

第一部分

前 言

1. 前 言

Kjell A. Eliassen, Marit Sjøvaag and Mingzhi Li

自从电报发明以来，电信已经戏剧性地改变了人们之间的交流方式，但是我们从未见在这么短的时间内发生这么剧烈的变化。关于电信政策方面的文献数量正在急剧增长。欧洲市场的开放计划在 1998 年 1 月变成了现实，WTO（世界贸易组织）的乌拉圭回合谈判在电信市场开放的中心原则方面达成了全球协议，这些都引起了全世界学者越来越多的重视。我们已经开始看到新市场的轮廓。新技术冲击着政府干涉经济的传统信念，因而也向政府对其人民所负的职责发起了挑战。因此，有必要总结一下迄今为止所发生的变化，并了解那些决定未来发展的重要因素。

毋庸置疑，全世界的电信部门正发生着根本性的自由化变革。自 20 世纪 70 年代后期美国和英国开始的私有化和管制改革进程以来，世界各国的电信管理体制都已发生了变化。在欧洲，变革的发生尤其与欧盟立法有关。欧盟的所有成员国和欧洲经济区（European Economic Area (EEA)）对电信业所有部门的竞争都进行了立法，申请国必须制定满足欧盟要求的法律。

与欧洲的发展相比，亚洲电信自由化及某些情况下的私有化并不是按照统一的、共同的管制体制进行的。亚洲的管制改革进程是在 WTO 协议规定的框架内进行的。目前，虽然私有化和自由化的方式多种多样，但是我们发现所有国家的自由化进程存在着相同的趋势。这个范围跨度很大，从澳大利亚和菲律宾群岛的自由市场一直到泰国和中国这些仍然主要由政府控制的市场。然而，最近中国对外国投资进行部分开放，并授予她的两个移动和两个固定线路运营商进入各自市场的权利。印度正

在对国际直拨长途电话部门进行自由化，并考虑出售国有运营商 VSNL。香港的市场日益成熟，电信管理办公室的作用已经从管制者变为仲裁者、市场监管者和教育者。另外，中东也开始对一系列私有化进程越来越有兴趣。

拉丁美洲的发展模式与亚洲相似，但是其自由化进程的发展速度看起来要快一些。有人认为，没有哪一个发展中国家像拉丁美洲那样在电信改革方面有如此迅速而充满活力的行动。拉丁美洲的私有化愿望非常强烈，美国 and 欧洲的一些大运营商如 AT&T、贝尔南方国际公司、法国电信、GTE、意大利电信和 Telefonica 国际公司等都已经是在拉丁美洲电信市场立足。然而，即使是在私有化以后也都会长期存在这样一个问题：即在位者能够抵制进一步的改革。

东欧电信自由化进程因其加入欧盟的要求而显著加快。虽然仍存在着某些疑虑，并且有些国家进展比另一些要快，但 10 个加入国大部分都取得了重大进步。目前，它们主要关注的是新管制、独立管制当局的建设、强有力的国家在位者和如何创造有利的国际投资条件。

非洲也正在对电信市场进行逐渐的自由化和私有化

电信自由化和私有化进程所必需的法律变更中有一些是严格地发生在国家内部的，例如 1982 年美国对 AT&T 的拆分。然而更具有代表性的是，这些变更发生在国际组织内，因此欧盟对欧洲电信市场自由化的影响理所当然不能忽略的。同样，国际电信联盟（ITU）和 WTO 有助于协调技术和市场间相互开放，最初是关于用户场所设备（Customer Premises Equipment）方面的，后来是关于传输技术和服务市场方面的。这两个组织的主要目标有着本质的区别：国际电信联盟除技术领域外，原则上不干预国家层面上的电信政策，也不提出特定的政策方案；而 WTO 则更多地施压以要求政治上的自由化措施。毫无疑问，这两个组织都有助于使自由化更为可行。

自由化的作用因国家而异，取决于当地的政治和工业文化及传统，还取决于政府创造一个真正的竞争环境的主动性和能力。新管制框架的采用有赖于国家管制者实施不受欢迎的决议并严格要求国内运营商的决心和能力，而这些企业曾经是（在许多情况下仍然是）国家自尊心的象征。

广泛的自由化进程

电信并不是惟一个经历着深刻管制变革的部门。所有的公共事业部门，如电力、煤气、自来水和铁路，都有着类似的进展。航空业也在

同样进行开放，以接受更大程度的竞争和私有化。以前的国家垄断者似乎无一例外地受到政治家和当权者开放市场的敦促。各国不同的进程表面上似乎是沿着可以比较的路径：在新制度结构方面具有高度的相似性，即采用机构模式的管制者，和对以前国有电信运营商实行部分或全部私有化（移动通信部门最先开放市场，以接纳提供实时语音传输的市场进入者。固定线路语音电话部门则是旧垄断体制的最后一个堡垒）。然而，我们认为，不同国家在机构、观念和政策参与方面的不同传统已影响到自由化进程，并导致国家之间管制实践的巨大差异。

令人惊奇的是，大多数政治家已深信弗里德曼式的有关利益来自于竞争和自由市场结构的论点。在促进国家和欧洲竞争力的旗帜下，来自右翼和左翼政治团体的政治家们已通过立法，撤消公用事业部门保护条款，并在传统上是政府机构一部分的部门中引进新的市场和所有制结构。政府会不遗余力地实施这些政策吗？或者它们只是口头允诺引进竞争规则而同时却寻找新的办法来保护其民族企业呢？

电信部门自由化和私有化的时代同时也是电信、信息技术和传媒服务迅速融合的时代。这一融合过程给管制带来了新的、更加富有挑战性的任务。比如，传媒内容和所有权比市场准人和频率更加难以控制，而且数种因素的结合使得管制更为复杂。同时，在许多国家，如德国和比利时，传媒是在地区层面上进行管制，而电信在大多数国家则是在国家层面上进行管制。这使得制度上的考虑更加复杂化。

国家管制与全球竞争

公共服务的“放松管制”概念出现于 20 世纪 80 年代中期。盎格鲁—撒克逊（Anglo-Saxon）学术团体、当局和右翼政治家都认为，通过引进竞争，可以提高部门的效率，从而为消费者带来更多选择以及服务的低价格和高质量。如果说存在“自然垄断”的话，则至多适用于大型基础设施，而对于电信，这一点是遭受质疑的。实施放松管制的途径就是打破以前公用事业垄断，使之分解成网络运营、服务提供、设备与制造和管制等几块，尽管政治和经济上的因素会使直接打破旧垄断变得复杂化。英国电信的私有化就证明了这一点，因为英国电信是作为垂直一体化公司卖掉的。

根据目前的商业管理规则，政府有可能纠正市场失灵，提高经济效率。然而，一个长期性的问题是应该在多大程度上依靠市场和竞争抑或依靠政府和管制。强有力垄断者的存在使得自由化进程非常困难，要使竞争变为现实，必须在初始阶段对现存的运营商进行强行管制，这样新进入者才能有进入市场的公平机会。在市场/竞争和政府/管制之间的选择将始终影响某一产业；也就是说，任何趋向更多或更少政府管制的变

化都将对该产业的运营产生影响。对于电信部门来讲，政府不是直接进行干预，而是使电信市场自由化，但同时建立新的管制框架以强调对该部门进行微观经济管理。其目的是让每个人都有同等机会在新的开放的电信市场上自主经营，但这些经营活动必须在政府为确保价格和标准等制定的特定规则下进行。事实上，有必要制定规则以防止市场自我毁灭。而且，电信产业日益全球化，区域管制者必须和全世界的公司进行联系。因此我们可以预见到我们需要对管制规定进行更广泛（地理意义上）的协调。然而，如果说国际组织在自由化进程中很关键的话，立法仍然必须在国家法律中加以实施。

与市场自由化相关的还有一些实际困难。根据新的规则，某些电信服务（特别是那些能被垄断供应商所控制的业务，如与固定线路网络的互联）的价格必须以实际成本为基础。只要电信运营商大体上保持某种行政职能，会计制度就无法反映提供特定服务的实际成本。因此，使“巨无霸”与新的管理制度和竞争环境相适应的过程，应从为系统的不同部分建立独立的会计系统开始，并且引进透明度以确保给予原有运营商和新进入者同等待遇。开放的网络供应、给予所有服务供应商同等的网络准入权以及不同网络运营商之间的互联将有助于建立一种体系，在这种体系中，放松管制将确保贸易自由。在变化中的全球经济和政策环境下，信息经济正在显现。各经济体如果要保持其竞争地位，就必须对全球经济力量作出灵活反应。信息和通讯技术在经济各部门越来越多的应用就是这种变化的表现，而且它们将把灵活的竞争性企业带入新千年。

与流行的观点相反，并不能因为管制将越来越少而认为自由化与“放松管制”是同义语。公平竞争要求强有力的管制以阻止占优者滥用其优势地位。这在电信部门尤为如此，该部门的国有企业在很长一段时期内享有合法的垄断权，而且现在仍然能够主导市场，并制造扭曲公平竞争的进入壁垒。学者曾经尝试着区别这两个概念，将“放松管制”定义为“放松对市场进入或退出以及定价方面的限制”，而“自由化”则包括“放松管制”和“私有化”两方面，即“出售公司或政府机构中的公共控制份额”。这个定义看起来似乎可行。然而，为了强调在通常的公用事业部门特别是电信部门中的政府职能所发生的根本变化，我们建议采用“管制改革”这个术语。经济合作与发展组织（OECD）在《经合组织管制改革报告》（1997）中采用了这个术语。这个报告得出这样的结论：管制改革要成功需要高度的行政支持，但同时也需要过程的开放性和透明性。这种开放性是通过分离管制职能和运营职能而体现的。

在欧洲，迈向自由化的象征性的第一步是把以前电信机构中的管制职能从运营职能中分离开来。欧盟立法机构还进一步要求在国家层面上建立独立的管制机构以确保公平、自由竞争，并实现透明化的决策过程，特别是针对处于电信领域竞争的核心地位的互联协议。另外，管制机构

有责任代表国家参与国际机构，有责任对涉及如移动通讯部门的频率等稀缺资源的领域制定许可证要求。在以色列，至今仍未建立这样的机构，但有迹象表明在不久的将来将会设立这样的一个办公室。在泰国，国家通讯委员会将成为这样的管制机构。中国信息产业部正逐步成为独立于电信运营商之外的新的政府管制机构，实行宏观管理，而不再直接从事电信经营。

如果现行自由化政策的目标是在电信领域营造一个真正竞争性的市场的话，那么国家管制机构将会面临这样的尴尬局面：如果成功，它们将成为多余的。在由一个或极少数公司主导的部门中，管制职能主要是充当市场力量的替代者。但在竞争性市场上，“管制必须保护竞争过程，以便市场竞争成为现实”。在一个完全竞争的市场上，所有的市场调节能够由一般的竞争当局进行处理。然而，我们认为部门特有的管制不会在不久的将来消失。社会的和政治的目标，尤其是普遍服务的义务，被用来支持部门特有管制的继续存在，而不是将其全部交由竞争当局。像颁发执照及号码系列和频率管理这样的技术性问题也是支持部门特有管制的论点。

机构的重要性

根本性的管制改革大多数情况下被严重地政治化了，并涉及到参与者和机构之间某种形式的权力斗争。在很多国家，传统的公共机构电信提供者到 19 世纪 70 年代中期已经变成庞大的机构，它们很难满足公众不断多样化的需求。这些部门的雇员的地位在大多数情况下是公务员，他们的身份也成了改革的障碍。民族产业得益于作为国内产业供应者的受保护的地位，严密的政策网络，进一步降低了支持激进改革的可能性。在欧洲背景下，政策上的明显变化出现于 19 世纪 80 年代中后期。自从 1987 年欧委会发表《电信绿皮书》以来，欧盟所有成员国的管理体制已经发生了巨大变化。在中国的计划经济时期，邮政业与电信业合二为一，邮电部既是惟一的电信业务经营者，又是政策制订者和管制者。进入 90 年代，中国电信业发展重点放在了体制改革上，目标是建立和完善现代企业制度。电信业的发展一方面要规范外部的竞争环境，另一方面也要加强企业内部机制的建设。1998 年 3 月 9 日，全国人大正式批准在邮电部和电子工业部的基础上组建信息产业部。3 月 31 日，中华人民共和国信息产业部正式挂牌，成为不参与企业经营的管制者。

那么一个有趣的问题是：我们如何解释新的管制机构大规模出现的时机呢？制度主义者强调超国家机构的重要性，它既作为立法者又作为学习和交流想法的途径。从这个角度来说，欧盟对于欧洲的国家是很重要的，而对于亚洲国家，WTO 似乎扮演着与欧盟相似的角色。

Sandholtz (1993) 列出欧洲制度改革所必需的两个因素。首先，在国家层次上有一个适应过程，即引导各国政府将集体行动看作是单边行动的一种替代；其次，国际领导权以欧委会的形式出现。1987 年的《单一欧洲法案》规定与建立单一欧洲市场有关的议案的通过需要有效的多数赞成票。另外，根据《欧盟条约》第 86 条款，欧委会可以向成员国发布规定或决定，以确保成员国不订立、不实施与条约中有关电信经营者拥有排他权的规定相左的措施。关于第 90 条款有两个重要规定：终端设备规定和服务规定。两条规定都受到成员国的挑战，它们认为欧委会能力不够。一些成员国认为，欧委会应该被限制在充当监督者的角色，并认为，限制国有运营者的独占权是欧洲议会的任务。但欧洲法院却支持欧委会。

毫无疑问，在欧洲电信市场的开放过程中，欧委会一直是一个重要的推动力量，正如 WTO 对于亚洲所起的作用一样。承认超国家机构已经产生深远影响这一点很重要。欧盟和 WTO 协议不仅加速了这一进程，而且有助于在不同国家设立较为相似的机构团体。

欧盟立法为电信管制提供了一个框架，它的主要目标是确保电信部门的各个环节进行公平而有效的竞争。然而，这一框架在其执行的方式以及国家管制机构如何设置方面是广泛的、开放的。同时，它把大量的自由处置权留给各国管制机构。在公共电信运营商（PTO）的所有权方面，欧盟没有发言权，但它坚持将电信网络和服务的管制和提供分开。在一些关键领域，像许可证颁发、互联和普遍性服务等方面，欧洲管制框架允许有相当宽泛的解释。总之，电信部门的经营在整个欧洲是协调一致的，但其执行权仍归属于各国的管制机构——而且在可预见的未来仍会如此。

随着竞争的逐步完善，中国各地区间的电信管制也将面临着相互协调的问题。中国《电信条例》在第一章总则中明确指出：“国务院信息产业主管部门依照本条例的规定对全国电信业实施监督管理。省、自治区、直辖市电信管理机构在国务院信息产业主管部门的领导下，依照本条例的规定对本行政区域内的电信业实施监督管理。”

自由化的理论基础

欧洲电信政策的历史与公共管理的历史相吻合。作为惯例，一直到 20 世纪 80 年代，电信都处于公共垄断中。随着 1982 年 AT&T 被拆分成一个长途电信公司和五个子贝尔公司，以及 1984 年英国电信开始私有化，这种趋势才开始改变。有关组织结构和供应商管制的演变在文献中已广泛描述 本书第 7 章也对主要事件进行了回顾。

对于自由化进程的“必然性”，不同的团体有不同的解释。关注技术

发展的科学家认为政府当局不可能管制由新技术创造的环境。卫星通讯的发展为美国运营商绕过欧洲国家网络提供了可能性，网络数字化消除了声音传输（例如声讯电话）与数据传输之间的主要差别，这些发展使得以前的立法变得模糊不清。因此，技术学派坚持认为简单老式电话服务（Plain Old Telephone Services, POTS）竞争应先于体制改革而存在，并促进后者的发展。

经济学家则强调经济全球化和不断增长的世界贸易的影响、以出售国有资产来改善国家财政等措施作为推动自由化进程的手段。跨国公司和国内公司的发展造就了大量使用者，他们要求以较低的价格在不同国家向其提供相似的服务。政治经济学家可能将这种发展看成是理性战胜了基于“民族情感”的“非理性”思维，因为国家市场上的竞争是对付代表产业利益的政治家们的一个有效方法。

所有这些不同的解释都含有某些合理的成份。电信是一个复杂的决策领域，所有上述提到的因素都很重要。然而，不同的观点是针对现实中的不同情况的。有些观点比其他观点更为明确，而有些观点是为了施加影响，解释的力量却不大。本书的目的是强调各国管理体制发展经历的相似性和差异性。我们已经考虑到不同的国家和行动者在实施体制改革的进程中有不同的动机，因而相应地对案例进行了分类归组。

技术发展对管制的影响

对于任何电信部门体制改革的研究者来说，一个最富挑战性的任务是评价技术对改革进程的促进程度及确定哪些决策是纯政治性的。如果没有数字化和卫星通讯，自由化会发生吗？如果没有技术变化，能有体制改革吗？

电信是研究和开发（R&D）密集型的部门。然而，技术的生命周期正在缩短；摩尔定律（Moore's law）在 1978 年预示单片机的计算能力将每隔 18 个月增加一倍，但考虑到技术发展速度的渐增性，此定律需要修正。这种快速发展的经济影响是巨大的，因为随着技术生命周期的锐减，其投资需求将会空前增长。

这些变化对整个产业以及对单个公司的生存机会有着重要的影响，其中一个重要原因就是大量投资的需要。虽然在很多情况下，对公共机构直接在金融市场上融资作了安排，但在公共所有权模式中，是很难应付日益增加的成本的。在 20 世纪 70 年代和 80 年代，欧洲各国政府都认识到目前电信部门的组织模式很难适应技术的快速变化。电信业作为其他产业基础设施的关键作用使得在国内和欧洲造就有竞争力的电信经营者变得十分紧迫。对于许多国家，答案在于赋予经营者融资方面的灵活性和以私有化形式出现的更多的管理自主权。

另外，国际和跨境电信服务的增长使得对管制体制的监督变得越来越困难，回叫服务就是极好的例子。无规则的竞争损害了国有运营商的地位，使变革的需要更为强烈。当时的 Eutelsat 秘书长 Caruso 曾说：“在卫星出现之前，至少在欧洲，我不记得任何放松管制的趋势”。技术发展对旧的垄断 PTO 造成的新威胁是破天荒的，这使得决策者被迫重新审视他们的政策。公共当局支持大规模的研发项目，这在某种程度上促成了他们自己的失败。

如果我们注意到电信在社会中的广泛作用，就可以找到有关技术的角色问题的答案。除了给工业、公共部门和私人家庭提供直接通讯服务外，电信还是一国工业基础设施的重要组成部分。电信基础设施薄弱的国家，通常其人均 GDP 也较低。随着全球竞争的加剧，来自美国和日本的威胁使得各国政府加强其国内产业要比固守传统的经济组织方式更为重要。而且电信公司自己也逐渐认识到，要想在新技术环境中生存下来，打入外国市场尤为关键。这个理念也传达给了政策制定者，他们将注意力集中于打入国际市场，这是贸易谈判者工作的中心。

这并不是说每个人从一开始就全面理解新技术带来的变化，而是说，一旦经济全球化进程加速，一些后果将会接踵而至，其中之一就是需要在某些经济部门设立新的组织和管制机构。这无法解释为什么所有的国家似乎都选择或多或少相似的管制和控制模式，但却显示了两件同时发生的事件的力量，即日益增强的经济上的相互依赖性和不在现有管制范围之内的高新技术。

经济全球化和 WTO 协定

世界贸易一直在增加，尤其是电信业这样的服务产业。以市值来衡量，电信业目前在世界排名第三，仅次于卫生保健和银行业。实际上，在 1995 年电信和办公室设备是商品出口增长最快的部门，全球电信服务贸易价值估计为 6000 亿美元，其中跨境贸易估计可达 1000 亿美元。电信部门的全球性强化了建立世界范围内管制框架的必要性，这一制度不仅在性质上是双边的，而且可以降低跨国公司的不确定性。国际电信联盟 (ITU) 和 WTO 是两个主要的全球协调性组织。

国际电信联盟是为了确保各国电报和电话网络互连的需要而建立的。1947 年它成为联合国的一个专门机构，其主要职能是协调和管理频谱的使用，通过设备和系统的标准化来实现跨国界电信网络的互通。而且，国际电信联盟还积极促使发展中国家电信的发展。然而，除了国际法制定的规则如 ITU 章程、电信管理条例和无线电管理条例外，该机构没有直接的制裁权。因此，国际电信联盟主要是一个供讨论和制订文件的论坛，这与其意图相一致，它依靠共同利益使成员国遵循其建议。

国际电信联盟认为：

对于很多电信使用者来说，迈向多边贸易体制将会带来好处，即更多的选择和更低的价格。对于大多数经营者也会带来巨大好处，即创造新的市场机会和更加平等的竞技场。目标是拓展多边解决方案，以使各国共同前进，共同受益，而不只是那些拥有市场力量的经营者。只有到那时，全球竞争的好处才会被全世界所有居民分享。

由于缺乏制裁权，ITU 无法拥有必要的手段来推进全球自由化。对于贸易协议和市场相互开放，世界贸易组织（WTO）有直接的重要作用。这个组织的框架包含了关贸总协定（GATT）和服务贸易总协定（GATS）。1997 年达成的 WTO 电信协议为建立一个自由贸易、市场开放和竞争的多边框架打开了通道。1997 年 2 月，在基础电信谈判的后期，有 69 个国家签署了《第四草案》，从而为电信领域的市场相互开放建立了一个全球框架。这 69 个国家的电信服务占全球市场份额的 90% 以上。

如何营造一个确保市场准入的管制环境是基础电信谈判的核心。谈判各方同意达成一套原则，这些原则涉及竞争保护、互联保证、透明的许可证颁发程序和管制机构的独立性。另外还设立了一个结构清晰、时间灵活的争端解决程序。如果出现争端，陪审团先作出初步裁决，最终决定则由 WTO 所有成员国作出，以确保没有个别国家阻碍这种决定。除了国际争端解决机制这一创新外，条约的多边性质还意味着，要约与承诺对成员国政府是有约束力的，并且是不可撤消的。所以，回到国家垄断体制是不可能的，国家间的相互依存将日益加强。

然而，WTO 作为国际争端解决论坛的效果和效率，显然取决于成员国实现互利合作的程度。由于在非自由化市场上从事经营的经营者至少在短期内得益于现有体制，因此它们很少有动力抛弃现有体制。促使建立全球性产业的最重要的问题是市场准入，这是基础电信谈判小组的首项议程。

WTO 协定批准过程中的最新进展表明，实现“全世界居民分享全球竞争的好处”为时尚早。即使参与方在许多重要事项上能够达成协议，完全的市场自由化仍取决于正由各国立法者和政策制定者执行的核心原则（竞争保护、互联保证等）。到 1997 年 2 月的截止日期，69 个递交其电信部门自由化时间表的国家中有 57 个已经全部或稍作修正地承诺遵守建议书提出的原则。这个协议去掉了先前 GATS 协议的很多缺点，但仍然受到批评，特别是因为没有废除其费用计算体系（双边协议据此确定国际互联和终止的价格）。而且各国都有相当大的自由度来诠释这一框架。因此，“各国能够破坏市场准入和国民待遇的承诺，这取决于他们如何操作规则”。

正如批准过程所显示的，WTO 电信协定是迈向更大程度市场开放的明确的一步，但不应该认为这一过程就是一帆风顺的，即使许多国家已

经宣布表示支持。部分原因是，国有运营商及政府都将尽可能长久地占据他们在国内市场的竞争优势，不情愿开放其本国市场，除非他们非常肯定能完全进入其他国家市场。

然而毫无疑问，WTO 有强大的能力在全球电信部门建立新体制。有由超国家机构管理的管制框架，并有各成员国对规章制度的遵守，我们容易预见到国家政府的作用正转向为跨国和跨地区公司的利益服务，甚至是为消费者的利益服务。

然而在 1998 年以前，大多数国际电信服务贸易协议都是在双边基础上达成的。因此探讨欧盟以外的国家自由化是如何发生的，也是很有趣的。正因为如此，我们在本书中选择了中国、捷克、以色列和泰国作为案例。

新的服务、新的商业机会和管制者面临的新挑战

信息和通讯是一个庞大的、正在扩张中的产业，1995 年其价值大约为 13.70 亿美元，而电信是信息通讯产业（infocom）的核心。电信部门与计算机和传媒世界的融合正在创造新的联合优势，最明显的证据就是每年规模扩大一倍的国际互联网。互联网的重要性在于它有着巨大的发展潜力，并被看作是全球信息基础设施的雏形，为 21 世纪的电子商务提供了平台。自从数字化以来，技术一直是自由化进程的重要推动力。虽然早在 1837 年法国就已通过一项法律，规定所有信号传输，不论是通过电报还是通过其他方式，都必须由国家控制，这里管制的是服务而不是技术，而传统的电信管制一直是针对某种特定的技术的。广播和电信服务的区别在于一对一和一对多的传播方式，并且，即使广播部门传播设备的所有权为电信运营商所控制，它的使用仍受单独的机构管制（通常是文化部）。

随着技术的融合，责任界限的划分变得模糊不清。原则上，在转换成实时语音（声讯电话）的数字信号传输与转换成图像（传真或图像文本服务）的信号传输之间没有区别。随着电视的数字化，一套设备就可以包括电话、增值服务、计算机服务和电视服务。这明显地提出了管制责任的划分问题。直到现在，制度传统以及内容管制上的浓厚的政治色彩及国家文化政治，仍阻碍着在国家层面和超国家层面上设立新的信息通讯管制机构。

这一融合过程对管制的影响很难估计，由于目前无人能够预测信息社会的演变，因此管制者很难预料将要发生的事件。问题的一部分是技术性的：在一个技术发展如此之快以至于无法作出超过 18 个月计划的世界里，即使产业内部也很难确定据以进行管制的核心因素，将管制与技术联系起来就更加困难。因此，管制者对世界和各种政治挑战的理解，

不管是有关资源配置、竞争，还是广义上的福利再分配，都必然受到当时的技术可行性的影响，这不足为奇。

问题的另一部分则是关于机构间的权力划分以及国家的作用。媒体政治的浓重政治特征导致了控制决策过程和结果的强烈愿望，这在一定程度上限制了技术官僚进行决策的自由度，融合产业可能成为技术对管制政策影响的真正试验品。毫无疑问，技术是全球性的，但管制仍然会存在国家差别。

新的商业逻辑

在过去 10 年里，电信产业结构发生了巨大变化。私有化意味着电信运营商和服务供应商有了新的股东，还意味着存在像德国的西门子（Siemens），法国的阿尔卡特（Alcatel）这种“皇家供应商”一样的设备制造商的旧体制已经消失。自由化使产业自我重组，而不是那种不同公司之间的等级关系，以及在很多情况下的法定关系。这种重组的特征是在各个项目和市场上形成一系列合营、合并、联盟与合作，它导致了一整套激励措施的产生，并与不到 5 年前的产业激励措施差别很大。

“竞争者”和“消费者”的概念变得不那么严格，因为在一个像电信这样的网络环境中，不同参与者在不同时候扮演着不同的角色。在某种情况下一方的消费者可能在另一种场合中成为其竞争对手。

公共交换电话仍然是大多数现有运营商的核心业务。目前，如互联网等增值服务是由电话网络提供的。然而，将来我们可能会看到声讯电话只是通过其他网络提供的服务之一。

电信部门商业逻辑正在变化着的特征，也可以通过新进入者进入公共交换电话部门的方式来说明。新进入者来自其他公用事业部门，也直接来自私人部门的边缘产业。参与者的混合将必然改变产业运营模式，现有的经营者也不得不改变其传统的经营方式。我们已经通过剥离或是私有化看到了这些根本性变化的迹象，但我们还确信我们只是看到了这一进程的开端。

本书的内容

这个绪论对目前电信管制所涉及到的若干显著因素的讨论表明了这一领域的广阔性和这一问题的复杂性。因此，重要的是不能忽视我们的主要目的。在这本书中，我们将设法从三个不同的角度来突出制度改革的进展：竞争的执行及对以前垄断者的私有化，在这些情况中当局被（正确地或错误地）怀疑创造了新制度来保护以前的运营商，以直接增加他们的市场价值或者保护“国家卫士”；为了竞争性市场结构而创建的新

制度框架的政治进展，主要关注政治博弈和权力结构；对趋同的新技术的管制所面临的挑战。这三个主题将在书中分别进行论述。

本书分五个部分。在第一部分我们提出要研究的问题及管制分析的理论结构。第 2 章为随后的案例讨论制定了框架并为分析提供了基础。我们主要聚焦于电信部门，但是我们也大体上涉及其他部门和独立机构的发展，以拓宽我们的讨论。

第二部分聚焦于对竞争性市场管制的特定介绍及与此有关的某些技术问题。在中国 20 余年的市场经济改革进程中，电信业的市场结构经历了最为激烈的变化，同时也为电信业的管制提出了新的挑战，进入 WTO 以后，中国电信如何融入国际经济将是一个值得全世界关注的问题（第 3 章）。泰国的例子（第 4 章），说明新基础设施的需要是如何导致当局开放市场，迎接新进入者的。同时阐述了未来体制成功的一些关键因素，特别是关于新的私人部门持股企业的性质。正如捷克共和国这一章（第 5 章）所示，所有权问题和公司经营控制是日程表上的热点，并且很难解决，因为它处于政府作用和怎样为市民创造福利问题的中心。财政困难则只是问题的一部分，同样重要的是国内产业参与全球联盟的需要。关于法国的章节（第 6 章）阐明了新的管制体制怎样为新进入者创造了机会，特别是关于许可证颁发的规定及实施，以及政治意愿对新体制的成功是何等重要。

第三部分的章节讨论了不同国家新管制框架出现过程中的机构和政治博弈。关于欧盟的第 7 章表明了管制改革的渐进性，并特别讨论了欧洲委员会在这一进程中的作用。它阐明了建立一个完全新的管制体制所出现的政治问题，即在结果不确定和重复博弈中，参与者对于未来立法的基本原则是必须互相信任。关于英国的章节（第 8 章）显示了讨论“放松管制”的无用性，因为在英国电信部门向众多经营者开放后的几乎 20 年里，公共决策者对该部门的管制仍然非常积极。德国的案例（第 9 章）表明了一个漫长而麻烦的改革进程（历经 8 年以及三次立法改革）是怎样造成了持续性的特定部门管制。但有迹象表明德国的自由化程度是很显著的。以色列的情况（第 10 章）是一个非常有趣的案例，反映了传统的国家主义者控制的部门是怎样“自上而下”实现自由化的，也反映了国家层面上的改革进程的重要性，在这一进程中，政府官员可能是自由化最重要的推动力。然而，随着全球体制的发展，合作的需要也日益增加。

第四部分论述了融合技术对管制的挑战，一些关键的技术部门及其对产业的影响，以及对由此而产生的商业结果的新思考方式。我们认为技术的作用通常会被高估，但是如果我们认为自由化措施中至少有一部分是产生于整治新技术环境的实际困难，那么，概述该领域的未来发展趋势就变得极为关键了。另外，了解技术可行性（以及迄今为止的发展）

对于理解我们面临的管制挑战也很关键。我们选择移动通讯部门和信息通讯部门作为两个细分市场的代表，这两个领域突出地表明了根据技术进行管理的困难。有关移动通讯技术（第 11 章）和未来信息通讯系统的章节（第 12 章）都强调新技术可行性和新生活方式之间的相互依赖性，其特征表现为高度流动性和不受地理位置限制的信息访问需求。移动通讯和互联网将是构筑未来信息社会的两大关键“积木”。而且，我们发现就融合性部门中的管制内容展开讨论是很重要的（第 13 章），这里我们选择了欧盟的例子进行说明。对于多媒体的管制给几个部门的管制者造成了巨大困难，这一章得出的结论是，在近期对融合性产业的管制不可能有一个最佳的模式。这还会给整个产业带来影响（第 14 章），在这一产业中需要用新的价值创造模式来把握部门的功能。第 14 章提出一个模型，思考网络系统怎样创造价值，对此电信是一个主要例证。

第五部分提出一个模型，分析即将出现的管制结构，并为全文作一个总结。第 15 章介绍了“政策合并”的概念，解释新管制制度的发展和欧盟成员国的模型。这个模型的发展是关于欧盟政治进程的，但是对更广泛的管制也是很有用的。第 16 章介绍了主要结论。

2. 管制的竞争途径

Martin Lodge

电信管制改革已成为国家政策纲要的先锋。各式各样的私有化、解除管制和自由化已经遍布整个欧洲甚至欧洲之外。然而管制问题、规则、标准及执行等问题对电信市场的发育来说仍然是非常关键的。从 20 世纪 80 年代开始，经济行为的控制已经历了一个根本的转变，不仅是在电信方面，在其他主要行业如金融市场、运输部门都存在这种转变。从技术经济到超国家的因素，到 70 年代的国家财政危机，这些多重的压力都对政策制定者注意力的转移有影响，在西欧尤其如此。政策制定者从对传统的所有制问题和福利提供问题的关注逐步转移到把规则和激励机制作为对经济行为的政治控制方式的研究上。管制——“通过公共机构对那些对社会有价值的行动进行控制”，必然成为政策制定最关键的方面之一。本章不仅仅讨论电信管制的问题，还会总结政治科学对管制问题的一般性论述以及其他被管制行业中的经验，从而提供一个关于管制问题的全面看法。

在管制的不同途径之间的竞争有两个层面上的意义：第一，国家层面上，对管制的竞争途径表现出国家偏好和制度传统的多样性；第二，分析层面上，有的观点把管制当作是对市场失灵的反应，有的观点则认为管制是“俘获”的结果。文献中的第三条线索关注制度设计方面的问题，并表明前述两种分析途径并不相互冲突。接下来我们将列举一些文献中就这些问题的论述。在分析了这三个层面之后，我们将讨论一下四种管制的模式。在诸如管制变化的解释、管制工具多样性的讨论，以及

管制方面国家之间的差异化的解释等问题上将不会花太多精力。

有关管制的观点

我们在这里提出三种有关管制的看法，但无意声称它们很完全，或是这些观点互无关联。

观点之一：管制是出于善意的目的

当然有必要进行管制，想想保护消费者。在一个具有自然垄断性质的行业中，长期平均成本是下降的，有效地提供社会所需要的产品只需要一家企业。消费者必须被保护以免受垄断者潜在的剥削，从而得到有保证的服务质量。国家应该参与管制，来制止外部性和信息不对称。

这个观点代表了福利经济学的标准观点，强调管制可以克服市场失灵，是有益的。它还强调了管制可以发挥重要作用的领域。这些是弘扬管制的最为常见的观点。

观点之二：管制是一种阴谋

管制纯粹是一种资源浪费。它只不过代表那些试图通过管制而限制市场进入来保证其市场份额的人的利益。我们都知道公共利益是不存在的。政治家们都是自私的，而通过管制可以增加他们再次当选的机会，或是增加他们卸任之后在被管制部门工作的机会。管制者都被“俘获”了，他们用无法解释的方式来保护他们的工作。政治控制几乎是不存在的，因为行使管制的主要是那些对行业福利感兴趣的人。

这种观点强调了管制行为潜在的问题。加强管制是为了他们自己的利益，如市场份额的保护、再次当选的机会、官僚的低效率等等。

观点之三：管制是一个机制设计的问题

诸如此类问题是非常重要的：代理关系，重复博弈，在公民、政治家、代理机构和管制行业之间的交易费用最小化。在一定的环境下，政治家会把管制的职责下放，以便把实施不受欢迎的政策的责任转移给没有政治派别的管理机构。管制工具的选择是为了使交易成本最小化和使政策不可逆转。管制问题的核心不是集体行动方面的问题，而是在于信息的不对称。通过把各个利益团体在管制过程中的参与制度化，可以减少“俘获”的可能性。

善意的和有阴谋的观点对管制问题的解释是竞争性的关系，而作为机制设计的观点认为管制既不好也不坏。这类文献强调在管制机制设计上谋划和立法选择的重要性，它不一定是对市场失灵或“俘获”的功能