

國家通訊傳播委員會第 557 次委員會議

「因應行政院 102 年 7 月 16 日審查『電信法』修正草案會議結論，本會後續處理方式」協同意見書

本次委員會議討論「電信法」修正草案後續處理方式，本席針對委員會議多數之決議結論提出補充理由如下：

一、「交錯任期制」的宿命？

本會組織法第 10 條規定「本會每週舉行委員會議一次。(略)會議之決議，應以委員總額過半數之同意行之」，貫徹「合議制」之設計，更於第 4 條規定「本會置委員七人，均為專任，任期四年(略)。但本法第一次修正後，第一次任命之委員，其中三人之任期為二年」，建立委員之「交錯任期制」。在合議制與交錯任期制的組織設計下，本會實質上以二年為交替換血之週期，亦即，每二年改任一半人數。此組織設計之目的應在於降低本會因委員任期屆滿之人事變動而對於組織運作所產生的震盪。以美國 FCC 為例，FCC 由五位委員組成，每年任命一位新委員，任期五年。換言之，每年均有一位委員任期屆滿卸任，因此委員會成員之組成每年變動。交錯任期有利經驗傳承與政策延續，讓本會在注入新血之際，亦能確保會務無縫銜接，資深與新進委員在合議制下激盪多元觀點，讓本會生命在政務人員來去之間累積永續活力。

基於上述組織設計目的，本席認為新進委員對於前屆委員之決議應給予尊重。倘有案件已於上任前經前屆委員會正式決議，但因特殊情況重提至本會審議，新進委員應高度自我節制，以維繫通傳會各屆委員間之良性生態循環，此亦為本席於上任後之第 526 次委員會議中

(西元 2013 年 2 月 20 日)並未針對電信法修正草案表示反對意見之主因。本席於該次會議中，同意就「電信法」修正草案之法制用語逐一檢視修正後再報請行政院轉請立法院審議。此外，該草案在本會已歷經 42 次工作小組會議及 10 次委員會議之提案討論，是以，支持該草案亦表示對於相關處室同仁之努力的認同。

本席原希冀本案成為新的示範，畢竟，過去因前後屆委員交替而導致法案夭折的情形，仍痕跡鮮明。第二屆委員於西元 2008 年 8 月一上任即決議推翻首屆委員集四法於一的「通訊傳播管理法草案」，將該草案由行政院撤回。行政院基於「尊重新任委員之職權」予以同意。第二屆委員形式上將該草案轉列為「中長程計畫」，實質上則將其長期（永久）擱置。姑且先不論「通訊傳播管理法草案」之條文內容是否周延妥適，一上任即推翻前屆匯流法草案而改採「二步到位」的作法，確實立下通傳會前後屆委員職務交接後對於既定政策不買單之先例。重蹈歷史覆轍，恐從此形成慣例。

二、匯流法案之典範選擇

然進行表決之際，本席卻支持乙案，說明如下：

本會法律事務處的提案內容已將所有複雜可能性簡化為兩個方案。甲案為「於匯流法提出前，就目前電信法修正條文內容所可能造成之衝擊審慎研析並針對配套措施整體規劃（包含通盤考量第 25 條及第 45 條等較具爭議條文等），再行陳報行政院」；乙案為「逕行進入數位匯流立法第二階段，重新研擬前瞻之一部或多部匯流法案再陳報行政院。」詳言之，電信法草案經行政院審查後於今年 7 月 15 日再次退回，函請本會就數位匯流相關法案之整體立法策略及時程再行研議，考量是否就目前電信法修正條文內容研擬配套措施或逕行進入數位匯流立法第二階段，重新研擬完整而前瞻的匯流法。形式上，行

政院的指示看似具相當彈性，本會得排列組合多項立法策略，兼顧所有考量；實質上，倘採甲案，本會對於匯流法案之典範選擇空間將幾乎縮減至零。

關鍵在於，行政院再次退回電信法草案，但本會仍須於明年六月前完成第二階段匯流立法工作¹。換言之，如再送電信法，其工作時程與匯流法案幾乎完全重疊，實質上等於讓電信法與匯流法案同步進行，影響所及乃匯流法典數量及匯流法案整體架構等關鍵要素，全部受到牽制。新舊法同時變動加上立法院審議的不確定性更將導致匯流法案陷入高度複雜，技術上難以操作。本席認為當務之急應聚焦研擬匯流法案，為長期原地踏步的通訊傳播法制注入新力量，別讓終於又凝聚升高的立法動能再次被澆熄。

本席因此認為必須採取乙案，始能擴大匯流法案之最大典範選擇空間。儘管依據 OECD 在 2003 年針對會員國的調查顯示，大多數會員國針對數位匯流之法規修正，仍然採取廣電法律與電信法分別立法的方式，並不因其設置單一監理機關而有所分別²。本席也同意，所謂一步到位，與法典數量並無必然關連。匯流法的法典數量，亦即是一部法典還是多個法律，關鍵其實在於所欲追求的匯流程度。倘採單一法典，除非是釘書機式的立法，否則基於法律的內部體系及管制一

¹依行政院所頒布之「數位匯流發展方案」，有關法規匯流部分採二階段修法，第一階段應於 2012 年 6 月完成電信法與廣電三法之修正，第二階段則於 2014 年 6 月完成匯流形式之規範架構之修法程序。目前廣電三法之修法，除廣電法的小幅修正已於 2011 年 6 月通過並公布施行，有廣法與衛廣法之修正案已於立法院完成朝野協商並排入院會審議。電信法經通傳會第 526 次委員會議決議後，已報請行政院審議，惟行政院因考量二階段修法期程過近，因此於 2013 年 7 月宣布暫不續審電信法，建議通傳會重新考量數位匯流修法之整體立法策略，推出通訊傳播匯流法之草案。惟無論如何，仍應於 2014 年 6 月完成第二階段匯流形式之規範架構之修法程序。

² OECD, *The Implications of Convergence for Regulation of Electronic Communications*, 7, DSTI/ICCP/TISP(2003)5/FINAL (2004).

致性，匯流整合程度必然最高；反之，若仍採多部法律（例如英國、日本），則通訊傳播監管整合程度必然相對較符合市場實況。無論如何，值此委員必須做出重大決策以設定新法典匯流程度之際，實應儘量排除因第一階段立法進度延宕所產生的額外（行政）負擔，有系統地針對匯流議題進行充分辯論。

三、「固網最後一哩」仍為本會完成匯流立法的「最後一哩路」

必須特別強調委員會決議第二項所提及之「原電信法修正草案所規範之議題及其所選擇之法律工具，本會仍將於研修匯流法案時納入考量並積極徵詢外界意見」。毫無疑問，「固網最後一哩」仍為本會完成匯流立法的最後一哩路。最後一哩是個難解的問題，不可能因為堅定的立法意志或堅強的立法魄力而迎刃而解，其涉及的政治、經濟與法律爭議更非幾項嚴峻法律條文即能處理。宜審慎選擇政策工具，提高業者投資誘因，促進寬頻建設，同時創造公平競爭環境。

有論者指出，本會應進一步釐清中華電信於民國 85 年設立為公司組織時，在民營化過程中，以資產作價之範圍為何，是否包括管道與纜線，據此評斷其財產權主張（公司股東權益、海外存託憑證等等）之正當合理性。亦有謂，本會宜確切瞭解電信總局時代有無承襲政府所投資建設完成並移轉給中華電信之電信光纖，計算其占中華電信現有光纖之比例，以利制訂未來監理政策時，判斷應加諸多大之管制強度，包括是否公告光纖用戶迴路為瓶頸設施。本席認為，最後一哩相關「歷史文件」縱使不必然有法律上之意義，但確實具政治上的重要性。本會應在行政程序法所保障之正當程序下，讓數字說話，請利害關係方提供相關資料，釐清究竟管道資產是否曾以重置成本計價並已納入釋股價格計算，澄清相關質疑，進而在清楚的事實基礎上讓政策向前走。

當然，資產作價釋股相關疑義並不阻礙本會對於 SMP（顯著市場力量）的管制。本席同意部分委員的看法，認為以事前結構管制做為追求行政目標之手段將限制產業因應匯流的發展空間。匯流法架構下，應將管制重心移至行為管制，並以 SMP 為對象。關於對 SMP 之管制，補充意見如下：

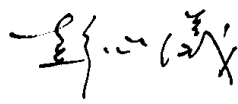
第一，匯流法下之競爭規範，應以低度管制為原則，關鍵在於相關市場界定與市場主導者之認定。倘貿然以高度管制介入市場，則無法發揮以不對稱管制促進競爭的效益。因此，本會不應維持現行以業務類別界定相關市場的概念。隨著科技發展，不同技術與服務必先後進入市場，因此市場界線必隨時間而失其準確性，故有論者認為數位匯流後，市場出現擴張現象，應適時放寬及調整相關市場的界定標準³。本席認為市場界定是一動態過程，本會應在法律層級就電信服務相關市場界定方式制訂明確規範，考量電信服務之需求與供給替代性（當然包括有線電視數位化相關市場數據），透過「假設性獨占者檢驗」等分析工具，以最小服務為單位，界定相關市場，進而認定市場主導者⁴。尤其實務上不應繼續以「市場占有率」單一因素為認定指標。市場占有率僅能作為認定市場主導地位存在的其中一項指標，換言之，高市場占有率未必等同於具有市場主導地位。

第二，瓶頸所在設施開放、市場主導者基礎網路功能分離等措施，均為創造市場競爭環境的手段，問題在於，是否真有必要多重手段聯合併用？包括透過強烈之結構管制措施引導（或強制）市場主導者結構分離或功能分離？本會必先細緻設定政策目標及進程，始能精準採用法律工具。儘管設施型競爭與服務型

³ 劉孔中、劉崇堅、周韻采、簡維克、胡志男、蔡明德，電信產業跨平臺結合之競爭規範，公平交易委員會，97 年度委託研究報告，頁 175，2008 年。

⁴ 彭心儀、潘科諺，由 NCC 電信法修正草案再次思考市場主導者的界定問題，網路通訊國家型科技計畫簡訊，第 41 期，2012 年 7 月。

競爭本非零和概念，兩者在概念上亦可互補⁵，但所謂「以『服務型競爭』來達成『設施型競爭』」的論述」，實不無模糊曖昧之處。畢竟，不對稱管制只是醫治電信市場的抗生素，倘長期服用卻不配合其他措施，市場並不會因此轉為健康。然而，不對稱管制之「退場」（解除管制）時機與方式，始終是各國管制者所面臨之一大挑戰，我國過去實證經驗亦然。本席對於倚賴高密度之不對稱管制、透過服務型競爭以邁向批發市場設施型競爭之可行性，仍有些許保留。或許應跳出既有框架，檢視通訊傳播整體市場變化，思考例如逐步將有線電視與固網之「工法」拉齊等其他促進「設施型競爭」的可能措施，俾利最後一哩政策與時俱進。

委員簽名：

提出日期：2013/10/15

⁵ Information for Development Program and International Telecommunications Union (ITU), “The ‘ladder’ theory, Section 3.3.3 of ICT Regulation Toolkit Module 7”, available at: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.2499.html> (last visited 2013/10/15).