

民國九十八年委託研究報告

GRB 系統編號：PG9805-0392

「電信市場主導者界定及相關規管架構之研究」
研究報告

計畫委託機關：國家通訊傳播委員會

受委託單位：財團法人台灣經濟研究院

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中華民國九十八年十一月

GRB 系統編號：PG9805-0392

「電市場主導者界定及相關規管架構之研究」 研究報告

受委託單位：財團法人台灣經濟研究院

計畫主持人：劉柏立

協同主持人：左峻德

研究顧問：佐藤寬

研究人員：江亮均 陳人傑 李相瑜

鄭允勝 許加政

研究助理：林月玫 陳心儀 戴誠駿

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中華民國九十八年十一月

中文摘要

為履行 WTO 基礎電信協議之市場主導者管制，我國已先後於 1999 年及 2000 年公告固定通信業務及行動通信業務市場主導者，正式引進市場主導者管制；並參酌先進國家經驗，以用戶數或營業額之市場佔有率 25% 作為市場主導者的認定標準之一。

由於電信技術進步迅速，網路寬頻化與 IP 化的快速成長，使得電信市場呈現多元多樣的匯流發展趨勢，各電信業務之市場區隔，日趨模糊，而我國電信市場發展現況與當時引進市場主導者管制之時空背景及市場發展環境，已有大幅改變，因此本研究計畫之目的旨在進行電信市場主導者界定及相關規管架構之研究，研究內容包含國際經驗研究、國內問題探討、具體政策建議等三大領域，提供決策參考。

國際經驗研究之議題與範圍，主要係以歐盟、英國、美國以及日本等先進國家在電信市場主導者界定及相關規管架構之實施經驗，作為研究分析之標的對象。藉由國際經驗研究的分析成果，可釐清主要國家針對市場主導者之界定與規管架構之具體作為，並與我國現行機制進行國際比較，提供具體政策建議之論述依據。

國內問題探討之議題與範圍，主要包含我國電信產業結構與市場變遷狀況、我國電信市場主導者界定暨規管架構分析、市場主導者對

電信事業投資併購影響等內容，並包含行動通信業務市場分析個案研究。從俯瞰電信市場結構與競爭情況之觀點切入，進行深入之研究分析，釐清問題本質，提供具體政策建議之論述依據。

由本研究分析成果可知，市場主導者認定機制的政策意涵，係鑒於電信產業容易形成寡占市場之特性，乃藉由市場主導者認定機制，針對市場主導者實施不對稱管制，俾牽制、抑止其反競爭行為之發生，確保公平競爭；對於其他非市場主導者，則以事後管制為原則，裨益電信事業之健全發展，活化市場商機。

在主要國家中，只有歐盟（英國）在法制上正式引進市場主導界定程序，進行市場主導者之認定；日本與我國則依據現行法規，以市場佔有率作為主要的認定依據；美國在行動通信業務及州際、國際電話方面早已解除市場主導者管制，市話方面則依據各州法律實施相關規管措施。

由歐盟經驗可知，SMP 認定機制係定位為「歐盟 2003 年通訊法」為實現大幅管制鬆綁而制定的重要配套措施。其最主要的意義，即如前述以事前管制牽制 SMP，使非 SMP 之一般電子通訊網路或服務業者得有更自由、更寬鬆的發展環境，裨益技術匯流發展之增進，進以提升歐盟整體之競爭優勢。

為落實 SMP 機制，歐盟執委會制定「市場分析與 SMP 認定指導方針」及「相關產品及服務市場的建議」作為會員國的認定依據，調整過去以市場佔有率 25% 的認定基準，改以 40% 作為觀察指標，超過 50% 且長期維持該市佔率時，被認定為 SMP；同時，基於鼓勵新技術新服務，歐盟亦引進「先驅者優勢原則」，把第一位進入創新市場的優勢業者排除在事前管制對象之外。

美國並無實施類似歐盟 SMP 認定機制的市場分析制度。就美國的情況而言，通常是針對個別企業申請合併案時，相關主管機關基於所司權責，才會著手進行市場分析與相關調查。例如，FCC 係基於公共利益的立場，藉由合併審查之過程，進行競爭情況之評價調查；司法部與 FTC 則係基於反托拉斯法的立場，進行市場競爭影響之評價調查。

日本市場主導者之認定機制，明文規範在電氣通信事業法並有固網與行動市場主導者之區別，分別受到強弱有別的不對稱管制。日本雖有實施電信市場競爭評價，但其目的僅提供市場競爭狀態之參考，不必然直接反映在競爭政策之發動。換言之，日本的競爭政策係以電氣通信事業法的規範為主要依據；電信市場競爭評價機制僅係提供客觀的參考而已。

我國行動電話市場主導者之所以限定於 2G 市場，主要係當時 3G

市場尚屬新興服務，而 PHS 為不同技術系統，因此並未一併納入同一市場，進行認定。

由本研究市場分析可知，2G、3G 乃至於 PHS 服務彼此間存在需求替代性與供給替代性，若單純界定 2G 服務為單一市場，則將掩飾 3G 服務對 2G 市場發生替代效應的現象；而若單獨界定 PHS 服務為單一市場，則由於市場僅獨家提供服務，為典型的獨佔市場，理應實施不對稱管制，防止反競爭行為之發生，但事實上，PHS 之服務發展受到 2G 與 3G 服務的競爭衝擊，用戶數成長趨緩，而營收額則呈現衰退趨勢，市場上並不存在獨佔市場特有的支配現象。建議可由現行依個別業務別判定，修正為跨業務別較能符合市場的實際情況，即 2G、3G 以及 PHS 等服務一併納入同一市場。

我國市場主導者規管架構，涵蓋服務管制、行為管制以及網路互連管制。然而依據現行規定，凡屬第一類電信事業，一律受到服務管制（即資費管制），與國際監理標準相比較，等同受到市場主導者待遇，管制強度高；另一方面，市場主導者與非市場主導者同樣接受資費管制，雖有 14 天（核定制）及 7 天（備查制）資費提報日期的差距，但實質上的管制待遇並無不同。

此外，行動通信業務與固定通信業務之網路架構不同，前者並不

存在關鍵基本電信設施（或稱樞紐設施），不易複製性相對較低，因此固網與行動電話之市場主導者管制，宜有區別。

本研究依據國際管制新思惟及通訊傳播基本法的精神，嘗試提出整體性競爭政策的修法模型，藉以凸顯僅針對市場主導者實施事前管制的合理性與正當性，未來亦或可提供通訊傳播管理法之制定參考。

在市場主導者界定機制方面，本研究建議按網路屬性之不同，區分固定通信業務市場主導者與行動通信業務市場主導者，進行不同的定義，並制定不同的管制，而其管制核心則為網路互連與資費管制。

在市場界定方面，由於技術匯流使得電信服務市場界定之際，經濟學上採用之供給替代性與需求替代性之判別原則，出現諸多爭議。因此就現階段而言，本研究參考歐盟、日本模式並改良我國現行制度，依據簡單、明確、透明並符合 WTO 基礎電信協議之原則，規劃市場主導者界定機制。

本研究建議每年 4 月開始進行市場競爭分析，定期掌握市場競爭情況，提供競爭政策之擬定參考。在完成初步分析結果時，宜廣泛徵求業者意見，補強市場競爭問題之掌握；而後綜合市場分析結果，召開「競爭評價顧問會議」，徵詢專家意見，為市場競爭狀態定調。

另依據市場主導者認定條件，若符合市場主導者認定要件，則公

告市場主導者並適用相關規管架構，或該服務部門若已存在相關管制時，則應維持或修正之；若不符合市場主導者認定要件，則不得在該服務部門實施相關管制，或該服務部門若已存在相關管制時，則應即解除鬆綁。

就相關規管架構方面，本研究建議現行網路互連機制，宜調整區分「一般電信事業與一般電信事業」、「一般電信事業與固網市場主導者」、「一般電信事業與行動市場主導者」三種類別之網路互連，並針對市場主導者引進網路互連規章義務，健全網路互連機制。

在資費管制方面，則參酌先進國家多已鬆綁解除資費管制，因此建議原則廢除現行第一類電信事業資費管制，僅針對市場主導者保留資費管制。裨益電信事業可以掌握消費需求，及時提供更具彈性且多樣化的服務，增進市場之蓬勃發展。

由於廢除電信事業分類與廢除資費管制涉及整體電信規管架構，非屬本研究之研究範圍，因此本研究僅就市場主導者界定機制以及相關規管架構之具體修正條文，提供參考性法規修正方向，裨益主管機關修法參考。

Abstract

The purpose of this research is to study the assessment of telecommunications Market-Dominant and the Regulatory Framework. Three fields, studies of international experience, discussions of domestic problems and advices of concrete policies are included as reference for decision-making.

The objects of international experience studies are mainly targeted on implementation experience of the assessment of telecommunications Market-Dominant and the Regulatory Framework in advanced countries such as European Union, United Kingdom, United States and Japan. By analyzing the results of studies, it clarifies the concrete implementation of Market-Dominant and Regulatory Framework in advanced countries and provides advices as reference for concrete policies when comparing to the domestic device currently in effect.

The discussions of domestic problems cover the change of telecommunications industry structure and market, the analysis of assessment of domestic telecommunications Market-Dominant and Regulatory Framework, and the influence of Market-Dominant to the investment, mergers and acquisitions of telecommunications. A case study of analyzing the market of mobile communication is also covered in the discussions to clarify the problem itself and further to provide reference for concrete policies.

In view of the character that telecommunications industry easily becomes an oligopoly market, the policy of Regulatory of Market-Dominant, through the device of the assessment of Market-Dominant, means to implement asymmetrical regulations to Market-Dominant for prevention and prohibition of anti-competitive behavior by the Dominant Carrier to assure fair play. For the rest Non-Dominant Carriers, the principle of ex post regulation applies to vitalize the market for better development of telecommunications industry.

In this research, a model of amending the law for integral competition policy is given to point up the rationality and legitimacy of ex ante regulation that only applies to Market-Dominant. This model may provide as reference for making Communication Law in the future.

It is suggested in this research that the device of assessment of Market-Dominant, according to the characters of network, shall define differently to distinguish the Market-Dominants between Fixed Communication Services and Mobile Communication Services. Different regulations shall be given as well and the core regulations are Interconnection and Tariff Regulation.

With regard to the market definition, due to the discriminate principles of supply substitutability and demand substitutability in Economics remain disputes, this research has taken the references of European Union and Japan Models and improved the current system to bring up the device of assessment of Market-Dominant under the basis of simple, clear and transparent principle to meet WTO Agreement on Basic Telecommunication Services. As for the Mobile Communication Service, it is suggested to be determined by individual service, and revise for the particular service is better to tally with the current situation in the market, including 2G, 3G, and PHS services.

It is suggested the current interconnection device is better to be divided into 3 categories and bring in the Reference Interconnection Offer to Market-Dominant as obligation. Due to the abolition of distinction between type1 and type2 and abolition of Tariff Regulations which are involved with the entirety of telecommunications Regulatory Framework, are out of the scope of the study, this research only covers the device of assessment of Market-Dominant and relevant Regulatory Framework and gives direction for authority as reference to amend regulations.

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與目的.....	1
第二節 研究議題與範圍.....	4
第三節 研究方法與進度.....	8
第二章 歐盟經驗研究.....	15
第一節 主要作用法.....	15
第二節 事前管制的核心概念.....	21
第三節 SMP 之認定機制.....	24
第四節 SMP 之事前管制.....	27
第五節 歐盟 SMP 認定機制的重要意義.....	29
第三章 英國經驗研究.....	33
第一節 主要作用法.....	33
第二節 SMP 之認定機制.....	38
第三節 SMP 之認定實務.....	41
第四節 SMP 之個案分析.....	47
第四章 美國經驗研究.....	55
第一節 主管機關.....	55
第二節 主要作用法.....	60
第三節 市場主導者認定機制.....	66
第四節 SBC 併購 AT&T 個案分析.....	72

第五章 日本經驗研究.....	83
第一節 主要作用法.....	83
第二節 市場主導者管制.....	93
第三節 電信市場競爭評價.....	96
第四節 行動電話競爭分析.....	105
第六章 國內問題探討.....	115
第一節 我國電信產業結構與市場變遷狀況分析.....	115
第二節 我國電信市場主導者界定暨規管架構分析.....	129
第三節 市場主導者對電信事業投資併購影響分析.....	138
第四節 公聽會意見彙整.....	150
第七章 個案研究—我國行動通信業務市場分析.....	159
第一節 背景說明.....	159
第二節 市場界定及可分析材料.....	157
第三節 市場分析結果.....	167
第八章 結論與建議.....	195
第一節 研究結論.....	195
第二節 具體政策建議.....	214
第三節 法規修正方向.....	231
附件資料一 公聽會會議記錄.....	253
附件資料二 公聽會意見回應.....	269
附件資料三 期中報告審查意見回應.....	273
附件資料四 期末報告審查意見回應.....	279
參考文獻.....	287
別冊資料 我國行動通信業務市場分析（特別章節）	

圖目錄

圖 1-1 本案整體規劃示意圖.....	4
圖 1-2 研究計畫執行甘特圖.....	12
圖 2-1 歐盟 2003 年通訊法因應媒體匯流之管制範圍	18
圖 2-2 歐盟 2003 年通訊法管制機制示意圖.....	19
圖 2-3 歐盟 SMP 認定機制示意圖.....	24
圖 2-4 歐盟 2003 年通訊法整體架構示意圖.....	29
圖 3-1 英國主要作用法示意圖.....	33
圖 3-2 英國實施 SMP 認定作業流程示意圖.....	43
圖 3-3 英國行動電話批發市場示意圖.....	48
圖 4-1 美國 1996 年電信法管制架構示意圖.....	62
圖 4-2 網內競爭與跨網競爭示意圖.....	65
圖 4-3 網際網路層級結構示意圖.....	78
圖 5-1 日本通訊傳播相關法規示意圖.....	83
圖 5-2 電信事業發照制度比較示意圖.....	87
圖 5-3 電信事業資費管制比較示意圖.....	87
圖 5-4 日本第二類指定電信設備現況（行動電話市場主導者）	91
圖 5-5 日本實施競爭評價方法流程示意圖.....	100
圖 5-6 日本認定市場支配力的步驟.....	103
圖 5-7 行動電話服務市場界定.....	105
圖 5-8 行動電話地理市場界定.....	106
圖 6-1 我國實施電信自由化與市場變動趨勢.....	115
圖 6-2 我國整體電信營收成長趨勢.....	119
圖 6-3 我國整體電信營收結構比.....	119
圖 6-4 主要電信業務用戶數.....	120
圖 6-5 主要電信業務普及率.....	121
圖 6-6 2008 年固定通信業務市場佔有率.....	122
圖 6-7 行動通信業務總營收成長趨勢.....	124
圖 6-8 行動通信語音服務營收趨勢.....	125
圖 6-9 行動通信數據服務占整體行動通信營收比	126
圖 7-1 行動通信業務市場界定示意圖.....	162
圖 7-2 主要電信資費變動指數（以中華電信為例）	191

圖 8-1 電信法主要修法內容架構示意圖.....	217
圖 8-2 新型監理機制示意圖.....	217
圖 8-3 因應制定通訊傳播管理法之安排.....	218
圖 8-4 寬頻匯流服務發展模式.....	218
圖 8-5 電信事業市場界定問題示意圖.....	219
圖 8-6 市場主導者之界定與解除流程示意圖.....	223
圖 8-7 電信事業與固網市場主導者網路互連示意圖	226
圖 8-8 電信事業與行動市場主導者網路互連示意圖	226
圖 8-9 廢除資費管制示意圖.....	229

表目錄

表 2-1 EU 相關市場之界定	23
表 2-2 歐盟 SMP 認定基準.....	25
表 2-3 歐盟對 SMP 在網路互連與接取義務之管制	27
表 2-4 歐盟對 SMP 在零售費率之管制.....	28
表 2-5 事前管制與事後管制之比較.....	31
表 3-1 英國通訊法之主要內容.....	34
表 4-1 1934 年通訊法與 1996 年電信法之主要內容結構	60
表 4-2 司法部與 FTC 對 HHI 指數之因應措施	70
表 4-3 FCC 對 SBC 與 AT&T 併購案競爭評價分析彙整.....	81
表 5-1 日本電氣通信事業法之主要修正內容.....	86
表 5-2 日本第一類指定電信設備現況（固網市場主導者）	89
表 5-3 日本對市場主導者不對稱管制彙整.....	92
表 5-4 日本主要資費管制現況.....	93
表 5-5 市場主導者禁止行為具體範例.....	94
表 5-6 市場規模主要指標.....	107
表 5-7 競爭情況主要指標.....	107
表 5-8 地理市場主要指標.....	107
表 5-9 日本公平會對 HHI 指數與市場集中度之分類	111
表 6-1 我國電信市場業務型態與執照數彙整.....	117
表 6-2 我國現行電信法對市場主導者之相關規範	130
表 7-1 PHS 相關統計彙整	163
表 7-2 2G 行動電話相關統計彙整.....	163
表 7-3 3G 行動電話相關統計彙整.....	164
表 7-4 市場分析主要指標.....	165
表 7-5 市場分析之競爭評價基準依據.....	166
表 7-6 PHS 市場佔有率及 HHI 指數	177
表 7-7 2G 行動電話市場佔有率及 HHI 指數.....	178
表 7-8 3G 行動電話市場佔有率及 HHI 指數.....	181
表 7-9 2G+3G 行動電話市場佔有率及 HHI 指數	184
表 7-10 2G+3G+PHS 市場佔有率及 HHI 指數.....	186
表 7-11 按系統別市場佔有率及 HHI 指數.....	187
表 7-12 從消費者觀點檢測市場競爭觀察指標.....	188

表 7-13 市場主導者認定結果（按我國現行標準）	189
表 7-14 市場主導者認定結果（按美國認定標準）	189
表 7-15 市場主導者認定結果（按歐盟認定標準）	190
表 7-16 市場主導者認定結果（按日本認定標準）	190
表 8-1 我國行動通信業務市場現況	205
表 8-2 我國行動通信業務資費方案與 ARPU	206
表 8-3 我國行動通信業務市場競爭現況（2008 年）	206
表 8-4 電信市場主導者定義之比較	207
表 8-5 市場主導者認定標準與規管架構之比較	208
表 8-6 主要國家市場主導者管制現況比較	210
表 8-7 主要國家網路互連及接取原則規範之比較	211
表 8-8 市場主導者認定標準與認定依據之比較	212
表 8-9 市場主導者禁止行為（事前管制）	227
表 8-10 電信事業之一般性規範（事後管制）	228
表 8-11 市場主導者界定機制及規管架構修正條文草案對照表	233
表 8-11 市場主導者界定機制及規管架構修正條文草案對照表（續一）	235
表 8-11 市場主導者界定機制及規管架構修正條文草案對照表（續二）	237
表 8-11 市場主導者界定機制及規管架構修正條文草案對照表（續三）	241
表 8-11 市場主導者界定機制及規管架構修正條文草案對照表（續四）	242
表 8-11 市場主導者界定機制及規管架構修正條文草案對照表（續五）	249
表 8-12 第一類電信事業資費管理辦法參考性修正草案條文對照表	251

第一章 緒論

第一節 研究背景與目的

電信事業具有規模經濟、範疇經濟、網路外部性、可用電波資源稀有性、樞紐設施以及路權等特殊特性，因此相對於其他產業，電信事業之發展，出現獨占或寡佔市場之可能性相對較高，且存在市場支配力之可能性亦較高。是以各國電信事業監理主管機關莫不積極採行競爭政策，抑止、牽制具有市場支配力的業者，裨益電信事業健全發展。

我國自 1996 年大幅修正電信法，實施電信自由化、引進競爭以來，電信事業蓬勃發展，截至 2008 年 12 月底為止，第一類電信事業成長為 91 家；第二類電信事業成長為 496 家，為國家經濟發展之增進與消費者權益之保障，貢獻良多。

我國電信事業監理主管機關之競爭政策，主要係針對市場主導者實施不對稱管制。具體而言，為防範具有市場支配力之業者濫用其市場支配力限制他人競爭或將競爭對手逐出市場等行為，我國已於 1999 年間修訂電信法，正式引入不對稱管制機制，針對市場主導者課以較高度之管制措施，例如資費管制、網路互連義務與接續費管制、會計作業等，均有特別之規定，期以促進市場公平競爭暨健全電信產業健全發展。

我國現行電信事業市場主導者之界定標準，係依據電信法第 26 條之 1 及第一類電信事業資費管理辦法第 10 條第 1 項之規定做為判斷標準。具體而言，我國現行電信事業市場主導者之界定條件為，凡符合「控制關鍵基本設施者」或「對市場價格有主導力量者」或「用戶數或營業額比例達 25%」之任一條件者，即適用市場主導者管制。

目前中華電信股份有限公司已被公告為市內網路業務、長途網路業務、國際網路業務以及行動電話業務之市場主導者；台灣大哥大股份有限公司以及遠傳電信股份有限公司亦已被公告為行動電話業務市場主導者，課以資費管制、網路互連及會計分離等不對稱管制義務。

然而，隨著技術匯流發展，各電信業務之市場區隔，日趨模糊。特別是行動通信業務中，3G 業務已逐漸成長與 2G 業務相當，未來可能取代 2G 業務而成為市場上消費者最常使用之通信業務。此一技術匯流發展趨勢與 2000 年訂定市場主導者規定之時空背景及市場情況，已有大幅改變，因此有必要檢討市場主導者定義及相關規管架構，裨益市場之健全發展。

是以本研究計畫之目的，在於針對主要國家對市場主導者之認定與義務等相關政策措施進行研究分析；同時，亦針對我國目前電信市場競爭狀況及面臨問題進行研究分析，並就市場主導者之界定機制以

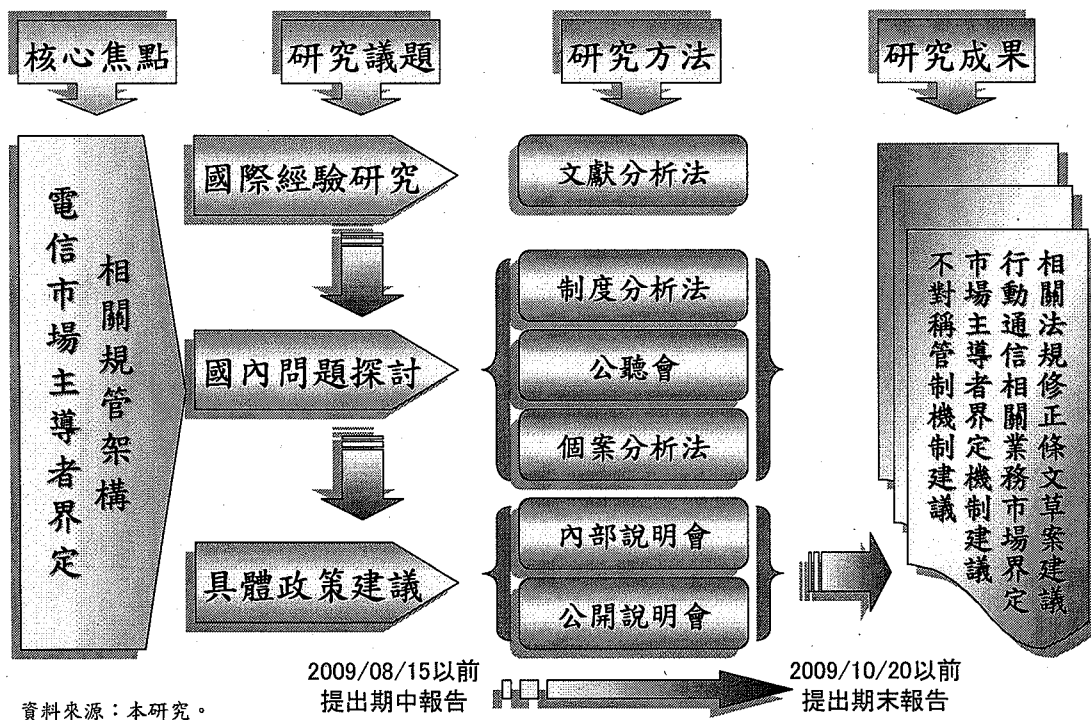
及可與國際接軌之競爭監管措施，提出具體政策建議，裨益決策參考。

第二節 研究議題與範圍

本研究專案係配合國家通訊傳播委員會（以下簡稱 NCC）「電信市場主導者界定及相關規管架構之研究委託研究案」（案號：NCCL98014-980410）之業務需求而執行相關研究。

是以本研究專案之研究議題與範圍，主要以電信市場主導者界定及相關規管架構為核心焦點，研究內容包含國際經驗研究、國內問題探討、具體政策建議等三大領域，具體內容，說明如下。

圖 1-1 本案整體規劃示意圖



一、國際經驗研究

國際經驗研究之議題與範圍，主要係以歐盟、英國、美國以及日本等先進國家在電信市場主導者界定及相關規管架構之實施現況，作為研究分析之標的對象。

藉由國際經驗研究的分析成果，將可釐清主要國家針對市場主導者之界定與監理規範之具體作為，並與我國現行規定進行國際比較，提供具體政策建議之論述基礎。

二、國內問題探討

國內問題探討之議題與範圍，主要包含我國電信產業結構、市場變遷以及市場主導者界定所面臨的相關問題；產品、服務或業務同質性及異質性程度研究；市場主導者對電信事業投資、併購及結合對市場競爭的影響等內容。從俯瞰電信市場的結構與競爭情況，進行深入探討與客觀分析，釐清問題本質，提供具體政策建議之論述基礎。

本研究特別強調，電信監理主管機關（國內為 NCC）實施市場界定以及依據市場界定所進行的競爭評價之意涵，基本上與競爭法的主管機關（國內為公平交易委員會，以下簡稱公平會）對於競爭評價所抱持的意義，是有所不同。就政策面與實務面而言，應避免觀念上的混淆，方可各執所司、各遂其職。

歐盟的「SMP 認定指導方針」(2002/C 165/03) 明確指出：電信事業（正式用語為 **electronic communications networks and services**，惟為統一論述，此處暫以傳統的「電信事業」表達之）監理機關公告業者有無顯著的市場支配力（**significant market power**，以下簡稱 **SMP**）之目的與 **EC** 條約第 82 條所稱有無濫用市場支配地位無關，其目的僅在於從界定市場的結構上的觀點，觀察市場是否有 **SMP** 的存在而已。

換言之，就電信市場而言，市場主導者的界定目的，既不是指出個別市場具體的反競爭行為，也不是否定 **SMP** 的存在；其目的僅止於觀察市場的「狀態」，提供決策上的基本依據，或是藉以觀察競爭政策對於抑止、牽制 **SMP** 實際成效的參考而已。

準此概念認知，本研究將針對如何調整我國市場主導者界定程序、標準（含零售市場與批發市場）以及行動通信相關業務之市場界定、分析及主導者認定進行深入研究分析。

惟鑒於國內目前所公開的電信統計相關數據尚不足以提供市場界定、分析之現實，因此為執行行動通信相關業務之市場界定、分析及主導者認定個案分析之前提條件為，需要委託機關提供研究分析所必要的市場相關數據，始能圓滿達成是項研究分析任務，否則分析深度

將受到限制。

基於前述國際經驗研究與國內問題探討的基礎，本研究進一步針對本案之業務需求，提供具體的政策建議。

三、具體政策建議

為滿足本案之業務需求，具體政策建議的議題與範圍包含針對不對稱管制機制提供具體政策建議；針對我國電信法、第一類電信事業資費管理辦法及電信事業網路互連管理辦法等相關法規修正條文草案提供具體政策建議。

為使具體政策建議務實可行，本研究計畫的基本理念，係基於 NCC 基本法的精神、WTO 參考文件的監管原則以及國際管制新思惟的方向，擬定合宜、合理的具體政策建議，裨益我國電信監理政策與國際同步接軌，為我國電信事業之健全發展與消費者權益之保障，作出具體貢獻。

第三節 研究方法與進度

一、研究方法

為確實執行前述研究議題與範圍，達成本研究計畫委辦目的之工作任務，本研究專案採用文獻資料分析法進行國際經驗研究分析；以制度分析法、公聽會以及個案分析法進行國內問題探討；在綜合彙整前述研究成果，初步研擬具體政策建議後，將舉辦說明會，尋求共識，並據以修正調整建議內容，完成本案之工作任務。具體說明如下。

(一)、文獻資料分析法

本研究首先規劃以文獻資料分析法進行國際經驗研究分析，主要相關參考文獻係依據各國相關監理法規及政策文件進行分析。

(二)、制度分析法

為充分掌握國內問題現況，本研究團隊除先掌握國內電信產業結構、市場變遷以及電信事業所面臨之相關基本問題外，將針對我國現行市場主導者界定問題及其義務等相關問題，依據國內現行法規以及前述國際經驗研究的基礎，進行制度分析，並作國際比較；同時本案計畫主持人亦將在日本就近與其產官學專家就日本及主要國家市場主導者界定問題，交換意見，提供研究參考。

(三)、公聽會

本研究團隊完成初步文獻分析及制度分析後，將舉辦一場公聽會，針對我國現行市場主導者界定問題及監理問題，進行公開討論，凝聚問題焦點，提供研究參考。

具體而言，公聽會之主題，初步定名為「我國電信市場主導者認定機制與監理規範公聽會」；預定邀請產官學界代表約 20 名，邀請對象名單暫定如次：

○官方代表：NCC、公平會

○產業代表：台灣電信產業發展協會（第一類電信事業業界代表）

台灣網際網路協會（第二類電信事業業界代表）

固網業務與行動業務及 WiMax 業務主要電信業者

○學界代表：台灣通訊學會等相關學者若干名。

(四)、個案分析法

在進行國際經驗研究與國內問題探討之重要議題研究的同時，本研究亦針對行動通信相關業務進行市場界定、分析及市場主導者認定個案研究。

為執行此一個案研究之前，亦須先建立市場支配力的判定要件，

以茲判斷行動通信相關業務市場是否「存在」或「行使」市場支配力。但由於我國目前尚未正式建立市場界定機制，因此在實務上，除了繼續沿用傳統的市場集中度分析法（ $HHI = \sum_{i=1}^n Si^2$ ）以外，本研究將嘗試取得先進國的評價模式，評估引進國內的可行性，提供研究參考。

本研究計畫主持人曾於 2002 年至 2004 年連續 3 年為電信總局執行「我國電信統計規劃與電信競爭力分析」研究專案，當時曾經針對充實我國現行電信公務統計機制，提供具體建議。惟就現行所公開的電信統計相關數據，與主管機關所擁有的公務統計數據，落差頗大；若僅依據現行公開的電信統計相關數據，恐不足以提供市場界定、分析之用。

例如，在進行地理市場界定分析時，需要有包含各縣市的相關統計數據；在進行服務市場界定分析時，需要有具體的服務、資費、營收等相關統計數據。因此，為順利執行行動通信相關業務之市場界定、分析及主導者認定個案分析，條件上需要委託機關適予提供研究分析所必要的市場相關數據，始能圓滿達成是項研究分析任務，否則分析深度將受到限制。

（五）、說明會

本研究經過前述研究方法所進行的研究分析成果，將反映到具體

政策建議中。為使具體政策建議務實可行，本研究預定舉辦兩場說明會，藉以凝聚共識，強化政策建議之可行性。

由於本研究之具體政策建議涉及電信法、第一類電信事業資費管理辦法及電信事業網路互連管理辦法等相關法規修正條文草案，因此第一場說明會之目的，旨在於尋求委託機關之內部共識，確立建議方向務實可行；第二場說明會之目的，則在於提供電信業界及學術界對於政策建議之理解。

經由前述嚴謹、務實的研究方法與研究步驟，本研究專案將確實達成委辦機關之委辦業務需求，為我國電信市場主導者界定及相關規管架構，提出完整、適宜且具有建設性的監管機制與建議。

二、研究進度

為配合前述研究議題與研究方法之落實推動，本研究計畫不僅規劃在 2009 年 8 月 15 日以前提出期中報告，10 月 20 日以前提出期末報告，俾符合委辦機關之業務時程需求外，更具體研擬計畫執行甘特圖如圖 1-2 所示。

具體而言，基於本研究專案之特殊需求，本研究計畫之執行報告固然區分有期中報告與期末報告兩項，但本研究計畫安排期中報告之

具體研究成果涵蓋前述國際經驗研究與國內問題探討兩大議題；期末報告之具體研究成果則涵蓋行動通信相關業務市場界定個案分析、電信市場主導者界定程序標準、不對稱管制機制、以及對於電信法、第一類電信事業資費管理辦法及電信事業網路互連管理辦法等相關法規修正條文案提出具體政策建議，完成研究計畫任務。

圖 1-2 研究計畫執行甘特圖

具 體 工 作 項 目	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月
執行文獻蒐集及重點分析	■	■					
執行產業現況分析及我國現行市場主導者界定問題分析	■	■					
舉辦公聽會		■					
撰寫期中報告	■	■	■	■			
提出期中報告			■	■			
執行行動通信相關業務市場界定、分析、主導者認定個案研究	■	■	■	■	■		
執行調整我國之市場主導者界定程序、標準				■	■	■	
研擬不對稱管制機制之建議				■	■	■	
研擬電信法、第一類電信事業資費管理辦法及電信事業網路互連管理辦法等相關法規修正條文案建議				■	■	■	
舉辦第一次說明會						■	
依據第一次說明會調整修正相關政策建議初稿						■	
提出期末報告初稿(具體政策建議)						■	
舉辦第二次說明會							■

資料來源：本研究。

在時間的安排上，首先將運用兩個月的時間完成國際經驗研究與國內問題探討兩大議題，期間將舉辦一場公聽會，進行公開討論，凝聚問題焦點，提供研究參考，預定於7月中旬至8月中旬之間（至遲在8月15日以前）完成期中報告之撰寫與提出。

在個案研究方面，預定先以1個月的時間，從主要國家的實施經驗

中，挑選適合國內參考的實務案例；然後計畫約以 3 個月的時間在國內以行動通信相關業務為對象，進行個案研究。藉由個案研究的過程，將可建立我國市場主導者界定程序、標準之實施機制。

在完成期中報告後，計畫以 2 個月的時間，針對不對稱管制機制以及對於電信法、第一類電信事業資費管理辦法及電信事業網路互連管理辦法等相關法規修正條文草案提出具體政策建議，完成期末報告初稿。

然後將舉辦第一場研究成果說明會，尋求委託機關之內部共識，並依據委託機關之質疑意見，進行建議案之調整修正，於提出期末報告後 1 個月以內，舉辦第二場公開說明會，裨益電信業界及學術界對於本案具體政策建議之理解，有助於政策建議之共識凝聚。

三、預期成果

經由前述嚴謹、務實的研究方法、研究步驟以及研究時程規劃，本研究專案完成執行任務後，將可獲得如下預期成果。

首先在國際經驗研究方面，可以釐清主要國家對於市場主導者界定與監理規範之具體作為，並與我國現行規定進行國際比較提供具體政策建議論述基礎。

其次在國內問題探討方面，除掌握國內電信產業結構現況與市場

變遷所面臨的問題現況，市場主導者對電信事業投資、併購及結合對市場競爭影響的分析外，經由個案研究分析成果不僅可以完成行動通信相關業務之市場界定、分析及主導者認定外，亦可藉此執行經驗彙整建立市場界定機制之具體建議。

最後在具體政策建議方面，本研究將確實達成委辦機關之委辦業務需求，為我國電信市場主導者界定及相關規管架構，提出完整、適宜且具有建設性的監管機制與建議，並藉由說明會之舉辦，將可提供國內電信業界及學術界對於本案具體政策建議之理解，有助於政策建議之共識凝聚。

第二章 歐盟經驗研究

第一節 歐盟 2003 年通訊法的主要目的

歐盟執委會先後於 2002 年 3 月制定「架構指令 (2002/21/EC)」,「許可指令 (2002/20/EC)」,「接取/互連指令 (2002/19/EC)」,「普及服務指令 (2002/22/EC)」以及 2002 年 7 月的「隱私權及電子通訊指令 (2002/58/EC)」和 2002 年 9 月的「競爭指令 (2002/77/EC)」等相關管制架構,由於歐盟會員國有義務遵照指令規定,在 2003 年 7 月 24 日以前完成國內立法程序並付諸實施,因此,此套管制架構一般泛稱為「歐盟 2003 年通訊法」(詳請參見劉柏立、高凱聲,2005)。

歐盟 2003 年通訊法的主要目的,可以歸納如下三大項:

- 一、因應媒體匯流發展的合理管制架構;
- 二、放寬市場進入障礙,採行事後管制;
- 三、強化市場競爭無法解決的消費者保護問題。

以下僅就與本研究主題有關的第一項與第二項目的,分析如次。

一、因應媒體匯流發展的合理管制架構

為因應網際網路之普及發達及媒體匯流之發展,EU 把傳輸網路及服務之相關管制和內容管制加以分離,用跨媒體的橫向思維處理傳輸

網路及服務的相關管制措施。具體而言，即把過去慣用的「電信（telecommunications）」名詞，改以「電子通訊（Electronic Communications）」的概念替代之，統一管理包含廣播電視等所有通訊網路基礎設施（電子通訊網路：Electronic Communications Network）和在該網路上所提供之服務（電子通訊服務：Electronic Communications Service）。

根據「架構指令」第二條的定義，所謂「電子通訊網路」，係指「不問傳輸資訊的種類，凡利用有線、無線、光學或其他電磁手段傳輸訊號的系統，包含衛星網路、固定網路（線路交換，並包含網際網路的分封交換）、行動網路、電力有線系統等交換機或路由設備或其他設備，或為傳輸訊號之廣播電視專用網路、有線電視網路」。

換言之，電子通訊網路係泛指不拘傳輸資訊內容之種類，凡可傳輸資訊內容之實體網路者是。

所謂「電子通訊服務」，則係指「在電子通訊網路上，其全部或大部份係以訊號傳輸的方式提供，通常是需要付費的服務，包含電信服務和廣電專用網路之傳輸服務；但不包含利用電子通訊網路或服務所傳輸資訊內容之提供或編輯管控之服務。電子通訊服務不包含「指令 98/34/EC」第一條所定義之資訊社會服務，蓋其在電子通訊網路上，

全部或大部份非以訊號傳輸的方式提供」。

換言之，電子通訊服務係指利用電子通訊網路傳輸資訊內容的服務，但廣播電視的節目內容、金融服務、甚或資訊社會服務等利用電子通訊網路或服務而在電子通訊網路上傳輸服務的內容，則不在「歐盟 2003 年通訊法」的管制範圍內。

由此可知，「歐盟 2003 年通訊法」的架構思維是由網路、服務、內容等三層結構所構成。在寬頻網路快速普及，通訊產業結構發生變化的此刻，此種管制架構內容自有其創新之意涵。

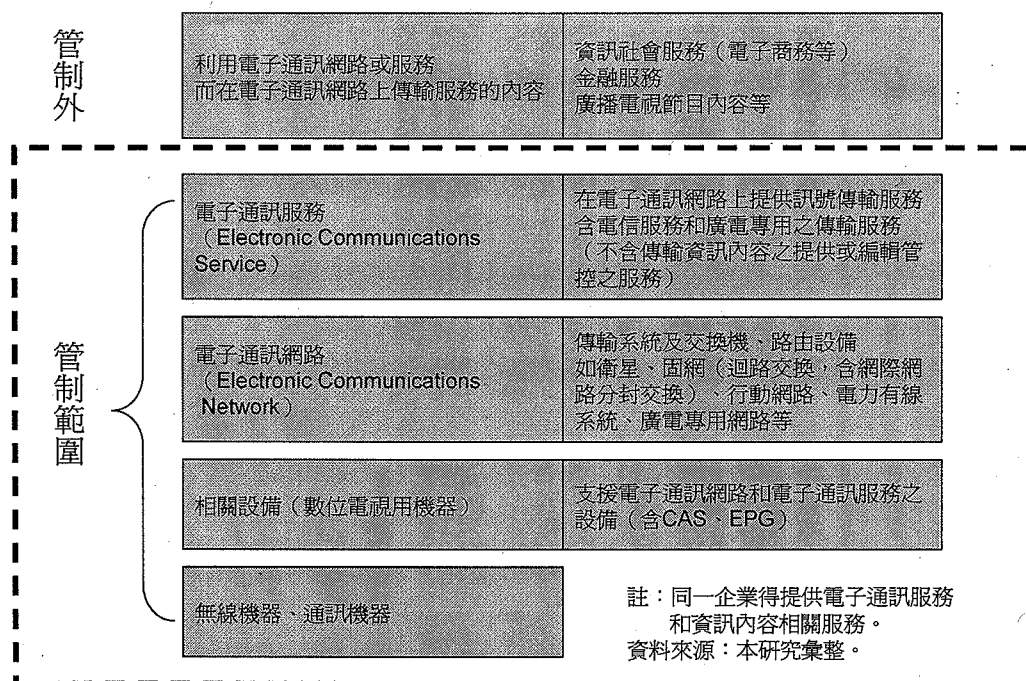
長期以來，通訊產業按電信、廣播電視等媒體之不同，各自有其獨特的垂直整合型的產業結構。然而在網際網路上，只要遵守 TCP/IP 的網路協定，所有的資訊（即數位內容）皆可封包化而從媒體中獨立傳輸。因此就現階段發展之實際情況觀之，實體網路、在實體網路上提供傳輸服務，乃至於利用該等服務傳輸之資訊內容已出現層級分離的發展趨勢。

為因應前述垂直整合型轉變為層級分離型的結構性變化，日本林絃一郎教授曾經在 2000 年提出「總括媒體產業法」之構想，對於既有之管制架構，建議應就實體網路、傳輸服務以及資訊內容等層級結構，進行制度改革。「歐盟 2003 通訊法」之架構思維，基本上與林絃一郎

教授所建議的構想方向是一致的（詳請參見林紘一郎，2000）。

惟就產業結構從垂直整合型轉變為層級分離型而言，並非意味傳統的垂直整合型企業必須按層級而加以分離。企業是否繼續維持垂直整合型的經營模式，抑或轉換為層級分離的經營模式，應委由企業本身按其經營策略之需要，自行判斷。因此「歐盟 2003 年通訊法」提供同一企業得同時兼營電子通訊服務和資訊內容相關服務的發展空間（參見圖 2-1）。

圖 2-1 歐盟 2003 年通訊法因應媒體匯流之管制範圍



從前述分析可知，為因應媒體匯流，層級分離固然成為必然之發展趨勢，然而在管制措施之擬定方面，應明確區分因應層級分離的管

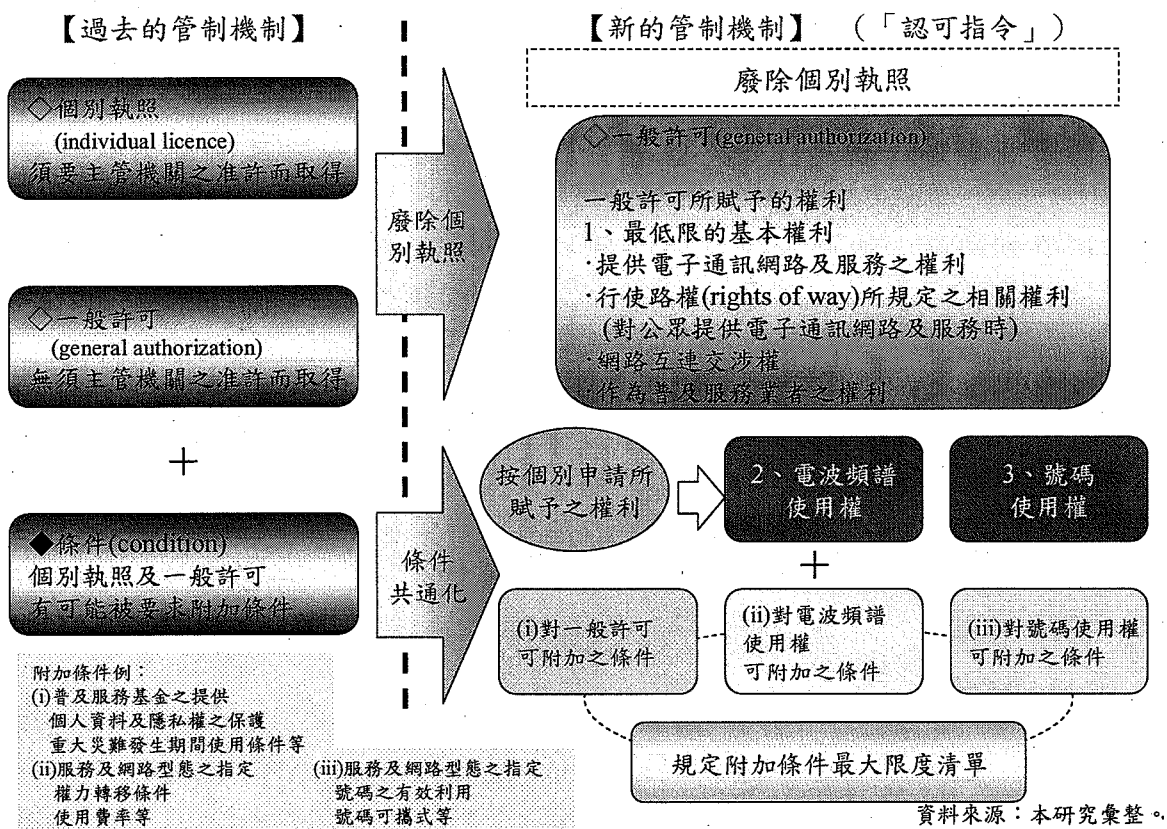
制體制和個別企業的分割是不同層次的問題，不應混為一談。

二、放寬市場進入障礙，採行事後管制

伴隨因應媒體匯流新管制架構之引進，市場進入管制亦配合鬆綁。在「歐盟 2003 年通訊法」中規範市場進入手續的是「許可指令 (Authorisation Directive)」。

根據此項指令，下二層級（即電子通訊網路和電子通訊服務）之市場進入手續，廢除個別執照，改採報備制 (Notification)。

圖 2-2 歐盟 2003 年通訊法管制機制示意圖



業者申請報備所應提送的文件資料，僅限於製作業者名單所需之最低必要限度的公司登記編號、聯絡處、業務內容、預定營業日期等基本資料，只要完成報備手續，即可開始營業。除此之外，並明文禁止管制機關不得以明示性決定或其他行政作為影響業者，期以減緩行政干預的空間。

另一方面，管制機關則有義務基於客觀、透明、無差別之原則，按業者之需求，在一定的附加條件下，提供電話號碼、電波頻率等資源使用權；對於公眾電子通訊網路業者，則提供公用事業特權（路權等），大幅降低市場進入門檻（參見圖 2-2）。

同時，並引進事後管制，惟對於未出現有效競爭的市場，則繼續維持事前管制，俾增進電子通訊網路、服務之健全發展。次節將針對事後管制的核心概念進行具體分析。

第二節 事前管制的核心概念

由前述分析可知，「歐盟 2003 年通訊法」之立法目的，主要在於實現以事後管制為原則的市場監理政策；惟對於未出現有效競爭的市場，則繼續維持事前管制。由於新的管制架構已經引進跨媒體的橫向思維處理傳輸網路與服務的相關管制措施，為規範事前管制的適用對象，則有必要先明確市場界定。因此在方法上，必先明確定義事前管制的對象與市場界定的方法。

一、事前管制的對象

「歐盟 2003 年通訊法」所規範事前管制對象的核心概念，就是指在未出現有效競爭市場中所存在的顯著的市場主導力（significant market power，以下簡稱 SMP）。

具體而言，「架構指令（2002/21/EC）」第 14 條對 SMP 定義如次：

- 如果一個企業單獨或與其他企業聯合具有相當於市場支配地位，即在相當程度上具有獨立於競爭企業、客戶及最終消費者之行動能力，享有強勢的經濟地位時，得視為顯著的市場主導力（SMP）。
- 一個企業如果在特定市場具有顯著的市場主導力時，則該企業

亦得被視為與此關係密切市場的 SMP。蓋此等市場因具有關聯性，在一市場的支配力有可能影響另一市場而強化該企業在另一市場的支配力。

前述定義，係修正過去電信領域慣用的概念（即以 25%作為 SMP 的認定基準），改以適用歐盟競爭法（即「羅馬條約」或稱「EC 條約」）所稱「支配地位（dominance）」之定義，俾確保歐盟競爭法之整合。

二、市場界定

為確保歐盟各國間管制的統一性，歐盟執委會依據「架構指令」，先後於 2002 年 7 月公告「市場分析與 SMP 認定指導方針（2002/C 165/03）」，2003 年 2 月則發布「相關產品及服務市場的建議（2003/311/EC）」，就市場界定方面依據「持續存在市場進入障礙（結構面、法制面）」、「市場不具有有效競爭」、「若無事前管制競爭法難有效因應」等三項特性，區分零售與批發兩大類，界定出 18 個市場，裨益市場競爭情況之評價參考。

其後鑒於市場競爭環境之進展，歐盟執委會於 2007 年 11 月發表新建議（Recommendation），主張除了保留尚存有瓶頸設施因素而競爭不充分的市場應持續進行競爭評價外，其他市場可以排除評價，因

而作出市場界定減少為 7 個市場的建議案，期以簡化市場評價手續並減輕行政負擔，(參見表 2-1)。

表 2-1 EU 相關市場之界定

服務種類		18 個市場	7 個市場
固網電話 (住宅)	零售	1、對公用電話網路之接取 3、市話、長途電話服務 4、國際電話服務	1+2 對公用電話網路之接取 — —
	批發	8、在公用電話網路之發訊 9、在個別公用電話網路之受訊 10、公用電話網路之中繼服務 11、用戶迴路細分化批發接取	8、在公用電話網路之發訊 9、在個別公用電話網路之受訊 — 11、用戶迴路細分化批發接取
固網電話 (商業)	零售	2、對公用電話網路之接取 5、市話、長途電話服務 6、國際電話服務	※2 與 1 整合
	批發	※與固網電話(住宅)同	※與固網電話(住宅)同
寬頻	零售	—	—
	批發	12、寬頻接取	12、寬頻接取
專用線	零售	7、最低限之專用線(2Mbps)	—
	批發	13、專用線(終端部份) 14、專用線(中繼部份)	13、專用線(終端部份) —
行動電話	零售	—	—
	批發	15、對行動電話網路之接取與發訊 16、個別行動電話網路之語音受訊 17、國際漫遊之國內批發市場	— 16、個別行動電話網路之語音受訊 —
播送專用 傳輸	零售	—	—
	批發	18、對終端用戶播送內容之傳輸服務	—

註：零售市場指以終端用戶為對象之市場；

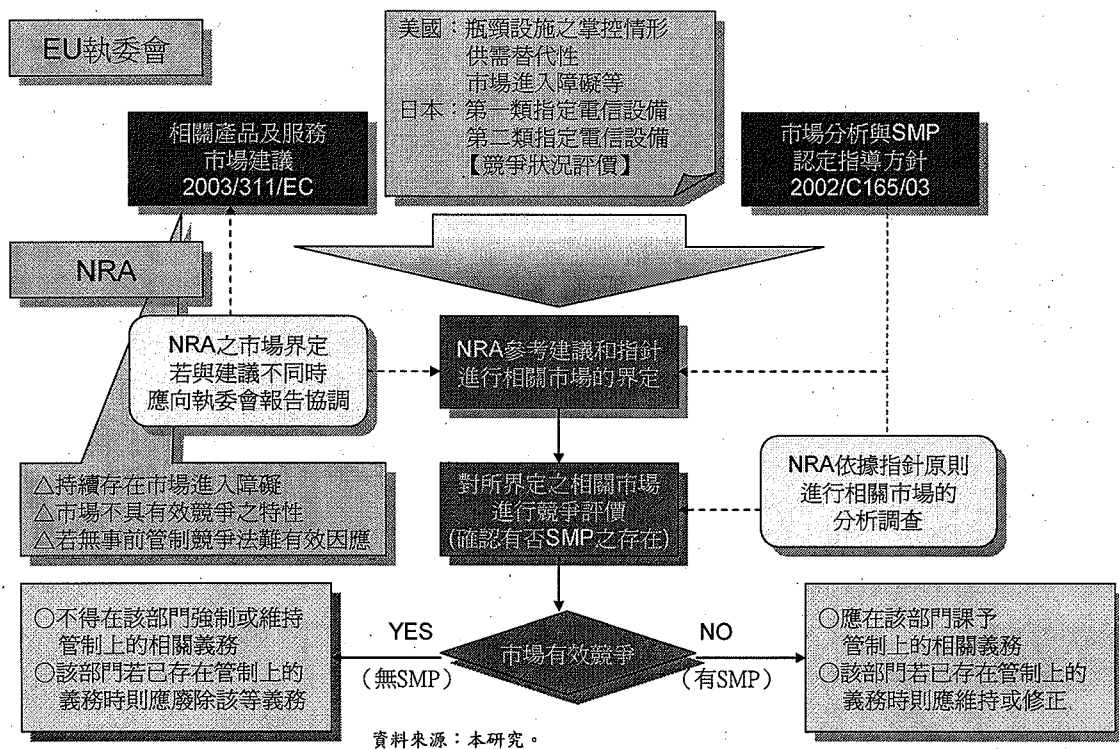
批發市場指以提供對零售業者產品/服務之業者為對象之市場。

資料來源：本研究依據 European Union (2003) Commission Recommendation of 11/02/2003 On Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services (C(2003)497)，Commission acts to reduce telecoms regulation by 50% to focus on broadband competition(2007)彙整。

第三節 SMP 認定機制

在引進前述市場界定機制之前，歐盟原係依據 1998 年管制架構（90/387/EEC）以市場佔有率 25%作為 SMP 的認定基準。鑒於電信市場環境變動快速且日趨複雜，若持續因循過去機械式的認定基準，恐易衍生不符時宜，過度管制的弊端。因此，歐盟的 SMP 認定機制排除過去依據市場佔有率的機械性認定方式，採以更宏觀的態度，就所界定的市場進行評價分析，提供監理機關施行競爭政策時的決策參考。

圖 2-3 歐盟 SMP 認定機制示意圖



具體而言，歐盟會員國監理機關（national regulatory authorities，簡稱 NRA）必須依據前述「市場分析與 SMP 認定指導方針」及「相關產品及服務市場的建議」文件規範，完成市場界定及 SMP 之認定。

NRA 在 SMP 的認定程序中，除了應遵守如次所述的基本原則外，亦應多方參考其他相關判斷材料，作為 SMP 的認定依據（參見表 2-2）。

表 2-2 歐盟 SMP 認定基準

主要指標	參考指標
○在 SMP 的認定實務上，原則上不能單以市場佔有率達到 25% 就據以認定為 SMP； ○如果有業者市場佔有率超過 40% 時，則應留意該市場有無單獨支配之現象（或發展）； ○如果有業者市場佔有率超過 50% 時，則成為存在支配地位之佐證，且該業者若長期穩定維持該高度市場佔有率時，則該業者將被認定為 SMP	○企業之整體規模 ○技術性優勢 ○是否支配重複投資困難的基礎設施 ○對抗性購買力之缺乏或不足 ○資本市場或財源取得是否容易或有無特權 ○產品或服務之多樣性（例如網綁產品或服務） ○規模經濟 ○範疇經濟 ○垂直整合 ○高度發達之行銷通路 ○是否欠缺潛在性競爭 ○是否存在市場擴大之障礙

資料來源：本研究整理自 Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services(2002/C 165/03)。

「市場分析與 SMP 認定指導方針」固然提供了 SMP 的基本認定原則，但同時在「相關產品及服務市場的建議」文件中也特別留意到「先驅者優勢原則」，認為在創新市場中，第一位進入市場業者的有利條件看似具有市場優勢，但原則上不應將其列為 SMP 成為事前管制的

對象 (first-mover advantages, should not in principle be subject to ex-ante regulation)。

把第一位進入創新市場的優勢業者排除在事前管制對象之外的管制原則，符合技術革新，創新市場的時代需求，在鼓勵創業投資方面，頗具意義。

歐盟 SMP 之定義，固然與競爭法上「支配地位 (dominance)」之定義相同，集中度調查方法亦同，但電信事業藉由市場界定所認定之 SMP，在實務運用上，則與競爭法所側重的面向不同，僅係觀察市場的「狀態」，提供決策上的基本依據，或是藉以觀察競爭政策對於抑止、牽制 SMP 實際成效的參考。

因此前述「市場分析與 SMP 認定指導方針」明確指出：NRA 公告電子通訊網路及服務之業者是否為 SMP 之目的與 EC 條約第 82 條所稱「有無濫用市場支配地位」無關，其目的僅在於從界定市場的結構上的觀點，觀察市場是否有 SMP 的存在而已。

換言之，就歐盟電子通訊網路及服務市場而言，SMP 的界定目的，既不是指出個別市場具體的反競爭行為，也不是否定 SMP 的存在；其目的僅止於觀察市場的「狀態」，提供決策上的基本依據，或是藉以觀察競爭政策對於抑止、牽制 SMP 實際成效的參考而已。

第四節 SMP 之事前管制

當 NRA 判斷市場「存在」有 SMP 且有「行使」市場支配力之虞時，將對被認定為 SMP 的業者就網路互連及服務資費課予相關義務，實施不對稱管制，即所謂的事前管制；而對於其他非 SMP 業者，則以事後管制為原則，落實「歐盟 2003 年通訊法」的立法精神。

具體而言，在批發市場方面，NRA 將依據「接取/互連指令 (2002/19/EC)」第 9 條至第 13 條的規定，要求 SMP 提供「資訊公開」、「禁止差別待遇」、「會計分離」、「特定網路元件接取 (LLU 等)」以及「資費管制及計算成本 (特定網路互連)」等義務 (參見表 2-3)。

表 2-3 歐盟對 SMP 在網路互連與接取義務之管制

	SMP	其他公眾通訊業者
義務內容	☐ 提供網路互連與接取之義務 例如： — 資訊公開 — 禁止差別待遇 — 會計分離 — 特定網路元件接取義務 (LLU 等)	☐ 網路互連之交涉義務
費率	☐ 根據成本基準設定費率之義務 ☐ 公開批發價格與內部交易價格之義務	☐ 當事人間交涉
NRA 任務	☐ 對控制接取終端用戶之業者課予網路互連義務 ☐ 紛爭處理	☐ 紛爭處理

資料來源：本研究彙整。

在零售市場方面，則依據「普及服務指令（2002/22/EC）」第 17 條至第 19 條之規範，對於 SMP「禁止設定過高費率」、「禁止設定掠奪性定價」、「禁止對特定終端用戶提供過份優惠」以及「禁止提供不合理的網綁服務」，並要求 SMP「應提供最低限之專用線服務」以及「應提供平等接取服務」（參見表 2-4）。

表 2-4 歐盟對 SMP 在零售費率之管制

	SMP	其他公眾通訊業者
義務內容	☐ NRA 所課予之義務 — 禁止差別待遇 — 禁止不合理的服務操縱 — 平等接取（固定電話）	☐ 締結契約（提供加入提供公眾語音網路互連/接取服務之業者） ☐ 號碼可攜服務（所有公眾語音服務業者） ☐ 公開服務品質（公眾電子通訊業者）
費率	☐ 零售費率管制 — 誘導採用價格上限管制、個別費率管制等可反映成本或相同市場價格之費率 — 禁止過昂費率或掠奪性費率之設定而阻礙市場進入或限制競爭	☐ 資訊公開（公眾語音服務業者）
NRA 任務	☐ 對 SMP 業者設定義務	☐ 紛爭處理

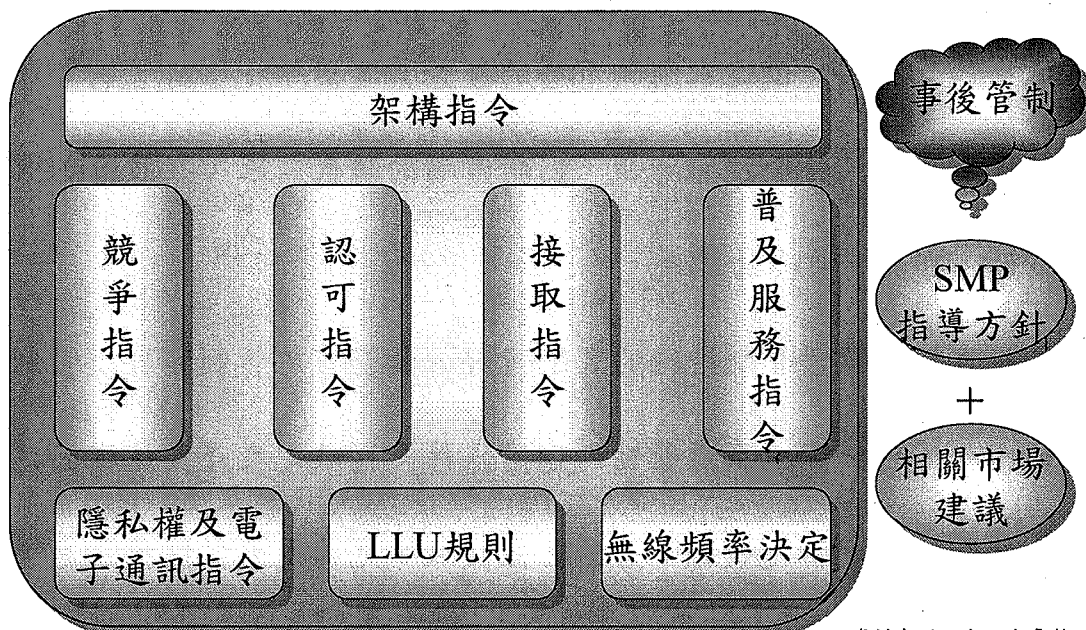
資料來源：本研究彙整。

第五節 歐盟 SMP 認定機制的重要意義

電信事業具有規模經濟、範疇經濟、網路外部性、可用電波資源稀有性、樞紐設施以及路權等特殊特性，因此相對於其他產業，電信事業之發展，出現獨占或寡佔市場之可能性相對較高，且存在市場支配力之可能性亦較高。是以各國電信事業監理主管機關莫不積極採行競爭政策，抑止、牽制具有市場支配力的業者，裨益電信事業健全發展。

但同時電信事業亦屬高科技產業，不僅技術創新迅速，市場結構變動亦快且複雜性高，若監理思維保守，執著溫存傳統的事前管制，則監管作為將傾向過度管制，恐有阻礙電信市場健全發展之虞。

圖 2-4 歐盟 2003 年通訊法整體架構示意圖



資料來源：本研究彙整。

因此「歐盟 2003 年通訊法」大幅降低市場進入門檻，引進層級管制思維，僅針對 SMP 保留事前管制，對於其他一般業者改採事後管制，對於因應技術匯流暨健全事業發展，意義深遠。換言之，從本章的研究分析可知，SMP 的認定機制可以定位為「歐盟 2003 年通訊法」為實現大幅管制鬆綁而制定的重要配套措施（參見圖 2-4）。

其最主要的意義，在於牽制 SMP，使非 SMP 之一般電子通訊網路與服務業者得有更自由、更寬鬆的發展環境，裨益技術匯流發展之增進，進以提升歐盟整體之競爭優勢。

歐盟在前述「相關產品及服務市場的建議」文件中，特別提出「在創新市場（emerging market）中，第一位進入市場業者（first-mover）的有利條件看似具有市場優勢，但不應將其列為事前管制對象」的政策建議。如此把第一位進入創新市場的優勢業者排除在事前管制對象之外的管制原則，符合技術革新，創新市場的時代需求，在鼓勵創業投資方面，亦具有重要的意義。

本研究根據歐盟管制措施的實際情況，彙整事前管制和事後管制概念的比較，可知實施事前管制的適用條件，應限定在產業結構固定且存在樞紐設施之特定領域；若對其他領域，尤其是產業結構急速變化的領域實施事前管制，或將不利該等產業之健全發展（參見表 2-5）。

表 2-5 事前管制與事後管制之比較

	事前管制	事後管制
機 能	○建立公平競爭條件，促進競爭	○對於市場失敗進行事後性的調整
優 點	○既有業者即使具有市場支配力量，亦可促進競爭發展	○可彈性因應產業結構之變化 ○可因應異業種間之跨業經營
缺 點	○管制當局不可能事先取得充分的市場資訊，恐有出現過當管制或裁量型管制之虞 ○恐有阻礙產業結構變化之虞 ○事前管制一般多以個別產業為對象，無法因應異業種間之跨業經營 ○恐會出現特定領域事前管制和競爭法事後管制的雙重管制的問題	○事後性的措施，恐難即時因應損害之復元 ○如不依附特定業者的設備或服務，則競爭業者在不能推展的業務領域（即樞紐設施存在的領域），恐難見有競爭之發展
適用領域	○產業結構固定且存在樞紐設施之領域	○左項以外之領域

資料來源：本研究彙整。

就電信事業而言，其固有之事前管制，應僅限定於存在樞紐設施的「網路互連規則」。換言之，「網路互連規則」應該僅限定適用於固定的傳統電話服務，而不適用於網際網路之接取。

「歐盟 2003 年通訊法」對接取網路的細分化義務僅限定在傳統的銅纜迴路；光纖迴路則排除在外。美國 FCC 在 2003 年 8 月發表用戶迴路細分化的新規則中，不僅原則廢除住宅用光纖到戶（FTTH）的細分化義務，基本上亦已免除銅纜迴路的網路共用義務。歐美等國網路細分化之相關措施，或可提供國內參考借鏡。

第三章 英國經驗研究

第一節 主要作用法

英國為歐盟會員國之一，有義務配合歐盟之規管政策，進行國內相關作用法之制定作業，裨益規管措施符合歐盟規管標準，因此在2003年7月完成「通訊法（Communication Act 2003，以下簡稱英國通訊法）」。

圖 3-1 英國主要作用法示意圖

	有 線	無 線
電信	1984年電信法	1998年無線電信法
廣電	1984年有線電視法	1990年放送法 1996年放送法
電子通訊	2003年通訊法	

註：英國為海洋法系國家，2003年通訊法制定後，未明文廢除舊法規條文者，仍具有法律效力。
資料來源：本研究彙整。

表 3-1 英國通訊法之主要內容

編 別	主要內容	條 款
第一編	Ofcom 之任務	第 1 條～第 31 條
第二編	網路、服務以及無線頻譜	第 32 條～第 197 條
第三編	電視與廣播服務	第 198 條～第 362 條
第四編	電視收訊執照	第 363 條～第 368 條
第五編	通訊市場之競爭	第 369 條～第 389 條
第六編	雜則及補則	第 390 條～第 411 條
附 則	略	1～19

資料來源：本研究整理自英國「Communications Act 2003」。

「英國通訊法」係把既有的「1984 年電信法」、「1949 年無線電信法」、「1998 年無線電信法」、「1990 年放送法」、「1996 年放送法」等相關條文，進行修正；並增加促進公平競爭之相關規定，以及對「1998 年競爭法」等相關條文亦進行修正。其內容大分為六編，計由 411 條文以及 19 個附則所構成（參見圖 3-1 與表 3-1）。

由於英國為海洋法系國家，新法制定後，未明文廢除既有法規條文者，仍然具有法律效力。因此「英國通訊法」之內容，係把既有的相關法規進行修正、新增而構成該法。其主要修正、新增內容，可彙整如下十大項，並擇要分析如後。

- 整合既有的五個管制機關，明確規範 Ofcom 之權責義務。
- 配合「歐盟 2003 年通訊法」，反映在「英國通訊法」內。
- 頻譜有效利用（含頻譜買賣）。
- 確保 Ofcom 紛爭處理之權責。

- 基於促進資訊內容及媒體素養之立場，設置「內容委員會」。
- 基於保護消費者之立場，設置「消費者審議會」。
- 在資訊通訊領域(含廣播電視等)之企業行為方面，擴大 Ofcom 和 OFT 之共同管制範圍。
- 對公共服務播送業者(BBC 與其他播送業者)之管制，修正為具有一致性之管制。
- 廢除媒體執照持有人之資格限制。
- 廢除禁止報社和其他媒體相關企業合併之限制。

一、在電信管制方面

「英國通訊法」係為因應媒體匯流，以及配合「歐盟 2003 年通訊法」的相關規範而制定，其在電信管制的主要新制有二：廢除既有執照制度，改採報備制；電波頻譜制度之改革。

(一)、廢除既有執照制度

「英國通訊法」依據「歐盟 2003 年通訊法」之精神，廢除既有的電信事業執照制度(Individual Licence，約有 400 件)，改採類似報備制(Notification)的「一般許可制(General Authorization)」(見第 32 條、第 147 條)。

(二)、電波頻譜制度之改革

相對於「1998 年無線電信法」所採用之競標制，「英國通訊法」則加以改革，引進電波頻譜交易等制度。例如，為增進電波頻譜資源之有效利用，引進市場機制的觀念已逐漸普及。英國核發 3G 執照時，已開始引進競標制度，一般認為，適當的競標制度，可有效提高當時資源分配的效率；然而，如果執照的有效期間過長，則有必要引進持續提高資源分配效率的機制，此是為「電波頻譜交易制度」。

即藉由執照轉讓的方式，於進行交易時，把新的執照核發給較既有持照人看出更高價值的人。不過礙於 EU 舊管制架構的限制，無法引進此種機制。但「歐盟 2003 年通訊法」制定後，此項管制開始鬆綁，委由各國自行決定，英國乃反映在其通訊法內（見第 168 條）。

二、放寬綑綁服務管制

由於「英國通訊法」係基於「歐盟 2003 年通訊法」的管制精神而制定，因此管制原則符合歐盟監理標準，即以降低市場進入門檻，監理政策以事後管制為原則。由於引進歐盟 2003 年通訊法層級管制的思維，「英國通訊法」對於業者經營 Bundled Service 並無特別的限制。

三、與競爭法的競合關係

「英國通訊法」亦對競爭法之執行實體，賦予權限。具體而言，

Ofcom 在競爭法的適用方面，被賦予和 OFT (Office of Fair Trading) 相互競合的任務（見第 370 條）。因此，實質上 Ofcom 亦得行使 1998 年競爭法之相關權限。

至於英國在 SMP 的定義、認定機制以及相關規管原則方面，將於次節進行分析。

第二節 SMP 之認定機制

有關 SMP 之定義、認定及管制等相關機制，規範於「英國通訊法」第 78 條至 105 條。

一、SMP 之定義

首先在「英國通訊法」第 78 條中，明文指出 SMP 的定義適用「架構指令 (2002/21/EC)」第 14 條之解釋。換言之，英國在 SMP 的定義已與「歐盟 2003 年通訊法」的定義接軌，即：

○如果一個企業單獨或與其他企業聯合具有相當於市場支配地位，即在相當程度上具有獨立於競爭企業、客戶及最終消費者之行動能力，享有強勢的經濟地位時，得視為顯著的市場主導力 (SMP)。

○一個企業如果在特定市場具有顯著的市場主導力時，則該企業亦得被視為與此關係密切市場的 SMP。蓋此等市場因具有關聯性，在一市場的支配力有可能影響另一市場而強化該企業在另一市場的支配力。

二、SMP 之認定方法

在 SMP 的認定方法方面，「英國通訊法」第 79 條亦明文規定應依

據歐盟相關文件（具體而言，就是「市場分析與 SMP 認定指導方針」及「相關產品及服務市場的建議」）執行之。

主管機關 Ofcom 在判定市場是否存在 SMP 之前，必須參照歐盟所建議的市場，即「持續存在市場進入障礙（結構面、法制面）」、「市場不具有有效競爭」、「若無事前管制競爭法難有效因應」等三項特性的市場，區分零售與批發兩大類，進行市場分析，觀察市場是否存在 SMP。

三、SMP 之管制

在所界定的市場中如果存在 SMP，則 Ofcom 將對被認定為 SMP 的業者實施不對稱管制，就網路互連及服務資費課予相關義務，即所謂的事前管制；如果在所界定的市場中已經不存在 SMP，則必須解除過去在該市場被認定為 SMP 的相關管制（見第 84 條第 4 項）。

有關對 SMP 的相關規管事項，規範於「英國通訊法」第 87 條至 105 條。其規範內容原則上亦符合「歐盟 2003 年通訊法」的立法精神。

具體而言，在批發市場方面，「英國通訊法」引進「接取/互連指令 (2002/19/EC)」第 9 條至第 13 條的規範內容，要求 SMP 提供「資訊公開」、「禁止差別待遇」、「會計分離」、「特定網路元件接取 (LLU 等)」以及「資費管制及計算成本（特定網路互連）」等義務。

在零售市場方面，則引進「普及服務指令 (2002/22/EC)」第 17

條至第 19 條之規範內容，對 SMP「禁止設定過高費率」、「禁止設定掠奪性定價」、「禁止對特定終端用戶提供過份優惠」以及「禁止提供不合理的網綁服務」，並要求 SMP「應提供最低限之專用線服務」以及「應提供平等接取服務」。

綜前所述，「英國通訊法」在 SMP 的定義、認定方法以及規管架構，基本上和「歐盟 2003 年通訊法」的規管原則是一致的。

第三節 SMP 之認定實務

一、英國市場分析準則

歐盟在 2002 年 7 月發布「市場分析與 SMP 認定指導方針」後，Of tel (即 Ofcom 的前身) 乃依循其原則方向，於同年 8 月發布「Of tel's market review guidelines: criteria for the assessment of significant market power」，以下簡稱英國市場分析準則」，作為英國認定 SMP 的作業準則，亦即 SMP 之認定實務依據。

Of tel 認為 SMP 有可能由單一企業形成，也有可能由兩家以上的企業聯合形成，因此在「英國市場分析準則」中把 SMP 區分為「單獨市場支配地位 (single dominance)」、「聯合市場支配地位 (collective, or joint, dominance)」以及「其他」三大類，分別設定不同的認定基準提供 SMP 之認定參考。

「英國市場分析準則」與歐盟「市場分析與 SMP 認定指導方針」的內容未必完全一致，主要理由有四：

(一)、歐盟「市場分析與 SMP 認定指導方針」的性質僅係提供認定 SMP 的原則方向，而非提供具體的認定基準清單。

(二)、歐盟「市場分析與 SMP 認定指導方針」對於認定基準意涵的說明，未必充足。

(三)、歐盟「市場分析與 SMP 認定指導方針」對於「單獨市場支配地位」的認定基準是否適用「聯合市場支配地位」的認定方面，並沒有提供特別的相關說明。

(四)、歐盟「市場分析與 SMP 認定指導方針」明文闡釋於執行競爭評價之際，亦得參考採用該指導方針以外的相關判定基準。

基於前述理由，Of tel 對於制定「英國市場分析準則」提供 SMP 之認定參考，基本上秉持如次兩點基本態度：

(一)、歐盟「市場分析與 SMP 認定指導方針」雖然不具有強制性的約束力，Of tel 在實施市場分析時，仍有必要盡最大的努力符合其所規範的原則方向。如果 Of tel 的做法與其有所落差時，Of tel 將對歐盟執委會進行報告說明。

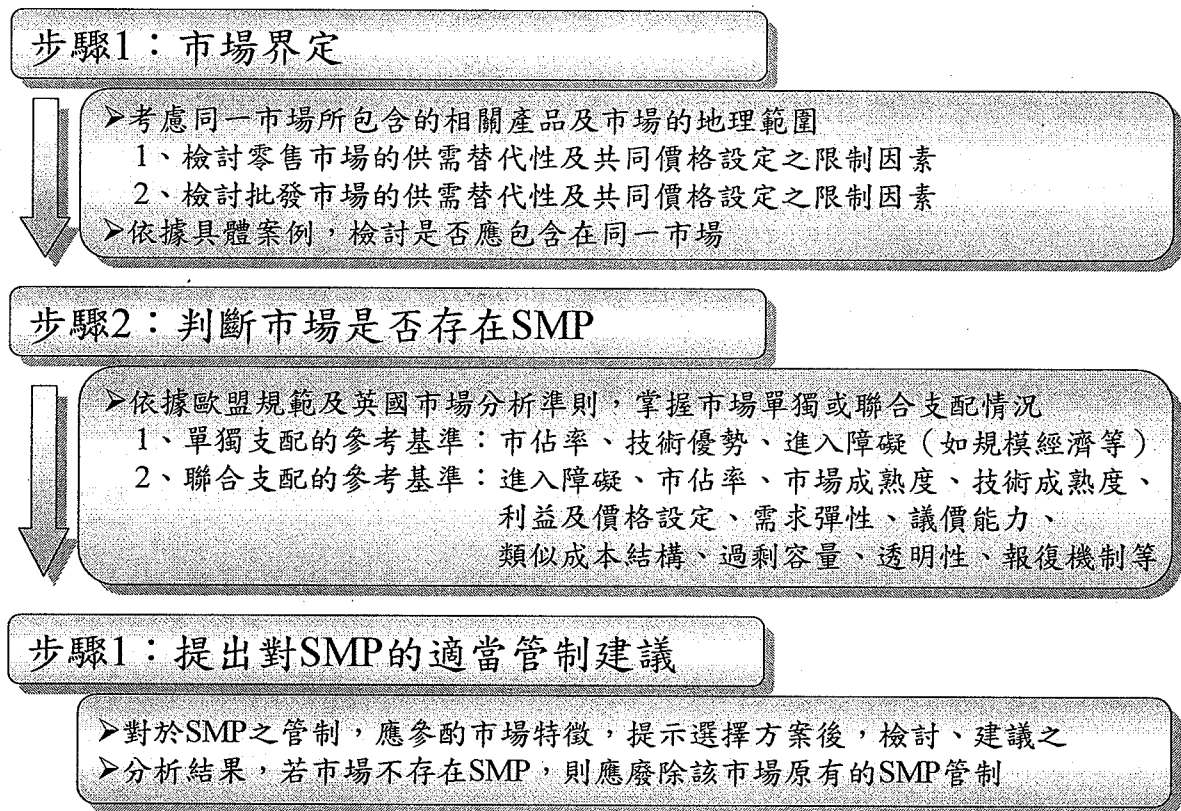
(二)、如果「英國市場分析準則」與「市場分析與 SMP 認定指導方針」彼此間出現不協調的情況時，則以歐盟「市場分析與 SMP 認定指導方針」的解釋為優先。

二、英國實施市場分析作業流程

從前述分析可知，雖然英國以本國的情況制定「英國市場分析準則」，然而就整體的 SMP 認定作業而言，仍然係以歐盟所規範的原則方向為依歸。

綜合前述分析，英國實施 SMP 認定作業流程，可以彙整如圖 3-2 所示。首先，考慮同一市場所包含的相關產品及市場的地理範圍，檢討零售市場與批發市場的供需替代性及共同價格設定之限制因素後，依據具體案例，檢討是否應包含在同一市場等市場界定作業。

圖 3-2 英國實施 SMP 認定作業流程示意圖



資料來源：本研究。

其次，依據歐盟「市場分析與 SMP 認定指導方針」及「英國市場分析準則」，掌握市場單獨或聯合支配的情況，分別依據「單獨市場支配地位」的參考基準（例如市場佔有率、技術優勢、市場進入障礙

等)及「聯合市場支配地位」的參考基準(例如市場進入障礙、市場佔有率、市場成熟度、技術成熟度、利益及價格設定、需求彈性、議價能力、類似成本結構、過剩容量、透明性、報復機制等)適予判斷市場是否存在 SMP。

如果判斷結果認為市場存在 SMP，則對於 SMP 之管制，應參酌該市場特徵，提示選擇方案後，再行檢討、建議之；如果分析結果，判斷市場不存在 SMP 時，則應廢除在該市場原有的 SMP 管制。

從本節之實務作業可知，「英國通訊法」已與「歐盟 2003 年通訊法」規管架構接軌，大幅降低管制，改以事後管制為原則。本研究對象之 SMP 認定機制，實為提供事後管制的重要配套措施，僅針對 SMP 進行事前管制。我國如要參考引進歐盟(或英國)SMP 認定機制的政策選項時，或宜同步思考我國現行管制強度是否有大幅鬆綁的決策準備。

三、SMP 認定基準

基於前述市場分析作業流程，以下就 SMP 的具體認定基準，進一步分析說明如次。

(一)、單獨市場支配地位之認定基準

依據「英國市場分析準則」針對「單獨市場支配地位」之認定基

準包含：市場佔有率、企業整體營運規模、網路設施、技術優勢、議價能力、資本市場或資金來源是否容易或有特權、產品或服務的多樣化（例如綑綁產品或服務）、規模經濟、範疇經濟、垂直整合、高度發達的通路或行銷網路、潛在競爭、市場發展障礙以及市場進入難易度 14 項等。

（二）、聯合市場支配地位之認定基準

所謂「聯合市場支配地位」是指二家或二家以上法律上或財務上之獨立業者，於相關市場具市場支配地位或相當地位；其通常產生於寡占或高度集中市場。

「英國市場分析準則」針對「聯合市場支配地位」之認定基準包含：市場集中度、透明度、市場成熟度、需求停滯或趨緩、需求彈性、產品同質性、類似成本結構、市場佔有率均衡度、技術革新或技術成熟度、剩餘能力、市場進入障礙、議價能力、潛在競爭、關係企業間多樣性非正式或其他方式的結合、報復機制、價格競爭或範圍縮小等 16 項。

（三）、其他認定基準

所謂「其他」之認定基準，係指在歐盟「市場分析與 SMP 認定指導方針」並未列示，但對於「單獨市場支配地位」及「聯合市場支

配地位」之認定可以提供有益證據的參考認定基準，主要包含超額訂價與獲益、非價格競爭、服務轉換障礙、接取利用客戶資訊的能力等 4 大項。

第四節 SMP 之個案分析

從前節分析可知，「英國市場分析準則」所制定的 SMP 認定基準，除了包含歐盟「市場分析與 SMP 認定指導方針」所列示的基準外，並輔以其未列示的「其他」參考基準提供 SMP 之認定參考。不過前節所述之諸多認定基準，並非完全適用在所有的界定市場提供分析之用。就實務面而言，係按各該市場的特性而適予選擇採用特定基準提供認定參考。

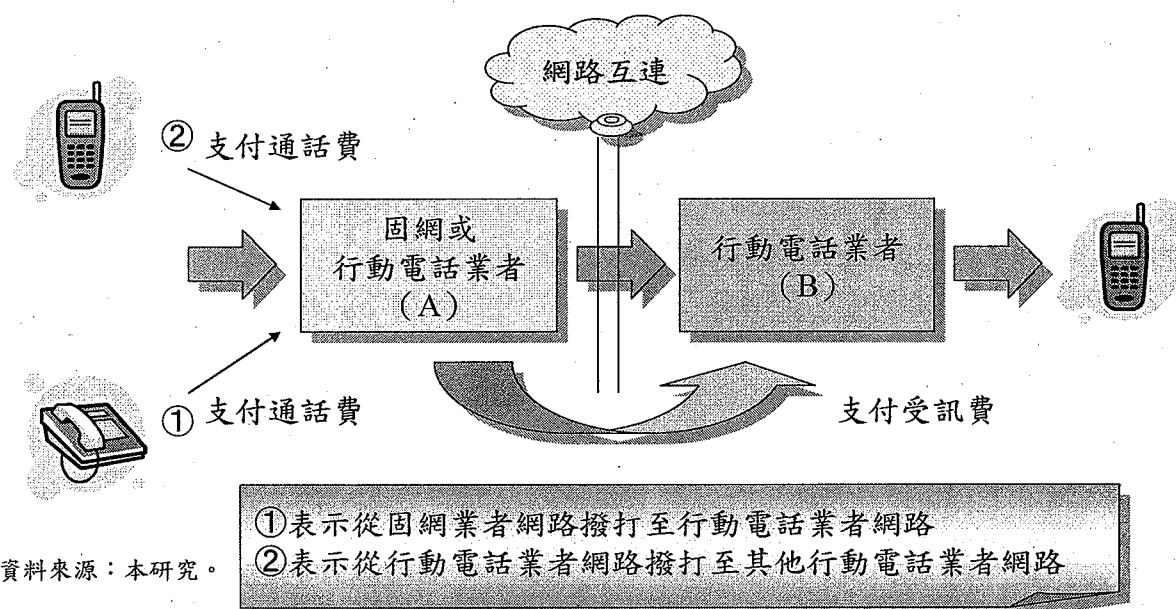
茲以行動通訊業務為例，歐盟執委會於 2007 年 11 月發布「相關市場」由 18 個市場減少為 7 個市場後，行動通訊業務的界定市場由原來的 3 個市場縮減為 1 個市場，即「個別行動電話網路語音受訊批發市場 (Voice call termination on individual mobile networks)」(參見前章表 2-1)。

Ofcom 針對前述市場 (the markets for wholesale mobile voice call termination services) 進行市場分析結果，認定 Vodafone、O2、Orange、T-mobile 及 H3G 等 5 家業者為 SMP。其所採用的 SMP 認定基準主要包含市場佔有率、潛在競爭、網路設施、議價能力以及超額訂價等項目。在介紹 Ofcom 的認定基準之前，有必要就此服務市場的概念，先行說明。

一、行動電話批發市場的概念

所謂「批發市場」係指以提供對零售業者產品或服務之業者為對象之市場，也就是業者對業者間之交易市場。從圖 3-3 可知，從某固網業者或行動電話業者的網路撥打語音電話至其他行動電話業者的網路時，發訊業者與受訊業者間的網路需要網路互連，此時發生受訊業者對發訊業者提供批發服務，即所謂的「個別行動電話網路語音受訊批發市場」。

圖 3-3 英國行動電話批發市場示意圖



二、需求替代性與供給替代性

準此概念，Ofcom 在進行市場界定时，係從同一市場相關產品及

服務（即相關產品及服務市場）以及市場的地理範圍（即相關地理市場）兩個面向進行檢討。在相關產品及服務市場的界定方面，係考量業者在設定費率時有無受到相關限制而界定之，此時還會參考需求替代性與供給替代性等兩項競爭上的限制因素。

所謂需求替代性，係指價格調漲時，顧客可否轉換使用其他服務的程度；所謂供給替代性，係指價格調漲時，其他供給者可否替代該服務或增加提供該服務的程度。

三、假設性獨占者檢測

在檢驗需求替代性與供給替代性時，基本上會採用「假設性獨占者檢測」(hypothetical monopolist test)的方法，先從假設市場上僅有一個獨占業者開始，檢驗該假設性獨占者是否有能力在不減損利潤下，進行「微幅但顯著的非暫時性價格調漲」(Small but Significant Non-transitory Increase in Price，以下簡稱 SSNIP)。

如果價格調漲（調漲幅度通常考慮為 5%至 10%）該假設性獨占者仍然獲利時，則該產品或服務可構成另一個市場；而如果價格調漲，顧客將轉換其他產品或服務時，或其他供給者與該假設性獨占者發生競合之使不能獲得預期的利潤時，則將該替代性產品或服務納入，完成市場界定。

四、Ofcom 對 SMP 之認定理由說明

基於前述概念準則，Ofcom 對行動電話批發市場進行分析結果，認定 Vodafone、O2、Orange、T-mobile 及 H3G 等 5 家業者為 SMP，Ofcom 對於 SMP 之認定理由說明如次（詳見 Ofcom，2007a）：

（一）、市場佔有率

Ofcom 認為 Vodafone、O2、Orange、T-mobile 及 H3G 等 5 家行動網路業者，分別在其各自的網路提供語音通話受訊的批發市場中，各自佔有 100% 的市場佔有率，實質上具有獨占地位。此外，依相關市場界定，至本次行動電話網路接續費價格管制適用期間（2007 年 4 月 1 日～2011 年 3 月 31 日）為止，未有證據顯示該市場佔有率 100% 有發生變動之可能。

（二）、市場進入難易度

由於網路設施不易重複投資導致進入市場障礙高，是以潛在競爭者之威脅相當低。而行動網路接續市場之發話端業者在付費上的安排以及既有技術之限制，其他業者無法提供各該特定網路之受訊服務，可視為各該市場絕對性的進入障礙。

（三）、議價能力

依據歐盟「相關產品及服務市場的建議」文件指出，行動網路接

續市場之定義，意味各個行動網路業者為各該市場之唯一供給者。然而各個行動網路業者是否就應認定為 SMP，仍須視買方有無議價能力以遏阻行動網路業者訂定過高的接續費而定。

語音通話受訊服務之主要買方為 BT，由於 BT 有提供網路互連義務，實質上無法行使議價能力；此外，行動網路業者對其他行動網路業者之獨占是否具有議價能力亦不明朗，因此 Ofcom 認為該市場不存在具有議價能力的相關業者。

（四）、超額訂價

依據歐盟規範小組(European Regulators Group, 以下簡稱 ERG) SMP 工作報告(SMP Working Paper)指出，具持續高於同業獲利之超額訂價能力，為認定 SMP 的重要指標之一，但並不是認定 SMP 之必要條件。換言之，僅就行動網路業者持續性高於成本不合理的訂價作為，尚不足以認為 SMP。

Ofcom 認為行動網路業者接續費價格水準，有持續維持高於行動網路接續市場之競爭水準，始認定其為 SMP。依據 Ofcom 之估計，行動網路業者接續費價格，顯著高於其合理效率的單位成本，甚至有高達 2 倍之情況。

綜合前述市場分析之結果，Ofcom 的結論認為：Vodafone 等 5 家

行動網路業者在個別市場 (separate markets) 中分別以其自有網路提供行動網路接續服務或產品，因此各該行動網路業者於其行動網路接續市場中具有 SMP 地位。

五、對 SMP 之管制

英國在執行歐盟 SMP 認定機制之前，於 1998 年即曾實施相關市場分析，結果 Vodafone 及 Cellnet (即現在的 O2) 的受訊費被規範至 2000 年 3 月為止應維持設定在每分鐘 11.7 便士以下的水準，其後並對其實施價格上限管制，管制期間至 2003 年 3 月為止。

2003 年 4 月 Oftel 對 Vodafone、O2、Orange、T-mobile 等 4 家業者要求調降 15% 受訊費及實施價格上限管制，管制期間至 2006 年 3 月為止。其中 Vodafone、Orange、T-mobile 等 3 家業者不服，向法院提出上訴，結果於同年 6 月被法院駁回，維持 Oftel 的資費管制。

而在 Ofcom 執行歐盟 SMP 認定機制後，H3G 不服 Ofcom 認定其於行動網路接續市場之 SMP 地位 (2004 年 7 月)，其主要論點為 Ofcom 未考量 BT 之買方議價能力，並向競爭上訴法庭 (Competition Appeals Tribunal，以下簡稱 CAT) 提出上訴，結果法院仍支持 Ofcom 之認定結果，H3G 與其他 4 家業者在受訊費方面持續接受資費管制 (管制期間至 2011 年 3 月為止)。

六、英國電信服務管制現況

依據歐盟市場界定規範，行動電話零售市場原本就不在界定市場分析對象的範圍，因此沒有任何規管問題。在個別行動電話網路語音受訊批發市場方面，既如前述 Vodafone、O2、Orange、T-mobile 及 H3G 等 5 家被認定為 SMP，在受訊費方面受到資費管制。

此外，Ofcom 自 2006 年 7 月廢除價格上限管制後，同年 8 月亦解除對所有電信業者（含 BT）的零售服務資費管制。

自 2008 年 5 月起，凡有 4 家以上業者提供寬頻批發市場的地區，則解除該地區 BT 的事前管制。

七、歐盟與英國經驗之啟示

從前章與本章的研究分析可知，「英國通訊法」已與「歐盟 2003 年通訊法」規管架構接軌，大幅降低市場進入門檻，並改以事後管制為原則。本研究對象之 SMP 認定機制，實為提供事後管制的重要配套措施，僅針對 SMP 進行事前管制。

換言之，實施 SMP 機制的前提為降低市場進入門檻，以事後管制為原則。我國如果有引進歐盟（或英國）SMP 認定機制的政策選項時，或宜同步思考現行管制強度是否有大幅鬆綁的決策準備。

第四章 美國經驗研究

第一節 主管機關

美國通訊傳播監理制度的特色之一為管制機關多元性，其主管機關包含有聯邦通訊委員會、商務部電信資訊局、聯邦交易委員會、司法部以及其他相關機關，簡析如次。

一、聯邦通訊委員會

聯邦通訊委員會（Federal Communication Committee，以下簡稱 FCC）係依據 1934 年通訊法而成立的獨立監理機關，對參議院負責。依據 1934 年通訊法第 4 條的規定，FCC 委員之產生，係在參議院的建議與同意下，由總統任命 5 名委員並指定其中一名為主任委員所組成，任期為 5 年，而同一政黨的委員人數上限為 3 名。

FCC 執掌全美電信、無線廣播電視、有線電視以及「非政府使用」（Non-government Use）之無線電頻率管理業務。另外，在全美各州的電信管制方面，則有各州的公用事業委員會（Public Service Commission 或 Public Utilities Commission）職司各州的電信監理業務；而在有線電視方面，則依據 1934 年通訊法第 621 條之規定，依法需取得地方政府（州政府以下的層級如郡、市政府等）的特許

(Franchise) 後，始得經營有線電視的服務。

換言之，美國現行通訊法（1934 年通訊法及 1996 年電信法）已經具備電信事業跨業經營有線電視、或有線電視業者跨業經營電信事業的機制。

二、商務部電信資訊局

商務部電信資訊局（National Telecommunications and Information Administration，以下簡稱 NTIA）係依據 1977 年 10 月「機關改革計畫第 1 號」及 1978 年 3 月「行政命令第 12046 號」等決策文件，於 1978 年 4 月成立，主要職能為提供美國總統在國內及國際資通訊政策的諮詢機關。該局首長（Assistant Secretary and Administrator）係由總統指派，獲得參議院同意後，宣誓就職，主要執掌業務可彙列如下：

- 對總統提供資通訊政策建議
- 在 FCC 管制規則的制定過程，提供意見
- 制定資通訊政策（聯邦政府使用的無線電頻率之有效利用等）
- 聯邦政府使用的無線電台執照核發及無線電頻率管理
- 技術研發（由所屬的電信科學研究所執行）

三、聯邦交易委員會

聯邦交易委員會（Federal Trade Commission，以下簡稱 FTC）係依據反托拉斯法（Antitrust Law）和保護消費者權益之相關法規，以促進競爭以及保護消費者權益為目的之管制機關；在電信方面的主要管制範圍包含電信市場、個人資訊保護以及垃圾郵件等內容。FTC 委員之產生，係由總統任命 5 名委員並指定其中一名為主任委員所組成，任期為 7 年，而同一政黨的委員人數上限為 3 名。

四、司法部

司法部（Department of Justice，以下簡稱 DoJ）係以司法手段確保聯邦法律的機關。在電信方面，主要由反托拉斯局（Antitrust Division）所掌理。例如在 1974 年所發動「AT&T 反托拉斯訴訟案」為其在電信監理的代表範例，其結果導致 AT&T 在 1984 年進行組織分割，對美國電信市場的發展，具有重大的影響。

2002 年 3 月布希總統發表反托拉斯法執行體制改革政策以後，過去由 FTC 負責電信、廣播、軟體、影視娛樂等事業領域併購案的審查權改由 DoJ 負責執行。2005 年 10 月 DoJ 核准同意 Verizon 併購 MCI、SBC 併購 AT&T，以及其後 AT&T 併購 Bellsouth 等併購案審查決策，對於美國電信市場的發展，影響深遠。

五、其他相關機關

(一)、國會

美國國會除了作為立法機關，制定電信相關法律以外，對於行政機關亦擁有監督權，因此在電信政策的制定過程，具有重大的影響。

(二)、各州的公用事業委員會

各州的公用事業委員會（Public Service Commission 或 Public Utilities Commission）依據各州的法律，管制州內的公用事業。管制對象除了電信事業以外，亦包含自來水、電力、瓦斯、水運、陸運、空運等公用事業。其組織依各州之不同而異，委員會的委員人數最多不超過 7 名；職員人數小規模者約 20 名左右，規模大者亦有超過 1,000 名以上。

(三)、國務院

美國國務院（Department of State，以下簡稱 DOS）職司外交政策之擬定與執行，並對總統提供政策建議。DOS 下的國際通訊資訊政策局（Bureau of International Communications and Information Policy）負責電信方面的國際政策事務，代表美國與各國政府或國際機關（例如 ITU、OECD、APEC 等）進行談判。

(四)、美國貿易代表署

美國貿易代表署 (U.S. Trade Representative, 以下簡稱 USTR) 原來職司貿易協定計畫之管理與貿易政策之協調，其後依據 1979 年「機關改革計畫第 3 號」及 1980 年 1 月「行政命令第 12188 號」等決策文件，負有制定並管理總體貿易政策之相關職權；而 1974 年貿易法 (Trade Act of 1974) 第 301 條修正後，USTR 取得向不公平貿易對手國進行交涉或採取報復措施的相關權責，其中第 1371 條至 1382 條係以電信事務為對象的「電信條款」，USTR 得據以調查各國「電信事業相互利益的市場環境」並決定談判交涉的對手國；如果認定對手國有不尊重貿易協定之情節時，得發動報復措施。

(五)、農業部農村發展局

農業部農村發展局 (Department of Agriculture, Rural Development 以下簡稱 RD) 的主要職能為支援居住在農村地區的民眾，使其得以享有和都市地區一樣的水電、電話等服務。在電信方面，RD 藉由電信計畫 (Telecommunications Program) 之實施，積極整備農村地區電信基礎建設；1995 年以降，DSL 等寬頻服務亦成為其援助對象。

第二節 主要作用法

1934 年通訊法（Communications Act of 1934）和 1996 年電信法（Telecommunications Act of 1996）為現行規範美國通訊傳播的主要作用法。由於美國屬於海洋法系，法律的形式除了有成文的憲法以外，主要係以習慣及判例為主，成文法為輔，與英國相似。

表 4-1 1934 年通訊法及 1996 年電信法之主要內容結構

篇章次	內容項目
第 I 篇	○總則（修正）
第 II 篇	○電信業者
第 I 章	△電信業者管制（修正）
第 II 章	△競爭市場之發展（新增）
第 III 章	△RBOC 特別條款（新增）
第 III 篇	○無線電相關規定
第 I 章	△總則（修正）
第 II 章	△船舶無線設備及無線操作員（修正）
第 III 章	△有價載運乘客船舶之無線設備（修正）
第 VI 章	△公共電信設備之支援、電信技術之實驗、公共廣播機關之職掌
第 IV 篇	○司法暨行政手續之規定（修正）
第 V 篇	○罰則—罰金
第 VI 篇	○有線電視通訊
第 I 章	△總則（修正）
第 II 章	△有線電視頻道之使用及有線電視所有權之限制（修正）
第 III 章	△特許與管制（修正）
第 VI 章	△雜則（修正）
第 V 章	△電信業者提供電視節目播送服務（新增）
第 VII 篇	○雜則（修正）

註：RBOC 為 Regional Bell Operating Company 之簡稱。

資料來源：本研究彙整。

基本上，英法美系的法律，並無修正法的存在，全屬獨立的法律。例如 1996 年電信法和 1934 年通訊法的關係，既非全面適用 1996 年電信法；亦非兩法之整合。

換言之，在英法美系的法律中，對於「法律修正」的方法，係在新制法律的條文中以「修正某法某條內容」的形式表現之（例如：Title II is amended by inserting after section 229 (47 U.S.C. 229) the following new part:），與我國和日本所屬的大陸法系不同。藉由 1996 年電信法修正後的 1934 年通訊法的內容結構，可彙整如表 4-1 所示。以下就 1996 年電信法之主要理念及其政策思惟之轉變，分析如次。

一、1996 年電信法之主要理念

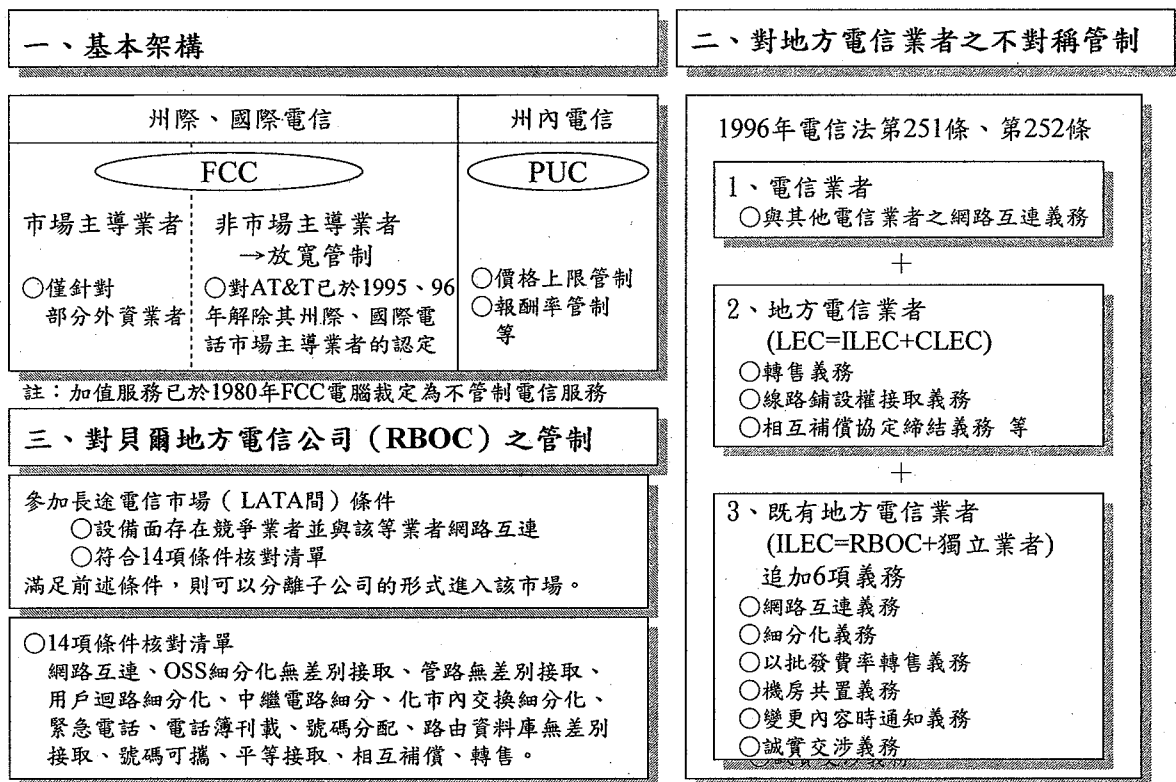
為實現市話網路競爭機制，加速技術革新之進展，FCC 制定了 1996 年電信法，其主要的競爭理念，就是引進網路互連機制，所有的電信業者均有網路互連的義務。對於既有地方電信業者（Incumbent Local Exchange Carrier，以下簡稱 ILEC），則課以如次義務，期能開放市話網路，實現競爭（參見圖 4-1）。

○在技術可能的範圍內，應同意網路互連；

○在細分化網路元件（UNE）方面，應允許其他業者以自由選擇的方式，申請網路接取；

- 在提供網路互連、UNE 方面，應以公平、合理且非差別性的費率及條件下提供之；
- 應允許批發價格之轉售行為。

圖 4-1 美國 1996 年電信法管制架構示意圖



資料來源：本研究。

換言之，FCC 當時的競爭政策係著重於偏護競爭業者，希望藉由 UNE 或轉售的新制度，讓一般的電信業者可以直接利用地方電信業者的市話網路設備，與之進行電信服務的競爭。不過，FCC 為落實前述競爭政策而制定的「UNE 規則」，卻連續三次被法院宣判無效，而被駁回重新制定。FCC 第四次制定的「UNE 規則」雖然已於 2004 年 12

月完成，但是仍有當事人表達不滿，未來仍有可能再度對簿公堂。

二、競爭政策思惟之轉變

經過三次的法院爭訟經驗，FCC 的管制理念已經出現變化。茲以前主任委員 Powell 的辭職聲明為例（2005 年 1 月），可以顯示其任職期間 FCC 競爭政策理念的轉變：

○市話市場的競爭，應改變過去偏護競爭業者的態度，對於既有地方電信業者應提供設備投資的誘因，尤其在寬頻網路方面，應解除其在光纖等設備之 UNE 義務（FCC 在 2004 年 12 月第四版的 UNE 則中免除 FTTH 的開放義務；2005 年 8 月 xDSL 服務正式被定位為「資訊服務」，並依據第三版 UNE 規則的 3 年過渡期條款，自 2006 年 10 月開始不再適用 UNE 義務）。

○UNE 或轉售等所謂的競爭政策，不過是「形式上的競爭」而已，不應過於著力於此，應基於增建「自有設備」可以創造設備投資或就業機會的觀點，明確提示真正的競爭政策，今後不應再因循競爭業者坐享他人設備，參與競爭的傳統思維（FCC 宣布解除 Qwest 市場主導者地位的重點之一，即在於刺激競爭業者應積極增建自我設備）。

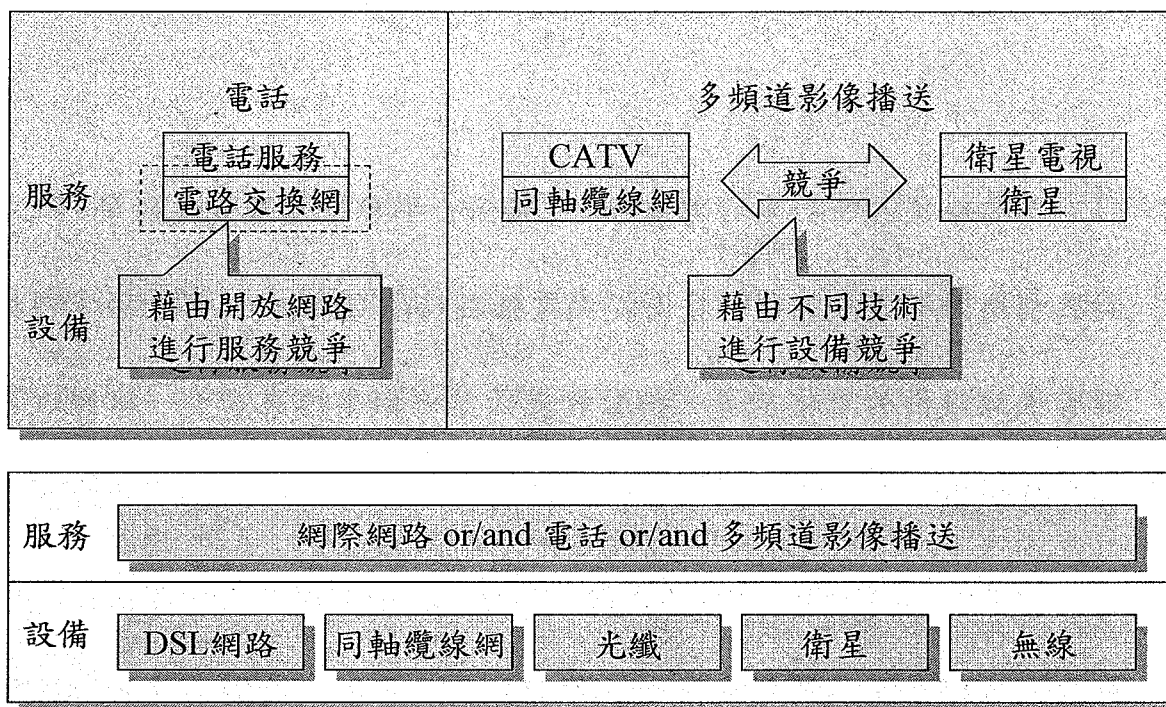
○為統一事權，應盡量壓縮各州公用事業委員會的權限，由聯邦

政府的層級統一推動全美通訊政策，禱防止州政府在網際網路或 VoIP 等零亂的管制作為。

- 對於網際網路或寬頻服務等新技術的發展，應盡量不予設限甚或應廢除管制，裨益其正常發展（2005 年 6 月美國最高法院判決：「CATV 業者有權拒絕提供網路設備給網際網路競爭對手使用」，支持 FCC 方針，FCC 主張 CATV 服務屬於「資訊服務」，非屬「電信服務」。FCC 認為網際網路等新技術新服務若受到管制，將會扭曲其正常發展，應盡量不予限制（forbear），尊重其自由發展；xDSL 亦受此判例的影響，被定位為「資訊服務」，廢除其開放 UNE 的義務，使之得與 CATV 處於對等的地位，在匯流的通訊傳播市場，展開公平的競爭）。
- 應鼓勵新技術新服務之開發與普及，制定電力線寬頻服務規則，對新服務應禁止課稅。

從 FCC 主任委員 Powell 的辭職聲明並觀察 FCC 近年來的管制作為，可以清楚釐清目前 FCC 的管制思維，已經從傳統的「網內競爭模式（Intra-modal Competition）」轉型為符合寬頻匯流時代趨勢的「跨網競爭模式（Inter-modal Competition）」（參見圖 4-2）。

圖 4-2 網內競爭與跨網競爭示意圖



在 FCC 的管制理念出現變化，解除 DSL 與光纖等寬頻網路 UNE 的開放義務並將之定位為資訊服務，降低管制以後，美國電信市場開始呈現寬頻網路擴建趨勢；同時，以寬頻網路為基礎的「Triple-play」或「Quadruple-play」等網綁服務（Bundled Service）亦以各種不同的組合應運而生，正式開啟美國通訊傳播市場在寬頻網路時代新的競爭局面。

第三節 市場主導者認定機制

一、市場主導者之定義

為排除獨占所衍生的弊端，以及確保公平競爭環境促進競爭，FCC 對於利用固網或無線電信技術提供電信服務的 Common Carrier（特指擁有機線設備的電信業者，相當於我國第一類電信事業）一律課以各種義務規範。

後來 FCC 認為此等齊頭式的管制措施，對新進業者而言，不僅成為重大負擔，而且對新進業者的管制強度如果和既有獨占業者一樣的話，則對於新進業者似有不公。因此，FCC 乃於 1980 年就 Common Carrier 再區分為「市場主導者（Dominant Carrier）」和「非市場主導者（Non- dominant Carrier）」兩大類，正式引進「市場主導者管制（Dominant Carrier Regulation）」，放寬非市場主導者的資費管制（Tariff Regulation），免除或放寬非市場主導者的市場進入或資費管制。

具體而言，美國對市場主導者之立法定義始於 1980 年的「競爭業者第一次報告與指令（Competitive Carrier First Report and Order）」。
由於 AT&T 被控壟斷國際電話市場，當時對市場主導者之定義為「具市場支配力並控制主要設備者」，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，即須依照法令規定接受更進一步調查。

FCC 在 1983 年第四次報告與指令中就「市場支配力」定義如次：

- 藉由生產量之控制而調漲價格的能力；
- 可以把價格調高到競爭水準以上的費率也不會因不利益而失去多數客戶且可以持續維持該費率水準的能力。

FCC 認為符合前述定義的市場主導者有可能從事反競爭或違反公共利益的行為；也有可能為賺取過度利潤而設定超額訂價；也有可能為阻止市場的新進業者或排除既有業者而設定掠奪性訂價。

另一方面，對非市場主導者而言，如果任意調漲費率的話，則有可能造成致命性的營業損失；而如果任意調降費率，即使假設該費率可以滿足市場需求，但由於其資金的損失無法彌補，因此最後必將回歸到選擇既有的市場費率提供服務。因此，FCC 判斷認為放寬非市場主導者的資費管制，則其所設定的資費水準將會維持在通訊法所規範的「正當且妥當」的範圍內。

二、市場主導者之認定機制

就法制面而言，美國並未引進類似歐盟 SMP 認定機制的市場分析

制度。就美國的情況而言，通常是針對個別企業申請合併案時，相關主管機關基於所司權責，才會著手進行市場分析與相關調查。

例如 FCC 係基於公共利益的立場，藉由合併審查之過程，進行競爭情況之評價調查；司法部與 FTC 則係基於反托拉斯法的立場，進行市場競爭影響之評價調查。分析介紹如下：

（一）、FCC 對市場主導者之認定方法

FCC 對於市場主導者的認定方法，係依據案例之情況而採取不同的方法或材料以茲判斷。一般而言，為判斷電信事業是否具有自由設定其所提供（或製造）服務（或產品）價格的市場支配力，首先 FCC 會進行產品市場與地理市場的界定。針對各個市場，就競合企業的數量與規模、市場進入障礙的情況、以及是否可以利用合理的替代服務等特質，進行調查分析，評價該市場的競爭情況。

具體而言，FCC 在評價市場的競爭情況時，主要係依據如次市場特性，進行判斷：市場佔有率、供給彈性、需求彈性、成本結構、企業規模與資源等。

除此之外，FCC 為判斷業者是否可能行使市場支配力，乃依據「是否支配樞紐設施」結構上的特性判斷之。蓋支配樞紐設施之業者，有阻止其他競爭業者的接取可能。

(二)、司法部與 FTC 對市場主導者之認定方法

作為企業併購案之審查依據，司法部與 FTC 於 1992 年 4 月共同發表「水平合併指導方針」，其後並在 1997 年 4 月發表「水平合併指導方針修訂版」。前者係針對同一市場之企業合併行為，即所謂的水平合併之審查作業提供原則性的依據；後者則增訂因合併所發生金錢上的利益所得中，是否為反托拉斯法所擔心的金錢利益所得來源的市場支配力問題的判定依據（詳請參見 DoJ，1997）。

主要的認定基準可臚列有：市場集中度、對潛在競爭的負面影響、市場進入難易度、生產效率等項目。

在進行市場界定时，亦採用前章所分析介紹的「假設性獨占者檢測」（hypothetical monopolist test）與 SSNIP 的方法進行市場界定。在市場集中度的分析方面，則採用 Herfindahl-Hirschman Index（以下簡稱 HHI 指數）進行測定並據以採行相關作為。

一般而言，HHI 指數介於 0（表示完全競爭）至 10000（表示完全獨占）之間，愈接近 10000 表示市場集中度愈高。

歐盟競爭當局對於 HHI 指數在作為衡量企業合併後的競爭參考值方面，認為如果低於 1000 則無競爭上的疑慮。

日本競爭當局則認為低於 1500 則無競爭上的疑慮；低於 2500 且

市場佔有率在 35% 以下時，對競爭上實質限制的疑慮亦不大。

美國司法部與 FTC 則對企業合併後的 HHI 指數參考值區分「未滿 1000 者」、「1000 以上未滿 1800 者」、「1800 以上」等三大類，並進一步設定各種情況，提供是否採行相關措施的參考依據（參見表 4-2）。

表 4-2 司法部與 FTC 對 HHI 指數之因應措施

合併後的市場集中度	當局的因應措施
$HHI < 1000$	無須再做市場分析
$1000 \leq HHI < 1800$	合併後 HHI 增加 < 100 ，無須再做市場分析
	合併後 HHI 增加 ≥ 100 ，有競爭上的潛在疑慮
$1800 \leq HHI$	合併後 HHI 增加 < 50 ，無須再做市場分析
	合併後 HHI 增加 ≥ 50 ，有競爭上的潛在疑慮
	合併後 HHI 增加 ≥ 100 ，可認定為形成或強化市場支配力，或有助長市場支配力之行使

資料來源：本研究整理自「1992 HORIZONTAL MERGER GUIDELINES，
WITH APRIL 8, 1997, REVISIONS TO SECTION 4 ON EFFICIENCIES」。

三、FCC 的鬆綁措施

FCC 自 1980 年正式引進市場主導者管制後，AT&T 曾經被認定為市場主導者而適用不對稱管制；隨著市場競爭的發展，FCC 已先後於 1995 年和 1996 年解除 AT&T 在州際電話以及國際電話市場主導者的認定，實質上終止了美國在長途電話和國際電話的不對稱管制政策，其服務資費和其他業者一樣，只要前一天提出備查即可。

另外在市話方面，FCC 先後於 2005 年 9 月宣布解除 Qwest 在內

布拉斯加州歐馬哈市（Omaha）的市場主導者地位；其後並於 2007 年 2 月宣布解除 Qwest 所有營業區域（落磯山周邊 13 州）的市場主導者地位，為美國實施 1996 年電信法以來，解除既有地方電信業者市場主導者地位的首例，意義深遠。

此外，FCC 在 2007 年 8 月發表命令，對 RBOC 提供網綁服務的資費管制大幅鬆綁，裨增進技術匯流發展。此外，RBOC 及 ILEC 的服務資費一般受到各州公用事業委員會的價格上限管制，各州管制標準雖然不同，但對於 CLEC 的服務資費大部份沒有管制；加州公用事業委員會預定 2011 年以後廢除價格上限管制，頗具意義。而目前美國行動電話市場已經沒有業者被指定為市場主導者，因此亦不存在市場主導者管制。

第四節 SBC 併購 AT&T 個案分析

如前節所述，就制度面而言，美國並沒有像歐盟 SMP 認定機制的市場分析制度。美國通常是針對個別企業申請合併案時，相關主管機關基於所司權責，才會著手進行市場分析與競爭情況之調查作業。

本節將以 FCC 審查企業合併之代表案例「SBC 併購 AT&T 案」作為個案分析對象，除可釐清 FCC 對市場主導者的認定實務外，更可釐清市場主導者對電信事業之併購及結合對市場競爭的影響，提供國內參考（詳請參見 FCC，2005）。

一、SBC 併購 AT&T 之背景

2005 年 1 月，以中西部 13 州為營業地盤的貝爾系列市話業者（RBOC）SBC 宣布併購 AT&T。如果併購案成立的話，SBC 的市話、寬頻接取、行動電話等業務，將與 AT&T 的州際、國際電話以及包含政府機關的法人數據通訊業務、網際網路骨幹網、研究所等部門整合成為單一超級電信公司。

本案於 2005 年 1 月向 FCC 提出申請，FCC 與司法部於同年 10 月完成審查，復經各州公用事業委員會完成審查後，2005 年 11 月併購案成立，SBC 併購 AT&T 後繼續沿用 AT&T 的品牌；2006 年 12 月

AT&T 進一步併購 Bell South，成為全美最大的電信事業；Cingular Wireless 則因併購而成為 AT&T 的子公司。

二、FCC 的競爭評價分析

針對「SBC 併購 AT&T 案」，FCC 所進行的審查作業主要基於公共利益的立場，進行競爭情況之評價調查。FCC 主要針對如次六項服務市場競爭情況，就併購案有無對市場帶來反競爭影響，進行調查。

- 特殊接取競爭 (Special access competition)
- 零售企業競爭 (Retail enterprise competition)
- 大眾市場競爭 (Mass market competition)
- 網際網路骨幹網競爭 (Internet backbone competition)
- 批發交換 (長途) 競爭 (Wholesale interexchange (long distance) competition)
- 國際競爭 (International competition)

方法上，FCC 首先針對產品市場、地理市場以及市場參加者進行結構分析，然後就併購後對競爭的影響，進行水平效果（即市場上的競爭減少與價格上揚）與垂直效果（即競爭對手的成本增加、價格壓榨）分析。在分析方法上並沒有直接採用前述 SSNIP，但是在產品市

場與地理市場方面，則考慮到 SSNIP 是否對顧客發生影響；在併購後的市場集中度方面，則採用前述「司法部與 FTC 水平合併指導方針」的 HHI 指數概念。

就分析結論而言，FCC 認為併購案在第一項的特殊接取競爭中，會帶來反競爭影響；在零售企業競爭至國際競爭等五項服務市場則無反競爭的疑慮。以下就 FCC 前述六項市場競爭調查結果，分析如次。

（一）、特殊接取競爭

1、市場分析

FCC 把特殊接取的市場區分為兩大類：第一類市場指業者完全仰賴自有設備提供特殊接取服務；第二類市場指業者仰賴自有設備及其他業者的設備提供特殊接取服務。在地理市場方面，FCC 認為如果企業客戶為規避 SSNIP 而搬遷他處，就成本面而言基本上是不合理的，因此 FCC 把顧客所在位置設定為地理市場，並把 SBC、Verizon、AT&T、MCI 及其他有競合關係的市話業者(CLECs)納入市場參加者，進行第一類市場與第二類市場的競爭分析。

2、競爭分析

首先在水平效果（即併購後是否導致特殊接取服務之價格上揚）分析，FCC 認為在只有 AT&T 或 MCI 提供第一類特殊接取的大樓建物

方面，至少在短期內很難期待有競爭業者的市場加入，因此判斷併購後將會導致價格上揚。FCC 的見解與司法部的分析結果一致，FCC 認為當事人應與司法部達成和解，藉由處分資產的方式解決反競爭的問題。

另外在 AT&T 或 MCI 提供第二類特殊接取的大樓建物方面，由於競爭業者使用既有的共置設施，得藉由特殊接取電路或 UNE 電路之購買提供第二類市場服務，因此不認為併購案會導致反競爭效果。

在垂直效果（即併購後導致競爭對手成本增加、價格壓榨）的分析方面，FCC 認為在可利用 UNE 的地方，具有壓抑價格的作用；而在不可利用 UNE 的地方，FCC 留意到競爭業者已經進行相當的投資。而包含 SBC 與 Verizon 等 ILECs 已經是垂直整合的市場參加者，如果 ILECs 對競爭業者有差別待遇之問題時，FCC 可藉由監理機制加以糾正。

（二）、零售企業競爭

1、市場分析

首先在服務市場方面，FCC 依據服務種類區分市話語音服務、長話語音服務、數據服務等三類服務市場，然後再按照顧客企業的規模區分小企業與大中企業兩大類；在地理市場方面同樣以顧客所在位置

設定為地理市場，但擁有複數營業據點的大企業客戶，通常傾向選擇可以提供所有營業據點的服務，因此把 SBC 及 Verizon 的所有營業區域設定為地理市場。市場參加者的對象包含長話業者、CLECs、CATV 業者、其他 ILECs、系統整合業者以及硬體設備業者等多樣領域的競爭業者。

2、競爭分析

在水平效果方面，FCC 認為本併購案雖然使市場集中度增大，但不至於導致反競爭效果。其主要的理由可臚列如次：在大中企業客戶方面，已有多數競爭者參進市場，而且客戶方面擁有高度知識與經驗；在小企業客戶方面，AT&T 已正式決定退出該項市場，MCI 亦已大幅降低市場行銷，而且來自 CATV 及 IP 電話業者的競爭有明顯的增加趨勢。

在垂直效果方面，由於市場中存在許多競爭業者，因此 FCC 不認為併購後會出現對依賴 SBC 或 Verizon 網路的競爭業者調漲價格的問題。

(三)、大眾市場競爭

1、市場分析

在服務市場方面，區分有市話服務、長話服務、市話加長話網綁服務三大類；並從顧客需求的觀點，分別就接取需求（固網、行動網

路、網際網路等的接取需求)以及使用需求(即服務使用度)進行分析。

在地理市場方面，則以顧客企業所在位置設定為地理市場，但由於相關數據的限制，因此以各州 SBC 及 Verizon 的營業區域所提供的服務市場作為分析對象。市場參加者則不僅包含固網 ILECs 和長途電話業者，亦包含 IP 電話業者、無線通訊業者等多樣的競爭業者。

2、競爭分析

在水平效果方面，FCC 認為併購後雖然會增大市場佔有率，但不認為會有反競爭的效果。主要根據有三：AT&T 將在大眾市場的市話、長話以及市話加長話的網綁服務停止行銷活動並逐漸退出市場；MCI 亦已大幅降低市場行銷；跨網競爭呈現急速成長的趨勢。

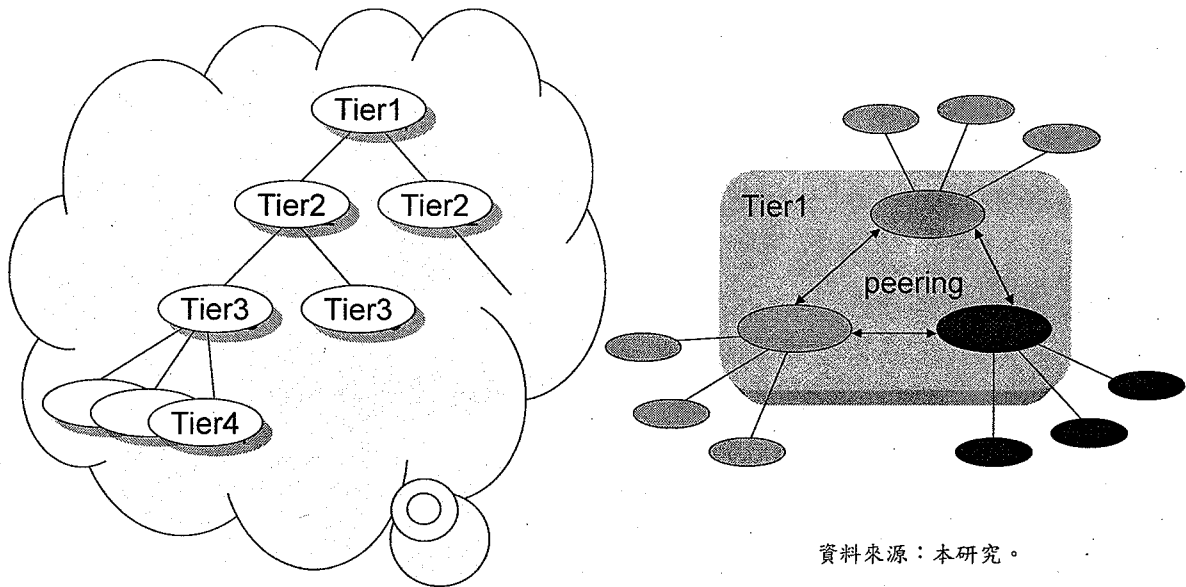
在垂直效果方面，FCC 認為本案不會導致競爭者增加成本。

(四)、網際網路骨幹網競爭

1、市場分析

在服務市場方面，FCC 以網際網路骨幹網(Tier1)作為市場分析對象(參見圖 4-3)；在地理市場方面，亦選以顧客所在位置設定為地理市場，但由於 Tier1 涵蓋全美網路，而且企業客戶通常都在其複數營業據點接受服務之提供，因此地理市場設定為全美範圍。

圖 4-3 網際網路層級結構示意圖



在市場參加者方面，選以 6 家至 8 家 Tier1 業者為對象。即原則上以 AT&T、MCI、Sprint、Level3、Qweste 以及 Global Crossing 等 6 家業者為對象，但依情況或增加 SAVVIS 及 Cogent 兩家合計 8 家業者為對象。

2、競爭分析

在水平效果方面，FCC 認為 SBC 與 Verizon 不屬 Tier1 業者，併購後加上 AT&T 及 MCI 的骨幹網後不會導致市場佔有率大幅提升，再以市場存在 6 至 8 家 Tier1 業者，因此判斷併購後沒有反競爭效果之虞。

在垂直效果方面，FCC 曾就是否對寬頻業者及 IP 電話的封包服務有待遇差別，以及在特別接取市場中獨占性地位是否對骨幹網及寬頻

市場帶來負面影響等兩項課題進行分析。在前項差別待遇的問題方面，FCC 為提供合併案業者從傳統電路交換的語音服務市場轉型為 IP 電話市場的誘因，基本上認為沒有問題。如果市場上出現差別待遇的問題的話，則應與後項負面影響的問題，一併藉由 FCC 的監理機制加以糾正。因此分析結果，FCC 認為併購案不會導致反競爭效果。

（五）、批發交換（長途）競爭

1、市場分析

在服務市場方面，批發市場雖然有市話、州際、交換（長途，具體而言係指州內 LATA（local access and transport area）區間通訊）三大類，FCC 僅選以較有疑慮的批發交換（長途）市場作為分析對象。

在地理市場方面，與前述其他競爭市場同樣採以顧客所在位置設定為地理市場，基於顧客對於服務選項之需求，因此地理市場設定為全美範圍。

2、競爭分析

分析結果，FCC 認為 Sprint、Qwest、Level3 等其他業者在市場上有很明顯的存在感；市場呈現供給過剩狀態；現行封包交換語音服務、網際網路之應用等技術正面臨轉型其他技術的過度階段，因此認定併購案不會導致反競爭效果。

(六)、國際競爭

在國際市場的競爭分析方面，沒有市場分析與競爭分析之分。主要針對與國際傳輸市場（海纜、衛星）、中間設備市場（如 IMTS、專用線）、終端用戶市場（大眾市場、企業市場、GTS）、外國電信者之相關部份，進行個別分析。就分析結果而言，FCC 認為本案不會導致反競爭效果。

前述 FCC 對「SBC 與 AT&T 併購案」的競爭評價分析內容，可彙整如表 4-3 所示。綜合 FCC 對本案競爭評價分析結果，除了第一項特殊接取競爭的第一類市場中，有反競爭影響外，其他零售企業競爭至國際競爭等五項服務市場則無反競爭的疑慮；而第一項第一類市場的反競爭影響問題，可由當事人與司法部以達成和解的方式解決。

表 4-3 FCC 對 SBC 與 AT&T 併購案競爭評價分析彙整

分析對象	市場分析	競爭分析
○特殊接取競爭	△服務市場：第一類、第二類 △地理市場：顧客所在位置 △市場參加者：SBC、Verizon、AT&T、MCI、其他 CLECs	◇水平效果： 第一類市場有反競爭效果， 由當事人和司法部和解解決。 ◇垂直效果：無反競爭效果
○零售企業競爭	△服務市場： (服務)：市話語音、長途語音、 數據服務 (規模)：大中企業、小企業 △地理市場：顧客所在位置 有複數營業據點大企業客戶時 則以 SBC 及 Verizon 的所有營業區域 △市場參加者：長話業者、 CLECs、CATV、ILECs、SI、 硬體設備業者	◇水平效果：無反競爭效果 ◇垂直效果：無反競爭效果
○大眾市場競爭	△服務市場： (服務)：市話、長話、 市話+長話網綁服務 (需求)：接取、使用 △地理市場：顧客所在位置 △市場參加者：ILECs、長話業者、 IP 電話業者、無線通訊業者	◇水平效果：無反競爭效果 ◇垂直效果：無反競爭效果
○網際網路 骨幹網競爭	△服務市場：Tier1 △地理市場：顧客所在位置 (全美規模) △市場參加者：Tier1 IBPs (AT&T、MCI、Sprint、Level3、 Qweste、Global Crossing、 SAVIS、Cogent)	◇水平效果：無反競爭效果 ◇垂直效果：無反競爭效果
○批發交換 (長途)競爭	△服務市場：批發交換(長途) 服務 △地理市場：顧客所在位置 (全美規模)	◇無反競爭效果
○國際競爭	△與國際傳輸市場、中間設備市場、 終端用戶市場、外國電信 者有關聯者	◇無反競爭效果

資料來源：本研究綜合彙整。

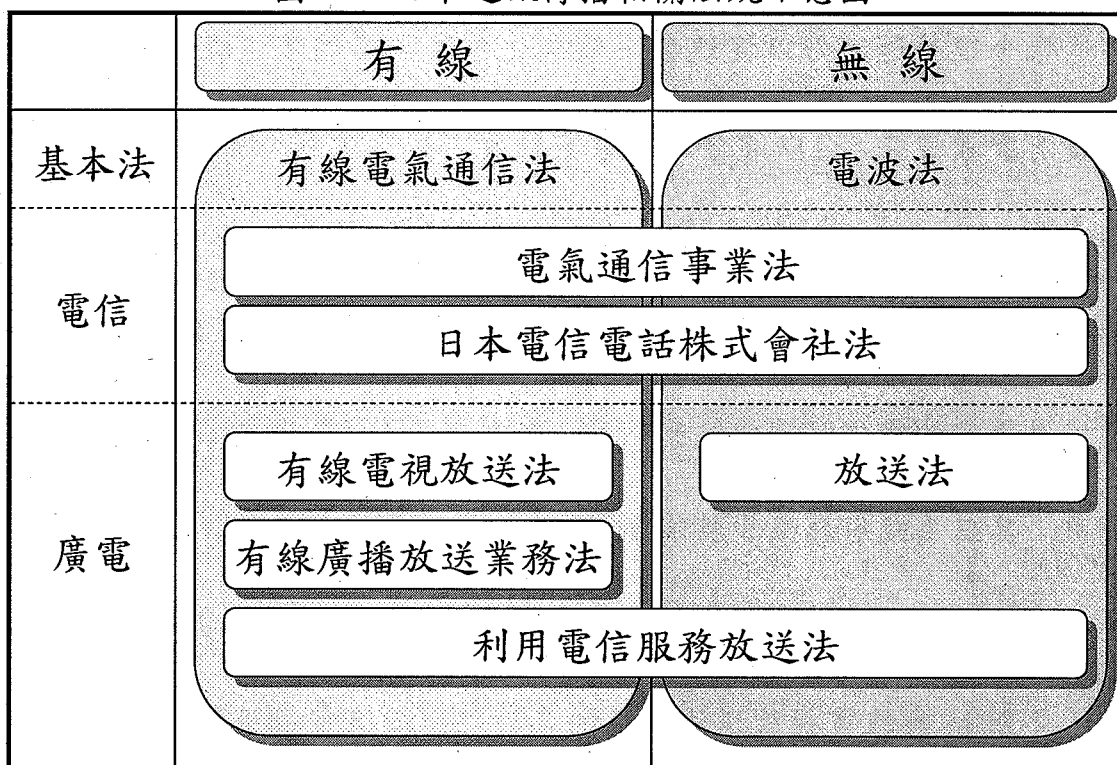
第五章 日本經驗研究

第一節 主要作用法

一、現行通訊傳播法規概要

日本現行通訊傳播法，如圖 5-1 所示，主要包含有線電氣通信法、電波法、電氣通信事業法、日本電信電話株式會社法、有線電視放送法、有線廣播放送業務法、放送法、利用電信服務放送法等法律。

圖 5-1 日本通訊傳播相關法規示意圖



資料來源：本研究彙整。

為因應技術匯流發展，日本政府預定在前述法律基礎下，於 2011 年完成制定「情報通信法（暫定名稱）」。以下先就前述法律概要，介

紹如次。

(一)、有線電氣通信法的立法目的，在於規範有線電信設備之設置及使用，建立有線電信秩序，裨增進公共福祉，全文共 18 條。

(二)、電波法的目的，在於確保電波的公平有效使用，裨增進公共福祉，全文共 116 條；電波法對於電波的定義為頻率在 300 萬 MHz 以下之電磁波。

(三)、電氣通信事業法的目的，係鑒於電信事業之公共性，為使其適當合理營運，乃以促進公平競爭之手段，確保電信服務之提供並保護消費者權益，進以健全電信事業發展與國民便利，增進公共福祉；全文共 193 條。

(四)、日本電信電話株式會社法的目的主要有三，其一為 NTT 應提供穩定的電信服務與技術研發；其二為 NTT 東西日本定位為市話公司；其三為政府應至少持有 NTT 已發行股票總數的 1/3 以上；全文共 26 條。

(五)、有線電視放送法的目的在於規範有線電視設備的設置及業務的營運，確保消費者權益並健全有線電視的發展，增進公共福祉；全文共 38 條。

(六)、有線廣播放送法的目的在於規範有線廣播 (radio) 業務之

運用，確保公共福祉；全文共 16 條。

(七)、放送法的目的，係規範廣播事業符合公共福祉，並健全廣播事業之健全發展；全文共 59 條。

(八)、利用電信服務放送法的目的，係藉由利用電信服務放送業務適當營運，保護使用人權益並健全利用電信服務放送之發展，進而增進公共福祉；全文共 29 條。

二、2003 年電氣通信事業法

為配合推動「e-Japan」國家發展策略之實現，日本國會在 2003 年 7 月通過「電信事業法修正案（2003 年法律第 125 號）」，自 2004 年 4 月起生效實施，主要新制內容可臚列如次五大項（參見表 5-1）：

- 廢除第一類、第二類電信事業的分類。

- 廢除參加、退出電信市場的特許制度。

- 執照制度修改為「登記制（Registration）」和「報備制（Notification）」兩大類。

- 廢除電信費率之「營業規章」，所有業者得採用「相對契約」，

但對市場主導業者則另外要求須事前向主管機關提出有關費率和提供條件之「保障契約規章」核備。

- 引進「終端設備技術基準自行認證制度」。

表 5-1 日本電氣通信事業法之主要修正內容

主要內容	相關條文	說明及影響
○廢除第一類、第二類電信事業的分類 ○廢除進入、退出電信市場的特許制度，修改為登記、報備制	○原第 6 條刪除 ○原第 10 條刪除	○電信事業廢除第一、二類之區分 ● 第一類業者得經營第二類事業，對消費者而言，加大選擇機會 ○廢除特許制，降低門檻限制 ● 業者可掌握商機與消費者需求，及時推動業務發展
○廢除電信費率之營業規章，所有電信業者得採用相對契約；但對於擁有瓶頸設施的市場主導業者，則另外要求須事前向主管機關提出有關費率和提供條件之「保障契約規章」核備。	○原第 31 條標題「費率之認可等」修正為「基本電信服務之契約規章」	○過去規定有營業規章，明訂電信費率表，價格一致原則 ○新制度則無營業規章義務，亦無標準費率表，費率係由使用者與電信業者洽商決定稱為「相對交易」或稱「相對契約」 ● 大宗用戶有較大議價空間
○引進終端設備技術基準自行認證制度	○原第 41 條之後追加「電信業者自行確認電信設備」	○過去終端設備業者必須申請技術基準認證 ○今後設備業者本身亦得自行認證 ○業者自行認證的範圍原則上包含： 有線電信之所有終端設備以及行動電話、PHS 等部份無線電信設備 ● 終端設備可較快投入市場，維持強化國際競爭優勢

資料來源：本研究整理自「電信事業法（2003 年法律第 125 號）」。

圖 5-2 電信事業發照制度比較示意圖

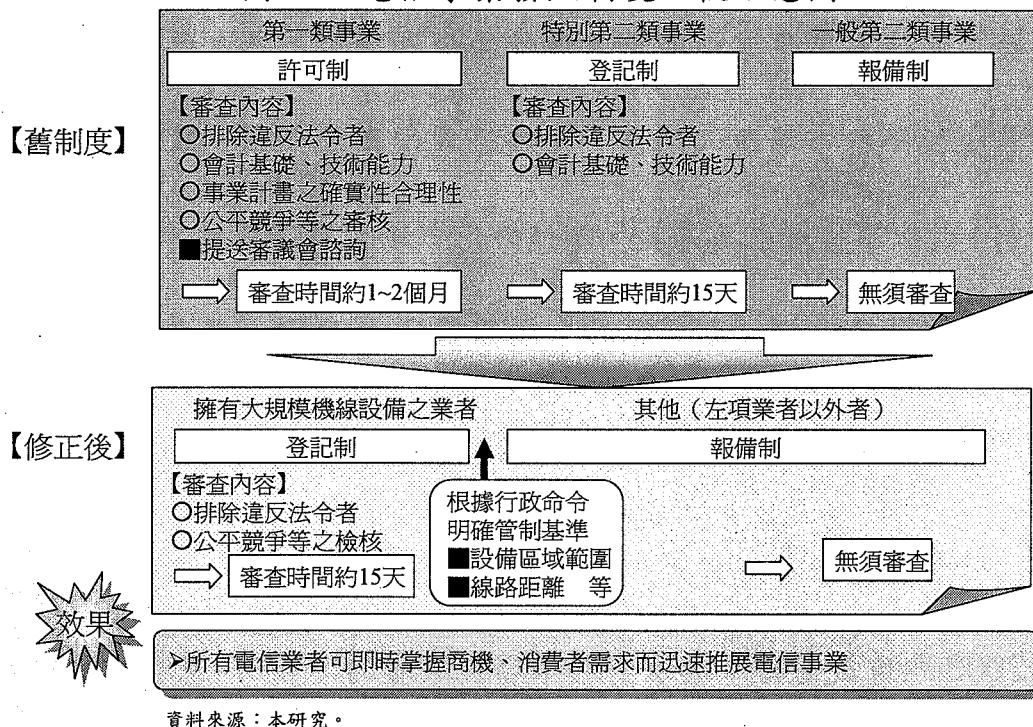
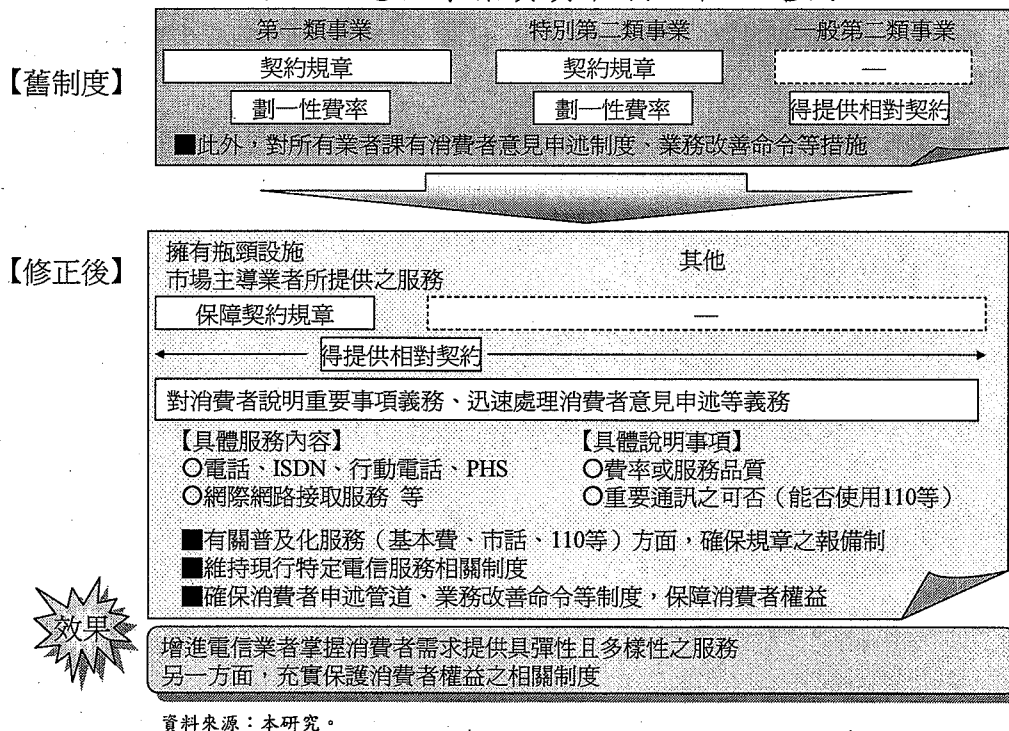


圖 5-3 電信事業資費管制比較示意圖



由前述 2003 年電氣通信事業法的主要修正內容可知，為因應技術匯流發展，使電信事業得有更具彈性的發展環境，日本參考歐盟管制思維，大幅降低市場進入門檻，即廢除電信事業分類，改採登記制與報備制；並以事後管制為原則，即僅針對市場主導者實施不對稱管制，對其他業者解除管制（參見圖 5-1 與圖 5-2），使業者得有更大的市場發展空間，俾增進電信事業之健全發展。

三、市場主導者之定義

2003 年電氣通信事業法對於市場主導者的定義，規範在該法第 33 條第 1 項（固網）與第 34 條第 1 項（行動）。不過就法律術語而言，在日本電氣通信事業法的條文中，並未見有類似歐盟的「SMP」或美國的「市場主導者」等的名詞。該等概念係以「設置第一類指定電設備的業者」與「設置第二類指定電設備的業者」表現之，前者係指固網的市場主導者；後者則係指行動電話的市場主導者。

具體而言，依據日本電氣通信事業法第 33 條第 1 項對於「第一類指定電設備」的定義如次：

- 總務省得考慮全國各區電信服務使用情況，在總務省所指定之地區，其電信設備之一端與連接使用者電信設備（不含行動終端設備）之傳輸線路設備係由同一電信業者所設置且其傳輸線

路設備之電信線路數佔設置於該地區所有同類傳輸線路設備之電信線路數比例超過總務省之規定而在該地區該電信業者所設置之電信設備係與之形成一體而設置電信設備之總體，指定為「與其他電信業者電信設備之互連係提升使用者便利性及整體電信合理發展不可或缺之電信設備」。

表 5-2 日本第一類指定電信設備現況（固網市場主導者）

都道府県名	加入者回線数に占める NTT 東西のシェア		都道府県名	加入者回線数に占める NTT 東西のシェア	
	全体	光ファイバのみ		全体	光ファイバのみ
北海道	97.4%	93.6%	滋賀県	91.4%	40.3%
青森県	98.0%	94.8%	京都府	95.2%	57.5%
岩手県	98.4%	96.2%	大阪府	91.6%	66.7%
宮城県	97.3%	94.7%	兵庫県	91.6%	53.3%
秋田県	96.2%	95.1%	奈良県	91.6%	48.5%
山形県	96.9%	93.9%	和歌山県	90.7%	51.1%
福島県	99.8%	98.1%	鳥取県	92.8%	79.2%
茨城県	97.3%	97.0%	島根県	93.5%	75.7%
栃木県	95.4%	98.6%	岡山県	93.5%	75.7%
群馬県	98.2%	95.9%	広島県	95.7%	67.9%
埼玉県	94.2%	91.5%	山口県	91.5%	83.8%
千葉県	94.6%	88.6%	徳島県	91.7%	54.4%
東京都	93.6%	76.3%	香川県	94.3%	75.6%
神奈川県	92.2%	83.7%	愛媛県	96.0%	87.8%
新潟県	98.2%	96.6%	高知県	97.1%	81.1%
富山県	86.5%	92.3%	福岡県	93.1%	68.0%
石川県	94.7%	92.5%	佐賀県	92.6%	76.1%
福井県	87.0%	91.8%	長崎県	94.1%	73.1%
山梨県	95.2%	95.4%	熊本県	95.6%	76.1%
長野県	93.6%	98.2%	大分県	90.6%	78.4%
岐阜県	93.5%	98.2%	宮崎県	92.6%	71.5%
静岡県	96.1%	99.0%	鹿児島県	97.9%	70.9%
愛知県	91.9%	86.9%	沖縄県	95.2%	88.1%
三重県	84.1%	98.2%	全国	93.8%	78.6%

資料來源：總務省。

換言之，就實務面而言，凡於某單位區域內固網傳輸設備超過 50% 以上者（即樞紐設施），即符合前述定義要件而被認定為市場主導者。

從表 5-2 可知，NTT 東日本和 NTT 西日本在日本全國各都道府縣的市場佔有率都超過 50% 以上，因此 NTT 東日本和 NTT 西日本的電信設備被指定為「第一類指定電信設備」，亦即 NTT 東日本和 NTT 西

日本被認定為市場主導者。

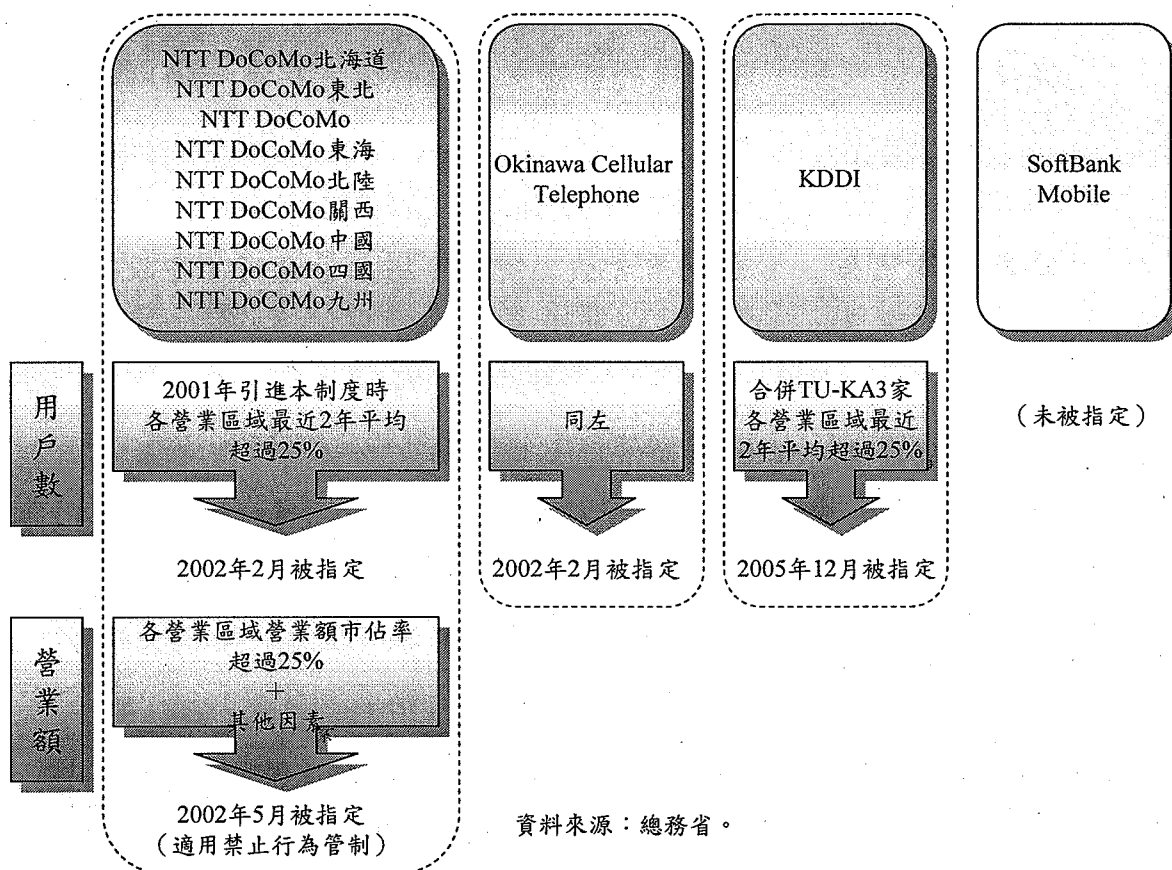
此外，日本電信事業法第 34 條第 1 項對於「第二類指定電設備」的定義如次：

○總務省得就其電信設備之一端與連接特定行動終端設備（指總務省所定之行動終端設備）之傳輸線路設備係由同一電信業者所設置且其傳輸線路設備所連接特定行動終端設備之數量佔設置於與使用其傳輸線路設備電信服務營業區域同一地區之所有同類傳輸線路設備所連接特定行動終端設備數量比例超過總務省之規定而該電信業者為提供該電信服務所設置電信設備之總體，指定為「應確保與其他電信業者電信設備合理互連之電信設備」。

換言之，就行動電話而言，凡於同一區域內行動電話用戶數佔 25% 以上者（去年及前年 2 年平均），加上最近一年在同一區域內營業額市場佔有率超過 25% 以上，並參考其他條件而判定有確保競爭之必要時，即可認定為行動電話的市場主導者（詳請參見總務省，2005 年）。

依據前述法律與實務上的認定原則，目前被認定為行動電話市場主導者包含有 NTT docomo、Okinawa Cellular Telephone、KDDI 等三家業者（參見圖 5-4）。

圖 5-4 日本第二類指定電信設備現況（行動電話市場主導者）



四、資費管制

日本已於 1995 年修改電氣通信事業法，廢除行動電話費率許可制，改採事前報備制；其後復於 1998 年修法全面廢除電信費率許可制，改採事前報備制（惟就 NTT 市話、專用線等「特定電信服務」資費，仍保留管制，採行價格上限管制）；2004 年修法廢除資費、契約規章事前報備制，使電信事業得不受規範，自由提供服務。換言之，除 NTT 特定電信服務外，日本已經全面解除資費管制。

第二節 市場主導者管制

從前節分析可知，日本對於市場主導者的認定標準，仍以市場佔有率為主要認定依據。

從表 5-3 可知，當固網業者被認定為市場主導者時（即設有第一類指定電信設備之業者），將受到服務管制、行為管制以及網路互連管制；當行動電話業者被認定為市場主導者時（即設有第二類指定電信設備之業者），將受到行為管制與網路互連管制，但沒有資費管制。

表 5-3 日本對市場主導者不對稱管制彙整

	第一類指定電信設備（固網）	第二類指定電信設備（行動）
◎服務管制	- 指定電信服務：保障契約規章 - 特定電信服務：價格上限管制	—
◎行為管制	- 禁止特定業務以外之資訊流用 - 對各電信業者之公平待遇 - 對設備業者、通路業者之公平 - 特定關係業者間之防火牆	- 禁止特定業務以外之資訊流用 - 對各電信業者之公平待遇 - 對設備業者、通路業者之公平
◎互連管制	- 互連規章認可制 - 接續費計算方法法定要件 - 接續會計義務	互連規章報備制

註1：指定電信服務係指設置第一類指定電信設備之電信業者（即NTT東西日本）使用該設備提供之電信服務且該服務係其他電信業者未能充分提供者。

註2：特定電信服務係指對使用者權益有重大影響之指定電信服務。

資料來源：本研究。

一、服務管制

具體而言，伴隨電信市場之競爭發展，日本已於 2004 年修法全面廢除電信事業資費及契約規章事前報備制（含行動電話、長途電話與

國際電話)，現行資費及契約規章的管制對象僅限於NTT東日本與NTT西日本之「特定電信服務」，實施價格上限管制及事前報備制。

表 5-4 日本主要資費管制現況

	基本電信服務	指定電信服務	特定電信服務
費率	報備制	報備制 (保證營業規章)	價格上限制
相對交易	不可	可	可(超過基準費率 指數時不可)
費率以外之提供條件	報備制	報備制 (保證營業規章)	—
相對交易	不可	可	—
服務之提供義務	有	有 (被要求依據保證營業規章提供服務時)	—
營業規章之遵守義務	有	有 (被要求依據保證營業規章提供服務時)	費率指數超過 基準費率指數時有 遵守認可費率之義務
營業規章之公告義務	有	有	有
會計整理義務	有	有	有

註1：基本電信服務：民眾日常生活不可或缺之電信服務。

即NTT東西日本提供普及服務的適用對象（市內電話、公用電話、緊急電話）

註2：指定電信服務：指設置第一類指定電信設備之電信業者（即NTT東西日本）使用該設備提供之電信服務且該服務係其他電信業者未能充分提供者

註3：特定電信服務：為健全電信發展，確保公平競爭與維護使用者權益，總務省得就指定電信服務或其他重要電信服務中對使用者權益有重大影響之電信服務（即「特定電信服務」）進行資費管制，採價格調整上限制。

資料來源：本研究。

所謂「特定電信服務」，係指為健全電信發展，確保公平競爭與維護消費者權益，總務省得就「指定電信服務」或其他重要電信服務中對消費者權益有重大影響之電信服務（即「特定電信服務」）進行資費管制（採價格上限管制，詳見電氣通信事業法第21條）。

所謂「指定電信服務」，係指設置第一類指定電信設備之電信業者（即NTT東日本、NTT西日本）使用該設備提供之電信服務且該服務是其他電信業者未能充分提供者（詳見電氣通信事業法第20條）。

而所謂「基本電信服務」，則是指民眾日常生活不可或缺之電信服務。即 NTT 東日本、NTT 西日本提供普及服務的適用對象，包含市內電話、公用電話與緊急電話三大項（詳見電氣通信事業法第 19 條）。

二、行為管制

表 5-5 市場主導者禁止行為具體範例

市場主導者禁止行為	具 體 範 例
§第 30 條第 3 項第 1 款 在互連業務所獲知的資訊提供給互連目的以外之使用	○把互連業務所獲悉的資訊提供給互連目的以外的其他部門或相關業者使用之行為
§第 30 條第 3 項第 2 款 對特定電信業者有不當之優先待遇或利益輸送；或不當之不利待遇或不利條件	1、在平等接取使用者登記作業中不公平的處理行為 2、僅對自己的關係企業的通話服務提供折扣費率等行為 3、與自己的關係企業進行組合服務提供排他性折扣費率服務等行為 4、與自己的關係企業結為一體提供排他性業務等行為 5、對自己的關係企業在資費等服務提供條件給予有利的處理等行為 6、僅對特定電信業者提供代行基本費請款服務等行為 7、對自己的關係企業提供批發服務時給予有利的處理等行為 8、在網路電話(browser-phone)服務設定不公平網頁(portal)服務使用條件等行為
§第 30 條第 3 項第 3 款 對其他電信業者或電信設備製造業者或通路業者之業務有不當之限制或干涉	1、對其他電信業者提供電信服務的內容有不當之限制行為 2、對內容供應業者有不當之限制或干涉行為 3、對電信設備製造業者或通路業者之業務有不當之限制或干涉行為

資料來源：本研究整理自「電氣通信事業分野における競争の促進に関する指針」，2004 年。

為防止市場主導者濫用市場支配力，不當競爭行為之發生，日本電氣通信事業法第 30 條明文規範相關禁止行為；總務省與日本的公平交易委員會曾於 2001 年共同制定，並於 2004 年修訂「促進電信事業競爭指導方針」，列舉市場主導者禁止行為的具體範例（參見表 5-5）。

三、網路互連管制

日本電氣通信事業法第 32 條規範所有電信業者皆有網路互連之義務，並依互連之設備之不同，而有不同的管制措施。

例如和「非第一類指定電信設備」互連時，完全由業者間自行協議，自主締結互連協定；而和「第一類指定電信設備（即固網市場主導者）」互連時，則受到「契約規章」、「互連會計」、「網路機能提供計畫」、「互連資訊公開」等相關法規之規範（電氣通信事業法第 33 條）。

此外，依據電氣通信事業法第 36 條規定，「第一類指定電信設備」業者對於設備之機能有所變更或有擴建計畫時，必須把「網路機能提供計畫」提報主管機關備案後公布之，其目的在於確保業者間提供或開發服務之公平性。

而在「網路互連資訊公開」方面，主要是針對網路互連介面相關資訊的公開，例如「網路機能提供計畫」之內容資訊，其目的亦在於確保業者間提供或開發服務之公平性。

第三節 電信市場競爭評價

一、競爭評價背景

日本自 1985 年實施電信事業民營化、電信市場自由化以來，已有多數業者進入市場，參與競爭。由於技術革新迅速發展，行動電話以及網際網路出現多元多樣的服務樣貌，並且在管制鬆綁的環境下，業者間的競爭情況已有大幅成長，進而促進電信市場蓬勃發展。

鑒於事後管制已蔚為國際趨勢，復以網路 IP 化、寬頻化的發展趨勢，為確保公平競爭，乃有必要確實掌握市場發展動向，提供政策擬定之參考。因此，電信事業主管機關總務省在參酌歐盟市場分析架構、美國反托拉斯法的相關案例、以及日本獨占禁止法架構後，作為促進電信事業公平競爭政策措施之一環，乃於 2003 年度開始實施電信市場競爭評價（以下簡稱競爭評價）。

二、競爭評價實施機制

在前述背景下，總務省在 2003 年度至 2005 年度 3 年間，曾經針對「固定電話」、「網際網路接取」、「行動電話」以及「以法人為對象的網路服務」等四項服務領域進行市場競爭評價。而後據此實施經驗，於 2006 年 9 月重新制定「電信事業領域競爭情況評價基本方針 2006

～2008」(以下簡稱「基本方針」)，作為競爭評價機制的原則依據。

前述「基本方針」之主要特徵包含：基本方針之定位、競爭評價顧問委員會之設置、競爭評價功能之擴充、與競爭防護機制之互動以及評價方法之擴充等五大項，分析如次。

(一)、基本方針之定位

日本於 2003 年度至 2005 年度 3 年間首次引進實施競爭評價。當時的做法，例如在評價的基準原則及實施項目等，係於每年度完成競爭評價後，依據該年度的實施經驗適予調整修正，然後作為次年度的評價依據，因此，當時每年度的基準原則或實施項目未必一致。

經過 2003 年度至 2005 年度 3 年間的實施經驗後，總務省為明確基準原則及實施項目的功能，乃制定以 3 年為期的中期計畫「基本方針」，並把 2006 年度至 2008 年度 3 年間的市場評價，定位為第二期的競爭評價活動；而對於實施項目則配合各年的重要議題，每年調整修訂。

(二)、競爭評價顧問委員會

「基本方針」引進競爭評價顧問機制 (Advisory Board, 「競爭評價顧問委員會」)，由具有電信、經濟、資訊、法律的外部專家所構成，就競爭評價的重要事項，基於中立、專業的立場提供建議。

(三)、競爭評價功能之擴充

總務省在第一期的競爭評價中，曾選以「固定電話」、「網際網路接取」、「行動電話」以及「以法人為對象的網路服務」等四項服務領域進行市場競爭評價。在第二期的競爭評價中，除了繼續以前述四項服務領域作為實施對象外，為提高評價結果與競爭政策的互動功能，每年將針對特定議題進行策略性評價；而為進行策略性評價的特定議題方面，將廣泛募集各方意見，提供議題研擬之參考。

(四)、與競爭防護機制之互動

依據「新競爭促進計畫 2010」之政策方案，總務省應於 2007 年度引進「競爭防護機制」。所謂「競爭防護機制」就是對「指定電信設備」（即前節所稱日本對市場主導者之認定基準）之範圍每年定期進行調查檢討，並就 NTT 集團在公平競爭要件之政策有效性方面，進行檢驗的制度。

在落實「競爭防護機制」，定期實施調查檢討之際，預估會參考使用競爭評價的結果數據，就此意義而言，實施競爭評價與落實「競爭防護機制」兩者之間，有加強互動聯繫之必要。

此外，由前節分析可知，目前日本對於電信事業的管制，除了市場主導者以外，幾乎都已鬆綁。因此「競爭防護機制」的重要意義在

於定期檢測、掌握市場競爭情況，確認競爭政策之有效性。如果市場競爭情況有所改善，則對受管制者適予鬆綁；反之則維持或強化既有的管制措施，裨益市場之健全發展。

因此，「基本方針」揭示應強化與競爭防護機制互動原則，旨在提供「競爭防護機制」之市場競爭數據，即競爭評價的實施結果數據。換言之，就競爭評價原本的意義而言，旨在提供主管機關掌握市場競爭情況資料，其評價結果未必直接反映到競爭政策，後文將提供進一步的分析說明。

（五）、評價方法之擴充

現行評價基準，係基於第一期的實施經驗，就市場是否存在市場主導力之認定方法進行檢討修正。基本上，目前所採行的認定方法亦參考歐美經驗以及日本競爭機關（即公正取引委員會，相當於我國公平交易委員會，以下簡稱日本公平會）的相關案例而制定，不論就市場界定或市場分析的方法概念，大致上與本研究第二章至第四章所分析介紹的內容一致。

競爭評價之方法與作業流程，可彙整如圖 5-5 所示。即總務省首先制定「基本方針」，作為競爭評價的依據原則；「基本方針」則規範實施項目、資料蒐集方法、市場界定、競爭情況分析（即市場分析）、

以及評價基準。至於競爭政策是否直接反映評價結果，並無必然關聯。

圖 5-5 日本實施競爭評價方法流程示意圖

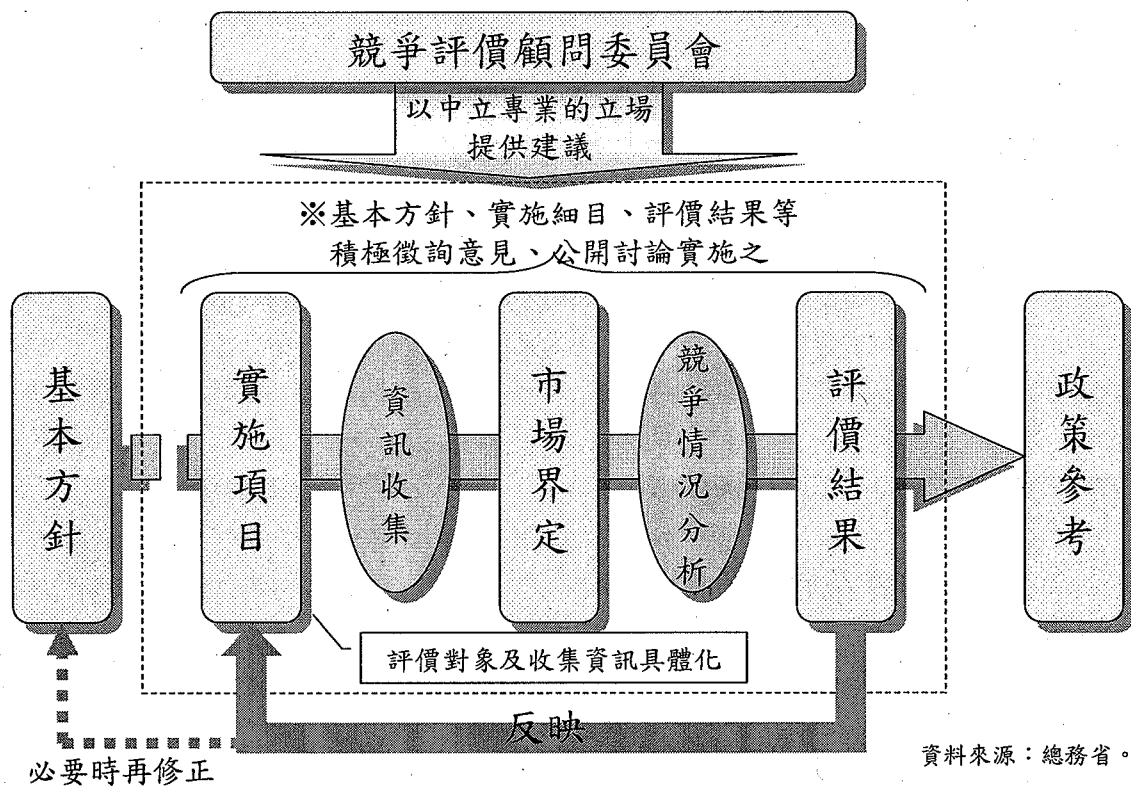


圖 5-5 之實施項目、市場界定以及市場分析等內容，本研究已有介紹，不擬贅述，以下僅就資料蒐集方法與評價基準，簡述如次。

1、資料蒐集方法

為實施競爭評價所需要的分析材料，大分為供給面與需求面兩大類。前者為業者的相關營業統計資料，得依「電氣通信事業法第 166 條第 1 項」及「電氣通信事業報告規則」之規定，要求業者提供；後者為消費者對服務的替代性、喜好感或滿意度等相關，以問卷調查的

方法取得。

2、評價基準

競爭評價中對於市場是否存在市場支配力的認定基準，主要依據市場佔有率與市場集中度；而在其他的相關認定基準方面，可臚列有市場成長度（如市場規模、普及率等）、市場之參進與退出（業者數）、規模經濟與範疇經濟、網路外部性、鄰近市場的競爭壓力、法制面的規管機制、樞紐設施、費率變動趨勢、服務轉換成本、消費者滿意度、消費者獲得服務資訊的充分性、市場透明度、服務之多樣化與差別化、業者效率與交易條件等諸項因素，或可納入考量（亦即不必然全部列入分析對象）。

三、競爭評價對市場支配力之態度

基於掌握電信市場競爭情況之需求，日本自 2003 年開始引進競爭評價機制。不過總務省對藉由是項機制所認定的市場支配力的態度，與日本公平會的態度不同，分析如次。

（一）、競爭評價與獨占禁止法之差異

日本現行競爭評價的目的，僅在於就電信市場結構、競爭情況，進行客觀分析，提供研擬政策時的數據參考而已。因此，和獨占禁止法針對個案具體認定企業行為有無濫用市場支配力的立場不同，且其

評價結果本身並不直接與管制政策相連結，此點旨趣與歐盟規範一致。

換言之，競爭評價主要針對「市場結構是否容易發生市場支配力？」以及「市場環境是否可以使競爭業者在單一或複數市場主導者存在的市場下，正常營運？」等市場的「狀態」，參酌有無「政策規管措施」等因素，而進行綜合性的判斷。

由此可知，總務省的競爭評價和日本公平會的競爭評價有所不同，主要係從市場結構與業者間的競爭情況來分析潛在性「市場支配力」之有無，然後參酌是否存在相關「政策規管措施」牽制「市場支配力」，最後再針對「市場支配力」之實效性進行評價。

（二）、市場支配力的「存在」與「行使」

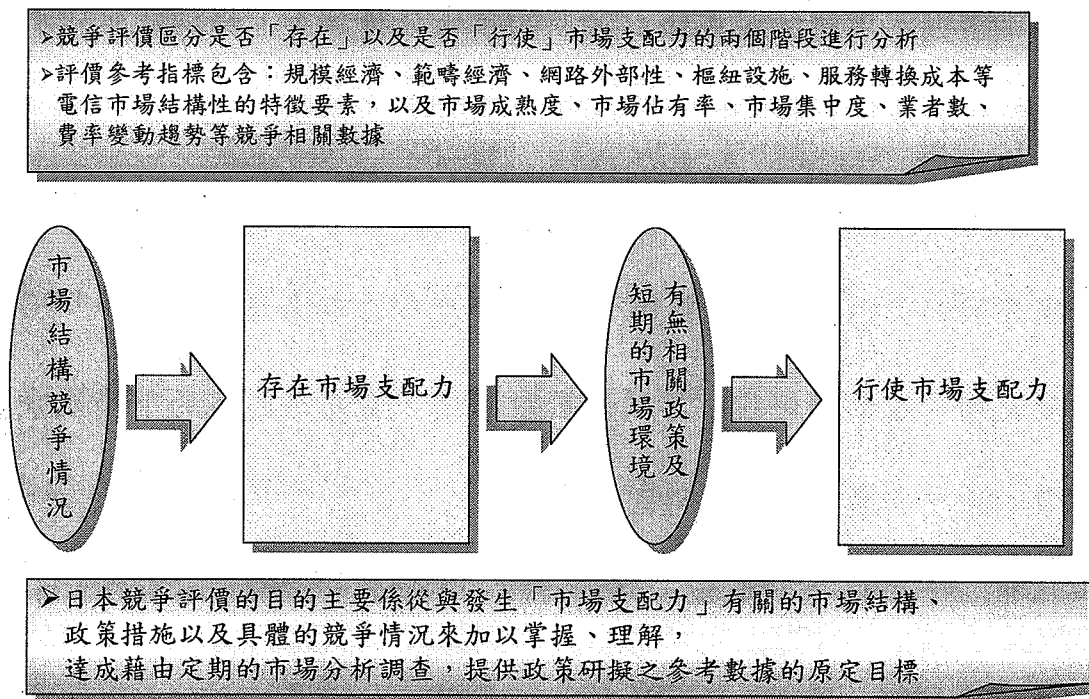
總務省的競爭評價對「市場支配力」的定義，雖然採與日本公平會相同的定義，即「業者得依其意思，在相當程度上自由左右價格、品質、數量、產品選擇之多樣性及其他各種條件之能力」，但針對「市場支配力」之調查，則區分市場上是否「存在」以及是否「行使」市場支配力的兩個階段，進行分析（參見圖 5-6）。

1、是否「存在」市場支配力

在第一階段的調查分析，基本上係參酌市場結構及業者間的競爭情況，分析市場上是否存在具有行使市場支配地位的單一或複數業

者。如果不能確定市場上不存在市場支配地位的業者時，那麼將判定市場上「存在有市場支配力」。

圖 5-6 日本認定市場支配力的步驟



資料來源：總務省。

此一階段的判斷材料包含：規模經濟、範疇經濟、網路外部性、樞紐設施、服務轉換成本等電信市場結構的特徵要素，以及市場成熟度、市場佔有率、市場集中度、業者數、費率變動趨勢等數據，進行分析。並綜合前述材料相關條件，判斷是否存在潛在性、長期性市場支配力或發生市場支配力的蓋然性（即有可能但又不是必然的性質）。

在第二階段的調查分析，則係以判斷市場支配力有無實際行使之虞為目的而進行分析。如果不能確定無行使之虞時，則判定市場上「市

場支配力有行使的可能」。

經由前述兩階段的分析作業，可知日本競爭評價主要係從與發生「市場支配力」有關的市場結構、政策規管措施以及具體的競爭情況來加以掌握、理解，達成藉由定期的市場分析調查，提供政策研擬之參考數據的原定目標。

日本除了總務省實施電信市場競爭評價外，經濟產業省（相當於我國經濟部）亦曾先後執行過「2004 年度電力市場競爭評價」、「2005 年度瓦斯市場競爭評價」等相關競爭評價，在先進國家的市場競爭評價案例中，亦屬先進，值得國內參考。

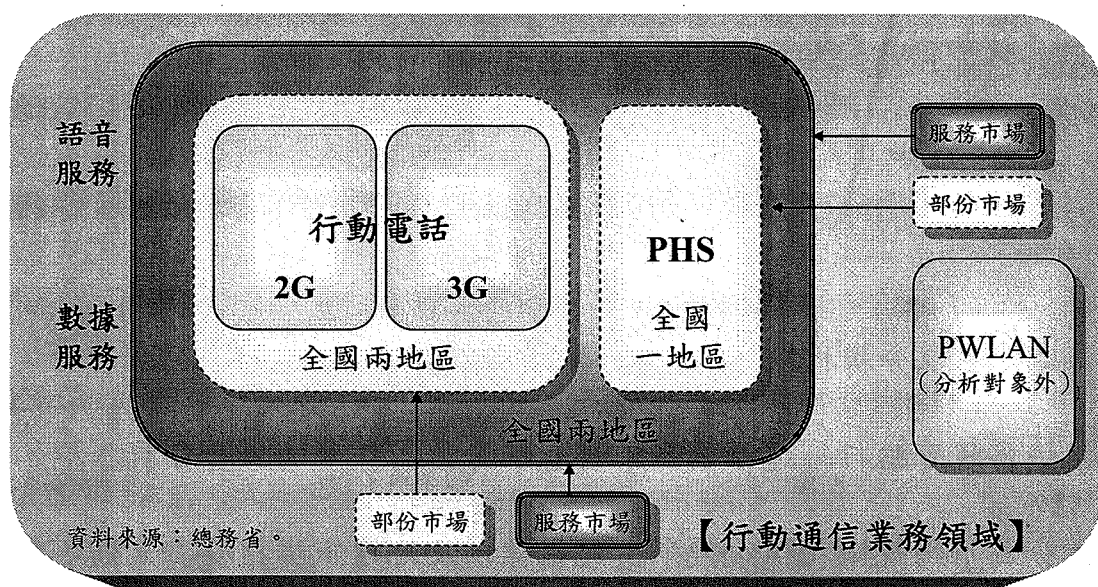
第四節 行動電話競爭分析

本節係依據總務省在 2008 年 9 月所發表的「2007 年度電信事業競爭評價報告」，就有關行動通信業務市場評價之市場界定、主要分析指標以及評價認定結果，分析如次。

一、市場界定

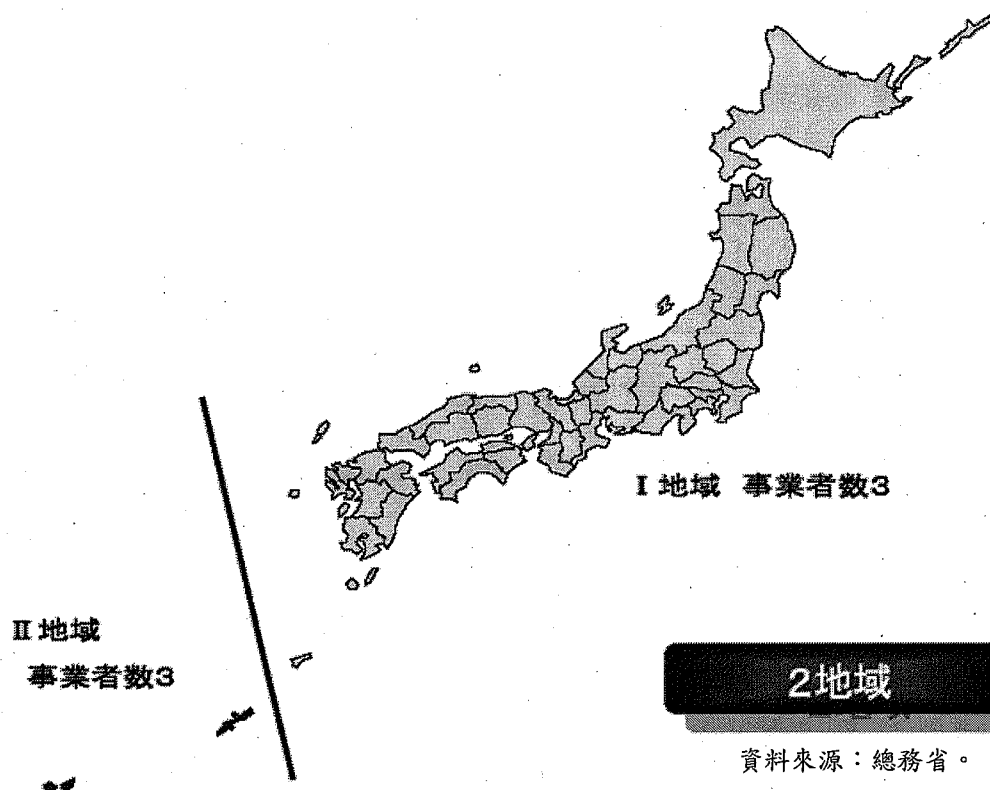
在行動通信業務市場界定方面，區分有服務市場與地理市場。在服務市場方面，包含行動通信業務（含 2G、3G、PHS）之語音及數據通信服務，另外公眾區域無線網路（PWLAN）之服務尚屬搖籃期，因此不列入行動通信業務市場的分析對象（參見圖 5-7）。

圖 5-7 行動電話服務市場界定



在地理市場方面，2G、3G 行動電話市場，全日本區分為 2 市場；PHS 則以全日本為一市場；而在行動通信業務（含 2G、3G、PHS）市場方面，由於 2G、3G 用戶居於壓倒性多數，因此準用 2G、3G 行動電話市場之地理界定，即日本區分為 2 市場（參見圖 5-8）。

圖 5-8 行動電話地理市場界定



二、主要分析指標

總務省實施行動通信業務市場競爭評價所採用的主要分析指標，可大分為市場規模指標、競爭情況指標以及地理市場指標三大類，茲彙整如表 5-6～表 5-8 所示。

表 5-6 市場規模主要指標

主項目	次項目	備註
○用戶數	△行動電話、PHS 用戶數	時系列
	△2G、3G 行動電話用戶數（按業者別）	時系列
	△PHS 用戶數（按業者別）	時系列
○用戶純增數	△行動電話、PHS 用戶純增數	時系列
	△行動電話、PHS 用戶純增數（按結構比）	時系列
○上網服務數	△手機上網服務	時系列
	△定額制服務	時系列
	△官方網站數（含網站類別分類）	時系列

資料來源：總務省「電気通信事業分野における競争状況の評価 2007」。

表 5-7 競争情況主要指標

主項目	次項目	備註
○業者數	△行動電話、PHS 業者數（1985～迄今）	時系列
○資費	△基本使用費	時系列
	△通話費	時系列
	△優惠服務	單年度
	△封包通信	時系列
	△行動電話通信費消費者物價指數	時系列
○ARPU	△NTT docomo ARPU	時系列
	△KDDI ARPU	時系列
	△SoftBank ARPU	時系列
○市場集中度	△行動電話、PHS 市場佔有率及 HHI	時系列

資料來源：總務省「電気通信事業分野における競争状況の評価 2007」。

表 5-7 地理市場主要指標

主項目	次項目	備註
○地理市場分析	△行動電話、PHS 服務之地理市場現況	單年度
	△行動電話服務之地理市場現況	單年度

資料來源：總務省「電気通信事業分野における競争状況の評価 2007」。

三、競爭評價認定結果

依據 2007 年度行動通信業務競爭評價結果，可以就 2007 年度之整體評價、從消費者觀點之評價以及市場支配力之認定等三方面，分

析如次。

(一)、2007 年度之整體評價

就行動通信業務市場的整體發展現況，可以歸納為如次四點。

○行動電話與 PHS 用戶數已經超過 1 億門號，逐漸成為國民不可或缺之通訊設施，未來或有可能因數據通訊卡或通訊模組的多元利用而帶動第 2 台的需求，但是否可大幅擴大需求，尚不明顯，就現階段而言，其市場發展已從擴大期逐漸轉為成熟期。

○日本已於 2006 年 10 月引進號碼可攜制度，NTT docomo 市場佔有率已經出現降低趨勢，KDDI 與 SoftBank 則出現擴大趨勢，市場上並出現新競爭業者 eMobile，顯示行動電話市場已經開始出現結構性變化。

○由於服務定額制以及各種優惠促銷方案之推出，導致各家業者 ARPU 呈現減少傾向；3G 用戶數比例已佔行動電話用戶數 8 成，HSDPA 之高速通信服務亦見有成長趨勢，是以數據服務為主的獲益環境雖然益趨完備，但就現階段而言，對於阻止減少 ARPU 的貢獻仍然有限。

○行動電話與 PHS 服務，長期以來係由行動通信業者從手機／服務／認證、付費等平台功能／內容、應用等，單一主導垂直整合服務，

對於用戶普及率及市場的成長做出貢獻，鑒於該項市場逐漸轉為成熟期，為增進數據服務，提升消費者之便利性，目前正開始摸索合作型服務模式。例如檢討現行手機促銷獎金制度，回饋調降電話使用費；擴大 MVON 市場參進環境，如 2008 年 3 月 Disney Mobile 使用 SoftBank 的網路提供 3G 語音服務；NTT docomo 則於 2007 年 10 月與 google 合作提供手機檢索服務等模式。

（二）、從消費者觀點之評價

依據 2007 年度電信服務問卷調查結果顯示，從消費者的觀點而言，對行動電話與 PHS 不滿意的項目，以「資費水準」（即服務價格貴或便宜）與「資費體系」（即服務價格選項或優惠方案選項等）最多，意味消費者最關心的還是服務費率的問題為主。

由於業者間競爭激烈，推出多樣性的優惠措施，對消費者而言，如果選擇符合自己需求的優惠方案，應該具有經濟效果；但另一方面，由於優惠方案過於複雜，使得消費者很難正確掌握費率水準並和其他業者進行比較，可能有損消費者權益。

總務省曾於 2006 年度實施「電信服務國內外價格差距調查」，就一定使用時間的行動電話語音費率進行國際比較的結果，日本屬於較高水準的國家。

(三)、市場支配力之認定

1、是否存在市場支配力

在評價是否存在市場支配力方面，區分為單獨市場支配力與聯合市場支配力。

(1)、單獨市場支配力

首先在單獨市場支配力方面，評價結果認為 NTT docomo 具有行使市場支配力的地位。就當前市場結構與業者間的競爭情況而言，如果沒有競爭管制措施的話，則市場佔有率第一名的 NTT docomo 在獲得「單獨左右價格或其他條件」地位的蓋然性很高。

前述認定基準，就量化指標而言，NTT docomo 用戶數市場佔有率為 50.6% (2007 年 12 月)，近年雖有趨於減少的趨勢，但與其他業者的市場佔有率差距仍大。

而在其他認定指標方面，行動電話、PHS 市場具有頻譜資源稀有性、沉沒成本、規模經濟等市場參進障礙，容易形成寡佔市場結構。此外，由於號碼可攜制度的引進雖然導致其用戶數減少，但由於服務轉換成本仍高，例如契約解除費、優惠方案的長期綁約、音樂或遊戲等內容不可轉換、信箱帳號不可變更等成本，對消費者而言，仍是限制其退出服務的因素考量。此外，行動電話、PHS 市場的資費體系呈

現多樣化與複雜化，使消費者難於比較，亦直接導致降低消費者轉換服務的動機。基於前述事實考量，評價結果認定 NTT docomo 在行動電話、PHS 市場中具有極大的影響力。

(2)、聯合市場支配力

競爭評價基於如次基準的綜合性考量，認定市場佔有率名列前茅的複數業者具有聯合行使市場支配力的地位。

- 量化指標：行動電話、PHS 市場前 3 名業者的市場佔有率合計為 95.4% (2007 年 12 月)；HHI 指數為 3651，按照日本公平會的標準屬於高度寡占型市場（參見表 5-9）。

表 5-9 日本公平會對 HHI 指數與市場集中度之分類

市場集中度	HHI 指數
高度寡占型 I	$3,000 < \text{HHI}$
高度寡占型 II	$1,800 < \text{HHI} \leq 3,000$
低度寡占型 I	$1,400 < \text{HHI} \leq 1,800$
低度寡占型 II	$1,000 < \text{HHI} \leq 1,400$
競爭型 I	$500 < \text{HHI} \leq 1,000$
競爭型 II	$\text{HHI} < 500$

資料來源：公正取引委員會「公正取引特報」No.1029。

- 其他認定指標：如前所述，目前行動電話、PHS 市場用戶數已經突破 1 億門號，用戶數雖持續增加，但呈現趨緩走向，市場已逐漸從擴大期轉為成熟期。雖然各業者致力於品牌形象與加值服務拉大與其他業者的競爭差距，但基本上各業者仍主導採

行垂直整合服務，彼此間經營策略或商業模式大致類似。因此

可以認定當前的市場狀態存在誘發聯合支配的環境。

2、是否行使市場支配力

在認定行動電話、PHS 市場「存在」市場支配力（含單獨支配與聯合支配）後，進一步再針對有無「行使」支配力進行評價認定，同樣也區分單獨市場支配力之行使與聯合市場支配力之行使。

（1）單獨市場支配力之行使

就評價認定結果而言，NTT docomo 行使單獨市場支配力的可能性很低。理由如次：

○NTT docomo 適用電氣通信事業法第 34 條第 1 項「第二類指定電信設備」之規範，依法受到網路互連管制（即網路互連規章報備制）與行為管制（禁止差別待遇等），可有效抑止其市場支配力之行使（詳見本章第二節）。

○此外，行動電話、PHS 市場出現各種優惠方案與新服務，顯示業者間競爭激烈。對 NTT docomo 而言，自己是市場佔有率唯一減少的業者，與其行使影響價格的作為來確保企業利益，毋寧選擇價格競爭維持或擴大市場佔有率來確保企業利益較為合理。事實上，目前 NTT docomo 已經引進新的資費方案「Value

Plan」，積極推動價格競爭策略。

- 惟需留意者，如前所述，業者的多元資費方案或平台功能，對消費者而言可能成為轉換成本的負擔，其對市場競爭的影響，仍有留意觀察的必要。

(2) 聯合市場支配力之行使

就評價認定結果而言，行動電話、PHS 市場佔有率名列前茅的複數業者行使聯合市場支配力的可能性很低。理由如次：

- 由於號碼可攜制度的引進，帶動服務費率定額制以及各種優惠方案的推出，業者間為爭取新客戶及維持既有客戶，市場上已見有活潑的競爭狀態，市場佔有率及用戶純增數佔有率亦見有明顯的變動。
- NTT docomo、KDDI 等業者適用電氣通信事業法第 34 條第 1 項「第二類指定電信設備」之規範，依法受到網路互連管制與行為管制，可有效抑止其市場支配力之行使。
- 行動電話、PHS 市場有新業者 eMobile 的加入，在數據通信服務中已獲得一定的用戶數，並於 2008 年 3 月開始提供語音服務；此外，行動電話、PHS 市場於 2007 年度後半期開始出現有業者以 MVNO 的方式進入市場參與競爭。總務省期待未來

MVNO 的市場參進方式可以為行動電話、PHS 市場帶來更活潑的競爭效果。

- 惟需留意者，如前所述，業者所提供的多元資費方案或平台功能，對消費者而言可能成為轉換成本的負擔，其對市場競爭的影響，仍有留意觀察的必要。

由本節的個案分析可知，競爭評價對於市場支配力的認定結果並不直接反映到管制措施之發動，而僅係提供市場狀態之掌握而已。

蓋日本對市場主導者之規範，係明定於電氣通信事業法，以市場佔有率為認定基準，對其適用對象課以服務管制、行為管制以及網路互連管制，但管制強度則按固網與行動電話之不同而異。

目前被認定為第二類指定電信設備之業者（即行動電話之市場主導者）計有 NTT docomo、KDDI 與 Okinawa Cellular（KDDI 持有過半股權）等三家，但已無資費管制。

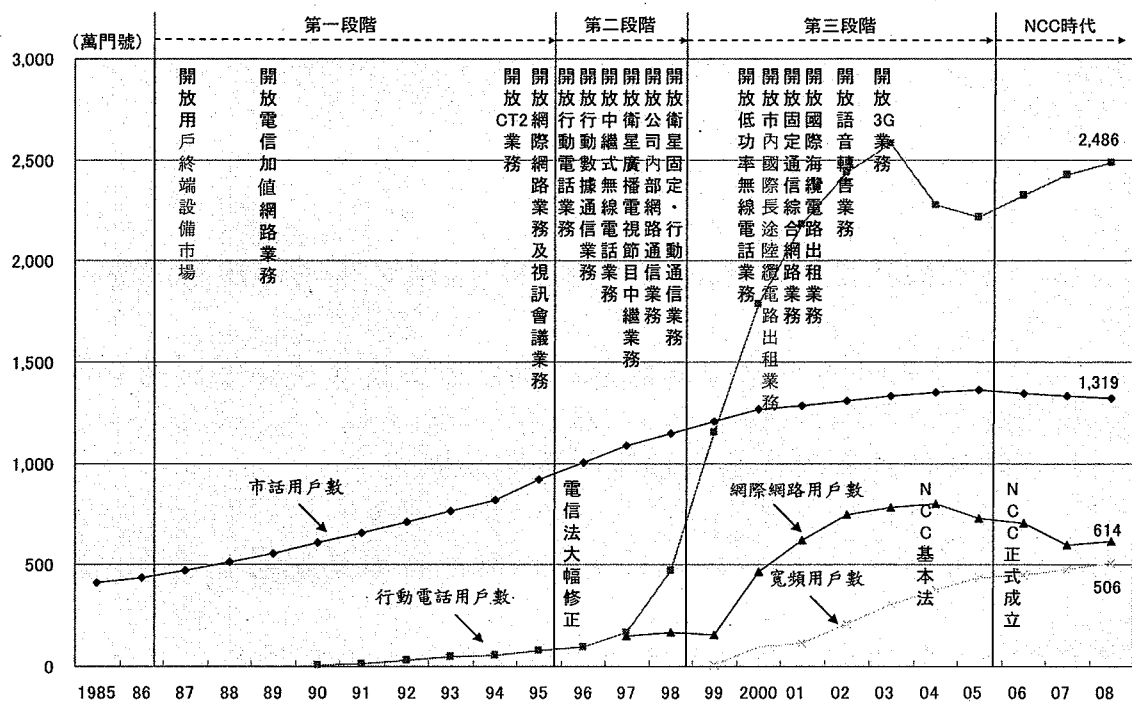
因此吾人可以充分理解，在日本的競爭評價結果，雖然認定市場存在支配力，但卻不認為其可發動行使支配力的理由，實基於電氣通信事業法的規管架構，對市場支配力發揮牽制、抑止的作用。

第六章 國內問題探討

第一節 我國電信產業結構與市場變遷狀況分析

我國電信市場自 1996 年起陸續推行電信自由化政策，解除市場管制，依序開放行動、衛星、固定通信等多項業務，逐步將自由競爭機制引入電信市場。期藉由競爭機制之引進，促使業者提升經營效率，並積極創新服務與技術，提供民眾多元且價廉之優質服務。同時，為落實「資訊化社會」之願景，主管機關亦積極推動寬頻網路建設，增加寬頻上網人口。

圖 6-1 我國實施電信自由化與市場變動趨勢



資料來源：劉柏立，「台灣における通信と放送の融合の現状と課題」，『ITUジャーナル』，Vol.39No.1，2009。

綜觀我國電信市場實施自由化與發展歷程，可以區分如次四大階段（參見圖 6-1）。

○第一階段（1987 年至 1995）

開放用戶終端設備及電信加值業務（屬第二類電信事業）。

○第二階段（1996 年至 1998 年）

通過電信三法，完成電信總局改組及中華電信公司化，並開放行動通信業務及衛星通信業務。

○第三階段（1998 年至 2005 年）

開放低功率無線電話業務、固定通信業務、國際海纜電路出租業務、市內及國內陸纜電路出租業務、語音轉售服務及網路電話服務等。

○NCC 時代（2006 年迄今）

為因應技術匯流，我國於 2004 年制定通訊傳播基本法，並於 2006 年 2 月正式成立國家通訊傳播委員會（以下簡稱 NCC），開啟我國通訊傳播市場監管機制新紀元。

以下將依據 NCC 相關統計資料，針對我國整體電信市場、固定通信業務、行動通信業務以及寬頻上網服務等四大市場發展現況，分析探討我國電信產業結構與市場變遷趨勢。

一、整體電信市場

(一)、電信產業結構

截至 2008 年 12 月底，第一類電信事業經營者總計有 107 家，其中固定通信綜合網路業務經營者（以下簡稱固網業者）有 4 家；行動電話（2G）業務經營者有 4 家；第三代行動通信（3G）業務經營者有 5 家；市內國內長途陸纜電路出租業務經營者（以下簡稱電路出租業者）有 64 家（參見表 6-1）。

表 6-1 我國電信市場業務型態與執照數彙整

事業分類	業務型態		執照數	小計	總計
第一類 電信事業	行動通信	行動電話（2G）	4	21	107
		第三代行動通信（3G）	5		
		無線電叫人	6		
		中繼式無線電話	4		
		數位式低功率無線電話（1900 兆赫）	1		
		無線寬頻接取業務	1		
	衛星通信	衛星固定通信	11	11	
	固定通信	固定通信綜合網路	4	75	
		市內網路	2		
		國際網路	1		
		市內國內長途陸纜電路出租	64		
		國際海纜電路出租	4		

第二類 電信事業	服務項目	家數	執照數
	網際網路接取	175	514
	語音單純轉售	81	
	網路電話（含 E.164 及非 E.164）	76	
	其他網路加值	539	
備註：一張執照可含多種服務項目			

資料來源：NCC。

第二類電信事業經營者（包括網際網路接取、語音單純轉售、網路電話及其他加值服務）總計有 496 家。其中網際網路接取服務經營者有 175 家；語音單純轉售服務經營者有 81 家；網路電話服務經營者有 76 家。

惟就第二類電信事業執照數而言，呈現逐年減少的情況：2006 年底有 568 張；2007 年底有 557 張；至 2008 年底尚有 514 張；而至 2009 年 6 月底之執照張數已降至 496 張，顯示市場出現退出或合併之跡象。

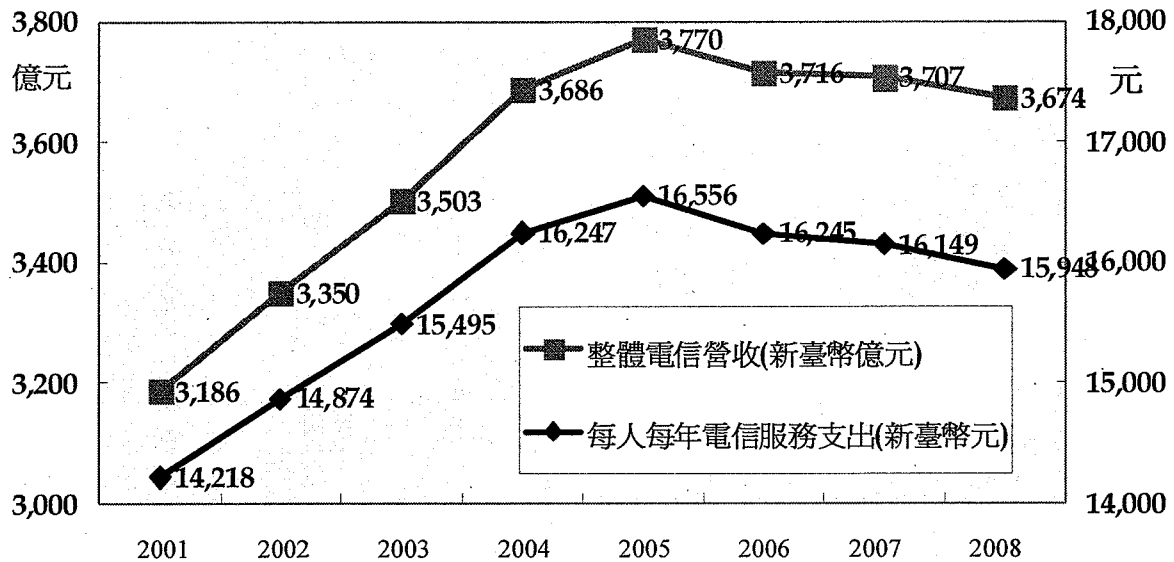
（二）、電信營收概要

其次觀察電信服務整體營收情況可知，我國電信服務整體營收 2001 年為 3,186 億元，至 2005 年時達到成長高峰 3,770 億元；而後連續 3 年呈現減少趨勢，分別為 3,716 億元、3,707 億元以及 3,674 億元。此外就營收結構而言，行動通信業務的營收約佔整體營收比重 6 成弱（參見圖 6-2 與圖 6-3）。

我國自從實施行動電話業務自由化以來，其營收占整體電信總營收之比例逐年提升，自 2001 年時達到 54.62%，而後一直保持穩定成長的趨勢。但另一方面，行動通信業務的發展對市內與長途等固網電信業務亦造成衝擊，導致固網服務營收占整體電信營收的比重呈現趨

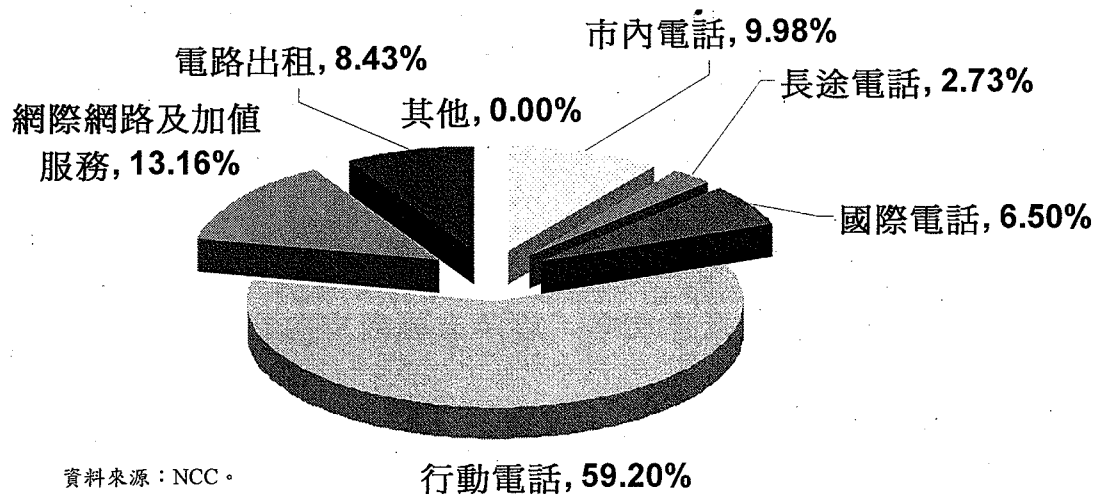
緩減少趨勢，其中又以長途電話業務所受的衝擊最大。

圖 6-2 我國整體電信營收成長趨勢



資料來源：NCC。

圖 6-3 我國整體電信營收結構比



資料來源：NCC。

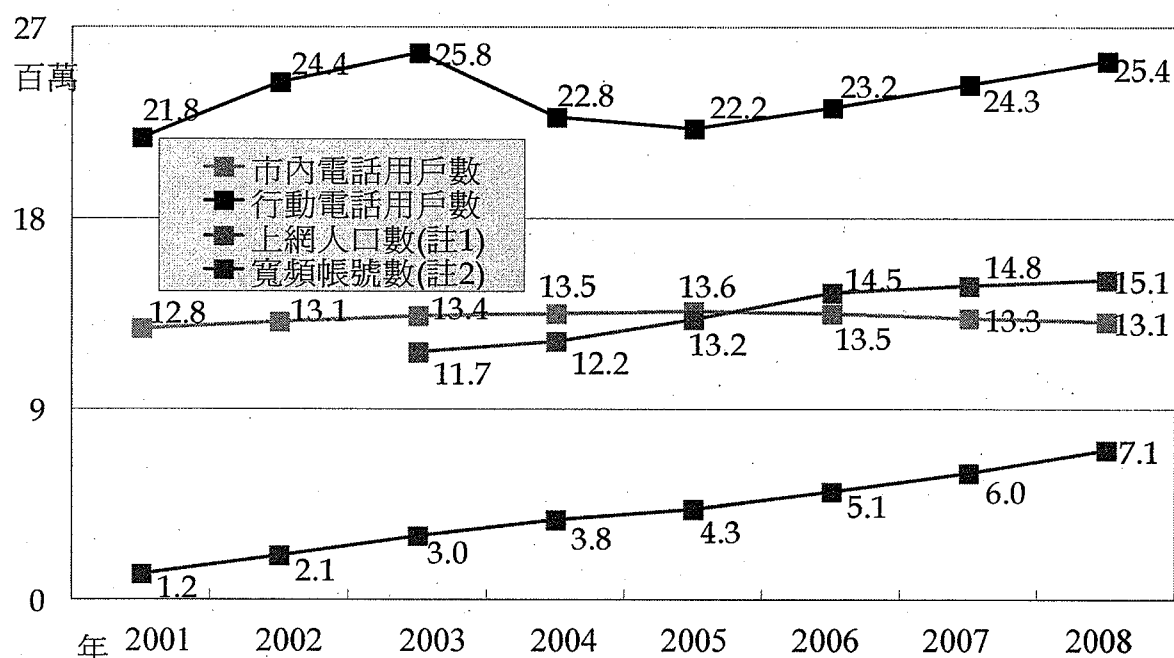
(三)、主要市場用戶數及普及率

2001 年我國市內電話總用戶數為 1,280 萬戶，至 2005 年時達到

1,360 萬戶之高峰，其後逐年遞減，至 2008 年時降為 1,308 萬戶左右，

(參見圖 6-4)。

圖 6-4 主要電信業務用戶數



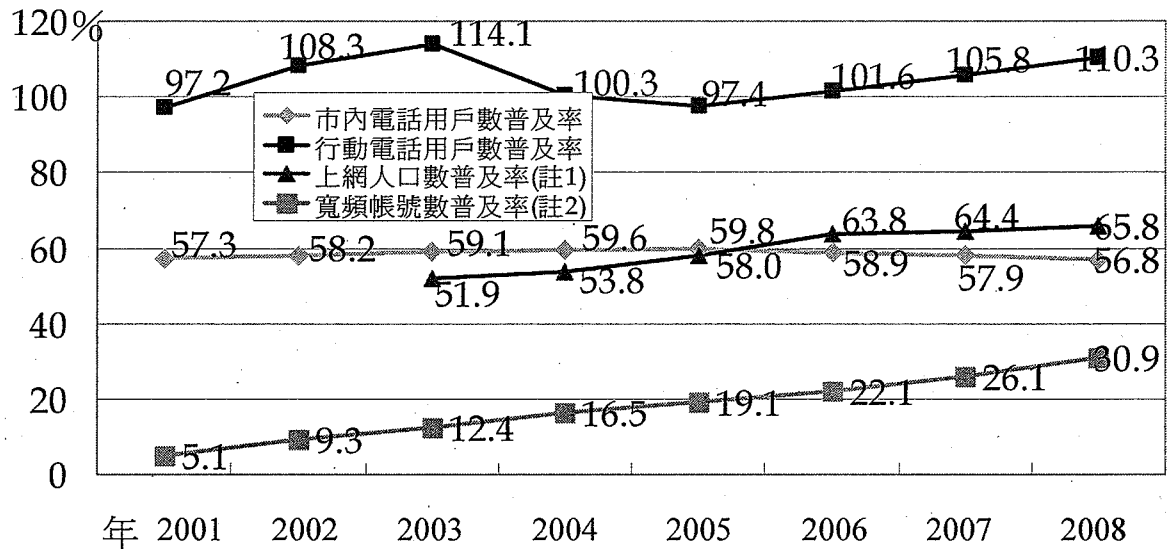
註1：上網人口數係指當年度曾經使用過網際網路之人口，數據引自資策會FIND「我國家庭之寬頻、行動與無線應用現況與需求調查」公布之資料。

註2：3G上網已為寬頻上網方式之一，NCC自2006年9月起將該項資料加計入寬頻帳號數。

資料來源：NCC。

觀察市內電話用戶數普及率，近年來我國市內電話發展，每百人平均有 50% 以上擁有市內電話（即依人口計算之普及率達 50% 以上），若以每戶平均人口數 4 口為計算基準，則每戶平均擁有 2 部以上的電話（參見圖 6-5）。

圖 6-5 主要電信業務普及率



註1、註2同圖6-4。資料來源：NCC。

在行動電話用戶數方面，2001年我國行動電話用戶數為2,180萬戶，至2008年底達到2,540萬戶；在行動電話用戶數普及率方面，至2008年底，每百人平均有110%行動電話，亦即平均每人擁有1.1個行動電話。

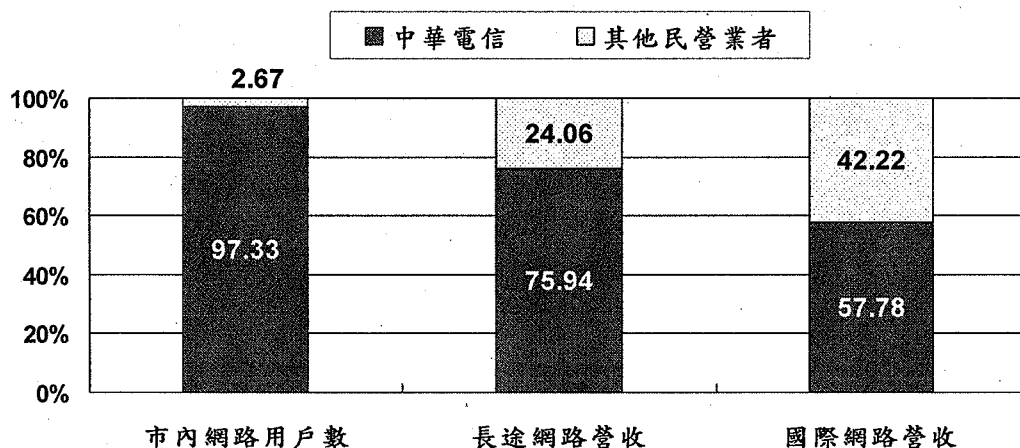
在寬頻上網方面，隨著寬頻網路基礎建設之普及，用戶數從2001年的120萬戶，至2002年時突破200萬戶，而後快速成長，至2008年底時已經超過710萬戶。由於以往寬頻上網均以固定接取方式為主，但是在有線寬頻市場成長動力趨緩之情形下，雖然公眾區域無線上網(PWLAN)具有無線接取的便利性，但是涵蓋範圍不夠廣，因此，2008年底僅有約5.6萬用戶，無法成為加速提升寬頻用戶的成長動力。

而具備無線接取便利性及電波涵蓋範圍較廣的 3G 寬頻上網，因為能提供消費者更便利的上網特性，因此 2007 年底 3G 行動寬頻用戶（包含利用手機直接上網及透過數據卡上網）已有約 119 萬戶，2008 年底更達到約 210 萬戶，提供民眾另一種更便利的寬頻上網管道。

此外，在寬頻帳號數普及率方面，每百人平均擁有之寬頻帳號數，已從 2001 年的 5.1% 增至 2008 年的 30.9%，亦即約每 3 人平均擁有 1 個寬頻帳號。

二、固定通信業務

圖 6-6 2008 年固定通信業務市場佔有率



資料來源：NCC。

目前國內固網業者計有中華電信、新世紀資通、臺灣固網及亞太電信等 4 家。依據 NCC 資料顯示，中華電信在市內網路業務用戶數之

市場占有率於 2006 年底及 2008 年底分別為 97.39 及 97.33%，處於獨占狀態；在長途網路營收方面，中華電信的市場占有率亦分別為 80.65%及 75.94%；而在新進業者較有突破的國際網路營收方面，中華電信的市場占有率仍然超過一半以上，分別是 58.13%及 57.78%(參見圖 6-6)。顯示固網通信業務存在樞紐設施，具有在經濟上及技術上網路複製不易等特性，市場競爭有限。

三、行動通信業務

(一)、行動通信市場概況

我國目前的行動通信市場計有 2G 業務、無線電叫人業務、中繼式無線電話業務、數位式低功率無線電話業務（1900MHz，以下簡稱 PHS）以及 3G 業務。

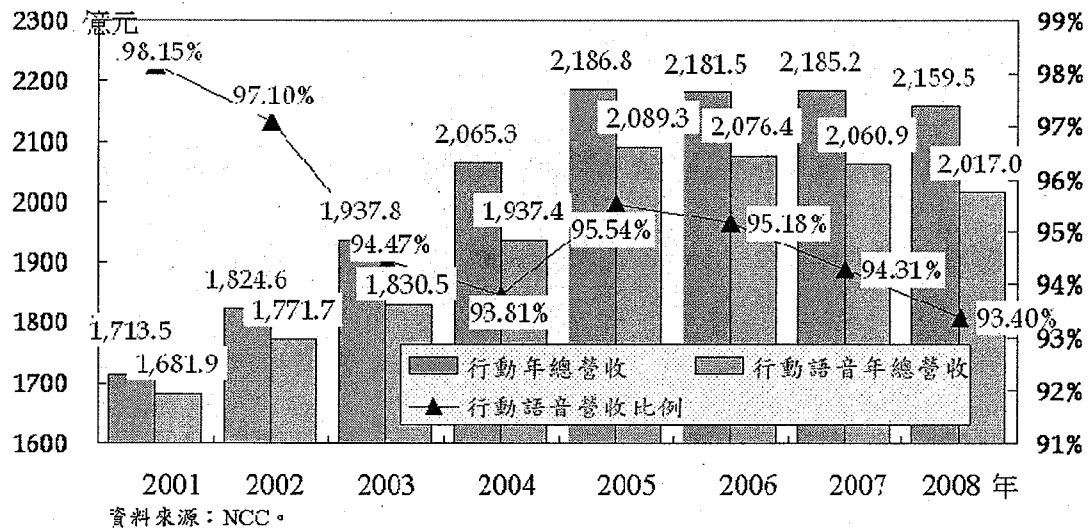
由於行動數據通信、中繼式無線電話及 CT-2 業務不及 PHS、2G 或 3G 服務的便利性與多樣性，根據 2008 年底資料顯示，中繼式無線電話剩下 7 個用戶，而行動數據通信業務及 CT2 業務因業者申請結束營業或執照已到期，故已無該兩項業務。

(二)、行動通信營收與用戶數

我國行動通信業務總營收額，自 2001 年 1,714 億元逐步成長到 2005 年 2,187 億元的高峰，而後呈現成長趨緩的情形，至 2008 年底

時，總營收額減少為 2,159 億元（參見圖 6-7）。

圖 6-7 行動通信業務總營收成長趨勢

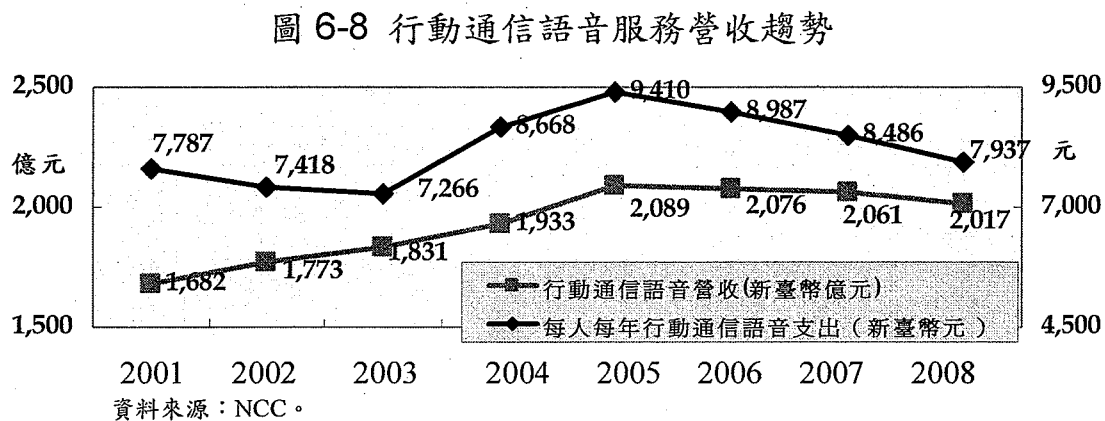


（三）、行動通信語音服務營收

行動通信語音服務營收，從 2001 年之 1,682 億元成長到 2005 年的 2,089 億元高峰，首次突破 2,000 億元。隨著市場競爭的發展，各家業者積極推出優惠費率，裨維持既有用戶並吸引新客戶。由於業者費率之調降，復以經濟大環境的影響，行動通信總營收及語音服務營收數，近三年已經無法突破 2005 年的高點，反而有小幅度的萎縮，2008 年行動通信語音服務營收已下滑至 2,017 億元，較 2005 年減少約 72 億元（參見圖 6-8）。

此外，2001 年每人平均行動通信語音服務的支出(ARPU)為 7,787

元，至 2005 年時成長為 9,410 元，但自 2006 年開始出現減少趨勢，至 2008 年時支出減少至 7937 元。



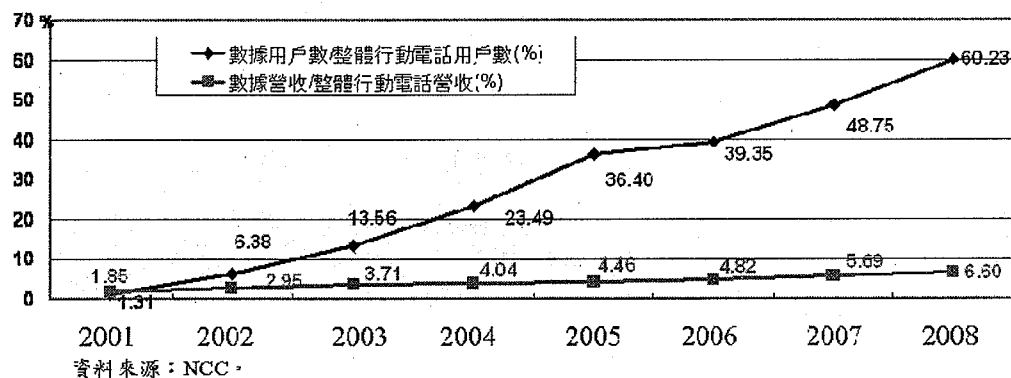
(四)、行動通信數據服務用戶數及營收

行動通信語音服務的營收，並沒有隨著話務量增加而提升，主要是因為通話費率調降，因此行動通信業者，想藉由推廣數據服務彌補語音服務營收的短缺。

圖 6-9 顯示 2001 年行動通信數據服務用戶數的比例，只有整體行動通信用戶的 1.31%，到 2008 年底行動通信數據服務用戶已成長到占行動通信總用戶的 60.23%，顯示行動通信數據服務已逐漸普及。

然而，就營收面觀之，2008 年行動通信數據服務的營收占整體行動通信總營收的比例僅為 6.60%。因此，用戶數的增加並沒有為行動通信數據服務的營收做出明顯的貢獻，顯示國內行動通信數據服務的普及應用，還有很大的努力空間。

圖 6-9 行動通信數據服務占整體行動通信營收比



(五)、3G 發展現況

我國自 2002 年開放 3G 業務後，用戶數持續成長，2003 年僅有 11 萬用戶，至 2005 年突破百萬，至 2008 年底用戶數更突破千萬，達到 1,129 萬戶，約占全國人口數 5 成。3G 用戶數成長快速，其相對於整體行動通信用戶數之比例，至 2008 年底時為 44.49%（日本則已超過 8 成）。

四、寬頻上網服務

我國寬頻上網服務係從 2000 年開始推出，根據資策會 2000 年 9 月的調查資料顯示，當時 ADSL 帳號數約 5.4 萬戶，Cable Modem 帳號數約 9 萬戶，專線帳號數約 1.7 萬戶，總數僅約 16.1 萬戶。

依據 NCC 統計顯示，我國有線寬頻至 2008 年底時，xDSL（含 ADSL 及 VDSL）已達 428.5 萬戶，Cable Modem 達 64.8 萬戶，固

接專線為 3.4 萬戶，有線寬頻總計 496.8 萬戶；在無線寬頻方面，公眾無線上網有 5.6 萬戶，3G 寬頻上網（含手機上網及數據卡上網）有 210.3 萬戶，無線寬頻計有 215.9 萬戶，因此有線、無線寬頻上網合計有 712.7 萬戶。

觀察整體寬頻市場，xDSL 接取型態的市佔率為 60.13%，3G 手機上網的接取型態市佔率為 29.50%，Cable Modem 接取型態的市佔率約為 9.10%，而其他類型僅占 1.27%。可知國內寬頻接取型態主要係以有線的 xDSL 上網方式為主。而就有線寬頻市場結構觀之，2008 年底 xDSL 之占有率為 86.25%，Cable Modem 則為 13.06%，而中華電信在 xDSL 市場中，仍具有獨占地位。

寬頻網路的月租費包含「上網月租費」及「電路月租費」。在透過 ADSL 電路提供消費者網際網路服務的 ISP 業者中，中華電信數據分公司（HiNet）的市場佔有率高達 8 成以上（2008 年底占 82.57%）。不過，目前二類業者所收取的月租費中，若是透過中華電信的 ADSL 提供消費者上網服務，則二類業者向消費者收取的「電路月租費」，係全數歸入中華電信的營收。

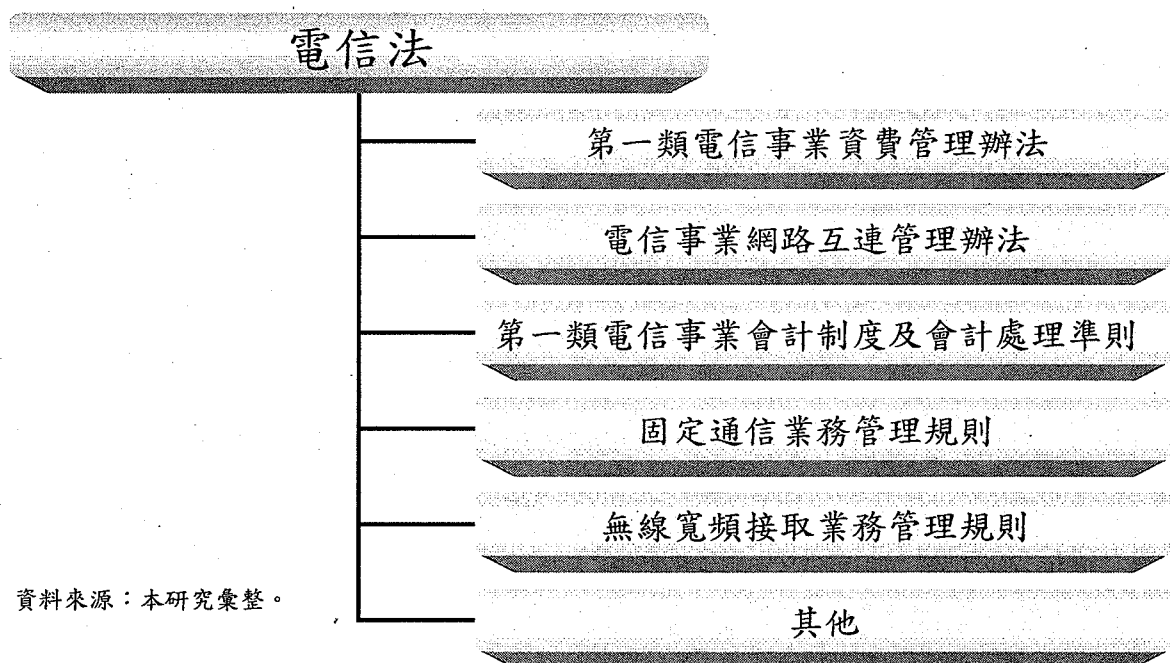
因此，以 ADSL 電路而言，中華電信之市場佔有率更高且擁有 Last Mile 的絕對優勢地位。在用戶迴路細分化（Local Loop Unbundling，

以下簡稱 LLU) 制度尚未落實的情況下，其他業者不易進入此市場，市場競爭相對有限。

第二節 我國電信市場主導者界定暨規管架構分析

我國電信市場主導者相關規管架構係由電信法及其相關子法所構成（參見圖 6-10）。本節將針對我國在電信市場主導者之相關規管概要進行分析，裨益政策建議之參考依據。

圖 6-10 我國市場主導者規管架構示意圖



一、電信法之規管架構

我國現行電信法針對電信事業市場主導者之相關規範條文，出現在電信法第 16 條第 10 項以及第 26 條之 1，前者係針對主管機關得公開其所簽訂互連協議書之一部或全部；後者則係規範市場主導者之服務管制、行為管制以及網路互連管制（詳見表 6-1）。

表 6-2 我國現行電信法對市場主導者之相關規範

法律條項	主要規管內容
第 16 條第 10 項	○主管機關得公開第一類電信事業市場主導者與其他電信事業所簽訂互連協議書之一部或全部。但得依要求，不公開互連協議書中專利等智慧財產權之內容。
第 26 條之 1	○規範第一類電信事業市場主導者，禁止如次行為： △服務管制 3、對所提供電信服務之價格或方式，為不當決定、維持或變更。 △行為管制 8、無正當理由，對其他電信事業或用戶給予差別待遇。 9、其他濫用市場地位或經主管機關認定之不公平競爭行為。 △網路互連管制 1、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。 2、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。 4、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。 5、無正當理由，拒絕其他電信事業或用戶承租電路之請求。 6、無正當理由，拒絕其他電信事業或用戶協商或測試之請求。 7、無正當理由，拒絕其他電信事業要求共置協商之請求。 △10、前項所稱市場主導者，由主管機關認定之。

資料來源：本研究整理自電信法。

從表 6-1 可知，我國電信法已就市場主導者之服務管制、行為管制以及網路互連管制提供規範依據，並明確授權市場主導者之定義與認定方法。

二、市場主導者之定義與認定方法

依據電信法第 26 條之 1 所稱「市場主導者，由主管機關認定之」，

就實務面而言，係規範在「第一類電信事業資費管理辦法」第 10 條。

具體而言，凡有如次條件者，即適用我國市場主導者之相關管制：

○控制關鍵基本電信設施者。

○對市場價格有主導力量者。

○其所經營業務項目之用戶數或營業額達各項業務市場之 25% 以上者。

針對前述適用市場主導者之條件定義，在實務面的認定方法，係以第三項的市場佔有率為主要認定依據。一但被公告為市場主導者後，其解除機制，係由業者主動提出相關資料向主管機關申請解除公告。換言之，就法制面而言，主管機關只有依法認定、公告市場主導者並對其實施不對稱管制。除此之外，並無類似歐盟或日本般定期實施市場分析，主動檢核市場狀態，發現不存在適用條件時，即主動取消管制。

三、現行規管措施

我國現行市場主導者之規管措施包含：資費管制、會計作業程序規範、無線寬頻接取業務之競價排除、固網之禁止行為、網路互連相關規範，具體分析如次。

(一)、資費管制

依據第一類電信事業資費管理辦法之規定，第一類電信事業資費之調整及其促銷方案，至少應於實施日前 7 日，在媒體、電子網站及各營業場所公告，並報請主管機關備查；但第一類電信事業市場主導者之各項業務主要資費之調整及其促銷方案，則應於預定實施日前 14 日報請主管機關核定，於核定文到次日在前述所定場所公告，並於公告日起 7 日後實施。第一類電信事業市場主導者之各項業務促銷方案，其實施內容包含主要資費項目及非主要資費項目者，應依前項但書規定辦理。

第一類電信事業市場主導者就其提供予其他電信事業之電信服務，應訂定批發價格；批發價格之訂定，應以零售價格扣除可避免成本及費用，並不得高於其促銷方案；第一類電信事業市場主導者對其他電信事業不得有不公平競爭行為；第一類電信事業市場主導者應於每一實施年度終了後三個月內，向主管機關陳報實施年度內有關資費訂定或調整之詳細資料。

(二)、會計作業程序規範

依據第一類電信事業會計制度及會計處理準則第 51 條之規定，市場主導者之經營者應制定其會計作業程序手冊並經會計師提出核閱報

告書後，報請主管機關審查，經審查核准後實施；其修正時亦同。

經主管機關公告為市場主導者時，應自公告次日起四個月內修正其會計作業程序手冊報請主管機關審查，並依主管機關審查核准之會計作業程序手冊內容修正提報當年度依規定應提出之報表。

(三)、無線寬頻接取業務之競價排除

依據無線寬頻接取業務管理規則第 10 條之規定，在無線寬頻接取業務北區、南區執照中，各擇一張執照，優先提供採取 IEEE 802.16e 技術規格從事本業務，且非為第一類電信事業市場主導者申請人競價。

(四)、固網之禁止行為

依據固定通信業務管理規則之規定，固定通信業務市場主導者，不得有如次行為：

- 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。
- 無正當理由，拒絕他電信事業或用戶承租電路之請求。
- 無正當理由，對他電信事業或用戶給予差別待遇。
- 無正當理由，拒絕他電信事業或用戶協商或測試之請求。
- 其他濫用市場地位之行為。
- 固定通信業務市場主導者對於他人承租電路之申請，無正當理

由，不得拒絕。

此外，主管機關得指定固定通信業務市場主導者提供一定規格及數量之出租電路，其規格及數量由主管機關公告之。

(五)、網路互連

依據電信事業網路互連管理辦法之規定，第一類電信事業市場主導者提供網路互連服務時，有如次義務：

○應於任一技術可行點設置網路介接點；遇有無法設置網路介接點之情事，應以書面向提出網路互連要求之一方說明理由。

○網路互連相關費用之計算，應符合成本導向及公平合理原則。

○接續費應按使用之中繼、傳輸及交換設備依下列原則計算，並每年定期檢討之：

△接續費應按實際使用之各項細分化網路元件成本訂定。

△前款成本應按全元件長期增支成本法為基礎計算之。

○為維護競爭秩序、消費者權益或其他公共利益，主管機關得修正第一類電信事業市場主導者所報之接續費。

○應向主管機關公開其接續費之計算方式；要求互連之一方對接續費計算結果有疑義時，得向主管機關申請查核。

○應將其網路元件細分化。

四、25%界定基準與規管的合理性

為履行 WTO 基礎電信協議之市場主導者管制（有 66 國同意實施），我國於 1999 年 12 月公告固網市場主導者，並於 2000 年 10 月公告行動電話市場主導者，其認定標準係參酌先進國家經驗，例如歐盟 1998 年管制架構即以 25%作為市場主導者的認定基準。

由於電信技術進步迅速，網路寬頻化與 IP 化的快速成長，使得電信市場呈現多元多樣的匯流發展趨勢。由本研究第二章至第五章的國外經驗分析可知，先進國家為因應技術匯流發展，事後管制已經成為監理思維的主流。

而為確保公平競爭，管制對象主要針對市場主導者實施事前管制，因而在法制面而言，皆已明定市場主導者的定義與認定機制。雖然市場佔有率仍為主要的認定依據，但其標準已經大幅放寬。

例如，歐盟在市場主導者的認定實務上，已經不能單以市場佔有率達到 25%就據以認定為市場主導者；其認定原則是如果有業者市場佔有率超過 40%時，則應留意該市場有無單獨支配之現象；而如果有業者市場佔有率超過 50%時，則成為存在支配地位之佐證，且該業者若長期穩定維持該高度市場佔有率時，則該業者將被認定為市場主導者。

英國依據歐盟標準反映到國內通訊法，按照 Ofcom 就行動電話受訊批發市場的認定結果，所有的行動電話業者都是市場主導者，在受話費方面受到資費管制；而在零售市場方面則無任何管制，全面鬆綁。

另一方面，日本則區分固網和行動通信業務分別訂定市場主導者界定基準。在固網方面，凡於某單位區域內（具體而言係指都道府縣行政單位）固網傳輸設備超過 50% 以上者（即樞紐設施），即被認定為市場主導者；而在就行動通信業務方面，凡於同一區域內行動電話用戶數佔 25% 以上者（去年及前年 2 年平均），加上最近一年在同一區域內營業額市場佔有率超過 25% 以上，原則上即可認定為行動電話的市場主導者（目前被認定為行動電話市場主導者包含有 NTT Docomo、Okinawa Cellular Telephone、KDDI 等三家業者）。

日本行動電話市場雖然有三家市場主導者，但僅就其有無差別待遇等行為以及網路互連規章報備制有相關規範，並無資費管制。

而美國行動電話市場，已經不存在市場主導者管制。

NCC 所標榜「最小化必要監理」之施政理念，對照於歐美日等先進國家經驗，實際上的政策意涵當在於與國際接軌，以事後管制為原則，最小化的必要監理對象就是市場主導者。

然而就現況而言，我國電信市場管制強度相對較為嚴峻，凡屬第

一類電信事業皆受到資費管制，等同先進國家的市場主導者待遇（事前資費管制）；而現行僵硬的 25%認定標準以及相關規管措施之合理化，或容有一併檢討改善之必要。

第三節 市場主導者對電信事業投資併購影響分析

本節主要針對市場主導者對於電信事業投資的影響以及併購及結合對市場競爭的影響進行分析。

一、市場主導者對於電信事業投資的影響

市場主導者由於掌控樞紐設施，使得其他事業如何進入電信市場，促進市場的競爭，成為競爭上的重要課題。是以在認定市場主導者對於電信事業投資的影響上，除市場主導者自身對於其基礎設施的投資誘因外，新進電信事業以何種方式進入市場，與其投資評估為何有相當的關係。本研究認為可以從市場主導者樞紐設施開放接取規範以及新進業者對電信投資考量的觀點，進行分析。

（一）、市場主導者樞紐設施開放接取之規範

「樞紐設施」(essential facility) 由於具有在經濟及技術上不易複製的特性，因此為讓新進電信業者可以進入市場與之競爭，在管制政策上必須強制擁有樞紐設施的市場主導者開放其網路供新進業者接取，並防止其將市場力量延伸至上下游的市場。

以美國 1996 年電信法為例，即把管制重點放在市話網路樞紐設施的接取以及接取服務的訂價。如果 RBOC 符合競爭政策所提示的 14

項競爭條件清單，FCC 即以允許其進入長途通訊市場，作為開放網路的誘因；日本亦針對擁有樞紐設施之固網業者，實施網路互連規章認可制（即許可制），俾確保公平競爭；英國方面則由 BT 的接取部門獨立新設「Openreach」的方式實現平等接取。

在法律強制市場主導者開放樞紐設施提供接取的同時，如何確保其能持續進行基礎網路建設投資之誘因，接取定價之計算即為主要關鍵。為了鼓勵市場主導者使用新技術及新設備，多數國家對於網路互連接續費之計算，多採取前瞻性長期增支成本，我國「網路互連管理辦法」第 14 條所採行的「全元件長期增支成本法」亦採取此一作法，不過對於銅絞線市內用戶迴路費率的計算，則是採取「歷史成本法」計價。

採取長期增支成本的計算方式，係以長期在實務上最佳的科技及效率經營下的網路架構，作為成本認定的基準。因此管制機關若真正落實「全元件長期增支成本」的計算方式，將促使市場主導者必須升級其網路設施及改善經營效率，進行相當的投資，但對於新網路建設是否可提供充分誘因，則有深入探究的必要。

依據國外研究機關 WIK-Consult 去年（2008 年）對於次世代網路接取（Next Generation Access，以下簡稱 NGA）的經濟影響研究結

果顯示，NGA 的投資將產生顯著且可維持的先驅者優勢（first-mover advantage）。此一先驅者優勢將可限制第二家業者的獲利及市場佔有率，是以在管制政策上必須設法加以因應。

從本研究第二章第三節的研究分析可知，歐盟的管制思維固然以 SMP 作為事前管制的對象，但亦兼顧投資誘因之考量，乃於「相關產品及服務市場的建議」文件中，特別提出「在創新市場（emerging market）中，第一位進入市場業者（first-mover）的有利條件看似具有市場優勢，但不應將其列為事前管制對象」的政策建議。如此把第一位進入創新市場的優勢業者排除在事前管制對象之外的管制原則，符合技術革新，創新市場的時代需求，在鼓勵創業投資方面，亦具有重要的意義。

因此就市場主導者管制對於電信事業投資的影響方面，或宜考慮市場主導者的動機誘因，引進先驅者優勢原則，鼓勵其從事 NGN 的網路建設，裨益優質網路社會（Ubiquitous Network Society，以下簡稱 UNS）之實現，進以提升整體國家競爭優勢。

（二）、新進業者對於電信投資考量

相對於掌控樞紐設施的市場主導者，新進業者除了依據電信法開放接取之相關規定，以合理條件租用市場主導者的樞紐設施，提供自

身服務之外，藉由創新科技的應用，提供替代性技術或網路，亦是可能的方向。例如透過 CATV 的有線方式或 WiMAX 的無線方式作為固網「最後一哩」(last mile) 的替代方案，在技術面而言，已經成熟可行。因此理論上，新進業者已可藉由新技術，實現經營或投資成本的節省，提供較既有業者更優質的服務。

依據經濟學者 George J. Stigler 的看法，新進業者如果面臨既有業者當前所未面對的長期成本時，即表示有市場進入障礙的存在。因此新進業者如果在進入市場上，必須投入相當的沉入成本 (sunk costs)，相較於既有業者在訂價上，只需考慮經營成本的回收以及所增加的資本費用（其不可回收的投資成本已可折舊），即必須考量資金是否充足。如果新進業者與既有業者的成本結構類似，既有業者可因為成本較低而在價格訂定上較具優勢；新進業者則可藉由採用新技術以降低網路經營成本，或者以提供進階服務獲取較多利潤的方式，方能與既有業者一較高下。

換言之，新進業者如果要降低投資風險，可能的作法就是在不可回收的成本投入之前，與顧客訂立契約關係，或者與既有業者成立合資事業 (joint ventures) 或進行結合。對於後者，電信事業或競爭法主管機關有依法介入的可能性，因此可能承擔若干管制風險。

就現行的電信網路而言，固網的傳輸對於市話經營者是主要的不可回收投資；反之對於其他網路（如無線通信、衛星等），由於其傳輸系統有線的部分所佔比例較低，所以可減少不可回收投資的比例。就此意義而言，相對於固網傳輸，管制機關對於行動電話等無線傳輸的管制相對較低。

二、併購及結合對市場競爭的影響

電信事業進行併購或結合，不論在國內或國外均屬常見。從市場競爭的觀點而言，如果事業的結合構成支配地位的形成，或者強化其支配地位，由於將使市場競爭受到顯著的阻礙，而有加以禁止的必要；而對於兩個以上的事業，如果在雙占或寡占市場上建立或強化其聯合支配地位的話，亦是主管機關所必須關心面對的問題。

在判斷事業的結合是否構成支配地位的產生或強化，必須先界定市場的範圍。由本研究分析可之，依據歐盟執委會的監理原則，單一事業的市場佔有率若低於 25%，可推定其不具有支配地位；如果結合的市場佔有率超過 40%，通常即可認為單一事業的支配地位已經形成，必須進一步實施調查，特別是競爭者及消費者若強烈地反對此一交易案。不過，若有其他因素可認為在事業結合之後，仍持續有顯著競爭壓力存在時，則不必然必須依法禁止其結合，例如預估結合之後

事業市場佔有率增加之程度、與其他事業之競爭狀態、是否面臨潛在競爭者威脅等因素，均可加以斟酌。

在有關電信事業的結合管制上，除目前電信法第 15 條針對第一類電信事業「讓與全部或主要部分之營業或財產」及「第一類電信事業間相互投資或合併」，而必須經電信主管機關之核准外，由於第一類電信事業的銷售金額易於達到公平會的管制門檻，因此必須同時依據公平交易法第 11 條的規定，向公平會提出事業結合申請。

電信法第 15 條之規範目的，應係避免結合事業所屬市場，因為該結合而影響市場競爭狀態，與公平交易法對於事業結合管制的規範目的一致，因此對於公平會審理事業結合個案所採取的審查標準，具有參考價值。

換言之，依據公平會所頒佈的「行政院公平交易委員會對於電信事業之規範說明」第 6 點，就說明對於電信事業結合審查上，所需注意的項目，應可提供併購及結合對市場競爭影響的參考：

○對於電信事業結合申報案件之審查重點在審理電信事業結合申

報案件時，本會首先將依照前述之市場界定程序，分別定義出

相關的產品市場、地理市場及市場參與者，並計算各市場參與

者之市場占有率。其次，分析市場集中度、參進障礙、垂直整

合程度及有無具可抗衡的買方力量等影響市場競爭程度的因素。最後，審酌項目為事業結合對「整體經濟利益」及「限制競爭不利益」的影響。

○所謂「整體經濟利益」方面之審酌因素包括：

△結合對提升生產效率、配置效率及動態效率的影響。

△是否有助於促進所屬市場之競爭。

△是否有助於提供涵蓋範圍更廣、更多樣化及高品質之服務。

△是否有助於提昇國際競爭力。

○至於「限制競爭之不利益」方面之審酌因素包括：

△對所屬市場之結構及集中度之影響。

△是否顯著減損所屬市場的競爭程度。

△是否造成相關市場之參進障礙。

△是否顯著降低消費者的選擇機會。

△是否會導致聯合行為之可能性增加。

△是否會導致濫用市場力行為之可能性增加。

在事業結合的型態方面，以水平結合對於市場競爭的影響最大，垂直結合次之，多角化結合則對市場競爭的影響通常並不顯著。

在水平結合的判斷上，是以市場集中度作為指標，主要的衡量方

法有二：其一為區分特定市場前 N 大事業之市場佔有率總和，稱為 CR 指數；其二為以特定市場內所有事業作為衡量標準的 HHI 指數。前者通常只提供市場集中的統計數字，以前四家的 CR4 為主要參考依據；後者則是將所有事業的市場佔有率的平方加總，其將市場集中度分成三大範疇：1000 以下（低度集中市場）、1000 至 1800（中度集中市場）、1800 以上（高度集中市場）。

在評估水平結合行為時，一般係考慮結合後的市場集中度，以及因結合所導致市場集中度的增加情況（詳見第四章第三節表 4-2）：

- 如果結合後 HHI 指數低於 1000 者，通常並無反競爭效果。

- 如果結合後 HHI 指數介於 1000 及 1800 之間

- △假設 HHI 指數增加低於 100 者，不致產生反競爭效果

- △假設增加超過 100 時，對於潛在競爭具有不利影響，此時需

- 考慮投入市場競爭之可能、增加效率及垂危廠商退出市場等

- 因素。

- 如果結合後 HHI 指數高於 1800 者，

- △假設 HHI 指數增加低於 50 者，不致產生反競爭效果。

- △假設 HHI 指數增加超過 50 者，對於潛在競爭具有不利影響

- △假設增加超過 100 者，推定此項結合將會限制競爭，但仍容

許參與結合的事業舉證證明尚有其他因素存在，不致於限制競爭。

此外，依據公平會所頒佈的「行政院公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則」，其分別對於三種事業結合型態，明定所需參考的因素，亦可供電信主管機關加以參考。

(一)、水平結合

○水平結合限制競爭效果之考量因素

△單方效果：結合後，參與結合事業得以不受市場競爭之拘束，提高商品價格或服務報酬之能力。前揭情形，本會可依結合事業市場占有率；商品或服務同質性；產能及進口競爭等因素進行評估。

△共同效果：結合後，結合事業與其競爭者相互約束事業活動、或雖未相互約束，但採取一致性之行為，使市場實際上不存在競爭之情形。前揭情形得就市場狀態是否有利於事業為聯合行為，監控違反行為之難易程度，以及懲罰之有效性等三方面進行評估。

△參進程度：包含潛在競爭者參進之可能性與及時性，及是否能對於市場內既有業者形成競爭壓力。

△抗衡力量：交易相對人或潛在交易相對人箝制結合事業提高商品價格或服務報酬之能力。

△其他影響限制競爭效果之因素。

對於若干個案，若有認為有以下情形時，可認為有顯著限制競爭的疑慮，應進一步衡量整體經濟利益：

○顯著限制競爭疑慮之水平結合

△結合事業市場占有率總和達到二分之一。

△特定市場前二大事業之市場占有率達到三分之二。

△特定市場前三大事業之市場占有率達到四分之三。

△前項第二款或第三款之情形，參與結合事業之市場占有率總和應達百分之十五。

(二)、垂直結合

○垂直結合限制競爭效果之考量因素

△結合後其他競爭者選擇交易相對人之可能性。

△非參與結合事業進入特定市場之困難度。

△結合事業於特定市場濫用市場力量之可能性。

△其他可能造成市場封鎖效果之因素。

(三)、多角化結合

○多角化結合之審查方式

多角化結合事業所屬特定市場，倘具有重要潛在競爭可能性，以其產生類似水平或垂直結合之狀態，適用本處理原則水平或垂直結合限制競爭效果之考量因素。

本會於判斷前項重要潛在競爭可能性時，得考量下列因素：

△法令管制解除對結合事業跨業經營之影響。

△技術進步使結合事業跨業經營之可能性。

△結合事業原有結合以外跨業發展計畫。

△其他影響重要潛在競爭可能性之因素。

依據公平交易法第 12 條第 1 項規定：「對於事業結合之申報，如其結合，對整體經濟利益大於限制競爭之不利益者，中央主管機關不得禁止其結合」。是以除了考量個案所可能造成對於市場競爭的不利益因素之外，亦需考量因結合所產生的整體經濟利益因素。公平會於結合申報案件處理原則，亦說明了整體經濟利益在判斷上所需考量之因素：

○整體經濟利益之考量因素

△消費者利益。

△結合事業原處於交易弱勢之一方。

△結合事業之一屬於垂危事業。

△其他有關整體經濟利益之具體成效。

△前項第三款所稱垂危事業，應符合：

◇垂危事業短期內無法償還其債務；

◇除透過結合，垂危事業無法以其他更不具限制競爭效果方式存在市場；

◇倘無法與他事業結合，該垂危事業必然會退出市場。

本節已就市場主導者對電信事業投資、併購及結合對市場競爭的影響提供分析說明，並於本研究第三章（先驅者優勢原則）與第四章（SBC 與 AT&T 併購案）有相關具體案例分析，可與本節分析內容相互對照參考。

第四節 公聽會意見彙整

為廣泛聽取相關電信業者以及專家學者對我國現行市場主導者認定機制的意見與建議，本研究於本年（2009 年）6 月 25 日假交通通訊傳播大樓舉辦「我國電信市場主導者認定機制與監理規範公聽會」，邀請電信產業代表及學術界代表出席參加。

基於本次公聽會所探討之議題，係直接涉及電信事業權益並具有高度專業特性及考量時間成本，因此本次公聽會並未考慮邀請消費者代表出席參加；此外，本研究認為主管機關研擬競爭政策的意涵，本質上即可視為保障消費者權益相關政策之一環，蓋促進市場競爭之結果，等同增進消費者權益之保障。

本次公聽會之討論題綱包含：我國現行市場主導者認定機制問題；我國現行市場主導者監理規範問題；合理的市場主導者認定機制與監理規範等三大項。茲彙整與會業者與專家學者主要意見如次（詳請參見附件資料「公聽會會議紀錄」）。

一、我國現行市場主導者認定機制問題

○「控制關鍵基本設施者」為我國市場主導者認定標準之一。

以國外經驗為例，關鍵基本設施主要是以固網的設備為對象，

因此國內行動電話市場主導者的認定標準是否適用控制關鍵基本設施條件，應有討論空間。

○「對市場價格有主導力量者」為我國市場主導者認定標準之一。

目前國內行動電話市場包括 2G、3G、PHS 和未來新加入的 WIMAX，已經多達 6 大集團 10 家業者，服務內容具有很高的替代關係，市場上甚且出現網內互打免費的服務，呈現相當程度的市場競爭狀態。因此就行動電話市場而言，價格主導力量是否應列為認定條件，應有討論空間。

○「其所經營業務項目之用戶數或營業達各項業務市場之 25% 以上者」為我國市場主導者認定標準之一。

市場主導者之認定是電信事業監理機制的核心課題，相較於國際監理標準，我國迄今仍維持 25% 認定標準的合理性，應有進一步討論、鬆綁的空間。

○以市場佔有率 25% 作為市場主導者之認定標準，已經實施 9 年未曾修正，管制強度高。而認定為市場主導者以後，主管機關並未為執行有效競爭分析，定期檢討市場競爭狀態，是當前管制上最大的問題。

○有關網際網路互連費用的階層性，先要有市場的界定，才能界

定市場主導者以及觀察市場支配力是否被濫用。

二、我國現行市場主導者監理規範問題

- 現行電信法第 26 條規定第一類電信事業都要受到價格管制，且每年要稽核是否合於標準，監理成本很高。
- 市場主導者與非市場主導者在管制規範上的差異，以行動電話為例，在資費提報上有 14 天和 7 天的差別，這種差別與競爭上所稱「不對稱管制」的競爭理念有所落差。
- 對市場主導者的認定，主要目的是為了進行「不對稱管制」，確保市場競爭環境，間接帶給消費者好處。但是，現行管制措施似乎傾向以直接管制的手段來保障消費者的權益，像 Price Cap 等，與競爭上所稱「不對稱管制」的競爭理念有所落差。
- 電信市場就算存在有市場支配力，並不代表具有行使市場支配力的能力。因次是否一律對市場主導者實施「不對稱管制」，應需就技術革新與投資情況進一步探討評估，事先的管制未必有助於競爭。
- 公平法上的安排是以事後管制為原則，事先都不管制，如果獨占業者發生不當的情況的話，罰則相當嚴重。電信法可能只罰 30 萬到 500 萬元；而公平法則甚至有刑事責任 3 年以及罰金高

達到 1 億元。

但另一方面，如果完全採用事後管制，可能會造成不當的競爭行為已經發生，甚至造成沒有辦法回復的結果，例如用掠奪性定價把競爭對手都趕出市場後，再處罰三百萬元，根本就無意義。但事前管制也不能無限擴大，所以國外在事前管制會著重在網路互連、零售價格管制、會計分離等重要項目。

○行動電話受話批發市場資費，已經 7、8 年沒有被檢討，沒有被管制，仍放任業者自行協商，價格也不知道是如何制定出來。

有必要正視此一問題，因為這個市場遠比 IP Peering 大很多。

○在批發價的管制方面。中華電信公司於 1998 年起政府開始釋股，換回三千多億做為國家建設後，樞紐設施及相關電路管線設施資產已屬中華電信股東所有，而非全民所有。

△我國 Cable 普及率非常高，Cable 的纜線高出電話線 3 倍之多。原因是 Cable 每戶月租費可以有 600 元，電話線月租費僅有 70 元，因為這個業務無利可圖，所以 Cable 業者做得到的，而市內電話業者聲稱做不到。

△管溝的部份也被認為是瓶頸設施。政府為了建設 M 台灣，投入 3,000 多億元經費要做 6,000 公里的管溝建設，目前已經

做了 4,000 公里，但其他民間業者有無投資？

○網路互連是 WTO 促進公平競爭的重要議題，我國也承諾採行 WTO 的 Reference paper 六大監管原則，當時所定的原則方向都有做到，但多年來執行上亦有一些缺失。

△在透明化方面，包括互連成本資訊的透明化和網路規格的透明化。以前在審查互連費率時，中華電信都加註是機密，主管機關也就不敢給其他業者一起來檢視，國外則是公開在網站上，顯示我國的透明化做得不夠。

△在無差別待遇方面，也沒有進行實質稽核。當時 Internet 屬初期服務，因此網路互連並沒有把 Internet Interconnection 納入規範，現在 Internet 已經是重要平臺，網際網路的互連或應補強，此與 IP Peering 有關。或謂國外 IP Peering 都不管，主要為業者自行協商，但由於市場情境不同，國內沒有幾家 Internet Backbone 很強的業者存在，因此政府或有必要介入管理。

○國內現行 IP 的批發價完全是牌價乘以 Discount 的價錢，並不是中繼產品的計價方式。現在大家都引用成批發市場，未來應該要釐清，這其實是進行零售市場的服務中，必須要使用的中繼

產品。

三、合理的市場主導者認定機制與監理規範

- 合理的市場主導者認定機制和規範，應維持市場公平合理的競爭機制，對有競爭的市場應降低管制；缺乏競爭的市場應加強管制，裨益競爭發展環境之確保。
- 探討市場主導者問題時，應先釐清市場定位以及市場支配力二大問題。目前行動電話已可取代市話；無線寬頻已可取代有線寬頻，在現在具有技術替代性的環境下，應先明定服務市場後，才可進一步探討市場主導者，不然會失焦。
- 對市場主導者的定義與管制，或可參考英國的管制流程，當判定是 SMP 之後，還要提出對這 SMP 的適當管制建議，就不同市場的 SMP 給予不同程度的管制措施，而不是統一的管制措施。
- 在市場主導者認定機制和監理規範方面，歐盟經驗有很多項不同的準則交叉評估，值得參考；其監理規範則是非常強調無差別待遇，英國 BT 的 Open-reach 經驗，亦值得參考。
- 基於鼓勵新技術新服務的原則，應考慮引進「先驅者優勢原則」(first-mover advantage)，例如 MOD 等。

- WiMAX 屬新服務，最重要的是如何實現平等接取，建置基礎設施，順利提供服務。
- 市場主導者的規管目的，旨在促進競爭。制定市場主導者認定機制時，或宜參考引進日本「電信市場競爭評價顧問委員會」的專家諮詢機制，俾使認定機制更公正、更客觀，與國際監理標準接軌。
- 進行市場分析時，2G 和 3G 應當視為同一市場。
- Condition Law 是事後的管制，Condition Act 是事前的管制。台灣基本上是跟美國比較像，是屬於事前管制。電信事業的管制應該是採事前管制，應該維持這樣的架構，因為公平交易法是對所有的產業，電信是特殊的產業。
- 歐盟與美國的電信市場結構，跟台灣的市場截然不同，他們的市場是相當競爭的。像美國的固網市場是很競爭，台灣的固網比較重要的就只有一家，管制的手段也要斟酌台灣特殊的服務業市場結構來調整，而不宜完全採用歐盟的制度。
- 未來要修訂市場主導者的認定機制時，或宜取消只限第一類電信事業的既有規範，納入第二類的網際網路業者，就不會出現對 IP Peering 價格沒有法源依據可以認定的問題。

- 在國外可以透過法院來認定樞紐設施，所以它也有認定市場主導者的地位。為了避免市場主導者的認定只在電信法上做考量，或可先在一些法規標準方面做整合，雖然法官可以透過司法判決來造法，但這並無法透過立法來解決，法規標準方面的整合至少是可以先做的。
- 由於資費管制的監理成本很高，其適用對象應限定於市場主導者，一方面可降低監理成本，一方面又可增加監理效率。
- 對市場主導者批發價的管制是一個重要的範疇，例如 ADSL、光纖等都可列入考慮。
- 固網主導者在提供 Bundle Package 的服務，監理單位應有適當的監理及規範。
- 固網主導者的認定是必要的且需要再持續執行。上游業者所掌握的關鍵元件和基本設施，亦應列入所謂批發價的管制。
- 行動電話市場已出現網內互打免費的服務，呈現相當程度的市場競爭狀態，管制方式應朝向鬆綁或事後審查的方式。
- 行動電話市場已經不存在可主導價格的業者，因此建議就市場主導者之認定條件方面，在行動電話的部份應可免除價格主導力量條件之適用。

○在網路互連方面，應基於公平接取、無差別待遇原則。無差別待遇原則包括主導者對所有業者是否公平，也應包括主導者對內部產品是否也都跟對外部其他業者一樣；此部份不僅止於價格，服務的提供條件與品質亦應列入考慮。