

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 韓國電信自由化的政治經濟分析

The Political Economy of Telecom Liberalization in South Korea

doi:10.30390/ISC.200001_39(1).0002

問題與研究, 39(1), 2000

Issues & Studies, 39(1), 2000

作者/Author：彭慧鸞(Hwei-Luan Poong)

頁數/Page：15-34

出版日期/Publication Date：2000/01

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200001_39\(1\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200001_39(1).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



韓國電信自由化的政治經濟分析

彭 慧 鸞

(國立政治大學國際關係研究中心
第二研究所副研究員)

摘 要

隨著資訊科技的進步，人類社會走向數位化的結果，社會科學也面臨研究議題上的挑戰。如何透過社會科學的分析架構去解釋資訊科技對人類社會所產生的衝擊？是本文撰寫的主要動機。

韓國主要的電信改革從一九九〇年代才開始，尤其在金泳三和金大中政府的經濟自由化政策之下，電信自由化的相關措施受到政府部門的強力主導下快速進行，其中有關電信市場的開放和法規的鬆綁更是超越其他部門自由化的進度。究其背後因素，除了受到全球電信自由化建制的影響外，由國家主導的組織和法規調整；透過漸進式開放政策、單一投資上限、「管理競爭」(managed competition) 政策進行的市場重整；以及全力壓制電信工會等方式，維持了電信主管事權的統一性和政策的一貫性是重要的原因。本文分別從全球電信自由化建制、電信改革的制度調整、政府與企業間的制度性聯結 (institutional linkage) 和電信工會角色等層面探討韓國電信改革的決策背景與過程。

關鍵詞：韓國、電信自由化、新制度主義、電信制度改革

* * *

壹、前 言

隨著資訊科技的進步，人類社會走向數位化的結果，社會科學也面臨研究議題上的挑戰。傳統屬於自然科學領域的科技議題逐漸成為社會科學不得不積極面對的問題。如何透過社會科學的分析架構去解釋資訊科技對人類社會所產生的衝擊？已成為當代社會科學研究不可忽略的重要課題。在高科技研發成果尚未普遍商品化之前，科技相關議題多半納入科學教育或國防領域之中。由於涉及國家安全、公共利益等特性，長久以來相關政策的制訂與執行都是國家主導，民間產業部門介入的機會不多，也未成為國際間市場競爭和經濟自由化的焦點。因此，傳統的科技政策研究多半偏向於靜態的政策分析、政策成效的評估，主要的研究對象是以國家為主體。但是隨著資訊科技商品化的發展，科技



議題的研究正式進入經貿政策和服務業貿易自由化領域，成為其中重要的一環。就電信科技而言，由於通信數位化的發展，電信產業終究無法擺脫市場競爭的壓力。

就在電信產業走向市場自由競爭的同時，電信市場也面臨結構性的重整。從國營到公營到民營化的電信事業轉型過程中，原先由政府壟斷的政治經濟資源出現如何重新分配的問題。其中動態的決策過程、決策者的偏好，或行為者之間的互動等因素隨著電信自由化的發展而凸顯其重要性。傳統制度研究方法無法解釋電信自由化在不同制度環境下政策選擇的差異性。而一九八〇年代開始普遍受到重視的新制度主義研究途徑，正好可以彌補傳統制度研究上的不足。①新制度主義的出現有別於傳統政治學中所探討的政治制度結構，後者的分析重點偏重於行政、立法、選舉制度和憲政等，而前者乃是將認同、偏好、認知等因素納入其分析範圍中。換言之，在新制度主義分析架構中，電信自由化的制度調適問題涵蓋了制度與行為之間互為因果的關係。

一九八〇年代以來，東亞國家在經濟發展過程中，以國家帶動科技產業發展的競爭策略卻給科技政策一個新的研究方向。一九九〇年代，政治經濟學界開始以東亞國家，尤其是台灣和韓國的高科技或半導體產業為例，出版研究專書或論文。②這些研究多半是從科技產業政策領域，探討國家或國家自主性與資訊工業發展的關連性。基本上，他們認為國家機關（State）本身並非東亞國家經濟發展成功的唯一要素。國家自主性必須建立在和社會之間的制度性聯結關係上，也就是彼得·伊凡士（Peter Evans）所謂鑲嵌式的自主性（embedded autonomy）才能帶動科技產業的發展。③換言之，這些學者從比較政治的觀點得出共同的結論，國家和社會或企業之間長期透過政策優惠、研發合作、人事與資訊的互通等共生關係所形成的制度環境因素才是成功發展的關鍵。④這些研究一方面提供了政治學研究與資訊化社會之間的重要界面（interface），同時也豐富了新制度主義研究的實證內涵。本論文基本上也是沿用新制度主義和鑲嵌式自主性的概念，選擇以韓國電信自由化為研究題材。主要是著眼於有關韓國半導體產業的研究掩蓋了其他產業的光芒，而電信產業在韓國政府的全力輔導下，

註① 新制度主義研究途徑主要是探討制度變項如何影響和限制行為者的偏好和能力，同時變項間如何透過中介的行為者彼此互動。研究者的目的是透過國內或對外經濟政策的決策分析，釐清制度變項中政府部門和民間利益團體偏好和能力的形成及其在決策過程中的影響。而偏好和能力的形成則受到制度結構的影響。制度結構本身包涵實踐、規範、法條、組織結構和組織成員內部彼此間及對外互動的關係準則。換言之，制度結構限制了決策的範疇和決策者的執行方案。Jong-Chan Rhee, *The State and industry in South Korea: The limits of the authoritarian state* (London, UK: Routledge, 1994), p. 15.

註② 較重要的著作包括：Daniel I. Okimoto, Takuo Sugano, and Franklin B. Weinstein, eds., *Competitive Edge: The Semiconductor Industry in the U.S. and Japan* (Stanford: Stanford University Press, 1984); Peter Evans, *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press, 1995); Sung Gul Hong, *The Political Economy of Industrial Policy in East Asia: the Semiconductor Industry in Taiwan and South Korea* (Northampton: Edward Edgar, 1997).

註③ Peter Evans, *Embedded Autonomy*.

註④ *Ibid.*; Stephan Haggard and Chung-in Moon, "Institutions and Economic Policy: Theory and a Korea Case Study," *World Politics*, Vol. 42, No. 2 (January 1990), pp. 210~272.



使得韓國在無線通訊時代行動電話產品競爭力逐漸展露頭角。其背後的制度結構因素也是值得進一步分析的題材。

就二十世紀末通信產業的發展來看，由於影音數位化技術的突破，促成電腦與通訊的結合，在個人電腦的輔助下通訊服務走向個人化的發展趨勢，人類追求資訊化社會（information society）的夢想也在一步步的實現中。此一趨勢導致以固網服務為主的傳統電信產業逐漸喪失其獨占優勢，一九九〇年代開始電信自由化的議題也逐漸凸顯其重要性。隨著「世界貿易組織」（World Trade Organization, WTO）的正式成立，經濟自由化已經是二十世紀末人類社會普遍的共識，而在網際網路時代電信自由化更是經濟自由化政策中最重要的一環。同時，在柯林頓政府的強力主導下，由美國和歐洲電信服務和設備業者所倡導的全球資訊高速網路和資訊化社會，已經成為各國追求國家競爭力的必要條件。^⑤美國政府則透過雙邊和多邊機制向各國政府施加壓力進行電信改革，也使得電信自由化成為 WTO 成立之後，服務業貿易談判中最重要的兩大議題之一。^⑥

在同樣的國際環境因素下，東亞國家都面臨電信自由化的壓力，但是受到各國制度結構不同的影響，其自由化的進程卻有所差異。^⑦日本的電信改革始於一九八〇年代，然而日本電信電話公司 NTT 是否分割的問題卻成為政府內部以及與民間部門間政治角力的籌碼，政黨、經團連和郵政省之間的政策競合造成電信自由化最大的障礙。^⑧韓國主要的電信改革從一九九〇年代才開始，尤其在金泳三和金大中政府的經濟自由化政策之下，電信自由化的相關措施受到政府部門的強力主導下快速進行，其中市場的開放和法規的鬆綁更是超越其他部門的改革進度。除了全球電信自由化的建制的影響外，由國家主導的組織和法規調整；透過漸進式開放政策、單一投資上限、「管理競爭」（managed competition）政策進行市場重整，全力壓制電信工會等方式，維持其電信主管事權的統一性和政策的一貫性。本文分別從全球電信自由化建制、電信改革的制度調整、政府與企業間的制度性聯結（institutional linkage）和電信工會角色等層面探討韓國電信改革的決策背景與過程。

貳、歷史背景與分析架構

韓國的電信設施最早開始於一八八五年設於漢城與仁川之間的電報服務系統。一九一〇年之後日本殖民統治時期，殖民政府基於貿易、生產、安全、行政和政治活動

註⑤ 有關產業界透過協會跨國合作形成政策建言，推動全球資訊高速公路的實証研究，請參閱彭慧鸞，「資訊科技貿易自由化的國際合作機制」，美歐季刊，第 12 卷第 1 期（民國 86 年春季號），頁 45～62。

註⑥ 請參閱彭慧鸞，「資訊科技貿易自由化的國際合作機制」，美歐季刊，第 12 卷第 1 期（民國 86 年春季號）。

註⑦ Steven K. Vogel, *Freer Market, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries* (Cornell, NY: Cornell University Press, 1996).

註⑧ 彭慧鸞，「日本電信自由化的制度調適之研析」，問題與研究，第 38 卷第 5 期（民國 88 年 5 月），頁 61～76。



之需要，架設電話設備到偏遠地區，但這些設施皆在韓戰時期被摧毀殆盡。直到一九六〇年代第一個五年經濟計畫開始，電信建設的投資才受到重視。韓國電信建設初期是以普及化為重點。到了一九七〇年代末期開始，韓國政府重新調整其產業政策的重點從重化工業轉為電子工業的同時，通信產業也成為政府策略性輔導的項目。例如，一九八〇年代開始，韓國民眾必須在裝機時同時購買 KTA 五年期公債且期滿後三年內不得轉讓。此外在電話費之外加收 25% 的特別消費稅，稅收歸財政部。^⑨

在電信法規部分，一九六一年通過電信基本法主要是規範電信設備與服務和資費等由交通部總管。到了一九八三年依據新的基本電信法和公共電信事業法，政府的電信管制措施有了重大的改變，也就是電信監管與營運分家。其主要目的是有效整合政府管制系統、決策過程、產業發展與技術的提升。同時培養民間有競爭潛力的業者。電信事業法一方面規定公營的韓國電氣通信公社（Korea Telecom Authority, 簡稱 KTA）不再享有核准、發照和制定技術規格的權力。該法亦授權另外成立民營的南韓數據通信公司（DACOM），作為架構公共交換資料網，並提供國際電話服務的第二選擇。

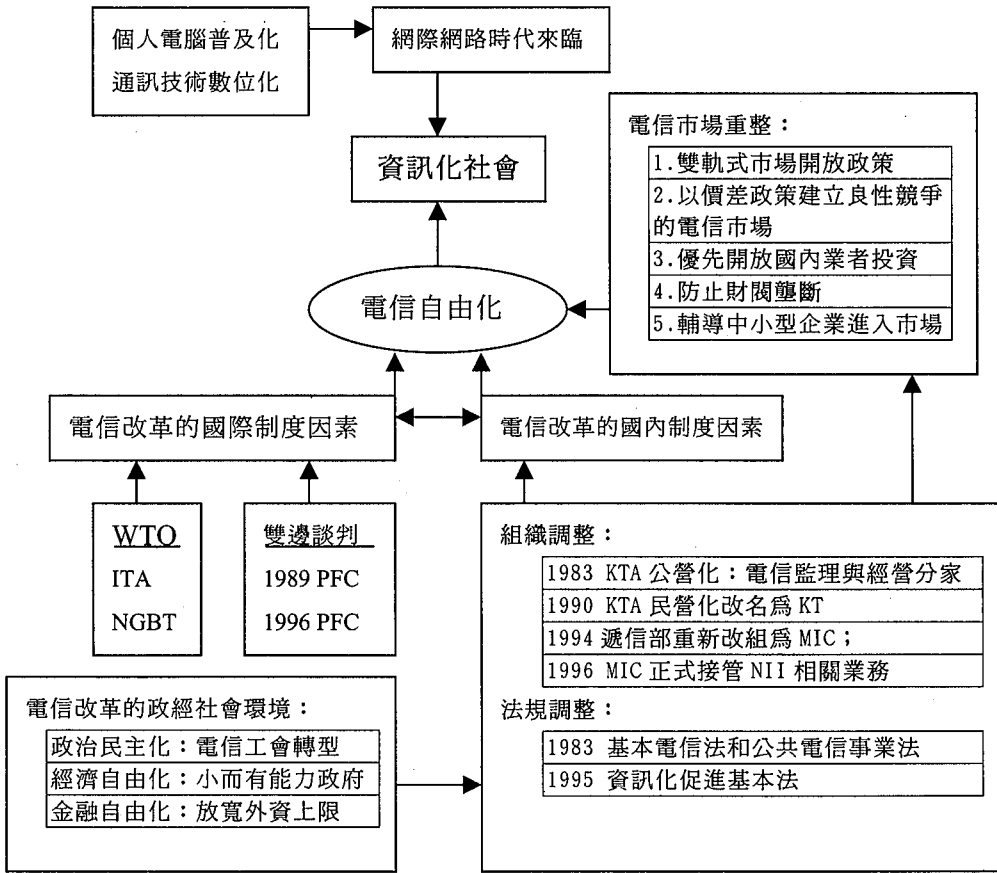
電信事業法先後於一九八九年七月和一九九一年七月進行修正。第一次是為了加值網路；第二次的修正是依據遞信部所屬的韓國資訊社會發展研究所（Korea Information Society Development Institute, KISDI）顧問小組的建言報告，韓國政府必須選擇以市場競爭為導向的電信政策。當時遞信部接受顧問小組的意見於一九九〇年六月舉行公聽會，隨即完成第一次電信改革計畫，確定加值網路部分採完全開放政策，而國際與行動電話則採兩家競爭（duopoly）的市場型態。有關後續改革內容稍後詳述。

就分析架構而言，本文以韓國電信改革為個案，探討制度結構變項如何影響和限制政府部門的決策偏好（preference）和政策執行能力（capacity）。所謂制度結構本身則涵蓋了國際間和國內制度的運作、規範國家與社會成員關係的法條、政府部門組織結構的調整和組織成員內部彼此間及對外互動的關係準則。以韓國為例，影響電信改革的制度結構變項包括國際和國內層面，前者包括韓美雙邊談判與 WTO 的基本電信協定；國內層面將探討一九九〇年代韓國三次主要電信改革的內涵，包括：政府組織再造與電信體制改革、電信市場重整和政府與企業之間的制度性連結，以及改革本身的社會結構環境，包括政府對電信工會的政策與制度關係。換言之，制度結構限制了電信自由化的範疇和決策者執行方案的選擇。本文的分析架構是以韓國追求資訊化社會的國家目標，以電信自由化為手段所進行的電信改革為主軸，分別從國際層面和國內層面探討改革的經過，影響改革的制度結構變遷因素，以及政府與企業和工會關係對電信改革的影響。

註⑨ Kwang-yung Choo and Myung-Koo Kang, "South Korea: Structure and Changes" in Eli Noam, Seisuke Komatsuzaki, and Douglas A. Conn, eds., *Telecommunications in the Pacific Basin: An Evolutionary Approach* (Oxford: Oxford University Press, 1994), p. 287.



韓國電信自由化的政治經濟分析圖



叁、韓國電信改革的國際制度因素

二次世界大戰以來，「關稅貿易總協定」和「世界貿易組織」的多邊機制以及由美國主導的雙邊貿易談判，一直是二十世紀所謂自由貿易建制 (free trade regime) 的基本架構。然而基於資源有限、服務的普及化以及規格的統一化等因素的考量，在一九八〇年代之前各國的電信部門基本上仍是屬於「自然壟斷」的國營事業，因此電信管制 (regulation) 是各國政府普遍的政策選擇。然而由於通信技術突破，包括終端機設備的推陳出新、微波與衛星傳訊技術的普及，以及加值網路服務的開發等科技創新的影響，自然壟斷的傳統電信建制 (regime) 受到嚴厲的挑戰。⑩無論是基於本身國家競爭力或是國際談判壓力的考量，到了二十世紀末各國政府大都接受自由化

註⑩ Steven K. Vogel, *Freer Market, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries* (Cornell, NY: Cornell University Press, 1996), p. 27.



(liberalization) 或管制鬆綁 (deregulation) 成爲新的電信建制，所謂「電信自由化」也成爲新的經貿議題，同時列入 GATT/WTO 談判有關服務業貿易的議題中。不過在此之前，日本、韓國和台灣等東亞國家的電信改革進程直接受到美國雙邊貿易談判的壓力所影響。韓國在一九九〇年代歷經三次主要的電信改革，皆直接或間接受制於美國以及由美國所主導的雙邊和多邊貿易談判機制。包括市場開放、外資上限等電信自由化的相關議題無不列舉在談判議程之中，成爲其改革的基本方向。

影響韓國電信改革的國際建制環境因素包括一九八九年開始的對美電信貿易談判的雙邊機制和一九九四年開始 WTO 基本電信談判的多邊機制。在電信改革的初期，韓國政府基於保護本國業者的考量，對市場開放採漸進式的保守政策，導致一九八九年首次被列入美國貿易對手國優先國家名單 (priority foreign country, PFC)。之後不久韓國政府即展開一九九〇、一九九四、一九九五年三階段的改革，其中第一次和美國政府的制裁壓力有關，第二和第三次則受到 GATT 烏拉圭回合談判及 WTO/NGBT 基本電信談判的影響 (表一)，茲分述如下。

表一 韓國三次電信改革與市場重整

調 整	電信服務分類	市 場 競 爭
第一次 (1990)	• 基本服務 (GSP, 語音服務)	• 採特許制；單一投資可占 10% 股權； 完全禁止外人投資
	• 特殊服務 (SSP, 行動通訊)	• 採證照制；單一投資可占 1/3 股權； 外人投資上限爲 1/3
	• 加值服務 (VSP, 資料庫、電子郵件)	• 採登記制 • 單一投資不設限 • 包括開放外資 100% 所有權
第二次 (1994)	• 網路服務 (NSP, 包括電話、出租電路、行動電話、呼叫器、PCS、TRS、CT-2)	• 必須向 MIC 申請執照 • 最大股東上限 1/3；外資上限 1/3；政府上限 1/10 • 開始將國內長途電話市場開放競爭
	• 擴大加值服務網路業者的界定範圍包括線上資料庫、加值網路和資料傳輸	• 只須向 MIC 登記 • 所有權完全不設限 • 允許 KT 加入特殊類服務市場
第三次 (1995)		• 發放二十七張新的執照 • 韓國電力公司獲准加入電信市場，首開公營事業參與電信市場的先例

資料來源：整理自 H. Kim et al., *Industrial Reaction To the Liberalization of Telecommunication Markets*, KISDI Research 96-08, 1996, p. 32, Cited in S. G. Hong, "The Political Economy of the Korean Telecommunications Reform," *Telecommunications Policy*, Vol. 22, No. 8 (1998), p. 704; 以及 Daiwon Hyun, "U.S. Telecommunications Policy in the Global Market: Its Implications in the South Korea," Ph.D. dissertation, Temple University, 1998, pp. 178 & 183.



一、電信改革歷程

美國對韓國電信市場的關切與一九八〇年代韓國政府開始積極發展電信工業有關。一九八一年韓國遞信部（Ministry of Communication）首先成立通信政策局（Telecommunications Policy Bureau），次年正式將政府的電信監管和營運分開，成立「韓國電氣通信公社」。此一電信制度變革的首要任務是加速電話安裝的普及化。從一九八一年到一九九一年間，電話裝機率從 8.9% 增加到 33%。受到第二次石油危機，韓國面臨經濟不景氣和外匯不足的影響，韓國政府倡導「採購本國產品」（buy local）的政策。在政府的政策帶動下，國內電信設備市場快速擴張。由於普遍採用自行改良研發的 TDX 電子交換機，也使得韓國交換機產品競爭力獲得重大的提升，除了內銷之外，廠商更配合政府外援政策，取得 TDX-10 的拓銷海外市場機會。^①

有鑑於韓國電信市場的龐大商機，以及韓國政府對本國產業的保護措施，美國政府從一九八〇年代末期開始關切韓國電信服務與設備市場何時開放的問題，並針對電信管制措施未能透明化，以及政府推動的「採購本國產品」政策表示不滿。於是一九八九年十二月，美國貿易代表署決定動用綜合貿易法案第 1377 條，^②宣布將韓國列入優先國家名單，威脅韓國若不降低電信設備的貿易障礙將面臨美國的貿易制裁。^③在美國的制裁壓力之下，一九九〇年七月韓國政府首次將電信市場列入市場開放自由競爭的時程表上。基本上，韓國政府以雙軌制為因應對策。一方面在一般電信服務市場（GSP）部分，國際電話開放為兩家寡佔（duopolistic）；另一方面在市區電話部分仍由韓國通信公社獨家經營，另外承諾國內長途電話兩年後開放。其中參與一般電信服務市場（GSP）業者須經由政府特許，同時規定單一投資上限為 10%，外資不准參與。至於特殊電信服務市場（SSP）如行動通訊等項目則採證照制，開放單一投資上限和外資比例為 33%；另外增值電信服務市場則採登記制，並同意對外資完全開放。（參見表一）依據新的電信政策，政府特許 DACOM 成為第二家國際電話業者。

一九九三年 GATT 烏拉圭回合談判結果使得競爭與政策鬆綁（deregulation）已成為全球服務業貿易秩序的新趨勢。順應潮流的發展，韓國政府也展開第二階段的電信改革，對電信服務業重新分為兩類，第一類是將一般和特殊類合併為網路服務類，市場准入採證照制，除電話業務外單一投資和外資上限提升為 33%。另一類為增值電信服務類則維持登記制，對單一投資和外資完全不設限。^④在此一階段，遞信部開始

註① 韓國自行開發的 TDX-10 電信交換機開始向開發中國家外銷，其外銷對象基本上是以「經濟開發合作基金」援助國家為主，在 MIC 的協助下以這些國家購買 TDX-10 作為交換條件。

註② 所謂 1377 條款乃要求美國貿易代表署於每年三月三十一日前針對貿易伙伴國在對美電信協定的實踐上提出評估報告，包括是否履行協定中的規定，或者未能依照合約內涵對美國通信產品或服務業者開放市場。United States Trade Representative, 1996 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, 1997, <<http://www.ustr.gov/reports/tpa/1997/part8.html>>.

註③ United States Trade Representative, 1995 Trade Policy Agenda and 1994 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, 1995, <<http://www.ustr.gov/reports/1995/contents.html>>.

註④ 所謂網路服務類業者是自備電信設備者；增值電信服務類業者則向前者租用設備。



對行動通信業者 KMT (Korea Mobile Telephone Co, KMT) 展開民營化作業，後者並改名為鮮京通信 (SK Telecom)。

然而韓國第二階段的電信改革仍未能阻止美國方面貿易制裁的壓力。一九九五年美國一家主要的電信設備業者再度利用 1377 條款年度評估的時機，對韓國網路設備採購過程表達不滿，最後兩國政府達成協議，該美國業者也爭取到參與一九九五年韓國政府的採購投標的機會。^⑤為了把握市場全面開放之前的三年內加速提升國內電信產業的競爭力，韓國政府決定積極展開第三階段的電信改革。因此由政府挑選出廿七家，包括 PCS (Personal communication system)、TRS (trucked radio service)、無線資料傳輸以及私人電信線路出租業者。其中也包括韓國電力公司首次准許國營事業加入電信服務市場。

二、美國貿易制裁壓力

然而在韓國政府積極展開電信改革的過程中，美國貿易代表署受到來自民間業者的壓力並未中止。一方面覬覦韓國電信市場快速成長所潛藏的商機，(表二)另一方面則擔心韓國將第三代無線通訊系統的「劃碼多路連接」(CDMA)技術商品化之後，^⑥直接威脅到美國廠商所推出的「分時多路連接數位式系統」(TDMA, Time division multiple Access)在韓國市場的佔有率，^⑦包括「美國電子協會」(American Electronics Association)和「電信產業協會」(Telecommunications Industry Association)在內的民間電信設備相關產業協會，要求美國政府協助業者參與韓國政府採購競標的機會。同時，受到美國總統大選將至，以及 WTO 基本電信談判未能順利如期完成等的國內外壓力的影響，美國貿易代表署於一九九六年七月二度動用「一九八八年綜合貿易競爭法案」第 1377

註⑤ United States Trade Representative, 1996 Trade Policy Agenda and 1995 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, 1996, <<http://www.ustr.gov/reports/tpa/1996/contents.html>>.

註⑥ 劃碼多路連接數位式(CDMA, Code-Division Multiple Access)，為無線電話傳輸技術之一，不同於我們所熟知的 GSM 系統標準，CDMA 以未來式技術自許，在全球行動電話風起雲湧之際，目前使用 CDMA 技術的用戶就高達三千萬人以上，直逼 GSM 的規模。CDMA 採完全不同於 GSM 的技術，可利用寬頻傳送數位化的資料，也就是它利用微處理器，將大量各種不同代碼以數位的方式，指派給每一通電話，所以多通的電話可以同時保密地透過整個頻寬傳送。有人形容，這就好像在一個房間內，有很多人同時用不同的語言交談，CDMA 使其聽到相同的語言而忽視其他的語言。以國內而言，中華電信為了讓類比式第一代 AMPS 大哥大 (090) 順利數位化，預計於 2000 年底，將完成 CDMA 技術取代 AMPS 的第一階段，使得寬頻更有效的運用。如果頻寬大小及基地台數目相同，CDMA 的容量是 GSM 的三倍，更是 AMPS 的十倍，但通話品質卻更好；另外，只要在以傳送語音為主的窄頻 CDMA 加裝部分設備後，CDMA 就可以很輕易的過渡到以傳送高速數據資訊（像是網路資訊）為主的第三代行動電話。目前全球市場仍以 GSM 為主流，用戶數已近兩億；而 CDMA 雖然發跡較晚，但成長也很迅速，到 1999 年 3 月間，全球用戶已逼近 3000 萬人，其中亞洲有 1900 萬用戶，美國有 900 萬，而在亞洲 1900 萬用戶中，南韓就佔有 1800 萬，乃韓國政府多年前大力推動該技術做為基礎工業之故，展望到西元 2002 年，全球 CDMA 用戶數將達一到兩億。

註⑦ S. Chung, "Korea-U.S. Telecommunications Trade Conflict Following Korea Reaction," *Telecom*, August 16, 1996, p. 2.



表二 韓國基本電信市場

(單位：百萬美元)

	1995	1996	1997
有線			
市區	3116	3424	3913
長途	2169	2189	2252
國際	1089	1238	1211
公共電路	664	708	726
出租電路	606	795	994
其他	52	1816	1983
總計	7679	10166	11079
成長率	13.7%	32.1%	9.0%
無線			
行動電話	1006	2693	3641
PCS	-	-	44
TRS	1	4	9
CT-2	-	-	98
無線呼叫	1022	1385	1647
資訊傳輸	-	-	5
總計	2030	4082	5443
成長率	79.9%	101.1%	33.3%
加總	9727	14248	16522
總成長率	23.1%	46.5%	16.0%

資料來源：KISDI, "Trends of Information and Communications industry," December 1997; 美金與韓幣匯率為一九九五到一九九七年的匯率 1 : 842.31。引自 Daiwon Hyun & John A. Lent, "Korean Telecom Policy in Global Competition: Implications for Developing Countries," *Telecommunications Policy*, Vol. 23 (1999), p. 392.

條，以韓國政府在其國內電信設備市場採取歧視性的採購政策為由，再度將韓國列入優先國家名單。^⑧尤其對韓國電信自由化項目有關外人投資上限仍維持在 33% 管制措施表達不滿。^⑨

其實包括情報通信部 (Ministry of Information and Communication, MIC)，執政黨高層以及所有的電信服務業者都希望及早提高外資上限，尤其是在金融風暴之後韓國需要外資挹注國內的經濟復甦。因此提高外資上限有助於加速外資進入韓國電信市場，提供韓國電信業者所需的技術和資金。至於未能盡快放寬上限的主要阻力是來自韓國立法部門，如國會司法小組在審查政府提案時受到韓國最大行動電話乘載業者鮮京通信的積極遊說的結果。不過受到美國政府貿易制裁壓力以及國內對外資需求的現實考量，一九九九年六月二十六日韓國國會通過外資上限放寬到 49% 的時程提早兩年實施，此一法案正式於一九九九年七月一日生效。^⑩

註⑧ *The Korea Times*, March 24, 1996, p. 8, from *Daily Report*, FBIS-EAS-96-058.

註⑨ "PCS Manager on USTR Report on Telecom Sector," *The Korea Times* (Internet version), from *Daily Report*, FBIS-EAS-1999-0405.

註⑩ <<http://www.investgate.com/home1/frame3/news/teletext.htm>>.



三、GATT/WTO 電信自由化的建制

推動電信自由化的多邊機制是在 GATT 烏拉圭回合談判後期才逐漸形成共識的。WTO/NGBT 談判的推波助瀾之下，電信自由化進而成爲一個全球性的議題。電信自由化基本上可以概分爲服務與設備兩大部分。因此在 WTO 中和電信相關的貿易協定包括「服務業貿易總協定」(General Agreement on Trade in Services, GATS)、
「政府採購條款」(Government Procurement Code)及「資訊科技協定」(Information Technology Agreement, ITA)。前兩者和電信服務市場開放有關，ITA 則和電信設備市場的自由化有關。一九九五年初，日內瓦七國高峰會以「資訊化社會」爲主要的議題，爲資訊化時代的來臨開啓了重要的一頁。在主要西方工業國家包括美國、日本和歐盟政府部門與民間產業聯盟的大力推動下，積極展開建構全球資訊化社會的具體行動，並於一九九七年先後通過資訊科技產品的貿易自由化和基本電信服務和設備開放競爭的多邊貿易協定。^①

WTO 中有關基本電信的貿易談判始於一九九三年十二月五日烏拉圭回合談判，首先就增值電信服務部分達成協議。隨後在一九九四年四月的馬拉喀什 GATT 部長級會議中決議在 GATS 架構之下成立「基本電信談判小組」(Negotiating Group On Basic Telecommunication, NGBT)，就基本電信自由化進行多邊談判，預計以兩年時間達成電信市場自由化多邊協議。WTO 第一階段(1994/5~1995/3)工作內容偏重於各國觀念性及技術性議題溝通及各國電信市場結構及競爭情況之調查及各國電信管制與措施之瞭解。在 WTO/NGBT 的架構之下，韓國政府展開第二階段的電信改革。

WTO 第二階段(1995/4~1995/8)工作則討論各國未來市場開放承諾表登載事宜，同時進行雙邊諮商，各談判成員準備提交開放清單草案。同一時期，韓國政府成立「WTO 基本電信工作小組」，研議韓國電信自由化的開放時程表。一九九五年首次提出韓國電信開放清單，承諾將於一九九八年元月開始開放基本電信市場，包括電話業務、數據通信業務、電報、傳真、出租電路、行動通信中的大哥大、個人通信、呼叫業務等。^②爲了在全面開放市場前，做好厚植本國電信產業的競爭力的準備，決定首先對本國業者開放電信市場，因此第三次電信改革的重點，主要是由政府挑選通信服務業者進入市場。(表三)在美國談判壓力與 WTO/NGBT 的最後期限內，韓國政府經過各部門之間的協調完成最後的清單，於一九九七年二月十四日正式向 WTO 提交開放清單，承諾通信服務業外資上限於一九九八年提高到 33%，二〇〇一年才放寬到 49%。(表四)

註① 彭慧鸞，「資訊科技貿易自由化的國際合作機制」，頁 55。

註② 曾銘深主編，電信自由化與電信管制(台北：台灣經濟研究院，民國 87 年)，頁 90。



表三 韓國電信服務業者一覽表 (1997)

分類	1996 之前已存者	1996 加入者	1997 加入者	業者總數
電話	市區	KT	Hanaro Telecom	2
	長途	KT DACOM	ONSE Telecom	3
	國際	KT DACOM	Korea Global Telecom (ONSE Telecom)	3
行動電話	SK Telecom (KMT) Shinsegi			2
個人通信服務		KT PCS LG Telecom Hansol PCS		3
TRS	Korea TRS (全區)	Anam Telecom (全區) Seoul TRS Global Telecom Taegu TRS Kwangju Telecom	Chungnam TRS Chunbuk Telecom Saehan Telecom Kangwon Telecom	11
CT-2		KT (全區) Narae Seoul Puil Saerim Kwangju Chungnam Saehan Cheju Kangwon		10
呼叫業務	SK Telecom (全區) Narae Seoul Saerim Kwangju Chungnam Cheju Kangwon Saehan	Happy Telecom	Pukyung	12
無線資料傳輸		Air Media Intech Cellular Hancorn Telecom		3
私人出租電路	KT DACOM		Dreamline ONSE Telecom	4

資料來源：Ministry of Information and Communications. 整理自 Daiwon Hyun, "US Telecommunications Policy In the Global Market - Its Implications in South Korea" (Ph.D. dissertaiton, Temple University, 1998), p. 187.



表四 韓國在WTO/NGBT的開放投資上限承諾清單

開放日程		有線	無線	KT
修正前	單一投資	10%	33%	1%
	外資總額	0%	33%	0%
1998~2000	單一投資	10%	33%	3%
	外資總額	33%	33%	20%
2001~*	單一投資	10%	33%	3%
	外資總額	49%	49%	33%

* 韓國政府考慮電信市場競爭的急迫性，決定提早兩年達成開放外資49%的目標。並在一九九九年四月二十六日在國會獲得通過，一九九九年七月一日開始實施。

資料來源：<<http://www.investgate.com/home1/frame3/news/teletext.htm>>.

肆、韓國電信改革的制度調整

無論是對美國或是對WTO或是行政部門本身的政策偏好，有關電信改革的承諾是否兌現，皆和國內制度結構與決策者的意願有關。由於受到不同部會業務重疊的影響，韓國電信政策初期難免出現多頭馬車事權無法統一的現象。如在一九九〇年展開的第一次電信改革過程中，韓國商工部和遞信部爲了何時開放第二家行動電話業者的時程有不同意見。商工部的立場認爲韓國本身行動通訊產業尚未發達，主張延後一至兩年，特別是擔心在國內電信設備的產能仍有待提升的情況下，一旦開放行動電話市場，必然導致外國電信設備大量進口，進而使得國際收支失衡情況更爲嚴重。遞信部則認爲以當時韓國本身的行動通信設備製造能力，即使延後開放也無法改變對國外依賴的事實需要，因此主張於一九九四年如期開放。但是由於商工部的不同意見，到一九九六年才有第二家行動電話業者獲准加入市場競爭。（參見表三）因此，政府主管業務部門的事權統一性或政策自主性成爲電信改革最重要的一環。

韓國積極進行電信改革的一九九〇年代，正是其進入了文人政府、政治民主化和經濟自由化快速變遷的時期。尤其是一九九三年金泳三上台後，在政治改革和經濟自由化政策方面超越其前任有過之而無不及。在經濟自由化部分，金泳三就任時立即承諾將減少政府對民間部門的介入，並以小而能力和服務取向的政府自許。在其「新經濟政策」計畫中的首要工作之一便是排除過多的行政規範。其中包括成立「經濟行政鬆綁委員會」（Committee for Relaxation of Economic-Administrative Regulation）和「行政改革委員會」，由青瓦台直接督導。新經濟政策中特別將電信產業列爲帶領韓國進入二十一世紀資訊化社會的策略性產業。因此科技發展中包括個人通信設備、多媒體、數位移動通信、光纖傳輸系統等在金泳三政府時代列爲優先發展的科技產業項目。爲了提供資訊社會發展快速而有效的行政資源。一九九四年十二月展開政府再造工程中特別針對政府資訊通信業務進行部會縮編重整。其主要內容如下：②

註② S. G. Hong, "The Political Economy of the Korean Telecommunications Reform," *Telecommunications Policy*, Vol. 22, No. 8 (1998), p. 703.

一、「經濟企劃院」和財務部合併為財政經濟院（Finance Economic Board）。

二、「商工能源部」（Ministry of Industry, Trade, and Energy, MITE）縮編改為「商工部」（Ministry of International Trade and Industry, MITI）。

三、「遞信部」（Ministry of Post and Telegraph, MPT, 或 Ministry of Communication, MOC）擴大業務功能改稱「情報通訊部」（Ministry of Information and Communication, MIC）。

四、「科學技術廳」（Ministry of Science and Technology, MST）中有關軟體產業的管轄業務移轉給新成立的 MIC。

在組織重整之前，商工部主管電信設備產業，科學技術廳主管軟體產業，遞信部主管通信網路服務業務。隨著電腦通信技術的整合，主管部門間的業務重疊與衝突，更凸顯政府電信部門的組織再造工程之迫切性。商工部在此過程中成為政府再造的最大輸家，商工部被迫關閉過去三十年來一直扮演推動韓國高科技產業的「電氣電子工業局」，^②資訊科技（簡稱 IT）產業相關的主管業務轉由 MIC 負責。MIC 一方面接替商工部成為韓國 IT 產業的主管部門，同時接收了科學技術廳輔導軟體產業的主管業務，成為最大的贏家。雖然商工部並未因此而完全放棄其在電子產業的相關業務，另外成立科技部門與 MIC 相互競爭，不過在產業政策的主導地位已大不如昔。^③反之，MIC 獲得事權統一的行政主導地位。且 MIC 本身經由政府組織再造獲得全新的角色與任務，因此沒有組織包袱，可以放手改革。至於財經院將財政部和經濟企劃院整合之後，有助於化解兩部門之間的衝突提高政府效率。其中最重要的部分在於政府可以有效運用財政金融作為經濟政策的工具。^④一方面有助於金融自由化的推動，另一方面有助於電信自由化提早放鬆外資的管制。簡言之，組織再造的結果有助於提升電信改革中的國家自主性。

韓國的電信決策當局在電信產業發展過程中，政府扮演了重要的蘊育者（Husbandry）角色。^⑤就實際政策運作而言，MIC（或 MOC）在推動電信改革過程中的高度自主性也充分顯示在 TDX 和 NII 政策運作上。就意識形態而言，MIC 擁有一批具備科技背景且具有資訊化社會共同理念的科技官僚作為政策推動的主力。^⑥在技術研發方面，MIC 本身擁有「韓國資訊社會發展研究所」和「電氣通信研究所」（Electronic and Telecommunication Research Institute, ETRI）兩個主要的研發部門，同時 MIC 提供專案研究經費給產業協會和大學教授，這些有形和無形的資產成為 MIC 全面主導 TDX 和 NII 計畫的重要助力。

註② MITE 之所以被大幅縮編和 WTO 的成立角色功能將受到限制以及三星汽車事件的處理失當有關。S. G. Hong, "The Political Economy of the Korean Telecommunications Reform," p. 703.

註③ *Ibid.*

註④ Yeon-ho Lee, *The State, Society and Big Business in South Korea* (London: Routledge, 1997), p. 165.

註⑤ Peter Evans, *Embedded Autonomy: States, Industrial Transformation*, pp. 140~149.

註⑥ *Ibid.*, p. 110.



一、TDX 計畫

交換機是電信設備中一項重要的關鍵性產品，然而受到特殊技術之限制，在一九七〇年代之前韓國國內交換機必須仰賴進口。不過爲了避免外匯存底流失，另一方面培養韓國業者交換機出口的競爭實力，因此，在電信改革之初電話普及率嚴重不足時期，韓國政府決定以國內生產交換機取代進口。爲了擴大民間參與TDX計畫的誘因，MIC從一九八〇年代開始透過行政指導，推動韓國企業集團（三星、金星、大宇、東方電信）參與開發適用於遍遠地區的小型電子交換機 TDX 計畫。爲了增加計畫本身的誘因，除了補貼研發所需經費，提供政府採購市場商機作爲誘因之外，MIC所屬的研究機構 ETRI 負責安排易利信公司對 ETRI 進行技術移轉和人員訓練，並負責將技術加以改良成爲小型交換機，可以適用在偏遠地區的機型，再將技術移轉民間業者生產。^②一九八三年終於開發完成第一部 TDX-1。之後經過不斷改良終於從一九九〇年開始，韓國自行開發的 TDX-10 電子交換機也向開發中國家如亞洲和非洲甚至東歐外銷，其外銷對象基本上是以「經濟開發合作基金」援助國家爲主，在遞信部的協助下，以這些國家必須購買TDX-10作爲獲得基金援助的交換條件。換言之，TDX計畫完全是在政府主導與民間財閥的配合下完成。

二、NII 計畫

一九九三年金泳三政府成立了「國家資訊基礎建設企畫小組」（The Planning Board for Building National Information Infrastructure），直屬於青瓦台總理辦公室管轄。至於行政辦公處則設置在 MPT（一九九四年後改爲 MIC），同時主要人員編制由後者選派直屬於青瓦台管轄。一九九六年正式成立的資訊化社會籌備處（Planning Office of Information Society）歸屬MIC業務之後，MIC公布「情報通信發展整合型計畫」（Synthesized Developmental Plan for the Information and Communications Industry），由MIC將各部會有關資訊通信發展方案加以統籌規畫。

在預算方面，依據一九九五年八月頒布的「資訊化促進基本法」之規定，MIC獲得授權包括有關NII所需預算不需要經過國會或財政經濟院的監督。此外，也設置了「資訊化促進基金」。透過此一途徑，MIC可以直接取得KTA持股利潤所得。^③因此MIC依法享有獨立的財政預算權。除此之外，MIC的提議下成立的「資訊化促進委員會」（Council for the Promotion of the Information Society），由總理擔任主任委員，MIC部長出任執行秘書，專責協調有關推動資訊化社會的各項提案。使得MIC在韓國電信改革過程中享有絕對的財務與人事主導權。換言之，韓國NII在MIC的主導之下獲得政策推動時高度的國家自主性。

總之，無論是TDX或NII，在制度結構上MIC獲得最高行政授權，以及人事預

註^② *Ibid.*, pp. 142~143.

註^③ S. G. Hong, "The Political Economy of the Korean Telecommunications Reform," p. 706.



算自主能力，使得韓國電信改革以及進一步達到資訊化社會的國家目標享有一定的競爭優勢。

伍、企業發展的制度結構環境

儘管在韓國政經環境背景下國家具有高度的自主性，在韓國經濟發展的不同階段中，國家與企業間也呈現了不同的角色關係。從朴正熙時代的重化工業政策時期開始，企業在國家的政策威脅利誘下支持政府的經濟計畫，國家既是規畫者（*planner*）也是投資者（*investor*）。這種關係充分展現在朴正熙政府的重化工業政策中。透過此一時期的政策輔導，韓國民間資金呈現垂直整合的普遍現象，因而培養出一批所謂的財閥（*chaebol*）的企業集團。依據經濟學人的統計，一九九七年為止，韓國約有三十家最大的企業集團以控股公司方式擁有八百家子公司，其投資範圍擴及金融、建築、零售、汽車、紡織、化學、電子機械等。^①這些企業往往透過交叉補貼方式擴張信用，因而迅速達到掌控市場的目的。

雖然一九八〇年代開始，受到輿論的壓力，韓國歷任總統將壓制財閥過度擴張經濟勢力作為競選訴求，但是不可諱言地，資金雄厚的財閥仍是韓國經濟發展轉入資訊科技領域不可或缺的重要一環。^②因此儘管全斗煥和盧泰愚時代國家偏重在扮演規範者（*regulator*）的角色，如利用公平交易法、償債保證制、中小企業輔助措施等政策，限制經濟勢力過度集中於少數大財閥手中，使得政府與企業的關係轉趨緊張。尤其基於產業特性，韓國政府不希望電信服務業部分淪入大的企業集團掌控的局面。特別是金泳三上台之後，承諾將以小而有能力的政府為施政目標，展開新經濟政策，透過制度調整的方式達到規範大財閥的目的。例如以組織調整的方式將公平交易委員會從經濟企劃院中獨立出來。同時在法令上規定財閥必須分散所有權，並限制其從事與本業不相干的投資。^③

在電信改革方面，為了防範大財閥利用 WTO 和 OECD 所帶來對韓國的國際壓力，在韓國經濟自由化的過程中藉經濟鬆綁的機會從中圖利，在一九九〇年代展開的電信自由化進程的同時，韓國政府特別將單一投資上限設定為 10%，限制大財閥進入此一市場。^④（參見表四）主要是擔心這些大財閥長久以來無法提供透明的財務和管理制度，一旦介入此一電信市場，可能將其所得利潤補貼財團所屬的其他事業部門，失去了開放競爭吸引資金進入電信市場的本意，也無法建立一個真正競爭的電信市場。同時在電信市場准入的限制上明訂，除了加值網路部分完全開放之外，對於一般和特殊電信服務市場採政府特許或登記制。如一九九一年只開放 DACOM 一家參與國際電話業務。透過「管理競爭」（*managed competition*）漸進式開放政策，訂定 KT 的電

註① *The Economist*, March 7, 1998, pp. 5~22.

註② Peter Evans, *Embedded Autonomy: States, Industrial Transformation*, p. 110.

註③ Yeon-ho Lee, *The State, Society and Big Business in South Korea*, p. 158.

註④ *Far Eastern Economic Review*, July 1, 1993, p. 68.



話費不得低於其競爭者 5% 的費率價差制 (price-gap policy)，協助 DACOM 提高市場佔有率。當一九九五年 DACOM 達到 25% 市場佔有率的同時，費率價差也調降到 1%，直到一九九七年韓政府批准另一家民間乘載業者 (Onsei Telecom, OT) 參與市場競爭，價差制才逐漸取消。受到市場競爭日漸激烈的影響，韓國電信市場產生結構性的改變，KT 的市場佔有率從一九九〇年的 92.7% 下降到一九九七年的 54%。^⑤雖然管理競爭的結果犧牲了短期的經濟效益，但是就長期而言卻可以避免重蹈過去財閥經濟的弊端。一九九七年韓國政府進一步批准 DACOM 的子公司 Hanaro Telecom 成爲第一家獲准加入市內電話市場的業者。

在行動電話市場執照發放過程中，對於財閥可能伺機介入電信產業，直接威脅到 KT 和 KMT 的市場優勢。遞信部甚至於一九九三年六月十五日提早宣布，當時仍在測試階段的 CDMA 將成爲競標者行動電話通訊系統的標準，導致從技術上拖延開放的時程 (因爲 CDMA 技術商品化必須等到一九九五年以後才會成熟)。^⑥

除此之外，韓國政府有感於中小企業對世界各國通信產業發展的貢獻，在電信改革過程中特別重視對中小企業的輔導措施。在「資訊化社會基本法」的五年計畫 (1996~2000) 中，韓國政府明確列舉政府應辦事項以及產官學合作項目，具體列出政府發展資訊科技產業的政策方案。包括明確說明政府在技術開發、人力資源開發與管理、中小企業推廣方案、以及保障 IT 市場的公平競爭。^⑦同時成立創投輔導中心、軟體發展輔導中心、多媒體相關產業輔導中心、政府與學界合作研發中心提供產官學研合作專案，提供中小企業長期低利貸款。甚至於遞信部在個人通訊服務業務的審核過程中，要求送審者必須符合財務健全、願協助中小企業、企業所有權的分散程度、回饋鄉里等條件。^⑧顯示韓國政府重視中小企業在通信產業發展過程中不可或缺的角色。

不過受到電信自由化的影響，設備製造廠商與電信服務業者之間的藩籬變得模糊。一九九〇年代開始，韓國的大財團如也紛紛成立子公司包括三星電子、金星通信、大宇通信和現代電子等，或者和國外廠商合作等方式也陸續進入加值型網路服務業。再者，受到一九九八年亞洲金融危機發生之影響，韓國面臨 IMF 經濟託管的壓力，大財閥必須進行企業重整，公開企業集團內交叉補貼和相互借貸等財務狀況。事實上在競爭激烈的全球電信市場正興起合併風潮，體質健全的財閥介入基本電信市場將只是遲早的問題。韓國大財閥已經透過投資團隊的方式參與 Hanaro Telecom 集團，該集團背後的投資者包括 DACOM、韓國電力公司和現代、三星和大宇等三大財閥在內。

註⑤ C.-H. Yoon, "Liberalization Policy, Industry Structure and Productivity Changes in Korea's Telecommunications Industry," *Telecommunications Policy*, Vol. 23 (1999), p. 299.

註⑥ *Far Eastern Economic Review*, July 1, 1993, p. 68.

註⑦ S. G. Hong, "The Political Economy of the Korean Telecommunications Reform," p. 706.

註⑧ Yeon-ho Lee, *op. cit.*, p. 164.



陸、韓國電信工會

電信在韓國以及大部分國家都是受到政府高度規範管制的產業部門。相對於其他工會組織，電信工會的運作往往受到較大的限制。然而隨著民主化的發展，從一九八七年韓國國會修正工會法之後，勞資關係開始出現重大的轉型。公營事業部門的勞工也是從一九八七年六月開始，依法獲准享有和私人企業相同的勞工權益。同時受到電信自由化政策電信服務業逐漸開放市場競爭的影響，韓國電信工會（Korea Telecom Trade Union, KTTU）的人數也快速增加。從一九五八年成立之初的不到二千人激增到目前的四萬二千人，是韓國人數最多的工會。也使得電信工會成為近年來韓國工會運動的重要成員。例如，一九八七年之前，工資調薪幅度都在10%以上，一九八七年之後，政府提出個位數字調薪幅度的政策立即引起工會的反彈，並由韓國電信工會代表反對政府的調薪政策，工會領袖甚至因此而被囚。

基本上，一九九四年之前 KTTU 和 KT 之間的勞資關係尚稱平穩。然而由於工會成員的快速年輕化，且有三分之一的員工從未任職於 KT 的前身 KTA，因此一九九四年新的工會領袖選出來之後傾向於爭取工會內部民主化如直接民主，以及擺脫政府的影響力，韓國電信工會組織開始活躍。例如在政府推行電信改革的過程中曾經多次示威，其抗議的主題包括：一、反對韓國政府對美國開放電信市場；二、反對開放 DACOM 經營國內長途電話市場；三、反對 KT 借企業重整進行裁員；四、則反對政府為了接受 IMF 的救援所進行的企業重整措施。^④

然而 KTTU 的示威運動卻受到制度運作的限制，而未能阻擋政府電信自由化的進程。一九九五年五月十九日金泳三總統便公開表示電信工會的罷工行為已不單純是勞資問題，它已經影響到「國家中樞神經系統」，因此是涉及國家安全的重大問題，不得不依法處理的立場。^⑤尤其是在激進的工會代表包圍 MIC 部長辦公室，並騷擾 KT 的高級行政主管之後，^⑥金泳三決定對電信工會採取強勢作為。特別在青瓦台召開高層部長級會議，表示必要時將動員軍方電信人員接替電信服務系統的持續運作，以顯示政府處理 KTTU 罷工事件不妥協的決心。^⑦除了國防部表示將全力配合外，相關部會首長也表示將以另外雇人取代罷工員工。^⑧此外，韓國審計監察院（Board of Audit and Inspection, BAI）也配合青瓦台壓制勞工運動的政策，在年度評估過程中提早披露調查報告內容，指出KT的資方部門不當挪用資金支付員工一千三百億韓圓的事實，

註③ *The Korea Times*, May 20, 1995, p.3, from *Daily Report*, FBIS-EAS-95-098.

註④ *The Korea Times*, April 27, 1999, p.3, from *Daily Report*, FBIS-EAS-1999-0427.

註⑤ *Seoul Yonhap*, April 13, 1999, from *Daily Report*, FBIS-EAS-1999-0413.

註⑥ *Seoul Yonhap*, May 19, 1995, from *Daily Report*, FBIS-EAS-95-097.

註⑦ *The Korea Times*, May 20, 1995, p. 3, from *Daily Report*, FBIS-EAS-95-098.

註⑧ *Seoul Yonhap*, May 20, 1995, from *Daily Report*, FBIS-EAS-95-099.

註⑨ *Seoul Yonhap*, May 20, 1995, from *Daily Report*, FBIS-EAS-95-099.



使得勞方處於不利的談判地位。^⑥同時適值一九九五年地方選舉將至，爲了凸顯執政黨維護社會治安的決心，韓國警方大規模鎮壓示威者的行動，爭取選民對執政黨的認同。^⑦在充分考量政府的決心和所採取的行動之後，韓國工會的態度逐漸轉趨緩和。

事實上就在IMF介入韓國政府經濟振興方案一年之後，依據韓國勞工部的資料，截至一九九八年十一月三十日止，大約有六十家企業的工會宣示不再參與示威活動。包括KT子公司Korea Informatics and Talesis Inc. 勞資雙方達成互信的協議。^⑧一九九九年四月韓國總工會發動全國性大罷工，其主要訴求包括：停止大規模裁員，擴大失業保障。首先動員國營事業員工，如鐵路和電信員工率先行動。雖然KTTU有意向金大中政府抗議企業重整將導致2086人面臨裁員威脅。但在金大中政府不妥協的立場下，一九九九年四月二十六日KTTU以顧慮人數不足爲理由而取消原定計畫。^⑨

除此之外，由於電信產業仍未完全開放市場自由競爭，韓國政府在主要電信業者如KT、DACOM或KMT中仍握有全部或大部分的股票，並依據「政府投資企業規範法」得介入KT內部的勞資關係與人事管理等問題。在KT的董事會成員包括來自遞信部和經濟企劃院官員。其人事管理和財政預算每年皆須經由兩部會審查通過。除此之外，KT員工進行示威時必須接受政府的緊急仲裁和強制協調的規定。^⑩基本上KTTU受到先天條件不足的限制，在電信改革過程中始終未能擺脫被宰制的命運。

柒、結 語

從一九九〇年開始的三階段改革，在青瓦台和MIC的全力的推動下快速展開自由化作業，到了一九九六年包括市內電話、長途電話和國際電話服務市場皆已從政府獨家壟斷，進入至少兩家以上競爭的電信市場結構。以成長率來看，一九九五年開始超越了全世界電信產業的成長率，一九九六年的30.4%和一九九七年的23.2%皆已達到全球平均成長率的兩倍以上。^⑪而在快速成長的背後那隻看不見的手正是MIC。透過MIC及其前身MPT的推動，早在一九八二年便成立KTA，將電信監理與經營業務分家，展開電信自由化的第一步。MPT/MIC爲往後電信自由化奠定了重要的基礎。之後透過政策利誘，KTA和KT的運作，以及ETRI的技術支援使得TDX計畫、NII計畫、CDMA商品化得以陸續順利推展。

韓國的電信改革基本上是以MIC爲核心，企業爲半邊陲，而工會則是在邊陲地帶

註⑥ *The Korea Times*, May 31, 1995, p. 3, from *Daily Report*, FBIS-EAS-95-104.

註⑦ *The Korea Times*, May 20, 1995, p. 3, from *Daily Report*, FBIS-EAS-95-098.

註⑧ *Seoul Chungang Ilbo*, Nov. 30, 1998, from *Daily Report*, FBIS-EAS-98-334.

註⑨ "Failed Strikes Weaken KCTU," *The Korea Times*, from *Daily Report*, FBIS-EAS-1999-0427.

註⑩ Young-Bum Park, "Korea," in Harry C. Katz, ed., *Telecommunications: Restructuring Work and Employment Relations Worldwide*, (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997), p. 353.

註⑪ Daiwon Hyun & John A. Lent, "Korean Telecom Policy in Global Competition: Implications for Developing Countries," *Telecommunications Policy*, Vol. 23 (1999), p. 391.



相互運作而成的一種依附關係。MIC從青瓦台獲得授權統籌電信相關業務，透過政策性安排、對本身預算與人事掌控，因而取得推動韓國電信改革的核心地位。而MIC的核心地位則表現在 TDX、NII 到 CDMA 計畫的高度自主性中。至於財閥的地位在電信改革過程中卻有一百八十度的轉變，也就是從一九八〇年代的配合地位，轉變為一九九〇年代的失寵地位。財閥在電信自由化過程中不再享受到政府關愛的眼神。相對於在IC產業發展過程中受政府倚重的地位，韓國財閥反而成為電信發展過程中受到政府政策上制約的一群。而電信工會雖在一九八七年的工會法修正之後曾一度展現活力，但是一九九五年開始，金泳三政府反對工會運動的堅定態度，以及IMF經濟託管提供了企業重整的政策正當性，使得工會在一九九〇年代後期處於相對弱勢的邊陲地位。以韓國和日本的經驗比較，^②後者的企業集團和工會皆透過議會中不同派系議員表達立場。雖然日本郵政省（MPT）爭取到電信產業政策的主導權，但是政黨協商卻是必要的途徑。至於行政部門方面，韓國的MIC並不像日本的MPT面臨部門間的競爭時必須採取妥協方案，因此在電信市場開放的政策自主性方面，韓國似乎優於日本。

就方法論而言，在政治經濟研究的個案中，韓國和台灣一直是國家自主性比較研究的題材。有關兩國半導體產業發展中國家角色之比較研究更是一九九〇年代新制度主義比較研究的重點國家。本論文從國際建制和國內制度結構因素兩個層次，探討韓國電信自由化過程中的國際環境因素，以及內在國家機關與企業以及工會之間的制度性連結，以及在制度結構下的互動，一方面也希望透過此一研究將韓國政治經濟研究的視野，延伸到電信產業部門，提供研究者新的觀察角度。

再者，從韓國經驗看台灣電信產業的發展，同樣是以高科技產業作為提升國家競爭力的政策選擇，台灣在電子交換機的自行研發生產能力，以及CDMA行動通訊技術方面遠不及韓國。台灣的電信改革過程，除了工會的一方表現相對弱勢外，利益團體透過立法委員和交通部之間的政治角力是影響政策的關鍵所在，日前中華電信海外釋股比例上限之爭即為例證。在立法院的強力反對之下，從原先的交通部主張19%和立法院資訊科技與交通委員會所主張的19%調整到12%，比原先委員會所主張的9%增加3%，就達成的釋股比例來看，呈現交通部居於相對弱勢的結果，其中的政治經濟因素值得進一步研究。受到篇幅的限制，本文未能就台灣和韓國的電信自由化政策作進一步的比較研究，不過韓國政府積極發展通信產業的經驗確實有其值得借鏡之處。

* * *

（收件：89年1月10日，修正：89年1月26日，接受：89年1月27日）

註② 彭慧鸞，「日本電信自由化的制度調適之研析」，頁61~76。



The Political Economy of Telecom Liberalization in South Korea

Abstract

Hwei-luan Poong

Thanks to the revolution in communications technology, state-owned or public telecommunication enterprises are now part of a competitive industry for information infrastructure. In the process, liberalization has become the new trend. Moving along the path toward telecom liberalization, East Asian governments have played a pivotal role in managing institutional adjustments. The South Korean government has managed to balance international pressure and domestic reform, helping lead to competitiveness in the telecommunication industry.

This paper touches upon international and domestic institutional adjustment. The emerging international telecom liberalization regime led by the United States through bilateral and multilateral trade negotiations serves as a guiding force in domestic reform, while the roles of the state, business sector, and trade unions as well as their institutional linkages have structured the pace and process of South Korean telecom liberalization.

Keywords : South Korea; telecom liberalization; neo-institutionalism; telecom institutional reform

