



清華科法叢書

電信法制新紀元

全國資訊通信法律研討會論文集

■ 范建得 主編



元照出版

D927.582.296/1

2003

電信法制新紀元

——全國資訊通信法律研討會論文集

范建得 主編

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

電信法制新紀元：全國資訊通信法律研討會論

文集／范建得主編——初版——新竹市：

范建得出版：元照總經銷，2003〔民92〕

面：公分

ISBN 957-41-0831-7（精裝）

1. 電信 — 法規論述 2. 資訊 — 法規論述

557.711

92001967

電信法制新紀元

—全國資訊通信法律研討會論文集

5D24GA

2003年4月 初版第1刷

主 編	范建得
執行編輯	簡維克
出 版 者	范建得
總 經 銷	元照出版有限公司
地 址	100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址	www.angle.com.tw
定 價	新臺幣 580 元
訂閱專線	(02)2375-6688 轉 166 (02)2370-7890
訂閱傳真	(02)2331-8496
郵政劃撥	19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 957-41-0831-7

序

法律教育歷經神學研究、形上學與規範法學等三大研究階段，終在世紀之交大步跨入自然科學探索人類未來之新領域，這其中，資訊通信科技與環境科技之發展，直接衝擊到人類生存之外在環境，而生物科技之影響，則正引領人類邁向一個探索生命奧秘的未知領域。然則，正如長久以來法律對於社會變遷之反映遲緩，法律人對於當前各類科技發展之對應，也是同樣的不足；這點在台灣尤其嚴重。

長久以來的高特考制度，深深箝制住了法律人對社會發展應有之參與，而法律教育制度本身面對稚幼學生時所必須妥協的無奈，也讓社會對法律人之期待產生了極大落差；是以近年來，法律教育界對於如何讓法律教育跳脫聯考與高考的雙重箝制，進而培養出能契合社會需求之法律人，提出了許多的思考並作出許多的改革，其中學士後法學教育制度的規劃正是其中之一，然以傳統法律教育為基礎的學校畢竟在提供法學進一步與其他學科充分整合上仍有其侷限，是以對於科技法律人才之有系統培育，仍然付諸闕如，這也是當前國內主要科技學府競相籌設科技法律研究所之原因。

基本上，本所之規劃，正係植基於協助科技人跨入法律與法律人了解科技學科之理念，並期待培養他們成為社會棟樑；此外由於以菁英教育為宗旨，故此所期待者並不僅限於法律知識與科技之整合，而在於透過教育的過程，與學術活動、研究計畫之設計，培養他們的領袖才能。準此，科技法律系列叢書之出版構想自然成為本所落實教育理念之一部分。

Preface

在叢書之規劃上，將就資訊通信、生物科技、環境科技、一般智慧財產權法、科技產業相關法律與大陸科技相關法律等主題，有系統的逐一出版，並將隨數量之增加邀請權威學者協助系列叢書朝向精緻化與國際化。畢竟科技既有其全球共通性，則科技法律之研究自應是提供我國法學研究步入國際之橋樑；而這也正是本所與這個叢書系列自我期許的目標之一。

本書乃集結了前年（二〇〇一）及去年（二〇〇二）兩次電信法律研討會中對於相關議題熟稔的產、官、學界專家學者，對於電信自由化之後所面臨的各項因科技變遷或產業競爭所遭遇的問題進行更深一層的探討。當然，法律隨著科技及市場的變化而持續演變，在兩次研討會之後，相關的法律亦作了小幅度的更動，而本書無法逐一修改，在此亦一併告知讀者。

最後，叢書之得以順利出版應特別謝謝本所師生的執著與共同投入，而元照出版公司的大力支持則有其關鍵之影響，蓋因一般而言，法學專論乃欠缺市場營利性的出版品，若非其兼具勇氣與理想性，則本系列叢書之出版理念恐將無由實現。

所長



國立清華大學科技法律研究所

二〇〇三年三月

Contents

目 錄

序

電信法規初探與產業趨勢

- ◆ 臺灣無線通信法制之回顧與展望.....高凱聲 3
- ◆ 「第三代行動通信業務管理規則」總評
——無線通信業者所面臨之問題與建議.....彭心儀 25
- ◆ 資訊通訊科技發展對我國政府與相關產業發展
之挑戰——產業之發展與創新陳光禎 61

數位匯流法制調適

- ◆ 數位匯流趨勢下之競爭法與競爭政策.....黃宗樂 79
- ◆ 公平交易法對「電信事業、4C 事業」之競爭
規範——以公平競爭及跨業經營秩序為中心.....陳櫻琴 93
- ◆ 因應數位匯流資訊通信法制革新之研究.....戴豪君 149
- ◆ 電信、傳播及資訊媒介匯流下法制發展方向之
芻議.....林 桓 195

電信、傳播暨資訊之單一主管機關可能性

- ◆ 電信、資訊、傳播跨業整化下的監管組織再造 … 劉紹樑 … 223
- ◆ 建立以 4C 產業為核心之競爭秩序 …………… 石世豪 … 301

基地臺爭議

- ◆ 在法律辨正與科學論證之間
—— 看臺灣通信基礎建設所面臨之困境…………… 范建得 … 327
- ◆ 中央與地方分權
—— 以電信基礎建設為課題 …………… 周世珍 … 355

電信產業經濟結構管制

- ◆ 從管制經濟觀點談起…………… 莊春發 … 379
- ◆ 特許費之徵收與使用…………… 孫立群 … 399
- ◆ 數位匯流趨勢下之通訊產業外資比例限制
問題…………… 彭心儀、簡維克 … 415

電信使用者權益議題

- ◆ 通訊保障及監察法實施之檢討
—— 隱私保護與國家警察權之衝突與調和…………… 王銘勇 … 447
- ◆ 追求以消費者保護為中心之產業營運效益
—— 電信聯合徵信制度之擬議…………… 方修忠、周佑霖 … 469

電信法規初探與產業趨勢

- 高凱聲
臺灣無線通信法制之回顧與展望
- 彭心儀
「第三代行動通信業務管理規則」總評
——無線通信業者所面臨之問題與建議
- 陳光禎
資訊通訊科技發展對我國政府與相關產業發展之挑戰
——產業之發展與創新

臺灣無線通信法制之回顧與展望

高凱聲*

壹、電信自由化之回顧

國內電信自由化肇始於民國七十六年，當年政府宣布市內電話用戶可自備電話機，開始了用戶終端設備自由化的措施。其後，民國七十八年並開始放寬對電信網路的利用，逐步開放加值網路業務予民間經營，使我國能循序邁向電信自由化之旅程。我國現階段電信自由化將於今年中告一段落，至於下一階段開放機制的政策目標則可歸納為以下四個重點，茲分述如下：

一、建構國際級經營環境，使臺灣成為亞太地區電信樞紐。

二、普及電信服務，降低數位落差。

三、促進電信市場全面競爭，提供更創新、高品質的電信服務。

四、帶動產業發展，增進全民福利。

依據上列目標，交通部電信總局成立「電信自由化工作小組」，其主要之設計原則為信任市場經濟之價格機能、公開及合理之決策過程、維持技術中立以及定期檢討等機制來設計第二階段的電信自由化制度，詳述如下：

一、信任市場機制：以自由競爭為原則，管制為例外，並

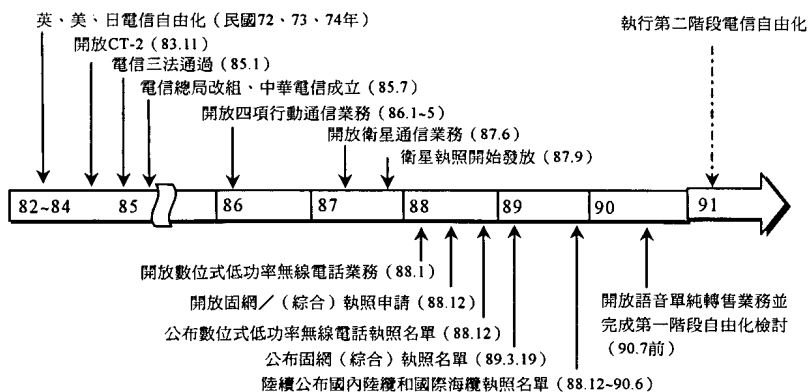
* 現任交通部電信總局副局長兼電信評議委員會委員。中國文化大學經濟學研究博士，美國哈佛大學經濟學研究所博士後研究。

只有在保護消費者權益及防止反競爭情形下採取必要的管制。

二、公開及合理的決策過程：管制者所作的任何決策、指示及採取的管制措施，應經過公開徵詢意見的程序，並且避免對受管制者有不當的差別待遇。

三、維持技術中立：管制者不強制業者使用特定技術，並確保相同服務的提供均受到同樣程度的管制。

四、建立定期檢討機制：管制者應定期檢視市場環境變化與管制措施的適宜性，當市場機制能夠充分發揮時，即應將相關的管制措施移除。現將世界及我國電信自由化重要進程繪製如圖一，請讀者參考。



圖一 我國電信自由化重要進程

在圖一中顯示，我國第一階段電信自由化到今年七月一日將告一段落。在此一交替時刻首先來檢討此一階段之效益，並且探討下一階段電信自由化方向之定位應是正確作為。檢討項目如下：

- 一、第一類外資比例之提高。
 - 二、電信事業之分類：第一類和第二類。
 - 三、發照之機制：定期審查，執照不限定業務經營，如語音或數據。
 - 四、國際海纜相關限制之檢討。
 - 五、第三代行動通信管理機制之建立。
 - 六、電信自由化之效益分析。
 - 七、電信總局未來努力之方向。
 - 八、民眾對行動通信基地臺架設之抗爭。
- 上舉之各個項目均很重要，不過其中最重要且馬上要面對的是第三代行動電話之開放機制之制定。在此一管理機制中將涵蓋所有議題，故擬另闢章節說明分析之。

貳、第三代行動通信管理機制探討

關於第三代行動通信業務之管理機制，所涉及之議題頗多，均有待主管機關作進一步之政策確認後再落實於管理規則中。然而，本文所探討之範圍，係建立在第三代行動通信業務將採多張執照同時競價、單回合、公開底價方式發照之假設上，針對這些議題研擬出具體之規範。另外，本文所擬訂之各項規範，係個人主觀之意見及各界反映意見之整合，僅提供主管機關審酌：

一、3G業務之定義和升級議題

雖然第二代行動通信網路，可採用GPRS及EDGE等技術來傳送數據，使2G服務年限因此而延長。而W-CDMA及cdma2000則屬3G服務，其將利用3G頻率來提供服務。依據ITU第二次公布（二〇〇〇年五月）的頻段正好是目前第二代行動通信所使用之

頻段，因此，將來有可能利用2G的頻率來提供相關服務。根據系統廠商預測，2G頻率可提供GPRS及EDGE服務之可能性、改變為提供WCDMA等3G服務，或未來停留在提供EDGE服務等之各種可能性。因此，該頻段能提供之服務內容的升級過程極為複雜而多元，不易預測。

誠如上述，由於2G頻率能提供之服務內容其升級過程與步驟極為多元，故究竟其能於何時開始提供與「利用3G頻率提供3G服務」同等的服務內容，在現階段實無法預測。雖然如此，但至少可確認2G頻率最終很可能可以提供與3G相同之服務，如不能提供3G服務，亦可提供與3G服務類似之GPRS與EDGE服務。就以GPRS來說，臺灣也已開始進行相關設備之投資與建設，其在通信速度上雖與3G有差距，但就其已能提供數據通信服務之觀點來看則是與3G服務類似的。

因此，在處理「2G業者之網路升級以提供3G服務」之問題時，必須先思考如何使2G及3G業者間維持公平性。個人以為2G業者之執照費負擔與3G業者不同，但政府施政應維持一致性且政策不應阻擋科技的發展，故若2G業者完成所提事業計畫書之承諾時，業者可依市場機制將網路升級而提供3G服務。至於2G特許執照費用，則可逐年調漲到相當3G業者所負擔之費用，這樣方使得兩業務之經營業者能夠在公平經營基礎上競爭。

二、資本額之限制和認定

由於第三代行動通信業務執照之釋出，將以競價方式為之與審查制不相同，其不再以申請人之技術及經營能力為決標依據，而改以申請人之經濟能力決定得標者。基於此執照釋出方式之改變，向來要求申請人應有之最低實收資本額之限制，於第三代行動通信業務是否仍須要求？抑或只要申請人於得標後

能確實履行繳納得標金之義務即為已足？然而，有鑑於最低實收資本額之要求，可確保申請人具備基本經營能力，對於消費者權益較有保障，故建議要求申請人應訂定最低實收資本額。據3G系統資料顯示，其建置成本約為2G的1.8倍，如用第二代實收資本額60億推算，則3G最低實收資本額約為108億元。

由於競價制所重視者為申請人之經濟能力，得標與否取決於申請人所提出之價格高低，與審查制以事業計畫為評核重點者亦不同，故建議由主管機關成立評審委員會，就事業計畫書採形式審查，以取代審查制所採之實質審查。對於申請人所提出之事業計畫書符合電信法第十三條中所規範之項目，即可允許其參與競價程序。當申請人所提出之事業計畫書不符合規定者可允許補正，而屆時不能補正者，可取消其競價程序並沒入審查費。至於頻率使用計畫或其電波覆蓋率（主管機關可訂定最低標準如70%）應是業者之基本承諾，可用履行保證金加以約制，其金額依慣例為最低實收資本額的10%即是10.8億元。至於履行保證金之退還，可參照固網之規範分二次發還。

三、拍賣方式及程序

隨著電信自由化的推動及電信業務的開放，許多國家在頻譜資源有限、通信需求暴增及商業利益的壓力下，紛紛重新思考如何建立一個公平、公開的並可反映讓頻率資源能反映經濟價值的方式來釋出頻率資源。3G執照首先由英國開始採行拍賣制度，而此一風潮漸漸形成西歐以拍賣方式來決定競爭者中誰能取得頻譜資源之使用權。

一般而言，拍賣制有三種型態：其一是英國傳統式拍賣（Traditional English auction），採標金向上競價方式進行。其二是荷蘭式拍賣（Dutch auction），採標金向下出價方式進行。

其三是彌封式競拍 (Sealed-bid auction)，可依需要採第一價位或第二價位得標。不過，也有學者、業者，和專家認為公告底價，一次決標才是最為理性之作法。其次，在公開多回合情況下，對於違反規則之競價者要如何處理將會是一項爭議性頗高之議題，歐洲在公開競價後有許多競標程序之爭訟事件產生便是例證。就遊戲理論 (game theory) 的訂價策略加以分析，拍賣制度大都以那許 (Nash) 均衡之形式呈現，而理性之作法也以限制拍賣次數為佳。

因此，為使拍賣制度能順利進行，為避免不必要的爭訟，為使競標者理性出價，為使拍賣價金達一定金額，為減輕業者之負擔，為降低社會成本，也為減輕政府機關之工作負荷等因素，筆者大膽建議採公告底價，用以降低得標者事後之埋怨。而且採彌封式競價一次決標方式，進行執照之競價程序，如此可防止標金衝得過高，徒造成業者負荷過重之困擾。至於得標者之標金只要求超過底價，不必採統一規定，由業者自行判斷繳交便可。

至於報價之時點，究竟採取與申請書同時密封投入抑或等計畫書審議過後再行通知申請者密封投入呢？個人以為二階段之發照程序，最好分階段進行，也能分別在各階段進行前繳交審查費和押標金以符合實際需要。當然，不論是否得標，押標金都得退還給投標者。總而言之，採計畫書審議公告後再行通知申請者密封投入標書之程序，將有助於減低不確定性、減少業者事前串謀圍標、擴大業者決策空間，及反映執照真實價位等優點。另外，決標開始競價前，如參與競價者少於競價執照張數時，應賦予主管機關有實質裁量權，可決定予以廢標或暫停競價程序之進行，俾維護公共利益。

四、標金內涵及相關費用

關於第三代行動通信業務執照釋出之得標者，除繳納得標金外，是否應比照既有行動通信業務經營者另行繳納頻率使用費及特許費？有主張應另行收取者，認為得標金僅係其取得執照之價格，至於使用無線電頻率部分仍應比照既有行動通信業者另行繳納頻率使用費及特許費。此舉除可挹注國庫收益外，更得以維護行動通信業者間之公平性，並可防免經營者利用補貼之方式，將既有行動通信業務之收益轉換為第三代行動通信之收益，以圖減少特許費之繳納。相反地，亦有主張不另行收取者，蓋認為參與競價者必須預先評估執照連同無線電頻率使用之價值，方能擬定其欲參與競價之金額，若後續尚須另行繳納頻率使用費及特許費，不僅將使其決定之價格趨於保守，更將因增添後續成本變動之不確定性，致使難以預為評估合理價格。故主張將頻率使用費及特許費納入得標金額中一併考量，而不另加收取為宜。

另外，亦有基於管制稀有資源，避免預先為將來政府決定預算來源之立論者，主張將得標金作為執照有效期間內之特許費，而認為仍應比照既有行動通信業者加收頻率使用費。事實上，基於電信法第十二條及第四十八條之文義解釋，認為標金中已含有特許費故免收特許費，但仍應加收頻率使用費。並藉以使第二代行動通信業者得在完善的制度下，順利升級提供第三代通信服務，避免決策上之困擾。由於此決策攸關申請人評估執照價值及擬定競標價格，故主管機關應於開放申請公告前具體說明標金之內涵和未來政策之走向，以供申請人依循並預為評估。

五、標金繳交程序等之規範

以往以審查制釋出執照者，均不容許經營者轉讓或出售其權利，蓋因經營者之所以取得執照係因其技術、經營能力等較優而勝出，故經營者本身之條件非常重要。反之，以競價制釋出執照者，經營者本身之條件相對而言即未必具有決定性之影響，所著重者僅係其所提出之競價金額多寡，故執照之取得實際上亦彰顯其具有一定之經濟價值。就此而言，於英國法例上，即有應允許得標者轉讓或出售其得標權利之提議。蓋藉由賦予執照可轉讓性，不僅可提高執照之經濟價值；亦可使無力續行經營者得藉由轉讓執照獲取資金奧援，維持企業生存；而執照轉讓予有能力經營者，亦得進行更有效率之經營，使無線電頻率能充分發揮其效益，而避免因經營不善而閒置。然而，若允許執照可以轉讓，則得標者亦可能僅想藉由轉售執照而圖利，而不思積極投資進行網路建設及業務經營，致喪失頻率開放之本旨。由於我國已決定開放轉售業務，故為維持公平競爭及保障消費者權益，對3G執照不同意轉租或轉售，但允許業者以財務方式進行股權變動。

於採競價方式釋出執照之前提下，得標者必須籌集並繳納相當大數量之得標金，故未減輕資金籌措壓力，考量得標者後續建設及經營之能力，對於標金可於先期繳交20-30%，其餘同意業者自行編列分期方式在執照有效的前八年內採不固定金額方式繳納完竣。一旦業者繳交不出標金，或中斷繳交標金時，主管機關有權收回經營權和頻率。而得標者已繳納之標金，應予全部沒入不再發還。至於履行保證金，在此一時期如仍有未退還者，應一併退還。