

# 制度选择、规制改革与产业绩效

## ——中印电信业的比较分析

芮明杰<sup>1</sup>,余东华<sup>1,2</sup>

(1. 复旦大学 管理学院,上海 200433;2. 山东大学 经济学院,山东 济南 250100)

**摘要:**20世纪90年代以来,在世界电信业发展和改革大潮的冲击下,中印电信业都加快了发展步伐,进行了规制改革。中印两国制度禀赋的差异,使得两国选择了不同的电信业发展模式 and 改革路径,电信业的规制体制和产业绩效也出现了明显区别。本文比较分析了中印电信业发展模式、改革路径、规制体制和产业绩效,并从制度选择的角度分析了导致中印电信业绩效差异的原因。

**关键词:**制度选择;规制改革;产业绩效;电信业;比较分析

中图分类号:F062.9

文献标识码:A

文章编号:1008-5831(2006)03-0033-08

### 一、前言

20世纪70年代以来,随着信息技术的迅猛发展和市场需求的急剧扩大,电信业的成本结构和需求结构发生了质的变化,电信业的自然垄断性逐渐减弱,传统电信业自然垄断的市场结构开始瓦解。与此相适应,从20世纪80年代开始,欧美等发达国家先后对电信业规制体制进行了改革,并加快了电信业的自由化和私有化进程。20世纪80年代后期,发展中国家的电信业也先后进入了“新自由化”改革阶段,将国家垄断的电信业进行私有化改造或至少实现部分竞争运行,并通过阶段性的特许经营合同或英美式的持续监管以放松政府规制、增强市场竞争(罗杰·诺尔,2004)。总之,世界电信业在最近20年中取得了突飞猛进的发展,成为全球发展最快的产业之一。虽然各国电信业的发展轨迹不同,规制改革的模式不同,但是市场化与自由化并重、放松规制与规制重建并举,已经成为电信业规制体制改革的国际潮流。

中国和印度是人口众多的发展中国家,人口数量分别列世界第一和第二位,两国同样都存在人口多、底子薄的矛盾,面临着工业化、城市化和经济社会实现现代化的艰巨任务。从电信业的发展看,两国的基础都比较薄弱,规制体制不够完善且实质性改革起步较晚。因此,中印两国电信业的改革和发展的难度要明显大于其他国家。另一方面,随着经济的发展和居民收入的提高,两国对电信产品和服务的需求也越来越大,成为了世界上两个最大的新兴电信市场,也是世界电信业巨头十分青睐的投资场所。对于两国而言,电信业能否加快发展步伐,迎接日趋激烈的世界电信业竞争的挑战,不仅关系到两国电信企业自身的生死存

收稿日期:2005-01-10

作者简介:芮明杰(1954-),男,江苏宜兴人,复旦大学管理学院教授,经济学博士,博士生导师,主要从事企业管理与产业经济学研究。

余东华(1971-),男,安徽安庆人,复旦大学管理学院博士后,山东大学经济学院教师,经济学博士,主要从事产业组织与企业理论研究。

亡,而且也关系到本国的经济安全和经济的持续发展。由于中印两国电信业发展和改革的制度环境不同,电信业的改革模式和发展路径存在着较大差异,改革和发展的绩效也明显不同。比较中印两国电信业的发展模式和规制改革,分析导致绩效差异的原因,对于今后两国电信业的相互合作和借鉴都具有重要意义。

## 二、中印电信业发展模式与改革路径比较分析

### (一)中国电信业的发展与改革

中国电信业发展起步晚、基础弱。20世纪80年代以前,中国电信业远远落后于世界平均水平,也大大滞后于国民经济的其他部门,是制约国民经济发展的“瓶颈”部门。1979年全国仅有电话214万户,电话普及率为0.38部/百人,仅相当于美国1905年的水平;通信技术装备比发达国家落后20-30年,当时9亿人口的中国只有电话交换机406万门,其中自动交换机116万门;发达国家早已淘汰的架空明线在中国的比重高达82%,全国约1/3的市话

和几乎全部的长途电话依靠人工接续。改革开放为电信业的发展带来了历史机遇,特别是20世纪90年代以后,中国电信业进入了持续高速增长时期。改革开放以来,中国电信业一直保持两位数的增长,20世纪90年代以后,电信业年均增速在30%以上。到2004年底,固定电话网规模达到31224.3万户,比1979年增长了146倍;移动电话用户从无到有,达到33482.4万户(表1);固定电话普及率达到24.9部/百人,移动电话普及率达到25.9部/百人,已通电话的行政村比重达到89.9%,电话网络规模从1990年的第15位提升到第1位;电信业成为带动国民经济增长的先导产业和支柱产业,电信业务收入达到5187.6亿元,与GDP同口径计算的电信业增加值占GDP的比重由1990年的0.33%增长到2004年的2.54%。同时,电信业务收入在国民经济增长中的比重明显提高,于2000年超过全球2.74%的平均水平,达到3.37%,2004年进一步提升到4.25%。

表1 2000-2004年度中国电信业发展情况表 单位:万户;%

指标名称	2000年		2001年		2002年		2003年		2004年	
	用户数	增长率								
固定电话	14 440.7	32.7	17 903.4	24.0	21 441.9	19.8	26 330.5	22.8	31 224.3	18.6
移动电话	8 526.01	10.1	14 481.2	69.8	20 661.6	42.7	26 869.3	30.1	33 482.4	24.6
合计	22 966.7	41.7	32 384.5	41.0	42 103.5	30.0	53 199.8	26.4	64 706.7	21.6

资料来源:作者根据中国信息产业部提供的数据计算整理。

中国电信业的发展和改革大体上经历了三个阶段。

一是行政性垄断阶段。中国电信体制的实质性改革是从20世纪90年代开始启动的。改革以前,中国电信业一直是邮电部“一统天下”,邮电部既是国家电信政策的制定者和监督执行者,又是国有国营、完全垄断的电信业投资者和经营者,政企合一的特点十分突出。中国电信业在启动规制改革以前,为了筹集建设资金,加强电信业基础设施建设,先后出台了一系列优惠政策。1979年国务院批准邮电部请示,同意向固定电话用户收取初装费;1982年开始实行“三个倒一九”政策,即邮电企业所得税上交10%、非贸易外汇收入上交10%、预算内拨改贷资金偿还10%本息,该项政策于1995年完全取消;1986年国务院对邮电通信的技术改造项目实行海关半税政策,对使用外国政府贷款、世界银行和亚洲开发银行贷款购买通信设备实行全免关税政策;1988年国务院提出通信建设“统筹规划、条块结合、分层负责、联合建设”的“十六字”方针,调动地方和部门投资

电信设施建设的积极性;1993年财政部制定电信设备加速折旧政策,以鼓励电信更新改造,积累发展资金。通过这一系列优惠政策的实施,电信业基础设施建设得到加强,电信业自身也得到较快发展。同时,中国通信部门在网络建设上还大胆实行负债经营,在技术政策上采取高起点、跨越式的发展思路,电信业的技术水平在较短时间内缩小了与国际先进水平的差距。电信业硬件条件的改善为启动规制体制的实质性改革奠定了重要的物质基础。

二是“双寡头”竞争阶段。1994年由电子部、铁道部等13家单位发起成立中国联通公司,标志着中国电信体制改革迈出了重要的一步。此后的五年间,中国基础电信业市场一直保持着“双寡头”的竞争形态。此间,中国电信业体制改革的主要措施包括,1994年国务院决定将邮电部实行政企分开,邮政总局和电信总局分别改为单独核算企业局,分别经营全国邮政、电信业务;1997年中国电信(香港)公司(2000年11月,该公司改名为中国移动(香港)公司)分别在香港、纽约上市;1999年2月国务院通过

中国电信重组方案,中国电信总局一分为四,即中国电信集团公司、中国移动通信集团公司、国信寻呼公司(1999年5月并入中国联通)和卫星通信集团公司;1999年中国网络通信公司成立,标志着中国电信业“双寡头”垄断阶段的结束。

三是加快市场化阶段。1998年新组建的信息产业部取代邮电部成为中国电信业主管部门,标志着中国电信业进入了一个以“打破垄断、引入竞争、加快发展”为主要特征的重大变革时期。在此后的几年中,中国电信业在继续保持高速增长的同时,电信业市场进一步开放,电信业拆分重组的力度加大。2000年6月,中国联通分别在香港、纽约上市;2000年9月,《中华人民共和国电信管理条例》颁布实施,地方电信管理机构开始重建;2000年12月,中国铁通成立;2001年11月,中国电信集团公司实行南北拆分,分别组建中国电信和中国网通。至此,中国基础电信领域已有中国移动、中国联通、中国电信、中国网通、中国卫通和中国铁通等6家运营公司,实现了每一个业务领域都有两家以上的公司参与竞争,电信业“5+1”的垄断竞争格局开始形成。

(二)印度电信业的发展与改革

印度是亚洲最早拥有电话的国家之一。早在1881年,即电话发明6年之后,加尔各答就有了电话。1913年印度拥有了第一家电话交换中心。但是

其后的近80年时间内,印度电信业发展并不理想,与世界电信业平均发展水平的差距逐步拉大。1985年,印度电信业主线普及率仅为0.8%,电话普及率为0.45%。通信技术十分落后,长途传输主要以空架铜缆线为主,电话交换技术主要采用人工交换和步进制交换技术,庞大的网络投资和交换设备使电信业初始投资数额巨大,印度电信业的发展十分缓慢。到2000年,印度电信业的各项业务发展水平仍然远远落后于世界平均水平,电信业主线普及率为2.4%,固定电话普及率为2%,移动电话普及率为0.2%,已通电话村庄比重为53%,农村电话普及率仅为0.4%。2000年以后印度电信业进入了加快发展时期。印度政府在加快电信业改革步伐的同时,积极引入国内外资金加强了电信网络基础设施建设,电信业发展的硬件条件逐步得到改善,电信业务也以平均20%以上的速度发展(表2)。近年来,虽然印度固定电话用户的增长速度逐年回落,但是移动电话的飞速发展带动了电信业的快速发展。印度移动通信业务虽然起步较晚,但近两年的发展速度惊人:1994年引入移动通信服务业务,1997年底手机用户仅为79万,1999年底增至159万,2002财政年度达到654万,2003财政年度达到1300万,2004财政年度达到3369万(表2),预计到2005年底将突破1亿。

表2 2000-2004财政年度印度电信业发展情况表 单位:百万户;%

指标名称	2000 财政年度		2001 财政年度		2002 财政年度		2003 财政年度		2004 财政年度	
	用户数	增长率								
固定电话	26.65	21.5	32.71	22.7	38.33	17.2	41.48	8.2	42.84	3.3
移动电话	1.90	35.7	3.58	35.8	6.54	82.7	13.0	97.7	33.69	159.2
合计	28.55	22.0	36.29	27.1	44.87	23.6	54.48	21.4	76.53	40.5

注:印度电信业主要指标是以财政年度为时间跨度进行统计,一个财政年度是指从上年的3月份到本年的3月份;

资料来源:作者根据印度电信规制局(TRAI)提供的数据计算整理。

印度电信业的发展和改革也可分为三个阶段。

一是传统体制阶段。20世纪90年代以前,印度的电信体制改革虽然比较频繁,但是传统的电信管理体制并未打破,改革效果不是十分理想。早在1985年,印度几乎与英国、日本等发达国家同时启动了电信业的第一波改革。但是由于只实行了邮电分离,成立了政企不分的电信管理局(DOT),既代表通信部管理电信业,又直接参与经营电信业务。真正实质性的改革是到20世纪90年代开始启动的,特别是近几年的改革力度较大。

二是放开市场、引入竞争阶段。20世纪90年代以后,印度政府对电信业采取了一些实质性的改革

措施,出台了一系列国家电信政策,启动了电信业的自由化、私有化进程。1991年印度政府放开了包括移动电话在内的12种电信增值业务市场,同时允许外国公司可以通过与本地公司建立合资公司的形式进入电信行业,但持股比例不得超过49%。1994年5月,印度政府颁布新国家电信政策(NTP1994),并在本地业务中引入竞争。在基础电信服务方面,印度政府将全国分为21个电信区(新德里和孟买除外),DOT在21个电信区经营基础电信业务,由印度政府和DOT合资拥有的基础电信运营商MTNL(Mahamagar Telephone Nigam Limited)在新德里和孟买提供电信服务。另外,该政策提倡私人企业投资建

设、拥有和运营电信网络,当时已有6家民营基础电信运营商分别服务于不同的电信区,与DOT所属企业进行竞争。1997年印度政府颁布《印度电信行业规制法》,并依法成立独立的行业规制机构——印度电信规制局(TRAI)。但是由于印度政府依然保留了DOT颁发许可证和制定电信政策的权利,这种电信市场行政监管职权的分离和交叉容易造成两家规制机构之间的矛盾。1997年颁布实施财务激励政策,以税务优惠等措施鼓励私人企业参与电信建设。为了解决DOT与TRAI之间的权利纠纷,1998年印度政府任命12个成员组成一个专门小组来研究解决当时固定网和移动业务经营者所面临的许可证费用问题。该小组于1999年提出了一份研究报告,政府以此为核心形成了印度1999年新电信政策(NTP1999)。NTP1999的要点包括:完全放开印度国内长途电话业务,允许自由竞争,并考虑在国际电信业务中引入竞争;允许有线电视公司提供话音和数据业务;将DOT的电信业务经营和电信行业管理分割成两个独立的部分,避免DOT为自身从事经营的行业制定特殊政策和颁发许可证;在没有私营公司进入的服务区实行新的许可证发放政策,取消一次性的许可证收费制度,改为运营商与政府双方签署利润共用协议;逐步实现真正意义上的公平竞争,国有电信企业与私人电信企业一样,交纳同样的费用,遵守同样的规定;政府将逐步放开国内长途电话业务和国际电信业务。2000年,DOT进行了公司化改造,成为最大的全业务主导电信运营商BSNL(Bharat Sanchar Nigam Limited)。2000年印度政府颁布《2000年电信规制修改法令》,收回TRAI所拥有的准司法权,成立“电信纠纷解决与受理上诉法庭”,对电信市场纠纷进行协调和裁定。2001年开始,印度政府对国有控股公司VSNL(Videsh Sanchar Nigam Limited)进行私有化改革,将国有股份从52.97%逐渐减持到26%。

三是加快改革、规范发展阶段。2002年以来,印度政府认真总结电信业发展和改革中存在的问题,采取了针对性的措施,加快了电信业改革步伐。2002年4月,针对改革后新老运营商都不愿意投资落后地区通信建设的问题,印度政府建立普遍服务基金、加大了对农村和边远地区的投资力度。印度通信及信息技术部电信司设立了普遍服务基金管理部,除ISP(Internet Services Providers)外,所有运营商将其调整后毛收入的5%投入普遍服务基金,固网运营商、移动运营商和统一接入牌照授予商(Unified Access Service Licensees)都可以从普遍服务基金中

获得资助。这样就建立了一个有效的成本机制,以补偿运营商向农村地区提供电信服务的成本,使农民能够以较低成本享用包括电话服务在内的电信服务。2004年的印度电信法修正案纳入了有关普遍服务基金的内容,使普遍服务基金的征集、管理和使用法制化。2003年5月,印度电信主管部门决定将移动运营商从双向收费改为单向收费,这是发展中国家中的首例。这一改革措施不仅导致电信资费下降70%—80%,而且使移动通信用户成倍增长。2003年11月,印度政府借鉴欧盟以及澳大利亚等国的经验,实行联合牌照发放制度,以鼓励信息通信领域技术的不断发展及其新应用和通信服务的自由成长,达到最有效地利用现有设备提供最完善服务的目标。其附带的外部效应是,简化电信领域的许可程序,鼓励小的运营商覆盖农村、边远以及电信不发达地区,电信业自由化程度明显提高。2004年,印度政府已经提前解除对国际长途电信业务的垄断,提前开放IP电话业务,允许固定运营商进入移动市场。

截至目前,在电信运营领域,印度政府已发放牌照71张,但是由于电信资费水平不断下降、许可证费用和运营成本高昂以及政策环境的不确定性等原因,只有小部分运营商在提供服务。在固定通信领域,共有八家主要运营商,其中六家是私人公司;在移动通信领域,经过公司化、私有化改革之后,印度在全国形成了六个主要运营商,其中除一家国有公司和一家国有控股公司之外,其余四家都是新进入的私人公司。

### (三)中印电信业发展模式与规制改革的比较分析

中印两国电信业的起点相同,都是在“一穷二白”的基础上开始发展的;中印电信业的成长模式也有相似之处,在发展初期都是由政府部门直接垄断经营,其后都经过了政企分开和引入竞争的过程。并且,中印电信业规制改革实践都经历了一个从政企不分和对在位垄断企业规制占主导的阶段到逐步放松规制与引入竞争的阶段再到重建规制的阶段。但是由于制度环境等差异,两国电信业的发展模式和规制改革都存在明显差异。

中国电信业采用的是一种“先发展、后改革”、循序渐进的稳健型发展和改革模式。在中国电信业发展和改革历程中,既能看到英国电信业“双寡头垄断模式”和美国电信业“拆分重组模式”的影子,但由于制度选择、发展基础等方面的差异,中国电信业发展模式又与“英国模式”和“美国模式”有着本质的区别。这一模式首先着眼的是电信业的发展,在产

业规模做大的基础上,再逐步打破垄断,引入竞争,进行改革重组。具体来说,在电信业规制体制改革之前,中国加大了电信业基础设施的投资建设,并且通过一系列优惠政策提高了电信技术水平,加快了电信业发展步伐,为电信业改革做好铺垫。改革初期,新组建中国联通,形成垄断竞争态势,并进行电信体制改革的初步尝试;其后主要是从现有企业改革着手,使用分拆重组等手段打破原有垄断、引入市场竞争;政府行政管理体制的改革与电信企业改革同步进行,并且通过对中国电信、中国联通和中国网通三大公司的股份化改造和海外上市,实现利用外资和电信企业的产权多元化改革。在资本利用方式上,中国在改革开放之初,就积极出台优惠政策、使用多种手段,解决建设电信业资金短缺的困难,扩大了电信业建设资金的投入,促进产业原始积累的形成;随着电信业改革开放的深化和电信业原始积累的完成,产业融资形式发生相应变化,境外上市融资、发行企业债券、引入民营资本成为电信业筹集资金的重要方式。

印度电信业采用的是一种“先改革、后发展”、一步到位的急进式发展和改革模式。印度电信业的发展和改革受20世纪90年代后英、美等西方国家电信业发展和改革模式的影响较大。但是由于印度与英、美等西方国家在制度环境、电信业发展基础以及居民收入水平等方面存在巨大差异,电信业发展和改革并未取得英、美等西方国家的成效。这一模式首先着眼的是电信业的改革,希望通过大举改革,打破垄断,引入竞争,促进电信业的跳跃式发展。印度在通信设施和通信技术比较落后、电信业发展基础较差、自然垄断性仍然存在的情况下,就希望通过采取完全开放市场、引入私人企业和实行私有化等一系列改革措施,吸引国内外投资,加快网络建设,从而促进电信业发展。然而,由于制度环境的不确定性和经济发展水平较低,特别是电信业自身的基础设施薄弱、技术水平落后、自然垄断性较强、初始投资数额巨大,引进国内外资金并不理想,产业原始积累难以形成,电信业前期发展速度十分缓慢,并未达到预期的发展水平。在资本利用方式上,印度从一开始就主要是通过完全放开市场、引入私人企业以及加快国有电信企业的私有化进程等途径,吸引国内外资金投入电信基础设施建设。然而,印度电信业资金短缺的矛盾始终没有得到解决,基础设施建设滞后的瓶颈制约一直没有得到缓解。

经过不同路径的规制改革,目前,中印两国的规制体制也存在较大差异。中国电信业规制机构是

1998年组建的信息产业部(MII),它隶属于国务院,它的行政职能比较广泛,不仅包括通信产业,而且包括电子、软件等其他信息产业。信息产业部的成立,打破了中国电信业原有的政企不分、规制者与被规制者同为一体的局面,规制对象、规制目标以及相关利益主体的责任、权利得到了初步明确。中国电信业规制机构行政职能较强,促进行业发展的政策和措施能够做到“政出一门”,且能够保持一定的稳定性和可预期性。但是,仍然存在着规制机构并非完全独立,立法、司法和行政职能划分不清,规制措施的程序化、法制化以及透明度不够等问题。另外,《中华人民共和国电信法》迟迟还没有颁布实施,电信业尚未实现依法规制,必将影响电信业的市场化改革、电信企业的市场行为和规制机构的监管行为。

印度电信业的规制机构较多,有1985年成立的印度电信管理局(DOT)、1997年成立的电信规制局(TRAI)、1999年成立的电信服务部(DTS)。为了协调三大规制机构的关系,2000年,印度政府根据新出台“2000年度电信规制修订法令”,成立了“电信纠纷解决与受理上诉法庭”,并改组了TRAI,重新界定了TRAI的职能:为政府制定电信业务资费、互联费、互联技术标准和质量标准,提供关于颁发或取消许可证的无约束力的建议。虽然印度电信业的规制机构都是依据相关法律法规设立的,但是多家规制机构并存,职责重叠、职能交叉和政出多门的问题比较明显,影响了规制程序的透明性和权威性。印度的电信业的法制建设比较超前,基本实现了依法规制。1994年颁布实施了《国家电信法》,随后进行了多次修订。印度电信业法制法规比较健全,但变化比较频繁,电信业发展政策变化较快,给电信业的规范发展也带来了一定的消极影响。

### 三、中印电信业发展和改革的绩效差异及其原因分析

在本国政治经济制度、经济发展水平等因素的影响下,中印电信业选择了迥然不同的发展模式和改革路径,经过20多年的发展,两国电信业的绩效水平出现了明显差异。20世纪90年代初,中印电信业的发展基础基本相同,发展水平都比较落后。1990年,中印两国电信业主线普及率都不到1%,中国电话普及率为1.1%,印度为0.7%。1995年,中印两国移动电话普及率分别为0.3%和0.01%。经过近20年的不断改革和调整,中印电信业都获得了较快发展,分别建成了世界第一和第八的电信网络。但是相比较而言,印度电信业的改革效果还不是十分理想,电信业的产业绩效与中国的差距较大。从

主要电信业务指标看,截止到2004年11月,印度电信主线普及率为8.3%,电话普及率为7%。其中,固定电话用户达到4431万户,普及率为4.1%;移动电话用户为4600万户,普及率为4.3%;电信服务的乡村覆盖率为83%。同期,中国电信主线普及率达到30%,是印度的3.6倍;电话普及率为25%,是印度的3.57倍。其中,固定电话用户达到31315.6万,普及率为24.5%,是印度的6.0倍;移动电话用户达到32992.4万,普及率为24.8%,是印度的5.78倍;已通电话的行政村比例达到89.9%,高出印度6.9个百分点。从电信业的效益指标看,2003年中国移动年报显示,截至2003年底,中国移动全年净利润355.6亿元,2003财政年度的利息、税项、折旧及摊销前盈利从2002财政年度的773.1亿元增至922.78亿元,增长19.4%;总资本负债率由26%下降至18.3%。而2002年印度电信运营商累计亏损770亿卢比(192.5亿元)。印度电信企业负债率很高,大多在70%以上,高额负债使得企业的利息成本很高,部分企业的资金成本高达18%,过去两年内企业收益还不能抵消利息成本和累计亏损。另外,从电信业务资费水平、服务质量和劳动生产率的比较看,中印两国之间存在一定差异。

导致中印电信业发展绩效出现较大差异的因素很多。从表面上看,似乎是两国电信业选择了不同的发展模式和改革路径所致。但从本质分析,导致这种差异的主要原因在于两国制度选择的不同。制度是一个社会的博弈规则,是人们制定的、规范人们相互关系的约束条件(诺思,1990),它包括产权、法律规则、市场、组织、契约以及文化观念和社会规范等(青木昌彦,1995)。制度选择的不同决定了制度禀赋的差异,而制度禀赋的差异又形成了经济发展和体制改革的不同制度环境。一个国家的制度禀赋主要包括五个方面,即国家的立法和行政制度、司法制度、习俗和其他非正式的但被广泛公认的规范、社会意识形态以及国家行政能力。一个国家的制度环境对该国的经济发展路径和经济改革模式具有较大影响。中印两国电信业的改革和发展制度环境不同,其发展模式、改革路径和规制治理结构必然存在较大差异。因为制度选择的差异决定了经济发展和改革模式的差异,不同的发展和改革模式导致了不同的经济发展速度、不同的居民收入水平(1982年,中印两国人均名义GDP分别为275美元和280美元。2003年,中国GDP总量达到1.4万亿美元,是印度5750亿美元的2.5倍,中国人均收入为1086美元,是印度人均收入的两倍),从而决定两国电信业发展

和改革面临不同的政治经济体制环境和市场需求状况,推动电信业发展和改革的内部因素和外部力量差别较大,两国电信业必然选择不同的发展模式和改革路径,最终导致两国电信业出现不同产业绩效。

中国是实行社会主义制度的发展中国家,20世纪70年代末、80年代初开始的改革开放标志着中国进入了一个体制转轨与经济转型并举的“双重转型”时期:一是从中央计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨,市场机制逐步在经济运行中取得主导地位;二是从相对落后的粗放型经济向比较发达的集约型经济的转型,经济现代化程度不断提高。在“渐进主义”的经济转型过程中,中国充分发挥政府和市场的双重调节作用,保持了宏观经济的稳定。中央政府主导下的渐进式改革,既保持了经济的长期较快发展,也推进了经济制度的变革和创新,为转型经济中的中国电信业发展创造了良好的制度环境和市场空间。更为重要的是,改革开放20多年以来,中国保持了政策的连续性和社会的长期稳定,制度的可预期性和承诺力得到提高,为电信业的市场化改革和引入国际资本创造了条件。正是在这种制度环境下,中国政府并没有急于实行电信业的私有化改革,而是在政府主导下逐步实行电信管理体制的改革,逐步实现电信业的市场化。也就是说,中国电信业改革进程与经济转型和制度转轨的进程是基本一致的,经济的快速发展和居民收入的持续增长为电信业发展提供了来自需求方面的强劲拉动力。

印度是一个私有制占主体地位的资本主义国家,但是与发达的资本主义国家相比较,其市场经济的制度框架很不完善,市场发育程度和经济发展水平仍然比较落后。20世纪90年代初期以来,印度也开始采用一种渐进式的、各方都同意的改革模式,这种模式更加强调建设一个发展完备的制度架构,包括一个民主政治架构、法律框架、知识产权的保护、各种市场规则和重新分配机制等。印度政府采取的改革措施包括,加快国有经济的私有化进程,缩小国家政府部门对商业投资的干预、减少国家对生产要素投入与产出价格的不当限制、不断降低税率和对外商直接投资的限制。客观地说,印度的经济改革取得了一定成效,经济增长速度一直高于世界平均水平。但是,由于政党纷争和政府的频繁更替以及制度架构的不够完善,经济政策的变化较快,印度的渐进式改革引致的是渐进主义的增长模式,经济增长潜力并没有得到充分的发挥,二元经济结构的矛盾仍很突出。正如前文所分析的,在制度框架不够完善的情况下,印度政府借鉴欧美国家电信业改革

经验,较早启动了电信业的自由化、私有化改革。欧美国家电信业改革是在资本主义市场经济体系高度发达的背景下启动的,整个社会对市场规制、竞争手段以及公司资本结构的配套体系相对完备,因此,这些国家在电信业改革时,可以选择放松进入规制、实行私有化改革。相比较而言,20世纪90年代,印度电信业并不具备完全放开市场、实行自由进入以及对国有电信企业实行私有化改革的制度环境和基础条件,完全依靠市场扩大投资和配置资源,显然是不妥的。另外,由于执政党和在野党及议会内部对电信业发展和改革的政策存在明显分歧,不少政策的出台是权衡党派政治利益后不同党派之间相互妥协的结果,政策的变化较快。在具体执行中,党派纷争再次干扰,电信业改革和发展的阻力较大。另外,电信规制和管理机构重复设置,政出多门,也对印度电信业的发展产生较大影响。

但是也应看到,为了应对世界电信业竞争,加快本国电信业发展,从2002年开始,印度政府先后采取了建立普遍服务基金、移动通信实行单向收费和实行全服务牌照制度等一系列改革措施,既提高了电信业的自由化和市场化程度,完善了印度电信业的规制体制,也为印度电信业发展注入了新的活力。可以预见,未来一段时间内,印度电信业将保持较快增长态势。中国电信业发展和改革取得的成效要明显好于印度,但由于中国电信业改革是在传统计划经济体制向社会主义市场经济转型中启动的,不能完全摆脱行政干预和国有资本单一结构导致的资本关系的束缚。再加上政治体制以及既得利益集团等因素的影响,中国电信业传统规制体制的刚性较强,规制改革的任务仍很艰巨。中国电信业尚未建立完善的法律体系,规制机构缺乏明确的法律地位、相对独立性和必要的权威性,司法、社会公众监督机制比较薄弱,缺乏一套系统的规制法规制定与实施程序(王俊豪,2005)。

#### 四、结论与启示

制度选择是影响电信业发展和改革的重要因素。中印两国政治经济制度和原有规制制度的差异,使得两国在电信规制改革方面选择了不同的道路,电信业发展的模式和绩效也有明显区别。中国在社会主义政治体制框架内的渐进式改革取得了举世瞩目的成就,经济体制改革成效显著,市场化程度显著提高,保持了经济快速发展和社会繁荣稳定,电信业发展的市场环境日益改善,来自需求方面的拉动力和来自技术创新方面的推动力日益增强,电信业获得了快速发展。中国在电信业发展过程中,注

重以产业政策促进产业发展,在产业发展的基础上启动市场化取向的渐进式改革;在国有经济保持控制力的条件下,打破垄断,引入竞争,进行产业分拆重组;通过企业上市,而不是直接的私有化,来推动产权多元化改革。到目前为止,中国电信业的发展和改革模式取得了良好的经济绩效。印度电信业在发展过程中,注重市场开放和体制改革,以私有化改革促进产业发展;放松进入规制,放开市场,大量引入新的电信运营商,以打破垄断、引入竞争、促进发展。但是,由于制度框架不够完善,政党政治和政策多变等因素的影响,再加上印度电信业的规制机构偏多,电信业改革频繁,发展政策变化较快,使得制度的可预期性和可承诺性降低,印度电信业并未取得预期的发展绩效,整体水平仍然比较落后,与世界电信业的平均发展水平比较,差距十分明显。

比较中印电信业的制度选择、规制改革和产业绩效,可以得到如下启示:

之一,电信业发展模式和改革路径要与制度背景相适应。在电信业中如何引入竞争、何时引入竞争,以及如何进行规制改革、何时进行规制改革,需要综合考虑制度选择、发展模式和发展阶段等各种相关因素,科学、合理、慎重地做出决策。电信业规制改革要与政治社会制度和经济社会发展水平相适应,尤其是要与电信业自身的发展阶段相适应,要在稳中求进。不顾体制因素、制度条件和电信业自身的发展水平,超前进行频繁的规制改革,不利于电信业发展;同理,规制体制长期滞后于电信业的发展需要,也不利于电信业的规范、有序发展,产业发展与规制改革要同步进行。

之二,私有化并不是电信业引入竞争的唯一途径。电信业的市场化改革是大势所趋,但市场化并不完全等同于私有化,要正确处理市场化、自由化与私有化的关系。只要产权是明晰的,并且具有独立的市场主体地位,非私有制企业之间也能够形成竞争。以私有制为主体的经济体制有利于电信业私有化进程的顺利推进,但是电信业是具有一定规模经济性和范围经济性的特殊产业,在基础设施、技术水平和产业发展能力较弱的情况下,过早地推进私有化进程,不一定有利于产业的发展。产业尚未发展,基础设施落后,技术水平较差的情况下,产业发展不能完全依赖实行私有化或民营化的方式引入竞争。在相当长的一段时间内,电信业发展还需要凭借政府和市场的双重手段,对资源进行配置和监管。在转型经济中,电信业的私有化和民营化要在制度和规章完善的前提下,在一个设计周密的框架中进行,

要将建立制度基础摆在比私有化更优先的位置上。也就是说,私有化和自由化要以稳定化和制度建设为前提。

之三,辩证看待电信业发展不同阶段中垄断与竞争的关系。电信业的自然垄断性与发展阶段、技术发展水平和市场需求状况是动态相关的,电信业的不同发展阶段,垄断与竞争的作用是不一样的:发展早期,电信业的自然垄断性仍然比较明显,垄断经营具有存在的合理性,盲目引入竞争,只能事与愿违;随着技术进步和需求的扩大,电信业面临的经济、技术和市场条件发生了变化,电信业的自然垄断性逐渐减弱,垄断经营的弊端逐渐显现,打破垄断、引入竞争,能够加快电信业发展。在电信市场形成良性竞争、有效竞争的局面,需要法制环境、政策设计、政府规制能力等多方面因素的配合。

之四,电信业的发展和改革是一个循序渐进的过程。中印两国都是发展中国家,与欧美发达国家比较,电信体制改革的制度环境、市场准备和产业基础存在很大差异,电信业的发展和改革需要选择适合本国发展实际的模式和路径,循序渐进。电信业发展过程中,不同发展阶段应有不同的发展目标,一个阶段的目标完成后,为后一个阶段的目标奠定了良好的基础,才可能保证后一阶段发展和改革的顺利进行。发展中国家电信业的“新自由化改革”不能

急于求成,若不顾本国政治经济制度的影响,超越发展阶段,往往事与愿违。尤其是在电信业自然垄断属性仍很明显、相关条件尚不具备的情况下,不顾电信业的发展水平和市场需求状况,就试图通过完全放开市场、大力引入竞争和加快私有化进程来促进电信业发展,效果并不理想。

#### 参考文献:

- [1] 于良春,等. 自然垄断与政府规制——基本理论与政策分析[M]. 北京:经济科学出版社,2003.
- [2] 孙宽平. 转轨、规制与制度选择[M]. 北京:社会科学文献出版社,2004.
- [3] 刘新梅,等. 我国电信管制机构改革研究. 经济社会体制比较[J]. 2004,(6):44-48.
- [4] 课题组. 中国电信业进一步扩大对外开放及体制创新研究[J]. 经济研究参考,2004,43:3-27.
- [5] 王俊豪. 中国垄断性产业管制机构的改革[J]. 中国工业经济,2005,(1):56-62.
- [6] 余东华. 中国电信业自然垄断性的减弱与规制改革[J]. 产业经济评论. 2004,(2):121-132.
- [7] BISHOP M, J KAY, MAYER C. Privatization and Economic Performance[M]. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- [8] KAGAMI M, TSUJI M. Privatization, Deregulation and Economic Efficiency[M]. Cheltrnham: Edward Elgar Publishing Limited, 2000.

## Institutional Choice, Regulation Reformation and Industry Performance: the Comparative Analysis between China's and India's Telecommunication Industries

RUI Ming-jie<sup>1</sup>, YU Dong-hua<sup>1,2</sup>

(1. College of Management, Fudan University, Shanghai 200433, China;

2. College of Economics, Shandong University, Jinan 250100, China)

**Abstract:** Under the impact of world telecommunication industry's development and reformation, China and India both accelerated the development speed of telecommunication industry and reformed the regulation system since 1990s. Because China and India had the different institutional resources, the two countries chose the different modes in the course of development and reformation of telecommunication industries, and the industries performance were also different. This thesis contrasts the development modes, reformation paths, regulation systems and industry performances of China's and India's telecommunication industries. The thesis also analyzes why China's and India's telecommunication industries had different performance on the view of institutional choice.

**Key words:** institutional choice; regulation reformation; industry performance; telecommunication industry; comparative analysis