



## 免被滥用来为“一个马来西亚”宣传

作者：庄迪澎

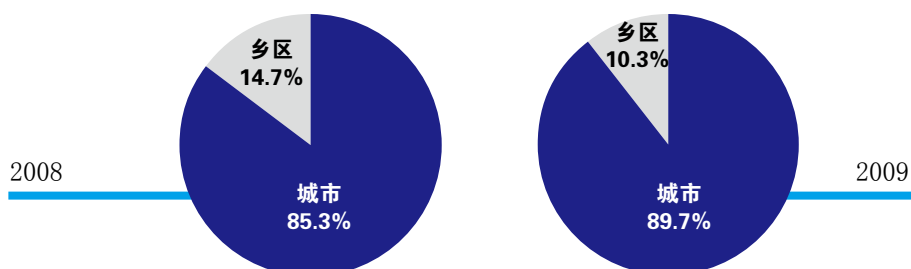
# 监督“普及服务基金”怎么用

第四任首相马哈迪在1990年代中期推动兴建耗资500亿令吉的“多媒体超级走廊”（Multimedia Super Corridor），主流媒体大肆配合宣传，营造了一股踌躇满志向资讯社会和资讯工艺产业挺进的氛围。随着马哈迪在2003年下台，国阵政府对多媒体超级走廊的“狂热”程度虽已大不如前，但是民间对资讯与传播科技和互联网的风靡恰恰相反。

尽管互联网日渐普及，对许多人而言，掌握最新的资讯与传播科技亦已成为日常生活之所需，但是全球各地仍有许多人未能近用这种传播便利，更别说从中获益。我国政府虽一度信誓旦旦地要成为本区域乃至全球ICT产业之枢纽，但是城乡之间和贫富之间的“数位落差”仍然显著。

在城乡落差方面，2004年互联网普及率最高的五个地区是西马西海岸城市化程度较高、经济较为富裕的州属/联邦直辖区，依序为吉隆坡、檳城、雪兰莪、马六甲及柔佛；敬陪末座的五个州属都是在西马东北部和东马经济较不发达的乡村地带，依序为沙巴、纳闽、砂拉越、吉打及登嘉楼。到了2008年和2009年，城乡的数位落差并无显著改善，表一说明城乡的数位落差甚至扩大了。

表一：2008-2009年城市与乡区互联网家庭用户比较



资料来源：Malaysian Communications and Multimedia Commission (2011: 15)

以宽频普及率而言，2007年至2010年的统计显示，吉隆坡、檳城、雪兰莪、马六甲及柔佛仍是宽频普及率最高的州属（见表二），除了柔佛州被纳闽后来居上，但纳闽虽然位处东马，却是一个以岸外金融业务著称的联邦直辖区。

表二：2007年-2010年各州家户宽频普及率（每100户比例）

州属	2007	2008	2009	2010
柔佛	13.3	19.4	29.3	51.5
吉打	7.6	11.2	17.6	44.7
吉兰丹	4.6	7.1	11.7	38.9
马六甲	15.0	21.4	30.0	58.3
森美兰	11.1	17.4	26.4	66.4
彭亨	6.4	10.0	17.4	44.5
霹雳	10.1	15.2	22.1	43.2
玻璃市	6.1	10.9	17.4	61.5
檳城	25.5	33.2	43.1	75.5
雪兰莪	25.1	38.9	49.1	67.3
登嘉楼	6.6	12.6	17.6	49.8
沙巴	6.7	11.0	14.5	20.5
砂拉越	9.7	15.6	19.3	40.2
吉隆坡	40.1	64.0	88.9	123.0
纳闽	14.9	24.5	28.7	70.1
马来西亚	15.2	24.0	31.7	55.6

资料来源：Malaysian Communications and Multimedia Commission (2010b: 8; 2011: 11)



## 普及服务基金被滥用!

至于贫富落差，只要了解了我国低收入户比例高，近用互联网尤其是宽频的费率却不够大众化的现实，也就不会惊讶了。在2009年，我国有240万户家庭的月收入低于2,300令吉，占全国家户的40%。在这些低收入户当中，1.8%是赤贫户、7.6%是贫困户，其余则被归类为低收入户。这些低收入户的平均每月家庭收入是1,440令吉。对照宽频费率，对低收入户而言，宽频恐怕还是一种“奢侈品”而不是“必需品”（见表三）。

表三：2011年马来西亚每月宽频费率

每月费率（令吉）	最低	中间	最高
整体	18	89	249
固线宽频	49	139	249
行动宽频	30	69	248

资料来源：<http://www.soyacincan.com/2011/07/17/broadband-in-malaysia-2011-cost-comparison/>

若与台湾的宽频费率比较，我国的宽频费率实际上并不便宜。表三里最昂贵的“固线宽频”是马电讯在2010年推出的新宽频网路配套Unifi，月费从最低148令吉至最高249令吉，（附加IPTV频道另计额外费率），但是台北市民签订包含宽频网络和数十个有线电视频道的服务，月费仅需90-100令吉左右。而且，台湾的人均收入是我国的三倍，即使我国的宽频费率和台湾不相上下，对照其与人均收入的比例，仍属昂贵。

如何妥善挹注既有资源——尤其是“普及服务基金”（Universal Service Provision）——以有效地缩减城乡之间及贫富之间的数位落差，乃政府责无旁贷之事。



“普及服务基金”乃由《1998年通讯与多媒体法令》责成设立，目前由通讯与多媒体委员会管理。《普及服务基金条例第27条》规定，获得经营执照的电讯服务业者，其相关业务所得的加权净营收若超过200万令吉，应从加权净营收中拨出6%，贡献给普及服务基金。单是2010年，普及服务基金已收到合计10亿9600万元令吉，并已拨出2亿6388万令吉给各种指定服务供应商作为落实普及服务项目之用，包括：

- (一) 通过全国宽频专案 (National Broadband Initiative) 推出第一阶段的“一个马来西亚电脑计划” (Komputer 1Malaysia Programme)，经由既有的246个社区宽频中心 (Community Broadband Centre) 分派12万3500台小笔电 (netbook) 给低收入家庭的中学生。
- (二) 推动“无线村计划” (Kampung Tanpa Wayar Programme)，让位处偏远地区的乡村经由宽频而彼此连接，特别是让小笔电的受惠者能善用此便利，使得穷乡僻壤亦能与世界沟通。试办计划涵盖12个乡村，目标则是在2011年结束时涵盖1600个乡村。
- (三) 其他项目包括提供基本电话服务、社区宽频图书馆 (Community Broadband Libraries)、迷你社区宽频中心、东西大道沿路固线电话，以及扩大公共行动电话覆盖区域。

普及服务基金之立意，是补贴电讯业者到服务不足的偏远地区建设硬体设备及提供电话与网路服务，以免电讯业者因成本高昂、回酬无保障而对乡区却步；经由此举，期望能为服务不足之地区和社区建设网络设施、互联网服务和应用服务，使这些地区的人口亦能和城市地区的社群享有相同的传播设备与便利，进而在经济和社会发展方面亦能和城市地区并驾齐驱，达到缩减数位落差之目的。

然而，管理普及服务基金的通讯与多媒体委员会隶属于资讯、通讯与文化部，其首长和委员均由部长任命，决策易受内阁及执政党之影响；例如“一个马来西亚电脑计划”总共将斥资10亿令吉、分派100万台小笔电，是否说明普及服务基金已被首相纳吉滥用为他的“一个马来西亚”执政口号宣传，以及为近在眉睫的全国大选买票？

因此，密切监督“普及服务基金”的丰富资源是否专业、公平且透明地分配与利用，是在野党和公民组织不可轻忽之事。否则，即便电讯业者贡献再多的经费，普及服务基金缩小数位落差的成效，恐怕注定要事倍功半！

## 何为“数位落差” (digital divide) ?

“数位落差”意指得以近用最新资讯科技的人，和未能近用这些资讯科技的人之间，在知识取得、财富累积及社会地位方面产生差距的现象。数位落差并不仅指谓一国之情况，亦可指谓国际间资讯发达程度不一的现象，例如欧美的互联网普及率远高于亚洲国家。

“数位落差”之概念可追溯至美国商务部属下国家电讯与资讯局 (NTIA) 在1994年展开的“资讯富裕和资讯贫穷”大规模调查，报告书标题 Falling through the New: A Survey of the “Have-Nots” in Rural and Urban American，主要是集中在电话、个人电脑和数据机的近用情况。到了1998年，NTIA的跟进调查虽以“数位落差”为副题，但第一次具体提到互联网普及率是在1999年，副题是“定义数位落差” (Defining the Digital Divide)；这份调查报告明确指出，在资讯社会中，个人电脑及互联网等资讯工具对个人的经济成就和生涯发展有关键性影响力，有无电脑及运用电脑能力的高低将成为主宰贫富差距的力量。

荷兰学者狄杰克 (van Dijk) 为“数位落差”所下之定义为：“享有近用电脑和互联网者与未有近用电脑和互联网者之间的落差。‘近用’首先是指实物近用：拥有一台个人电脑和互联网连接。”他进一步指出，“近用”应区分为四个连续性类型：(一) 动机近用 (motivational access, 使用数位科技的动机)；(二) 实物或物质近用 (material/physical access, 拥有电脑和互联网连接，或获得许可使用它们和它们的内容)；(三) 技能近用 (skill access, 拥有数位技能：操作性、资讯的、策略性的)；(四) 使用近用 (usage access, 应用程序的数目与多样性、使用的时间)。

## 何为“普及服” (universal service) ?

“普及服务”之概念最早由美国电话与电报公司 (AT&T) 在1970年代提出，原意是指将原本相互竞争，且互不相连的电话网络整合为统一的电话系统，后来则演变为指是否能让市民不论其居所之地理位置或经济能力的差异，皆能便利使用语音电话。互联网普及之后，“普及服务”之使命更加广泛，并成为许多国家的资讯与传播科技政策或宽频政策的重要组成部分，立意让最多的市民，不论社经地位或居住城乡，皆能近用互联网便利。

“普及服务”支持对低收入与高服务成本的消费民众实施补贴政策，以实现“家家户户皆有电话服务”之目标；其道德基础是，电讯服务对于购物、搜寻健康资讯及社会与政治资讯非常重要，吾人若无法近用这些服务，就不算具备必需的日常生活工具。

整体而言，“普及服务”概念具有下列三个基本要素：

- (一) 普及服务政策使命：意指到底哪些“服务项目”需要成为“普及”的问题。“普及服务”早期着重于电话的普及性，分析单位是家户，晚近的两项修正，一是普及服务的服务范围从过去的家户扩大到机构（例如学校、图书馆、医疗单位），二是从家户转变为个人，有些国家甚至思考以“人人有手机”作为实现普及服务的目标。
- (二) 普及服务相关服务项目：随着互联网和新式影音服务的发展，以及资讯产品与服务日益重要，普及服务的范围已扩大到资讯与传播科技和互联网，以缩小高低社经地位的差距，或城乡之间的“数位落差”。
- (三) 实现普及服务的工具：传统上是採用一种复杂的补贴手段，即向长途电话用户、商业用户及都市地区用户收取高于成本的电话费率，以使当地电话服务能维持最低的收费，并且得以补贴偏远地区或高铺设费用地区。如今常见的政策手段是设立“普及服务基金”机制，立法规定电讯公司依据其营收提拨若干比例的经费给普及服务基金。

Plan	Price (RM/month)	Video	Internet	Voice	FREE
VIP5	149.00	HgTV channels	Download/Upload up to 5Mbps Dynamic IP 60GB maximum download per month	FREE calls to TM fixed lines nationwide FLAT RATE 10sen/min to all mobiles and other fixed line numbers Normal IDD rates	DECT Phone, Premise Gateway (WIFI light) & Set-Top-Box (STB) 1x Streamyx Zone ID 1x 2GB e-mail
VIP10	199.00	HgTV channels	Download/Upload up to 10Mbps Dynamic IP 90GB maximum download per month	FREE calls to TM fixed lines nationwide FLAT RATE 10sen/min to all mobiles and other fixed line numbers Normal IDD rates	DECT Phone, Premise Gateway (WIFI light) & Set-Top-Box (STB) 1x Streamyx Zone ID 1x 2GB e-mail
VIP20	249.00	HgTV channels (view details)	Download/Upload up to 20Mbps Dynamic IP 120GB maximum download per month	FREE calls to TM fixed lines nationwide FLAT RATE 10sen/min to all mobiles and other fixed line numbers Normal IDD rates	DECT Phone, Premise Gateway (WIFI light) & Set-Top-Box (STB) 1x Streamyx Zone ID 1x 2GB e-mail

我国的宽频费率不廉宜，马电讯在2010年推出的新宽频网路配套Unifi，月费从最低148令吉至最高249令吉。

据他观察，数位科技的近用问题已逐步从（一）和（二）转移到（三）和（四），单是具备使用数位科技的意志、拥有电脑及互联网连接，以及操作电脑和网路连接的技能（工具性技能），并不足以减缩数位落差；反之，还应该要有能力在浩瀚资源中检索、选择、处理和应用资讯的技能（资讯技能），以及策略性使用这些资讯以改善的社会地位的能力（策略性技能）。

狄杰克指出，即便是最发达的高科技社会，实物近用的落差虽然停止扩大，却仍有四分之一，甚至三分之一的人口未能近用电脑和互联网。在数位落差停止扩大的地方，数位落差却正在深化，因为当资讯与传播科技越是渗透到社会和弥漫于日常生活，它越是依附在既有的社会分化 (social division)，并且倾向于强化它们。