

国外电信民营化的进程、绩效及其启示

王伯成

自上世纪80年代以来,英国率先对电信业实施民营化改革和自由化构造,并取得卓著成效。而随着包括日本、加拿大等在内的其它一些国家电信民营化成功的进一步示范,电信业民营化与自由化已成为全球趋势。

中国电信业自新中国成立以来,一直是百分之百的国有运营模式,然而在全球电信民营化和自由化的浪潮下,也逐渐有所改变。特别是中国在加入WTO时的承诺,预示着中国电信业在今后的几年中将呈现出重大变化。这些变化在其本质上可以说就是电信的民营化与自由化,电信运营商无论在其内部机制还是市场环境方面,都将经历一场变革,而制度变迁与技术创新更是时不我待,中国电信业可谓是国内外压力重重,必须与昨日说再见。

在此背景下,本文首先介绍电信民营化的进程并分析其绩效,而后则是几个关于电信民营化的结论及其对中国电信业改革的启示。

一、电信民营化进程

一般意义上,民营化指非国有化,即将国有企业的资产或股份出售给私人部门。而民营化的本质乃是政府适时地把本应由市场承担或由市场承担更有效率的角色交由市场去运作。

自英国1984年在全球首次实施电信民营化以来,至上世纪末就已经有四十四家国营电信公司转为民营,由于手头统计资料的缺乏,可以肯定,近几年电信民营化呈加速之势。而由于各国的政治经济制度的差异,电信民营化的模式或途径各有千秋,其效果在一定程度上也存在优劣之分。

根据笔者掌握的资料,通过对25个国家电信民营化情况进行整理分析,大致有以下趋势和结论:

1、在民营化时间上,普通法系国家靠前,这大概与普通法更崇尚经济自由有关,英国民营化成功的示范效应,使民营化又容易在普通法系国家中得到仿效。2、民营化前有23家电信公司是100%的国有,占样本总数的79.31%,民营化后,有19个国有成份依然在50%以上,占样本总数的65.51%,只有三个样本的国有股权完全退出,显示首次民营化时,大部分国家并没有放弃政府对电信企业的控制权,若还考虑到以下情形:有些电信企业民营化以后虽然国有股权低于50%,但国家仍然是第一大股东;有些国家对民营化的电信企业保留了特别投票权。因此,首次民营化后,绝大多数国家电信企业的控制权仍由政府掌握,说明政府对电信民营化的实施普遍较为谨慎,也许是由于无法准确预计电信民营化效果或影响的缘故。由于资料不全,我们对后续民营化行动不能全面了解,但从所能掌握的情况来看,国有成分有完全退出的趋势(到2004年,该25个国家中已至少有18个国家的电信国有股权比例降至50%以下)。3、在所有样本中,有18个采用了100%二次发行方式,所谓二次发行系指以原股东转让股份的形式向社会公众发行股票,意味着发行所筹资金全部作为财政收入,大概可以解释为:较早实施电信民营化的国家如英国,当时的财政拮据确实是民营化的主要动因之一,说明电信民营化与财政政策密切相关,而后续国家则在模式上仿效之。4、从发行规模来看,有20个样本的发行金额超过10亿美元,而其中又有4例超过100亿美元,创立了金融史上首次公开发行规模的4个最高纪录,其对经济特别是资本市场具有深远的影响。

二、电信民营化的绩效

电信民营化往往与电信业引入竞争、管制体制改革同时实施,发展中国家还同步进行着整个国家经济改革,民营化前后国内、国际宏观环境也存在差异,所以要单独考察电信民营化的绩效确不是一件容易的事。但我们也应该意识到,制度是有互补性的,很多改革措施构成一个有机整体,某一方面单项突进式的改革,其效果可能会大打折扣,甚至事与愿违。拿电信民营化来说,它与竞争政策就是一个硬币的正反面,正如前文所论及,电信竞争与民营化是内在统一的。研究表明,

(Wellsten, 2000),不引入竞争的电信民营化导致的结果是投资的急剧下降(40%)和电信资费的大幅上涨。而不进行产权改革的纯国有企业之间的竞争,其效果如何,相信我们中间很多人自有体会,特别在诸如电信业之类的垄断性行业引入竞争,往往演变成政府各部门间的权利博弈,就象当初原中国电信与中国联通之间的竞争一样。因此,通过民营化前后的有关指标的对比来考察电信民营化绩效的方法还是有一定的合理性,当然,将电信绩效按民营化、竞争政策、管制机构独立性及其它宏观因素做分离变量的考证也是非常必要的,它可以让我们知道电信改革的重中之重。

下面我们从这两个方面来讨论电信民营化的绩效。

大量研究表明,电信民营化(同时引入竞争)后,电信业的盈利能力、产出和投资都有明显提高。表一是拉丁美洲23个国家电信民营化前后电信密度对比的情况。表中数据表明,无论是在已实

施民营化国家还是未实施民营化国家，电信密度增长率整体上呈上升趋势。从表中可以看出，电信民营化大都是在是在1990年前后实施的，我们可将1990年作为一个电信整体民营化的虚拟年份，那么，在1990年前，实施民营化国家和未实施民营化国家的增长率（算术平均值）不相上下，分别为5.75和5.1%，而1990年后，两者的差别非常明显，分别为13.5%和8.7%，至少说明电信民营化与电信密度增长率呈正相关态势。

表一 电信民营化前后电信密度对比情况

已实施民营化国家情况

未实施民营化国家情况

国 别

民营化年份

电信密度年增长率（%）

国 别

电信密度年增长率（%）

民营化前

民营化后

1981 - 89

1990 - 97

特立尼达和多巴哥

1990

15.0

5.0

洪都拉斯

8.5

10.6

伯利兹

1988

12.1

9.5

苏里南

8.3

6.9

巴巴多斯

1989

6.7

6.4

哥伦比亚

5.8

10.6

智利

1987

5.7

13.7

乌拉圭

5.5

8.4

阿根廷

1990

5.2

8.2

厄瓜多尔

5.5

6.6

墨西哥

1991

5.1

5.6

巴拉圭

5.1

7.3

牙买加

1989

5.0

16.6

萨尔瓦多

5.1

12.0

秘鲁

1994

4.2

23.7

巴西

4.7

7.1

委内瑞拉

1991

3.8

6.8

危地马拉

4.5

11.3

玻利维亚

1995

2.4

29.0

哥斯达黎加

3.3

7.9

圭亚那

1991

-2.4

24.1

巴拿马

3.1

4.5

-

-

-

-

尼加拉瓜

1.8

11.1

算术平均值

5.7

13.5

5.1

8.7

资料来源：编译自 Luis H. Gutierrez, Sanford Berg, "Telecommunications liberalization and

表二 电信民营化前后绩效对照

- ①
- ②
- ③ = (② - ①) / ①

民营化前	
民营化后	
增减率 (%)	
销售额 (标准化)	0.80
	1.72
	115.00
销售净利润率 (%)	11.63
	15.79
	35.76
净资产利润率 (%)	13.43
	14.92
	11.09
销售成本/销售额 (%)	50.54
	47.62
	-5.78
接入线数量 (标准化)	0.90
	1.11
	23.33
人均销售额 (标准化)	0.73
	1.68
	130.14
人均接入线数 (标准化)	0.91
	1.08
	17.58
职员平均薪水 (标准化)	0.83
	1.75
	112.05
职员数 (人)	67090
	63429
	-5.5
资本投入 (标准化)	0.98
	2.23
	127.55

资料来源: 编译自 Bernardo Bortolotti, et al, “Sources of Performance Improvement in Privatised Firms: A Clinical Study of the Global Telecommunications Industry, NOTA DI LAVORO 26. 2001.

表二是涉及25个国家共31个电信公司民营化前后 (各3年内) 的多项绩效指标 (样本平均值) 对比

情况。

从表二可以看出，电信公司民营化以后整体绩效有明显改观，特别在经营规模、劳动生产率（人均销售额）和资本投入方向。遗憾的是，表中缺乏民营化前后的电信资费对比，因此不能直接判断社会消费者福利改善情况，但来自ITU统计显示，所有实施电信民营化的国家或地区几乎同时甚至略早于民营化日期引入了较为严格的价格上限管制，因此，整体价格是呈下降趋势的。前述销售额的大幅增加是来自服务量的增长而不是价格上涨，那么社会福利肯定是有改善的。电信民营化后整体资费下降的趋势还由其它一些个案研究得到佐证：Parker (1994)对英国1984年电信民营化的研究结果表明，民营化后电信资费整体（真实）价格下降了11%；Boles de Boer与Evans (1996)估算了新西兰电信民营化对价格和质量的影响，结论是其电信资费显著下降且服务质量明显改善。

当然，学者们并不满足经验统计式的前后对比分析，还试图把绩效变化分解到具体的各个因素上去，如民营化、引入竞争、管制机构独立化、人均收入、经济自由化等。根据笔者所掌握的资料，有关电信民营化的独立影响，大致结论是：民营化因素除对（减少）雇员人数有较明显的影响外，对其它绩效指标不敏感，竞争和独立的管制机构对绩效的贡献甚著。因此，民营化只有与后两项措施结合，方能使电信改革收到绩效的整体改善，可以说，在电信管制改革中，民营化更倾向为一个配套性、但也是非常重要的措施。

三、几个结论和启示

通过对国外电信民营化的研究，我们还有以下几个结论，这些结论可能对中国深化电信改革有一定启示。

1、从根本上说，电信民营化是市场经济扩展和深化、技术进步等因素作用下的必然结果，中国也不会例外。纵观中国25年以来的经济改革，其本质上就是一个市场化和民营化过程，改革初期并不触及国有经济，而是在国有经济之外生长出非国有经济成分，随着改革的推进，民营成分不断向国民经济各领域渗透，并往纵深发展，公用事业民营化既是市场化的一个重要方面，又是市场化深入的一种表现。从全球视野来看，经济自由化（包括电信自由化）和全球化浪潮势不可挡。中国已选择迎头赶上，加入WTO和有关双边、多边协议组织，这确不失为一个上策。在这个选择中中国已承诺电信业对外资逐年开放的比例，这实际就是电信民营化计划，预示中国电信民营化已步入实质性进程。

2、电信民营化是电信改革中之重要一环，它与电信竞争和电信管制机构改革等措施具有配套性和制度互补性，换句话说，电信改革具有整体性，至少在时间上，上面这三项改革措施不能错开太多。显然，中国电信改革对这点有些认识不足。中国联通的成立，算是电信引入竞争的开始，经过此后的一系列拆分，从市场结构来看，中国电信业已存在一定程度的竞争。但由于管制机构改革一直不到位，管制机构（信息产业部）与运营商之间的关系可谓是剪不断理还乱，直至今日，官员们仍可以在信息产业部与电信运营商之间频繁调动，这实在难以让人相信管制机构的可靠性和公正性，电信体制改革步伐太慢，竞争效率差强人意是不争的事实。因此中国还得继续要以民营化来转换企业机制，以管制机构独立化促进市场竞争，否则中国电信业的竞争恐怕只有管制机构主导下的共谋或者就是恶性竞争的结局了。

3、电信民营化有多种途径，中国可根据自身的需要，配合其它一些改革目标，选取合适的途径或方法，以达到较好的整体效应。迄今为止，中国电信企业几次海外发行股票，都着重于企业层面的融资目标，并没有利用这些机会带动其它一些层面的改革，如与社会保障制度改革相结合，而一般认为，发展中国家社会保障体系脆弱，垄断性国有企业的民营化正是藉以充实和建立社会保障体系的好机会。在这方面，新加坡的经验值得我们借鉴，表三是新加坡电信1993年公开发行的做法，该发行方案显然有充实和支持社会保障功能的性质。中国社会保障严重不足，欠账太多是有目共睹的事实，是否可以考虑象中国电信这类企业公在开招股时实施一部分二次发行，直接筹得资金充实社会保障账户，或以优惠价格向社会保障基金配售一部分股票呢？

表三 新加坡电信IPO方案——发行对象及相关情况

股份组成

发行对象

认股价格（元/股）

每人申购数量

预计销售股数/申购股数/配售股数

长期持股的优惠政策

A

二十一岁以上中央公积金成员

1.9

100 - 600股

3.5亿股/8.37亿股/8.37亿股

持股满一、二、四、六年时，各有10%的无偿配股。

B

员工或新加坡国民

2.0

1000股

2亿股/8.35亿股/每人200股，共2亿股

无

C

本国或外国的个人、机构法人

2.0（最后中标费为3.6）

荷兰式竞标，1000股为单位。

5.5亿股/28亿股/竞标价36元以上者全部满足，以3.6元竞标者可配售竞标股数的20%。共计650,484,800股。

无

4、电信民营化后，国有股权保持多大的比例，并没有一个统一的标准，指导原则恐怕就是看是否能促进有效竞争，电信企业能否形成有效的治理结构和改变以往的预算软约束性质。发展中国家特别象中国这样的经济转型国家，保持经济和社会稳定是改革成功和经济持续发展的基本条件，在对公用事业民营化时，确实会相对谨慎一些，政府往往还认为电信业还涉及国家安全问题。但电信民营化实践表明，无论发达国家还是发展中国家，电信国有股权比例随时间推移而趋于下降，发达国家下降得更快一些。而基于安全目标之类的考虑，国有股权也不一定要保留在50%以上，这类目标可以通过一定制度安排来解决。如对民营化的电信公司保留特别投票权，国家对电信公司执照的核销权等。英国在上世纪80年代对电信公司进行民营化时，当时也基于国防安全与经济主权的考虑，英国政府持有至少1/3的“黄金股权”，即特别投票权，以备必要时可左右英国电信（BT）的经营方向，英国电信法也赋予国务大臣核发与撤销执照的权力，可视情况更改其执照的条件。

5、电信民营化时，按照GATS的基本电信协议，在股权开放上应对国内外投资者平等看待，但在以往实际操作过程中，往往优先向国内投资者发行股份，甚至划出一部分额度以优惠的价格向国人发售，以期让国民得到一部分资本的市场溢价，享受电信民营化的第一重好处。而中国可能由于金融体制改革滞后以及基于利用外资的考虑等因素，做法刚好相反。而且，基于加入WTO的要求，中国对外资对电信业的持股比例有明确的承诺，但在内资的比例上似乎看不出任何安排，而一般认为，对仍脱离不了管制的电信业，明确的承诺是管制机构权威性和独立性的基础（作者单位：暨南大学管理学院）

相关链接

[交易成本视角的日本企业集团分析](#)

[中欧经贸发展研究](#)

[国内外物业管理的比较研究](#)

[国外电信民营化的进程、绩效和启示](#)

[中式正餐连锁配送与其他业态业种连锁配送的比较](#)

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心