

《公平交易季刊》  
第六卷第三期 (87/7) , pp.101-151  
◎行政院公平交易委員會

# 電信市場自由化之競爭政策與法律問題

劉紹樑\*

## 摘要

電信自由化與市場開放是我國政府近年來施政重點之一，也是世界潮流。民國八十一年行政院提出舊版電信法修正草案時，正值實施公平交易法。可惜當時之電信政策與電信法修正草案，不但與時代及世界潮流脫節，尙且完全不符合公平交易法所反映的競爭政策。

本文以亞太營運中心計畫以及「競爭政策為主，產業政策為輔」之理念，探討電信市場自由化之競爭政策與法律問題。作者先回顧國外電信市場自由化之經驗，如長途電話之競爭、AT&T之解體、歐盟電信自由化運動、自英國開始之電信事業民營化潮流，以及美國一九九六年電信法開放完全競爭等發展，繼而介紹我國推動「電信三法」之背景、癥結與政經環境。作者認為一九九六年通過電信三法，固然有助於市場開放，但未及加強競爭規範，為其美中之不足之處。

準此，本文對加強電信事業之競爭規範，提出深入之分析以及具體之建議，並於附錄以歐盟為例，簡介有關促進電信市場競爭規範之「歐盟網路互連指令」。詳

\* 本文作者現為理律法律事務所合夥律師暨東吳大學法研所副教授。作者感謝理律法律事務所「電信業務推動小組」同仁之支援，以及劉孔中教授與一位匿名審查者之意見，並自負文責。

言之，本文主張擴大市場之參與，如放寬電信法之外資比例。以及開放替代網路。本文亦主張以程序法落實實體法，強化主管機關職能；並應以競爭法落實電信法，以確保競爭秩序。

本文對修訂電信法及加強電信法規，提出許多具體之建議，如將促進競爭增列為立法目的之一，加強外資參與，重新探討第一類暨第二類電信事業之定義，將資費管制機制改為價格上限法，落實網路互連及設施共用之義務，縝密規劃普及服務機制，改採「不對稱管制」以促進有效競爭，規範電信事業間之聯合行為，建立電信事業會計制度，加強爭議解決之機制及行政調查權等等，對有線電視法之跨業及競爭設備使用限制亦建議刪除。

本文之結論認為應以競爭法深植電信法，並以公平法第四十六條第一項等規定，公平會「行業導正」之實務，以及主要工業先進國家電信法皆在強調競爭規範為例，說明以電信法及公平法形成兩階段之競爭秩序不但可行，且有必要。

## 壹、序言

電信自由化與市場開放是我國政府近年來施政重點之一，也是世界潮流。全世界電信市場與產業的規模迄今僅次於金融業，堪稱第二大產業，於二十一世紀初，電信產業甚至有可能躍升為舉世第一大產業。<sup>1</sup> 由於科技的快速發展，電信市場的進入障礙已逐漸降低；電信事業也逐漸褪除自然獨占的性質，而蛻變為適用競爭法則的事業；各國政府對於電信事業的管制，也逐漸跳脫公用事業與法定投資報酬率的管制模式，並進而容許多元之服務、價格與結盟。這些突破稱之為革命性之變革，亦不為過。<sup>2</sup> 以規範方式為例，澳洲與紐西蘭即已改以競爭法取代電信法；此外，在美國、加拿大、歐盟等電信制度較為先進的國家，也有將競爭法則大幅融入電信規範之趨勢。<sup>3</sup>

1 見 Economist (1997)，高凱聲 (1998)。

2 有關美國對電信管制規範之發展史，見 Kellogg, Thorne and Huber (1996), Huber (1997)。有關電信事業及自然獨佔事業之管制，見 Posner (1969), Brenner (1996)，及 Kennedy and Pastor (1996)。

3 有關各國電信管制及促進競爭之資料可謂汗牛充棟，請見後文之中英文參考文獻，許多資料皆可以網際網路在相關國家政府主管機關網路上查詢，這種方便性本身即

我國因為政治發展、公營體制、獨占市場、法規落伍、國際地位特殊、貿易出超所致壓力等諸多因素，遲至一九八〇年代中期才開始注意電信市場與產業發展之國際趨勢，更遲至一九九五年提出「發展台灣成為亞太營運中心計畫」（下稱「亞太營運中心計畫」）之後，才順利於一九九六年一月十六日完成電信法修正草案、交通部電信總局組織條例修正草案、制訂中華電信股份有限公司條例草案（合稱「電信三法」）的立法工作，初步奠定市場開放的法源與管制基礎。<sup>4</sup> 雖然在行政作業上不無瑕疵與爭議，於一九九七年開放各項行動通信業務之後，已首次形成民營電信服務事業之部門，也引進小幅但激烈的競爭，可見科技進步與市場開放必將促進消費者福利與產業升級。

在未來三年之內，固定網路市場即將開放。在引進市內、長途、國際等電信服務之有效競爭之後，我國電信服務市場面貌必全面改觀。然而，在改制的同時，如何確保競爭機制與交易秩序，實為政策面及法律面極其重要之課題。準此，本文擬就電信市場自由化與競爭政策之制訂，提出以下之分析。

## 貳、國外電信自由化之回顧與前瞻

電信市場雖因法規之區隔與障礙，形成國內市場，但是，由於國際、衛星通訊業務，一直是相當具備國際共通性質之產業，因此，國外電信市場之發展對吾人也有相當參考價值。國外電信自由化之主要趨勢大致如下：

第一、電信市場之發展及其規範模式實非自始即採取自然獨佔及公營事業之模式，而係美國於本世紀初期，因為美國電信電話公司（即是 AT&T ）之全面兼併，而發展出大型規模經濟所致。<sup>5</sup> 不過，在一九七〇年代至一九八〇年代，電信事業開始面臨競爭，首先是客戶終端設備（ customer premise equipment ，即 CPE ）市場之競爭加強，造成電信設備事業與電信服務事業有日益劃分之現象。同時，因美國地區之微波技術的引進，在長途電話市場方面， AT&T 逐漸面對 MCI 等業者之競爭。<sup>6</sup>

---

為電信發展之例證。

4 見劉紹樑（三），八十五年，黃旭男，七十九年， Liu (1998) 。

5 見 Huber (1997) 。

6 見 Krattenmaker (1997) 。

第二、AT&T在一九八〇年代初期結束與美國司法部纏訟多年之反托拉斯法爭訟。依照控訴與答辯雙方同意並經華府地區聯邦地方法院所認可之和解命令(consent decree，在該案中稱之為Modified Final Judgment)，該公司得以進入電腦及資訊市場，惟須解體並退出市內電話(local telephony)市場，另由區域電信控股公司(regional Bell holding companies，即RBOCs)專營，該公司則可保留長途電話市場之既有業務。這種法院主導並區隔市區內與長途、國際市場之開放方式，一直維持至一九九六年美國電信法修正為止。

第三、英國電信公司也在一九八〇年代之初期，配合執政黨之民營化政策，逐步釋出官股以加強其競爭力。由英國所帶動之公營事業民營化浪潮，也逐漸席捲歐洲以及亞洲地區：原來由郵電部官僚體系所屬之電信總局所經營電信事業，逐步經由公司化(corporatization)以及釋出官股之程序，蛻變為較不具備官方色彩而較具備競爭力之電信事業。在亞洲地區，若干國家如泰國與印尼，因為電信普及率(teledensity)不足，尚且借重民間參與公共建設(如興建、營運、移轉build-operate-transfer，即BOT)之方式，引進外國電信事業以獨資或合資之方式，參與電信建設。

第四、歐洲共同市場為因應電信市場的全球競爭以及共同市場之統合，於一九八〇年代也開始積極並持續地推動電信自由化之各項措施。其主要措施包括電信終端設備之自由化、電信服務市場開放競爭、衛星通信市場開放、有線電視之開放以及替代網路之提供、行動及個人通信業務開放等。<sup>7</sup>

第五、美國於一九九六年修正電信法，一方面容許各種電信事業(包括有線電視業者)從事交互競爭，以改變一九八〇年代初期AT&T和解一案以來，市場區隔以及有限競爭之局勢，另一方面也積極要求普及服務義務(universal service obligation)之落實。這種立法趨勢等於正面承認科技整合(technological convergence)與法律割裂(legal balkanization)是不能並存之趨勢，而且後者將限制前者之進步與消費者福利，終將致使資訊社會難以達成。<sup>8</sup>此外，世界貿

<sup>7</sup> 有關歐盟電信市場開放之狀況，見European Commission, Status Report on European Union Telecommunications Policy (update January 1998), DGXIII/A/1.

<sup>8</sup> 見Krattenmaker(1997)。

易組織也於一九九七年二月完成基本電信談判，並對競爭規範提出參考性原則（即 Reference Paper）。除少數會員國以經濟發展理由要求延期實施以外，歐洲聯盟（下稱歐盟）也於一九九八年一月開始於會員國之間，容許電信服務之完全競爭。由此可見，迄本世紀末電信市場之發展又回歸本世紀初期之競爭模式。

## 參、我國電信法之修正與電信自由化

我國在早期電信建設之普及程度與服務品質雖然尚可接受，但是電信自由化之步調相較於國際之發展，算是相當落後。我國電信制度係因循歐陸郵電部之制度而由國家獨占公營，在政治民主發展之初期，通信受制於相當程度之檢查，此外，因為軍事之需求，頻譜之指配一直受限於國防考慮，凡此種種因素，皆不利於電信市場之自由化。此外，因為對美貿易順差之壓力，在一九八〇年代中期又對舊電信總局之電話交換機採購，形成「三家三系統」之局勢，因此是高度獨佔、寡佔與垂直整合之市場。<sup>9</sup> 迄一九八〇年代末期，在法規上逐漸容許第二類電信業務（value-added network，即加值網路業務）之提供，可謂初步之自由化。這種局勢當然無法因應全球競爭以及電信用戶之要求，以行動電話業務為例，有上百萬客戶等待申請之市場現象，也算一種奇觀。因此在一九九〇年代中期必須提出電信三法草案，以促進電信自由化。

回顧電信三法制訂之過程，一方面吾人應該感到欣慰，畢竟法律通過之後，推動各項自由化措施才有妥適之依據；另一方面，吾人亦應記取推動電信三法之教訓與缺失，以便未來順利推動電信市場之競爭政策。以下即對電信法修正草案的推動背景、主要內容及代表意義略為分析。

### 一、立法背景

舊電信法於民國四十七年制訂，並於民國六十六年局部修正。交通部於民國七十年代中期開始研擬修正草案，行政院於八十一年四月十四日正式函請立法院修正。不過，這個版本因為是由具備獨佔地位之舊總局所草擬，在立場尷尬的情勢之下，所撰擬之條文十分欠缺自由化精神，不但未反映電信科技突飛猛進的現況並予因應，也不乏綁標、拖延性條文，以致在當時已積極規劃開放之民營電信業務，因

9 黃旭男，七十九年。

欠缺法源依據造成遲緩。因此，由於獨占公營與官僚化之電信事業所造成之特殊政商環境，從八十一年五月至八十五年一月六日這一段期間，先是遭受立法院交通委員會予以塵封數年，繼而計舉辦八次聯席審查會、二次公聽會、二次協調會議，在議場甚至出現數次由數千名電信工會會員強力抗爭之場面。中華電信公司條例草案係八十三年十二月十四日由行政院提出；舊總局條例為三十二年制訂，行政院於八十三年十二月十四日提案，皆係因應在野黨立法委員以及舊總局員工之要求而提出，遭遇與電信法修正草案亦同。<sup>10</sup>

綜而言之，電信三法之立法及修法過程可稱為延宕多年、版本多種、爭議不斷，甚至舊總局（即現今之中華電信公司）內部也是有多種意見，勞資雙方各有打算。即以一九九五年下旬密集協調、溝通及呈報之期間，其對象即包括總統府、行政院院秘書處、政務委員、科技顧問室、院三組、經建會、交通部、主計處、人事行政局、財政部國庫署、考試院、銓敘部、監察院、審計部、舊總局體制內電信工會、自主性電信工會、有線電視業者、一般工商界、學術界、消費者團體、輿論等單位與各界。行政院綜合各方意見，於八十四年十月透過執政黨黨籍立法委員所提出之電信三法再修正版，也於十二月至次年一月之多次協商之後，再做相當幅度之整理，並經由朝野協商，才趕在該次會期結束前，於八十五年一月十六日清晨三讀通過。<sup>11</sup>

## 二、第一類暨第二類電信事業之界定

電信法修正重點之一在於劃分國家作為電信監理者與國營電信事業經營者之角色（第三、三十條）。此外，對電信事業也參照日本電信法之界定，正式劃分為第一類與第二類電信事業，對於第二類電信事業之定義為所有第一類電信事業以外之事業，而不採原行政院版（即舊總局版）每六個月檢討修正其業務項目及範圍之規定，以落實低度管理之精神。對於第一類電信事業，舊總局版原擬條文為僅得由中華電信公司經營，也改為不受此限制。同時，依據亞太營運中心計畫對電信自由化、國際化之要求，另由行政院政策決定於中華電信公司成立五年後，全面開放電信事業之競爭，並在電信法修正通過之後，即先行開放行動通信業務，第一階段已

10 見立法院秘書處，法律案彙編專輯「電信法修正案」，陳堯、劉崇堅，八十一年。

11 有關電信產業（即電信服務業與設備業）之發展現況，見劉紹樑（一），八十七年。

於一九九七年完成。不過，未來科技之發展，將使第一類與第二類電信事業之區隔更為模糊，尤其是網路電話之發展與訂價以及各種寬頻互動電信服務，對未來管制工作、市場結構、乃至於競爭行為，皆為相當大之挑戰。<sup>12</sup>

### 三、外資比例

舊總局版電信法修正草案原僅容許國營中華電信公司獨佔第一類電信業務，原亦不允外資經營。不過，這種規定顯然與世界潮流不符，對我國爭取加入世界貿易組織及完成電信諮商之工作，也相當不利；禁止外資參與電信事業不利於引進新技術及經營理念，也不利於國際策略聯盟，因此甚至亦不符合舊總局（即中華電信公司）之利益。因此，行政院再修正版草案放寬其規定，將外資比例定為三分之一，但限制第一類電信事業董事長及董事、監察人過半數應為我國籍人士出任，經朝野協商於定案前，突然將外資比例上限改為五分之一，並即三讀通過（第十二條）。

### 四、平等接續

電信法修正草案對競爭規範略有規定，但不周延。本案進入朝野協商時，第三屆立法委員選舉結果已揭曉，形成實質上三黨不過半之情勢，對推動法案十分不利。迫於電信工會抗爭、前述政治壓力與市場開放時程之期限，行政院再修正版草案也並未對於競爭規範做大幅調整或加強。例如網路互連之問題，修正之電信法第十六條規定：第一類電信事業相互間，有一方要求與他方之網路接續時，他方不得拒絕；其接續之方式與費率計算等辦法，由新總局訂定之。不過，這種規定過於簡略，在一九九七年行動電話事業開始競爭之際，對於民營業者要求公營中華電信公司以合理接續費訂約，無法達成協議，新總局亦無法發揮公權力以促使中華電信公司予以配合。

### 五、交叉補貼

修正後之電信法第十九條規定：第一類電信事業兼營第二類電信事業不得交叉補貼。不過，此一規定只對第一類與第二類電信業務間之交叉補貼有所規定，對於

13 見經濟日報八十七年四月二十七日第二十五版有關美國聯邦通信委員會對國會提出網路訂價政策問題與分析報告之報導，Cordley, 1998，及 Harvard University Symposium on the Impact of Internet on Communications Policy。有關網際網路之經濟分析，見 McKnight and Bailey (1997)。

第一類電信事業之業務項目之間交互補貼，並未予以規範，沒有真正解決公平競爭之問題。而且第一類電信事業業務愈自由化，此一缺失即愈明顯，亟待未來修訂電信法時予以補正，並就電信事業適用公平交易法時，特別強調對不當訂價及差別待遇之管制，以爲彌補。

## 六、差別待遇

電信法於修正後加強對差別待遇之規範，第二十一條規定電信事業應公平提供服務，除電信法另有規定外，不得爲差別處理，這種原則性之規定對於加強公平競爭，有相當助益。不過，由於本條文的規定較不具彈性，因此是否可以主張因爲正當理由，所以予以差別處理，似乎仍待未來法令之解釋或修訂，至少電信法除第二十五條之緊急規定以外，並無其他得予差別處理之概括性明文規定，此一問題亦將因爲第一類電信業務逐步開放，以及價格逐漸自由化，而有更大的爭議空間，故亦爲未來修正或解釋電信法之一項重點。

## 七、普及服務基金

修正後之電信法第二十條規定：交通部得指定第一類電信事業，提供電話或數據通信或電信與數據通信之普及服務，以維護國民基本通信權益，並得要求第一類及第二類電信事業提繳一定比例金額，成立電信事業普及服務基金。本規定之目的不在競爭或效率，而在公平性，因此，其規定可能具備反競爭性，尤其是在提供普及服務者爲既存之獨占電信事業，而且是否的確有交叉補貼之虧損尙待確定的情形之下，其未來可能引發之爭議更大。

## 八、資費管制

價格自由化往往伴隨自由措施而來；修正後之電信法第二十六條對電信資費酌予自由化，就第一類電信事業之主要資費由總局核轉交通部核定；次要資費則由總局自行核定，而第二類電信事業之資費則由其自訂。不過，第一類電信資費之計算公式雖先由電信總局擬訂，但須報請交通部核轉行政院送請立法院審定。此一資費公式審定之規定，仍然因襲舊電信法之投資報酬率上下限定價公式，對於經營效率提昇具有負面的效果，且對生產要素之最適投入比例造成扭曲，經濟學界稱之爲 Averish-Johnson 效應（簡稱 A-J 效應）。因此，在繼續進行電信市場自由化之際，勢必要調整此一公式，以及電信法有關條文，以促進價格競爭之機制。

## 肆、開放電信固定網路所涉電信法增修問題

### 一、基本理念

交通部電信總局為順利推動電信固定網路業務開放事宜，於一九九八年一月正式成立「開放固定通信網路規劃小組」，以匯集產、官、學、研之意見，分為開放策略、競爭政策、以及工程技術三個分組進行討論，並可望於一九九八年底前，完成開放固定網路之法律作業。遊戲規則之確立，當然有助於市場之開放，而且該小組所建議推動之許多措施，勢必以修正電信法為前提，否則不能符合依法行政之法治要求。以下即就個人對於與開放策略及競爭政策有關之電信及其他有關法令增修之議題，提出分析。首先，本人認為電信法之競爭機制應予以加強，而大致之方向為：一、放寬外資比例之上限，擴大市場參與。二、以競爭法落實電信法，確保交易秩序。<sup>13</sup>三、以程序法落實實體法，強化機關職能。四、鼓勵多元化電信服務，創造服務契機。

為因應固定網路市場之開放，電信法及其他有關法律應配合增修，其目的一方面固在透過市場競爭機制，提升經營績效與服務品質，並降低資費水準；另一方面則是防止市場機制受到人為因素之影響產生扭曲，反而造成不公平競爭之現象。因此，促進有效競爭，進而增進公共福利，應是未來增修電信法之主軸。準此，電信法第一條之立法目的應明文增列促進競爭之立法目的。此外，各國在開放電信市場之際，都以加強電信法中競爭規範為其重點，而並非只著重競法對電信事業之適用。因此，本文認為在電信自由化之初期，加強電信法中競爭規範之制訂與執行，或許比對於電信事業直接適用公平交易法等競爭規範，更為重要。

依目前電信法第十二條之規定，第一類電信事業之外資上限為百分之二十，且主管機關認為此一比例限制包括外人間接投資。相較於世界主要國家之立法例，此項限制似過於嚴格。因此，為因應我國加入WTO之入會談判，並配合亞太營運中心運作之需要，實有適度放寬第一類電信事業外資比例上限之必要。此外，為於自由化初期營造公平競爭之環境，應明確訂定公平競爭之規則，如掠奪性定價、聯合

13 舉例而言，電信市場內掠奪性定價之行為 (predatory pricing) 是否存在及如何規範，即為落實競爭法之一例，見 Miller (1997) 之論見。

行為、交叉補貼、或不正當杯葛或拒絕交易行為等不公平競爭行為，均應於電信法中予以規範，以確保交易秩序。

同理，對於既有業者之特定行為，亦宜比照先進國家之立法例，訂定專章確立其公平競爭之義務，諸如既有業者負有網路互連之義務，平等接續之義務，營運行為變更之公告義務，以合理條件共用設施之義務，以及其他公平交易之義務，俾以競爭法落實電信法，防止不公平競爭。

又為避免市場機制之扭曲，主管機關應採行適當之監督及管理措施。而在規範之層面上，諸如確立分離會計原則，以避免不當之交叉補貼；關於網路互連之接續費用、設施共用之費用分攤、普及服務之成本核算等，應要求既有業者對其主張之成本負舉證責任；賦予主管機關行政調查權，以強化主管機關執法之效能；創設事前協議規範與事後爭議處理機制，以有效維持交易秩序，均應於電信法中明定。經由程序法上之正義，方能落實實體法上之規範，而建立完善之電信監理制度，強化主管機關之職能，尤為其中之關鍵。

任何電信政策之擬訂，不應妨礙新科技之發展與提供。藉由新科技之引進，提供多元化電信服務，方能帶動國內電信產業之整體發展。準此，除在電信法中應預留新種業務發展之空間外，其他法律亦應配合修正，以利替代網路之發展。例如國際網路電話之發展，挑戰電信事業之分類；專用電信網路與公共電信網路之互連，亦涉及電信法及其他法律之規範；有線電視與電信跨業經營，更涉及有線電視法之修正，凡此，均應於開放固定網路市場之際一併檢討，在政策上似應鼓勵多元化之電信服務，以創造更寬廣之服務契機。

## 二、立法目的

為配合交通部於其「電信自由化政策白皮書」中所揭示之電信自由化、開放電信市場自由競爭等政策方針，爰建議於第一條明訂本法促進競爭之意旨，並配合增訂其他鼓勵競爭之具體條文。依據經濟原理，完全競爭致市場機制能使資源達到最適配置與消費者剩餘極大化之境界，故建立並維護有效之市場競爭，本為增進公共福利之利器。電信服務事業已因科技之進步，而逐漸蛻變為相當具有競爭性之產業。準此，建議電信法第一條修正條文為：「為健全電信發展，增進公共福利，促進市場競爭，保障通信安全及維護使用者權益，特別制定本法；本法未規定者，依

其他法律之規定。」

### 三、外資比例之限制

爲因應中美世界貿易組織諮詢所達成協議，並配合我國亞太營運中心計畫之需要，以及借重外資參與以增進市場競爭之強度，本人建議修正現行電信法第十二條條文第三項有關外國投資第一類電信事業及中華電信股份有限公司限制之規定。<sup>14</sup>。準此，外國人直接持有第一類電信事業之股份總數不得超過百分之二十（或三十）。外國人直接及間接持有第一類電信事業之股份總數應低於百分之六十（或五十）。外國人直接及間接持有中華電信股份有限公司之股份總數，則維持不得超過百分之二十。此外，並於第二項規定前項所稱外國人，包括外國自然人及外國法人。外國法人依其所據以成立之法律定其國籍。外國人直接持有，係依外國人投資第一類電信事業之股權比例計算。換言之，投資第一類電信事業之本國法人股東，其外國人持有其股份或出資額應計入第一類電信事業之外國人持有股份總數。外國人間接持有股份之計算，依本國法人占第一類電信事業之持股比例乘以外國人占該本國法人之持股或出資額比例計算。

此外，現行條文對董事長、董事及監察人之國籍限制係對應於目前對外國投資第一類電信事業股份總數不得超過百分之二十之限制而規範。於放寬外國人投資比例限制後，外國人直接或間接持有第一類電信之股份既接近半數（依前述二十及六十之比例）或超過半數（依前述三十及五十之比例），配合此一開放措施，董事長、董事及監察人之國籍亦宜依股權結構比例而調整。準此，董事長及過半數以上之董事、監察人亦可能由外國人充任，從而國籍之限制似無必要，否則可能爲吸引國際專業人士之限制，反而對促進競爭與國提升電信事業之國際競爭力並無助益，故宜將原國籍限制取消，以貫澈落實開放及促進競爭之意旨。

現行條文第三項建議修正爲外國直接持有股份總數不得超過百分之二十（或三十），合計外國人直接及間接持有之股份總數建議應低於百分之六十（或五十），兩者皆爲經貿諮詢過程所討論之比例上限，前者尚且爲目前之結論。不過，百分之六十之比例較高，是否符合憲法第一百四十四條之規定，尙待澄清。該條規定

14 見 American Institute in Taiwan (1998)，及交通部電信總局，「電信外資比例限制之協商」說帖，八十七年三月。

為公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則，但經法律許可者，得由國民經營之。此處之國民是否即可認定為限制外資總持股比例不得過半，似乎尚有解釋之空間。不過，此一條文之解釋，勢必引起相當政治性之爭議。因此，如改採直持股百分之三十，間接持股百分之五十之上限，比較易於避免前述爭議。而且，此一上限因側重於直接持股之比例，較易於增加競爭強度，不失為可深入考慮之建議。

外國人直接及間接持有中華電信股份有限公司之股份總數，不得超過百分之二十，此一建議亦為中美經貿諮商之初步結論。中華電信公司目前為國營事業。從目前政治現實之角度觀察，似乎難以接受外資過半之上限。再以該公司電信工會目前強勢運作反民營化之情勢，對於其外資比例之上限，似乎不宜調整。不過，吾人亦應認外資比例之限制其實不利於電信事業以換股等方式，從事國際策略聯盟。在自由化之過程中，中華電信公司的業績必然會受到衝擊。因此，如何促進其競爭力，轉投資於國外市場，乃為長期必然之策略規畫。準此，未來似乎亦可嘗試在百分之五十範圍之內，改訂較高之外資比例。<sup>15</sup>

其實，民營公用事業監督條例第十六條僅規定對外資與外債參與民營公用事業得予限制，並未硬性要求必須限制。以往對外資之比例，實務上訂為三分之一，近年已放寬為不得過半。<sup>16</sup>因此，從長期角度而言，對外資比例之限制；可以採取較寬鬆的態度。對於「國民」之解釋，可認為只要求已於本國註冊成立之公司經營，即可符合其規定，如此才能促進競爭，引進新種電信科技。

#### 四、第一類電信事業與第二類電信事業之界定

現行電信法第十一條所稱第一類電信事業，其原意應係指提供以設施為基礎（*facilities-based*）之電信服務之電信事業，亦即經營者本身投資設置基本交換與傳輸之電信機線設備，以提供基本電信服務（*basic telecommunication services*）；而第二類電信事業其原意應係指提供非以設施為基礎（*non-facili-*

15 目前亞洲國家在世界貿易組織有關電信市場談判之承諾，對外資比例接採角寬鬆之立場，甚至有對新進業者完全不設任何外資比例限制者，以促進競爭，見 Henderson (1997), Bank of America (1996)。

16 見行政院八十六年七月二十九日台八十六經第 30410 號函對民營發電業外資比例放寬至二分之一，並要求檢討將該條例「不合時宜之條款以刪除或修訂」，並見劉紹樸(二)，八十七年。

ties based ) 之電信服務之電信事業，亦即經營者本身並未設置基本交換與傳輸之電信機線設備，而向第一類電信事業租用專線以提供基本電信轉售服務及加值網路服務。如依此方式予以分類，將與歐、美先進國家對於電信事業分類之精神大致相符。準此，電信法第十一條對第一類電信事業之定義，應改為指經營公眾電信網路或替代網路提供電信服務之事業。

此外，稱第一類電信事業者，依現行條文之規定，係以設置電信機線設備，提供電信服務之事業，為規範之對象。準此，第一類電信事業服務之內涵，同時包括興建（Build）及營運（Operate）二者。按設置電信機線設備者與經營公眾電信網路者，理論上非不可分，在電信市場開放後，設置電信機線設備之業者，乃至設置替代網路之業者，亦非不能將其所設置電信設施之全部或一部，供他人經營公眾電信網路或類似公眾電信網路之電信服務。因此，規範之對象，應側重於經營（Operate）公眾電信網路（public telecommunications network）之事業。爰參考歐盟有關之規定，建議將第一類電信事業之定義，修正為「經營公眾電信網路或替代網路提供電信服務之事業」。為配合此項修正，在體例上宜於電信法第二條之定義規定，增列「公眾電信網路」及「電信網路設備」之定義，又為區別「電信機線設備」與「電信設備」，爰建議將「電信機線設備」再修正為「電信網路設備」。

至於第一類電信事業之定義修正後，關於第一類電信事業之規範，亦應視其係經營「公眾電信網路」或「替代網路」提供電信服務而有不同。按隨者科技之發展，設置專用電信之事業或經營有線電視之事業，皆有可能將其所設置之電信設施，供他人經營公眾電信網路或類似公眾電信網路之電信服務。對於經營「替代網路」提供電信服務之事業，應如何加以規範，以利替代網路之發展，亦值重視。同理，未來對第一類電信事業之業務範圍應不以行政院公告為要件，以免形成實質進入市場障礙，並可加強行政效率。

## 五、替代網路之規範

第一類電信事業經營業者，為建置其網路輒須進行網路建設，如於政策上認容甚或強制渠等對電信網路建設予以重複建置，勢必造成社會資源浪費，<sup>17</sup> 而且在

17 將電信事業定位為公用事業之一種理由是一般人民不能忍受大舉開挖馬路。有關鋪

市場開發之初期，如加強網路之提供，勢必有助於促進競爭。因此，本次固定網路開放之際，產、官、學、研界已有共識，擬同時開放以替代網路經營電路出租業務之執照，故宜允許非以電信事業為主要業務之事業、團體或機構，如專用電信業者（如台鐵、台電等公司），或有線電視業者，已建置全國性或地區性網路者，應容許其以已有之網路基本建設，依本法規定提供電信服務，爰建議於電信法第二條增訂一款以定義替代網路：並明定該網路指非以電信服務為主要業務之政府機關、公私機構、團體或國民所設置，供其本身業務使用之電信或網路，轉供其本身或他人經營相同或類似於公衆電信網路之電信服務所形成之網路。<sup>18</sup>

## 六、資費之訂定及調整管制方式

由各國電信法令政策及我國電信白皮書之宣示可見，電信事業之資費管制應由「報酬率上下限管制法」，轉而採取「價格調整上限管制法」，亦即改採以具節樽成本誘因之價格管制方式 (incentive regulation) 予以訂價。<sup>19</sup> 另為於資費管制上落實電信自由化之目標，應僅對主要資費上限及定期調整公式採取嚴格之核定程序，對於非主要資費否則可不予管制，以符合加強行政效率與提升競爭力之要求。為因應電信事業之時效要求，核定之程序應由目前電信總局擬訂，報請交通部核轉行政院送請立法院審定之程序，改為由行政院審定即可。另外，建議對主要業者及非主要業者採取不同之管制方式與程序，須先經核定後實施之資費，應限於第一類電信事業主要業者之主要資費，其餘資費皆應採報備制。<sup>20</sup>

各國開放電信業務時，皆將資費管制視作營造公平競爭環境之必要措施，而其注重之點包括「成本導向」、「成本會計制度」、「資費調整」等。我國電信法及相關法令於制訂關於資費上限、調整公式、業者申請核備之內容等規範時，亦宜參

---

設電信管線之法令，見立法院公報第八十七卷第十期第五十七頁以下有關「電信線路設置維護遷移及租桿掛線規則」等法規之審查。

18 此外，因為未來若干持有電信替代網路者為公營事業，如容許其出租電路，有助其進行民營化，從公共政策之角度亦值得鼓勵。

19 見 Sappington and Weisman ( 1996 )，陳堯、劉崇堅，八十一年。

20 有關電信資費公式及成本之認定，以及與交叉補貼相關之問題，見施俊吉，八十七年四月。

考各國立法例，納入前述概念。<sup>21</sup> 同理，吾人建議設立「電信資費諮詢委員會」以供相關產、官、學代表就資費核定及電信事業資費之相關公式提出意見。此諮詢委員會之設立依據，得依交通部電信總局組織條例第十二條之規定於電信總局下設置，另外依照民營公用事業監督條例之精神，亦應如此處理。

主管機關固然應負監督管理之責，以確保電信法規之充分執行，然為促進公平競爭，於執法上可能必須依個案採取不對稱管制 (asymmetrical regulation)，對於較不具顯著市場力之電信業者予以較寬鬆之管制，甚或不予管制，以鼓勵新業者投入電信市場，並節樽行政監理之成本。<sup>22</sup> 這種觀念在美國與加拿大電信法及管制實務上稱之為主管機關對於管制之自我抑制 (regulatory forbearance)，與公平交易法學所反映之「捉大放小」精神也大致若合符節。這種作法在美國聯邦通信委員會之管理實務已經行之有年，雖然在一九九四年曾遭聯邦最高法院質疑，但是於一九九六年美國電信法大幅修正時，已明確予以法源。

詳言之，美國於其一九九六年電信法第 401 條規範主管機關於有下列情形之一者，對某一特定電信業者或電信服務，於特定一地理範圍內，得決定不適用電信相關規範：

- (1) 電信規範之執行，非為確保有關電信計費、業務、分類或監督上之公正合理，或防止不公平或不合理差別待遇所必要；
- (2) 電信規範之執行非為保護消費者所必要；
- (3) 不適用電信規範係符合大眾之利益；
- (4) 倘主管機關決定某些電信規範之不適用有助公平競爭，則該不適用即為符合大眾利益。

21 參考歐盟 Status Report on European Union Telecommunications Policy" (January, 1998), II.F. The effect of competition on tariffs；及 European Parliament Resolution of 20 April 1993 on the Commission Communication "Towards cost orientation and the adjustment of pricing structures -- Telecommunications tariffs in the Community" (A3-0117/93; OJC 150/37, 31.05.1993)。

22 見 Miller (1997)。

準此，爰建議電信法第二十六條修正條文略以：「第一類電信事業之主要資費上限及定期調整公式由電信總局擬訂，報請交通部核轉行政院審定之；變更時亦同。第一類電信事業主要業者之主要資費，主要業者非於預定實施前三個月報請電信總局核定不得實施；變更時亦同。第一類電信事業主要業者之次要資費及非主要業者之資費，由該業者於實施前向電信總局報備。電信總局依第一項擬訂主要資費上限或定期調整公式前，或依第二項核定主要業者之主要資費前，應先諮詢電信資費諮詢委員會之意見。」

## 七、網路互連之義務

電信法第十六條現行條文規定：「第一類電信事業相互間，有一方要求與他方之網路接續時，他方不得拒絕；其接續之方式及費率計算等辦法，由電信總局訂定之。」不過，交通部電信總局所制訂之行動通信網路接續管理辦法之規定並不夠嚴謹，也未落實。<sup>23</sup> 依照前述之歐盟等規定，網路互連為維護電信市場競爭機制極其重要之一環，故網路互連應於技術許可情形下，以公開、效率為原則，於合理時間內提供相同品質之互連服務，使其他電信業者得接續至公眾電信網路及公眾電信服務。美國一九九六年電信法案第 251 條第 (a) 及 (b) 項規定電信業者及所有地區交換電信業者之基本義務，其中包括：

- (1) 網路互連之義務；
- (2) 不得設置不合標準之網路規格或功能之義務；
- (3) 不得禁止或不合理限制轉售電信服務之義務；
- (4) 提供號碼可攜性之義務；
- (5) 平等接續之義務；
- (6) 提供路權之義務；
- (7) 制定反映實際成本之互連費用之義務。

為促進公平競爭，電信自由化國家，諸如歐盟、美國、英國、新加坡、澳洲等

<sup>23</sup> 據悉六家民營行動通信網路業者曾於八十六年八月初，聯名具函交通部蔡前部長，希望交通部本諸促進競爭、提升電信服務品質之自由化原則，訂定行動通信業者與固定網路接續費之收取項目、標準及方式，並建請先裁定暫行費率，待中華電信公司相關成本數字公開透明之後，再以多退少補之方式公平分擔。

皆主張採用具前瞻性之長期平均增置成本 FL LRAIC (forward-looking long run average incremental cost) 為接續費用之計費原則，例如歐盟網路互連指令第七條即揭示此項原則，依該條授權歐盟執委會於一九九八年一月八日訂定之網路互連接續費建議書草案，對 FL LRAIC 亦有詳細規範。由於 FL LRAIC 對成本之計算著重於前瞻性，比依歷史成本會計原則計算成本，更具經濟效應，故建議採用該原則作為接續費用之計費原則。<sup>24</sup>

網路互連之協議極易引起爭議，如何處理以維護交易秩序與競爭機制，亦為電信法令之重點。<sup>25</sup> 我國行動通信網路管理辦法第十九條規定電信事業應於他方提出網路接續要求時，儘速進行網路接續之協商事宜，並於開始協商之日起三個月內達成協議，如不能達成協議，任何一方均得以書面向電信總局申請調處，電信總局應於三個月內調處之。此一調處之規定是否有法律依據，是否有效，以及是否具有強制力，不問從法理或實務皆甚有疑問，有參考國外立法例加強之必要。<sup>26</sup>

準此，建議參照外國立法例，尤其是歐盟及美國之相關電信法規，修正電信法第十六條之條文，其大致原則為：(一)第一類電信事業相互間，有一方要求與他方之網路接續時，他方不得拒絕；(二)接續之方式應合理、公開、透明化、充分細分化、無歧視差別待遇、採客觀性標準且依比例原則訂定之；(三)網路互連資訊之使用應僅限於特定目的；(四)接續費率應以前瞻性長期平均增置成本 FL LRAIC (forward-looking long run average incremental costs) 為計費原則；(五)電信事業應負網路互連協商之義務，倘於一定期間內，業者未能完成協商並訂定網路互連協議內容，主管機關得依業者要求或依其裁量權介入協商程序或交付強制仲裁；(六)有關網

24 見 Allison and Thomas (1996)。

25 劉崇堅、莊懿妃，八十七年。

26 美國一九九六年電信法案第 252 條對協商程序規定之主要原則如下：(1)由業者自行協商網路互連協議。(2)於任何時點，任一業者可要求主管機關介入協調業者間之歧異。(3)於既有業者收到協商請求後一百三十五日至一百六十日間，若未能完成協商並訂明協議內容，任一方當事人得向主管機關就任何未決事項請求強制仲裁。歐盟網路互連指令第九條第三項對協商程序亦有類似之規定。為避免業者（尤其是既有業者或主要業者）以不合理之條件或不合作之方式阻礙協商程序之進行，建議參酌外國立法例，賦予主管機關於必要時監督、參與協商程序之權利。

路互連之協商程序與網路互連協議之範圍及內容，由主管機關另訂之；(七)違者處以行政罰。

### 九、設施共用之義務

我國現行電信法令未明文規定電信設備之共用原則，公平交易法似乎除結合管制 (merger control) 之外，對於結構性管制及強制作為義務執行之機制，似乎也並未予規範。但鑑於電子通訊為必要民生事業，且電信資源有限（如有形之土地及無形之頻波），「共用」概念仍體現於電信法內，如電信法第四十八條第二項即規定電信業者應「和諧有效共用」頻率。

又查電信法第十六條規定係業者接續權之法源，關於接續權之實質意義，應指業者得以合理、經濟之代價與其他業者的網路接續，設施共用恰可彰顯接續權之實質意義，蓋如業者共用同一電信設施（如建物、管線、機房空間等）時，其間網路之相互接續更可符合經濟效益。

從行政法與憲法的角度觀察，以及分析電信法第三章第一節「土地之取得及使用」各條之規定，可知在地小人稠的台灣，電信設備常須透過徵收人民不動產或防礙其使用收益之方式始得完成裝設。此種課以人民特別忍受義務之現象，不僅是人民憲法上財產權之限制，亦為整體社會資源之消耗。故為保障人民財產權及降低社會成本計，電信設備之裝置應以效率及經濟性為優先考量，而設施共用原則能避免數家業者個別架設設備之重覆浪費，適足達到此要求。且行政法上比例原則亦要求國家對人民基本權利之限制應以侵害最小之必要方式為之，而設施共用正足以避免人民財產受重複而無謂的侵害，電信法第三十七條第二項對於鋪設線路時對林木之砍伐，亦有類似之明文規定，故可知設施共用在理念可解為係法律上之要求，而非僅政策上之取捨。

以促進市場競爭之立場觀察，鑑於我國電信市場現況係處於由獨占市場開放為自由競爭之過渡時期，故可預期原獨占業者將於新市場中具有相當市場力量；且新進電信業者縱已開始鋪設網路，距離完成恐仍有相當時程，如能容許新進業者與既有業者共用其既存之設施，亦有利市場競爭之導入，此一理念與前述替代網路以及電路出租執照之問題其實性質相同。故為創造並維持有效之市場競爭，爰建議修法授權交通部得依職權要求原獨占業者，將其於獨占階段時建置之硬體設備提供予新

進業者使用，實質降低新進業者跨入電信市場之門檻，俾利市場競爭之達成。

再者，自公平原則及使用者付費原則的觀點切入，凡使用他人電信設施，本應補償他人建置設施之成本；至於業者共用既有基本設施應如何負擔成本之計算，基於電信建設之耐久性與競爭政策之角度以言，按長期觀點之長期平均增置成本方式予以計算應屬合理。由於設施共用原則在執行上顯需業界密集協商，爰建議主管機關發揮指導監督之功能，訂定相關辦法，並輔導業者間之協商，以確保因執行設施共用原則而生之紛爭能減至最低程度。

準此，建議於電信法內明訂相關法源，以作為主管機關就設施共用議題作整體規劃之依據。其條文大致可規定如下：「第一類電信事業提供電信服務所使用或設置之土地、基地、交換機房及電信設備，應於合理經濟之範圍內與他電信事業共用，其方式由電信總局監督各電信事業協商之。交通部得要求主要業者提供前項應共用之物與非主要業者共用。非主要業者使用主要業者提供共用之物，應補償其建置成本。前項補償金額之計算，應以長期平均增置成本為基礎；成本補償及共用辦法由交通部訂定之。」

## 十、普及服務

綜觀外國立法例，可知非所有第一類及第二類電信業者均應分攤，應考量是否重複徵收之公平性及徵收成本問題。普及服務基金（其實並非預算法上非營業循環性基金，而是一種因公法關係所產生之私法人間交互計算之機制），係針對普及服務淨成本，依業者使用話務量多寡或營業額大小之相對比例來分攤提繳，為確保此一機制不致於影響公平競爭，故建議修法明定。

為促進電信普及服務提供之效率及維持業者間之公平競爭，電信普及服務淨成本、應本於公開化、透明化之原則，並以最有效率業者之成本資料為標準，由提供普及服務業者負舉證之責。普及服務成本應為普及服務提供者因提供普及服務所生之普及服務淨成本，即為可避免成本扣除棄置營收（或稱機會營收）後之金額，各項普及服務項目之成本及營收應依下列原則計算之：

- (一) 提供各項普及服務之成本及營收，應以最有效率業者之標準為計算基礎而非以實際成本為準。
- (二) 公用電話普及服務、社會公益電話服務及不經濟地區之基本電話服務之淨成本計

算，應在最有效率的標準下明確訂定計算公式。

(三)可避免成本指普及服務供者未提供普及服務時，可避免或節省之成本。可避免成本採長期觀念，即固定成本與變動成本均可置換變動，且避免成本無法移往他用。

(四)可避免成本應排除高階主管、企劃、會計、稽核、法務、公關及其它相關共同管理（overhead）費用，基本上可避免成本含下列數項目：可避免之用戶擷取網路（customer access network）成本、可避免之接線及拆線成本、可避免之交換及傳輸成本、可避免之營運成本，僅指與用戶數或營業額相關之營運成本、可避免之維修費用、查詢及服務費用、帳務及收費成本、可避免之共同管理（overhead）費用、棄置營收（指普及服務提供者不提供普及服務時，其營業收入之損失，亦稱機會營收）。棄置營收含所有與普及服務受惠方與公眾電信網路（PSTN）通信所引申的營收，去話與來話的營收均應包括在內。依此原則，棄置營收至少應含來話去話之主要資費、次要資費、及網路互連之相關營收，亦應包含向一般住家用戶及商業用戶收取之下列營收：用戶線之接線與遷移費、線路租金、設備租金、呼叫管理服務費、資訊服務費、與提供標準電話線相關之其他服務費、國際來去話接駁費、不同業者之用戶間之接取、交換與傳輸、公用電話費等。

不經濟地區基本電話服務之淨成本計算公式亦為計算普及服務基金之重點。不經濟地區之認定與公平交易法第十條對獨佔事業之公告亦有異曲同工之處，因為兩者皆涉及經濟分許認定，並且必須不時調整更新。<sup>27</sup> 當某地區或用戶之普及服務淨成本大於零時，該地區用戶稱為非經濟區或用戶。電信總局應自行或委託獨立第三者研究適合我國電信網路與人文地理環境之成本計算模型，以為判定非經濟區或用戶之標準。為期提供普及服務業者所申報之普及服務淨成本之可靠性，以確定普及服務之效率，明定應經立場超然獨立之會計師簽證，並由普及服務基金管理委員會核定後公告於交通部公報。普及服務淨成本之透明化及公開化，係普及服務是否公平、有效率之關鍵所在，故其申報及公告制度宜另訂辦法管理之。綜前所述，電

27 促進產業升級條亦有類似規定，以鼓勵對後進地區進行投資。

信法第二十條對電信事業普及服務基金之現行條文可予修正。<sup>28</sup>

## 十一、主要業者之定義及規範

根據「不對稱管制」之概念，電信法除訂定公平競爭之基本規範外，另應就有能力影響市場之「主要業者」加以特別之規範。例如各國對「市場主導業者」(dominant carriers)或「具顯著市場力之業者」(carriers with significant market power)皆有特別之規範，其目的在營造公平競爭之環境。據此，建議將「顯著市場力」定義為：於特定營業項目上及該業者所持執照之授權營業區域內，該業者具有顯著影響價格或排除競爭之能力。目前電信法修正草案可能將市場主導者稱之為「主要業者」，並於資費管制一事上分別主要業者與非主要業者，已如前述。惟參考各國之立法例，除對主要業者之資費訂定及調整有所規範外，對主要業者之其他特定行為亦有特別規定。故建議於電信法修正案第二條中對「主要業者」作一般定義，並於資費管制、營運行為等事項上針對主要業者訂定特別規範。

此外，吾人建議以「顯著市場力」定義「主要業者」，例如，受推定具有顯著市場力且未有反證者，或雖未受推定但經主管機關裁量認定具有顯著市場力者，即為主要業者。而「顯著市場力」則以營業項目、執照授權之營業區域、影響價格或排除競爭之能力、市場占有率等要件加以明確定義。在營業項目方面，建議以電信市場／業務範圍為基準，並可審酌以已開放或擬於近期開放之行動通信網路、市內固定通信網路、長途固定通信網路、國際固定通信網路、電路出租等各項業務，作為釐定各項業務範圍之參考依據，

28 其修正之大致文字如下：「為增進國民基本通信權益，交通部得指定第一類電信事業提供電話或數據通信或電話與數據通信之普及服務。為達前項普及服務目的，第一類電信事業及經交通部指定之第二類電信事業，應提繳一定比例金額，成立電信事業普及服務基金。提供普及服務之電信事業得申請補助提供普及服務淨成本，其補助費用由前項基金支出。本法所稱提供各項普及服務之淨成本，謂可避免成本與棄置營收之差。提供普及服務淨成本應由提供普及服務之電信業者，以最有效率業者之成本標準為基礎申報之。前項普及服務淨成本之申報，應經會計師簽證，並由普及服務基金管理委員會核定後定期公告於交通部公報。自公告之日起滿三個月無人異議或異議不成立視為確定。電信事業普及服務淨成本之申報及電信事業普及服務基金之分攤、提繳、運用及管理辦法，由交通部訂定之。」

判斷某電信業者是否具有顯著影響價格或排除競爭之能力時，建議以市場占有率為推定之標準，即業者之營業額於該特定市場中超過主管機關所定一定比例者，推定具顯著市場能力。在市場占有率方面，參考歐盟之規定以 25% 之市場占有率為推定標準。另，依公平交易法施行細則第四條之規定，獨占事業之認定標準包括（一）事業在特定市場之占有率達二分之一；（二）事業在特定市場之占有率達三分之二；（三）事業在特定市場之占有率達四分之三。故以市場占有率四分之一作為主要業者之推定標準，與公平交易法所揭示之精神，亦有其一貫性。且法律上之推定，得以反證推翻之，故如業者舉證證明其非屬主要業者，主管機關亦非不可另作裁量。準此，建議修正電信法第二條條文，增列條文大致如下：「本法用詞定義如下：…… 主要業者：指依營業項目並於特許或許可營業區域內，經主管機關認定具有顯著市場力之電信事業。（6）顯著市場力：指電信事業具顯著影響價格或排除競爭之能力。市場占有率超過主管機關所定一定比例者，推定具顯著市場力。」

至於主要業者競爭行為規範，電信法現行條文規定有限。參考各國之立法例，除對主要業者之資費訂定及調整有所規範外，對主要業者之其他特定行為亦有規範。例如：美國一九九六年電信法案第 251(c) 項對既有業者（*incumbent operators*）之下列特定行為加以規範：

- (一)協商之義務；
- (二)平等接續之義務；
- (三)不搭售服務之義務；
- (四)批發費率不得高於零售費率之義務；
- (五)不得以不合理條件限制轉售之義務；
- (六)營運規章變更時之公告義務；
- (七)以合理條件共用設施之義務等。

因此，除適用於所有業者之公平競爭規範外，爰參考各國法令，建議修訂電信法及相關管理規則，並就主要業者之資費訂定與變更暨營運行為，加以必要之規範，其原則大致為主要業者應遵守下列規定：（一）對其他電信事業之協商請求不得拒絕；（二）與其他電信事業互連接續之費率、品質、技術標準與規範與其他條件均應平等合理並予公開，且不得低於給予經營類似業務之自營電信事業之條件；（三）網路功

能與服務應予細分，不得要求互連接續之其他電信事業就其不須使用之網路功能或服務支付費用；(四)與其他電信事業互連接續之協商程序及協議內容應予公開；(五)對要求提供服務之其他電信事業，應公平提供服務，並不得搭售；(六)對其他電信事業之批發費率不得高於其零售費率；(七)不得以不正當條件，限制與其交易之其他電信事業之事業活動；(八)應以合理條件與其他電信事業共用其設施。

同理，對於主要業者營運條件之公告，亦宜修正電信法第二十七條現行條文，規定第一類電信事業主要業者之營運行為有影響其他電信事業者，雖非前項之服務有關條件，仍應報請電信總局核准後公告實施；變更時亦同。參考各國之立法例，除對主要業者之資費訂定及調整有所規範外，對主要業者之其他特定行為亦有規範。例如，美國一九九六年電信法案第 251(c) 項對既有業者 (*incumbent operators*) 之規範包括：營運行為變更之公告義務，特別是當該變更事項影響使用其設施或與之互連之其他電信事業。我國電信法第二十七條第一項僅就要求第一類電信事業就其服務有關之條件，訂定營業規章並報請核准。對於非屬與服務有關之條件，則無要求。建議就主要業者之營運行為科予特別之核准公告義務，且以是否影響其他電信業者為標準。

## 十二、不對稱管制

我國電信服務原由國家或國營事業提供，為因應全球電信市場開放之風潮及加入世界貿易組織之要求，乃自民國七十六年起逐步開放各相關電信市場，並計畫於民國九十年開放固定網路通信業務。惟囿於過去之發展軌跡，市場開放初期之競爭狀況，如無政府刻意扶植新進業者以維持市場有效競爭之機制，中華電信的獨占地位勢將繼續存在，或仍由其繼續主控電信市場，則我國電信產業恐空有開放之名，而無競爭之實。準此，爰建議參酌美國一九九六年電信法第 401 規定之「不對稱管制」規範機制，賦予行政機關於監督業者競爭行為時，對非主要業者得較寬鬆對待之行政裁量權；即以行政力量調整市場之競爭狀況，扶植新進業者之市場地位，俾利實質競爭之促進。

「不對稱管制」之目的既在於扶植市場力量薄弱之新進業者，自應限於非主要業者始得申請豁免受具體競爭行為規範之拘束。行政豁免係為原則規範之例外規定，故應使請求豁免人負舉證責任，證明其確具受豁免之資格。為避免決定作成之

延宕造成市場實質競爭機制之失靈，應訂定決定作成之期限。而行政豁免之決定，性質上類屬授益處分，原得為附款之限制，且行政豁免之決定係為矯正我國電信市場昔為獨占之特殊狀況而設，如許可期限屆至時市場競爭仍未達相當程度，而非主要業者仍有受特別保護之必要，當許非主要業者申請延展之。至於延展之申請程序應比照原申請許可之程序。如電信市場已有實質之競爭程度，非主要業者不再有受特別保護之必要，交通部即應停止行政干預，以減少外部因素，使市場機制得充分而獨立地運作。行政豁免之目的在於促進市場之實質競爭，而公平交易委員會為國內競爭法之主管機關，故交通部決定作成前，應先與公平交易委員會會商，且為符合行政程序之正當性及透明化原則，應充分說明決定作成之理由。<sup>29</sup>

29 準此，建議修正電信法並增列第五十五之二條至第五十五之九，其條文大致如下：

「第五十五條之二

交通部依本法規定行使職權，如有左列情形之一，得依非主要業者之請求，於其請求範圍內，對該業者免除本法特定條文一部或全部之適用：

一、對非主要業者適用該條文非屬維護電信服務使用者權益之必要。

二、對非主要業者適用該條文非屬增進公共福利之必要。

三、對非主要業者不適用該條文有益於電信產業之整體發展及市場競爭。

四、對非主要業者不適用該條文符合國家整體經濟與公共利益。」

「第五十五之三條

前條請求應由非主要業者以書面載明請求免除適用之條文，向交通部為之，並應提出確有前條各款情形之一存在之相當證據。」

「第五十五之四條

交通部收到前條之請求後，應於三十日內以書面向請求人通知許可或拒絕請求之決定，必要時得延長三十日，但以一次為限。」

「第五十五之五條

交通部為前條之許可時，得附加條件、限制或負擔。

許可應附期限，其期限不得逾三年；原請求之非主要業者如有正當理由，得於期限期滿前三個月內，向交通部申請延展；其延展期限每次不得逾三年。

申請前項延展，準用第五十五之二條及第五十五之三條規定。」

「第五十五之六條

免除適用之請求經許可後，如因許可事由消滅、市場競爭情況變更或有其他重大情事，交通部得撤銷許可或變更許可範圍。」

### 十三、電信業者間聯合行爲之規範

雖然，電信法第十五條第三款對第一類電信事業間結構上結合行爲設有行政監督之規範，以防市場競爭之程度因其結合行爲而受負面影響，但是，卻未對事業間非結構上之結合行爲設有類似規定，因此，如何妥為規範此一問題，甚值深思。

公平交易法雖以禁止聯合行爲為原則，但禁止之行為主體以有競爭關係之事業為限，如電信業事業之間並無競爭關係，是否適用該法即有疑義。此外，對於具有競爭關係之電信業者之間，適用公平交易法第十四條，是否有該當該條但書七款之情事，仍有商榷之餘地。主要原因係公平交易法該條之規定並無概括條款，以致在適用上一直造成相當之困擾，而此一問題因為電信事業網路互連等互動情形更為普遍，而更為凸顯。鑑於電信業務之多元化，如主要業者挾其於一特定市場區隔內之市場力量，與非具有競爭關係之他電信業者為跨業（業務別）策略結盟，則仍應為市場力量之不當使用，爰建議於電信法增訂第四款修正條文：「第一類電信事業有下列情形之一者，應先經交通部核准：…… 主要業者以契約、協議或其他方式，與提供不同項目電信服務而不具競爭關係之他電信事業，就電信服務之提供或限制服務、技術、產品、設備、交易對象及地區等事業活動達成合意。」

### 十四、會計分離原則

鑑於盈虧之計算，乃至於成本之認定，皆繫於電信會計制度之建立，故建議電信法第十九條修正條文如下：「第一類電信事業或第一類電信事業兼營第二類事業，應依產品服務別分別計算收入、成本及盈虧，不得交叉補貼。申請經營第一類電信事業者，其會計制度之訂定，應依電信事業會計作業處理準則辦理之。前項電信事業會計作業處理準則，由交通部訂定之。」

#### 「第五十五之七條

交通部許可免除適用之請求，應對許可、條件、限制或負擔及有關處分，設置專簿，予以登記，供利害關係人查閱，並刊載政府公報。」

#### 「第五十五之八條

交通部作成拒絕或許可之決定，應先徵詢公平交易委員會之意見。」

#### 「第五十五之九條

交通部拒絕免除適用之請求，應敘明理由，並將前條公平交易委員會之意見，作成摘要，與決定書一併通知請求人，並刊載政府公報。」

詳言之，電信業分離會計之目的，在於確定提供內部服務，係與提供外部服務相似之條件來進行，收入與成本分攤及歸屬方法之可靠性，並防止不同電信事業間之交叉補貼，造成不公平競爭。因此，第一類電信事業或第一類電信事業兼營第二類電信事業應依提供不同產品及服務之活動別，分別計算收入、成本及盈虧，以杜絕交叉補貼造成不公平競爭之情事。為落實分離會計原則及目的，應要求持照者建立執行分離會計原則之會計制度，以作為網路互連之接續費用、設施共用之費用分攤、普及服務之成本核算等之依據，並利監督及管理。

為利電信業者之會計制度符合分離會計之原則且具備一致性及比較性之標準，建議由交通部參考下列原則訂立電信業會計作業處理準則，以利遵循。<sup>30</sup> 分離會計之主要原則在於建立因果關係，亦即所有收入與成本應歸屬或分配至引起該成本或收入之各項活動，其步驟有三：一、選擇活動別：此處活動別即一般成本分攤之「成本標的」，乃指用以彙集並區分成本之作業活動。活動別之適當選擇，對於分離會計所欲達成目標之成敗，具有關鍵作用。亦可進一步細分至以產品服務活動為基礎，如僅就事業別而言，至少應區分下列四種：區域網路事業別：應包括所有網路系統中客戶導向之部分，例如線路卡（line cards）及（ports located at concentrators and / or exchange）。中心網路事業別：除了區域網路事業別以外之所有其他之網路系統部份。零售事業別：包括所有銷售電話服務予最終使用者（end-users）之活動均屬之。例如線路出租、付費電話、目錄功能資訊之提供等。其他事業別：包括諸如客戶所使用申信設備之出租、維修，以及其他非與電信直接有關之各項活動，均屬之。

會計分離原則第二重點為選擇並彙集與各項活動有關之成本及收入及分攤基礎。此一步驟即彙集所有各項活動所產生之成本為一成本匯總（Cost Pool），或累積各項活動所產生之收入，選擇並建立一因果關係為分攤之基礎。依照成本之類別及其分攤基礎，可分為：一、直接成本及直接可歸屬成本（此類成本可透過公司記錄、明細帳及總分類帳直接追溯或確認應歸屬於何種活動，無需透過分攤程序），二、間接可歸屬成本（此類成本無法透過公司記錄，明細帳及總分類帳直接追溯或

30 吾人可參考歐盟方面所委託之研究，見Arthur Andersen（1997）。

確認應歸屬於何種活動，但可建立成本與各項活動之因果關係，將此類成本分攤於各活動。所謂因果關係之分攤基礎，包括使用時間之長短（如機器之折舊費用），員工人數之多寡（如薪資）等）。三、不可歸屬之成本（此類成本與各項活動之因果關係不易建立，惟為達成分攤目的，常見之分攤基礎有三：即總收入比例法（Gross Revenue Method）、淨收入比例法（Net Revenue Method）、可歸屬成本比例法（Attributed Cost Method）三種）。

電信會計制度之第三個重點為資金成本之計算原則。詳言之，一個產品之成本應包括淨投資（包括非流動資產與營運資金）之融資成本。負債成本係指各種形式債務所產生之實際利息成本。自有資金之成本係指股東在一特定風險下，於報告期間願意投入資本所要求的最低報酬。此報酬乃按股東資本之帳面價值計算。遞延所得稅應自資金成本中扣除，因為遞延所得稅沒有相關成本。負債成本與自有資金之成本應依據與各產品相關之淨投資歸屬至各產品。第一類電信事業或第一類電信事業兼營第二類電信事業必須說明針對決定資金成本之比率採用何種預估方法。第一類電信事業或第一類電信事業兼營第二類電信事業必須連同季報，一併提出如何計算來決定資金成本之比率。

會計原則第四個重點為探求該收入係因何種活動或那些活動所產生，亦即建立收入與各項活動間之因果關係，以做為歸屬收入之基礎，以下是常見之歸屬標準。一、線路出租收入：應歸屬於零售事業別之收入。二、網路互連收入：應歸屬於中心網路事業別之收入。三、設備出租收入：應歸屬於其他事業別之收入。四、話費收入：應歸屬於零售事業別之收入。由此可知，收入係以其產生之活動別來歸屬。

建立電信事業會計制度的第五個重點為落實財務會計制度。以往因為公營電信制度，所以適用政府會計、審計制度。而民營電信業務出現之後，勢必應將此制度逐漸調整為商業會計制度。否則不僅對於公營業者網路互連成本計算等問題不認定，如對民營電信業者要求配合政府會計審計制度既無必要，亦不合理。因此，未來應注意預算法及審計法現之配合，以確定建設以民營精神為出發點之電信會計制度可以落實。

## 十五、電信事業間之爭議解決程序

電信法現行條文對於爭議解決並無強有力之規定，在目前也未見電信主管機關

對於中華電信與行動通信業者，以行政法規程序解決歧見。為避免未來固定網路通信市場開放以後，發生爭議而無法有效處理，以致影響交易秩序及消費者福利，建議增訂電信法有關條文。<sup>31</sup> 關於電信主管機關爭議處理之權限與爭議解決處理機

31 建議增訂電信法條文：「凡左列事項與本法所定其他事項所生之爭議，由電信總局電信評議委員會評議之：

- 一、電信事業間權益之爭議。
- 二、電信事業與電信設備業者間權益之爭議。
- 三、電信事業與客戶間權益之爭議。
- 四、無線電頻率規定、分配及指配之爭議。
- 五、電信事業與大眾傳播業者間有關工程技術及監理之爭議。
- 六、專用電信監理之爭議。
- 七、本法第 \*\* 條有關第一類電信業者與其他電信業者間之調處案件。
- 八、其他有關電信事業、電信監理之爭議。

得依本條申請評議之事件，不以曾經電信總局依本法及相關法令處理或作成行政處分之具體案件為限。但如屬第 \*\* 條第一類電信事業與其他電信事業間之協商事項，應先依該條之協商程序辦理之。

電信總局評議委員會應於收受申請後三個月內作成評議，但有重大事由報請電信總局核轉交通部同意者，得延長三個月，但以一次為限。

除本條另有規定外，電信評議委員會之評議應經過半數委員之出席，經出席委員過半數之決議行之。其作成決議前，應給予當事人充分之陳述意見與答辯之機會，並應視案件內容徵詢電信總局、公平交易委員會、消費者保護委員會或其他相關機關或團體之意見。

電信評議委員會作成評議前，如認有重大情事非施以必要處分不足以保全當事人權利或社會公益者，得依一方之申請並限期命他方答辯後，經委員會委員過半數之出席，出席委員三分之二以上之決議，命申請人提出相當之擔保金後為保全處分，但其處分有效期限不得逾評議期間。他方當事人對保全處分不得聲明不服。

電信總局局長對於電信評議委員會所為之決議，如認有違反法令或窒礙難行者，得於收受決議後十日內提請復議。復議時如經過半數委員之出席與出席委員三分之二以上之同意，電信總局局長應即接受並予以判行或報請交通部依法辦理。

電信評議委員會之決議與電信總局依前項規定所為之判行，其效力準用第 \*\* 條第五項之規定。

電信總局評議委員會之作業辦法，由交通部定之。」

制，依據美國一九九六年電信法第 251 條第 (c) 項規定，既有之地區交換電信業者（*incumbent local exchange carrier*）對於其他業者請求網路互連、轉售服務、號碼可攜性、路權、設施共用等議題，有協商之義務。第 252 條第 (a)(2) 條並規定，任一業者得於協商程序中任何時間，就協商所未達成協議之部分，申請該州通訊委員會調處（*mediate*）；同條第 (b) 項第 (1) 款，在既有業者收到協商請求後一百三十五日至一百六十日間，任一方當事人並得向該州通訊委員會就任何未決之爭議進行強制仲裁，第 (2) 款規定申請仲裁之當事人應明確表示其爭議之事項、各當事人對該爭議事項之意見或立場、其他雙方已協議之事項，他方當事人於州通信委員會收到申請書後二十五天內得提出答辯意見；依同條第 (b) 項第 (4) 款，該州通訊委員會應於既有業者收到協商請求後九個月內作成仲裁判斷，以就未決議題設定妥適之條款。其仲裁判斷內應符合第 251 條之相關規定，訂定網路互連與各項網路服務之條件，暨各當事人履行該條款與費率之期間。

就我國現行法規而言，依交通部電信總局組織條例第十一條得設電信評議委員會，並明訂電信總局為評議電信事業彼此間、電信事業與電信設備業者間與電信事業與客戶間權益之爭議、暨其他有關電信事業、電信監理之爭議，均由該委員會評議之，其條文與前述建議之條文大致相同。電信評議委員會之規定在我國有其特殊之背景，原為行政部門與立法部門就加強電信主管機關之妥協方案，而訂定於電信總局組織條例，其原因為我國本係參考歐陸等國之制，以郵電部之行政官署方式從事電信監理工作，而世界上原採獨立委員制電信監理機關方式之主要立法例者，只有美國之聯邦通信委員會，而歐盟等國於一九九八年一月全面開放電信競爭以來，逐漸有改採獨立委員制之趨勢。<sup>32</sup> 因此，短期內之政策為落實電信評議委員會之制度；長久之計則為修改有關政府組織法之規定，正式於行政院下成立通信委員會以獨立行使職權，加強電信監理制度之專業性，並減低其政治性以及對市場之干預性。

32 歐盟甚至正在研究成立泛歐盟之獨立電信主管機關，見 National Economic Research Associates and Denten Hall, (1997)。不過，在美國亦有學者如 Huber (1997) 建議廢除 FCC，而完全回歸以民法、競爭法等一般法規範適用於電信市場，以取代行政管制。

前述立法背景有助於未來規劃建立電信主管機關權威與發揮監理機制建立之作法。惟依現行交通部電信總局電信評議委員會委員遴聘及作業辦法第八條規定，申請評議之案件以業經電信總局作成行政處分之具體案件而仍有爭議者為限，似加諸原交通部電信總局組織條例第十一條所無之限制，且與訴願程序顯有混淆或重疊之虞，誠有檢討修訂必要。且鑑於電信法相對於交通部電信總局組織條例，乃居於母法之地位，故建議宜於電信法內明訂設置評議委員會之法源，暨其爭議解決之權限與相關事項。此外，行動通信網路接續管理辦法第十九條規定如電信業者就網路接續事宜不能達成協議者，電信總局應「調處」之，此一調處權限於電信法內並無依據，為符合中央法規標準法第五條所示法律保留原則，宜與上述評議委員會之規定與程序，併同檢討電信事業爭議之處理程序機制。

上述爭議處理程序機制之規定，應考量下列事項後以擬訂詳細條文：一、重新檢討電信評議委員會是否立於類似訴願機關之地位，並宜明訂其爭議處理事件之範圍與職權；並考量是否須另設調處程序或由電信評議委員會行使調處職權，如非由該委員會行使，則應明訂主管機關行使調處權限之組織與決定程序。就目前建議增訂條文言，係將兩者均歸由電信評議委員會行使，蓋其所涉均與爭議事項相關，宜交同一單位處理以統籌事權；應明訂爭議處理期間、爭議期間之暫行措施或緊急處分。二、應明訂主管機關評議或調處決定之效力。三、應明訂評議或調處結果之執行機制與罰則。四、應考量相關主管機關之權限與互動（公平會、消保會等）。五、應視電信市場自由化與競爭程度，適時檢討以業者自律解決爭議之可行性。

## 十六、電信事業間之協商程序

電信事業之間如能順利完成協商，對於促進網路互連及加強競爭，皆有相當助益，亦可避免電信事業爭議事件之處理。然而，電信業者大小有別、利益不一，是否能有效建立電信事業協商機制，尚待觀察與努力。關於電信事業協商機制之建立，得參考前述美國一九九六年電信法第 251 條第 (c) 項，第 252 條第 (a) 項第 (2) 款、第 (b) 項第 (1) 款、第 (2) 款、第 (4) 款與第 251 條之相關規定。

就我國現行法制以觀，行動通信網路接續管理辦法內雖就網路互連與接續之協議設有相關規定，惟其協議機制顯有補充之必要，前已述及。且電信業者彼此間須行協議之範圍，兼及網路互連、平等接續、各項接續資費訂定、帳務分攤與查核、

設施共用、頻譜分配與射頻干擾、轉售服務條件暨其他電信事業間可能衍生之各項問題，均宜利用事前協議程序協商解決之，並許電信主管機關得於適當時機介入協商，以避免爭議之發生或擴大。

鑑於電信法目前並未就此事前協議規範設有規定，且此事前協議規範恐須對部分業者加諸義務或對其權利作必要之限制，依據中央法規標準法第五條之法律保留原則，宜於電信法內增訂此事前協議規範與機制之法源。並建議其規範應包括下列事項：一、明訂既有業者有限期公開網路互連與接續、設施共用、轉售服務等相關條件與費率之義務；二、明訂電信業者依其他業者之請求，有協商之義務；三、明訂其協商應符合公平合理、透明化、無歧視待遇之原則，並酌情採納強制授權之精神；四、明訂協商架構應涵蓋雙邊與多邊之協商對象；五、明訂協商期間與主管機關之介入時機；六、明訂或授權電信主管機關以行政命令訂定電信業者之協議範圍與內容，例如包括網路互接業務與服務種類、介接技術規範、網路規劃、設施共用、各項接續資費訂定、計費原則與方式、帳務分攤與查核、設施共用、頻譜分配與射頻干擾、轉售服務條件、協議內容之履行期間等事項，暨調處程序之處理辦法；七、主管機關對電信業者協議內容於公共利益之必要範圍內，應有審查權與介入權。<sup>33</sup>

33 茲綜合上述考量，建議於電信法內增訂相關法條如下。另罰則部分亦須配合修訂：「關於網路互連與接續、設施共用、轉售服務、或其他本法與依本法所訂行政命令規定之事項，如第一類電信事業經其他電信事業請求協商者，應本於公平合理與誠信原則與其協商之，不得拒絕。如就同一事項有二以上之事業請求協商者，得同時協商之。」

第一類電信事業對前項所定協商事項之協議內容，非有正當理由，不得對其他電信第一類電信事業如經主管機關認定為主要業者後，應於三個月內提出與前項所定事事業為差別待遇。

項有關之個別營業或服務項目，按實際經營成本計算之基本費率與其他協商條件，報請電信總局備查並公告之。但電信總局經本條調處程序認其費率或其他協商條件窒礙難行或有妨礙公平競爭之虞者，得限期命其變更或逕按調處結果調整之。

第一項所定協商，應於開始協商之日起三個月內達成協議，並於協議後內將協議書送請電信總局核備。如第一類電信事業於收受協商請求後一個月內不開始協商，或

## 十七、主管機關之行政調查權

為使交通部行使本法規定之職權有充分資訊以資憑據，故參酌公平交易法第二十六、二十七及四十三條之規定，建議增列有關行政調查權之規定，否則電信主管機關將無法有效行使職權。此一問題在實務上甚為嚴重，在電信改制之際，中華電信公司之有關資料並未予新總局。而目前中華電信公司對其兼具主管機關及股東身分之電信總局要求資訊之行政指示，似置之不理，至於增訂之電信法條文大致如下：「交通部對於違反本法規定之情事，為維護產業發展或促進市場競爭之必要，得依檢舉或職權調查處理。」

前項調查權之行使，得包含左列程序：

- 一、通知相關電信業者或其他關係人到場陳述意見；
- 二、命相關電信業者提供相關資料或證物；
- 三、派員相關電信業者營業處所或其他場所為必要之調查。

交通部依前項規定進行調查時，受調查者於期限內如無正當理由拒絕調查、拒不到場陳述意見，或拒不提出有關帳冊、文件等資料或證物者，處新台幣二萬元以上二十五萬元以下罰鍰；受調查者再經通知，無正當理由連續拒絕者，交通部得繼續通知調查，並按次連續處新台幣五萬元以上五十萬元以下罰鍰，至接受調查、到場陳述意見或提出有關帳冊、文件等資料或證物為止。」

---

於三個月內不能達成協議者，任一方均得以書面請求電信總局調處，電信總局應於三個月內調處之。對其調處結果各當事人均應遵守並於調處所定期限內履行之。

如第一類電信事業不按前項調處結果履行，經電信總局依職權或聲請轉請交通部限期命其履行仍不履行者，除依本法處以罰鍰外，如為因應國家緊急情況或維護公眾基本通信權益之需要，交通部得依職權或調處案件他方之請求，於必要範圍內並以對第一類電信事業損害最少之方法，強制執行前項調處結果之全部或一部，並得進入或使用第一類電信事業所有或使用之土地、建築物或設施。交通部得同時命調處案件之他方電信事業按調處結果給付資費或為其他對待給付，或負擔前述強制執行費用之一部或全部。

本條所定第一類電信事業與其他電信事業之協商範圍與協議書應記載事項，由電信總局訂定之。

本條所定之調處職權，由電信評議委員會行之，於其作成決議後由電信總局按本條辦理之。調處程序之作業辦法，由交通部訂定之。」

## 十八、專用電信之規範

關於電信法第四十七條現行條文，吾人建議以增列但書之方式放寬此限制，並修正該條條文為：「專用電信須經交通部核准發給執照，始得設置使用。專用電信不得連接公眾電信網路或供設置目的以外之用，但經交通部核准者，不在此限。專用電信設置，使用及連接公眾電信網路核准原則之管理辦法，由交通部訂定之。」

專用電信係為專供設置者本身業務使用之電信網路，原則上應於置目的範圍內使用，不得以之供公眾使用。惟鑑於電信科技之日新月異及網路應用之無遠弗屆，為配合現今多元化社會需求，避免電信設置之重複建置而造成社會資源之浪費，專用電信措施之適度開放，有其必要性。例如中油、台電、台鐵及各地方政府所設置之專用電信設施，如有剩餘的利用價值，自可考慮用以提供公眾電信網路或類似公眾電信網路之電信服務，爰建議修正第二項明定專業電信經交通部核准得連接公眾電信網路，並於原設置目的外之合理範圍內，提供公眾電信網路或類似公眾電信網路之電信服務。至於核准原則，則授權交通部於管理辦法中訂定之。

## 伍、有線電視法之修正

### 一、限制競爭規定之刪除

關於有線電視法第四條、第二十二條及第二十八條現行條文規定或有不合時代潮流與科技發展趨勢者，或有根本為綁標之進入電信市場障礙，因此，對於有線電視法相關規定，建議全部刪除，其理由詳述如下：

電信網路技術之發展，日新月異，開放有線電視跨營電信事業已為必然之趨勢。美國一九九六年電信法即允許有線電視業者與電信業者得互相跨業經營，期以市場機制的體現，促進有效競爭，並增進公共福利。事實上，在大媒體潮（ Mega-Media ）時代，有線電視、無線電視、廣播、公眾電信網路、網際網路及互動式多媒體等各種形式的傳播媒介，均有可能相互替代，不必要的限制及干預，徒然阻礙創新技術之引進。準此，應刪除第四條及第二十二條第五款，以配合開放有線電視業者跨業經營電信事業。同理，關於有線電視系統設置之頭端及分配線網路，為配合 NII 寬頻利用及網路加值服務、科技導向，並因應市場結構及成本效益需求，刪除頭端及分配線網路不得出租、出借或轉讓之規定，以利替代網路之發展。

## 二、其他對有線電視業者兼營電信業務不利之規範

縱然前述有線電視法之限制競爭規定可予刪除，以便回歸電信法之管制，但是，有線電視法第二十條仍有單一股東及其關係集團持股百分十與百分之二十之限制規定。相對而言，電信法並無單一持股之限制，對於分區經營之限制，亦因有漫遊方式可減少其市場劃分之效果。而且，未來開放固定行動通信網路時，目前之政策方向似並不擬限制營運區域，因此，有線電視業者以持有替代網路之方式取得第一類電信事業之執照，或許在經營自由方面不如其他電信事業。準此，有線電視法之分區與單一持股規定是否有再予修正之必要，即值得研究。當然，此一問題勢必衍生目前廣播電視法、有線電視法、電信法、衛星廣播電視法草案等通信法規如何彙整，以及是否成立獨立之通信委員會，以取代交通部電信總局與一部分新聞局之功能等問題，必須於政策層面一併精密規劃。

## 陸、以競爭法深植電信法---代結論

民國八十一年行政院提出舊版電信法修正草案時，正值實施公平交易法。可惜當時之電信政策與電信法修正草案，不但與時代潮流脫節，尚且完全不符合公平交易法所反映的競爭政策。六年以後，公平交易法已經經歷兩屆委員會的執行，因而形成相當程度之競爭秩序。電信三法實施與行動通信網路業務開放之後，電信市場之結構與自由化政策，有逐漸形成多元競爭與加速執行之趨勢，這是令吾人欣慰之處。然而，當初因為急於取得市場開放之法源，因而加速通過電信三法，以致其對於競爭規範著墨之處甚為貧乏，此點並未隨市場開放而有所改進。其實，因為固定通信網路業務即將開放，如何確保公平及有效競爭，已是更為迫切之課題。因此，本文企圖對促進電信市場有效競爭之政策與法律問題，提出前文之分析與建議。

本人認為要達成前述促進電信市場有效競爭之目的，必須在電信領域之內深植競爭政策與競爭規範。換言之，吾人應借重已經較為國人接受之競爭理念與制度（如公平交易法有關理論、條文、判例、解釋與學說），將其最重要之部分昇華為競爭政策，以「輸出」至電信法與電信政策之領域。準此，個人在一九九五年服務於行政院經建會亞太營運協調服務中心時，針對推動亞太營運中心計畫之策略，提出「競爭政策為主，產業政策為輔」之理念，作為推動各項自由化措施（包括電信

自由化）之最高指導原則，並蒙接受。電信三法也因此順利通過，初步引進競爭之機制。其實，「競爭政策為主，產業政策為輔」之理念，其靈感來自於公平交易法，也就是競爭法之啓發。「以競爭政策落實電信法」與「以程序法落實實體法」這兩項理念，以及前文其他諸多建議，皆為競爭政策之適例與引申。<sup>34</sup>

平心而論，這種將競爭法深植於電信法之作法，與直接加強公平交易法適用之理念，容或兼有相容與相斥之處。譬如，「以競爭法落實電信法」之理念，與公平交易委員會依公平交易法推動之「四六一專案計畫」，可謂在同一座山頭之兩端同時鑿隧道，顯有異曲同工之處。所謂相斥，係指吾人如在電信法領域之內深植一套競爭規範，其與公平交易法是否會產生兩軌制困擾之問題。依個人淺見，這種所謂兩軌制或兩套競爭規範之問題，在美國、德國等國皆有質疑，卻也不是真正的問題。<sup>35</sup> 其實這種所謂兩軌制也可以解釋為兩階段之競爭規範，前者為電信領域之競爭規範，後者為公平交易法領域之競爭規範，兩者因此可以相輔相成。

公平交易委員會在執行公平交易法時，其實也有這種兩階段競爭規範之理念或策略。譬如，前述之「四六一專案」其目的在於先將公平交易法昇華為「經濟憲法」，形成第一階段競爭規範，再擴大公平交易法實施之範疇，形成第二階段之競爭規範，以便達成改變市場結構之策略。又如公平交易委員會「行業導正」之執法方式，其實也是先虛擬一種具競爭性之市場結構，以形成第一階段之競爭秩序，再對被導正之事業科以該虛擬競爭性市場下之競爭行為義務，以形成第二階段之競爭秩序。更重要之處，在於我國實施公平交易法這種競爭規範，其實也不過六年左右之光景。因此，吾人在電信市場開放之初，似乎不應擔心競爭規範太多，而應憂慮競爭規範是否太少，以致無法達成促進有效競爭之目的。

準此，本文以相當長之篇幅介紹歐盟網路互連指令，即認為其係以競爭法落實電信法之重要適例。該指令之要求包括作為義務（如網路互連），也有不作為義務（如禁止歧視）；有與價格有關者（如接續費之定價），有與價格無直接關係者（如介接點之決定）。同理，本文第肆章、第伍章所論述之各項法律增修問題即為

34 競爭本身即為一種程序，而依競爭法之理念，吾人應保護競爭之環境與過程 (competition)，而非保護競爭者 (competitors)。

35 見 Kress (1997)。

以競爭法落實電信法之具體方案之中有關改變電信市場結構者之建議，如放寬外資比例以促進外資參與，進而加強競爭之張力，又如容許替代網路以增加網路總供給，進而促進競爭。第一類電信事業與第二類電信事業之再界定，也關係不同類電信事業之間，是否也應思考促進有效競爭之政策問題。凡此種種議題，皆對電信市場之結構具有決定性之影響力。此外，價格上限管制法、設施共用、網路互連、會計獨立，以及強制仲裁等議題，則對確立電信市場之競爭行為模式，具有高度參考價值。在電信市場開放之初，如能採取本文前述諸多建議，對於促進電信市場之長期健全發展與良性競爭，應有相當裨益，謹請先進指教。

## 附錄：外國有關促進電信市場競爭規範簡介 —以歐盟為例

電信市場開放最重要一環的工作是確保競爭機制與交易秩序，其重點又可以再分為市場結構、競爭行為規範、主管機關之執行、社會輿論之支持等方面。<sup>36</sup> 本附錄即先以最具代表性之歐盟有關法令為例，敘述加強競爭機制之重要性，所顯示之重點為網路互連、平等接續等競爭規範。歐盟於一九九七年十二月公布「對電信部門接續契約適用競爭法之通知」草案（*Draft Notice on the Application of the Competition Rules to Access Agreements in the Telecommunications Sector*），確立競爭法適用之原則。此外，歐盟電信法之最新重點在一九九七年制訂之「歐盟網路互連指令」，詳如後述。<sup>37</sup>

### 一、歐盟網路互連指令

歐盟於一九九七年六月依照羅馬條約第 189 b ( 4 ) 條之授權，與第 100a 條之規定，通過落實開放網路服務（*Open Network Provision*，下稱 ONP ）原則之有關網路互連、普及性服務，以及交互運作可行性（*interoperability* ）之指令（*Directive 97/22/EC*，下稱「歐盟網路互連指令」），並於同年八月生

36 見 Allison and Thomas (1996)。

37 歐盟最近有關競爭法、競爭政策與電信市場自由化之問題，包括網路互連之處理，見 Various Authors, "Telecom Services and Competition Law in Europe", International Business Lawyer, vol. 25, no. 7, July/Aug. 1997.

效，以配合自一九九八年開始電信服務與基礎建設於歐盟市場內完全競爭之局面。此一規定對確保歐盟會員國所屬電信與有關業者之間公平競爭，發揮經營效率，具有重大影響，以下即介紹其重要內容。<sup>38</sup>

#### (一)適用對象

本指令之適用對象包括公衆電信網路（PTN）及供公衆使用之電信服務（publicly available interconnections services），而其目的在於確保網路互連及交互運作可行性，進而促成市場開放及競爭之市場環境。<sup>39</sup>。故對於相關定義多採廣義解釋，譬如「網路互連」兼及實質（physical）及虛擬（logical）互連，惟無線電及電視廣播則不屬電信服務。<sup>40</sup>

#### (二)網路互連義務

歐盟網路互連指令要求會員國，就歐盟市場內業者間網路互連事宜，制訂適當之法令，而對於業者間就網路互連之技術及商業約定，原則上應由業者間依協議訂定之，但不得違反本指令及歐盟競爭法之規則，具體規定則由本指令附件一（Annex I）補充之<sup>41</sup>。本指令附件二則規範兼具網路互連權利與義務之機構其屬性為何，指令第四條則揭示渠等互負網路互連之權利與義務。

#### (三)具備顯著市場力之電信業者

依歐盟網路互連指令，電信業者於某一相關地理市場內具有百分之廿五之市場占有率，則推定其具備「顯著市場力」（significant market power），惟會員國可採更嚴格之規定。認定此等業者之參考因素應包括對市場狀況之影響力、其營業額占整體市場營業額之比例、其對可接續至最終使用者之設施所掌控之程度及財務能力與提供產品或服務之經驗；且執委會可要求各國主管機關，對認定業者是否具備顯著市場力，提供詳細說明理由。<sup>42</sup>

38 見 Arcome & Smith System (1997)，有關法國之電信市場開放與規範，見 Carter (1998)。

39 第一條。

40 第二條。

41 第三條。

42 第四條，也請參考我國公平交易法第十條與該法施行細則第五條之規定。

#### (四)普及服務

會員國如認為要求某一機構提供普及服務構成不公平之負擔，則可要求其他提供公眾電信網路或供公眾使用電信服務之機構，分擔普及服務之淨成本（net cost），惟有關分擔僅限於本指令附件一所稱之業者，且會員國制訂有關分擔規定時，必須尊重透明化、非歧視及比例性等基本原則。<sup>43</sup>

#### (五)非歧視及透明化原則

本指令並要求網路互連時，具備顯著市場力之機構應符合非歧視及透明化之原則。<sup>44</sup> 所謂非歧視原則，指該機構提供予其他機構之網路互連，就類似之服務，其條件、資訊內容及設備品質，應與提供自己使用或供其子公司、合資／合作機構所需服務時相同。而且，在議約之前，該具備顯著市場力之機構應依請求網路互連一方之要求，提供一切包括未來六個月期間內必要之資訊及規格，以期促成網路接續契約之訂定。此外，該機構因其他機構申請接續而取得之資訊，只得用於諮詢接續契約之用，而不得提供予無關之其他部門、子公司或合資（作）事業，以避免此等單位取得不正競業之利基。

#### (六)接續費與成本會計之原則

對具備顯著市場力之電信機構而言，有關接續費之計算及成本會計制度應符合透明化以及成本取向之原則，提供接續服務之一方，對於接續費是否符合實際成本（包括合理之報酬率），負舉證責任。各會員國之主管得要求渠等機構對其接續費負詳盡敘明理由之義務，並得視情形將接續費予以調整，再者，提供網路互連服務之業者於計算內部（包括對其他部門、單位、子公司、及合作（資）事業）互連之接續費、接續條件等事項時，亦應妥適適用有關之費率及條件，以免厚彼薄此。歐盟執委會應依本指令第十五條之原則，對與網路互連有關之成本會計及會計獨立（accounting separation）制度，提具書面建議，各會員國主管機關亦應遵行此一制度，並對其制度以文書詳盡表達，其內容應符合本指令附件五之規定。<sup>45</sup>

43 第五條。

44 第六條。

45 第七條。

### (七)會計獨立及財務申報

會員國之公衆電信事業如於其他產業部門（sectors）享有特別或獨占權利，則對電信事業部門如係不同法人者，其會計應獨立計算，以區分其電信服務之成本與收益之各項成分，並應區分其計算之基礎及分擔歸屬之方法，包括固定資產及結構成本之逐項分列，或應以結構區分之方式將其電信事業獨立經營之。會員國所屬公衆電信網路或服務業者對主管機關要求之財務資訊，應速予（promptly）提供，主管機關為確保公開及維持市場競爭機制之目的，得公布前述資訊，但應併同考量維持商業機密之必要。該等業者之財務報告應經獨立會計簽證，並應公布，其簽證之準則應符合各會員國之有關會計、審計法規。<sup>46</sup>

### (八)主管機關權責

本指令亦對各會員國之主管機關課賦一般性之義務，各主管機關應確保「點對點」間通信品質，促進市場競爭，歐盟內電信市場之整合及協調，包括服務之交互運作可行性，非歧視性（包括平等接續）與比例性原則，以及普及服務之提供。為達成前述目的，各會員國之主管機關得依職權或任何一方之聲請，隨時介入網路互連之諮詢，明定網路接續契約必要內容，以及任何一方應予遵循之條款，於特別情況之下，並可強制變更已簽訂網路互連契約之內容。此外，主管機關亦得依職權或任何一方之聲請，規定網路互連契約完成訂約之期限，如屆期尚未締約，該主管機關應依其行政程序確保網路互連契約之訂定。就網路互連發生爭議，主管機關應依任何一方之聲請，於六個月內採取具體行動，以解決前述爭議，並應對爭議雙方之合法權益求其均衡。<sup>47</sup>

### (九)必要條件

本指令並規定依 ONP 指令所敘之必要條件（essential requirement）亦得適用於公衆電信之網路互連。按 ONP 指令之必要條件係指為符合維護網路運作之安全、健全性、服務交互運作可行性，以及資訊保障等目的，所予特別規定之措施。如主管機關將該等必要條件強制載入網路互連契約，此條款應依本指令第十四條之規定予以公示。主管機關得要求網路互連為因應惡劣天候、地震、水

46 第八條。

47 第九條。

災、雷擊、火災等不可抗力事由或網路健全性之維護，惟其對前述網路安全之維護，應考量危險事作發生之可能性，兼顧比例原則與非歧視原則，以及秉持事先公布之客觀標準以憑辦理。<sup>48</sup>

#### (十)共架共構與分享設施

如公衆電信網路或服務提供者依法享有於公、私有土地上置設施，或徵收土地之所有權或使用權，主管機關應鼓勵相關公衆電信業者分享或共用該等設施或財產權，尤以必要條件 (essential requirements) 將剝奪其他業者採取其他可行代替方案者，此一規定稱之為共架共構或分享設施 ( collocation or facility sharing )。<sup>49</sup><sup>50</sup> 原則上，宜由業者以商業談判方式協議，惟有必要，主管機關始得依本指令第九條所稱之程序介入。

#### (十一)編碼計畫 ( Numbering ) 及號碼可攜性 ( Number portability )

就電信編碼問題，本指令要求各主管機關本身主辦有關編碼計劃，而不得交由某一業者為之，且應符合透明化、公平、及時之原則，並號碼之分配應符合客觀、透明及非歧視之原則。同理，各會員國應儘速提供號碼可攜性 ( number portability ) 處理場所，以便有意就公衆網路留用原號碼之使用者，得於公元二〇〇三年前，於任何歐盟大城市所設置之處理中心，辦理相關程序，惟該處理中心之地點不得為提供服務之電信業者之營業場所，主管機關並應確保處理之費用合理。<sup>51</sup>

#### (十二)技術規範與公告規定

依 ONP 指令，電信設備之標準可能採取強制之規定，但本指令要求主管機關確保公衆電信業者，對刊載於歐盟官方公報之所有標準皆容許其使用，並應鼓勵與網路有關之技術互容 ( technical interface )，其有關標準可依 ETSI ， CEN/CENELEC 等歐洲標準組織、ITU，ISO，IEC 等國際組織或各

48 第十條。

49 歐盟競爭法有關必要設施 (essential facilities) 之規範，見 John Temple Lang (1994)，Venit (1994)，Hitchings (1998) 及 Bronckers and Larouche (1997)。

50 第十一條。

51 第十二條。

國家標準為之。<sup>52</sup>

## 二、歐盟網路互連接續費建議書草案

### (一)背景

歐盟估計網路互連接續費占新進電信業者支出之百分之四十以上，而見其重要性。歐盟於一九九七年十月十五日由執委會依網路互連指令第七條第五項之規定，草擬「電信市場開放網路互連建議書」第一部分（有關接續費）之草案，至於與網路互連有關之會計分別獨立及會計制度之建立，屬於該建議書第二部分，將繼續草擬。以下即對建議書第一部分有關接續費之草案，予以簡介。

### (二)訂價原則之制訂

網路互連接續費訂價（interconnection pricing）與網路容量（capacity）亦有密切關係。一般而言，固定網路之規劃層面（dimensioned）應配合尖峰通信時間維持品質之要求。倘市場內既存業者立足穩定，且其市場占有率亦相當穩定，則容量訂價法（capacity-based pricing）為最有效率之訂價法；惟於市場完全開放之初期，此一計價法較為理想化，故通常各國係採通信量訂價法（traffic-based pricing），並依通信日、通信時調整其價格，以期一家具備效率之電信業者得以回收其長期，具前瞻性，以通信量為基準之網路互連總成本（total traffic-related, forward looking interconnection costs）。歐盟建議書並指出，在逐漸開放之各國電信市場中有關網路互連費用訂價之實例，日益有趨向採取「具前瞻性長期平均增置成本法」（forward-looking long run average incremental cost，簡稱 FL-LRAIC 法），此外，歐盟網路互連指令前言第十項亦指出此種訂價法有助於加速建立公開、競爭之市場環境。

### (三)訂價原則評析

國際電信界對於網路互連訂價確有由歷史成本法（FDHC）轉變為前瞻性長期增置成本法（FL-LRIC）之趨勢，故資產與訂價之關係即為此一問題之重點。一般企業之訂價應以其服務之品質、競爭性產品之替代性等因素定之，換言之，企業之間的效率差異應是決定訂價之主要因素。長期增置成本是與邊際成本

52 第十三條。

( marginal cost )相當接近之成本概念，經濟學界對完全競爭市場之訂價，認為價格與邊際成本相當，可見具前瞻性之長期增置成本較有助於市場之競爭性，亦較適合引為具競爭性市場之訂價法，尤其以長期眼光而言，各企業有充裕之時間調整其對固定資產之投資增減，對於電信業之整體網路互連通信容量，即可由此一成本予以反應，亦可以避免無謂之投資。將各家電信業者之長期增置成本（包括既存業者自身增置之成本）予以加總，再以公平、透明之方式予以分配，即為網路互連之長期平均增置成本（LRAIC）。此外，因為前述成本並不包括電信業者間之聯合或共同成本（joint or common cost），故應加計（mark up）於前述平均成本，其最終目的在避免部分的共同成本由較不具競爭效率之業者收取。

舉世電信業以往皆為獨（寡）占市場模式，因此既存業者之成本會計制度多係歷史成本法，由於市場、科技等因素，電信業已蛻變為具競爭性質之服務，故歐盟已籲請各會員國之電信業者及主管機關改變電信成本會計制度，改為以現行成本（current cost），「行為歸屬會計」（activity-based accounts）等原則為主之成本會計制度。以行為歸屬為基準之會計原則為「由上而下」（top-down）之成本會計法，可對「由下而上」（bottoms-up）之具前瞻性長期平均增置成本予以勾稽。不過，目前市場開放初期，主管機關經驗尚待累積，在LRAIC模式之所有數據尚待蒐集齊全之際，歐盟對網路互連成本擬採「現行最佳實例」（current best practice）之方式，以作為在競爭市場內網路互連訂價之參考，如實際約定之網路互連費用高於此一現行最佳實例，則各會員國主管機關得要求既存業者提供充分說明及理由，並據以回溯調整其網路互連費用。<sup>53</sup>

53 有關各國網路互連費用計費方法之趨勢及歐盟估算之金額，詳見劉紹樑（一），八十七年。

## 中文參考文獻

- 立法院秘書處，「電信法修正案」，八十五年七月。
- 交通部電信總局，「電信法修正草案」，八十七年四月。
- 交通部電信總局，「開放固定通信網路規劃小組」會議記錄，1998 年 1-5 月。
- 交通部電信總局，電信政策白皮書，八十六年十二月。
- 交通部電信總局，第一屆電信政策研討會，八十七年二月。
- 交通部電信總局，「固定通信網路業務管理規則草案架構」，八十六年。
- 交通部電信總局，「電信外資比例限制之協商」說帖，八十七年三月。
- 交通部電信總局，WTO 全球電信協定研討會，八十七年三月。
- 交通部電信總局，「電信事業普及服務基金管理辦法草案總說明」，八十六年十一月。
- 行政院，國家資訊通信基本建設推動方案，八十五年。
- 高凱聲，「建立開放與進步的台灣電信市場」，1998 台灣電信高峰會，八十七年四月十五日至十六日。
- 高凱聲，「論電信普及服務制度之設立」，經社法制論叢，第二十一期，第一〇五至一三一頁，八十七年。
- 黃旭男，「我國電信自由化政策之形成、規劃、實施與檢討」，經社法制論叢第五期，頁一九九至二二六，七九年。
- 陳堯、劉崇堅，「民營化對電信事業經營管理之影響」，經社法制論叢第九期，頁九九至一一四，八十一年。
- 陳堯、劉崇堅，「價格上限管制制度及其在國內電信事業實施可能性初探」，經社法制論叢第十期，頁一四三至一五八，八十一年。
- 施俊吉，「自由化與資費管制革新」「台灣的電信開放自由化研討會」，八十七年五月。
- 劉崇堅、莊懿妃，「網路互連與電信產業之發展」，經社法制論叢第二十一期，頁七七至一〇三，八十七年。
- 劉紹樑(一)，「電信市場競爭政策與法律問題」論文，「第三屆競爭政策與公平交易

法學術研討會」，八十七年五月九日，台北。

劉紹樸(二)，「創備民間參與公共建設之基本法制——兼論『促進民間參與公共建設法』草案之研擬」，收錄於黃玉霖編，「公共建設民營化」，中華民國營建管理協會，八十七年，頁二六至六〇。

劉紹樸(三)，「電信三法的基本精神與主要內容」，八十五年。

## 英文參考文獻

- Allison, John R., and Dennis L. Thomas, editors, *Telecommunications Deregulation: Market Power and Cost Allocation Issues*, Quorum, 1996.
- American Institute in Taiwan, "Foreign Trade Barriers in Taiwan: USTR 1998 Foreign Trade Barriers Report Second in a Series on U.S. Trade Policy" Background Series, BG-98-8, April 13, 1998.
- Arthur Andersen, Accounting Separation in the Context of Open Network Provision, draft Guidelines prepared for DG XIII of the European Commission, October 1997.
- Arcome & Smith System, Study on the Issues Related to Fair and Equal Access and the Provision of Harmonized Offerings for Interconnection to Public Telecommunications Networks and Services in the Context of Open Network Provision, March 21, 1997.
- Bank of America, Bank of America's Guide to Telecommunications in Asia, Asialaw and Practice, 1996.
- Brenner, Daniel L., *Law and Regulation of Common Carrier in the Communications Industry*, 2d ed. (1996).
- Bronckers, Marco C. E. J. and Pierre Larouche, "Telecommunications Services and the World Trade Organization," *Journal of World Trade*, vol. 31, no. 4, pp. 5-48, 1997.
- Carter, Michael S., "French Telecommunications Regulation after the 1996 Reforms," *International Lawyer*, vol. 31, no. 4, pp. 987-1005 (1997).
- Corley, Richard F. D., "Competition Policy and the Internet", *Asia Business Law Review*, no.16, p.57 (1997).
- The Economist, A Survey of Telecommunications, September 13, 1997.

European Commission, Status Report on European Union Telecommunications Policy (update January 1998), DGXIII/A/1.

European Commission, Directive 99/22/EC of the European Parliament and of the Council on Interconnection in the Telecommunications with Regard to Ensuring Universal Service and Interoperability through Application of the Principles of Open Network Provision.

European Commission, Draft Notice on the Application of the Competition Rules to Access Agreements in the Telecommunications Sector: Framework, Relevant Markets and Principles, December 10, 1996 COM(96)649 final.

European Commission, Commission Recommendation on Interconnection in a Liberalized Telecommunications Market: Part I - Interconnection Pricing (provision text), October 15, 1997, C(97)3148.

Harvard University, Symposium on the Impact of Internet on Communications Policy, <http://ksgwww.harvard.edu/iip/iicompol/Papers>.

Henderson, Angus, "Telecommunications Regulation: A Pan Asian Overview", in Euromoney, The Asialaw Guide to Telecommunications, 1997, p.3.

Hitchings, Paul, "Access to international Telecommunications Facilities," European Competition Law Review, Issue 2, p. 85-98, 1998.

ING Baring, Elite International Law Offices and Ovum Pty Ltd, Fixed Telecommunications Network (PSTN) Liberalization: A Report to the Executive Office of the Taiwan Government: Council for Economic Planning and Development, February 23, 1998.

Kellogg, Michael K., John Thorne and Peter W. Huber, Federal Telecommunications Law, Little, Brown & Co., Boston, 1996.

Kennedy, Charles H, and M Veronica Pastor, An Introduction to International Telecommunications Law, 1996, Artech House, Boston.

- Krattenmaker, Thomas G., *Telecommunications Law and Policy and 1997 Supplement and Statutory Appendix*, Carolina Academic Press, 1997.
- Krattenmaker, Thomas G., "The Telecommunications Act of 1996," *Federal Communications Law Journal*, vol. 49, no. 1, p.1 (1996).
- Kress, Carl B., "The 1996 Telekommunikationsgesetz and the Telecommunications Act of 1996: Toward More Competitive Markets in Telecommunications in Germany and the United States," *Federal Communications Law Journal*, vol. 49, no. 3, pp. 553-618,
- Lang, John Temple, Defining Legitimate Competition: Companies' Duties to Supply Competitors and Access to Essential Facilities, *Forham International Law Journal*, vol. 18, 437, 1994.
- Liu, Lawrence S., Telecommunications Market Liberalization in Taiwan, paper delivered to Pacific Telecommunications Council meeting in Hawaii, USA, January 1998.
- Miller, Forrest, "Predatory Pricing in Deregulated Telecommunications Markets," *Journal of World Competition Law*, 1997, p.65-90.
- National Economic Research Associates and Denten Hall, Issues Associated with the Creation of A European Regulatory Authority for Telecommunications, March 1997, London.
- Overview of the Telecommunications Act of 1996 (USA), <http://www.technologylaw.com/techlaw>.
- Posner, Richard A., "A Natural Monopoly and Its Regulation", *Stanford Law Review*, vol.21, p. 548 (1969.)
- Proposed Basic Rules for Interconnection, <http://www.mpt.go.jp>.
- Sappington, David E. M. and Dennis L Weisman, *Designing Incentive Regulation for the Telecommunications Industry*, MIT Press, 1996.
- Telecommunications Act (Canada), <http://www.crtc.gc.ca>.

Telecommunications Authority of Singapore, Information Package Relating to the Tender for Public Basic Telecommunications Services Licenses, January 1997.

Venit, James S., and Christian Duvernoy, "The 'Essential Facilities' Doctrine: Its Role in EC Competition Law and Telecommunications Policy," paper delivered at the Fordham Corporate Law Conference, October 1994.

Various Authors, "Telecom Services and Competition Law in Europe", International Business Lawyer, vol. 25, no. 7, July/Aug. 1997.

World Trade Organization, Report of the Group on Basic Telecommunications, S/GBT/4, February 15, 1997 (97-0675).

## Competition Law and Policy Issues for Taiwan's Telecom Market Liberalization

Liu, Lawrence S.

### Abstract

Telecom market liberalization is one of the important recent policy initiatives of the ROC government. Indeed, when the previous version of Telecom Law amendment bill was tabled by the cabinet (the Executive Yuan), the Fair Trade Law had just come into force. However, the telecom policy and amendment bill of the early 1990s were not only out of steps with the liberalization trend worldwide. They contradicted the competition policy embodied in the Fair Trade Law.

This paper addresses competition law and policy issues for Taiwan's telecom market opening, in the context of Taiwan's Asia-Pacific Regional Operations Center initiative. The author argues that competition policy should be the foremost consideration.

The author begins with a short historical overview of telecom market developments around the world, such as long distance telephony competition in the U.S., the AT&T divestiture, movement in the European Union towards telecom market opening and liberalization, the trend to privatize telcos that began in the U.K., and full competition called for by the U.S. Telecom Act of 1996.

The author then introduces the background, issues and the political-economic context of the passage of the telecom reform legislation in Taiwan in 1996. Although such enactment laid the foundation for market opening, the author finds fault with the inadequate emphasis on competition in these amended laws and their

failure to conform with the fundamental principles of the Fair Trade Law.

Therefore, this paper makes an in-depth analysis and concrete proposals regarding the enhancement of competition rules in the telecom sector. It also contains an appendix which, through the Interconnection Directive, illustrates the EU's effort to enhance competition rules in the telecom sector. In essence, this paper argues for widening market participation through, for example, increasing foreign ownership in telcos and the use of alternative infrastructure. It also argues that competition laws should inform telecom policy and laws to ensure effective competition, and that procedural safeguards should be installed to protect substantive rights in the marketplace.

To this end, many specific recommendations regarding further amendment of the telecom law and strengthening telecom regulation are proposed. They include adding competition safeguard as one of the legislative goals, intensifying competition through high foreign ownership in telcos, redefining type I and type II telecom companies, migrating to a price capping regulatory regime, imposing interconnection and facility-sharing obligations, embracing "asymmetric regulation" and "regulatory forbearance" principles to ensure effective competition, regulating horizontal agreements among telcos, establishing an accounting system for telcos, and strengthening mandatory dispute resolution mechanisms and investigative powers of the regulators. Similarly, restrictions in the CATV law on competition with telcos and use of facilities should also be abolished.

In conclusion, the author argues that competition rules should be transplanted into the telecom law. Cited as persuasive authorities are the competition advocacy program under article 46(2) of the Fair

Trade Law, the Fair Trade Commission's own sectoral enforcement program, and the fact that competition rules have been embedded in recent amendments of foreign telecom laws. In closing, the author argues that this dual framework of competition rules is not only feasible, but also highly desirable in Taiwan.

