

➤➤ 第一章 緒論

第一節 研究背景與目的

壹、研究背景

貳、研究動機與目的

第二節 文獻檢閱與問題提出

壹、文獻檢閱

貳、問題提出

第三節 研究方法

壹、研究途徑

貳、研究方法

參、研究範圍

肆、研究限制與解決

第四節 章節安排



第一節 研究背景與目的

壹、研究背景

一、管制與放鬆管制

古典經濟學家認為，市場的運行自有一隻看不見的手會引導資源配置達到巴瑞圖效率(Pareto efficiency)，因此在古典經濟學論述中，政府的角色被極小化，然而市場的外部性、公共財、自然獨占與資訊不對稱等因素，卻埋下了市場失靈危機的可能性，從而給了政府介入的空間。因而，不論在何種經濟體制下，政府或多或少都扮演著提供公共財、管制、補貼等角色，當然其中也不乏直接介入經

營者。是以，西方經濟學理論中，產業的市場結構在完全競爭之外，尚有源自於市場壟斷、自然壟斷或行政壟斷所造成的壟斷競爭、寡頭競爭及完全壟斷三種不完全競爭的典型。此外，市場需求變化及技術創新，亦會影響甚至改變競爭的程度。

「公有制」經濟乃是社會主義國家最大的特徵，也是導致行政壟斷最主要的原因，雖然一般認為行政管制是為保護公益，然史蒂格勒(George J. Stigler)曾提醒世人，管制機構為利益團體所擄獲(capture)的可能。¹在中國大陸，由於政府同時扮演遊戲規則制定者與執行者的雙重角色，更無法成為中立的管制者，最終導致政企不分、妨礙市場競爭，以及社會整體效率的低落。

改革開放後，鑑於公有制經濟效率不彰，影響生產力的發展，中國大陸國有企業改革逐步歷經了「放權讓利」、「利改稅」、「承包經營責任制」等階段，並於1993年11月中共十四屆三中全會上通過了《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，正式確定國有企業朝向「產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學」的現代企業制度發展目標。1993年12月，八屆人大第五次常委會議通過《中華人民共和國公司法》，更是為國有企業的「股份制改造」提供了法律依據和保障，也標誌著經濟體制改革另一個新階段的啓始。

從計畫經濟體制向現代市場經濟體制轉軌的過程中，由於市場需求不斷擴大、技術創新能力日益精進，放鬆管制逐漸成為中國大陸產業改革的趨勢。過去二十多年的市場化改革中，商業、製造業和建築業三大市場的國有壟斷格局已被基本打破，²雖然在許多產業中壟斷格局依舊，但中國大陸從壟斷市場向競爭市場轉折的深刻變革已然成形。2001年中國正式加入世界貿易組織(World Trade

¹ George J. Stigler, "The Theory of Economic Regulation," *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, Spring 1971, pp. 3-21.

² 胡鞍綱、過勇，〈從壟斷市場到競爭市場：深刻的社會變革〉，《改革》（重慶），2002年01期，2002年1月，頁17。

Organization, WTO), 在 WTO 無歧視貿易、經由談判逐步開放市場、建立市場開放之可預測性、促進公平競爭, 以及鼓勵發展與經濟轉型等基本理念與規範準則的規範下, 未來中國勢必在產業管制及市場准入上做出更多的開放。

電信產業屬於自然壟斷產業又具有龐大的經濟與戰略意涵, 因此 1980 年代以前各國都採行管制政策進行管理。但隨著科學技術的進步, 光纖、通信衛星等新產品出現, 帶動電信產業固定成本的降低, 復以市場需求擴大, 使得電信產業越來越具備競爭的條件和因素, 因而許多國家, 像是 1980 年代的美國、1990 年代的英國等, 都著手進行電信產業民營化的改革。³

二、中國大陸電信業改革

中國大陸電信業在放鬆管制之前, 長期以來都是郵電部和舊「中國電信」政企合一的壟斷經營, 導致資源配置不經濟。改革開放後, 人們離開公社住進公寓裡生活, 電信通訊成爲人與人之間溝通聯繫的重要工具, 加上其包括本地市話、長途電話、行動電話、網際網路及其他增值服務等多元產品的特性, 形塑了廣大的消費群眾, 由此形成的龐大經濟利益也吸引了許多的潛在進入競爭者, 因而放開通訊網絡管制的呼聲早有。

此外, 中國加入 WTO 之後, 依照《中華人民共和國加入議定書》第 3 條「非歧視性」的規定, 中國政府在基礎電信等領域供應給外商的貨物、服務價格及可用性, 不得低於給予其他個人和企業的待遇; 而在〈附件 9: 服務貿易具體承諾減讓表 第 2 條最惠國待遇豁免清單〉中, 中國政府也對增值電信服務、基礎電信服務、行動語音與數據服務的市場准入限制做出了減讓承諾, 並承諾在入世後 2 至 6 年內, 逐次取消各項目外商投資的地域限制。因此, 電信業將不再能透過

³ 關於美英兩國電信產業民營化之相關過程, 請見 Jean-Jacques Laffont & Jean Tirole 著, 胡漢輝等譯, 《電信競爭》(Competition in Telecommunications) (北京: 人民郵電出版社, 2001 年), 頁 16-30。

行政管制，保有競爭優勢，改革成爲迫在眉睫的要務。

1994年，由電子部、電力部和鐵道部聯合組建的「中國聯合通信有限公司」（簡稱「中國聯通」）開啓打破獨家壟斷的序幕後，1994年1月，「吉通通信有限公司」（簡稱「吉通公司」）成立；1999年8月，「中國網絡通信有限公司」成立（簡稱「中國網通」）；2000年12月，「鐵道通信信息有限公司」（簡稱「中國鐵通」）成立。

基於舊「中國電信」擁有絕對壟斷地位，「中國聯通」成立仍難形成有效競爭格局，1999年與2001年，中國政府分別對舊「中國電信」進行了二次戰略性重組作業，第一次是將「中國電信」依業務「縱向」分割爲四：「中國電信公司」，專營有線通訊及其增值業務；「中國移動公司」，專營行動業務；「國信尋呼公司」，專營尋呼業務（後併入「中國聯通」）；「中國衛星公司」，專營衛星通訊業務。第二次則是從「橫向」將「中國電信」再分爲二：北方部分和「中國網通」、「吉通公司」重組爲「中國網路通信集團公司」；南方部分保留「中國電信集團公司」名稱，繼續擁有「中國電信」的商譽和無形資產。2002年5月，「中國電信集團公司」和「中國網通集團公司」正式掛牌成立。中國電信市場形成了「中國電信」、「中國網通」、「中國移動」、「中國聯通」、「中國衛通」和「中國鐵通」——「5+1」相互競爭的市場格局，對「中國電信」的重構作業基本完成。⁴

⁴ 張宇燕，〈國家放鬆管制的博奕——以中國聯合通信有限公司的創建爲例〉，《經濟研究》（北京），1995年第6期，1995年6月，頁73-76；張維迎、盛洪，〈從電信業看中國的反壟斷問題〉，《改革》（重慶），1998年第2期，1998年2月，頁68-69；王俊豪、周小梅，《中國自然壟斷產業民營化改革與政府管制政策》（北京：經濟管理出版社，2003年），頁282-286；劉先華，〈論中國自然壟斷產業改革的趨勢——以中國電信產業改革爲例〉，《經濟評論》（武漢），2003年第2期，2003年，頁121；〈我國通信體制改革的歷程〉，《中國信息產業網》，〈<http://www.cnii.com.cn/20020808/ca90597.htm>〉。

三、改革後的新「中國電信」

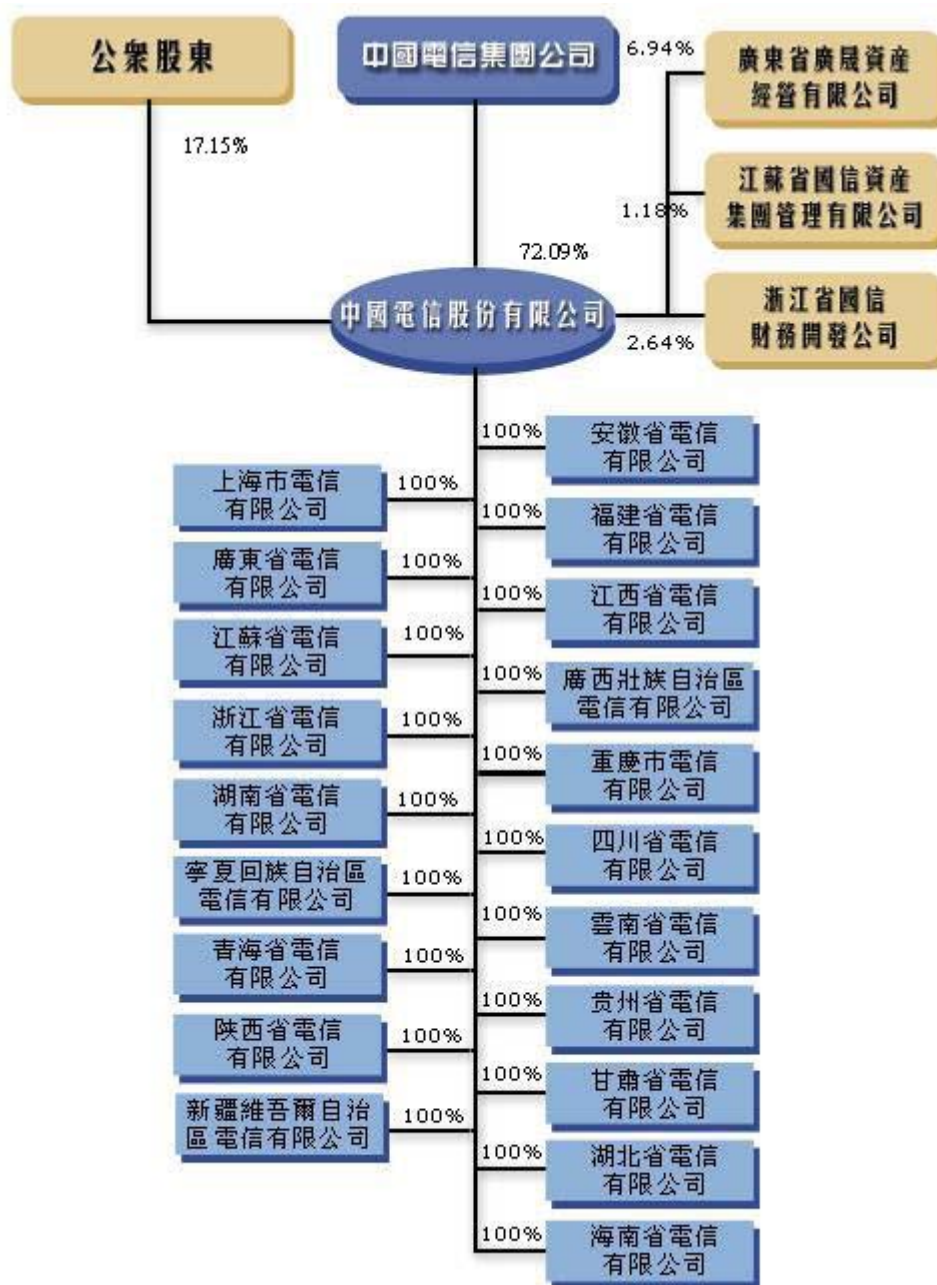
透過引入有限競爭及企業拆分來實現改革的中國大陸電信市場，實際上並未真正走向民營化，重組後的電信集團公司仍由中央管理，為經國務院授權投資的機構和國家控股的試點，中國政府依然是企業的大股東。誠如中國國務院經濟體制改革辦公室研究所研究員史煒所言：

現存的電信服務運營商，其絕對資本依然是國家資本，公司在市場競爭中表現出的行為不是真實意義上的市場行為，運營商在資產處置和配置服務市場的過程中，產權信號是失真的，價格信號是失真的，管理體制是行政化的，資源配置是無效率的。⁵

總之，雖然說中共十四屆三中全會上已確立了國有企業要朝向「產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學」的現代企業制度發展目標，卻依然是政企不分。通過圖 1-1，可清楚看出「中國電信集團公司」與「中國電信股份有限公司」之間的關係結構，且由於「中國電信集團」為中央管理之全資國營公司，因而此結構亦表明政府與「中國電信」間的關係，亦即政府透過集團公司，對於上市的股份公司，仍以 70%以上的股權為最大董事。

股份制改造後的「中國電信」，面臨著香港跟紐約上市的海外資本市場監督壓力。固定電話業務本身固定資產投入巨大，成本回收週期長，加上近年來 IP 電話與行動電話的侵蝕，在在使得「中國電信」背負不小的業績成長壓力。

⁵ 史煒，〈中國電信服務業的市場化演進〉，《中國工業經濟》（北京），2002 年第 7 期，2002 年 7 月，頁 40。



資料來源：〈股東結構圖〉，《中國電信股份有限公司》，〈http://www.chinatelecom-h.com/company_f/company_f1_1.htm〉。

圖 1-1 中國電信股份有限公司股東結構

1999 年分業經營的改革中，「中國電信」已將行動通訊等業務劃出，專營有線通訊及其增值業務，目前中國的通訊網路已在 90% 以上的城市和農村開通，

而近年來電信市場的獲利重點又在行動通訊業務，自 1998 年起，中國大陸的行動電話用戶數持續穩定成長，至 2005 年底，增加 36,956.5 萬戶，達到 39,342.8 萬戶（請見圖 1-2）。同時，行動通訊業務占電信業務收入的比例至 2005 年也累積達到 45.1%。⁶在分業經營的制度限制下，行動通訊業務只能是「中國聯通」及「中國移動」雙寡頭競爭，放眼如此龐大的利潤市場，「中國電信」卻因為沒有行動通訊執照只能望月興嘆。

面對這樣的制度環境制約，爲了找尋新的利潤增長點，「中國電信」在其允許經營的固話網絡上推出「小靈通」，⁷以其「無線市話」的學名悄悄上市，試圖通過「破壞性創新」(disruptive innovation)的嘗試，突破政府管制，爲原本緩慢成長的固定通訊業務創造新的利潤增長點，並利用其帶有「準行動通訊」的特質，與「中國移動」和「中國聯通」搶食行動通訊市場這塊大餅。

但「小靈通」的發展過程卻幾經波折，在推出之初曾被政府以「低技術」，且與第三代行動通訊系統(the third generation of mobile communications, 3G)⁸的頻道相重疊，造成投資浪費爲由，祭出限制發展的禁令。⁹然而市場的支持卻將「小靈通」一步步由農村推向城市，直到 2003 年 3 月，時任中華人民共和國信息產業部部長的吳基傳，向媒體做出對「小靈通」採「不鼓勵、不干涉」的表態

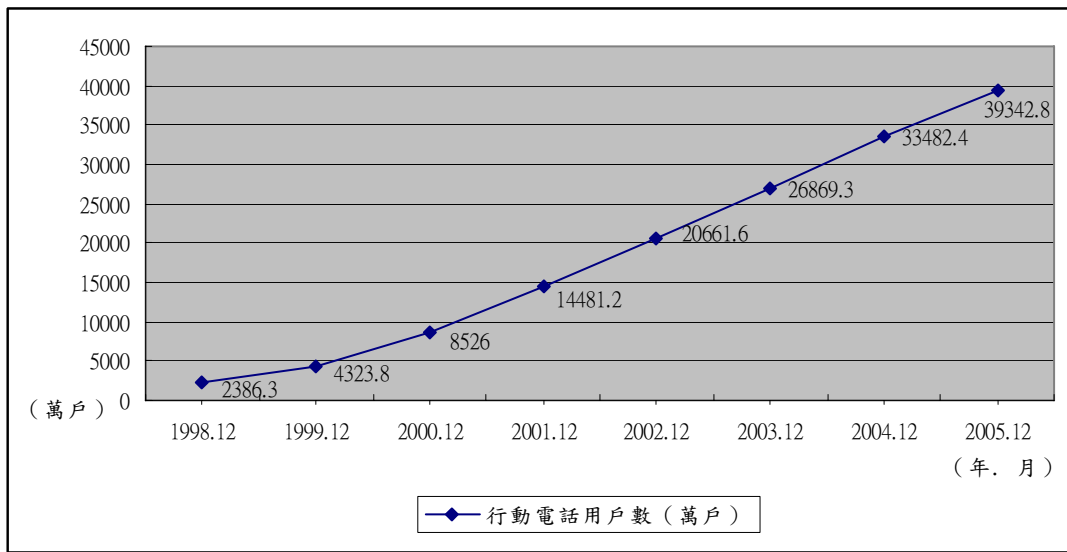
⁶ 〈2005 年通信業發展統計公報〉，《中華人民共和國信息產業部》，〈http://www.mii.gov.cn/art/2006/02/09/art_169_6243.html〉。

⁷ 「小靈通」乃是「PHS」(Personal Handy-Phone System)在中國上市的名稱，它是一種無線接入電話的技術，由類似無線電話技術發展而來，因此也稱爲第二代無線電話。

⁸ 第三代無線電話一般而言，是指將無線通訊與網際網路等多媒體通訊結合的新一代行動通訊系統，他強化了行動網路的功能，可即時高速擷取網際網路服務，提供我們隨時隨地高速上網，擷取內容豐富的休閒娛樂、查詢資訊、從事行動電子商務、共享互動式應用程式及召開視訊會議，而無須只靠個人電腦、家庭電腦或電視機才能享有這些服務。爲了提供這種服務，無線網路必須能夠支援不同的數據傳輸速度，也就是說在室內、室外和行車的環境中能夠分別支援至少 2Mbps（兆字節／每秒）、384kbps（千字節／每秒）及 144kbps（千字節／每秒）的傳輸速度。請見〈3G 的簡單定義〉，《CHINA 通信網》，〈http://61.129.112.60:82/gate/big5/www.c114.net/zhuanti_simple/3G/read_3g.asp?action=3gzlk&styptID=1&articleID=28〉；〈迎接 3G 的到來 了解 3G 是什麼〉，《上格通訊》，〈<http://www.sunger.com.tw/Data-3.htm>〉。

⁹ PHS 無線系統使用 1900-1915MHz 頻段，與第三代行動通訊系統 TDD 的工作頻段 1880-1920MHz 重疊。請見胡漢輝、羅亮，〈從小靈通之戰看中國的電信改革〉，《產業經濟研究》（南京），2003 年第 4 期，2003 年 4 月，頁 14。

後，「小靈通」終於突破管制進入北京、上海與廣州，實現全國放號。



資料來源：整理自各年度「通信行業月度統計資料」，《中華人民共和國信息產業部》，
<<http://www.mii.gov.cn/mii/hyzw/tjxx.html>>。

圖 1-2 1998-2005 年中國大陸行動電話用戶數

貳、研究動機與目的

一、研究動機

在極權體制時代，國有企業始終扮演著國家附庸的角色。改革開放、經濟體制轉型之後，1993 年中共十四屆三中全會上，中國大陸正式確定了國有企業朝向現代企業制度發展的目標。但此後，許多研究仍發現中國大陸的大型國有企業公司化改制，只是轉型為行政性的「翻牌公司」，實際上國有控股子公司並沒有真正擺脫政府的控制與制約，實現「政企分開、自主經營」的改革目標。

在上述「中國電信」的個案中，我們發現其在政府管制之下，為了突破現有業務範圍的限制，尋求新的利潤增長點，推出「小靈通」這項產品，並且不斷的突破政府監管界線，最終達到全國放號的目標。「中國電信」的行為在政府依然擁有強大控制力的電信產業中，顯得相當特殊，而這樣的現象不僅許多研究未曾

探討，也是觀察深化改革後的國有企業政企關係的一項突破，因此引起了本研究深入探討的動機。

二、研究目的

通過對「小靈通」從產出到解制(deregulation)的剖析，探索「中國電信」在公司化改制後的市場行爲，進而探討其與政府間的互動關係，本研究期望能藉以檢視中國大陸國有企業深化改革後之政企關係。

其次，雖然大型國有企業有其特殊性，但我們相信行爲體在進行決策時，有其一定邏輯適用性。2004年12月11日，中國大陸已依據入世承諾正式開放北京、上海、廣州三地外資進入基礎電信的業務。按信息產業部2004年5月公布的《中華人民共和國電信條例》所附之〈電信業務分類目錄〉，調整後的基礎電信業務包括固定電話的市話和長途、行動通訊（包括3G）、衛星通訊、網際網路數據業務、國際通訊基礎設施業務等，幾乎一般消費者日常使用的通訊服務都在開放範圍之內，6年之後此開放區域將擴及全中國大陸，外資股權比例可達49%。¹⁰是以，本研究亦期望提供將來台商企業逐鹿中國大陸電信市場之戰略參照。

第二節 文獻檢閱與問題提出

中共十四屆三中全會召開後，中國大陸國有企業的改革進入現代化企業改革的階段，在會議文件——《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》做了「國有企業實行公司制，是建立現代企業制度的有益探索」，並對國有控股公司試點給予肯定的表示後，許多部門與國有企業爲了獲得國有資產管理

¹⁰ 陳曉林、王爲民，〈基礎電信開放掀起波瀾 鐵通衛通可能先試水〉，《通信產業報》（北京），轉引自《人民網》，2004年12月6日，<<http://www.people.com.cn/GB/it/1068/3035928.html>>；秦海波，〈入世三年 外資仍在觀望〉，《經濟日報》（北京），2004年12月8日，版11；金新，〈電信業對外資開放時間表〉，《經濟日報》（北京），2004年12月8日，版11。

經營權，紛紛進行組建國有控股公司。然改革的成效如何？下述將分別從此階段國有企業改革的四個目標：「產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學」，對改革後的政企關係進行文獻檢閱。

壹、文獻檢閱

一、產權清晰

所謂「產權」係指財產所有權關係的總稱，包括占有權、使用權、轉讓權和收益權。產權的法律形式是所有權，界定財產歸誰所有；實現形式是經營權，包括轉讓、使用和收益權。在現代企業制度中，產權清晰的關鍵是實現出資者所有權和企業法人財產所有權的分離，企業法人以全部法人財產享有並承擔民事權利與義務，擺脫對行政機關的依賴，不再套用行政級別。¹¹

控股公司的定義，劉萬生在綜合各國學者的意見之後，提出控股公司的基本內涵是：依靠持有有一定份額股份（通常占有控股地位），控制和掌握其他公司重大經營決策權，並達到資本增值。控股公司主要是通過收購其他公司的股票，或向其他公司投資入股，或建立新公司等辦法來實現控制其他公司，達到掌握運用更多企業資本的目的。其中企業集團的控股公司形式，核心企業與旗下成員企業的內部產權關係一般呈現為集團成員企業之間的水平方向的環形持股和自上而下的縱向持股兩種股權形式。縱向持股是一種金字塔型等級控制模式，核心企業可以對其控股或參股的企業派遣董事、監事或按《公司法》所賦予的股東權力規範子公司的行為方式，以實現集團的整體利益。國有控股公司形式則是指政府通過擁有其他公司一定比例股份，進而實現對其他公司控制和管理的公司，主要任

¹¹ 孔祥利，《焦點問題中的政府經濟行為》（北京：中國社會科學出版社，2003年），頁226；孫關宏等主編，《政府與企業：政治學視野中的中國政企關係改革》（南昌：江西人民出版社，2002年），頁244。

務是從事對下屬國有企業的產權經營與管理職能。¹²

此外，從國有股（國家股與國有法人股的合稱）的非流通性來看，在對國有企業進行股份制上市的改革過程中，由於受到計畫經濟體制的影響，人們擔心股權私有化會動搖公有制的主體地位，擔心國家對關鍵部門和重要行業喪失控制權，難以確保國家在支柱產業中的控股地位，因此便形成了國家股、法人股、內部職工股、社會公眾股等不同類型的國有企業股權，其中國有股為不流通股。國有股的非流通性造成了國有股一股獨大的問題，許多上市公司仍由政府絕對控股，政府同時作為國有財產所有權管理主體與國有股股東代表，進入股東大會並參與表決，使得政府在行使財產權利的表面下，實際行使的是行政權力，既不利於小股東的權益，也不利於公司治理結構的有效運作與企業績效。¹³

因此，許多透過產權角度觀察國有企業改革的研究都發現，在股份制改革只是轉為國有控股的情況下，根本無法真正落實產權清晰的目標，國家持有大部股份，政府對企業的干預難以從根本上避免。政府一方面推動政企分開的國有企業改革，想盡辦法要使國有企業成為市場上的獨立法人，一方面又總是有意無意的利用行政權力去干預企業內部的經營業務，企業集團只是國家用來替代傳統官僚機構的組織和控制形式，集團中作為獨立核算單位的子公司，從本質上來說依然是國家所有，只是一種改行政上下級關係為所有者與管理者關係的形式主義改革。¹⁴

¹² 劉萬生，《國有控股公司研究》（北京：經濟科學出版社，1998年），頁1-5；張建忠，《企業集團：創新、蛻變與成長》（北京：社會科學文獻出版社，2000年），頁90-91。

¹³ 劉偉、高明華，《轉型期的國有企業重組》（上海：上海遠東出版社，1999年），頁191-193；吳敬璉，〈完善上市公司的治理結構〉，吳敬璉，《轉軌中國》（成都：四川人民出版社，2002年），頁139-145；徐曉東、陳小悅，〈第一大股東對公司治理、企業業績的影響分析〉，《經濟研究》（北京），2003年第2期，2003年2月，頁64-74；唐要家、唐春暉，〈國有權集中對中國工業績效影響的實証分析〉，《上海財經大學學報》（上海），第6卷第2期，2004年4月，頁3-11；蒲自立、劉苟佳，〈論公司控制權對公司績效的影響分析〉，《財經研究》（上海），第30卷第10期，2004年10月，頁5-14；胡銀月，〈國有股流通的法律思考〉，《法律圖書館》，〈http://www.law-lib.com/lw/lw_view.asp?no=4808〉。

¹⁴ 魏杰，《中國企業大趨勢》（北京：中國經濟出版社，1999年），頁115-147；汪新波，〈對企業

二、權責明確

現代企業制度的另一個顯著特徵是所有權與經營權相分離，隨之而生的「委託—代理」關係容易造成投資者、決策者、經營者在企業目標上的分歧。普通投資者關心的是投資收益率的高低，董事會則更為關心企業規模的擴大和長期發展目標的實現，而經營者往往追求個人收入、社會地位、管理大企業的經歷及與此相關的短期業績。¹⁵因此，國有企業朝向現代化企業改革的第二個目標便是「權責明確」，權責明確指的是通過法律確定出資者和企業法人分別擁有的權利、承擔的責任和履行的義務。其內涵有二：第一，出資者權責明確。出資者依據自己的出資額擁有公司法與公司章程所規定的各項股東權利，主要是資產受益、重大決策和選擇管理者的權利，但一般不直接參與企業的具體經營活動，不直接支配企業的法人財產。第二，企業權責明確。企業以其全部法人財產享有民事權利、承擔民事責任，對其債務負有限責任。¹⁶

然而，國有控股公司在性質上自始便與此目標處於矛盾的位置，張冀湘認為國有控股公司的性質應是「準政府」的性質，承擔政府和企業雙重職能；¹⁷劉萬生則認為國有控股公司應該被定位為「特殊法人」，因為國有控股公司是介於政府和一般生產經營性國有企業之間，從事國有資產產權經營，以營利為目的，是具有法人地位的經濟實體，但是其又有別於一般法人企業，具有特殊的法律地位、設立程序、資本來源、人事任免、財務管理，以及監督審計等。¹⁸

由於國有控股公司的特殊性質，加上組織內部治理結構改革與建設滯後，使

性質的重新思考—現代股份公司的啓示》，盛洪主編，《現代制度經濟學（下卷）》（北京：北京大學出版社，2003年），頁57-67；戴慕珍，〈國家社會主義之後—中國企業改制的政治約束〉，《二十一世紀雙月刊》（香港），2004年8月號，2004年8月，頁17-18。

¹⁵ 張建忠，前揭書，頁91。

¹⁶ 孔祥利，前揭書，頁226；張先吉，〈完善公司治理是提升上市公司質量的必由之路〉，《經濟體制改革》（成都），2003年第5期，2003年9月，頁36-39。

¹⁷ 張冀湘，〈論國有控股公司的政府功能〉，《中國工業經濟》（北京），1996年第8期，1996年8月，頁11-15。

¹⁸ 劉萬生，前揭書，頁5-7。

得縱使有董事會的機制，也無法真正代表股東的利益行使決策權，亦難以對經營者進行有效的監督。因此，一般認為轉型後的國有控股公司只是行政性的「翻牌公司」，只是將過去的工廠轉為公司，將廠長改為董事長，褪去政府機關外衣，披上企業法人合法外衣，免去政府行政責任的承擔。通過企業集團的形式，政府依然可以藉由產權和行政手段來規範子公司及其經營者的行為方式，並通過對子公司的經營績效考核，給予獎懲。¹⁹

三、管理科學

管理科學是指企業內部建立科學的企業領導體制和組織管理制度，調節所有者、經營者和職工之間的關係，形成激勵和約束相結合的經營機制。管理科學一方面表現為生產關係屬性的組織制度，另一方面表現為生產力屬性的基本管理規則。²⁰

綜前所述，產權不清帶來所有者缺位的問題，所有者缺位又導致「委託—代理」關係下產生的監管，以及公司治理問題。轉型後的法人治理結構存在的矛盾如同呂政所指，國有企業在向現代企業轉軌的過程中，既要保持和發揚傳統體制形成的政治優勢，又要適應市場經濟運行規則的要求。在選擇企業高層經理人時，必須把黨政組織與人事部門的考核推薦同引入市場機制、面向社會公開招聘結合起來，把黨管幹部的原則同股東大會依法選舉董事、董事會聘任經理的方式結合起來。是以改制後的公司法人治理結構存在：（一）公司董事和經理層在行為方式上主要考慮如何向委任行政上級負責，缺乏向股權所有者負責的意識；（二）董事會和總經理的權責界限不清；（三）監事會沒有真正履行其對企業監

¹⁹ 張文壽，《中國行政管理體制改革—研究與思考》（北京：當代中國出版社，1994年），頁60-61；李虹，〈企業轉軌不到位「翻牌公司」是誤區〉，《中國工商管理研究》（北京），1994年第10期，1994年10月，頁45-46；紀根培、李真，〈論國企改革中「翻牌公司」的成因與治理〉，《經濟問題探索》（昆明），2000年第6期，2000年6月，頁86-88；張建忠，前揭書，頁91；王俊豪、周小梅，前揭書，頁32-43。

²⁰ 孔祥利，前揭書，頁227。

督的職能等問題。²¹

在這樣的結構之下，導致企業經營者缺乏面向市場的敏感性，也不願承擔任何有可能的投資與創新風險。²²結果便是國有獨資或國有控股大中型企業運行機制的改革明顯滯後，企業未能真正建立起自負盈虧的機制，政府對企業承擔無限責任的狀況根本上沒有改變。

四、政企分開

計畫經濟體制下，政府將企業作為附屬物，政企不分，導致平均主義、大鍋飯，企業缺乏活力等問題，「政企分開」的提出便是針對此等問題，認為政府不應直接干預企業的生產經營活動，應實行間接調控，即通過法律、法規和經濟政策及其他經濟槓桿去調控市場，進而引導企業的經營活動。建立現代企業制度，政企分開的關鍵是「三個分開」，一是政府的行政管理權職能與國有資產的所有權職能分開；二是國有資產的所有權職能與國有資產的經營權職能分開；三是國有資產的資本金職能與企業法人經營國有資產分開。²³

國有企業改革最終的目標是要達到政企分開，而政企分開的首要條件是產權清晰。顯而易見，中國大陸的改革在「產權清晰」未能到位的情況下，「權責明確」與「管理科學」兩個目標難以達成，最終便是國有企業始終無法擺脫政府的干預，實現政企分開的改革目標。

貳、問題提出

通過上述文獻檢閱，國有企業公司化改革在產權未能清晰的情況下，國有控股公司的成立不過是行政性「翻牌公司」，國有股一股獨大的企業，自主經營

²¹ 呂政，〈論國有企業改革的攻堅任務〉，史忠良、吳家駿主編，《中國產業發展與企業改革》（北京：經濟管理出版社，2001年），頁324-325。

²² 馬理，〈國企經營者、官僚與制度設計〉，《財經研究》（上海），第30卷第9期，2004年9月，頁113-123。

²³ 孔祥利，前揭書，頁227。

權依然受制於政府，改革的結果只是「穿新鞋，走老路」，政企關係並未有實質上的改變。

然而，本研究卻觀察到「中國電信」所推出之「小靈通」，雖然明顯違背政府「行動通訊業務由移動、聯通雙寡頭壟斷經營」的分業經營規範，依然在夾縫中生存，並不斷的突破政府管制，最終達到全國放號的目標。

中國大陸的市場分析多認為，「小靈通」持續存在的結果，代表了市場的勝利，²⁴但倘若政府仍舊能夠透過國有控股公司，干預企業經營，「小靈通」從何而來？而就算「小靈通」意外出現了，在一開始的禁令下，也理應夭折，如何有後續在市場上發展之可能？更別談市場支持度的問題。

筆者認為矛盾產生的原因，在於企業的行為角色被忽視與被動化，是以，本研究將從恢復「企業主體性」出發，將「中國電信」放回決策過程中，通過新制度主義(New Institutionalism)的角度，輔以實地訪談，重新檢視「小靈通」存在與發燒之現象，剖析在對「小靈通」產出和解制的決策過程中，企業體與政府的邏輯思路，以及兩者間的互動關係，對前述文獻進行補充，從而達到研究之目的。

緣於上述，本研究試圖通過新制度主義學派對行為體與制度互動的研究貢獻，回答下述問題：

(一) 制度對行為體的影響：在政府依然擁有強大控制力的電信產業中，「中國電信」緣於怎樣的思路邏輯，決定推出「小靈通」業務？

(二) 行為體對制度的影響：在「小靈通」業務明顯違背電信改革「分業經

²⁴ 蘇國權，〈貼近工薪階層的「小靈通」移動電話〉，《現代通信》（上海），2000年第2期，2000年2月，頁14；王健君，〈「小靈通」再逼移動老大〉，《瞭望》（北京），2002年第16期，2002年4月15日，頁35-36；彭紹華，〈市場決定「小靈通」的發展方向〉，《移動通信》（廣州），2003年第6期，2003年6月，頁87-89；劉玉其，〈誰選擇了「小靈通」〉，《中國小靈通網》，2003年，〈<http://www.chinaphs.com/wenzhang.asp?id=473>〉；趙海濤，〈2003 電信市場回顧之小靈通進城〉，《北方網》，2003年12月30日，〈<http://it.big5.enorth.com.cn/system/2003/12/29/000706203.shtml>〉。

營」規定，擾亂行動通訊市場的情況下，政府因何一步步轉變對「小靈通」的監管內容？

(三) **政企互動**：在管制與放鬆管制的制度變遷過程中，企業如何迎合決策者的政策偏好？而決策者面對企業又考量了什麼？

第三節 研究方法

壹、研究途徑

研究途徑一般指的是選擇問題與運用相關資料的標準，在方法論的界說上，其與研究方法實為二物，應加以區分。本研究在研究途徑上，主要是通過新制度主義中的理性選擇制度論(Rational choice institutionalism)進行檢視，在假定行爲體爲理性且具有可遞移性偏好與信念的前提下，透過對個案資料的演繹分析，觀察在制度環境制約下，行爲體如何進行策略互動，從而反饋(feedback)影響制度變遷。

一、理性選擇制度論

古典制度主義在方法論層次上是屬於宏觀的分析，其特點主要有：(一) 強調制度是鑲嵌在歷史的脈絡中；(二) 強調結構對行爲體的制約；(三) 重視正式制度的角色的作用；(四) 西方中心主義，認爲無法像西方國家發展出制度的國家，無法成爲制度分析的對象等。由於其重視與強調制度的特性，將人們導向單向結構決定論的方向，忽視甚至取消了個別行爲者的角色，因此爲後來發展之行爲主義與理性選擇學派所詬病。²⁵行爲主義與理性選擇學派雖然修正了古典制度主義取消個體主義的缺點，卻又掉入過分重視個體主義的另一個極端之中，而產生化約主義(Reductionism)、功利主義(Utilitarianism)、功能主義(Functionalism)、

²⁵ B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (NY: Pinter, 1999), pp. 1-24.

工具主義(Instrumentalism)與系絡主義(Contextualism)等缺點。²⁶新制度主義重新結合二者，繼承了古典制度主義宏觀分析的基本精神，又涵蓋了許多個體主義的成分，在整體主義與個體主義兩個極端之中，走出一條較為平衡的道路。²⁷

一般認為新制度主義的分類有三：理性選擇制度論(Rational choice institutionalism)、社會學制度論(Sociological institutionalism)與歷史制度論(Historical institutionalism)三種。²⁸其中理性選擇制度論乃是源於「新制度經濟學」(New institutional economics)與「實證政治學」(Positive politics)兩個傳統，跳脫傳統經濟學「個人選擇－偏好聚合」的研究，在方法論上突破將偏好視為先驗假定(assumption)的傳統，將制度影響個人偏好的因果關係，提升到個人偏好選擇制度的因果關係位階，從長期來看，個人偏好與制度是互為因果的。陳敦源認為雖然這樣的改變使得因果關係論證從長期來看，由於在數理邏輯中自變數與因變數之間的絕對關係被打了折扣，導致其科學解釋稍顯無力，但是這改變對理性選擇學派而言反而是一種解放，因為研究者可以超越過去研究工具的限制，進入文化、信念等過去被忽略的議題中，進行更深更廣的理性選擇革命，同時理性選擇理論經過非數理化處理之後，也能消除數理所導致的傳播隔閡。²⁹

本研究所使用的「理性選擇制度論」，著重在「新制度經濟學」的範疇。新制度經濟學把交易成本、產權非清晰界定和信息不完備的情況納入研究領域，從而把制度分析與主流經濟學結合起來，強調制度在經濟學中的重要性，並提出新的制度分析和制度變遷架構。一般認為，新制度經濟學啓始於寇斯(Ronald Coase)〈廠商的本質〉(The Nature of the Firm)³⁰一文，並在其後的追隨者，如威廉姆森

²⁶ James G. March & Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, September 1984, pp. 734-749.

²⁷ Elinor Ostrom, "Rational Choice and Institutionalism Analysis: Toward Complementarity," *American Political Science Review*, Vol. 85, No. 1, March 1991, pp. 237-243.

²⁸ Peter A. Hall & Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, XLIV, 1996, pp. 936-957.

²⁹ 陳敦源，《民主與官僚》(台北：韋伯文化事業，2002年)，頁56。

³⁰ Ronald Coase, "The Nature of the Firm," *Economica*, Vol. 4, No.16, November 1937, pp. 386-405.

(Oliver Williamson)、德姆塞茨(Harold Demsetz)、諾斯(Douglass C. North)等人的努力下，豐富了整個理論體系的內涵，也成就了新制度經濟學的三個重要組成部分：產權經濟學、交易成本經濟學與制度變遷理論。³¹

二、理性選擇與制度變遷

新制度主義的價值觀主要體現在更加重視交換價值上，是一種如何實現自我利益和效用最大化的一種個體價值觀。雖然新制度經濟學對主流新古典經濟學的研究思路和框架進行了修正，但主流經濟學的價值觀卻在新制度經濟學中得到保留。如理性選擇模式，強調個體在一定約束下追求自己效用函數的最大化，雖然新制度經濟學家也注意到人類的理性是有限的，並提出有限理性(Bounded Rationality)的假設，但追求個體效用的極大值，起碼是「次優」的努力，一直是新制度主義考慮問題和建構模型的出發點。³²

在新制度經濟學的框架內，個人行為對制度的形成有直接作用，其認為一般均衡理論在制度變遷的過程中仍然適合。一如 North 所指，制度代表的是基本的遊戲規則，而組織（與其中的企業家）基本上是扮演發動制度變革的角色，當制度的供給與需求相當時，制度就會保持在一個穩定的狀態，而當制度的供給不平衡時，由於個體追求自己利益最大化的努力，制度變遷就會發生。³³

林毅夫認為，制度變遷可分為強制性制度變遷與誘致性制度變遷兩種類型，強制性制度變遷係由政府命令和法律引入實行，誘致性制度變遷則必須由某種在原有制度安排下無法得到的獲利機會引起。³⁴而所謂的利潤，在熊彼得(Joseph A.

³¹ 盛洪主編，《現代制度經濟學（上卷）》（北京：北京大學出版社，2003年），頁8；靳濤，〈新老制度經濟學價值觀和方法論的比較〉，《財經問題研究》（大連），2004年第7期，2004年7月，頁10。

³² 靳濤，前揭文，頁11-13。

³³ Douglass C. North 著，劉瑞華譯，《制度、制度變遷與經濟成就》(*Institutions, Institutional Change & Economic Performance*)（台北：時報文化，1994年），頁9；靳濤，前揭文，頁13。

³⁴ 林毅夫，〈誘致性制度變遷與強制性制度變遷〉，盛洪主編，《現代制度經濟學（下卷）》（北京：北京大學出版社，2003年），頁260-261。

Schumpeter)看來，並不存在於循環周轉的經濟中，只有不斷的創新才能打破零利潤經濟，而創新也因此是企業家必備的特質。³⁵換言之，利潤是創新的結果，也是創新的激勵，在強制性的制度變遷外，制度變遷的動力來自於個別企業家對利潤的追求，而利潤則來自於企業家不斷的創新。

三、研究途徑的選擇

綜觀以上，新制度主義為宏觀與微觀的結合，強調制度與行為體之間的交互影響，而制度架構蘊藏的誘因促使企業家的創新行為，並帶動制度變遷。本研究以理性選擇制度論作為研究途徑，便是基於這兩大理由：

第一，將「小靈通」的產出，視為「中國電信」因應電信業管理體制改革制度約束下的企業行為，屬於「制度→行為」；而信息產業部最後對「小靈通」的管制解除，則是政府面對企業的創新行為所給予的制度回應，是「行為→制度」，整體而言構成「制度↔行為」的新制度主義概念。

第二，「中國電信」在制度制約下，透過一種破壞性的創新，在市場上推出「小靈通」，搶攻低端行動通訊業務客戶，並開發未消費市場，雖然最終被定位為「固定電話的延伸」解除了禁止管制，然其「準行動通訊業務」的性質，仍對初始「行動、固話業務分業經營」的制度設計，帶來了變更意義。

因此，本研究在新制度主義途徑下，透過觀察制度環境對「中國電信」創新行為的誘發，以及政府最終對「小靈通」解除管制的政策回應，了解在制度變遷過程中的政企互動關係。

貳、研究方法

所謂研究方法一般指的是蒐集資料的方法，主要是要表明寫作的技術問題，

³⁵ Joseph A. Schumpeter 著，何畏等譯，《經濟發展理論》(The Theory of Economic Development) (台北：貓頭鷹出版社，2001年)。

本研究將採用以下四種研究方法進行研究。

一、個案研究法

個案研究法是指研究者會深入檢視在某段時間內，出現在非常少數的若干個案上的多種特性。在個案研究中，研究者可能密集探究一二個案例，或者比較少數幾個案例的數項特性，以彰顯某個議題。在此種研究方法中，使用的是分析邏輯，而非數量歸納。³⁶個案研究法是新制度經濟學在計量方法與博奕論(Game Theory)外，比較看重的另一種研究方法，本研究即是以「中國電信」作為個案，通過具體的案例分析，來檢視中國大陸國有企業與政府之間的互動關係。

二、文獻分析法

文獻分析法指的是蒐集有關前人所做的研究，分析其研究成果與建議，提出建議性的假設，並以此作為自己研究的基礎。³⁷在本研究之中，從中國電信的背景環境、推出「小靈通」的制度條件，以及「小靈通」從產出到解制的過程等相關資料的蒐集都是基於此研究方法。資料蒐集網絡包括：中國信息產業部 www 網站、中國電信集團與旗下子公司 www 網站、中國期刊網、Pro Quest 資料庫、人民網、中華民國國家圖書館、國立政治大學圖書館，以及其他相關資訊網站等。資料範圍包括：電信相關法律條文、中國國務院與信息產業部下發相關文件、中國電信股份有限公司年度工作報告書、國內外相關論著、學術論文與小靈通資訊等。透過多元資訊的蒐集方式，將能使研究與分析結果更具解釋力與說服力。

三、歷史研究法

塞特(Edward Sait)曾說：「歷史研究法是不可缺少的，它是辨別制度真正本質

³⁶ W. Lawrence Neuman 著，朱柔若譯，《社會研究方法—質化與量化取向》(Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches) (台北：揚智文化，2002年)，頁 58。

³⁷ 文崇一等，《社會及行為科學研究法》(台北：東華書局，1992年)，頁 51。

的唯一方法，也是了解制度形成的特定方式的唯一方法。」³⁸傳統的歷史制度學家以敘述方式對某一過去事件作詳盡之描述，透過這些研究的詳盡描述，可以幫助我們認清事件，找到關鍵性的人、事、時、地、物，同時透過事件時間序列找到概念間相互的關聯以解釋事件的本末。³⁹是以在本研究中，欲透過「小靈通」之產出與解制，檢視「中國電信」與政府之關係，勢必得通過歷史的追溯，方能清楚釐清事件的來龍去脈，以便於進一步的分析。

四、訪談法

訪談法是研究者通過口頭談話從受訪者那裡蒐集第一手資料的一種研究方法。與一般談話不同，訪談是有特定目的和一定規則的研究性交談，通過訪談可以了解受訪者的所思所想，亦可對研究對象獲得較為廣闊與整體性的觀察視野。⁴⁰由於本研究涉及決策過程的分析，為免研究整體流於自我揣摩之攻訐，因此在研究方法上輔以質化研究之訪談法，透過對相關業務部門人士的訪談，與文獻資料相輔相成，俾使研究分析更具信度與效度。

依照結構分類，訪談法可以分為：封閉型、開放型與半開放型。在封閉型訪談中，訪談者係依照事先設計好的、具有固定結構的統一問卷進行訪談；在開放型的訪談中，訪談者作為輔導角色，主要是讓受訪者根據自己的思路進行聯想；半開放型的訪談則是介於兩者之間，研究者通過事先準備好的訪談題綱，對訪談結構進行相當的控制，但在訪談的同時也鼓勵受訪者積極參與，並依據訪談的情況進行內容的調整。⁴¹

本研究主要採取半開放型訪談，於 2005 年 7 月前往北京訪問相關領域之產

³⁸ Alan C. Isaak 著，朱堅章、黃紀、陳忠慶合譯，《政治學的範圍與方法》（台北：幼獅文化事業公司，1978 年），頁 36-37。

³⁹ 吳秀光，《政府談判之博弈理論分析》（台北：時英出版社，2001 年），頁 46。

⁴⁰ 陳向明，《質的研究方法與社會科學研究》（北京：教育科學出版社，2000 年），頁 165-170。

⁴¹ 陳向明，前揭書，頁 171。

官學菁英，總結面訪人數為 10 人，政府單位與學術單位比為 4：6，其中政府單位包括國務院發展研究中心、信息產業部政策法規司，以及信息產業部電信研究院等相關政策制定單位；學術單位則有中國社會科學院與北京郵電大學，中國社會科學院為中國大陸首席社會科學研究單位，而北京郵電大學為郵電重點大學，其學者經常承攬國家重要政策研究案並參與許多重大決策過程。

此外，由於電信企業仍屬國家重點單位，因而無法針對企業界人士進行面訪，只能透過結構式問卷，對電信企業的高階經理人進行簡單的調查。企業問卷總計 8 份，受訪者包括中國電信、中國網通、中國移動，以及北京神州在線等電信公司高階經理人。

雖然此行訪談個案僅有 18 份，然受訪人士在當前中國大陸電信業均占有一席之地，並身處重要職務，因而在研究成果上，有其一定的信度與效度。

參、研究範圍

本研究旨在通過對「中國電信」推出「小靈通」業務，以及政府對「小靈通」管制政策變遷過程的剖析，探究「中國電信」在改革後的市場行為及與政府間的互動關係。雖然「小靈通」業務同時存在於「中國電信」與「中國網通」，但基於其創於「中國電信」且「中國電信」身為元老企業，因此在本研究之中，資料之蒐集與政企互動觀察皆以「中國電信」為主。

同時，「中國電信」由於有集團公司及股份有限公司之分，因此也必須進行界定：「中國電信集團公司」乃是由中央管理之全資國營公司，下轄 21 個省級電信公司，是經國務院授權投資的機構和國家控股的試點，集團公司與 21 個省級企業是既以資本又以網路和業務為紐帶的母子公司關係。⁴²「中國電信股份有限公司」則為一股份制公司，是中國 20 個省級地區的主導電信運營商，並於 2002

⁴² 整理自《中國電信集團》，<<http://www.chinatelecom.com.cn/>>。

年成功地完成了公司股票的全球發售，「中國電信集團」以 72.09% 的股份為其控股公司。⁴³是以，「中國電信集團」、「中國電信股份有限公司」與政府之間構成「政府－中國電信集團－中國電信股份有限公司」的三級連帶關係。

由於「中國電信股份公司」在海外掛牌上市，具面向市場之情境，在《公司法》中具有獨立法人之地位，且其上有全資國營的「中國電信集團」控股，集團公司領導成員皆為股份公司董事會之成員，因此對於股份公司之經營決策擁有一定程度的影響力，其背景條件較符合本研究之設定，因此在研究中所指涉之「中國電信」，皆為「中國電信股份有限公司」，而「中國電信集團公司」在文中則另以「中國電信集團」稱之。

肆、研究限制與解決

一、方法論層次

本研究由於在研究途徑上採用理性選擇制度論，因而此研究途徑的限制：過度化約人類行為的動機（理性的假定）、偏好的先驗假定、無法真正得知決策者的主觀內在偏好結構等，⁴⁴也同樣為本研究之限制。對此限制，本研究在方法論上輔以質化研究，透過實地訪談相關決策單位，以獲得更直接之第一手資料，補研究途徑在實證上之不足。當然，受訪者之應答是否為真，亦需透過不同人士訪談結果與書面資料交叉比對之驗證，方能使兩研究方法相輔相成，避免研究流於自我揣摩之弊。

二、資料蒐集層次

⁴³ 整理自《中國電信股份有限公司》，〈http://www.chinatelecom-h.com/company_f/company_f0.htm〉。

⁴⁴ Peter A. Hall & Rosemary C. R. Taylor, *op. cit.*, pp. 950-951; Thomas A. Koelble, "The New Institutionalism in Political Science and Sociology," *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 2, January 1995, pp. 231-243; Junko Kato, "Institutions and Rationality in Politics—Three Varieties of Neo-Institutionalists," *British Journal of Political Science*, Vol. 26, No. 4, October 1996, pp. 553-582.

對於中國大陸的研究，學界一般都同意蒐集到的資料或數據，多有分流於官方文件說法之下或灌水修飾之限制。此外，本研究之主要分析單位：國有企業與政府，皆屬於封閉式對象，要從近距離接觸方式交叉比對資料的真偽，亦存在有相當程度上的難度。對此，筆者將會利用到中國大陸之機會，蒐集更直接完整的官方公報、文件等一手資料，與網路文獻做比對，剔除明顯偏誤的資料論述，並且不斷嘗試任何方法分別與相關單位人士取得聯繫，以探詢更深入之決策考量，佐證研究推論。

第四節 章節安排

援上，本研究以「中國電信」作為個案，透過其所推出之「小靈通」業務作為媒介，檢視在「小靈通」產出與解制的過程中，「中國電信」與政府之互動關係。研究架構如圖 1-3，先就中國大陸電信體制改革的歷程與結果作一綜述，再描寫「中國電信」對於改革後的制度因應，最終論述政府如何回應「中國電信」的破壞性行動，並得到最後的研究結論。章節安排如下：

第一章 緒論。本章將分由**第一節 研究背景與目的**；**第二節 文獻檢閱與問題提出**；**第三節 研究方法**；**第四節 章節安排**，著手進行論述，以為進入本研究之讀者提供一張明晰的進場藍圖。

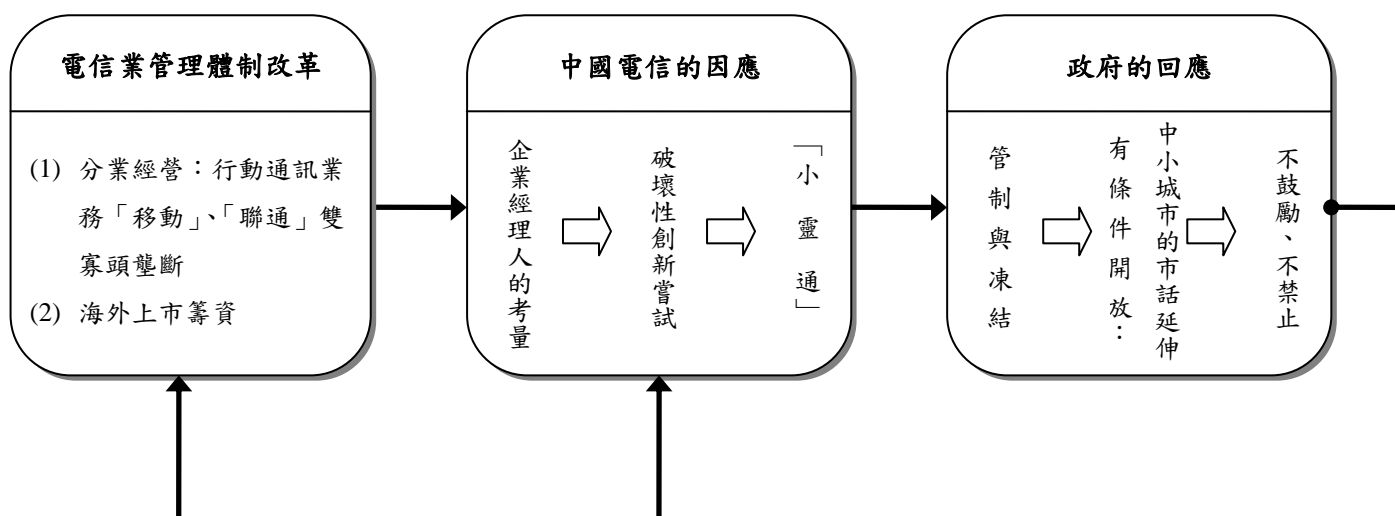
第二章 中國大陸電信體制改革綜述。在進入個案分析之前，本章將先從**第一節 電信體制改革背景**；**第二節 電信體制改革歷程**；與**第三節 當前中國大陸電信市場概況**，引入「中國電信」的改革歷程與結果，針對背景部分做詳實描述，以理解研究場域的背景環境，為後續研究分析之前哨。

第三章 中國電信的因應：破壞性創新嘗試。本章將分別由**第一節 組織、創新與制度變遷**；**第二節 中國電信企業經理人的偏好形成**；**第三節 中國電信的市**

場環境評估；第四節 破壞性創新嘗試：小靈通的產出，對「中國電信」決策行為之前置制度安排進行深入探討。

第四章 政府的回應：從禁止到解除管制。本章將從政府的角度探討為什麼選擇解除對「小靈通」的管制？本章將分為**第一節 對小靈通的管制政策遞嬗**；**第二節 中國電信的策略 vs.政府部委的評估**；與**第三節 理性選擇下的權衡**，進行探討。

第五章 結論。本章分為**第一節 研究發現與建議**；**第二節 研究檢討與未來研究建議**，將研究發現作總結，並提出研究過程檢討與後續研究之建議。



資料來源：作者自行整理。

圖 1-3 研究架構圖

