

中国社会经济史研究丛书

陈支平 主编

中国电信业的历史 发展与体制变迁

王鸥 著



天津古籍出版社

社會經濟史

陈支平 主编

中国社会经济史研究丛书

中国电信业的历史 发展与体制变迁

王 鸥 著



天津古籍出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

中国电信业的历史发展与体制变迁 / 王鸥著. 一天

津: 天津古籍出版社, 2011. 12

(中国社会经济史研究丛书 / 陈支平主编)

ISBN 978-7-80696-932-8

I. ①中… II. ①王… III. ①电信—邮电经济—经济史—中国 IV. ①F632.9

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第211338号

中国电信业的历史发展与体制变迁

王鸥/著

出版人/刘文君

*

天津古籍出版社出版

(天津市西康路35号 邮编300051)

<http://www.tjabc.net>

E-mail: tjgj@tjabc.net

唐山天意印刷有限责任公司印刷

全国新华书店发行

开本880×1230毫米 1/32 印张9.5 字数250千字

2011年11月第1版 2011年11月第1次印刷

ISBN 978-7-80696-932-8

定 价: 35.00元

《中国社会经济史研究丛书》总序

陈支平

中国经济史学,又称中国社会经济史学,是中国历史科学的基础领域,它伴随着中国近现代学术的探索之路,走过了百年历程。在这百年沧桑的历程中,中国社会经济史学既迎来了马克思主义唯物论史观的光辉洗礼,也经受了时代政治变迁的无端磨炼。随着新时期市场经济的蓬勃发展,又不经意地给甘为基石的中国社会经济史学界蒙上了一层“低处不胜寒”的失落景象。

站立在 21 世纪的今天,我们回顾中国社会经济史学所走过的艰辛而曲折的道路,不能不对我们的前辈们及同仁们的不懈探索与努力坚持致以崇高的敬意。正是有了这么一代又一代人的薪火相传,中国的社会经济史学才能冲破艰难困境,逐渐步入了一个比较繁荣的时期。时至今日,中国的社会经济史学已经形成了两大居于主流地位的学术流派,这就是以严中平、李文治、吴承明教授等为代表人物的“国民经济史学派”和“新经济史学派”,以及以傅衣凌教授为奠基人的中国社会经济史学派,也称为“新社会史学派”。前者注重于经济学理论的探索,并且将其运用于中国经济历史发展规律的考察,通过宏观、中观、微观多层面及其相互结合转变的研究,从中寻求中国传统社会自身蕴藏着众多的向近代化转型的能动的积极因素;而后者则特别注重从社会史的角度研究经济史,在复杂的历史网络中研究二者的互动关系,注重深化地域性的细部考察和比较研究,从特殊的社会经济生活现象中寻找经济发展的共同规律。

为了继承和发扬前辈们的探索精神,促进中国社会经济史学的进一步繁荣发展,2005 年,我受中国经济史学会的委托,组织出版了

《中国经济史研究丛书》，共20种。丛书出版后，得到学界同仁的好评和鼓励，同时也提出了不少宝贵的意见与建议。学界同仁们的鼓励和建议，增强了我继续组织出版丛书的意愿和信心。恰逢此时，天津古籍出版社愿意为丛书的继续出版挑起重任，于是地利人和，这套崭新的《中国社会经济史研究丛书》就这样与读者见面了。

我们希望通过组织出版这套丛书，更广泛地开拓中国社会经济史的研究领域，更紧密地团结中国社会经济史学界不同流派的学人，更加多样性地凝练中国社会经济史研究的最新成果，从而打破以往中国社会经济史学界那种较为封闭的格局，使之逐步成为带有世界性意义的中国社会经济史学。半个世纪前，我们的前辈们就开始了跨越社会学、历史学、经济学、民俗学等多学科的学术研究，这一探索几乎是与法国年鉴学派的第一代学者同时进行的。在中国社会经济史领域进行的注重基层社会的细部考察与宏观审视相结合，以及跨学科的学术探索，与同时代的法国年鉴学派的学人们所秉持的将传统的历史学与地理学、经济学、语言学、心理学、人类学等多种社会科学相结合，把治史领域扩展到广阔的人类活动领域，特别是社会生活史层面，使得历史学研究与其他社会科学联系更加紧密，其学术意趣实有许多相通之处。然而由于20世纪下半叶中国社会的封闭状态和国外学界缺少应有的交流，因此与年鉴学派在欧洲史学取得主导地位的发展相比，这一时期的中国社会经济史研究显得沉寂。如今，在国际学术界，“科际整合”已成为不可阻挡的潮流，历史学与其他人文科学的边界更加模糊，在互相渗透和融合中产生了许多新兴学科的生长点。可以预见，中国社会经济史学将随着我国改革开放的不断深化而在国际的学术交流中显露出应有的互动与影响力。

这就是《中国社会经济史研究丛书》的责任与光荣，让我们热切地期盼着它的成长和壮大吧！

目录

第一章 导言 / 1

第一节 开篇 / 1

- 一、研究的意义、目的与创新 / 1
- 二、研究范围与主要概念的界定 / 4
- 三、研究方法 with 基本框架 / 10

第二节 传统电信的基本构成与特性 / 16

- 一、传统电信的发展与基本手段 / 16
- 二、传统电信网络的基本构成 / 18
- 三、传统电信的基本经济特性 / 20
- 四、中国通信网络的基本构成与特点 / 24

第三节 中国通信史的简要回顾 / 25

- 一、通信初始在维护国家政权方面的重要作用 / 25
- 二、中国通信主权的丧失和近代电信的艰辛起步 / 26
- 三、电信在革命战争与夺取政权中的重要作用 / 28
- 四、新中国通信发展的起点 / 29

第二章 计划经济体制下通信发展与体制形成 / 31

第一节 邮电管理体制的初创与建立 / 31

- 一、中国人民革命军事委员会电信总局的建立 / 32
- 二、中华人民共和国邮电部的创立 / 33

- 三、邮电管理体制的初步确立 / 34
- 第二节 邮电发展与管理体制的特点与演进 / 37
 - 一、邮电通信的发展与基本政策 / 38
 - 二、邮电管理体制的主要特点 / 43
 - 三、邮电管理体制的重大变动 / 48
- 第三节 中央政府在邮电发展中的主导作用 / 50
 - 一、中央政府对邮电部门的财务控制与集中管理 / 50
 - 二、中央政府的邮电投资政策与投资管理 / 52
 - 三、中央政府的邮电价格政策与价格管理 / 54
 - 四、计划体制时期电信的发展 / 57
- 第四节 政府通信管理体制的基本构成分析 / 58
 - 一、政府组织的构成、性质与相互关系 / 58
 - 二、邮电部基本性质与行为的分析 / 61
 - 三、通信管理体制的基本特征与组织结构 / 63
- 第三章 改革开放后通信产业政策的确立与体制变化 / 65
 - 第一节 对通信发展的重新认识与产业定位 / 65
 - 一、发展落后与需求骤增的矛盾 / 66
 - 二、通信基本性质与地位的重新认识 / 68
 - 三、中央政府对通信发展的产业定位 / 73
 - 第二节 通信产业政策确立的过程与内容 / 74
 - 一、20 世纪 80 年代初通信产业政策的初步创立 / 75
 - 二、20 世纪 80 年代中通信产业政策进一步的完善 / 78
 - 三、20 世纪 80 年代末通信产业政策的最终确立 / 80
 - 第三节 产业政策的实施与邮电投资体制的变化 / 82
 - 一、邮电固定资产投资方式的变化 / 82
 - 二、邮电固定资产投资总量的变化 / 84
 - 三、邮电固定资产投资结构的变化 / 85
 - 四、“自筹资金”在邮电投资中的作用 / 86

第四节 超常规发展对通信管理体制的冲击 / 87

一、通信产业政策与邮电通信的高速发展 / 87

二、邮电通信发展中高投入与低效率的矛盾 / 89

三、通信发展与管理体制的矛盾 / 93

第四章 地方通信发展与体制变迁 / 95

第一节 地方政府在通信发展中的重要作用 / 96

一、邮电管理体制的调整 / 96

二、“四个一起上”政策的出台 / 98

三、江苏省通信发展的案例 / 99

四、“十六字方针”的确立与实施 / 102

第二节 经济核算制的确立与省邮电管理局性质的演变 / 105

一、邮电部门财务管理制度的演变与改革 / 105

二、邮电经济核算制的特点与内部利益关系的演变 / 107

三、省邮电管理局利益关系和基本性质的变化 / 109

第三节 地区专用网的发展与通信管理体制的矛盾 / 111

一、用户交换机的发展与启示 / 111

二、地区专用网的发展与管理体制的矛盾 / 114

三、社会交易成本和政府管制成本的理论思考 / 120

第五章 部门通信发展与体制变迁 / 125

第一节 部门专用网的发展与管理体制的演变 / 125

一、部门专用网初期发展的回顾 / 126

二、部门专用网的扩张与重复建设的形成 / 128

三、重复建设的原因分析与行业管理的迫切性 / 130

第二节 部门通信工业的发展与管理体制的演变 / 132

一、部门通信工业初期发展的简要回顾 / 132

二、20 世纪 80 年代中期部门通信工业的发展 / 135

三、通信工业快速发展和行业管理的迫切性 / 138

第三节 行业管理的实施与管理体制矛盾的激化 / 140

- 一、邮电部门改革和行业管理的开端 / 140
- 二、部门专用网管理的实施与中国联通公司的成立 / 143
- 三、通信管理体制矛盾的进一步加剧 / 148
- 第四节 部门关系的变迁与管理体制矛盾的分析 / 152
 - 一、政府部门行为的演变与中国联通成立的原因 / 153
 - 二、中国通信管理体制的演化与分析 / 162
 - 三、管制经济学与中国产业未来发展的理论思考 / 166
- 第六章 市场体制国家电信发展与体制变革的启示 / 172
 - 第一节 政府干预的基本理论与实践 / 172
 - 一、市场失灵与政府干预 / 173
 - 二、自然垄断与政府管制 / 176
 - 三、政府干预自然垄断产业的基本方式 / 179
 - 第二节 世界电信发展与体制演变 / 181
 - 一、传统电信体制与政府管理模式 / 181
 - 二、电信体制改革的背景综述 / 185
 - 三、电信体制改革的主要趋势——产业竞争 / 188
 - 第三节 政府放松管制与产业竞争 / 192
 - 一、法律在竞争形成中的重要作用 / 192
 - 二、网络互联管制在竞争中的重要作用 / 194
 - 三、不对称管制在竞争中的重要作用 / 196
 - 第四节 市场体制国家电信体制改革的启示 / 198
 - 一、中国通信体制改革的起点——政企分开 / 198
 - 二、中国电信业的特殊性质——部门行政垄断 / 203
 - 三、中国通信体制改革的真正阻力——部门利益 / 206
- 第七章 新世纪通信体制改革和政策性建议 / 210
 - 第一节 通信业变革与体制的整合 / 210
 - 一、通信管理体制的重大整合——信息产业部的成立 / 211
 - 二、“纵向切分”的第一次改革方案 / 216

三、南北“横向拆分”的第二次改革方案 /	220
第二节 产业融合过程中通信体制的演变 /	224
一、通信管理体制的再次整合——工业和信息化部成立 /	225
二、第三次电信改革方案的实施与评价 /	227
三、“三网融合”的发展与体制演变 /	231
四、通信管理体制改革与体制矛盾的延续 /	239
第三节 产业未来发展与体制改革的政策性建议 /	242
一、建立政府管制机构,重构政府管制的框架 /	243
二、建立现代企业制度,形成市场竞争的主体 /	250
三、竞争与管制体系的重构,改革最终目标的实现 /	262
四、以法律形式规范政府管制与市场竞争 /	270
结束语 /	275
参考文献 /	279
后记 /	289

第一章 导 言

第一节 开 篇

一、研究的意义、目的与创新

电信业在当前国民经济和社会发展中具有十分重要的地位,并将在未来发挥愈来愈重要的作用。新中国成立六十余年来,中国电信业走了一条艰难曲折的发展道路。这一艰辛历程既有作为半殖民地半封建的旧中国的历史成因,又有在计划体制时期形成的技术、经济落后多方面的因素,更有值得我们深入探索与研究的深层次体制原因。改革开放以来,中国电信业已经发生了翻天覆地的变化,回顾与前瞻:巨大的成就与诸多的问题相伴、重大的机遇与严峻的挑战并存。如同电信产业的发展一样,当前产业结构的构建与管制框架的建立也正处在一个十分关键的历史时刻和重大的转折关头。为此,本人选择《中国电信业的历史发展与体制变迁》作为研究主题。本书从发展的观点和历史的视角出发,以马克思主义的辩证唯物主义

和历史唯物主义为指导,以在电信业始终起主导作用的政府产业政策和管理体制为主线,以市场经济体制国家的产业发展和体制变革为参照,探求中国电信业六十余年来发展的经验得失,以求为当前中国电信业的发展和体制改革提供历史与实证的分析。

毋庸置疑,与整个经济体制改革的目标模式一致,中国电信业发展与体制变革也必须符合市场体制改革的基本取向。从计划经济体制向市场经济体制的过渡,无疑意味着政府管理范围的缩小和所谓民间社会(Civil Society)活动范围的扩大,因此政府放弃支配某些经济资源的权利、改变经济管理方式,就成为经济体制转轨过程中的应有之义。在中国经济体制改革过程中,中央政府已将传统竞争性产业推向了市场,市场机制在这些产业中已经起到了越来越重要的基础作用,竞争已经成为推动这些产业发展的主要手段。随着经济体制改革的深化,基础设施领域打破垄断、走向市场亦将成为历史的必然。然而,改革起步并不算晚的中国电信业,一方面始终难以打破垄断的局面以建立有效的竞争机制,另一方面又一直难以进行彻底的体制改革以建立有效的政府管制框架。究其原因,本书认为:尽管中国电信业未来的发展方向与世界电信改革的基本趋向必然一致,然而中国电信业的发展历程与基本性质,是基于与市场经济体制国家完全不同的发展实践和理论基础。

在成熟的市场经济体制中,市场对微观经济运行与政府对宏观经济调控分别具有各自不可替代的作用。在微观经济运行中,市场“这只看不见的手”在大多数情况下以其价格机制提供了资源配置的有效方式。而在所谓传统自然垄断行业,由于其网络特点,以及规模经济效益与巨大的沉淀成本等特性,往往由一家企业提供产品或服务的效率较高;然而独家经营所产生的垄断,又会导致经济效率的降低。由于这一“两难抉择”,政府有必要采取干预措施,以提高经济效率。在现代社会经济的发展中,电信业是由于科学技术进步引起产业基本性质的变化,由自然垄断转变成成为竞争性市场结构的典型产业。正是基于这一变化,市场体制国家政府的管理政策和管制

目标也发生了根本性的变革,产业结构也随之由垄断转向竞争。因此可以看出:针对自然垄断行业,西方市场国家对市场机制与政府干预的抉择,主要是基于经济效率的比较。

中国通信业的特殊性及其生成环境主要是高度集中的计划经济体制及其历史延伸。在这一体制下,政府对整个经济进行了直接的控制并实行了高度集中的统一管理,如财政统收统支,资源统调统配,劳动力统包统分,产品统购统销等。政府不但控制宏观经济领域,而且全面直接干预微观经济并渗透到社会生活的各个方面。在高度集中的计划体制经济结构和优先发展重工业的战略方针影响下,通信被作为一个特殊的政府部门和意识形态工具,由此失去了在国民经济发展中应有的地位与重要作用。改革开放以来,电信业的高速发展主要是由国家产业政策所驱动的;通信体制的变迁主要是由政府部门间相互关系的演变所引发的。而无论是为了缓解极度短缺而确立的产业政策所带来电信业的历史性跨越,还是在这一超常规发展中所引发的通信管理体制的重大变迁,都渊源于高度集中的计划经济体制。因此,对中国电信业发展和管理体制的深入探索与研究,必须以这一特定的历史时期为基本出发点。

改革开放后,中央政府制定的产业政策有力地促进了邮电通信业的发展,20世纪90年代以来,通信业与信息业不断交融,愈来愈成为在国民经济和社会发展中举足轻重的产业,由此形成了对管理体制的巨大冲击。特别是自1994年中国联合通信有限公司成立以来,人们越来越关注中国电信业的发展与改革,然而媒体的议论和理论界的研究往往大多集中在竞争与垄断的问题上。在这一问题的讨论中,人们又往往把邮电部设定为一个当然的垄断主体和单一的政策制定者,并在这一前提下建构自己的理论框架并得出相关的结论,其结果往往是阻碍了人们对产业发展的全面认识与深入研究。其实,在计划体制下业已形成、并在改革开放后不断演化的通信决策方式与组织管理框架是一个相当复杂的复合结构,并一直是产业发展与体制变革的主要矛盾方面。本书力图以这一组织分层结构和管理

框架的形成与演变为基本线索,对中国电信业发展与体制变迁进行全面的历史考察。同时,通过客观地分析中国联通公司产业进入的真正原因与实际作用,重新探讨中国通信史上这一重大的事件对当前体制改革与未来产业发展所产生的实际影响。

在中国通信发展六十余年的历史变迁中,政府一直是业内发展的主体,并始终在政策制定和体制演变中起着主导作用。因此,对产业发展与体制变迁的研究,实际上就是对政府自身的研究。在对政府及其行为的分析中我们必须认识到:政府并非是一个抽象的整体,而是具有不同的部门分属和科层结构的多元结构,同时不同的政府组织具有不同基本性质与行为方式。因此在对中国通信业的深入研究中,必然涉及这一组织结构中各个层面上不同部门间错综复杂的上下级与“条条块块”的关系。本书力求从中央政府、地方政府和相关工业主管部门及其下属企业的相互关系出发,对这些政府组织,特别是相关工业主管部门的基本性质、行为方式及其变化等方面进行深入地分析,试图找出中国产业发展与管理体制矛盾的症结所在,找出中国电信体制改革大大落后于世界潮流的主要原因,并在此基础上提出可资借鉴的政策性建议。

二、研究范围与主要概念的界定

1. 研究范围的界定

本书以中国电信业发展为主线,通过历史的回顾来研究这一领域体制变迁。电信业具有其自身独特的技术特点与经济性质,这些特点与性质又在科技和社会发展中不断地演变,特别是20世纪70年代以来,在科学技术进步和社会经济发展的推动下,产业的基本性质发生了根本性的改变,由此引发了世界范围内电信体制改革的浪潮。在新中国建立六十余年的发展历程中,通信是中国所有部门工业中发展变化最大的领域之一。而就通信领域的主体电信业而言,

计划经济下极端落后的状况与改革开放后超常规快速发展更增加了这一变化的反差,这必然对通信管理体制产生巨大的震荡与冲击。产业发展和体制变迁在向我们展示了丰富多彩的历史画卷的同时,也造成了产业范围界定和体制演变分析上的诸多问题与困难。

研究电信业,必须首先明确其业内构成,这是进行产业分析的基础。传统电信手段主要包括电报、电话和无线电通信;其产业构成主要可分为通信设备制造、基础网络建设和电信基础服务三个部分。现代技术的发展和相关产业的融合,使传统电信的内涵和外延都发生了极大的变化与扩展。国际电信联盟重新定义了电信的概念:语音、数据、图像及任何智能信号、符号通过有线、无线、光和电磁系统的传播、发射、接收都叫做电信。特别值得注意的是自 80 年代以来,由于计算机技术与通信技术的日益融合,通信方式发生了革命性的变化。以语音为传输核心、以电话网络为基本传输手段的传统电信,实现了向语音、数据、图像等多种媒体、以光纤、微波、卫星与无线通信等多种传输手段现代电信的转化。伴随这一转变,电信服务领域也不断拓宽,电信服务业除了提供以电话语音为主的电信基础服务业外,还出现了增长势头十分强劲的电信增值服务领域(Value-added Network Services, VANS)^①。由此产生了包括电子数据交换(EDI)、可视图文(Videotex)、国际互联网接入服务(ISP)、IP 电话(Internet Protocol Telephone)、电子邮件(E-mail)等繁多新颖的电信业务与通信手段。为此,国际电信联盟提出了“后电话时代”的概念,以电话为主的通信网络正在向现代信息网络过渡。随着技术发展和产业的融合,形成了“三网合一”的趋势。电信网、有线电视网和国际互联网将共同构成了现代信息社会的基础网络,与此同时,过去分属于这三种网络的不同业务也在发展中不断相互融合。

正是由于通信技术与通信手段的飞速发展,产业边界的不断扩

^① 电信增值业务是指凭借公用电信网的资源和其他通信设备而开发的附加通信业务,其实现的价值使原有网络的经济效益或功能价值增高。

展和相关产业之间的相互融合,对现代电信业的构成和界定缺乏明确的规范。从20世纪国家标准统计分类(GB/T产业标准分类)的划分就能看出这一点。GB/T产业标准划定的电信业包括电话、电报、移动通信、无线电寻呼、数据传输、图文传真、卫星通信等电信业务和电信传输方式。这一范围虽然概括了不断发展与扩展的电信诸多领域,但又无法涵盖不断涌现的许多新的通信方式与手段,如有线电视、国际互联网以及IP电话等通信领域。更重要的是,GB/T产业标准划定是将电信业作为与邮政业并列的邮电通信业的二级子产业,这显然不符合改革开放电信发展的现实和其在国民经济中的地位。为了抓住中国通信发展与体制变迁的主要脉络,本书始终以电信基础网络和电信基础服务的发展变化为基础,同时对产业研究的边界随着历史进程的推移也不断明确与拓宽,尽量做到邮政与电信分论,必要的时候涉及相关领域,如有线电视和国际互联网等,并引用相关领域的资料与数据,由此形成一个既较为完整、又能够概括历史发展主线的产业分析。

对电信业的构成和管理体制,本书将其分为“体制内”和“体制外”两大部分。“体制内”部分是电信业的主体,这一领域的发展始终受到政府的严格控制。由于特许经营权而形成产业进入限制,业内主体不受或不完全受到市场竞争的威胁。“体制外”是改革开放后电信发展中演化出来的政府放开的部分。在这一领域中,各经济主体之间存在着一定的市场竞争关系。具体来说,由政府严格控制的部分是电信基础网络和基础服务部分。基础网络包括邮电公用网和各类专用通信网,前者主要是归邮电部门主管的国际电信网、长途电信网、市内电话网和农村电话网;后者是隶属于各部委和地方的部门专用网和地区专用网,主要用于政府部门与地方企业的内部通信。基础电信服务主要包括电话、移动通信以及传真、数据传输等公共服务业务。体制外放开竞争部分主要是电信设备制造业和电信增值服务业,包括无线电寻呼以及VSAT卫星通信、电子信箱、电子数据交换和可视图文及互联网接入服务等众多的增值业务。本书的研究主

要集中在政府严格控制的部分,把握中国通信管理体制矛盾的焦点——邮电公用网和各类专用通信网的发展,特别是基础服务领域的产业进入等问题,并从相关政府部门的组织结构和政府部门的关系演化中,分析中国通信管理体制的基本矛盾。这样基本上也能使我们所分析的管理体制主体与所划定的产业构成基本吻合,尽管如此这还是一个相当宽泛的划定,涉及的范围依然相当广泛,但本书力求在这一范围内抓住中国通信历史发展的主线,把握中国通信体制的主要矛盾。需要指出的是:由于种种原因,有些数据和史料的获取十分困难,这不能不给本书的分析与研究带来相当大的困难。

通信体制作为电信业的生产关系具体形式的体现,正如马克思指出的:“各个人借以进行生产的社会关系,即社会生产关系,是随着物质生产资料、生产力的变化和发展而变化 and 改变的。”^①通信体制的演变与社会诸多方面因素相关,如社会生产力水平、经济体制、意识形态、国际环境、社会历史与文化传统等多种因素。自新中国成立初期通信体制初步创立与基本形成之后,中国通信管理体制不断发展演化,特别是改革开放后通信业的超常规发展必然会对体制产生巨大的冲击,由此产生通信体制的重大变迁。由于政府产业政策和通信管理体制始终在通信发展中起着主导作用,因此对中国通信体制演变的研究与分析是本书的中心脉络。

2. 主要概念的界定

邮电、电信和通信

除新中国初创时期外和 20 世纪末“邮电分营”的改革后,邮电部门在近五十年发展中实行“邮电合一”的管理体制,即邮政、电信两业的统一经营管理。正是由于这一原因,虽然本书是以电信业为研究对象的,但在涉及邮电系统时,在研究探索和数据获取上,常常无法将邮政和电信截然分开。因此有时不得不引用邮电发展的共同

^① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷,人民出版社 1972 年版,第 363 页。