

南开大学亚洲研究中心资助项目

日本电信产业 规制研究

刘轩◎著

天津人民出版社

日本电信产业规制研究

刘 轩

天津人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

日本电信产业规制研究 / 刘轩著. — 天津: 天津人民出版社, 2010.10

ISBN 978-7-201-06751-3

I. ①日… II. ①刘… III. ①电信—邮电业—研究—日本 IV. ①F633.133

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 194997 号

天津人民出版社出版

出版人: 刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022) 23332469

网址: <http://www.tjrmcbs.com.cn>

电子信箱: tjrmcbs@126.com

山东临沂新华印刷集团有限公司印刷 新华书店经销

2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

880 × 1230 毫米 32 开本 10.5 印张 2 插页

字数: 230 千字

定 价: 30.00 元

目 录

绪 论	1
第一章 规制理论与电信产业规制	9
第一节 规制理论研究现状	9
一、规制的定义	10
二、主要规制理论	13
三、国外的产业规制研究	17
四、中国的产业规制研究	21
第二节 规制理论的再认识	24
一、规制的产生和发展	24
二、规制的内涵	28
三、规制的特征	32
第三节 电信产业规制	37
一、电信产业与电信产业规制	37
二、电信产业规制的原因与目标	42
三、电信产业规制改革的轨迹	45
第二章 国有化时期的电信产业规制	49
第一节 国有电信事业的发展轨迹	49

2 ◇ 日本电信产业规制研究 ◇

一、电信事业的初创及其管理模式	49
二、日本政府的电信政策及发展规划	52
三、日本电信电话公社体制的形成	54
第二节 国有企业阶段的电信产业规制	58
一、公众电信法的规制体系	58
二、日本电信电话公社法的规制体系	63
第三节 日本电信电话公社的发展规划与经营问题	67
一、日本电信电话公社的发展规划	67
二、日本电信电话公社的经营问题	70
三、日本电信电话公社改革的动议	75
 第三章 民营化时期的电信产业规制	82
第一节 日本电信电话公社的民营化	82
一、民营化的历史背景	83
二、第二次临时行政调查会	86
三、“临调”的民营化方案	88
四、民营化过程中的利益集团博弈	91
第二节 民营化时期的电信产业规制	94
一、电信事业法的规制体系	94
二、日本电信电话股份公司法的规制体系	100
三、民营化时期电信产业规制的特征	104
第三节 管理下的竞争格局	107
一、NTT 的经营体制	108
二、NTT 的经营状况	111
三、电信市场的迅速发展	114

四、电信市场的竞争格局	118
第四章 信息化时期的电信产业规制改革	124
第一节 信息化时期的电信产业	124
一、信息技术的飞速发展	124
二、技术融合与电信新时代	126
三、信息高速公路建设	129
第二节 通信自由化与电信产业规制改革	134
一、全球通信自由化与电信规制改革	134
二、日本的电信产业规制改革	141
第三节 电信企业国际竞争的展开	145
一、国际电信企业的兴衰	146
二、网络泡沫崩溃后兼并与重组	151
第五章 电信产业组织规制	154
第一节 电信产业组织规制	155
一、电信市场结构规制	156
二、市场进入规制	158
三、资本规制	160
第二节 NTT 重组及其规制	162
一、NTT 重组方案的形成	162
二、NTT 重组过程	167
三、NTT 集团的经营战略	172
四、NTT 法的规制模式	175
第三节 电信企业重组与电信市场竞争格局	179

4 ◇ 日本电信产业规制研究 ◇

一、新兴电信企业的发展情况	179
二、世界电信企业走马日本	182
三、日本电信企业的国际化战略	186
第六章 电信企业行为规制	189
第一节 互联互通规制	189
一、互联互通规制理论	189
二、互联互通规制体系的建立	194
三、互联互通规制及其运行机制	201
四、互联互通规制的实践	208
第二节 价格规制	213
一、价格规制理论	213
二、电信价格规制体系的确立	220
三、电信价格规制及其运行机制	224
四、电信价格规制的实践	229
第三节 普遍服务规制	233
一、普遍服务规制理论	233
二、普遍服务规制体系的确立	240
三、普遍服务规制及其运行机制	244
四、普遍服务规制的实践	250
第七章 电信产业监管体制	254
第一节 电信监管体系	254
一、电信监管模式	255
二、美国的独立委员会制	257

三、英国的政府独立规制体系	259
四、日本电信监管体制的沿革	260
第二节 电信监管体制的运行机制	264
一、电信产业政策的决策机制	264
二、电信产业规制的形成机制	267
三、电信产业规制的实施机制	270
四、电信产业纠纷的解决机制	273
第三节 电信监管体制的改革	276
一、电信监管体制变革的动议	276
二、电信监管体制面临的挑战	279
 第八章 电信产业发展与电信规制改革	 283
第一节 电信产业的发展与竞争格局	283
一、电信产业的发展规模	283
二、电信市场的竞争格局	288
三、电信产业的国际竞争力	293
第二节 电信规制改革的问题、特征与展望	299
一、电信规制改革中的 NTT 组织形式问题	299
二、电信规制改革的艰巨性、复杂性和长期性	302
三、国际视野下的日本电信规制改革	305
四、电信规制改革的展望	309
 参考文献	 312
 后 记	 324

绪 论

人类社会的交流和发展离不开两个载体,一是实物载体,二是信息载体。如同道路、河流、海洋、空气承载人类发展进程中的各种现实活动一样,电信网络承载着信息时代人类丰富的精神家园和文化食粮。20世纪90年代以后,随着电子计算机技术、通信技术、互联网技术的核聚变性扩张,电信事业在经历了百年发展变迁后,迎来了一场深刻的信息革命。发达国家一改传统的电信产业规制模式,掀起了汹涌的民营化和自由化改革浪潮。国际电信企业跨越自然垄断和人为垄断的藩篱,展开了全球规模的激烈竞争。20世纪末,国际电信巨头之间惊心动魄的兼并与重组,信息泡沫崩溃前的耀眼光芒,构成了一幅竞争与混沌的美丽画卷。

各国国情千差万别,电信产业发展参差不齐。但是,基于信息技术和电信产业发展的客观要求,各国确立的电信产业规制体制仍存在着诸多一致性。电信产业在经历了长期垄断经营(私人垄断或国家垄断)之后,自20世纪80年代开始,世界范围内掀起了民营化和自由化改革的浪潮。缓和电信产业规制、开放电信市场、引入竞争机制成为大势所趋。面对信息时代迅速变化和发展的电信产业,建立怎样的电信网络环境,制定怎样的电信产业规制体制,不仅直接关系到电信企业未来的生存和发展,而且深刻影响着人们的日常生活,甚

至直接决定着一个国家未来信息产业的建设水平和民族经济的兴衰。

在电信产业巨变的洪流中,美、英、日三国的电信产业规制改革最具代表性,并引领了世界性民营化和自由化改革的潮头。1982年,AT&T与司法部达成分拆和解协议,垄断美国电话市场达70年之久的AT&T体制寿终正寝。1984年,美国政府引入电信竞争机制,新组成的AT&T长途电信公司与七家地域公司开始各自展开激烈的市场角逐。1996年,美国颁布新通信法,彻底打破阻断产业融合的传统电信体制,确立了电信产业全面竞争的规制体系。1979年,撒切尔政府开始推行民营化新政,并首先将英国国营电信事业列入改革范畴。1984年,英国颁布新电信法,在实行政企分开、电信事业民营化的同时,引入市场竞争机制。2003年,英国政府全面修改电信法,建立了新的旨在适应信息时代通信产业融合发展的通信法规制体制。受英美等国的影响,1985年,日本政府在实施日本电信电话公社民营化的同时,全面修改日本电信法,推动通信自由化改革,引入竞争机制。1997年以后,随着信息通信技术的迅猛发展和全球通信自由化趋势的日益加强,日本政府进一步调整电信规制体制,全面实施通信自由化。1998年2月,WTO基础电信协议宣布正式生效,世界电信产业迎来了全球通信自由化和国际电信竞争的新时代。

在信息产业发展的征途上,美国捷足先登。然而,由于信息经济发展的不可测性和无限变数,世界性信息产业的发展格局尚未最后确定。因此,制定符合本国国情的IT发展战略,建立公正有效的电信产业规制体制和科学合理的管理体制,是摆在各国政府面前的重要任务。进入80年代后,中国电信产业进入大发展时代。1993年,我国政府宣布开放部分电信增

值服务。1994年,组建中国联通公司和中国吉通公司,电信市场开始引入竞争机制。1997年,中国电信实现境外上市。1998年,组建信息产业部,实现政企分开。1999年,第一次分拆中国电信,剥离移动通信业务和卫星通信业务,此后还相继成立了中国网络通信有限公司和铁道通信信息有限责任公司。2002年,中国电信再次分拆,南方组成新中国电信,北方与中国网通、中国吉通合并,组成新中国网通。中国电信市场形成了中国电信、中国网通、中国移动、中国联通、中国铁通、中国卫星通信六家企业共同竞争的市场格局。2008年,新一轮电信重组帷幕陆续拉开,中国联通和中国网通合并为新联通,联通C网并入中国电信,中国铁通并入中国移动。可以预见,融合移动、固定、网络等主要业务的三大运营商将成为未来中国电信市场的最主要逐鹿者。

在中国电信产业快速发展过程中,我国电信企业虽然积累了雄厚的资本,并成功实现了中国电信、中国联通、中国移动的海外上市。但是,中国主导运营商至今尚未真正走出国门,加入国际电信竞争行列。时至今日,还很难说我国已经建立了完备的、公平竞争的电信产业规制体制。各大主导运营商之间由于电信网络资源、资本力量、技术水平等相差悬殊,难以真正展开公平有效的市场竞争。有时为了打压竞争对手,甚至人为阻断网间接续。面对拥有高度垄断资源的各大电信运营商,大批从事信息通信服务的中小企业不得不俯首称臣,广大消费者感到更多的则是无奈和无助。电信服务领域成为群众意见最大、公共投诉最多的垄断行业。国外电信巨头虽然对我国电信市场虎视眈眈,但是,面对中国正在全面开放的国门,他们却只能逡巡徘徊,难以越雷池半步。经过28年立法酝酿,中国至今还没有正式出台电信法,还没有建立起成熟的电

信规则体制和公平竞争的市场环境。

为什么各国电信产业都经历了长期的国家垄断或私人垄断时代?为什么发达国家在 20 世纪 80 年代前后纷纷开始民营化和自由化改革?面对信息时代的产业融合化和 IP 化的发展趋势,各国政府应怎样调整自己的电信规制体制?现行电信规制体制是否适应了时代发展要求和各国具体国情?研究世界各国电信产业发展历程中的共性和特性,探讨电信产业规制改革的各种动因,揭示电信产业规制体制自身的运行规律,借鉴各国电信产业规制改革过程中的经验教训,对于改革我国现行的电信管理体制和规制体制,迅速建立和完善我国的电信法体系,彻底调整和转变国有电信企业的经营机制,有着重要的理论借鉴意义和现实指导价值。

基于上述考虑,本书试图运用公共管理学、新制度经济学等相关理论,结合欧美各国电信产业规制改革的理论与实践,通过对日本电信产业规制体制的历史沿革、现行电信产业规制的主要内容、形成机制、运行机制及运行效果等的系统分析,全面揭示日本电信产业规制体系,进而探讨日本电信产业政策和公共管理体制的运行规律,总结日本在电信产业规制改革过程中的经验教训。在本书的研究和写作过程中,作者主要试图从以下视角展开论述。

首先,公共管理的研究视角。电信产业规制问题是一个涉及政府管理、企业经营、技术进步、产业发展、消费者利益等多主体、多层次的问题。因此,电信规制研究必然要应用经济学、政治学、法学、公共管理学等多学科的研究成果,进行多角度的综合性分析。但是,从本质上看,电信产业规制是一种公共管理行为,是政府基于对电信产业公共性的认识,从消除市场失灵和维护公共利益的立场出发,对一个国家的产业组织结

构和企业行为直接进行干预的活动。虽然各国具体国情千差万别,电信产业规制程度和规制方式也各具情态,但是,电信产业规制始终是按照公共管理活动的基本逻辑运转的。在电信产业规制实践过程中,规制体系的形成和完善是通过市场调研、专家论证、利益集团驱动、国会立法、规制机构实施、实践考察等诸多环节完成的。因此,本书在研究日本电信产业规制问题的过程中,在注意吸收多学科研究成果的基础上,结合日本的政治制度、经济体制、社会背景等多种因素,从公共管理角度入手,系统探讨了日本电信产业规制的政策过程和运行机制。

其次,历史的、制度的比较分析视角。在电信产业的百年发展历史进程中,根据本国国情和客观发展需要,各国政府都建立了自己的电信产业规制体制,并形成了各国电信产业规制的不同特色。英国、日本等曾经长期坚持电信国营,而美国则一直实行私人垄断经营。自20世纪80年代开始,西方发达国家掀起了电信产业规制改革浪潮。90年代以来,随着人类向信息时代迈进步伐的加快,加上信息产业本身发展的不可测性和产业融合趋势的不断加强,各国的电信产业发展充满变数,因而及时调整和制定合理且适应电信产业发展的电信产业规制体制成为各国政府的当务之急。因此,对电信产业规制的研究,必须紧密结合本国的政治经济制度基础和电信产业发展的实践,进行历史的、制度的比较分析。本书在研究日本现行电信产业规制政策的同时,对日本电信产业规制体制的沿革进行了系统的制度性分析,试图通过研究电信产业规制政策的历史发展过程和体制变化的制度基础,总结电信产业规制改革过程中的经验教训,揭示日本电信产业规制体制的运行规律。

第三,基于电信产业发展实践的实证研究视角。日本的电信产业规制政策归根到底源于日本政府及各界对日本经济和社会发展趋势的主观认识。规制政策的目标在于电信产业发展的效益性和公共性,而公共性的确保必须建立在电信产业发展的效益性基础之上,合理的电信产业规制必须通过促进产业发展来实现,而电信产业发展的实践是检验电信产业规制政策是否合理和有效的关键。因此,本书在进行制度性、规范性研究的同时,立足于日本经济发展的客观环境和日本电信产业发展的实际,通过大量的具体数字和实证资料来论证各项电信产业规制政策的实际运行效果,通过深入分析电信产业规制对电信市场竞争格局、电信企业经营战略、电信服务水平等的影响,来全面理解和认识电信产业规制政策及其变化的实质。

第四,信息化、国际化的动态研究视角。电信产业规制作为国家对特定产业进行干预的一种手段,与铁路规制、电力规制等规制体制一样,既有其作为产业规制的共性部分,如规模经济、范围经济、网络经济等自然垄断性特征,又有电信产业规制自身的运行规律和特点。特别是进入信息时代以后,随着计算机、通信、电视三网融合的不断推进,各国都在加紧调整现行的电信产业政策和电信产业规制模式。因此,本书的研究不仅大量地吸收了先行研究成果,而且密切关注和研究电信产业发展的最新动态,关注国际电信市场竞争状况、国际电信企业战略动向以及各国电信产业规制改革的变动趋势,力求从信息化、国际化、动态化的视角,研究日本电信产业规制体制。

基于日本电信产业规制研究的系统性和全面性考虑,本书在写作过程中注意结合电信产业发展的自身特点,在融合电信规制理论和欧美等国电信规制实践经验的基础上,将日

本电信产业规制改革分为国有化时期、民营化时期、信息化时期三个阶段,并参考产业组织理论的“结构、行为、绩效”的分析框架,按照产业组织规制、企业行为规制和市场监管规制的分析思路,将全书分为9个部分。第一章在吸收前人规制理论研究成果的基础上重新解释了规制含义,确立了电信规制改革研究的基本框架。第二、三、四章按照历史发展脉络,全面揭示了国有化时期、民营化时期的电信规制模式以及信息化时期美英等国电信规制改革的实践。第五、六、七章则分别论述了日本现行的电信产业组织规制、企业行为规制和电信监管规制体制的形成、内容及运行实践情况。第八章概括分析了现行电信产业规制体制下日本电信产业的发展现状。终章则站在国际视野下全面剖析了日本电信规制改革的特征、问题,并对日本电信规制改革的出路进行了展望。

作为国内首部系统论述日本电信产业规制的专题研究,笔者结合日本电信产业规制变革的历史轨迹,参考欧美等发达国家电信产业规制改革的实践经验,运用比较制度分析的方法,力求揭示日本电信产业规制体制的历史沿革和国际渊源,以克服日本学者在电信产业规制研究方面的介绍性、零散性等局限,在此基础上,系统揭示了日本电信产业规制体制的形成机制和运行规律,在一定程度上弥补我国对日本电信产业规制理论和实践研究方面的不足,具有一定的理论意义和现实价值。

笔者以国际电信产业规制体制改革为视角,通过对日本电信产业规制的运行机制和改革推动机制的系统分析,深入分析了日本电信产业规制改革的政治化和政治决策利益集团化的体制特征。笔者认为,日本邮政省及后来的总务省作为电信规制机构,借助民间产业界力量,直接推动了电信产业的规

制改革,并一直试图打破 NTT 对本地通信市场的垄断,建立公平有效竞争的产业组织结构。然而,在邮政省主导的电信规制实践过程中,严格的准入规制和事前性、裁量型、制裁型规制模式,客观上制约了 NTT 及其他电信企业活力的发挥。直至今日,在战后形成的“官僚多元主义”利益集团决策体制的作用下,日本仍然未能真正建立起公平、合理的电信产业组织结构和适应信息时代发展的有效电信监管体制。

本书通过对日本现行的电信产业组织规制、企业行为规制、电信监管规制等具体规制内容的研究,发现日本的电信产业规制体制内部存在着一定程度的不协调性和矛盾性。在电信产业行为规制方面,从互联互通规制、价格规制到普遍服务规制,从规制内容、规制范围到规制方法,日本政府最大限度地吸收了欧美国家的规制观念和制度成果,并尽量保持了与欧美的同步性和协调性。但是,在产业组织规制方面,NTT 的组织形式一直深刻影响着日本电信产业组织结构。在电信监管机构建设方面,战后形成的“规制与振兴职能合一、信息与通信职能分离”的电信监管模式始终未能改变。可以说,现行日本电信产业规制体制在企业行为规制方面虽然最大限度地实现了国际接轨,但在产业组织规制和政府监管规制方面依然存在严重的路径依赖和制度性约束。

但是,由于研究对象时间跨度较大,且电信事业是一个专业性、技术性很强的产业部门,这些难度对作者的知识结构及能力构成一个严峻挑战。因此,尽管作者付出了巨大努力,对电信规制所涉及的数学证明、专业技术、模式分析等若干专业性问题的研读,还是不够深透而惮于批评并进而提出独特见解。今后将通过学习进一步深化研究。

第一章 规制理论与电信产业规制

19 世纪后半期,随着自由资本主义向垄断资本主义的过渡,资本主义国家开始对铁路、电信、电力等具有自然垄断性和网络性特征的产业部门进行规制。随着各种产业规制体制的逐步建立和不断完善,人们对规制的认识和研究也日益加深。本章从规制基础理论入手,通过对规制理论、规制现象、规制行为的本质及特征的梳理,确立了本书进行规制研究的基本视角。在此基础上,通过电信产业规制理论及各国电信规制改革实践的概括分析,确立本书的基本研究思路。

第一节 规制理论研究现状

电信产业规制问题是一个涉及政府管理体制及运行机制、政府与市场关系、电信产业政策以及产业组织政策等多层面、多角度的现实问题。自电信产业产生时起,围绕电信产业的经营模式和发展模式问题一直存在着激烈的争议。政府官员、企业家、学者等分别从不同角度阐述了自己的观点,从电信产业发展的实践看,尽管各国政府的政策目标和实施手段不尽相同,但是,基于电信产业所具有的规模经济、范围经济、网络经济等自然垄断性,各个国家都曾不同程度地实行了电信垄断经营(私人垄断或国家垄断)。基于各国电信产业发展和电信产业规制的实践,人们对电信产业规制问题进行了许多有益探索。