

# 國立交通大學

科技法律研究所

碩士論文

**GATS 有關電信服務規範之研究：以台灣管理電信服務業之實踐為研究中心**

A Study on the Regulation of Telecommunication Services under GATS: Focusing on the Practice of Taiwan's Regulation on Telecommunication Services

研究生：朱玉文

指導教授：倪貴榮 博士

共同指導教授：王立達 博士

中華民國 97 年 6 月

GATS 有關電信服務規範之研究：以台灣管理電信服務業之實踐為  
研究中心

A Study on the Regulation of Telecommunication Services under  
GATS: Focusing on the Practice of Taiwan's Regulation on  
Telecommunication Services

研究生：朱玉文

Student : Yu-Wen Chu

指導教授：倪貴榮

Advisor : Kuei-Jung Ni

王立達

Co-advisor : Li-Dar Wang



國立交通大學

科技法律研究所

碩士論文

A Thesis

Submitted to Institute of Technology Law  
College of Management

National Chiao Tung University

in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of

Master

in

Technology Law

June 2008

Hsinchu, Taiwan, Republic of China

中華民國九十七年六月

# GATS 有關電信服務規範之研究：以台灣管理電信服務業之實踐為研究中心

研究生：朱玉文

指導教授：倪貴榮 博士  
王立達 博士

國立交通大學科技法律研究所

## 摘要

世界貿易組織（WTO）的最高理想就是創造一個自由的貿易環境，讓所有的消費者都能以最低的價格獲得最佳的服務，其中有關服務貿易自由化就以 GATS（General Agreement on Trade in Service）規範之。

電信服務業也屬於 GATS 規範的標的範圍內，故各個 WTO 會員國如無例外，皆受有 GATS 所設的義務及享有 GATS 所創的權利。但由於電信服務業牽涉的利益龐大，且其產業的特性也與眾不同，規範起來就格外棘手。

有鑑於此，GATS 對於電信服務業的規範大致可分為 GATS 本文、電信附件、電信談判基本附件、電信參考文件等。其中有關於電信參考文件由於是各個會員國另外以額外承諾的方式於其承諾表做出承諾，並非每個會員國皆必然受有拘束。

上述有關各份文件，其內容規定略有差異，但不外乎一個宗旨，就是貿易自由化。我國身為 WTO 會員國一員，自然有其必要理解各份文件代表意義，及其對我國的影響。此外，我國若欲對他國主張其有違反 GATS 義務，亦應對之有基本的認知。於此為本論文的第一個目的。

台灣電信服務產業如同其他很多國家一樣，都是由政府率先成立一家巨大的電信服務業，提供國內所有人民所需的電信服務。但這樣的國營事業為了因應 WTO 的規範，面臨到其他新進業者的競爭。不僅是國內法規的不再予以保障，甚至更要國營電信事業有讓其他新進業者與之互連、共用樞紐設施等的不對稱管制。

於是，本論文的第二個目的，在於檢視我國國內電信法規是否符合我國於 GATS 下的義務規範，包括 GATS 本文、電信附件、電信談判基本附件、電信參考文件等的義務。若有不符合，則應有改善，若已符合，是否更有放寬使競爭更公平的必要，以臻 GATS 精神？

關鍵字：GATS、電信附件、電信談判基本附件、電信參考文件、電信承諾表、電信服務業

# **A Study on the Regulation of Telecommunication Services under GATS: Focusing on the Practice of Taiwan's Regulation on Telecommunication Services**

Student: Yu-Wen Chu

Advisor: Kuei-Jung Ni  
Co-advisor: Li-Dar Wang

Department ( Institute ) of Technology Law  
National Chiao Tung University

## **ABSTRACT**

The highest object of WTO is to create a free trade environment to let all consumers buy the best services with the cheapest price, and the service liberalization is regulated by GATS (General Agreement on Trade in Service).

If there is no exception, the Telecommunication Service industry also belongs to the scope of GATS, so every WTO member bears the obligation and enjoys the right under GATS. However, since the huge benefit behind the Telecommunication Service industry, and the unique of this industry, it is especially intractable to manage and regulate.

So, the regulation under GATS to manage the Telecommunication Service industry could be divided into following categories: the text of GATS, Annex on Telecommunications, Annex on Negotiations on Basic Telecommunications, the Reference Paper, and so on. As for the Reference Paper, because it is committed by WTO members in the form of additional commitment in their Specific Commitment, not every WTO member is bound by Reference Paper.

The every document mentioned above, though deferent each other, has the same object, which is trade liberalization. Being as a member in WTO, we should understand every meaning behind those documents, and the effect of them. In addition, if we are going to challenge other countries inconsistent with the obligation under GATS, we should also obtain the basic understanding of it. This is the first purpose of this thesis.

Like many other countries, Taiwan's Telecommunication Service industry was set up by government to provide inner people with the service they need. However, this kind of government-operated industry is no longer being able to compete with new market-incomers because of the WTO requirement. Domestic regulation not only ceased the protection of incumbent company, but also allowed the new market-incomers to interconnect with them. The government asked them to share the hinge equipment, and executed such kind of asymmetric regulation.

So, the second purpose of this thesis is to exam whether our domestic regulation is consistent with our obligation under GATS or not, including the text of GATS,

Annex on Telecommunications, Annex on Negotiations on Basic Telecommunications, the Reference Paper, and so on. If there is any violation, we should improve it; if there is no violation, still, we should consider whether we could liberalize more to make the competition fairer to achieve the goal of GATS.

Key words: GATS, Annex on Telecommunications, Annex on Negotiations on Basic Telecommunications, the Reference Paper, Specific Commitment on Telecommunication, the Telecommunication Service industry



## 誌謝

我必須承認，這篇論文的完成，實在是經過太多人的幫忙了。從最早一開始的 WTO 模擬法庭辯論比賽，就有倪貴榮老師、王立達老師、其他三位隊友（懿嫻、奇琬、蔚奇）們、和彥好學姊、琳君學姊、慧芝學姊的不斷激盪。接著經過 WTO 辯論比賽的洗禮，我又從其他的參賽隊伍獲得新的靈感。然後爲了論文的實證研究，去訪談的三位專家，更是令我大開眼界。除此之外，所上博班的尙楨學長、維克學長也給予了許多論文實質上的建議，再再讓我受益良多。

論文撰寫的過程中，多多少少是有遇到障礙，但是慧瑩學姊、映潔學姊都是及時地伸出援手。感謝國泉學長在科法所的最後半年，每個星期六晚上都載我和超哥回台北。倪老師和王老師專業上的指導更是從沒少過。最後，家人的支持和幫助更是我能無後顧之憂，專心寫作的最大靠山。感謝爸爸、媽媽、妹妹（EVA 真的是我的心靈導師～）們一直以來的無私奉獻和無限寬容，也感謝我親愛的阿姨全家人對我從小到現在的呵護。

在交大科法所的日子雖然只有兩年，但是這兩年過得非常充實，這兩年我完成了許多大事，像是碩一時的法院實習，感謝陳姿岑法官的安排，讓我無負擔又充實地體驗到台北地院簡易庭一個月的生活。碩二時幸運地通過律師高考，又得以安心地參加 WTO 模擬法庭辯論比賽並藉機完成碩士學位。感謝科法所給我的這一切，不僅有所上老師（劉尙志老師、林志潔老師、王文杰老師、王敏銓老師、陳鈺雄老師）們溫暖的指導、同學們真摯的情誼、所上助理們熱心的幫忙，更有我在這裡成長的見證。感謝大家都如此地包容我，讓我可以像個孩子般快樂地學習，沒有孤單無助的一刻。

本論文的完成要感謝的人非常的多，不僅僅是上面提到的人。最後，希望這篇論文對台灣有所貢獻，也希望能夠對後續要研究這方面的人有所助益。

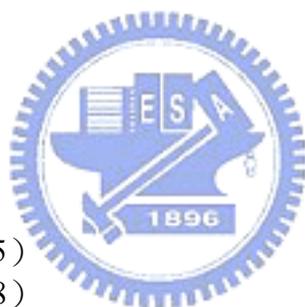
# 目錄

<b>第一章 緒論</b>	<b>1</b>
第一節 研究動機	1
第二節 研究目的與方法	1
第三節 文獻回顧	2
第四節 研究範圍	3
第五節 論文架構	4
<b>第二章 電信產業之特色</b>	<b>5</b>
第一節 自然獨占性	5
第二節 垂直整合性	6
第三節 網路外部性	7
第四節 社會公共性	8
<b>第三章 GATS 下關於電信服務之規定</b>	<b>10</b>
第一節 GATS 下的特別承諾：市場開放、國民待遇	10
第一項 市場開放：GATS 第 16 條	10
第一款 GATS 第 16 條第一項獨立法律效力爭議	10
第二款 GATS 第 16 條第一項之法律效果及範圍	12
第三款 GATS 第 16 條第二項各款為列舉抑或例示事項	13
第四款 經濟需求測試法則 (Economic Needs Test)	15
第五款 零配額之概念	16
第六款 主席文告 (Chairman's note)	17
第七款 小結	19
第二項 國民待遇：GATS 第 17 條	19
第一款 同類服務	19
第二款 同類服務提供者	22
第三款 競爭條件之考量	24
第四款 法規管制目的法則 (Aims and effects)	26
第五款 小結	28
第二節 GATS 下之一般規範：國內規章、限制競爭行為	28

第一項 國內規章：GAST 第 6 條	28
第二項 限制競爭行為：GATS 第 8 條	32
第三節 電信附件與基本電信談判附件	33
第四節 第四議定書	40
第五節 特定承諾表	42
第六節 電信參考文件	48
第一項 維持競爭	49
第二項 網路互連	50
第三項 普及服務	51
第四項 證照標準公開取得	55
第五項 獨立監理機構	56
第六項 稀有資源合理分配	56

## 第四章 台灣電信市場現況 57

第一節 台灣電信事業之分類	57
第一項 兩種分類	57
第二項 不同管制	59
第二節 逐步自由化	61
第一項 第一時期（1987~1995）	61
第二項 第二時期（1996~1998）	62
第三項 第三時期（1999~2007）	64
第四項 第四時期（2008~）	66
第三節 我國電信服務之承諾	67
第一項 承諾範圍	67
第二項 承諾內容	70
第四節 逐步談判	74



## 第五章 於 GATS 規範下檢視台灣管理電信服務業之實踐 77

第一節 GATS 下的特別承諾：市場開放、國民待遇	77
第一項 市場開放	77
第二項 國民待遇	79
第二節 GATS 下的一般規範：國內規章、限制競爭行為	80

第一項 國內規章：GAST 第 6 條	80
第二項 限制競爭行為：GAST 第 8 條	82
第三節 電信附件與基本電信談判附件	82
第四節 電信參考文件的實踐	83
第一項 維持競爭	83
第一款 交叉補貼禁止	83
第二款 瓶頸設施或樞紐設施之獨占	84
第二項 網路互連	85
第一款 概括上的網路互連（Interconnection）	85
第二款 平等接續之要求（Equal Access）	86
第三款 其他業者與主導業者之間的網路互連	87
第四款 小結	88
第三項 普及服務	88
第一款 電信普及服務的法源	89
第二款 與 GATS 的相銜接度	92
第四項 證照標準公開取得	93
第五項 獨立監理機構：我國 NCC 角色	94
第六項 稀有資源合理分配	96

## 第六章 對我國電信服務業議題之檢討建議 98

第一節 市場開放外資上限與國民待遇國籍的鬆綁	98
第一項 中華電信	98
第二項 其他一般電信公司	99
第二節 增加市場競爭的方法	99
第一項 推動號碼可攜服務	99
第二項 推動 RPP 制度	100
第一款 CPP 制度的缺失及其改善的配套	101
第二款 RPP 制度的利與弊	102
第三款 RPP 制度的推動可能性及其配套	104
第三節 普及服務爭議之解決	105
第一項 普及服務反競爭效果之避免	105
第一款 普及服務的內在反競爭性格	105
第二款 以寬頻上網造成的反競爭為例	105
第三款 拍賣制度或所有權收歸國有的建議	106
第二項 普及服務分攤金應有法律保留	107
第四節 頻譜拍賣搭配次級市場才能發揮效益	107
第一項 稀有資源分配方式拍賣制	107
第二項 頻率使用自由權	108

第三項 次級市場的法律爭議的解釋	109
第四項 次級市場的配套措施建議	111
<b>第七章 結論</b>	<b>115</b>
<b>參考文獻</b>	<b>119</b>



## 圖目錄

【圖一】	電信服務業的網路外部性	8
【圖二】	GATS 附件之架構	34
【圖三】	第四議定書及其附件	42
【圖四】	第一類電信事業內容	58
【圖五】	第二類電信事業內容	59
【圖六】	新舊法之轉換	67
【圖七】	電信自由化的預期結果	76
【圖八】	CPP 與 RPP 收費方式的比較	101



## 表目錄

【表一】「同類」認定要素：「同類」產品轉換成「同類」服務	21
【表二】WTO 基礎電信服務談判歷程	41
【表三】1997 會員國對電信服務之承諾統計	44
【表四】目前各會員國對電信服務之承諾表大綱	48
【表五】普遍服務政策的五階段進程	53
【表六】電信資費審議中菁英思想之沿革	64
【表七】電信服務業於 GATS 下的之分類	68
【表八】我國電信承諾表	73
【表九】台灣就電信國內規章透明度之自我檢視	81
【表十】台灣對他會員國就電信之內國法規透明度挑戰之自我檢視	82
【表十一】比較 CPP 和 RPP 國家電信資費的差異	102
【表十二】採行 CPP 或 RPP 國家的手機穿透率比較	103
【表十三】現行採取 CPP 或 RPP 或從 RPP 改採 CPP 國家一覽表	104



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱 WTO）至今（2008）儼然成爲次於聯合國的世界性第二大組織，其會員國掌握了世界經濟貿易 95% 之多，與世界銀行、國際貨幣基金組織，並稱爲當今世界經濟體制的「三大支柱」<sup>1</sup>。台灣亦於 2002 年以「台灣、澎湖、金門、馬祖關稅領域」（Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu）之名義，正式成爲 WTO 會員國之一。

台灣身爲一個島國，擁有絕佳的天然地理位置。西臨新興中國大陸市場，潛力無窮；北有日本，南有海洋貿易要衝；東隔太平洋，有貿易大國美國。台灣與世界各國發展商業往來，可謂得天獨厚。往後可預見的，世界貿易組織將是全球化下的重要協商機制。既然世界貿易組織對台灣有這麼大的重要性，我們又豈可忽略瞭解世界貿易組織法律？

其次，電信溝通是各類商業的載具，其潛在商業利益更是無可限量。電信產業在台灣向來是由國家獨占把持，加入世界貿易組織後，電信產業的自由化、競爭化是一條必經之路。爲了廣大的消費者福利，我們有必要開放電信市場，使電信業者彼此競爭。但開放的過程勢必對舊有業者，甚至政府，造成衝擊。如何讓台灣既遵守 WTO 下 GATS（General Agreement on Trade in Services）有關電信服務的規範，又能將衝擊降到最低，有待各類論文的研究，提出檢驗。

最後，本人於 2008 年三月，參加了世界貿易組織法律的模擬法庭辯論比賽。我們這隊代表交大，獲得亞洲區的第三名以及被告最佳訴狀獎。該比賽的主題就是有關 GATS 下的電信規範。爲了這個比賽，倪貴榮老師、王立達老師、陳彥好、黃琳君、陳慧芝學姊等，一路上不辭勞苦地指導。我們這一隊也研讀了許多資料，若不將這些資料應用寫成論文，未免可惜。期待這些心血，能對台灣規劃電信產業法制有所幫助。

## 第二節 研究目的與方法

本論文欲達成的研究目的有三：第一、建立一套解釋 GATS 電信法規的體系，使雜亂的各種文獻能有次序地做一完整呈現。第二、檢視台灣電信法規是否與 GATS 相關電信法規和我國承諾表下的義務相符，不符部分應有所檢討。第三、縱使台灣電信法規已與 GATS 相關電信法規和我國承諾表下的義務相符，在一個追求貿易自由化的終極目標下，是否有修改我國承諾表及我國電信規範，使之更臻 WTO 精神？

---

<sup>1</sup> <http://www.china-customs.com/big5/customs/data/1190.htm>（最後點閱時間：2008/3/27）

為達研究目的，本論文的研究方法有二：第一、文獻比較法。第二、質性分析法。在第一個研究目的，為了建立一套解釋 GATS 電信法規的體系的議題下，本論文整理分析了各種文獻，包括 WTO 司法機制下多筆的專家小組、上訴機構判決、內外國學者見解、WTO 官方文件、以及各會員國所提過的意見等，以 GATS 法條邏輯為大綱，依序地交織其中。

在第二個研究目的，檢視台灣電信法規是否與 GATS 相關電信法規和我國承諾表下的義務相符的議題下，本論文蒐集台灣電信法相關法規，逐一和 GATS 法規和我國承諾表做比對。此比對涵攝過程，一部分是參考國內學者的邏輯，另一部分是依照本人自己對法規體系的瞭解。

在第三個研究目的，探討台灣承諾表和相關電信法規是否更有改善空間的前題下，本論文將以深入訪談專家形式，作一質性分析。訪談的對象有三，分別是前 NCC 資深高級官員一位、民間電信業者兩位。前一位對於台灣有關 GATS 相關電信事務有多年談判經驗，後兩位在民間電信公司更是有長久深入的經營觀察，對於本論文的完成有相當大的幫助。

### 第三節 文獻回顧

本論文參考的文獻，可分為以下各大類。

一、WTO 司法機制下專家小組（Panel）和上訴機構（AB：Appellate Body）所做成的判決。其代表著 WTO 對於 GATS 相關電信條文的認識，對於各會員國而言，在解釋 GATS 法條時，若無特別不一樣的因素，均有著一定程度前案拘束的效果<sup>2</sup>。

二、WTO 官方文件。例如各個會員國就某些電信議題做出的共識決議，均收錄在 WTO 相關的官方文件裡，做出承諾的會員國們，即應履行其承諾。其參考價值程度高，亦較能服人。

三、WTO 下有關電信的各類型條文，包括 GATS 本文、電信附件、基本電信談判附件等。該類條文，若無例外，皆拘束參與 WTO 的會員國。

四、外國學者見解。該類文獻，均採在國際法上有極高聲望的學者見解，作為本論文論理上的依據。

五、本國學者見解。包括台灣、華人界中對於 GATS、電信議題有深入探討的學者，

---

<sup>2</sup> 根據 Japan-Alcohol 上訴機構的判決指出，專家小組的報告對於 WTO 會員國的成員們，創造出一種法期待，所以在之後類似案件發生時，應該對於類似的專家小組報告前案予以慎重考量。US-Shrimp 一案中，專家小組也承襲上訴機構該項建議，認為各個 WTO 會員國對於上訴機構做出的類似前案，有著法期待，所以不應該隨便地不接受前案的拘束。

以其實務上、學術上遇到的問題做成的研究，不論是以書籍或是期刊方式呈現。此類文獻對於我國電信環境較有著墨，有其特殊價值。

六、國內相關電信法規。包括相關電信議題已實施的法律、法規命令，行政規則、法令解釋，亦包括尚未實施的各類草案。此類文獻是我國電信法規之奠基，其重要性不言可喻。

七、各類官方報告、官方新聞稿、報導。這類台灣政府的相關報告，由政府豐厚資源調查建立，能彌補學者、民間單位資源不足的偏缺。

八、各類報章、雜誌、國內碩士論文。這類文獻雖然嚴謹度不高，但不失為另一種當時代的發聲管道，有其參考價值。

## 第四節 研究範圍

本論文的研究範圍限制於 GATS 有關電信服務業之研究，而且最後將以相對應的台灣地區電信服務業之管理規範為驗證。故範圍可細分如下。

### 一、人的範圍

本論文關心的主體以台灣電信服務業為主，包括第一類、第二類電信事業。但以第一類電信事業為重心，蓋其牽涉概念基礎較為複雜，利益也較為重大。第二類電信事業則於相關概念之呈現有所必要時，始為討論。

### 二、事的範圍

本論文以台灣電信服務業是否有符合 GATS 下電信相關法規為研究核心，故檢視的範圍限縮於 GATS 相關的本文、電信附件、基本電信談判附件、承諾表、電信參考文件。

### 三、時的範圍

本論文既是要研究 GATS 電信相關規範，又以台灣為研究中心，故時間的範圍限於台灣加入世界貿易組織（WTO）前與後的約莫十年之間<sup>3</sup>。其間，WTO 的各會員國有關電信相關規範作有大幅度共識，而我國為了加入 WTO 也在國內立法作了大幅度的變動。

### 四、地的範圍

本論文以台灣本島、澎湖、金門、馬祖地區的電信服務業為研究地範圍。蓋其既為我國加入 WTO 的名義範圍，也是實際上我國主權能控制的範圍。唯由於電信產業的重心為台灣本島，故本論文的重心放於台灣本島。

---

<sup>3</sup> 台灣於 2002 年 1 月 1 日正式成為 WTO 的會員，故本論文研究的時的範圍，為 2002 年至 2008 年。

## 五、物的範圍

由於電信相關物的範圍極為廣泛，不可能一一檢視。故本論文以 GATS 相關電信規範有提及的措施、設備、或要求等為檢視對象，做為研究範圍。而且本論文是以通訊電信為研究核心，不包括傳播。

## 第五節 論文架構

本論文分為六章，五大部分。每一部分不僅有其獨立的重要性，更是為了下一部分的討論做鋪陳。最後，結論帶出台灣電信產業於 WTO 下可行的未來方向。

第一部分是分析電信產業的特色，於第二章做呈現。例如電信產業特有的自然獨占性、垂直整合性、網路外部性、社會公共性。瞭解電信產業特色有助於之後對 WTO 法規和台灣法規對電信服務產業規範制訂的理解。

第二部分是分析 GATS 下有關電信服務之規定，將於第三章做討論。例如，在 GATS 本文下有關特別承諾的第 16 條「市場開放」、第 17 條「國民待遇」；GATS 本文下有關一般規範的第 6 條「國內規章」、第 8 條「限制競爭行為」；GATS 的電信附件與基本電信談判附件、第四議定書、特定承諾表、乃至電信參考文件等。各條文或規範間的關連、範圍、立法目的、效力等，均是解釋法條或規範時重要的依據，也是為了預防將來我國的國內電信規範遭受他人挑戰時，所應具備的一定理解。

第三部分是分析台灣電信市場的現況，於第四章展示。首先，台灣電信法將電信產業分為兩大類別，分別是第一類電信事業和第二類電信事業。其分類是以電信業者本身是否擁有基礎機線設備為標準，第一類電信業者指本身擁有基礎機線設備，其提供者為基礎電信服務；第二類電信業者則是指本身沒有擁有基礎機線設備，其提供者為增值型的電信服務，而不同的分類有不同的管制標準。接者，我國在 WTO 機制下，亦作出了從模式一到模式四有關市場開放和國民待遇不同程度的承諾，也做出了願意遵守電信參考文件的額外承諾。最後，可預見的是，台灣未來將以不斷地對外談判爭取對自身最有利的國際地位。

第四部分是於 GATS 規範下檢視台灣管理電信服務業之實踐，於第五章討論。第一、既然我國已做出承諾，現行電信相關法規即應合於承諾要求，否則將有違背承諾的嫌疑。第二、雖然我國電信相關法規幾乎符合我國的承諾表義務，但是否能有更大個改善空間，以更臻 GATS 精神，則有待討論。

第五部分是以質性研究實證方法，訪談我國電信產界、官方等電信專家，使之綜觀全部，提出台灣電信未來既能符合 GATS 規定，又更有利大家的方向。最後於第六章提出建議和結論。

## 第二章 電信產業之特色

### 第一節 自然獨占性

所謂「獨占」，有以下特點：第一、對於特定產品市場裡只有單一供給廠商。第二、該產品沒有相近的替代品（no close substitutes）。第三、存在著加入產業的障礙，又稱為進入障礙（barriers to entry），以保障此一廠商免於競爭<sup>4</sup>。

獨占之形成原因何在？畢竟如果獨占結果無利可圖，為什麼還是會有這麼一家獨占廠商？如果是有利可圖，為什麼沒有其他人進入市場分杯羹？

原因在於，獨占廠商往往可以賺取暴利，但因為種種原因，其他競爭對手難以進入市場與其分杯羹。其種種原因就稱為「進入障礙」，其種類如下：第一、規模經濟存在。第二、專利。第三、獨家擁有生產要素。第四、特權許可<sup>5</sup>。

電信產業由於建設的成本極高，試想其越高山、涉深溪地埋設電纜，以及連接各家各戶的成本，在在導致電信市場本身的高度進入障礙。此外，就一個已經存在的電信廠商而言，其因為規模經濟的關係，生產成本並不會因為多服務一個客人而多有什麼增加。更有甚者，社會就電信服務整體的生產成本反而會因為多一個客人而降低，所以會使得想要加入的新廠商無法與之競爭，而自動選擇不加入市場<sup>6</sup>。

換言之，如果規模經濟的結果導致整個市場只能容納一家生產者時，我們稱之為「自然獨占」（natural monopoly）。電信產業及因為符合上述狀況，而形成自然獨占。然而現今電信法已揚棄「獨占」一詞，改以「市場主導」（Significant Market Power, SMP）<sup>7</sup>，然由於 GATS 條文仍然沿用「獨占」（monopoly）一語，故本論文以下的討論，在探討 GATS 時，仍用「獨占」的用詞，於此說明之。

電信服務業者尚有「多產品聯合生產的經濟」（Economies of Scope）之特性。意思就是，將多種產品交由一家廠商聯合生產時所需耗費的總成本，低於將相同產品交由多家個別廠商生產時，所需耗費的總成本<sup>8</sup>。

舉例而言，假設 A 地的甲打電話給 B 地的乙，這通電話必須經過市內電話與長途電話的電話網路。當市內及長途電話均由 X 電信服務業者提供時，發話的甲負擔的電話費為 X 業者制訂的「成本＋利潤」。當市內電話及長途電話分別由 X 及 Y 業者提供時，

<sup>4</sup> 霍德明、熊秉元、胡春田、巫和懋，經濟學 2000 上冊，三版，雙葉書廊，頁 210，2002 年 7 月。

<sup>5</sup> 霍德明、熊秉元、胡春田、巫和懋，經濟學 2000 上冊，三版，雙葉書廊，頁 211，2002 年 7 月。

<sup>6</sup> 施俊吉，「電信成本與電信資費」，台灣經濟研究月刊，第 20 卷，第一期，頁 29-31，1998 年 1 月。

<sup>7</sup> 電信法，第 26 條之一。

<sup>8</sup> 于立、肖興志，「自然壟斷理論演進綜述」，經濟學動態，第 6 期，頁 70-73，2000 年。

甲負擔的電話費為 X 業者制訂的「成本+利潤」+Y 業者制訂的「成本+利潤」。此時以前者所消耗的總成本小於後這所消耗的總成本<sup>9</sup>。

也是正是因為這種「多產品聯合生產的經濟」特性，促使電信產業只要先有了基礎設施，其發展其他相關業務的成本將大幅降低。

鑑於上述電信產業的兩大特色，即「規模經濟」和「多產品聯合生產的經濟」可知，電信產業會有自然獨占的結果，實在是其來有自。

## 第二節 垂直整合性

延伸上一節之「自然獨占性」，本節電信產業的垂直整合性，其實是自然獨占下的必然。

原因在於，一個已經在市場成為自然獨占的電信廠商，基於「多產品聯合生產的經濟」，他提供上下游的電信服務成本，已經比其他想進入市場的競爭對手低了。遑論這個已經在市場上獨霸的電信業者，可以有更多資源和本事操縱價格，所以他可以利用自己獨占地位，半強迫地推銷其他上下游產品。這就更加速自然獨占業者積極擴張上下游產業的野心，使之成為一條完整的服務提供鍊。

此外，從好的一面來看，一個自然獨占的電信業者，一旦基於「多產品聯合生產的經濟」發展了中下游電信業務，消費者「一次購足」(one stop shopping)的便利性，也可在這家電信業者被滿足。所以如同滾雪球一般，有需有供，當越來越多消費者成為這家電信廠商的上下游使用者，大家各自的成本也就越低，廠商也越加茁壯。

一般而言，垂直整合會有以下弊端<sup>10</sup>：(1)增加競爭者的生產成本；(2)市場進入障礙程度增加；(3)影響結合事業市場佔有率及所處市場之集中度變化情形；(4)對不同的消費者實行價格歧視；(5)減少消費者選擇其他產品及服務的權利。

這樣子的現象，是可能會造成贏家全拿，嚴重危害到市場競爭。最後消費者可能被廠商吃得死死的，而不能獲得最佳的服務。長遠而言，對於消費者和社會福利都不是件好事。所以主管機關對於電信服務的垂直整合，會採取較為嚴格的監控態度<sup>11</sup>，以避免上述對社會福利有所危害的情事發生。

<sup>9</sup> 何佳梅，「從 GATS 論我國電信服務業之競爭政策」，私立東吳大學，碩士論文，頁 17，民國 90 年。

<sup>10</sup> 林石根，電信管制與競爭，初版一刷，五南，頁 239，2004 年 7 月。

<sup>11</sup> 例如我國電信法第 19 條之規定：

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。

第一類電信事業會計分離制度、會計處理之方法、程序與原則、會計之監督與管理及其他應遵行事項之會計準則，由交通部訂定之。

垂直整合是電信產業的特色之一，但是最近這一個垂直整合的概念已不敷電信業者所需。因為當前的電信業者面臨了更多挑戰，比如既要減少運營成本，又要找到更多創造收入的來源，還要向下一代網路演進、增強用戶體驗等。眾多新競爭對手的出現以及那些複雜的新技術的部署是造成挑戰的原因之一。

其中，價值鏈的轉變才是解決問題的真正所在，以往電信業者所處的是垂直整合環境，內部有不同的獨立業務部門架構，而每個單獨業務部門有自己的產品和服務。現在或是未來呢？電信業者必須能夠使用不同技術提供諸如語音、文本、圖像和資料等不同的業務，這其中很大程度上電信業者不能再單獨行事，需要和 SP/CP<sup>12</sup>合作構建電信生態系統<sup>13</sup>。

整體而言，電信業者之內的垂直整合有其必要，但這已不能應付當前或未來所需。更重要的是一個創新的價值。運用與其他不同產業的服務種類，融合並開創一個更能符合消費者需要的電信商品。

### 第三節 網路外部性

身為人類社群裡的一個個體，就像是一張結滿水珠的蜘蛛大網上，一個節點的水珠。好比人類需要溝通彼此一般，當風吹拂著這張大網時，每滴水珠都不斷地顫動著。每顆水珠平衡地佔據自己的位置，一旦喪失平衡就會影響到他滴水珠，彼此融合然後承受不住而滴落地面。

上段文字主要是用來比喻人類社群的彼此影響，就如同大網上的每顆水滴都有可能影響到他滴水珠。其中串起每顆水珠的就是那張大網，用在現在這個人類社會中，就是溝通的行為。因為溝通，串起了彼此。

試想在這個地球，只有一個人擁有電話。這個人雖然有電話，但是卻不知道可打給誰。用這個窘境描述電信產業之網路外部性之特性是恰當不過了。

電信產業提供的服務是聯絡人與人的溝通，所以有越多人參加就越顯效用。無論在物理網路還是在虛擬網路中，消費者的消費行為有一個共同的特徵，就是相互影響。即當某消費者購買或使用某種產品服務時，他首先考慮是否存在或存在多少消費者購買或使用此類產品或服務。

---

<sup>12</sup> 所謂的「SP」是 Service Provider 簡稱。所謂的「CP」是 Content Provide 簡稱。SP/CP 在不同領域應該有不同的解釋，比如現在廣播電視等領域也有 SP/CP。本文中的 SP 是針對：通信領域中的移動通領域中的增值業務領域。而言的具體就是指移動增值/資料業務，「增值」和「資料」的提法是相對於話音這個基本通信業務而言的。CP 是移動資料業務內容提供商，或者叫移動增值業務內容提供商，區別就是前者更緊密地直接參與運營。後者不緊密不直接。

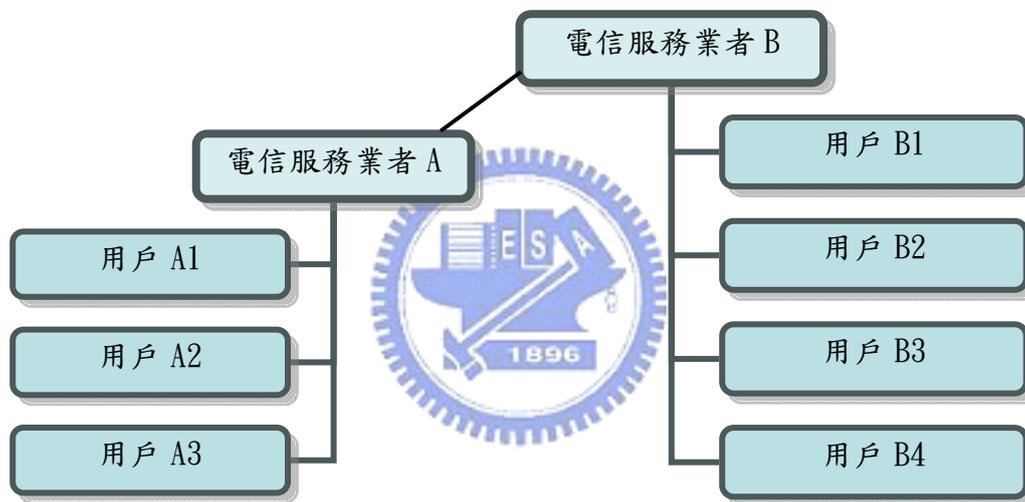
<sup>13</sup> 行天，「融合成大勢所趨：IBM 助推電信生態系統」，通訊世界，第 10 期，頁 19，2006 年。

例如，在選擇電話網絡時，新用戶更願意選擇原來用戶多的網絡。因為網絡中用戶越多，潛在通話越多，該網絡對新用戶的價值就越大。同時，新用戶的加入也增加了網絡對原有電話用戶的價值，因為他們通話的潛在對象也增加了。這種消費行為之間的相互影響就是所謂的「正消費外部性」。

它最早是由 Jeffrey Rohlfs 於 1974 年在對電信服務的研究中發現的，後來 Michael Katz 和 Carl Shapiro<sup>14</sup> 以及許多其他的經濟學家（如 Nicholas Economides）統稱為「網絡外部性」（Network externalities）<sup>15</sup>。

有鑑於這種網絡外部性，所以電信市場之初期競爭越顯重要。一旦在競爭初期先搶下比較大的市占率，消費者也會因為網絡外部性而產生「西瓜偎大邊」的現象，電信業者後其的業務推展會順利許多。

電信傳輸網路為雙向（two-way network）、星狀的網路架構，故電信服務業的網路外部性可以用下圖說明<sup>16</sup>：



【圖一】電信服務業的網路外部性

## 第四節 社會公共性

以電信網路來說，上述網路外部性（Network Externality）之結果，是認為電話網路每多增加一個用戶，網路就多增一份價值，上億人可以接取這個網路並透過這個網路通

<sup>14</sup> Katz, M. and C. Shapiro, “Network externalities, Competition, and Compatibility”, American Economic Review 75, p424-440. (1985)

<sup>15</sup> 楊穎輝、高偉，「淺析網路的外部性」，重慶郵電學院學報（社會科學版），第 1 期，頁 103，2004 年。

<sup>16</sup> 許宏祥，電信產業自由化後行銷策略之探討，國立政治大學，碩士論文，頁 18-19，民國 89 年。

訊。電話越多，電話越值得持有。就整個社會來講，其所帶來的好處遠大於補貼付不起電話費的用戶<sup>17</sup>。

於是，電信服務又兼具有另一個社會人類的期待，即社會公共性。意即讓所有人類可以透過電信服務，滿足身為人類最基本的所需。

在過去電信國營獨占的年代，電信服務由於有上開考量，所以對於是否要全面自由化存有疑慮。蓋電信服務若非由國家獨占而是私人擁有，偏遠地區人民會因為電信公司對其提供服務的成本過高或甚至毫無利潤而拒絕提供服務，如此即扼殺了偏遠地區人民享有電信服務的可能。

如今電信服務市場開放競爭，基於公共性的政策考量，電信業者肩負服務偏遠地區、低收入消費者的特別義務，故發展出普及服務。普及服務對促進現代社會機制的運作有正面的影響之外，也可增進人道的關懷，其本質上是提昇人與人之間的關係。

電信服務的普及服務政策之實踐有電信參考文件得以規範。基本上每個國家視其國情，及發展程度，有不同目標的普及服務政策。但應注意者，電信普及服務雖是 GATS 所欲保護的價值，但其不可以抵觸更高的自由開放宗旨。所以每個會員國發展普及服務的政策，均要受到 GATS 下的一般規範與特別承諾。



---

<sup>17</sup> 劉時焱，「電信網路競爭與普及服務之關係(上)」，通訊雜誌，第 88 期，2001 年 5 月。

## 第三章 GATS 下關於電信服務之規定

本章僅以 WTO、GATS 下，有關電信服務之相關規定為研究範圍。故研究範圍以 GATS 本文第 6、8、16、17 條、第四議定書、GATS 電信附件、電信參考文件，和特定承諾表為限。

### 第一節 GATS 下的特別承諾：市場開放、國民待遇

#### 第一項 市場開放：GATS 第 16 條

##### 第一款 GATS 第 16 條第一項獨立法律效力爭議

按 GATS 第 16 條第一項有關市場開放之規定：

關於經由第一條所定義之供給方式之市場開放，各會員提供給所有其他會員之服務業及服務供給者之待遇，不得低於其已同意，並載明於其承諾表內之內容、限制及條件<sup>18</sup>。

又 GATS 第 16 條第二項規定：

會員對已提出市場開放承諾之行業，除非其承諾表內另有規定，否則不得於其部分地區或全國境內維持或採行下列措施：

(a)以配額數量、獨占、排他性服務提供者或經濟需求檢測之要求等形式，限制服務供給者之數量；

(b)以配額數量或經濟需求檢測之要求等形式，限制服務交易或資產之總值；

(c)以配額數量或經濟需求檢測之要求<sup>19</sup>等形式，藉指定之數量單位，限制服務營運之總數或服務之總生產數量；

(d)以配額數量或要求經濟需求檢測，限制特定服務行業得僱用自然人之總數，

---

<sup>18</sup> 若會員依第一條第 2 項第(a)款所指供給模式，對就某服務之供給作出市場開放承諾，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。若會員依第一條第 2 項第(c)款所規定之供給模式，對某服務之供給作出市場開放承諾，則其已允許相關資本進入境內。

<sup>19</sup> 第 2 項第(c)款不包括會員限制服務提供投入之措施。

或限制某一服務提供者得僱用與特定服務之供給直接有關且必要之自然人總數；

(e)限制或要求服務提供者，以特定之法人型態或合資方式始得提供服務；

(f)以設定外國人持股比例或個人總額或全體外資總額等上限方式，限制外資之參與。

其中，關於本條第一項和第二項的適用方法，迭有爭議。有主張第一項和第二項應併行適用，二者互為補充。然有認為第二項為第一項之列舉規定，故以第二項優先第一項適用。

根據 1993 Scheduling Guidelines<sup>20</sup>和 US-Gambling<sup>21</sup>（美國賭博案）一案中專家小組之判決，GATS 第 16 條第二項應為第一項之列舉規定，故應以第二項優先於第一項適用。換句話說，GATS 第 16 條第一項由於已被第二項窮盡列舉，充其量僅為一序言條款，即喪失其獨立的法律地位，因而無直接拘束力。

WTO 秘書處提出的 1993 Scheduling Guidelines，內容大致為會員國應如何就承諾表為填寫，及對承諾表效力的相關解釋。由於未獲得全體會員國首肯，本為一無正式獲得承認非官方文件。然於 2001 年於 WTO 下之服務貿易理事會以 S/L/92 之包裹文件為官方承認。探其法律效力，雖不如 GATS 本文或附件等具有高度的法律效力地位，然亦應肯認其為一具有高度各國共識之法條解釋決定，為一對 GATS 法條之補充解釋，而有一定之拘束力。

專家小組之報告，同上開之理，雖非正式的法律有明確之法律效果地位，但在沒有遭受上訴機構推翻以前，依照前例遵循法則，宜認其具有一定之拘束力<sup>22</sup>。

按此解釋，當一國家之法律、規則、命令、程序、決定、行政處分或其他形式之任何措施等，遭受本條市場開放之質疑時，該國至少得以本條第一項不具有其獨立法律效力作為最初之抗辯。

然本條第一項無獨立法律效果地位之解釋，迭遭批評。就法條體系解釋而言，如果沒有獨立之法律拘束力，又何必列明於 GATS 本文之中？其之所以明列於本條第一項，必有其欲達之目的。另外，貿易服務之種類態樣隨著時代之演進、科技之日新月異，已非過去立法者所能預見。本條第一項之規定，目的可能即在於預防掛一漏萬之可能。說他是序言條款也好，訓示規定也罷。總之，本項之存在有其實質上之必要。

以上兩種爭議，各有見地。端視主張本項者為原告或被告，而可各自選擇有利其自身之解釋，原告宜主張 GATS 第 16 條第一項有獨立之法律效果，藉以擴大其攻擊範圍，

---

<sup>20</sup> *Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services-Explanatory Note*, WTO Doc MTN.GNS/W/164 (September 3, 1993); *Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments Under the General Agreement on Trade in Services*, adopted by the Council for Trade in Services, WTO Doc S/L/92(March 28, 2001)

<sup>21</sup> Panel, *US-Gambling*, [6.298]

<sup>22</sup> AB, *Japan-Taxes on Alcoholic Beverages*, [14]

被告則宜主張 GATS 第 16 條第一項無獨立法律效果，限縮被攻擊範圍。

本論文認為，蓋就本條市場開放之目的性解釋，應以市場進入障礙越少，越能符合各會員國於 WTO 下的開放義務。故對 GATS 未來適用之長治久安，及其修改之困難度而言，應採後者為妥，即 GATS 第一項有其獨立之法律地位。

## 第二款 GATS 第 16 條第一項之法律效果及範圍

GATS 第 16 條第一項如上所述，其有無獨立法律效果，有二派說法。若認為 GATS 第 16 條第一項有其獨立法律效果，亦應探討其效力之範圍<sup>23</sup>。

相較於 GATS 第 19 條第一項<sup>24</sup>之用語：

為達成本協定之目標，會員應自世界貿易組織協定生效日起五年內開始定期連續數回合之談判，以達到漸進之更高度自由化。此類談判應以減少或排除對服務貿易有不利影響措施之方式，以提供有效之市場開放。該過程應以互利為基礎，增進所有參與者之利益，並確保權利與義務之整體平衡。

其中有關於市場開放之法條用語明顯以「有效」為依據。

反觀 GATS 第 16 條第一項<sup>25</sup>之用語：

關於經由第一條所定義之供給方式之市場開放，各會員提供給所有其他會員之服務業及服務供給者之待遇，不得低於其已同意，並載明於其承諾表內之內容、限制及條件。

---

<sup>23</sup> 彭心儀，「由美國禁止網路賭博爭端案論服務貿易市場開放與國民待遇之規範解釋與體系建構」，政大法學評論，第 85 期，頁 13，民國 94 年 6 月。

<sup>24</sup> GATS, Art.16, para.1:

In pursuance of the objectives of this Agreement, Members shall enter into successive rounds of negotiations, beginning not later than five years from the date of entry into force of the WTO Agreement and periodically thereafter, with a view to achieving a progressively higher level of liberalization. Such negotiations shall be directed to the reduction or elimination of the adverse effects on trade in services of measures as a means of providing effective market access. This process shall take place with a view to promoting the interests of all participants on a mutually advantageous basis and to securing an overall balance of rights and obligations.

<sup>25</sup> GATS, Art.16, para.1:

With respect to market access through the modes of supply identified in Article I, each Member shall accord services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that provided for under the terms, limitations and conditions agreed and specified in its Schedule.

其中並不以「有效」之市場開放為依歸。

探究 GATS 第 19 條與第 16 條之適用本質，GATS 第 19 條主要是規範談判過程中，會員國應本於「有效」之市場開放為原則，逐步進行自由化的談判。而 GATS 第 16 條則是以各會員國就已承諾事項之履行，應保持著當初承諾之初衷，符合市場開放、降低市場進入障礙為依歸。二者規範的時程點有所不同，其各自時點之義務也略有不同。

就法條體系解釋而言，GATS 第 16 條第一項既然未如同 GATS 第 19 條第一項有謂「有效之市場開放」之用語，故應限縮 GATS 第 16 條第一項之適用範圍。GATS 第 16 條第一項僅要求做出承諾之會員國應在其承諾的範圍下消極地不限制市場進入，或利用以其他事實上 (*de facto*) 可能造成市場進入障礙的措施。本條並未要求承諾之會員國有如談判磋商過程中，積極地負「有效之市場開放」之義務和期待。此外，自 GATS 第 16 條第一項之文義觀之，其僅要求各會員國遵守其承諾事項。其開放範圍不得低於其已同意，並載明於其承諾表內之內容、限制及條件。總歸一句，本條不要求各會員國開放市場至當初未有之承諾範圍以外<sup>26</sup>，更不要求會員國負「有效之市場開放」的義務。

就訴訟攻防角度而言，縱使原告主張 GATS 第 16 條第一項有其獨立的法律效果受肯認，被告仍可主張 GATS 第 16 條第一項適用範圍有所限制。其限縮範圍如上所述，只要被告未消極禁止市場進入即足，未必應負有積極開放市場之義務，如此被告所負擔之防禦程度即可大幅降低。



### 第三款 GATS 第 16 條第二項各款為列舉抑或例示事項

探討 GATS 第 16 條第二項各款之規定中的「形式」為列舉或例示之實益在於，若該項各款為列舉，則被告僅需就該列舉事項未有違背即不違反 GATS 第 16 條第二項。然若 GATS 第 16 條第二項各款為例示規定，則被告國之被控措施仍有違背 GATS 第 16 條第二款之可能，故被告國應以其他抗辯方式尋求解套。

按 GATS 第 16 條第二項各款<sup>27</sup>：

<sup>26</sup> 同註 22，頁 15。

<sup>27</sup> GATS, Art.16, para.2:

In sectors where market-access commitments are undertaken, the measures which a Member shall not maintain or adopt either on the basis of a regional subdivision or on the basis of its entire territory, unless otherwise specified in its Schedule, are defined as:

- (a) limitations on the number of service suppliers whether in the form of numerical quotas, monopolies, exclusive service suppliers or the requirements of an economic needs test;
- (b) limitations on the total value of service transactions or assets in the form of numerical quotas or the requirement of an economic needs test;

(a)以配額數量、獨占、排他性服務提供者或經濟需求檢測之要求等形式，限制服務供給者之數量；

(b)以配額數量或經濟需求檢測之要求等形式，限制服務交易或資產之總值；

(c)以配額數量或經濟需求檢測之要求<sup>28</sup>等形式，藉指定之數量單位，限制服務營運之總數或服務之總生產數量；

(d)以配額數量或要求經濟需求檢測，限制特定服務行業得僱用自然人之總數，或限制某一服務提供者得僱用與特定服務之供給直接有關且必要之自然人總數；

(e)限制或要求服務提供者，以特定之法人型態或合資方式始得提供服務；

(f)以設定外國人持股比例或個人總額或全體外資總額等上限方式，限制外資之參與。

其中(a)款有所謂「配額數量」、「獨占」、「排他性服務提供者」、「經濟需求檢測」等四種「形式」。(b)(c)(d)款則有「配額數量」、「經濟需求檢測」等兩種「形式」。(e)款有「特定之法人型態」、「合資方式」等兩種形式。

以上各款列出的各種「形式」，是否為列舉規定，抑或例示規定？各國見解不相一致，有認為是列舉規定，有認為是例示規定，端視其立場決定。例如 US-Gambling 案中，美國為被告國，其主張 GATS 第 16 條第二項各款所列之「形式」，應屬列舉規定，如此美國即可盡可能縮小其於 GATS 第 16 條第二項下之義務。然控訴之原告方安國( Antigua and Barbuda )，則認為 GATS 第 16 條第二項各款所列之「形式」，應屬例示規定，如此則能擴大美國違背 GATS 第 16 條第二項之可能性。

最後本案專家小組做出認定，肯認美國立場，認為 GATS 第 16 條第二項各款所列之「形式」，應屬列舉規定<sup>29</sup>。其特別舉出(a)款有關於「配額數量」為例，做一體系上解釋。蓋相較於 GATT 第 11 條第一項有關數量限制普遍消除之規定：

任一締約國對他締約國之任一產品之輸入或輸出，除課徵關稅、內地稅或其他

- 
- (c) limitations on the total number of service operations or on the total quantity of service output expressed in terms of designated numerical units in the form of quotas or the requirement of an economic needs test;
- (d) limitations on the total number of natural persons that may be employed in a particular service sector or that a service supplier may employ and who are necessary for, and directly related to, the supply of a specific service in the form of numerical quotas or the requirement of an economic needs test;
- (e) measures which restrict or require specific types of legal entity or joint venture through which a service supplier may supply a service; and
- (f) limitations on the participation of foreign capital in terms of maximum percentage limit on foreign shareholding or the total value of individual or aggregate foreign investment.

<sup>28</sup> 第 2 項第(c)款不包括會員限制服務提供投入之措施。

<sup>29</sup> Panel, *US-Gambling*, [6.325]

規費外，不得利用配額或輸出許可證或其他措施來新設或維持數量上之限制。

和 GATS 第 28 條第一項措施定義之規定：

「措施」係指會員所採法律、規則、命令、程序、決定、行政處分或其他形式之任何措施

GATS 第 16 條第二項並未如前兩條所述有「其他」措施 (other measures) 為包括條款<sup>30</sup>。WTO 下各個條文應為一致協調之解釋，既然 GATT 和 GATS 均為 WTO 會員國所均應遵守的法律，當然可互為體系解釋。故 GATS 第 16 條第二項各款所列的「形式」均屬列舉規定。

本論文亦認為 GATS 第 16 條第二項各款採列舉解釋並無不妥，蓋除上述體系解釋之理由外，別忘了尚有 GATS 第 16 條第一項之序言條款可做平衡，實質上並不會因為 GATS 第 16 條第二項各款採限縮列舉解釋，而造成會員國免除 GATS 第 16 條承諾市場開放之漏洞。如此亦可呼應 GATS 第 16 條第一項採其有獨立法律效果之解釋。

此外，GATS 第 16 條第二項各款採列舉解釋，可使本項適用更有節制。倘一被告國的被控措施不符合 GATS 第 16 條第二項各款，就代表其措施不違反 GATS 第 16 條第二項。但為了市場開放之體系解釋，仍須受到 GATS 第 16 條第一項之檢驗。

#### 第四款 經濟需求測試法則 (Economic Needs Test)



有鑑於 GATS 第 16 條第二項之(a)(b)(c)(d)四款均列有「經濟需求檢試」，於此我們有檢討何謂經濟需求測試法則之必要。

所謂經濟需求測試法則，簡單的來說，就是一國政府先統計出目前其國內市場就該服務需求之多寡，再決定開放多少相關進入市場的所需執照。其常出現的狀況為，本國服務提供者不存在或無法滿足服務需求時，才允許境外服務提供者參與市場競爭。

原則上，經濟需求測試法則可被實施於 GATS 規定的四種消費模式<sup>31</sup>，但是跨境提供 (mode1) 和境外消費 (mode2) 不涉及境外服務提供者直接進入本國，因此限制作用不大。只有在自然人呈現 (mode3) 和商業呈現 (mode4) 之狀況，由於涉及到對服務和服務提供者引進本國內之事實，經濟需求測試法則之限制可能造成之市場進入困擾才明顯地浮上台面<sup>32</sup>。

<sup>30</sup> 同註 22，頁 16。

<sup>31</sup> 有關模式一到模式四的瞭解，請見本論文第 42 頁，有關特定承諾表之論述。

<sup>32</sup> 張斌，陳聖，「經濟需求測試與自然人流動」，世界貿易組織動態與研究：上海對外貿易學院學報，2 期，頁 25-28，2003 年。

根據學者<sup>33</sup>看法，經濟需求測試法則因具有配額和國內標雙重貿易限制效用，又是自然人呈現（mode3）和商業呈現（mode4）有關市場進入之障礙。對於開發中國家而言，由於其優勢在於有充沛的人力資源待以勞力輸出，故在自然人呈現（mode3）部分有重大倚賴。對於已開發國家而言，其在開發中國家的經濟據點重要性均日益提升，故開發中國家就商業呈現（mode4）之限制對其而言，有強大之殺傷力。然而，通常而言，對於開發中國家，其勞力輸出所得效率常不及其他已開發國家於本地所設之商業呈現獲利效率強大，所以開發中國家實有必要對國內之商業呈現施以經濟需求測試法則等以保障國民利益。

由於經濟需求測試法則尚無一統一的共識出現，爲了避免各國對經濟需求測試法則之不當解釋，不利人才流動之情況出現，經濟需求測試法則實有必要加以定義規範。

另外，有關於承諾表上若欲對市場開放設以經濟需求法則之限制，應將其主要限制標準的內容予以記載<sup>34</sup>，例如以人口爲標準者，即應明確記載於承諾表中。

## 第五款 零配額之概念

討論 GATS 第 16 條第二項各款所謂「配額數量」有無包括零配額概念的實益在於，當一個國家已承諾開放市場，但卻嗣後巧立名目以其他事實上（*de facto*）會造成市場進入障礙的措施，完全地禁止市場進入時，是否可以該國違反 GATS 第 16 條第二項 (a)(b)(c)(d) 所謂的「配額數量」限制之禁止以撻伐之？

上述狀況，若欲以 GATS 第 16 條第二項相繩，必應符合其所列舉之事項，例如「配額數量」、「獨占」、「排他性服務提供者」、「經濟需求檢測」等四種「形式」始可。一個國家巧立名目以表面上「質的管制」規避「量個管制」之禁止時，控訴國若欲以 GATS 第 16 條第二項各款所謂「配額數量」相繩，則第一、應肯認零配額概念之存在，而第二、肯認 GATS 第 16 條第二項各款所謂「配額數量」實包括「零配額」。

關於第一層面，零配額概念是否存在，有所爭議。有認爲無零配額概念者，例如在 US-Gambling 案中的被告美國，即採此一見解。有認爲零配額概念當然存在者，例如 US-Gambling 案中的原告安國。

在 US-Telecom<sup>35</sup>和 US-Gambling 兩案中，專家小組皆有援引此一概念。又按前例遵循法則，只要未被上訴機構否定前，專家小組的決定均有一定之拘束力，故此可作爲零配額概念存在之依據。

---

<sup>33</sup> 同註 30。

<sup>34</sup> 張新平，「加入 WTO 與開放外國專技人員政策之研究」（行政院經濟建設委員會委託專案研究計畫），頁 50，2001 年。

<sup>35</sup> Panel, *US-Telecom*, [4.147]

就事實上而言，零配額概念之存在亦有其實益，蓋在承諾表負面表列的情況下，就部分更細的次部門若要不承認，依慣例均以「零配額」表現<sup>36</sup>。總結，就第一層面，有關零配額概念之存在，應予肯認。

就第二層面，GATS 第 16 條第二項各款所謂「配額數量」是否包含「零配額」，則有爭議。論者有謂「零」也是數量一種，當然包括在「配額數量」之中。另外有謂，所謂「配額數量」一定是指比「零」還大的，才叫「配額數量」。例如在 US-Gambling<sup>37</sup>案中，美國則舉出以下理由：第一、GATS 第 16 條第二項各款設計目的在於防止各會員國已承諾開放市場卻又以總量、配額方式管制。第二、GATS 第 16 條第二項(a)款之設計本來就沒有預見零配額概念之存在。第三、如果一個國家不想開放特定市場，只要不承諾即可，用不著大費周章等著他人以本條零配額之解釋相繩。

關於零配額此一概念，學者 Joost Pauwelyn<sup>38</sup>認為涉及到 GATS 第 16 條與第 6 條之交疊。於 US-Gambling 一案中，美國之所以強烈反對零配額概念存在，即其認為美國對於虛擬網路賭博之禁止並非出於「配額數量」等 GATS 第 16 條第二項各款所列的「量的管制」，而應該是出自對內外一視同仁的「質的管制」。若讓零配額概念如此肆無忌憚存於 GATS 第 16 條第二項各款中，不啻剝奪 GATS 第 6 條國內法規下美國所被允許可運作的管理權力。

有關此部分更詳細之論述，請容之後有關其他一般規範中的國內規章：GATS 第 6 條再述。



## 第六款 主席文告 (Chairman's note)

由於本篇論文是以 WTO 下的 GATS 電信法規為中心，除了上述一般性之 GATS 本文規定外，另外也要參考其他電信相關對 GATS 第 16 條市場進入之特殊解釋。

GATS 服務貿易理事會承認 WTO 官方文件<sup>39</sup>對「電信頻率」做有補充性解釋。其中 Chairman's note<sup>40</sup> 中有以下文字：

Spectrum/frequency management is not, per se, a measure which needs to be listed under Article XVI. Furthermore under the GATS each Member has the right to exercise spectrum/frequency management, which may affect the number of service suppliers, provided that this is done in accordance with Article VI and other relevant provisions of

<sup>36</sup> 同註 22，頁 21。

<sup>37</sup> Panel, *US-Gambling*, [6.311]

<sup>38</sup> Joost Pauwelyn. "Rien ne Va Plus? Distinguishing domestic regulation from market access in GATT and GATS", *World Trade Review*, 4:2. p131-170. (2005)

<sup>39</sup> WTO Doc, S/L/92

<sup>40</sup> WTO Doc, S/GBT/W/3

the GATS. This includes the ability to allocate frequency bands taking into account existing and future needs. Also, Members which have made additional commitment in line with the Reference Paper on regulatory principles are bound by its paragraph 6.

Therefore, words such as "subject to availability of spectrum/frequency" are unnecessary and should be deleted from Members' schedules.

鑑於上開文字，Chairman's note 對於各會員國們填寫承諾表做出的規定可得而知，電信頻率管制是個需要被 GATS 第 16 條市場進入管制的客體。但是按電信頻率性質，為一稀有資源，需要政府介入合理分配以及有效管制。只要符合 GATS 第 6 條所規定的情況下，本國政府當然有權介入管制電信頻率，縱使該管制可能最後會產生數量配額問題。

總而言之，只要符合 GATS 第 6 條的管制，不論是否產生 GATS 第 16 條所謂數量配額等情況，都是合理的，而且這部分可不必於承諾表中做交代。

當然，有關於本份 Chairman's note 之效力，可能有所疑問。蓋這只是 WTO 秘書處提出對承諾表填寫做出的一個準則規定，充其量位階相當於我國之行政命令，而不到法律的位階。

此外，本份 Chairman's note 乃是 S/L/92 之 2001 Guidelines 下的一個附件，在 US-Gambling 一案中，上訴機構對於 2001 Guidelines 之效力曾做出解釋。上訴機構認為 2001 Guidelines 雖然被服務貿易小組所採納，但是本份 2001 Guidelines 對特定承諾表的解釋，只能適用於未來所承諾的特定承諾表，而不能適用於過去各國所簽訂的特定承諾表<sup>41</sup>。藉由上訴機構對 2001 Guidelines 的解釋，至少可讓我們窺見其附件 Chairman's note 的效力，應同其解釋。

上訴機構在 US-Gambling 一案中表示，2001 Guidelines 並非維也納條約第 31 條第三項(B)款<sup>42</sup>所謂的「subsequent practice」。所以用 2001 Guidelines 來解釋會員國應負有

---

<sup>41</sup> AB, *US-Gambling*, [193]

<sup>42</sup> Vienna Convention, Article 31:

1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.
2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes:
  - (a) any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connection with the conclusion of the treaty;
  - (b) any instrument which was made by one or more parties in connection with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty.
3. There shall be taken into account, together with the context:
  - (a) any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions;

的條約下義務是不太恰當的<sup>43</sup>。

故 Chairman's note 能否拘束各會員國，以及這份文件對於 GATS 第 16 條解釋效力，尙有待 WTO 判例法累積。

## 第七款 小結

GATS 第 16 條第一項雖爲一序言條款，但就整體 GATS 法規目的，在於促進市場開放的解釋下，仍具有獨立法律效力，不因第二項全部列舉而喪失其法律效力。但應注意其適用的法律範圍，不應過度擴張。與 GATS 第 19 條之法條用語相比，其不負有「有效市場」之開放義務，只要不低於其已承諾之條件即足。

GATS 第 16 條第二項各款則爲列舉規定，亦即各會員國之措施只要爲 GATS 第 16 條第二項各款所列舉之外者，即不受 GATS 第 16 條第二項拘束，當然也無必要列明於承諾表中。但值注意者仍要考量有無違反 GATS 第 16 條第一項之可能，不過如上所述，GATS 第 16 條第一項應採限縮解釋。

至於零配額，本文認爲此一概念目前渾沌未明，尙待 WTO 判例法累積。且此概念涉及 GATS 第 16 條與 GATS 第 6 條之適用上重疊，應該謹慎交代，請見以下第三項第一款分析。



## 第二項 國民待遇：GATS 第 17 條

### 第一款 同類服務

GATS 第 17 條第一項<sup>44</sup>國民待遇，規定如下：

---

(b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation;

(c) any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties.

4. A special meaning shall be given to a term if it is established that the parties so intended.

<sup>43</sup> AB, *US-Gambling*, [190]

<sup>44</sup> GATS, Art.17, para.1:

In the sectors inscribed in its Schedule, and subject to any conditions and qualifications set out therein, each Member shall accord to services and service suppliers of any other Member, in respect of all measures affecting

對承諾表上所列之行業，及依照表上所陳述之條件及資格，就有關影響服務供給之所有措施，會員給予其他會員之服務或服務提供者之待遇，不得低於其給予本國同類服務或服務提供者之待遇<sup>45</sup>。

本條明列「同類」服務和服務提供者，故有必要就何謂「同類服務」、「同類服務提供者」做一說明。

「同類」之概念，在 WTO 爭端解決機制下，Japan-Alcohol<sup>46</sup>、Canada-Periodicals<sup>47</sup>、EC-Asbestos<sup>48</sup>中，專家小組和上訴機構根據過去的爭端實踐，對 GATT 第 3 條下的“同類”產品的判定標準也做了概括和發展。

過去在 GATT 有關於貨品貿易關稅下討論，其中，以 EC-Asbestos 一案中專家小組所提的四個判斷因素，最為有名，最後被上訴機構採納<sup>49</sup>。其分別為：

- 一、貨品物理屬性與特質（The properties, nature and quality of the products）
- 二、貨品在市場之最終用途（The end-uses of the products）
- 三、消費者認知、喜好與習性（Consumers' tastes and habits – more comprehensively termed consumers' perceptions and behavior – in respect of the products）
- 四、貨品稅則分類（The tariff classification of the products）

又在 EC-Bananas III 一案中，專家小組<sup>50</sup>明白地將 GATT 的「貨品」同類判斷標準應用於 GATS 的「服務」同類判斷標準上，且未遭上訴機構駁回。其概念之轉換、對照可以以下表格說明<sup>51</sup>：

GATT 產品	GATS 服務
產品物理屬性與特質	（無形）服務之特質
產品在市場之最終用途	服務在特定市場之最終用途
消費者認知、喜好與習性	消費者認知、喜好與習性
貨品稅則分類	特定承諾表、CPC 分類

---

the supply of services, treatment no less favourable than that it accords to its own like services and service suppliers.

<sup>45</sup> 依本條規定所為之特定承諾，不得解釋為要求會員對服務提供者本身或其提供相關服務之特殊性質，所引發之內在競爭劣勢予以補償。

<sup>46</sup> AB, *Japan-Alcohol*, [21]

<sup>47</sup> Panel, *Canada – Periodicals*, [5.22-5.26]

<sup>48</sup> Panel, *EC-Asbestos*, [101]

<sup>49</sup> AB, *EC-Asbestos*, [101]

<sup>50</sup> Panel, *EC-Bananas III*, [7.317]

<sup>51</sup> 同註 22，頁 39。

## 【表一】「同類」認定要素：「同類」產品轉換成「同類」服務

相對於貨物貿易，服務貿易的特性是無形的、不能儲存的、並依賴於服務提供者的能力。它不生產一定的商品，而是表現為一種活動或者是過程，其生產的過程就是消費的過程。服務貿易的這些特性使得對「同類服務」的判定與「同類產品」有所不同<sup>52</sup>。

### 一、產品物理屬性與特質

由於服務貿易的特性是無形的、不能儲存的，因此產品的物理特性，例如配件、種類、品質等都很難用於比較服務貿易是否為「同類」。此一原則概念上由 GATT 轉換至 GATS 稍有困難。

### 二、產品在市場之最終用途

因為服務貿易是無形的，服務不像貨品是固定的情況，而可能隨時發生變化。然而，這一變化會體現在服務貿易中所涉及的某一貨物上。在服務貿易中，「產品在市場中的最終用途」，即體現在服務或服務貿易涉及的貨物上。通過對有形的服務或所涉貨物中進行比較，至少可以初步有效辨別無形的服務貿易是否為「同類」。因此，這一判斷因素適於作為比較服務貿易是否為「同類」的因素之一。

### 三、消費者認知、喜好與習性

服務貿易的表現形式如上所述，是一種活動或一種過程，因此它可能是動態的，而不是始終不變的。在這過程中，消費者的需求會不斷在改變，服務的內容、形式等也就相應地根據消費者的特別需要在改變。這種「量身定做」的服務反映的是消費者獨一無二的品味和習慣。因此這時用「消費者的品味和習慣」這一判定因素對服務貿易進行比較，結果都會是一樣的，即找不到「同類」服務<sup>53</sup>。

但是，如果服務的內容、形式是標準化的，受消費者的特別需要的影響較少，那麼這一判定因素可以被有效地適用。例如在電信服務這塊，假設有兩家競爭的 A、B 電話公司，提供的都是通過同一條電路的電話通信服務。就一般合理的消費者角度而言，A、B 兩家電話公司提供的服務相同，就是通過同一個電路提供的電話通信服務，品質不分軒輊。唯一可能會影響他們偏好的，也許是兩家不同電話公司的收費，或不同的品牌印象。但無論如何，A、B 兩家電話公司就消費者認知而言，是提供「同類」服務的。

### 四、貨品稅則分類

1989 年，聯合國秘書處公布了「臨時中央產品分類」(Provisional Central Product Classification, Provisional CPC)，做為產品分類初步標準。

在 1991 年 7 月烏拉圭回合談判時，GATT 秘書處參考聯合國中央產品分類標準

<sup>52</sup> 倪潔穎，「GATS 中“同類”服務和“同類”服務提供者的界定與啓示」，世界貿易組織動態與研究，第 1 期，頁 24-29，2006 年。

<sup>53</sup> 同註 50。

(Central Produce Classification, CPC)，修改成爲服務業之分類標準「服務部門分類表」(Services Sectoral Classification List, SSCL)，並制訂了一份服務業談判版的分類標準<sup>54</sup>。

許多 WTO 成員方選擇將其服務貿易具體承諾減讓表建立在這個分類制度上。但還有許多 WTO 成員方的 GATS 承諾表是建立在聯合國秘書處 1989 年公佈的「臨時中央產品分類」基礎上的<sup>55</sup>。

探究該分類制度，雖然不能對於種類如繁星的新型態服務貿易，作最包羅萬象的分類，但至少可初步地做一個判斷。例如，A 服務和 B 服務在服務部門分類表上歸屬不同分類，至少可認定 A 服務和 B 服務屬於「不同類」。

但是，此表分類僅限於刪去功能<sup>56</sup>，而不代表縱使列於相同分類的服務就一定是「同類」服務。例如，A 眼科醫療服務和 B 心臟醫療服務同在醫療服務的分類中，即認爲 A 服務和 B 服務爲相同的服務<sup>57</sup>，這樣的推論即有錯誤。

但不論如何，在 EC-Asbestos 一案中，貨品稅則分類制度確有其初步分類功能的實益。而在 EC-Bananas III 中，這樣的改念轉換是被接受的。所以這裡 GATS 的「服務部門分類表」就服務的種類分類在一定程度上，具有刪去法作用。

此外，在 EC-Bananas 一案中，專家小組僅以「產品物理屬性與特質」和「貨品稅則分類」二要件做爲判斷同類服務之標準<sup>58</sup>。所以以後在判斷兩類服務是否爲「同類」時，似可僅採此二標準爲判斷依據。畢竟，EC-Bananas 是目前唯一針對「同類服務」和「同類服務提供者」所做出的解釋。

## 第二款 同類服務提供者

<sup>54</sup> WTO Doc, MTN.GNS/W/120

<sup>55</sup> 同註 50。

<sup>56</sup> Markus Krajewski, *National Regulation and Trade Liberalization in Services: The Legal Impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS) on National Regulatory Autonomy*, The Hague, London, New York: Kluwer Law International. (2003)

<sup>57</sup> 同註 22，頁 40。

<sup>58</sup> Panel, *EC-Bananas III*, [7.322]:

Fourth, in our view, the nature and the characteristics of wholesale transactions as such, as well as of each of the different subordinated services mentioned in the headnote to section 6 of the CPC, are "like" when supplied in connection with wholesale services, irrespective of whether these services are supplied with respect to bananas of EC and traditional ACP origin, on the one hand, or with respect to bananas of third-country or non-traditional ACP origin, on the other. Indeed, it seems that each of the different service activities taken individually is virtually the same and can only be distinguished by referring to the origin of the bananas in respect of which the service activity is being performed. Similarly, in our view, to the extent that entities provide these like services, they are like service suppliers.

GATS 第 17 條第一項<sup>59</sup>國民待遇，規定如下：

對承諾表上所列之行業，及依照表上所陳述之條件及資格，就有關影響服務供給之所有措施，會員給予其他會員之服務或服務提供者之待遇，不得低於其給予本國同類服務或服務提供者之待遇<sup>60</sup>。

本條除了檢視同類「服務」外，尚有同類「服務提供者」之要件。試想要檢視同類「服務」都要經過上述如此縝密的邏輯推演了，同類「服務提供者」又應如何遵循類似前例做出判斷呢？

服務提供者是不是同類，是否涉及到服務提供者的存在型態？例如一個法人和一個自然人若都提供一樣的服務，但因為存在型態不一樣，所以當然就不是同類的「服務提供者」？

例如洗頭服務，今天一個消費者到一間大型連鎖美容院消費，給洗頭小妹 A 做最基礎的洗頭服務，其交易對象是一個法人。和今天一個消費者到一間家庭美髮院，也是做最基礎的洗頭服務，而剛好那個幫他洗頭的還是同一個洗頭小妹 A，但因為交易對象是自然人 A，所以就認定前後兩個服務型態為不同的「服務提供者」？諸如此類的問題，一再困擾同類「服務提供者」之判定。

針對此一棘手問題，EC-Bananas III 一案中，專家小組<sup>61</sup>做出兩個有創意的推論。亦即，服務提供者所提供的服務若被認定符合「同類服務」，則該服務提供者就被推定是「同類服務提供者」。以及，「潛在」的能夠提供同類服務的服務提供者也屬於同類服務提供者<sup>62</sup>。

針對第一個推論，EC-Bananas III 之專家小組沒有縝密的說明，但是不難理解專家小組之所以做出這樣的結論，肇因於這方面前例的累積有所缺漏。畢竟，GATS 的發展比 GATT 晚，其有關的判決先例亦比 GATT 的有關判決先例少<sup>63</sup>，專家小組和上訴機構對於 GATS 做出的判決即有待累積。

但依照此一推論，上開洗頭小妹的問題，不論是不是法人或自然人，因為是提供一

---

<sup>59</sup> GATS, Art.17, para.1:

In the sectors inscribed in its Schedule, and subject to any conditions and qualifications set out therein, each Member shall accord to services and service suppliers of any other Member, in respect of all measures affecting the supply of services, treatment no less favourable than that it accords to its own like services and service suppliers.

<sup>60</sup> 依本條規定所為之特定承諾，不得解釋為要求會員對服務提供者本身或其提供相關服務之特殊性質，所引發之內在競爭劣勢予以補償。

<sup>61</sup> Panel, *EC- Bananas III*, [7.322]

<sup>62</sup> 同註 50，頁 24-29。

<sup>63</sup> 累積至目前為止，與服務貿易有關的判決先例，統計為歐盟香蕉案、加拿大汽車案、美墨電信案、美國賭博案。但真正以 GATS 為主要檢視對象者，僅有美墨電信案、美國賭博案。

樣的服務，所以當然是同類的「服務提供者」。

針對第二個推論，在該 EC-Bananas III 一案中，專家小組<sup>64</sup>認為，垂直一體化 (Vertically - integrated) 的公司有能力也有機會進入批發服務市場，他們是潛在的同類服務提供者。

因為垂直一體化的公司可以在任何時候決定轉售他們所進口或購買的香蕉，而不一定要進一步的轉運或加工。換句話說，這類垂直一體化的公司有能力從事分銷貿易服務，但是他們沒有實際從事，所以它們屬於潛在的服務提供者。因此，專家小組將這類公司認定為該案中的服務提供者是合適的<sup>65</sup>。

最後，上訴機構也支持專家小組的這一裁定，認為垂直一體化的公司，因為有潛力提供批發的貿易服務，所以還是屬於 GATS 下的服務提供者<sup>66</sup>。

### 第三款 競爭條件之考量

比較 GATS 第 17 條和 GATT 第 3 條，二者同為規定國民待遇。然 GATS 第 17 條的法條用語，和 GATT 第 3 條第四項較為類似，而與 GATT 第 3 條第二項較不類似。

以下為 GATS 第 17 條之規定：

1. 對承諾表上所列之行業，及依照表上所陳述之條件及資格，就有關影響服務供給之所有措施，會員給予其他會員之服務或服務提供者之待遇，不得低於其給予本國類似服務或服務提供者之待遇<sup>67</sup>。

2. 會員可以對所有其他會員之服務及服務提供者提供與其給予自己服務及服務提供者，或者形式上相同待遇，或者形式上有差別待遇之方式，以符合第 1 項之要求。

3. 如該待遇改變競爭條件，致使會員自己之服務或服務提供者較其他會員之服務或服務提供者有利，則該項形式上相同或形式上有所不同之待遇都應被視為不利之待遇。

---

<sup>64</sup> Panel, *EC- Bananas III*, [7.49]

<sup>65</sup> 同註 50，頁 24-29。

<sup>66</sup> AB, *EC-Bananas III*, [227]

<sup>67</sup> 依本條規定所為之特定承諾，不得解釋為要求會員對服務提供者本身或其提供相關服務之特殊性質，所引發之內在競爭劣勢予以補償。

以下為 GATT 第 3 條第二項<sup>68</sup>規定：

任一締約國產品於輸入其他締約國時，應免除課徵超過對本國生產之同類產品所直接或間接課徵之內地稅及任何種類之規費，各締約國亦不得違反本條第一項規定，另對輸入或本國之產品課徵內地稅或其他規費。

因為上開法條 GATT 有附件<sup>69</sup>加以解釋，於此補充：

符合本項前段之稅捐而被認為與同項後段之規定不符者，僅限於已納稅之貨品與未同樣課稅之貨品具有直接競爭與代替性者。

以下為 GATT 第 3 條第四項<sup>70</sup>規定：

任一締約國之產品輸入其他締約國時，就影響其內地銷售、兜售、購買、運輸、分配，使用之所有法令所予待遇，不得低於本國生產之同類產品所予待遇，但如內地運輸費用之差別，係僅以交通工具之經濟營運為原則，而非以產品之產地而異，則不在此限。

比較其中可以得知，GATS 第 17 條並無如 GATT 第 3 條第二項，要求「直接競爭或替代」的服務。但解釋上，是否應讓 GATS 第 17 條之規範範圍擴大至「直接競爭或替代」的同類服務？

學者彭心儀<sup>71</sup>以為，儘管 GATS 第 17 條僅提及「同類」，但仍應從寬解釋「同類」

---

<sup>68</sup> GATT, Art.3, para.3:

The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or other internal charges of any kind in excess of those applied, directly or indirectly, to like domestic products. Moreover, no contracting party shall otherwise apply internal taxes or other internal charges to imported or domestic products in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1.

<sup>69</sup> GATT, ANNEX I: Notes and Supplementary Provisions, ad Art.3, para.2:

A tax conforming to the requirements of the first sentence of paragraph 2 would be considered to be inconsistent with the provisions of the second sentence only in cases where competition was involved between, on the one hand, the taxed product and, on the other hand, a directly competitive or substitutable product which was not similarly taxed.

<sup>70</sup> GATT, Art.3, para.4:

The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use. The provisions of this paragraph shall not prevent the application of differential internal transportation charges which are based exclusively on the economic operation of the means of transport and not on the nationality of the product.

的意涵，使之涵蓋「處於競爭或替代關係之服務」。蓋 GATS 第 17 條之第三項有言，主要意旨在於保護外國服務及服務提供者之「平等競爭條件」。

故縱使 GATS 第 17 條的法條用語和 GATT 第 3 條第四項比較類似，但是在此仍要援引 GATT 第 3 條第二項之概念，擴張「同類」的概念，使 GATS 第 17 條的「同類」涵蓋 GATT 第 3 條第二項所謂「競爭或替代關係」。

但此部分於攻防上之應用可能會發生爭議。因為擴張「同類」的概念究竟是什麼意思？是指兩個服務或服務提供者還應該多個處於競爭或替代關係的要件，才能視為「同類」？還是指兩個服務或服務提供者只要有競爭或替代關係，就能視為「同類」？

關於此點，前面的解釋，對被告國會比較有利，因為「同類」之要件變多，會使兩個服務或服務提供者變得比較難成為「同類」，故被告國不需要對兩個不同類的服務或服務提供者施以相同待遇。

而後面的解釋對原告國有利，蓋原告國應證明兩個服務和服務提供者為同類，而擴張可能形成「同類」的要件，將使原告的舉證責任有更多選擇，原告方縱使不能證明兩個服務或服務提供者為「同類」，但只要證明這兩個服務或服務提供者處於「競爭或替代關係」即足證明「同類」。

本論文認為兩種解釋均有道理，端視主張一方為原告或被告。不過探究本條真正擴張解釋「同類」用意，在於使競爭更為公平。只要服務具有競爭或替代關係，均應放寬「同類」概念，使之同受國民待遇保障，故應以後者解釋為當。



#### 第四款 法規管制目的法則 (Aims and effects)

所謂 Aims and effects 法則，是指在認定貨品是否同類時，加入該管制法規所欲達成的「管制目的和效果」為考量因素。

在 Japan-Taxes on Alcoholic Beverages<sup>72</sup>和 EC-Bananas III<sup>73</sup>之案件裡，上訴機構明白否定以 Aims and effects 法則作為決定貨品是否同類的判斷標準。然而其後的 EC-Asbestos<sup>74</sup>案中，又藉由「消費者認知」為媒介，偷渡此 Aims and effects 法則<sup>75</sup>。以下為該論述段落原文<sup>76</sup>：

---

<sup>71</sup> 同註 22，頁 41。

<sup>72</sup> AB, *Japan-Taxes on Alcoholic Beverages*, [21]

<sup>73</sup> AB, *EC- Bananas III*, [ 241]

<sup>74</sup> AB, *EC-Asbestos*, [113]

<sup>75</sup> 同註 22，頁 41。

<sup>76</sup> The European Communities argues that the inquiry into the physical properties of products must include a

歐盟辯稱在討論產品的物理特性時，應一併將該產品可能會對人體健康產生的風險列入考量。根據專家小組檢視該物理特性爭議的報告認為，在檢視產品的物理特性時，不適合把歐盟提議的「風險」列入考慮。專家小組認為如此一來將會導致 GATT 第 20 條 (b) 款適用上成爲無效。在檢視專家小組的認定上，我們重申，第 3 條第 4 款的本文，或是專家小組及上訴機構的行動，均不在影響專家小組於認定該二產品是否爲「同類」時，要否排除任何相關先前的證據。更有甚者，我們認爲，在檢視產品是否同類時，專家小組應該權衡各種相關的證據。我們強調在 GATT 第 3 條第 4 款下，以產品有關人體健康風險的相關證據，檢視是否「同類」是適當的。我們並不認爲有關人體健康風險的的考量因素，在檢視石綿纖維一案中，是應該獨立被抽離檢視的，因爲我們相信該等證據是可以在物理特性、消費者偏好與習慣等舊有的分類標準下被合理檢視的。

表面上，在 EC-Asbestos 案中，上訴機構雖然沒有明白承認適用 Aims and effects 法則作爲判斷「同類」與否的標準。但是，在判斷石綿和 PCG 纖維是否爲同類時，確認爲應該要考量「所有」的因素，故加入了法規保護人體健康的考量。其認爲由於石綿會有害人體健康，不合法規保護人體健康，所以兩者消費者認知、喜好與習性不盡相同，所以跟 PCG 纖維爲不同類。

上訴機構不認爲「法規保障人體健康不受傷害」此一因素爲獨立的判斷標準，而把這個標準放進了「消費者認知、喜好與習性」，來判斷兩產品是否爲同類。

先不論此種偷渡方式之正當性，畢竟這是上訴機構的解釋權力，在此欲討論的是 Aims and effects 概念的妥當性，亦即 EC-Asbestos 案中，上訴機構把「法規保障人體健康不受傷害」的此管制目的和效果，引入來判斷產品是否爲同類，是不是妥當的？

所謂的 Aims and effects 法則，是認爲判斷產品「同類」與否時，應把法規所欲保護的法益，融入判斷。是以一個貨品在該法規預設的立法價值下，因爲不能達成法規所欲保護的法益和效果，就會被法規評價爲不值得受法律保障。是以，相較於其他能夠達成法規之要求，而受法規保護的產品，本產品因不受法規保護，故爲「不同類」。

而今該法規被 WTO 下的國民待遇義務挑戰，蓋該法規預設的立法目的、價值所造

---

consideration of the risks posed by the product to human health. In examining the physical properties of the product at issue in this dispute, the Panel found that "it was not appropriate to apply the 'risk' criterion proposed by the EC". The Panel said that to do so "would largely nullify the effect of Article XX(b)" of the GATT 1994. In reviewing this finding by the Panel, we note that neither the text of Article III:4 nor the practice of panels and the Appellate Body suggest that any evidence should be excluded a priori from a panel's examination of "likeness". Moreover, as we have said, in examining the "likeness" of products, panels must evaluate all of the relevant evidence. We are very much of the view that evidence relating to the health risks associated with a product may be pertinent in an examination of "likeness" under Article III:4 of the GATT 1994. We do not, however, consider that the evidence relating to the health risks associated with chrysotile asbestos fibres need be examined under a separate criterion, because we believe that this evidence can be evaluated under the existing criteria of physical properties, and of consumers' tastes and habits, to which we will come below.

成的現實上結果可能有所偏頗，而不符合國民待遇原則。若我們仍以該法規的立法價值作為考量是否真的可成為判斷同類與否的標準，豈不是陷入倒果為因，循環論證中<sup>77</sup>？

一旦我們要以國民待遇挑戰某一爭議法規，就不應該以該爭議法規原先已設定的價值作為判斷。所以 Aims and effects 法則不應是作為判斷產品是否同類的標準。

## 第五款 小結

討論至此，可以發現，一個國家被挑戰違反國民待遇的法規，通常不可能在法規表面上即明白認定要偏好本國業者。而通常是，其法規的實施，會造成事實上（*de facto*）的歧視。

例如從上開對同類服務或同類服務提供者之「同類」解釋，可能有的法律上（*de jure*）歧視，或從競爭或替代關係所導致的事實上（*de facto*）歧視。但不論為哪種歧視，均是國民待遇討論保護的客體範疇內<sup>78</sup>。

最後由於 Aims and effects 的循環論證，以及邏輯上錯誤，在此認為其不適宜作為一判斷產品或服務同類與否的標準，而判斷產品或服務是否同類，應回歸最初的四個判斷標準。



## 第二節 GATS 下之一般規範：國內規章、限制競爭行為

### 第一項 國內規章：GAST 第 6 條

按 GATS 第 6 條<sup>79</sup>國內規章之規定如下：

---

<sup>77</sup> 同註 22，頁 43。

<sup>78</sup> AB, *Canada-Autos*, [84]

<sup>79</sup> GATS, Art.6:

1. In sectors where specific commitments are undertaken, each Member shall ensure that all measures of general application affecting trade in services are administered in a reasonable, objective and impartial manner.
2. (a) Each Member shall maintain or institute as soon as practicable judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures which provide, at the request of an affected service supplier, for the prompt review of, and where justified, appropriate remedies for, administrative decisions affecting trade in services. Where such procedures

1. 對已提出特定承諾之行業，各會員應確保其影響服務貿易之所有一般性適用所有措施是以合理、客觀且公平之方式實施。

2.(a)會員應維持或儘速制定司法、仲裁或行政裁判或程序，俾在受影響之服務提供者要求時，對影響服務貿易之行政處分即時提供審查及適當之救濟。對該等程序未能獨立於作成有關行政處分之機關者，會員應確保該等程序確實提供客觀且公正之審查。

(b)第(a)款之規定不得解釋為要求會員制定與其憲政結構或法律制度不一致之裁判或程序。

---

are not independent of the agency entrusted with the administrative decision concerned, the Member shall ensure that the procedures in fact provide for an objective and impartial review.

(b) The provisions of subparagraph (a) shall not be construed to require a Member to institute such tribunals or procedures where this would be inconsistent with its constitutional structure or the nature of its legal system.

3. Where authorization is required for the supply of a service on which a specific commitment has been made, the competent authorities of a Member shall, within a reasonable period of time after the submission of an application considered complete under domestic laws and regulations, inform the applicant of the decision concerning the application. At the request of the applicant, the competent authorities of the Member shall provide, without undue delay, information concerning the status of the application.

4. With a view to ensuring that measures relating to qualification requirements and procedures, technical standards and licensing requirements do not constitute unnecessary barriers to trade in services, the Council for Trade in Services shall, through appropriate bodies it may establish, develop any necessary disciplines. Such disciplines shall aim to ensure that such requirements are, *inter alia*:

(a) based on objective and transparent criteria, such as competence and the ability to supply the service;

(b) not more burdensome than necessary to ensure the quality of the service;

(c) in the case of licensing procedures, not in themselves a restriction on the supply of the service.

5. (a) In sectors in which a Member has undertaken specific commitments, pending the entry into force of disciplines developed in these sectors pursuant to paragraph 4, the Member shall not apply licensing and qualification requirements and technical standards that nullify or impair such specific commitments in a manner which:

(i) does not comply with the criteria outlined in subparagraphs 4(a), (b) or (c); and

(ii) could not reasonably have been expected of that Member at the time the specific commitments in those sectors were made.

(b) In determining whether a Member is in conformity with the obligation under paragraph 5(a), account shall be taken of international standards of relevant international organizations applied by that Member.

6. In sectors where specific commitments regarding professional services are undertaken, each Member shall provide for adequate procedures to verify the competence of professionals of any other Member.

3. 特定承諾中之服務應先申請許可始得提供者，會員之該管機關，應於依據其國內法令規定，申請案完備後之合理期限內，通知申請人有關該申請案之結果。申請人有所請求者，會員該管機關應提供申請人有關該申請案情況之資訊，不得有任何不當之延誤。

4. 為確保有關資格要件、程序、技術標準及核照條件等措施，不致成為服務貿易不必要之障礙，服務貿易理事會應經由其設立之適當機構制訂必要規範。該規範尤其應確保上述措施係：

- (a) 基於客觀及透明之標準，例如提供服務之資格及能力；
- (b) 不得比確保服務品質所必要之要求更苛刻；
- (c) 就核照程序本身而言，不得成為服務供給之限制。

5. (a) 在會員已提出特定承諾之行業部門，於依照第 4 項所制訂之規範未生效前，該會員之核照、資格條件及技術標準之適用，不得以下列方式使該特定承諾失效或減損：

- (i) 不符合第 4 項第(a)款、第(b)款或第(c)款規定之標準；且
- (ii) 於該會員為該等行業提出特定承諾時，所無法合理預期者。

(b) 評估會員是否履行第 5 項第(a)款義務者，應考量該會員所適用相關國際組織<sup>80</sup>之國際標準。

6. 與專業性服務有關之行業已被提出特定承諾時，會員應提供適當程序，以驗證其他會員專業人員之能力。

以上洋洋灑灑列出的國內規章，目的在於把會員國國內規制措施對貿易的限制降到最低。例如，GATS 第 6 條第 1 款、第 2 款、第 3 款和第 6 款規定，是規定會員國在已經做出承諾的部門，應以合理、客觀和公正的方式管理對服務貿易產生影響的所有普遍適用的措施，要求建立審查影響服務貿易的行政處分的機制。並且，要求維持或建立司法、仲裁或行政法庭或程序，並提供客觀、公正的審查。另外，GATS 第 6 條第 5 款的規定，雖然只有臨時適用的性質，但它對成員方採取的許可、資格和技術標準等措施提出了要求<sup>81</sup>。

GATS 第六條適用於已承諾部門中不屬於市場進入和國民待遇紀律約束的限制措施，也適用於許可和資格要求及程式、技術標準，甚至還適用於在沒有作出具體承諾的

<sup>80</sup> 「相關國際組織」，係指至少所有世界貿易組織會員皆得成為會員之國際性機構。

<sup>81</sup> 韓龍，「WTO 服務貿易中的規制紀律與規制自由--對 GATS 國內規制問題與發展趨勢的透視」，法商研究，第 3 期，頁 130，2003 年。

部門中對服務貿易的限制措施<sup>82</sup>。

因此，會員國實施規制的權力和自由並不是絕對的，是受到GATS第6條有關國內規制的一般性紀律約束的。於此有個備受爭議的問題，即是GATS第6條和GATS第16、17條的關係。究竟一個國家被挑戰的規範是屬於GATS第16、17條的禁止規範下，抑或歸屬GATS第6條限制實施的範圍？

有關於此問題，法理上可做概念的區分，即屬於特定承諾表的限制規範就歸屬GATS第16、17條所規定，不屬於特定承諾表的限制規範就應該歸由GATS第6條管轄，兩者是互不重疊、互相排他的，GATS專業服務工作小組同此見解<sup>83</sup>。但實質上，一個被挑戰的規範究竟是屬於特定承諾表還是全面性的一般規範，有時候很難界定。

例如，US-Gambling案中，美國大力主張其對網路賭博的限制規範不是屬於特定承諾表市場進入下所謂「量的管制」，而是一般管制下的「質的管制」。既然不是「量的管制」，當然沒有必要載明於承諾表上，更不會違背GATS第16條。

畢竟，此問題過於棘手，最後專家小組和上訴機構以零配額概念認定美國系爭措施由於構成零配額而應被GATS第16條所禁止。由此可見GATS第6條與第16、17條的關係為何，專家小組和上訴機構均不願多表意見，而至今仍由學者們各說各話。

目前會員國似乎有共識認為GATS第16、17條具有位階上之優勢<sup>84</sup>，一旦可被劃定為GATS第16、17條即應該優先適用GATS第16、17之規定。亦有學者建議，當不知道系爭法規究竟屬於GATS第16、17條或第6條之歸屬時，一律先認定屬於GATS第16、17條，而記載於承諾表上，如此會比較保險<sup>85</sup>，避免事後的爭議產生。然而此種見解只具有事前預防效果，而且會造成承諾表的過度龐大，並不能真正解決疑問。

就訴訟上之攻防而言，本點雖然模糊，但也是有力的爭執空間。原被告視其所需，可盡量把爭議法規解釋成GATS第16、17所規範的範圍，抑或屬於GATS第6條的國內規章，僅受GATS第6條較輕微的管制。

---

<sup>82</sup> 同前註。

<sup>83</sup> WTO Doc, S/L/92, Job No.6496:

In the course of work to develop multilateral disciplines on domestic regulation in the accountancy sector, pursuant to paragraph 4 of Article VI of the GATS, the WPPS addressed a wide range of regulatory measures which have an impact on trade in accountancy services. In discussing the structure and content of the new disciplines, it became clear that some of these measures were subject to other legal provisions in the GATS, most notably Articles XVI and XVII. It was observed that the new disciplines developed under Article VI:4 must not overlap with other provisions already existing in the GATS, including Articles XVI and XVII, as this would create legal uncertainty. For this reason, a number of the suggestions for disciplines were excluded from the text.

<sup>84</sup> 同註 22，頁 59。

<sup>85</sup> Markus Krajewski, National Regulation and Trade Liberalization in Services: The Legal Impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS) on National Regulatory Autonomy, The Hague, London, New York: Kluwer Law International, p103, 2003.

## 第二項 限制競爭行為：GATS 第 8 條

根據GATS第8條<sup>86</sup>有關獨占或排他性服務者之規定：

1.會員應保證在其境內之所有獨占性服務提供者在相關市場提供獨占服務時，並未違反其基於第二條及特定承諾之義務。

2.會員之獨占性服務提供者直接或經由其子公司提供其獨占權利以外之服務，而從事屬於該會員特定承諾範圍內之競爭時，該會員應保證該服務提供者在其境內不濫用其獨占地位，從事牴觸其特定承諾之行爲。

3.服務貿易理事會經會員請求，且請求之會員有理由相信其他會員之獨占性服務提供者有違反第 1 項或第 2 項之情事者，得要求設立、維持或許可此等提供者之會員，對於相關營運提供特定資訊。

4.世界貿易組織協定生效後，會員對其特定承諾所涵蓋之服務提供者皆給予獨占權利時，應至遲於所給予之獨占權利預定實施三個月前，通知服務貿易理事會，且應適用第二十一條第 2 項、第 3 項及第 4 項之規定。

---

<sup>86</sup> GATS, Art.8:

1. Each Member shall ensure that any monopoly supplier of a service in its territory does not, in the supply of the monopoly service in the relevant market, act in a manner inconsistent with that Member's obligations under Article II and specific commitments.

2. Where a Member's monopoly supplier competes, either directly or through an affiliated company, in the supply of a service outside the scope of its monopoly rights and which is subject to that Member's specific commitments, the Member shall ensure that such a supplier does not abuse its monopoly position to act in its territory in a manner inconsistent with such commitments.

3. The Council for Trade in Services may, at the request of a Member which has a reason to believe that a monopoly supplier of a service of any other Member is acting in a manner inconsistent with paragraph 1 or 2, request the Member establishing, maintaining or authorizing such supplier to provide specific information concerning the relevant operations.

4. If, after the date of entry into force of the WTO Agreement, a Member grants monopoly rights regarding the supply of a service covered by its specific commitments, that Member shall notify the Council for Trade in Services no later than three months before the intended implementation of the grant of monopoly rights and the provisions of paragraphs 2, 3 and 4 of Article XXI shall apply.

5. The provisions of this Article shall also apply to cases of exclusive service suppliers, where a Member, formally or in effect, (a) authorizes or establishes a small number of service suppliers and (b) substantially prevents competition among those suppliers in its territory.

5.當會員形式上或實質上僅許可或設立少數服務提供者，且實質上阻止此類服務提供者在其境內相互競爭時，本條規定亦應適用於此類排他性服務提供者。

GATS對獨占企業的規範方式，並非直接對該獨占企業課以義務，而是透過對會員國之要求，促使會員國國內的獨占企業或排他性住提供者，不至於對國際貿易造成障礙<sup>87</sup>。觀察GATS第8條第一項可知，GATS並不禁止獨占，而是限制獨占者應遵守最惠國待遇義務且不得濫用其獨占地位<sup>88</sup>。例如一個國家的獨占業者故意不售他國欲進入同一市場之業者相關服務，有意排除他人與之競爭，即屬此所謂濫用獨占市場地位。

由於電信服務自然上極易形成獨占，又經濟上也以電信產業獨占為最有效率，政府常以電信獨占為合法。於此，本條之電信產業上適用，即顯重要。

有關於獨占的電信服務提供者範圍，按GATS第8條第一項，應有兩個要件：第一、為政府雖非正式但實質上許可或設定者。第二、限定於在相關市場提供服務者。

關於第一個要件，若一個企業實際上在相關市場的確為獨占地位，然其並非由政府許可或設定，仍不是GATS第8條所規範的對象<sup>89</sup>。又按GATS第8條第五項規定，會員國許可或設定的少數提供者，雖不是唯一的獨占者，只要實質上有能力阻止其他此類服務提供者在其境內相互競爭，意味其聯合具有同等於獨占地位時，也受本條項規範。

關於第二個要件，限於其相關市場獨佔地位之濫用，始受GATS第8條第一項之規範。故例如一會員國對其國營之電信公司授與基本電信網路服務之獨占權，則該國營電信公司就基本電信網路服務，即屬於該獨占企業在相關市場提供之服務。若該國營電信公司非在基本電信網路提供服務，而是在其他市場提供服務，則不是GATS第8條第一項所管<sup>90</sup>。但為防此一缺漏，仍有GATS第8條第二項可予以規範。

其他有關GATS第8條第三、四款，即在規定程序上如何踐行，以及不服時如何救濟的程序性規定。

### 第三節 電信附件與基本電信談判附件

GATS附件共有八條，適用於一般議題者，例如最惠國待遇豁免適用附件、自然人移動附件。亦有適用於個別行業者，例如金融服務附件、電信附件、基本電信談判附件、

---

<sup>87</sup> 同註9，頁106。

<sup>88</sup> 林彩瑜，「WTO 爭端解決機制與國際貿易反競爭行為—以美日消費性相用軟片及相紙市場爭端案為例」，政大法學評論，第63期，頁450，2000年6月。

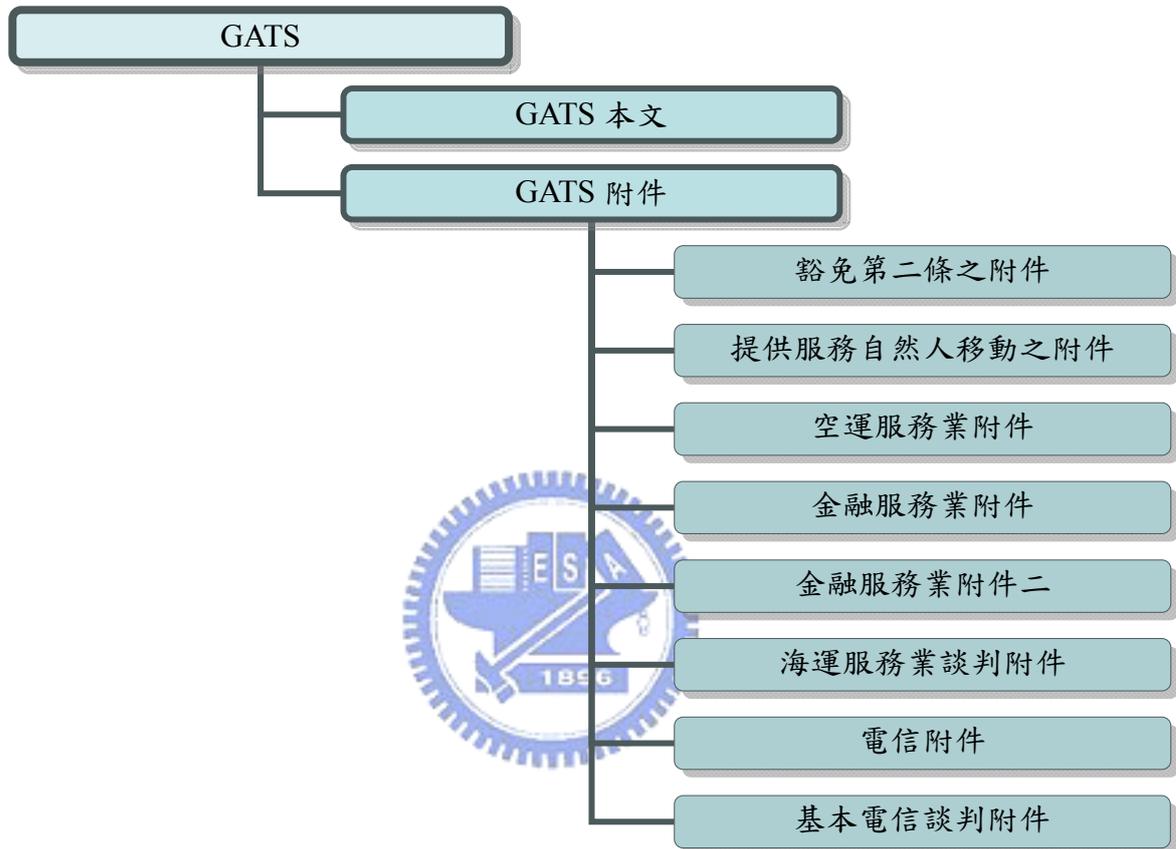
<sup>89</sup> 羅昌發，國際貿易法，初版，月旦，頁556，1996年10月。

<sup>90</sup> 同註9，頁107。

空運服務附件及海運服務附件<sup>91</sup>。

電信附件與基本電信談判附件均為GATS的附件，其與GATS的關係緊密結合，故一會員國不但要遵守GATS，也要遵守GATS的附件，即電信附件與基本電信談判附件，而不能如同第四議定書中的特定承諾表或電信參考文件等自行選擇性地遵守。

以下為電信附件、電信談判附件等與GATS之關係：



【圖二】GATS 附件之架構

相較於基本電信談判附件僅就最惠國待遇豁免為程序性及時效之規定，電信附件規定的層面較為深刻。其規範宗旨<sup>92</sup>以為，因為電信服務業具有與眾不同之特質，此種行業具有雙重角色，不但本身居列經濟活動之一，同時亦為其他經濟活動之重要傳輸工

<sup>91</sup> John H. Jackson, *The World Trading System, Law and Policy of International Economic Relations*, The MIT Press, Cambridge, Mass. & London, England. (1997)

<sup>92</sup> GATS, Annex on Telecommunications, para.1:

Recognizing the specificities of the telecommunications services sector and, in particular, its dual role as a distinct sector of economic activity and as the underlying transport means for other economic activities, the Members have agreed to the following Annex with the objective of elaborating upon the provisions of the Agreement with respect to measures affecting access to and use of public telecommunications transport networks and services. Accordingly, this Annex provides notes and supplementary provisions to the Agreement.

具，故有必要釐訂有關公眾電信傳輸網路及服務之介接與使用之詳細規定。又電信附則為GATS提供註釋及補充規定，並未課GATS會員國GATS以外之義務<sup>93</sup>。

其中有關電信附件之內涵，主要為下：第一、非歧視待遇原則，第二、透明化原則，第三、電信服務的免除適用表及特定承諾表，第四、技術合作與國際組織參與<sup>94</sup>。

#### 一、非歧視待遇原則

非歧視待遇原則主要規定於電信附件第五項之有關公眾電信傳輸網路及網路服務之介接與使用，其中的(a)(b)(c)三款<sup>95</sup>：

(a) 各會員應確保其他會員之服務業者均得在合理且非歧視待遇下，介接及使用該會員公眾電信傳輸網路及服務，以提供承諾表所列之服務。此項義務亦應適用於下列第(b)項至第(f)項<sup>96</sup>。

---

<sup>93</sup> John H. Harwood II, William T. Lake, and David M. Sohn, Competition in International Telecommunications Services, 97 Columbia Law Review, p.880, 1997

<sup>94</sup> 同註 96，頁 34。

<sup>95</sup> GATS, Annex on Telecommunications, para.5:

(a) Each Member shall ensure that any service supplier of any other Member is accorded access to and use of public telecommunications transport networks and services on reasonable and nondiscriminatory terms and conditions, for the supply of a service included in its Schedule. This obligation shall be applied, *inter alia*, through paragraphs (b) through (f).

(b) Each Member shall ensure that service suppliers of any other Member have access to and use of any public telecommunications transport network or service offered within or across the border of that Member, including private leased circuits, and to this end shall ensure, subject to paragraphs (e) and (f), that such suppliers are permitted:

(i) to purchase or lease and attach terminal or other equipment which interfaces with the network and which is necessary to supply a supplier's services;

(ii) to interconnect private leased or owned circuits with public telecommunications transport networks and services or with circuits leased or owned by another service supplier; and

(iii) to use operating protocols of the service supplier's choice in the supply of any service, other than as necessary to ensure the availability of telecommunications transport networks and services to the public generally.

(c) Each Member shall ensure that service suppliers of any other Member may use public telecommunications transport networks and services for the movement of information within and across borders, including for intra-corporate communications of such service suppliers, and for access to information contained in data bases or otherwise stored in machine-readable form in the territory of any Member. Any new or amended measures of a Member significantly affecting such use shall be notified and shall be subject to consultation, in accordance with relevant provisions of the Agreement.

<sup>96</sup> 所稱「非歧視待遇」一詞當係指本協定所定義之最惠國待遇及國民待遇。對特定行業而言，其意引申

(b) 各會員應確保其他會員之服務業者得以介接或使用該會員所提供之國內或國際公眾電信傳輸網路或服務，包括租用電路，為此並應依第(e)項及第(f)項之規定，確保該等服務業者得以：

(i) 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；

(ii) 將其租用或自有電路連接至公眾電信傳輸網路及服務，或與其他服務業者之租用或自有電路連接；及

(iii) 除為確保一般大眾得以利用公眾電信傳輸網路及服務所需者外，於提供服務時，可採用自行選擇之傳輸作業協定。

(c) 各會員應確保其他會員之服務業者，得以利用公眾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），並在任何會員領域內檢用資料庫或電腦所儲存之資料。某一會員所採用或修改之措施對上述網路及服務之使用有重大影響者，應依本協定相關規定發布通知並進行諮商。

此附件之規範重心在於開放服務使用層面，更勝於進入市場以提供電信服務的能力<sup>97</sup>。而對於是否要使電信通訊領域全面自由化則成為會員國目前所遭遇的難題。於此，本電信附件扮演天平兩端的角色。

## 二、透明化原則

按電信附件第四項<sup>98</sup>之規定：

(d) 會員執行本協定第三條時，有關介接或使用公眾電信傳輸網路及服務之資料，應確保公開予大眾。該項資料包括：資費及其他服務之條件、網路服務之介面技術標準、負責訂頒介接及使用標準之主管單位資料、附接終端設備之條件以及通知、登記或核照之規定。

政府相關政策及法規必須可公開取得，而相關業者的資訊也需透明化。當業者能有效掌握各國法規內容與精神，其投資才能獲得最基本的保障。此一透明性原則在附件中促使電信服務領域能達到一個公平競爭的貿易體系<sup>99</sup>。

## 三、電信服務的免除適用表及特別承諾表

---

為：「在類似情況下，其優惠條件並不比給予類似公眾電信傳輸網路或服務之其他用戶者為差。」

<sup>97</sup> 林俊宏，「WTO 架構下電信談判及電信負責之回顧與展望」，貿易政策論叢，第 6 期，頁 36，民國 95 年 12 月。

<sup>98</sup> GATS, Annex on Telecommunications, para.4:

In the application of Article III of the Agreement, each Member shall ensure that relevant information on conditions affecting access to and use of public telecommunications transport networks and services is publicly available, including: tariffs and other terms and conditions of service; specifications of technical interfaces with such networks and services; information on bodies responsible for the preparation and adoption of standards affecting such access and use; conditions applying to attachment of terminal or other equipment; and notifications, registration or licensing requirements, if any.

<sup>99</sup> 同註 96，頁 37。

鑑於開發中國家經濟上弱勢，為避免開發中國家於全球化影響下成為被已開發國家蠶食鯨吞，降低其談判意願，GATS電信附件特設有電信服務的免除事項和特別承諾表。

其中電信服務的免除及應遵守事項，如電信附件第五項(d)(e)(f)(g)款規定<sup>100</sup>：

(e) 各會員應確保其他會員之服務業者，得以利用公眾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），並在任何會員領域內檢用資料庫或電腦所儲存之資料。某一會員所採用或修改之措施對上述網路及服務之使用有重大影響者，應依本協定相關規定發布通知並進行諮商。

(f) 雖有上項規定，會員得採取必要之措施，以確保來往文件之安全及機密，惟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一種掩飾。

(g) 除為下列所需者外，各會員應確保不對公眾電信傳輸網路及服務之介接及使用附加任何條件。

(i) 維護公眾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網路或服務之能力；

---

<sup>100</sup> GATS, Annex on Telecommunications, para.5:

(d) Notwithstanding the preceding paragraph, a Member may take such measures as are necessary to ensure the security and confidentiality of messages, subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on trade in services.

(e) Each Member shall ensure that no condition is imposed on access to and use of public telecommunications transport networks and services other than as necessary:

(i) to safeguard the public service responsibilities of suppliers of public telecommunications transport networks and services, in particular their ability to make their networks or services available to the public generally;

(ii) to protect the technical integrity of public telecommunications transport networks or services; or

(iii) to ensure that service suppliers of any other Member do not supply services unless permitted pursuant to commitments in the Member's Schedule.

(f) Provided that they satisfy the criteria set out in paragraph (e), conditions for access to and use of public telecommunications transport networks and services may include:

(i) restrictions on resale or shared use of such services;

(ii) a requirement to use specified technical interfaces, including interface protocols, for inter-connection with such networks and services;

(iii) requirements, where necessary, for the inter-operability of such services and to encourage the achievement of the goals set out in paragraph 7(a);

(iv) type approval of terminal or other equipment which interfaces with the network and technical requirements relating to the attachment of such equipment to such networks;

(v) restrictions on inter-connection of private leased or owned circuits with such networks or services or with circuits leased or owned by another service supplier; or

(vi) notification, registration and licensing.

- (ii)保護公眾電信傳輸網路或服務之技術完整性；或
- (iii)確保其他會員之服務業者不提供各會員承諾表許可以外之服務。
- (h) 如符合第(e)項規定之準則，公眾電信傳輸網路及服務之介接及使用得附加下列條件：
  - (i)限制該項服務之轉售或共用；
  - (ii)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；
  - (iii)必要時，規定該項服務之交互運作能力並鼓勵達成第 7 項第(a)款規定之目標；
  - (iv)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；
  - (v)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
  - (vi)通知、登記及核照事宜。

除了上述對開發中國家有關有關電信服務義務規定之和緩外，另外又設有特別承諾表，此部分容許各會員國依其國情，做不同程度承諾，請容後再述。

#### 四、技術合作與國際組織參與

會員國體認有效率且先進的電信基礎設施，對服務貿易之擴充與國家發展極為重要。而且另一方面，也應顧及開發中國家對於電信普及服務的迫切需求，故國際間有許多促進電信服務貿易整合的團體，例如國際電信聯盟（International Telecommunication Union, ITU）、聯合國開發計畫、重建開發銀行等。

電信附件第六款<sup>101</sup>之規定，為電信技術合作重要依據：

---

<sup>101</sup> GATS, Annex on Telecommunications, para.6:

- (a) Members recognize that an efficient, advanced telecommunications infrastructure in countries, particularly developing countries, is essential to the expansion of their trade in services. To this end, Members endorse and encourage the participation, to the fullest extent practicable, of developed and developing countries and their suppliers of public telecommunications transport networks and services and other entities in the development programmes of international and regional organizations, including the International Telecommunication Union, the United Nations Development Programme, and the International Bank for Reconstruction and Development.
- (b) Members shall encourage and support telecommunications cooperation among developing countries at the international, regional and sub-regional levels.
- (c) In cooperation with relevant international organizations, Members shall make available, where practicable, to developing countries information with respect to telecommunications services and developments in telecommunications and information technology to assist in strengthening their domestic telecommunications services sector.
- (d) Members shall give special consideration to opportunities for the least-developed countries to encourage foreign suppliers of telecommunications services to assist in the transfer of technology, training and other activities that support the development of their telecommunications infrastructure and expansion of their

(i) 全體會員咸認，具有高效率、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。因此，全體會員贊成且鼓勵已開發與開發中國家，及其公眾電信傳輸網路與服務業者，以及其他機構，儘量參與國際性及區域性組織之電信發展計畫，包括國際電信聯盟、聯合國開發計畫、國際重建開發銀行。

(j) 全體會員應鼓勵並支持開發中國家參與國際性、區域性或地區性之電信合作。

(k) 在與相關國際組織合作時，會員對開發中國家應盡力提供相關國際電信服務、電信與資訊技術發展等資訊，以協助各開發中國家加強其國內電信服務。

(l) 會員應特別考慮給予極低度開發國家機會，鼓勵外國電信服務業者就技術移轉、訓練提供協助，以發展其電信基礎設施並擴展其電信服務業貿易。

此外，電信附件第七項<sup>102</sup>，則為與國際組織參與的依據：

(m) 全體會員咸認電信網路及服務應建立一國際性標準，俾舉世均可相容、交互運作，並透過相關國際機構體系，包括國際電信聯盟、國際標準化組織等，努力達成該項標準。

(n) 為確保各國國內及國際電信服務業之有效營運，全體會員肯定跨政府與民間組織與協定，尤其是國際電信聯盟，所擔任之角色。會員應就本附則之執行，與該等組織進行諮商，並作適當安排。

以上為電信附件之重要規定，另有基本電信談判附件。基本電信談判附件的重要性顯然比較低，蓋其僅為一些程序性、時效開始的規定，然基本電信談判附件卻是之後重要的第四議定書（Fourth Protocol of the General Agreement）之濫觴。以下為基本電信談判附件之歷程介紹。

烏拉圭回合談判尾聲中，一些主要的會員國顯然準備在金融服務、基本電信服務、海運服務的部門予以最惠國待遇之豁免。為了避免各國撤回其在這些部分的附條件承諾，以及防止GATS之難以締結，各國同意妥協方案。

其中基本電信談判附件即為上述妥協方案之一。由於基本電信談判並未如預期在部長會議決議設定之期限1996年4月30日前達成協議，即不符合基本電信談判附件之(a)

---

telecommunications services trade.

<sup>102</sup> 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, including the International Telecommunication Union and the International Organization for Standardization.

(b) Members recognize the role played by intergovernmental and non-governmental organizations and agreements in ensuring the efficient operation of domestic and global telecommunications services, in particular the International Telecommunication Union. Members shall make appropriate arrangements, where relevant, for consultation with such organizations on matters arising from the implementation of this Annex.

款，故按基本電信談判附件之(b)款，其生效時點應在基本電信小組做成最終報告之日期，即1996年4月30日生效。

但因為時間在過於緊湊，參與談判之會員國只好另定延長談判期限，最後於1997年2月15日終於依照前述參與會員國之共識，達成GATS第四議定書。依該議定書確立GATS最惠國待遇及其例外對基本電信部門開始生效之日期，為1998年1月1日<sup>103</sup>。

## 第四節 第四議定書

GATS電信服務貿易規則框架由四個部分構成<sup>104</sup>：第一、「服務貿易總協定」協定，它規定了各成員在包括電信服務在內的所有服務貿易部門中應承擔一般義務和具體承諾的義務，此部分已如上所討論。第二、烏拉圭回合談判達成的GATS電信附件，它規定了各成員在電信服務貿易方面應承擔的基礎義務，這部分如上所討論。第三、部分成員（55國）於1997年達成的基礎電信協定，即「GATS第四議定書」（又稱基礎電信協定），它規定了這些成員在基礎電信服務市場開放中應承擔的具體承諾義務以及政府應遵守的電信服務管理的原則，也是本節之重點。第四、58個主要會員國達成的關於加值型電信服務現狀約束的具體承諾及其所採的電信參考文件，此部分以容後討論。

烏拉圭回合談判確立了服務貿易為談判內涵後，馬拉喀什部長會議（Marrakesh Ministerial Meeting）也達成不少相關決定，包含於基本電信通訊貿易磋商。1994年5月之談判由基礎電信談判小組（Negotiating Group on Basic Telecommunications, NGBT）展開磋商，最初有33個WTO會員國參加談判，基礎電信談判小組採用自願性參與方式，開始有53個WTO會員國加入此組織，而相關磋商則開放給全部WTO會員國，且其會議記錄會定期出刊報導以供其他非參與國做為參考<sup>105</sup>。

1996年4月以後，GATT部長級會議中並決議另設立了基礎電信小組（Group on Basic Telecommunications, GBT），代替了原來的基礎電信談判小組，更進一步擴充相關電信磋商之範圍，目的在於調整談判會議參與之規則，使所有的WTO會員國及觀察員在相關活動中可完全參與。此外，各參與國每月亦召開會議並於市場開放議題上舉行多次的雙邊談判，而參與國也維持非正式接觸，例如1996年的新加坡部長級會議、1997年的日內瓦會議。

WTO對於基本電信通訊市場開放議題，於1996年4月由34個會員國進行談判並涵蓋48個國家，從1994年到1997年，69個會員國終於達成基本電信通信自由化之談判，並於1997年2月制訂服務貿易總協定之第四議定書（Fourth Protocol of the General Agreement）（又稱基礎電信協定），並在1997年年底，由跨國政府會議舉行並承認第四議定書，於

---

<sup>103</sup> 同註 9，頁 84。

<sup>104</sup> <http://www.tutn.com/policy/policy-22.htm>（最後點閱時間：2008/3/31）

<sup>105</sup> 同註 96，頁 29。

此為開放電信通訊市場之重要里程碑<sup>106</sup>。

以下為WTO基礎電信服務談判歷程簡表：

1993 年	烏拉圭回合，確立服務貿易之談判。
1994 年	GATT 部長級會議中決議另設立基礎電信談判小組 (Negotiating Group on Basic Telecommunications, NGBT) 並就電信問題展開磋商 <sup>107</sup> ：  第一階段 (1994 年 5 月至 1995 年 3 月) 之工作內容偏重於各國觀念性及技術性議題溝通、進行各國電信市場結構及競爭情況之調查、以及各國電信管制與措施之瞭解；  第二階段 (1995 年 4 月至 1995 年 8 月) 則討論各國未來市場開放承諾表登載事宜，同時並開始進行雙邊諮商，而各談判成員亦準備提交開放承諾清單草案；  第三階段 (1995 年 9 月至 1996 年 4 月) 之工作議題，則著重在競爭環境下之法規架構，而各國所關切之管制措施則主要包括執照審核、網路接續規定、公平競爭、普及化服務成本分攤規定、以及法規透明化等項目。1996 年 4 月以後，基礎電信小組 (Group on Basic Telecommunications, 簡稱 GBT) 成立，代替了原來的基礎電信談判小組。
1997 年	制訂服務貿易總協定之第四議定書 (Fourth Protocol of the General Agreement)

【表二】WTO 基礎電信服務談判歷程

第四議定書由本文和附件構成，本文<sup>108</sup>規定極為簡略，只包括議定書效力、生效日期及程序。依其規定，第四議定書應於1998年1月1日生效，生效時，會員國所提出作為本議定書附件之有關基本電信之特定承諾表和最惠國待遇之豁免清單，應即作為該會員國原提出之特定承諾表和最惠國待遇豁免清單之修正與補充。故，第四議定書的主體應為附件而非議定書本文<sup>109</sup>。

第四議定書附件之一為各國的特定承諾表，其特色相較於前面所述的電信附件和基本電信談判附件有所不同。第一、就範圍而言，特定承諾表為會員國對於基本電信網路之營運與建設的特定承諾，不似電信附件與基本電信談判附件僅規範公共電信傳輸的網路利用問題。第二、就會員國自由決定權而言，會員國對特定承諾表有權為程度不一的

<sup>106</sup> 同註 96，頁 29。

<sup>107</sup> 李煥仁，「從加入世界貿易組織觀點談國內電信自由化」，經濟情勢暨評論季刊，第三卷第二期，1996 年 5 月。

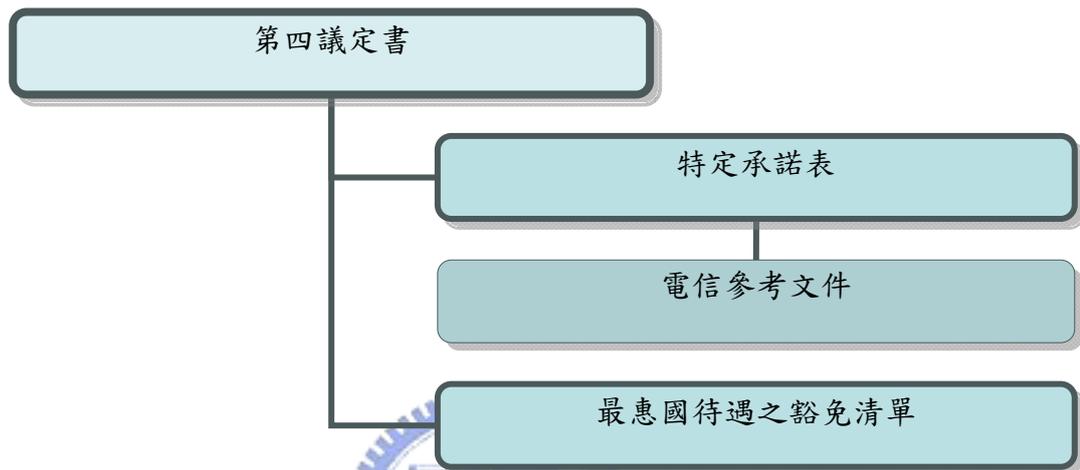
<sup>108</sup> WTO Doc, S/L/20

<sup>109</sup> 同註 9，頁 84。

承諾，然而會員國對於電信附件和基本電信談判附件不能有適用與否的選擇權，蓋只要是會員國則一律受電信附件和基本電信談判附件之拘束。

1997年達成的GATS第四議定書（又稱基礎電信協定）進一步推進了基礎電信領域內的市場開放。該協定涵蓋了90%全球基礎電信貿易<sup>110</sup>。唯應注意者，此份第四議定書，由於不是強行規定而是各會員國的自由選擇，所以仍有少數會員國不予經內國立法肯認<sup>111</sup>。

以下為第四議定書和特定承諾表與電信參考文件之關係：



【圖三】第四議定書及其附件

## 第五節 特定承諾表

在第四議定書下，特定承諾表雖是該議定書之附件，卻是重要的主體，各會員國按其需要及能力，就市場開放、國民待遇，依照模式一到四，做出不同程度的承諾。所謂模式一到模式四的意思，分別是指跨境提供( cross-border supply)、境外消費( consumption abroad)、商業呈現( commercial presence)、自然人呈現( presence of nature person)。

所謂「跨境提供服務」係指服務提供者與服務消費者分別位處二個國家，且提供服務（或消費）時均不必跨越國界，因此，此種服務出口模式與我們所熟知的商品出口模式相同，亦可達到與商品出口同樣的經濟效益。具體例子像是英國法律顧問公司以電話或電子郵件方式向我國客戶提供諮詢服務。然而，擁有出口價值之服務業大多屬於知識含量高的業別，意即服務出口所賺取的是知識財，若能成功輸出，將可為出口國帶來豐厚的服務貿易出口利潤。

<sup>110</sup> 陳永，「論 WTO 框架內電子商務規制現狀及其發展趨勢」，論文網在線，2006年8月。

<sup>111</sup> 同註 96，頁 30。

所謂「境外消費」顧名思義，就是服務消費者跨越國界到服務提供者所處的國家進行服務消費行為，而這種服務出口型態最重要的莫過於旅遊觀光。具體例子像是我國觀光客到瑞士進行旅遊消費。以日本為例，除融合區域性的傳統、文化、自然、產業遺產等等自然人文景觀，並緊密聯繫當地不同團體之間的合作，共同改善該地區之觀光旅遊品質之外，同時，也加強與國際接軌之基礎設施，以增加外國旅客遊日之便利性。

所謂「商業呈現」，根據GATS定義，服務提供者到服務消費者之所在國設立商業據點，以提供相關服務，稱之「商業據點設立」。具體例子像是美國花旗銀行在我國設立分行提供國人金融服務。但是根據經濟部中小企業公布之2006年資料顯示，我國服務業有高達97.83%均為中小企業，產業規模本就不易與國際大型服務業者平起平坐，以致於進入國際服務市場之困難性大增，因此，建議可採取併購、策略聯盟、與大企業結盟、談判等方式協助國內服務業者進入國際市場。

所謂「自然人呈現」，是指我國人民到外國提供服務。具體例子像是我國藝人費玉清到中國舉辦演唱會，提供內地人民娛樂服務。根據相關研究指出，本國人到外國工作所帶來的外部及產業關聯效果非常有限。而自然人的移動容易成為長期移民，假如移動的自然人是高級人力，而又有久留不歸的傾向，則鼓勵模式四的服務出口實在形同鼓勵掏空本國、資助外國，實不是政府政策所應致力的方向。此外，依照我國所得稅法，我國人民並沒有就國外所得繳交我國所得稅的義務，容易連所得稅也一併流失。因此，若要採行模式四之方式來拓展服務業的出口，則必須要以公司或集團名義進行服務輸出，不僅可以擴張國內實力，加強對國家整體經濟之貢獻，也可以避免本國高級人力之流失。<sup>112</sup>

此外，會員國還可以做出額外承諾，所謂額外承諾，指就市場開放、國民待遇外的其他GATS相關措施的承諾，像是就品質、標準、發照等另外做出的承諾。額外承諾應被認定是一個積極的義務，而非另加的額外的限制清單。以電信通訊的承諾表而言，電信參考文件就是一個常見的額外承諾。

特定承諾表又有兩種分類，一為水平承諾 (horizontal commitments)，另一為部門的特定承諾 (sector-specific commitments)。所謂的水平承諾，適用於承諾表中所有的服務。一般而言，其涉及投資、公司架構之組成、土地取得、自然人移動等。至於部門的特定承諾，則依照各個不同的部門，為程度不一的承諾。

承諾方式可為三種類型：(1)沒有限制(none)；(2)不作承諾(unbound)；(3)一定範圍或者有預設條件的限制。其中(1)和(3)屬於「約束承諾」，即承諾表中有關的服務在以確定的方式提供時，它所獲得的待遇將不低於承諾表中列明的水準。(2)不作承諾意味著該成員不承擔任何義務，保留充分的自由<sup>113</sup>。

在第四議定書談判的最後時刻，總共有69個WTO成員（歐共體成員國單獨算）提交了55份<sup>114</sup>關於基礎電信的特定承諾表。其相關業務之統計如下<sup>115</sup>：

<sup>112</sup> <http://www.tier.org.tw/comment/tiermon200803.asp>（最後點閱時間：2008/6/26）

<sup>113</sup> 「中國教育報」，2002年5月11日，1版。

<sup>114</sup> 共計有下列55個會員國：Antigua & Barbuda, Argentina, Australia, Bangladesh, Belize, Bolivia, Brazil,

語音電話之自由化	47 份
國際電話	42 份
國內長途電話	37 份
市內電話自由化	41 份
數據傳輸服務	49 份
線路出租	41 份
行動電話	46 份
其他型態之行動服務，如行動數據、呼叫器等	45 份

【表三】1997 會員國對電信服務之承諾統計

基本電信於1990年代中期已開始進行談判，從烏拉圭回合之後到1997年，已有69個會員政府提出關於基本電信服務部門的承諾，而在陸續談判後，至今已有91個政府提出承諾，且數目持續增加中<sup>116</sup>。

此外，已有122個會員對增值電信服務部門提出承諾，允許外資進入其國內市場。儘管目前有些會員尚未提出電信服務自由化承諾，但也表達願意逐步實施自由化之意願，例如尼泊爾承諾將於2009年開放其電信市場，允許外資進入。

不過，儘管很多WTO會員提出電信服務市場開放的承諾，但其中仍存在著市場進入限制，如限制業者家數或外資比例，據統計資料顯示，新興經濟體較常提出市場限制。

此外，目前已有77個會員政府全面採認基本電信參考文件，並有7個部分採行參考文件內容。相較於1997年時僅有的55份承諾表，十年後的現在，有91份承諾表對於電信部分做出具體承諾，且數目持續增加中。各國約略的承諾表如下<sup>117</sup>：

Member	Commitments(1)	Exemptions
--------	----------------	------------

Brunei Darussalam, Bulgaria, Canada, Chile, Colombia, Côte d'Ivoire, Czech Republic, Dominica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, European Communities and its Member States, Ghana, Grenada, Guatemala, Hong Kong, Hungary, Iceland, India, Indonesia, Israel, Jamaica, Japan, Korea, Malaysia, Mauritius, Mexico, Morocco, New Zealand, Norway, Pakistan, Papua New Guinea, Peru, Philippines, Poland, Romania, Senegal, Singapore, Sri Lanka, Switzerland, Slovak Republic, South Africa, Thailand, Trinidad & Tobago, Tunisia, Turkey, United States and Venezuela.

<sup>115</sup> Kevin C. Kennedy, "Market Opening in the Telecommunication Goods and Services Sectors", *The International Lawyer* 33, p27-46. (1999); 胡凌斌、越岩、史震華，WTO 與中國貿易法律制度的衝突與規避，中國城市出版社，初版，頁 20，2001 年 1 月。

<sup>116</sup> 中華經濟研究院（台灣 WTO 中心），「『WTO 電信國家級研討會』會議實錄－Mrs. Lee Tuthill（WTO 服務貿易處參事）」，2005 年 3 月 9 日。

<sup>117</sup> [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/telecom\\_e/telecom\\_commit\\_exempt\\_list\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/telecom_commit_exempt_list_e.htm)（最後點閱時間：2008/3/31）

	Uruguay Round Commitments (complete UR commitments including <b>value-added telecommunications</b> ) (1994-1995)	Commitments annexed to the Fourth Protocol on <b>Basic Telecommunications</b> (from 1997 onwards)	Unilateral or new accession commitments ( <b>basic and/or value-added telecommunications</b> ) (after 1995)	
<b>Albania</b>			GATS/SC/131 (complete accession schedule including telecommunications) <b>b+v</b>	GATS/EL/2
<b>Antigua &amp; Barbuda</b>		GATS/SC/2/Suppl.1 +v		
<b>Argentina</b>	GATS/SC/4	GATS/SC/4/Suppl.1/Rev.1		GATS/EL/4
<b>Australia</b>	GATS/SC/6	GATS/SC/6/Suppl.3		
<b>Austria (EC member in 1995)</b>	GATS/SC/7			
<b>Bangladesh</b>		GATS/SC/8/Suppl.1		GATS/EL/8
<b>Barbados</b>			GATS/SC/9/Suppl.1 <b>b+v</b>	
<b>Belize</b>		GATS/SC/10/Suppl.1 +v		
<b>Bolivia</b>		GATS/SC/12/Suppl.1		
<b>Brazil</b>			GATS/SC/13/Suppl.2 (the schedule will be annexed to the Fourth protocol as soon as Brazil ratifies it) <b>b+v</b>	GATS/EL/13/Suppl.1
<b>Brunei Darussalam</b>	GATS/SC/95	GATS/SC/95/Suppl.1		
<b>Bulgaria</b>		GATS/SC/122/Suppl.1	GATS/SC/122 (complete accession schedule including telecommunications) <b>v</b>	
<b>Canada</b>	GATS/SC/16	GATS/SC/16/Suppl.3		
<b>Chile</b>	GATS/SC/18	GATS/SC/18/Suppl.2		
<b>China</b>			GATS/SC/135 (complete schedule including telecommunications) <b>b+v</b>	
<b>Colombia</b>	GATS/SC/20	GATS/SC/20/Suppl.2		GATS/EL/20
<b>Congo (Democratic Republic of)</b>	GATS/SC/103			
<b>Croatia</b>			GATS/SC/130 (complete accession schedule including telecommunications) <b>b+v</b>	
<b>Cuba</b>	GATS/SC/24 <b>only b</b>			
<b>Cyprus</b>			GATS/SC/25/Suppl.1 <b>b</b>	
<b>Czech Republic</b>	GATS/SC/26	GATS/SC/26/Suppl.2		
<b>Djibouti</b>	GATS/SC/104 + b			
<b>Dominica</b>			GATS/SC/27/Suppl.1 (the schedule will be annexed to the Fourth protocol as soon as Dominica ratifies it) <b>b+v</b>	
<b>Dominican Republic</b>	GATS/SC/28	GATS/SC/28/Suppl.2		
<b>Ecuador</b>		GATS/SC/98/Suppl.1	GATS/SC/98 (complete accession schedule including telecommunications) <b>v</b>	
<b>Egypt</b>			GATS/SC/30/Suppl.3	
<b>El Salvador</b>	GATS/SC/29	GATS/SC/29/Suppl.1		

<b>Estonia</b>			GATS/SC/127 (complete schedule including basic telecommunications) <b>b+v</b>	
<b>European Communities and their Member States</b>	GATS/SC/31 (complete schedule including telecommunications)	GATS/SC/31/Suppl.3		
<b>Finland (EC member in 1995)</b>	GATS/SC/33 (complete schedule including telecommunications)			
<b>Georgia</b>			GATS/SC/129 (complete accession schedule including telecommunications) <b>b+v</b>	
<b>Ghana</b>		GATS/SC/35/Suppl.1		
<b>Grenada</b>		GATS/SC/96/Suppl.1 +v		
<b>Guatemala</b>			GATS/SC/36/Suppl.1/Rev.1 (the schedule will be annexed to the Fourth protocol as soon as Guatemala ratifies it) <b>b</b>	
<b>Guyana</b>	GATS/SC/37			
<b>Honduras</b>				GATS/EL/38
<b>Hong Kong, China</b>	GATS/SC/39	GATS/SC/39/Suppl.2		
<b>Hungary</b>	GATS/SC/40	GATS/SC/40/Suppl.2		
<b>Iceland</b>	GATS/SC/41	GATS/SC/41/Suppl.1		
<b>India</b>	GATS/SC/42	GATS/SC/42/Suppl.3		GATS/EL/42/Suppl.1
<b>Indonesia</b>	GATS/SC/43	GATS/SC/43/Suppl.2		
<b>Israel</b>	GATS/SC/44 only <b>b</b>	GATS/SC/44/Suppl.1		
<b>Ivory Coast</b>		GATS/SC/23/Suppl.1		
<b>Jamaica</b>		GATS/SC/45/Suppl.1 +v		
<b>Japan</b>	GATS/SC/46	GATS/SC/46/Suppl.2		
<b>Jordan</b>			GATS/SC/128 (complete accession schedule including telecommunications) <b>b+v</b>	
<b>Kenya</b>	GATS/SC/47			
<b>Korea</b>	GATS/SC/48	GATS/SC/48/Suppl.2		
<b>Kyrgyz Republic</b>			GATS/SC/125 (complete accession schedule including telecommunications) <b>b+v</b>	
<b>Latvia</b>			GATS/SC/126 (complete accession schedule including telecommunications) <b>b+v</b>	
<b>Lesotho</b>	GATS/SC/114			
<b>Liechtenstein</b>	GATS/SC/83-A			
<b>Lithuania</b>			GATS/SC/133 (complete schedule including telecommunications) <b>b+v</b>	
<b>Malaysia</b>	GATS/SC/52	GATS/SC/52/Suppl.2		
<b>Mauritius</b>	GATS/SC/55	GATS/SC/55/Suppl.1		
<b>Mexico</b>	GATS/SC/56	GATS/SC/56/Suppl.2		
<b>Moldova</b>			GATS/SC/134 (complete schedule including telecommunications) <b>b+v</b>	
<b>Mongolia</b>			GATS/SC/123 (complete accession schedule including telecommunications) <b>v</b>	
<b>Morocco</b>	GATS/SC/57	GATS/SC/57/Suppl.2/Rev.1		
<b>New Zealand</b>	GATS/SC/62	GATS/SC/62/Suppl.1		
<b>Nicaragua</b>	GATS/SC/63			

<b>Nigeria</b>	<u>GATS/SC/65</u>			
<b>Norway</b>	<u>GATS/SC/66</u>	<u>GATS/SC/66/Suppl.3</u>		
<b>Oman</b>			<u>GATS/SC/132</u> (complete accession schedule including telecommunications) <b>b+v</b>	
<b>Pakistan</b>	<u>GATS/SC/67</u>	<u>GATS/SC/67/Suppl.2/R ev1 +v</u>		<u>GATS/EL/67</u> <u>GATS/EL/67/Suppl.1</u>
<b>Papua New Guinea</b>			<u>GATS/SC/118/Suppl.1</u> (the schedule will be annexed to the Fourth protocol as soon as Papua New Guinea ratifies it) <b>b</b>	
<b>Peru</b>	<u>GATS/SC/69</u>	<u>GATS/SC/69/Suppl.1</u>		
<b>Philippines (The)</b>	<u>GATS/SC/70</u>		<u>GATS/SC/70/Suppl.2</u> (the schedule will be annexed to the Fourth protocol as soon as the Philippines ratify it) <b>b</b>	
<b>Poland</b>	<u>GATS/SC/71</u>	<u>GATS/SC/71/Suppl.2</u>		
<b>Romania</b>	<u>GATS/SC/72</u>	<u>GATS/SC/72/Suppl.1</u>		
<b>Saint Kitts and Nevis</b>	<u>GATS/SC/119</u> (complete schedule including telecommunications)			
<b>Senegal</b>	<u>GATS/SC/75 +b</u>	<u>GATS/SC/75/Suppl.1</u>		
<b>Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu</b>			<u>GATS/SC/136/Rev.1</u> (complete schedule including telecommunications) <b>b+v</b>	
<b>Singapore</b>	<u>GATS/SC/76</u>	<u>GATS/SC/76/Suppl.2</u>		
<b>Slovak Republic</b>	<u>GATS/SC/77</u>	<u>GATS/SC/77/Suppl.2</u>		
<b>Slovenia</b>	<u>GATS/SC/99</u> (complete schedule including telecommunications)			
<b>South Africa</b>	<u>GATS/SC/78</u>	<u>GATS/SC/78/Suppl.2</u>		
<b>Sri Lanka</b>		<u>GATS/SC/79/Suppl.1</u>		<u>GATS/EL/79</u>
<b>Suriname</b>			<u>GATS/SC/80/Suppl.1 b</u>	
<b>Sweden (EC member in 1995)</b>	<u>GATS/SC/82</u>			
<b>Switzerland</b>	<u>GATS/SC/83</u>	<u>GATS/SC/83/Suppl.3/R ev1</u>		
<b>Thailand</b>	<u>GATS/SC/85</u>	<u>GATS/SC/85/Suppl.2</u>		
<b>Trinidad &amp; Tobago</b>		<u>GATS/SC/86/Suppl.1 +v</u>		
<b>Tunisia</b>		<u>GATS/SC/87/Suppl.1</u>		
<b>Turkey</b>	<u>GATS/SC/88</u>	<u>GATS/SC/88/Suppl.2</u>		<u>GATS/EL/88</u> <u>GATS/EL/88/Suppl.2</u>
<b>Uganda</b>			<u>GATS/SC/89/Suppl.1/R ev.1 b</u>	
<b>United States of America</b>	<u>GATS/SC/90</u>	<u>GATS/SC/90/Suppl.2</u>		<u>GATS/EL/90/Suppl.2</u>
<b>Venezuela</b>	<u>GATS/SC/92</u>	<u>GATS/SC/92/Suppl.2/R ev.1</u>		
<b>Zimbabwe</b>	<u>GATS/SC/94</u>			

**b** =basic telecommunications

**v** =value-added telecommunications

【表四】目前各會員國對電信服務之承諾表大綱

## 第六節 電信參考文件

電信參考文件 (Reference Paper)，是由美國談判代表於1994年12月提出。主要是針對競爭防衛之相關措施，以管制原具獨占地位的電信業者不當運用市場力量妨礙競爭，或設法排除新進業者，最後經由談判將之納入WTO爭端解決機制中<sup>118</sup>，所以電信參考文件裡面可以看到美國內國法的影子。

電信參考文件之應用目前是由各個會員國，於其特定承諾表以「額外承諾」的方式自行遵守，其效力隨同於特定承諾表。

電信參考文件與前述的電信附件或電信談判附件不同，電信附件或電信附件僅規範公共電信傳輸網路的利用問題，而不及於基本電信網路之營運和建設。然而，電信參考文件就電信自由化之進程，有對會員國對基本電信網路營運和建設做大方向的指導。

電信參考文件之重點分有以下六大點：維持競爭 (Competitive safeguards)、網路互連 (Interconnection)、普及服務 (Universal Service)、證照標準公開取得 (Public Availability of Licensing Criteria)、獨立監理機構 (Independent Regulators)、稀有資源合理分配 (Allocation and use of scarce resources)。前兩項針對主要提供者，後四項則處理一般的法規問題，整體看來，是對基本電信服務監管架構做一定義及原則性的約束。

觀察電信參考文件可得知，會員國內國法之下就電信市場應維持競爭環境，以防止具市場支配地位的業者從事反競爭行為。尤其到2001年為止，仍有百分之四十的WTO會員國還沒有競爭法，更遑論有規範競爭之主管機關。縱使至2007年為止，有競爭法的國家也只提升到56個國家<sup>119</sup>。對於那些沒有競爭法的國家而言，電信參考文件發揮了相當大的功能<sup>120</sup>。

此外，電信參考文件因為對於國內電信市場之競爭做有規定，在另一方面而言，可

---

<sup>118</sup> Laura B Sherman, “‘Wildly Enthusiastic’ About the First Multilateral Agreement on Trade in Telecommunications Services”, *Federal Communications Law Journal* 51, p61-110. (1998)

<sup>119</sup> <http://www.competitionlaw.cn/n1885c40.aspx> (最後點閱時間：2008/3/31)

<sup>120</sup> 彭心儀，「論 WOT 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*，第 76 期，頁 323，2003 年 12 月。

以說是GATS第8調獨占和限制營業競爭行爲的重要補充<sup>121</sup>。

## 第一項 維持競爭<sup>122</sup>

依照電信參考文件，會員國應維持適當措施，以防止個別或共同形成之主要供給者從事或繼續反競爭行爲，此等反競爭行爲尤其應該包括：(a) 從事反競爭之交叉補貼；(b) 運用在反競爭手段下自競爭對手中取得之資訊；(c) 未能及時給予其他業者爲提供服務所必需之基本設施和營運有關之資訊。

所謂的主要供給者<sup>123</sup> (major supplier)，係指在基本電信服務的「相關市場」，因控制基本設施或利用市場地位，造成有能力實質影響參與條件（例如價格及供給方面）之供給者。

所謂基本設施<sup>124</sup> (essential facilities)，則指公共電信傳輸網路或服務設施，由單一或少數供給者專營或主導提供，且爲提供服務，因經濟上或技術上之理由，無法被替代。

---

<sup>121</sup> 胡凌斌、越岩、史震華，WTO 與中國貿易法律制度的衝突與規避，中國城市出版社，初版，頁 304，2001 年 1 月。

<sup>122</sup> Reference Paper, section 1:

### 1.1 Prevention of anti-competitive practices in telecommunications

Appropriate measures shall be maintained for the purpose of preventing suppliers who, alone or together, are a major supplier from engaging in or continuing anti-competitive practices.

### 1.2 Safeguards

The anti-competitive practices referred to above shall include in particular:

- (a) engaging in anti-competitive cross-subsidization;
- (b) using information obtained from competitors with anti-competitive results; and
- (c) not making available to other services suppliers on a timely basis technical information about essential facilities and commercially relevant information which are necessary for them to provide services.

<sup>123</sup> Reference Paper:

A major supplier is a supplier which has the ability to materially affect the terms of participation (having regard to price and supply) in the relevant market for basic telecommunications services as a result of:

- (a) control over essential facilities; or
- (b) use of its position in the market.

<sup>124</sup> Reference Paper:

Essential facilities mean facilities of a public telecommunications transport network or service that

- (a) are exclusively or predominantly provided by a single or limited number of suppliers; and
- (b) cannot feasibly be economically or technically substituted in order to provide a service.

## 第二項 網路互連<sup>125</sup>

所謂網路互連指公眾電信網路或服務業者間的互連，旨在使甲業者的用戶可與乙業者之用戶通信，且可接取乙業者提供之其他服務。

承諾的會員國保障應在網路內任何技術上的適當點得與主要業者之網路互連，且此等互連的提供應：

(a)在非歧視性條款、條件（含技術標準及規範）及費率以及品質不得低於自營的類似業務，亦不得低於提供給其他非關聯業者或其子公司；

---

<sup>125</sup> Reference Paper, section2:

2.1 This section applies to linking with suppliers providing public telecommunications transport networks or services in order to allow the users of one supplier to communicate with users of another supplier and to access services provided by another supplier, where specific commitments are undertaken.

2.2 Interconnection to be ensured

Interconnection with a major supplier will be ensured at any technically feasible point in the network. Such interconnection is provided.

(a) under non-discriminatory terms, conditions (including technical standards and specifications) and rates and of a quality no less favorable than that provided for its own like services or for like services of non-affiliated service suppliers or for its subsidiaries or other affiliates;

(b) in a timely fashion, on terms, conditions (including technical standards and specifications) and cost-oriented rates that are transparent, reasonable, having regard to economic feasibility, and sufficiently unbundled so that the supplier need not pay for network components or facilities that it does not require for the service to be provided; and

(c) upon request, at points in addition to the network termination points offered to the majority of users, subject to charges that reflect the cost of construction of necessary additional facilities.

2.3 Public availability of the procedures for interconnection negotiations

The procedures applicable for interconnection to a major supplier will be made publicly available.

2.4 Transparency of interconnection arrangements

It is ensured that a major supplier will make publicly available either its interconnection agreements or a reference interconnection offer.

2.5 Interconnection: dispute settlement

A service supplier requesting interconnection with a major supplier will have recourse, either;

(a) at any time or

(b) after a reasonable period of time which has been made publicly known

to an independent domestic body, which may be a regulatory body as referred to in paragraph 5 below, to resolve disputes regarding appropriate terms, conditions and rates for interconnection within a reasonable period of time, to the extent that these have not been established previously.

(b)各項條款、條件(含技術標準及規範)及成本導向之費率等皆須透明化、合理化、並具經濟可行性，且網路功能充分細分化，俾介接業者可不必支付不須使用之網路設備費用；

(c)除網路終端點可介接外，亦得依業者要求於網路內任何一點為其介接，並得按實際額外增置之設備成本收費；

此外，應確保網路互連協商程序之公開化、網路互連安排之透明化。例如，與主要業者網路互連之協商程序應可公開取得。主要業者對其網路互連協議或參考用之網路互連提議應可公開地取得。

對於網路互連之爭議處理，與主要業者互連之業者得於(a)任何時間、(b)公開規定之時間後向監理單位提出申訴，俾在合理時間內解決網路互連有關之條款及費率之爭議。

唯應注意者，比較電信參考文件與電信附件有關網路互連之規定。電信附件雖允許外國服務提供者在一定條件下與本國網路連接，為概念上仍應與此處電信參考文件的網路互連做出區別。

因為電信附件重在公共電信傳輸網路之使用，所以只要電信業者把自己的網路提供出來讓他人可以連線即滿足此要件，是謂單向的使用。而電信參考文件則是著重在公共電信傳輸網路供給者間彼此的相路連接，網路使用者同時亦提供其網路供其他網路供給者使用，以使雙方之客戶得以相互通訊，是謂雙向的使用<sup>126</sup>。

### 第三項 普及服務<sup>127</sup>

普及服務意味指一個社會中的所有公民都有權享受到支付得起的電信業務。其內涵<sup>128</sup>有三點：第一、可接入性，無論住在任何地方都能得到電信服務(Availability)。第二、可承受性，任何人都可得到負擔得起的電信服務(Affordability)。第三、非歧視性，資訊資源的普遍接入(Accessibility)。

其推廣歷史可溯及自1907年，美國電話電報公司(AT&T)總裁威爾(Theodore Vail)

---

<sup>126</sup> 同註9，頁90。

<sup>127</sup> Reference Paper, section3:

Any Member has the right to define the kind of universal service obligation it wishes to maintain. Such obligations will not be regarded as anti-competitively per se, provided they are administered in a transparent, non-discriminatory and competitively neutral manner and are not more burdensome than necessary for the kind of universal service defined by the Member.

<sup>128</sup> 談華振、郭鳳典、池含春，「國外電信普遍服務發展經驗及其借鑒」，特區經濟，第12期，頁98，2004年。

提出「One policy, One system, and Universal service」。但是當時提出的普及服務，背後動機並不單純。這個「電信普及服務」的主張，就當時的背景和電信技術的成本來講，並不是要提高電話普及率，也不是要把電話費降低讓人人都能付得起電話。其主要的目的是要消弭網路之間的隔閡，把電信業務納入管制（Regulated）形成一種壟斷事業，把全國電話用戶集中管理，建立全國合併的單一網路系統，以便壟斷電信市場<sup>129</sup>。

然而現今的電信普及服務的義務施加，出發點則較為人性。蓋其是爲了達成一個便利人類溝通與接觸社會的崇高理念，協助偏遠落後地區的人群，也能享有此一現代人類共有的社群文化。

英國的Claire Milne教授將網路的發展與普遍服務的關係劃分爲以下五個階段，此一標準亦爲ITU所採，以作爲不同開發程度國家推廣電信普及服務的參考。此五個階段表列如下<sup>130</sup>：

階段 特徵	1 建網階段	2 網路擴張 階段	3 市場大規模 整合階段	4 網路完善 階段	5 服務個性 化階段
主線普及率	0~ 5%	1~ 20%	15~ 40%	35~ 60%	> 50%
人均GDP 範圍	低收入水準	中下收入水 準	中上收入水 準	高收入水準	高收入水準
業務用戶電 話	0~ 30%	20~ 80%	70~ 100%	100%	100%
住宅用戶電 話	0~ 10%	5~ 30%	20~ 85%	75~ 100%	100%
電話公司文 化	企業家主導	政府行政力 量主導	勞動力操縱	商業性（有 私有化可 能）	競爭性
管理重點	大規模投資 於新技術	改進網路技 術、公共服 務	網路擴張	增加收入	增加盈利
網路擴張的 主要障礙	資金，適宜 的技術與技 能	資費過高限 制需求、用 戶轉用替代 手段	滿足待裝用 戶的資源不 足	為貧困者提 供服務、讓 社會接受電 話文化	市場的吸引 力
電信公司的 公共政策	刺激投資	為維護本國 的安全與經 濟發展而實 行政府控 制、各地資 費統一	保持低水準 的初裝費和 租賃費以刺 激線路需求	網路競爭， 按成本導向 確定資費	自由、公平 的競爭環境

<sup>129</sup> 劉時焱，「電信網路競爭與普及服務之關係(上)」，通訊雜誌，第 88 期，2001，5 月號。

<sup>130</sup> 吳洪，「國外電信普遍服務理論與我國普遍服務政策」，北京郵電大學學報（社會科學版），第 3 卷，第 4 期，2001 年 10 月。

普遍服務目標	技術性的 (獲取新技術)	地域性的 (維護資費的全國統一性)	經濟性的 (刺激經濟增長)	社會性的 (形成政治凝聚力)	自由性的 (充分滿足個人通信需要)
普遍服務目標舉例	各中心點通 長途、所需 之處設置公 用電話	所有集中居 住地點通電 話、業務用 戶的電話普 及	住宅電話的 普及、滿足 一切合理的 通話需求	人人用得起 電話、提供 特殊性電話 服務	滿足每個人的 基本電信需 求、提供高 級業務的普 遍接入(特 別是教育與 醫療)
市場研究重點	付費電話的 費率和電話 設置地點	小業務用戶 的需求	住宅用戶的 需求	農村、殘疾 人、低收入 者的需求	由新業務創 造的需求 (如移動通 信、網際網 路)
實現普遍服 務的措施	制定發放許 可證的制度 與條件	規定盈利性 廠商對非盈 利性廠商的 責任	控制費率變 更的速度	確定補貼的 目標和方法	識別並滿足 非市場性需 求

【表五】普遍服務政策的五階段進程

隨著電信自由化，電信業者彼此間的競爭越加激烈，普及服務的基礎，似乎有所動搖<sup>131</sup>。畢竟，電信市場已非如過去一家獨占，電信業者的油水不如過去，可否仍然以過去對獨占電信施加的電信普及服務義務強加於現在各家電信業者身上，實在有待檢討。故GATS下的電信參考文件，並沒有強加電信普及服務的義務給會員國，反而是讓會員國能根據自己國情，制訂不同的電信普及服務。

按照電信參考文件<sup>132</sup>對普及服務的解釋，其認為：

主管機關有權定義普及服務義務之種類；只要此義務在透明化、非歧視及公平競爭下來監管且其必要性不逾越主管機關所定義之普及服務，則其本質上將不被視為反競爭行為。

觀察其中之要件，要求：第一、透明化。第二、非歧視。第三、公平競爭。第四，不逾越必要性。由於此四個要件並沒有其他更具體的解釋，只好參考其他相關機構的說明。

首先，先說明ITU解釋的效力地位為何？根據電信附件之第6項與第7項<sup>133</sup>，ITU為

<sup>131</sup> 彭心儀，WTO 服務貿易與通訊科技法律，初版一刷，元照，頁 193，2005 年 9 月。

<sup>132</sup> 同註 102。

<sup>133</sup> ITU 是聯合國下專轄資訊通訊科技的一個機構，也是電信附件第 6 項與第 7 項所提及應使 WTO 會員

各會員國對電信事務之管轄共識，ITU做出的解釋對於各個有參與的會員國，均有一定的拘束力。接著，再來看，ITU對前三個要件做出的解釋為何。

### 一、透明性（Transparent）

以下為對透明性解釋的原文：

Transparent is probably the easiest to define. It means that the rules and regulations that apply to a particular measure should be published and made available to all interested parties. Thus, an incumbent operator might be obliged to publish separate accounts for different parts of its operations, and to show the actual level of cross-subsidy which occurs between a loss-making part and a profitable part.

當採行普及服務的會員國，將其採行的普及服務法令公布，且讓各個其他相關的會員國得知或可得而之，即應符合透明性。但是後段解釋又說，一個有責任感的會員國，還應該把普及服務內涉及交叉補貼的部分，清楚地告訴大家是由哪部分的盈餘，去填補哪部分的虧損。

### 二、非歧視（Non-discriminatory）

以下為對非歧視的解釋原文：

Application of Universal Service Obligations in a non-discriminatory manner implies that the same rules should be applied to all operators, domestic or foreign. It could imply, for instance, that the costs of meeting Universal Service Obligations should be shared in an equitable manner by all operators with a national presence, or a significant share of the national market.

非歧視的意思就是對於所有的電信服務業者，不管是國內或國外的業者，其施以的電信普及服務政策、措施，均要一視同仁，不可有差別待遇。

### 三、公平競爭（Competitively-neutral）

以下是對公平競爭的解釋原文：

Competitively-neutral implies that no potential service provider should be unfairly prevented from entering the market, and that no existing service providers should be unduly advantaged or disadvantaged as a result of the application of Universal Service Obligations.

會員國之普及服務政策實施，不應對於任何潛在的服務提供者造成阻止進入或退出市場的效果，也不能對市場現存的服務提供者造成有利或不利的效果。否則就不符合競爭中立或公平競爭的要件。

### 四、必要性（Not More Bore Burdensome Than Necessary）

---

國合力遵守的一個國際組織，故 ITU 做出的解釋對於 WTO 會員國而言，具有一定程度的影響力。

至於第四個要件，必要性（Not more Burdensome Than Necessary），由於沒有專門解釋普及服務之必要性要件的解釋存在，我們只好利用其他類似概念處理。例如在US-Gambling一案中，上訴機構在解釋GATS第14條一般例外規定時，有對「必要性」（Necessity）做出解釋<sup>134</sup>。

上訴機構認為，必要性是在一連串權衡各種因素中的產物，權衡目的與手段間的連結，是否是最小侵害，以及非逾越必要<sup>135</sup>。例如，一個開發中會員國如果可以只對其他外國電信業者要求技術移轉等合作，就能夠達到促進電信普及服務的目標，就不可以強課外國電信業者負擔一定的電信普及服務基金。又例如，一個開發中國家會員可以利用頻率拍賣（spectrum auction）的方式籌措足夠電信普及服務的資金，就不應該再課以任何國內外電信業者負擔普及服務所需的資金。

又上訴機構推翻專家小組在US-Gambling中之認定。專家小組認為必要性還包括有先前諮商的義務<sup>136</sup>，但是上訴機構不這麼認為，因為這種先諮商的行為並不是一個合理且可行的變更管道，且不能跟之後被挑戰的措施同屬於可被比較的<sup>137</sup>。所以，必要性並不要求先前的諮商義務。

#### 第四項 證照標準公開取得<sup>138</sup>

根據電信參考文件，進入電信市場時所具備的證照，有其標準流程。即當須具備執照時，下列資料應予公開：



(a)發照標準及執照申請所需時間

(b)個別執照的條款及條件

而且申請者得要求得知執照未准之理由。目的在於使電信市場之進入能更透明且更

---

<sup>134</sup> 或許有論者認為不能完全移植，蓋必要性在不同的主題下可能會有些許差異。唯本論文仍採其精神，做為電信參考文件中對於普及服務所謂「必要性」的判斷，否則實在找不到對於電信參考文件中所謂的「必要性」，有其他更明確又直接的WTO官方解釋。

<sup>135</sup> AB, *US-Gambling*, [305]

<sup>136</sup> Pane, *US-Gambling*, [6.535]

<sup>137</sup> AB, *US-Gambling*, [321]

<sup>138</sup> Reference Paper, section4:

Where a licence is required, the following will be made publicly available:

- (a) all the licensing criteria and the period of time normally required to reach a decision concerning an application for a licence and
- (b) the terms and conditions of individual licences.

The reasons for the denial of a licence will be made known to the applicant upon request.

有效率。

## 第五項 獨立監理機構<sup>139</sup>

本項要求會員國內，有關電信的監理機構須與電信經營者分離，且不對其負有經營責任。此外，其決策及決策過程對所有業者須是公正的。

根據電信參考文件，電信監理機關必須和電信經營者分離，否則會有球員兼裁判的不公平現象。

## 第六項 稀有資源合理分配<sup>140</sup>

根據電信附件之規定，由於電信頻譜是一個稀有資源，故其管制應該基於下列標準：

包含頻率、編碼及通行權等稀有資源的分配及使用的任何過程須是客觀的、及時的、透明化的、非歧視性的來執行。各頻段指配情形應可公開取得，但供特定政府部門使用之詳細頻段則不須公開。

總而言之，電信參考文件比起電信附件規範的公共電信傳輸網路與服務之利用更為廣泛，但是電信參考文件僅適用於基本電信服務，而且是由各個會員國以額外承諾方式採行，需列入各會員國的特定承諾表之額外承諾欄使對會員國產生效力<sup>141</sup>。

---

<sup>139</sup> Reference Paper, section5:

The regulatory body is separate from, and not accountable to, any supplier of basic telecommunications services. The decisions of and the procedures used by regulators shall be impartial with respect to all market participants.

<sup>140</sup> Reference Paper, section6:

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.

<sup>141</sup> Mark A. A. Warner, Competition Policy and GATS, in Pierre Sauve and Robert M. Sten, GATS 2000 New Directions in Services Trades Liberalization (The Bookings Institution), p.380, 2000.

## 第四章 台灣電信市場現況

### 第一節 台灣電信事業之分類

#### 第一項 兩種分類

所謂電信，按我國電信法第 2 條第一項之定義，係指利用有線、無線，以光、電磁系統或其他科技產品發送、傳輸或接收符號、信號、文字、影像、聲音或其他性質之訊息。

電信事業可從不同的角度予以觀察，但本章節是以台灣的電信法對電信事業之分類為出發點，就是否具電信基線設備為主要判斷標準<sup>142</sup>，區分為兩大類。

根據電信法第 11 條之規定，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。所謂的電信機線設備是指，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<sup>143</sup>。

由於第一類電信往往涉及一個國家最重要的基礎電信設備、機線，國家對於第一類電信採取較第二類電信事業嚴格的態度。根據電信法第 12、17 條之規定，第一類電信事業應經交通部特許並發給執照，始得營業。而且第一類電信事業以依公司法設立之股份有限公司為限。然而經營第二類電信事業，只需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，就得營業。

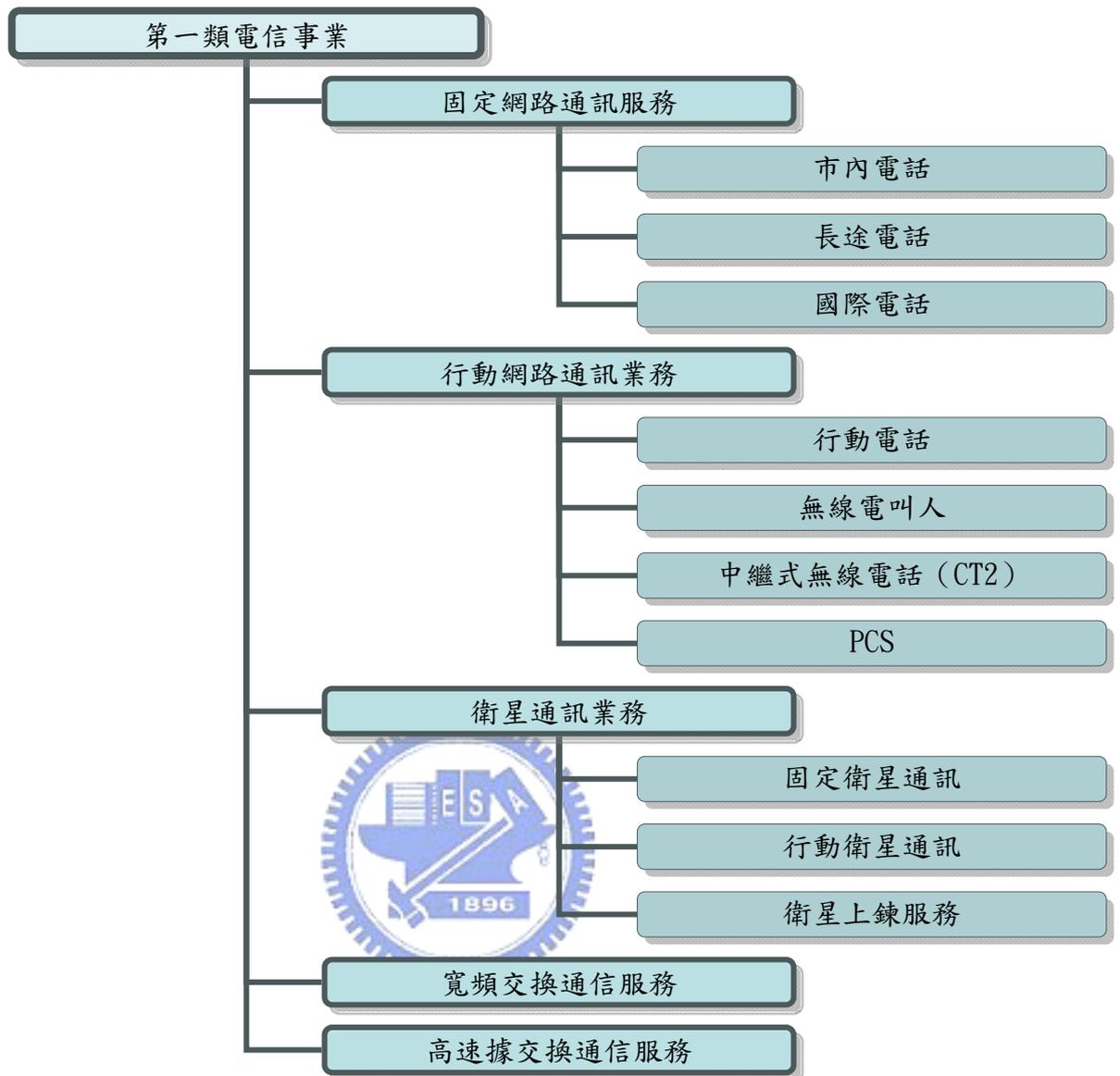
第一類電信業者擁有機線設備，其可提供的服務主要為固定網路通訊服務、行動網路通訊業務、衛星通訊業務、寬頻交換通信服務、高速據交換通信服務，這些服務的提供涉及龐大的資本投入與牽動國家經濟命脈，故政府常嚴格管制，其發照的審核也更嚴格。

有關第一類電信詳細內容可以下圖說明：

---

<sup>142</sup> 王郁琦、張家慧，「網路語音服務在現行電信管制架構下的政策與法律爭議」，萬國法律，第 114 期，頁 29，2000 年 12 月。

<sup>143</sup> 太穎國際法律事務所，「因應全面電信自由化相關機制之規劃期末報告」（交通部電信總局委託研究報告）頁 28，2001 年 10 月 29 日。



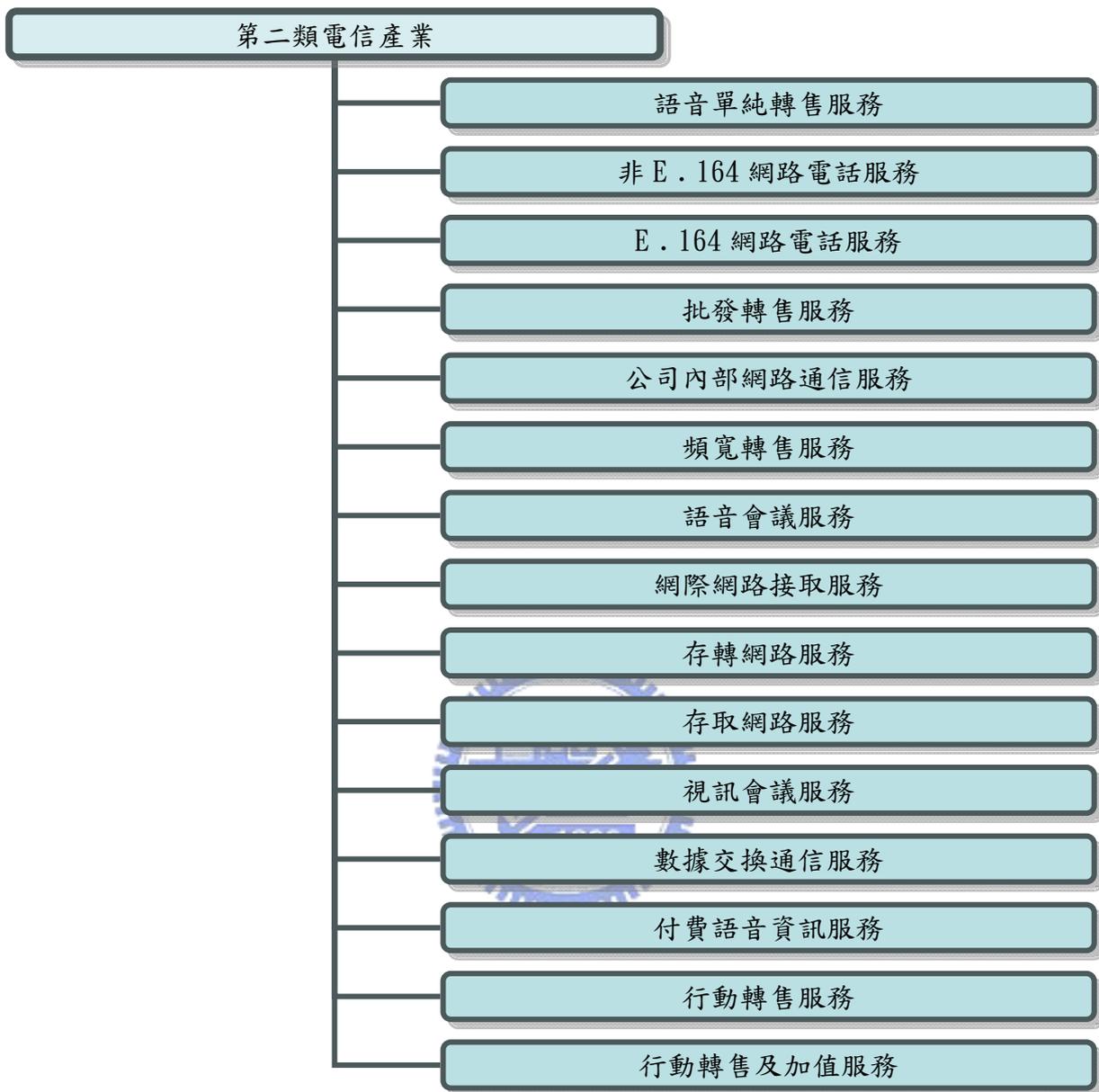
【圖四】第一類電信事業內容<sup>144</sup>

相較於第一類電信事業，第二類電信事業較多元，只要服務業者未涉及機電設備之提供，就將之歸類於第二類電信事業。

由於第二類電信較為多元，本質上是一加值型的網路服務，且其沒有涉及機線設備之擁有，政府對其採取比較寬鬆的管制態度。

第二類電信事業，按國家通訊傳播委員會於民國九十七年一月三十一日前的種類如下：

<sup>144</sup> 陳嵐君，我國電信自由化政策對電信設備製造業發展之影響，國立台灣大學，碩士論文，頁 14，民國 89 年。



【圖五】第二類電信事業內容

## 第二項 不同管制

我國電信法既然對於電信產業分有第一類和第二類電信事業，於是不同的分類有不同的管制。其討論如下：

第一、不同的設立標準與外資持股比例

按電信法第 12、13 條之規定，第一類電信事業應檢具申請書、事業計畫書及其他規定文件，向交通部申請籌設。經交通部特許並發給執照，始得營業。又第一類電信事業以依公司法設立之股份有限公司為限。第一類電信事業之董事長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百分之四十九，外國人直接及間接持有之股份總數不得超過百分之六十。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持股比例乘以外國人占該本國法人之持股或出資額比例計算之。但中華電信股份有限公司之外國人持有股份比例，由交通部另定之，不適用第三項之規定。

按電信法第 17、18 條之規定，經營第二類電信事業，應檢具申請書、事業計畫書及其他規定文件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，即得營業。其對外資的比例未有任何限制。

## 第二、不同的管制標準

### 1. 發照：

按電信法第 12、14 條，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。第一類電信事業之營業項目、營業區域、技術規範與審驗項目、特許之方式、條件與程序、特許執照有效期間、事業之籌設、履行保證金之繳交方式與核退條件及營運之監督與管理及其他應遵行事項之管理規則，由交通部訂定之。由此可知，第一類電信事業之發照由交通部管轄，採特許制，而且交通部必須考量電視市場情況，為裁量性的發照行政處分<sup>145</sup>。

按電信法第 17 條，第二類電信事業營業項目、技術規範與審驗項目、許可之方式、條件與程式、許可執照有效期間、營運之監督與管理及其他應遵行事項之管理規則，由交通部訂定之。故第二類電信事業之發照事宜，亦由交通部管轄，採許可制，但此處交通部僅得為羈束性的發照裁量處分。

### 2. 其他管制：

由於第一類電信事業牽涉國家經濟基礎建設甚鉅，國家對其採取嚴格監管措施，不論在確保業者之財源穩定度或維持合理通信品質之要求上，均有別於第二類電信事業之期許。

例如，電信法第 16 條規定，第一類電信事業相互間，有一方要求與他方之網路互連時，除法令另有規定者外，他方不得拒絕。又網路互連之安排，應符合透明化、合理化、非歧視待遇、網路細分化及成本計價之原則；其適用對象，由電信總局訂定之。

或如電信法第 19 條規定，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

---

<sup>145</sup> 廖元豪，「電信行政管制程序之研究-電信法制與行政程序法之配合」，經社法制論叢，第 26 期，頁 104，2000 年 7 月。

事業或其他非電信事業業務者，亦同。第一類電信事業會計分離制度、會計處理之方法、程序與原則、會計之監督與管理及其他應遵行事項之會計準則，由交通部訂定之。

又或如電信法第 26 條之規定，第一類電信事業之資費管制，採價格調整上限制。所謂價格調整上限制，係指受管制電信事業之管制業務資費調整百分比，不得超過行政院主計處公布之臺灣地區消費者物價指數之年增率減調整係數。又第一類電信事業資費之審核管理、各項資費之首次訂定、價格調整上限制之適用對象、適用業務、資費項目與調整係數之訂定及其他應遵行事項之管理辦法，由交通部訂定之。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；第一類電信事業兼營第二類電信事業或其他非電信事業業務者，亦同。

### 第三、二者區分日益模糊

區分第一類與第二類電信事業，是否有其必要，受到挑戰。畢竟在 GATS 架構下，電信服務並沒有如我國區分第一類電信或第二類電信之規定，頂多只有主要服務提供者或非主要服務提供者之區分。

例如我國過去所禁止第二類電信事業-語音轉售服務。所謂語音單純轉售服務，指經營者以租用電信事業之電路或頻寬連接公眾交換電信網路，提供國際或長途語音服務，或話務轉接服務。本質上由於語音轉售業者並沒有擁有基線設備，本不是第一類電信事業提供者，但由於其提供的服務是第一類電信事業，所以遭受禁止，此與政府開放第二類電信事業的態度大相異徑，迭遭批評。但所幸此爭議已獲開放而解決。

電信產業發展一日千里，第一類電信事業兼營第二類電信事業的情況將日益普遍。加上電信事業本來就又垂直整合的特色，區分第一類電信事業或第二類電信事業最後均可能導致概念的模糊和認定上的困難。故有以爲<sup>146</sup>廢棄此一分類標準，改以「應經特許」、「應經許可」，及「無須特許、許可」等三大類，配合整個證照制度以資源有效利用作為發照的改革。

將屬於稀有資源如頻率運用，如現今第一類電信事業，歸為「應經特許」，蓋其具有強烈排他性、得經營業者必然有限之特色<sup>147</sup>。其他例如現今應經許可的第一類電信事業和第二類電信事業，劃歸「應經許可」。其他則列入「無須特許、許可」之列。本論文亦同此看法。

## 第二節 逐步自由化

### 第一項 第一時期（1987~1995）

---

<sup>146</sup> 同註 9，頁 164。

<sup>147</sup> 劉孔中，「關於固定通信業務開放的幾個問題」，台灣經濟研究月刊，第 22 卷，第 6 期，頁 22，1999 年 6 月。

由於台灣歷史的特殊性，在故總統蔣經國於 1974 年所提出的「十大建設」中，對於國營事業等，政府均有深入的與全面性的介入。電信事業、菸酒公賣、中油、中鋼等均為當時的代表產業。

此狀況在 1987 年，受到學界、產業界極大的批評。由於國營事業的弊端與低效率，掀起了產學代表一片「民營化」的聲浪。但當時的主政者，並沒有任何的大動作來改善此一低迷的國營事業景象<sup>148</sup>。

一直到 1989 年時，李煥上任行政院長才宣布大規模的公營事業民營化，行政院並成立「公營事業民營化推動專案小組」。其宣示的四個項目為：1.增進事業經營自主權，以提高經營績效；2.籌措公共建設財源，加速公共投資；3.吸收市場過剩游資，紓解通貨膨脹壓力；4.增加資本市場籌碼，擴大資本市場規模，以健全資本市場之發展<sup>149</sup>。

然而由於電信市場背後的龐大利益，並非政府願意輕易放手，所以這一波的「民營化」並不包括電信事業<sup>150</sup>。

但是幸好 1985 年 6 月開始允許電信用戶自備專用交換機（PBX）開始，陸續允許用戶自備電話機（正機、副機）、數據交換機（低於 2400BPS 出租數據電路及撥接式通信用）、電報交換用戶終端設備、數據機（9600BPS 以下）、數據機（9600BPS 以上、限音頻級 56K BPS 以下）、行動電話機、無線電叫人收信器等。由於用戶可自由選擇終端設備，使電信服務提供者與電信設備提供者分離，進而將競爭機制帶入電信設備市場，為我國電信設備市場奠定良好基礎<sup>151</sup>。

上述電信設備市場這一塊的競爭基礎被建立，但電信服務這一塊，除了 1992 年電信法修正草案微幅的調整外，仍沒有大幅度的自由化進展，更別提有任何競爭基礎被建立了。

## 第二項 第二時期（1996~1998）

第一時期以前，國內電信市場獨家壟斷，廣大消費者被迫必須以偏高的費率，忍受低劣的服務品質，迄今仍令人記憶深刻。

但是，在一九九六年電信服務事業有劇烈的轉變，因為立法院通過「電信法」、「電信總局組織條例」及「中華電信股份有限公司條例」這三法，又稱「電信三法」。話說這立法過程中，風波與各方角力不斷，但為了因應加入 WTO 以符合 GATS 下之相關規

<sup>148</sup> 張晉芬，台灣公營事業民營化-經濟迷思的批判，初版，中央研究院社會學研究所，頁 11-12，2001 年。

<sup>149</sup> 彭百顯，透視民營化瓶頸，自立晚報社，頁 13，1994 年 7 月。

<sup>150</sup> 該波民營化之公營事業名單，除中鋼外，多半為呈現虧損或規模不大的市業，例如中船、台汽、唐榮、中興紙業。

<sup>151</sup> 同註 9，頁 136。

定，不得不逐步開放電信服務這塊禁嚮。

電信三法使原來由國家一手掌握電信服務事業的交通部電信總局，由另外一公司化的法人接手，成爲了一個股份有限公司，即爲現今的「中華電信」。從此之後，電信總局專注於國家電信政策之設計與電信市場之管理，與經營電信事業的國營中華電信股份有限公司分離，成爲兩個各自獨力運作的組織<sup>152</sup>。雖然中華電信全部的股份仍爲政府把持，但當時對其資本額 965 億元未來進一步的釋股，是普遍令人期待的。

此外，電信服務業務也被重新明確地定義爲第一類基本電信服務事業（設置電信基線設備），與第二類附加軟硬體設備（利用第一類電信基線設備），提供加值電信服務的事業。

第二類電信事業原稱電信加值網路業務，本國人僅需向電信總局申請許可取得執照後即可營業，電信法修正後以取消外國人不得經營的規定，故外國人亦可經營。由於第二類電信事業業務容包羅萬象，只要是第一類電信事業以外的均歸屬第二類電信事業，所以電信業者們無不對此摩拳擦掌，躍躍欲試。例如，行動電話業務無線電叫人業務、行動數據通信業務、中繼式無線電化業務、衛星固定通信業務、衛星行動通信業務等。

但是對於第一類電信事業，仍是有外資比例上限之規定，外國人直接投資不能超過五分之一，仍是令外資們大表遺憾。

雖然有上述對電信服務市場之大幅度開放，這時代的電信法，仍是有批評聲浪。原因在於電信資費審議的菁英思想，仍然存在<sup>153</sup>。以下爲學者就本階段與前階段電信政策的轉變，及其背後隱含不變的菁英思想的分析<sup>154</sup>：

電信法版本	1958 年電信法	1977 年電信法	1996 年電信法
規範資費決策方式的條文	(21 條) 國營電信事業資費及其計算公式，由交通部擬訂，呈由行政院轉請立法院審定之，變更時亦同。	(11 條) 國營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……國營電信事業之資費，由電信總局按照前項資費公式計算，層報	(26 條) 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……第一類電信事業之主要資費，由第一類電信事業按前項資費公式計算，報請電信總局核轉交通部核定後實施。

<sup>152</sup> 太穎國際法律事務所，「電信市場有效競爭機制之成立-轉售業務開放之規劃」（交通部電信總局委託研究報告），頁 5，2000 年 9 月。

<sup>153</sup> 程宗明，「電信資費政策三問」，新聞學研究，第 55 期，頁 4-13，1997。

<sup>154</sup> 立法院，電信法修正案，1997。台灣電信公會，電信營業管理下冊，1989。Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. (1984)

		行政院核定實施……。	
實際執行情形	依據 1949 年制定的「鐵路及郵電運價資費調整辦法」施行，將資費審議權交由行政院掌控。	照法實施，電信局內成立「電信資費研究小組」執行。	照法實施，但依電信總局組織條例在電信總局內成立「費率審議委員會」作為諮詢顧問。
公共政策的觀點分析	電信法原本著重的體制的程序正義原則；但行政命令的模宜措施將主權給予一個全然官僚團體：「行政院公用事業費率審議委員會」，造成精英觀點的獨斷。	合法化技術精英的觀點。	引入裝飾性的程序正義機制，將民意的參與美制在諮詢的角色，並且新設立的委員會只需行政機關遴選而成；調整權的行使仍無須經由民意機關認可，改革歸屬於「漸進」理論 (incrementalism)，若論及委員背景，仍無法脫離精英觀點。

【表六】電信資費審議中菁英思想之沿革

由上表分析認為，1977 年以前的電信資費審議過程，本有較嚴謹的體制設計，符合「程序正義觀點」的需求要件。然而後來卻以「辦法」取代法律，作為施行的主要準則，顯示出威權時代下行政精英的獨斷權力。

1977 年之後，乃是將過去壟斷作法加以合法化，使資費審議權完全壟斷在行政的權力之下。1996 年新法施行，則十分矛盾地參雜了過去行政獨斷的作法及西方民主國家的體制，實際的政策目的在於既想壟斷行政的決策，又想贏得統治的正當性，以回應台灣現今民意要求參與公共政策的呼聲<sup>155</sup>。

然而撇開「菁英思想」質疑，這時期的電信法實在是有跨時代的意義。蓋電信三法的通過，使得電信事業有公司法人化、民營化的契機，更帶動後來一波又一波的電信市場競爭，使後來的消費者能享受夠物美價廉的服務。

### 第三項 第三時期（1999~2007）

由於電信事業的蓬勃發展，彼此競爭激烈，但上個時期的電信法對電信業者間的競爭規範略嫌不足，又不能支援固定網路之開放規劃工作，於是電信法經過一次又一次的修正。

<sup>155</sup> 柯建銘，「成立超然的電信管委會是當務之急」，中國時報，11 版，1996 年 1 月 25 日。

例如民國 88 年 11 月 3 日總統增訂公布第 26-1、56-1、62-1 條條文；並修正公布第 6、7、12、14、16、19、20、22、26、28、30~32、41、42、44、46~49、51、55~58、61~68、72 條條文。民國 91 年 7 月 10 日總統公布第 2、7、12、14、16、17、19、26、26-1、32、33、39、61~65、68、72 條條文；增訂第 20-1、61-1 條條文。民國 92 年 5 月 21 日總統修正公布第 38、42、44~46、48~51、58 條條文；並增訂第 38-1、67-1 條條文。民國 94 年 2 月 2 日總統公布第 2、7 條條文。民國 96 年 7 月 11 日總統公布第 43、67、70 條條文。

本時期的修正方向，大多是為了配合 WTO 入會談判需要及現行電信法難行之規定，其修正重點如下：

(一) 放寬外國人持股比例限制：修正第 12 條規定，第一類電信事業之董事長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百分之四十九，外國人直接及間接持有之股份總數不得超過百分之六十。

(二) 建立分離會計制度/禁止交叉補貼：修正第 19 條之規定，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。

(三) 修正電信普及服務之管理機制：修正第 20 條之規定，為保障國民基本通信權益，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。電信普及服務，指全體國民，得按合理價格公平享有一定品質之必要電信服務。為達普及服務目的，應成立電信事業普及服務基金。電信普及服務所生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分攤並繳交至電信事業普及服務基金。電信普及服務範圍、普及服務地區之核定、提供者之指定及虧損之計算與分攤方式等事項之管理辦法，由交通部訂定之。

(四) 增加號碼可攜服務之規定：新增第 20-1 條，為保障消費者之權益及促進市場之有效公平競爭，第一類電信事業應提供號碼可攜服務及平等接取服務；其實施範圍、提供方式、實施時程及其他應遵行事項之管理辦法，由電信總局訂定之。所稱號碼可攜服務，指用戶由原第一類電信事業轉換至經營同一業務之其他第一類電信事業時，得保留其原使用電話號碼之服務；所稱平等接取服務，指第一類電信事業提供其用戶選接其他電信事業之長途網路及國際網路之服務。

(五) 修正電信事業之資費管制機制：修正第 26 條之規定，第一類電信事業之資費管制，採價格調整上限制（Price Cap Regulation）。所謂價格調整上限制，係指受管制電信事業之管制業務資費調整百分比，不得超過行政院主計處公布之臺灣地區消費者物價指數之年增率減調整係數。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；第一類電信事業兼營第二類電信事業或其他非電信事業業務者，亦同。第二類電信事業之資費，由第二類電信事業訂定之。

(六) 專用電信設置使用規定：修正第 47 條第二項及第三項，規定專用電信不得連接公共通信系統或供設置目的以外之用。但經交通部核准連接公共通信系統者不在此限。專用電信設置、使用及連接公共通信系統核准原則管理辦法由交通部訂定。

(七)修正電信監理之行政檢查與取證作業規定：修正 55 條第一項規定，總局得派員攜帶證明文件進入違反本法或有違反本法之虞之場所，實施檢查並索取相關資料，該場所之所有人、負責人、居住人、看守人、使用人或為其代表人不得規避、妨礙或拒絕。電信總局為辦理電信監理業務及監督、管理電信事業，得向電信事業、專用電信使用人或電台設置人、使用人索取相關資料或通知其到場陳述意見。

#### 第四項 第四時期（2008~）

除了上述已經實施的電信法外，將來民國 100 年實施的市話撥打行動回歸發信端訂價和目前草擬的通訊傳播管理法，可謂第四時期的重要特色。

##### 第一、市話撥打行動回歸發信端定價。

電信事業主管機關的國家傳播通訊委員會（National Communications Commission，簡稱 NCC）更做出一項將來對於市話撥打行動電話收費方式的重要決定<sup>156</sup>。即自民國 100 年起，市話撥打行動回歸發信端訂價。NCC 於民國 96 年 12 月 25 日決定，為促進市場公平競爭，保障消費者權益，自民國 100 年 1 月 1 日起市話撥打行動通信網路訂價機制回歸為「由發信端事業訂價，營收歸發信端事業」。NCC 表示，此一機制的調整，將使市話用戶能享受更低廉的價格及更多元的選擇機會，而市話業者將具有更靈活之行銷策略，有助於提昇整體電信市場之公平競爭。

民國 86 年政府開放行動通信業務，打破電信市場獨占的環境，為了扶持民營行動通信業者，政府未採納多數國家通用之方式，在市話撥打行動業務方面，由通用之發話端業者訂價，改採由受話端定價之政策。NCC 說，86 年這種市話撥打行動之訂價方式，已達政策目標，成功扶植了民營行動通信業者，但是這種訂價方式，不利行動通信業者與固定通信業者之競爭，使消費者無法享受電信服務進步所帶來物美價廉的好處，且和國際趨勢不合。既然已經達到了當初促使業者競爭目的，現在就不應該持續的保護當初有意扶持的電信業者，所以應該回歸正常，讓發話端事業定價，營收歸發話端業者，才能讓消費者受惠。

##### 第二、通訊傳播管理法草案

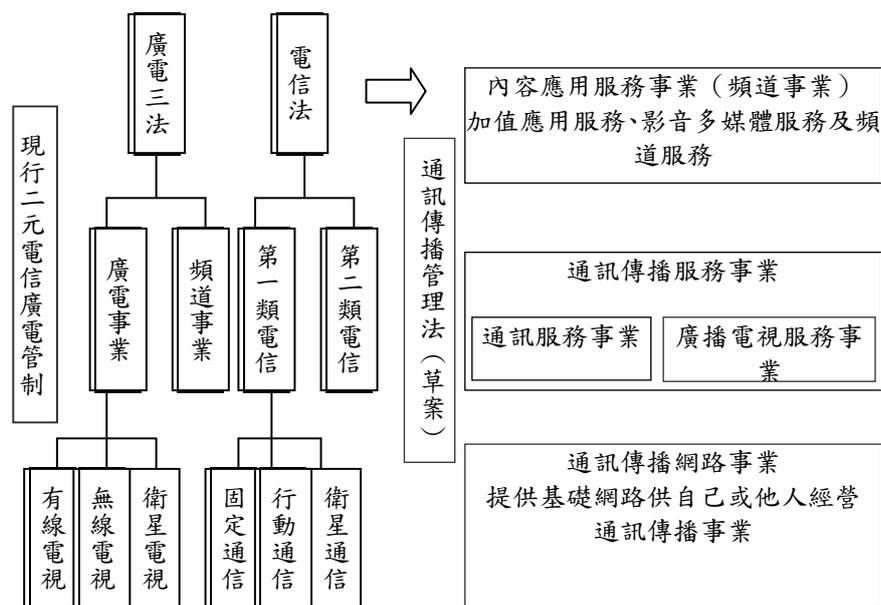
由於科技的進步，廣電業者已經可以利用有線電視架設的線路進行傳統電信業者可提供的語音電信服務或上網寬頻服務。如此一來，現行的電信法和廣電法二元區分，欠缺規範實益，更有甚者，會造成業者遊走二法、鑽取法律漏洞。

故 NCC 目前草擬的通訊傳播管理法草案，即嘗試以一元架構，在市場匯流、服務匯流的指引下，建設出一套嶄新的數位匯流法體系。簡單地講，通訊傳播管理法草案，

---

<sup>156</sup> 國家通訊傳播委員會，「NCC 決定，自 100 年起市話撥打行動回歸發信端訂價」，新聞稿，民國 96 年 12 月 25 日。

將融合舊有的電信法、廣電三法，打破舊有根本上的區分。下表<sup>157</sup>為二法轉換的過程：



【圖六】新舊法之轉換

由於上述兩大原因，加上世界先進各國<sup>158</sup>均往電信廣播一元方向的期待，本論文以2008年為第四時期的分水嶺。

### 第三節 我國電信服務之承諾

#### 第一項 承諾範圍

根據 GATS 官方文件 W/120 分類清單對於電信服務業之分類，其將電信服務業分為15部分，右部分為其 CPC 代碼之對照：

不同分類 (共 15 種)	CPC 代碼
1. 語音電話服務業 (Voice telephone services)	7521
2. 分封交換式數據傳輸業務 (Packet-switched data transmission services)	7523**
3. 電路交換式數據傳輸業務 (Circuit-switched data transmission services)	7523**

<sup>157</sup> 簡維克，「從科技匯流到管制匯流-論 NCC 成立後的通訊傳播監理政策」，交大科技法學評論，第4卷第2期，頁266，2007年。

<sup>158</sup> 美國、歐盟，甚至馬來西亞，均朝此目標前進。

4. 電報交換業務(Telex services)	7523**
5. 電報業務(Telegraph services)	7522
6. 傳真業務(Facsimile services)	7521**+7529**
7. 出租電路業務 ( Private leased circuit services )	7522**+7523**
8. 電子郵件(Electronic mail)	7523**
9. 語音郵件(Voice mail)	7523**
10. 線上資訊及資料庫蒐尋(On-line information and data base retrieval)	7523**
11. 電子資料交換業務(Electronic data interchange(EDI))	7523**
12. 強化/增值傳真服務，包括：存送，存取 (Enhanced/value-added facsimile services, incl. Store and forward, store and retrieve)	7523**
13. 編碼及通信協定轉換業務(Code and protocol conversion)	n.a.
14. 線上資訊及/或資料處理，包括：交易處理(On-line information and/or data processing (incl. Transaction processing))	843**
15. 其他(Other)	

\*\*代表該服務項目僅是該 CPC 分類下的所有活動中的一個部分。

【表七】電信服務業於 GATS 下的之分類

故我國就電信服務產業所為的承諾，範圍限於上述之15種分類。然而就模式一到四的承諾，則有不同的程度的開放。

對大多數服務業而言，服務提供者必須與消費者同處一個空間。例如我們無法想像一個按摩師透過網際網路為消費者按摩，消費者必須到按摩店或按摩師到消費者那邊去，這是服務者與消費者必須處在同一空間的最典型例子。

然對電信服務業而言，主要的交易方式應是模式一的「跨境提供」與模式三的「商業呈現」。對電信公司而言，要到外國投資從事電信服務業，除了以就算是「跨境提供」模式提供外，還是必須到當地設立辦公室或投資當地電信業者，如此才能在當地販賣電話卡、尋找消費者（如Skype在台灣是與PC Home合作）。所以模式三的「商業據點呈現」對電信業而言，是最重要的服務提供模式<sup>159</sup>。

多數WTO會員多已就模式二「境外消費」承諾完全開放（full commitment），原因即在於此種交易模式根本難以控管，例如不可能限制台灣人民到美國不能打電話。至於模式四「自然人移動」方面，鮮少會員承諾完全開放，因為此議題涉及移民、簽證及國家政策等問題。

WTO會員承諾完全開放模式一跨境提供的比例也不低，然此在WTO杜哈回合談判中造成相當大的困擾，因為當時提出承諾表時並未預期到網際網路的發展如此迅速，當

<sup>159</sup> 中華經濟研究院（台灣 WTO 中心），「『WTO 電信服務業產業論壇』座談會實錄-WTO 電信服務業為業者帶來什麼利益？」WTO 電子報議題論壇特刊，頁 7，2006 年 11 月 23 日。

時各會員認為跨境服務對其本國服務業者並未產生重大威脅。但現在則發覺不對，例如，跨境服務幾乎已經侵蝕國內電信業者國際電話的收入，所以像是中國大陸目前已禁止SkypeOut服務，無法利用電腦網路撥打市內電話<sup>160</sup>。因此，如何解決過去承諾開放業務受到今日科技進步的重大影響，成為目前WTO討論的重要議題。<sup>161</sup>

我國就電信服務業亦對模式一到四有所不同的承諾。不論是市場開放或國民待遇部分的模式一和模式二大多為「沒有限制」(none)；模式三的部分則「一定範圍或者有預設條件的限制」，例如在市場開放部分，有外資上限的限制，在國民待遇部分，則有董事長及董事為本國人的限制；模式四的部分因涉及移民政策，所以填寫以「不作承諾」(unbound)。



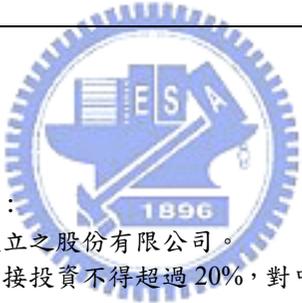
---

<sup>160</sup> [http://www.cpro.com.tw/channel/news/content/?news\\_id=8924](http://www.cpro.com.tw/channel/news/content/?news_id=8924) (最後點閱時間：2008/4/1)

<sup>161</sup> 中華經濟研究院(台灣WTO中心)，「『WTO電信服務業產業論壇』座談會實錄-WTO電信服務業為業者帶來什麼利益？」WTO電子報議題論壇特刊，頁8，2006年11月23日。

## 第二項 承諾內容

藉由我國的電信服務業承諾表<sup>162</sup> (S/GBT/W/2/Rev.1)，可以得知我國承諾內容，如下表：

C. 電信服務業 — 本行業承諾表係依據基本電信談判小組主席 1997 年 1 月 16 日有關基本電信承諾填表技術(編號：S/GBT/W/2/Rev.1)及同年 2 月 3 日有關頻率有限性之市場開放限制(編號：S/GBT/W/3)之兩份說明填列。			
	市場開放	國民待遇	額外承諾
(A) 基本電信服務  設置機線設備之電信業務 <sup>註四</sup> ： (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**)	 (1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 除以下所列者外，其餘無限制： — 服務提供者須為在中華臺北設立之股份有限公司。 — 外國人對單一服務提供者之直接投資不得超過 20%，對中華電信以外之服務供給者之直接	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 董事長及半數以上之董事須為中華臺北人民。	中華臺北採行附件之監管原則。

<sup>162</sup> WTO Doc, S/GBT/W/2/Rev.1

註四：依中華臺北電信法規定，此類電信業務須由第一類電信事業提供。

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。

<p>(o)其他 陸上行動通信業務 行動電話(75213*) 無線電叫人(75291*) 中繼式無線電話 (7523**, 75213*) 行動數據通信(7523**)</p>	<p>及間接投資合計可達 60%<sup>註五</sup>。 —外國人直接及間接投資持有中華電信股份之比例，合計不得超過 20%。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。</p> <p>(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 除以下所列者外，其餘無限制： —服務提供者須為在中華臺北設立之股份有限公司。 —外國人對單一服務提供者之直接投資不得超過 20%，對中華電信以外之服務提供者之直接及間接投資合計可達 60%<sup>註六</sup>。 —外國人直接及間接投資持有中華電信股份之比例，合計不得超過 20%。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。</p>	<p>(4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。</p> <p>(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 董事長及半數以上董事須為中華臺北人民。</p> <p>(4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。</p>	
--	--	--	--



註五：透明化註釋：

直接投資指外國人直接持有之股份，間接投資指外國人透過中華臺北公司所持有之股份。

判定外資比例是否超過規定時，應依下列方式計算中華臺北公司持有之間接投資比例：

間接投資比例 = 中、外合資公司直接投資某電信事業之持股比例 (X) 外國人直接投資該合資公司之持股比例。

據此，外國人之直接投資比例加計以上述方式計算出之間接投資比例，最高可達 60%。

註六：同註五。

衛星行動通信業(75213*)	(1) 須與我國持照業者簽訂商業協定。 (2) 無限制。 (3) 除以下所列者外，其餘無限制。 - 服務提供者須為在中華臺北設立之股份有限公司。 - 外國人對單一服務提供者之直接投資不得超過 20%，對中華電信以外之服務提供者之直接及間接投資比例合計可達 60% <sup>註七</sup> 。 - 外國人直接及間接投資持有中華電信股份之比例，合計不得超過 20%。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 董事長及半數以上董事須為中華臺北人民。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。	
轉售業務 <sup>註八</sup> (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**)	 (1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 無限制。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。  (1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 無限制。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。	(1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 無限制。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。  (1) 無限制。 (2) 無限制。 (3) 無限制。 (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。	

註七：同註五。

註八：依中華臺北電信法規定，此類電信業務由第二類電信事業提供。

第二類電信事業指第一類電信事業以外之電信事業。

<p>(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：         行動電話(75213*)         無線電叫人(75291*)         中繼式無線電話(7523**,75213*)         行動數據通信(7523**)</p>			
<p>(B)電信增值業務<sup>註九</sup>         (h)電子文件存送業(7523**)         (I) 語音存送業務(7523**)         (j)資訊儲存、檢索業務(7523**)         (k)電子資料交換業(7523**)         (l)增值傳真(含存轉、存取)業務(7523**)         (m)編碼及通信協定轉換業務(CPC n.a.)         (n)資訊處理業務(843**)         (o)其他         遠端交易業務         電子佈告欄業務         文字處理編輯業務</p>	<p>(1) 無限制。          (2) 無限制。          (3) 無限制。          (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。</p> 	<p>(1) 無限制。          (2) 無限制。          (3) 無限制。          (4) 除水平承諾所列者外，不予承諾。</p>	

【表八】我國電信承諾表

註九：依中華臺北電信法規定，此類電信業務由第二類電信事業提供。

第二類電信事業指第一類電信事業以外之電信事業。

## 第四節 逐步談判

台灣過去各種談判地位均以「開發中國家」自居。原因在於，開發中國家享有特別的優惠待遇。例如，可以爭取較大的彈性以及被期待承諾較低的義務。在 WTO 各協定中，對開發中國家會員的優惠（特殊與差別待遇），主要有五方面：(1)有較長的緩衝時間（過渡期）以完成 WTO 的協定及承諾；(2)有更多的貿易機會；(3)受到 WTO 條款及所有會員國保障其貿易利益；(4)獲得遵守 WTO 規範、處理爭端、達到技術標準的協助；(5)低度開發國家獲得優惠待遇<sup>163</sup>。

然而，隨著台灣越來越進步，想要繼續堅持主張「開發中國家」的地位，似乎越來越不受其他國家的認同。而且，台灣一開始於 2001 年加入世界貿易組織時，根據 WTO 的「自我宣示」原則，已宣示「不會主張 WTO 協定給與開發中國家的任何權利」<sup>164</sup>。這一點對於我國嗣後極力爭取仍為「開發中國家」十分不利。

所謂「開發中國家」，根據 WTO 說法，沒有一定的檢驗標準。一個會員國在入會時，可以自行宣示定義自身立場，但是其他國家可以挑戰該決定。雖然台灣持續地宣稱自己為「開發中國家」，但在最近的幾次國際談判中，有越來越受挑戰的質疑。例如，在杜哈談判回合中，美國、歐盟和巴西就不買台灣為「開發中國家」的帳<sup>165</sup>。

若單純從電信技術角度而言，台灣的電信技術和普及率和其他真正被歸類成「開發中國家」的會員國相比，實在是很難說服他人是「開發中國家」。例如，根據聯合國<sup>166</sup>統計，台灣 2007 年的寬頻普及率為 61.4%，全球 17 名，在亞洲僅次於南韓。其他先進的「已開發國家」，例如，只有美國鄰國加拿大的普及率為 63%，略高於台灣。而法國、日本，和德國，這三國的寬頻普及率分別為 55.5%、55.1%，和 53.2%，均劣後台灣。又根據 ITU<sup>167</sup>統計，2006 年台灣的手機普及率，也高達 97%。所以單純從電信而言，平心而論，我國實在難在列「開發中國家」之林。

縱使如此，台灣也應本著自身最大利益進入談判。有關電信服務近期談判，除了之前尚未加入 WTO 前，而不能參與的各回合談判，例如烏拉圭回合外，加入 WTO 後的杜哈回合及之後更多的各類部長會議，台灣都應該謹慎以對。

最近的一次杜哈回合，由於美國、歐盟、G20<sup>168</sup>集團的三角關係複雜難解，且互不

---

<sup>163</sup> 林昱君、蘇怡文，「『貿易與發展』之未來進展與立場分析」，工業總會貿易發展委員會：國際經服務網，2004 年 11 月 17 日。

<sup>164</sup> 中央社，「巴西在 WTO 不放鬆台灣經濟發展地位問題」，工業總會貿易發展委員會：國際經服務網，2007 年 1 月 29 日。

<sup>165</sup> 唐佩君，「中經院：開發中國家地位，台灣 NAMA 談判挑戰」，中央社，民國 95 年 1 月 10 日。

<sup>166</sup> 申文怡，「寬頻普及率最優國南韓奪冠，台灣第 12 名」，科技網-技術 IT，2007 年 8 月 10 日。

<sup>167</sup> 楊若儀，「手機普及率台灣世界排名退步」，EC Times 電子商務時報，2006 年 12 月 5 日。

<sup>168</sup> G20 是在 2003 年 8 月 20 日確立的開發中國家的集體性稱呼，這個集團是在第五次的部長級世界貿易

相讓，導致談判陷於暫停。大多數開發中及低度開發會員對此結果咸感失望與挫折。基於種種困擾，最終宣告破裂。分析其失敗原因有以下幾點<sup>169</sup>：

- 一、WTO 談判機制過於僵硬，談判數量過大，造成議事效率低落。
- 二、杜哈回合談判議題過於廣泛，負荷過重。
- 三、開發中與低度開發國家對烏拉圭回合（Uruguay Round）談判結果之執行深感不滿，因此亟盼在杜哈談判中取得補償。
- 四、坎昆部長會議失敗之後，各會員致力於簽訂雙邊自由貿易協定或複邊貿易協定，對 WTO 之信心漸褪。
- 五、各國以議題利益相互結盟，互較實力，使僵局難以化解。
- 六、開發中及低度開發國家對談判之姿態過高，期望過高。
- 七、整體談判依舊停滯在「農業境內支持」、「農業市場進入」與「非農產品市場進入」的三角僵局。各方會員無法針對此三角難題求得最大公約數與平衡點，以至於杜哈回合談判其他議題失去據以遵循的標竿。

總而言之，杜哈回合因為當時美國的年底國會期中選舉在即，美國農業利益遊說團體勢力龐大，美國共和黨政府為爭取農業團體與農業州之選票，忌憚於選前做出農業補貼讓步，成為談判破裂原因之一。另外歐盟內部對農業關稅意見不一，尤其是法國堅決反對降低農業關稅，故歐盟無法顯現談判彈性。

鑑於上開原因，杜哈回合宣告破裂。但是杜哈回合主要角力點在於農業議題，對於電信服務貿易等關注較小。雖然杜哈回合失敗，但是台灣在此次回合的學習，對於皆下來可能涉及的電信問題談判而言，仍不失為一個前車之鑑。

雖然杜哈回合的破裂，讓 WTO 會員國們造成對 WTO 機制的不信任或輕視。但 WTO 目前擁有的 152 個會員國<sup>170</sup>，可以說是僅次於聯合國 192 國<sup>171</sup>的強大國際法人體。各國要達成一定共識本來就會耗時費力，不可能一次就達到合意。所以我們對於 WTO 仍有一定的期許和期盼，藉由逐步的自由化，最後達到一個「貨暢其流、人暢其用」而且「均富」的境界。

除了烏拉圭回合確立的電信服務貿易規範外，電信的談判世界各國目前的進度幾乎沒有動靜。台灣目前除了把自己的國內法規修法到達完全符合我國於 WTO 承諾的義務外，更期待著下一輪的談判，能夠提升台灣電信水準以及向國際邁進，拓展外交困境。

---

組織（WTO）會議時首次出現。G20 擁有全球 65%的人口、72%的農場主以及 22%的農作物輸出。其中 G20 主導代表國家有四，分別是中國大陸、印度、巴西、南非。

<sup>169</sup> 于永廷，「WTO 杜哈回合談判宣告暫停之分析」，外交部通訊，第 26 卷，第 2 期，民國 95 年 9 月。

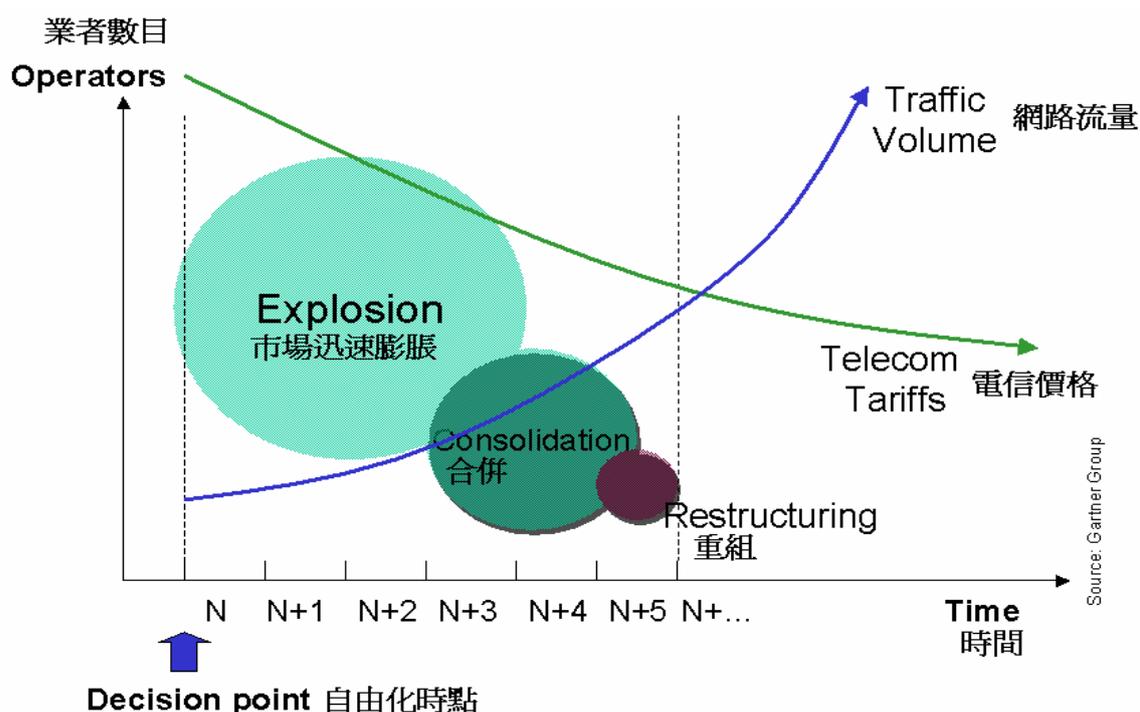
<sup>170</sup> [http://www.wto.org/English/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](http://www.wto.org/English/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm)（最後點閱時間：2008/6/8）

<sup>171</sup> <http://www.un.org/members/list.shtml>（最後點閱時間：2008/3/31）

經過逐步的談判，電信產業會逐漸趨向自由，於是業者間的競爭越是激烈，消費者就能以更便宜的價格獲得服務。一般而言，電信自由化會促使電信業者降低電信價格，於是消費者就更能消費得起電信服務，於是網路流量就會增加。

相對的，整個電信市場將回業務迅速膨脹，經由市場的競爭，適者生存，不適者淘汰。於是電信業者間經過不斷的合併整合，最後重組剩下贏家。

上述文字可以用下圖說明<sup>172</sup>：



【圖七】電信自由化的預期結果

綜上所述，雖然台灣不適合再主張「開發中國家」，但在電信服務這塊上，主張自己是「開發中國家」其實已無實益。因為就電信服務產業這塊上，台灣已無利用自己為「開發中國家」作為藉口而能獲得什麼利益的動機。又畢竟事實上台灣電信產業和高科技的發展是有目共睹，再狡辯下去似乎有損自身誠信。

縱使台灣在電信服務產業上邁進「已開發國家」階段，但只要符合自己做出的承諾和 GATS 下有關電信的規範即可。剩下有關於擴大承諾的部分可待日後漸進逐步地自由化解決。

<sup>172</sup> 中華經濟研究院（台灣 WTO 中心），「『WTO 電信服務業產業論壇』座談會實錄-WTO 電信服務業為業者帶來什麼利益？」WTO 電子報議題論壇特刊，頁 7，2006 年 11 月 23 日。

## 第五章 於 GATS 規範下檢視台灣管理電信服務業之實踐

本章將探討我國電信法規和 GATS 規範下相關電信法規的銜接度。大體而言，我國法規已符合 GATS 本文、電信附件與基本電信談判附件、電信參考文件之要求。然少數部份可能未有相符，則該不相符部份亦於本章提出建議改善。

至於符合 GATS 規範的部份，是否能有更切合 GATS 精神的其他選擇，而該選擇是否更利台灣，則留待下一章為檢視。

### 第一節 GATS 下的特別承諾：市場開放、國民待遇

#### 第一項 市場開放

根據我國所做承諾表，於此探討的市場開放會設有的限制，專指基礎電信服務，蓋我國對加值型電信服務已無市場開放限制<sup>173</sup>。又基礎電信服務依我國承諾表可分為三大部分，第一、基本電信服務（Basic telecom services）設置基線設備之電信業務。第二、衛星行動通信業（Satellite-based Mobile Communication Services）。第三、轉售業務（Resale-Based Services）。

##### 第一、基本電信服務設置基線設備之電信業務

我國就此部份做出的承諾如下：模式一與模式二均為無限制、模式四為不予承諾、模式三則是有條件地開放市場，即服務提供者須為在中華臺北設立之股份有限公司；外國人對單一服務提供者之直接投資不得超過 20%，對中華電信以外之服務供給者之直接及間接投資合計可達 60%；外國人直接及間接投資持有中華電信股份之比例，合計不得超過 20%。

我國電信法第 12 條第二項，有關於第一類電信事業，其外國人直接持有之股份總數不得超過 49%，外國人直接及間接持有之股份總數不得超過 60%之規定，均比我國的承諾表更有利外資之進入，沒有違反承諾表問題。

最近一次 2007 年的美國貿易國貿易障礙年度報告，亦肯認台灣近年來對於降低市場進入門檻的措施<sup>174</sup>。其指出：「台灣交通部電信總局於 2000 年公布三家固網執照合格廠商，並於 2004 年 9 月再度開放綜合網路業務執照之申請，並將最低實收資本額門檻

<sup>173</sup> 此處所謂基礎電信服務和加值型電信服務是以我國承諾表上的用語為依據。

<sup>174</sup> 國貿局，「美國貿易代表署於本(2007)年 4 月 2 日(美東時間)公布 2007 年各國貿易障礙報告(NTE)，經濟部國際貿易局於事前已掌握相關資訊，針對我國部分內容妥善因應」，新聞稿，2007 年 4 月 3 日。

由新臺幣 400 億元調降為新臺幣 160 億元，系統建置容量由最低 100 萬戶調降至最低 40 萬門號。另電信總局亦於 2005 年 3 月調降國內、長途、國際等電信服務業者資格限制。」

然我國於 2005 年曾在 WTO 下有關電信服務部分與澳洲、加拿大、歐盟、日本、香港、中國大陸、韓國、挪威、新加坡、美國做成合意，願意朝向電信更自由化方向開放電信市場<sup>175</sup>。故就我國承諾表對外資的限制，是否有更開放的必要，仍有待討論，於此留待下一章探討。

## 第二、衛星行動通信業務

我國就此部份做出的承諾如下：模式一是需與我國持照業者簽訂商業協定，模式二為無限制、模式四為不予承諾、模式三則是有條件地開放市場，即服務提供者須為在中華臺北設立之股份有限公司；外國人對單一服務提供者之直接投資不得超過 20%，對中華電信以外之服務供給者之直接及間接投資合計可達 60%；外國人直接及間接投資持有中華電信股份之比例，合計不得超過 20%。

此部份最常受爭議的是模式一所謂「商業協定」究竟何指，以及一個公司應該遵循什麼程序以挑戰「商業協定」<sup>176</sup>？

我國的回應是<sup>177</sup>，根據衛星通信業務管理規則第五條之規定，外國衛星行動通信業者得依下列方式之一在我國提供衛星行動通信服務：一、依第 8 條<sup>178</sup>規定申請特許經營。二、與我國衛星通信業務或經營國際網路業務之固定通信業務之經營者訂定合作契約，並由我國衛星通信業務或經營國際網路業務之固定通信業務之經營者代理在我國推展其衛星行動通信業務。

合作契約內應載明外國衛星行動通信業者承諾遵守第 55 條<sup>179</sup>有關通信監察之規定。而且合作契約單純是兩個業者間的協議，我國政府不會介入。

衛星通信業務或經營國際網路業務之固定通信業務之經營者代理外國衛星行動通信業者在我國推展其衛星行動通信業務，應先檢具相關文件報請主管機關核准；其特許費、頻率使用費等行政規費及其他法定經營者之義務，由我國衛星通信業務或經營國際網路業務之固定通信業務之經營者依規定負擔之。

未經主管機關核准者，不得代理外國衛星通信業者在我國推展其業務。衛星通信業務或經營國際網路業務之固定通信業務之經營者代理外國衛星行動通信業者在我國推展其業務，應與外國衛星行動通信業者共同與使用者訂定服務契約，並共同負擔契約義

---

<sup>175</sup> WTO Doc, TN/S/W/501

<sup>176</sup> WTO Doc, WT/TPR/M/165/Add.1

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> 亦即成立一家設立於台灣的本國公司（商業呈現）。

<sup>179</sup> 衛星通信業務管理規則，第五十五條：

經營者受撤銷或廢止特許執照之處分時，主管機關應撤銷或廢止無線電頻率使用之核准及地球電臺執照，並通知電信事業終止其電信機線設備之租用。

務。

以上規定，不論是要與我國業者合作或設立一家台灣的本國公司，目的均在於使政府能夠掌控業者行爲，保護我國消費者權益。

### 第三、轉售業務

我國就此部份做出的承諾如下：模式一到模式三均爲無限制、模式四則不予承諾。且我國於承諾表中的註腳明文，轉售業務在我國電信法治下，由第二類電信事業提供。

根據電信法第 12、17 條之規定，經營第二類電信事業，只需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，就得營業。我國對第二類電信事業，可謂完全鬆綁，是沒有外資上限的市場進入，至今沒有受到其他會員國挑戰。

## 第二項 國民待遇

根據我國所做承諾表，於此探討的國民待遇可分爲三大部分，第一、基本電信服務（Basic telecom services）設置基線設備之電信業務。第二、衛星行動通信業（Satellite-based Mobile Communication Services）。第三、轉售業務（Resale-Based Services）。

### 第一、基本電信服務設置基線設備之電信業務

我國就此部份做出的承諾如下：模式一與模式二均爲無限制、模式四爲不予承諾、模式三則是限制董事長及半數以上董事需爲中華台北人民。

根據我國電信法第 12 條第三項規定，第一類電信事業之董事長應具有中華民國國籍，然我國電信法卻未限制第一類電信事業之半數以上董事亦應爲中華民國國籍。整體而言，我國電信法對於模式三商業呈現的限制，比我國所做的承諾更爲開放。

然對於承諾表模式三的商业呈現，是否仍有加諸董事長及董事國籍限制之必要，則留待下章討論。

### 第二、衛星行動通信業

我國就此部份做出的承諾如下：模式一與模式二均爲無限制、模式四爲不予承諾、模式三則是限制董事長及半數以上董事需爲中華台北人民。

此部分討論亦同上，我國電信法第 12 條的限制較承諾表寬鬆，符合我國承諾表下的義務。然是否有必要對模式三加諸董事長及董事國籍限制之必要，一併留待下章討論。

### 第三、轉售業務

我國就此部份做出的承諾如下：模式一至模式三均為無限制、模式四為不予承諾。

蓋轉售業務在我國法令下是由第二類電信業者提供，而我國對於第二類電信業者，已全部開放。此處我國法規亦完全配合，只要符合我國法規對內國人的要求，不論外國人的業務提供是模式一、模式二、或模式三，均沒有歧視性的對待。

## 第二節 GATS 下的一般規範：國內規章、限制競爭行為

### 第一項 國內規章：GATS 第 6 條

檢驗我國電信所有的法規是否符合 GATS 第 6 條之規定，範圍或許太大。但在掌握 GATS 第 6 條對於會員國的國內規章最重要的精神是透明化後，再來檢視政府對於電信服務業從發照開始到管制過程的流程，則較為容易。

根據我國 2005 年提交 WTO 國內規章工作小組的報告<sup>180</sup>，我國自我檢視國內規章的透明度，如下表：

Transparency Disciplines	GATS III, VI	GATS: Reference Paper on Telecom <sup>181</sup>	GATS Accountancy Disciplines	Chinese Taipei Proposal on Telecom Transparency Disciplines
Public Comment Procedures			V	V
To make publicly available the competent authorities	V		V	V
To provide information to any interested person	Δ <sup>182</sup>		V	V
To provide sector-specific inquiry points				V
Strict Timeframe for inquiry point				V
Strict Timeframe for publication				V
Prompt notification				V

<sup>180</sup> WTO Doc, S/WPDR/W/36

<sup>181</sup> 值得注意者，只有低於 30%的 WTO 會員國針對 Reference Paper 做出完全的承諾。

<sup>182</sup> Governmental level only.

Additional transparency requirement for major supplier		V		V
Transparency on Universal Services and Scarce Resources		V		V
Transparency of Administrative Decisions	V	V	V	V
Review of Administrative Decisions	V		V	V

【表九】台灣就電信國內規章透明度之自我檢視

由上可知，有打勾的部分代表我國有對應的法規。空白部分不全然是沒有規定，而應是說對應的 GATS 法規並沒有如此的要求。所以大體而言，我國電信國內規章均已符合 GATS 下相關法規對透明度的要求，亦符合 GATS 第 6 條內國規章的要求。

但我國會被其他會員國挑戰之點，已非法規不備的問題，而常是執行上效率的問題。例如發照效率<sup>183</sup>、監理機構處理爭議的無效能<sup>184</sup>等。由於這種執行上的無效率，可能導致會員國對於我國就市場進入、國民待遇等，設有事實上的歧視（*de facto discrimination*）。

我國對於其他會員國就發照流程、國內規章、水平透明度之質疑，亦做有回應，如下表<sup>185</sup>：

Transparency Disciplines	EU Proposal on Licensing Procedures	Japan Proposal on Domestic Regulation Annex	US Proposal on Horizontal Transparency Disciplines
Public Comment Procedures	V	Δ <sup>186</sup>	V
To make publicly available the competent authorities	V	V	V
To provide information to any interested person	V	V	V
To provide sector-specific inquiry points			
Strict Timeframe for inquiry point			
Strict Timeframe for publication			

<sup>183</sup> 楊光華，服務貿易總協定與我國入會承諾，月旦法學雜誌，第 79 期，頁 31，2001 年。

<sup>184</sup> 美國貿易國貿易障礙年度報告，2002 年。

<sup>185</sup> WTO Doc, S/WPDR/W/36

<sup>186</sup> In sectors where specific commitments are undertaken.

Prompt notification			
Additional transparency requirement for major supplier			
Transparency on Universal Services and Scarce Resources			
Transparency of Administrative Decisions	V	V	V
Review of Administrative Decisions	V	V	V

【表十】台灣對他會員國就電信之內國法規透明度挑戰之自我檢視

結論，我國電信相關規定法規完備，從發照、經營的監理、救濟程序的規定及為確保有關資格要件、程序、技術標準及核照條件等措施，大致符合 GATS 對於國內法規透明性之要求。

## 第二項 限制競爭行為：GATS 第 8 條

我國過去最大的一家電信總局獨占電信市場，如今已成中華電信股份有限公司而且完成民營化。理論上，縱使市場現在仍由中華電信獨占固網，也不能謂是政府獨占固網市場。但無論如何，政府對於像中華電信這樣的市場獨占者，仍應有依照 GATS 第 8 條下監管其不濫用獨占地位的義務。

就電信而言，GATS 第 8 條限制競爭行為與電信參考文件第一條維持競爭，有某程度上的交疊。電信參考文件第一條維持競爭的規定比 GATS 第 8 條限制競爭行為的規定更為具體，也更切中本論文為電信的主題。故只要政府對於電信市場獨占者的監管符合電信參考文件第一條的要求，則亦符合 GATS 第 8 條的要求。

故此處的討論可以省略，而用以下有關電信參考文件第一條維持競爭的檢討取代之。

## 第三節 電信附件與基本電信談判附件

### 一、電信附件

其中有關電信附件之內涵，主要為非歧視待遇原則和透明化原則。我國電信法關於網路互連規定均非有歧視，亦有明文公布，非歧視待遇原則與透明性應無疑異，且至今其他會員國亦無對我國就電信附件之違反有所指控。

## 二、基本電信談判附件

基本電信談判附件由於多為程序性規定，於此不涉及實體爭議，我國也依照時程配合，未有違反爭議。

# 第四節 電信參考文件的實踐

## 第一項 維持競爭

維持競爭的概念其實就是在於維持一個公平競爭的環境，使業者相互競爭，最後由消費者獲得用最便宜的價格購買到最優良的服務。

唯會員國對於我國維持競爭的努力，仍有偏見，認為我國最大一家電信業者，即中華電信，仍百脫不了政府介入的陰影。例如美國於 2007 年的貿易國貿易障礙年度報告中指出：「在 2005 年前，台灣交通部『電信總局』及最大的電信經營者『中華電信』同隸屬交通部管轄，造成明顯利益的衝突。中華電信民營化及建立獨立電信管理機關係台灣入會承諾之一，2005 年 8 月中華電信開始民營化工作，交通部並於 2006 年 9 月釋出所持中華電信額外股票，使政府持股比例下降至 34%，但政府與中華電信間仍保持密切關係。例如 2005 年 11 月台灣行政院長在立法院宣布中華電信費率調降之消息，令人質疑中華電信獨立性。」

然於此應澄清者，維持競爭的概念應可在我國分由電信法和公平交易法觀察。縱使政府的確有介入中華電信營運，但只要中華電信在市場的運作沒有違反公平競爭，仍不可謂不符合電信參考文件的要求。

電信參考文件就維持競爭的具體內容，可分成交叉補貼禁止和瓶頸設備或樞紐設施之獨占注意事項<sup>187</sup>。

### 第一款 交叉補貼禁止

就交叉補貼禁止之規範面，根據電信法第 19 條第一項規定，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。此為交叉補貼禁止的法源，僅見於電信法，而公平交易法則未見規定。然電信法就競爭維護的規範應該是公平交易法的特別法，既然這裡電信法第 19 條已有規範，即合乎電信參考文件

---

<sup>187</sup> 同註 129，頁 83。

的要求。

## 第二款 瓶頸設施或樞紐設施之獨占

而就瓶頸設備或樞紐設施之獨占注意事項，根據電信法第 16 條第一項規定，第一類電信事業相互間，有一方要求與他方之網路互連時，除法令另有規定者外，他方不得拒絕。又電信法第 31 條規定，第一類電信事業從事其固定通信網路管線基礎設施之建設時，於通信網路瓶頸所在設施，得向瓶頸所在設施之第一類電信事業請求有償共用管線基礎設施。共用管線基礎設施之請求，被請求之業者無正當理由不得拒絕之。

此外，根據固定通信業務管理規則第 37 條，經營者或取得籌設同意書者從事其固定通信網路管線基礎設施之建設時，於通信網路瓶頸所在設施，無法於合理期間自行建置或無其他可行技術替代者，得向瓶頸所在設施之固定通信業務經營者，請求共用管線基礎設施。共用管線基礎設施之請求，被請求之經營者無正當理由，不得拒絕之。

公平交易法第 10 條亦規定，獨占之事業，不得有左列行為：一、以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭。二、對商品價格或服務報酬，為不當之決定、維持或變更。三、無正當理由，使交易相對人給予特別優惠。四、其他濫用市場地位之行為。

所以就瓶頸設施或樞紐設施之獨占而言，我國電信法第 16 條、第 31 條、固定通信業務管理規則第 37 條，甚至公平交易法第 10 條均設有明文，為了維護電信競爭，具有獨占地位的龍頭基礎電信業者，不可以禁止其他欲進入市場的競爭者，要求與其有償共用瓶頸基礎設施，故可謂合乎電信參考文件之要求。

但應注意者，電信參考文件具體化內容中要求的瓶頸設備或樞紐設施的有償共用，是初期為了電信產業競爭而實施的管制。但其有某程度上的偏袒新進業者的嫌疑<sup>188</sup>，故又稱之為「不對稱管制」<sup>189</sup>。

對網路互連進行不對稱管制，主要是要消除電信市場長期獨占之市場結構以及高固定成本之產業特性所形成的既有業者與（潛在）新進業者間之利益差距，以打破阻卻進入市場的障礙。這也就是各國在固網市場初開放階段，會對網路互連進行不對稱管制之因素<sup>190</sup>。

但瓶頸設備或樞紐設施之有償共用，不只是單純如下面會敘述的網路互連般單純，蓋其牽涉一個電信業者最重要的硬體資源。如果一個龍頭電信業者的瓶頸設備或樞紐設施已不再是可以任由自己分配調度，那可以說像是一隻老虎被拔掉利爪和牙齒一樣，嚴

---

<sup>188</sup> 劉崇堅、莊懿妃，「電信法之結構管制分析」，經社法制論叢，第23期，頁103，1999年1月。

<sup>189</sup> Gregory J. Sidak, "Deregulation and Managed Competition in Network Industries", Yale Law Journal 15, p117-147. (1998)

<sup>190</sup> 劉世鈞，「電信不對稱管制之研究」，國立中央大學，碩士論文，頁 58，民國 92 年。

重危害龍頭電信業者的市場寶座。

此外，長期而言，這種「不對稱管制」會影響市場競爭，所以只有在競爭初期適宜使用<sup>191</sup>。所以電信參考文件具體化內容，即此處有關瓶頸設備或樞紐設施之有償共用，實有待時間的修正調整<sup>192</sup>。至少就現階段而言，我國 80%以上的法規都是規範對市場主導者的不對稱管制，法規面而言應屬於完備。至於不對稱管制到底應該什麼時候做一終結，或是說市場上出現怎樣的狀況，可以解除對市場主導者的指定，則於下一章一併建議。

## 第二項 網路互連

按通訊傳播基本法第 11 條之規定，政府應採必要措施，促進通訊傳播基礎網路互連。所謂網路互連，應符合透明化、合理化及非歧視待遇之原則。此處應注意者，所謂網路互連，偏重於對第一類電信產業中所謂的固定網路，蓋其才有基礎電信電纜鋪設的設施。

網路互連對於舊有國營轉民營的業者而言，是一個明顯的不對稱管制手段。是爲了達成電信參考文件第一點維持競爭的要求，所採行的具體手段。對於我國中華電信而言，處於一個尷尬的角色，因其一方面受限於歷史包袱而負有社會公益的期待，二方面又必須配合讓市場進入的競爭業者更有本錢在固網上與之競爭，三方面還要滿足其身爲民營公司獲利的使命。於是乎中華電信雖然仍然是現今固網市場中的龍頭，但其營運地以不如以往輕鬆。詳細產業狀況、市場分析，留待下一章與其他主題一併討論。

網路互連的具體化著重三大面向，一爲概括上的網路互連（interconnection），二爲平等接續之要求（equal access），三爲其他業者與主導業者（dominant carrier）之間的網路互連<sup>193</sup>。以下之分析亦各從電信法之相關規範和公平交易法做觀察。

### 第一款 概括上的網路互連（Interconnection）

根據電信法第 16 條第一項規定，第一類電信事業相互間，有一方要求與他方之網路互連時，除法令另有規定者外，他方不得拒絕。又根據電信事業網路互連管理辦法第 13 條，第一類電信事業相互間，有一方要求與他方之網路互連時，他方不得拒絕。但網路互連，有下列情形之一，並經國家通訊傳播委員會核准者，不適用前開規定：一、不

---

<sup>191</sup> 太穎國際法律事務所，「因應全面電信自由化相關機制之規劃期末報告」（交通部電信總局委託研究報告），頁42，民國90年10月。

<sup>192</sup> 劉崇堅、莊懿妃，「電信產業之不對稱管制」，經社法制論叢，第 26 期，頁 86，2000 年 7 月。

<sup>193</sup> 同註 129，頁 83。

具技術可行性；二、有影響通信設備安全之虞。最後，根據固定通信業務管理規則第 43 條亦明文，經營者相互間，有一方要求與他方之網路互連時，除法令另有規定者外，他方不得拒絕。前開網路互連之安排、費率計算、協商及調處程序等相關事項，依主管機關所定電信事業網路互連管理辦法之規定辦理。上述者，皆為一般網路互連的法源依據，符合電信參考文件之要求。

另外，有關這部分的公平交易法規，例如，公平交易法第 5 條<sup>194</sup>、第 10 條<sup>195</sup>、第 19 條<sup>196</sup>之規定，均為確保網路互連提供競爭基礎。

## 第二款 平等接續之要求 (Equal Access)

根據電信法第 21 條之規定，電信事業應公平提供服務，除電信法另有規定外，不得為差別處理。故不論今天向基礎電信業者要求互連的對象為誰，都應該本著公平態度，提供服務。電信法第 21 條為平等接續費要求的法源依據，符合電信參考文件規範。

此部分的公平交易法第 14 條<sup>197</sup>、第 19 條<sup>198</sup>，則提供一定程度平等接續、自由競爭

---

<sup>194</sup> 公平交易法，第 5 條：

本法所稱獨占，謂事業在特定市場處於無競爭狀態，或具有壓倒性地位，可排除競爭之能力者。二以上事業，實際上不為價格之競爭，而其全體之對外關係，具有前項規定之情形者，視為獨占。第一項所稱特定市場，係指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。

<sup>195</sup> 公平交易法，第 10 條：

獨占之事業，不得有左列行為：

- 一、以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭。
- 二、對商品價格或服務報酬，為不當之決定、維持或變更。
- 三、無正當理由，使交易相對人給予特別優惠。
- 四、其他濫用市場地位之行為。

<sup>196</sup> 公平交易法，第 19 條：

有左列各款行為之一，而有限制競爭或妨礙公平競爭之虞者，事業不得為之：

- 一、以損害特定事業為目的，促使他事業對該特定事業斷絕供給、購買或其他交易之行為。
- 二、無正當理由，對他事業給予差別待遇之行為。
- 三、以脅迫、利誘或其他不正當方法，使競爭者之交易相對人與自己交易之行為。
- 四、以脅迫、利誘或其他不正當方法，使他事業不為價格之競爭、參與結合或聯合之行為。
- 五、以脅迫、利誘或其他不正當方法，獲取他事業之產銷機密、交易相對人資料或其他有關技術秘密之行為。
- 六、以不正當限制交易相對人之事業活動為條件，而與其交易之行為。

<sup>197</sup> 公平交易法，第 14 條：

事業不得為聯合行為。但有左列情形之一，而有益於整體經濟與公共利益，經申請中央主管機關許可者，

的思想基礎。

### 第三款 其他業者與主導業者之間的網路互連

根據電信法第 26 條之一規定，第一類電信事業市場主導者，不得有下列行為：一、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。二、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。三、對所提供電信服務之價格或方式，為不當決定、維持或變更。四、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。五、無正當理由，拒絕其他電信事業或用戶承租電路之請求。六、無正當理由，拒絕其他電信事業或用戶協商或測試之請求。七、無正當理由，拒絕其他電信事業要求共置協商之請求。八、無正當理由，對其他電信事業或用戶給予差別待遇。九、其他濫用市場地位或經主管機關認定之不公平競爭行為。前開所稱市場主導者，由主管機關認定之。

又根據第一類電信事業資費管理辦法第 10 條之規定，第一類電信事業市場主導者，指有下列情形之一，並經通訊傳播發展委員會公告之第一類電信事業：一、指控制關鍵基本電信設施者。二、對市場價格有主導力量者。三、其所經營業務項目之用戶數或營業額達各項業務市場之百分之二十五以上者。第一類電信事業市場主導者，認不符前項所定要件時，得提供相關資料向通訊傳播發展委員會申請解除公告。

不在此限：

- 一、為降低成本、改良品質或增進效率，而統一商品規格或型式者。
- 二、為提高技術、改良品質、降低成本或增進效率，而共同研究開發商品或市場者。
- 三、為促進事業合理經營，而分別作專業發展者。
- 四、為確保或促進輸出，而專就國外市場之競爭予以約定者。
- 五、為加強貿易效能，而就國外商品之輸入採取共同行為者。
- 六、經濟不景氣期間，商品市場價格低於平均生產成本，致該行業之事業，難以繼續維持或生產過剩，為有計畫適應需求而限制產銷數量、設備或價格之共同行為者。
- 七、為增進中小企業之經營效率，或加強其競爭能力所為之共同行為者。

中央主管機關收受前項之申請，應於三個月內為核駁之決定；必要時得延長一次。

<sup>198</sup> 公平交易法，第 19 條：

有左列各款行為之一，而有限制競爭或妨礙公平競爭之虞者，事業不得為之：

- 一、以損害特定事業為目的，促使他事業對該特定事業斷絕供給、購買或其他交易之行為。
- 二、無正當理由，對他事業給予差別待遇之行為。
- 三、以脅迫、利誘或其他不正當方法，使競爭者之交易相對人與自己交易之行為。
- 四、以脅迫、利誘或其他不正當方法，使他事業不為價格之競爭、參與結合或聯合之行為。
- 五、以脅迫、利誘或其他不正當方法，獲取他事業之產銷機密、交易相對人資料或其他有關技術秘密之行為。
- 六、以不正當限制交易相對人之事業活動為條件，而與其交易之行為。

最後，根據固定通信業務管理規則第 45 條之規定，固定通信業務市場主導者，不得有下列行為：一、對他電信事業或用戶所提供電信服務之價格或方式，為不當之決定、維持或變更。二、無正當理由，拒絕他電信事業或用戶承租電路之請求。三、無正當理由，對他電信事業或用戶給予差別待遇。四、無正當理由，拒絕他電信事業或用戶協商或測試之請求。五、其他濫用市場地位之行為。

總結電信法第 26 條之一、第一類電信事業資費管理辦法第 10 條、固定通信業務管理規則第 45 條之規定，這三條為其他電信業者與主導業者（dominant carrier）之網路互連的法源基礎，符合電信參考文件之規範。

此部分的公平交易法第 5 條、第 10 條、第 19 條則提供了與主導業者網路互連的公平競爭基礎。

#### 第四款 小結

最後，電信參考文件下的網路互連根據前述第三章第六節第二項有關網路互連的分析，是屬於雙向的使用。意即網路使用者同時亦提供其網路供其他網路供給者使用。

就雙向互連這部分而言，法規並沒有完整的概括規範，這是現行法上的一個缺漏。現行之道，除了期待立法填補外，只能在解釋法條的時候，應該把現行法規單向的使用，均一律適用在具有基礎基線設備的電信「使用者」上。

意思就是，A 網路使用者在單向使用 B 電信傳播網路時，如果該 A 網路使用者本身也是一家網路提供者，那麼 A 也同受上開單向使用的義務拘束，所以也應該讓 B 電信業者連到 A 的網路，以達到一個實質上的雙向互相使用網路，符合電信參考文件之精神。

綜觀我國有關於網路互連的規定，大體而言，似符合電信參考文件所謂的非歧視待遇、透明化、合理化、公開化。然而法規和實際上的業界作法，總是會有些出入。例如對於其他業者要求的網路租用，為了企業本身自利的想法，出租者可能會有把表面上一樣，但事實上品質較差的線路出租他人，避免他人有能力與自己競爭。這部份縱有法規明文，亦難以規範，除非出租網路的業務能獨立提出。

#### 第三項 普及服務

按通訊傳播基本法第 5 條之規定，通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展。又按同法第 12 條之規定，政府應配合通訊傳播委員會之規畫採必要措施，促進通訊傳播之接近使用及服務之普及。有關於電信之普及服務，母法為電信法第 20 條，其子法為電信普及服務管理辦法。

目前現階段，台灣面臨的普及服務，已非過去所謂的基礎語音電信普及服務。蓋這部分的普及率，根據國家通訊傳播委員會於 97 年 1 月份的調查，市內電話用戶數高達 13,284,181 戶，長途電話電話去話分鐘數亦高達 405,514,061 分<sup>199</sup>。台灣目前面臨的電信普及服務，若按照本論文第三章，英國教授 Claire Milne 和 ITU 的分類標準，應落於第四階段，即是有關於如何滿足農村、殘疾人、低收入者的需求。

而探究目前農村、殘疾人、低收入者之需求，除了少數仍有待電話之電信服務外，其餘大多數者，應是連接網際網路協助，尤其是寬頻上網。故連接網際網路之需求，應可被視為是電信普及服務之客體<sup>200</sup>。我國電信普及服務辦法亦肯認此一價值，所以在其辦法的第 2 條明文，所謂數據通信接取服務，應指利用有線或無線寬頻通信網路接取網際網路之服務，蓋傳統之撥接上網已非能滿足弱勢族群的需求以平衡數位落差。

然而有論者以為，英國如此先進的已開發國家都沒有把寬頻列入普及服務內容中，我國將寬頻列入普及服務內容裡，可能會造成一個「反競爭」的效果。蓋這可能是變相地由全體的電信普及服務基金去支持某一個特定電信公司對於寬頻網路的建設。更何況普及服務所要求的並不是提供一個非常高級的服務，只要能維持與網路銜接、彌補數位落差即足。所以例如撥接的上網方式就可謂滿足普及服務的精神，而台灣的電話電信普及率屬於高者，單純以電話撥接上網就可以達到接取網路服務的目的了，寬頻的電信普及化就似乎變得不是如此必要了。但無論如何，現在台灣已完成村村有寬頻的計畫，此一爭議似得漸獲平息。

認清完目前台灣需要發展電信普及服務客體後，皆下來要討論的是電信普及服務的法源和與 GATS 的相容銜接度。



## 第一款 電信普及服務的法源

按電信法第 20 條之規定，為保障國民基本通信權益，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。所謂電信普及服務，指全體國民，得按合理價格公平享有一定品質之必要電信服務。為達普及服務目的，應成立電信事業普及服務基金。電信普及服務所生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分攤並繳交至電信事業普及服務基金。電信普及服務範圍、普及服務地區之核

<sup>199</sup> 國家通訊傳播委員會：

97 年 1 月份固定通信業務營運概況統計月報表 統計月份(年/月)：97 年 01 月

電信業者	特許執照數	市內網路				長途網路	
		營業收入 (千元)	用戶數 (戶)	去話分鐘數 (分)	建置門號數 (門)	營業收入 (千元)	去話分鐘數 (分)
總計	4	5,349,112	13,284,181	1,549,786,545	18,971,069	1,041,799	405,514,061

<sup>200</sup> 高凱聲，論電信普及服務制度之設立，經社法治論叢，第 21 期，頁 109，1998 年。

定、提供者之指定及虧損之計算與分攤方式等事項之管理辦法，由交通部訂定之。又電信事業普及服務基金，非屬預算法所稱之基金。

民國 90 年通過之電信普及服務管理辦法，為交通部法規會依據電信法第 20 條第四項之授權而制訂。其內容包括語音通信普及服務及數據通信接取普及服務<sup>201</sup>。

語音通信普及服務，在該辦法下<sup>202</sup>被界定為：利用公眾電信網路提供之通信服務，包括不經濟區域公用電話服務、不經濟地區電話服務及免費海岸電台船舶遇險及安全通信服務<sup>203</sup>。

數據通信接取普及服務，在該辦法下<sup>204</sup>被界定為：經營者以優惠資費提供學校及公立圖書館連接網際網路所需之市內數據通信接取服務。學校<sup>205</sup>係指由政府機關核准設立各級學校；公立圖書館指國家圖書館、省市立圖書館、縣市立圖書館及鄉鎮市立圖書館。學校及公立圖書館連接網際網路時，得自行選擇合法之經營者，提供數據通信接取普及服務<sup>206</sup>。所謂優惠補助之項目，以市內數據電路之月租費為限<sup>207</sup>。

普及服務分攤者，包括第一類電信事業（固網、行動通訊等第一類電信業者）以及

---

<sup>201</sup> 電信普及服務管理辦法，第 4 條：

普及服務包括語音通信普及服務及數據通信接取普及服務。

普及服務淨成本及其必要之管理費用，由普及服務分攤者依本辦法規定分攤之。

普及服務分攤者，包括第一類電信事業及主管機關公告指定之第二類電信事業。

<sup>202</sup> 電信普及服務管理辦法，第 5 條：

語音通信普及服務包括不經濟公用電話服務及不經濟地區電話服務。

<sup>203</sup> 彭心儀，「由資訊通信法制之發展趨勢論數位落差之消弭」，經社法制叢論，第 29 期，頁 259-299，2002 年。

<sup>204</sup> 電信普及服務管理辦法，第 11 條：

數據通信接取普及服務包括不經濟地區數據通信接取服務及以優惠資費提供中小學校、公立圖書館數據通信接取服務。

<sup>205</sup> 電信普及服務管理辦法，第 14 條：

固定通信綜合網路業務、市內網路業務經營者或經營市內、國內長途陸纜電路出租業務兼營第二類電信事業網際網路接取業務者，以優惠資費提供中小學校及公立圖書館連接網際網路所需之市內數據通信接取服務時，得不提報實施計畫。

前項中小學校指由政府機關核准設立之中小學校；公立圖書館指國家圖書館、省市立圖書館、縣市立圖書館及鄉鎮市立圖書館。

<sup>206</sup> 電信普及服務管理辦法，第 15 條：

中小學校及公立圖書館連接網際網路時，得自行選擇合法之經營者，提供數據通信接取普及服務。

<sup>207</sup> 電信普及服務管理辦法，第 16 條：

主管機關應於實施年度前一年十二月一日前，訂定公告數據通信接取普及服務之優惠補助金額。

前項優惠補助之項目，以市內數據電路之月租費為限。

交通部公告指定之第二類電信事業（即經營語音服務之 ISR 業者）<sup>208</sup>。普及服務分攤者應分攤普及服務費用之金額，以其營業額佔全部普及服務分攤者營業額之比例，乘以普及服務費用計算之<sup>209</sup>。

按釋字 367 號解釋意旨，干涉人民權利者，應為具體授權，亦即授權目的、範圍、內容應為特定。不干涉人民權利者，始得為概括授權，亦即就技術性、細節性、不逾母法範圍內的方式為法規命令的制訂。普及服務的法源看似已有基礎，但是仔細觀察，仍可看出一些法律保留上的缺失。

例如，子法電信普及服務管理辦法中所謂的「呆帳準備金」<sup>210</sup>，是除了母法明確授權的「普及服務分攤費」外的一種多賦加於人民的負擔，這種涉及人民權利的法規命令，若沒有母法明確地就目的、範圍、內容特定的具體授權，是不應該以未經具體授權的法規命令加諸人民的。

另外，在實際的普及服務實踐上，由於有能力施做第一類電信業者，通常僅以中華電信為主。中華電信以電信普及服務基金來發展必要的基礎電信普及服務，有形上大家見到中華電信的網路不斷擴增，無形上中華電信的公益形象也藉此累積。這種利用大眾分攤的普及服務基金以利自身事業的擴張，產生所謂的反競爭行為，亦有待檢討。其建議留待下章詳述。

---

<sup>208</sup> 電信普及服務管理辦法，第 4 條：

普及服務包括語音通信普及服務及數據通信接取普及服務。

普及服務淨成本及其必要之管理費用，由普及服務分攤者依本辦法規定分攤之。

普及服務分攤者，包括第一類電信事業及主管機關公告指定之第二類電信事業。

<sup>209</sup> 電信普及服務管理辦法，第 22 條：

普及服務分攤者應分攤普及服務費用之金額，由主管機關以其營業額佔全部普及服務分攤者營業額之比例，乘普及服務費用計算之。

前項普及服務費用，指對所有普及服務提供者之補助金額及必要管理費用。

普及服務分攤者經主管機關認定之實施年度營業額，未達主管機關公告之一定金額者，免分攤該年度之普及服務費用。

<sup>210</sup> 電信普及服務管理辦法，第 24 條：

普及服務分攤者除應依第二十二條及第二十三條規定分攤普及服務費用外，並應依下列規定繳交呆帳準備金：

一、依本辦法規定實施普及服務之第一個實施年度發生之呆帳，視為第二個實施年度普及服務費用之一部分，由所有普及服務分攤者依第二十二條規定方式分攤之。

二、第二個實施年度起，每年按其應分攤普及服務金額之一定比例金額繳交。

前項一定比例，除依下列方式定之外，主管機關並得依呆帳經驗值調整之：

一、第一個實施年度之呆帳比例大於百分之一者，一定比例等於該呆帳比例。

二、第一個實施年度之呆帳比例小於百分之一者，一定比例為百分之一。

前項呆帳比例，指每一實施年度發生之呆帳占該實施年度普及服務費用之比例。

## 第二款 與 GATS 的相銜接度

以下則來探究，我國電信普及服務的法規命令，是否符合電信參考文件之要求。按電信參考文件之規定，主管機關有權定義普及服務義務之種類；只要此義務在透明化、非歧視及公平競爭下來監管且其必要性不逾越主管機關所定義之普及服務，則其本質上將不被視為反競爭行為。以下為該四要件之檢驗。

### 一、透明性（Transparent）

根據透明性的要求，會員國應該將其採行的普及服務法令公布，且讓各個其他相關的會員國得知或可得而之。台灣的普及服務法令母法，即電信法第 20 條，早於民國 88 年 11 月 3 日總統 (88) 華總 (一) 義字第 8800262790 號令就修正公布，距今已有八年歷史，各會員國應可得知，可謂符合透明性要求。台灣的普及服務法令子法，即電信普及服務管理辦法，亦於民國 90 年 6 月 15 日交通部 (90) 交郵發字第 00035 號令訂定發布，使所有會員國有知悉可能，故也符合透明性要求。

雖然 ITU 就透明性有後段解釋認為，一個有責任感的會員國，還應該把普及服務內涉及交叉補貼的部分，清楚地告訴大家是由哪部分的盈餘，去填補哪部分的虧損，但是這部分，由於台灣已於電信法第 19 條明文禁止危害競爭的交叉補貼，故沒有這問題。更何況這部分 ITU 的解釋，並沒有任何法律上的拘束力，頂多是一個行政規劃性質的規定。

### 二、非歧視性（Non-discriminatory）

這邊所謂非歧視性，原意是要求會員國對於所有的電信服務業者，不管是國內或國外的業者，其施以的電信普及服務政策、措施，均要一視同仁，不可有差別待遇。

若該電信普及服務，對外國人造成有比對本國人更大的負擔，則該會員國的電信普及服務規範就有違反「非歧視性」的嫌疑。唯我國的電信普及服務，均為對本國業者的負擔，並沒有涉及直接強加外國人的義務，故無違反非歧視性原則之問題。

### 三、公平競爭（Competitively-neutral）

所謂公平競爭是指，會員國之普及服務政策實施，不應對於任何潛在的服務提供者造成阻止進入或退出市場的效果，也不能對市場現存的服務提供者造成有利或不利的效果。否則就不符合競爭中立或公平競爭的要件。

台灣的電信普及服務，對於受規範的主體和客體，均一視同仁。只要符合條件，就一律是電信普及服務課與義務或提供保障的主體，而其所受有的義務和利益，均是法令有明文的語音或數據通信接取客體，或一定計算公式後的金額作為普及服務基金。這裡看不出台灣的電信普及服務法令，有特別偏袒的情事，應該沒有違反公平競爭的嫌疑。

然而於此可能有的爭議是，政府的普及服務義務僅課電信業者，要求他們提供一定

公式<sup>211</sup>產生的數字，作為普及服務基金的資金來源。有關基金來源的法律性質，究竟為何？其財政來源是否應回歸一般租稅，而要遵行租稅法定主義原則，否則會有違憲之虞。但這問題並非直接與 GATS 下的電信參考文件之銜接有關，故於此不多贅述，留待下一章建議時再提出。

#### 四、必要性（Not More Burdensome Than Necessary）

由於台灣目前欲提升的電信普及服務，已非過去傳統的語音電信服務，而是網際網路的接取服務，特別是指寬頻上網。又語音通信的普及服務向來不是爭議重點，故以下必要性的檢驗分析以寬頻上網為對象<sup>212</sup>：

法規欲達成的目的（The Objective）。台灣之所以要有電信普及服務之規範，目的在於消弭城市和鄉村間的數位落差，要達成的是一個協助偏遠地區民眾透過寬頻網路與世界接軌的世界。

採取的手段（The Measure）。台灣採取的手段是發展一個普及服務基金，基金的來源不是從政府，而是由十八家電信業者依營業額比例逐年攤提費用支應<sup>213</sup>，直接應用在讓各個公立中小學及圖書館有寬頻上網的機制。

連接之必要性（Not burdensome Than Necessary）。除了寬頻上網能達到上開寬頻上網的目的外，撥接上網並不能有效地亦達到寬頻上網的迅速與便捷。撥接上網的等待時間，無形中就是造成相數為落差的主因。所以這裡我們認為我們的電信普及服務並沒有違背必要性揭示的原則。

最後，台灣目前已經成功達成「村村有寬頻」普及服務。蓋透過實地訪查寬頻未達村里居民對寬頻網路的需求，NCC 於 96 年 5 月 31 日指定中華電信公司於涵蓋台灣 8 縣、24 鄉 43 個村，及台灣固網公司於嘉義縣阿里山鄉 3 個村建設寬頻網路，提升寬頻上網速率至 2Mbps 以上，使我國成為世界上第 1 個「村村有寬頻」的國家。<sup>214</sup>

#### 第四項 證照標準公開取得

---

<sup>211</sup> 電信普及服務管理辦法，第 22 條，第一項：

普及服務分攤者應分攤普及服務費用之金額，由主管機關以其營業額占全部普及服務分攤者營業額之比例，乘普及服務費用計算之。

<sup>212</sup> 由於台灣已完成階段寬頻的普及服務，使村村有寬頻，於此的分析可能有事後諸葛的爭議。但無論如何，仍以之為例，檢討必要性。

<sup>213</sup> 國家通訊傳播發展委員會，「『村村有寬頻計畫』備受國際矚目－從參與 WTO 會議看我國電信自由化 10 週年之挑戰與前瞻」，新聞稿，民國 97 年 3 月 3 日。

<sup>214</sup> 國家通訊傳播發展委員會，「NCC 為臺灣再創第一 提前完成『村村有寬頻』計畫」，新聞稿，民國 96 年 12 月 22 日。

發照流程冗長，條件超過確保服務品質所必要，或發照程序違反公開透明原則，向為美國於 2002 年以前對台灣政府的抱怨<sup>215</sup>。此外，放寬發照程序的要求，亦為 WTO 會員國近來對我國施加的壓力<sup>216</sup>。

然不能否認的，我國對電信產業的自由化和解放，是為會員國所肯認<sup>217</sup>。就證照標準的公開取得，我國已有明確的電信法規規範之。第一類電信事業與第二類電信事業，前者採特許制度，後者則是採許可制度。詳細發照流程，於本論文第四章第一節第二項已有說明。故進入電信市場時所具備的證照，其標準流程已有明文，符合透明性規定。

此外，當須具備執照時，發照標準及執照申請所需時間、個別執照的條款及條件亦已公開。而且申請者亦可得要求得知執照未准之理由。雖然可能申請欲進入市場的業者會認為發照准駁的理由不臻完備，但我國亦有一套完整的行政救濟流程可資救濟。

這部分之規定，我國法規基礎大體而言，已符合 GATS 電信參考文件之規定，僅剩細部執行問題、效率問題，有待政府效率、親民化的提升。

## 第五項 獨立監理機構：我國 NCC 角色

由於我國電信獨立的監理機構，即國家通訊傳播委員會（NCC），成立時間甚晚，直至 2006 年 2 月 22 日才正式揭幕。各會員國對其瞭解不深入，常質疑 NCC 的職掌權限及其法律地位<sup>218</sup>。美國貿易國貿易障礙年度報告，最新一期 2007 年的報告甚至指控<sup>219</sup>：「2005 年成立之 NCC 係由一群委員及前電信總局及新聞局部分員工所共同組成。依據台灣高等法院之裁定，NCC 委員產生方式違憲，惟給予 NCC 於 2008 年底前仍可依目前組織架構正常運作之寬限期。NCC 委員表示，倘此一違憲問題無法於 2007 年底前解決，屆時委員們將共同辭去現有職務。這些發展已使 NCC 面臨不確定的開始及削弱其行使的權力。」

我國向來的回應是<sup>220</sup>，NCC 是我國融合相關各部門後，新成立的機構。執掌監理電信、媒體、資訊的匯流。NCC 由 13 個委員會組成，各委員任期三年。每個委員執行職務時，為獨立運作，超然於政黨或傳統行政部門之外。又根據我國大法官會議第 613 號，除了 NCC 的委員產生不應為政黨比例代表制，否則有違憲嫌疑之外，由於 NCC 專轄事物有其專業性，其獨立性不可否認<sup>221</sup>。故 NCC 的存在，仍有必要，僅是該委員的

<sup>215</sup> 楊光華，「服務貿易總協定與我國入會承諾」，月旦法學雜誌，第 79 期，頁 31，2001 年。

<sup>216</sup> WTO Doc, WT/TPR/M/165/Add.1

<sup>217</sup> *Ibid.*

<sup>218</sup> *Ibid.*

<sup>219</sup> 國貿局，「美國貿易代表署於本（2007）年 4 月 2 日（美東時間）公布 2007 年各國貿易障礙報告(NTE)，經濟部國際貿易局於事前已掌握相關資訊，針對我國部分內容妥善因應」，新聞稿，2007 年 4 月 3 日。

<sup>220</sup> WTO Doc, WT/TPR/M/165/Rev.1, para.164.

<sup>221</sup> 大法官釋字 613 號，理由書，節文：

產生方式不應為政黨比例代表制。故至少形式上，我國有一獨立的電信監理機構。

探討 NCC 地位，誠如上所言，為一獨立的電信監理機構。然而大法官會議釋字第 613 號認為委員產生方式為政黨比例代表制而有違憲之虞，以下為該段文字：

基於權力分立原則，行使立法權之立法院對行政院有關通傳會委員之人事決定權固非不能施以一定限制，以為制衡，惟制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明白規定外，亦不能將人事決定權予以實質剝奪或逕行取而代之。國家通訊傳播委員會組織法（以下簡稱通傳會組織法）第四條第二項通傳會委員「由各政黨（團）接受各界舉薦，並依其在立法院所占席次比例共推薦十五名、行政院院長推薦三名，交由提名審查委員會（以下簡稱審查會）審查。各政黨（團）應於本法施行日起十五日內完成推薦」之規定、同條第三項「審查會應於本法施行日起十日內，由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦十一名學者、專家小組成。審查會應於接受推薦名單後，二十日內完成審查，本項審查應以聽證會程序公開為之，並以記名投票表決。審查會先以審查會委員總額五分之三以上為可否之同意，如同意者未達十三名時，其缺額隨即以審查會委員總額二分之一以上為可否之同意」及同條第四項「前二項之推薦，各政黨（團）未於期限內完成者，視為放棄」關於委員選任程序部分之規定，及同條第六項「委員任滿三個月前，應依第二項、第三項程序提名新任委員；委員出缺過半時，其缺額依第二項、第三項程序辦理，繼任委員任期至原任期屆滿為止」關於委員任滿提名及出缺提名之規定，實質上幾近完全剝奪行政院之人事決定權，逾越立法機關對行政院人事決定權制衡之界限，違反責任政治暨權力分立原則。

所幸民國 97 年 1 月 9 日新通過的國家通訊傳播委員會組織法第 4 條規定<sup>222</sup>，本會委員由行政院院長提名，經立法院同意後任命之。已不是向時由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦十一名學者、專家小組成。

又我國通訊傳播基本法第 3 條之規定，為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設

---

...惟承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治乾擾，依專業自主決定之空間。...

<sup>222</sup> 國家通訊傳播委員會組織法，第四條：

本會置委員七人，均為專任，其中一人為主任委員，特任，對外代表本會；一人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員，職務比照第十三職等。委員任期為四年，任滿得連任。但本法第一次修正後，第一次任命之委員，其中三人之任期為二年。

本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一。

本會委員由行政院院長提名，經立法院同意後任命之。主任委員及副主任委員由委員互選產生後任命之。本會委員自本法第一次修正後不分屆次，委員任滿三個月前，應依第三項程序提名任命新任委員。如因立法院不同意或出缺致委員人數未達足額時，亦同。

本會委員任期屆滿未能依前項規定提任時，原任委員之任期得延至新任委員就職前一日止，不受第一項任期之限制。

第三項規定之行使同意權程序，自立法院第七屆立法委員就職日起施行。

通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。而國家通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所屬機關依法辦理之。

既然 NCC 的存在、運作是憲法所許，備受爭議的委員產生方式也已修法解決紛爭。形式上而言，我國實已符合電信參考文件之要求，有一個獨立的監理機構，一改過去電信監理機關和電信經營者皆為交通部電信總局的「球員兼裁判」印象。

## 第六項 稀有資源合理分配

按通訊傳播基本法第 7 條之規定，政府應避免因不同傳輸技術而為差別管理。但稀有資源之分配，不在此限。又同法第 10 條規定，通訊傳播稀有資源之分配及管理，應以公平、效率、便利、和諧及技術中立為原則。

由於「頻率」(spectrum) 本身是個稀有資源<sup>223</sup>，政府對之有強烈介入分配的必要，尤其是涉及無線電的頻率方面，更是如此。但按大法官釋字 364 號<sup>224</sup>之解釋意旨，接近並使用播媒體權，是憲法第 11 條保障人民言論自由的範疇內。故如何合理分配稀有資源，使人民有公平接近使用「頻率」以發表言論的機會，則成為一件重要課題。

按電信法第 48 條第一項到第四項之規定，無線電頻率、電功率、發射方式及電臺識別呼號等有關電波監理業務，由交通部統籌管理，非經交通部核准，不得使用或變更；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電波監理業務之辦法，由交通部定之。交通部為有效運用電波資源，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；其收費基準，由交通部定之。

交通部為整體電信及資訊發展之需要，應對頻率和諧有效共用定期檢討，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。但業餘無線電使用者經交通部要求調整使用頻率並更新設備致發生實際損失者，應付與相當之補償；軍用通信之調整，由交通部會商國防部處理之。

其他諸如工業、科學、醫療及其他具有電波輻射性電機、器材之設置、使用及有關輻射之辦法，由交通部會商有關目的事業主管機關定之。

---

<sup>223</sup> 但是由於科技的日新月異，頻率壓縮技術等的發展，使得頻率越來越不是稀有。然而頻率載具，例如機線等等，由於仍涉及到馬路開挖、設備鋪設。某程度而言，限制了部份頻率的路徑，所以說有其具稀有性。

<sup>224</sup> 大法官釋字 364 號，解釋文：

以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第十一條所保障言論自由之範圍。為保障此項自由，國家應對電波頻率之使用為公平合理之分配，對於人民「接近使用傳播媒體」之權利，亦應在兼顧傳播媒體編輯自由原則下，予以尊重，並均應以法律定之。

雖說近來對於無線電波的頻率分配，已逐漸從嚴格控管分配逐漸走向得為頻譜拍賣的自由化競標<sup>225</sup>，對於一些重要涉及國家安全、國防機密或為促進使用品質、防止干擾的頻率，仍有禁止拍賣的規定。如電信法第 48 條第五項之規定：

下列無線電頻率之核配，不適用預算法第九十四條所定拍賣或招標之規定：

一、軍用、警用、導航、船舶、業餘無線電、公設專用電信、工業、科學、醫療、低功率電波輻射性電機、學術實驗、急難救助及其他供公益或公共用途使用之無線電頻率。

二、行動通信網路、衛星通信網路、無線廣播電臺或無線電視電臺等以特定無線電頻率之應用為基礎者，其經營許可執照或特許執照依法核發時，不一併核配其網路即不能運作之無線電頻率，及為改善上述通信網路區域性通信品質所須增加之無線電頻率。

三、固定通信網路無線區域用戶迴路、衛星鏈路或微波鏈路等，依一定使用條件可重覆使用之無線電頻率。

又中華民國 96 年 4 月 9 日，國家通訊傳播委員會通傳資字第 09605041570 號令訂定發布「無線電頻率使用費收費標準」。有鑑於無線電頻率為稀有之資源，合理之無線電頻率收費制度可促進無線電頻率之公平分配，提升頻率資源之有效利用，鼓勵無線電科技之發展，並落實使用者付費之理念。故其對於頻率已非如過去一整個由政府嚴格管制，而是採用經濟學的「由出價最高者，經營頻率為最有效率」思想<sup>226</sup>，容許頻譜拍賣。

以上我國電信法就稀有資源頻率分配的規定，包含頻率、編碼及通行權等稀有資源的分配及使用的任何過程是客觀的、及時的、透明化的、非歧視性的來執行。各頻段分配情形均是可公開取得<sup>227</sup>。雖然供特定政府部門使用之詳細頻段並未公開，但仍符合電信參考文件第六項之要求。

---

<sup>225</sup> Stuart Buck, “Replacing Spectrum Auctions with a Spectrum Commons”, *Stanford Technology Law Review* 2. (2002)

<sup>226</sup> 羅莊鵬，「頻譜管理政策研究-以美國頻譜管制的歷史與發展為例」，*經社法治論叢*，第 32 期，頁 378，2003 年 7 月。

<sup>227</sup> 無線電頻率使用費收費標準，第二條：

無線電頻率使用費（以下簡稱頻率使用費）依下列各項無線電頻率之用途收取：

一、行動通信：行動通信之基地臺與行動臺間或行動臺與行動臺間之無線電通信使用之頻率，其頻率使用費依附件一所列方式計收。

二、專用無線電信：專用無線電信之基地臺與行動臺間或行動臺與行動臺間之無線電通信使用之頻率，其頻率使用費依附件二所列方式計收。

三、固定通信：固定地點之點對點或點對多點間之無線電通信使用之頻率，其頻率使用費依附件三所列方式計收。

四、衛星通信：衛星系統與地球電臺間之無線電通信使用之頻率，其頻率使用費依附件四所列方式計收。

五、廣播電視：無線廣播及無線電視電臺以無線電波播放聲音、影像、資訊，供公眾收聽收視使用之頻率，其頻率使用費依附件五所列方式計收。

## 第六章 對我國電信服務業議題之檢討建議

### 第一節 市場開放外資上限與國民待遇國籍的鬆綁

#### 第一項 中華電信

放諸世界各國，除了美國外，其他各個國家的電信事業，往往都是由政府率先以全民的資源建設而成，我國亦不例外。日本有 NTT、英國有 BT、新加坡有 SingTel、南韓有 KT、法國有 France Telecom、德國有 Deutsche Telekom、荷蘭有 KPN、香港有 PCCW，而我國則有中華電信（CHT）。

不能否認地，過去這些國營電信事業，除了面臨民營化的壓力而力求轉型，以利消費者福祉之外，仍負有其他公益社會目的，所以政府不可能馬上鬆手任其自由競爭。蓋政府的各項政策，有關國家安全、文化事業、社會情感、乃至道德目的，均有賴這些既有（incumbent）電信事業的配合。

中華電信背負著歷史使命，政府在各類文化、經濟、國安政策上，均仍需要中華電信的配合始得以順利推動。所以政府對中華電信，就如同其他政府對其本國的既有電信業者一樣，實在是陷入一種矛盾的心態。一方面，需要這些既有業者的配合，另一方面，又必須讓這些既有業者有自由的空間。一方面，要促使市場競爭，所以限制既有業者的獨占地位，但另一方面，又希望既有業者能夠有效地傳達並且配合政府的政策。

當初承諾表也因為考量到中華電信的特殊性，所以和其他很多國家一樣，對於既有業者的外資和本國籍限制，相較於其他的一般電信事業，限制都是高了一些。因為這些既有業者是國家長期不惜成本的投入發展而成的，若一下子就開放，讓外資能夠大舉進入或者是讓其重要的董事有被外人把持的機會，對於國家而言、對於人民而言，可說是把國家的重要資源拱手讓於外人。未來如果政府需要電信業者的配合政策推動，其可實施性是大幅降低的。

考量台灣相較於美國或者是新加坡、香港等社會結構的差異可發現，台灣的社會族群多是一單一民族為主，而不似美國、新加坡、香港等，有大量移民或不同種族的融合。所以我國對既有電信業者在承諾表上承諾，採保守路線是可以想像的。

然而，中華電信欲跨足傳播領域時，常常受制於黨政軍條款，而不能達 NCC 所推動的數位匯流，亦是反對讓中華電信受有較高外資比例上限的理由。然而細思這理由可發現一些內在的矛盾，例如縱使有黨政軍條款，只要中華電信非由政府、政黨把持的其他股份的釋出達五成以上即可避免。而這五成被釋出的股份，並不一定非由外資持有。所以以黨政軍條款並非合理化取消外資上限的藉口，而應該是說，因為外資的引入，可能可以讓既有電信業者能夠更快速地發展其他先進的設施、提供消費者更多元的服務，如此作為取消外資上限，可能會更有道理一些。

所以我國承諾表對於中華電信的外資和董事國籍鬆綁，可以視情況作緩步的開放，這點是可被認同及接受的。但一旦失去政府利用中華電信有可達推動文化、經濟、國安等當初預設的初衷時，該等市場進入外資上限及國民待遇董事國籍要求，則應作調整，蓋多餘的限制是造成既有業者在競爭上的不公平，也會使人才的流動變得更緩慢。

但若有朝一日，對於既有電信業者要更加開放，但卻有以上疑慮時，可效法英國黃金股制度。所謂黃金股條款係為防止特定事業移轉民營化後，民股股東可能從事利益輸送等有害本業經營之行爲，而由政府以股東身份對公司經營之重大事項擁有否決權之制度。此一條款的作用主要在防止特定不當事情之發生，而非意圖由政府主導或控制事業發展。換言之，該法可規範任何電信費率的調漲必須低於零售指數之漲幅，及防止電信事業落入任何有害公司本業經營之行爲<sup>228</sup>。

## 第二項 其他一般電信公司

至於其他非中華電信等的非既有電信業者，本論文以為，對其政府本來就難以要求全力配合政策推動，蓋其設立初始即以私人營利為目標。所以對於這些一般的電信公司，實在沒有理由作市場進入的外資限制或國民待遇的董事國籍限制。

況且，若欲對電信服務的內層面作有限制，不必以外資限制或董事國籍下手，可以另以其他法令規範，例如以獨立的法律或行政命令作電信服務內層面的規範即足。

外資上限和董事國籍不僅阻礙資金調度流通與人才流動，更會多增加民間企業負擔，降低整體電信業的競爭力。對於沒有必要的管制限制，均應該解除為宜。雖然我國法令已符合承諾表的最低限度，實際上的開放程度比我國的承諾表更為自由，然而對於非既有電信業者的外資上限和董事國籍要求，有必要作更開放的檢討。

## 第二節 增加市場競爭的方法

### 第一項 推動號碼可攜服務

為了增進市場上的競爭，推動號碼可攜服務，應該可以令人信服。所謂號碼可攜，是謂電話號碼可攜服務指的是電話的用戶，在更換所使用的電信服務業者時，可以保留原有的電話號碼不用更換。依照實施地區的不同，有些同時提供行動電話與市內電話的號碼可攜服務，但有些只提供行動電話的號碼可攜服務。

---

<sup>228</sup> 林松造、王文娟，「歐盟國家對政府參與投資事業之營運監督與管理機制」，主要國家產經政策動態季刊，91年第4期，頁20-21，民國91年12月。

號碼可攜服務，通常由電信監理機關，建置一個電腦資料庫。各家電信服務業者所使用電話號碼均登記在此資料庫內，當使用者提出更換電信服務業者的申請時，由新的業者申請將資料庫內原登記的號碼及對應的業者改到新的業者這邊，這樣就完成了更換的程序。

我國關於號碼可攜服務的法源依據為電信法第 20 之 1 條，其規定如下：

電信網路使用之編碼、用戶號碼、識別碼等電信號碼，由電信總局統籌規劃及管理；統籌規劃之電信網路編碼計畫，由電信總局公告之。

前項電信號碼，非經電信總局或受電信總局委託機關（構）之核准，不得使用或變更。

為維持電信號碼之合理、有效使用，電信總局得調整或收回已核配之電信號碼，並得收取電信號碼使用費；電信號碼使用費之收費基準，由電信總局訂定之。

為保障消費者之權益及促進市場之有效公平競爭，第一類電信事業應提供號碼可攜服務及平等接取服務；其實施範圍、提供方式、實施時程及其他應遵行事項之管理辦法，由電信總局訂定之。

前項所稱號碼可攜服務，指用戶由原第一類電信事業轉換至經營同一業務之其他第一類電信事業時，得保留其原使用電話號碼之服務；所稱平等接取服務，指第一類電信事業提供其用戶選接其他電信事業之長途網路及國際網路之服務。

第一項至第三項電信號碼之核配、調整與收回、受委託者之資格、條件與委託管理事項及其他應遵行事項之管理辦法，由電信總局訂定之。

從事電信網際網路位址及網域名稱註冊管理業務之監督及輔導事項，由電信總局辦理之；其監督及輔導辦法，由電信總局訂定之。

從事前項業務者，應為非營利法人組織。

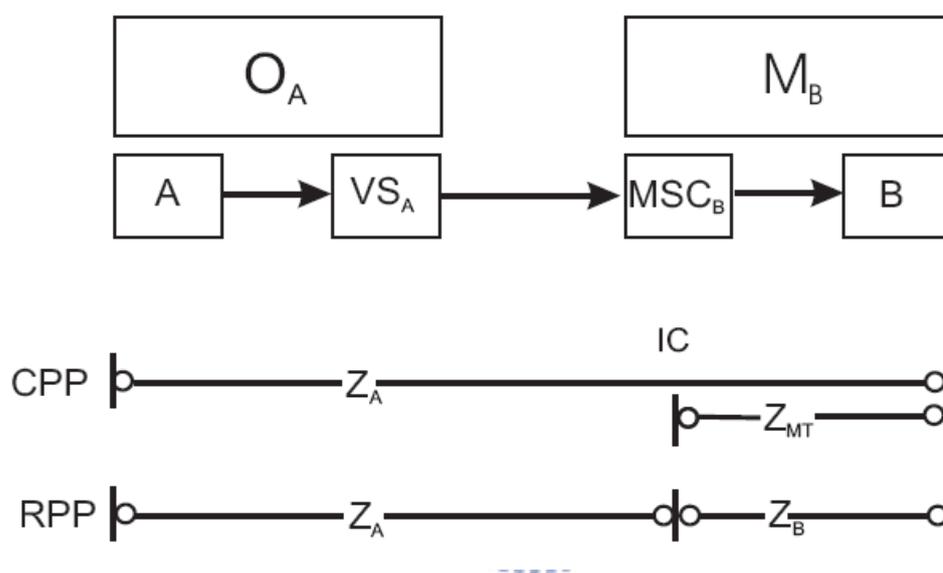
另有中華民國 92 年 11 月 24 日交通部電信總局電信規字第 09205102320 號令訂定發布全文五十條的號碼可攜管理辦法為子法。號碼可攜服務，讓消費者可以自行選擇有利自身的電信公司，省去跳槽時還要換號碼所帶來的種種不便。所以消費者可以更自由地選擇服務更佳的電信公司，不必受制於舊有電話歸還電信公司的困擾，而使得電信市場更為競爭，更有利於消費者。

我國推動號碼可攜服務，雖然有些落後其他國家，但至少為了市場競爭，有所行動。所以號碼可攜制度，是謂達成電信參考文件所謂「維持競爭」的一個重要方法。

## 第二項 推動 RPP 制度

## 第一款 CPP 制度的缺失及其改善的配套

在探討 RPP 制度前，應該先瞭解什麼是 CPP、什麼是 RPP。所謂 CPP 是英文 Calling Party Pay 的縮寫，意思就是由發話端付費。而 RPP 制度是英文 Receiving Party Pay 的縮寫，意思就是由收話端付費。在 CPP 制度裡，發話端（A）要付的錢包括使用發話端電信公司（ $O_A$ ）網路的部份，還有收話端電信公司（ $M_B$ ）網路的部份（該部份乃是收話端電信公司轉嫁至消費者，即  $Z_A$ ）。在 RPP 制度裡，雖說收話端要付費，但並不是全部都由收話端付費，而是把收話端使用到該收話端電信公司網路的部份，由該收話端付費而已（ $Z_B$ ），發話端仍要就自己使用到發話端電信公司的網路部份付費（ $Z_A$ ）。該收費方式可用下圖<sup>229</sup>說明：



【圖八】CPP 與 RPP 收費方式的比較

由於 CPP 制度下，收話端的電信公司是發話端不能選擇的，收話端的電信公司某程度而言，處於一種壟斷或說控制瓶頸設施的地位。所以收話端公司可以肆無忌憚地提高別人打進來所應該收取的價格，造成電信市場的收費過高的不公平。

此外，收話端電信公司，為了招攬顧客，會對自己的顧客收取最小的資費，但是卻對打進來的電話收取高額的資費，造成一種水床效應 (Waterbed Effect)。這種水床效應，使得市場的競爭變得更加扭曲，不利於消費者的最大福祉<sup>230</sup>。

而面對這種 CPP 制度會造成的市場扭曲，目前各國多採用的方法為價格調整上限制

<sup>229</sup> Dewenter, R., & Kruse, J. "Calling Party Pays or Receiving Party Pays? The diffusion of mobile telephony with endogenous regulation", University of the Federal Armed Forces Hamburg- Department of Economics 43, p1-35. (2005)

<sup>230</sup> S.C. Littlechild, "Mobile Termination Charges: Calling Party Pays versus Receiving Party Pays", Telecommunications Policy, Volume 30, Issues 5-6, p246, June-July, 2006.

度。我國電信制度也是 CPP 制度，故目前採用的方式也是價格調整上限制度。然而價格調整上限度只是一種治標不治本的方式，因為根本上，還是沒有辦法為電信業者產生自動降價的誘因。

## 第二款 RPP 制度的利與弊

然而 RPP 制度，卻可以根本上提供電信業者降價的誘因。原因在於，收話端的電信公司原本在 CPP 制度下所擁有的壟斷或稱瓶頸設施獨占的地位已被取消。消費者不但會找一個打出去收得最便宜的電話公司，同時，他們也會找一個被打時收得最便宜的電話公司。

比較採取 CPP 和 RPP 國家中的電信資費收費可以發現，RPP 國家的電信資費普遍而言，都比 CPP 國家來得低，消費者獲得的利益也是最大。如下表<sup>231</sup>：

Comparison of wholesale termination rates in CPP and RPP countries<sup>a</sup> (US cents per minute, 1999)

CPP countries	RPP countries
13 EU countries Range 15.6–30.0 Mean 20.6, median 20.0	2 North American countries Range 0–2.0 Mean 1.0, median 1.0
9 non-EU countries Range 1.7–29.3 Mean 12.8, median 7.8	4 Asian countries Range 0–0.8 Mean 0.2, median 0.06
All 22 CPP countries: mean 10.5	All 6 RPP countries: mean 0.5

<sup>a</sup>This is a summary of data from Samarajiva and Melody (2000, Figs. 5, 6, pp. 11–13). Source: ITU (2000) *Regulatory survey*. Feldmann (2003) reprints their Figure 6 as Fig. 9, p. 25. See also Petrazzini (2000).

【表十一】比較 CPP 和 RPP 國家電信資費的差異

根據 ITU 提供的數據和學者的統計得出上開結果，證明了 RPP 制度是真的有效能降低電信費率的一種手段。

雖然說 RPP 制度可以根本上讓電信業者不敢隨意對自己消費者收取過高的打入電話資費，但是有人質疑，這種 RPP 制度會造成消費者為了避免接到無聊的廣告電話或色情電話，或為了避免被打電話要付錢而選擇把手機或電話關機。如果所有的消費者都是這種想法的話，那麼電信事業將陷入一片慘澹，手機普及率、穿透率（Penetration Rate）將大幅下降，電信市場也會萎靡不振，產生逆選擇的結果<sup>232</sup>。

然而這方面的擔憂並沒有獲得證實。蓋目前以 RPP 為最主要的美國，其消費者並沒

<sup>231</sup> S.C. Littlechild, "Mobile termination charges: Calling Party Pays versus Receiving Party Pays", *Telecommunications Policy*, Volume 30, Issues 5-6, p254, June-July, 2006.

<sup>232</sup> Competition Commission (UKCC). Vodafone, O2, Orange and T-Mobile report presented to Oftel, December 2002, published 2003.

有因為害怕被打電話要付錢而把手機關機<sup>233</sup>。雖然大體而言，採行 CPP 國家的手機滲透率確實比採 RPP 國家為高，但並沒有絕對的客觀的證據顯示這是因為上開原因造成的。更有甚者，美國、加拿大等採取 RPP 制度國家手機的普及率、滲透率，是逐年增高<sup>234</sup>。香港、新加坡等採取 RPP 制度的國家，其手機滲透率，甚至高過或接近 100%。

有學者<sup>235</sup>利用統計上的回歸分析，以 1980 到 2003 之間，ITU World Telecommunication Indicators 2004（World Development Indicators）、Worldbank 等國際組織，所公布的 84 個國家的的相關資料為基礎，分析採行 CPP 和 RPP 可能會造成的手機滲透率升降，發現採行 CPP 對於手機滲透率的上升並沒有顯著的影響。所以該名學者推測若改採行 RPP 並不會因此而使手機滲透率大幅下降。

下表為各國手機滲透率<sup>236</sup>的比較：

Mobile market structure and performance in selected countries <sup>4</sup>			
Country	Revenue per minute (US cents)	Minutes of use (per month)	Mobile penetration (%)
<i>RPP (MPP) countries</i>			
USA	8	630	61
Canada	11	359	47
Hong Kong	6	387	106
Singapore	10	282	90
Median RPP	9	373	76
Mean RPP	9	415	76
<i>CPP countries</i>			
UK	22	151	104
Germany	35	76	87
Italy	26	120	110
France	17	225	74
Spain	27	135	99
Finland	16	258	95
Japan	32	154	71
S. Korea	10	316	76
Australia	21	168	89
Median CPP	22	154	89
Mean CPP	23	178	89

<sup>4</sup>Source: FCC 10th Mobile Report, Appendix A, Table 10, p. 90, citing Glen Campbell et al., *Global Wireless Matrix 4Q04*, Global Securities Research and Economics Group, Merrill Lynch, April 13, 2005.

【表十二】採行 CPP 或 RPP 國家的手機滲透率比較

<sup>233</sup> Feldmann, V. “Mobile overtakes fixed: Implications for policy and regulation”. ITU Strategy and Policy Unit, p1-39, June, 2003.

<sup>234</sup> Competition Commission (UKCC). Vodafone, O2, Orange and T-Mobile report presented to Oftel, December 2002, published 2003.

<sup>235</sup> Dewenter, R., & Kruse, J. “Calling Party Pays or Receiving Party Pays? The diffusion of mobile telephony with endogenous regulation”, Department of Economics Discussion Paper No. 43, Helmut-Schmidt-University, Hamburg, 18 November, 2005.

<sup>236</sup> S.C. Littlechild, “Mobile termination charges: Calling Party Pays versus Receiving Party Pays”, Telecommunications Policy, Volume 30, Issues 5-6, p257, June-July, 2006.

### 第三款 RPP 制度的推動可能性及其配套

以下是統計而得，目前世界各國採 CPP 或 RPP 或從 RPP 改採 CPP 的國家名單，如下表<sup>237</sup>：

CPP countries	RPP 2 CPP countries	RPP countries
Australia	Venezuela (1991)	Albania
Austria	Brazil (1994)	Barbados
Belgium	Colombia (1994)	Cameroon
Belize	Israel (1994)	Canada
Botswana	Dominican Republic (1995)	China
Cyprus	Uruguay (1995)	Croatia
Denmark	Costa Rica (1996)	Hongkong
Estonia	Czech Republic (1996)	Mauritius
Finland	Mongolia (1996)	Russia
France	Peru (1996)	Singapore
Germany	Cambodia (1997)	St. Kitts and Nevis
Gibraltar	Panama (1997)	Ukraine
Greece	Ecuador (1998)	USA
Hungary	Romania (1998)	Sri Lanka
Iceland	Argentina (1999)	
Ireland	Bolivia (1999)	
Italy	Chile (1999)	
Japan	El Salvador (1999)	
Korea (Rep.)	Guatemala (1999)	
Lithuania	Mexico (1999)	
Luxembourg	Antigua and Barbuda (2000)	
Madagascar	Honduras (2000)	
Malaysia	Jamaica (2000)	
Malta	Cayman Islands (2001)	
Moldova	Pakistan (2001)	
Netherlands	Trinidad and Tobago (2001)	
New Zealand	Dominica (2002)	
Norway	Grenada (2002)	
Philippines	Saint Lucia (2002)	
Poland	St. Vincent (Grenad.) (2002)	
Portugal	India (2003)	
Slovak Republic		
Slovenia		
Spain		
Sweden		
Switzerland		
Turkey		
UK		
Zimbabwe		

【表十三】現行採取 CPP 或 RPP 或從 RPP 改採 CPP 國家一覽表

<sup>237</sup> Dewenter, R., & Kruse, J. "Calling Party Pays or Receiving Party Pays? The diffusion of mobile telephony with endogenous regulation", Department of Economics Discussion Paper No. 43, Helmut-Schmidt-University, Hamburg, 18 November, 2005.

自 1991 年到現在的統計，並沒有國家從 CPP 轉換成 RPP，但卻有 31 個國家從 RPP 轉換成 CPP。乍看之下，CPP 制度一定有他優於 RPP 之處。理論上，CPP 制度由於內在的缺陷，電信公司的收費會比 RPP 制度的收費要來得高。但是因為依照通常一般人的期待，總覺得打電話的人八成是有求於人，或者說是有事才要打電話，所以本來就應該付錢，於是就讓 CPP 順理成章地成爲了電信付費方式。又 RPP 制度有一種會讓電信市場萎縮的逆選擇風險，是故各國爲了吸引打進電話，讓話務量提升的政策下，傾向選擇 CPP 制度。

但是本論文建議的 RPP 制度推動，有個重要的配套措施，就是來電號碼顯示功能。蓋一旦搭配此一制度，收話方電話鈴響，考慮是否接電話的同時，因爲可以看得到來電者，決定是否接起這通電話而接受收費。所幸目前的電信服務、手機電話均有來電顯示的功能，所以此制度的推行，應該更有利基。

### 第三節 普及服務爭議之解決

#### 第一項 普及服務反競爭效果之避免

##### 第一款 普及服務的內在反競爭性格



現行台灣的普及服務制度是由普及服務基金審核出提供普及服務施作的電信公司，其支出之淨成本有多少可以獲得補貼，再向各個其他合格的廠商收取分攤費用。普及服務基金本身並不是籌措基金方式，其存在目的僅是爲了計算分攤金之用<sup>238</sup>。

承作電信普及服務的電信廠商，於提供電信普及服務後，擁有該設備機線的所有權，並負有維修繕後的責任。該承作的電信廠商，雖然無法利用普及服務獲得平常提供其他經濟地區的利潤，但是至少可以從其他電信公司的分攤費用中獲得基本的支出平衡。

此外，施作普及服務的電信廠商由於在提供電信普及服務後，仍然擁有該機線設備的所有權，等於變相地擴大了本身電信網路王國。而且，施作普及服務的電信廠商，享有的無形利益，例如公益形象等，更是難以估算。所以對施作普及服務的廠商，其於窮鄉僻壤提供普及服務，不全然是件壞事，更有甚者，是一種利益。

##### 第二款 以寬頻上網造成的反競爭為例

---

<sup>238</sup> 鄭嘉逸，「數位匯流下電信普及服務之檢討」，國立清華大學科技法律研究所，碩士論文，民國 95 年。

於不經濟地區提供基礎的語音服務、窄頻上網服務，其造成的反競爭狀況比較能讓人接受，蓋此部份因為是普及服務的基礎精髓，亦即如同水電一般，是人民基本需求，也是普及服務所預設到的並於權衡後願意採納的輕微反競爭結果。

然而寬頻上網，探其本質，可謂是人民如同水電一般最低的基本需求嗎？這裡可能會有爭議。如果認定寬頻上網是爲了滿足人民最低的生活需求，本來就是普及服務所應該供給的範圍內，那麼如同語音或窄頻上網一般，是順理成章地成爲普及服務客體。但是，可能有些人會認爲，寬頻上網不應該落入普及服務保障的客體範圍內的。因爲寬頻上網的技術較爲先進，各家電信業者間對於寬頻上網服務的提供，是處於一種競爭激烈的狀況<sup>239</sup>。如果把寬頻上網也列入普及服務的範圍之內，可能會導致偏遠地區市場被先提供普及服務的業者搶走，而且該偏遠地區的服務提供若有虧損時，還是由所有合格業者分攤，產生出一種不公平的現象。

雖然說數位落差的彌補一直是我國所強調，但是會造成反競爭效果的普及服務是不是應該有所檢討？所幸台灣幅員小，城鄉落差雖有，但相較其他幅員較大的國家，縱使存在反競爭狀況，也不太嚴重。更何況台灣 NCC 推動的村村有寬頻已經達成目標，也吸引許多其他國家前來取經，寬頻上網造成反競爭效果，似乎就比較不受重視。縱使討論，其實益也不大。

### 第三款 拍賣制度或所有權收歸國有的建議

鑑於上開普及服務會造成的不公平競爭現象，有學者<sup>240</sup>建議將普及服務的提供改以拍賣方式進行。意即，將所需要的電信普及服務做成一個個的標案，以投標電信廠商中出價最低者得標。如此一來，電信廠商可以把無形資產的獲利也考量其中，而且，寬頻上網等會造成不公平競爭的現象，也可藉此獲得平衡。

此外，本論文更建議，由於普及服務本質上的強烈公益性考量，應使施作後的普及服務設施，其所有權收歸國有。如此一來，施作廠商將不能以之爲擴大自身網路王國的手段，名爲提供普及服務，實爲不公平競爭。收歸國有後的普及服務設施，其後續維修可以參考政府採購法方式，發包給得標廠商。

我國現行關於普及服務的服務者，是採直接指定或審查後指定的方式。原則上由既有業者提出企劃書，並將之公開。若其他業者有意投入，則依法提出其計畫書，申請擔任普及服務提供者，由主管機關審定後，指定較佳的業者成爲服務提供者。然而本論文建議可參酌拍賣制度，由主管機關先就各廠商的施作能力作審查後開始競標。

---

<sup>239</sup> 固網可以提供寬頻上網服務（ADSL），有線電視的線路也可以（Cable）。兩大系統下還有不同的業者在競爭。消費者可以自由選擇，市場高度競爭。

<sup>240</sup> Dennis Weller, “Auctions for universal service obligations”, *Telecommunications Policy*, 23: 9, p645-674. (1999)

## 第二項 普及服務分攤金應有法律保留

電信普及服務分攤金所最為人垢病的，在於他的法律性質。普及服務分攤金是稅嗎？該問題在美國也曾有討論，有學者認為是租稅<sup>241</sup>，所以應該踐行租稅法定主義，不得以隱藏性租稅（Hidden Tax）方式向人民課徵，否則即有違憲之嫌。

本論文於此的建議是，若將普及服務分攤金認定是稅收，則應有法律保留的適用。應獨立立法將之劃歸財政稅收，不能單純以電信法第 20 條第三項：「電信普及服務所生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分攤並繳交至電信事業普及服務基金。」及其子法「電信普及服務管理辦法」的行政命令為徵收普及服務分攤金的基礎。

此外，電信普及服務管理辦法第 24 條的呆帳準備金，由於是除了母法電信法第 20 條，授權制訂的普及服務分攤金外的另一種加諸人民的負擔，影響人民權利卻未有法律保留，應儘速改善檢討。

## 第四節 頻譜拍賣搭配次級市場才能發揮效益

### 第一項 稀有資源分配方式拍賣制



由於科技的日新月異，頻率壓縮技術的精進，頻率本身如今已不是稀有資源。以美國為例，由於同一地區可開放使用的無線廣播與電視頻道數，乃至於有線電視頻道數，已漸漸超越當地報紙發行的家數，顯然稀有性已經有所改變<sup>242</sup>。

雖然頻率本身不再稀有，但是頻率的載具卻是稀有的。是在這樣子的前提下，所謂的「頻譜」採「拍賣制」，為了市場的有效運用，是可以理解的。總計採取頻譜拍賣有以下優點<sup>243</sup>：

- 一、保護公共利益。
- 二、透過執照的發放促進市場競爭力。

---

<sup>241</sup> Thomas G. Krattenmaker, "The Good, the Bad, and Ugly, The Telecommunications Act of 1996," Connecticut Law Review 29, p123-164. (1996)

<sup>242</sup> 林承宇，當稀有可能不再稀有：重返廣播電波頻譜稀有性的規範利論，傳播與管理研究，第六卷，第二期，頁 70，民國 96 年 1 月。

<sup>243</sup> 彭心儀、王郁琦、周韻采主持，鄭嘉逸、黃發宙、宋佩珊、謝瞻宇、劉恩廷研究，「規劃頻率拍賣與回收制度之研究」（國家通訊傳播委員會委託研究），頁 56，民國 96 年 6 月。

- 三、使有商業價值的頻譜利益回饋給大眾。
- 四、防止不當圖利。
- 五、加速技術與服務的發展。
- 六、使頻譜更有效率使用。
- 七、增加政府收入。

然而拍賣制度並不是毫無缺失，因為資金雄厚的電信業者可能會不惜成本以高價搶標，導致一種類似掠奪性定價的效果，侵吞整個市場造成不公平競爭。這點應由公平交易委員會或甚至是 NCC 注意，隨時做出對應機制。

對於頻譜拍賣制度分爲四點各有下列建議<sup>244</sup>：

#### 一、拍賣程序

明定拍賣方式、設定底價、設定廢標或流標的程序及認定。拍賣程序必須透明，事前才能使投標廠商作足功課，避免事後廠商的無故不履約。

#### 二、執照內容（界定頻譜使用權限）

明定頻率執照的年限、明定頻率執照的經營項目、明定頻率執照所限用科技、明定頻率執照到期後的換照規定（基於業者的換照期待與消費者權益，換照使既有業者能持續經營）、明定頻率執照之交易規範（可否出租或轉讓、限部分轉讓或全部轉讓、地理/時間/頻段切割的轉讓）、明定允許頻率執照出租或轉讓之年限或期限（防止機會主義者的競標）。

#### 三、執照附加條款

明定籌設建置要求與期限、明定共站、共塔等需求（減低重複建置的社會成本）、明定公共利益回饋方案（如普及服務基金之徵收或偏遠地區/弱勢族群之服務提供）。

#### 四、競爭條款

明定保留與新進業者的執照數目（促進競爭，增進整體社會福祉）。這一點事關事前國家通訊傳播委員會的政策決定和公平交易委員會事後市場競爭機制審查。

## 第二項 頻率使用自由權

---

<sup>244</sup> 同註 240，頁 173。

上述是有關頻率釋出方式是採拍賣制。但是，標到該段頻率後，是不是有用途的限制，則牽涉到頻率使用自由權問題<sup>245</sup>。頻率使用自由的好處在於可以使頻譜資源不浪費，國家社會效益增加<sup>246</sup>。例如，如過去把頻譜與業務整合在一起，如果所允許的營業項目如今可能已不合乎市場需求，造成業者有頻率卻無業務，或有業務發展機會卻苦無適當頻段可供利用<sup>247</sup>。

我國一直都是以業務執照類別的不同，作為管制差異的主要依據，頻譜之分配僅屬附隨性質。因此，在我國現有之管制架構下，頻譜與業務執照係合併發放，頻譜亦隨業務執照之撤銷或廢止而由主管機關收回。既沒有拍賣制度，更沒有頻率使用自由權。

目前我國的廣播電信業務執照至今，僅於「第三代行動通信業務」核發時採取先審查後競價（拍賣制）的兩階段方式釋出。第三代行動通信業者在拍賣制下皆以鉅額標金取得執照，再參加投標獲得頻率。然而，該頻率的使用用途還是有所限制，並沒有達到頻率使用自由的境界。所以我國目前的進展只到有頻率拍賣，但無頻率使用自由權。

### 第三項 次級市場的法律爭議的解釋

若把政府發照限定頻率的用途當成主角，頻率的核發只是附隨，則次級市場的存在可能會有違政府與原手間信賴的基礎，所以難以推動。但若承認頻率使用有自由權，則會衍生出一個次級市場的問題，蓋今日原手花大錢取得者，是一頻率，有自由使用權利，不一定要被政府的用途政策限制，那麼該權利是否包括把該頻率讓給他人經營？目前放諸各國所討論者，就是頻率交易權問題，也就是次級市場。

舉一個簡易明瞭的例子來理解所謂的次級市場。假使巷口有一家三角店面，原本是經營自助餐廳，但是因為附近居民均為家庭主婦的關係，自助餐廳門可羅雀，於是他人頂讓。假使今天政府又是強硬規定該受讓的他人必須同為經營自助餐廳，則很有可能又會造成該新開張的自助餐廳又是面臨倒閉命運。

同樣道理，如果今天獲有頻率的得標人，因為市場反映不佳、無心經營也不想重做其他的生意，而欲轉讓他人時，若再度限制該受讓人也應經營相同業務，則很有可能造成沒有人願意受讓經營。

然而，開放次級市場可能有的爭議如下：

---

<sup>245</sup> 頻率使用權和所有權為兩大主流。本論文以使用權為探討依歸，蓋頻率劃歸所有權是需要慎重考量的，而我國現行頻率拍賣是以使用權為思想基礎，在頻譜釋出之同時多半附隨「期限」、「條件」或「負擔」，讓業者並非是「擁有」該段釋出頻率之絕對權利。

<sup>246</sup> 唐震寰、彭松村、虞孝成，「我國頻譜管理體制與頻譜規劃之研究」，交通部電信總局委託研究計畫，2000年。

<sup>247</sup> 同註240，頁143。

## 一、交易方式

所謂的交易方式是指頻譜交易雙方究竟是以買賣、租賃或是設定負擔之方式。以美國、英國、澳洲、紐西蘭來看，除美國僅開放租賃之外，其他國家都同時開放買賣與租賃兩種方式，而對於設定擔保的部分，則多採取保守觀點，例如澳洲即規定不允許基於借貸為目的而設定擔保<sup>248</sup>。

由於目前世界潮流已將頻率使用定性為一種權利。在我國民法規定上，既然是權利，則可以有買賣（民法第348條第二項）、租賃（民法第463條）、設定擔保（民法第900條）的可能。

理論上，這三種交易方式都可以想像。但是要注意的，電信產業的一大特色在於社會公益性。是故買賣、租賃還好，因為買賣、租賃等交易後，買受人和承租人會繼續使用該頻率作生產，對於頻率的利用還是進行中。但若是設定擔保，以頻率使用權為質押，可能會使頻率的使用降為零，對社會公義造成危害。縱使是能讓質權人有使用該頻率的例外規定，也會因為質權本身是為了擔保債務清償的本質，質權人難以有效管理該頻率而造成社會浪費。故本論文對於頻率使用權設質的看法認為其不應讚許。

## 二、管制方式

另外，次級市場可能會使政府、原手（前手）、後手的法律關係複雜化，這也是值得探究的對象。蓋唯有定性此三者法律關係為何，才能進一步處理往後的紛爭。在主管機關與轉讓人或受讓人間，有公法關係的存在；而在交易雙方當事人間，則有私法關係必須探討，以下區分為公法關係與私法關係討論之。

### 1. 公法關係

政府直接將頻率拍賣與前手，此二者關係乃是一公法上的契約締結，可能是買賣，可能是租賃或其他。但是政府在符合一定狀況下，仍可以回收該段頻率。主管機關和拍賣取得頻率的原手，各互負有公法上的債權和債務。取得頻率使用權者，為取得公法上權利，公法上的權利牽涉一身專屬權者，不得移轉第三人。不牽涉一身專屬權者，原則上應可移轉。

民法上債務的移轉，必須得到債權人同意始得移轉第三人<sup>249</sup>。同理，公法上的債務，意即前手對政府的債務，是不可以不經主管機關同意就任意轉讓給第三人的。所以縱使是拍賣取得頻率，其頻率使用權雖可移轉，對主管機關負有的義務是不可以未經同意就移轉第三人的。又理論上，主觀機關負有全民公益監督責任，是不應該同意公法上義務移轉第三人的。

本論文認為，在承認頻率拍賣制度的大前提下，縱使主管機關同意前後手的轉讓契約，其同意者，僅為公法上權利的移轉，而不是公法上義務的移轉。後手發生了使原手和主管機關的違約事由，原手仍應為後手的行為負責，並不必然可以免責。蓋頻率使用

<sup>248</sup> 同註 240，頁 147。

<sup>249</sup> 民法第 300 條。

的的公益性考量，某程度而言，此時後手的地位應可類推民法上債之履行輔助人<sup>250</sup>，若後手對於債之履行有所過失時，應可將該過失責任令前手依債務不履行負責。主管機關不必認定後手法律上地位，蓋按契約相對效，原手才是契約相對人，既然發生違約事由，是可歸責於原手，原手即應負起公法上債務不履行責任。

## 2. 私法關係

呈上述，在頻譜拍賣制度下，次級市場的誕生會牽涉三方，即主管機關、原手（前手）、和後手的法律關係。主管機關和原手的法律關係、主管機關和後手的法律關係以如前所述，為一公法上的行政契約，和類推履行輔助人的關係。

於此要論的是，前手和後手的法律關係。大致而言，前手標得頻率後，以私法方式和後手合意移轉，不論是買賣或是租賃，均為一私法上契約關係。但是這只是前後手的內部關係，對外，前手仍須對後手使用該頻率的不當及不法負法律上責任。

又前後手間的法律關係除了以買賣、租賃移轉外，可能會有以共有方式共同持有的態樣。共有又可分為共同共有與分別共有。本論文認為不論是共同共有抑或分別共有，只要能活絡次級市場，並不傷害公益的狀況下，均應給予肯認。

## 三、公益的保護

由於後手取得頻率後，可能會從事與前手不一樣的業務，以提升該頻率的價值。然而，與前手締結契約既有的消費者，可能會因為後手對頻率的挪作他用而遭受不測。於是，對於消費者、公益的保護問題，因此浮現。

本論文認為，後手對於前手製造出的廣大消費者，仍應接手照顧。或許有論者會認為此舉將造成次級市場推動的愈加不可能，然而，後手在承接前手釋出的頻率時，就應該考量到接手消費者可能一併移轉的風險，才決定予以承接。而且使後手承接該不利益的成本，將比讓廣大消費者承受不利益結果來得低，套美國「Hand Formula」<sup>251</sup>的論理過程，應讓風險成本最低的後手承擔。

對於前後手頻率次級市場的交易，若有不法或不當而危害市場競爭或公眾利益，主管機關均得介入審視。

## 第四項 次級市場的配套措施建議

---

<sup>250</sup> 民法第 224 條。

<sup>251</sup> 西元 1947 年，美國第二巡迴上訴法院法官 Learned Hand 結合經濟學和法律學所創的公式。亦即把發生的風險和損害大小相乘，以最小乘機的那一人來負擔不利益。

以下為對次級市場配套之建議<sup>252</sup>：

### (一) 頻率制度之改革

我國欲實行頻譜交易制度，在既有頻譜制度上，必須有二項重大變革：

#### 1. 頻率與業務執照分離

依我國現行之制度，業者所獲得者乃是業務特許執照，至於頻率，係國家附隨該特許執照所支配，因此縱允許頻率交易，因為業務執照無法分割，其他有獲得業務特許執照的業者亦無權使用該頻率，更遑論連特許執照都沒有的業者。因此，惟有將頻率與業務執照分離，才能讓頻率在次級市場中自由進行交易。

#### 2. 建立頻率財產價值

我國現行之頻譜制度，由於採用頻譜與業務合一制度，因此頻譜本身並無價值可言，在頻率與業務分離後，頻率使用費之計算基礎將無所附麗。準此，我國有必要建立頻率之財產價值，猶如土地之價值一般，除按照一定比例收取頻率使用費，並以之為頻率交易價格之參考，若有必要對頻率交易徵收稅收，亦不失其計算之基礎。

### (二) 頻譜交易制度之建議

#### 1. 交易態樣自由化

交易態樣包括交易方式與交易類型的組合，本論文認為，交易的方式與類型之管制應儘可能鬆綁，對於交易之類型則不予設限，透過市場機制，交易雙方可在各類型間自由組合，形成最有效率的使用模式。

透過交易制度，頻譜權利與義務如何移轉是值得關切的問題，我國未來頻譜之核釋仍不脫「拍賣制」與「審議制」兩種，本論文認為，未來以拍賣制所核釋之頻率，經雙方交易後，頻率受讓人即繼受轉讓人基於該頻率之所有公法上不屬於一身專屬的權利，但不包括公法上義務；若以審議制所支配之頻率，因其所涉公益性與屬人性較高，通常背後有一個國家所欲達成的政策目標，因此雙方交易後，轉讓人的一身專屬性權利義務，不一定可以全部為受讓人所繼受，如此可能會形成有權利者無義務，有義務者無權利的情況，反而無法達成其原有的政策目的，因此應不允許其交易。

#### 2. 落實交易事前審查

頻率交易的事前審查是頻率交易制度的核心，具有活絡交易市場與維護交易秩序的雙重功能。明確的交易規則雖然可以達到類似的效果，但由於法令的更新較慢且複雜，較難順應市場的變化且容易被規避。

本論文認為，採用事前審查機制至少有以下三個優點：

---

<sup>252</sup> 同註 240，頁 181-184。

(1) 杜絕不法交易，例如交易之一方受他方強暴脅迫而為交易，主管機關即可不允許其交易。

(2) 活絡交易市場，僵化的規則易使市場交易減少，因此較有彈性的審查機制，反而有助於促進交易的發生。

(3) 提高管制效益，雖然事後管制亦可達成相同效果，但事前審查的落實，可降低事後發生爭端的可能性，提高法律關係的安定性。

### 3. 交易資訊透明化

交易資訊的透明包含兩個層次，一個是交易審查前的資訊透明，一個是交易審查後的資訊透明，爰分述如下：

#### (A) 交易審查前資訊透明

所謂交易審查前的資訊透明即指，交易雙方在進行事前審查時，應儘可能清楚揭露其「必要」交易資訊，本論文認為應至少包含下列六點：

- (1) 交易關係人基本資料
- (2) 交易方式及證明文件
- (3) 交易類型
- (4) 交易後所欲提供之服務及其可能技術說明
- (5) 其他必要資訊
- (6) 交易後，受讓人關於頻率總量之說明



#### (B) 交易審查後資訊透明

所謂交易審查後資訊透明是指，於次級市場交易後，交易雙方應為必要的資訊公開，讓市場大眾知道，使消費者得知與自身利害有關的情報與符合大眾對未來投資的期待。

##### (1) 交易結果的公開

我國現行制度下，對於企業合併案之准駁決定，公平交易委員會除通知兩造外，亦將其決定之結果與理由上網公告；對於頻率交易，本論文認為亦應將准否交易之結果與理由上網公告，一來符合政府資訊公開之要求，二則可藉由公開其准否之理由，供市場上之潛在交易者得知主管機關同意權行使的尺度，以為日後申請交易之參考。

##### (2) 頻率登記制度的落實

頻率開放交易後，因為交易使頻率的分配錯綜複雜，主管機關對某段頻率目前之使用者為何人，由何人負義務，其資訊之掌握十分重要；相對於其他人民或欲進入無線電服務之業者，欲得知頻率使用現況或取得頻率，對於明確的頻率分配的需求亦高，因此，本論文認為我國應建立頻率註冊制度或頻率登記制度。易言之，任何頻率交易之後，皆應登記，配合我國未來所建立的頻率使用查詢系統，公開其資訊以供查閱。



## 第七章 結論

電信市場的開放是現在世界趨勢，台灣既然為WTO會員國之一，自然有義務遵守GATS就電信市場所做的規範。此外，電信也是一個國家要發展經濟的重要建設，可以說是一個重要的溝通載具。GATS對電信自由化的規範，對於台灣是有利的，蓋其讓我國消費者能以最便宜的價格獲得最佳的服務，又可以讓我國有心的電信業者將其觸角延伸到其他會員國電信產業內。

電信產業管制上的思考策略，很大部分是源自於這個產業的基本特色，就是自然獨占性、垂直整合性、網路外部性，與社會公共性。GATS對於電信產業的規範，是盡可能促其朝著自由競爭、消費者福利最大化著手。我國政府也應該以全面有效管理的態度，逐步演變成建立一個公平、合理且具競爭力環境。以創新服務為本，讓我國消費者獲得最大福利，且把市場大餅做大，使電信業者的競爭更為有誘因。

有關於電信自由化，本論文對其的建議結論如下：

### 一、儘速修改與GATS不符之規範

#### (一) 網路互連品質之確保

雖然我國已有法規規範網路互連，但是事實上的運作，常常還是對於市場新進業者有事實上的障礙，例如故意將效率較差的管線讓其互連。若真的要達成一個網路互連、競爭者立足點公平、消費者能夠自由選擇的理想競爭環境，則網路互連品質一定是不可忽視的一個面向。

此部份的改善，實在很難要求既有業者出於真心配合，只能以法令限制之。然法規的限制是一套，業者們仍是有其規避的手段，此部份應該由政府另外建立一個完善的機制，讓既有業者有提供高品質網路互連的誘因。

#### (二) 電信普及服務欠缺之法律保留部份應作修正

電信普及服務的子法中有許多超過母法具體授權部份，影響人民權利甚鉅。若非經由母法明確地就目的、範圍、內容為具體授權，單純以行政命令方式加諸人民額外的負擔，是有違憲嫌疑的，該部份應儘速由立法機關檢討。

#### (三) 發照效率之確保

由於發照效率的緩慢，會造成事實運作上的一種違反GATS第四議定書所謂證照標準公開取得的規定。雖說法規上我國對於發照已有透明流程，然在實際踐行上，仍應盡量讓流程更有效率。而且申請者得要求得知執照未准之理由。目的在於使電信市場之進入能更透明且更有效率。

#### (四) 獨立監理機構地位之確保

國家通訊傳播委員會組織法已於今年修正完成，原則上已經符合大法官釋字613號要求的，不讓NCC人事權歸屬行政權的部份完全被立法權剝奪。但是NCC將來的運作層次上，是否真的能保有其獨立判斷的地位，仍待觀察。

國家通訊傳播委員會的獨立地位雖說已由法律賦予並加以保障，但難保未來運行上，可能會有行政過度介入，影響NCC獨立判斷地位的疑慮，於此應確保該獨立監理機構的地位。

此外，NCC和公平交易委員會的職責也應作有區隔，NCC應為電信產業做事前整體的規劃和順利政策的推動，而公平交易委員會將會偏重於事後市場出現不公平競爭狀況的檢視。

#### (五) 稀有資源合理分配之目標達成

由於電信參考文件的第四議定書並沒有明確指出如何將包含頻率、編碼及通行權等稀有資源應如何分配，各個國家採行的方式也不盡相同。本論文提出的稀有資源合理分配方式是透過觀察目前世界潮流，先進國家熱烈討論的拍賣方式，進行研究。

本論文認為台灣電信市場雖然不如其他國家廣大，但是電信事業兼顧私益和公益的特色，採行審議制度和拍賣制度，將是一個可採的方式。不論如何，只要稀有資源的分配過程符合是客觀的、及時的、透明化的、非歧視性的來執行，均是符合第四議定書的規定。

### 二、積極參與新回合貿易談判

既然台灣是WTO會員國之一，於國際談判上，雖不一定有極大影響力，但也應據理力爭，為台灣電信業者和人民謀求最大福利。縱使最近的杜哈回合談判遭遇阻礙，但是台灣在此次回合中的學習，對於接下來可能涉及的電信問題談判而言，仍是一個重要的經驗。

往後相關的國際談判，我國均應秉持著讓各會員國市場更開放的立場，運用我國自由競爭的優勢，謀得進入其他會員國市場的利基與讓我國消費者享受更好更便宜的電信服務。

### 三、以競爭為出發本位進行革新才更臻GATS精神

#### (一) 市場開放與國民待遇之鬆綁

針對非中華電信的其他新進業者，市場開放中外資上限、國民待遇中董事國籍的限制鬆綁，對其而言，不構成競爭上利益或威脅，反而可以讓這些電信公司吸引更多外資發展自身設備、服務消費者與吸引優秀人才進駐提供智慧。

但針對中華電信這種既有業者而言，由於政府許多政策仍是仰仗其推動配合，貿然全面開放可能會造成脫韁野馬、不受控制的局面。此外，中華電信等既有業者是全民長期投資而來，其負有高度的公益性質，若任其商業化，可能會唯利是圖而忽略它公益性

的另一面向。故對於中華電信的市場開放或國民待遇鬆綁不是不可以，只是腳步應該稍微放慢。政府於釋股時，應該全面考量，不應有圖利財團嫌疑。長時間的逐步釋股，政策加上執行促使中華電信能轉型成一個有公益色彩卻仍具有高度競爭力的電信公司。

## （二）推動RPP制度

目前我國行動電話市場採行的收費方式是發話端付費（CPP）制度，本論文認為CPP制度雖然可以迅速作大電信手機市場普及率的餅，但是對於競爭而言，並不是一個有效讓業者們競爭的收費方式，蓋發話端無法選擇收話端的所屬電信業者，收話端業者於是對發話端索取超額利潤，因此建議改採RPP制度。

RPP制度是由發話端和收話端各自付費接通，所以收話端也要付費以接取電話。收話端業者由於會擔心收話端用戶嫌太貴而跳槽到其他家電信公司，所以會不敢對其用戶索取超額利潤，如此可以有效抑制電信業者暴利、促進競爭，以利消費者。

然有論者認為RPP制度會造成收話端擔心付費收話而刻意關掉或停辦手機，造成電信市場的萎縮。於此本論文認為，該假設並沒有任何實證能夠確立，故不需要過度假設而杞人憂天。然而改採RPP確有實證證實有效促進競爭、降低費率，為一可行制度。

## （三）推動號碼可攜制度

號碼可攜制度已於台灣上路，推動效果雖然沒有顯著讓客群流動於各間競爭的電信公司，然此一制度確實是一推動競爭，有利消費者的方式。消費者再也不必擔心跳槽到另外一家更划算的電信公司，必須換門號而流失原來的聯繫網路，蓋如今號碼可攜制度可讓消費者更隨心所欲地換到另外一家電信公司。

然而號碼可攜制度在台灣的實踐可能還有效率過低的問題，蓋規定是一回事，但是執行起來還是有種種不便，該效率低落的等待，也是造成消費者怯步的原因之一。

## （四）普及服務設施收歸國有

普及服務施作的業者在現行台灣制度下，仍享有該設施的所有權以便進行維修。本論文認為普及服務的設施設備不應由該承作的電信業者仍然保有所有權，而是應該收歸國有，後續的維修則以政府採購法規定的方式發包由出價最低的廠商進行。

蓋現行機制若仍讓普及服務施作的廠商仍保有所有權，會造成一種由大家出錢讓該施作廠商發展其自身電信網路的不公平競爭現象。為了避免這樣反競爭的普及服務現象，本論文建議應將該部份所有權收歸國有。並且審慎規劃普及服務內涵，不讓超過人民基本必須的其他電信服務也納作普及服務內容，避免該內容本身的競爭市場機制遭受反競爭對待。

## （五）推動頻譜拍賣與次級市場

為了稀有資源合理分配，本論文建議頻譜拍賣制度和次級市場。頻譜拍賣將頻率的財產權性質獨立於發照之外，使發照和頻率的給予分流。頻率的釋出可以為政府多開一

項財源，也讓市場競爭機制把頻率給由出價最高、經營最有效率的人獲得。對於消費者利益也會最大，蓋有效率的經營者會促進市場競爭，讓消費者以最低的價格獲得最佳的服務，或使消費者能夠依其所能負擔的範圍，選擇對自身最佳的服務。

而次級市場制度，則是使頻率標得者能夠在無心經營該段頻率或該段頻率的利用對其而言無利可圖時，有轉手出脫的空間。頻率、或說通行權既然是一稀有資源，若讓段頻率空閒擱置，對於社會福利而言，都是一種損失。若有一個次級市場可供頻率交易，則該無謂損失將可獲得填補。但是次級市場的規劃要注意到前手製造出來的消費者問題，故本論文採行債權移轉制度，即把頻率的轉讓視為是一債權性質的移轉，而非完全是物權性質的轉讓。其更詳細的研究，則待未來學說、實務的補充。

#### 四、配合數位匯流制訂適宜的通訊傳播管理法<sup>253</sup>

通訊傳播管理法目前正由國家通訊傳播委員會草擬中，該法案的精神在於把現行的垂直監理改為水平監理、以中高度匯流精神，將垂直監理模式改為基礎網路層、營運管理層及內容應用層三層模式。簡化執照層級，並儘可能降低市場進入門檻為使國內業者與國外通訊傳播事業有相同競爭立足點，政策上規劃僅有登記與許可兩種事業進入門檻機制。

蓋數位科技精進，各項系統與設施已不再只能提供單一電信或廣電服務，原有各類電信服務間、電信與廣電服務間之界限逐漸模糊，而跨國服務因國際費率之陡降與網路技術及網路環境之普及，預期亦將對本國通訊傳播服務業者造成實質競爭效應。為避免國內電信與廣電服務仍因法規架構遲遲未能實質展開匯流，造成消費者無法享受新服務、通訊傳播市場遲滯發展、國外業者蠶食我國市場、甚至原國內業者因法規落差將營業據點移往國外再與國內業者進行不對稱競爭等現象，有必要重新作一電信法、傳播法之融合彙整。

#### 五、對岸電信市場的密切注意

台灣與中國大陸分別在2002年與2001年正式成為WTO會員國一員，故兩岸均應對WTO規範下的義務予以踐行。

又兩岸之間人民互動越加頻繁，未來政府的兩岸政策可預見地，將會與對岸人民交流更加多元密切。電信產業於此將扮演一個明顯的載具角色，其重要性不言可喻。台灣電信市場逐漸飽和是一不爭事實，但對岸人口及市場尚有極大部分等待開發，所以大陸龐大的電信市場對台灣電信業者是有很大的商機。然大陸電信市場之開放仍有相當大的限制，相關電信法制仍在建構之中，台灣政府與電信業者應密切注意並詳加瞭解其內容，以知己知彼，百戰百勝。

---

<sup>253</sup> 國家通訊傳播委員會，通訊傳播管理法草案政策說明，民國96年11月9日。

## 參考文獻

### 英文文獻

#### 一、書籍

1. Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. (1984)
2. John H. Jackson, *The World Trading System, Law and Policy of International Economic Relations*, The MIT Press, Cambridge, Mass. & London, England. (1997)
3. Markus Krajewski, *National Regulation and Trade Liberalization in Services: The Legal Impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS) on National Regulatory Autonomy*, The Hague, London, New York: Kluwer Law International. (2003)

#### 二、期刊

1. Katz. M. and C. Shapiro, "Network externalities, Competition, and Compatibility", *American Economic Review* 75, p424-440. (1985)
2. Joost Pauwelyn. "Rien ne Va Plus? Distinguishing domestic regulation from market access in GATT and GATS", *World Trade Review*, 4:2. p131-170. (2005)
3. Kevin C. Kennedy, "Market Opening in the Telecommunication Goods and Services Sectors", *The International Lawyer* 33, p27-46. (1999)
4. Laura B Sherman, "'Wildly Enthusiastic' About the First Multilateral Agreement on Trade in Telecommunications Services", *Federal Communications Law Journal* 51, p61-110. (1998)
5. Gregory J. Sidak, "Deregulation and Managed Competition in Network Industries", *Yale Law Journal* 15, p117-147. (1998)
6. Dewenter, R., & Kruse, J. "Calling Party Pays or Receiving Party Pays? The diffusion of mobile telephony with endogenous regulation", *University of the Federal Armed Forces Hamburg- Department of Economics* 43, p1-35. (2005)
7. Dennis Weller, "Auctions for universal service obligations", *Telecommunications Policy*, 23: 9, p645-674. (1999)
8. Thomas G. Krattenmaker, "The Good, the Bad, and Ugly, The Telecommunications Act of 1996," *Connecticut Law Review* 29, p123-164. (1996)
9. Stuart Buck, "Replacing Spectrum Auctions with a Spectrum Commons", *Standford Technology Law Review* 2. (2002)

#### 三、網站

1. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/telecom\\_e/telecom\\_commit\\_exempt\\_list\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/telecom_commit_exempt_list_e.htm) (最後點閱時間：2008/3/31)

#### 四、WTO 判決

1. Appellate Body, *Japan-Taxes on Alcoholic Beverages*, WT/DS8,10,11/AB/R, 4 October 1996.(1996)
2. Panel, *European Communities-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WT/DS27/R, 22 May 1997.(1997)
3. Appellate Body, *European Communities-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WT/DS27/AB/R, 9 September 1997.(1997)
4. Panel, *Canada-Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, WT/DS139,142/R, 11 February 2000.(2000)
5. Panel, *European Communities-Measures Affecting Asbestos and Asbestos-containing Products*, WT/DS135/R, 18 September 2000.(2000)

6. Appellate Body, *European Communities-Measures Affecting Asbestos and Asbestos-containing Products*, WT/DS135/AB/R, 12 March 2001.(2001)
7. Panel, *Mexico-Measures Affecting Telecommunications Services*, WT/DS204/R, 2 April 2004.(2004)
8. Panel, *United States-Measures affecting the cross-border supply of gambling and betting services*, WT/DS285/R, 10 November 2004.(2004)
9. Appellate Body, *United States-Measures affecting the cross-border supply of gambling and betting services*, WT/DS285/AB/R, 7 April 2005.(2005)

## 五、WTO 官方文件

1. WTO Doc, MTN.GNS/W/164(1993)
2. WTO Doc, S/GBT/W/3(1997)
3. WTO Doc, S/L/92(2001)
4. WTO Doc, MTN.GNS/W/120(1991)
5. WTO Doc, S/L/20(1996)
6. WTO Doc, S/GBT/W/2/Rev.1(1997)
7. WTO Doc, TN/S/W/501(2005)
8. WTO Doc, WT/TPR/M/165/Add.1(2006)
9. WTO Doc, S/WPDR/W/36(2005)
10. WTO Doc, WT/TPR/M/165/Rev.1(2006)

## 六、其他

1. Competition Commission (UKCC) (2003), Vodafone, O2, Orange and T-Mobile report presented to Oftel, December 2002, published 2003. (2003)
2. Feldmann, V. "Mobile overtakes fixed: Implications for policy and regulation". ITU Strategy and Policy Unit, June. (2003)

## 中文文獻

### 一、書籍

1. 霍德明、熊秉元、胡春田、巫和懋，*經濟學 2000 上冊*，三版，雙葉書廊，2002 年 7 月。(2002)
2. 林石根，*電信管制與競爭*，初版一刷，五南，2004 年 7 月。(2004)
3. 羅昌發，*國際貿易法*，出版，月旦，1996 年 10 月。(1996)
4. 胡凌斌、越岩、史震華，*WTO 與中國貿易法律制度的衝突與規避*，中國城市出版社，初版，2001 年 1 月。(2001)
5. 彭心儀，*WTO 服務貿易與通訊科技法律*，初版一刷，元照，2005 年 9 月。(2005)
6. 張晉芬，*台灣公營事業民營化-經濟迷思的批判*，初版，中央研究院社會學研究所，2001。(2001)
7. 彭百顯，*透視民營化瓶頸*，自立晚報社，1994。(1994)

### 二、期刊

1. 施俊吉，「電信成本與電信資費」，*台灣經濟研究月刊*，第 20 卷，第一期，1998 年 1 月。(1998)
2. 于立、肖興志，「自然壟斷理論演進綜述」，*經濟學動態*，第 6 期，2000 年。(2000)
3. 行天，「融合成大勢所趨：IBM 助推電信生態系統」，*通訊世界*，第 10 期，2006 年。(2006)
4. 楊穎輝、高偉，「淺析網路的外部性」，*重慶郵電學院學報（社會科學版）*，第 1

- 期，2004年。(2004)
5. 劉時焱，「電信網路競爭與普及服務之關係(上)」，通訊雜誌，第88期，2001，5月號。(2001)
  6. 彭心儀，「由美國禁止網路賭博爭端案論服務貿易市場開放與國民待遇之規範解釋與體系建構」，政大法學評論，第85期，民國94年6月。(2005)
  7. 張斌，陳聖，「經濟需求測試與自然人流動」，世界貿易組織動態與研究：上海對外貿易學院學報，2期，2003年。(2003)
  8. 倪潔穎，「GATS中“同類”服務和“同類”服務提供者的界定與啓示」，世界貿易組織動態與研究，第1期，2006年。(2006)
  9. 韓龍，「WTO服務貿易中的規制紀律與規制自由--對GATS國內規制問題與發展趨勢的透視」，法商研究，第3期，2003年。(2003)
  10. 林彩瑜，「WTO爭端解決機制與國際貿易反競爭行爲—以美日消費性相用軟片及相紙市場爭端案爲例」，政大法學評論，第63期，2000年6月。(2000)
  11. 林俊宏，「WTO架構下電信談判及電信負責之回顧與展望」，貿易政策論叢，第6期，民國95年12月。(2006)
  12. 彭心儀，「論WOT多邊架構下以特定服務部門爲基礎之競爭規範：以GATS電信參考文件爲核心」，政大法學評論，第76期，2003年12月。(2003)
  13. 王郁琦、張家慧，「網路語音服務在現行電信管制架構下的政策與法律爭議」，萬國法律，第114期，2000年12月。(2000)
  14. 李煥仁，「從加入世界貿易組織觀點談國內電信自由化」，經濟情勢暨評論季刊，第三卷第二期，1996年5月。(1996)
  15. 談華振、郭鳳典、池含春，「國外電信普遍服務發展經驗及其借鑒」，特區經濟，第12期，2004年。(2004)
  16. 吳洪，「國外電信普遍服務理論與我國普遍服務政策」，北京郵電大學學報（社會科學版），第3卷，第4期，2001年10月。(2001)
  17. 廖元豪，「電信行政管制程序之研究-電信法制與行政程序法之配合」，經社法制論叢，第26期，2000年7月。(2000)
  18. 劉孔中，「關於固定通信業務開放的幾個問題」，台灣經濟研究月刊，第22卷，第6期，1999年6月。(1999)
  19. 程宗明，「電信資費政策三問」，新聞學研究，第55期，1997年。(1997)
  20. 簡維克，「從科技匯流到管制匯流-論NCC成立後的通訊傳播監理政策」，交大科技法學評論，第4卷第2期，2007年。(2007)
  21. 于永廷，「WTO杜哈回合談判宣告暫停之分析」，外交部通訊，第26卷第2期，民國95年9月。(2006)
  22. 楊光華，服務貿易總協定與我國入會承諾，月旦法學雜誌，第79期，2001年。(2001)
  23. 劉崇堅、莊懿妃，「電信法之結構管制分析」，經社法制論叢，第23期，1999年1月。(1999)
  24. 劉崇堅、莊懿妃，「電信產業之不對稱管制」，經社法制論叢，第26期，2000年7月。(2000)
  25. 高凱聲，論電信普及服務制度之設立，經社法治論叢，第21期，1998年。(1998)
  26. 彭心儀，「由資訊通信法制之發展趨勢論數位落差之消弭」，經社法制叢論，第29期，2002年。(2002)
  27. 羅莊鵬，「頻譜管理政策研究-以美國頻譜管制的歷史與發展爲例」，經社法治論叢，第32期，2003年7月。(2003)

28. 林松造、王文娟，歐盟國家對政府參與投資事業之營運監督與管理機制，主要國家產經政策動態季刊，91年第4期，民國91年12月。(2002)

### 三、碩士論文

1. 何佳梅，「從 GATS 論我國電信服務業之競爭政策」，私立東吳大學，碩士論文，民國 90 年。(2001)
2. 許宏祥，電信產業自由化後行銷策略之探討，國立政治大學，碩士論文，民國 89 年。(2000)
3. 陳嵐君，我國電信自由化政策對電信設備製造業發展之影響，國立台灣大學，碩士論文，民國 89 年。(2000)
4. 劉世鈞，「電信不對稱管制之研究」，國立中央大學，碩士論文，民國 92 年。(2003)
5. 鄭嘉逸，「數位匯流下電信普及服務之檢討」，國立清華大學科技法律研究所，碩士論文，民國 95 年。(2006)

### 四、網站

1. <http://www.china-customs.com/big5/customs/data/1190.htm>(最後點閱時間：2008/3/27)
2. <http://www.tutn.com/policy/policy-22.htm> (最後點閱時間：2008/3/31)
3. <http://www.competitionlaw.cn/n1885c40.aspx> (最後點閱時間：2008/3/31)
4. [http://www.cpro.com.tw/channel/news/content/?news\\_id=8924](http://www.cpro.com.tw/channel/news/content/?news_id=8924) (最後點閱時間：2008/4/1)
5. [http://www.wto.org/English/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](http://www.wto.org/English/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm) (最後點閱時間：2008/3/31)
6. <http://www.un.org/members/list.shtml> (最後點閱時間：2008/3/31)
7. <http://nccwatch.org.tw/story/20080131/10440> (最後點閱時間：2008/5/13)
8. <http://www.tier.org.tw/comment/tiermon200803.asp> (最後點閱時間：2008/6/26)

### 五、新聞稿或報導

1. 「中國教育報」，2002年5月11日，1版。(2002)
2. 柯建銘，「成立超然的電信管委會是當務之急」，中國時報，11版，1996年1月25日。(1996)
3. 國家通訊傳播委員會，「NCC決定，自100年起市話撥打行動回歸發信端訂價」，新聞稿，民國96年12月25日。(2007)
4. 林昱君、蘇怡文，「『貿易與發展』之未來進展與立場分析」，工業總會貿易發展委員會：國際經服務網，2004年11月17日。(2004)
5. 中央社，「巴西在WTO不放鬆台灣經濟發展地位問題」，工業總會貿易發展委員會：國際經服務網，2007年1月29日。(2007)
6. 唐佩君，「中經院：開發中國家地位，台灣NAMA談判挑戰」，中央社，民國95年1月10日。(2006)
7. 申文怡，「寬頻普及率最優國南韓奪冠，台灣第12名」，科技網-技術IT，2007年8月10日。(2007)
8. 楊若儀，「手機普及率台灣世界排名退步」，EC Times 電子商務時報，2006年12月5日。(2006)
9. 國貿局，「美國貿易代表署於本(2007)年4月2日(美東時間)公布2007年各國貿易障礙報告(NTE)，經濟部國際貿易局於事前已掌握相關資訊，針對我國部分內容妥善因應」，新聞稿，2007年4月3日。(2007)

10. 國家通訊傳播發展委員會，「『村村有寬頻計畫』備受國際矚目—從參與 WTO 會議看我國電信自由化 10 週年之挑戰與前瞻」，新聞稿，民國 97 年 3 月 3 日。(2008)
11. 國家通訊傳播發展委員會，「NCC 為臺灣再創第一 提前完成『村村有寬頻』計畫」，新聞稿，民國 96 年 12 月 22 日。(2007)
12. 國貿局，「美國貿易代表署於本（2007）年 4 月 2 日（美東時間）公布 2007 年各國貿易障礙報告(NTE)，經濟部國際貿易局於事前已掌握相關資訊，針對我國部分內容妥善因應」，新聞稿，2007 年 4 月 3 日。(2007)

#### 六、其他

1. 張新平，「加入 WTO 與開放外國專技人員政策之研究」（行政院經濟建設委員會委託專案研究計畫）。(2001)
2. 中華經濟研究院（台灣 WTO 中心），「『WTO 電信國家級研討會』會議實錄—Mrs. Lee Tuthill（WTO 服務貿易處參事）」，2005 年 3 月 9 日。(2005)
3. 中華經濟研究院（台灣 WTO 中心），「『WTO 電信服務業產業論壇』座談會實錄—WTO 電信服務業為業者帶來什麼利益？」WTO 電子報議題論壇特刊，2006 年 11 月 23 日。(2006)
4. 太穎國際法律事務所，「因應全面電信自由化相關機制之規劃期末報告」（交通部電信總局委託研究報告），2001 年 10 月 29 日。(2001)
5. 太穎國際法律事務所，「電信市場有效競爭機制之成立-轉售業務開放之規劃」（交通部電信總局委託研究報告），2000 年 9 月。(2000)
6. 台灣電信公會，電信營業管理下冊，1989 年。(1989)
7. 美國貿易國貿易障礙年度報告，2002 年。(2002)
8. 國家通訊傳播委員會，97 年 1 月份固定通信業務營運概況統計月報表。(2008)
9. 陳永，「論 WTO 框架內電子商務規制現狀及其發展趨勢」，論文網在線，2006 年 8 月。(2006)
10. 彭心儀、王郁琦、周韻采主持，鄭嘉逸、黃發宙、宋佩珊、謝瞻宇、劉恩廷研究，「規劃頻率拍賣與回收制度之研究」（國家通訊傳播委員會委託研究），民國 96 年 6 月。(2007)
11. 唐震寰、彭松村、虞孝成，「我國頻譜管理體制與頻譜規劃之研究」，交通部電信總局委託研究計畫，2000 年。(2000)
12. 國家通訊傳播委員會，通訊傳播管理法草案政策說明，民國 96 年 11 月 9 日。(2007)