

差距·困境·对策

GAP, DIFFICULTIES, MEASURES

王正虎

邮电通信业是社会经济的重要基础设施，是独立的产业部门。随着改革开放的深入，邮电业进入了历史上发展最快，效益最好的时期。然而，当面对未来重新审视近年来的改革实践时，我们发现，成就的背后存在新的隐忧。

差距与难点

长期以来，通信一直是我国国民经济中突出的薄弱环节。目前，我国的电话普及率仅 0.8%，远远低于 12% 的世界平均水平（含中国，如不含中国则为 14.1%），甚至比全世界电话普及率最低的非洲（1.51%）还低。通信落后已经成为我国经济发展和对外开放的一个重要制约因素。最近，邮电部经济技术发展研究中心采集 29 个典型国家的有关数据，对电话通信需求进行了多因素的相关分析，建立了电话主线的社会基准需求模型。经测算，我国电话满足度 1983 年为 56%，而 1985 年下降为 50.5%，大城市只有 30~40%。1986 年、1987 年通信事业有了很大发展，而满足度却又有降低，即使到 2000 年，按“翻三番”的规划，电话主线达到 1 712.6 万线，满足度也只能达到 30~41%。随着改革开放的深入，邮电通信需求急剧增长，通信能力全面紧张，供需矛盾日益尖锐。

国际通信方面，1988 年国际和港澳电话业务量比上年增长 71.6%。除广东、福建有所缓和以外，其他地区，包括北京、上海，国际通信都很紧张。国内长途通信方面，1988 年长途电话业务量增长了

32.3%，而长途业务电路只增加 27.5%，尤其沿海地区，大中城市，内地经济发达地区，长话电路普遍超负荷，全国长话接通率只有 20% 左右。市内电话方面，1988 年市话交换机容量新增 91.5 万门，增长 19.7%，新增用户 69.2 万户。尽管增幅很大，但是待装用户不但没有减少，而且越积越多。1988 年市话待装户从前两年的 20 多万户增加到 40 多万户，北京、上海两市的市话待装户分别达到近 10 万户，这只是根据书面申请统计的，有人估计，由于电话难装望而却步的用户超过这个数的数倍。邮政方面，最近十年，邮件业务量翻了一番，而处理能力的增长远远不能适应业务量的需要。据已确定为分拣封发中心邮电局的统计，邮件处理场地只有 16 万平方米，缺口达 19 万平方米；邮政运输也相当紧张，95% 以上的邮运量依靠社会运输工具，自主能力很差，传递时效和质量难以保障。

通信（电信）是典型的技术、资金密集型行业，其迅速发展有赖于大量资金的投入。根据对全要素生产率的测算，我国邮电业发展中资金因素的作用为 70~80%。

建国以来，邮电投资占社会总投资的比例偏低是邮电严重滞后的主要原因。尽管近年这一比例有了一些提高（“六五”期间 1% 左右），但是，仍大大低于联合国建议的 2.5% 的水平。有关研究认为 90 年代邮电投资占社会总投资的最优比例应为 2.63%。

从世界范围看，近一二十年来，多数国家和地区的电信投资占国民生产总值（GNP）的比例一般

为 10‰, 新兴的工业化国家和地区, 其投资比例竟高达 10~20‰, 而且有逐年提高的趋势。“六五”期间我国电信投资占 GNP 的比例大致为 1.93‰, 不但远低于世界平均水平, 也低于印度 1983~1985 年期间 3.3‰ 的水平。1960~1980 年期间, 世界各国 GNP 的年均增长速度为 4.7%, 电话机的年均增长率为 6.6%, 电话弹性系数为 1.4, 其中, 日本为 1.5, 联邦德国为 2.1, 印度为 2.6, 英国为 2.7, 我国则只有 0.6。

有人做过粗略测算, 到 2000 年, 如果通信要达到能够适应经济发展目标, 共需投资 2 000 亿元, 目前的年投资仅为 30 多亿元。这 30 多亿元的邮电全行业投资中, 自给比例很低。以 1987 年为例, 邮电全行业共投资 30.6 亿元, 当年中央国营通信企业的业务收入为 50.7 亿元, 邮电全行业实现利润 14.3 亿元。按照目前的优惠政策, 利润上缴 10% 所得税, 扣除 15% 的能源交通建设基金, 以及城市建设附加费、教育费附加等, 留下来的按比例 (以 55% 计) 提取生产发展基金, 仅 5~6 亿元, 加上折旧及提成费 9.4 亿元, 自积累只有 14.5~15.5 亿元, 建设资金的自给率约为 45~55%。一些专家认为, 如不采取特殊措施, 迅速扭转资金严重不足的局面, 到 2000 年, 我国通信紧张的局面不但不会缓解, 反而将更趋严重。

通信发展与现行经济体制 的深层矛盾

邮电通信作为重要的基础设施, 资金不足是一个严峻的现实问题。按照钱纳里—塞尔昆的大国模型, 人均 GNP 从 300 美元向 1 200 美元过渡的大国, 每年固定资产投资在各产业部门的份额, 依次是, 农业 10%, 矿业 2%, 制造业 (能源工业以外的工业) 22%, 基础设施 (这里指能源, 交通运输, 邮电通信, 建筑) 40%, 服务业 25%。1986 年我国人均 GNP 在此范围内, 与钱纳里—塞尔昆模型要求相比, 我国农业投资偏小, 加工制造业偏大, 基础设施偏小。进一步的研究表明, 调整投资结构, 提高包括通信在内的基础设施的投资份额与目前的经济体制存在深刻矛盾。

第一, 30 多年来, 我国在倾斜工业发展战略的指导下, 长期形成的偏差程度颇大的固定资产存量结构很大程度上制约着增量投资的方向和结构。这是因为存量结构一旦形成, 往往与其配套建立的组织结构融合在一起, 构成难以逆转的刚性, 迫使后

续投资进行不可抗衡的叠加, 继而又加大了存量结构的偏差程度。基础结构在存量结构中份额偏低, 很难聚敛起所需的增量投资。

第二, 财政体制和投资体制改革以后, 相应的宏观调控体系不健全, 中央对投资结构的宏观调控能力明显变弱, 很难调动财力和投资权限均扩大了的地方政府和部门, 扭转结构偏差, 实现投资结构优化。财政分灶吃饭和投资主体多元化的结果, 全民所有制单位预算内投资由 80~90% 迅速降为不足 40%, 国家预算外投资急剧扩大。在价格体系不合理, 国家调控体系不健全的情况下, 价高利大的加工制造业成为分散投资者追求短期利益最理想的场所, 大量预算外资金涌向这些部门, 使本已超前的加工制造业更为超前, 而那些资本有机构成高, 单项所需资金大, 利润率低, 回收期长的基础产业和基础设施部门, 在国家无法保证所需资金的情况下, 建设规模与整个国民经济不相适应的矛盾更为加剧, 形成对加工制造业和经济发展后劲的强制约束。

第三, 中央对投资结构的调控能力弱化, 在通信投资上表现为预算硬性约束, 自“七五”以来连年下降。1988 年在经济“双紧缩”态势下, 国家预算内投资由 1987 年的 6.6 亿降为 4.3 亿, 这与调整经济结构的目标相比是很不正常的。

第四, 为了缓解通信需求与能力间的尖锐矛盾, 补偿由于资费偏低造成的邮电通信发展困难, 中央、地方政府为通信发展制定了一系列的优惠政策, 为邮电通信发展注入了强大活力。但是, 这些政策是以通信严重紧张为背景的, 条条与块块之间的关系不是建立在商品经济原则基础上的, 一定程度上影响了政策的巨大作用在更高层次上的发挥, 表现在:

1. 政策优惠方面, 投资投向主要集中于电信部门的市内电话建设, 而全网最薄弱也是最为重要的干线网的建设资金严重不足, 落后的邮政设施建设资金也严重不足, 因为对于市话, 其直接受益者为本地区, 国家对市话实行“以话养话”政策, 市话的发展与地方政策有短期直接的效果。

2. 即使在市话方面, 出于地方财政利益考虑, 也多是不稳定的短期的投资。因为市话产权仍为中央国营, 其投资在经济上是无偿的, 因此, 一次两次还比较容易争取, 三次四次就难了。

在现行的经济体制下, 依靠国家直接投资进行全网的大规模建设是不切实际的。由于邮电资产存量偏低, 即使资费能有所调整, 价格与价值相背离

的状况能有所改善,邮电通信企业的资金利润率能达到社会平均水平,仅仅依靠自身积累(利润,折旧等)的资金发展通信也是很不够的。例如,1988年,设想百元固定资产净值实现的利润由实际的12.98元能够提高到工业企业平均水平15.8元。利润增加4.5亿元左右,按国家对邮电现行的优惠政策,形成的生产发展基金也仅2亿元左右。因此,现实决定了通信发展必须争取社会各方面力量的支持,依靠多重倾斜政策。问题是,这些政策在更高层次上的发挥,需要一个共同的原则协调投资主体间不同利益的差异,需要邮电建立一套有效的机制。

第五,长期以来,忽视了邮电通信作为一个独立的产业具有产业推进的一般经济规律。

美国电报电话公司是世界上最大的公司,1984年解体前有300万股东,固定资产总值高达1669亿美元,其年度预算仅次于联邦预算,其投资占全美投资的4%。通信业成为美国最庞大的产业之一。日本电报电话公司1952年成立以后,经过五个五年计划,1981年发展成为固定资产达439.96亿美元的庞大公司。根据通信与国民经济的相关分析,通信业的收入需求弹性为1.4,远高于1,这正是选择国民经济带头产业的一个重要指标。在未来,通信业作为主要的信息传播业,将是最有前途的产业之一。

对于一个高速发展的产业,较高的较稳定的经营效益是必需的,因为资金总是趋向资金利润率高的行业。但是,邮电通信业长期是微利企业,亏损企业,只能勉强维持,只是近年来才有所好转,但其利润率仍显著低于全国工业的平均水平。以1987年为例,中央国营邮电通信企业每百元固定资产原值实现的收支差额为9.2元,而全民独立核算工业企业每百元固定资产原值实现的利税为20.67元。造成邮电通信企业效益虚低的一个重要原因就是邮电资费偏低,长期得不到调整。邮政全行业实际上是亏损经营,要靠内部统筹补贴2亿元才能作到财务收支平衡。由于邮电通信企业效益虚低,自积累能力较小,很难依靠市场力量,按照资金的自然流动吸纳大量的社会资金。

第六,国家电信网的建设缺乏必要的法规。通信作为具有很大潜力的战略产业,仍缺乏必要的产业组织法。

在公用网通信能力严重不足的情况下,我国中央和地方的许多部门建立了自己的专用网,而且发展相当迅速。目前已有全国性的专用网三十多个,

地区性的两千多个,尤其在长途通信方面,已达到相当规模。作为国家通信网的组成部分,专用网是公用网的重要补充,尤其是在公用网难以满足各使用部门要求的条件下,专用网在完成国防通信和各专业通信方面发挥了巨大作用,但是另一方面,二者之间也存在一系列严重问题。首先,比例严重失调,据估计,“七五”期间我国专用网建设项目投资总和将远远超过公用网,形成世界上独有的公用网小,专用网大,公用网发展慢,专用网发展快的“小马拉大车”的局面。这样电信网的显著规模经济效益不能发挥,专用网难以进入公用网,业务难以疏通,正因为公用网业务不畅,又迫使许多部门加快建设全国性的专用网,使不合理的比例更加失调。其次,多个全国性的专用网的独立建设,竞相发展,在全国范围内造成大规模的重复建设,浪费了国家大量资金。

现行邮电经济管理模式的困境

在通信发展问题上,资金不足是一个最为直接的表层问题,它反映出目前的邮电经济运行机制缺乏有效地吸纳社会大量资金的活力。通信发展的三大矛盾:需求与能力的矛盾,能力与资金的矛盾,资金与体制的矛盾不仅概括了通信发展的主要矛盾,而且也是一个因果链。解决问题的途径在于通过完善和改革突破链的组结,改革为了发展,发展需要改革。近年来邮电改革大致有三条主线:

1. 以筹集建设资金为中心,争取社会各方面的支持,为通信建设创造良好的外部环境。

2. 以放权让利为主要内容,调整部,省,县(市)关系。为了发挥各级管理部门和基层企业的积极性,近年来大大减小了集中程度,通过扩大自主权,减少计划行政手段,推行全面经济核算,实行利润分级留成,折旧及提成费分成使用等经济制度,使得各级邮电管理部门和基层企业都能形成自有资金,因而都具有经济实体从事经营的性质。

3. 以承包制为核心进行企业改革,以调动企业职工的积极性。

这一系列改革措施,对推动邮电事业发展确实起到了积极作用。但是,任何政策都有其前提和条件,与前几年相比,许多问题发生了变化,当我们今天面对未来,重新审视几年改革实践的时候,我们发现,增长的背后存在着新的隐忧。

1. 一方面,为了调动各方面的积极性,增强通信企业自我积累,自我发展的能力,减少了集中程

度；放权让利，确认了通信企业具有经济利益的经营角色。但是，另一方面，在目标和利益上，扩大了部与省，省与地市县的差异。通信的发展建设，要求有一定程度的集中（全程全网），特别是在发展初期，通信主干网薄弱，供需矛盾突出，资金缺乏，各地经济发展极不平衡的状况下，动员各方面的力量，统筹兼顾，集中统一领导更为必要；然而，由于扩大了利益差异，对财力和投资权限均扩大了省、地、县局的宏观调控能力明显减弱了。这反映在：

(1) 各级邮电管理部门和基层企业自有资金迅速扩大，投资趋于多元化，完整的建设资金切块分割了。财力和投资权限均扩大了邮电通信企业，局限于本地区的利益，担心资金外流（全网分配），不愿把资金投向全网薄弱的主干网建设和邮政建设。网路建设的资金筹集主要依靠“拼盘子”，大大降低了投资决策的科学性。同时，由于投资主体多元化，也使得通信建设规划“软”化了，增加了盲目性。

(2) 因此，近几年，按事业分的建设投资比例迅速逆转，1988 年与 1981 年相比，网路建设（包括枢纽，长途有线，长途无线）投资与市话投资的比例，迅速由 1:0.89 变为 1:2.19，长途通信能力相对削弱了。与此相反的是长途电话业务量的增长速度高于市话用户的增长速度，长途电话的经济效益大大高于市话的经济效益，1988 年长话每百元业务的收支差额为 51.5 元，而市话仅为 20.5 元，这说明，投资的整体效益下降了。

(3) 承包经营责任制一方面调动了企业和职工的积极性，但是另一方面强化了企业短期行为，为了提高利润而压低成本，本应开支的项目（简单再生产）不开支，出现成本虚低，某些地区效益虚高的虚假信号。

2. 由于我国各地区经济发展极不平衡，客观上各地区成本差异很大，但是，我国实行全国均一资费。因此，现行的经济核算和分配办法，是在确定各地成本差异的基础上，按照全国统一的平均利润水平核算的。其结果，账面上难以反映实际经营成果，根据效益信号，各地区的经营行为常常与整体利益发生冲突。

3. 长途干线分归各省管理，本身不是经营单位，缺乏与传输相应的经济实体经营长途业务，尽管在各专业核算中，长途效益很好，省际长话业务量比短途业务量增长更快，但是一级干线的建设资金反而尤为紧张。这种反常现象，一定程度上说明

缺乏经济实体，很难吸纳社会资金，那些经济价值高，同时又是能力紧张的干线建设很难聚敛起所需的资金。

4. 通信内部投资比例的反常现象也说明目前在利用社会资金问题上仍缺乏一种有效的运行机制。我们有理由问，长话与市话比较，供需矛盾更为紧张，经济价值更高，经济效益更高，为什么长途建设资金尤为紧张呢？笔者认为通信“条条”与地方“块块”之间始终缺少经济上的结合部，投资客观上要求有一定的收入期望和回报。目前，地方的优惠政策和资金方面的支持是以通信能力严重不足，本地区经济发展受到制约为背景的。经济上，投资是无偿的，其产权全部归邮电部门所有，而且长途收益归全网统一分配，长途资产折旧及提成费集中使用，因此，不但经济上没有投资回报，而且形成的资产也不能直接在本地区形成滚动，这种投资主体多元化与产权单一的矛盾直接影响了现行政策在更高层次上的作用发挥。加上由于资费偏低，行业利润率低，也一定程度上阻滞了社会资金的流入。

5. 同样，许多专业使用部门都有迫切的通信需求和较大的投资能力，但其投资或合资建设公用网后，往往产权全部归邮电部门，尽管在一段时间内在进网、收费等方面有所优惠，但是仍使使用部门感觉不合算，纷纷大力建设自己的专用网，分散了国家有限的资金。

对 策

重新审视和改革现行体制的不合理部分，重塑运行机制，是通信获得迅速发展的根本出路。

国家方面：

1. 加强通信立法和实施。由于种种矛盾，《电信法》至今未通过，《邮政法》尽管已由人大通过，但是缺乏强有力的组织实施。把通信发展纳入法制轨道，是通信产业得以健康发展的根本保证。

2. 对通信产业的发展实施倾斜的产业扶植政策。包括：

(1) 发展战略上明确邮电通信业是优先发展的战略产业，在投资结构中，确定邮电通信的恰当比例，依此在投资方面进行宏观调控。

(2) 继续实施“七五”期间对邮电通信的优惠政策。

(3) 财政上要改变“七五”以来预算内投资逐年递减的不正常状况，提高或至少不减少预算内投资比重。

(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。