

WTO 基礎電信協定之發展 ——兼論對我國電信法制之影響

梁祐華*

綱 要

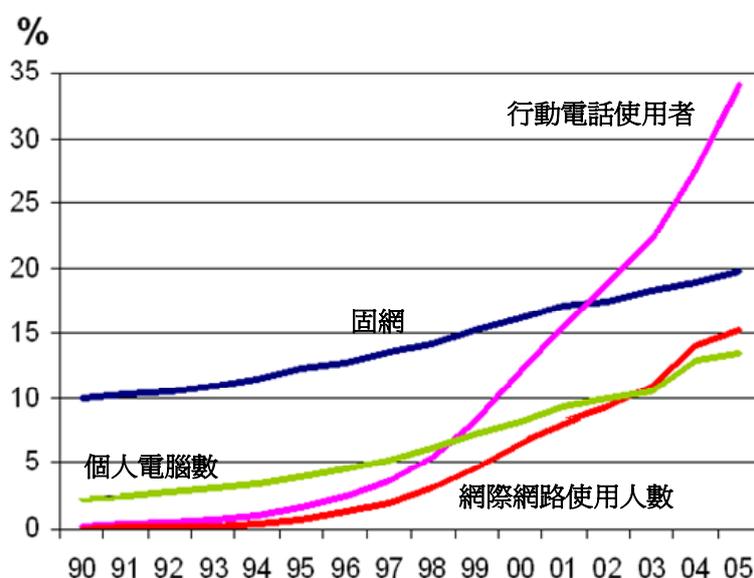
- | | |
|-------------------|---------------------|
| 壹、前 言 | 五、基礎電信談判之成果 |
| 貳、基礎電信服務之定義 | 伍、WTO 規範對我國電信法制之影響 |
| 參、GATS 的談判過程暨法律內涵 | 一、申請入會前之電信政策 |
| 一、烏拉圭回合的談判過程 | 二、申請入會初期之電信政策 |
| 二、GATS 之法律架構 | 三、入會談判展開後之電信政策 |
| 三、GATS 之電信附則 | 四、1996 年電信法條文分析 |
| 肆、基礎電信談判之過程與成果 | 五、1996 年後我國電信政策變遷分析 |
| 一、觀念性及技術性議題之整合 | 陸、結 論 |
| 二、參考文件之建立 | |
| 三、參考文件之實質內涵 | |
| 四、美國之杯葛與談判展延 | |

壹、前 言

2008 年 2 月，WTO 爲了基礎電信協定（Basic Telecommunication Agreement, BTA）生效十週年，特別舉辦一場紀念研討會，檢視基礎電信協定生效 10 年以來，全球與特定國家在電信自由化、監理架構之規範及市場

* 學歷：國立中興學法學碩士
東海大學政治學學士

開放之發展上的成效。(註一) 根據 WTO 與國際電信聯盟 (International Telecommunication Union, ITU) 的統計, 我們可以發現全世界這十年來不論是行動電話 (mobile phone)、電話 (telephone) 還是網際網路 (internet) 的使用人數比例均攀升的相當顯著 (見圖一、二)。如全球網際網路使用者較 10 年前增加 15 倍、行動電話用戶增加 20 倍; 而行動通訊服務的普及率已從 1996 年的低於 15%, 增加到 2006 年的 60% 以上; 電話使用人數也增加了 3 倍; 同時, 全球電信服務業者的營收也從 1996 年的 6200 億美元增加到現今的 1 兆 4000 億美元, 在在都可以看出全球電信服務自由化以後, 電信服務的發展較以往更加迅速。(註二)



【圖一】全球電信網路使用人數比

資料來源: ITU World Telecommunication Indicators Database.

註一：一般所稱之基礎電信協定，即為服務貿易總協定 (GATS) 下之第四議定書 (Fourth Protocol)

註二：WTO, http://www.wto.org/english/news_e/pres08_e/pr517_e.htm



【圖二】全球電話使用者人數

資料來源：ITU, The World Telecommunication/ICT Indicators Database

其實除了 WTO 基礎電信協定外，WTO 之服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）、GATS 之電信服務附則（Annex on Telecommunications）以及基礎電信參考文件（Reference Paper）等 WTO 規範，都與全球電信市場的開放息息相關。所以全球電信服務市場之所以會有如此巨幅的成長，可以說是 WTO 致力於服務貿易自由化的實質成果。也因此，在電信服務市場發展強勁，為全球帶來這麼大的利益的此刻，這些相關的規範所賦予各國的責任與義務殊值研究。

近年來台灣之電信服務貿易亦蓬勃發展，以占整體電信服務的比例最高的行動通信的語音服務為例，（註三）我國行動通信業者 2001 年的營收約為 1,682 億元，2005 年成長到 2,089 億元，5 年內成長了 24%。而台灣自 1990 年申請加入 GATT，1992 年成為 GATT 觀察員，殆 2002 年始正式加入由 GATT 轉型之 WTO，可知台灣對入會作了相當多的努力，那麼我國申請入會這段

註三：2001 年約占整體電信服務的 54.62%，2002 年占 55.24%，2006 年達 58.99%。

期間之電信政策是否有配合 WTO 規範的變遷進行修正？是否有提出入會承諾並修正電信法？而修正幅度與承諾的範圍的是否與我國入會進度有所呼應？這些問題也都值得探究。

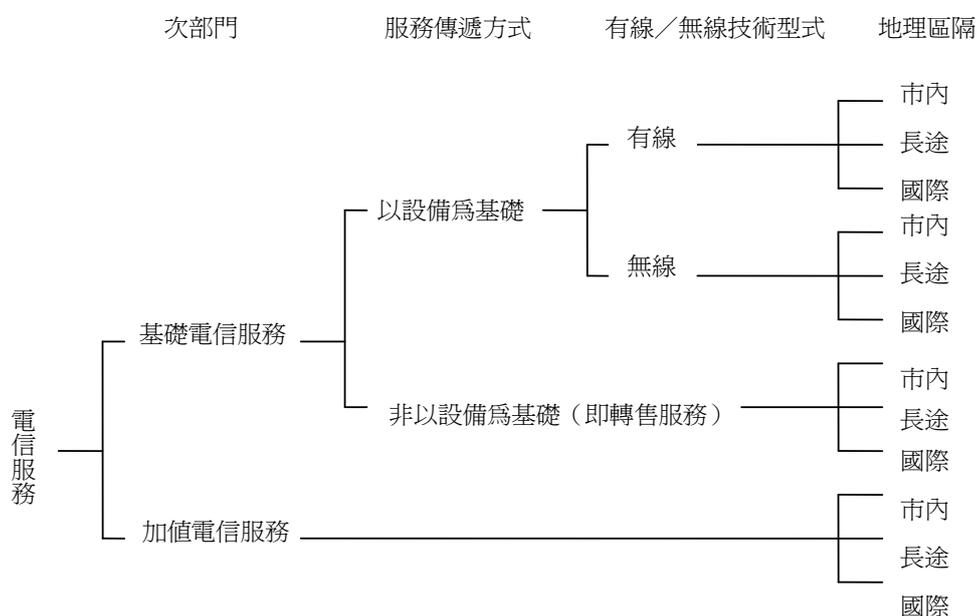
以法律架構言，WTO 基礎電信協定附屬於 GATS 下，兩者具有類似特別法與普通法的相對層級關係；且電信自由化與服務貿易自由化在本質上有其共通性，因此必須先交代服務貿易的一般性規範，再說明電信附則及相關附件之法律意涵。準此，本文首先將釐清電信服務之定義，其次將深入剖析 GATS 以及 WTO 基礎電信部門相關規範的形成過程，從中探討這些規範的法律意涵後，最後再根據這些規範結構分析我國的入會承諾、電信服務政策走向及相應的改革措施，作為實務上的案例分析。

貳、基礎電信服務之定義

在討論基礎電信相關的規範前，我們有必要先釐清基礎電信服務的定義。所謂的電信服務是指「全部或部分以電信方法，在公共電信網路上傳輸訊息或為訊息作選擇的服務」。在 WTO 架構下又將電信服務劃分為基礎電信服務（basic telecommunications services）以及加值電信服務（value-added telecommunication services）兩大類（見圖三）。其中基礎電信服務為加值電信服務之基礎，兩者為上下層的供應關係。基礎電信服務包括全部公共或私人的點對點傳輸服務；而加值電信服務係指服務提供者藉由基礎電信服務，加強資訊的形式或內容或提供資訊存取服務，以提升資訊價值。（註四）如圖四所表示，加值服務（第三層及第四層）需建立在基礎服務（第一層及第二層）所提供的基礎電信網路之上方可進行服務。也因此加值電信服務沒有普及服務、網路互聯、國家通訊安全等管制問題，鮮少有政治、經濟、社會

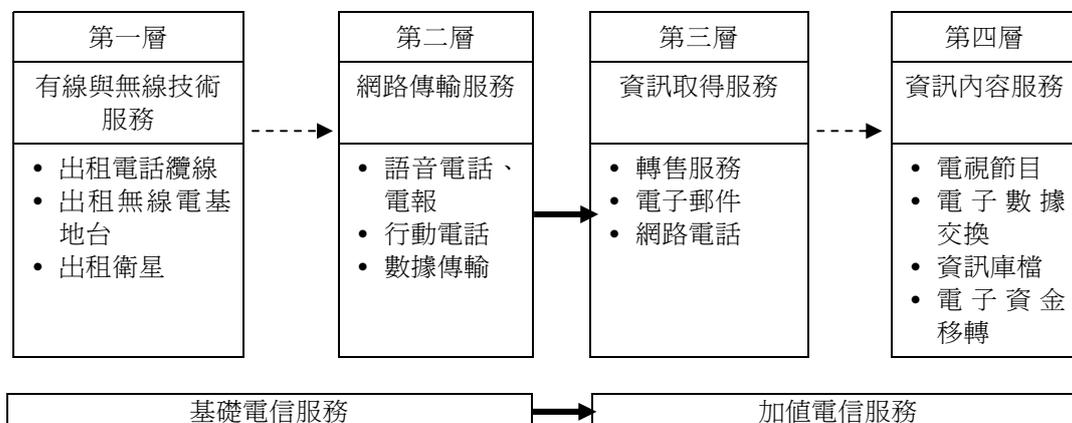
註四：見 WTO 網頁，http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/telecom_coverage_e.htm
(2003/12/12)

因素的考量，為最早開放競爭之電信服務業。



【圖三】WTO 電信服務分類說明

資料來源：WTO, *Telecommunication Services - Background Note by the Secretariat*, S/C/W/74.



【圖四】電信服務的層次關係

資料來源：Ingo Vogelsang and Bridger Mitchell, *Telecommunications Competition: The Last Ten Miles* (Cambridge: MIT Press, 1997), 11.

WTO 之「服務業部門分類表 (Services Sectoral Classification List)」更進一步將電信服務細分為 14 個行業別和一個「其他」類別 (見表一)。其中 a.到 g.的行業別、以及部分「其他」服務 (包括可傳輸即時客戶資訊的行動通信業務通常列於行業別 o.之下) 為基礎電信服務。行業別 h.到 n.以及一些「其他」服務 (非即時服務或需要轉換客戶資訊格式或內容之服務) 為加值型電信服務。WTO 基礎電信談判係就行動電話服務、衛星通訊及固定網路等系統與服務之範圍進行討論，並未納入加值服務議題。

【表一】WTO 電信服務分類項目

基礎電信服務	加值電信服務
a. 語音電話服務	h. 電子文件存送服務
b. 分封交換式數據傳輸服務	i. 語音存送服務
c. 電路交換式數據傳輸服務	j. 資訊儲存、檢索服務
d. 電報交換服務	k. 電子資料交換服務
e. 電報服務	l. 加值傳真(含存轉、存取)服務
f. 傳真服務	m. 編碼及通信協定轉換服務
g. 出租電路服務	n. 資訊處理服務
o. 其他	

資料來源：服務業部門分類表(MTN.GNS/W/120)

參、GATS 的談判過程暨法律內涵

一、烏拉圭回合的談判過程

服務貿易議題早在 70 年代就已首度出現在 GATT 的歷史之中，惜因國際服務業貿易並不普及而並未納入東京回合中。(註五) 不過自 80 年代初期起，許多已開發國家之服務業業務量迅速成長 (如表二所示)，同時一些新興工業化國家的某些服務業也取得相當優勢，如韓國在金融、保險等商業服

註五：美國於 1973 年之東京回合談判中，首度提出關於服務業談判之要求，然而遭到各國封殺。

務業具有一定的國際競爭力；新加坡的運輸業在資本、成本與服務質量上具有優勢，（註六）因此歐美等國首先主張將服務貿易納入回合談判。然而，這樣的主張面對許多開發中國家的反對與抗議，所以 1984 年 GATT 年會開始時，GATT 理事會決定先設立專門委員會，研究服務貿易之議題應否納入多邊貿易談判。（註七）

【表二】 1980 年代前期各主要國家服務業出口佔全球市場比率

單位：%

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
美國	12.3	13.9	14.4	16.5	16.6	16.6
法國	10.7	9.5	9.4	9.1	9.1	9.4
英國	8.5	7.9	7.6	7.3	7.7	7.8
日本	5.8	5.5	5.5	5.6	5.7	5.2
德國	6.7	6.9	6.6	6.1	6.0	6.6
GATT 成員	94.3	94.9	95.4	95.5	95.8	96.3

資料來源：http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm

1986 年 9 月，GATT 第八回合烏拉圭回合正式展開，GATT 各締約方（CONTRACTING PARTIES）在烏拉圭的東岬（Punta del Este）舉行部長級會議（以下簡稱東岬會議）。雖然開發中國家仍舊抱持著反對的立場，但在美國的強力施壓下，（註八）各國暫時對於服務貿易談判達成以下的共識：

註六：Murray Gibbs and Mina Mashayekhi, "Services: Cooperation for Development," *Journal of World Trade* 22, no.2 (1988): 83.

註七：Geza Feketekuty, *International Trade in Services: an Overview and Blueprint for Negotiations*, (Cambridge, Mass: Ballinger, 1988), 320.

註八：美國強調服務貿易的議題應納入回合談判之中，並以貨物進口設限作為談判的籌碼，表示美國願意就貨品貿易進口讓步，以換取其服務業之出口。美國貿易代表 Clayton Yeutter 在東岬會議時表示：「...世界貿易嚴重失衡。美國是受害者之一，貿易逆差高達 2,000 億美元，保護主義一旦興起，開發中國家所受之打擊將超過美國，縱使美國關閉市場，...尚不致危及整體經濟體質。」反過來說，若此次 GATT 的服務貿易議題談判破裂，美國的貿易政策可能會改採強烈的保護主義，以嚴苛的條件限制外國貨品的進口。見國貿局，《我國加入世界貿易組織專題研究報告彙編（八）—服務業（貳）》（台北：經濟部國際貿易局，1996 年），頁 432,511-512。

第一，服務貿易談判可由各國彼此個別進行，貨品貿易談判則須由 GATT 全體締約方共同諮商；第二，由 GATT 貿易談判委員會（Trade Negotiations Committee, TNC）主導服務貿易談判之運作；第三，關於服務貿易應納入 GATT 的規範或另成立獨立的服務貿易協定，暫時避而不談。（註九）

東岬會議結束後，GATT 發表的東岬宣言（Punta del Este declaration），正式將服務貿易列為烏拉圭回合談判的議程，並對服務貿易談判之原則作出宣示：「... 在透明化（transparency）及漸進自由化條件下，擴大服務貿易以促進各國及開發中國家之經濟發展，服務貿易談判著重於建立多邊架構之原則與規則，其中包括研訂各產業之規範。該架構應尊重一國制訂其國內服務業法規所欲達成之政策目標，並顧及相關之國際組織作業。」（註十）依宣言內容，可看出各國對談判方式相當謹慎，且已預期到談判將會有相當程度的困難。可能遇到的阻力包括各國間之經濟差異，GATT 開放市場原則與國內法令間之衝突等，亦即將來的談判可能對開發中國家的經濟、社會及法律產生相當大的衝擊。

東岬宣言發表後，GATT 便依據宣言設立服務業談判小組（The Group of Negotiations on Services, GNS）以推動各項談判計劃並建立服務貿易的多邊架構。（註十一）1987 年 1 月 28 日，GNS 提出了一份初期談判的工作計劃。該份計劃將談判的內容劃分為五項：第一，服務業之定義與統計資料；第二，服務貿易及個別服務業部門之原則與規則之設定；第三，服務貿易多邊架構

註九：國貿局，《我國加入世界貿易組織專題研究報告彙編（八）—服務業（貳）》（台北：經濟部國際貿易局，1996 年），頁 433-434。

註十：GATT, *Statement by the Chairman (and Adoption of the Ministerial Declaration)*, MIN.DEC (1986/09/20), PART II.

註十一：Punta del Este Declaration: “GATT procedures and practices shall apply to these negotiations. A Group of Negotiations on Services is established to deal with these matters. ...GATT secretariat support will be provided, with technical support from other organizations as decided by the Group of Negotiations on Services.” GATT, *Statement by the Chairman (and Adoption of the Ministerial Declaration)*, MIN.DEC (1986/09/20), PART II.

之適用範圍；第四，現存國際規範與協議之研究；第五，各國現行用以促進或限制服務貿易擴展之措施與作法，包括針對個別會員國所實施者，皆應符合透明化及漸進自由化原則。(註十二)

1988年12月的蒙特婁部長級期中檢討會議(Montreal ministerial meeting and mid-term review)時，各國總結談判中部分議題，作成下列各項決議：(註十三)

(一) 有關服務業的定義，決議多邊架構內應包含服務本身之跨國移動、消費者跨國移動、提供者所需的生產要素跨國移動。

(二) 未來擬定服務業定義時應考慮以下四點原則：

1. 服務與支付的跨國移動 (cross-border movement of services and payment)；
2. 目的之特殊性 (specificity of purpose)；
3. 交易的隱密性 (discreteness of transactions)；
4. 服務存續期間之有限性 (limited duration)。

(三) 在未來的談判當中，應該盡量涵蓋服務業的各種業別，並兼顧各國間利益的平衡。

(四) 未來建立之多邊規範應將透明化、漸進式自由化 (progressive liberalization)、國民待遇 (national treatment)、最惠國／非歧視待遇 (mfu/non-discrimination)、市場開放 (market access)、擴大開發中國家參與 (increasing participation of developing countries)、防衛措施及例外 (safeguards and exceptions)、政府管制條件 (regulatory situation) 等觀念與原則納入。

(五) 對於未來談判工作，部長會議同意應進行下列工作：

註十二：GATT, *Programme for the Initial Phase of Negotiations*, MTN.GNS/5 (1987/02/02).

註十三：見 GATT, *Trade Negotiations Committee Meeting at Ministerial Level - Montreal, December 1988*, MTN.TNC/7 (MIN) (1988/12/09), 40-43.

1. 責成 GATT 秘書處於 1989 年 2 月擬具一份談判應涵蓋業別之參考清單；
2. 促請各國於 1989 年 5 月以前提出與其利益有關之業別清單；
3. 俟上述清單彙集之後，應即開始檢討前述有關服務貿易之各項觀念、原則與規則對特定業別的影響與適用性；
4. 必要時亦應就相關國際規範和協定之角色以及有關服務貿易之定義與統計再加以探討；
5. 該次會議各部長亦同意 GNS 應在 1989 年底將各項談判要點予以整合，俾據以擬定一套較為周全之談判草案，以期在烏拉圭回合結束之前及時完成此一有關服務貿易之多邊架構並付諸實施。

由以上可以發現，期中檢討僅提出定義以及談判方針，許多爭議性的原則問題尚未形成共識。主要原因在於各國並未探討各項原則適用於不同部門的差異，故難以對普遍性原則協調出統一看法。GNS 因而體認到必須針對各服務業部門分別討論，故於 1989 年 4 月提出一份服務業類別清單，將服務業分為十四個部門，（註十四）從中選出六個服務業作為實驗部門（*sectoral testing exercise*），開始試驗一般原則的可行性。（註十五）並要求各國提出各項服務業的業別清單，以供進一步針對各項業別深入討論各部門之特別適用原則。之後 GNS 於 1990 年 5 月決定將實驗部門改設工作小組（*Working Group*），進一步討論一般觀念和原則在各部門的適用問題、個別部門的談判以及研擬個別部門之服務貿易協定草案附則（*Annex*）。

然而談判至此，原先倡議建立服務貿易協定的美國相當不滿當其承諾開放 30 項服務業部門時，只有瑞士，日本和加拿大提出與美國相同的開放水

註十四：GATT, *Group of Negotiations on Services: Reference List of Sectors - Note by the Secretariat*, MTN.GNS/W/50 (1989/04/13).

註十五：設立之部門依序為：電信、建築、工程（1989/06）、陸海空運輸、旅遊（1989/07）、保險金融（1989/09）。見 GATT, *Working Group on Telecommunications Services - Note on the Meeting of 5-6 June 1990*, MTN.GNS/TEL/1 (1990/06/27).

準；(註十六) 而其他國家（特別是低發展及低收入的經濟體）所願意提供之承諾不足（註十七）。美國認為許多國家不願意取消服務貿易障礙，美國的開放反而成爲多餘的負擔。因爲美國承諾給予任一國家的開放程度必須因爲最惠國待遇而適用於所有締約方，但並非所有締約方都將對美國開放其市場，故美國只願意完全開放其市場給也准許美國自由進入的國家，對其他國家則只有限度的開放，以避免搭便車的行爲損害美國利益。以電信服務來說，美國的國內電信市場已經開放自由競爭，(註十八) 開發中國家卻以市場不夠成熟爲由，拒絕外國的服務提供者（service supplier）進入。

也就是說，美國若仍採取無條件的最惠國待遇，將面臨問題是國內市場充斥外國業者，美國業者卻難以進入外國市場，這對美國利益顯然會有相當嚴重的損害，因此美國在其國內業者壓力下，在回合談判中提議免除公共電信傳輸服務之利用（use of public telecommunications transport services）於最惠國待遇之適用。(註十九) 最後有關最惠國待遇豁免的要求被擬定爲一項附則，納入服務貿易協定之草案中，電信工作小組亦採取了美國的主張，向 GNS 提交了一份最終報告，(註二十) 認爲在服務貿易協定中可暫免適用對基礎電信服務的無條件最惠國待遇，此報告之結論也納入電信附則（Annex on Telecommunication）草案當中。(註二十一)

註十六：GATT, *Meeting at Ministerial Level, Brussels - United States - Statement by Ambassador Carla Hills, United States Trade Representatives*, MTN.TNC/MIN(90)/ST/24 (1990/12/03)

註十七：這是因爲沒有誘因促使開發中國家參與更進一步的談判。

註十八：1982 年美國司法部判決 AT&T 的獨占經營違反「反壟斷法 (Anti-Trust Act)」，自此開啟美國國內電信業的市場競爭。

註十九：GATT, *Communication from the United States - Annex - Access to and use of Services of Public Telecommunications Transport Services*, MTN.GNS/W/97 (1990/3/23), 亦可見張國銘，《服務貿易之國際規範—GATS 概論》(台北：財政部金融局，1994 年)，頁 28-29。

註二十：GATT, *Working Group on Telecommunications Services - Note on the Meeting of 15 - 17 October 1990*, MTN.GNS/TEL/4 (1990/11/30).

註二十一：GATT, *Draft Final Act Embody the Result of Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, MTN.TNC/W/FA (1991/12/20).

烏拉圭回合的談判原本預計在 1990 年 12 月的布魯塞爾(Brussels)部長級會議結束，因此 1990 年 11 月，GNS 根據前述各國提出之架構草案並綜合各方意見草擬了服務貿易協定，於布魯塞爾部長級會議上提出，促請各國直接就草案內容提出意見並修改。然而由於美國與 EC 在農產品補貼問題上的重大分歧而連帶的擱延了 GATS 的議程，直至 1991 年 4 月 TNC 整併了 GATT 的議題後，各國才得以重啟相關磋商。但是在 1991 年 12 月之前農業問題的爭議仍然無法解決。1991 年 12 月 20 日，當時的 GATT 秘書長 Arthur Dunkel 提出「GATS 最終協定草案 (*Final Draft of GATS*)」，(註二十二) 包含了最惠國待遇、透明度、促進發展中國家之參與、市場開放、國民待遇、爭端解決等重要條款。不過開發中國家與已開發國家對草案的立場差異仍大，(註二十三) 不過隨後在美國政府的主導以及 GATT 新任秘書長 Peter Sutherland 的斡旋下，各國始針對前述草案進行討論及修改。

經過密集談判後，GATT 各締約國終在 1993 年 12 月 15 日針對協定內容達成共識，並於 1994 年 4 月 15 日在摩洛哥(Morocco)的馬爾喀什(Marrakech) 進行部長級會議的同時，正式簽署包含 GATS 在內之「烏拉圭回合多邊貿易談判最終協定 (*Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*)」。GATS 此一服務貿易規範至此正式生效，成爲一套具有法律執行效力之多邊服務貿易規範。(註二十四) 其中基礎電信服務業因其特殊性，另外設立附則加以說明。(註二十五)

註二十二：GATS 草案包含在秘書長 Arthur Dunkel 發布的最終協定草案 (*The Draft Final Act*，或稱 *Dunkel Draft*) 中。該草案曾修改三十餘次，包含烏拉圭回合談判絕大多數重要議題之折衷議題。然該草案係由 GATT 內部之起草小組完成 (*Legal Drafting Group*)，各締約方成員並未參與。

註二十三：經濟部國貿局，《第三次烏拉圭回合研討會會議資料》，(台北：經濟部國際貿易局，1991)，頁 2。

註二十四：GATS 為烏拉圭回合最終法案之附件 1B (*ANNEX 1B*)，依 GATT 第三十四條之規定，GATS 可視為 GATT 之一部分。

註二十五：GATS 中之附則係為顧及性質特殊之服務業難以適用 GATS 條文，或顧及該行業之繁雜性，而特別以附則之方式做例外或較詳細之規定。故雖稱之為附則，實質則為

烏拉圭回合談判之最終法案除了使 GATS 生效外，同時決議成立 WTO。根據最終法案的規定，GATS 之各項原則與規則自 1995 年開始適用於所有的 WTO 會員國 (WTO Members)。(註二十六)

二、GATS 之法律架構

GATS 是由本文 (共六章、二十九條條文)、八項附則、八項部長決議 (Decisions) 以及 WTO 各會員國之服務業部門特定承諾表 (Schedule of Specific Commitments) 四大部份所組成 (見圖五)。(註二十七) GATS 列舉了會員國於所有服務業部門皆應遵守的各項一般義務和規定 (general obligations and disciplines)、特殊服務業部門之特別規範以及允許排除適用之例外，並要求會員國針對個別服務業部門提出特定承諾 (specific commitments)。由以上可知 GATS 的實質內涵乃是由許多原則與規則複雜地交織建構而成。因此，在探討個別服務業部門之規範前，必須對 GATS 之架構有所探討，分述如下：

(一) 提供服務貿易之模式

GATS 依據服務供給者所在地以及服務供給之方式，提出四種提供服務貿易的模式 (mode)。模式一為「跨境提供 (Cross-Border Supply)」，即從一成員境內向任何其他成員境內提供服務，服務提供者與消費者分別位於不同

特別規定，同一事項附則與條文均有規定時，附則應優先適用。見張新平，《世界貿易組織下之服務貿易》(台北：月旦出版，1996年)，頁34。

註二十六：依馬爾喀什設立世界貿易組織協定(Marrakech Agreement Establishing the World Trade Organization，以下簡稱WTO協定)之規定，WTO會員國接受該協定時，亦應一體承諾簽署該協定所附之多邊貿易協定(第十四條第一項)，故會員國對多邊貿易協定並無簽署與否之選擇權，多邊貿易協定遂成為WTO協定不可分之一部分，對WTO所有會員國均有拘束力(第二條第二項)，GATS既為WTO下之多邊貿易協定，WTO所有會員國自有遵循GATS之義務。

註二十七：部長決議通常涉及GATS之程序規定，由於程序規定具有技術性及暫時性，因此不宜定於GATS本文之中。

會員之領土，二者於提供服務時均不必移動，例如消費者透過國際電信服務提供者與他國境內之使用者通話；模式二為「境外消費（Consumption Abroad）」，即消費者進入服務提供者所處之會員領土進行消費，如觀光客至他國進行之行動通訊漫遊服務之消費；模式三為「商業據點呈現（Commercial Presence）」，服務提供者於他會員國領土建立代表辦事處、擁有母國公司全部或部分股份、參與合資企業以及設立據點以提供服務；模式四為「自然人呈現（Presence of Natural Persons）」，即提供者以自然人之身份至他會員領土，以提供服務。和商業據點呈現不同，它不需要服務提供者在海外建立辦事處；如針對各類型部門提供諮詢或顧問服務（見表三）。（註二十八）不同的服務業別中，四種提供模式所占的比例不同，根據 WTO 概略統計，商業據點呈現為最主要的服務提供方式，比例超過所有供給模式之一半，自然人呈現則較罕見，所佔比例約為 1%（見表四）。

【表三】服務供給模式

供給者所在地	服務供給方式	GATS 記載模式
服務提供者不在會員國境內	由其他會員國境內，向某一會員國境內之消費者提供服務	跨境提供（模式一）
	服務提供者在一會員國的領土內向來自其他會員國之消費者提供服務	境外消費（模式二）
服務提供者在會員國境內	服務提供者經由商業據點在某一會員國境內提供服務	商業據點呈現（模式三）
	服務提供者以自然人形式，在某一會員國境內提供服務	自然人呈現（模式四）

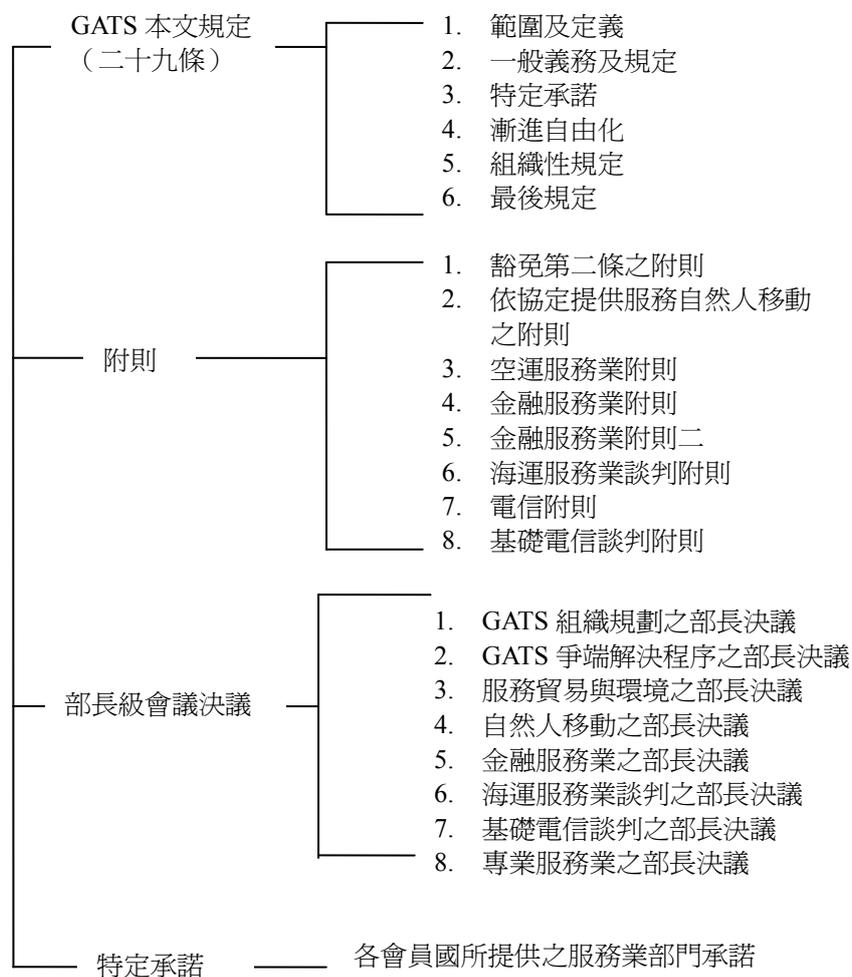
資料來源：GATS, *Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services*, S/L/92 (2001/03/28).

註二十八：GATS, Article I (1), 另見 Article XXVIII.

【表四】服務貿易四種模式佔有率表

模式	百分比
模式一（跨境提供）	>25%
模式二（境外消費）	15%
模式三（商業據點呈現）	<60%
模式四（自然人呈現）	1%

資料來源：WTO Secretariat, Mode 4 and Pattern of Commitments, in Joint WTO-World Bank Symposia on Movement of Natural Persons under GATS,3(2002).轉引自張新平，〈GATS 自然人移動有關問題之探討〉，收錄於楊光華編，《第四屆經貿法學發展學術研討會論文集》（台北：政治大學國際經貿組織暨法律研究中心，2004年），頁39。



【圖五】GATS 架構圖

(二) 一般義務和規定

GATS 第二條第一項定義最惠國待遇為「每一會員國應立即且無條件對其他會員國之服務與服務供應者，賦予不低於其所賦予任何其他國家之同類服務與服務供應者之待遇」。(註二十九) 最惠國待遇冀望各國將雙邊服務貿易之條件，平等且不含歧視的擴散予各國，進而達成多邊的互惠。

最惠國待遇原則的實行必須仰賴各國國內之相關法規之配合，倘若一國之法律規章不具透明化與公平性，則該國表面上雖未設貿易障礙，實際上卻可透過法規之任意適用或不適用，或審查程序與資格上的歧視，不利外國之服務提供者或廠商進入該市場。因此 GATS 明訂國內規章及透明化之規範，要求各會員國必須以公開透明之方式，使其他會員國能夠得知該國影響服務貿易之國際協定或是新訂或增修之法律、命令或行政準則，(註三十) 同時必須以合理、客觀且公平之方式實施這些可能影響服務貿易之措施。(註三十一)

會員國內之獨占事業亦不應違反前述之最惠國待遇原則。GATS 雖未禁止服務業之獨占，但會員國應避免該事業濫用其獨占地位違反最惠國待遇原則。而當非獨占之事業經營有可能對服務貿易形成阻礙時，會員亦須回應其他會員國進行諮商之要求，以消除反競爭之情況。(註三十二)

不過最惠國待遇准許有例外的情形。GATS 第二條第二項及豁免第二條附則第一項及第二項規定，於 GATS 生效施行前，會員只需填載最惠國待遇

註二十九：GATS, Article II(1): “[E]ach Member shall accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other Member treatment no less favorable than that it accords to like services and service suppliers of any other country.”

註三十：透明性義務可區分為三個層次。第一，會員應「公開」其所有將影響 GATS 協定運作之相關措施，此一義務為無條件之義務；第二，會員應定期「通知」GATS 理事會對其特別承諾表上所列之服務項目有重大影響之措施，此一義務範圍與程度均受限制，受影響之服務以承諾表上列舉者為限，其措施對服務之影響亦僅限於重大者；第三，若其他會員國請求一般措施之資訊時，會員應給予回應。見 GATS, Article III.

註三十一：見 GATS, Article VI.

註三十二：GATS, Article VIII and Article IX.

豁免清單即可免除關於最惠國待遇之義務。最惠國待遇豁免清單可填載之事項範圍相當廣泛，包括各種雙邊協定、友好通商條約、甚至是互惠條件等均可為免除之事由。(註三十三) 然該清單僅具階段性功能，根據豁免第二條附則之規定，豁免事項於 WTO 協定設立生效後五年內應審查之，(註三十四) 且原則上此等豁免不得超過十年，(註三十五) 並受限於後續之貿易自由化談判。除此之外，若任何會員國試圖提出新的豁免，根據 WTO 協定第九條第三項所規定之程序，必須要獲得 WTO 所有會員國四分之三多數同意。(註三十六)

另外，為增進開發中國家對服務貿易之參與，GATS 允許會員國給予開發中國家會員適當的承諾彈性，並特別要求各會員國協助開發中國家會員之服務提供者就其個別市場取得有關資訊，(註三十七) 尤其低度開發國家 (Least-Developed Countries, LDCs) 應予優先適用。(註三十八)

(三) 特定承諾與特定承諾表

在 GATS 架構下，特定承諾與一般義務和規定在適用條件上並不相同，一般義務和規定適用於 GATS 所有服務業部門；但特定承諾只有在會員國就特定服務業部門提出承諾時，才對該會員國產生遵守之義務。(註三十九) 因此 GATS 要求會員國就各服務業部門市場之開放程度提出特定承諾表，以

註三十三：GATS, Article II(2), 另見 GATS, Annex on Article II Exemptions Para.1 and Para.2.

註三十四：GATS, Annex on Article II Exemptions, Para.3.

註三十五：GATS, Annex on Article II Exemptions, Para.6.

註三十六：WTO Agreement, Article IX: "In exceptional circumstances, the Ministerial Conference may decide to waive an obligation imposed on a Member by this Agreement or any of the Multilateral Trade Agreements, provided that any such decision shall be taken by three fourths of the Members unless otherwise provided for in this paragraph."

註三十七：包括：一、服務供給中有關商業及技術層面之資訊；二、專業資格之登記、認許及取得及三、服務技術之取得。見 GATS, Article IV (2).

註三十八：GATS, Article IV(3).

註三十九：Harry Broadman, "International Trade and Investment in Services: A Comparative Analysis of the NAFTA," *The International Lawyer* 27, no.2 (1993), 633.

正面表列 (positive list) 的方式承諾開放之服務業部門 (sectors) 與次部門 (subsectors), 再以負面表列 (negative list) 的方式載明「國民待遇」、「市場開放」以及「附加承諾 (additional commitments)」三個特定承諾, 以表明個別部門之開放、限制或是禁止。特定承諾表的意義在於明確地表示會員之權利及義務, 因此會員國各部門所開放的範圍與程度, 必須受到承諾表之約束 (binding)。(註四十)

根據 GATS 的定義, 國民待遇是指會員國對於各部門設定之條件、資格及所有相關措施, 給予其他會員國的服務和服務提供者的待遇, 不低於其給予本國的服務和服務提供者的待遇。(註四十一) 所謂的「不低於」並不代表所有待遇措施必須完全相同, 而是指有關措施儘管有所不同, 但這些措施所展現的實質待遇相同。(註四十二) 市場開放的定義係指會員國必須排除以下六項限制措施的存在 (註四十三): (一) 對於服務提供者數量之限制; (二) 對於服務貿易或資產總價值之限制; (三) 對於服務總提供數量或是輸出數量之限制; (四) 對於自然人僱用人數之限制; (五) 對於特定法律型態或是創投之要求或限制; (六) 對於外資投資之限制。且各會員提出市場開放承諾之同時, 需保證給予其他會員之服務業或服務提供者不得低於其已同意之待遇。(註四十四)

事實上, 國民待遇原則與市場開放原則所規範之事項, 一為外國服務業者進入一國市場後之條件與限制, 一為外國服務業者得否進入一國之市場以

註四十： 約束 (binding) 係指各會員國所採取之各項國內措施, 未經協商伴談判前, 不得「提高」承諾表中所記載之限制條件。

註四十一： GATS, Article XVII (1).

註四十二： 倘若形式上相同或形式上不同之待遇足以改變競爭之條件, 而有利於會員國國內之服務或服務供應者, 然卻較不利於其他會員國之服務或服務供應者, 則其應被視為賦予其他會員國之服務或服務供應者較低之待遇。

註四十三： GATS, Article XVI (2).

註四十四： 若會員國提出「跨境服務」之市場開放承諾, 而跨國性資本移動為該服務本身之必要部分者, 則其已允許該等跨國性資本移動。若會員提出「商業據點呈現」之市場開放承諾, 則其已允許相關資本進入境內。GATS, Article XVI(1).

及進入時之條件與限制，二者具有密切的關係。因為若同意給予他國的服務和服務供給者國民待遇，卻不給予市場開放，國民待遇的承諾將形同具文。而對他國的服務和服務供給者給予國民待遇，是對市場開放承諾所生效果的重要補充。因為若對他國的服務和服務供給者給予市場開放，卻不給予他們在本國市場上的平等待遇，將使市場開放的實際效果大打折扣。因此，兩種原則必須結合才能真正達到促進服務貿易自由化的目標。

尚有一些不屬於市場開放及國民待遇之相關措施，但該措施可能影響服務貿易之資格、標準或證照等相關事宜。這些相關措施可經由談判列入承諾內容之中，這種承諾即屬額外承諾。(註四十五)

上述各項承諾開放或限制之範圍以及生效日期必須寫入特定承諾表之中(詳細填寫格式見表五)，(註四十六)作為未來談判和漸進式自由化之基礎。因此特定承諾表應被視為 GATS 協定整體之一部分。(註四十七)承諾表中實質提出之承諾類別又可依照適用之部門分為「水平承諾(Horizontal Commitments)」以及「特定承諾(Sector-Specific Commitments)」兩大項。水平承諾是針對適用於「所有」服務業部門或適用於「多項」服務業部門之共同承諾或限制，列於水平承諾之部分可免於一再重複列舉；反之，特定承諾則是針對「個別」服務業部門或次部門所為之承諾，其承諾效果僅限於該部門或該次部門。特定服務業部門的特定承諾和一些一般性義務，同時確立了談判特定承諾的架構。

註四十五：GATS, Article XVIII.

註四十六：特定承諾表將各國市場開放及自由化之範圍及項目承諾明列表中。各國的承諾表會因其國家發展程度不同在內容上有很大差別。

註四十七：GATS, Article XVIII.

【表五】特定承諾表填寫格式

提供服務之型態：1) 跨境提供 2) 國外消費 3) 商業據點呈現 4) 自然人呈現			
部門或次部門別 (水平承諾／特定承諾)	市場開放之限制	國民待遇之限制	附加承諾
A. (A) (a)	1) 2) 3) 4)	1) 2) 3) 4)	
A. (A) (a)	1) 2) 3) 4)	1) 2) 3) 4)	

資料來源：GATT, *Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note*, MTN.GNS/W/164 (1993/09/03), *Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note – Addendum*, MTN.GNS/W/164/Add.1 (1993/11/30)

承諾表中記載開放程度之方式又可分為「完全承諾 (full commitment)」、「附限制的承諾 (commitment with limitations)」、「不予承諾 (no commitment)」以及「技術上無法作任何承諾 (no commitment technically feasible)」四種 (註四十八)：

1. 完全承諾是指會員國不藉由任何不符市場開放及國民待遇之措施，對特定行業及供給模式之市場開放或國民待遇，加以限制。此時該會員國應於適當縱欄標明「無限制 (None)」。
2. 附限制的承諾是指當市場開放及國民待遇欄記載著有所限制。這樣的承諾有兩種可能性：第一是受到現行法規狀態所約束 (即凍結，standstill)；第二是較自由的約束，即未來將取消部分 (但非全部) 與第十六條或第十七條不符之措施 (即撤回，rollback)。無論屬何種情況，該成員皆須於適當縱欄內記載所欲維持但與市場開放及國民待遇不符之措施。記載時應簡要說明各項措施，並載明不符市場開放及國民待遇之處，不可只在欄內

註四十八：GATT, *Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note*, MTN.GNS/W/164 (1993/09/03) and MTN.GNS/W/164/Add.1(1993/11/30), GATS 於 2001 年據之修訂為 *Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services*, S/L/92 (2001/03/28).

標示如「有限制(bound)」或「凍結(freeze or standstill)」之用語。

3. 不予承諾是指會員國在該行業及供給模式保有增訂或繼續維持與市場開放或國民待遇不符之措施之自由。在此情況，該成員必須於適當縱欄內記載：「不受約束(unbound)」。此種情形只適用於在某一行業已對至少一種供給模式作出承諾之情況。假若所有供給模式都不予承諾，而且對該行業亦無其他附加承諾時，該行業即不應出現在承諾表中。
4. 技術上無法作任何承諾(no commitment technically feasible)：在某些情況下，特定之供給模式在技術上可能無法實行，如跨境提供美容服務即為一例。這種情況應標明：「不受約束*」。(註四十九)

若會員國沒有在其承諾表中提及特定部門，則可推定該會員國未在該部門承擔義務。(註五十) 因此，該會員國在遵守一般性義務的前提下，可自由地在該部門採取有關市場開放和國民待遇的措施。但若會員國在其承諾表中提到了某一部門，而且沒有設定限制和資格要求等，就可認定該會員國已經在該部門作出了關於提供完全的市場開放和國民待遇的承諾。

填入承諾表之特定承諾採正面表列，允許各會員國根據本身之經濟發展水準所能負擔的程度，自行決定實施自由化之部門（或次部門），以及各項條件和限制。(註五十一) 這是由於各國經濟及服務貿易發展程度不同，若要求齊頭式開放，對一國經濟體質恐產生重大影響，故給予會員國在填寫特定承諾時相當大的彈性。(註五十二)

GATS 尤其要求各會員國允許開發中國家開放較少之服務業部門，並依照其發展情況逐步開放市場，且當其開放市場時，得附加開放市場之條件。

註四十九：星號(*)係指參考註解：「基於技術上無法實行而不予承諾」。

註五十：羅昌發，《國際貿易法》(台北市：元照出版，1999年)，頁567。

註五十一：Bernard Hoekman and Michael Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: from GATT to WTO* (Oxford: Oxford University Press, 1995), 134, 139.

註五十二：GATS, Article IV(1), Article XIX.

(註五十三) 同時應透過已諮商定案之特定承諾，促使開發中國家改善並強化其服務能力。(註五十四) 尤其低度開發國家之特殊經濟情況及發展，以及貿易與財政需求，對其接受已諮商定案之特定承諾之重大困難應給予特別考量。(註五十五)

不過這種填寫方式將使各國自行提出的承諾表缺乏透明度，造成國家有誘因於填寫承諾表的同時，在一些已存在限制或歧視性政策的敏感部門，保留管理及監督之行政裁量權。同時其他國家無從了解到這些未納入承諾表的部門(或次部門)如何及何時開放。因此 GATS 要求特定部門必須進行後續的談判，以提升整體服務貿易的開放。使得各個敏感部門之特定承諾成爲各國間相互角力、折衝的焦點。

三、GATS 之電信附則

烏拉圭回合談判時，許多國家將電信服務視爲敏感部門並傾向於保持電信服務貿易障礙。主要原因在於傳統上電信服務是以政府機關或國營企業的形式由國家壟斷經營，政府擔心電信服務業部門一旦開放，會脫離其掌控，進而出現以下問題(註五十六)：第一，開放電信服務將削弱國家在通訊傳播部門之主權；第二，電信服務經營者不能執行政府之政策；第三，可能會造成目前電信部門員工的失業；第四，開放電信市場後，新的經營者可能只經營有利可圖的部分市場，而排除了需要電信服務之中低收入國民；第五，國內尚缺乏競爭市場之管制及調控能力。也因此許多政府對於開放電信服務業部門的意願不高，導致自由化的項目及範圍不易達成共識。

註五十三：GATS, Article XIX(2).

註五十四：包括促使開發中國家經由商業基礎取得技術，以強化其國內服務能力、效率與競爭力、改善其進入行銷通路與資訊網路之機會以及將有利於其出口的行業及供給方式之市場開放予以自由化。見 GATS, Article IV(1).

註五十五：GATS, Article IV(3).

註五十六：ITU, *World Telecommunication Development Report 1996/97*, (Geneva: International Telecommunication Union, 1997), Ch. 1.

然而科技的發展與社會的需求已經推動了電信事業的逐步開放，且電信服務的應用層面相當的廣泛，涵蓋了所有服務貿易之模式（見表六），甚至為其他經濟活動之重要傳輸工具。（註五十七）因此為了整體服務貿易部門之開展，GATT 承認消除電信服務業部門可能存在的貿易障礙實屬必要，（註五十八）1989 年 GATT 秘書處的備註（Note）就曾經提及服務貿易協定應考慮將電信服務部門納入，原因在於電信服務能夠「加快傳送訊息的速度和效率，...相當程度地影響了國際服務貿易，...電信網路全球互連的發展有助於其他服務貿易的擴張，如金融服務、專業服務、資訊服務、保險和觀光等」。（註五十九）故 1990 年時 GATT 即成立電信工作小組，針對應自由化之電信部門及開放電信市場之方式進行研究，以避免市場開放過程中不當的貿易障礙。自此之後，有關電信服務市場開放之討論便由電信工作小組（Working Group on Telecommunications Services）負責。

【表六】電信服務貿易的不同模式

貿易模式	相關電信活動	可能存在的貿易障礙
模式一／跨境提供	國際電話服務 (international telephone service)	國際攤分費率計算方式之不一致
模式二／境外消費	行動電話國際漫遊 (international mobile roaming)	缺乏技術標準及國際漫遊協定
模式三／商業據點呈現	外資公司提供電信服務	外國投資和執照的限制
模式四／自然人呈現	電信諮詢活動	工作許可的限制

來源：ITU, *World Telecommunication Development Report 1996/97*.

1991 年 GNS 提出之服務業部門分類表，正式將電信服務業納入服務貿

註五十七：GATS, Annex on Telecommunications Para.1.

註五十八：GATS, Annex on Telecommunications Para.7(a): “Members recognize the importance of international standards for global compatibility and inter-operability of telecommunication networks and services and undertake to promote such standards through the work of relevant international bodies.”

註五十九：GATT, *Group of Negotiations on Services: Trade in Telecommunications Services - Note by the Secretariat*, MTN.GNS/W/52 (1989/05/19).

易部門之下。(註六十)GATT 即據此在 GATS 架構下設立電信附則(Annex on Telecommunications)。詳細內容分述如下：

(一) 電信附則之適用範圍

電信附則所規範的是各會員國提供「接續 (access) 及使用 (use) 公共電信傳輸網路及服務 (public telecommunications transport networks and services)」之義務，並不適用於影響有線／無線之廣播或電視節目之措施。(註六十一) 另不得擴張解釋為「要求會員國在其特定承諾表所承諾之服務外，需授權其他會員國之服務提供者設立 (establish)、建設 (construct)、購置 (acquire)、租賃 (lease)、經營 (operate) 或提供 (supply) 電信傳輸網路或服務」；(註六十二) 亦不得被解釋為「要求會員國 (或要求會員國強迫其管轄權內之服務業者) 設立、建設、購置、租賃、經營或提供非公眾性之電信傳輸網路或服務。」(註六十三)

(二) 公眾電信傳輸網路之定義

電信附則中所謂的「公眾電信傳輸網路」係指「允許在各指定之網路終端點間通信之公眾電信基礎設施」；(註六十四)「公共電信傳輸服務」則為提供給公眾之一般性電信傳輸服務，包括兩點或多點間即時 (real-time) 傳送用戶資訊，且於各端點間 (end-to-end) 未改變其格式或內容之電報、電話、電報交換及數據傳輸服務。(註六十五) 可知公共電信傳輸網路及服務實為

註六十： GATT 秘書處 (Secretariat) 提出的服務業部門分類表 (*Services Sectoral Classification List*) 將電信服務業置於通訊服務 (communication services) 類下的第 C 項。見 GATT, *Group of Negotiations on Services: Services Sectoral Classification List - Note by the Secretariat*, MTN.GNS/W/120 (1991/07/10).

註六十一： GATS, Annex on Telecommunications, 2(b).

註六十二： GATS, Annex on Telecommunications, 2(c)(i).

註六十三： GATS, Annex on Telecommunications, 2(c)(ii).

註六十四： GATS, Annex on Telecommunications, 3(b).

註六十五： GATS, Annex on Telecommunications, 3(c).

所有電信服務之基礎。

(三) 電信附則之原則性規範

由於公共電信傳輸網路及服務之使用效率，又與基礎電信設施之良窳及供給者之營運效率息息相關，故電信附則之目的乃在於確保任何會員國之任何服務供給者，得在公平合理之條件下，接續與使用他國提供之公共電信傳輸網路及服務。(註六十六) 因此電信附則詳細規定了各會員國針對公共電信傳輸網路及服務所採行之措施，應符合下列原則：

1. 非歧視原則

電信附則所要求之「非歧視」原則係指 GATS 所定義之「最惠國待遇」及「國民待遇」原則，亦即處於相似情況下，其他會員國之服務業者對於任何用戶之優惠條件，並不會低於該國國內其他類似之公共電信傳輸網路及服務提供者。(註六十七) 為避免會員國藉由控制公共電信傳輸網路及服務，阻礙他國服務提供者經營該會員國已承諾開放之服務，電信附則以詳細列舉之方式，要求各會員國須以合理和非歧視性之條件，允許他國服務業者得以(註六十八)：

- (1) 接續或使用該會員國所提供之國內或國際公共電信傳輸網路及服務；
- (2) 購買或租用且銜接業者提供服務所需之終端設備或其他網路介面設備；
- (3) 將租用或自有電路連接至公共電信傳輸網路及服務；
- (4) 與其他服務業者之租用或自有電路連接；及
- (5) 得以利用公共電信傳輸網路及服務在國內外從事資訊傳送（包括服務業者之內部通信），並在任何會員國領域內檢索資料庫或電腦所儲存之資料。

註六十六：接續（access）是指電信業者可以利用網路元件(network elements)與其他公共電信傳輸網路及服務業者進行網路連接。

註六十七：GATS, *Annex on Telecommunications*, note of 5(a).

註六十八：GATS, *Annex on Telecommunications*, 5(a), footnote of 5(a) and 5(b).

除了以下幾種情形外，各會員國不得對於公眾電信傳輸網路及服務之互連及使用加以限制，且實施該項措施時不得有構成專斷性或不合理歧視之虞，或成為限制國際服務業貿易之掩飾（註六十九）：

- (1) 維護公共電信傳輸網路及服務業者之公共服務責任（尤其是提供一般民眾使用）；
- (2) 確保公共電信傳輸網路及服務之技術完整性；
- (3) 確保其他會員國之服務業者不提供各會員國承諾表許可以外之服務；（註七十）
- (4) 會員國得採取必要之措施，以確保來往文件之安全及機密。

2. 透明化原則

電信附則為確保使用者能夠經由公開管道獲悉「對使用及接續公共電信傳輸網路及服務產生影響」之相關資訊，特別賦予了各會員國資訊透明化之義務。（註七十一）所謂「對使用及接續公共電信傳輸網路及服務產生影響之相關資訊」，包括了：資費及利用條件、網路服務之介面技術規範、負責訂頒互連及使用標準之主管單位資料、終端設備互連條件以及通知、登記或核照之規定等項目。會員國所採用或修改之措施對網路及服務之使用有重大影響者，應依 GATS 相關規定發布通知並進行諮商。（註七十二）

註六十九：GATS, Annex on Telecommunications, 5(d).

註七十：如符合這些要求，公眾電信傳輸網路及服務之接續及使用得附加下列條件：第一，限制該項服務之轉售或共用；第二，規定使用特定技術介面，包括介面傳輸協定，以連接該項網路及服務；第三，必要時，規定該項服務之交互運作能力；第四，規定連接網路之終端設備或其他設備之型式認證以及此類設備連接網路之技術規範；第五，限制其租用或自有電路與此類網路或服務或與其他服務業者之租用或自有電路間之相互連接；或第六，通知、登記及核照事宜。Ibid., 5(f).

註七十一：“...[R]elevant information on conditions affecting access to and use of public telecommunications transport networks and services...” GATS, Annex on Telecommunications, 4.

註七十二：GATS, Annex on Telecommunications, 5(c).

3. 開發中國家與國際組織之技術合作

由於高效率、高水準之電信基礎設施對國家，特別是開發中國家，在拓展服務業貿易方面至為重要。(註七十三) 因此電信附則允許開發中國家之會員得配合其發展程度，對公眾電信傳輸網路及服務之互連及使用設定合理之條件，加強國內電信基礎設施與服務能力，並支持鼓勵其參與國際性、區域性或地區性之電信合作。(註七十四) 同時並特別要求會員國應考慮給予低度開發國家機會，協助其發展電信基礎設施並擴展其電信服務業貿易。(註七十五)

電信附則之所以特別將開發中國家及低度開發國家角色的發展需求納入考量，乃因為各國對於進一步訂定基礎電信標準規範的已有共識，(註七十六) 開發中國家與低度開發國家又占 WTO 會員國的多數，一旦這些國家提升服務能力及擴大基礎建設，並增加電信服務貿易之參與，將有助於達成開放性更高之全球電信服務承諾，形成更完整的電信規範。

由上述各項原則性規範可知，電信附則並未另加諸各會員國 GATS 規定外之義務，(註七十七) 而僅是針對公共電信傳輸網路及服務的互連與使用方面進行說明以及補充，使 GATS 中有關影響公共電信傳輸網路及服務之規定更加詳盡。(註七十八)

在擬定電信附則的同時，GNS 已經體認到電信服務業部門在監督管理以及科技的迅速發展，使得各國幾乎不可能在烏拉圭回合結束前獲得令人滿意

註七十三：GATS, Annex on Telecommunications, 6(a).

註七十四：GATS, Annex on Telecommunications, 5(g), 6(b), 6(c).

註七十五：如鼓勵外國電信服務業者就技術移轉、訓練及其他活動提供協助。GATS, Annex on Telecommunications, 6(d).

註七十六：GATS, Annex on Telecommunications, 7(a).

註七十七：Marco Bronckers and Pierre Larouche, "Telecommunications Services and the World Trade Organization," *Journal of World Trade* 31 no.3, (1997), 19.

註七十八：John Harwood, William Lake and David Sohn, "Competition in International Telecommunications Services," *Columbia Law Review* 97, (1997), 880.

的基礎電信服務承諾。(註七十九) 因此各國在 GNS 的談判中，開始討論烏拉圭回合完成後，延續進行基礎電信自由化談判之可能性。(註八十) 最後 GNS 決定延長基礎電信談判，於 GATS 架構下建立了「基礎電信談判之部長決議」以及「基礎電信談判附則」兩份文件，並納入烏拉圭回合多邊貿易談判最終法案中。基礎電信談判之部長決議同意在 GATS 下設立基礎電信談判小組 (Negotiation Group on Basic Telecommunications, NGBT)，開放各國在自願的基礎上參與談判；基礎電信談判附則允許各國在完成談判前，得暫免適用最惠國待遇及最惠國待遇豁免清單。

基礎電信談判附則及基礎電信談判之部長決議開啓了 GATT/WTO「後烏拉圭回合談判 (Post-Uruguay round negotiations, 1994-1997)」之基礎電信談判議程，以求達成進一步的電信市場開放及自由化之管制標準。(註八十一)

肆、基礎電信談判之過程與成果

依據「基礎電信談判附則」以及「基礎電信談判之部長決議」兩份文件之規定，由基礎電信談判小組 (NGBT) 負責執行之基礎電信談判應於 1994 年 5 月 16 日前開始進行，並在 1996 年 4 月 30 日前結束談判；然而美國在時限到期前杯葛談判之完成，因此為維護 NGBT 談判過程中獲致的成果，以

註七十九：NGBT, *Negotiations on Basic Telecommunications - Note by the Secretariat - Revision*, TS/NGBT/W/1/Rev.1 (1994/06/10).

註八十：Ibid.

註八十一：烏拉圭回合中諸多協議僅係未來工作的時間表，規定部份的既定議程 (built-in agenda) 在烏拉圭回合結束後立即開始談判，並要求在特定時間內完成。由於這段期間的談判是延續烏拉圭回合的議題並受限於烏拉圭回合所訂立之議程，因此稱之為「後烏拉圭回合談判」。見 WTO, http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm。其中有關服務貿易之談判至 1997 年即完成了第二至第五議定書，因此後烏拉圭回合談判之服務貿易議題僅至 1997 年止。見 WTO, http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/s_negs_posturuguay_e.htm.

完成基礎電信協議，使得基礎電信之談判延長至 1997 年 2 月 15 日才得以完成，基礎電信協議於 1998 年正式生效。

NGBT 的談判是基於「基礎電信談判附則」以及「基礎電信談判之部長決議」兩份文件之授權所進行的。依據規定，NGBT 應在 1996 年 4 月 30 日之前完成談判，且提出一份「最終報告（final report）」，報告中須包含基礎電信協議之生效日期；（註八十二）另外，最終報告之附件（attachment）應包含各國所提出之基礎電信服務承諾表、最惠國待遇豁免清單，各國在談判中的任何承諾都必須列入上述附件中。（註八十三）

1994 年談判開始時，共有 20 個成員國正式參與 NGBT，其他有意參與談判者可先向 WTO 提出申請成為觀察員（observer）。（註八十四）此次談判的目的在於處理各國電信服務部門既存的障礙，並促使各國之承諾不得違背 GATS 之市場開放以及國民待遇原則，使所有經營者得以在競爭市場中提供各項基礎電信服務，（註八十五）因此各國均同意不得採取任何影響基礎電信貿易之措施，亦不得排除任何基本電信項目進入談判。（註八十六）有關於最惠國待遇原則及豁免第 2 條附則的適用，基礎電信談判附則允許成員國在談判出現結論或承諾生效以前之談判期間得暫時「凍結」，已將基本電信服務列入特定承諾表成員國承諾之則不予適用。（註八十七）若談判未能

註八十二：GATS, *Decision on Negotiations on Basic Telecommunications*, MTN/FA III-7(d) (1994/04/15), Para.5.

註八十三：Ibid., Para.6.

註八十四：包含澳洲、奧地利、加拿大、智利、賽普勒斯、埃及、EC 及其成員國（視為一體）、芬蘭、香港、匈牙利、日本、韓國、墨西哥、紐西蘭、挪威、斯洛伐克共和國、瑞典、瑞士、土耳其及美國。見 GATT, *Decision on Negotiations on Basic Telecommunications*, MTN/FA III-7(d) (1994/4/15), Para. 4.

註八十五：NGBT, *Report of the Meeting of 6 May 1994*, TS/NGBT/1, Para.5 (1994/06/10).

註八十六：NGBT, *Negotiations on Basic Telecommunications: Note by the Secretariat – Revision*, TS/NGBT/W/1/Rev.1, (1994/06/10), para.3.

註八十七：若基礎電信談判附則沒有特別註明暫停適用最惠國待遇，最惠國待遇之義務將會自動適用於基礎電信部門，可能造成部分國家撤回（roll-back）原有的承諾。另外，如果 WTO 成員日後決定將豁免最惠國待遇適用，依 GATS 豁免第 2 條附則規定，必須獲得 3/4 的 WTO 成員同意之。GATS, *Annex on Article II Exemptions*, Para. 2;

於 1996 年 4 月 30 日之前完成談判，最惠國待遇原則及豁免第 2 條附則將以最終報告中所訂之生效日期重新適用。（註八十八）

1994 年至 1996 年兩年時間內，NGBT 進行了多次正式與非正式會議，最重要之成果是為電信服務部門建立一套普遍適用之監管原則（regulatory principles），即參考文件。

一、觀念性及技術性議題之整合

NGBT 談判起始時，各與會成員皆同意排除各國立法中基礎電信定義上的差異，以便統一各成員國填寫承諾表之格式。因此 1994 年 6 月 NGBT 依據服務部門分類表（Services Sectoral Classification List）以及初始承諾表填寫說明要點（Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note）兩份早年制訂之文件，提出基本電信承諾表範本草案（Draft Model Schedule of Commitments on Basic Telecommunications）供各國參考。

（註八十九）基礎電信服務亦據此範本草案分為 a.項到 g.項七個次部門及一個其他部門，分別為（註九十）：

- a. 語音電話服務（voice telephony）、
- b. 分封交換式數據傳輸服務（packet-switched data transmission）、
- c. 電路交換式數據傳輸服務（circuit-switched data transmission）、
- d. 電報交換服務（telex）、（註九十一）

WTO Agreement IX(3).

註八十八：Annex on Negotiations On Basic Telecommunications, para.1(b).

註八十九：WTO, *Negotiations on Basic Telecommunications, Note by the Secretariat, Revision*, TS/NGBT/W/1/Rev.1 (1994/06/10).

註九十：GATT, *Services Sectoral Classification List - Note by the Secretariat*, MTN.GNS/W/120 (1991/7/10)GATT, *Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note*, MTN.GNS/W/164 (1993/09/03), *Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note – Addendum*, MTN.GNS/W/164/Add.1 (1993/11/30)

註九十一：電報交換業務係指電信機構將電報交換用戶機線設備供租與用戶，經由電信機構電

- e. 電報服務 (telegraph) 、
- f. 傳真服務 (facsimile) 、 (註九十二)
- g. 出租專用電路服務 (private leased circuit) 以及
- h. 其他。

雖然 NGBT 就基礎電信完成分類，但仍面臨以下兩個問題，第一個問題在於 NGBT 的分類方式與各國國內之分類方式有所出入，若是談判中缺乏一國之電信市場資訊，則無從判斷該國之電信分類方式，更無法瞭解該國所能開放之類別及程度，無異於形成市場開放之障礙；另外 NGBT 也發現電信服務部門之分類隨著技術的進步而快速的改變，使得前述之分類方式不夠完備，這也代表即使修訂出其他分類表，同樣可能變成不合時宜。(註九十三)

爲了消弭各國觀念上及技術上的分歧，NGBT 首先要求各國填答一份基礎電信問卷 (*Questionnaire on Basic Telecommunications*)，以瞭解各國關於基礎電信服務之供應類別及監管環境；(註九十四) 其次，NGBT 更促使各國協商討論各種基礎電信服務之共同分類方式，使各國能夠較明確地表達承諾，並根據相關的類別定義承諾範圍或提出不同層次的承諾。最後 WTO 整理出四種基礎電信服務之分類方式 (並見表七之整理)：

報交換總機之連接與交換，使國內用戶間或國內用戶與國外用戶間可相互直接通報之業務。

註九十二：傳真業務之電文，無論為文字、符號及圖表，均按發報人所書式樣經由電信機構傳真設備傳遞者。

註九十三：由於新的傳輸技術出現、整合不同技術的能力增強以及業者不再以專長於特定電信服務來區分自己，而是以尋求提供服務的市場區隔來作分別，因此語音、數據、傳真、以及所有增值電信服務更能夠無差別地以數位資訊串流之方式在任一供應商的電話網路或專線上傳送。市場力量驅使電信服務提供者能夠更正確地將其行業別劃分為「批發 (wholesale) 與零售 (retail)」、「基礎網路業者 (Infrastructure Owner) 與轉售商 (resellers)」或是「國際與國內服務提供者」，而非僅能分為如提供語音或提供數據服務之方式。見 WTO, *Telecommunication Services - Background Note by the Secretariat*, S/C/W/74 (1998/12/8).

註九十四：可參考 NGBT, *Questionnaire on Basic Telecommunications, Note by Secretariat, Explore Each Government's Regulatory Environment Regarding the Supply of Basic Telecommunications Networks and Services*, TS/NGBT/W/3 (1994/7/15).

- (一) 依地理區隔：可分為市內 (local)、長途 (domestic long distance)、和國際 (international)；
- (二) 依傳遞方式：可分為轉售為基礎 (resale basis) 或以設備為基礎 (facilities-based)；
- (三) 依技術型式：可分為固定式設備 (fixed infrastructure) 或以有線為基礎者 (wire-based) 及無線／無線電為基礎者 (wireless/radio based)；以及
- (四) 依使用者(clientele)：可分為公眾或非公眾(如群內通訊，closed user group)。

【表七】基礎電信服務分類方式

分類方式	地理區隔	技術型式	傳遞方式	使用者
分類內容	- 市內通信	- 有線	- 轉售為基礎	- 公眾
	- 長途通信	- 電纜 (cable)		
		- 光纖 (fiber)	- 設備為基礎	- 非公眾
	- 國際通信	- 無線		
		- 低功率 (low tier) 行動電話		
		- 蜂巢式 (cellular) 行動電話		
		- 無線電通信 (radio service)		
		- 衛星通訊 (satellite service)		

資料來源：WTO, *Telecommunication Services - Background Note by the Secretariat*, S/C/W/74 (1998/12/8).

在 WTO 初步瞭解各國的分類方式後，1995 年 2 月各參與國決議修訂承諾表範本草案，以利後續的談判參照使用。是年 4 月，WTO 的一項非正式註記 (Informal Note) 即針對 1994 年範本進行了部分調整，使電信服務之承諾更加明確 (見表八)。(註九十五)

註九十五：變動內容如下：第一，於表格前之一段有關為透明化理由而提供之監管環境資訊之文字已被刪除，該資訊之大部分已於參與者回復「基本電信問卷」時提供；第二，基於明確(Clarity)理由，於服務業別分類表上電信次行業別之完全清單(a.-g.及 o.)已列於行業欄及次行業欄；第三，將「傳送模式(Modes Of Delivery)」改為「供給模式(Modes Of Supply)」並移於表格前以與烏拉圭回合最終承諾上使用之用語及形式一致以及；第四，將承諾表上正面表列(Positive List)使用之註記已被刪除。WTO,

【表八】基礎電信承諾表範本

提供服務之型態：1) 跨境提供 2) 國外消費 3) 商業據點呈現 4) 自然人呈現

部門或次部門別	市場開放之限制	國民待遇之限制	附加承諾
基礎電信服務 (UNCPC) a. 語音電話業務 7521 b. 分封交換式數據傳輸業務 7523** c. 電路交換式數據傳輸業務 7523** d. 電報交換業務 7523** e. 電報業務 7522 f. 傳真業務 7521**+ 7529** g. 出租電路業務 7522**+ 7523** o. 其他 相關類別： - 市內／長途／國際業務 - 有線 - 無線 - 轉售 - 自建設備 - 公眾 - 專用	措施形式： 1) 量的限制／業者家數限制(含獨占、雙占等)、交易總額、作業總量或輸出數量。 2) 3) 量的限制／業者家數限制(含獨占等)、交易或交易總額、作業總量或輸出數量。 國外業者頻率使用量之限制。 業者法律個體形式之限制或要求(商業據點呈現可能要求排除跨國提供。) 外資比例限制 4) 員工總數限制	措施形式： 1) 於頻率指配上，國內業者之優先或國外業者之限制 2) 3) 於頻率指配上，國內業者之優先或國外業者之限制 理事或理事會成員國籍及居住之限制 外人擁有土地或設施之限制	可能措施形式： 例如：監管與經營之分離、反競爭措施之防護、 有關下列之程序或要求： - 發照 - 射頻之指配 - 號碼及識別碼 - 型式認證 - 互連 價格有關之措施，例： 成本導向計價 標準制訂過程之參與，含新標準採納前之審核及評論 基礎網路建設之路權

說明：UNCPC(U.N. Provisional Central Product) 為聯合國中央貨品分類標準表之分類方式，這些項目會交叉參照到 GATS 部門分類表。然而這種對應並不十分完善，經常須用雙星號(**)表示相關的 GATS 行業別僅適用「部份」的 UNCPC 項目。

資料來源：WTO, *Informal Note by the Secretariat - Draft Model Schedule of Commitments on Basic Telecommunications*, Job No.1311 (1995/4/12).

新範本中，「基礎電信部門」下之其他服務（o.）是屬於開放的(open ended)，以對應各國基礎電信問卷中之「其他」基礎電信服務承諾，並提供一些填寫用例。另外新範本於部門、次部門欄及可能的附加承諾部分，增加「類別 (categories)」項，使各項承諾能以正面表列之方式將「基礎電信部門」（a.-g.及 o.）與「類別」合併使用，作為補充說明。譬如採用「語音電話服務：有線」與「語音電話服務：無線」，即可分別列出並給予不同承諾。（註九十六）該範本另提醒 NGBT 參與國，是否採取特定附加承諾及承諾之內容，將俟監管原則及雙邊或多邊協議而定。（註九十七）

二、參考文件之建立

在基礎電信承諾表範本出爐後，各項技術性規則、標準均能分門別類地呈現於範本之中。各國亦皆同意這些技術性規則、標準及其評估程序，不得造成任何不必要的貿易障礙；標準制訂程序必須透明化且徵詢大眾意見；各項標準亦必須合理、非歧視性且可公開地取得。然而這些共識卻未必具有實質上的拘束效果，因此美國認為這樣的共識必須轉化為法制化的規定。故美國於 1995 年 2 月首度倡議建立電信監管原則，並詳列各項之要點及其說明。該報告建議各國在提出市場開放的承諾時應考量「建立相互競爭之基礎電信提供者之網路互連（interconnection）規範」、「提供競爭者對於市場主導者（dominant carriers）之競爭防護（competition safeguards）以避免交叉補貼與歧視性待遇」、「確保法規制訂過程之透明化」以及「保證監管機構之獨立性」等四項促進競爭（pro-competitive）之監管原則。（註九十八）之後的

註九十六：WTO, *Informal Note by the Secretariat - Draft Model Schedule of Commitments on Basic Telecommunications*, Job No.1311 (1995/4/12).

註九十七：Ibid.

註九十八：WTO, Negotiating Group on Basic Telecommunications, *Communication from the United States, Pro-competitive Regulatory and Other Measures for Effective Market Access in Basic Telecommunications Services*, S/NGBT/W/5 (1995/2/9).

NGBT 會議，各國即開始針對該報告之內容進行深入討論，以求完備各項原則與標準。

之後美國又於 1995 年 7 月提交基礎電信服務承諾草案時，建議各國應承諾在施行「核照 (licensing)」、「頻率與編碼 (frequency and numbering)」、「標準制訂與型式認證 (standard and type approval)」以及「普及服務 (universal service obligation)」等措施時應符合合理、客觀及公平性之原則；(註九十九) 同年 9 月之 NGBT 會議舉行時，新增「資費與攤分費率 (tariff and accounting rate)」及「終端服務 (termination service)」兩項措施為考量項目。(註一百) 之後經過反覆討論，各國對美國所提議之原則多表示同意，並逐漸對各項監管原則之內容達成共識。

1996 年 1 月，美國提出一份報告認為承諾表範本中的標註 (head notes) 與註腳 (footnotes) 尚無法明確表達監管原則之約束性義務，可能使各項監管原則流於空談，因此考慮修改 GATS 或電信附則等法律文件，以納入各項監管原則。(註一百零一) 不過根據 WTO 協定第 10 條，GATS 或其附則之修訂必須經過全體成員國 2/3 的同意，(註一百零二) 勢必使得協商及修訂的程序繁瑣而冗長，美國只好避繁就簡的要求各國依據 GATS 第 18 條之「影響服務貿易之資格、標準或核照有關之措施應列於承諾表內」規定，以附加承諾之方式將監管原則之約束納入承諾表中。(註一百零三)

最後 NGBT 在 1996 年 4 月 24 日確立一份載有之六項電信監管原則之「參

註九十九：NGBT, *Communication from the United States, Draft Offer on Basic Telecommunications*, S/NGBT/W/12/Add.3 (1995/7/31)

註一百：NGBT, *Synopsis of Participants Views on Outstanding Issues*, S/NGBT/W/8/Rev.1 (1995/9/12).

註一百零一：NGBT, *Communication from the United States, Scheduling Regulatory Principles*, S/NGBT/W/18 (1996/1/23).

註一百零二：Article X of WTO Agreement.

註一百零三：GATS, Article XVIII: "Members may negotiate commitments with respect to measures affecting trade in services not subject to scheduling under Articles XVI or XVII, including those regarding qualifications, standards or licensing matters."

考文件」，以作為寫入附加承諾時之參考範本。所載之六項監管原則分別為：

(一) 各國政府應採取適當之競爭防護措施，不應允許如交叉補貼或歧視性待遇等反競爭行為；(二) 電信業者有義務提供網路互連並依成本收費；(三) 普及服務機制應公開透明且不應有歧視待遇；(四) 各項標準之制訂程序應透明化；(五) 管理單位應與所有基本電信業者分離，超然獨立；(六) 稀有資源之分配必須客觀、及時、透明化以及非歧視性的執行。

參考文件以「參考」為名，乃因參考文件並非 WTO 的正式文件，WTO 僅能要求各國自願地於附加承諾欄位載入參考文件中全部或部分之監管原則，如此看來參考文件似乎無甚拘束力。但是美國以其電信市場的優勢要求其他國家配合後，已使參考文件成為各國開放市場以及填寫承諾表之重要準則。如日本、加拿大與新加坡等國家都在參考文件出爐後隨即同意遵守，(註一百零四) 其他國家亦陸續將參考文件之監管原則納入承諾表。至 1998 年基礎電信協議生效時，90% 以上談判參與國已將參考文件之全部或部分納入其電信服務承諾中。(註一百零五) 儘管參考文件不具實際上的法律地位，但經各國加入其承諾表後，仍不失為一套政府間所同意之原則與規則，亦即可視為國際電信服務規範。

除了參考文件以外，NGBT 為了執行基礎電信談判之部長決議及基礎電信談判附則之規定，必須在 1996 年 4 月 30 日前擬妥有關電信服務談判之最終報告及第四議定書。(註一百零六) 然而在談判期限將屆時美國認為各國開放程度不如預期，堅持杯葛 NGBT 的談判結果，是以第四議定書獲各國採納 (adopted) 後，將生效日期預設為 1998 年 1 月 1 日，而非立即生效。為完成協議，談判時程經各國同意後延長至 1997 年 2 月 15 日。

註一百零四：S/NGBT/W/12/Add.2- Add 23.

註一百零五：1998 年一共有 75 個國家於基本電信協商過程中提出承諾，其中有 68 國接受部分或全部之監管原則，見 WTO, *Telecommunication Services: Background Note by the Secretariat*, S/C/W/74 (1998/12/08), Para. 20。

註一百零六：WTO, *Fourth Protocol to the General Agreement on Trade in Services*, S/L/20 (1996/4/30).

三、參考文件之實質內涵

由前可知，六項監管原則均是依據美國之提案所衍生而成的，顯見美國對於參考文件的建立具有根本上的影響力。在美國不斷提出監管原則方案的這段時間內，其國內正著手修訂新版之電信法，且其提案中的各項原則皆與美國 1996 年修訂完成的電信法條文有實質上之對應。(註一百零七) 是以最後通過之參考文件，基本上可視為美國電信法的延伸，因此要說明參考文件的實質內涵，必須輔以美國國內法的各項條文觀察。

參考文件中揭示之六項監管原則，前兩項針對市場主導者，後四項則處理一般的法律問題。

(一) 針對主導業者之管制

美國開放電信市場競爭的初期，採行一套不對稱管制 (asymmetric regulation) 措施，亦即某些限制與義務僅加諸於電信市場中之主導者，而不及於其他業者。不對稱管制的目的在於使電信服務提供者間能夠公平競爭，避免特定業者挾其既有之「技術能力」與「市場能力」從事反競爭行為，甚至阻止他業者進入市場。(註一百零八)

美國界定市場主導者之方式可見於 1979 年至 1985 年實施之市場競爭者訴訟程序(Competitive Carrier Proceeding)及 1995 年之外國電信公司進入命令。有關「技術能力」之界定標準為「掌控瓶頸設施 (bottleneck facility) 之情形」，評估「市場能力」之標準則為「市場現有競爭者之數目與規模大小」、

註一百零七：1996 年電信法係由 1934 年的通訊法翻修而來，於 1995 年起開始審訂，至 1996 年正式經國會批准通過。修正案見 United States Congress, House of Representatives, 104--H.R. 1555, *The Telecommunications Act of 1995*, 104th Congress, 1st Session (1995/5/3), United States Congress, Senate, S.652, *Telecommunications Competition and Deregulation Act*, 104th Congress, 2nd Session. (1995/6/15)

註一百零八：開放競爭初期，具有主導地位的業者往往是各國原有之壟斷(或國營)電信部門，因其接收開放前所有電信管線及所有使用者而形成獨大的局面。

「現行市場進入障礙」、「替代性服務之可得性高低」。(註一百零九)而參考文件亦採取「技術能力」與「市場能力」兩項條件認定市場主導者。只要是在基礎電信服務相關市場中，能「控制基本設備(essential facilities)」或「利用其於電信市場中之地位」，在價格及服務提供方面實質地影響其他業者進入市場者，即為市場主導者。(註一百一十)

參考文件中針對市場主導者之要求，分別為「競爭防護」措施以及「網路互連」之義務，亦與美國1996年電信法有相當程度的連結。

1. 競爭防護

美國早自1984年起就開始設計競爭性市場，將以往獨大之AT&T進行分割，另外成立七家地區貝爾公司(Regional Bell Operating Companies)專營市內電信業務(local exchange service)，AT&T則只能專營長途電話業務(inter-local access transport area service)。(註一百一十一)

由於分割後的地區貝爾公司仍為市內電信市場的主導者，因此在1996年電信法中對於地區貝爾公司經營其他電信業務的條件上有諸多限制，(註一百一十二)並要求地區貝爾公司經營其他電信業務時必須設立獨立之子公司

註一百零九：FCC, *Policy and Rules Concerning Rates for Competitive Common Carrier Services and Facilities Authorizations Therefor*, CC Docket No. 79-252(1979), *First Report and Order*, 85 FCC 2d 1 (1980) (Competitive Carrier First Report and Order); *Further Notice of Proposed Rulemaking*, 84 FCC 2d 445 (1981); *Second Further Notice of Proposed Rulemaking*, FCC 82-187(1982); *Second Report and Order*, 91 FCC 2d 59 (1982); *Order on Reconsideration*, 93 FCC 2d 54 (1983); *Third Further Notice of Proposed Rulemaking*, 48 Fed.Reg. 28, 292 (1983); *Third Report and Order*, 48 Fed.Reg. 46,791 (1983); *Fourth Report and Order*, 95 FCC 2d 554 (1983), *Fourth Further Notice of Proposed Rulemaking*, 96 FCC 2d 1191 (1984); *Fifth Report and Order*, 98 FCC 2d 1191 (1984); *Sixth Report and Order*, 99 FCC 2d 1020 (1985).

註一百一十：基本設備即公眾電信傳輸網路或服務。http://www.wto.org/english/news_e/pres97_e/refpap-e.htm

註一百一十一：AT&T之分割係依據1982年聯邦地方法院做出之「最終修正判決(Modification of Final Judgment, MFJ)」。該判決係1974年美國司法部對於AT&T涉嫌獨占電信服務市場提出反壟斷訴訟的結果。

註一百一十二：包含電子出版(electronic publishing)服務、保全(alarm)服務等業務。見47 U.S.C.

司，以防止地區貝爾公司在業務之間實施交叉補貼（cross subsidization）。

（註一百一十三）至於其他壟斷市話經營之業者，美國 1996 年電信法也規定該業者必須滿足「競爭清單（Competitive Checklist）」所列之條件，證明所處之地區已為競爭性市場，方准進入經營其他電信業務。（註一百一十四）

其中所謂的交叉補貼是指電信服務提供者同時經營多項業務時，將其中特定業務之成本歸屬或轉嫁於其它業務，或是藉由其它業務盈餘補貼該特定業務經營之情形（例如以資費較高的國際電話收入補貼費率較低的國內收入，以長途電話收入補貼市話收入，以都市收入補貼鄉村收入）。（註一百一十五）電信業務間的交叉補貼，會將成本轉嫁給其他業務之使用者，對消費者來說並不公平，且受補貼之業務能夠以低於市場之價格與其他業者競爭，影響其他業者的生存空間。

除了禁止交叉補貼之外，美國 1996 年電信法還禁止電信業者濫用從競爭者獲得的資訊，（註一百一十六）並要求市話之市場主導者必須進行網路資訊的披露。（註一百一十七）這些美國國內法制的規範，都是為了維護市場競爭之公平性，也都被寫入參考文件之中。

參考文件中即要求各成員國應採取合理措施，以防止市場主導者從事或繼續進行反競爭行為。而反競爭行為包括「交叉補貼」、「以反競爭手段自競爭對手中取得資訊」、以及「使其他業者無法及時取得必需之基本設備技術

§272-275。

註一百一十三： 47 U.S.C. §272(a), 272(b), 272(c), 272(d)

註一百一十四： 47 U.S.C. § 271(c)

註一百一十五： 電信事業如有以下情形，即可能隱藏有交叉補貼：(1)所經營的各項業務間出現長期盈虧不平衡之情形；(2)各項業務部門間以不合理之條件進行內部交易(例如提供給特定業務部門之服務、設備或人員，其報酬遠低於市場價格，或提供給特定業務部門之資金，其報酬遠低於市場利率)。

註一百一十六： 47 U.S.C. § 222(b)

註一百一十七： 根據 FCC 的要求，主導本地交換運營商的網路資訊披露的最低標準，為提供「網路設計」、「技術標準」及「網路變更計畫」等方面的資訊。47 U.S.C. § 251(c)(5).

資訊及營運有關資訊」。(註一百一十八)

2. 網路互連

(1) 確保網路之互連

網路互連 (interconnect) 係指電信服務提供者為使其用戶能與其他電信事業之用戶通信或接續 (access) 其他電信事業之服務所為之網路連結。美國國內法制中確保網路互連之規定，最早可見於 1982 年「最終修正判決 (Modification of Final Judgment)」中的平等接續 (equal access) 原則。若無平等接續的機制，新進業者將很難吸引到客戶，故最終修正判決要求地區貝爾公司應負有「平等且無差別待遇之互連義務」，必須讓新進業者能夠連結其所擁有的交換系統，減少擁有瓶頸設施之業者對其他長途電話的競爭者實施差別待遇。(註一百一十九) 之後在電信法中更明定市場主導者負有下列義務：①網路互連與平等互連之義務；②零售之義務；③所有的市內電話業者 (local exchange carriers) 有網路元件細分化 (unbundling) 之義務，以利於其他業者與其網路互連。(註一百二十)

簡言之，在別的電信公司提出要求時，市內電話業者有義務提供其他業者建立在技術上可行互連點 (technical feasible point) 細分化基礎上之網路互連，而提供的各項費率，必須是以成本為基礎，且無歧視待遇。(註一百二十一) 此項規定的目的為若允許新進業者自行架設部分新穎的網路設備，其餘所須網路元件可輕易向占有市場優勢的既有業者租用的話，則可促進市內電話的競爭。

此部分參考文件明顯沿用美國法制之規定，亦要求各國之市場主導者必須將其網路元件細分化，使互連之業者不必就未使用之網路元件支付費用，

註一百一十八： WTO, *Reference Paper*, Para.1.

註一百一十九： 蔡文宜，〈電信自由化後公平競爭法制之研究--以網路互連機制為中心〉，《公平交易季刊》，9卷3期（2001年），頁91-92。

註一百二十： 47 U.S.C. § 251(c)

註一百二十一： 47 U.S.C. § 251(c), 252(d)

形成進入障礙。同時市場主導者應在其技術上可行互連點上提供無差別性之互連條件與成本導向之費率，且各項條款、條件與費率均須合理公開，以確保電信業者間之網路得以互連。（註一百二十二）

(2) 互連協商

美國 1996 年電信法第 251 條與第 252 條針對互連之協商程序以及爭議事項有詳細的規定，該法要求所有市內電話業者於其他電信業者要求電話交換或電話交換互連服務時，有義務與對方進行「有誠意的協商（negotiate in good faith）」，並對於協商後所達成的協議設定最低標準，包括不得有差別待遇或搭售條件。

各業者自願達成的談判協定必須得到各州監管單位的批准方能生效，州管制當局有 90 天時間決定是否批准該協定。若業者互連協議不成，任一方可於提出互連請求後第 135 至第 160 天之間申請州政府仲裁，各州管制機關之仲裁應於協商日起 9 個月內完成。（註一百二十三）協議一旦生效，任何其他電信業者都可以依相同條件請求接續互連。（註一百二十四）因此各州管制機關應於協議核准後十日內，提供公眾查閱及影印協議書，使網路互連安排能夠公開透明的取得。

由於美國有如此詳細的規定，是以參考文件也以此要求各成員國應確保「與市場主導者互連之協商程序應可公開取得」、「與市場主導者互連之業者得於任何時間或已公告週知之一合理期間後，向獨立之國內機構求助，在合理時間內解決先前未定案之有關網路互連之條款、條件及費率之爭議」以及「主要業者之網路互連協議或參考用之網路互連提議可公開地取得」。

(二) 針對市場一般原則

除了前述對市場主導者的管制外，參考文件也針對整體市場運作措施提

註一百二十二： WTO, *Reference Paper*, Para.2.2.

註一百二十三： 47 U.S.C. § 251

註一百二十四： 47 U.S.C. § 251(c) (1), 252 (b)

出一套原則，供 WTO 各成員國在開放國內電信市場時採用。這些措施包含「普及服務」、「發照標準公開化」、「獨立之監理機構」以及「稀有資源的分配使用」四項，詳述如下：

1. 監理機構之獨立

在 NGBT 進行談判的期間，大多數國家之電信主管單位兼具監督管理及營運業務之雙重角色，且未明確公佈進入電信市場之申請程序及條件，因此主管機關可以任意的解釋及引用有利於本身之法規，形成市場進入之障礙。因此美國主張應將電信監理主管機關及電信營運業務分離，以求有明確且可預期之國內法規。美國會提出如此要求，乃因為獨立之監理機構在美國已行之有年。美國早在 1934 年，就根據 1934 年通訊法(*Communications Act of 1934*)成立了 FCC，綜管有關州際及美國境內國際無線電、電視、電纜、衛星及有線播送系統等電信監理之措施。主要的工作內容包括：制訂電信產業政策、發放電信業務執照、頻率頻譜分配、管理電信網路基礎設施、對電信服務價格和服務品質進行管制、協調電信業者間的矛盾以及促進普及服務等。(註一百二十五)

FCC 的五位委員由美國總統提名，經參議院同意後任命產生，確保委員能獨立於行政與立法權外，另外 FCC 之委員同一政黨者不得超過 3 人，且任一委員不得和 FCC 管轄事業有經濟上之利益關係。更進一步強化 FCC 不受政治暨電信業者干預之獨立性。(註一百二十六)

準此，參考文件要求各成員國應設立一獨立於業者外之主管機關，亦即該監理機構必須與電信經營者分離且不對其負有經營責任，且該監理機構之

註一百二十五：FCC 下設七個管理局(Bureau)，包括：大眾媒體局 (Mass Media Bureau)、公眾電信局 (Common Carrier Bureau)、有線電視服務局 (Cable Services Bureau)、無線通訊局 (Wireless Telecommunications Bureau, WTB)、國際局 (International Bureau)、消費者資訊局 (Consumer Information Bureau, CIB) 及執行局 (Enforcement Bureau)，另外尚有十一個辦公室(office)。

註一百二十六：詳見 FCC, <http://wireless.fcc.gov/rules.html> (2006 年 12 月 2 日)

決策與行政程序必須對所有業者一律秉持公平、公正原則。

2. 普及服務

綜觀美國電信法的規定，在普及服務義務方面，美國在草擬電信法草案時即已針對「電信服務基本提供者（Essential Telecommunications Carriers, ETC）」設計一套制度，規定沒有電信業者願意提供普及服務之地區，FCC 有權針對跨州通訊指定電信服務基本提供者提供普及服務，同時得享受 FCC 或州政府所提供之扶助性措施。另外，美國 1996 年電信法對普及服務的定義、實施普及服務的原則、普及服務的補償機制和普及服務的管理都作出了明確規定，要求 FCC 及各州執行。（註一百二十七）

因為美國認定爲了普及服務的理由而產生的補貼措施，不應視爲反競爭行爲，故參考文件中特別針對普及服務提出說明：「主管機關有權定義其普及服務義務之種類，而若此普及服務義務係符合透明化、無差別待遇及公平競爭原則且遵依主管機關之普及服務規定，則將可視之爲非反競爭行爲。」

3. 發照標準公開化

美國 1996 年電信法針對各項基礎電信服務之執照發放之程序及方式都有明文規定，不論是拍賣制或競標制都有其程序規定。因此參考文件中提及：「各成員國應公開所有的發照之評選基準、申請所需時間及各類執照之條件等，且若主管機關拒絕任一執照之申請時，申請者得以要求主管機關提出執照未獲准之具體理由。」

4. 稀有資源之分配使用

註一百二十七：按 1996 年電信法的規定，在建立電信普及服務時應該考慮以下的因素：第一，是教育、公共健康與公共安全必需的；第二，經過用戶的市場選擇，被大多數居民用戶所選用；第三，已經在公共電信網路上實現；第四，與公眾的利益、便利與需要是一致的。從特殊需要看，普及服務還應該包括一些滿足學校、圖書館和公共醫療機構特殊需要的服務（47 USC § 254(d)）。

美國 1996 年電信法並要求 FCC 採取競標制以分配無線電頻率的範圍。如美國國會在立法上已明示禁止以國庫收入為唯一或主要考量來決定頻率分配，且要求 FCC 仍應優先就商用公益、便利及需要原則來評估適當的分配方法。此立法之目的在於使該會在相關政策的決定過程中不致於僅為國庫謀利。

參考文件中就規定：「包含頻率 (frequencies)、編碼 (numbers) 及路權 (rights of way) 等電信稀有資源之指配或運用過程，主管機關應秉持客觀、即時、透明且公平的原則執行。各頻段之指配情形應可公開取得，然而供政府特定部門使用之詳細頻段則無須公開。」

由以上可知，不論是美國最初對於 NGBT 監管原則的提案或是最終通過的參考文件，各項條文之實質內容明顯對應到美國歷來之行政命令及 1996 年 2 月通過之電信法，因此參考文件可視為美國國內法制之延長，是美國要求各國採取「美式經驗」解除國內電信法規之管制，促使外國市場導入全面競爭的手段。

基礎電信服務絕大多數是以商業據點呈現為服務型態，高度倚賴著投資國之國內競爭規範以維持市場秩序，故必須依靠國內規章有效的限制反競爭或歧視行為。（註一百二十八）參考文件是能夠使各國國內競爭規範的準則一致化的重要法律依據。

四、美國之杯葛與談判展延

NGBT 所提出之第四議定（即基礎電信協定）書係由「正文」及「附件」兩部分所組成，正文部分簡明規定了議定書的效力、生效日期與程序性規範，附件部分為各成員國之基本電信服務特定承諾表及最惠國待遇豁免清單。對於這些已提出基本電信服務特定承諾表及最惠國待遇豁免清單之 WTO

註一百二十八：羅昌發，《貿易與競爭之法律互動》（台北：元照，1998 年），頁 10。

會員，議定書稱之為「參與會員 (Members concerned)」。(註一百二十九)

依議定書正文之規定，議定書連同附件應於 1997 年 11 月 30 日前開放給參與會員簽署接受，並於 1998 年 1 月 1 日生效；倘若於 1997 年 12 月 1 日時議定書尚未被所有參與會員接受，則在該日前已完成接受程序之會員得於 1998 年 1 月 1 日之前決定其是否生效。(註一百三十) 此外，於議定書生效後，各國尚應於特定期限內增補或修改原先之基本電信服務特定承諾表及最惠國待遇豁免清單。(註一百三十一)

前已述及第四議定書已獲各國採納，然而第四議定書實際生效與否的關鍵在於各參與會員能否接受其他會員所提出的承諾表與最惠國待遇豁免清單。雖然參考文件已於 1996 年完成，且 NGBT 的成員國由原先最開始的 20 個國家增加至 48 個國家，共提出 34 份電信服務承諾 (EC 國家以一份計)，另有 26 個國家及 7 個國際組織擔任觀察員 (見表九)。然而美國估計約有超過全球 40% 之電信收入及超過全球 34% 之國際通信量未被涵蓋在本次談判的承諾中。(註一百三十二) 因此美國在 NGBT 談判期限將屆的前一日，即 1996 年 4 月 29 日，聲明反對達成任何協定並宣布退出談判。美國的態度使得 NGBT 決定延長談判，第四議定書亦因此暫時未能生效。

美國會對談判結果有如此的反彈，主要原因係美國提出電信服務議之開放清單後，其他國家自由化程度卻相對不足。美國早在 1994 年 7 月就已率先開放 14 項服務業務與兩項通訊設施，大幅度允許外國經營者進入美國市場；1996 年 2 月底美國於 NGBT 談判中表示擬修正初始承諾清單中提出之

註一百二十九：WTO, *Fourth Protocol to the General Agreement on Trade in Services*, S/L/20 (1996/4/30).

註一百三十：Ibid., Para.3.

註一百三十一：Ibid., Para.2-3.

註一百三十二：Marco Bronckers and Pierre Larouche, "Telecommunications Services and the World Trade Organization," *Journal of World Trade* 31, no.3(1997), p.5, 19, Phillip Spector, "The World Trade Organization Agreement on Telecommunications", *The International Lawyer* 32, no.2 (1998),p.218.

電信服務承諾，將市內電信服務承諾改為與甫通過的美國 1996 年電信法一致，允許外國人提供市內電信服務，且不限制外資持有美國電信公司股份的比例。（註一百三十三）據估計其承諾之市場價值高達 500 億元。（註一百三十四）然而，美國強調，這樣的承諾將視 WTO 中「關鍵多數（Critical Mass）」提出的承諾而定。亦即要求各成員國必須承諾外商得以進入其電信市場，並且給予渠等與其國內公司相同的競爭機會，美國才願意正式提出開放市場之承諾。（註一百三十五）

【表九】 NGBT 最終參與國家

參與國家（國際組織）	
正式成員	阿根廷、澳洲、奧地利、比利時、巴西、加拿大、智利、哥倫比亞、捷克、多米尼克共和國、厄瓜多、芬蘭、法國、德國、希臘、香港、匈牙利、冰島、印度、愛爾蘭、以色列、義大利、象牙海岸、日本、朝鮮、盧森堡、模里西斯、墨西哥、摩洛哥、荷蘭、紐西蘭、挪威、巴基斯坦、秘魯、菲律賓、波蘭、葡萄牙、新加坡、斯洛伐克、西班牙、瑞典、瑞士、泰國、土耳其、英國、美國及委內瑞拉
觀察員	汶萊、保加利亞、中國、中華台北、哥倫比亞、哥斯大黎加、薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯、印尼、牙買加、拉脫維亞、馬達加斯加、馬來西亞、尼加拉瓜、巴基斯坦、巴拿馬、秘魯、羅馬尼亞、俄羅斯、斯洛維尼亞、南非、泰國、千里達、阿拉伯聯合大公國、烏拉圭 亞太電信社群（Asia-Pacific Telecommunity, APT）、ITU、IMF、OECD、UNCTAD、World Bank

資料來源：WTO, Negotiating Group on Basic Telecommunications, *Report of the Negotiating Group on Basic Telecommunications, S/NGBT/18* (Apr. 30, 1996)

美國在提出各項承諾的同時，除要求其他參與會員做出對等的回應，亦威脅若談判完成時的質與量尚不符美國期待，美國將退出多邊談判。（註

註一百三十三： 在此之前，美國承諾開放經營和投資競爭的部門僅有長途（long distance）和國際（international）電信服務。

註一百三十四： 王碧蓮，《世界貿易組織基本電信談判小組第八次會議暨中美雙邊諮商報告書》（1995年），頁2。

註一百三十五： 美國 USTR 貿易談判代表 Jeffrey Lang 的發言，見 “WTO Telecoms Deadline Stays,” *Financial Times*, (1996/2/28); Francis Williams, “U.S. Offers Full Access to Telecoms Market,” *Financial Times*, (1996/2/27).

一百三十六) 儘管如此, 至 1996 年 4 月時, 參與成員中只有 10 個國家願意開放所有國內及國際電信服務市場、允許外國投資人持有 100% 國內電信經營者的股份並同意採用參考文件中促進競爭之監管原則。(註一百三十七)

對美國而言, 其他的「關鍵多數」則明顯地保留過多投資基礎電信的限制。舉例來說, 在工業化國家方面, 加拿大國內電信經營者之外資上限設定為 46.7%; (註一百三十八) 日本之外資上限設為 33%, (註一百三十九) 法國於無線電網路 (radio network) 的外資上限更限制在 20%。(註一百四十) 在開發中國家方面, 部分國家明顯地拖延開放進度, 或僅開放部分服務, 如西班牙將市場開放承諾的生效日期訂在 2003 年, (註一百四十一) 智利只承諾開放長途電信及國際電信的接取, 市內電信網路則不在開放之列, (註一百四十二) 而馬來西亞, 印尼, 阿根廷和印度等國家, 甚至尚未提出承諾; 在發展最快的亞洲地區, 提出的承諾亦是少之又少, 只有日本、南韓、泰國、香港和菲律賓提出承諾, 但即使如此, 這些國家也不提供完全的市場開放或者國民待遇。

依據電信談判附則之規定, 最惠國待遇之義務將在第四議定書生效後適

註一百三十六: 王碧蓮,《世界貿易組織基本電信談判小組第八次會議暨中美雙邊諮商報告書》(1995 年), 頁 2。

註一百三十七: 分別為奧地利、丹麥、芬蘭、德國、冰島、盧森堡、荷蘭、紐西蘭、瑞典及英國。

註一百三十八: 其中直接投資上限為 20%, 間接投資上限為 33%。NGBT, *Communication from Canada, Draft Offer on Basic Telecommunications*, NGBT/W/12/Add.7/Rev.3, (1996/4/30)

註一百三十九: NGBT, *Communication from Japan, Draft Offer on Basic Telecommunications, Revision*, S/NGBT/W/12/Add.2/Rev.3 (1996/4/30).

註一百四十: NGBT, *Communication from the European Communities and their Member States, Draft Offer on Basic Telecommunications*, S/NGBT/W/12/Add.10 (1995/10/16).

註一百四十一: NGBT, *Communication from the European Communities and their Member States, Draft Offer on Basic Telecommunications*, S/NGBT/W/12/Add.10 (1995/10/16)。

註一百四十二: NGBT, *Communication from Chile, Draft Offer on Basic Telecommunications*, S/NGBT/W/12/Add.16 (1996/5/6)。

用於基礎電信部門。(註一百四十三) 代表協議一旦生效，外國業者將可以進入美國市場投資獲利，美國業者卻難以投資其他國家的電信業。此舉會戕害美國在電信服務上之國家利益，無異使美國對外貿易之逆差雪上加霜。

美國據此杯葛談判，使 NGBT 未能在 1996 年 4 月 30 日達成協議，眼看基礎電信協議已然破局，NGBT 將屆期解散，美國則又提議延長談判的期限，以避免各參與成員國在電信服務上行使最惠國待遇豁免，或是撤回已提出市場開放之承諾。

由於這兩年的談判中的確有取得實質的成果。在諸如電話、資料傳輸、租用電路及行動電話業務等重要領域中，承諾的數量大幅度增加，參加談判的國家已從最初的 20 個增加到 48 個；更完成了參考文件此一監管架構，因此各國亟欲保持這些成果。加之當時的 WTO 秘書長 Renato Ruggiero 亦提議：「...再重新檢視所提基本電信市場開放承諾及最惠國待遇豁免清單，及修改議定書之附件。」希望各國能夠保留在談判中已做出的承諾，並將結果列入議定書之中。因此，各國皆同意在維持既有承諾的前提下，應該延長談判以修改或增補承諾表中之開放幅度。

爲了延長談判，各參與會員通過了基礎電信承諾之決議 (*Decision on Commitments in Basic Telecommunications*)，聲明 WTO 理事會採納了服務貿易總協定第四議定書的文本 (text)，且注意到 (take note) 列於基礎電信談判組最終報告 (S/NGBT/18) 附錄中的承諾表和第 2 條豁免清單，(註一百四十四) 並同意在這樣的基礎下設立基礎電信工作小組 (Group on Basic Telecommunications, GBT)，以便就該決議第 3 條的實施進行磋商。

根據基礎電信承諾之決議第 3 條規定，已將其承諾表附於第四議定書之成員國，可以在 1997 年 1 月 15 日至 2 月 15 日間正式提出其所補充或修改之承諾表或第 2 條豁免清單，任何尚未將第 2 條豁免清單附於第四議定書的

註一百四十三：GATS, *Annex on Negotiations on Basic Telecommunications*, Para. 1.

註一百四十四：WTO, *Decision on Commitments in Basic Telecommunications*, S/L/19, (1996/4/30) Para1.

成員亦可在此一時期提出。於是 NGBT 把最終報告送到服務貿易委員會。(註一百四十五) 報告中包含了各國的承諾表、最惠國豁免清單、第四議定書的草案以及基礎電信承諾之決議，並預設第四議定書的生效日期為 1998 年 1 月 1 日。亦即自 1998 年 1 月 1 日起，各國有關於電信服務部門的承諾都將生效，且最惠國待遇的暫停適用也會因此終止。(註一百四十六)

五、基礎電信談判之成果

基礎電信工作小組 (GBT) 自 1996 年 7 月開始運作，首要的問題仍舊是各國電信開放的幅度不盡理想的情況。因此在之後的雙邊談判中，GBT 鼓勵各國在 1997 年 1 月 15 日至 2 月 15 日間提交新的承諾表，或是「修改或增補」已提出之承諾表，以擴大自由化的範圍。不過由於此時各國發現承諾表及最惠國待遇豁免清單在定義及填寫上有所疑義，而可能造成市場開放之障礙，是以 GBT 亦試圖處理相關問題。以下首先闡述 GBT 對於電信服務定義所提出之相關說明，其次就開放之幅度分析 GBT 的具體成果。

(一) 定義之確認

1. 衛星服務

由於各成員國之承諾表係以正面表列的方式填入承諾，因此在 NGBT 提出結論後，各國發現在彼此間對於衛星通訊服務部門的承諾範圍有相當大的差異。例如美國的承諾表草案中一口氣提出多種衛星通訊服務之承諾，包含：國內、國際衛星業務、衛星鏈結容量 (satellite link capacities)、衛星地面接收站 (satellite earth stations)、國際交換 (international switching)，以

註一百四十五： NGBT, *Report of the Negotiating Group on Basic Telecommunications*, S/NGBT/18 (1996/4/30).

註一百四十六： 見 WTO, *Decision on Commitments in Basic Telecommunications*, S/L/19 (1996/4/30), WTO, *Fourth Protocol to the General Agreement on Trade in Services*, S/L/20 (1996/4/30).

及其他相關的國際閘道設備 (international gateway facilities) 等；而日本、紐西蘭和挪威等國家之承諾表卻根本沒有出現「衛星」一詞。(註一百四十七) 同時，各國對於衛星通訊服務部門是否應該納入承諾表意見不一：有部分國家在雙邊談判中同意將衛星通訊服務納入市場開放及國民待遇的承諾中，有國家則直言在草擬其承諾時並未考慮到衛星服務的部分，亦有一些國家表示衛星通訊服務業務將不會納入其承諾中。此時產生了兩個問題，其一是，衛星通訊服務部門是否需要納入承諾表？若答案為「是」，則另一項攸關進入衛星通訊服務市場的潛在問題在於：以往因為國家安全因素而保留或限制開放的頻率及頻道，該如何確保外國經營者得以公平取得？

為了解決上述問題，GBT 主席 Neil McMillan 於 1997 年 1 月首先提出一份「基本電信承諾填表準則之註記」(*Notes for Scheduling Basic Telecom Services Commitments*)，(註一百四十八) 作為撰寫基本電信承諾之設想 (assumption)，(註一百四十九) 並以之確保各成員國承諾之透明化，並促使其對於承諾內容有較佳之理解。(註一百五十) 該註記有關於衛星通訊服務的說明在於：第一，除非另行註明，否則任何列於該部門欄(Sector Column) 中的基礎電信服務須包含公眾及非公眾使用之市內、長途及國際業務，且部門欄內之服務能以「自有設備」或「轉售」方式提供，亦能藉由任何技術方式 (包括有線、無線、衛星等) 提供；(註一百五十一) 第二，電信服務次部門的(g)項 (出租電路業務)，除另行註明外，業者應得以販賣或出租有線、

註一百四十七：根據美國提出的分析，1996 年 4 月由各國提出的 34 份承諾表中，有 18 份未提及衛星服務。而其他承諾表述及衛星服務的方式時則各自歧異。見 Laura Sherman, “‘Wildly Enthusiastic’ About the First Multilateral Agreement on Trade in Telecommunications Services.” *Federal Communications Law Journal* 51, no. 1 (1998): 90.

註一百四十八：不過該註記在前言即聲明，其「不具任何法律強制力」。GBT, *Notes for Scheduling Basic Telecom Services Commitments*, S/GBT/W/2/Rev.1. (1997/1/16)

註一百四十九：Ibid.

註一百五十：Ibid.

註一百五十一：Ibid., Para. 1.

衛星及無線網路等任何網路容量(Capacity)，以提供其他基本電信業務次行業別之業務。（註一百五十二）亦即鼓勵各國將衛星服務部門自行納入承諾表中。（註一百五十三）

由於衛星訊號的傳輸需要透過特定頻率或頻道，因此電信服務提供者必須向他國申請頻率或頻道，才得以展開營運。有鑒於諸多成員國為保護頻譜管理政策之合法性，針對頻譜與頻率的開放與否，在承諾表內之市場進入欄表明「視可用頻譜與頻率而定（subject to availability of spectrum/frequency）」或類似之表達方式。（註一百五十四）1997年2月GBT主席針對頻率或頻道的取得問題，再度提出一份「頻譜可用性之市場開放限制（Market Access Limitations on Spectrum Availability）」之主席註記。該註記首先質疑上述表達方式是否可達成其保護頻譜之目的。因為依GATS第16條已規定，頻譜與頻率管理措施本質上（*per se*）是不須列出的，亦即成員國有權自行執行其頻譜與頻率之管理。（註一百五十五）此措施縱使有可能影響市場上之業者數目，但只要符合GATS第6條及相關規定即可，（註一百五十六）且無論是考量現在或未來需求之頻率指配均是如此。另外，會員與若在附加承諾中納入參考文件，亦已同時受參考文件第6項之規範。（註一百五十七）因此該註記之結論為，建議各成員國不必要在承諾表填列「視可用頻譜與頻率

註一百五十二：Ibid., Para. 2.

註一百五十三：另外，該註記雖然同意各國似乎沒有必要將行動通訊服務(Cellular or Mobile Services)列為單獨的次部門。然而鑒於諸多成員已經將其列入承諾表，或是呈交的承諾表中只對這些次部門提出承諾。因此為避免改動大量的承諾表，該註記認為維持行動通訊服務獨立呈現於其他次部門以外似無不當。Ibid., Para. 3.

註一百五十四：GBT, *Market Access Limitations on Spectrum Availability*, S/GBT/W/3. (1997/2/3)

註一百五十五：見GATS, Article XVI (Market Access).

註一百五十六：見GATS, Article VI (Domestic Regulation).

註一百五十七：WTO, *Reference Paper*, 6 (Allocation and Use of Scarce Resources): “Any procedures for the allocation and use of scarce resources, including frequencies, numbers and rights of way, will be carried out in an objective, timely, transparent and non-discriminatory manner. The current state of allocated frequency bands will be made publicly available, but detailed identification of frequencies allocated for specific government uses is not required.”

而定」之相關文字，已填列者亦應刪除。（註一百五十八）代表同意成員國有權在符合 GATS 與參考文件之規範的情況下，在承諾表中採行各自之頻譜與頻率管制措施。

2. 國際通訊服務與攤分費率

傳統上，國際電話服務是電信服務貿易的重要業務。（註一百五十九）這項服務必須要透過各國公眾電信經營者 (Public Telecommunications Operator, PTO) 的電路互相連結，才能夠完成通話。亦即由發話國電信經營者的市內交換網路，經國內長途交換網路、國際交換網路，再透過海纜傳送到他國電信經營者的國際交換網路、國內長途交換網路、市內交換網路，最終傳送到收話方（如圖五）。由於訊號傳遞之過程必然會使用他國之電信網路，因此雙方之管理單位（政府或電信經營者）必須要透過雙邊協商，訂立通話費之「國際攤分費率（international accounting rates）」，並以之作為雙方拆帳之協定。

前述之雙邊協商往往涉及各國政府或國有電信事業間之互動，因此應被視為一政府措施，也因此國際攤分費率的訂立必須遵循 GATS 之最惠國待遇原則；（註一百六十）且即使電信經營者已公司化或民營化，而不再是政府單位或國營事業，若其仍享有國內市場獨占權，根據 GATS 第 8 條之規定，亦應遵循最惠國待遇及各自之特定承諾。（註一百六十一）總之，除非各項雙邊協議純屬民間業者所協商締訂，否則國際攤分費率應遵循 GATS 最惠國待遇原則之規範。然而，雙邊攤分費率之訂定通常是建立在發話國與受話國

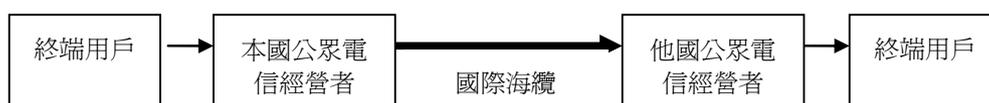
註一百五十八： WTO, *Market Access Limitations on Spectrum Availability*, S/GBT/W/3. (1997/2/3)

註一百五十九： 即語音傳送。1995 年全球電信攤分費的總金額約為 280 億美元，大約等於國際電話零售收入的 50%。見 ITU, *World Telecommunication Development Report 1996/97*, Ch.6.

註一百六十： 因為有許多國家之電信服務仍係由政府或國有電信事業負責提供。見楊光華，〈WTO 新回合服務貿易談判對我國之影響及因應措施〉（台北：行政院經濟建設委員會，2001 年），頁 2-20。

註一百六十一： 見 GATS, Article VIII (Monopolies and Exclusive Service Suppliers).

能夠「平均分配收益」之基礎上，亦即國家必須各自考量其國內電信成本、整體財政以及貨幣匯率，才能締結雙邊協定，使得與不同國家所訂定之費率不一定相同。（註一百六十二）亦即國際攤分費率之本質是屬於「差別費率（differential rates）」。



【圖五】國際電話之交換網路

差別費率的問題，使得 GBT 五個成員國在談判結束前，率先將其國際攤分費率列入最惠國待遇豁免清單之中。（註一百六十三）雖然這些國家的舉動在 GATS 架構下似不成問題，可是 GBT 並不樂見在談判未能明確闡明攤分費率的基本問題時，就有諸多國家憂心違反最惠國待遇，而感到「有必要」採取與這些國家類似的豁免。（註一百六十四）因此爲了降低各成員國的疑慮，GBT 主席在談判結束時所提出的報告（*Report of the Group on Basic Telecommunications*）中，加入「電信攤分費率瞭解條款」。瞭解條款首先表明 GBT 瞭解依據國際電信規則建立之攤分費率，是計算國際話務量（terminating international traffic）之常態，且該計算方式在本質上即屬於差別費率；並據此主張在 2000 年 1 月 1 日之前，各成員國應暫時凍結國際攤分費率問題訴諸 WTO 爭端解決機制的可能性。（註一百六十五）不過由於「電信攤分費率瞭解條款」僅是屬於主席之註記，並不具法律上之拘束力，因此該條款不代表削弱成員國在爭端解決程序中的權力，而僅係針對未將國際攤分費率納入豁免清單的國家，給予某種程度的「再保證（reassurance）」。

註一百六十二：攤分費率通常包含以下三部分費用：國際傳輸費用（含轉接費）、國際交換費用、國內延伸費用。見 ITU-T Recommendation D.140, D.150.

註一百六十三：此五國分別為孟加拉、印度、巴基斯坦、斯里蘭卡及土耳其。

註一百六十四：WTO, *Report of Meeting of 15 February 1997*, S/GBT/M/9, (1997/3/10) Para. 2.

註一百六十五：WTO, *Report of the Group on Basic Telecommunications*, S/GBT/4, Para. 7. (1997/2/15)

(註一百六十六)

以上三項 GBT 主席所提出的註記，均係針對各國提出電信服務承諾之標準進一步提供說明。雖然主席註記被認為不具任何的法律效力，然而各國在填寫承諾表與最惠國待遇豁免清單時，往往仍會註明係依據上述註記所填寫。因此主席註記可視為 GBT 的重要成果之一。

(二) 修正後之整體開放幅度

根據基礎電信承諾之決議，GBT 要求參與會員在不降低先前承諾之前提下，自由修改先前所提出有關基礎電信服務之承諾。據此，美國和 EC 在 1996 年 11 月率先修改其先前所提出之承諾表，並要求其他國家跟進。EC 所修正之承諾表取消了原來由西班牙和比利時制訂的外國投資限制；美國則取消要求外資提供海纜服務或海纜登陸時需取得許可證之限制，（註一百六十七）使美國所有的基礎電信服務部門都將適用市場開放和國民待遇之承諾。（註一百六十八）且美國完全取消電信服務部門「間接投資」之上限，只規定無線電電信營運者外資「直接持股」不得超過 20%。

與此同時，GBT 依據談判起始至此所獲致的共識，擬定成一份報告呈交給服務貿易理事會。（註一百六十九）該報告不但成為了新加坡部長會議的一部分，且在 1996 年 12 月所進行的 WTO 新加坡部長會議中，部長們更正式宣布基礎電信談判的時程會於 1997 年 2 月 15 日之前結束。（註一百七十）

註一百六十六： WTO, *Report of Meeting of 15 February 1997*, S/GBT/M/9. (1997/3/10).

註一百六十七： 美國對於海纜之限制可見於其海纜登陸法案 (*The Submarine Cable Landing Act*, 47 U.S.C. § 34)，1954 年之行政命令 (Exec. Order No. 10,530, 19 Fed. Reg. 2709)，授權總統得以開放此一限制。

註一百六十八： 亦即包含了市內、州際長途(即國內長途)，以及國際業務，得以透過任何網路技術(無線、廣播、衛星及纜線)，或以設備為基礎及透過現有設備之語音轉售。

註一百六十九： WTO, *Report of The Group on Basic Telecommunications to the Council on Trade in Services*, S/GBT/2.(1996/10/23)

註一百七十： WTO, *The Declaration adopted by Ministers in Singapore*, WT/MIN(96)/DEC. (1996/12/13)

部長會議除了敦促全體 WTO 成員國應在該日期前盡可能努力實現基礎電信的自由化承諾以外，部長們更特別聲明：「於 GBT 之後續談判中，應在互惠互利並給予個別發展中成員彈性之基礎上，獲得服務貿易的漸進與較高程度的自由化。且承諾表中的自由化承諾應在 2000 年 1 月 1 日之前開始實施。依此，部長會議期待在改善市場進入承諾和國民待遇的基礎上，達成全面的最惠國待遇。」（註一百七十一）

隨著談判的進行，各國自 1997 年 1 月 15 日起紛紛地提出修改過或首度填寫之承諾表。在 1997 年 2 月 15 日 GBT 談判結束時，共計有 69 個國家提出 55 份承諾表。（註一百七十二）涵蓋全球電信總收入 91%，以及全球電話線路之 82%。（註一百七十三）各國開放的幅度，則依承諾與範圍各有不同，在語音電話服務的部分，相較於 1996 年提出語音電話服務承諾的成員國只有 44 個，1998 年承諾立即或分階段開放市場的成員國，提升至 61 國。其中，承諾開放市內電話服務之成員國有 56 個，允許國內長途電話服務競爭則包含 53 個成員國，同意開放國際通訊業務市場則有 57 個成員國。此外，在出租專用電路服務方面有 55 個成員國承諾開放、行動通訊業務有 61 個成員國承諾開放，最後在衛星通訊業務方面，則有 52 個成員國承諾開放衛星行動通訊或資料傳輸業務，51 個成員國承諾開放衛星固定通訊。（註

註一百七十一：WTO, *Report of the Group on Basic Telecommunications*, S/GBT/4. (1997/2/15)

註一百七十二：美國、歐洲共同體及其成員國、日本、澳洲、加拿大、瑞士、南韓、巴西、墨西哥、阿根廷、香港、印度、南非、挪威、印尼、新加坡、以色列、波蘭、馬來西亞、紐西蘭、泰國、安地卡及巴布達、孟加拉國、貝里斯、玻利維亞、汶萊、保加利亞、智利、哥倫比亞、象牙海岸、捷克共和國、多米尼克、多米尼克共和國、厄瓜多、薩爾瓦多、迦納、格瑞那達、瓜地馬拉、匈牙利、冰島、牙買加、模里西斯、摩洛哥、巴基斯坦、巴布亞紐幾內亞、秘魯、菲律賓、羅馬尼亞、塞內加爾、斯洛伐克共和國、斯里蘭卡、千里達、突尼西亞、土耳其以及委內瑞拉。WTO, *Report of the Group on Basic Telecommunications*, S/GBT/4 (1997/2/15)。至於各國承諾表之內容與承諾範圍請參見 WTO 網站：http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/telecom_commit_exempt_list_e.htm (2006.11.10)

註一百七十三：此係以 1995 年之統計數據計算。見 WTO, "The WTO Negotiations on Basic Telecommunications", http://www.wto.org/wto/english/news_e/pres97_e/summary.htm

一百七十四)

關於監管原則納入承諾表的情形，相較於 1996 年 4 月 30 日時，48 個參與談判之國家僅有 31 個國家採納參考文件；(註一百七十五) GBT 談判結束時，同意將全部或部分之參考文件規範納入附加承諾中的國家成長至 57 個，即包含 43 份承諾表。(註一百七十六) 顯見美國所設定的國際規範已有相當的成效。(註一百七十七)

雖然各國承諾的幅度有長足的進展，但是在正式生效的法律程序上卻一波三折。第四議定書原本規劃於 1997 年 11 月 30 日前開放給參與會員簽署接受，並使議定書於 1998 年 1 月 1 日正式生效。(註一百七十八) 然而至 1997 年 11 月 26 日時，只有 50 個國家接受了第四議定書，其餘國家之議定書尚待其國內批准的程序通過方能簽署。(註一百七十九) 雖然簽署的國家數目低於預期，但在 1997 年 11 月前已經接受第四議定書的成員，還是依第四議定書中之規定，於該年 12 月起召開一系列會議，決定第四議定書是否仍應於 1998 年 1 月 1 日前生效。(註一百八十) 1997 年 12 月 19 日，服務貿易理事會首先提出一項決議，同意部份在 1997 年 11 月底之前已提出承諾

註一百七十四：WTO, "Overview Table of the Results of the Negotiations," http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/recap_e.xls (2006.12.31)

註一百七十五：WTO, "The WTO Negotiations on Basic Telecommunications: Informal Summary of Commitments and MFN Exemptions," http://www.wto.org/english/news_e/pres97_e/bt-sum3.htm

註一百七十六：WTO, http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/recap_e.xls

註一百七十七：各國所提出的承諾及最惠國待遇豁免清單可見 GBT 的最終報告及各項附件。WTO, *Report of the Group on Basic Telecommunications*, S/GBT/4.(1997/2/15)

註一百七十八：WTO, *Fourth protocol to the General Agreement on Trade in Services*, S/L/20, (1996/4/30) Para. 2.

註一百七十九：WTO, *Fourth Protocol to the General Agreement on Trade in Services Done at Geneva on 15 April 1997*. WT/Let/202.

註一百八十：“The Protocol shall enter into force on 1 January 1998 provided it has been accepted by all Members concerned. If by 1 December 1997 the Protocol has not been accepted by all Members concerned, those Members which have accepted it by that date may decide, prior to 1 January 1998, on its entry into force.” See WTO, *Fourth protocol to the General Agreement on Trade in Services*, S/L/20, Para. 3.

表或第 2 條豁免清單，卻未及完成採納第四議定書之參與會員，其簽署完成之期限可延展至 1998 年 7 月 31 日。（註一百八十一）不過基礎電信協定的實際生效日期卻仍一直懸而未決。直至 1998 年 1 月 26 日的會議中，在美國的強力施壓下，各國始同意將基礎電信協定之生效日訂為日本所建議之 1998 年 2 月 5 日。（註一百八十二）基礎電信協定生效的法律程序，至此才大致底定。

雖然服務貿易理事會訂出 1998 年 7 月 31 日之簽署期限，但是期限過後，WTO 各成員國仍得以隨時增加或補充其承諾。故雖然有部分 WTO 成員未能於期限前簽署第四議定書，但只要服務貿易委員會採認其承諾表，仍然得以令其加入第四議定書，並促使其承諾生效。可見為了將電信服務貿易的開放承諾極大化，WTO 做出不少讓步與努力。是以至 1998 年底，加入基礎電信協定的國家增至 75 國，採納部份或所有參考文件之國家亦隨之增至 68 個，等於是協定參與國的 90%、WTO 整體成員的半數。更可看出美國藉由杯葛談判，要求各國開放電信市場以及接受電信監管原則的目標，得到相當豐碩的成果。

綜上可知，國際間的基礎電信規範並非由單一文件所組成。成員國一旦簽署基礎電信協定，則該國在 GATS 下關於基本電信服務應履行的義務應考慮到：第一，GATS 本文部分之架構協定；第二，電信服務附件之規範；第三，最惠國待遇豁免清單中之列舉事項；第四，關於市場開放及國民待遇之特定承諾；第五，各國之附加承諾，包含參考文件中各項基本電信服務監管架構；第六，有關於填寫承諾表與最惠國豁免清單的三項主席註記。（如表十所作之整理）

註一百八十一：WTO, *Decision on Acceptance of the Fourth Protocol to the General Agreement on Trade in Services*, S/L/51. (1997/12/19)

註一百八十二：WTO, *Council for Trade in Services - Report of the Meeting Held on 26 January 1998 - Note by the Secretariat*, S/C/M/25, Para.3.

【表十】後烏拉圭回合重要電信規範文件

文件名稱	主要內容
電信談判附則 (1994 年 4 月 15 日)	要求簽約國於談判成功時(若未成功則於在 1996 年 4 月 30 日以前)實行最惠國待遇。
參考文件 (1996 年 4 月 24 日)	包含六項監管原則
第四議定書(S/L/20) (1996 年 4 月 30 日)	<ul style="list-style-type: none"> 關於基礎電信服務之承諾表及最惠國待遇豁免清單作為 GATS 之附件。 以 1997 年 11 月 30 日作為接受協議(最終之承諾表及最惠國待遇豁免清單)的期限。 註明協議將於 1998 年 1 月 1 日生效。
部長決議(S/L/19) (1996 年 4 月 30 日)	<ul style="list-style-type: none"> 採納第四議定書。 以 1997 年 1 月 15 日至 1997 年 2 月 15 日的期間,允許成員國修改或補充其作為第四議定書附件之承諾表及最惠國待遇豁免清單。 建立 GBT 延續談判至 1997 年 2 月 15 日 允許尚未提出承諾表及最惠國待遇豁免清單之成員國於 1998 年 1 月 1 日以前提出。
基本電信承諾填表準則 之註記 (S/GBT/W/2/Rev. 1) (1997 年 1 月 31 日)	<ul style="list-style-type: none"> 略述基礎電信服務承諾表之基本設想。 除非於部門欄特別註記,否則任何電信服務: <ul style="list-style-type: none"> (a) 包含公眾及非公眾使用之市內、長途及國際業務; (b) 能夠以自備設施或轉售方式提供; (c) 能夠以任何技術型式(如海纜、無線、衛星)提供。 出租電路業務部門 (g.) 除非另有註明,販賣或出租任何網路容量提供其他基本電信業務次部門別之業務,將含海纜、衛星及無線網路之容量。 行動業務並不須另立為次部門,然而,許多成員已經列入承諾表,且只對這些次部門作了承諾。因此為了避免對承諾表作大量改動,似有必要允許成員們維持對這些部門的單獨項目。
「頻譜可用性之市場開 放限制」註記 (S/GBT/W/3) (1997 年 2 月 3 日)	<ul style="list-style-type: none"> 表明成員國不需要列出有關市場進入之限制頻率/頻譜管理政策,包括現在及未來所需求之頻率/頻譜分配。
GBT 最終報告 (S/GBT/4) (1997 年 2 月 15 日)	<ul style="list-style-type: none"> 總結從 1996 年 4 月 30 日起處理的問題。 說明 1997 年 2 月 15 日以前共有 69 個國家提出的 55 份承諾表 9 份最惠國待遇豁免清單。 主席註記 WTO 成員簽定的協議,國際電信攤分費率的計算不會引起爭端解決的情況。然而表明這樣的瞭解必須在 2000 年 1 月 1 日檢討。 尚未提出承諾表及最惠國待遇豁免清單的國家得以於 1998 年 1 月 1 日前提出。

文件名稱	主要內容
55 份承諾表與 9 份最惠國待遇豁免清單 (1997 年 2 月 15 日)	<ul style="list-style-type: none"> • 載明 69 個國家對於基礎電信服務之市場進入及國民待遇承諾。 • 載明參考文件所列之促進競爭原則。 • 載明 9 個國家提出最惠國待遇豁免清單

資料來源：作者自行整理

伍、WTO 規範對我國電信法制之影響

根據 GATS 第 20 條的規定，WTO 各會員國必須提出各項服務業之特定承諾表 (Schedule of Specific Commitments)，並應在承諾表內詳載市場開放與國民待遇之內容和條件、實施承諾之時程表及承諾完全生效之日期，(註一百八十三) 所以我國入會的同時，勢必要提出與電信服務業相關的承諾。因此在我國入會談判的過程中，包括美國在內的若干國家對我國的電信服務市場開放十分關心，將電信服務自由化之議題列為與我國入會談判的主要議題之一。美國並藉由不同管道給予我國壓力，企圖影響我國電信服務業之入會承諾。

我國推動電信市場開放之歷程，一般可概分為四大階段：第一階段為 1987 年至 1995 年，政府準允用戶自備終端設備及開放電信增值服務；第二階段為 1996 年至 1998 年，通過電信三法，電信總局改組及中華電信公司化完成，並開放行動通信業務及衛星通信業務；第三階段為 1999 年至 2000 年，開放綜合網路業務、國際海纜電路出租業務，以及市內、國內長途路纜電路

註一百八十三： GATS Article XX: “Each Member shall set out in a schedule the specific commitments it undertakes under Part III of this Agreement. With respect to sectors where such commitments are undertaken, each Schedule shall specify: (a) terms, limitations and conditions on market access; (b) conditions and qualifications on national treatment; (c) undertakings relating to additional commitments; (d) where appropriate the time-frame for implementation of such commitments; and (e) the date of entry into force of such commitments.”

出租業務；第四階段為 2001 年 7 月以後，開放語音轉售業務及第三代行動通信（3G）等業務，並全面完成電信業務之自由化。然本文為了分析入會對我國電信政策的影響，將電信政策變遷的時程概分為申請入會(1990 年)前、申請入會初期(1990 年到 1994 年)、入會談判與電信法修訂時期（1994 年到 1996 年）以及競爭政策強化時期（1996 年之後）。

一、申請入會前之電信政策

我國電信法自 1958 年實施後，國內之電信事業即依法交由行政院交通部電信總局獨占經營管理。（註一百八十四）1977 年電信法小幅修訂，除修改部份定義外，首度納入了禁止外國人經營我國之電信事業之規定，而電信事業國營之原則不變。（註一百八十五）至 80 年代中期，政府為了因應新興電信科技之發展，才開始研究電信法大幅修正之必要性。

1987 年行政院經濟建設委員會（以下簡稱「經建會」）檢討當時電信總局之組織體制與經營管理問題後，首次提出報告建議電信法之具體修正方向。該報告認為我國電信事業應依電信線路硬體設備的有無，分類為第一類電信事業及第二類電信事業。（註一百八十六）其中第一類電信事業係指「設置電信線路設備以供應電信服務」之業務，應於改制初期維持獨占，之後擇「適當時間」開放民間經營；第二類電信事業係指第一類電信事業以外之電信服務，可儘速開放民營，（註一百八十七）而有關外國人不得經營電信事

註一百八十四：1958 年電信法第 2 條：「電信事業由交通部主管，有關電信之各項規則，由交通部訂定之」、第三條「中央政府經營之電信為國營電信事業，由交通部管理」及第二十二條：「交通部為經營電信事業，得設置電信總局」。

註一百八十五：1977 年電信法第 5 條：「外國人不得在中華民國境內經營電信事業。但專用電信經行政院專案核准者，不在此限。」

註一百八十六：第一類指設置電信線路設備以供應電信服務的事業；第二類則為第一類以外的電信事業。見行政院經建會健全經社法規工作小組，《電信與資訊現代化相關法規之研究》（台北：行政院經建會，1987 年），頁 139-141。

註一百八十七：同前註，頁 143。

業之規定，仍應繼續維持。（註一百八十八）1988年，經建會依據前述報告，決議將電信總局之第一類電信業務改制由公司組織經營，並增設電信業務之專責主管機關。將電信總局之「監理權」與「經營權」切割分離，以避免電信事業開放後，電信總局會藉由行政管制的力量對民營業者採取反競爭手段，壟斷經營電信事業。亦即俗稱之「球員兼裁判」。決議中另外指出，第一類基礎電信業務以外的第二類增值業務將儘量開放供民間經營。（註一百八十九）

然而前述事項僅有增值電信之業務項目可直接由行政機關以行政命令開放，電信事業之分類以及增設電信主管機關等事項均涉及電信法條文之變更，必須將交通部擬定之電信法修正案，送行政院院會通過並由立法院審查並三讀後，才得以完成法律案之修正程序。

不過在1990年以前電信法之修法程序並無實質進展。行政單位僅訂出增值電信業務自由化的時間表，並於1989年依「電信增值網路業務管理辦法」公告開放了六項增值服務項目。（註一百九十）直至1990年我國申請加入GATT，我國才開始有修正電信法的實際作為。

二、申請入會初期之電信政策

由於我國1990年1月1日正式申請入會後，申請案一直被GATT擱置，為爭取美國對我國的支持，交通部趕在1991年2月的中美電信談判舉行前，將電信法修正案草擬完成。該修正草案納入電信總局之「監理權」與「經營

註一百八十八： 同前註，頁178。

註一百八十九： 〈電信政策改革第一步 獨占事業開放自由化 監理經營徹底分立 經建會重大決議 現有網路公司組織 下游供民間經營〉，《聯合報》，1988年05月26日，第三版。

註一百九十： 1989年6月交通部頒訂「電信增值網路業務管理辦法」，開放民營之增值服務項目包括：一、資訊儲存檢索業務；二、資訊處理業務；三、遠端交易業務；四、文字處理編輯功能業務；五、語音存送業務；六、電子郵遞業務。辦法中並對經營者的資格作了若干規定。

權」切割問題：電信總局僅負責電信相關之行政監督業務，而電信業務則由另行改制成立的國營「中華電信股份有限公司」經營。（註一百九十一）電信總局的改制代表在修訂電信法的同時必須連同「交通部電信總局組織條例」一併修改，並另行制訂「中華電信股份有限公司設置管理條例」以爲配套。（註一百九十二）電信法、電信總局組織條例以及中華電信股份有限公司設置管理條例，一般合稱爲「電信三法」。

1991年2月之中美電信談判及3月之中美經貿談判進行時，美國除持續關切我國電信法修正進度之外，更認爲我國應擴大開放電信服務之項目與類別，並根據烏拉圭回合所提及之服務業原則，准許外國人經營電信服務業。（註一百九十三）我國雖以「烏拉圭回合尙未結束，且服務貿易短期內難達成協議，我國單獨開放電信市場對全球電信服務貿易的自由化並無幫助」爲由，（註一百九十四）試圖緩和開放之進度，不過此時我國入會申請案被GATT擱置已逾一年，美國的態度對我入會又至關重要，使我國修正電信法有其急迫性，故交通部在兩部組織條例未及完成前，決定先行推動電信法進入法定修正程序，電信總局組織條例以及中華電信股份有限公司設置條例則暫緩處理。這使得互爲配套的「電信三法」，制訂過程與審議進度不完全一致。

1991年9月交通部將電信法修正草案送交行政院院會後，1992年4月即轉呈立法院審議。草案同意外國人經特許後得投資第二類電信事業，（註一百九十五）亦即如美國所要求的刪除了外國人不得涉足我國電信事業之規定。然而修正草案中仍規定第一類電信事業不開放民間及外國人經營，且限

註一百九十一：《經濟日報》，1991年1月24日，3版。

註一百九十二：電信法修正草案明訂電信總局與中華電信股份有限公司之組織設置必須另以法律定之。見草案之第3條與第12條。

註一百九十三：美國政府貿易官員在雙邊貿易談判中表示，我國不應限制外人對電信事業投資的比例，見《經濟日報》，1991年2月1日，2版、〈美方關切電信法修正進度我方表示將儘快進行〉，《聯合報》1991年3月13日，11版。

註一百九十四：《經濟日報》，1991年2月9日，6版。

註一百九十五：見立法院秘書處，《法律案專輯—電信法修正案》（台北：立法院秘書處，1996年），頁21-24。

由新成立之中華電信公司獨家營運。

雖然電信法修正草案已送至立法院，但電信總局組織條例草案以及中華電信股份有限公司設置條例草案仍於行政單位研擬，未能進入實質的修正程序。此舉造成電信總局員工對其轉任為中華電信員工後，公務人員資格能否保留產生疑慮，因此採取激烈抗爭的手段要求立法院暫緩處理電信法修正案。（註一百九十六）故立法院要求行政院重新擬定兩部組織條例後，再送至立法院會同電信法修正草案三法併審。（註一百九十七）因此電信法修正案被立法院凍結兩年，至 1994 年美國與我國開始進行 GATT 入會談判之後，電信法才重獲審議。

三、入會談判展開後之電信政策

我國於 1994 年時開始與各國展開 GATT 入會雙邊談判，並在 1994 年 7 月提出初始承諾表中，載明電信法修正案完成立法後，將擴大第二類電信事業之開放項目供外國人投資經營。（註一百九十八）

不過包括美國在內的國家認為我國開放程度不足，我國只好不斷繼續修正電信服務業的開放範圍，以期各國能夠接受。雖然各國對我國開放程度不甚滿意，但我國既在初始承諾表中告知電信服務市場之開放時程與電信法修

註一百九十六：此時立法院之態度受制於立法委員改選之壓力。由於 1992 年 12 月我國進行第二屆立法委員選舉，電信工會聲稱將發動十餘萬員工眷屬進行「反輔選」，故立法委員不願得罪電信總局員工，只得指責行政院明知電信三法涉及 36000 名公務人員之任用資格，卻未讓電信總局員工參與法案制訂過程，亦未針對電信總局以及中華電信之人員與組織架構提出完整的說明，並要求行政單位與員工諮商後重新擬定組織條例。見〈電信員工請願，反對民營化。聲明發動眷屬，年底反輔選〉，《聯合報》，1992 年 7 月 14 日。

註一百九十七：交通、司法聯席委員會會議紀錄。見立法院秘書處，前引書，頁 483-528。

註一百九十八：開放項目為包括電子文件存送服務，語音存送，資訊儲存及檢索，電子資料交換，資訊處理，遠端交易，電子布告欄，文字處理編輯功能，航空電腦定位系統等。而開放時程為兩年內允許外國人經營國際性加值網路，四年內開放國內加值網路。見〈蕭萬長公布服務業初始承諾表〉，《聯合報》，1994 年 7 月 24 日。

正案完成立法的時間有關，各國當然在談判中力促我國儘快完成電信法之修正。此外 NGBT 已於 1994 年 5 月開始就基礎電信服務議題進行討論，致使電信自由化之議題在我國與各國進行入會談判時屢被提及，（註一百九十九）我國負責對外談判之行政單位更感受到修法的壓力。因此在行政院及執政黨立法委員之運作下，終於促使立法院於 1994 年 6 月重啓電信法修正案之審議。（註二百）

值得注意的是，當電信法修正案開始審議時，中華電信股份有限公司設置管理條例草案及電信總局組織條例修正草案仍未送至立法院，表示在入會考量下，連立法院都已不再堅持「電信三法」必須三案併審；（註二百零一）且審議開始後不同版本的電信法修正草案陸續出現，更意味著立法院因入會壓力對電信政策之修訂轉趨積極。此時可視為美國與入會談判對我國政策制訂的初步影響。

NGBT 的談判致使基礎電信服務開放之議題備受各國關注，其中又以電信自由化程度最高的美國，最為重視基礎電信自由化規範的建立以及各國電信服務業開放的幅度。因之即使我國僅具有 NGBT 觀察員的身份，仍被 USTR 列為基礎電信市場開放的談判對象之一。（註二百零二）

我國在 1994 年 10 月成為 NGBT 觀察員後，即得以參加 NGBT 會議之討論。身為觀察員的我國原可不必參加會後之雙邊談判；惟在美國要求下，我國仍與其進行多次雙邊談判。談判時美國一再地表明其堅決要求自由化的立場；並強調一旦開放基礎電信市場，就應採用一套公平競爭之規則，即其

註一百九十九：諸如加拿大、EC、北歐等國都曾再進行入會談判時對我國電信服務市場開放之議題表示關切。見〈中加諮商 我同意調降 410 項產品關稅 大多數列在中美清單中 衝擊不致太大〉，《經濟日報》，1994 年 5 月 18 日，2 版、〈我與八國入關談判議題底定〉，《經濟日報》，1994 年 6 月 24 日，2 版。

註二百：立法院秘書處，前引書，頁 529。

註二百零一：此時兩項草案尚於行政院院會討論。直至 1994 年 12 月 8 日才送至立法院審查，並將中華電信股份有限公司設置管理條例草案改名為「中華電信股份有限公司條例草案」。

註二百零二：〈美將要求我國開放電訊市場〉，《聯合報》，1995 年 3 月 18 日，19 版。

所提出之促進競爭監理原則。(註二百零三)1995年3月我國與美國首度 TIFA 談判緊接在第五次 NGBT 會議暨雙邊談判之後舉行。雖然 TIFA 談判並不屬於 WTO 架構，但在該談判之電信服務業議題上，美國持續強調其所提出之電信監理原則的重要性，要求我國應依這些監理原則開放電信市場。(註二百零四)可以看出美國在 GATT 及 WTO 規範外，另闢入會雙邊談判以外的管道要求我國開放電信服務業，亦盼能依其所提議之監理原則開放。

外國的施壓，確實影響了我國行政單位的態度以及政策規劃。相較於交通部 1994 年之「電信白皮書」僅語焉不詳地表示：「政府為確保國家整體利益，保障消費者權益等前提，對電信業務之開放採漸進方式，推行有秩序的電信自由化政策」，卻對開放之具體時程付之闕如；(註二百零五) 1995 年交通部提出的「電信改制說帖」以及「電信白皮書」，則都開宗明義地指出，我國在 WTO、GATT 及 GATS 等多邊架構談判以及中美雙邊談判的壓力下，電信自由化趨勢難以避免。(註二百零六) 其中「電信改制說帖」不但提出了階段性的開放時程（首先開放電信加值服務、其次開放無線電信服務，最後則開放國際電話、長途電話及市內電話服務），更表示已依據美國所倡議之

註二百零三：見王碧蓮，《出席世界貿易組織（WTO）基本電信談判小組第五次會議暨中美雙邊諮商及中美貿易暨投資架構協定首次諮商會議報告書》，（台北：交通部電信總局，1995 年）、《世界貿易組織 WTO 基本電信談判小組會議暨中美雙邊諮商》，（台北：交通部電信總局，1995 年）、《世界貿易組織基本電信談判小組第七次會議暨中美雙邊諮商》，（台北：交通部電信總局，1995 年）、《世界貿易組織基本電信談判小組第八次會議暨中美雙邊諮商》，（台北：交通部電信總局，1995 年）。至於美國於 NGBT 所提之基礎電信監理原則，已於第四章論及，此處不再贅述。

註二百零四：中美 TIFA 係於 1994 年 9 月 19 日所洽簽。電信議題之詳細討論見王碧蓮，《出席世界貿易組織（WTO）基本電信談判小組第五次會議暨中美雙邊諮商及中美貿易暨投資架構協定首次諮商會議報告書》，（台北：交通部電信總局，1995 年），頁 12。

註二百零五：交通部電信總局，《電信白皮書—中華民國八十三年版》（台北：交通部電信總局，1994），頁 45-46、67。

註二百零六：交通部電信總局，《電信白皮書—中華民國八十四年版》，（台北：交通部電信總局，1995），頁 6、〈交通部提電信三法說帖，促使民營、自由化登場〉，《工商時報》，1995 年 10 月 2 日。

監理原則研擬多項自由化之配套措施，包括：適度解除外資持股限制、電信總局改制公司化、建立合理調整電信網路資費結構、訂定電信網路接續費標準、調整電信終端設備使用及管理政策。(註二百零七)

1995 年 10 月行政院向立法院所提之電信法修正草案「再修正版」即納入上述監理原則，因此雖說行政院再修正版草案是根據行政院 1992 年版電信法修正草案修改而來，但經過多次談判後，開放程度顯較前一版草案提高許多。(註二百零八)

四、1996 年電信法條文分析

如前所述，由於行政單位在規劃修正草案之內容時，受到諸多談判中之美國因素所影響，且我國在入會的考量下，擬定政策時必須符合美國所創造的多邊規範。因此以再修正版草案為主體的新版電信法，除了電信分類與資費管制兩項規定與競爭措施較無涉以外，其他諸多競爭性規範都納入了美國所提倡之電信監管原則，使得新版電信法具有相當明顯的美國立場。分析如下：

註二百零七：〈交通部提電信三法說帖，促使民營、自由化登場〉，《工商時報》，1995 年 10 月 2 日。

註二百零八：行政院「再修正版草案」即「曹爾忠案」。由於「再修正版草案」在 1995 年的立委大選前夕擬妥，執政黨為避免電信員工的施壓影響選情，特委由馬祖選區之立法委員曹爾忠提出該案。因此立法院紀錄中之「曹爾忠案」，應視為行政院之立場；為與 1992 年之行政院修正草案有所區分，本文逕以「再修正版草案」稱之。

(一) 一般性規範

1. 將電信事業分類為第一類與第二類電信事業

1996 年版電信法依 1992 年版電信法修正案的分類方式，以「是否自行設置通信機線設備以提供通信服務」為標準，將電信事業區分為第一類與第二類電信事業。其中第一類電信事業係以設施為基礎，經營者本身設置基本交換及傳輸設施，並提供所有基礎電信服務。由於第一類電信業務需使用頻率、路權等稀有資源，故明訂應經交通部特許並發給執照始得營業。而第二類電信事業係指第一類電信事業以外之電信事業，亦即向第一類電信事業租用專線或利用第一類電信事業交換網路以提供基本電信轉售及增值網路服務。

由於各國的分類方式皆有不同；（註二百零九）因此進行各項談判時各國所關切的重點皆不在分類的方式，而是在於該類服務是否有影響到開放方式、外資股權之限制、資費之訂定等事項之規定。尤其是第一類電信事業身為提供基礎電信服務之重要部門，因此相關規定更是美國所關切的重點。至於 1996 年電信法對於第一類電信事業之相關規範容後詳述。

2. 資費管制

傳統上，為了防止獨占市場之電信服務提供者利用其獨占地位任意調漲價格，政府會監督或管制業者收取費用之水準，以維護社會大眾的利益。由於草擬電信法時，行政單位考量到第一類電信事業有開放家數之限制，容易

註二百零九：例如美國將電信服務劃分為「基礎電信服務」與「增值電信服務」、歐盟區分為「電信網路基礎建設層」與「服務提供層」、日本區分為「第一類電氣通信事業」及「第二類電氣通信事業」、英國及新加坡區分為「以設備為主經營者 (Facilities-Based Operator, FBO)」及「以服務為主經營者 (Services-Based Operations, SBO)」、澳洲區分為「電信業者 (Carrier)」及「服務提供者 (Carriage Service Provider)」。見交通部電信總局，《電信自由化政策之檢討諮詢文件》，（台北：交通部電信總局，2001 年），頁 9。

形成寡占市場，(註二百一十)且電信服務之「主要資費」為使用者之主要及必要支出，影響使用者權益甚鉅，(註二百一十一)因此電信法特別規定第一類電信事業資費之計算公式須由電信總局擬訂；第二類電信事業則不設限。(註二百一十二)

至於第一類電信事業資費之計算公式係沿用我國在電信總局國營獨占時，控管資費水準的「投資報酬率管制法(Rate-of-Return Regulation)」——即設定投資報酬率上限，管制獨占利潤；另亦設定投資報酬率下限以保障最低盈餘。依電信總局 1982 年所頒定之資費公式，投資報酬率之上下限分別訂為 11.5%及 8.5%。(註二百一十三)

由於該管制方式僅在市場獨占時期施行過，且資費之計算公式未明訂於電信法中，因此在我國立法前美國未曾對此提出意見。然投資報酬率管制顯將限制電信服務投資者的利潤，更導致業者之經營效率與報酬無直接相關，使得業者沒有誘因提高經營效率及降低服務成本。(註二百一十四)因此電信法通過後，資費管制措施該如何設計，即成為日後中美間重要爭論焦點之一。

(二) 競爭性規範

1. 設立獨立之監理機關

雖然在多次 NGBT 會議暨雙邊談判中，美國屢屢提及設立監督權獨立於經營者之外、且決策對所有業者均公平公正的監理機關，為促進市場競爭的

註二百一十：交通部電信總局，《電信自由化工作小組議題及結論》(台北：交通部電信總局，2001)，頁 86。

註二百一十一：主要資費係指第一類電信事業定期向用戶收取之資費，如月租費、年租費、通話費等。

註二百一十二：1996 年電信法第二十六條第一項：「第一類電信事業資費之計算公式由電信總局擬訂，報請交通部核轉行政院送請立法院審定之；變更時亦同。」

註二百一十三：當時之資費計算公式，請詳見交通部電信總局網頁。《電信資費計算公式》，<http://www.dgt.gov.tw/Chinese/License/10.2/Statellite-Broad-Program-Lincense-pp9.RTF>

註二百一十四：高凱聲，〈論電信事業價格調整上限管制制度〉，《經社法制論叢》第 23 期(台北：1999)，頁 37

重要監理原則。(註二百一十五)不過我國早在 1992 年版的電信法修正案就已朝此方向規劃——建立專職於電信監理之電信總局，並將原本電信總局之經營業務轉交中華電信公司為之。(註二百一十六)是以我國在此政策上已符合美國之要求，在歷來的談判中並無太大爭議。1996 年 7 月 1 日中華電信股份有限公司依法成立，電信總局順利地改制為單純之監理機關，兩者正式分離運作。

雖然表面上入會因素對設立監理機關之政策並無影響，然而在立法過程中，曾有部分立委及學者提議電信監理的工作應另行成立位階與交通部相同的「電信委員會」為之，而不應交由電信總局負責。(註二百一十七)但若改設電信委員會，等於要修改原已規劃完成之相關組織法令，甚至可能拖延電信法的立法進度，因此在電信委員會需求並不殷切、早日通過電信法修正案有助於入會的心態下，仍維持行政院原來提案通過。(註二百一十八)然日後行政機關卻仍籌設與電信委員會功能地位相若之「國家通訊傳播委員會 (National Communications Commission, NCC)」，顯然在設立監理機關這一點上，及早入會之考量排擠到較為適切之政策。

註二百一十五：見王碧蓮，《出席世界貿易組織 (WTO) 基本電信談判小組第五次會議暨中美雙邊諮商及中美貿易暨投資架構協定首次諮商會議報告書》，(台北：交通部電信總局，1995 年)、《世界貿易組織 WTO 基本電信談判小組會議暨中美雙邊諮商》，(台北：交通部電信總局，1995 年)、《世界貿易組織基本電信談判小組第七次會議暨中美雙邊諮商》，(台北：交通部電信總局，1995 年)、《世界貿易組織基本電信談判小組第八次會議暨中美雙邊諮商》，(台北：交通部電信總局，1995 年)。

註二百一十六：見 1992 年版電信法修正案第三條、第十二條。

註二百一十七：蘇煥智、柯建銘版本之電信法修正草案即納入成立行政院電信委員會之議。立法院秘書處，《法律案專輯—電信法修正案》(台北：立法院秘書處，1996 年)，頁 779-780。〈電信事業全面開放民營化 立院公聽會建議將主管單位提高到署層級〉，《工商時報》，1994 年 5 月 21 日。

註二百一十八：1996 年電信法第三條：「...交通部為監督、輔導電信事業並辦理電信監理，設電信總局；其組織另以法律定之。」第三十條：「交通部為經營電信服務，得設中華電信股份有限公司；其設置管理另以法律定之。」

2. 競爭防護

美國 1995 年向我國提出之監理原則中，即包含「提供競爭者競爭防護」一項。該項監理原則係要求政府在開放電信服務業的同時，應避免電信經營者透過交叉補貼或歧視性待遇造成其他競爭者在市場上的弱勢。（註二百一十九）我國在制定再修正版草案時即依美國所提之監理措施列入了禁止交叉補貼及禁止歧視性待遇的規定。

(1) 禁止交叉補貼

電信法再修正版草案以及 1996 年電信法，依據上述「提供競爭者競爭防護」之監理原則，明定同時經營第一類與第二類電信事業者不得交叉補貼。（註二百二十）此一規定主要目的在於要求同時經營第一類與第二類之電信事業，必須針對兩類電信服務，依提供服務所需電信設備（網路、交換機等）之種類及使用狀況等，獨立計算成本，防範不當競爭。

(2) 禁止非歧視性待遇

電信法再修正版草案以及 1996 年電信法亦依據競爭防護之監理原則之內容，明定電信事業應公平提供服務，除本法另有規定外，不得為差別處理。（註二百二十一）將非歧視性待遇列為所有電信業者所應遵守之義務。

3. 普及服務之提供

為使全國人民不論所居何處均享有相同品質、相同價格且可負擔之電信服務，普及服務一直是各國提供電信服務時重要的考量之一。我國在電信法修正以前，電信服務一直由電信總局所單獨提供，因此，有關電信普及服務的供給也是由電信總局所負責。不過電信總局將經營權移交至中華電信公司

註二百一十九：WTO, Negotiating Group on Basic Telecommunications, *Communication from the United States, Pro-competitive Regulatory and Other Measures for Effective Market Access in Basic Telecommunications Services*, S/NGBT/W/5 (1995/02/09).

註二百二十：1996 年電信法草案第十九條：「第一類電信事業兼營第二類電信事業，應分別計算盈虧，不得交叉補貼。」

註二百二十一：電信法再修正版草案第 21 條：「電信事業應公平提供服務，除本法另有規定外，不得為差別處理。」

後，普及服務應交由中華電信公司及其他電信業者共同分擔。

由於普及服務之提供方式或是分攤方式，將會影響第一類電信服務提供者之成本和營收，因此美國在 NGBT 針對普及服務之提案曾要求「普及服務義務應在透明化、非歧視性及公平競爭下受到監理」。(註二百二十二)我國在擬定 1996 年電信法時卻未就普及服務之內涵有特別規定，僅授權交通部得指定第一類電信事業提供電話或數據通信之普及服務，以為增進國民基本通訊權益；而第一類及第二類電信事業必須提繳一定比例金額，成立電信事業普及服務基金。(註二百二十三)

4.平等的網路互連

美國所提出之監理原則要求各國應使電信服務提供者在網路間之互連是開放的、經濟的、且接續費是以成本為基礎計價的，以避免線路設備擁有者：1.排除競爭在瓶頸設施處或對於網路與服務的開放有歧視性待遇；2.透過價格之歧視待遇和經由搭售費用 (tariff bundling)，收取超高電路費用等，提高競爭者的經營成本；3.就互連行為強加歧視性的技術條件，使競爭者難以於配置所需之設備或使用戶在使用競爭者服務時必須更改號碼或使競爭者難以提供智慧型網路 (intelligent network functions)。(註二百二十四)

因此為確保市場的公平競爭性，我國在擬定政策時亦將上述監理原則納入電信法規範之中。1996 年電信法即規定：第一類電信事業相互間，有一方要求與他方之網路接續時，除法令另有規定外，他方不得拒絕，而第一類電信事業與其他電信事業間網路之互連、費率計算、協議、互連協議應約定事

註二百二十二：NGBT, *Communication from the United States, Draft Offer on Basic Telecommunications*, S/NGBT/W/12/Add.3 (1995/7/31).

註二百二十三：再修正版草案及 1996 年電信法第 20 條。另該法第 61 條規定：「不提繳普及服務基金之資金者，處其應提繳金額一倍至五倍之罰鍰，並通知限期提繳，逾期未提繳者，撤銷其特許或許可。」

註二百二十四：WTO, Negotiating Group on Basic Telecommunications, *Communication from the United States, Pro-competitive Regulatory and Other Measures for Effective Market Access in Basic Telecommunications Services*, S/NGBT/W/5 (1995/02/09).

項、裁決程序及其相關應遵行事項之管理辦法，則另由電信總局訂定之。(註二百二十五)

5. 開放外國投資

開放外國投資一直以來是美國對我國電信服務市場關切的重點。在 1992 年的電信法修正案中本只允許外國人經營第二類電信事業，但經過多次入會談判及中美雙邊談判後，1995 年 5 月行政院即決議放寬第一類電信事業之外資限制，於再修正版中大幅修改了 1992 年版的修正草案內容。

再修正版草案放棄了第一類事業維持國營獨佔的立場，依循與美國承諾，明訂第一類電信業務採特許制開放方式，包括市話、長途電話、國際電話等業務，並開放外資總持股比例上限 1/3，(註二百二十六)亦即國內業者可以與外商合資，並依公司法設立股份有限公司，但合資公司之董事長須由中華民國國民擔任，且外籍董事及監察人的比例不得過半數。(註二百二十七)然而電信法議決時，外資持股比例上限被立法院修正為 20%。(註二百二十八)這樣的開放幅度顯然與美國的期待有相當程度的落差，成為日後美國對我國施壓的重點之一。

我國 1996 年的電信法依據電信機線設備之有無將電信服務劃分為第一類電信事業與第二類電信事業(見圖 1-2)。(註二百二十九)電信機線設備

註二百二十五：電信法再修正版草案第 16 條及 1996 年電信法第 12 條。

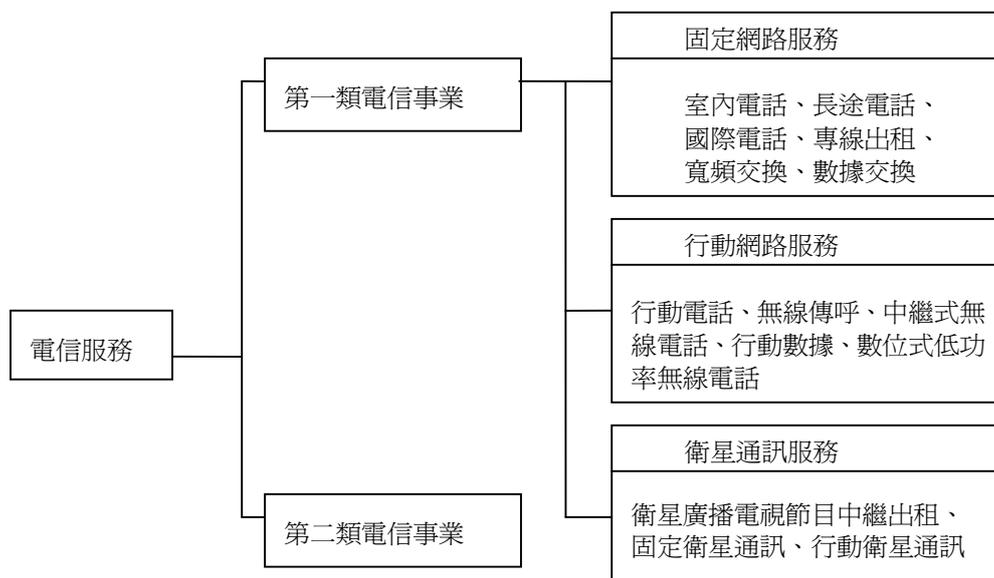
註二百二十六：《中國時報》，1995 年 9 月 7 日，2 版。

註二百二十七：電信法再修正版草案第 12 條：「第一類電信事業之董事長及半數以上之董事、監察人應具有中華民國國籍，外國人持有股份總數不得超過三分之一。」見立法院秘書處，《法律案專輯—電信法修正案》(台北：立法院秘書處，1996 年)，頁 800。

註二百二十八：1996 年電信法第 12 條：「第一類電信事業...外國人持有股份總數不得超過五分之一。」

註二百二十九：電信法第十一條：「電信事業分為第一類電信事業及第二類電信事業。第一類電信事業指設置電信機線設備，提供電信服務之事業。前項電信機線設備指連接發信端與受信端之網路傳輸設備、與網路傳輸設備形成一體而設置之交換設備、以及二者之附屬設備。第二類電信事業指第一類電信事業以外之電信事業。」

指連接發信端與受信端之網路傳輸設備、與網路傳輸設備形成一體而設置之交換設備、以及二者之附屬設備。故包括有線跟無線兩種方式。對照圖 1-3，第一類電信事業即為「設置電信機線設備以提供電信服務」之事業。經營者藉由投資基礎交換與傳輸電信設施，以提供電話電報專線等基礎電信服務；而第二類電信事業為第一類電信事業以外之電信事業，包括未設置電信機線設備之基礎電信服務以及增值電信服務，係指經營者本身並未設置電信機線設備，而是向第一類電信事業租用電路或頻寬等公共網路之機線設備，以提供資訊之儲存、檢索、驗證、轉換或者是其它特殊處理(如資料壓縮、加密)的服務。(註二百三十)亦即，我國第一類電信事業經營者負責提供基礎電信服務；而第二類電信事業經營者則可提供增值網路服務。



【圖六】我國電信事業分類

五、1996 年後我國電信政策變遷分析

1996 年電信法之完成，初步地奠定了我國電信市場自由化的基礎。然而

註二百三十： 其他如遠端交易處理、電子郵件、線上採購、視訊會議等亦屬增值服務之範疇。

由於該法所訂定之競爭政策未盡完善，且解除管制幅度不足，使得我國在入會程序尚未完成前，必須持續地修正電信政策，以滿足 WTO 的期待，俾利我國能夠順利入會。

1996 年電信法作為當時國內電信事業自由化最重要的法源依據，以及外國資金進入及獲利的憑據，其所規定之多項競爭性規範卻多所疏漏，甚至造成電信事業主管機關無法處理各種不公平或限制競爭的行為。(註二百三十一) 如電信法要求電信事業「應公平提供服務」，卻未賦予主管機關准駁特殊狀況的行政裁量權，僅規定「除本法另有規定外，不得為差別處理」。亦即一旦出現未見於電信法的「合理差別待遇」，將只能由修法一途解決。又如電信法規定：「第一類電信事業兼營第二類電信事業，應分別計算盈虧，不得交叉補貼。」禁止交叉補貼既然是為了避免掠奪市場的不當競爭，卻僅禁止第一電信事業與第二類電信事業間之交叉補貼，而未規定第一類電信事業間(如市話、國際、長途與行動電話等)能否交叉補貼，顯為管理上的漏洞。(註二百三十二) 同時，違反上述規定者，電信法中更無訂立相關罰責。

此外，1996 年 4 月參考文件問世及 1998 年 2 月第四議定書正式生效，更使得申請入會中卻未能妥善規劃競爭政策的我國產生壓力。為使我國電信政策符合 WTO 規範，俾利於我國入會，1998 年我國首度向 WTO 入會工作小組提出之服務業承諾表，即載明我國與電信服務業有關之競爭政策，將依據參考文件所揭示之六項監管原則施行。(註二百三十三) 從而於 1999 年及 2002 年兩度修訂電信法，使之更符合參考文件之精神。各項相關修訂分述如下。

註二百三十一：劉孔中，〈電信競爭規範與電信產業政策〉，收錄於曾銘深編，《電信自由化與電信管制》(台北市：台經院，1998 年)，頁 1-2。

註二百三十二：例如國營的中華電信公司獨占市場時，市內電話之長期虧損，多由國際、長途與行動電話等其他基礎電信服務補貼。長期下來，市內電話通話費 20 年未調漲，但國際、長途與行動電話費率相對偏高，造成這些電話業務用戶補助市話用戶的不合理現象。〈第一類電信事業將不得交叉補貼〉，《經濟日報》，1997 年 5 月 5 日，1 版。

註二百三十三：WTO, *Working Party on the Accession of Chinese Taipei, Accession of Chinese Taipei Revised Specific Commitments on Services*, WT/ACC/SPEC/TPKM/3 (1998/5/6).

1. 不對稱管制

我國市場主導者之認定條件，與參考文件及美國電信法並無二致，亦即採取「技術能力」與「市場能力」兩項條件。依 1999 年修正之電信法及第一類電信事業網路互連管理辦法規定，符合下列情形之一者，即可視為市場主導者：1. 控制關鍵基本設施；2. 對市場價格有主導力量；3. 電信服務提供者所經營業務項目之用戶數或營業額達各項業務市場之 25% 以上。

同時，我國 1999 年修正之電信法首度採行不對稱管制措施。亦即對於第一類電信事業主導者增訂特別規範，禁止市場主導者濫用市場力量阻止新進業者進入市場，或從事妨礙公平競爭之行為。(註二百三十四) 2002 年再度修訂電信法，進一步要求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，亦不得對其他電信事業或用戶給予差別待遇，造成不公平之市場競爭。(註二百三十五)

2. 交叉補貼

針對 1996 年電信法僅禁止第一類電信事業與第二類電信事業間之交叉補貼，而不及於第一類電信事業各業務項目間之交叉補貼，1999 年電信法第 19 條新增之規定為：第一類電信事業應依其所經營業務項目，建立分別計算盈虧之會計制度，並不得有妨礙公平競爭之交叉補貼；第一類電信事業兼營第二類電信事業或其他非電信事業業務者，亦同。第 26 條第 4 項亦規定第一類電信事業之資費訂定，不得有妨礙公平競爭之交叉補貼；第一類電信事

註二百三十四：依 1999 年電信法第 26 條之 1 規定，市場主導者不得有下列行為：1. 以專有技術直接或間接阻礙其他第一類電信事業提出網路互連之請求；2. 拒絕對其他第一類電信事業揭露其網路互連費用之計算方式及有關資料；3. 對所提供電信服務之價格或方式，為不當決定，維持或變更；4. 無正當理由，拒絕其他第一類電信事業租用網路元件之請求；5. 無正當理由，拒絕其他電信事業或用戶承租電路之請求；6. 無正當理由，拒絕其他電信事業或用戶協商或測試之請求；7. 無正當理由，拒絕其他電信事業要求共置協商之請求；8. 無正當理由，對其他電信事業或用戶給予差別待遇；9. 其他濫用市場地位或經主管機關認定之不公平競爭行為。

註二百三十五：2002 電信法第 26 條之 1，第 7 款、第 8 款。

業兼營第二類電信事業或其他非電信事業業務者，亦同。這些規定都有助於防止具有優勢地位的既有第一類電信事業業者以不公平的手段避免新進業者的挑戰，而進一步地達成建立公平競爭環境之目的。

3. 網路互連

由於1996年電信法未能有效規範網路互連的問題，故1999年之電信法更明白地指出網路互連之安排，應符合透明化、合理化、無差別待遇、網路細分化及成本計價之原則，給予電信總局更為明確的管制法規。電信事業網路互連管理辦法中，更明訂中華電信不得拒絕與民營業者網路互連，以技術門檻規避業者進入市場。(註二百三十六)

此外為避免時限上的拖延，造成實質上的市場進入障礙，1999年電信法加強了主管機關的地位，增訂以下事項：第一，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；其不能於三個月內達成協議時，應由電信總局依申請或依職權裁決之；第二，不服前項電信總局之裁決處分者，得依行政爭訟程序請求救濟。2002年之電信法更加訂以下事項，以補足其他可能拖延互連時程之事項：第一，第一類電信事業間，於一方提出修改或重新簽訂網路互連協議之日起，逾三個月仍未達成協議時由電信總局依申請裁決之；第二，第一類電信事業間，不履行網路互連協議時，於法定互連協議應約定事項範圍內，由電信總局依申請裁決之。

此兩次修法將網路互連之規範定義的更加明確，並明確賦予電信總局在裁決網路互連爭議時的權力，更能降低因未能互連而產生的競爭障礙。

4. 執照之發放

由於第一類電信事業是屬於以網路結構設施來提供服務的產業，且該網路需達一定的經濟規模，始能合理有效的經營，而業者為提供大規模服務所

註二百三十六：鄭克興，〈固網開放中華電信不得拒絕與業者連網〉，《工商時報》，1999年3月20日，2版。

需鋪設的網路管線，常需做整體規劃及巨額投資，若採自由放任的態度，可能會導致社會資源的誤用，形成重複投資或過度使用的現象。故政府往往會透過特許權限制業者進入市場的數量。

有關第一類電信事業執照之開放方式，依 1996 電信法第 14 條規定，必須經「審查」核可，使由交通部發給籌設同意，在執行上殊無問題。且 1998 年 10 月間立法院修正通過預算法第 94 條，要求配額、頻率及其他限量或定額特許執照之授與，除法律另有規定外，應依公開拍賣或招標的方式進行。（註二百三十七）

由於電信執照之發放目的並不是以營利為最終目標，相反地應考量服務之品質、價格與業者永續經營之能力。因此交通部一度為了規避預算法第 94 條之規定，決定把固網執照發放之張數由 2 張改為不限張數，但改以提高資本額額度作為申請門檻，以期自然抑制發放執照張數。但由於引起反彈，故交通部乃於 1999 年修正電信法，明訂第一類電信事業各項業務之特許，交通部得考量開放政策之目標、電信市場之情況、消費者之權益及其他公共利益之需要，採評審制、公開招標制或其他適當方式為之。（註二百三十八）

5. 普及服務

1996 年 2 月所公佈的「中華電信股份有限公司條例」第 3 條第 1 項即規定：「本公司本企業化經營，以公平合理之費率，提供普遍、持續及穩定之高品質服務，……，增益全體國民福祉」。雖然，條文中曾提到以公平合理之費率，提供普遍、持續及穩定之服務，但因本條文一開始即強調「企業化經營」，其所提供之普及、持續之服務，是否是在成本利潤的考量原則下才予以提供，成為頗值得擔憂的問題。為解決此困境，1999 年電信法第 20 條中首度指出：為達普及服務目的，應成立電信事業普及服務基金；有關電信

註二百三十七：預算法第 94 條規定：「配額、頻率及其他限量或定額特許執照之授與，除法律另有規定外，應依公開拍賣或招標之方式為之，其收入歸屬於國庫。」

註二百三十八：見 1999 年電信法第 12 條及第 48 條。

普及服務所產生的虧損及必要之管理費用，由交通部公告指定之電信事業依規定並繳交至電信事業普及服務基金。(註二百三十九)而普及服務基金則由第一類電信事業和交通部公告指定的第二類電信事業聯合分攤。(註二百四十)因此，民營化後的電信普及服務的供給責任是由相關電信業者共同分擔，而非為單一業者。再加上普及服務基金的設立，有助於解決維持普及服務所需之沉重經費，更能確保電信普及服務的施行。

6. 稀有資源之使用

頻率及頻道屬國家重要稀有資源，為全民所共有。為防止特許寡占之第一類電信事業藉此獲取不當超額利潤，交通部於 1996 年 5 月首度公告有關頻率使用費收費標準規定，對頻率之使用者依其頻帶、頻寬及區域收取無線電頻率使用費。(註二百四十一)之後並制定頻率收費辦法，開始徵收頻率使用費及特許費。

此外，電信號碼亦為有限之資源，電信自由化之後，業者數目增加，對電信號碼資源之需求也增加，故應透過收費以確保號碼供需之平衡，主管機關核配號碼之成本亦應加以考量。因此 2002 年電信法新增第 20 條之 1，授權電信總局訂定電信號碼收費標準，依號碼使用者之種類，俾利電信號碼資源之有效、合理利用。

表十一將我國電信服務之規範結構與參考文件中之監管原則相互比較對照後，可以發現我國諸項競爭政策確實是依據參考文件之精神與原則所設立的。亦即我國為了入會，在提出的承諾以及實質的政策上，都遵循著美國所設立的國際規範。

註二百三十九：電信法第 20 條：「...交通部得依不同地區及不同服務項目指定第一類電信事業提供電信普及服務；為達普及服務目的，應成立電信事業普及服務基金。」

註二百四十：見電信普及服務管理辦法第 4 條。

註二百四十一：交通部第二次公告開放四項行動通信業務有關特許費收費標準規定：「經營者取得特許執照後，每年按當年營業額百分之一收取特許費，未來並得視情形調整之。」

【表十一】 參考文件及國內法銜接對照表

參考文件監管原則暨具體內容	我國電信法及各項相關條文
獨立之監理機構 監理機構具公正的決策過程， 並與電信經營業者分離	a. 電信法第 3 條 b. 交通部電信總局組織條例 c. 國家通訊傳播委員會組織條例
競爭的防護	
1. 交叉補貼之禁止	電信法第 19 條
2. 瓶頸設備或樞紐設備之獨占	a. 電信法第 16 條 b. 電信法第 31 條 c. 固定通信業務管理規則第 37 條
網路互連	
1. 網路互連之要求 (含網路細分接續)	a. 電信法第 16 條 b. 電信事業網路互連管理辦法第 13 條 c. 固定通信業務管理規則第 93 條以下
2. 平等接續之要求	電信法第 21 條
3. 其他電信業者與主導業者 (dominant carriers) 網路互連	a. 電信法第 26 條 b. 第一類電信事業資費管理辦法第 10 條 c. 固定通信業務管理規則第 45 條
4. 網路互連協商程序之公開化	電信事業網路互連管理辦法第 26 條
5. 網路互連安排之透明化	電信事業網路互連管理辦法第 26 條、第 37 條
6. 網路互連之爭議處理	a. 電信事業網路互連管理辦法 b. 電信法第 16 條
普及服務 電信普及服務與競爭規範之關連	a. 電信法第 20 條 b. 電信普及服務管理辦法
發照標準之公開化	
發照標準及執照申請所需時間、 個別執照的條款及條件應公開	電信法第 12 條
稀有資源的分配使用	
客觀的、及時的、透明化、 非歧視性之稀有資源公平分配	a. 電信法第 20 條之 1 b. 電信號碼管理辦法

資料來源：彭心儀，〈論 WTO 多邊架構下以特定服務部門為基礎之競爭規範：以 GATS 電信參考文件為核心〉，《政大法學評論》，76 期（民國 92 年），頁 316-317。

陸、結 論

由於 GATT 在建立服務貿易規範的同時，電信服務貿易的重要性與日俱增，因此 GATS 中亦納入電信附則，概略地規範各成員國在提供接續及使用公共電信傳輸網路及服務時應負擔之義務。但該附則並未包含所有的基礎電信服務，因此 GATT 試圖以服務貿易規範為基礎，針對電信市場的開放問題擬定一套專屬的國際規範。之後各國在 GATS 的架構下展開基礎電信談判，該談判由 GATT 時期一直進行到 WTO 時期。其中美國一度杯葛協議之達成，致使談判階段一分為二，即 NGBT 階段與 GBT 階段。

依 GATS 的原始設定，基礎電信談判應由 NGBT 負責，在 1996 年 4 月前完成。而談判之目的在於確認各國開放市場的幅度，以及市場開放後的國內監管制。因此在各國提出初始承諾清單以及承諾表草案協商、修訂的同時，美國提出與其電信法條文有實質對應的「促進競爭之監管措施」，強力運作成爲一套國際規範。不過到了談判期限將屆前，美國發現部份「關鍵多數」承諾開放的幅度遠不及美國，因此憂心一旦談判完成使協議生效，美國市場將會因最惠國待遇開放給那些市場不夠開放的 WTO 會員國，損及其國家利益。即使 NGBT 根據美國之提案在 1996 年通過一份參考文件，作爲各國開放電信市場時擬定競爭政策之準則，且各國亦陸續將參考文件中之監管原則納入其承諾表中；但關鍵國家不願意開放其市場，這些促進競爭之監管原則將形同具文，因此美國轉而堅持基礎電信談判不應於此時達成任何協議。之後 WTO 依據美國建議將延長談判至 1997 年 2 月，並決定成立 GBT 以取代 NGBT。隨著談判的進行，美國先前的威脅發揮了實質效果，不但提出承諾的國家有所增加，且各國修正後的開放幅度顯然也滿足了美國要求。故基礎電信協議得以在期限內完成，各國之承諾亦隨基礎電信協議於 1998 年生效。

在我國申請入會之後，每年均以當年入會作爲目標與各國進行談判，也

因此，我國冀望舉足輕重的美國能夠在 GATT/WTO 中發揮其影響力，協助我國儘速入會，使得我國在電信政策的擬定上較以往更受制於美國。在入會雙邊談判開始後，美國就利用這樣的談判優勢，逐步地影響我國電信政策，使得作為我國電信自由化最重要法源依據之 1996 年電信法，在競爭規範上已處處顯露出 WTO 「促進競爭之監管措施」之精神。至於 1996 年後修訂之電信政策係因我國向 WTO 所提報之初始承諾表中已載明，將採納參考文件的規範制訂監管原則，所以我國後續的修正是再度依據參考文件將 1996 年電信法中的瑕疵或未竟之處予以補強。

我國於 2002 年加入 WTO 後，電信政策自然更難以避免地受 WTO 電信服務規範的牽制，諸如 WTO 電信之友(Friends of Telecommunications, FOT)非正式談判中各國的發言，或是 2004 年由 WTO 判決美國勝訴的美國與墨西哥電信爭端案，都是值得我國關注的規範議題。尤其是美墨電信爭端案，不僅為 WTO 首次處理之服務貿易爭端，亦是首次解決與電信服務規範相關之爭議。爭端解決小組 (Panel) 的報告不僅有助於我們更深入地瞭解 WTO 電信服務規範中的實務層面，也為服務貿易規則提供了權威性的解釋，此一案例當可作為我國未來擬定相關政策或面臨可能爭議時之重要借鑑。

另外我們也可以發現美國對各項電信議題的態度，足以撼動 WTO 電信規範的變化，而美國也不吝於強勢地以爭端解決機制處理他國之反競爭行為，表現出美國對於電信服務市場以及服務貿易市場之重視程度，也展現其對電信服務規範再確認的意圖。因此往後在觀察 WTO 政策取向時，美國的政策及態度應可視為重要的風向球。

