

《公平交易季刊》

第 24 卷第 1 期 (105/01)，頁 47-92

◎公平交易委員會

論我國電信資費審議權限：從兩則最高行政法院判決談起

葉志良*

摘要

電信資費管制係對電信業者與消費者影響最大的措施。我國電信資費管制採「價格調整上限管制」，藉由提供效率誘因，使業者若達到法定生產力成長目標後得保有一定利潤，但此極具預測性質的零售價格管制，實應隨市場競爭出現而退居幕後，讓能監督與市場競爭有關的批發價格管制發揮功能。本文分析在資費管理辦法修正前兩則最高行政法院判決，發現資費審議程序應著重在審查電信服務所涉之成本結構與分攤是否符合會計準則要求，並考量市場狀況與利潤分配等客觀數據；另對資費訂價是否違反消費者權益或有不公平競爭情事，主管機關也須提出客觀評斷標準或進行市場調查，始為正當。本文發現通傳會於資費審議過程中欠缺客觀、明確、合乎比例原則之審議程序，並對業者所提報之資費方案採取較不適宜的行政裁量。2013 年通傳會公告修正資費管理辦法後，已將資費管制改為僅適用於市場主導者之「主要資費」，並調整主要資費項目與簡化審議程序，大幅縮減管制程度，逐步落實由零售價格轉向批發價格的管制重心。本文認為部分涉及民眾權益重大事項之資費訂定與調整，通傳會可積極採行聽證程序以核定資費，當資費管制逐漸以維護市場競爭為中心，並讓業者有明確可遵循之規則時，市場才有更健全的發展。

關鍵詞：電信資費、價格調整上限制、零售價格管制、批發價格管制、差別訂價、網路中立性

投稿日期：104 年 4 月 13 日

審查通過日期：104 年 12 月 18 日

*葉志良為元智大學大數據與數位匯流創新中心、資訊傳播學系暨研究所專任助理教授及美國印第安那大學布魯明頓校區法學博士 (S.J.D.)。本文初稿發表於 2012 年 10 月 1 日台北中央研究院舉辦之「通訊傳播司法實務之整理與檢討」學術研討會。本文受元智大學頂尖大學研究計畫補助。作者感謝審查委員所提供之修正建議，惟所有文責由作者自負。聯絡作者：chych@saturn.yzu.edu.tw。

一、前言

台灣電信事業歷經自由化之後，各種管制措施已逐步進行調整，其中電信資費管制當屬對電信業者、消費者衝擊最大的措施，主管機關相應付出之行政配合成本代價亦高。政府於 2006 年成立國家通訊傳播委員會（National Communications Commission，以下簡稱通傳會），依法獨立行使監理職權¹，對於電信事業則採取特定之產業管制措施（sector-specific regulation），其中資費管制即屬其中一環。一般來說，若事業在市場上運用各種競爭條件爭取交易機會，公平交易法扮演一般競爭法角色，著重「事後管制」（*ex-post* regulation），透過行使調查權對違反公平法之事業處罰，以生嚇阻之效，防止反競爭行為發生；但特定產業（如通訊傳播產業）因產業管制法之規定（如電信法）進入市場需以執照方式管制，且政府設有獨立管制機關對事業之特定競爭行為執行某些管制權限（如資費管制、網路互連、平等接取、會計分離等），以降低反競爭行為發生之可能性，而這類「事前管制」（*ex-ante* regulation）規範必須運用客觀性、合理性、適當性、比例原則、透明性以及非歧視性等原則，藉以保護獨立管制機關免受受到外來政治力的介入與討價還價²。

電信資費管制係作為矯正因獨占所造成市場失靈的典型管制手段，因此管制機關通常的作法是強迫獨占價格下降，以追求假想競爭市場應有的資費水準³。根據電信法第 26 條第 3 項規定，電信事業資費之審核管理，統由通傳會根據「第一類電信事業資費管理辦法」相關規定執行之，而通傳會將會審查由受資費管制的電信業者提報之資費方案，逐一審酌其資費成本結構（例如營運與網路成本之計算）以及各

¹ 按通訊傳播基本法之立法目的，係為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化；而公平交易法之立法目的則為維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競爭，促進經濟之安定與繁榮，兩者有部分相似之處，但前者更強調通傳產業發展的重要性，包括政府監理意涵。通傳會對於電信事業的監理事項，包括新技術及服務之發展、技術規範與審驗工作、消費必要資訊之公開、稀有資源之分配及管理、基礎網路互連事項、通訊傳播普及服務等事項，依法獨立行使職權（參照通訊傳播基本法第 3 條、第 6 條、第 8 條、第 9 條、第 10 條、第 11 條、第 12 條）。

² John Buckley, *Telecommunications Regulation*, 1st ed., The Institution of Electrical Engine (2003); 另參見公平交易委員會對於電信事業之規範說明(2015)，說明三。

³ *Id.*, 75. 為使監管機關有效評估各種與價格、成本有關之監管議題，監管機關應注意以下評估準則：(一)預防市場力量的形成；(二)達成經濟效率；(三)促進競爭；(四)監理成本最低化；(五)確保高品質之服務；(六)確保電話價格具競爭力；(七)適當營收之賺取。參見高凱聲，「論通訊市場價格之管制」，台網中心電子報，http://www.myhome.net.tw/2008_09/price_control_vol.1.pdf，最後瀏覽日期：2015/10/30。

類資費實施事項（諸如實施方式或條件），在受管制業者正式實施新資費之前，為保障消費者權益同時也達到促進市場競爭之目的，通傳會透過資費管制擔負起電信服務合理資費水準的「守門員」(gatekeeper)。目前電信法所規範的資費管制係採取「價格調整上限管制」(price-cap regulation)，藉由提供經濟效率之誘因，使業者在市場仍處於不競爭的情況下達到法規所建立之生產力成長目標後，得在計算公式適用期間內保有一定之利潤，因此這種極具預測性質的零售價格管制，實應隨市場競爭的出現而逐步退居幕後，而讓真正監督與市場競爭有關的批發價格管制發揮其功能。

2013 年以前，為保障消費者利益之目的，透過資費管制而實現其政策目標，由電信法授權通傳會制定範圍相當寬廣的電信資費管理辦法，無論與所陳報之資費方案是否直接或間接相關者，皆屬於其審查範圍。2013 年公告修正新的資費管理辦法後，將 price cap 適用對象調整為市場主導者之「主要資費」，強化以批發價格提供電信批發服務之義務等相關規定，並調整主要資費項目、將非市場主導者資費審議程序再行簡化等作為，已大幅縮減資費管制之程度，逐步落實由零售價格轉向中間產品之批發價格的管制重心。

然而主管機關對於電信資費的審議權限究竟為何？是否有一定之審查範圍？審查項目是否得以事前得知？審查經過是否有明確、可預測之程序？資費方案之結果處分是否綜合考量消費者與業者間的利弊得失？以上這些疑問，本文嘗試透過資費管理辦法修正前 2011 年兩則最高行政法院之判決，藉由分析當事人之主張與法院之裁判理由，逐步探求目前資費管制之合理性；另本文觀察到新法規通過後，資費管制已然成為維護市場競爭的重要工具，特別是落實不對稱管制、以批發價格管制為中心、簡化資費審議程序等新興管制思維，可讓市場朝向更健全的方向發展。

二、電信資費管制的經濟因素與法律規範

（一）經濟因素

1. 電信資費管制種類

電信產業向來被認為具有自然獨占 (natural monopoly) 性質⁴，由於電信基礎建

⁴ Alfred E. Kahn, *Economics of Regulation: Principles and Institutions (Vol.2)*, 1st ed., John Wiley &

設必須投入大量成本且達到規模經濟，市場進入門檻高，加上早期電信服務多由政府經營，相關建設幾乎由國營事業掌握。在欠缺市場競爭下，國營電信事業即使民營化，亦有極高誘因運用原有獨占地位以獲取超額利潤，提高零售價格即為最顯明之方式⁵。因此，對於民生影響巨大、運用大量公共資源之電信產業，各式管制措施的介入，除抑制業者獨占力量以外，也希望人民以合理價格取得電信服務。在各種管制中，資費管制是管制工具中成效最為顯著之措施之一。

資費管制可分為適用在消費者端的零售價格（retail prices）、業者間的批發價格（wholesale prices），以及批發價格中較為特殊類型的網路互連費率（interconnecting rate）等方面，原則上主管機關應對各項管制內容定期加以檢視。其中，零售價格管制屬於事前管制，即業者實施價格前需先經主管機關審核通過，乃係高程度管制手段，希望達成假設市場具競爭效果時之零售價格，管制機關藉此扮演業者與消費者間所得與利益合理分配之角色。

資費管制通常分為具矯正市場失靈的價格管制，以及基於其他目的的價格管制，例如社會目標、消費者目標、市場管理等目的⁶。通常資費管制僅針對具有顯著市場力量（significant market power, SMP）之事業為之，至於競爭市場，通常不進行資費管制而係由市場競爭發揮其功能；倘若主管機關認為 SMP 業者在價格上面臨有效競爭（workable competition）⁷時，可考量對該資費解除事前管制⁸。一般而言有

Sons Inc., 2-8 (1971).

⁵ Jonathan E. Nuechterlein & Philip J. Weiser, *Digital Crossroads: Telecommunications Law and Policy in the Internet Age*, 2nd ed., The MIT Press, 34 (2013); Daniel F. Spulber & Christopher S. Yoo, *Networks in Telecommunications: Economics and Law*, 1st ed., Cambridge University Press, 120 (2009); Jean-Jacques Laffont & Jean Tirole, *Competition in Telecommunications*, 1st ed., The MIT Press, 197 (2000).

⁶ 基於非矯正市場失靈管制目標的價格管制，可能導致市場競爭的扭曲與無效率。John Buckley, *supra* note 2, 75.

⁷ 有效競爭是由美國經濟學家 J.M.Clark 針對完全競爭概念的非現實性所提出，通常指市場上存在高度壟斷力量之業者，但彼此間仍保有適度競爭，藉以保護購買者免於壟斷力量之損害。此等推論更能貼近於經濟現實中實際的競爭狀況。John M. Clark, "Toward a Concept of Workable Competition," *30 The American Economic Review*, 241 (1940).

⁸ 目前部分先進國家多以「不對稱管制」（asymmetric regulation）作為促進市場競爭之手段，對市場主導力之業者進行較嚴格之管制，而在市場競爭程度漸漸提升時，針對主導業者之剩餘獨占力（residual monopoly power），透過除資費管制之外多種方式加以管制，例如強制互連與接續價格管制、用戶迴路之開放、普及服務等。參見李淳，「零售價格管制之探討」，*月旦法學雜誌*，第 186 期，177 (2010)。至於市場上出現有效競爭時該於何時結束資費管制，以 FCC 來說，當某電信業者已被判斷不再具有獨占地位時，即會考量移除或減少零售價格管制。例如 AT&T 過去一直被認為具有獨占地位，因此受到資費管制；但國內長途電話市場在 1995 年時因市場競爭增加而被

三種基本資費管制類型：報酬率管制（rate-of-return control）、直接資費管制（direct price control）和成本導向資費管制（cost-based price control）⁹。

過去資費管制採取投資報酬率（rate-of-return）為基礎，用以計算電信事業之投入成本，在業者可穩當獲取一定之利潤之條件下，據以計算零售價格¹⁰。由於上述資費管制設有利潤下限，保障業者絕對不致虧損，使得電信事業欠缺提升經營效率之誘因¹¹或吝於投資新興通訊技術之開發與更新。

隨電信自由化後，既有獨占業者由於歷經長期投資建設，具有先進入市場之優勢，市場力量強大，新進業者難與之競爭，因此價格管制仍有存在必要，惟若持續採取傳統報酬率管制並不利於市場競爭。當市場進入門檻解除，新進業者在面對一個高度垂直整合且市場占有率極高的既有業者情況下，管制必須由單純的獨占事業管理，轉向市場競爭之促進，抑制具有市場主導力之既有業者所可能進行之濫用市場力量行為。為解決報酬率資費管制的生產效率不足，及對獨占市場進行過度預測其共同成本（joint and common costs）而造成在競爭市場中提供服務之交叉補貼（cross subsidy）的情況¹²，許多國家開始採取直接價格管制，特別是誘因管制方法

認定不具有獨占地位。Motion of AT&T Corp. to Be Reclassified as a Non-Dominant Carrier, 11 FCC Rcd 3271 (1995)；國際電話服務也在隔年被認定不具有獨占地位，Motion of AT&T Corp. to Be Reclassified as a Non-Dominant Carrier, 11 FCC Rcd 17963 (1996)；Stuard Minor Benjamin et al., *Telecommunications Law and Policy*, 3rd ed., Carolina Academic Press, 366-367 (2013).

⁹ John Buckley, *supra* note 2, 75.

¹⁰ Jonathan E. Nuechterlein & Philip J. Weiser, *supra* note 5, 33; Jerry Kang, *Communications Law and Policy*, 4th ed., Foundation Press, 156-157 (2012); Catherine Liston, "Price-Cap versus Rate-of-Return Regulation," *5 Journal of Regulatory Economics*, 25-48 (1993); Nongluk Buranabunyt & James Peoples, "An Empirical Analysis of Incentive Regulation and the Allocation of Inputs in the US Telecommunications Industry," *41 Journal of Regulatory Economics*, 181-200 (2011).

¹¹ 事業可能透過設備折舊的計算、受管制服務與非受管制服務之間共同成本分攤之處理，引發所謂「A-J 效果」（Averch-Johnson effect）擴大資金成本，以尋求墊高成本以增加收益，導致服務供給面之無效率。See Ioannis Kessides, *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition*, 1st ed., World Bank Publications, 113 (2005)；亦即事業所受報酬若超過其資本成本，該事業將支付以替代其他生產要素之資本，而非作為降低成本之用。John Buckley, *supra* note 2, 76。另參見劉孔中，「通訊傳播法—數位匯流、管制格新與法制國家」，*台灣本土法學雜誌*，2010年8月號，303（2010）；Jerry Kang, *supra* note 10, 160; Catherine Liston, *supra* note 10, 29.

¹² Jonathan E. Nuechterlein & Philip J. Weiser, *supra* note 5, 34-35；當然獨占電信事業仍有可能涉及公平法之違法行為態樣，包括掠奪性訂價、垂直價格擠壓、交叉補貼、差別訂價、樞紐設施濫用、不當偏好或差別待遇、長期契約或限制轉換交易對象等，進而違反公平法第9條之規定。參見公平交易委員會對於電信事業之規範說明(2015)，說明五。關於垂直價格擠壓（price squeeze），參見王碧蓮、陳仁傑、羅山珊，「電信網路接取服務批發價格管制之理論與實務—兼論防止垂直價格擠壓之檢驗方法」，*公平交易季刊*，第18卷第3期，1-39（2010）。

(incentive-based regulation)，管制者給予業者部分價格裁量空間之同時，也鼓勵業者達成管制者所設定之績效指標，其中「價格調整上限法」(price cap or price minus)是較為主流的管制作法¹³。

Price cap 是以每年可允許的價格成長率，通常是以消費者物價指(consumer prices index, CPI) 或零售物價指數 (retail prices index, RPI) 減去調整係數 (X) 呈現¹⁴，我國資費管制係採取前者。由於此並非以「收益」為管制目標，而係直接管制「零售價格」切斷受管制費率與實際成本間之關連性，業者即有強大誘因尋求創新以降低成本、選用最小成本技術、避免浪費並回報真實成本¹⁵；另外，消費者也會因零售價格並不隨成本變動而受保障，且 price cap 毋須依賴業者明確之帳務資訊，在一定期間內透過公式進行調整，亦無需時常檢討，管制成本較低¹⁶。

成本導向資費管制通常用於制定批發價及網路互連費率，以鼓勵市場競爭且具有強制 SMP 業者補貼競爭者的效果。在此管制下，管制者必須認定 SMP 業者提供服務的成本及其得以回收資本成本的利潤，故最後訂出價格通常須取決於對數量的預測¹⁷。一般在此價格管制上，可考量的成本計有：邊際成本 (marginal costs)、單獨成本 (stand-alone costs)、全分攤成本 (fully allocated costs)、增支成本 (incremental costs)、長期增支成本 (long-run incremental costs, LRIC)，以及不提供服務之可避免成本 (avoided costs for non-provision) 等幾種¹⁸。其中 LRIC 是假設各網路元件以現今技術水準為基礎，評估未來合理的成本¹⁹，而各國電信管制實務中也經常採取 LRIC

¹³ See Ian Alexander & Timothy Irwin, "Price Caps, Rate-of-Return Regulation, and the Cost of Capital," *87 Public Policy for the Private Sector* (1996).

¹⁴ 管制者先定義受管制者所能設定之零售價格，並與其他產業相較，評估受管制者降低成本之能力，另外制定於一定期間後調整價格之公式，反映投入要素之通貨膨脹與生產力改善預測率，此即 X 值。Jonathan E. Nuechterlein & Philip J. Weiser, *supra* note 5, 34. 由於某些服務，例如較高價格的長途及國際電話，其價格彈性高，且價格改變對銷量有顯著影響，因此對 X 值的認定，管制者與業者應表達其對未來的預測及評估，以達成共識。John Buckley, *supra* note 2, 77.

¹⁵ Ioannis Kessides, *supra* note 11, 118.

¹⁶ 直接價格管制需在一合理期間內，通常為 3 至 5 年，以提供事業做出中期投資決定，在期限屆滿前，管制者應徵詢業者意見，並與業者共同考量下一階段可能的獲利及銷售量。Id. 115-118; John Buckley, *supra* note 2, 77.

¹⁷ John Buckley, *supra* note 2, 78.

¹⁸ Id.

¹⁹ Id., 79. LRIC 優點是加入營運效率及成本最小化設計，促使業者成本最小化方式是透過網路效率及技術效率，假設在完全競爭市場下，新業者可用最新設備進入市場，獲得更低的成本結構，或以最具效率的方式生產，並假設在長期全部的生產因子皆可因新技術改變，使業者更有效率地提供服務。參見日商野村綜合研究所，行動網路成本模型及接續費研究後續擴充案期末報告書，國家通訊

管制模式，且多以前瞻性成本（forward-looking costs）為主，若將 LRIC 適用於促進市話競爭方面，是較為可行的作法²⁰，而 LRIC 應用最廣的，主要是以全元件長期增支成本法（Total Element Long Run Incremental Cost, TELRIC）計算通信網路接續費²¹。我國在電信事業網路互連管理辦法（以下稱互連辦法）第 14 條第 3 項定有明文²²，其中接續費應按實際使用之各項細分化網路元件成本訂定，而細分化網路元件項目，計有市內用戶迴路、市內交換傳輸設備、市內中繼線、長途交換傳輸設備、長途中繼線、國際交換傳輸設備、網路介面設備、查號設備及服務、信號網路設備等 9 項（互連辦法第 17 條）。

2. 資費項目成本分攤

根據第一類電信事業會計制度及會計處理準則（以下稱會計準則）規定，經營者應將成本依據「可直接歸屬」、「可間接歸屬」、「無法直接或間接歸屬」等三項類別，分別按直接歸屬、按動因歸屬以及按已分攤成本法歸屬至各項電信業務（會計準則第 16 條及第 17 條），並將各項營運成本組成項目，歸屬至「各種電信業務」、「網路元件」、「支援功能」、「一般管理功能」等四個成本池庫及細項成本池庫（第 20 條）。而其中之網路元件，應先按功能細分為市內用戶迴路、交換設備、傳輸設備、中繼線、網路介面設備、查號設備及服務、信號網路設備、基地臺等項目，再按業務種類予以細分（第 21 條）。

待經營者按成本分離原則（第 20 條至第 24 條）將電信營運成本歸屬至適當細項成本池庫後，應依序執行下列成本分攤步驟：一、將各項一般管理功能成本依已

傳播委員會委託研究報告，9 (2011)。

²⁰ 長期增支成本的認定頗有爭議，究竟係應以歷史成本（historic costs）計算或前瞻性成本（forward-looking costs）計算，會有不同結果；前者係以建設網路實際成本為基準，後者以架設性網路基礎估算，以近期實務上最佳科技及具效率之工程為考量。大體來說，既有市話業者不同意以前瞻性成本作為計算基礎，因為目前的網路科技並非最新且最具效率，而新進業者則希望以前瞻性成本作為計算基礎，使其能以較低成本租用既有業者之網路設施。Eli M. Noam, “Interconnection Practices,” in Martin E. Cave, Sumit K. Majumdar & Ingo Vogelsang eds., *Handbook of Telecommunications Economics Vol. 1*, 1st ed., Emerald Group Publishing, 407-412 (2002).

²¹ 依據國際電信聯合會（ITU）報告，TELRIC 包含所有增支成本，其成本係發生於長期之間因增加或減少特定網路元件而產生之費用，並可加上可分配之共同成本之費用。ITU, *Telecommunications Regulation Handbook*, 10th Anniversary ed., 54 (2011).

²² 電信事業網路互連管理辦法第 14 條第 3 項：「第一類電信事業市場主導者之接續費，應按使用之中繼、傳輸及交換設備依下列原則計算，並每年定期檢討之：一、接續費應按實際使用之各項細分化網路元件成本訂定。二、前款成本應按全元件長期增支成本法為基礎計算之。」

分攤成本法分攤至各種電信業務、網路元件及支援功能三類細項成本池庫。二、將各項支援功能成本依動因分攤至各種電信業務及網路元件二類細項成本池庫。三、將各項網路元件成本依動因分攤至各種電信業務。四、彙集各種電信業務之相關成本（第 28 條）。

另根據第一類電信事業經營者成本分攤基礎設置要點，其中「市內用戶迴路」則是直接歸屬至各種電信業務，但通常按「用戶數」分攤至各種電信業務。

（二）相關法律規範

1. 零售價格管制

早期台灣電信市場僅國營電信事業一家獨大，當時採取傳統的報酬率管制，但這種管制作法對消費者並不利。電信自由化後民營業者進入市場，電信法也於 1999 年修正改採 price cap，其目的乃提供業者訂價與利潤上的彈性，適應獨占利益被市場競爭削弱之過程，並加入降低成本、提升經營效率之誘因，業者達成一定之生產力成長目標後，在價格上限內保留利潤，促使既有業者進行自身經營之改良；另一方面，由於市場結構可能影響競爭之形成，在獨占轉向競爭之過渡時期，管制者必須同時避免主導業者獲取超額利潤以遂行妨礙公平競爭之交叉補貼²³。

2006 年通傳會成立後開始對零售價格資費管制進行檢討，特別是資費公式調整係數 X 值參數的調整，引發眾人矚目。然而在資費計算公式上，本應將重點放在超額利潤的比例與國際資費水準的比較²⁴上，但由於 X 值參數與計算公式設定問題，反而使得經營效率越高之業者，被要求降價之壓力也越大，於物價波動時也無法正確反應²⁵。

由資費公式可知，資費管制與市場及經濟狀況有十分密切之關連，主管機關雖

²³ 李淳，前揭註 8，178；另主導業者有可能濫用其市場優勢地位，例如這類業者通常擁有或實質支配樞紐設施（essential facility），進而對競爭者在無正當理由下拒絕、中止使用該樞紐設施，或以差別供應將該設施提供予競爭者，抑或進行不當之交叉補貼、提高競爭者之經營成本等行為。參見公平交易委員會對於數位匯流相關事業跨業經營行為之規範說明（2015），說明五。

²⁴ 囿於篇幅限制，本文不擬對 2006 年的 X 值調整過程詳加敘述，有興趣者可參見劉孔中，「電信零售價格調整上限制之研究」，科技法學評論，第 4 卷第 2 期，223（2007）；李淳，前揭註 8，189-191。

²⁵ 李淳，前揭註 8，190-191；有學者指出，管制機關藉由具規制效力之公告，迫使被管制者在「服從管制」或「違章被罰」選項之間二擇一，但其結果不言可喻。參見黃士洲，「電信資費係數調整公告的法律性質與行政救濟」，月旦法學雜誌，第 194 期，193（2011）。

設想零售價格可反映市場狀況，然價格升降本有許多因素，因此當電信市場競爭程度提高時，管制者對於價格管制應予自制（regulatory forbearance），畢竟管制行為係以促進市場競爭為依歸，管制者應審慎思考執行價格管制，特別是當市場上仍有具市場主導力量之既有業者時，其可能對其他競爭者造成價格擠壓，因此流於恣意的資費管制，反而影響管制者判斷市場價格的意涵，而將管制窄化為價格高低之想像。

由於電信網路因科技進步能於單一網路上提供多項服務，例如本文提到單一銅絞線用戶迴路可同時提供語音電話及 ADSL 網路接取服務²⁶，復加上不同技術進入市場的時間、不同服務之間的消長、科技發展趨勢的預測等，皆使得電信業者在訂價策略上也越發複雜且更具創造性，主管機關能否在個案資費審議中即能完善判斷如此多的因素與條件，進而做出適切之決定，相當值得關注。

因 price cap 已考量合理利潤作為業者訂價之誘因，以促進市場競爭與業者自身之經營效率，而過去第一類電信事業資費管理辦法（下稱資費管理辦法）又給予主管機關寬廣授權，使其得以藉資費審議之機會，影響業者之營運與訂價策略，此結果反而使主管機關對市場干擾最為嚴重²⁷。因此有論者指出，主管機關與其關注於業者與消費者間之零售市場價格，不若轉向真正監督與市場競爭有關之中間產品、重視業者與業者間競合關係之批發價格，或可讓批發市場所形成之利潤空間交給業者自由競逐，促進終端市場競爭，始為適切之市場管制²⁸。

2. 資費審議權限與審議事項

電信法第 26 條明定電信事業資費管制採取 price cap，且當時原先規定所有第一類電信事業皆應適用 price cap 規範。該條第 3 項明定資費審議權限及其範圍：「第一

²⁶ 數位匯流趨勢下，相關市場範圍應按「基礎設施載具－傳輸平臺服務－內容及應用服務」之層級化發展架構作為界定之綱領，而銅絞線用戶迴路可提供語音電話及 ADSL 網路接取，正是屬於傳輸平臺下不同之競爭場域。參見公平交易委員會對於數位匯流相關事業跨業經營行為之規範說明（2015），說明四、（二）。

²⁷ 由於費率管制係事前管制之一環，均不可避免存有高度不確定性的「管制預測」（regulatory guessing），即便在自由市場下的業者，仍會出現預測錯誤之情況，更何況電信科技發展極快，管制失靈的風險與成本相對也高，因此多數國家與學者均建言，電信零售價格管制僅具「過渡性質」，隨市場趨向市場競爭時即應逐步解除管制。參見交通部前電信總局，電信自由化工作小組議題及結論，交通部電信總局，14（2001）；李淳，前揭註 8，179-80。另有學者認為價格調整上限制由於以事前取代市場機制規範價格，除喪失對市場變化之彈性外，稍有疏失即可能演變成「創新上限」與「投資上限」。劉孔中，前揭註 24，209。

²⁸ 劉孔中，前揭註 11，324。目前新修正資費管理辦法已將零售價格管制僅限於市場主導者，詳見本文以下之討論。

類電信事業資費之審核管理、各項資費之首次訂定、價格調整上限制之適用對象、適用業務、資費項目與調整係數之訂定及其他應遵行事項之管理辦法，由交通部訂定之。」主管機關並依此制訂資費管理辦法作為資費審議之依據。按現行資費管理辦法規定，資費審議權限與審議事項可包括如下：

(1) 資費管制內容的界定

- a. 受管制對象的界定：即第一類電信事業市場主導者（下稱市場主導者）之認定²⁹與公告（資費管理辦法第 2 條）；
- b. 資費管制方式：僅市場主導者之「主要資費」受管制、採取價格調整上限制、公式及其參數意義（第 3、4、5、6 條）；
- c. 資費調整範圍：按公式計算後資費得以調降、調升或維持原資費水準（第 7、8 條）；
- d. 批發價格制定義務：市場主導者就其提供予其他電信事業之電信服務應訂定批發價格，逐年定期公告檢討、批發價格訂定、調整與實施（第 11 條第 1、2、3、4、5、7 項）；

(2) 受管制資費之界定與審理

- a. 主要資費之認定、調整與終止實施：各類主要資費項目之界定（第 9 條第 3 項）、資費級距調整（第 16 條）以及資費擬不予實施或終止實施之核定與公告義務（第 10 條）；
- b. 促銷方案、組合、套裝、優惠折扣之審理：倘若資費審議項目包含促銷方案、組合式費率、套裝費率與優惠、折扣等，其組成之資費含有主要資費時，應按上述主要資費相關規定辦理（第 9 條第 2 項、第 15 條）；
- c. 資費核定應檢具之資料：報請核定主要資費時，應檢具調整資費之詳細說明及所需之營業收支、損益成本分析及新舊費率對照表；實施日與預定實施日；定有實施期間者其適用期間；特定實施區域者其地區名稱（第 13 條）；市場主導者報請核定資費時，其服務屬於批發服務者，應同時提報對應之批發價格，並檢具相關成本分析資料（第 15 條第 3 項）；
- d. 對主要資費命令變更：若資費訂定或調整違反會計制度或會計處理準則以及網路互

²⁹ 第一類電信事業資費管理辦法第 2 條規定：「（第一項）本辦法所稱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。（第二項）第一類電信事業市場主導者，認不符前項所定要件時，得提供相關資料向本會申請解除公告。」雖市場主導者之認定各界意見紛歧，本文囿於篇幅限制，不擬進行評述。

連管理辦法等規定，或違反價格調整上限制之公式，或資費訂定或調整違反本辦法之規定者，或經申訴並經確認者，通傳會得令市場主導者變更之（第 19 條第 1 項）；倘若資費因變更而超收者，應退還用戶（第 19 條第 2 項）；

(3) 消費者權益或市場競爭之考量

- a. 市場主導者不公平競爭之禁止：要求市場主導者對其他電信事業不得有不公平競爭行為（第 11 條第 6 項）；
- b. 損害消費者權益或不公平競爭情事之改正：若通傳會認為業者所陳報或實施之資費及其促銷方案有損害消費者權益或不公平競爭，得限期命改正其行為（第 12 條第 2 項）；

(4) 行政配合義務

- a. 資費訊息之揭露措施：資費調整後應於實施前 14 日報請核定，並以適當方式完整揭露資費訊息，並自公告日起 7 日後實施新資費（第 9、10 條）；非市場主導者資費調整及其促銷方案，應於預定實施前以適當方式完整揭露資費訊息並函知通傳會（第 12 條第 1 項）；
- b. 行政檢查配合義務：為辦理資費審核，通傳會得要求檢送報表、派員進入場所檢查，或檢具必要之提報資料（第 17 條）；
- c. 定期陳報資費資料：每一實施年度終了後三個月內須陳報資費詳細資料（第 20 條）。

綜言之，通傳會基於對電信事業營業事項進行監理之目的，除對於資費管制內容給予界定並對受管制資費進行審議外，甚至對於是否損害消費者權益³⁰或是否構成不公平競爭³¹（例如搭售行為、交叉補貼等），亦得在資費審議中綜合判斷之。因此，

³⁰ 究竟「保障消費者利益」是否為電信法授權制訂之資費管理辦法所應涵蓋之目的，通訊傳播基本法第 1 條：「為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，特制定本法。」第 9 條：「通訊傳播事業對於消費之必要資訊應予公開並提供公平合理之服務，以保障消費者權益。」第 13 條第 1 項：「通訊傳播委員會每年應就通訊傳播健全發展、維護國民權利、保障消費者利益、提升多元文化、弱勢權益保護及服務之普及等事項，提出績效報告及改進建議。」電信法第 1 條：「為健全電信發展，增進公共福利，保障通信安全及維護使用者權益，特制定本法……」依法律授權目的之解釋在於非裁罰性事項，而「不以授權之目的具體明示於授權條款本身為必要，只要能依一般法律解釋方法，從授權條款所依附之法律的整體，特別是從相關法條文義、法律整體之體系關連與立法目的，可推知授權之目的為何，亦為已足。」（釋字第 604 號解釋許宗力大法官協同意見書參照）。基於通訊傳播基本法與電信法間法律體系有密切關連，本文雖肯定消費者權益保護應為授權目的所涵蓋，但必須有客觀的判斷基準，而非單純指摘業者之資費價格偏高而已。詳見本文四、（三）之討論。

³¹ 公平法第 46 條規定：「事業關於競爭之行為，優先適用本法之規定。但其他法律另有規定且不牴觸本法立法意旨者，不再此限。」公平法目的在於促進市場競爭，但對於電信法事前管制事項雖

通傳會所擁有之資費審議權限相當寬廣，只要是屬於與業者經營事項有關、事涉高度專業性之判斷與政策決定，皆屬通傳會所得審議之範圍。本文以下將就與資費成本結構有關之審議權限，以及與資費方案中各項實施條件之審議權限，透過兩則最高行政法院判決來加以說明。

三、與資費成本結構有關之審議權限

由於電信法及其子法有相當詳細的資費審議制度，第一類電信業者之資費結構，無論是零售業務之價格調整上限、批發業務之成本計價、各種營運與網路成本之計算，均有詳細規定，對業者資費方案之形成空間造成極大的限制。中華電信身為固網業務之市場主導者，零售資費悉依電信法第 26 條 price cap 來訂定；然而，除遵守 price cap 外，主管機關對於業者提出之資費方案，仍有其他審酌之權限。最高行政法院 100 年度判字第 1572 號判決（下稱 1572 號判決）即在檢討主管機關對於資費成本結構認定所發生之爭端。

（一）事實簡述與爭點整理

1. 判決事實與法院審理

中華電信（即上訴人）於 2008 年 9 月向通傳會陳報新增「專用用戶迴路 ADSL」服務（下稱專用 ADSL）資費，經 NCC 審查後認為費率不合理且有損害消費者權益之虞，以 2009 年 1 月 6 日通傳營字第 09741084170 號函通知上訴人，依據舊資費管理辦法第 12 條及第 9 條第 1 項但書規定，資費不予核定；復要求上訴人應於 1 個月內，取消申租 ADSL 服務者必須同時租用市內電話服務之搭售規定；上訴人既有之 ADSL 服務用戶，並得隨時取消與該服務搭售之市內電話服務。

上訴人不服，主張現行 ADSL 服務模式係經前交通部電信總局同意，並未違反搭售規定，且現行 ADSL 服務資費不包含用戶迴路成本，與系爭專用 ADSL 服務資費包含用戶迴路成本，實屬不同之成本服務模式（參見下圖 1）；另所陳報專用 ADSL

也涉及競爭議題，但因電信法已有特別規定，原則上優先適用電信法處理，參見陳志民、陳和全、葉志良，管制型產業行為在競爭法抗辯之研究，發表於公平交易委員會第 19 屆競爭政策與公平交易法學術研討會(2012)；至於單純消費爭議事件，如帳單或資費疑義、服務品質、服務契約條款等，宜依據電信法或消費者保護法規定處理。參見公平交易委員會對於電信事業之規範說明(2015)，說明三。

服務，因用戶需負擔新增網路線之成本，按現行市內電話區分住宅或非住宅收取不同資費，乃基於配合電信寬頻普及政策考量減輕用戶負擔，並無不合理情形。本案經提起訴願遭行政院訴願會決定駁回，提起行政訴訟經臺北高等行政法院駁回³²，再向最高行政法院提起本案上訴。經最高行政法院審理後，認同通傳會之主張，判決上訴人敗訴。

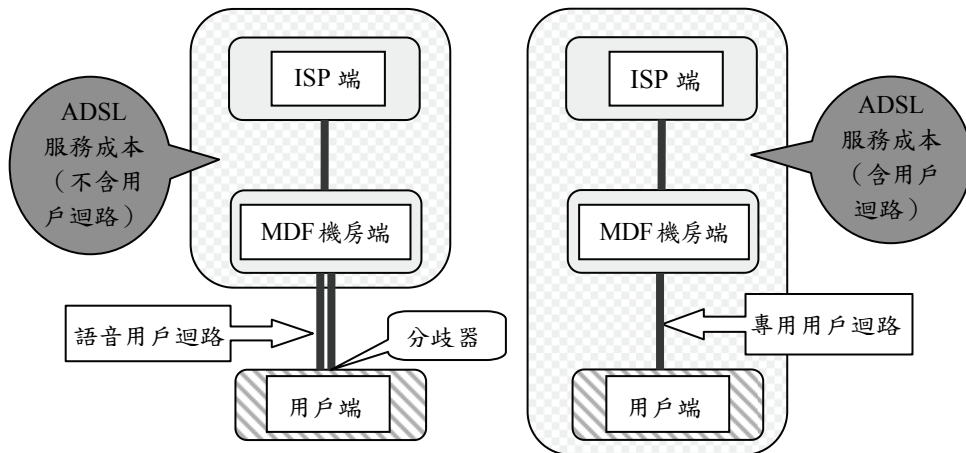


圖 1 中華電信所提出 ADSL 服務成本結構

資料來源：作者自行繪製

2. 爭點整理

本案經最高行政法院整理原審所斟酌全辯論意旨及調查證據所得出之判斷基礎，整理成以下四項主要爭點：(1)通傳會基於電信法及資費管理辦法，原審認定原處分不予核定上訴人所陳報之專用 ADSL 服務資費，是否濫用其裁量？(2)原審對於原處分所進行之事實調查，特別是兩造關於用戶迴路成本分攤事實之爭執，是否有未予調查或認定事實之違誤？(3)原處分就上訴人新增之專用 ADSL 服務資費不予核定，並命上訴人取消申租 ADSL 服務必須同時申租市話服務之搭售行為，是否有自相矛盾及違法情事？(4)原審認定接續費率之訂定與 ADSL 服務資費之訂定，兩者所據之計算基礎及法規範並不相同，是否無根據？

有關電信資費審議之權限，主要係依據舊資費管理辦法第 9 條規定，通傳會對

³² 臺北高等行政法院 98 年度訴字第 2778 號判決。

於業者陳報之資費審議要件可概分為兩部分：其一，業者陳報之資費訂立是否違反舊管理辦法第 6 至第 8 條關於費率計算公式、費率調升調降以及網路互連；其二，資費訂定是否有損害消費者權益或不公平競爭之情事，此即為行政裁量之空間。因此在 1572 號判決中，雙方爭點在於資費組成結構上，相關成本之分攤會有哪些業務應分攤用戶迴路成本，此處中華電信與通傳會截然不同的主張；另在訂價策略上，消費者權益之維護，包含差別訂價、價格是否相對偏高、搭售是否存在等議題，通傳會皆會加以考量。以下分別說明之。

（二）ADSL 電路費與用戶迴路成本之分攤

1572 號判決涉及資費方案之組成結構，因此通傳會所審議之資費內容包含業務成本組成與成本分攤。本案最核心的爭議在於 ADSL 電路費與用戶迴路成本分攤之問題，由於通傳會對於用戶迴路之成本應由哪些電信服務加以分攤有其固有見解，此將影響資費審議時行政程序之進行與處分之依據。

通傳會認為上訴人所編製之網路元件單位成本計算表，其中市內網路業務用戶迴路單位成本不應以市內電話年度平均用戶數為計算基礎，若現行 ADSL 與市內電話共用用戶迴路者，則用戶迴路全年成本應由上述兩項服務共同分攤，即共同成本應與使用比例或貢獻度分別攤分該項成本。然而用戶迴路並非僅供市內電話或 ADSL 使用，尚可包括諸如光世代網路、新世代、市內專線等電路出租服務使用，亦包括諸如長途電話、國際電話、行動電話、多媒體內容傳輸平臺（MOD）、市話來電答鈴、市話來電過濾等增值或其他服務等，故上揭各項服務均應攤分其共同成本用戶迴路，並據為服務費率之訂價基礎。是前揭用戶迴路成本應由各項服務依其貢獻度比例合理攤分，而非僅由市內電話用戶單獨負擔，否則即會形成市內電話用戶一併負擔未使用者之成本，顯非公平合理。上訴人未依誠信原則將用戶迴路成本由各項服務依其貢獻度合理分攤之。

1572 號判決中通傳會將不同技術之網路服務一同比較，說明上訴人之資費方案不盡合理。例如：光世代網路服務與 ADSL 服務皆係上訴人交換機房至用戶端之上網服務接取電路，二者差異僅於上訴人機房至主要道路之光化交接箱（optical splice box）之後至用戶端部分，光世代網路服務以光纖（optical fiber）為傳輸媒介，而 ADSL

服務則以傳統銅絞線（twisted pair cooper line）為傳輸媒介，二者差距甚大³³。通傳會認為上訴人陳報新增之專用 ADSL 服務與現行 ADSL 服務之差異，僅是否與市內電話服務共用用戶迴路而已，故專用 ADSL 服務與光世代服務之差異僅於傳輸電路媒介採銅絞線或光纖而已。經比對上訴人專用 ADSL 服務與光世代服務（上揭兩項服務同屬「專用用戶迴路」）之服務費率，可明顯發現服務品質水準較差之專用 ADSL 服務，但其服務水準較差費率卻較高，顯不合理。

1. 爭議事實之行政裁量

本案業者陳報資費方案之成本結構與編成，應依一定之規範、程式為之，資費方案中分攤哪些成本、應有哪些費用，皆屬客觀事實。電信資費在零售價格部分大略可分為基本費用與使用費用兩部分，以市內電話為例，基本費用即為月租費，使用費用則為通話費；ADSL 則為電路費與傳輸費，而 ADSL 電路則建構於市話用戶迴路上，精確來說是建構於「與市話用戶迴路同等級」之銅絞線上。由於使用者進行數據通信時，用戶迴路仍可同時使用電話服務³⁴，這意味著 ADSL 與電話服務並無相關連，僅係使用同一種類之銅絞線提供服務。

1572 號判決關鍵爭議在於：「用戶迴路成本是否已包含於系爭之 ADSL 電路費中？」上訴人認為現行方案並未包含，即現行的「市內電話+ADSL」資費中僅市內電話包含用戶迴路成本，而上訴人為提供無市內電話服務之單純 ADSL 服務，必須陳報另一內含用戶迴路成本之 ADSL 電路費（如圖 1 所示）。但通傳會認為現行「市內電話+ADSL」電路費均各別包含用戶迴路之成本（即圖 1 中之右方），故上訴人無庸陳報新資費方案。

本項爭點涉及行政機關是否對於「客觀事實」有判斷餘地，前提是該客觀事實是否屬於不確定之法律概念而定。詳言之，上訴人現行資費方案之結構與組成乃根

³³ 由於光纖之電磁干擾防護能力強，傳輸品質較銅絞線有保障，具有可傳輸距離更長、頻寬更寬、傳輸速率更高等特質。

³⁴ 市內電話為類比訊號之通信方式，消費者透過電話機將聲音轉換為電氣訊號，透過銅絞線與電信業者交換訊號，早期數據通信則是將數位化資訊轉換成封包，由封包轉換成音訊，再轉換成電氣訊號，由銅絞線傳輸至電信業者機房，故早期數據通信與電話服務的原理是一樣的，使用者一旦進行數據通信，用戶迴路即與撥出電話一樣會有佔線情形。ADSL 則進一步利用分頻多工技術（frequency-division multiplexing, FDM）把普通的電話線分成了電話、上行和下行 3 個相對獨立的通道，從而避免相互之間的干擾。

據交通部於 2000 年 8 月依電信法第 19 條³⁵第 2 項授權制定公布「第一類電信事業會計制度及會計處理準則」³⁶及「第一類電信事業經營者財務報告編製要點」(下稱財報編製要點),著手制定「會計作業程序手冊」(下稱會計手冊),並經會計師核閱、前電信總局審查核准³⁷,按會計準則第 51 條第 6 項指出「會計手冊之內容應記載經營者實施會計準則之具體方法」;次按財報編製要點第 2 點規定「會計手冊之內容應包含各項成本之分攤基礎³⁸」。由上可知,上訴人所提資費方案,其用戶迴路成本分攤方式係根據主管機關所核定之會計手冊而計算分攤,該成本結構與組成本身應非屬不確定之法律概念,而係「客觀事實」。

通傳會於收到業者所陳報之資費申請案時,應依業者所陳報之資訊進行判斷,因此當業者自陳其 ADSL 電路費並未包含用戶迴路成本時,通傳會對同一事實做出相反認知,等同判斷業者陳報之資訊屬於虛偽不實,在此前提下,是否仍給予通傳會有認定客觀事實之裁量空間,恐有爭議;再者,通傳會認為上訴人資費訂定已違反會計準則,按舊資費管理辦法第 17 條第 1 項³⁹規定,通傳會得令業者變更之。就

³⁵ 電信法第 19 條:「(第 1 項)第一類電信事業應依其所經營業務項目,建立分別計算盈虧之會計制度,並不得有妨礙公平競爭之交叉補貼;第一類電信事業兼營第二類電信事業或其他非電信事業業務者,亦同。(第 2 項)第一類電信事業會計分離制度、會計處理之方法、程序與原則、會計之監督與管理及其他應遵行事項之會計準則,由交通部訂定之。」

³⁶ 第一類電信事業會計制度及會計處理準則在制定之前,曾委託國立台灣大學研究,該研究報告指出,電信業者健全的會計制度及會計資訊允當之揭露有益於政府瞭解業者的成本結構、經營成果及財務狀況,俾作為監督管理的依據。政府為執行電信自由化與市場開放目標時必須扮演監管責任,而為了善盡這些職責必須瞭解業者的財務資訊,因此,電信業者會計資訊允當之表達與揭露,為政府管理電信產業不可或缺的依據,例如:資費審核、交叉補貼之防治、網路互連接續費用之訂定,以及普及服務基金之運作,其中電信會計制度必須符合下列兩項基本要求:一、以各項電信服務為報表編製主體的業務別會計;二、以網路元件為標的之成本會計。參見國立臺灣大學,《電信會計制度建立研究期末報告》,交通部電信總局委託研究報告(1999)。

³⁷ 前交通部電信總局 2001 年 11 月 19 日電信公九十字第 510418-0 號函,該會計手冊溯及自 2001 年 1 月 1 日起適用。另按會計師查核簽證第一類電信事業經營者財務報告作業要點第四點規定,會計師應分別對經營者一般財務報告及經營者分離會計財務報告出具查核報告,依一般公認審計準則及本要點規定表示以下之意見:(一)經營者之一般財務報告是否允當表達企業之財務狀況、經營成果及現金流量。(二)經營者之分離會計財務報告是否遵循第一類電信事業會計制度及會計處理準則及經營者會計作業程序手冊執行分離會計程序。(三)經營者分離會計財務報告之資產、收入、成本及費用是否業經合理分離並允當表達。(四)電信會計作業程序之改變是否報經本會核准。(五)經營者內部控制制度與內部稽核是否遵循第一類電信事業經營者財務報告編製要點。

³⁸ 第一類電信事業經營者財務報告編製要點第 2 點:「經營者依第一類電信事業會計制度及會計處理準則第 51 條規定所制定之會計作業程序手冊,其內容應包含經營者組織架構、會計系統(包含財務會計系統及分離會計系統)、會計科目表、會計政策、關係人交易及內部交易之計價與處理方式、各項成本之分攤基礎及執行會計分離時所運用之研究、調查及模型等。」

³⁹ 資費管理辦法第 17 條:「(第 1 項)第一類電信事業陳報或實施之資費有下列情形之一者,本會得令其變更之:一、資費之訂定或調整違反第一類電信事業會計制度及會計處理準則與電信事業

行政程序言，通傳會究應先釐清該問題是會計原則上之爭議，抑或業者所陳報資訊有錯誤之爭議？若係前者，通傳會須回頭檢驗先前所頒佈之會計準則是否有需修訂之處、所核定之會計手冊是否要求業者再提出修正；若屬後者，則應於行政程序中給予業者補正之機會。

2. 事前許可事項之信賴保護

通傳會認為依會計準則規定，上訴人應將用戶迴路成本分攤至各項電信服務項目內。通傳會既為電信事業主管機關，有權力依法指示業者分攤成本之具體會計方法；然而，既然財報編製要點已規範會計手冊之內容應包含各項成本之分攤基礎，在資費審議行政程序開始前，通傳會於事前即應指示相關之會計編成準則供業者遵循。業者編製會計報表需按照會計手冊規範，將編製之成本分攤資料提交給主管機關，以開啟行政程序。電信法授權通傳會制訂會計準則，而通傳會亦在會計準則內明訂以會計手冊做為成本分攤之具體指示，此種具一般性之裁量基準，可作為人民主張信賴保護原則的信賴基礎⁴⁰，通傳會於個案之裁量空間即因此受有限制。會計準則既應在資費審議程序之前（即事前）公布予業者知悉，通傳會在資費審議程序中對於成本如何分攤即無寬廣的裁量空間，更無法立刻要求業者配合。倘若通傳會對於各項成本分攤有任何變更之指示，應於事前發佈行政命令，要求業者依照主管機關指示修改其會計手冊，並重新審核通過，業者再依新的內容陳報資費方案，如此方能維護行政程序之安定性。業者既信賴先前由通傳會所頒佈之會計準則與財務編

網路互連管理辦法等相關法令規定者。二、違反第 2 條規定之公式者。三、違反第 9 條第 1 項、第 2 項、第 9 條之 2 第 3 項、第 4 項或第 12 條之規定者。四、經依第 16 條規定申訴並經確認者。（第 2 項）第一類電信事業依前項規定變更資費費率者，如其變更前之費率高於變更後之費率時，應於 3 個月內將超收之金額退還用戶。」

⁴⁰ 行政規則得作為人民主張信賴保護原則的信賴基礎，為我國行政法學界之通說，參見林三欽，「信賴保護原則概說」，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，初版，新學林出版社，12-13 (2008)；林錫堯，「行政規則面面觀」，中華法學，第 15 期，55-57 (2013)。儘管學說上仍有質疑的見解，參見吳庚，行政法之理論與實用，11 版，三民書局，70 (2010)，惟無論如何，我國大法官釋憲實務業已肯定解釋性與裁量性行政規則得作為信賴基礎，參見釋字第 525 號解釋：「法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序法第 119 條、第 120 條及第 126 條等相關規定之所由設。行政法規（包括法規命令、解釋性或裁量性行政規則）之廢止或變更，於人民權利之影響，並不亞於前述行政程序法所規範行政處分之撤銷或廢止，故行政法規除預先定有施行期間或經有權機關認定係因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，制定或發布法規之機關固得依法定程序予以修改或廢止，惟應兼顧規範對象值得保護之信賴利益，而給予適當保障，方符憲法保障人民權利之意旨。」

製要點，並依此送審會計手冊獲通過，次按會計手冊編製用戶迴路之成本分攤基礎，藉此向主管機關陳報資費，若資費方案獲得通過，則業者得按該資費方案向使用者推銷該服務，其已為信賴表現且信賴利益值得保護，而有信賴保護原則之適用⁴¹。因此，通傳會若「臨時決定」用戶迴路之成本與先前核定會計手冊有截然不同之分攤方式，進而駁回業者該次資費審議之聲請，即有可能陷入裁量濫用之虞⁴²。

3. 成本分攤之合理性

至於 ADSL 電路費是否應分攤用戶迴路成本？確如本判決理由所言，用戶迴路具體指的是電信業者機房與用戶端之實體線路，即銅絞線。單純的用戶迴路，其成本應指使用者尚未申請任何電信服務而僅係一條完全無功能之銅絞線其所鋪設與維護之基礎成本，則該用戶迴路根本無法貢獻任何價值。由於無功能之用戶迴路必須附加各種設備，例如電話機、ADSL 數據機、MOD 機上盒、路由器等，且須與提供不同服務之後端機房連接，使原本無功能之用戶迴路具備各種服務之能力，而每項服務提供與設備附加，均有各別歸屬之成本支出。

按通傳會主張，凡因用戶迴路之貢獻而產生價值之電信服務（包含市話、國際、長途、ADSL、數據專線，甚至 MOD 服務），均應分攤用戶迴路之成本⁴³，方屬合理，

⁴¹ 林錫堯大法官明確指出當行政機關將行政規則適用於具體個案時，原則上應與法律或法規命令所適用之法則相同，亦即原則上應受信賴保護原則拘束。參閱林錫堯，前揭註 40，58。

⁴² 行政裁量違背一般法律原則，通常被認為係裁量之濫用。參見吳庚，前揭註 40，124。

⁴³ 在成本分攤爭執上本判決有一段與「接續費」有關的插曲。上訴人原主張於 1998 年 12 月 21 日陳報 ADSL 資費中已包含用戶迴路成本，後引台灣與美國達成雙邊協商、推動資費合理化，交通部嗣於 1999 年 7 月 20 日公告「90 年起接續費依交換及傳輸成本計算，不含市話虧損及用戶線成本」（1999 年 7 月 20 日交郵 88 字第 06485 號公告），前電信總局亦於同年 7 月 28 日函覆上訴人應遵守交通部規定事項（1999 年 7 月 28 日電信規八八字第 503310-0 號函）。上訴人則主張往後不只有接續費部分，所有使用到用戶迴路之業務部分，均依此政策不再分攤用戶線成本，以符合市場競爭之公平性。通傳會將上述意見簡化為：「對於接續費率計算應依交換及傳輸成本，『不得』納入市話用戶迴路成本。」另對接續費部分表示：「接續費係同屬電信事業經營者之間，彼此利用其網路提供服務所須支付之對價，自應與接續直接相關之成本做為計算基礎，電信業者自不應將與網路接續無關之經營無效率之費用（按：指市話用戶迴路成本）強行轉嫁而附加於與之互連業者負擔，方符市場競爭之公平……是接續費與上訴人所陳報之服務資費，在適用法規、立法目的、及適用對象範圍等皆不相同，上述人引之並無理由。」倘若行文至此便可釐清接續費與用戶迴路成本係屬二事，可反駁上訴人所持理由，但 NCC 卻於說明中解釋：「依網路互連管理辦法第 14 條第 3 項、第 17 條規定，有關接續費成本之計算，已明文納入市話用戶迴路。」反而造成通傳會對於基礎事實之誤認，即通傳會直接得出「ADSL 電路費已包含用戶迴路成本」之結論。至此，NCC 在適用與解釋法律上似有違誤。更令人費解的是，前審法院在判決理由中認同 NCC 之主張，但判決文字卻記載「……從而接續費不得納入市話用戶迴路成本應十分明確……」，不知是判決書繕打錯誤、NCC 主張錯誤抑或是前審法院理解錯誤，而這項錯誤於本判決又繼續沿用。實則接續費指電信業

此亦呼應第一類電信事業經營者成本分攤基礎設置要點，市內用戶迴路之成本係直接歸屬至各種電信業務之作法。然而，所謂貢獻度與分攤比例究應如何設定，此為通傳會應事先明確指定規範之事項。對業者而言，主管機關若有明確指示，業者才能對陳報之資費方案能否通過審議有其預見可能性，畢竟多種電信服務共同分攤某一網路元件之成本，涉及電信法第 26 條規範禁止妨礙競爭之交叉補貼問題。通傳會主張光世代網路、市內專線、長途電話、國際電話、MOD、來電答鈴或來電過濾等增值服務，應依貢獻度比例分攤，上述服務，部分提供給一般消費者，部分出租給其他電信業者，部分是單純增值服務，部分牽涉其他電信業者，因此，本案行政處分之效力，除上訴人外，亦將影響其他業者產品之訂價。在行政處分效力影響之對象範圍不明確、貢獻度與比例分攤之概念亦非明確，對於是否違反交叉補貼之規範更有疑義⁴⁴，通傳會此一處分似與明確性原則有違（行政程序法第 5 條參照）⁴⁵。

（三）訂價策略與消費者權益

業者制訂價格有其商業策略上考量，與消費者簽訂服務契約時亦享有一定程度之營業自主性，此皆與資費方案息息相關。按舊資費管理辦法第 8 條規定，業者各項業務資費之訂定或調整，除不得違反電信法外，公平法或其他相關法律亦不得違反。職是之故，通傳會基於「保障消費者利益」之目的，會考量業者是否依據資費方案與消費者簽訂服務契約時，對消費者造成不利之影響。

1. 資費價格明確性與差別訂價之合理性

通傳會認為中華電信陳報之 ADSL 電路費區分為住宅與非住宅用戶，其住宅用戶電路月租費為按「ADSL 各速率月租費＋市內電話第一級收費區住宅客戶上網型月租費－5 元」；非住宅用戶電路月租費為按「ADSL 各速率月租費＋市內電話第一級收費區非住宅非營業客戶上網型月租費－10 元」，此種資費訂定方式需以數種不同服

者之間網路互連時利用對方網路所直接產生之費用，一般按業者間互相使用網路的通訊量計算，至於網路互連辦法第 14 條第 3 項規定：「接續費應按實際使用之各項網路元件成本訂定」，並非要求將網路元件細分化各項目。所有成本必須加以揭露，更何況用戶迴路成本應屬電信批發業務租用價格之計算基礎，例如台灣固網租用中華電信之 ADSL 電路，由台灣固網提供消費者接取網路之服務，市話服務繼續由中華電信提供，此種租用電路型態屬於批發業務，而非網路互連之型態。

⁴⁴ 蕭文生，「行政處分明確性之要求」，月旦法學雜誌，第 184 期，212 (2010)。

⁴⁵ 行政行為與法律的明確性要求，使人民可預見其行為的法律效果，兩者皆為法治國家的重要原則。參閱陳敏，行政法總論，7 版，新學林出版社，93 (2011)。

務之費率依條件計算而定，消費者無法清楚得知服務費率數值為何，無法正確判斷費率合理性，在未來費率如有調整時，價格升降趨勢亦難以估計，恐有資訊不明確之疑慮。倘若各種電信服務成本結構、服務內容等均不相同，專用 ADSL 服務資費卻納入多種不同服務費率加總計算而訂定專用 ADSL 服務資費，與服務資費應依實際所需成本及合理報酬率之訂定原則不符，亦有不合理之處，與消費者保護法第 5 條之規定有違⁴⁶。本文同意通傳會之主張，惟對於通傳會認定服務品質與價格間關聯性之部分，容有討論空間。

上述市內電話月租費之差別訂價，係基於當時電信政策之考量，按公平會「對於電信事業之規範說明」可認為上揭差別訂價應屬具有合理事由之差別訂價⁴⁷。然通傳會認為上訴人所陳報專用 ADSL 服務資費，不論住宅用戶或非住宅用戶，其服務品質與條件均完全相同，在無合理事由卻依用戶身分而採差別訂價方式，不符合公平原則；另上訴人其他光世代網路服務、MOD 服務等，皆無區分用戶身分而為差別訂價情形，本案卻有此差別訂價，恐有違電信法第 21 條規定之虞；再者，通傳會比較同為綜合網路業務並提供 ADSL 服務之其他業者，其 ADSL 服務費率與上訴人幾無不同，且皆無強制用戶於申租 ADSL 服務須同時申租市內電話服務之規定⁴⁸；此外，通傳會認為使用銅絞線之 ADSL 服務，相較於更為先進、以光纖為基礎之光世代服務來說，ADSL 服務品質較差卻價格較高，不盡合理⁴⁹。

⁴⁶ 消費者保護法第 5 條：「政府、企業經營者及消費者均應致力充實消費資訊，提供消費者運用，俾能採取正確合理之消費行為，以維護其安全與權益。」

⁴⁷ 原則上，獨占事業差別訂價會造成限制競爭（如於有競爭者之市場訂定低價、於無競爭者之市場則訂定高價）、不公平競爭（如對本身或關係企業所需之中間投入訂定低價、對其他競爭者則訂定高價）或榨取超額利潤等反競爭效果。但差別定價若採取 Ramsey 訂價，即廠商總收益等於總成本（無超額利潤）的條件下，對需求彈性較低之消費者（例如商業用途之非住宅用戶）訂定較高的價格、對需求彈性較高之消費者（例如非商業用途之住宅用戶）收取較低之價格，在不影響廠商正常營運下，獲取最大之社會剩餘（social surplus）。按住宅用戶與非住宅用戶訂定差別之月租費，係基於普及服務及其他電信政策之考量，應可認為屬於具有合理事由之差別訂價。參見公平交易委員會對於電信事業之規範說明，說明五、（四）。

⁴⁸ 1572 判決中 NCC 指出，亞太電信雖原則上一併提供市內電話，惟用戶如不需要使用市內電話服務者，該公司基於服務用戶立場，仍會提供該用戶市內電話，但不收取市內電話月租費，顯與上訴人要求用戶於申租 ADSL 服務時必須同時申租市內電話服務並收取市內電話月租費之強制搭售情形有別。

⁴⁹ 通傳會在主張中華電信所陳報資費偏貴的部分，認為其在 ADSL 服務市場占有率高達 90% 以上並具有規模經濟，其提供服務之成本顯較其他業者為低，卻擬另行訂定一較其他業者 ADSL 服務高出甚多之服務費率，顯有損害消費者權益之虞，有違電信法第 26 條之 1 第 1 項第 3 款規定之虞。然而上述說法有兩點令人疑惑：第一，為何具有規模經濟必然導致服務成本較其他業者低的結果，特別是該業者仍屬於市場獨占業者的情況下，此部分欠缺合理論述；第二，倘若中華電信確實訂定

費率審議之主要目的在確認業者所陳報之資費是否正確反應成本、費率結構與成本組成是否合乎法規之要求，並非在於論斷先進通訊技術之成本是否較高或較低，不同世代的通訊技術之間，本有不同的成本差異，再加上原料與零件供應情況，可能產生實際上較為先進之技術，其成本時常較傳統技術為低，例如根據 European Equity Research 數據，光纖網路建置成本主要占總成本 68% 土建（civil works）用於市內迴路的管道建置，而光纖纜線成本僅占 6%，若再加上鋪設（installation）成本 3%，設置光纖纜線成本僅占整體網路建置成本不到 10%⁵⁰。然而，通傳會僅憑服務品質較低，即論斷價格較高者為不合理，並無事實根據。行政處分之作成仰賴正確的事實基礎，即便欲進行比較，仍須考量比較基礎是否相同。

2. 服務模式與搭售之爭議

上訴人擬新增之專用 ADSL 服務與現行 ADSL 服務差異，僅在於用戶迴路一為專用、一為與市內電話服務共用，後者現行 ADSL 服務尚可同時使用市內電話服務。通傳會認為先申請專用 ADSL 服務之用戶，若後續再申請市內電話服務（即專用 ADSL 服務 + 市內電話服務），其總和費率將高於現行 ADSL 服務 + 市內電話服務，並不合理；契約方面，當專用 ADSL 用戶有使用市內電話服務之需求，理應再與上訴人簽訂另一份市內電話服務租用契約，並繳納市內電話服務費率，而非辦理專用 ADSL 服務租用契約之終止，再同時分別簽訂市內電話服務與 ADSL 服務之租用契約。又例如市內電話服務之用戶，若有使用 ADSL 服務之需時，亦僅需簽訂 ADSL 服務租用契約，無須先向上訴人終止市內電話服務租用契約，再行簽訂 ADSL 服務租用契約。通傳會認為上訴人陳報專用 ADSL 服務資費涉及服務契約之變更，因此上述兩例說明，不論是市內電話服務或現行 ADSL 服務，均屬獨立訂價模式，並無上訴人所稱「相依訂價」情形，更無是否共同用戶迴路而有不同。

本審法院認為 ADSL 與市內電話是否可獨立提供，或 ADSL 服務必須附掛於市內電話服務始得提供，將影響計費方式，此係攸關高度專業科技性之判斷、計劃性

較其他業者服務高出甚多之服務費率，對其他業者而言其價格就相對具有競爭性，自然樂觀其成；但有問題的並非零售價格問題，而是大多數租用中華電信 ADSL 電路之其他 ISP 業者是否享有較具競爭的「批發價格」。

⁵⁰ 賀陳冉，以成本價開放管道與光纖，高雄大學 2009 年全國電信研討會論文（2009）。另根據 Verizon 與 SBC 預估，佈建 FTTH 並搭配 VDSL2，平均每戶成本將下降 250 美元。黃瑞星，「FTTH 這回來真的嗎？」，電信技術與產業發展，台灣電信產業發展協會，183-188（2006）。

政策之決定及獨立專家委員會之判斷，據該判斷所作事項之決議具有判斷餘地。換言之，行政法院認為通傳會之判斷或決議，除非有恣意濫用及其他違法情事使得予以撤銷或變更以外，原則上必須加以尊重。

此外，通傳會認為當用戶僅需要 ADSL 服務而無使用市內電話服務時，上訴人卻強行以「若非市內電話既有用戶，則須同時租用市內電話服務」作為申租服務條件，此強制行為已該當強制搭售要件，違法事實明確，已另案裁處⁵¹。通傳會同時指出上訴人之光世代服務，同樣提供上網服務卻未要求用戶於申租服務時必須為市內電話服務既有用戶，或必須同時申租市內電話服務。綜言之，上訴人將原可獨立提供之 ADSL 服務與市內電話服務，卻作為合併交易之行為，不合理地剝奪無使用市內電話服務之用戶單獨選擇申租 ADSL 服務之機會，已構成違法搭售。通傳會在審查上訴人陳報新增專用 ADSL 資費時，發覺上訴人仍有前揭強制搭售行為存在，爰於本案行政處分中，重申搭售行為之另案裁處書意旨，命上訴人改正有損害消費者權益之行為。最高行政法院亦認同通傳會提出之理由，認定上訴人尚未改善搭售情形⁵²。

惟業者與消費者間之契約屬於營業自由之範圍，契約之基礎在於當事人間意思表示合致，對契約之內容與範圍可任意形成。就電信服務而言，儘管電信法將電信服務細分為多種業務（電話、數據、電路出租等），但法律並未明訂一份契約僅能包含一項業務或一種訂價模式，故並非某一類電信業務或某一種資費方案組合即可稱為一份獨立契約。因此通傳會主張：「市內電話服務與 ADSL 服務係為各自獨立契約，故屬獨立訂價模式」認為若以不同資費方案組合，簽訂服務契約的時間順序不同，即使同樣的服務，費率將明顯不利於消費者；其他亦以不同技術、不同服務品質甚至其他業者之價格，以論證上訴人所訂價格偏高之質疑，此一說法欠缺法律上之基礎。

所謂解除契約（退租）再新訂契約（申裝）之過程，僅為形式上之推論過程，

⁵¹ 實際上此非本案處分，而係另一裁處處分（2007年8月21日通傳管字第09605115170號裁處書），但通傳會主要用意係藉本案論證專用 ADSL 服務模式與現行 ADSL 服務模式，兩者並無不同之處。

⁵² 本審法院認定，上訴人對被 NCC 認定有搭售行為之處分並未提起訴願或行政爭訟，且因繳納該筆罰款後，該裁處處分即告確定，並已具形式存續力、實質存續力及確定效力等，該處分內容對原處分機關、受處分人及利害關係人發生拘束效力，並對所認定上訴人之搭售行為產生形式確定效力，其確認結果若無直接反證推翻，自具拘束其他機關、法院或第三人之效果。

雖服務契約內容有所變更，但業者提供之電信編碼、網路認證之帳號密碼，甚或硬體設備皆無需變更，仍可繼續提供服務。換言之，僅消費者通知業者其所需之服務內容變更，業者根據契約內容而適用資費方案與組合，契約是否獨立存在與資費是否獨立訂價，並無任何邏輯上之關連。再者，當業者主張之營運、服務模式與契約形成之內容、範圍等事項與通傳會認知產生差異時，以資費審議權限而言，通傳會能否要求業者依照其所設定之模式提出資費方案，或僅得消極審查業者提出之資費方案是否合乎事實？業者營運模式與服務契約雖可能影響資費方案之審議，但資費審議主要目的應在於審查資費之正確性與合理性，例如當業者主張現行 ADSL 電路費並未分攤用戶迴路成本時，通傳會應該根據業者陳報之資訊，審查資費結構是否如業者所主張、以及是否正確、合理，而非逕行認定 ADSL 電路費應分攤用戶迴路成本。通傳會在資費審議個案中提出這些主張，似已超越法律授權資費審議的權限，恐與行政處分之明確性原則有違⁵³。

（四）小結

電信法第 26 條明定資費審議權限及其範圍，主管機關並得依此法律授權而制定資費管理辦法作為資費審議之依據。按前述分析，通傳會對於受管制資費之界定與審理，具有相當寬廣且全面的審議權限，包括主要資費之認定與調整、促銷套裝或折扣費率審議、要求檢具必要資料，以及對主要資費命令變更等。

1572 號判決中，特別是資費成本組成與成本分攤上，通傳會須依據「第一類電信事業會計制度及會計處理準則」進行審議，確認業者所提交之成本資訊符合電信法之會計要求。會計準則具有通案效力，業者在財務報表編制前，通傳會即已透過會計手冊之行政管理程序，指示業者具體成本之組成與分攤方式。因此在個案審議程序中，通傳會僅在確認業者是否遵循會計手冊指示而編制財務報表，進而認定其成本分攤是否合理，至於資費成本組成與成本分攤的認定上，本文認為通傳會所擁有之裁量權應有所限縮，亦即，若每推出新服務即需變更成本分攤方式，就行政程序而言，欠缺法之安定性。

⁵³ 中研院黃舒玗研究員進一步指出：「法律明確性原則意在鞏固法律支配的制度功能」，若不嚴肅看待明確性原則的要求，結果便是「行政意志脫離法律意志，導致法律實質上喪失對行政的駕馭與拘束。」參見黃舒玗，「法律明確性原則的制度功能－評釋字第 702 號解釋對法律明確性原則之認定」，月旦裁判時報，第 17 期，13 (2012)。

按前所述，通傳會對於受管制資費進行審理時，如認定上訴人之資費訂定已違反會計制度或會計處理準則，按舊資費管理辦法第 17 條第 1 項（新法第 19 條第 1 項）規定，通傳會得令業者「變更」之，換言之，通傳會應回歸會計處理之行政程序，通知業者補正。因此當通傳會要求上訴人進行補充理由時，並未釋明業者已違反會計準則，亦未檢討會計手冊之成本分攤方式是否有誤，最後卻以其認知之事實逕予駁回上訴人陳報之資費，似不符合一般行政裁量之邏輯。

此外，通傳會在審議資費時，其審議權限亦得將消費者權益或市場競爭作為考量內容，有趣的是，對這兩者考量後的結果，竟能左右所陳報資費方案的命運。本判決認為，通傳會透過比較其他用戶的資費條件，對於不同用戶差別訂價，可輕易獲得平等與否之結論；此外，通傳會認為上訴人所提出之資費訂立基礎不易使消費者理解，有資訊不對稱之問題。然而，資費高低乃經由成本估算而得，同時也受到 price cap 管控，資費設定存在一定彈性空間，由於資費管制屬於事前管制（*ex ante*），所管制之價格並非是準確的具體數字，通傳會於個案中無論是考量其他業者的資費或其他技術之成本，基本上有著相當大的差異，根本無法通案適用，而通傳會在資費審議過程中，即便採取相互比較法，也並未釋明究竟採用哪些參考條件，這將使得非成本因素影響審議結果過鉅。

本判決反映出資費審議幾項問題。首先是會計正確性與資費審議目的之混淆。由於零售價格管制目的在於抑制市場失靈，並非檢討成本合理性，因此關於成本計算、價格係數之決定，皆於資費審議前透過其他行政程序已為決定，通傳會不該藉由資費審議程序對此事前已決定之事項再行爭執；其次是通傳會過度介入業者與消費者間服務契約之型態與服務模式之設定，在不影響資費實施公平性之下，倘若過度干涉契約之形成，恐逾越比例原則；最後，由於 price cap 制度已考量業者可獲取之合理利潤，通傳會屢以各種理由非難業者訂價過高，卻無具體標準可供依循，長期以觀有損主管機關之威信。

不過本審法院認為，無論是各項服務是否可獨立提供，或特定服務是否必須附掛於市內電話服務始得提供，皆屬於高度專業性之判斷與政策決定、宜交由通傳會處理，在此前提下，法院認為通傳會之判斷或決議，除非有恣意濫用及其他違法情事使得予以撤銷或變更以外，原則上均予以尊重⁵⁴。本文雖認同通傳會對電信資費在

⁵⁴ 行政院對於通傳會所為之行政處分，原則上展現出高度的尊重。參見孫德至、司徒嘉恆，「國

法定規範內容下得有全面審核之權限，然管制手段上仍應有所節制，畢竟事前的預測取代市場機制，仍可能造成無效率之結果，更何況該案當時所處理的是極具爭議的零售價格管制。

四、與資費實施事項有關之審議權限

倘若業者所提出之資費方案均按資費管理辦法 price cap 而設計，並向主管機關提出確實之成本分攤與資費計算方式、服務架構說明等，資費本身並無疑義，但對於未來資費之實施另設特定條件，以配合整體資費方案之實施，惟該特定條件卻遭主管機關認定恐損害消費者權益，要求業者需取消該條件後，其資費方案之核定方生效力。最高行政法院 100 年度判字第 1783 號（下稱 1783 號判決）即在處理主管機關能否就業者所提出資費方案以外之事項加以判斷之爭端。

（一）事實簡述及爭點整理

1. 判決事實與法院審理

中華電信（即上訴人）於 2009 年 6 月 15 日向通傳會陳報新增多項光世代網路業務，其中所爭議者係新增上傳與下載速率分為 20 百萬位元與 2 百萬位元（以下稱 20M/2M）之非固定制寬頻上網服務。上訴人計畫於該服務實施「下載傳輸總量限制」，即消費者在當月累積網路內容傳輸總量超過 200 十億位元（即 200GB），頻寬速率將調整為 10M/2M，次月一日再恢復為 20M/2M。通傳會審查後認為上訴人對 20M/2M 上網服務所設之傳輸總量限制，有違反網路中立性之虞；其次，上訴人光世代服務其他等級之頻寬速率，包括較高之 50M/3M、100M/5M，或較低之 10M/2M、3M/768K 等，皆無對消費者之傳輸總量有所限制；再者，上訴人目前並未提供消費者頻寬保證，亦即，消費者雖使用 20M/2M 之服務頻寬，但上訴人卻不保證消費者能夠持續使用該等頻寬速率。

通傳會認為上訴人不先考量提升骨幹網路頻寬，以配合消費者人數增長，卻要求消費者自我節制上網使用量，且上訴人僅對網路傳輸總量較高者進行限制，並未對傳輸總量較少之用戶提供相對之優惠措施。相較於其他寬頻速率（例如 50M/3M

等) 未有類似之限制，上訴人於系爭資費方案上所附加之傳輸總量限制，與電信法第 21 條關於電信事業應公平提供服務規定有違，亦與定型化契約條款應符合「平等互惠原則」不符。最後，若依上訴人陳報之資費方案，消費者當月達限制之下載傳輸總量時，上訴人即主動強制降低消費者之頻寬速率，此舉更易引發消費糾紛，徒增解決爭議之社會成本。通傳會並指出外國雖亦有採不同傳輸總量搭配不同費率之方式，惟國內外電信事業之服務條件及收費方式均有所不同，外國之網路使用環境與市場競爭狀況亦與台灣不同，無法一概而論。

最後通傳會按舊資費管理辦法第 12 條及第 9 條第 1 項規定，准予核定上訴人提出之服務資費，但限制上訴人不得以超過傳輸總量為條件調降用戶之頻寬速率。上訴人則對該處分之但書即前述傳輸總量限制並調降用戶頻寬速率之部分，提起訴願。經訴願決定駁回後，再提起本案行政訴訟；業經臺北高等行政法院駁回後⁵⁵，上訴人再向最高行政法院提起上訴。本案法院肯認通傳會之主張，判決上訴人敗訴。

2. 爭點整理

1783 號判決爭議屬於資費結構以外而與資費實施有關之事項，主要焦點在於舊資費管理辦法第 9 條之行政裁量空間，亦即資費審議之範圍是否及於資費方案以外之契約條件？範圍如何？涉及多種資費方案與不同實施條件時，主管機關僅能全部准許或全部否准，抑或可部分准許、部分否准？

按電信法第 26 條第 3 項所指「第一類電信事業資費之審核管理……及其他應遵行事項之管理辦法，由交通部訂定之。」係舊資費管理辦法第 1 條所揭示之授權母法，亦是該辦法第 8 條「不得違反電信法或公平交易法等相關法令規定」、第 9 條「若有損害消費者權益或不公平競爭之情事，本會得限期命其停止或改正其行為」主要依據；然而，該法授權主管機關所定之法規命令，屬於資費審查之細節事項；又參照電信法同條第 4 項「第一類電信事業之資費訂定，不得有妨礙公平競爭之交叉補貼……」中所指妨礙公平競爭僅指「交叉補貼」事項，由此二項規範內容觀之，是否足以授權主管機關制訂低位階之法規命令，以作為資費審議時一併審議有關公平交易法或其他關於消費者保護、不公平競爭之法源⁵⁶？

⁵⁵ 臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1654 號判決。

⁵⁶ 此種以低位階法規命令取得高位階法律管制權限之方式，恐有相當爭議，畢竟行政機關的「具體化規範」並不能等同於法律本身，因為行政命令是法律所拘束的對象，而非法律本身。前揭註

(二) 資費方案中各條件之可分性

1. 實施條件可分與資費實施之矛盾

本案爭點在於業者所陳報之資費內容，特別對於將來資費實施情形另設特定條件（如本案之下載傳輸總量限制）以配合整體資費方案實施，主管機關得否切割處分？若是，又應依何種標準切割，或可將行政處分區分為一部准許、一部否准之別，此種區分標準，係屬主管機關之行政裁量範圍，抑或有更為明確之事前標準供業者遵循？

按舊資費管理辦法第 9 條第 1 項，資費審議範圍包含資費調整及其促銷方案；此外，主管機關審議權限除具體價格之外，同條第 5 項規定對於影響消費者選擇之其他條件亦應一併審查⁵⁷，主管機關於此具裁量處分權限，原審法院更認為依據法定規範該權限係得以「全面審核」，亦即在業者陳報之資費內容係可分情況下，自得依各該部分分別核定，並非僅能為全部准許或全部否准之核定。

本案例中通傳會於主處分核定上訴人所提出之資費方案，附加「上訴人不得以月累積下載傳輸量之多寡調降用戶之下載傳輸速率」作為「停止條件」⁵⁸，命上訴人於實施該資費方案時不得有上述條件限制；然而，原審法院認為該處分並非附停止條件，更進一步認為網路服務資費與註記傳輸上限之限制條件應屬可分，通傳會得於服務資費本身以外之限制條件部分認為損及消費者權益予以否准，於法並無不合，而本審法院亦維持此見解。

53, 12。

⁵⁷ 舊第一類電信事業資費管理辦法第 9 條：「（第 1 項）第一類電信事業資費之調整及其促銷方案，至少應於實施日前七日，在媒體、電子網站及各營業場所公告，並報請本會備查。但第一類電信事業市場主導者之各項業務主要資費之調整及其促銷方案，應於預定實施日前 14 日報請本會核定，於核定文到次日在前述所定場所公告，並於公告日起 7 日後實施。（第 2 項）第一類電信事業市場主導者之各項業務促銷方案，其實施內容包含主要資費項目及非主要資費項目者，應依前項但書規定辦理……（第 5 項）第一類電信事業陳報或實施之資費及其促銷方案，若有損害消費者權益或是不公平競爭之情事，本會得限期命其停止或改正其行為。」

⁵⁸ 行政裁量是否可切割附帶條件，對此，國內行政法學界有認為僅有當行政機關做成裁量處分附加「負擔」之附款時，始需要求法律特別明文之授權，至於其他種類的附款，依照行政程序法第 93 條第 1 項規定，只要是裁量處分，即得添加之。參見陳敏，前揭註 45，514。甚至有學者認為只要是裁量處分，所有附款類型均可添加，審查焦點僅須置於該附款內容是否符合行政程序法第 94 條規定附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關連，以及其他不成文的行政法一般法律原則。參閱黃銘輝，「法治行政、正當程序與媒體所有權管制—借鏡美國管制經驗析論 NCC 對『旺旺入主三中』案處分之合法性與正當性」，法學新論，第 17 期，134-135 (2009)。

不過本文認為通傳會原處分與原審法院的闡釋會產生截然不同之效果：倘若上訴人不欲再行推動此費率方案，按通傳會原處分之意旨，有選擇是否成就該停止條件之空間；但原審法院則認為處分係屬可分，亦即所核准之資費方案不得含有傳輸總量限制，上訴人於未來實施該資費方案時恐將與原先規劃截然不同。

2.比例原則之考量

目前各類固網寬頻服務資費方案眾多，原則上消費者僅會選擇一種，因此不同速率等級上網服務之間具有排他性；但某速率等級之資費方案與實施條件是否可分，則非僅依表面文字得以判斷。業者所提之資費方案受電信法 price cap 管制，在此規範下業者在上限範圍內之價格設定便享有自主性，因此，主管機關審核資費方案重點應在於是否有違反 price cap 之事實。業者對於資費之設計自有其商業策略、成本與收益之考量，資費內所設各種條件亦存有連動性，由於電信服務種類繁多，特定服務之品質、技術等服務相關變數各有不同，通傳會既無法鉅細靡遺地制定各種網路管理參數作為審核基準，與其修正資費部分細節或條件而造成與業者原所估算成本落差過大，或許將所陳報之資費方案直接否准，可能是較好的方式。因此在個案處分上通傳會應考量比例原則，特別是其中的「必要性原則」⁵⁹，意即：當有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者，並避免過度干涉業者訂價之自主性。

本文認同本審法院認定通傳會就資費核定具有寬廣而全面之審議權限，且原審與本審法院亦指出資費方案條件具有可分性，參酌一般實體商品概念，將某特定速率等級之上網服務視為一項商品，若 NCC 不同意該服務中所設定之某特定條件，直接否准該資費方案即可，無須過度干涉業者對於服務之設定。

⁵⁹ 比例原則要求「方法」和「目的」間之均衡，通說認為比例原則在操作上應涵蓋「適合性」、「必要性」與「狹義比例性」等三個子原則，參見陳敏，前揭註 45，87-88；李震山，行政法導論，9 版，三民書局，292-295 (2012)。行政程序法第 7 條：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」基本上已將學理上各該子原則的規範內涵予以實證化。

（三）消費者權益與不公平競爭

1. 價格之高低與消費者權益

保障消費者利益的管制基礎源自舊資費管理辦法第 9 條第 5 項「第一類電信事業陳報或實施之資費及其促銷方案，若有損害消費者權益或不公平競爭之情事，本會得限期命其停止或改正其行為。」雖通傳會與本審法院皆認為所有管制均應具有通訊傳播基本法第 1 條所示之目的，包括保障消費者利益，惟本文認為資費管制既以 price cap 為基礎，業者對於利潤設定有了明確的界限，通傳會對於資費審議重點應限縮在成本資訊的正確性、會計結構是否符合法律要求等較為明確的事項上，只要成本資訊正確，經由公式計算所得之上限價格自然無庸質疑，對消費者權益亦難謂有侵害，如此要比操作「保障消費者利益」此一不確定法律概念要來得具說服力。

即便認為消費者權益屬於電信管制之核心，於上述兩案例中所謂「消費者權益」，僅僅著眼在條件的不公平、資訊不對稱，與計算消費者支付對價多寡，作為消費者權益是否受到侵害的主要論述。尤其在價格部分，除單純指責業者價格偏高外，幾無更為客觀的比較基準，對業者成本之合理性或營業之自主性亦無著墨，這自然是過去電信資費審議偏重零售價格管制所致。零售價格管制屬於高度管制，業者先受法規上 price cap 規範，復受通傳會對於資費內容細節之干涉，最後再以資費偏高對消費者權益有損為由逕行要求業者改正或停止，在行政處分上之比例原則顯有失衡。通訊傳播基本法第 1 條所定「保障消費者權益」與「促進通訊傳播健全發展」皆為立法目的，主管機關自應尋求更具平衡的執法態度，消費者權益並非僅只著眼於資費高低之短期利益，更應重視電信環境發展、先進優質之服務、與市場充分競爭之消費者長期利益⁶⁰。

2. 網路中立性

通傳會於本案處分中認為資費方案設定傳輸總量上限之條件，有違反網路中立性之虞、上訴人其他傳輸速率類型無類似限制、未提供用戶使用頻寬保證、易生消費糾紛等，與電信法第 21 條平等提供服務有違；原審及本審法院皆認同此項主張，

⁶⁰ 李淳，前揭註 8，183。

認為通傳會考量上述事項與管制目的—公平競爭與消費者權益等因素，具有合理實質之關連，並無違反不當連結之原則。

對此，本審法院認為所謂消費者權益保障，除指出系爭服務資費偏高外，另有「網路中立性」之爭議⁶¹。網路中立性概念源自於美國，主要探討網路服務業者對於連接網路之設備、網路上之應用服務與內容、網路各種資訊傳輸之優先權，不得有不合理之差別待遇⁶²，以及聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC）對寬頻服務是否有管轄權限⁶³，此概念在美國仍屬於高度爭議問題⁶⁴。2010年底 FCC 依據電信法授權制訂公布一套網路中立管制規則，從行為管制面向進行規範，強調網路管理之透明度（transparency）、禁止封鎖合法內容（no blocking）以及禁止不合理之差別待遇（no unreasonable discrimination）⁶⁵。該管制規則於 2014 年 1 月被聯邦上訴法院廢棄部分規定⁶⁶，而 FCC 則於 2015 年 2 月 26 日通過新的網路中

⁶¹ 關於網路中立性概念的詳細討論，參見葉志良、陳志宇，「網路中立性與我國寬頻政策之探討—由臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1654 號判決談起」，科技法學評論，第 9 卷第 1 期，101-149 (2012)。

⁶² 網路中立性支持者認為寬頻業者不得依應用與內容的種類、來源、目的地或其他相關資訊差別對待應用與內容，進而確保網際網路的創新。Tim Wu, “Network Neutrality, Broadband Discrimination,” 2 Journal of Telecommunications and High Technology Law, 141-175 (2003). 其他支持網路中立性的學者也認為，寬頻業者不得依應用與內容的種類、來源、目的地或其他相關資訊差別對待應用與內容，進而確保網際網路的創新。Barbara van Schewick, “Network Neutrality and Quality of Service: What a Non-Discrimination Rule Should Look Like,” 67 Stanford Law Review, 1, 9 (2015); Barbara van Schewick, Internet Architecture and Innovation, 1st ed., The MIT Press, 357, 359, 364-65 (2010).

⁶³ 2005 年美國聯邦最高法院 *Brand X* 案給予清楚指引，透過有線數據機提供寬頻上網之服務即屬「資訊服務」，一旦被認為資訊服務，就無須按電信事業方式管制。National Cable & Telecommunications Ass’n v. Brand X Internet Services, 545 U.S. 967, 974 (2005). 但最高法院仍未說明寬頻服務是否歸通訊法所管轄。

⁶⁴ 反對網路中立性論者認為，網路中立性原則禁止寬頻業者對封包、應用與內容提供者進行差別待遇，並不能解決寬頻網路集中於少數大型電信業者或有線電視業者的問題，允許寬頻業者得對其網路進行差異化（differentiation），反而可以符合使用者需求異質性（heterogeneity）日益增多的情況。See Christopher S. Yoo, “Beyond Network Neutrality,” 19 Harvard Journal of Law & Technology, 1, 9 (2005).

⁶⁵ FCC, *In re Preserving the Open Internet, Report and Order*, FCC 10-201, http://www.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2010/db1223/FCC-10-201A1.pdf, last visited on date: 2015/2/27.

⁶⁶ 2014 年 1 月哥倫比亞巡迴上訴法院認定網路中立法規並未有完整的法律授權，因此裁決維持部分規定、廢棄部分規定。Verizon v. FCC, 740 F.3d 623 (D.C. Cir. 2014). 有關本案判決之詳細分析，參見葉志良，「從歐美網路中立性法制發展談網路創新與管制意涵」，東海大學法學研究，第 46 期，170-175 (2015)。

立性法規⁶⁷。新法規公告後不到兩周，旋即遭到多家電信業者提起訴訟挑戰其正當性⁶⁸，後續發展值得加以關注⁶⁹。

雖有學者認為現有競爭法可處理網路中立性問題⁷⁰，但尚未見到對市場產生重大不公平競爭之案例。歐盟也注意到此一爭議，並規劃將此爭議置於競爭法層面探討，著重在歐盟電信法與競爭法是否能處理網路中立性所可能引發阻礙市場競爭之問題⁷¹，不過為因應諸多可能發生於電信業者、網路服務業者之間的各式差別待遇行為，歐盟於 2015 年 10 月通過網路中立性法案，強化電信指令中關於透明度與服務品質監督之規範，以促進市場資訊透明、加強市場競爭之手段，抑制業者違反網路中立性之行為⁷²。

⁶⁷ FCC, Protecting and Promoting the Open Internet, Report and Order on Remand, Declaratory Ruling, and Order, GN Docket No.14-28, FCC 15-24, <https://www.fcc.gov/article/fcc-15-24a1>, last visited on date: 2015/6/10. 新法規重新將寬頻服務拉回 Title II (電信服務) 管理，並指出這項法律的適用將可促進寬頻的投資，並透過一些法規豁免 (forbearance) 方式讓寬頻服務免受部分電信服務的管制。新法規提出三個明確規則 (Bright-Line Rules)，包括禁止阻擋 (no blocking)、禁止降速 (no throttling) 以及禁止付費優先權 (no paid prioritization)，其中已清楚地禁絕任何寬頻業者為讓特定內容、應用服務得以享有較好的傳輸環境而向 ICP 獲取額外費用的「快速道路」(fast lanes)。另外，對於寬頻業者立於守門員的角色，也明令禁止採取不合理的介入 (no unreasonable interference) 或對消費者或 ICP 造成不合理的利益 (no unreasonable disadvantage)，並增強 Verizon 法院所認同之透明性規範內涵 (enhanced transparency)。

⁶⁸ Tom Risen, "Telecom Lawsuits Aim to Kill FCC Net Neutrality: Will lawsuits once again kill FCC Internet rules in court?," U.S. News, <http://www.usnews.com/news/articles/2015/03/24/telecom-lawsuits-aim-to-kill-fcc-net-neutrality>, last visited on date: 2015/5/19; Brooks Boliek, "FCC net neutrality rules hit with new telecom lawsuits," Politico, <http://www.politico.com/story/2015/04/net-neutrality-lawsuit-ctia-116957.html>, last visited on date: 2015/5/19.

⁶⁹ 新網路中立性法規於 4 月 13 日刊載於聯邦政府公報 (Federal Register)，按規定刊載於公報後 60 天該聯邦法規即生效，亦即 6 月 12 日新法規生效。Jon Brodin, "Net neutrality rules published, lawsuit to overturn them immediately filed: After Federal Register publication, trade group for ISPs files suit," Law & Disorder/Civilization & Discontents, <http://arstechnica.com/tech-policy/2015/04/net-neutrality-rules-published-lawsuit-to-overturn-them-immediately-filed/>, last visited on date: 2015/6/10.

⁷⁰ Jonathan E. Nuechterlein, "Antitrust Oversight of an Antitrust Dispute: An Institutional Perspective on the Net Neutrality Debate," *7 Journal of Telecommunications and High Technology Law*, 19-66 (2009); Christopher S. Yoo, "Network Neutrality and the Economics of Congestion," *94 Georgetown Law Journal*, 1847-1908 (2006)。實則我國公平交易法對於網路中立性有指標性的規範：獨占事業無正當理由不得使交易相對人給予特別優惠 (第 9 條第 3 款) 以及事業無正當理由不得對他事業給予差別待遇之行為 (第 20 條第 2 款)。

⁷¹ 葉志良、陳志宇，前揭註 61，134。

⁷² 歐洲議會 (European Parliament) 於 2015 年 10 月 27 日採納執委會於同年 6 月底之提案，正式通過新的網路中立性法案，保障網路使用者可以利用公開網路及所有內容，而網路業者也必須提供高品質的連網服務，原則上不得提供付費優先的服務，但部分特定服務 (例如遠距醫療) 認為可提供較為快速的傳輸服務。不過，主張網路中立性論者認為此協議恐將對網路中立性創造法律漏洞。"European Parliament rejects amendments protecting net neutrality,"

電信法第 21 條雖有提及平等提供服務之原則，但嚴格來說，電信法並無網路中立性規範⁷³。管制者倘若承認「網路中立性」具備規範價值，則可能涉及通傳會與公平交易委員會之權限劃分。以目前可供操作的法規工具—即資費管理辦法加以觀察，可發現通傳會以此較為低位階之法規命令，將資費審議權限擴張至公平交易法或市場競爭範圍，使單純的資費審議得以擴大至業者之市場策略，甚至是對市場競爭之影響，恐將原屬於事後行為管制轉變為事前管制，如此可能使業者在資費制訂之外，受到更多、更高度的事前管制。在法規授權仍存有爭議的情況下，且對於網路中立性可能涉及的市場競爭問題，是否仍歸由通傳會進行專業判斷，抑或公平會尚有介入之空間，仍存有疑義，非本文篇幅所能處理，暫且不論。

（四）小結

按前述分析，通傳會對於受管制資費之界定與審理，具有相當寬廣且全面的審議權限，即便僅是資費實施之限制條件而非資費內容（價格）本身，本文仍認為通傳會有其審議權限。1783 號判決主要爭議在於對未來資費之實施另設特別條件，以配合整體資費方案之實施，但法院認為該設有特殊條件之資費，可能對消費者造成不平等。雖通傳會對資費方案附帶條件具有審議權限，但本文認為資費審議權限應判斷資費整體之合理性與否，不宜以行政裁量硬性切割該附帶條件，而分別予以准駁。

另外在不公平競爭與損害消費者權益上，通傳會以「與其他資費方案相較偏高」作為消費者權益受侵害之理由，另外，通傳會也認為不同等級的寬頻服務卻未必有設定傳輸量上限，此種條件對消費者顯失公平等等。1783 號判決法院認為對不同等

<http://www.theverge.com/2015/10/27/9619962/eu-net-neutrality-vote>, last visited on date: 2015/12/31.

⁷³ 以美國發展沿革來看，網路中立性要處理的問題主要是網路業者是否對網路上之應用服務與內容進行差別待遇，發生爭議的主體是網路業者和內容業者，但本案判決所爭議之傳輸量上限條件，是網路業者如何限制消費者使用量的問題，實質上根本與網路中立性無關；第二，即便所附加之傳輸量上限條件構成所謂「差別待遇行為」，實際上美國在操作網路中立性規範時，差別待遇其實是一項中性條件，即使於服務提供過程中有差別待遇行為出現，也須經過評估與審查，釐清差別待遇對市場及消費者係造成正面抑或負面影響；第三，通傳會以系爭資費方案附加傳輸量上限條件違反網路中立性作為行政處分理由之一時，將面對無法源依據之問題，倘若參酌歐美關於網路中立性之討論，美國 FCC 早於 2005 年即有明文（網路政策宣言），即便無直接法源，在執行處分上至少具備若干依據（例如 FCC 在 *Verizon* 案稱具有附屬管轄權）；在歐盟，則於新法通過後將具體落實於有關的行政措施當中。由於網路中立性於本案雖有「指示性」意涵，但原審與本審法院皆未深入探討，因此本文僅就網路中立性有關之電信法第 21 條討論之。

級訂價，卻僅有某一等級之費率訂有傳輸量上限，在訂價策略上由於難以比較資費方案間的利弊，對消費者可能產生不利影響。對此，本文贊同法院意見。

1783 號判決亦論及網路中立性的爭議。姑且不論服務條件當中設定傳輸量上限是否即違反網路中立性，由於網路中立性涉及不合理差別待遇，並非屬於絕對的不公平競爭或必然損及消費者權益，業者在網路管理策略上有时係基於正當理由，例如維護網路安全、增進網路運作效率，也有可能採取歧視性處理，例如獨厚自家服務、減緩競爭對手速度等，這些行為及影響並非從表面之服務條件可一望即知，須有詳細而完整的市場資訊始能知曉；然而，通傳會卻直接將違反網路中立性與消費者權益侵害劃上等號，似有過於武斷之虞。

實則網路中立性在歐美進入法規層面討論時，便已將「差別待遇行為」預想為一中性條件，業者即使有差別待遇行為，也須經過評估與審查，釐清差別待遇對市場及消費者係造成正面抑或負面影響。我國電信法第 21 條雖規定「電信事業應公平提供服務，除本法另有規定外，不得為差別處理」，但操作此規定時仍必須考慮是否有其他可能構成合理差別處理（reasonable discrimination）的情形，例如第一類電信事業主導業者，根據電信法第 26 條之一第 8 款規定，無正當理由不得對其他電信事業或用戶給予差別待遇，對於此一平等原則的處理，美國網路中立性法規有類似之規定⁷⁴；然而，通傳會於此案僅提出空泛的網路中立性概念，並於擴張電信法第 21 條「電信事業應公平提供服務、不得為差別待遇」解釋時，卻未能尋找此差別待遇是否存在「正當理由」⁷⁵，這正是美國制定網路中立性規範時所強調的重點所在，有論者更指出此種差別待遇（或差別取價）更能增進社會整體福祉⁷⁶，讓電信事業擺脫「笨水管」（dumb pipes）的既定印象⁷⁷。

由於 1783 號判決法院所處理的是零售價格管制，且對於不公平競爭或損害消費者權益之情事，仍屬於通傳會之審議權限範圍內，在其具有裁量處分權限的前提下，法院原則上對於通傳會的決定皆加以尊重。然而，本文認為資費審議在合法性判斷以外，仍應有合理性的判斷空間，當業者已考量各項成本後提出附加特定條件之資

⁷⁴ 2010 年 FCC 網路中立性法規有明確規定「禁止不合理差別待遇」，但 2014 年法院判決此原則失其效力；2015 年新法規則將此原則分成禁止降速（no throttling）以及禁止付費優先權（no paid prioritization）兩個明確原則。

⁷⁵ 參照行政程序法第 6 條：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」

⁷⁶ Christopher S. Yoo, *supra* note 64, 9.

⁷⁷ 葉志良，前揭註 66，254-255。

費方案時，倘若通傳會認為該條件並不妥適，可逕予否准該資費方案，無須過度干涉業者的商業決定。

五、管制重心朝向批發價格管制的法規修正

前述兩則判決，本文分別從與資費成本結構有關之審議權限以及與資費實施事項有關之審議權限提出分析，由於均屬與終端消費者有關之零售價格審議問題，也都涉及消費權益維護或不公平競爭，因此除非在個案判斷情境上屬於獨占或寡占市場，否則極易混淆資費管制之主要目的，實應回歸零售價格管制真實反映成本、電信事業應有調整價格之自由的原則⁷⁸；然而這種極具預測性質的零售價格管制，是一項需耗費龐大成本的管制工作，且對經營自由造成極大限制⁷⁹。

從這兩則判決分析可發現，管制機關經常涉入相當旁支末節的訂價策略上，同時也因主觀認定市場主導業者之資費偏高，要求在價格上限以外繼續壓低資費，短期來說消費者看似受惠於低價服務，卻經常導致新進業者在投入成本尚未有效回收前，又必須跟進因主管機關不當壓低市場主導者之零售價格，此完全忽視價格擠壓的結果，造成國內電信服務市場競爭效果無法有效形成。實則，零售價格管制應隨市場競爭的出現而逐步退居幕後⁸⁰。

由於電信事業的新技術與新服務推陳出新，為健全電信市場公平競爭環境、簡化資費審查程序以及賦予業者更大訂價彈性，以確保競爭同業基本之競爭條件並增進消費者福利，通傳會於 2013 年 2 月 7 日公告新修正的資費管理辦法⁸¹，將 price cap 適用對象調整為市場主導者之主要資費，並強化其應以批發價格（屬於主要資費項目）提供其他電信事業必要之電信服務義務等相關規定；另外也將主要資費項目修正（例如將網際網路上網費列入）⁸²，並將非市場主導者資費審議程序再行簡化；對

⁷⁸ 劉孔中，前揭註 11，324。

⁷⁹ 同上註，168。

⁸⁰ 由於數位匯流趨勢使然，為使產業主管機關與競爭法主管機關能步調一致執行相關事業產業規範，降低因不當管制介入而扭曲市場功能，公平會建議產業主管機關於規劃產業政策及執行管制措施時，應考量市場機制優先、符合目的性與比例性、科技中立以及層級化水平管制之一般管制原則。參見公平交易委員會對於數位匯流相關事業跨業經營行為之規範說明(2015)，說明三、(三)。

⁸¹ 參見國家通訊傳播委員會網站，「第一類電信事業資費管理辦法修正總說明」，www.ncc.gov.tw/chinese/files/12122/181_27309_121226_1.doc，最後瀏覽日期：2015/03/03。

⁸² 通傳會原於 2007 年 3 月 28 日以通傳營字第 09605037420 號公告將「第一類電信事業主導業者網際網路上網費」公告為主要資費項目，此次修正僅將行政命令移入行政法規當中。但對於行動電話網路之月租費及預付卡式 (prepaid card) 之通信費，因常作為國際評比及基本行動通信服務需要，

於批發價格調整涉及建立、變更或解除連線之費用併同檢討；對於網路互連其接續費之協商與通信費之處理，則依循電信事業網路互連管理辦法，以免再生適用上之疑義。換言之，非市場主導者的所有資費方案，以及市場主導者的「非主要資費」項目，皆不受 price cap 所規範，大幅縮減資費管制程度。新修正法規將管制重點放在批發價格上，確實落實由零售價格轉向中間產品之批發價格的管制重心。

電信服務類型與資費方案有非常多的組合方式，消費者也有眾多不同的需求，倘若市場集中度高，業者便缺乏誘因提供消費者有利之零售價格。然而僅憑藉零售價格管制，實不足以促進市場競爭，市場主導者在提升經營效率或提供更多元服務方面也較不積極。為改善此一情況，主管機關必須設計各種機制，引導市場主導者釋出其多餘資源以供新進業者使用，一方面可增進市場競爭，另一方面則促使市場主導者積極提升經營效率，例如在零售市場上令其有轉售義務（不得禁止其他業者將其取得之服務轉售給終端用戶），在批發市場亦應制定批發價格（要求市場主導者將剩餘產能批發給其他新進業者），使市場主導者無法利用上游市場之支配力，對新進業者造成價格擠壓之不公平競爭⁸³。

批發價格屬於促進市場競爭之管制手段，並非如零售價格直接管制業者與消費者間之契約交易，適當的批發價格管制，在於調整市場主導之既有業者新進業者間之競爭關係，既有業者投入龐大成本所造成之先期優勢，新進業者無論在基礎設施如何追趕，也難與既有業者相互競爭，有時反而造成重複投資之浪費、整體消費者福利之減損。既有業者在創新與跨業整合能力上或許不若新進業者有彈性、靈活，時常只能進行無效益之零售價格戰爭，而批發價格管制便是一個既競爭又合作之方式⁸⁴，藉由批發價格之設定，既有業者之投入仍有一定收益，可運用其基礎建設優勢在批發市場取得利潤，新進業者則可善用批發價格創造利潤空間，於零售市場創造更多元化的產品，符合多元消費者之需求。例如虛擬行動網路(Mobile Virtual Network Operator, MVNO)便是擁有實體建設之電信業者將設備出租於下游業者，下游業者不一定是專業的電信事業，例如台灣部分便利超商或賣場與電信業者合作⁸⁵，利用自身通路與服務門市之優勢，販售自有品牌之行動電話服務，結合自家商品之優惠折

故仍有維持管制之必要。同上註，9。

⁸³ 劉孔中，「批發價格管制」，月旦法學雜誌，第 184 期，158 (2010)。

⁸⁴ 同上註，175。

⁸⁵ 例如統一超商電信 7-Mobile、家樂福電信 Carrefour Telecom 等。

扣，創造出不同於傳統電信服務之商品型態。

不論舊資費管理辦法第 9 條之 2 抑或新辦法第 11 條⁸⁶，皆規定市場主導者應就其提供予其他電信事業之電信服務訂定批發價格，然而批發價格管制並非毫無疑義，特別是電信法本身規範上亦有欠缺⁸⁷，也因此導致通傳會對於業者間之商業談判爭議（例如網際網路數據互連，多以“IP Peering”稱之）無法有效介入。有鑑於此，為強化批發價格之管理，引導市場主導者將其過剩能量提供給其他新進業者使用，在零售階層規定有轉售義務，在批發階段有批發價制度⁸⁸。為符合授權明確性之要求，通傳會於 2013 年提出之電信法修正草案第 33 條第 4 項⁸⁹，正式將批發價格納入管制項目。

另上述電信法修正草案第 33 條第 6 項對於市場主導者之資費審議，規定：「第一類電信事業市場主導者之中間服務或顯無其他市場競爭者且為全體國民普遍需求之服務，其資費之訂定或調整違反法律強制或禁止規定，或濫用市場地位者，經主管機關限期命期修正，逾期未修正或修正後仍有違反者，主管機關得參考國際或國

⁸⁶ 舊第一類電信資費管理辦法第 9 條之 2 第 1 項：「第一類電信事業市場主導者就其提供予其他電信事業之電信服務，應訂定批發價格。」新辦法第 11 條第 1 項亦有相同規定。批發價之業務項目與適用對象，如下表：

批發價之業務項目	適用對象
1. 網際網路接取服務經營者與其用戶之介接電路（含市、長專線電路）	第一類電信事業、第二類電信事業
2. 網際網路接取服務經營者間之介接電路（含市、長專線電路）	經營網際網路接取服務之第一類電信事業、第二類電信事業
3. 第一類電信事業經營者間、第一類電信事業經營者與第二類電信事業經營者間之互連電路（含市、長專線電路）	第一類電信事業、第二類電信事業經營語音單純轉售服務及 E.164 用戶號碼網路電話服務之營業項目者
4. 市內用戶迴路、數位用戶迴路家族(xDSL)電路	固定通信業務經營者、網際網路服務經營者
5. 其他市內、長途數據電路	第一類電信事業、第二類電信事業
6. 網際網路互連頻寬	經營網際網路接取服務之第一類電信事業、第二類電信事業

⁸⁷ 劉孔中，前揭註 83，158-159。

⁸⁸ 劉孔中，前揭註 11，142。

⁸⁹ 通傳會函報行政院審查電信法修正草案（2013 年 4 月 16 日）第 33 條第 4 項：「第一類電信事業資費之審核管理、第一類電信市場主導者提供之中間服務項目、費率計算與適用對象、價格調整上限制之適用業務、資費項目與調整係數之訂定及其他應遵行事項之管理辦法，由主管機關定之。」

內類似服務之價格標準經聽證程序定之。」上開草案規定，主要是賦予通傳會對市場主導者未能配合修正其批發價格或無市場競爭之普遍性服務之資費，得透過聽證程序核定其資費之法定措施。依據國家通訊傳播委員會組織法第 10 條第 7 項規定，涉及民眾權益重大事項之行政處分，應召開聽證會。由於批發價格或無市場競爭之普遍需求服務之資費，例如上述我國 IP Peering 之批發價與免費互連條件之設定等⁹⁰，對電信業者與民眾權益而言實屬重大，通傳會依法有舉行聽證之義務。又，經由聽證程序所獲得的聽證紀錄，依照行政程序法第 108 條規定，原則上可供行政機關做成決定時之參考，例外於法律明定應依聽證紀錄作成處分時，該聽證紀錄具有拘束力⁹¹。由此可知，舉行聽證既未必妨礙行政的調查與效能，卻有助於民眾權益保護，故縱使我國其他資費管制未曾有舉行聽證的先例，通傳會對於批發價格或無市場競爭之價格，當資費訂定或調整如有違反法律強制或禁止規定，或濫用市場地位時，可積極採行聽證程序核定資費，特別是以台灣特殊的固網電信市場結構來說，此等以聽證紀錄做成處分的方式有其必要。

⁹⁰ 有關我國 IP Peering 相關爭議之分析，詳見葉志良，網際網路互連爭議解決的管制挑戰，國立交通大學科技法律研究所 2013 年第 17 屆全國科技法律研討會論文，507-546（2013）。

⁹¹ 參見湯德宗，行政程序法論：論正當行政程序，2 版，元照出版有限公司，114（2005）。

六、結論

電信法及其資費相關規範對於零售價格審議之內涵可分為三個層次：一、整體零售價格受 price cap 規範；二、對於零售資費內容之審議，包含資費方案之成本組成與攤分；三、資費之訂定不得有妨礙公平競爭之交叉補貼，不得違反電信法、公平交易法之規範⁹²，及不得有不公平競爭或損害消費者權益之情事。

第一層次依據電信法第 26 條規定資費管制採取 price cap，資費計算需依照法定公式與 X 值調整係數之規範，因此，業者定訂服務資費之自由空間受到一定之約束。第二層次為資費之成本組成與攤分之審議，須依據「第一類電信事業會計制度及會計處理準則」審議之，確認業者所提交之成本資訊符合電信法之會計要求，因此在資費審議之個案程序中，通傳會僅在於確認業者是否遵循會計手冊指示而編制財務報表、對於其中成本分攤是否合理，通傳會對於成本組成與成本分攤所擁有之裁量權即須加以限縮。第三層次為資費審議範圍，亦即電信法第 26 條規範範圍，與電信法第 19 條的區別在於，業者可能基於正確的成本組成，但因訂價策略不當，例如 1572 號判決按消費者身分差別訂價，可能構成對消費者不公平之事由，而在 1783 號判決中，對於不同等級訂價，卻僅有某一等級之費率訂有傳輸量上限，在訂價策略上由於難以比較資費方案間的利弊，對消費者亦可能產生不利。

依電信法第 26 條之字面意義，其授予通傳會之資費審議權限其實不大，即便通傳會於資費管理辦法中擴張審議權限，但針對單一業者之資費審議，畢竟不足讓通傳會於每一個案均得對整體市場狀況進行調查，並時時檢討資費實施對市場之影響，不過通傳會另有他法可達此目的，舉例而言，若中華電信欲新增某電信服務而向通傳會陳報資費時，其他業者經常須配合同時提報，避免通傳會習慣採行相互比較法，但卻因資訊不完整、不對稱而失之偏頗，容易造成單一業者所陳報資費個案極可能影響全體業者。過去零售價格管制偏離原始之管制目的，經常成為通傳會與業者相互喊價之場域。

本文二則判決所涉之行政處分，有相當比例的論理基礎在於維護消費者權益，該二判決部分指責中華電信資費偏高之主因，即在於通傳會不斷以「類似服務之價

⁹² 由於資費管制係通傳會依法執行事業限制競爭之規範，公平會原則上尊重通傳會之專業判斷與規管措施，惟若通傳會之措施或法令有妨礙競爭機能發揮或影響公平競爭時，公平會仍得依據公平法第 46 條規定決定法律適用之問題，自不待言。前揭註 31。

格」進行比較。所謂類似服務之價格比較，是不論業者、不同基礎技術、不同時間進入市場，僅單純比較資費之數字高低，如此欠缺明確性與可預見性⁹³之資費審議程序，已背離管制之正當性。更讓人擔心的是，行政法院對於通傳會之主張幾乎照單全收⁹⁴，或僅以「說理詳細、極具說服力」、「尊重主管機關專業」一語帶過，雖行政法院對攸關電信高度專業之判斷給予通傳會高度尊重，僅審查行政處分之合法性而不及於合目的性，在此前提下，如何於母法（電信法）與授權法規（資費管理辦法）上制定清楚的資費審議權限以及具可操作性之審議程序，實為本文最大之期望。

歷經近二十年之電信自由化後，過去零售價格管制一直是主管機關最重要的管制措施項目，業者自陳報資費方案乃至通過審議而實施，總須歷經漫長的等待時間。依本文分析，電信資費之制訂首應受到 price cap 規範，其基礎為電信服務所涉之成本組成與分攤，並考量市場狀況與利潤分配，易言之，資費審議程序大多僅確認業者之成本結構與分攤是否合乎會計準則之要求，而零售價格之制訂是否合乎價格上限，資費審議程序主要在審查這類客觀數據，按理其審議時程應可合理期待。此外，資費審議程序尚包含訂價是否違反消費者權益或有不公平競爭之情事，但以本文所觀察之兩判決，條件單純而能加以判別公平與否者，僅「差別訂價有不平等之虞」要件可供操作，其他諸如指責價格偏高、成本分攤不合理、違反網路中立等，要非缺乏客觀評斷標準、要非不屬資費審議程序所應處理、要非應經過深入市場研究方可確定其影響，但通傳會卻以此為指摘理由，顯示出通傳會在進行資費審議程序時，欠缺一套客觀、完整、明確、合乎比例原則之審議程序⁹⁵。

揆諸 2013 年新修正之資費管理辦法已然體現落實不對稱管制、以批發價格管制

⁹³ 「法律內容明確性、涵蓋『可預見性』、可量度性、可信賴性，是法治國立法原則中法安定性之基石」，參見李震山，前揭註 59，288。

⁹⁴ NCC 行政處分之訴願由行政院所管轄，參見國家通訊傳播委員會第 298 次委員會議討論事項第 1 案決議：「同意依業管單位所提配套措施，以辦理後續訴願案件移轉行政院訴願會事宜。」基本上行政院審理 NCC 之行政處分，通常展現出較高之「順從」（deference），但此順從現象係訴願機關功能不彰，抑或係原處分機關素質甚高所致，尚待進一步研究。參見孫德至、司徒嘉恆，前揭註 54，259-261。本文所研究之兩案，其與行政院訴願處理結果幾無二致，其主要理由仍係「尊重專業判斷」、「僅及合法性審查而不及於合目的性審查」。

⁹⁵ 完備健全的審議程序，方符合基本權利程序保障功能之要求，蓋資費審議與業者憲法上的營業自由息息相關。大法官釋字 488 號解釋即宣示：「法律規定之實體內容固不得違背憲法，其為實施實體內容之程序及提供適時之司法救濟途徑，亦應有合理規定，方符憲法維護基本權利之旨」。至於程序應如何設計方屬正當？或可參考大法官釋字第 639、663 號解釋以降所提出的判準：「除考量憲法有無特別規定及所涉基本權之種類外，尚須視案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合判斷而為認定」。

為中心、簡化資費審議程序等新興管制思維。另值得一提者，依通傳會所公布之電信法修正草案第 33 條第 6 項對於市場主導者之資費審議，讓主管機關針對批發價格或無市場競爭之價格，當資費訂定或調整如有違反法律強制或禁止規定，或濫用市場地位時，得以透過聽證程序逕予核定資費。本文認為該類資費訂定或調整，屬於涉及民眾權益重大事項之行政處分，通傳會可積極採行聽證程序以核定資費，這項規定或許可以解決長久以來台灣部分難以解決的爭議問題，特別當網路流量日益增高的今日，這項規定不僅有其必要，而且必須即時。當業者有明確可遵循之規則時，市場才可能朝向更健全的方向發展。

參考文獻

中文部分

- 日商野村總合研究所，行動網路成本模型及接續費研究後續擴充案期末報告書，國家通訊傳播委員會委託研究報告 (2011)。
- 王碧蓮、陳仁傑、羅山珊，「電信網路接取服務批發價格管制之理論與實務－兼論防止垂直價格擠壓之檢驗方法」，公平交易季刊，第 18 卷第 3 期 (2010)。
- 交通部電信總局，電信自由化工作小組議題及結論，交通部電信總局 (2001)。
- 吳庚，行政法之理論與實用，11 版，三民書局 (2010)。
- 李淳，「零售價格管制之探討」，月旦法學雜誌，第 186 期 (2010)。
- 李震山，行政法導論，9 版，三民書局 (2012)。
- 林三欽，「信賴保護原則概說」，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，初版，新學林出版社 (2008)。
- 林錫堯，「行政規則面面觀」，中華法學，第 15 期 (2013)。
- 孫德至、司徒嘉恆，「國家通訊傳播委員會訴願制度實證研究 (2007-2009 年)」，中研院法學期刊，第 10 期 (2012)。
- 國立台灣大學，電信會計制度建立研究期末報告，交通部電信總局委託研究報告 (1999)。
- 陳志民、陳和全、葉志良，管制型產業行為在競爭法抗辯之研究，公平交易委員會第 19 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文(2012)。
- 陳敏，行政法總論，7 版，新學林出版社 (2011)。
- 湯德宗，行政程序法論：論正當行政程序，2 版，元照出版有限公司 (2005)。
- 賀陳冉，以成本價開放管道與光纖，高雄大學 2009 年全國電信研討會論文 (2009)。
- 黃士洲，「電信資費係數調整公告的法律性質與行政救濟」，月旦法學雜誌，第 194 期 (2011)。
- 黃舒芃，「法律明確性原則的制度功能－評釋字第 702 號解釋對法律明確性原則之認定」，月旦裁判時報，第 17 期 (2012)。
- 黃瑞星，「FTTH 這回來真的嗎？」，電信技術與產業發展，台灣電信產業發展協會 (2006)。
- 黃銘輝，「法治行政、正當程序與媒體所有權管制－借鏡美國管制經驗析論 NCC 對『旺旺入主三中』案處分之合法性與正當性」，法學新論，第 17 期 (2009)。

葉志良，「從歐美網路中立性法制發展談網路創新與管制意涵」，東海大學法學研究，第 46 期 (2015)。

葉志良，網際網路互連爭議解決的管制挑戰，國立交通大學科技法律研究所 2013 年第 17 屆全國科技法律研討會論文 (2013)。

葉志良、陳志宇，「網路中立性與我國寬頻政策之探討－由臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1654 號判決談起」，科技法學評論，第 9 卷第 1 期 (2012)。

劉孔中，「批發價格管制」，月旦法學雜誌，第 184 期 (2010)。

劉孔中，「電信零售價格調整上限制之研究」，科技法學評論，第 4 卷第 2 期 (2007)。

劉孔中，「通訊傳播法－數位匯流、管制格新與法制國家」，台灣本土法學雜誌，2010 年 8 月號 (2010)。

蕭文生，「行政處分明確性之要求」，月旦法學雜誌，第 184 期 (2010)。

英文部分

Alexander, Ian & Irwin, Timothy, "Price Caps, Rate-of-Return Regulation, and the Cost of Capital," 87 Public Policy for the Private Sector (1996).

Benjamin, Stuard Minor et al., Telecommunications Law and Policy, 3rd ed., Carolina Academic Press (2013).

Buckley, John, Telecommunications Regulation, 1st ed., The Institute of Electrical Engineers (2003).

Buranabunyt, Nongluk & Peoples, James, "An Empirical Analysis of Incentive Regulation and the Allocation of Inputs in the US Telecommunications Industry," 41 Journal of Regulatory Economics (2011).

Clark, John M., "Toward a Concept of Workable Competition," 30 The American Economic Review (1940).

ITU, Telecommunications Regulation Handbook, 10th Anniversary ed. (2011).

Kahn, Alfred E., Economics of Regulation: Principles and Institutions (Vol.2), 1st ed., John Wiley & Sons Inc.(1971).

Kang, Jerry, Communications Law and Policy, 4th ed., Foundation Press (2012).

Kessides, Ioannis, Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition, 1st ed., World Bank Publications (2005).

Laffont, Jean-Jacques & Jean Tirole, Competition in Telecommunications, 1st ed., The MIT Press (2000).

- Liston, Catherine, “Price-Cap versus Rate-of-Return Regulation,” 5 Journal of Regulatory Economics (1993).
- Noam, Eli M. “Interconnection Practices,” in Cave, Martin E., Majumdar, Sumit K. & Vogelsang, Ingo eds., Handbook of Telecommunications Economics Vol. 1, 1st ed., Emerald Group Publishing (2002).
- Nuechterlein, Jonathan E. & Weiser, Philip J., Digital Crossroads: Telecommunications Law and Policy in the Internet Age, 2nd ed., The MIT Press (2013).
- Nuechterlein, Jonathan E., “Antitrust Oversight of an Antitrust Dispute: An Institutional Perspective on the Net Neutrality Debate,” 7 Journal of Telecommunications and High Technology Law (2009).
- Spulber, Daniel F. & Yoo, Christopher S., Networks in Telecommunications: Economics and Law, 1st ed., Cambridge University Press (2009).
- Van Schewick, Barbara, “Network Neutrality and Quality of Service: What a Non-Discrimination Rule Should Look Like,” 67 Stanford Law Review (2015).
- Van Schewick, Barbara, Internet Architecture and Innovation, 1st ed., The MIT Press (2010).
- Wu, Tim, “Network Neutrality, Broadband Discrimination,” 2 Journal of Telecommunications and High Technology Law (2003).
- Yoo, Christopher S., “Network Neutrality and the Economics of Congestion,” 94 Georgetown Law Journal (2006).
- Yoo, Christopher S., “Beyond Network Neutrality,” 19 Harvard Journal of Law & Technology (2005).

**On Reviewing the Power of the Telecommunications Tariff in Taiwan:
An Analysis of Two Cases of the Supreme Administrative Court**

Yeh, Chih-Liang *

Abstract

Following the liberalization of the telecommunications industry in Taiwan, many regulatory measures, including tariff regulations, have been adjusted when the industry has been faced with increased market competition. Currently, the regulator of Taiwan's telecommunications industry, the National Communications Commission (NCC), has adopted a "price-cap" regulation with economic incentives for telecommunications operators in the noncompetitive market who have reached the goal of production to enable them to maintain certain margins. This predictive regulation for retail prices should be phased out when market competition emerges, and be replaced by a wholesale price regulation which genuinely reflects the reality of market competition.

This article seeks to analyze two cases of the Supreme Administrative Court prior to the revisions to the Regulations Governing the Telecommunications Tariff (Tariff Rule) in 2011, and finds that the tariff reviewing procedure should focus on whether the cost breakdown structure and the apportioned costs are consistent with the requirements of the Accounting Guidelines enacted by the NCC, and should consider the objective figures of the market situation and distribution of profits. As to whether the pricing goes against the benefits of consumers or involves unfair competition, the NCC should present objective criteria or conduct a market survey to meet the requirements of the due procedure of law.

This article finds that the NCC has lacked an objective, clear and proportionate procedure in its review of the telecommunications tariff, and has exercised improper administrative discretion on the rate plans that operators applied for. In 2013 the NCC announced a new Tariff Rule, which applies the price-cap regulation only to the main tariff items of the operators with significant market power (SMP) and simplifies the review procedures. The outcome has been a gradual change in the regulatory goal from retail price

Date submitted: April 13, 2015

Date accepted: December 18, 2015

* Yeh, Chih-Liang, Assistant Professor, Innovation Center for Big Data and Digital Convergence and Department of Communications, Yuan Ze University; S.J.D., Maurer School of Law, Indiana University-Bloomington. Email: chyeh@saturn.yzu.edu.tw.

regulation to wholesale price regulation. The article argues that the NCC may actively adopt a hearing process to determine the rate plan that largely influences customers. When a tariff regulation focuses on market competition and there is a clear rule for operators to obey, the market will move in a healthier development direction.

Keywords: Telecommunications Tariff, Price-Cap Regulation, Retail Price Regulation, Wholesale Price Regulation, Differential Pricing, Network Neutrality.