

论巴西电信业发展政策的利与弊

ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF BRAZIL TELECOMMUNICATIONS DEVELOPMENT POLICY

王东民

新技术革命的浪潮将世界带入了信息时代。对发展中国家来说,信息时代的到来既是一次新的挑战,又是改变其国际经济地位的极好机会。为了抓住这个机会,许多发展中国家大力发展电信业这一信息时代的关键而且敏感的产业,以此作为经济起飞,摆脱经济落后状态的起点。巴西就是一个典型代表。这不仅表现在巴西曾多次在国际电信大会上,作为发展中国家的发言人,而且还表现在巴西政府大力发展电信事业,其国内电信业规模在发展中国家中亦处于领先地位。本文旨在介绍巴西电信发展政策,总结巴西电信业发展中的经验和教训,并希望为我国电信业早日达到世界先进水平,提供一点参考资料。

(一)

二次世界大战后发生的科学技术革命,亦被一些科学家和未来学家称之为“信息革命”,因为其中几乎所有的发明和创造,都与信息的产生、贮存及加工有关。具体地说,这次科学技术革命是以信息领域的发明和创造为主导的,这表现在,微电子成本不断下降,其产品应用日益广泛;光导纤维和通信卫星在全球通信网络中的运用,以及电子计算机的普及和它们相互之间的数据通信联络日益密切。正是由于这次科技革命,世界正在由工业化社会向信息化社会转变。

作为发展中的第三世界国家,不可避免地受到这一新科技革命的影响。国际分工也因这次科技革命的影响,正在发生变化,国际贸易不再遵照旧的“要素禀赋”格局进行了,而是按照各国对新

技术的开发、应用能力这一新格局来进行了。这意味着,发展中国家只要有能力抓住这个时机,积极地引进和消化新技术,就能够在这场科技革命中改变自己的国际经济地位。新加坡、南朝鲜、香港和我国台湾省就是鲜明的例子。

从国土面积说,巴西是世界第五大国,各种资源十分丰富。但16世纪后曾长期沦为葡萄牙和英国的殖民地,经济发展十分缓慢,在国际上经济地位低下,出口产品主要是可可、大豆及其他矿产资源。本世纪以来巴西历届政府曾几次努力,力图使国家摆脱这种落后的经济地位,其间经历了三次“进口替代”浪潮。第一次起于第一次世界大战期间,巴西乘各帝国主义国家忙于战争之机,大力发展民族工业,其工业生产以每年25%的速率增长;第二次起于1929~1933年世界性大危机期间,由于可可出口受到严重打击,进口能力大大减小,刺激了国内进口替代工业的发展;第三次时间持续得较长,即从二次大战开始到60年代中期。在这一期间,巴西工业增长了2.6倍,其产业结构也有所改进,拥有了自己的汽车工业。

从60年代后期到70年代初,巴西又经历了一个“出口导向”阶段,在较好的国际环境下,巴西以出口带动,国民生产总值增长很快,每年以十一个百分点持续增长。这一较高的增长速度被一些经济学家称之为“巴西经济奇迹”。然而,这一“奇迹”只持续了7年,在1973年的“石油冲击”下,巴西的国际收支逆差成倍增加,经济增长速度明显下降,加之其他因素,致使其陷入了债务危机的困境。

王东民 (Wang Dongmin) 美国南加州大学经济系博士生。

巴西政府早就意识到了这次新技术革命的重要性,并力图利用这次机会,使巴西迅速成为一个经济强国。因此巴西政府开始大力倡导发展电信业,积极引进国外先进技术和设备,同时提出了一系列扶植电信业发展的法令、条例和政策,从而促使国内电信业有了较大的发展。但是由于在70年代初遇到了严重的国际收支问题,以及由此引起的政府对国内电信业的过度保护政策和措施,致使其电信业一直没能脱离襁褓,未能最终成熟起来,至今尚无力参与国际市场的激烈竞争,电信业本身也未能成为带动整个国民经济发展的骨干部门。尽管如此,巴西电信业曾经有过一段健康的发展过程,其经验和教训都值得我们借鉴。

(二)

巴西电信业的基础设施及服务在60年代初还很落后,全国7 400万人口中只拥有130万台电话,每百人的电话普及率不到两台。不仅市内电话十分拥挤,长途电话也常常堵塞。

为了改变这种落后的电信业状况,巴西政府于1962年8月27日颁布了“巴西电信法”。这个法为电信部门规定了总的政策,明确了巴西电信体系的发展措施。与此同时,建立了两个重要的国家级电信机构,一个是“国家电信委员会(CONTEL)”,另一个是“巴西电信公司(EMBRATEL)”。这两个机构改变了巴西电信部门的原有结构,加强了电信业的管理。1972年初,巴西政府又设立了“巴西电信管理局(TELEBRAL)”,专门监督和管理巴西电信服务业。这个机构的一项重要工作,就是将各地方电话公司合并为以州为单位的电话总公司,并由此建立起全国规模的电信网。巴西电信业从此迅速发展。

由于全国各电信公司是电信设备和产品的主要需求者,因此巴西电信部的政策对巴西电信产业有着重要影响。为了摆脱电信业对发达国家电信设备和技术的依赖,巴西电信部一直鼓励各电信公司尽可能地减少使用进口技术和设备,提倡电信设备国产化。1978年巴西电信部颁布一项规定,凡是国内能够生产的电信业产品和服务,一律不许进口;一切较大的电信技术转让,必须经过电信部批准。这项规定在某种程度上既保证了进口国外电信技术的先进性,又保护和鼓励了国内新生的电信产业。这些保护性措施收到了明显的效果(见表1)。

上述“电信法”颁布和若干电信机构的成立,有力地推动了巴西电信业的发展,原有的电信业落后状态得到了迅速改观。这使巴西由一个电信

表1 1978年至1980年国有电信公司和外国电信公司的销售额(%)

年份	国有电信公司		外国电信公司	总计
	中小公司	大公司		
1878	10		90	100
1979	7	39	54	100
1980	34	25	41	100

资料来源: 巴西电信部/巴西电信管理局

表2 1970年至1978年世界上一些国家电话百人占有量

地区及国家	1970	1978
<u>非 洲</u>	1.0	1.1
阿尔及利亚	1.3	1.9
加 纳	0.5	0.7
肯尼亚	0.7	1.0
<u>北美洲</u>	41.0	53.1
加拿大	45.4	64.8
美 国	58.3	77.0
<u>拉丁美洲</u>	3.2	5.2
墨西哥	3.1	6.2
阿根廷	6.8	9.1
巴 西	2.1	4.5
巴拉圭	1.0	1.7
<u>亚 洲</u>	1.6	2.8
印 度	0.2	0.3
日 本	19.3	42.4
中 国	0.25	0.4
<u>欧 洲</u>	17.6	30.0
法 国	13.8	19.6
西 德	22.5	40.6
匈牙利	8.0	10.7
<u>大洋洲</u>	28.1	34.3
澳大利亚	31.2	44.0
新西兰	42.5	54.5
苏 联	4.5	8.0
世界平均	7.5	10.5

资料来源: 联合国统计手册 1979/80

弱国,逐渐向电信强国转变。其电话普及率8年翻了一番以上,居发展中国家前列(见表2)。

现代电信业不仅包括电话、电报和传真等设施和服务,还包括了电子计算机之间的数据通讯,以及由此产生的设施和服务。巴西的电子计算机数据通讯业是在本世纪70年代末产生的。为了加速国内工业化的进程,特别是加速电子计算机国

产化以及通信设备的国产化,巴西政府成立了一个“数据处理活动协调委员会(CAPRE)”,该组织从属于巴西计划部。巴西政府规定,一切电子计算机、零件和组装件的进口,都需要得到这个委员会的批准。该委员会还负责制订国家电信和电子计算机业的发展政策,这些政策的目的在于鼓励和刺激国内电信和电子计算机业的发展,逐步减小对外国技术和设备的依赖程度。在这种政策下,进口的电信和电子计算机设备被分为两类,一类是最终产品;一类是中间产品,前者的进口受到严格限制;后者的进口亦要根据具体情况经过批准。

1979年10月,巴西政府又以新的“信息业特别委员会(SEI)”取代了“数据处理活动协调委员会”,其职责是协助总统制订国家信息业政策,权力加大了。新委员会成立不久就颁布了一系列条令,其中包括电信、电子计算机产品的年进口配额量,以及数据处理设备进口标准等。由于计算机的软件比硬件进口更难控制,新委员会规定,巴西国家政府机构只允许使用经注册的软件。同时,它还准备降低注册软件使用者的所得税。

1984年10月,巴西政府公布了“信息业法令”。该法令是发展中国家中最全面,也是最严格的信息业法令。这一法令的公布,受到了包括美国在内的许多发达国家的反对。

一个国家的电信政策不仅包括其国内电话发展政策,也包括国家与外国之间的数据跨界交流政策。巴西政府及电信管理部门将数据信息视为一种商品,这种商品在供给者与需求者作交换时,存在着一种价格。巴西政府制定出两种标准,试图对数据信息跨界交流的价格作出估价。一种是协作性数据跨界交流,另一种是商业性数据跨界交流。前者多半是巴西政府机构及公司之间的内部交流,对这种数据信息交流的收费价格很低,而且基本上不给予管制;后者大多是跨国公司之间,或与海外机构的数据信息交流,对这种交流的收费价格很高,而且要置于电信管理局的监督之下。巴西政府还进一步规定,任何跨界数据交流在运用数据库时,必须提交一份复制本,否则将不允许使用数据库。对于商业性数据跨界交流,巴西政府一般要求其数据要在巴西国境内整理。数据处理通常也要求在巴西国内进行。如果国内无能力处理,方允许在国外处理。

由于巴西的数据跨界交流绝大多数是跨国公司进行,因此巴西政府的数据跨界交流政策对外国公司的经营活动有很大的影响。“信息业特别委员会”向总统建议,对利用国内数据库进行跨界交流的公司要征税,以控制外国公司在巴西的活

动,并且以国外征来的税用于扶植国内新兴的电信和电子计算机工业。

(三)

巴西电信发展政策对国民经济的影响是多方面的,有有利影响,也有不利影响;有长期影响,也有短期影响。

从短期看,巴西电信发展政策产生的有利影响有:1.本国电信公司占据了更大的国内市场。1979年时只有10家本国公司在巴西电信市场上活动,1985年本国公司数目一跃达到了250家。1979年本国公司只占有23%的国内电信市场,1985年上升到50%以上。2.电信业创造了较多、较好的就业机会。譬如,本国电信制造公司提供的就业机会比外国公司多4倍;本国电信销售公司提供的就业机会比外国公司多两倍;本国电信工程公司提供的就业机会比外国公司多20倍。3.电信技术和设备进口明显下降。巴西的债务问题是举世皆知的,为了减轻国际收支逆差的压力,适当缩小对某些不急需的电信技术和设备的进口是必要的。从表3可以清楚地看出,在巴西政府的努力下,其电信设备进口支出逐年下降。

表3 1976—1981年巴西电信设备进口额

年份	进口额 (万美元)
1976	10000
1977	5800
1978	3300
1979	3300
1980	3000
1981	1900

资料来源: 巴西电信局

巴西政府的电信发展政策也带来一些不利影响。例如,1.国内的电信产品的价格明显地高于国际市场价格。一些跨国公司常常抱怨巴西国内电信产品价格太高了,质量太差了。国内电信产品价格过高,不仅使消费者不能享受到国际贸易所带来的利益,而且使生产厂家享受到旱涝保收的高额利润,因而不去设法改进技术和降低成本。2.巴西的电信产品出口受到压抑。由于巴西电信产品的国内价格过高,其出口不仅无利可图,甚至还要赔钱,在国际市场上没有竞争能力。而出口的创汇是进口所需外汇的主要来源,只靠压缩进口,而不扩大出口,国内经济永远不会进入良性循环。3.既得利益阶层逐渐形成。在关税和外贸管制的保护网下,国内电信产品生产厂家可以

避开竞争的压力,坐享保护所带来的利润。他们反对消除进口限制和降低进口关税,主张政府干预经济,特别是干预电信产业的发展。4.巴西的电信发展政策也对睦邻关系带来不利影响。一些发达国家,特别是美国,早就对巴西的过份保护政策表示不满。1982年,美国政府就开始照会巴西政府,对巴西的电信发展政策中限制外国公司的一些活动表示关切。1985年美国“计算机设备制造商协会(CBEMA)”向美国贸易代表抱怨,巴西是美国长期的经济伙伴,并且从美国得到大量的援助,但是巴西的“电信法”对外国电信公司进行了全面控制,这损害了美国公司的利益。里根政府也对巴西政府提出了警告,要求放宽对外国电信公司活动的限制。这些矛盾正在不断突出,巴西政府曾在一些方面对美国做出了让步,如建立了一个委员会,专门来加速处理与美国公司(如IBM公司)之间的业务。但美国政府似乎并不满意。巴西与邻国的关系在电信业方面仍较紧张。

从长远看,巴西政府的电信发展政策对其本国经济也有两种不同的影响。有利的影响是:1.巴西具有较大规模的电信工业和较大的国内市场,使巴西电信业的发展有较大的回旋余地,因为一些较先进的、正在成长中的电信技术和设备的生产可以在这种气候下逐渐成长起来。2.巴西在电信方面是“后来者”,因此它可以直接分享发达国家的先进技术。这可以节省很多科研时间和费用,进而缩短与发达国家在电信技术方面的差距。3.巴西政府具有长期的保护国内成长中工业的经验。譬如,巴西的造船业、小型飞机制造业及小汽车组装业都是政府的保护政策扶植起来的,而且都已初具规模。4.巴西有大量的劳动力,因此具有低廉劳动成本的比较优势。这种相对优势在国际竞争中显然是很重要的。不利的影响是:1.巴西的电信业发展缺乏雄厚的技术力量,同时也缺少足够的引进国外先进技术的资金。由于巴西的教育水平比较低,政府每年用于科研与发展的经费也比较少,加之严重的国际收支问题,都阻碍了巴西电信业的健康发展。2.在当今科技革命

的浪潮中,电信业的发展日新月异,科技产品的生命周期在不断缩短,国际竞争十分激烈。在这种条件下,要求每个电信强国随时都要站在电信科技的前沿,保持本国电信产品的优势地位。而要做到这一点,不仅要国内有雄厚的电信科研力量,而且要有足够的技术开放程度。就是说,不但不能保护国内的电信工业,而是要把它们推到国际市场竞争的第一线,使它们在激烈的国际竞争中汲取最新的技术,竭力降低成本。然而,巴西政府的电信发展政策却与此相反,过份强调了保护。3.巴西是一个幅员广大的国家,这种国家的特点是,电信业投资量很大,而资金回收很慢。这与面积小,人口少的国家和地区(如:新加坡、香港等)比起来,就是一个不利的因素。后者几乎在电信业上与巴西同时起步,而目前已经成为国际上电信业的强者,但是巴西的电信业却被沉重的债务负担压住了。

鉴于巴西电信业的历史经验和历史教训,以及某些相似的国情条件、历史条件,我以为在我国电信业的发展中,似乎应特别注意以下几个关键性的环节,即:第一,由于电信业是一种资本密集型产业,它必须有源源不断的资金(特别是外汇资金)来补充,这就需要不断地扶植和扩大我国电信业产品的出口,因为出口是外汇收入的基本来源之一;第二,由于电信业是一个技术密集型产业,它需要有足够的技术力量来支持,因此各级政府、各地区应该大力发展教育事业,特别是多建立电信方面的大学和职业学校,尽快地培养电信专业人材;第三,由于国际电信业正在以较高的速度发展,我国电信业应该不断地补充新技术,积极地参加国际竞争,减少不必要的保护措施;第四,由于我国具有面积大,人口多的特点,在电信业的投资上应该保证重点地区和重点城市,在某个或某几个地区建立起电信工业基地,生产具有国际先进水平的电信产品出口,这样既可以赚取一定的外汇来补充国内电信业,又能以电信工业带动国内其他工业的发展。