

市話撥打行動通信網路之訂價機制調整
暨網路互連相關事項處理之行政計畫
聽證會
書面回應意見彙整

國家通訊傳播委員會
中華民國 96 年 10 月 26 日

目錄

國家通訊傳播委員會.....	0
【聽證項目一】.....	2
【聽證項目二】.....	7
【聽證項目三】.....	10
【聽證項目四】.....	15
遠傳/和信【附件一】.....	23
遠傳/和信【附件二】.....	25
遠傳/和信【附件三】.....	27
遠傳/和信【附件四】.....	29

「市話撥打行動通信網路之訂價機制調整暨網路互連相關事項處理之行

政計畫」聽證會意見書彙整表

96.10.26

【聽證項目一】

有關 2010 年 4 月 1 日起市話撥打行動應回歸發端訂價之時程，是否要做調整？

提案者	意見	理由
台哥大	1、基於政策連貫性原則下，建議依 鈞會 95 年度之施政計畫四項基準值皆達到標準，才予以認定市話業務已充分競爭，其後再採一階段回歸發端訂價。 2、若 鈞會堅持實施「市話撥打行動通信網路之訂價機制調整」，為降低對行動產業營運衝擊，並提供較長的緩衝時間，建議 鈞會調整實施時程如下： (1)X 值調整費率連續實施三年後，自 2010 年 4 月 1 日起不再調整實施。 (2)市話撥打行動電話訂價權於 2013 年 4 月 1 日以後回歸市話業者。 (3)市話業務市場主導者接續費之特別管制措施期間，自 鈞會原規劃之 3 年延長為 6 年。 (4)市話業務市場主支付行動業者之接續費遞減為市話非市場主導者支付行動業者之接續費水準之期間由 鈞會原規劃之 3 年延長為 6 年。	1、基於政策連貫性原則下，建議仍依 鈞會 95 年度之施政計畫「以市話市場占有率，以及市話號碼可攜服務、市內用戶迴路出租及機房共置等促進市話充份競爭機制之落實情形，做為評核市話是否充分競爭的指標」之方針，待四項基準值皆達到標準才予以認定市話業務已充分競爭，並應採一階段回歸發端訂價。 2、就鈞會所顧慮達到前述達到充分競爭為一不確定時間，恐影響業者營運規劃，然對於促進市場充分競爭本即鈞會督導宗旨，對此，若鈞會對於已公告為瓶頸設施的用戶回路租金爭議採強力作為，落實開放用戶迴路之原意，使新進業者就回路租金費用支負擔可形成經濟營運模式，固網業者間之充分競爭亦非全然不可能於三年內達成。 3、惟若 鈞會執意於目前確定應回歸之時程，本公司建議 X 值調整費率連續實施 3 年後，自 2010 年 4 月 1 日起不再調整實施，以避免過度影響行動產業的營運發展。 4、市內用戶迴路租用價格 鈞會尚未核定，其他固網業者尚無法開始向中華信公司租用，如貿然於 2010 年即將訂價權回歸市話業者，真正獲益者僅中華電信一家，並無法真正促進市場競爭，建議延後 3 年於 2013

		年4月1日以後定價權再行回歸發端。 5、市話業務市場主支付行動業者之接續費遞減為市話非市場主導者支付行動業者之接續費水準之期間，應至自 鈞會原規劃之3年延長為6年，以使行動電話產業減緩逐年減來營收之營運衝擊程度。
台灣固網	1. 基於政策連貫性原則下，建議依 鈞會95年度之施政計畫四項基準值皆達到標準，才予以認定市話業務已充分競爭，其後再採一階段回歸發端訂價。 2. 若 鈞會欲於目前確定應回歸之時程，本公司建議調整相關實施時程如下： 1) 市話撥打行動電話訂價權應於2013年4月1日以後回歸市話業者。 2) 市話業務市場主導者接續費之特別管制措施期間，自 鈞會原規劃之3年延長為6年。 3) 市話業務市場主支付行動業者之接續費遞減為市話非市場主導者支付行動業者之接續費水準之期間，自 鈞會原規劃之3年延長為6年。	1. 基於政策連貫性原則下，建議仍依 鈞會95年度之施政計畫「以市話市場占有率，以及市話號碼可攜服務、市內用戶迴路出租及機房共置等促進市話充份競爭機制之落實情形，做為評核市話是否充分競爭的指標」之方針，待四項基準值皆達到標準，才予以認定市話業務已充分競爭，並應採一階段回歸發端訂價。 2. 就 鈞會因達到前述充分競爭標準之時間無法確定，恐影響業者營運規劃之顧慮。本公司認為促進市場充分競爭本即 鈞會施政目標之一，若 鈞會對於已公告為瓶頸設施的用戶迴路租金爭議採強力作為，落實開放用戶迴路之原意，使新進業者就迴路租金費用之負擔可形成經濟營運模式，固網業者間之充分競爭亦非全然不可能於未來數年內達成。 3. 目前中華電信市話市佔率仍高達97%以上，訂價權回歸市話業者，真正獲益者僅中華電信一家，並無法真正促進市場競爭。若 鈞會能即早核定合理之市內用戶迴路出租費率，並給予其他市話業者合理時間擴大市場佔有率，方能真正促進市話業務之競爭。為讓其他業者均能分享訂價權回歸市話業者政策之美意，建議 鈞會應將

		市話業務市場主導者接續費之特別管制措施期間，自原規劃之3年延長為6年。 4. 市話業務市場主支付行動業者之接續費遞減為市話非市場主導者支付行動業者之接續費水準之期間，應至自鈞會原規劃之3年延長為6年，減緩對於固網市場造成之營運衝擊。
遠傳電信 / 和信電訊(股)公司	一、於本行政計畫尚未就實施後對於市場之衝擊影響進行完整評估前，本公司不建議於現階段實施「回歸發端訂價」，理由同「聽證項目四」。 二、將「過渡期」與「X值適用年限終止日」連動，使實施期間無可預見，造成法規不確定性；除建議應明訂過渡期間外，亦應將「過渡期實施年限」與「X值適用年限」二者間進行明確之劃分。	1、就本公司不建議於本行政計畫尚未就實施後對於市場之衝擊影響進行完整評估前，本公司不建議於現階段實施「回歸發端訂價」，理由同案由(四)。 2、過渡期間之訂定，屬攸關人民權益重大事項，應明確確定訂之，且不應與分屬不同政策及法規、實質上無內在關聯性或合理正當聯結關係之「X值適用年限終止日」為不當連結，俾使受管制者有預見性： (1) <u>過渡期間</u>之訂定，係與政策執行、消費者權益及業者營運攸關重大之關鍵，<u>理應明確確定之</u>。 (2) 香港於FMC諮詢文件中，就「明訂過渡期間」(transition period)之重要性，並就「MPNP」制度之轉換規劃中，明訂過渡期間。 (3) 緣「<u>過渡期</u>」訂定之<u>目的</u>，係在於「提供一段足夠時間，足以<u>教育消費者適應新計費模式</u>」、「<u>提供足夠之時間，俾利業者進行相關合約調整、系統設定</u>」，當非僅如鈞會所言「避免對行動業者衝擊過大」單一理由爾。 (4) 檢視鈞會規劃，係將「過渡

		期」與「<u>X值適用年限終止日</u>」<u>連結</u>，以現今業者與 鈞會間就該適用時間及適用標準仍有爭議下，恐致該過渡期間存有<u>極高不確定性</u>。 (5) 「過渡期間」之訂定，其本質上與<u>屬價格管制之「X值適用年限終止日」</u>間係分屬不同政策及法規，且實質上並無內在關聯性，亦無合理正當之聯結關係，故 鈞會將二者之實施為<u>不當連結</u>，恐有違法之虞。 (6) 承上開所陳，謹建議 鈞會於該「過渡期」之訂定，應回歸「過渡期」規劃之功能、本意及國際慣例，除<u>明定「過渡期」之時間</u>外，且<u>應與「X值適用年限終止日」分別處理</u>之，二者間不應有連動性。
中華電信	(一)為使業者預為調整營運策略及協商互連新協議，市話撥打行動回歸發端訂價之時程建議取消搭配X值之作法，且X值實施年限與回歸發端訂價二者應無關聯性。	1. 鈞會規劃2010年4月1日起市話撥打行動回歸發端訂價，惟仍表示若X值經檢討，致市話撥打行動通信服務之X值適用年限變更，則X值適用年限終止日，即為回歸日。此一搭配X值之政策實有違 鈞會表示擬設定明確之過渡時期，使業者預為調整營運策略及協商互連新協議之作法，且X值實施年限與回歸發端訂價二者應無關聯性，故建議取消搭配X值之作法。 2. 有關 鈞會表示市話撥打行動回歸發端訂價之時程，若搭配X值適用年限，可使消費者享有價格調整上限制X值降價之好處。在X值適用對象不含PHS及3G業者之下，市話撥打行動回歸發端訂價時程搭配X值之作法，並無法使消費者真正享受降價之好處。當市話撥打行動回歸發端訂價後，市話業者自當以成本為基

	(二)在相關法規未完成修訂前，業者實無依據進行互連新協議之協商，故建議參考香港，市話撥打行動回歸發端訂價之施行日，應待相關法規修訂完成後，預留一合理之時程後實施。	礎，訂定合於消費者期待之價格。
--	--	------------------------

【聽證項目二】

回歸後，若行動業者之接續費尚未符合成本計價，暫以行動撥打行動通信時，行動業者間之接續費費率水準為市話非市場主導業者支付行動業者接續費之基準，是否同意？

提案者	意見	理由
台哥大	不同意，依電信事業網路互連管理辦法第十四條規定，第一類電信事業間之接續費應依網路互連雙方之協議定之。	1、按電信事業網路互連管理辦法第十四條規定：「除本辦法另有規定外，第一類電信事業之接續費，應依網路互連雙方之協議定之。前項接續費之計算，應符合成本導向及公平合理原則，且不得為差別待遇。」 2、依前述規定及行動接續成本之相關會計處理原則尚無明確規範，鈞會主張逕以行動撥打行動通信時，行動業者間之接續費費率水準作為市話非市場主導業者支付行動業者接續費之基準作法，恐有適法性之疑慮。
台灣固網	不同意，依電信事業網路互連管理辦法第十四條規定，第一類電信事業間之接續費應依網路互連雙方之協議定之。	1. 按現行網路互連管理辦法第十四條規定：「除本辦法另有規定外，第一類電信事業之接續費，應依網路互連雙方之協議定之。前項接續費之計算，應符合成本導向及公平合理原則，且不得為差別待遇。」 2. 鈞會以行動撥打行動通信時，行動業者間之接續費費率水準為市話非市場主導業者支付行動業者接續費之基準作法，恐有違上述法規而無正當性，建請應回歸由業者自行協商。
遠傳電信 / 和信電訊(股)公司	1、於本行政計畫尚未就實施後對於市場之衝擊影響進行完整評估前，本公司不建議於現階段實施「回歸發端訂價」，理由同「聽證項目四」。 2、主管機關於「對 Flat Rate 政策未明」、「相關市場影響評估均未縝密	1、就本公司不建議於本行政計畫尚未就實施後對於市場之衝擊影響進行完整評估前，於現階段實施「回歸發端訂價」，理由同「聽證項目四」。 2、基於市場競爭及產業發展之全面性觀點，本公司建議鈞會於<u>接續費支付標準之規劃中，須有縝密之配套措施配合</u>下，再為接續

	計算」等情形下，實不宜概以法規命令統一接續費收取基準。	費用支付標準之訂定方稱妥適： 1、依 鈞會之規劃，係於過渡期間中，市話非市場主導業者拆予行動業者接續費用暫依「行動撥打行動通信時，行動業者間之接續費費率」為水準，惟現今鈞會僅對行動通信市場主導者接續費進行檢討，但<u>對於其他行動通信非市場主導者接續成本並未開始檢視</u>，概依現行接續成本進行套用其合理性似仍有商榷餘地。 2、計算及訂定支付行動業者接續費之基準係屬「<u>訂價結構</u>」(pricing structure)層次之問題，以 鈞會現今規劃，係有採「flat rate」之概念，惟就概念之實施，應當先對於「訂價結構」有明確之政策規劃，並就該訂價機制於市場競爭中，對於<u>行動產業間、固網與行動業務間所可能出現之市場位移、競爭均衡等層次</u>，進行縝密計算後，再行規劃方較妥適。 3、就「訂價結構」及「市場衝擊影響評估」之部分，於香港電信主管機關 OFTA 規劃 FMIC 之諮詢程序中，亦多有討論。 4、承上開所陳，就業者間接續費用之計拆，因攸關產業發展至鉅，實屬政策層次之問題，當<u>應於政策規劃中一併規劃</u>，不應僅透過概以法規命令統一接續費收取基準之方式為之；而於未確定前，<u>應得由業者間協商訂之</u>。
中華電	「電信事業網路互連管理辦	

信	法」第十四條原本即規定『第一類電信事業之接續費，應依網路互連雙方之協議定之。前項接續費之計算，應符合成本導向及公平合理原則，且不得為差別待遇』，此外，電信監理之世界趨勢皆朝放鬆管制，回歸市場機制辦理，故建議依「電信事業網路互連管理辦法」辦理即可，無須另訂。	
---	---	--

【聽證項目三】

為符合二階段回歸之精神，於過渡時期中華電信市話支付行動業者之費用，應與回歸前行動業者所拆得之收入相當。考量各家行動業者回歸前之收入不完全相同，所謂「相當」是否同意以行動業者中所拆得收入最低者為標準？

提案者	意見	理由
台哥大	不同意，依鈞會規劃原意，「中華市話支付予行動業者之費用，使其與回歸前行動業者所拆得之收入相當，維持3年不變」，故市話撥打行動電話定價權歸屬固網業者後，其過渡期間，固網業者支付行動業者之費用，應按各行動業者回歸前之原費率，扣除支付固網業者相關費用後之淨額拆計。	1、針對鈞會 96.6.4 公聽會中，原考量為降低定價權回歸固網業者後對行動電話產業之衝擊，建議於過渡期間，「中華市話支付予行動業者之費用，使其與回歸前行動業者所拆得之收入相當，維持3年不變」，如依鈞會對所謂「相當」主張為「係以行動業者拆得收入之最低者為標準」，將產生除一家最低業者外，其他行動業者拆得收入均減少，此與鈞會規劃原意所指「3年不便」不符。 2、故本公司建議市話回歸發端後之行動拆得收入應依各行動業者回歸前之原費率，扣除支付固網業者相關費用後之淨額拆計。
遠傳電信 / 和信電訊(股)公司	1、於本行政計畫尚未就實施後對於市場之衝擊影響進行完整評估前，本公司不建議於現階段實施「回歸發端訂價」，理由同「聽證項目四」。 2、因業者間差別訂價問題攸關競爭公平性議題甚鉅，應審慎研究各種態樣/情形下所可能產生之衝擊後，方為計畫之擬定，實不應將市話市場主導業者支付各業者之「<u>過渡期間費用</u>」簡化為以「<u>收入最低者</u>」之「齊頭式平等」，否則將造成「<u>政策/法規促使垂直</u>	1、就本公司不建議於本行政計畫尚未就實施後對於市場之衝擊影響進行完整評估前，於現階段實施「回歸發端訂價」，理由同「聽證項目四」。 2、爰就本公司就「業者間差別訂價」所提問題，係敦請鈞會應於競爭面就實施方式而為考量，其處置方式不應簡化為以「收入最低者」為準之「齊頭式平等」，否則將造成「法規促使主導業者垂直價格擠壓」之不利競爭結果： i. 本公司於前次聽證會議中係將「過渡期間費用」與「業者間差別訂價」間所可能出現之不平等問題加以闡明，主要係因其間涉及多項態樣，影響競爭公平

	<u>價格擠壓</u>」之反競爭結果。 3、<u>過渡期</u>攸關產業競爭均衡，<u>建議應延長</u>過渡期間。	甚鉅，故建請 鈞會檢視，當<u>非單純以「所拆得收入最低者」即可解決爭議</u>，謹先陳明。 ii. 各種態樣/情形對於業者間之問題分析如附件一；其中，若單就「過渡期間費用」採行「<u>以既有拆得收入最低者為標準者</u>」則其結果將無異於「<u>剝奪行動業者利益、圖利/獨厚既有市話市場主導業者</u>」之問題，嚴重影響市場競爭。 iii. 就市話主導業者於「過渡期間費用」之支付，<u>應符合暨回歸本「過渡期間費用」基於「避免對行動業者造成過大衝擊」之訂定及規劃原則與初衷</u>。 iv. 建議就該「過渡期間費用」應以「<u>各業者收入之平均值</u>」或「<u>依原各業者之差別訂價</u>」為標準。 3、過渡期之設計係針對市話市場主導業者競爭力之平衡，若 鈞會於「市場未充分競爭」前即實施訂價權調整，<u>就該抑制市話市場主導業者競爭力之平衡作為應適度延長</u>，俾增加新進固網業者爭取市場之機會。
中華電信	(一)鈞會為保障行動業者利益，採二階段回歸之作法，於過渡時期規定市話市場主導者支付行動業者之費用，應與回歸前行動業者所拆得之收入相當，將使中華電信市話客戶相對需支付較高費用，無法解決現行制度面臨的消費者權益問題，且有違「通訊傳播基本法」第一條及「消費者保	1. 香港目前市話撥打行動雙端皆係由行動業者訂價、行動用戶付費，惟香港電訊管理局（OFTA）訂於2009年回歸發端由市話訂價及付費，其並無要求市話市場主導者（PCCW）應支付行動業者較高費用之規定。 2. 日本目前市話撥打行動仍是由行動業者訂價，惟為使該資費回歸合理化，故於2004年引進『費率選擇機制』，使市話業者可訂定市話撥打行動資費，市話用戶透過該機制即可適用該市話業者所訂資費。而日本在實施

	護法」第一、三條有關『保護消費者權益』之相關規定。 (二)世界各國之管制係以消費者為導向，皆無為了保障行動業者利益，而實施市話市場主導者與行動業者之不對稱管制，甚至損及消費者權益。經查世界各國均無「規定市話市場主導者支付行動業者之費用高於成本計價，亦高於其他市話業者支付水準，進而強迫使其零售價格高於其他市話業者」之案例，此一規劃實違反世界趨勢及消費者保護原則。 (三)市話撥打行動回歸發端訂價後，行動業者拆得之費用原本即應以成本計價，鈞會之過渡時期規劃，係以犧牲中華電信市話用戶及股東權益之作法，保障多數行動業者之超額利潤，使行動業者坐收「管制租」，勢必引發消費者及股東爭議，且有圖利特定人士之嫌。 (四)此一過渡時期規劃，搭配擴大平等接取機制之實施，	『費率選擇機制』上，同樣並無要求市話市場主導者（NTT）應支付行動業者較高費用之規定。 3. 澳洲之市話撥打行動一直以來皆是由發端訂價，實施之市話平等接取機制（Pre-selection）含市話撥打行動服務，惟其同樣並無要求市話市場主導者（Telstra）應支付行動業者較高費用之規定。 4. 該訂價權歸屬發端之國家，皆是在市場開放之初即施行，就算新進固網業者市佔率不高，亦無在支付予行動業者之費用上，針對市話市場主導者實施不對稱管制，進而影響消費者權益。 1. 在目前市話撥打行動通信訂價權歸屬行動業者之下，行動業者僅需支付市話接續費約1元/分鐘，但多數行動業者卻訂定市話用戶撥打行動電話時需支付高通信費率（最高為7.3元/分鐘）。 2. 鈞會表示市話撥打行動回歸發端訂價後，行動接續費按成本計價，勢必低於目前行動業者所拆得金額，故規定中華電信公司市話支付予行動業者費用應與回歸前相當，以使行動業者免於鉅幅損失。行動接續費原本即應以成本計價，此一過渡時期作法，係犧牲中華電信市話用戶及股東權益，將引發消費者及股東爭議，有圖利特定人士之嫌。
--	---	---

	將使新進固網業者無需佈建網路，即可輕易坐收「管制租」，無助於提升其市話市佔率，且無助於加速新設網路之佈建，將使我國通訊基礎網路嚴重落後香港等國家。 (五)在我國已開放『070』VoIP執照，並採發端訂價下，為因應市話、行動、VoIP的匯流發展，本次鈞會針對市話市場主導者實施二階段管制，異於070及行動業務之作法，將使我國數位匯流發展落後其他國家。且市話業務受行動及VoIP的取代，已呈衰退趨勢，不具有市場主導地位，對市話市場主導者實施不對稱管制，保障行動業者之作法並不具有正當性與合理性。 (六)現行行動業者所訂市話撥打行動之零售價格中，以中華電信公司所訂資費最低，以此推算，回歸後，依鈞會規定過渡時期市話市場主導者應支付行動業者之費用，一般時段約為其他市話業者以成本計價之2倍，強迫消費者負擔該保障行動業者利益之費用；減價時段則低於現行行動接續費，即過渡費用為負值，如再配合X值調降二年資費，該不平衡現象將更為嚴重，扭曲市	
--	--	--

	話撥打行動之資費結構。 (七)在市話撥打行動訂價權之規劃上，不應以保障行動業者利益為主，應以消費者權益為優先考量。故建議取消過渡時期二階段回歸作法，採一階段回歸，落實真正發端訂價之精神，使所有市話業者支付予行動業者之費用符合成本導向及公平合理原則，即中華電信市話支付行動業者之費用，應與其他固網業者相同，而非高於成本計價，市話業者再以成本為基礎，訂定合於消費者期待之價格（真正擁有訂價權），如此，才符合「通訊傳播基本法」及「消費者保護法」之精神，也才能真正解決現行制度面臨的消費者權益及市場面問題。	
--	---	--

【聽證項目四】

有關「市話撥打行動通信網路之訂價機制調整暨網路互連相關事項處理之行政計畫」之施行措施、修法方向是否同意？

提案者	意見	理由
台哥大	除聽證項目意見外，本公司建請 鈞會對於 080 兩段式發話業務，應予明確納入法規規範之，建議如下： (1)經營 080 兩段式撥號業務之經營者應限公司法人，且需取得語音單純轉售服務及預付式電話卡轉售服務執照方得為之，以將該業務納入相關法令規範 (2)經營 080 兩段式撥號業務之經營者應符合「網路互連管理辦法」及「第二類電信事業管理規則」之相關規定，並依法與各一類發端電信事業簽訂三方轉接合作協議，方得為之。	1. 對於「市話撥打行動通信網路之訂價機制調整暨網路互連相關事項處理之行政計畫」之施行措施、修法方向，所提之意見與理由說明主要如前述各項聽證項目。 2. 另有關 080 不當轉接一類業者話務一事，依 鈞會訂定之電信網路編碼計畫之規範中，080 智慧虛擬碼係為受話方付費，用戶撥打 080 電話不需支付通信費，但國內 080 智慧虛擬碼目前卻是被部分個人及一般公司戶在不需遵守任何規範下，就可經營國際/行動/市話總撥接及轉接業務，且可任意進行訂價。依目前市面上廣泛銷售的 080 Calling Card 儼然成為國際電話的統一撥接碼，此顯與電信網路編碼計畫規範之使用目的不符，應予明確規範。
台灣固網	除聽證項目意見外，本公司建請鈞會重新調整以下之政策： 建請 鈞會簡化行動電話服務平等接取之申請方式，並明定市話業者應負代收通信費率之義務，以真正落實平等接取機制之實施並促進固網業務競爭。	1. 對於「市話撥打行動通信網路之訂價機制調整暨網路互連相關事項處理之行政計畫」之施行措施、修法方向，除前述各項目所提之意見與理由說明外，另提部分建議於後。 2. 鑒於先前指定選接機制因申請手續繁複且需由國際/長途業者自行出帳收費，用戶及業者推廣意願不高，導致平等接取服務之成效不彰。因此，建請 鈞會能簡化申請程序並明定由提供選接服務之市話業者代向用戶收取通信費，期能真正落實平等接取機制之實施。
遠傳電信 / 和	1、 本議題屬原則性議題，故建議應優於前三項目	1、 就本議題之設計，應為本行政計畫之上位概念，<u>理應優先討論</u>方

信 電 訊 (股) 公 司	先與討論。 2、國際間已開始對「以既有營運表現評量管制手段」之「舊管制思維」進行研議之際，是否應於此際採行「回歸發話端訂價」，實值得再行商榷。 3、於本「行政計畫」之規劃中，非僅尚未就實施後對於產業整體發展、消費者使用行為等層面之衝擊影響進行完整評估且就實施本計畫之目的與手段間亦欠缺關聯性故本公司對於本「具有高風險、高不確定性」之重大行政計畫，實無法贊成於現階段實施通訊費歸屬原則調整之「回歸發端訂價」。 4、就行動通信業者間與國際、長途電話業者間就呆帳歸屬、行動通信業者之 0X0 智慧網路接取碼申請 080 接續費討論，並非與本案無關，應一併檢討之。	為妥適。 2、針對新世代網路佈建及新技術發展下，國際間先進國家已開始就電信事業之管制，朝向跳脫傳統思維，以較鉅觀之角度思考「管制手段」： i. 英國 Ofcom 之管制思維反省：鑑於鼓勵新網路建設之需求，英國 Ofcom 已開始反省其管制邏輯：既有管制係以「業者既有營運表現」為衡量「應否對之課與管制」，該管制邏輯於新技術發展下已不符時宜，因「未來用戶需求不明確」之情形下，若仍一味藉由既有業者之營運表現與績效作為「應否加諸管制」之判定，恐將嚴重影響業者投資佈建新型網路意願（附件二）。 ii. 新加坡 IDA 於檢討「訂價權變更」之規劃與政策思維：就行動與市話間之訂價權及營收歸屬調整，新加坡電信主管機關 IDA 分別於 2000 年 3 月及 2002 年 12 月分別就「產業發展面」、「消費者權益面」進行檢討而其中針對「消費者權益」之部分，亦曾進行「用戶使用行為模式衝擊分析」；後因「政策實施成本與實施效益間」並不對稱下，於二次諮詢程序後均作成「維持既有拆帳模式，由行動端訂價」之決策(參 附件三)。 3、蓋依 鈞會此次係透過「行政計畫」之方式舉行聽證，顯於「市話撥打行動之訂價機制」之調整中，業已形成相關心證，業者似乎對
--------------------------------	--	--

		<u>於「應否實施」並無過多置喙餘地</u>，惟因本政策攸關消費者權益、產業整體發展至鉅，仍謹建請 鈞會應就本「行政計畫」之規劃與實施前，應嚴密相關評估，再為實施目標、實施方式之思考： (1) 參照國外做法，就「行政計畫」之形成與實施，縝密進行「<u>事前</u>」規劃：參照 鈞會甫召開之「通訊傳播監理論壇」中<u>奧地利之做法</u>(參 附件四)，於政策之實際規劃執行前，均須先就各項實施目標進行完整之評量，並就實施後之影響透過事先設計之相關評量指標進行驗證後，方為具體做法之規劃；以該做法反瞻 鈞會於本行政計畫之規劃，<u>僅有「行政規劃目的及相關做法」，並未有「評量指標」、「影響評估」等攸關重大且具關鍵性之步驟</u>，以本行政計畫於產業及消費者影響之鉅，更顯有不足之處。 (2) 英國 Ofcom 對於產業之管制作為規劃前，除恪遵「管制作為應選擇對產業發展侵害最小者」之比例原則外，亦極重視「管制與促進投資」間之衡平；此觀念可自其「管制檢討小組」(Better Regulation Task Force)於 2003 年 9 月所作成之決議「基於”沒有一個市場會是完美的運作”之前提下，對於既有”對不充分競爭之市場有介入管制”之傳統邏輯下，<u>應積極思考如何不介入管制，以避免管制出現遠比”不充分競爭市</u>
--	--	---

		<u>場”更糟的結果」¹。</u> (3) 香港於規劃實施 FMC 之諮詢程序中，<u>雖已委託 Ovum 進行長達二年以上之縝密之研究，並對用戶、產業市場進行調查外，但其中就管制對「投資意願、創新服務提供意願、服務品質控管及成本、市場競爭機制(含市場退出機制)、用戶訂價策略」等之衝擊影響評估，亦引發熱烈討論；</u>相較於 鈞會之本行政計畫，均尚未就實施後對於市場之衝擊影響進行完整評估，其間實有相當差異。 (4) 新加坡 IDA 於「變更 MPP 為 CPP」規劃之政策思維：<u>變更訂價權及營收歸屬「是否有助益於產業發展？」及「是否有助益於消費者新服務？」</u>就該目標，除經多次諮詢程序外，亦就消費者使用習性之衝擊評估進行縝密研究，並就該結果作為政策制定依據，俾求其政策較能滿足「符合產業發展需求」及「符合消費者需求」之目標。 (5) 緣 鈞會於諮詢文件第 7 頁以降，對於「目前問題分析」中所分就「消費者權益」、「市場面問題」所提及之九大<u>問題</u>，以及就該問題所研擬之「<u>調整理由</u>」間，<u>尚無合理正確之連結，造成其後「行政計畫」之客觀性、可實施性大打折扣</u>；立足於產業發展及消費者保護雙贏原則下，本公司認為 鈞會之本「行
--	--	---

¹ “Better Policy Making-Ofcom’s approach to Impact Assessment”, Ofcom, 2005.07.21

		政計畫」中尚有諸多問題須嚴謹規劃後，方為具體計畫之擬定，而以現行「行政計畫」中所陳之諸多規劃理由、規劃方向、實施計畫均欠缺足夠證據足以證明該規劃之縝密、全面前，本公司實難對於鈞會之行政計畫表示認同。 4、因行動通信業者間與國際、長途電話業者間就「<u>呆帳責任歸屬</u>」、行動通信業者之「<u>0X0 智慧網路接取碼申請權</u>」、「<u>080 接續費之拆帳費率</u>」，原均係基於保護新開放之固網業務，今若實施訂價權及營收歸屬變更，<u>賦予固網業者特殊權利之保護必要性已不復存在</u>，故理當應一併檢討，且上開三議題均與網路互連、產業競爭攸關，實非如鈞會所認「與本案無關」；今鈞會既欲於訂價權變更，並就相關法規配套完成修訂、回歸接續依成本訂價原則，於規劃與實施中理應一併檢討，排除不當之例外，俾利整體產業之發展。
中華電信	(一)目前行動電話之用戶數、話務量及營收皆已超越市話，其用戶普及率高達104%，為市話之1.8倍，顯示行動電話掌握電信市場的主導地位。且受行動電話及VoIP的取代，市話用戶數及營收已逐年下降，投資報酬亦遠低於行動，因此，鈞會此次針對市話市場主導者於過渡時期實施不對稱管制措施，影響消費者權益、保障行	1. 香港考量其現行市話撥打行動雙端皆由行動業者訂價、行動用戶付費之管制規則，將影響其固網/行動匯流之發展，故訂於2009年市話撥打行動回歸雙端訂價及付費機制，而無實施其他干預市場之措施。 2. 日本目前市話撥打行動仍是由行動業者訂價，惟其為解決該資費居高不下，無法保障消費者權益等問題，故於2004年實施平等接取一費率選擇機制，市話業者透過該機制可獲得訂價權，而未對市話市場主導者（NTT）實施其他管制措施。 3. 英國之市話撥打行動一直以來皆是由

	動業者營收之作法，實不具正當性及合理性，且有違「通訊傳播基本法」之精神。 (二)經查世界主要國家在改變既有管制規則前，皆會去深究既有管制規則不當之處及成因，而僅就該層面進行合理化之修訂，以回歸常態管制及減少市場干預為原則。 (三)本次 鈞會所規劃方案，並非回歸常態管制，而是加重市場干預，實與世界趨勢不符，誠如 鈞會石委員所述屬「挖東牆補西牆」之管制措施，日後勢必引發其他層面之問題，且無法達成 鈞會之政策目標：促進固定通信與行動通信市場之均衡發展，使固網業者能藉由合理之利潤，積極投入基礎網路建設，並透過公平競爭之手段，提升整體電信產業之水平，讓消費者得享有價廉質優之雙網服務，並營造我國固網與行動匯流發展之環境。	發端訂價，惟行動業者所訂行動接續費居高不下，進而影響市話業者所訂資費，為保障消費者權益，英國通訊管理局 OFCOM 故對行動接續費要求以成本導向計價，經進行成本研究後，於 2000 年起要求行動業者應逐年調降其行動接續費至合理價格，此外，無實施其他干預市場之措施。 1. 鈞會為保障行動業者營收，規定於過渡時期市話市場主導者支付行動業者費用應與回歸前拆得收入相當，因目前行動電話之用戶數、話務量、營收、投資報酬皆遠超過市話，市話業務已呈衰退狀況，該補貼行動業者之做法，實無法促進<u>固定通信與行動通信市場之均衡發展</u>。 2. 本次規定市話市場主導者補貼行動業者之做法，將使市話市場主導者為保障股東權益，對 NGN 建設怯步；其他市話業者透過 鈞會規劃之過渡時期措施及擴大平等接取機制，無須建設網路即可輕易獲得更大利潤，故 鈞會本次規劃方案並無法使固網業者積極投入基礎網路建設。 3. 鈞會過渡時期對市話市場主導者之管制，實已逾越不對稱管制之範疇，規定其支付行動業者之費用高於成本計價，亦高於其他市話業者支付水準，進而使其零售價格高於其他市話業者，實無提供公平競爭之環境，在行動業者及新進固網業者可輕易坐收「管制租」之下，將無法提升整體電信產業之水平。 4. 鈞會過渡時期對市話市場主導者之管制，將使多數市話用戶無法享受市話撥打行動之合理價格，亦無法享受多樣化之資費方案，即無法讓消
--	---	--

	(四)市話撥打行動通信之話務型態與長途電話不同，市話用戶撥打長途電話時，得以選接方式選擇另一長途業者，係因其存在長途網路供客戶使用。市話撥打行動通信時，固網業者本身並無市話撥打行動通信網路，固網業者與行動業者間僅有互連之電路。故在現行市話撥打行動訂價權歸屬發端之國家中，澳洲為唯一實施市話撥打行動平等接取之國家，其他國家並未實施此一機制，顯示此並非合理之制度，且在因應固網及行動匯流發展下，此一市話與行動不同之管制，將無法營造我國固網與行動匯流發展之環境。	費者得享有價廉質優之雙網服務。 5. 在固網與行動管制規定不同之下，勢必無法發展固網與行動匯流服務，故香港為因應固網及行動匯流趨勢，已訂於 2009 年將市話撥打行動之管制回歸常態。本次 鈞會過渡時期規劃及擴大平等接取機制，將使現行固網與行動管制規定更趨不同，無法營造我國固網與行動匯流發展之環境，將使我國數位匯流發展落後其他國家。
--	---	--

(五)不當的管制、過渡的干預，將使市場無法平衡發展，影響國家電信基礎建設，甚至影響消費者權益及數位匯流發展，因此，在市話撥打行動訂價權之規劃上，建請 鈞會採一階段回歸，落實真正發端訂價之精神，使所有市話業者支付予行動業者之費用符合成本導向及公平合理原則，即中華電信市話支付行動業者之費用，應與其他市話業者相同，而非高於成本計價，市話業者再以成本為基礎，訂定合於消費者期待之價格（真正擁有訂價權），在市話市場主導者之主要資費依「第一類電信事業資費管理辦法」需事前陳報 鈞會核定之下，市話市場主導者對撥打至自家行動電話與撥打至別家行動電話並不可能有不公平之差別訂價行為。如此，才可兼顧市場平衡發展、國家基礎網路建設、消費者權益、數位匯流發展及公平合理等問題。

遠傳/和信【附件一】

就 鈞會於諮詢文件中提及，於 2010 年後規劃擬採「行動業者中所拆得收入最低者」為中華電信市話支付行動業者之過渡時期費用，該規劃並非合理且有過於簡化之風險，謹分析如下：

1、 各業者行動通信費率目前比較：(如下表所示)

2、 各方案優缺點分析：

(1) 以最低者資費為準：本方案將直接衝擊各行動業者營收，尤以新進 3G 業者營收衝擊最鉅，且其中最大獲益者將為市話市場主導業者中華電信；且此方案不符合 鈞會「避免對行動業務衝擊過大」之政策規劃方向。

(2) 以各家業者接續費水準之平均值：本計算方式原則上尚稱公平，惟對於新進業者或原先訂價較低之業者仍恐有營收衝擊；以本方案之計算方式，必須兼顧「各家業者之單位分鐘毛利會因話務量大小而有不同」之問題，而以各家行動業者之市話來話比例為加權平均計算方屬合理，例示如下：

1. 若目前市話打行動話務量：有 40 % 是打到 A 業者，且扣除現行接續費後，尚有 1 元/分之毛利；30 % 是打到 B 業者，且扣除現行接續費後，尚有 2 元/分之毛利；20 % 是打到 C 業者，且扣除現行接續費後尚有 3 元/分之毛利；10 % 是打到 D 業者，且扣除現行接續費後尚有 4 元/分之毛利；

2. 則其整體的合理利潤應為：

$$40\%*1+30\%*2+20\%*3+10\%*4 = \underline{2 \text{ 元/分}}$$

(3) 以各業者既有之個別訂價：以各家業者差別訂價之方式處理，其透明度及對業者各業者既有拆帳言，似較易實施，且與 鈞會規劃中之預期目標相近，亦較符合公平原則；惟本方案會因業者間存有利差而有套利話務竄流之問題。

(4) 以最高者資費為準：對於業者營收不會有直接衝擊，且對於訂價低之業者有較高補貼之鼓勵作用，但該補貼是否符合公平正義，恐尚有爭議。

各行動業者「市話撥行動費率」

業者		費率	
中華	2G	一般時段： <u>5.706 元/分</u>	減價時段： <u>2.8536 元/分</u>
	3G	一般時段：6 元/分	減價時段：3 元/分
台哥大	2G	一般時段：6.276 元/分	減價時段：6.048 元/分
	3G	一般時段：6.276 元/分	減價時段：6.048 元/分
泛亞		一般時段：7.134 元/分	減價時段：4.56 元/分
東信		一般時段：7.7 元/分	減價時段：4.56 元/分
遠傳	2G	一般時段：6.276 元/分	減價時段：3.306 元/分
	3G	一般時段：6.6 元/分	減價時段：6.48 元/分
和信		一般時段：6.276 元/分	減價時段：6.162 元/分
威寶		不分時段：10.8/9.6/8.4 元/分	不分時段：10.8/9.6/8.4 元/分
亞太		不分時段：6.6 元/分	不分時段：6.6 元/分
大眾		不分時段：6.6 元/分	不分時段：6.6 元/分

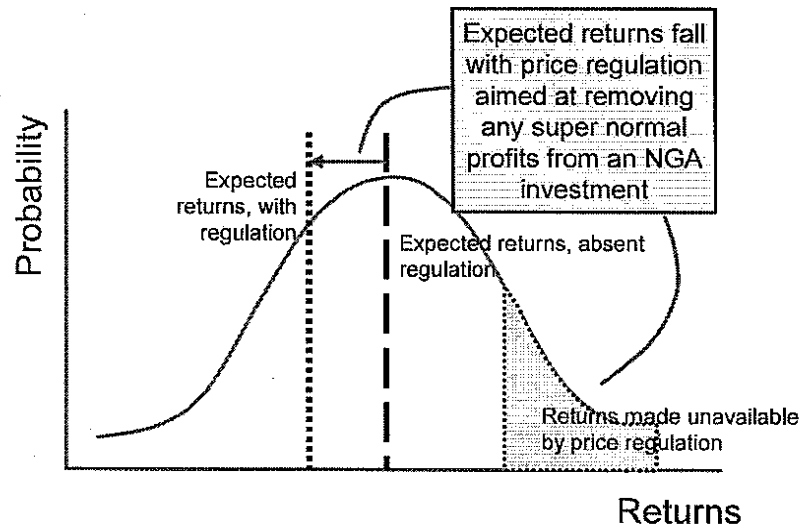
原文摘自「**Future broadband-Policy approach to Next generation access**」(Ofcom)*

第五章「對於接取加諸之法規管制應適當反映風險」(Section 5 Regulation that mandates access should reflect risk)

- 5.12 於競爭能刺激投資意願之前提下，管制機關應謹記，「事前管制」及「接取管制」之結果可能會造成投資意願降低之問題。
- 5.13 於某業務市場中有「市場獨占力量 SMP」之情形下，管制通常著重於要求該市場主導者之特定元件必須供其他業者接取，且主管機關對於該元件之價格訂定亦積極介入(亦即介入就該特定元件之提供，檢視其「成本」)；但是該管制想法在「需求端不確定」之情形下，若一味以「主管機關介入管制及訂定接取價格」之方式管理，將會降低業者對於新一代網路佈建之投資意願。
- 5.14 以不對稱管制之手段，將接取服務進行價格管制，不僅將使投資者受有投資風險，亦將影響投資者對於其投資之回收預估；於「需求端高度不確定」下，投資者就其投資成本回收之評估，主要將取決於「需求端對於服務之需求高低」之評估，因此，當不加與管制時，投資者會基於回收/投資報酬率評估後，比較有意願進行投資並承擔因需求端不確定所產生之風險。
- 5.15 如果投資者在對於需求端進行之投資報酬/回收進行評估後，其結果是認為「可期望回收」大於「資金成本」之有利情形下，投資者方會有投資之意願。
- 5.16 然而，既有採「直接式」之成本訂價「價格管制」原則，將會造成「投資意願低落」之結果，該管制方式會造成；一旦用戶需求量大時，業者就會受到價格上限之管制而壓縮獲利而一旦用戶需求小時，卻又逼迫業者必須承擔所有投資損失之問題。
- 5.17 因此，Ofcom 對於「如何給予適當管制」之思考中，將「影響投資意願之潛在因素」納入，藉以將接取管制進行系統性思考。

* Future Broadband - Policy approach to next generation access, Ofcom, 2007.09.26, P.36~37.

Figure 7: Risk of regulation may skew expected investment returns



Source: *Ofcom*

新加坡 IDA 於檢討「訂價權變更」之規劃與政策思維

就「市話撥打行動之訂價權及營收歸屬」之檢討，新加坡電信事業主管機關 IDA 近期內共計有二次諮詢與討論，除 2000 年於討論「固網-行動接續機制」一併檢討外，與 鈞會本次調整有相同目的之檢討係於 2002 年底就「市話撥行動」訂價權是否由「行動端訂價」改採「固網端訂價」之事宜所完成之諮詢作業，IDA 於完成諮詢後，基於消費者權益及產業整體發展之考量下，做成「維持原行動端訂價」之決議。

IDA 在進行 2002 年之政策擬定前，其規劃及政策決定所主要採行及關注之焦點在於：變更訂價權及營收歸屬「是否有助益於產業發展？」及「是否有助益於消費者新服務？」

為清楚釐定該政策規劃之實施是否確實兼顧產業發展需要及消費者權益，IDA 在進行該訂價權及營收歸屬變更之規劃中，除了先就「用戶使用行為模式」完成「衝擊影響分析」外，亦就該變更對於市場發展面之影響進行檢視與諮詢，最後 IDA 認為，一方面因為將訂價權進行變更會衝擊消費者於使用電信服務之行為模式，一方面認為必須該變更僅係利潤之重新分配，不僅不會協助其電信產業發展，亦可能因為該變更會造成業者於「帳務處理」、「互連接續處理機制」等層次產生衝擊與負擔，反而有害於行動產業發展之績效；鑑於該變更並無具體實益，因此決議不就「市話撥行動之訂價權及營收歸屬」進行變更²。

其次，就 鈞會此次「市話撥行動回歸市話端訂價」之規劃中所採取之理由中，係有「平衡固網與行動網路之市場發展」及「促進市話撥打行動市場之競爭程度」，就此點，新加坡亦已於其 2000 年 FMI(Fixed-Mobile Interconnection regime)互連機制之討論中檢討³，經檢討後 IDA 認為，FMI 中營收歸屬之變更「僅變更既有之拆帳機制及營收歸屬」，「並無益於消費者權益及整體產業發展」，且一旦推動後，對於整體電信產業發展亦有負面衝擊，因此最後亦做成「維持既有拆帳機制」，由行動業者繼續擁有訂價權及營收歸屬之方向實施。

² [“IDA Retains Mobile Party Pays Charging Method”, IDA, 2002.12.23.](#)

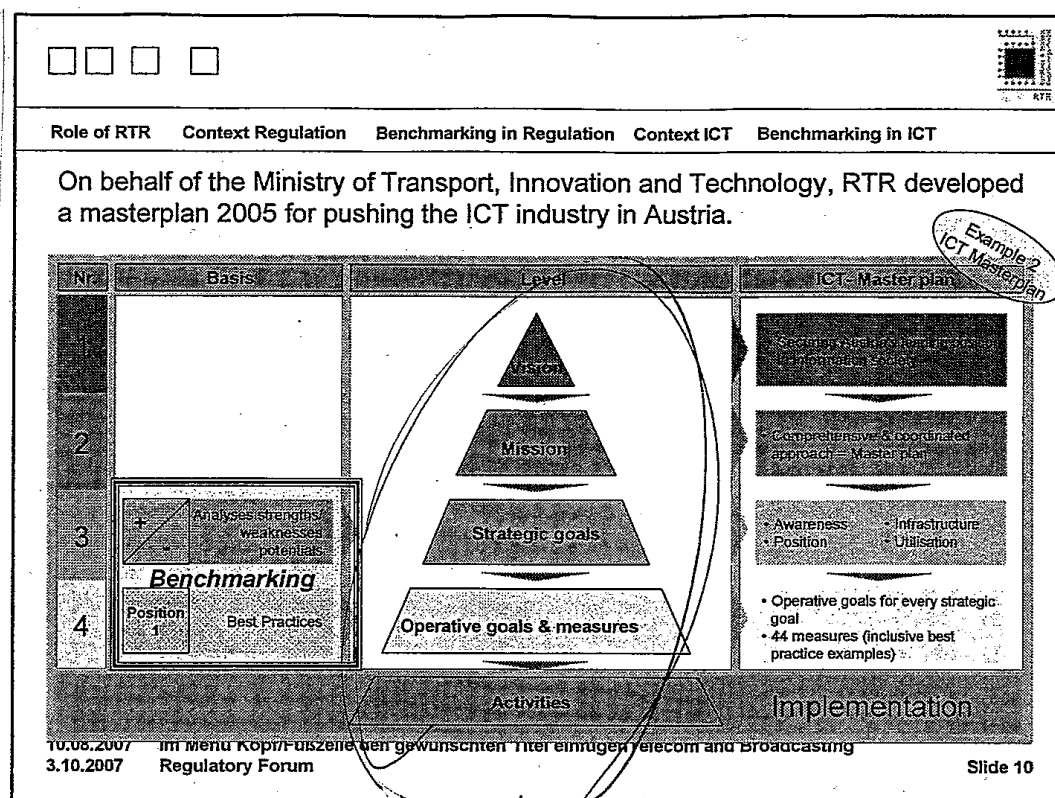
³ [“Results Of Consultation On The Fixed-Mobile Interconnection Regime”, IDA, 2000.03.03.](#)

遠傳/和信【附件四】

以奧地利之做法(如下圖)，主要分為五大步驟：1.願景(Vision)→2.任務(Mission)→3.政策目標(Strategic Goal)→4.執行目標與評量(Operative Goals & Measure)→5.實施(Activities)。

以該國之管制作為之規劃上，於政策之實際規劃執行前，除必須先對於期望達致之目標有明確之規劃外(Vision & Mission)，於政策目標形成後、確立前，亦須先就各項實施目標進行完整之評量(Operative goals for every strategic goal)，且就實施後之影響透過事先設計之相關評量指標進行驗證後(如該國就 ICT 產業之管理，設計了 44 項評量指標)，方進行執行目標之設計，並就後續具體實施計劃與做法進行規劃(Activities)。

其中必須注意者，於階段三及階段四中有關政策目標形成及執行目標之相關評量中，奧地利亦均參採國際做法(benchmark)作為判斷及實施之參考，以判斷風險、研擬最適合之實施方針。



Source: "Regulatory Benchmarking in Practice-Example from Austria", CEO Telecommunications, RTR, Slide 10,