問，從而細分化接取之義務是否基於技術中立原則亦有一體適用於有線電視線路即引起爭論。如荷蘭即於2006年通過之一項法案中納入「有線電視網路細分化接取義務」（cable network unbundling, CNU），亦即課予該國之有線電視服務業者開放其線路供他人租用之義務⁴⁵¹，贊成該項立法者即認為，CNU義務有助於消弭數位匯流下有線電視以及電信服務間之管制落差⁴⁵²。透過要求具有市場力量之業者分享其最後一哩之優勢，將使未享有實體線路之業者亦有能力進入語音或通信市場、甚至發展多合一服務，由此可知細分化接取提供了新進業者發展多合一服務之契機，從而可促進通訊傳播市場之競爭、使消費者因此受益。惟目前技術上是否允許有線電視業者開放其系統線路供其他業者提供服務之用，促進多合一服務發展是否足以作為強制有線電視業者分享線路之正當化事由，以及CNU義務對於有線電視業者建設或改善網路意願是否將產生負面之衝擊，均有待進一步評估。即便肯認了細分化接取義務對於有線電視系統業者亦有適用之餘地，亦應仔細考慮如何落實細分化接取義務，方不致構成與電信服務間之規範落差。因此在各國對於細分化接取義務是否將一體適用於有線電視服務網路尚未表態下，未來CNU義務存在之必要性於我國等有線電視系統服務蓬勃發展之國家相信將會引起一番政策辯論。

7.3 未來展望

數位匯流下之新興技術造就了各種可跨載具提供之新興服務並且使服務之提供有更多傳輸管道可供選擇，但無論如何服務之提供仍需借助實體網路作為

⁴⁵¹ OECD IPTV Report, *supra* note 16, 29.

⁴⁵² See CedMagazine.com, *Dutch Parliament Approves Cable Network Unbundling Bill*, Oct. 25, 2006, <http://www.cedmagazine.com/dutch-parliament-approves-cable.aspx> (last visited Feb. 25, 2009).

載具，故實體網路未來於通訊傳播事業所扮演之角色不但不會消褪，反而將益加關鍵。產業界奉為圭臬的名言「無線為有限，有線方為無限」便充分的印證了這個道理。為促進市場良性競爭，除了對於市場中之業者所提供之平臺以及應用服務內容、品質進行管制外，避免既有業者利用實體網路作為用市場力量之工具亦為重要之產業以及競爭法管制核心。

市場秩序之維繫、產業之長遠發展以及消費者權益之保護，均有賴健全之法制作為後盾⁴⁵³。正是因為自由或管制並非自我目的，創造一個充分競爭的市場，讓消費者得以合理的價格享受多元、穩定、高效率的電信服務，並帶動相關軟、硬體及服務產業的發展，才是加強或放鬆管制的最終目的。因此進行管制內容之革新時，應時時檢視該項管制變革對於競爭秩序以及社會發展是否可帶來積極正面之功效，以避免管制手段因過於嚴格或寬鬆而扼殺了產業發展之契機，妨礙了知識、資訊之普及和交流。基此本文認為面對數位匯流之趨勢下不斷推陳出新之科技服務，管制者應秉持技術中立之原則，進行公平合理之管制以維護市場之競爭秩序，使科技和服務隨市場需求適性發展，不再受到法規的不當抑制或歧視。

而面對瞬息萬變的技術發展，今日看似前瞻之立法轉瞬即有修正甚至被全盤推翻之可能，規範之變與不變、管制手段之放鬆或緊縮間往往牽涉多重規範價值之折衝，決策的重要量尺究竟為何？本文認為無論時代如何更迭、技術如何演進，通訊傳播產業管制規範之目的均圍繞著兩個向度：經濟以及社會目標⁴⁵⁴。前者係指管制者必須確保管制規範和政策有助於達成市場有效競爭、鼓勵研發以及投資。後者係指許多亙古不變的價值，如普及服務之推展、服務之無歧視提供、言論與文化之多元，以及消費者保護等價值於檢討與修正管制政策時均必須謹慎的納入考量，以確保上述價值能夠獲得體現。正因為科技的快速變遷下任誰也無法預測何種基礎建設平臺最適合何種服務，何種應用最能快速成長、何種終端設備最能夠普及，管制者應確保資源之分配係需求引導（demand-driven）的、由市場帶動（market-driven）的，並積極去除不利於數

⁴⁵³ 參見翁曉玲，前揭註 67，頁 14。

⁴⁵⁴ See OECD Policy Guidance on Convergence and Next Generation Networks, *supra* note 424, at 5.

位匯流產業肇始、茁壯、蛻變、競爭乃至自然淘汰的種種法規藩籬⁴⁵⁵。相信當技術發展之果實可便捷地由世人所共享時，「數位匯流」將不再只是空洞的口號，「數位台灣」之理想亦終將獲得實現。



⁴⁵⁵ 劉孔中，前揭註 367，頁 200。

參考文獻

(一) 中文文獻

專書與論文（依據作者姓氏筆畫排序）

1. The Cable & Satellite Broadcasting Association of Asia (CASBAA)，《台灣的數位差距：電視產業之規範與發展》（2008）。
2. 公平會，《公平交易法之註釋研究系列（二）：第 18 條至第 24 條》，廖義男主持，93 年度委託研究報告 2（2004）。
3. 左國勝，〈對 MediaOne Group Inc., f. County of Henrico 乙案之分析〉，收錄於彭心儀主編，《美國資訊通信法案例評析》，頁 349 以下，元照出版公司出版（2002）。
4. 石世豪，〈有線電視節目頻道業者與播送系統業者垂直整合競爭規範及許可標準〉，收錄於行政院公平交易委員會主辦，《第三屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集》，頁 104 以下（1999）。
5. 石世豪，〈傳播革命衝擊下的「廣播電視」定義問題-功能性觀點下的概念解析-〉，收錄於氏著《我國廣播電視體制法治化之研究-概念論、法制論與釋義論之多重探索-》，瑞興出版（2000）。
6. 江耀國，《有線電視市場與法律》，世新傳播法律叢書：1，江耀國出版，元照總經銷（2003）。
7. 何吉森，〈通訊傳播規範之整合與建構研究〉，世新大學傳播研究所博士論文（2007）。
8. 吳秀明，〈從依賴性理論探討相對市場優勢地位〉，收錄於《競爭法之發軔與展開》，頁 431 以下，元照出版公司出版（2004）。
9. 吳佩瑜，〈美國視訊服務管制規範研析〉，收錄於資策會科技法律中心著，《次世代浪潮下的科技法律》，頁 205 以下，財團法人資訊工業策進會出版，新學林總經銷。
10. 吳佩諭，〈歐盟及日本匯流服務管制模式簡介〉，收錄於資策會科技法律中心著，《次世代浪潮下的科技法律》，頁 183 以下，財團法人資訊工業策進會出版，新學林總經銷（2008）。
11. 吳俊幟，〈從 AT&T v. Portland 乙案談台灣寬頻網路現狀網路強制出租之必要性〉，收錄於彭心儀主編，《美國資訊通信法案例評析》，頁 387 以下，元照出版公司出版（2002）。

12. 宋佩珊，〈由 Federal Communications Commission et al v. Brand X Internet Service et al 案淺談纜線數據機之服務性質〉，收錄於《2006 年全國科技法律研討會論文集》，頁 21 以下（2006）。
13. 李志仁，〈我國電信事業分類規範之探討：以網路電話服務為例〉，東華大學財經法律研究所碩士論文（2007）。
14. 拓樸產業研究所，〈揭開電信服務的下一波 Triple Play 浪潮〉，TRI 產業專題報告—52，拓樸科技股份有限公司出版（2006）。
15. 林三井，〈三合一服務競爭策略分析—有線電視業者對固網電信業者挑戰的因應〉，交通大學管理學院在職專班經營管理組碩士論文（2006）。
16. 林恒，〈電信、傳播及資訊媒介匯流下法制發展方向之芻議〉，收錄於范建得主編，《電信法制新紀元：全國資訊通信法律研討會論文集》，頁 195 以下（2003）。
17. 林雅惠，〈論寬頻接取市場批發價格管制制度—兼論垂直價格擠壓理論〉，收錄於《2006 全國科技法律研討會論文集》，頁 159 以下（2006）。
18. 林雅惠，〈從英國電信功能性分離論電信管制之結構矯正措施〉，收錄於《2008 全國科技法律研討會論文集》，頁 425 以下（2008）。
19. 翁曉玲，〈數位匯流下電信業者跨業經營有線電視之法律研究—以探討中華電信 MOD 案為中心〉，收錄於《有線電視經營管制之「公權力之界線」法律分析研討會論文集》（2007）。
20. 張長樹，〈樞紐設施原則之研究〉，政治大學法律學系博士論文（2000）。
21. 莊國榮，〈數位化時代廣播電視、電信及資訊產業之新管制架構〉，收錄於劉孔中、施俊吉主編，《管制革新》，中央研究院人文社會科學研究所專書（50），頁 205 以下（2001）。
22. 陳炳全，〈有線寬頻網路開放之研究：法律與政策分析〉，元智大學社會學研究所碩士論文（2002）。
23. 彭心儀，〈由「稀有性」論頻譜資源的管制規範〉，發表於《通訊法制研討會—科技、法理與管制》，台灣大學科際整合法律學研究所、清華大學科技法律研究所主辦（2008）。
24. 劉孔中，〈電信管制革新與數位網路產業規範〉，電信科技：3，太穎投資顧問出版，（2001）。
25. 蔡東廷，〈有線電視產業數位化引發之相關法律議題研究〉，東吳大學法律學系碩士論文（2007）。

26. 簡維克，〈數位匯流下法律架構之調整與重塑：論互動電視服務管制原則〉，清華大學科技法律研究所碩士論文（2003）。

期刊（依據作者姓氏筆畫排序）

1. 王郁琦，〈網際網路交換中心業務於我國電信法上定位之探討〉，《科技法律透析》，2005年6月，頁22-38（2005）。
2. 石世豪，〈電信與有線電視產業跨業競爭新立法—德州參議院第五號法案對我國立法之啟示〉，《國會月刊》，第36卷第3期，頁7-37（2008）。
3. 石世豪，傳播革命衝擊下的廣播電視定義問題：功能性觀點下的概念解析，台大法學論叢，第26卷第3期，頁133-81（1997）。
4. 江耀國，〈美國有線電視新市場——從結構管制的觀點分析〉，《月旦法學》，第47期，頁133-50（1999）。
5. 江耀國，〈論對寬頻多媒體(MOD)服務的法律管制〉，《律師雜誌》，第276期，頁34-43（2002）。
6. 江耀國、周韻采，〈有線電視與電信產業匯流之法律問題研究〉，《政大法學評論》，第70期，頁87-148（2002）。
7. 江耀國，〈有線電視數位化之法律議題研究（下）〉，第18卷第11期，頁36-44（2006）。
8. 江耀國，〈有線電視數位化之法律議題研究（上）〉，《科技法律透析》，第18卷第10期，頁49-62（2006）。
9. 江耀國，〈英國2003年通訊傳播法之研究——兼論我國通訊傳播匯流之立法〉，《東吳法律學報》，第20卷第3期，頁141-90（2009）。
10. 余啟民，〈由法規面淺析數位有線電視服務及電子商務之發展〉，《經社法論叢》，第37期，頁153-186（2006）。
11. 吳佩諭，〈電信業者提供視訊服務之外國法制研析〉，《科技法律透析》，2008年9月，頁45-59（2008）。
12. 李治安，〈寬頻網路之開放接取與競爭政策〉，《公平交易季刊》，第12卷第3期，頁25-62（2004）。
13. 李治安，〈關於數位匯流的基本管制問題〉，《科技法學評論》，第3卷第1期，頁163-201（2006）。

14. 李淳、張玉山，〈數位匯流趨勢下電子通訊產業之管制變革與應有取向〉，《公平交易季刊》，第 13 卷第 4 期，頁 167-95（2005）。
15. 徐銘濃，〈有線電視產業與網路光纖化趨勢〉，《光連雙月刊》，第 12 期（1997），可見於 http://www.pida.org.tw/optolink/optolink_pdf/86111209.pdf。
16. 莊懿妃、劉崇堅，〈電信法之結構管制分析〉，《經社法論叢》，第 23 期，頁 83-112（1999）。
17. 莊懿妃、劉崇堅，〈電信法之行為管制分析〉，《經社法論叢》，第 24 期，頁 43-72（1999）。
18. 郭裕昇、梁德昭，〈有線電視產業與電信事業跨業經營之行為探討〉，《資訊管理展望》，第 3 卷第 2 期，頁 77-93（2001）。
19. 彭心儀、陳俊榮，〈對於通訊產業「技術中立」管制原則之反省與批判——以網路電話為核心〉，《月旦法學雜誌》，第 151 期，頁 92-114（2007）。
20. 黃自啟、江耀國，〈Digital Family Center (DFC)適用有線廣播電視法之研究——DFC 與 MOD 之比較〉，《法令月刊》，第 58 卷第 6 期，頁 58-705 至 58-808（2007）。
21. 廖德琦，〈隨選廣播電視強勢開台 有線業者批一國兩制〉，《新台灣新聞週刊》，第 512 期，可見於 <http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=23492>。
22. 劉孔中，〈數位網路產業之競爭政策與競爭規範〉，《台大法學論叢》，第 30 卷第 6 期，頁 195-226（2001）。
23. 劉孔中，〈有線廣播電視經營地區調整之法律與政策分析〉，《科技法律透視》，2004 年 1 月，頁 51-62（2004）。
24. 劉欣怡，〈數位匯流下電視產業集中化之管制〉，《公平交易季刊》，第 13 卷第 4 期，頁 117-65（2005）。
25. 劉栖榮，〈有線電視過去、現在與未來〉，《公平交易通訊》，第 10 期，頁 1-3（2008）。
26. 鄭學涵，〈頻道授權差別待遇當心違法〉，《公平交易通訊》，第 10 期，頁 4-6（2008）。
27. 戴豪君，〈從 MOD 看數位匯流之法律議題〉，《資訊與電腦》，第 272 期，頁 78-82（2003）。
28. 簡維克，〈互動電視的法律定性分析〉，《月旦法學雜誌》，第 104 期，頁 133-46（2004）。

29. 簡維克，〈從科技匯流到管制匯流——論 NCC 成立後的通訊傳播監理政策〉，
《科技法學評論》，第 4 卷第 2 期，頁 229-85（2007）。
30. 羅世宏，〈開放近用、有效競爭與公共利益：寬頻視訊服務市場的管制架
構〉，《新聞學研究》，第 78 期，頁 107-42（2004）。

研究報告（依據報告名稱筆畫排序）

1. 〈94 年度台北市有線電視系統業者品質暨訂戶滿意度調查研究〉，台北市政府
委託，世新大學執行（2005）。
2. 〈94 年度台北縣有線電視數位化調查研究分析〉，台北縣政府委託，聯合報系
民意調查中心執行（2005）。
3. 〈IPTV 新興商業模式與管理之研究 期末報告〉，鄭聖慶計畫主持，國家通訊
傳播委員會委託，工業技術研究院執行（2006）。
4. 〈四 C 產業整合發展之競爭規範研究〉，施俊吉等主持，公平會 89 年度合作
研究報告四（2000）。
5. 〈因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究〉，劉柏立計畫主持；左峻德、彭
心儀協同主持，交通部電信總局委託研究，財團法人臺灣經濟研究院執行，交
通部電信總局出版，（2004）。
6. 〈電信產業競爭規範之研究〉，施俊吉、梁優、何之邁，劉紹樑主持，公平會
89 年合作研究報告（2000）。
7. 〈網際網路互連與計價機制〉，王郁琦、王明禮主持，數位聯合電信股份有限
公司、新世紀資通股份有公司委託研究（2004）。
8. 〈數位匯流趨勢對於通訊產業新技術新服務之影響：IPTV 之法律爭議問題研究
期末報告〉，彭心儀主持，國立清華大學執行（2008）。
9. 〈數位匯流後之傳播內容監理政策研析〉，馮建三主持，翁秀琪、羅世宏、魏
玠、程宗明共同主持，國家通訊傳播委員會 97 年委託研究報告（2008）。
10. 公平會，〈解除管制促進市場競爭專案小組期末報告〉（1997）。
11. 交通部電信總局，〈電信自由化工作小組議題及結論〉（2001）。
12. 行政院公平交易委員會，〈電信產業跨平臺結合之競爭規範〉，97 年委託研究
報告一（2008）。
13. 財團法人資訊工業策進會資訊市場情報中心，〈光通訊世代下台灣新進固網業
者之發展及對策〉（2008）。

14. 黃慧娟，〈香港 IPTV 之發展概況〉，計畫名稱：2007 香港國際影視展暨香港 IPTV 之發展概述，行政院新聞局公務出國報告。

通傳會相關文獻（依據標題名稱筆畫排序）

1. 〈NCC 許可威達有線電視以 IPTV 方式營運數位有線廣播電視〉，通傳會新聞稿，2008 年 5 月 8 日，可見於 http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=1&pages=10&sn_f=6197。
2. 〈因應數位匯流發展之法規檢討修訂，通傳會第二屆委員會以提出廣電三法修正案為本（98）年度主要施政目標之一〉，通傳會新聞稿，2008 年 9 月 10 日，可見於 http://www.通傳會.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=1&pages=0&sn_f=7484。
3. 〈國家通訊傳播委員會廣播電視事業許可家數統計〉，http://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site_content_sn=1138&is_history=0。
4. 〈通傳會審核通過中華電信公司『多媒體內容傳輸平臺服務』營業規章、服務契約及服務資費案，為通訊傳播匯流服務立下新頁〉，通傳會新聞稿，2007 年 11 月 15 日，可見於 http://www.通傳會.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=1&pages=9&sn_f=3987。
5. 國家通訊傳播委員會第 73 次委員會議記錄，2006 年 6 月 12 日。
6. 國家通訊傳播委員會第 202 次委員會議記錄，2007 年 10 月 18 日。
7. 國家通訊傳播委員會第 210 次委員會議記錄，2007 年 11 月 15 日。
8. 國家通訊傳播委員會第 219 次委員會議記錄，2008 年 1 月 3 日。
9. 國家通訊傳播委員會第 224 次委員會議記錄，2008 年 1 月 29 日。
10. 國家通訊傳播委員會第 226 次委員會議記錄，2008 年 2 月 14 日。
11. 國家通訊傳播委員會第 251 次委員會議記錄，2008 年 7 月 31 日。
12. 國家通訊傳播委員會第 275 次委員會議記錄，2008 年 12 月 17 日。
13. 國家通訊傳播委員會通傳營字第 09605140690 號函，2007 年 9 月 29 日。
14. 國家通訊傳播委員會通傳營字第 09741022540 號函，2008 年 4 月 10 日。
15. 國家通訊傳播委員會通傳播字第 09848004020 號函，2009 年 2 月 23 日。

16. 通傳會，〈96年通訊傳播績效報告〉（2008），可參見
http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/08070/1026_080702_1.pdf。
17. 通傳會，〈第二類電信事業一般業務營業項目申報表〉、〈第二類電信事業特殊業務營業項目申報表〉，
http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=428&is_history=0&pages=0&sn_f=487。
18. 劉幼琄委員，〈有關「中華電信 MOD 業務平臺改造及開放平臺管制機制建制」決議之一部不同意見書〉，國家通訊傳播委員會第 139 次委員會議記錄附件，2007 年 1 月 30 日，可見於 http://www.通傳會.gov.tw/chinese/files/07052/67_1463_070608_1.pdf。
19. 劉幼琄委員，國家通訊傳播委員會第 212 次委員會議第二案協同意見書，2007 年 12 月 11 日。
20. 衛星廣播電視法修正草案條文對照表，
http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?type=bulletin&site_content_sn=181&sn_f=9279。



公平會相關文獻（依據標題名稱筆畫排序）

1. 公平會，〈公平會對於四 C 事業跨業經營行為之規範說明〉（2005 年 8 月 26 日公法字第 0940006964 號令發布修正第 8 點），收錄於《公平交易委員會相關法規及行政規則彙編》，頁 445-62。
2. 公平會，〈行政院公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明〉（2007 年 9 月 11 日公壹字第 0960007615 號令發布），收錄於《公平交易委員會相關法規及行政規則彙編》，頁 394-414。
3. 公平會，〈行政院公平交易委員會對於電信事業之規範說明〉（2005 年 8 月 26 日公法字第 0940006961 號令發布修正第 8 點），收錄於《公平交易委員會相關法規及行政規則彙編》，頁 415-44（2007）。

新聞（依據發布日期排序）

1. 〈搶食 IDC 市場 HiNet Seednet 展開肉搏戰〉，經濟日報新聞，2000 年 9 月 26 日，31 版。

2. 〈網路電話爭霸 固網/有線合抗中華電〉，資傳網新聞，2006年6月19日，
http://cpro.com.tw/channel/news/content/index.php?news_id=50117。
3. 〈三網合一 搶攻市話服務〉，自由時報新聞，2006年11月28日，
<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/nov/28/today-e3.htm>。
4. 〈中華電 MOD 身分合法了〉，經濟日報新聞，2007年5月31日，可見於
<http://nccwatch.org.tw/news/20070531/1654>。
5. 〈挑戰中華電 中嘉推 8M 上網 東森 10M〉，經濟日報，2007年8月2日。
6. 〈蔡明忠：台灣大要當第二家 MOD 業者〉，文大育成中心新聞，2008年6月30日，可見於
<http://incubator.sce.pccu.edu.tw/frontpage/front/bin/ptdetail.phtml?Part=news529>。
7. 〈中華電撤資愛爾達 上億元奧運商機泡湯〉，蘋果日報新聞，2008年7月23日，可見於 <http://通傳會 watch.org.tw/news/20080723/24418>。
8. 〈賀陳旦：黨政軍退出媒體 不應無限上網〉，經濟日報新聞，2008年8月7日，可見於 <http://www.通傳會 watch.org.tw/node/24515>。
9. 〈WiMAX 與小固網雙路進擊 成功縣市當模組快速擴充 威達董事長賴富源：把 WiMAX 當 PC 產業模式發展〉，電子時報，2008年9月23日，可見於
<http://nccwatch.org.tw/news/20080923/24877>。
10. 蔡明忠，〈健全通訊平臺 開創數位新藍海〉，中國時報 A12 版，2008年10月20日。
11. 王郁茹，〈產業瞭望—美國 Cable 寬頻業者大反撲 正面迎戰光纖網路〉，電子時報，2008年12月19日，
http://member.digitimes.com.tw/tw/dt/n/shwnws.asp?id=0000117442_XOO3DWBA58IABJ1KCKS7J。
12. 〈Cable 業者反撲！100Mbps 要與光纖網路較勁〉，iTHome Online，2009年1月20日新聞，<http://www.ithome.com.tw/itadm/article.php?c=53133>。
13. 〈NCC 委員：衛廣法將更名為頻道管理法〉，中央社報導，2009年2月17日，可見於 <http://nccwatch.org.tw/news/20090218/32627>。
14. 〈網路電視計畫—多系統經營業者仍在討論位移技術〉，媒體公民行動網，2009年2月28日，<http://www.nccwatch.org.tw/news/20090228/33374>。
15. 〈拒付互連費 台灣大槓上中華電〉、〈小蝦米 發難了〉，經濟日報新聞，2009年3月23日，A12版。

16. 〈台灣固網：中華電綁架消費者 脅迫 ISP 接受不合理網路互連費 爭議款交付 提存 客戶權益不受影響〉，台灣固網新聞稿，2009 年 4 月 9 日。
17. 〈NCC 強勢介入 電信斷訊危機暫解〉，聯合晚報新聞，2009 年 4 月 9 日，可見於聯合新聞網，
http://mag.udn.com/mag/digital/printpage.jsp?f_ART_ID=188838。
18. 〈化解斷訊危機 台灣大遠傳聯手〉，經濟日報新聞，2009 年 4 月 10 日，可見於聯合新聞網，
http://mag.udn.com/mag/digital/printpage.jsp?f_ART_ID=188917。
19. 〈NCC 今討論互連費〉，聯合新聞網，2009 年 4 月 10 日綜合報導，
http://mag.udn.com/mag/digital/printpage.jsp?f_ART_ID=188920。
20. 〈NCC 介入 中華電恢復台固頻寬〉，聯合報新聞，2009 年 4 月 10 日，A6 版。
21. 〈中華電連網價 今再協商〉，經濟日報新聞，2009 年 4 月 15 日，C6 版。

網路資料與他類文獻（依據標題筆畫排序）

1. 〈中華電信股份有限公司董事、監察人、經理人及大股東持股餘額明細資料〉，公開資訊觀測站，<http://mops.twse.com.tw/server-java/stapap1?TYPEK=sii&colorchg=1&isnew=true&id=2412&yearmonth=9709&step=1&>。
2. 〈交通部電信總局發布「電信法修正案公開諮詢文件」廣徵各方建言〉，交通部電信總局新聞稿，2005 年 10 月 19 日，可見於
<http://www.motc.gov.tw/mocwebGIP/wSite/ct?xItem=10962&ctNode=145&mp=1>。
3. 〈亞太固網、台灣固網破天荒攜手合作 結合五大有線電視系統業者 轟動推出大聯網〉，台灣固網集錦，
<http://www.tfn.net.tw/about/news.asp?newsid=160&page=1&year=2006>。
4. 〈美國電信法的開放式視訊服務之規範（1）-（3）〉，
<http://Rodge.pixnet.net/blog/trackback/7a6b576863/22031569>。
5. CNET, Tech Glossary,
<http://taiwan.cnet.com/enterprise/glossary/term/0,2000062921,2000057416,00.htm?>
。
6. hiChannel 服務之節目表，http://hichannel.HiNet.net/free_tv/program.jsp。
7. hiChannel 服務介紹，<http://hichannel.hinet.net/service/h2.html>。

8. HiNet 客戶連無名小站覺得慢嗎？ http://service.hinet.net/2004/hotq_wretch.htm。
9. im.tv 服務介紹， <http://www.im.tv/tvmain/about.asp>。
10. M 台灣計畫—寬頻管道建置計畫計畫緣起，
http://duct.cpami.gov.tw/intro/a_01.htm。
11. TiVo 服務之介紹，詳參 <http://www.tgc-taiwan.com.tw/whattivo/whattivo.php>。
12. Yam 天空寬頻電視之服務介紹， http://member.yam.com/sitemap/good_site.php、
<http://company.yam.com/>。
13. 中時娛樂，收視率排行，
<http://showbiz.chinatimes.com/2009Cti/Channel/Showbiz/showbiz-rank/0,5137,tv,00.html>。
14. 中華電信 MOD 服務機上盒使用指南，
http://202.39.167.49/download/mod205_userguide_9607_3.pdf、歡唱坊使用指南，
<http://mod.cht.com.tw/MOD/Web/ExService/song/pdf/KOD2v2.3.pdf>。
15. 中華電信公司互連服務價目表，
www.cht.com.tw/Files/Download/wholesale_tariff.pdf。
16. 中華電信多媒體內容傳輸平臺服務費率表，可參見
<http://www.cht.com.tw/CompanyCat.php?CatID=245&NewsID=1354&Page=NewsDetail>。
17. 內政部營建署，〈台灣推動寬頻管道建置計畫〉，
http://duct.cpami.gov.tw/intro/Doc/a_07.pdf。
18. 王小惠，有線電視數位化新挑戰：你知道你在看數位電視嗎？（有線電視數位化之推動及產業發展場次報告投影片），座談會書面資料，頁 24，財團法人 21 世紀基金會主辦，Contact 21：數位匯流下產業衝擊與轉型座談會，2009 年 4 月 3 日。
19. 王立達，〈我支持偷天換日的 MOD〉，
<http://richardlidarwang.blogspot.com/2007/02/mod.html>。
20. 台灣大寬頻 Cable 寬頻電話之介紹，
<http://www.tfn.net.tw/residential/cp/prod1.asp>。
21. 台灣大寬頻光纖 mylife 上網服務產品說明，
<http://www.twmbroadband.com/fttx/fttx/main1.asp>。
22. 台灣大寬頻產品介紹， <http://www.tfn.net.tw/residential/cm/prod.asp>。
23. 台灣有線寬頻產業協會，〈CBIT 公然送禮，NCC 欣然接受〉，2008 年 9 月 10 日，可見於 <http://www.cbit.org.tw/before-59.aspx>。

24. 台灣通訊學會，〈對通訊傳播管理法草案的評論與看法〉，2007年10月24日。
25. 台灣通訊學會匯流法制工作小組，〈對匯流法制革新架構與推動策略之建議〉，台灣通訊學會主辦，通訊匯流政策之革新與策略座談會，2008年9月23日（2008）。
26. 光特快寬頻上網服務特性介紹，
<http://apply.kbro.com.tw/productDetail2.asp?lv=1&id=9>。
27. 全球媒體實驗室，〈台灣網路電視 IPTV 產業〉，
<http://globalmedia.wikia.com/wiki/台灣網路電視IPTV產業>。
28. 江耀國，〈通訊傳播匯流與管制落差〉，發表於《NCC 二年數位匯流論壇》，國家通訊傳播委員會主辦（2008年1月19日）。
29. 江耀國，有線電視數位化之推動及產業發展場次報告投影片，頁43，財團法人21世紀基金會主辦，Contact 21：數位匯流下產業衝擊與轉型座談會，2009年4月3日。
30. 行政院新聞局，〈廣播電視白皮書〉，
<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=13379&ctNode=3359&mp=1>。
31. 行政院新聞局公告，新廣五字第0910626410號（2002年12月30日）。
32. 卓沅蓁，〈2007 歐盟視聽媒體服務指令：視聽媒體服務之變與不變〉，媒體公民行動網，<http://www.nccwatch.org.tw/story/20070913/2958>。
33. 通信世界網，〈什麼是 FTTN？〉，<http://www.cww.net.cn/tech/FTTN>。
34. 程宗明，〈【傳播論壇】NCC 第二屆委員給了數位電視一個機會〉，媒體公民行動網，<http://nccwatch.org.tw/story/20090226/33263>。
35. 傳播大排檔，〈從香港 PCCW 看其 IPTV 經營到四合一的服務〉，
<http://luckycc.pixnet.net/blog/post/22997922>。
36. 新世紀資通公司及服務介紹，<http://www.sparq.com.tw/company/about.jsp>。
37. 群健 VoIP 網路電話服務介紹網頁，
http://www.cctv.com.tw/products/products_1.php?cid=205。
38. 群健有線電視有線寬頻上網服務介紹，
http://www.cctv.com.tw/products/products_1.php?cid=3。
39. 葉志良，〈開放用戶迴路與寬頻網路發展的「非等號關係」〉，
<http://www.hope.com.tw/art/print.asp?O=200406281119309282>。

40. 資策會 FIND /經濟部技術處「創新資訊應用研究計畫」，〈我國網際網路用戶數調查〉，<http://www.find.org.tw/find/home.aspx?page=many&id=205#C2>。
41. 資策會 FIND，〈2008 年我國家庭寬頻、行動與無線應用現況與需求調查—家庭指標〉，可見於 <http://www.teema.org.tw/upload/ciaupload/980312-1.pdf>。
42. 劉孔中，有線電視數位化之推動與產業發展報告投影片，座談會書面資料，頁 2，財團法人 21 世紀基金會主辦，Contact 21：數位匯流下產業衝擊與轉型座談會，2009 年 4 月 3 日。
43. 劉孔中、周韻采、簡維克，〈電信事業跨平臺結合之競爭規範—在利益與不利益之間〉，行政院公平交易委員會第 16 屆競爭政策與公平交易法學術研討會，2008 年 12 月 2 日，第一場、論文三書面資料，頁 26-35（2008）。
44. 劉栖榮，數位匯流下通訊傳播市場劃分涉及公平交易法法規適用（投影片）（2007）。
45. 潘育群，〈4G 網路—WiMAX 介紹〉，
http://www.cc.ntu.edu.tw/chinese/epaper/0002/20070920_2007.htm。
46. 謝穎青、葉志良，〈寬頻發展與市場競爭〉，頁 20，發表於公平會主辦，數位匯流趨勢與市場競爭研討會，2004 年 9 月 24 日。
47. 鍾瑞昌，〈有線電視費率審議與分組收費對產業之影響〉，頁 3，
www.stba.org.tw/download/911.doc。
48. 簡維克，〈通傳法與競爭法的交會：解構 2002 年後歐盟通訊市場競爭之管制邏輯〉（尚未發表）。
49. 蘇俊杰，〈搭售行為在寬頻整合時代的適法性分析〉，
www.ccu.edu.tw/TANET2001/TANET2001_Papers/T113.pdf。

(二) 外文文獻

專書與論文 (依據作者姓氏起首字母排序)

1. Alexiadis, Peter & Miranda Cole, *The Concept of Technology Neutrality...*, in ECTA 2004 REVIEW 77(2004), available at <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.2915.html>.
2. BENJAMIN, STUART MINOR, DOUGLAS GARY LICHTMAN, HOWARD SHELANSKI, & PHILIP J. WEISER, TELECOMMUNICATIONS LAW AND POLICY (Carolina Academic Press 2d ed. 2006).
3. BUCKLEY, JOHN, TELECOMMUNICATIONS REGULATION (The Institute of Electrical Engineers, 2003).
4. VISCUSI, W. KIP, JOSEPH E. HARRINGTON JR. & JOHN VERNON, ECONOMICS OF REGULATION AND ANTITRUST (MIT Press 4th ed. 2005).

期刊 (依據作者姓氏起首字母排序)

1. Aronowitz, Steven, *Brand X Internet Services v. FCC: The Case of the Missing Policy Argument*, 20 BERKELEY TECH. L.J. 887 (2005).
2. Botein, Michael, *Open Video System: Too Much Regulation Too Late ?*, 58 FED. COMM. L. J. 439 (2006).
3. Byrd, Bruce R., *The Impact and Legal Propriety of Applying Cable Franchise Regulation to IP-Enabled Video Services*, 888 PLI/PAT 397 (January-March, 2007).
4. Chen, Jim, *Subsidized Rural Telephony and the Public Interest: A Case Study in Cooperative Federalism and its Pitfalls*, 2 J. TELECOMM. & HIGH TECH L. 307 (2003).
5. Cohen, Jay T., *A Supreme Choice Between the Blue Pill and the Red Pill: Brand X Internet Services v. FCC*, 8 TUL. J. TECH. & INTELL. PROP 189 (2006).
6. Crandall, Robert W. et al., *Does Video Delivered over a Telephone Network Require a Cable Franchise?* 59 FCLJ 251 (2007).
7. Farrell, Joseph & Garth Saloner, *Predation Installed Base and Compatibility: Innovation, Product Preannouncements, and Predation*, 76 AM. ECON. REV. 940 (1986).
8. Frieden, Rob, *Wither Convergence: Legal, Regulatory and Trade Opportunism in Telecommunications*, 18 SANTA CLARA COMPUTER & HIGH TECH. L.J. 171 (2002).
9. Hildebrandt, Thomas, *Unplugging the Cable Franchise: A Regulatory Framework to Promote the IPTV Cable Alternative*, 42 GA. L. REV. 227 (2007).

10. Lee, Orian J., *Broadband Gladiators Fostering Competition Between DSL and Cable Internet Through Mutual Deregulation*, 3 GEO. J.L. & PUB. POL'Y 663 (2005).
11. Lemley, Mark A. & Lawrence Lessig, *The End of End-To-End: Preserving the Architecture of the Internet in the Broadband Era*, 48 UCLA L. Rev. 925 (2001).
12. Ridgway, Stephen, *The Audiovisual Media Services Directive-What Does it Mean, is it Necessary and What are the Challenges to its Implementation*, C.T.L.R. 2008, 14(4), 108-113 (2008).
13. Sidak, J. Gregory & Daniel F. Spulber, *Deregulation and Managed Competition in Network Industries*, 15 YALE J. ON REG.117 (1998).
14. Speta, James B., *Handicapping the Race for the Last Mile?: A Critique of Open Access Rules for Broadband Platforms*, 17 YALE J. ON REG. 39 (2000).
15. Wagner, Michael, *Introduction générale à la nouvelle directive [General Introduction to the New Directive]*, 3-07, Medialex, 107-09 (2007), English translation available at http://www.ebu.ch/CMSImages/en/leg_p_amsd_medialex_mw_0907_fr_tcm6-55462.pdf.
16. Whitt, Richard S., *A Horizontal Leap Forward: Formulating a New Communications Public Policy Framework Based on the Network Layers Model*, 56 FED. COMM L.J., 587 (2004).
17. Yoo, Christopher S., *Vertical Integration and Media Regulation in the New Economy*, 19 YALE J. ON REG. 171 (2002).

研究報告（依據報告標題起首字母排序）

1. Cullen International SA, *Study on the Regulation of Broadcasting Issues under the New Regulatory Framework* (2006), available at <http://www.cullen-international.com/documents/cullen/cipublic/studies/broadcastingregulation.cfm>.
2. ITU, *Best Practice Guidelines for Next-Generation Networks (NGNs) Migration*, available at <http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR07/consultation.html>.
3. ITU, *Regulatory Implications of Telecommunications Convergence*, Chairman's Report of the Sixth Regulatory Colloquium on the Changing Role of Government in an Era of Telecom Deregulation, Geneva, Dec.11-13, 1996, available at http://www.itu.int/itudoc/osg/colloq/chai_rep/sixthcol/37003.htm.
4. Kim, Milim & Sugaya Minoru, *IPTV in Korea and Japan*, ICT Regulation Toolkit, <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.2947.html>.

5. LATHEN, DEBORAH A., BROADBAND TODAY 45 (1999), available at <http://www.fcc.gov/Bureaus/Cable/Reports/broadbandtoday.pdf>.
6. OECD Policy Guidance on Convergence and Next Generation Networks, OECD Ministerial Meeting on the Future of the Internet Economy, June 17-18, 2008, at 6, available at www.oecd.org/dataoecd/14/52/40869934.pdf.
7. OECD, *Competition in the Video Programming Distribution Market: Implications for Regulators*, DSTI/ICCP/TISP(2004)10/FINAL (2005).
8. OECD, *Report of OECD Roundtable on Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Light of Convergence*, DAFFE/CLP(99)1(1999).
9. Purdy, G. D., *Video DialTone, My Second Look*, available at <http://alpha.fdu.edu/~purdy/VideoDial.html>.
10. Singer, Hal J., J.G.Sidak & Robert W.Crandall, *Video over Telephone Networks: The Case against Regulation*, bepress Legal Series, Working Paper 1672 (Oct. 2006), available at <http://law.bepress.com/expresso/eps/1672/>
11. Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy, OECD, Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy, *IPTV: Market Developments and Regulatory Treatments*, at 34, DSTI/ICCP/CISP(2006)5/FINAL (Dec 19, 2007).

網路資料與他類文獻（依據標題起首字母排序）

1. Broadband Stakeholder Group, Response to DCMS Consultation “The Audiovisual Media Services Directive: Consultation on proposals for implementation in the United Kingdom”, at 4, available at www.broadbanduk.org/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,1092/Itemid,63/.
2. BusinessDictionary.com., <http://www.businessdictionary.com/definition/economies-of-scope.html>.
3. CedMagazine.com, *Dutch Parliament Approves Cable Network Unbundling Bill*, Oct. 25, 2006, <http://www.cedmagazine.com/dutch-parliament-approves-cable.aspx>.
4. Elizabeth Clampet, *Excite@Home Fires Back at Open Access Cable Proponents*, InternetNews.com, July 15, 1999, <http://www.internetnews.com/xSP/article.php/138271>.
5. European Commission Information Society and Media, *Modern rules for TV and TV-like services*, available at http://ec.europa.eu/information_society/services/doc_temp/tvwf-sht2_en.pdf.

6. Geoff Huston, Interconnection, Peering, and Settlements,
http://www.isoc.org/inet99/proceedings/1e/1e_1.htm.
7. ITU Corporate Strategy Newslog – IPTV Meeting In Korea: Global Vision of IPTV,
<http://www.itu.int/osg/spu/newslog/IPTV+Meeting+In+Korea+Global+Vision+Of+IPTV+.aspx>.
8. MDA, Licence Framework for Broadcasting IPTV Services,
<http://www.mda.gov.sg/wms.www/devnpolicies.aspx?sid=88#3>.
9. Multichannel News, *Web TV Plans Percolate: MSOs Still in Talks on Place-Shifting*,
http://www.multichannel.com/article/print/174598-Web_TV_Plans_Percolate.php.
10. Ofcom, Television Licensable Content Service Guidance Notes, *available at*
http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/tvlicensing/guidance_notes_and_apps/tlcs/.
11. Ray Le Maistre, *PCCW: IPTV Demands Innovation, Light Reading*, December 04, 2008, *available at* http://www.lightreading.com/document.asp?doc_id=168901.
12. Town of Greenwich Speeds up Municipal Network with Metro Ethernet from Optimum Lightpath, <http://www.businesswire.com/news/google/20061109005571/en>.

(三) 相關司法判決、條文

中文相關司法判決

1. 最高行政法院 95 年判字第 1518 號判決

中文法律條文（依據標題筆畫排序）

1. 公平交易法
2. 平等接取管理辦法
3. 有線廣播電視法、施行細則
4. 固定通信業務管理規則
5. 第一類電信事業資費管理辦法
6. 第二類電信事業管理規則
7. 通訊傳播基本法
8. 號碼可攜管理辦法
9. 電信事業網路互連管理辦法
10. 電信法
11. 電信普及服務管理辦法
12. 廣播電視法
13. 衛星廣播電視法



外文司法判決（依據案名起首字母排序）

1. Alliance for Community Media v. FCC, 529 F.3d 763 (6th Cir. 2008).
2. AT&T v. Portland, 43 F. Supp 2d. 1146 (D. Or. 1999); 216 F.3d. 871 (9th Cir. 2000).
3. JamSports and Entertainment, LLC v. Paradama Productions, Inc., 336 F. Supp. 2d 824 (N.D. Ill E. Div. 2004).
4. Kochert v. Great Lafayette Health Services, Inc., 372 F. Supp. 2d 509 (N.D. Ind. Hammond. Div. 2004).
5. MCI Communications v. AT&T Co., 708 F. 2d 1081, at 1132-33 (7th Cir.1983).
6. MediaOne Group Inc., v. Henrico, 97 F. Supp 712 (E.D.Va. 2000); 257 F.3d 356 (4th Cir. 2001).
7. MetroNet Services Corp. v. Qwest Corp., 383 F.3d 1124 (9th Cir. 2004).
8. Nat'l Cable & Telecomms Ass'n v. Brand X Internet Servs., 545 U.S. 967 (2005) (Scalia, J., dissenting).

外文法律條文（依據標題起首字母排序）

1. Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992.
2. Telecommunications Act of 1996, 110 Stat 56.
3. 電気通信役務利用放送法，平成 13 年（2001 年）6 月 29 日法律第 85 號公布。

外國立法、行政機關發布之文獻（依據文獻標題起首字母排序）

1. *Commission Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media, and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation- Towards an Information Society Approach*, COM (97) 623 final (Dec. 3, 1997).
2. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a new framework for Electronic Communications Infrastructure and Associated Services — The 1999 Communications Review*, COM (99) 539 final, 10.11.1999.
3. Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the Coordination of Certain Provisions Laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States Concerning the Pursuit of Television Broadcasting Activities, 1989 O.J. (L 298) 23 (last amended by Directive 97/35/EC, 1997 O.J. (L 202) 60).

4. Department for Culture, Media and Sport (DCMS), Written Ministerial Statement on the implementation of the Audiovisual Media Services Directive, Mar. 11, 2009, *available at* http://www.culture.gov.uk/reference_library/minister_speeches/5932.aspx.
5. Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on Access to, and Interconnection of, Electronic Communications Networks and Associated Facilities (Access Directive), 2002 O.J. (L108) 7.
6. Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the Authorization of Electronic Communications Networks and Services (Authorization Directive), 2002 O.J. (L 108) 21.
7. Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a Common Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services (Framework Directive), 2002 O.J. (L 108) 33.
8. Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on Universal Service and Users' Rights Relating to Electronic Communications Networks and Services (Universal Service Directive), 2002 O.J. (L108) 51.
9. Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 Concerning the Processing of Personal Data and the Protection of Privacy in the Telecommunications Sector (Directive on Privacy and Electronic Communications), 2002 O.J. (L201) 37.
10. Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EEC on the Coordination of Certain Provisions Laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States Concerning the Pursuit of Television Broadcasting Activities, 2007 O.J. (L 332) 27.
11. Exemption Order for New Media Broadcasting Undertakings, Public Notice CRTC 1999-197 (1999), *available at* <http://www.crtc.gc.ca/archive/eng/Notices/1999/PB99-197.htm>.
12. Exemption Order for New Media Broadcasting Undertakings, Public Notice CRTC 1999-197 (1999)
13. FCC, *FCC Adopts Rules to Ensure Reasonable Franchising Process for New Video Market Entrants*, FCC News (Dec. 20, 2006), *available at* <http://www.scctv.org/pdf/fccrulesorder.pdf>.
14. H. R. 5252 Communications Opportunity, Promotion, and Enhancement Act of 2006, §602(6)(B), *available at* http://www.benton.org/benton_files/HR%205252%20COPE_0.pdf.
15. *In re* America Online, Inc., and Time Warner Inc., FTC No. C-3989 (Apr. 17, 2001).

16. *In re* Applications for Consent to the Transfer of Control of Licenses and Section 214 Authorizations from MediaOne Group, Inc Transferor, to AT&T Corp. Transferee, 15 F.C.C.R. 9816 (2000) (memorandum opinion and order).
17. *In re* Applications for Consent to the Transfer of Control of Licenses and Section 214 Authorizations by Time Warner Inc. and America Online, Inc., Transferors, to AOL Time Warner Inc., Transferee, 16 F.C.C.R. 6547 (2001) (memorandum opinion and order).
18. *In re* Implementation of Section 621(A)(1) of The Cable Communications Policy Act of 1984 as Amended by the Cable Television Consumer Protection and Competition Act Of 1992, 22 F.C.C.R. 5101 (2006) (report and order and further notice of proposed rulemaking).
19. *In re* Implementation of the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, Development of Competition and Diversity in Video Programming Distribution: Section 628(C)(5) of The Communications Act: Sunset of Exclusive Contract Prohibition, Review of the Commission's Program Access Rules and Examination of Programming Tying Arrangements, 22 F.C.C.R. 17791 (2007).
20. *In re* Inquiry Concerning High-Speed Access to the Internet over Cable & Other Facilities, 17 F.C.C.R. 4798 (2002) (declaratory ruling and notice of proposed rulemaking).
21. *In re* Inquiry Concerning the Deployment of Advanced Telecommunications Capability to All Americans in a Reasonable and Timely Fashion and Possible Steps to Accelerate Such Deployment Pursuant to Section 706 of the Telecommunications Act of 1996, FCC CC Docket No. 98-146, 14 F.C.C.R 2398 (1999).
22. *In re* Telephone Company-Cable Television Cross-Ownership Rules, Sections 63.54-63.58, 7, FCC Rcd 5069 (1992) (memorandum opinion and order on reconsideration).
23. Regulatory Framework for Mobile Television Broadcasting Services, CRTC Broadcasting Public Notice CRTC 2006-47, footnote 2 (2006), *available at* <http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2006/pb2006-47.htm#footnote2>.
24. Regulatory Framework for Mobile Television Broadcasting Services, CRTC Broadcasting Public Notice CRTC 2006-47 (2006).
25. The Australian Competition and Consumer Commission's Comments on the Productivity Commission's Position Paper on International Telecommunications Regulation, at 10, *available at* www.pc.gov.au/data/assets/pdf_file/0020/55505/subdr020.pdf.
26. World Trade Organization, Negotiating Group on Basic Telecommunications-Reference Paper (April 24, 1996).

附錄：訪談記錄摘要

受訪者	日期	時間
中華電信股份有限公司 法律事務處陳滄海先生	2009年3月11日	下午3：00-5:30

1. 有關貴公司提供之MOD服務：

(1) 與有線電視業者服務相較，貴公司最大之優勢以及劣勢為何？

答：

本公司推出之MOD服務雖然歷經法律爭議之波折，目前已有約70-80萬用戶。MOD服務最大的優勢在於本公司擁有遍及全國各地之電信網路，加上現行法令對於MOD服務並無經營區域之限制，使得無論於本島或離島，只要本公司有提供電信服務之所在地均可申辦MOD服務。故網路以及地域是MOD目前最大的兩項營運優勢。

最大之劣勢在於MOD服務目前之內容仍有所不足，且節目內容難以取得，如目前平臺上尚缺乏大眾所偏好之二十四小時新聞播報以及談話性節目，以及DISCOVERY、HBO電影臺等頻道，故content的部分是個人認為MOD服務應加強之部分。

(2) 貴公司有無任何提升現有服務內容之發展計畫？

(3) 貴公司於提昇服務內容時有無遭遇任何法規上或產業上之阻礙（如頻道商或有線電事業者杯葛之壓力）？貴公司是否贊成廢除廣電三法中黨政軍禁止經營媒體之限制？理由為何？

答：

固網管理規則增列第60條之1後，MOD服務僅能擔任平臺營運者，無法自行選取上架之內容，亦不能介入內容提供，在相關法律修正前，本公司僅能盡量鼓勵頻道業者上架以充實內容。

另由於本公司原非媒體事業，相較於與頻道節目提供者具有長久合作關係之有線電視系統經營者，內容之取得上容易受到杯葛，進而造成MOD服務發展上之限制。個人認為黨政軍條款基本上只是為了民主開放初期防止政府、政黨利用媒體控制大眾視聽，在視聽大眾之自主意識逐漸抬頭下，黨政軍退出媒體經營條款已達成其階段性之任務，言論內容之妥適以及中立與否可交由輿論監督。未來應可適度開放黨政持有的媒體製作如知識性、文化性、娛樂性的節目內容。本公司仍存有官股，透過適度開放黨政軍條款，本公司可以製作非政治、新聞之節目，才有機會讓MOD服務經營出自己的特色、符合各類型收視戶不同之需要；如MOD服務中之「高畫質專區」即是本公司於黨政軍退出媒體條款鬆綁後可以自行加強之部分。

(4) 目前主管機關將貴公司MOD服務納入固定通信管理規則中規範，貴公司認為此種管制方式有無造成MOD服務與有線電視服務管制落差之情事？理由為何？

答：

有線電視與MOD服務的確存在許多管制手段上之不一致，譬如有線電視業者有水平結合以及垂直整合之上限限制，本公司MOD服務依據固網管理規則則必須維持平臺開放且完全不得經營內容；有線電視業者對於廣告（註：如內容以及播放總量）有管理義務，此為MOD服務提供者所無；再者有線電視服務之費率有上限限制，此亦為MOD服務所無（本公司只收接取基本費89元），最後就服務經營區域而言，有線電視以及MOD服務亦存在不同。在數位匯流趨勢下，以上諸多管制差異，基於技術中立原則，宜透過修法方式弭平，使得視聽市場有公平競爭之機會。

(5) 貴公司是否贊成國家通訊傳播管理委員會（NCC）取消或擴大有線電視系統經營者之經營區域限制？原因為何？

答：

本公司對於有線電視系統經營區是否應擴大並無特殊意見，客觀而言個人認為將經營區域予以擴大或取消限制係屬合理，過小的營業規模使得系統業者組織不夠健全、財務力量亦屬有限，且影響其與頻道商談判之力量。再者，目前雖然採取分區經營，但實際上有線電視系統經營者已整併為五大MSO，全台之有線電視系統業者幾乎都受其操控，故限制其營業區域已無多大意義，開放營業區域只是符合現況。

2. 有關貴公司提供之HiNet ADSL以及光世代網路服務（以下統稱為「寬頻上網服務」）：

(1) 以上兩種服務目前之用戶總數分別為何？去年度之用戶成長率為何？

答：

目前整體ADSL服務市場之用戶數約400多萬，本公司約占ADSL市場之85%，大約有3百多萬之用戶；光世代服務目前用戶大約100餘萬。光世代服務部分最近相當受到歡迎，去年用戶數以倍數成長，今年預計可達180萬，由於光世代服務與ADSL服務相互替代之關係，ADSL服務近年來成長率較緩，甚至有呈現負成長之趨勢。

(2) 貴公司所提供之ADSL以及光世代網路服務於台灣整體寬頻網路接取市場之市占率？目前發展上最大的優勢及劣勢（法規上、產業面上均可）？

答：

本公司服務目前於寬頻市場之市佔率約為百分之八十幾。

與MOD服務相同，本公司發展網際網路接取服務最大之優勢在於網路的普及性，使得服務提供區域範圍廣，技術升級亦較其他業者容易，相較其他業者必須花費龐大成本從事網路建設。最大的劣勢係NCC動不動就以市場主導者限制本公司之發展。本公司花費數百億建設之光纖網路未來若會被認定為瓶頸設施（bottle neck infrastructure），而必須以成本價租予其他業者，本被迫必須與其他業者共同分享辛苦建立網路之果實，顯然極不合理，此將對業者從事網路建設之意願產生嚴重之影響，長遠而言對於消費者並非有利。

(3) 貴公司因應有線電視業者推出Cable Modem服務之策略為何？

答：

由於Cable Modem服務目前仍存有先天上技術瓶頸，如用戶人數越多，分享

之頻寬將越窄、連線速度亦越慢。相對而言本公司光世代服務最快可達100M，未來非常具有發展多合一服務以及居家安全、健康照護、HD電視等多樣化服務之潛能，個人認為該項服務尚不能對本公司之服務構成嚴重之威脅。

(4) 貴公司是否支持網路接取服務提供者間之互連費用採流量計費機制？理由為何？

答：

ISP業者每一家均有設定自己的互連政策（peering policy），個人認為維持目前國際間所普遍採用之對等互連機制較為妥當。對等互連機制強調ISP業者間必須在各方面（如POP數量、主節點骨幹容量、IP address擁有數量、與HiNet間訊務量、訊務交換比等等）規模大小達到本公司1/3，則本公司提供free peering（免費對等互連）服務。用戶數、網路規模大小以及訊務等均是訊務對等考量的因素。故其他業者若主張訊務對等要求free peering，必須符合本公司peering policy之要件。本公司目前所列出之免費對等互連之六大標準，係按本公司目前之網路規模，再往下調整之條件，且就對等互連服務費用計算之方式；符合1個條件者，Private Peering頻寬租費給予9折；符合2個條件者，Private Peering頻寬租費給予8折；符合3個條件者，Private Peering頻寬租費給予6折；符合4個條件者，Private Peering頻寬租費給予5折；符合5個條件者，Private Peering頻寬租費給予4折；符合6個條件者，Free Peering。故由上可知本公司對於互連服務之提供以及費用之計算，已經提供優惠條件，其目的在扶助國內ISP業者。

(5) 貴公司是否贊成立法課予有線電視線路系統開放接續（亦即開放線路供其他二類業者提供Cable Modem上網服務）之義務？

答：

本公司對於課予有線電視業者開放接續義務此一議題並無意見。倘依照義務平等性之概念，有線電視業者有比照電信事業開放local loop（用戶迴路）接取之義務，但現況下利用有線電視業者線路之困難度較高。故個人目前認為對於同樣握有最後一哩設備的有線電視業者，理論上基於平等應負擔開放接續之義務，惟實務上要求有線電視業者開放接續，可能有許多技術問題需要克服。

3. 有關貴公司提供之語音通信服務：

(1) 貴公司如何面對網路電話服務對於語音通信服務產生之衝擊？

(2) 貴公司語音通信業務之短中長期計畫與預計達成之目標為何？

答：

網路電話可分為E.164與非E.164網路電話兩種，差別在於是否使用依照ITU的編碼方式之號碼。非E.164之網路電話是架設在網際網路上，利用特定軟體進行視訊或通話，網路傳輸之缺陷在於語音信號透過封包式傳輸常發生delay的現象，使音訊斷斷續續，再加上無QoS設定傳輸封包的priority，通信品質無法確保。E.164網路電話係透過TCP/IP協定傳輸，但其係利用獨立之網路傳輸封包，通訊品質較穩定，故此種網路電話的出現的確對於現行語音服務構成嚴重衝擊。且現狀下網路電話業務享有訂價權以及營收歸屬權，故傳統市話之營收有部份受到侵蝕。

目前本公司已申請執照，但尚未開始推廣網路電話服務，其原因主要在於與行動電話通信之訂價權被限制。由於消費者長年使用市話，換網路電話變更通訊號碼轉換之成本高，且網路電話長達11碼，使用起來不便，故網路電話市場成長不易，網路電話現多為新成立之公司作為企業內部網路及一般用戶作為節費之工具。

4. 有關我國通訊傳播產業之管制環境對於貴公司提供多合一服務之影響：

(1) 貴公司認為現況下之產業法規對於貴公司推行多合一服務產生那些助益與阻礙？

答：

個人認為現況下對於市場主導者之限制過多，如NCC對於本公司之資費管制相當嚴格，使得即便本公司有意願降低服務資費以加惠消費者，倘NCC不同意本公司亦無法自願調降，此對於消費者並非有利。目前NCC職掌機制著重於管制，對於通訊傳播事業之發展，並未做出貢獻反而成為發展障礙，胡亂管制之結果，使得這幾年來台灣之進步發展遠遜於新加坡、韓國、大陸、日本。

(2) 2007年底發布之「通訊傳播管理法草案」對於貴公司推行多合一服務可能產生那些助益與阻礙？

(3) 透過比較現況與草案之管制規範所可能產生之利弊，貴公司傾向支持何種管制架構？

答：

「通訊傳播管理法草案」被行政院退回重擬，未來如何規範，目前尚難預知。對於本公司推行多合一服務是否造成影響，尚待後續觀察。由於主管機關對於法規管制多於鼓勵發展，對於推行多合一服務，難以寄望會有助益。

通訊傳播管理法草案中提出水平監管之概念，但其內容除了係將現行法規整併為一部法律外，並未進行真正的數位匯流整合管制。對於各項業務之管理，應有新的觀念與做法，業務自由化後法規應作適度鬆綁，不應一味強調管制，形成通訊傳播業務發展之障礙。對於相同業務應做相同規範（MOD服務與有線電視置於同一套管制規範中）；對於市場主導者之不對稱管制，亦應逐步解除。

現行電信、傳播產業之法規架構係採垂直整合的產業型態做管理，通訊傳播管理法草案中，主張之水平匯流管制基本上是假設每一層都有不同之業者參與，但是畢竟這套來自歐洲的管制模式是源自於歐洲特別的市場特性，採行水平管制在世界上實屬少數，故是否能夠反映我國現實的產業情況有待斟酌。再者數位匯流法規究應採取單一立法或分別立法仍然有討論之餘地。

個人認為在數位匯流之下，縱沿用現有垂直管制及分別立法，並不會對現行產業造成難以運作。通訊或傳播業者間跨業經營行為，基本上已可透過適用各項法規對於跨業經之規範加以管制，這樣的管制似乎已經足夠，並不會產生窒礙難行或無法管理之情形。若將通訊或傳播業務作水平分割管理，對現行通訊傳播事業將造成巨大衝擊，在未充分掌握其變革之後果，若輕易變更

管制架構，恐造成通訊傳播事業之混亂與災難，不僅影響各通訊傳播事業之發展，也影響到全體國民之通信及收視權益。故對於通訊傳播管理法規之變革應謹慎，不宜由少數之通訊傳播委員執意個人看法而胡亂改革，應重視現有經營業者之意見及對消費者之影響。對於數位匯流後之管制方式，應再匯集各方意見，充分討論後，再訂出管制法規。

(4) 為促進多合一服務之發展，貴公司認為目前法規或草案中所揭槩之管制手段以及原則有無其他應修正之處？

答：

基本上政府若希望產業發展，應解除管制及法規鬆綁會比較能夠促進發展之方式，如此可讓市場充分競爭，由消費者及市場競爭來淘汰經營不善之業者。

(註：以上言論僅為個人之見解，不代表中華電信股份有限公司之立場)



受訪者	日期	時間
元智大學資訊社會研究所 江耀國副教授	2009年3月20日	下午4：00-5:45

1. 有關現況下對於IPTV服務（指利用封閉式網路傳輸訊號之視訊服務）之管制問題：
 - (1)目前中華電信MOD服務係納入固定通信業務管理規則中規範，您是否認為對於MOD服務之執照要求以及義務內容應通案性地適用於任何擬透過封閉式網路提供視訊服務之IPTV服務業者？
 - (2)若問題（1）為肯定，則要求其他無違反黨政退出媒體經營條款之虞的IPTV服務提供者亦須如MOD服務遵守無差別上下架等平臺開放性要求是否合理？可能的改進方式為何？

答：

由於IPTV服務之意涵具有多樣性以及容易產生歧異，要討論對於IPTV服務之管制，首先應釐清IPTV服務之定義。IPTV精確的說應指由固網業者利用封閉網路所提供的視訊服務，不但須設置地方性機房，且技術上要做QoS以確保收訊品質與有線電視等傳統視訊服務可達到“comparable”之程度，如中華電信之MOD服務。Internet Video係指透過開放式網際網路提供之視訊服務，屬於一種任何業者均可將視訊內容置於網際網路的傳輸平臺，利用www之協定，使網路上任何使用者均可點選、下載之串流視訊服務。前述兩者於業者之網路架構、使用者接受服務之方式均有不同，故應採取不同之管制方式。

固定通信業務管理規則中對於「多媒體內容傳輸平臺」之規定的確是當初為了中華電信MOD服務所量身訂做之條款，但規範制定後使得其他欲經營IPTV服務之電信業者亦必須遵照前述條款為之。囿於我國目前媒體對於黨政經營媒體仍設有限制，故前述條款之存在對於具有官股色彩之中華電信仍有其必要性。當時立法者對於退出媒體之要求非常嚴格，連一股官股都不被允許，但2003年所設定之標準迄今是否仍應繼續維持容有討論之必要，

由於IPTV屬性上類似有線電視服務，與有線電視服務最顯著之差別僅在於服務之提供者為電信業者，故個人於律師雜誌（註：論對寬頻多媒體（MOD）服務的法律管制，律師雜誌第276期）文章中所主張之理念並未改變，亦即為追求規範之一致性，比較理想的規範方式為就有線廣播電視法進行修正，於該法中增列一項新的特殊類服務類型，以對於電信業者提供視訊服務提供一種modified version（修正版）的執照。而對於此種新型態之服務類型，美國OVS（註：Open Video System, 開放式視訊系統）之規範方式呼應了個人於前述文章之理念，可作為仿效之參考，OVS規範中部分係準用美國電信法對於有線電視之規範，例如必載頻道（must-carry）、公用、教育與政府頻道（PEG channel）之提供，另一方面對於資費管制、地方政府特許以及leased access設有例外規定。

綜上，個人認為只要黨政軍條款限制存在，即有為中華電信MOD保留固定通信業務管理規則中多媒體內容傳輸平臺服務之必要性。對於我國IPTV服務理想的管制方式為於有線廣播電視法中增列一項特殊類型服務，參考美國OVS服務規範之精神，適度準用有線電視服務之規範，並將無法直接適用之條款予以排除或制定特殊規範。

2. 有關Internet Video業者（指利用開放式網路提供視訊服務）之管制議題：

- (1) 您認為目前國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）對於如中華電信hiChannel、年代 im.tv 以及Yam天空寬頻電視等Internet Video業者之管制態度應為何？
- (2) 承上，倘您認為通傳會目前不應管制上述服務，何時或於何種情形下您將認為通傳會有介入管制之必要？
- (3) 承上，如通傳會擬將Internet video業者納入管制，您認為義務內涵之主要内容應為何？其義務規範是否應輕於以封閉式網路提供服務之IPTV業者以及有線電視業者？

答：

個人認為Internet Video內傳輸之內容與一般透過網際網路所提供之內容並無二致，透過刑法、電腦網路內容分級處理辦法等等法律即可管制內容，在欠缺特殊性以justify管制之必要性下，故個人認為原則上通傳會毋須管制之。

而針對Internet Video上傳輸之視訊頻道節目部分，本人認為由於傳統之廣播電視具有影響層面較大、穿透力較強之“pervasive presence”，相對而言Internet Video需要透過較複雜之程序（如電腦開機、打開網頁瀏覽器、連結至特定網站）始能接觸內容，較不具pervasive presence，故對於Internet Video以及有線電視業者對於content regulation規範密度上之不一致屬於適當之差別待遇。

3. 有關中華電信MOD服務之發展困境問題：

- (1) 論者有謂內容不夠豐富係導致目前如中華電信MOD等IPTV服務無法與有線電視服務進行有效競爭之主因，您認為應如何營造更有利IPTV服務發展之管制環境？比如引進美國法下之節目接近（Program Access）條款？
- (2) 承上，您認為是否有可能透過放鬆黨政軍經營媒體之限制使中華電信有能力自行充實頻道節目內容？

答：

頻道商拒絕於中華電信MOD平臺上架，現況下可能構成公平交易法上之差別待遇以及聯合杯葛之行為，但由於難以取得頻道商杯葛或歧視中華電信之證據，證明上具有相當之困難，故實際上難以制裁。個人認為如果導入美國法上之節目接近條款，將有利於中華電信MOD等IPTV業者。亦即該條款可做為IPTV業者談判之籌碼、增加其取得頻道節目之授權之可能性，惟執行面上將與前述面臨相同之證明上難題，再者節目接近條款充其量僅能處罰消極不交易之行為，無法課予頻道節目提供者積極與平臺交易之義務，故實際上成效為何仍有疑問。再者，對於節目接近條款中「垂直整合」關係之判斷，我國將以何種標準認定以及設定何種門檻（如以持股之百分比，比照公平交易法事業結合之定義，或公司法所規範之關係企業等）亦有待管制者將要件予以細緻化。

4. 有關數位匯流時代通訊傳播管制體系之重塑：

- (1) 您是否贊成通傳會於2007年年底推出「通訊傳播管理法草案」中所倡議之三層次水平管制架構？理由為何？
- (2) 若(1)為肯定，在通傳會將整合式匯流規範調整為中長期計畫之前提下，您認為應如何於既存之規範體系下落實前項精神？
- (3) 若(1)為否定，您認為應如何弭平現行規範下IPTV服務以及有線電視服務間諸多義務之不一致（如經營區域、資費審理、內容管理義務等差異）？
- (4) 您是否認為美國法對於「開放式視訊系統」（OVS）之相關規範可作為我國電信業者提供IPTV服務之管制參考？
- (5) 如(4)為肯定，您認為有哪些義務規範為我國現況下所欠缺從而援引OVS規範之必要？

答：

有關個人對於管理法草案之詳細評析，可參照個人於2009年1月發表於東吳法律學報之「英國2003年通訊傳播法之研究——兼論我國通訊傳播匯流立法」一文。（註：該文認為我國管理法草案以水平之方式將通訊傳播產業分為基礎網路層、營運管理層以及內容應用層，以跨業經營之角度觀察，草案大體上較現行法更有利於通訊傳播之跨業經營。但將基礎網路層獨立於營運管理層之結果，容易引發越層管制與過度管制之難題，故該文主張分層上宜參考歐盟以及英國管制之模式，將傳輸網路以及平臺服務置於同一管制架構中，與內容管制分別構成兩層次之管制層級為妥。）

欲落實水平管制架構之理念，個人認為現階段可透過研修有線廣播電視法增列修正版之新類型執照，使有線電視服務之規範適度準用於IPTV服務以弭平IPTV服務與有線電視服務間義務之落差，就此美國OVS規範中部分援引有線電視法、部分創設特殊條款之立法模式頗值參考。有關OVS中所規範之具體義務是否有適用之餘地，個人認為不應盲目地將OVS援用或排除之規範全盤地移植於我國法中，應進一步審視各該管制對於我國電信業者是否有意義再決定是否排除適用。

受訪者	日期	時間
國家通訊傳播委員會 A處X副處長	2009年4月7日	下午4:00-5:40

1. 有關貴會對於利用封閉式網際網路傳輸之IPTV服務（如中華電信MOD服務）之管制態度，以及前者與有線電視服務間之規範落差問題：

(1) 目前貴會係將中華電信MOD服務納入固定通信業務管理規則之多媒體內容傳輸平臺中規範，除了前述之固網管理規則外，貴會是否主要係透過與中華電信締結之行政契約以及給予中華電信之行政指導課予MOD服務提供者相關義務？

(2) 承上題，請問該行政契約以及行政指導之內容大致為何？

答：

是，第一屆委員著眼於國內有線電視分區獨占，希望透過中華電信MOD服務加入市場以促進競爭，不希望MOD服務因黨政軍條款之限制而必須退出市場，故當初本會一方面係以中華電信不經營頻道內容以及開放技術規格做為區隔MOD服務以及有線電視服務之解套方式，另一方面透過增修固定通信業務管理規則以賦予中華電信MOD適法地位，為確保中華電信遵守前揭義務，本會的確曾經與其簽定行政契約以及給予相關行政指導。行政契約之內容大致係固定通信業務管理規則之重申，行政指導則包括要求中華電信提供MOD服務營業規章、上下架管理辦法予通傳會核定，本會另制定「市內網路業務經營者經營多媒體內容傳輸平臺行為規範」要求中華電信遵守，另外於去年（2008年）中華電信投資愛爾達時本會亦曾經為行政指導以解決黨政軍條款之爭議。

(3) 貴會目前就MOD服務之相關資費如何管制以及管制之規範依據為何？

答：

本會係將89元平臺服務費認定為主要資費，故依據第一類電信事業資費管理辦法（編按：第8條）應報請本會核定；有關MOD服務之裝、移機以及頻道之上下架規範則認定為非主要資費，由於中華電信為第一類電信事業市場主導者，故按前揭資費管理辦法應報請本會備查。有關頻道商所訂定之收視費用部分，則由於牽涉消費者權益以及有公平管制之疑慮，故目前係透過本會委員會決議（編按：第202次委員會決議）以及本會對於中華電信MOD服務之行為規範要求報請審查。

(4) 貴會是否認為對於MOD服務之執照要求以及義務內容應通案性地適用於任何擬透過封閉式網路提供視訊服務之IPTV業者？

(5) 若問題（4）為肯定，則要求其他無違反黨政退出媒體經營條款之虞的IPTV服務提供者亦須如MOD服務遵守無差別上下架等平臺開放性要求是否合理？可能的改進方式為何？

答：

之後若有其他電信業者（如小固網）申請經營多媒體內容傳輸平臺服務，固定通信業務管理規則亦應適用之，但本會應該不會要求其簽訂之行政契約或給予行政指導。就平臺業者不得介入頻道內容之部分雖為固定通信業務管理

規則之規定，實際上其他業者仍可透過成為頻道節目提供者之方式就頻道內容以及銷售為安排，由於並無違反黨政軍條款之限制，本會並不會予以干涉或限制。

- (6) 貴會對於MOD服務之管制模式以及義務內涵未來是否可能複製於其他傳輸平臺服務（如行動電視）？
- (7) 就現行規範下多媒體內容傳輸平臺服務以及有線電視服務間所產生諸多差別待遇之情事（如經營區域、資費管制等義務差異），貴會是否有任何用以弭平不平等管制之計畫？

答：

對於多媒體內容傳輸平臺服務之相關規範的確可做為未來規範其他傳輸平臺之參考，特別是有關頻道節目提供者、費率管制以及製播分離概念等之規定，但就平臺開放性有無一體適用之必要則可再商榷。為了彌平匯流之差異，本會先前已透過開放小固網執照之方式允許有線電視業者跨足電信業，就現行有線電視經營區域之限制而言目前亦已研議調整中。但長期而言仍應以匯流規範之方式為整備較為妥當。

2. 有關貴會對於利用開放式網際網路提供IPTV服務者之管制議題：

- (1) 貴會對於利用開放式網際網路提供之IPTV服務（如中華電信hiChannal、年代im.tv以及Yam天空寬頻電視）之管制態度為何？
- (2) 承上，倘貴會目前傾向不管制，何時或於何種情形下貴會將認為有管制之必要？
- (3) 承上，如貴會將上述業者納入管制，則義務內涵可能為何？其義務規範是否將輕於以封閉式網路提供IPTV服務之業者以及有線電視業者？

答：

由於該種服務目前仍於發展中，本會前對其目前並不打算管制以免過早規範造成產業發展之抑制，待該種服務與一般有線電視等視訊服務具備可替代性時本會才會考慮施加規範。且目前對於透過網際網路提供之內容已有相關法律規範，如網路內容分級制度，兒少法以及相關法律亦針對涉及援交、毒品及槍砲彈藥之內容予以禁止，此外立法院審理中之著作權法修正草案中亦新增ISP業者之告知後移除義務，透過以上規範應足以確保傳輸內容之合法性。

受訪者	日期	時間
國家通訊傳播委員會 B處Y專門委員	2009年4月8日	上午11:15-12:30

1. 有關貴會對於利用封閉式網際網路傳輸之IPTV服務（如中華電信MOD服務）之管制態度，以及前者與有線電視服務間之規範落差問題：

(1) 目前貴會係將中華電信MOD服務納入固定通信業務管理規則之多媒體內容傳輸平臺中規範，貴會是否認為對於MOD服務之執照要求以及義務內容應通案性地適用於任何擬透過封閉式網路提供視訊服務之IPTV業者？

答：

基於通訊傳播基本法之意旨，只要是相同之服務均應為相同之管制。本會先前係透過行政契約以及行政指導要求中華電信經營MOD服務時不得介入頻道內容之提供或者擔任頻道之組裝者（aggregator）。

(2) 若問題（1）為肯定，則要求其他無違反黨政退出媒體經營條款之虞的IPTV服務提供者亦須如MOD服務遵守無差別上下架等平臺開放性要求是否合理？可能的改進方式為何？

答：

平臺開放性於其他電信業者經營多媒體內容傳輸平臺之情形亦有適用，現況問題主要在於頻道業者不願意於IPTV業者之平臺上架，（註：IPTV業者事實上正希望透過無差別上下架待遇鼓勵內容業者提供服務），故實務上尚無業者針對平臺開放性之義務提出反對意見。現況下固定通信業務管理規則中要求平臺業者不得介入頻道內容之部分，其他業者可透過成為自製頻道業者或頻道組裝業者之方式對於平臺上提供之內容享有決定權，本會並不會干涉。

(3) 就現行規範下多媒體內容傳輸平臺服務以及有線電視服務間所產生諸多差別待遇之情事（如經營區域、資費審理、內容管理義務等差異），貴會是否有任何用以弭平不平等管制之計畫？

答：

只要規範一日分流而治即不可能完全弭平義務間之差距。另有關有線電視經營區之劃分問題，本會刻正就是否應予以調整進行評估中，經濟學者認為全國應劃為1區，但亦有認為全國應分為25區。經營區域大小之差異最主要在於攸關地方資金挹注（有線電視發展基金）以及收視費資費審理權之劃分問題。

2. 有關貴會對於利用開放式網際網路提供IPTV服務者之管制議題：

(1) 貴會對於利用開放式網際網路提供之IPTV服務（如中華電信hiChannal、年代im.tv以及Yam天空寬頻電視）之管制態度為何？

(2) 承上，倘貴會目前傾向不管制，何時或於何種情形下貴會將認為有管制之必要？

(3) 承上，如貴會將上述業者納入管制，則義務內涵可能為何？其義務規範是否將輕於以封閉式網路提供IPTV服務之業者以及有線電視業者？

答：

首先定義上應予釐清者，在於利用開放式網際網路提供之視訊服務應稱之為Internet TV服務，本會對於網路服務目前係採取低度管理之態度，加以目前由於寬頻網際網路技術上尚無法使Internet TV服務具有一般傳統視訊服務之品質，在服務之替代可能性尚屬欠缺之下，本會認為應放鬆管制。此外目前已透過各式法律對於傳輸之內容予以管制，故在內容之適法性可獲確保之下應予以適性發展。

3.有關IPTV服務之發展困境問題：

- (1) 論者有謂內容不夠豐富係導致目前如中華電信MOD等IPTV服務無法與有線電視服務進行有效競爭之主因，貴會認為應如何營造更有利IPTV服務發展之管制環境？
- (2) 承上，貴會認為是否有可能透過放鬆黨政軍經營媒體之限制使中華電信有能力自行充實頻道節目內容？

答：

中華電信為提供MOD服務起碼斥資上百億元，在成為開放平臺下僅能透過收取每個頻道上限80萬元之上架費以及向訂戶收取89元之平臺費獲得收入，以上收入並無法有效使中華電信投注之鉅額成本獲得回收遑論營利，而最可觀的收視費在中華電信無法經營頻道內容下只能拱手讓給其他業者，倘黨政軍條款限制獲得鬆綁，實益將在於中華電信將可透過自製或自行組裝頻道獲取收視費之收入。



受訪者	日期	時間
C電信集團Z經理	2009年4月16日	下午1:00-2:10

1. 有關貴公司提供之Cable Modem寬頻上網服務：

(1) 目前之用戶總數為何？去年度之用戶成長率為何？

(2) 貴公司所提供之Cable Modem服務於台灣整體寬頻網路接取市場之市占率？目前發展上最大的優勢及劣勢（法規上、產業面上均可）？

答：相較於ADSL以及光纖等網際網路接取服務而言，本公司所推出之Cable Modem服務價格較為低廉，故Cable Modem服務目前最大之優勢在於享有價格上之競爭優勢。另一方面由於本公司為一整合電信及有線電視服務之集團，故Cable Modem服務除了係利用本公司旗下之有線電視線路系統作為用戶迴路之外，亦透過與固網資源之整合提供更完善而高品質之服務。

有關本公司Cable Modem服務目前發展之劣勢為，由於中華電信為主要之網路內容提供者，故本公司必須透過付費互連機制以使本公司用戶連結至中華電信之網頁，日益增加之流量使得本公司互連費之負擔日益沈重。

(3) 貴公司如何因應中華電信HiNet推動光纖上網之趨勢？

答：就固網業務而言，本公司先前亦已開始積極推展光纖上網之服務，目前係透過與建商合作，以於新建住宅或辦公大樓建置有線電視系統線路時一併裝設光纖化之線路，意在善用有線電視服務之優勢以推廣光纖化線路，從而提供光纖化之網際網路接取服務。

(4) 貴公司之Cable Modem服務係直接支付中華電信HiNet互連費（peering fee）而與其互連，或透過其他固網業者提供之transit服務與中華電信互連？

答：本公司之Cable Modem服務係透過同一集團下之固網公司與中華電信HiNet進行互連。

(5) 前揭互連費是否造成貴公司服務與中華電信HiNet進行價格競爭時之重大阻礙？若為肯定則貴公司認為可行之解決方案為何？

答：中華電信要求與其互連的業者負擔雙方訊務頻寬費用，定價為美國之6~7倍，且使用頻寬愈大，單價反而愈高，違反使用量越大、單價成本降低的商業規則，其他業者被迫接受不合理的互連費用，如本集團下之固網公司每年支付中華電信之互連費即高達兩億元，此嚴重影響本公司Cable Modem服務的競爭力。本公司認為中華電信應就互連費之單價予以調降，並且設定更合理之計費機制，而非恣意地差別取價。

(6) 目前技術上是否允許貴公司開放有線電視線路系統供二家以上之ISP業者提供Cable Modem網際網路接取服務？

答：是的，目前本公司旗下之有線電視系統經營者均擁有第一類電信事業線路出租許可，ISP業者可藉由向有線電視業系統經營者租用線路作為用

戶迴路，並於頭端設置接取局以提供網際網路接取服務，故開放本公司有線電視系統線路供其他ISP業者提供Cable Modem服務目前技術上、法規上均屬可行。

(7) 貴公司是否曾計畫與其他ISP業者合作提供Cable Modem上網服務？是否曾有ISP業者主動與貴公司接洽商談有關合作提供Cable Modem服務？

(8) 貴公司是否贊成課予有線電視線路系統開放接續之義務？

答：本公司認為由於目前市內用戶迴路以及數位用戶迴路家族（xDSL）電路之批發價格受到通傳會之管制（編按：第一類電信事業資費管理辦法第9條之2參照），在價格受限下業者之間欠缺協商餘地和獲利空間，此時即便開放有線電視系統線路供ISP業者接取，恐怕仍難吸引新進業者從事Cable Modem之提供。故本人認為於課予開放接續義務前，批發價格應先予以鬆綁為妥。

2. 有關貴公司提供之語音通信服務：

(1) 貴公司與亞太固網曾進行合作，結合中嘉、東森（後更名為凱擘）、台灣寬頻、富洋及台基網等五大有線電視系統業者，推出寬頻網路電話（Cable Phone）服務，以涵蓋全台44家系統台300萬用戶可享跨網互打免費為主要訴求，該合作計畫目前發展之情形？

(2) 法規上/產業上任何造成貴公司語音服務拓展受限之阻礙？

(3) 貴公司發展語音通信服務之短中長期計畫與預計達成之目標為何？

答：有關於有線電視大聯網之Cable Phone電話服務，目前已結束合作，而由各家業者自行向用戶提供Cable Phone服務。本公司目前未將Cable Phone列為發展主力，其主要原因在於目前台灣市話之普及率已達頂峰，發展上面臨瓶頸，再加以線路鋪設困難且成本高昂，要挑戰中華電信一家獨大之地位絕非易事，故較不具備發展之前景，並且由於Cable Phone服務之成本無法有效獲得回收，故目前本公司並無積極提供或推廣該項服務之意願。

3. 有關貴公司提供之有線電視服務：

(1) 與中華電信MOD服務相較，貴公司有線電視服務之最大優勢以及劣勢為何？

答：本公司有線電視服務之最大優勢在於係提供消費者較習慣收視且耳熟能詳之大眾化頻道節目內容，相對而言中華電信MOD服務所提供者係偏向分眾化之節目內容，故就收視內容之普及度以及大眾之接受程度而言有線電視較享有優勢。再者有線電視服務RF訊號之特性即適合以廣播之方式將多個頻道內容同時傳輸至收視戶端以供其接收及收視，此種訊號之傳輸品質相當高且不易受到距離頭端遠近之影響，相較而言MOD服務由於係透過點對點傳輸，傳輸之頻寬不但須受到用戶申裝頻寬之限制，事實上ADSL之上網速率亦會因為與機房之遠近而受影響，故倘MOD欲提供近似於有線電視之多頻道即時廣播服務，現階段仍須受限於用戶端網際網路之頻寬限制，且傳輸品質以及穩定度尚無法與有線電視服務相提並論。不過MOD服務具有較高之互動性，此為有線電視服務現階段可能面臨之劣勢。

(2) 貴公司有無任何提升現有服務內容之發展計畫（如進行有線電視數位化、推出IPTV服務等），以因應中華電信藉由MOD服務跨足廣電市場所引發之競爭？此類發展計畫將使貴公司服務內容產生如何之變革？

答：有線電視最關鍵之利基在於擁有較大眾化之內容，故相較於MOD服務致力於拓展內容之多樣性，本公司旗下之有線電視業者將採用「以質取勝」之策略，善用內容之優勢，並且加強高畫質節目之提供，以提供更收視戶更高品質、更具臨場感之影音享受。基此本公司旗下之有線電視系統經營者刻正進行有線電視之數位化，希望能夠透過增加數位化頻道之數量，以及提供高畫質頻道節目內容（如體育賽事）以與中華電信MOD服務競爭。

(3) 目前主管機關將中華電信MOD服務納入固定通信管理規則範疇中予以規範，貴公司認為此種管制方式是否造成MOD服務與有線電視服務之管制落差？若為肯定請舉例說明？

答：現行有線電視服務係採取高度管制，相對而言對於多媒體內容傳輸平臺之管制密度明顯低於有線電視業者，且管制之規範位階亦有所不同：有線電視係以有線廣播電視法規範，MOD則係以固定通信業務管理規則管制，本公司認為此種二元分離管制之架構的確造成許多不公平對待之情事。

(4) 貴公司是否贊成取消或擴大有線電視系統經營者之經營區域限制？原因為何？

答：本公司傾向支持將有線電視經營區域予以擴大，以使有線電視業者得發揮規模經濟之效益從而加速有線電視數位化之進程，但對於新的經營區域究應如何劃分乙節，本公司認為仍應斟酌其他因素，如同一經營區域內之同業競爭關係，以及經營區重新劃分後是否允許新業者進入等等諸多議題，宜將相關因素以及配套措施予以通盤考量以及評估後方能作成妥適之決定。

4. 有關我國通訊傳播產業之管制環境對於貴公司提供三合一服務之影響：

(1) 貴公司認為現況下之產業法規對於貴公司推行多合一服務產生那些助益與阻礙？

(2) 2007年底發布之「通訊傳播管理法草案」對於貴公司推行多合一服務可能產生那些助益與阻礙？

(3) 透過比較現況與草案之管制規範所可能產生之利弊，貴公司傾向支持何種管制架構？

(4) 為促進多合一服務之發展，貴公司認為目前法規或草案中所揭櫫之管制手段以及原則有無其他應修正之處？

答：本公司係整合電信以及傳播事業所構成之集團，由於具備各該服務之營運許可，目前現況下之產業法規對於本公司之服務經營所產生之限制或阻礙洵屬有限。由於新的管制架構牽涉管範體系之調整，相關之權利義務狀態可能有所變動，既有業者可能必須負擔龐大之執行成本以配合與重新適應新的管制內容和變革，對於如本公司等既有業者係屬不利。故本人認為與其嘗試以新的架構徹底取代既有管制規範，不如直接就既有法規進行適度修正，此舉不但能夠更即時而有效率地對於管制議題做出因應，並且

能夠將變動成本降至最低。而就現況下法規之修正建議，本人認為應將MOD納入有線電視服務加以管制為妥。

