

《公平交易季刊》  
第九卷第三期(90/07)，頁 75-116  
◎行政院公平交易委員會

## 電信自由化後公平競爭法制之研究 —以網路互連機制為中心\*

蔡文宜\*\*

### 摘要

開放市場競爭是否能創造消費者最大的福利呢？這個問題的答案，恐怕仍有爭議。但是，無庸置疑的一點是競爭是發現資源最適配置的過程。因此，我國電信自由化，並且逐步開放競爭的走向是值得贊同的。對於電信自由化後，開放市場競爭時，是否需要政府的管制？有些學者認為政府不需要也不應該介入；反之，有些學者則認為有一定的電信管制政策與法規，方足以發揮引導電信產業發揮的功能。經由比較美國數十年來的電信管制政策發展後，本文的基本立場認為管制不一定有害，但必須是設計良好的管制。否則，可能導致電信市場的競爭遲遲無法展開，嚴重者甚至扭曲電信市場之競爭、阻礙科技之創新，而嚴重損害消費者福利。

特別是由於電腦軟硬體的結合與發展，電信已成為有史以來所有產業中創新密度最高的產業之一。面對這種日新月異的科技與產業變動，管制者如何決策於未知？而我國特殊政經結構、官僚文化及法律傳統，在面對這種決策盲點時，配合著行政機關的行事作風，所呈現出的結果是遇有不能抗拒的政治干預時，決策機關一舉跳躍出決策的事理

\* 本文改寫自作者於國立成功大學法律研究所之同名碩士論文，該篇論文曾榮獲 89 年度「行政院公平交易委員會獎助研究生撰寫研究論文」之獎助。

\*\* 作者現任美商集程通訊科技股份有限公司營運經理。

基礎，輕易地容任政治運作。這種決策模式，不但難以客觀地去面對問題，也容易在解決過程中，製造更多的爭論。職是之故，本文以電信自由化後，維持業者之公平競爭為出發點，同時配合著將於民國 90 年正式營運的固定通信網路政策，將討論範圍限縮於與競爭秩序息息相關之網路互連制度。此外，因科技匯流傳統的媒介區分的管制方法，已無法應付變化迅速的電信、資訊及傳播媒體等產業之發展。因此，本文認為未來主管機關應具備足夠的技術監理功能，且需具備執行競爭法之能力，而且即使是採取委員會制都必須要確保其獨立性與公正性，才能達成改制主管機關的目的。

## 壹、前言

近年來，全球興起電信自由化風潮，電信市場逐漸由傳統獨占，轉變為開放競爭。電信自由化與市場開放，亦成為我國政府近年來施政重點之一。傳統上，電信產業一向被視為自然獨占產業，回溯 1980 年代以前，電信用戶端間（end to end）之全程系統經常被視為不可分割的單一整體；並且因電信基礎網路投資龐大，具有自然獨占的特性，所以其市場需受管制，而且獨家經營乃為最符合經濟效益的方式<sup>1</sup>。但是，由於科技進步，各種通訊設備及替代品不斷推陳出新，用戶端間之全程系統，在技術上喪失了其不可分割性，且電信增值服務與傳統之語音服務，在技術上不必為同一業者，因此打破了電信事業必須維持獨占經營的理論。此外，由於數位科技與相關應用發展迅速，電信服務市場之供給面已由單一語音服務，朝數據、視訊與多媒體等多元化服務之方向發展；而行動電話與個人化電信服務之殷切需求，更迫使電信事業不得不轉向使用者導向<sup>2</sup>，致使單一電信事業再也無法提供足夠的市場供給，而其自然獨占之特性亦不復存。

在電信科技大幅度提昇之前，電信業因為具備公共性與自然獨占之特性，各國皆以政府或民間獨占經營的方式管制。然而，隨著通信與電子技術的快速發展，改變電信業的產業結構，也改變了社會對電信服務的需求。同時，獨占事業經營缺乏效率的現象已引起世人關切，故開始檢討電信業獨占的必要性。在 1980 年代以後，由於進入電信市場的技術上障礙已逐漸降低，電信事業逐漸由自然獨占的產業，蛻變為適用於競爭法則的事業。各國政府對於電信事業的管制，也逐漸脫離由政府或民間獨占經營與法定固定費率的管制模式，而進一步開放市場，容許多家業者以多元化服務、價格等方式提供消費者多重選擇。以外國的電信規範模式為例，美國、歐盟等電信法制較進步的國家，已將競爭法大幅度的融入其電信規範中；而澳洲與紐西蘭則改採用以競爭法取代電信法之規範模式<sup>3</sup>。

我國於 85 年起，逐步開放行動、衛星通信業務後，第二波電信自由化的工作就

<sup>1</sup> 交通部電信總局，電信自由化政策白皮書，86 年 12 月，頁 1

<sup>2</sup> 同前註，頁 1

<sup>3</sup> 劉紹祿，「電信市場自由化之競爭政策與法律問題」，公平交易季刊，第六卷第三期，87 年 7 月，頁 102。

是固定通信業務的開放<sup>4</sup>，預計在90年年底民營固定通信網路業者即可開始營業，與中華電信在固定網路業務的市場上一較長短。因此在未來幾年內，由於引進市內、長途、國際等電信服務之競爭，我國電信服務市場必將全面改觀。因此，如何透過市場競爭機制，提昇電信業者之經營效率與服務品質，且進一步防止市場受到人為因素之影響產生扭曲，而造成不公平競爭之現象，以確保有效競爭與交易秩序，進而增進公共福利，實為未來政策面及法律面極為重要之課題。

在傳統思考下，多認為基於電信事業的自然獨占性，若將該產業做結構性的水平與垂直結合，則可降低成本，並達成規模經濟的效果<sup>5</sup>。因此，我國的電信事業產業結構，不但以公營為原則，且相關的市場結構也呈現高度結合的現象<sup>6</sup>。然而，隨著數位式科技的進步，以及對於國家在經濟活動管制上所應扮演角色的檢討，這種公營整合獨占事業的思考模式已不斷地受到挑戰。自1980年代以降，電信事業的產業結構重整（structural reform）與自由化（liberalization）成為世界各國普遍的發展趨勢<sup>7</sup>。

電信事業自由化政策的意涵，除了對公用事業結構透過業務功能分類切割（unbundling）、商業化（commercialization）、以及民營化（privatization）等方式重新調整之外，同時也開放產業中不具有規模報酬經濟性部門的市場進入限制，並導入競爭機制<sup>8</sup>。此結果，一方面透過自由競爭的機制，使得各相關產業之效率普遍獲得提昇，而消費者也可以在合理的價格下，享受高品質的服務<sup>9</sup>。政府所扮演的角色，則由現行產業的所有者及經營者（owner and operator），逐步轉換為市場秩序的管制者（regulator）。在這個轉變過程中，政府如何管理眾多具有競爭關係

<sup>4</sup> 電信總局已於87年1月起邀請產、官、學、研各界代表與專家約二百多人成立「開放固定通信網路規畫小組」，至同年8月止，完成許多相關議題之建議方案。此一方案進入電信總局、交通部、行政院之逐級審議程序後，行政院已於88年2月公告固定通信業務開放之時程。同時為促使固定網路業務得以順利開放，電信法部份條文必須配合修改。而此項電信法部份修正草案，業已於88年11月3日經總統公佈生效。

<sup>5</sup> See John Surrey, *THE BRITISH ELECTRICITY EXPERIMENT*, Earthscan Publication, 1996, p.15.

<sup>6</sup> 以往我國電信市場從國際電話、長途電話、市內電話、公共交換系統、客戶終端話機設備等，在過去全部由公營中華電信所高度垂直整合獨占經營。

<sup>7</sup> 詳見張玉山、李淳，「公用事業自由化後管制組織之初探：以電力事業為例」，公營事業評論第一卷第三期，頁28。【以下簡稱「管制組織初探」】

<sup>8</sup> 同前註，頁28。

<sup>9</sup> See Jane Roberts, David Elliott and Trevor Houghton, *PRIVATIZATION ELECTRICITY*, Belhaven Press, 1991, p.24.

的業者，同時又必須維持追求自身最大利益為出發點的公營事業，已成為現階段解除管制最嚴厲的考驗之一。一般性競爭管制架構（例如公平交易法）雖然早已建立，但基於電信事業的網路產業（network industries）特質，其產業結構包含著競爭部門與自然獨占部門混合併存的情形，因此，以一般性的競爭管理機制加以規制，似力有未逮。為保障公共利益的實現，政府遂負有重新建構電信事業的管制架構（re-regulation）之義務，俾使公用事業自由化後，能夠繼續維持其所提供之供給或服務的穩定性與親近性（合理價格與普及供應），並進一步規範自由市場之競爭秩序<sup>10</sup>。

我國過去的電信市場，乃由政府直接授權由行政機關經營，以達到規模經濟之效益及維持市場秩序，同時對其費率與業務經營等進行管制。因此，國營中華電信成為我國電信產業中的獨占者，得經營各種電信服務。雖然我國於85年電信三法通過後，依循市場競爭原理做出解除管制的政策，也在行動通信市場注入了高度的競爭活力，而於相當程度上滿足了消費者的需求。然而，此時新的管制課題也浮上台面。首先，原本於獨占市場結構下，並不存在業者間「公平競爭」的問題，已成為新的管制課題。其次，在利潤最大化之誘因驅使下，業者可能專注於某部份高利潤區域的經營，而使得經濟效益偏低的區域無法獲得適當的電信服務，因此如何確保「普及服務」，成為管制者的艱鉅挑戰之一。最後，為使消費者得無障礙地自由轉換符合其需求的電信服務網路，如何統一不同電信事業間的技術標準，並促使業者間的電信網路能有效率的互連，亦為一項嶄新的課題<sup>11</sup>。

換言之，對於這樣一個長久處於嚴格管制的市場，一旦開放後，必須注意下列三個問題：第一，在市場解除管制後，如何使消費者或開放後才進入市場的業者，享有更合理的費率政策<sup>12</sup>？第二，如何能讓全面開放後的電信網路系統，在使用上更有效率？第三，如何能讓在市場開放後才進入的業者，與目前已擁有電信網路的業者，在使用既存的網路時，處於公平合理的競爭秩序<sup>13</sup>？

<sup>10</sup> 參見張玉山、李淳，「管制組織初探」，註12前引文，頁29。

<sup>11</sup> 參見黃銘傑，「市場VS管制」，發表於「傳播與法律系列研討會（六）：『固網VS法律』」，88年12月4日，頁2-2-2。

<sup>12</sup> 於此所指的費率乃包含所有的電信費率在內，例如網路互連的接續費率，市話費率等。

<sup>13</sup> 王郁琦、夏志豪，「數位媒體法制發展與擬議中『資訊、通訊與傳播委員會』之探討」，月旦法學雜誌，第四十六期，頁65，1999年3月。

面對這種挑戰，政府究竟應扮演積極性的角色，試圖建立新市場秩序？或是盡量減少管制，放手讓市場自由運作？不論是在學界或是業界都尚無定論。本文認為自由市場是我們所追求的理想，但如果電信業者間之競爭行為政府全然放任而不加以規範，則電信自由化的長程目標仍將無法實現。讓市場自由競爭是電信自由化的最終目標，然而，由於我國電信市場長期處於嚴格管制的狀態，因此，本文認為在開放初期對市場秩序的管理，政府不但不應全面撒手不管，反而應該採取更積極的管制政策，以期早日建立新的市場秩序。換言之，政府必須由過去實際經營者的角色轉換為市場秩序的維護者，亦即，政府必須肩負起積極地維持市場公平競爭的任務，並確保所有的電信業者於市場內，均得立於公平競爭之基礎上從事經營活動。同時，在制訂相關管理規則時，必須注意盡量讓市場機制得以充分發揮，方能早日建構一公平合理的競爭環境。

職是之故，當務之急乃是儘速修訂相關法制，例如：如何調整符合競爭原則的資費管制機制；普及服務基金的設置應如何規範，才能在公平性與競爭原則間取得平衡；如何禁止在同類電信事業不同業務間的交叉補貼行為，使不論何時進入電信市場的業者都能有較為公平合理的競爭基礎；或是防止以擁有極大通信網路優勢的廠商間，以不合理的網路互連條件限制其他業者進入市場，而造成具有過大控制市場力量以壟斷市場的不正競爭行為，成為新市場的獨占者。

本論文嘗試分析電信自由化後維持業者間公平競爭之法制。然而，限於時間與篇幅之故，無法逐一探討各項影響公平競爭的因素，故以電信自由化後，維持業者之公平競爭為出發點，同時配合著預定於民國 90 年正式營運的固定通信網路政策，將討論範圍限縮於與競爭秩序息息相關之網路互連制度。此乃因網路互連對於引進多元化服務與市場競爭的電信自由化政策有舉足輕重的影響。新進業者是否能與擁有市場優勢地位的既有業者相互競爭，完全取決於網路互連的程度與條件。以我國的情形而言，新加入市場的業者若無法與中華電信的網路互連，則無論其所提供的服務品質多好、價格多低廉，都無法吸引消費者使用其服務，因為消費者將無法與任何使用中華電信網路的消費者通話。因此，若法律不強制規定中華電信與其他服務提供者的網路互連，或者對於網路互連的程度與條件沒有設下最低限度的規範時，則所有的新進業者只能任由中華電信宰割，不但不能達到自由化的目標，而且中華電信仍可維持其電信老大哥的優勢地位。故確保新進業者能夠以快速、公平、無差

別待遇的方式與中華電信網路互連，進而連接使用中華電信的用戶，將是我國電信自由化成敗的關鍵之一。

基於網路互連機制的完善與否，對於電信自由化後是否能達成公平競爭，實具有舉足輕重的影響，故以網路互連的相關法制做為本論文之出發點。對於其他相關議題期待未來能有機會作更進一步的研究。

在比較法制上，由於電信市場一直是相當具備國際共通性質的產業，國外電信法制的發展，對我國有相當大的參考價值。本文所蒐集的資料以中、英文文獻為主，藉以參酌美、歐等外國先進立法例及實務演進經驗。鑑於美國電信事業為全世界最發達的國家之一，相關的立法資料及法學文獻相當豐富，且其透過貿易談判，對於世界各國電信開放及競爭秩序的建構有重大影響，而其於1996年修正的電信法，關於維護競爭秩序以及網路互連管制有非常詳細的規範，故本文以美國電信法制作為比較研究的對象。

## 貳、美國電信管制政策演變之歷程及其影響

美國電信市場之發展及其規範模式並非自始即採取自然獨占模式，由一家公司獨占經營，而係於二十世紀初期，AT&T全面兼併而發展出大型規模經濟所致<sup>14</sup>。不過在1970年代至1980年代，美國電信事業開始面臨競爭。首先是客戶終端設備市場之競爭日益劇烈，造成日後電信設備事業與電信服務事業由獨家壟斷到分開經營的現象。此外，1950年代，因微波通訊技術之引進，一家新成立的公司 Micro Communications Inc. (MCI)，開始利用此一新科技在長途電話市場與AT&T展開競爭<sup>15</sup>。1969年，美國聯邦通訊委員會正式允許MCI進入長途電話市場，打開競爭之門。這使得AT&T飽受威脅，使用各種手段來反擊這些新加入電信市場的業者。激烈的捍衛戰，開始引起美國司法部的關注。於1970年代之前，美國電信事業80%以上是由AT&T及其旗下的公司經營，可謂高度壟斷。終於在1974年，司法部對於AT&T提出反托拉斯訴訟。司法部指稱AT&T獨占用戶終端設備市場，長

<sup>14</sup> 參見劉紹樑，「電信市場自由化之競爭政策與法律問題」，*公平交易季刊*，第六卷第三期（87/7），頁103。【以下簡稱「電信自由化之法律問題」】

<sup>15</sup> See Thomas G. Krattenmarker, *Telecommunications Law and Policay and 1997 Supplement and Statutory Appendix*, Carolina Academic Press, 1997.

途電話市場及地區電話市場（市內電話），並以一個市場中的獨佔地位來強化其於另一個市場中的控制地位<sup>16</sup>。

餘歷經多年司法訴訟後，於1981年，AT&T選擇庭外合解，並在1984年1月1日，正式分割AT&T為七家區域貝爾公司（ROBCs）與一家長途電話公司（AT&T）<sup>17</sup>，並開放長途與國際電話業務，容許新進業者加入。這種區隔市內電話與長途、國際電信市場的開放方式，一直維持到1996年美國電信法修正為止。

自1993年，美國克林頓政府提出NII計畫，資訊高速公路的概念紅得發燒，美國各界無不想分食此一市場大餅，因此產業結盟或併購的案件此起彼落<sup>18</sup>。美國參眾兩院亦配合分別提出不少促進電信競爭的法案。於1996年2月，兩院協商合意後通過1996年電信法（Telecommunications Act of 1996，以下稱為「96年電信法」）。該法之目的在於「促進競爭並減少管制，以確保美國之電信消費者得以低廉價位享受高品質的服務，同時鼓勵加速運用新電信科技。」<sup>19</sup>。同時，該法容許各種電信事業從事跨業競爭，改變了1980年代初期AT&T分割後，市場區隔與有限競爭之局勢。

以下將針對前述美國電信管制政策的演變，作一詳盡的分析。由於傳統上電信產業的管制重心集中在三個基本元素上：利潤管制、進入管制與價格管制。因此，

---

<sup>16</sup> See Daniel L. Brenner, *LAW AND REGULATION OF COMMON CARRIERS IN THE COMMUNICATIONS INDUSTRIES*, 1992, at 8.

<sup>17</sup> AT&T分割成長途及國際電話、地方電話及設備製造等三大部分。其中AT&T繼續經營長途及國際電話；經營市內電話的二十二家「區域貝爾營運公司」（Bell Operating Companies, BOCs）則由七家區域控股公司（Regional Bell Operating Companies, ROBCs）管理。這七家公司為：Ameritech, Bell Atlantic, Bell South, NYNEX, Pacific Telesis, Southwestern Bell（1994改名為SBC），and US West。關於AT&T分割後，經濟學者對於此分割產生的影響及正面評價，詳見Hausman/Tradiiff/Belinfante, *The Effects of the Breakup of AT&T on Telephone Penetration in the United States*, AER Papers and Proceeding, Vol.83 No.2（May 1993），178-184（178）。九六年電信法通過後，允許上述公司合併，因此，目前已合併成為四家公司，SBC已併購了Pacific Telesis及Ameritech；Bell Atlantic則併購了NYNEX。See Laura M. Holson, *2 Bell Companies Are Set to Rejoin in \$60 Billion Deal*, N.Y. Times, May 11, 1998, at A1.

<sup>18</sup> 該年最受矚目的合併計畫為TCI（TeleCommunications Inc.,美國最大有線電視系統）與Bell Atlantic（全美第二大區域電話公司）的併購案。此案以為當時美國有史以來最貴的併購案。自從96年電信法通過後，美國電信、網際網路與有線電視間的併購案，履創天價。例如AT&T以1100億美元收購TCI與MediaOne的纜線訂戶以及經過其系統的2800萬用戶，乃為1999年電信業界最熱門的話題之一。See *The Economist*, Dec.11th,1999, p.59-60.

<sup>19</sup> 參見吳梓生，由市場競爭與科技發展論電信與有線電視跨業經營之法制——以美國為借鏡，台大法律學研究所碩士論文，86年2月，頁77-78。【以下簡稱跨業經營法制】



反應在管制改革的過程時，面臨較大的挑戰在於：（I）費率之訂定；（II）促進業者競爭；（III）主管機關之角色轉換等三大重點<sup>20</sup>。

## 一、業者與消費者間權利義務內容之轉變

由電信經營者與消費者（或稱終端使用者）間的權利義務關係的變化，可清楚地觀察出解除管制對於電信事業的影響。最明顯的變化為：以往業者以老大哥的心態，只提供使用者昂貴制式化服務的情狀已完全改觀；現今業者必須絞盡心思地提出低廉但服務多樣化的產品，以期吸引消費者選擇其公司的產品<sup>21</sup>。這種業者與消費者間關係之轉變，可由下列三種電信管制政策之趨向描繪出來：（一）解除費率管制（*detariffing*）；（二）細分化（*unbundling*）；（三）禁止交叉補貼（*elimination of cross-subsidies*）<sup>22</sup>。以下將詳細分析這三種趨向之影響。

### （一）解除費率管制

以往所有公用事業的共通點在於：提供平等、無差別待遇的服務，與合理收費之義務。因此，美國政府通常對於屬於公用事業的電信事業業者的收費標準採取費率核可制，並且要求業者只能依照核備過的費率標準來收費。然而，在美國近20年來，這種費率核可制度已逐漸淡化。契約自由取代了這種制式化的費率管制，而成為業者與消費者間的主要關係<sup>23</sup>。

在96年電信法通過之前，美國電信費率管制主要是遵循1943年傳播通訊法

<sup>20</sup> Joseph D. Kearney and Thomas W. Merrill, "The Great Transformation of Regulated Industries Law", *COLUMBIA LAW REVIEW*, 1328, (Oct.1998) .

<sup>21</sup> 實際上，我們可從早期在美國，公用事業業者多稱呼其用戶為「終端使用者」（*end-users*），而今日多改稱為「消費者」（*customers*），這種用語之改變，來觀察出觀念革新的脈絡。雖然這兩個用語皆意指公用事業的『用戶』（*subscribers*）。但根據統計，已不再被視為自然獨占產業的業者，通常使用「消費者」來指稱用戶，而顯少使用「終端使用者」一詞。也許是因他們意識到，「終端使用者」一詞，似乎意味著用戶對於服務的提供缺乏選擇自由之故。舉例來說，早期美國的訴訟案件中，使用『用戶』一詞來稱呼選擇使用長途電話固定費率之客戶[參見 *Ambassador, Inc. v. United States*, 325 U.S. 317, 321-26 (1945)]；但在90年代後的訴訟案件中，已使用「消費者」一詞來稱呼選擇使用長途電話固定費率之客戶[*MCI Telecomms. Corp. v. AT&T*, 512 U.S. 218, 231-32 (1994)]。

<sup>22</sup> Kearney and Merrill, *supra* note 20, at 1328.

<sup>23</sup> *Id.*, at 1331.

(Communications Act of 1934<sup>24</sup>, 以下簡稱「傳播通訊法」<sup>25</sup>)之規定:「公眾電訊載送者必須應合理要求提供傳播通訊服務,而且在收費、執行、分類、規定、設備、服務上,不得因特別之個人、團體或地域而給予不正當或不合理之優惠或不利」<sup>26</sup>。雖然法律規定不得為價格的差別待遇,但是早於1980年代,美國聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission, 以下簡稱為FCC)開始放寬非屬於市場上的優勢地位的載送者(non-dominant carriers)<sup>27</sup>之費率選擇範圍,使得這些非屬於市場上優勢地位的電話公司,即使在服務成本相同的情況下,亦可針對不同類群的用戶(例如住家和小企業用戶)按不同費率收費。1985年,FCC基於費率核可制度有浪費社會資源,造成廠商、消費者與管制機關的成本浪費,以及嚴重缺乏效率等原因,且進一步為了鼓勵廠商發展新穎服務內容的意願,而使消費者擁有多重的選擇自由以迎合個人特殊需求的目的,所以決定取消費率核可制<sup>28</sup>。雖然,此一決定事後被法院判定違法而宣告無效<sup>29</sup>,但並未阻擋了FCC決定開放費率的決心。於96年電信法中,終於賦予FCC權力解除對於費率的管制。雖然,目前電信業者與FCC對於96年電信法中費率的解除範圍,仍有爭議。但是可以確

<sup>24</sup> 47 U.S.C. §§151ff.1993)。

<sup>25</sup> 在美國1934年制訂通過的「傳播通訊法」是管制電子傳播通訊的基本法律。在通過之前,美國聯邦政府對電子傳播通訊(州際的)管制權限散佈在許多聯邦機關。直到該法定制,才將這些權力整合由聯邦傳播通訊委員會(FCC)行使。並分為兩種不同的管制模式:一是公眾電訊載送(common carrier)模式,一是廣電模式(broadcasting)。詳見吳梓生,跨業經營法制,註19前引文,頁47-86。

<sup>26</sup> 47 U.S.C. § 201 (a), § 202 (a)。

<sup>27</sup> 並非所有電信事業都是用傳播電信法中關於公共電訊載送者(common carrier)的規定,這些不適用(或部份不適用)此規範的電信業者,早期稱為「私載送者」(private carriers)。隨著電信科技的進步,在1970年代末期,FCC改以「市場影響力」(market power)為準,將電信業者區分為「具有市場優勢地位的載送者」(dominant carriers)與「非屬於市場上優勢地位的載送者」(non-dominant carriers)。只有前者方適用於公共載送者之管制規定。See Brenner, supra note 17, p.37-43, 83-102.轉引自吳梓生,跨業經營法制,註19前引文,頁49。

<sup>28</sup> 1934年傳播通訊法規定,公共電訊載送者必須提出費率表,且需明白清楚地顯示出其對用戶的收費標準及其向其他網路互連業者所收取的接續費費率(See 47 U.S.C. §203)。早期對於公共電訊載送業者的費率管制方式為投資報酬率(rate of return)制,現今則為價格調整上限制(price cap), See Brenner, supra note 16, p.103-41.

<sup>29</sup> 法院認定FCC違反法律的原因在於,當時的通訊傳播法規定每個公共電訊載送者(carrier)都必須將所有的費率送交FCC審核(see 47 U.S.C.A. § 160 (a)),且依法FCC並無權限改變長途電話業者之法定義務。所以在通訊傳播法尚未修正前,FCC不得越權為之。詳見MCI Telecomms. Corp. v. FCC, 765 F. 2d 1186 (D.C. Cir. 1985); Southwestern Bell Corp. v. FCC, 43 F. 3d 1515 (D.C. Cir. 1995); MCI Telecoms. Corp., 512 U.S. at 234.

定的是，FCC並不重視費率管制的功效，而認為應由市場競爭來決定價格費率<sup>30</sup>。

值得注意的是，96年電信法並未解除所有電信業者的費率管制。此乃因部份電信產業的部門，仍具有獨占的性質，為維護消費者權益，必須維持這些部門的費率管制。例如，地區市內電話業者（local exchange companies，以下簡稱LECs<sup>31</sup>）因為具有一定的市場力量<sup>32</sup>，所以FCC要求這些業者仍須報備所有接續服務的費率（例如長途電話業者與偏遠地區民眾間的接續費率）。實際上，無論是何種產業，只要具有自然獨占性質，費率管制仍然是主管機關確保這些產業能夠維持「無歧視接續」的管制手段之一<sup>33</sup>。

總言之，在管制革新前的舊有管制架構下，所有的管制產業都依據法定的費率來收費。亦即，無論該產業是否具有獨占或具競爭性質，為了預防「差別待遇」的產生，最好的方法便是採取費率管制。隱含於這種政策中之「差別待遇」定義乃源於社會政策中的「平等對待」之概念，亦即，不容許對於使用相同服務且情況類似的終端使用者收取相異的價格。相反地，在管制革新後的新管制架構中，所有具有自由競爭性質的部門都無庸再受到費率管制，而僅限縮費率管制的範圍於仍具有自然獨占性質的部門裡。學者分析認為隱含於這種政策中之「差別待遇」定義乃源於經濟學理論。換言之，今日認為「差別待遇」無法存活於自由競爭的市場中，因此只需管制具有獨占力量的業者即可。因此，為了促進競爭的目標，解除費率管制乃為不可或缺的手段<sup>34</sup>。

---

<sup>30</sup> See Policy and Rules Concerning the Interstate, Interexchange Marketplace, 11 FCC Rcd. 20730, 20762 (1996).

<sup>31</sup> 本文將LECs翻譯成地區市內電話業者。因若依字面翻譯「地區交換業者」恐引起讀者閱讀上的困難，因LECs所經營之業務相當於市內電話。然而其「話務區」（Local Access and Transport Areas, LATAs，指依照數字代碼加以分割的地理區域，例如在我國乃依「縣」做分割）的分割方式與我國話務區的分割與收費方式不太相同。若直接套用我國市內電話的定義，又恐會造成誤解，因此反覆思量後，決定翻譯成「地區市內電話業者」。

<sup>32</sup> See Electronic Tariff Filing System (ETFS), DA 98-914, 1998 FCC LEXIC 2562 (FCC May 28, 1998); Expanded Interconnection with Local telephone Company Facilities, 9 FCC Rcd. 5154 (1996).

<sup>33</sup> Pipeline Service Obligations and Revisions to Regulations Governing Self-Implementing Transportation, FERC States. & Regs. (CCH), 30,939, at 30,414 - 15 (1992); Promoting Wholesale Competition Through Open Access Non-Discriminatory Transmission Service by Public Utilities and Transmitting Utilities, FERC States. & Regs. (CCH), 31,036, at 31,732-67 (1996).

<sup>34</sup> See Kearney and Merrill, supra note 20, at 1340.

## (二) 細分化

我們可由消費者開始要求公眾電訊業者（common carrier）提供其所需服務的現象上，觀察到電信自由化的第二個面向。依照州際商業法（Interstate Commerce Act）所設計之舊有管制下，消費者僅能獲得預先設計好且無協商餘地的套裝服務。例如，以往申請市內電話的用戶，只能接受單一包裝的服務，亦即，用戶家中的話機設備（例如：電話機、答錄機以及其他類似的設備都被整合在一起）、線路之安裝與設計好的通話費率等完全搭配在一起整套出售；雖然長途電話與市內電話服務是分開計算，但是業者所提供連接長途電話的服務，仍維持像是獨占者所設計的套裝服務一般。然而，在 96 年電信法所設計的體制下，公眾電訊業者已被禁止為「搭售」行為。亦即，業者必須將原本「點對點」（end to end）的用戶端間之全程系統套裝服務拆裝，使消費者可單獨選購其需要的部份，且可以依個人需求選擇不同的費率組合<sup>35</sup>。

說明新、舊管制架構完全相反的最佳佐證為電信終端設備（customer premises equipment）的解除管制。半世紀之前，人們對於用戶只能使用當地電話公司所提供的終端設備的論點，深信不疑。主張此一論點者，不全然是 AT&T 之支持者，或是受到 AT&T 在契約中明定不得連接非 AT&T 提供之終端設備在電話網路上的影響。相反地，贊同者深信加裝「外來設備」會損害電話網路，而且認為提供民眾多種樣式的終端設備選擇，或是促進終端設備製造商的市場競爭，是不必要的<sup>36</sup>。

雖然在 1956 年 Hush-a-Phone 案件中，已開始質疑限制終端設備的合法性，但到 1960 年代晚期，FCC 才開始要求業者解除市內電話終端設備的限制<sup>37</sup>；至到

<sup>35</sup> Id. at 1340.

<sup>36</sup> See, e.g., Hush-A-Phone Corp., 20 F.C.C. 391, 420 (1955), rev'd, 238 F.2d 266 (D.C. Cir. 1956); see also David O. Stewart, Competition in the Telephone Equipment Industry: Beyond Teleren, 86 Yale L.J. 538, 544-50 (1977).

<sup>37</sup> 1959 年，卡特（Thomas F. Carter）發明了一種稱為「卡特電話」（Carterfone）的設備，將汽車中的廣播設備與固定電話線互連，而讓汽車可與固定用戶間互相聯繫。AT&T 告知其用戶，若將「卡特電話」連結在 AT&T 的電話上，則 AT&T 將依據該公司的規定對此用戶處以罰鍰。卡特提出自訴案件，控告 AT&T 從事不公平競爭。地方法院請 FCC 對本案提出看法。FCC 認為 AT&T 的規定不合理，且有「差別待遇」的性質存在，因此命令 AT&T 刪除該條款。同時，FCC 認為想要改進電話網路功能的用戶可以自行加裝非由電話公司所提供的設備，只要該設備不會損毀原有電話網路即可。事後於 1975 年時，FCC 將其於上述案件中所確立用戶可以自行加裝非由電話公司所提供設備之

1970年代，才完全禁止市內電話服務與終端設備的搭售行為<sup>38</sup>。此後，消費者可選擇使用其他終端設備製造商的產品。

美國有史以來，發生在管制產業最大規模的細分化乃為分割長途電話業務與市內電話業務。在分割之前，貝爾電話系統不僅主宰全美國的地區市內電話業務，甚至還擁有垂直獨占的長途電話業務<sup>39</sup>。如有其他電訊傳輸業者想要進入州際電信市場，必須說服FCC進入該市場乃為「增進公共利益所必要」，才有可能獲得核准<sup>40</sup>。以往FCC對於長途電話服務一直採取「單一提供者」之政策，例如，FCC從未強制地區市內電話業者之電信網路（LEC's networks）必須與AT&T以外的其他長途電話公司網路互連；因此，FCC曾被評為惰於促進長途電話的市場競爭<sup>41</sup>。但於一九七七年後，因法院認為AT&T獨占長途電話服務的政策不合乎公共利益<sup>42</sup>，故FCC決定將長途電話由市內電話的業務中分割出來，也就是所謂「細分化」的政策。

除了電信產業之外，其他原本由單一廠商提供套裝服務的產業，也逐漸將業務細分化，使得消費者可在眾多競爭的廠商中，依自己的需求，選擇及組合不同的服務元件。雖然有時，由不同廠商所提供的細分化服務元件可能導致消費者必須承擔較高的交易成本，但此問題應由市場機制，而非由管制機關或獨占廠商來決定。

96年電信法規定業者得提供「套裝的電信服務」（例如將市內電話、長途電

---

原則明文規定在WATS（Wide Area Telephone Service）規則第六十八節（Part 68）中。第68節主要針對終端設備與公眾電話網路的連結所定，允許消費者得加裝任何廠牌之設備在公眾網路上，只要該設備符合第68節的技術規格。此規定不僅使生產終端設備的廠商大發利市，也嘉惠了無數消費者。消費者因而得在公眾網路上加裝變化多端的語音及資訊裝置，且無庸事先取得獨占之電話公司或FCC之許可。第68節解除了終端用戶設備的限制，使數據機之成長迅速。事實上，若無第68節則公共交換網路無法連結電腦與數據機到網路上，如此一來，網際網路根本毫無發展的可能。

卡特電話案之決定使消費者可購買任何一家廠商製造的數據機，自行將之裝設在電話網路上，而能在家透過電話線與眾多的網路內容提供者連線取得資訊服務。若缺乏這些簡便又不昂貴的數據機，現在的網際網路不可能在全球擴張得如此迅速。See *In the Matter of Use of the Carterfone Device in Message Toll telephone Service*, 13 FCC 2d 420 (1968)。

<sup>38</sup> See *North Carolina Utilities. Comm'n v. FCC*, 552 F.2d 1036 (4th Cir. 1977); *North Carolina Utilities. Comm'n v. FCC*, 537 F.2d 787 (4th Cir. 1976)。

<sup>39</sup> 因當時法律並未規定AT&T必須開放其所有的BOCs與其他長途電話公司互連之義務。

<sup>40</sup> 47 U.S.C. § 214 (1994)。此要求源於州際商法（The Interstate Commerce Act）之規定，其他相關之法律亦受到此法之影響，而有類似規定，例Motor Carrier Act of 1935, §206 (a) (1), 207 (a), 49 U.S.C. §306 (a) (1), 307 (a) (1976)。

<sup>41</sup> See Stephen Breyer, *REGULATION AND ITS REFORM*, at 311 (1982)。

<sup>42</sup> *MCI Telecomms. Corp. v. FCC*, 561 F. 2d 365, 380 (D.C. Cir. 1977)。

話、衛星通訊、上網服務與遠距影像傳遞（有線電視）等結合在一起），使消費者能夠一次將所需的服務購齊<sup>43</sup>。因此，可預見廠商將提供各式各樣的套裝服務供消費者選購。由此規定可看出，細分化並不意味著產業分裂，而是意指「契約自由」---選擇不同元件組合或選擇套裝服務的自由<sup>44</sup>。

### (三)禁止交叉補貼

在原先的管制架構下，獨占廠商常運用交叉補貼（cross subsidization）的手法，亦即在某一些服務項目上收取高出成本的費用，然後以盈餘補貼以虧本價格服務的項目。以 AT&T 為例，通常是以調高長途電話的費用，來貼補一般家用電話服務，降低其價格。除此之外，商用電話的費率，也高出家用電話的費率，以反應「服務價值」（value of service）的概念，因為一樣是一通電話，由企業使用所產生的價值，要比一般家庭使用所生的價值來得高。最後，在新申請用戶的接線費用上，也有補貼的措施。因為接線成本取決於用戶住處距離最近的電話交換機的遠近而定，所以鄉村地區用戶的接線成本便高於都市地區用戶的成本。AT&T 將在人口稠密市區電話賺取之利潤，彌補於人口稀少的鄉村地區以維持低價供應造成的損失<sup>45</sup>。這些交叉補貼的行為，都以「普及服務」（universal service）<sup>46</sup>作為正當化該行為

<sup>43</sup> See Thomas G. Krattenmaker, *The Telecommunications Act of 1996*, 29 Conn. L. Rev. 123, 131-51 (1996).

<sup>44</sup> See Kearney and Merrill, *supra* note 20, at 1345-46.

<sup>45</sup> See, David L. Kaserman & John w. Mayo, *Cross-Subsidies in Telecommunications: Roadblocks on the Road to More Intelligent Telephone Pricing*, 11 Yale J. on Reg. 119, 144-45 (1994).

<sup>46</sup> 自「傳播通訊法」公佈實行後，美國國會、各州與FCC建立了一套普及服務制度，以確保人人都可獲得、也可以負擔得起基本電信服務。普及服務不僅帶來顯著的經濟與社會利益，同時對於網際網路亦有無法估計之影響。公共電信網路的普及率，使得以該網路為媒介的網際網路可以輕易深入數以萬計的美國家庭與企業，因此，電信的普及服務對於網際網路的發展，可說是居功偉厥。普及服務制度的目的在於確保低收入與鄉村地區的消費者也能以合理的價位連接上室內電話網路。於1996年電信法通過之前，普及服務在各州與聯邦之間有一套十分複雜但明確的補貼規則。市內電話公司得向交換系統業者與部份州際服務收取較高的費用，而將這些收入補貼於提供住在鄉村地區或高成本電話地區的居民，使其可輕易負擔電話服務的花費。96年電信法更進一步地，將學校、圖書館、偏遠地區的衛生照顧業者都列入普及服務的範圍中。一般而言，普及服務基金可以確保鄉村地區的電話用戶無需支付高成本代價的電話服務，若無普及服務基金的補貼，其電話費可能會比現在多出好百元美金。當然，這種機制也是美國電話費較貴的原因之一。普及服務與其他規制公眾電信業者的規定（例如網路互連義務）相結合後，使得低收入戶亦有機會使用電信服務。於學校、圖書館與偏遠地區的衛生照顧業者都可以負擔上網所需的電信設備後，美國大眾就可更輕易地使用網際網路了。See Jason Oxman, *THE FCC AND THE UNREGULATION OF THE INTERNET*, OPP Working Paper No.31, at 15-16 (July 1999).

之藉口，彷彿如不交叉補貼，則高成本的客戶將無法獲得基本的電信、電力等公共事業之服務。

96年電信法中，不但對於普及服務有明確定義，同時將服務範圍作出前所未有的擴張。該法明定「鄉村地區、偏遠地區與高成本客戶都應能與城市居民一般，獲得合理收費的服務」<sup>47</sup>。除此之外，「低收入戶」<sup>48</sup>與「提供鄉村地區健康照顧之業者」也被列入普及服務的範疇中<sup>49</sup>。更進一步地，規定電信業者負有以較低收費提供圖書館與教育業者（無論位於何處）服務之義務<sup>50</sup>。

然而，普及服務機制規劃的重心，並非在於誰能獲得普及服務的補助，而是如何籌措維持普及服務的費用<sup>51</sup>。因為市場開放自由競爭後，將使得原本以交叉補貼的手法來補助普及服務的情形蕩然無存。一旦消費者可自由選擇其他廠商時，競爭壓力將使既有業者放棄交叉補貼的作法<sup>52</sup>。

96年電信法之補貼機制產生下列兩種影響：一方面擴張了普及服務的對象（低收入戶、圖書館、學校等），但卻導致更多的補貼的產生，故無可避免地，將提高普及服務所需之費用；另一方面，有效地消除隱藏性的交叉補貼，該法要求長途電

<sup>47</sup> See 47 U.S.C.A. §254 (b) (3).

<sup>48</sup> Id.

<sup>49</sup> Id., §254 (h) (1) (A).

<sup>50</sup> Id. §254 (h) (1) (B). 此規定顯示出美國國會承諾建立「資訊高速公路」之決心。See Eli M. Noam, "Will Universal Service and Common Carriage Survive the Telecommunications Act of 1996", *97 Colum. L. Rev.* 955, 961 (1997).

<sup>51</sup> 如何籌措普及服務基金的費用，目前為止仍無皆大歡喜的解決之道。哪些業者應支付普及基金費用，在美國仍有許多爭議。其中引起最多爭議的，莫過於提供網路電話的業者。由於FCC認為增值服務業者不應適用關於公共電訊載送者的規定，因為他們使用地方市內電話網路（local exchange network）的方式與長途電話業者（interexchange carrier, IXCs）並不相同，故不應將增值服務業者視為終端用戶。FCC注意到增值服務業者購買電話交換服務時，是以營業用戶的費率來計算，並且與終端用戶一般，需支付州際訂戶線路使用費（interstate subscriber line charges），所以增值服務業者應與一般終端用戶一樣不需支付接取費。然而，FCC此項決定卻引起地區市內電話網路業者的不滿，因為若將提供網路語音電話服務的增值服務業者視為消費者的話，則該業者就免除於支付費用至普及服務基金。因此，市內電話業者認為此種增值服務業者使用電話網路的方式與一般長途電話業者並無差異，仍應視為電信法中的電話服務，而需支付接取費。See Thomas Downes and Shane Greentein, "Do Commercial ISPs Provide Universal Access?", (Dec. 1998), <http://skew2.kellogg.nwu.edu/~greenste/research/paper/tpcbook.pdf>. (visited Sep.29, 1999)

<sup>52</sup> 舉一例說明此情形：假設一個負有普及服務義務之既有業者，向商業用戶收取每單位2塊美金的費用，其中1.5元是成本，而0.5元是拿來補貼高成本的鄉村居民用戶。若出現另一無庸負擔普及服務義務之廠商時，該競爭者為爭取客戶，會以每單位1.5元的優惠價格來吸引客戶。此時，既有業者必須降低收費到1.5元，才能保住原有之客戶。但如此一來，就缺少補貼高成本地區鄉村居民用戶的經費。See Kearney and Merrill, *supra* note 20, at 1347.

話業者必須公開其交叉補貼的來源與流向，俾使消費者能監督業者以降低收費<sup>53</sup>。以往透過隱藏性的交叉補貼來維持之普及服務，於今依法須將一切補貼公諸於世。

總言之，交叉補貼之消逝，將促進費率更加貼近增支成本（incremental costs），如此一來，成本低廉的用戶之電信費率會降低；高成本的用戶之電信費率將提高。但是，這種價格反應成本的費率模式，因受到普及服務補貼某些特定族群消費者之影響，所以抵銷了兩者間之關連，故價格與成本未必成正比<sup>54</sup>。此外，政治勢力的運作，會影響到普及服務的範圍<sup>55</sup>，因此，對於費率公式的重新架構，亦有重大影響。

## 二、業者間新競爭秩序的維持

回溯歷史可知，政府對於所有公共事業的管制重心都擺在業者與消費者間的關係，而非業者與競爭者間的關係。而且不論該產業是否具有自然獨占性質，管制機關都盡可能地減少競爭。因為以往主管機關認為只要既有業者足以提供充足的服務，而能滿足市場需求時，則沒有必要讓其他廠商進入市場增加競爭。在這樣子的管制架構下，幾乎所有的公共事業業者在該產業中都享有獨占（例如電力、瓦斯、電信）或寡占（鐵路、航空、卡車貨運）的權利<sup>56</sup>。

解除管制，不僅對消費者造成影響，對於公用事業服務提供者---不論是競爭者、潛在競爭者或是相關產業的業者---所產生的衝擊更是不小。由前述消費者與業者間的權利義務內容之轉變，可得知這些轉變背後的因素。舉例來說，將長途電話與市內電話的業務分割後，才促成前者市場的競爭發展。但是，若缺少管制機關規定BOCs與其他的LECs必須與非AT&T以外之長途電話競爭業者達成網路互連，此一競爭的現象就不可能出現<sup>57</sup>。

---

<sup>53</sup> Id., at 1348.

<sup>54</sup> Id., at 1349.

<sup>55</sup> 這種規定卻引來泛政治化的情形。可由美國近年來補貼所有學校與圖書館架設網際網路的費用過程中，觀察出此爭議。See, e.g., Karen Tumulty & John F. Dickerson, "Gore's Costly High-Wire Act", *Time*, May 25, 1998, at 52; The Gore Tax, *Wall St. J.*, June 12, 1998, at A10; "Keep Internet Funding for Schools", *N.Y. Times*, June 12, 1998, at A20; Seth Schiesel, "Budget Is Cut for a Plan to Put Schools and Libraries on Line", *N.Y. Times*, June 13, 1998, at A8.

<sup>56</sup> See Kearney and Merrill, *supra* note 20, at 1349-50.

<sup>57</sup> Id. at 1350.



新的管制架構主要目標在於盡可能地促進產業與產業部門間之競爭。對於原本寡占的產業而言，伴隨著此目標而來的轉變為主管機關重新檢驗原有市場進入管制之規定。但是對於獨占性質之產業，通往自由競爭之路顯然較迂迴曲折，尤其對於具有自然獨占性的「瓶頸設施」(bottleneck facilities)之產業而言，更為困難。舉例來說，長途電話業者必須透過市內電話線才能連接上個人用戶或企業用戶的線路，否則就無法通話；然而，這些市內電話線路乃為佔有市場優勢的市內電話業者所擁有。因此，為促進產業的其他部門有競爭之機會，必須強制規定擁有瓶頸設施之廠商有下列義務：（一）網路互連義務(interconnection duties)；（二）服務元件細分化義務(unbundled service elements)；（三）躉售義務(mandatory sale to competitors for resale)<sup>58</sup>。

### (一)平等接取義務

以往被認為具有獨占(或寡占)性質的產業，對於擁有瓶頸設施的廠商是否有義務提供其他公司接取之機會，並無詳細之規定。特別值得注意的是，在沒有電信網路互連義務規定之前，任何想要與 AT&T 長途電話業務競爭的廠商，幾乎沒有機會與使用貝爾系統的市內電話客戶連結<sup>59</sup>。雖然 FCC 曾制定電信網路互連義務，但即使進入了 1970 年代，無論是貝爾系統或是 FCC 都未曾將之視為一般義務(general obligation)<sup>60</sup>。

直到 1982 年作成了 MFJ，將 AT&T 分割後，才確立了「平等接續義務」。MFJ 中，規定分割後的「區域貝爾營運公司」(RBOCs) ----當時幾乎為美國市內電話之獨占者----必須讓其他長途電話公司與其所有的地方交換系統有「平等且無差別待遇之接取義務」<sup>61</sup>。此項義務最後擴張適用於所有的地區市內電信業者(LECs)<sup>62</sup>。

<sup>58</sup> Id. at 1351.

<sup>59</sup> See Gerald W. Brock, *THE TELECOMMUNICATIONS INDUSTRY: THE DYNAMICS OF MARKET STRUCTURE*, 155 (1981).

<sup>60</sup> See *MCI Telecomms. Corp. v. FCC*, 580 F.2d 590 (D.C. Cir. 1978).

<sup>61</sup> Reprinted in *United States v. AT&T*, 552 F. Supp. 131, 277 (D.D.C. 1982), aff'd mem. sub nom. *Maryland v. United States*, 460 U.S. 1001 (1983).

<sup>62</sup> See *MTS and WATS Market Structure Phase III*, 100 F.C.C.2d 860 (1985); *Long Distance Market Shares Third Quarter 1997*, App. 3, 1998 FCC LEXIS 133, \*48 (Jan. 1998).

MFJ 中平等接取義務之目的在於減少擁有瓶頸設施之廠商對於其他長途電話業的競爭者實施差別待遇的行為。美國司法部認為依照過去歷史紀錄，實有必要消除獨占廠商實施差別待遇行為之誘因<sup>63</sup>。為達此目標，於MFJ中對於「區域貝爾營運公司」（RBOCs）設有業別限制（line-of-business）的規定，亦即禁止RBOCs經營長途電話、資訊服務、及電信設備製造等三種事業<sup>64</sup>，尤其禁止RBOCs直接投資或透過關係企業投資任何提供長途電話服務<sup>65</sup>。這種結構性管制規定之目的，在於防止任何具有能力且有經濟誘因的廠商，扼殺具有競爭性電信市場的自由競爭<sup>66</sup>。雖然96年電信法中對於平等接續義務，是否足以防止瓶頸所在設施之廠商濫用市場力量感到懷疑，但仍規定電信業者負有平等接續之義務<sup>67</sup>。

在其他網路產業中，平等接續義務並未造成該產業發生結構性變化，而僅要求業者必須提供相關產業部門接續服務<sup>68</sup>。以電力事業為例，僅立法規定輸電業必須提供發電業者平等接續之義務<sup>69</sup>，而無如同MFJ中嚴格地要求垂直整合公司為結構性分割之規定。有學者認為在這些網路產業中，僅依賴平等接續義務，而缺乏如同MFJ中業別限制之規定，是否能有效遏阻獨占力量之濫用，不無疑問<sup>70</sup>。

## （二）網路服務元件細分化義務

細分化（unbundle）義務，不但對於消費者權益有重大影響外，對於促進廠商間的競爭也十分重要。在美國垂直整合的產業中最著名的細分化政策，一為FCC規

<sup>63</sup> See AT&T, 552 F. Supp. at 186-89, 194-95.

<sup>64</sup> See Erin M. Reilly, "The Telecommunications Industry in 1993: The Year of the Merger", 2 *Comm Law Conspectus* 95, 101-20 (1994).

<sup>65</sup> MFJ II (D) (1), reprinted in AT&T, 522 F. Supp. At 277; see *United States v. Western Elec. Co.*, 12 F. 3d 225, 227 (D.C. Cir. 1993).

<sup>66</sup> AT&T, 552 F. Supp. at 187 (引用司法部之陳述)。

<sup>67</sup> See 47 U.S.C.A. § 271 (West Supp. 1998).

<sup>68</sup> 瓦斯及電力事業與電信事業最大的不同，在於電話乃由撥號者透過電信網路傳遞訊息給其指定的特定人；但是，消費者透過網路取得瓦斯或電力時，並非由特定人透過網路傳遞能源到指定的用戶手上。這種性質差異，使得瓦斯與電力產業不易出現如同電信事業廠商一般地濫用獨占力量的機會。由於在瓦斯與電力產業中，擁有瓶頸所在設施之廠商很難對於競爭廠商實施差別待遇的行為，因此，只要求其負擔平等接續義務已足。

<sup>69</sup> See Timothy J. Brennan et al., *A Shock to the System: Restructuring America's Electricity Industry*, 6 -7, 31, 61-63 (1996); Peter Navarro, "A Guidebook and Research Agenda for Restructuring the Electric Industry", 16 *Energy L. J.* 379-96 (1995).

<sup>70</sup> See Kearney and Merrill, *supra* note 20, at 1352-53.

範之電信事業細分化（詳見前述有關MFJ與96年電信法之討論），另一為FERC<sup>71</sup>針對天然瓦斯產業所發布之細分化命令。

因廣泛地將網路服務元件（network service elements）細分化而嘉惠於其他業者，最顯著的示範出現在96年電信法中。美國國會規定占有市場優勢的既有業者，例如BOCs，負有下列義務：（1）網路互連與平等接續之義務（2）零售之義務（3）所有的LECs必須將網路元件細分化，以便利其他業者與其網路互連；詳言之，LECs有義務提供其他業者建立在技術上可行介接點（technical feasible point）的細分化基礎上之網路接續，而且提供的各項條件與費率，必須公正、合理、無差別待遇<sup>72</sup>。此項規定的理論依據為若允許新進業者自行架設部分新穎的網路設備，其餘所須網路元件可輕易向占有市場優勢的既有業者租借的話，則可促進市內電話的競爭<sup>73</sup>。

96年電信法公布後，FCC與各州政府對於該法第251條與第252條有關網路元件細分化與網路互連義務都制定了更詳細的規則。對於ROBCs而言，細分化乃允許其進入長途電話市場的必要條件，所以細分化具有經濟上誘因<sup>74</sup>。除此之外，網路元件細分化的費率計算，牽涉到龐大的利益，因此FCC與各州公用事業委員會正為了誰有權利制定此費率爭論不休<sup>75</sup>。

### （三）躉售義務之確立

第三個廠商權益義務重大變化為要求產業中部分部門開放「躉售」（resale）的規定。亦即，要求公用事業中的公眾電訊載送者（common carrier）必須允許其他廠商以消費者之身份購買其服務後，再轉售給其他消費者。不論是對於具有獨占

<sup>71</sup> 聯邦能源管制委員會（Federal Energy regulatory Commission；簡稱FERC），係於1977年根據美國能源部組織法（Department of Energy Organization Act），由聯邦電力委員會（Federal Power Commission, FPC）改制而來，而成為一設於國家能源部（Department of energy）之內的一個獨立性管制委員會。FERC的功能在於監督美國的電力產業、水力發電產業、天然氣產業以及油管輸送系統的發展。有關FERC之職權、組織架構等介紹，請參閱台灣電力市場開放後管制制度之研究，台電公司電力綜合研究所，86年度研究計畫4317-1，頁54-61，86年10月。

<sup>72</sup> 47 U.S.C.A. §251 (c) (3) (West Supp. 1998) .

<sup>73</sup> See Kearney and Merrill, *supra* note 21, at 1356.

<sup>74</sup> See 47 U.S.C.A. §271 (c) (2) (B) (ii) (West Supp. 1998) .

<sup>75</sup> See *AT&T v. Iowa Utilities. Bd.*, 118 S. Ct. 879 (1998) , granting cert. In *Iowa Utilities. Bd. V. FCC* , 120 F. 3d 753 (8th Cir. 1997) .

瓶頸設施之產業，或是對於提供全國性服務但固定成本非常高的產業而言，這種「躉售」規定是促進市場競爭不可或缺的要件之一<sup>76</sup>。

以電信事業為例，早期 FCC 並未規定 AT&T 負有提供「躉售」之義務，因此對於長途電話市場競爭的發展有不良影響。當時 AT&T 藉由禁止用戶使用非 AT&T 提供之終端設備的條款，作為限制用戶選擇其他廠商之手段。於 1976 年後，FCC 才廢止前述條款，使得廠商得轉售 AT&T 的私人專線服務（private lines services）<sup>77</sup>。此一決定促成新電信業務---「躉售」服務---的誕生，亦即向原電信業者批發大量的服務單位後，再零售給無法大量批發購買的個人用戶。1980 年代 FCC 將「躉售」原則擴張到對於長途電話市場競爭有重要影響力的 AT&T 基本交換服務。如此一來，不但降低了長途電話市場的進入障礙，同時還減低 AT&T 對於競爭者實施價格歧視的誘因<sup>78</sup>。96 年電信法中，也規定業者有「躉售」義務，希望藉由此機制促進市內電話的競爭。該法第 251 條除了明定 LECs 必須允許其他廠商轉售其所提供之服務外，更進一步規定 LECs 必須以「批發價格」賣給這些廠商<sup>79</sup>。總言之，躉售規定以及前述平等互連與細分化義務等三種規範，乃為美國國會寄望打開地區交換市場以促進競爭的手段運用。

### 三、管制機關的角色轉變

#### (一)傳統管制機關之管制重心

在舊有的管制架構下，管制機構習於伴演無所不管的保護者角色，擅於對管制產業撒下天羅地網，來保護費者。以往管制機關之管制重心主要擺在下列三個層面上：

##### 1. 進入市場之管制

管制機關對於是否允許其他廠商進入市場有決定權。在 AT&T 獨占電信市場時，FCC 很勉強地才允許 MCI 進入部分長途電話市場，但在日後卻花更多的時間與力量

<sup>76</sup> See Kearney and Merrill, *supra* note 20, at 1357.

<sup>77</sup> See "Regulatory Policies Concerning Resale and Shared Use of Common Carrier Service and Facilities", 60 F.C.C. 2d 261, 286 (1976).

<sup>78</sup> See "Competition in the Interstate Interexchange Marketplace", 5 FCC Rcd. 2627, 2640 (1990).

<sup>79</sup> 47 U.S.C.A. §252 (d) (3) (West Supp. 1998).

來保障 AT&T 在市場上的獨占力<sup>80</sup>。除了電信業外，1980 年代之前，管制卡車貨運及航空業等產業的主管機構也都曾出現不允許新廠商進入市場的傾向，然而此一政策並非源於該產業具有自然獨占性質，而是當時的主管機關認為新近業者會導致「競爭秩序之破壞」<sup>81</sup>，因此拒絕新進廠商的申請，才合乎國會立法之目的。亦即，當時管制機關的想法是現存的廠商已足以應付市場需求，故允許新進業者加入市場的行為，並不合乎法律規定「增進現在或未來公共利益」的要求，所以未准許新進業者加入市場<sup>82</sup>。

## 2. 服務型態與數量之管制

在舊有的管制架構中，決定業者提供之產品或服務的型態與數量者，並非市場力量，而是管制機關。換言之，即使新進業者排除萬難進入市場，其所提供的新服務仍須經由主管機關同意，方得為之。主管機關通常透過費率管制的手段來控制業者<sup>83</sup>。此外，依法業者負有提供「合理、充足且滿意服務品質」<sup>84</sup>之義務，故主管機關也會使用此監督權限來管制服務的性質與內容。例如，FCC 曾對 MCI 所提供之私人線路服務加以設限<sup>85</sup>。而在其他的管制產業也有類似的情形發生<sup>86</sup>。

## 3. 費率管制

通常伴隨著市場進入限制而來的管制手段是「價格管制」，避免擁有市場力量

---

<sup>80</sup> See *Applications of Microwave Communications, Inc. for Constr. Permits*, 18 F.C.C. 2d 953 (1969) (4-3 decision), recons. Denied, 21 F.C.C. 2d 190 (1970); *Establishment of Policies and Procedures for Consideration of Application to Provide Specialized Common Carrier Services in the Domestic Public Point-to-Point Microwave Radio Service*, 29 F.C.C. 2d. 870, recons. Denied, 31 F.C.C. 2d 1106 (1971), *aff'd sub nom. Washington Utils. & Transp. Comm'n v. FCC*, 513 F.2d 1142, 1169 (9th Cir. 1975); *MCI Telecoms. Corp.*, 60 F.C.C. 2d 25, 58 (1976).

<sup>81</sup> See James C. Bonbright et al., *PRINCIPLES OF PUBLIC UTILITY RATES*, 38-40 (2d ed. 1988); 2 Alfred E. Kahn, *THE ECONOMICS OF REGULATION: PRINCIPLES AND INSTITUTIONS*. 5-6 (1971).

<sup>82</sup> See Kearney and Merrill, *supra* note 20, at 1359.

<sup>83</sup> See *AT&T v. FCC*, 487 F. 2d 865 (2d Cir. 1973); 1 A.G.J. Priest, *PRINCIPLES OF PUBLIC UTILITY REGULATION*, 342-44 (1969).

<sup>84</sup> *Id.* at 276.

<sup>85</sup> See *MCI Telecomms. Corps.*, 60 F.C.C. 2d 25, 39 (1976).

<sup>86</sup> See, e.g. Robert M. Hardaway, *Transportation Deregulation (1976-1984): Turning the Tide*, 14 *Transp. L.J.* 101, 123 (1985); Aaron J. Gellman, "Surface Freight Transportation", in *TECHNOLOGICAL CHANGE IN REGULATED INDUSTRIES 174-78* (William M. Capron ed., 1971).

的廠商為不當之價格決定。以往主管機關會仔細地審核管制產業的費率。在部分產業中，例如電信產業以及電價，管制機構對於主要費率採取嚴格的審查標準，例如主管機關若認定業者申報的價格有過高或過低之虞，則會設定費率的上下限。

更進一步地，管制機關透過管制廠商之利潤，使廠商不至於訂定一個過高的價格。以往常用投資報酬率管制法，管制者要求廠商的投資報酬率不得高於某一上限，以管制廠商的價格。通常管制者會制定一合理報酬率，以合理報酬率乘上事業資產（rate base）再加上營運成本，計算出廠商的總成本，依總營收不超過總成本的原則，決定廠商的總營收，然後分別決定各項產品的價格。此一管制法之優點為，被管制廠商不會因遭受虧損而退出市場，相關的財貨與服務均可充足地供應。然而，由於資訊不對稱，管制者為查驗廠商的成本，與檢視其投資是否適當，以作為調整價格的依據，都需要耗費高額的行政與監督成本。同時，管制當局對投資報酬率、費率標準及成本計算都有很大的裁量空間。因此，在費率決定的過程中，利益團體的介入或其他政策的考量，都會對管制效果造成影響<sup>87</sup>。

除了上述三種管制手段外，管制範圍甚至擴及廠商交易。正常的商業世界中，以何種方式及條件發行證券，乃由各別公司自行決定。但是管制產業之運作方式，則與一般廠商不同。如被管制的廠商決定發行股票時，必須先取得主管機關以及證管會的核准。此外，在進行企業併購前，亦須取得主管機關之同意後，方得為之。

## (二) 現行管制機關之新任務

在管制改革後的新架構中，管制機關已不再扮演無所不管的角色，而是限縮其功能在擴大市場競爭，寄望經由競爭來促銷消費者之權益<sup>88</sup>。其次，管制機關只有在市場運作不足以促進競爭時（例如在某產業中只存有一家擁有其自然獨占性的瓶頸所在設施廠商時），才會被要求介入市場。實際上，管制機關已轉變成反拖拉斯法的執行者，適用「必要設施原則」（essential facilities doctrine）來規範單一產業之市場<sup>89</sup>。最後，現在的管制機關傾向於建立產業結構劃分的背景規則，而非

<sup>87</sup> 關於獨占廠商的價格管制歷史演變，以及各種公式之優劣比較，請參閱價格決定機制之研究，行政院公平交易委員會，86年度合作研究計畫十，86年6月。

<sup>88</sup> "CHAIRMAN KENNARD DELIVERS TO CONGRESS DRAFT STRATEGIC PLAN FOR 21ST CENTURY", at 1 (August 12, 1999), available at [http://www.fcc.gov/Bureaus/Miscellaneous/News\\_Releases/1999/nrmc9059.html](http://www.fcc.gov/Bureaus/Miscellaneous/News_Releases/1999/nrmc9059.html). (visited Jan.1, 2000)

對競爭者的行為或交易細節作事前規範<sup>90</sup>。

在電信產業舊有的管制體系中，以往皆由業者提供點對點的套裝服務，依主管機關核准的費率向用戶收費。這樣的套裝服務，以今日的標準觀之，全都可以拆開分別收費。例如以前AT&T提供用戶的套裝服務包括終端設備（由其關係企業所設計製造）、市內用戶線、網路介面、市內交換、彙接交換，以及長途電話服務。但當時AT&T不被允許提供非公眾電訊傳輸服務，例如電腦與資訊服務<sup>91</sup>）。但是在新的管制體系中，FCC認定客戶終端設備非屬於公眾電訊傳輸服務，故不適用傳播通訊法第二節（Title II of the Communication Act）之規定。因此，現在客戶終端設備市場競爭激烈。另一方面，雖然長途電話市場早已開放自由競爭，但是日前FCC認定長途電話的傳輸業者，包括AT&T在內，於州際地區市場（interstate domestic market）中，都不屬於法定佔有市場優勢業者<sup>92</sup>。

然而，解除管制的底線不僅只於此。更進一步地，FCC已不再採用成本基礎定價公式。一般而言，長途電話已無費率管制<sup>93</sup>。對於由BOCs以及其他LECs所提供仍具有獨占性質的接取服務，FCC採取價格調整上限管制法<sup>94</sup>。

其次，所有的電話公司都可經營非屬公眾通訊運輸的服務，無論該項目與傳統業務（例如資訊服務）有關，或是完全無關（例如不動產服務）。由於已禁止交叉補貼，且採取會計分離原則，所以這些業務都不受主管機關之監督管制<sup>95</sup>。簡言之，目前電信事業，除了瓶頸設施仍維持完全管制之外，其餘部分都開放競爭。電信事業解除管制後的轉變，正是理想中新管制架構的模範。有朝一日，科技進步會消除所有瓶頸設施，則舊有架構的管制將不復存在<sup>96</sup>。

<sup>89</sup> 有關美國反托拉斯法與必要設施原則的簡介，請參閱劉靜怡，「初探網路產業的市場規範及其未來：以United States v. Microsoft案的發展為主軸」，臺大法學論叢，第二十八卷第四期，頁29-34。【以下簡稱United States v. Microsoft】

<sup>90</sup> Kennard, *supra* note 78, at 2.

<sup>91</sup> 此限制源於1956年AT&T與美國司法部的一協議。See *United States v. Western Elec. Co.*, 1056 trade Cas. (CCH) 68,246 (D.N.J. 1956) .

<sup>92</sup> See Motion of AT&T Corp. to Be Reclassified as a Non-Dominant Carrier, 11 FCC Rcd. 3271, 3356 (1995) .

<sup>93</sup> *Id.* at 3281; "Policy and Rules Concerning rates for Competitive Common Carrier Service and Facilities Authorization therefor", 85 F.C.C. 2d 1, 31-33 (1980) .

<sup>94</sup> See "Policy and Rules Concerning Rates for Dominant Carriers", 4 FCC Rcd. 2873, 2877 (1989) .

<sup>95</sup> See Kearney and Merrill, *supra* note 20, at 1963.

<sup>96</sup> 關於科技進步帶來之影響力，可參考Wireless Technologies: Special Report, *SCIENTIFIC AMERICAN*, 59, (Apr. 1998) .

新的管制模式將以競爭性通訊市場的核心元素為考量基礎以開展架構。FCC 規劃五年內使國內的通訊市場達到完全競爭，僅留存極少的法規管制、甚至不必存在任何法規管制，在電話市場則期望解除所有的費率管制。在達成完全競爭的產業環境裏，管制機關未來的管理工作將僅侷限於光憑市場運作所無法達成之工作，例如：消費者保護、普及服務、市場競爭之提升以及頻譜管理。因此，FCC 以重新建構、簡化、解除管制為目標，與聯邦及地方政府、產業界、消費者團體密切合作，期能帶領通訊產業藉著競爭而扎根、茁壯。

### 三、小 結

FCC 的主席 Kennard 於 1999 年 5 月 26 日在參議院商業委員會（Senate Commerce Committee）報告，表示 96 年電信法施行一年半後成效優異。此篇報告指出 96 年電信法實施 18 個月後，藉由將通訊產業的環境轉化成競爭市場的策略，在無線（wireless）、多頻道映像（multi-channel video）、電話服務等市場中提供消費者更多的選擇，帶動了各項通訊產業之繁榮發展與美國整體經濟之成長<sup>97</sup>。該法以「市場競爭」做為管理通訊產業的基礎政策，同時兼顧提供普及服務與消費者保護，這樣的管理模式讓更多大型企業加入市場，透過競爭每個企業能反應消費者的需求、更有效率、也更生產力。例如無線通訊產業、長途電話業以及區域性電話業，在利潤與工作機會上都有可觀之成長，且通訊服務價格更低、選擇更多、服務更好。

一年半以來，FCC 為達成 96 年通信法之目的---提供人民更先進、更寬廣的通訊服務，採取了多項促進產業競爭之措施，包括提供更多頻譜讓更多業者利用，以提供消費者各式各樣科技化的通訊服務。例如，扶植家用衛星產業，使其與有線電視業者抗衡<sup>98</sup>。於評估併購或合併案時，FCC 的考量基準乃在於「公共利益」，且不破壞市場有效競爭為前提<sup>99</sup>。此外，依據 96 年電信法之規定，將網際網路服務引進學校與圖書館，使全美各城鄉都能享受高科技的先進通訊服務。總而言之，96 年

<sup>97</sup> 而這樣的政策趨勢，更在三年內將通訊產業的年收入由 1,400 億美元提升至 5,000 億美元，五年內創造出 20 萬個工作機會。Available at [http://www.fcc.gov/Bureaus/Miscellaneous/News\\_Releases/1999/hrmc9033.html](http://www.fcc.gov/Bureaus/Miscellaneous/News_Releases/1999/hrmc9033.html). (visited Jan.1, 2000)

<sup>98</sup> 因兩者皆屬於提供多頻道映像服務。

<sup>99</sup> 前述 FCC 核可 AT&T 與 TCI 之合併案即為一適例。



電信法所建立的新管理機制，已使得傳統通訊產業的分野與管制成為過去。通訊媒介與產業整合以及競爭趨勢以取而代之成為主流，因此維持電信業者間的公平競爭已成為當前最重要的課題。由於網路互連機制乃維持公平競爭不可或缺的手段之一，因此，在通盤瞭解 96 年電信法中關於網路互連規定之後<sup>100</sup>，以下將討論面臨同樣問題的我國，應如何藉助美國的經驗，來處理網路互連的相關問題。

## 參、我國電信法之分析

電信三法於 85 年 2 月 5 日修正公佈後，電信事業自由化已逐步推展中。然而，85 年電信三法著重於市場開放，對於競爭規範著墨不多，因而使得在市場開放的過程中，中華電信與新進業者間的爭議不斷發生。其中最關鍵的問題在於如何規範電信市場中佔有市場優勢地位主導者——中華電信之行為<sup>101</sup>。由於認知到確保競爭機制及交易秩序，實為政策面與法律面極為重要之課題，因此交通部乃參酌國外立法例與實務經驗，又再度進行電信法部份條文之修正，其修正之意旨在於引進競爭機制，以加速電信事業自由化之過程<sup>102</sup>。此一增定並修正電信法之條文，已於民國 88 年 10 月 22 日經立法院三讀通過，並於 11 月 3 日公佈施行。以下僅就與本文相關之增定與修正條文作重點說明<sup>103</sup>。

### 一、業者間競爭秩序之管制

#### (一)網路互連原則

規範電信事業網路互連者，主要依據為原電信法第十六條，該條規定：「第一類電信事業相互間，有一方要求與他方之網路接續時，他方不得拒絕；其接續之方

<sup>100</sup> 詳見原論文第三章之討論。

<sup>101</sup> 中華電信與民營業者間主要的爭議在於中華電信的資費訂定問題。從去年五月開始，中華電信調降行動電話資費到九月中華電信推出『099』專案，均引發民營業者強烈之抗議，主管機關苦於無法令依據可以對於中華電信反競爭之行為加以規範。（於於原論文第四章第三節對此案件有詳細說明）

<sup>102</sup> 參見電信法部份修正草案總說明，立法院第四屆第一會期第五次會議議案關係文書。

<sup>103</sup> 有關此次修正條文的詳細分析與檢討，請參閱陳民強，「固網開放所涉及之相關法令及其解釋及適用」，發表於第六屆傳播與法律系列研討會：『固網v.s.法律』，88年12月4日。【以下簡稱「固網開放之相關法令」】

式及費率計算等辦法，由電信總局訂定之」。但截至目前為止，交通部電信總局只有針對行動電話開放而制訂了「第一類電信事業網路互連管理辦法」，然而該辦法之規定並非十分嚴謹，且執行上也不徹底<sup>104</sup>。

此次電信法修正案明白揭示網路互連之安排，應符合透明化、合理化、無差別待遇、網路元件細分化及成本計價原則。其規定與 WTO 基本電信服務監管架構之參考文件、美國、歐盟等電信自由化國家所揭示之網路互連原則相當<sup>105</sup>。這次修正條文主要是參考美國 96 年電信法之規定，增訂網路互連協商程序，以及爭議由電信總局裁決之規定。在將來固定通信網路業務開放後，擁有瓶頸設施之電信事業的地位將更形重要。因此，有必要訂定更明確的網路互連辦法，將平等接續、號碼可攜性、設備細分化以及接續費率公式之計算等重要事項作詳細規範。職是之故，電信總局在電信法修正通過前，已完成第一類電信事業網路互連管理辦法草案，將固定通信業務及衛星通信業務之相關事項列入規範，俾使所有第一類電信事業間之網路互連均有所規範。此一管理辦法，將於 90 年 7 月 1 日起配合電信法修正案實施。

關於此管理辦法草案較值得探討之處，在於網路互連費用的訂定程序。目前網路互連的費用係採以成本為基礎，採取完全歸屬成本法的會計制度，亦即將全部的經營成本分別歸屬至所提供之各項電信服務。然而，在這種制度之下，電信事業之間常為了哪些成本與接續服務無關，或欲接續服務有關之間接費用應如何分攤，而引起爭議。目前的草案中，配合細分化制度以及以活動基礎成本劃分（activity based costing, ABC）手法來分攤間接費用的方式，應可讓電信事業對接續相關成本取得共識，減少紛爭，達到網路互連費用合理化之要求。值得注意之處為此種只以接續相關之成本為基礎的接續費用計價方式，係採用全元件長期增支成本法（Long Run Incremental Cost）作為計算接續費之基礎。這種會計方式必須在能夠迅速且確實地掌握具前瞻性成本資料，與擁有能夠分析解釋現況的經濟、技術模型的前提下，方能發揮其功效<sup>106</sup>。目前電信總局缺乏專門領域的人才來核定業者所提報之成本，

<sup>104</sup> 目前網路接續費之核定，係以中華電信提報之費率為協商依據，民營業者無從查核。事實上六家民營行動電話業者曾於 86 年 8 月聯名具函交通部，希望交通部能主動訂定行動通信業者與中華電信網路接續費之收取項目、標準及方式，並請交通部先裁定暫行費率，待中華電信相關成本之數字公開透明之後，再多退少補。但此一建議交通部並未採納。目前，民營行動通信業者給付中華電信之網路接續費用佔其營運成本 40% 以上，可見得網率接續費率的影響有多大。

<sup>105</sup> 有關這些國家的網路互連規定，請參閱原論文第三章之介紹。

<sup>106</sup> 參見莊懿妃、劉崇堅，「電信法之行為管制分析」，經社法制論叢，第二十四期，88 年 7 月，頁 54-55。

因此，未來的執行效果會如何？能否達此會計制度之目的？不無疑問。除此之外，中華電信將如何提報分攤成本，電信總局將如何查核中華電信提報之成本，以及利害相關人與業者在此過程中有無參與或發表意見之餘地，都尚待觀察。

### (二)瓶頸設施共用原則

電信法修正第三十一條之規定，第一類電信事業從事固定通信網路管線基礎設施之建設時，於通信網路瓶頸所在設施，得向瓶頸所在設施之第一類電信事業請求有償共用管線基礎設施。此一規定提供新進業者請求共用通信網路瓶頸所在設施之法源依據。我國固定通信網路市場正處於由獨占市場邁向自由開放競爭，於此過渡時期，容許新進業者與既有業者共用既存之管線基礎設施，可減少資源浪費，增加經濟效益，以有利於市場競爭之促進。

關於設施共用之立法，各國立法不一。歐盟原則上鼓勵設施共用，以利電信資源之有效利用，並促進競爭。原則上，設施共用係屬業者間應協商之事項，但主管機關於有必要時，亦得介入調處<sup>107</sup>。美國96年電信法並未強制規定既有業者必須允許競爭者使用共同管線基礎設施之規定<sup>108</sup>。關於設施共用之議題，應視各國政策目標而做調整。就我國的情形而言，本此固定通信網路開放政策中，對於新進業者設有最低網路建設門檻之要求：新進業者需建設一定規模（一百萬門號或通信埠）之系統容量。但是台灣地窄人稠，若新進業者必須重新建設其網路，而無法利用既有資源，勢必造成整體資源的浪費，並增加社會成本。因此，電信總局於開放之初期，宜從寬認定瓶頸設施的範圍，較能符合公共利益。

### (三)確立不對稱性管制原則

一般而言，即使在電信市場開放後，既有電信業者傾向於利用其龐大有形及無形資產與客戶群的優勢，快速攻佔各項相關業務市場，並利用客戶的惰性，亦即客

<sup>107</sup> 主管機關介入調處時，應斟酌事項包括：（1）設施共用是否有助於促進競爭；（2）有無足夠容量可供利用；（3）有無妨礙新產品或服務之引進；（4）有無差別待遇；（5）有無拒絕設施共用之正當理由。See Draft Notice on the Application of the Competition Rules to Access Agreement in the Telecommunications Sector, European Commission, Directorate - General for Competition, 10 December 1996.

<sup>108</sup> 47 U.S.C.A. §259 (b) .但是美國FCC已於1999年3月作成研究報告，認為管線共用乃技術上可行，並建議未來應強制管線共用。可見促進電信資源之有效利用，有其實際上需要。

戶基於方便起見，不會輕易更換電信服務公司的習性，間接排除新進業者成長茁壯的機會，使得新進業者無法與之競爭。因此，針對此種新進業者無法於公平條件與既有業者競爭之情形，先進國家的大多採取「不對稱管制」(asymmetric regulation)方式，來拉近既有業者與新進業者先天上的差距，使電信市場上的新進業者在未來仍有與既有業者公平競爭的可能。亦即，管制機關針對市場開放前，因電信事業獨占而優先卡位，獲得超額報酬，且具有先天上極為鞏固競爭優勢的既有業者，課以較其他新進業者更多經營上的限制，以防止此類業者以不公平的手段排除新進業者之挑戰<sup>109</sup>。

按WTO基本電信服務監管架構<sup>110</sup>，美國96年電信法<sup>111</sup>，以及歐盟1996年網路互連指令<sup>112</sup>，對於電信市場主導者或是既有業者之行為，均設有特別之規範。此次電信法新增條文第二十六條之一第一項更將『市場主導者』(dominant carrier)觀念引進電信領域之中，規定其不得進行下列行為：(1)以專有技術直接或間接阻礙其他第一類電信事業提出網路互連之請求；(2)拒絕對其他第一類電信事業揭露其網路互連費用之計算方式及有關資料；(3)對所提供電信服務之價格或方式，為不當之決定、維持或變更；(4)無正當理由，拒絕其他第一類電信事業租用網路元件之請求；(5)無正當理由，拒絕其他電信事業或用戶承租電路之請求；(6)無正當理由，拒絕其他電信事業或用戶協商或測試之請求；(7)其他濫用市場地位或經主管機關認定織布公平競爭行為。

## 二、網路互連機制之評釋

整體而言，固網規則及第一類電信專業網路互連管理辦法中對於網路互連之規定，與國外電信自由化的發展相同，均強調全面互連、平等、透明化、細分化、成本計價等原則，較諸歐、美等先進國家之法例，並不遜色。然徒法不足以自行，重點仍在於如何落實電信法之規定。吾人以為唯有經由程序法上之正義，方能落實實

<sup>109</sup> 詳見原論文第三章第二節中「對於貝爾公司的不對稱管制之規定」。更深入之分析可參見王郁琦，「『龜兔賽跑』----美國1996通訊法對電信市場既有業務的非對稱性管制」，發表於第六屆傳播與法律系列研討會：『固網v.s.法律』，88年12月4日。

<sup>110</sup> 參考WTO基本電信服務監管架構之參考文件(Reference Paper)，有關主要供應業者反競爭行為之防制(Competitive Safeguards)。

<sup>111</sup> 詳見原論文第三章有關96電信法第251(c)對於既有業者之規範。

<sup>112</sup> 詳見原論文第三章對於網路互連指令之簡介。

體法之規範。然而，現行電信法對於執行層面之問題，著墨不多，不無遺憾。茲舉以下數例說明：

### (一)接續費率

有關網路接續費之規定僅於網路互連管理辦法第 15 條規定：「第一類電信事業市場主導者應向電信總局公開其接續費之計算方式。要求互連之一方對接續費計算結果有疑義時，得向電信總局申請查核，電信總局應將查核結果函覆申請人。電信總局得命第一類電信事業市場主導者提供相關資料，供其查核」。然依照同辦法第 13 條之規定，主導業者所採用之接續費計算模式，應先經電信總局核可，其與其他業者之互連協議書並須送電信總局備查（第 27 條）。而同辦法第 15 條所謂向電信總局公開云云，顯無意義。因為要求互連之一方不但無法逕行請求市場主導業者公開接續費計算方式，反而由電信總局事後查核函覆申請人，非但浪費時間及成本，更混淆電信總局中立裁決之立場。

國外不少立法例要求主導業者預先公開網路互連費用計算方式，以供業界、主管機關、競爭機關表示意見或審核之規定，實值參考。第 27 條雖規定第一類電信事業間之互連協議書，應於一月內報電信總局備查，但並未規定電信總局後續作為，則該備查之意義為何？令人費解。本文認為，該項協議書應公開提供予競爭機關、業界、學界、消費者團體查閱，以切實監督該協議是否符合平等接續、無歧視性之規定，始有意義。同理，電信法修正案第 29 條所規定的會計分離制度，亦應規定主管機關及競爭機關定期及不定期查核會計紀錄之權力，並應就網路互連部分公布查核結果。

### (二)出租細分化網路元件

新進業者自建部分電信網路後，應盡快加入市場營運，獲取營收，始可能支持後續網路建設，因此，新進業者向市場主導業者租用網路元件，以盡速完成網路互連及通訊，乃新業者加入市場時不可或缺之條件。但網路互連管理辦法中對於此一問題之規定卻是含混不清、過於簡略。網路互連管理辦法§16 係規定：「第一類電信事業市場主導者應將其網路元件細分化。前項細分化網路元件應包含下列項目：

一、市內用戶迴路。二、市內交換傳輸設備。三、市內中繼線。四、長途交換傳輸設備。五、長途中繼線。六、國際交換傳輸設備。七、網路介面設備。八、查號設備及服務。九、信號網路設備。」

該條文並未明定網路元件細分化之後，僅係供§13 計算接續費之用，或係課予主導業者必須出租細分化網路元件之義務，文義上含混不清。且§17（2）規定：「第一類電信事業對其他第一類電信事業出租細分化網路元件之費率，除法令另有規定者外，由雙方協商定之。但屬網路瓶頸設施者，其費率應按成本計價。」

前述條文並未明定是否全體第一類電信業者均應出租細分化網路元件，抑或僅市場主導業者有此義務，又或均無此義務？該項但書所謂「網路瓶頸設施」，並未在管理辦法中明定其定義，固網規則§37 雖有所謂「通信網路瓶頸所在設施」之用語，但該條文係關於共用管線基礎設施（電桿、暗管、管道等）之規定，顯非§16 所稱之網路元件。電信總局所擬之管理辦法草案§17 則明定主導業者有出租細分化網路元件之義務，出租費率由雙方協議定之，但主導業者出租市內用戶迴路之費率，應按全元件長期增支成本法計算。顯然原草案之規定較為清楚，而最後定案版的管理辦法卻反而語義不清。除此之外，採用全元件（或全服務）長期增支成本法為計價方式，如果依照其刪改原草案之舉動反面解釋，將是市場主導業者並無義務出租細分化網路元件，如有租用請求時，由業者自行協議，惟屬於瓶頸設施之網路元件，租金費率應按成本計價，而所謂瓶頸設施，仍待主管機關解釋<sup>113</sup>。此一結果，與採用網路元件細分化政策的目標，明顯背離。其救濟之道，本文認為現階段僅能依靠後述公平交易委員會之執法來解決。

### （三）網路互連之程序規定

依固網管理規則第三十一條之規定，申請人得向既有業者請求協商網路互連、共同管線基礎設施、出租電路、國際通信必要設施等相關事宜。由於此一諮商程序，僅係提供申請人撰寫事業計畫書所需之資訊，且電信總局已商請中華電信提供初步說明及承諾，因此較無問題<sup>114</sup>。但申請人一旦進入籌備階段，所涉及之問題已不僅

<sup>113</sup> 參見張長樹，樞紐設施原則之研究，政大法律研究所博士論文，1999年10月，頁193。【以下簡稱樞紐設施原則】

<sup>114</sup> 參見謝煌乾、蔡炳煌，「回應固網開放相關議題評論」，通訊雜誌，1999.11，頁21。

限於資訊提供，而係為與中華電信一對一之協商。則此一協商程序應如何進行？包括申請人何時得請求中華電信進行一對一之協商？申請協商應踐行何種程序？電信總局受理調處之處理程序等問題，都尚需作更進一步之規範。特別是中華電信網路介接點之提供、互連設備之設置空間、接續費之計算模式、及市內用戶迴路之出租等事項，對於新進固網業者之網路規畫及建設實屬不可或缺之資訊<sup>115</sup>。於缺少協商程序規範時，在我國政經結構及官僚文化的運作下，實難想像業者間不會彼此間互以政治角力來解決問題。因此相關程序之訂定，乃當務之急，電信總局宜儘速通告，俾使業者知所遵循<sup>116</sup>。

#### (四)市場主導者拒絕網路互連之規範

電信法修正後第二十六條規定，禁止第一類電信事業從事妨礙公平競爭之交叉補貼，違反者依同法第二十六條之一，經通知限期改善愈期未改善者，處新台幣 30 萬以上 50 萬以下罰鍰，經再通知限期改善，屆期仍未改善者，得連續處罰至改善時為止，或停止其營業之一部或全部，或撤銷其特許。此外，固網規則第四十五條規定，禁止市場主導者從事不當定價、拒租電路、差別待遇、拒絕協商測試等濫用市場地位之行為。違反者依電信法第六十三條處新台幣 30 萬元以上 300 萬以下罰鍰，並通知限期改善，屆期未改善者，撤銷其特許。拒絕網路互連、或未遵守電信總局就網路互連爭議所為之裁決者、或違反網路互連管理辦法者，依電信法第六十五條處新台幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰。

對照電信法第六十二條之一第十二項第六款，似乎市場主導者拒絕網路互連並非濫用市場地位之行為，但此一結論明顯與各國競爭法，電信法之內容相異。徵諸外國電信自由化的經驗，拒絕、拖延、以不合理條件進行網路互連，可以說是市場主導者最易於濫用市場地位之行為<sup>117</sup>。原電信總局所擬之固網規則草案第四十五條規定禁止固網市場主導者從事濫用市場地位之行為，其中即包括：（1）以專有技術直接或間接阻礙他電信事業提出網路接續之請求；（2）拒絕揭露與他電信事業間關於網路接續之協商內容；（3）無正常理由，拒絕他電信事業租用網路元件之請求。

<sup>115</sup> 參見陳明強，「固網開放之相關法令」，註 103 前引文，頁 1-2-17。

<sup>116</sup> 原論文第三章第二節中第三章第二節中關於美國電信業者協商程序的介紹，可資參考。

<sup>117</sup> 張長樹，樞紐設施原則，註 113 前引文，頁 194-95。

然而，最後定案版的固網規則刪去上述三款規定，實非明智之舉。有學者主張電信法修正案應將固網市場主導者拒絕網路互連、或未遵守電信總局就網路互連爭議所為之裁決、或違反網路互連管理辦法之行為，改列在第六十三條<sup>118</sup>，以維護電信市場之競爭秩序<sup>119</sup>。

### 三、電信事業爭議解決程序

電信法第十六條第三項明訂電信事業間網路互連之爭議，由電信總局依申請或依職權裁決之。此乃目前網路互連爭議處理之法律依據。然而，電信事業間之爭議，不限於網路互連，其他例如共用設施、號碼可攜性、介接點之提供、互連設備之設置空間等問題，未來固網業者間發生爭議時應如何處理，不無疑義。

依固定通信業務管理規則第七十六條之規定，業者間協商不成時，得請求電信總局調處之。但是該調處之拘束力與執行力為何？仍有爭議。其次，同規則第七十七條規定得將爭議交付電信評議委員會<sup>120</sup>評估。惟依現行交通部電信總局電信評議委員會遴選及作業辦法第八條規定，申請評議之案件以業經電信總局依電信法極其他相關法令或作成行政處分之具體案件而仍有爭議者為限，則在該辦法尚未修訂前，電信評議委員會能否發揮功能，尚待觀察。

其次，電信評議委員會的職掌，僅及於電信相關爭議之評議<sup>121</sup>，並不包括進出管制、費率核定等核心管制行為。在委員會的獨立性設計上，雖然電信總局局長對於委員會之決議事項原則上應遵守，僅在例外情形，如局長認為該決議違法或窒礙難行等場合，得提出覆議<sup>122</sup>。但該委員會在授權自身決行事項時，尚需受到局長之

<sup>118</sup> 同前註，頁 195。

<sup>119</sup> 此部分涉及公平交易法，詳見原論文第四章第三節。

<sup>120</sup> 電信評議委員會乃依據交通部電信總局組織條例第十一條所設置。依交通部電信總局電信評議委員會委員遴選及作業辦法第三條規定，評議委員應由政黨代表、機關代表及專家、學者、消費者團體之代表組成，且各代表均不得超過委員總額三分之一，而具有同一黨籍之委員，不得超過委員總額二分之一。

<sup>121</sup> 依交通部電信總局電信評議委員會委員遴選及作業辦法第七條規定，委員會評議之事項如下：（一）電信事業間權益之爭議；（二）電信事業與電信設備業者間權益之爭議；（三）電信業者與客戶間權益之爭議；（四）無線電頻率規定、分配及指配之爭議；（五）電信事業與大眾傳播業者間有關工程技術與監理之爭議；（六）專用監理之爭議；（七）其他有關電信事業、電信監理之爭議。

<sup>122</sup> 依據交通部電信總局電信評議委員會委員遴選及作業辦法第十二條規定，若覆議案仍獲委員絕對多數維持原決議時，局長應即接受並予以判行，或附反對理由報請交通部依法核處。



介入（覆議權之行使），而且對需由上級決行之事項又受到部長、行政院長、甚至於立法院等層層指揮監督，實際上並無類似公平交易委員會依法獨立行使職權之保障，故其獨立性令人質疑。

最後，電信評議委員會評議時，並未賦予當事表示意見或答辯機會。依交通部電信總局電信評議委員會委員遴選及作業辦法第十一條規定，委員會認為必要或依當事人之申請，方得通知當事人列席說明。因此，當事人陳述意見的最起碼也是最重要的程序權利，並無法於評議程序中獲得實現。

#### 四、科技匯流趨勢下主管機關整合之研究

以目前傳播與通訊媒體的發展趨勢來看，基本上乃是朝向傳統傳播媒體（例如無線廣播與電視）、傳統通訊（例如電話）逐漸與各種新興傳播媒體（例如有線電視、衛星、網際網路）等互相整合的方向發展，在此一趨勢下，過去基於不同傳播與通訊媒體之特性，各自獨立發展出來的傳播通訊法律，已出現無法因應此一科技整合趨勢的現象。在國內推動數位廣播電視、開放有線電視系統業者經營第一類電信事業，以及固定通訊網路正式進入核發執照程序等最新發展，使得主管機關間業務協調與分配更加迫切。本文從主管機關所應負擔的管制任務出發，認為未來通訊資訊暨媒體主管機關至少應具備下列功能：（一）掌握技術發展動態：整合後的主管機關在技術層面至少應具備掌握通訊傳播技術標準之現狀與發展趨勢之能力，對於技術方面的政策分析、評估與規範制訂能力；（二）公平競爭之維持：由本文前述的討論可知，通訊產業變動的迅速與複雜性，業者間之競爭異常劇烈，未來主管機關的重點任務即為解除不必要的管制與維持市場秩序。因此，整合後的主管機關必須與現有的公平交易委員會就競爭法上的相關事宜，作權限劃分與分工協調，以共同維持公平競爭。

雖然未來整合後的單一主管機關，在組織設計上有許多不同模式可採，然而行政院「國家資訊通信基本建設專案小組」已於 88 年初提議成立「電信資訊傳播委員會」，並建議於此委員會成立前，由交通部與新聞局為主成立「電信資訊傳播協調工作小組」，處理跨部會協調及委員會設立規劃事宜。故可確定未來主管機關將採行獨立行政委員會模式。但是，我國政府機構多為機關制，僅有公平交易委員會與

消費者保護委員會以委員制行之，因此移植美國聯邦通訊委員會制度於我國，是否合宜，不無疑問。電信資訊傳播委員會的成立，必須在法制上提供適當的配套機制，使能發揮其效能，並確保其公正超然的管制者地位。依據上述分析顯示，在我國的政經結構與官僚文化下，為確保該委員會的「獨立性」與「中立性」，相關的組織設計仍有待加強<sup>123</sup>。

觀察FCC於機關重整建構工作進行中，著重與內部員工溝通，使其能瞭解並支持組織重整計畫，並適時將員工建言納入重整計畫，使工作在內部推動上更順暢。並且各階段之規畫藍圖與草案公佈都舉行公聽會，廣納產業界、地方政府、學者專家與消費者團體等之意見，使其重整計畫更有效率。未來我國於整合主管機關時，應可參考FCC之作法，召開內部會議聽取員工建言，以及廣納各方建議，使得此一龐大艱鉅之組織重整工作得切合環境與需求。

## 肆、結 論

在分析我國法制現狀與比較美國相關立法例後，本文結論與建議如下：所謂電信自由化與市場開放，並不意味著消費者就能享有更多重的服務選擇以及低廉的通訊費用。相反的，如果無法維持自由化市場的公平競爭秩序，則開放後的電信市場，仍將為原先佔有市場優勢地位的業者所高度壟斷，而消費者之福利仍無法增加。我國有線電視產業的發展，即明顯反映出一個無法維持公平競爭的市場，對於消費者權益與管制者之公信力所造成的傷害，是無法估計的。

是否開放市場競爭就一定能創造消費者最大的福利呢？這個問題恐怕仍有爭議。但是，無庸置疑的一點是競爭是發現資源最適配置的過程<sup>124</sup>。因此，我國電信開放自由化，並且逐步邁向自由競爭的走向是值得贊同的。對於電信自由化後，開放市場競爭時，是否需要政府的管制？有些學者認為政府不需要也不應該介入<sup>125</sup>；反之，有些學者則認為有一定的電信管制政策與法規，方足以發揮引導電信產業發揮的功能<sup>126</sup>。經由比較美國數十年來的電信管制政策發展後，本文的基本立場認為管

<sup>123</sup> 詳細內容請參見原論文第五章。

<sup>124</sup> See Peter Huber(1997), *LAW AND DISORDER IN CYBERSPACE --- ABOLISH THE FCC AND LET COMMON LAW RULE THE TELECOMS.*

<sup>125</sup> 最典型代表是Peter Huber, 見氏著, 同前註書,

制不一定有害，但必須是設計良好的管制。否則，可能導致電信市場的競爭遲遲無法展開，嚴重者甚至扭曲電信市場之競爭、阻礙科技之創新，而嚴重損害消費者福利<sup>127</sup>。

特別是由於電腦軟硬體之結合與發展，電信已成為有史以來所有產業中創新密度最高的產業之一。無人能篤定地預測未來電信事業與市場的發展，唯一能確定的是它必定會超出我們的想像。而隨著網際網路的普及，電信科技進步的速度只會不斷加快，面對這種日新月異的科技與產業變動，管制者如何決策於未知？而我國特殊政經結構、官僚文化及法律傳統，在面對這種決策盲點時，配合著行政機關的行事作風，所呈現出的結果是遇有不能抗拒的政治干預時，決策機關一舉跳躍出決策的事理基礎，輕易地容任政治運作。這種決策模式，不但難以客觀地去面對問題，也容易在解決過程中，製造更多的爭論。因此，本文除了分析現行的電信法與相關法規外之外，尚進一步，就主管機關之組織權限作分析。本文的結論為：未來主管機關必須要具備足夠的技術監理能力，且需具備執行競爭法之能力，方足以應付日新月異的技術發展與變化多端的市場。此外，如未來新設置的管制機關採取委員會制，仍必須要確保其獨立性與公正性，才能達成改制主管機關的目的。

---

<sup>126</sup> 典型的代表為FCC公眾電信局局長出身的Gerald Brock, 見氏著*Telecommunication Policy for the Information Age --- From Monopoly to Competition*, 1994.

<sup>127</sup> 劉孔中, 「電信管制革新政策與法規之檢討」, 發表於「管制革新」學術研討會, 中研院社科所主辦, 88年12月30日。

## 參考文獻

### 壹、中文部分

#### 一、書籍

交通部電信總局（1997），電信政策白皮書。

行政院公平交易委員會（1997），價格決定機制之研究，八十六年合作研究計畫十。

台電公司電力綜合研究所（1997），台灣電力市場開放後管制制度之研究，八十六年研究計畫 4317-1。

#### 二、學位論文

吳梓生（1997），由市場競爭與科技發展論電信與有線電視跨業經營之法制---以美國為借鏡，台大法律學研究所碩士論文。

張長樹（1999），樞紐設施原則之研究，（論文發表會版），政治大學法律研究所博士論文。

劉靜怡（1993），有限電視系統分區獨占原則之研究，台大法律學研究所碩士論文。

#### 三、期刊論文

王郁琦（1999），「龜兔賽跑---美國 1996 通訊法對電信市場既有業者的非對稱性管制」，『傳播與法律系列研討會（六）：固網 v.s. 法律』，政大傳播學院研究暨發展中心及理律法律事務所主辦。

王郁琦，夏志豪，「數位媒體法制發展與擬議中『資訊、通訊與傳播委員會』之探討」，月旦法學雜誌，第四十六期，59-73。

石世豪、黃銘傑、劉靜怡（1999），我國成立通訊資訊暨媒體單一主管機關之研究，經濟部技術處委託資策會科技法律中心執行科轉委託報告。

莊懿妃、劉崇堅（1999），「電信法之結構管制分析」，經社法制論叢，第二十三期，83-111。

莊懿妃、劉崇堅（1999），「電信法之行為管制分析」，經社法制論叢，第二十四期，43-72。

陳民強（1999），「固網開放所涉及之相關法令及其解釋及適用」，『傳播與法律系列研討會（六）：固網 v.s. 法律』，政大傳播學院研究暨發展中心及理律法律事務所主辦。

- 黃銘傑（1999），「市場 VS 法律」，『傳播與法律系列研討會（六）：固網 v. s. 法律』，政大傳播學院研究暨發展中心及理律法律事務所主辦。
- 張玉山、李淳，「公用事業自由化後管制組織初探：以電力事業為例」，公營事業評論，第一卷第三期，28-33。
- 張玉山、李淳（1999），「公用事業管制革新與管制組織的重新定位---以電力事業為例」，『管制革新』學術研討會，會議論文（一），中央研究院中山人文社會科學研究所主辦。
- 劉孔中（1998），試論數位整合時代資訊、通訊及傳播之管理機制---為部會級『資訊通訊暨傳播委員會』催生，資訊法務透析，67-75。
- 劉孔中（1998），「論結合管制之理論與實務」，公平交易季刊，第六卷第二期，1-38。
- 劉孔中（1999），「固定通信業務產業結構之探討」，『傳播與法律系列研討會（六）：固網 v.s. 法律』，政大傳播學院研究暨發展中心及理律法律事務所主辦。
- 劉孔中（1999），「電信管制革新政策與法規之檢討」，『管制革新』學術研討會，會議論文（二），中央研究院中山人文社會科學研究所主辦。
- 劉崇堅、莊懿妃（1998），「網路互連與電信產業之發展」，經社法制論叢，第二十一期，77-103。
- 劉崇堅、莊懿妃（1997），「網路寬頻化與電信產業組織」，經社法制論叢，第二十期，29-57。
- 劉崇堅、林菁菁、林宜良、林依瑋（1998），「我國行動通信市場促進競爭之政策分析」，經社法制論叢，第二十二期，37-55。
- 劉紹樑（1998），「電信市場自由化之競爭政策與法律問題」，公平交易季刊，第六卷，第三期，101-151。
- 劉靜怡（1999），「初探網路產業的市場規範及其未來：以 United States v. Microsoft 案的發展為主軸」，台大法學論叢，第二十八卷第四期，1-66。
- 謝焯乾、蔡炳焯（1999），「回應固網開放相關議題評論」，通訊雜誌，20-21。

## 貳、英文部分

### 一、書籍

Alfred E. Kahn（1971），*THE ECONOMICS OF REGULATION: PRINCIPLES*

*AND INSTITUTIONS.*

- Daniel L. Brenner (1996) , *LAW AND REGULATION OF COMMON CARRIERS IN THE COMMUNICATIONS INDUSTRY*, Westview Press.
- Gerald W. Brock (1981) , *THE TELECOMMUNICATIONS INDUSTRY: THE DYNAMICS OF MARKET STRUCTURE*.
- Gerald W. Brock (1996) , *TELECOMMUNICATION POLICY FOR THE INFORMATION AGE : FROM MONOPOLY TO COMPETITION*, Harvard University Press, 2nd print.
- James C. Bonbright et al. (1988) , *PRINCIPLES OF PUBLIC UTILITY RATES*, 2nd 2d.
- Jane Roberts, David Elliott and Trevor Houghton (1991) , *PRIVATIZATION ELECTRICITY*, *Belhaven Press*.
- John Surrey (1996) , *THE BRITISH ELECTRICITY EXPERIMENT*, Earthscan Publication, 1996.
- Stephen Breyer (1982) , *REGULATION AND ITS REFORM*, Harvard University Press.
- Thomas G. Krattenmaker (1997) , *TELECOMMUNICATIONS LAW AND POLICY AND 1997 SUPPLEMENT AND STATUTORY APPENDIX*, Carolina Academic Press.

## 二、期刊論文

- Eli M. Noam (1997) , “Will Universal Service and Common Carriage Survive the Telecommunications Act of 1996?” , *Columbia Law Review*, vol. 97, p.955-975.
- Erin M. Reilly, *The Telecommunications Industry in 1993* (1994) : “ The Year of the Merger” , *2 Comm Law Conspectus*, .95-120.
- Glen O. Robinson (1997) , “The New Video Competition: Dances with Regulations” , *Columbia Law Review*, vol. 97, .1016-1045.
- David L. Kaserman & John W. Mayo (1994) , “Cross-Subsidies in Telecommunications: Roadlocks on the Road to More Intelligent Telephone Pricing” , *11 Yale J. on Reg.*.

Joseph D. Kearney and Thomas W. Merrill (1998), “The Great Transformation of Regulated industries Law” , *Columbia Law Review*.

Peter Navarro (1995), “A guidebook and Research Agenda for Restructuring the Electric Industry” , *16 Energy L. J.*,370-380.

Thomas G. Krattenmaker (1996), “The Telecommunications Act Of 1996” , *46 FED. COMM. L.J.*.

**Competition Law and Policy Issues for Taiwan's Telecom Market Liberalization: FTNS Liberalization Policy and Regulation of Interconnection**

**Tsai Wen-Yi**

Taiwan has undergone a great transformation in the regulation of its telecommunications market in the past five years. Profound changes in technology and the rapid growth in telecommunications markets have created conditions in which production of most telecommunications services by competitive suppliers can now be presumed to be little, if any, more costly than monopoly production. Under these circumstances, the earlier goal of regulation --- to protect consumers against monopoly exploitation --- should be replaced by the goal of fostering conditions favorable to competition and encouraging efficient markets. As liberalization of the telecommunications sector proceeds, regulatory involvement in telecommunications markets should be reformed to ensure that those markets are competitive.

The prototypical telecommunications market structure has been a vertically-integrated dominant operator (DO) that supplies a wholesale interconnection service and a variety of retail services. For the DO's retail competitors, interconnection is a bottleneck resource and decisions about pricing of interconnection, more than any other relationship between the DO and other operators, will profoundly affect the terms of telecommunications competition. Continued regulation is necessary to prevent the abuse of market power by the dominant provider and to ensure the supply of interconnection on equal terms to the dominant provider and to ensure the supply of interconnection on equal terms to competitors.

This article focuses on the competition law and policy issues for Taiwan's telecom market liberalization. The author introduces the background, issues and the political- economic context of the passage of the telecom reform legislation in Taiwan in 1996. Although such enactment laid the foundation for market opening, the author finds fault with the inadequate



emphasis on competition in these amended laws and their failure to conform with the fundamental principles of the Fair Trade Law. Moreover, the author makes an in-depth analysis and concrete proposals regarding the enhancement of competition rules in the telecom sector, and argues that competition laws should have more influence on telecom policy and laws to ensure effective competition, and that procedural safeguards should be installed to protect substantive rights in the marketplace.

To this end, many specific recommendations regarding further amendment of the telecom law and strengthening telecom regulation are proposed. They include adding competition safeguard as one of the legislative goals, redefining type I and type II telecom companies, requirements for negotiation and dispute resolution of unresolved terms and conditions in Interconnection Agreements, and strengthening mandatory dispute resolution mechanisms and investigative powers of the regulators.

In conclusion, the author notes that deregulation is a complex process. It involves converting a regulated monopoly firm into one company with several rivals, all of which operate under fully effective competition. If the resulting competition is weak or incomplete, the deregulation fails. Therefore, the author argues that interconnection between the networks of various competitors and providers of telecommunications services is an essential requirement for the effective functioning of a liberalized telecommunications market, particularly to enable and ensure the viability of new competitors. Furthermore, regulation's role shall continue to evolve, away from detailed prescription of rates and services to a focus on the structure of interconnection arrangements and elimination of entry barriers.

