

# 電信之管制與解除管制

## 數位匯流與全球化對電信管制與競爭規範之影響

近年來電信市場發展的兩大特色就是數位匯流與全球化。數位技術導致傳統因載具不同而井然有別的產業經濟管制與競爭規範彼此相互匯流，因而亦導致高度的不確定感。另一方面，世界經濟在八〇年代興起的全球化風潮也吹到了電信市場，最明顯的例子除了電信事業間各種令人目不暇給的跨國併購案外，就屬世界貿易組織於1997年2月15日就基本電信所簽訂的「貿易服務一般協定」(GATS)第四次議定書(亦有稱爲「世界貿易組織電信條約」)。在貿易服務一般協定的架構下，世界貿易組織會員國享有進入其他會員國市場之自由以及國民待遇的權利，傳統以國境爲界的國內電信市場勢必因此向全球開放。數位匯流與全球化必然牽動電信的管制與競爭規範。

## 現有管制之評估

電信自由化之實質就是電信管制之革新，在規劃下一階段電信自由化時，誠有必要對現有之電信管制作一整體評估。總而言之，現有電信管制呈現管制多於解除管制以及國際電信規範影響國內管制之現象。

管制自上個世紀下半葉以來，已成爲工業化社會普遍特徵，因此將我們身處的環境稱爲「管制社會」並無不可。在電信領域亦然，電信主管機關爲「創造自由公平之競爭環境」，自民國85年7月以來即積極修訂各種相關法規。其背後的因素，主要是基於電信的網路特性導致相關業者在競爭之外，復高度相互依賴而必須密切配合，以及在電信市場由獨占走向

開放競爭的過程中，既有獨占電信業者仍然具有可觀的剩餘獨占力。

然而管制之本質卻是管制一旦開始，就會不斷自我擴張，而幾乎沒有例外。因此，在著手管制的同時，就應該構思如何解除管制。我國電信自由化短短五年以來，已然形成頗高密度的管制網，而其源頭則是盤根錯雜的電信法。在此限制下，主管機關爲維持電信事業競爭的表面公平，不知不覺繼續伸張管制網，反而阻礙市場競爭機能的發揮。所以下一階段電信自由化的重點應該是以解除管制的上位信念消除管制。主管機關在思考是否應增加新規定之前，必須先探究是否解除上一層不合理的管制。

相對於世界主要國家的電信自由化均帶有濃厚國際化色彩，我國的電信事業則是被刻意隔離保護在國內市場。在數位匯流與全球化的雙重衝擊下，若再繼續不肯面對國際化的現實需要，只會斷喪我國電信事業之生機。所以下一階段自由化應鼓勵國外電信業者到我國競爭，並誘導國內電信業者到國外搶佔市場。相較於電信管制已被納入世界貿易組織的架構，而取得全球共同的某些標準，競爭規範迄今仍未取得普遍的國際共識(雖然在歐洲聯盟等已取得區域性的效力)。目前看來，世界貿易組織並無意將競爭規範放在其下一回合談判議程。在此種限制下，競爭規範很難因應國際化帶來的衝擊。故在可預見的未來，仍將仰賴國際間電信管制的規範作爲共同標準，而我國電信管制機制必須與國際電信管制規範對齊，方能滿足加入世界貿易組織以及各國對我國所提出的種種條件。

## 管制機制之設計原則

## (一) 管制應有利於整合

原本涇渭分明的有線電視、廣播、網際網路及電信產業，因爲數位技術匯流而無法判然區別。不同的管制機制已無法再各行其是。政府對此已提出明確的近程與中程規劃，亦即先由「電信資訊傳播協調工作小組」協商處理跨部會相關事宜，並進行設立「電信資訊傳播委員會」的規劃(預計於90年底完成)。在邁向整合的過程中，交通部應考慮在其職權範圍內採取較有彈性的過渡措施，以協助不同業者儘可能在公平的條件下競爭，例如特許費、許可費、履行保證金或普及服務的調整以及跨區跨業的許可等，以利產業與管制的整合。

## (二) 管制應避免造成副作用

經濟管制的目的在於直接以規範與管制促進市場的競爭，因此明確而強烈，但是一旦與市場情況、經濟關係脫鉤，管制很可能對市場表現造成各種不利的後果，管制經濟學將之區分爲兩大類。第一類一般稱爲「管制(造成的)俘虜」(regulatory capture)，例如：

1. 限制事業回應市場條件與消費者需求的能力與意願；
2. 管制的遲延與不確定性影響事業投資與提供創新商品及服務的意願；
3. 不均等的競爭條件人爲地爲沒有效率的事業創造生存空間，反而降低市場競爭的強度；
4. 爲了達成短期的社會或經濟目的(例如普及服務與鼓勵競爭)，而影響網路品質及長期的發展；
5. 各階段的管制措施可能因爲欠缺整體的規劃或國內外競爭條件快速的改變，而產生前後不一致的現象，或因爲「新舊強同」，而有妨

礙市場創新之虞；

6. 管制者因爲被授予很大的裁量權(例如資費管理辦法中之調整係數由電信總局訂定；普及服務之範圍由交通部訂定。)，所以經常受到各種政治利益團體的「俘虜」。

另一類由管制帶來的副作用可稱爲「管制(造成的)掠奪」(regulatory taking)，亦即管制者在管制的手段上過於苛刻，致業者無法就其投資與效率的改善取得合理的報酬，甚至只是爲管制者或其他競爭對手「作嫁」。例如在1995年英國電力管制者Littleschild教授雖然是英國價格調整上限法之設計者，但卻迫於強大的政治壓力，而違反與英國地區性電力公司所定的價格調整上限契約，大幅調降價格之上限。不僅在涉及資費訂價、營收歸屬或互連費用的規定上，在普及服務等看似與資費、價格無直接關聯之項目，均可能會產生影響非常深遠的「管制掠奪」。

## 不對稱管制與過渡時期管制解除機制之確定

電信自由化的目的在於形成競爭市場，再藉由市場機能的運作來達成資源的有效運用，提昇全民的福利。然而由獨占轉變爲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；隨著市場競爭程度的提昇，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。目前電信法規中之過渡性管制機制，基本上可分爲兩種類型，一爲電信事業間之不對稱管制，一爲資費管制。不對稱管制應在市場公平競爭形成時予以解除；資費管制則視市場競爭程度之