

法與思系列

*The Law
&
Thinking*

電信管制與競爭

林石根◆著

The Law

Thinking about Law

電信管制與競爭

林 石 根 著

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

電信管制與競爭 / 林石根著. -- 初版. -- 臺

北市：五南，2004[民93]

面；公分

參考書目：面

ISBN 957-11-3541-0(平裝)

1. 電信業 - 管理 2. 電信 - 法規論述

557.7

93001512

1U58

電信管制與競爭

作者 林石根 (126.3)

編輯 周美蓉

出版者 五南圖書出版股份有限公司

發行人 楊榮川

地址：台北市大安區 106
和平東路二段 339 號 4 樓

電話：(02)27055066 (代表號)

傳真：(02)27066100

劃撥：0106895-3

網址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

顧問 財團法人資訊工業策進會科技法律中心

版刷 2004 年 7 月初版一刷

定價 450 元整

有著作權・請予尊重

自序

政府常基於經濟上與非經濟上的原因對產業加以規範，電信也不例外，早期基於國防及民生等因素，對電信實施嚴格的管制，交通部電信總局非但成為電信產業中的獨占者，得經營各種電信服務，也受交通部委任辦理電信監理業務，集電信事業監督權及經營權於一身。由於獨占的無效率，消費者往往無法享受物美價廉之高品質服務，行動電話開放前，行動電話門號一號難求，百萬人排隊苦候之現象，在自由競爭之市場誠屬難以想像之事。

順應自由化、國際化之時代潮流，我國電信市場亦由獨占管制走向開放競爭。在自由競爭的機制下，政府管制的重心已從以往的進入管制、利潤管制與價格管制變為促進業者競爭，我國電信法規能否滿足該等需求，尤其能否隨著科技匯流結果在管制革新上有所變革，使我國的電信產業在競爭激烈的國際環境中持續掌握優勢，實有檢討之必要。此外，我國已於2002年1月1日正式成為世界貿易組織（WTO）之會員國，電信自由化政策之推動，必須在不違反WTO之相關規範下，研訂適合我國國情及電信產業發展之政策目標及電信監管機制，現行電信法之規定是否完全符合對WTO之承諾及服務貿易總協定（GATS）有關電信之規範，仍有檢討空間，何況依GATS漸進自由化之原則，亦宜持續檢討有無進一步開放之處，例如外資之限制應否放寬甚至取消限制等。

探討管制規範，應從「基於何種條件」、「在何種目的」及「國

家所為何種介入手段」等面向，研究管制的合法性、正當性、採取手段的比例性及實際實施管制的困境。由於每一項管制都有其形成原因，本書乃對每一項管制之背景先作說明，並探討該項背景因素至現時有無改變，藉以判斷該項管制之維持是否妥適，有無更迭之必要，如有，應如何修正方符自由化、國際化之需要。又我國現行電信法受美國 1996 年電信法之影響很大，故對每一項管制方式，亦比較兩國之規定，分析其優劣得失，以供未來我國電信法修正之參考。此外，我國既已成為世界貿易組織之會員國，我國之電信規範自須符合入會談判時所提出之市場開放承諾和在 WTO 下的各項義務，本書乃檢討分析我國各項管制規定，有無與 WTO/GATS 有關電信之規範相牴觸之處，如有，則提出修改之建議；如無，則檢討有無進一步開放之處。

本書之目的在探究我國電信管制與競爭之法制是否符合自由化、國際化之法規原則，分析檢討之對象自為現行之電信法規，惟電信乃科學技術應用的結果，科技的進展使得各種電信設備及服務不斷推陳出新，電信產業和市場因而不斷隨著科技的進步而時時在變化著，故電信具有高度的科技性。電信的科技性使得電信的規範須時時變更，以免規範與現實脫節，惟此亦造成本書定稿上之困擾，蓋法規一有變革，本書即需配合修正，尤其為法規修正之處，正好是筆者建議修改之處時，更將影響本文之創作性。另 WTO 正積極進行服務貿易之新回合談判，有關電信部分目前進行至各國提案之討論，未來之變革，筆者尚難掌握。此外，中國大陸與我國幾乎同時進入 WTO，海峽兩岸電信服務業之合作與競爭亦為值得研究之課題，惟因大陸電信法規目前正陸續訂出之中，未來之發展仍待觀

察，故本書對此部分尚未有所著墨，有待未來之補充。

感謝王仁宏老師長期以來的指導與鼓勵，也感謝內人、兒女及許多關心我的師長、朋友，沒有你們的支持與協助，本書也難以完成。筆者學殖未深，疏漏之處在所難免，尚祈學者先進不吝賜教。

林石根

2004. 4. 10

目 次

第 1 章 緒 論.....	1
第 2 章 電信規範體制之變革.....	15
第一節 獨占下之管制規範	18
第一款 獨占形成原因.....	18
第二款 管制事項.....	23
第三款 效益與缺失.....	28
第二節 自由化下之競爭規範	32
第一款 自由化原因.....	32
第二款 規範內容.....	35
第三款 效益與缺失.....	59
第三節 國際化下之全球競爭規範	66
第一款 國際化原因.....	66
第二款 規範內容.....	67
第三款 影響和發展趨勢.....	72
第 3 章 服務貿易總協定之電信規範.....	75
第一節 電信服務之特別規範	76
第一款 電信附件.....	77
第二款 基本電信談判附件.....	83
第三款 第四議定書.....	84

第二節 電信服務之一般規範	93
第一款 國內規章.....	94
第二款 限制競爭行為.....	105
第三款 市場開放.....	109
第三節 新回合之談判	118
第一款 服務分類問題.....	121
第二款 國內規章規範之發展.....	122
第三款 差別基本電信費率暫停適用爭端解決機制之檢討...	129
第四款 特定承諾自由化之談判.....	129
第4章 我國電信管制革新法制之檢討.....	135
第一節 我國電信自由化之歷程及成效	135
第二節 我國電信服務業之承諾事項	143
第三節 我國電信管制革新法制之檢討	144
第一款 管制機關之角色.....	145
第二款 市場進入之規範.....	152
第三款 結構性規範.....	198
第四款 行為之規範.....	243
第四節 電信法與公平交易法之競合	315
第5章 結 論.....	319
參考資料.....	339

第1章

緒論

電信服務具有雙重角色之特質，本身列居經濟活動之一，同時亦為其他經濟活動重要的傳輸工具¹，電信服務大幅改變了其他製造業、服務業或國際貿易的生產、行銷，並且成為服務業中整體服務的一部分，為其他產業，也為電信業本身創造了無限的商機；電信服務的演進同時也強化了它的社會功能，例如普及個人通訊²。無可否認的，電信已成為現代化社會不可或缺的一環，沒有電信存在的社會即不可能成為現代化的社會³。由於電信服務具有自然獨占（natural monopoly）與網路外部性之性質，且同時具有資金、技術密集及公共服務、國防安全之特性，因此到 1980 年

¹ 黃立、李貴英、林彩瑜合著「WTO 國際貿易法論」（元照出版有限公司，2002 年 6 月三版），頁 248；張江波和索必成譯「貿易走向未來：世界貿易組織（WTO）概要」（法律出版社，1999 年 6 月初版），頁 42；Kevin C. Kennedy, Market Openings in the Telecommunication Goods and Services Sectors, 33 The International Lawyer 1, 1999, p.33; Jonathan David Aronson & Peter F. Cowhey, When Countries Talk: International Trade in Telecommunications Services (Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company) 1988, p.5.

² 張長樹著「樞紐設施原則及電信、科技產業的樞紐設施問題」，載於公平交易季刊第九卷第四期，2001 年 10 月，頁 52。

³ 陳銘祥著「衛星通信法律規範之研究」，載於經社法制論叢第二十六期，2000 年 7 月，頁 31。

代初期為止，在世界上大多數國家，電信服務多屬由政府部門或公營事業提供之獨占經營，即使是傳統為民營體制之美國電信事業早期亦為獨占經營⁴。由於獨占事業易導致經營效率低落及資源分配不均等缺失，加以電腦相關產業由於高度競爭所帶來之價格降低及功能增進等刺激，且通訊、電子等相關科技不斷快速發展，電信事業為自然獨占之論調逐漸受到挑戰。另隨著網路互連技術精進，透過多家電信事業彼此間的接續，可創造正面的生產及消費外部性。此外，因應資訊時代來臨，消費者對電信服務的需求，亦由傳統的語音服務，轉變為數據、視訊、多媒體等整合性通信服務。為滿足新型態電信服務之需求，並配合通信科技發展之趨勢，各國政府均重新檢視電信市場獨占經營的必要性，並致力於市場開放與解除管制的工作，因此從 1980 年代中期開始，全球即興起電信自由化之風潮⁵。

在美國，電信事業一直以民營為主，但美國電報電話公司（AT&T）從 1876 年成立以後，就獨占美國國內的電信市場，雖到 1960 年代後期有 MCI、Sprint 等加入經營長途電話及電路出租業務，開始直接和 AT&T 競爭，但 AT&T 因獨占區域電話交換總

⁴ 胡漢輝、劉懷德、羅亮譯「電信競爭」（Jean-Jacques Laffont and Jean Tirole, *Competition in Telecommunications*）（人民郵電出版社，2001 年 5 月初版），頁 4；曾繁蔭主持「電信與資訊現代化相關法規之研究」（行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組委託研究，1987 年 7 月），頁 18。

⁵ 公平交易委員會著「公平交易法對電信事業之規範說明草案」，載於施俊吉、鄭優、何之邁、劉紹樑、劉崇堅、莊春發著「電信產業競爭規範之研究」（行政院公平交易委員會 2000 年度合作研究報告，2000 年 3 月），頁 144；詹婷怡著「英國電信自由化發展之介紹」，載於詹婷怡著「電信產業規範之研究」（太穎投資顧問股份有限公司，2000 年 7 月初版），頁 10。

機，使其具有足夠的能力及誘因在長途電話市場，以差別價格待遇及交叉補貼方式抑制市場之競爭，故 AT&T 仍擁有壓倒性的市場占有率⁶。由於長期獨占電信市場，引起美國司法部的關注，1974 年司法部開始對於 AT&T 涉嫌獨占電信服務市場提出反托拉斯訴訟，1981 年 AT&T 選擇庭外和解，依照華府地區聯邦地方法院認可之和解命令，AT&T 可保留長途電話市場的既有業務，也能進入電腦與資訊市場，惟須分割並退出市內電話市場，另行成立地區性貝爾電話公司（Regional Bell Operating Company）專營。1984 年 1 月 1 日，AT&T 正式分割為七家地區性電話公司與一家長途電話公司，並開放長途與國際電話業務，容許新競爭者加入，但七家地區性貝爾電話公司因獲准在其營業區內擁有市內電話業務獨占的經營權，故被禁止從事長途電話業務⁷。1996 年 2 月以促進競爭並加速電信科技發展為目的之新電信法生效，鼓勵跨區電話業者、區域電話業者及有線電視業者，透過建設新網路、利用既有業者細分化的網路元件、或以轉售業務方式，互相跨入對方領域競爭。因此，區域電話業者可以提供視訊服務，有線電視業者可以提供區域性電話服務，跨區電話業者可以經營區域性電話業務，而區域電話業者如能證明所屬市場具有競爭性，也可經營跨

⁶ 1980 年代早期，AT&T 控制 75% 至 85% 之長途電話市場，Eric M. Swedenburg, *Promoting Competition in the Telecommunications Markets: Why the FCC Should Adopt a Less Stringent Approach to Its Review of Section 271 Applications*, 84 *Cornell Law Review*, 1999, p.1426.

⁷ 有關 AT&T 之垂直解構過程，詳可見董浩雲著「網路電話定性之相關問題」，載於科技法律透析 2000 年 9 月，頁 49 至頁 51；簡維克著「從美國 1996 通訊法案例探討電信市場下的不對稱管制（上）」，載於萬國法律第一二二期，2002 年 4 月，頁 35 至頁 36；Eric M. Swedenburg, *supra* note 6, pp.1426-1428.

區電話服務。

在歐洲方面，英國分管制競爭、管理競爭及開放競爭三階段，將原本獨占經營的市場結構調整為雙占（duopoly），進而完全開放競爭。1981 年以前的英國電信產業是由國營事業英國電訊公司（British Telecom，簡稱 BT）獨占經營，1981 年配合執政黨之民營化政策，立法將英國電訊公司民營化，且終止 BT 的網路操作與服務的獨占權，1983 年開放第二家電信業者 Mercury 進入市場，打破長期由英國電訊公司獨占壟斷的局面。1985 年英國政府開放行動電信業務，1989 年准許私有線路轉售，1991 年結束兩家電信公司寡占的局面，全面開放英國電信業務。

在亞洲方面，日本於 1984 年 12 月 25 日在國會通過新電信事業法前，原僅有兩家第一種電氣通信事業，分別是經營區域及長距離通信業務的日本電信電話公社（NTT），及經營國際通信業務的國際電信電話公司（KDD），屬於獨占經營之市場結構。1985 年郵政省開始推動第一次情報通信改革，將日本電信電話公社改制為日本電信電話公司，並開放民間經營第一種電氣通信事業，新的業者 New Common Carrier（NCC）加入營業，在電信市場導入競爭。1998 年開始第二次情報通信改革，完成 KDD 民營化，1999 年 7 月 NTT 公司重組完成，正式拆解為控股母公司：日本電信電話控股公司、從事縣內通信業務的地區電信公司：東日本電信電話公司及西日本電信電話公司、經營跨縣及國際通信的長途國際電信公司等四家公司⁸。

⁸ 以上美、英、日自由化過程詳請參閱交通部電信總局編印「電信自由化工作

在美國、英國及日本等國家帶動作用下，從 1980 年代中期開始，世界電信掀起了以打破壟斷引入競爭為核心的電信改革浪潮，競爭體制帶來了電信業價格下降、服務提高，為消費者帶來了選擇，提高了電信業的效率，促進了電信業的市場發展和技術進步，並為經濟的成長做出了顯著的貢獻⁹。惟此時期所謂電信自由化，係指在尊重電信服務市場價格機能，減少政府不必要干預的前提下，將傳統上獨占的電信服務業開放給其他廠商進入市場競爭，以建立公平競爭的市場結構。電信自由化是一個循序漸進的歷程，尤其因為電信屬於公眾事業且攸關整體經濟之成長與發展，在開放範圍及進程上，有其政策上之考量¹⁰。故在電信自由化的過程中，電信服務業的開放視各種業務自然獨占性消失程度的高低，在順序上有所不同。而電信服務項目的自然獨占性受市場需求規模與資訊科技發展兩項因素的影響，在自然獨占性消失程度的快慢上，一般而言，依序為終端設備、網路利用及基本網路設備（含固定網路服務及無線網路服務）。多數國家在 1980 年代晚期均已將終端設備自由化，加值網路繼之，至於基本網路則由於自然獨占性程度相對較高，以及電信服務組織調適與國際競爭力考量等因素，至今仍有許多國家以獨占型態經營部分之基本網

小組議題及結論」，2001 年 6 月，頁 2 至頁 7；交通部電信總局編印「電信自由化政策白皮書」，1997 年 12 月初版，頁 2、頁 3；王文宇著「公用事業管制與競爭理念之變革——以電信與電業法制為例」，載於國立台灣大學法學論叢第二十九卷第四期，2000 年 7 月，頁 114；劉其昌著「日本電信事業的演變暨發展方向」，載於立法院院聞第二十八卷第五期，2000 年 5 月，頁 98。

⁹ 王紅梅著「電信全球競爭」（人民郵電出版社，2000 年 12 月初版），頁 2。

¹⁰ 詹婷怡著「歐洲共同體電信自由化發展介紹」，載於詹婷怡著「電信產業規範之研究」（太穎投資顧問股份有限公司，2000 年 7 月初版），頁 39。

路業務¹¹，致使各國電信市場結構甚為分歧，競爭程度亦有不同。加上電信服務業不但本身是一項重要產業，且其使用對其他服務業亦有深遠之影響，而同時具有帶動其他製造業與服務業活動之功能，係連繫商品及服務供應者、生產者、消費者及市場之重要媒介，也是國際競爭力之重要利器，故各國對之亦多進行相當程度之管制¹²。易言之，這一階段的競爭是一種政府管制下的有限度競爭，競爭者的數量、市場領域以及電信經營者的行為，都處於較為嚴格的政府管制之下，並且絕大部分國家對電信市場的對外開放採取審慎的態度，市場開放的主體形式是對內開放¹³。

近年來由於科技之進步，不僅使不少依賴通訊設備之服務業應運而生，例如與資料處理或電子資料庫有關之服務，甚至連傳統之銀行、保險及運輸等服務之提供，亦須仰賴基本電信網路之利用，此等服務供給者之競爭地位，遂與使用通訊設施之條件與限制息息相關，對於通訊設施之使用限制，同時會成為其他服務業範疇之貿易障礙¹⁴。是在服務貿易自由化過程中，應逐步撤除因不同市場結構及有關法律規章所造成網路利用上之障礙，俾服務提供者能廣泛利用國內或國際基本電信網路與服務，以利電信服

¹¹ 交通部電信總局註8「電信自由化政策白皮書」頁2。

¹² 陳修中著「服務業貿易談判——電信部門」，載於第三次 GATT 烏拉圭回合談判研討會會議資料（經濟部國際貿易局，1991年9月），頁469、頁474。

¹³ 王紅梅註9揭書頁2。

¹⁴ 許慈容著「國民待遇原則於服務貿易之適用」（國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1993年6月），頁127；廖婉敏著「服務業貿易障礙及其自由化之研究」（國立政治大學國際貿易研究所碩士論文，1991年7月），頁61；Jonathan David Aronson & Peter F. Cowhey, *supra* note 1, p.37.

務自由化之推展及其他服務業之發展¹⁵，故已開發國家主張將電信服務納入服務業貿易架構下予以規範。以美國為例，當 FCC 自由化美國國內市場之國際電信服務後，美國業者亦迫切要求能有機會在其他國家提供國內及國際電信服務，美國的多國電信用戶（multinational telecommunications users）亦尋求接取外國電信業者的網路和服務，以及提供增值服務的權利，美國政府乃順勢開始注意外國國內市場之自由化，FCC 利用對電信服務供給者核照和所有權之裁量權利，作為迫使個別國家開放電信市場之手段¹⁶。

1986 年開始之烏拉圭回合談判，正式將服務貿易納為談判主題，電信服務自亦包括在內。惟因開始幾年都致力於服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services，以下簡稱 GATS）本身之內容而未及於電信自由化之討論，直至 1989 年才開始電信部門之討論¹⁷。1990 年 5 月關稅暨貿易總協定（The General Agreement on Tariffs and Trade，以下簡稱 GATT）設立電信工作小組討論電信市場開放措施，並於 1993 年底達成電信增值網路服務市場開放協議。1994 年 4 月 15 日於 Morocco Marrakesh 舉行 GATT 之部長會議，就基本電信談判作出決議，決定設立基本電信談判小組（Negotiating Group on Basic Telecom，簡稱 NGBT），在自願的基礎上及 GATS 的架構內進行談判，以期逐步實現電信傳輸網路和服務（簡稱基本電信）貿易的自由化。部長們並決議 NGBT 應於

¹⁵ 陳修中註 12 揭文頁 480。

¹⁶ John H. Harwood II, William T. Lake, and David M. Sohn, *Competition in International Telecommunications Services*, 97 Columbia Law Review, 1997, p.874.

¹⁷ Marco C.E.J. Bronckers and Pierre Larouche, *Telecommunications Services and the World Trade Organization*, 31 Journal of World Trade 3, 1997, p.5, p.7.

1994年5月16日前召開第一次談判會議，並於1996年4月30日前結束談判，提出最終報告。談判產生的任何承諾，包括其生效日期，應列入GATS所附承諾表中，並遵守GATS之所有規定。在談判期間，參與談判之國家不得以可提高其談判地位或影響力之方式，實施任何影響基本電信貿易的措施。由於服務貿易總協定於1995年1月1日隨著世界貿易組織(World Trade Organization, 以下簡稱WTO)之正式成立而生效，是時各會員國就電信部門提出之承諾，絕大部分限於電信增值服務¹⁸，而基本電信談判尚在進行中，故乃先以電信附件對GATS提供註釋和補充規定，使GATS就影響公共電信傳輸網路及服務開放及使用之措施之規定更加詳盡。並另以基本電信談判附件延後最惠國待遇例外在基本電信部門之生效日期。

在基本電信談判進行中，美國率先承諾開放所有基本電信服務市場，包括國際和衛星服務給其他簽字國之電信業者，但條件為需有其認為滿意數量的國家也承諾充分的市場開放¹⁹。在談判的三年期間內，雖有四十八個國家提出三十四份承諾表（歐洲共同

¹⁸ 基本電信服務包括語音電話、數據傳輸、電報、傳真及電路出租等，電信增值服務包括電子郵件、語音郵件、線上資訊及資料庫擷取、電子資料交換等。據估計基本電信服務占全球電信服務貿易85%，增值服務僅占15%，Kevin C. Kennedy, *supra* note 1, p.36; GATS生效時，雖有六十七個國家就電信部門提出出五十六份承諾表，但有五十五個國家之四十四份承諾表僅限於電信增值服務，整個承諾占全球電信市場之比率極小，Marco C.E.J. Bronckers and Pierre Larouche, *supra* note 17, p.5, p.19.

¹⁹ John H. Harwood II, William T. Lake, and David M. Sohn, *supra* note 16, p.882; Geza Feketekuty, *Assessing and Improving the Architecture of GATS*, in Pierre Sauve and Robert M. Stern (ed.), *GATS 2000 New Directions in Services Trade Liberalization* (Washington: The Brookings Institution) 2000, p.88.

體十五個國家提出一份承諾表，下同）並達成監管原則（Regulatory Disciplines）之共識²⁰，惟因美國認為各國未能提出充分的市場開放承諾，據其估計有超過百分之四十之世界電信收入及超過百分之三十四之全球國際通信量，未被該等承諾所涵蓋，故予杯葛以致未能達成協議²¹。1996年4月30日NGBT屆期解散，為繼續談判協商，WTO服務貿易理事會乃另成立基本電信小組（Group on Basic Telecom，簡稱GBT）開放給所有WTO會員國參與，且允許參與國在不降低先前承諾之條件下，自由修改先前所提出有關基本電信服務之承諾，並設定工作期間為1996年7月起至1997年2月15日止。1996年11月美國和歐洲共同體率先改善他們先前提出的承諾表，以吸引其他國家跟進，結果前談判期間提出之34份承諾表有32份被修正，另有21份新的承諾表被提出，總計有六十九個國家提出55件承諾表。由於承諾表的改善，部分程度滿足了美國的要求，加上美國電信公司規模大、競爭力強，達成全球電信自由化協定對其有利，尤其是亞洲和其他開發中國家電信市場成長迅速，美國也期待因達成電信自由化協定而使這些國家開放市場，從而使美國電信公司獲得新的市場機會，故亦推動協定的達成²²。

²⁰ 王碧蓮著「世界貿易組織（WTO）基本電信小組（GBT）第七、八、九次會議報告書」（交通部電信總局出國報告書，1997年5月），頁3。

²¹ Marco C.E.J. Bronckers and Pierre Larouche, *supra* note 17, p.5 note 19; Phillip L. Spector, *The World Trade Organization Agreement on Telecommunications*, 32 *The International Lawyer* 2, 1998, p.218.

²² 陳已昕編著「國際服務貿易法」（復旦大學出版社，1997年12月初版），頁77。