

從「通訊傳播管理法草案」探討電信 價格管制之政策方向

蕭景騰* 江耀國**

摘要

電信資費管制主要可分為管制業者間通訊服務之「批發價格管制」及提供消費者電信服務之「零售價格管制」兩大類。其中「批發價格管制」係自維持產業競爭公平性為中心，管制目的在於防杜市場主導業者有濫用其顯著市場力量而限制市場競爭之行為。「零售價格管制」之主要目的在於，在電信市場處於獨占或缺乏競爭的時候，避免資費訂價過高，以獲取不合理的獨占利益。

我國電信事業主管機關 NCC 基於通訊傳播產業匯流趨勢而著手草擬「通訊傳播管理法草案」，當為檢視具爭議之電信價格管制措施的適當時機。本文擬自管制目的為出發，並參考國外管制經驗後，對我國現行法規及「通訊傳播管理法」中對於電信價格管制之政策進行檢視與建議。

關鍵字：價格管制、價格管制上限、電信、批發價格管制、零售價格管制、通訊傳播管理法、電信法、國家通訊傳播委員會

* 世新大學法學碩士。

** 元智大學資訊社會研究所副教授；美國華盛頓大學法學博士。

投稿日：2008 年 7 月 10 日；採用日：2008 年 9 月 16 日

Cite as: 5 Tech. L. Rev., Oct. 2008, at 31.

Some Reflections on Telecommunications Pricing Policy –With Comments on the Draft of “Communications Regulatory Act”

Ching-Teng Hsiao, Yao-Kuo Chiang

Abstract

Price regulation in the telecommunications industry can be divided into two categories—“wholesale price control” and “retail price control”. By wholesale price control, it forces dominant telecommunications carriers to set a wholesale price for providing telecommunications services to other telecommunications carriers. Retail price control requires, where there is a monopoly or a lack of effective competition in the market, certain telecommunications carriers to set reasonable and affordable prices to their ultimate consumers.

In the light of the rising trend of convergence in communications sectors, Taiwan’s National Communications Commission (NCC) has finalized the draft of “Communications Regulatory Act” in 2008. By looking upon the regulatory policy and schemes of price regulation in the U.K. and U.S., the article offers some significant reflections of price regulatory reform as well as some comments with respect to pricing provisions in the new Draft.

Keywords: price control, pricing regulation, price cap, telecommunications, wholesale price control, retail price control, Communications Regulatory Act, Telecommunication Act, National Communications Commission, NCC

1. 前言

電信價格之管制，應可概分為業者間通訊服務提供之「批發價格管制」及電信業者提供消費者電信服務之「零售價格管制」兩個部分。

零售價格管制之主要目的係自消費者權益為出發，但在電信自由化政策實施多年及通訊科技之快速發展下，電信通訊市場之競爭日趨激烈，我國通訊市場已逐漸自原先規劃之「以基礎設施的競爭（facility-based competition）」朝「以服務為中心的競爭」發展¹。而在該市場進入障礙降低、新進業者加入市場競爭之情形下，消費者對於電信服務之選擇機會已大幅增加，零售價格在何等情況下得開始解除管制，值得討論。

相較於零售價格之管制，就電信事業之「批發價格管制」其目的在於電信市場競爭秩序之維持，故其管制之對象主要係針對業者間服務相互提供之電信服務。以國外之管制經驗而論，對於電信業者間相互提供之服務，多實施批發價格管制，藉以保障電信事業之競爭。

以上開二者之管制之目的及管制措施之演變，檢視我國國家通訊傳播委員會（NCC）於 2007 年底基於科技匯流面、產業秩序面及社會規範面等三面向，整合電信法及廣電三法完成草擬並提報行政院之「通訊傳播管理法草案」。該草案對於電信之批發價格及零售價格的管制仍延續既有管制措施，並無顯著之調整。

¹ 依前交通部電信總局於 2002 年「電信自由化政策白皮書」所揭示，我國電信自由化政策推展進程主要可分為三大階段：第一階段及第二階段推動電信自由化主要乃希望透過引入競爭機制，從而促使業者提升經營效率並積極創新服務與技術；第三階段配合固定通信業務之開放，強調「以基礎建設為中心之競爭」，並逐步引進「以服務為中心的競爭」。現今國內相關業務除已完成該白皮書所載之綜合網路業務及語音單純轉售業務外，綜合網路、國際網路、市內網路業務均已全面開放。參見交通部電信總局，電信自由化政策白皮書，頁 5-6，2002 年。

此次基於通訊傳播產業匯流趨勢下，對通訊傳播監理政策進行全盤檢視而草擬之「通訊傳播管理法草案」中，即為檢視我國電信事業價格管制規劃方向之適當時機。本文自價格管制之緣起、目的為出發，以對於合理之電信價格管制手段進行檢視，本文於第一節將探討價格管制之原理，其後再分節就我國通訊傳播管理法草案之規劃、電信價格管制原理及國外價格管制制度之發展經驗，分別加以整理分析，以為我國電信價格管制政策之參考。

2. 電信價格管制之原理

2.1 價格管制之目標

對電信事業實施之價格管制，本質上係屬於一種事前管制（*ex ante*）措施，傳統電信產業的零售價格管制的理論，主要係構築在電信產業的「公用」與「獨占」性質上。但隨著電信自由化導入競爭性市場架構下，電信服務中零售價格管制的必要性，有重新檢討的空間²。

資費管制之目標，主要可歸納為三大類³：「財務目標（*financing objective*）」、「效率目標（*efficiency objective*）」及「公平目標（*equity objective*）」。首先，「財務目標」係希望透過價格管制之方式，確保受管制業者能有足夠之收入，以因應其營運及未來之投資需求。因此該「財務上之最低收入」被稱為「收入要求（*revenue requirement*）」，而其標準就是讓一個有效率之經營者能維持營運及投資所需金額之收入。價格管制中之「報酬率管制法（*rate-of-return regulation*）」就是在此標準下，避免經營者獲取過高利潤，又能繼續經營之管制方式。

² 陳信宏、李淳、陳捷青，自由化政策下電信零售價格之管制，台灣電信產業發展協會委託研究，頁 2-1（2007）。

³ HANK INTVEN, JEREMY OLIVER & EDGARDO SEPÚLVEDA, TELECOMMUNICATIONS REGULATION HANDBOOK 4-1(2000).

其次，「效率目標」就是希望透過價格管制之方式，促進電信業務之效率，避免出現服務之訂價超過成本過高或服務價格遠低於成本之無效率經營問題。

「公平目標」主要係透過價格管制之方式，實現「電信業者與用戶間」、「用戶與用戶間」之公平性。為達成「電信業者與用戶間」之公平性，必須避免具有獨占性之經營者於長期獲得超額利潤下卻不進行業務之改進或不回饋消費者之問題。故管制者多透過「價格上限管制法（price cap regulation）」之管制方式，促使業者將生產效率提高所增加獲得之利益回饋予用戶。至於「用戶與用戶間」之公平性之維持，就是透過不同資費方案之訂定，要求業者必須依據使用量高、中、低之用戶各自設計不同之資費方案，供用戶自行選擇及取得其所需之服務⁴。

電信資費的管制基本上乃為是電信自由化與民營化趨勢下之一種配套措施，其主要目的在於確保公平競爭，而實施資費管制的目的在於限制擁有市場力量業者（無論其為獨占廠商或是寡占市場下的價格領導者）訂定過高的價格，以維持資費的合理化，故目前各國實施資費管制的國家，其對象也都是針對這類型的業者⁵。

然而，因價格管制措施的介入，除了有規範獨占地位的濫用之功能外，價格管制亦扮演著所得（利益）分配的功能，故自經濟學之角度檢視電信價格管制之實施時機與正當性，應建立在「市場失靈（market failure）」之風險上。亦即當「電信市場不能產生競爭價格」的時候，方有透過價格管制方式介入之需要⁶。然而，就經濟學理上觀之，因市場失靈而不能因競爭產生「效率價格（efficient price）」時，即應實施價格管制，而在市場已達競爭

⁴ *Id.* at 4-2 to 4-3.

⁵ 龔冠華、陳韻如，「電信事業資費管制之研究——以英、美、澳管制經驗看價格調整上限制」，2002年中華傳播學會年會，頁1（2006）。

⁶ INTVEN, OLIVER & SEPÚLVEDA, *supra* note 3, at B-1.

時，該「效率價格」即應能產生，社會福利因此而達致最大化⁷。此時，基於價格管制之「財務目標」、「效率目標」及「公平目標」三大目的之綜合考量下，對於電信之價格管制，即有考量其退場之必要。

2.2 價格管制之對象與目的

就國內及國際間對於電信事業之價格所施行之價格管制，按其管制之對象為區分，主要可分為「零售價格之管制」及「批發價格之管制」二者：

2.2.1 「零售價格管制」之管制對象及目的

零售價格管制之主要管制對象，係針對「電信業者提供予一般用戶之電信服務價格」。對零售價格實施管制之主要目的在於，在電信市場處於獨占或缺乏競爭的時候，基於兼顧業者發展之資金需要、避免資費訂價過高等目的，對電信事業之零售價格進行管制。

大多數國家於電信事業開放初期，透過以成本加成（cost-plus）為基礎的「報酬率管制法」，利用歷史成本（historical costs）計算出電信業者的成本，再加上一定的獲利率，以確保其可以穩定提供消費者所需要的電信服務。其後因在報酬率管制法之下，電信業者因為無法保留其因經營效率提高所獲得之超過報酬率的利潤，往往減低其提升經營效率之意願，故出現檢討及修正之風潮。為提供誘因，使經營者因為能保留其經營效率提升而獲致之盈餘，而有積極進行經營效率提升之動力，故自 1980 年代各國開始自由化電信市場時，許多國家紛紛轉而採用比較具有效率誘因的價格調整上限制（price cap）⁸。亦即將管制之重心自「財務目標」逐漸轉移至「效率目標」及「公平目標」上。

⁷ *Id.* at B-8.

⁸ 劉孔中，「電信零售價格調整上限制之研究」，科技法學評論，第 4 卷第 2 期，頁 199（2007）。

2.2.2 「批發價格管制」之管制對象及目的

批發價格管制之主要管制對象，係針對「市場主導業者提供予他業者之電信服務價格」。對之實施管制之主要目的係在於，若未就市場主導業者於提供予他業者之電信服務價格加以管制，則其可能有濫用其顯著市場力量（significant market power；SMP）限制市場競爭之問題，故有施予管制之必要性。因市場主導業者可能於提供電信服務予其他電信事業時，藉由不當提高其服務價格之手段，壓縮其他競爭業者利潤空間，進而以垂直價格擠壓之方式達成排除競爭。

3. 通訊傳播管理法草案之價格管制

在電信自由化政策驅使下，在導入競爭的初期階段，新進業者往往須與一個由國家經營、垂直整合並擁有龐大用戶群的既有業者競爭。由於既有業者所擁有之電信網路其普及率幾乎已涵蓋全國各地，若是欠缺特別之競爭規範，新進業者幾無成功之可能。是以各國電信管制機關於電信市場開放初期，對於既有業者多進行不對稱管制，以規範市場既有業者不得濫用其市場支配力量（market dominance），進而避免因之而生的反競爭行為。我國為降低既有業者不當濫用其市場力量之風險，亦於 1999 年電信法修正時，將不對稱管制之制度納入⁹。

如前文所述，現行通信業務之價格管制主要分為對「批發價格」及「零售價格」之管制。我國現今對批發價格之管制依據為電信法第 26 條第 3 項授權訂定之「第一類電信事業資費管理辦法」。依該辦法第 9 條之 2，第一類電信事業市場主導業者必須就其提供予其他電信事業之電信服務訂定批發價格，而該批發價格之訂定，必須依其零售價格扣除可避免成本及費用，且不

⁹ 交通部電信總局，前揭註 1，頁 43-44（2002）。

得高於其促銷方案之方式訂定之，且該批發價格必須先報請 NCC 核定後實施。

零售價格管制訂定於電信法第 26 條，就第一類電信事業採取「價格管制上限」制。第一類電信事業與第二類電信事業就其提供服務之資費，各依「第一類電信事業資費管理辦法」及「第二類電信事業管理規則」之規定，採「事前核可」及「事前備查」之管理機制¹⁰。

「通訊傳播管理法草案」之訂定目的在於：自科技匯流面、產業秩序面及社會規範面等三面向構思合併電信法及廣電三法為通訊傳播管理法。草案分別就「通訊傳播網路具有基礎建設性質者」（基礎網路層）、「通訊傳播服務具有公用性質者」（營運管理層）、「內容應用服務中非專以表現個人意見為目的者」（內容應用層）為三層水平管制。並進而依各層級其所屬之通訊傳播階層特性及功能，訂定必要之管理措施，價格管制之規劃與實施亦因之而為變更設計。

通訊傳播管理法草案於產業劃分之三層管制模式，檢視價格管制之對象，主要僅針對營運管理層的「通訊傳播事業」。草案中對於「批發價格」之管制並不明顯，似僅透過第 62 條第 4 項授權以法規命令監理「通訊服務事業」之批發資費。就「零售價格」之管制，則由第 62 條加以規範。亦即就

¹⁰ 第一類電信事業之資費管制：第一類電信事業資費管理辦法第 9 條：「第一類電信事業資費之調整及其促銷方案，至少應於實施日前七日，在媒體、電子網站及各營業場所公告，並報請本會備查。但第一類電信事業市場主導者之各項業務主要資費之調整及其促銷方案，應於預定實施日前十四日報請本會核定，於核定文到次日在前述所定場所公告，並於公告日起七日後實施。」

第二類電信事業之資費管制：電信法第 26 條第 4 項：「第二類電信事業之資費，由第二類電信事業訂定之」。第二類電信事業管理規則第 15 條第 1 項及第 2 項：「經營者應就其服務有關之條件，訂定營業規章，於實施前報請主管機關備查，並備置於各營業場所及網站供消費者審閱；變更時亦同。前項營業規章應訂定公平合理之服務條件，並載明下列事項：一、營業項目。二、各項服務收費標準及調整費用之條件。……。」

「特定」通訊服務市場之具有顯著市場地位者其主要資費採「價格調整上限制」及「事前核可制」；市場主導業者之非主要資費及其他業者之資費則採「事前報備制」¹¹。

衡諸「通訊傳播管理法草案」之相關規劃中，對於價格之管制略為降低，主要呈現於下列二點：

1. 「價格管制上限」之適用對象自原先「所有第一類電信事業之各項業務資費」限縮至「通訊服務市場中具有顯著市場地位者之主要資費」。

2. 「事前核可制」之適用對象自「第一類電信事業市場主導者之各項業務資費」限縮至「通訊服務市場中具有顯著市場地位者之主要資費」。

就「通訊傳播管理法草案」與現行通訊傳播相關法規中對於批發及零售服務價格管制之設計加以比較，「通訊傳播管理法草案」在批發價格管制之制度設計上，與現今規範方式並未有太大不同。於零售價格之管制上，雖就管制對象及內容稍有調整，但仍保留對於所有「營運管理層」業者之「零售服務價格事前管制」制度，實質上與現今之管制程度差異並不大，僅解除非市場主導者之主要資費不適用「價格管制上限制」。因「通訊傳播管理法草案」之內容係植基於既有管制制度而為彙整修訂，為清楚比對草案規劃與既有管制制度內容之差異，本文於下節中，將對於我國電信價格管制之制度加以說明。

¹¹ 通訊傳播管理法草案第 62 條規定如下：「（第 1 項）特定通訊服務市場之具有顯著市場地位者之主要資費，應報請主管機關核准，具有顯著市場地位者之非主要資費及不具有顯著市場地位者之資費應報請主管機關備查。（第 2 項）特定通訊服務市場之具有顯著市場地位者之主要資費，應適用價格調整上限制。（第 3 項）前項價格調整上限制，係指受管制事業之管制業務資費調整百分比，不得超過行政院主計處公布之台灣地區消費者物價指數之年增率減調整係數。（第 4 項）第 1 項具有顯著市場地位者之主要資費審核管理、各項主要資費之首次訂定、價格調整上限制之適用資費項目與調整係數之訂定及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」

4. 我國電信價格管制之歷程與現況

4.1 零售價格之管制

我國對於零售價格管制，可溯自 1999 年之前，當時我國電信資費管制機制係沿用獨占經營時期之「報酬率管制法」，將中華電信公司之投資報酬率限定在 8.5%~11.5%、民營業者之報酬率上限訂在 11.5%。一方面避免資費訂價過高，以保障消費者權益；另一方面兼顧業者發展需要與國庫收入。但因後續電信自由化政策之實施下，新進業者陸續進入市場，限制業者獲利空間之「報酬率管制法」已有修訂之必要。行政院於 1999 年就電信法第 26 條進行大幅修訂，將對第一類電信事業之資費管制法修改為價格調整上限制，其立法理由為：「電信自由化政策實施後，民營業者陸續進入電信市場，若仍以『報酬率管制法』決定資費水準，則經營效率高之業者，因不能保留超額盈餘，將影響其追求效率之努力，導致業者較無經營效率、降低服務成本的誘因。另由於『報酬率管制法』將資費水準與資產價值相結合，電信業者的資產若因重估而調整時，將擴大其資費調整計算基礎，使電信資費被迫調漲。盱衡以上不合理現象，為建立適合我國國情，且有利於我國電信事業健全發展的資費管制制度，爰參採國際趨勢，將資費管制制度改為『價格調整上限制』¹²。」

立法通過之「價格調整上限制」，其主要內容係依電信法第 26 條第 3 項授權訂定「第一類電信事業資費管理辦法」第 2 條之公式：

$$[(Pt - Pt - 1) \div Pt - 1] \times 100\% \leq (\Delta CPI - X)$$

Pt：指第一類電信事業於每一實施年度調整資費，其調整後之資費費率。

Pt-1：指第一類電信事業於每一實施年度調整資費，其前一年度之資費費率。

¹² 立法院公報，第 88 卷第 32 期，頁 317-318，1999 年 5 月。

△CPI：指行政院主計處於每一實施年度前最新公布之台灣地區消費者物價指數之年增率。

依同辦法第 6 條，若當年度之 $\Delta\text{CPI}-X > 0$ ，則業者得進行資費之調漲，反之若 $\Delta\text{CPI}-X < 0$ ，則業者即應調降資費，若 $\Delta\text{CPI}-X = 0$ ，則業者不用調整資費。因此，該公式中對於資費得調漲或應調降之關鍵在於 X 值之訂定。X 值（即該辦法中第 5 條之「調整係數」）係由 NCC 訂定並公告，故 X 值之訂定過程攸關業者利益至鉅。

（前電信主管機關）電信總局對於第一類電信事業各項業務資費採價格調整上限制之調整係數，自 1999 年 10 月 24 日公告 X 值迄 2006 年底止，均基於「本制度實施初期，適逢固定通信業務開放，新進固定網路通信經營者均處於投資階段。因此，當時爰採行寬鬆之資費管制，除市內電話業務外，X 值一律設定為△CPI，亦即第一類電信事業之各項資費，除市內電話業務之資費外，只准調降，不准調漲¹³」。

NCC 成立後，對於調整係數 X 值有新的見解。「訂定適當之 X 值可提供足夠之經濟誘因，促使經營者努力追求經營效率提升，並將效益之利得分享給消費者，故預期透過 X 值之調整，可引導電信服務資費趨向合理化，消費大眾將可享有價廉質優的電信服務，進而提升國家競爭力¹⁴。」故於 2006 年 12 月 29 日公告調整係數 X 值。ADSL 電路出租業務的 X 值為 5.35%，市話撥打行動服務為 4.88%，其餘各項業務的 X 值為△CPI，適用期間為 2007 年 4 月 1 日至 2010 年 3 月 30 日¹⁵。

¹³ 國家通訊傳播委員會，「訂定調整係數 X 值暨檢討價格調整上限管制法監理架構」方案公開意見徵詢文件，頁 3，2006 年 8 月 31 日。

¹⁴ 國家通訊傳播委員會第 130 次委員會議紀錄，頁 14，2006 年 12 月 21 日（劉孔中委員「訂定及公告市內電話、2G 行動電話、電路出租及其他等業務調整係數 X 值討論案」一部不同意見書）。

¹⁵ NCC，2006 年 12 月 29 日公布之價格調整係數 X 值為：
一、市內電話業務調整係數 X 值為△CPI。

4.2 批發價格之管制

自電信自由化政策實施並降低市場進入門檻後，我國電信市場中諸如市內及長途數據專線、第一類業者間互連電路、用戶迴路、機房共置等關鍵資源，長期以來均仍無法擺脫由固網市場主導者掌控之情形，即使電信法第 26 條之 1 中對於市場主導者設有諸多規範，但成效仍未能彰顯，致電信市場之競爭環境受有限制。

為解決上開問題，交通部於 2006 年 1 月 11 日即參酌國外作法¹⁶於「第一類電信事業資費管理辦法」中增訂第 9 條之 2，要求第一類電信事業市場主導者應就其提供予其他電信事業之服務訂定批發價格，且不得為不當之折

二、ADSL 電路出租調整係數 X 值為 $\Delta\text{CPI}+5.35\%$ 。執行方式為拉氏價格指數方式辦理。

三、900 兆赫及 1800 兆赫行動電話業務：

(一)市話撥打行動電話服務調整係數 X 值為 $\Delta\text{CPI}+4.88\%$ 。執行方式依 X 值作逐項個別調整方式辦理。

(二)行動電話預付卡服務之調整係數 X 值為 $\Delta\text{CPI}+4.88\%$ 。執行方式為拉氏價格指數方式辦理。

(三)月租型行動電話服務不同費率選單中通信費單價最高者，其通信費調整係數 X 值為 $\Delta\text{CPI}+4.88\%$ ；其餘服務費率項目調整係數 X 值為 ΔCPI 。執行方式為拉氏價格指數方式辦理。

四、其餘各項業務調整係數為 ΔCPI 。

國家通訊傳播委員會，公告第一類電信事業資費管制採價格調整上限制之調整係數數值，2006 年 12 月 29 日，國家通訊傳播委員會網站：http://www.ncc.gov.tw/chinese/print.aspx?table_name=news&site_content_sn=538&sn_f=1590（最後點閱時間：2008 年 6 月 21 日）。

¹⁶ 依電信總局於「第一類電信事業資費管理辦法部分條文修正草案」第 9 條之 2 說明，依據 WTO 電信參考文件監管原則中要求「監理機關應要求市場主導者應維持及採行合理、公平、無歧視待遇條款與條件之適當措施，提供給非關係企業業者」。歐盟互連指令（Directive 2002/19/EC 第 12 條第 1 項(d)）規定「市場導主者應以批發價格提供電信服務給其他電信業者。」美國電信法第 251 節規定「既有市內網路經營者須以批發價格提供其他競爭者，爾後該競爭者可依零售價格再轉售其電信服務」，故為該條文之增訂。

扣，進而訂定市場主導者應訂定批發價格之電信服務項目，此為我國電信事業引進批發價格制度之始。

依「第一類電信事業資費管理辦法」第 9 條之 2 規定，第一類電信事業市場主導者就其提供予其他電信事業之電信服務，有訂定批發價格之義務，且該批發價格應以「零售價格」扣除「可避免成本及費用」而為訂定，且該價格不得高於該公司之促銷方案。就批發價格之提報，必須依 NCC 之公告提出。現今市場主導者應提供批發價之業務項目及適用對象如表一所示：

表一 市場主導者應提供批發價之業務項目及適用對象

批發價之業務項目	適用對象
網際網路接取服務經營者與其用戶之介接電路（含市、長專線電路）	第一類電信事業、第二類電信事業
網際網路接取服務經營者間之介接電路（含市、長專線電路）	經營網際網路接取服務之第一類電信事業、第二類電信事業
第一類電信事業經營者間、第一類電信事業經營者與第二類電信事業經營者間之互連電路（含市、長專線電路）	第一類電信事業、第二類電信事業經營者與第二類電信事業經營者間之互連電路（含市、長專線電路）
市內用戶迴路、數位用戶迴路家族（xDSL）電路	固定通信業務經營者、網際網路服務經營者
其他市內、長途數據電路	第一類電信事業、第二類電信事業
網際網路互連頻寬	經營網際網路接取服務之第一類電信事業、第二類電信事業

資料來源：第一類電信事業資費管理辦法第 9 條之 2 附表

5. 國外對於價格管制之作法與發展方向

本節之目的在介紹若干國外電信價格管制的制度及經驗，以為我國價格管制政策的參考。首先，將以英國為例介紹其零售價格管制的作法。英國是實施電信自由化的先驅國家之一，自 1984 年起即對主要業者——英國電信公

司 (BT)，以「價格調整上限制」，進行電信零售資費管制¹⁷。

價格調整上限 = $RPI - X$ (RPI 指零售物價指數， X 仍為調整係數)

依照主管機關歷年來對於 X 值的制定，可將管制 BT 的鬆嚴程度，區分為以下幾個時期：

1. 1984 年至 1997 年， X 值自 3% 向上攀升到 4.5%、6.25%、7.5%。這個時期， X 值愈來愈高，表示管制程度愈發嚴格。

2. 1997 年至 2002 年 7 月， X 值調降為 4.5%。在這個時期中， X 值向下調降，表示管制程度較為緩和。

3. 2002 年 8 月至 2005 年 12 月， X 值則設定為 RPI 。由於 $RPI - RPI = 0$ ，因此這期間內，業者的價格不能調漲¹⁸。

2003 年英國制定「通訊傳播法 (Communications Act 2003)」，主管機關由 Oftel (Office of Telecommunications) 變更為 Ofcom (Office of Communications)。依該法第 87 條(9)，主管機關得對於市場主導者 (SMP) 進行價格管制¹⁹。不過，進行接管價格管制的前提，必須是 SMP 業者做了價格扭曲 (price distortion)，以致於產生不利效果的風險²⁰。

4. 2006 年 1 月起， X 值設定為 0。 $RPI - 0 = RPI$ ，這代表 BT 可以將價格調升到零售物價指數的變動幅度²¹。

英國對於零售價格實施價格調整上限制，其影響非常深遠。美國在 AT&T 切割為七家地區性電話公司後，也在 1989 年起實施價格調整上限制。在其他已進行電信自由化的國家，價格調整上限制至今仍是多數國家採行的制度 (包括我國)。

¹⁷ 劉孔中，前揭註 8，頁 215。

¹⁸ 同前註，頁 215-216。

¹⁹ U.K. Communications Act 2003 § 87(9)(a) (2003).

²⁰ U.K. Communications Act 2003 § 88(1)(a) (2003).

²¹ See Ofcom, Retail Price Controls: Explanatory Statement 2 (July 19, 2006), <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/retail/statement/rpcstatement.pdf> (last visited June 10, 2008).

接下來，我們以美國為例，說明批發價格管制的制度設計。美國 1996 年電信法要求「既存地區性電信業者（ILEC²²）」必須以批發價格提供轉售服務，並且不得附加不合理或差別待遇的條件²³。至於，批發價格如何決定，則是以零售價格減去「可避免成本」。可避免成本包括行銷、帳單、收款及其他因經營零售的成本，並授權由各州自行決定批發價格²⁴。美國主管機關 FCC 曾制定行政命令，說明各州若沒有充分之資訊決定可避免成本，可「暫時」以零售價格的 17% 至 25% 為可避免成本的折扣範圍²⁵。我國在 2006 年開始實施批發價格管制，其管制方法亦採「可避免成本」減去法，即是受到美國制度的影響。

至於，對於電信價格之管制，何時得以放鬆或解除管制，亦是另一個重要課題。國際間對於電信事業價格管制議題的基本立場，仍然認為「競爭程度之判斷」實屬重要。換言之，若是市場已達「有效競爭」則市場決定價格的機能恢復，自然不需再由政府以公權力管制價格，是為價格管制得以解除之時點。

究竟如何判斷市場已達「有效競爭」，依 OECD 對於電信事業競爭之判斷標準，主要如表二所示²⁶：

²² Incumbent local exchange carriers 即為固網電信的市場主導者。

²³ 47 U.S.C. § 251(c)(4) (1996).

²⁴ 47 U.S.C. § 252(d)(3) (1996). *See also* PETER W. HUBER, MICHAEL K. KELLOGG & JOHN THORNE, FEDERAL TELECOMMUNICATIONS LAW 523-24 (2d ed. 1999).

²⁵ 47 C.F.R. § 51.611 (2000). 引自林雅惠，「論電信市場之批發價格管制制度——兼論垂直價格擠壓理論」，探索科技法律未知的境界：科技法律中心十週年紀念文集，頁 343-344 (2006)。

²⁶ *See* OECD, Indicators for the Assessment of Telecommunications Competition 14-24 (Jan. 17, 2003), available at <http://www.oecd.org/dataoecd/4/22/2496809.pdf> (last visited Oct. 1, 2008).

表二 OECD 對於電信事業競爭之判斷標準

項目	指標 (Indicator)	判準 (Parameter)
市場結構 (Market Structure)	市占率與變化趨勢	1.以「量」為單位 (Volume-based)：依通話分鐘數、用戶數； 2.以「營收」為單位 (Value-based)：依營收； 3.以「容量」為單位 (Capacity-based)：已建設之電路數量。
	市場進入障礙	1.「絕對性障礙」 (absolute barriers)：依業者數量、法規限制、關鍵基礎設施之控制情形、經濟規模等； 2.「策略性障礙」 (strategic barriers)：就廣告及資金對於市場進入之關鍵性； 3.「垂直整合／排他性障礙」 (Vertical integration / exclusionary barriers)：具垂直整合之既有業者數量、該類業者之服務價格內容為何 (包含是否有以批發方式提供之無差別待遇接取服務)。
供應者行爲 (Supplier Behavior)	價格競爭	1.「服務價格之競爭」：價格之變化趨勢、業者對於市場價格變化之反應強度、市場中是否存在價格領導業者； 2.「非服務價格之競爭」：業者於行銷及廣告成本與支出、提供服務之網路覆蓋率程度； 3.「間接測量指標」：近期與過去間市場中之業者進入與退出情形。
	反競爭行爲或聯合行爲之有無	1.「反競爭行爲」：對於 LLU (Local Loop Unbundled) 及互連爭議數量及爭議排除之時間長短、市場主導者擁有 LLU 之電路比例、是否實施「指定選接」及「號碼可攜」、申請裁決之案件數量； 2.「聯合行爲是否存在及程度」：就業者間行爲進行主觀判斷有無聯合行爲。

項目	指標 (Indicator)	判準 (Parameter)
	創新性服務之提供	多元化及創新性服務推出之速度及種類。
	獲利趨勢	各公司之獲利情形與趨勢。
消費者行爲 (Consumer Behavior)	資訊取得	對消費者進行調查、業者是否定期對消費者提供資訊、網站中資訊之揭露品質、即時資訊提供情形。
	消費者有無使用相關資訊之能力及市場機會	經由消費者調查：有無正確及足夠資訊使消費者能選取符合其需求之服務、更換服務提供者、明確之申訴管道。
	轉換服務提供者之成本及門檻	經由消費者調查：有無轉換服務業者之相關限制，並將轉換業者與資訊提供充足程度進行比對。
	制衡性購買力 (Countervailing buying power)	依消費者團體之數量、大多數用戶或營收分布情形、消費者支付於電信服務費用佔其總收入之比例。
消費者利益 (Consumer Benefits)	競爭性服務提供之範疇	1.提供服務之一般性基礎門檻； 2.消費者調查：消費者對於服務提供之充足性及收費標準之滿意度。
	消費者對於價格及費用可否負擔之滿意度	1.營收／通話量之固定成本、每通話務平均分鐘數與利潤； 2.消費者調查：訂價之合理性、可負擔性、收費結構之單純性及是否易於明瞭。
	消費者對於服務品質滿意度	1.話務之完成、中斷、壅塞度比較、障礙維修速度、錯誤出現率、客訴案件數量； 2.消費者調查：服務品質、提供服務區域、品質服務降低之原因。

資料來源：OECD

英國前電信主管機關 Oftel，於 2000 年時對於「市場是否達致充分競爭」之界定指標，已明訂評估標準，以競爭程度是否充分之判斷（見表

三)²⁷。觀其所揭示之標準，實大致與 OECD 於 2003 年所揭示之判斷標準相近。

表三 Oftel 對市場充分競爭之評估標準

指標 (Indicator)	標準 (Criteria)
消費者結果 (Consumer Outcome)	1.消費者能否得到大量服務。 2.消費者對業者提供之電信服務品質是否滿意。 3.價格是否確實反映服務成本。
消費者行爲 (Consumer Behavior)	1.消費者是否得到足夠資訊協助其作選擇。 2.消費者能否確實運用資訊選擇最符合其利益之電信服務。 3.消費者在選擇與轉換服務提供者時是否有障礙。
業者行爲 (Supplier Behavior)	1.業者於價格品質、與創新性服務之競爭。 2.反競爭行爲之禁止。 3.聯合壟斷行爲之禁止。 4.符合消費者需要。 5.有效率之服務。 6.新進業者經營情形。
市場結構 (Market Structure)	1.市場進入障礙之消除以加強市場競爭。 2.排除無市場競爭能力之業者。 3.限制既有業者運用其市場力量（水平及垂直壟斷之禁止）。 4.避免市場結構朝集中化之方向發展。

資料來源：Ofcom

綜合上開 OECD 及 Oftel 就競爭程度之檢視標準，其主要目的無外乎用於檢視市場有無競爭，進而檢討有無解除管制之必要性。對於競爭市場之價格管制，一旦通過市場競爭之檢視，且認為該特定市場已臻有效競爭之時，

²⁷ Implementing OFTEL's Strategy: Effective Competition Review Guidelines (2000), available at, http://www.ofcom.org.uk/static/archive/Oftel/publications/about_oftel/crev0800.htm (last visited June 18, 2008).

則許多國家基於尊重市場競爭機制之角度，朝向解除管制之方向處理。

國際間對於零售及批發價格管制之作爲，確實已有逐步朝有著重「財務目標」及「公平目標」之角度調整，對於不競爭之服務方採取價格管制，就已臻競爭之電信服務則解除其價格管制，依國際電信專業顧問公司 Ovum 於 2007 年對於國際間 16 個國家進行電信價格管制之調查研究結果中發現²⁸：

5.1 零售價格管制

- 1.所有服務項目均管制：阿爾及利亞、摩洛哥、中國、奈及利亞。
- 2.僅對不競爭之服務管制：巴林、約旦、葉門、澳洲、奧地利、加拿大、德國、韓國、馬來西亞、新加坡、瑞典。
- 3.不管制：英國（惟「電路出租零售業務」仍受管制）。

5.2 批發價格管制

- 1.所有服務項目均管制：奈及利亞。
- 2.僅對不競爭之服務管制：約旦、中國、馬來西亞、阿爾及利亞、巴林、摩洛哥、葉門、澳洲、奧地利、加拿大、德國、韓國、新加坡、瑞典、英國。

5.3 零售價格管制採用之機制

- 1.資費報備制（Tariff notification）：德國。
- 2.資費核可制（Tariff approval）：巴林、摩洛哥、韓國、奈及利亞、新加坡。
- 3.價格管制上限（Price cap）：阿爾及利亞、約旦、阿曼、澳洲、加拿大、中國。
- 4.完全成本訂價（Fully distributed costs；FDC）：奧地利、瑞典（結合

²⁸ Sean Kennedy, Ovum, Comparing Price Regulation in Telecommunications Across the World 3-6 (2006) (unpublished survey, on file with the author).

FDC 及 price cap)。

5.其他：馬來西亞依據「零售價格比例設定制」(rate setting for retail price regulation)。

5.4 批發價格管制採用之機制

- 1.資費報備制 (Tariff notification)：無。
- 2.資費核可制 (Tariff approval)：巴林、阿曼、中國、奈及利亞。
- 3.價格管制上限 (Price cap)：阿爾及利亞、加拿大。
- 4.成本訂價 (Cost-based regulation)：約旦、摩洛哥、澳洲、德國、韓國、新加坡。
- 5.價格管制上限與成本訂價混合：奧地利、馬來西亞、瑞典、英國。

Ovum 對於國際間價格管制研究之結論，於批發價格上大體為「朝成本訂價之方向修訂」，其歸納後之重點有下列三項：

- 1.批發價管制應能有效降低進入障礙及增加零售市場競爭；
- 2.朝「成本訂價管制」方向發展是趨勢，因該方式可確保服務之提供不會過度高於成本（限制競爭）或過度低於成本（價格擠壓）；
- 3.將最高利益轉嫁消費者，確保 SMP 不會有反競爭之訂價或交叉補貼。

於零售價格管制上，Ovum 歸納出國際間對於電信服務零售價格之管制趨勢朝向「解除零售價格管制」之方向發展，其結論為下列三項：

- 1.價格上限管制仍為國際普遍採行之價格管制方式；
- 2.為促進零售市場競爭，逐漸朝向解除零售價格管制之方向發展；
- 3.競爭會造成「價格上限管制」變成多餘之負擔，因為價格會經由市場決定，而非因為「價格上限」而決定。

綜上而論，各國之電信管制機關對於價格管制之實施，大多自「公平目標」為出發，對於市場競爭態樣進行分析，作為該市場是否具有競爭失靈或反競爭問題之存在。若市場確實已臻效能競爭，則管制即應解除，避免使價格管制成為市場機制「多餘之負擔」。故各國之管制對象主要係針對未充分

競爭之項目，透過競爭機制之確保，使產業之「效率目標」、「財務目標」能藉以達成，進而使消費者獲得利益。

若援引國際間就價格管制措施之判斷、調整之標準，用以檢視我國於通訊傳播管理法草案中應有之管制作為，該草案中對於電信服務價格管制政策之規劃方向實應回歸價格管制中有關「財務目標」、「效率目標」及「公平目標」等三大管制目的，並輔以檢視該市場是否有「市場失靈」問題，進而為「有無介入管制必要性」之判斷，以避免因為管制之過度介入而有不當干預市場發展，而對產業造成有「財務」、「效率」及「公平」等三大目標失衡之法規風險。

6. 促進有效競爭的新作法：英國 Ofcom 對 BT 的改造

電信價格管制實乃市場失靈、欠缺效能競爭之下的矯治手段。許多實施電信自由化多年的國家，常面臨電信市場仍然存在市場主導者，而充分競爭仍屬罕見的局面。在這一點上，英國 Ofcom 在 2005 年提出了一個新的措施方法。

Ofcom 於 2004 年針對電信競爭的策略，發布兩次諮詢文件。在第二次諮詢文件中，Ofcom 指出英國的電信市場欠缺有效的競爭機制，應該在策略上構思基礎性的改革之道²⁹。Ofcom 在文件中提出七點應努力改革的方向³⁰：

²⁹ Ofcom, Strategic Review of Telecommunications: Phase 2 Consultation Document 5-6 (Nov. 18, 2004), available at http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/telecoms_p2/tsrphase2/maincondoc.pdf (last visited Aug. 17, 2008).

³⁰ 王碧蓮、劉柏立，「英國 Ofcom 成立後之電信競爭策略研析」，科技法律透析，第 18 卷第 7 期，頁 46-47 (2006)。

1. 推動最深層基礎設施的競爭³¹，將可實現持續有效的競爭。
2. 管制的焦點應對準在最深層的基礎設施中落實平等接取。
3. 在其他各層級的管制措施，應配合競爭條件的改善而逐步放寬管制。
4. 確保前後一致且透明的管制途徑，營造出可激發適時有效的投資環境並促進技術革新。
5. 管制策略應考量產品或地理條件之不同，而採取不同的管制措施。
6. 擴大市場進入機會，由時間來解決「持續存在的經濟瓶頸」問題。
7. 在電信的價值鏈中，不存在經濟瓶頸的部分，應以適用競爭法或促進網路互通（interoperability）等輕度管制為原則。

其後，Ofcom 在 2005 年 9 月發布「電信競爭策略總結報告（Final Statement on the Strategic Review of Telecommunications）」，決定將管制的焦點放在最深層的 BT 基礎設施的開放³²。Ofcom 提出「平等接取（equality of access）」改革 BT 的原則，並獲得 BT 以承諾的方式接受改造，故於同日發布 Statement on undertakings in lieu of a reference under the Enterprise Act 2002（簡稱「BT 承諾書」³³）。依照承諾書，BT 將實施「投入平等（Equivalence of Inputs；EoI）」。所謂投入平等係指，當 BT 提供產品或服務給予電信業者時，對於所有的電信業者（即對於其他業者與 BT 自己的零售部門），應以相同的時程（timescales）、相同的條款及條件（含費率及服

³¹ 所謂「最深層基礎設施的競爭（competition at the deepest levels of infrastructure）」的「深度」概念，依 Ofcom 的說明可大分為兩大類：最接近客戶端「地理面」的深度（例如 the last mile）和網路層級中最底層的服務（例如批發產品）。同前註，頁 46。

³² Ofcom, Final Statement on the Strategic Review of Telecommunications 18 (Sept. 22, 2005), available at http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/statement_tsr/statement.pdf (last visited Aug. 18, 2008).

³³ Ofcom, Statement on Undertakings in Lieu of a Reference Under the Enterprise Act 2002 (Sept. 22, 2005), available at http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/statement_tsr/statement.pdf (last visited Aug. 18, 2008).

務等級) 提供之, 也包括相同的商業資訊(例如, 產品、服務、系統及流程等資訊)³⁴。換言之, 總結報告中最深層的基礎設施的開放, 即是將 BT 的基礎網路對所有電信業者以相同的條件開放, BT 不能在自己的零售部門與其他業者之間, 實施差別待遇。

「投入平等」的義務範圍, 主要包含 BT 對其他業者的接取服務之提供, 以及 BT 批發業務的 IP 串流 (IPStream)。其中在提供接取服務部門方面, 具體而言包含如次三大項³⁵:

1. 語音市場: 所有型態的批發電路出租 (Wholesale Line Rental; WLR)。

2. 寬頻市場: 獨用 (full) 及共用 (shared) LLU 產品。

3. 專用線市場: 乙太網路接取服務及中繼網路產品。

為實施投入平等, BT 在組織上必須進行結構分離。基礎網路部分自 BT 母公司切割出來, 成為獨立的接取服務部門 (Access Service)³⁶。這個部門在 2006 年起, 即以 Openreach 的法人名稱獨立運作。另外, 批發部門、零售部門、國際部門, 也在 BT 之下分別獨立為 BT Wholesale、BT Retail、BT Global Services 三個法人部門³⁷。

有鑑於 BT 的「投入平等」改造、組織分離所帶來有利於競爭的環境, 再加上 BT 市場力的下滑, Ofcom 於 2006 年 7 月發布「零售價格管制: 說明文件」, 並決定自 2006 年 8 月 1 日起, 對 BT 解除實施了二十二年的電信零售價格管制³⁸。Ofcom 作成解除零售價格管制的決定, 主要依據以下幾點理由:

³⁴ *Id.* at 61-62.

³⁵ 王碧蓮、劉柏立, 前揭註 30, 頁 55。亦參見林雅惠, 前揭註 25, 頁 349。

³⁶ Ofcom, *supra* note 32, at 70.

³⁷ BT's Structure, <http://www.btplc.com/Thegroup/Companyprofile/Companyprofile.htm> (last visited Aug. 31, 2008).

³⁸ Ofcom, *supra* note 21, at 1.

1.批發電路出租（WLR；wholesale line rental）：2005 年年底 BT 的 WLR，已經有 100 萬門提供給家庭用戶的消費者。2006 年 6 月又快速增加到 200 萬門³⁹。

2.載具預選（CPS；carrier pre-selection）⁴⁰：CPS 業務在英國也有顯著的提升。在 2003 年 Q1 有 100 萬客戶，2004 年 Q2 增加至 300 萬，2005 年 Q4 更增加為 450 萬⁴¹。

3.BT 的市佔率：Ofcom 指出近年來，BT 的市佔率下降許多。在 2002 年 Q3 至 2005 年 Q4 之間，BT 的營收市佔率分別從 70%降為 63%（市話），73%降為 54%（長話），67%降為 56%（國際），71%降為 53%（撥打行動）⁴²。

Ofcom 認為 BT 的市佔率顯著下降中，而消費者可透過 WLR 或 CPS 的方式，選擇其他電信業者成為固網的服務提供者。加上藉由普及服務義務，BT 對於弱勢團體有優惠費率，而 BT 承諾書中的「投入平等」措施即將啟動。是以總和歸納之後，Ofcom 認定 BT 所面對其他業者的競爭壓力配合其他管制手段，使 BT 無法任意訂定過高的電信資費，因此決定廢除對 BT 的零售費率管制⁴³。

Ofcom 對於 BT 的投入平等管制以及組織改造，係使市場主導者的基礎網路，能對其他業者開放接取的劃時代作法。此作法不似美國拆解 AT&T 的「結構分離（structural separation）」之激烈手段，成為較緩和的「功能分離（functional separation）」的改革模式。此作法在國際上引發關注，並有其他

³⁹ *Id.* at 17-18. 經由 BT 電路出租業務，可使承租電路的新業者提供替代的固網服務給予消費者。

⁴⁰ 載具預選是在不更換既有固網業者的前提下，經由預先的線路設定動作，消費者可直接（不需再加撥首碼）使用新業者的路徑服務及費率來通話。Ofcom, CPS and WLR, <http://www.ofcom.org.uk/telecoms/groups/pre/> (last visited Sept. 10, 2008).

⁴¹ Ofcom, *supra* note 21, at 19.

⁴² *Id.* at 19-20.

⁴³ *Id.* at 29-31.

國家打算效法⁴⁴。

但是筆者認為英國對於零售價格的解除管制，是否如 Ofcom 所言，市場已經達成有效競爭，不無疑問。在 2002 年至 2005 年之間，BT 市佔率雖然逐步下降中，但無論市話、長話、國際或撥打行動，BT 的市佔率均在五成以上。就歐盟指令或競爭法的角度而言，要難謂其不是市場主導者或 SMP。再者，就 WLR 及 CPS 業務，各有 200 萬及 450 萬用戶，但就其在整體固網市場上所佔的比重及影響力，Ofcom 避而未提。就筆者蒐集之資料顯示，2005 年英國有 3,400 萬的固網用戶數⁴⁵，WLR 與 CPS 用戶相加的 650 萬用戶，約佔總用戶數的 19%。就這個數字比例，意味著替代性服務有初步的市場規模，但是否能達成有效競爭，仍值得再探討。

最後，論到批發與零售價格管制之關係，批發價格管制的主要理由為避免市場主導者進行垂直價格擠壓（vertical price squeeze）。依照行政院公平交易委員會的說明，垂直價格擠壓為：同時經營上、下游市場之垂直電信事業，為阻礙或排除下游市場競爭者，而提高上游市場產品或服務的價格，增加下游市場競爭者購買中間投入要素所需成本，藉以削弱競爭者在下游市場的競爭力⁴⁶。因此，對於批發價格進行管制，即在確保市場主導者無法以其市場力提高批發價格，並以價格擠壓迫使競爭者退出零售市場⁴⁷。Ofcom 先對 BT 進行「投入平等」管制，要求 BT 不得對於自身及其他業者實施差別

⁴⁴ Stefano Nicoletti, Matthew Howett & Charice Wang, Ovum, Functional & Structural Separation: Review of Current International Experience 7-14 (Dec. 17, 2007) (unpublished survey, on file with the author). 英國 Ofcom 認為功能分離措施執行兩年，成效良好。參見國家通訊傳播委員會，「英國 BT 功能性分離之成效探討」，通傳會新聞，第 1 卷第 12 期，頁 10-15（2008）。

⁴⁵ Ofcom, The Communications Market 2006, at 139 (Aug. 10, 2006), available at http://www.ofcom.org.uk/research/cm/cm06/cmr06_print/ (last visited Aug. 18, 2008).

⁴⁶ 行政院公平交易委員會對於電信事業之規範說明，行政院公平交易委員會 94 年 8 月 26 日公法字第 0940006961 號令。

⁴⁷ 林雅惠，前揭註 25，頁 354。

待遇，其效果形同批發價格管制。但在 2006 年解除零售價格管制之後，則主導業者仍可能透過交叉補貼或調降零售價的方式，進行價格擠壓，以達到排擠競爭者的目的⁴⁸。

7. 對我國電信價格管制政策方向之討論

我國現行電信價格管制原則之設計，基本上係參考國外之作法，基於公平目標而採取「不對稱管制」，以財務目標及效率目標為基礎，而設計「合理報酬率管制」與「價格調整上限制」。於實際之管制作為上，就零售價格管制而言，早期進行「合理報酬率管制」。其後因電信自由化政策實施後，於民營業者陸續進入電信市場下，為使經營效率高之業者能保留超額盈餘，進而提供業者有追求效率、降低服務成本之誘因，故導入具有「誘因管制」精神之「價格調整上限制」制度。於批發價格制度之設計則係基於破除市場主導者掌控關鍵資源之問題及導入競爭之原因下，於 2006 年初引進批發價格制度，要求第一類電信事業市場主導者就主管機關公告之特定服務項目有以批發價格提供予其他競爭業者之義務。

通訊傳播管理法草案中對於電信價格管制之設計，大體上仍承襲現行之管制制度，對零售及批發價格於不對稱管制之精神下，分別進行管制。草案中與現行規定不同之處在於零售價格管制，將現行適用「價格調整上限制」之業務項目，限縮至「具市場主導地位者之主要資費」，解除非市場主導者之「價格調整上限」限制。但對於「事前管制」之零售資費管制制度仍未予放鬆，亦即所有電信業務之零售資費，均需於實施前先報主管機關核可或備查，故草案於零售價格管制之手段上，一方面保留不對稱管制之精神，一方面僅適度調整資費管理之對象，零售價格管制制度並未大幅放鬆。

回顧「不對稱管制」之設計目的，主要因電信市場開放初期，獨占市場轉變為競爭市場並非一蹴可成，必須輔以過渡性管制機制。藉由這些機制的

⁴⁸ 同前註，頁 372-373。

運作，一方面防範既有業者不當運用其獨占力；一方面培育新進業者。但隨著市場競爭程度的提升，此等管制機制之角色亦需逐漸調整，而在適當時機予以簡化或解除⁴⁹。

主管機關依上開不對稱管制之概念，對於市場主導者之零售價格及其後之批發價格實施價格管制，尤其在零售價格上，對市場主導者之限制較非市場主導者嚴格，該類業者除資費之訂定與調整必須事先核定外，在核定後實施前亦須公告。

惟前主管機關於價格管制及其不對稱管制之規劃中，認識到不對稱管制及價格管制具有其「過渡性」。交通部電信總局於其 2002 年「電信自由化白皮書」中提及不對稱管制解除之時機：「由於管制之目的在於輔助市場競爭機能之不足，當競爭機制逐漸發揮時，即應逐步放寬現行之管制措施，解除過渡性不對稱管制的行政干預⁵⁰。」另資費管制制度之解除時機：「電信產業開放自由化後，電信服務市場中逐漸增加新業者，不僅市場佔有率提高，競爭亦更為激烈，資費管制制度乃有隨市場結構與競爭狀況修正的必要……對於從事投資以提升產能與品質之主導業者，若不能允許其在資費上反映此等投資之成本，將有礙於往後投資之意願⁵¹。」

上段政策方向中所揭示之理念與 Ovum 調查結果及 Ofcom 等國外作法相較，相當接近。於衡量是否有必要對於特定電信服務價格施予管制手段上，自競爭角度為出發，於兼顧財務及效率目標下設計解除管制之機制，目的在於避免價格管制之手段逾越原先所期望達成之管制目的。

就上開政策理念而論，通訊傳播管理法草案中對於電信事業價格管制之設計，仍有不足之處。主管機關於價格管制及其所採取之不對稱管制手段之設計時，已認知該等管制手段具有特定目的及過渡性質，一旦管制目的已然

49 交通部電信總局，前揭註 1，頁 42-43。

50 同前註，頁 44。

51 同前註，頁 46。

達成，則管制之手段即應退場。今既有電信法及依其授權下訂定之行政規則未能符合該目標，於匯流趨勢下而為之全盤性法律重修，管制之退場機制仍付之闕如。前主管機關既已認知「目前之資費管理辦法，對於價格調整上限制之計算公式並無彈性可言」，且清楚瞭解「應在今後考慮給予資費上限之彈性……以避免價格調整上限變成『投資上限』或『創新上限』。」實應善用此次草案之修正機會，將先前法規中就價格管制退場機制未盡完善之處，加以補足。在這點上，OECD 及 Ofcom 對於電信事業競爭之判斷標準，值得參考。（前揭表二及表三）另外，在促進有效競爭的管制作法上，Ofcom 的投入平等及功能分離管制模式，亦有其創新獨到之處。

8. 結語

檢視我國電信自由化政策實施多年之成果，市場進入之限制已逐漸解除⁵²。前主管機關認為，在市場中逐漸導入競爭之情形下，市場主導業者之影響力將日趨薄弱，從促進競爭與減少管制成本的觀點來看，資費管制之方式及其對象，有必要重新檢視⁵³。在通訊傳播管理法草案制定之際，對於資費管制之制度實可參照 2002 年電信自由化政策白皮書及國際間對於價格管制之方向加以修正。惟如何決定是否有「市場失靈」問題而有介入管制之必要，抑或價格管制之退場機制，其檢視之程序及方式，衡諸現今草案，仍付之闕如。基於管制政策目標之釐清及產業發展之需要，對於資費管制議題，

⁵² 我國於 1997 年開放 GSM 行動通信業務、2000 年 7 月開放固定通信網路業務、2001 年 7 月開放國際單純轉售業務、2002 年第三代行動通信業務競標，電信市場之自由化目標已初步達成，後行政院又於 2004 年 6 月 7 日同意二階段再次開放固定通信業務，交通部故於 2004 年 9 月 28 日完成開放綜合網路與電路出租二業務；其後行政院更於 2005 年 4 月 19 日修訂「第一類電信事業開放之業務項目、範圍、時程及家數一覽表」，公告自 2006 年 9 月起，開放市內網路、長途網路及國際網路等三單項固定通信業務，自此固網業務全面開放；加上 2007 年之無線寬頻網路業務執照釋出，電信事業進入門檻已逐漸降低。

⁵³ 交通部電信總局，前揭註 1，頁 47。

通訊傳播管理法中宜有更具體明確之制度規範。

通訊傳播產業匯流下之管理法草案，宜先就匯流後市場之界定加以明確化，進而對於該特定市場之競爭情形為競爭實況調查，判斷市場中是否有市場失靈或反競爭行為之存在，進而衡量就該市場中之零售價格或批發價格進行管制。簡言之，未來資費管制當以「促進競爭（pro-competition）」為核心、以矯正市場失靈的管制架構。一方面避免因管制過度干預下，所可能造成不利於市場發展之問題；另一方面有助於抒解電信事業於匯流中所可能面臨之競爭障礙及資金需求問題。

參考文獻

中文期刊

- 王碧蓮、劉柏立，〈英國 Ofcom 成立後之電信競爭策略研析〉，《科技法律透析》，第 18 卷第 7 期，頁 40-62，2006 年 7 月。
- 國家通訊傳播委員會，〈英國 BT 功能性分離之成效探討〉，《通傳會新聞》，第 1 卷第 12 期，頁 10-15，2008 年 4 月。
- 劉孔中，〈電信零售價格調整上限制之研究〉，《科技法學評論》，第 4 卷第 2 期，頁 199-216，2007 年 10 月。

中文論文集

- 林雅惠，〈論電信市場之批發價格管制制度——兼論垂直價格擠壓理論〉，收於《探索科技法律未知的境界，科技法律中心十週年紀念文集》，頁 343-373，財團法人資訊策進會出版，台北（2006）。

中文研討會論文

- 龔冠華、陳韻如，〈電信事業資費管制之研究——以英、美、澳管制經驗看價格調整上限制〉，《2002 年中華傳播學會年會》，中華傳播學會主辦，台北：2006 年。

其他中文參考文獻

- 立法院公報，第 88 卷第 32 期，1999 年 5 月。
- 交通部電信總局，電信自由化政策白皮書（2002）。
- 陳信宏、李淳、陳捷青，自由化政策下電信零售價格之管制，台灣電信產業發展協會委託研究（2007）。
- 國家通訊傳播委員會，「訂定調整係數 X 值暨檢討價格調整上限管制法監理架構」方案公開意見徵詢文件，2006 年 8 月 31 日。
- 國家通訊傳播委員會第 130 次委員會議紀錄，2006 年 12 月 21 日。

英文書籍

INTVENT, HANK, JEREMY OLIVER & EDGARDO SEPÚLVEDA, TELECOMMUNICATIONS REGULATION HANDBOOK (2002).

HUBER, PETER W., MICHAEL K. KELLOGG & JOHN THORNE, FEDERAL TELECOMMUNICATIONS LAW (2d ed. 1999).

其他英文參考文獻

BT's Structure, <http://www.btplc.com/Thegroup/Companyprofile/Companyprofile.htm> (last visited Aug. 31, 2008).

Kennedy, Sean, Ovum, Comparing Price Regulation in Telecommunications Across the World (2006).

Nicoletti, Stefano, Matthew Howett & Charice Wang, Functional & Structural Separation: Review of Current International Experience (Dec. 17, 2007).

OECD, Indicators for the Assessment of Telecommunications Competition (Jan. 17, 2003).

Ofcom, Strategic Review of Telecommunications: Phase 2 Consultation Document (Nov. 18, 2004).

Ofcom, Final Statement on the Strategic Review of Telecommunications (Sept. 22, 2005).

Ofcom, Statement on Undertakings in Lieu of a Reference Under the Enterprise Act 2002 (Sept. 22, 2005).

Ofcom, Retail Price Controls: Explanatory Statement (July 19, 2006).

Ofcom, The Communications Market 2006 (Aug. 10, 2006).

Ofcom, CPS and WLR, <http://www.ofcom.org.uk/telecoms/groups/pre/> (last visited Sept. 10, 2008).

