

## ➤➤ 第五章 結論

### 第一節 研究發現與建議

- 壹、產權不清是政企博奕的關鍵
- 貳、國有企業管理走向微觀的放鬆與宏觀的加強
- 參、對我國電信業者的建議

### 第二節 研究檢討與未來研究建議

- 壹、研究檢討
- 貳、未來研究建議

## 第一節 研究發現與建議

中國大陸電信產業的改革，歷經了政企分開、引入競爭與兩次重組舊「中國電信」等過程，重組後的「中國電信」在分業經營的制度約束下，專營有線通訊及其增值業務，並且在香港及紐約上市，面向海外資本市場。在 IP 電話與行動電話不斷分流本地電話業務之際，「中國電信」企業經理人基於經濟與非經濟壓力，選擇透過「小靈通」以破壞性創新之姿，搶奪行動通訊市場的低端客戶，為企業找到新的利潤增長點，這是改革後的制度制約導引企業做出的行為。

「小靈通」在為「中國電信」引進利潤的同時，也因為低價行銷，打亂了行動通訊市場的秩序，引起監管單位注意，然而隨著「小靈通」的發展，其監管內容也由初始的管制凍結，到最後的準放行。雖然對「小靈通」的放行，並非真正對行動通訊業務分流經營的變更，畢竟「小靈通」目前仍是作為「市話的補充」

存在，仍被管制在本地範圍移動，然對本地消費者而言，「小靈通」無疑是作為手機而存在，也確實為行動通訊市場的板塊造成變更，這是企業行為對制度造成的影響。

在企業行為對制度影響的同時，也激發了有趣的政企互動關係，本研究在研究過程中，得出「產權不清是政企博弈的關鍵」與「國有企業管理走向微觀的放鬆與宏觀的加強」兩點結論，最後提出研究過程中發現的幾點建議，予我國電信業者。

## 壹、產權不清是政企博弈的關鍵

改革開放之後，中國大陸政企間的關係不同於以往，企業接受政府委託進行經營，自負盈虧；產業監管部門關心消費者的利益與產業的競爭秩序；資產管理部門作為資產的所有者，關心國有資產的保值增值狀況，因此不管是政府或企業，作為理性的經濟行為者，都關心且追求自身效用的極大化。

值得玩味之處即在於，自由經濟市場國家，政府以中立者的角色進行監督，但在中國大陸，國有企業與政府之間不僅是利益團體與政府的關係，更多的是一種緊密的裙帶關係，透過國有控股公司，政府依然可以掌握企業的生產細節，同時身兼教練與裁判。

2003 年國資委成立後，雖然在形式上分開政府的監管職能與資產職能，但國家作為出資人的角色未變，因此最後的關鍵，依然無法進行有效且中立的產業監管。而信息產業部失去企業人事任命權，位階又低於國資委的事實，使得監管控制力弱化，相對給了企業自主性提升，以及對政府進行遊說的空間。是以，企業在面向經濟體制轉型時，雖然上有管制壓力，卻又同時可以利用政府的矛盾心理，進行策略互動，其中的關鍵便是「產權」問題。

威權國家體制加上產權不清，所以政策變更交易成本低；產權不清，所以企業尋租成本低，企業得以利用國家重視資產增值保值的弱點，以及斬不斷的舊關係，成功進行尋租；企業尋租容易，相對造成高強制執行成本，成為最終企業勝出的關鍵。

在「小靈通」的案例上，其推出之初，政府認為不應再浪費資源發展低下技術，因而發布了限制發展的命令。但是「中國電信」巧妙的透過市場的接受度，通過龐大的消費群眾，以及其所帶來的利潤，將大餅呈現在政府面前，取得國資委的認同，同時利用政企間斬不斷的關係，強化強制執行的成本，使得監管單位難以維持強力監管的政策，採取「不鼓勵、不干涉」的準放行政策。最終的關鍵，國務院，也在「手心手背都是肉」的矛盾心理下，遲遲未能做出最後的裁決。

產權問題未能確實解決，以及部門不同利益的存在，給了企業尋租的空間，雖然利益團體對政府的成功尋租，對整體社會效率有害，但是在「小靈通」這件事上，卻給了電信產業競爭的機會。或許因為這是與民生相關的業務，因而對社會大眾而言，雖然是壟斷下的競爭，但相較於以往，消費者的選擇更多元，而政府對「小靈通」所造成的手機資費混亂情況，也做了「資費上限管制」的調整，逐漸走向市場化調整機制。

我們認為，雖然產權的問題使得一些無效率狀況難以根除，但是在研究個案中，也許它與民生切身相關，也許在改革過程中它有著多數副部長相繼「下海」的特殊情況，所以激發了微妙的政企互動。從政企不分到政企難分，無可否認確實是某種形式上的政企同盟，但無論如何，對消費者而言，今天確實比昨天更好，這點是值得肯定的。

## 貳、國有企業管理走向微觀的放鬆與宏觀的加強

在任何經濟體制的國家之中，管制者與被管制者之間都充滿了微妙的互動關

係。計畫經濟體制下，政府具有多重角色，既是國有資產的所有者和經營者，又是宏觀經濟活動的決策者，還是經濟運行的管理者與調節者。在市場經濟體制中，政府角色由所有者、經營者、決策者，轉變為規劃調節者、宏觀調控者和服務監督者。<sup>1</sup>為了經濟秩序的有效運行，政府手中無論如何都握有監管的一把尺，如同信息產業部官員所言，電信產業的發展在轉型，但是完全交由市場會造成浪費，因而監管仍有其必要性，只是政策的每一步都更謹慎了：

電信產業的發展方向是朝向，公平公正、有效有續的競爭。我們是希望國家、企業、消費者兼顧，新技術應用與市場需求相結合。在監管立場上，所謂的適者生存，完全交給市場，有時候會造成浪費，所以監管還是有其必要性，政策的每一步都是很謹慎的。(N8)

我們認為，中國大陸的電信產業管制正逐漸走向「微觀放鬆與宏觀加強」，將管制視為一種手段而非目的，在大的監管方向中，逐漸交由市場決定，只要企業能夠朝有效競爭的方向走，市場接受企業所推出的產品，而不違背大的監管原則，在政府看來其實都是可以接受的。北京郵電大學的受訪者便認為，監管目前基本上是處於一種無為的狀態，只要對消費而言有好處，政府的態度就寬容些：

整個企業的運作他有可能還是處在一種自發的狀態，而監管基本上處在一種無為的狀態，他認為可能更多的干涉也不見得是一個好事，所以他們對於小靈通就處在一種相對而言比較寬容的態度，雖然說他不是一種先進的技術，他是一種新的業務，他滿足了這個市場，從競爭的角度講，他提供了一個壓力，比如說資費、價格，所以從消費者角度講，這也是一個好事。(N2-1)

甚至有受訪者認為，因為在民營化的過程中會造成社會、經濟的變動，也有產權等問題要解決，因此國資委便作為一種過渡性質而存在：

實際上國資委他是一個，我的看法他也是一個過渡性質的機構，在這個時期內的整個一個大的變動，會對整個經濟和社會造成很大的變動，那麼這個變化要有一個逐漸變化的過程，在逐漸變化這個過程當中，

<sup>1</sup> 孔祥利，《焦點問題中的政府經濟行爲》（北京：中國社會科學出版社，2003年），頁56。

那他逐漸解決這個產權問題，解決你剛才一開始也提到所謂增值保值的問題，他必須要有一個機構，有一個部門來管理這個國有資產，在管的過程當中，再如何進一步的把他民營化，他有這樣一個過程在裡面，所以這是走了第一步，第二步他就要讓這些國有資產逐步的民營化。(N6)

此外，國家職能的轉變也可以由中共十六屆五中全會，通過「十一五規劃」建議嗅出端倪，「十一五」改以往「計畫」名稱為「規劃」，便是象徵著中共對經濟的運行指導，將由指令性的「計畫」轉為指導性的「規劃」，代表未來中共將更加強調市場機制的的作用，政府的管制將由經濟管制轉向社會管制，更重要的是經濟運行將明顯朝向指導性的調控和監管，過多和過細的量化指標將被淡化。<sup>2</sup>電信業的規劃在「十五」之前都是都是在政企合一的情況下編制的，基本上屬於企業規劃，新的「十一五規劃」中，信息產業部的職能規劃轉以針對未來五年電信行業主管部門「管什麼」和「怎麼管」的問題上加以闡述，並在「轉變通信行業規劃的管理方向、調控手段、管理方式，加強通信行業規劃的支撐工作」——「三轉變一加強」的基礎上，提出了「公開透明、廣泛參與、立足職能、關注區域、資源分享」的工作思路。<sup>3</sup>

總之，中國大陸電信行業的監管，正朝向抓宏觀規劃，放微觀企業的方向轉折，當然在產權問題未解決之前，轉型的過程不可避免還會碰到類似「小靈通」的問題，但是如同目前對「小靈通」的管制方式一般，在微觀的放鬆下，政府的心中自有一把宏觀的尺，也如同其他國家一般，電信管制的尺永遠不可能放掉，企業所能做的，就是在政府的規制下，找到自己的生存之道，並同時滿足政府的政策預期。

<sup>2</sup> 邊裕淵主持，魏艾等，〈對中共「十六屆五中全會」通過「十一五」規劃的探討〉，《中共研究》，第39卷第11期，2005年11月，頁106。

<sup>3</sup> 信息產業部綜合規劃司，〈電信行業「十一五」規劃的兩項創新〉，《中國信息產業網》，〈<http://www.cnii.com.cn/20050508/ca307201.htm>〉。

## 參、對台灣電信業者的建議

為加快壟斷行業改革，在電力、電信、鐵路、民航、石油等行業和領域，進一步引入市場競爭機制，積極推進自然壟斷業務投資主體多元化，2005年2月中國國務院公布《關於鼓勵支持和引導個體私營等非公有制經濟發展的若干意見》，規定非公有資本可以參股等方式進入壟斷行業和領域。<sup>4</sup>這是在中國入世承諾後，正式明文的對外開放壟斷行業和領域。

中國大陸的電信市場，目前已擁有世界上第一大固話用戶，以及第一大行動電話用戶，並以其各自不到30%的普及率，成為最具潛力的電信市場。在WTO開放架構與國務院開放非公有經濟進入壟斷產業的政令中，台灣電信業者未來亦有機會逐鹿中原。

有鑑於台灣電信業者經濟實力不足，加上兩岸政治關係難以在短期內緩解，因而最佳的進入方式當是經由香港。香港與中國大陸在2003年簽訂《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》(Closer Economic Partnership Arrangement, CEPA)，在CEPA架構下，中國大陸對香港包括電信業在內的20餘個服務業領域進行開放，其中香港電信業者自2003年底可進入經營電信增值業務，最高可占合資公司50%的股份。<sup>5</sup>雖說對增值服務的開放並不涉及實體網絡的開放，但是中國大陸地緣遼闊，經營基礎電信需投入大量沈澱成本，一般電信業者難以從此切入。是以，台灣電信業者若希望逐鹿中原，最佳的途徑當是透過併購香港公司，經由CEPA機制北上經營增值業務，而非經由WTO架構，當然在此之前，電信業者必須在台灣更好的經營增值業務，以便利用業務經驗轉戰中國大陸。

<sup>4</sup> 〈國務院關於鼓勵支持和引導個體私營等非公有制經濟發展的若干意見〉，《人民日報》(北京)，2005年2月25日，版8。

<sup>5</sup> 金杜，〈內地電信正式對香港開放 CEPA 附件細節解密〉，《TOM.com》，2003年10月2日，<<http://finance.news.tom.com/1001/1002/2003102-24409.html>>；鄭耀宗，〈電信業界借 CEPA 北上拓市場〉，《香港商報》，2003年12月22日，轉引自《中國窗》，<[http://www.cnwnc.com/gb\\_tobig.php3?url=http://www.cnwnc.com/20031222/ca689813.htm](http://www.cnwnc.com/gb_tobig.php3?url=http://www.cnwnc.com/20031222/ca689813.htm)>。

在中國大陸市場之外，台灣電信業者也需注意全球市場上中國大陸電信業者的動向，目前中國大陸兩大電信企業——「中國移動」、「中國電信」挾著中國大陸內部龐大的消費市場，躋身全球 500 大。全球化趨勢下的未來，國際大型電信企業正透過併購、結盟等方式，邁向跨國界經營，中國大陸電信企業在國家有計畫的扶植下，逐步的養精蓄銳、學習市場戰略思維，等到他們羽翼漸豐，挾帶著雄厚資金與先進技術走出國門時，台灣的電信業者是否已做好迎戰的準備？這是極值得深思的問題。

## 第二節 研究檢討與未來研究建議

### 壹、研究檢討

由於本研究觀測的主題「電信產業」，在中國大陸仍屬重點保護產業，因此在文獻資料蒐集不易之外，訪談過程中亦難以廣泛接近相關決策部門，這樣的研究限制在訪談過程中，當地學者也坦言，不要說我們是台灣去的，就連他們本身要做這樣的研究也幾乎存在同樣的困難。因而最後在透過關係引薦之際，依然只能訪談到 10 位人士，企業人士更是無法接近，對於研究結果的廣度造成一定的限制。

此外，主題之一的「政企關係」在中國大陸也是不易談論的事情，不單是要找到雙方人士有困難，要雙方都不假修飾說實話也有一定的難度，因而最後只能參照學者的說法做連結，對於研究成果上，尚留有一絲遺憾。

### 貳、未來研究建議

「小靈通」問題相當程度上是一個特殊現象，要以此斷言「中國電信」的運營走向市場思維，未免果斷，因而本研究只作為一個開端，日後可持續觀察「中

國電信」的經營行爲。首先，可持續觀察「中國電信」在獲得 3G 經營執照後，對「小靈通」的處理方式，以及企業經營模式。倘若企業在得到 3G 執照後便棄「小靈通」於不顧，亦即「小靈通」只是作爲一種策略性的存在，中國政府就必須意識到，這批企業經理人還沒有能力成爲專業經理人，在改革過程中，他們還沒有學習到市場思維，產業與制度改革未來還有一段長路要走。其次，若「中國電信」能夠經由經營「小靈通」的經驗，持續推展往後的企業發展，則我們將可相信中國大陸的電信業，正走向健康且穩健發展的道路。

「中國電信」只是中國電信業中的一家企業，其他像是「中國移動」、「中國聯通」等電信企業，是否亦具有類似的經營行爲，他們又是以怎樣的形式與政府進行互動？可持續深入研究。

最後，從產業屬性出發，研究可再擴及同樣屬於自然壟斷產業的其他產業改革，觀察其與電信產業有何異同之處？

諸如此類的眾多問題，都有待後續研究深入探討，本研究謹結於此，期能對浩瀚學術有所貢獻。