

美國電訊法的挑戰—公共利益

邱蜀英 *

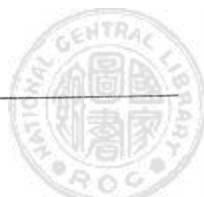
《本文節要》

美國於1996年通過了電訊傳播法，使得傳播進入了新紀元。這部新法是1934年訂定的傳播法之大翻修；它的主要目標是「減少規範，促進競爭」以求最大的公共利益。

電訊法涵蓋非常廣：廣播、電視、線纜服務、衛星傳播、網際網路。「規範」與「減少規範」是它的任務。在達成此任務的過程中，將力求社會公平和創新，以符合新時代人們的需求。

本文試從「投資競爭」、「系統之控制」和「普及的服務」等面向去分析探討，如何才能增進「公共利益」。這是電訊法的挑戰，也是一艱鉅的工程，有待集合各界的智慧與力量，並假以時日，充分破解電訊時代的各種科技與法律的難題，為人類設計出促進言論自由，提昇娛樂水準和更新、便利的生活方式。

* 本文作者邱蜀英現為國立政治大學廣播電視學系講師。



壹、前言

美國總統柯林頓在1996年2月8日簽署電訊傳播法（The Telecommunications Act of 1996，以下簡稱電訊法）時說：「今天，用這鋼筆一揮，我們的法律就趕上了未來。」柯林頓總統還宣稱，消費者將享有更多的選擇和較低廉的價格，而且還能繼續從廣播、電視、印刷媒介以及網際網路得到多元化的聲音和意見…。新聞界對此事件的報導都是以「進步和改革」為主題，把這個法界定為引領進入新紀元的立法大翻修。這個法案的設計者肯定地認為它可以創造數百萬個工作機會，而且會促進競爭，宣示了新資訊世紀黎明的到來，堪稱為藝術傑作。也有人認為，這個法是世界上所有的國家所能創造的全面型藍圖中最好的一個（註一）。

現在，轉眼這項新立法已經兩年多了，美國走上這條資訊高速公路後，走得如何？又走到了那裡？似乎值得我們觀察和研究，作為我們未來發展的參考。

電訊法開宗明義的文字如下：「本法為促進競爭和減少規範，以求為美國電訊傳播消費者取得較低廉的價格和較高品質的服務；並鼓勵新電訊傳播科技的迅速佈署（註二）。」但由於電訊法的龐大、現有及研發中的新科技類種數目繁多所造成的複雜性，以及由舊法轉入新法期間，許多細節規則尚未確定，或有些規定因業者的挑戰，必須經過一連串的訴訟才能確定；使得開放市場、促進競爭的進展腳步緩慢，成效不佳。本文將從法規的歷史背景和新法通過後的初期發展，來分析討論此法之利弊。

貳、背景

科技的進步不斷地改變人們的生活方式和社會的經濟結構。早在1927年美國就制定了無線電法（the Radio Act of 1927）；但對主管機關的權責、經費和地位等都只有簡單模糊的規定；結果使得無線電委員會（the Radio Commission）成為非獨立性、功能不彰的組織。直到1934年，美國國會制訂傳播法（the Communication Act of 1934），將原有的委員會作了一些組織的改變，成立了較非暫時性的聯邦傳播委員會（Federal Communications Commission，以下簡稱傳委會），並賦予這個新機關較廣的主事權，管理所有的傳播，包括州際電話和電報。該法的第三單元（Title 3）是有關無線電的部份，與無線電法幾乎完全一樣。最重要的是保留了1927年立法時的

「公共利益」標準。前述的「翻修」、「減少規範」都是針對1934年制訂的傳播法而言。經過62年的施行和多年的增修，傳播法已成為一巨冊，收錄在美國法典第47單元（Title 47 of the United States Code）。

關於廣播方面（註三），傳播法的目標是維持美國在州際和外國的無線電傳輸的管制，提供這類頻道給合格者，在一限定的時間內使用；由聯邦機關授與執照（但不是所有權）；在執照有效期間，按規定條件經營相關事物，包括廣播、電話及其他形式的電子通訊傳播。這個法並把電子通訊傳播市場的參與者分類如下：（一）廣播業者（broadcasters）；（二）線纜電視經營者（cable television operators）（註四）；（三）一般電信業者（common carriers）；（四）個人無線電使用者（private radio users）。以上各類市場都清楚地加以區隔。傳委會在規範這些市場時，又把他們分為「大眾媒介」和「電訊傳播」（Mass Media and Telecommunication）兩大類。對於前者，除了有關執照事宜外，還有關於內容的限制。

電信業（註五）一直受到高壓的規範（類似公用事業），在公司結構上屬於全國性。線纜業卻一直是依企業規範，屬地方性質。兩者都有著不同程度的壟斷力。目前，隨著鬆綁，電信市場已經變得比較有競爭了。而線纜業在新法規下奮鬥，卻面臨著越來越受到領袖業者控制的集中市場。一般預料，到下個世紀，這兩大市場將會合而為一，或可稱之為「資料轉換業」。

線纜業在發展之初是一種延伸無線電視（broadcast television）的科技，後來又延伸為娛樂的另一種選擇（註六），為收視者帶來各種類型的節目。全美約有百分之九十六的家戶是可接收線纜電視的。其中百分之六十左右是實際付費的訂戶。線纜業在全國大部份的地區已完成裝設線纜，使其在未來資料轉換業的版圖上，成為市內電話公司有力的競爭對手。傳委會根據1934年之傳播法主管線纜業務，其管理著重在保護地方上的廣播業者，使其免於受到日益增加的線纜業者的競爭（註七）。結果使得通訊傳播服務分裂，線纜業與廣播業隔離的局面（註八）。在這個過程中最重要的是：1984年，美國最高法院判決傳委會具有規範線纜電視內容的專屬權力，而該權力是凌駕於各州及地方的規範之上（註九）。不久，美國國會通過了1984年線纜傳播政策法（Cable Communication Policy Act of 1984；以下簡稱線纜法）。它的目的在於訂定一項國家政策，以確使線纜業能在較大的媒介市場上競爭。不過它為各州及地方主管機關保留了有限度的權限，使其得以規範線纜業者的特許權（註一〇）。

美國國會於1992年，又通過了「線纜電視消費者保護及競爭法」（The Cable Television Consumer Protection And Competition Act of 1992）（註一一），用意在

控制線纜業者的漲價及處理人民對有關服務的申訴。此法包含了許多規定，其中之一是授權傳委會執行強制載播規則（must-carry rule）和費率管制。其他重要的法規制訂包括：（一）載播節目合約；（二）在公益頻道（PEG channels）限制不雅的節目；（三）家戶配線必要標準；（四）消費者服務標準等。此法的條款立刻受到抨擊，並在司法機關受到挑戰。此外，也有人企圖在國會中翻案或修訂部份法條（註一二）。

「強制載播」規定和費率管制對線纜業影響很大。前者容許廣播業者在「強制載播」和「同意轉播」中選擇一項實施。「強制載播」規定強迫地方上的線纜系統載播無線電台的節目時，片頭中要打出一個B級圖形（註一三）。這種作法類似傳統上把線纜業者視為無線電視的補充。而「同意轉播」權則給無線電視廣播業者拒絕線纜業者載播他們訊號的權力。其他的多頻道節目播送者（如：直播衛星、衛星、微波線纜）則硬性被規定只能採行「同意轉播」之簽署。（註一四）。

傳委會曾經兩度依據「費率管制」規定調降線纜電視的基本費率。第一次他根據有實際競爭的市場價格訂定線纜電視的標準費率。第二次他迫使在沒有競爭者的市場上營業的線纜電視調降百分之十七的費率（註一五）。此種重新規範費率的作法是著重線纜公司進入資料轉換業所做的準備。

至於電信業，在1982年制訂「最後判定修訂準則」（Modified Final Judgment）以前，美國電報及電話公司（AT&T），在美國全國各地提供包括長途及市內電話電信業務（註一六）。在MFJ之後，美國電信業一直遵守美國地方法院法官哈洛、格藍（Harold H. Greene）所判決的管轄原則（註一七）。自1984年起，AT&T公司把地方性電信業務分別組成七個公司，一般人統稱為貝爾公司（Regional Bell Operating Company，即RBOCs）。對這些公司，MFJ限制最相關的規定是禁止RBOCs在各自的市場上從事長途電話業務和影視節目的播出。

根據線纜法中有關線纜系統所有權的限制，市內電話業者不能在其所屬市場內，提供隨選視訊服務（video on demand）。傳委會把此規定解釋為限制電話公司提供等同電視的節目（註一八）。線纜業者也都支持這個限制。他們認為這可免除電話業者利用其獨佔性的基本訂戶，依政府規定的價格及其他反競爭的戰術，不公平地佔有市場。此外「禁止交叉所有權令」也可以防止交叉津貼。然而，事實上，這個措施可能會導致電話費率上漲，使電話公司因硬性規定價格而獲得更多利潤，最後可能導致電話公司把線纜公司擠出市場的情況（註一九）。

交叉所有權禁令的首度鬆動同時出現在傳委會和法院中。傳委會在「電話撥接視

訊業務報告」(video dialtone report)中，准許RBOCs在他們服務的地區提供錄影節目；但僅以非歧視性服務提供者身份為之，而不是以獨立的內容提供者身份為之（註二〇）。傳委會一反歷史上的立場，建議結束交叉所有權禁令。有鑑於線纜業的成長，傳委會論斷未來的公共利益將會勝過電話公司的反競爭行為。

法院方面，查沙匹克及波多考克電話公司控告美國政府一案中（註二一），貝爾公司（Bell Atlantic）挑戰1984年線纜法的限制，認為它侵害了憲法第一修正條款所賦予他們的言論自由權，結果獲得勝訴。此後，各RBOC都在其各自服務的地區提出訴訟（註二二）。

傳委會根據市場將參與者加以分類，並制訂傳播法。當傳播科技及其應用改變時，媒介的市場也隨之改變，各類市場參與者之間的分類也已漸模糊。例如，好幾種媒介包括廣播、線纜業、微波以及直播衛星都能提供相同的影視節目傳輸服務。當這些媒介間的競爭愈來愈激烈時，原有法規的適用性就發生了問題。尤其是當整合性寬頻網（integrated broadband network）問世後，所有的大眾媒介及電子通訊提供的服務都會被囊括（註二三）。這種能載送大量數位化資訊的光纖管線，可以傳輸聲音、資料及視訊。它的應用能釋出大部份無線電頻譜作其他的用途。這即是所謂的資訊高速公路。美國政府在副總統高爾（Al Gore）的領軍下，積極部署這種全國資訊基本建設（the National Information Infrastructure）。1996年電訊法即應運而生。根據此法，每個傳播業都可投入其他傳播業的市場中。正如前面說過的「電訊法是傳播法的大翻修」。新興的整合性資訊服務的提供者，必須本著傳播法原來的精神為大眾生活的「方便、利益與必須」而服務。因此也必須服膺於傳播法中兩個不同部份，特別是關於一般電信的第二單元（Title II）以及有關線纜的第六單元（Title VI）。傳委會並增加了第七單元（Title VII）一此法將為這些新公司統一規範環境，以交換他們同意至少在有些方面擔負公用電信業務的責任。這些公司可以選擇是否採行這種規範模式。由此政府可以確保這些公司提供開放管道（或通路）給其他資訊提供者和消費者，以利競爭，並給消費者較低廉且較佳的服務。現就電訊法的一些重要原則分析檢討如下。



參、分析

一、投資與競爭

幾乎在每一個美國社區，線纜業播送影視節目的服務都一直是壟斷的局面。在極少數有競爭的市場上，費率的確較低，而且服務也比較好（註二四）。而傳委會兩波調降線纜業的費率減少了他們的收入；也降低了他們在傳播網基本建設上投資的能力，並因而創造了他們用併購等手段來建造提供完全服務的資料轉換公司的需求。電話公司和線纜公司都需要相當大的資金來使他們的傳播網升級（註二五）。

電信業的個別資源比線纜業大。以個別公司來看，線纜業鉅子TCI每年收入不到四十億美金。而電信業鉅子AT&T的收入是TCI的十六倍（註二六）。資本額的差異是這兩個行業合併組成完全資訊服務公司來投入競爭市場的另一個原因。也就是跨業經營比線纜業同業合併在競爭上更有效。因此線纜業都很關切ROBCs要求和其他電話公司一樣能有平等的權力和機會進入電訊傳播市場。開始從事付費影視節目的提供。

在投入資訊市場的行動中，大家關切的是走向競爭的過程中保持必要的管理。鼓吹管制者要求政府保證階段性地達成競爭，並防止反競爭的行為（註二七）。目前存在的各種限制應訂定時間表加以消除，以防止任一行業中有成員獲得不公平的優勢。對於那些因缺乏基本建設或實際競爭的市場（應包含農村及低收入地區），傳委會可能必須繼續管理。

由於電訊法在廣播方面的新規定，這兩年的併購案層出不窮，交易金額之大，前所未見（註二八）。柯林頓政府是贊成開放管道以確保資訊公司不致於創造出一個全新的傳播壟斷。因此已提議授權傳委會規範管理這些混和公司。

傳委會在電訊法實施後，針對開放市內電話業務所做的幾個主要決定已經受到挑戰，正在法院爭訟中。其中令人注目的是交互連接令（the interconnection order）。根據這個行政命令所規定的條件和費率，幾乎沒有競爭者可以進得了市內電話市場。

市內電話公司聯合起來向法院提出告訴，辯稱傳委會所定的規則會使他們的競爭者處於優勢，同時這些規定還迫使現存的電話公司以最低議價提供他們的網路（註二九）。

去（1997）年七月，美國第八巡迴上訴法庭（總部設於聖路易市）判決排除了傳委會交互連接令中的主要部份，表示傳委會沒有權力決定費率（競爭者使用現存市內

電話公司所有的網路而必須給付的費用）。9月時，市內電話公司和州級的管轄單位分別再度到法院，要求禁止傳委會規定地方市內電話公司按照傳委會所定的價格表開放他們的網路。他們辯稱，傳委會是試圖迴避上訴法庭的判決而規定電話公司採用「法庭認定傳委會無權制訂的」價格制度，並以其作為市內電話公司進入長途電話市場的條件之一。

長途電話公司AT&T以及MCI都指責市內電話公司試圖以訴訟阻礙真正競爭的發展。MCI的首席政策史勒特（Jonathan B Sallet）說：「要打破壟斷一直是件難事」。

市內電話公司也反擊說，長途電話公司只對有利可圖的商業區市場有興趣，對提供市內住宅區的服務並不認真。同時小貝爾（Baby Bell）公司抱怨說，傳委會已在他們進入長途電話市場的競爭上，設立了一些超過電訊法所規定的障礙。因為傳委會在小貝爾公司的個案上，所定的標準似乎一直猶移不定。為此，威斯康辛州民主黨籍參議員柯爾（Herb Kohl）已經引介立法案（S1188），要確使各法庭對傳委會規定所作的挑戰，都必須交由哥倫比亞特區所轄的聯邦法庭及上訴法庭審理。

電訊法通過後的頭一年，可說是美國廣播業者（指無線電廣播電台及電視台）在無線電廣播史上最成功的一年。不但廣播電台和電視台的所有權規定放寬了，執照期限也延長了，甚至連換照過程也簡化了。

關於廣播電台（Radio），新法規定每一執照有效期為八年（原來規定為四年），到期可申請換照；換照程序分兩階段進行。所有權的規定也放寬了。全國廣播電台所有權總數上限取消，地方性所有權（local ownership）依市場大小作階梯性的分段規定。每一廣播業者在最大的市場中可擁有不超過八個電台。在最小的市場，上限為五個電台。在新規定下，大部份的電台在所有權方面都有成長的空間，但有些全國最大的廣播電台集團，在某些地方性市場已經達到了上限（註三〇）。

至於無線電視台方面，原來是規定廣播達到的範圍以不超過全國百分之二十五的家庭數（households）為限，新法放寬到百分之三十五。在同一市場擁有多數個電視台的有關規定正由傳委會研擬中。執照有效期限也是八年，並分二階段換照。

在所謂「頻譜彈性原則」問題（Spectrum flexibility issues）上，廣播業者在法案的關鍵用字上獲得勝利。使得廣播業者有權利用第二個頻道（目前是另外保留作為數位服務之用的頻道）作其他用途，例如資料傳輸（data transmission）。新法對第二個頻道的歸還沒有設定期限，也沒有規定廣播業者使用另一頻道需付費用。在柯林頓總統簽署電信法之前，美國國會有些議員（如參院共和黨領袖杜爾）是提案要求廣播業者付費使用數位頻道的。前任傳委會主席韓特（Reed Hundt）及麻州民主黨籍眾

議員愛德馬奇（Ed Markey）也曾建議在授與數位電視執照時，應附帶某種「附加公共利益」作為配套措施。但是廣播業者只承諾以既有現行的「公共利益」義務為準，作為使用新頻道的代價。全美廣播人協會（National Association of Broadcasters）不願支持超出目前廣播業者願自動配合的「公共利益」標準措施。截至目前為止，在使用第二頻道的辯論中，廣播業者佔了上風。不過這場爭戰距結束還早得很。廣播業者還是大有斬獲的原因主要是業者，不論是集團的或個別的，都前進到與國會有關的前線陣地。業者們也知道這是沒有最後勝利或最終失敗的事。這個議題對廣播業者來說，是個大得多的挑戰。這場爭戰將會是一場長期的爭戰。它不會很快而輕易得到解決。它不是一種一段式的立法程序。即使廣播業者勝過了這一屆的國會，在未來的國會中也還可能再遭遇。

然而根據這兩年多來在美國市場的實際發展來看，由於交叉所有權的解禁，在有些市場上的確已產生「大的愈大，弱的愈弱、甚至停業」的情形，在地方上的競爭明確地減少。廣告業者、節目或資料提供者及一些監督的社會團體都表示憂慮，甚至柯林頓政府也表示不贊成對電視台多重所有權進一步放寬的想法。不過財力雄厚的報業和一些擔心線纜業及直播衛星競爭威脅的廣播業者都贊成解禁。他們認為傳委會應重新界定市場，以反應商場上的實情（註三一）。

二、系統之控制

每一個提供資訊服務的公司都可能是在一個由不同單位（包括有線及無線的傳播單位）組成的系統中作業。由於他們的經濟影響有立即促進或內化傳播的潛力，這些系統都將在社會上做出強而有力的表現，無論是在言論、娛樂或資訊方面。一個有競爭的資訊市場，將會為社會製造許多新的問題。例如：數個全國性、區域性及地方性的系統之間的競爭，是否足夠促進表達的多元化，以及傳輸不受歡迎的言論？或者必須透過政府的干預來做這些事？一個資訊服務公司所能有的內容控制權應達到什麼程度？

資訊服務公司的私人所有權控制，可能會造成媒介內容的集中控制，這種控制會導致所有權人自己濫權干擾內容和傳播。這種言論檢查的動機，可能是財務上的利益或單純就是想限制異類觀點。無論其動機為何，對大眾能得到的資訊量都可能有反面的效果。舉例來說，時代華納公司（Time Warner Inc.）和透納廣播系統公司（Turner Broadcasting System Inc.）在1997年合併時，曾經把消費者的顧慮推升到嶄新的程度，他們的顧慮是在媒體巨人的產生過程中，他們可能遭受交叉戰火的波及。

在紐約，時代華納（全美第二大線纜業者）是大部份線纜電視訂戶所思所感的守門人。自時代華納與透納結合以來，時代華納就拒絕載播梅鐸（Rupert Murdoch）新成立的二十四小時福斯新聞頻道（Fox News Channel）。泰德透納（Ted Turner）坐在時代華納副總裁的寶座上，自然不會再促進和自己所擁有的全新聞頻道（CNN, CNNFN, Headline News）的競爭；更不用提來自梅鐸的競爭了。美國消費者聯盟（Consumer Federation of American）的馬克古柏（Mark Cooper）這樣說，每個人都會發現這種情況有點惱人（註三二）。因為若無時代華納及全國第一大線纜鉅子電子通訊公司（Tele Communications Inc.）兩者共同接受，沒有新加入的線纜節目製作者能成功的全面達到全國市場。古柏指出，他們之間的野心創造出一種所有權集中、共同經濟利益的強烈寒蟬效應。

另一個例子是去（1997）年11月底，中共威脅要砍掉迪士尼公司（Disney company）在中國大陸上所有的龐大商業利益，如果該公司繼續推展發行馬丁史可西西（Martin Scorsese）有關達賴喇嘛的電影。迪士尼公司在中國大陸出售玩具、衣物及其他產品，並展映「玩具總動員」（Toy Story）及Jumanji等電影。迪士尼為了信譽，決定切實發行名為Kundun的電影。但可以確定的是，將來任何與迪士尼有關的廣播電視網，以至ABC、CBS、NBC或FOX都不會播出嚴厲抨擊中共暴行的紀錄片，如對天安門廣場民主運動的無情鎮壓，對西藏殘暴的統治，對赤色國家出售核武材料或對香港民主的嚴厲手段等（註三三）。這種美國新聞界的自我設限也是跨業經營、所有權集中的另一嚴重後果。

其他如時代華納公司屬下的「詳述體育」（Sports Illustrated）節目是否會為罷工的運動員說話？因為獲利豐厚的亞特蘭大勇士隊的特許權已經簽給了時代華納集團。還有最令人擔憂的是電訊法的落塵會殃及無線電廣播業。新法中對於「最能為地方社區服務者」的哲學思維有了重大改變。傳播法責成電台所有權人為社區服務，並由地方人士取得所有權。因為這些所有權人比較熟知他們的社區，而且跟社區有較密切的利害關係。然而孟非斯市（Memphis）的WLOK-AM電台的老闆亞特吉連（Ant Gillian）卻抱怨，他正在被排擠出局之中。這個電台是一個以黑人為主的電台，也是該市剩下的少數獨立電台之一。大財團屬下的連鎖無線電台使得黑人及西班牙語裔想在廣播佔一席之地極為困難（註三四）。這種現象與新法欲使大眾獲得多元化聲音及意見的預期似乎背道而馳。

廣播電視的不雅及暴力內容也是主要議題之一。在這個議題上，業者也是受到有廣播史以來最大的圍剿。業者一貫的強調憲法保障的言論自由；但也試圖與傳委會有

關單位進入建設性的對話。業者想要傳委會瞭解，事實上業者是按他們所解讀的兒童法（the Children's Act）去遵守規定的（註三五）。

電訊法規定新製造的電視機必須安裝V晶體。這種裝置將可讓父母排除不宜的節目（objectionable program）。廣播電視業者也同意和娛樂業者一齊共同努力，盡其所能的做出一套適合新法所要求的分級制度，給父母更多有關會影響他們子女的節目資訊（註三六）。

業者一致認為，他們應該有一套類似「美國電影協會（Motion Picture Association of American）」的分級制度。也就是一套簡單，對廣播界和娛樂界及父母而言，都容易瞭解的制度。

這套制度將責成節目播送者（distributors）為節目打上標示。因此區域性的廣播業者將作最後的決定（因為傳委會在審核執照時，會視這區域性的廣播業者為播送人），若是核准業者所屬的社區希望有較嚴格的標準，業者自然會把標準提高。但標準因地方而不同，在紐約市可接受的標準不一定在其他地方被接受（註三七）。

事實上在傳委會將此納入規範之前，大部份的廣播業者已在去年夏天向鼓吹團體及國會議員們的壓力屈服，自願同意修改以年齡分級的制度（類似電影界所使用的分級），把較多有關資訊的內容包括在內。

新的分級制度已在去（1997）年7月生效。將包括以S.V.L或D.來指示電視節目是否含有性（Sex）、暴力（Violence）、粗語（Coarse Language）或暗示性的對白（suggestive dialogue）。除了NBC，所有的大電視網都同意採用這個制度。有議員已經對這個電視網增加壓力，威脅要提案立法（s363）。這個立法案將強制電視網採用新的標準或限制暴力節目在兒童最少觀看的時段播出（註三八）。

傳委會的新科委員鮑威爾（Powell），弗其根羅斯（Furchtgott-Roth）及崔斯坦（Tristan）對此提案採開放的態度。新主席肯納（Kennard）說：要考慮此舉在分級制度的全面意涵中所佔的地位。

目前，NBC並未動搖。他認為新制度的支持者是在行言論檢查（censorship）。他說他們將繼續用原來以年齡分級的制度，包括在螢幕上播出對該節目的建議。

V晶體的裝置大約也是廣播業者對政府限制內容所能接受的最後界線，業者毫不諱言地反對以任何形式限制他們節目的內容。他們仍然認為應該享有憲法上所賦予的權利。他們對電訊法表示歡迎，也正和娛樂界攜手，努力地配合法律的要求。但是假若政府的干預超過了業者願意自動配合的範圍，業者準備到法庭去解決這方面的問題（註三九）。

兒童電視（Kid's TV）是業者和傳委會已達成建設性對話的另一個項目。業者此刻還不打算向全美廣播人協會提出建議案要求其批准。業者將有系統地檢視各種選擇。他們已要求傳委會各相關單位以書面說明他們認為最好的想法，以便雙方可以坐下來看看實際的規則會是個什麼樣子。

三、普及的服務

服務普及政策原本是電話業興起之初，美國聯邦政府及國會為了使全美各地區電話公司的話務能互通的政策。經過激辯後，這政策變成了一般稱為「一致化的服務」（unified service），簡言之，即消除競爭所造成的割據。直到1970年代中期，電話在各自疆域內享有的獨佔利益受到了終端設備解禁、新長途電話公司合法營業及私人微波網合法化的衝擊，又輾轉演變成了「大部份的美國人能享有且負擔得起的服務」。在1934年傳播法的序文中有一段文字（註四〇），為後來的業者追溯解釋而成就了上述的政策概念。1984年，普及服務的概念被確立。國會通過了「保存普及電話服務法」（Universal Telephone Service Preservation Act of 1984），維持了舊有的津貼措施。這和經由農林電力化總署（the Rural Electrification Agency，簡稱REA）負責，使電力達到全美各地非常相似。然而，在電話推廣期間，普及服務的概念並沒有得到重視。

1996年，電訊法新創了一整節有關普及服務的規定，即第254節。和此節法案同時提出的一份委員會報告指出，這節法規的目的是清晰地表明國會的政策是以普及服務做為全國傳播系統之基石（註四一）。

第254節中的（b）小節規定，傳委會根據大眾、國會及一個州和聯邦的聯席理事會所做的建議去界定「普及服務」。普及服務不再限於傳統的電話業務。其中已確立的部份定義是：「電訊傳播服務尚在演變階段中」；此定義必須把電訊傳播及資訊傳播科技列入考量；且此定義必須由傳委會修正與更新等。此法還特別規定「以公平、合理及能負擔得起的費率，提供品質好的服務」。以及有關先進的服務方面，各地理區待遇平等（註四二）。因此，所有的消費者，包括低收入用戶，住在農業地區、荒僻地區，以及高成本地區的用戶，都應得到和住在都會地區的用戶一樣或相當的服務；其費率也應相似。

這些法規在費率制訂方面已偏離了成本標準。對一般電信業者引介新的服務會有重大的影響。因為如果新的服務必須同時在各種市場提供，而且不論市場的大小、需求的特性的話，供應者可能不願意引介其服務。為了確保農村地區和高成本地區能繼

續得到長途電訊服務，新法採行地區費率平均以及相互交換服務（interexchange service）的費率整合，以求上述地區的服務費用不會高於都會地區用戶之費用。但費率平均是根據距離而非線路密度來收取長途電話費。代表農村利益者擔心，他們最後會要付更多的錢。

至於學校、醫療保健機構和圖書館使用電訊傳播服務的費率可以得到打折的優待，而且還應有使用先進服務的權利（註四三）。這些規定也產生了疑義，如折扣優待的標準（有多少折扣）以及「先進服務」指的是什麼？

舊的傳播法規定對長途電話的使用課稅，去津貼市內電話的月租費。電訊法的立法遵循這個哲理，指定一組核心服務為「基本必要的服務」，而且用行業間（intra-industry）的津貼去確保這些服務的月租費是訂在「負擔得起」的程度。但是在1993至1995年間，有四個關於無電話家戶的研究（註四四）發現，市內電話月租費中的基本費並不是影響用戶保有服務的最重要原因。那些最起碼的使用者被迫停話，或無法裝接話務的原因是積欠長途電話費、押金、裝設費和話務類別控制費用等的組合。所以刻意的用津貼去拉低市內電話的租用價格，對全面電話近用權（access）的達成影響極小。

所謂「負擔得起」（affordability）也是一個問題，因收入不同，這個標準就會不同。許多高成本地區的消費者完全有能力支付較高的費率；如科羅拉多的滑雪勝地亞斯朋市（Aspen Colorado）是市場中的高級階層，不需要津貼。但根據現行的制度，紐澤西州的貧困地區如紐瓦克市和堪姆登市（Newark and Camden, New Jersey）卻要多付費，以使亞斯朋市的費率降低（註四五）。

現代電訊傳播的使用類別已經多元化了，而且是不同類別的服務組合在一起。舊的服務普及政策基本上是規範有線傳聲電話的網路（wireline voice telephone network）。傳聲服務是單一、同類而且一致性的。它的使用只有兩種變數：裝有住宅區電話與否。但是現代電訊傳播卻要考量很多因素才能界定「新」的普及服務，如頻寬（bandwidth）、電訊的特性及功能、是網際網路還是其他資料的傳播、有線或無線等。所以數位化寬頻網能對用戶提供的服務與過去的電話服務差別很大，無法簡易的把用戶歸類二分為「負擔得起者」，也就是所謂資訊擁有者（information have）；和「負擔不起者」，即資訊缺乏者（information have-nots）。傳播的管道包含日益廣泛的形式，資訊傳輸和處理能力的範圍也很廣。如雙向呼叫器、轉帳卡、傳統的固定電話機，固定或可移動的家用電腦，或在公共場所可共用的終端機等不一而足。各種功能可隨特定的某一部份市場作精確的訂製組合。

訂製而非一致化已成新法則。尤其是在無線傳播方面，由市場滋生出來的各種終端機、介面、進入方法和服務等級令人目不暇給。競爭和革新在新的無線市場才剛剛開始。因此，新電訊法所制訂的「普及服務」，忽略了新競爭市場上最有前途的特性：為特定使用者的需求和社會條件而訂製價格和服務等級的能力已經增強。換言之，最理想的服務形式在性質上有差異。為那些資產極少又搬遷頻繁的貧困地區用戶所設計的，會與為年長而有固定居所，但傳播工具有限者所設計的不同。因此傳委會若企圖界定及津貼一個單一的「普及」服務，恐會浪費龐大的資源在次理想的方案上；甚至使市場氣餒，而不再為不同的族群發現和提供最理想的方案。

新通過的電訊法中有關普及服務的規定有兩個目標：一是使津貼化暗為明；另一則是確使支援普及服務的經費在競爭上屬於中立性。在1996年之前的普及服務系統，津貼是暗含式的；綜合了都市對鄉村、商業區對住宅區、長途對市內等多種轉貼（註四六）。舊制偏愛現有的市內交換之有線機網路；法規刻意地使其採低費率，造成長途電信業及新科技進入其市場競爭的意願不高。再者，政治也使普及服務的目標化為虛幻。新法規定傳委會把一些服務包含在定義內，卻排除了另外的服務。這種規範本身就為競爭上未中立。在電訊傳播和資訊業的範圍內，有極大部份可成為傳統電話業務的替代品（且為有吸引力的替代品），卻不夠格得到津貼。新的普及服務機制使傳委會對不同的市場和科技採取不同的規則。當以新科技為主的服務開始奪走舊公司的市場時，關於究竟那些公司應該拿到津貼必然引起辯論和怨懟。

長途電話費率根據新法是取平均值訂定的。先進服務必須在所有地理區或市場提供。這兩個規定會造成大筆新的暗含津貼。此外，州級規範者讓小的農村電話公司豁免，得不採行津貼移動的競爭方式（註四七）。然而，極大部份的高成本電話線都是由小農村電話公司經營的。這部份的法規嚴重的損害了競爭的中立性。況且，在現今科技變遷和服務革新快速的環境中，要界定和明指電訊傳播服務業的成本不是件簡單的事。

對學校、醫院及圖書館的津貼特別與透明外加的理想相左。事實上，沒有任何記錄顯示學校、醫院及圖書館無法負擔基本或先進的電訊傳播服務。網際網路的管道、電腦以及寬頻電腦網正快速地在教育領域擴增，他們大可編列預算來作。儘管那可能會增加稅務、支出及另一層的審核作業。

四、其他公共利益

資訊時代的其他經濟、社會問題，如公平、安全、隱私權和智慧財產權保護等也



是重要的課題。在這個新時代裡，人們從大眾媒介化邁向個人媒介化。「有」與「無」的差距問題更加嚴重，因為資訊會從資源轉變成商品。未來可以看到新而獨特的資訊差距。而資訊差距是會導致權力差距，引起政治及文化的反挫（註四八）。例如：資訊基本建設應可增加就業機會、活潑經濟；但新的高科技卻常奪走工作機會、威脅到舊有的生活方式和生計。因為以科技提高生產力有兩個方法：以相同的工作人數完成較多的工作，或以較少的工作人數完成同量的工作。過去工業化的實證—經濟階級的極化，自然資源的損耗、重建都會或農村的景觀差異、環境污染等，都不是以市場支持公共利益論調的有力支持。

肆、結論

電訊傳播的沿革一直是繽紛而嘈雜的。由於政經的考量，兩個不相容的目標—市場競爭與公共利益，使1996年電訊傳播法以最僵硬的方式包含了這個矛盾。對於新法的解釋與執行，眾所寄望的新傳委會成員任務艱鉅，而且必須假予時日度過不確定期，方能見效。

除了消除妨礙競爭的各種障礙，使原佔有市場者或新加入者，不論資本大小或提供服務的組合，都站在平等的立足點上，循著新法中所謂「賦予個人及家庭力量」的宗旨，增進基本建設的投資和新科技的開發，達成互動服務的進一步成長。

「普及服務」是新法能否成功的重要關鍵。除了商業目的之科技發展應予以推展外，改善全民生活品質的應用也應同等重視。諸如重要交通路線上裝設全天候不間斷的高科技調控、緊急救難通訊（119電話）之便給、公共政策之宣導、新聞節目之必要等規定都應詳列，並得到充足的經費和政府的監督。高科技的附加社會價值（如電視上播出字幕，既可幫助聽障者，又可幫助母語為非主流語言者）也應予以提昇，其他為弱勢團體特別設想的福利方案（如新科技設備的配給票、國宅的遠距會議、居家工作制度、工作場所的安全及保險等）均應具體規定。

也許在未來的十年內，這部電訊法能隨著時代的演進，孕育出一種普及服務的新模式。它是1934年傳播法所制訂的平凡舊式電話服務的二十一世紀版：推動連接有線和無線科技的資訊基本建設，賦予完全互動多媒體傳播的發展力量。此外，它還能讓使用者有所選擇：使所有的家庭都能得到兩個以上的傳播服務提供者，為他們同時帶來傳統和新式的媒介服務。在競爭的環境中，透過政府加強監督、消除壟斷及其在市場造成的後果，提昇服務品質，逐漸降低費率；使用者不但尋求傳播、也尋求資訊；

有的甚而從稅款消費者變成納稅者；實現經濟繁榮與公共利益兼顧的理想。這個遠景也可說是資訊時代民主社會追求最大公共利益的美果，得來自是不易。電訊法的修訂與落實，顯然還有很長的路要走。

伍、註釋

- 註一：Hickey, (No. 1997 January/ February) "So Big: The Telecommunications Act at Year One", Columbia Journalism Review, 23.
- 註二：Telecommunication Act of 1996之前言。Pub. L. No. 104-104 (S652)。
- 註三：在本文中所有「廣播」一詞均指無線電廣播電台及無線電視台之廣播。
- 註四：本文中的「線纜電視」在本地常稱為「有線電視」。
- 註五：本文中的「電信」是指電訊法通過前之電話、電報及其他無線電傳播。
- 註六：見Broadcasting / Cablecasting Yearbook, Broadcasting Publications Inc. 1984, D1.
- 註七：CATV Enters the Service Arena, Telecom Market Letter, July 15, 1994, 41.
- 註八：Carter, B. et. al, Mass Communication Law (In a Nutshell), 479-483 (3d. ed. 1988).
- 註九：Capital Cities Cable, Inc. v. Crisp, 467 U.S. 691 (1984). See Pamela B. Gullett, Note. "The 1984 Cable Flip Flop: From Capital Cities Cable, Inc. v. Crisp to the Cable Communications Policy Act", 34 Am. U.L. Rev. 557 (1985).
- 註一〇：See Carter et al, Supra note 8, 485-87.
- 註一一：Pub. L. No.102-385, 106 State. 1460 (修改後收錄於47 U.S.C.)。
- 註一二：Allard, N. (1992) "The 1992 Cable Act: Just the Beginning", 15 Hasting Comm / Ent L. J. 305.
- 註一三：在螢幕上出現的畫面是一個英文字母B的圖形。
- 註一四：See Allard, Supra note 12.
- 註一五：Carnevale, M & Robichaux, M. "FCC Votes to Require Cable Rate Cuts and This Time Claims It Will Prevail," Wall St. J. Feb 23, 1994, B1.
- 註一六：United States v. AT&T, 552 F. Supp. 131 (D.D.C. 1982) The MFJ是美國司法部對AT&T的反托拉斯調查案所達成的和解。
- 註一七：格藍法官接受MFJ並維持了原始當事人的管轄權。



註一八：47 C.F.R. § 63.54 (1994).

註一九：A Staff Report (1981 Nov.), FCC Policy on Cable Ownership, 153, 158.

註二〇：7 FCC Rcd. 5069, 5072-73 (1992), In re Telephone Company - Cable Television Cross-Ownership Rules, Memorandum Opinion and Order on Reconsideration.

註二一：Chesapeake & Potomac Telephone Co. v. United States (1993).

註二二：33 Television Digest 5, (1993, Dec. 20).

註二三：Ginsburg, Botein & Director, (1991) Regulation of the electronic Mass Media: Law and Policy for Radio Television Cable and the New Video Technologies, 2 nd. ed. 642-643.

註二四：Stern, C. (1995, April 3) "FCC: Cable's in Fine States", Broadcasting & Cable, 80.

註二五：Mercer, R. (1991), Integrated Broadband Networks.

註二六：Ramirez, A. (1993, Aug. 26), "Cable and Phone Companies: Foes or Allies?" N.Y. Times, D1.

註二七：Jessell, H. (1993, Sept. 20), "NCTA Wants Restriction On Telco Entry," Broadcasting & Cable, 43.

註二八：supra note 1.

註二九：Gruenwald, J. (1997, Oct.4), "New FCC Panel Members Face Pressure Over '96 Overhaul," Government & Commerce, 2390-2392.

註三〇：See "New Radio Limits Raise Antitrust Concerns," Broadcasting & Cable, April 29, 1996, 22-23.

註三一：McGonnell, C. (1997, Jan. 27) "Consolidation Yea Or Nay," Broadcasting & Cable, 4-5; Fitzgerald, M. (1997, March 31) "No Surprise to Newspapers," Editor & Publisher, 5; Boehlert, E. (1996, Oct. 17) "Radio Land Rushes," Rolling Stone, 40.

註三二：supra note 1.

註三三：Id.

註三四：Id.

註三五：See "Life after the Telcom Act," Broadcasting & Cable (1996, April 15), 21.

註三六：Id. 20.

註三七：Schiesel, S. (1997, Sept. 29), At FCC Confirmation Hearings, Emphasis Will

Be on Competition, New York Times, D10.

註三八：Id.

註三九：Supra note 34.

註四〇：Muller, M. (1996) Universal Service: Interconnection, Competition and Monopoly in the Making of American Telephone System, MIT Press, Cambridge. Mass.

註四一：Id.

註四二：The Telecommunication Act of 1996, Section 254(g).

註四三：Id, Section 254(h).

註四四：Horrigon, J.B. & Rhodes, L. (1995, Sept.) The Evolution of Universe Service in Texas, The LBJ School of Public Affairs, Austin, Texas.

註四五：Mueller, M. & Schematic, J. R. (1996, Aug.) Universal Service from the Bottom Up: A Profile of Telecommunication access in Camden, New Jersey, The Information Society 12, 3.

註四六：Leighton, W. (1995, Jan. 5) Telecommunication Subsidies: Reach Out and Fund Someone (Whether You Want To Or Not), Issues and Answers Policy Paper Series, Citizen for a Sound Economy, Washington, D. C.

註四七：Id.

註四八：Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation. Committee Report on the Telecommunications Competition and Deregulation Act of 1995. Senator Larry Pressler, Chairman, to Jane E. O'Neill, Director, Congressional Budget Office, March 28, 1995.



The Challenge of 1996 Telecommunication Act -- Public Interest

Su-ying C. Liu

《Abstract》

With the passage of the 1996 Telecommunication Act, Communications entered into a new era. It is an overhaul of the Communications Act of 1934. Its prime target is gaining higher public interest through the means of deregulation and competition.

1996 Telecommunication Act encompasses wide range of services: broadcast, television, cable, satellite, and internet. In the process of regulation and deregulation, the Act is trying to reach the goal of social justice and meeting peoples' need with creativity. This article tried to discuss the ways and means to increase "investment and competition", "the control of platform", as well as "Universal service."

The challenge to the 1996 Telecommunication Act is a magnificent task. It needs to amass wisdom and devotion from every field for fully tackling the technological and legal problems in the new world in quest of increasing the freedom of speech, hiking the standard of recreation and renovating the life style of the coming new age.

