

我國電信產業管制之展開： 從市場進入規範談起

李志仁*

摘 要

在邁入數位匯流的時代，我國電信管制規範的架構自電信自由化以來，歷經十年考驗，始終維持著目的事業綿密管制的規範架構，並「以電信機線設施有無」作為電信事業分類規範基礎，將電信事業區分為特許制之第一類電信事業，以及，許可制之第二類電信事業，進而展開一套綿密的產業管制規範，其管制框架則以市場進入規範占有決定性地位。故本文首先介紹電信管制之法律基礎，進而介紹我國既有電信管制法令之市場進入規範，並檢討歷經十年管制歷程的轉換，相關管制措施與市場競爭顯有落差，形成電信市場之參進障礙，最後則主張應將相關管制法令予以調整，以利市場競爭產生。

*國立東華大學財經法律研究所碩士

責任校對：法研一 公法組 董志鴻

The Beginning of Telecommunications Organization Regulation: A Market Entry Regulation Analysis

Chih Jen Li

Abstract

In the era of digital convergence, the framework of telecommunications regulation has passed 10 years since the liberalization of telecommunications market. The framework of telecommunications regulation remained as a sector-specific regulation framework, and it starts from the classification of telecommunications enterprises which is facilities-based or not. The market entry regulation stands for the key point of telecommunications regulation. This article firstly introduces the legal basis of telecommunications regulation, then analyses the market entry regulation of Telecommunications Act. Secondly, I discussed the problems of the framework of market entry regulation which had enforced 10 years since 1996. Finally, I reach the conclusion that in order to speed up the competition of telecommunications market, it should adjust the regulation of market entry.

我國電信產業管制之展開： 從市場進入規範談起

李志仁

目次

我國電信產業管制之展開：從市場進入規範談起

前言

- 一、電信產業管制的規範基礎：從經濟與社會管制面向展開
- 二、我國電信管制架構下之市場進入規範內涵
- 三、創造市場參進障礙，或市場參與者預選機制之市場進入管制？
- 四、結論：鬆綁市場進入管制加速市場競爭之開展

關鍵字：電信管制、市場進入管制、第一類電信事業、第二類電信事業、
電信機線設施、許可制、特許制

Keywords: Telecommunications Regulation、Market Entry Regulation、
Type I Telecommunications Enterprises、Type II
Telecommunications Enterprises、telecommunications line
facilities and equipment、General Authorization、Specific
Authorization

前 言

本節之論述主要透過既有法律規範之整理與分析，意圖為我國今日之電信產業市場進入管制架構作體系化整理，進而歸納出我國現今電信管制架構之基礎核心：以電信事業分類規範為開展的管制架構。在該分類規範架構下，我國電信產業的管制呈現截然劃分的兩個規範體系，即分別為以第一類電信事業與第二類電信事業為基礎的兩套管制架構¹。在法規範中兩者似乎是可清晰界定的兩個管制主體，然而從實際法律層面適用上，卻發現法律規範與事實操作面向的落差，形成產業狀態與科技發展（市場）遠遠超過法律規範框架，突顯我國電信管制架構缺乏具有原則性規範的彈性條款，過於重視剛性的程序與實體規範，以致於主管機關在適用法律上往往捉襟見肘，使得受管制主體（既有或者潛在市場參與者）提供服務時，無法預知其所需面臨之市場進入成本（風險）的現象²。法律規範之制定本在於回應市場需求與公益利益，因而在兩者間權衡下所為最合適之管制規範，在傳統經濟行政的法律規範體系中，根源於經濟學自然獨占理論而對電信市場管制，復以電信產業所具有之民生用業必須特性，因此在市場經濟中透過國家管制以健全電信建設與服務提供³。國家管制手段則在市場進出入、市場結構以及營業行為三大面向，規範目的事業之營業自由及財產權支配界限，而其補償措施則是限

¹ 電信法第 11 條第 1 項：「電信事業分為第一類電信事業及第二類電信事業」。

² 以中華電信所推出的「大電視服務」而言，其認為大電視服務乃係一種以寬頻網路為基礎所提供的加值服務，無涉於有線電視服務。然有線電視業者卻認為係以有線電視系統為基礎而提供節目的有線電視服務，而違反黨政軍退出條例的規範，進而要求主管機關以有線電視法加以規制。而主管機關在實際規範上也不得不屈就既有法律之規範而另行在落實法律執行與鼓勵技術創新與服務提供的兩個法益權衡中做出折衷式的決定，要求大電視服務轉型為純粹中立的平臺退出頻道經營不得經營節目提供，參照：通訊傳播委員會（National Communications Commission, NCC），民國 95 年 6 月 12 日第 73 次委員會會議紀錄，討論案：中華電信涉及黨政軍退出媒體規定一事，available at <http://www.ncc.tw/meeting/data/meeting-232.doc>. (last visit at Dec. 21.2006)

³ See C. J. Hughes, J. O'Reilly & G. White, TELECOMMUNICATIONS REGULATIONS, The Institution of Electrical Engineers: London, at 25-30 (1st ed. 2003)；並請參照：交通部電信總局，電信自由化政策白皮書，頁 1-2，台北，交通部電信總局，1996。

制市場參與人數、法定獨占營業區域、稀有資源（如無線電波頻率或電信號碼等）的分配使用，以保障其一定獲利空間。

在電信自由化及世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）成立後，電信管制政策亦隨之調整，改以市場競爭機制替代國家管制，自民國 85 年起歷次電信法修正均朝向鬆綁市場管制、促進競爭以替代管制，及確立消費者使用主體等方向，在市場管制與自由競爭的頻譜間調整，現今之規範密度或已隨市場競爭之發軔稍加鬆綁，惟其基本規範框架仍不脫民國 85 年建立之電信事業分類管制架構。本文即針對電信市場管制的第一步：市場進入管制加以分析整理，並評析既有的市場進入規範與市場競爭齟齬之處，以期能作為未來朝向匯流管制法令調整參考。

一、電信產業管制的規範基礎：從經濟與社會管制面向展開

市場經濟形成初期，政府係採取放任主義，交由市場無形之手自由參與經濟活動。然人的才能各異，自然的社會功能分化，進而形成各種行會、公會等商業性組織，形成一股足以對抗政治勢力的力量；再者，因部分物資係具稀有性或為民生必需品⁴，卻為少數人所掌控造成公共資源之分配失衡，故為保障其公平取得，政府以中立第三者身份介入協調分配，顯然更為客觀，亦開啟政府涉入經濟活動的開端，其中支撐政府介入市場管制之理論基礎則源自福利經濟概念及政治理論，前者主要認為政府介入管制有其必要性，透過政府之手來確保人民利益之合理分配與有效率分配，一般都是透過所謂「公益(Public Interest)」之概念涵蓋之；至於政治理論則係主要用以解釋管制機關之形成與管制機關行政行為之決定，在兩個理論相互推演形成一系列的管制理論⁵。

⁴ 或可將民生必需品理念以「公共利益理論(public interest theory)」理解之，許多文獻認為該理論係許多的政府管制起源之因，其基本論述在於：「管制係於私人公司與公共大眾之間衝突所做的回應，而管制機關的創造則是被視為民主改革所表達的具體精神」，see Robert Britt Horwitz, THE IRONY OF REGULATORY REFORM, Oxford University Press:New York, at 23-31(1st ed., 1989).

⁵ 政府介入市場活動之理論基礎除了所謂公益理論外，尚有共謀理論(Conspiracy Theory)、經濟俘虜與共謀理論(Economic Capture-Conspiracy Theory)、組織理論(Organizational

對於市場所為之管制，學者依其管制內涵區分為經濟管制與社會管制⁶，一般咸認為電信網路基磐設施係構成國家經濟活動之基礎，因而有確保電信基磐設施穩定與安全之必要，同時電信基磐設施亦為人民日常生活所必須，透過電信服務之提供將有助於人類社會生活之協調、組織活動之建構，而與人類群體活動產生緊密關連⁷；此外電信基磐設施對於國家安全、犯罪偵防等安全性議題亦具有重要性，更強化國家管制基礎。由憲法層次觀之，我國憲法兼含資本主義與社會主義理想的特色，即除主張資本主義之市場經濟體制外，亦兼含公共利益與社會福利政策色彩，從而可確認自由經濟係我國社會組成基本概念，惟我國憲法並未對一般性之經濟自由權或營業自由明文規定，因而必須由憲法賦予人民的各種權利推導而出，其中憲法明文規範市場經濟之主要基礎為私有財產權、職業自由、營業自由與契約自由，其內涵可由憲法第 15 條⁸、第 22 條⁹所導出，並且此等權利保障除符合比例原則要件外不得侵害之（憲法

Theory)、資本家國家理論(Capitalist State Theory)等理論，相關介紹，see Id, at 22-45.

⁶ 經濟管制是國家達成經濟發展的手段之一，而就行政目的而言，管制目標於不同時代、不同經濟體制發展有不同考量，傳統經濟管制目的在於促進經濟發展；新興經濟管制目標則在於促進市場競爭。此亦彰顯前述所謂管制環境之影響，昔日基於發展國家經濟政治理念下，經濟發展為優先考量，政府透過積極補貼或消極的租稅優惠等措施（可見促進產業發展條例）提升經濟成長，亦是政府涉入管制之手段之一。然而，歷史見證許多的政府介入管制反而形成管制失靈或管制俘虜的現象，因而有學說提出減少政府管制（解除管制）回歸市場機制的呼籲（主要以美國芝加哥學派學者為首），政府僅在有公益需求必要時介入為必要之管制，並透過建構一套促進競爭的管制法律以健全產業發展。參照：陳櫻琴，「管制革新之法律基礎與政策調適」，收錄於劉孔中，施俊吉（編），管制革新，頁 21-25，台北，中央研究院人文社會科學研究所專書，2001；並請參照：張佳弘，從政府管制探討競爭政策，公平交易季刊，第 8 卷第 3 期，頁 5-11，2000；陳雍之，「電信市場自由化及其管制之研究」，收錄於翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會（編），當代公法新論（中），頁 678-682，台北，元照出版有限公司，2002、also see George J. Stigler, The Theory of Economic Regulation, in: ANTITRUST AND REGULATION, at 368-386 (Giles H. Burgess, Jr. ed., 1992).

⁷ 參照：石世豪，傳播法之體系及其挑戰，月旦民商法雜誌，第三期，頁 98-103，2004。

⁸ 憲法第 15 條：「人民之生存權、工作權及財產權應予保障」。

⁹ 憲法第 22 條：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障」。

第 23 條¹⁰)，由此可知我國憲法規範確實含有對於經濟市場要素之保障。

較諸人民基本權利保障規定，關於國家介入經濟活動之規範則明確訂立於憲法中，憲法基本國策章「國民經濟」節規範內容可視為國家進行經濟干預之憲法許可規定，其提供對於憲法基本體制的進一步認識。我國憲法經濟思想的中心在於保障個人居於經濟主體地位，追求自我利益，自行決定其經濟活動意向。由於憲法尊重個人經濟自由權，社會的經濟制度勢必因自利行為趨向競爭狀態形成供需市場。因此，我國憲法的經濟制度為自由競爭的市場經濟體制，然而，我國憲法經濟制度預設之經濟生活不僅是自主決定權，同時更內含「均足」¹¹概念，因此，憲法授權國家在法律保留與社會國原則下，得介入經濟活動，其方式除監督土地利用與私人資本外，並應主動開發經濟、平衡區域發展、維護市場秩序、兼顧環保，國家並得自營企業。從整體觀之，國家實具有干預經濟的憲法依據，且其最終目的與功能在提供人民基本生活所需，並維持市場自由競爭之公平¹²。

電信服務因具有公共需求(Public Calling)、自然獨占等經濟屬性，以及，犯罪偵防與國家安全等公益性考量，其規範重點在於電信基磐設備之設施穩定性與安全性、電信事業與其使用者間之「電信利用關係，及電信產業內部之市場競爭規範，亦即，電信產業管制除須確保電信服務普及提供與公平近用外，建立電信市場公平競爭框架、促進技術創新與發展、以使用者主體為核心即成為規範重點¹³，其背後之經濟管制與社會管制理念，則成為電信管制之規範基礎。

¹⁰ 憲法第 23 條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」。

¹¹ 憲法第 142 條：「國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足」。

¹² 參照：徐筱菁，「國家干預經濟活動之憲法基礎與界限」，收錄於劉孔中，施俊吉（編），管制革新，頁 71-99，台北，中央研究院人文社會科學研究所，2001。

¹³ 參照：NCC，第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備法案總說明，2006 年 8 月 31 日，頁 5，available at http://www.ncc.tw/newinfor/plan_detail.asp?id=334. (last visit at Oct. 17, 2006).

產業管制理念確立後，以電信產業為範疇之管制架構亦隨之開展，我國電信市場管制自政府播遷來台後，歷經八次修正，其規範密度亦由國家細密之目的事業規範管制逐漸轉型為「寓競爭於管制」之管制政策，除必要管制措施（諸如：確保電信網路基磐設施穩定性與安全性）外，主要係以市場競爭理論作為基礎所建構的管制框架，然立法政策背景雖有此一目的存在，實際法令規範架構卻呈現另一面向的管制執法措施（即電信法朝向市場開放之理念邁進，法規命令與行政規則卻建立許多複雜的技術性、程序性規範，層層疊架為名實相符之目的事業「細密」規範措施），為達成市場競爭目的而建立諸多細密規範形成法令之人為市場進入障礙，背離初始之法律規範目的，我國電信管制架構的市場進入規範即為例證。

二、我國電信管制架構下之市場進入規範內涵：

在我國電信管制架構下，欲參進電信市場必須取得特許執照或許可執照後，才能取得提供電信服務之資格，該執照形同身分認證般具有合法營業之權限，而該執照之取得尚有前階段程序規範加以規制，以及取得執照後個別事業之結構管制與行為管制等規範存在，依此劃分吾人可將電信產業之管制概略界分為取得執照前之市場進入管制¹⁴，以及取得執照後之電信事業管制兩大類型，以下則針對我國既有電信管制架構下之市場進入規範做類型化介紹。

（一）規範主體：提供電信服務供公眾使用之電信事業

由於電信市場之參與者最基本的要件必須為商業市場上的組織體：事業，雖然電信法並未對事業一詞加以定義，但審度電信市場仍屬於經濟市場之一環，參與經營活動者除須受傳統市場機制、商業倫理與公會自律等市場內在自我管制規範外，亦須受到國家基於公行政目的所為之外部規範，其中包含商業組織法律，如：公司法、企業併購法等，及商

¹⁴ 依學者見解認為市場進入管制的規範主體乃為市場的潛在競爭者，而其規範的政策意涵則在於主管機關是否對於市場採取是採取贊成獨占或者競爭兩個極端對立的態度，參照：陳銘祥，「通信的規範結構與通信變革」，頁 12-14，台北，自版，2002。

業行為禁制規範，如：證券交易中內線交易之禁止，以及具特殊公益目的之管制法令，如：環境保護法律規範等，多重目的規範規制。從而，在諸多內部外部規範中尋求適用於電信市場之事業定義，初步界定電信市場之管制範圍有其必要，蓋其係用以確立事業是否該當於電信法之規範主體資格，進而須受電信法之規制及評價。

是否該當（經濟市場之）事業及是否該當電信市場而受電信法規制之電信事業，對於電信管制規範之適用具有前提要件的規範效力，因此有深究之必要¹⁵。電信法規僅見電信事業之定義，而未論及事業之定義，以文義解釋而言，事業乃參與市場經濟活動之商業組織，其組織型態是否須為公司，或商號甚至自然人均得為事業？從電信法相關規範中僅明文規定事業之組織型態可能為經公司登記或商業登記者，則在電信市場提供服務者僅需取得商業市場進入許可（登記）即該當市場之事業定義，而電信法第 2 條之名詞定義，將目的事業界定為「提供電信服務供公眾使用之事業¹⁶」，電信服務則指「指利用電信設備所提供之通信服務¹⁷」，顯然的在法律定義性操作下，具備「利用電信設備」、「提供電信服務」與「供公眾使用」此三大要件者，始該當電信管制架構下的「電信事業」，故其即成為界分市場經濟中所有事業，以及電信管制架構中之電信事業的要素¹⁸。

¹⁵ 事業乃是目的事業管制法令的規範主體，因此勢必得先對於該規範主體加以定位之後始得進行後續的管制規範，以我國公平交易法為例，在第 1 條立法意旨之後，隨即於第 2 條之規範主體「事業」定義如下：「本法所稱事業如左：一、公司。二、獨資或合夥之工商行號。三、同業公會。四、其他提供商業或服務交易之人或團體」。

¹⁶ 電信法第 2 條第 5 款：「本法用詞定義如下：五、電信事業：指經營電信服務供公眾使用之事業」。

¹⁷ 電信法第 2 條第 4 款定義電信服務為利用電信設備所提供之通信服務；第 2 款則定義電信設備為電信所用之機械、器具、線路及其他相關設備。

¹⁸ 近日新興的 FON 網路社群即引發筆者的思考，由於透過個人租用的寬頻網路以及無線路由器，一方面提供使用者本身上網，並同時劃分出部份頻寬供該社群之社員免費上網，非社員則只需支付低價的無線上網費率來近用網際網路。此時就涉及了個別的寬頻網路使用者是否該當電信事業之界定而落入電信法管制之範疇，以及科技發展與傳統管制規範是否發生衝突的疑義（以電信法的行政管制大加農炮來打個別用戶這隻小麻雀）。

由電信事業之公用事業性質、及其可能利用公共資源的角度觀之，參與電信市場競爭之事業顯然必須至少具有一定程度上之市場公信力存在¹⁹，始得取信於民提供服務，因而最低下限必須辦理商業登記以昭公信，從而於市場參與取得屬於下限層級之證明文件後，尚需考量該營業對於民眾日常生活之影響、其使用之公共資源、國家安全、犯罪偵查等公益目的性考量評估，進一步取得更高之社會大眾公信力的商業組織模式參與市場經營，形成由低密度漸進至高密度之市場進入規範。我國電信法要求電信事業必須取得商業登記、公司登記，甚或股份有限公司登記等，漸層式管制密度以證明其公信力，進而保障用戶、使用者，乃至於投資人之權益，窺諸我國電信法第 12 條第 2 項²⁰、第 17 條第 1 項²¹以及固定通信業務管理規則、行動通信業務管理規則、第三代行動通信業務管理規則、1900 兆赫數位式低功率無線電話業務管理規則、衛星通信業務管理規則、無線寬頻接取業務管理規則以及第二類電信事業管理規則等各業務管理規則²²，可見我國電信管制對於市場經營者之組織型態可分為兩大類別：第一類電信事業必須為股份有限公司²³，第二類電信事業

¹⁹ 其概念有點近似於物權法概念中之「公信原則」，即透過登記之方式予以公示後，任何人均得信賴該公示方式所表彰之權利外觀。此處僅借用其概念作為商業登記制度之參照，商業登記法第 19 條第 1 項規定：「商業設立登記後，有應於應登記事項而不登記，或已登記事項有變更而不為變更之登記者，不得以其事項對抗善意第三人」，即同此觀念，旨在突顯透過政府建立商業登記機制確保市場經濟活動最低限度之權利保護與證明。

²⁰ 電信法第 12 條第 2 項：「第一類電信事業以依公司法設立之股份有限公司為限」。

²¹ 電信法第 17 條第 1 項：「經營第二類電信事業，應向電信總局申請許可，經依法辦理公司或商業登記後，發給許可執照，始得營業」。

²² 參照：固定通信業務管理規則第 10 條、行動通信業務管理規則第 13 條第 1 項、第三代行動通信業務管理規則第 8 條、1900 兆赫數位式低功率無線電話業務管理規則第 8 條、衛星通信業務管理規則第 10 條、無線寬頻接取業務管理規則第 15 條以及第二類電信事業業務管理規則第 4 條第 1 項、第 2 項規定。

²³ 我國目前的規範中對於第一類電信事業雖規定其公司組織必須為股份有限公司，惟並無要求其必須將股份公開發行，透過資本市場之資訊揭露義務與股票於集中交易市場進行交易透過外部市場競爭以反應公司經營績效等規範措施。日前力霸集團爆發財務危機事件中，其集團子公司亞太固網亦遭池魚之殃，依據報載該公司設立初期所募集之資金四百多億元，僅兩百多億元係投資作為網路建設之用，其餘資金則去向不明，亞太固網雖為股份有限公司惟其自成立之後始終未辦理公開發行，投資大眾亦無法知悉其實際財務

僅須辦妥公司登記或商業登記即可，亦即其可為股份有限公司、獨資或合夥之商號，端視經營者經營成本及其所欲參進之市場不同考量而定，初步可歸納出電信管制架構對於市場潛在參與者已經自行劃分管制範圍，對於第一類電信事業之組織型態必須以股份有限公司型態為之，第二類電信事業則僅需辦理公司登記或商業登記即可。

另需注意我國電信法第 12 條第 2 項雖規定第一類電信事業以依公司法設立之股份有限公司為限，乃指該電信事業開始營業時之主體資格須為股份有限公司，並另於各業務管理規則中明訂「申請時（非經營時）」相關業務經營者之身分，大致上可區分為兩大類：固定通信網路業務、第三代行動通信業務及無線寬頻接取業務之申請者，必須是「已依」公司法設立之股份有限公司為限²⁴；行動通信業務、1900 兆赫數位式低功率無線電話業務及衛星通信業務之申請者則須為已依公司法設立或「籌設」之股份有限公司²⁵。然其規範上的差異性原因則不得而知，或在確保事業申請經營相關業務時，其資合性與公信力已取得資本市場的認可並可證明其達到參與該業務之最低下限適格性，惟固定通信業務、行動通信業務、第三代行動通信業務及無線寬頻接取業務均涉及公共資源，如：路權或無線電波頻率之使用，且其初期投入之資本數額需費甚鉅，何以在申請階段差異化各該事業主體之資格限制？雖然電信法的管制架構在此處巧妙將資本市場中管制商業組織之規則導引進入電信管制架構，一方面透過資本市場吸引投資資金進入管制產業促進市場建設，另一方面亦可讓資本市場透過股份交易檢視相關事業經營之成效間接收到市場自

狀況而蒙受損失。因此，立法院本會期正研擬修正公司法有關強制公開發行之規定，另外目的事業主管機關 NCC 則於固定通信業務管理規則第 8-1 條增訂資本額達 2 億元以上及股東人數達二百人以上之經營者，應於設立登記或發行新股變更登記次日起三個月內辦理股票公開發行之規定。

²⁴ 參照：固定通信業務管理規則第 10 條、第三代行動通信業務管理規則第 8 條及無線寬頻接取業務管理規則第 15 條規定。其中固定通信業務管理規則於民國 93 年 9 月 13 日是次修正前，均規定「已依公司法設立或籌設」之股份有限公司得申請經營固定通信業務。

²⁵ 參照：行動通信業務管理規則第 13 條第 1 項、1900 兆赫數位式低功率無線電話業務第 12 條第 1 項及衛星通信業務管理規則第 8 條第 2 項規定。

律管制，以減少管制機關行政成本，惟相關公開發行之規定付之闕如，使得原本立意良好之規範目的因而減損其效用²⁶。

另固定通信業務管理規則第 12 條規定跨業經營例外許可²⁷，形同在電信管制架構中例外許可具有基磐網路之公用事業（非依一般電信法令取得電信事業資格者）經營市內、國內長途陸纜電路出租業務，取得電信事業之身分，透過出租既有的網路基磐設施加快市場參進，一方面可降低新進業者參進市場之障礙，加速市場競爭的產生，另一方面亦可提升該相關網路基磐設施之使用效率及分配效率，回應數位匯流趨勢之市場需求，漸進式開放跨業競爭的產生。主管機關 NCC 近日修正固定通信業務管理規則，修訂第 4-2 條、第 7-1 條及第 22-1 條規定，開放有線廣播電視系統業務經營者跨業經營電信服務及其進入市場之門檻，除了前揭開放有線電視系統業務經營者參進電信市場外，並修訂第 2 條及第 64-1 條規範，規定市內網路業務經營者得經營多媒體內容傳輸平臺服務，可視為電信事業參進有線電視市場之前期規範，透過法規命令修訂加速產業匯流趨勢，通訊傳播作用法之修法雖刻不容緩，但因其非可一蹴可及，透過主管機關調整法規命令層級之市場管制架構，施以彈性化的管制措施將有助於市場競爭之產生²⁸。

（二）規範主體的分類：以機線設施有無區隔的管制分類

確認相關事業該當日的事業管制之主體資格後，參進我國電信市場

²⁶ 目前相關業務管理規則中，僅有近日公告實施之「無線寬頻接取業務管理規則」第 4 條第 6 項規定資本額達主管機關所定一定金額以上者應辦理股票公開發行，依據 NCC 民國 96 年 5 月 21 日通傳營字第 09605073250 號公告修正「固定通信業務管理規則」，新增規定第 8-1 條規範資本額達 2 億元以上之經營者應辦理股票公開發行。

²⁷ 固定通信業務管理規則第 12 條第 1 項：「具下列資格之一者，得申請經營市內、國內長途陸纜電路出租業務：一、已依法設置有線傳輸網路且其組織為股份有限公司之公用事業。二、取得公用事業授權使用其依法設置有線傳輸網路之股份有限公司」，第 2 項：「前項所稱公用事業係指下列事業：一、電力事業。二、大眾運輸業。三、石油業。四、自來水事業。五、天然氣事業。六、有線廣播電視系統經營者。七、其他經交通部認定為公用事業者」。

²⁸ 依據通訊傳播基本法第 16 條第 1 項規定：「政府應於通訊傳播委員會成立後兩年內，依本法所揭示原則，修正通訊傳播相關法規」。

以營利者勢須先取得主管機關之經營特許執照或許可執照，我國電信市場進入管制係採取無論其大小一律管制之基本規範，並針對享有不同管制權利與義務之事業進行差異化管理，將執照類別區分為特許執照及許可執照兩大類型，並差異化二者間規範強度，其理由則在於是否利用公共資源（如：無線電波頻率、電信號碼）、各該業務項目市場競爭程度、網路系統架設所需利用路權等，具有公共利益基礎支撐之事由。我國電信管制架構將電信事業區分為「第一類電信事業」與「第二類電信事業」兩大主體，其中電信法第 11 條第 2 項：「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」、第 3 項：「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」，確立第一類電信事業之定義，第 4 項則透過反面定義方式界定「第二類電信事業為第一類電信事業以外之電信事業」。

自此我國電信事業分類管制規範建立，亦開展一系列以此分類規範為基礎之管制框架，電信事業分類管制模式決定我國電信事業管制密度、規範手段之差異化、特殊資源使用資格、市場競爭模式的預設管制、通訊安全規範各不相一之結構管制與行為管制。由於所有管制規範均以該當之電信身分（第一類電信事業或第二類電信事業）為基礎而設，故電信事業之分類規範管制於我國電信目的事業細密管制架構中具有決定性作用，依此而生之規範程度亦呈現網狀環環相扣的架構。

我國電信事業之分類管制模式「以機線設施有無」作為分類之基礎，其緣由考究其立法過程，僅於立法理由中略以說明係參考美英日等國立法模式而設²⁹，雖然各國管制的分類規範多半可以如 WTO 基本電信談判附件以設施之有無（facilities-based）作為分類基礎，然在此一區隔基準上卻又發展出兩種不同面向的管制類型，亦即單純以實體機線設備為區隔的事業主體式分類模式，如：我國，以及，依附實體機線設備提供之

²⁹ 參照：王郁琦，「我國電信事業分類規範之探討－以網路語音電話為例」，收錄於王郁琦（編），《資訊、電信與法律》，頁 246-248，台北，元照出版有限公司，2004。

服務類型為功能式區隔的分類模式，如：美國通訊法之電信服務與資訊服務³⁰，其二者最大之差異點在於前者於法律執行層面具有明確性，可降低潛在市場參與者進入市場受到的管制不確定疑慮；後者雖規範事業之定義較為模糊，但是判斷標準則較為明確，至於何以立法者選擇以機線設施有無作為事業分類管制之基礎，立法理由上則未見其明確的考量依據。

事業分類管制架構確立後，亦可推敲出立法者對於市場競爭發展情狀的預設，於管制法令中預留市場開放之伏筆，電信法第 12 條第 6 項規定：「第一類電信事業業務項目、範圍、時間與家數由行政院公告之」，相較於此第二類電信事業則無此規定，顯見於市場開放過程中，其認定第一類電信事業所需具備的規模經濟、範疇經濟與密度經濟特性，復以其具有網路建設瓶頸特性等經濟特徵，於市場開放進程須由主管機關為適度管控，以免形成毀滅性競爭；第二類電信事業因其以商業經營模式觀之，一方面雖屬於第一類電信事業之競爭者，另一方面就其技術層面觀之，其本質上乃第一類電信事業之下游用戶，其雖具有類似第一類電信事業之網路經濟特性，因其依附於第一類電信事業之基磐設施提供服務，其網路經濟特性較不鮮明，市場參進障礙亦較第一類電信事業低，因而預期其市場競爭程度高於第一類電信事業，故並無此一考量。

其次，由於第一類電信事業網路系統建設過程需涉及開挖土地、管線埋設或附掛等路權利用，以及，國家有限之公共資源之利用，如：無線電波頻率之指配或電信號碼指配等問題，針對市場參與者數目加以限制自有其法律上之正當理由；再者對於第一類電信事業進行細密的管制，除可有效管理基礎設施之建設避免重複建設導致資源之浪費，確保

³⁰ 由美國通訊法之立法歷史可知其區分為電信服務與資訊服務兩大類型，主要係由其主管機關 FCC 自八零年代開始針對電腦產業與電信產業所可能產生的相互影響所發布的命令 Computer Inquiry I、Computer Inquiry II、Computer Inquiry III 對於電信產業經營以電腦處理為基礎的服務時所為之結構管制（當時稱為基礎服務與加值服務），並於 1996 年電信法修正中由國會立法正式納入美國通訊法的電信分類管制基礎，see Daniel L. Brenner, LAW AND REGULATION OF COMMON CARRIERS IN THE COMMUNICATIONS INDUSTRY, at 235-45(2nd ed. 1998).

適當之服務品質提供，同時進行業務項目、範圍、家數之限制亦可適度減輕全面開放主管機關所需負擔之管制經驗成本；最後，本諸於競爭政策之考量，由獨占市場結構轉型至競爭市場過程，驟然開放自由競爭而不加以規制，一方面無法明確反映市場需求而導致市場供需失調，另一方面則可能造成新進電信事業無法建設完成其網路設施，即須面臨既有業者之競爭壓力進而壓縮其獲利空間與時間，讓既有的獨占業者坐收漁翁之利，對於市場範圍與家數加以限制將有助於其於適度時程內提供其保護³¹。簡言之，電信事業分類規範之目的，係落實電信法第 1 條之立法目的：「健全電信發展，增進公共福利，保障通信安全及維護使用者權益」。

（三）漸進式開放之市場：結合業務項目之執照取得規範

我國電信市場雖然自民國 85 年起自由化，惟其市場競爭係管制下之競爭，透過漸進方式開放市場以達成逐步市場競爭之結果，於電信管制架構下該當於設置電信機線設備並向公眾提供電信服務之電信事業基本條件，欲進入市場營業必須取得個別市場的業務執照³²，亦即在第一類電信事業與第二類電信事業分類管制架構下，首先須面對並非每一個市場均自由開放競爭，其必須選擇其一或個別取得進入該市場之特許執照或者許可執照後，始得營業。由於我國電信市場自由化所採取的政策係以漸進式（非全然開放）開放，因而管制機關於市場開放初期即人為劃分不同業務項目³³，並以該單一業務項目作為特許執照許可營業之市場範圍

³¹ 此處亦涉及獨占市場開放時的配套措施：不對稱管制的議題，但因其屬於結構性規範措施一環，屬於產業管制之競爭規範，與本文主題無涉不予以討論。

³² 參照：電信法第 12 條第 1 項：「第一類電信事業應經交通部特許並發給執照，始得營業」、固定通信業務管理條例第 5 條第 1 項、行動通信業務管理條例第 10 條、1900 兆赫數位式低功率無線電話管理條例第 4 條第 1 項、第三代行動通信業務管理規則第 4 條第 1 項與衛星通信業務管理條例第 6 條第 1 項及無線寬頻接取業務管理規則第 4 條第 1 項。

³³ 依據行政院民國 89 年 9 月 6 日臺 89 交字第 26333 號令，我國將固定通信業務區分為五大類業務項目分別為：綜合網路業務、市內網路業務、長途網路業務、國際網路業務與電路出租業務；而行動通信業務則區分如下：數位低功率無線電話業務（又依其使用無線電頻率分為 900 兆赫與 1900 兆赫兩大類）、中繼式無線電話業務、行動數據通信業務、無線電叫人業務、行動電話業務；而衛星通信業務則分為三項業務分別為：衛星廣播節

³⁴、限制參與之第一類電信事業最低資本額³⁵、外人持股限制與經營階層之國籍管制³⁶、市場進入家數限制、營業區域限制³⁷、得使用之特殊資源與否以及如何取得該稀有資源（由主管機關指配或經由市場競標機制）³⁸等規範³⁹，均列為該特許執照的規範內涵；我國第二類電信事業特殊業務經營者則僅須於系統架設完成並經審驗合格程序即可取得許可執照，一般業務經營者則僅需完成公司或商業登記即可取得許可執照⁴⁰，三者間

目中繼出租業務、衛星行動通信業務與衛星固定通信業務。嗣後於衛星通信業務管理規則第 59 條第 2 項中將衛星廣播節目中繼出租業務併入衛星固定通信業務，中華民國 90 年 10 月 15 日交通部 (90) 交郵發字第 00063 號令公告開放第三代行動通信業務管理規則，正式開放第三代行動通信業務（俗稱 3G），及行政院民國 96 年 2 月 14 日臺經字第 0960005076 號函令公告分階段開放「無線寬頻接取業務」。

³⁴ 如：固定通信業務管理規則第 4 條第 2 項規定市內電話業務之營業範圍由電信總局公告之、行動通信業務管理規則於第 5 條至第 9 條直接明文規定數位低功率無線電話業務等五種業務項目之營業範圍，1900 兆赫數位式低功率無線電話管理條例第 11 條、第三代行動通信業務管理規則第 4 條規範其營業範圍及無線寬頻接取業務管理規則第 5 條將營業區域分為北區與南區。

³⁵ 如：固定通信業務管理規則第 8 條第 1 項、行動通信業務管理規則第 13 條、1900 兆赫數位式低功率無線電話管理條例第 12 條、第三代行動通信業務管理規則第 4 條、衛星通信業務管理規則第 9 條及無線寬頻接取業務管理規則第 4 條第 3 項。

³⁶ 電信法第 12 條第 3 項（第 5 項則規定有關中華電信之外人持股數由交通部另訂之排除第 3 項之適用）、固定通信業務管理規則第 10 條、行動通信業務管理規則第 13 條第 1 項、1900 兆赫數位式低功率無線電話管理條例第 12 條第 1 項、第三代行動通信業務管理規則第 8 條以及衛星通信業務管理規則第 10 條，另第 5 條則規定外國衛星通信業務業者得以申請特許經營或訂立合作契約之方式於我國提供衛星通信服務及無線寬頻接取業務管理規則第 15 條規定。

³⁷ 參照：行政院，中華民國 89 年 9 月 6 日臺 89 交字第 26333 號令。

³⁸ 行動通信業務管理規則於第 5 條、1900 兆赫數位式低功率無線電話管理條例第 7 條、第三代行動通信業務管理規則第 7 條、無線寬頻接取業務管理規則第 6 條規定各該業務項目所使用分配之頻段。

³⁹ 需注意的是我國固定通信業務管理規則第 12-1 條，針對申請國際海纜電路出租業者另設有一門檻要件：必須取得國際海纜擁所有者或管理者同意得連接及使用其國際海纜系統之授權，且其授權使用之全電路頻寬至少為 5Gbps，NCC 已於 95.11.02 公告取消全電路頻寬至少為 5Gbps 之限制，其認為該規定原意旨在於以該規定確保市場參與者得加速市場競爭提升我國連外之網路設施，惟截至今日經營該業務僅有四家業者尚未充分顯現市場競爭，故降低該門檻規定以刺激市場進入，參照：NCC，通傳企字第 0950511438 號令，available at <http://www.ncc.tw/newinfor/newstable.asp?type=令> (last visit Dec. 22, 2006)

⁴⁰ 參照：電信法第 17 條第 1 項、第二類電信事業管理規則第 4 條、第 7 條以及第 8 條規定。

呈現管制密度遞減之市場進入管制規範。

此一系列對於電信事業分類管制下之執照取得程序規範，形成電信市場進入的參進障礙，基於電信網路基磐設施建設之必要性、所需資本龐大及可能利用社會資源等考量，我國電信管制架構於特許執照或許可執照之核發程序中，對於欲參進市場之事業建立最低下限的參進門檻，一方面透過資本額限制規範，證明其具備維持該服務所需之能力，並且針對不同語音市場進行市場切割（市內、長途或國際語音市場），劃分市場營業範圍界線（北區、中區、南區或全區等）；另一方面網路系統的建置亦需符合相關設備審驗規範及通訊安全規範，因而須於執照核發前階段程序進一步說明其相關規定。

較為特別之處在於我國分別於 1900 兆赫數位式低功率無線電話業務管理規則第 5 條第 1 項、第三代行動通信業務管理規則第 5 條，及無線寬頻接取服務第 7 條規定，申請相關特許執照必須經由兩階段程序（先經審查合格後，始得參與競標活動）辦理，並首次引進競標方式拍賣該特許執照及依附於該執照之頻率使用權⁴¹。該規則之制定足以彰顯我國管制政策引進市場競爭機制之理念，國家特許執照之核發方式，透過市場競爭的競標方式發給最具有能力之市場參與者，亦突顯電信管制不必然為國家至上的高權行政方式，更活化行政管制之手段，而其法律依據則係電信法第 12 條第 7 項授權管制機關得以評審方式、競標方式活化市場競爭⁴²，同時提高該執照之市場價值附帶為國庫增添收入，亦為一種管制

⁴¹ 1900 兆赫數位式低功率無線電話管理條例第 5 條第 1 項規定：「申請經營本業務之特許案件，除第六條第一項規定者外，依下列二階段程序辦理：一、第一階段：依規定審查申請人之申請書、事業計畫書及其他資格與條件。二、第二階段：經第一階段審查合格者（以下簡稱競標者），依規定參加競標，得標者依規定繳交履行保證金後，由交通部發給籌設同意書」，第三代行動通信業務管理規則第 5 條規定：「申請經營本業務之特許案件，依下列二階段程序辦理：一、第一階段：依規定審查申請人之申請書、事業計畫書及其他資格與條件。二、第二階段：申請人經第一階段審查合格後，成為合格競價者（以下簡稱競價者），得依規定參加競價，得標者經依第三十三條規定向電信總局一次繳清得標金或繳交得標金頭期款及得標金餘額及其利息之支付擔保後，由交通部發給籌設同意書」，無線寬頻接取業務管理規則亦做類似之規定。

⁴² 電信法第 12 條第 7 項：「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

手段彈性化之呈現；此外各第一類電信事業業務管理規則（除衛星通信業務管理規則外）均明文規定同一申請人不得申請經營兩件以上同一種類業務⁴³，諒其原因當在於市場開放初期應多元化市場參與者，同時避免單一資力雄厚之事業同時取得多張經營執照進而壟斷市場，或阻礙其他潛在經營者參進市場機會，形成市場自由化後之市場集中結構（非因有效競爭參數之操作獲得，而係利用管制執照之取得此種管制機會主義之方式），因而係一種防弊之規範。電信市場之管制並非反對經營者以較佳服務來獲取市場之佔有率，惟以管制機會主義參進市場者則應當予以當頭棒喝，且其亦與電信市場自由化之理念相違。

（四）執照取得之前階段程序性規範：

我國電信管制架構對於市場進出入係採取管制之方式，因此，電信法第 12 條第 1 項規定，未取得主管機關核發之特許執照者不得營業，並基於確保相關電信設備之安全與網路系統之穩定，及確保事業經營電信服務之資力、財務狀況之健全與營運計畫的完善，同時於申請階段設立綿密之程序性、技術性規範，基於保障消費者權益與確保相關網路設施之安全性，因而有必要於執照取得前設立相關申請程序規範，以建立管制之明確性與設施建置能符合管制標準。依據我國電信法規範，大致可將第一類電信事業特許執照取得之前階段程序規範區分如下兩個階段：

首先需向電信主管機關申請籌設許可，並檢具申請書、事業計畫書及其他相關文件，該其他相關文件由主管機關依據各業務項目所需明定之，其中事業計畫書應載明其營業項目、營業區域、通信型態、電信設備概況、財務結構、技術能力與發展計畫、收費標準與計費方式、人事組織與預定開始營業日期，若涉及無線電波頻率之使用則應詳載無線電

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」。

⁴³ 參照：固定通信業務管理規則第 11 條第 1 項至第 4 項（第 5 項電路出租業務之申請不適用前四項規定）、行動通信業務管理規則第 14 條、1900 兆赫數位式低功率無線電話管理條例第 13 條、第三代行動通信業務管理規則第 10 條、第 11 條及無線寬頻接取業務管理規則第 16 條及第 17 條規定。

頻率之使用計畫，違反本規定經通知限期補正而逾期補正或補正不完全者，主管機關得不予受理⁴⁴。經主管機關同意並發給許可函或籌設同意書後，該事業計畫書形同與管制機關締結管制契約，一般事業負有履行其事業計畫書記載事項之義務，同時針對該事業計畫書之修正亦應經主管機關之同意⁴⁵。此外為了確保電信事業取得籌設同意書後戮力於網路建設與經營之規劃，該籌設許可之同意書依據網路建設所需之時間、資金利用程度及可能利用之資源等多面向規劃其籌設同意書之有效期間⁴⁶，同時亦要求事業必須繳納履行保證金作為擔保⁴⁷。

其次，於取得籌設同意書後，依各該業務管理規則之規定時期內，應完成公司設立登記或變更登記⁴⁸，並依其使用之電信設備向主管機關申請網路建設許可、系統架設許可及電台架設許可等，以進行其電信網路設施之鋪設（且固定通信業務經營者應於網路建設許可證有效期間內建設其網路設施達一定之比例⁴⁹），並於建設完成後尚須經主管機關之審驗合格發給設施執照（如電台執照），以及與通訊監察執行機關協商確定建

⁴⁴ 參照：電信法第 13 條、固定通信業務管理規則第 7 條及第 13 條、行動通信業務管理規則第 15 條至第 17 條、1900 兆赫數位式低功率無線電話管理條例第 9 條、第 10 條及第 14 條、第三代行動通信業務管理規則第 13 條至第 17 條以及衛星通信業務管理規則第 8 條、第 11 條及第 12 條與無線寬頻接取業務管理規則第 18 條至第 20 條規定。

⁴⁵ 參照：固定通信業務管理規則第 32 條第 1 項、第 2 項、行動通信業務管理規則第 34 條、1900 兆赫數位式低功率無線電話管理條例第 49 條、衛星通信業務管理規則第 28 條而無線寬頻接取業務管理規則並無類似之規定。

⁴⁶ 參照：固定通信業務管理規則第 19 條第 1 項、第 2 項、行動通信業務管理規則第 19 條第 1 項、1900 兆赫數位式低功率無線電話業務管理規則第 25 條、第三代行動通信業務管理規則第 37 條第 2 項、衛星通信業務管理規則第 15 條及無線寬頻接取業務管理規則第 34 條規定。

⁴⁷ 參照：電信法第 14 條第 1 項、第 2 項、固定通信業務管理規則第 15 條至第 17 條、行動通信業務管理規則第 18 條、1900 兆赫數位式低功率無線電話業務管理規則第 22 條至第 23 條、第三代行動通信業務管理規則第 33 條至第 37 條、衛星通信業務管理規則第 13 條及無線寬頻接取業務管理規則第 31 條至第 33 條規定。

⁴⁸ 此係因我國電信市場係受管制之市場，故欲參進該市場者須先取得目的事業主管機關之同意後，始得經營，而其公司設立登記或變更登記則因該事業或為參進電信事業而設立，或為既有之事業增加營業項目而設，該登記事項同受電信法及商業登記法之規範。

⁴⁹ 參照：固定通信業務管理規則第 22 條、第 22-1 條至第 22-3 條。

置通訊監察系統或設備之證明文件等申請程序，並向主管機關報備其資費、繳納審驗費用、申請電信號碼核配及繳納電信號碼使用費用後，始得向主管機關申請核發特許執照。但由於網路設施之建設所需成本之沉降特性，且非一次性得以建設完成，故該網路建設許可證均設有一定之有效期間，惟該有效期間並不得超過籌設同意書之有效期間。而為使新進業者得以在建設完成相當網路規模後（須具規模經濟之效益）即得投入市場競爭，一方面增加其爭取顧客的時間以獲取競爭基礎，提供市場競爭的動能，讓多元的參與者進入市場刺激競爭的開展，另一方面則是顧及相關網路建設現實層面的困難性，有必要於達成服務提供之規模經濟時即開放營業活動，故我國電信市場進入管制架構中特別針對已經建設相當規模之電信設備且經審驗合格者，該第一類電信事業得於全部網路設備建設未全部完成前，即申請特許執照開始營業⁵⁰，讓新進業者以時間增取更多競爭空間，此亦管制彈性具體例證之一。

至若第二類電信事業之許可執照取得則相對簡易，除電信法第 17 條與第 18 條之基本規範外，其主要的規範架構規範於第二類電信事業管理規則，回歸至我國電信管制架構之下，第二類電信事業基本定位乃未具有機線設備而經營電信服務之事業，因而在相關管制密度上其所需之服務品質保證、設備審驗規範與公共資源利用等面向均較第一類電信事業為低，僅需取得申請經營第二類電信事業許可函後⁵¹，再依其所經營之業務項目（特殊業務或一般業務）差異而異其規範程序，經營特殊業務者須於辦理公司或商業登記，並經過技術審驗規範後，發給許可執照與系統架構圖⁵²；一般業務經營者僅需辦理公司或商業登記後，即發給許可執照⁵³。

⁵⁰ 參照：固定通信業務管理規則第 23 條、第 23-1 條至第 23-3 條、行動通信業務管理規則第 29 條、第 30 條、1900 兆赫數位式低功率無線電話業務管理規則第 29 條、第三代行動通信業務管理規則第 42 條及無線寬頻接取業務管理規則第 39 條規定。

⁵¹ 參照：第二類電信事業管理規則第 6 條。

⁵² 參照：第二類電信事業管理規則第 7 條。

⁵³ 參照：第二類電信事業管理規則第 8 條。

(五) 小結：技術與程序複雜的市場進入規範

由前述相關市場進入管制規範之介紹不難發現，依據電信法第二章、第三章以及第 14 條第 2 項授權之各種第一類電信事業業務管理規則、第 17 條第 2 項授權之第二類電信事業管理規則，其規範重點在於確保市場進入規範、網路設施建設、電信設備與系統之穩定與安全等，電信事業本身體質規範之面向，特別是市場進入管制及與其結合規範之電信事業分類管制，對於電信市場發展具有決定性作用，一則在於其預先設立管制立場決定何種「資質」之潛在參與者得參進市場；再則於市場進入管制中，管制規範架構決定電信事業所屬之管制區塊，並依此建立一系列環環相扣之規範義務與程序；最後則是政策面向考量，於全面自由化競爭（第二類電信事業）或有限度之管制競爭（第一類電信事業）二者之間權衡其利益得失，搭配不同市場進入規範。於此些法律政策思量之下，我國電信管制之市場進入規範建立一套層疊架構之市場進入規範，立於金字塔頂端者為電信法，其下由各業務管理規則加以規範，篩選市場參與者，透過技術性之審驗規範與程序性之資格審查（包含競標規範），細密規範市場參進者之進入條件。

經介紹我國電信管制架構中市場進入管制之規範後，不難發現我國於民國 85 年起開放電信市場自由化競爭，我國電信法在期間雖然經過數次修正，但均係部分性、細節性修正，尚無通盤性的政策方向調整。民國 93 年 1 月 7 日總統公布實施之通訊傳播基本法第 1 條規定：「為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，特制定本法」，確立我國電信、資訊與傳播等以載體（media）為基礎之產業管制法令，其架構必須作重新調整之政策指示，並賦予建置單一管制機關之法律基礎，雖然通訊傳播基本法屬於基本方針條款式立法，惟其已指引出我國未來電信法制規範之方向，民國 94 年 11 月 9 日總統公布實施「國家通訊傳播委員會組織法」，並於 95 年 2 月 22 日正式掛牌成立「國家通訊傳播委員會」，依據基本法第 16 條規定，於 NCC 正式成立後兩年內必須修正通訊傳播相關法規⁵⁴，從基本法建構

⁵⁴ 通訊傳播基本法第 16 條第 1 項：「政府應於通訊傳播委員會成立後二年內，依本法所揭

到組織法的公布，我國通訊傳播法制架構僅剩作用法之建制尚未完備，以下即針對我國既有的電信管制架構市場進入規範作一評析，以茲參考。

三、創造市場參進障礙，或市場參與者預選機制之市場進入管制？

由於我國電信市場之開放係由主管機關依據競爭情況、產業發展與科技創新等政策面向考量，分次採取階段性漸進式開放，且不同市場之規範尚須考量個別市場需求程度與個別事業提供服務能力之評估與特殊公共資源之使用，因此針對市場參與者數目進行管控。總而言之，就市場進入規範而言，我國雖已邁入電信市場自由化國家之林，但基於電信產業經濟上特色與社會治安、國家安全等諸多考量因素，對於電信市場之競爭仍維持相當程度管控，然而由前述我國電信管制架構下的市場進入規範內涵觀之，除繁雜之技術性與程序性規範外，尚必須具備嚴格之資力證明，其相關規定與今日通訊傳播產業匯流、技術匯流與消費商品匯流之市場自由化發展趨勢相悖，進而有予以鬆綁及重新檢討之必要⁵⁵，以下分別論述之⁵⁶：

(一) 以機線設備有無作為市場進入管制之分類規範模式：

對照各國對於電信事業分類規範之管制，WTO 對於電信業務之分類規範，區分為基本電信服務與電信增值服務兩類，其區別之基礎則在於是否設置機線設施（facilities-based or not）⁵⁷。我國亦採取「以機線設施

示原則，修正通訊傳播相關法規」。

⁵⁵ 有關數位匯流趨勢下技術發展、市場發展以及管制政策如何因應，請參照：李淳、張玉山，數位匯流趨勢下電子通訊產業之管制變革與應有取向，公平交易季刊，第 13 卷第 4 期，2005 年 10 月；劉柏立、左峻德、彭心儀，因應技術匯流趨勢，相關法規之修訂研究，交通部電信總局委託研究計畫，台北，2004。

⁵⁶ 有關電信產業市場進入管制較早期之文獻可參閱並比較：莊懿妃、劉崇堅，電信法之結構管制分析，經社法制論叢，第 23 期，1999；劉紹樑，「電信市場自由化之競爭政策與法律問題」，收錄於行政院公平交易委員會（編），第三屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集，台北，行政院公平交易委員會，1999。

⁵⁷ 我國於加入世界貿易組織中所為之特定承諾表將電信服務區分為基本電信服務係指設置機線設備之電信業務以及電信增值業務兩大類別，其實即為我國電信法定義下之第一類電信事業與第二類電信事業，參照：台澎金馬個別關稅領域電信服務業特定承諾表，2001 年 11 月 7 日，available at

有無」作為事業分類規範之基礎，將電信事業界分為「第一類電信事業」與「第二類電信事業」；美國以事業所提供之服務內容為基礎，分為「電信服務⁵⁸」與「資訊服務⁵⁹」的分類規範類型；至於歐盟則將電信產業以水平分層切割方式，分為「電子通訊網路⁶⁰」及「電子通訊服務⁶¹」兩大類別，其中後二者與我國規範之差異，在於其二者均以其所提供之服務態樣，而指涉其經營主體，以美國分類規範方式而言，若其提供電信服務，在通訊法界定下其經營者係電信載具業者（Telecommunications Carrier）⁶²，必須遵守通訊法 Title II 以降之共同載具業者（Common

<http://www.dgt.gov.tw/chinese/International-org/International-org.shtml>. (last visit at Dec. 22, 2006). 另關於各國電信事業分類管制之比較可見太穎國際法律事務所，因應全面電信自由化規劃相關機制之規劃期末報告，交通部電信總局委託研究計畫，頁 27-31，台北，2001。

⁵⁸ 47 U.S.C 153 (46): The term "telecommunications service" means the offering of telecommunications for a fee directly to the public, or to such classes of users as to be effectively available directly to the public, regardless of the facilities used.

⁵⁹ 47 U.S.C 153 (20): The term "information service" means the offering of a capability for generating, acquiring, storing, transforming, processing, retrieving, utilizing, or making available information via telecommunications, and includes electronic publishing, but does not include any use of any such capability for the management, control, or operation of a telecommunications system or the management of a telecommunications service.

⁶⁰ 2002/21/EC §2(a): 'electronic communications network' means transmission systems and, where applicable, switching or routing equipment and other resources which permit the conveyance of signals by wire, by radio, by optical or by other electromagnetic means, including satellite networks, fixed (circuit- and packet-switched, including Internet) and mobile terrestrial networks, electricity cable systems, to the extent that they are used for the purpose of transmitting signals, networks used for radio and television broadcasting, and cable television networks, irrespective of the type of information conveyed.

⁶¹ 2002/21/EC §2(c): 'electronic communications service' means a service normally provided for remuneration which consists wholly or mainly in the conveyance of signals on electronic communications networks, including telecommunications services and transmission services in networks used for broadcasting, but exclude services providing, or exercising editorial control over, content transmitted using electronic communications networks and services; it does not include information society services, as defined in Article 1 of Directive 98/34/EC, which do not consist wholly or mainly in the conveyance of signals on electronic communications networks.

⁶² 47 U.S.C 153 (44): The term "telecommunications carrier" means any provider of

Carrier)⁶³中所規範之經濟管制⁶⁴；我國之規範模式則係直接規範經營主體，於立法方式本不相同，實難直接將其比附援引，而遽認為我國管制上有所闕漏。惟追本溯源二者均與「以機線設施規範有無（facilities-based/non-facilities-based）」之分類規範方式相去不遠，僅於立法技巧上歐美等國著重於採取市場導向之規範方式，先界定相關服務之內容作為規範主體（如電信、資訊或者通訊網路、通訊服務），再涵攝至其背後之經營者加以規範，我國則採取簡潔明確的立法定義，直接規範市場經營者以收管制明確之效。立法方式之優劣非單純的從單一法律區分方式即可確知，尚須比較其他法令上配套規範措施，及管制機關執行法令時是否與市場脈動一致而為全盤式的評價始為正確。

我國電信事業分類規範主要區分為第一類電信事業與第二類電信事業，二者之差異在於是否設置電信機線設施，雖於法律明確性上清楚提供潛在市場參與者其可能落入之管制範疇與應承擔之管制密度，惟就管制機關實際執法卻遭遇許多困難，泰半係因技術進步，使得許多類似或相同電信服務經營者得以第二類電信事業之身分，提供第一類電信事業業務範圍內之服務，以低成本經營模式爭食高利潤之語音市場的吸脂效應(cream-skimming effect)，不僅引起第一類電信事業抗議管制偏頗外，也亦時降低其投資誘因，扼殺新技術與網路設施鋪設之可能，如：網路電話服務（Voice over Internet Protocol, VoIP）、虛擬行動網路服務(Mobile

telecommunications services, except that such term does not include aggregators of telecommunications services (as defined in section 226). A telecommunications carrier shall be treated as a common carrier under this Act only to the extent that it is engaged in providing telecommunications services, except that the Commission shall determine whether the provision of fixed and mobile satellite service shall be treated as common carriage.

⁶³ 47 U.S.C 153 (10): The term "common carrier" or "carrier" means any person engaged as a common carrier for hire, in interstate or foreign communication by wire or radio or in interstate or foreign radio transmission of energy, except where reference is made to common carriers not subject to this Act; but a person engaged in radio broadcasting shall not, insofar as such person is so engaged, be deemed a common carrier.

⁶⁴ 有關共同載具之定義以及因該定義模糊所生之爭議介紹，see Daniel L. Brenner, *supra* note 30, at 45-57.

Virtual Network Operators, MVNO⁶⁵)等服務，均係利用數位化之網路設施提供語音服務，由於其並未設置機線設備，故不該當第一類電信事業之法定要件，而落入第二類電信事業範疇，但其又利用第一類電信事業之設備，提供類似語音服務而蠶食語音市場之營收，徒增第一類電信事業憤恨不平之聲⁶⁶；此外由於該類型之服務亦可能涉及電信有限資源之使用，如：無線電波頻率或電信號碼，以及，通訊監察規範之通訊安全議題等，因而管制機關不得不針對此種「似第一類電信事業卻非第一類電信事業」之電信事業另創管制架構，於第二類電信事業管理規則中創設特殊業務規範類型，另行一套管制框架。

由於技術之發展引進替代服務出現，往往非單純以機線設備有無即可作清晰之界定與劃分，技術創新形成管制之落差，我國電信管制架構於第二類電信事業管理規則中另行創設特殊業務與一般業務規範即為例證。較諸美國與歐盟之立法規範模式，於通訊傳播匯流趨勢下並不見得即能適用於新技術或新服務，然由於其貼近市場發展之分類規範方式(即以服務態樣為基礎)，顯然較我國以機線設備有無做為分類規範，更適於處理新服務出現之態樣。日前 NCC 提出「第一次通訊傳播匯流管制法令之加速整備」法案總說明，意圖以包裹式立法採取漸進式修法模式，暫先修正具有急迫性或衝突性較低之法律規範，而就制度性與政策性規範則依據通訊傳播基本法規定，應於民國 97 年 2 月 21 日前修訂完成。由於電信事業分類規範之架構對於電信產業之管制具有分流作用，其調整亦涉及整個電信管制架構之規範，因而有必要做一通盤性之思考與評估，至若分類管制之界線是否需要調整，以及，如何調整則更需審慎為

⁶⁵ 第二類電信事業管理規則第 2 條第 1 項第 15 款：「虛擬行動網路服務指經營者經營行動轉售服務或行動轉售及增值服務」。

⁶⁶ 學者劉孔中批評以是否設置電信機線設備分類方式不符合數位化匯流之整體趨勢，參照：劉孔中，「第三次電信管制革新之籌謀」，收錄於劉孔中（編），電信管制革新與數位網路產業規範，頁 18-19，台北，太穎投資顧問有限公司，2000；有關網路電話服務及虛擬行動網路服務於我國電信事業分類規範所涉問題分別請參照：李志仁，電信資訊匯流下之法律爭議：以 Skype 為例，科技法律透析，第 18 卷第 12 期，頁 55-56，2006、林雅惠，「虛擬行動網路業務之法律管制分析」，頁 127-140，世新大學法學院碩士論文，2004。

之，均對於電信市場競爭之發展具有重大意義，電信事業分類規範之業務管理規則係透過主管機關「預設」事業主體資格後，再將各該新服務與新業務套入該規範架構，進而導致各該新業務之競爭模式侷限於主管機關為其量身定作之規範框架中，欲進行整合式服務提供等競爭服務，需依循既有規範框架個別取得特許或許可執照，進而減損因技術創新所帶來之經濟效率。以電信機線設施有無作為分類規範基礎之管制架構，使得管制機關面對不同之新服務態樣出現於市場，無法明確界定其管制之主體資格，一方面延宕業者市場進入之時程，另一方面更因此導致市場進入成本驟增，在匯流時代顯然違背市場競爭之趨勢。

（二）細分化市場範圍：細密劃分之業務項目

由於我國電信市場自由化迄今僅歷時十餘年，主管機關為確保市場由獨占經營市場得健全轉換為競爭市場，復避免既有獨占電信事業以先佔優勢（first-move advantage）遂行反競爭行為，因而將電信市場切割為不同市場，細分化市場之範疇，透過參進障礙高低差異化其開放時程，並企圖細分化市場範圍以降低市場變因遂行有效之管制。由第一類電信事業所得經營之營業項目總計 15 項業務項目，欲進入個別市場勢必須個別取得該業務項目之特許執照⁶⁷，然而電信產業特性之一在於其具有規模經濟及範疇經濟特性，前者係指由於設備之不可分割性，不論產量多寡均須投入一定資本方得開始營業而形成沉澱成本，乃至於規模經濟性；而範疇經濟性之生成則在於共用要素之投入或聯合生產，以及生產技術與 know-how 存在，形成多角化經營模式⁶⁸。電信事業之成本結構具有規模經濟性，其若同時經營市內通信網路與長途通信網路則於生產技術、帳務處理技術上具有範疇經濟特性，透過人為方式將語音市場切割為數個次級市場，並針對不同市場進行不同之進入管制，將產生減損單一電

⁶⁷ 其中尚未將行動通信網路業務區分為北中南三區以及全區執照列入，否則單以行動通信業務之執照類別計數，其已涵蓋近十種類型，同時市場亦被細分化至數個縣市為單位之地理區域。

⁶⁸ 參照：劉崇堅、莊懿妃，「電信產業之垂直整合與競爭政策」，收錄於行政院公平交易委員會（編），公平交易法施行十周年回顧與前瞻學術研討會論文集，頁 425，台北，行政院公平交易委員會，2002。

信事業經營數個市場之經濟效率，或許係市場開放初期管制機關對於市場競爭效能之不確定性，因而透過細分化市場為不同業務項目開放競爭之進入，惟歷時十餘年之管制經驗後，不難發現我國電信市場競爭活力之充沛，惟管制機關之細密化管制措施窒礙競爭之開展⁶⁹，較之歐盟對電信市場所採取之一般許可制（general authorization）進入管制模式，我國電信管制架構將市場過分細分化實有檢討之必要⁷⁰。

（三）業務與事業兩相割離之市場入場券：特許執照與許可執照

由於我國電信市場之進入管制必須取得相關許可或特許執照始得營業⁷¹，我國將電信事業之資格與參與市場經營分離規範之主因，在於市場開放初期，採取漸進式開放措施避免一次性全面開放造成市場衝擊過大，同時評估各該市場之自然獨占特性，採取漸進式開放市場以避免獨占者濫用市場地位，阻礙新進業者之競爭，檢視今日各該電信市場之競爭狀況，傳統固定通信業務之營收因行動通信業務之普及而大幅下滑，除傳統語音市場受到新技術之侵蝕外，數據服務之使用亦影響固定通信業務利潤⁷²。於消費者使用模式之移轉過程中（由語音通信為主轉換為數據通信為主之使用習慣），是否仍須遵守因應自由化所建立之事業與業務兩相割離之市場進入規範實有疑義，一則細分化市場降低事業經營綜效

⁶⁹ 第二類電信事業市場之發展即可顯現出我國電信市場之活絡，同時其往第一類電信事業市場延伸之發展可能性也越來越高，此亦形成我國不得不針對類似於第一類電信事業之第二類電信事業另行規範其為特殊業務再創設出一個管制的層級，不但突顯出我國電信事業分類規範架構之缺失亦顯現出人為刻意切割的市場仍無法阻礙競爭發展而跨越該市場疆界，賺取其競爭利益。

⁷⁰ 參照：劉孔中，「電信管制革新政策與法規之檢討」，收錄於劉孔中，施俊吉（編），管制革新，頁 143-144，台北，中央研究院人文社會科學研究所，2001。

⁷¹ 參照：電信法第 12 條第 1 項、第 17 條第 1 項、固定通信業務管理條例第 5 條第 1 項、行動通信業務管理條例第 10 條、1900 兆赫數位式低功率無線電話管理條例第 4 條第 1 項、第三代行動通信業務管理規則第 4 條第 1 項、衛星通信業務管理條例第 6 條第 1 項、無線寬頻頻取服務第 4 條第 1 項及第二類電信事業管理規則第 4 條第 1 項。

⁷² 民國 88 年固定通信業務佔整體電信事業營收 55%而行動通信業務則為 40%，到了民國 93 年前者之比例已經滑落到 22%後者則攀升至 56%，同時網際網路相關業務也上升到 14%，顯現不僅是行動通信業務吸脂傳統語音市場之營收，消費者使用習慣之轉變（由電話轉換至電腦）也影響了電信市場之營收比例。

與設備之使用效率，該當電信市場經營者主體資格（第一類電信事業 / 第二類電信事業），仍需依照個別的業務項目申請特許或許可執照始得進入市場經營，就其管制目的（促進電信市場競爭）與管制手段（多階段市場進入規範）有違其比例性；二則透過兩次性的經營許可（先取得電信事業資格必須先經過硬體、軟體設備之審驗與設置等，再就各該經營市場申請特許或許可證）延宕事業進入市場時機、提高因管制而生之參進障礙與潛在營業風險，同時亦墊高管制機關之監理成本；三則我國雖號稱業已自由化電信市場之進入，實則透過特許執照或許可執照核發，於其間建立許多實質參進障礙規範，以最低資本額限制為例，我國電信法在各該業務管理規則中規範每一經營者所必須具備之最低資本額，顯然阻礙意圖以新技術提供相同服務，卻無龐大資本支撐之事業進入市場競爭之可能，進而限縮「潛在」市場參與者範疇，在科技發展迅速之今日，新技術之出現不僅單純係科技進步之表彰，更反映出實質市場參進障礙降低，對於自然獨占特性之挑戰，固守舊有管制理論認為資本額係確保並維持電信服務品質之基本要求，不僅與市場發展趨勢相悖，亦讓人產生管制機關被既有業者俘虜之嫌；而外人持股數之限制雖有規範合理性（保障國家安全）存在，惟實際執行層面透過轉投資方式經營電信事業即可規避該法律規範，使其形同具文，且外資限制在電信市場全球化趨勢下形同大開貿易自由化之倒車，不無疑問。

（四）執照核發程序規範創造之昂貴市場進入成本

各業務管理規則中申請特許經營之程序規範大略可以區分為下列數個程序：籌設申請及籌設申請應備文件及其應載事項、籌設同意書之發給及其有效期間、履行保證金之繳納、辦理公司登記、申請網路建設許可、系統架設許可、電臺架設許可、申請電信設備之技術審驗，經審驗合格後發給系統或設備之使用執照、申請發給特許執照與申請該執照應備文件、發給特許執照及其有效期間與應載明事項、履行保證金之發還、執照換發及執照出租、轉讓或出借之禁止；另 1900 兆赫數位式低功率無線電話業務及第三代行動通信業務之特許執照申請尚區分為兩階段程序

辦理並規範競標程序等規範⁷³。由於電信事業所提供之電信服務係民生用業必需，亦為國家經濟發展基礎，故管制機關針對相關許可經營之程序規範自應從嚴審查，以期健全電信網路建設與系統架設規範、保障消費者使用服務之品質等規範目的，然考量最低限度服務品質保障與服務之普及提供（實質公益）與行政程序（程序正義）間亦應做權衡⁷⁴，避免因行政管制而阻礙市場進入時機，進而肇致墊高市場進入成本之現象，如：關於技術審驗之規範保障最低限度之通訊品質與安全，雖為主管機關之監督權責所在，但不必然須由管制機關自行為之，衡諸管制機關之人事、預算與能力及民間企業相關技術審驗機構之能力，交由民間參與公行政任務，不僅可節省行政成本，於管制效率上亦有助於程序規範之進行；另關於以競標方式透過市場訂價反映執照之市場價值，亦須注意電信事業之卡位目的，意圖阻礙其他事業取得該執照之可能性，以降低甚或排除未來競爭對手出現等此類反競爭意圖可能性，而呈現盲目出價競標導致該執照得標價格遠超過實際商業價值，造成電信事業本身資金運用排擠效果亦不利於電信市場之發展。

四、結論：鬆綁市場進入管制加速市場競爭之開展

今日面對數位匯流趨勢下，管制機關不得不針對市場、技術層面之發展做一法律政策與法律規範內容之大幅修正以回應市場需求，從而檢視我國電信市場進入管制架構，不難發現既有之管制框架於競爭發展的今日顯得窒礙重重，不僅無助於市場自由化，更難脫「假自由化之名更行管制之實」嫌疑。由電信事業之分類管制、細分化市場範圍、特許執照與許可執照與電信事業分類脫鉤的規範模式，乃至於執照核發之程序性規範均可發現我國電信管制之嚴密，甚或有導致市場競爭失靈之虞，自民國 85 年以來的電信管制架構雖然歷經數次修正與調整，然基本規範

⁷³ 電信法雖然僅於第 12 條至第 14 條做基本的規範，然各業務管理規則卻係以該業務取得特許執照之程序規範作為重點，以固定通信業務管理規則為例，從第 2 章特許經營第 7 條以降至第 31 條為相關執照申請程序規範佔全部條文三分之一強，其他各業務管理規則亦相去不遠。

⁷⁴ 須注意電信行政程序規範包含行政的迅速效率，參照：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 102-104，2000。

政策仍不脫為管制而管制之思維，及以中華電信為核心而層層架構之法令框架，立於電信市場管制最前線之市場進入規範，即成為必須調整之首要目標，鬆綁既有之管制架構、調整不合理之程序規範與因應匯流趨勢，建立法令之修正即成為管制機關首要之務⁷⁵。

因應數位匯流趨勢所成立之 NCC，日前公開說明其未來通訊傳播法令匯流之修正將採取至少中度匯流之修法方式，保留垂直業別管制，但關於內容與平臺適用同一套管制模式，而營運部分則分別由廣電與電信分別管理⁷⁶。今年 3 月 30 日公告實施之無線寬頻接取業務管理規則第 62 條規定：「經營者經營廣播或電視服務者，應符合廣播電視法等相關法規規定」、固定通信業務管理規則第 4-2 條第 3 項規定：「有線廣播電視系統經營者得以其有線廣播電視經營地區申請經營市內網路業務」，及第 64-1 條第 1 款規定：「經營者經營多媒體內容傳輸平臺服務，其營業規章除依第 52 條第 2 項規定外，應載明下列事項：一、頻道節目內容服務提供以依廣播電視法、有線廣播電視法或衛星廣播電視法取得許可或執照者為限」，則為最新的具體適用事例。

在母法（電信法、廣電三法等）規範未修正，而通訊傳播作用法之訂定又緩不濟急情況下，依據通訊傳播基本法第 16 條第 1 項之授權定，透過各業務管理規則中具體化通訊傳播匯流目標則成為管制機關的彈性手段。惟個別條文之修定雖為跨業經營打開競爭活門，但整體法規命令之規範架構則仍屬於因應「市場開放」時期的框架，經過十年的時間後，相關規範措施應針對市場狀況予以調整為「競爭市場」的管制框架，對於新進業者所為之管制程序亦應回應市場競爭狀態加以調整，諸如申請市場進入之程序規範、經營者之資本額限制、受理申請時間等具有實質

⁷⁵ 學者認為管制措施必須符合經濟誘因、機會均等以及公平原則，而對於自由化之市場管制僅是競爭之代理而非複製，對於新進業者之保護（如：不對稱管制）或有其必要但終須回歸市場競爭機制而訂立落日條款減少管制的干涉，see J. Gregory Sidak & Daniel F. Spulber, *Deregulation and Managed Competition in Network Industries*, 15 *Yale J. on Reg.* 117, 138-142 (1998).

⁷⁶ 參照：陳依秀，NCC 分階段研擬數位匯流法案，工商時報，2006 年 12 月 20 日。

限制競爭效果的管制措施加以鬆綁。雖然尚未見 NCC 實際所為整體的法制規範體系化調整措施，但仍可見未來針對匯流趨勢可能之管制政策方向將調整為「內容／平臺」式的管制模式，而營運部分則仍維持既有的以媒介為基礎的分類管制模式，而朝向匯流方向邁進的法規範調整過程中，宜就我國既有之電信管制架構進一步深化其市場競爭理念，鬆綁不必要的市場進入管制措施以促進市場競爭之新陳代謝。

參考文獻

中文部份：

1. 太穎國際法律事務所，因應全面電信自由化規劃相關機制之規劃期末報告，交通部電信總局委託研究計畫，台北，交通部電信總局，2001。
2. 王郁琦，「我國電信事業分類規範之探討－以網路語音電話為例」，收錄於王郁琦（編），資訊、電信與法律，台北，元照出版有限公司，2004。
3. 石世豪，傳播法之體系及其挑戰，月旦民商法雜誌，第3期，2004。
4. 交通部電信總局，電信自由化政策白皮書，台北，交通部電信總局，1996。
5. 李志仁，電信資訊匯流下之法律爭議：以 Skype 為例，科技法律透析，第18卷第12期，2006年。
6. 李淳、張玉山，數位匯流趨勢下電子通訊產業之管制變革與應有取向，公平交易季刊，第13卷第4期，2005。
7. 林雅惠，「虛擬行動網路業務之法律管制分析」，世新大學法學院碩士論文，2004。
8. 徐筱菁，「國家干預經濟活動之憲法基礎與界限」，收錄於劉孔中，施俊吉（編），管制革新，台北，中央研究院人文社會科學研究所，2001。
9. 國家通訊傳播委員會，民國95年6月12日第73次委員會會議紀錄，討論案：中華電信涉及黨政軍退出媒體規定一事。
10. 張佳弘，從政府管制探討競爭政策，公平交易季刊，第8卷第3期，2000。
11. 莊懿妃、劉崇堅，電信法之結構管制分析，經社法制論叢，第23期，1999。
12. 陳依秀，NCC分階段研擬數位匯流法案，工商時報，2006年12月20日。
13. 陳雍之，「電信市場自由化及其管制之研究」，收錄於翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會（編），當代公法新論（中），台北，元照出版有限公司，2002。

14. 陳銘祥，「通信的規範結構與通信變革」，台北，自版，2002。
15. 陳櫻琴，「管制革新之法律基礎與政策調適」，收錄於劉孔中，施俊吉（編），管制革新，台北，中央研究院人文社會科學研究所，2001。
16. 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。
17. 劉孔中，「第三次電信管制革新之籌謀」，收錄於劉孔中（編），電信管制革新與數位網路產業規範，台北，太穎投資顧問股份有限公司，2000。
18. 劉孔中，「電信管制革新政策與法規之檢討」，收錄於劉孔中，施俊吉（編），管制革新，台北，中央研究院人文社會科學研究所，2001。
19. 劉柏立、左峻德、彭心儀主持，因應技術匯流趨勢，相關法規之修訂研究，交通部電信總局委託研究計畫，台北，交通部電信總局，2004。
20. 劉崇堅、莊懿妃，「電信產業之垂直整合與競爭政策」，收錄於行政院公平交易委員會，公平交易法施行十周年回顧與前瞻學術研討會論文集，台北，行政院公平交易委員會，2002。
21. 劉紹樑，「電信市場自由化之競爭政策與法律問題」，收錄於行政院公平交易委員會（編），第三屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集，台北，行政院公平交易委員會，1999。

西文部份：

1. Brenner, Daniel L., LAW AND REGULATION OF COMMON CARRIERS IN THE COMMUNICATIONS INDUSTRY, Westview Press: Colorado (2nd ed. 1998).
2. Horwitz, Robert Britt, THE IRONY OF REGULATORY REFORM, Oxford University Press (1st ed., 1989).
3. Hughes, C. J., O'Reilly, J. & White, G., TELECOMMUNICATIONS REGULATION, The Institution of Electrical Engineers: London (1st ed. 2003).
4. Sidak, J. Gregory & Spulber, Daniel F., Deregulation and Managed Competition in Network Industries, 15 Yale J. on Reg. 117 (1998).

5. Stigler, George J., The Theory of Economic Regulation, in: ANTITRUST AND REGULATIONS, Edward Elgar Pub.(Giles H. Burgess, Jr., 1st ed. 1992).