



浅析中国电信产业的自然垄断性和政治规制

石玉洁

(厦门大学经济学院 福建厦门 361005)

[摘要] 多年来,电信业的重组一直饱受关注,国内外对于电信业的自然垄断性质和政府规制也有丰富的研究结论。本文贴合中国电信业的实际,对电信产业进行了简单的分析

[关键词] 电信业;自然垄断;政府规制

在中国社会经济不断发展改革的历程当中,电信业的改革重组一直是社会公众、企业界及理论界关注的重点之一。经过入世前后大幅的制度结构调整之后,电信业的发展似乎并未沿着理论可能的路径结果而进行,反而开始面临更多的挑战和诟病。就如何改制以及重组是否有用和如何进行等各种问题,各界都展开了激烈的讨论。以下将就中国电信产业的经济特征性与政府管制行为及方向进行一些经济学和政治学层面的简单分析。

一、电信产业的自然垄断性

多年来,人们对电信产业形成了一种比较普遍的看法,即电信网络是自然垄断的。单从自然垄断特征来分析,电信产业属于自然垄断性产业。其产业构成庞大,资金投入量大而回收周期长,具有绝对良好的社会外部效应,类似于基础电力、水资源等供应系统。但是几乎从电信产业被认为是自然垄断的产业起,就存在着不同声音的争论。关于电信产业是否是自然垄断产业的实证研究主要是以国外学者的研究为主,国内学者也提出了不同的观点。王俊豪认为,从整体上来讲,电信产业属于自然垄断产业,但这并不等于电信产业的所有业务都具有自然垄断性质。徐自华认为,电信产业虽然属于较为典型的自然垄断产业,但是这种自然垄断属性并不是永久性的。

政府对于电信业的管理方法是直接拥有企业并且对该企业实施严格管制,同时限制其他企业的进入,以求达到社

会福利的最大化。百年来电信产业的发展变化改变了该行业的成本和需求结构,使电信产业的自然垄断性逐渐消失。电信业本身的发展出现很多新的情况,使得其自然垄断特征发生了一些变化。比如,信息技术大幅进步使得原有意义上的自然垄断性依据削弱,通信市场需求的不断扩大也推动垄断的解体和竞争的形成。

总的看来,一个流行的看法是电信产业已经不再是自然垄断性质的产业,电信产业的自然垄断特征正在丧失。

二、电信产业的政府规制

(一)自然垄断的政府规制

自然垄断产业的政府规制(government regulation on natural monopoly industry)就是指政府通过一定的政策及措施,建立一种类似竞争机制的激励机制以引导垄断企业的经济决策或者采取强制性措施,对自然垄断行业的市场准入、价格、产量、质量、环保标准等方面做出明确规定。

市场失灵的广泛存在,为规制的产生与发展提供了理论依据。众所周之,完全竞争的市场机制发挥作用需要极其严格的前提条件,而这些条件和前提在现实中根本就不存在。因为,信息的不确定和不对称性是广泛存在的,市场总是不完全,外部性、公共物品的存在意味着自由竞争市场机制有低效的一面;而自然垄断领域的客观存在也对自由竞争机制提出了充分的挑战。尽管在理论上,规制只不过是一种次优的制度安排,但现实

中规制行为真实而广泛的存在着。

对自然垄断行业进行规制是世界范围的普遍做法,这源于自然垄断的技术经济特征。第一部分中已经提到了自然垄断的概念含义,不论从哪个角度,都认为垄断的市场结构更加具有经济合理性;同时,由于垄断结构所固有的弊端,必须由国家出面对其进行必要的规制。

在实际的操作过程当中,政府规制的主要方法是立法与执法,因为其强制性使得政策可执行和改革的进行。可是两种问题是可能的,一是政府规制本身出现问题,比如政府行为失当或者错位;二是政府规制到位,但是在与企业的相互或单向的推动中出现瓶颈使得改革成效无法达成。

电信产业作为一个具有自然垄断性典型特征的重要行业,始终站在改革的风口浪尖,无论各个领域都给予了非常多的关注。对应的,对此行业的政府规制的方式行为也得到了很多的关注。

从切开中国电信,引入竞争机制到联通的高调进入,再到IP网络发展,网通铁通等相继入围,最后到移动的崛起与中国3G生死抉择。电信重组二十年,无论政府、主流舆论还是经营者们都尽了最大努力来保证改制的顺利进行。但如上所述,由于各种原因,中国的电信产业的发展仍然存在问题。对于政府规制行为与对策还要根据不断变化的实际进行深入的研究和改进。

(下转 26 页)

[作者简介] 石玉洁,女(1988—)厦门大学经济学专业 06 级在读本科生



本管理仍然需要从宏观上加强调控。

1、要建立成本法规体系,促进成本管理工作规范化。为了适应社会主义市场经济的发展,1992年,财政部发布了《企业财务通则》、《企业会计准则》和行业财务制度与会计制度,对原来的成本核算和管理方法进行了部分改革。近年来,受国际接轨的影响,财政部又对《企业会计准则》进行了修订,其中不少涉及成本管理的内容。现在应该尽快把成本法规体系建立和完善起来,使今后成本管理有法可依,力求做到制度化和规范化。

2、要通过社会审计,纠正成本计算不实和弄虚作假行为。当前成本管理上存在不少问题,成本计算不实,财经法纪松弛,乱摊乱挤成本现象普遍存在,有的甚至弄虚作假,偷税漏税,这就给成本管理增加了很多障碍。为了解决这个问题,国家要逐步建立财税监督、国家审计监督和社会审计监督三者并立的经济监督体系。注册会计师审计要重点对成本法规制度的执行情况进行检查,纠正企业

中成本计算不实和乱摊、乱挤成本等违法乱纪现象。

3、要有合理的经济布局,促使资源配置更加有效。我国各地自然资源条件不同,经济发展又不平衡,这就要求生产要合理布局,充分地利用自然资源和劳动力资源,减少不合理的运输费用,努力节约社会劳动。同时,还要考虑各地区工业生产专业化和各产业综合发展的正确结合。

4、要调整产业结构,促使生产专业化和协作化。我国产业结构尚不够合理,主要是农业基础比较薄弱,基础工业和基础设施发展滞后,加工工业规模偏大,技术水平和专业化程度低,一般加工工业生产能力过剩。有些行业盲目发展,产大于需;有些行业产量低,不能发挥规模效益。这就要求宏观上加速产业结构调整,要以市场为导向,使社会生产适应国内外市场需求的变化。要重视生产专业化和协作化,以促使生产力的迅速发展和降低产品成本。

5、要培育市场体系,鼓励公平竞争,不断降低物质消耗水平。建立社会主义市场经济体系,要大力发展各类市场,并着重发展资本、劳动力、技术等生产要素市场,健全市场规则,清除市场障碍,要尽快形成全国统一开放的市场体系。鼓励公平竞争,优胜劣汰,及时各种经济信号传递出去,引导资源配置更加合理,降低物质消耗,节约产品成本。

6、要深化经济体制改革,为企业加强成本管理创造良好的外部环境。经济体制改革使企业所有权和经营权分离,使企业有了较多的自主权,有利于企业改善经营管理。分配制度的改革,大大调动了企业和职工的生产积极性。但是国家金融、价格、流通等体制的改革,却使企业成本管理工作增加了困难。同业竞争激烈,风险与机遇并存。当前应进一步深化改革,落实相应的政策措施,例如降低利率、债权转股权等,为部分企业解脱财务困境,逐步走上正常的经营轨道,可起到有益的作用。■

(上接22页)

(二)政府规制建议

首先,要出台电信法以营造规范有序的运行环境,规范行为清晰界限。国际通用的做法是,在电信产业引入竞争时,往往立法在先,而我国至今没有一部规范整个电信业发展的法律,有关电信业的各种行政法规往往只是针对某个方面或某个问题制订,缺乏统一性和权威性,容易造成扯皮与边界不清。《电信法》一定要明确规定促进电信市场竞争的政策目标和具体的政策措施,详细规定规制机构的权利和义务、具体规制办法和规制程序,使规制行为本身规范化并且通行化,使规制成为规范市场秩序的重要手段,而不是导致市场秩序混乱的源头之一。其实关于立法的问题经常被提出,可是政府显然在这一点上行动过于缓慢。

建立综合性且独立的电信规制机构。目前我国电信产业的规制机构是信息产业部,虽然经历了政企分开的改革,但是仍然和运营商有“本是同根生”的联系,实际上从政企不分变为政企同盟。管

制部门不可能站在中立的地位制定和执行法规,常常导致受管制企业资源配置效率低下,消费者利益被忽略。规制重建的一项重要任务是建立新的政府规制机构,这项创建的内容实际执行问题是旧机构的拆分和人员重组,一样面临着既得利益者的阻挠。

从针对市场运营的具体行为来说,政府规制要区分垄断性业务和竞争性业务,配合足够的区别定价。市话业务具有自然垄断性,而长话和数据业务则具有竞争性。因此,对市话业务要继续严格管制,而对长话和数据业务则应放松管制、引入竞争机制。这样,才能在电信业充分地发挥竞争机制的同时兼顾规模经济或范围经济效应,实现有效竞争,最大限度地提高经营效率。此时的定价,二级或者三级价格歧视比统一价格往往更为合理。

结语

我国电信产业从重组以来取得了巨大的成就,其中也存在很多问题。从根本上来说,就是基于我国具体国情难以摆脱的政企不分的痼疾,市场在固有的主客观行为模式下难以充分竞争。政府规制

行为本身仍然有很大的发展空间,不论是从实际操作角度还是理论立场都值得进一步探讨研究。笔者会继续关注这一领域,以期有更加完善深入的理论系统出现。

参考文献:

- [1] 盛攀峰.电信产业经济学特征分析[J].西安邮电学院学报,2008年3月:26页-27页.
- [2] 王俊豪.垄断性产业市场结构重组后的分类管制与协调政策[J].中国工业经济,2005年第11期:67页-73页.
- [3] 徐自华.从自然垄断性的变化看我国电信产业的改革[J].宏观管理,2005年第2期:47页-49页.
- [4] 梅杉,彭枢.以中国电信为例,浅析自然垄断与政府规制政策[J].学术探讨,2008年第9期:269页-269页.
- [5] 《财经》杂志编辑部(编).管制的黄昏——中国电信业万亿元重组实录[M].北京:社会科学文献出版社,2003年3月.
- [6] 林骏,毕丽,金晓扬.浅析对自然垄断的公共管制——以电信业为例[J].商场现代化,2006年9月:353页-354页.■