社會科學論叢2011年10月
第五卷第二期 83-134 頁

16個開發中國家電信私有化的政治分析：以黨派、政府與國際因素為中心

Partisanship, Regime, Types and Systemic Factors: The Politics of Telecom Privatization in 16 Developing Countries:

國立清華大學通識教育中心兼任助理教授　羅彥傑
Yen-Chieh Lo
Adjunct Assistant Professor, Center for General Education, National Tsing Hua University

財團法人中華經濟研究院台灣WTO中心助研究員　葉長城
Chang-Chen Yeh
Assistant Research Fellow, Taiwan WTO Center at Chung-Hua Institution for Economic Research (CIER)

國立臺北大學公共行政暨政策學系助理教授　劉嘉薇
Jia-Wei Liu
Assistant Professor of the Department of Public Administration and Policy, National Taipei University

16個開發中國家電信私有化的政治分析：以黨派、政府與國際因素為中心

羅彥傑
國立清華大學通識教育中心兼任助理教授
葉長城
財團法人中華經濟研究院台灣WTO中心助研究員
劉嘉薇
國立臺北大學公共行政暨政策學系助理教授

中文摘要

自1980年代以降，隨著新自由主義改革風潮從英日等已開發國家擴散至開發中國家，電信私有化儼然成為全球潮流。過去諸多研究認為，這股私有化風潮實為全球化整合力量導致的必然後果之一。然而，在歷經此一近30年的過程後，各國電信私有化程度卻呈現迥異的面貌與結果。為解釋開發中國家朝私有化匯聚過程中出現的分歧現象，本文聚焦於執政黨的黨派意識形態與政府類型等兩項國內因素，及區域內政策擴散效應和國際建制等兩項系統性因素，對各國電信私有化的影響。

作者透過量化統計迴歸分析，釐清了黨派意識形態為影響電信私有化最關鍵因素，並發現政府類型、WTO因素及區域因素，均以黨派為中介因素，方對電信私有化產生正向顯著影響。之後，採取適用小樣本的「清晰集合質化比較分析法」（Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis, csQCA），亦得出黨派意識形態加上WTO因素的條件組合，最能解釋開發中國家的電信私有化程度高低。

此結果除證實本研究所提三項假設（黨派假設、政府類型假設、WTO因素假設）外，更說明全球系統性的政策匯聚壓力，雖能解釋開發中國家普遍的電信私有化趨勢，但若欲進一步解釋相同趨勢下各國電信私有化程度的分歧，則勢須分析國內層次的政治因素。而透過量化與質化方法論上的結合與對話，本研究不僅建構了電信私有化的政治理論，也為未來的電信私有化研究提供一個嶄新的研究方向。

關鍵詞：全球化、政府類型、區域政策擴散、電信私有化、黨派。

壹、前言

全球的私有化（privatization）趨勢自1980年代起展開，並在90年代下半期達到高峰。估計1990～2000年間，全球100多個國家的私有化收益更攀升到約9,370億美元。以台灣為例，主張解構黨國資本主義的前民進黨政府，在2005年8月15日將原為國營的中華電信完成私有化釋股，國內外釋股收入共981億新台幣，政府持股比例一舉降至50%以下，達到47.84%。拉丁美洲委內瑞拉的左派總統查維茲（Hugo Chavez），亦在2007年1月9日宣佈計劃將電信等事業收歸國有。顯見，電信私有化不但是一項世界趨勢，同時政治因素也在其中扮演重要角色。先前，學界對私有化的研究重點，在於私有化的先後順序（sequence）、區域政策擴散（regional policy diffusion）效應及黨派（partisanship）的影響力，最近的研究則聚焦在國際建制（international regime）的影響力，特別是歐洲整合的直間接效應，尤其是歐盟執行委員會（The European Commission）在1980年代推動自由化（liberalization）的努力，而《馬斯垂克條約》（Maastricht Treaty）為各國帶來的財政政策限制，更普遍被視為是私有化的重要催生力量（Zohlnhofer and Obinger, 2006）。

儘管，當前私有化已成為一股世界潮流，但為何現今各國在面對全球私有化浪潮的政策匯聚（policy convergence）壓力時，仍舊在實際的私有化程度與政策回應（policy responses）上出現明顯分歧？此外，同為個別國家因素以外的全球化（globalization）[1]與區域政策擴散兩項因素，究竟哪一種對於國家私有化政策的影響力較大？本文認為由於國際因素是每一個國家都會面臨的外在限制，因此，在解釋各國政策回應的分歧時，有關國內層次因素差異的影響，就顯得格外重要，[2]特別是各國國內黨派與政府類型（type of government），這兩項國內政治與制度因素，對私有化政策的制定與執行所產生的關鍵影響。

---

1 有關全球化理論流變的專書與期刊文章汗牛充棟，本文引用的是此一名詞創始者哈佛大學教授Theodre Levitt的定義，即「商品、服務、資本和技術在世界性生產、消費和投資領域中的擴散」，參見Levitt（1983）。

2 本文此處對於當前影響各國電信私有化政策的分析層次（levels of analysis）概念，係源自Waltz在解釋國際關係現象時，所提出的三個意象（images）——即個人（individual）、國家（state）與系統（system）。詳請參閱Waltz（1959: 1979）。

過去有關黨派與政府類型，如何影響已開發國家政策過程與政策產出的研究，在總體經濟、貿易或金融政策的領域中已累積不少成果，而本文的研究問題係源於該類研究的啟發，希望透過本研究，檢證類似論述是否同樣能夠解釋開發中國家電信私有化結果的分歧，並進一步比較系統性（systemic）與區域性因素對於國家電信私有化的影響。

儘管，初步檢閱諸多相關研究後發現，右派政府相較於左派政府，往往更加支持私有化政策，不過，左派政府的立場則較模糊。其次，在政府類型對國家政策過程或產出的影響方面，採行總統制或半總統制（presidential or semi-presidential system）的國家，出現分立政府（divided government）時，將有可能較一致政府（unified government）時期，更容易出現政策的滯塞（gridlock）、停頓（deadlock）或缺乏效率（inefficiency）的情況，因而影響到私有化的進行。最後，在國際因素的影響上，亦有不少文獻提及國際建制的全球化因素與區域政策擴散效應對於國內政策的影響，但較少研究嘗試比較兩者對於國內電信私有化政策影響力的差異。

為釐清上述黨派、政府類型與國際因素，對開發中國家電信私有化的影響，本文特別以16個開發中國家的21個國有電信公司私有化為研究案例，運用迴歸分析與質化比較分析觀察各國政府的黨派、政府類型、區域政策擴散效應與國際建制的全球化因素，對其國內電信私有化的影響，並且為本文多項論點提供跨國實證分析上的佐證。

貳、理論探討

一、產業私有化的現象與潮流

1930年代，美國總統羅斯福（Franklin D. Roosevelt）為因應經濟大恐慌提倡「新政」（New Deal, 1933～1938），首開擴大國家經濟干預角色之先河。二次大戰結束後，凱因斯主義（Keynesianism）成為歐洲工業先進民主國家的治國顯學。這些國家為了解決過去景氣循環問題的困擾，積極採取擴張性的財政政策，其中之一就是企業與金融機構國有化（nationalization）。

隨著1970年代爆發兩次石油危機與停滯性通貨膨脹危機，及高舉新自由主義（neoliberalism）大纛的英國保守黨首相柴契爾夫人（Margaret Thatcher）與美國共和黨總統雷根（Ronald Reagan）上台，符合「正統經濟學」（orthodox economics）與「供給面經濟學」（supply-side economics）原則的私有化風潮在1980年代初期風行歐美各國，1990年代更擴散至許多債台高築的開發中國家。至於實施公有制計畫經濟的前蘇聯與東歐共產國家，也在1990年代初期同步進行私有化轉型工程（Rubsamen, 1989；Feigenbaum and Henig, 1994；吳玉山，1996）。

職是之故，學界在探討「私有化」的相關議題時，總會一併提及自由化與「去管制」（deregulation）等概念。「私有化」常被界定為國家（或政府）出售其在國營公司或政府機構所持有的控制性股權，或是國家將職能與責任轉移給市場；而「去管制」則指國家放鬆對民間業者進入市場或退出市場及定價的限制。相較之下，自由化同時包含這兩種現象，亦即讓產業在控制性股權、定價、進場與退場方面享有更多的開放與競爭。因此，私有化不必然就意味著政府管制或干預的結束；至於可能具有多種形式與程度的去管制現象，也不必然會伴隨私有化現象產生（Kay and Thompson, 1986；Levi-Faur, 1998）。[3]

私有化與自由化的關係一直是學界特別關心的議題，尤其是兩者的優先順序。僅就電信業領域而言，基本上可分成兩類說法。其中一派認為，大多數國家的政府都不太願意立即執行完整的自由化，寧可採取漸進式改革，包括國有電信業的私有化、競爭的引進及獨立電信管制機關的建立。其次，私有化與競爭皆可改善經營績效，但事實上後者更能強化前者。第三，改革的順序確實重要。在既有國營業者私有化後才開放競爭，和這兩項政策同步進行來比較，會發現前者的市內電話用戶數較少，而市內電話用戶數又經常被視為是衡量電信規模的指標。這項效果顯示延後開放競爭可能會對私有化績效產生

[3] 事實上，學界對私有化的定義眾說紛紜。Kay and Thompson（1986）認為，「私有化」一詞即涵蓋改變政府與私人部門關係的若干明確手段，最重要者為去國家化（denationalization）、去管制化與發包（contracting out）。Levi-Faur（1998）則認為「自由化」包括許多要素，其犖犖大者即為私有化、去管制以及基於競爭目的的管制等三項。

負面影響（Fink, Mattoo and Rathindran, 2002）。Wallsten在蒐集1985～1999年200國「固定樣本連續調查資料」（panel data）的經驗證據也發現，若能在國有電信業私有化前先建立管制機關，則電信投資率與電話網絡普及率會較高。此外，投資人也會較有信心對這些國家的電信公司進行更多投資（Wallsten, 2003）。

另一派則較肯定私有化的功效。Vogel認為，沒有私有化，就不可能出現有效的競爭，因為國有企業一方面背負公共服務的包袱以及受到政治力的干預，另方面又在市場上享有既得優勢與政府補貼，這些都會影響競爭的效果（Vogel, 1996）。 Li and Xu透過1990～2001年162國的「固定樣本連續調查資料」，調查全球電信部門私有化與競爭所帶來的衝擊，也得出類似結論。他們發現，「完整私有化」（full privatization）（即給予私部門的所有權人完全控制權）會顯著改善勞動與資本的分配，擴大服務產值與電信網絡普及率。但「部分私有化」（partial privatization）（即國家仍保有控制權）則看不出有類似的顯著影響。競爭壓力的增加，確實會透過提升要素投入（factor input）與總要素生產力（total factor productivity, TFP），促成電信部門的顯著成長。此外，他們也發現私有化與競爭對於深化電信網絡普及率及抑制民間業者漲價方面具有互補效果（Li and Xu, 2004）。

儘管，私有化可以從不同面向或角度切入，譬如對普及服務或公共性的影響（林淑馨，2003；2004），但本文主要關切的是私有化的政治肇因或政治基礎。Feigenbaum、Henig and Hamnett（1999）指出，私有化會潛移默化地改變一國公民慣常的表達、調和與促進其個別及共同利益的制度架構（institutional framework），這種制度上的重新建構，必然導致難以產生共識或形成一致看法的結果，因此私有化絕對是一種政治現象。他們嘗試從英國、法國與美國的私有化經驗，建構出植基於政治目標與後果的私有化類型學（typology of privatization），將其分成務實的（pragmatic）、戰術的（tactical）及系統性（systemic）的私有化。務實私有化是由獨立於政治壓力之外的官僚所推動，且時常是用來解決立即性的社會危機，如美國地方層級的市政府，常因資金短絀而將公共服務外包給私人業者，即為其例。戰術私有化通常是用來達成政黨、政治人物或利益團體的短期政治目標，尋求的是藉由

吸收盟友與犒賞支持者來改變權力平衡關係，譬如法國前總理席哈克（Jacque Chirac）領導的政府在1986～88年出售國有資產，就是為和社會黨政府進行政策區隔以求勝選。系統私有化則以東歐後共產主義國家的經濟轉型為範例，旨在以根本改變政經制度與政經利益的方式重塑整個社會。

依照Feigenbaum、Henig and Hamnett的觀點，電信業私有化因涉及龐大利益重分配與政黨意識形態的區隔、競爭，多屬系統性私有化的範疇。此一觀點特別能解釋為何英國電信私有化發生在Thactcher保守黨政府第二任期，以及法國電信1997年才開始私有化（法國第三次左右共治期間，社會黨Lionel Jospin政府任內），且官股直到2004年才降至50%以下（保守派Jean-Pierre Raffarin政府任內）。由於Feigenbaum、Henig and Hamnett該書1999年出版時，法國電信尚未完成私有化，因此他們對法國整體私有化的評價是從務實階段走向戰術階段，而非像英國一樣從務實階段邁向系統階段。至於原本即以電信私有獨占制度為基礎的美國，則較難依其私有化類型歸類。

作者認同Feigenbaum、Henig and Hamnett所謂私有化為全球共通現象、但各國實踐結果互異的觀點，盼能找出造成私有化結果互異的原因。歸納Feigenbaum、Henig and Hamnett的私有化政治理論，作者發現，在屬於系統性私有化範疇的電信私有化個案中，由於常見政黨高舉意識形態大纛來提倡或反對私有化，因此政黨意識形態絕對是影響電信私有化政策推動的一項重要變數。此外，Feigenbaum、Henig and Hamnett也特別提到區隔私有化類型的核心焦點在於政府能力與責任的結構性轉變。政府能力與責任的操作性定義可化約為一致政府或分立政府，前者代表行政效率高，責任歸屬明確；後者代表行政效率低，責任歸屬不明。政府的一致或分立，自是影響電信私有化政策執行效果的另一項要素。

二、國內因素、國際因素與電信私有化

由於，一般在研究各種產業領域的私有化肇因時，常會將不同決定因素概分為國際與國內因素兩大類，而前者至少可再進一步區分為系統性的全球化與區域性的影響因素。至於國內因素則可能涉及許多種不同層面，而本文所關切

的焦點主要集中在國內政治與制度因素兩類。國內政治因素所欲探討的是不同執政黨的黨派對產業私有化的影響；至於政治制度因素的影響方面，則欲探究不同政府類型與產業私有化程度間的相關性。

（一）國內政治因素：黨派意識形態與私有化政策

本文所謂的黨派（性），係指對於特定政黨、派系或個人的服膺或追隨，而意識形態則指對於人類生活或文化的一組有系統的概念。[4]黨派意識形態雖可落實成為政黨政綱或政策，但其本身並不僅僅只是政綱或政策的化身而已，它同時還是一套思想體系與行動理念。早期政治學界在探討黨派時，著重於研究它對選民投票行為的影響。以Campbell為首的「密西根學派」（Michigan School），在《美國選民》（The American Voter）一書中指出，在美國選舉中，幾乎沒有任何因素的重要性能超過選民對政黨的持久依附感，這種忠誠度建立了選舉競爭的分野。該學派主導1960年代的美國政治學界，但也差不多是同一時期，「獨立派」選民在民調裡的比重逐步上升，而且選民分裂投票（split-ticket voting）的情況也愈來愈普遍，這顯示黨派因素的影響力大幅衰退（Campbell, Converse, Miller and Stokes, 1960）。然而，Bartels發現，所謂「政黨式微」的說法被過度渲染且已不合時宜，美國人的黨派忠誠度自1970年代中期即顯著回升，尤其是對那些最終仍出來投票的選民而言。同時，黨派對投票行為的衝擊在近年明顯增加，不論是在總統或是國會層次的選舉皆然（Bartels, 2000）。

其次，針對黨派與國家政策間的關係，早期研究關注的是黨派分歧對總體經濟政策（譬如財政與貨幣政策）變化的影響。過去研究結果顯示，左派政黨較傾向增加政府支出與促進經濟成長的政策，而右派政黨則偏好減少政府支出、平衡預算與減少通貨膨脹的政策（Hibbs, 1977; 1987; Lange and Garrett, 1985; Alesina, 1987;1988; Alesina and Rosenthal, 1989; 1995; Alesina, Roubini and Cohen, 1995; Boix, 1997a; 1998; Iversen, 1999）。執政黨黨派的差異，除會影響一國總體經濟政策外，在對外貿易或金融政策上，亦可能產生影響。Milner

---

4 詳參Merriam Webster線上字典網站：http://www.merriam-webster.com/dictionary/partisanship。2011/05/19。

and Judkins（2004）在研究1945～1998年25個已開發國家的經驗後發現，由於國際貿易具有重大且可預測的財富重分配效果，因此政治人物往往會為求勝選而關切貿易政策走向。他們在控制其他相關變數的情況下，證實政黨的黨派確實對各國貿易政策有顯著影響。研究結果顯示，右派政黨較左派政黨，更持續傾向採取自由貿易的立場。除傳統左-右翼的意識形態分野外，Kastner and Rector（2005）針對各國金融開放的政策差異，更進一步發現，自由化政策最可能是在新的右派政府剛上台時推動，而左派政府通常會默認這些改革，儘管後者不太可能率先積極推動自由化，但也同樣不太可能撤銷這些改革。

與電信私有化政策更相關的研究，是Bortolotti、Fantini and Siniscalco（2004）等人針對私有化政策肇因的量化實證分析。該研究結果顯示，政治制度與政黨的政治偏好的確會對私有化結果產生影響，尤其是右派執政時，該國的私有化收益將增加。這項研究雖證實政黨政治偏好（黨派）對私有化政策的影響力，可惜未一併探討國際因素（包含全球與區域組織）在私有化政策上扮演的角色，也無法得知私有化政策的決定性因素究竟是國內抑或國際因素。

Zohlnhofer and Obinger（2006）顯然慮及此點，於是結合國內與國際因素分析私有化。他們在比較歐盟（European Union）與「經濟合作暨開發組織」（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）會員國的私有化經驗後發現，「黨派差異」（partisan differences）對前者會員國私有化程度的影響不顯著，但對後者會員國私有化程度的影響則呈現顯著。政黨若面臨嚴苛的經濟、特別是財政的緊縮問題（如歐盟設定的會員國條件）時，往往會不分黨派採取相似的私有化政策反應，即便是社會民主政黨也會選擇私有化，使國家能在無須經歷重大政治衝突的情況下化解緊縮危機。這是因為歐盟相較於OECD，係屬於更具約束力的國際組織，因此「黨派差異」在歐盟外部因素的限制下，其影響力也可能較不明顯。這說明了在探討各國私有化政策時，黨派影響力可能有其侷限，這時便必須再去探究另一項國內因素—政府類型的影響。

（二）國內制度因素：政府類型對私有化政策的影響

過去有關不同政府類型對國內政策產出的影響，討論最多者莫過於一致政

府與分立政府對國內政策過程及結果的衝擊。通常只有在採行總統制或半總統制（presidential or semi-presidential system）的國家中，才能以行政首長與立法部門多數席次的所屬政黨差異，來觀察府會間的結構形態，並將其區分為「一致政府」與「分立政府」兩類。其中，一致政府係指在政府體制內的行政部門與立法部門，皆由同一政黨所掌控。相對於一致政府的概念，分立政府則意指行政部門與立法部門分屬不同政黨所控制（Mayhew, 1991a；1991b；吳重禮，1998；2002）。國內外研究分立政府的文獻，主要集中在探討分立政府的成因、意義、影響與弊病的改革方式。此外，國內外學者亦均曾以不同方式，測量分立政府的政治影響（Sundquist, 1988；Krehbiel, 1996；Howell, Adler, Cameron and Riemann, 2000；Binder, 2001；吳重禮，1998；2001；2002；吳重禮、林長志，2002；楊婉瑩，2003；盛杏湲，2003；黃秀端，2003a；2003b），但其結果卻不盡相同，而且相關的爭論主要集中在下列兩項觀點：

1. 分立政府比一致政府更易產生政治僵局

認為分立政府較一致政府更容易產生政治僵局的研究指出，在一致政府體制下，行政與立法部門多數政黨為同一政黨，可以強化政黨政治的運作機制（Sundquist, 1988）。分立政府除了影響立法產出，還可能因政黨間立場迴異而影響法案品質。在分立政府下，造成立法品質低落的原因甚多，包括增加總統與國會之間立法「議程設定」（agenda-setting）的難度，以及總統「說服工作」的負擔，均會影響整體國會決策過程的進行（Cohen and Collier, 1999）。更甚者，當執政黨與在野黨的界線不易區分，彼此的政策模糊，就可能發生互相推卸責任的情況（吳重禮，2002；吳重禮、林長志，2002）。另一方面，在分立政府中，因行政部門與國會多數政黨立場迴異，若雙方互動關係不佳，一旦出現政黨輪替，就可能導致政策缺乏連貫性（吳重禮，2002）。

2. 分立政府與一致政府在造成政治僵局上無明顯差異

然而，也有部分研究認為，在立法與行政部門互動的憲政運作上，分立政府與一致政府並無明顯差異。這類研究指出，分立政府符合民主政治制衡（checks and balances）的原則，也符合國會議員監督行政部門的理想（Jacobson, 1991; Mayhew, 1991a; 1991b）。由此可知，分立政府本身雖非真

正的問題癥結，但卻可能成為政府運作效率低落與管理不善的託辭，因而在解釋這些僵局的產生時，常必須同時考慮整體內外在政治環境，才不致於欠缺完整性（吳重禮，2002）。

（三）國際因素：全球化對國內電信私有化政策的系統性影響

有關國際建制對全球電信業的規範，堪稱是觀察系統性影響對各國電信私有化政策衝擊的最佳指標。由於電信業中的核心—電話—本質上具有「外部性」（externalities）的效果，因此它受到國際建制的影響由來已久，而這些建制事實上也都是政治運作下的產物（邊明道、陳心懿譯，2005）。Cowhey（1990）進一步指出，國際電信建制提供一個架構，可同時強化國內電信壟斷事業及全球市場上的雙邊協議，進而創造一個享有極高利潤與技術門檻的國際卡特爾（cartel）集團。國際電信建制在過去一世紀來能無視於曾讓許多卡特爾倒台的經濟學法則，主要是其技術曾具有引誘各國電信獨占事業進行政治談判的誘因，而且無形中認可各國電信服務的自然獨占。[5]它透過「國際電信聯盟」（International Telecommunication Union, ITU）與「國際電信衛星組織」（International Telecommunication Satellite, Intelsat）所協商出的多邊協議，在1990年創造約5,500億美元的語音、影像與資料溝通服務暨設備市場。1990年代，數位科技革命讓龐大電信系統用戶、新電子器材業者及電信服務業者有誘因挑戰國家管制體系，國際間遂開始有重構電信建制方面的努力，希望將電信業管轄權移交國際貿易組織處理。雖然，當時的關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）僅涵蓋商品而非服務，但授權GATT打破傳統國內外市場的管制架構已漸成各方共識。

隨著世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）自1995年起取代GATT，國際電信建制開始出現變化。相關協商始於1994年5月，然因涉及各國利益及政治等相關議題，直至1995年7月美國承諾允許外資大幅度進駐其服務業市場後，才首次出現國內電信市場開放的案例。美國基於「最惠國待遇

[5] 「自然獨占」意指由於電信業的經濟規模太過龐大，以致單一營運業者提供服務的效率可能勝過兩家以上的競爭業者，競爭反而會導致基礎建設的投資重複浪費，不合乎經濟效益。

原則」（most-favored-nation treatment, MFN）要求其它會員國作出對等回應，但由於對其他國家承諾的開放程度不滿意，且全球尚有40%的國家仍未同意開放國內電信市場，所以「基本電信談判小組」（Negotiating Group on Basic Telecommunications）同意將協議簽署的期限延後至1997年2月15日（Geradin and Luff, 2004）。當日，WTO的69個會員國（占全球通信流量逾95%，包括智利、多明尼加共和國、薩爾瓦多與瓜地馬拉等開發中國家）共同簽定「服務業貿易總協定第四議定書」（Fourth Protocol of the General Agreement on Trade in Services, GATS），亦稱為「基本電信協定」（Agreement on Basic Telecommunications Services），訂1998年元旦起生效，堪稱當前規範電信業自由化與私有化最重要的國際電信協定。

Thatcher（2004）發現，由WTO所代表的這一股全球化、國際化浪潮，確實是影響電信私有化的一項關鍵變數。他在分析1960～2002年英、法、德、義這四個代表不同類型資本主義的國家電信管制過程後發現，當不同形式的國際化（包括跨國科技經濟發展、國外改革效應及歐盟執委會的管制）蔚為流行且相互結合的時候，就可能會掩蓋既存電信制度的遲滯性或穩定，及各國不同國情背景的效應，導致市場制度出現快速變遷與跨國匯流，使得歐洲原本各自不同的資本主義發展途徑趨於一致。

在轉型國家的研究上，也證明國際建制因素對國內電信私有化政策的影響力。Nemec, Sagat and Vitek（2004）在研究捷克與斯洛伐克電信業的私有化與自由化後發現，由於這兩個東歐後共轉型國家尋求加入歐盟，因此其所推動的電信改革深受歐盟電信政策所左右，這兩國也必須遵守歐盟有關加強國內外競爭力與滿足普及服務需求等管制與原則。捷、斯兩國私有化與自由化的經驗，顯示電信部門私有化與自由化同時會有正面與負面的後果，前者為服務品質提升，後者為國家管制品質受限，以及失業率增加。整體而言，幫助顧客取得更好服務的是自由化而非私有化，私有化雖然對服務遞送業者（service delivery firms）有利，但卻會因失業率增加而衍生負面的社會衝擊。

然而，歐盟畢竟屬於區域性的國際建制，WTO才能代表跨越區域的全球化國際建制，對電信私有化的影響不侷限於特定開發中國家。但WTO基本電信協定的宗旨在於加強電信自由化與競爭，解除外資進入本國電信市場及取

得所有權、經營權的所有限制與障礙。純就WTO與電信私有化的關係而言，WTO的最重大意義在於所有的締約國－特別是開發中國家－必須開放外資投資，持有本國電信業的股權，並且不對外資設下有別於內資的歧視性規定。雖然開發中國家的改革目標與進程各有不同，但這股趨勢顯已無法抵擋。這項制度安排確實讓向來由內閣部會掌控的國有電信獨占事業，開始走向私有化及至少出現部分的競爭（Noll, 2000; Geradin and Luff, 2004: 22, 28～9）。

（四）國際因素：區域內的政策擴散效果，對國內電信私有化政策的影響

上述有關歐盟較OECD對會員國發揮更大政策匯聚力量的研究發現，引出的一個問題是，屬相同地理區域內的相鄰國家，是否具有政策擴散的相互影響效果存在。尤其是針對文化特質相近（特別是宗教信仰類似）的國家而言，學習參考相似鄰近國家的成功案例，常成為政府選擇政策的重要依據（Simmons and Elkins, 2004）。例如，拉丁美洲的智利在1981年推行年金制度改革的計畫成功後，即促使周邊的阿根廷、玻利維亞、哥倫比亞、哥斯大黎加、薩爾瓦多、墨西哥、秘魯與烏拉圭等國競相仿效，以求解決國內儲蓄率不足的問題（Kuczynski, 2003: 109）。此外，在政治體制轉型的制度選擇上，Brinks and Coppedge（2001）針對第三波民主化（the third wave of democratization）之擴散模式（patterns of diffusion）的經驗研究，亦證實同區域內的國家彼此存有「意識形態匯聚」（ideological convergence）的現象。

儘管ITU在2000年的美洲電信指標（*Americas Telecommunication Indicators 2000*）報告中，曾將同區域內不同國家彼此間的政策感染效應，列為解釋拉丁美洲在1990年代電信私有化程度居開發中國家之冠的重要原因之一（ITU, 2000），但該報告未能就此一論點提出進一步的統計檢證。本文除將對這類區域政策擴散因素進行實證分析外，也嘗試比較WTO全球系統性影響與區域政策擴散效應等兩項因素，對開發中國家電信私有化的相對影響力量。

三、電信業的獨特性

電信科技在二次大戰後日新月異的進步，挑戰了諸如公共利益與普及服務等傳統電信政策基本原則。隨著個人電腦終端設備的製造技術出現重大突破，

微波衛星傳送技術的提升，以及結合資料處理與通訊的「加值型」服務問世，這三項科技挑戰徹底改造電信部門及其運作的邏輯或規則（Vogel, 1996）。1990年代，全球因網際網路的盛行進入數位革命時代，連帶推動電子通訊設備的商業化與普及化，資訊、通訊與媒體開始進入數位匯流的新階段。新的私人電信營運業者及電信設備製造商開始崛起，為求擴大市占率的跨國合併與異業結盟，成為電信部門的常態。此時的電信業不但已非昔日依賴政府高額預算與補貼的基礎建設或公用事業，反而轉型成為需要透過合併與高額研發成本的服務業與高科技業。

然而，即便電信業被定位為高科技業，它卻具有不同於半導體或面板製造等其他高科技業的特色。當中最重要者，乃是電信業已成為先進工業國家未來經濟成長的重要部門。國家對先進電信科技的掌握，不僅攸關該國電信公司的競爭力，而且也關係到依賴資料處理、儲存與傳輸的服務業部門，如金融業（Rubsamen, 1989）。換言之，電信業掌握一國經濟發展的命脈，它的強弱自然牽涉到政治資源分配及政黨或政治人物的選舉利益。也因此，電信私有化現象絕不能單純以國家財政政策、事業經營績效或政府施政效能的角度來看待，而必須放置在國家資源利益分配的政治脈絡來加以檢視。這也是當私有化風潮吹向所有的國營企業時，本研究獨挑電信業作為私有化分析主體的原因。

本文關切的是，過去是否有相關研究是從執政黨的黨派與政府類型來解釋各國私有化表現的差異，特別是電信業部門？Boix（1997b）在研究1979～1993年OECD會員國公部門私有化的演變後發現，政府出售國有資產並不是機械式地衍生自經濟成長率衰退、預算赤字擴大或國內經濟國際化等因素。雖然，1970年代的景氣趨緩造成凱因斯戰後共識徹底瓦解，但各國最後所採取的處分公共商業部門策略，其實是受到政府的黨派（譬如保守派選擇私有化，社會民主黨人選擇維持現狀）以及行政部門內部結構（譬如分立政府造成政策空轉）的影響。尤有甚者，黨派策略有一部分也受到該國制度環境（一致或分立政府）的限制，只是各政黨仍會在被迫採取類似總體經濟政策之餘，仍力求在供給面經濟策略上追求差異化。

Schneider, Fink and Tenbucken（2005）的研究，則直接探討黨派對電信私有化的影響。他們分析1970～2000年26個OECD會員國對於電信、電力與航空

等基礎建設私有化的資料後，發現全球化，亦即國際資本市場的自由化對基礎建設私有化有顯著影響。若以1970～2000年這段期間而論，黨派的影響並不顯著；但若將時間拆成一半，也就是私有化初期的1980年代與私有化晚期的1990年代，就會發現黨派對1980年代的私有化發揮可觀的預測力，但對1990年代的私有化則否，原因是全球化逐步升高的壓力，限制各國政府可運作的空間，使得黨派在1990年代的影響力不如1980年代。

持平而論，Boix的研究雖將黨派與政府類型的因素列入考慮，但卻忽略電信業本身不同於其他基礎建設或公用事業的獨特性。Schneider、Fink and Tenbucken的研究雖照顧到電信業的獨特性，可惜卻未發現限制黨派作用的政府類型變數。為進一步釐清黨派、政府類型、全球化與區域政策擴散效應等因素對各國電信私有化的影響，有必要根據過去的研究成果提出新的論點，以彌補現有研究在分析這些問題上的不足。

參、研究架構、研究假設與變數測量

根據目前相關研究提供的理論基礎，本文認為，黨派與政府類型等兩項國內因素，應會對電信私有化的程度產生影響。其次，國際建制的系統性影響與區域內的政策擴散效應等兩項國際因素，也是在分析各國電信私有化現象時不可忽視的重要變數。尤其，1997年WTO會員國簽訂「基本電信協定」以後，實已進一步加快各國電信私有化工作的進行。本文研究的國家在1997年時，雖未全部具備WTO的正式會員國資格，[6]但電信私有化的確是其日後加入WTO的條件之一，因此這項協定對於非會員國的國家同樣具有影響力。基於前述這

[6] 本研究分析的16個開發中國家，其正式加入WTO的時間，分別為：阿根廷（1995年1月1日）、玻利維亞（1995年12月12日）、巴西（1995年1月1日）、薩爾瓦多（1995年5月7日）、迦納（1995年1月1日）、瓜地馬拉（1995年7月21日）、墨西哥（1995年1月1日）、秘魯（1995年1月1日）、波蘭（1995年7月1日）、坦尚尼亞（1995年1月1日）、烏干達（1995年1月1日）、委內瑞拉（1995年1月1日）、塞內加爾（1995年1月1日）、約旦（2000年4月11日）與巴拿馬（1997年9月6日）、台灣（2002年1月1日）。World Trade Organization (WTO), 2006, "Understanding the WTO: the organization members and observers": http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm. (accessed: December 25, 2006).

兩大因素（國內與國際肇因），對各國電信私有化的影響，本文因此提出下列研究假設與架構圖（如圖1）：

1. 假設一（黨派假設）：在其他條件不變情況下，執政黨是右派相對於左派，其電信私有化的程度會愈高。
2. 假設二（政府類型假設）：承接假設一，黨派加入政府類型的考量之後，在其他條件不變情況下，右派一致政府電信私有化的程度較高。
3. 假設三（WTO因素假設）：在其他條件不變情況下，在1997年之後進行私有化（相對於1997年之前）的國家，其電信私有化的程度會愈高。
4. 假設四（區域因素假設）：在其他條件不變情況下，拉丁美洲國家相對於非拉丁美洲國家，其電信私有化的程度會愈高。

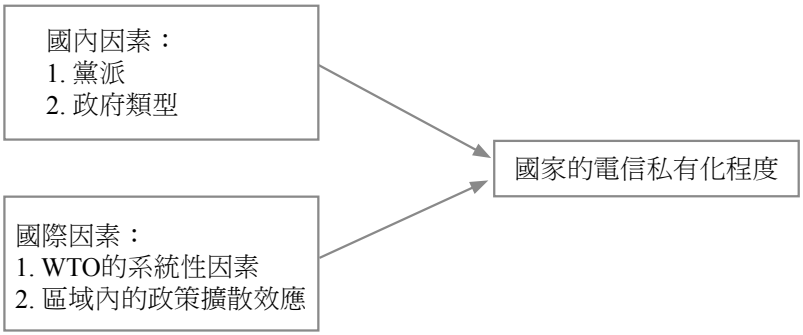

圖1：研究架構圖

資料來源：本研究自繪。

在研究資料方面，本文使用了「ITU與世界銀行—史丹佛大學基礎建設私有化資料庫」（World Bank Stanford Infrastructure Privatization Database）[7]、世界銀行研究團隊Beck, Clarke, Groff, Keefer and Walsh（2001）所建置的「政

[7] 本文使用的電信私有化統計資料，主要轉引自Wallsten（2003: 223）。其中，世界銀行-史丹佛大學基礎建設私有化資料庫，係一跨國與長時間持續以有系統的方式，針對進行電信改革的各國公司蒐集比較資料的計畫。Wallsten根據該資料庫取得33國電信公司出售股份的價格、購買股份數與其他影響投資者判斷公司價格的因素等資料，再輔以ITU與美國聯邦通訊委員會（FCC）的資料，整理出本文所需的統計資料來源（Wallsten, 2003: 222, 224）。

治制度資料庫」（The Database of Political Institutions, DPI）[8]以及「國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）世界經濟展望資料庫（World Economic Outlook Database）」[9]的資料進行分析。首先，ITU與世界銀行-史丹佛大學資料庫提供了私有化程度的資料，而Beck等人的資料庫則包括了黨派與政府類型的資料。鑑於開發中國家在1990年代興起電信私有化的風潮，本文選擇了16個開發中國家作為分析對象，這些國家包括：阿根廷、玻利維亞、巴西、薩爾瓦多、迦納、瓜地馬拉、墨西哥、秘魯、波蘭、坦尚尼亞、烏干達、委內瑞拉、塞內加爾、約旦、巴拿馬與台灣。由於，只有在採行總統制或半總統制的國家中，才能將其政府類型區分為「一致政府」與「分立政府」，而上述這些開發中國家的政府體制皆為總統制或半總統制，正好符合本文政府類型的分類。換言之，本文不採用內閣制國家的個案，係因內閣制的政府類型（從少數內閣到大聯合內閣）（Lane and Ersson, 1994: 240-241）[10]與總統制或半總統制無法形成一致的分類，不宜貿然進行比較。以下分別說明變數測量方式：

一、依變數：電信私有化

在電信私有化程度的測量方面，本文依私有化政策實施當年，在國內電信營運部門的全部股權中，有多少非國有「股份」（shares）的比例來計算，並以連續變數（continuous variable）的方式呈現，所以後續分析將採用OLS迴歸

---

8 「政治制度資料庫」涵蓋1975年至2009年，全球超過150個國家之政治制度的主要基本資料。這些基本資料均以可以進行跨國比較的變項呈現，其中包括歷任政府執政的年數、選舉的競爭性與制衡等超過100項變數資料，該資料庫的下載網址為：http://go.worldbank.org/2EAGGLRZ40。2011/05/19。

9 IMF世界經濟展望資料庫每年4月與9月或10月間，均會定期更新，該資料庫涵蓋了各國1980年迄今的總體經濟統計資料，資料庫的下載網址為：http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/index.aspx。2011/05/19。

10 以奧地利、比利時、丹麥、德國、希臘、愛爾蘭、義大利、荷蘭、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典與英國等西歐民主國家二次戰後的經驗為例，若以內閣的規模大小（size）作為分類標準，這些國家出現過的政府類型，至少可以大略分為四類，即：少數內閣（minority）、最小獲勝聯合內閣（minimum-winning coalition）、超量聯合內閣（over-sized coalition）與大聯合內閣（grand coalition）。

分析（ordinary least squares regression analysis）。透過ITU與世界銀行-史丹佛大學資料庫的資料，整理出本文16個國家進行私有化當年，國內電信營運單位民間持股占各單位所有股權的比例（詳如表1-1）。

二、自變數

（一）黨派

本研究以該國電信私有化那一年，執政黨為「左派」或「右派」來區分，[11]根據Beck等人提供的數據顯示，這些開發中國家皆為總統制或半總統制，因此沒有聯合內閣的問題。本文以總統的所屬政黨來界定執政政黨的黨派，對於區分左派或右派執政有一清楚的標準。在變數編碼方面，右派為1，左派為0，其他無法從資料判定左派或右派者，則以遺漏值取代。

（二）政府類型

在總統制或半總統制的政府類型中，可透過行政首長與立法部門多數席次的所屬政黨來觀察府會結構型態，分為一致政府與分立政府兩類。一致政府係指在政府體制中，行政與立法部門皆由同一政黨所掌控。相對於一致政府的概念，分立政府則意指行政與立法部門分由不同政黨掌握。據此理論，本文亦以Beck等人提供的數據，界定該國私有化當年的政府體制為一致政府或分立政府。在變數編碼方面，一致政府為1，分立政府為0。

（三）國際建制的系統性因素：WTO因素

1997年2月15日，WTO的69個會員國共同簽定「服務業貿易總協定第四議定書」，亦稱為「基本電信協定」，具體規範會員國的電信政策原則。因此，本研究以1997年為分界點（1997年亦屬於分界點之前）。其中，需要特別界定的是1997年進行電信私有化的國家，亦嚴格視為WTO因素發生之前，主要

[11] 世界銀行DPI資料庫的研究團隊在區分「左派」與「右派」的黨派差異時，並非完全根據各政黨在其政綱或政黨議題中有關經濟政策部分的論述來決定。研究團隊主要係依下列標準來界定政黨的黨派屬性，包括：政黨名稱、政黨係屬「自由的」、「進步的」、「威權的」或「排外的」、與其他參考文獻記載等。有關該資料庫的更新與變數的定義及編碼方式，詳可參閱Keefer（2009: 6）的說明。

理由是當年度進行私有化的國家，有一部分是在「基本電信協定」簽訂之前，即便在協定簽署之後才進行電信私有化的國家，對於這項協定的反應與較為完整的制度配套，也可能還未臻成熟。因此，本文將1998年之後進行電信私有化的國家，才視為受WTO因素影響後進行私有化的國家。在變數編碼方面，私有化於1997年之後發生為1，私有化於1997年之前發生為0。

（四）區域內的政策擴散效應

根據ITU（2000: 2～3）截至1999年的統計，由於在全球89個進行私有化的公共電信業者中，有四分之一是來自拉丁美洲與加勒比海地區，而該區域內各國國營電信事業的私有化程度（70%）更高於非洲（28%）、阿拉伯國家（33%）、亞太地區（46%）與歐洲地區（55%）。此外，在拉丁美洲與加勒比海地區的33個國家裡，亦有高達81%的國家同意順應WTO對於開放各國電信服務市場的規範。基於前述兩項事實，使得拉丁美洲區域不但十分適合用來作為觀察區域政策擴散效應，對開發中國家電信私有化的影響，同時也可用來比較區域因素與WTO全球化因素，在開發中國家電信私有化上的相對影響力。為了在分析資料中測量區域因素的影響，在變數編碼方面，本文將拉美國家設為1，非拉美國家設為0。

三、分析單位

本文分析的16個國家中，包括21個分析單位，原因是由於部分國家幅員廣闊，境內電信公司不只一家，亦即有些國家編碼兩次以上，這些國家是：阿根廷（2家：TASA、Telecom Argentina）、巴西（4家：Embratel、Telesp、Telecentro-Sul、Telenorte-Leste）、薩爾瓦多（2家：Compania de Telecomunicaciones、Internacional de Telecomunicaciones）。這些分析單位之所以需要各自獨立且編碼兩次以上，主要是因為不同分析單位之間或有地理上、功能上的差別。首先，阿根廷和巴西幅員廣大，不同電信公司有不同的服務區域。再者，巴西和薩爾瓦多在針對國內和國際電信業務功能也有不同的電信公司專司管轄。由於以「電信公司」做為「分析單位」，不同於「國家」或「電信部門」等總體性單位，阿根廷、巴西和薩爾瓦多的所有電信公司都需納

入。因此，儘管本文分析的國家為16國，但在分析時仍以「公司」為分析單位，總計分析單位共21個。

肆、資料分析

本研究兼採量化與質化比較分析，前者在於檢視所有個案的分佈狀況以及自變數對其電信私有化的影響，後者則注重個案間的差異，除瞭解整體原則，也解釋個別差異，兩種方法相輔相成。以下第一、二部分分別分析之，第三部分則為前兩者整合分析。

一、量化統計分析部分（Quantitative Analysis）

首先，在21個分析單位中，私有化程度平均是41.7%，最小值為19%，最大值為95%，標準差為18.6；在自變數方面，私有化該年為右派執政的有7個，左派執政有8個，其他6個單位難以分辨左派或右派；此外，一致政府有10個，分立政府有11個；於1997年之前進行私有化的分析單位有9個，另外12個是在1997年之後才進行私有化；最後，拉丁美洲國家有14個個案，其餘7個為非拉美國家的個案。表1-1為各國／分析單位的分布。

經過上述對於本研究資料的描述，以下將進一步利用統計軟體SPSS12.0釐清自變數與依變數之間的關係。首先，本文先檢視理論上會影響私有化程度的自變數，以單一自變數的方式與私有化程度進行T檢定與無母數檢定（見圖2），此處的分析意指單一自變數分別與依變數的關係。從表2自變數與電信私有化程度的T檢定與無母數檢定來看，唯有黨派與電信私有化程度有「直接」的關聯，[12]如此的關聯與理論預期相符，亦即若為右派政府執政，則私有化程

[12] 1989年11月6～7日，在美國國際經濟研究所（Institute for International Economics, IIE）召開的一項針對拉丁美洲債務危機問題解決的國際會議中，時任該所資深研究員的John Williamson，在整合與會產官學者對於IMF、World Bank與美國行政部門等相關單位（Williamson將這些機構統稱為「華盛頓」），過去對於拉丁美洲國家所力倡的諸多經濟調整政策（economic adjustment policies）的意見後，歸納出包括：財政紀律、公共支出優先順序、稅制改革、金融自由化、匯率統一、貿易自由化、廢除外人直接投資障礙、私有化、去管制與財產權等十項政策改革建議，統稱為「華盛頓共識」（Williamson, 1990；1994）。

表1-1：各國／分析單位描述

國家	電信私有化程度（%）	黨派	一致／分立政府類型	WTO因素 1997年前／後私有化	區域因素 是／否為拉丁美洲國家
阿根廷	60	右派	一致	前（1990年）	是
阿根廷	60	右派	一致	前（1990年）	是
玻利維亞	50	—	分立	前（1995年）	是
巴西	19	左派	分立	後（1998年）	是
巴西	19	左派	分立	後（1998年）	是
巴西	19	左派	分立	後（1998年）	是
巴西	19	左派	分立	後（1998年）	是
薩爾瓦多	51	右派	分立	後（1998年）	是
薩爾瓦多	51	右派	分立	後（1998年）	是
迦納	30	—	一致	前（1996年）	否
瓜地馬拉	95	右派	一致	後（1998年）	是
墨西哥	20	左派	一致	前（1990年）	是
秘魯	35	右派	一致	前（1994年）	是
波蘭	35	左派	一致	後（2000年）	否
坦尚尼亞	35	左派	一致	後（2000年）	否
烏干達	51	—	分立	後（2000年）	否
委內瑞拉	51	右派	分立	前（1991年）	是
塞內加爾	33	左派	一致	前（1997年）	否
約旦	40	—	一致	後（2000年）	否
巴拿馬	49	—	分立	前（1997年）	是
台灣	52	—	分立	後（2005年）	否

說明：表格中的「—」，表示難以判定或無資料，改以遺漏值取代。

資料來源：World Bank Stanford Infrastructure Privatization Database & ITU，統計數據來自Wallsten (2003: 223)與Beck, et al.(2001)；中華民國交通部，2006，94年度交通年鑑電子版：http://www.motc.gov.tw//motchypage/yearbook/94_dir/94YB060401.doc。2008/01/30。

度更高，符合黨派對於電信私有化程度的解釋，以上兩種檢定方法皆較適合小樣本分析，亦得到類似結果。

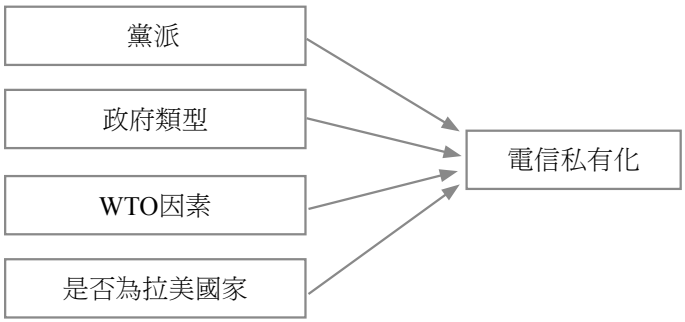

圖2：單一自變數與電信私有化關聯性架構圖

資料來源：作者自繪。

表2：自變數與電信私有化程度的T檢定與無母數檢定

黨派	個數	平均數	t	t檢定顯著性	無母數檢定 Mann-Whitney U	無母數檢定 Wilcoxon W	無母數檢定顯著性
右派	7	57.6	4.558	<.01**	1.000	37.000	<.01**
左派	8	25.1					
政府類型（總統制國家）							
一致政府	10	44.3	0.610	0.549	49.000	115.000	0.705
分立政府	11	39.3					
WTO因素							
私有化於1997年後	12	40.6	−0.303	0.765	46.500	124.500	0.602
私有化於1997年前	9	43.2					
是否為拉美國家							
拉美國家	14	42.8	0.384	0.705	47.500	75.500	0.913
非拉美	7	39.5					

說明：***: p<.001, **: p<.01, *: p<.05。

資料來源：World Bank Stanford Infrastructure Privatization Database & ITU，統計數據來自Wallsten（2003: 223）與Beck, et al.（2001）；中華民國交通部，2006，94年度交通年鑑電子版：http://www.motc.gov.tw//motchypage/yearbook/94_dir/94YB060401.doc。2008/01/30。

理論上，政府類型、WTO因素及是否為拉美國家的區域因素，對於電信私有化程度應會產生影響。然而，從表2卻無法得到顯著的「直接效果」。當直接效果無法呈現時，即必須考量是否存有政府類型、WTO因素及是否為拉美國家等因素，透過黨派交互作用（interaction）影響電信私有化程度的情況（見圖3）。

從上述的分析得知，當單一變數分別與電信私有化進行關聯性檢定時，唯有黨派的解釋力最強。根據文獻，黨派也的確為影響電信私有化不可或缺的重要因素。但除了黨派，為何不見「政府類型」、「國際建制的系統性因素」及「區域政策擴散因素」等這些在理論上具有重要意義的變數對電信私有化程度有直接效果？就中介的影響而言，既然從表2已確知黨派的直接影響，則其他三項因素若對私有化有所影響，應是透過既有對私有化直接影響的因素進行中介影響。這三項因素與黨派同時發生效應時，會有何種效果，亦即若「政府類型」、「國際建制的系統性因素」及「區域政策擴散因素」其中任何一項與「黨派」同時具備時，對於電信私有化有何影響？

依據圖3的架構，本文將政府類型、WTO因素、是否為拉美國家等三項因素各自與黨派相乘，成為三項交互作用項，將此三項交互作用項分別與電信私有化程度進行T檢定與無母數檢定（見表3）。黨派與政府類型交互作用後分為兩類：「右派一致政府」（編碼為1）與非「右派一致政府」（編碼為0）。黨派與WTO因素交互作用後分為兩類：「右派私有化於1997年後」（編碼為1）與非「右派私有化於1997年後」（編碼為0）。黨派與區域因素交互作用後分為兩類：「右派拉美國家」（編碼為1）與非「右派拉美國家」（編碼為0）。

根據T檢定與無母數檢定結果發現，這三個交互作用項都與電信私有化程度呈現顯著相關，「右派一致政府」相對於非「右派一致政府」、「右派私有化於1997後」相對於「右派私有化於1997年後」、「右派拉美國家」相對於非「右派拉美國家」電信私有化程度皆較高，說明在表2三個不顯著的變數，都透過黨派的作用與電信私有化程度產生關聯。因此，僅憑表2的結果並無法證明政府類型、WTO因素、是否為拉美國家的區域因素與電信私有化無關。嚴格來說，這三項因素雖與電信私有化程度無「直接」相關，但卻有「間接」

相關（見圖3、表3）。亦即在右列三種情況（即右派執政同時為一致政府、右派政府在1997年之後進行私有化、右派政府且為拉美國家），黨派皆與其產生交互作用，致使電信私有化程度相對較高。

過去的研究討論黨派與電信私有化的關聯，發現右派政府電信私有化程度較高，左派相對較低。但是進一步對於其他因素與黨派之間的交互作用為何，其實甚少被提及。同時，左派或右派政府執政，事實上仍涉及政府實力的大小，也就是執政當局為一致政府或分立政府，本文將此黨派和政府類型全盤考慮，更能精確測量國內政治因素對於電信私有化的影響。再者，除了黨派和政府類型這些國內因素，本文還選擇了WTO與區域擴散因素兩項重要的國際因素，作為討論電信私有化程度高或低的因素。

有別於過去的相關研究，本文嘗試透過圖2到圖4-1不同的模型設定，找尋影響電信私有化的因素和模式究竟為何，除了黨派的影響，本文還發現黨派與其他自變數的交互作用，這種交互作用的發生，實為過去電信私有化研究未曾提出的新發現。黨派的影響在什麼情況會更加凸顯？也就是黨派與哪些因素形成交互作用？當一個國家為右派政黨執政，同時為一致政府、右派政府在1997年之後私有化、右派政府且為拉美國家時，黨派的影響更加強化。值得注意的是，「政府類型」、「國際建制的系統性因素」以及「區域政策擴散因素」也透過黨派的中介，形成對電信私有化的影響，這也是在表2單一自變數分析時未見。不僅左右派執政對電信私有化程度具有影響，黨派與其他自變數的交互作用更值得一提，由此更見本文與過去電信私有化研究的相異之處，即研究電信私有化不單要考慮左派或右派執政，也不應只考慮政府類型、WTO因素與區域因素，更要分析這些因素間的交互作用，因為交互作用的影響往往不僅止於自變數本身，而是兩兩交叉之後增強的影響力。

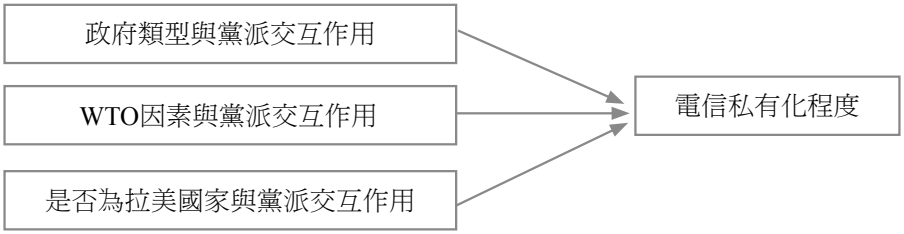

圖3：交互作用項與電信私有化關聯性架構圖

資料來源：本研究自繪。

表3：交互作用項與電信私有化程度的T檢定與無母數檢定

	個數	平均數	t	t檢定顯著性	無母數檢定 Mann-Whitney U	無母數檢定 Wilcoxon W	無母數檢定顯著性
黨派與政府類型交互作用							
右派一致政府	4	62.5	2.718	<.05*	8.000	128.000	<.05*
非「右派一致政府」	15	37.1					
黨派與WTO因素交互作用							
右派私有化於1997年後	3	65.7	2.844	<.05*	5.000	125.000	<.05*
非「右派私有化於1997年後」	15	35.7					
黨派與區域因素交互作用							
右派拉美國家	7	57.6	3.377	<.01**	8.500	86.500	<.01**
非「右派拉美國家」	12	31.2					

說明：***: p<.001, **: p<.01, *: p<.05。

資料來源：World Bank Stanford Infrastructure Privatization Database & ITU，統計數據來自Wallsten (2003: 223)與Beck, et al.(2001)；中華民國交通部，2006，94年度交通年鑑電子版：http://www.motc.gov.tw//motchypage/yearbook/94_dir/94YB060401.doc。2008/01/30。

當發現交互作用的影響後，進一步的疑問便是在同時考慮所有主要自變數時，對於電信私有化程度又會產生何種作用？接下來依據圖4-1的分析架構進行多元迴歸分析，也就是同時考慮四項主要自變數與電信私有化程度的關聯。由於依變數為連續變數，將採用迴歸分析（OLS）。

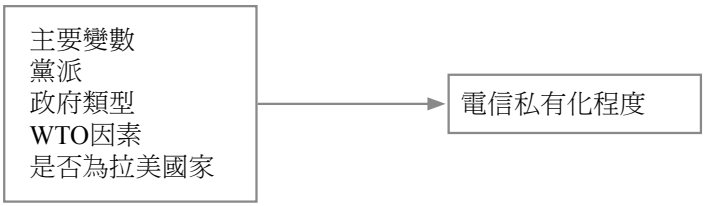

圖4-1：四變數與電信私有化迴歸分析架構圖

資料來源：本研究自繪。

鑒於本文為「變數導向途徑」（variable-oriented approach）的統計分析研究，根據Ragin（1987: 56）與Olson（1982: 12-13）的觀點，這類研究的重要特點之一，即在以最少的解釋變數，解釋依變數最多的變異量，此外，Achen（2002）提出的「變數不過三」（A Rule of Three）原則，也同樣揭示了以最少變數解釋最大變異量的理論研究目標。所謂強有力的解釋通常指的是那些能夠解釋大量現象，但卻又能達成相對簡潔要求的解釋。為符合上述理論與模型簡約的原則，本文僅考慮學理上對電信私有化程度影響較大的解釋變數，亦即理論探討中的「黨派」、「政府類型」、「國際建制的系統性因素」及「區域政策擴散因素」。

本文曾將三個交互作用項與原先的四個自變數皆置入迴歸模型，但因變數間關聯性過高，產生變數之間的共線性（collinearity），造成無法估計模型的現象（例如「右派一致政府」與「右派拉美國家」的相關性為.66，且達$p<.01$的顯著水準）。因此，接下來的表4-1只考慮黨派、政府類型、WTO因素，以及是否為拉美國家的區域因素等四項變數，而不考慮加入交互作用項。

表4-1：16個開發中國家國內電信私有化的迴歸分析

	Beta	Robust S.E.
右派（對照：左派）	18.7***	2.6
政府類型（總統制國家）（對照：分立政府）	18.1	12.1
WTO因素（對照：私有化於（含）1997年之前）	16.4	11.0
拉美國家（對照：非拉美國家）	−2.6	10.1
（常數）	5.4	20.0
調整後R^2	.801	

說明一：樣本數為15。
說明二：本文分析單位為21，但因為左右派變數有6個遺漏值，模型分析時會將6個具有遺漏值的樣本剔除，因此模型樣本數為15。
說明三：***: p<.001, **: p<.01, *: p<.05。
資料來源：World Bank Stanford Infrastructure Privatization Database & ITU，統計數據來自Wallsten (2003: 223)與Beck, et al.(2001)；中華民國交通部，2006，94年度交通年鑑電子版：http://www.motc.gov.tw//motchypage/yearbook/94_dir/94YB060401.doc。2008/01/30。

表4-1的研究結果符合研究假設。首先，右派政黨較支持電信私有化政策，呼應了過去黨派與國家政策相關的研究。顯見，即便在全球化的壓力下，國內的黨派對電信私有化程度仍具重要性。其次，在政府類型方面，雖其對電信私有化程度影響並不顯著，但一致政府相對較能貫徹電信私有化的政策，但此處的一致政府，需搭配左派或右派政府來看，光解釋一致政府的電信私有化程度高並不足夠，搭配表3的交互作用項才能體現一致政府的內涵。當一致政府且是右派執政時，私有化程度較高，當政府類型單獨存在時，其作為自變項的意義不大，當與黨派共同交互作用時，更彰顯其對電信私有化程度的作用。

再者，為何WTO系統性因素的解釋力高於區域政策擴散因素（影響係數較大）？這點與許多開發中國家（尤其是拉美國家）在1980代普遍面臨嚴重外債危機有關，由於國內經濟條件緊縮，許多國家多以順應包括私有化改革的「華盛頓共識」（Washington Consensus），[13]來解決國家的外債危機。另一

[13] 1989年11月6～7日，在美國國際經濟研究所（Institute for International Economics, IIE）召開的一項針對拉丁美洲債務危機問題解決的國際會議中，時任該所資深研究員的

方面，在無力反對IMF與World Bank開出的條件要求下，私有化的推行亦是這類國家結構改革的重點項目之一，所以在國內經濟壓力與國際金融組織大力推展私有化政策的兩相作用下（ITU, 2000: 2），類似WTO電信私有化規範之系統性因素的影響力，自然大於區域內的政策擴散效果。於此同時，本文也比較四個自變數與三個自變數（刪除拉美區域內政策擴散效果的因素）的模型，刪除拉美區域因素後，發現黨派、政府類型及WTO因素的解釋係數皆提高，說明了區域政策擴散因素的解釋力或許存在，但因其他因素的解釋力更強，掩蓋了區域因素。

無論如何，此一模型依然驗證了電信產業的私有化確實會受到國內執政黨黨派的影響，即便在許多分析單位無法確認和分辨私有化當年為左派或右派執政的情況下，仍舊能夠明顯看見左／右派政府對於開放或緊縮政策的立場差異；進一步來看，影響政府制定與執行政策能力的政府類型因素，也具有一定的貢獻度。

本研究檢視各分析步驟研究結果顯示，包括個別自變數與依變數的關係，以及模型，右派一致政府具有更高的電信私有化程度，亦即政府類型的作用透過黨派的力量，更加體現了右派執政且為一致政府時，對於私有化政策的支持；此外，1997年之後進行私有化的國家，比起之前就進行私有化的國家，其電信私有化程度明顯更高的結果，亦與本文研究假設相符。而此項結果不啻證實了國際建制造成全球向私有化匯聚的風潮，以及對開發中國家電信私有化所帶來的深遠影響。最後，要特別強調，本研究為了模型簡約所採用的表4-1四個自變數對於依變數的解釋量已達.801，本研究不但已含括解釋電信私有化程度的重要因素，更發現自變數之間交互作用對電信私有化的影響，因此同時兼顧了模型簡約與對依變數的解釋量。此外，本文曾增加控制變項，以釐清還

John Williamson，在整合與會產官學者對於IMF、World Bank與美國行政部門等相關單位（Williamson將這些機構統稱為「華盛頓」），過去對於拉丁美洲國家所力倡的諸多經濟調整政策（economic adjustment policies）的意見後，歸納出包括：財政紀律、公共支出優先順序、稅制改革、金融自由化、匯率統一、貿易自由化、廢除外人直接投資障礙、私有化、去管制與財產權等十項政策改革建議，統稱為「華盛頓共識」（Williamson, 1990; 1994）。

有無其他重要變數影響電信私有化程度，經過本文檢測，國內生產毛額、市話用戶數以及經常上的收支占國內生產毛額比例這三項控制變數影響有限，未納入本文，詳如附錄。

二、質化比較分析（Qualitative Comparative Analysis, QCA）部分

本研究雖有21件分析單位，但若扣除21件個案中在黨派意識形態部分，因遺漏值而未納入表4-1分析的6件個案後，則實際納入分析的個案僅15個。為免除過去只使用傳統統計方法，在方法論上可能產生「變數太多，樣本太少」的解釋疑慮，本研究特別針對本文的「小樣本數」（small-N）特性，[14]輔以「清晰集合質化比較分析法」（Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis, csQCA），進行本研究的「小樣本數」分析。一方面，希望藉此補強前述統計分析上的不足；另方面，也可強化本文之研究假設及理論，與本文研究個案彼此間的相互印證與對話。

（一）結果變數（outcome variable）

本文的結果變數（即本文的依變數）為電信私有化程度，由於各電信公司的控制股權若有大於50%的股權為私部門掌控，即屬私營電信公司，故在此標準下私有化程度可以大於50%分為高低兩分類變數，因此在質化比較分析技術裡宜採用csQCA的方式分析。

（二）條件變數（conditions）

由於本研究前述統計分析部分已確認主要變數（即質化比較分析所謂的條件變數）與結果變數間的相關性，並且在附錄的分析中也確認四項控制變數與結果變數間的關聯微弱，因此在進行csQCA的分析時將只針對主要條件變數與結果變數間的關係進行分析，觀察產生私有化程度高與低的必要條件組合為何。由於進行csQCA分析時，研究者必須將所有條件變數與結果變數，均轉為0與1的兩分類變數方能執行分析，故本研究依表5備註所列編碼標準製成表

[14] 根據學者Rihoux與Ragin（2009: 4）的界定，所謂「小樣本數」（small-N）的研究，係指其研究樣本數，僅界於2至10到15之間的研究。

5、16個開發中國家國內電信私有化的兩分類編碼資料，做為進行csQCA分析的資料。

（三）分析步驟

本研究主要經過下列步驟進行csQCA的分析，包括：1.建立本文研究個案資料之兩分類編碼資料表（如表5）；2.以步驟1.建立之研究個案兩分類編碼資料為基礎，運用Lasse Cronqvist（2007）開發之「小樣本數」分析軟體Tosmana進行步驟3至步驟7的分析；3.建構真值表（truth table）；4.解釋矛盾的條件組合（contradictory configurations）；5.進行布林函數的極小化（Boolean minimization）[15]，以減少條件組合數，確認導致高與低程度私有化

表5：16個開發中國家國內電信私有化的兩分類編碼資料

個案（CASEID）	黨派（PARTY）	一致／分立政府類型（REGTYPE）	WTO因素（WTO）	區域因素（REGION）	電信私有化程度（%）（TELESP）
阿根廷（ARG）	1	1	0	1	1
阿根廷（ARG）	1	1	0	1	1
玻利維亞（BOLI）	–	0	0	1	0
巴西（BRA）	0	0	1	1	0
巴西（BRA）	0	0	1	1	0
巴西（BRA）	0	0	1	1	0
巴西（BRA）	0	0	1	1	0
薩爾瓦多（ESA）	1	0	1	1	1

[15] 進行布林函數極小化的目的，係在將冗長的布林函數組合，改以精簡的方式呈現，以達到條件變數組合的簡潔性。根據Ragin（1987: 93）的說明，該極小化的標準為「如果兩個布林函數的條件組合陳述，只有其中一個因果條件不同，但卻產生相同的結果，則該項因果條件則可視為不相干的因果條件，逕予刪除，藉此建立更簡單的組合條件陳述」。

個案（CASEID）	黨派（PARTY）	一致／分立政府類型（REGTYPE）	WTO因素（WTO）	區域因素（REGION）	電信私有化程度（%）（TELESP）
薩爾瓦多（ESA）	1	0	1	1	1
迦納（GHA）	-	1	0	0	0
瓜地馬拉（GUT）	1	1	1	1	1
墨西哥（MEX）	0	1	0	1	0
秘魯（PER）	1	1	0	1	0
波蘭（POL）	0	1	1	0	0
坦尚尼亞（TAN）	0	1	1	0	0
烏干達（UGA）	–	0	1	0	1
委內瑞拉（VEN）	1	0	0	1	1
塞內加爾（SEN）	0	1	0	0	0
約旦（JOR）	–	1	1	0	0
巴拿馬（PAN）	–	0	0	1	0
台灣（TW）	–	0	1	0	1

備註：本表係根據本研究表1-1，各國之分析單位資料並按照下列編碼原則製成，樣本數為15：

1.〔黨派（PARTY）〕：右派=1；左派=0。
2.〔一致／分立政府類型（REGTYPE）〕：一致政府=1；分立政府=0。
3.〔WTO因素（WTO）〕：1997年後發生私有化=1；1997年前發生私有化=0。
4.〔區域因素（REGION）〕：拉美國家=1；非拉美國家=0。
5.〔電信私有化程度（%）（TELESP）〕：高=1（私有化比例＞50）；低=0（私有化比例≦50）。
6.〔遺漏值〕：以（–）符號表示。

資料來源：本研究表1-1。

的必要條件組合；6.納入邏輯餘數（logical remainders）[16]組合部分的分析，以增加程式的簡約性；7.求得足以產生高與低程度私有化現象的最小條件組合，並加以解釋。

（四）分析結果

1. 本研究分析單位之布林組合真值表

表6：本文15個分析單位之布林組合真值表

CASEID	PARTY	REGTYPE	WTO	REGION	TELESP
ARG, ARG, PER	1	1	0	1	C
BRA, BRA, BRA, BRA	0	0	1	1	0
ESA, ESA	1	0	1	1	1
GUT	1	1	1	1	1
MEX	0	1	0	1	0
POL, TAN	0	1	1	0	0
VEN	1	0	0	1	1
SEN	0	1	0	0	0

備註：表6代號C表示矛盾的條件組合。
資料來源：本研究整理。

2. 本研究之條件組合方程式

方程式一：[17]

[16] 在此，所謂邏輯餘數即指那些未被納入觀察個案，但邏輯上存在的條件組合。納入邏輯餘數可加大潛在個案的數目，以利布林函數極小化過程的進行。例如，本研究有4個條件變數，應出現16種不同的條件組合（=16），但本研究納入的15個觀察個案樣本，僅包含其中的8種條件組合。因此，納入剩餘的6個邏輯餘數（16-8=6）做為布林函數極小化程序的潛在條件組合，將能有效幫助程式的簡化，達到理論簡潔性的要求。

[17] csQCA主要運用布林代數（Boolean algebra）的概念進行分析，在布林代數的語法裡，「星號」（*）表示「和」（AND），「加號」（+）表示「或」（OR）。

		條件組合	個案
私有化程度高=	不含邏輯餘數	(1) PARTY{1} * WTO{1} * REGION{1} +	ESA, ESA, GUT
		(2) PARTY{1} * REGTYPE{0} * REGION{1}+	ESA, ESA, VEN
	含邏輯餘數	(3) PARTY{1}*REGTYPE{0}+	ESA, ESA, VEN
		(4) PARTY{1}*WTO{1}+	ESA, ESA, GUT
		(5) REGTYPE{0}*WTO{0}	VEN

方程式二：

		條件組合	個案
私有化程度低=	不含邏輯餘數	(1) PARTY{0} * REGTYPE{1} * WTO{0}+	MEX, SEN
		(2) PARTY{0} * REGTYPE{1} * REGION{0}+	POL, TAN, SEN
		(3) PARTY{0} * REGTYPE{0} * WTO{1} * REGION{1}+	BRA, BRA, BRA, BRA
	含邏輯餘數	(4) PARTY{0}	BRA, BRA, BRA, BRA, MEX, POL, TAN, SEN

（五）分析結果的解釋

1. 矛盾條件組合的解釋

根據表6、真值表顯示，阿根廷的兩件個案與秘魯一件個案，出現矛盾組合，三件個案在主要條件變數上均為右派政府執政、一致政府、1997年前進行私有化且均為拉丁美洲區域國家，但阿根廷兩件個案卻出現電信私有化程度高，而秘魯則出現電信私有化程度低的現象。此時，必須回歸個案因素，瞭解其中主要因素方能明白其他個案特殊因素對此三件個案之電信私有化程度高低的影響。

作者透過對阿根廷與祕魯的個案研究發現，儘管兩國都是在1997年前展開電信私有化，但阿根廷堪稱是拉美國家在電信私有化的先行者，私有化當年（1990）經濟情勢動盪，因此只能以很低的市場價格出售國有電信公司股權。至於祕魯電信私有化當年（1994）的國內經濟情勢雖也欠佳，但在阿根廷等早期改革國家的電信私有化讓外資獲利甚豐的情況下，祕魯得以處於更有利的地位取得拍賣高價。換言之，相對較晚的電信私有化改革，讓祕魯有較佳的能力與條件「惜售」國有電信公司的股權。

2. 有關出現電信私有化程度高現象的條件組合

從條件組合方程式一發現，在經過布林函數條件組合極化小的整併過程後（條件組合(1)與條件組合(4)整併；條件組合(2)、條件組合(5)與條件組合(3)整併），本文研究樣本顯示能夠解釋電信私有化程度高的條件組合（或路徑）共有兩種：

A.在薩爾瓦多與委內瑞拉，右派執政與分立政府的條件組合，解釋了兩國出現電信私有化程度高的現象。

B.在薩爾瓦多與瓜地馬拉，右派執政與WTO因素（1997年後進行電信私有化）的條件組合，解釋了兩國出現電信私有化程度高的現象。

至於薩爾瓦多與委內瑞拉為何在沒有一致政府的狀態下，仍能順利推動電信私有化。作者在薩爾瓦多的個案研究中發現，薩國在1998年進行ANTEL國有電信公司的私有化時，其實是獲得國會朝野的一致通過。至於委內瑞拉的情況也很類似，即執政黨「民主行動黨」（AD）與反對黨「基督社會黨」（COPEI）都勇於打破意識形態的教條（某種程度上的民粹主義），往務實主義的方向調整。薩國與委國的社會氛圍當時都認為有必要改造公務員體系與其他國營事業來走向以競爭為基礎的市場經濟。以私有化方式改善電信普及服務與提升國有電信公司低落的效率，只是其中一環。

3. 有關出現電信私有化程度低的條件組合

從條件組合方程式二發現，在經過布林函數條件組合極化小的整併過程後（條件組合(1)至(3)，整併進入條件組合(4)），本文研究樣本顯示僅左派執政一項條件，即可解釋巴西、墨西哥、波蘭、坦尚尼亞與塞內加爾五國，共8件

分析單位出現電信私有化程度低的現象。

三、量化統計分析與質化比較分析的綜合結果

本研究使用迴歸分析的目的，在於檢視所有分析單位自變數對其電信私有化的影響，重視所有個案整體平均的狀況，而「清晰集合質化比較分析法」則凸顯分析單位間的差異，除找到整體原則，也解釋個別差異，兩種方法相輔相成。本研究運用迴歸分析，先行檢測了影響電信私有化的重要因素，包括黨派意識形態、政府類型、WTO因素。由於迴歸分析一般用於大樣本分析，本研究除以迴歸分析先行瞭解那些變數對電信私有化的解釋力較佳外，接下來以適用小樣本的「清晰集合質化比較分析法」進行研究，以主要四項條件變數（黨派、政府類型、WTO因素及區域因素）進行條件組合分析。研究發現包括以下兩點：一、在薩爾瓦多與瓜地馬拉，右派執政與WTO因素（1997年後進行私有化）的條件組合，解釋了兩國出現電信私有化程度高的現象。二、僅左派執政一項條件，即可解釋巴西、墨西哥、波蘭、坦尚尼亞與塞內加爾5國（8件分析單位）出現電信私有化程度低的現象。

至於阿根廷與祕魯、薩爾瓦多與委內瑞拉（5件分析單位）為何不完全合乎推論，前文已提出解釋。例如在薩爾瓦多與委內瑞拉，右派執政與分立政府的條件組合中，仍出現電信私有化程度高的現象，與研究假設和統計結果不符。惟當本研究回歸個案的實際狀況時，發現即便右派執政與分立政府的條件組合中，出現電信私有化程度高的現象，姑且不論其影響方向，仍可說明黨派意識形態與政府類型之間的交互作用對電信私有化程度的影響。

整體而言，15件分析單位中已有10件獲得解釋，亦即開發中國家電信私有化的重要解釋因素，最重要者為黨派意識形態，與迴歸分析結果相同。再者，迴歸分析以黨派意識形態為主的模型解釋了八成的變異量（R2=.801），「清晰集合質化比較分析法」則以黨派意識形態和WTO因素解釋了10件分析單位，前者已說明了三個主要變數的影響力，後者則更深入地挖掘黨派意識形態和WTO因素是更重要的因素。第三，在小樣本分析結果中，右派執政與WTO因素（1997年後進行私有化）的條件組合，解釋了薩爾瓦多與瓜地馬拉

兩國電信私有化程度高的現象，也與WTO因素必須經過黨派意識形態的交互作用，才會對電信私有化有顯著影響的結論，不謀而合。

進一步而言，量化（表2到表4-1）與質化方法都驗證了假設一、二與三。假設一為「執政黨是右派相對於左派，其電信私有化的程度會愈高」。迴歸分析驗證了此一假設，「清晰集合質化比較分析法」在電信私有化程度高和低的分析單位中亦皆以黨派意識形態解釋了多數個案。假設二為「黨派加入政府類型的考量之後，在其他條件不變情況下，右派一致政府電信私有化的程度較高」，此一假設在迴歸模型中得到驗證，「清晰集合質化比較分析法」也提出了黨派意識形態與政府類型兩因素的條件組合，足以解釋薩爾瓦多與委內瑞拉之高私有化現象的結果。假設三為「在1997年之後進行私有化（相對於1997年之前）的國家，其電信私有化的程度會愈高。」兩種研究方法都同時驗證假設三。至於假設四的區域因素，相較於假設一到三的自變數的影響略小，本研究亦已提出與許多開發中國家（尤其是拉美國家）在1980年代普遍面臨嚴重外債危機有關。以上兩種分析方法的結合，除了在個別變數的驗證上得到相同結果，在交互作用的分析上也有異曲同工之妙。本研究除了利用迴歸分析描述整體狀況，更以「清晰集合質化比較分析法」析辨出主要條件組合，並解釋矛盾的條件組合。

伍、結論

開發中國家電信業的私有化，從來就不只是一種產權移轉的純經濟現象，政治運作無疑才是最根本的驅策力量。事實上，因為該產業部門獨具的公共性與網路效果，使得電信私有化往往成為國內不同政治勢力相互角力下的產物，從而也使得政治因素相較於其他因素更能影響電信私有化的過程。但何謂政治因素？何謂電信私有化的政治理論？學界既有文獻欠缺更細緻與更統整的解釋，因此本研究先透過統計迴歸分析篩選出包括黨派意識形態、政府類型、WTO因素及區域因素等四個解釋力較高的變數，之後以適用小樣本的「清晰集合質化比較分析法」進行分析，以主要四項條件變數（黨派、政府類型、WTO因素及區域因素）進行條件組合。研究發現除印證統計結果外，也補強

統計迴歸分析不足之處。

本研究透過圖2到圖4-1不同的分析架構，釐清電信私有化的影響因素，並利用實證資料與統計分析，深入探究自變數與依變數關係。儘管政府類型、國際建制的系統性因素、區域政策擴散因素及黨派意識形態對於電信私有化皆有影響，但影響方式耐人尋味。右派執政的確更加帶動電信私有化風潮，不過，政府類型的一致或分立、在1997年前或後加入WTO，以及是否為拉美國家這三項因素，對電信私有化程度高低沒有直接影響，而是透過黨派意識形態發揮中介效果。這項發現突破了過去僅以單一變數說明電信私有化程度的研究成果，證實影響電信私有化的因素不僅止於黨派，更包括了政府類型、國際系統因素及區域因素分別與黨派意識形態之間的交互作用。

再從更細微的統計資料分析結果檢視，各國黨派的分歧，對電信私有化的程度具有足夠的解釋力，亦即右派執政黨相對於左派，其電信私有化的程度會愈高。再者，右派執政的一致政府（阿根廷、瓜地馬拉與秘魯）、在1997年之後加入WTO的右派政府（薩爾瓦多、瓜地馬拉），以及拉美地區的右派政府（阿根廷、薩爾瓦多、瓜地馬拉、秘魯、委內瑞拉），電信私有化程度也都更高。亦即比起單純只是右派執政，同時缺乏一致政府、WTO因素以及區域因素等條件，具有交互作用的國家，電信私有化程度將更高。研究結果說明了政府類型、WTO因素以及區域政策擴散因素，係透過黨派對電信私有化程度產生正向顯著影響。換言之，黨派意識形態才是影響電信私有化程度高低最關鍵的因素。

其次，本研究透過「清晰集合質化比較分析法」，析辨出電信私有化程度高的主要條件組合－右派執政與WTO因素，並解釋了矛盾的條件組合。研究發現包括以下兩點：一、在薩爾瓦多與瓜地馬拉，右派執政與WTO因素（1997年後進行私有化）的條件組合，解釋了兩國出現電信私有化程度高的現象。二、僅左派執政一項條件，即可解釋巴西、墨西哥、波蘭、坦尚尼亞與塞內加爾5國（8件分析單位）出現電信私有化程度低的現象。至於阿根廷與祕魯、薩爾瓦多與委內瑞拉（5件分析單位）等看似矛盾的個案，也在回歸個案研究後獲得解釋。兩種分析方法都驗證了假設一、二與三。即便是假設四的區域因素，也能經由拉美國家在1980年代普遍面臨外債危機而獲得合理解釋。

最後，本研究揉合量化分析與「清晰集合質化比較分析法」，先透過前者篩選出可能影響電信私有化程度高低的變項，並進行交互作用分析，發掘出黨派意識形態才是關鍵因素。再以後者找出看似矛盾的條件組合，並尋求解釋。此一方法論上的結合與對話，在過去電信私有化的既有研究文獻中相對少見。鑒於電信私有化的跨國比較研究，若進行大樣本的統計分析，所得結果經常會因各國國情不同，而發生悖離實際情況的窘境，這種情形在開發中國家尤其常見。而且，受限於電信資料的取得常掛一漏萬，研究者往往只能進行二至三國的比較研究，或純粹的單一個案研究。本研究嘗試結合量化與質化的分析方法，除強化研究假設、建構電信私有化的政治理論外，亦已為未來的電信私有化研究，提供了一個新的研究方向。

參考文獻

一、中文

Napoli, Philip M.著，邊明道、陳心懿譯，2005，**傳播政策基本原理：電子媒體管制的原則與過程**（台北：揚智文化）。

中華民國交通部，2006，**94年度交通年鑑電子版**：http://www.motc.gov.tw//motchypage/yearbook/94_dir/94YB060401.doc。2008/01/30。

吳玉山，1996，**遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型**（台北：正中書局）。

吳重禮，1998，「美國『分立性政府』與『一致性政府』體制運作之比較與評析」，**政治科學論叢**，第9期，頁61～90。

吳重禮，2001，「分立政府：肇因、影響、改革」，**中國行政評論**，第10卷第4期，頁1～22。

吳重禮，2002，「美國『分立政府』運作的爭議：以公共行政與政策為例」，**歐美研究**，第32卷第2期，頁271～316。

吳重禮、林長志，2002，「我國2000年總統選舉前後中央府會關係的政治影響：核四議題與府會互動的評析」，**理論與政策**，第16卷第1期，頁73～98。

林淑馨，2003，**鐵路電信郵政三事業民營化：國外經驗與台灣現況**（台北：鼎茂）。

林淑馨，2004，「電信事業民營化對普及服務影響之研究」，**政治科學論叢**，第22期，頁221～254。

盛杏湲，2003，「立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較」，**台灣政治學刊**，第7卷第2期，頁51～105。

黃秀端，2003a，「分立政府、議題設定與程序委員會」，發表於台灣政治學會年會暨學術研討會（台北：東吳大學主辦，12月13日）。

黃秀端，2003b，「少數政府在國會的困境」，**台灣政治學刊**，第7卷第2期，頁3～49。

楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園，2002，**社會及行為科學研究法**（台北：東華）。

楊婉瑩，2003，「一致性到分立性政府的政黨合作與衝突一以第四屆立法院為例」，**東吳政治學報**，第16期，頁47～91。

二、英文

Achen, Christopher H. 2002. "Toward a new political methodology: Microfoundations and ART," *Annual Reviews,* vol. 70, pp. 423～450.

Alesina, Alberto and Rosenthal, Howard. 1989. "Partisan cycles in congressional elections and the macroeconomy," *American Political Science Review,* vol. 83, no. 2, pp. 373～398.

Alesina, Alberto and Rosenthal, Howard. 1995. *Partisan politics, divided government and the economy* (New York: Cambridge University Press).

Alesina, Alberto and Rosenthal, Howard. 1996. "A theory of divided government," *Econometrica,* vol. 64, no 6, pp. 1311～1341.

Alesina, Alberto, Roubini, Nouriel and Cohen, Gerald D. 1995. *Political cycles and the macroeconomy* (Cambridge, MA: M.I.T. Press).

Alesina, Alberto. 1987. "Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game," *The Quarterly Journal of Economics,* vol. 102, no. 3, pp. 651～678.

Alesina, Alberto. 1988. "Credibility and policy convergence in a two-party system with rational voters," *American Economic Review,* vol. 78, no. 4, pp. 796～805.

Althusser, Louis. 1971. *Lenin and philosophy and other essays* (London: New Left Books).

Bartels, Larry M. 2000. "Partisanship and voting behavior, 1952-1996," *American Journal of Political Science*, vol. 44, no. 1, pp. 35～50.

Beck, Thorsten, Clarke, George R.G., Groff, Alberto and Keefer, Philip. 2001. "New tools in comparative political economy: The database of political institutions,"

World Bank Economic Review, vol. 15, no. 1, pp. 165～176.

Binder, Sarah A. 2001. "Congress, the executive, and the production of public policy: United we govern?" in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds., *Congress Reconsidered* (Washington, D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc), pp. 293～313.

Boix, Carles. 1997a. "Political parties and the supply side of the economy," *American Journal of Political Science*, vol. 41, no. 3, pp. 814～845.

Boix, Carles. 1997b. "Privatizing the public business sector in the eighties: Economic performance, partisan response and divided governments," *British Journal of Political Science*, vol. 27, no. 4, pp. 473～496.

Boix, Carles. 1998. *Political parties, growth and equality* (Cambridge: Cambridge University Press).

Bortolotti, Bernardo, Bernardo, Fantini, Marcella and Siniscalco, Domenico. 2004. "Privatization around the world: Evidence from panel data," *Journal of Public Economics*, vol. 88, no. 1-2, pp. 305～332.

Brinks, Daniel M. and Coppedge, Michael. 2001. "Patterns of diffusion in the third wave of democracy," presented for delivery at the 2001 annual meeting of the American Political Science Association (San Francisco).

Campbell, Angus, Converse, Philip, Miller, Warren and Stokes, Donald. 1960. *The American Voter* (New York: Wiley).

Cohen, Jeffrey E. and Collier, Ken. 1999. "Public opinion: Reconceptualizing going public," in Steven A. Shull ed., *Presidential policymaking: An end of century assessment* (Armonk, NY: M.E. Sharpe), pp. 47～51.

Cowhey, Peter F. 1990. "The international telecommunications regime: the political roots of regimes for high technology," *International Organization*, vol. 44, no. 2, pp. 169～199.

Cronqvist, Lasse. 2007. Tosmana—Tool for small-N analysis [version 1.3]. Marburg: http://www.tosmana.net. (accessed: May 19, 2011).

Feigenbaum, Harvey B., Henig, Jeffrey R. and Hamnett, Chris. 1999. *Shrinking the*

state: The political underpinnings of privatization (Cambridge: Cambridge University Press).

Fink, Carsten, Mattoo, Aadity and Randeep, Rathindran. 2002. "An assessment of telecommunications reform in developing countries," *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 2909, pp. 1～37.

Geradin, Damien and Luff, David. 2004. *The Two and global convergence in telecommunications and audio-visual services* (Cambridge: Cambridge University Press).

Headrick, Daniel R. 1991. *The invincible weapon: Telecommunications and international politics* (New York: Oxford University Press), pp. 1851～1945.

Hibbs, Douglas. 1977. "Political parties and macroeconomic policy," *American Political Science Review,* vol. 71, no. 4, pp. 1467～1487.

Hibbs, Douglas. 1987. *The American political economy* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Howell, William, Adler, Scott, Cameron, Charles, and Riemann, Charles. 2000. "Divided government and the legislative productivity of congress, 1945-94," *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, no. 2, pp. 285～312.

International Monetary Fund(IMF), World Economic Outlook Database: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/index.aspx (accessed: May 19, 2011)

International Telecommunication Union (ITU). 2000. *Americas telecommunication indicators 2000: Executive summary*: http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/americas/2000/sum_e/sum_e.pdf. (accessed: April 26, 2006).

Iversen, Tobern. 1999. *Contested economic institutions: The politics of macroeconomics and wage bargaining in advanced democracies* (New York: Cambridge University Press).

Jacobson, Gary C. 1991. "Explaining divided governments: Why can't the republicans win the house?" *PS: Political Science and Politics*, vol. 24, no. 4, pp. 640～643.

Kastner, Scott L. and Rector, Chad. 2005. "Partisanship and the path to financial openness," *Comparative Political Studies*, vol. 38, no. 5, pp. 484～506.

Kay, John A. and Thompson, David J.. 1986. "Privatization: A policy in search of a rationale," *The Economic Journal*, vol. 96, no. 381, pp. 18～32.

Keefer, Philip. 2009. "DPI2009 Database of Political Institutions: Changes and Variable Definitions," Development Research Group, World Bank: http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/DPI2009_variable_definitions.pdf. (accessed: September 13, 2010).

Krehbiel, Keith. 1996. "Institutional and partisan sources of gridlock: A theory of divided and unified government," *Journal of Theoretical Politics,* vol. 8, no. 1, pp. 7～40.

Kuczynski, Pedro-Pablo. 2003. "The financial system," in Pedro-Pablo Kuczynski and John Williamson eds., *After the Washington consensus: restarting growth and reform in Latin America* (Washington, DC: Institute for International Economics).

Lane, Jan-Erik and Ersson, Svante O.. 1994. *Politics and society in western Europe* (London: Sage Publications).

Lange, Peter and Garrett, Geoffrey. 1985. "The politics of growth: Strategic interaction and economic performance in the advanced industrial democracies, 1974-1980," *Journal of Politics*, vol. 47, no. 3, pp. 792～827.

Levi-Faur, David. 1998. "The competition state as a neomercantilist state: Restructuring global telecommunications," *Journal of Socio-Economics,* vol. 27, no. 6, pp. 665～685.

Levi-Faur, David. 2003. "New regimes, new capacity: The politics of telecommunications, nationalisation and liberalization," in Linda Weiss ed., *States in the global economy: Bringing domestic institutions back in* (NY, USA: Cambridge University Press).

Levitt, Theodore. 1983. "The globalization of markets," *Harvard Business Review,* vol. 6, pp. 92～102.

Li, Wei. and Xu, Lixin Colin. 2002. “The political economy of privatization and competition: cross-country evidence from the telecommunications sector,” *Journal of Comparative Economics*, vol. 30, no. 3, pp. 439～462.

Li, Wei. and Xu, Lixin Colin. 2004. “The impact of privatization and competition in the telecommunications sector around the world,” *Journal of Law and Economics,* vol. 47, no. 2, pp. 395～430.

Mayhew, R. David. 1991a. “Divided party control: Does it make a difference?” *PS: Political Sciences and Politics*, vol. 24, no. 4, pp. 637～640.

Mayhew, R. David. 1991b. *Divided we govern: Party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990* (New Haven: Yale University Press).

Milner, Helen and Judkins, Benjamin. 2004. “Partisanship, trade policy, and globalization: Is there a left-right divide on trade policy?” *International Studies Quarterly,* vol. 48, no. 1, pp. 95～120.

Nemec, Juraj, Sagat, Vladimir and Vitek, Leos. 2004. “Privatisation and liberalisation in the utility sector: The case of telecommunications in the Czech and Slovak Republics,” *Public Administration and Development*, vol. 24, no. 4, pp. 345～356.

Noll, Roger G. 2000. “Telecommunications reform in developing countries,” in Anne O. Krueger ed., *Economic policy reform: The second stage* (Chicago: The University of Chicago Press).

Olson, Mancur. 1982. *The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation, and social rigidities* (New Haven: Yale University Press).

Ragin, Charles C.. 1987. *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies* (Berkeley: University of California Press).

Rihoux, Benoît and Charles C. Ragin. 2009. *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques* (Los Angeles: Sage Publications).

Rubsamen, Valerie. 1989. “Deregulation and the state in comparative perspective: The case of telecommunications,” *Comparative Politics*, vol.22, no. 1, pp.

105～120.

Schneider, Volker, Fink, Simon and Tenbücken, Marc. 2005. “Buying out the state: A comparative perspective on the privatization of infrastructures,” *Comparative Political Studies,* vol. 38, no. 6, pp. 704～727.

Self, Peter. 1990. “What’s wrong with government?” *Political Quarterl*y, vol. 61, no. 1, pp. 23～35.

Simmons, Beth A. and Elkins, Zachary. 2004. “The globalization of liberalization: Policy diffusion in the international political economy,” *American Political Science Review*, vol. 98, no. 1, pp. 171～189.

Sundquist, James L. 1988. “Needed: a political theory for the new era of coalition government in the united states,” *Political Studies Quarterly*, vol. 103, no. 4, pp. 613～635.

Thatcher, Mark. 2004. “Varieties of capitalism in an internationalized world: Domestic institutional change in European telecommunications,” *Comparative Political Studies*, vol. 37, no. 7, pp. 751～780.

Vogel, Steven K. 1996. *Freer markets, more rules: Regulatory reform in advanced industrial countries* (Ithaca: Cornell University).

Wallsten, Scott. 2003. “Of carts and horses: Regulation and privatization in telecommunications reforms,” *Policy Reform,* vol. 6, no. 4, pp. 217～231.

Waltz, Kenneth N. 1959. *Man, the state and war: A theoretical analysis* (New York: Columbia University Press).

Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of international politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley).

Wilkin, Peter. 2001. *The political economy of global communication: An introduction* (London: Pluto Press).

Williamson, John ed.. 1990. *Latin American adjustment: How much has happened?* (Washington, DC: Institute for International Economics).

Williamson, John. ed.. 1994. *The political economy of policy reform* (Washington, DC: Institute for International Economics).

World Trade Organization (WTO). 2006. “Understanding the WTO: The organization members and observers”: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm. (accessed: December 25, 2006).

Partisanship, Regime Types and Systemic Factors: The Politics of Telecom Privatization in 16 Developing Countries:

Yen-Chieh Lo
Adjunct Assistant Professor, Center for General Education,
National Tsing Hua University
Chang-Chen Yeh
Assistant Research Fellow, Taiwan WTO Center at Chung-Hua Institution for Economic Research (CIER)
Jia-Wei Liu
Assistant Professor of the Department of Public Administration and Policy, National Taipei University

Abstract

With "neoliberalism" spreading from the developed countries such as U.K. and Japan to the developing countries since 1980s, telecommunications privatization has appeared to be a global trend as well. The conventional wisdom argues that this trend, in fact, was one of the inevitable consequences of globalization. Many developing countries, however, have showed various appearances and results of telecom privatization after nearly 30 years. In a bid to explain the divergence of telecom privatization in the developing Countries, the paper paid attention to the impact from two domestic factors (i.e., partisan ideology and government type) and two systemic factors (i.e., regional spillover effect and WTO factor) upon the telecom privatization in these countries.

Through the quantitative regression analysis, the authors found that the partisanship is the key factor that sways telecom sales most, and all other three factors-government type, WTO factor and regional policy diffusion-had a positive and significant impact upon telecom privatization by means of it. Then, the crisp-set qualitative comparative analysis for small N was used, and the

conclusion was that the partisanship plus the WTO factor may best explain the appearances and results of telecom privatization in the developing countries.

On top of proving the three hypotheses-partisanship, government type, and WTO factor-that the paper presented, the findings suggest that while the global or systemic factors can partly explain the convergent trend in telecom privatization, only the resort to the domestic politics can illustrate the divergence of telecom privatization in the developing countries in detail. And by the combination and dialogue of quantitative and qualitative methodology, not only the paper constructs the political theory of telecom privatization, but also points out a new direction for the relevant studies in future.

Keywords: Globalization, Government Type, Regional Policy Diffusion, Telecom Privatization, Partisanship

附錄

本文曾經控制其他變數，但控制變數的解釋力不足，未將相關結果置入本文，茲將其置於附錄。為了凸顯政治因素的影響力，本文將以人均國內生產總值與一項國家總體經濟指標表現（即經常帳餘額占國內生產總值比例）為控制變項，觀察政治因素對電信私有化的影響。再者，既然在其他研究中，電信發展規模都被當成私有化的依變項，若進一步控制住電信發展規模（諸如市話用戶數），應可測量出政治因素在電信私有化過程中的解釋力。[18]

本研究的分析單位中，私有化當年按當期價格（美元）計算的人均國內生產總值平均數是3,090美元，最小值為3,392美元，最大值為16,023美元，標準差為3,374；私有化當年每千人市話用戶數平均數是97，最小值為3，最大值為591，標準差為129；私有化當年的經常帳餘額占國內生產總值比例平均是-2.4，最小值為-6.5，最大值為4.8，標準差為3.5。表1-2為各國／分析單位的分佈。

接下來依據圖4-2的分析架構進行多元迴歸分析，也就是同時考慮四項主要自變數與三項控制變數（人均國內生產總值、經常帳餘額占國內生產總值比例、市話用戶數）與電信私有化程度的關聯，然表4-2模型中控制變數影響力微弱，未納入本文，但控制變數的分析仍置於附錄作為相關研究參考。

[18] IMF的世界經濟展望資料庫，主要包括了私有化當年按當期價格（美元）計算的人均國內生產總值（Gross domestic product per capita, current prices, U.S. dollars）、每千人市話用戶數（Telephone mainlines per 1,000 people）與經常帳餘額（current account balance）占國內生產總值比例的資料。

表1-2 各國／分析單位描述

國家	電信私有化程度（%）	黨派	一致／分立政府類型	WTO因素1997年前／後私有化	區域因素是／否為拉丁美洲國家	私有化當年人均國內生產總值	私有化當年市話用戶數	經常帳餘額占國內生產總值比例
阿根廷	60	右派	一致	前（1990年）	是	4,345	93	3.3
阿根廷	60	右派	一致	前（1990年）	是	4,345	93	3.3
玻利維亞	50	—	分立	前（1995年）	是	907	33	−5.0
巴西	19	左派	分立	後（1998年）	是	5,077	57	−4.0
巴西	19	左派	分立	後（1998年）	是	5,077	57	−4.0
巴西	19	左派	分立	後（1998年）	是	5,077	57	−4.0
巴西	19	左派	分立	後（1998年）	是	5,077	57	−4.0
薩爾瓦多	51	右派	分立	後（1998年）	是	2,224	121	−0.7
薩爾瓦多	51	右派	分立	後（1998年）	是	2,224	121	−0.7
迦納	30	—	一致	前（1996年）	否	417	4	−2.4
瓜地馬拉	95	右派	一致	後（1998年）	是	1,712	48	−5.9
墨西哥	20	左派	一致	前（1990年）	是	3,157	65	−2.8
秘魯	35	右派	一致	前（1994年）	是	1,953	33	−5.7
波蘭	35	左派	一致	後（2000年）	否	4,454	282	−5.8
坦尚尼亞	35	左派	一致	後（2000年）	否	303	5	−4.8
烏干達	51	—	分立	後（2000年）	否	255	3	−6.5
委內瑞拉	51	右派	分立	前（1991年）	是	2,673	81	3.6
塞內加爾	33	左派	一致	前（1997年）	否	487	13	−4.0
約旦	40	—	一致	後（2000年）	否	1,742	93	0.7
巴拿馬	49	—	分立	前（1997年）	是	3,709	134	−5.0
台灣	52	—	分立	後（2005年）	否	16,023	591	4.8

說明：表格中的「—」，表示難以判定或無資料，改以遺漏值取代。

資料來源：World Bank Stanford Infrastructure Privatization Database & ITU，統計數據來自Wallsten (2003: 223)與Beck, et al.(2001)；中華民國交通部，2006，《94年度交通年鑑》：http://www.motc.gov.tw//motchypage/yearbook/94_dir/94YB060401.doc。2008/01/30；International Monetary Fund, World Economic Outlook Database: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/index.aspx (accessed: May 19, 2011)。

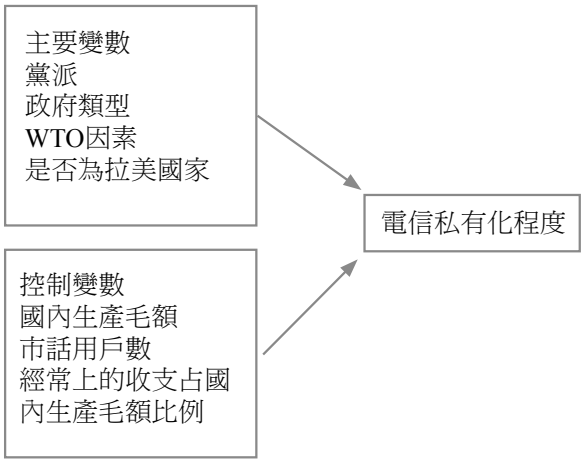

圖4-2　四變數與電信私有化迴歸分析架構圖

資料來源：本研究自繪。

表4-2　16個開發中國家國內電信私有化的迴歸分析

	Beta	Robust SE
右派一致政府	17.5	8.6
右派1997 WTO後	15.4	9.8
右派拉美國家	−7.0	12.0
私有化當年人均國內生產總值	.0***	.0
私有化當年市話用戶數	.1*	.0
私有化當年經常帳餘額占國內生產總值比例	2.5	1.6
（常數）	45.3**	8.2
調整後R^2	.855	

說明一：樣本數為15。

說明二：本文分析單位為21，但因為左右派變數有6個遺漏值，模型分析時會將6個具有遺漏值的樣本剔除，因此模型樣本數為15。

說明三：***: p<.001, **: p<.01, *: p<.05。

資料來源：World Bank Stanford Infrastructure Privatization Database & ITU，統計數據來自Wallsten（2003: 223）與Beck, et al.（2001）；中華民國交通部，2006，94年度交通年鑑電子版：http://www.motc.gov.tw//motchypage/yearbook/94_dir/94YB060401.doc。2008/01/30；International Monetary Fund, World Economic Outlook Database: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/index.aspx (accessed: May 19, 2011)。