

《公平交易季刊》
第 17 卷第 4 期（98/10），頁 93-139
◎行政院公平交易委員會

通訊傳播事業間結合的利益與不利益分析

簡維克*

劉孔中

摘要

數位科技導致數位匯流（Digital Convergence）服務的產生，此也正挑戰著原先以不同載具而作的個別產業特殊管制。通訊事業之間、傳播事業之間以及通訊與傳播事業之間，為因應技術與服務的演進，正不斷地進行跨平台的合作、整合及結合，使未來所有的交易將能在一個全然互連的 IP（Internet Protocol）平台上進行。為了維持此項平台對競爭的開放性，以及避免獨占業者將其市場獨占力量槓桿至其他水平層級，便成為競爭法上的重大議題，而引起各國競爭法主管機關的高度重視。本文主要探究電信產業在面臨數位匯流趨勢下所為各種跨業務結合，分析美國通訊傳播事業結合案例，檢討競爭主管機關與產業主管機關間，應如何適當考量通訊傳播法律的精神及市場發展而為結合審查之決定，並進一步就結合判斷標準「整體經濟利益及限制競爭之不利益」嘗試提出修改方向。

關鍵詞：數位匯流、跨業經營、結合、通訊傳播、公平法、公平會

投稿日期：98 年 2 月 11 日

審查通過日期：98 年 7 月 7 日

* 簡維克為國立交通大學科技法律研究所博士生、劉孔中為中央研究院法律所籌備處研究員/清華大學科技法律研究所教授（合聘）。本文係改寫自行政院公平交易委員會民國 97 年所委託之「電信事業跨平臺結合之競爭規範」研究報告。

一、前言

通訊傳播產業在早期訊號未數位化之前，因為技術上並無法完全藉由單一網路平台提供不同的語音、數據與視訊服務，因此如其欲另外提供跨業務服務時，可行的方式僅能另建平台並再申請事業執照，或是直接或間接取得他平台事業的股份而參取其營運決策¹。由於前者尚須另外投入網路建設成本並取得執照而重頭開始，且須面臨全新的經營模式，故從市場趨勢發展來看，大多數的業者寧願選擇以結合方式迅速進入市場。

而在網路 IP 化後，事業毋須另外建立額外平台便有能力在原先平台上提供不同的通訊傳播服務，例如電信業者可透過頻寬的加大而成為「多頻道視訊節目播送業者」（Multichannel Video Program Distributor；MVPD），就像是有線電視業者一般，有能力提供多個頻道的影視節目；此外，有線電視業者也可透過改善傳輸網路而提供數據服務或纜線電話（Cable Phone）服務，因此增加其另取得不同業務執照而跨平台經營之誘因。例如台灣的威達有線電視便於 2007 年分別再取得市內電話業務經營者及無線寬頻接取業務經營者的身分。

不可否認的是，不論網路是否已為 IP 化，由於透過不同類型事業間的結合是最快進入另一平台市場提供整合性服務的方式，因此有關通訊傳播事業結合的管制探討對於整合性服務發展有著重要的實益。公平交易委員會（以下簡稱公平會）在結合案的判斷上，雖係依公平交易法（以下簡稱公平法）第 12 條的整體經濟利益與限制競爭的不利益為準駁，但就之前公平會所審理的台灣大哥大透過台信國際電信與台灣固網結合、遠傳與新世紀資通的結合案中，其決議內容均僅略為：「本結合案不致對市場競爭程度產生實質減損之效果，且有益於整體經濟之利益……不禁止其結合」²，其在如何確保整體經濟利益大於限制競爭的不利益論述上，仍無法讓外界可以一窺究竟。此外，有關於第一類電信事業間之結合在電信法第 15 條中亦賦

¹ 相同見解見施俊吉、謝穎青，4C 產業跨業結合審查準則之研究，公平會委託研究計畫，5 (2001)。

² 詳見公平會第 805 及第 829 次委員會會議紀錄。

予了通訊傳播主管機關，即國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）有許可與否之權利。然而在電信法中，對於通傳會應如何審酌亦欠缺具體標準，而導致其裁量權過大。

是故，現行的通訊傳播事業結合案不但在公平會或是通傳會的審查下，都欠缺一個具體而完整的准駁論述或標準，更值得探究的是第一類電信事業間結合所需面臨公平會與通傳會的二元結合審查及審查結果不一致的風險。此種二元結合審查模式在現行法下是否有其存在之價值，或是有何需調整之處，將涉及產業主管機關與競爭主管機關之定位、產業法未來走向等本質性議題。綜上，本文將以美國通訊傳播事業結合案例為例，分析該國產業主管機關在具體個案所考量的利益與不利益因素，作為我國法制下公平會與通傳會得依職權參酌之指標。

二、我國通訊傳播事業跨平台結合之發展

(一) 電信事業

1. 中華電信

(1) 與資拓科技結合案

中華電信為加強資訊技術的能量，以整合客戶服務的種類和內容，提供更多的加值和多樣化的服務，故擬參與資拓科技的增資，取得資拓科技 49% 的股權，並取得 4 席董事及 2 席監察人席次。由於中華電信於國內固網業務、行動電話、數據通信等市場占有率超過 1/4，符合必須向公平會申報結合的門檻規定，因而向公平會提出申報。公平會於第 888 次委員會會議中，認為國內資訊軟體服務市場參與者及需求者眾多，且無市場進入障礙，中華電的結合案對於資訊軟體服務市場，亦無使市場結構惡化的現象，對市場結構與競爭程度並無實質減損，因此不禁止其結合³。

(2) 與神腦結合案

神腦主要業務是代理銷售國內外廠牌的行動通信產品及週邊商品，中華電信則

³ 公平會第 888 次委員會會議紀錄。

擬經由取得神腦 31.5% 股權，直接控制神腦的業務經營及人事任免。本案於公平會第 803 次委員會會議中，認定中華電信與神腦的事業結合，並未使相關市場的結構或集中度產生明顯變化，中華電信及神腦也未因結合而使其市場力量顯著增加。另外，結合案的事業結合對於非參與結合事業進入特定市場困難度及競爭對手選擇交易相對人的可能性並無顯著影響，因此不禁止結合⁴。

(3) 與春水堂結合案

春水堂經營業務包括第二類電信業務與國內電腦動畫業務。中華電信累計取得春水堂公司 56.04% 股權，因持有或取得他事業股份，達到其有表決權股份超過 1/3 以上，得以直接或間接控制其人事任免及業務經營而達到申報標準。

公平會指出，本案之結合，屬於電信業務和國內電腦動畫業務市場的垂直結合型態，不具水平競爭。結合之後，中華電信可採用春水堂的電腦動畫製品，使現有業務平台內容更豐富；而國內電腦動畫市場參與者眾多，無市場進入障礙，所以兩家公司結合後不會阻礙競爭，公平會不禁止結合⁵。

2. 台灣大哥大

(1) 與台灣固網結合案

台灣大哥大於 2007 年 3 月 1 日宣布，為因應數位匯流趨勢，成為更具經濟規模的電信暨媒體事業領導者，其轉投資公司將以每股 8.3 元公開收購台灣固網，總交易金額將達 272.9 億至 535.68 億元。公平會則認為「本結合案不致對市場競爭程度產生實質減損之效果，且有益於整體經濟之利益……不禁止其結合」。

(2) 與台灣電訊結合案

台灣電訊是國內第 3 大網路服務業者，在兩岸三地有不少客戶。台灣大哥大為進軍大陸市場布局，於 2007 年 8 月 15 日完成收購台灣電訊 45% 的股權。

公平會認為，市場上現有數家行動電信及第二類電信事業同業及潛在競爭者，

⁴林惠君，「公平會通過中華電信與神腦結合案」，中央社新聞網頁：http://tw.stock.yahoo.com/news_content/url/d/a/070330/1/cz9p.html，最後瀏覽日期：2009/1/10 (2007)。

⁵郭玫君，「中華電 准收購春水堂」，經濟日報網頁：<http://udn.com/NEWS/STOCK/STO4/4370467.shtml>，最後瀏覽日期：2009/1/10 (2008)。

可有效牽制參與結合事業之定價行為，這項合併案對於整體市場之競爭程度並無明顯減損。

3. 遠傳電信

(1) 與 Seednet 結合案

Seednet 是國內第 2 大網路服務業者，公平會於第 866 次委員會中，基於遠傳電信與 Seednet 的主要業務分別是經營第一類與第二類電信業，是屬於行動通信業務與 ISP 數據通信接取服務業務市場的結合。在新型態行動通信經營體系的發展下，這種異質化網路結合的情況勢必更加頻繁，而且市場上已有中華電信及台灣大哥大兩大電信事業集團陸續完成相關整合，故不禁制其結合⁶。

(2) 與新世紀資通結合案

在 2007 年 8 月 15 日，遠傳宣布以 3.9764% 遠傳電信股權與新加坡電信持有的新世紀資通股權換股，取得 24.51% 新世紀資通股權，加上遠東集團原本即持有的 26% 新世紀資通股權，遠東集團持股過半。公平會基於行動電話通訊市場與固網通訊市場的整合已經是電信業之共同趨勢，且市場已有中華電信及台灣大哥大 2 家競爭業者，所以兩者的結合可與之競爭，且市場上也有數家行動及固網同業及潛在競爭者，亦可有效牽制定價行為，對於整體市場之競爭程度並無明顯減損，故不禁止其結合⁷。

(二) 網路服務事業

1. 雅虎

(1) 與興奇科技結合案

⁶ 譚淑珍，「遠傳+數位聯合 准了」，中時電子報網頁：<http://news.chinatimes.com/CMoney/News/News-Page/0,4442,content+120609+122008061200672,00.html>，最後瀏覽日期：2009/1/10 (2008)。

⁷ 楊逢元，「公平會同意遠傳電信與新世紀資通結合」，今日新聞網頁：<http://www.ettoday.com/2007/09/27/185-2163482.htm>，最後瀏覽日期：2009/1/10 (2007)。

雅虎公司 97 年與興奇公司 100% 股份結合案結合案，公平會附加下列條件後不禁止其結合：雅虎不得無正當理由，對在「Yahoo!奇摩」刊登廣告或開店之網路商店與參與結合事業（興奇公司）為差別待遇之行為。對在「Yahoo!奇摩」刊登廣告或開店之網路商店，不得有不正當限制其與其他網路資訊提供服務業者及網路購物服務業者交易、合作、刊登廣告，或其他限制交易相對人之事業活動為條件而與其交易之行為⁸。

(2) 與無名小站結合案

雅虎公司 97 年取得無名小站 100% 股份結合案，公平會附加下列條件後不禁止其結合：雅虎不得利用因結合而取得之市場地位，以不正當方法阻礙競爭者網頁連結、電子郵件之接收與傳送、或其他服務之提供。不得利用因結合而取得之市場地位，為限制交易相對人不得與特定事業交易之行為。不得利用因結合而取得之市場地位，為不當價格決定、維持或變更、限制交易相對人與其獨家交易、或有妨礙他事業公平競爭、或其他濫用市場相對優勢地位之行為⁹。

2. 台灣樂天市場公司

就統一超商公司擬與日本樂天株式會社合資設立台灣樂天市場公司經營網路購物平台乙案，公平會不禁止其結合所附加的條件是：統一超商股份有限公司不得無正當理由就所提供之取貨付款服務，拒絕供應或差別供應予參與結合事業以外之其他競爭者¹⁰。

(三) 有線電視事業

1. Avenger 與大新店民主結合案

大新店民主有線電視之經營範圍涵蓋台北縣新店、烏來、深坑、石碇、坪林等鄉鎮，用戶數 44,200 戶，占該區有線電視收視戶比率 48%。該區另一家有線電視系

⁸ 公平會公結字第 097004 號結合案件決定書。

⁹ 公平會公結字第 097005 號結合案件決定書。

¹⁰ 公平會公結字第 097004 號結合許可決定書。

統商新唐城，則是凱擘旗下的系統台。Avenger 於 2007 年 4 月 16 日以 1 股 64.17 元價格，公開收購大新店有線電視。

公平會則於第 866 次委員會議中有條件通過該結合案。其認為 Avenger International Limited 的共同投資人 Hamlet Investment Holdings Limited 是屬於凱雷集團的子公司，而凱雷集團實質掌控大新店電視公司的競爭對手、新唐城有線電視事業股份有限公司，為了避免此合併案造成讓新店地區有線電視市場壟斷之虞，因此附條件要求：大新店電視公司的董監事席位不得由凱雷集團的代表出任，另外，大新店電視公司與新唐城電視公司不得委由同一事業做共同採購頻道節目、共同行銷及廣告、共用客戶服務櫃檯等服務範圍¹¹。

2. 威達與超舜電信之結合

威達有線電視為台中縣之有線電視系統業者，於通傳會在 2007 年開放無線寬頻接取執照時，另取得該項執照而亦具有第一類電信事業之身分。公平會 97 年 9 月 18 日委員會議決議，不禁止威達有線電視公司以合併增資發行新股之方式，吸收合併超舜電信多媒體股份有限公司及全球網通科技股份有限公司之結合案。

公平會指出，本案雖然威達有線電視公司於臺中縣大里區該有線電視經營區內之市場占有率超過 1/4，但本案另兩家參與結合事業並未經營有線電視系統業務，因此本案結合後對該區有線電視市場占有率尚無影響。且本案除了前開有線電視系統經營業務以外，其他所營業務（如 ISP 數據通信接取服務業務及市內網路業務等）市場占有率均不高，而均有強大的市場競爭者（如中華電信公司）存在，故縱使本案結合亦對相關市場競爭之影響力不高。本案結合實施後，對於相關市場結構、競爭情形暨服務品質並無顯著不利的影響，但有助於參與事業擴大經營規模、降低經營成本，提供消費者較高品質及多元化之服務，有助於整體經濟利益¹²。

(四) 小結

隨著科技匯流現象，我國原先在各自通訊傳播產業中的主要事業已紛紛思索如

¹¹ 公平會公結字第 097003 號結合許可決定書。

¹² 公平會網站：<http://www.ftc.gov.tw/ShowNews3.asp?ID=3602>，最後瀏覽日期：2009/1/10。

何跨出原產業，提供更多樣化之服務以收整合性服務之效。因此，這一兩年來通訊傳播產業之結合案遠遠超過以往，而有逐漸走向集團化之風潮。惟此種集團整合服務的興起，勢必將會造成其他獨立業者的經營困難，而有礙市場之進入。在我國通訊傳播產業仍以特許制為主流之下，潛在市場參進者不易進入，而甫進入之個別業者又欠缺集團式的整合服務而經營困難，故產業主管機關與競爭主管機關勢必對於通訊傳播產業之結合應有更宏觀的角度，不只要維持現有的市場競爭，更應以該結合是否能促進市場競爭作為准駁之依據。而從上述的案例觀察，我國相關機關對於個案審查的細緻度，實有相當的改善空間，以下將就美國案例進行介紹，以作為日後我國結合審查可參考的方向。

三、美國通訊傳播事業結合管制及 FCC 案例分析

為因應數位匯流之趨勢，我國將原先交通部電信總局以及行政院新聞局廣電處業務與組織予以整併，建立嶄新的管制機關通傳會。由於當初通傳會之建置便是師法美國聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC），期盼能藉由單一的組織將日益難以區分的通訊傳播問題為整合性及一貫性的處理¹³。是故，美國 FCC 的組織運作及其對於各結合案件審理後所歸納的標準，對於我國剛起步運作的通傳會來說，有相當大的參考價值¹⁴。此外，美國 FCC 與美國司法部間對於競爭維護的概念，亦正如我國通傳會與公平會之分際，前者旨在促進通訊傳播產業的效能競爭，後者則以避免實質減少競爭作為判斷事業結合準否的出發。兩者間寬嚴不同的取舍，也足以作為日後我國通傳會與公平會就通案上的權限劃分原則。因此，本文以下擬就美國相關實務運作加以介紹¹⁵。

¹³ 通傳會設立緣起，可參考洪秀柱、陳嘉彰，政府傳播政策開放與成立「國家通訊傳播委員會」歷程研析，財團法人國家政策研究基金會網址：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/093/EC-R-093-007.htm>，最後瀏覽日期：2009/3/10。

¹⁴ 事實上，美國各種通訊傳播平台的蓬勃發展造成各業務市場彼此間的高度競爭，因此跨業經營的匯流現象最早便發生在美國電信事業與有線電視事業之間。相關探討請見張美滿，美國有線電視與電信事業跨業經營管制之研究，淡江大學大眾傳播學系研究所碩士論文，民國 86 年。

¹⁵ 英國雖亦建立獨立的通訊傳播產業主管機關（Ofcom），惟英國的競爭權限機關又包括了競爭委員會與公平交易局等單位，鑒於其競爭機關權限劃分的複雜，故難以與我國公平會所參考。至於其他歐盟國家，採取類似我國通傳會結合通訊與傳播業務之獨立機關模式者，並不多見。

(一)司法部：審查是否實質減少市場上之競爭

司法部 (Department of Justice, DOJ) 執行結合管制的主要依據為克萊頓法 (Clayton Act)，採「事前申報 (notification) 異議制」(第 7 條)，結合事業之規模如達到一定數字時，應事先向司法部及聯邦交易委員會 (Federal Trade Commission, FTC) 申報結合¹⁶，如主管機關未於一定期間提出異議者，該結合案件即可合法生效 (第 7A 條)¹⁷。復依據克萊頓法第 7 條以及水平結合指標 (Horizontal Merger Guidelines) 規定，任何結合案不得實質減少市場上之競爭，故 DOJ 審視電信合併案時，則以實質競爭是否減少為斷，而不得參酌諸如國家安全、法律執行或是其他公共利益的因素。

雖然在過去的幾個結合案調查中，DOJ 已認定固定通信與行動通信市場間並不具有替代性，而就算業者推出此種的整合性服務也須分別探討各自市場競爭狀況，但在快速變遷的電信環境中，消費者將會因此而改變其購買服務的習慣，故 DOJ 於 2008 年所 11 月發布的研究報告指出，在有關於未來結合案的評估時需要重新檢驗之前案例所界定的市場是否依然為真¹⁸。

(二)聯邦通訊委員會：考量公共利益、便利與必要

FCC 係依照 1934 年通訊法 (Communications Act) 第 214 (a) 條及 310 (d) 條規定，判定結合案是否符合公共利益、便利與必要。在決定前，FCC 首先須先評估本結合案是否符合通訊法或相關行政規則中的特定條款規定，如果皆未違反時，FCC 才評估結合是否將會傷害通訊法中的政策目標而導致公共利益受損。此時，申請人將負有舉證責任證明該結合案滿足公共利益，如無法說服 FCC，FCC 有權對此再召開聽證。

¹⁶ DOJ 與 FTC 共同制訂水平結合指標 (Horizontal Merger Guidelines)，網頁資料來源：<http://www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/hmg.pdf>，最後瀏覽日期：2009/3/10。

¹⁷ 沈麗玉，「事業結合之管制與變革－兼論公平交易法之最新修正」，*公平交易季刊*，第 11 卷第 1 期，62 以下(2003)。

¹⁸ Voice, Video and Broadband: The Changing Competitive Landscape and Its Impact on Consumers, U.S Department of Justice, 3, <http://www.usdoj.gov/atr/public/reports/239284.pdf>, last visited on date: 2008/12/6 (2008).

FCC 衡量的公共利益包括了通訊法的廣泛政策目標，例如促進或保護相關市場的競爭、加速私部門對於先進服務的建設、新服務的推出、確保頻率執照取得者的多元等¹⁹。

在決定結合的競爭影響上，FCC 將採取但不限於傳統意涵的競爭法原則。因此，儘管 FCC 與 DOJ 各自有獨立的權限調查合併案，但兩者所採取的標準並不需要一致：DOJ 之法規依據是克萊頓法第 7 條實質不得減少競爭之規定，但 FCC 則係以符合公共利益為考量。在通訊產業中，競爭狀態並不只是由競爭法規則來型塑，還包括規範業者間互動的法規政策。因此 FCC 在衡量結合的競爭影響時，亦會將焦點集中在加速消除相關市場中的具有顯著市場力量之事業及未來的競爭狀況。FCC 有權施加或執行特定量身訂做、與特定交易相關的條件，矯正該交易可能產生的傷害，滿足公共利益之立法要求。

1. 整體利益與限制競爭不利益之分析架構

(1) 潛在公共利益傷害分析架構

依照 FCC 的先例，首先將先對結合的事業進行結合後的結構分析。此必須先定義相關產品市場以及相關地理市場，在界定出特定市場後再指出該市場的參與者，並檢視市場集中度以及該結合對於集中度的影響。此外亦須考量，是否存在新進競爭者有意願進入市場，而減少結合可能產生的價格上漲。

經過結構分析後若發現該結合具有反競爭效果，FCC 則會再分析結合後事業之行為，以更進一步了解結合可能影響的競爭行為。行為分析則以結合後特定市場中的水平效果（horizontal effects）及垂直效果（vertical effects）作檢驗。前者又包括結合後事業的單邊行為（unilateral actions）或整體市場參與者的協調互動（coordinated interaction）。後者則是檢驗參與結合的事業是否可因此結合而增加或提高其對於其他競爭者生產要素為差別待遇的能力或誘因。

(2) 潛在公共利益增進評估架構

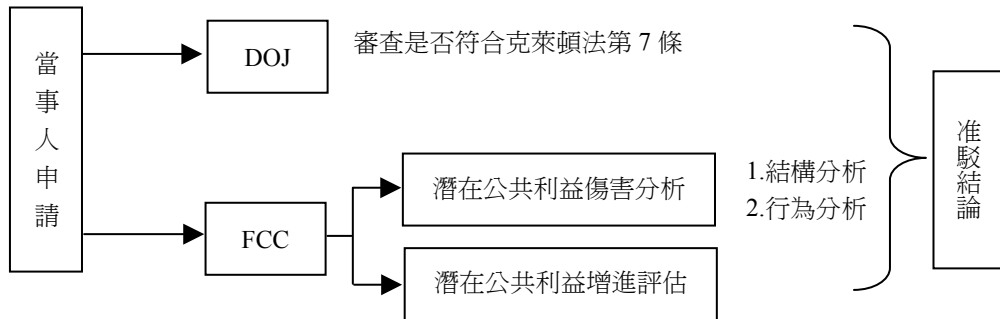
除了上述因結合而可能造成的潛在傷害分析外，FCC 也會考量結合是否有可能

¹⁹ 47 U.S.C. § 157 nt, 254, 332(c)(7), Telecommunications Act of 1996, Preamble.

產生可被證實的公共利益。在此分析架構上，FCC 認為此須由申請人負舉證責任，例如該結合後所提升的效率、事業競爭力提升、價格下降、更好的品質或是新興服務或產品等公共利益。此外，結合後的公共利益尚須滿足下列條件²⁰：

- (A) 該利益必須是因由結合案所引起，而無法利用其他方式達成。
- (B) 此利益必須是可以驗證。且依照 FCC 之前的觀點，此利益必須涵蓋需要計算達成此利益所需的成本。若無法被驗證的利益或是在未來才會發生的利益，則應不予考量。
- (C) 邊際成本的降低比固定成本的減少更能顯示該利益的存在。

最後，FCC 採取滑動尺寸理論（sliding scale approach）檢視每項利益主張。在此理論下，如果潛在的危害出現具可能性及實質性時，申請人對於其因結合所生之利益主張也必須有更高程度及更大可能性。綜上，其相關競爭分析流程如下：



2. 在 2002 年後四個結合案件的具體見解

在 1996 年解除跨平台經營限制後，美國通訊傳播事業間的結合案件日益增多，例如 1998 年的 WordCom 與 MCI 結合案²¹、1999 年的 AT&T 與 MediaOne Group 結合案²²以及 2000 年的 AOL 與 Time Warner 結合案²³等重要案件。在國內學

²⁰ EchoStar/DirecTV Order, 17 FCC Rcd at 20630, 189.

²¹ 涉及兩家長途電話與國際電話業務事業之結合，WorldCom, Inc./MCI Communications Corp., Memorandum Opinion and Order, FCC 98-225, 13 FCC Rcd 18025.

²² 涉及電信事業與有線電視事業之結合，AT&T Corporation/MediaOne Group, Inc., Memorandum Opinion and Order, FCC 00-202, 15 FCC Rcd 9816.

²³ 涉及 ISP 事業與有線電視事業之結合，AOL/Time Warner, Memorandum Opinion and Order, FCC 01-12, 16 FCC Rcd 6547.

者已對 2000 年前後的美國通訊傳播產業結合案件進行相關研究基礎²⁴，本文以下僅挑選 2002 年後的四個案例，以瞭解 FCC 就服務匯流下之整體利益與不利益的判斷標準，作為我國管制改革之借鏡²⁵。

(三) AT&T 與 BellSouth 結合案之分析

1. 本案事實背景²⁶

(1) 當事人介紹

BellSouth 集團是美國東南區最大的通訊服務提供者，在該集團下有固網業務及持有行動電話業者 Cingular 的 40% 股份。AT&T 提供電信服務的對象則包括了一般大眾及其他電信服務提供者，例如地區電話服務、無線通訊、長途電話、數據服務等。同樣的，AT&T 對於 Cingular 也有 60% 的經濟利益 (economic interest)。

(2) 事實過程

2006 年 3 月，AT&T 向 BellSouth 提出結合計畫並達成協議，BellSouth 雖然繼

²⁴ 見施俊吉、謝穎青，前揭註 2，28。在該研究報告中可發現，雖然各權責機關對於通訊產業間的結合案並未有不同的准駁結果，惟 FCC 較能因應個案的差異而要求當事人完成一定的義務或承諾，且其就如何促進市場有詳細的論述與辨證，而非僅是含糊帶過。另外可見曾國峰，資訊傳播時代的反托拉斯個案研究，行政院國家科學委員會專題研究計畫。其亦認為僅憑反托拉斯法並無法維持市場的競爭，實有賴通訊傳播相關法令的配套（2005）。

²⁵ 在此四個案件，DOJ 與 FCC 的立場可謂一致。首先在 AT&T 與 BellSouth 結合案中，DOJ 新聞稿指出在完整調查當事人所經營的各項業務後，其並未發現在此結合案後會造成實質減少競爭之狀況，此外結合也不會造成當事人就頻率使用權的過度集中而有競爭上的疑慮，最後此結合案將可產生成本降低以及其他對消費者有利的效率。其次在 Nextel 與 Sprint 結合一案，DOJ 則是基於許多利害關係人的調查及客觀數據，包括潛在競爭者於未來提供新服務的可能、頻率結合後的競爭影響等，認定結合後當事人市場力量並未增加且消費者仍有其他的業者可選擇，故不禁止其結合。至於在 DirecTV 與 EchoStar 結合案上，DOJ 則是與 FCC 相同，反對兩公司之結合。其理由在於此將會使得全國最大的兩家 DBS 業者間的競爭消失，實質減少 MVPD 的市場競爭。最後在新聞集團與自由媒體結合案上，DOJ 則是贊成結合。若以結果論，DOJ 的判斷與 FCC 並未有何不同，此或許也與 DOJ 在新聞稿中強調其判斷都會與 FCC 有所合作有關。但值得注意的是，在有關是否結合會減少競爭的議題上，FCC 在 AT&T 與新聞集團二結合案中對於當事人作了附條款之同意，惟 DOJ 的許可決定中倒是並未有任何條件的附加，此係涉及兩機關對於結合審查的本質性問題，前者尚有促進競爭之目標，而後者僅需確保無實質競爭的減少。

²⁶ In the Matter of AT&T Inc. and BellSouth Corporation Application for Transfer of Control, WC Docket No. 06-74, FCC Website: http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-06-189A1.pdf, last visited on date: 2008/5/2.

續存續，但將成為 AT&T 的子公司，此外 AT&T 將取得 100% 的 Cingular 控制權。2006 年 3 月 31 日，當事人 BellSouth 與 AT&T 共同向 FCC 提出了此結合申請案，FCC 於 2006 年 12 月通過。

2. 潛在公共利益傷害之分析架構

因為 AT&T 與 BellSouth 在各種服務與各種顧客群中存在著競爭關係，故 FCC 認為在此結合案中的准駁判斷上應考量潛在水平競爭效果。此外，AT&T 與 BellSouth 也提供了關鍵的上游生產要素予其他各種通訊服務業者，因此有必要探討其垂直競爭效果。FCC 在本案中對於當事人所經營的各項業務進行逐一的檢驗，並發現在「特別接取競爭」（special access competition）可能因當事人的結合而存有高度的反競爭疑慮。

上述服務其實類似於我國固網事業所提供的專線業務，主要係提供新進電信業者在欠缺最後一哩時可以租用該特別接取網路以提供企業用戶零售服務，或是作為連結兩電信事業間網路之用。本案中，FCC 在界定此服務的特定市場時，另依照服務與技術的差異將特別接取服務再分為第一型（Type1）與第二型（Type2）的特別接取服務²⁷。依之前慣例，FCC 將分別就結合案對於其經營區內及經營區外進行競爭效果探討。惟由於 BellSouth 並未在其經營區外或是在 AT&T 的經營區內提供 Type1 的特別接取批發服務，所以此結合案並不會影響在 AT&T 經營區內的反競爭效果，因此 FCC 將僅就 BellSouth 經營區內的競爭狀況進行分析。

(1) 水平效果

A. 單邊效果

從當事人提供的資料可知在 Type1 的接取服務部分，AT&T 在 BellSouth 經營區內直接連結的建築物有 317 棟。根據這些資料，FCC 發現其中 31 棟係僅能由 BellSouth 與 AT&T 提供服務，而其他競爭者並無法提供服務。因此許多利害關係

²⁷ 前者是完全由單一事業所提供的服務，範圍包括用戶迴路及中繼網路；後者則是由兩家事業所組合，由其中一家提供用戶迴路，另一家提供中繼網路部分。FCC 發現許多特別接取批發服務的需求者將會因為為可靠性、價格、品質而優先考量 Type1 的方式，而這樣的差異確實使兩者成為不同的產品市場。

人批評此結合將導致特別接取批發服務的價格調漲，且上述 31 棟建築物將受到潛在的競爭傷害。

至於 Type2 的接取服務部分，利害關係人認為結合後，AT&T 在 BellSouth 經營區內從事此業務有 3 項優勢：(1)AT&T 可以從 BellSouth 得到用戶迴路的特別優惠；(2)AT&T 有更為綿密的光纖網路使其得以將服務到達更多商用建築物；(3)AT&T 取得既有固網業者的身分，將使得 AT&T 在鄰近的地區中對於企業客戶推出特別接取服務時，將會比其他新進固網業者更有優勢。但 FCC 對 3 項優勢並不認同，並認為(1)目前並無證據顯示 AT&T 取得其他競爭者所沒有的折扣優惠，BellSouth 任何的折扣計畫對於所有新舊固網業者都一體適用；(2)從證據顯示其他競爭者的光纖網路布建可與 AT&T 相競爭；(3)當其他新進固網業者嘗試進入新的地理市場時，往往會先從高集中度之地區開始推展，從紀錄顯示既有固網業者在本身經營區之外的地區也是如此。而既有固網業者於經營區外的高集中度地區推展服務時所遇到的問題與新進固網業者相同。既然 AT&T 在 BellSouth 經營區內所經營的特別接取批發業務並非屬於 AT&T 原來的經營區，也將有同樣的問題而不具特別優勢。

B. 共同效果 (coordinated Effects)

事業間交互影響的可能性取決於許多因素，包括彼此間達成默示同意的難易性、廠商間欺騙的誘因以及其他事業發現或是處罰對方欺騙的能力。但因為不論是購買 Type1 或 Type2 的特別接取批發服務的事業都是比較精明的顧客，且往往係以投標形式或是個別溝通契約內容，並簽訂長期契約，因此都使得此結合案在 BellSouth 經營區內並不會導致默示勾結或是其他交互影響。

C. 相互抑制 (mutual forbearance)

有利害關係者認為結合後，當事人與另一家電信事業 Verizon 將很有可能協議在這項業務上互不競爭，雖然 FCC 承認此可能性的存在，但卻不認為此會減少 Verizon 經營區內的市場競爭。AT&T 已經投資了幾百萬美金從事包括在 Verizon 經營區內的全國性網路建設，為了投資的回收，可以合理期待 AT&T 將有強烈的誘因去充分利用其資產。更甚者，FCC 也找不出證據證明在 Verizon 經營區的競爭會與 BellSouth 經營區的競爭會有顯著的差異，因此正如在 BellSouth 經營區內存在許多的新進固網事業在結合後仍會提供特別接取服務，並無理由懷疑 Verizon 經營區內

不會亦有其他競爭者提供此服務。故即便兩者相互不競爭，但仍會有其他競爭者提供此等服務。

(2) 垂直效果

BellSouth 已為垂直整合的電信服務提供者，結合並不會造成申請者更有誘因去從事差別待遇。且如果既有固網業者有誘因或能力在現行法規下於特別接取服務元件的使用上歧視其他競爭者，這樣的疑慮較適合靠修改現行法規去解決。

(3) 建議的矯正方式

AT&T 自願賣出該區域內部分建築物的不可或缺設施使用權（IRU; infeasible right of use），使其他競爭者可藉此 IRU 提供特別接取服務，FCC 認為此將可以有效的減少潛在的傷害。

3. 潛在公共利益增進評估

FCC 認為此結合案將能帶來下列的公共利益，包括加速寬頻網路建設、增加 MVPD 市場的競爭、國家安全、政府服務、Cingular 所有權的單一垂直整合的效益、範疇經濟與規模經濟、成本節省，分述如下：

- (1) 加速寬頻網路布建：在 1996 電信法中，國會賦予了 FCC 一項使命，即要求其促進所有國民得以合理時間及價格下享受先進電信服務(advanced telecommunication service)，並除去相關的建設投資障礙。而藉由 AT&T 的自願承諾事項，FCC 相信結合後，消費者將可因當事人在其經營區內布建寬頻網路而更快享受先進電信服務。
- (2) 單一化 Cingular 的所有權經營：FCC 同意當事人的結合將可使 Cingular 的決策可以更為迅速，以便推出新型態服務及增加效率。當事人已提出證明在未結合前，因股東結構關係，Cingular 的重要決策都需要由當事人兩造所組成的委員會同意，而常因彼此的利益不一致而導致重大決策的延遲。在結合後，將不再會有此不一致的問題，且結合後行動電話的涵蓋範圍也將增大，故對於消費者來說亦能享受更優質的服務。
- (3) 增進 MVPD 競爭：結合後，BellSouth 由於規模經濟的誘因，將會以 5 年期

間升級原先的寬頻接取網路與核心網路，提供更多消費者以 IP 為主的互動服務，包括 IPTV，而讓經營區內的用戶將可以享受到 MVPD 競爭的好處。此外，其他證據也顯示，若有既有電信業者提供 MVPD 服務時，該地區的有線電視費率與其他沒有電信業者提供 MVPD 之地區相比，將會有 15-41% 的降幅。

- (4) 國家安全、災難回復與政府服務：FCC 認為結合後將會使當事人有能力建構一個統一的、以 IP 為基礎的網路，可以提供政府更為安全與效率路徑的通訊服務。此外，此網路亦是由美國企業所擁有與控制的重要通訊設施，故可確保國家安全。結合後也可以增進當事人面臨災難的反應，因為當事人可以除去許多事業間因彼此協助而導致的延宕過程。最後，AT&T 正在建構其對於災難發生的回復能力，而 BellSouth 的使用者原先因設備的不相容而無法同等享受，這在結合後也可以獲得解決。
- (5) 垂直整合的效率：除了一般垂直整合可因組織改變而減少交易成本以及減少下游市場價格等特性外，FCC 同意當事人所說，AT&T 與 BellSouth 兩者間的網路為互補，彼此鋪建的光纖並無重複。故結合後的公司將可以有能力提供更全面的服務，且此將使得大企業以及批發市場之客戶得以受惠。
- (6) 規模經濟與範疇經濟：雖然此部分難以量化，但 FCC 仍認為結合將會帶來此點利益。目前兩家事業雖然在某些區域存有競爭，但其市場主力及成功之處則在市場上各有不同。因此結合不僅讓當事人可以有更大的顧客基礎，同時也可藉由提供不同的通訊服務而擁有更顯著的利益，而此是原先個別公司所無法達成的。此外，FCC 也同意結合後的事業因有更多的顧客基礎，將有更大的誘因去從事基礎的研究與發展，而推出新型態服務。
- (7) 成本綜效：當事人雖認為結合後在營運成本部份將可省去 160 億美金，包括了省去重複網路建設、人事支出、減少網路維運費用等。但 FCC 經過詳細的分析後，認為並不能將全部 160 億都認為是節省的利益，因為申請人計算所得到之數字是包括未來的節省，而 FCC 認為未來性的節省並不應該列入。

(三)Nextel 與 Sprint 結合案之分析

1. 本案事實背景²⁸

(1) 當事人介紹

Nextel 係以 800MHz 與 900MHz 頻段經營專業用行動無線通訊服務 (Specialized Mobile Radio Service, SMR)，到 2004 年 12 月 31 日止，其共有 162 萬客戶，是全美第 5 大用戶數的行動通訊服務商，營收為 1,340 萬美元。

Sprint 則使用 CDMA 作為其無線通訊網路技術，經營個人通訊服務 (Personal Communications Service, PCS)，該網路可在全美 48 州的 99% 大都市中提供服務。在 2004 年 12 月 31 日時 Sprint 擁有 240 萬的使用者，是全美第三大行動語音及數據服務提供者，營收為 1,460 萬美元。

(2) 事實過程

2004 年 12 月，Nextel 與 Sprint 同意進行結合，並將把 Nextel 與 Sprint 的資產與營運結合成為單一公司，結合後的新公司改名為 Sprint Nextel，並會把固網業務分割出來。若此結合案生效後，將使得兩家大型全國的行動通訊服務事業在經營區上互相重疊，且將使得市場上之大型服務提供者由 5 家減少為 4 家。

FCC 認為 Sprint 與 Nextel 分別為第 3 及第 5 大行動事業，此結合並不會導致結合後公司的單邊市場力量濫用或是與其他競爭者之協調互動發生。此外，FCC 認為此交易將可以增進大眾利益，包括增加服務品質、更廣泛範圍的下一代無線服務提供。因此，在檢視相關競爭傷害分析及可增進的公共利益後，FCC 於 2005 年中同意了 Nextel 申請將其執照移轉給 Sprint。

2. 潛在公共利益傷害之分析架構

本結合案中主要涉及的是有關 SMR 與 PCS 兩種商業行動通訊頻率下所涉及的

²⁸ In the Matter of Applications of Nextel Communications, Inc. and Sprint Corporation For Consent to Transfer Control of Licenses and Authorizations, WT Docket No. 05-63, FCC Website: http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-05-148A1.pdf, last visited on date: 2008/6/10.

行動語音通訊市場的競爭（Mobile Telephony Competition）議題。也由於當事人間屬於水平的競爭者，故本案並無須考量垂直競爭之問題。

(1) 協調互動（coordinated interaction）

在此案中，當事人亦以 FCC 在 Cingular 與 AT&T 合併案所持立場作為立論基礎，即減少競爭者及增加市場集中度並不足以得到反競爭效應的結論。FCC 在本案仍維持採此立場，惟認為當兩家公司結合為一家時，容易有誘因及能力與市場上其他的競爭者間達成協調互動。故除了市場事業數目外，FCC 仍就可能影響共謀之各個因素加以檢驗。

A. 資訊的透明

FCC 認為結合後因為會減少業者數目以及各種複雜的資費模式，且相關訊息都已公布在其網站上，而對於其他事業來說可以更容易取得對手的營業資訊，有助於事業間因價格跟隨而達成共謀。但在本案間是否會因兩家公司的結合而增加共謀的可能，FCC 認為尚不充分。

B. 事業與產品之同質性

FCC 發現結合將會縮小其他事業間之差異性，然而 FCC 也認為市場占有率的重大變化以及全國性電信事業在各經營區內的相對地位，都將會限制此種協調互動的有效性。此外，當事人認為結合後仍可以存有相當之差異性，例如產品的差異性以及各行動事業與其他固網事業合作發展所產生服務的差異，皆可抑止事業間之協調互動，對此 FCC 亦表示同意。

C. 獨立見解者的存在（Presence of Mavericks）

在部分情況下，獨立見解公司的存在將可以有效避免或限制協調互動。所謂的獨立見解公司係指該公司有較大的經濟規模使其可以不與其他競爭者共謀。故若結合之對象包括了此種獨立見解公司，將會使協調互動更容易發生。檢視本案後，FCC 認為此結合並不包括此種公司，惟仍會使其他事業更無誘因成為獨立見解之公司。

D. 科技發展

當事人認為協調互動不會發生之原因包括了行動通訊市場之動態變化，例如當事人正在建設下一代技術網路，而不確定在此種網路下所提供的服務未來會吸引多

少的消費者。當事人也認為使用技術的不同可降低業者間之合作。對此，FCC 也表示認同。

E. 競爭對手的回應

大型行動通訊事業間的共謀是否會成功亦取決於小型事業對此係如何回應，FCC 認為在現況下其他小型的行動通訊事業對此弊害仍可提供有效的限制。

總結來說，FCC 承認此交易將不會產生共謀效應的風險。

(2) 單邊效果

FCC 認為結合後的 Sprint Nextel 在全國大多數的經營區內皆非最大的行動通訊事業，仍有許多其他行動電話事業可作為 Sprint Nextel 的競爭者，因此本案亦無此部分顧慮。

3. 潛在公共利益增進評估

FCC 在本案中審視各項因素後，認為此交易可以帶來的效益包括了增加涵蓋率、減低使用者費率、增加服務品質及提供更先進服務。此外，當事人亦可因結合後節省不必要支出，如基地台的數量減少、減少倚賴外部中繼網路以及避免重複投資於新一代技術的發展。此外，FCC 認為結合後因規模經濟擴大，當事人將可以有更多的機會取得其他網路事業或手機製造商的折扣。最後 FCC 認為此結合將可以促進行動電話與固網服務市場間的跨市場競爭。鑒於本研究案之重心，故僅就最後一點加以說明。

FCC 在過去許多服務的發展面向上已注意到，儘管現況下仍為數不多，但已有一群持續成長的消費者族群使用行動通訊作為主要的對外聯絡工具。在本案中，當事人為獨立的行動通信經營者，即非由既有固網業者所控制或持有者，或雖由既有固網業者所持有或控制，但其固網業務遠小於其行動通訊業務者。FCC 認為獨立的行動通信經營者在促進跨平台競爭方面的誘因，會與有結合固網事業的行動通訊事業有顯著的不同。例如在 Cingular-AT&T Wireless 案中，FCC 已判定有結合固網的行動事業將會在跨平台營運時特別考量保護其固網用戶營收。

在此結合案中，當事人也舉出數據說明獨立的行動通信經營者確實在行動通訊的用戶比例上將會比有結合固網的行動通訊業者來的大，證明其較有誘因去向固網

用戶提出服務或促銷方案，以轉換該固網用戶成為行動通訊用戶。因此，雖然此結合將會使得市場上減少 1 家獨立行動通信經營者與固網競爭，但 FCC 認為結合後的公司仍然會以增進跨平台間的競爭為出發，且當事人將因結合而節省帳單、資訊技術、網路佈建或發展等成本，可以收取低廉價格與提供更好的服務，在這些效益下將可讓使用者捨棄原固網服務而使用行動通訊服務，故有較大的可能去促進跨平台間的競爭。

(四) EchoStar 與 DirecTV 結合案之分析

1. 本案事實背景²⁹

(1) 當事人介紹

EchoStar 主要業務係經營直播衛星電視 (Direct Broadcast Satellite, DBS) 服務，在全國擁有超過 700 萬之使用客戶。GM 主要業務為汽車相關業務，透過旗下之 Hughes 提供電訊服務。Hughes 的直播衛星電視服務由美國的 DirecTV 公司、拉丁美洲及加勒比海地區的拉丁美洲 DirecTV 公司及 DirecTV 寬頻股份有限公司組成，其在當時的用戶數已超過 1,000 萬，是全美第 1 大的 DBS 業者。

(2) 事實過程

此交易是由 EchoStar 及 Hughes 公司共同提出，由 Hughes 轉移包括直播衛星通訊服務執照、固定衛星基地站、地上基地站及其他相關權利予結合後的新 EchoStar 公司。在其結合計畫中主要有 2 個部分：(1)GM 先與 Hughes 進行分割；及(2)分割後的 Hughes 再與 EchoStar 合併。在結合計畫書中預定新的 EchoStar 董事會將由 11 位成員組成，其中 8 位為 EchoStar 原有董事或主管，而 3 位則為 Hughes 目前的董事或主管。結合後的新 EchoStar 公司將擁有新的所有權結構，並繼續以 EchoStar 與 DirecTV 品牌提供直播衛星電視服務。

²⁹ In the Matter of Application of EchoStar Communications Corporation, (a Nevada Corporation), General Motors Corporation, and Hughes Electronics Corporation (Delaware Corporations) (Transferors) and EchoStar Communications Corporation (a Delaware Corporation) (Transferee), CS Docket No. 01-348, FCC Website: http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-02-284A1.pdf, last visited on date: 2008/8/10.

此交易若獲 FCC 許可，將使美國兩家最大的直播衛星電視服務事業合併為一，服務超過 1,800 萬的用戶。不僅於此，結合後之公司將握有可使直播衛星電視服務涵蓋全美本土（full-Conus）的軌道位置³⁰。在 2002 年 10 月，FCC 最終決定否決此結合案。

2. 潛在公共利益傷害之分析架構

FCC 在本案中強調，從最高法院的判例中可知道美國 1996 年電信法賦予 FCC 的職責與權限包括了促進媒體發聲的多元與競爭，而這也成為國家長期以來一項基本的通訊傳播政策，即「由多元及相異的媒體來源，盡可能廣泛的提供各種資訊是維持公共利益的基礎」³¹。因此，相較於前述電信結合案的審查方式，FCC 在面臨傳播事業的結合時，將著重在於上述政策是否得以落實，以下分述之。

(1) 多元性對結合之影響

A. 節目多元性

FCC 在媒體政策目標之一即為節目多元性，指能呈現出各種不同的節目形式，如喜劇、戲劇或新聞雜誌，以及特定內容類型，如醫療、商業、美食、或針對少數種族族群的節目內容。當事人主張因結合後可提升營運及頻率效率，而有更多可使用頻率提供更獨立及多元的節目，故能增加節目多元性。

B. 觀點多元性

FCC 在媒體傳播政策之另一目標為觀點多元化。為了促進此目標，FCC 已以某些方式限制媒體的所有權，以讓媒體所有權能被更多公司擁有並讓公眾接觸到更為廣泛的觀點。故反對者主張此結合案將使原來 EchoStar 與 DirecTV 兩個發聲管道減少為 1 個，降低觀點多元性。

C. 就業多元性

FCC 致力於透過公平之就業機會規定，增加少數民族於廣播及 MVPD 市場之

³⁰ 在 4 個東部軌道位置中有 3 個軌道位置（即西經 101 度、西經 110 度和西經 119 度）實際上都可以覆蓋整個美國本土。這些軌道位置被稱作是（全美本土）軌道位置。

³¹ *Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC*, 512 U.S. 622, 663 (1994) (quoting *United States v. Midwest Video Corp.*, 406 U.S. 649, 668 n.27 (1972)).

就業，惟此部分曾遭上訴法院認為有必要修正。為回應法庭之判決，FCC 於 2001 年擬訂定新「公平就業規定」，並適用於 DBS 服務業者及 FCC 發照之媒體公司。

總結來說，FCC 認為核准此結合案並不會帶來對於節目多元性的損害，且與就業多元化亦無關連。但相反的，在沒有補償增加觀點多元性的具體證據下，FCC 認為此結合將損及增加觀點多元性的政策。

(2) 此結合對頻率政策及規定之影響

A. 頻率效率

當事人主張結合後將可提高頻率使用效率，最終有助減少 DBS 通訊頻率的重複使用。當事人認為減少重複播送地方廣播及全國性節目將使得結合後之公司能提供更多小眾市場節目、高畫質節目、計次付費等其他更新更優質的服務。此外，目前 DirecTV 與 EchoStar 使用不同的傳輸格式的機上盒，有不同的使用條件及解碼結構，結合後使用 1 個共同的機上盒平台將有更高的生產效率，降低整體研發成本以及更多用戶每單位建築物接收器的費用。

反對者則認為 EchoStar 及 DirecTV 以結合後頻率使用的效率作為理由並無道理，因為除了結合外還有其他方式可達到當事者的利益，且不會產生反競爭的效果。例如，當事人可共組 1 個公司來共享頻率的上下鍊，並藉由使用相容的機上盒來收看各自公司衛星傳送之節目，也可以藉由許多技術方式，如提高節目壓縮比，來改善頻率使用的效率問題。

FCC 則承認結合可減少重複影視節目播送，而增加頻率使用效率，將可使衛星系統資源另做他用。

B. 頻率政策之考量

FCC 對此案最大的關切處在於同意當事人的結合，便等於把所有可提供美國 full-Couns 直播衛星位置集中在單一公司上。FCC 的政策之一即為提升頻率為主的傳播服務之競爭，例如在 1995 年直播衛星頻率拍賣會時，FCC 限制投標者不得在超過 1 個 full-Couns 軌道位置上擁有實質之利益關係。此規定係避免 full-Couns 直播衛星資源集中，因此設有競標規定，以確保控制 3 個各別的 full-Couns 直播衛星軌道位置的公司與其他兩個軌道位置上 DBS 業者相互間沒有利益關係，藉此發展具競爭性的 DBS 服務。

總體而言，FCC 認為此交易與其長久秉持的頻率政策相違，若一貫的從頻率政策的角度來看，盡可能擁有更多元的服務提供商才有助於公共利益。當事人並未提出有利的論證來說服 FCC 為何需允許其結合，且必須將原 DBS 服務競爭取代為 full-Couns DBS 服務執照的獨占。

(3) 對於 MVPD 市場之反競爭影響

A. 單邊效果

雖然當事人承認兩家 DBS 服務公司有某種程度上的競爭，但他們認為若與有線電視系統之競爭相比，該兩家的競爭仍微不足道。FCC 認為資料指出 DirecTV 及 EchoStar 提供之服務在相對替代性上較有線電視系統更為接近，這可有力的證明若 2 公司結合後的邊際成本並無顯著節省的情況下，結合後將造成價格的上漲。

B. 共謀行為 (condonated behavior)

有許多的反對者強調因為 DBS 服務的產業性質使然，結合後將會造成反競爭效果容易產生。例如在此產業中為雙頭寡占，此為最容易發生共謀行為的市場樣態，且復因下列兩理由而加深此發生的可能性，即(1)結合後的公司擁有所有可在 full-Couns 提供 DBS 服務的位置，造成其他競爭者無法進入市場；(2)在未結合前，當事人本來處於只有 3 個參與者的市場中，可被視為意見歧異者，但結合後將不會扮演此角色。此外經濟學者也舉出了一些容易造成共謀行為發生的因素，例如(1)市場上的競爭者數目很少；(2)有高市場進入障礙門檻；(3)產品相對具有同質性；(4)當事人契約期間短暫，且價格與條件容易為其他競爭者所知與(5)市場情況是相對穩定。

從這些因素來分析，FCC 認為當事人的結合案確實可能會造成共謀行為的。其理由如下：第一，即便消費者可以選擇有線電視，但結合後將使大多數經營區內的市場競爭者由 3 家減為 2 家。第二，市場上存在高度的進入障礙。第三，有線電視業者與 DBS 服務業者可以觀察到彼此的市場行銷及訂價行為，故有能力監控是否默示的平行價格被維持。第四，MVPD 市場中的經營者一般來說與消費者所簽訂的契約期限並不長，於是若一個經營者偏離了默示的價格協議，其他競爭者可以很快搶回客戶，故造成經營者無意願偏離已經既存的平行價格機制。總結來說，從經濟學理論及市場特質來看，可知道結合後的事業將會增加共謀行為誘因，對於消費者造成傷害。

3. 潛在公共利益增進評估

當事人提出其結合對於 MVPD 市場可產生 3 個基本好處：(1)減少 DBS 頻率的重複使用，使新的 EchoStar 在頻率使用上更有效率，進而提供消費者更多新型態服務，如 HDTV 或 VOD；(2)結合後將可有效節省成本支出，並將此反映到消費者端；(3)由於前兩項的因素，也將會使得新的 Echostar 比原來任一當事人，更可成為有線電視產業的競爭對象。FCC 針對上述 3 點理由，認定如下：

(1) 新型態服務產生

對於第一點，由於當事人係以結合前後的現金流作為比較，證明結合後能提升效率。但 FCC 認為①此僅是當事人的私人利益，而與公共利益無關；②當事人忽略了結合後的新公司因為有較多的頻率，所以使用上可能會比個別公司更來的無效率，尤其是結合後的公司因為掌握了更多的頻率將會使得頻率的邊際效益下降，進而影響公司減少使用新的或更有生產力技術的誘因，故當事人有舉證的必要；③ FCC 認為當事人並未提出足夠證據可證明他們所宣稱要推出的各種新服務可以達成，故不採納。

(2) 成本的節省

當事人宣稱結合將會因行銷及購片成本的下降導致每增加 1 個顧客所需單位成本(SAC)下降，此外也宣稱結合後將採購超過 3 千萬台機上盒，且因規模經濟的關係將可減少每盒的售價，故認為上述皆屬於結合所生的利益。但 FCC 認為當事人必須證明此售價的下降係因公司結合後因其自身需求增加所導致機上盒單位成本的下降，而非因該整體產業本來對機上盒的需求就有所增加而導致，亦即必須此成本的減少是完全因公司結合所致才能算是結合所生利益。此外，申請人所舉的成本節省分析是以商業模式分析，而非採取係爭成本減少將導致社會剩餘增加的社會福利分析方式，故無法估算是否能平衡因結合所生的反競爭弊害。

FCC 強調，成本考量部分最重要的在於是否當事人間可以因成本的節省而導致價格的下降，以彌補市場上競爭的減少，而並不僅是考慮結合後的企業是否本身達成較低的成本結構。

(3) 增加與有線電視競爭能力

當事人認為 DBS 服務頻率使用的無效率導致 EchoStar 與 DirecTV 無法有效的與有線電視系統形成競爭，唯有透過結合才可達成有效率、降價的競爭。反對者則認為 DBS 服務現在便已有足夠能力與有線電視系統競爭，此可從 DBS 的訂戶成長率從 2000 年到 2001 年間便達 24%，而同時期有線電視僅成長了 1.9% 得知。

FCC 認為從競爭市場挑選出勝利者或失敗者並非其任務，進而不贊同結合後 DBS 市場占有率的提升可被視為公共利益的一種。且正如其他反對者所述，DBS 服務在相關市場占有率與有線電視相比，不但具顯著的成長性，亦無證據顯示此成長力道將會停止或顯著下降，因此 FCC 不認為當事人在此的陳述具有說服力。

(五) News Group 與 Liberty Media 結合案之分析

1. 本案事實背景³²

(1) 當事人介紹

新聞集團 (News Corp.) 是經營包括電影、電視、有線電視系統以及平面媒體的事業，透過旗下的福斯娛樂集團，擁有 41% 的 DirecTV 股份。此外 DirecTV 也持有「DirecTV 拉丁美洲集團」的股份，該集團控制了包括「DirecTV 波多黎各公司」。

自由媒體 (Liberty Media) 主要在北美、歐亞從事影視媒體、通訊及線上商務服務。John Malone 是自由媒體的董事長。Liberty Global 集團則是在波多黎各經營通訊及媒體服務，並且持有該地有線電視系統 (Liberty Cablevision Puerto Rico, LCPR)，Malone 同時也是該集團的董事長。

(2) 事實過程

新聞集團、DirecTV 與自由媒體間於 2007 年 1 月就 DBS 服務執照等股權移轉

³² In the Matter of News Corporation and The DirecTV Grop, Inc., Transferors, and Liberty Media Corporation, Transferee, For Authority to Transfer Control, MB Docket, 7-18, FCC Website: http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-280691A1.pdf, last visited on dated: 2008/9/1.

事項達成協議，並共同向 FCC 申請股權移轉。在此交易模式下，自由媒體將以本身所持有 16.3% 的新聞集團股份，交換新聞集團全部所持有 40.36% 的 DirecTV 股份及其他區域性運動網路（Regional Sports Networks）和 5.5 億美金。交易後，自由媒體將成為 DirecTV 最大的股東，不但可實質控制美國最大且在拉丁美洲亦有經營的 DBS 服務事業，而新聞集團則將脫離與 DirecTV 原有的利益關係。在經過相關競爭檢驗後，FCC 最後於 2008 年 2 月同意。

2. 潛在公共傷害影響評估

整體而言，FCC 在此交易的公共傷害影響分析上，將特別集中在此交易是否會使當事人在(1)MVPD 經營市場以及(2)影視頻道市場（video programming market）中，增加其反競爭行為的能力或誘因，而傷害到競爭、多元性及在地化。

(1) 水平競爭階段

在 MVPD 市場部分，在此結合案後，LCPR 經營區內的 3 家 MVPD 事業將明顯地有 2 家被自由媒體所實質控制，而僅剩 EchoStar 為無利害關係的事業。FCC 認為 LCPR 與「DirecTV 波多黎各」為了增加兩者的利潤勢必將會減少競爭，例如無誘因為價格競爭或減少促銷活動，故唯一能抑制此種聯合行為的方式僅能倚賴 EchoStar 提供服務。但 FCC 認為就市場規模而言，EchoStar 並無足以力抗另外 2 家調漲價格或降低服務品質的能力；此外，在 2002 年的 EchoStar 與 DirecTV 申請案下，當時該 2 家是相關地理市場中最小的 2 家 MVPD 事業，且仍面臨有線電視業者競爭，惟 FCC 基於市場中競爭者數目從 3 家減為 2 家時，將會對競爭有重大影響的理由而加以否決。回到本案，在此係由市場中 2 家最大的競爭者，即 LCPR 與 DirecTV 有實質上的利害關係，申請人自然無法說服 FCC，市場上剩餘的競爭者有足夠的市場力量可以使申請人不為反競爭行為。

由於有上述疑慮，故 FCC 決定此案應附條件許可。在結合的條件考量上，FCC 認為自由媒體與 Liberty Global 雖然名義上各自獨立且有不同的股東，但 Malone 對於這 2 家公司皆有 30% 的投票權，且擔任 2 家公司的董事長，使其得以直接控制 2 家公司人事。除了 Malone 之外，若比較 2 家公司的董事會也發現有許多人員的重複。故 FCC 認為只有要求 2 家公司的實質性利益必須於同意結合後的 1 年內完成分

離才是唯一的解決方式。至於當事人原先所提引進獨立董事以確保 2 公司間不會有聯合行為部分，FCC 則是認為外部的董事仍會因怕得罪當事人而無法真正獨立。

(2) 垂直競爭階段

FCC 認為自由媒體與 DirecTV 的垂直整合將會增加結合後公司的誘因及能力去歧視其他的影視頻道來源，因此 FCC 認為必須由當事人自願負擔某些義務，例如法規原先課予有線電視系統經營者的禁止歧視義務，當事人如能自願接受此規範，亦可減少此部分憂慮。

3. 潛在公共利益增進評估

(六) 小結

從上述個案的觀察上，可以發現美國 FCC 的分析架構幾乎都能遵照著下列的程序：首先對結合後的市場作結構分析，經過結構分析後若發現該結合具有反競爭效果，則會再分析結合後事業之行為，以更進一步了解結合可能影響的競爭行為。行為分析則檢驗結合後特定市場中的水平效果及垂直效果。水平效果又包括結合後事業的單獨行為或整體市場參與者的共謀或協調行為，後者是考慮包括廠商間達成默示同意的難易性（資訊的透明、事業與產品的同質性、市場否有「搗蛋者」、科技進步）、欺騙的誘因以及其他事業發現或處罰對方欺騙的能力。垂直效果則是檢驗參與結合的事業，是否可因此結合而增加或提高其對於其他競爭者生產要素為差別待遇的能力或誘因。

公平會在個案上大致依循此作法，只是分析的結構不夠清楚，考慮的內容不夠充實³⁴。此外，歷來公平會在作出結合決定時，所檢附的理由都非常簡單扼要，並沒有像美國 FCC 一樣提出說理完整的評估報告，建議公平會未來應該參考 FCC 的作法，提高結合相關決定的科學性與可檢證性。

³³ 例如原先在新聞集團下的福斯廣播電視公司就被列為基本頻道。

³⁴ 若從公平會所公告之文件觀察，幾乎僅有不准許結合之處分方能看出端倪。而准許結合的處分皆一句話輕輕帶過。而美國 FCC 就算是同意結合案，其說理亦相當明確詳實。

四、我國通訊傳播事業結合管制現況與檢討

(一) 現行法律規定

1. 產業管制法

(1) 電信法

有關結合之規範，電信法第 15 條規定「第一類電信事業有下列情形之一者，應先經交通部核准：三、第一類電信事業間相互投資或合併。」第二類電信事業管理規則第 12 條之 1「經營者與經營者或非經營者合併，應於合併前與合併者共同檢具合併事業計畫書向主管機關申請核准。前項事業計畫書應包括下列事項：一、申請人之名稱及住所。二、營業項目及區域。三、股東會議紀錄及契約書。四、用戶權益保障措施。五、預定合併生效日。六、其他經主管機關指定之文件。」

(2) 廣電三法

有線廣播電視法第 21 條規定「系統經營者與其關係企業及直接、間接控制之系統經營者不得有下列情形之一：一、訂戶數合計超過全國總訂戶數三分之一。二、超過同一行政區域系統經營者總家數二分之一。但同一行政區域只有一系統經營者，不在此限。三、超過全國系統經營者總家數三分之一。」可認為是有線電視事業間的水平結合規定，另外同法第 42 條第 3 項則規定「節目由系統經營者及其關係企業供應者，不得超過可利用頻道之四分之一」之垂直結合特別規定。

至於廣播電視法及衛星廣播電視法對於事業間之結合並未有特別規範，惟事業間可能將會因結合而有事業營運或董監事的變更，在此部分則有義務取得主管機關之許可³⁵。

2. 公平法與相關規範說明

³⁵ 有線廣播電視法第 22 條及衛星廣播電視法第 7 條分別規定董事、監察人與經理人必須載明於營運計畫中。因此，如果此等事業因結合而使得上述人員有所變化時，依照有線廣播電視法第 26 條、衛星廣播電視法第 13 條規定，應先向主管機關申請許可營運計畫變更，使得主管機關對於該結合案亦間接享有許可與否之權限。

(1) 公平法

公平法第 11 條對於結合之門檻定有標準，至於許可與否的標準則是規定在同法第 12 條「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。中央主管機關對於第十一條第四項申報案件所為之決定，得附加條件或負擔，以確保整體經濟利益大於限制競爭之不利益」。另外，「行政院公平交易委員會對於結合申報案件之處理原則」（以下簡稱結合處理原則）則是對於公平法第 12 條提出了較具體的判斷標準。

(2) 相關規範說明

A. 有線電視規範說明

1993 年有線廣播電視法公布後各區有線電視的蓬勃發展及衍生之斷訊亂象，首先開啟了公平會對於通訊傳播產業競爭秩序之注意。公平會於 1996 年公告了「行政院公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明」（以下簡稱「有線電視規範說明」）³⁶，其中涉及結合行為之部分，公平會首先認為因有線電視節目不僅已成為民眾資訊來源之重要管道，且現行有線廣播電視 51 個經營區中，多數經營區係屬於一區 1 家或一區 2 家之情況，因此有必要對於此種產業特性審慎考量。

其次，公平會認為有線電視垂直結合案件可能產生之利益包括：降低交易成本、確保頻道節目之穩定播出及提供多元化網路服務等等，惟相關利益是否僅存在於結合事業內部，而對整體經濟利益並不具重大實益，則待進一步驗證。另，有線電視垂直結合可能導致限制競爭之不利益則包括：可能導致有線電視頻道供應者拒絕授權、或有線電視系統經營者拒絕播出之差別待遇行為，或藉此逼迫競爭者退出市場、參與結合或聯合行為，而產生上下游市場俱遭封鎖之效果；此種不利益雖非垂直結合所直接導致，惟若垂直結合事業濫用其統合上下游市場之強大力量，確將造成交易秩序及消費者權益之嚴重傷害，為減少此種不利益，並使結合行為能符合公平交易法第 12 條之要件，參與結合之事業除應將其內部利益外部化外，並應提出現行及未來自我防範限制競爭效果產生之積極作法。綜此，有線電視相關事業向公平會提出結合申報時，其能否將垂直結合之利益廣由全體社會大眾分享，並消弭

³⁶ 參見「行政院公平交易委員會對於有線電視相關事業之規範說明」，公平會網站：<http://www.ftc.gov.tw/2000010129991231187.htm>，最後瀏覽日期：2007/12/19。

限制競爭之不利益，將是公平會審理之重點。

公平會除臚列了相關利益或不利益的判斷標準，並明確指出了其認為限制競爭不利益明顯大於整體經濟利益之情形，包括了：

- a. 違背法規之限制：例如有線廣播電視法第 42 條第 3 項所規定的頻道節目數不得超過可利用頻道之 4/1 限制、有線廣播電視法第 21 條規定的用戶數及系統數限制等。³⁷
- b. 頻道節目在市場上具有不可或缺之地位：若某一頻道節目在市場上已具有不可或缺之地位，該有線電視頻道供應者因已擁有一定之市場影響力，故其垂直結合案件，公平會將特別重視其具有市場影響力所產生之限制競爭不利益影響。
- c. 相關主管機關意見：結合行為有高度限制競爭之不利益時，若基於產業政策、行政管理、傳播文化政策或科技發展等事實上原因所必需，經由相關主管機關敘明其理由，且表示其必要性者，公平會基於行政一體原則，仍應衡量主管機關對該結合案正面支持之強度。」

B. 電信事業規範說明

公平會於 2000 年公告「行政院公平交易委員會對於電信事業之規範說明」（以下簡稱「電信規範說明」）³⁸，臚列電信市場開放後各種競爭行為所可能涉及公平法之議題態樣。其中涉及結合的部分，公平會闡述其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：(1)結合對生產效率、配置效率及動態效率的影響；(2)是否有助於促進所屬市場之競爭；(3)是否有助於提供涵蓋範圍更廣、更多樣化及高品質之服務；(4)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：(1)對所屬市場之結構及集中

³⁷ 嚴格來說，此部分實為法律要件的重申，而不應作為考量之判斷標準。按事業若違背特定法規限制，根本形式上便不合結合要件。

³⁸ 參見「行政院公平交易委員會對於電信事業之規範說明」，公平會網站：<http://www.ftc.gov.tw/2000010129991231185.htm>，最後瀏覽日期：2007/12/19。

度之影響；(2)是否顯著減損所屬市場的競爭程度；(3)是否造成相關市場之參進障礙；(4)是否顯著降低消費者的選擇機會；(5)是否會導致聯合行為之可能性增加；(6)是否會導致濫用市場力行為之可能性增加。」

C. 四C事業跨業經營行為之規範說明

公平會於民國 91 年 1 月 31 日針對電信 (Telecommunication)、有線電視 (Cable TV)、電腦網路 (Computer Network) 及電子商務 (E-Commerce)，決議通過「對於四C事業跨業經營行為之規範說明(以下簡稱四C規範,最後一次修正為民國 94 年 8 月 26 日)」。依據四C規範第六點,公平會審查四C事業結合所可能產生之「整體經濟利益」時重點包括:結合對生產效率、配置效率及動態效率的影響;結合是否有助於促進相關市場之競爭;結合是否有助於提供涵蓋範圍更廣、更多樣化及高品質之服務;結合是否有助於提昇國際競爭力,並促進研發與創新;結合是否具有消費面的網路外部性(network externalities);事業結合是否為達成前開各項目之唯一手段;參與結合事業將內部利益予以外部化之計畫。四C規範比較未考慮到通訊傳播產業所涉及的諸多面向,例如:以實體設備為基礎的競爭、文化與言論的多元、資訊社會的實現。

而公平會審查四C事業結合所可能產生之「限制競爭之不利益」時重點包括:結合對相關市場之結構及集中度之影響;結合是否顯著減損相關市場的競爭程度及提高參進障礙;結合是否顯著降低消費者的選擇機會;結合是否會導致濫用市場力行為之可能性增加;結合是否會導致聯合行為之可能性增加;水平結合是否造成市場集中度的增加,增加的幅度有否造成結合事業對其他水平競爭廠商的反競爭行為;垂直結合是否造成市場封鎖的可能,即事業結合後是否以其所增加的下游(上游)市場力量封鎖上游(下游)競爭者的市場;多角化結合是否造成產品聯賣、搭售,以及不當的交叉補貼等濫用市場力行為。

(二)對通訊傳播產業跨平台結合申請案之處理態度

1. 產業主管機關

在 2007 年，鑒於數位匯流趨勢，主要的通訊傳播事業紛紛在企業組織上有重要之變化，包括了國外私募基金陸續進入國內有線電視的經營、中華電信入主愛爾達、台灣大哥大與台灣固網、遠傳與新世紀資通等跨平台之結合案（參見前文：貳）。然而在既有的法律規範下，通傳會僅能於第一類電信事業間的結合方有直接的審查權限，至於第一類電信與其他通訊傳播事業的結合則仍然僅能由公平會決定。

但即便在台灣大哥大／台灣固網以及遠傳／新世紀資通二個有關第一類電信事業間之結合案，通傳會發揮的結合審查功效實為有限。在台灣大哥大/台灣固網案中，由於台灣大哥大是透過其百分之百持有的子公司台信國際電信（該公司本身非第一類電信事業）與台灣固網結合，直接規避了電信法第 15 條規定。通傳會在此案上似乎亦僅是完全遵照該條的字面解釋，認為此非屬「第一類電信事業間的相互投資或合併」而未予處理。至於在遠傳／新世紀資通一案，通傳會在第 210 次委員會議決議僅謂「核准遠傳電信公司對新世紀資通股份有限公司之投資」³⁹。

比較特別的是，在台灣大哥大與泛亞、東信結合案上，由於原先行動通信業務管理規則第 14 條第 1 項規定「同一申請人不得申請二件以上之同一種類業務」，且第 3 項復規定第 1 項規定於申請人取得特許執照後亦適用之，造成行動通信業者之間究竟是否可以結合有所疑慮。通傳會對此便以當初頻率核發時之立法意旨進行探討⁴⁰，此種除了競爭面向以外的公共利益論述，正符合上述 FCC 之管制實務。惟即便如此，通傳會在本案中不論是競爭考量、或是頻率政策考量的利弊論述，與美國相比仍為相當薄弱。

至於在廣電事業，雖然通傳會對於電子媒體內容或服務提供者間的結合審查欠

³⁹ 通傳會第 210 次委員會會議紀錄，通傳會網站：http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07112/67_4036_071129_1.doc，最後瀏覽日期：2009/2/2。

⁴⁰ 通傳會第 240 次委員會會議紀錄，詳見通傳會網站：http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/08052/67_6274_080522_1.doc，最後瀏覽日期：2009/12/5。。

缺法規的明文授權，但藉由董監事變更的許可權限仍對於此等事業的結合產生一定的影響。例如在中廣案中，中國時報集團將中廣賣予趙少康先生而向通傳會申請股權及負責人變更時，通傳會便質疑趙少康先生之妻子因仍為飛碟電台董事且持有超過 10% 以上之飛碟電台股份，而將會使頻率過度集中於少數人身上，進而要求趙少康先生先履行相當之承諾，包括降低其配偶在飛碟廣播股份至 10% 以下，中廣與飛碟得保持獨立自主運作，確保市場上「競爭關係」等事項⁴¹。

綜上可知，儘管通傳會的結合審查權限僅明文來自電信法第 15 條，惟通傳會對於第一類電信事業的結合，除有明顯違反法規限制外，似乎並未有過多著墨。至於廣電事業的結合部分，通傳會則是充分運用其許可營運計畫或董監事變更之權，依照該結合案所生的整體利益與不利益，進行實質的准駁審查。然而，在法律未有明確的授權下，通傳會得否以其自由心證所得的結果否決當事人所申請的變更案，恐有疑義。因此，是否應賦予通傳會就廣電事業之結合案亦有如電信事業一般的審查權限，並進而訂定相關的基本判斷原則應有探討之必要。

2. 公平會實務運作經驗－寬嚴互見

一般來說公平會對於結合管制係採取寬鬆的立場，到 97 年 9 月為止也只禁止過 6 件結合申請案⁴²，其中有 2 件與有線電視有關：公平會於有線電視規範中便認為，倘非基於地域偏遠等現實因素，仍應儘可能維持一區 2 家以上業者經營，避免造成區域內獨家經營。實務上，公平會曾就台北市「新台北」及「麗冠」兩家有線電視系統經營者（經營區域約為內湖、信義等區）所申請之水平結合案，認為結合後將使市場內之競爭變為獨家經營導致完全無競爭，此將限制存續公司對於降低成本、從事創新與提升服務品質之誘因，因此決議禁止其結合⁴³。而就有線電視與頻道之間的垂直結合部分，2001 年外資所籌設之「怡星」公司擬以直接、間接投資方式，取得我國吉隆公司等 10 家有線電視系統經營者股份逾 1/3，從而控制其業務經

⁴¹ 通傳會第 145 次委員會會議紀錄，詳見通傳會網站：http://www.ncc.gov.tw/chinese/files/07052/67_1457_070523_1.pdf，最後瀏覽日期：2008/12/5。

⁴² 97 年 4 月 24 日禁止好樂迪與錢櫃結合，97 年 9 月 10 日禁止統一及維力速食麵結合。

⁴³ 詳見競爭政策通訊，第 6 卷第 6 期，公平會。另請參閱公平會網站：<http://www.ftc.gov.tw/2000010129991231747.htm>，最後瀏覽日期：2007/12/31。

營及人事任免。此案於第 1 次審議時，公平會認定被結合公司之主要股東的自然人或法人，亦投資於 2 大頻道節目供應商，故該結合在本質係屬「垂直結合」之性質。且認為此種頻道節目供應者與系統經營者之「垂直結合」，則可能造成下游系統業者向上封鎖及潛在的系統經營競爭者之市場進入障礙，故駁回怡星結合申請⁴⁴。

近年來，公平會附條件許可結合的案件則是有增加的趨勢，例如雅虎／無名小站以及雅虎／興奇結合案。不過從上述的附款內容來看，公平會只是一般性的禁止或重申公平法的條文規定（事業本來就有遵守公平法的義務），此種附款與國外相比顯然發揮之作用有限。而在電信事業之結合案部分，無論是台哥大／台灣固網或遠傳／新世紀資通，由於其決議內容太過於簡略，實無法得知其考量的因素為何。

(三) 對於現行通訊傳播產業結合審查的檢討與反思

1. 通傳會在結合審查權限之革新

(1) 美國管制經驗之啟示

由於 FCC 與 DOJ 在執行結合審查時所依據的法律不同，前者可審酌的因素包括了較為全面性的「公共利益」，而後者依據克萊頓法只能以是否「實質減少競爭」為判斷，故屬於二元結合審查。此種審查方式是否適當，美國學者有相當多的檢討，有認為 FCC 的「公共利益」標準非常模糊，而在這樣的模糊狀態下，許多論述抱怨 FCC 的第二次審查浪費了許多行政成本⁴⁵，故 2000 年時參議員 McCain 甚至主張將 FCC 的結合審查權限除去⁴⁶。其次，當事人就結合具有促進市場競爭負有舉

⁴⁴ 公平會(89)公結字第 1086 號，公平會公報，第 9 卷第 11 期，180-184 (2000)。惟時隔不到 8 個月，怡星於公平會改組後重新提出結合申請，而於 90 年 6 月獲得許可，公平會認為本結合案如能引進國外先進技術，將可提昇技術及效能，有效降低營運之成本，若能藉由營運成本之降低進而提昇對消費者服務品質，應有助於我國未來有線電視產業之健全發展。針對 2 次不同之見解之評析，參閱劉孔中、莊春發，結合管制之個案研究——怡星有線電視結合案評析，新世紀經濟法治之建構與挑戰，1115-1139，台北，月旦 (2002)。

⁴⁵ Donald J. Russell, Sherri Lynn Wolson, "Dual Antitrust Review of Telecommunications Mergers by The Department of Justice and The Federal Communications Commission," 11 Geo. Mason L. Rev. 143, 150 (2002).

⁴⁶ David A. Curran, "Rethinking Federal Review of Telecommunications Mergers," 28 Ohio N.U. L. Rev. 747, 750 (2002).

證責任⁴⁷，致使結合審查期間冗長且須準備的資料繁複；此外即便 FCC 因循 DOJ 與 FTC 共同發布的水平結合指導原則進行競爭檢驗步驟，但 FCC 除了檢驗現有的競爭狀態外，還需要對於未來競爭狀態作推測⁴⁸（DOJ 的競爭檢驗則僅止於現階段的競爭狀態）。在此差異下，也會使兩機關對於結合案件態度有所不同，例如 FCC 可能會因當事人的結合並無法促進競爭而不同意，但 DOJ 因不負有增進特定社會利益的目標而會許可，「有效競爭」的概念將會成為機關各自表述的一個用語⁴⁹。

惟亦有見解基於電信產業具有自然獨占的特性以及電信產業對於人民具有基本必要性等因素，認為唯有藉由 FCC 對於未來競爭狀態考量，方能避免單一的重要電信結合案便影響了整個產業的動態發展⁵⁰。不論如何，FCC 在結合審查中追尋與 DOJ 不同的目標，確實給予 FCC 結合審查權限的正當有力基礎。從上述美國案例觀察，FCC 對於當事人所課予的額外負擔正足以說明僅靠 DOJ 的實質減少競爭原則，並不能滿足美國通訊法立法目的中所欲帶來的促進公共利益目標。換言之，只要通訊法中促進公共利益精神仍在，且 DOJ 維持僅就是否實質減少競爭為判斷，則 FCC 的結合審查權限就不應被除去。

(2) 通傳會在結合審查應得以促進公共利益角度為考量，適用電信法第 15 條結合管制

首先，現行法未賦予通傳會就第一類電信事業以外的其他通訊傳播事業之結合審查權，實有修訂之必要。其次，依照通訊傳播基本法（以下簡稱基本法）第 1 條「為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，特制定本法」，以及同法第 13 條「通訊傳播委員會每年應就通訊傳播健全發展、維護國民權利、保障消費者利益、提升多元文化、弱勢權益保護及服務之普及等事項，提出績效報告及改進建議」，通傳會應負有促進通訊傳播市場的健全發展之使命，而具體落實在其各項職權之中（包括結合管制）；再者，國家通訊傳播委員會組織法（以下簡稱通傳會組織法）第 1 條明訂「確保通訊傳播市場公

⁴⁷ 因為 FCC 亦認為公共利益可藉由促進市場競爭達成。See Rachel E. Barkow, Peter W. Huber, "A Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of FCC and DOJ Review of Telecommunications Mergers," *2000 U. Chi. Legal F.* 29, 34 (2000).

⁴⁸ Id. 45.

⁴⁹ Id. 49.

⁵⁰ Id. 771.

平有效競爭」為立法目的之一；又，廣播電視法施行細則第 18 條（：「廣播、電視事業股份之轉讓申請時，受讓人如為自然人，應……（略），向本會申請許可。受讓人有左列情形之一者，不予許可：四、新聞紙、無線電視或無線廣播事業之股東持股達各該事業總股數 10% 以上。」）、有線廣播電視法第 21 條等有關媒體多元性、媒體事業所有權分散化等文化目標，也應該是通傳會得以列為結合審查時的重要因素。故總言之，通傳會在結合審查中將如美國 FCC，得以促進公共利益角度為考量，適用電信法第 15 條結合管制規定。惟為臻明確，宜修法明訂之。最後，關於弱勢權益的維護，例如保障少數民族之就業、發聲管道，現行法未明確賦予通傳會在通訊傳播事業結合審查權限，而美國 FCC 是直接以法律方式要求事業必須保障少數民族的媒體經營權，因此，未來宜立法明文授權通傳會在結合審查時得以此因素作為准駁之考量。

2. 公平會的結合審查考量因素有擴大可能但仍受限

其次，我國公平會就結合案之審查標準是否亦如 DOJ 僅採取實質減少競爭觀點？此將涉及通傳會與公平會的結合審查是否會有衝突情況發生。按公平會就結合審查的基本判斷原則係規定在公平法第 12 條的「整體經濟利益」與「限制競爭的不利益」。在此種模式下所得到的結果毋寧是種「相對值」的結果，亦即雖存有限制競爭的不利益，但只要整體經濟利益大於該不利益時，仍應為許可之決定，與 DOJ 僅關注實質競爭是否減少有相當之差異⁵¹。在此情況下，公平會的結合審查考量範圍將涵蓋更廣，勢必相當程度的重複了通傳會之考量重點，惟此藉由二機關的「共同討論、一次決定」未必無法解決歧異。此外，在現行法未明文賦予通傳會就第一類電信事業以外的其他通訊傳播事業結合之審查權限，以及電信法第 15 條仍欠缺基本判斷原則下，如何賦予公平法第 12 條新的詮釋意義，仍有其重要性。

惟必須承認的是，以 FCC 得考量的公共利益面向為例，現行公平會所列的指標並無法完全涵蓋：不論是電信規範說明或是四 C 規範說明中，其整體經濟利益考量的僅在於「促進『所屬』市場之競爭」，至於是否得以促進所屬以外的市場則並未考量，致使固網電信事業的結合雖能促使 MVPD 市場或是行動通信市場的競爭但卻

⁵¹ 公平會的整體經濟利益包括較多非經濟效率因素，詳如下文四、(三)、2。

無法涵括在內。其次，在公平會公布的「結合處理原則」中，對整體經濟利益考量因素雖列有「消費者權益」，但對於「國家安全、災難回覆」重大社會利益以及提升多元文化、照顧弱勢等面向是否得列入考量，則欠缺明文規定，未來此部分非競爭面向的考量，似乎也不宜由具競爭法專長之公平會人員加以判定。

3. 現行公平會利益與不利益指標的再釐清

公平會在既有法規下對於有效競爭定義下所得考量的最大界線以及是否對於公共利益有闡釋之權，則有必要從公平法第 12 條的「整體經濟利益」與「限制競爭的不利益」的定義進行探討：

(1) 潛在競爭或現階段競爭

在美國法制下，判斷事業是否有反托拉斯之行為是以該行為對於競爭狀態是否有造成實質減少或不合理的限制來判斷，即其所要保護的客體係市場上的競爭狀態，惟此種競爭究竟僅指現階段的競爭或是尚包括潛在競爭，學說與實務見解相異，而法院實務較採取保留的看法⁵²。回到台灣，我國公平會在為結合審查時，依照公平法第 12 條規定，其法律判斷要件僅有「整體經濟利益」與「限制競爭的不利益」，而未提及競爭利益或不利益的時點問題，故公平會應不會有如美國法是否得考慮潛在競爭因素的適用疑慮。此外，依照「結合處理原則」第 12 點：「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」。因此，公平會在運用第 12 條判斷時，是可以適當運用「時點」來擴大該案是否有影響未來產業競爭之考量。

(2) 整體經濟利益與公共利益的關連

基於對特定產業具有扶助、監理的目的，主管機關除了考慮限制競爭效果外，往往在個案申請時考量此結合案對於未來管制的影響⁵³，審酌是否該結合額外能帶來其他公共利益，例如加速網路建設普及、增進消費者福利、文化多元性及媒體所

⁵² 此部分主要問題在於法條文字所使用的時態為現在式，故實務解釋為對現實競爭狀態的不合理限制或減少競爭。Curran, 前揭註 42, 752。

⁵³ Curran, 前揭註 42, 758。

有權分散等。然而像是媒體所有權分散等公共利益在美國亦有學者認為未必不能藉由 DOJ 以競爭市場的保護而達成⁵⁴。是故所謂的公共利益仍是有可能被涵蓋至競爭考量之內，或是得由競爭機關認定。

公平會所為的結合審查，依照公平法第 12 條規定，係以「整體經濟利益」與「限制競爭不利益」而為准駁的判斷。對於後者，由於此與 DOJ 同樣係以實質減少競爭與否為判斷，故無太大爭議。然而，何謂整體經濟利益實有詳加探究之必要。公平會早期所出版的刊物「認識公平法」便對於不同型態的結合類型，列出相關的整體經濟利益所需參酌的要件⁵⁵，學者對此認為若從其所舉之性質加以分析，似乎只限於針對參與結合之事業，基於結合所能獲取之利益。即只著重在結合事業私益的考量，而未有公益上的探討⁵⁶。且如從參與結合事業的經濟理性出發，亦可得知事業結合對參與的事業大多帶來經濟利益，是故公平會對於事業結合管制整體經濟利益的考量，應著重在結合後所可能產生的公益為何，而非僅以結合事業的私益為主⁵⁷。

就公平會的結合管制實務觀察似亦可得證上述見解。有學者針對公平會在結合案件中對於整體經濟利益加以歸納，得出其可涵括 3 種利益，包括(1)參與結合事業之利益；(2)該事業所屬產業之利益與(3)社會利益⁵⁸。而相關的社會利益包括了「避免員工失業、轉業」⁵⁹、「落實國家政策」⁶⁰、「政府無需再編列預算補貼」⁶¹等項。而從上述所舉之社會利益來看，許多考慮因素並不屬於公平會職掌範圍，且嚴格來說在文義上亦無法納入所謂整體「經濟」利益之範圍中。是故，公平會在整體經濟利益考量下，依實務管制經驗是可以納入相關公共利益之考量，惟本文認為在法條文字的限制下，相關的公共利益考量仍應有背後的整體經濟理論基礎為支持。

公平會所訂定的「結合處理原則」第 13 點已明訂消費者利益屬於整體經濟利

⁵⁴ Bruce M. Owen, "Regulatory Reform: The Telecommunications Act of 1996 and The FCC Media Ownership Rules," *2003 Mich. St. DCL L. Rev.* 671, 688 (2003).

⁵⁵ 公平會，認識公平交易法，增訂 5 版，32-35 (1997)。

⁵⁶ 參閱陳人傑，市場進入障礙於事業結合管制之探討，輔仁大學法律學研究所碩士論文，177 (2000)。

⁵⁷ 同上註，179。

⁵⁸ 劉孔中，「論結合管制之理論與實務」，公平交易季刊，第 6 卷第 2 期，25-32 (1998)。

⁵⁹ 公平會(84)公結字第 016 號。

⁶⁰ 公平會(83)公結字第 145 號。

⁶¹ 公平會(85)公結字第 171 號。

益之一，使得公平會在現行法下對於公共利益已有介入空間。例如公平會在統一與維力結合案⁶²中表示「倘不允許結合，則市場上存在競爭之情形下，消費者即有可能享受到更低廉之價格或更好的服務」，另外在好樂迪與錢櫃結合案⁶³中，公平會提及「錢櫃公司目前僅為公開發行公司，結合後因整併入好樂迪公司，相關事項皆應依上市公司之規定公開揭露，有利於政府之輔導、管制，進一步確保投資股東之權益」、「申請人主張本結合案可提升服務品質造福消費者……開發次級鄉鎮繁榮地方創造稅收等節，雖有達成利益之可能，惟其是否得以實現，除尚有待於申請人之實際營運策略與經營行為……」，實已將整體經濟利益作相當程度的擴大解釋，包括降低服務成本、提供更多樣化服務、拉近城鄉差距、利於政府輔導管制等非經濟因素。

4. 美國通訊傳播環境帶給我國的啟示

從上述美國結合案例中可以發現，FCC 在探究是否允許個案的結合時，不僅檢視市場的競爭現況，尚包括判定未來服務市場發展的趨勢。此種預測建構在有著通訊傳播產業長期跨業整合背景下，足以作為我國主管機關日後評斷如何促進通訊傳播產業市場競爭之借鏡，故有必要摘述如下。

(1) 寬頻網路的普及有特別重要性

在 AT&T 與 BellSouth 一案中，對於結合的利益與不利益皆主要以寬頻網路建設為出發點，認為若既有業者不願意開放其市內用戶迴路的話，將可能嚴重妨害競爭者提供寬頻服務的可能性，連帶影響消費者享受服務的選擇；相反地，若是藉由結合而使業者更能提早全面性的鋪建寬頻網路，將可以促進以寬頻網路為基礎的各項業務競爭，包括多頻道視訊、語音及數據服務等，故具有強大的公共利益面向。此種觀點對於目前國內仍以中華電信獨大的固網市場環境來說有其參考之處。值得思考的是，公平會對於中華電信與其他服務業者的結合案是否仍僅能以超過 3 成股

⁶² 行政院公平交易委員會結合案件決定書，公結字第 0970005 號，12，詳見公平會網站：http://www.ftc.gov.tw/FTC_ADDS/upload/2005936/0970910_002_097e005.pdf，最後瀏覽日期：2009/1/2。

⁶³ 行政院公平交易委員會結合案件決定書，公結字第 0970002 號，12，詳見公平會網站：http://www.ftc.gov.tw/FTC_ADDS/upload/2005838/0970424_002_097e002.pdf，最後瀏覽日期：2009/1/2。

份作為介入的門檻，而主管機關又是否可單純以一類與二類電信事業間之結合不屬於其職權所掌，而不表意見。

(2) 行動通訊業者的整合可以打破現行語音市場的界定

在 Nextel 與 Sprint 結合案中，FCC 依照當事人所提出之數據，發現已有一群持續成長的消費者族群使用行動通訊作為主要的對外聯絡工具，且相關數據也證明獨立的行動通信經營者確較有誘因向固網用戶提出服務或促銷方案，以轉換該固網用戶成為行動通訊用戶，故認為此結合將有可能促進行動語音與固定語音間的競爭。換言之，現行台灣電信語音市場依照業務的種類不同，而逕以法規直接切割不同的業務市場（例如固定通信業務市場、行動通信業務市場、第三代行動通信業務市場）模式，在市場發展下勢必應有所變革，尤其隨著技術的演進，國外已有行動固網整合服務（Fixed Mobile Convergence, FMC）推出，公平會在判定結合指標時，亦應納入此種服務趨勢考量，方能全面。

(3) 多頻道視訊節目播送服務（MVPD）市場值得再觀察研究

在 EchoStar 與 DirecTV 案以及 News Group 與 Liberty Media 案中，由於涉及電子媒體的結合，因此都不免須先探討現行市場環境中的電子媒體範圍，惟從資料中可發現各界對於 MVPD 市場之界限尚未有定論。但是當事人之專家證人表示 MVPD 市場包含了有線電視、直播衛星通訊服務、衛星碟、多頻道多點傳送服務及私人有線或衛星天線電視系統，甚至包括其他電信業者所提供的 xDSL 服務等。反觀國內，雖然有線電視業者一直主張應把中華電信所推出的 MOD 服務納入有線電視業務管制，但是通傳會已明確將 MOD 服務納入電信法規範下。然而，是否可以較廣闊的 MVPD 市場涵括 MOD、有線電視或甚至行動電視，值得再行觀察研究。

五、結論

(一) 二元結合管制仍有存在之價值

1. 產業法之革新

在各國通訊事業逐漸打破國營而走向自由化之際，相關產業法亦從公營事業法逐漸引入競爭法內涵。正如歐盟 2002 年公布「電子通訊網路架構指令」⁶⁴ 前言第 27 點所言，當「特定市場處於無充分競爭且以競爭法手段亦無法解決時，方有實施事前管制之必要，因此執委會必須以競爭法之概念訂定相關指導方針，確保各個國家管制機關（National Regulatory Agency, NRA）得以就特定市場是否已達有效競爭及具市場顯著地位者之評估為一致之判斷」⁶⁵。

準此，產業法的事前管制應該僅為競爭法在面臨市場失靈時之補充規範，例如若僅依賴競爭法可能導致大量的管制成本（如詳細的會計資料或是成本估算）或是需要定期的管制介入時，都可加強事前管制之合理性。為了能夠確實符合此要件規定，產業主管機關必須徵詢競爭法主管機關以決定是否競爭法便已足夠⁶⁶。

學者 Psarakis 氏並認為歐盟的競爭法則是著重在反競爭的行為，即維持市場穩定競爭以避免市場失靈，且依照歐盟條約第 3 條第(1)(g)項規範，促進競爭並非競爭法之權限；相對的，歐盟於 2002 年所公布的相關指令主要目標之一係要保障新進業者的市場參進，為了達此目的，NRA 另須課予既有業者受有不對稱管制之義務，不論其是否濫用市場優勢力量，故後者更富有積極促進市場競爭之意，具有一般競

⁶⁴ Council Directive 2002/21/EC, 2002 O.J. (L 108) 33 (EC).

⁶⁵ 所謂的競爭法概念，係指應符合(1)歐洲法院現存有關於歐洲共同體條約第 82 條及結合管制規範（merger control Regulation）第 2 條下的市場界定及市場顯著地位認定的判例法；(2)「在電信領域適用 EEC 競爭規則的指引」（Guidelines on the application of EEC competition rules in the telecommunications sector）；(3)「執委會因歐盟競爭法目的而就市場界定所為之通知」（Commission notice on the definition of relevant markets for the purposes of Community competition law）等項目。

⁶⁶ Commission Staff Working Document: Explanatory Memorandum of Commission Recommendation of 11 February 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(2007) 5406, 12.

爭法無可取代之處⁶⁷。

綜上，本文認為由於產業管制與競爭法所追求之目標並不相同，前者除了要促進競爭外尚有其他特定政策目標之考量，而後者係確保競爭不被扭曲，故兩者有共存互補之空間。因此，在產業法已融入競爭法基礎時，便有必要賦予通傳會結合審查權限，俾通傳會將所追求的更廣泛公共利益落實。

2. 強化通傳會的結合審查權限及標準

現行電信法第 15 條僅針對第一類電信事業間的結合賦予通傳會審查權限，廣電事業間的結合則否，應參考美國法經驗，修改電信法與廣電三法，使通傳會在通訊傳播事業的結合取得應有審查之權限⁶⁸。其次，即便在現行電信法規定中，對於通傳會應如何評斷、考量第一類電信事業間之結合亦無考量的相關指標，此也使得通傳會在為相關判斷時，恐被外界批評流於恣意而不透明，因此建議通傳會或可參照公平會「結合處理原則」及各規範說明所示，明訂具體的參考指標。

此外，鑑於通傳會所考量之廣泛公共利益應該有相當部分是公平會無法考慮的非經濟性因素（例如媒體所有權分散、促進內容、文化多元性、保障弱勢族群發聲來源等），而通傳會對此在個案的審查上亦有重視之必要，故應有更明確的法律依據，以充實審查指標的建立。

(二) 公平會之結合審查指標有再調整必要

對於公平法第 12 條所謂的整體經濟利益與限制競爭的不利益，公平會除了在一般事業訂有「結合處理準則」外，另在 4C 規範說明以及電信事業規範說明中都列有相關的考量因素。首先就限制競爭的不利益部分觀察，在結合處理準則中第 9 點有關水平結合限制競爭效果之考量因素便包括了：單方效果、共同效果、參進程度、抗衡力量及其他影響限制競爭效果之因素，此與前文所介紹美國 FCC 在結合個

⁶⁷ George Psarakis, "Sector-Specific Regulation and Competition Law in the Electronic Communications Sector Against the Backdrop of the Internal Market," *2007 E.C.L.R.* 28(8), 456, 457 (2007).

⁶⁸ 爲了符合捉大放小的聰明管制者 (smart regulator) 精神，通傳會自得參考公平法精神，規定達一定規模以上之企業方有事前申報之義務。

案中所考量之限制競爭因素一致。而 4C 規範說明第 6 點對於通訊傳播事業也有相當的考量因素論述，因此在限制競爭的不利益部分，實無太多補強之空間。

反觀整體經濟利益部分，不論是「結合處理原則」或是相關規範說明，就仍有補充的可能性。首先，從公平會結合管制運作實務可知，其所考量的整體經濟利益是較美國 DOJ 廣泛的，但在其「結合處理原則」中卻僅列了消費者利益一項核心非屬經濟性質的因素，此便無法考量到通訊傳播事業的基礎網路往往對於國家安全、整體科技發展及災難回復等重大社會利益亦往往具有重要貢獻，而忽視此等帶來的整體經濟利益，就利益權衡輕重來看，似有增訂必要。

其次，在現行的 4C 規範說明及電信規範說明中，僅考量該結合是否「促進『所屬』市場之競爭」，至於所屬以外的市場則並未考量，致使固網電信事業的結合縱能促使視訊服務市場或是行動通信市場的競爭，仍無法列為整體經濟利益。既然通訊傳播事業在數位化之後，彼此業務之經營藩籬已被打破，則即便在目前數據服務、行動通信、固定通信、視訊服務之間仍不具完全替代性，仍將會因整合服務的推出而影響到其他市場的競爭，故應將其潛在受影響的市場競爭狀況亦納為整體經濟利益的考量項目。

(三) 通傳會與公平會在結合審查之合作

競爭主管機關與產業主管機關在結合管制上應該如何分工，各國有不同的作法，例如美國 FCC 與 DOJ 一方面有許多合作，例如共同制訂水平結合準則等，另一方面在通訊傳播產業結合管制上所考慮的面向，FCC 所考慮的遠比司法部來的廣泛；而英國通訊傳播產業主管機關，即通訊傳播辦公室（Office of Communications, Ofcom）與競爭委員會（Competition Commission, CC）則有前後守備的明確分工，Ofcom 若認為事業結合有實質減少競爭之虞時，才將之移轉 CC 評估衡量⁶⁹。

在決定我國通傳會應該與公平會如何合作分工時，真正的關鍵因素是雙方適用之法律何者較為周延？雙方人力的配備何者較為完整、專業？目前的情況是雖然通傳會也有一定的結合管制的經驗（例如台哥大與台固、泛亞與台哥大、和信與遠

⁶⁹ 英國 Ofcom 與 CC 之分工模式，詳見劉孔中、周韻采、簡維克，「電信事業跨平台結合之競爭規範－在利益與不利益之間」，第 16 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集（2009）。

傳)，但是其適用的法律不管是電信法或廣電三法，對於結合管制的標準、考慮的因素及面向完全付之闕如，而且通傳會結合管制幾乎不附理由，這對業者形成非常大的管制風險。在電信法及廣電三法修法未及的現實條件下，由公平會協助、引導通傳會，由兩機關「共同合作，一致決定」，也許是比較好的作法⁷⁰。

(四) 應隨持掌握通訊傳播產業發展趨勢與特質

從美國 FCC 對於各結合案的審查可以發現，其不僅考量現行市場的競爭狀態，同時也須因應產業發展趨勢及本質性問題而調整其促進競爭的側重面向。我國公平會或是通傳會之後再就各案審理時，實應在輔以資料佐證下有此前瞻性思考，以更實證化、科學化之方式，為結合管制之判斷，通傳會現行的形式審查及公平會的一般性標準，或許都有調整之空間。

⁷⁰ 劉孔中，電信管制革新與數位網路產業規範，122，台北，太穎 (2001)。

參考文獻

中文部分

- 沈麗玉，「事業結合之管制與變革－兼論公平交易法之最新修正」，公平交易季刊，第 11 卷第 1 期 (2003)。
- 施俊吉、謝穎青，「4C 產業跨業結合審查準則之研究」，公平會委託研究計畫 (2001)。
- 陳人傑，市場進入障礙於事業結合管制之探討，輔仁大學法律學研究所碩士論文 (2000)。
- 劉孔中、周韻采、簡維克，「電信事業跨平台結合之競爭規範－在利益與不利益之間」，第 16 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集 (2009)。
- 劉孔中，「電信管制革新與數位網路產業規範」，太穎投資顧問公司 (2001)。
- 劉孔中，「論結合管制之理論與實務」，公平交易季刊，第 6 卷第 2 期 (1998)。
- 劉孔中、莊春發，「結合管制之個案研究－怡星有線電視結合案評析」，新世紀經濟法治之建構與挑戰，元照出版有限公司 (2002)。

外文部分

- David A. Curran, "Rethinking Federal Review of Telecommunications Mergers," 28 Ohio N.U. L. Rev. (2002).
- Rachel E. Barkow, Peter W. Huber, "A Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of FCC and DOJ Review of Telecommunications Mergers," 2000 U. Chi. Legal F. (2000).
- Bruce M. Owen, "Regulatory Reform: The Telecommunications Act of 1996 and The FCC Media Ownership Rules," 2003 Mich. St. DCL L. Rev. (2003).
- George Psarakis, "Sector-Specific Regulation and Competition Law in the Electronic Communications Sector Against the Backdrop of the Internal Market," E.C.L.R. 2007, 28(8) (2007).
- Donald J. Russell, Sherri Lynn Wolson, "Dual Antitrust Review of Telecommunications

Mergers by The Department of Justice and The Federal Communications Commission,” *11 Geo. Mason L. Rev.* (2002).

**A Comparative Analysis of the Merger Guidelines from the FTC & the NCC
in Communications merger cases**

Chien, Wei-Ke *

Liu, Kung-Chung

Abstract

In the United States, communications merger cases require approval of both the Federal Communications Commission (“FCC”) and the Department of Justice (“DOJ”). Although both agencies' respective statutory mandates are different--the FCC reviews mergers under the Communications Act's broad “public interest” standard and DOJ follows the competition-based standard of the federal antitrust laws-- the FCC has developed a complete reviewing procedural according to the meaning of general competition law.

In Taiwan, we also face almost the same scenario between the National Communications Commission (“NCC”) and the Federal Trade Commission (“FTC”). However, since the NCC had been established only 2 years, there are many issues need to be clarify between the NCC and the FTC. In this article, it will introduce several cases made by the FCC, in order to re-interpret the current merger standards of the FTC. The article will also discuss whether the Legislative Yuan should empower the NCC having the totally authority to review the merger cases from the goal of public interest by amending the telecommunications law.

Keywords: Convergence, Merger, Communications, NCC, FTC, Public Interest

Date submitted: February 11, 2008

Date accepted: July 7, 2009

* Chien, Wei-Ke, Ph.D. Candidate, Institute of Technology Law, National Chiao-Tung University; Liu, Kung-Chung, Research Fellow, Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica.

