

# 由國際及內在影響探討台灣電信服務業 之發展與法制變遷 (註一)

林俊宏 \*

## 綱 要

- |                                |                               |
|--------------------------------|-------------------------------|
| 壹、前 言                          | 二、分離式會計制度與禁止交叉補貼              |
| 貳、台灣早期電信監管制度                   | 三、網路互連要求                      |
| 一、清治時期法制沿革及電信監管制度              | 四、電信密碼科技之管理                   |
| 二、日治時期法制沿革及電信監管制度              | 五、電信事業資費之管制                   |
| 三、國府遷台與 1958 年電信法              | 六、號碼可攜服務                      |
| 參、國際外在影響與 1996 年電信法            | 伍、數位匯流與未來電信法發展                |
| 一、電信自由化及普及服務                   | 一、數位匯流立法方向                    |
| 二、台灣電信監管機構的改制                  | 二、通信保密與內容管制之爭議                |
| 三、電信事業的公司化及民營化—日韓模式            | 三、電信市場主導者與不對稱管制               |
| 四、中華電信公司董事會組成及勞工參與—德法模式        | 四、電信基礎設施之重視—寬頻服務、最後一哩路與基地台的設立 |
| 肆、2006 年 NCC 的建立與國內政治及社會多元化的影響 | 五、電子郵件濫發行為及資安事件               |
| 一、調高外資持比                       | 陸、結 論                         |

註一：原發表於東吳大學法學院百年院慶學術研討會，後經作者修改潤飾而成。

\* 逢甲大學財經法研究所教授兼所長。

## 壹、前 言

正如同許多不同國家或地區法律體系的建立，與歷史文化、經濟及社會發展有密不可分的關係，台灣現行法律制度的形成，與台灣自身獨特的社會型態和價值觀念而產生獨特的法律，雖然台灣歷經原住民文化、荷西統治、清朝統治、日本統治等時期的所帶來不同文化及社會制度，但真正對台灣現行法制影響最大的是 1945 年崛起自中國大陸的國民黨政權，因日本戰敗接收台灣後，將近代中國所發展出的法律體系帶來台灣。一般而言，台灣現行法律體系屬於大陸法系，主要基於德國、法國、瑞士等歐陸以成文法為主的體系，此外，當時法律制度還採用了大量中國法律傳統，特別是在家事身分法和刑罰制定上。1950 年代後，隨著經濟起飛，台灣逐步調整自身政策及立法與國際社會接軌，特別在 1990 年代後為了努力應對申請加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)的進程，並與歐美等國進行貿易談判，台灣通過和修訂為數不少的法規，以符合 WTO 要求，包括智慧財產權、金融保險、通訊科技、海空航運等領域，都進一步自由化及全球化。

本文將以電信法歷年修正沿革為例，探討並比較台灣法制形成與轉變的內在及外來影響，進一步釐清國外立法、國際法規對台灣現時法制有何衝擊及實質影響，特別自 1980 年代以來，通訊科技不斷發展、推陳出新，電信服務模式及產業需求也急速增長變化，許多已開發國家，包括北美和歐洲國家原本的國有電信企業已逐步私有化，並著手開放電信市場；如美國所通過的 1996 年電信法，就以促進市場競爭和開放電信事業經營範圍為目的。1997 年 WTO 會員國開始進行基礎電信服務業的開放談判，1998 年歐盟決定成員之間應開放進行電信服務的自由競爭，皆可觀察出國際社會對電信市場開放的重視。台灣在談判加入 WTO 的過程中，國際間電信立法趨勢因此對台灣電信法制及電信市場開放產生重大影響。其中，在 WTO 服務貿易(Trade

in Service)談判中，包含了對電信市場開放的談判亦簽定了電信附則(GATS Annex on Telecommunications)，WTO 精神植基於非歧視原則，包括最惠國待遇原則及國民待遇原則，基於此一精神，各會員應確保其他 WTO 會員的電信服務供應商於公共電信網路傳輸及電信市場上受公平合理且非歧視性的待遇；電信附則中亦基於透明化原則，要求會員國對電信相關法律的公開，以供服務供應商了解查詢。

面對國內服務需求和國外貿易談判壓力，政府不得不採取一系列的電信法制調整措施；自 1995 年起交通部開始頒發第二代無線電話業務許可證予私有電信服務供應商，之後亦相繼開放移動通信、固網電信業務等，1996 年更通過電信法修正案，原有電信總局監管業務與營運部門分離，另成立中華電信公司，導入市場競爭，開放外資參與電信服務的提供，包括美國電話電報公司(AT & T)、美國西南貝爾公司、美國 GTE、日本三菱、法國電信、澳洲 Telstra 等公司都表現出願意參加台灣電信市場的經營。另一方面，台灣內部政治逐步民主化及自由化，社會亦呈現多元化的發展，使得台灣島內政治及社會因素繼續對電信法未來修法及改革增添許多影響力。1990 年代，為了突破經濟發展瓶頸所提出的亞太營運中心計劃及面對經貿全球化的趨勢，對台灣的電信市場開放及進一步的法制改革都帶來不少影響。

受到國際間強大的影響力及內部多元化發展的因素下，台灣電信立法的發展是否遵循該模式繼續發展？或另有其他特殊模式用以建構自己的電信法制體系？是受原有歐陸法系的影響？與美國進行貿易談判而進行法制調整？抑或在 WTO 要求下，進行電信法制革新？是單一因素的影響？或不同因素間彼此交相影響？此外，台灣電信法修正沿革和國際間貿易協定的簽定是否有直接關係？是如何影響台灣電信市場的發展？台灣政府又是如何配合國際貿易要求而納入電信法規中？而開放外資對台灣電信市場是更具競爭力？或仍須有比例限制以維護此一兼具國際戰略及公共資源的事業？包括電信業務類別的劃分、監管與經營業務的區隔、外資的限制、勞動參與、

交叉補貼、監管模式的建立等，皆有不同外國立法或 WTO 協定要求的色彩。因此，從電信法修正沿革回顧台灣法制發展並比較國外電信立法例，雖然台灣的法律制度主要根源於歐陸法系，但近來受到國際化，特別是加入 WTO 的要求，以及台灣內部政治及社會多元化發展的因素影響下，已發展出以台灣為中心、國際立法為輔的多元化發展格局。但立法速度永遠趕不上科技革新的速度，台灣目前電信法制革新是否過於保守，未能反映在全球電信行業的發展現狀？因此，如何加快電信法制改革的進程，調整台灣的立法腳步，將決定台灣未來電信發展的成功與否及在國際電信市場上的地位。

## 貳、台灣早期電信監管制度

### 一、清治時期法制沿革及電信監管制度

台灣早期於原住民族自治時代，即已存在原住民傳統習慣及部落法治觀念（註二），後於 16 至 17 世紀西方列強向海外擴張勢力時，台灣先後曾歷經荷蘭及西班牙統治時期（荷西統治時期），但荷、西等列強以前來東亞貿易並建立殖民地等經濟掠奪為主要目地，對台灣法律體系的形成及社會文化架構的影響非常有限，反而是中國傳統習俗及道德思維，隨著大量漢人移民進入荷西統治時期下的台灣本島（註三）。尤其是在鄭成功於 1661 年進攻台灣，翌年荷蘭人為其所擊敗，退出台灣後，成千上萬來的中國大陸的移民，特別是福建和廣東兩省，已取代了原住民成為台灣島的主要族群，來自中國大陸的移民不僅帶來了文化和生活方式，也引進了中國傳統的政治制度和法律體系，而傳統中國法律體系及官府組織於明鄭時期引入後，儒家思想與中

---

註二：施正鋒，原住民族或其他弱勢族群的自治地位與保障，輔仁大學「2005 年第五屆和平學學術研討會」，台北，2005 年 11 月 26 日。

註三：曹永和，臺灣早期歷史研究，台北：聯經，頁 39-48，1979 年。

國傳統道德觀念扮演了維持社會秩序和政治體制中最重要的角色（註四）。

其後，1683 年清廷派施琅發兵攻滅明鄭政權，並征服台灣納為清朝版圖，至 1895 年《馬關條約》轉讓主權予日本為止，超過二百年時間，傳統中國官府法及民間習慣，已在台灣社會根深蒂固（註五）。從 1683 年至 1895 年中國清朝政府統治台灣快二個世紀之中，在電信事業的建立上主要為電報建設。台灣的電報建設可追溯至 1874 年福建船政大臣沈葆楨奉命來台主政，奏請清廷架設水陸電報線（註六）。1886 年台灣巡撫劉銘傳於台北設置「電報總局」，建設完成南北縱貫陸線及台南安平至澎湖馬公段、淡水至福州川石山段之海線，並分別監管各地電報業務，為台灣電信事業的發展起源（註七）；另一方面，劉銘傳亦與英商「怡和洋行」合作闢建淡水通往福州的海底電纜線，成為當時代表台灣規模最大、最重要的電信建設，也啟動台灣開發的轉捩點，更加方便與中國大陸，甚至與全世界接軌（註八）。此時，台灣在清治時期，中國古代法律傳統和習俗統治舊台灣社會，而中國傳統法律體系對當時台灣社會亦影響最深，但在電信建設上仍期待趕上西方科技。

## 二、日治時期法制沿革及電信監管制度

清廷在 1895 年因中日甲午戰爭戰敗，割讓台灣與澎湖給日本，台灣也從清朝統治手中變成了日本第一個殖民地，而日本為了完全控制台灣島，通過高壓統治希望將台灣子民「皇民化」。統治初期，日本政府為安撫舊台灣社會，最先透過承認並尊重台灣傳統社會規範，特別是家族及夫妻之間的關係，而維持了清治時期的中國法律傳統。但自 1923 年後，日本政府逐步將

---

註四：Tung-Tsu, Chu (1979), Law and Society in Traditional China, in: Hyperion Pr, pp. 14-26.

註五：朱柏松，清據時期臺灣之開發及其土地制度，法學叢刊，50 卷 3 期，頁 1-32，2005 年 7 月。

註六：王世慶，交通志，24 卷，戴德發監修，盛清沂編，台北縣志，台北縣：台北縣文獻委員會，頁 78-79，1960 年。

註七：同前註。

註八：同前註。

日本法律制度帶入台灣並取代原先中國傳統法律，尤其在刑罰和土地法制度方面更是影響深遠。而日本所帶來法律制度，已非早期經由「唐化」運動所繼承的漢人傳統規範，而是已轉為繼承近代西方法；所以，台灣雖經歷荷西統治時期，但真正導入西方法制，是在日治時期間接地透過日本法的施行，而影響台灣法律（註九）。在日本五十年的殖民時期，日本發揮在台灣社會的控制力及影響力，強制將日本政府所制定殖民規則實施於全台灣，也在某種程度上暫時切斷與中國法律傳統及台灣傳統民俗的聯繫，在 1945 年日本二次大戰失敗前，台灣原先具有的中國法律傳統已大多數被替換為日本政府的新規則。

相同的在日本殖民時期的電信制度，亦有濃厚的日本殖民色彩，即實行日本原有的郵電合辦制度。1900 年日本在台灣總督府於台北廳初設台北交換局及基隆支局，1901 年總督府民政局改制為民政部，下設通信局，統一掌管台灣郵政電報業務，並在各主要城鎮設立三個等級的郵便電信局。1902 年廢台北交換局，由一等與二等郵便電信局兼辦電話業務，台灣電報事業遂改歸台灣總督府民政局通信部管轄（註十）。1905 年設立淡水電話所，開辦裝設市內電話，並與長途電話相聯繫。1907 年，總督府修改郵電組織架構，將郵便電信局改名郵便局(即郵局)，除繼續掌理郵政電報業務外，並兼辦電話業務（註十一）。日治時期除引進新的電信技術外，藉由日本殖民政府的強力控制下，台灣當時的電信監管制度有很明顯的日本色彩，同時也持續到二次大戰日本戰敗、國民政府接收台灣後的一段時間。

### 三、國府遷台與 1958 年電信法

第二次世界大戰日本戰敗，來自中國大陸的國民黨政府接管台灣，台灣

---

註九：王泰升，台灣法律史概論，元照，頁 3-14。

註十：交通部電信總局，中國電信紀要，台北：交通部電信總局，1971 年，頁 16。

註十一：同前註。

的回歸也代表著日本殖民時期結束。1945 年國民政府帶來了新的中國法律制度，新的中國法律制度主要是在 1911 年推翻清朝，建立共和國後，所採取了一系列基於歐洲大陸法制模式所建立的法律體系，包括 1929 年的民法、1930 年的土地法、和 1932 年的民事訴訟等，新的中國法律體系當時雖然在家事及婚姻上保有部份中國特色的法律傳統，但基本上已植基於歐洲大陸法制模式，特別是西歐地區，德國、法國及瑞士等國的法律制度（註 十二）。另一方面，之前日治時期所實施的日本近代法也是植基於此一歐陸法制模式，此一模式仍然在台灣深根茁壯。反之，中國大陸於 1949 年共產革命成功、建制新的共和國之後，已採行另一套法律制度；而已經歐陸化的台灣法制遂在此一情形下獨自發展另具特色的法律制度。

在電信監管制度上，台灣於二次大戰後回歸國民政府時，先由台灣行政長官公署於 1945 年成立「郵電管理委員會」接管原日本在台之郵電業務，而郵電業務的經營仍由留用而尚未被遣送回國的前通信部日籍人員，照日本的殖民舊制辦理。此一情況維持不到一年，即因為郵電事業在經營上具有全國性與國際性的特色，加上台灣欠缺電信專業人才與機線器材，當時國府中央又立法明訂郵電為應歸屬交通部管轄的國營交通事業，因此交通部在隔年接辦台灣郵電業務，並將郵電管理委員會改組為「台灣郵電管理局」，郵政與電信管轄權自此從台灣省行政長官公署轉移到交通部；此為台灣電信事業與設施於日本戰敗後納入國民黨政府中央行政體制的開始，也象徵日本在台灣殖民電信體制的正式結束（註 十三）。但試行郵電合辦的結果未如理想，主要由於國府在中國大陸的郵電事業一直採分辦模式，使得中央的郵政與電信兩總局在監督台灣郵電管理局上時有扞格，於是電信總局遂於 1949 年 4 月將台灣郵電管理局分家、進行郵電分離，分別成立台灣郵政及電信兩管理

---

註十二：Rene David & John E. C. Brierley (1985) "Major Legal Systems in the World Today," in: Stevens & Sons (3rd ed.), pp.518-526, London, England.

註十三：交通部電信總局，中國電信紀要，頁 125。

局，台灣電信管理局直屬於交通部電信總局（註 十四），當時交通部電信總局轄有台灣電信管理局、台北國際電台及電波研究所三直屬機構，進而回歸國府既有的郵電分辦體制（註 十五）。

二次大戰後的台灣經濟開始復甦，工商業日趨蓬勃，從 1950 年代起台灣對電信的需求大增，普及服務的提供亦是重要的發展因素，由於 1954 年時，多數城市已逐漸無法容納新的電話用戶，若要讓電信服務普及則需要投入大量的經費，來推動全台電信基礎建設；但當時政府財政資源有限，如何籌措電信建設的龐大經費成了一大挑戰。基於當時國家政治、經濟及國防之考慮，必須維持電信組織的絕對控制權，國府因此於 1958 年完成舊電信法的立法工作（註 十六），為國家經營與擁有電信事業提供了明確法源；其中涉及電信管制事項者，包括：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（註 十七）；中央政府經營之電信為國營電信事業，由交通部管理（註 十八）。當時立法背景主要考量電信事業初期基礎建設的投資金額龐大、資金週轉率低、投資者意願不高等因素，電信網路與服務的相關建設與管理一直由電信總局所獨佔經營，因此在國府遷台後，台灣的電信經營管理即依據 1958 年所公佈實施的電信法所辦理，其主要內容即在以政府絕對控制電信事業並建立國有電信事業為導向，交通部電信總局並成為台灣電信市場唯一的電信政策和管理機構，亦佔有市場壟斷地位，亦同時對臺灣剛開始發展的電信事業提供了一道監督與保護的力量。之後為因應電信業務擴展之需要，交通部電信總局將組織擴張並調整為電信研究所、國際電信局、電信訓練所等。1981 年公布修訂之「交通部電信總局組織條例」及「交通部電信總局所屬分區電信管理局組織通則」即將台灣原有電信管制機構分別改

---

註十四：徐耀南、洪兆鉞編，台北電信史略，台北：交通部台灣北區電信管理局，1995 年，頁 2-3。

註十五：同前註。

註十六：中華民國 47 年 10 月 14 日制定 40 條，總統(47)台總字第 605 號令制定公布全文 40 條。

註十七：1958 年電信法第 2 條。

註十八：1958 年電信法第 3 條。



組成為台灣北區電信管理局、台灣中區電信管理局、台灣南區電信管理局、國際電信管理局及長途電信管理局，同時新設立之數據通信所專責辦理數據通信業務（註十九），連同原有電信研究所及電信訓練所共為八個附屬機構。

1970年代台灣經濟起飛，與國際間的貿易往來更形密切；由於地理優勢以及自然資源的稀缺性，台灣也發展了以貿易為主的經濟結構，亦使其更加融入國際經濟體系之中。而1980年代以來，台灣產業升級，產業結構也隨之調整；由於高科技相關技術的不斷創建和快速經濟發展的需求，台灣政府即因應採取了一系列的政策及立法措施來調整其原有法制架構以適應國際化的要求。而原來1958年電信法對於任何具有外資型態的電信服務是採取不開放態度（註二十），但在全球經濟轉型和國外要求開放國內市場的壓力下，交通部電信總局及經建會開始逐步採取措施，放寬台灣電信市場。在1980年代中期，電信總局提出了放寬有關採購電信設備的決定，在北部，中部，南部設立與外資合作的電信設備供應事業，但仍隸屬於電信總局控制。1980年代末期，電信總局亦開始允許國內私人公司提供有限的增值電信業務，但自由化進程仍然緩慢。在內容管制上，強大的國際輿論及內部民意的壓力，迫使國民黨政府於1988年進一步解除報紙登記的禁令，隨著解嚴、開放黨禁、解除報禁，台灣電信市場自由化及國際化也逐步實現。

從關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）烏拉圭回合談判開始，到1995年世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）成立，台灣政府一直積極談判以加入WTO，在與WTO會員國談判過程中，電信業及國內電信市場的開放亦是談判加入WTO的焦點議題，而1958年電信法並未明文開放外資參與電信業，亦未對外國競爭者開放電信市場，而違反了WTO的國民待遇原則（註二十一）。面臨來自外國要求開放

---

註十九：1981年交通部電信總局組織條例第11條。

註二十：1958年電信法第4條。

註二十一：根據國民待遇原則，若一國將特定的權利、利益或特權授予自己的公民，亦須將該等優惠給予處在該國的他國公民。在國際協定的背景下，一國必須向其他締約國的

外資、開放電信市場的壓力，以本國要求民主化及自由化的聲浪下，台灣交通部和經建會遂研擬了新的電信法草案，希望取代 1958 年的電信法。因此，為因應新的國際及國內情勢，行政院於 1992 年 4 月提交了一份由電信總局起草的電信法修訂草案，主要目的在修正 1958 年電信法（註 二十二），1992 年電信法修訂草案原則上仍賦予電信總局在電信產業上的壟斷地位，但每半年將定期審查何種類的電信服務可以開放競爭，但對於該草案仍有許多反彈聲浪，認為改革幅度過小不足以應付未來市場競爭。為將國內電信市場自由化及市場化，行政院另行設計了兩個立法草案，一是為了改制原電信總局的組織架構，二是將原電信總局的營運部門加以獨立並成立公司，即是將原電信總局分割為監管和營運部門，但此項改革卻遭遇原電信總局員工的抗議和阻撓，亦使此項改革更加複雜化和泛政治化。

## 參、國際外在影響與 1996 年電信法

台灣在 1980 年代開始電信自由化的進程，除了內部政治及社會環境急遽變遷為其中因素之外，更重要的是國際外在的影響。1980 年代以來，隨著世界主要國家的國有電信企業私有化，北美和歐洲的電信市場已逐漸開放並市場化，例如美國 1996 年電信法特別強調市場競爭的重要性，1998 年初歐盟亦決定開放電信事業的競爭。自 1997 年以來，WTO 成員更在日內瓦舉行的基礎電信業務的談判中，對開放外資等議題達成共識（註 二十三）。面對國際間的變化，台灣自 1980 年代初亦對如何放鬆國有電信事業壟斷市場的

---

公民提供平等的待遇，這通常指對進入當地市場的進口貨品和本地生產的貨品一視同仁。參見 GATT Art. 3 & GATS Art. 17。

註二十二：高凱聲，台灣電信市場與電信政策法規，載於劉幼俐編，《電訊傳播》，台北：雙葉，2004，頁 163。

註二十三：林俊宏：WTO 架構下電信談判及電信附則之回顧與展望，貿易政策論叢，第六期，頁 26-47，2006。

情形，進行多次法制調整的討論，以避免在加入 WTO 經貿談判過程中，違反非歧視原則（註 二十四）。此外，台灣於經濟快速起飛的同時，內部政治民主化的口號及呼聲不斷，自 1987 年 7 月解除戒嚴後，更加致力於建立一個開放自由的經濟體。隨著對外貿易持續成長，新興資訊與通訊技術不斷進步同時，電信服務的需求亦加倍增長，台灣急欲加入 WTO 及與世界各國進行經貿談判所帶來的政治與經濟壓力，皆迫使政府積極加速法制的調整，包括金融自由化、智慧財產權的保護、電信事業的改革都已迫在眉睫，其中，電信事業因具有戰略意義，也涉及到國家安全，社會秩序和商業交易等議題，一直以來為高度敏感問題。

1958 年電信法在電信監管機構上，由國家兼營電信營運事業，不符 WTO 要求，而禁止外資參與電信事業，更嚴重違反了 WTO 國民待遇原則。由於加入 WTO 的目標，台灣的電信改革已是不可避免的，但電信改革必需面臨政治和經濟舊有勢力的阻撓和衝突，亦使改革過程一波三折。首先，為提升電信產業的競爭力與品質，行政院從 1980 年代後期開始推動「電信自由化」措施，其中最重要的是電信事業開放市場競爭。電信總局也開始研議電信自由化行動方案，主張開放增值服務與各式用戶終端設備（註 二十五），1988 年交通部成立「電信政策與法制現代化專案小組」，會中初步達成共識，包括電信事業應分為兩類。第一類電信事業指提供電話、電報、數據、影像等基本交換與傳輸之電信事業，維持國營獨占經營，第二類電信事業即增值網路業務，可開放民間業者經營。為加入 WTO，台灣於 1992 年電信法草案決定鬆綁 1958 年電信法原先禁止外資參與電信事業之規定，1998 年初，台灣進一步與美國簽定有關開放台灣電信市場的雙邊入世協議，除大幅減少網路

---

註二十四：同前註。

註二十五：交通部電信總局於 1987 年 8 月提出「開放部份獨占事業計畫項目及進度預定表」，行政院經建會 1988 年 1 月 6 日第四百一十六次委員會決議通過。1988 年 5 月 25 日，經建會第四百六十五次委員會決議全面研修電信法制，並於 6 月 17 日由交通部成立「電信政策與法制現代化專案小組」。

互連資費，並提高電信事業之外資持有上限，1999 年通過的衛星廣播電視法亦向外國投資開放，並調高外資持股比例，以適應 WTO 的要求。

1995 年台灣積極推動「亞太營運中心計畫」(Asia-Pacific Regional Operations Center, APROC)，希望建構亞太電信中心（註二十六），而推動 APROC 計劃的成敗取決於電信市場開放程度，1995 年 7 月根據 APROC 計劃及入世談判壓力，行政院開始加快電信三法的立法進程，但不同政黨之間的理念衝突、舊電信工會的抗爭、產學界及消費者團體的干預，行政院與立法院之間的密集磋商、談判不下數十次，面對電信三法草案被推遲並重新提交多次的過程，立法者亦有巨大壓力以期儘快通過立法。經過多年的努力，攸關電信事業開放的電信三法，於 1996 年 1 月 16 日由立法院三讀通過，即「電信法」、「交通部電信總局組織條例」以及「中華電信股份有限公司條例」。其中，1996 年電信法全面翻新 1958 年電信法，修正重點為重新定義電信事業分類，並開放外人投資電信事業比例等，成為台灣的電信事業基本大法。而 1943 年交通部電信總局組織條例亦於 1996 年重新立法，調整電信總局職掌與內部單位、附屬機構，使新制電信總局專注國家電信政策設計與電信市場監督管理，不再扮演電信行政監督與事業經營雙重角色。交通部為推動電信業務自由化及電信組織公司化政策，於 1996 年 7 月將原交通部電信局改制為新制之交通部電信總局與中華電信股份有限公司，至此電信總局僅專責電信事業的管理監督，但同時增加無線電波之監理工作。為適應未來更加激烈的國際市場競爭及符合 WTO 之規定，1996 年電信法更增訂普及服務及平等接取之規定，以確保網路互連，亦禁止交叉補貼以實現市場競爭。後來亦陸續開放民間業者經營行動電話、呼叫器、派遣式無線電話、行動數據通訊及國內衛星小型地面站等無線通訊業務，促使費率大幅下降與業務大幅成長。

---

註二十六：1995 年 1 月 5 日，行政院在第二四一四次院會核定「發展台灣成為亞太營運中心計畫」，要求國民黨黨籍立委務必在此一會期通過行政院版本的電信三法。

## 一、電信自由化及普及服務

電信自由化的最主要目的在於放寬電信經營管制，開放市場，透過市場競爭機制，讓電信業者加強科技研發，開發新服務，訂定合理電信資費，提升電信服務品質並減輕用戶負擔。因此電信總局改制以來，電信自由化為最優先積極推動之重要工作，尤其在談判加入 WTO 及與美國進行貿易談判的要求下，如何加速電信業務自由化已是既定修法方向。根據 1996 年電信法，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（註 二十七），即提供基本電信服務(basic services)的業者，包括固定通信綜合網路業務業者、行動電話業務業者、行動寬頻業務業者、無線寬頻接取業務(WBA)業者等。第二類電信事業是以負面列表的方式，指凡不屬於第一類電信事業的電信事業皆是，即所謂增值電信服務(value-added service, VANS)的業者，如虛擬行動網路(MVNO)經營者。第一類電信事業採特許制，應經交通部特許並發給執照，始得營業；並應經交通部發給籌設同意書，並依法辦理公司登記，後申請技術審驗核可等程序（註 二十八）。第二類電信事業則開放市場競爭，採登記許可制，應向電信總局申請許可，經依法辦理公司或商業登記後，發給許可執照，始得營業（註 二十九）。但因條文規定較為抽象且科技日新月異新，新發展的通訊服務，將對原有的傳統定義、發放執照的裁量標準皆產生重大挑戰。

第一類電信事業原本是不容許外國人投資，因國家公共資源及基礎設施等考量，1996 年電信三法改革之前，認定不宜由外國人投資，但及配合台灣加入 WTO 的目標，與美國進行服務貿易談判的要求；其次，隨著電信市場開放及中華電信公司民營化的策略，開放並引進外國資金與技術，已是不可避免的趨勢。但立法者仍考慮大幅開放的衝擊性，故對外國人投資仍有一定

---

註二十七：1996 年電信法第 11 條第 1 項。

註二十八：1996 年電信法第 14 條。

註二十九：1996 年電信法第 17 條。

程度的限制，1996 年電信法對外資持股比例，第一類電信事業外國人直接持股不得超過百分之二十，並直接或間接持股外國人的總和不得超過百分之六十；但第二類電信事業因未擁有基礎網路及國家稀有資源，故完全無限制。另外，第一類電信事業之董事長及半數以上之董事、監察人應具有本國籍，這也意味著低於百分之五十的外籍董事是可以被允許的，相較於外資持股限制，外國人於董事會席次顯然較為寬鬆，也被認為立法者有意在電信事業上鼓勵外資合作以進行國際戰略結盟（註 三十）。對於外資持股比例的百分之二十的限制，支持者認為電信事業為一具戰略性產業，鼓勵外資進入將有助於技術升級及市場競爭。另一方面，反對者認為對於外資設限是有必要的，以保護國內電信基礎建設及市場佔有率。為因應加入 WTO 全球化的趨勢，面對歐美國家對我國電信市場開放及民營化的要求，外資持股比例及外籍管理階層的鬆綁是必要的進程及方向。

為加入 WTO 並因應國際化的目的，電信事業的角色亦有所調整，並根據 WTO 服務貿易協定電信附則之規定（註 三十一），增訂有關普及服務及通訊保密之條文。其中，為保障基本通訊權益，1996 年電信法也規定第一類電信事業應提供電信普及服務(universal services)，並據此成立電信事業普及服務基金（註 三十二），基金目的主要是為提供補貼予偏遠區域的用戶及參與普及服務的電信企業。電信事業亦應公平提供服務，不得為差別處理（註 三十三）。電信事業非依法律，不得拒絕電信之接受及傳遞；但對於電信之內容顯有危害國家安全或妨害治安者，得拒絕或停止其傳遞（註 三十四）。

1996 年電信法亦強調保護個人隱私和通訊保密的重要性，新法規定電信

---

註三十： 同前註 Liu。

註三十一： GATS Annex on Telecommunication Para. 1.

註三十二： 1996 年電信法第 20 條。

註三十三： 1996 年電信法第 21 條。

註三十四： 1996 年電信法第 22 條。

事業及專用電信處理之通信，他人不得盜接、盜錄或以其他非法之方法侵犯其秘密；電信事業應採適當並必要之措施，以保障其處理通信之秘密（註 三十五），電信事業或其服務人員對於電信之有無及其內容，亦應嚴守秘密（註 三十六）；而電信事業之資產及設備，非依法律不得檢查、徵用或扣押（註 三十七）。但為維護國家安全和社會秩序之必要時，仍有例外規定，但需透過合法正當的司法程序進行（註 三十八）。

## 二、台灣電信監管機構的改制

1943 年公佈的交通部電信總局組織條例，雖歷經兩度修正，但仍保留行政監督與電信事業經營者雙重角色，原先負責國內電信監管業務的電信局因兼有營運部門，而受指責為「裁判兼球員」，後為落實電信市場自由化，1996 年電信法重新修訂時，即規定交通部為監督、輔導電信事業並辦理電信監理，應設置新的電信總局，電信總局即成為交通部轄下的電信專業監督及管理單位，目的在訂定整體電信發展計畫，督導電信事業，促進資訊社會發展，以增進公共福利（註 三十九）。並根據「交通部電信總局組織條例」將電信總局之地位加以中立，專責電信業務監督管理事項，包括電信資費、電波監理、電信設備審驗、專用電信監理、電信政策擬訂、射頻器材管理等事項（註 四十）。1996 年設置的電信總局即專注於國家電信政策之設計與電信市場之監督及管理，不再扮演電信行政監督與事業經營之雙重角色；並分設電信規劃、公眾電信、專用電信、廣播電視和電波管理等五個部門，包含北部、中部、南部三個區域性電信監管單位，並協調與警政署成立一個電信警察隊

---

註三十五：1996 年電信法第 6 條。

註三十六：1996 年電信法第 7 條第 1 項。

註三十七：1996 年電信法第 4 條。

註三十八：1996 年電信法第 4 條、第 5 條、第 7 條、第 8 條、第 22 條。

註三十九：1996 年電信法第 3 條。

註四十：交通部電信總局組織條例第 2 條。

(註 四十一)。

有關電波監理業務，如無線電頻率、電功率、發射方式及電臺識別呼號，由交通部統籌管理，目的在使頻譜此一公共資源由國家高度控制，使之共享共有。為有效運用電波資源，無線電頻率之規劃、分配、申請方式、指配原則、核准之廢止、使用管理、干擾處理及干擾認定標準等辦法，亦由交通部定之；而交通部對於無線電頻率使用者，應訂定頻率使用期限，並得收取使用費（註 四十二）。為整體電信及資訊發展之需要，交通部對頻率和諧有效共用亦應定期檢討，必要時並得調整使用頻率或要求更新設備，業者及使用者不得拒絕或請求補償（註 四十三）。至於工業、科學、醫療及其他電波使用，則由交通部會商有關機關決定（註 四十四）。

1996 年新設的電信總局，另外設計了一個特殊的機構即電信評議委員會，專責解決電信事業間權益之爭議、電信事業與電信設備業者間權益之爭議、電信事業與客戶間權益之爭議、無線電頻率規定分配及指配之爭議等有關電信事業、電信監理之爭議事項。電信評議委員會設置委員十五人至二十一人，委員由政黨代表、機關代表及專家學者、消費者團體之代表組成，各種代表均不得超過委員總額三分之一，而具有同一黨籍之委員，不得超過委員總額二分之一（註 四十五）。儘管電信總局是交通部下轄機構，但委員會的組成結構和評選方式與原來電信監管機構的模式有很大不同。此一結構的轉變也在立法辯論期間引起了廣泛的討論，有認為電信總局應作為交通部專門機構，有認為應仿照美國聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission, FCC)的模式，支持者認為 FCC 模式將更有助於政府部門之間的溝通協調，而委員合議制可確保電信監管機構的中立和超然的地位。但在

---

註四十一：交通部電信總局組織條例第 13 條。

註四十二：1996 年電信法第 48 條第 1 項、第 2 項。

註四十三：1996 年電信法第 48 條第 3 項。

註四十四：1996 年電信法第 48 條第 4 項。

註四十五：交通部電信總局組織條例第 11 條。



1996 年的電信改革中，立法者顯然採取了建立部級首長制及電信評議委員會合議制此種混合模式來擔負電信監管責任。

### 三、電信事業的公司化及民營化—日韓模式

為因應電信自由化與公司化政策，立法院於 1996 年 1 月通過「中華電信股份有限公司條例」，將原電信總局劃分為二，即劃分電信業務經營與行政監督，營運部門改組為電信公司負責實際營運，即賦予原電信總局營運部門有公司化及民營化的法源依據。該條例主要是仿照日韓模式的一項新立法，讓中華電信公司專責電信事業經營，並賦予其較大經營自主權，包括加強董事會職權、新進人員改採聘雇制度與實施事後審計制度等制度（註 四十六）。依原先交通部之規劃，近程目標先成立國營公司，遠程目標再將國營公司轉化為民營公司，即在過渡期間以國營電信公司形式經營，之後再於時機成熟之際，將中華電信股份有限公司經由股票上市逐步轉型為民營公司（註 四十七），這亦是台灣原先行政部門首次將電信行政機關部份業務改制為民營電信公司。

電信自由化及市場化最重要的步驟之一即是如何將原電信總局進行資產重組及公司法人化，如同美國 AT&T 公司於 1984 年進行民營化，中華電信公司重組過程中亦遭遇許多阻礙，尤其原電信總局員工之勞動權利及舊公司法規範不足等問題。中華電信公司進行組織結構重大改革，首先須符合預算法和公司法等事項的要求。在業務方面，以經營國內及國際電信事業為目的，並得投資或經營電信相關之業務，及其他經交通部核准之業務

---

註四十六：Chun Hung Lin (2002) “International Influences and Transformation of Telecommunications Regulations in Taiwan,” 2:1 Chinese J. Int'l L. 267-288.

註四十七：陳堯，電信舵手—從赤腳牧羊童到創造二〇〇〇億營收，台北：商周，頁 158-161，2003 年。

(註 四十八)，但如電信業務與廣播電視是否可跨業經營，是否開放特定電信市場進公平競爭，則仍有待立法加以釐清。基本上，中華電信公司經營第一、二類電信業務，轄有台灣北區電信分公司、台灣中區電信分公司、台灣南區電信分公司、長途及行動通信分公司、國際電信分公司、數據通信分公司、電信研究所、電信訓練所等八個機構。其次，中華電信公司已依據公營事業移轉民營條例，積極辦理全民釋股之相關作業，並如期於 2005 年 8 月完成民營化(註 四十九)。

依中華電信股份有限公司條例之規定，新公司在財物審計上則事後審核(Posterior Audit)原則，即公司財物之購置及定製由審計機關事後審計處理之(註 五十)，與電信總局原先採取的預先審核(Prior Audit)制不同，尤其在中華電信公司仍屬於國營事業單位的過渡期間，如何符合監察院及審計部之規定，尤其如何符合政府採購法的規定，有相當的疑問。其次，依據預算法，國營事業仍須受立法院進行預算審查，因此於過渡期間，中華電信公司仍受到國家預算審查及審計之規範，與民營公司仍有差異，亦使其會計制度的完整性和資本結構的透明度受到頗多質疑，亦不利於未來市場競爭(註 五十一)，但此一現象已於中華電信公司轉型為完全民營公司後逐步改善。

1980 年代日本電信自由化進程中，國營企業日本電報電話公司(Nippon Telegraph and Telephone Company, NTT)在市場競爭改革上並不成功；主要原因被認為是在調整費率以減少交叉補貼方面有所失敗。觀察日本的失敗經驗，台灣交通部遂調整費率以減少不同電信類別間的交叉補貼情形，該項措施被認為是市場自由化的關鍵。原本 1958 年的電信法為實施經立法院批准的定價公式，主要乃是基於公用事業的壟斷型態以編製電費定價模式。1996

---

註四十八：中華電信股份有限公司條例第 2 條。

註四十九：同前註交通部電信總局，《電信白皮書》，頁 67。

註五十：中華電信股份有限公司條例第 9 條。

註五十一：參見前註 Lin。

年的電信法繼續此一政策，但在移動通訊業務上，業者卻質疑該政策會造成市場的不公平競爭，故在 1996 與美國的雙邊貿易談判中，電信總局採取了價格上限的措施並修改了需經立法院批准的定價模式，但中華電信因其國營事業身分及其員工享有公務員資格的保障，較無強烈意願採用此一模式，以提高效率（註 五十二）。

此外，原電信總局因有政策考量，長期以來皆從長途和國際長途電話獲取利潤以補貼本地電話。但根據新條例禁止交叉補貼的條款，費率調整便需用以防止市場扭曲，並促進未來的競爭。即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，即第一類電信事業兼營第二類電信事業禁止彼此的交叉補貼，目的即是在促進電信事業公平競爭及非歧視的商業環境。再者，由於電信事業公共資源的特性，1996 年電信法就網路互連有特別規定，針對網路互連之安排，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（註 五十三），而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（註 五十四）。由於中華電信公司於第一類電信事業仍扮演壟斷角色，就其盈利目標及網路互連義務兩者之間如何調和，有其難度；因此，該部份可能涉及反壟斷和公平競爭的問題。根據新的立法，中華電信公司於 1996 年成立並承受原電信總局的營運業務，通過改造，中華電信公司力求通過優質服務，進取管理，不斷提高營運效率，以進入世界一流電信營運業者的行列。

#### 四、中華電信公司董事會組成及勞工參與－德法模式

最有爭議部份為勞工問題，因為原電信總局營運部門從政府單位轉變成民營企業，該所屬員工的勞動權利和福利將受到嚴重影響。因此，原電信總

---

註五十二：Lawrence S. Liu (1996) "Aspiring To Excel--The Uneasy Case Of Implementing Taiwan's Asia — Pacific Regional Operations Center Plan," 10 Columbia JAL 199-258.

註五十三：1996 年電信法第 16 條第 2 項。

註五十四：1996 年電信法第 16 條第 7 項。

局營運部門結合其他國有企業的員工，如中油與台電公司等，組成工會向法院訴求，因體制外的「電信自主工會」發動抗爭（註 五十五），來爭取其勞動權利，因此立法院在審議中華電信股份有限公司條例時有並不順利，但也彰顯出台灣法制過程中產業民主 (Industrial Democracy) 的特色（註 五十六）。在工會抗議過程中，勞工代表要求新設公司需有三分之一的董事會席次是由合適的勞工代表所參與，其主要論點來自於部份歐洲及社會主義國家中對員工參與的立法（註 五十七），尤其是德國勞資共同參與法 (German Codetermination Law) 的援引，其中規定所有大型企業的勞工代表都可參與企業的決定權。在德國，負責決選總經理及決策方針的監督委員會一半由出資股東組成，一半則由勞工組成；讓勞工在工作場所可以參與決策、權利與責任的管理模式，此即意謂共同決定 (Mitbestimmung)（註 五十八），此一模式有效地減少了罷工，使德國成為世界上罷工最少的國家之一。另外，法國電信公司條例 (Organic Statute for France Telecom Company) 亦立法提供三分之一的董事會席位予員工參與（註 五十九）。為了安撫勞工抗議聲浪，新的條例規定中華電信公司董事中應有五分之一之專家代表（註 六十），但台灣公司法規定董事應當從股東或其代表中選出（註 六十一），故有關員工參與工會的主張仍需符合公司法的規範，而交通部也否認專家代表應包括勞工代表的擴展解釋，因此勞工參與在中華電信股份有限公司條例似仍欠缺法

---

註五十五：中華電信工會，第 7 期，頁 53-54，2004 年 8 月 25 日。

註五十六：Walther Müller-Jentsch (December 16, 2007) “Industrial Democracy: Historical Development and Current Challenges,” *Management Revue*, 19 (4): 260–273, Retrieved 17 August 2010.

註五十七：參見前註 Lin。

註五十八：Sarah Bormann, *Angriff auf die Mitbestimmung. Unternehmensstrategien gegen Betriebsräte – der Fall Schlecker*, Germany: Sigma, Berlin, 2007, pp. 8-33.

註五十九：Dennis Campbell (2009) “France” in “International Telecommunications Law II,” Yourkhill Law Publishing, pp.2-47.

註六十：中華電信股份有限公司條例第 5 條。

註六十一：公司法第 192 條。

源依據。工會也因而繼續爭取相關勞工參與條件，亦對台灣在大型企業，特別是國有企業私有人過程中有關勞工參與的立法，獲得一定程度的重視。另外，新的條例規定電信公司董事長、監察人及代表公股之董事，需具公務員身分（註 六十二），雖然總經理及其餘董事，得不具公務員身分，但此一要求已被質疑妨礙新設公司招聘經驗豐富的業界菁英。

除了勞動參與的問題，另一重點是原交通部電信總局營運部門的員工轉變為民營化的中華電信公司的員工是否仍具有公務員的身份。由於原工會是中華電信私有化最大阻力，在工會強力發聲並抗爭下，電信總局宣稱會以保障員工權益為優先，包括轉調中華電信公司的員工仍保留交通事業人員公務員身分，至於員工待遇、退休與撫卹也全適用改制前的規定（註 六十三）。在工會的堅持下，新的條例規定條例施行前之交通部電信總局及其所屬機構現職人員，仍具有公務員任用資格（註 六十四），其服務年資、薪資、退休、資遣、撫卹、其他福利及勞動條件等，亦予維持（註 六十五）；但同時新設公司亦得招募非公務員以符合私有化精神。除了處理員工轉換作業時，應注意員工權益的保障外，依公營事業移轉民營條例，過渡時期的中華電信公司在預算及採購上必須擁有較大自主權，以便能與民營公司公平競爭（註 六十六），即除提供留任電信總局人員公務員工作保障資格外，亦給予員工民營公司才有的承購公司股份資格（註 六十七）。此種雙重人事制度，即同一公司同時有公務員及民營公司員工待遇及資格，亦是過渡時期的安排。另一方面，中華電信公司公開發行股票計劃，以符合民營化精神，而員工同時身為股東，亦可使留任新設公司的員工更有意願為新公司付出貢獻，而新設公司的股票公開發行計劃，亦可為公司創造更多經濟利潤和更加符合

---

註六十二：中華電信股份有限公司條例第 11 條。

註六十三：余世芳等，頁 38-39。

註六十四：中華電信股份有限公司條例第 10 條第 1 項。

註六十五：中華電信股份有限公司條例第 10 條第 3 項、第 11 條及第 12 條。

註六十六：交通部電信總局，電信白皮書，台北：交通部電信總局，頁 73，1993。

註六十七：中華電信股份有限公司條例第 14 條。

社會正義。

## 肆、2006 年 NCC 的建立與國內政治 及社會多元化的影響

自 1996 年通過電信三法並進行電信自由化以來，台灣依據 WTO 入會台美雙邊協議之電信開放承諾，已循序進行衛星通信、行動通信、固定通信及國際語音單純轉售等多項電信業務之開放。加入 WTO 後，台灣參考世界各先進國家之電信市場開放經驗，採行漸進式、階段性之開放策略，進行相關法規與管理架構調整，於 1999 年進行電信法部分條文修正，以進一步開放電信市場，除衛星通訊與固定通訊網路業務於 1999 年與 2001 年開放外，電信事業部分，依據中華電信股份有限公司條例所規定，國內電信事業分成三個階段逐步開放民間經營：第一階段釋出一般行動通訊業務，如行動電話、呼叫器等於 1997 年底開放，第二階段的衛星通訊業務與第三階段的固定通訊網路業務也分別於 1999 年底與 2001 年中開放（註六十八）。後為因應加入 WTO 之入會談判及順利達成加入 WTO 之政策，2002 年電信法再行修正部分條文（註六十九），以加速電信寬頻網路建設、佈建電信管線基礎設施、及擴大吸引外國人投資國內電信事業。隨著電信自由化政策之逐步落實，實務上為因應科技革新後通訊匯流趨勢之市場變化及電信監理業務管理上之需要，台灣援引美國監管機關委員制，於 2005 年通過國家通訊傳播委員會

---

註六十八：高凱聲，電信自由化理論和實例探討，經社法制論叢，第 19 期，頁 38。

註六十九：為落實「經濟發展諮詢委員會會議」決議事項「加速電信寬頻網路建設」之共同意見，2002 年電信法部分條文修正案，案經行政院於九十一年十一月八日送立法院審查，立法院科技及資訊委員會業於九十一年十一月二十八日召開第十三次全體委員會會議完成審查，送立法院院會進行二、三讀，共計修正十條、增訂二條。修正案總統於中華民國九十一年七月十日華總一義字第○九一○○一三六一八○號令公布。

組織法（註七十），2006年2月，國家通訊傳播委員會(National Communications Commission, NCC)成立，行政院新聞局、交通部電信總局等機關之監理與審查業務移交由 NCC 負責，電信總局同時解散，而電信法主管機關為 NCC（註七十一），且全面接收電信總局原有的業務、單位與人員（註七十二）。

## 一、調高外資持比

電信法於 1996 年修正公布後，有關電信法第十二條規定外國人持有第一類電信事業之股份總數不得超過 20%之規定，相較於世界主要國家對於外國人投資電信事業之限制規定較為嚴格。為因應我國加入 WTO 之談判及配合當時亞太營運中心之計劃，因此，1999 年電信法對外資持股規定進行修法，外資比例之規定因涉及電信事業私有化，故放寬外國人投資第一類電信事業之持有股份總數之比例限制，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；其外國人直接持有之股份總數不得超過 20%，外國人直接及間接持有之股份總數不得超過 60%（註七十三）。並增訂外國人間接持有股份之定義與其計算方式，即外國人，包括外國自然人及外國法人，且外國人間接持有股份之計算，依本國法人占第一類電信事業之

---

註七十： 2005 年 10 月 25 日，立法院第 6 屆第 2 會期第 7 次會議通過《國家通訊傳播委員會組織法》，該法第一條敘明：「行政院為落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會。」

註七十一： 國家通訊傳播委員會組織法第二條規定，自本會成立之日起，電信法涉及本會職掌，其職權原屬交通部、交通部電信總局者，主管機關均變更為本會。本會已於民國九十五年二月二十二日成立，爰配合修正第一項之主管機關為本會。交通部電信總局組織條例業於民國九十六年七月四日經總統令廢止，爰配合刪除現行條文第二項及第三項規定。

註七十二： 2007 年 7 月 4 日，總統令公布廢止《交通部電信總局組織條例》。

註七十三： 1999 年電信法第 12 條第 3 項。

持股比例乘以外國人占該本國法人之持股或出資額比例來計算（註七十四），如某本國法人有外資占百分之五十，該法人投資電信公司並占該電信公司總股份百分之二十時，應以百分之十（百分之二十乘以百分之五十）計入外國人間接持有之股份限制數中。此外，由於中華電信公司前身為交通部電信總局營運部門，為維持國有資產之企業得以為本國人所控制，故參考日本、韓國、法國、澳大利亞等國作法，對中華電信股份有限公司之外國人持股比例有較嚴格的限制（註七十五）。之後更進一步於 2002 年電信法修正外國人投資本國第一類電信事業之直接持股比例上限規定，由現行之百分之二十調高為百分之四十九，並刪除有關半數以上之董事、監察人應具有本國籍之特別規定，而只保留董事長應具有本國籍之規範（註七十六）。

## 二、分離式會計制度與禁止交叉補貼

隨著 1996 年電信法通過，電信自由化的目標逐步落實，新的競爭者陸續進入電信市場參與電信業務之經營，為創造有效之公平競爭經營環境，除經由市場機能之運作外，尚需推廣普及服務制度、禁止不公平競爭之交叉補貼等機制。而 1996 年電信法僅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，至於第一類電信事業經營多項第一類電信事業業務項目時，其所經營不同業務項目間，是否亦應分別計算盈虧或建立分離會計制度？則未有規範。因此，需賴第一類電信事業建立分離之會計制度，即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分離會計制度，並不得從事妨礙公平競爭之交叉補貼行為（註七十七）。

第一類電信事業若有控制瓶頸基本設備或具有相當之市場占有率時，可能成為市場主導者，因其具有相當之影響市場力量，往往是價格領導者，其

---

註七十四：1999 年電信法第 12 條第 4 項。

註七十五：1999 年電信法第 12 條第 5 項。

註七十六：2002 年電信法第 12 條。

註七十七：1999 年電信法第 19 條。



他業者則只是價格跟隨者。為更有效率地去規範整個電信市場之運作，並節省管制機構所需付出之行政成本，因此價格調整上限法之適用對象為市場主導者，市場主導者則應審酌市場占有率、業者影響市場價格之能力及該項業務在電信市場中替代的可能性。為因應電信自由化市場之開放及有效公平競爭機制之導入，第一類電信事業無論是否同時經營二項以上第一類電信事業業務或兼營第二類電信事業或其他非電信事業業務者，皆不得濫用市場之優勢力量，從事限制他人競爭或將競爭對手逐出市場之行為，例如第一類電信事業市場主導者，因技術上、財務上及行銷上所累積之優勢對電信市場上提供之產品與服務進行掠奪性定價，以獨占性業務補貼開放競爭業務，變相交叉補貼，妨害市場機制，造成不公平競爭，故規定第一類電信事業資費之訂定不得有妨礙公平競爭之交叉補貼（註七十八）。

### 三、網路互連要求

為利於第一類電信事業相互間網路接續，故參照日本電信法，規定第一類電信事業間之網路，原則上應予網路相互連結，使任一使用者得與任一其他使用者通信，但網路之互連如有技術上不可行性或對網路安全造成影響等情事，應予業者有拒絕接續之權利（註七十九）。其後 2002 年電信法修正網路互連相關規定，首先配合第二類電信事業經營語音單純轉售等電信業務開放，增訂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。為符合「WTO 基本電信服務監管架構及原則」在網路互連安排透明化之規定，增訂得公開第一類電信事業市場主導者與其他電信事業所簽訂之互連協議書；並對於第一類電信事業間，於一方提出網路互連協議之修訂或重新簽訂網路互連協議未達成協議時，主管機關得依申請裁決之。

---

註七十八：1996 年電信法第 19 條不得交叉補貼之規定修正移列 1999 年電信法第 26 條第 4 項。

註七十九：1999 年電信法第 16 條。

#### 四、電信密碼科技之管理

為保障通信安全及維護使用者權益，1999 年電信法修正規定電信事業非依法律不得拒絕電信之接受與傳遞，但為保障國家安全及社會秩序時，依據憲法第二十三條基本人權之限制，得對通信安全密碼模組之技術規範作必要之管制，即對於電信之內容顯有危害國家安全或妨害治安者，得拒絕或停止其傳遞（註八十）。原本電信法對於保密器之管理對象為用戶，採登記保管制度，此種由用戶向非屬公務機關之電信事業登記、存查之規定，合適性引發民間強烈質疑，電信事業為避免洩密之責，在執行上亦多所顧忌，且條文中對人民秘密通訊自由之管制，亦違反憲法對人民秘密通訊自由之保障，因而歐、美、日等國等密碼模組之管理模式，改採對廠商管理及技術規範審驗之制度，使管制對象由用戶改為廠商，以兼顧國家安全、公共治安與個人隱私。而 1999 年電信法規政府用通信安全密碼模組依國家安全局組織法規定由國家安全局掌理，民間用通信安全密碼模組始由電信總局掌管，計劃以電信法第二十二條作為管制之法源依據，利用技術規範及審驗辦法屬行政命令得彈性制定之特性，來因應未來密碼科技及我國密碼政策發展之需要，例如密碼政策若依世界潮流採行金鑰託管機制時，則通信安全密碼模組驗證實驗室將執行金鑰復原功能之驗證工作。目的在著重通信安全及國際互通性之安全要求，並將通信安全密碼模組依安全等級分類管制，對安全等級層次高之密碼通信系統始採驗證作業方式，層次低之密碼模組僅採技術文件的檢查，甚至採自我檢查方式，主要管制重點是充分掌握國內所裝設使用之通信安全密碼模組之加密、解密技術，但仍維持技術中立，不以立法來限制通信安全密碼模組技術標準，或妨礙密碼科技之發展。

#### 五、電信事業資費之管制

---

註八十： 1999 年電信法第 22 條第 1 項。

原本 1996 年電信法在電信資費管制上，沿用獨占經營時期之「報酬率管制法」，將中華電信股份有限公司之報酬率限定在 11.5% ~ 8.5% 間，民營業者之報酬率上限訂在 11.5%，一方面可避免資費訂價過高，以保障消費者權益，另方面則顧及業者之發展需要及國庫收入。但隨著電信自由化政策實施後，民營業者陸續進入電信市場，若仍以「報酬率管制法」決定資費水準，則經營效率高之業者，因不能保留超額盈餘，將打擊其追求效率之努力，導致業者較無誘因提高經營效率、降低服務成本。另方面，由於「報酬率管制法」將資費水準與資產價值相結合，電信業者之資產若因重估而調整時，將擴大了資費之調整計算基礎，使電信資費被迫調漲。故為建立公平、合理之競爭環境，並配合競爭政策之制訂，乃參採國際趨勢，將資費管制制度改為「價格調整上限法」。價格調整上限法依修正條文指受管制電信事業之管制業務資費調整百分比，不得超過消費者物價指數之年增率減調整係數（註 八十一），受管制電信事業之受管制資費則每年均可調整，每年度調整百分比之上限則按公式計算（註 八十二）。由於價格調整上限法僅管制價格之調整幅度，可提供業者較大之訂價空間以因應市場競爭，且由於不再管制業者之報酬率，因此業者經營績效提升超過應提升之值時，所產生之利潤可由業者保留。

## 六、號碼可攜服務

為開放第一類電信事業中之固定通信業務以順利達成建構寬頻網路社會之目標，台灣於 1999 年依據電信法發布「固定通信業務管理規則」，以作為民間申請經營固定通信業務之依據。該規則配合行政程序法之施行，將電

---

註八十一：1999 年電信法第 26 條第 2 項。

註八十二：調整係數 X 值為要求業者經營績效應提升之值，原則上每四年變動一次。消費者物價指數之年增率係按行政院主計處每月公佈「台灣地區消費者物價指數」為計算基準，逐年重新計算。計算時以上年度六月底為止，前十二個月平均消費者物價指數年增率計算。

信號碼管理事項在電信法內增訂以為母法，並修訂該規則以為子法，以符合法律保留原則及法規命令授權明確性之要求。由於號碼可攜服務已成為各國落實電信自由化精神及排除用戶轉換服務提供者障礙之重要機制，例如美國於 1993 年、英國於 1997 年、澳洲於 1998 年、德國於 1998 年實施地域相關號碼，主要以 080 等接取碼為首之智慧型網路服務編碼為優先實施號碼可攜服務之項目，但各國以受話方付費電話為主，其他如個人號碼及大量呼叫等服務因對網路容量及效能之影響頗大，雖技術可行，多數國家並未實際實施，台灣亦作如是規定。美國於 1996 年要求所有市話網路業者開始建置市話號碼可攜服務（註 八十三），香港於 1995 年 3 月要求市話業者提供號碼可攜服務，台灣於固定通信業務管理規則發布後，規定固網業者應提供號碼可攜性服務，並規劃經營者應完成以資料庫查詢方式實施號碼可攜性服務（註 八十四），而資料庫查詢方式為各國公認實施號碼可攜服務之理想方式，美國、香港、德國、芬蘭已規定採用資料庫查詢方式實施。

為妥善維護消費者自由選擇電信服務提供者之權益，「固定通信業務管理規則」規定固定通信業務經營者必須提供號碼可攜服務，明定經營者提供號碼可攜服務之義務、分階段應提供號碼可攜服務之地區、應採用之技術、相互協商之義務、設備建置之義務及資料交換之義務等（註 八十五）。美國及德國規定業者間不得因實施號碼可攜服務而有額外收費，紐西蘭、英國及

---

註八十三：美國於 1996 年 6 月 27 日要求所有市話網路業者(LECs)開始建置市話號碼可攜服務，並要求於 1998 年 12 月 31 日前在前 100 大都會區以長期資料庫方式提供通信服務至攜碼用戶；之後，其他小都會區之 LEC 應於接到其他業者之要求六個月內，以長期資料庫方式提供通信服務至攜碼用戶(FCC Code of Federal Regulation Part 52, Sub Part C. Sec. 52.23)。

註八十四：資料庫查詢方式指經營者網路以共通道信號方式(類似智慧型網路(IN)所採行之信號網路技術)查詢攜碼用戶資料庫，以取得受信攜碼用戶之路由資訊，據以建立通信鏈路並提供通信服務，但 IN 標準較為繁複，對網路架構、網路單元及信號轉送方式等均訂有相關標準，且電信網路技術日新月異，為保留經營者建置網路之彈性，故不強制經營者建置完全符合 IN 標準之網路。

註八十五：固定通信業務管理規則第 76 條至第 81 條。

香港則同意由移入經營者負擔移出經營者因配合移轉作業所產生之必要管理及作業成本（註八十六），澳洲則允許移出業者向移入業者收費方式改為由移出業者自行負擔成本。為減少業者間計費及收費所產生之第二次成本及可能爭議，2002年電信法增訂電信號碼之管理，非經核准不得使用、變更；另為維持電信號碼之合理、有效使用，得調整或收回已核配之電信號碼，並得收取使用費；及明定第一類電信事業應依規定提供號碼可攜服務及平等接取服務。

## 伍、數位匯流與未來電信法發展

近年來，隨著科技進步，資訊、通信及傳播多面向之匯流趨勢已是未來電信發展方向。美國1934年通訊傳播法(Communications Act of 1934)將電信業者和廣電業者的管制原則納入同一法源，同法也成為匯流主管機關，聯邦通訊傳播委員會(Federal Communications Commission, FCC)的設立依據。美國1996年電信法(Telecommunications Act of 1996)大幅度地修改1934年通訊傳播法有關電信與廣電產業的管制規則，管制範圍雖然包含電信與廣電媒體，但不足以解決數位網路電視台(Internet Protocol Television, IPTV)或行動電視等新興通訊匯流的問題，例如是否允許有線電視與電信業者互相跨業經營，或是否仍應向地方政府申請有線電視執照等問題。在歐洲，歐盟於1999年提出「邁向電子傳輸基礎設施及相關服務之新架構」文件探討通訊匯流的新管制取向；其後歐盟執委會於2002年通過「電子通訊網路與服務共同管制架構指令」，內容包含衛星網路、固定網路線路交換、行動網路、電力線系統等交換機或路由設備或其他設備，或為傳輸訊號之廣播電視專用網路、

---

註八十六：See John Horrocks & David Rogerson, "Implementing Number Portability," Ovum Ltd, April 1998.

有線電視網路等方式，即凡利用有線、無線、光學或其他電磁手段傳輸訊號的系統，只要能進行資訊傳遞的實體網路皆在指令規範範圍（註 八十七）。日本原有個別的電信法及廣播電視法來規範電信及廣電事業，並有關於傳輸設備的立法，自 2007 年起日本總務省即計畫將原有與通訊傳播相關的個別立法進行整合在單一法案中。2010 年日本政府所發布的匯流法律結構的報告中，卻只在廣電相關領域的法律中進行整併，仍未完成整併為通訊匯流單一立法（註 八十八）。至於韓國雖然有個別的 IPTV 法，其行動電視是規範於放送法中的多媒體專章管理，雖然韓國曾探討將電信法與廣電法整併，但之前未形成共識。觀察國外所進行中立法變遷可知因科技革新的影響，以數位匯流方式進行法制調整是不可避免的趨勢。

## 一、數位匯流立法方向

2003 年 12 月立法院通過廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法的修正案，要求黨政軍限期退出廣電媒體，此時因中華電信公司有交通部的持股而是否得經營 IPTV 業務引發爭議，即應適用電信法抑或有線廣播電視法來規範。NCC 於 2006 年 2 月成立後，有建議應參考日本利用電信設施提供視訊服務的法規，並引用通訊傳播基本法第十六條第二項，訂定暫行管理辦法，經多次討論後決議將中華電信 IPTV 服務改造成開放平台，除可避掉有線廣播電視法有關政府股份必須退出中華電信的規定，亦以修改固網管理規則的方式來規範 IPTV 服務。根據通訊傳播基本法規定政府應於通訊傳播委員會成立後二年內，修正通訊傳播相關法規（註 八十九），其後 NCC 於 2007 年提出通訊傳播管理法草案，因引起各界疑慮而被行政院退回，爭議包含向財團傾斜、刪除徵收業者特種基金、不當開放外資、取消跨媒體經營限

---

註八十七：高凱聲、劉柏立，歐盟 2003 年通訊法之研析，經社法制論叢，第 35 期，2005 年 1 月，頁 319-340。

註八十八：劉幼琍，電信、媒體與網路的整合與匯流，電訊傳播，台北：雙葉書廊，2004。

註八十九：通訊傳播基本法第 16 條第 1 項。

制、鬆綁公共服務節目播出比例下限、勞動條件不明確等（註九十）；產業界則認為電信與廣播電視產業匯流一次立法，對於產業衝擊過大，而通訊傳播管理法草案對於產業發展之問題，如法律授權不明確、市場定義空白、行政檢查擴權、行政罰擴大、過渡時間未明確規範等問題有待釐清（註九十一）。因此，面對數位匯流的問題，NCC 一則將既有的電信法草案再行修正，或提出單一的數位匯流立法，原電信法就暫行擱置；而目前發展方向似傾向採取個別修法的方式逐步進行數位匯流。

2010 年推出的「數位匯流發展方案」即在促進跨媒體匯流服務並營造數位匯流新環境，進而架構導向網路、平臺及內容之層級化發展（註九十二）。此外，電信法修正草案內容包括第一類電信事業得利用其網路經營視聽服務及其他增值服務，並得設置視聽媒體傳輸平臺，供廣播電視事業或其他內容服務提供者利用該平臺，以其名義有償或無償向收視聽者提供頻道節目服務或其他內容服務（註九十三），而頻道節目服務提供者原則上應取得廣播電視法或衛星廣播電視法之許可執照；第一類電信事業提供平臺、頻道服務，其經營模式與廣電系統業者相同時，須取得相關廣電系統業者執照；租用平臺提供頻道服務者，但收視品質因可使用頻率資源及收視聽者同時收視數量而受影響，且尚未構成公眾普遍收視時，得無須取得上開執照（註九十四）。

---

註九十：劉幼琄，數位匯流時代的通訊傳播法規：層級模式或水平管制架構的過渡與實踐，國家科學委員會專題研究計畫成果報告，頁 4-13，2011 年 1 月 28 日。

註九十一：同前註。

註九十二：行政院民國九十九年十二月八日核定頒布「數位匯流發展方案」，調和法制環境部分，採二階段修法，第一階段係促進跨媒體匯流服務，解決個別法律實務面臨匯流、跨業障礙之迫切問題；第二階段係營造數位匯流新環境，排除第一階段未能完成之障礙點，架構導向網路、平臺及內容之層級化發展。因此第一階段係讓電信與廣電產業分別修法，以解決個別法律實務面臨匯流、跨業障礙之迫切問題為目標，例如有線廣播電視法及衛星廣播電視法修正草案已送立法院審議中。本次電信法修法定位為第一階段修法，最主要目標讓電信事業可以推動新服務。涉及朝向層級化規管之整體架構調整部分，將於第二階段修法時檢討。

註九十三：電信法修正草案第 39 條。

註九十四：電信法修正草案第 40 條。

新修正方向朝向以電信法個別修法方式，解決數位匯流法律涵蓋面的問題。

## 二、通信保密與內容管制之爭議

近年來隨著台灣社會多元化與政治民主化，人民對公共事務的重視和對自身權益的保障，已蔚為一股風潮，因此，電信法在通信保密與內容管制上也引起一般民眾的討論，而有不同論點。基於憲法對隱私權的保護，電信事業對於通信內容及通信紀錄，應嚴守秘密；通信內容或通信紀錄，除法律另有規定外，不得監察或查詢。政府機關因執行職務行使公權力之必要，得依法律規定向電信事業查詢通信紀錄。電信事業之用戶，得向電信事業申請查詢本人之通信紀錄（註九十五）。電信事業於提供用戶電信服務時，依電信相關法規須與其簽訂服務契約，電信事業因而得以蒐集到可觀之用戶資料，進而加以處理及利用，但電信事業應善盡保護用戶私密資料不為他人任意知悉的責任（註九十六）。若公司或商號利用通訊、電信等設備器材，窺視、竊聽、竊錄他人非公開之活動、言論、談話或電磁紀錄之勒令歇業規定（註九十七）。個人資料保護法原為規範個人資料之蒐集、處理及利用，電信事業涉及蒐集、處理及利用其自然人用戶資料時，原則上應依該法相關規定，但現行電信法規特別規範電信事業應盡之義務或辦理之事項，例如電信事業用戶資料應至少保存至服務契約終止後一年，有關機關依法查詢時應提供之（註九十八），縱用戶於服務契約終止後依個人資料保護法請求立即刪除其個人資料，電信事業亦不得為之。政府機關因執行職務行使公權力之必要，得依法律規定向電信事業查詢其用戶資料，與公眾生命安全有關之機構為緊急救助個案所需，得向電信事業查詢其用戶資料，例如生命線及張老師

---

註九十五：電信法修正草案第 7 條。

註九十六：電信法修正草案第 8 條。

註九十七：電信法修正草案第 93 條。

註九十八：參照行動通信業務管理規則第 73 條第 1 項、固定通信業務管理規則第 49 條之 2 第 1 項。



專線。

電信法修正草案第九條通信內容爭議事件發生於 2013 年 6 月，起因為 NCC 將電信法草案送進行政院審議，而同年發生經濟部智慧財產局研擬封鎖境外侵權網站事件引發網路輿論譁然，該草案規定若主管機關認定網路內容違法，電信事業應於技術可行時，對使用人停止使用網路、移除內容、或其他適當措施，而網路內容妨害公序善俗，電信事業得於技術可行時，對使用人停止使用、網路移除內容、或其他適當措施（註 九十九）；對於網路上提供不特定多數人觀看之內容，有違反強制或禁止規定，或妨害公序良俗時，網際網路服務提供者經主管機關告知內容有害兒童及少年身心健康，或未採取明確可行防護措施者，應為限制兒童及少年接取、瀏覽之措施，或先行移除。因 NCC 修法引發網路自由與維護善良風俗孰重之論戰，NCC 面對各方質疑後，電信法草案旋即遭行政院退審，但 NCC 表示電信法草案第 9 條內容，只是將原電信法第 8 條相關內容具體化（註 一百），法條目的是由各法律主管機關依其法定職掌，禁止網路上的違法內容，並賦予法源執行公權力，例如 0204 色情電話、違法張貼的小廣告等，未來各主管機關如交通部、內政部、金管會、國安局等，可依其職權禁止使用網路或移除網路違法內容。至於該「內容」之提供者是否有侵害他人權利之情事，並非本條規範之事項，故有關各該權利保障之事項，應由主管機關依法處置或經由司法訴訟途徑為之。目前實務運作上，如固定通信網路業者合組審議委員會，審核提供營業之電信內容是否有妨害公共秩序及善良風俗，如有該等情事，自不准其上架；於提供營業後始發現該等情事，即停止其使用，因此電信事業知悉有利用電信網路向不特定多數人提供有妨害公序良俗之不當內容等情事，電信事業亦得經由服務契約之約定，停止其使用網路、移除不當內容或為其他適當措施。再者，由於台灣現時社會上偶有利用電信網路向不特定多數人，提供

---

註九十九：2002 年電信法第 8 條、電信法修正草案第 9 條。

註一百：東森政治新聞，ETtoday 新聞雲：「電信法 T9」封山封海全封了？NCC：我們不是智慧局，2013 年 6 月 7 日。

違反法律強制或禁止規定之內容等情事，例如販售毒品、槍枝等，如經主管機關基於法律授權通知電信事業時，此時電信事業即應配合停止使用人使用網路、移除違法內容或為其他適當措施，因電信事業只是基於行政助手之地位協助執行公權力，因此不致有後續爭訟之問題，但電信事業如不具有可行之技術條件下，要求其無條件配合，似屬客觀上不能，電信事業即應採取相關處置措施。

### 三、電信市場主導者與不對稱管制

由於數位匯流技術之發展日新月異，現行主管機關於界定特定電信服務市場時，得考量一定服務從事競爭之區域或範圍、服務之需求或供給替代性（註一百零一），例如行動通信業務、第三代行動通信業務皆可提供語音通信服務，可將二以上之業務合併為一特定服務市場，或將一業務細分為二以上之特定服務市場。WTO 對於市場主導者之認定，係指控制其基本設備或利用其市場地位，在相關市場有實質影響價格或服務條件者；另歐盟架構指令(Framework Directive 2002/21/EC)第 14 條對於市場主導者之認定，係考量顯著市場支配力量。愛爾蘭電信監理機關(COMREG)於 2008 年 6 月發布市場主導者認定之諮詢文件中，評估市場主導者之考量因素包括相關產品服務之供給或需求替代性、市占率與集中度、潛在競爭者、進入障礙、規模經濟、不易複製性及購買力抗衡等因素；英國電信監理機關(OFCOM)則於 2010 年 4 月發布市場主導者認定之諮詢文件中，評估市場主導者之考量因素包括市占率、市場進入障礙、缺乏潛在競爭、控制關鍵設施、價格與服務條件及購買力抗衡等因素。台灣電信法修正草案則以市場競爭情形、於整體電信服務市場之重要性、用戶數或營業額比率、對市場價格或服務條件之影響程度、擁有或控制瓶頸設施等因素加以衡量；而被認定為市場主導者，應加以公告

---

註一百零一：電信法修正草案第 18 條。

並受到較多的不對稱管制。電信法修正草案中所指的瓶頸設施應為 WTO 中所指的關鍵設施，WTO「電信服務業諮商」參考文件將關鍵設施定義為僅由一家或少數幾家業者提供，且無法在經濟或技術上加以取代；另美國聯邦第九巡迴上訴法院之判決曾表示只有在控制系爭設施，會具有減損下游市場競爭力量之情形，才會被認定是關鍵設施。電信法修正草案則以是否該設施無法另行建置、所需投入之時間及成本過高而顯不具經濟效益、擁有或控制該設施之電信事業有能力提供該設施，將直接或間接阻礙其他電信事業參與電信服務市場之競爭等瓶頸設施應具備之特性。

為鼓勵新進業者快速進入市場提供電信服務予消費者，考量市場主導者擁有綿密之網路及較高市場占有率，因此參考歐盟架構指令 (Directive 2002/EC)第五條有關資訊提供規定、新加坡電信競爭規範(Code of Practice for Competition in the Provision of Telecommunication Services 2005)有關互連介面資訊揭露、管道塔站不得有差別待遇、管道分享等規定，對第一類電信事業市場主導者在不妨礙其營業秘密下，特定資訊揭露之義務，以利新進業者進入市場（註 一百零二）。此外，歐盟架構指令(Directive 2002/EC)第十二條共置及設施共享(Co-location and facility sharing)之規定，既有業者須對要求網路互連之新進業者，以非歧視條件於既有業者場地提供共置(co-location)，以解決近來網際網路服務提供者(ISP)間發生爭議之網路互連(peering)問題。日本電氣通信事業法第三十三條有關互連資訊公開之規定，新加坡電信競爭規範 (Code of Practice for Competition in the Provision of Telecommunication Services 2005)中有關互連合約公布之規定，乃為確保市場主導者對他業者無差別待遇，強制其資訊透明有其必要性，因此第一類電信事業市場主導者原則上應依要求互連之電信事業需求，公開與其他電信事業所簽訂互連協議書之全部；但涉及營業秘密或智慧財產權之內容，第一類電信事業市場主導者在不妨害資訊公開之前提下並於取得主管機關同意後，得

---

註一百零二：電信法修正草案第 21 條。

採取必要之保護措施，以防止該等資料洩密（註 一百零三）。

---

註一百零三： 電信法修正草案第 20 條。

#### 四、電信基礎設施之重視－寬頻服務、最後一哩路與基地台的設立

由於資通訊科技之革命性發展，在數位化與寬頻化之發展趨勢下，通訊產業與傳播產業間發生服務匯流之現象，亦即通訊傳播業者透過傳輸技術，利用不同網路平台，可對民眾提供幾近相同之廣播電視、電話及寬頻上網等服務，有線廣播電視事業等亦可提供如寬頻上網之電信服務。但在缺乏相關法令規範，現行建築物一般皆未預留空間提供有線廣播電視系統經營者置放為提供寬頻服務之相關設備，導致系統經營者於用戶建築物端鋪設線路時，皆將有線廣播電視設備置於電信管箱中，但因電信管箱空間不足造成凹褶有線廣播電視纜線之情形，導致時有訊號品質不良或斷訊之情形發生，使收視戶對其應享有之收視品質時有抱怨，亦影響國家推動寬頻網路建設及數位電視計畫之進程。目前世界各國多將寬頻網路建設視為國家重大建設計畫之一環，且寬頻服務對於民眾而言已如民生必需品般不可或缺，基於提升寬頻涵蓋率、改善市容及提升有線廣播電視信號品質，即有必要在建築物建造階段，即預留並設置必要之寬頻設備及空間（註一百零四）。

通信業者經常使用「最後一哩路」來指從通信服務提供業的機房交換機到用戶計算機等終端設備之間的連接。固定通信業務自開放民間業者經營多年以來，形式上雖有數家綜合網路業務經營者存在，但目前極大多數之市場仍歸中華電信所獨占，但如果沒有最後一哩，固網業者就無法向消費者提供服務。基於歷史因素，固定通信業務市場主導者掌握所有固網業者間最高比例之最後一哩資源，其他民營固網業者雖亦有鋪設最後一哩，但限於埋設管線時協調開挖與復原等困難而未有效果，且如果所有固網業者均自行鋪設最後一哩，將造成馬路不斷開挖之施工資源重置、道路品質惡化、交通阻塞等現象。為促進固定通信網路業務之實質有效競爭，非以法律授權主管機關對

---

註一百零四：電信法修正草案第 53 條。

固定通信網路業務市場主導者採行必要管制措施，顯已無法達到業務開放之預期效益。從英國 OFCOM 2009 年發布之電信策略檢討報告及相關資料顯示，英國實施功能性分離後，用戶迴路細分化出租顯著成長，業務功能分離部門提供多樣化產品可促進網路接取服務公平競爭。以消費者立場而言，因提供服務之業者增加，消費者對於服務產品亦可增加選擇，另可使新進與既有電信業者平等接取網路，也可促進競爭，並同時提高業者投資網路及服務之誘因。電信法修正草案規定，在符合法定條件時，主管機關得命固定通信網路業務市場主導者為業務功能分離，或應向其他第一類電信事業及廣播電視事業提供管線基礎設施的共用服務（註 一百零五）。業務功能分離只是多項選擇之一，縱使採行業務功能分離，並未一定要最後一哩獨立成立 OPENREACH 公司，固定通信業務經營者有提供管線基礎設施共用服務之義務，如該服務實施一段期間後發揮成效，讓固網市內網路業務能打破幾近獨占狀態，進而能產生競爭時，就無須實施業務功能分離。

電信法修正基地台設立條款，包括基地台由中央與地方共管，避免地方抗爭，中央機關必須配合基地台興建政策，大廈興建基地台必須要區分所有權人或管委會同意才得興建（註 一百零六），且高中職以下學校禁止設基地台，至於政府機關包括派出所、戶政事務所等，無正當理由不得拒絕興建基地台（註 一百零七）。同一建築物供不同電信事業所設置的天線數與發射機組，不能超過三組。但亦有質疑很多基地台興建案，可能因地方反對而根本無法興建，影響通訊品質（註 一百零八）。

---

註一百零五：電信法修正草案第 25 條。

註一百零六：依「公寓大廈管理條例」規範，區分所有權人會議的決議通過，須有三分之二以上的所有權人出席，以及出席人數四分之三以上同意。

註一百零七：2002 年電信法第 33 條、電信法修正草案第 46 條。

註一百零八：劉力仁、林毅璋：電信業者憂影響大，通訊死角增，自由時報，2009 年 4 月 17 日。

## 五、電子郵件濫發行為及資安事件

雖然通信科技的發展帶來生活上的便利，但同時也引發部份資訊安全上的爭議，其中，電子郵件濫發行為是頗受網際網路使用者的重視及討論。由於電子郵件濫發行為，如經由軟體或程式將字元、符號或數字隨機排列組合，自動產生電子郵件位址之字典式濫發，或一定期間內大量發送電子郵件，致使瞬間流量已達使用人設備無法處理，將嚴重妨礙電信網路使用效率及服務品質，造成網路容量壅塞及系統服務資源虛耗，為保網際網路使用之順暢，提升網路環境安全及效率，應藉由技術層面進行管理，賦予電信事業得拒絕此類行為之侵擾及危害權利（註一百零九），例如暫停濫發電子郵件發信人通訊埠之通信服務，或與電子郵件服務提供者合作過濾垃圾郵件等措施，以防止電子郵件濫發行為，但同時考量行政行為應以最小損害性與合目的性為原則，規範電信事業報主管機關核定之相關防制措施，應盡量減少對使用人造成之損害，以減輕其違約及損害賠償責任，且須設置適當管道處理申訴案件，以避免電信事業採行不當之措施損害使用人權益。

近年來由於網路蓬勃發展及電子商務之普及應用，電信事業利用其通訊系統，結合網際網路傳送訊息、影像或聲音，但亦引發頻繁之資安事件及日新月異之網路攻擊手法，為達資通安全防護全面化，對民眾隱私保護影響重大之電信事業亦應建立資通安全管理機制，並強化電信事業資通安全之防護能力，以防禦日益頻繁之資安事件發生，如蒐集所屬網段遭受惡意程式或殭屍電腦之攻擊行為，以防堵任何資通安全之漏洞與弱點，降低資安所造成之威脅，以架構全面性的資安防護網（註一百一十）。

---

註一百零九：1999年電信法第22條、電信法修正草案第29條。

註一百一十：電信法修正草案第56條。

## 陸、結 論

為了符合 WTO 規定，1996 年電信法解除了對外國投資的限制、提供了普及和非歧視的電信服務等。在與美國貿易談判過程中，電信法應美國要求採用價格上限計費並修正稅率定價公式；對新的監管機構，是否採用美國跨部會的委員制或歐陸電信部門主導的首長制，顯然設計上以歐陸首長制為主，並加採電信評議委員會以委員制為輔的混合制度。在 1996 年新設中華電信公司化及民營化的立法上，參考日韓模式，包括加強董事會職權、新進人員改採聘雇制度與實施事後審計制度等制度，以順利將國營事業逐步過渡到完全民營化階段；亦考慮到日本電信公司的失敗經驗，新法中對調整費率以禁止交叉補貼方面有所規範。至於勞動參與和董事資格的問題，則採德法模式，尤其是德國勞資共同參與法及法國電信公司條例的援引，以維護勞工權利。種種立法模式及磋商過程皆顯示 1996 年電信法是國際協定和國外立法的混合物。此外，由於台灣的特殊國際地位和內部政治困境，電信改革立法亦常見屈服於國外內壓力，包含了部份特殊規定，如審計上採事後審核原則及電信評議委員會的設計等。1996 年電信法雖然大體上已符合 WTO 的要求，但在外資持股上限、營運範圍的開放等，仍然被認為過於保守，未能反映全球電信產業的發展現狀，而需進一步的改革及調整。

自 1996 年通過電信三法並進行電信自由化以來，台灣依據 WTO 入會電信開放承諾，參考世界各先進國家之電信市場開放經驗，採行漸進式、階段性之開放策略，已進行多項電信業務之開放，並進行相關法規與管理架構調整，分別於 1999 年及 2002 年修正電信法部分條文，以加速電信寬頻網路建設、佈建電信管線基礎設施、及擴大吸引外國人投資國內電信事業，包括調高外資持比、分離式會計制度、禁止交叉補貼、以價格調整上限法管制電信事業資費等立法以求公平競爭環境之建立。在技術上則參照美、日等國要求業者間網路互連並改採對廠商管理及技術規範審驗之制度，以兼顧國家安



全、公共治安與個人隱私；為達成建構寬頻網路社會之目標，並開放號碼可攜服務。在這段期間，台灣電信法制調整基本朝 WTO 要求及參酌國外立法例，逐步建構更開放公平競爭的電信市場，在技術及服務也更兼顧人性化的訴求。

隨著科技進步，資訊、通信及傳播多面向之匯流趨勢已是未來電信發展方向。在電信監管業務上，台灣援引美國監管機關委員制，於 2006 年成立 NCC，行政院新聞局、交通部電信總局等機關之監理與審查業務移交由 NCC 負責，NCC 也全面接收電信總局原有的業務、單位與人員。在立法方向則仍未有定論，因原先於 2007 年提出通訊傳播管理法草案引起各界疑慮，爭議包括向財團傾斜、不當開放外資、取消跨媒體經營限制、鬆綁公共服務節目播出比例下限、勞動條件不明確、對產業衝擊過大，法律授權及條文用語定義不明確、行政機關擴權與行政罰不當擴大等問題。因爭議頗大，故台灣內部有主張將既有的電信法草案再行修正，或提出單一的數位匯流立法，原電信法就暫行擱置；而目前發展方向似傾向採取個別修法的方式逐步進行數位匯流。

由於數位匯流技術之發展日新月異，主管機關於界定特定電信服務市場及電信市場主導者有其重要性，是否及如何採取不對稱管制，在參考 WTO 及歐盟相關作法同時，如何回應本地市場以訂定更合宜的制度亦是考量重點。再者，在數位化與寬頻化之發展趨勢下，以 WTO 所要求的普及服務精神需強化電信基礎設施的重視，尤其在寬頻服務、最後一哩路與基地台之設立上，更須與電信業者及民眾達成共識。隨著台灣社會多元化與政治民主化，人民對公共事務的重視和對自身權益的保障，已蔚為一股風潮，因此，電信法在通信保密與內容管制上也引起一般民眾的討論，其中包括電信法修正草案第九條通信內容管制、中華電信公司是否得經營 IPTV 業務等引發爭議；而通信科技的發展帶來生活上的便利，也同時引發資訊安全上的爭議，如電子郵件濫發行為或網路病毒駭客入侵等，更引起網際網路使用者的重視

及討論。因此，台灣的電信立法也逐步由 WTO 貿易要求、參酌國外立法等背景，漸漸回應到社會多元化期待、政治民主化考量及科技革新需要等內在化的因素，而非早期以政府領導模式參酌外國立法例來修正電信法，而今更多是台灣內部的需要和民眾的反應，也回應到法律制度的產生本就應和人民生活模式及需要相互結合，其價值也才可更加彰顯。

