

## 第十章 結論與建議

### 第一節 結論

綜合本研究第二章的探討性論述以及第三章以降各主要國家的專題探討，可以就科技匯流對通訊傳播監理政策以及法制改革的相關影響，歸納如下四大項，簡述如后：

- 因應科技匯流管制思維的國際發展新趨勢。
- 監理政策主要核心在於介面中立性之確保。
- 電波政策在促進替代性接取系統之重要性。
- 日本模式之修法經驗較適合我國參考借鏡。

#### 一、因應科技匯流管制思維的國際發展新趨勢

在數位化與寬頻化的網際網路時代，已然出現電信與廣播電視跨媒體的技術匯流發展趨勢，打破傳統通訊傳播產業壁壘分明之界線，影響新世代通訊傳播之技術與服務的型態。根據可競爭理論，凡是在容易進入或退出的競爭市場中，只要存在潛在的市場進入威脅，企業就不會設定過大的獨佔價格，因而不可能維持獨佔的局面。因此，先進國家已改變過去舊有的管制思維，積極引進新的管制架構，期使通訊傳播之發展，能從固有的管制架構解放，裨益得有更寬廣以及更具彈性的發展空間，增進消費者之最大福祉以及國家競爭優勢。具體而言，為因應網際網路之普及發達以及媒體匯流之發展，主要國家所採取的管制思維可以歸納列舉如下六個項目：

- 引進跨媒體層級分離的通訊傳播監理制度。
- 放寬市場進入門檻極力排除市場參加障礙。
- 在有效競爭市場原則上採以事後管制為主。
- 事前管制係針對主導業者採行不對稱管制。
- 市場退出原則自由但有周知消費者之義務。
- 強化市場競爭無法解決的消費者保護問題。

## 二、監理政策主要核心在於介面中立性之確保

在競爭激烈的市場中，如果因循過去以市場佔有率為基準進行管制的話，或將成為市場的發展障礙；而在無國界的網際網路中，決定國內市場主導者的管制作為，實亦無甚意義。蓋層級化的產業結構中，重要的並不是市場佔有率，而是層級間的介面。如果介面能夠公開的話，則經常可以出現「利基市場(Niche Market)」，而各個利基市場即便是屬於獨佔的狀態，就整體而言，則可形成多樣化的生態體系，有助於通訊傳播整體市場的健全發展。從微軟的視窗和瀏覽器的經驗可知，最重要的競爭並不是在單一市場中發生，而是在市場與市場之間發生。因此在數位匯流的網際網路時代，通訊傳播監理政策所應重視者，應該是如何維持介面的中立性，而非個別市場的佔有率。

## 三、電波政策在促進替代性接取系統之重要性

理論上，在數位匯流的網際網路時代，基礎網路上傳輸著多樣的資訊內容，而資訊內容亦可選擇最適宜的傳輸網路，因此只要促進替代性的接取系統，自然可以創造出市場的競爭狀態，而無需以行政的力量介入機房

設備等業者間交涉的問題。在促進替代性的接取系統方面，可以從有線和無線的通訊手段來思考。前者主要考量既有市場主導者網路獨佔的現實，探討轉移用戶迴路所有權的可能性；後者則是從不存在樞紐設施的行動通訊市場的特性，探討其作為替代性接取系統的可能性。就通訊傳播發展之現實面而言，轉移用戶迴路所有權可行性之困難度高於無線通訊之替代性接取系統。先進國家積極推動的 Ubiquitous 無所不在的網路接取環境之意義，除凸顯出多元的網路替代性接取系統的建置概念外，完備的電波政策正是實現 Ubiquitous 時代到來的重要關鍵之一。

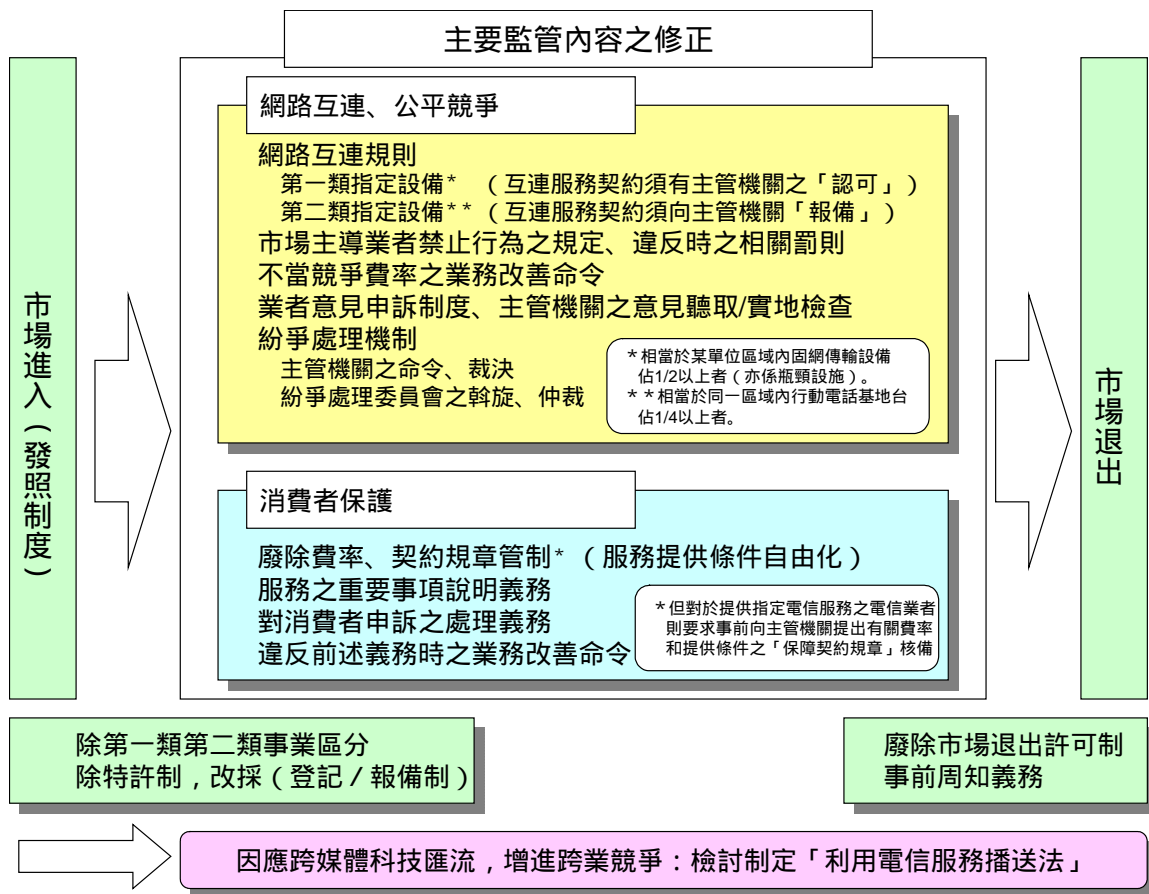
#### 四、日本模式之修法經驗較適合我國參考借鏡

本研究綜合比較「美國模式」、「歐洲模式」以及「日本模式」在因應科技匯流相關法規制度之分析結果，認為「日本模式」較適合我國參考，主要依據如下四項理由：

- 「日本模式」的修法精神基本上和「歐盟模式」相符合，即與前述「一」之六項管制思維相符合。
- 「日本模式」通訊傳播管制本質上和「歐盟模式」相同，即電信與廣電實質上依然維持既有的體系規範各自的市場。
- 「日本模式」僅修改電信相關法規修法工程相對較簡易，即我國與日本同屬大陸法系可就既有法律進行修正手續相對較為簡易。
- 「日本模式」和我國現行管制架構較接近便於參考借鏡，即我國電信法原係參考日本電信事業法之管制架構，區分第一類和第二類之電信事業，因此為因應科技匯流，已與國際同步接軌的「日本模式」相對較為適合我國參考借鏡。

基於前述研究結論，本研究針對本研究計畫之目的，對於國內為因應科技匯流之主要修法內容架構，彙整如圖 10-1 所示，並據以提出法規修訂之具體方向建議（參見表 10-1）。

圖 10-1 因應科技匯流電信法主要修正內容架構示意圖



資料來源：本研究彙整。

表 10-1 日本與英國主要法規修正內容綜合比較

	日本電信事業法 2004 年修正版	英國 2003 年通訊法
執照分類	廢除第一類和第二類電信事業分類	廢除執照制度 (Specific/Class)
發照制度	改採登記制 (Registration) 和報備制 (Notification)	改採一般許可制 (General Authorisation) = Notification
市場主導者	<p>○市場主導者之認定</p> <p>△設置第一類指定電信設備 (相當於某單位區域內固網傳輸設備佔 1/2 以上者，即瓶頸設施) 業者</p> <p>△設置第二類指定電信設備 (相當於同一區域內行動電話基地台佔 1/4 以上者 (去年及前年 2 年平均)) 業者+最近一年同一區域內營業額市佔率超過 1/2 以上+並參考其他條件而認定有確保競爭關係者。</p>	<p>○SMP 之認定</p> <p>△按國內情況判定 SMP 時應對特定市場加以界定 (依據 EU「市場建議」)</p> <p>△針對特定市場進行分析 (依據 EU「指導方針」)</p> <p>△概念原則</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 市佔率超過 50% 時得指定為 SMP</li> <li>• 市佔率超過 40% 時參考其他條件後得指定為 SMP</li> </ul>
不對稱管制	<p>○網路互連義務</p> <p>○事前認可「互連服務契約」</p> <p>△NTT 東西「接續約款」</p> <p>○互連會計公開義務</p> <p>○互連資訊公開義務</p> <p>○資費管制 (價格上限管制)</p>	<p>○網路互連義務</p> <p>○事前認可「互連服務契約」</p> <p>△BT「Reference Offer」</p> <p>○互連會計公開義務</p> <p>○互連資訊公開義務</p> <p>○資費管制 (價格上限管制)</p>
營業規章	<p>○廢除過去第一類事業和特別第二類事業劃一性費率之營業規章制度</p> <p>○所有電信業者得採用「相對契約」(和過去一般第二類事業之適用標準一樣)</p> <p>○但提供指定電信服務業者則另外被要求須事前向主管機關提出有關費率和提供條件之「保障契約規章」核備</p> <p>○提供基本電信服務之業者則有「契約規章」之義務</p>	○General Conditions

資料來源：本研究彙整。

表 10-1 日本與英國主要法規修正內容綜合比較（續）

	日本電信事業法 2004 年版	英國 2003 年通訊法
紛爭處理機制	<ul style="list-style-type: none"> <li>○電信事業紛爭處理委員會</li> <li>△依據電信事業法§144</li> <li>△委員制（總務大臣任命）</li> <li>△紛爭處理期間 2 週至 2 個月</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○OFCOM 引進 ADR 機制</li> <li>△依據 2003 年通訊法§185</li> <li>△ADR（裁判外紛爭解決）</li> <li>△紛爭處理期間從過去的 6 個月縮短為 4 個月</li> </ul>
普及服務	<ul style="list-style-type: none"> <li>○普及服務基金</li> <li>△有制度，無申請（NTT）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○USO</li> <li>△有制度，無基金（BT）</li> </ul>
消費者保護	<ul style="list-style-type: none"> <li>○事業法消費者保護規定</li> <li>△§18 事業暫停或終止之周知義務</li> <li>△§26 服務提供條件之說明義務</li> <li>△§27 消費者抱怨問題處理義務</li> <li>○電信事業法消費者保護規則指導方針</li> <li>○總務省總合通信基盤局電信事業部下設有消費者行政課專司其責</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○通訊法消費者保護規定</li> <li>△§14 消費者調查</li> <li>△§15 調查結果公布義務</li> <li>△§16 與消費者之協議</li> <li>△§17 設置消費者審議會</li> <li>△§18 消費者審議會之專門委員會及其他相關手續</li> <li>△§19 OFCOM 修改消費者審議會任務之權限</li> </ul>
因應跨媒體匯流	<ul style="list-style-type: none"> <li>○制定利用電信服務播送法</li> <li>△實現有線電視製播分離之經營型態</li> <li>△其他廣播電視方面依然適用放送法等既有法規</li> <li>△本質上，和英國無甚差異</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○引進電子通訊網路、電子通訊服務概念</li> <li>△通訊法內分別有「網路、服務與無線頻譜」和「廣播電視服務」專章規範</li> <li>△實務上，通訊和傳播依然處於不同之管制狀態</li> </ul>

資料來源：本研究彙整。

## 第二節 建議

茲依據本研究計畫前節結論之法規修正架構，針對國內為因應科技匯流之主要修法內容，提出如下二項具體建議：

### 一、相關作用法之修正方向

- (一)、在執照分類、發照制度方面
- (二)、在市場主導者方面（定義、市場界定、禁止行為、設備機能計畫、營業規章）
- (三)、在網路互連方面
- (四)、在機房共置方面
- (五)、在用戶迴路出租方面
- (六)、在 VoIP 管理機制與互連方面
- (七)、在固網發話行動受話接續費率設定權方面
- (八)、在紛爭處理機制方面
- (九)、在因應跨媒體匯流方面
- (十)、在普及服務方面
- (十一)、在消費者保護方面
- (十二)、在基礎設施安全方面

### 二、後續性相關研究之建議

- (一)、通訊傳播競爭政策指導方針之研究
- (二)、利用電信服務播送法之研究
- (三)、整合通訊傳播法之相關研究
- (四)、因應 Ubiquitous 時代電波政策之研究

一、相關作用法之修正方向

(一)、在執照分類、發照制度方面

建議修正條文	現行條文	說明
<p>○廢除電信事業之分類。                      ※(參考)日本廢除事業分類後之執照處理方法：                      △依舊事業法取得之執照，原無期間限制，故新法實施後，無執照回收的問題。                      △惟新法實施後，依法須申請登記者，則提出申請登記；須報備者，則提出報備。                      △見事業法附則第6條「事業之登記等過程措施」。</p>	<p>○電信法§11                      電信事業分為第一類電信事業及第二類電信事業。</p>	<p>○為因應技術匯流發展，產業結構之變化，歐盟引進「電子通訊網路」及「電子通訊服務」之概念，如英國通訊法§32；日本則廢除事業分類，如事業法§2，裨益電信業者不受事業分類之限制，及時掌握商機與消費者需求，使電信事業之發展更具彈性。                      ○事業分類之管制，原係以機線設備之有無為基礎廢除後則以<u>設備與服務範圍之大小為基礎</u>。</p>
<p>○修正電信市場發照制度，改採登記制與報備制。                      △登記制                      主管機關得就業者有無違反法令，或基於經濟、技術能力之考量而拒絕登記。                      △報備制                      主管機關不會拒絕。</p>	<p>○電信法§12~14                      第一類事業特許制。                      ○電信法§17                      第二類事業許可制。</p>	<p>○降低電信市場進入門檻已成為國際趨勢，歐盟已廢除傳統的發照制度，改採類似報備制的一般許可制，如英國通訊法§33採報備制；日本則改採登記制與報備制，如事業法§9，裨益電信業者不受事業分類之限制，及時掌握商機與消費者之需求，使電信事業之發展更具彈性。</p>
<p>○修正電信法§15 市場退出改採報備制，並增加事前周知消費者義務。                      (接次頁補充說明)</p>	<p>○電信法§15                      事業之暫停或終止。</p>	<p>○市場退出時亦同，改採報備制，惟基於保護消費者權益，電信業者暫停或終止業務時，有義務事前周知消費者，如事業法§18。</p>



## (一)、在執照分類、發照制度方面 (續)

建議修正條文	現行條文	說明
<p>※(參考)日本市場退出時對消費者保護問題</p> <p>△有關事業之暫停或終止，以預付卡為例，由於日本尚未發生前述案例，就目前而言，很難判斷應如何處理，且事前提示規則亦有困難。有關預付卡行動電話業者市場退出之問題，確有必要作為討論之對象，所幸日本4家行動電話業者，目前並無市場退出之計畫。</p> <p>(問題解說：電信事業紛爭處理委員會委員淺井澄子教授)</p>		
<p>○享有公用事業特權之業者認定。</p> <p><b>【公用事業特權】：</b></p> <p>△佔用道路時道路管理者之許可義務。</p> <p>△他人土地使用權之設定。</p> <p>△敷設海底纜線時公用水面之使用。</p> <p>△電線共同管溝等之使用。</p>	<p>○電信法§31~33 土地之取得與使用。</p>	<p>○對於業者業務所需之相關特權，歐盟對於取得「一般許可」之業者除賦予「提供電子通訊網路及服務之權利」、「網路互連交涉權」、「作為普及服務業者之權利」之外，該業者若係對公眾提供電子通訊網路及服務時，則賦予「行使路權所規定之相關權利」(如歐盟「許可指令」2002/20/EC§4)；日本則按業者之需要，提供「認定電信業者」(認定基準：事業法§119)相關公用事業特權，裨增進網路設施之建設。</p> <p>○我國如果修法廢除電信事業分類，則有必要對公用事業特權之適用對象有所規範。</p>

(二)、在市場主導者方面 (1.定義)

建議修正條文	現行條文	說明
<p>○在「管理辦法」，修正市場主導者定義。</p> <p>○參考條文 (日本例)</p> <p>△設置第一類指定電信設備 (相當於某單位區域內固網傳輸設備佔 1/2 以上者，即瓶頸設施) 業者。</p> <p>△設置第二類指定電信設備 (相當於同一區域內行動電話基地台佔 1/4 以上者 (去年和前年 2 年平均)) 業者，加上最近一年在同一區域內營業額市佔率超過 1/2 以上，再加上參考其他條件而認定有確保競爭關係之必要者。</p> <p>○目前我國行動電話市場主導者有中華電信和台灣大哥大兩家，原係基於市場佔有率 25% 以上而認定。</p> <p>△先進國家對於市場主導者之定義，主要依據樞紐設施之掌控情況而定，基本上有放寬認定條件之趨勢，裨益業者得有較具彈性之發展空間。</p> <p>△2000-2003 年我國行動電話市佔率分別為：</p> <p>00 26、<u>29</u>、<u>19</u>、<u>20</u>、3、<u>4</u></p> <p>01 29、<u>26</u>、<u>18</u>、<u>20</u>、3、<u>5</u></p> <p>02 31、<u>26</u>、<u>18</u>、<u>14</u>、3、<u>8</u></p> <p>03 33、<u>23</u>、<u>18</u>、<u>15</u>、3、<u>9</u></p>	<p>○有關市場主導者之定義</p> <p>△第一類電信事業資費管理辦法§10</p> <p>△電信事業網路互連管理辦法§2 第 12 項</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 指控制關鍵基本電信設施者。</li> <li>• 對市場價格有主導力量者。</li> <li>• 其所經營業務項目之用戶數或營業額達各項業務市場之百分之二十五以上者。</li> </ul>	<p>○歐盟「架構指令」(2002/21/EC § 14) 對 SMP 之定義為「業者單獨或與其他業者共同享有相當於市場支配地位者」。</p> <p>○歐盟為提供各國對市場主導者之判定，提供如次兩項文件作為依據材料：</p> <p>△相關產品及服務市場建議。</p> <p>△市場分析與 SMP 認定指導方針。</p> <p>△原則上</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 市佔率超過 50% 時，得指定為 SMP；</li> <li>• 市佔率超過 40% 時，參考其他條件後，得指定為 SMP。</li> </ul> <p>○英國依據歐盟原則，手續上，先界定特定市場並進行分析後，才判定有無 SMP (如通訊法§79)，而決定是否實施事前管制。</p> <p>△目前英國 OFCOM 所認定的 SMP 僅有 BT；行動電話市場則無任何一家業者被認定為 SMP。</p> <p>△01/02 英國 4 家行動電話之市佔率分別為：27.4、24.5、24.4、23.6。</p> <p>○日本電信事業法無市場主導者之用詞。</p> <p>△日本市場主導者之定義規範在【指導方針】p4 註 4。</p> <p>即事業法§30 第 1 款所認定之業者及§33 第 2 款所規定之業者。</p>

(接次頁)

## (二)、在市場主導者方面 (1.定義續)

建議修正條文	現行條文	說明
<p>○茲考量業者間合併之事實，則國內行動電話市場呈現三分天下的局面(有底線者)，三者亦符合主導者之認定要件，殊不合理。因此建議</p> <p>△如果採用日本模式，建議電信法中有關「市場主導者」之用詞，以「<u>第一類指定電信設備業者</u>」及主管機關依法認定之「<u>電信業者</u>」代替，較為明確。</p> <p>△前者係以掌控瓶頸設施之固網業者為對象；後者則以行動電話業者為對象，且非單以市佔率超過 25% 為唯一考量。</p> <p>△準此認定基準，則我國行動電話市場應解除市場主導者之認定，俾與國際管制趨勢同步接軌。提供業者更具彈性之發展空間。</p>		<p>○日本電信事業法§30 第 1 款所認定之業者和§33 第 2 款所規定之業者：</p> <p>△設置第二類指定電信設備(相當於<u>同一區域內行動電話基地台佔 1/4 以上者(去年和前年 2 年平均)</u>)業者，加上<u>最近一年在同一區域內營業額市佔率超過 1/2 以上</u>，再加上<u>參考其他條件而認定有確保競爭關係之必要者</u>。</p> <p>△設置第一類指定電信設備(相當於<u>某單位區域內固網傳輸設備佔 1/2 以上者</u>，即瓶頸設施)業者。(NTT 東西)</p> <p>(施行規則§23-2、§23-9-2)</p> <p>• 2003 年底日本 4 家行動電話市佔率(按用戶數)分別為：57.3、19.7、4.6、18.4。</p> <p>○鑑於層級化的產業結構重要的不是市場佔有率而是層級間的介面。因此建議修正市場主導者之定義，日本模式適合我國參考引進。</p> <p>○若按照前項建議，則市場主導者僅有中華電信 1 家</p> <p>△2003 年底中華電信市話市佔率(以門號計)為 98.37。</p> <p>△6 家行動電話市佔率為 33、23、18、15、3、9。</p>

(二)、在市場主導者方面 (2.市場界定)

建議修正條文	現行條文	說明
<p>○我國修法方向係建議採用日本模式，因此在市場主導者之認定方法，則如前項建議，而無須進行市場界定。</p> <p>○另外如 OECD、美國、日本所為市場界定之目的，係用以評鑑各該市場之競爭情況，提供管制參考，非據以認定市場主導者之用。</p>	<p>○市場界定 國內無相關規定。</p>	<p>○在歐盟「相關產品及服務市場建議」中依據如次 3 項基準，界定 18 個市場。 (參見 p63 表 4-3) △持續存在市場進入障礙。 △市場不具有有效競爭之特性。 △若無事前管制競爭法難有效因應。 其目的係提供 <u>NRA 認定 SMP 參考之用</u>。</p> <p>○OECD 之市場界定建議 △語音—市話、長途、國際 △公用電話 △專用線—國內、國際 △數據通信服務 △網際網路接取 △行動通信 △批發—LLU、網路互連 其目的係提供進行競爭評價之參考。</p> <p>○美國 FCC 原則上係參考「地理因素」和「用戶因素」而進行市場界定。</p> <p>○日本則係利用「問卷調查法」和「假想獨占企業測試」進行市場界定，作為競爭政策之參考。</p>

## (二)、在市場主導者方面 (3.禁止行為)

建議修正條文	現行條文	說明
○電信法§26-1 建議增訂 因提供網路互連而獲得其他業者及其用戶之相關資訊，不得使用或提供在網路互連目的以外之用途。	○電信法§26-1 市場主導者之禁止行為。	○日本事業法§30 對於市場主導者之禁止行為中，有保守網路互連業者及其用戶相關資料不得擅用之義務。 ○此項規定之目的，在於規範市場主導者提供網路互連時獲得其他業者相關資訊的守密義務。

## (二)、在市場主導者方面 (4.設備機能計畫)

建議修正條文	現行條文	說明
○電信法§26-1 建議增訂 市場主導者(即第一類指定電信設備業者)之設備機能有變更或追加計畫時，應向主管機關提出報備。	○電信法§26-1 市場主導者之禁止行為。	○日本事業法§36 對於市場主導者(即第一類指定設備之業者)之設備機能有變更或追加計畫時，有提出報備之義務。 ○此項規定之目的，在於規範市場主導者提供網路互連時，公開機房設備、計畫等資訊之義務。

(二)、在市場主導者方面 (5.營業規章)

建議修正條文	現行條文	說明
<p>○因應廢除第一類和第二類電信事業分類後，營業規章之修正。 可參考日本事業法之相關規範。</p> <p>△「基礎電信服務」。 義務</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 契約規章義務</li> <li>• 會計整理義務</li> <li>• 服務提供義務</li> <li>• 規章費率公開義務</li> </ul> <p>△「指定電信服務」。 義務</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 保障契約規章義務</li> <li>• 會計整理義務</li> <li>• 服務提供義務</li> <li>• 規章費率公開義務</li> </ul> <p>△「特定電信服務」。 義務</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 資費管制</li> <li>• 規章費率公開義務</li> <li>• 通信量等紀錄義務</li> </ul>	<p>○電信法§27 第一類電信事業訂定營業規章義務。</p>	<p>○日本事業法廢除第一類和第二類電信事業分類後，亦廢除過去第一類事業和特別第二類事業劃一性費率之營業規章制度。原則上，所有電信業者得採用「相對契約」，服務費率具彈性，裨增進電信業者掌握消費者需求，提供具彈性且多樣性之服務。</p> <p>○例外 (§19~27)</p> <p>△提供「<u>基礎電信服務</u>」 須訂定有關費率和提供條件之「契約規章」核備。且被規範有：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>會計整理義務</u></li> <li>• <u>服務提供義務</u></li> </ul> <p>△提供「<u>指定電信服務</u>」 (即擁有瓶頸設施市場主導者所提供之服務) 須訂定有關費率和提供條件之「保障契約規章」。且被規範有：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>會計整理義務</u></li> <li>• <u>服務提供義務</u></li> </ul> <p>△提供「<u>特定電信服務</u>」 (即指定電信服務中，其內容及使用者範圍對使用者利益有重大影響者，總務省認定) <u>服務資費受到管制</u>。</p> <p>△通信量等之紀錄義務 提供「<u>特定電信服務</u>」之業者，必須遵守總務省令規定之方法，紀錄提供服務之通信量、門號數等數據。</p> <p>△提供「<u>基礎</u>」、「<u>指定</u>」、或「<u>特定</u>」電信服務之規章與費率公開義務。</p>

## (三)、在網路互連方面

建議修正條文	現行條文	說明
<p>○增訂擁有瓶頸設施業者應事先制定網路互連規章，並經主管機關審核認可及其他相關配套措施，例如：</p> <p>△互連會計之整理與公告。</p> <p>△網路機能提供計畫之備案公佈。</p> <p>△互連資訊之公開。</p> <p>△網路互連部門和其他部門或相關業者之資訊阻絕等具體措施。</p>	<p>○電信法§16</p> <p>第一類電信事業網路互連義務。</p> <p>網路互連透明化、合理化、無差別待遇原則。</p> <p>網路細分化及成本計價之原則與適用對象由電信總局訂定之。</p> <p>第一類電信事業間應於一方提出網路互連要求之日起三個月內達成協議。</p>	<p>○市場主導者提供無差別且技術可行之所有網路介接點之互連義務，及確保網路互連條件透明化義務，係國際上共同遵守的網路互連管制基準。</p> <p>○我國電信法雖亦有相關規範，但制度面係以業者間自主協商為原則，市場主導者因而具有較大的主導優勢，和透明化、合理化、無差別待遇原則恐有落差。</p> <p>○新加坡的 RIO、英國的 RO 和日本的網路互連機制（事業法§32~§36 及§43），重視擁有瓶頸設施業者應事先制定網路互連規章，並經主管機關審核認可。</p> <p>○日本網路互連機制的特色：規範「第一類指定電信設備」業者事前制定明確的且有一定程度共識的「互連規章」，經過主管機關之審查、認可程序後公佈實施，此外並有「互連會計」之規範以及「網路機能提供計畫」等公開相關資訊的配套措施，一定程度上，確立了網路互連規則之完備性與可規範性，值得參考引進。</p>

(四)、在機房共置方面

建議修正條文	現行條文	說明
<p>○增訂擁有瓶頸設施業者應事先制定網路互連規章，並經主管機關審核認可及其他相關配套措施，例如：</p> <p>△互連會計之整理與公告。</p> <p>△網路機能提供計畫之備案公佈。</p> <p>△互連資訊之公開。</p> <p>△網路互連部門和其他部門或相關業者之資訊阻絕等具體措施。</p>	<p>○電信法§26-1 電信事業市場主導者無正當理由，不得拒絕其他電信事業要求共置協商之請求。</p> <p>○網路互連管理辦法§11 第一類電信事業應依請求提供互連設備之設置空間。 第一類電信事業無法提供設置空間時，應另提供其他場所供互連業者設置互連相關設備。</p>	<p>○機房共置屬於網路互連之一環，有效的機房共置機制，係建立在完備的網路互連規則的基礎上。</p> <p>○我國「網路互連管理辦法」§11雖然有原則性的規範外，電信業者本身並未提供資訊公開透明且無差別待遇之「互連規章」，此應為我國機房共置未見具體成效之關鍵原因。</p> <p>○日本網路互連機制的特色：規範「第一類指定設備」業者事前制定明確的且有一定程度共識的「互連規章」，經過主管機關之審查、認可程序後公佈實施，此外並有「互連會計」之規範以及「網路機能提供計畫」等公開相關資訊的配套措施，一定程度上，確立了網路互連規則之完備性與可規範性。</p>



## (五)、在用戶迴路出租方面

建議修正條文	現行條文	說明
<p>○基於獎勵新技術新服務之原則，我國用戶迴路之出租方面，應限定於銅纜的部份，光纖的部份宜參考美國經驗，不予開放。</p> <p>○另一方面，可就電力線之鬆綁開放，進行研究。</p>	<p>○電信法§26-1 電信事業市場主導者無正當理由，不得拒絕其他第一類電信事業租用網路元件之請求。</p>	<p>○美國在用戶迴路出租方面，就銅纜而言並無電路共有之義務；就 FTTH 而言則無開放之義務。</p> <p>○英國在銅纜之用戶迴路出租方面，有開放共用之義務；在 FTTH 方面則屬非管制對象，基本上 BT 無提供出租之案例。</p> <p>○日本在銅纜之用戶迴路出租方面，有開放共用之義務；在 FTTH 方面亦有開放之義務。</p> <p>△NTT 東日本在 FTTH 用戶迴路出租現況：  <ul style="list-style-type: none"> <li>• 用戶迴路約 4.9 萬/芯</li> <li>• 中繼線約 3.1 萬/芯</li> </ul> (04/05NTT 東日本)</p> <p>△日本對於光纖價格實施管制，要求以長期增支成本開放光纖網路反而阻礙了投資的誘因，不利光纖網路的投資建設。</p>

(六)、在 VoIP 管理機制與互連方面

建議修正條文	現行條文	說明
<p>○基於通訊傳播基本法§6 鼓勵新技術新服務之管理原則，建議對於網路電話之發展，採取低度管制。</p> <p>○在網路電話之網路互連方面，建議按照現行制度由業者自行協商。</p> <p>○建議政府主導推動「網路電話發展協會」(由產官學界組成)，俾益網路電話之發展與管理機制之建立。</p>	<p>○電信法§11 VoIP 適用第二類電信事業</p> <p>○電信法§16 除法令另有規定者外，第一類電信事業無正當理由不得拒絕第二類電信事業網路互連之要求其網路互連之協議，準用第三項及第六項之規定。</p>	<p>○美國 FCC 對 VoIP 的管制態度和對 CATV 一樣，排除州政府的管制，由 FCC 統籌管理，低度管制，裨益網路電話之普及利用。</p> <p>○英國 VoIP 適用報備制。 △技術基準，實務上，係採取與業界共同規範管制方法，透過 NICC 的機制，業界自主設定技術基準。 △服務品質，如果核發電話號碼，其通話品質應達到和一般市話相當之品質水準。 △網路互連適用「網路互連指令」，SMP 有提供網路互連之義務，其他業者則以自行協商之方式為之。</p> <p>○日本 VoIP 屬一般電信服務，無特別之管制。 △技術基準，原則依據「IP 網路技術研究報告」由民間自主發展。 △服務品質，原則要求 Class B 即相當行動電話的品質。 △網路互連，由民間自主制定網路電話網路互連原則。</p>

## (七)、在固網發話行動受話接續費率設定權方面

建議修正條文	現行條文	說明
<p>○電信事業網路互連管理辦法第 20 條追加「固網發話行動受話」費率選擇制度相關條文。</p> <p>○檢討「固網發話行動受話」費率選擇制度所需之業者識別碼相關問題。</p>	<p>○電信事業網路互連管理辦法§20-1 通信費由發信端電信事業依行動通信網路事業之訂價向發信端用戶收取，通信費營收歸屬於行動通信網路事業。</p>	<p>○我國實施電信自由化，為確保行動電話之發展空間，在行動電話與固定電話間之通信費，由行動通信網路事業主導定價。</p> <p>○參酌日本經驗，行動電話業者為爭取客戶不惜調降行動電話發話費率，而就固網發話行動受話之費率調降則採消極態度導致固網發話費率居高不下，損害消費者權益。</p> <p>△總務省決定自 2005 年 4 月正式引進「固網發話行動受話」費率選擇制度（目前 NTT 東西在有條件前提下得暫時適用，限 2004 年度）。</p> <p>△制度概要</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 消費者撥打電話時加撥 4 碼業者識別碼(如 00□□-090-xxx x-xxxx)，則可以選擇由固網業者設定的電話費率。</li> <li>• 若按照既有的撥號方式(如 090-xxxx-xxxx)則維持原來行動電話業者設定的費率。</li> </ul> <p>○基於保障消費者權益以及促進競爭之原則，我國有必要引進「固網發話行動受話」費率選擇制度。</p>

(八)、在紛爭處理機制方面

建議修正條文	現行條文	說明
<p>○檢討電信評議委員會之組織機能。</p> <p>○在電信法中明文規定紛爭處理機制條文，可參考引進日本紛爭處理委員會。</p> <p>○明定解決紛爭期限。</p> <p>○電信法第 16 條「由電信總局依申請或依職權裁決之」建議修改為「得申請紛爭處理委員會依法進行斡旋、仲裁」。</p> <p>△惟考量 NCC 組織法即將出爐，或可與之配合調整。</p>	<p>○電信法§16</p> <p>△第一類電信事業間不能達成網路互連協議時，由電信總局依申請或依職權裁決之。</p> <p>△不服電信總局之裁決處分者，得依行政爭訟程序請求救濟。</p> <p>○電信總局組織條例§11-4</p> <p>△電信總局電信評議委員會。</p> <p>△評議事項</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 電信事業間權益之爭議</li> <li>• 電信事業與設備業者間權益之爭議。</li> <li>• 電信事業與客戶間權益之爭議。</li> <li>• 無線電頻率之爭議</li> <li>• 電信事業與大傳業者間工程技術及監理之爭議</li> <li>• 專用電信監理之爭議</li> <li>• 其他</li> </ul>	<p>○我國雖設有電信評議委員會職司業者間相關爭議事項，然而實質上未曾發揮過應有之職能。</p> <p>○原因或係電信法與評議辦法欠缺條文程序之互動機制，而且就機能面而言有重疊之嫌，且層級相同，意義不大。</p> <p>○英國通訊法§185~197</p> <p>△引進 ADR 機制（裁判外紛爭解決）。</p> <p>△紛爭處理期間從過去的 6 個月縮短為 4 個月。</p> <p>△不服 OFCOM 之裁決得向法院提出上訴。</p> <p>○日本事業法§144~162</p> <p>△電信事業紛爭處理委員會</p> <p>△委員會成員</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 總務大臣任命 5 位委員並經國會同意組成</li> <li>• 總務大臣並任命 7 位特別委員參與紛爭處理業務。</li> </ul> <p>△主要職權</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 電信業者間紛爭問題之斡旋、仲裁等事宜</li> <li>• 審議、答詢</li> <li>• 提出相關政策建議</li> </ul> <p>△紛爭處理期間 2 週至 2 個月</p>

## (九)、在因應跨媒體匯流方面

建議修正條文	現行條文	說明
○檢討制定「利用電信服務播送法」。	○國內無相關法規制度。	<p>○中華電信為提供 MOD 服務，必須申請有線電視執照。</p> <p>○意義：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>△因應技術匯流，增進跨業競爭。</li> <li>△降低廣電事業市場門檻限制。</li> <li>△無外資管制，可促進外資投資。</li> <li>△可創造其他業者利用電信服務播送節目內容之公平競爭環境，而非獨家利用。</li> <li>△就有線電視而言，可以實現製播分離的經營形態。</li> </ul> <p>○可參考日本「利用電信服務播送法」之條文架構。</p>

(十)、在普及服務方面

建議修正條文	現行條文	說明
<p>○我國實施普及服務至今未見有重大爭議事項，因此無特別法規修正建議。</p>	<p>○電信法§20 交通部得指定第一類電信事業提供電信普及服務。</p> <p>○電信普及服務管理辦法</p>	<p>○英國在普及服務方面，指定 BT 為普及服務義務的業者，OFCOM 認為 BT 作為普及服務的提供者但不能證明有過大的財務負擔，因此並未設置普及服務基金，現況是「有制度，無基金」。</p> <p>○日本東西 NTT 依法（公 NTT 會社法）有提供普及服務之義務，其他符合資格電信業者亦得提供普及服務。</p> <p>△普及服務基金之費用分攤對象：和符合資格電信業者網路互連之業者（事業規模超過 10 億日圓者）。</p> <p>△實質上，NTT 東西日本由於申請表格資料繁瑣，並未申請過普及服務基金，現況是「有制度，無申請」。</p>

## (十一)、在消費者保護方面

建議修正條文	現行條文	說明
○增訂電信業者退出市場時，有「事前周知之義務」。	○電信法§15 暫停或終止其全部或一部之營業者，應先經交通部核准。	○降低電信市場進入門檻，已成為國際趨勢，市場退出時亦同。 ○日本對於電信業者之市場退出管制，改採「報備制」，惟基於保護消費者權益，電信業者暫停或終止業務時，有事先周知消費者之義務（如事業法§18）。
○增訂電信業者（含代理店）在和消費者訂定契約時，有「詳細告知服務內容之義務」。		○電信業者（含代理店）在和消費者訂定契約時，有詳細告知服務內容之義務，裨益消費者權益之保障（如事業法§26）。
○增訂電信業者有「及時處理消費者抱怨意見之義務」。		○電信業者有及時處理消費者抱怨意見之義務（如事業法§27），裨益消費者權益之保障。
○制定配套措施—「通訊傳播消費者保護指導方針」。		○為落實消費者保護相關規定，日本制定有「電信事業法消費者保護規則指導方針」，具體規範市場退出前之周知方法、服務內容之告知項目以及處理客戶抱怨意見之相關措施。
○檢討設置通訊傳播消費者審議會		○英國為確保消費者權益採積極作為，在 OFCOM 內設置消費者審議會，裨益消費者權益之確保。

(十二)、在基礎設施安全方面

建議修正條文	現行條文	說明
<p>○檢討修正電信法第 5 條 基礎設施安全機制 △於緊急之非常時期，中央政府應具有統籌指揮之相關機制。 △規劃政府與業者在確保重要通訊之基準規範。 △規劃政府與業者在確保重要通訊之合作機制。 △在行動電話方面： • 因應無線區間集中電話當機問題。 • 確保 3G 重要通訊及緊急通報對策。 • 行動電話緊急通報之發訊者位置顯示。 △確保 IP 網路之重要通訊。</p>	<p>○電信法§5 地方政府、軍、憲、警機關及人員負保護電信設備之責。電信事業有被侵害之危險時，地方政府、軍、憲、警機關及人員應依電信事業或其服務人員之請求，迅為防止或作救護之措施。</p>	<p>○由於電信基礎設施安全不僅是經濟及社會文化發展之基礎，更攸關國家安全之維繫，因此美國電信法§706 授權總統在戰爭等非常時期之權限。 ○英國 1984 年電信法§94 亦明文規定電信事業應顧慮國家安全之考量，在內閣設有緊急事態應對部門(CCS)。 ○日本除了在電信事業法§8 有確保重要通訊之規定外，在電波法§74 則有確保非常時期無線通訊及建立非常時期無線通訊體制之相關規定。在民間部門則設有「安全可靠協議會」俾確保重要通訊；設有「非常通訊協議會」俾於災害等非常時期之應變。</p>
<p>○檢討調整現行「通信安全諮詢委員會」之組織權責機制。</p>	<p>○電信總局組織法§5 通信安全諮詢委員會。</p>	<p>○我國應檢討提高電信法§5 之責任層級，並調整擴充通信安全諮詢委員會機制，可參考美國「國家安全電信諮詢委員會」。</p>
<p>○專案研究中華電信員工罷工正當性問題。</p>	<p>○中華電信股份有限公司條例§3 經營理念： 本企業化經營，以公平合理之費率，<b>提供普遍、持續及穩定之高品質服務</b>，推行電信科技研究促進資訊社會發展，增益全體國民福祉。</p>	<p>○日本 NTT 會社法§1 公司目的： 確保提供適當且穩定的電信服務與技術研發之義務。 ○基於攸關社會經濟、國家安全考量之基礎設施安全以及普遍、持續及穩定之高品質服務原則，有必要就中華電信員工罷工正當性問題，進行研究，建立共識。</p>

二、後續性相關研究之建議



本研究計畫自 2004 年 6 月 3 日開始執行迄今，計以六個月的時間完成主要國家因應技術匯流相關制度規範之研究，由於涵蓋領域廣泛，且管制規則多屬主管機關之行政命令，資料之收集與整理分析，頗為費時。經由本研究團隊之積極努力，基本上已達成本研究計畫之預期目標。

本研究計畫之成果，固然可以提供今後我國相關作用法修訂之參考，然而就新制度、新管制概念之引進，尚有必要對參考對象國家之相關配套措施，進行深入的架構性與系統性的分析探討，始能正確掌握其管制精神與邏輯，發揮應有之新機制、新功能，為國內通訊傳播事業開創更具活力與彈性之發展空間。後續性研究主題建議如下：

建議後續性研究主題	說 明
○通訊傳播競爭政策指導方針之研究	○為建立有效之競爭環境，有必要就事前管制與事後管制之原則規範，提示業者以為遵循，參見 p198 之圖 9-10。
○利用電信服務播送機制之研究	○為因應跨媒體匯流發展，有必要研擬開放電信網路提供播送服務機制之研究，參見 p201~p202 之圖 9-12~圖 9-13。
○整合通訊傳播法之相關研究	○基於 NCC 基本法第 16 條之規定，或有必要針對整合通訊傳播法，進行先期性之探討研究，參見 p180 之圖 9-1。
○因應 Ubiquitous 時代電波政策之研究	○基於促進替代性接取系統以及因應 Ubiquitous 無所不在的網路接取環境之到來，有必要就有效運用電波頻譜的拍賣機制，進行先期性之探討研究，參見 p29、p90 及 p236。

