

研究內容概要

一、研究目的

本研究計畫之目的，係配合交通部電信總局「因應技術匯流發展，相關法規之修訂研究」計畫業務需求，針對電信資訊及傳播科技之匯流發展趨勢，蒐集、研析先進國家相關法規架構及其相關措施，並參考通訊傳播基本法及通訊傳播委員會組織法草案，提出我國相關法規修正建議條文，以作為未來我國通訊傳播委員會設立後進行必要立法改革之重要參考。

二、主要內容

本研究計畫內容共分為十章，第一章緒論旨在說明研究計畫之目的與方法；第二章係針對技術進步對電信事業競爭環境與市場結構之影響進行分析，並就數位匯流發展趨勢進行探討，作為本研究計畫政策建議之論述依據；第三章至第七章係針對主要國家為因應技術匯流相關法規修正現況之專章探討；第八章係基於前述研究成果，彙整圖表資料進行主要國家法規制度綜合比較；第九章則在前述研究成果之基礎，針對相關法規修訂問題進行探討分析；第十章為本研究計畫之結論與建議。

三、研究結論

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：

(一) 因應科技匯流管制思維的國際發展新趨勢

時代背景：

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。

理論依據：

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。

實質影響：

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，因循過去以市場佔有率為基準進行管制的話，將成為市場發展障礙。

在無國境的網際網路中，決定國內市場主導者的管制作為，無甚意義。

在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，則可出現利基市場。

各個利基市場即便是屬於獨佔的狀態，就整體而言，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。

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

在數位匯流的網際網路時代，只要促進替代性的接取系統，自然可以創造市場的競爭狀態，而無需藉由行政力量的介入。

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行性；

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行性。

就現實面而言，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

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。

日本模式在通訊傳播管制的本質上和歐盟模式無甚差異。

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。

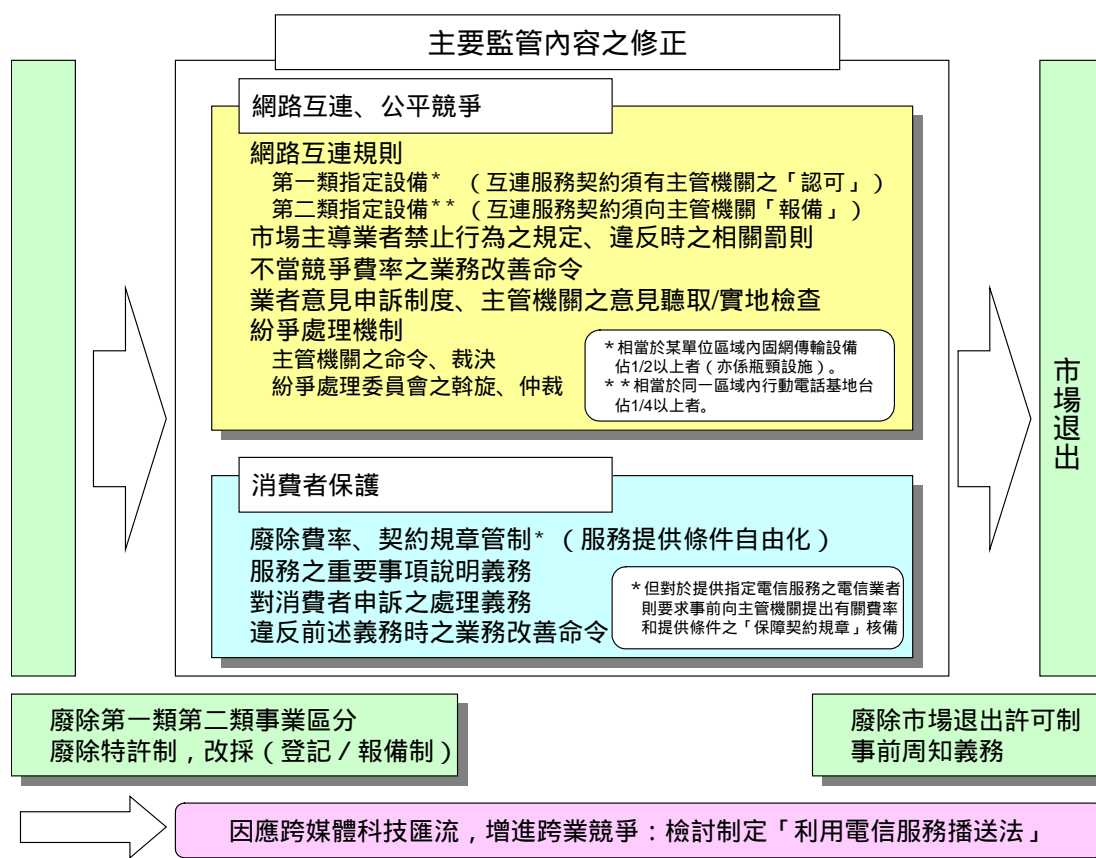
即我國電信法原係參考日本電信事業法之管制架構，區分第一類和第二類之電信事業，

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。

(四) 具體建議

基於前述研究結論，本研究針對因應科技匯流之主要修法內容架構，彙整如次圖所示，並據以提出十二大項重要法規之具體修訂方向以及四大重要後續性研究主題之建議。

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。

1、十二大項重要法規之具體修訂方向 (現行條文及說明，詳見建議事項本文)

(1) 在執照分類、發照制度方面

<p>建議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： 依據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>建議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>建議修正電信法§15 市場退出改採報備制，並增加事前周知消費者義務。 (參考)日本市場退出時對消費者保護問題 有關事業之暫停或終止，以預付卡問題為例，日本尚未見有具體因應措施。</p>
<p>建議增訂享有公用事業特權之業者認定。 【公用事業特權】： 佔用道路時道路管理者之許可義務。 他人土地使用權之設定。 敷設海底纜線時公用水面之使用。 電線共同管溝等之使用。</p>

(2) 在市場主導者方面

<p>建議修正市場主導者之定義。 參考條文(日本例) 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。 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。 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。 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。 2000-2003年我國行動電話市佔率分別為：2000(26、29、19、20、3、4) 2001(29、26、18、20、3、5) 2002(31、26、18、14、3、8) 2003(33、23、18、15、3、9) 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。 建議： 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「第一類指定電信設備 業者」及主管機關依法認定之「電信業者」代替，較為明確。 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。 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>
--

(2) 在市場主導者方面 (續)

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 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。
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。 「基礎電信服務」之義務：契約規章義務、會計整理義務、服務提供義務、規章費率公開義務 「指定電信服務」之義務：保障契約規章義務、會計整理義務、服務提供義務、規章費率公開義務 「特定電信服務」之義務：資費管制、規章費率公開義務、通信量等紀錄義務

(3) 在網路互連方面

建議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： 互連會計之整理與公告。 網路機能提供計畫之備案公佈。 互連資訊之公開。 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。

(4) 在機房共置方面

機房共置屬於網路互連之一環，有效的機房共置機制建立在完備的網路互連的基礎上。 建議事項同「網路互連」項。

(5) 在用戶迴路出租方面

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。 另一方面，可就電力線之鬆綁開放，進行研究。

(6) 在 VoIP 管理機制與互連方面

基於 NCC 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，採取低度管制。 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。 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。
--

(7) 在固網發話行動受話接續費率設定權方面

建議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。 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。
--

(8) 在紛爭處理機制方面

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」，並明定解決紛爭期限。 惟考量 NCC 組織法即將出爐，或可與之配合調整。
--

(9) 在因應跨媒體匯流方面

建議檢討制定「利用電信服務播送法」。

意義：

因應技術匯流，增進跨業競爭。

降低廣電事業市場門檻限制。

無外資管制，可促進外資投資。

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。

就有線電視而言，可以實現製播分離的經營形態。

(10) 在普及服務方面

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。

(11) 在消費者保護方面

建議增訂電信業者退出市場時，有「事前周知之義務」。

建議增訂電信業者（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」。

建議增訂電信業者有「及時處理消費者抱怨意見之義務」。

建議制定配套措施 - 「通訊傳播消費者保護指導方針」。

建議檢討設置通訊傳播消費者審議會。

(12) 在基礎設施安全方面

建議檢討修正電信法第 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。

建議檢討調整現行「通信安全諮詢委員會」之組織權責機制。

建議專案研究中華電信員工罷工正當性問題。

2、後續性相關研究之建議

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。因此建議應繼續執行後續性研究主題如次：

後續性研究主題與說明

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。