

政策思辯2

迎接資訊社會 先為台灣量身訂做 電信管理規則

對於當前固網執照

張數與限制

申請門檻

所引起的爭議，

回歸固網開放

規劃精神來看，

是期望藉由

固網開放引導

電信業者致力於

國家寬頻網路建設，

因此立下種種

規範與限制，

實為盡力維護電信

自由化的

原有精神。

限制固網執照張數與申請門檻

連耀南

固網開放規劃小組自88年初起歷經數十次會議，規劃出我國未來競爭式固定電信網路市場之藍圖，並確立以寬頻網路之建設為最重要目標。

交通部電信總局根據規劃小組的建議草擬出固網管理規則草案。由於許多外在因素之影響，此草案與原先的規劃小有出入，因此難免衍生若干爭議。其中以執照張數的限制與申請執照的特高門檻為大眾所關心之焦點。本文試從原規劃精神來探討這些爭議。

執照張數

理論上，電信市場全面開放不限執照張數較能達成完全競爭，提高經營效率，造福消費者。但在面對強大的既有公營業者獨佔電信市場

數十年的情況下，恐怕沒有任一家新電信業者得以存活，以形成完全競爭之局。另一方面，若有執照張數之限制，主管機關可根據政策需要挑選符合國家政策的業者參與經營，並於初期刻意扶植，使其快速茁壯形成競爭之局，其缺點是極易造成聯合壟斷的寡佔市場，不利完全競爭市場形成，且執照之發放過程極易引起爭議。固網規劃小組在衡量利弊得失之後，一致同意，於開放之初必須有數目限制，數年後方可全面開放。但行政院海外科技顧問持不同立場，建議立即全面開放，不限執照張數。到底何種政策能對我國帶來最大福祉，頗值國人深思。

電信自由化當以1984年美國法院將美國AT&T分解成一

家長途及數家市話網路公司為濫觴。其目標是塑造長途電話之競爭環境，十餘年來，果如其願，為全美國提供低價高品質的長途電信服務，世界各國見狀，群起仿效陸續開放其電信市場。但在市話方面，卻是毫無進展，美國在數年前進一步開放市話網路，亦遲遲未能形成競爭之局，以致市話網路成為美國電信市場之盲腸。我國之電信市場若循美國模式開放，今日即可預見將形成挖東牆補西牆之局面：低廉的長話與價格飛漲的市話。整體電信價格將無法因開放而大幅降低。

市話建設投資大回收慢，驟然開放，民營業者考量短期私利，不願投資基礎建設，而競相向既有業者承租電路，無法實質造福全民。

美國式的開放政策在當年或許是正確的選擇，但如今既已有前車之鑒，且國民對寬頻網路之需求與日俱增，實不必重蹈覆轍，而應針對我國實際所需來制訂政策，方能為全體國民帶來最大之福祉。市話建設投資大回收

慢，而市話網路寬頻化所需投資更數倍於傳統的銅線回路，若驟然開放全面競爭，頗難逆料是否有新進業者願意不計短期私利，投資基礎網路之建設，造福全體國民。若新進業者都未能進行基礎網路之建設，而競相向既有網路業者承租電路，耽於扮演二房東之角色，如何能形成實質競爭？因此無論限制執照張數與否，我們都應要求新進業者進行實質的基礎網路建設。

假設我們模仿歐洲發出數千張新執照之舉，我國也來者不拒，發出數十張執照，我們能否承擔數十家業者同時進行挖馬路埋管線的社會成本？更有甚者，可以預見大部分新業者將因市場狹小被淘汰出局，留下千瘡百孔的馬路，貢獻給國人作為躲避飛彈的防空壕。

因此，限制執照張數之發放，不但可降低社會成本，主管機關更可根據政策鼓勵新進業者進行寬頻網路之建設。換言之，由於執照張數之限制，新進業者得以避免慘烈之惡性價格競爭，而於長途及國際電話業務獲得短期之利潤，挹注市話網路之

建設。而業者為獲取經營執照，必會積極承諾建設寬頻網路以獲審議委員之青睞。短期之內，整體電信價格之下降的幅度或許不大，但長期而言，較能達成完全競爭及寬頻網路建設之目標。

雖然限制執照張數較易形成聯合壟斷的寡佔市場，但證之於開放行動電話所帶來的實質競爭，可知妥善的發照規劃及營運管制即可防患于未然。真正可慮者，係執照發放過程所引起的爭議。以當前國內政商情勢而言，無論評審工作公平與否，落榜者多半會抗議評審不公。再者，由於審議工作過於複雜，而評審委員、申請者、與社會大眾的立場各異、標準不同，對評審結果之預期難期一致，評審工作注定吃力不討好。

申請門檻

雖然固網小組建議限制執照張數，但行政院在考慮其他因素後，決定不予限制，管理規則所欲維護之精神頓時嚴重受創，此因固網管理規則的架構與實質內容的設計，均以達成建設寬頻網路的目標為最高指導原則，各

項細節及配套措施環環相扣，而其中開放有限張數的綜合業務執照係其重要關鍵。交通部為維護原設計精神，建議提高資金門檻以篩選實力雄厚的申請者，以免電信自由化的目標因此落空。此種繃帶式的修補方式，未經長期周延考慮，未免失之粗糙，但因事出突然，情非得已，不必苛責。電信事業是技術及資金密集產業，我們支持交通部設立資金門檻的建議，但在所謂資金到位等實務細節上未經長期周密研究，難免失之武斷，宜參考財經及商務專家之意見酌加增減，求其更為周延合理。

目前提出的管理規則草案，限制業者營運最低門號，可避免追求短期利潤的業者致力於長途及國際電信的豐厚利潤，而疏於市話網路的建設。

開始營運所需最低門號數

至於設立開始營運所需最低市內電話門號數的限制，其原始設計即在鼓勵新業者建設第二或第三個電信網路，以免為既有業者持續壟斷

開放後的電信市場。若無此限制，以追求短期利潤為導向之業者必會致力於攫取長途及國際電信的豐厚利潤，而疏於市話網路的建設，進而帶動其他業者群起效尤，電信自由化的目標將因此落空，徒然為民營業者製造商機，瓜分電信市場而已。

在管理規則草案中，規定新業者必須在六年內自建100萬門號，否則執照將失效，且不予退還40億元履行保證金，此項規定應可規範存心長期經營之業者，但對採取短線經營之業者而言，實質規範能力其實相當薄弱。從大哥大行動通信業者這幾年經營生態觀察，我們可以預知國內不乏短線經營的業者，若無此必須建設最低門號數始得營業之限制，此類業者可在營運初期採取竭澤而漁的方式，自長途及國際電信業務獲得超額利潤，於短期內風光上市，將包括履行保證金在內的資金連同利潤自股市中抽走，留下該有的建設責任由接手的股市大眾承擔。國內股市大眾投資股票時，上焉者仰賴本益比之分析，下焉者仰賴口耳相傳，鮮有仔細分析公司營運

內情者，焉有不上此惡當之理。

另一方面，在網路建設未達最低標準之前，若能允許其經營市內電話業務，將有益於設備資源之有效運用，唯如何防止業者違規經營其他業務，則未見有妥善辦法提出，想必有窒礙難行之處。

總而言之，在此議題上，上上之策是設有最低門號數之限制，但未達最低標準前可經營市內電信業務，若不可行，仍應保持此限制，不宜採取不予限制的下下之策。

結語

固定電信網路係國家電信網路之樞紐，值此邁向資訊化社會之關鍵時刻，我們應藉固網之開放引導電信業者致力於國家寬頻網路之建設，而嚴格規範經營業者之資金與技術能力以及強制建設市話網路乃兩項重要關鍵。我們期望主管機關一本初衷，盡力維護電信自由化的原有精神，造福國人。  (作者為政治大學資科系主任)