

出國報告（出國類別：研究）

104 年公務人員出國專題研究報告書
以英國通訊傳播法之研訂及推動為典範，研究
我國匯流法制定與推動之可行方向

姓名職稱： 廖專員雪君

派赴國家： 英國

出國日期： 104 年 6 月 22 日至 9 月 21 日

報告日期： 104年 11月 25日

摘要

本報告分為 2 部分，第 1 部分說明筆者參加牛津大學「通訊傳播暑期課程」進修內容及申請牛津大學訪問學者計畫過程，第 2 部分說明英國通訊傳播法之法制架構、英國通訊傳播法之落實層面所面臨議題、相對應解決方案、英國通訊傳播法檢討機制，以及英國通訊傳播法之未來走向等相關內容。

本次專題研究內容部分首先說明英國牛津大學通訊傳播暑期課程及英國牛津大學社會法律研究中心訪問學者計畫、本屆學員組成概況，再逐一說明進修期間課堂所學精華、政府機關參訪等。此外，筆者於牛津大學進行研究期間，針對研究主題與英國文化媒體體育部(DCMS)及英國通訊傳播辦公室(Ofcom)訪談，討論英國通訊傳播法現況及未來。依據 DCMS 官員表示，現階段英國沒有要修法規劃，但未來可確定的方向是英國通傳法將採演進式改革方式，惟將不會採取大規模法制架構調整。目前，Ofcom 為確保 2003 年英國通訊傳播法能符合通訊傳播服務提供者、消費者及企業對於通傳服務之需求，將進行「數位通訊傳播市場策略性檢討」。而本次檢視範疇雖聚焦於電信服務業，但近年來 OTT 新型服務興盛程度，也使得英國通訊傳播辦公室無法忽略，因此亦將同時檢視媒體匯流服務。然而，Ofcom 強調本次並非全面性檢視內容服務，而是著重在電信服務提供者所提供之「套裝內容服務」(bundle service)是否能吸引觀眾目光。

有關未來推動匯流法修法，筆者建議可參考英國等實行匯流法國家之架構及內容監理規管方式，即英國「傳輸與內容分離」管制架構，同時考量產業發展與市場競爭，解除部分管制及簡化行政流程。由於匯流是一個動態演進的過程，在科技、應用服務、整體環境不斷地進行調整，因此建議匯流法修法亦不適用一次性修法達到一步到位之期待，而是建議同步考量修法過程對電信與廣電內容產業之衝擊，及各別產業特性，採取漸近式水平管制方式。

觀諸現階段我國電信法、廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法各有規管範疇，仍為通訊與傳播分立之垂直管制模式，而在推動匯流法修法後，電信與傳播產業將採行基礎網路層、營運管理層、內容應用層之規管架構，逐步建

構匯流法律框架，以順利接軌高度匯流。依目前國家通訊傳播委員會現行修法規劃，將有線廣播電視法調整為「有線多頻道服務平臺管理條例（暫定）」，放寬基礎網路設施限制，朝向成為整合匯流服務之平臺發展，鬆綁其各項經營束縛，充實有線電視產業實力，以期與電信系統平臺相齊一競爭；同時整合無線廣播電視、直播衛星及頻道節目經營者為「無線廣播電視事業及頻道內容管理條例（暫定）」，可預期未來將鬆綁管理框架，漸次提升廣電內容之產製品質。改變了過去多數通傳法律以垂直分立管制的作法，並朝以促進競爭為目標，降低不必要的市場管制，使市場機能可發揮原有功能性，可預期的是我國通傳法修法草案與英國通訊傳播法未來規管方向將趨一致。

此外，筆者在牛津大學訪問學者計畫及牛津大學通傳暑期課程之申請階段，相當榮幸獲得國家通訊傳播委員會主任委員石世豪及英國貿易文化辦事處經濟組長史大慶之推薦，得以順利錄取牛津大學社會法律研究中心之訪問學者計畫及通傳暑期課程，同時感謝通傳會委員彭心儀對於訪談 Ofcom 所給予建議，以及在英國研究期間，駐英國代表處經濟組長李貴英及簡任一等商務秘書郭妙英之關照協助，更感謝國家通訊傳播委員會綜合規劃處處長王德威、副處長紀效正，科內長官、同仁在研究期間之支持與協助，以及筆者於通傳會營運管理處與傳播營管處服務期間，通傳會前任主委彭芸與蘇蘅，平臺事業管理處處長陳國龍、電臺與內容事務處處長謝煥乾、參事黃金益、技監蔡炳煌，在通傳監理業務方面的提攜，方得結合通傳監理實務，於英國牛津大學順利完成 3 個月短期研究及通傳課程研習，特致謝忱！

目錄

第一章 目的.....	1
第二章 研究過程.....	1
壹、 蒐集資訊訂定研究目標	1
貳、 申請研究機構	2
一、 英國牛津大學通訊傳播暑期課程.....	2
二、 英國牛津大學訪問學者計畫—社會法律研究中心（Centre for Socio-Legal Studies）	5
第三章 研究歷程及內容	6
壹、 牛津大學通訊傳播研習課程簡介	6
一、 媒體發展：個案研究與議題.....	6
二、 媒體政策機關與角色成員：持續與改變.....	7
三、 媒體自由與歐洲安全與合作組織所扮演角色.....	7
四、 仇恨性言論、不雅言論、冒犯宗教言論.....	8
五、 媒體與研究於通訊傳播政策制定過程中所扮演角色.....	9
六、 網路政策與網際網路治理.....	10
七、 公眾對於網際網路規管之需求：以俄羅斯為例.....	11
八、 網際網路政策機構與成員扮演角色：尋求全球地理分佈平衡.....	12
九、 監視、史諾登（Snowden）現象及大數據.....	13
十、 在後史諾登（Snowden）時代解讀被遺忘權(The Right to be Forgotten in the post-Snowden era)	14
貳、 以英國通訊傳播法之研訂及推動為參考基礎，研究我國匯流法制定與推動之可行方向.....	16
一、 英國通訊傳播法之法制架構.....	16
(一) 英國通訊傳播法之沿革.....	17
(二) 英國通訊傳播法之推動過程.....	17
(三) 英國通訊傳播法之主管機關.....	19
(四) 英國通訊傳播法主要內容.....	21
二、 英國通訊傳播法之落實層面所面臨議題，以及相對應解決方案.....	25
(一) 英國電信產業之資費管理機制.....	25
(二) 英國涉及電信領域之個資保護機制.....	27
(三) 網際網路中立性議題.....	27
(四) 英國國家廣播電視台(BBC)換照審查-BBC執照費及未來任務走向.....	30
三、 英國通訊傳播法檢討機制.....	33
四、 英國通訊傳播法之未來走向.....	40

(一) 英國文化媒體體育部(DCMS)	40
(二) 英國通訊傳播辦公室(Ofcom).....	45
第四章 心得與建議	50
一、通傳會與文化部之職掌劃分、業務分工，與推動數位匯流之關聯	50
二、英國通訊傳播法執行層面問題及相對應解決方案	51
三、吸取英國通訊傳播法之擬訂及推動經驗，作為我國匯流法修法參考	53
第五章 附件.....	56

圖次：

圖 1：波德里安圖書館（Bodleian Library）-----	3
圖 2：瑞德克里夫圖書館(Radcliffe Camera)-----	3
圖 3：英國牛津大學通訊傳播暑期課程講座與學員合影-----	4
圖 4：英國牛津大學通訊傳播暑期課程頒發結業證書-----	5
圖 5：英國牛津大學通訊傳播暑期課程講座上課留影-----	15
圖 6：DCMS 組織架構圖-----	19
圖 7：Ofcom 組織架構圖-----	21
圖 8：Ofcom 交流日留影-----	30
圖 9：拜會英國廣播公司留影-----	32
圖 10：BBC New Broadcasting House 留影-----	32
圖 11：2009 年歐盟數位議程方案架構指令圖-----	41
圖 12：英國文化體育部（DCMS）訪談留影-----	43
圖 13：與 DCMS 訪談留影-----	44
圖 14：與 Ofcom 訪談留影-----	45
圖 15：與 Ofcom 國際處訪談留影-----	46

表次：

表 1：英國通訊傳播法架構-----	22
--------------------	----

第一章 目的

觀察國際發展趨勢，歐盟為了因應科技匯流對於電信、媒體及資訊管制架構所帶來的挑戰，早在 1997 年即提出綠皮書，並於 2002 年制訂如架構指令等 6 項指令，建立「傳輸與內容分離」之二元架構，此架構非常值得我國作為未來匯流法推動之參考。其中，英國身為歐盟會員國，率先落實歐盟指令，於 2003 年制訂「通訊傳播法」(The Communications Act 2003)，因此其執行通訊傳播法迄今已有 10 餘年；而且英國是通訊傳播產業大國，英國在 2003 年將電信、傳播及資訊內容等之監理架構統整為單一的新監理機構，即英國通訊傳播辦公室 (Office of Communications, Ofcom)，其目的為促進電信及廣播電視之良性競爭與成長，與我國現行以國家通訊傳播委員會為單一監理機構之作法一致，其管制架構亦相當值得參考。

本次專題研究除了與英國學術單位研究英國通訊傳播法之管制架構與實施情形、以及與英國「文化媒體體育部」及「通訊傳播辦公室」就英國通訊傳播法之修法我國推動匯流法作業進行討論，瞭解英國通訊監理業務之推動理念與運作方式，將可作為我國未來推動相關法案及業務之參考，進一步推動我國通訊傳播監理實務與國際接軌。

第二章 研究過程

壹、 蒐集資訊訂定研究目標

有鑒於科技匯流趨勢新秩序形塑需要，國家通訊傳播委員會以通訊傳播基本法為圭臬，分階段進行匯流法制整備。其中四大施政目標為「促進數位匯流效能競爭；健全通訊傳播監理制度；維護國民及消費者權益；提升多元文化與弱勢權益」。準此，數位匯流環境的建置，需以完備的匯流法規架構為基礎，方能建置健全市場競爭環境。因此，匯流法推動工作刻不容緩，本次專題研究目標摘要如下：

- (一) 深入瞭解英國「文化媒體體育部」擬訂英國通訊傳播法之沿革，並提出適用於我國政經環境的發展方向。
- (二) 與英國「文化媒體體育部」及「通訊傳播辦公室」研討，並檢視英國通訊傳播法未來改革方向，將成果提為我國修法參考。

(三) 瞭解英國通訊傳播法在過去 10 餘年中，執行上所面臨問題，並研析英國「文化媒體體育部」與「通訊傳播辦公室」所提出相對應之解決方案。

(四) 吸取「文化媒體體育部」與「通訊傳播辦公室」擬訂及推動英國通訊傳播法之經驗，作為我國推動匯流法修法方向參考。

貳、 申請研究機構

一、 英國牛津大學通訊傳播暑期課程

(一) 研究機構及研習課程簡介：

1. 牛津大學：

牛津大學於 12 世紀中葉創立於英國牛津城，是英語系大學中最古老的大學，牛津大學具有 900 年歷史，共有 38 個學院(college)，還有 6 個專門培養神職人員的永久私人學堂(PPH)，整個學院群提供文、法、商、理工、醫科、藝術、教育等。牛津大學初始的學院群分成哲學、神學、法學及醫學四種，哲學乃通才教育，以作為日後修習神、法、醫學等專業科目之準備。另外英國大學革命比歐陸尤其德國晚了約 100 年，雖然目前主要大學都提供研究所課程，但研究所獨立成一學院之風仍不多見，這和美國研究所系所風格迥異。全校學生約 2 萬多人，其中 1 萬多人為大學部學生，全校外國學生約佔 30%。截至 2013 年為止牛津已培育出 51 位諾貝爾得獎者，其中基督學院 (Jesus College)，又稱 The House，以培養英國首相著稱，現任首相 David Cameron 也是畢業於牛津大學基督學院，而牛津大學在 2015 年 Times 世界排名為第 1 名，同時校內波德里安圖書館 (Bodleian Library) 為英國第二大圖書館，藏書量僅次於大英圖書館，至今已有 500 多年歷史，校內共有 1,300 萬冊藏書，其中 850 萬冊即在波德里安圖書館。另外，校內外觀相當具雅典特色圖書館兼閱覽室—瑞德克里夫圖書館(Radcliffe Camera)，原為瑞德克里夫醫師的住家，在他將個人藏書捐贈給學校後，校方即改為圖書館，內部設有地下隧道與波德里安圖書館相通。



圖 1：波德里安圖書館（Bodleian Library）



圖 2：瑞德克里夫圖書館(Radcliffe Camera)

(二) 本屆研習學員組成：與全球通訊傳播學者及監理機關進行通訊傳播未來趨勢交流，包含歐洲安全與合作組織（OSCE）媒體自由辦公室顧問 Aidar Botagarov、南非治理支援計畫顧問 Lisa Hiemer、世界銀行之全球治理典範主持人 Ravi Kumar、聯合國教科文組織資通訊計畫專員 Jamie Lee、埃及法律顧問 Waleed Magdy、德國之聲學院(DW-Akademie)研究員兼任記者 Alexander Matschke、英國國家廣播電視台製作人兼任記者 Ping Shum、俄羅斯網際網路協會董事 Dedor Smirnov、歐洲記者中心 Rina Tsubaki，以及來自美國及澳洲等地之博士後研究人員。



圖 3：英國牛津大學通訊傳播暑期課程講座與學員合影



圖 4：英國牛津大學通訊傳播暑期課程頒發結業證書

二、 英國牛津大學訪問學者計畫—社會法律研究中心 (Centre for Socio-Legal Studies)

由於本次出國研究專題計畫主題為英國通訊傳播法，與牛津大學社會法律研究中心研究領域相關，因此筆者向該中心為期 3 個月之研究申請，屬於社會科學學院及法律學院共同組成，社會法律研究中心研究主軸為社會法律研究及政策方向，成員來自學者、決策者，研究當代問題全球性媒體的法律和政策。該中心特別有興趣瞭解媒體及治理過渡和脆弱國家。希望從不同角度來當地及國際觀察文化及價值觀。同時，社會法律研究中心與媒體法律與政策研究中心 (Programme in Comparative Media Law and Policy, PCMLP) 關係緊密相連，本次暑期通訊傳播課程即是由 PCMLP 與美國賓州大學聯合舉行，主要探討世界各地媒體政策與法律，政治，國際關係，經濟

學和人類學之關係。PCMLP 主要透過三項主要活動達到目標：1.進行學術及政策有關研究，2.支援及發展網路，3.提供學術培訓及支援。PCMLP 年度性活動為年度牛津大學通暑期通訊傳播政策課程，藉由提升通訊傳播領域法律及政策之瞭解，以改善民主，人權及經濟福利，PCMLP 最終目標是希望能提升開發中國家言論自由及法治程度。

第三章 研究歷程及內容

壹、牛津大學通訊傳播研習課程簡介

謹將研習之部分核心課程，摘陳如下：

一、 媒體發展：個案研究與議題

「BBC 媒體行動」是英國廣播公司進行國際化發展之慈善事業，希望藉由媒體及傳播的力量來幫助改善全球貧困情形，同時協助大眾了解自身權利。相關合作夥伴包含廣電媒體、政府、非政府組織及捐助者共同分享可靠、及時，且有用資訊。「BBC 媒體行動」在 28 個國家服務範圍高達 200 多萬人，並且藉由辯論節目、戲劇、廣播和電視節目，公益廣告，手機服務與大眾溝通。此外，BBC 媒體行動提供指導並進行記者培訓之專業發展，並採取研究及評估，以作為該行動之支援。研究工作協助評估影響程度及涵蓋範疇，同時有利於在政策方面之交流。其首要目標更是幫助大眾，進行對話，並採取具體行動以改善生活。

另一方面，大眾對於「BBC 媒體行動」也存有部分質疑，例如：在衝突及由衝突邁向和平過渡之前提下，對於處於脆弱階段的國家，如何實現「媒體自由」的目標？私有獨立媒體模式對於國際媒體發展成效是否能有所助益？是否隨著社會管制機構而有所調整？新興科技對於媒體發展典範的啟示又是什麼？

「BBC 媒體行動」提供大眾資訊的平台，在行動通訊方面高速成長，在過去 5 年成長達 6 倍。而在媒體環境方面，「BBC 媒體行動」有助於促進媒體型態多元發展，在 2006

年，阿富汗媒體數量成長率達 20%，共計 10 家無線電視及 175 家廣播。此外，「BBC 媒體行動」成立目的也逐漸改變，將如何減少西方對於中國大陸之影響、反對國家或民主政治之力量、治理是否流於過時等議題列為行動目標。同時，「BBC 媒體行動」關心國家及地方議題，希望提升政治融合程度。根據調查，奈及利亞民眾認為，多參與「BBC 媒體行動」所舉辦活動，使得奈國人民面對衝突時能更能保持正向態度。

二、 媒體政策機關與角色成員：持續與改變

在全球治理環境，資訊通訊政策已被定位為「相互依存複雜結構生態」。由於正式及非正式之管制機制繁多，因此由傳統的垂直集中的管制模式，轉向水平模式機制。政策發展模式通常有所不同，且常常有所重疊，管制層級則由國家本身提升到超國家，甚至全世界。政策常常廣泛存在區域間關係及權力網路當中。在全球高峰會議或由區域型管制機關約束所制定的規範，將凌駕於國家政策之上，媒體政策制定之責任則轉移至與區域管制機關，或者國家管制機構共享。最近，愈來愈多的超國家成員，例如：公民團體及企業，參與政策制定的過程。全球高峰會開始試著採取多方利益關係者模式（multi-stakeholder collaboration）邀請相關利益關係人共同參與決定機制，如：「資訊社會的世界高峰會」（UN World Summit on the Information Society, WSIS）、網際網路與號碼指配機構（ICANN）、網際網路治理論壇(Internet Governance Forum, IGF)，而遠超過政府間監理之專屬政策制定權力。考量採取多方利益關係者模式之層次有二，一為這些利益關係者內部本身即有非正式，卻具效率之政策制定方式，另一個層次為公民團體在當責（accountability）及合法正當性（legitimacy），以及民主政策制定方面，扮演關鍵角色。

公民團體所經營的新媒體，與其資訊通訊技術之民主潛力正在下滑，而使得這些公民團體變得相對封閉，因此發揮此項新媒體及資訊通訊技術潛力不僅是技術性議題，更是社會和政治鬥爭之方式。

三、 媒體自由與歐洲安全與合作組織所扮演角色

（一）歐洲安全與合作組織（OSCE）成立目的

歐洲安全與合作組織（Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE）是世界上主要的國際組織之一，其前身為冷戰期間成立的「歐洲安全與合作會議」（歐安會），

是世界目前唯一包括所有歐洲國家在內的機構，負責維持歐洲的局勢穩定。迄今計有 57 個成員國，除了歐洲國家，尚包括美國、加拿大、蒙古國及中亞各國等國家。

(二) 歐洲安全與合作組織 (OSCE) 與媒體自由

OSCE 媒體自由代表對於媒體發展的觀察，係為協助成員國遵守該國承諾之提醒機制。這也包含竭力確保新聞媒體記者人身安全、促進媒體發展多元性、破壞名譽除罪化、在保護言論自由之同時，協助對抗仇恨言論 (hate speech)、針對媒體法規及立法提供專家意見、提升網際網路自由度、協助數位轉換。言論自由及媒體自由能促進各種宗教思想的傳播及討論。在民主社會，民眾可能得面對驚嚇、不安，甚至受到冒犯。然而 OSCE 不能接受對於那些持有不同意見予以暴力相向，且這需要討論及提升大眾普遍認知，以促進言論多元性。OSCE 就此並提出以下建言：

- 媒體表達自由，以及自由對於促進寬容及不歧視甚為重要。
- 成員國應持續提升新聞記者之人身安全，並確保其自由。
- 成員國應充分調查所有攻擊事件及，充分依法起訴肇事者及其策劃
- 成員國應避免禁止任何形式之公開討論或批判性言論。
- 成員國必須採取一切可能之措施，打擊對於意見及想法自由表達、傳播之任何形式壓力，騷擾或暴力行為。
- 成員國應消除限制仇恨言論自由的，不許容忍或潛在性冒犯專門的場地。立法應該僅限直接扣聯暴力行為，騷擾或其他形式之言論。
- 冒犯天主

四、 仇恨性言論、不雅言論、冒犯宗教言論

仇恨性言論、不雅言論、冒犯天主言論等各式言論分別於受到區域性自由言論之保護，「仇恨言論」係指令人反感的、有害的非法表達敵意術語。規管仇恨言論目的是在防止干擾其他權利，或防止導致傷害。首先，煽動性仇恨言論會干擾人權行使及公共領域價值觀，如尊嚴，不歧視及平等，言論自由，結社自由，宗教自由，其次，還應當考量仇恨言論對於個人之傷害，如：心理傷害，自尊受損，抑制自我實現等。然而，媒體與種族仇恨性言論之間關係相互交錯，一般理解是媒體與種族仇恨性言論之間關係往往相當

負面，因此媒體可能是傳播管道，傳播更為複雜仇恨性言論。另一方面，媒體當然也可以作為對抗種族仇恨性言論的工具。

聯合國大會「消除一切形式種族歧視國際公約」（Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD），將種族歧視定義為「種族、膚色、民族、人種的區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害政治、經濟、社會或公共生活任何其他方面人權及基本自由在平等地位上的承認、享受或行使」。條約還規定了締約國打擊種族歧視的義務如下：

- 消除一切形式的種族歧視，並促進所有種族間了解；
- 在其所轄領土內消除種族分隔及「種族隔離」；
- 消除一切煽動種族仇恨和歧視的行為；
- 不分種族、膚色或民族地保證大眾享有權利；
- 保障有效的司法保護和賠償；以及
- 採取措施打擊種族偏見，促進種族或族裔群體間彼此了解與寬容。

五、 媒體與研究於通訊傳播政策制定過程中所扮演角色

媒體產業愈來愈趨向全球化、國際化之同時，數位科技及媒體播送新興平台的影響，內容產業所佔經濟重要性之愈來愈重要。由公務員、立法者及產業代表所組成之傳統「次級系統」，在近年來已經由國內政府層次提升到超國家組織（如：歐盟及由世界貿易組織架構下之服務貿易總協定(GATS)），甚至到一個全面性涵括宗教性、道德、消費者等自願性組織。

雖然，媒體政策制定之方向已逐漸開放，並且受到外界檢視。然而，這也不代表全面開放外界參與討論。以英國 2003 年「通訊傳播法」為例，在前置作業階段 2002 年時，組成前階段立法之聯合委員會（Joint Committee），共召開 10 次聽證會及 13 次內部會議，討論達 200 件書面證據及聽取來自 50 個團體，達 100 人次之意見，最後作出對於通傳法之具高度影響正面報告，但通傳草案在眾議院並無進行大幅度討論，因此英國政府在通傳法制定過程仍扮演關鍵性角色。

另外，政策制定透明化的過程，也可能面臨產業核心利益與政府政策制定者之間密切互動關係，社會大眾亦無從得知。雖然如此，許多政策遊說者否認有權且本身握有統計數據，可作為立法者之參考，因此雖有龐大影響力卻無損及公眾利益。英國通訊傳播辦公室（Ofcom）為規管電信及媒體業之主管機關，採用以「證據為基礎」監理方式，包含消費者研究、市場數據、科技研究，並提出符合公共價值及公共服務相關之理念。無獨有偶地，英國廣播公司（BBC）在面臨整體經濟不景氣時，也採用量化研究方式，以展現其「淨經濟價值」，並提出「公共價值測試」（PUBLIC VALUE TEST）方式證明公共廣播存在之合理性。

整體而言，雖通訊傳播產業之利益關係人數持續往上爬升，但對於通傳政策之核心並無顯著性影響。主要政策決定者理想化地希望與公共政策能與廣大產業利益方向一致，也使得公眾參與方式更有效率，並尋求政策形成前各方力量間之平衡。雖然政府能聆聽各方意見，但不容質疑的是「消費者主權意識」及「市場力量」在政策制訂過程中所扮演的角色愈益重要。

六、 網路政策與網際網路治理

過去 10 年，聯合國針對網際網路治理（Internet Governance）議題，召開世界資訊社會高峰會（WSIS）進行討論，另外亦召開網路治理論壇（Internet Governance Forum, IGF），邀集世界各國多元利益相關團體代表參與討論，希望從多元不同面向探討網路治理之重要公共政策議題。然而，由於網路治理論壇逐漸失去動能，可能是部分公民團體組織認為論壇已失去原先設立之宗旨，因而決定不參與年會。

更細部來看，世界資訊社會高峰會每 4 年舉辦會議，前面 2 年主要討論「網際網路治理」，後面 2 年則是以「多方利益關係人論壇」之概念呈現。有二項概念不能被忽視，其一網際網路進步所衍生公共政策問題無法在政府或法規框架下討論，因此各界開始接受網際網路治理的觀念。其二，如果認真討論所面臨挑戰，則必須確認在開放及具包容性空間涵括所有角色：政府、民間團體及企業，因此需要多方利益關係人論壇。

「利益關係人」係指高峰會對於不同角色功能及責任之轉移。具絕對國家主權之公共機關通過駐外使館在聯合國之政府間機構，行使權利。

公民社會團體在框架內扮演角色、合法性及代表性仍將上演激烈的爭辯，而這樣的爭論顯然對於世界資訊社會高峰會剛開始前面幾年仍有影響。即使聯合國決議要求，一些非政府機構須充分參與討論，然而部分成員政府仍不願建立討論之先例。因此，公民團體及企業代表一再地從談判桌上被摒除在外。

世界資訊社會高峰會另外扮演角色為公開對話之論壇，「治理」一詞並沒有先入為主地被定位為所採納規則或者討論框架。相同地，「利益關係者」或「多方利益關係人」也沒有先入為主地被定位成各自角色或不同角色的職責。因此，確立各項不同角色參與網際網治理活動討論之權利，以及合適討論框架即顯得相當重要。

在十年前還很難預料網際網路會大幅度地轉變社會及經濟活動，而現在網路甚至將改變人類組成方式，即不同層次的政策制定方式。雖然「多方利益關係人」概念對於網際網治理的推展雖然有限，但卻是邁向相互依存的全球治體系中相當重要的一步。

七、 公眾對於網際網路規管之需求：以俄羅斯為例

過去 20 年，俄羅斯網際網路部門大幅演進，前面 15 年俄羅斯網際網路被視為相當具有發展前景民主計畫。然而現今俄羅斯線上民主體制卻接近瓦解。現今每週俄羅斯皆會公佈新的網路限制措施及對於網際網路規管進行採取新法律措施。在某種程度上，俄羅斯正與中國大陸相同，對於網際網路皆進行全面監管。

多數關注俄羅斯網際網路自由的限制，皆在觀察俄羅斯政府當局所採取之管制措施。俄羅斯總統政府、議會或法院等政府機構所採取措施皆聲稱是保護網際網路自由，有些俄羅斯人反對新管制規定，然而這樣的反彈力道卻相當有限。

根據賓州大學全球通訊研究中心（Russian Public Opinion Research Center (VCIOM)）與俄羅斯公眾意見調查中心（Russian Public Opinion Research Center, VCIOM）共同研究報告指出，在 1,601 位俄羅斯受訪者對於網際網路規管所表示看法，59%俄羅斯網際網路受訪者認為網際網路監管與自身個人自由之間沒有關聯性，而 41%受訪者認為網際網路監管將使自由受到負面影響。此外，48%受訪者認為在合理國家緊急情況下，可以暫停網際網路使用，而 43%受訪者反對此項臨時關閉網際網路的措施。雖然只有 5%受訪者認為網際網路資訊將影響政治穩定，因此應進行審查，但卻有高達 45%受訪者認為外

國新聞媒體網站應受到審查。另外高達 59%受訪者表示，應該封鎖有關同性戀內容網站，46%受訪者支持封鎖社交團體組織所舉辦反政府抗議活動，43%受訪者支持封鎖訴求更換政權網站。此外，70%受訪者認則為所有個人網站皆應向俄羅斯資訊部進行登記。更有趣的現象是，僅次於俄羅斯政府，安全服務被認為是最值得受到信賴機構，應負責監管及審查。

然而，僅依數據及專家意見所獲得概念仍有爭議。一方面，數據可以證實網際網路用戶數量正積極發展。依據數據顯示，與過去相比，在俄羅斯上網的老年人及居住農村地區的人口數則呈現上升趨勢。但是，俄羅斯社會對於是審查制度卻相對不具敏感度。換言之，網際網路使用頻率與政府審查制度態度有關，然而，俄羅斯政治文化卻已削弱網際網路使用量對於審查制度之態度。

八、 網際網路政策機構與成員扮演角色：尋求全球地理分佈平衡

分佈式網際網路治理係以開放式治理為基礎，分佈式網際網路治理主要特徵如下：

首先，分佈式治理有利於既有及新參進者與治理機構，在分佈式治理過程中可避免新機構或者機構官僚作法，也將使得網際網路治理更具靈活性，並確保既有參進者之間的合作流動性及創造性。合作是分佈式治理之核心，透過合作分佈式治理可避免單一決策機構，從上自下之決策系統。相反地，分佈式網際網路治理有利於執行，以及反集權化議題對話。在分佈式系統中，所有參與者及組織機構皆能獲得多項工具，以共同消化、分享資訊、經驗及知識。

分佈式治理還採用了「路由」(routing)功能，通過在網際網路治理生態系統，採用及使用具相互可操作性「語言」或「標準」- 共同本體論 -即是在各個層面之間及跨越所有層面角色。因此分佈式治理在以議題為基礎上，將使得治理層面更為靈活、更具流動性及創造性。過往固定決策形式或傳統政府官僚機構，可以隨著時間的推移及原先成立的目的組成或消失。

此外，由於分佈式治理從四面八方廣納不同成員的想法，因此也鼓勵更多具創造性方案以解決問題。尤其，分佈式治理體認到須遠離官方機構的決策機制，因為知識及可行方案往往是由「邊緣」(edge)中所產生的。分佈式治理將權力轉移給原先可能沒有決策

權力的專家學者或個人，並且有利於資訊分享及集體行動。分佈式網際網路治理大部分皆依賴於資訊分享及以證據為基礎決策機制，由於分佈式治理將協調及知識共享列為最優先順序，因此能夠收集各項證據及數據之基礎上，進行收集、分析及行動。

在運作層面，分佈式網際網路治理可分為 6 個步驟：議題確認、回應內容確認、形成回應、實踐、執行機制及檢視機制。目前，分佈式網際網路治理有三大工具，得以落實治理功能，分別為「網路治理全球委員會」（Global Commission on Internet Governance）及「全球網際網路治理大會」（NETmundial - Global Multistakeholder Meeting on the Future of Internet Governance）。

「網路治理全球委員會」為相當重要網際網路政策機構之一，由網際網路名稱與號碼指配組織（ICANN）、巴西網路指導委員會和世界經濟論壇（WEF）共同召集，主要建立開放性線上網路治理解決方案討論平台，以利全球社群討論網路治理問題、加強網路治理之合法性，包括監管辦法、研究網路問題解決方案、刺激經濟創新及成長，包括關鍵網際網路資源及基礎設施與競爭政策，確保網路人權，包含對於人權建立技術中立性原則、隱私權及言論自由，以及避免系統性風險，包括建立關於國家行為規範及網路犯罪防治。

「全球網際網路治理大會」可從全球網際網路社會中更進一步發展形塑工具，可以提供，透明及包容性磋商論壇，以徵求公眾意見，包括其所需功能、內容架構、調和式流程及法律框架。這種協商可以通過包括全球、區域性及國家多方利益關係者間對話，以加強網路政策議題之深入瞭解。

九、 監視、史諾登（Snowden）現象及大數據

自 2013 年史諾登揭露有關美國國家安全局的監控行為後，開始出現網際網路公司及隨後監視及大數據之國際爭議難題。「大數據」在資訊科技及網路上，某種程度上已加強監視的發展，或許可從以下三個面向思考：1.大數據（包含元數據）通過擴大互連數據集合及分析工具，能夠加強監控能力。透過現有多元影響力、風險控管，並透過新技術控制速度及影響範圍，尤其是預測性分析。2.同時，大數據似乎與監視行動的規模大小相關。監控的基調、對於科技的信賴及公私部門綜效，可證明數據接取的需求前所未有。

3.道德變成為批判模式則更為迫切。從抽象無形計算及法律措施的意象，成為使用者關係之間監控的模式。

史諾登披露事件證明大數據對於監視而言，刻正愈顯得重要。然而，這對於政治及監視層面的改變有多深遠？或者對年紀稍長者是否為新趨勢？再者，證據顯示大數據監控的趨勢走向更為傾向於科技「解決方案」，而且無論是公部門或私部門，皆將重點轉移從紀律及預測分析，將重心轉換到控制。監視研究重心傾向分析非屬國家層級、由上而下的監視模式。史諾登事件的啟示已證明國家層級監視的範圍之廣大，同時也顯示公司，以及在日常生活中，老百姓使用網際網路，及智慧型手機用戶皆大量使用大數據。

在倫理上，我們希望生活在什麼樣的社會？是否永遠生活在恐懼及相互猜疑？由於數據大量地儲存在系統中，且永久保存，雖然你沒有什麼好隱瞞的事？但只要其中一個漏洞被擴大，那麼民主的精神就消失了，更遑論一般人更容易受到本身即不透明機構的監視。這些問題都是在大數據監控下，我們所得正視的問題。

十、 在後史諾登（Snowden）時代解讀被遺忘權(The Right to be Forgotten in the post-Snowden era)

史諾登事件已影響大眾理解被遺忘權，以及被遺忘權如何被實踐，在未來，被遺忘權又該如何界定。歐盟知識保護領域方面的改革過程相當曲折，先前，美國學界甚至以被遺忘權即代表在網際網路上之言論自由將大幅度受到威脅、將阻礙網際網路言論自由，以及以被遺忘權在落實上不切實際為由，抵制被遺忘權，而這樣論述的背後基礎是由 Google 不斷地進行遊說所形成。

然而，由 2014 年 5 月歐洲法院對於西班牙 Google 案（Google Spain SL, Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos）判決可得知，歐盟已確認搜尋引擎營運者(如: Google)須依個人資料保護指令 (Directive 95/46/EC) 履行義務，同時肯定被遺忘權之主張及行使。此外，歐盟於 2012 年「一般資料保護規章」修正草案更進一步提出「被遺忘及刪除權」（right to be forgotten and to erasure）規範（第 17 條）。

在後史諾登時代，大眾對於脆弱度（vulnerability）理解也開始改變，也因此提升外界對於隱私權重要性之認識。臉書創辦人 Mark Zuckerberg 認為，對一般人而言，與透明化

及公開性相作比較，隱私權概念其實不再是社會規範，相對不是那麼重要。然而，只要聯想到史諾登事件後，一般普羅大眾、企業及政府即能完全理解隱私權之重要性。因為隱私權具政治價值、道德價值、法律上地位，以及可能所衍生商業價值。然而，不變的是，企業為自身目的搜集資訊的現象愈來愈普遍。在史諾登事件顯示大型網路公司正嘗試限制政府機關讀取內部資訊及系統，並且將監視行為及資訊搜集行為（據公司表示是為協助大眾），及以政府本身之監視行為及資訊搜集行為，予以區分。另外，被遺忘權遠勝過於言論自由，因為相對於保護企業模式而言，被遺忘權從一開始就存在。

有關被遺忘權將損及網際網路自由之論述，恐怕只是幻覺，因為網際網路自由根本就不存在。網際網路自由受到 Google 所影響與控制，以及對於那些反對被遺忘權的大眾媒體，其實網際網路自由並不在普羅大眾手上。若要真正落實被遺忘權，可得將握有權力及控制力者將權力轉移，而非賦予其更多權力。如果 Google 要更切實際地落實被遺忘權，那麼它得加速推動改革，因為遲早改革都將來臨。我們可以從西班牙 Google 案判決內容瞭解，被遺忘權不可能在改革之路消失，無論過程中有多少力道進行遊說。然而，對於法律界及科技界的人而言，可得要認真思索被遺忘權涵蓋範圍到底有多廣，以及到底如何真正落實被遺忘權。



圖 5：英國牛津大學通訊傳播暑期課程講座上課留影

由左至右 Gill Phillips, Chris Watson, Argyro Karanasiou

貳、以英國通訊傳播法之研訂及推動為參考基礎，研究我國匯流法制定與推動之可行方向

有鑒於科技匯流趨勢新秩序形塑需要，國家通訊傳播委員會以通訊傳播基本法為圭臬，分階段進行匯流法制整備。其中四大施政目標為「促進數位匯流效能競爭；健全通訊傳播監理制度；維護國民及消費者權益；提升多元文化與弱勢權益」。準此，數位匯流環境的建置，需以完備的匯流法規架構為基礎，方能建置健全市場競爭環境，匯流法推動工作更是刻不容緩。

觀諸國際匯流趨勢，為因應科技匯流對於電信、媒體及資訊管制架構所帶來的挑戰，歐盟早在 1997 年即提出綠皮書 (Green Paper)，並於 2002 年制訂如架構指令等 6 項指令，建立「傳輸與內容分離」之二元架構，此架構非常值得我國作為未來匯流法推動之參考。其中，英國身為歐盟會員國，率先落實歐盟指令，於 2003 年制訂「通訊傳播法」(The Communications Act 2003)，因此其執行通訊傳播法迄今已有 10 餘年；此外，英國在 2003 年將電信、傳播及資訊內容等之監理架構統整為單一的新監理機構，即通訊傳播辦公室 (Office of Communications, Ofcom)，其目的為促進電信及廣播電視之良性競爭與成長，與我國現行以國家通訊傳播委員會為單一監理機構之作法一致。因此本次出國研究專題以英國為通訊傳播法沿革為主軸，且進一步瞭解英國通訊傳播監理業務之推動理念與運作方式，作為我國未來推動相關法案及業務之參考。

一、英國通訊傳播法之法制架構

為整合英國電信傳播相關機構與工作內容，研議電信及廣電監理架構，英國完成排除通訊傳播匯流障礙之監理架構調整，2003 年 12 月英國融合廣播、通訊及網路，於 2003 年將原本分屬於五個主管機關，包括廣電標準委員會 (Broadcasting Standards Commission)、無線通訊委員會 (Radiocommunications Agency)、獨立電視委員會 (Independent Television Commission)、電信局 (Office of Telecommunications) 和無線電主

管機關(Radio Authority)，此五個部門整併成立 Ofcom，將原先 5 個部門的業務，包括電信、廣播電視的管制及監理，頻譜管理、廣電標準，以及市場競爭行為與公平交易會 (Office of Fair Trading) 共同管理，其管轄業務包括頻譜的有效運用、高速網路服務、廣電服務多元發展與節目品質、保護觀眾免受有害的內容冒犯、及隱私免受侵犯等。另外，Ofcom 於 2011 年自 Postcomm(原英國郵政監理機關)手上，接管皇家郵政集團 (Royal Mail) 監理業務。

(一) 英國通訊傳播法之沿革

英國政府「貿易與工業部」(Department of Trade and Industry, DTI) 和「文化媒體暨體育部 (Department of Culture, Media and Sport, DCMS)」於 2000 年共同發表「通訊新未來白皮書 (A New Future for Communications White Paper)」，對於 21 世紀英國通訊與廣電之政策目標，提出新的構想，主要目標為將英國成為全球最具活力及競爭力之通訊媒體市場、確保高品質多樣化服務之普及利用、確保消費者權益。為落實前述政策目標，「通訊新未來白皮書」提出改革方向為設置具整合性之通訊與廣播電視管制機關，即通訊傳播辦公室 (Office of Communications, Ofcom)，同時在通訊服務及廣電服務，Ofcom 及公平交易辦公室 (Office of Fair Trading, OFT) 在競爭法之適用層面，可共同進行規管，另成立「消費者委員會」(Consumer Panel)，增加民眾參與共同規管之機會。

(二) 英國通訊傳播法之推動過程

因應數位科技匯流而產生的媒體整合與跨媒體經營等現象，英國將過去管理通訊傳播的部門，完成排除通訊傳播匯流障礙之監理架構調整，為了整合英國電信傳播相關機構與工作內容，2003 年 12 月英國將廣播、通訊及網路，將原本分屬於五個主管機關，包括廣電標準委員會 (Broadcasting Standards Commission)、無線通訊委員會 (Radiocommunications Agency)、獨立電視委員會 (Independent Television Commission)、電信管理局 (Office of Telecommunications) 和無線電管理局 (Radio Authority)，此 5 個部門整併成立通訊傳播辦公室 (Ofcom)，統籌原先 5 個部門的業務，包括電信、電視和廣播的管制及監理，頻譜管理、廣電標準。2011 年，Ofcom 更進一步擴大規管範疇，自

Postcomm(原英國郵政監理機關)手上，接管皇家郵政集團 (Royal Mail) 監理業務。另有關市場競爭行為，則由 Ofcom 與公平交易會(Office of Fair Trading, OFT) 共同管理。依據 2003 年通訊傳播法 (Communication Act 2003) 第一部分「Ofcom 功能」，明確界定 Ofcom 成立之目的：「增進公民與有關通訊傳播方面之福祉，以及透過促進市場競爭增進消費者福祉」。整體而言，Ofcom 職責包含：確保多種型態之電子通訊服務普及英國各地，例如：高速寬頻網路、確保高品質廣播電視服務普及，且符合大眾品味及興趣、確保廣播電視服務內容由不同機構提供、保護閱聽眾免於不當內容的侵犯與傷害、保護閱聽眾免於不公平或隱私被侵害、郵政服務普及化（即一週 6 天之郵遞費用採用單一價格），以及無線頻譜使用效率極大化等 7 大任務。

其中 Ofcom 服務對象可分為「公民」與「消費者」，雖然與通訊傳播法直接規範為通訊傳播產業，但英國通傳法明確定義 Ofcom 服務目標對象，實際上 Ofcom 是以不論是以其在公共事務上的英國「公民」或以其在經濟事務上的英國「消費者」皆為服務對象。所有通訊傳播之管制行為係為促進競爭，而促進競爭即是增進「公民-消費者」利益，此即是設置 Ofcom 目的。

(三)英國通訊傳播法之主管機關

掌管英國電信與廣電服務之主管機關為文化媒體暨體育部(DCMS)及通訊傳播辦公室 (Office of Communications, Ofcom)，文化媒體暨體育部司職政策規劃，而通訊傳播辦公室則負責執行。

1.DCMS 職掌與組織架構

係屬中央政府所設之文化行政部門，規管業務包含體育運動、藝術、文化資產、慈善事業、千禧年計畫、新展望等六大類項活動；含括藝術、運動、國家樂透彩券發行處、圖書館、博物館及藝廊、廣播、電影、新聞報社、古蹟文物、觀光旅遊。除一般藝術類別外，另外也規管運動體育及觀光旅遊等實際推動文化業務的執行。DCMS 同時也致力於提昇英國在地藝文風氣、改善創作條件、鼓勵創新多元創作，並發展當地文化特色、吸引居民及遊客參與。



圖 6：DCMS 組織架構圖

資料來源：DCMS, 2015

2. Ofcom 職掌與組織架構

Ofcom 組織架構係由「董事會」管轄「執行委員會」，以及各個功能分工的執行團隊與諮詢。委員會管轄範疇包括：廣播、電信、頻譜分配。董事會則負責訂定 Ofcom 策略方向，亦為 2003 年 Communications Act 2003 通訊傳播法中所賦權之最高管理機關。Ofcom 係獨立於政府機關的法人組織，以採合議制之董事會（Ofcom Board）為最高決策單位，目前董事會成員共 7 人，包括董事會主席，由政府任命，其中包括實際負責執行成員（執委會成員），與非執委會成員。Ofcom 之內部組織，除可區分頻譜執行組、郵政組、策略擬定組、調查與執行組、廣電競爭組、電信組、消費者與涉外事務組，以及號碼核配組外，還設置有「內容委員會（Content Board）」基於公共利益監督節目內容、「通訊消費者委員會（Communications Consumer Panel）」藉以反映消費者意見，以及為因應地方發展差異問題、高齡者及殘障者問題、管制評鑑等相關問題的各種諮詢委員會。

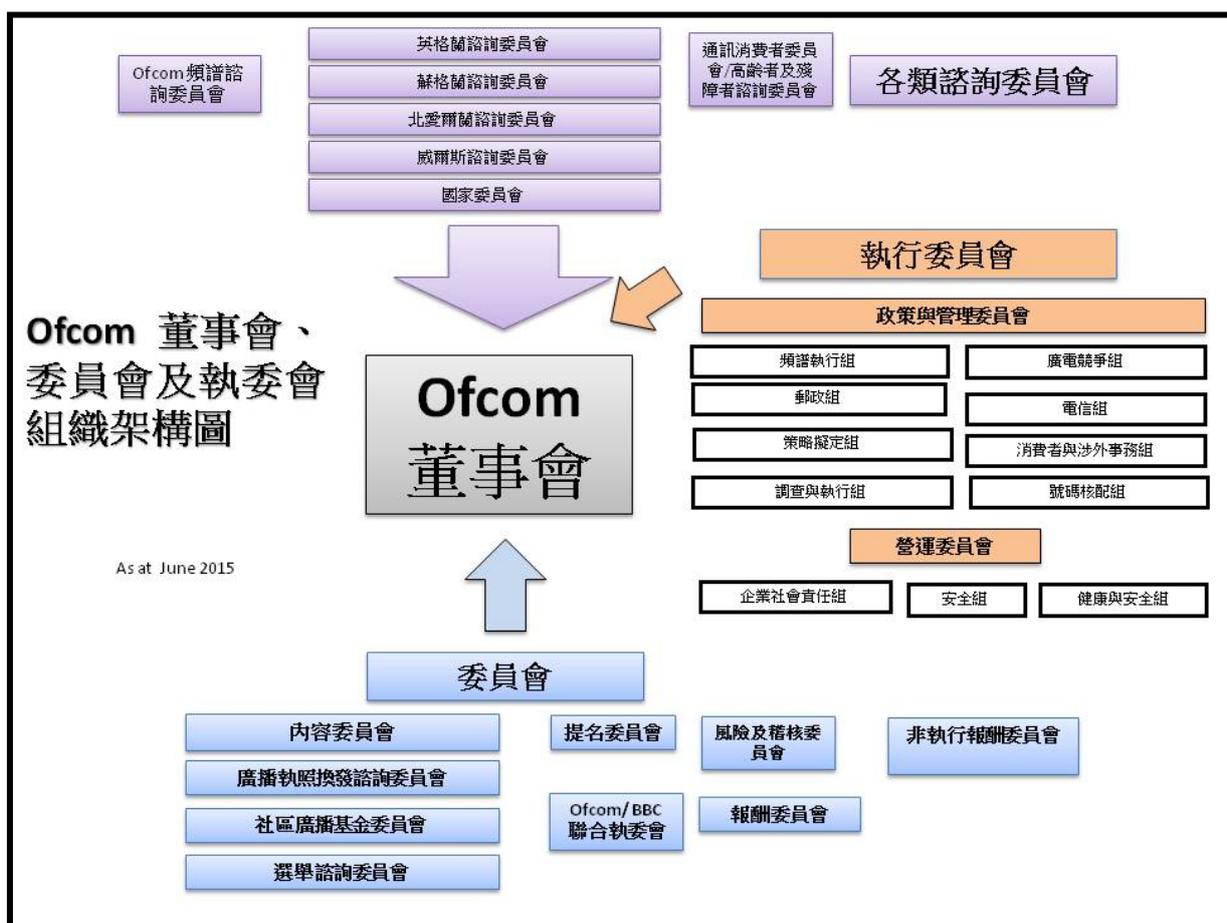


圖 7：Ofcom 組織架構圖

資料來源：Ofcom, 2015

(四)英國通訊傳播法主要內容

英國通訊傳播法主要管制內容，係區分為電信與廣電等 2 大部分。在電信方面，由現行垂直管制改為水平管制，意即對於網路與傳輸服務採取一致性規管方式，主要為廢除 1984 年電信法執照制度，對於電信網路及傳輸服務鬆綁法規，採用「一般性許可制」(general authorisation)；換言之，申請者只需向 Ofcom 提出備查或登記(notification) 之申請，即可經營電子通訊網路 (electronic communication network, ECN) 業務，但是不包括稀有資源執照，例如：頻譜及號碼皆須另外申請。

另一方面，廣播電視之主要變革為放寬廣電執照之核發，簡化廣電執照類型為 1.數位無線電視頻道與平臺，2.須俱電視執照之內容服務 (television licensable content service,

TLCS)。廣電服務提供者僅需一張 TLCS 執照，將可同時經營有線與衛星電視服務，而一改過去個別事業執照分離申請的垂直管制方式。其中數位無線電視平臺被定位為電視多工服務(television multiplex service, TMS)，而在電視多工服務平臺上所播送頻道內容，被定位為數位電視節目服務(digital television programme service, DTPS)。另須電視內容執照 (TLCS)則涵括衛星電視、有線電視、網路電視之頻道執照。簡言之，英國通訊傳播法對於數位無線電視平臺之定位，仍採取垂直管制方式，此係考量廣電內容服務涉及言論自由及文化之特殊性，因此英國通訊傳播法將數位無線電視平臺排除於電子通訊網路 (ECN) 規管，維持垂直規管模式。

表 1 英國通訊傳播法架構

章節	主題	條次	內容
第一章	Ofcom 之任務	第 1 條～ 第 31 條	
第二章	網路、服務以及無線 頻譜	第 32 條～ 第 197 條	第一節 電子通訊網路與服務 第二節 無線頻譜之使用 第三節 爭端與上訴制度
第三章	電視與廣播服務	第 198 條～ 第 362 條	第一節 BBC, C4C, 威爾斯主 管機關以及蓋爾媒體服務 第二節 電視廣播服務之規管 架構 第三節 獨立廣播服務之規管 架構 第四節 規管條款 第五節 媒體所有權與控制權 第六節 其他電視與廣播服務 之相關規定
第四章	電視收視執照規定	第 363 條～第	電視收視執照及執照費相關規

		368 條	範
第五章	通訊市場之競爭	第 369 條~ 第 389 條	第一節 競爭法下之 Ofcom 功能 第二節 媒體併購
第六章	其他	第 390 條~ 第 411 條	
附 則	略	1~19	

英國通訊傳播法主要係將原有「1984 年電信法」、「1949 年無線電信法」、「1998 年無線電信法」、「1990 年廣播電視法」、「1996 年廣播電視法」等相關條文，進行修正；並增加促進公平競爭規範，以及修正「1998 年競爭法」等相關條文，修正並增加內容，綜整如下：

1. 整合電信管理局（Office of Telecommunications, OFTEL）、無線電管理局（Radio communications Agency, RA）、獨立電視委員會（Independent Television Communication, ITC）、廣播標準委員會（Broadcasting Standards Communication, BSC）、以及廣播管理局（Radio Authority）等 5 個管制機關，並明確規範 Ofcom 之權責義務。
2. 將歐盟 2003 年架構指令內容呈現於英國通訊傳播法，在電信部分採用歐盟水平管制模式，取消原先電信執照制度，改為登記制或備查制；在廣電部分，有效簡化核發電視執照之種類。
3. 頻譜交易及有效利用，允許進行頻譜交易，但並非自由商業交易模式，而是由 Ofcom 進行監督，必須取得 Ofcom 的事前同意或事後核准，藉此避免私下進行「頻譜交易」所可能產生流弊。
4. 依英國通訊傳播法第 169 條規定，Ofcom 得通知電信執照持有人或對特定類別電信執照公告，撤銷或變更執照所載明條件(term)、條款(provision)及限制(limitation)。

Ofcom 得載明理由，廢止(revocation)或通知 (notification)電信執照。同時，亦允許頻譜二次交易包括轉讓及租賃。

5. 確認 Ofcom 爭端處理之權責，當 Ofcom 認定應該要處罰，會通知業者該個案的處罰程序。倘業者或申訴者有所不滿，Ofcom 提供內部上訴程序。上訴要求應在合理時間內提出，上訴是否被接受則由 Ofcom 決定。倘上訴未成功，再上訴須由主席或執行長來決定。
6. 為促進資訊內容及媒體素養(literacy)，Ofcom 設置「內容委員會(Content Board)」，針對內容負有管理及提出建議之責任。Ofcom 董事會會向 Ofcom 內容委員會徵詢所有內容相關決策的意見。內容委員會為 Ofcom 在提升廣電品質及標準規範制定方面之討論機制，能促進 Ofcom 瞭解、分析，以及支持閱聽眾意見利益，並在當競爭與市場力無法達成平衡時，更加關注公眾利益面向。另外，為衡平內容委員會組織架構，對於內容委員會主席資格，限制其不得擔任 Ofcom 行政主管。為尊重不同族群與不同地區的觀點及利益，成員須能代表英國各地區觀點與利益，以提升廣播電視內容之多樣性。
7. 基於保護消費者之立場，設置「通訊消費者委員會(Communications Consumer Panel)」。主要是針對消費者利益提出建言，該委員會獨立於 Ofcom 之外，並設定擬討論議題，公開通訊消費者委員會之看法。該委員須瞭解消費者關心面向，希望透過關注消費者利益，以協助 Ofcom 制定決策。
8. 在資訊通訊領域(含廣播電視等)之企業行為方面，擴大 Ofcom 和 OFT 之共同管制範疇。被賦予和 OFT (Office of Fair Trading) 相互競合的任務(英國通訊傳播法第 370 條)。因此，實質上 Ofcom 亦得行使 1998 年競爭法與 2002 年企業法之相關權限。相較於過往以公共利益為主的英國廣電產業管制，新實行的媒介跨業管制引入競爭(competition)概念，因此在針對媒介合併的許可與審查過程中，仍是以 OFT 擁有最終的決策權
9. 在英國通訊傳播法通過後，BBC 監管權責由 BBC 董事會改為由獨立監理機關 Ofcom，並對於 BBC 採取一致性管制，向對國會提出對 BBC 完整調查報告。然而，值得關注的是，對於涉及民主及言論自由議題，Ofcom 雖然可以管制 BBC 的基本

產製比例及節目標準規範，但不包括政黨政治、選舉、公投表決播出內容；而一般大眾所關心的 BBC 執照費，是由 DCMS 進行審查。

10. 廢除媒體執照持有人之資格限制，為使通訊傳播市場提高競爭力基磐，前提必須有相當程度資金進入市場，因此取消關於外國人與外國組織不得取得執照之限制，以及廣告不得取得執照等限制，可增加進入通訊傳播市場的資源，促進通訊傳播事業。同時放寬收視率 15% 以下獨立電視臺(ITV)之所有權 (Ownership) 管制，得為單獨一家企業所擁有。此外，倫敦地區指配 2 張 ITV 執照，亦得同時擁有；其他如 ITV 全國執照和第五頻道亦得同時擁有。放寬不同媒體交叉持股管制，對於全國性大報社 (powerful press) 及第五頻道(Channel 5)，以及全國性報社 (powerful press) 得擁有全國或地方廣播電台，放鬆跨業所有權 (Ownership) 之規定。

二、 英國通訊傳播法之落實層面所面臨議題，以及相對應解決方案

(一) 英國電信產業之資費管理機制

觀諸國際電信自由化趨勢，許多國家為促進電信市場競爭，當電信市場失靈時，所採取矯正措施中，對於電信市場主導者之電信價格管制為最常見之管制措施。目前國際間對於電信資費管制措施係為管制電信業者之間通訊服務「批發價格管制」及提供消費者電信服務之「零售價格管制」兩大類。然而一旦對於電信資費進行管制，何時應解除管制亦為須作為管制者應思考之議題。

觀察英國 DCMS 及 Ofcom 對於電信事業資費管制之態度，係以電信市場競爭程度為監理機關主要評估基準。目前英國對於電信資費零售價格傾向不管制，同時在商用部分，對於電路出租零售業務管制，已經隨電信產業逐漸轉型，轉而以乙太網路服務為管制重點。對於批發價格，除發現該市場存在不競爭情形，否則態度趨於不管制。此外，2015 年 7 月英國 Ofcom 頃公布「數位通訊傳播市場策略性檢討」討論文件，該討論文件檢視範圍聚焦於電信市場，針對資費管制議題，Ofcom 提出過去 10 年所對於解除零售價格管制與採行由發信端與受信端競爭(end to end competition)等行政措施，如 2006 年，Ofcom 解除對於家戶電信服務零售價格管制、

2010 年推出超高速寬頻服務策略，帶動競爭與投資之措施。換言之，Ofcom 提出對於固網與行網持續採行之發信端與受信端間競爭方式，並且認為相較於 2015 年而言，在英國部分地區固網鋪設將有助於帶動競爭。同時 Ofcom 也進一步說明此係由於住宅區及企業客戶對於頻寬需求提升，且從對於一般頻寬需求提升到超高速頻寬。另外，由於網路佈建成本下滑，有助於提升經濟成長。因此如超高速寬頻及高頻寬數據服務等高價值服務，對於服務提供者而言，鋪建網路設施未來將更有獲利空間；在供給面部分，鋪建實體基礎設成本可能將持續下滑，因此也賦予服務提供更多投資誘因。Ofcom 對於英國消費者及企業作出實質貢獻，現行市場充分競爭。例如：在這期間行動價格明顯下降，行動網路服務價格降低達三分之二，由 2003 年 40 英鎊，而到 2012 年只需 13 鎊。

目前 Ofcom 僅對於具有顯著市場力量 (SMP) 市場，採取接取價格管制。依據 2014 年 Ofcom 對固網接取市場的調查，發現英國電信 (British Telecom, BT) 在市內用戶迴路接取批發市場 (Wholesale Local Access market, WLA market) 具有顯著市場力量，因此對於 BT 採取「虛擬市內用戶迴路細分化邊際法」(Virtual Unbundled Local Access, VULA) 之行政措施，意即其他通信服務提供者 (Communications Providers, CPs) 可透過虛擬連接的方式接取 BT 的下世代網路，並且連結到用戶端進行實質控制專用連結，以提供用戶服務。在執行 VULA 行政措施時，Ofcom 除採用調整後均等效率經營者檢驗 (equally efficient operator, EEO) 方法，將 BT 成本與營收納入計算標準，以反應其他寬頻服務供應商的用戶生命週期平均時間 (average customer lifetimes, ACL) 與頻寬成本之最低標準。同時，使用長期增支成本加成法 (LRIC+) 評估 BT 成本，並將 BT 提供給消費者光纖寬頻方案之零售資費納入評估。

在 2015 年 7 月 Ofcom 「數位通訊傳播市場策略性檢討」討論文件中，Ofcom 指出對於英國電信 BT 仍要求維持廣泛合理、俱彈性價格之 VULA 要求，對於 2014 年至 2017 年市場檢討期間推動超高速寬頻轉型，扮演關鍵角色。同時 Ofcom 為確保有效監理，要求 BT 必須在提供服務時無不當差別待遇、透明化、對於不同服務須採用會計分離，以促進基礎建設與競爭、保護消費者，同時也將電信業者所持續面對投資壓力納入考量。

(二) 英國涉及電信領域之個資保護機制

本次出國專題研究期間，筆者與英國文化媒體體育部(DCMS)官員所進行訪談中，特別請教 DCMS 對於英國政府有關個資保護所落實之行政措施，DCMS 表示由於歐盟於 2009 年修正架構指令 (Framework Directive)、 接取指令 (Access & Interconnection Directive)、 發照指令 (Authorisation Directive)、 普及服務指令 (Universal Service Directive)及電子通訊隱私指令 (E-Privacy Directive)等 5 項法規，其中電子通訊隱私指令即是強化對消費者資訊之個資保護措施，修正後法主要內容係針對 cookie（即網路服務提供者為辨別使用者身份而儲存在用戶端上的資料）、電郵隱私權，及數據保護等所設置規範。DCMS 於 2011 年 3 月針對電子通訊隱私指令 (E-Privacy Directive)之執行層面進行評估影響調查（詳附件 1），該調查報告指出要求所有英國網站業者使用 cookie 追蹤網路使用者使用行為時，必須取得使用者的「明示同意」，並對課以「發現個資侵犯時」對主管機關英國資訊委員辦公室（Information Commissioner's Office, ICO）之通報義務；另外明文認可網路使用者得透過調整網路瀏覽器隱私設定或其他應用程式以表彰同意 (signify consent)，英國網站透過電信網路儲存或利用其個資。

因應電信通訊科技之進步，針對可能侵犯個資保障之電信個資利用態樣，盡量加以類型化，並加以明確之規範；如各式各樣網站業者利用電子郵件行銷，網路使用者上網瀏覽網頁所形成之瀏覽歷程記錄（如 cookie），以及流量資料與位置資料等，此項法規除可強化現代人生活之個人通訊個資保障，亦可確保網路使用者隨時得撤回同意，倘網路服務提供者未依規定落實告知義務，則將面臨罰款。

隨即英國政府於 2011 年 5 月，修正其隱私暨電子通訊規則（Privacy and Electronic Communication Regulations, PECR）將歐盟指令納入法律，並給予業者 1 年寬限期，更改網站設定以符合新規範。隱私暨電子通訊規則同時也賦予英國資訊委員會稽查業者所搜集網路使用者之網路使用行為資料及得要求業者提供資訊，制定其國內 cookie 設置規範，而 ICO 亦提出指導原則以協助業者遵循該規範。

(三) 網際網路中立性議題

1. 歐盟網際網路中立性原則

歐盟所提出網際網路中立性原則（Open Internet），係為確保使用者將能依其選擇自由接取內容，不再受到不公平的封鎖或減速，且付費優先使用權(paid prioritization)亦不被允許。換言之，瀏覽新興服務網站，將不會不公平地被降速，且讓大型企業網站之瀏覽亦更加流暢，也不需要擔心沒有額外付費給 ISP 業者，使用網路變得龜速，往後亦不再有守門人決定使用者之接取內容。在開放的網際網路中，所有流量將被公平對待，會受到嚴格且明確指出的公共利益例外所管制，像是維護網路安全或是打擊兒童色情，將受到 ISP 業者網路管理。同時，ISP 業者將依然能夠提供高品質專用服務，像是網際網路電視及創新應用，只要這些服務的提供不會犧牲開放性網際網路之品質

本次研究期間，與英國通訊傳播辦公室（Ofcom）訪問行程中，筆者向 Ofcom 提問對於歐盟於 2015 年 6 月 30 日提出公開網際網路原則，不封鎖、不降速及沒有付費優先權之看法，Ofcom 表示針對網際網路中立性，目前為止並未發現電信業者歧視流量行為，而 Ofcom 以英國國家廣播公司（BBC）為例，倘電信業者對於 BBC 網路多媒體影音流量歧視，自然即可能涉及違反歐盟公開網際網路原則之可能性，同時 Ofcom 重申已於 2010 年 6 月 24 日流量管理及網際網路中立性（Traffic Management and Net Neutrality）公開諮詢及討論文件提出立場，該文件中指出 Ofcom 對流須思考的方向，以及電信業者最常見的網路流量管理方式為網際網路擁塞期間對於訊務流量管理、阻擋不當內容、或給予特定服務提供商較快傳送內容之優先權，其他相關重點摘要如下：

1. 愈來愈多內容服務需要更高頻寬網路傳輸能量，當消費者使用寬頻服務的同時，經常面臨網路擁塞問題。以長期來說，在建立下世代網際網路（NGN）時將有可能繼續面臨網際網路塞車問題，尤其是無線網路。
2. 越來越多網際網路服務提供者(ISP)採取流量管理技術，能更有效地處理流量，或者依數據類型優先處理流量，收取保證頻寬費用或阻止及降低某些內容傳輸品質。網際網路中立的支持者認為，由於網際網路服務提供者(ISP) 及網路營運商控制流量管理，可能導致差別傳輸速度，因此損害網際網路的公開性。

3. 歐盟修訂歐盟電子通訊架構條例(European Framework for Electronic Communications Regulation)架構，以防止服務品質低劣、阻礙流量或降速。這些修正，一旦由英國政府實施成為內國法，將更具體化地要求透明化。英國政府將授權Ofcom賦予網際網路最低服務品質要求。
4. Ofcom提出兩項流量管理問題，有待思考。其一關於Ofcom的責任乃是促進公民及消費者權益，對於歧視流量，Ofcom應採取何種立場？其二如何才能最大化消費者透明度？
5. 流量管理及網路中立性議題重心為流量管理可能被視為反競爭歧視行為形式。截至2010年6月為止，Ofcom尚未發現明顯反競爭行為。Ofcom並不認為目前需要採取事前管制，這項強烈論點。但Ofcom瞭解網際網路服務提供者、內容服務提供，以及應用服務提供者，對於網際網路中立性之看法並不一致。
6. 修訂後歐盟框架將提供英國政府作為授權Ofcom採行最低服務品質之依據。在此情況下，有許多可以採取措施，但Ofcom會在探討現有競爭工具及提高消費者對於流量透明度後，方有可能考慮採取最低服務品質方式。
7. 流量管理可能對消費者有二項潛在性挑戰。首先，當消費者在比較不同的服務時，可能很難理解不同流量管理政策將會對用戶經驗(例如消費者對於接取內容，服務，以及應用)造成影響。其次，消費者可能難以理解，改變其現有的任何網際網路服務提供者的流量管理政策，會對他們網際網路的經驗造成影響。
8. Ofcom認為在流量管理缺乏透明度，對消費者而言是個挑戰。因為當流量管理變得更加廣泛且更複雜，潛在性損害將可能增加。
9. 歐盟認為消費者應無任何障礙地瞭解對流量管理，Ofcom同意這項看法且認為消費者應瞭解ISP業者及網路營運商對於流量採行優先、降速或正在實施封鎖之通知，然後再據以是否決定購買服務。
10. 對消費者而言，有必要要求有效透明化訊息。Ofcom認為，產業界應共同尋求思考創造性解決方案，以提高消費者對於流量管理之透明度。Ofcom也將持續追蹤及評估消費透明度作法。



圖8：Ofcom交流日留影

左一為Stephen McConnell，中間為講座Price教授，右一為Monica

(四) 英國國家廣播電視台(BBC)換照審查-BBC 執照費及未來任務走向

1. BBC 之法源依據與換照流程

英國 BBC 法源基礎係建立在皇家憲章（Royal Charter），訂定 BBC 之權利與責任，包括董事會組成、收視費作為財務來源、成立宗旨等，從 1927 年頒佈第一個皇家憲章起，每十年審查一次，在發布皇家憲章綠皮書，邀請各界提供諮詢意見後，之後將再次諮詢，才由英國國會進行最終審查，換照程序方算完成。

2. 2016 年英國 BBC 換照前奏曲-BBC 皇家憲章審查綠皮書

現有皇家憲章將於 2016 年到期。在英國文化媒體體育部 (DCMS) 英國國家廣播電視台(BBC)換照審查議不僅建議改革 BBC 的收費與監管方式，也對 BBC 在數位時代的存在意義與其首要任務提出質疑。本次綠皮書重要爭點摘要如次：

公共資金支持 BBC 是否獲得不平等的優勢，扭曲英國媒體商業模式。

過去 20 年間，包括網路興盛、數位科技進步、智慧型手機普及等因素，使得媒體版圖有很大改變。此亦使得大型商業廣播集團與 BBC 如今身處幾乎相同的戰場，在爭取同一族群之閱聽眾。綠皮書指出 20 年前，BBC 只有 2 個電視頻道，5 個全國廣播頻道。但如今 BBC 已成為全球規模最大共廣播公司，擁有近 1 萬 9000 名員工，9 個電視頻道、10 個全國廣播頻道，每年預算為 48 億英鎊。

3. BBC 應符合分眾族群之需求，製播俱特色之節目。

綠皮書認為政府有必要重新檢閱 BBC 的任務、目標及價值。並基於這項檢閱結果，決定 BBC 應該為什麼樣的視聽眾提供什麼樣的節目，但也肯定 BBC 製播許多其他頻道所不足之跨平台內容，例如自然歷史紀錄片 Planet Earth、廣播第 3 台提供的古典樂與藝術深入報導、與大英博物館合作的創新計畫 A History of the World in 100 Objects。

(3) BBC 收費方式將更彈性化

BBC 強制向人民收取電視執照費 (licence fee) 的行為將可能畫下句點，綠皮書提出可能的收費模式，包括較不可能受到採用的廣告模式與稅收補助、繼續收取電視執照費，但取消在 iPlayer 上可免費觀賞存檔節目、或是採取德國模式，向每個收視戶收取一筆包括電視、廣播與線上內容服務的費用。



圖 9：拜會英國廣播公司留影，攝於 BBC New Broadcasting House



圖 10：BBC New Broadcasting House 內部留影

三、 英國通訊傳播法檢討機制

英國「文化媒體體育部」(DCMS)為預就英國通訊傳播法修法作業進行準備，於2011年5月，公開向各界徵詢修正2003年通訊傳播法的回應意見，分別提出鼓勵對電視內容投資、內容市場競爭、消費者觀點、頻譜價值極大化、支持廣播產業發展等5份諮詢立場文件，並於召開諮詢會議聆聽各界意見。在綜整公眾及相關業者之意見後，英國「文化媒體體育部」又再度於2013年7月提出英國通訊傳播政策報告書「網路互連、內容及消費者—英國數位平臺之成長趨勢」。

DCMS認為隨著數位化、寬頻網路帶來各種種種變革，有必要檢討並調整2003年通傳法，但將不會採革命性(revolutionary)的全面修法方式，而是採漸進(evolutionary)方式進行法規調整，共提出4項通訊傳播產業之發展願景，以下僅將DCMS通訊傳播政策報告書重點摘錄如下：

(一) 世界級連網力(World-class connectivity)

1. **建設寬頻高速網路**：政府將投資16億英鎊，在2017年以前將公共超高速寬頻(superfast broadband)網路之涵蓋率範圍擴增至全國95%；另外將與產業合作，利用新固網、無線及行動通信技術，在2018年以前將高速寬頻網路涵蓋率提升至99%。
2. **支援行動通訊技術研發**：在2013年初依規劃釋出4G執照後，與Surrey大學、業界以及各研究團隊合作，成立世界第一個5G技術和服務實驗室。投資15億英鎊以改善英國鄉村地區收訊不良區域行動通訊覆蓋率，且促進地方經濟發展，確保民眾平等接取行動語音服務權利。
3. **簡化基礎網路鋪設申請流程**：消除鋪設關鍵基礎網路障礙，減少業者成本及申請行政流程，主要做法為減少行政流程，以及明定爭議(如道路施工、經過私人土地)處理方式，以降低業者鋪設基礎網路成本，並減少按照預定時程提供服務之不確定性。在2012年，DCMS已提出減少鋪設障礙的計畫，還有為期5年，除了特殊科學利益的地點(Sites of Special Scientific Interest)、寬頻道路變電箱(broadband street cabinets)以及其他如新的天線(overhead lines)，其餘可以不需要地方機構的事先同意就可以進行鋪設的計畫。未來將修正電子通傳法(Electronic Communications Code)，

有關經過私人土地以及給予地主補償，將使業者鋪設網路更為容易。在行動基礎網路方面，DCMS 承諾有更多支持行動寬頻佈建的做法，已經針對簡化行動設備流程對外徵詢，這些做法支持以 4G 行動寬頻技術的基礎網路更快完成鋪設，以及提供 2G 和 3G 更好的連接力和更大的傳輸量。DCMS 鼓勵行動基礎設施分享，釐清允許開發權(permitted development rights)，因此不需事前申請即可變更或開發權利，以及允許汰換或更新既有行動設備，以提供鄉村地區更好的連網服務。

4. **有效利用頻譜資源**：英國政府提出 10 年頻譜資源運用計畫，為使 Ofcom 有效管理頻譜資源，將立法授權 Ofcom 釋出頻率時可採具誘因式競價(incentive auction)，以及促進頻譜接取的彈性，例如頻段沒有被主要使用者運用時，可以透過其他技術(如白頻)彈性地讓其他人使用。同時，也將持續進行在 2020 年前完成頻譜騰讓與整備釋出 500MHz 給公眾電信使用計畫。
5. **促進數位包容 (supporting digital inclusion)**：英國政府盼望英國國民皆具備利用網路服務及數位連網之機會、技能及知識，因此藉由內閣跨政府部門之數位接納小組(Digital Inclusion Team)、Go On UK 計畫，以及公、私部門協力持續進行，並且也希望殘障者及高齡者享有新型服務機會；此外，DCMS 也將持續與 Ofcom 及隨選視訊主管機構(Authority of TV on demand, ATVOD)相互合作，以確保英國國民皆能使用多項網際網路服務。
6. **發展英國數位通傳基礎網路策略**：將與產業界合作，並同研擬 2015 年至 2025 年的長期計畫，以確保英國有普遍、高品質的固網和行動網路，採取技術中立性，使得固網、固定無線(fixed-wireless)、行動和衛星通信網路都是達到世界級連網力的一部分，特別是某些特別技術可以提升連網能力，例如：在偏遠地區衛星寬頻(satellite broadband)最高可達每秒 10M 傳輸量，在未來可能扮演重要角色。「物連網(internet of things)」將是持續推動創新、生產力和經濟成長驅力，將研擬長期數位基礎網路建設計畫以支持物連網；邀集專家提供分析，評估商業需求。另 DCMS 也將持續投入 Future of Innovation in Television Technology Taskforce(此任務小組是由 DCMS 設立)；另外頻譜策略部分也將提出有關未來頻譜利用需求及機會看法。

(二) 世界頂尖的創意內容(World-beating innovative content)

英國製作電視內容在國際市場廣泛地受歡迎，在 2010 年至 2011 年期間銷售額共成長 9%，達到 14 億英鎊，電視內容產業發展除提供工作機會並帶領英國創意產業的成長，同時也使得英國國民享受多元化內容服務。

1. 支持公共廣電服務，持續製作高品質的節目：

(1) 透過法律規範將公共服務廣電(即 BBC、ITV、S4C、Channel 4，以及 Channel 5)頻道置於電子節目選單(Electronic Programme Guides)前端。現行法律雖已要求公共服務廣電頻道排在頻道前面區塊，但是當觀眾不再看傳統排頻序列式的頻道及 SD 格式內容後，仍然要確保觀眾很容易找到公共廣電頻道。為何如此支持公共廣電服務?此乃是希望公廣服務獲利後能投資更多資金在製作英國本國內容，包括製作值得信賴、不偏不倚的新聞、時事報導，以及優質自製節目可反映出各種面向的英國文化、語言及觀點及多樣性節目，以服務英國閱聽眾。

(2) 公共廣電頻道如提供內容給商業衛星平台或有線電視平台應免除上架播出費用(free of charge for transmission)，因為它們的內容有其價值；另外也將保障公共服務廣電的網際網路智慧財產權，以最大化公共服務廣電收益。

(3) 過去公共廣電無償使用頻譜，但隨著頻譜資源需求大增，傳統頻譜利用方式遭受挑戰，為確保公共廣電架構不受到這些挑戰傷害，產業必須從多樣傳輸選擇及頻譜極大化利用兩方面，思考既有與未來可能傳輸內容技術，方能保障電視普世價值，也提供收視眾更多選擇及無縫連接，同時健全公共廣電架構。

(4) 減少 Ofcom 對公共廣電所課義務，例如免除公共廣電每年陳報節目政策(statement of programme policy)之義務，以及將 Ofcom 審查 Channel 3 或 Channel 5 執照所有權機制，修正為僅單一執照控制權變化則無須申報；使得公共廣電能集中火力在製播閱聽眾所期待之內容服務。

2. 鼓勵對高品質內容的投資：透過對動畫、高階電視(high-end TV)等租稅優惠支持英國數位內容發展，隨後亦將引進針對遊戲製作之租稅減免；透過與英國貿易投資總署(UKTI)以及英國創意產業委員會(Creative Industries Council)等組織合作，以期提升英國內容產業之國際競爭力，以及促進當地內容人才發展及增加工作機會。

3. 保障智慧財產權：持續與產業界合作，例如：移除侵權行為網站之付款功能，以及建議知名品牌不要在這些網站上登廣告；在倫敦市警局(City of London Police)設立打擊智慧財產權犯罪小組。
4. 扶植數位廣播：廣播服務不論在國家層次還是地方社區的層次都相當重要，數位平臺相對類比廣播而言，可以容納更多電台，也可以透過銷售 App 或節目內容以提升營收，因此數位平臺將可提供廣播業更多成長空間。

(三) 消費者信心及安全

1. 數位世界標準：過去民眾會期待電視、廣播、報紙以及社群媒體內容適用不同監理標準，然而現今各種媒體間界限已愈來愈模糊，例如網路 TV-like 內容就不必然適用電視內容標準，為促進通訊傳播匯流發展，希望產業與管制機關齊心合作採取志願性方式(voluntary basis)，建構媒體內容通用標準，使得不同媒體能適用一致性管制方式，以減少民眾誤解。
2. 非法內容：不能允許任何線上有關虐童、鼓勵恐怖主義等違法圖片或是透過其他論壇存在、文字或影像內容，英國政府將強制關閉，並起訴相關涉案人員。
 - (1) IWF(Internet Watch Foundation)及 CEOP(Child Exploitation and Online Protection Centre)共同合作，確保虐兒照片被移除，辨識受害者並起訴施虐者，這項措施由 4 大 ISP 業者(Virgin Media、BSkyB、BT 和 TalkTalk)與 Google 共同支持。
 - (2) 採用彈出視窗警告民眾含有虐童相關的違法圖片網站，並把網站瀏覽者導向「Stop It Now」活動網頁協助改正其行為；Google、Microsoft、Yahoo 也一同投入阻止民眾搜尋虐童圖片的活動。
 - (3) 由搜尋引擎確保搜尋結果導向合法網站(例如導向兒童性教育)，建立黑名單詞庫，讓有意搜尋的人得不到搜尋結果。
 - (4) 和警方資料庫連接，建立單一、安全的違法兒童圖片資料庫，同時與警方有效合作關閉戀童癖等網站；英美間也成立新的任務小組加強國際合作打擊違法圖片。
3. 不當內容及有害內容：家長身負保護兒童遠離成人內容、不當內容最主要責任，不論是線上或是離線生活中，家長需要正確及容易使用之工具協助。
4. 線上內容：從零售到行動裝置產品皆應將兒少安全保護當成基本配備，所有手機製造商皆同意自動在手機安裝阻擋成人內容過濾軟體，另外 4 家主要 ISP 業者(涵蓋 9

成英國家戶)都同意在今年年底前，對新申辦寬頻客戶預先載入家用過濾軟體，並且詢問既有客戶意願是否願意加裝過濾軟體。兒童所可能使用公用 WiFi 網路，約 90% 公用 WiFi 網路採用友善家庭過濾軟體，而 Ofcom 將定期檢討這些過濾軟體之缺失。

5. 網際網路電視(catch up TV)與隨選視訊(Video on demand)：立法加強對隨選視訊規範，18 禁(R18)限制級內容須有接取控制(access control)，目前規定不得在特許情趣商店中販賣，亦不得於隨選視訊服務銷售商品。
6. 廣告：廣告目標對象、廣告呈現方式、以及在數位世界中播送方式都應受到適當規範，政府將確保自律架構能夠因應數位時代中消費者行為改變所帶來廣告變革，將由廣告標準局(Advertising Standards Authority, ASA)負責；由於消費行為與廣告朝向網路世界發展，政府任務乃在確保業者自律架構能從政府方面得到充分支援，而自律架構將由向業者徵收經費予以挹注，更俱彈性及靈活性。
7. 騷擾電話(nuisance calls)：包括電話行銷、無聲電話、一接起來就掛斷的電話等等，Ofcom 與 ICO 皆將對騷擾電話採取行政措施。

(四) 日常生活成本(cost of living)

1. 變更電信服務提供者：民眾欲變更電信公司，只需致電欲轉換之電信公司，該公司即可完成所有轉換手續，稱為遷入供應商主導 (gaining provider led switching)，然而現今越來越多消費者購買組合式套裝服務(bundles)，例如電話、寬頻及付費電視組合，DCMS 將立法授予 Ofcom 權責，確保消費者在轉換組合服務時能有一致性且俱效率服務。
2. 網路流量管理：由於網路流量之使用量日與劇增，應確保消費者瞭解應提供行動網路業者對於網路流量管理政策資訊，例如：部分行動網路業者封鎖像 Skype 應用程式，雖然也可能反映在較為便宜資費上，但仍應由消費者來決定何項方案符合自身需求。Ofcom 初步將要求網路服務提供者自發性地讓消費者了解網路流量管理政策，否則將要求業者公開其網路流量管理政策。
3. 帳單震撼(bill shock)：希望業者建立作業規範以降低帳單震撼發生之可能性，例如對被偷竊手機通話費用設上限，或是達到合約所訂資料傳輸量上限進行通知等方式。

4. 高資費付費電話(**premium rate services**)：此項電話販售商品或服務係透過電話費用或是預付帳戶支付，費率較一般電話或簡訊都要高，然而因為電話投票(簡訊投票)、線上遊戲、交友網站、各種應用程式逐漸成長，但部分業者並沒有充分說明收費方式，或是採用使人誤解促銷方式，而觸犯了作業規範(**code of practice**)，DCMS 將釐清法律責任，對於違法業者最高將處以 25 萬英鎊罰鍰，以反映消費者可能受損風險。
5. 消費者權益：DCMS 正進行一系列簡化及消費者保護法修法(**consumer laws**)計畫，包括消費者權益草案(**Consumer Rights Bill**)，消費者保護法將引進數位內容，以及相對應內容應達到品質標準規範，以及若沒有符合標準，消費者所應得到賠償。
6. 競爭：事前管制(**ex-ante**)之涵意為所有業者皆適用事後管制競爭法(**ex-post competition law**)，然而在某些特別場域，不需有不競爭行為，法律即可介入，而是在市場上具可能不競爭特性法律即可介入，事前管制不論在電信業或廣電業都可能出現。英國對廣電業之事前管制，早在 1990 年廣電法(**Broadcasting Act 1990**)，2003 年英國通訊傳播法 (**Communication Act 2003**)轉由 Ofcom 執行，Ofcom 利用核照要件(**license condition**)或是納入廣播電視內容製播規範(**broadcasting code**)之方式對廣電業進行事前管制。

現今多數民眾購買三合一(**triple play**)組合套裝服務，意即同一家服務供應者提供電視、電話及寬頻服務，而如 LOVEFiLM 及 Blinkbox 所提供服務，由於於寬頻網路普及，而發展出視聽內容新零售商業模式。由於匯流對於零售端所造成影響，應該思考電信及廣電業間之事前管制差異性。電信管制較具針對性(**prescriptive**)，依照歐盟指令架構予以調整，以及歐盟各會員國間管制(例如：要求管制者每 3 年對特定電信業別檢視競爭程度，倘發現存在顯著市場力量，則須對該市場進行矯正措施；廣電事前管制則是關注廣電該特性與執照架構下公平性及有效競爭。以結果論而言，電信管制架構相當有效。過去這幾年，英國消費者已經享受寬頻費用大幅降低之益處，尤其英國在歐洲 5 大經濟體中是最為低廉，但 DCMS 並不認為電信與廣電的管制架構應該完全拉齊，而是要確保任何廣電管制架構應與電信管制架構一樣有效，這在匯流市場更為重要，如果電信管制架構比廣電來的更為有效或是更無效率，匯流市場都將因此扭曲。

所謂有效之事前管制架構，即須賦予市場明確性，並同保障消費者權益，使消費者有機會選擇具競爭性價格服務，同時產業與管制者皆應期待在何種情況下與採取何項管制行為之間，俱有緊密連結，而不是在漫長程序中解決。

市場上發生的變化，讓大眾對於適當事前管制看法不一，雖然目前對廣電市場某些管制措施仍潛在地限制公平及有效競爭，但 DCMS 仍認為事前管制有其必要性，問題是在於既有管制架構是否提供充分明確性，以及仍然適當及有效，DCMS 認為這些議題包括：

- (1) 管制架構目的：匯流似乎代表 Ofcom 基本職責—「確保公平且有效競爭」以及「透過競爭提供消費者權益」，兩者將更為拉齊且更有利。
 - (2) 適用服務類型：越來越多匯流及無須取得執照之隨選視訊服務出現，顯示僅針對領有執照服務進行管制有其潛在性限制，因此釐清現行法規中「連網服務 (connected services)」定義則愈顯得重要。
 - (3) 管制架構應該考量的特性：管制明確性來自於辨識何種樣態需受到檢視，例如顯著市場力量之高度集中、市場失靈，以及政策或規範是否可能造成進入障礙或是其他未預期結果。
 - (4) 架構下可行矯正措施：列出架構下可行矯正措施將有助於明確性。
 - (5) 架構下行動時間限制：更有效率、更及時的政府介入可將時間限制列入管制架構。
7. 行政救濟制度(appeals)：英國政府部門相當關切冗長行政救濟程序與審查密度會降低效能，同時阻礙 Ofcom 及時作出決議能力，這個現象在電信領域尤其明顯；歐盟要求每個個案要適度地考量對業者有利因素(merit)，這在英國立法中已充分落實(over-implemented)，且電信產業的競爭本質又使這個問題變得更嚴重，每家公司都有強烈的商業動機上訴，因為對事實不同分析有可能形成有利於他們的結果。英國政府將通訊傳播產業上訴納入檢視所有經濟規範及競爭決議上訴相關法律架構的一部分，也將檢視使目前架構沒有效率以及不明確的因素，包括涉及多樣的上訴途徑(the diverse range of appeal route)、標準、主體；目前英國政府正在把簡化上訴流程，以期進行一致性改革。

DCMS 對從目前通訊傳播上訴審查標準改為司法審查(judicial review)或 specified grounds approach；司法審查比較有充分彈性可以配合歐盟法規要求，而 specified grounds approach 是當有重大相關議題或重要性時(materiality)才能上訴，並免除公司只是因不同意 Ofcom 的決議就隨便上訴的權利；顯然 specified ground approach 比較能達成上訴程序較快、節省成本，且更為聚焦之目標。

四、 英國通訊傳播法之未來走向

本次專題研究期間本人除與英國學術單位研究英國通訊傳播法之管制架構與實施情形外，並透過學術機構引薦以及國家通訊傳播委員會先前建立之聯絡管道，更深入實地瞭解與英國文化媒體體育部(DCMS)、英國通訊傳播辦公室(Ofcom)，以及長期駐英通訊傳播實務專家就英國通訊傳播法未來修法方進行研討，盼望藉由吸取 DCMS 與 Ofcom 擬訂及推動英國通訊傳播法之經驗，以進一步期思索如何將英國通訊傳播法有效內化並適用於我國的政經環境。以下分別說明與前揭單位針對英國通訊傳播法之修法時機與修法機制之討論情形：

(一) 英國文化媒體體育部(DCMS)

DCMS 表示，現階段由於 2015 年 5 月英國剛結束大選，英國保守黨大獲全勝，依目前態勢新政府並不會推出英國通訊傳播法白皮書或者新法制架構，且未來改革方向將採取演進式改革方式。英國未來在修法部分，將重心由國內法修法推升至歐盟層次，DCMS 在電信部分將持續參與 2009 年歐盟架構指令修法，在廣電部分，DCMS 將關注重點放電子表單顯著排播位置 (EPG prominence)、英國國家廣播電視台(BBC)換照審查議題、媒體多元性等 3 項議題，目前作法為對於關注議題提出諮詢文件或檢討報告，對外徵詢公眾意見後，修正後再作為施政參考。

1. 電信部分：由於英國已依 2009 年歐盟數位議程方案通過之修正架構指令(Framework Directive)、接取指令(Access & Interconnection Directive)、發照指令(Authorisation Directive)、普及服務指令(Universal Service Directive)及電子隱私指令(E-Privacy Directive)等 5 項法規。履踐身為歐盟會員國之國際義務，推動將歐盟法規內國法化，於 2011 年順利地落實歐盟前揭相關指令，制定英國較佳規管指令(the Better

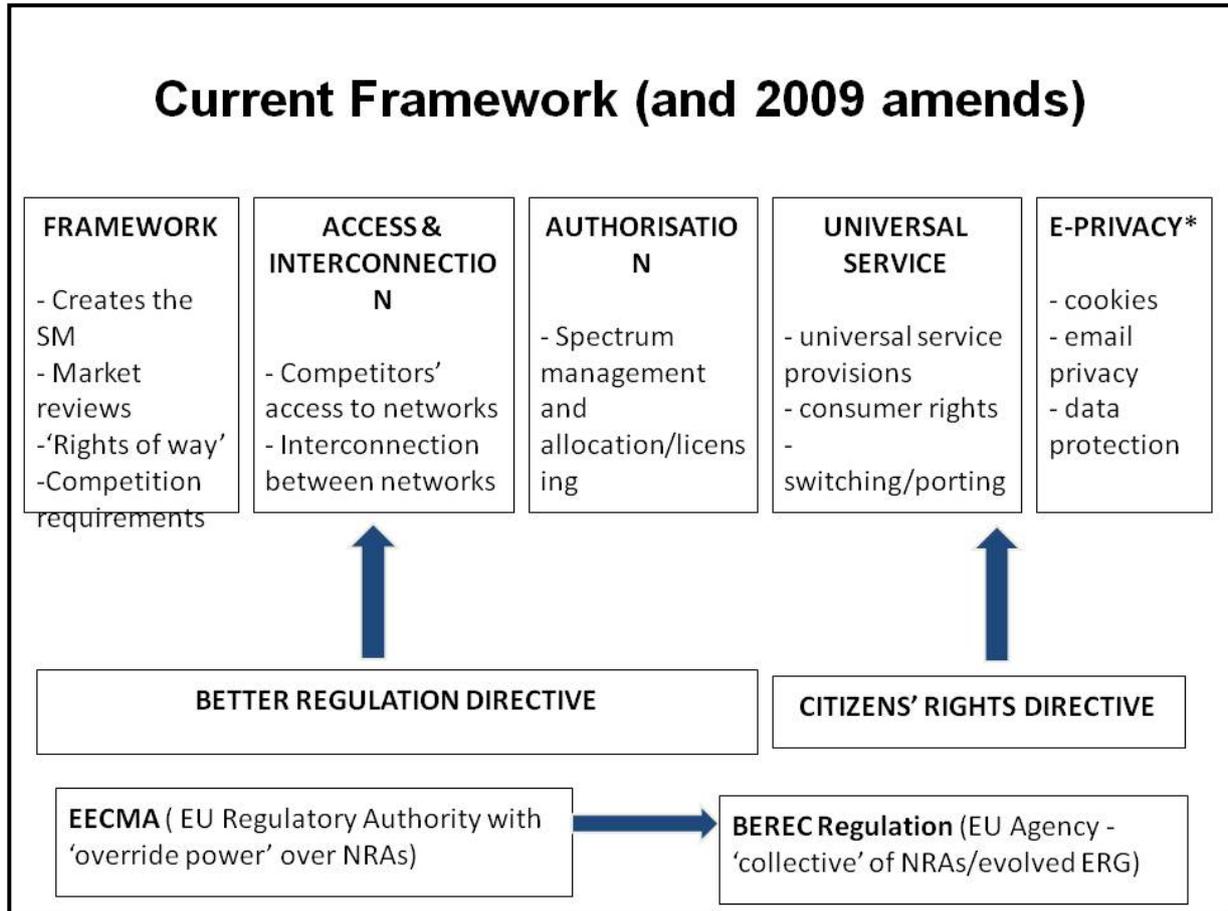


圖 11：2009 年歐盟數位議程方案架構指令圖

資料來源：DCMS, 2015

公民權力指令(the Citizens' Rights Directive)之法規整備工作。目前歐盟正針對架構指令、接取指令、發照指令、普及服務指令及指令電子隱私指令，準備於 2015 年 9 月 15 日提出白皮書或綠皮書之意見徵詢，英國政府刻正針對 2009 年歐盟指令架構研擬向歐盟提出修正意見，而 DCMS 認為不應僅關注頻寬速度(speed)，而是以更寬廣地角度處理歐盟指令之修法議題，同時將投資、競爭、消費者權益，以及透明化一併納入考量。歐盟對於該白皮書草案之規劃，預計將於 2016 年下半年開始進入諮商談判，於 2018 年下半年將完成談判，並進入落實法制階段，歐盟會員國最遲於 2019 年底必須將歐盟修正草案落實到各會員國內之法制化工作。

2. 廣電部分：由於在英國電視數位內容產業中，電子表單顯著排播位置（EPG）有助挹注更多投資到英國原創內容產業，由廣電頻道業者支付上架費給平台業者，讓收視眾能便於尋找公廣頻道，因此得分攤平台業者播送之服務成本，但由於 EPG prominence 議題牽涉直播衛星業者利益，如 BSkyB 向公廣業者收取平台技術服務費用，但同時又受到 Ofcom 的規管，因此尚未提出政策綠皮書或白皮書。

另外，在英國國家廣播電視台(BBC)換照審查議議題，DCMS 表示在 2015 年 7 月提出綠皮書(green paper)，而在公布綠皮書首週 DCMS 就得回應超過 5000 件之意見(不論是電郵或信件)。DCMS 表示 BBC 未來改革方向仍得視多數公眾意見。然而，依 DCMS 官員觀察，在第一階段對外徵詢外界看法，由於多數仍肯定 BBC 存在的普世價值，因此判斷 BBC 仍將持續經營；而在第二階段，執照費制度仍將繼續下去，但仍有部分法制上漏洞待修正。而在媒體多元性議題，DCMS 於 2013 年曾提出回應上議院之「媒體所有權與多元性」文件，其中探討議題包含媒體多元性評估架構應包含哪些媒體、媒體多元性評估包括何項類型媒體、媒體多元性評估適用的組織型態及服務、媒體多元性評估應否包含 BBC 等多個議題，初步作出結論為英國政府在媒體多元性評估架構完成前，不會改變既有政策。

3. 其他議題：

- **英國是否退出歐盟**：英國將於 2016 年針對英國是否留在歐盟進行公投，DCMS 表示倘真的退出歐盟，雖然在理論上英國沒有義務追隨歐盟腳步，但倘其他歐盟成員國皆採行相同歐盟法規制，英國應與歐盟其他國家適用同一法制，因此 DCMS 仍會朝推動歐盟法制內國化，可想見的是英國倘退出歐盟，對於 DCMS 而言，未來推動法制工作將可能面對更嚴峻的挑戰。
- **未來是否擴大規管範疇，管制社群媒體**：歐盟「視聽媒體服務指令」(Audiovisual Media Services Directive, AVMSD)除維持歐盟各會員國對於電視服務原有核心規範原則，同時亦將新媒體視聽服務環境納入考量。然而歐盟視聽媒體服務指令是否將擴大歐盟管制視聽服務範疇，DCMS 官員認為這是二個層次問題，第一個層次需思考的問題為規制模式為單一管制模式（one-level regulatory）



圖 12：英國文化體育部（DCMS）訪談留影

左為 Laura Warren, Head of Telecommunications Market and Regulation Policy, DCMS 右為 Katharina, Head of International Broadcasting, DCMS

或二個管制模式(two-level regulatory)，後續才有必要思考是否擴大規管範疇（broadening scope）議題，部分歐盟會員國希望擴大規管範圍，如：法國一直希望將視頻網站 youtube 納入規管，但英國本身並不想將規管範疇擴增到社群媒體或者 youtube。



圖 13：與 DCMS 訪談留影

(二) 英國通訊傳播辦公室(Ofcom)

雖然目前英國政府並沒有規劃推出通訊傳播法修正草案或白皮書，但 Ofcom 表示 2015 年 7 月 16 日已公布「數位通訊傳播市場策略性檢討」(Strategic Review of Digital Communications markets)討論文件，以確保 2003 年通訊傳播法與相關行政措施能滿足通訊傳播服務提供者、消費者及企業對於通傳服務之需求。Ofcom 第一次檢討報告係自 2003 年 12 月開始，至 2005 年 9 月結束，換言之，上次進行中來檢視從施行已逾 10 年，為確保現行法規之有效性，確有必要通訊傳整體策略檢討。Ofcom 認為現行通傳監理政策及法規須要能配合科技、消費者的需求與期待。本次檢討範疇將聚焦電信市場，也將檢視現行法規中，有哪些地方可以被簡化、取消或修正 例如，「OTT」(over the top) 所提供之即時通訊服務，以及新型網際網路服務形態不斷增加，可能造成對行動通信業者的鬆綁，或是對既有以網路為基礎的服務的延伸服務鬆綁。



圖 14：與 Ofcom 訪談留影



圖 15：與 Ofcom 國際處訪談留影

1. Ofcom 「數位通訊傳播市場策略性檢討」擬檢視方向

- 確保有效地鼓勵私人企業的投資與創新，以確保高品質服務與服務可及性；
- 維持永續性競爭力，提供選擇、品質，以及合理價格；
- 賦權予消費者，使其能充份運用具競爭力通傳市場；
- 檢討現行法規是否需要漸進式調整或者鬆綁管制。

2. Ofcom 「數位通訊傳播市場策略性檢討」進程序

第一階段專注於蒐集事證、瞭解消費者及利害關係人在數位通傳服務的看法，Ofcom於2015年3月公布指導綱要(Terms of Reference)，於公布指導綱要後，Ofcom已與所規管業者代表、消費者團體、學者專家、產業觀察代表及政府單位等利害關係人交換意見，且於2015年5月由新任Ofcom執行長Sharon White主持相關利害關係人論壇。Ofcom表示2015年7月所公布「數位通訊傳播市場策略性檢討」討論文件，尚無提新規管策略提案，並希望各界針對Ofcom於討論文件數據及分析提出其他看法或者提出自行研究報告。同

時，Ofcom盼藉由2015年7月討論文件，能更正式地邀集所有利害關係人提供意見，除消費者、產業、學者專家，以及政府機構外，更希望通訊傳播政策制定者及通訊傳播法規之立法者能提供寶貴意見。

第二階段Ofcom將對於各界對「數位通訊傳播市場策略性檢討」討論文件之意見，於2015年底提出初步結論文件（Initial Views document），並制定下一步計畫。第二階段確切結果端視第一階段各界對「數位通訊傳播市場策略性檢討」討論文件之整體看法，後續Ofcom擬訂通訊傳播可行性策略，初步評估可能採行策略方案有三：1. 依將初步結論文件建言納入現行法制架構（implemented through the current legislative framework）；2. 將初步結論文件建言推動歐盟架構修法（European Framework）；3. 將初步結論文件建言推動英國國內修法作業（domestic legislation）。

3. 「數位通訊傳播市場策略性檢討」討論文件之實質內容

(1) 鼓勵投資與創新

Ofcom 正在思考未來可能進一步方向，以改善行動寬頻服務。由於 Ofcom 的規範及對產業的投資，英國行動寬頻服務住宅涵蓋率已達到英國的 98%。但一般與企業用戶，對於語音及數據服務可靠度及涵蓋率的期待不斷提升，而這需要對網路加以投資。同時 Ofcom 希望不論用戶是在家中或工作場所，皆能享用行動上高速寬頻。Ofcom 初步評估寬頻上網速率必須達到 10 Mbit/s，方能滿足現今各界對於線上網服務應用，例如隨選視訊（VOD）。然而，目前仍有 15% 家戶無法接取達 10 Mbit/s 的寬頻上網速率。此外，在偏遠地區涵蓋率過低亦是仍待解決的議題，尤其像蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭及等區域，由於裝接成本過高或當地民眾所得過低，造成寬頻使用仍不夠普及。

(2) 維持競爭：

Ofcom 認為英國消費者在有充足競爭者的環境下，才能獲得品質更好且價格更低的服務。因此，Ofcom 考慮維持現行競爭模式，即 Openreach 從 BT「功能分離」（functional separation），且透過常態性市場檢視機制以維持競爭。同時，藉由加強現有 BT 功能分離模式，透過引進新法規，如限制 BT 批發價格以敦促 BT 提升服務品質，或如果 BT

違法則對 BT 提出更重的罰則。Ofcom 將 Openreach 從 BT 獨立出來可帶動競爭或提升消費者利益。因此 BT 無法不歧視其他潛在競爭者，而功能分離也措施可能簡化現行法規。

然而，這個過程是具有挑戰性的且可能無法關注 Openreach 的服務品質或投資決策的時機。Virgin Media 及各種擁有自己網路的小型業者不再需要使用 BT 網路來提供電話及寬頻服務，而可採行發信端與受信端之競爭（end to end competition），有時涉及到光纖線路直接連接到住宅的運作，能促使 Openreach 改善自身基礎設施。然而，這也可能導致網路重置及削弱競爭。在行動通訊方面，企業提供行動服務及基礎設施的發信端與受信端之競爭，迄今在提供消費者服務方面運作得相當順暢，尚無需更進一步規範。

(3) 賦權予消費者

消費者依需求購買電信服務，並且選擇符合自身需求的電信資費方案。然而，消費者在面對眾多產品、訂價方式，及套裝服務等，可能難以在通訊傳播市場有效率地購買最好的交易。為確保購買電信服務更為便利，消費者須了解擁有哪些選擇，並且能夠很順利地轉換電信服務提供者。Ofcom 在檢視過程中，亦考量消費者是否擁作出選擇所必要之正確資訊，包含市場研究及銷售資訊。且也會看轉換業者服務怎麼做才會更容易。在 2015 年 6 月 20 日，Ofcom 實施新規則後（new requirements for the harmonisation of landline and broadband switching to the Gaining Provider Led (GPL) Notice of Transfer (NoT)），消費者如欲從 BT 網路轉換（switchover）到其他電信業者，只需面對新業者。而此項運作模式，Ofcom 正在思索是否可適用於行動綁付費電視服務，因為此項通訊傳播服務在一般民眾生活中愈來愈普遍。此外，Ofcom 也在思索確保消費者參與市場方法，如可才能使消費者從競爭過程中獲利。

(4) 檢討現行法規是否需要鬆綁

在檢視解除管制層面，Ofcom 認為至少會有二項益處：減輕產業界行政負擔，及僅對於最重要領域進行規管。「數位通訊傳播市場策略性檢討」機制將嘗試至少從 3 個面向去鬆綁法規：減少事前管制、網路演進、OTT 新型服務興起。同時亦將會檢視媒體匯流服

務，意即由不同平臺或由相同服務提供者所提供之「套裝」(bundle)服務。例如，現今趨勢，愈來愈多電信服務利用套裝方式提供服務給消費者，有時候也會搭配電視內容服務銷售。然而，這雖然可以提升消費者利益，但相對而言，也可能危害市場競爭。

當科技匯流造成不同平臺傳送相同服務，有必要鬆綁現行管制強度，以確保以介接為基礎之競爭態勢。例如：利用不同平臺所傳送語音服務，由於俱替代性，可思考對於特定介接方式語音減少管制，以介接為基礎之競爭可聚焦在特定瓶頸設施，對於下載服務解除管制。LLU 允許解決寬頻下載服務之管制，而租用批發專線服務使得語音下行服務得以解除管制，如果要對於備忘光纖 (dark fibre) 解除管制，且證明的確為有效矯正措施的話，那麼一旦成功進行酸性測試 (acid test)，則可將取消租用專線之下載服務管制。

在實體網路演進方面，BT 指出現有消費者要全面不再使用公眾網路 (PSTN) 而轉換到新平臺，還需要許多年的光景，但有可能在未來十年看得到這個願景實現。PSTN 退出市場也可提供解除語音服務元件之可能性，Ofcom 不會要求永遠運作 PSTN，但需確保一旦 PSTN 退出後，對於市場競爭及消費者影響達到最小化。另外，在全面退出公眾網路 (PSTN) 議題上，須思考以下幾個議題：

- 新型網路或許無法像 PSTN 提供全面性服務；
- 下世代語音網路或許無法像 PSTN 提供具可靠性 (resilient) 服務；
- 對於不願或無法從 PSTN 轉換到新型網路消費者，可能得面臨電信服務價格上升；
- 將需新型批發產品以取代現行共用細分化線路 (SMPF) 及固定線路出租(WLR)。

Ofcom 希望藉由此次檢討，能促進更為有效投資及提供具有效競爭誘因，而這些結果將從消費者、公民及企業提供之服務面向涵蓋率、選擇權、價格及品質來判斷，以提供 Ofcom 未來監理決策提供更為清楚策略性架構。

第四章 心得與建議

一、通傳會與文化部之職掌劃分、業務分工，與推動數位匯流之關聯

Ofcom獨立於政府機關之類似法人組織之機構，行使職權不受政府干涉，但Ofcom在執行通訊與傳播監理事項上，仍與DTI、DCMS及其他相關部門密切合作，而合作範圍亦涵蓋歐洲及其他國際協商事宜。DCMS主要負責整體國家政策方向與廣電產業管制之原則，當DCMS完成管制規劃，則交由Ofcom執行與具體訂定實行，而在執行層面，依2000年DCMS提出之「傳播通訊新未來」(A New Future for Communication)報告書提出籌設Ofcom構想中，Ofcom成立目的為維持公開、競爭市場，保護消費在服務選擇，服務品質與價格上之權益、維持高品質的內容，多元化節目及公眾意見。保障公平性與隱私權，防止對公民有害內容，致力於對兒童、老年者及低收入者之權益維護；此外，亦須確保頻譜分配之公平性及有效使用。

Ofcom針對電信與廣電產業提出檢討報告，如2015年7月所提「數位通訊傳播市場策略性檢討」討論文件，邀請各界及相關利害關係人提供意見，或者提出本身之研究分析報告，Ofcom於2015年底提出初步結論文件，屆時向DCMS建議報告，DCMS則會審慎評估Ofcom的意見，若Ofcom提出修國內法規之建議），一旦採用Ofcom意見後，並完成英國國內修法，則交由Ofcom。

以整體而言，DCMS與Ofcom之間合作模式採取規劃及執行合作關係，彼此合作無間，在在英國法制設計上，2個單位即已劃分為頭腦與手腳的角色，與國家通訊傳播委員會及文化部權責劃分並不相同。按國家通訊傳播委員會內部分工而言，即有綜合規劃處進行業務規劃，與各業務處進行執行相關營運監督管理業務。另就我國整廣播電視產業督導事項，我國是由國家通訊傳播委員會與文化部依權責業務，由2個部會規劃及執行能量，而在廣播電視業務亦略有部分重疊，國家通訊傳播委員會與文化部在權責劃分上，國家通訊傳播委員會並不具有完整的權力。文化部可以就廣播電視製播進行輔導獎勵，而國家通訊傳播委員會主要是針對廣播電視內容，有違反相關法令的製播行為，進行事後行政裁罰處分，雖在職掌上略有重疊，但各自分工；文化部負責輔導產業以資源投入來引導產業發展，國家通訊傳播委員會功能性則是在建立市場秩序而非提供資源，較關注廣電業者身分及資格之審核等。例如衛星廣播電視及無線廣播電視節目內容違反兒少

年等族群權益，國家通訊傳播委員會則依行政程序請業者進行改正或依相關法規進行核處；若節目內容忽視特定族群觀眾需要，國家通訊傳播委員會亦可透過評鑑、換照機制敦促廣電業者保障多元文化。

按行政院「數位匯流專案小組設置要點」，在數位匯流議題，國家通訊傳播委員會主要任務為加速電視數位化進程、促進HDTV、電視數位化及匯流多元文化發展，且兼負調和匯流管制環境與電信及廣電管制規範，平衡數位落差及推動匯流普及服務等任務。文化部主要任務為豐富電視節目內容、統合資源推動影視產業振興、建構數位媒體中心及建立新媒體收視調查機制等。因此，國家通訊傳播委員會主要為調和電信及廣電法規及提高有線電視數位化之速度，與文化部提升電視節目內容品質及推動新媒體收視調查機制，功能性分工亦有所區隔，因此在業務分工部分，與DCMS負責整體國家政策方向與廣電產業管制之原則，俟規劃完成後交由Ofcom執行與具體訂定實行之運作模式，與國家通訊傳播委員會與文化部現行各有分工模式，應不屬同一運作模式。

二、英國通訊傳播法執行層面問題及相對應解決方案

(一)促進電信市場競爭：

英國已於 2015 年 3 月提出數位通傳基礎網路策略政策白皮書展現英國政府達到世界級的通訊網路及領先技術中之企圖心，以及促進數位經濟的成長，希望達到全英國家戶都能享受超高速寬頻，每秒 100MB 以上的傳輸速度。觀諸英國通訊傳播辦公室對於電信產業之資費管理機制，以不斷鼓勵競爭的態度，採取電信發信端與受信端(end to end)競爭。希望藉由公平無差別待遇之 VULA 措施，以取代傳統價格管制之 LLU 措施，一般而言，VULA 所採用之均等效率經營者檢驗 (Equally Efficient Operator test, EEO)，較能保障電信產業之市場主導者(SMP)持續投資及不斷創新的誘因。為促進固定通信網路業務競爭，我國對第一類電信事業要求對其他市內網路業務經營者出租銅絞線市內用戶迴路之費率，按歷史成本法計價，並且按年度陳報通傳會核准。雖然，國家通訊傳播委員會依據前揭規定逐年進行審核市場主導者—中華電信之 LLU 費率，惟目前未見促進市場競爭之預期成效。因此，在鼓勵公平競爭及電信事業持續投資下世代網路建設之前

提下，未來通傳會或可思考未來可達致相同效果之行政措施，以符合未來高度匯流下，消費者對於超高速寬頻服務之需求。

(二)網際網路中立性

歐盟於 2015 年 6 月底所公布之開放網際網路規則（Open Internet），強調所有流量將被公平對待，且明確指出訊務不能被不公平地封鎖或者限速，亦不能為服務大客戶而將新進業者、慈善機構或公共服務網站之接取速率訊務降速。因此 ISP 業者將依然能夠提供高品質專用服務，像是網際網路電視及創新應用，並確保服務不會使得網際網路品質降低，以確保網際網路使用者獲得付費所應享用之服務品質。此項規定最快將會於 2016 年 4 月 30 日協議將正式適用時於所有會員國。同時，歐盟亦確認網際網路流量優先權(包含固網寬頻與行動通訊)，使得內容服務業者能以付費方式獲得更為穩定連線品質。此外，美國 FCC 更早在 2015 年 2 月即通過網際網路中立原則，明確設下紅線(bright-line)，禁止電信業者進行傷害開放性網際網路之三項作為，第一禁止封鎖(No blocking)，即寬頻服務提供者禁止封鎖合法內容、應用程式及服務或者無害的終端設備。第二為禁止延宕(No Throttling)流量，即寬頻服務提供者不得因內容、應用程式、服務或無害的終端設備關係，而減損或降速合法網際網路的流量。第三為不得提供付費優先服務(No Paid Prioritization)，意即寬頻服務提供者不得以任何理由對一些流量進行升速——換言之，沒有「快速通道」，這項管理規則也禁止 IASP 業者偏袒所屬關係企業。

整體而言，歐盟網際網路規則強調公平競爭精神，與英國 Ofcom 所強調電信業者不對於流量訊務歧視之看法相同，且按英國 Ofcom 對於英國通訊市場之觀察，英國尚未有所謂對於流量進行歧視性差別待遇。而美國 FCC 網際網路中立性原則，多側重在網際網路接取服務業者(IASP)之歧視流量行為是否會影響消費者以及網際網路內容應用服務提供者。我國雖未針對網際網路中立性立法，然按我國電信法第 21 條規定，電信事業應公平提供服務，除電信法另有規定外，不得為差別待遇。其主要立法意旨與網際網路中立性原則尚無不符。目前歐盟及美國都加速推動消費者轉換電信業者程序及門檻(switchover)，及要求 IASP 業者在與消費者訂立服務契約之前，提供充分的資訊，例如歷史用量紀錄，讓消費者能選擇符合本身網路用量需求之資費方案，且如要求 IASP 業者充分揭露資費方案之相關資訊，並在消費者所使用之用量即將到達上限時，通知消

費者並提供停止網路接取或付費購買流量選擇。因此我國 IASP 業者依傳輸量多寡訂立不同費率，應無違網際網路中立性原則。

然觀諸國際推動網際網路中立性原則之歷程，亦需要相當程度的討論，且歐美亦並非對於流量歧視性管理，立即採取管制措施，即使美國 FCC 已於 2015 年開始執行 Net Neutrality 原則，且依照美國紐約時報觀察，即使美國推出新規範，消費者對於流量順暢度其實也還沒有實質上明顯感受，惟一確定的是法規已經完備可適用。目前我國對於將網際網路中立性直接付諸於立法尚無直接迫切性，除密切觀察我國寬頻市場的競爭程度以及寬頻 IASP 之相關作為是否對於消費者選擇及消費者權益產生不當影響之情形外，或可參考英國 IASP 業者依歐盟新管制指令之自律原則，鼓勵電信業者聯署簽訂自律協議，強化消費者對於網路接取之資訊透明度及要求透過揭露網路流量管理政策，以確保消費者在充分資訊之前提下，選擇符合自身需求之電信服務業者。

(三)電信個資保護相關議題

英國政府於 2011 年 5 月，修正其隱私暨電子通訊規則（Privacy and Electronic Communication Regulations, PECR）將歐盟指令納入法律賦予專責機關—英國資訊委員會（Information Commissioners Office, ICO）稽查所有英國網站業者所搜集網路使用者之網路使用行為資料及有權利要求網站業者提供資訊，制定其國內 cookie 規範。ICO 亦提出指導原則，協助網站業者遵循該規範。此項規範適用主體為所有英國網站業者，非僅適用於英國電信業者。現行台灣公私部門，包含電信業者有內，在其官網皆有揭示其聲明隱私保護政策。惟台灣目前並沒有採行類似英國 ICO 作法，亦無設置 ICO 專責機構。在電信事業部分，或可考量請電信業者自行重新檢視公司隱私政策，是否有依照個資法第 8 條之項目宣示，以及重新審視其業務服務契約書上有關個資保護條款，是否有依個資法第 8 條充分盡告知之義務，再輔以不定期行政抽查，督促業者改善。

三、吸取英國通訊傳播法之擬訂及推動經驗，作為我國匯流法修法參考

因應科技匯流對於電信、媒體及資訊管制架構所帶來的衝擊，歐盟於 1997 年即提出綠皮書（Green Paper），並於 2002 年制訂如架構指令等 6 項指令，建立「傳輸與內容分離」

管制架構；而英國為第一個落實歐盟指令之會員國，於2003年制訂「通訊傳播法」(The Communications Act 2003)。進一步解構英國政府通訊傳播法架構，該法係劃分為電信與廣電等2大部分。在電信方面，由現行垂直管制方式改為水平管制方式，意即對於網路與傳輸服務採取一致性規管，廢除原先1984年電信法執照制度，因此電信網路及傳輸服務採用「一般性許可制」(general authorisation)，只需提出備查或登記(notification)之申請，即可經營電子通訊網路(electronic communication network, ECN)業務，惟一般性許可制並不包括涉及稀有資源之執照，例如：頻譜及號碼皆須另行提出申請。而廣播電視執照之核發，簡化廣電執照類型為數位無線電視頻道與平臺及須俱電視執照之內容服務(television licensable content service, TLCS)。廣電服務提供者僅需一張TLCS執照，即可同時經營有線與衛星電視服務，有別於2003年前個別廣電事業執照分離申請的垂直管制方式。然而，英國通傳法對於數位無線電視平臺仍採取垂直管制方式，代表英國政府通盤考量廣電內容服務，可能涉及言論自由及文化之特殊性，因此將數位無線電視平臺排除於電子通訊網路(ECN)之外，仍維持垂直規管模式。

雖然英國文化媒體體育部於2012年曾提及將於2015年提出英國通訊傳播法修法白皮書，但於本次專題研究期間，筆者與英國文化媒體體育部與英國通訊傳播辦公室進行實地訪問，英國官方代表已確認現階段沒有要修法規劃。未來英國通傳法將採演進式改革方式，不會採取大規模法制架構調整。現階段為確保2003年英國通訊傳播法與相關行政措施能符合通訊傳播服務提供者、消費者及企業對於通傳服務之需求，英國通訊傳播辦公室將進行「數位通訊傳播市場策略性檢討」，本次檢視範疇雖聚焦於電信服務業，但近年來OTT新型服務興盛程度，也使得英國通訊傳播辦公室無法忽略，因此亦將同時檢視媒體匯流服務。然而，Ofcom強調本次並非全面性檢視內容服務，而是從電信服務提供者所提供之內容「套裝」(bundle)服務是否具吸引力之角度切入，因此套裝內容豐富與否對於消費者而言可是相當重要。

有關未來推動匯流法修法，建議可參考英國等實行匯流法國家之架構及內容監理規管方式，即英國「傳輸與內容分離」管制架構，同時考量產業發展與市場競爭，解除部分管制及簡化行政流程。由於匯流是一個動態的過程，在科技、應用服務、整體環境改變之演進過程不斷進行調整，因此建議匯流法修法亦不適用一次性修法達到一步到位之期待，而是建議同步考量修法過程對電信及廣電內容產業之衝擊，及各別產業特性，採取

漸近式水平管制方式。

換言之，現階段我國電信法、廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法各有規管範疇，仍為通訊與傳播二元分立之垂直管制模式，而在推動匯流法修法後，電信與傳播產業將採行基礎網路層、營運管理層、內容應用層之規管架構，逐步建構匯流法律框架，以順利接軌高度匯流。依目前國家通訊傳播委員會現行修法規劃，將有線廣播電視法調整為「有線多頻道服務平臺管理條例（暫定）」，放寬基礎網路設施限制，朝向成為整合匯流服務之平臺發展，鬆綁其各項經營束縛，充實有線電視產業實力，以期與電信系統平臺相齊一競爭；同時整合無線廣播電視、直播衛星及頻道節目經營者為「無線廣播電視事業及頻道內容管理條例（暫定）」，以期合理鬆綁管理框架，以漸次提升內容產製品質。將有線廣播電視法調整為「有線多頻道服務平臺管理條例（暫定）」，放寬基礎網路設施限制，朝向成為整合匯流服務之平臺發展，鬆綁其各項經營束縛，充實有線電視產業實力，以期與電信系統平臺相齊一競爭；同時整合無線廣播電視、直播衛星及頻道節目經營者為「無線廣播電視事業及頻道內容管理條例（暫定）」，與過去多數通傳法律以垂直分立管制作法不同，未來我國匯流法將朝以促進競爭為目標，降低不必要管制，使市場機能得以發揮，預期與英國通訊傳播法規管方向一致。

第五章 附件

1. DCMS (2012). Connectivity, Content and Consumers Consultation Paper. Retrieved from https://wiki.openrightsgroup.org/wiki/Communications_Bill
2. Ofcom (2015). Strategic Review of Digital Communications: Discussion document. Retrieved from <https://stakeholders.ofcom.org.uk/telecoms/policy/digital-comms-review>
3. Yao-kuo Eric Chiang (2013). Horizontal Model for Regulatory Reforms of Communications.