

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

計畫名稱：通信規範體制之研究

NSC Project Reports: A Study on the Regulatory Structure of Communications

計畫編號：NSC88-2414-H032-004

執行期限：87年8月1日至88年7月31日

主持人：陳銘祥 執行機構及單位名稱 淡江大學 公行系

一、中文摘要

通信不論在內容上、特性上、方式上，都是異常複雜，而此種複雜性也表現在法律對通信的規範上，現行有關通信之法規、法律即比其他政策領域繁複。本研究提出規範體制的概念，藉以釐清各類通信媒體及服務所應適用的規範整體。規範體制原則上即係綜合三類規範——進入市場的規範、結構的規範和行為的規範——而成的規範總體。特定的通信媒體或服務皆有其特性、政策，這些特性及政策決定了上述三類規範的組合方式及各自的比重，因而形成特定通信媒體或服務特有的規範體制。

關鍵詞： 規範、規範政策、規範體制、通信、媒體規範與政策

Communications are a complex phenomenon in terms of contents, essence, and mode. Such a complexity also reflects in the current regulatory regime of communications which is far more complicated and vaster than those of other policy areas. This research project presents the concept of regulatory structure in order to clarify what body of regulation should be applied to a certain type of medium or communication service. There are, in general, three types of regulation: regulation of entry, structural regulation, and behavioral regulation, which constitute the body of regulation.

A certain medium or communication service bears with it certain traits and corresponding policies; these traits and policies, in turn, dictate what type(s) of regulation should be included and its relative strength. The different combination of types of regulation and the variant manner how these types of regulation are put together

Key Words: regulation, regulatory policy, regulatory structure, communications, media policy and regulation

二、緣由與目的

通信無疑是現代化社會攸關重要、不可或缺的一環，吾人很難想像沒有通信存在的社會。通信既然攸關社會大眾，和人民日常生活、社會維繫，息息相關，法律自不能不加以適當規範。然而，通信的範圍非常廣泛，舉凡電話、無線電、廣播電視、有線電視、衛星通信等，都屬於通信的一部分，通信的法律規範本已極其繁複。在此同時，通信的特性及所涉及的利益，又是極端複雜。首先，通信乃科學技術的應用，故通信具有科技性。其次，通信已成為現代生活不可一日無之的服務，是則通信已具有公共性。再者，通信是傳送訊息的方式、手段，通信又有手段性。最後，通信既是傳送訊息的手段，而訊息的內容自當受傳送者文化及人文因素的影響

響，故通信又呈現出文化性，甚乃地域性。基於如此複雜的規範對象，難怪世界各國之通信法規大抵皆千頭萬緒，林林總總，而其規範體制則趨於各亂、不明顯。

究實言之，面對如此複雜、各亂之通信規範總體，吾人應設法釐清各類通信媒體之規範內容、規範原理，以及不同通信媒體間在規範上的關係，進而建立起有關通信的規範體制。一旦規範體制確立，則各類通信媒體應適用如何之規範，即不言可喻矣。本研究計畫之最終目的，即在於發展出一適合我國社會現況之通信規範體制，調和不同媒體間的不同利益。所謂規範體制，無非就是一套基於特定政策目標而制定出來的規範整體，類此規範整體會受到政策領域及政策目標的影響，不同的領域及目標，自會形成不同的規範體制。在通信的領域，原則上有三類規範：進入市場的規範 (regulation of entry)、結構的規範 (structural regulation) 以及行為的規範 (behavioral regulation)。針對不同的媒體、事業經營者，可由上述三類規範加以組合成適當的規範體制。例如，市區電話因網路有自然獨佔之性質，宜採獨佔經營，即必須仰賴進入市場的規範，限制廠商進入市場。而一旦採取進入市場的規範，限制其他廠商進入市場，唯恐獨佔經營者進行交叉補貼、從事不公平競爭，此時有必要採用結構的規範，以限制獨佔經營者之經營項目、經營範圍。又市區電話既然係獨佔經營，則此時市場不能決定合理的費率，有賴於另一類的規範——行為的規範，規定公平合理的電話費率。從以上例示可知：不同類別之規範互相補充、配合，構成市區電話獨特的規範體制。其他通信媒體及服務之規範，亦可仿照上述的思維方式，建立起各自適當的規範體制，事實上，現行有關各類產業的規範整體，皆可以規範體制的概念，加以理解、釐清，使之成為綱張目舉、體系井然的法規範總體。

三、結果與討論

本研究計畫經數月之努力進行後，旋即於八十八年初完成初步之研究報告，並以「電信規範體制之研究」為名，發表於一九九九年一月出版之經社法制論叢，第二十三期 (第 61-81 頁)，詳細內容細目如下：

壹、前言

貳、規範體制之概念及內涵

一、產業與規範

二、規範類別

三、產業之規範體制

參、電信

一、電信之特性

二、電信產業與市場

肆、電信之規範體制

一、進入市場之規範

二、結構性規範

三、行為之規範

四、電信規範體制之建立

伍、結論

一、電信之規範體制與法規體系化之課題

二、立法及修法之思考

惟上述論文只提及電信，並未針對通信整體而為全面之探討，為彌補此一不足之處，本研究計畫繼續深入研究電信領域以外之通信規範體制，因近年來網際網路蔚為風潮，網路現象與法律問題越現其重要性，爰以網際網路為規範領域，將上述規範體制之概念適用其上，以便檢視本研究計畫所提出之規範體制，是否能經得起實證之測試。將上述通信規範體制適用於網際網路服務之結果，即為第二篇論文，也是發表於經社法制論叢，名為「網際網路之規範上定位」(一九九九年八月，第 73-93 頁)，其內容要之如次：過去二十年間通信發生了重大改變，此等改變雖有部分 (如解除管制、民營化) 已為通信法律所吸納，成為現行通信法之一部分，但仍有一大部分尚未為實定法所採納，此尚未

為實定法所採納之部分中，最重要者厥為通信媒體之融合。通信媒體間之融合，使得現行通信法規體系所賴以建立之依媒體類別規範原則，無法再存續下去，網際網路之規範上屬性模糊，即係一明證。解決之道，唯有揚棄傳統通信法之依媒體類別規範原則，代之以「內容、通道」二分法之法規體系，針對控制訊息內容者、控制傳輸通道者，分別適用不同之規範原理，如此通信法才可以適時、適當反映社會現實，發揮法律應有之規範作用。

四、計畫成果自評

自正面之觀點而言，本研究計畫有值得一提之處。首先，國內有關通信此一領域的法規、法律之研究，本屬罕見，蓋懂通信、電信技術之人，多半不懂法律，而學法之人又多半不懂通信、電信科技。本研究計畫將兩個差距遠大的領域，溶於一爐，意義自是深遠。再者，本研究計畫在一般意義上，即係通信法規與政策之研究，其研究成果當可做為政府決策及幕僚人員在制定、研議各項通信（如關於電信、有線電視、衛星通信等服務或事業）政策、法規時，重要之決策或幕僚作業參考。

自不足之方面而言，本研究計畫只針對電信與網際網路兩項媒體與服務，加以探討其規範體制上之態樣與定位，未能全面性深入研究所有通信各層面之產業與服務，以至在研究涵蓋上，有所不足。惟考慮到通信所包含層次之廣、內容之多，本研究計畫實無法以一人之力，在短短一年內，完成所有通信各層次之研究。期望未來仍有機會得到國科會之補助，分年、分計畫，逐一完成通信各層次、各領域之規範體制之研究。

五、參考文獻

1. 電信與資訊現代化相關法規之研究，行政院經建會健全經社法規工作小組，民國

七十七年。

2. 鈴木實，通信法體系，行政院經建會健全經社法規工作小組翻譯，民國七十八年。

3. 陳銘祥，資訊與法律的過去、現在與未來，法政學報，一九九七年一月，第 135-169 頁。

4. Brenner, Daniel L. *Law and Regulation of Common Carriers in the Communications Industry*. Boulder, Colo.: Westview Press, Inc., 1992.

5. Breyer, Stephen G. and Stewart, Richard B. *Administrative Law and Regulatory Policy*. 2nd ed. Boston: Little, Brown and Company, 1985.

6. Derthick, Martha, and Quirk, Paul J. *The Politics of Deregulation*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1985.

7. Horwitz, Robert Britt. *The Irony of Regulatory Reform: The Deregulation of American Telecommunications*. New York: Oxford University Press, 1989.

8. Kellogg, Michael K.; Thorne, John; and Huber, Peter W. *Federal Telecommunications Law*. Boston: Little, Brown and Company, 1992.

9. Klass, Michael W. and Shepherd, William G. eds., *Regulation and Entry: Energy, Communications, and Banking*. East Lansing, Michigan: Michigan State University Press, 1976.

10. Pierce, Richard J. and Gellhorn, Ernest. *Regulated Industries*. St. Paul, Minn.: West Publishing, 1994.