

電信產業之垂直整合與競爭政策

劉崇堅、莊懿妃*

摘要

本文探討電信事業垂直整合與競爭政策的調和問題。我國在電信自由化之後，對於電信事業之垂直整合與競爭政策調和的問題，基本上採取維持原獨占業者垂直整合之組織型態，而以行為管制構建公平合理競爭環境的政策方向。為因應全球化國際競爭加劇，以及數位科技進步所帶來的通信、傳播與網際網路匯流(convergence)趨勢，電信產業主管機關應全力建立公平競爭環境，信任市場機制，使所有業者均能以其自認最有利的組織形態在市場上公平競爭；而再將電信市場分割且不准互跨經營，既不符技術發展趨勢，又阻礙電信事業與市場之自然發展。

前言

電信自由化之目的，在於將競爭機制導入市場中，以求提升電信事業的經營效率及產業的整體績效。由於在自由化之前，電信產業都係以自然獨占之理由由政府或民間業者獨占經營；而在自由化之後，原先之獨占業者應採取何種方式來「融入」競爭市場，則是產業組織政策上極為重要的一項選擇。一般而言，有兩種選擇方式。第一種方式為採結構分離，將原獨占業者分割為數個單項業務的業者，來完備市場競爭條件，構建公平合理的競爭環境；亦即不再允許原獨占者維持原先整合型業者的組織型態，同時經營多種業務。第二種方式則為不採結構分離，允許原先之獨占者維持整合型的組織形態，但在配套措施上採行為管制來構建競爭環境。

在第一種方式之下，原先之獨占者分割後，不再有機會運用其剩餘的獨占力(residual monopoly power)來影響市場機能之運作。而在第二種方式之下，原先的獨占者挾其在技術、財務與其行銷上所累積的優勢，可以輕易地取得市場上主導業者(dominate carrier)的地位，進而影響市場機能之運作。如此，則競爭效果將大打折扣。因此，如何監督獨占者，慎防其濫用剩

* 劉崇堅為台北大學經濟學系教授、莊懿妃為銘傳大學企管學系副教授。作者感謝劉紹樑教授提供寶貴建議。惟文中疏誤應由作者負責。

餘的獨占力，是電信產業組織重新設計時的一項重要課題¹。

由產業經濟理論中企業整合的角度來看，此一課題實為整合與競爭政策的問題。首先就整合而言，產業內企業的整合依一般產業經濟學的分法大致可分為垂直整合、水平整合與跨業整合(conglomerate merger)三種類型。在電信產業中，由於終端用戶線不可欠缺的特性，以及網路互連接續條件嚴重影響下游業者在市場上的競爭條件，地區通信網路(市內電話)與長途通信網路之間的垂直整合在過去的電信產業發展過程中特別受到重視，本文亦以電信事業的垂直整合與競爭政策為討論的主題。

電信產業中之垂直整合，大致可區分為「通信服務」與「通信設備製造」間的整合、「設施基礎通信服務」(facility-based services)與「非設施基礎通信服務」(non-facility-based services)之間的整合，以及不同「設施基礎通信服務」之間的整合等各種不同的組合。過去數十年，美國從1949年司法部與Bell system之間的反托拉斯訴訟案起，到最近1996年電信法開放Bell地區通信公司提供長途通信服務的一序列案例，以及日本NTT組織結構問題，皆屬電信事業的垂直整合問題。其中探討的主要問題亦在於，針對電信業者申請垂直整合或要求維持垂直整合時，政府主管機關應採取結構管制，要求結構分離(即不同意垂直整合，或要求原垂直整合之組織解構)?亦或是在滿足市場競爭性條件下，核准其垂直整合之申請或維持?此即由選擇管制政策的組合來決定競爭政策的問題。

本文架構如下，第二節從文獻回顧的角度，探討垂直整合的誘因，瞭解電信業者期待進行垂直整合或維持垂直整合的原因，以及垂直整合所可能產生的問題。第三節第一小節首先以美國為對象概略介紹其電信產業之垂直整合簡史，其次以1996年電信法體制下Bell地區電話公司獲准經營長途通信服務為例，討論認可垂直整合所必須備妥的市場競爭條件。第二小節以NTT之組織結構為中心討論日本產業構造中垂直整合與競爭政策問題。第三小節就美日兩國之產業構造相關問題進行比較研究。第四節先回顧與展望我國電信產業組織結構與管制體制，再參考美日兩國之經驗，提出本文對此問題的分析結果。第五節總結。

¹ 交通部電信總局，電信自由化白皮書(1997)。

貳、垂直整合之誘因與問題

本節中首先由產業經濟理論的角度回顧相關文獻，分析垂直整合之誘因與所衍生之問題。第一小節討論垂直整合之優點，第二小節則討論垂直整合後實際上發生之問題。敘述上先回顧理論文獻，再檢討各種狀況之結論在電信產業之適用情形。

一、垂直整合之誘因

垂直整合對企業而言，不論是進行整合或是維持垂直整合的型態都是重大決策；而對政府主管當局而言，企業垂直整合亦有可能提昇資配置的效率性。垂直整合主要的優點有以下幾項²：1.成本結構之效率性，2.雙重邊際之避免，3.資費訂定之自由度，4.用戶便利性，5.管制制度之迴避。

(一) 成本結構之效率性

企業進行垂直整合，可以獲得規模經濟性(economies of scale)及範圍經濟性(economies of scope)。規模經濟產生的原因在於設備的不可分割特性。不論產量之多寡必須有一定的資本投入方得開始生產，因而形成固定成本，乃至於規模經濟性。範圍經濟產生的原因可分為共用素之投入或聯合生產(joint production)(Baumol et al. (1982)，以及生產技術與 knowhow 的存在(Teece(1980))。生產上具規模經濟或範圍經濟，將使企業得以(相對於多家分割生產)更低的成本來生產。除使得市場之效率性提高，消費者亦得以更低之價格享受服務。另一方面，企業本身的獲利能力與資金調配能力都可能提高。

就電信產業而言，由於交換機及其他傳輸設備皆具有不可分性，因此電信業者之成本結構具有規模經濟的特性。而由於市內電話部門可同時提供市內通信以及長途通信服務，共同使用生產技術以及帳務處理處之 knowhow，成本結構上應存在範圍經濟的特性。

對以上先驗的看法，相關之實証研究說明如下。在電信事業的規模經濟性方面，1980年代前半之成本函數分析，如 Denny, Fuss, Everson and Waverman (1983)，Evans and Heckman (1984)及 Nadiri and Schankerman (1981)等皆獲得 0.3 左右的規模經濟性實証結果。而到 1990 年代，Roller (1990)及 Shin and Ying (1992)等則發現亦有不具規模經濟之實証研究例。亦即發

² 有關垂直整合之誘因，詳見 Perry(1989)第 4 章，Tirole(1988)第 4 章，淺井(2001)及伊藤·中島(1993)等。其中淺井(2001)指出「用戶便利性」與「管制制度之迴避」亦為企業整合之誘因。

現部分業者之生產規模已落於平均成本曲線之水平區段或右上揚階段。在範圍經濟性的實証研究方面，有部分研究，如 Seabra (1993)及 Roller (1990)顯示電信事業之成本結構具有範圍經濟性；但其他研究，如 Kiss, Karabadjian and Letebvre (1983)則棄卻具範圍經濟性之假設。中島，八田(1993)之實証結果則顯示，就 NTT 之成本結構而言，電話服務與其他服務項目之間範圍經濟性存在，但基本服務(basic services)與高級服務(enhanced services)之間則不存在。

以上之文獻回顧可以歸納出以下的結論。即，實証研究所得之成果不一定能做為明確的証據來支持電信事業之垂直整合；依實証對象之不同，檢驗之結果可能不同。因此，成本結構之規模經濟性與範圍經濟性是否成為垂直整合之誘因，需視案例分開討論，且可能隨實証方法之不同而得到不同的效果³。

(二) 雙重邊際之避免

所謂的雙重邊際(double marginalization)問題，依 Marvel (1982)的看法，係指要素投入市場與最終財市場雙邊獨占所產生之雙重價格偏離邊際成本的現象。對獨占企業而言，若能將獨占之下游業者垂直整合併入自己的體系內，則可避免遭下游業者剝削。為便於下文討論，本小節中先依一般產業經濟教科書之敘述方式，設立簡易之分析架構，以進行文獻回顧⁴。假設某產業上游之企業生產中間投入 X，下游企業整合 X 與其他生產要素生產最終產品 Y。上游企業生產 X 之邊際成本為 MC_X ，出售 X 所獲之邊際收益為 MR_X 。下游企業生產 Y 之邊際成本為 MC_Y ，出售 Y 之邊際收益為 MR_Y 。兩市場之間的關係，可以上、下游之價格與邊際成本之關係來連結，亦即上游產品的價格等於下游產品的邊際成本。另為求分析簡化起見，假設上、下游產業各只有完全競爭與獨占兩種市場，則可將市場分為如表一中之四種類型。

表中型I為上、下游雙方皆為獨占市場。上游企業以邊際成本等於邊際收益決定 X 之價格 P_1 ，並以此價格提供 X 給下游企業做為中間投入之用。下游企業生產 Y 之邊際成本為 $P_1 + MC_Y$ ，並以此邊際成本等於邊際收益 MC_Y 之數量決定 Y 之產量及其價格 P_2 。型II中上游為獨占市場，下游為完全競爭市場。型III中上游為完全競爭市場，下游為獨占市場。型IV中，上、下游皆為完全競爭市場，最終產品 Y 之價格即等於上、下游邊際成本 $MC_X + MC_Y$ ，如圖一中

³ 伊藤·中島 (1993)，亦持相同見解。

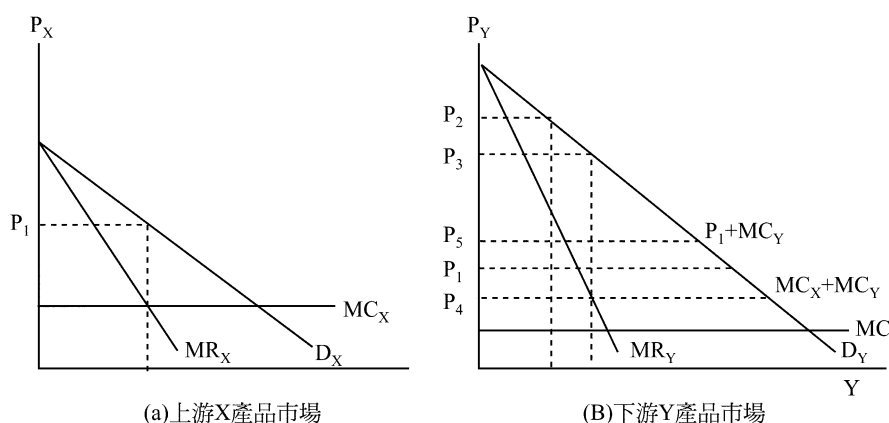
⁴ 例如 Tirole (1988)。

之 P_4 。

若上、下游原為獨占之兩企業，進行垂直整合後由同一企業同時提供 X 與 Y 產品，則最終產品 Y 之產量將會決定於 $MC_X + MC_Y$ 與最終產品 Y 之邊際收益 MR_Y 交點處。價格則決定於 P_3 。比較表一之內容可知， P_3 小於 P_4 ，亦即垂直整合比上、下游同時獨占更具效率性。文獻上最早論及垂直整合與競爭政策者為 Spengler (1950)。該文中上、下游均為獨占市場，即如表一中之型 I 市場。Spengler 之論述指出，垂直整合可以改善產業之效率。

表一 垂直整合與上、下游企業價格設定

	上游企業	下游企業	最終產品價格
上下分離 I	$MC = MR$	$MC = MR$	P_2
II	$MC = MR$	$P = MC$	P_5
III	$P = MC$	$MC = MR$	P_3
IV	$P = MC$	$P = MC$	P_4
垂直整合	$MC_X + MC_Y = MR$		P_3



圖一 垂直整合與上、下游企業價格設定

電信產業中，適用 Spengler 模式的情況，僅在於沒有資費管制或互連管制的場合。大致可設想如以下兩例，一為長途通信業者向地區通信業者購買市內通話做為中間投入，生產並提供最終產品之長途通信服務。二為電信業者向通信設備製造業者購買設備做為中間投入，並提供

最終產品之通信服務。就第一例而言，目前電信產業管制之制度設計趨勢為採取資費管制以防止型I， $P = P^2$ 之高獨佔價格出現；或在業者已垂直整合的情況下，進行資費管制以防止 $P = P^3$ 之高價格出現。故電信業者目前並無法透過垂直整合長途通信與區域通信業務，來獲取更大的利益。

另就目前市場開放競爭的程度來看，長途通信市場幾已完全開放競爭，附加價值服務市場亦早已完全競爭。因此就第一例而言，並不適用 Spengler 之議論。就第二例而言，通信設備製造商通常非屬公用事業，即使獨占其價格亦不受管制。此時若電信業者亦為獨占則可能將設備之獨占價格，透過本身通信服務獨占價格之訂定，轉嫁給消費者。這種情況下，對電信業者課以資費管制，並無法發揮功效。原因在於管制當局與電信業者對業者成本結構上的資訊不對稱。對於這種垂直整合之業者政府管制機關必須進行結構管制方為有效，只以資費管制並無法達到目標⁵。

(三) 資費訂定之自由度

垂直整合之後，電信業者可在資費設定上獲得較大的自由度，進而有更大的可能性實施差別取價(price discrimination)。此處之差別取價係指成本相同的產品，由於需求者的價格彈性不同，在追求最大利潤的行為模式下，企業會將價格設定成與彈性呈反比的第三級差別取價(third degree price discrimination)。Perry(1978)及 Tirole(1988)都指出，當法令上不允許差別取價時，企業會利用垂直整合來做為實施第三級差別取價的手段。此種看法亦可以視為企業進行垂直整合之誘因。

在資費訂定的自由度上，電信業者垂直整合之後，得以實現多樣的資費體制爭取顧客，或者採取包圍特定客源的策略。例如日本電信公司(NTC)與日本國際通信公司(NIC)合併後，導入新的資費制度，允許用戶之國內通信費與國際通信費合併計算後，再進行折扣優惠。並且針對個別用戶提供契約年數折扣，以及特定電話號碼或用戶通話折扣等措施，此類之資費設定基本上可視為爭取用戶之第三種差別取價。

(四) 用戶的便利性

企業垂直整合之後，用戶在繳費、証照申請、諮詢等都可獲一次購足(one-stop-shopping)

⁵ 詳見下文「美國 1949 年 Bell system 反托拉斯法訴訟案」之討論。

的好處。Ware(1998)亦將多次通信服務的 one-stop-shopping 視為電信事業多角化的理由之一。電信產業中 one-stop-shopping 提供者的特異性與其他競爭者之間有明顯的區隔，容易獲得消費者的認同。電信事業垂直整合的另一項好處在於，與國外通信業者合作時，外國業者可以只與垂直整合業者進行交涉，不必針對個別業務項目與不同業者進行複數交涉，乃至於契約之簽定。垂直整合後之業者，不僅有利於用戶之消費，亦有利於其國際合作業務之推廣。

(五) 管制制度成本之迴避

當企業之垂直整合獲得認可時，亦即其多角化經營亦獲得認可，此時企業可不必再針對個別業務項目申請跨業務經營。以美國為例，地區電信業者申請經營長途通信服務時，必須經過繁複的手續，耗費龐大之資源與成本，同時亦需承擔申請不獲准之風險，影響企業整體之發展規劃(Rubin and Dezhbakhah (1995))。因此電信業者願意選擇垂直整合之經營型態。

由以上討論可知，電信業者選擇垂直整合的原因有以下幾項：

1. 可以改變成本結構，提升生產效率
2. 可以減輕或迴避個別業務申請過程中所遭遇的不確定性，以及所必需面對的管制成本。
3. 可以改變需求者的便利性，有利企業形象的提昇。
4. 可以實現多樣化的資費組合，爭取顧客或構建各種行銷策略。
5. 可以穩定掌控中間產品之來源，不必為中間產品之取得（例如網路互連）向競爭對手公開本身之投資計畫與發展策略。

對政府主管當局而言，垂直整合後規模經濟性與範圍性的產生有利生產成本結構的改變，可以提昇生產效率，另一方面，雙重邊際的消除亦可以改善配置效率，兩者皆有利於資源使用之效率性提昇。

二、垂直整合對市場公平競爭的影響

垂直整合雖有上小節所述之各項優點，然由公平交易的觀點來看，亦有以下之問題存在⁶：
1. 獨占價格轉嫁問題，2. 略奪性定價問題，及 3. 以拉高競爭對手成本，將對手逼出市場之不公平競爭問題。

⁶ 見淺井(2001)。另本小節中多處引用淺井(1999)之內容。

(一) 垂直整合後獨占價格轉嫁問題

上小節中已提及，垂直整合後之電信業者在上、下游皆具獨占地位時，可能透過本身在下游獨占價格之訂定，將上游之獨占利益轉嫁由消費者承擔。以下我們以美國電信產業相關訴訟案為例，說明此一問題。

1. 美國 1949 年 Bell system 反托拉斯法訴訟案

1949 年美國司法部以其違反反托拉斯法，起訴 Bell system。原因在於 Bell system 的成員之一的 Western Electric 公司以不當的高價將通信設備售予 AT&T。以 AT&T 當時為長途通信服務之獨占業者，其間或有將此價格不當轉嫁於電信服務之疑義。當時之 Western Electric 公司為 AT&T 100% 出資之子公司，AT&T 雖無義務必須以 Western Electric 公司之產品為購買對象，但以製品檢查或存貨管理條件為由，使得 Western Electric 公司成為 AT&T 之專屬設備供應商，Western Electric 公司在 AT&T 特別的要求下，生產並出貨給 AT&T。此等關係在長期契約的保障下，使得 Western Electric 投資風險極低。

美國司法部為使 AT&T 亦能無差異地從 Western Electric 公司以外的供應商採購通信設備，乃要求兩者之間的資本關係應切斷。另外，因涉及通信設備之規格與設計研發，亦要求兩者與各出資 50% 之 Bell 研究所之間的資金關係應切斷。

針對本案司法部蒐集了 Western Electric 公司與 AT&T 之成本資訊，並調查其通信設備之價格是否過高，以及 AT&T 是否將此價格轉嫁到通信服務上。結果以證據不足，雙方於 1956 年和解，和解之條件為(1)Bell system 公開其專利資訊；(2)Western Electric 公司之通信設備販賣對象，除政府機關外，只限定於 AT&T；(3)AT&T 所提供服務，只限於管制下之公眾通信服務及附帶業務。司法部此舉的主要用意有二、一是針對 Western Electric 公司防止其利用略奪性訂價，妨礙通信設備製造市場的公平競爭；二為限制 AT&T 之業務範圍於受管制之業務項目。藉由各管制業務項目的資費管制，來防止不當之通信設備價格設定轉嫁給最終產品（通信服務）之消費者。

本案上、下游雙方均為獨占業者，由前述 Spengler 模式來看，可知垂直整合反而有利於效率性的改善。惟這種結構下，電信服務之資費管制會因電信業者與管制當局之間存在對於業者成本資訊的不對稱性，而無法適切地發揮功能。對於上、下游皆為獨占的產業結構，要

提昇其效率性，一般而言有兩種處理方式，一為透過垂直整合將各獨占市場所形成的 mark-up 合併為一次；二為將其中某一獨占市場變更為競爭市場，使原先之獨占企業無法獲取獨占利潤。美國司法部 1956 年與 Bell system 之和解條件即立基於此兩論點。首先條件之(1)要求 AT&T 公開其專利資訊。此舉即在促使通信設備市場開放，使 Western Electric 公司與其他廠商形成競爭的局面，而無法訂定獨占價格，獲取獨占利潤。

另一方面，條件之(2)與(3)限定 AT&T 只能提供受管制之業務項目，具有查核 AT&T 之資費是否轉嫁通信設備價格之意義；限定 Western Electric 公司之產品只限於 AT&T 與政府部門，且 AT&T 之產品只限於受管制之業務項目，將使得 Western Electric，雖在資本關係上為 AT&T 100% 資金之子公司，但在經濟意義上實已促使 Western Electric 公司與 AT&T 形成一個垂直整合的結構，減少獨占市場 mark-up 出現的機會。

(二) 略奪性訂價問題

垂直整合後，企業資費設定的自由度提高，有可能產生以下兩種問題：一為最終產品資費設定的問題。垂直整合業者運用自身的價格操作，將競爭者逼出市場之外，即所謂的略奪性定價問題。二為業者之間中間投入資費設定的問題。垂直整合業者設法拉高競爭者的成本，或是抑制競爭者的產出，以改變市場的競爭狀況。

若企業將不同需求層面之消費者視為不同市場，而進行差別取價，雖有可能提高市場的效率性，但亦有可能出現略奪訂價的問題，逼使其他業者退出市場。(淺井，(1999)) 指出電信市場中出現略奪訂價的情形，約可歸納為以下三種：

1. 價格低於競爭業者的短期平均變動成本。垂直整合之電信業者必須將價格降低至成本以下，才可能迫使競爭者退出市場。因此，在一開始時，若垂直整合業者之成本並不比其他業者低很多，為了競爭而將自己的價格降低，即可能產生虧損。在電信產業中，一般而言，垂直整合之業者多為既存業者(incumbent)，競爭業者則多為新進業者。新進業者在進入市場時，係以最新的技術來生產，且多只在有利可圖之區域經營，因此即使有期初投資負擔，也不可能比既存業者的成本高出太多。因此，除非垂直整合業者採取先將競爭者逼退後，再以獨占價格回補先前略奪訂價所產生之虧損，否則垂直整合業者無誘進行略奪訂價。
2. 一般而言，電信產業主管機關都會對獨占性業務採取資費管制。資費管制通常包含內部交叉

補貼測試，以防止獨占之垂直整合業者利用內部交叉補貼，危害市場之公平競爭。也因此電信業者在資費管制之下，不太可能進行略奪性訂價。又當垂直整合業者之資費適用管制制度時，即使競爭業者退出市場後，資費調漲亦受到管制，因此不可能讓垂直整合業者利用漲價來補回先前略奪性訂價所產生的損失。

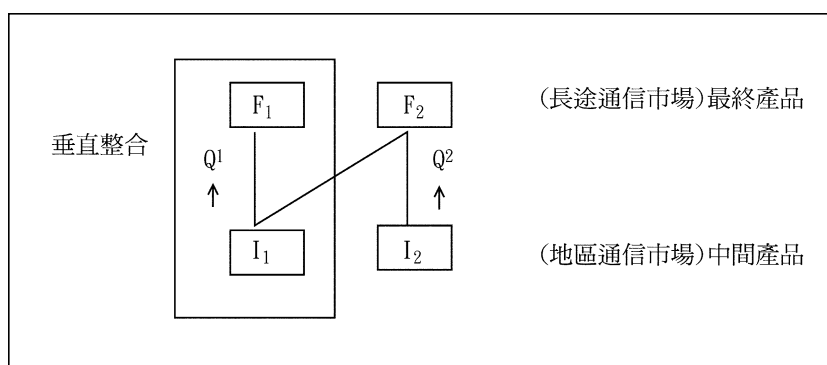
3. 市場開放後，沉沒成本較低之產業，隨時會有新業者以打跑戰術(hit and run)進入市場，奪取獨占利潤，因此，此等產業中業者不可能採略奪性訂價，先將競爭對手逼出市場後，再漲價以獲取獨占利潤。另就電信事業之沉沒成本而言，過去電信網路設備，除共同管溝之外，其用途都只限於電信事業使用，易形成沉沒成本，惟最近雖然網路設備之特性無重大變化，但因合併收購之活動頻繁，使得網路設備轉售的可能性提高，形成沉沒成本之可能性降低。

總而言之，電信服務市場中，最終產品的略奪性訂價發生的可能性很低。現實上，提高競爭對手成本的手法反有較大的可能性。

(三) 拉高競爭對手成本的不公平競爭問題

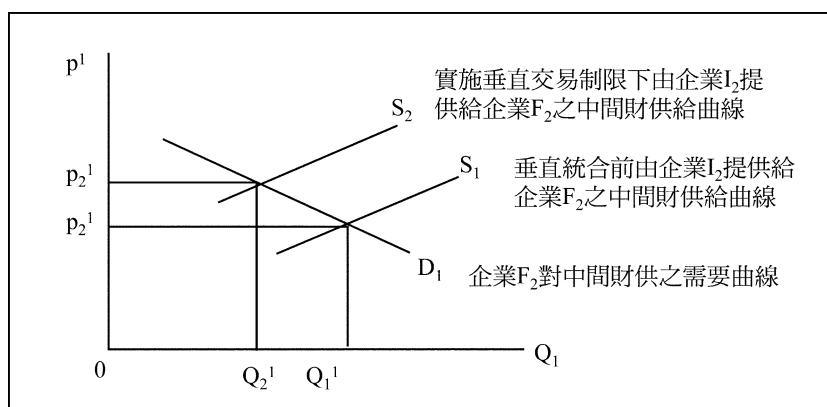
垂直整合可提高業者資費設定的自由度，業者可能利用提高競爭對手成本的方式，來增加自己的利潤，或者將競爭對手逼出市場。此類廠商之競爭行為，稱為 Raising Rival's Costs 模式，主要的文獻有 Salop and Scheffman, (1983)，Ordoover and Saloner (1989)，Soheffman (1992)，及 Krattenmaker and Salop (1986)等。

以下引用淺井(1999)之部分內容說明之。圖二中有兩家生產中間產品之企業， I_1 及 I_2 ，另有兩家企業 F_1 及 F_2 分別投入 I_1 及 I_2 所生產之中間產品來生產最終產品。假設 F_1 在垂直整合之前從 I_1 及 I_2 購買中間產品， F_2 亦同。現若企業 I_1 與 F_1 垂直整合，整合後之企業不再出售中間產品給競爭對手之 F_2 。此時 F_2 受限於垂直交易限制 (I_1 只售予自己人)，只能向未整合之中間產品企業 I_2 購入中間產品。中間產品之供給曲線如圖三所示，由 S_1 向左平移至 S_2 ，中間產品之價格由 P_1 上昇到 P_2 ，造成 F_2 之最終產品價格上漲，或者 F_2 因應供給曲線的平移，將自己對中間產品的需求曲線向左移動，使其最終產品之供給量減少。



圖二 垂直整合

F_1 將 F_2 之最終產品價格拉高後，即可提高自身產品的價格，以獲取更大的利潤；或者不調整價格，而取得 F_2 之最終產品市場。即使 F_2 不受 F_1 垂直交易限制的影響，仍得以向 I_1 取得中間產品 Q_1 ，若對 F_2 而言， Q_1 為其生產最終產品所不可或缺之中間投入，且 I_2 提供中間產品之能力相對較小於 I_1 時，則垂直整合業者 F_1 依然可透過其在中間產品市場之獨占力，以 $MR = MC$ 之產量向 F_2 收取獨占價格，獲收取獨占利潤。



圖三 拉高競爭對手之成本 (中間產品市場)

在電信產業中，生產中間產品之企業 I_1 及 I_2 相當於地區通信服務之提供者，最終產品之生產者 F_1 及 F_2 則相當於長途通信服務之提供者，地區通信服務為長途通信服務之中間產品。地區通信業者之用戶端迴線無法完全替代，稱為必要設備(essential facilities)。提供此必要設備之業者，舉例而言，如國內中華電信之市內電話部門；至於 I_2 則如專線出租業者或新固網業者

之電話網路部門。這種情況下，中華電信市話部門會有誘因，以比公司內部交易為高之價格向其競爭對手收取接續費。為避免此一中間產品價格設定過高之問題，必須進行網路互連接續費管制。

換言之，對電信事業而言，拉高競爭者成本的行為模式，顯示垂直整合業者與競爭者之間，必須藉由某種方式來確保競爭的公平性。目前為止各國電信產業主管當局所採取的措施大約可分兩類：一為垂直分割，二為允許垂直整合，但同時兼採行為管制。前者之代表為美國，後者則如日本及我國。

(四) 相關案例分析

以下以美國相關案例為例說明，如何防止電信業者之間以拉高競爭對手成本的方式，來進行不公平競爭。

1. 美國 1974 年 Bell system 反托拉斯法訴訟案⁷

1974 年美國司法部再以抵觸反托拉斯法為由起訴 Bell system，要求 AT&T、Western Electric 公司及 Bell 研究所分割獨立。訴訟的主要論點在於，除 AT&T 與 Western Electric 公司之間製造業與電信服務業的垂直關係外，AT&T 與 Bell system 地區電話公司(Regional Bell Operating Companies, RBOCs) 之間的長途通信服務與市內通話服務亦形成垂直整合的關係。AT&T 當時擁有 22 家出資 100% 的地區電話子公司。雖為子公司，但實質上已形成共同提供長途通信服務與市話服務的垂直整合業者。當時長途通信市場之新進業者 MCI 等即曾質疑長途通信業務市場上競爭條件的公平性。

本案之結果為，AT&T 解構以切斷 AT&T 與地區電話公司之資本關係；又前述 1956 年和解條件中有關限制 AT&T 業務項目之規定解除，AT&T 得進入資訊處理的領域。本案為以結構分離來整備市場競爭條件的代表性案例。AT&T 之分割，使得 AT&T 與其他長途通信業者，在接續的技術條件與互連接續費負擔上皆可立於均等之基準上。

2. 美國三次電腦裁定⁸

美國聯邦通信委員會(Federal Communications Commission, FCC)在 1980 年代針對電信事

⁷ 見淺井(1999)。

⁸ 有關美國三次電腦裁定之詳細解說見古城、南部(1993)及 Temin(1987)。

業可否同時經營基本通信服務與高級服務之垂直整合問題，進行三次的電腦裁定。在認定基本通信服務為中間材的前提下，主要的爭議點在於(1)是否同意業者垂直整合，同時經營基本通信服務與高級服務？(2)若同意垂直整合，則垂直整合業者在高級服務市場上應附加那些條件，方得以確保高級服務市場上競爭條件之公平性？(3)基本通信服務與高級服務各應適用那些管制規定？

1971 年第一次電腦裁定主要的內容為，基本通信服務應受通信法之管制，而資訊處理則不適用通信法上有關基本通信服務之管制。1980 年第二次電腦裁定基本上維持第一次電腦裁定的管制架構。而對於 AT&T 之進入高級服務等非管制領域之業務市場，為確保該市場之競爭公平，規定 AT&T 必須以分離子公司之型態進入市場。1986 年第三次電腦裁定係在「AT&T 與地區電話公司能以與本身經營高級服務相同之條件提供基本服務給予其他高級服務業者」的前提下，FCC 同意 AT&T 以垂直整合的方式，同時提供基本通信服務與高級服務。但由於 RBOCs 為基本通信服務市場之獨占者，故於同意其提供高級服務時，應同時開放其網路，實現 Open Network Architecture, ONA。

參、電信產業垂直整合與競爭政策之國際比較

本節中以美日兩國電信產業，特別是長途通信與地區通信業者之間的垂直整合與分割為例，說明兩國在電信自由化過程中，電信產業組織調整與競爭政策之間搭配協調與演變的情形。

一、美國電信產業之垂直整合與競爭政策

(一) 1996 年電信法修正前的垂直整合與競爭政策

美國 1996 年電信法修正通過後，對電信產業之產業組織定義了新的設計方針，特別是對事業間之垂直整合採取更開放的態度。美國從 1974 年司法部的 Bell system 反托拉斯訴訟案確立 AT&T 分割，以結構分離來達成電信市場競爭的公平性的原則之後，1980 年第二次電腦裁定，亦規範電信業者提供高級服務時之事業組織型態方針，規定 AT&T 進入高級服務等非管制領域之業務市場時，必須以分離子公司之形態為之。到 1982 年的修正同意判決(Modified Final Judgement)，其基本的理念亦維持結構分離的管制方式。判決中指出，在地區通信市場中，Bell system 的獨占力仍存在，為防止 Bell system 運用此獨占力在其他市場中以不公平競爭的方式獲利，乃將長途通信市場與地區通信市場分離為兩個獨立之市場，並於 1984 年將 AT&T 與其

他地區通信公司分割，另又對分割後的 RBOCs 限制其業務之經營。另一方面，由於在競爭狀態較佳的長途通信市場中，AT&T 較無濫用獨占力之疑慮，乃將長途通信業者之州內通信服務申請委由各州政府來判斷，司法部不再管制。

到第二次電腦裁定時，美國電信主管當局對電信產業之垂直整合，基本上係採取結構分離的政策來維持競爭。然而另一方面，由於美國政府部門的介入不僅在結構上分割了 Bell system，在各項競爭條件的整備上亦對 RBOCs 與 AT&T 提出各種要求，以使長途通信業者與市話網路互連接續時，均能獲得公平合理的對待。經過前述的安排，美國長途通信市場的競爭條件漸趨完備⁹。

(二) 美國 1996 年電信法體制下的垂直整合與競爭政策

美國 1982 年修正同意判決的主要精神在於，以結構管制及部分行為管制的配套措施，來建立電信市場的公平競爭環境。而在公平競爭之規範構建成型之後，產業環境已為政策上再度開放垂直整合預留調整空間。美國 1996 年電信法大幅修正 1934 年之電信法，同時載明 1982 年之修正同意判決無效¹⁰。就美國之通信產業而言，垂直整合的兩種主要 Case 分別為 RBOCs 進入 LATA 間整合長途通信市場之案例，以及包含 AT&T 在內之長途通信業者為進入地區通信市場，先取得擁有用戶端迴線之電信事業之案例。對於後者，以長途通信市場之競爭條件已相當完備，1996 年電信法並未多予限制。在實際執行層面，對於長途通信業者之申請結合地區通信業者，係由 FCC 逐案審查，視其對市場競爭之影響程度判斷是否准予結合¹¹。對於前者，則規定第 271 條之內容以做為認定 Bell 系列地區電話公司進入長途通信市場提供 LATA 間長途通信服務之條件¹²。

⁹ 1982 年修正同意判決對於 RBOCs 除經營業務之管制外，另付予交換機改造之義務。另在 80 年代 FCC 也透過一系列的互連接續費(access charge)協定，以及市內電話交換機之調整與更新等技術層面問題的解決，使得美國國內長途通信市場上 AT&T 與其他長途電信業者之間立於相同的競爭條件上。有關 1996 年美國電信法修正前之垂直整合與競爭問題，詳見福家(2000)。

¹⁰ 依 1982 年的修正同意判決，以 RBOCs 擁有 bottle-neck 設施，惟恐其有濫用獨占力之虞，故禁止其提供跨 LATA 之通信服務。然之後，RBOCs 一方面向法院提出修正同意判決適用排除之申請，另外則提案修法，以爭取提供 LATA 間的通信服務。見淺井(1999)，p.233。

¹¹ 見淺井(2001)。

¹² RBOCs 所提供之 LATA 間長途通信服務大別可分兩類，一為由本身營業區域發話之 LATA 間通信，二為由本身營業區域以外之地區發話之 LATA 間通信。第二種類型的業務因係不在本身營

1996 年電信法第 271 條規定摘錄重點如下：

1. 必須有 RBOCs 以外具設施基礎(facility-based)之電信業者存在於地區電信市場之中，且須與 RBOCs 依電信法第 252 條之規定互連，當市場上競爭業者不存在時，則必須有州政府認可之接續條款。
2. 必須滿足確保競爭條件之 14 項檢查項目(check-list)。
3. 必須以分離子公司之形態提供服務。
4. 進入長途通信市場提供服務，必須經認定有益於公共利益。

本條文之內容，從競爭政策的角度來看，具有以下涵義：在電信法修正之後，各地區之 RBOCs 仍維持獨占地位，對其拉高對手成本等不利競爭之各種策略行為必須事先防患。一般而言，掌握上游中間產品的垂直整合廠商，通常對本身的下游產品收取相當於邊際成本之內部轉撥價格，而對競爭對手則收取獨占價格，以提高本身之利潤，或迫使對方處於不利的地位而退出市場。但若中間產品的市場為競爭市場，下游廠商即可不受垂直整合之 RBOCs 的牽制。此乃美國電信法 271 條規定市場上需存在 facility-based 之市話公司為要件之原因。有此規定，則即使同意 RBOCs 與長途通信業者之間垂直整合，也不致於發生整合後的業者採取「拉高競爭對手成本」的動作。

此外，為防止長途通信業者的生產成本為垂直整合後的業者所拉高，除上述中間產品市場（即地區通信服務）競爭業者的存在外，為維持市場的競爭性，另亦可透過網路接續相關管制手段，來達到垂直整合業者中間產出之「內部交易」與「市場交易」之間的公平性。執行上係透過網路互連會計與互連接續費設定等行為管制方式來達成。藉由互連接續的相關管制措施，即使地區通信市場為不完全競爭，仍可以將接續費設定於等同於競爭市場之價格水準。

美國 1996 年通信法第 271 條規定，在認可 RBOCs 提供長途通信服務時，須將地區電話公

業區域內發話，RBOCs 必須在其他營業地區架設新的網路或與既存業者互連以取得與用戶之接續。因此，在這種情況下，RBOCs 無法行使其獨占力，應不致於對市場競爭有不良影響。反而是因加入其他市場而促使各該市場競爭程度提高，因此 1996 年通信法第 271 條(b)之(2)規定，自通信法修正發布之日起，RBOCs 所提供在其營業區域以外地區發話之跨 LATA 通信，勿須申請即可自動核准。由競爭條件之影響來看，第一種類型整由 RBOCs 營業區內發話之跨 LATA 通信業務，反倒是在垂直整合之後有可能使 RBOCs 行使其市場獨占力，造成市場的不公平競爭。見郵政研究所(1997)。

司與其他長途通信業者之間的接續條件明文化，並先送請州公用事務委員會核定通過。此一制度設計的用意在於，以管制制度達成類似競爭市場中價格機能運作的結果。換言之，在實際的競爭市場尚未形成之前，以擬似的市場機能替代之，以達到相當於競爭市場資源配置的產業績效。

1996 年的電信法在上述兩項前提條件下，允許 RBOCs 與長途通信業者之間進行垂直整合。基本上宣示了以下的概念，即使中間產出之市場為獨占市場，只要存在其他 facility-based 之中間產出業者，再輔以與網路互連相關之接續費與接續會計之行為管制，則得核准垂直整合之申請。亦即在市場競爭條件可獲得確保的情況下，核准垂直整合，可收其降低生產成本消除雙重邊際與便利消費者之效益。

惟在執行層面上，地區通信市場中，RBOCs 以外之業者是否已形成 RBOCs 之競爭者，以及其與 RBOCs 之間的網路互連的均等性是否已達成，則有賴主管機關之判斷。對於美國新電信法通過後，FCC 與美國司法部的審查結果，整理如表一。

表一 美國通信法修正通過後垂直整合申請案之審查結果

申請人與所在州	申請結果公布時間	相關主管機關對申請案之審查意見
SBC Oklahoma 州	1997.6.25.	<ul style="list-style-type: none"> · FCC 認為 SBC 所舉証之 Brooks Fiber 公司不符電信法第 271 條(c)項所稱之競爭事業之條件，無法避免 SBC 於垂直整合後發生反競爭之行為，而予以否決。
Ametech Michigan 州	1997.8.19.	<ul style="list-style-type: none"> · 州政府指出 OSS*無差別接續，911 之接續皆未滿足 check list 之條件。 · 司法部指出 OSS 及網路細分化後之接續仍有問題，乃向 FCC 建議否決。 · FCC 以 OSS 互連及 911 之無差別接續等條件未能滿足，而予以否決。
Bell-south South Carolina 州	1997.12.24.	<ul style="list-style-type: none"> · 州政府判斷已滿足 check list 之條件。 · 司法部則指出網路細分化後之接續與 OSS 仍有問題，建議 FCC 予以否決。 · FCC 以 OSS 無差別接續，及轉售相關問題未滿足 check list

		之條件，予以否決。
Bell-south Louisiana 州 (第一次)	1998.2.3.	<ul style="list-style-type: none"> · 州政府意見不一，表決結果 3 比 2，判斷其申請條件已滿足 check list 之要求。 · 司法部則以網部細分化及 OSS 轉售問題，建議 FCC 予以否決。 · FCC 認為 OSS 與轉售有問題，check list 之條件未滿足，又三家 PCS，亦未滿足競爭事業之條件，予以否決。
Bell-south Louisiana 州 (第二次)	1998.10.13.	<ul style="list-style-type: none"> · 州政府表決結果 4 比 1，判定其申請條件已滿足 check list 之要求。 · 司法部以接續上仍有問題，建議 FCC 予以否決。 · FCC 以無差別接續仍有問題，以及申請者所提出之寬頻 PCS 並未滿足競爭事業之條件，而予以否決。
Bell-Atlantic New york 州	1999.12.21.	<ul style="list-style-type: none"> · 州政府判定滿足 check list 之要求。 · 司法部認為 OSS 與 Local Loop 之接續雖仍有問題，但保留部分符合 check list 之判斷。 · FCC 以同意判決為條件，通過其申請。
SBC Texas 州	2000.6.30.	<ul style="list-style-type: none"> · 州政府，判斷其申請案(第二次)滿足 check list 之要求。 · 司法部於 2000.6.13.建議 FCC 同意其第二次之申請。 · FCC 審查通過。
SBC Kansas 州 Oklahoma 州	2001.1.19.	<ul style="list-style-type: none"> · 州政府判斷其申請案(經多次申請)滿足 check list 之要求。 · 司法部雖指出細分化後之網路接續費率水準有問題，以及 OSS 之無差別接續仍有問題，FCC 應獨自進行調查，但對於最後一次申請，給予正面的審查意見。 · FCC 通過其申請審查但要求州政府必須擬訂「成果補償計畫」做為附帶決意。
Verizon Massachusetts 州	2001.4.16	<ul style="list-style-type: none"> · 州政府判斷其申請案滿足 check list 之要求。 · 司法部認為其 DSL 之無差別接續有問題，建議 FCC 再檢討之後才審查。 · FCC，通過審查，但要求其必須每月向州政府提出成本報告。

*OSS 係 Operation Supporting System 之縮寫。

資料來源：淺井(2001) p.169。

二、日本電信產業之垂直整合與競爭政策

(一) 1996 年 NTT 組織調整前之垂直整合與競爭政策

自創設以來，日本電信產業即由國家獨占經營，而自 1980 年代日本為因應自由化、民營化之潮流，推動行政革新，建立「小而美」的政府，乃開始調整產業結構，開放市場，同時將電電公社等公營事業民營化，試圖藉由競爭來提昇資源配置的效率性。日本在 1984 年 4 月進行電信產業的制度改革¹³，由於係由獨占市場逐步開放競爭，因此日本此後的電信產業組織調整，基本上係圍繞在日本電信電話公司(Nippon Telegram and Telephone, NTT)組織結構變動對整體產業影響的問題上。此次改革完成「日本電信電話株式會社法」(NTT 法)及「電氣通信事業法」等相關法案之制定。主要政策的內容可以歸納為以下三點¹⁴：

1. 開放部份通信服務市場自由化。
2. 開放網路使用自由化，然只限於終端設備自由化。
3. 將電電公社整體民營化。

日本 1985 年電信產業組織調整，並未處理 NTT 之垂直整合問題，仍維持 NTT 為主導業者的型態，而僅開放部分通信服務市場。此一產業結構形成後，立刻產生相當多競爭公平性的問題。原因在於，民營化之前的電電公社本身擁市內電話網路與長途通信網路，為一垂直整合之業者，民營化之後的 NTT 繼承電電公社之硬體設備，仍維持垂直整合之架構。NTT 與新業者之間網路互連問題糾紛不斷。

原先 NTT 法中亦規定，NTT 成立五年後重新檢討其定位，並採取必要之措施。因此，郵政省之「電氣通信審議會」於評估 1985 年以後之市場競爭狀況、產業成長趨勢以及法規體制的完備性後，再次檢討 NTT 的定位問題。並於 1990 年 3 月提出報告供日本政府參考¹⁵。主要

¹³ 日本 1984 年電信產業制度的改革，基本上是依循 1982 年臨時行政調查會「行政改革之第 3 次答申(諮詢報告)」的規劃方向。臨時行政調查會主要的著眼點在於，日本當時的電信產業結構已面臨必須調查的局面。從需求面來看，用戶需求已由量的滿足(設備的充分提供)轉變為質的擴大(多樣化與高級化)，而供給方面也體認到獨占經營的多項問題，乃有將電信電話公社民營化，同時開放各項電信服務市場之議。其中針對市場競爭與垂直整合的問題，特別建議將電電公社之組織架構調整為掌管中繼幹線之中央公司與數個地區營運公司。見「郵政省電氣通信政策懇談會報告」(1981)及「第二次臨時行政調查會第三次答申」(1982)。

¹⁴ 有關日本電信產業產業結構與管制制度之演進，詳見木村(1999)，第二章。

¹⁵ 另見 1989 年郵政省「電氣通信審議會」中間答申。

建議內容如下：

1. NTT 分割；將長途通信與行動通信業務自 NTT 分離，成立子公司。
2. 分割後所餘之地區通信業務，暫時維持全國一家獨占經營，視環境變化再行檢討。

日本政府於 1990 年依 NTT 法檢討 NTT 之定位時，並未完全採納「電氣通信審議委員會」諮詢報告之內容，特別是對於 NTT 垂直分割之意見，僅以導入事業部制、促進網路順利互連以及確保網路公開化等措施來因應。主要內容如下：

1. NTT 之組織結構維持原狀不分割；但為求有效促成市場的公平競爭，提出 14 項相關措施，包括：NTT 中導入事業部制度、制定互連圓滑化及網路公開化相關規定等。
2. NTT 定位問題延至 1995 年討論後決定。
3. NTT 應進行組織調整以提昇效率。

在以上的處理方式之下，NTT 並未進行結構上的分割。雖採取了事業部制以使得各新進業者得與 NTT 之相關部門站在相同基礎上競爭，但由於 NTT 之內部重要決策係以 NTT 整體為單位來考量，郵政省對於其所進行之各項管制，乃至於外界對於 NTT 股價之評估亦皆以 NTT 整體為對象，因此各事業部之間並無橫向的競爭存在，亦即所謂的 yardstick competition 並未生效¹⁶。加以多項新增之通信服務，例如 VPN 與 Frame relay 服務等之互連接續風波，都顯示事業部制之設計不利於市場競爭公平性之建立。

郵政省的「電氣通信審議會」在 1996 年 2 月再次提出諮詢報告，報告中採取與過去一貫的立場，建議將 NTT 垂直分割。報告之相關內容如下¹⁷：

1. NTT 分割為長途通信公司與東、西兩家地區通信公司。
2. 地區通信公司定位為特殊公司，允許各公司在區域之間進出，以維持普及服務之執行。
3. 對於長途通信業者，除主導業者採誘因管制之資費管制方式外，其他業者採報備制，不受管制。另長途通信業者得進入國際通信有線電視以及 Contents 之市場。
4. 長途通信市場亦開放原先只限於經營國際通信業務之國際電信電話公司(Kokusai Denshi

¹⁶ Yardstick competition 係指，對同種的地區性獨占事業在不同地區之間，以管制規定進行成本結構，生產效率等的比較以導正管制當局與業者之間的資訊不對稱以及提昇業者效率誘因的管制方式。

¹⁷ 電氣通信審議會(1996)諮詢報告。

Denwa, KDD)進入競爭。

5. 為解決互連糾紛，設定網路互連之基本規則。

此次之諮詢報告，基本上希望藉由分割 NTT 來達成以下幾項目的。首先，可以確保長途通信市場的公平競爭，其次藉由地區通信公司的水平分割來提昇通信公司的經營效率。此外，本次諮詢報告亦建議設定基本互連規則，以及對長途通信服務市場採取不對管制，此兩項建議之主要目的亦在於提昇長途通信市場之競爭程度。

(二) 1996 年 NTT 組織調整及後續之產業競爭政策

日本政府於 1996 年 12 月公布電信產業組織之新政策方向，主要內容如下¹⁸：

1. NTT 變更為單純控股公司，其下擁有長途通信公司及東、西兩家地區通信公司。
2. 控股公司保有長途通信公司與地區通信公司全數之股份。控股公司主要的任務為推展電信產業相關之基礎研究。
3. 長途通信公司除得經營各縣之間的通信業務外，亦得進入國際通信市場。
4. 地區通信公司定位為經營縣內通信之特殊公司，負責提供電話服務之普及服務。
5. 電信產業主管機關必須採取必要的措施，以確保長途通信公司與地區通信公司間競爭條件的一致性。

依上述之政策方針，日本於 1997 年 6 月修改 NTT 法，決定 1999 年 12 月之前將 NTT 重新調整為控股公司，下轄長途通信公司及東、西兩家地區通信公司。另針對此次的產業組織調整，為求長途通信市場之公平競爭，特別於上述之新政策方針中再明確規定以下各項：

1. 地區通信公司與長途通信公司之間禁止董、監事相互兼任。
2. 地區通信公司與長途通信公司之間，禁止現職人員互派。
3. 地區通信公司與長途通信公司之間，禁止共同採購原材料。
4. 地區通信公司或長途通信公司與其他事業間之網路互連接續條件及交易條件必須一致。
5. 長途通信公司應設置獨立之營業部門。

以上規定主要的考慮在於建立通信服務市場的公平競爭機制。1990 年事業部制導入時，雖有其他行為管制上的配套措施，例如網路互連接續與公開化之規定，但並未能達成當初建

¹⁸ 福家(2000)。

立公平合理競爭環境的政策目標。因此，在此次調整中，將 NTT 改變為控股公司，在各子公司具獨立性的前提下，力求避免長途通信市場中出現地區通信公司「拉高競爭對手成本」的情形出現，有利於競爭環境之形成。

然而，控股公司所屬之子公司，畢竟不是獨立公司，若在長期資金的借貸與資本市場評價上，仍以控股公司全體為運作單位，則基本上各子公司很難脫離控股公司集團整體運作的影響。另一方面，單就地區通信公司而言，雖已分割為東、西兩家，但皆處於幾近獨占的狀態，市場上尚未出現替代品，因此若以 NTT 控股公司整體利益為主要考量，則亦可能出現「拉高競爭對手成本，有利 NTT 長途通信子公司之違反公平競爭行為。為此，日本電信產業主管當局，亦已導入長期遞增成本模式用來計算互連接續費，以在競爭市場尚未形成之前構建一個替代市場機能競爭之接續費決定機制。就此觀之，日本長途通信市場之競爭條件，在各業者之間，大體上已存在一個公平合理的基礎¹⁹。

致於地區通信業務市場，在控股公司的架構下，僅有東、西兩地區電信公司，若僅以國內市場的競爭為基礎來考量，則日本此次產業組織的調整並無法促成 yardstick competition。惟若採取廣義的觀點²⁰，則 yard stick competition 可定義，為當企業處於有被合併的環境中，即使在控股公司體制下的子公司，亦會有努力改善經營提昇效率的誘因。而日本自 1998 年 2 月起外資比例上限廢止之後，全外資之第 I 類電信事業已可在日本國內電信市場自由進出，電信產業與外國電信業者合作的可能性日強，故極有可能東、西兩家 NTT 地區通信公司各自尋求不同的合作對象，直接或間接的在市場上競爭²¹。

三、美國與日本垂直整合與競爭政策之比較

美日兩國在 1980 年代中期起，開始進行電信自由化的改革措施，到 1996 年止兩國新的電信產業組織架構調整，特別是有關垂直整合的政策方向大致底定。由上兩小節的敘述可知，美日兩國電信事業垂直整合與競爭政策目標相同，都是希望構建公平合理的競爭環境，充分發揮市場機能。然而為達成此政策目標，所選取的政策手段則有相當大的差異。

¹⁹ 福家(2000)。

²⁰ Littlechild (1986)。

²¹ 淺井(1999)。

單從地區電話公司提供長途通信服務的問題來看，美國 1996 年電信法規定 RBOCs 要提供長途通信服務時，必須滿足先設立 3 年獨立子公司之條件。先由獨立之子公司提供長途通信服務，之後才得進行垂直整合。同時為避免地區通信公司與子公司之長途通信公司之間過於緊密的關係，影響到市場競爭的公平性，另要求雙方之會計與資產必須相互獨立。而日本在 1996 年起採取控股公司體制，在控股公司下各公司之人員、會計、資產均分離獨立出來，但因同屬同一企業集團，具資本上的相依關係，故採取集團整體利益極大化的策略行為並非不可能。就此點而言，具有資本關係之業者之間共同追求利潤極大化的行為模式，美日之間差異不大。

美日兩國之間差異最大之處應在於，美國係先由 1984 年分割後的分離狀態，經由分離子公司之企業集團形態到最後允許垂直整合；而日本則是由單一公司體制逐步變更形成集團化之控股公司。此一差異主要原因可以歸著於美日兩國產業競爭歷史上的差別²²。美國從 1950 年代起，即對於 AT&T 之反競爭行為相當注意，甚至成為司法部反托拉斯法的象徵性訴訟案件。又長途通信市場上的各項競爭問題亦早在 1970 年代既已發生且廣受關注。針對這些問題，美國在 1980 年代初期提出的對應措施為，先將 AT&T 解構，再由 FCC 來設定市場的競爭規則。另一方面，日本則到 1985 年為止，整個電信產業都是由電電分社獨占經營，並沒有競爭市場的經驗，因此對於要選取何種產業結構，如何建構公平合理的競爭環境，在 1980 年初期尚未能有整體的理解與掌握。也因此，在 1985 年制度改革時，只得選擇不變動電電公社組織形態直接進行民營化的方式為之，再以行為管制來確保競爭條件的公平性。

美國在解構 AT&T 時，AT&T 及其子公司之地區電話公司在各該通信服務市場上皆擁有極大的市場占有率，幾近獨占狀態。而另一方面，市場競爭條件則仍尚未設置完備。以當時的情況來看，採結構分離應是最佳的選擇。日本在 1985 年並未將電電分社解構，而採取以行為管制來確保競爭條件公平性的政策。到 1990 年代隨著時間的經過與環境的變遷，採取結構分離的必要性已逐漸降低。美日兩國在此一問題上的差異，顯示市場競爭程度與競爭條件之完備程度充分影響政策之判斷與選擇。

從 1980 年代中期起的一連串政策選擇，使得美日兩國在電信產業結構上有明顯的差異。

²² 詳見淺井(1999)p.247。

美國雖然以長途通信市場為中心推動競爭，然部分學者如 Huber et al.(1992)則認為美國長途通信市場並非完全競爭，而仍停留在寡占競爭。為使長途通信市場更具競爭性，RBOCs 被視為潛在的競爭者，為促成 RBOCs 進入長途通信市場提昇其競爭水準，1982 年修正同意判決之廢止及 1996 年電信法的修正通過，皆可視為美國政府所採行的具體措施²³。在日本方面，1985 年電信產業體制改革以後，市場競爭問題一直環繞在 NTT 的各種競爭行為上。新進業者一方面由於規模較小，另一方面由於多數競爭問題多與 NTT 有關連且居於被動地位，因此在市場競爭議題上一直扮演被動的角色。一直到 1990 年代後半起，日本對於電信產業之競爭問題，隨著外資比例上限的取消等政策的轉變，以及全球化風潮的影響，才逐漸轉到日本電信產業的國際競爭力以及如何運用國際競爭壓力來提升國內電信市場競爭程度。美日兩國就此點而言，則具有相當的類似性質。美國為促進長途通信市場的競爭，以允許垂直整合的方式導入地區電信公司進入長途電信市場；而日本則以外力來促進國內的競爭。兩國皆以引進市場外的潛在競爭者來提升市場的競爭程度。

肆、我國電信產業之垂直整合與競爭政策

一、我國電信產業組織之演變與現狀

為推動電信自由化，我國於 1996 年完成「電信三法」之立法，電信三法主要藉由電信總局的改組與中華電信民營化、電信業務自由化等措施，逐步調整台灣電信產業的結構²⁴。我國電信產業在電信三法修正之前，係由電信總局以官署之行政組織獨占經營，電信三法通過後，才將電信總局改組為專司規劃電信政策與監理電信產業的電信總局，與國營事業單位的中華電信股份有限公司（以下簡稱為中華電信）。

中華電信之組織型態在公司化之始即維持整體不分割之結構，同時經營國內與國際電信業務²⁵。中華電信自始維持過去電信總局之業務經營架構，成為一提供多項通信業務之業者。從同時提供市話、長途、及國際電話的角度來看，亦為一垂直整合業者。

²³ 見前節討論。

²⁴ 電信三法係指「電信法」、「交通部電信總局組織條例」、及「中華電信股份有限公司條例」，相關討論詳見李煥仁(1997)。

²⁵ 「中華電信股份有限公司條例」第 2 條規定：「本公司以經營國內及國際電信事業為目的，並得投資或經營電信相關之業務，及其他經交通部核准之業務」。

我國電信自由化之推動，係參考先進國家開放之經驗，採取漸進式、階段性之開放策略，並遵循 WTO 入會中美雙邊協議有關電信之承諾，於 1995 年起，陸續開放行動通信、衛星通信及固定通信等多項電信業務，至 2001 年 7 月開放語音單純轉售業務後，我國電信市場已全面引入競爭機制²⁶。

由於我國之電信自由化係採「有秩序」、分階段的解除管制與自由化，在開放各種業務時先將業務分割後再發照，例如，行動通信業先被分為五種（行動電話、無線電叫人、行動數據通信、中繼式無線電業務及數位式低功率無線電話等業務），再將執照切割成北中南三區與全區數種²⁷，加以後續的數種業務亦循相同模式開放，使得我國電信產業組織，在場開放競爭之後，由獨占轉變為中華電信一家垂直整合之主導業者與多家單項業務業者併存的局面。直到固網綜合執照發放後，逐步形成多家垂直整合業者與單項業務者同台競爭的狀態。

二、我國電信產業管制體制之回顧與展望

我國電信管制制度在臺灣施行的前 40 餘年，因為是採國家獨占經營方式，所以並無太多變革。一直到民國 66 年研修電信法時，政府始有意藉此進行電信市場結構企業公司化及民營化，但卻未能通過立法程序。歷經 15 年之準備後，行政院於民國 81 年再次進行電信管制革新之工作。惟修法方向仍然不脫國家應獨占經營電信的傳統公用事業(public utilities)色彩，以致既限定第一類電信事業由國營之電信公司經營，復嚴格規定外國人經營第二類電信事業以能引進並移轉高科技軟硬體技術並經交通部特許為要件。此項草案「不但與時代及世界潮流脫節，尚且完全不符合公平交易法所反映的競爭政策²⁸」後為配合建立資訊化社會以落實總體經濟調整及發展臺灣成為區域電信中心之需以及行政院將（依「發展臺灣成為亞太營運中心計畫」）分三階段推動電信自由化之目標，並逐步開放電信增值網路、無線電信服務及電話服務等電信業務，行政院復於民國 84 年 10 月提出「電信法再修正草案」，打破第一類電信事業由國營電信公司獨家經營之局面，刪除對外國人經營第二類電信事業之高度管制；此外，對第一次草案簡略的市場行為規範（例如提供普及服務之義務與禁止交叉補貼）有些修正，並且增加第一六條規定第一類電信事業間網路接續之義務。此修正案於民國 85 年 1 月通過，並自同年 2 月 5

²⁶ 交通部電信總局「電信自由化諮詢文件」。

²⁷ 劉孔中(2001)，PP142-143。

²⁸ 見劉孔中(2001)、引自劉紹樑(1998)，p.101。

日起正式生效。至此，第一次電信管制革新宣告完成。

隨著行動通信業務之開放民間經營以及市場競爭之展開與激烈化，民國 85 年電信法已有做部分調整之必要，再加上固定網路業務之開放規劃工作的結論建議勢必修改電信法方能配合，所以行政院於民國 88 年再度提出電信法部分條文修正草案。此項草案於民國 88 年 11 月 3 日經總統公布生效。綜觀第二次電信革新的主要內容有：

1. 規定第一類電信事業之特許得採評審制、公開招標制或其他適當方式 (第 12 條)。
2. 放寬外資直接及間接持有第一類電信事業之股份總數為 60% (第 12 條)。
3. 詳細規定第一類電信事業網路互連之義務、安排以及爭議之裁決程序 (第 16 條)。
4. 明定第一類電信事業應採分離會計制度，並且不得從事有妨礙公平競爭之交叉補貼 (第 19 條)。
5. 修訂普及服務之機制 (第 20 條)。
6. 增定對第一類電信事業之資費採價格調整上限制 (第 26 條)。
7. 增定第一類電信事業市場主導者之行為規範 (第 26 條之 1)。
8. 增定第一類電信事業得請求有償共用其他第一類電信事業之固定網路管線基礎設施 (第 31 條)。
9. 增定專用電信經交通部核准得連接公共通信系統 (第 47 條第二項但書²⁹)。

第二次電信管制改革之後，主管當局復鑑於電信技術的快速進步與市場情況的瞬息萬變，乃於民國 90 年起進行電信自由化政策之檢討，並規劃未來發展方向，其中關於我國電信產業下階段之管制原則確認以下幾點方針³⁰：

1. 信任市場機制：以自由競爭為原則，管制為例外，並只有在保護消費者權益及防止反競爭情形下採取必要的管制。
2. 公開及合理之決策過程：管制者所作的任何決策、指示及採取的管制措施應經公開徵詢意見之程序，並避免對受管制者有不當的差別待遇。
3. 維持技術中立：管制者不強使用特定技術並確保相同服務均受到同樣程度的管制。

²⁹ 見劉孔中(2001)，pp.115-117。

³⁰ 交通部電信總局(2001)。

4. 建立定期檢討機制：管制者應定期檢視市場環境變化管制措施之適當性，當市場機制能夠充分發揮時，即應將相關管制措施移除。

三、美日經驗之省思與我國今後之政策方向

由上文之討論可以發現，我國電信自由化後，在垂直整合與競爭政策的方針上係採用較接近日本自由化初期的模式：不採結構分離，允許原先之獨占業者維持整合型的組織型態，但在配套措施上採行為管制來構建競爭環境。此種產業組織與競爭制度設計，在自由化初期確實充分發揮垂直整合之優點，穩定整個電信產業的供給面。之後隨著市場逐漸開放，雖有多起網路互連接續上的紛爭，然基本上由於行為管制制度設計架構完整，且如上小節所述，主管機關亦隨市場之衍變數次調整修正相關法令規章，故整體而言，並未產生太大影響市場競爭公平性之行為。由行動通信之蓬勃發展即可為証。

雖然如此，仍有學者認為應於下階段之管制革新中，解構國營電信事業，其理由之一為「故除了便於民營化的考慮外，為促進電信市場競爭之出現，將國營電信事業解組為幾個較小之公司，原本是個應該被嚴肅考慮的選擇」³¹。以及以下三點理由：1.比會計分離禁止交叉補貼更有效呈現電信服務之成本，2.提高電信網路之使用效率，3.避免過多的不對稱管制。

惟由目前國內電信產業的組織現況來看，如上文所述，固網綜合執照發放整合後，已非只存在唯一一家的垂直整合業者，而是呈現多家垂直整合業者與單項服務業者共同競爭之產業結構。此種結構之下，從實務層面來看，似已無必要再討論是否結構分離。同時，由美、日兩國的演變趨勢來看，都可發現只要市場競爭條件完備，並非一定不准垂直整合，美、日兩國如此，英國亦採取相同的做法。英國並未分割其原先之國營事業英國電信(British Telecommunication, BT)，而是以開放其他垂直整合業者進入市場，形成整合型業者之間相互競爭的情形³²。從學理上來看，如無影響市場公平競爭之問題出現，垂直整合的各項優點亦應使之充分發揮方為正確。單以成本節約的角度來看，整個電信產業在多家垂直整合業者競爭之下，業者充分運用規模經濟與範圍經濟的生產結構，必然較切割成眾多單項業者競爭之下有更大的生產效率，更低的生產成本。且在全球化的風潮下，競爭已不再侷限於國內市場，外資比例上限的放寬乃至於取消，都將使得業者必須面對來自國際的競爭。面對此一趨勢，其他產業如金融業，早已進行

³¹ 見劉孔中(2001)，引自 Liu(1998)，p.5。

³² 有關英國電信自由化之發展過程，詳見福家(2000)，及 OFTEL 相關文獻。

銀行間的合併來因應圖存。

因此，對於我國電信產業今後的垂直整合與競爭政策問題，本文的看法為，主管機關應全力構建公平合理的競爭環境，使所有業者均能以其自認為最有利的組織形態，站在均等的地位從事公平的競爭，提昇事業經營的效率，乃至於電信產業的整體績效。

伍、結論

電信自由化的目的在於，將競爭機制導入市場之中，以提昇電信事業的經營效率與產業的整體績效。在自由化進行過程中，產業結構重新設計與競爭環境規劃之完備與否影響自由化之成效至鉅，其中尤以原獨占者維持垂直整合與建立公平合理競爭環境的問題最受關注。一般而言，電信業者希望進行整合或維持垂直整合之組織型態，而電信產業主管機關則需決定是採結構管制方式強制將之分割解構，或在滿足競爭條件之下，同意其申請，允許電信事業進行垂直整合或維持垂直整合的組織型態。

本文回顧美、日兩國電信自由化相關文獻發現，對此問題美、日兩國在促進電信市場競爭建立公平合理競爭環境的目標相同，但在實現政策目標所選的政策手段則有相當大的差異。美國在 1980 年代先將 AT&T 解體，禁止 RBOCs 跨足長途通信市場，而在 1996 年電信法通過後則修正方向，朝向有條件核准 RBOCs 進入長途通信市場，進行垂直整合。日本則先採取 NTT 整體民營化配合行為管制建立競爭市場的方式為之。1997 年以後則以控股公司方式將地區通信與長途通信分由不同子公司獨立經營。兩國的經驗顯示，只要市場競爭環境的條件完備，允許垂直整合，將更有利於電信產業的發展與消費者福利。

我國在電信自由化之後，對於電信事業之垂直整合與競爭政策調和的問題，基本上採取維持原獨占業者垂直整合之組織型態，而以行為管制構建公平合理競爭環境的政策方向。為因應全球化國際競爭加劇，以及數位科技進步所帶來的通信、傳播與網際網路匯流(convergence)趨勢，電信產業主管機關應全力建立公平競爭環境，信任市場機制，使所有業者均能以其自認最有利的組織形態在市場上公平競爭；而再將電信市場分割且不准互跨經營，既不符技術發展趨勢，又阻礙電信事業與市場之自然發展。

參考文獻

中文文獻

1. 交通部電信總局，1997，電信自由化白皮書。
2. 李煥仁，1997，我國電信自由化面臨的重要課題，台灣經濟研究月刊，第 20 卷 1 期，頁 21-27。
3. 交通部電信總局，1998，電信法規彙編。
4. 交通部電信總局，2000，電信法規彙編。
5. 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。
6. 交通部電信總局，2001，中華民國 89 年年報。
7. 交通部電信總局，2001，電信自由化諮詢文件。
8. 劉孔中，2001，電信管制革新與數位網路產業規範，太穎投資顧問股份有限公司。
9. 劉孔中，2001，電信管制革新政策與法規之檢討，劉孔中、施俊吉編，管制革新，pp.113-149，中央研究院中山人文社會科學研究所。
10. 劉孔中、施俊吉主編，2001，管制革新，中央研究院中山人文社會科學研究所。

英文文獻

1. Baumol, W., Pangar, J. and Willig R., 1982, Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
2. Coll, S., 1986, The Deal of the Century : The Breakup of AT&T, Melanie Jackson.
3. Denny M., Fuss, C., Everson, C. and Waverman, L., 1981, Estimating the Effects of Diffusion of Technological Innovation in telecommunications: The Production Structure of Bell Canada, Canadian Economics Association, Vol. XIV, pp.24-43.
4. Evans, D. and Heckman, J., 1984, A Test for Subadditivity of the Cost Function with an Application to the Bell system, American Economic Review, Vol. 74, pp.615-623.
5. Kiss, F., Karabadjian, S. and Lefebvre, B., 1983, Economics of Scale and Scope in Bell Canada, in Courvill, L. Fontenay, A. and Dobell; R., eds., Economic Analysis of Telecommunications, North Holland.

6. Liu, L.S., 1998, Managing Telecom Market Liberalization and Privatization in Taiwan, Unpublished Manuscript Presented at Columbia Institute for Tele-information.
7. Marvel, H., 1982, Exclusive Dealing, *Journal of Law and Economics*, Vol.25, pp.1-25.
8. Perry, K., 1978, Price Discrimination and Forward Integration, *Bell Journal of Economics*, Vol. 9, pp.209-217.
9. Perry, M.K., 1989, Vertical Integration: Determinants and Effects, in Schmalensee, R. and Willig, R.D. eds., *Handbook of Industrial Organization*, Chapter 4.
10. Roller, L., 1990, Modelling Cost Structure: The Bell system Revisited, *Applied Economics*, Vol. 22, pp.1661-1674.
11. Rubin, P.H. and Dezhbakhah, H., 1995, Costs of Delay and Rent-Seeking Under the Modification of Final Judgement, in Higgins, R.S. and Rubin, P. eds., *Deregulating Telecommunications*, John Wiley and Sons.
12. Salop, S. and D. Scheffman, 1983, Raising Rivals' Costs, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 73, pp. 267-271.
13. Seabra, M., 1993, The Natural Monopoly in Portuguese Telecommunications, *Applied Economics*, Vol. 25, pp.489-494.
14. Shleifer, A., 1985, A Theory of Yardstick Competition, *RAND Journal of Economics*, Vol.16, pp.319-327.
15. Spengler, J., 1950, Vertical Integration and Antitrust Policy., *Journal of Political Economy*, Vol. 58, pp.347-352.
16. Teece, D., 1980, Economies of Scope and the Scope of the Enterprise, *Journal of Economic Behavior and Organization*, No. 1, pp.223-247.
17. Temin, P., 1987, *The Fall of the Bell System*, Cambridge University Press.
18. Tirole, J. 1988, *The Theory of Industrial Organization*, The MIT Press.
19. Ware, H., 1998, Competition and Diversification Trends in Telecommunications: Regulatory, Technological and Market Pressure, *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 13, pp.59-94.

日文文獻 (中譯)

1. 電氣通信審議會，1989，「今後電氣通信產業之定位與方向」中間答申。根岸哲、舟田正之、石村善治、稷貫俊文，1991，通信、放送、情報與法，三省堂。
2. 中島隆信，八田惠子，1993，我國（日本）的電氣通信產業之經濟分析，郵政研究，第 4 號，pp.20-40.
3. 伊藤成康、中島隆信，1993，電氣通信產業之實証分析 - 成本構造分析之意義，奧野等編，1993，第七章。
4. 奧野正寬、鈴木興太郎、南部鶴彥編，1993，日本的電氣通信 - 競爭與管制之經濟學，日本經濟新聞社。
5. 林敏彥編，1994，電氣通信，NTT 出版社。
6. 西田達昭，1995，日美電話事業中之普及服務，法律文化社。
7. 情報通信總合研究所，1996，通信自由化 - 10 年的回顧與展望。
8. 電氣通信審議會，1996，「日本電信電話株式會社之定位與方向」答申。
9. 淺田澄子，1997，電氣通信事業之經濟分析，日本評論社。
10. 郵政省郵政研究所編，1997、1996 年米國電氣通信法解說，商事法務研究會。
11. 淺井澄子，1999，電氣通信事業之經濟分析，日本評論社。
12. 木村順吾，1999，情報政策法 - 網路社會之現狀與課題，東洋經濟新報社。
13. 福家秀記，2000，情報通信產業之構造與規制緩和 - 日美英比較研究，NTT 出版社。
14. 淺井澄子，2001，情報通信之政策評價，日本評論社。

評論

劉律師紹樑（理律法律事務所）

很高興回到母校，有機會來談公平交易法施行十周年。我想，十多年前，我們都跟很多人一樣，開始研究公平交易法，那時候剛從國外回來。我想，我對公平交易法草案的一個小小的貢獻，就是把第七條的聯合改成水平聯合。不然的話，公平會的聯合的統計數字可能會增加很多。所以至少水平跟垂直的概念，差不多到 1986 年草案提出來前的一段時間，有一些澄清。我當初的很多建議並沒有被採納，包括結合不要採取事前核准制。我想，這次配合企業併購法的修正，也有一個調整。所以來參加這個十周年的回顧跟前瞻，的確也跟廖老師一樣，感觸很多。不過我想應該有篇論文，把這個十年或者十幾年來公平交易法的學術的辯證，整理一下，包括法律跟經濟的。其實我看看，好像在座的有幾位學者，我想單驥兄跟志義兄算是經濟學界比較少數，當然劉教授、張教授也一樣。但是公平交易法，我覺得是法律為外衣，經濟為實質，經濟分析的成分，或許在未來十年，應該增加，我想這跟所謂的管制政策與競爭政策的調和非常相關。

我想先提一個概念。看劉教授這篇論文，我覺得是非常好的一篇論文，把當初美國、日本針對電信的一些從管制政策上的一個處理。當然，美國的部分，很濃厚的一個部分是受到當初 AT&T 這個所謂 Bell System 被告獨占的解體很有關係，做了一個很深入的整理。當然也包括一些英國制度的介紹，以及當初我們在 1990 年代中期有關電信部分的法制改革。

我也謝謝劉教授在第 28 頁提到我的一篇文章，我那時是在批評舊的電信法草案不符合競爭政策，也不符合公平交易法。那麼我想在這邊稍微做一個說明，我寫那篇文章的時候。發現那個版本就是劉教授講的 81 年提出來的，那是最早幾年前郭南宏校長後來到交通部任內所提的草案。基本上是在獨占之下，是不是就沒有競爭？我想，劉教授剛才在提的時候，我建議有一個思考的其他方向，在廖老師剛才的專題演講也提到，其實競爭法制都有競爭的，競爭法制中間未必都是指在公平交易法，廖老師舉到的例子，我們從金融的領域看到其他法律內有一些競爭法的機制，從法典來看不在公平交易法範圍，但是他們的內涵絕對是公平交易法的內涵。

在電信領域內，當然台灣的情形比較特殊，但是我舉另一個也還算特殊的情形，就是新加坡。前幾年，包括我那時候在政府推動電信三法的時候，有機會瞭解新加坡的電信市場。各位曉得新加坡那時是 Sintel 獨占，新加坡也沒有所謂的競爭法，但是新加坡一個學者告訴我說，新加坡電信跟我們中華電信一樣是國營的，他說，新加坡政府要求新加坡電信的定價，要採取區域定價。換句話說，他自己把市場設定在東南亞，雖然他是一個新加坡國內市場的獨占者。各位曉得，如果是國際電話，他市場一定會放大，所以就是在獨占的機制下，我覺得也是有可能競爭。我想在經濟學界，像當初 Robert Willig 等學者所提出來的 contestable market。所以我覺得在這個理論基礎上，或許再來看一下電信的競爭，他是 competition on fringe，就在邊緣往內環有一直競爭壓力。我想後來的電信三法修正，這是一個很重要的原因。

第二個，當初修正的一個很重要的口號，我們拿出來，我想跟公平會也很有關係。我想回顧一下，在 84 年 4 月我在行政院簡報，我那時跟薛琦副主委想一大堆原則，後來想了十幾個原則。我想，第一個原則叫做「競爭政策為主，產業政策為輔」。簡報完了第二天，王志剛主委就找我來說，因為他想知道我在搞什麼名堂。我說我的 idea 都從公平法來的，只不過我們現在要來改結構。所以，是要以競爭政策來督促結構的改變，就是市場的開放，主要的目標當然是包括電信。

我想公平交易法各位都熟悉，沒有所謂的結構制裁，除了針對結合有事前的阻擋以外，對於事後，沒有像 Microsoft、AT&T 這種所謂解體，所謂 structure remedy。我們有的只是行為的 conduct remedy。所以，因此從電信法這類的能源、電業法等等，他有一個結構跟行為管制的分工，所以提出來「競爭政策為主，產業政策為輔」，我們是覺得，應該把整個政策往競爭政策加重一些，這也是有助於推動電信三法。那麼對公平會來講，也是一個很好的機會互相來支援，然後提出來 AT&T 的 initiative。

最後一點我想提一下，就是劉教授提的幾點，我想或許要澄清。第一個，什麼叫做垂直整合？例如劉文所提的台灣固網跟台灣大哥大是否垂直結合。第一個，台灣固網與台灣大哥大雖然有轉投資，但是股權是不一樣的，這個是從整合面看。第二個，什麼叫垂直？如果我們說垂直，譬如說你做第一類你做第二類，我想經濟學者的垂直指的是這個。那麼行動電話的業者跟固網的業者，是不是待會要澄清一下是不是垂直？

再下面，我覺得要再澄清的是，這篇主要的立論是說，如果在競爭環境完備之下，可以讓業者垂直整合，包括既有的業者，像中華電信繼續維持他垂直的情形，我覺得這完全同意，唯一不太確定的是，競爭機制是不是完備？在電信市場是一個很標準競爭機制不完備的情形。從前一陣子，前幾年所謂的從電信總局當初的機制，到現在我們有一個國家電信委員會，或以前的國家資訊傳播委員會，就是想要仿美國的 FCC，到將來所謂的 NCC，就是政府再造，會不會有這個機會，這都很重要。我想公平會在 099 等其他案子都看得出衝擊，所以我覺得如果可以提一下，把這段交待比較清楚，我想像 95 年、96 年我們把法律修改以後，變更架構的情形。

最後，最重要的一點，我覺得所謂垂直整合可以讓業者來進行，到底是在講什麼？是 Hinet？或是所謂 Multimedia on demand 可能都一樣，這是目前大家在談的問題。電信法裡面有要求劃分會計，這其實是有要求分割的意思。換句話說，如果會計都算得很清楚，那電信是一個很標準的、有共同成本的 common cost，很容易 manipulate 的現象。但是，如果說價格透明化而且容許互聯的話，那垂直整合，fine。但是我覺得這裡前提比較欠缺的地方是，其實很多國家在開放時，為什麼要對 incumbent 有更多的限制。

另外一個就是因為台灣的情形，唯一的有 vertical integrated 的就是中華電信，中華電信又是國營的，所以就拿其他國家的例子來做舉例的話，我也可以拿反面的例子來。最近的例子就是中國大陸，把中國電信南北分割，跟 NTT 東西分割有異曲同工的感覺。這是中國大陸做得到，我們做不到的地方。我並沒有說中華電信要分割，但是我們來看一下，中華電信董事長毛治國董事長，大概是中華電信最近幾年來最好的一個董事長，而且是當初一起推動自由化的，可能也要看在毛董事長的領導下，中華電信因應競爭的策略，他自己有沒有在做分割的打算？包括業務的分割、分權。就是他法律上有沒有切割是另外一回事，但因為我們講垂直是一個經濟上的概念，他有沒有分割的比較清楚？

第二個，法律沒有逼你分割，你會不會有市場的壓力自己分割？台灣的資本市場不夠 efficient，所以沒辦法逼出來。我舉一個例子，AT&T 在 1980 年代被逼得解體分割以後，在 90 年代，據我曉得至少做了兩次分割，包括上一次把 Lucent 朗訊等等分割出來；這一次如果算 AT&T Wireless 把他 spin off 也算是一個分割，然後這次 Comcast 要買 AT&T 也是一個類似分割，所以要有市場的機制。

第三個，很容易來檢驗一下，你請投資銀行算一下，中華電信現在一個營運體，如果拆成三家，各家價值的總和，哪一個高？大概我所了解的投資銀行專家會說，你把他拆開，來各自的價值加總以後，比現在的高。道理很簡單，現在中華電信一家民營化的很難賣，市場已經證明了，我們不必很仔細的算。

所以若要繼續深談的話，我們可以從競爭政策所謂的 duopoly、以毒攻毒等理論來多談、可以從資本市場的制約談、也可以從跨業經營一個法規訂定的合理性，跟社會公平性來做一些談論。所以或許是說就這個部分在將來可以做一些簡單的整理，謝謝。