

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性的特性，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

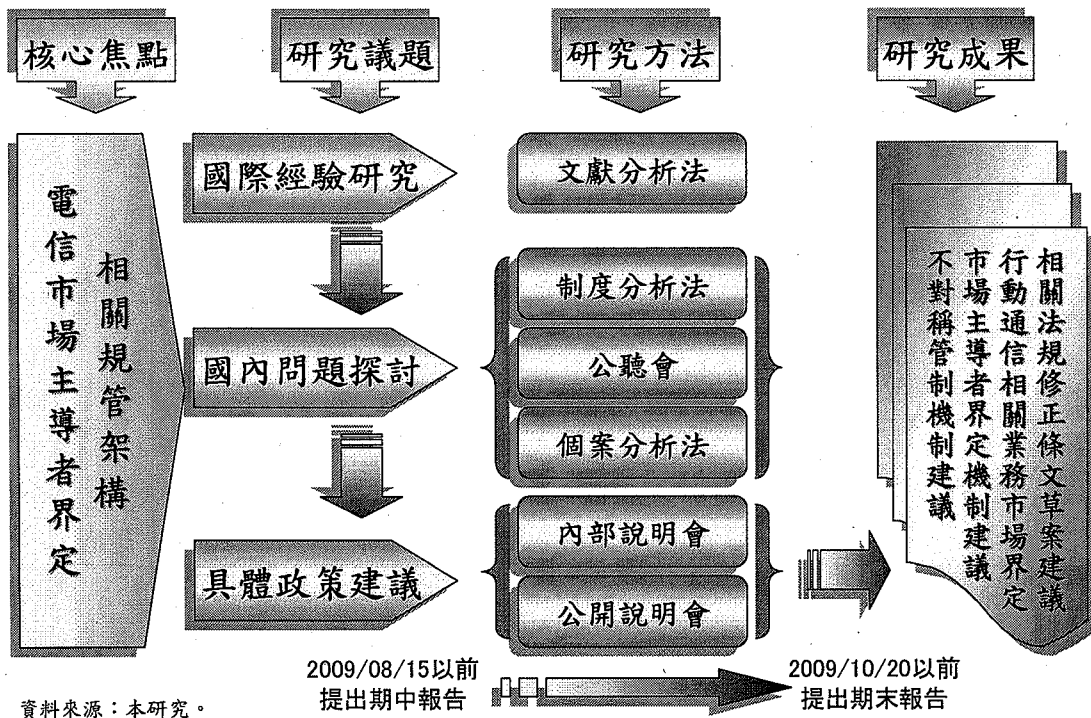
及可與國際接軌之競爭監管措施，提出具體政策建議，裨益決策參考。

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，裨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草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案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。

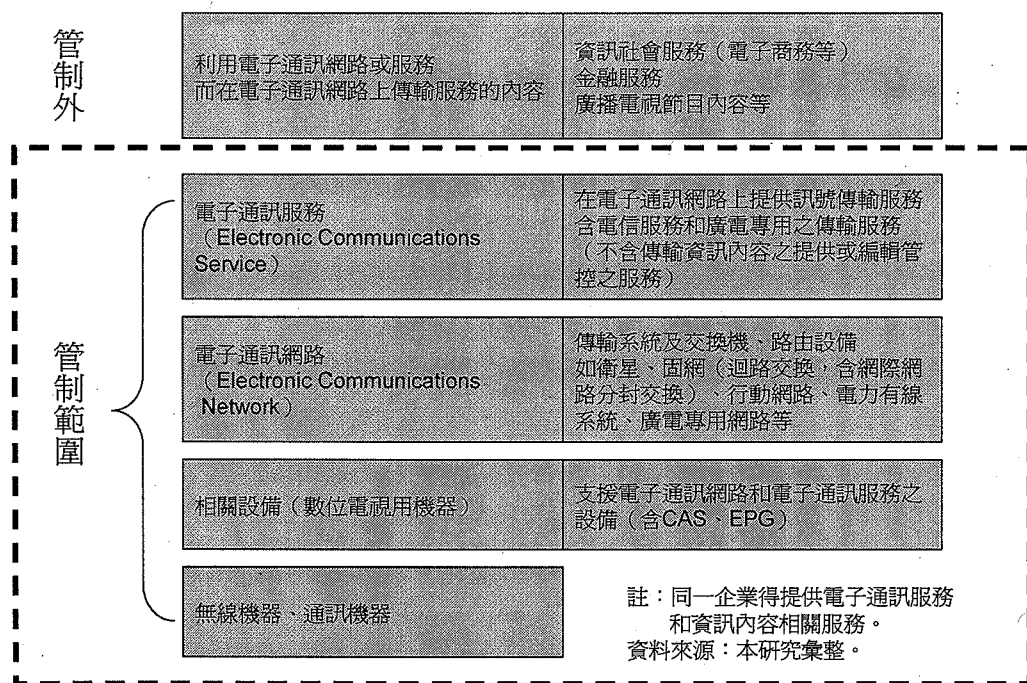
長期以來，通訊產業按電信、廣播電視等媒體之不同，各自有其獨特的垂直整合型的產業結構。然而在網際網路上，只要遵守 TCP/IP 的網路協定，所有的資訊（即數位內容）皆可封包化而從媒體中獨立傳輸。因此就現階段發展之實際情況觀之，實體網路、在實體網路上提供傳輸服務，乃至於利用該等服務傳輸之資訊內容已出現層級分離的發展趨勢。

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



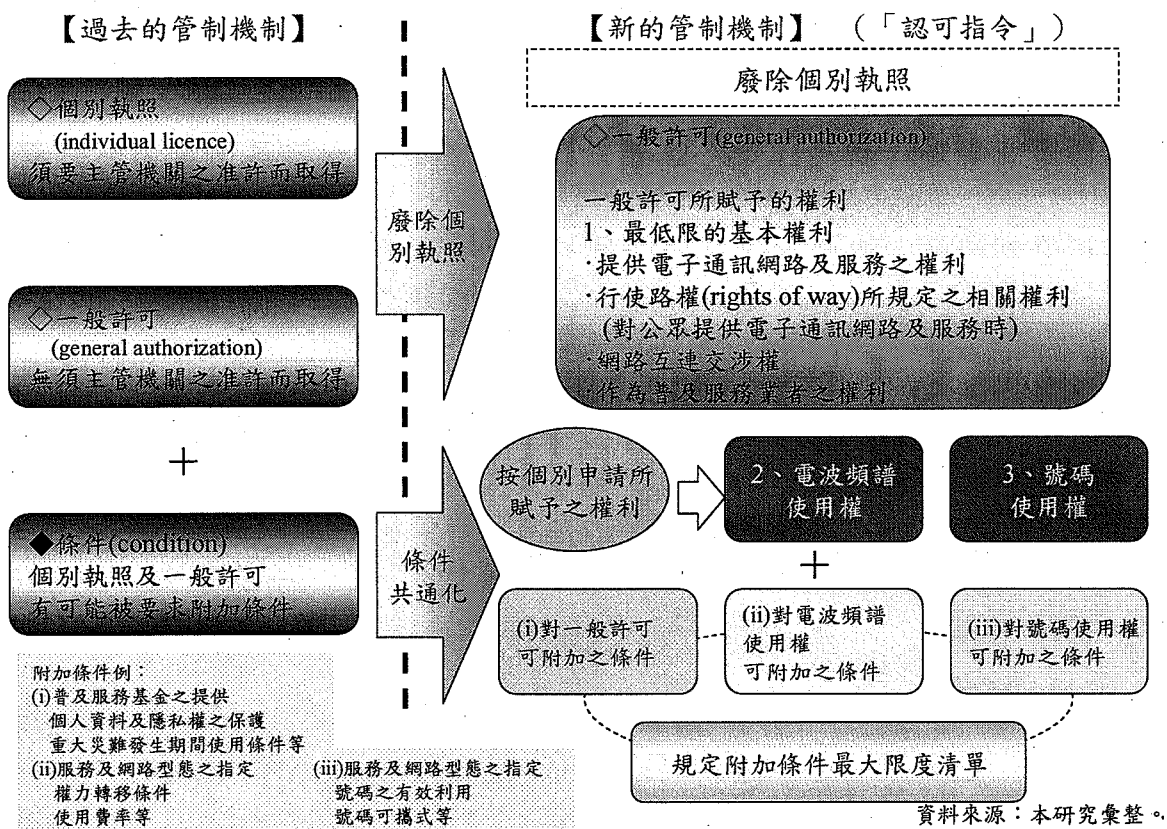
從前述分析可知，為因應媒體匯流，層級分離固然成為必然之發展趨勢，然而在管制措施之擬定方面，應明確區分因應層級分離的管

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 —
	零售	—	—
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；

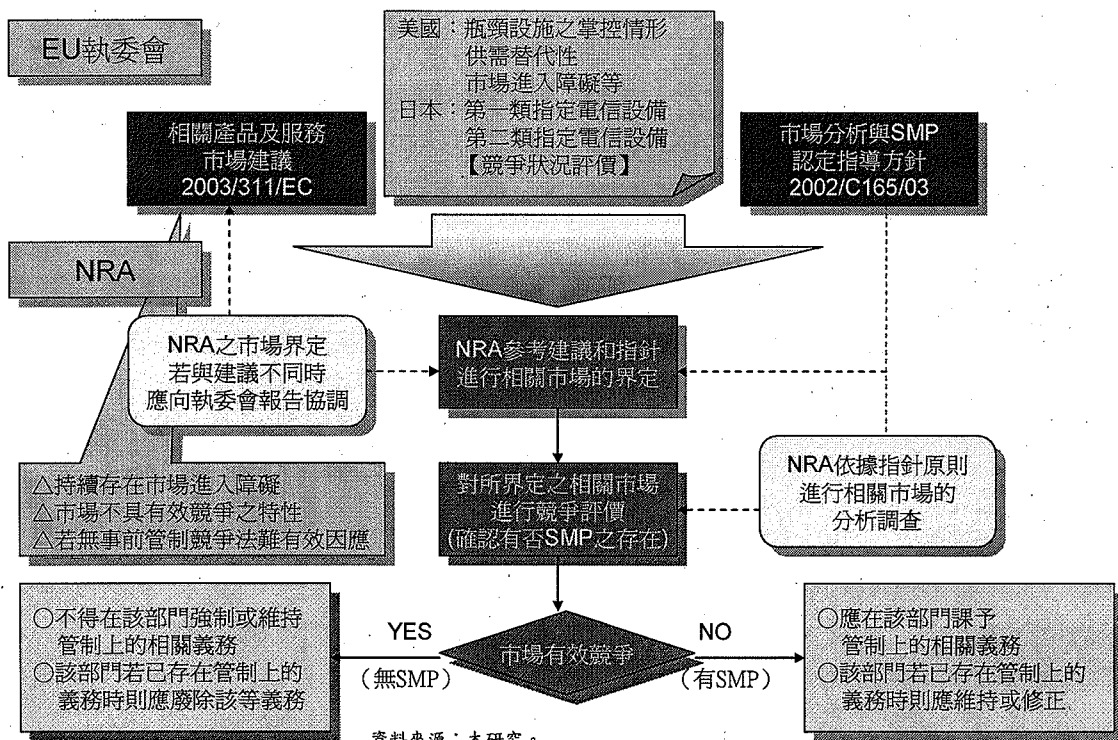
批發市場指以提供對零售業者產品/服務之業者為對象之市場。

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
<ul style="list-style-type: none"> ○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 	<ul style="list-style-type: none"> ○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	<input type="radio"/> 提供網路互連與接取之義務 例如： 一 資訊公開 一 禁止差別待遇 一 會計分離 一 特定網路元件接取義務 (LLU 等)	<input type="radio"/> 網路互連之交涉義務
費率	<input type="radio"/> 根據成本基準設定費率之義務 <input type="radio"/> 公開批發價格與內部交易價格之義務	<input type="radio"/> 當事人間交涉
NRA 任務	<input type="radio"/> 對控制接取終端用戶之業者課予網路互連義務 <input type="radio"/> 紛爭處理	<input type="radio"/> 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	<input type="radio"/> NRA 所課予之義務 一 禁止差別待遇 一 禁止不合理的服務操縱 一 平等接取（固定電話）	<input type="radio"/> 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） <input type="radio"/> 號碼可攜服務（所有公眾語音服務業者） <input type="radio"/> 公開服務品質（公眾電子通訊業者）
費率	<input type="radio"/> 零售費率管制 一 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 一 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	<input type="radio"/> 資訊公開（公眾語音服務業者）
NRA 任務	<input type="radio"/> 對 SMP 業者設定義務	<input type="radio"/> 紛爭處理

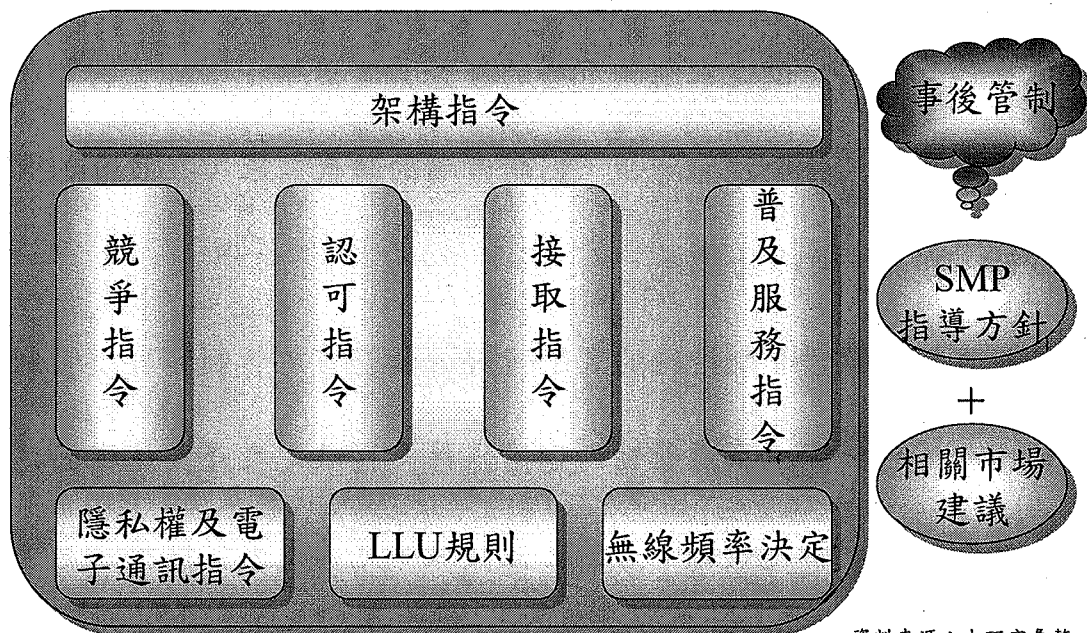
資料來源：本研究彙整。

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性的特性，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



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。

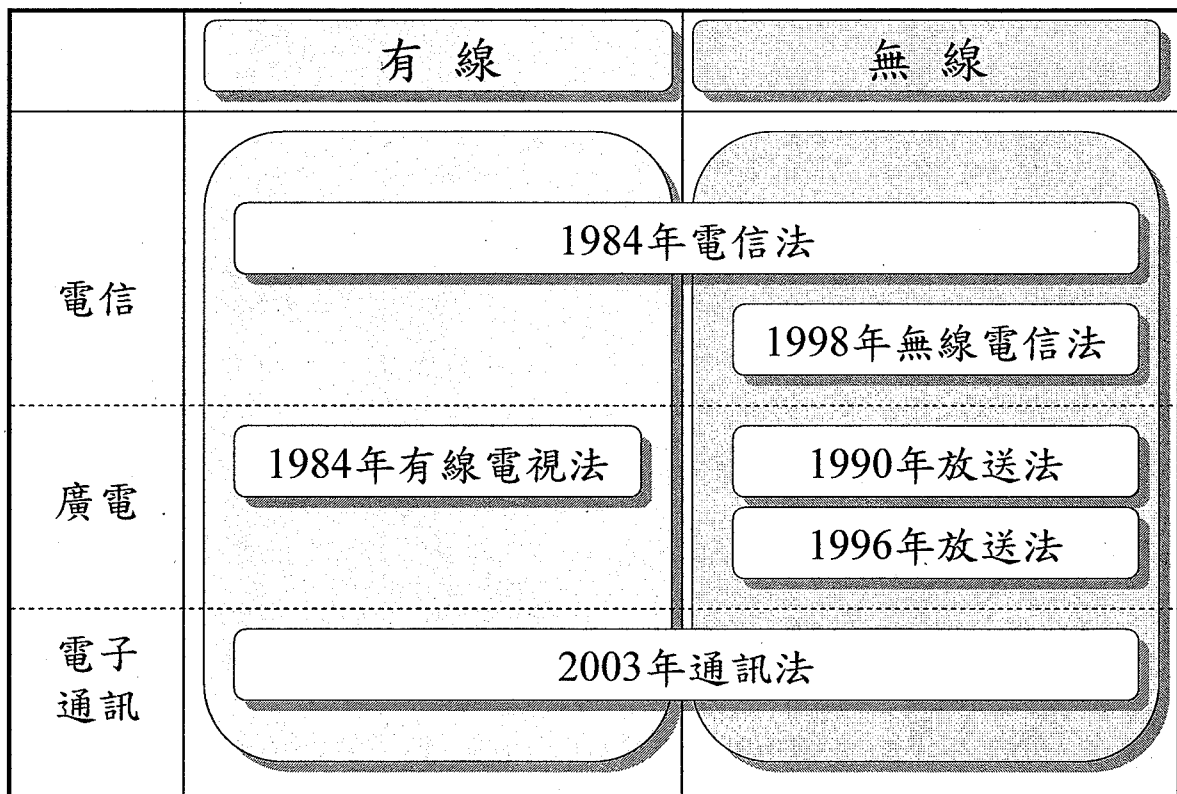
「歐盟 2003 年通訊法」對接取網路的細分化義務僅限定在傳統的銅纜迴路；光纖迴路則排除在外。美國 FCC 在 2003 年 8 月發表用戶迴路細分化的新規則中，不僅原則廢除住宅用光纖到戶（FTTH）的細分化義務，基本上亦已免除銅纜迴路的網路共用義務。歐美等國網路細分化之相關措施，或可提供國內參考借鏡。

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



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。