

# 電信事業之建設義務與漫遊管制

## —以行動寬頻業務為例

陳耀祥\*

(論文初稿，請勿引用)

### 【摘要】

隨著全世界 5G 技術的競爭發展，台灣將在 2020 年即將進行頻譜拍賣，通訊技術的不斷創新發展將重大地改變政治經濟條件及人民的日常生活。因此，相應的產業政策及法制環境必須迅速調整。依照現行電信法規定，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，其負有自建設備義務，義務範圍除電信法及相關法規命令有所規定外，則以業者所提事業計畫書定之。

電信事業之建設義務也涉及電信漫遊問題。有關電信漫遊業務，得區分為強制漫遊及協議漫遊。我國在行動電話業務(2G 業務)時代，因為電信執照採取分區釋照，因此許可漫遊行為。進入 3G 業務時代以後因為改採全區釋照模式，故業者之間不得再有協議漫遊行為，直至推動 4G 業務時，雖為使未具備 3G 電信設施之新進業者得以進入市場競爭，故設有強制漫遊機制，但適用期間至 2018 年年底。隨著 5G 時代來臨，物聯網(IoT)、車聯網(IoV)及人工智慧(AI)等應用服務將全面地改變人類生活型態及通訊業務內容，立法院正在審議電信管理法草案，準備開放電信網路之共享、出租或出借，國際上也出現類似趨勢。本文從管制法觀點探討電信事業之建設義務與漫遊管制議題，並對我國未來相關之電信管制政策與法制提出建議。

關鍵詞：電信法、電信管理法、漫遊、物聯網、人工智慧

---

\*作者為國立臺北大學公共行政暨政策學系助理教授，借調擔任國家通訊傳播委員會委員。

## 壹、前言

所謂「電信(telecommunication)」是「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。」(電信法第2條第1款)電信事業的發展始於電報，接著固網電話、衛星、行動電話及網際網路的不斷創新，讓人際之間的通信與資訊交換出現驚人的成長，真正達到所謂天涯若比鄰。電信服務業務類型眾多，包括固定通信、衛星通信、行動通信等各類，我國近三十年來的電信發展，除固定通信之外，最重要的就是行動通信。我國民眾平均每週的上網時數，從2017年的28.77小時到2018年的37小時，除戶外活動之外，在家最常使用的上網方式也超過五成皆使用行動寬頻上網，且有上升趨勢<sup>1</sup>。換言之，行動寬頻已成為民眾目前最常使用的通訊方式。研究聚焦之需，本文即以行動寬頻業務為研究對象，合先說明。

從類比時代到數位時代，進而進入全IP時代，不僅滿足人民的消費需求，也改變產業的型態。智慧型手機的普及，行動網際網路需求大幅成長，出現以應用程式(APP)為主的行動網際網路服務模式。(江耀國等，2018：23)對於行動通信業務，我國主管機關依其技術發展先後分別定名「行動電話(2G)」、「行動通信(3G)」及「行動寬頻(4G及5G以後業務)」，其發展過程概述如下：

### 一、1996年開放行動電話(2G)業務

1996年7月1日電信自由化以後，交通部電信總局開放900MHz及1800MHz頻段共130MHz之頻寬供行動電話(2G)業務使用，特許執照釋出方式分為全區執照與分區執照，分區執照復分為北、中、南等3區域。初期共有7家業者持有執照<sup>2</sup>，之後其中6家發生整併情形<sup>3</sup>，後期持照的業者變為3家。2G業務主要係提供行動語音及簡訊服務，全盛時期用戶數曾超過2500萬，等同是全台人手1

<sup>1</sup> 參見國家通訊傳播委員會，通訊傳播市場報告107，176。

<sup>2</sup> 7家業者為中華電信(全區執照)、太平洋通用電訊(全區執照)、遠傳電信(全區執照及北區執照)、和信電訊(北區執照)、東榮國際電信(中區及南區執照)、東信電訊(中區執照)、泛亞電信(南區執照)。

<sup>3</sup> 東榮國際電信併入和信電訊，之後和信電訊併入遠傳電信；太平洋通用電訊更名為台灣大哥大，後整併東信電訊及泛亞電信兩家公司。

支甚至是 2 支以上行動電話。但是，隨著行動電話普及與行動數據業務的發展，3G 及 4G 業務陸續開放，2G 用戶數與營收大量衰減，同時系統建置十餘年，已呈現老舊現象，國家通訊傳播委員會(以下稱 NCC)依據《行動通信業務管理規則》第 32 條規定，於 2017 年 6 月 30 日正式終止 2G 業務<sup>4</sup>，並將其頻段空出提供 4G 使用。

## 二、2001 年開放第三代行動通信(3G)業務

2001 年釋照時，交通部開放 800MHz 及 2100MHz 頻段共 165MHz 之頻寬供第三代行動通信(3G)業務使用，該次釋照作業計有中華電信、台灣大哥大、威寶電信、亞太電信與遠傳電信等 5 家公司得標。3G 業務除了能提供傳統的語音及簡訊服務，還具備了數據傳輸的功能，開啟了行動數據的新時代，尤其在智慧型手機及平板電腦普及後，數據資料的傳輸更逐漸取代傳統語音服務，行動上網成為主流。其後，隨著網際網路「線上影音串流服務 (OTT)」及「物聯網 (IoT)」的出現，3G 系統處理行動數據的量及速度逐漸無法滿足需求，在具備高速行動上網特性的 4G 業務正式開臺後，3G 用戶開始大幅移轉至 4G。依據《第三代行動通信業務管理規則》第 48 條規定，3G 業務於 107 年 12 月 31 日終止<sup>5</sup>。

## 三、2013 年行動寬頻(4G)業務開放

在 4G 技術標準確定之後，我國也展開相關釋照準備，依據行政院公告修正之「第一類電信事業開放之業務項目、範圍、時程及家數一覽表」，共進行了三次的 4G 業務釋照，分別如下：

### (一)2013 年第一波釋照:

---

<sup>4</sup> 行動通信業務管理規則第 32 條第 3 項：「經核准換發之無線電叫人業務特許執照及行動電話業務特許執照，有效期間為自換發執照核發日起至中華民國一百零六年六月三十日止，屆滿後失其效力。」

<sup>5</sup> 第三代行動通信業務管理規則第 48 條第 1 項：「特許執照之有效期間為自核發日起至民國一〇七年十二月三十一日止，屆滿後失其效力。」

4G 第一波釋照先開放 700MHz、900MHz 與 1800MHz 頻段上、下行共 270MHz 之頻寬，由中華電信、台灣大哥大、遠傳電信、台灣之星移動電信、亞太電信及國基電子(後併入亞太電信)等共 6 家業者得標。

#### (二)2015 年第二波釋照

此次開放 2500MHz 及 2600MHz 頻段之 2500MHz -2570MHz、2620MHz -2690MHz 作為配對區塊頻段與 2570MHz -2620MHz 單一區塊頻段，共 190MHz 之頻寬，由中華、台灣大哥大、遠傳、亞太電信及台灣之星等 5 家業者標得。

#### (三)2017 年第三波釋照

開放 1800MHz 及 2100MHz 頻段，共計 150MHz 之頻寬，由中華、台灣大哥大、遠傳及台灣之星等 4 家業者標得。

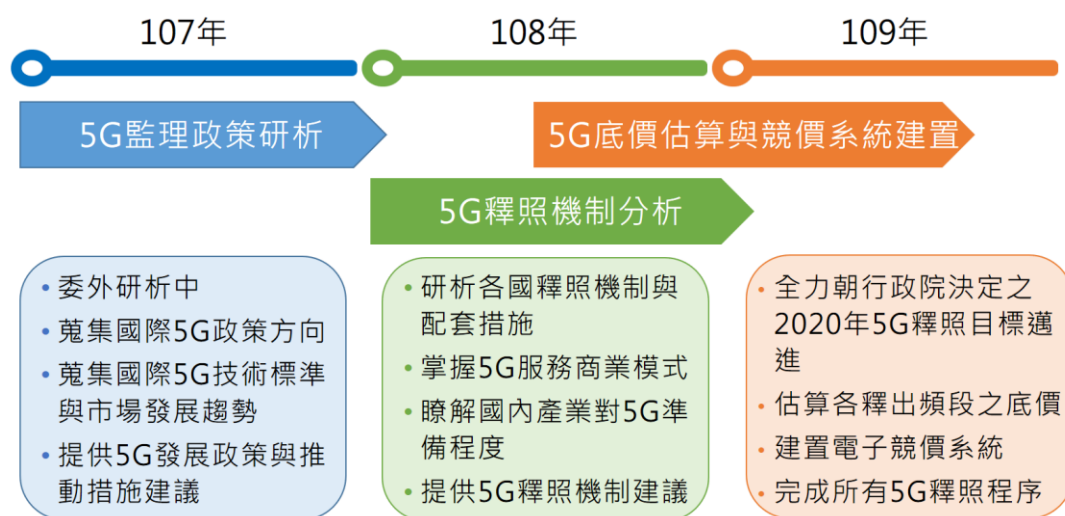
4G 承襲 3G 的行動上網風潮，以高速行動上網為基本服務，除解決 3G 時代網路壅塞的問題，更帶動行動網路的創新發展與應用，如行動支付、物聯網、共享經濟等新興服務，加速數位經濟的進一步發展。

#### 四、2019-2020 年行動寬頻(5G)業務開放

另外，關於 5G 行動寬頻業務的開放，隨著全世界 5G 技術的競爭發展，NCC 將在 2020 年即將進行頻譜拍賣。物聯網、自駕車及 AI 人工智慧的發展需要大容量、超高速及低遲延的行動寬頻服務。2018 年年底我國行動通信業務(3G 業務)結束，進入全行動寬頻業務(4G 業務)的時代。然而，通訊技術的不斷創新發展將重大地改變政治經濟條件及人民的日常生活。因此，相應的產業政策及法制環境必須迅速調整。現階段國際間常見的 5G 頻譜候選頻段，依頻段性質可區分為 1GHz 以下低頻、1-6GHz 中頻段以及 6GHz 以上高頻，各國會依照其國內使用情境，決定適合之候選頻段。1GHz 以下低頻部分，歐洲國家認為 700MHz 為可能的 5G 候選頻段，美加地區則以 600MHz 作為優先考量。在中頻段部分，歐洲

國家與亞太區域多以 3.4 -3.8GHz 頻段作為 5G 優先考量頻段，部分亞太國家如日本則更進一步將 4.4 -4.9GHz 納為 5G 候選頻段。高頻毫米波頻譜的整備作業，以美國較為積極，美國聯邦通訊委員會 (Federal Communications Commission, FCC) 在 107 年底開始依續拍賣 28GHz 與 24GHz 頻段作業。

目前美國與南韓已經開始提供 5G 業務服務，我國預計於 2019 年底至 2020 年初釋出 3.5GHz 及 28GHz 頻段作為 5G 業務使用。目前釋照之進程如下：



(資料來源: NCC)

## 貳、建設義務為行為管制的核心

電信業務的建設義務是通訊傳播產業中行為管制的核心，其範圍是依照電信法、相關的業務管理規則(性質為法規命令)及業者所提事業計畫書予以確定。換言之，業務經營者負有「網路自建」及「依事業計畫書進行建設」之義務。然而，事業計畫書之法律性質為何？業者建設義務範圍是否僅以計畫書為限？是否負有電信普及服務之義務，目前學理上尚欠缺系統研究。依照現行電信法規，行動寬頻業務經營者之建設義務與範圍如下：

## 一、建設義務之依據

### (一) 電信法

從2G到4G相關行動通訊業務開放的過程當中，業務經營者的建設義務是重要的法律議題。現行電信法第11條第1項規定，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；第二類電信事業指第一類電信事業以外之事業。依此，第一類電信事業負有建設義務，進行所謂設施型競爭。電信法第11條第3項規定的電信機線設備，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。換言之，經營者須依電信法及依其授權訂定的行動寬頻業務管理規則等法規，並依國際電信聯合會(ITU)公布的行動通訊技術標準，設置行動寬頻系統提供寬頻通訊服務。

網路自建義務的重要例外情形是依法「強制漫遊」。我國在開放4G行動寬頻業務時，為促進產業競爭，讓新進業者除4G服務之外，得以同時提供2G或3G服務，產生所謂「鯨魚效應」，特別規定強制漫遊，使開放當時既有業者無法透過設備障礙，妨礙競爭。行動寬頻業務管理規則第63條規定：「經營者同時為行動電話業務或第三代行動通信業務市場主導者，除經主管機關核准外，應將其所經營之行動電話系統或第三代行動通信系統提供新經營者漫遊服務，其漫遊服務安排由業者間協商訂定之。但新經營者之網路未提供之服務，不在此限。前項漫遊服務，應提供至行動電話業務或第三代行動通信業務特許執照有效期間為止。但不超過中華民國一百零七年十二月三十一日。第一項所稱新經營者，係指非同時為行動電話業務或第三代行動通信業務市場主導者之行動寬頻業務經營者。」但是，除強制漫遊之外，我國至今並未開放4G業務經營者間之協議漫遊。

### (二) 依事業計畫書進行建設

#### 1. 電信設備為事業計畫書之重要內容

除法規之外，事業計畫書是確定業務經營者建設範圍的重要依據。根據行動

寬頻業務管理規則第40條規定，得標者依第36條規定向主管機關一次繳清得標金或繳納得標金頭期款及得標金餘額及其利息之支付擔保後，應檢具事業計畫書向主管機關申請核發籌設同意書。但已為經營者之得標者無須申請核發籌設同意書，應向主管機關申請核准事業計畫書之變更。而事業計畫書，應載明下列事項：一、營業項目。二、營業區域。三、電信設備概況<sup>6</sup>。四、財務結構<sup>7</sup>。五、技術能力及發展計畫。六、收費標準及計算方式。七、人事組織及持股狀況<sup>8</sup>。八、預定開始經營日期。九、消費者權益保障相關措施。十、事業計畫書摘要，可供本會引用及公開之資訊。十一、其他審查作業規定所定事項。

經營者應依其事業計畫書內容辦理，其內容有關第二項第一款至第三款、第六款至第九款等事項如有異動時，應敘明理由報請主管機關核准。其餘事項如有異動時，應敘明理由報請主管機關備查。依此規定，事業計畫書之內容即為業務經營者之義務，若未履行時，監理機關得依電信法規定予以裁處。應注意的是，事業計畫書所課予之各項義務若有異動之必要時，得依其類型報請監理機關核准或備查。其中，電信設備概況是受到嚴格管制的重要事項。

## 2. 事業計畫書之性質為行政處分

關於事業計畫書之性質，依照監理機關實務上見解是行政契約。然而，本文以為，事業計畫書應屬需當事人協力之行政處分。因為，依照最高行政法院判決

---

<sup>6</sup>關於電信設備概況部分，依照同條規定包括：（一）採用行動寬頻技術之種類與特性，含技術名稱、可支援之最高移動速率、平均頻譜使用效率、採分頻雙工模式在上下行各15MHz頻寬及採分時雙工模式在20MHz頻寬條件下可達最高下行速率等。（二）系統設備建設及時程計畫，包括未來五年逐年增加偏遠地區高速基地臺建置數量及人口涵蓋率。得標者為既有經營者時，其建置數量及人口涵蓋率均應優於得標前核准事業計畫書之規劃。（三）系統架構、通訊型態及服務種類。（四）無線電頻率運用計畫。（五）通訊監察系統功能之建置計畫。（六）細胞廣播控制中心之建置計畫。

<sup>7</sup>包括預計於得標並完成公司變更登記時之資本總額及實收資本總額、預估未來五年之資金來源及資金運用計畫。

<sup>8</sup>包括公司登記證明文件影本、董監事名單、經理人名單、持股百分之一以上股東名簿、外國人持股比例計算表及從屬公司關係報告書，控制公司之合併營業報告書。

之歷來見解，行政契約關係之成立，「本質上仍屬雙方間意思表示之合致。關於契約內容之事項，無由一方基於意思優越之地位，以單方行為形成之可言，自不應承認行政機關有以行政處分形成、廢止或變更僱用契約內容之權限，且亦無法律授予行政機關有以行政處分形成、廢止或變更僱用契約內容之權限<sup>9</sup>。」而且，「基於行政行為選擇自由理論，行政機關為達成其行政目的，原則上享有選擇其行為形式之自由，惟在行政行為中，行政契約與行政處分係處於競爭關係，亦即行政機關如選擇與相對人締結行政契約，則在行政契約關係中，除法律另有規定或當事人另有約定外，行政機關即無再以行政處分作為行使契約上權利之手段之餘地，此乃對行政機關行政行為選擇自由之限制<sup>10</sup>。」事業計畫書既屬業務經營者依法申請，且經監理機關審查核准後方得以執行。其內容雖是基於經營者之規畫與承諾，但並非監理機關與業務經營者間雙方之意思合致，仍由監理機關基於意思優越之地位，以單方行為形成其法律效力，故仍屬行政處分。

## 二、建設義務之基本要求

對於行動寬頻業務經營者之建設義務，行動寬頻業務管理規則第 66 條規定設有基本要求，依此規定，經營者自取得系統架設許可之日起五年內，其高速基地臺之建設，應符合下列規定：數量應達已建設基地臺總數百分之八十以上，或達一千臺以上。電波涵蓋範圍應達營業區人口數百分之五十。所以設此義務下限，是為了避免行動寬頻業務經營者取的頻段之後怠於建設或囤積頻譜，形成資源的浪費或使用無效率。依照行動寬頻業務經營者的事業計畫書都遠超過此下限規定，但也曾經出現建設不足，違法透過借網型態提供服務而被裁罰之案例。

## 三、違反建設義務之裁罰案例

---

<sup>9</sup>參照最高行政法院106年度判字第551號判決。

<sup>10</sup>參照最高行政法院101年度判字第113號判決。



基上一所述可知，業務經營者之建設義務是透過電信法、行動寬頻業務管理規則及事業計畫書建構而成，也是監理機關審查或裁處之依據。NCC 於 2006 年成立之後，針對違反建設義務裁罰之案例就著名的就是「亞太電信與台哥大借網案」。NCC 對於亞太電信借網台灣大哥大案件的裁處，從 2015 年 7 月 9 日起至 2018 年 11 月 20 日止總共分別裁罰亞太電信與台灣大哥大案件各八次。有關亞太電信的裁處主要理由，以最近的 107 年 11 月 19 日行政處分為例，係以該公司之行動寬頻系統未依許可系統建設計畫進行建設，復未經核准以使用他行動寬頻業務經營者台灣大哥大接取網路方式提供服務，違反電信法第 14 條第 6 項授權訂定之行動寬頻業務管理規則第 40 條第 5 項、第 43 條第 4 巷及第 48 條第 1 項規定，經 NCC 通知限期改善，屆期仍未完成改善，依電信法第 63 條規定處罰。至於台灣大哥大之處罰，則以該公司 4G 系統未經核准提供亞太電信使用為由予以處罰，並限期改正。

亞太電信所以長期跟台灣大哥大借網的主要原因，是因為企業整併，但設備無法整合所致。亞太電信與國碁電子公司於 2014 年底合併後(存續公司名為亞太信股份有案公司)，原來兩家公司行動寬頻系統基地台分屬不同設備商提供，在技術整合上需要一定時間，導致基地台數量及電波還蓋範圍與原計畫產生差異。亞太為與其他同業競爭，遂於 2015 年開臺初期與台灣大哥大協商網路合作，以解決用戶手機式樣、數量及建置期間涵蓋不足的問題，僅得以漫遊方式經由其他第三代行動通信業務電信系統以電路退回(CSFB)方式提供其用戶語音服務(含簡訊)。此種行為，導致亞太電信用戶上網或撥打之訊務均經由台灣大哥大接取網路(RAN)提供服務，亞太電信顯未使用自建網路，也致使台灣大哥大 104 年度行動寬頻系統發生 3 次異常，影響用戶權益<sup>11</sup>。此種情況經過 3 年多來經過監理機關多次裁處與限期改善，雖有大幅改進但仍未完全解決。

---

<sup>11</sup> 參見國家通訊傳播委員會通傳平臺字第 10441029830 號裁處書。

## 參、漫遊為建設義務之例外

### 一、漫遊政策之爭議

如前所述，漫遊為建設義務之例外，除國際漫遊及因特殊政策所需而規範之強制漫遊外，NCC 至今仍未核准國內業務經營者間的協議漫遊。但是，基於 5G 業務來臨的挑戰及電信管理法修法開放的趨勢，目前正在討論是否及如何開放協議漫遊。行政院科技會報辦公室於 2018 年 10 月 29 日召開「我國 5G 頻譜及基礎環境法規整備」會議，其中，基礎網路設施共享需求成為重要議題。立法院第 9 屆第 7 會期交通委員會也在第 4 次全體委員會議審議時，作成附帶決議：「為改善不經濟地區之數位落差現象，通訊傳播委員會應於 6 個月內提出行動寬頻服務之網路漫遊政策，並於該政策中提出人口密集區之認定標準，對於非人口密集區提供網路漫遊應以鼓勵之精神，予以核備。」換言之，是否以及如何開放協議漫遊成為管制政策與法規調整的重要議題。

### 二、協議漫遊之開放

NCC 在經過多次討論後，於 2019 年 4 月 17 日第 851 次委員會議審議通過行動寬頻業務網路漫遊政策討論案，「有條件地」開放行動寬頻業務經營者間之協議漫遊。因為，隨著 5G 時代的來臨，各國電信服務市場正面臨通信技術標準之快速演進與服務型態改變，開放市場，引進服務競爭與鼓勵新技術為各國監理的主要趨勢。NCC 基於維護市場公平競爭、增進普及服務、保護消費者權益等考量，調整放寬電信基礎網路建設彈性與活用，將讓國人在偏遠地區增加行動寬頻服務的選擇性，並兼顧我國行動寬頻服務市場健全發展<sup>12</sup>。其開放目的、開放條

---

<sup>12</sup>參閱國家通訊傳播委員會民國 108 年 4 月 17 日新聞稿，  
[https://www.ncc.gov.tw/chinese/news\\_detail.aspx?site\\_content\\_sn=8&is\\_history=0&pages=0&sn\\_f=41314](https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=0&pages=0&sn_f=41314)。

件及開放範圍如下：

#### (一)開放目的

基於促進服務競爭，自即日起在符合 NCC 所公告之偏遠地區，得由經營者間協商訂定漫遊服務，有利於民眾行動寬頻服務的選擇，促進偏遠地區行動寬頻普及服務，以落實平衡城鄉數位差距，同時可避免偏遠地區重覆建置基地臺及降低經營者網路建設成本，達成節能減碳及維護環境保護的效益<sup>13</sup>。

依據 NCC 之說明可知，協議漫遊之開放為電信法與未來電信管理法施行之轉換期間的制度安排。基於通信技術標準演進帶來服務型態之改變，應確保國內電信市場之公平競爭、平衡城鄉數位落差促進普及服務、促使電信業者投資能合理回收以提高其基礎設施建置意願並保障偏遠地區民眾消費權益及其寬頻近用權，行動寬頻業務經營者自即日起在符合本會所公告之偏遠地區，得由經營者間協商訂定漫遊服務<sup>14</sup>。

#### (二)開放條件

所謂「有條件地」開放，係指協議漫遊之經營者仍需履行建設承諾、履行法規義務、符合釋照精神、不影響 110、119 急難救助、保障消費者權益及資訊充分揭露等要件<sup>15</sup>。經營者提供協議漫遊服務前，均應向 NCC 申請事業計畫書變更核准，NCC 針對經營者事業計畫書內容變更進行充分審查，使得消費者在服務提供過程中權益獲得充分保障。

#### (三)開放範圍

此次開放的範圍並非全區，只限於「偏遠地區」。依 NCC 的資料，偏遠地區的面積約占國土面積 59.42%，人口數占整體人口數約為 3.50%，平均網路訊務量占整體行動寬頻訊務量約 1.41~3.91%，協議漫遊有助於行動寬頻服務在偏遠地區的延伸，及有效提升網路資源使用效率、彈性與活用，對於行動寬頻服務市場並

---

<sup>13</sup>同前註。

<sup>14</sup>同前註。

<sup>15</sup>同前註。

不會造成不公平競爭情形<sup>16</sup>。

#### 肆、降低經營者建設義務之趨勢－電信管理法草案

現行電信法是採取高密度的行為管制，建設義務為核心事項。現在立法院正在審議電信管理法草案，是二十多年來關於電信事業最重要，幅度最大的修法。此法參考歐盟 2002 年暨 2009 年修正之架構指令(Framework Directive)，採取「行為管理」模式，依據基礎網路層、營運層及內容應用服務層等水平式層級管理理念制定相關規範。(Savin, 2018: 18) 其中一項放寬過往電信網路建設之限制，可選擇設置自己之網路或組合既設電信網路，以達資源共享減少重複投資。現行電信法的主要架構定於戒嚴時期的 1958 年，直至民主化之後，為因應 1996 年加入 WTO，進行電信自由化，將國營事業轉變為特許事業並開放民營，其後於 1998 年為因應 WTO 入會承諾再行大幅修正。然而，受限於技術類型、服務特性與管制慣性，仍維持垂直管理架構，既以機線設備之有無，建構以業務別之分類管制模式，並對未經許可而建設或經營電信服務者課以刑罰或嚴厲之行政罰<sup>17</sup>。

因為，現行電信法透過特許或許可制度，以及包括律定營運規章、費率審核與經由各式各樣管理規則所加諸不特定義務，限制電信事業參進、發展及彈性，隨著無國界的網際網路應用服務快速發展，以及快速的網路技術變革，逐漸改變資訊通信產業的結構與市場，原有管制架構實務上不僅無法因應科技及服務的快速變化、限制電信產業的發展，甚而阻礙數位匯流與創新的可能性。因此，電信管理法的修法主要重點如下：

##### 一、降低市場參進門檻

將特許、許可制修正為登記制，明列應辦理登記之事項，未有登記者，僅

---

<sup>16</sup>同前註。

<sup>17</sup>參閱電信管理法草案總說明，

[https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17041/3861\\_37260\\_170418\\_2.pdf](https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17041/3861_37260_170418_2.pdf)。

係無法取得本法賦予相關之權利，以鼓勵事業參進，並給予經營彈性。隨著科技匯流，通訊傳播產業邁入中高度匯流，過往依機線設備之有無進行分類管制。本法則降低市場進入門檻，毋須再取得主管機關之特許或許可，改採自願登記制<sup>18</sup>。

## 二、頻譜共享與出租

此法允許透過拍賣或公開招標方式取得核准使用無線電頻率之電信事業者，得將其獲配頻率之一部或全部，由主管機關改配他電信事業使用依評審、拍賣、公開招標或移轉改配方式取得之商用頻率，頻率使用者得申請將其獲配頻率之一部以出租、出借或其他方法，將獲核配之部分頻率以分頻、分時或分地區之方式，提供予他電信事業使用。允許以頻率共享之核配方式，使不同類型的無線電通信系統間，於不同時間或不同地點使用同一無線電頻率。

## 三、公眾電信網路建設更具彈性

電信管理法草案開放公眾電信網路之設置得採自建或組合既設之電信網路，以靈活調度資源；並得就提供服務最適狀態進行動態管理。但考量公眾電信網路設置品質之良窳，與通訊安全、消費者權益等息息相關，為確保公共利益得以實現，特別於第37條第1項規定，設置使用電信資源之公眾電信網路者應檢附文件申請核准，並於第二項及第四項規定營運計畫及網路設置計畫應載明事項。在此所稱設置公眾電信網路之認定，係以自己名義建置或組合電信網路，為提供不特定人之電信服務為前提，其對於所設置之電信網路具有管控能力。如係單純利用電信服務所產生之終端分享提供服務者，即非設置公眾電信網路<sup>19</sup>。

往昔以機線設備之有無，建構以業務別之分類管制模式，本法改以利用電信資源包括頻率及電信號碼所設置的公眾電信網路與否作為課予何種義務之準則。換言之，不再以業務別作為建設義務之設定標準。關於電信法與電信管理法草案之重點比較如下：

---

<sup>18</sup>參閱電信管理法草案第 5 條立法說明。

<sup>19</sup>參閱電信管理法草案第 36 條立法說明。

	網路	頻率	執照	漫遊	建設義務
電信法	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。	自用	特許制	扶植新進業者，提供強制漫遊。	依法規負有自建義務，例外於偏遠地區得申請協議漫遊。
電信管理法草案	公眾電信網路指以自己名義建置、組合自建及他人自建之電信網路以提供公眾通信所設置之電信網路。	電信事業獲核准使用之無線電頻率，得經核准後，將其獲配頻率之一部提供予他電信事業使用。	登記制	設置使用電信資源之公眾電信網路者得提供國內網路漫遊。	開放公眾電信網路之設置得採自建或組合既設之電信網路，以靈活調度資源；並得就提供服務最適狀態進行動態管理。

(資料來源:NCC，作者整理修正)

## 伍、結論

綜上所述，行動寬頻業務經營者依照電信法及行動寬頻業務管理規則等法規之規定，負有提出事業計畫書並依此自行進行組建之義務。其中，電信設備概況，尤其是高速基地台之興建為行為管制的重點。拙見以為，事業計畫書應屬需當事人協力之行政處分，並非行政契約。經營者若未依此履行建設義務而透過協議漫遊方式提供服務，將受到行政裁罰。然而，隨著 5G 時代的來臨，各國電信服務市場正面臨通信技術標準之快速演進與服務型態改變，開放市場，引進服務競爭與鼓勵新技術為各國監理的主要趨勢。NCC 在電信法與電信管理法體制轉換的過渡期間「有條件地」開放行動寬頻業務經營者間於偏遠地區進行協議漫遊，有助於民眾行動寬頻服務的選擇，促進偏遠地區行動寬頻普及服務，落實平衡城鄉數位差距，值得肯定。

降低建設義務管制，改變往昔以機線設備之有無，建構以業務別之分類管制模式是我國行動寬頻業務應走之方向。電信管理法草案若順利通過，將無可避免地對產業發展、消費者權益及管制法制產生鉅大衝擊，也值得管制法學者持續關注及提出相關政策建議。

#### 【參考文獻】

##### 壹、中文資料

行政院研究發展考核委員會編（2010）《網路社會發展政策整合研究第三期－通訊傳播匯流政策立法之研究》，台北：自版。

江耀國等作（2017）《電信法》，台北：新學林。

陳人傑、石世豪（2011）〈電信獨占事業接取網路垂直分離規範之探討〉，《科技法學評論》，第 8 卷第 2 期，頁 1-73。

陳耀祥（2010）〈論管制裁量與司法審查密度－德國管制行政法之新興議題〉，《行政訴訟制度相關論文彙編第 7 輯》，台北：司法院，頁 341-360。

許育典/張立群（2010）〈通訊事業通訊傳播自由保障的憲法建構〉，《東海大學法學研究》，第 32 期，頁 1-70。

國家通訊傳播委員會（2018）《通訊傳播市場報告 107》，台北：自版。

詹鎮榮（2015）〈電信法上不對稱管制措施之形塑及界限－最高行政法院 100 年度判字第 1860 號相關判決評析〉，《中研院法學期刊》，第 16 期，頁 71-126。

劉孔中（2010）《通訊傳播法－數位匯流、管制革新與法治國家》，台北：台灣本土法學雜誌。

##### 貳、西文資料

Kloepfer, Michael（2002）《Informationsrecht》，München.

Matthes, Robert（2006）《Das Informationsfreiheitsgesetz – Eine praktische Erläuterung》，München.

Savin, Andrej（2018）《EU Telecommunications Law》，Cheltenham.