

公众网与专用网协调发展的问题及对策

COORDINATE DEVELOPMENT OF PUBLIC AND SPECIAL NETWORKS

王文鸾

我国电信网之混乱和不协调, 在世界各国中可算是很突出的。就以《电信法》而言, 虽然已酝酿多年, 终因各方利害难于协调, 至今尚无定稿。这在世界上所有国家中 (很小的国家除外) 也是仅有的。

综观世界各国对电信行业的管理体制不外由独家 (政府或半官方独家企业) 垄断和多家竞争两类。而且由发展史来看, 多数都经历着一个分散竞争—独占—分散的进程, 这是有其技术和经济上的深刻原因的。在电信发展初期, 各地区各系统为了各自通信的需要, 纷纷建立各自的电信网, 经历了第一个分散竞争的阶段。其后, 由于社会各阶层、各地区、各部门彼此间信息沟通的需要, 以及因分散建网未能达到经济容量, 效益不高, 制式不一, 联网困难等原因, 而产生了兼并和统一组网的要求, 向垄断型发展。有些发展较晚的国家则有鉴于此, 一开始就采取了独占经营的方式。大多数发展中国家 (包括我国) 和部分发达国家正处于这个阶段。随着各国经济的高度发展, 信息流通量剧增, 信息内容也不再是简单的语音和电报, 各种数据业务和视频业务迅猛发展, 加之多种通信手段的完善 (有线、无线、微波、卫星、光缆), 使得独占型管理体制的缺陷 (多层次、低效率和僵化的管理体制不适应迅速变化的市场需求, 独占价格背离市场规律等) 日益显露, 妨碍了电信事业的进一步发展, 而巨大的信息量又使得几个系统并存在安全上和经济上都是合理的, 这就促使独占型又向更高层次的分散竞争型转变, 如美、日等国正处于这一转变之

中。

以上系指公众网的一般发展规律, 它也严重地影响与制约着公众网与专用网的关系。专用网, 顾名思义理应是为了满足某些组织内部信息流通需要的网, 但任何组织也不可能与社会隔绝, 自我封闭, 因此就有它与公众网如何联通的问题。是自己拥有还是借助已有公众网提供远地间的传输手段是争议最大, 具有很强的政策性和经济合理性的问题。世界上的惯例, 在独占型国家内往往以国家政策或法规严格限制非电信部门建设它们自己拥有的长途传输线路 (必须向电信部门租用), 同时对电信资费进行监督和管理, 俾能以合理价格向社会提供传输手段; 而在分散型国家内, 则纯粹按经济合理性办事, 由各组织自行选择是租用某个公共传输企业的电路, 还是投资自建。但不论在那种国家内, 都是把电信作为国民经济的基础结构 (和能源、交通一样), 由国家或社会金融集团给予电信企业充分投资, 以满足社会各方面的需要为前提的。

从世界通信业发展的客观规律来看, 电信事业的发展 (以电话机或主机百人占有率为代表) 和国家经济的发展 (以人均国民生产总值 GNP 为代表) 之间相关性很大, 并有一相对超前系数, 即电信发展速率要超过国家经济发展速率。据笔者对 105 个国家资料的分析, 其平均值约为 1.39 (1982 年资料), 其他研究材料表明该值在 1.36~1.50 之间, 无论如何此值应远大于 1。进一步分析还表明, 经济发展速度较快的国家, 这一比值普遍远高于此平均值 (如亚洲“四小龙”达到 1.6~1.7), 发达

国家则普遍落于平均值附近。

但我国情况与以上规律相差较大,电信发展速率和投资均长期落后于经济发展速度,以至欠账太多。积累到1982年,按规律应达0.75%的电话普及率实际只有0.49%。这是长期来过分片面强调通信为党政军服务,忽视其对发展国民经济的作用,投资过少和僵化的行政管理体制造成的恶果。自1978年执行改革开放政策以来,特别是近两三年,国家和社会各阶层逐步提高了对电信作用的认识,国家政策也把通信列入了建设重点,情况有所转变。但直至1985年前其平均增长速率也仅与经济发展速率持平,仅在1986年以后才达到1.19,与应有的1.39仍有较大差距。再由邮电投资比重来看,长期来仅占总建设投资的0.6%左右,近数年虽已上升为1.22%,增长了一倍,但与国际电联建议的发展中国家的平均标准(应占GNP的0.3%)差距仍然很大(1986年仅占0.18%),更不要说与发达国家相比了(约占GNP的0.6%)。

在公众通信事业严重落后,远不能满足社会需要的情况下,我国通信领域出现许多畸形发展的现象。以市话为例,国外公众网号线数与用户交换机容量之比,在发达国家约为1:0.38~0.73,在许多发展中国家约为1:0.7~1.1,而我国在1978年以前约为1:0.9,近几年来则反增至1:1.2~1.3,北京更始终处于1:1.6以上,近年来更增至1:2以上,始终处于“小马拉大车”的状态。这说明公众网近年来虽有较快发展,但客观需求增长更快,它对社会的满足程度并未提高,反而下降了。另一方面由用户交换机的发展史来看,自1956年至1986年增长了18.8倍,同期社会总产值增加了11.56倍,二者比值为1.58,是符合超前发展规律的。而市话公众网则只增长了5.65倍,还不到经济发展速度的一半。

再从长途电路来看,30年来公众网增长到9.36倍,1986年达到主干电缆约3万公里,干线微波1.9万公里和明线17.6万杆公里。而其他专用网,如铁路已有6万公里(其中电缆3万公里)长途电路,电力系统的电力载波电路已有近20万公里,石油已建成拥有15个卫星地面站的国内卫星网(电信部门只有6个)等,发展均快于公众网。还有许多其他单位或系统也正在或预备建设独立于公众网外的全国性专用网。

之所以造成这样的局面,有思想认识、管理体制,以及财经制度和经济合理性诸方面的原因。要改革40年来的积习确非易事,但由国家和人民的

整体利益着眼,这种混乱状态非改不可。兹将个人管见阐述如下。

首先和最重要的是思想认识问题。我国长期处于小生产环境,培养了多数人自给自足的心理。解放后引入苏联式部门分割、集中计划的管理体制,否定商品经济,使本位主义得以滋长,加深了“万物皆备于我”的“小而全”、“大而全”的倾向。加之没有把电信视为社会的基础结构,公众电信网长期处于极度短缺状态,能力有限,难以满足各部门需要,也加深了自成系统的思想。

财务制度方面也有弊病。邮电部门解放以前至今,一直是由国家垄断经营的,既是企业,又是政府行政主管部门,因此制定的各种政策(包括资费)由本部门垄断,方便和获利的角度考虑的多而照顾用户利益,特别是其他部门、系统的利益较少,并因长期处于短缺状态,在改善经营管理,开拓新业务,尽量满足社会需要方面就更很少考虑。“我有什么,你就用什么”;而不是“客观需要什么,我就尽量提供什么”。加之管理过分集中,难于发挥基层的积极性,不利于挖掘潜力,使有限的设备也未能充分发挥作用。

另一方面,其他部门的通信设施是作为完成其主任任务的附加手段,常常不独立核算其经济效益,建设投资一次投入后即可长期无偿使用。加之财务管理制度对基建和运营走不同渠道,实行不同办法,遂使自建专网在以后的使用过程中,其费用摊入了其他项目,并未反映实际使用其通信设施占用的成本,表现为表面上“节约”了运营和行政费用。这也是非邮电系统热衷于建立自己的专有系统的重要原因。

经济合理性也可由两方面分析。就电信主管部门而言,如前所述,在垄断条件下制定的政策(如投资、管理制度,资费等)都未能正确反映成本和合理利润,在一定程度上只反映了本部门的利益而未能达到与其他部门的平等互利。例如,出租专线是电信部门投入最少的一种业务,但现行费率和其他业务相比却不合理地偏高;又如收取高额初装费也是无偿占用用户资金的不正常做法;再如对某些用户的特殊需要,要求用户投资,但建成后的资产往往无偿划归电信部门,而用户得不到优惠或补偿,等等。加之服务不好,往往还不能满足用户的急需。凡此种种,都使有资金和能力的单位,即使明知自己建设专用网(实际上应称“部门专有网”)在经济上是不合算的,也宁愿多花些钱以摆脱电信部门的控制。而就非电信部门来说,因为没有对本

系统通信成本（特别是日常运营和维护成本）的单独核算，致使他们在研究可行性时的经济评估往往是不全面、不真实的。再加上其他因素的影响，更使组建专网的势头有增无减。另一方面，专用网的传输和交换设备往往有较多空闲容量，但按现行管理体制和政策，这部分通信能力不允许向社会开放，而且也没有公众网（邮电部门）反向租赁的政策（他们往往希望无偿占用），限制了其潜力的发挥，也使得其经济上的不合理性更为突出。

综上所述，我国通信事业的局面虽是以邮电部门垄断为主，然而非邮电系统却挟其虚假的财政优势，跃跃欲试地要求开放市场，展开竞争，但并不是如美、日等国家根据信息量和业务种类的需要而开放的高层次的竞争，而仍是较原始的传统业务的竞争。加之缺乏有权威的国家协调机构和合理的经济体制（包括财务制度），在二者之间很难形成真正的投资型合作，这是目前公、专网发生摩擦的主要症结。一方面公众网资金严重短缺，另一方面其他部门对电信的投资又难于吸收或转移到公众网的建设上来。如不改变政策和管理体制，这种混乱局面势必愈演愈烈，给整个国民经济造成巨大损失。为求公众网和专用网的协调发展，笔者认为应在以下诸方面着手改革：

1. 应改变邮电部的职能，使之成为代表国家的、有权威的政府通信主管机构（如美国的联邦通信委员会（FCC）和日本的邮政省）而不再是仅负责管理公众邮电网的机构。原属邮电部的邮政和电信单位改成以政府投资为主的国营企业，按经济规律进行企业化经营。只有这样做到政企分开，邮电部才能充分发挥政府的监督和协调机能，超越狭隘部门利害的束缚，从国家最高整体利益出发，制定可为各方接受的政策和法令，真正成为有权威的机构。

2. 应尽速制定“电信法”，依法治理混乱的通信秩序。电信法应明确的原则是：在基本通信领域，目前仍应是以电信部门独占为主。例如在已有公众传输手段的地区应严格限制重复建设专用网路（当然同时公众网应优先满足专用网的需要），以节约国家总投资，充分发挥效益。不要再出现在沈阳大连间有四条并行的微波电路（电信、石油、电力、铁路）的情况了。但结合公众网严重短缺的实际，也应明确规定在公众网一时难达的地区和在法律规定的范围内，允许“专网公用”，即由专用网向附近居民提供公众业务（如在一些大油田或工业区

中）以充分发挥专网的潜力，弥补公众网一时难于提供的服务，以利于人民。还要明确公专双方平等互利地互相利用已有设施的公平原则，以利协调发展。此外，还应明确那些领域是可以允许竞争的，并把竞争限制在平等的基础上（即专用网也应单独核算运营成本和计提税金）。

3. 应改革现行的财务管理制度。现行对专用通信网的投资、结算和运营不单独核算，无偿使用的财务管理制度，不表现专用网的实际成本，也不利于衡量其投资效益和促使专网在经济合理前提下尽量利用公众网的设施。另外，应采取鼓励非邮电企业事业利用公众网的通信设施的政策，不要再出现压缩行政开支时首先向邮电开刀、拆除电话的笑话了。

4. 应制定公专两利的投资政策和利于双向利用的资费标准。这是协调公专网利害关系，真正按经济规律办事的关键。其总的指导思想应是让投资方（或其他部门）从经济上感到向公众网投资或利用公众网是有利的，至少是无害的。要以经济利益吸引各行业投资于公众电信事业“借鸡下蛋”，以迅速扩大公众网的通信能力，并起到某种抑制不合理的专网建设的作用。邮电主管部门必须转变“我干不了也不许你干”、怕竞争、怕利权外流的错误思想和保守态度。例如按成本合理核定专线租费，制定利用其他部门投资或设施时的有偿占用、资费优惠、利润分成、反向租赁、合作经营等方面的灵活政策，等等。同时还要改革财经体制和制度，制定其他部门经营公众电信业务的相应法规和管理办法，使竞争只能在限定范围内，合理、平等地有序进行。有了这些，必能有效地吸引社会资金投向公众网，而不增加政府负担和减少重复建设。例如实行给大的用户系统以市话端（分）局局号、收取适量号码资源费，直接进入公众网的办法，就大受用户单位欢迎，改善了公专关系和电话网的质量和性能，也加强了统一管理。又如在大庆和北京的燕山石化区，以企业的交换设备为主体，兼顾居民需要，与电信局分享费用的办法也在试行，双方均取得了好的效益。这些都是按经济规律改革搞活的成功经验。

5. 电信企业本身也要进行体制改革。公众网是统一的国家通信网，坚持全程全网观点，坚持统一的技术标准和规范，无疑是绝对必要的。但这并不是说就应全部垂直领导，事无巨细都要取决于中央

（下转第 27 页）

(4) 在目前资费没有理顺的情况下, 地方政府继续对邮电通信实行优惠政策, 包括减免各种地方性费用, 返还交通能源基金和城市建设附加费, 批准征收一些附加费等。

(5) 责成银行发行通信建设债券, 对于邮电通信贷款建设, 适当降低贷款利率, 以扶植其发展。

(6) 加速邮电通信资产折旧政策。

3、尽快调整邮电资费标准, 目前邮政是亏损经营, 电信的资金利润率也很低, 真正用于通信生产的利润部分, 不能偿还贷款利息, 因此, 应规定邮电全行业资金利润率的上下限, 依此进行宏观控制, 形成调整机制。在合理经营的前提下, 利润率低于下限时, 可以上调资费以保证通信行业具有吸引资金的能力, 偿还国内外贷款本息的能力和一定的自我积累能力; 在高于上限时或者下调资费或者增加税收以保护社会利益, 同时下放资费审批权限, 省际和国际通信资费由中央审批, 地方资费由地方审批。这样可以较好地反映各地区的成本和供求关系, 也有利于地方政府制订适合本地区的通信发展政策。

邮电部门方面:

(上接第 22 页)

电信部门 (现在是电信总局)。因为我国地域广阔、经济发展也极不平衡, 对电信的需求在业务种类和数量上差别很大, 不可能由一个中央部门进行完全科学的详细规划。而且长期来的电信管理体制是以行政区划为主, 并不是按经济 (业务) 关系组织的, 不尽合理。因此应在一定范围和层次上, 允许各地方机构充分发挥其积极性, 进行横向联合, 发展公众网。过分强调集中, 就会束缚原可做到的发展。例如省间直达路由, 就可由相关各省协商解决 (建设或调整), 报电信总局备案, 而不必事事请示, 非由电信总局统一规划不可。这样必能大大提高效率和使公众网的发展更切合实际需要。视各地不同情况, 允许在一定范围和权限内以与非邮电部门进行集资、合资、联营、委托等不同方式进行公众网的扩建也是如此。总之, 要在坚持统一标准前提下, 打破“肥水不流入外人田”的独占思想, 着眼于调动全社会的和各层次的积极因素, 才能使公众网有更迅速的发展, 并在发展中取得更好的部门效益。抱残守缺, 看菜吃饭的办法, 既影响公众网与专用网的关系, 也阻碍公众网自身的发展, 到头来反而有损电信部门本身的效益。

(1) 利用行政的, 经济的等手段加强宏观调控能力, 研究制订全网协调发展政策, 在更高层次上走出权力分割的“放—收”循环。

(2) 组织成立经营省际长途和国际通信传输的经济实体, 在沿海经济区或省内组织成立经营区内或省内传输的经济实体, 加强经营职能, 在经济利益的驱动下, 加快那些经济价值高, 经济效益好同时又是能力紧张的网路建设, 其投资形成的固定资产可以滚动, 投资效益不致流失, 因此可以鼓励地方给予资金和政策方面的大力支持, 使“分层负责”落到实处。

(3) 改革现行核算分配制度, 结合资费调整实行与进网权相联系的核算分配制度, 从“暗补”过渡到“明补”。

(4) 按照商品经济原则处理条块关系, 做到“谁投资谁受益”, 以寻求经济上的结合部, 使现行政策在更高层次上发挥作用。

本文作者王正虎 (Wang Zhenghu) 系邮电部经济技术发展研究中心助理工程师。

另外, 还要改革电信部门内部的财务管理制度和核算办法。那种认为公众网总体就是个大企业而不在内部进行合理摊分和考核的统收统支思想, 仍是旧管理模式和“大锅饭”的反映, 是不利于改善经营管理和调动各现业局的积极性的。应该在基本核算单位间实行按资产和业务量进行合理摊分和核算, 并对特殊地区 (如西藏) 实施政策性补贴, 有利于各现业局合理经营、改善管理和提高生产率, 成果能在经济上正确表现。这必会大大提高现业局的积极性和主动性而促进公众网的有效运营和发展。

当然, 转变多年来形成的传统观念和模式, 进行体制改革是十分困难的。笔者提出的观点也仅个人管见, 真正形成可行的改革方案, 还要做大量的调查研究和思想转变工作。但不改革是没有出路的。为了促进我国通信事业的协调发展, 欢迎共同探讨改革之路。

本文作者王文鸾 (Wang Wenluan) 系北京电管局副总工程师。