

「鼓勵跨業匯流，採取層級化監理原則」

相關諮詢議題意見書

公司或機關：亞太電信

姓名：黃政卿

職稱：資深專員

連絡電話：[REDACTED]

日期：103年8月14日

議題：

意見或具體建議：

- 一、認同主管機關草擬的修法方向與未來監理架構。
- 二、為防止「槓桿效應」在層級化架構下持續存在與惡化，現行固網市場主導者之實體網路應予拆分獨立，方能有效促進市場競爭。
- 三、在層級化監理架構下能有效落實的前提下，相同平台之規管理應適用相同法規。

理由說明：

- 一、為「因應科技匯流」、「避免因不同傳輸技術而有差別管理」及「促進互通應用」原本就是「通訊傳播基本法」之基本精神(§1、7、8)，加上市場現況及國外經驗，層級化監理架構應是未來趨勢。
- 二、至於從「垂直管制」走向「水平管制」，如何導正國內特定市場長期以來因網路層壟斷導致無法有效競爭的現況(如固網)，可能仍需進一步思考：
 - (一)從多數國家的經驗來看，用戶迴路開放無疑是匯流前必要解決的問題，針對國內匯流政策原先打算採取的2階段作業估計也是從此處著眼，同時也避免匯流後想再回頭來解決此問題時，情況恐怕將變得更加複雜。
 - (二)其實，從前2年主管機關提出的電信法修正草案(當時的第一階段修法)即可概略看出前述邏輯，原草案部分條文立法理由即已載明「...固網業務開放民間經營十年後，固網市內網路業務仍屬幾近完全獨占市場。為促進固網業務之有效競爭及促進公共資源之有效利用，於符合法定條件時，主管機關得命固定

通信網路業務市場主導者為業務功能分離，或應向其他第一類電信事業及廣播電視事業提供管線基礎設施之共用服務」。凸顯修法者擔心「最後一哩」的問題若無法在匯流前獲得解決，當我國達成匯流之日，恐怕也將是一家業者獨佔市場之日。

(三)從現實角度來看，現階段固定通信服務市場過度集中的根本原因來自於網路層。舉凡互連義務、樞紐設施的開放接取等，實際上的執行者均為網路層。因此，「要不要管」從來不是問題的核心，「如何管到重點」才是解決固網市場長期扭曲的癥結。但本次諮詢文件卻表示「...透過層級化監理不表示現有通傳業者將被迫拆分成不同部門或公司...」，如此一來，等於在「解決最後一哩的問題上」再度走了回頭路。可以預見，擁有壓倒性基礎網路實力的業者，奠基於雄厚基層網路而來的，也將在特定服務市場的競爭變得毫無對手，導致特定市場的獨占情形依舊無法打破。我們悲觀的認為，如不嚴正思考此一問題，規管架構的改變依舊無法導正特定市場的扭曲狀態。

(四)多年來在現行垂直管制架構/法制下主管機關所採取各種促進固網市場的競爭措施(公告瓶頸設施、開放迴路租用...)已經證明完全無法撼動主導者的地位，歸究其原因乃是各種促進競爭措施僅僅徒具形式。我們從不認為在現行法制下無法解決這問題，而是我國固網市場的主導者與政府之間，有太多財政、政策上難以切割的糾葛。因此，如果主管機關的算盤之一是打算藉由改變管制架構，改變目前畸形的固網市場，則網路層拆分獨立，恐怕將會是改變現況的唯一手段，但此一霹靂手段能否如願達成，也只能仰賴政府是不是能夠把手從特定業者中抽離了。

三、有線廣播電視系統及綜合固網實體網路的發展，各有其歷史背景，不可諱言，前者在透過幾番的併購後，目前在特定服務市場也以能稍稍與固網的市場主導者競爭。但反觀其他從「零」開始進入固網市場的業者，在努力 10 多年後的今天，依舊無法撼動主導者一絲一毫。當然，我們同意相同的平台，理應有相同的規管

機制，但必須提醒的是：

- (一) 要落實水平管制架構，網路層的獨立恐怕是必要採行的措施。否則終將只會流於不同「公司」的競爭，而非不同「網路」的競爭。
- (二) 雖然以性質及技術角度來看，有線電視網路可視為電信固網基礎網路，但現行法制上仍有經營上的限制(有廣法§21)，未來勢必的打破方能與擁有全國性綿密實體基礎網路的固網~~格~~^導者一爭雌雄。
- (三) 欲維持網路層的競爭，適當的促進競爭手段仍有必要維持(如瓶頸設施~~...~~^{採取})，避免「一網獨大」藉由獨占地位而阻礙了其他層級的服務推展。