

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 日本電信自由化的制度調適之研析

The Liberalization of Japanese Telecommunications Sector: An Institutional Approach

doi:10.30390/ISC.199905_38(5).0004

問題與研究, 38(5), 1999

Issues & Studies, 38(5), 1999

作者/Author : 彭慧鸞(Hwei-Luan Poong)

頁數/Page : 61-76

出版日期/Publication Date : 1999/05

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199905_38\(5\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199905_38(5).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



日本電信自由化的制度調適之研析

彭 慧 鸞

(國立政治大學國際關係研究中心
第二研究所副研究員)

摘 要

「電信自由化」是人類進入二十一世紀之前，最重要的一項「貿易自由化」議題。它延續了二次世界大戰後，從「關稅暨貿易總協定」(GATT) 架構到「世界貿易組織」(WTO) 成立以來，以美國自由主義為主導的歷史潮流，亦即從紡織品、電視、汽車、鋼鐵、農產品、資訊電子、到基本電信市場的對外開放，形成一股以新古典經濟學派為核心的國際經貿政策主流。然而，在自由化的過程中，受到各國政治經濟制度環境不同的影響，其相關政策的形成與執行也產生不同的結果。本論文試圖從新制度主義研究途徑分析日本電信自由化過程，旨在說明電信市場的結構性變遷和日本政治制度結構的相互效應，使得電信自由化的過程是在政府行政主導的環境下緩步進行。國家機關的角色並未因自由化而消失。尤其是政策相關的行政部門有時藉行政指導之名凸顯其角色的重要性。文中將分別闡述影響日本電信自由化的國際環境與市場因素；日本電信改革的歷史沿革；行政部門之間的權限之爭；民間部門的角色與政策偏好及結語。

關鍵詞：電信、新制度主義、NTT 民營化、通產省、郵政省

* * *

壹、前 言

「電信自由化」是人類進入二十一世紀之前，最重要的一項「貿易自由化」議題。它延續了二次世界大戰後，從「關稅暨貿易總協定」(General Agreements of Tariff and Trade, GATT) 架構到「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO) 的成立以來，以美國自由主義為主導的歷史潮流，亦即從紡織品、電視、汽車、鋼鐵、農產品、資訊電子、到基本電信市場的對外開放，形成一股以新古典經濟學派為核心的國際經貿政策主流。尤其是一九八〇年代開始如火如荼展開的「經濟自由化」，已經和「政治民主化」並列為當代國際社會共同關切的重要議題。



更具體而言，「貿易自由化」在GATT架構下已經逐漸演變為後冷戰時期被普遍接受的國際貿易體制。GATT中有關「國民待遇」、「平等互惠」等國際貿易規範，需要各國內部的「經濟自由化」政策加以配合才能順利運作。對於各國政府而言，從歷次的貿易談判過程中證明，經濟自由化可以是一個政策目標，也可以是一個政策工具，其間的取舍就在於統治者的偏好，以及其對內外各部門壓力的權衡結果。換言之，「自由化」的理想往往因現實環境因素的限制獲得不同程度的實踐。就「自由化」的具體意涵而言，它是以政府「放鬆管制」(deregulation)為其最終目標。然而「自由化」從推動以來，在經濟發展階段的差距、以及不同制度結構的運作之下，也一直受到一定程度的阻力，其中的徵結何在？這是本文所要探討的重點。

基本上，電信自由化的進程大致可劃為三個階段，第一階段始於一九七〇年代的加值網路(Value Added Network, VAN)服務之開放；第二階段為一九八四年以降，對於行動通訊業務與長途國際電話業務的開放；第三階段是一九九六年之後，以電信基本架構(infrastructure)為對象的區域電話市場之開放。當三階段自由化步驟皆完成時，便可稱該基本電信市場已完全開放競爭。^①就電信自由化發展的進程而言，除了一九八〇年代初期有美國與英國率先開始進行電信自由化的改革措施之外，亞洲的日本也在同一時期加入此一行列。其他大部分國家依然採行政府管制為主的電信政策。直到一九九八年初，「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO)通過的「基本電信自由化協定」(WTO Basic Agreement on Telecommunications)正式生效開始，電信自由化才成為各國政府必須積極正視的問題。

然而，在自由化的過程中，受到各國政治經濟制度環境不同的影響，其相關政策的形成與執行也產生不同的結果。東亞新興工業國家在工業化發展過程中，發展型國家機關(developmental state)一直扮演著關鍵性的角色，^②電信產業部門的發展當然也不例外。日本政府致力於電信服務業的自由化雖然起步很早，但是在相關主管部門的強力主導之下，經歷了相當冗長的制度調適過程。包括行政、立法、政黨、產業聯盟和工會等多方政治勢力的合縱連橫相互角力之後，至今「日本電報電話株式會社」(Nippon Telegraph and Telephone, NTT)仍然獨占日本第一類電信市場。國內有關日本電信自由化的論著多半偏重於探討其政策的執行內涵，較不重視決策中的政治運作過程。本論文試圖從新制度主義研究途徑分析日本電信自由化過程，旨在說明電信市場的結構性變遷和日本政治制度結構的相互效應，使得自由化的過程是在政府的行政主導下進行。國家機關的角色並未因自由化而消失。行政部門有時藉行政指導自

註① 所謂加值網路服務是最早開放競爭的電信業務，這是因為該項服務不需架設電信機線設備，因此沒有普及服務，網路接續、國家通訊安全等管制問題，在開放過程中較少政治、經濟、社會因素考量，因此是最早被開放出來的業務。何定為，「電信產業的發展趨勢：自由化與全球化」，電腦與通訊，第61期(民國86年7月)，頁57~62。第二階段行動通信業務包括大哥大、無線傳呼業務等。至於電信基本架構則以區域電話市場之開放為主。

註② Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton: Princeton University Press, 1990).



由化進程而凸顯其角色的重要性。

本文首先將簡介分析途徑，再依序分別陳述影響日本電信自由化的國際環境與市場因素；日本電信改革的歷史沿革；行政部門之間的權限之爭；民間部門的角色與政策偏好及結語。

貳、分析途徑

新制度主義的出現有別於傳統政治學中所探討的政治制度結構，後者的分析重點偏重於行政、立法、選舉制度和憲政等，而前者乃是將認同、偏好、認知等因素納入其分析範圍中。因此，新制度主義分析架構，涵蓋了制度與行為之間互為因果的關係。^③新制度主義可以說是針對理性選擇理論而提出的修正。尤其是在解釋人類交易行為方面，新制度主義的提出可以彌補新古典經濟學派分析途徑的不足。

就新古典經濟學派的觀點而言，「經濟自由化」有助於市場規模極大化，是增加經濟活動成員收益的最適選擇。然而，「自由化」的理念是否在任何制度條件下都受到普遍的認同？則往往見仁見智。經濟活動是否真能以新古典學派的理性分析方式加以推論，更受到新制度主義學派學者的強烈質疑。新制度主義學派大師諾貝爾經濟學獎得主諾斯（Douglass C. North）從結構與制度變遷角度，以人類經濟發展史為經驗，提出了有關交易成本（transaction cost）和組織成員「搭便車」（free-riding）等行為偏好有關的問題，來說明在當代高度專業化分工的經濟體制下，如果過度相信「非人情化市場」（impersonal market）機制，往往容易忽略了現實環境中，存在著一些屬於管理交易相關的法規制定、監督與執行過程中所衍生出來的交易成本問題。而政府存在的價值一方面是為了降低交易成本，促成更多的社會產出增加政府的稅收。另一方面是界定競爭與合作的基本規則，同時使統治者租金極大化。^④因此，有時政府選擇性地容許壟斷，是為了達到租金極大化的目標。電信事業早年在各國普遍地採取國營或公營模式，即多半與交易成本和租金極大化的考量有關。

諾斯從制度面詮釋經濟問題，正可用以說明各國政府在處理「自由化」議題時，往往受到交易成本的限制而有不同的政策考量。而交易成本的大小往往和制度結構有關。尤其是分析各國政府面臨必須開放其長期獨占的電信事業的決策過程時，研究者除了可以從自由市場競爭的角度說明政府「放鬆管制」的全球化趨勢之外，更需要深入探討此一過程中所面臨的制度性調適的問題，方能確實掌握「自由化」或「放鬆管制」的決策內涵。本論文從制度分析途徑探討日本電信自由化所產生的制度調適問

註③ Peter C. Ordeshook, "The emerging discipline of political economy," in James E. Alt and Kenneth A. Shepsle, eds., *Perspectives on Positive Political Economy* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990) pp. 24~25

註④ Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History* (New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1981), pp. 1~19.



題，主要目的是在說明制度結構特性與電信自由化進程之間的密切相關性。

就「電信自由化」議題本身而言，電信事業長久以來受到各國政府管制，成為公共獨占事業，一直被視為一種「必要的惡」(necessary evil)。其基本的考量除了電信事業本身具有公共性、技術統一性、自然獨占性以及國家安全等特殊因素外。政府為了追求財政收入的增加，往往傾向於壟斷公共服務相關事業。因此電信自由化議題一直未成為國際貿易談判的焦點。隨著電腦技術的日新月異，數位、光纖、衛星通信等新技術的出現，使得新的電信網路系統或其他電信相關技術更為普及化，直接導致傳統電信產業自然獨占的基礎條件逐漸流失。市場需求的高級化與多樣化，更促使自由競爭成為必然趨勢。受到各國對電信產業放鬆管制競爭壓力的影響，各國政府的電信管制政策(regulation)受到前所未有的考驗。此外，公營企業經營效率的低落，民間競爭者要求市場開放的壓力，政府財政負擔逐漸加重等因素更加速了電信產業自由化的內外壓力。^⑤因此，自從美國 AT&T 率先進行分割開始，立即帶動了日、英及其他國家電信事業的民營化風潮。^⑥

本論文將以新制度主義為分析架構，進一步探討日本電信自由化的制度調適的背景、過程和結果。

叁、影響日本電信自由化的國際環境與市場因素

影響日本電信自由化的因素大致可以從兩方面分析。其一是屬於環境因素；其二是屬於制度結構因素。首先有關環境因素部分，包括：一、日本電信自由化的國際環境；二、科技創新與電信市場的結構變遷。茲分述如下。

一、日本電信自由化的國際環境

在傳輸技術不斷創新的帶動下，具有一兆美元潛力的全球電信市場正開始蓬勃發展，也使得電信自由化成為關稅暨貿易總協定和世界貿易組織中一項重要的議題。一九九三年 GATT 烏拉圭回合部長級會議中達成有關基本電信談判決議，成立基本電信談判小組(Negotiating Group on Basic Telecommunications, 簡稱 NGBT)，之後便期以兩年時間達成電信市場自由化多邊協議。並於一九九四年五月十六日召開首次會議，主要議題涵蓋檢視各國電信市場結構、競爭情況及監管措施；同時進行雙邊諮商；了解各國自由化承諾程度；以及電信規管架構，包括證照制度、網路接續規定、電信設備技術標準之制訂、用戶終端設備之型式認證事項、獨立之監管單位及法規透明化等問題，都在 NGBT 討論的範圍。^⑦換言之，GATT 成員國從一九九八年一月

註⑤ 日本電報電話公司(NTT, Nippon Telegraph And Telephone Corporation) 董事長山口先生演講。通訊雜誌，民國83年1月，頁86。

註⑥ Steven K. Vogel, *Freer Market, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries* (Cornell, NY: Cornell University Press, 1996), p. 36.

註⑦ 曾銘深主編，*電信自由化與電信管制* (台北：台灣經濟研究院，民國87年)，頁85~87。



起，必須依承諾自由化的議定書進行內部電信改革。在此國際環境下，日本電報電話公社（Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation，簡稱電電公社或 NTTPC）的民營化更顯出其急迫性。

二十世紀末電信自由化的動力主要是從一九八四年美國 AT&T 公司進行「分割」開始，接著日本 NTT 和英國 BT（British Telecom）等陸續展開不同程度的電信自由化政策。不論是已開發或是開發中國家，都希望加入此一電信民營化或自由化行列，^⑧其基本考量在於電信產業自由化已經成爲各國發展經濟、提昇競爭力的必備條件。^⑨以日本爲例，電信產業創造了 8.8% 的國民生產毛額。同時，它也超越汽車和電子產業成爲投資最高的產業部門。^⑩就開發中國家立場來看，受到電信自由化風潮的影響，開發中國家急於將電信資本民營化，卻又沒有能力支撐電信事業民營化的龐大資金需求，於是自由化的電信政策成爲吸引外資加入開發中國家的電信建設與營運的重要途徑。換言之，開發中國家也被迫加入了這一波的電信自由化的浪潮。透過 WTO 多邊機制推動基本電信自由化協定，使得電信產業已經發展成爲二十一世紀的明星產業。

除了多邊關係的國際環境因素外，美國政府透過雙邊貿易談判對日本政府施加壓力，是日本電信市場自由化的直接動力。^⑪長久以來，美國電信產業相關電子業者覬覦日本電信設備與服務市場，卻始終難以排除進入日本市場的障礙。尤其是在一九八二年美國政府裁定 AT&T 必須分割，且分割後的貝爾地區控股公司在進行通信設備採購時不得有國內外廠商的差別待遇。進而使得日本相關業者得以大量對美出口此類設備產品，加上一九八〇年代美國對日貿易赤字急速惡化，使得日本電信市場管制政策成爲美國政府與民間所詬病的對象之一，表一即顯示出美日兩國在資訊科技暨電信貿易收支平衡上的強列對比。於是美國政府對日本展開有關電信採購以及市場開放的貿易談判。其中最主要的部分就是要求 NTT 採購美國的電信產品。^⑫尤其是在 NTT 法的制訂過程中，美方壓力成爲主張民營化的一方重要的談判籌碼。支持日本應加速「日本電報電話公社」民營化的一方希望藉美國的貿易談判壓力儘早完成民營化，否則公營體質的 NTTPC 可能導致美國引用 WTO 政府採購多邊協定，要求日本政府對外開放電信市場，進而威脅到本國的電信設備業者。

註⑧ 所謂民營化主要是指政府降低在國營企業的持投比例；自由化則是強調市場開放競爭的政策原則。前者強調政府的角色，而後者則重視市場秩序，兩者有相輔相成的意義。

註⑨ T. H. Chowdary, "Telecommunications restructuring in Developing Countries," *Telecommunication Policy*, Sept/Oct. 1992. p. 591.

註⑩ Yoshio Utsumi, "The Economic and Political Importance of Telecommunications," *Telecom Tribune*, September 1998. <<http://www.go.jp/y-utsumi/speeches2-4-e.html>>.

註⑪ 飯尾潤，*民營化の臨調型改革の成果の限界：政治過程*（東京：東京大學出版會，1993年）頁129。

註⑫ Laura D'Andrea Tyson, *Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries* (Washington, DC: Institute For International Economics, 1992), pp. 63~74.



表一 1986~1989年資訊科技暨電信貿易收支平衡之比較(地區別)

單位：十億美元

	1986年	1987年	1988年	1989年
歐洲	-14.3	-21.6	-33.1	-35.0
美國	-7.5	-7.3	-5.2	-7.7
日本	49.5	54.2	66.2	62.8
其他地區	-27.0	-25.3	-24.2	-20.7

資料來源：Commission of the European Communities, *The European Electronic and Information Technology Industry: States of Play, Issues At Stake and Proposals for Action*. 1991, cited from Laura D'Andrea Tyson, *Who's Bashing Whom? Trade conflict in High-Technology Industries* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1992), p. 218.

二、科技創新與電信市場的結構變遷

拜資訊電子科技不斷創新之賜，電信服務業務範圍可以快速擴張，從早期的電話人工撥接、直撥到目前的行動通訊、衛星通信、數據通信、視訊會議、智慧型網路，其重要的關鍵在於電子通訊技術的快速進步。先進的用戶終端設備，以及微波和衛星等傳輸技術的精進，使得電信產業相關的服務和商品市場潛藏著無限的商機，傳統電信市場結構受到重大的挑戰。

受到整個電信科技革命的衝擊，獨占國內市場的各國政府事業單位無不面臨國內外競爭者要求開放市場的壓力。其中包括電子資訊業廠商、電信設備廠商覬覦電信市場龐大商機，希望借著電腦與通訊技術的結合分享電信產業的市場商機。此外，微波技術帶動無線通訊時代的來臨，提供了無國界的全球通訊市場，使得電信市場過去因管線基礎建設需要大量資本投入的門檻限制被突破。傳統上由固定網路業者寡占的電信市場，在科技不斷更新的影響下造就了新的市場競爭者，使得電信市場本身也產生結構上的變遷。包括通訊產業、電信工程承包商、有線電視、電腦業者都加入電信市場，成為新興的市場競爭者。新的觀念開始動搖舊的思維模式，決策者開始質疑傳統電信管制措施的效果，並逐漸意識到不當管制的結果非但無法維持既有的優勢，反而可能阻礙了整體電信產業乃至於其他產業的競爭力。電信自由化即在此一市場結構上，逐漸形成電信改革的新共識。

然而電信市場結構的變遷是否意味著各國政府各部門間主觀上已經完全形成共識，或是仍有其客觀制度結構因素限制全面電信自由化的進程？制度結構如何影響到政策選擇？日本經驗或許可以說明，「電信自由化」在推動過程中，相當程度受到制度結構特性之影響。而市場因素只是影響決策的政策工具之一。以下將繼續以日本電信改革的歷史沿革作進一步的說明。



肆、日本電信制度改革的歷史沿革

日本電信事業創立於一八六九年，自始以來即以國營方式獨佔經營，初由民部省管轄，之後才歸入一八八五年成立的遞信省權責範圍內。^⑬由於長期以來經營績效不彰的電信服務業受到二次世界大戰的摧殘之後，成為戰後經濟重建的一大障礙。於是在聯軍總部的主導下，將遞信省改組，重新規畫將郵務與電信業務分別隸屬郵政省和電氣通信省。當時日本首相即有意將電信乘載業務民營化，但是受到電通大臣反對，認為電信事業涉及公共利益應維持政府獨占，因而未能推展，直到一九五二年聯軍託管時期正式結束，正反意見雙方達成協議，電通省正式改制為公共企業型式的「日本電報電話公社」主要負責國內電話業務，而另外成立之「國際電信電話」（Kokusai Denshin Denwa，簡稱 KDD）則主要負責國際電話業務。而郵政省則成為兼管電信事業的主管部門。至於 NTTPC 的年度預算和投資計畫仍必須經由日本國會核准。

NTTPC 成立時的兩大任務在於加強全國電話普及化和電話直撥業務。為了保護國內電信產業的成長，正如同其他多數國家的電信事業單位，NTTPC 也有其固定合作的設備廠商如 NEC、日立、富士通等共同發展成為相互依存的「電信家族」企業關係。NTTPC 也仿效美國貝爾實驗室的設置理念，成立了「電子通信實驗室」將電信基礎研發成果分享給這些廠商，而這些廠商也獲得機會實際參與 NTTPC 的研發計畫。^⑭因此 NTTPC 本身與日本主要電信設備業者之間形成「利益共生」關係。戰後的日本電信產業就在政府的強力介入、一家獨占以及利益均霑的制度架構中得以穩定發展。及至一九七〇年代末期，NTTPC 順利完成了初成立時所設定的階段性任務。

從制度面來看，日本郵政省（以下簡稱 MPT）對 NTTPC 依法雖有的主管權責，舉凡電信設備的技術與安全標準，研發體系等皆由 NTTPC 直接掌控。而且在改制之初，即明訂 NTTPC 的預算直接受制於日本國會。因此 MPT 雖然名義上是 NTTPC 的直屬管轄機關，實際上對 NTTPC 的監管權則相當有限。而多年來 MPT 似乎逐漸發展成為以郵政、儲金和保險為其主管業務，電信部門相關問題則是由 NTTPC 主控。在 MPT 內部的電信監管部門中通常保留一個負責督察的職位給 NTTPC 主管人員。使得 MPT 成為有名無實的電信主管部門，MPT 內部對此現象頗有微詞而引發改革 NTTPC 的強烈訴求。同時，來自美國以貿易談判要求開放電信市場的壓力之下，NTTPC 的公營企業體質再次面臨新的挑戰。

在內外雙重壓力下，鈴木善幸內閣在一九八一年成立「第二次臨時行政調查會」（以下簡稱「第二臨調」），為了拉攏民間產業界代表「經團連」的全力支持，特別指派當時的會長土光敏夫擔任第二臨調主席。在第二臨調的主導下，特別就「電信改革」部分進行多次的政策辯論，而後作成改革的建議報告。並於一九八四年以橋本龍太郎的改革方案（簡稱「橋本方案」）提交國會通過。「電氣通信事業法」、「日本電信

註⑬ 曾銘深，前揭書，頁 53。

註⑭ Steven K. Vogel, *op. cit.*, p. 140.



電話株式會社法（簡稱 NTT 法）」和「電氣通信事業法施行有關法律之調整」亦即所謂的「電信三法」正式完成立法，並於一九八五年正式生效。此即所謂之一九八五年電信改革。基本上，一九八五年日本電信改革的主要重點在於如何管理一般通信事業和 NTT 如何改組等問題。其中改革過程受到部門間的政策立場的差異，有其意識形態和制度結構因素交互效應的影響，使得日本未能迅速達成全面電信自由化的理想。包括郵政省、通產省和大藏省以及 NTT 等部門之間的緊張關係，受到本身部門偏好以及日本政府推動行政改革計畫的影響而逐漸浮現出來。^⑤

伍、行政部門之間的權限之爭

在電信自由化的過程中，行政部門各單位之間基於維護部門管轄權限的本位主義心態，對自由化政策產生不同的考量。此一現象在日本官僚體系中尤其明顯。行政部門往往有其一定的行政自主性。通常為了政令的推動，會透過產業同業公會，和一些所謂「空降」民間企業的退休官僚，經由非官方管道增強其行政主導能力。^⑥在電信自由化項目中，加值型網路（Value Added Network, VAN）服務的開放競爭，以及有關 NTTPC 釋股以及是否應予以分割等問題在各部門間形成的政策之爭，便直接影響到日本電信改革的進程。茲分述如下。

一、加值型網路政策之爭

日本郵政省是主管日本國內廣播電信業務的政府部門。受到一九七〇年代開始全球電信產業快速發展的影響，日本電信產業部門在國家經濟建設議程中開始佔有重要地位。MPT 作為日本獨一電信事業單位的主管部門，其角色地位逐漸受到重視，甚至和通產省（簡稱 MITI）之間形成競爭關係。尤其是在加值型網路的自由化政策相關問題上，兩個部門持相對的立場。^⑦譬如早在一九七〇年一百名左右大約課長級的 MPT 官員便組成了八個研究小組，研究電信自由化政策，並於一九七一年六月完成報告，建議透過加值型網路服務市場的有條件開放，有助於 MPT 提升功能角色，成為名符其實的電信決策主管部門。^⑧此一報告的提出顯示 MPT 想藉電信改革之便擴大其管轄權限，VAN 自由化是一個重要的途徑，因此，堅持凡有意加入此一服務市場的業者必須經由 MPT 核可。MPT 以國家安全和保障國內業者為由反對全面自由化，但更重要的是透過證照的審核，MPT 可以掌握電信產業的主管權限。

註⑤ Chalmers Johnson, "MITI, MPT and the Telecom Wars: How Japan Makes Policy for High Technology," in Chalmers Johnson, Laura D'Andrea Tyson, and John Zysman, eds., *Politics and Productivity: How Japan's Development Strategy Works* (New York: Harper Business, 1990), p. 177~240.

註⑥ Daniel I. Okimoto, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology* (Stanford: Stanford University Press, 1989), p. 155.

註⑦ 有關 MPT 與 MITI 的權限之爭，請參閱飯尾潤，前揭書，頁 128。

註⑧ Telecommunication Policy Issues Study Group, *Tsushin gyosei no tembo (yosei tsu)* [The future of telecommunications policy (summary)]. (Tokyo, mpt, June 1971), p. 7.



反觀 MITI 在電信科技專業的能力上不及 MPT，電信自由化並不影響其部門利益。因此對於 VAN 自由化的議題，MITI 基於部門偏好考量聲援「經團連」的主張，積極推動全面自由化政策。就產業特性來看，新的傳輸科技引進新的市場競爭者，包括一些電腦與通訊軟體業者等，過去一向在 MITI 的保護中成長，為了讓這些業者能分食電信市場大餅，MITI 選擇支持 VAN 全面自由化，也不足為奇。依據 MITI 的提案，電信服務市場應仿效美國區分為「基本電信服務」和「特殊電信服務」兩類，前者由 MPT 監管，而後者則完全開放自由競爭。

而 MPT 則主張將電信服務分為第一類和第二類。前者必須申請執照；後者又分為「一般」和「特殊」兩類，分別採許可和報備制。例如 NTT 自行設置電信網路設備，提供電信服務屬第一類電信事業者，其他新設立者採許可制，對於後者的資費部分採報備制。不自備電信網路設備，而向第一類電信事業者租用網路來提供電信服務的企業稱為第二類電信事業者，其新設立者依規模採登記制或報備制，至於其資費則依其規模採報備制或不管制。MITI 反對 MPT 管制的主要理由是認為，後者的管制措施必然引起美國貿易報復。儘管雙方對其政策立場都有其客觀理由，不過其中所隱涵的部門本位主義卻也是不爭的事實。茲將 MPT 與 MITI 對 VAN 管制政策立場作一比較如表二。

表二 MPT 與 MITI 對電信管制政策立場之比較

服務項目	MPT 立場	MITI 立場	結果（部門立場優勢）*
第一類電信業者 設立（進入管制） 資費管制 外資上限	許可制 許可制 低於 1/3	許可制 許可制 低於 1/3	許可制（MPT/MITI） 許可制（MPT/MITI） 低於 1/3（MPT/MITI）
第二類電信業者（特殊） 設立（進入管制） 資費管制 外資上限	許可制 報備制 低於 1/2	不限制 不限制 不限制	登記制（妥協） 報備制（MPT） 不限制（MITI）
第二類電信業者（一般） 設立（進入管制） 資費管制 外資上限	報備制 報備制 不限制	不限制 不限制 不限制	報備制（MPT） 不限制（MITI） 不限制（MPT/MITI）

*為作者補充整理部分。

資料來源：Takashi Inoguchi & Tomoaki Iwai, "Zoku giin' no Kenkyu(Tokyo, Keizai, 1987)," in Steven K. Vogel, *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries* (Ithaca, Cornell University Press: 1996), p. 149.

為了爭取政策優勢，MITI 官員不惜商請前美國貿易談判代表普瑞托維茲（Clyde Prestowitz）對 MPT 的政策立場提出抗議，以期對 MPT 形成壓力。◎ MPT 也積極展

註◎ Clyde V. Prestowitz, *Trading Places: How We Are Giving Our Future to Japan and How to Reclaim it* (New York: Basic Books, 1989), pp. 470~477.



開政策遊說工作，向業界尤其是經團連以及一些在自民黨有影響力的商界代表，公開說明政府採取局部管制的必要性。最後，透過自民黨內的協調結果，MPT的提案取得部分優勢。同時為了部門間的和諧，也要求MPT所有申請許可及報備的VAN業者名單一概知會MITI。如此，MPT在VAN自由化政策過程中才能順利地掌握政策主導權。就制度面而言，MPT借VAN自由化的過程提昇了本身在日本通訊科技產業政策決策中的關鍵地位。在這一波的改革浪潮中，基於部門偏好的不同，MITI順應時代潮流正逐漸放手對產業部門的政策性介入，反之，MPT才開始積極展開對電信產業相關運作的政策性介入。

二、NTTPC的釋股與分割問題

在電信改革的過程中，另一個重要的爭議是NTTPC的民營化釋股問題。除了MPT之外，大藏省是幕後的另一個重要推手之一。依據諾斯的政府理論，政府的三大基本特性包括(一)提供服務，交換國庫收入；(二)採行歧視性壟斷，使政府收入極大化；(三)受制於民間的潛在競爭對手。^①一九七〇年代，受到石油危機的影響日本政府財政收支情況惡化，無法支應政策性介入經濟活動的財政負擔，放鬆管制(deregulation)成為改善政府財政的重要策略之一。因此主管財政的日本大藏省在一九七〇年代末期開始積極推動公社民營化，並對電信、國鐵和菸酒三大公社民營化的可行性與實質效益進行客觀評估，最後將目標鎖定在NTTPC的民營化上。其中最重要的考量在為削減政府財政赤字。因為相對於其他公營事業而言，NTTPC的是全日本最大的公社，以一九八四年度改制之前的規模來看，其員工達三十一萬八千人，資本額為七千八百億日幣，總資產為十兆七千二百五十五億日幣。相對於其他兩公社，NTTPC民營化之後所能帶給國庫的收入最多。^②因此，在大藏省的努力下，NTT民營化成為「第二次臨調」中的重要議題。

MPT曾構想將民營化釋股所得用來贊助科技研發，但是受到大藏省、MITI及NTT反對。最後「第二次臨調」採納大藏省意見，在一九八四年通過的NTT法中規定，民營化釋股所得提撥三分之一股票歸政府所有，其股息收入作為MPT和MITI關鍵性技術研發經費，其餘的三分之二釋股應留作償還國債財源之用。^③但是釋股時機、數量和方式不明成為NTTPC和日本電信工會——也就是「日本全國電氣通信勞動組合」（簡稱「全電通」）極力反對的藉口。為了順利完成民營化的釋股作業，大藏省特別成立日本電報電話株式會社股票出售問題研究會，並於一九八六年四月作成意見報告書，提國有財產中央審議會審議，作成具體建議報告書，於同年七月向大藏大臣提出，經批准後正式實施。^④換言之，在NTTPC的民營化釋股作業部分，大藏省以

註① North, *op. cit.*, pp. 23~24.

註② 飯尾潤，前揭書，頁188。

註③ 飯尾潤，前揭書，頁137。

註④ 飯尾潤，前揭書，頁188~189；吳榮義等著，英、日、法、韓四國公營企業民營化之經驗（台北：台灣經濟研究院，民國78年3月），頁34-35。



財政管轄之名實際上也間接介入了日本電信自由化的進程。

另一個和民營化問題密切相關的是 NTT 是否分割的問題。MPT 積極主張應該加速分割，並引美國 AT&T 在一九八四年出售二十二個子公司的經驗為例，希望儘快促成 NTT 的分割。因此特別在「NTT 法」草擬過程中，提議 NTT 必須在五年內分割為長途和數個獨立的區域電話公司，再陸續出售區域公司的股票和長途電話公司股票，完成民營化的程序。此議引起大藏省和 NTT 工會的堅決反對。大藏省擔心 NTT 分割之後會影響股票價值，進而間接影響其釋股所得以及彌補政府財政赤字的實際效果；另一方面適逢日本大選，考量當時的政治氣氛下分割所付出的政治成本高於經濟收益，MPT 未再堅持立場，導致 NTT 未能如期在一九九〇年的第一次審議期間完成分割，順延至一九九五年再議。然而，一九九五年進行第二次審議之時，又逢自民黨單一政黨執政時代結束，聯合執政的民社黨傾向於支持全電通的立場，在政黨立場未能順利統合的影響下，分割一案再度延擱。直到一九九六年十二月 MPT 和 NTT 達成協議，NTT 將以控股公司的形態，分割為長途電話公司與東、西地區公司，正式確立 NTT 分割案，預定於一九九九年成立 NTT 長途、國際電話公司、NTT 東日本公司、NTT 西日本公司。^②從一九八五年開始，日本電信改革經歷了行政部門間利益分配之爭、政黨派系協商，以及大選期間競選策略等因素，使得 NTT 分割案一延再延前後達十一年之久。日本經驗提供了制度影響自由化的一個例證。

三、電信改革過程中的政黨政治與政策聯盟

在 MPT 與 MITI 之爭背後的政黨運作，尤其自民黨的影響是不容忽視的重要因素。在自民黨政策研究部門各有通信和商業兩個政策委員會，分別支持 MPT 和 MITI 的政策立場。一般而言，日本國會議員對於電信改革的支持與否主要視政策本身對選區的利弊得失而定。由於郵電政策的影響直接深入全國各地的大小郵局，使得後者成為競選時期的重要票倉，直接影響到候選人的政治利益，因而受到特別的關切。此外，掌握著重大商業利益的電信基礎建設與電信設備廠商或業者，是競選時期政治獻金的重要來源，因此電信業者也成為國會議員所極力拉攏的對象。因此在國會中有所謂的郵電政策「族議員」，其中又以自民黨國會議員佔大多數。再者，日本議會政治的派系之爭也直接關係到電信改革的決策過程，例如田中派議員支持 MPT 的立場又稱為「郵政族」，而宮澤派議員支持 MITI 的立場又稱為「通產族」。兩派政策聯盟勢力在電信改革相關議題上彼此較勁的意味濃厚。

一九八五年改組後的 NTT 人事安排上便充分反應出行政、立法、民間部門的政策聯盟過程。MPT 與田中派「郵政族」議員支持的北原安定，MITI 與「通產族」議員及經團連共同向中曾根首相推舉的真藤桓，二人共同角逐 NTT 新總裁職位。真藤桓為原 NTT 總裁，北原安定則由「第二臨調」會長土光敏夫向自民黨大老田中角榮推薦。最後因田中角榮身體不適，使得「郵政族」的影響力減弱，才由真藤桓順利獲得

註② 曾銘深，前揭書，頁 77。



此職位。^⑤

陸、民間部門的角色與政策偏好

在日本電信自由化的決策過程中，民間部門基本上是處於被動的地位。民間部門的政策偏好和政府部門的政策立場之間是否全然對立？必須視各部門利益之所繫。在民間部門本身對資訊的掌握不足、政治動員能力薄弱等因素影響下，政府部門將有更大的空間操控民間部門的偏好。^⑥ NTT 分割一案雖然一波三折，最終依然在 MPT 和自民黨的主導下定案。政府與民間部門的政策聯盟是影響日本電信自由化進程中不可忽視的關鍵因素。

一、NTT 的角色與政策偏好

NTT 在改制之前，長期享受了獨立於 MPT 實質管轄權限之外的電信政策主導權，最重要的人事和預算權無須經由 MPT 而直接送交國會審議，使得 MPT 成爲名符其實的跛腳部門。如今面臨 MPT 借行政改革之名行整頓 NTT 之實，後者自然倍受威脅。尤其是在分割議題上，兩者之間競爭激烈。基本上 NTT 希望採用英國和德國的經驗，只民營化而不分割，其理由是各國主要通訊業者爲了提高競爭力，正積極展開跨國合作，三大通訊集團正在形成中。^⑦ NTT 分割的結果會削弱競爭力。此外，NTT 以其研發成果屬於公共財無法分割爲理由，堅持其反對將 NTT 分割的立場。爲了減輕來自支持分割一方的壓力，NTT 曾於一九九〇年承諾將於一九九七年完成網路數位化。並以開放行動通訊市場自由競爭爲交換條件，爭取五年後再進行是否分割的審議。一九九五年第二次審議分割案時，NTT 再度公布將開放市內線路系統給新的乘載業者等利益分享措施，作爲緩兵之計。在政黨態度方面，由於適逢全國大選，民社黨在二十萬成員的 NTT 工會的壓力之下對分割案持強烈保留態度。自民黨爲了政黨政治利益考量，MPT 不敢繼續要求 NTT 履行分割承諾，使得 NTT 分割一案再次獲得延展。從分割的一波三折來看，NTT 要靠本身力量與 MPT 對抗不如制度結構因素的影響來得大。造成延展的因素是政治因素的干擾，日本電信改革的進程一再受到延擱和日本行政部門以及政黨政治密切相關。

二、工會角色與政策偏好

日本電信通訊產業工會組織「全電通」基本上並非全面反對民營化政策，其主要是考量到 NTTPC 的公社體質，使其人事權和預算權受制於國會，正副總裁由首相指

註⑤ 飯尾潤，前揭書，頁198。

註⑥ Steven K. Vogel, *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996), pp. 15~16.

註⑦ 三大通訊集團包括以 AT&T 爲首的 World Partners 集團、英國通訊 (BT) 與美國 MCI 的結合，以及德國與法國的 Phenics 聯合美國 Sprint 所形成的集團。



派，員工薪資比照其他國營企業，彼此間採齊頭式平等。換言之，NTT受制於其他國營企業的營運赤字，而無法將本身的企業營收確實反應在員工薪給上，導致工作士氣低落，生產力無法提升。同時也喪失了罷工權。因此，希望透過 NTTPC 的民營化，有助於薪資結構的合理化，以及使勞工基本權益獲得保障。因此，從工會本身利益的角度來看，「全電通」支持民營化中有關 NTT 的組織改造部分，如工會罷工權、彈性薪資和經營管理上的自主性。易言之「全電通」基本上是以反對民營化作為其討價還價的策略性籌碼。在電信改革的過程中，全電通必須考慮到會員的工作權益及保障，與 NTTPC 的命運有共生關係。因此，從一九七〇年代末開始，全電通積極參與 NTTPC 經營管理部門的改革計畫。在一九八四年元月二日全電通與 NTTPC 達成以下共識：(一)反對分割；(二)公司保有對薪資、投資計畫與資金運用的自主權；(三)除了基本電信之外的服務應放鬆管制；(四)准許工會享有罷工權。同時也透過民社黨議員整合在野黨議員在國會中反對 NTTPC 的分割案。^②如此使得 NTTPC 可以利用全電通在國會中的代言人——「勞動族」議員來與自民黨內支持分割的族議員相抗衡，雙方形成利益共生關係。

三、民間產業代表的角色與政策偏好

「日本通信產業協會」代表民間電信設備業者，他們對於 NTTPC 的民營化有其不同的考量。事實上，這些業者基於長期合作關係，對於日本電信規格標準的掌握已取得一定的競爭優勢。因此他們在 MPT 草擬電信改革方案的同時，特別要求加入電信產品標準規格限制，藉以增加外國業者進入日本電信市場的障礙。除此之外，也支持 NTTPC 繼續領導電信研發，藉此途徑間接補助設備產業。因此特別說服 MPT 將協助民間研發本身界定為「公共利益」，作為其政策合法性之依據。^③換言之，協會與 MPT 之間形成另一層面的利益共生關係。

另一個具有影響力的日本民間組織是「經團連」。這個以民間企業領袖所組成的利益團體，在全球電信市場自由化的趨勢中，主要是希望透過政府政策，協助本國業者共同分食 NTTPC 及主要設備業者長期獨占的日本市場。尤其是 NTT 本身有 80% 的儀器設備，經由特定廠商以議價方式購得，形成國內市場的不完全競爭。其他一些國內電子製造業者很難取得市場商機，更擔心在 GATT 的監督下，日本政府必須對外開放政府採購，屆時將有國外業者參與競爭而錯失先機。因此，盼望 NTT 加速民營化之後，可以不受政府採購開放的限制，同時增加國內其他業者的市場商機。為了進一步保障國內電信周邊產品業者，「經團連」也積極遊說日本政府限制外資在電信市場的投資比例。至於在改革過程中，經團連更進一步扮演舉足輕重的角色。它對「第二臨調」的影響尤其明顯。首先，在改革的人事布局方面，「第二臨調」的會長本身就

註^② Keisuke Nakamura and Shin'o Hiraki, "Labor-mediated Restructuring: Japan," in Harry C. Katz, ed., *Telecommunications: Restructuring Work and Employment Relations Worldwide* (Ithaca, NY: ILR Press, an Imprint of Cornell University Press, 1997), pp. 242~243.

註^③ Vogel, *op. cit.*, p. 158.



是由東芝企業的創辦人也是當時「經團連」會長的土光敏夫擔任。同時爲了確實反應電信產業部門的政策偏好，經團連內部更成立資訊通訊政策委員會，針對電信改革研擬對策，並向日本政府和自民黨提出政策建言。^⑩在一九八二年「第二臨調」的決議報告中相當程度反映了這些民間意見。

電信改革過程中，無論是 NTTPC、全電通、日本通信產業協會或是經團連，都直接或間接地，透過不同的政治管道將各自的政策偏好作適當的表達。在民間部門不同利益團體的參與提供意見下，MPT、MITI、大藏省、自民黨、民社黨及其他在野政黨依其各自的立場偏好，在電信改革過程中爲本身的部門利益的極大化而努力的同時，也間接影響到日本電信自由化的進程。

柒、結 語

在電信改革過程中，NTTPC 成爲被改革的對象，基本上是因爲它自二次世界大戰以來搭舊制度便車長期獨占的必然結果。在傳統電信市場結構中，NTTPC 以公共性、技術統一性、自然獨占性以及國家安全爲由，一方面提供提供基礎電信服務，同時滿足日本國內主要電信設備業者在研發和市場上的需求。在當時經濟技術環境下，電信市場尚未成熟，政府有足夠的理由爲了降低交易成本而採取獨占的政策，但是，電信市場秩序在一九七〇年代之後，面臨科技革命的重大變革而有了鬆動的跡象，由於無線傳輸技術的逐漸普及化，造就了新的通信業者，直接衝擊到舊的市場結構和生產關係。NTTPC的公社體質開始受到社會強烈的質疑。從首相、MPT、MITI、大藏省、自民黨、經團連和全電通都積極介入電信自由化的改革過程。

要解讀日本電信自由化的過程，除了可以從執行面探討 NTT 民營化的實際內容成效之外，吾人更可以從決策面剖析日本制度結構轉型背後的政治動力。從日本電信自由化的經驗觀察，它所挑戰的不只是 NTTPC 的組織結構，更牽動了整個行政改革過程中政治經濟社會力互動關係的調整，包括官僚體系內各部門權限之爭、政黨政治協調以及產業界團體和工會組織的配合運作，都直接或間接影響到日本電信自由化的進程。

電信自由化原本屬於國際經貿秩序的一環，然而自由化的內涵卻是國內政治經濟制度調適的問題。對日本而言，它提供了 MPT 重新確立其電信主管部門權限的重要時機。因此有關 VAN 如何放鬆管制的問題，在 MPT 與 MITI 之間形成彼此對立的局面。換言之，決定 VAN 開放方式與時機的關鍵在於行政部門之間權力鬥爭的結果。至於 NTTPC 民營化釋股的爭議，主要是部門間利益分配的問題。MPT 希望爭取釋股所得作爲輔助民間電信產業研發經費之用，進而增強其產業部門主導角色。該主張立即遭到大藏省、MITI 甚至 NTT 的反對。其中大藏省作爲政府財政主管部門，基於平

註^⑩ Taiyu Kobayashi, "A New Era of Telecommunications: Keidanren's role, policy," *Keidanren Review on Japanese Economy*, No. 91 (February 1985), p. 5.



衡預算的考量，極力主張釋股所得部分歸入國庫，只同意剩餘的三分之一作為MPT和MITI 補助研發經費之用。再就分割問題來看，MPT 主張參考美國 AT&T 的分割經驗，藉此削弱 NTT 主導日本電信市場遊戲規則的能力。MITI 反對分割的主要理由是因為 MPT 將因此而取得電信產業主導優勢。至於大藏省則是從國庫收入可能因此而被折扣的考量而反對。不同行政部門在電信自由化過程中，各自為其部門爭取最大利益，最後的共識是政治利益相互妥協的結果。

換言之，日本的政治制度與歷史結構下，行政部門之爭必然延續到自民黨派系和國會議員之中，各部門在自民黨內和國會中各有其代言人。因此，政策聯盟與政治利益的交換直接關係到行政部門最後的決策。NTT 的分割案之所以一延再延，和政黨的勝選考量有密不可分的关系。而 NTT 總裁人選的角逐更是因為田中角榮個人健康因素，而直接影響到最終結果。本研究以日本經驗為例，從政治、社會和經濟學的角度詮釋新制度主義，並進一步證實日本電信改革過程無法從理性選擇途徑解釋，而必須從新制度主義分析途徑去說明制度結構影響日本電信自由化的過程。

* * *

(收件：88年3月30日，修正：88年5月26日，接受：88年6月3日)



The Liberalization of Japanese Telecommunications Sector: An Institutional Approach

Hwei-Luan Poong

Abstract

For decades, the telecommunications sector has been well accepted as a public monopolized industry. It was not until the end of the twentieth century that deregulation or liberalization of this industrial sector was put on the agenda of the WTO. However, the process of liberalization has varied among different political economic institutions. The Japanese experience has set a good example to demonstrate the impact of institutional factors on the process of liberalization. The author intends to apply the neo-institutionalist approach to illustrate the long process of the liberalization of the Japanese telecommunications sector. When discussing this liberalization process, the paper focuses on institutional competition, policy preferences of private sector and executive branch, and party politics.

Keywords : telecommunications, neo-institutionalism, NTT privatization, Ministry of International Trade and Industry, Ministry of Post and Telecommunications

