

電信資費政策三問*

程宗明**

1996年台灣通過了電信三法的修正，正式宣布了電信服務解禁（deregulation）年代的肇始。法的修正與每一個人的權益最息息相關的部份，就是電話資費的調整，因為新法中明令終止第一類電信業務（市話服務）與第二類電信業務（租用電信網路的加值營業務）之間的交叉補貼，於是市話資費將回歸成本合理經營。中華電信公司過去以長途越洋電話盈餘補貼市內電話低價造成的虧損將告終止，旋即費率應調漲至能使公司「營利」的水準。

本文將以這個問題焦點提出三項質疑與批判，分別就資費審議的程序正義、資費政策目的與服務變革之間的矛盾、及自由化風潮與資費的公用意義衝擊等三個議題發揮。本文所要提出的觀點是：終止交叉補貼不是達成資費合理化的充分條件，整個資費制度的正當性建構，應當從公共政策本質、民生經濟現況、公用哲學歷史的問題性中找尋基礎。

壹、資費審議程序的調整，真能改變精英決議的事實嗎？

台灣戰後的電信資費制度歷經三次修正，分別來自三個版本的電信法規範。而當今的資費爭議也是由這三個版本中產生出來，問題焦點在於資費的調整是否合於計算公式所要彰顯的「公用經濟」的意義？本文第一個質疑就是要從程序正義觀點，批判台灣的公共意見無法介入資費調整的程序中。

電信費率制度如同其他公用事業的本質，必須先制定合於公共利益精神的計算公式，經由民意機關通過，然後依據這個藍圖來制定費率或調整之。而所得出的費率標

* 本文由「公共政策研究及分析」課程中的個案研究組合而成，特別向任課老師詹中原博士及修課同學所給予的鼓勵與指教致謝。

**作者現為政治大學新聞系博士班研究生。

準是否要經過民意機關通過，在國內就分成必要與非必要的兩種看法，但不得違反計算公式的公用精神為各方共識。茲將台灣歷史中，三個版本的電信資費審議制度內容及公共政策觀點的批判，表列於下：

電信法版本	1958年電信法	1977年電信法	1996年電信法
規範資費決策方式的條文	(21條) 國營電信事業資費及其計算公式，由交通部擬訂，呈由行政院轉請立法院審定之，變更時亦同。	(11條) 國營電信事業資費之計算公式，由電信總局擬訂，報請交通部核轉行政院，送請立法院審定之……國營電信事業之資費，由電信總局按照前項資費公式計算，層報行政院核定實施……；	(26條) 第一類電信事業資費之計算公式由電信總局擬訂，報請交通部核轉行政院送請立法院審定之……第一類電信事業之主要資費，由第一類電信事業按前項資費公式計算，報請電信總局核轉交通部核定後實施；
實際執行情形	依據1949年制定的「鐵路及郵電運價資費調整辦法」施行，將資費審議權交由行政院掌控。	照法實施，電信局內成立「電信資費研究小組」執行。	照法實施，但依電信總局組織條例在電信總局內成立「費率審議委員會」作為諮詢顧問。
公共政策的觀點分析	電信法原本著重體制的程序正義原則；但行政命令的權宜措施將主權給予一個全然官僚團體：「行政院公用事業費率審議委員會」，造成精英觀點的獨斷。	合法化技術精英的觀點。	引入裝飾性的程序正義機制，將民意的參與限制在諮詢的角色，並且新設立的委員會只需行政機關遴選而成；調整權的行使仍無須經由民意機關認可，改革歸屬於「漸進」理論 (incrementalism)，若論及委員背景，仍無法脫離精英觀點。

資料來源：立法院，1977:155-156；台灣電信公會，1989: 125-129；Dye, 1984。

由上表分析可知，1977年以前的電信資費審議過程，本有較嚴謹的體制設計，符合「程序正義觀點」的需求要件，然而後來卻以「辦法」取代法律，作為施行的主要準則，顯示出威權時代下行政精英的獨斷權力。1977年之後，乃是將過去壟斷作法加以合法化，使資費審議權完全壟斷在行政的權力之下。1996年新法施行，則十分矛盾地參雜了過去行政獨斷的作法及西方民主國家的體制，實際的政策目的在於既想壟斷行政的決策，又想贏得統治的正當性，以回應台灣現今民意要求參與公共政策的呼聲（柯建銘，1996）。

美國與加拿大對於資費計算公式與調整的審議，皆授由立法權同意的行政委員會來負責，台灣未成立此種機構，同時將資費公式與調整資費的審議決策權拆開，以致使「資費的調整是否踰越了計算公式的原意」這項審議，無法由民意團體監督，造成資費調整的爭端持續發生。因為民意機關只能審議公式的制定，卻不可參與公式實際運用的討論，所以當中華電信公司提出漲價的政策說帖時，無須考量民間的聲音。這樣的設計造成1996年9月起，當輿論討論市內電話的漲幅時，就出現與中華電信公司的會計部門相當不同的看法，尤其在成本的折舊、接續費收入、裝機費的利息計算與認定上（陳信宏，1996），以致對於何時是調整資費的契機，兩方完全沒有交集。

電信總局的政策說帖，以成立「費率審議委員會」來回應反對聲浪，顯示出其尊重體程序正義的觀點。然而這項制度只是原有體制「增值」擴權的結果。因為委員的聘任，並不需經過民意機關的同意，只要電信總局遴選後，再向交通部報備就可。正如Thomas Dye說：「政策制定者一般喜於因襲舊有的體制，並技巧地加以改革的外衣來包裝」（Dye, 1984: 35）。

但即使賦予「費率審議委員會」實質的權力，也不見得能擴大民意的參與，因為社會的政治經濟勢力組合早已鑲嵌入委員組成的脈絡中（見Dye, 1984: 23）。根據「電信總局各種委員會遴聘辦法」中委員背景的規定來看，我們可以反映出遴聘資格的排他性：

- 一、學者限定在電信技術，非電信政策；
- 二、以在電信機構中任職於電信技術部門為主，非電信管理經營、公共關係部門；
- 三、認可電信學會、公會、業者所推薦之專家學者，而未包含工會與社運團體的推薦；
- 四、所謂對有成就的執業律師、會計師與電信技師的判定，未指明他們需有參與公益活動的資歷。

因此，如果不回歸到程序正義的體制進行檢討，任何新的作法極有可能只是過去

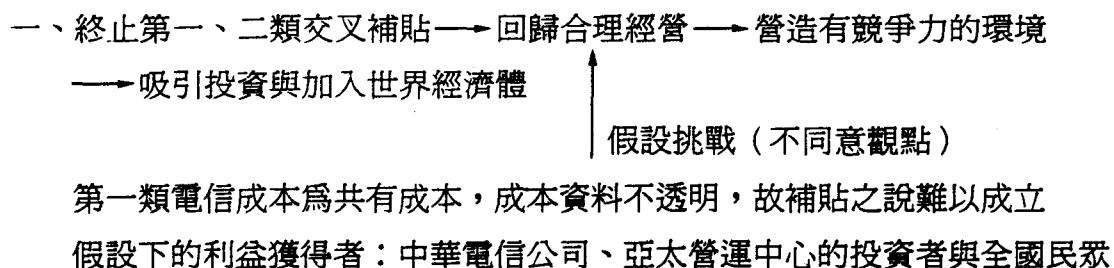
政策的增值結果，使基本的公共精神仍缺少一個全備的物質基礎來加以體現。我們需要思考的是，如何讓公共議題的深層和淺層都得到行政與民意機關的討論監督，再來設計出超越既得利益的社會勢力組合的真實公共審議機制。

貳、「電信費率合理化」厚實了誰的利益？

爲了因應電信自由化，交通部積極推動電信資費合理化的政策制定。從1994年底國際通訊費率大幅降低，經1995年委託台灣經濟研究院研究資費合理化問題，於1995年9月1日根據研究結果進行20年來首次電話服務價格調整的行動，引起社會輿論的質疑；1996年1月電信三法通過，規定終止交叉補貼，是年6月交通部再提資費合理化的第二次行動，復經11月電信費率諮詢委員會成立以平息眾怒，至12月委員會提出調整幅度的草案，反而造成立法院預算委員會更加不滿，於是以決議方式，限制中華電信公司在1997年7月1日前不得調整資費。

從這樣的歷史過程，足可見到電信資費調整問題所彰顯的利益衝突。由於政策本身牽涉到內涵複雜又互賴的社會因素，及政策執行極具策略意義（政策一旦轉變無法折返原路）（Dunn, 1994: 144），「電信費率合理化」著實是一個「結構不良的問題」（ill-structured problem）。

從政策制定的過程中，可以看出各方爭議的焦點在於：究竟第一類電信成本是否可以單獨計算，以證明入不敷出？究竟第二類的電信業務是否爲全民所共享？究竟亞太營運中心目標是否爲國民共識？是否第一與第二類電信業務完全反映成本考量是加入世界貿易組織的充分條件？類似這樣的問題，採用公共政策方法論的建議，應使用假設分析（assumption analysis）與爭議觀點的圖示（argumentation mapping）這樣的「後設問題」（metaproblem）取向來解決（Dunn, 1994: 178-182），也就是解析問題結構過程中所發生的思維問題。從假設分析取向來看，對交通部爲何提出第一、第二類電信事業終止交叉補貼就有兩個完全迥異看法，形成以下的延伸推論：



二、調降大哥大與呼叫器業務資費 → 調漲第一類電信事業費率 →
爭取1997年民營開放市場中的競爭優勢

↑
假設挑戰（不同意觀點）

電信資費合理化可以帶來各種業務（基本與附加）上的優惠公共的利益

假設下的利益獲得者：中華電信、民營無線通訊業者與附加電信服務用戶

這樣的過程彰顯了兩個模式中雙方觀點的利益衝突，如果更進一步細看兩者立論所根據的資料，特別是從問題中的問題角度著手，將可凸顯出另一個重要的爭議話題——終止交叉補貼誰將獲利？從爭議圖示取向中，可以找出衝突雙方的正當性基礎，也就是將一方的政策說帖置於不同的利益相關者（stakeholder）的角度中進行思考與評斷：

首先，就中華電信公司——經營者而言，從1995年5月起就立下完備的政治說帖來解釋合理化的意義（摘要自李景駿，1995）：

成本：市話的基礎建設成本高過長途電話及附加價值營運成本；

收入：市內電話收入為主要營收的27%，國際與長途的營收為73%；

調整：市話取消基本次數，按次計費，並逐次調整計費額度達到合理經營；

長途與國際電話調降25%、30%，大哥大租費調降14-36%，

未來的走向為持續調降至合理階段；

合理性：要求營業用戶公平付費，降低成本，間接有利於附加價值消費者；市

話、長途、行動通訊資費同步調整，平均嘉惠於一般市話用戶。

然而就社會調查與資訊技術發展的角度來看，以上政策說法的不合理性就顯現出來：

一、一般市話用戶使用長途與國際電話、甚至大哥大的情形，很難達到電信總局所評估的平均利益受惠狀況（譬如家庭市話用戶，特殊情況下才使用長途與國際通訊；無線通訊消費現階段仍為商業行為）；

二、網路科技的進步，導引市話用戶用電話撥接方式獲取更多附加價值的服務。但這個社會趨勢，將使市民使用市話撥接成為服務的固定成本，使用商業的附加服務成為變動成本。電信總局回應商業用戶的公平付費，一方面因附加服務競爭的本質，用戶的選擇是分化的，因此降價利益無法全面回饋消費者；另一方面，取消市話用戶的基本付費，因市話的撥接服務成為必然的路徑，將使調漲決策成為市話與網路用戶的懲罰條款。

所以，從爭議圖示思考的方式可以看出，電信總局的資費合理化行動的根據，可得全然不同觀點的詮釋。綜觀於此，資費合理化的問題，確有需要進行不同假設的共同評估（assumption pooling）工作，進一步達成假設融合（assumption synthesis）的合理評斷（Dunn, 1994）。

有鑑於長期以來的體制結構對經營者與消費者的角色分化，使兩者在資費決定過程中處於長期的對立狀態，因此造成經營者易於使用分析政策論述（analytic discourse）來表達其合理性，消費者易使用批判論述（critical discourse）來表達對體制決策的不信任度。因此採用勸服性的政策論述（persuasive discourse），是一個較具選擇性的出路，因為它可導引出具體的政策形成的程序設計，並將分析與批判的方法置於這個過程中思考（White, 1994）。勸服性的政策論述從問題解決（problem-solving）的主旨中，可以提出使相互對立的兩造達成共識的方法，在電信資費議題上的可能出發點為：

- 一、訂定電信自由化程度與資費合理化漸進配合的指標；
- 二、以成本的公開透明原則，找出支持第二類業務降價的各種財源選擇，揚棄必然以第一類電信業務回歸合乎成本經營的選擇。同時轉變第一類電信業務虧損造成第二類電信業務補貼的傳統思考；
- 三、加強電信科技的創新契機，使加值營服務與電話業務的整合，提供用戶更有利的選擇，促使經營者與不同用戶間的利益衝突降低。

參、自由化競爭是否真能帶來費率的合理化？

世界排名第七的宏碁電腦公司，近年來除了完成國際化工作外，更積極投入家電市場與媒體軟體生產，期許為企業體質進行再造，迎接二十一世紀的資訊科技挑戰。其公司集團董事長施振榮，自擔任NII（National Information Infrastructure）民間諮詢委員會主任委員後，更晉身一層，向官方建議整體的電訊基礎建設方向。

施振榮有數次關鍵性的發言是針對電信自由化的方向與內涵而來，而且用了再造（reengineering）這個字眼（工商時報，1995a）。同時在1996年1月，針對爭議不休的電信三法的修正，使出了殺手鐮，揚言要將宏碁的運轉中心移出台灣，為行政院電信三法說服工作力打了一劑強心針（中國時報，1996a）。然而去年十月，施振榮以總統府顧問身分上書總統李登輝，又明確表示電信事業還需要很多再造，但因為沒有「自由化」，所以再造的氣氛不存在（聯合報，1996）。建言走了一圈，仍回到原

點，究竟從企業家經驗觀點下（如施振榮），電信事業的自由化規模與交通部技術官僚的政策建議的差異何在？其差異源生的基本假設是什麼？以及依照企業家藍圖推行自由化真能在現存社會中達到合理經營的費率目標嗎？

根據現今「政府再造」學說中備受矚目的Hammer and Stanton（1995: 103-116）著作來看，如何規劃再造的內涵，必須從現存體制中的問題及造成問題來源的假設著手。就這個議題來說，企業家向來認為電信改制過程的問題是：現存的電信體制自由化不夠！

現存的電信體制是改革後的電信總局與中華電信股份有限公司，自由化的內涵則是去年剛通過的電信三法對前兩者的規範。那麼施振榮的自由化視界是什麼？他於去年四月提出的概略自由化藍圖是（工商時報，1995a）：

讓電信局企業化經營，在此一原則下，將電信總局改組為控股公司、將各電信局改組為電信公司，該等控股公司可先由政府掌握全部的股權，然後經由員工入股、長期投資者入股等方式，逐漸輔導為股票上市的民營公司，在電信民營化的過程中，電信總局及個電信公司應成立國際業務部門及國際投資部門，開拓國際業務，以培養宏觀的視野，同時並與國內外業者共同拓展東南亞及大陸市場。

在修法內涵中，與施振榮建議大相逕庭的部分就是電信總局的定位。它不但沒有成為控股公司，反而專業化了它原本管制的角色。前年的電信白皮書中說（電信總局，1995: 358）：

電信總局專門負責有關電信之行政監督工作……電信總局負責行政監督，不再經營電信事業。

電信法第三十條賦予交通部督導中華電信股份有限公司的法律依據，而電信總局又為交通部政策之擬定、實施事項之督導機構（組織條例第二條第一項），因此，電信總局不但不為民營化，而且仍是公司化的「中華電信」的督導機構。這樣的設計反應出自由化政策的背後規則是（電信總局，1995: 326）：

我國制定電信自由化政策的基本精神雖然與其他先進國家並無大異，但為兼顧本國特殊的國情，爰訂定下列五項原則：

- 一、無直接影響國家安全；
- 二、能增進全民福祉與社會公益；
- 三、不影響國內電信整體規劃運作；
- 四、不致淪為先進國家控制之利器；

五、不減損電信服務既有之水準。

綜合言之，這五項規則立意在於：電信制度改革即使以自由化為目標，仍要建立保障國家與公眾利益的機制。

而在這個規則後面的假設就是：國家的管制機構是保障利益的最適合機制，而且肩負督導國營電信公司的責任。於是據以明定中華電信公司的業務決策應報請「目的事業主管機關」——交通部核定之事項（電信總局，1996: 44）。

在這項鬆綁不足的設計下，施振榮據以判定改革後國營化的色彩仍然太濃厚，造成生產力不足，國際化不夠，所產出的電信基礎建設仍無法配合跨國與本國資本運轉中心的需求。

經過這兩相不同期望的對比下，接下來要思考的，是企業的再造經驗是否適合於具有保障公共利益委託身分的官僚機構作借鏡，尤其是在事業體的設計本質上。首先，以宏碁事業集團為例。宏碁在1990年至1993年走出困境的方法，是推動了一套再造工程，所謂的「全球品牌，結合地緣」（工商時報，1995c）：

「主從架構」（Client-Server）是宏碁集團組織運作的主軸。隨著資訊產業的多元化，每一家子公司都必須獨立在專業的產品領域耕耘，使整個集團有如主從架構電腦網路環境，有龐大的整體資源可以共享，但個體又能快速反應市場變化的彈性。

這樣的呼聲既是現今舊媒體，歷經網路發展，轉換為新媒體的經營策略，也是數位經濟體質下的「資訊科技觀念驅動的再造」（陳英姿，1996；鄭家鐘，1996）。事實上，施振榮建議的控股與公司集團的競爭架構，及向海外——特別是亞洲進軍，就是近年來企業集團的成功策略（中國時報，1996b）。但是主從的靈活架構，讓公司集團內部互相競爭，對外靈活應付，是否適合於電信這個具有獨佔性的產業？特別是將資費視為業務市場推廣的一種策略？

企業與國家經營存有一個最大的不同是：企業透過彈性的再造，只要能產生預期的利潤與產銷良好的循環，就是一個成功的典範，也是消費者滿意度的保證，因為購買的慾望就是證明；然而國家的公用機構，無法單純從經營利潤與管理效能來思考，即使組織本身營運的成功也無法明證顧客的消費是滿意的，因為使用中華電信公司的服務具強制性（因長期的獨佔經營別無分號），而且電話服務已成為民生必須品，具有普及化（universal service）的正當性（Mosco, 1990: 41）。所以在電信自由化過程的建議中，施振榮也必須思考要如何照顧偏遠地區民眾的電信權益，施振榮的回答是（工商時報，1995b）：

由於政府擁有電信公司的股權，可以用降低股權紅利的方式，補貼電信公司照顧偏遠地區民眾。

證諸美國在1980年代電信解禁的風潮，表面上放手讓電信產業開始競爭，實際上聯邦政府卻要以補助低收入戶裝機費作為資助地方電信服務的政策。然而這項行動使州政府必須編列預算用於電信福利事務的規劃，光在加州，1983年就耗費了美金1億5千萬的行政費用。事實上，在解禁的同時，為了平衡社會各部門的發展，政府反而要更加涉入公共事務（Mosco, 1990: 39-40）。

解禁的自由化與管制的正當化，常常是一個辯證的關係，正如電信總局（1995: 326）的政策說帖所言：

為期開放競爭的電信市場能夠在有秩序的經營環境中穩健發展，因此必須訂定一套完善的管理法令來加以規範。

這樣看來，企業界應認清公用事業本質上的需求與政治上的正當性，才能找出可以接受的靈活方案，特別是設計資費制定的解禁過程。舉例來說，推行主從架構讓子公司互相競爭，會產生下列的假設性情況：台南的用戶一旦發現高雄的中華電信子公司提供更誘人的附加或長途服務，他們會途經地方長途電話去訂購高雄的服務。這樣的商業行為並不是單純的購買轉移而已，因為台南中華電信公司的損失遲早會以提高裝機費與市內電話費率來彌補，然而這樣一來，台南的家庭用戶與弱勢團體的電話權益就會遭受損失；以美國為例，1984年AT&T解構後，原本地方的電信運轉公司應有足夠的利潤營生，但因AT&T總公司透過先進的繞道科技（by-pass）與策略聯盟，用低廉價格吸引了地方長途用戶，造成地方市內用戶的費率大漲，來補貼地方電信公司因失去長途用戶而產生的虧損，於是當地弱勢團體無法負擔電話費用（Horwitz, 1991）。如此看來，公用事業的服務競爭問題，絕非一種市場上勞務與貨品的選擇而已。

因此企業界的再造經驗，如果意欲挹注到公用事業的變革內涵，應先檢驗事業體運作前提的差異所在，再規劃出有助於公用事業經營效率提升的策略，特別應注意公用資費政策特有社會要求與效果，而非一味地尋求支持費率競爭的行銷策略的公用事業再造。

參考書目

工商時報（1995a）：〈施振榮建議電信總局應改組為控股公司〉，4月14日，14版。

- 工商時報 (1995b) : 〈盼電信業速開放業務供民間參與〉, 4月15日, 10版。
- 工商時報 (1995c) : 〈施振榮: 要就大, 不然就退!〉, 4月16日, 12版。
- 中國時報 (1996a) : 〈宏碁全球電信中心外移亮警訊! 經建會: 電信自由化刻不容緩〉, 1月11日, 4版。
- 中國時報 (1996b) : 〈宏碁國際摘星, 眼光獨到一飛沖天〉, 6月18日, 30版。
- 立法院 (1977) : 《電信法修正案》。台北: 立法院秘書處。
- 台灣電信公會 (1989) : 《電信營業管理下冊》。
- 李景駿 (1995) : 〈電信費率大幅調降, 靈活運用通信資源更省錢〉, 《中國時報》, 7月8日, 3版。
- 柯建銘 (1996) : 〈成立超然的電信管委會是當務之急〉, 《中國時報》, 1月25日, 11版。
- 陳英姿 (1996) : 〈網路科技將改造政商型態〉, 《聯合報》, 10月31日, 19版。
- 陳信宏 (1996) : 〈電信自由化會否口惠而不實〉, 《聯合報》, 9月21日, 11版。
- 鄭家鐘 (1996) : 〈走在時代尖端, 媒體應速轉型〉, 《工商時報》, 11月1日, 16版。
- 電信總局 (1995) : 《電信白皮書》。
- 電信總局 (1996) : 《中華電信股份有限公司條例說明》。
- 聯合報 (1996) : 〈錢多, 自由化差太多〉, 10月29日, 3版。
- Dunn, William N. (1994). Public Policy Analysis: An Introduction, 2nd ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc..
- Dye, Thomas R. (1984). Understanding Public Policy, 5th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc..
- Hammer, Michael and Steven A. Stanton (1995). The Reengineering Revolution-- A Handbook. New York: Harper Collins Publishers, Inc..
- Horwitz, Robert Britt (1991). From whom the Bell tolls: Causes and consequences of the AT&T divestiture. In Avery, Robert K. and David Eason (eds.) Critical Perspectives on Media and Society, pp.163-202. New York: Guilford Press.
- Mosco, Vincent (1990). The mythology of telecommunications deregulation. Journal of Communication, Winter 40(1): 36-49.
- White, Louise G. (1994). Policy analysis as discourse. Journal of Policy Analysis and Management, Summer 13(3): 506-525.