

《公平交易季刊》  
第六卷第三期(87/7)，pp.211-223  
◎行政院公平交易委員會

# 美國電信自由化與競爭法及 執法經驗考察報告

葉寧\*

## 壹、緒論

電信是國家最重要的基礎建設之一，由於網路之鋪設與連結，不僅攸關用戶之通訊秘密與國防安全，也需要資本集中與技術集中，所以傳統上均視為公用事業，由國家自行營運，或者以特許形成獨占，並採取高度的管制措施。一方面禁止市場之任意參進，一方面對其營運作嚴密之監控。我國當然也不例外，如同許多歐洲國家的營運模式，電信事業在民國八十五年「電信三法」修正通過前，甚至不是以國營公司經營，而是直接隸屬於行政部門（交通部）之下。

但是這樣的封閉產業，也須要因應時代潮流的推移，採取必要的革新與改變。世界各國的電信產業，已經紛紛走向解除管制與促進競爭的路線，競爭對電信產業而言，已非一種理想，目前各國對電信市場必須開放競爭已有相當的共識，事實也證明競爭的確能使價格更低廉，服務品質更優良，技術更新更快速。我國的電信產業當然不能置身於此一潮流趨勢之外，更何況為推動建立「亞太營運中心」及加入世界貿易組織 (the World Trade Organization, WTO)，電信市場之自由化也勢在必行且刻不容緩。

---

\* 本文作者現為行政院公平交易委員會副主任委員室專員。

然而促進競爭之過程中，應如何逐步解除市場之管制？應如何監督原有獨占之電信事業避免其濫用市場獨占力？應如何規範與杜絕限制競爭與不公平競爭之行為？且上述課題已經不單是產業主管機關所關切，預期競爭法主管機關也將扮演更吃重的角色。

在這樣的情勢之下，競爭法主管機關應如何與產業主管機關協調與分工，是否應兼具政策諮詢與違法取締之工作？執法時如何拿捏合理競爭與產業發展間之分寸？凡此競爭法主管機關都須要及早籌思與擘劃。

有鑒於此，為汲取先進國家電信解除管制與執法之經驗，爰提出本項出國考察計畫，奉派赴電信自由化發端最早的美國，以期透過訪問該國相關主管機關與研蒐資料，以作為本會未來釐定政策及執行法令之參考。

## 貳、美國電信業解除管制之歷程

### 2.1 美國電話電報公司獨占力之解除

美國電信業早期採取特許經營方式。美國電話電報公司 (the American Telephone & Telegraph Company, AT&T)，由於是最早進入市場業者之一，再藉著兼併及聯盟的方式，逐漸提高其市場占有率，於是在本世紀的前七十年，就已經形成全國性的獨占事業。聯邦通訊委員會 (the Federal Communication Commission, FCC) 根據下列的指標，認定該公司及其控制之地區性貝爾電話公司 (the Regional Bell Operating Companies, RBOCs)，確為具有市場獨占力的事業：

- (1)該公司占有 80 % 的區域電話市場。
- (2)該公司區域及長途電話之網路，已經形成電信設施的瓶頸 ("bottleneck facility")，使得新參進業者除非利用其網路，否則無法在財務等方面生存。
- (3)該公司在長途電話市場也具有壓倒性的市場地位。
- (4)該公司於所有須利用用戶線之業務均具有競爭上之支配力。
- (5)該公司利用其上述於用戶線路的支配力，使其訂定之價格，已經遠超過委員會估算之合理成本標準。

在這樣市場一家獨大的局面下，其他地區電話公司如 GTE 或 Sprint 等，縱使

在區域電話市場有一定之市場影響力，但也必須藉由 AT&T 之網路才能使其用戶與其他公司或區域之電信用戶連接。

上述獨占之產業情況，不僅使其他電信業者須屈從於 AT&T 的獨占力才有獲利之可能。也使主管機關即使耗費大量的行政資源，猶不能有效管制該公司藉交叉補貼或掠奪訂價等策略，獲取超額利潤，而對 AT&T 在長途電信過分的管制，也會阻礙其技術及設備的更新。

而隨著技術的進步，使得電信事業「自然獨立」的觀念，逐漸遭到質疑，開放競爭的呼聲也愈來愈高，司法部也對 AT&T 提出反托拉斯法的訴訟（控訴的對象其實包括 AT&T，Western Electric 及貝爾電話實驗室），在纏訟多年後，1982 年哥倫比亞特區法院作成歷史性的判決，認可了司法部與 AT&T 之間訴訟上和和解 (United States v. AT&T, 552 F. Supp. 131, (D.D.C 1982), aff'd sub nom., Maryland v. United States, 460 U.S. 1001 (1983))，決定拆散 AT&T 與其控制之地區貝爾電話公司之長途及區域電信業務，判決認可之和解內容，於 1984 年元月正式生效，AT&T 僅能專營長途電信業務（含國內及國際電信），而將其區域電信業務，分割為七家公司經營：NYNEX Crop.（紐約及新英格蘭區）；Bell Atlantic Crop.（中大西洋區）；BellSouthCrop.（南區）；Ameritech（中西區）；Southwestern Bell Corp.（西南區）；PacTel（加州及內華達州）。

此後，至少在區域電信之外的電信市場，競爭日益激烈，包括 Sprint 及 MCI 都成長為全國性的長途電話公司，也明顯促成價格大幅下降，服務品質提高，以及技術的日新月異，更進一步鬆動全世界電信市場的國際壁壘，使得美國電信事業得以進軍全世界。詳言之，在拆散 AT&T 一年後的 1985 年，AT&T 仍然擁有 80% 之長途電話的市場占有率，短短八年之後，其市場占有率已經降低到 60%（MCI 約佔 20%，Sprint 約佔 10%），而且有將近四百家跨交換區的電信業者與之競爭，而且全國超過四十五州的電信業者都從原有二家成長至九家。而整個長途電話市場之產值，從 1984 年的三百八十八億元，至 1993 年成長為五百九十四億元。而且在 AT&T 被拆散前，即使貝爾研究室早就發展出相關技術，AT&T 仍然沒有意願鋪設光纖網路，而被拆散後，面臨 Sprint 的激烈競爭，其光纖網路

成長超過三萬五千英里。費率方面即使不計通貨膨脹的因素，也下降近百分之五十，例如分割前從芝加哥到亞特蘭大，十分鐘計費 6.28 元，1993 年反而降為 2.30 元，據估計十年間長途電話費率因競爭下降，消費者節省了約三百億元。解除市場獨占的效益可以說相當明顯而宏大。

## 2.2 「地區性貝爾電話公司」獨占力之監控

值得注意的，上述 1982 年哥倫比亞特區法院的判決，非僅止於解除 AT&T 公司的獨占地位，該訴訟及其衍生的司法行為，形成對美國電信產業最重要的司法決定—即所謂的「最終修正裁決」(the Modification of Final Judgment, MFJ)，對於在經營區域仍具有獨占力的「地區性貝爾電話公司」，有嚴密的監控，以避免濫用其剩餘獨占力，除了要求「地區性貝爾電話公司」對其他電信業者（特別是 AT&T 的競爭者）必須平等接續之外，更對「地區性貝爾電話公司」的業務範圍，作如下的嚴格限制：

- (1) 禁止從事跨交換區的電信業務 (interLATA)。
- (2) 禁止從事資訊業務。
- (3) 禁止生產電信產品及電信消費設備。
- (4) 禁止從事上述產品行銷業務。
- (5) 禁止從事電話號碼簿廣告業務。

法院固然為業者可能汲取獨占市場利潤，用以交叉補貼有競爭性之電信業務，因而對新電話公司所形成之參進障礙，的確有排除之必要。然而此一「最終修正判決」，並非對地區性貝爾電話公司恆久的桎梏，其中第 231 條允許各該地區性貝爾電話公司，如能證明其並無運用獨占力排除其競爭者之實質可能時，得訴請法院解除上開限制。而法院對應每三年檢討修正上述「最終修正判決」，以考量是否將解除對地區性貝爾電話公司之管制。

事實上，上述「最終修正判決」就 AT&T 所擬的分割計畫中，對地區性貝爾電話公司獨占力的嚴密監控尚不止於此。判決將全國區分為 164 個交換區 (the exchange areas, or "local access transport areas", LATAs)，每一地區性貝爾電話公司當然會涵蓋若干交換區，但地區性貝爾電話公司之交換業務，僅限於單一的交換區內之接續，不得提供跨交換區的服務。也就是說，即使話務的接續是

在同一個貝爾公司的經營區域內，只要需要跨交換區接續，就不能由地區性貝爾電話公司來接續，而必須透過長途電話公司（例如 AT&T 或 MCI 等）。換句話說，「最終修正裁決」等於根本禁絕分割後的地區性貝爾電話公司，從事任何跨交換區的話務或資訊傳遞服務，以徹底切斷各該公司彼此間，或與任何長途電話公司間業務聯盟的可能，更不要說是可以進行購併或有其他結合的可能。

1987 年首次對「最終修正裁決」的檢討，司法部鑒於科技面、經濟面及管制面都有相當的改變，已經實質減低了地區性貝爾電話公司對競爭的威脅，所以建議修正對地區性貝爾電話公司跨交換區業務之限制，並取消其他線上商業服務的限制。特區地方法院決定僅修正而非取消對資訊服務的限制，然而上訴法院卻認為應就公共利益 (public interest) 衡量對相關市場競爭之影響，而非單以獨占力為標準，於是決定取消資訊服務之限制。

### 2.3 1996 年新電信法 (the Telecommunication Act of 1996) 之制定

在 1980 年代歷史性的判決後，當然對電信產業造成強烈的衝擊，市場為之面貌一新。在 AT&T 之外，其他全國及地方電信事業均日漸羽翼豐滿。惟該判決雖保持對地區性貝爾電話公司剩餘獨占力的嚴密監控，然而這樣的管制是否合宜，仍不斷受到質疑及挑戰。質言之，地區性貝爾電話公司雖被嚴格限制不得進入跨交換區之電信業務，甚至也不得涉入其他資訊服務業務，然而無可否認的，在多數的地區性貝爾電話公司經營區域內，各該公司仍然保有相當的市場支配力，至少連結到戶的固定通信網路仍然是無可取代的，所以縱使長途電話與其他通信業務競爭激烈，非區域電信與網路業者仍然必須接續其固定網路，而行政機關就其接續之平等性，以及資費之合理性，勢必付出龐大之行政管制成本，尚且不一定能夠有效管制；何況即使能確保其接續之平等，仍然可能只是要與其接續之業者，「平等」地分攤各該地區貝爾公司因獨占所致的無效率而已。

然而吊詭的是，正因為地區性貝爾電話公司由於獨占而缺乏效率，使得行動通信服務逐漸成為替代而具競爭力之對手。行動通信業者，本來因為頻譜的稀少性與通信涵蓋範圍的有限性，被認為無法與固定網路通信業者競爭。然而，通信技術的改進，提高了頻譜的利用率，相對緩和了頻譜之稀少性；也因通信衛星之發展，使得行動通信服務之品質大增；而且在激烈競爭之下，行動通信資費日漸低廉，使得

固定與行動通信之市場區隔模糊。所以如果撤除對地區性貝爾電話公司之管制，而進一步開放固定通信業務之市場（例如開放長途電話公司加入競爭），對產業整體競爭環境，將更為有利。更何況為因應目前多種新興媒體融合之傳播通訊潮流，以迎接國家資訊基礎建設 (NII) 或資訊高速公路 (the Information Superhighway) 所帶來之傳播資訊革命，也有必要大幅降低管制。

在這樣的客觀情勢之下，參眾兩院經過四年漫長的辯論，終於在 1995 年夏天，參眾兩院分別通過不同版本的通訊法案，再經過兩院聯席會議半年的折衝協調，於 1996 年 2 月 1 日通過此一修正案，送交總統於 2 月 8 日簽署此一法案 (the Telecommunication Act of 1996)。

上開法案對電信業的解除管制展現在幾個方面：

- (1)長途電話公司（正確地說，應該是經營跨交換區電信業務之業者，the Interchange Carriers, LXCs）可以立即進入區域電信市場。
- (2)地區性貝爾電話公司可以立即經營其經營區域之外的跨交換區電信業務。
- (3)在符合一定條件之下，地區性貝爾電話公司也可以經營其經營區域內之跨交換區電話業務。
- (4)允許有線電視業者立即進入區域電信市場，同時也將開放電信業者進入有線電視市場。
- (5)解除對地區性貝爾電話公司電話設備生產銷售，電子出版及線上警報監測等業務之限制。
- (6)解除原有電力公司、瓦斯公司及自來水公司等業者提供電信服務之限制。

### **參、1996 年電信法規範下爭法與產業主管機關的任務與分工**

維繫美國電信產業競爭秩序之職權，主要著落於兩個主管機關—司法部（反托拉斯署，Antitrust Division of the Department of Justice）與聯邦通訊委員會 (the Federal Communication Commission)。原本競爭法（特別是反托拉斯法）之聯邦管轄權，依據克萊登法 (the Clayton Act) 第 11 條，聯邦交易委員會 (the Federal Trade Commission) 有廣泛的管轄權；然而該法同時賦予聯邦

通訊委員會對從事無線及有線通信或廣播之通訊業者（即 "common carriers"）之管轄權，排除聯邦交易委員會之管轄。質言之，聯邦通訊委員會在通信產業之規範架構中，原則上兼具產業與競爭主管機關的角色，擁有廣泛的法規及行政處置之形成權。而司法部方面，在 1980 年代依據休曼法 (the Sherman Act) 對 AT&T 提起歷史性訴訟，最後並拆散了 AT&T 及其控制的地區性貝爾電話公司所建立的電信獨占王國，並根據所謂「最終修正判決」，持續監控電信產業的競爭關係，司法部實際上已不只是居於司法被動或事後取締的角色，藉著調查提起司法訴訟之權限，深深介入電信產業競爭秩序之建構，甚至可以說是扮演電信解除管制及反托拉斯的「推手」。1996 年電信法的規範設計，事實上就是充分體現及反映這兩個機關，在市場管制與競爭秩序維護上權力劃分的現實版圖。

### 3.1 競爭法主管機關—司法部（反托拉斯署）

司法部反托拉斯署顧名思義是司法部之下的一個部門，一如其他司法部的部門，應該是以犯罪的追訴為其職掌，只是以反托拉斯法為其職掌範圍而已。但在電信產業方面，司法部介入之深，是其他產業所鮮見的，早已遠超過犯罪追訴的職能，而具有部分行政管制的色彩。這樣在比較法上絕無僅有的特殊現象，自有其沿革及結構的因素。

當 1996 年電信法通過，新法將區域電信市場開放之審核權限，交由聯邦通訊委員會、州管制委員會以及司法部共同負責（容後述）。反托拉斯署領導人—助理檢察總長 Joel I. Klein 對外即表示：「係因為這些程序攸關競爭，而司法部反托拉斯署就競爭領域具有專業地位；且特別就電信市場而言，司法部自 AT&T 的案子以來，就已高度地介入。」這大概足以說明司法部反托拉斯署對電信市場解除管制的特殊地位，以及司法部反托拉斯署對電信市場解除管制的基本看法。

#### 3.1.1 「最終修正裁決」(MFJ) 的中止與文件資料之保留

由於 1996 年電話法全面撤除長途電話公司與其他公用事業進入地區電話市場之限制，同時也有條件地允許地區性貝爾電話公司跨足經營長途電話業務，全面改變自 1982 年特區地方法院 AT&T 案判決以來，以「最終修正裁決」建立的電信產業架構。上述判決對地區性貝爾電話公司跨業經營其他電信相關業務，有嚴格之限制與監控。現在既然新電信法對地區電話市場全面自由化，並另訂對地區性貝爾

電話公司進入其他電信市場之規範，市場競爭態勢已經有實質而重大的改變。前述「最終修正判決」已經達成其階段性的任務，甚至漸漸失去其存在的價值。所以司法部在法案通過之後，隨即向 Harold Greene 法官聲請中止上開「最終修正判決」。

然而同時數家地區性貝爾電話公司也向法院提出聲請，請求對司法部發出強制令，強制其放棄在「最終修正判決」規範下，為執行反托拉斯法蒐集或取得的資訊及文件。但司法部基於下述之理由，請求法院駁回上述地區性貝爾電話公司之聲請：

- (1)上述司法部保有之文件資料，對於司法部評估是否同意聯邦通訊委員會許可地區性貝爾電話公司進入長途電話市場之申請，仍有重大關聯。
- (2)聯邦通訊委員會短期內無法取得相等的資料，以進行前項申請之審核。
- (3)預期此一市場將出現大量結合及策略聯盟之案件，上述資料對司法部審理及調查反托拉斯法相關案件仍有其必要。

司法部後來表示，新法之成功仰賴司法部及聯邦通訊委員會的努力，上述資料對執行此一工作具有相當之重要性。

### 3.1.2 1996 電信法規範下的司法部反托拉斯署之角色

1996 年電信法中對電信市場規範之基本精神，其實就是電信市場的全面解除管制，包括長途及地區電信市場；但另一方面，不容諱言的，地區性貝爾電話公司仍然在區域固定網路電信業務仍具有獨占力，絕大部分的全國性電信業者（如 AT & T 以及 MCI 等），如何防止地區性貝爾電話公司利用其獨占地位，阻礙其他業者參進地區電信市場，同時防止其運用地區電信市場的優勢，擴張獨占力至長途電信市場，都是 1996 年電信法開放及解決管制過程中必須面對的問題。除了聯邦通訊委員會責無旁貸外，該法也鑒於司法部自 1980 年代以來對電信市場長期的介入，賦予司法部相當重要的地位。事業上，司法部反托拉斯署在新法修正後，不論在政策諮詢及個案審理上仍維持相當積極參與的地位。

政策方面：

例如 1996 年 5 月 16 日，司法部即公開向聯邦通訊委員會建議，對區域電信市場採取下列積極的步驟以促進市場競爭：



- (1)關於地區競爭者有效進入市場之基本要求，建立清楚的全國性規則。
- (2)關於市場參進者與地區電信網路互連，以及其他技術問題上確保其便利性。
- (3)確保以符合合理經濟價格方式達成網路互連。
- (4)對市場參進者避免不必要之管理限制。
- (5)儘速與各州研擬如何於在競爭環境下確保普及服務。

同年 5 月 30 日復公開一項研究評估，顯示在地區及長途電信業者如在價格競爭下，消費者將節省一百二十億美元，司法部進而指出消費者也會因申請裝機或轉換電話公司增加選擇機會而獲利。因此建議聯邦通訊委員會應採取更有力的競爭政策，要求地區獨立業者以競爭價格而非獨立價格提供競爭者互連及其他網路接續之必要設施；其次不應禁止參進者利用互連或其他方式轉售地區業者之電信服務；並且應禁止業者對政府機關隱匿接續協議之交易條件。

個案方面：

由於司法部對違反反托拉拱法結合案件，根據克萊登法第七條有審查權，甚至原來 1934 年傳播法就電話公司彼此間結合案件，如經聯邦通訊委員會許可即排除反托拉斯法審查的規定，1996 年電信法也將上述規定刪除。所以對電信事業的結合，其監控權力反益為擴大。例如 1996 年 11 月 5 日司法部反托拉斯署即宣布因未違反反托拉斯法，終止對 Pacific TeLesis 與西南貝爾公司 (SBC) 結合案的調查，顯示相關結合案件均在司法部之監控調查中。

另外司法部反托拉斯署在新法之下更獲得一項更重要的權力，即是根據新法第 271 條，要求聯邦通訊委員會必須確定地區貝爾電話公司確實開放其獨占區域之市場，始得許可地區性貝爾電話公司進入跨交換區的長途電話業務（即使這樣的業務範圍，本來就在該公司的經營區內），而新法要求聯邦通訊委員會在許可前須諮詢並實質衡量司法部的意見（同時也必須諮詢相州之意見）。

司法部根據此項諮詢權力，可以採取任何檢察總長認為適當的方式評估，且進行相當的調查。而上開申請許可的衡量基準，司法部認為必須獨占固網通信業者之競爭者能提供用戶（包含商業及家庭用戶）必要的服務，而司法部基於公共利益之衡量，將不會受限於過去反托拉斯法案例的原則。司法部甚而明白表示，不會根據任何一種固定的標準（如市場占有率或客戶數）來進行衡量，司法部強調申請的許

可，不僅業者須滿足法律所要求的競爭審查表、固定網路及分離補貼的要求等要件。地區性貝爾電話公司必須證明其競爭者於貝爾公司的獨占區域，事實上已能成功進入市場，並有能力擴大其市場規模。換言之，將採取動態逐案衡量事實的方式。

目前已有地區性貝爾電話公司向聯邦通訊委員會提出申請，司法部也在這項議題之相關案件，展現積極行使職權的態度。1997年5月16日就西南貝爾公司向FCC申請在Oklahoma經營長途電話業務乙案，司法部認為：

- (1)目前並無新參進者在該區域提供一般用戶之電信服務。
- (2)並未滿足法定競爭審查表所要求，該公司須提供競爭者利用其特定設施及服務。
- (3)若未滿足法律要求西南貝爾公司獨占之地區市場有開放競爭之情形下，並未顯示該公司進入長途電話市場何以符合公共利益。

基於以上理由，司法部建議聯邦通訊委員會駁回其申請。儘管有上述的案例，同年11月7日Bell Atlantic公司也提出進入紐約長途電話市場的申請，預期將再度考驗司法部對地區性貝爾電話公司進入長途電話市場的態度。

## 3.2 電信產業主管機關—聯邦通訊委員會

### 3.2.1 聯邦通訊委員會以往之管制

1934年的傳播法，賦予聯邦通訊委員會基於公共利益("public interest")，適當而合理("just and reasonable")地訂定法令及裁決，擁有廣泛的管制空間。該法反映了當時的基本想法：電信是自然獨占的市場，但為了管制獨占業者須由政府監視其價格、利潤以及其市場結構。

然而委員會的決議過程遵循相當的民主程序，特別是行政程序法中關於法令訂定("rulemaking")的程序。因而任何人均得對任何議題表示意見，而任何爭議須經委員會審議，且對外以書面揭露，而大部分重大決定，隨後都會引發一至兩年的訴訟。在這樣程序負擔下，委員會有些法令歷時十年始作成，也就不足為奇了。

委員會在這樣的運作型態下，態度自然傾向保守，強調程序正確，訂定之標準與決議模糊，而且使委員會成為事業爭戰的論壇。舉例來說，聯邦通訊委員會甚至在核准技術標準十二年後，才許可行動電話業務之提供。

### 3.2.2 聯邦通訊委員會目前與未來的任務

聯邦通訊委員會向來以「公共利益」為行動的指導原則，但其困境也廣受學者及法院的質疑。最高法院即認為「公共利益」並不能以任何公式來定義，須委員會廣泛考量整體方向及個案的具體事實 (FCC v. WNCN Listeners Guild, 450 U.S. 582,(1981))。最高法院也進一步明確表示競爭是公共利益的核心考量 (United States v. RCA, 358 U.S. 334, 351,(1959))。

1996 年電信法通過後，更徹底將聯邦通訊委員會對電信市場的管制角色，移轉為競爭主管機關，有學者即指出聯邦通訊委員會應避免再涉入市場區域的劃定及管制費率，而應致力於解除管制法令，維護自由市場，消弭進入障礙，迅速對執照及頻譜分配作成決定。

### 3.3 機關之協調與合作

在 1996 年 2 月 7 日新法甫於國會通過，司法部助理檢察長 Bingman 即致函聯邦通訊委員會主席 Hundt，表示新法將「最終修正裁決」(MFJ) 中許多由司法部反托拉斯署執行的任務，移轉由聯邦通訊委員會執行。例如新法第 251 條 g 款規定，即是延續 MFJ 平等進入及無差別接續的要求，而改由聯邦通訊委員會管制。又如新法第 3 條 a 款 43 目同樣也延續判決所建立的市話及交換區劃分方式，而授權聯邦通訊委員會進行變更區域的許可。有鑑於此，司法部表示將在下列五方面提供聯邦通訊委員會協助：

- (1)由於許多 MFJ 的管制將由聯邦通訊委員會接手，許多涉及上開判決的法律解釋適用爭議，聯邦通訊委員會也將面對。司法部將優先處理該委員會這方面協助的請求。
- (2)司法部在執行上開判決過程中，已獲取地區性貝爾電話公司及 AT&T 等公司許多文件及事證，可能關係聯邦通訊委員會未來的職掌，司法部將提供給委員會。
- (3)司法部將提供相關案件之檔案資料。
- (4)新法第 271 條 d 款規定，關於地區地貝爾電話公司區域內跨交換機電信業務之開放，委員會必須先諮詢司法部檢察總長之意見，司法部將致力使上開諮詢程序有效而及時地運作。
- (5)在反托拉斯法執行上，司法部將與委員會繼續密切合作。

簡言之，司法部與聯邦通訊委員會在 1996 年新法通過後，合作將更為密切，態度更趨於一致。

## 肆、結論與建議

本次考察訪問的實地瞭解，以及研讀書面資料所獲得的印象，其結論與心得其實是相當明顯而一致的：

1. 電信市場解除管制的過程方面，美國經驗是從以往獨立行政管制到分解獨占事業，並強烈管制地區貝爾電話公司的剩餘獨占力量；等待長途電話公司在競爭中茁壯後，再進一步全面開放市場。以往本會與美方接觸的經驗，美方對我國的要求，基本上是強烈反對獨占，並要求一次性地全面開放市場。但從美國電信市場解除管制的經驗，在獨占市場到全面開放的過程，顯然並非一蹴可幾，仍然必須逐步放寬，但管制的重點應該在於剩餘獨占力的防杜。以 MFJ 為證，其重點除拆散 AT&T 外，地區性貝爾電話公司被禁止經營除市內電話外任何電信業務更是管制重點。即使 1996 年新法，也只有地區性貝爾電話公司證明區域市場已「實際」開放競爭，才允許經營長途電話業務。

總之，競爭法的終極目標雖然在使市場競爭極大化，但獨占市場的解除管制並非單純全面開放一個動作所能完成，但即使要管制，應該是以剩餘獨立力之監督為重點，這與本會向來看法應該具有相當的一致性。

2. 在競爭法與產業主管機關分工與合作方面：美國司法部反托拉斯署對電信市場競爭議題的介入是充滿自信而積極的，甚至相當程度扮演管制機關的角色，而且是不論在新法訂定之前或之後。相反的，聯邦通訊委員會在電話市場從獨占管制到管制失靈，而轉變為以競爭為主軸，換言之，也逐漸形成另一個電信市場競爭法機構。則美國司法部反托拉斯署與聯邦通訊委員會在電信市場中的任務及角色經過時間的推移，可說日漸趨於一致。

這一方面，美國法的經驗毋寧說是獨特而有其歷史因素的。我國電信市場解除管制的歷程，與歐洲各國的模式，似乎較為接近：電信事業原先都是政府部門，再區分監理與營業部門，將營業部門進行公司化，轉變為政府控制的公司，進一步再逐步開放市場。競爭法主管機關的介入，是因為電信監理機構與公營電

信事業系出同源，不能避免產生偏頗或無法全面觀照競爭問題，遂由競爭法機關提供市場競爭的建議。我們與美國經驗相同的是競爭法機關（如司法部反托拉斯署）關於競爭議題之意見，具有重要的專業地位，不同的是，解除管制的主導權，至少在逐步開放過程中仍然在產業主管機關，而非競爭法機關，一直到市場全面開放後，競爭法主管機關之功能才逐漸顯現。所以，美國 1984 年由司法部反托拉斯署主導，藉個案拆散 AT&T 及對地區貝爾公司進行管制，縱使不能說是歷史的偶然，也很難全面抄襲。但競爭法機構即使從美國法的經驗，也必須及早體認，隨著市場開放，競爭法主管機關的舞台固然將更寬廣，角色與任務卻將更為吃重，這也是值得本會注意。

