

第三章 美國

第一節 1996 年電信法之架構

美國於 1996 年通過電信法（The Telecommunications Act of 1996），使通訊傳播進入了新紀元。該法乃是 1934 年訂定的傳播法（the Communication Act of 1934）的翻修，其主要目的是減少管制，促進競爭，以提供美國電訊傳播消費者較低廉的價格和較高品質的服務，並鼓勵新電訊傳播科技的迅速佈署。條文綱要如下：

TITLE I—電信服務

Subtitle A—電信服務

Sec. 101 第二章第二節的設立

Part II—市場競爭的發展

Sec. 251 網路互連

Sec. 252. 協商、仲裁及協定之程序

Sec. 253. 移除加入障礙.

Sec. 254. 一般性服務

Sec. 255. 殘障人士利用電信服務

Sec. 256. 確保網路互連之協調

Sec. 257. 市場加入障礙處理

Sec. 258. 違規變用戶選擇業者

Sec. 259. 基礎建設分享

Sec. 260. 電信訊息服務規定

Sec. 261. 其他條件（需求）之影響

Sec. 102. 合法的電信業者

Sec. 103. 豁免電信公司

Sec. 104. 不歧視原則

Subtitle B—有關貝爾公司的特殊規定

Sec. 151. 貝爾公司規定

Part III-- 有關貝爾公司的特殊規定

Sec. 271. 貝爾公司加入 interLATA 服務系統

Sec. 272. 分部；保證條款

Sec. 273. 貝爾公司製造生產

Sec. 274. 貝爾公司電子產品

Sec. 275. 警報監測服務

Sec. 276. 付費電話服務規定

TITLE II—廣播服務

Sec. 201. 廣播彈性原則

Sec. 336. 廣播彈性原則

Sec. 202. 廣播所有權

Sec. 203. 執照期限

Sec. 204. 廣播執照更新程序

Sec. 205. 直接廣播衛星服務

Sec. 206. 船隻海上遇難及安全系統

Sec. 365. 船隻海上遇難及安全系統

Sec. 207. 空中接收設計限制

TITLE III— 有線電視服務

Sec. 301. 有線電視法改革

Sec. 302. 電話公司提供有線電視服務.

Part V— 電話公司提供電視節目服務

Sec. 651. 電視節目服務管理方式

Sec. 652. 禁止購買

Sec. 653. 成立開放電視系統

Sec. 303. 電信服務優先使用權規定

Sec. 304. 瀏覽設備競爭

Sec. 629. 電視節目播放設計便利性之競爭

Sec. 305. 電視節目取得權

Sec. 713. 電視節目取得權

TITLE IV—管理改革

Sec. 401. 管理自制

Sec. 10. 電信服務之競爭規定

Sec. 402. 每兩年審核規定

Sec. 11. 管理改革

Sec. 403. 淘汰不必要之委員會規定及其功能

TITLE V—色情與暴力

Subtitle A—色情騷擾及不當使用電信通訊設備

Sec. 501. 簡稱

Sec. 502. 1934 年電信法規定利用電信設備從事色情或騷擾

Sec. 503. 有線電視色情節目

Sec. 504. 為非訂戶改變有線頻道.

Sec. 640. 為非訂戶改變有線頻道

Sec. 505. 成人性電視服務節目改變頻道

Sec. 641. 成人性電視服務節目改變頻道

Sec. 506. 有線電視從業者拒絕執行某些計劃

Sec. 507. 澄清現行法律有關利用電腦從事色情之規定

Sec. 508. 強制及引誘未成年者

Sec. 509. 連線家庭授權

Sec. 230. 免除暴力節目

Subtitle B—暴力

Sec. 551. 父母選擇電視節目

Sec. 552. 科技基金

Subtitle C—司法審查

Sec. 561. 執行覆審

TITLE VI—其他法律之影響

Sec. 601. 最終判決及其他法律之應用

Sec. 602. 關於直接訂戶地方稅先買權

TITLE VII—其他法規

Sec. 701. 避免資訊或免付費電話服務收費不公

Sec. 702. 消費者資訊隱私

Sec. 222. 消費者資訊隱私

Sec. 703. 電線安裝

Sec. 704. 設備基地；收音頻率發射標準

Sec. 705. 行動電話服務可直接取得長途通訊

Sec. 706. 鼓勵先進電信服務

Sec. 707. 電信發展基金

Sec. 714. 電信發展基金

Sec. 708. 國家教育科技基金

Sec. 709. 先進電信服務用於醫療用途使用報告

Sec. 710. 授權撥款

第二節 FCC 與 NTIA 組織機能分析 以頻譜分配以及發照制度為檢視核心

一、前言

諾貝爾經濟學獎得主 Ronald Coase 在 1959 年曾發表關於聯邦通訊委員會(Federal Communication Committee, 以下簡稱 FCC)之論文。於該研究中，他提出了一個值得思考的問題：FCC 成為無線電，廣播和電視業的權威管制機構，能決定誰擁有這些行業的經營權。然而，這項權力是如何獲得的呢？在隨後的論述中，他發現，正是由於無線電頻譜資源的分配難題，使 FCC 獲得了無上的權力，對那些想進入新興媒介市場的資本家擁有生殺大權。由於無線電頻譜使用是在開放的公共空間進行。如果無線電頻譜的濫用必然造成信息流通的混亂，則由政府出面協調頻譜資源的分配就成了當時技術與社會背景下的必然選擇。

然而，時過境遷，在技術發展推動下，當代美國的媒介生態已經發生了重大的轉變，核心問題在於：近年來，由於 Internet 的快速發展，造成一些傳統產業例如無線電視節目產業(Broadcasting)及電信產業 (Telecom)的區分漸漸模糊。由於 Internet 的發達，可能以後任何人都能在 Internet 上成為電視台。使用者只要在 IP 網路上「轉」到哪一台即可，甚至連電話、視訊會議(Video Conferencing) 等功能，都可在 Internet 上實現。由廠商推動的技術革新，已經使得各種媒體呈

現匯流（Convergence）之趨勢。在此同時，使用者可以透過服務商提供的多種管道，在大量的頻寬下，完成文字，數據，音視頻，增值業務的傳輸，原來傳輸頻譜資源的稀少性不復存在；可以想見，頻譜執照政策在這些科技影響下，的確有必要有切迫性地重新評估及修改。故原來政府機構以基礎平台為區分界線的管制基礎也已經不存在。政府如何面對多樣的傳播環境，如何實現公共政策的變革，實現公眾福利，增強國家在此一產業的競爭力，就是我們要思考的問題。

網際網路是電信監理制度新挑戰，並且是現代社會的全新現象，它的特質使其具有「大媒體」之基本性質，也改變人類對媒體傳播的傳統看法，這使得傳統管理媒體的法律，諸如電信法、有線廣播電視法、廣播電視法、衛星廣播電視法等法律都變成可能「力有未逮」；加上網際網路上的每個使用者接受訊息，也可能是傳送訊息的「傳播者」，而且在網路可以匿名，並不容易立刻辨識誰是真正的傳播者，更使得網際網路問題愈加複雜。資訊科技與通訊網路是未來科技化社會最重要的競爭力，在全球邁向資訊社會之際，我國監理機制之調整與因應，乃當務之急，以符合電信資訊界的需求，滿足未來社會的環境，提升國家之競爭力。

觀察通訊產業發展匯流之趨勢，我們可以發現 Internet 是主流中的主流，寬頻通信將整合傳統電信、有線電視與衛星通信；資訊內容

服務(Content Service)透過現有的通信基礎建設與 Internet 架構，將整合各式訊息傳送服務。本研究的目標，即在於研究美國於數位匯流趨勢下之電信相關法規演變。

二、FCC 之角色：以頻譜管理為檢視核心

美國的頻譜管理採雙軌制，分為「政府使用」(Government Use)，和「非政府使用」(Non-government Use)。「政府使用」包括軍用、其它部會、全國性執法部門及其它如無線電助航、標準時間等全國一致性的事務，由商業部之下的 NTIA (National Telecommunication and Information Administration)負責指配；「非政府使用」包括地方政府、私人團體及其它屬地方事物的用途，由吾人熟悉的 FCC 負責指配。NTIA 是行政部門底下的單位。FCC 則是一個獨立的單位，於 1934 年建立，五位委員由美國總統提名，同一政黨不可超過三人，經參議院同意後任命，獨立於行政、立法、司法權之外。FCC 業務範圍龐大，有近兩千名員工，近半數以上屬於專業人士。在頻率管理方面，負責聯邦政府所用頻率之外，其他頻率運用的管理，包含民用、州政府以及其他的用途。基本上，NTIA 是以國家最大利益為考慮的前提，幫助政府行政部門制訂頻率管理政策。FCC 主要的作用則是在管制。NTIA 可視為美國國家電信政策的制定者，相較之下 FCC 則扮演電波管理者(Regulatory Function)角色，這樣的分工，符合電信政策制訂機

關與管理機關分立的世界潮流。

在 NTIA 之下的頻譜管理會 (Office of Spectrum Management)，專責頻譜之管理；在 FCC 底下跟頻率管理有關的單位是工程科技辦公室 (Office of Engineering and Technology)，這個辦公室下轄四個單位，分別是：新科技部門(Laboratory Division)、設備許可部門 (Electromagnetic Division)、網路科技部門(Network Technology Division)以及政策法規部門 (Policy and Rules Division)。

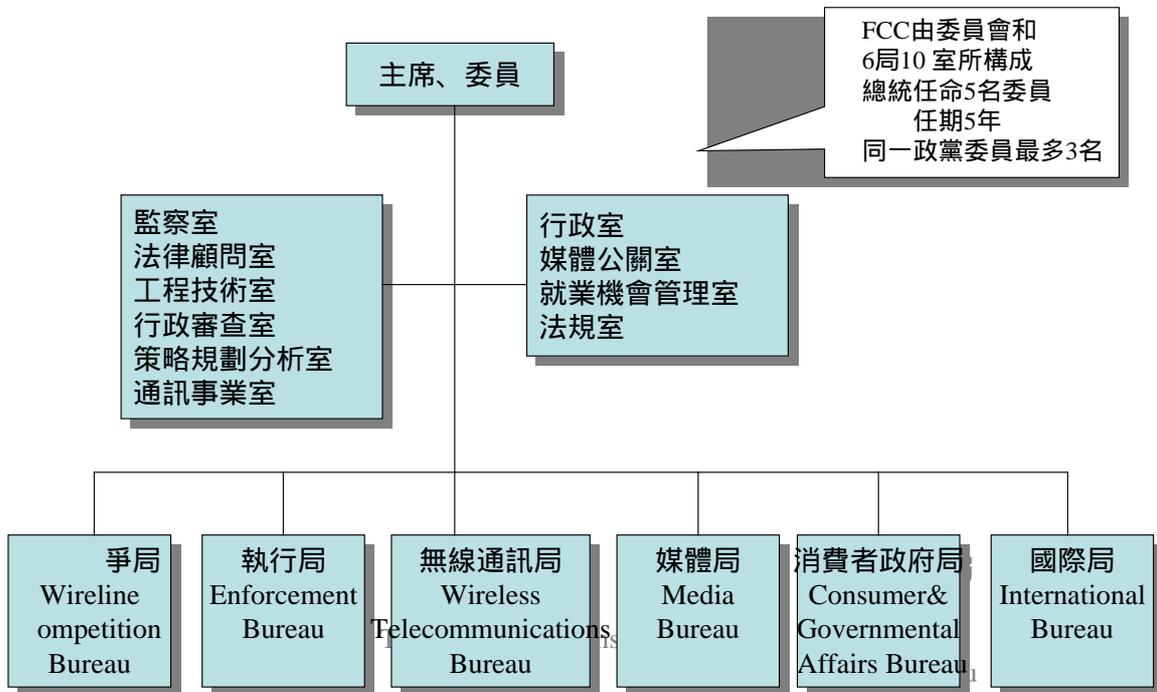
此外，NTIA 和 FCC 在頻率管理方面也共組了一個單位 跨部門無線電諮詢委員會 (Interdepartmental Radio Advisory Committee, IRAC)。IRAC 底下有許多部門來決定美國的頻率該如何分配。從頻率管理的角度來看，FCC 在其中扮演的角色是制定並推動管理計劃、處理執照申請事項以及執行相關的法規。

NTIA 下屬單位中另有二個與頻管相關之單位。其一是政策規畫處，主要任務是協助美國政府制訂資訊通訊有關的政策。其二為電信與資訊運用規畫處。此單位的主要任務為推動新的電信及資訊方面的技術，並保證學校，公共電視等公共設施能很快的運用這些新技術，不會因經費問題而落後。此外，在電信科學研究室中，尚有專門開發、研究電信科學的研究單位。

FCC 為一管制機構，下有六個局及十個室，分別是有線競爭局、

執行局、無線通訊局、媒體局、消費者與政府局、國際局（參見圖 3-1）。

圖 3-1 美國 FCC 組織示意圖



資料來源：FCC。

值得注意的是，FCC 為由國會認可的獨立委員會。FCC 共有兩千多名員工，不僅包括辦公室文職人員，也有許多技術人員作實際的產業調查。因此可以清楚瞭解，雙軌制的電信管理中，NTIA 主政策擬定，如電子商務法、電信普及服務制度的研擬，代表美國參與 WTO 電信協定的協商，及保障公共電視在發展數位電視的過程中，不會因財力及技術上的限制，而落後於商業電視，並規劃美國未來頻譜的使用與管理。FCC 則主掌法規管理與執行，如發照等事務。

聯邦通信委員會對近 37% 的最有價值的頻譜（300 MHz 至 3,000MHz 的範圍）有著專屬管轄權。NTIA 管理聯邦政府所使用的頻譜，並對約 22% 最有價值的頻譜有著專屬管轄權。FCC 和 NTIA 對約為 36% 的頻譜進行共管。餘下的頻譜主要按 FCC 的管轄或共同管轄權分配給未經許可的設備。

第三節 執照核發制度

對頻譜資源作最有效運用為世界各國奉為主要發照原則之一，美國電信事業現今之發照規劃乃依據「市場機制取向的執照發放制度」(Market-Based Approach to Licensing)原則，當自由化、私有化和競爭逐漸增加時，促使電訊傳播的科技和服務發展，將可以讓大多數的人民即時享受這些服務所帶來的好處。從歷史上看來，政府曾將頻譜指配給特定的用途（如廣播電視或行動電話），也曾將頻譜指配給特定的用戶。頻譜權的指配區分專有(exclusive)和非專有(non-exclusive)兩種。享有專有權的被許可人有權在特定的地理區域內使用特定的頻段，而且通常可以排除其他人在本地區使用該頻譜。多項專屬許可證可以指配給同一地理區域，只要每個被許可人都在不同頻譜上進行經營。用於提供電視、廣播、行動電話和 PCS 服務的頻譜也都是通過專有許可進行指配。至於如屬非專屬權，則在某特定地理地域內得有多數經營者使用同樣的頻率。非專有權指配的用途如車庫門開門器、802.11 無線網絡、CB 電臺以及出租車調配等。

一、「公聽會」方式、「抽籤」方式以及「競標制」

在過去，FCC 曾採取公聽會的方式(comparative hearings)來決定頻譜執照，但是透過公聽會的方式非常耗費時間與資源。後來 FCC 開始輔以抽籤(lotteries)方式來進行執照的發放。

目前，FCC 在「以市場行為取代理行政指配頻譜」方面，已經有所進展，但仍有相當限制。例如，在 300MHz 至 3,000MHz 範圍內的頻譜，有約 7% 具有靈活、非專有和自由轉讓權，包括指配給行動電話經營者的 50MHz 和指配給 PCS 經營者的 90MHz 。

自 1993 年起，美國開始採取競標拍賣制(Competitive Bidding；Auctions)來發放執照，國會批准 FCC 對「主要用於向付費用戶提供民用服務的頻譜執照」進行拍賣（並非用於提供“免費”廣播、公共安全或非商業性服務，也非通過衛星提供任何服務）。1994 年 7 月，FCC 對 10 個窄頻 PCS 許可證進行了首次拍賣，採用同時逐步提高價格的投標拍賣機制。到目前為止，拍賣已籌得超過 140 億美元的資金。除了為美國財政帶來了收入之外，拍賣通常是將執照授予那些認為其最有價值的參與者，並且最大程度地減少了競租（rent seeking）造成的浪費。

FCC 藉由近幾年透過拍賣方式釋出頻譜，已歸納出拍賣制確為一確保執照可以有效率的快速發放之結論，且可透過拍賣之方式提高執照的價值，並可藉此方式重塑公共頻譜資源的價值。FCC 現今認為，執照發放制度應建立在競標拍賣制上，並認為此方式應被視為頻譜管理最合理、最符合效益的方式之一。

是以，FCC 認為頻譜拍賣方式乃建立在市場力量的基礎上，而非

政府管制者的基礎上，是決定消費者所需服務和科技的最好方式。例如，拍賣制包括了「分割及重組」之特性，亦即標得頻譜者得以將其頻譜全部或加以劃分後，再予以轉售或出租，如此將更可讓更多有意經營之業者得以進入電信市場，並提供消費者更多選擇、更符合市場的需求。

但是，在上述之諸多優點下，拍賣制並非資源有效運用原則下之終極解決方案，FCC 亦了解到並非所有頻譜之釋出皆可透過拍賣方式解決，因如果該頻譜沒有互相排斥性，其執照之發放並不需採拍賣制。在該等情況下，透過拍賣方式不僅無法確保該電信資源能獲得更合理之使用，更可能因競標者之侷限性，反倒造成電信資源浪費；此外，例如涉及公共安全和國防安全等基本公共政策目標者，FCC 均不太可能透過拍賣方式釋照。

二、政策面向基本分析

為重塑頻譜市場，FCC 主席 Powell 於 2001 年指出：「委員會從其傳統的‘命令和控制’式的頻譜管理轉向了市場化的分配政策，使得指配更加靈活，並允許形成多用途，從而使得頻譜可以得到最大程度和最佳的使用。頻譜政策方面的核心問題是如何更好地進行這種轉向。」

然而，目前在 FCC 管轄下的無線系統大多是在 1920 年代制定

的，不同的頻域被指配給不同的服務，業者取得的授權使其必須在這些規定的頻域內操作。Powell 指出，其結果是「FCC 未能快速地優化頻譜用途。因此，我們必須小心且有目的地移轉這些頻譜、修改政策、使其得以應用在消費性領域」。

FCC 更體認到，單單「允許對指配的頻譜進行靈活使用」政策本身，無法確保頻譜所有權和使用權迅速且有效的重組，因為：

第一、該等政策不可能確保所有被許可的頻譜可以同時進行出

售。因此，潛在的市場進入者無法有效率地購取多數頻譜許可證，進而加以組合利用。

第二、該等政策無法確保尚由 FCC 和 NTIA 持有的頻譜可以得到靈活的使用。換言之，尚未被指配的頻譜必須被釋出，使其與市場上使用中的頻譜有效地進行匹配。

第三、該等政策也不可能將現行頻譜權重新配置為可交易的財產權。對於許可頻寬而言，頻譜的使用受制於發送器技術規格（如頻率、帶寬、功率、調製類型和所處位置）的制約，而這些標準，倘無公權力之介入，並無法有效改善。換言之，業者提供技術和服務之靈活性，倚賴著輸入規格之重新定義（例如，對於頻段和地理區域間分界點上功率的限制）。

爲了解決這些問題，Kwerel 和 Williams 建議對所有分配的專用頻譜採用大規模雙邊拍賣。凡已指配的頻譜以及尚未指配的頻譜均可按該形式進行拍賣。所有列入投標供拍賣的頻譜許可證都被允許進行靈活的頻譜使用。此看法值得進一步研究。

三、頻譜政策的新變革

(一)、行動電話準則

過去，行動電話服務之頻譜限制較為嚴格，規定每單一業者僅可取得特定相關市場四分之一的頻譜使用權。頻譜限制主要有兩個目的：其一，確保沒有任一公司可壟斷某特定頻譜。其二，確保競爭環境，提高得標業者繼續持有該段頻譜之可能性。FCC 自 2003 年 1 月 1 日起取消此項頻譜使用限制，並積極研擬新政策，制訂指導文件，以期取代過去的政策。

(二)、數位電視

美國目前正在進行電視數位化。爲了確保所有的收視者不論其是使用數位式或類比式的接收器都能在過渡期間收到播放的節目，每個電視臺都被允許增加一個數位頻道。這樣，兩種頻道可以同時播放類比和數位信號。一旦轉換完成，每個被授權的電視臺都需將其中的一個頻道還給 FCC，並使用另一個頻道來播放數位信號。

爲了確保 DTV 的順利過渡，若干獨立部門需對其活動加以協調。製造商需生產 DTV 接收器，經許可的電視臺需建立和經營 DTV 台站，內容提供商和組合商需提供 DTV 節目，以促使消費者購買 DTV 接收器。此外，由於絕大多數收視者將通過有線電視和衛星直播 (DBS) 服務來接收其電視服務，因此，十分重要的是確保數位有線電視系統和 DBS 系統與 DTV 接收器保持相容。

完成過渡的目標日期是 2006 年 12 月 31 日。然而，法律允許如果在其市場中具有可以接收當地 DTV 信號設備的的電視家庭不足 85%，被許可電臺在此日期之後對其類比服務得進行展期。根據目前的使用率，似乎不可避免的是類比服務在 2006 年之後還會用上一段時間。爲了加速這種轉換，FCC 主席 Powell 已向有關工業部門提出倡議，採取某些自發性措施，以加快 DTV 的轉換。

Powell 計劃有五個主要方面：(1) 在 2002 年到 2003 年季開始時，四家最大的商業電視網以及 HBO 和 Showtime 兩個電影頻道在其至少一半的黃金節目時段中提供高清晰度或“其他增值 DTV 節目”。(2) 到 2003 年 1 月 1 日（或者在其開播後不久），在前 100 個市場中與上述四家廣播網絡中的任何一家聯營的電視臺將購進和安裝發送網路 DTV 內容（包括任何可得的 HDTV）所需的設備，並不進行任何回退。(3) 能力較大的（750MHz）有線電視公司將主動無成本承載達

五項廣播或其他提供增值數位節目服務的信號。(4)有線電視公司將向用戶提供支援 HDTV 節目顯示的機上盒，並包括用於連接機上盒至 DTV 接收器或顯示設備的數位連接器。(5)設備製造商將無線 DTV 調諧器納入不斷擴大的新的電視接收設備。時間表要求首先將 DTV 調諧器納入大螢幕接收器，並在 2006 年 12 月 31 日之前納入所有螢幕在 13 英吋以上的新的接收器。甚至在轉換完成之前，就可採用某些收回的頻譜（即目前 52—69 電視頻道所有的頻譜）。這種提前使用是可能的，因為此頻譜的一部分（尤其是 60—69 頻道）在某些地區並不在使用中。

美國於 1998 年 11 月開始數位地面廣播，截至今年二月已有 256 家有數位廣播的服務。而全美的電台中也有 1462 家獲得授權營運。在傳輸政策方面，FCC 於 1997 年制訂 ATSC 美國 DTV 的傳輸標準，但對於畫面格式與掃瞄方式究竟要採用高畫質還是標準畫質，並沒有硬性規定，而交由市場機制決定。且將來無線電視也可以經營付費電視，只要有一個頻道是免費頻道即可。

在數位電視的指配原則上，可以分成下列六點：

- 1、不改變現有的結構，現有業者可免費取得一個 6MHz 的頻道，涵蓋區與類比訊號相同。
- 2、在 1996 年的電訊法案中將公共利益責任延伸到數位環境中。

- 3、DTV 節目的解析度不可比現行電視差。
- 4、DTV 的播送時數也不可以少於現有類比的節目。
- 5、不一定要播 HDTV 節目。
- 6、數位環境中的公共利益將以文字具體列出。

至於數位化後有線電視是否應該必載無線電視頻道方面，根據 FCC 在 2001 年 1 月的新規定，在類比轉換數位期間，有線電視業者對於商業無線電視的類比頻道可以用「必載」或是「再傳送同意」二選一的方式。所謂再傳送同意，就是由 cable 和 terrestrial 雙方去談判簽約金、權利金等問題，讓有線電視可以合法的載播無線電視頻道的節目。在數位化後，目前的方向是有線電視對於數位頻道的商業電視台不是必載，而是用「再傳送同意」來談；至於非商業的數位無線電視，有線電視則只有「必載」一途。美國 1996 年電信法明文規定，對於未來數位電視，如果有新的頻道產生，有線電視並沒有必要轉播的義務，五家無線電視台可以壓出二十個數位頻道，若要讓二十個都要進入有線電視頻道，並不公平。有線電視沒有義務要播無線電視的節目，但無線電視也沒有義務讓有線電視免費播放。目前的共識為：有線電視須必載無線電視台之基本免費頻道節目，至於付費頻道部分應由無線電視業者與有線電視業者就必載問題進行費率的協商，並在雙方都同意的情況下，載送付費的部份，主管機關不宜介入太多。

第四節 市場主導者之界定問題

美國對市場主導者之立法定義始於 1985 年「Competition Carrier」法令中。由於 AT&T 被控壟斷國際語音電話服務(international message telephone services, IMTS)市場，當時對市場主導者之定義為「具市場影響力並控制主要設備者」(control of bottleneck facilities)，而此亦被視為評估是否符合具市場主導者之首要依據，而一旦被認定有市場主導者之可能時，即需按法令規定接受更進一步調查 (requiring regulatory scrutiny)。

FCC 對於市場主導者界定之修正與清楚界定，可由 1992 年之電訊法修法中的「外國業者指令」(Foreign Carrier Order) 及目前的「外國參與經營者指令」(Foreign Participation Order) 中略見一二，對市場主導業者界定，認為可藉由下列幾項定義而加以檢視：

- 市場現有競爭者之數目與規模大小 (The number and size distribution of competing firms)
- 現行市場進入障礙 (the nature of barrier to entry)
- 替代性服務之可得性高低 (the availability of reasonably substitutable service)
- 瓶頸設施之掌控情形 (the control of bottleneck facility)

只有全符合上述所有條件者才符合所謂的市場主導者之界定，並

受到管制。AT&T 曾被認定為市場主導者而被加以管束，然而 FCC 已先後於 1995 年和 1996 年解除 AT&T 在州際電話、國際電話市場主導業者的認定，實質上廢除了長途電話和國際電話的不對稱管制政策。

第五節 FCC 元件細分化新規則

一、新規則制定背景分析

1996 年電信法的宗旨是：鼓勵競爭，鼓勵各部門融合發展；進一步開放電信市場，放寬外資外商進入美國電信市場的限制，更鼓勵美國公司進入外國市場。因此，1996 年新電信法進行了兩大實質性改革：一是開放地方電話市場，允許各小貝爾公司和一些長途電話公司相互進入對方的市場；二是打破電信、資訊和有線電視業的界線，推進通訊產業的融合，希望促使美國電信與資訊業進入全面競爭時代。然而，就現實上的情況觀之，美國電信市場的競爭和創新非但沒有像柯林頓總統預期般的迅速成長，反而陷入了困境，1996 年電信法促進地方市話競爭的初衷並沒有實現。

美國許多州依據 1996 年電信法所制訂的出租網路元件價格，基本上低於競爭性地方業者自己建設網路的潛在成本，所以他們通常都願意放棄自建網路而租用貝爾公司的資源。於是，在美國電信業中如雨後春筍般地湧現出許多新公司，就表面而言，市場上似乎有足夠多的競爭者，行業一片繁榮。但是，青睞競爭的美國政府在當時並沒有預見到這樣的前景，即許多公司為了減少競爭對手的數量，通過收購來達到目的。

1996 年以後，FCC 不再限制電信業和有線電視業之間以及長途電

話和地方電話業務之間的相互進入，俾保持電信業的潛在可進入性，形成潛在競爭壓力。對於國外電信業者對美國電信市場的滲透，FCC也不再持排斥態度。對於電信業的合併收購潮，FCC並無過多的阻撓。這種極度放鬆的管制政策所帶來的結果是：兼併和收購的熱潮在美國電信業中日漸高漲；AT&T 兼併了電信港公司以及兩大有線電視公司 TCI 和 MediaOne；WorldCom 收購了 MCI；小貝爾也由於互相兼併只剩下西南貝爾、南方貝爾、Verizon（由大西洋貝爾和 GTE 合併而成）和 Qwest。若按照美國反壟斷之相關法律，WorldCom 收購 MCI、西南貝爾和亞美達科合併等一系列數額巨大的合併案，管制者應該採取行動適當予以限制，但 FCC 並沒有這樣做。

美國地方電話市場的現況是，佔據主導地位的地方貝爾公司更願意合併或收購而不是競爭，並仍然採取各種措施阻擋競爭業者進入市場，直到今天仍有幾個州的地方市場沒有完全開放，競爭性的地方市話業者（CLECs）只佔有地方競爭市場很小的部份，新進入者只服務於最具利潤的商業用戶和高端住宅用戶，讓住宅用戶享受不到足夠的競爭利益；而另一方面，這些地方電話公司抱怨低價出租網路元件的強制性規則使他們損失重大。例如南方貝爾公司就有 75 萬條電話線以低於成本的批發價被競爭對手使用。

從實際操作上看，這種元件細分化的方法有一定的困難。因為，

根據此一規定，原有地方市話業者必須在任何技術可行點以元件細分化形式向提出要求的競爭業者提供非歧視的網路元件接取，但是，讓原有地方市話業者出售不是一件容易的事，而競爭業者也常常缺乏元件細分化所必需的技術資源。

在這種情況下，以 FCC 現任主席為代表的官員開始考慮在原元件細分化規則的基礎上加以變通或是完全取消「低價出租」的硬性規定。對於困境中的美國電信業來說，此一修正案將大為緩解地方電話市場的競爭程度，從而有望使由於激烈競爭導致的電話服務收費下降的局面出現逆轉。

但事實上，從 1984 年 AT&T 解體後，地方貝爾公司與長途公司在地方電話市場上的競爭就始終是針鋒相對，任何法規的修改和新政策的頒佈都會有利於一方而損及另一方。如果 FCC 現任主席的構想實現，廢止「低價出租」規則，顯而易見，在這樣的背景下，長途電話公司要繼續租賃小貝爾公司的網路，將不得不支付昂貴的租金，或者必須建立自己的網路才能進入地方電話市場。而美國的家庭長途電話業務現在已經幾無利潤可談，AT&T 等公司正是倚賴著租金低廉的地方網業務在慢慢恢復元氣，如果喪失低價的地方網路資源，將使長途電話公司受到嚴重衝擊。

根據 FCC 的估計，目前獨立的地方電話公司獲得了地方電話市

場約 12% 的市場，但是許多公司已經破產或者股價跌到只有幾美分。同時，貝爾公司卻在長途電話市場不斷進步，並且開始在州法院上挑戰 FCC 的權威。例如，2002 年 5 月，哥倫比亞州上訴法院就曾經推翻了 FCC 關於網路元件細分化的規定，並要求 FCC 在 2003 年 2 月 20 日前重新審查競爭規則。

爲了走出困境並平衡聯邦管制機構與州管制機構在管制權力上的矛盾，FCC 主席提出了一項旨在改變地方競爭規則，重新改造美國電信業的規則修訂草案。草案的核心內容在於放鬆地方電話公司的元件細分化義務，從而鼓勵競爭業者建立自己的網路設施，達到刺激電信投資的目的。規則修訂建議遭到了 AT&T、WorldCom 等長途電信巨頭和新興地方競爭業者的強烈反對。

原因是：藉由很低的價格租用地方貝爾的網路，它們才能夠獲得目前數千萬用戶的地方用戶市場，而如果新規則得到通過，它們將必須爲租用地方電話公司的網路支付高昂的費用，否則就得自己去修建網路。同時，美國競爭電信協會（CTA）、電信產業協會（TIA）等組織和 FCC 的民主黨委員也反對鮑威爾的修訂建議，認爲它實質上違反了 1996 年電信法的規定，是競爭的倒退。另一方面，四個地方貝爾公司—Verizon、南方貝爾、SBC 和 Qwest 則支持此一修正案儘早通過。

在權衡利弊後，2003年2月20日，FCC的五名委員以3：2的投票結果，通過了備受業界矚目的地方電信市場競爭的新規則。新的規則規定：既有地方電信業者（ILEC）仍然必須向競爭對手，以元件細分化的方式開放其用戶迴路，但是不必以相同的方式開放其擁有的寬頻接取網路。用於語音業務的元件細分化義務繼續保留，在寬頻市場則取消，鼓勵自建網路，並且強化州管制部門的權限。

對於前述FCC的新規則，美國相關業界團體，有不同的反應。電信產業協會（TIA）表示支持該項決定，認為放鬆對寬頻最後一哩的管制，將對電信產業的復甦有積極的貢獻。高科技寬頻聯合會（HTBC）認為，對傳統銅纜和新興寬頻的區別對待是「美國消費者的勝利」。寬頻網路聯合會（BroadNet）則對FCC取消線路共享的決定表示沮喪，認為這將導致寬頻接取費用上升，損害用戶利益。美國地方電信協會（ALTS）則認為，在過去的五年裏，FCC一直努力平衡競爭利益，並致力於解決寬頻和新的投資問題，而新的決議似乎在五分鐘之內就解決了上述難題。

二、FCC新規則的主要內容

（一）、損害標準

在新的規則下，如果一個試圖進入地方電話市場的競爭業者不能夠接取到主導業者的網路元件上，那麼將被視為「受到損害」。此時，

網路元件就成爲進入市場的一種障礙，並且將造成這種進入在經濟上是無效的。

(二)、寬頻問題

FCC 解除了利用光纖設備建設的用戶迴路的元件細分化義務，包括：1、取消光纖到戶（FTTH）迴路的元件細分化義務；

2、解除對混合迴路（hybrid loops，即主導運營商將光纖鋪設到了鄰近地方，但是還沒有入戶的迴路）的元件細分化；

3、不再要求地方主導業者提供線路共享（line-sharing）作爲元件細分化的元件。

(三)、元件細分化平臺（UNE-P）問題

FCC 發現地方電路的交換部份，對於享受諸如 DS-1 等高速寬頻迴路的商業用戶來說是 UNE-P 的關鍵元件，而如果 FCC 認定沒有損害發生，那麼將不再實行元件細分。在新的架構下，各州有 90 天的時間來反駁這項決定。對於整個市場的用戶而言，FCC 授權各州管制部門在 9 個月內進行調查，裁定是否本州內的競爭地方業者（CLECs）由於沒有接取元件細分化的元件而受到損害。如果發現沒有損害存在，那麼 FCC 將提出一個三年的過渡期，逐步取消 UNE-P。

(四)、各州的角色

各州在執行 FCC 的損害標準時有相當大的自主權，各州可以根據具

體的市場競爭條件，判斷競爭中出現損害的情況，從而幫助決定是否取消元件細分化義務。

(五)、專用傳輸線路

FCC 認為，沒有 OCn (Optical Carrier, 光學載波) 級傳輸電路的競爭者不會受到損害。但是，競爭者如果不能接取到冗餘光纖、DS3 和 DS1 容量的傳輸線路，則會受到損害，各州根據具體的路由情況來確定可用來批發租用的部分。對冗餘光纖和 DS3 傳輸線路，各州則可根據路由情況來確定哪些部分須由競爭業者自己鋪設。

在發佈此項決定的同時，FCC 還公佈了一項「制訂規則的進一步通告 (FNPRM)」，尋求各界對 FCC 究竟是否應該修改所謂的「篩選一選擇 (pick- and-choose)」規則的意見。該項規則允許競爭業者可以選擇遵守互連互通協議中的部份條件，而不必去接受該協議的全部內容。

凱文·馬丁 Senator 認為，FCC 的決定將促進寬頻業務和新投資的增加，特別是對於採用新的分組技術的光纖網路的建設。馬丁認為元件細分化規則必須充分考慮特殊的市場條件，因為 50 個州的競爭情況是大不一樣的。他提到，委員中出現的意見分歧，主要集中在普通住宅用戶網路交換部份的元件細分化問題上，但那只是一個小問題。

表 3-1 FCC UNE 規則之主要細分化義務

項目	一般市場		商用市場	
交換機	市內交換機	適用	高容量路由不適用	
	分封交換設備	含路由、DSLAM 分封交換機能之設備不適用		
市內通訊 網路	銅纜迴路	適用	OCn (Optical Carrier)	不適用
	FTTH	不適用		
	混合迴路	不適用		
	電路共用	路由高頻部份適用		
局間傳輸	—		DS1 (1.544Mbps)	適用
			DS3 (44.736Mbps)	適用
			OCn	不適用
其他元件	OSS	適用		
	共通信號網路	適用		
	通訊資料庫			

資料來源：本研究整理自 FCC 「Report and Order and Order on Remand and Further Notice of Proposed Rulemaking」，2003 年 8 月。