

# 通傳法草案 vs. 國家通傳政策

公視策發部研究員 陳信聰  
(歡迎全文轉寄轉載)

今年九月，國家通訊傳播委員會 NCC 首度對外公布「通訊傳播管理法草案」。此法案將攸關所有通訊傳播產業發展，由於業界跟學界對 NCC 提出版本尚無共識，因此許多學者及業者呼籲，NCC 應再彙整各界意見，盡量放慢腳步，不宜倉卒立法。

儘管 NCC 已經分別在九月及十一月舉辦兩階段公聽會，也迅速完成第一次的修正版本，但兩次公聽會中各界不僅沒有共識，甚至不少與會者質疑目前版本對產業有弊無利，更有數十個公民團體憤而退出公聽會，以抗議通傳法草案枉顧公共利益、刻意圖利財團。

雖然 NCC 認為兩次公聽會已經善盡資訊公開之責，許多對 NCC 及通傳法的批評其實是誤解了草案內容；不過正由於通傳法是如此重要卻又如此複雜，因此 NCC 實在有必要放慢步伐，以更謹慎、更穩健的態度來面對這部法案。

## 因應數位匯流 法令須與時俱進

這幾年來，無論產業界、學界、消費者甚至是政府機關，都充分感受通訊傳播產業的大幅變化。科技的快速演進顛覆了傳統通訊及傳播方式：手機、電視、廣播、網路等原本壁壘分明的產業，如今正以不可思議的速度，進行無限可能的突變、增強以及重組。

問題是：人人都知道通訊傳播正在革命，但沒有人清楚未來到底會如何發展。

雖然未來發展圖像不甚明確，但 NCC 堅信台灣所有的通訊傳播產業一定很快就會邁向中高度數位匯流時代，因此台灣必須有一部與時俱進的完備法令，才能提供各產業足夠的發展空間，也才能讓各種新型態的通訊傳播產業有法可循，而通傳法正是一部具有高度前瞻性以及統整性的根本大法。

於是 NCC 很清楚地以「匯流」(convergence)、「全球化」(globalization) 以及「解除管制」(deregulation) 作為整部通傳法的三大面向。用淺顯的語言解釋，通傳法最根本的思維邏輯是：「未來所有通訊傳播產業都將進入高度匯流狀態，而在全球資本快速流動的情況下，政府必須盡量解除管制，讓市場可以高度自由開放，如此才能使全球資本願意進入台灣市場，而台灣的通訊傳播產業也才可能有所發展」。

在上述思維下，未來通傳法將完全取代「電信法」、「廣播電視法」、「有線廣播電視法」以及「衛星廣播電視法」四部法令。而原本難以跨越鴻溝的無線廣播電視、有線廣播電視、衛星廣播電視、手機市話 MOD(第一類電信) 以及網路新媒體(第二類電信) 的界線也將被完全打破。原本的垂直界線完全打破，改為水平管制，因此業者可以自由垂直整合跨業經營。

在通傳法草案中，廣播電視網路的型態不再成為管制類別，而改採「三層架構」(基礎網路層、營運管理層、內容應用層) 來作為水平管制的依據。另

外條文也放寬了外資進入門檻的限制、以拍賣方式使頻譜效率極大化以及回歸媒體自律精神。

NCC 相信，因應全球化最好的方式是開放，但落實到具體條文，顯然還無法得到各界支持。

## 太快太多太籠統 通傳法爭議仍大

業界對通傳法草案的第一個質疑是：儘管大家都預測未來一定會走向數位匯流，但這個時代什麼時候會來？會用什麼方式來？目前根本沒有人清楚。在完全搞不清楚未來圖像時，政府法令是不是要走的那麼快？在業者都還沒搞清楚走向時，政府的法令框架卻已經建構完成，這對產業發展到底是好是壞？換言之，政府法令大幅領先業界發展，這代表的是高度前瞻的大有為政府，還是過度熱心反而幫了倒忙？另外 NCC 一再宣稱解除管制是通傳法根本精神，但還是有不少業者質疑通傳法反而限制更多。其中包括「三層架構」的劃分可能導致投資基礎網路者因為拿不到頻率而所有資本付諸東流；「裁罰基準」、「市場主導者」（後改稱顯著市場地位者）認定不明確，均交由主管機關裁量；「公評人與公會自律」運作機制不明以及過度干預商業營運等疑慮。在各種疑慮尚未釐清前，NCC 制定通傳法草案已經呼之欲出，腳步實在太快。

第二是公民團體質疑通傳法對財團及外資實在開放太多。對媒改人士及公民團體而言，通傳法草案犯了以下嚴重錯誤：「開放外資限制」、「允許財團自由跨業經營」、「降低違法罰鍰」、「免除營利事業公共義務」、以及「刪除本國自制節目比例」等。公民團體認為：通傳法對財團發展開放太多對民眾權益保障太少、對企業成本降低太多對公共利益保障太少、對外國資金開放太多對本國節目保障太少…。因此媒改團體以「假公聽、真護航」、「NCC 淪為財團提款機」、「歷史罪人」等字眼批評 NCC 制定通傳法草案時嚴重向財團傾斜的立場。

第三個爭議是：通傳法欠缺政府通訊傳播政策作為支撐，在通傳法草案中台灣未來的通訊傳播藍圖實在太過籠統，難以說服大眾支持這個法令。儘管通訊傳播基本法第二條規定：「國家通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所屬機關依法辦理之。」NCC 之職權為獨立行使通訊傳播之有效管理事項。不過作為全國通訊傳播主管機關，NCC 理當清楚所有管理作為均會直接影響個別產業發展以及整體環境之改變，尤其是如此重要的通傳法。因此 NCC 實在不該以本位立場自我設限，應先與行政院各機關以及各界人士，先建構出台灣未來通訊傳播藍圖，然後再以通傳法做為體現通訊傳播政策的重要架構。換言之 NCC 不該將開放市場作為最高指導原則，而應該是在明確而具體的藍圖支撐下，有規劃有目的開放通訊傳播市場。

以公廣集團為例，未來通傳法也將直接影響台灣公共廣電能否適當發展。可惜的是通傳法草案並未正視公共廣電的特殊性與必要性，更缺乏對公共廣電的具體政策與發展願景。以頻率指配規定而言，未來數位匯流時，公共廣電該擁有多少頻率才算合理？公共廣電是否也該走向跨業營運（無線、數位無線、傳輸平台、跨國衛星、電信或網路新平台），才不至於在市場競爭中越來越弱勢；另外作為管理所有通訊傳播產業的通傳法，當然也可以通盤檢討公共廣電經費來源，通傳法當然可以規定徵收收視費或是特種基金來作為公廣財源。令人惋

惜的是，NCC 不但沒有考量促成台灣「公共/商業」的二元通傳結構，反而在完全沒有諮詢公廣集團及新聞局前，便將公廣重要財源之一的有線廣播電視基金全數刪除。

對關心國內通訊傳播產業能否均衡發展的人來說，理想的做法是政府已經先建構出完整而具體的通訊傳播藍圖，已經先思考過在全球化以及數位匯流浪潮中，如何透過明確的政策及周延的法令來輔導國內產業脫穎而出，但這樣的期盼卻在現階段的通傳法草案中落空。

## 兩年緊箍咒 通傳法反成夢魘

綜上所述，通傳法不但直接影響台灣所有通傳產業，更與國家整體通傳政策有密不可分關係。然而如此重要卻又如此複雜的法令，NCC 卻認為必須趕在明年 2 月前，在立法院正式三讀通過。

NCC 在兩階段的公聽會均表示，由於通訊傳播基本法第十六條規定：「政府應於通訊傳播委員會成立後二年內，依本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規」，而 NCC 是在 95 年 2 月 22 日正式成立，因此如果明年 2 月 22 日之前還沒有通過通傳法，NCC 將面臨違反通訊傳播基本法的窘況。

但平心而論，通訊傳播基本法所規定之「相關法規」並未明指通訊傳播管理法，加上立法院修法過程亦非 NCC 或任何機關團體所能控制，就算 NCC 在今年底前向行政院提出通傳法草案，行政院何時向立院提出且立院能否如期審議通過，一切都在未定之天。另外本屆 NCC 委員任期僅剩不到兩個月，是否有必要在任期結束前通過如此重大之草案，就政策延續性而言，也有相當大討論空間。

因此 NCC 實在不應自我設限，將通訊傳播基本法當成是通訊傳播管理法的緊箍咒，NCC 實應放慢腳步，更務實更周延地接受各方建議並找出其中最大公約數，以免這部如此重要的通傳法反而成了各界的共同夢魘。

資料來源：

通訊傳播管理法草案：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07110/673\\_3954\\_071109\\_1.pdf](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07110/673_3954_071109_1.pdf)

通訊傳播管理法草案意見彙整及回應表：  
[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07111/673\\_3959\\_071113\\_2.pdf](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07111/673_3959_071113_2.pdf)

通訊傳播管理法草案政策說明：[http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07110/673\\_3954\\_071109\\_2.pdf](http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07110/673_3954_071109_2.pdf)

台灣媒體觀察教育基金會網站：<http://www.mediawatch.org.tw/modules/news/>

