

我国电信产业民营化改革初探

徐碧祥

(浙江大学 管理学院, 杭州 310058)

摘要:本文提出通过民营化改革以破除行政性垄断进而提高电信产业效率这一电信产业改革路径,并提出基于电信业务的合理划分,通过组合运用民营化改革实现途径,循序渐进地对电信产业实行民营化改革。

关键词:电信产业;民营化;效率

中图分类号:F635 **文献标志码:**A

一、引言

萨瓦斯教授认为:“民营化指一种政策,即引进市场激励以取代对经济主体的随意的政治干预,从而改进一个国家的国民经济”^[1]。虽然对民营化的概念界定不一,但核心都是更多依靠民间机构,更少依赖政府来满足公众的需求。自1984年英国电信产业民营化改革取得巨大成功以来,许多国家开始了民营化进程。在亚洲,1987年日本政府将日本电报电话公司民营化,大约筹集了800亿美元,成果十分显著^[2]。步入20世纪90年代,拉美地区、中东、东欧、澳大利亚和中国的民营化也活跃了起来。就我国电信产业而言,其行政性垄断的严重弊端日益凸现,因此,面对入世初的机遇与挑战,探索科学的改革思路并有效运用民营化改革实现途径对其实行民营化,对于充分挖掘民间力量发展电信产业,促进我国电信产业的可持续发展,有着十分重要的现实意义。

二、电信产业的行政性垄断与低效率

传统经济理论认为,自然垄断产业存在着资源稀缺性、规模经济性、范围经济性及成本的弱增性,因而某种产品由一家企业生产比多家企业共同生产有效率。传统经济理论还认为,私人垄断企业会通过制定垄断高价侵害消费者的利益造成市场失灵,这就要求自然垄断产业由国有企业垄断经营。

基于上述理论指导,而且考虑到财政收入、就业状况及国家安全等因素,具有自然垄断特性的我国

电信产业在20世纪90年代以前一直由邮电部独家垄断经营。邮电部既是国家电信政策的制订与监督者,又是具体业务的经营者。具体表现为:在投资建设上,主要依靠国家投资,通过行政法规模量排斥了外资与民营资本的介入;经营机制上,沿用计划经济思路,运用行政权力决定企业的人事、分配等诸环节;价格形成上,不考虑业务特性,而由政府按成本加成定价法统一定价;企业目标上,不是以利润最大化为主要目标,而更多地考虑行政性目标;等等。这就决定了这种垄断是一种以政企合一为特征的行政性垄断,有别于基于技术原因或特定的经济原因而形成的自然垄断。因此我国的电信产业实质上是具有自然垄断特性的行政性垄断,这种具有超经济的强制性和排斥竞争的封闭性等特点的行政性垄断不仅导致了生产的低效率,而且还引发了分配的低效率,使得电信产业的民营化改革迫在眉睫。

三、民营化改革改善电信产业效率的内在机理分析

由于行政性垄断的存在,造成了社会效率的损失及我国电信产业国际竞争力的低劣,而且随着我国加入WTO,外资将逐步介入,开放的国际市场是不允许行政性垄断继续存在的,因而必须通过民营化改革破除电信产业的行政性垄断,以达到消除电信产业低效率的目的。

通过民营化改革,引入外资与民间资本,从而实现投资主体的多元化、公司治理结构的创新和现代企业制度的建立,使得以往管理国有电信企业的旧

收稿日期:2006-03-17

作者简介:徐碧祥(1975-),男,浙江丽水人,浙江大学企业管理专业博士生,主要研究方向:战略管理、国企改革。

体制不再适用于对各种经营主体的管理,因而必须进行管制体制改革,将政企合一的政府管制体制改革成为政企分离的政府管制体制,使政府从以往直接干涉电信企业经营活动过渡到通过完善的法规间接控制企业市场行为上来,即通过倒逼的方法,迫使政府进行管制体制改革^[3],实现电信产业内以政企分离为特征的新型政府管制体制的建立,达到破除行政性垄断的结果。行政性垄断的破除有利于形成有效竞争的市场格局,使竞争机制充分发挥作用。优胜劣汰的竞争机制将会促使企业自觉进行技术和管理的创新,努力降低成本,提高生产效率;而且,竞争这只“看不见的手”在不完全的信息世界中发挥一种信息发现机制,打破信息的垄断,使企业按照边际成本或平均成本定价,实现分配效率。最终实现消除我国电信产业低效率,提高国际竞争力的目的。

即通过民营化改革,形成多种所有制并存的企业经营主体,进而引发政府管制体制改革以破除行政性垄断,从而形成有效竞争的市场格局,达到消除

电信产业低效率的目的。

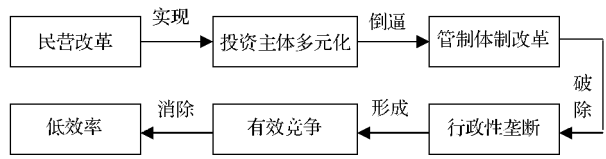


图 1 电信改革路径

四、电信产业民营化改革的实现途径

借鉴国外电信产业民营化改革的成功经验,并结合本国电信产业的技术经济特征,笔者认为,电信产业民营化改革的有效实现途径应包括上市融资、成立合资企业、国有民营、转让部分竞争性领域的国有资产及鼓励民营企业进入等。

(一) 民营化改革的实现途径比较

不同的民营化实现途径具有不同的优势和劣势,如表 1 所示:

表 1 各种民营化改革的实现途径的优劣势比较

| 实现途径 | 优势 | 劣势 |
|--------|------------------------------------|---------------------------------------|
| 上市融资 | 筹集巨额资本 建立规范的企业管理制度 为资本运作提供条件 | 商业机密不易保守 较大的融资成本 组织结构及管理理念等易受冲击 |
| 合资 | 引进国外的先进技术 引进国外先进的管理经验 | 造成国有资产的流失 目标、文化、战略等方面冲突 |
| 国有民营 | 转换企业经营机制 缓解政府财政的压力 | 承包基数不易确定 经营者短期行为明显 |
| 转让资产 | 国家获取巨额的资金 转化经营机制 | 资产价值不易评估 |
| 鼓励民企进入 | 实现竞争主体多元化 弥补国家投资不足 | 扰乱市场竞争秩序 |

由于优劣势上的差异,因而,不同的民营化实现途径,在电信产业的民营化改革过程中的重要性是不同的。上市融资是电信企业做大做强的必然选择,发展民族经济要求鼓励更多的民营企业及早地进入电信产业,对外资进入的限制使得合资成为外资进入的主要形式,而国有民营只能是一种过渡性形式,转让部分竞争性领域的国有资产只能作为一种辅助性形式。

(二) 多种民营化途径的组合运用

尽管各种民营化途径的重要程度不同,但我们也不可能指望选择一种途径,而应该通过将多种途径加以组合运用,来实现民营化改革的各种目标。原因在于:(1)正如前面分析的,不同的实现途径具

有不同的优缺点,只有通过组合运用,才能实现各种途径的优势互补。如让外商和员工同时持股,可同时享有提高员工工作积极性与引入国外先进生产管理技术的双重好处。(2)不同业务存在技术经济特征的差异,单一的民营化实现途径难以确保各领域的民营化改革成功,如采用鼓励民营企业进入的方式,虽然小型民营企业经营机制灵活,有利于增值业务领域的繁荣,但由于其投资能力相对不足,难以在基础电信领域发挥有效作用。(3)只有组合运用各种民营化实现途径,才能使公众、民营企业、外商等各种产权主体进入电信产业,真正实现电信产业产权主体多元化,进而促进政府管制体制改革的实现。

笔者认为,多种民营化实现途径的组合运用可

以从两个角度加以分析:从静态的角度来看,对于电信产业的各个层次,均可以采用各种途径的组合运用以实现民营化改革。对于整个电信产业而言,我们可以针对不同的业务领域采用不同的实现途径,如基础电信运营企业通过上市融资方式实现其民营化,而增值业务可以通过鼓励新的民营企业进入的方式实现其民营化目标;对于同一电信业务,也可以采用多种实现途径,如增值业务领域,可以通过同时采用鼓励新的民营企业进入、成立合资企业、将部分国有企业承包或出售给民营企业经营等途径来实现民营化改革目标。从动态的角度来看,实现途径可以随着时间的推移而发生变化,如对于基础电信领域,开始可以通过使原国有垄断电信企业上市融资实现其民营化改革,但随着技术、需求等因素的发展变化使得多网竞争成为可能及民营企业实力的增强,可以适当鼓励民营企业进入基础电信领域参与竞争。

(三)按电信业务特性实行民营化改革

要确保我国电信产业民营化改革的顺利进行,促进电信产业的健康成长,需借鉴国际通行做法,对电信业务进行分类,进而改变以往大一统的管理方式。对《电信条例》附录进行第二次调整后的《电信业务分类目录》对全部业务进行了重新归类,分为第一类、第二类基础电信和第一类、第二类增值业务,将有助于我国电信产业与国际现行做法相接轨。

笔者认为可以通过借鉴上述分类法,依照自然垄断程度将电信业务进行归类,分为强自然垄断、弱自然垄断和竞争性业务。对于强自然垄断业务,由于其规模经济性显著,也为了避免重复建设引发的巨大浪费,应该由中国电信和中国网通进行双寡头垄断经营,并可考虑电信和广电相互进入,运用已有的广电网开展本地电话业务的竞争,投资需求的巨大性决定了通过国内外资本市场上市融资实现此类业务的民营化改革目标是最佳方式,因为民营企业还不具备进入的实力。对于弱自然垄断业务,如移动通信业务,可在原有中国移动和中国联通经营的基础上,再引入数家运营企业,实现多寡头有效竞争格局,而且部分民营企业也已具备进入的实力,因而可通过电信企业上市及允许民营企业进入的方式,

实现此类业务领域的民营化改革目标。而对于竞争性业务,应该对其放松管制,以市场为导向,实现完全竞争的市场格局,使市场机制充分发挥作用,除上述途径外,还可通过成立合资企业、国有民营及转让部分国有资产等方式实现该业务领域的民营化改革目标。但为了避免过度竞争带来的严重后果,应对进入企业的最小规模加以限制。

表 2 按电信业务实行民营化改革

| 业务分类 | 民营化实现途径 |
|---------|-------------------------------|
| 强自然垄断业务 | 上市融资 |
| 弱自然垄断业务 | 上市融资、民营企业进入 |
| 竞争性业务 | 上市融资、民营企业进入 合资、国有民营、转让国有资产 |

五、结语

通过上述分析,我们发现行政性垄断导致了我国电信产业生产与分配的低效率,使得民营化成为其改革的必然方向。由于不同的民营化改革途径有不同的优、劣势,不同的电信业务领域有不同的技术经济特征,并处于动态的发展过程中,因而通过对电信业务的合理划分,通过多种民营化改革实现途径的组合运用,更有助于民营化改革目标的实现。

民营化改革必须进行相应的政府管制体制的改革,以实现有效竞争的市场格局,如何进行有效管制,确保民营化改革目标的顺利实现,将是笔者下一步研究的工作。此外,由于我国正处于由计划经济向市场经济过渡的特殊历史阶段,电信产业民营化改革必将受到较多因素的制约,比如:电信管制法规体系不够完善;阻碍改革的力量存在;市场发育并不成熟;民营化改革实现途径有待进一步探索等等。如何突破上述因素的制约,循序渐进地实行民营化改革也是有待进一步深入研究的问题。

参考文献

[1] E. S. 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002.
[2] 国务院体改办国际体改中心. 全球民营化发展趋势[J]. 经济工作导刊,2002(7).
[3] 王俊豪. 英国自然垄断产业企业所有制变革及其启示[J]. 财经论丛,2002(1).

(下转第 18 页)

完成取得应收工程尾款的合法的欠款凭证等事项,项目经理的奖励将不能兑现;另一方面加强企业内部管理,抓好各项基础管理工作。收取工程款不仅是财务部门的业务工作,还涉及到生产、质检、预算、材料等部门的工作,因此必须对各部门落实工程款的回收责任,防止产生由企业自己的责任而引起的工程款拖欠。企业要强化质量、进度、安全、财务等各项基础管理工作,要靠优良的质量、合理的工期、文明的现场;靠合同和法律条款;靠计算精确、整洁清晰、有说服力的资料和账单,按合同规定的结算期,把该收的工程款收回。

(六) 实行“支付保函”的办法,防范工程款拖欠

“支付保函”的办法之所以能够较好地防范工程款的拖欠,这是因为:首先,在支付保函时,开发商、保证人及施工方之间存在三方面的合同关系,即开发商与施工方之间的建设工程施工合同关系,属于基础性地位;开发商与保证人的委托合同关系;保证人与施工工人之间的保证合同关系,即保证人承诺开发商拖欠工程款时,保证人必须代为履行支付工程款的义务。

支付保函是在订立建设工程合同后保证人开立的,使保证人的利益与开发商支付工程款的行为直

接挂钩。保证人在自身利益的引导下必然会对开发商支付工程款的行为积极进行全方位、全过程的监督管理,使得支付保函能够有效防范工程款拖欠的现象。由于保证人一般是由商业银行、担保公司等充当,他们都拥有雄厚的资金,具有支付工程款的能力。此外,保证人为巩固其市场竞争中的地位,必须恪守信用。

综上所述,本文通过对国有企业,尤其是国有建筑施工企业的资本结构的调研分析,指出了现阶段国有建筑施工企业亟待解决的高资产负债率、高流动负债问题的成因——被拖欠工程款,从社会环境和企业自身建设六个方面提出了相应的解决措施。

参考文献

- [1] 舒伟. 对建筑企业工程款被拖欠问题的思考. 建筑会计, 2004(4).
- [2] 辜位清. 运用财务杠杆利益, 适度举债筹资. 企业经济, 2004(12).
- [3] 贾伟. 我国国有企业融资机制的变迁与发展. 经济与管理, 2004(9).
- [4] 杨兴权, 郑军. 基于代理成本的企业债务融资契约安排研究. 会计研究, 2004(7).
- [5] 胡良. 浅谈国有商业银行如何加快清收处置不良信贷资产. 金融与经济, 2005(3).

The Thinking of State - owned Construction Industry Liabilities Operation

ZHU Chuan - hua

(Business College of Beijing Union University, Beijing 100025, China)

Abstract : Currently, State - owned construction industry are facing some difficulties such as high debt - to - asset ratio, high current liabilities, too much bank loans for enterprise debt financing and so on, which are resulted in the arrear problem of farmers, restricting industry development, hindering reform of the state - owned industry. These are existed yet to be resolved. Addressing these issues and phenomena, the article analyzes them and brings up six measures to solve the problems according to the external environment and their own construction.

Key words : state - owned construction industry; liabilities operation; thinking

(上接第 15 页)

Pilot Study on the Privatization of China 's Telecommunication Industry

XU Bi - xiang

(School of Management, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract : This article proposes to demolish the administrative monopoly and improve the efficiency of telecommunication industry by privatization. It is suggested that based on the rational partition of the telecommunication business, China need to apply ways of telecommunication reform and privatize the telecommunication industry gradually.

Key words : telecommunication industry; privatization; efficiency