

附件2

國家通訊傳播委員會第 1115 次委員會議第 2 案 「《電信事業用戶號碼使用管理辦法》草案預告 結果及發布事宜討論案」 一部不同意見書

壹、前言

國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會或 NCC）第 1115 次委員會議第 2 案為「《電信事業用戶號碼使用管理辦法》草案預告結果及發布事宜討論案」。其中《電信事業用戶號碼使用管理辦法》（以下簡稱《管理辦法》）之制定，係回應國家打詐政策，旨在要求電信服務業者，包括行動網路業者（以下簡稱 MNO）以及虛擬行動網路服務經營者（以下簡稱 MVNO¹）有查核門號之責，並規定由批售門號的 MNO 監督 MVNO。

本席支持打詐的國家政策以及電信業者應承擔的社會責任，但此管制模式（本會監理 MNO，由 MNO 監督 MVNO）內含矛盾，可能引發爭議，包括：

一，法規恐有扞格，造成母法與子法之不一致。《電信管理法》（以下簡稱《電管法》）已解管二類電信（包括 MVNO），由二類電信自己選擇是否登記。但本會卻在未調修《電管法》的情況下即另訂《管理辦法》對 MVNO 進行管制，但若二類電信源頭即未予依母法登記，何以適用《管理辦法》，並不合常理。

二，角色似有矛盾，可能影響市場競爭。MNO 與 MVNO 為競爭業者，卻由 MNO 負責監督 MVNO，可能弱化 MVNO 為電信事業主體性，並進一步影響電信市場之競爭。

三，目標可能衝突，有違本會引進市場競爭之目標，也限制未來的政策選項。2023 年一月本會通過電信併購案（MNO 從五家合併為三家）即基於市場競爭的目標，宣布培植 MVNO，促進市場競爭以利消費者權益。但此管制模式（由 MNO 監督 MVNO）弱化 MVNO，可能與引進市場競爭之政策目標有所衝突。

四，評估有所不足。此管制模式對電信產業影響深遠，但本會對《管理辦法》的影響評估並不充份。致使本席難以精準判斷法規對產業的影響，在此需予敘明。

本席並提出相關建議：

¹ MVNO 指的是虛擬行動網路服務經營者，全名為「Mobile virtual network operator;簡稱 MVNO」。這些 MVNO 業者並沒有架設實體線路固網，也沒有實體無線基地台，而向大型電信業者承租固網或無線基地台的方式來經營。

- 一， 全面盤點通訊傳播法制，與時俱進，完備法規體制。
- 二， 《電管法》宜納管重要的二類業者，包括 MVNO。
- 三， 研析本《管理辦法》對電信市場競爭及產業發展的影響與因應。
- 四， 應有合理完整的法規影響評估。

以下即說明本案緣由、不同意見及理由以及未來建議。

貳、本案緣由

一、目標：回應打詐的需求

如《管理辦法》總說明所述，本法主要的目標是回應打詐的議題。本會對議題的認知是：有詐欺集團或不法分子，利用他人的用戶號碼，登錄資料非實際使用者資料，包含假證件、公司行號企業或冒用他人身分之人頭戶等，而有不法行為。總說明也說到，本辦法係配合行政院「新世代打擊詐欺策略行動綱領」之「堵詐」策略，強化電信事業分配用戶號碼之核對、登錄義務及後續風險管控措施。

二、手段：由 MNO 監督 MVNO

目前《電管法》要求 MNO 向本會登記，MVNO 因為自由登記，向本會登記的 MVNO 業者從《電信法》400 家左右，降至個位數。本會認為，因為 MNO 批售門號給 MVNO 業者，即可責成 MNO 監督 MVNO。這種作法類似美國法學者 Van Loo（2020）所提出的「執法公司」（enforcer firm）概念，即私人公司不只是盡社會責任，並可負擔部分的行政機關公共執法義務。具體而言，本會另定《管理辦法》規定 MNO 與 MVNO 的義務，由 MNO 負責監督 MVNO 執行義務情形，並對本會陳報。以下說明：

（一）《管理辦法》規範 MNO 業者與 MVNO 業者之核對及登錄義務以及後續風險管控措施，又包括兩部份（第二章）。第一是針對一般用戶，MNO 與 MVNO 應做到：（1）雙證查核（2）資料留存（3）透過相關機關資料庫輔助驗證（4）應不受理申請或暫停終止使用情形（5）自主查核並報主管機關備查（6）風險管理措施（7）標示用戶知悉轉讓規定。第二是針對企業客戶，MNO 與 MVNO 應做到：（1）雙證查核（2）使用用途說明（3）申請用戶號碼或服務之用途（4）使用人清冊（5）不得有違反法規情事或未經同意轉讓之切結書（6）電信事業必要時應實地訪視該企業客戶確認經營業務與營運。

（二）由 MNO 監督 MVNO，MNO 需檢查 MVNO 業者之核對及登錄義務以及後續風險管控措施。又包括事前資格檢視及事後定期檢查。

1.事前資格檢視方面，MNO 應做到：

- (1) 電信事業登記並載明對應服務內容。
- (2) 業務性質、資本額及員工人數等基本資料。
- (3) 批發用戶號碼之用途。
- (4) 已訂定用戶資料核對、登錄及查核機制之程序（第 10 條）。

2.事後定期檢查包括：

- (1) 符合事前資格檢視規定。
- (2) 提供其分配用戶號碼介面之管理。
- (3) 透過系統確認異常使用情形。
- (4) 有關機關通知其用戶號碼違反法規之比例（第 17 條）。

（三）主管機關則透過 MNO 間接管制 MVNO。MNO 應將查核結果報備主管機關（第 16 條）。

（四）主管機關究責的對象主要是 MNO。根據此管制模式，NCC 主要究責的對象主要是 MNO。根據《電管法》第 78 條第 3 款規定，「有下列情形之一者，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期改正；屆期未改正者，得按次處罰或廢止其使用之核配：…(三)違反主管機關依第 69 條第 2 項所定辦法有關電信號碼使用管理、限制或調整之規定。」

對主管機關而言，此管制模式（「執法公司」）是較經濟的監理方式，即管制成本低（Van Loo, 2020）。本會只要直接管制 MNO，要求 MNO 監督 MVNO，便可立即回應行政院「新世代打擊詐欺策略行動綱領」的任務要求。

參、不同意見及理由

本席認同打詐之政策目標，也理解到主管機關欲降低管制成本的心態。但此模式內含矛盾，可能引發爭議，中、長期可能有負面效益。在此提出不同意見，作為提醒。

一、法規恐有扞格

2019 年《電管法》通過以來電信管制以 MNO 為主，將二類電信業者（包括 MVNO）解管。在這之前《電信法》的市場制度是特許制及許可制；第一類電信業者（有使用架設實體線路固網或實體無線基地台的業者）採特許制²。第二類

² 主管機關依據其業務性質劃分為：行動通信、固定通信及衛星通信。

電信業者³採許可制。2019 年《電管法》通過⁴，有設置公眾電信網路的電信事業的參進採取核可制（《電管法》第 1 到 4 章），未向主管機關申請核配電信資源的業者（如 MVNO）可不向本會登記⁵。

由於《電管法》已解管二類電信，包括 MVNO。在本案中本會又認為 MVNO 業者可能涉及詐騙案件等，應加以管制。然而本會的解方，不是調修《電管法》將 MVNO 納回管理，而是另制定《管理辦法》對 MVNO 進行行為管制，並由 MNO 監督。如此一來，似有「母法解管，子法復活管制」之不一致以及不合常理的情形。

二、角色存在矛盾，可能影響電信產業之競爭

MNO 與 MVNO 本為互為獨立之競爭業者；但在本《管理辦法》執行後，由 MNO 監督 MVNO，MVNO 可能被置於 MNO 之下。Van Loo（2020）雖提出執法公司的概念，也提醒這種監管模式有其限制：執法公司需增加交易成本（包括專業以及知識等），且無公權力，對他事業最重的制裁方式是終止交易。如前所述，根據《管理辦法》，MNO 應於事前檢視 MVNO 的資格，在事後也需定期檢查 MVNO 的營運情形。如此一來，兩者的關係可能改變。第一，MVNO 將由競爭者，變成受監督者。第二，責任歸屬不明。由於《電管法》管理的對象不包括 MVNO，主管機關究責的對象主要是 MNO。那麼，若未來 MVNO 出問題，法律裁處客體是否被解釋為僅止於 MNO，不及於 MVNO？亦有需再進一步釐清。第三，MNO 將負擔長期監督 MVNO 的成本以及可能的法律裁處成本，MNO 與 MVNO 的交易成本可能提高，乃至如 Van Loo 所言選擇根本不與 MVNO 交易。

如此一來，MVNO 的市場地位可能更弱化，影響電信產業的競爭。根據 Plum 的報告，我國 MVNO 無法快速成長，主要原因之一是與 MNO 的地位不平等，條件不佳。該報告並建議提供 MVNO 較好的條件，以刺激市場競爭（Wongsaroj et al, 2022, November: 65-66）。然而，可以預期的是，在《管理辦法》實施之後，弱勢的 MVNO 可能更弱勢，甚至逐漸從台灣的電信市場消失。

³ 第二類電信指未使用架設實體線路固網或實體無線基地台的業者。依第二類電信管理規則，第二類電信事業尚細分為第二類電信事業特殊業務、語音單純轉售服務、網路電話服務、第二類電信事業一般業務、公司內部網路通信服務、批發轉售服務、公用電話轉售服務、預付式電話卡轉售服務、行動網路業務經營者、虛擬行動網路服務、行動轉售服務、行動轉售及加值服務等。

⁴ 係參考歐盟 2002 年暨 2009 年修正之架構指令 (Framework Directive)，依據基礎網路層、營運層及內容應用服務層等層級管理思維，解構電信法以特許、許可所建構業務別之管制架構，改採「行為管理」之模式，並據以制定相關規範。電信事業應遵守之一般義務、特別義務及指定義務。

⁵ 且電信法取得特許之第一類電信事業，於其執照效期內，未依電信管理法第 83 條申請轉軌，電信管理法施行起 3 年內，仍適用電信法規定。但依電信法取得許可之第二類電信事業，其提供之電信服務如無電信管理法第 5 條各款應辦理電信事業登記之情形，得自主決定是否依電信管理法第 83 條第 1 項規定辦理登記，若有登記後再依其身分遵守一般、特別或指定義務，若無登記則徹底解管。第二類電信業者根據依其有無申請核配電信資源分道處置，若有則採應行登記，否則得自我選擇登記。由於二類電信事業大多未向主管機關申請核配電信資源而是向第一類電信事業以契約關係取得後分配予其用戶。

三、與本會強化競爭以利消費者權益的目標有所衝突

由於本辦法之執行即可能弱化 MVNO 的地位，與本會強化市場競爭的政策目標可能相違背。本會在 2023 年通過電信併購案（MNO 從五家合併為三家）即宣布應培植 MVNO，促進競爭以利消費者權益；當時本會對外的說法是：

鑒於合併後行動寬頻市場家數減少，為促進市場公平競爭，引入未來他電信事業提供服務之可能。存續公司與他電信事業合作時，應履行 3 應 3 不。（國家傳播通訊委員會，2023 年 1 月 18 日 a）。

本會在本案的附款中即要求存續公司（MNO）在與 MVNO 交易時應提供有利條件以及不應有不合理的條件⁶，其一是針對服務等級協議及品質，不得有不合理或無正當理由之流量管理差別待遇。其二是針對 MVNO 業者之行銷、費率規劃與組合、銷售方式，不得限制或不得干預。最後，則是 MNO 不得限制 MVNO 業者與其他大型電信事業簽訂批發服務契約（國家傳播通訊委員會，2023 年 1 月 18 日 b）。

但根據本《管理辦法》，MNO 應事前檢視 MVNO 的資格，在事後也需定期檢查 MVNO 的營運情形。如此一來，兩者的關係可能發生本質改變。MVNO 成為 MNO 監督的對象，在市場上已不大可能是平等的競爭對手。若 MVNO 一再弱化，本會可能失去引進 MVNO 作為市場競爭的軟性政策選項。本會面對日益寡占的電信市場，將只能朝向界定三家 MNO 同為市場顯著地位者(significant market power, SMP)的硬性政策選項。

四、法律影響評估不足

本次《管理辦法》之制定過程中，多位委員曾要求提供法律影響評估。根據國發會委託的研究，法律影響評估應具體說明法律方案的各項影響，包括經濟（公平競爭）、社會（含消費者負擔），及對其他政府和執法機關本身等影響，也應列出立即性或未來可見的重大顯著影響項目，包括正面（效益）和負面（成本負擔等）項目，所有的影響說明都必需是具體；成本效益分析應用金錢價值表達（施能傑，2016）。但本案法律影響評估缺乏上述面向之分析，特別是缺乏本辦法對未來電信產業公平競爭之可能影響。關於相關業者之成本支出與效益，更缺乏具體的證據，金額與數值。是以，本席難以就本辦法之影響做精準的判斷，也難以為此辦法對產業之影響負責。

⁶ 業者應於合併基準日後 3 個月內，提出公開受理程序並明訂合理協商期程。其次，業者應提供多樣化資費內容，批發服務及計價方式供其他 MVNO 業者選擇採用；再者，存續公司的業者應提供其他 MVNO 業者與自身用戶，相同等級行動語音、數據、漫遊、號碼可攜及平等接取服務。

肆、未來建議

一、全面盤點通訊傳播法，與時俱進，健全產業環境

從本案的審理可知，《電管法》以原第一類電信為管制主軸，以其享有電信資源為主進行體系監理。但在數位匯流影響下，各種服務帶動的類型體系分化，其重要性更不能予以輕忽。有些業務被視為二類電信或加值服務，其重要性被嚴重忽視。有的系統服務（如 IASP、IDC、重要介接機房，重要的 PEER 機房）都是整體通訊系統一環。但現在就二類電信採自由登記，違背監理本身具有其公益目的性以及應有明確原則。因此本席建議應儘速檢討通訊傳播相關法規，特別是彌補《電管法》第二類電信監理之漏洞。期盼通傳法制能與時俱進，健全產業環境、並保障消費者權益。

二、《電管法》應納入規範 MVNO

從本案的審理可知，2019 年《電管法》解管的對象包括 MVNO 業者。本會在政策上重視 MVNO 的參進與競爭地位，當電信市場由五家變三家後，期待 MVNO 具有競爭力，可有效制衡 MNO 間可能的協調性定價行為，並提供消費者其他較低價格的資費選擇。但本會在未調修《電管法》的情況下另訂《管理辦法》，由 MNO 監督 MVNO，可能弱化 MVNO 的地位，且有權責不明的問題。因此，本席主張，管制者應視 MVNO 為電信事業中重要的行動者，不宜由其競爭的對手監督。且基於「相同服務，相同管制」的精神，納入管制，負有電信事業應遵守之一般義務、特別義務及指定義務。

三、應評估本《管理辦法》電信市場競爭及產業發展的影響並預為因應

本席主張，未來應評估《管理辦法》實施後對市場競爭的影響。本會組織法第一條揭示：「確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益。」本會應關注電信市場競爭能以提供更多元服務與不同的價格方案為良性競爭，增加消費者的選擇方案。英國 OFCOM(2023, December, 12)報告指出，小業者往往扮演鯰魚功能：規模較小的業者傾向提供最低的促銷資費，扮演維持資競爭力及市場健全的角色，反之，多家低成本供應商退出市場，低價位服務減少，許多具有較低數據流量的方案被更高價且更高數據流量的方案取代。因此，在電信併購案，本會即要求電信業者不得干預 MVNO 業者之銷售策略，用意即是希望引進參與者，給予 MVNO 較獨立性平等地位，為逐漸朝寡占電信市場帶動更多良性的競爭。

但由於《管理辦法》可能弱化 MVNO，未來在執行本辦法時宜注意不違反本會所曾揭示的原則：MNO 不應介入 MVNO 行銷策略，也不可以有差別待遇，

造成 MNO 控制 MVNO 或進入障礙。主管機關應要求 MNO 與 MVNO 簽訂合作契約時，不得干預 MVNO 業者之服務規劃、銷售方式、資費訂定，且不得因用戶來自其他 MNO 而有任何差別待遇或不同分潤標準。

若未來因《管理辦法》對 MVNO 造成極高之進入障礙，MNO 又採取相近服務或定價策略而有共謀之狀況，則主管機關應依電信管理法第 28 條第 3 項規定，宣告三者同為市場顯著地位者，並進而採取資費特別管制措施，以保護市場力量相對弱勢之消費者。

四，應有合理的法規影響評估

在本案審理過程，法規影響評估似未盡周延。如前所述，完整的評估應包括經濟，社會與政治等面向，也包括對各利害關係人的影響，包括成本與效益等，也應以具體的證據作為基礎。期待未來本會在立法上能建立合理的法規影響評估，以檢視所欲擬定管制法規的必要性和管制內容的合理性，以及政府管理經濟和社會活動所持理由的正當性，以有利法案之審理並與社會各方之良性互動，為國家社會謀求最大福祉。

委員簽名： 林麗雲

提出日期：中華民國 113 年 4 月 25 日

參考書目

施能傑 (2016)。《法規政策影響評估作業手冊操作步驟之研析》。委託單位：國家發展委員會。

<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvNTc0NC8yNjY2OS8wMDQ5ZjQyNy02NWQyLTRiODQtOTkwYy1jYmQ1ODI4ODEzNjUucGRm&n=5rOV6KaP5pS%2f562W5b2x6Z%2b%2f6KmV5Lyw5L2c5qWt5omL5YaK5pON5L2c5q2l6amf5LmL56CU5p6QLnBkZg%3d%3d&icon=.pdf>

國家傳播通訊委員會 (2023 年 1 月 18 日 a)。〈NCC 附附款核准兩合併案〉，《國家通訊傳播委員會》。取自

https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/23011/8_48492_230118_3.pdf

國家傳播通訊委員會 (2023 年 1 月 18 日 b)。〈討論事項第二案台灣大哥大申請合併台灣之星案及遠傳電信申請合併亞太電信案續行討論案決議〉，《國家通訊傳播委員會第 1050 次委員會議紀錄》。取自

https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/23011/67_48512_230131_1.pdf

Van Loo, R. (2020). The new gatekeepers: Private firms as public enforcers. *Virginia Law Review*, 106, 467.

Wongsaroj, S. et al, (2022, November). *Merger analysis for Taiwan*.

OFCOM (2023, December, 12). *Pricing trends for communications services in the UK*.

https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0024/273138/pricingtrendsreport2023.pdf