

# 【參考附件】

## 因應技術匯流發展相關法規之修訂研究

### 訪歐考察報告

2004 年 9 月 30 日

#### 一、出差目的

EU 及英國通訊法為因應技術匯流在執照分類、發照制度方面之法規改革，及實施現況。

EU 及英國在普及服務、消費者保護、以及基礎設施安全等相關法規之具體措施。

EU 及英國在有關 SMP 之認定方法及解除 SMP 之考慮因素。

EU 及英國在網路互連及接取之法規修正和開放用戶迴路等相關法規與措施（例如租用期限、終止租用之條件、干擾之處理、監理機關之介入、租用價格等）以及關於機房共置之相關法規規定。

#### 二、出差期間

2004 年 9 月 12 日至 18 日

#### 三、出差人員

左峻德 台灣經濟研究院研究一所 所長

劉柏立 中國文化大學資傳系 助理教授

#### 四、訪問行程

日期	訪問機關
9月12日(日)	出發 To 倫敦 飯店：Jolly Hotels St. Ermin's ( London )
9月13日(一)	14:00 Vodafone Phil Kirby
9月14日(二)	11:00 BT John Butler
9月15日(三)	出發 倫敦希斯洛機場(LHR)第四航廈 BA402 10:55 抵達 布魯塞爾(BRU)13:00 飯店：Citadines Brussels hotel
9月16日(四)	09:30~10:30 歐盟執委會貿易總署 Mr. Philippe Chauve 11:30~12:30 歐盟執委會資訊社會總署 Mr. David Gallino
9月17日(五)	返國 布魯塞爾(BRU) KL1724 10:30 抵達 阿姆斯特丹(AMS)11:25 出發 阿姆斯特丹(AMS)CI66 14:25
9月18日(六)	抵達 台北 13:00

#### 五、訪談內容紀錄

(一) Vodafone

(二) BT

(三) 歐盟執委會貿易總署

(四) 歐盟執委會資訊社會總署

## 五、訪談內容紀錄

### (一) Vodafone

時間	2004 年 9 月 13 日(星期一) 14:00~16:00
地點	英國、Vodafone
對象	Phil Kirby, Director of Regulatory Affairs.
訪談紀錄	
<p>Q1. SMP 目前的控管情形如何？</p> <p>A1. 在現今英國行動電話市場，還沒有任何一家業者被定義為 SMP。 關於收費系統：英國目前採用的是發話者付費系統。 即在手機通話中，打電話的人負擔這通電話的費用，而受話者不需要付這通電話的費用。 關於制定價格：在舊的歐盟管制架構下，一般而言，需要花 3 年的時間來訂定受話接續費（call termination fee）。 實際上，電信公司每三個月必須提供必要的資訊以及相關資料給英國電信主管機關。 Kirby 博士認為主管機關有法律依據可以依法獲得資訊，這具有決定性的影響；若無正確有效的資訊，則會降低管理的效率。</p> <p>Q2.關於網路犯罪以及消費者保護方面，請問有什麼實際的措施？</p> <p>A2. 關於網路詐欺以及消費者保護，Vodafone 已經開發出一套機制，向警方通報有關利用手機的網路犯罪之特殊案件或意外狀況。現在英國行動電話業者也已經做出一套自律規範，以避免並矯正結合行動電話服務的犯罪行為，例如商業廣告、色情廣告以及溢價服務等。</p> <p>Q3.英國 2003 年通訊法的影響是什麼？</p> <p>A3. 一般而言，英國 2003 年通訊法並沒有在通訊市場造成太大的改變，因為它基本上是反映歐盟管制架構，同時，英國好幾年來原則上也已經採用了與之相當的架構。實際上，新的通訊法到目前為止都運作得很好。新法的優點是它創造了一個強而有力的監管機制去管理在此匯流時代發展中的市場。</p> <p>Q4.對一般問題的回答：</p> <p>A4. 英國管理當局經常進行或委託研究計畫給電信專業顧問公司，例如 Analysys（英國的顧問公司）、OVUM（澳洲的顧問公司）以及其他研究機構。</p>	

Q5.關於頻譜的議題

A5. 電信業者依據個別執照獲得的頻譜使用權，電信管理機關要收回該許可的頻譜以前，必須給予至少五年的通告。可預見的是在不久的將來，英國將會採行「頻譜交易系統」，邁進頻譜自由化的時代。

Q6.作為一個全球規模最大的行動電話公司的法規首長，您最關心的是什麼？

A6. 我最關心的是頻譜使用的問題，還有是否有朝一日政府會要求收回已許可的頻譜，雖然目前看起來不大可能。但是因為頻譜是行動通訊公司最重要的資產，我還是最擔心這部分。

## (二) BT

時間	2004 年 9 月 14 日(星期二)10:00~12:00
地點	英國、BT
對象	Phil Stubbington, Head of International Policy, Group Regulatory Affairs. John W Butler, Deal Architect, BT Global Inward Investment.
訪談紀錄	
<p>Q1.關於市場主導者 SMP 之問題</p> <p>A1. 在分析市場主導者時，必須重新檢視兩個面向：零售水準和批發水準。</p> <p>零售水準上：英國主管機關檢驗市場主導者並採用 RPI-X 機制來檢驗零售價格。實際上，目前 RPI-X 機制的 X 因子等於 RPI；因此依照這個公式，業者在實質上，不被准許提高實際項目的基本價格。然而，這 RPI-X 定價體系在管理上將作修正，因為主管機關已經考慮讓零售市場在不久的將來可以有效競爭。</p> <p>批發水準上：應用在批發市場進行價格控制的是所謂「資費管制」。它將在這領域持續運作幾年。此控制是基於起始價格和長期增支成本(LRIC)，相對於 RPI-X 公式在零售市場的應用而言。</p> <p>SMP 認定標準係參照歐盟 SMP 的標準，也考慮 SSNIP 測試。</p> <p>在實務上，特定電信管理者和一般領域的競爭管理者一同工作，以便協調辦理管理架構與通信領域的實務法規。</p> <p>參考 2003 Oftel 的「市場主導者評估」，其中有列出市話市場裡定義的市場主導者標準。相同的評估與標準也適用於行動電話市場。</p> <p>在 1998~2003 年期間，主管機關傾向將市場佔有率達 25%的業者定義為具有「市場優勢」或「市場主導者」。2004 年以後，主管機關則將標準從 40%變成到 50%的較適當的數字，與競爭法的標準一致。</p> <p>Q2.關於普及服務義務的問題</p> <p>A2. 英國的監管制度主要係遵從歐盟的普及服務指令。</p> <p>在法國，普及服務的提供者從普及服務基金中獲得補償；</p> <p>在英國，Oftel 認定英國市場無須採行普及服務基金。這是因為 Oftel 估計提供這樣的服務的好處，主要表現在品牌知名度，將等於營運費用。因此費用和好處抵消。實際上，BT 雖然被指定為普及服務的提供業者，但是並沒有因為提供普及服務而得到資金或補償費。</p> <p>雖然英國沒有採用任何獎勵的措施給提供普及服務業者，但是英國政府確實有一些促進寬頻發展的計畫。面對寬頻和匯流時代，英國政府已經藉由提供某些獎勵，專注於強化國家寬頻基礎建設。</p>	

### Q3.網路互連接續費和相關的問題

A3. 根據舊的制度（2003年之前的 Oftel），接續費必須經過相關的兩造當事人協商並且同意。當雙方不能達成協議時，Oftel 將幫助調解並且解決互連的爭執。不過，一個更明確的新制度已經被用於解決互連的爭執。這個新制度與「資費管制」有關，係基於兩種物價管制：看長期的 LRIC 價格和 RPI-X 價格管制（即所謂的價格上限管制）。

### Q4.用戶迴路細分化問題

A4. 歐盟最主要的用戶迴路定價問題就是「正確的價格為何？」  
歐盟對於用戶迴路鬆綁具有共識，但是如何去決定共用線路或是專線的價格依然是個重要問題。

英國的現狀如下：

在網路興建熱潮的期間，寬頻網路投資迅速地擴展，包括工程、行銷和網路基礎設施的投資，期待付出的成本可以由高度的市場需求賺回來。但是因為網路和寬頻泡沫破滅，網路容量和基礎設施投資證實超過需求。事實上，Oftel 決定了 LLU 的計畫和共用迴路的價格。但是市場需要並期待 LLU 會降低 80%。Oftel 已經與法國主管機關合作，以便從法國 LLU 制度尋找經驗與基準，希望為英國的 LLU 尋求適當的價格政策。

### Q5.BT 的寬頻計畫

A5. BT 在不久的將來計畫提供視訊隨選服務。網路電話對 BT 而言是一大挑戰，BT 看出網路電話未來將有可觀的利益。目前 BT 已完成民營化的第三個階段，即過去被政府保留的「黃金股」，已經在 1997 年及其後完成釋股，BT 乃成為一個完全的民營公司，不再受政府的控制。目前英國的電信市場，沒有外資管制。外國資金可以投資電信市場的任何一個或好幾個領域。

### Q6.反制犯罪的方法

A6. 在電信市場中有正在成長的問題與正在發展的犯罪，例如誤撥的超收費用，或是誤撥成國際電話等等。英國電信業者有自律的機制，以及依照某些特定的工作條例，共同合作去封鎖某些有差錯的號碼或限制異常的通話。此外，非政府組織或非營利組織也促成了整個共同管理系統，例如電信資訊服務標準獨立監督委員會（The Independent Committee for the Supervision of Standards of Telephone Information Services, ICSTIS）控制溢價費率（管制費用超收）等。

#### Q7.關於新 2003 通訊法案的意見

A7. 一般而言，BT 對於 2003 年通訊法抱持肯定的態度。

在制定新法案的期間，政府持續地就新法案的內容與架構與 BT 進行諮商，因此新法內容大體符合 BT 的預期。新法案最大的成就是為技術匯流時代設置有利的管理者—OFCOM。BT 較不滿意以前 Oftel 的「一人權力結構」。現在在 OFCOM 的架構下具有新的權力制度。BT 預見了一個更理想的主管機關。此外，跟以前的程序不同，新的通訊法案設有一個「上訴系統」，可以對管理機關的處置提出上訴，較諸以前的司法複審系統較具效率。

#### Q8.目前英國市場的競爭狀況

A8. 要檢視競爭市場的實際情形，有三大方面需要考慮：(1)來話接續費；(2)消費者選擇或變更電話公司的彈性，(3)市場的容量與新進業者的機會。

##### (1) 通話中止的費用

英國的管理者成功地要求業者降低他們通話網路的來話接續費。在這樣的情形下，藉著除去這樣重要的競爭障礙，市場將變得更競爭，尤其是從市話撥打到行動電話的通話。

##### (2) 消費者變更電話公司的選擇

所謂的「平等接取 carrier pre-selection」運作得很好，它讓用戶可以選擇更換電話公司或服務供應商而不需要過多的交易費用。提供者沒有過度的交易成本。「平等接取」成功的結果無疑地鼓舞更多的新服務提供者從不同角度進入市場，因此促成更多競爭。

##### (3) 早期實驗階段的大宗線路出租(wholesale line rental)

從 2003 年開始，就像是一場新的冒險似的，一些英國的批發商汲汲於線路的出租，像是從網路業者和轉售的網路容量，利用個別行銷和付款系統轉租給他們的客戶。一旦成功，預期將造成現有不不論是零售的或批發的網路市場很大的衝擊。OFCOM 將會從初期階段就緊盯市場變化，並且估計後續的競爭強度。如果大宗線路出租模式成功地從原本的網路業者手中獲得實質的市場佔有率，OFCOM 很有可能決定市場已經到達「實質競爭」的階段。

Q9.有線電視相關問題

A9. 英國的有線電視通常具有三個功能：一條線路提供了電話服務、廣播和寬頻服務。他們現在已經整合成了兩大公司：NTL 和 Telewest。就市場佔有率和整合而言，有線電視公司在英國有 50% 的涵蓋範圍（指到戶率 home passed），並且主要集中在城市地區，反之，現在的像是 BT 在涵蓋範圍和用戶基礎有著更多的優勢。事實上，這個不對稱的規定已經在 2000 年被廢除了。這表示現有的電信業者可以提供跨業服務，並且直接和有線電視競爭。例如，BT 被允許提供電台的節目服務，例如視訊隨選服務。因此，有線電視和本業為電信業的跨領域競爭是相當激烈的。一般而言，最近幾年有一個明顯的趨勢，就是管理者同意一個觀念的轉變：從事前管制改變為事後管制。但是在市場參加、商業決策與管理策略方面，仍有許多細節須要事前審查。

業界一位資深的從業人員 Stubbington 先生說道：「身為完全民營化的公司，我們希望政府能夠逐漸減少這些細節規定，因為這些細節，實質上可能會阻礙 BT 的商業獨立、市場協調性以及商業利潤」。



## (三) 歐盟執委會貿易總署

時間	2004年9月16日(星期四) 09:30~10:30
地點	比利時、歐盟執委會貿易總署
對象	Philippe CHAUVE, philippe.Chauve@cec.eu.int
訪談紀錄	
<p>Q1.資訊社會服務的定義為何？</p> <p>A1. 參考歐盟指令(EC 98/34)</p> <p>Q2.新歐盟管理架構的關鍵是什麼？尤其在 SMP 方面</p> <p>A2. 在舊的管理架構下，25%的市場佔有率是定義為 SMP 的關鍵。然而，根據新的制度，SMP 是由各會員國的 NRA 所定義。每個 NRA 必須就不同領域提出對 SMP 的見解與評估，並且提交評估 SMP 的清單給歐洲委員會。委員會可以質疑會員所提出的評估報告，而且如果委員會認為 NRA 的評估不恰當或有問題，還可以藉由投票否決。實際上，迄今只有兩個案例受到委員會的反對，其中之一是芬蘭住宅區電話市場的 SMP 評估。</p> <p>Q3.歐盟的外資政策</p> <p>A3. 通常，歐盟電信或者網路部門沒有限制外國的投資。不過，在某些國家會有例外，例如法國仍有外資管制。</p> <p>Q4.頻譜交易和頻譜使用問題</p> <p>A4. 頻譜交易在現階段是不可能的。它還停留在國內的層面，並且屬於國內的問題。歐盟委員會歡迎頻譜交易，並且期望未來有頻譜零售或頻譜交易的聯營。然而，只有在歐盟會員國致力於協調彼此國內的頻譜政策時，這個頻譜交易機制才能夠付諸實行。 根據新的歐盟管制架構，新進業者只需要通知委員會就可開始它的網路服務。不需要其他更多的事先的證照批准或冗長的行政程序。唯一還有的管制是有關頻譜的管制，特別是關於稀有資源的有效使用方面。</p> <p>Q5.頻譜和執照費</p> <p>A5. 收取執照費的主要想法，應該只是為了足以用來負擔頻譜的管理，我看不出有任何理由政府可以靠核發許可而獲利。政府利用頻譜分得利益的原則，應該是透過課稅的機制，而不是透過收取執照費的方式。</p>	

Q6.是否有任何相關明文賦予頻譜的主管機關有權收回已發出的頻譜，並且又是在怎樣的條件下應該執行

A6. 在歐盟標準，沒有這種具體的規定。但是，根據透明化的原則，頻譜主管機關必須公開清楚的發照條件，依發照條件發出的頻譜應被有效果及有效率地使用。有些許可也許成效不彰。因此發出的執照或頻譜，在明確的條件下，或許可以撤回。實際上，3G 執照自從首次發佈以來，似乎沒有被有效地使用。但是，考慮到 3G 執照登場以後經濟環境以及網路經濟的嚴峻情況，管理者體諒地允許 3G 頻譜的在此例外的情形下遲緩服務之推出，並且同意執照條件在較晚的階段才履行。

Q7.新歐盟架構的政策思維

A7. 新的歐盟管制架構推翻了傳統上把網路產業分成網路基礎設施的業者和以服務為主的業者。在新的歐盟管制架構下，所有的網路業者在「電子通信網路」的觀念下被分成群組。新的歐盟管制架構將可避免因不同國家的不同分類所引起的衝突或矛盾。在新歐盟管制架構下，電子通信網路管理者的主要任務是監控並且督導網路傳輸；內容和數據分別由個別的法規所規範。不過，我承認目前的架構仍有未盡之處。隨著市場成長與數位匯流的發展，未來將面臨很大的挑戰，有必要作更周延的檢討。

Q8.您對 WTO 電信的參考文件和有待發展的準則的意見為何？

A8. 關於 WTO 電信的參考文件，第一個挑戰是解決 WTO 各會員國間對分類的問題。各會員國對於「電信服務」並沒有一致的分類與定義，也沒有進一步有效的協商方式可以達成。尤其參考文件中「透明度」的準則應該先達成，而其他準則則可以稍後再發展。事實上，我們要對關鍵議題達成協議仍然有一段很遠的距離，因為這道鴻溝實在太大了。

目前，最惠國待遇不再被運用在電信的領域。因此，任何一個 WTO 會員國藉由要求 MFN 以豁免自由貿易義務是一件不可能的事。先前 MFN 被運用在三個領域，長途電信、金融以及國際海運。但是現在只有國際海運仍然適用。

在 WTO 的法規架構下，個別承諾的約束力一直在改變。例如，進入發展中市場諸如泰國、馬來西亞、菲律賓、尤其是中國的貿易體系，一直備受爭議。這些市場存在許多貿易保護主義，使得自由化進程和市場開放政策停滯不前。其中一個主要的障礙，是在不同國家的管理機制間存在差異。這需要花很多時間和跟努力去改變國內的規定，讓這些規定能夠跟國際約定接軌。因此，除非我們現在開始對這些會員國施加壓力，否則我們不會看到任何的進展。

## (四) 歐盟執委會資訊社會總署

時間	2004 年 9 月 16 日(星期一) 11:30~12:30
地點	比利時、歐盟執委會資訊社會總署
對象	Davide Gallino, email: <a href="mailto:davide.gallino@cec.eu.int">davide.gallino@cec.eu.int</a>
訪談紀錄 ( Gallino 先生發表簡報 )	
<p>新的歐盟管制架構是簡化及修改先前的歐盟管制架構，並且在 2003 年 7 月開始實施。新的歐盟管制架構的重點可分兩部份：其一是重視技術中立原則，並考慮新興的多平台匯流發展環境；其二是確認「輕觸原則 ( light touch rules )」，鼓勵市場參加，並且只有在市場失敗時才使用較多的競爭法介入管理 ( 即事後管制原則 )。</p> <p>在歐盟、會員國與全國主管機關的合作與協調方面，Gallino 先生特別解釋歐洲管制小組 ( European Regulators Group, ERG ) 的功能及效力，該小組開放給各國立法者與通訊委員會 ( Communications Committee, Cocom ) 某些情形下具有國內立法者的支持的各國官員，以參與通訊委員會的決策過程。新的通訊委員會 Cocom 取代了先前的委員會 ONP ( Open Network Provision )。ERG 是由新的管制架構所創造，是各國主管機關與委員會的重要介面，並且是使各國一致應用新規定，使所有會員國都達到共識的重要機制。其職務的例子之一是今年初公布的 ERG 「常任席位 ( Common Position )」，這是補救性質的選擇之一，俾承擔重大的市場力量。ERG 的網站是 <a href="http://www.erg.eu.int">www.erg.eu.int</a>。</p> <p>實際上，在 ERG、CoCom、廣播頻譜政策組 ( Radio Spectrum Policy Group ) 和無線頻譜委員會 ( Radio Spectrum Committee ) 間有一個有效的合作與協商機制存在。關於頻譜的問題，Gallino 先生提到無線頻譜政策組 ( Radio Spectrum Policy Group ) 與無線頻譜委員會是負責處理頻譜的兩個機構。他指出，要協調不同國家不同主管機關的頻譜市場是一件重要的任務，該任務還要在新的架構下為頻譜交易預做準備，以確保頻譜交易能有效地進行。他記得隨著 3G 執照拍賣以及當時歐洲美麗氛圍下所招致的批評，拍賣使得歷次各地的價格有很重大的差異，例如在英國和德國的公司為了 3G 支付了相當高的金額，而義大利的業者只支付了普通的金額，在有些國家甚至是免費的。</p>	

有關內容方面的法規，Gallino 指出寬頻市場需要特定的電視法令管理。「電視無疆界」法令於 1989 年 10 月 3 日由歐洲會議通過，並於 1997 年 6 月 30 日經歐洲議會修正；以及歐洲會議指令（97/36/EC）為歐盟廣播電視服務的鬆綁，建立了參考性的法規架構，藉以促進歐洲市場在廣播及相關活動如電視廣告與製作視聽節目的發展。

談到歐洲寬頻發展的現況時，Gallino 先生強調歐盟的發展是以市場競爭為基礎，然而在日本與韓國市場，寬頻市場是藉由中央政府的計畫與政策的引導促成。按照 Gallino 先生的說法，有人會覺得「競爭」與「消費者保護」的文化，與歐洲水準的基本法規原則更為接近；而在美國「競爭」間的差距相對較大，因為當地較情願假定企業間激烈的競爭對消費者更有利，並且「消費者保護」被某些人認為是競爭系統優於預設條件的保證。

在電子商務方面，當考慮到每筆開立發票成本和小額交易金額間的比例時，小額電子付款就變成電子商務的主要問題。因此，如何劃分稅金及訂定課稅機制，乃成為歐盟對電子商務活動之重要議題。

到目前為止，網際犯罪的議題主要還只是各國國內而非國際的問題。然而，歐盟有專門的部門負責協調各個 NRA 與法規，並且促使各會員國間緊密合作。

比較「DG 資訊社會」的角色與「DG 競爭」的角色

為了創造市場上的競爭，DG 資訊社會更專注於「事前規範」；然而 DG 競爭則係為補救市場上不公平的競爭，將會更注意「事後規範」。

進入特定市場的個別門檻是由各國的 NRA 所決定，而不是 DG 資訊社會。