

專案質詢

8-1-3-0128

立法院議案關係文書 中華民國101年3月7日印發

案由：本院李委員應元，針對寬頻發展不但成為總統大選的話題，業者近日提出「無線上網環境是基本人權」的倡議，亦獲行政院長陳冲的贊同。本席認為，欲將無線寬頻網路納為全民普及服務的一部分，參考歐美各國近年來的作法，由政府編列預算補貼虧損，甚至直接投資建設，以彌合這種公益與私益間的落差，他山之石得以攻錯，政府主管機關應該更積極介入寬頻網路基礎建設，並擬定合理的寬頻服務價格，特向行政院提出質詢。

說明：

- 一、對許多民眾而言，寬頻上網已成為一種生活之所必需，甚至構成生活的一部分。但過去幾年，民眾對寬頻速度、上網品質或價格的不滿與抱怨，卻是愈來愈多；如今，寬頻發展受到政府重視，令人鼓舞，但要如何達到這個境界，卻需要更細緻、全面的政策思維。無線寬頻是基本人權，講得直白一點，就是每個人都有權利，以合理的價格利用寬頻服務。這裡涉及到兩個「普及性」的問題，第一個是服務的普及，也就是不論是住在五都還是離島，民眾都應有無線寬頻可以使用；第二個是價格的普及，指的是無論所得高低，都能夠以相同的價錢，而且在不顯著影響生活支出的情況下，享有寬頻服務。要達到如此無所不在而又價格合理的無線寬頻環境，還必須能確保最低的連線品質；畢竟，倘網路能無所不在，價格又合理，但若老是塞車斷線，自然不是「基本人權」的境界。
- 二、要達到這樣的境界，需要幾個必備的條件。非但網路建設必須涵蓋全台，而且還需要「不計成本」，否則若基於鋪建成本與使用量的考量，高山、離島的人民，斷無以相同價格、相同品質享受無線寬頻的可能。其實，無線寬頻並不是第一個追求這個境界的服務，水、電、郵局、醫院等公用服務的普及性，都是類似思維下的產物；不過，進一步觀察可以發現，水電等民生必需的服務，很多都還是由政府或公營事業所提供。造成這個結構，背後的原因很多，但必須「不計成本」的達成服務與價格普及的目標，卻是造成民間對無線寬

頻投資卻步的一個重要因素。

- 三、自從一九九七年推動電信產業自由化後，台灣的電信市場就以民間投資取代了政府主持；電信總局改制成為中華電信，民營電信業者扮演了整個產業發展的主要動力。在現行制度下，電信業者提供普及服務的義務，僅僅限於固網市話服務，而中華電信因網路維護及價格普及所造成的虧損，則是由全體主要電信業者共同分擔。隨著寬頻迅速深入生活，現在確實是檢討、擴大電信普及服務的範圍，將寬頻納入普及範圍的時刻。
- 四、欲將無線寬頻網路納為全民普及服務的一部分，現行制度必須改弦更張。首先是目前這種政府角色完全消失，單純由業者承擔、分攤成本結構的作法，充其量只是一種消極作為，非但無法產生足夠的誘因加速建設，而每年結算各家需分擔的虧損，更是爭議不斷。畢竟，政府可以不計成本，業者卻是錙銖必較。所以，要推動無線寬頻的普及，必然面對極大的反對聲浪，質疑此舉的必要性。對此，歐美各國近年來的作法，是由政府編列預算補貼虧損，甚至直接投資建設，以彌合這種公益與私益間的落差。因此，第一個需要思考的，就是在無線寬頻建設中，政府如何一改消極（甚至沒有）角色的態度，改採較為積極的作為。
- 五、另一個更為根本的挑戰，是如何定義寬頻普及義務。寬頻服務與水、電不同；水、電只有一種品質，只要確保線路到家、價格合理，便可告成，但寬頻的品質卻有極大的差異，特別是無線行動寬頻服務，舉凡連線速度、斷線比率等，都可能在不同地點、不同時間而有所差別。目前在都會區已經發生頻寬不足的塞車問題，且少數用戶占據頻寬的問題也相當嚴重；電信產業擬以差別訂價機制進行流量管理，卻又可能與基本權利人人平等的精神不符。因此，如何在技術可行及成本合理的基礎下，確保品質的普及，是首先需要克服的障礙。最後，寬頻只是一種媒介工具，更關鍵的是如何豐富透過寬頻所享受的應用內容。否則，網路速度即使再快，應用內容卻未及時俱進，這也未必是「基本人權」所追求的境界。