

从政府垄断到政府规制

——论我国电信业发展中的政府行为变迁

罗海平

(南昌大学中国中部经济发展研究中心, 南昌 330047)

摘 要: 我国电信业的发展伴随着政府规制以及电信业改革的不断演进。政府在电信业从一个典型的完全垄断的行政型企业逐步向竞争性企业演变过程中, 分别扮演了垄断的行政计划者、垄断的企业所有者、垄断的市场维护者再到规制性政府。规制性政府的形成促进了电信业开放市场经济下的竞争性与竞争力。

关键词: 电信; 政府规制; 垄断

中图分类号: F621

文献标识码: A

文章编号: 1671-2153(2011)03-0056-05

电信业是个典型的政府规制的行业, 我国电信业的发展, 离不开政府对电信业的政府性规制。我国电信业本是一个典型的完全垄断的行政型企业, 但随着市场化改革不断深入, 电信业正逐步发展成如今既具有自然垄断属性又具有不同层面竞争特性的行业。在这个演变过程中, 政府对电信业的规制属性亦随着电信业自身的垄断性和竞争性的相互耦合而不同。

一、垄断的行政计划者

在我国电信行业政府规制的发展过程具有极强的复杂性。首先, 这一过程伴随着我国电信行业从无到有、从小到大的成长过程。同时, 在这个时期也是我国从高度集中的计划经济向开放竞争的市场经济的转轨时期。故此时期政府对电信行业的规制具有很强的转轨特色, 很难用规范的经济学原理对该时期的政府规制作定性分析。

电信产业面对的技术环境和市场环境发生的变化导致了完全垄断这种传统的电信产业组织方式不再适应社会的需要。对一个市场的产业结构的选择是一种基于社会福利最大化的考虑。在自然垄断条件成立时, 维持独家垄断和限制垄断价格是政府在这种情形下应该做的事情。而一旦外

生的原因发生结构性的变化, 导致电信产业自然垄断的基础解体, 政府就有义务根据社会福利最大化的原则对产业结构和规制方式做出调整。但是在对政府的上述选择进行分析之前, 我们必须先确定这样的规制性政府是否存在。中国原邮电部这个电信业的直接监管部门的角色演变过程是探讨中国电信市场规制模式变迁的重要线索。在中国, 电信市场的规制性政府并不是一开始就存在的, 而是经历了一个复杂的过程后才逐渐确立的。在电信市场上, 中国政府关于电信产业的直接监管部门所扮演的角色分别经历了以下阶段: 垄断的计划者、垄断的所有者、垄断的维护者和竞争的规制者。第一个阶段, 电信市场没有形成, 计划者就是规制者, 电信规制模式是计划者行使规制权; 第二个阶段, 电信市场开始形成, 但是规制者本身就是垄断者, 电信规制的模式是垄断者完全行使规制权, 即垄断和规制的合一; 第三个阶段, 规制者依然是垄断者, 但是受到了来自国务院和其他部门的约束, 规制性政府初步形成, 电信规制的模式是垄断者部分行使规制权; 第四个阶段, 规制者开始和垄断利益分离, 规制性政府基本形成, 电信规制的模式是规制者完全行使规制权。

收稿日期: 2011-03-21

作者简介: 罗海平(1979-), 男, 四川南充人, 南昌大学中国中部经济发展研究中心助理研究员, 博士, 主要从事企业理论研究。

在计划经济体制下,垄断并不具有市场经济下的经济意义,它是行政部门工作职能的组织形式。在此情况下,垄断并不以获取垄断利润为目的,而是一个自上而下,集行业力量进行电信行业生产、服务的组织。1980年之前,我国的经济体制基本上是计划体制。在这种体制下,中国电信产业正处于初级发展阶段。一方面,技术原因决定了电信业高投入低产出的特点;另一方面,由于人们的经济生活水平不高,对电信的私人需求在计划经济体制下不足以支持电信产业的规模经济。再加上国家当时对军事国防安全的一系列考虑,由国家出面直接占有和控制电信资源,同时限制其他非国有资源进入电信市场是顺理成章的。此时,国有垄断是反映电信市场自然垄断特征的一种制度选择。在计划体制下,没有市场定价体系,电信的价格由国家根据各部门的需要通过计划调节。由于没有规模经济以及对电信服务需求的计划性,使得电信行业并不具有盈利性。因此,价格的计划调节通常只能维持电信行业的收支平衡。这时,除了一些国家部门和军队拥有自己专用的全国性通讯网络外,邮电部是法定的唯一一家集监管、调控、供给电讯服务于一身的政府机构。但邮电部并不是一个以盈利为目的的经济体,而是一个行政主体。

在这个阶段政府对电信产业一方面严格限制进入,另一方面严格限制价格。虽然这是一种和电信自然垄断的产业性质非常匹配的“规制模式”。然而事实上,这种“规制模式”主要和该阶段中国计划经济的基本体制和电信消费的非私人化特点有关。在绝大多数社会资源国有的情形下,无论是电信的供给还是消费花的都是国家的钱。电信部门和其他部门无非是政府的两只口袋,电信如果按照垄断利润最大化制定高价格,那么即使盈利了也是从政府的另一只口袋把钱转移到了电信这只口袋。因此,对电信采取垄断价格是没有必要的,电信供求只能通过计划手段实现均衡。正是基于电信业不是市场行为,因此政府也同样不具有什么真正意义上的规制行为。上面所说的进入规制无非是计划和垄断的结合,价格规制无非是价格计划。可以说,政府并不是什么市场中的规制者,而是一个纯粹的计划者。电信“规制模式”的实质是计划者充当规制者。

二、垄断的企业所有者

随着电信产业面临的技术和市场环境的变

化,从20世纪80年代开始,电信投资的成本急剧下降,对于电信的私人需求开始迅速扩大。这也就意味着电信业自然垄断的基础已经开始动摇。一方面电信不再仅为国家企事业单位提供服务,而是面向更广大的社会性、私人需求,要求国家追加新的投资来扩大供给能力,另一方面,对价格的计划调节已经难以实施。面对这些新变化,为了实现“以话养话”,加快电信业的发展,国家开始松动了对电信价格的计划和指令限制,主要措施包括:(1)1980年国家特别批准市话企业收取电话初装费,从而使之成为电话资费的重要组成部分之一;(2)1982年,国家对邮电部门在财政上实行了“倒一九分成”的优惠政策,即邮电部门利润或所得税只上缴10%,非贸易外汇收入亦仅上缴10%;(3)国家允许地方参与电信业投资;(4)1986年国务院批准准许各省市区政府在长话、电报和邮政等业务中收取附加费,作为通信建设资金的重要组成部分。这个阶段,政府仍然在履行一个规制者的职能。政府所采取的严格限制进入、放松价格限制的规制模式,既出于帮助幼稚的电信产业实现资本积累,又是适应自然垄断对规模经济的本质要求而做出的一种选择。的确,价格计划调节的放松和财政优惠政策的实施大大促进了电信业的发展。但在放松对价格的计划调节的同时,由于没有引入竞争,而是维持一种政企合一的国家行政性垄断,很快导致了邮电部门的高度垄断定价行为。最显著的是电话初装费的节节上涨。电话初装费的出现,是垄断者向消费者收取市场“入门费”的一种方式,表明消费者剩余已经被完全剥夺。与此同时,在收费上涨的同时,电信服务的质量却没有明显改善。

可见,改革初期的政府显然不再是一个电信业的纯粹的计划者,也不是一个真正的规制者。在中国电信市场形成之初,中国邮电部门依然独家拥有中国全部的公用电信资源,对电信业的进入实行严格的限制,但是对电信价格则实行完全的垄断定价。尽管上述行为可以保护电信业的成长,但是保护电信业的成长并不必然要以这种国家垄断剥削消费者剩余的方式来实现。在这个阶段,中国在电信行业上采取政企合一的体制,与其说是一种限制行业进入的规制性安排,还不如说是一种计划体制传统和集团利益结合的表现。因此,这种政企合一的情形只是政府规制与自然垄断市场

结构相适应的结果。这时的邮电部门,所扮演的是一个垄断行业的所有者和垄断利润的追逐者的角色。电信市场的规制模式是垄断者和规制者的一体化,即垄断者完全行使规制权。邮电部门不能顺应市场和社会发展的需要成为一个规制者,而是成为一个追逐经济利益的垄断者,这是由中国电信改革起点的特殊性决定的。

三、垄断的市场维护者

电信服务的社会性、私人性需求的快速增长和邮电部在公用电信业的独家垄断,使得电信业成为一个高盈利行业。由此吸引了众多的潜在进入者跃跃欲试。一些拥有自己部门内部专用的全国性电话网络的机构和部门都希望把自己的网络民用化,以便分享公用电讯市场丰厚的垄断利润。1988年,总参通信兵部上书有关部门,寻求经营电信业的特许权。1992年6月,中国电子学会、中国通信工业协会和《中国电子报》联合召开了旨在加速发展通信行业的研讨会。几个月后,电子部、电力部和铁道部联合向国务院提出组建“联通公司”的请示报告,要求进入公用电信业。成立“联通公司”的方案,成为邮电部有史以来面临的最大挑战。邮电部作为电信业的监管部门,在本质上应当适应电信产业环境的新变化,鼓励这种竞争的实现。此时的邮电部并不具有规制者的性质,而是一个垄断利益的所有者。因此,在它看来,这种适应市场和社会发展要求的变革就成为对其自身利益的威胁。围绕对自身垄断利益的维护,邮电部采取了各种方法企图阻扰这些竞争对手的进入。但由于邮电部门基本上丧失了监管能力,在这种规制者严重缺位的情形下,更高一级的管理机构不得不担当起电信产业的监管职能。因此,关于是否允许其他竞争者进入电信市场的方案,就成为国务院主要领导人不得不考虑的重要问题。经过几个回合的讨论之后,国务院于1993年12月14日正式同意电子部、电力部和铁道部共同组建“中国联合通信有限公司”(以下简称“中国联通”)。1994年7月19日,联通公司正式成立,有16家股东,注册资本10亿人民币。同年,1994年4月中国电信总局作为全资国有企业通过对邮电部下属的资产进行剥离而成立,表面上实现了政企分离的格局。从此,中国公用电信业由邮电部独家垄断变成邮电部和联通公司双寡头垄断。

由上分析,当电信产业面对的技术环境和市

场环境发生变化后,在计划体制下只能够维持不亏损经营的公用通讯事业便成为高利润行业。同时,电信业原有自然垄断的基础开始解体。此时,一个真正的规制性政府应当对产业结构和规制措施做出调整,以适应新的发展需要。但是,由于改革起点的特殊性和一些传统原因,邮电部完全实行政企合一,在短期内成为这种垄断利润的唯一获得者。原本应当成为电信业的规制者的邮电部门,却成了为维持独家垄断利润从而严重影响社会福利的顽固势力。因此,企图继续维持电信产业一家垄断地位的邮电部并没有在中国电信市场形成的初期,顺利地转变为一个市场中的规制者,而是成了一个垄断利益的追逐者。与此同时,国务院的主要领导则不得不成为调节各部门利益和衡量电信市场社会福利的主要机构。在这个阶段,邮电部对电信市场的垄断开始受到社会各界的关注和质疑,国务院开始有意识的对邮电部的行为施加一些约束,关于电信市场的规制性政府开始得到酝酿。

四、规制性政府的产生

在规制者和垄断者一体的状态下,产业结构的调整很难奏效。尽管最后中国联通突破了邮电部门的压力,获得电信市场的进入资格,成为中国电信产业结构调整起点,但是,在中国联通进入电信市场后的若干年内,由于中国联通和邮电部之间市场主体的不公平性,中国联通很快面临着破产的局面。直到1998年新组建的信息产业部取代邮电部而成为国家宏观管理信息产业的职能部门,成立国家邮政局行使原邮电部的职能之后,中国电信业才进入产业结构重大变革时期的阶段。

1. 规制性政府的萌芽。中国联通的成立使得独家垄断从形式上开始打破。政府由计划开始向规划发展。但联通的进入在一段时间内基本上没有取得成效,原因主要在于电信市场上的双寡头格局的不对称性。首先,当时的邮电部和其下属的盈利性电信产业机构(中国电信总局)政企不分,邮电部集经营者与管理者于一身,既是运动员又是规则制定者和裁判。中国联通想和自己的主管部门竞争,难度可想而知。其次,即使仅仅考虑中国电信总局的市场力量,由于邮电部在所有电信业务上均占据绝对主导地位,中国联通想要实现自己的发展目标必然会受到在位者的阻挠和抵抗。这两个原因决定了中国联通既面临着邮电部

作为行业管理部门的行政压力,又面临着邮电部作为垄断在位者的市场压力。且前一种压力对中国联通的限制作用更大。因为如果中国联通和中国电信总局的竞争仅仅存在资金上的差异,那么在电信市场急剧扩大和技术创新迅速的条件下,中国联通仍然能够获得应有的市场机会,并且逐渐强大起来。但是事实上,中国联通进入市场之后,在数年内却几乎濒临破产的境地。1994年的产业结构改革后,邮电部形式上是中国电信总局的行业主管部门,但实际上仍是中国电信总局的所有者,对电信总局在资金和人事上进行直接管理。邮电部和电信总局在职能和机构上互有交叉,因而电信产业仍是一个政企不分的体制。这个因素决定了邮电部门必定会运用自己手里的行政权力阻扰中国联通的发展。直接的表现就是中国联通自建公共固话网络计划的流产。而这又进一步限制了中国联通在移动通讯市场的发展。因为基本退出固定电话业务的中国联通,想要经营无线通讯,还必须面对向由邮电部控制的固话网络申请接入的难题。邮电部门一则可以提高接入的价格,增加联通的成本;二则可以利用技术上的信息不对称,降低联通用户移动电话接入固话网络的成功率、稳定率和其他技术质量指标。在如此不公平的环境中,竞争基本上是不可能的。

2. 规制性政府的形成。规制性政府的形成以信息产业部的成立为标志。在规制者的职能全部或者部分由垄断者行使的时候,要想调整电信业的产业结构是一件非常困难的事情。然而电信产业面临的技术环境和市场环境的新变化,决定了中国电信市场产业结构的调整已经势在必行。因此,对于电信规制模式的重新考虑就成为必然的选择。中国电信市场产业结构调整的重大措施正是在这种规制模式发生变化之后才开始实施的。事实证明,只有规制权和市场利益完全脱离的规制模式才符合中国电信产业结构改革的需要。1998年国务院利用国家部委机构合并的契机,整合了邮电、电子等原来分立的部门,成立了统一的信息产业部,主管全国电子信息产品制造业、通信业和软件业。这一次机构合并大大促进了原邮电部和中国电信总局之间政企分离的步伐,邮电部被信息产业部取代使中国电信总局和邮电部失去了公开的、明确的行政联系和经济联系,电信产业被进一步推向市场。因此,信息产业部的成立标志

着电信产业政企合一状态的终结和行业规制者的正式确立。此时的中国电信总局,继承了原邮电部几乎所有的国有资产和技术,不仅是全国唯一的公共固话网络的经营者,而且由于联通的弱小,它还是当时移动通讯领域中绝对的领导者。信息产业部的成立,表明电信产业政企合一的格局已经成为历史,中国电信和中国联通至少在身份上已经成为平等竞争的市场主体。尽管这是一个弱小的中国联通和一个强大的中国电信作为两个“运动员”的较量,而不是原来的“运动员”和“裁判”之间的较量。既然现在的较量是平等的,尽管中国联通还很弱小,但是利用电信技术创新日新月异的特点,抓住中国电信市场需求快速增长的契机,寻找成长点的机会还是有的。事实上,正是在这样的背景下,使中国联通从成立之初就努力开发的GSM移动通讯技术的市场化成为可能,从原来邮电部控制的“虚拟大哥大”市场中抢占了一定的市场份额,在移动通讯领域站住了脚跟。为此,通过成立信息产业部进而迫使邮电部和中国电信政企分离,完成了电信规制模式由规制者完全行使规制权的转变。此项改革不仅在一定程度上挽救了联通的命运,而且推动了电信市场化的进程。信息产业部的成立,标志着中国电信市场的规制模式进入由规制者完全实行规制权的阶段。

五、政府规制行为及趋势

自1998年政府参与电信市场的关系走上正轨以来,实施实质性改革的阻力已经被扫除,中国电信业规制性政府职能得以实现,从而启动新的产业发展与改革调整。

1. 引入和扶植新的竞争者。1999年3月上海同美国AT&T公司签署协议,迈出了中国电信市场对外开放的第一步;1999年7月中国长城电信公司获准独立运营;1999年10月中国第三个主要电信公司——中国网络通讯公司有限公司正式启动;中国铁路通信信息集团挂牌运营,直接介入电信市场的竞争;吉通、联通、网通等几家已经获得电信经营许可的公司基于价格和服务质量的原因,已经开始租用铁道部的光缆线路,在长途通信领域介入了对中国电信的竞争等。此外,以有线电视网络为基础的通信集团公司也已出现。

2. 削弱原有的垄断势力。创造对等竞争条件的另一个方面是将原有垂直型、多边形巨大厂商按业务分割成若干家相互独立的专业厂商。借鉴

美国分割 AT&T 和日本分割 NTT 经验,1998 年中国政府将原中国电信按业务性质垂直拆分,重组为固定网络、移动通信、卫星通信和无线寻呼四个独立核算、自主经营的市场竞争主体,在此基础上成立的中国电信集团公司、中国移动通信集团公司、中国卫星通信集团公司和中国寻呼通信集团公司已相继挂牌运营。2001 年 10 月,中国政府进一步对经营固定电话的中国电信按市场区域横切重组:大致以长江为界,北方 10 省市的电信公司和中国网通、中国吉通重组为中国网络通信集团公司;南方 21 省的电信公司仍沿用中国电信集团的牌子。双方均具有本地电话、长途电话、国际电话和互联网业务经营权。而且,双方可以在对方区域内建设本地电话网和经营固话业务。

3. 加快电信立法步伐。1999 年 10 月,出台了我国首部规范电信网络关系的法规——《电信网间互联管理暂行规定》,该规定的颁布与实施,使新的电信业市场结构中市场主体之间的竞争与合作有了政策依据和行为准则。2000 年 1 月颁布了规范电信行业服务行为的标准——《电信服务标准》。《电信服务标准》提供了电信规制部门及电信用户对电信服务质量实行监督的基本依据。除此之外,信息产业部还将颁布《电信服务质量监督管理办法》和《电信用户申诉处理暂行办法》,进一步规范电信市场的游戏规则。信息产业部也正在按照中美关于加入 WTO 协议的有关条款加紧完善

有关规章制度,实施《电信管理条例》,并在此基础上逐步形成既能与国际接轨,又能促进我国电信产业健康发展,并兼顾国内各有关利益集团利益的电信法。

4. 政府规制的退出趋势。中国电信市场的竞争在逐步加剧。电信运营商采取的竞争策略从最初的价格竞争策略转向以价格竞争策略为主,以非价格竞争策略为辅的方式。许多电信运营商采取了业务创新的策略,不断地提高技术、提高质量,以提高用户的满意度。电信运营商还通过战略联盟、广告宣传等方式来影响消费者的预期,从而提高竞争优势。随着中国电信市场竞争的加剧,电信运营商的竞争手段越来越高明,竞争策略越来越多样化。随着电信业逐步向竞争型行业发展,政府规制必然会逐步减少,甚至完全退出。

参考文献:

- [1] 毛晶莹. 透视我国电信业竞争策略的演变 [J]. 商业时代. 理论, 2005(6): 68.
- [2] 周海欧, 辜岚. 中国电信市场规制模式的逻辑演变[J]. 改革与战略, 2005(9): 78-82.
- [3] 陈小洪. 中国电信业: 政策、产业组织的变化和若干建议[J]. 管理世界, 1999(1): 126.
- [4] 丁开盛, 梁雄健. 英国电信业的改革经验[J]. 中国通信. 1999(12): 73.
- [5] 方宏一. 再论中国电信业的发展战略 [J]. 产业论坛. 1998(10): 60.

From Administration Monopolize to Government Regulation: The Change of Government Behavior in Telecommunication Industry

LUO Hai-ping

(Research Center for CCED Nanchang Univ., Nanchang 330047, China)

Abstract: China's telecommunication industry development accompanying the change of government behavior and the reform of telecommunication industry. Our government act as the monopolization administrative planer, corporation owner, the market safeguarder and Regulationer in the end in the development of telecommunication industry. The formation of Regulation government promot the telecommunication industry's competitiveness and its competitive power.

Key words: telecommunication; government; regulation monopolize

(责任编辑:以姝)