

## ➤➤ 第四章 政府的回應：從禁止到解除管制

### 第一節 對小靈通的管制政策遞嬗

- 壹、管制與凍結
- 貳、有條件開放：中小城市的市話延伸
- 參、不鼓勵、不打壓、不禁止

### 第二節 中國電信的策略 VS. 政府部委的評估

- 壹、行為者的選取
- 貳、中國電信 vs. 信息產業部
- 參、中國電信 vs. 國資委
- 肆、國務院的評估

### 第三節 理性選擇下的權衡

- 壹、低政策轉換成本
- 貳、高強制執行成本
- 參、多方博弈下的權衡

電信改革的制度安排，促使「中國電信」經理人產生市場競爭的壓力與思維，在特殊市場環境的造就下，給了「小靈通」與「中國電信」成功的機會。然而，「小靈通」衝撞政府分業經營管制原則的破壞行為，不只關鍵於消費者的接受程度，更關乎政府的態度。而這裡所謂的「政府」，絕不僅只「信息產業部」此一產業監管部門，還牽涉到了以國有企業的資產管理部門——「國有資產監督管理委員會」為主，不同部門之間的利益協調問題，以及最高決策層「國務院」最終的考量。

不同的政府部門，分別考量了什麼？「中國電信」怎樣對這些不同部門進行成功遊說？在「小靈通」管制政策變遷之後，將一一剖析。

## 第一節 對小靈通的管制政策遞嬗

### 壹、管制與凍結

1996年12月，原中國國家無線電管理委員會發布《關於2000MHz頻段地面無線電業務規劃及有關問題的通知》（國無管[1996]22號），規定1900MHz-1920MHz頻段用於TDD方式無線接入，規劃了「小靈通」的使用頻段。截至目前為止，「小靈通」用戶已超過8千萬，其亮眼表現成功為「中國電信」帶來龐大的現金流，但監管當局對「小靈通」的態度變化，卻使得「中國電信」在發展「小靈通」的過程中，面臨許多的危機與挑戰。

1998年1月，浙江省餘杭市正式開通「小靈通」，標誌「小靈通」進入中國的啓始。1998年10月，信息產業部發布《關於PHS和DECT無線接入系統共用1.9GHz頻段頻率台管理規定的通知》（信部電[1998]649號），然由於當時「中國電信」在未經立項審批的情況下即自行商用，因此1999年底，中國政府對「小靈通」實行市場管制，直到2000年1月，PHS系統分別通過接取網設備專家評審組初審與終審鑑定為止。與此同時，1999年12月，信息產業部發布《關於制定本地網無線接入電話業務實行資費標準的通知》（信部電[1999]176號），對無線市話的資費提出明確要求，規定具體標準應相當於固定電話資費，自1999年12月1日起執行，試行一年。<sup>1</sup>

1999年，信息產業部決定對舊「中國電信」，進行業務分拆的重組作業，舊「中國電信」一分為四，原本獲利豐厚的行動通訊業務部分，於2000年4月分出成立「中國移動」公司。「小靈通」由此躍身成為重點業務，其基地台架設城市由原先偏遠或基礎建設不足之城市，延展到浙江、廣東、山東等16個省、市、

<sup>1</sup> 呂懿慧等，《全球化下兩岸通訊產業互動模式與台灣競爭優勢分析》（新竹：工研院經資中心，2003年），頁3-4；〈小靈通發展歷程回顧〉，《人民郵電報》，2004年6月25日，轉引自《中國信息產業網》，〈<http://www.cnii.com.cn/20040423/ca246963.htm>〉。

自治區的 40 個縣市。由於「小靈通」的成長迅速，威脅到行動通訊市場的發展，因此在 2000 年 5 月中國聯通上市之際，電信監管單位開始對「小靈通」業務進行管制，信息產業部發文要求各地電信企業的「小靈通」項目一律暫停，等待評估，凍結此項業務之推展。<sup>2</sup>

## 貳、有條件開放：中小城市的市話延伸

1999 年第一次的電信業戰略重組，將舊「中國電信」一分為四，在分業經營的制度安排下，拆分後的「中國電信」專營固話與數據業務，因此「小靈通」的發展幾乎成為其業務增長來源。然而，「小靈通」具備移動功能的特性，又使得經營行動通訊業務的運營商受到衝擊，更直接挑戰了體制的規範。

如同北京郵電大學受訪者所言，面對「小靈通」的監管問題，監管當局採取了一種規避的處理方式：

小靈通在中國是一個沒有許可證又在網中運營的技術，這個 PHS 技術呢政府為了規避風險，因為政府已經說了我們只有兩家移動運營商，所以政府就把小靈通叫做一種固定電話的延伸，他（政府）把他（小靈通）算為固定電話，而不是移動電話，這個情況下中國電信、中國網通就作了小靈通。(N1)

於是「中國聯通」2000 年 6 月香港上市之後，6 月 28 日信息產業部下發《關於規範 PHS 無線市話建設與經營的通知》（信部電[2000] 604 號），取消對「小靈通」的凍結，並給予其正式定位。《通知》中明確定義「小靈通」是中國電信、中國網通等運營商所經營無線市話業務的俗稱，是「固定電話網的補充和延伸」，將其定位為「小範圍低速移動無線接入」，應用範圍限定在「縣級市及其以下鄉鎮和大中城市人口相對集中的園區、社區、辦公商務樓等的語音和資料通信服務」。規定中國電信集團公司及其各地電信企業要從長遠利益考慮，以全局利益

<sup>2</sup> 呂懿慧等，前揭書，頁 3-4

爲重，未經許可，不得建設、經營 PHS。<sup>3</sup>

2000 年 11 月，信息產業部發布《關於本地網無線接入電話有關資費情況的通知》（信部電[2000] 1094 號），對本地網無線市話施行新的試行資費標準。《通知》將「小靈通」收費定於固定電話和行動電話資費標準之間，規定月租費 25 元，每分鐘通話費 0.2 元，單向收費，以及月租費 35 元，每分鐘 0.15 元，單向收費，兩種具體收費方案。但是「以市話標準收費」爲「小靈通」吸引消費者的市場優勢，因此各地方實際上並未執行此項資費標準，依然按照月租費 15 元，前三分鐘 0.2 元，以後每分鐘 0.11 元的市話標準收取費用。<sup>4</sup>

### 參、不鼓勵、不打壓、不禁止

有了正式的身分定位後，「小靈通」再度踏上長征的旅程，並且越發銳不可擋。2001 年開始「小靈通」進入網路建設高潮期，各地不斷投入對「小靈通」的投資項目，主要設備商 UT 斯達康也不斷增強「小靈通」終端的品質與功能，電信運營商更與 SP 業者合作開發新的增值業務，「小靈通」用戶在全國範圍內增長迅速，唯獨「京、津、滬、穗」四地仍屬禁區範圍。2002 年 7 月，「中國網通」試圖在北京通州區建「小靈通」實驗網，但立刻被信息產業部叫停。

一直要到 2003 年 3 月，信息產業部部長吳基傳向媒體做出對小靈通採「不鼓勵、不打壓、禁止」的表態後，<sup>5</sup>3 月 20 日，北京懷柔區開始「小靈通」的放號作業，標誌著「小靈通」最後禁區的突破。4 月，「小靈通」業務在廣州放號，5 月 17 日，再發展至上海。至 2003 年底，「小靈通」已在全中國大陸大部分範

<sup>3</sup> 呂懿慧等，前揭書，頁 3-4；〈小靈通發展歷程回顧〉，《人民郵電報》，2004 年 6 月 25 日，轉引自《中國信息產業網》，〈<http://www.cnii.com.cn/20040423/ca246963.htm>〉；萬曉榆等，《小靈通技術與業務》（北京：人民郵電出版社，2005 年），頁 1。

<sup>4</sup> 呂懿慧等，前揭書，頁 3-5；〈小靈通發展歷程回顧〉，《人民郵電報》，2004 年 6 月 25 日，轉引自《中國信息產業網》，〈<http://www.cnii.com.cn/20040423/ca246963.htm>〉。

<sup>5</sup> 〈吳基傳：政府對小靈通不鼓勵不干涉〉，《中國信息產業網》，2003 年 3 月 11 日，〈<http://www.cnii.com.cn/20030915/ca202667.htm>〉。

圍內成功放號開通，以其「無線市話」之學名及「準行動電話」的特性，加上市話資費、單向收費的標準，搶攻行動通訊的消費市場。

然而截至目前為止，對「小靈通」的管制政策依然未完全解除。首先，在合法身分上，依照 2003 年信息產業部調整的〈電信業務分類目錄〉，「小靈通」業務既沒有出現在蜂窩移動通信業務的範圍之內，也沒有出現在固定網通信業務的範圍之內，意味著其依然未獲得合法身分。

其次，雖然經過不斷的技术研發與改造，「小靈通」已可實現跨區漫遊，擺脫固定範圍使用的侷限性，然 2005 年 3 月 21 日，信息產業部下發《關於開展規範基礎電信運營企業經營行為專項治理整頓活動的通知》（信部電[2005] 93 號），羅列「是否存在提供 PHS 無線市話跨本地網漫遊或變相漫遊服務的情況」等 10 項，基礎電信運營企業應自查自糾的內容，叫停「小靈通」漫遊試點與服務開通，雖然「小靈通」的技术已達到漫遊的可能，但依然只能在信息產業部 2000 年 604 號文件的基礎上，作為固定網的延伸，具有有限的移動性。

## 第二節 中國電信的策略 vs. 政府部委的評估

### 壹、行為者的選取

制度規範誘發了「中國電信」的企業創新行為，而「中國電信」對市場的破壞性創新，卻衝擊了政府初始規範電信業分業經營，行動通訊領域由「中國移動」和「中國聯通」雙寡頭壟斷的監管原則。雖說對「小靈通」最後的放鬆管制，並非實際上對分業經營監管原則的放鬆，然「小靈通」準行動電話的性質，卻是不容否認的事實，儘管在名義上稱呼其為「無線市話」，但對消費者而言，實質上的應用卻與行動電話無異，因而對於分業經營的初始監管原則，終究產生了推移變化的效果。

誠如 Christensen 所言，「不論是新進者或在位者，縱使擁有無限資源，若政府的政策使他們無法接觸到顧客，就難以靠創新產品或服務創造成長。」<sup>6</sup>政府對產業的監管政策，以及對管制政策的執行力度，均會影響到企業接觸顧客的能力，而「小靈通」的發展不論在產品實質意義或在資費的定價與收取上，都直接衝擊到政府的產業監管政策，而其發展過程中對行動通訊領域的侵蝕，也讓「中國移動」和「中國聯通」兩家在位企業如芒刺在背。「中國電信」如何讓政府面對兩家在位者的抗議，仍維持軟約束的控制力度？

在正式進入討論之前，必須特別指出的是，對中國大陸電信產業而言，「政府」不僅只是負責監管的信息產業部，以及代表資產出資人的國資委兩者，實際上在監管部分還包括了負責資訊安全的公安部、負責業務內容的黨宣傳部與廣電總局，而執照的發放同時涉及到國家信息化辦公室（簡稱「國信辦」），資費制定標準也涉及到國家發展和改革委員會（簡稱「發改委」），信息產業部的監管職能受到橫向部委的多所牽制。而負責資產監管的國資委，雖然擁有企業的人事任命權，但副部級以上的最高人事任命（例如企業總經理），又由中組部瓜分（請見圖 4-1）。

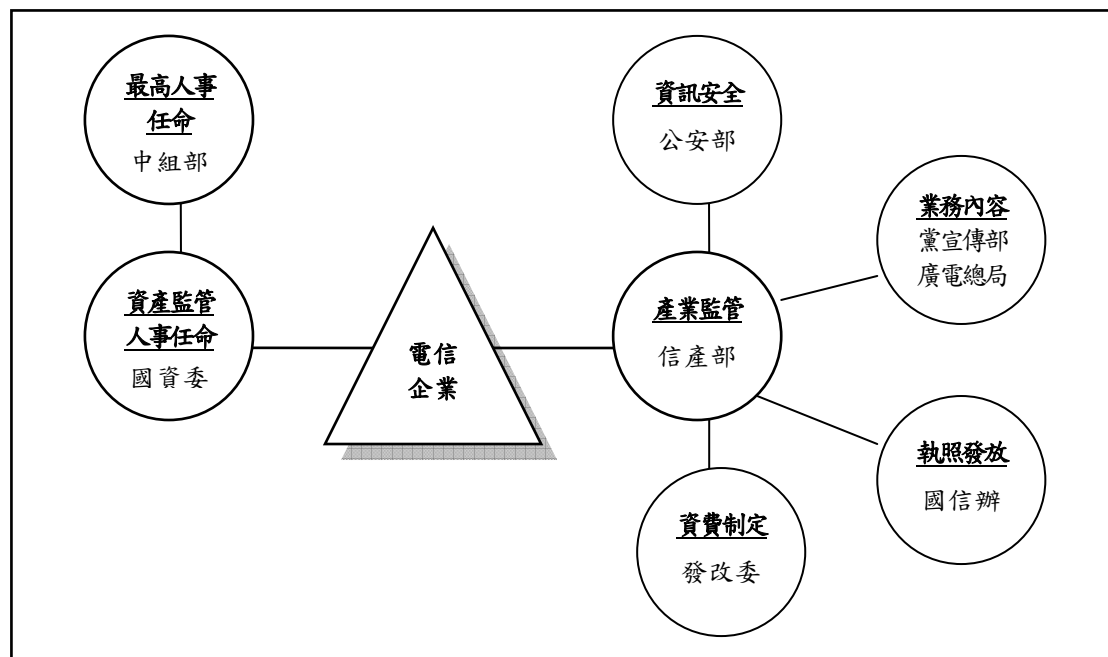
雖然監管單位的職能多所牽制，但針對本研究中的「小靈通」監管問題，主要涉及信息產業部與國資委，因而以下只針對「中國電信」與兩部委的互動策略進行討論，最後再提到最高決策層——國務院的想法。

由於政府單位的決策過程一直是所謂的「黑箱」(black box)，難以透過文獻知悉，因而本研究於 2005 年 7 月，前往北京尋訪包括信息產業部政策規劃司、信息產業部電信研究院、國務院發展研究中心等人士，並針對企業人士做了結構

---

<sup>6</sup> Clayton M. Christensen, Scott D. Anthony & Erik A. Roth 著，李芳齡譯，《創新者的修練》(*Seeing What's Next: Using the Theories of Innovation to Predict Industry Change*) (台北：天下雜誌，2005 年)，頁 165。

性問卷調查，以下將著重於對實證研究的結果，分析討論。



資料來源：作者自行整理。

圖 4-1 中國大陸電信企業監管各部委

## 貳、中國電信 vs. 信息產業部

### 一、消費者的支持 vs. 群眾利益

在本研究對企業問卷中，針對「『中國電信』對電信產業監管機構（信息產業部）最好的博奕籌碼」提問，在固網運營企業工作的三位受訪者（N11、N13、N14），均認為「國內消費者市場」最重要，亦即受訪者認為，只要產品能夠獲得消費市場的支持，「中國電信」就擁有對監管單位的博奕籌碼，因而創新業務首先必須建立在滿足消費者的需求之上。

國資委尚未成立之前，信息產業部同時身兼監管者與資產代表，雖然已經實現形式上的政企分開，但教練兼裁判的情況並未能緩解。2003 年，代表出資人的國資委成立之後，信息產業部不再負擔對電信企業的人事任命與資產增值保

值，因而，其政策目標方向逐漸轉為對消費者的利害關係。如同服務於信息產業部的受訪者所言：

一般的監管目標有三個：一個是促進市場的有效競爭，一個是促進產業發展、可持續的發展，另外一個是保護消費者利益。隨著消費者主權時代的進入，我感覺就是說實際上電信法、電信監管最重要的問題還是保護消費者權益。...過去我們的資費管得特別多，不讓降價、不讓那個，現在看來隨著國有資產管理部門的設立，隨著監管政策的調整，越來越盡量淡化資費的監管，盡量就是以消費者利益，看政策有沒有利於消費者，向這個方向來轉。...現在的監管方向主要就是放鬆管制，首要的就是消費者，現在已經非常明顯，盡量就是讓市場來解決，市場能解決的，政府就不要干預，只有市場失靈的時候，政府才干預。(N5-1)

「中國電信」對「小靈通」的大力推展，不管是在產品生存或政府監管方向上，都必須先獲得消費者的支持。因此，在考量了中國大陸的消費背景與經濟環境下推出的「小靈通」，利用其固話收費優勢，先行吸引對價格敏感的消費群眾，從鄉村到城市，用戶數不斷的增長，並成為固定電話用戶增長的主要拉動力量。如同信息產業部的官員所言：

政府基本上是需求考量大於技術考量。儘管小靈通在技術上有缺憾，但中國電信、中國網通二大運營商的業務範圍與移動、聯通不同，小靈通雖然是作為市話的延伸，但實際上是移動業務，在政府的立場上有社會需求的考慮和企業業務結構不全面兩個考量。站在政府的角度，他不僅是企業的老闆，還必須維護公共利益，監管的目的要考慮平衡，要維護用戶需求、要代表人民的利益。監管政策應該隨著形勢的發展與判斷做調整，以適應社會、滿足老百姓的需求。(N7)

因此，在擁有廣大的消費群眾之下，即使「小靈通」在技術上有其不足之處、占用 3G 頻段應用、始終未依照資費標準收費，甚至破壞了行動通訊市場的秩序，然監管部門最終仍未對其採取強力的禁止措施，主要原因便在於其擁有龐大消費群眾的支持，而強力的禁止在付出大量執行成本之外，更將損及消費者的利益。亦即，「小靈通」獲得消費者支持這點，正好迎合了監管部門重視群眾利益的政

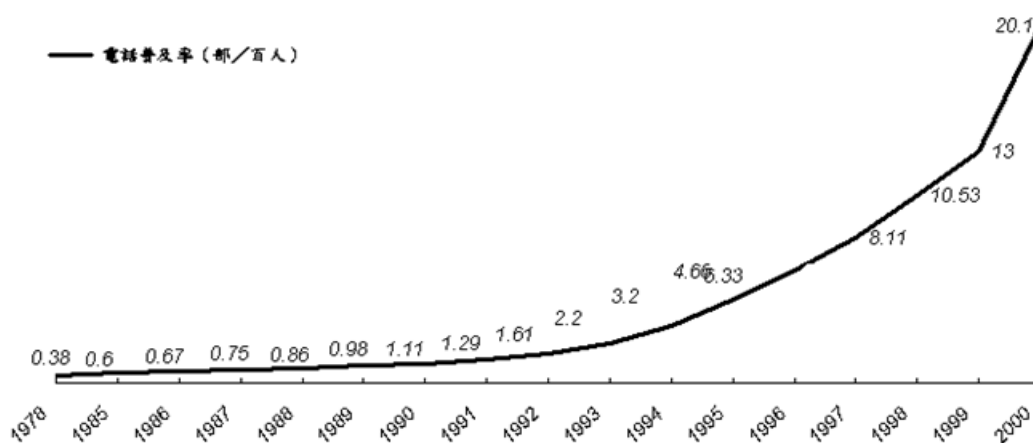


策取向，造成信息產業部在監管態度上的軟化。

## 二、固話的延伸 vs. 普遍服務的義務

電信普遍服務的義務是各國政府均應承擔的一項基本責任，講求的是每一位國民都有享受電信服務的權利。在中國大陸電信體制改革之前，中國電信產業一直由國家壟斷的「中國電信」獨立地承擔普遍服務的義務，特別是向廣闊的農村和不發達的邊遠地區提供普及電話服務的義務。但因為受到經濟發展程度、地域和人口等因素影響，電信業在東部沿海和城市地區的投資效益，明顯優於西部和農村地區，因而政府主要透過政策和業務交叉補貼的方式，對「中國電信」承擔普遍服務義務進行補貼，以支持西部和農村的電信發展。<sup>7</sup>

中國大陸廣闊的農村和邊遠地帶，造成先天上鋪設線路的不便與高成本，而這些地域的低經濟水平，又使得成本回收率低，因而直到 1995 年，中國大陸固定電話的普及率都仍只有 6.33 部／百人。是以 1997 年，舊「中國電信」提出利用日本 PHS 技術的引入，作為提高固定電話普及率的方法（請見圖 4-2）。



資料來源：〈郵電通信服務水平發展情況〉，《中華人民共和國信息產業部》，〈<http://www.mii.gov.cn/mii/hyzw/tongji/nb/2000nb/page200203.htm>〉。

圖 4-2 中國大陸 1978-2000 年電話普及率

<sup>7</sup> 王俊豪，〈我國電信業產業民營化改革與政府管制政策〉，《財經論叢》（杭州），總第 107 期，2004 年 1 月，頁 22-23；戚聿東，《中國經濟運行中的壟斷與競爭》（北京：人民出版社，2004 年），頁 313。

隨著電信體制改革的不斷深化，政府對企業提供普遍服務義務的政策優惠與補貼相繼取消，持續承擔普遍服務義務的「中國電信」，在企業經營景況不若以往的情況下，「小靈通」作為固話延伸，本身擁有普遍服務義務提供的功能，同時又帶來企業營利，可作為以往補貼的替代，也成為「中國電信」對監管部門遊說的一個重點。服務於中國社科院的受訪者，便提出這樣的觀點：

中國電信其實還承擔了比如說普遍服務的意義，而移動、聯通是不承擔的，因為他不提供固話，在中國來說普遍服務是以固話為主，你要通過中國電信去鋪固話網，包括村村通電話、農村裡頭鋪電話，這個的話其實中國電信的談判力量應該是滿強的。如果你讓我虧損了，我就沒辦法滿足你要普遍服務的意義，你國家財政又不掏錢，我原來的普遍服務通過交叉補貼來進行，我中國電信原來有移動的時候，可以拿移動的錢來補貼固話這一塊，小靈通現在就正好補償他。他有雙重的意義，第一個我可能賺一點錢維持企業的生存，另一個小靈通本身就有普遍服務的意義在裡頭，如果是我要來說這個理由的話，應該是這樣來說，這樣的說服力應該是滿強的。(N3-2)

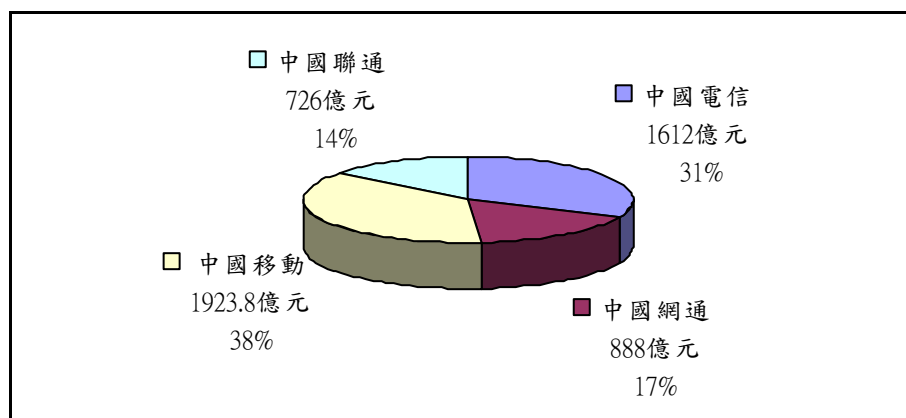
有趣的是，在本研究針對「『中國電信』對電信產業監管機構（信息產業部）最好的博奕籌碼」提問中，在行動通訊企業工作的四位受訪者（N12、N15、N16、N18），均認為「普遍服務的義務」是「中國電信」與信息產業部博奕最好的籌碼，恰好與服務於固網運營企業者不同。雖說研究樣本數不足的侷限，對於答案代表性問題保留一定的存疑，然從這樣的分化來看，或許我們可以推論，由於行動通訊業者並非固網業者，不可能確切得知固網業者最好的博奕籌碼，所以這樣的認知結果，有可能來自於信息產業部或其他外部可得資訊，因而我們認為亦有相當的可信程度。

總而言之，「小靈通」迎合了信息產業部對於電信普遍服務義務的政策需求，換取了另一張保命符。

### 三、平衡企業失衡景況

「小靈通」產品獲得消費者支持，以及具有普遍服務意義價值，使得「中國電信」取得與信息產業部博奕的二項籌碼，然在產品本身的優勢之外，「中國電信」似乎還利用了信息產業部的「同情心」與「歉疚感」。如同一再強調的，中國大陸的電信業改革過程中，採取了分業經營的方式，因而固網運營商與移動運營商分別擁有不同的業務經營領域，而領域的劃分上本就存在先天上的不平等，因而導致後來不同類別運營商獲利能力上的差異，也造成企業間營運上的失衡現象。

2004 年中國大陸四大電信運營商的業務收入，分別為中國電信 1612 億元、中國網通 888 億元、中國移動 1923.8 億元、中國聯通 726 億元，而業務收入比中國電信：中國網通：中國移動：中國聯通=31：17：38：14。其中，「中國移動」，高於「中國電信」311.8 億元，而「中國聯通」高出「中國網通」162 億元，顯見不同業務類型運營商之間的收入差距，確實有不均衡的現象（請見圖 4-3）。必須特別說明的是，雖然同類型運營商間的收入差距，高於不同類型運營商之間的業務差距，但這是中國大陸電信業歷史遺留的市場結構，非市場所造成，因而此處只針對不同業務類型的運營商做比較。



資料來源：整理自姜正新，〈中國電信運營企業價格行為研究〉，《通信企業管理》（北京），2005 年第 10 期，2005 年 10 月，頁 50。

圖 4-3 2004 年中國大陸主要電信運營商業務收入比

事實上，在「小靈通」擾亂行動通訊市場秩序的同時，「中國移動」與「中國聯通」兩家在位運營商曾不斷的上陳，與「中國電信」擁有相同政企關係背景的兩家企業，為何未能阻止「小靈通」的擾亂行爲？在某種程度上，「中國電信」便是利用了信息產業部對於制度安排下導致的企業獲利能力失衡，以及舊有緊密連帶關係考量下的「同情心」與「歉疚感」，作為博奕的籌碼。

在訪談過程中，針對筆者提出「『中國電信』推出小靈通，對『中國移動』和『中國聯通』來講打擊很大，既然大家都是同一個爸爸生的孩子，當然也同樣有辦法去跟爸爸溝通，爲什麼...？」的提問時，服務於信息產業部電信研究院的受訪者便提出政府平衡策略的觀點：

政府就平衡了嘛，因為前幾年我在部裡，我就知道，就是說聯通跟移動經常去告狀嘛，他這是非法經營、沒有許可證，但是政府就考慮到，手心手背都是肉，都是自己的孩子，你兩個孩子父母親給你好的政策，你發展很好，大姊窮了，你們就那個了，也是一個平衡嘛，都是一種博奕、競爭、妥協，沒有一個最好的辦法，只能是次優的方案，所以監管單位就說了，不鼓勵、不禁止，只要你不要做得太大、不要太過份、不要漫遊，雖然實際上漫遊在技術上來講也能實現。(N5-1)

在歷史背景之外，國家政策目標的執行，也使得信息產業部在產業監管的同時，也必須配合國有資產保值增值的政策，因而在監管力度上，仍須考量到維持國有企業的存活，如同受訪者所指：

我們現在監管的雖然設有國有資產管理部門，但實際上電信監管機構還是要一部分承擔資產的保值增值，因為這些都是國務院的部門，國務院說你要配合國有資產管理搞好國有資產保值增值，所以雖然名義上他不管，但是實際上他還是有這義務，造成監管和資產保值名義上分開，但實際上內部還是有一些協作、協調，比如說出台一些政策，他還是要考慮其他部門的意見。我感覺就是說，為什麼信產部當時沒有採取特別高壓的政策，實際上政府也認識到，就是說…嗯…事實上不平衡了，因為隨著固定、移動業務的發展趨勢不同來看，就是說移動運營商的收入越來越大、利潤越來越高，固定運營商沒有，他（政府）考慮到市場的均衡，採取我感覺就是在某種程度上扶持固定電話運營商。(N5-1)

綜合以上，「中國電信」掌握了信息產業部對提供普遍電信服務的政策目標，以及重視群眾利益的監管方向轉變，因而在「小靈通」的推展上，先以產品本身的特性，在屬性上滿足普遍服務的政策需求，再經由滿足消費者需求，占有消費市場，最後加上歷史背景遺留的矛盾，以及對國家政策目標的配合，使得監管單位在對「小靈通」的監管上，採取不鼓勵、不打壓、不禁止的曖昧態度。

## 參、中國電信 vs. 國資委

2003 年，國務院國有資產監督管理委員會（簡稱「國資委」），在第十屆全國人民代表大會第一次會議批准的國務院機構改革方案和《國務院關於機構設置的通知》的基礎上設置，為國務院直屬正部級特設機構，代表國家履行出資人的職責，負責監管中央所屬企業的國有資產。主要職責為指導推進國有企業改革和重組、通過統計稽核對所監管國有資產的保值增值情況進行監管、掌管企業負責人任免與考核並根據其經營業績進行獎懲，以及負責起草國有資產管理的法律、行政法規，制定有關規章制度等。<sup>8</sup>

### 一、資產獲利 vs. 保值增值

中國大陸中央企業在國民經濟運行中，扮演了重要的中堅角色，在不斷的推進改革與重組之下，目前中央企業已從國資委成立時的 196 家，減少為 169 家。截至 2005 年 11 月底，中央企業共實現銷售收入 59,917.7 億元，利潤 5,649.9 億元，資產總額達到 10.6 萬億元，與此同時，中央企業累計上繳稅金達到 4,931.4 億元，其中，國有及國有控股工商企業上繳稅金占全社會工商稅收的 43%，中央企業占國有及國有控股工商企業上繳稅金的 48%。<sup>9</sup>

中央企業在國有經濟中扮演的強大力量，也促使負責監管國有資產與人事的

<sup>8</sup> 〈簡介〉，《國務院國有資產監督管理委員會》，〈[http://www.sasac.gov.cn/gzgwkg/gzgwkg\\_jj.htm](http://www.sasac.gov.cn/gzgwkg/gzgwkg_jj.htm)〉。

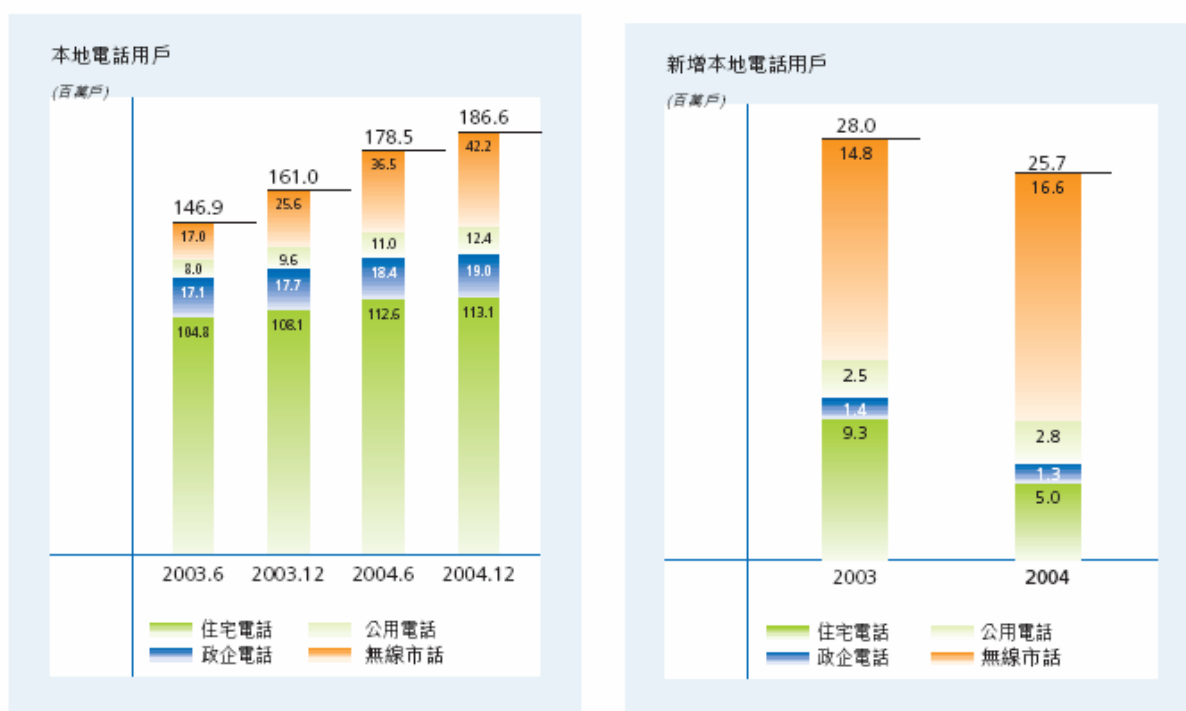
<sup>9</sup> 〈李榮融：中央企業資產突破 10 萬億 利潤 6 千億〉，《人民日報》（北京），2005 年 12 月 23 日，版 1。

國資委，對長久以來中央企業負責人缺乏有效激勵與約束的現象，展開相關考核辦法的研擬。2003年11月25日，國資委頒布《中央企業負責人經營業績考核暫行辦法》，正式以出資人的身分對中央企業負責人進行業績考核，針對中央企業的行業、規模、資產品質和發展基礎差異，設立基本指標與分類指標兩類考核標準，基本指標主要反映出資人關心的資產回報率指標，分類指標則是反映企業和行業特點的差異性指標，考核結果將與中央企業負責人的報酬掛鉤，並逐步試行企業負責人年薪制。希望藉以提高中央企業負責人的責任心和積極性，從而促進國有資產經營品質和效率的提高。<sup>10</sup>

依據《中央企業負責人經營業績考核暫行辦法》第8條的規定，年度經營業績考核基本指標，主要包括年度利潤總額與淨資產收益率，由此可見，國資委作為出資人代表，身負國有資產保值增值的重任，因而相當重視企業的經營績效與獲利狀況。無怪乎在本研究對企業的問卷中，針對「『中國電信』對國資監管機構（國資委）最好的博奕籌碼」提問，結果會呈現「淨資產獲利」為最重要之籌碼。

而「小靈通」也抓住了這一點優勢，在龐大消費的背後，直接帶來的便是企業報表的亮麗呈現。依據「中國電信股份有限公司」《2003年年報》與《2004年年報》提供的業務報表顯示，2003年「中國電信」經營收入為1,515.53億元，淨利潤為138.82億元，其中，本地電話業務占公司經營收入49.0%，而「小靈通」用戶占本地電話用戶的15.5%；2004年，「中國電信」經營收入為1,612.12億元，淨利潤達到280.23億元，其中，本地電話業務占公司經營收入提高為52.6%，「小靈通」用戶占本地電話用戶的比重再提升為22.6%，總計成長1,660萬戶，占新增本地電話用戶64.6%，大力拉動了經營收入的增長（請見圖4-4）。

<sup>10</sup> 國資委宣傳工作局，〈中央企業負責人經營業績考核暫行辦法 正式頒布〉，《國務院國有資產監督管理委員會》，〈<http://www.sasac.gov.cn/gzjg/yjkh/200408100193.htm>〉；葉璣，〈業績考核：中央企業完善激勵和約束機制的創新〉，《國務院國有資產監督管理委員會》，〈<http://www.sasac.gov.cn/gzjg/yjkh/200411220079.htm>〉。



資料來源：中國電信股份有限公司，《2004 年年報》（北京：中國電信股份有限公司，2005 年），頁 12-13。

圖 4-4 2003-2004 年中國電信本地電話用戶結構

誠如受訪者所言，事實上由於目前電信公司的財務採用合併報表方式呈現，且「小靈通」是在既有固話網絡的基礎上架設起來的，減少了固定資產投入的成本，無法確切得知「小靈通」業務實際上的獲利率多寡：

這就是兩個利益集團在博弈嘛，管制者跟被管制者進行博弈的一個過程，實際上我們很多人都說小靈通是管制政策的一個怪胎，實際上也是中國管制失靈的一個體現。因為就是你剛剛說的，企業包括電信、網通都是國有股主導的公司，然後他要考慮到國有資產的增值保值，而小靈通在過去幾年很好的帶來現金流，因為現在電信公司的財務我們都不是很清楚，包括沒有建立分業會計，每個業務的會計他不是分離的，是合在一起的，所以說我們也無從知道他是不是賺錢，但是他有一個優勢，中國電信、中國網通他有自己的固定網，他通過這個網加一些基站、加一些設備就可以做，你也知道現在重複建設很厲害、網絡過剩很厲害，正好利用這些設備來做這個小靈通。(N5-1)

不過對以「年度利潤總額」與「淨資產收益率」作為考核指標的國資委而言，至少在「中國電信」公司報表上，呈現了公司經營收入的增加，以及利潤率的提高，甚至在現金流量部分也有不錯的表現：2003 年「中國電信」因經營活動產生的現金流量淨額為 583.92 億元，2004 年提升為 660.78 億元，淨現金流入 7.44 億元。

是以，透過公司整體經營績效，以及資產獲利率的提高，「中國電信」獲得與資產監管部門博弈的籌碼，利用政府對國有資產保值增值的政策目標，「小靈通」獲得國資監管單位某種程度上的庇護。

## 二、業績表現 vs. 海外股民的信心

身為出資人的代表，國資委要考慮的不僅只是國有資產的保值增值問題，同時還得考慮到海外投資者的反應。由於目前電信企業主要的融資來源為海外證券市場，而境外投資者多為有經驗的法人，不可諱言，法人投資以獲利為導向，而中國大陸企業上市近來獲得青睞的一大原因，便是對投資人中國大陸經濟與市場的看好，然中國大陸法制不透明的因素，始終造成投資的不確定性，因而中國政府是否能夠提供足夠的信心予投資人，便相當程度影響了投資意願。是以，在企業發展需要資金投入之際，海外投資市場的反應，也不容國資委忽視。

2002 年，在「中國電信」香港上市的推薦會上，便有消息透露指出，信息產業部以確定未來 3 年固定電話收費標準不變，作為保證「中國電信」獲利的賣點，<sup>11</sup>由此可知中國大陸政府對於以政令換取海外投資意願的交易程度。只是當年在信息產業部身上的資產監管職能，今天落到了國資委身上，同樣的職責並未改變。這或許也可由企業問卷調查結果中，受訪者對國資委博弈籌碼的選項，海外股民信心高於國內消費者市場印證。

---

<sup>11</sup> 文釗，〈中國電信的賣點是什麼〉，《中華工商時報》，2002 年 10 月 24 日，轉引自《新浪科技》，〈<http://tech.sina.com.cn/it/e/2002-10-24/0922145684.shtml>〉。



此外，同樣在海外上市，倘若監管單位對「中國電信」執行嚴格監管政策，其股價的下跌，也勢必會連動影響其他電信企業的股價表現，再度使得國資委不容忽視這個問題：

為什麼大家都拼命跑到香港去上市，因為我有在這種情況下我有對等競爭的籌碼，你也在香港上市，我也在香港上市，那麼我們同時在監管部門或主管部門那邊討價還價的時候，我們的地位是一樣的，對他來講是一個競爭的籌碼，這種東西也許在歐美、台灣、或在香港都是不可想像的，這種東西，上個市怎麼能成為籌碼？可是我這用了，成為我遊說政府部門的一個籌碼。你現在只要政府啊，比如說你要調整固話的這個，那同樣對我的收益也有影響啊，會影響到我股市的波動啊，股市一波動你看香港啊、國外投資者的一些問題，這實際上來講在大陸也是一個很難辦的事情。(N10)

無論如何，2003年「中國電信」每股淨利0.33元人民幣，每股分紅0.065港元；2004年，每股淨利0.25元人民幣，每股分紅0.065港元。「小靈通」對於企業業績的拉動，不僅給投資人直接帶來可見的股利，整體經營績效提高的財務報表，也給了投資人持續投資的信心，在這樣的景況下，「中國電信」終究得以在國資委面前取得立足之地。

#### 肆、國務院的評估

如同鄧小平當年定下的經濟改革策略，中國大陸的經濟改革「摸著石頭過河」，政府出台的是大方向的指導意見，決策模式呈現高度審議式、漸進與緩慢，甚至官僚利益高度代表。<sup>12</sup>在電信業改革領域也不例外，中國大陸電信業改革十年來，除了「促進產業有效競爭」這個明確的目標之外，其他甚至包括法制部分，都仍在摸索的過程中，如同受訪者所言：

你說他原來是不是有一個很明確的設想的一個目標？我認為一個非

<sup>12</sup> Barry Naughton, "Incremental Decision Making and Corporate Restructuring," *China Leadership Monitor*, Summer 2005, Iss.15, Hoover Institution, <<http://www.chinaleadershipmonitor.org/2005/bn.html>>, p. 8.

常長遠的目標、非常清晰的目標，他不可能有，但是就說從原則上來講，進入市場、引入競爭、促進發展、這個目標是非常明確的，但具體每一步走，如何走這一步，他不可能說得很清楚。(N6)

一切都在變動過程中，大家都在那個，包括我們做研究的人也都在研究，所以在變動過程中對於很多很大、很根本的問題之間應該如何處理，基本上沒有一個很明確的觀念。在這個過程中，對於監管者來講，他可能對於市場在某種程度上是一種放任，如果從大陸的實行來看，在某種程度上他其實對於企業的發展和市場發展是有利的。所以在中國監管處於這樣行為方式，產生一個小靈通也就不奇怪了。(N10)

因而對國家最高決策的國務院而言，在有其他更多問題需要解決處理之前，「小靈通」只要不造成產業競爭失序，國務院基本上採取某種程度的放任管理，只有在市場混亂時，才會出面管理，例如在市場上出現價格混戰現象時，發改委便與信息產業部聯合發布對資費管制的調整方案。除此之外，對於「小靈通」的存續問題，其態度則如國務院發展研究中心研究員所言，國務院始終未表態：

小靈通這東西推出之後，對移動的影響很大，搶了很多用戶，移動也告到國務院裡很多次，但國務院始終沒表態，到現在還是沒表態，只有電信部門彼此間鬥來鬥去而已。主要還是因為兩個兒子嘛，你說誰死了都不好，先前移動提出了小靈通技術落後，不能上網也不能發短信，是一種低端的技術，要求國務院禁止發展，但中國電信提出技術報告，證明小靈通也能上網，也解決了互聯互通的短信問題，對消費者也沒有造成損失或不利，所以國務院也不好表態了。(N9)

當然，除了漸進改革的決策管理模式之外，由於國有企業的產權問題始終未根本解決，因而國有資產的問題也成為國務院決策難為之處，北京郵電大學的受訪者便提供了這樣的訊息予我們：

現在包括最高當局，都對國有企業還是左右為難，因為中國電信真破產了，你說上面包括溫家寶、胡錦濤，把世界上最大的企業，其中沒有幾個電信企業是世界最大的，你說把他搞到破產了，很沒面子，所以現在是自己左右為難。(N4)

透過「小靈通」的產品特性與戰略定價，成功吸引消費者的支持，先換取信息產業部的監管讓步，再以市場回報的利潤表現，取勝國資委，最後取得國務院的不表態回應。「小靈通」之所以能夠不斷的遊走監管邊緣，甚至突破管制，便是因為「中國電信」確切掌握了主要監管部委的利益偏好，利用部門利益的差異性，以及產權關係尚未清晰的結構下，管制者立場無法中立所導致的矛盾心理，促成了最後的結局。

### 第三節 理性選擇下的權衡

「小靈通」成功突破信息產業部的產業規制，在中國大陸掀起市場熱潮，雖與「中國電信」成功抓住主管部委的需求偏好有關，但不可否認，其利用了不同部委間的利益矛盾，以及透過舊關係的企業尋租，造成信息產業部高強制執行成本，也同時影響了信息產業部最終在理性選擇權衡下的讓步。

#### 壹、低政策轉換成本

政策內容的轉換需要一定的交易成本，包括對一般社會民眾及與政策相關團體的損益，還有短期間政策變換所對應的政府公信力問題。一般國家為了保護人民不因行政機關不可預見的變更原行政行為，造成平白的損失，在行政法上都規定有「信賴保護原則」，甚至規定在舊法有利於當事人，而新法未廢除或禁止之事項，得適用舊法。

行政機關所施行的每一步政策都必須謹慎小心，對「小靈通」這類與民生切身相關業務的監管政策，更是應當審慎評估。而信息產業部對「小靈通」的監管政策多次遞嬗，不知影響多少消費者，造成多少社會成本，這樣的政策過程，想當然爾對於政府的公信力，也應造成一定的影響。

中國大陸電信業的改革，雖然走的是政企分開、股份制改造的道路，但實質上仍是國有控股的企業性質。一直懸而未決的「產權」問題，不僅使得政府角色難以劃分，給了企業遊說尋租的空間，為政策投下變數，又因為國家的性質，使得政策轉換的交易成本不若民主國家，亦不易凸顯在政企關係之中。

在訪談之中，針對倘若政府過程可以因為企業做出了市場利益，便失去監管立場、不斷改變政策內容，對於政府本身，甚至對於社會大眾，在政府公信力維繫與國有資產保值增值之間如何權衡的「政府公信力」問題，北京郵電大學的受訪者便認為，政府公信力的問題，只存在於電信運營商之間，而不存在於消費者，在中國大陸，由於電信企業背後都是同一個老闆，因此也無所謂公信力的問題，只有在政府本身立場中立的情況下，才能夠去探討公信力的問題：

你所謂公信度的問題，只不過對運營商來講是不是公平的問題，如果說你要是從這個角度來講，在台灣可能這個問題比較凸出一些，你要在大陸，我的看法就這問題並不凸出，這幾家運營商的75%以上的資本都是由政府出資，就是你了解的所謂的國有資產，所以在同一個老闆下面，我分了四個子公司，四個子公司之間競爭的話，那他做任何策略、考量到誰的發展，都無所謂公信不公信的問題。…社會大眾來講，從另一個角度來講，你明白這個道理嗎？社會大眾來講只要能夠帶給他物美價廉的產品，他就對他是公信的。我是用戶，小靈通如果是更便宜，我還能用，對一些低收入的家庭來講，很好啊，這有什麼不公信呢？只有在他本身立場和任何一方沒有利害關係的時候，這個時候才能去探討公信的問題，否則的話他的問題沒法去探討。(N6)

倘如受訪者所言，現階段的中國電信產業不存在政府公信力的問題，同時也就意味著對電信監管單位而言，存在極小的政策轉換成本，亦即當有其他因素介入，並且與其衝撞將呈現相對較高的交易成本時，監管單位在兩相比擬下，便不會採取強制執行的政策。

## 貳、高強制執行成本

政府對經濟的管制與干預產生了大量的租金，以布坎南(James Buchanan)為代表的「公共選擇理論」(Public Choice Theory)指出，在市場經濟中追求私人利益最大化的個人，沒有理由到了公部門，就產生不同的人性價值。而 Stigler 等管制經濟學者提出「利益團體理論」(或稱「俘虜理論」)認為，在經濟理性的必然下，利益團體比一般消費群眾更有動機去干預政府過程，以從中獲得管制下的租金。

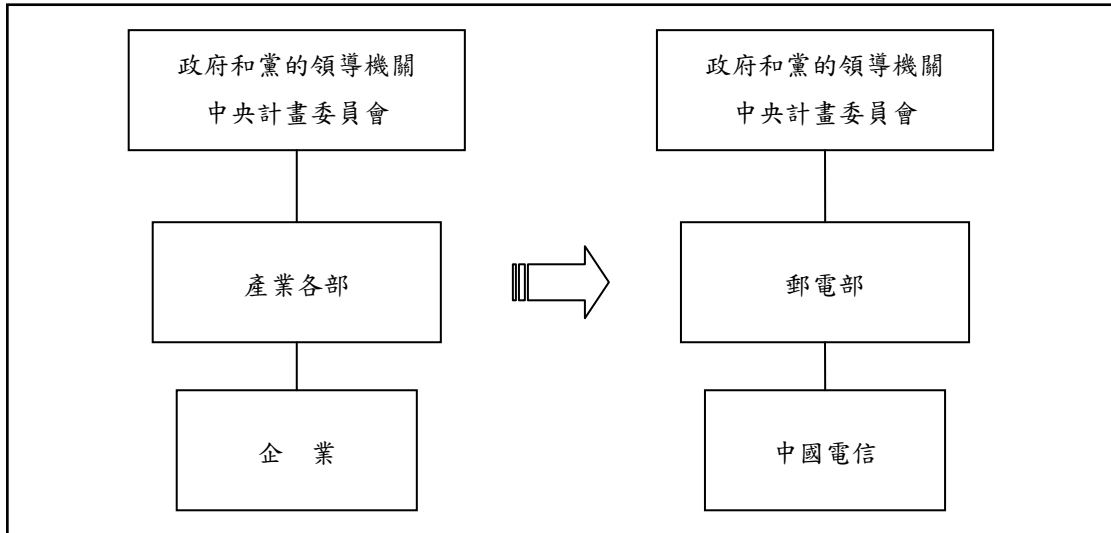
一般而言，尋租者必須付出時間、精力與任何可能的賄賂手段等成本，對政府進行遊說，當尋租者面對的是講求廉潔的政府，或是彼此不熟悉的關係時，勢必得付出較高的交易成本。與此同時，對政府而言，面對企業的尋租行為，為了避免官僚被利益集團擄獲，甚至為了因應官僚被擄獲後的政策執行力問題，加大了政策執行與監督的交易成本。

信息產業部的高強制執行成本，除因前述消費者支持帶來的高社會成本外，監管職能分立與監管部門權威弱化，也都導致監管部門的高強制執行成本。

### 一、部委間的利益矛盾

計畫經濟時代政企關係的形式大致分為三層：最頂層為政府和黨的領導機關及附屬於他們的中央計畫委員會，中間層為政府產業各部，最底層為企業，在電信產業來講，便是「政府和黨的領導機關—郵電部—舊『中國電信』」(請見圖 4-5)。在那個時期，企業負責人的任命、業績評估與升遷，均由主管部決定，<sup>13</sup>企業經營基本上沒有所謂的自主權，在政企一家的情況下，彼此之間也不存在分歧利益。

<sup>13</sup> 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46。



資料來源：作者自行整理。

圖 4-5 中國大陸計畫經濟時期的政企關係形式

改革開放之後，國有企業改革從放權讓利到深化國有資產改革，逐步下放經營權力到企業，並不斷推進政企分開，企業自主權提升的同時，也開始與主管部門產生不一致的利益。與此同時，中國大陸政府體制未全面的法制化，處於「摸著石頭過河」大政策方向中的各單位，不可避免存在部門本位主義、官僚利益各自解讀、高度代表等情況，也給了企業遊說的尋租空間。

自 2003 年國資委成立之後，信息產業部不再擔負資產監管職能，對電信企業的業績評估與人事任命職權，轉由國資委負責。一方面有利於監管部門扮演相對中立的角色，另一方面又因為失去了人事權，帶來機關權威的相對弱化，國有企業經理人開始出現「不聽話」的現象。並且由於資產監管部門對於業績考核的要求，以及連帶相關的個人升遷問題，因此當兩個部委的政策目標有所衝突時，電信企業經理人便傾向於偏向國資委的偏好。如同受訪者所言，失去人事權的信息產業部，對於企業的監管基本上は無權威的：

國資委出來之後他相對信息產業部比較強勢，這種情況下信息產業部就比較弱，這種情況下他（國資委）又是管資產、又是管人、管事，在這種行政管理體制強大的情況下，你直接控制他的人員，那你就能管

他的行為，你不控制他的人員，那基本管不住。為什麼呢？因為人力不是透過法律去管，是透過部門規章去管，真正的電信法還沒出來，電信條例裡面賦予你去管的話，你這個權力是非常有限的。所以說不效的管理，以前說各公司的老總還是信息產業部的，這個情況下還有影響力，至少可以把他們叫來罵一頓，還是會害怕的，現在這個實際的影響力沒有了，那對他的監管就是一個很大的挑戰問題。(N10)

與此同時，我們也發現國資委作為國務院特設部委的身分，導致實際操作上的領導地位高於信息產業部，誠如受訪者所言，在很多時候作為監管部門的信息產業部，在重大決策面前反倒幾乎失去政策發言權，國資委說了算，信息產業部說了不算：

現在有一個誰都不願意說的問題，到底是國資委管信產部，還是信產部管國資委？理論上國資委就是一個股東的概念，就是一個出資人的概念，政府的政策監管應該高於他，現在不是，現在國資委說了算，信產部說了不算，重大決策。這就是我們最大的問題，如果說信產部想出台一個監管政策，國資委如果反對，這個政策就出台不了，所以這就是微妙的一個。而國資委領導的級別本身就高於信產部領導的級別，所以現在就是國有資產管理這一塊的權限要遠遠大於監管那邊了，監管基本上根本就沒有說話的份量了。(N1)

最初的時候中國電信直接是郵電部直屬，所有的事都歸郵電部管，這種情況下很多事情是不分的，現在你知道政府管理體制有很大的變化，比如說像運營商的資產現在劃歸國資委，這種情況下他的人員各方面都歸國資委去管，信息產業部和他的電信管理局在某種程度上更多的成為行業監管者，創造一個條件，只不過現在信息產業部和國資委之間，角色之間，誰在國務院說話的份量更重，有時候面臨這個問題。如果國資委說話份量更重，那信息產業部裡頭的電信管理局他要做一些監管政策，可能就沒辦法制定出來。(N10)

當國有資產管理的權限高於監管的權限，倘若國資委具有絕對的專業性，能夠確實的理解企業的經營狀況，或許與監管部門之間尚不至於產生太多的矛盾。然而實際情況卻是，國資委負責管理的 169 家國有大型企業，領域橫跨核工、航天、機械、汽車、海運、水電、紡織、地質、醫藥、房地產等，電信企業只是其

中的 6/169，因此如同受訪者所指，國資委不見得能夠全然清楚電信產業中的各個業務單元：

從企業跟政府之間的關係來看呢，我的理解是政府對小靈通可能沒有那麼多的時間去管理這事，國資委他管理很多企業，他也不會特別的在乎這個事情，所以他也不會花很多的時間去瞭解這事，因為國資委管理特大型的國家企業，像中石油、中石化，他對這麼小的業務單元，可能不見得會去了解。(N2-1)

既然國資委沒有能力全然理解產業中各個業務單元的情況，其所能夠藉以判斷的標準，便是回到國有資產的保值增值面向，也就是企業是否營利的問題上，當企業得以維持高利潤，持續為國家帶來財稅收入時，國資委便會傾向於支持該企業的發展，同時也會不支持有礙於產業發展的政策。如同受訪者提到，在部門職能分立的情況下，信息產業部不能隨便出台政策，得受到其他部委的牽制，而國資委負有資產保值增值的職責，絕對不會讓企業倒閉，因而在企業能夠營利的情況上，透過比監管部門更高的權限地位，國資委便能夠阻止不利於產業發展的監管政策出台：

如果政府要動用監管能力來打壓他的話，我覺得可能有兩個問題，第一個在中國監管是不獨立的，監管機構是不獨立的，信息產業部有一個電信監管局，但是監管局的政策是不能獨立做事，必須得看跟政府其他部門之間的互動，比如說國資委那邊，他說你不能夠指派這麼一種管制政策，你要是這種管制政策出來對其他企業會有影響，或者說這個管制政策出來對中國電信會有影響，因為拆分的過程中等於說把大量的包袱都留給中國電信、中國網通，把好的都移出去了。(N3-2)

我今天能夠做一件事情，對企業有好處，能夠賺錢，管理者會允許他這麼做。這是現實跟制度稟賦造成的，你現在行政的主管部門可能會不同意，但是沒有辦法，因為還有更高的，他會來告訴你，這事情可以做。(N3-2)

喪失人事任命權，加上國資委的特設地位，信息產業部的監管權威相對弱化，在部委利益分歧的情況下，給了企業遊走的空間。在產業規制下，「中國電



信」利用「小靈通」達到其開展行動通訊業務的目的，透過「小靈通」帶來的現金流與資產增值，取得與國資委一致的偏好方向，贏得在消費群眾之外，另一個強大的盟友，利用國資委高於信息產業部的政策發言權，取得有利的政策支持。

取得國資委的信賴同時，等於加大了信息產業部對「中國電信」強制執行監管政策的交易成本。其一是國資委與信息產業部不同調的政策方向，對於監管政策本身帶來變數，尤其在國務院沒表態的前提下，信息產業部也會擔憂誤判情勢的可能。其二則為電信企業在知道執行政策不會強制的同時，存有觀望心態，不配合執行監管單位下發的指令，像是資費管制政策，導致監管單位若要強制執行，得付出更多的執行成本。

是以，在部委利益矛盾的情況下，企業遊走兩邊，增加了監管部門的執行成本，也為自己找到生存的空間。

## 二、監管部門權威弱化

提高強制執行成本的可能原因，除了來自於橫向部門的牽制外，共產黨特殊黨組人事任命方式，以及電信改革過程中遺留下的體制問題，都造成監管部門權威弱化，提高了強制執行成本。

根據現有的共產黨幹部管理體制，重要人事由中共中央組織部統一任命，包括信息產業部、國資委與六大電信運營商的主要領導人，都透過中組部決定，不僅造成企業經理人管理企業時的短視近利行爲，也因為隨著黨組任命調動，造成將來可能的管制者與被管制者的關係轉變，使得監管單位難以對行政上具有高行政級別的央屬國有企業，採取有力的管制措施。<sup>14</sup>

在體制因素外，中國電信業的改革從引入競爭到拆分舊「中國電信」，也遺

<sup>14</sup> 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323。

留了難以解決的人事問題。改革過程中，電信企業經理人不管是內升或空降，往往都與郵電部或信息產業部有著斬不斷的交情，甚至還形成副部長相繼「下海」至企業擔任管理者的特殊情況，<sup>15</sup>像是前「中國電信」總經理周德強、「中國聯通」董事長楊賢足，以及「中國網通」前後任總經理奚國華、張春江，在調任企業之前，都曾擔任信息產業部副部長（請見表 4-1）。其中，「中國網通」總經理奚國華在 2003 年，與時任信息產業部副部長的張春江互調，重新回任信息產業部副部長。如同受訪者所言，監管部門根本不可能強力且公正的執法：

從政府這些人員的演變，台灣現在電信總局裡頭很多人，原來也都中華電信的，他原來在中華電信，後來給他分到這兒去了，是不是也是這種情況，那這些人執法的時候，他有意無意當中，他執法的時候，你能夠說他都是能夠很公正嗎？…現在信息產業部和企業之間已經是沒有關係的，但是你要真覺得沒關係，也不對，為什麼呢？實際情況是，原來這些都是一家嘛，現在這些各大運營公司的領導們，原來都是從信息產業部出去的，雖然他們現在從理論上來講，也就是從那個國家政策和規定上來講，他們已經沒有關係了，但是中國人人情還是在的，朋友之間的關係還是在的。(N6)

信息產業部電信研究院通信政策研究所所長陳金橋，亦曾表示中國大陸電信監管部門存在技術、資本、增長和父愛「四大情結」困擾：政企分開、引入競爭者雖使得「父愛情結」有所減弱，但沒有根本影響產業主管部門對國有企業經營績效的直接關注；「增長情結」使得監管機構不能忽視任何一家國有電信公司經營業績的變化；「技術情結」使得監管機構高度重視通訊網路技術和標準的具體應用；「資本情結」擴大了外部投資者對電信改革和監管政策的影響力。此四大情結在對「小靈通」業務如何引導、歸類和管理上，發揮了強弱程度不同的作用，導致對「小靈通」的監管迷局。<sup>16</sup>

<sup>15</sup> 林軍，〈信產部前世今生：看最後一個產業部委沈浮〉，《知識經濟》，2003 年 3 月 7 日，轉引自《DoNews》，〈<http://home.donews.com/donews/article/4/42405.html>〉。

<sup>16</sup> 計紅梅，〈專家破解小靈通政策走向〉，《通信產業報》（北京），2003 年 6 月 18 日，轉引自《人民網》，〈<http://www.people.com.cn/GB/it/1065/1923249.html>〉。

在缺乏「旋轉門條款」<sup>17</sup>約束的情況下，體制、歷史造成的人事問題，使得監管單位的權威弱化，管制者與被管制者之間沒完沒了的「討價還價」與尋租行為，不時上演。在管制者的權威性難以維護的同時，也衍生負責執行管制政策的官僚執行力問題，不斷的提高政策執行過程的交易成本。

### 參、多方博弈下的權衡

對中國大陸電信企業而言，管制下龐大的經濟利益絕對具有對監管部門進行遊說的動機，政企之間尚未釐清的產權關係、共產黨幹部管理體制因素與持續存在的政企舊交情，這些因素降低了尋租成本，也弱化了監管部門的權威。當企業進行尋租行為導致強制執行的交易成本提高時，相對而言成本較低的監管政策轉變，便成為信息產業部可能選擇的道路。

小靈通為什麼只在本地發展，沒有走向全國聯網，其實技術可能可以使他走向全國聯網，這個可能是達成一個共識，就是說移動跟管制者可能有一個共識，我讓出一塊地盤，本地網這一塊我讓出一些，可能我在北京打電話就不用全球通來打，我就用小靈通來打，這個市場對移動是損失的，但是你不能夠全國聯網，我覺得這可能是達成共識的其中一個內容，博弈的一個內容，因為各方都會有一個博弈的策略，互相的讓步，但是有他的底線。(N3-2)

漸進式改革的過程中，對政府的要求非常高，要能夠審時博視的推進改革，所以這個理想化的同時，你曉得這個模式，政府能夠有幾個部門能夠審時博視呢？因為政府部門在改革過程他也形成自己的利益，具體到像小靈通，現有的幾個力量的博弈，可能就無法再往前推了。(N10)

如賽蒙(Herbert Simon)所言，人的有限理性使得決策者不可能作為「經濟人」而存在，只能在現有資訊範圍內做出「滿意決策」。「小靈通」促成的監管內容變更，不僅是因為市場支持與「中國電信」迎合了部委的政策利益，而是多方力量博弈下的權衡。

---

<sup>17</sup> 「旋轉門條款」一般指公務人員的「利益迴避」條款，通常規定公職人員轉任同業務性質私部門，必須經過一定的年限，立法目的在於避免公職人員利用在職機會，累積日後轉任私部門時，尋舊有關係牟取不當利益之資源。

表 4-1 中國大陸主要電信企業負責人經歷

單位	職務	年份	姓名	經歷
信息產業部	部長	1998	吳基傳	1959年，北京郵電學院畢業。 歷任：北京郵電學院助教；郵電部物資局處長、副局長；郵電部計畫局副局長；郵電部副部長。高級工程師；河南省委常委、副書記；郵電部黨組書記； <b>郵電部部長</b> 。
		2003	王旭東	1982年，天津市科技進修學院系統工程班畢業。 歷任：中國人民解放軍1418研究所團委書記、黨委副書記；電子工業部第18研究所所長；中共天津市委常委、組織部部長；天津市委副書記；中共中央組織部副部長；河北省委常委；河北省委書記。
中國電信	公司董事長及首席執行官兼集團總經理	1999	周德強	1968年，南京郵電學院畢業。 歷任：北京長途電話局副總工程師；安徽省郵電管理局副局長、局長；郵電部副部長； <b>信息產業部副部長</b> 。
	公司董事長兼集團總經理	2004	王曉初	1980年，北京郵電學院畢業。 歷任：浙江省杭州市電信局副局長、局長；天津市郵電管理局長；中國移動（香港）有限公司董事長兼首席執行官；中國移動通信集團公司副總經理。
中國移動	集團總經理	1999	張立貴	1965年，北京郵電學院電信工程系畢業。 歷任：甘肅省郵電管理局局長；郵電部電信總局局長；北京市電信管理局局長； <b>中國郵電電信總局局長</b> 。
	集團總經理	2004	王建宙	1985年，浙江大學管理工程系畢業。 歷任：杭州市電信局副局長、局長；浙江省郵電管理局副局長；郵電部計畫建設司司長； <b>信息產業部綜合規劃司司長</b> ；聯通集團董事長、總裁。
中國聯通	公司董事長	1994	趙維臣	1962年，清華大學機械系畢業。 歷任：國家經濟委員會副主任、黨組副書記；國務院生產委員會副主任；國務院經濟貿易辦公室副主任；廣西壯族自治區人民政府副主席。
		1999	楊賢足	1965年，武漢郵電學院有線電系畢業。 歷任：宜昌市郵電局載波室主任、局長；湖北省郵電局副局長；河南省郵電管理局局長；郵電部副部長； <b>信息產業部副部長</b> 。
	公司董事長兼集團總裁	2003	王建宙	1985年，浙江大學管理工程系畢業。 歷任：杭州市電信局副局長、局長；浙江省郵電管理局副局長；郵電部計畫建設司司長； <b>信息產業部綜合規劃司司長</b> 。
	公司董事長	2004	常小兵	1982年，南京郵電學院電信工程系畢業。 2001年，清華大學工商管理碩士。 歷任：江蘇省南京市電信局副局長；中國郵電電信總局副局長； <b>信息產業部電信管理局副局長</b> ； <b>信息產業部電信管理局局長</b> ；中國電信公司執行董事及總裁兼集團副總經理。
中國網通	集團總經理	2002	奚國華	1977年，合肥工業大學電機系畢業。 上海交通大學管理學院管理學碩士。 歷任：上海市電報局副局長；上海市長途電信局局長；上海市郵電管理局電信處副處長；上海市郵電管理局副總工程師；中國郵電電信總局副局長；上海郵電管理局副局長；上海貝爾董事長兼執行副總裁； <b>信息產業部副部長</b> 。
	集團總經理	2003	張春江	1982年，北京郵電大學畢業。 歷任：遼寧省郵電管理局副局長；郵電部移動通信局局長； <b>信息產業部電信管理局局長</b> ； <b>信息產業部副部長</b> 。

資料來源：作者自行整理。