

第七章 其他亞洲國家

第一節 馬來西亞

一、通訊多媒體法制定背景

馬來西亞在 1998 年 7 月廢除「電信法（1950 年）」及「電信事業法（1985 年）」，並於國會通過「通訊多媒體法（The Communications and Multimedia Act, CMA）」和「通訊多媒體委員會法（Communications & Multimedia Commission Act, CMCA）」。

此二新法之制訂背景，主要係配合馬來西亞「Vision 2020」國家政策發展，藉以具體落實國家目標之達成。所謂「Vision 2020」國家政策之內涵，就是要把過去以工業發展為主的傳統產業政策轉型導向以資訊通訊為核心的產業發展政策，具體而言，就是「Multimedia Super Corridor（MSC）計畫」。此項計畫的對象範圍涵蓋以首都吉隆坡為中心，東西 15 公里，南北 50 公里的區域範圍，規劃如次七項國家發展目標（7 Flagship Applications）：

- Electronic Government
- Multi-Purpose Card
- Smart Schools
- Telemedicine
- R&D Cluster
- World-wide Manufacturing Web
- Borderless Marketing

為實現前述國家目標，馬來西亞先後制定、修正了如次五項法案：

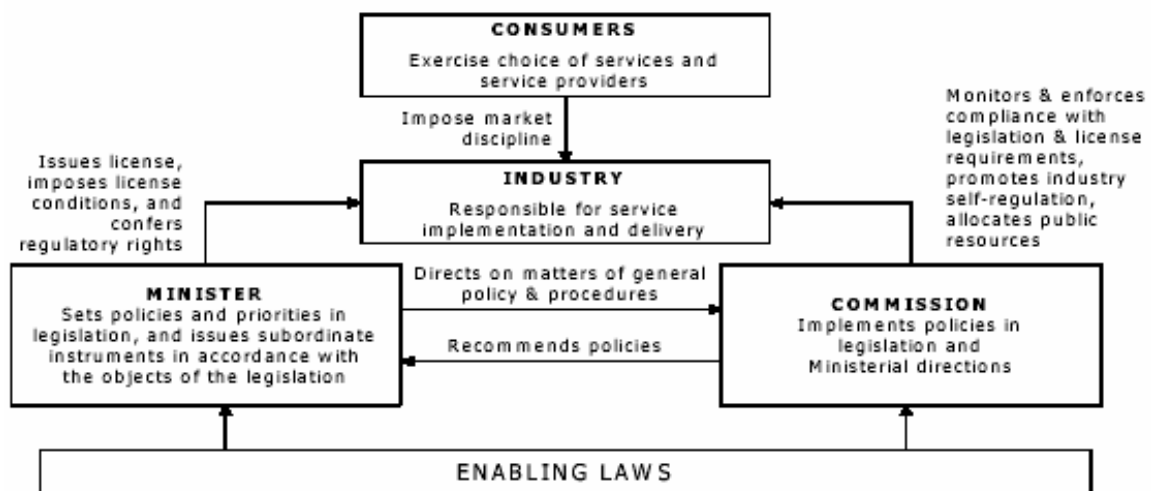
- The Copyright (Amendment) Act 1997
- The Digital Signature Act 1997

- Computer Crimes Act 1997
- Telemedicine Act 1997
- The Communications and Multimedia Act 1998

前述五項法案，一般泛稱為「電腦法 (Cyber Laws)」。前四項法案和基本電信服務不具有直接的關係，屬獨立的法律；最後一項的「通訊多媒體法，以下簡稱 CMA」，則係把舊有的「電信法」和「廣電法」加以整合，管制內容包含電信、廣播電視、以及線上網路等範圍。

CMA 的制訂背景，固然係作為實現「MSC 計畫」的重要法制基礎之一。然而就 CMA 本身的目的而言，則非以實現「MSC 計畫」為目的；而是為因應電信與廣電之媒體匯流、競爭政策、以及線上網路服務之出現等課題，而對既有法規進行檢討調整為目的。

圖 7-1 馬來西亞通訊多媒體產業發展機制示意圖



資料來源：本研究引自ITU『BROADBAND, THE CASE OF MALAYSIA』, 2001。

二、通訊多媒體法主要內容

(一)、立法目的

CMA 之條文內容總計有 282 條（參見表 7-1），從該法第三條第

一項可知，CMA 之立法目的有四：

- 推動通訊事業及多媒體事業之國家政策目標
- 為達成前項政策目標，確立發照及管制機制
- 確立通訊多媒體委員會之權限與職能
- 確立執行本法之權限與程序

表 7-1 通訊多媒體法之主要內容

章 節	主要內容	條 款
第一章	總則	第 1 條～第 6 條
第二章	部長權限與程序	第 7 條～第 16 條
第三章	審判機關	第 17 條～第 26 條
第四章	執照	第 27 條～第 50 條
第五章	通訊多媒體委員會權限與程序	第 51 條～第 125 條
第六章	經濟規則	第 126 條～第 156 條
第七章	技術規則	第 157 條～第 186 條
第八章	消費者保護	第 187 條～第 204 條
第九章	社會規則	第 205 條～第 213 條
第十章	雜則	第 214 條～第 272 條
第十一章	過渡時期條款	第 273 條～第 282 條

資料來源：本研究彙整自「The Communications and Multimedia Act 1998」。

前述法律目的之前提「國家政策目標」，明訂於該法第三條第二

項，共計有如次十個項目：

- 建立馬國成為全球通訊多媒體資訊內容服務之營運中樞
- 推動資訊服務提升工作及生活品質的市民社會
- 培育本土資訊資源與文化表現裨益國家認同與全球多樣性發展
- 確保消費者長期利益
- 確保通訊多媒體業高水準的服務信用
- 於無所不在的全國基礎設施確保合理服務之公平提供
- 為消費者創造有利的應用環境

- 確保純熟勞工、資本、知識以及國家資產之有效分配
- 推動馬國匯流產業能力與技術之發展
- 確保資訊安全與網路之可靠性和完整性

(二)、適用對象

CMA 之適用對象，為通訊多媒體業及其相關附屬事業。具體而言，該法第六條規範有明確的名詞定義，茲擇要介紹如下。

○「通訊 (communications)」

以語音、數據、文字、可視映像、信號或其他任何形式或該等形式任何組合之其他形式，在人與人、物與物、或人與物之間任何的通訊。

○「多媒體資訊內容 (multimedia information and content)」

意即數位內容。

○「內容 (content)」之定義

利用電氣創作、操做、保存、檢索或通訊所得之語音、文字、靜畫、動畫或其他視聽覺表達、觸覺表達或前 2 者組合之任何內容。

因此，CMA 之對象範圍，不僅包含基本電信服務，亦包含數據通訊、廣播電視、以及各種數位媒體之通訊手段。此等範圍，相當於我國的「電信法」與「廣電三法」所規範之適用範圍，可謂因應數位匯流發展，融合電信與廣電服務管制措施的典型法規。

此外，CMA 之其他重要規範，可臚列有：部長權限（註：主管名稱原為「能源暨通訊多媒體部，Ministry of Energy, Communications and Multimedia, MECM, 1998/11」，後改組為「能源水資源暨通訊部，Ministry of Energy, Water and Communications, MEWC, 2004/03」）、「馬來西亞通訊多媒體委員會，Malaysian Communications and Multimedia Commission，以下簡稱 MCMC」，以及審判機制等內容。

首先在部長的權限方面，規範在該法第七條至第十六條。凡與通訊多媒體有關之政府決策，例如部長所下達之指令、裁定、告示乃至於規則制訂權等相關決策事宜，原則上，係透過 MCMC 的機制運作，由 MCMC 提出政策建議，而以部長名義作成決策。

換言之，在制度設計上，其政策之制定，雖係「能源水資源通訊部」之管轄範圍，但該等政策之具體業務（例如執照之核發等），則為 MCMC 所負責。例如，電信事業等執照之核發雖是部長的權限，但執照申請窗口是 MCMC，部長參照 MCMC 的建議，做核發執照的判斷。因此，形式上雖以部長名義制定、發布；實質上則係由 MCMC 所主導。

其次在審判機制方面，該法第十七條至二十六條所規定之「控訴法庭（Appeal Tribunal）」，並非常設機關。法庭之開庭審判，僅限定於部長判斷有開庭審判必要之相關問題而成立。其主要機能，係針對

與執照有關的爭議事項（例如，對 MCMC 決定不服的利害關係人提出申訴時）、或 CMA 與其他法規發生牴觸的時候，而發揮裁判機制。換言之，此項機制兼具行政訴訟以及法規釋疑的二次機能。

「控訴法庭」的組織，係由高等法院的法官擔任審判長，並由其他二名以上人員所組成（最多四名，不含審判長）。其成員資格，則以具有如次工作經驗者為對象：通訊多媒體業者、有技術專長者、有法律專長者、有經濟專長者、政府公職人員。而審判機關所作成的判決，等同最終審判，不得上訴。

三、MCMC 組織機能分析

表 7-2 通訊多媒體委員會法之主要內容

章 節	主要內容	條 款
第一章	總則	第 1 條～第 3 條
第二章	委員會	第 4 條～第 15 條
第三章	委員會權限與職能	第 16 條～第 19 條
第四章	委員會職員	第 20 條～第 37 條
第五章	財政	第 38 條～第 48 條
第六章	雜則	第 49 條～第 55 條

資料來源：本研究彙整自「Communications & Multimedia Commissions Act 1998」。

MCMC 係依據前述「通訊多媒體委員會法，以下簡稱 CMCA」而設置。基本上，繼承了過去電信局（Jabatan Telekomunikasi Malaysia, JTM）電信監管之相關行政機能，被賦予掌管通訊多媒體事業之相關任務、相關法規之執行與修正、監督業者（網路設備提供者、網路服務提供者、應用服務提供者、內容應用服務提供者業

者)、以及政策目標之建議、促進研發、乃至於促進業界團體制定自我管制規約。其組織架構及權責機能分析如次(參見表 7-2)。

(一)、組織架構

根據 CMCA 第五條規定，MCMC 具有永續性的法人格，得作為訴訟當事人或執行契約或其他法律行為。MCMC 之成員，設有主任委員乙名、政府代表委員乙名，及其他二至三名委員所組成，由部長任命之。委員之任期為二年以上五年以內，並得連任乙次(第十條)。為使增進任務之順利推動，得設置次級委員會(第十五條)；次級委員會之主席，從 MCMC 成員選出，其他委員則由 MCMC 任命之，而其成員之罷免或次級委員會廢止等會務運作，由 MCMC 全權決定。

MCMC 之設置，係以實現 CMA 為目的，其人事編制得按實際需要，適予任命；置執行委員長乙名，對內部職員具有管考權限，原則上由主任委員兼任之(第二十條)。

(二)、權責機能

MCMC 之權責機能，計有如次十大項(第十六條)。

- 對部長提出有關通訊多媒體國家政策目標之相關建議事項
- 執行通訊多媒體相關法規
- 管制通訊多媒體相關法規未規範之相關事項
- 準備或促進通訊多媒體相關法規之修正
- 監督管理通訊多媒體相關活動
- 援助包含研究教育領域的通訊多媒體業之發展

- 支援通訊多媒體業之自主規範
- 依據通訊多媒體相關法規，提升取得執照或取得其他資格業者之素質
- 支援通訊多媒體相關活動之從業人員，並增進彼此間合作互動關係
- 善盡達成法律、公報告示等部長指示事項

前述權責機能中，以第三項備受注目。蓋其「管制通訊多媒體相關法規未規範之相關事項」者，意即現行法規所未規範者，得以新管制規範之，賦予 MCMC 權限相當的彈性空間，其作用在於彌補現行法制之不足。

(三)、行政程序

MCMC 得依據 CMA 所稱「指令 (Direction)」、「裁定 (Determination)」之範圍，下達行政命令，對取得執照業者得進行事後管制 (第五十一條)。

1、「指令」

MCMC 所下達之「指令」，須事前以書面形式，明確列示指令事項，通知對象業者；指令之對象業者，則應於指定期間內，對 MCMC 提出報告。換言之，MCMC 基於監理管制之立場，得針對執照條件或有無違法等事項，發出「指令」，要求對象業者採取具體行動，改善指令所列之相關事項。若對象業者有不履行指令所要求之情況，得罰課 30 萬馬幣罰金，或懲處 3 年以下徒刑，或同時課處罰金與徒刑。

2、「裁定」

MCMC 得就 CMA 之規定事項，進行「裁定」(第五十五條)。

裁定內容須與 CMA 之目的及其相關要件相符合。「裁定」下達之前，得依職權判斷或個人書面之請求，進行審問；惟公眾或現在或未來之持照人無特別利益問題時，不得進行審問；審問得按情況公開或不公開(第五十八條)，審問結束後 45 天以內，MCMC 須下達「裁定」。此外，MCMC 為達成審問之目的，得行使調查及資訊收集權(第六十八條)。

3、「調查權」

前述「調查權」之行使，原則上或依職權判斷、或依部長指令、或受理訴狀而發動執行。調查結束後，MCMC 應就調查事項、認定結果、相關佐證資料、以及其他相關事項，向部長提出書面報告。此外，「調查權」之行使，若係部長基於國家利益而下達指令調查之情況時，MCMC 則應公開書面調查報告。

4、「資訊收集權」

MCMC 為遂行固有任務，得對業者發動「資訊收集權」，命令相關業者提交相關文件資料。此項「資訊收集權」具有強制力，若有不從者，得罰課 2 萬馬幣罰金，或懲處 6 個月以

下徒刑，或同時課處罰金與徒刑。

5、「紛爭處理」

遇有紛爭，原則上應由當事人自行交涉解決，惟交涉結果未能解決紛爭問題時，MCMC 得基於當事人之要求，發揮處理紛爭之機能（第八十二條）。MCMC 協調處理紛爭結果所作之決定事項，應列具理由並以書面為之，此項決定文件對紛爭當事人具有約束力，其效力等同高等法院之判決，得為高等法院執行。

6、「產業自主規約」與「強制基準」

為實現 CMA 之規定內容，MCMC 期許業者間能自行協商制定「產業自主規約」。基本上，「產業自主規約」或由 MCMC 所指定之產業團體「產業論壇(Industry forum)」自發性制定、或基於 MCMC 之要求而制定，此等規約須於 MCMC 受理登記後始生效（第九十四條）；若「產業論壇」不能順利協調完成「產業自主規約」，則 MCMC 得依法決定規約內容（第五十五條）。在「產業自主規約」的履行方面，MCMC 亦得依法下達履行指令（第五十一條），若有不履行指令者，則須向 MCMC 提交 20 萬馬幣以下之罰金。

如果「產業自主規約」不能達成原定目的，MCMC 得依法決

定「強制基準」(第一百零四條)。若有不履行「強制基準」者，則須向 MCMC 提交 20 萬馬幣以下之罰金。

7、「約定書」

各相關業者得就「產業自主規約」等法律內容提出「約定書」(第一百一十一條)；「約定書」由 MCMC 受理登記後，始可執行。「約定書」之內容應以公報公開之，對當事人具有約束力。MCMC 得對「約定書」之履行事宜下達指令，其效力等同高等法院之判決。此外，在 MCMC 的「紛爭處理」程序方面，若當事人之「約定書」登記有案，則 MCMC 得引證其「約定書」之內容，作為「紛爭處理」之依據。

8、申訴機會

對於 MCMC 之決定若有不利之影響者，得以書面要求 MCMC 說明理由(第一百一十九條)。MCMC 受理前述書面要求後，應於 30 天之期間內，提供其決定之理由及相關資料影本；若仍有不服者，得向「控訴法庭」提出上訴。

9、法規之檢討修正

依 CMCA 所制定之相關法令規定，原則上每三年進行檢討(第一百二十二條)；檢討結果若有修正、變更或廢除之必要時，應陳具理由，向部長提出建議。

10、監督與報告

MCMC 依法應對相關業者之經營績效等所有重要事項進行監督（第一百二十三條）；其監督結果，應於會計年度末向部長報告外，並應適予公開報告內容（第一百二十五條），主要監督事項臚列如下：

- 本法及其下級法規之執行與管理情況
- 持照人提供設施及服務之效率
- 服務之品質
- 消費者支出費用
- 產業自主規約之發展情況
- 產業自主規約、強制基準以及約定書之符合程度
- 馬來西亞全國事業服務之適當性及有效性
- 本法及其下級法規適用範圍或執行面之缺失
- 其他 MCMC 認為適當之相關事項

四、執照核發制度

從表 7-1 可知，CMA 中有關發照制度的相關規定，規範在該法第二十七條至五十條。然而該等條文，僅止於抽象層次的規定；其具體的發照條件，規定於該法附表之「發照條件」以及該法第十六條「部長之規則制定權」所訂之「規約及指導方針(Codes & Guidelines)」(參見表 7-3、表 7-4、表 7-5)。

表 7-3 核發執照之基準要件

目 的	基 準 要 件
○決定執照種類之類別	○依據業者規劃之事業種類
○決定適用類型執照核發之必要性	○監理服務提供業者事業之要件 ○最低限度技術、運用、消費者、以及保證遵守社會基準規範之要件
○決定是否須要個別執照	○設備、服務在國家以及(或)社會的重要程度(重要設備之持有以及重要服務之提供等管理之要件) ○控制市場進入之要件 ○對個別業者設定特有之事業條件之要件 ○限制核發執照事業範圍之要件

資料來源：本研究整理自「Codes & Guidelines」，1999/08。

基本上，CMA 所規範之執照，可大分為「個別執照 (Individual Licence)」和「類別執照 (Class Licence)」兩大類。

所謂「個別執照」，意指提供從事特定活動之特定人士之執照，包含必須從事該特定活動之條件限制(第二十七條至四十三條)；所謂「類別執照」，則意指提供從事特定活動之任何或所有人士之執照，包含必須從事該特定活動之條件限制(第四十四條至五十條)。此二

者之差別，在於執照係給予「特定人士」或「任何人」。換言之，前者手續繁瑣，且須有特定名義人；而後者手續簡便，只要提出申請登記，符合一定條件，即可取得。

在 CMA 中，對於通訊多媒體業者，區分有「網路設備提供業者」、「網路服務提供業者」、「應用服務提供業者」、以及「內容應用服務提供業者」等四大類，因此按執照之適用領域，復可區分為：

- 網路設備提供業者之「個別執照」和「類別執照」
- 網路服務提供業者之「個別執照」和「類別執照」
- 應用服務提供業者之「個別執照」和「類別執照」
- 內容應用服務提供業者之「個別執照」和「類別執照」

所謂「網路設備提供業者 (network facilities provider)」，係指重要網路設備持有人。具體而言，在「個別執照」方面，有衛星業者、光纖・線纜持有人、無線網路持有人等；在「類別執照」方面，則有提供特定服務(niche services)所使用設備之持有人、次級（即輔助性）網路設備之持有人等。

所謂「網路服務提供業者 (network service provider)」，係指重要網路服務或提供大多數國民之服務。具體而言，在「個別執照」方面，有提供 PSTN 接續業者；在「類別執照」方面，則有基本網際網路接取及互連之業者。

所謂「應用服務提供業者(applications service provider, ASP)」，係指不僅單獨提供服務，利用一個或複數網路提供服務之業者。具體

而言，在「個別執照」方面，目前尚無適當範例；在「類別執照」方面，則有語音服務、WWW、電子商務之應用網路服務等。

所謂「內容應用服務提供業者(content applications service，CAP)」，具體而言，在「個別執照」方面，諸如廣播、電視；在「類別執照」方面，則有網際網路娛樂、線上購物、線上資訊服務等。

表 7-4 通訊多媒體法之執照種類、目的與用途

執照種類	目的	用途	核發例
◎網路設備提供業者之個別執照	○控制市場進入 ○控制重要國家資產之持有 ○監督重要國家資產持有之事業 ○保證最低基準之遵守	○重要網路設備之持有	○衛星業者 ○光纖線纜持有人 ○無線網路持有人
◎網路設備提供業者之類別執照	○監督國家資產持有之事業 ○保證最低基準之遵守	○次級（即輔助性）網路設備之持有	○為提供特定服務（niche services）所使用設備之持有人 ○次級即輔助性網路設備之持有人
◎網路服務提供業者之個別執照	○控制市場進入 ○監督重要網路服務提供人之事業 ○保證最低基準之遵守	○重要網路服務或提供大多數國民之服務	○重要網路服務或提供大多數國民之服務 例如： 提供 PSTN 接續業者
◎網路服務提供業者之類別執照	○監督次級網路服務提供人之事業 ○保證最低基準之遵守	○次級網路服務、增值網路服務、或提供少數即特定的部份國民之服務	○次級網路服務、增值網路服務、或提供少數即特定的部份國民之服務 例如： 提供基本網際網路接取及互連之業者
◎應用服務提供業者（ASP）之類別執照	○監督 ASP 之事業 ○保證最低基準之遵守	○應用服務之提供	○應用服務之提供 例如： 語音服務、WWW、電子商務應用網路服務
◎內容應用服務提供者（CAP）之個別執照	○控制市場進入 ○監督重要內容應用服務提供者之事業 ○保護社會價值觀 ○保證最低基準之遵守	○吸引大多數國民興趣的內容服務、及（或）對社會價值觀有影響可能之內容服務	○相當普及的內容服務 例如： 廣播、電視
◎內容應用服務提供者（CAP）之類別執照	○監督適度普及的內容應用服務提供者之事業 ○保護社會價值觀 ○保證最低基準之遵守	○吸引適度比重國民興趣的內容服務、及（或）對社會價值觀有影響可能之內容服務	○適度普及的內容應用服務 例如： 網際網路娛樂、線上購物、線上資訊服務

資料來源：本研究彙整自「The Communications and Multimedia Act 1998」。

表 7-5 通訊多媒體法之執照種類及其核發基準

執照種類	說明	核發基準
1、網路設備提供業者之個別執照	○核准重要網路設備之持有與事業	○事業，不得侵害其他網路設備持有人所擁有之既有獨佔權、保證、及其他約定事項 ○滿足如次基準 1 個以上： ○持有的或預定持有的網路設備屬重要國家資產 ○有控制市場進入之必要 ○有必要對個別業者設定特有之事業條件
2、網路設備提供業者之類別執照	○核准次級網路設備之持有與事業	○事業，不得侵害其他網路設備持有人所擁有之既有獨佔權、保證、及其他約定事項 ○持有的或預定持有的網路設備非屬重要國家資產 ○對持照業者之事業有監督要件 或對最低限度之技術、運用、消費者或社會基準之遵守有保證要件
3、網路服務提供業者之個別執照	○核准重要網路服務之提供	○滿足如次基準 1 個以上： ○提供或預定提供之網路服務屬重要網路服務 ○有控制市場進入之必要 ○有必要對個別業者設定特有之事業條件
4、網路服務提供業者之類別執照	○核准次級網路服務之提供	○對持照業者之事業有監督要件 ○或對最低限度之技術、運用、消費者或社會基準之遵守有保證要件
5、應用服務提供業者(ASP)之個別執照	○核准重要應用服務之提供	○滿足如次基準 1 個以上： ○提供或預定提供之應用服務屬重要應用服務 ○有控制市場進入之必要 ○有必要對個別業者設定特有之事業條件
6、應用服務提供業者(ASP)之類別執照	○核准重要應用服務之提供	○對持照業者之事業有監督要件 或對最低限度之技術、運用、消費者或社會基準之遵守有保證要件
7、內容應用服務提供業者(CAP)之個別執照	○核准重要內容應用服務之提供	○滿足如次基準 1 個以上： ○提供或預定提供之內容應用服務屬重要內容應用服務 ○有控制市場進入之必要 ○有必要對個別業者設定特有之事業條件
8、內容應用服務提供業者(CAP)之類別執照	○核准次級內容應用服務之提供	○提供或預定提供之內容應用服務非屬重要內容應用服務 ○對持照業者之事業有監督要件 或對最低限度之技術、運用、消費者或社會基準之遵守有保證要件

資料來源：本研究彙整自「The Communications and Multimedia Act 1998」。

第二節 新加坡

一、執照分類與發照制度

(一)、資訊通信發展局具有完全的裁量權

新加坡電信法第三條第一項規定，資訊通信發展局享有在新加坡獨家提供及營運電信系統及服務的特權。不過該法第五條接著授權該局得在部長的同意下或根據部長指示的條件，發出經營電信系統及服務的執照（第三條第一項），而是否及如何授予執照完全聽憑該局裁量（第三條第五項）。任何人不得質疑該局所發放之執照未經部長同意或不符合部長指示的條件，任何人亦不得以此為由詰難所發執照的有效性（第三條第四項）。

新加坡資訊通信發展局得在發放執照後修改執照的條件，但是必須要先經過通知持照人並請其表示意見的徵詢程序。因為執照事後被修改而受到損害者，可在十四日之內向「新加坡資訊、通信及藝術部」（the Ministry of Information, Communications and the Arts, 以下簡稱 MITA）部長申訴，而部長的決定就是終局的處分，沒有其他救濟管道。

(二)、二種發放制度—以設備或以服務為基礎的營運執照

新加坡於 2000 年 4 月 1 日起電信全面自由化，而資訊通信發展局自此即採取二種發照制度，一是以設備為基礎（facilities-based）的執照，另一是以服務（service-based）為基礎的執照，而以設備為基礎的業者（FBO）

在位階架構上高於以服務為基礎的業者(SBO)，以致於 FBO 亦得從事 SBO 的業務，但是反之，則不然。管制者亦希望針對一個事業所提供的全部網路或服務只核發一張執照，因此，如果一個 SBO 業者事後想建立自己的網路，則應申請 FBO 執照，並以之取代其 SBO 執照。

表 7-6 新加坡執照核發制度

事業區分	FBO 業者 (Facilities-Based Operation)	SBO 業者 (Service-Based Operation)
核發對象	○自行設置機線設備，提供服務者 ○相當於我國第一類電信事業	○向 FBO 業者租借機線設備，提供服務者 ○相當於我國第二類電信事業
核發型態	○個別執照（許可制）	○個別執照（許可制） ○類別執照（報備制）
持照義務	○網路互連 ○確保接取 ○維持 IDA 所設定的品質條件	—
核發案例	○個別執照（許可制） 國內電信網路 行動電話 海底電纜 衛星國際 gateway 無線叫人 無線數據 3G 寬頻固定無線（LMDS，Local Multichannel Distribution Service）等	○個別執照（許可制） 國際電路轉售 專用線轉售 網際網路接取 網際網路交換 VPN（Virtual Private Network） VAN（儲存傳輸）
		○類別執照（報備制） callback VoIP VAN（儲存檢索）等

資料來源：本研究彙整。

1、FBO 執照

新加坡資訊通信發展局並不事先設定執照的數目，亦不限制外國人持股比例（FBO guidelines 3.2）。該局秉持技術中立之原則，允許申請人採用其認為最適合於其業務的任何技術（FBO guidelines 3.4）。FBO 執照持有人還可以申請被指定為公共電信執照業者（Public Telecommunication

Licensees PTL)，以便享有鋪設及維持其系統的優惠（FBO guidelines 3.5）。

新加坡對 FBO 業者亦採取核發執照與指配頻譜分離的原則，因此是在另外獨立的程序（審議及/或拍賣）再指配頻譜給需要使用頻譜的 FBO 業者（FBO guidelines 3.6）。FBO 業者原則上必須支付執照費，以其年度毛收入 1% 計算之，但有些服務則要求繳納最低數目的執照費（例如僅供廣播用之地面電信網路業為 5,500 新幣）。此外，FBO 業者必須提供由銀行擔保的履約保證，以其預算投入資本的 5% 計算之（FBO guidelines 3.10）。

2、SBO 執照

SBO 執照又可以分為二種：個別執照（individual license）及類別執照（class license），前者必須個別向資訊通信發展局提出申請，後者則只需要在營運前向該局註冊即可。需要個別執照的 SBO 業務包括（但不限於）：單純國際轉售、承租迴路服務之轉售、公共網際網路接取服務、網際網路交換服務、虛擬私人網路服務、管理下的數據網路服務（Managed Data Network Services）、Store-and-Forward 增值網路服務、行動虛擬網路服務、頻寬交換業務、backhaul 頻寬服務、其他預付電信服務（例如回撥/重新發話服務，網際網路語音及數據服務 Store-and-Retrieve 增值網路服務…）及全球衛星定位個人行動通信服務（SBO guidelines 2.4）。

不論個別或類別的 SBO 執照均沒有數量、外資限制（SBO guidelines 3.2），但均需依規定繳納執照費（通常為固定金額，SBO guidelines 3.6）。

二、主導業者之規範

在新加坡電信法第二十之第一項的授權下，新加坡資訊通信發展局制定「提供電信服務之競爭規範」(Code of Practice for Competition in the Provision of Telecommunication Services，以下簡稱競爭規範)，其中 2.2 將 FBO 業者分為二類：非主導業者與主導業者。競爭規範 2.2.1 接著定義何謂主導業者：所控制之設備相當昂貴 (sufficiently costly) 或難於重製，若要求新進業者重製，將造成有效率競爭者迅速且成功進入市場的障礙，或有能力限制電信服務的產出或價格在競爭水平之上。

表 7-7 新加坡電信主導業者主要義務

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○在最終用戶提出合理請求時應提供電信服務(3.3.1) ○依公平、合理之價格及條件提供電信服務(3.3.2) ○除非依據客觀上的差異，否則不得對最終用戶提供差別待遇，亦不得優待其子公司、分公司或關係事業(3.3.3) ○在提供最終用戶新的電信服務(包括試驗性質)之前以及在修改現有的電信服務或促銷方案之前，必須先向資訊通信發展局提報資費，並取得該局書面同意(3.3.4)， ○必須在網路元件細分的基礎下提供電信服務(3.3.5) ○網路互連義務(5) ○不得以不合理限制競爭之方式利用其在新加坡電信市場之地位(7.2)，例如： <ul style="list-style-type: none"> △反競爭的掠奪性定價 △售價低於邊際成本，會將有效率的競爭對手排除在市場之外（或惡組未來的有效率競爭對手進入市場，以及執照人在將競爭對手排除在外或在遏阻進入市場之後，可能調漲價格至足以回收先前前前價時所受到之損失）(7.2.1.1) △在不同上下游市場間作價格擠壓(7.2.1.2) △交叉補貼(7.2.1.3) △差別待遇(7.2.2.1) △掠奪性的網路變更：沒有正當商業、營運或技術理由而變更其網路界面，至其競爭對手必須負擔相當大的成本(7.2.2.2) |
|--|

資料來源：本研究整理自「Code of Practice for Competition in the Provision of Telecommunication Services」。

主導業者及主導業者之豁免由新加坡資訊通信發展局另行公告（競爭規範 2.3）。競爭規範在 3.3-3.3.5、5 及 7.2-7.2.2.2 詳盡規範主導業者之義務（參見表 7-7）。隨著市場競爭的進展，新加坡資訊通信發展局得應主導業者之請求免除其部分應負擔之特殊義務（2.6）。

三、網路互連

所有 FBO 業者及使用交換及路由設備提供電信服務給公眾的 SBO 業者均有彼此相互連結（即網路互連）的義務（競爭規範 4.1.1）。此種網路互連義務可區分為非主導業者的最低義務及涉及主導業者的特別義務。

（一）、最低網路互連義務

若網路互連之雙方當事人均非主導業者，則資訊通信發展局原則上不會介入其互連協商（競爭規範 4.2.1）。此際，互連之雙方負有如表 7-8 所示之最低義務。

表 7-8 新加坡非主導業者網路互連之最低義務事項清單

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">○與處理（包括發話、傳輸及受話）其電信流量之業者達成補償協議之義務（競爭規範 4.2.2）。○提供非差別待遇的互連品質義務（競爭規範 4.2.3），但使用交換及路由設備提供電信服務給大眾之 SBO，不在此限。○防止對網路造成技術傷害之義務（競爭規範 4.2.4），但使用交換及路由設備提供電信服務給大眾之 SBO，不在此限。○提供必要性資訊之義務，但當事人另有約定者不在此限（競爭規範 4.2.5）。○保護其他業者所提供資訊秘密之義務（競爭規範 4.2.6）。○提供所有互連協議給資訊通信發展局之義務（競爭規範 4.2.8）。 |
|--|

資料來源：本研究整理自「Code of Practice for Competition in the Provision of Telecommunication Services」。

網路互連之當事人若發生爭議而無法自行解決，則可以一同向資訊通信發展局申請調處，不過該局之功能限於協助當事人達成協議，而不是向當事人提倡特定的解決方案（競爭規範 4.3.3）。不論是否有互連協議，負互連義務者均必須以清晰的格式及充分的細節向公眾公佈其網路的界面，供其他業者與其互連及交互運作（競爭規範 4.6.1）

（二）、主導業者的特別義務

網路互連一方為主導業者時，請求互連之一方可自下列三種互連協議方式選擇一種：

- 經核可的互連參考規章（Reference Interconnection Offer, RIO）；
- 主導業者與其他處境類似業者既有的互連協議；
- 個別化的互連協議（競爭規範 5.2）。

前述三種互連協議方式中，最主要而被普遍採用的就是 RIO。主導業者在競爭規範生效後 30 日內就必須向資訊通信發展局提出 RIO，交其審核可。基本上，RIO 的內容應包含互連相關的所有價格及條件、技術、程序、時間表，而且 RIO 必須採用模組化結構且內容應充分詳細，供他人在不需與其協商的情況下單點。除此之外，RIO 必須至少包括如表 7-9 所示之基本內容，且必須符合表 7-10 所示之最低要件，所有 RIO 必須經過資訊通信發展局的審核。

表 7-9 與主導業者網路互連 RIO 之基本規範內容

<ul style="list-style-type: none">○連結點清單（包括說明）○必要界面清單（包括說明）○服務品質說明○他方應遵守的營運及技術要件○提供資訊之方法（包括說明）○相互保密之聲明○提供號碼及網路地址可攜性的方法（包括說明）○細分化網路元件清單（包括說明）○說明 FBO 業者可與其實體共置的方式（包括價格）○準備提供的關鍵輔助設備清單（包括說明）○願意提供給其他業者向最終用戶提供之電信服務的批發價清單（包括說明）○關於請求方可依細分化基礎訂購現有互連相關服務之方式的說明（例如聯絡人、工作天等）○請求方可請求訂購非現有互連相關服務之方式的說明○有意加諸請求方之合理限制或條件之說明○關於 RIO 期間、修改方式、準據法之說明，以及應將因執行互連協議所生爭議交付資訊通信發展局解決之規定（競爭規範 5.3.2）
--

資料來源：本研究彙整。

表 7-10 資訊通信發展局審核 RIO 之最低要件

<ul style="list-style-type: none">○絕對禁止偏袒其關係企業（競爭規範 5.3.5.1）○必須在任何技術上可行之點提供實體互連（競爭規範 5.3.5.2）○必須提供細分化網路元件及服務（競爭規範 5.3.5.3）○必須提供關鍵輔助設備（競爭規範 5.3.5.4）○必須在任何技術上可行之點提供實體共置（競爭規範 5.3.5.5）○必須採增置前瞻性經濟成本方法計價（競爭規範 5.3.5.6）○必須以批發價格提供資訊通信發展局指定的電信服務（競爭規範 5.3.5.7）□對於個別化的互連協議，資訊通信發展局認知到主導業者經常欠缺商業誘因去自願達成協議，故採取主動立場，以確保當事人間能達成公平、合理、無歧視的互連協議，因此在競爭規範要求：<ul style="list-style-type: none">△主導業者應秉善意與請求方協商（5.5.1），△在協議有結果前，應暫時適用 RIO（5.5.3），△若無法在 90 日內達成協議，任何一方得請求資訊通信發展局進行爭端解決程序（5.5.4）△主導業者應允許將提供最終用戶的電信服務轉售（5.8.1）△主導業者若採經銷商（agency）形式提供服務，即應依相同條件允許任何人申請擔任其經銷商（5.8.2）
--

資料來源：本研究彙整。

(三)、用路迴路之相關措施

根據新加坡電信競爭規範之規定，網路設備之主導業者，必須開放其網路的細分化元件與服務。若某一元件或服務無法被替代，或從主導者網路以外無法得到，則應納為細分化項目。提供之細分化元件與服務之價格、方式與條件（含說明）需提報公開，但 IDA 擁有檢討修正與剔除之權利。對於非主導業者，則規定互連品質義務且不得有差別待遇，並應避免造成實體或技術之傷害。除當事人另有約定者外，還有提供必要資訊之義務，對於其他業者所提供之相關資訊，則有保密之義務。前表 7-9 所稱之「細分化網路元件清單」，實係由業者自己提列。

四、新加坡電信管制機關之特色

(一)、管制機關同時肩負發展資訊通信產業之責

依據我國電信法第三條第一、二項之規定，電信事業之主管機關為交通部，而交通部為督導、輔導電信事業並辦理電信監理，設電信總局。然而交通部電信總局組織條例第二條規定電信總局的十六項職掌中，卻沒有輔導電信事業此一項目，以致電信事業及電信產業的發展迄今並未受到政府的輔導（經濟部只負責發展及輔導製造業，而不及電信服務業）。相較之下，新加坡電信主管機關則肩負發展其資訊通信（info-communications）產業之責，依據新加坡資訊通信發展局條例（Info-Communications Development Authority of Singapore Act，2000 年修定）第六條第一項，該

局職掌包括：

- 提升新加坡資訊及通信產業之效率及國際競爭力（第 1 款）。
- 促進資訊及通信技術的研究發展（第 7 款）。
- 鼓勵、提升、輔導、投資、或協助新加坡資訊及通信產業生根、發展及擴張（第 13 款）。
- 提供新加坡資訊及通信產業相關人才培訓所需設施（第 14 款）。
- 建立、維持新加坡資訊及通信技術教育及訓練之標準，或對該標準提出建議（第 16 款）。

在賦予資訊通信發展局協助相關產業發展之廣泛職掌的同時，該條例第六條第三項第一款特別明文規定：本條規定不得解釋為直接或間接課予該局任何責任或義務，因此若該局未充分行使其職掌，並不會導致任何責任，使該局享有極大的彈性。

（二）、行政權不受法院掣肘

新加坡資訊通信發展局隸屬於 MITA 之下，該部部長享有極大的權限，其決定即屬終局，不受法院掣肘，因而可確保其行政效率，例如新加坡電信法第五條第六項規定：

- MITA 部長得在任何特定情況下命令資訊通信發展局授予執照。
- 不服資訊通信發展局不授予執照之決定者，得在十四日之內向 MITA 部長申訴，部長的決定即屬終局處分，不得對之提起任何救濟程序。

對照之下，我國隨著行政爭訟法制的逐步建制化、完整化，行政權幾乎完全（除了統治權之行使）受到法院的司法審查，不免發生行政效率受到掣肘的現象。

(三)、政府是市場最大的玩家

據估計，新加坡政府直接或間接控制新加坡經濟百分之七十以上，在資訊、通訊產業亦不例外，每一家業者的背後都有政府的影子，因此市場的競爭並不激烈，政府對外開放市場的主要著眼點多半是藉此吸引策略性的外國夥伴，而並不是真正希望或相信透過競爭的擇優汰劣機制達到最大的消費者剩餘或資源有效配置。

反觀我國，固然政府仍掌握中華電信的絕大部份股權，但是自開放市場以來，民營電信業者展現了高昂的鬥志與卓越的經營競爭能力，確實已為我國營造出一個高度競爭的市場環境（姑且不論行動通信市場費率的競爭以因寡占而僵化），而創造了公平交易法介入、適用的空間。

綜合前述新加坡電信法規制度之整理分析，以及與我國重大差異之比較後，應可提供作為電信修法對照研究之參考。

第三節 中國

一、執照分類與發照制度

根據中國現行「電信條例」之規範，電信市場之執照分類，按業務之不同，區分有「基礎電信業務」和「增值電信業務」兩大類。前者係指「提供公共網路基礎設施、公共資料傳送和基本話音通信服務的業務」，相當於我國的「第一類電信事業」；後者係指「利用公共網路基礎設施提供的電信與資訊服務的業務」，相當於我國的「第二類電信事業」（參見表 7-11）。

表 7-11 中國「電信條例」之執照制度

業務分類	基礎電信業務	增值電信業務
業務定義	指提供公共網路基礎設施、公共資料傳送和基本話音通信服務的業務	指利用公共網路基礎設施提供的電信與資訊服務的業務
執照取得	須經國務院資訊產業主管部門審查批准，取得《基礎電信業務經營許可證》	業務覆蓋範圍在兩個以上省、自治區、直轄市的，須經國務院資訊產業主管部門審查批准，取得《跨地區增值電信業務經營許可證》 業務覆蓋範圍在一個省、自治區、直轄市行政區域內的，須經省、自治區、直轄市電信管理機構審查批准，取得《增值電信業務經營許可證》
持股限制	中國有股權或者股份不少於 51%	-
其他	運用新技術試辦《電信業務分類目錄》未列出的新型電信業務的，應當向省、自治區、直轄市電信管理機構備案。	
特色	電信業務的經營採許可制，且屬於「靜態的嚴格市場准入制度」 但對於電信企業經營活動卻是採取「鬆弛監督」模式 與國際通行的「寬進、嚴管」的動態管制模式有所差異	

資料來源：本研究整理自中國「電信條例」。

「基礎電信業務」的執照，須經國務院資訊產業主管部門審查批准，取得「基礎電信業務經營許可證」；「增值電信業務」的執照，則按業務覆蓋範圍之不同，接受不同管理機關之審核批准取得「跨地區增值電信業務經營許可證」。例如：業務覆蓋範圍在兩個以上省、自治區、直轄市者，須經國務院資訊產業主管部門審查批准；業務覆蓋範圍在一個省、自治區、直轄市行政區域內者，則須經省、自治區、直轄市電信管理機構審查批准，取得「增值電信業務經營許可證」。

一般而言，現行「電信條例」所規範的市場進入，基本上是屬於「靜態的嚴格市場准入制度」，但另一方面，對於電信事業的經營活動，卻是採取「鬆弛監督」的模式，這與國際通行的「寬進、嚴管」的動態管制模式有著相當大的差距。

因此，目前中國正在審議階段的「電信法草案」，針對市場進入的管制，朝向降低門檻，並將「前置審批」改為「後置審批」，或將部分電信業務（電信增值服務）的「審批制」改為「核准制」，期以增進電信市場之競爭發展，並符合 WTO 「電信市場開放」的原則。

中國「電信法草案」目前尚未發表完整之條文內容，惟就本研究之了解，該草案全文共區分 14 章（參見表 7-12）。制定之目的主要有四：打破壟斷、公平競爭、優化配置、加強監督。

中國「電信法草案」的主要特色，除前述管制態度改採「寬進嚴管」

外，對需使用電信稀少資源的業務給予較高管制，對增值電信業務則採取放寬措施，一方面可減少監管成本，另一方面可符合 WTO 電信市場開放的原則。在管制內容面，重視「打擊不正當競爭」，在「反壟斷法」尚未頒訂之前，「電信法」將授權電信監管機構解決領域內的壟斷行為。此外，鑒於現行部省兩級管理體制之問題，未來中國中央或將考慮設置一級電信監管機構。

表 7-12 中國「電信法草案」內容概要

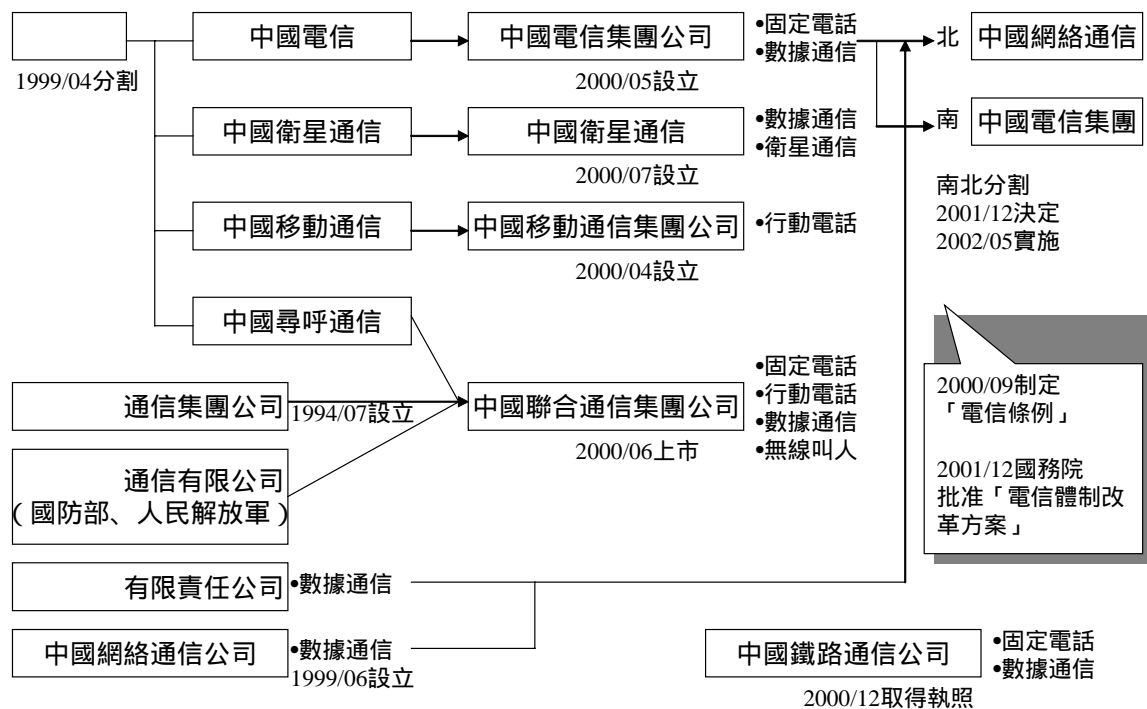
○總則	○電信規劃與建設
○電信業務經營許可	○電信業無線電管理
○電信網間互連	○電信標準與電信設備進網
○電信資源	○網路與資訊安全
○電信資費	○國家電信監管機構
○用戶權益保護	○法律責任
○電信普遍服務	○附則

資料來源：本研究彙整。

二、網路互連

目前中國電信事業網路互連不通暢的問題十分嚴重，電信事業運營商之間頻頻採取「砍電纜、鋸鐵塔」的行為，造成通聯中斷。爭端演變的結果，甚至還由司法單位召集相關部門研議刑事司法解釋尋求解決之道。因此，審議中的「電信法草案」，基本上將以法律的形式，強制規定電信事業必須承擔網路間互連互通的義務與責任，解決目前各大電信事業為爭取市場不願開放網路，造成消費者不便以及電信投資重複浪費的問題。

圖 7-2 中國主要電信事業結構示意圖



資料來源：交通部電信總局『我國電信統計規劃與電信競爭力分析(二)』2003年。

此外，「電信法草案」或將規定電信監管機構成立「互聯互通爭議行政裁決委員會」，並規定網路互連的行政裁決必須在 45 天以內解決，而特殊的情況，則可延至 90 天。原則上並建議發生網路互連問題時，任何一方均可向「通信專家委員會」申請調停，若調停無效，再循行政裁決程序處理。

三、普及服務

如表 7-12 所示，在「電信法草案」中，設有專門章節規範普及服務之相關事項。「電信法草案」對於普及服務制度的實踐，基本上規定係以電信普及服務基金為核心的補償機制。電信普及服務基金，則係由國家財政部

門會同國家電信監管機構和國家價格主管部門建立。國家電信監管機構應遵循公平性原則和經濟性原則，並考慮鼓勵競爭和投資的要求，對電信普及服務基金進行合理的使用分配，給予電信普及服務提供者適當的補償。

四、消費者保護

這部分最引人注目的是用戶選擇權的界定，根據本研究的了解，在「電信法草案」進行內部討論時，曾有「號碼可攜帶」字樣在草案裏出現，但目前的草案中關於用戶選擇權，只有以下的內容：

「電信用戶有權自主選擇電信業務經營者、依法開辦的各類電信業務、已經取得入網許可的電信終端設備。經營本地電話業務和移動電話業務的電信業務經營者，應當全面建立公開、公平的電話號碼用戶選擇機制，並不得收取選號費用。不合理地限制、剝奪用戶使用自選公共電信業務的權利的合同條款無效，但國家有特殊規定的除外」。

至於用戶選擇權的界定為何，由於無明確規定，因此各家業者對此仍各執一詞。有關「號碼可攜服務」方面，我國已決定在 2005 年 1 月開始實施行動電話「號碼可攜服務」，讓消費用戶真正享有自由選擇的權利。

五、公平競爭

在「電信法草案」中，亦將訂定電信事業公平競爭各地電信市場條款，規定各家電信事業公平經營各地市場的權利，不偏袒各地原有電信事業，

也不縱容搶進市場的新進業者。

目前全球已有 116 個國家和地區建立了獨立的電信監管機關（NRA, National Regulatory Agency），以因應電信市場發展的需求。中國在電信法制上，雖已發布一系列相關行政文件與規範，但嚴格來說，尚欠缺一部強而有力的法律，使得整體規管效力以及政策之落實，存在相當大的落差。因此未來中國「電信法」的制定，是否真能符合「打破壟斷、公平競爭、優化配置、加強監督」的目標，或可提供電信監理機關作為對照研究之參考。

