

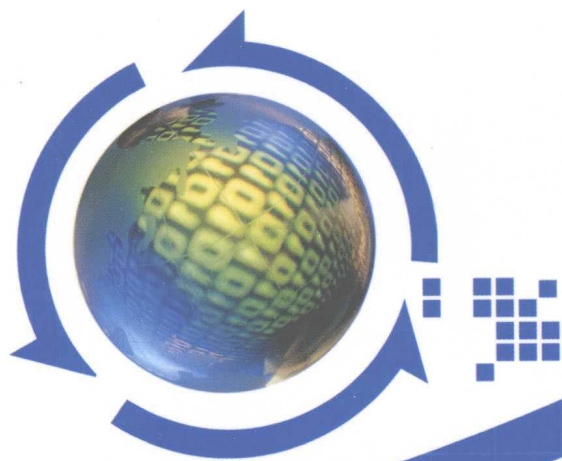
现代通信经济与管理丛书

中国经济体制改革研究会招标项目
江苏省科学技术协会软科学项目

蒋华园◎编著

电信

资本运作



 人民邮电出版社
POSTS & TELECOM PRESS

中国经济体制改革研究会招标项目

江苏省科学技术协会软科学项目

现代通信经济与管理丛书

电信资本运作

蒋华园 编著

人民邮电出版社

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

电信资本运作 / 蒋华园编著. —北京: 人民邮电出版社,
2008.8

(现代通信经济与管理丛书)

ISBN 978-7-115-18379-8

I. 电… II. 蒋… III. 电信—邮电企业—资本经营
IV. F626.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 092409 号

内 容 提 要

本书内容主要涉及电信资本运作方面的问题,是在中国经济体制改革研究会社会招标项目和江苏省科学技术协会软科学项目的研究成果基础上修订完成的。书中所探讨的问题是基于我国加入 WTO 后新的历史机遇条件下,电信产业界瞩目的资本运作方式及运行机制。全书内容包括:政府对电信投融资监管、电信公司化改造、境内外融资上市、收购兼并、企业产权资本治理、债权债务重组、导入风险投资等。本书瞄准国际、国内资本运作的最新发展趋势,结合典型案例进行分析,旨在探索电信业资本运作及运行机制亟待解决的理论与实务创新。其学术观点具有一定的前沿性和前瞻性。书中还为我国政府电信监管部门、电信企业领导和研究人员提供了一些有参考价值的咨询性意见。

本书适合电信行业政府监管部门、通信规划设计研究部门及电信运营商、通信企业领导干部、项目管理人员、财经人员阅读,还可作为邮电院校财经、管理类专业师生及研究生的教学参考书。

现代通信经济与管理丛书

电信资本运作

-
- ◆ 编 著 蒋华园
责任编辑 杨 凌
 - ◆ 人民邮电出版社出版发行 北京市崇文区夕照寺街 14 号
邮编 100061 电子函件 315@ptpress.com.cn
网址 <http://www.ptpress.com.cn>
北京隆昌伟业印刷有限公司印刷
 - ◆ 开本: 700×1000 1/16
印张: 12.75
字数: 218 千字 2008 年 8 月第 1 版
印数: 1—3 000 册 2008 年 8 月北京第 1 次印刷

ISBN 978-7-115-18379-8/F

定价: 36.00 元

读者服务热线: (010)67129258 印装质量热线: (010)67129223
反盗版热线: (010)67171154

前 言

本书是在本人所主持的中国经济体制改革研究会社会招标项目（编号：JG2006.011）与江苏省科学技术协会软科学项目（编号：RO3214）的研究报告基础上，重构框架修订而成，主要探讨了有关我国电信资本运作的诸多问题。作者主持研究该项目的阶段性成果，获得江苏省首届暨 2005 年度软科学成果三等奖。

基于我国加入 WTO 后新的历史机遇条件下，本人选择研究电信资本运作课题的主要原因，一是所探讨的问题涉及当代我国电信业重组的理论依据及业界瞩目并亟待探索的投融资发展思路；二是与本人多年来在邮电高等学校从事投融资评价、财务管理领域教学科研专业方向有关。本书瞄准国际、国内资本运作的最新发展趋势，结合典型案例进行分析，旨在深入研讨电信业资本运作机制的理论实务创新。其学术观点具有一定的前沿性和前瞻性，以俟能给我国政府电信监管部门、运营商的领导及研究人员提供一些深层次的建设性咨询对策。

本书由南京邮电大学工商管理系主任、硕士研究生导师、副教授蒋华园撰稿；本人所指导的硕士研究生王海峰、杨立梅、李美茹协助进行了搜集资料等工作。在项目研究及成书过程中，中国经济体制改革研究会副会长陈鸿昌、副秘书长马克、江苏省科学技术协会刘福在部长等人给予了诸多指导意见，在此一并表示感谢。

本书可供全国电信行业政府监管部门、通信规划设计研究部门有关人员以及运营商各级领导、管理干部、财经人员阅读参考。特别是在当前电信业重组时期，希望通过资本运作管理推进电信产业向规模效益型发展方式转变，这对于现代化企业发展来说，意义不菲。由于作者水平所限，书中错误与不足之处在所难免，恳请读者批评指正。

作 者

2008 年 6 月于南京邮电大学

目 录

第一章 电信管制及投融资改革	1
第一节 我国电信管制改革理论与实务	2
一、政府管制的一般概念.....	2
二、经济性管制与社会性管制.....	4
三、政府管制过程.....	8
四、电信产业的政府管制.....	9
五、国外电信业政府管制实践.....	13
六、中国电信业政府管制实践.....	17
第二节 国外资本进入电信企业研究	24
一、外商投资中国电信业的基本概念.....	25
二、外资进入中国电信业现状及趋势分析.....	26
三、影响外资进入中国电信市场的主要因素.....	30
第三节 新时期我国电信业投融资管制改革新思路	31
一、中国电信业投融资的历史回顾及存在的问题.....	32
二、中国电信业投融资结构的变化趋势.....	33
三、我国政府对电信投融资来源的管制趋势.....	33
四、我国政府对电信投融资方向的管制趋势.....	39
第四节 实施“走出去”战略	43
一、政策背景.....	43
二、电信业“走出去”现状.....	44
三、电信业面临的机遇和困难.....	45
四、电信运营商发展需要海外并购战略.....	47
五、电信业海外并购时机已成熟.....	48
六、运营商应采取循序渐进的并购战略.....	49
七、实施海外并购的关键环节.....	49

第二章 电信企业公司化改造	51
第一节 国有企业公司化改造概述.....	52
一、国有企业公司化改革的内涵.....	52
二、国有企业公司化改革的步骤、类型与方法.....	52
第二节 国内外电信企业公司化改造进程.....	55
一、国外电信企业公司化改造进程.....	55
二、国内电信企业公司化改造进程.....	56
第三节 电信企业公司化运作分析.....	59
一、电信市场现状透视.....	59
二、电信企业公司化改造规制思考.....	62
第三章 资本市场上筹集资金	75
第一节 企业融资的基本理论.....	76
一、企业融资概念的界定.....	76
二、企业融资过程.....	76
三、企业融资模式的国际比较与借鉴.....	77
四、企业融资结构及融资方式的选择条件.....	78
第二节 电信企业融资环境分析.....	81
一、中国电信业投融资体制的历史回顾.....	81
二、中国四大电信运营商融资的回顾.....	82
三、电信业投融资的社会环境概述.....	85
四、电信企业融资所面临的行业环境分析.....	87
五、电信运营商融资的必要性分析.....	89
第三节 电信企业主要融资方式及比较.....	92
一、电信企业主要融资方式概述.....	92
二、影响企业选择融资策略的因素.....	93
三、电信企业融资方式的优缺点剖析.....	94

四、电信企业融资方式比较综述	96
第四节 电信企业融资的展望	106
一、投资方向和融资规模的展望	106
二、电信企业融资的基本思路	108
三、电信企业融资趋势展望	109
第四章 企业并购	111
第一节 企业并购概述	112
一、并购的含义	112
二、并购的类型	112
第二节 电信业并购的可行性研究	113
一、电信业并购背景分析	113
二、电信业并购重组的驱动因素分析	116
三、电信并购重组与资本运作不利因素分析	120
第三节 电信业并购重组策略研究	121
一、并购运作流程	121
二、并购过程中的风险防范	123
三、并购策略选择	124
四、并购后的资产整合	126
第五章 股权的资本运作和股权增值	131
第一节 电信产权和公司治理理论概述	132
一、电信产权理论	132
二、公司治理结构的基础理论	133
第二节 电信公司制企业股权治理结构现状分析	135
一、中国联通	135
二、中国移动	138
三、中国电信	140

第三节	电信公司制企业股权优化方案	141
一、	资本运营和股权运作	141
二、	控股公司	144
三、	员工持股计划 (ESOP)	145
第四节	电信企业治理结构研究	149
一、	公司治理理论的最新发展	149
二、	公司治理实践的最新动态	150
三、	中国电信企业治理结构现状分析	151
第六章	企业的债权债务重组	153
第一节	债权债务重组的理论概述	154
一、	债权债务重组的定义	154
二、	债权债务重组的分类	154
三、	债权债务重组的主要内容	155
第二节	债权债务重组常见的方式	156
一、	债权转股权	156
二、	债权债务重组的其他方式	160
第三节	债权债务重组的新机制	161
一、	股权筹资	162
二、	资产剥离	162
三、	债务筹资	163
第四节	债权债务重组的作用和意义	164
一、	对债务人财务的影响	164
二、	对债权人财务的影响	165
三、	债务重组能解决企业之间的“三角债”问题	166
第五节	债权债务重组有利于优化企业的资本结构	166
一、	资本结构的定义	166
二、	MM 理论概述	167



第一节 我国电信管制改革理论与实务

一、政府管制的一般概念

(一) 政府管制的概念

政府管制 (Government Regulation) 是一个颇有争议的概念。一些学者认为, 政府管制是政府以制裁手段, 对个人或组织的自由决策的一种强制性限制。政府的主要资源是强制力, 政府管制就是以限制经济主体的决策为目的而运用这种强制力。另一些学者则认为, 政府管制是行政机构制定并执行的直接干预市场或间接改变企业或消费者供需决策的一般规则或特殊行为。还有一些学者对政府管制所下的定义是: 社会公共机构依照一定的规则对企业的活动进行限制的行为。这里的社会公共机构或行政机关一般被称为政府。

笔者认为, 政府管制是具有法律地位的、相对独立的政府管制者 (机构), 依照一定的法规对被管制者 (主要是企业) 所采取的一系列行政管理与监督行为。

(二) 政府管制的理论前提

经济分析表明: 政府管制的理论前提是市场失灵, 这也是其必要条件。而理解市场失灵, 应先理解一个概念——“市场成功”, 也就是聚集理想化的竞争市场, 使资源配置达到帕累托最优和社会福利最大化的能力。现代的福利经济学可以给亚当·斯密粗略推测的市场概念一个完善的表达, 它可以严格且简单地描述如下:

(1) 假定有足够的市场;

(2) 假定所有的消费者和生产者都遵循竞争规则;

(3) 假定存在一个均衡状态, 在这个均衡状态下, 资源配置可以达到帕累托最优, 并使得社会福利达到最大化。

当实际情况不符合以上条件时, 可以认为市场在资源配置方面是低效率的, 社会福利遭受了损失, 市场就会失灵。垄断、外部影响、公共物品和信息不对称等, 这些都是市场失灵的表现形式, 也是引起政府管制的主要原因。而典型的市场失灵包括如下几个特征:

(1) 普遍存在规模报酬递增的垄断力量;

(2) 存在物质投入巨大的不可分性的公共物品;

(3) 存在递增报酬和非可加性的外部性。

(三) 政府管制的一般特点及特殊性

在人类社会发展的不同时期, 都存在着政府管制。虽然从形式上看, 不同时期的政府管制是相同的, 但它们仍存在着差异。

1. 政府管制的一般特点

(1) 内生性。政府管制无论在何种社会发展阶段都是用来维持政治、经济、社会正常运行的。政府管制是政府实现其经济职能、政治职能、社会职能要求的表现。

(2) 多方位性。政府管制在社会发展的任一阶段都不是单方面的，政府管制都是包括多种管制的管制体系。

(3) 层次性。政府管制职能的具体机构可能随着社会发展的阶段不同而有较大的差别，其管制范围也会有所不同，但政府政治管制、经济管制和社会管制的重要性和优先顺序是不会改变的。在它们之间是有核心层次和非核心层次之分的。无论不同的管制在政府管制层次分层中的地位发生了什么变化，政府管制内部的层次性总是存在的。

(4) 强制性。政府管制能够行之有效的重要条件之一就是政府管制所具有的强制性。没有强制性的政府没有能力限制经济主体的行为，政府管制的实施需要强制，同时由于政府拥有立法权、行政权、司法权赋予政府管制以强制性，利用其所拥有的立法机构、行政机构和司法机构来强制性地政府管制，从而使得政府管制在任何社会形态中都具有强制性。

(5) 权威性。可以说，任何一种政府管制都是基于真实的公共利益或在名义上代表公共利益，对社会公众而言，由公共利益出发制定的管制规则和依据管制规则实施的管制在义理和形式上具有更多的权威性；同时由于政府管制具有强制性，使得政府管制在任何社会形态中都具有超过非政府管制的权威性。

2. 政府管制的差异性

(1) 范围不同。在人类社会发展的不同时期，政府管制都有着不同的范围。一方面是因为在不同的发展阶段，人类活动范围存在着差异，某个经济主体对其他经济主体的利益和社会利益造成的影响也存在着差别，因而政府管制的能力也存在着差别。另一方面，在不同的社会制度、不同的经济体制下，公众以及不同的利益集团对政府管制的要求也存在着差别，从而使得在社会生产力发展的不同阶段，政府管制范围不可避免地存在着差异。

(2) 规模不同。政府管制的规模存在差异，是由于管制领域的数量不同、管制对象不同和管制效率不同。

(3) 具体手段不同。政府管制虽然采用的基本手段存在相同之处，但是具体手段是存在着差异的。例如在经济管制领域，在计划经济和市场经济中管制的具体手段就存在相当大的差异。在计划经济中，直接的行政强制和精神激励是管制的主要手段，但在市场经济中，以经济利益为最终结

果的行政手段和经济激励乃是管制的主要手段。

(4) 赖以存在的制度基础不同。存在于社会生产力发展的不同阶段和不同的社会制度、不同的经济体制下的政府管制，无论是政府管制赖以依存的基本制度和体制基础，还是政府管制赖以建立和维系的法规，都是存在着差异的。管制赖以存在的制度基础的不同对政府管制形式、管制的具体手段、管制规模、管制范围、管制成本等都会产生影响。

此外，在政府管制产生的具体原因、政府管制反映真实的公共利益的程度、管制机构的架构与分工、对管制机构的约束机制、不同类型管制的地位以及管制成本等方面也都存在着差异。

二、经济性管制与社会性管制

政府管制有多种不同的分类方式。根据政府管制的特点，我们可以把政府管制大致分为政治管制、经济管制和社会管制 3 大类型。有关电信产业资本运作问题，主要涉及政府管制中的经济管制和社会管制。

(一) 经济性管制

1. 经济性管制的基本概念

美国维斯卡西等学者认为，经济性管制通常是指政府通过价格、产量、市场进入与退出方面而对企业决策所实施的各种强制性制约。日本学者植草益则认为，经济性管制是指在自然垄断和存在信息偏在的领域，主要是为了防止发生资源配置低效率和确保利用者的公平利用，下令机关用法律权限、通过许可和认可等手段，对企业的进入和退出、价格、服务的数量和质量、投资、财务、会计等有关行为加以管制。植草益的定义说明了经济性管制的领域、目标、手段和内容，可以认为这是一个比较具体和完整的定义。

经济性管制的领域，主要包括自然垄断领域和存在信息不对称的领域。其典型产业包括：有线通信、电力、铁路运输、自来水和煤气供应等产业。在这些产业的主要业务领域，由一家或极少数企业提供产品和服务，通常比多家企业提供相同数量的产品和服务具有较高的生产效率。但由于这些产业的经营企业具有相当大的市场垄断力量，如果不对它们进行政府管制，这些企业就会利用垄断力量，通过制定高价而取得垄断利润，从而扭曲社会分配效率。而另一些产业，如银行、证券保险等金融业和航空运输业等，虽然不具有自然垄断性，但存在严重的信息不对称问题，企业往往是信息的发出者和操纵者，而消费者只是信息的被动接受者，使得消费者未必拥有充分的信息以决定在多种多样的服务的价格中选择哪种为好，结果难以实现帕累托最优的资源分配效率。而企业为了达到其自身利益最大化目标，完全有可能通过信息误导欺诈消费者，因此也需要政府对这些产业实行政

府管制。

2. 经济性管制的分类

美国经济学家史吾博曾将经济管制分成 3 类，他认为，在诸如电力、通信和管道运输等公用基础性行业领域，对价格、市场准入及服务质量进行管制，其目的是为了解决与进入壁垒有关的不充分竞争问题；治理空气与水污染以及自然资源枯竭的环境管制针对的是所谓的外部性——指那些第三方造成成本的交易；最后产品质量、作业场所安全及合同条款的管制针对的则是所谓的内部性——即是说市场交易的成本或收益并不反映在交易的条件中。简而言之，经济管制包括针对进入壁垒的管制、针对外部性的管制和针对内部性的管制 3 类。推而广之，我们根据需要列出依据不同的标准，对经济性管制进行分类。

(1) 按经济性管制对象（被管制主体）进行分类

由于管制对象可以依照不同的标准进行分类，因此，按经济管制的对象进行的分类，可将经济管制依照对管制对象的不同分类标准具体划分为以下不同的类型：

① 对私人部门（企业、家庭）的管制、对公共部门的管制和对非营利部门的管制；

② 对自然人（居民）的管制和对法人（企业、政府、非营利组织）的管制；

③ 对国内自然人（居民）和法人（企业、政府、非营利组织）的管制与对国外自然人（居民）和法人（企业、政府、非营利组织）的管制。

(2) 按经济管制的动机和目的进行分类

① 为了公共利益的经济管制（经济管制的动机和目的是为了排他性的公共利益）；

② 为了利益集团的经济管制（经济管制的动机和目的是为了某个利益集团的利益）；

③ 为了执政者利益的经济管制（经济管制的动机和目的是为了执政者自身的利益）。

(3) 按经济管制的管制主体进行分类

① 由政府立法机构进行的经济管制；

② 由政府行政机构进行的经济管制；

③ 由政府司法机构进行的经济管制。

(4) 按被管制者受管制机构的数量进行分类

① 一元化管制（被管制者只受同一个经济管制机构的管制）；

② 多元化管制（被管制者要受多个经济管制机构的管制）。

(5) 按经济管制的行为进行系列分类

① 进入管制（投资方面、所有制性质、从业资格等）、生产经营管制（生产条件、生产对象/经营范围、生产技术、产品质量标准[内在质量、外在质量]、生产过程、生产结果、储存、运输、出售等）、退出管制、交易管制（公平交易、信息管制）、竞争管制（公平竞争）、价格管制、产量管制——生产者；

② 进入管制、消费过程管制（消费条件、消费对象、消费方式、消费品的储存、消费过程中产生的废物的处理）——消费者；

③ 进入管制、活动过程管制（活动条件、活动范围、活动方式等）——非营利机构（如“希望工程”）。

3. 经济管制演变的长期趋势

在经济管制的演变历史中，管制的突变经常出现，最近的典型案例就是包括中国在内的几十个国家从较少管制转变为计划经济时期的全面管制而后全面放松管制或取消管制。因为特殊的时期、因为特殊的原因在短期出现突变应该说难以避免，但是，管制的长期趋势是存在的，也是难以改变的，短期的突变最终会回复到经济管制长期演变的轨道上来。经济管制的长期演变趋势具体表现在：

(1) 经济管制范围（领域）呈长期扩大的趋势。一方面，社会生产力的发展使人类经济活动的领域不断扩大，使不同经济单位之间的联系、社会生产的不同环节和不同部门之间的联系越来越广泛、越来越频繁、越来越密切，经济单位经济活动的外部影响不断扩大，要求政府实行经济管制的领域不断增加；另一方面，社会生产力的发展使政府实行经济管制的能力不断提高，政府将实行经济管制的领域不断扩大的能力随之增长的同时，伴随着社会生产力的发展而带来的经济制度、政治制度和社会主流意识的变化也会促使经济管制领域的不断扩大。

(2) 经济管制的规模呈长期扩大的趋势。经济管制规模长期扩大的趋势也是由社会生产力的发展所决定的。一方面，社会生产力的发展使人类经济活动规模不断扩大，而且使人类经济活动的领域不断扩大，由此也就要求扩大经济管制规模；另一方面，社会生产力的发展使政府扩大经济管制规模的能力不断增长，社会生产力的发展从供求两方面推动着经济管制规模的扩大。同样，伴随着社会生产力的发展而带来的经济制度、政治制度和社会主流意识的变化也会促使经济管制规模的不断扩大。

(3) 经济管制的专业化（分工）呈不断发展之势。当代社会经济管制法规的数量之多和内容之细致、执行经济管制职能的经济管制机构的数量之多和专业化程度之高是人类社会发展过程中未曾有过的，而这正是经济

管制的专业化（分工）长期发展的结果。经济管制的专业化（分工）的长期发展是社会生产分工和专业化的不断发展、经济活动领域的不断扩展和经济活动复杂性程度的不断提高所提出的要求，也是伴随着社会生产力的发展而带来的政府能力增长的表现。

（4）经济管制的具体手段不断增加。经济管制具体手段不断增加可由以下几个方面的原因来解释：其一是经济活动领域的扩大、不同经济活动领域的运行规律的差别所产生的对于管制手段变化和多样化的要求；其二是不同手段有效运用的条件的变化提供了运用新的管制手段的条件或者产生了调整和采用多样化管制手段的必要性；其三是政府认识、掌握和运用不同的管制手段的优缺点的能力的增长。

（5）经济管制在政府管制中的地位呈长期上升的趋势。经济管制在政府管制中的地位上升是社会生产力发展和由其所决定的经济制度、政治制度和社会主流意识的变化所决定的。

（6）经济管制的制度化不断增强，经济管制制度不断完善。经济管制的制度化反映在经济管制的长期化、法制化、系统化等方面，经济管制长期的发展过程是经济管制由非制度化走向制度化、由不稳定的制度化走向稳定的制度化的过程，在经济管制发展的过程中，经济管制制度逐步得到改进，经济管制制度化的不断增强和经济管制制度的不断完善是社会生产力不断发展的要求，也是政府实施经济管制的能力逐步增长的结果。

经济管制的演变过程呈现出长期扩展的趋势，但是必须明白，这种扩展是一个漫长的渐进的过程。经济管制扩展到何种程度不能依据超越社会生产力发展阶段的意识形态来决定，也不能以落后于社会生产力发展阶段的意识形态来决定，而是应该根据社会生产力的发展阶段来决定，经济管制应该与社会生产力的发展阶段相适应，应该成为社会生产力发展的促进因素。

（二）社会性管制

一般可以认为社会性管制是以保障劳动者和消费者的安全、健康、卫生、环境保护、防止灾害为目的，对产品和服务的质量及伴随它们而产生的各种活动制定一定的标准，并禁止、限制特定行为的管制。与经济性管制相比较，社会性管制是一种较新的政府管制。直到 20 世纪 70 年代，美国等经济发达国家才开始重视社会性管制，理论界才开始较为系统地研究社会性管制问题。

社会性管制的内容非常丰富，植草益根据日本社会性管制的政策实践，将社会性管制的内容分为以下四大类：

（1）确保健康、卫生；

- (2) 确保安全;
- (3) 防止公害、保护环境;
- (4) 确保教育、文化、福利。

在美国,通常把社会性管制局限于健康、安全和环境保护这三个方面,因此把社会性管制称为HSE(Health、Safety and Environmental)管制,甚至不对社会性管制下定义。

三、政府管制过程

政府管制过程是指政府决定对特定产业的特定领域实施管制直至放松甚至解除这种管制的过程。正像产品生命周期要经过投入期、成长期、成熟期和衰退期一样,政府管制过程也可以看作是一个政府管制周期,通常包括政府管制立法、政府管制执法、法规的修改与调整、放松或解除政府管制四个阶段。

(一) 政府管制立法

政府管制立法的总体目标是为开展政府管制活动提供法律依据。其主要目的是为了限制自然垄断产业或特定领域的垄断力量,消除负外部性,以保护社会整体利益和消费者权益。根据政府管制的范围大小,政府管制立法的立法机构可能是全国性的,也可能是地方性的。政府管制立法的主要内容包括以下三个方面:

- (1) 确定政府管制机构的法律地位;
- (2) 明确政府管制机构的职责和权力;
- (3) 规定政府管制的总体政策目标和基本内容。

(二) 政府管制执法

通过政府管制立法,作为执法者的政府管制机构被赋予特定的法律地位、基本职责和权力,以及政府管制的政策目标后,就开始政府管制活动。但由于政府管制立法所规定的内容是原则性的,政府管制机构在执法过程中往往存在很大的决策空间,从而使政府管制机构在执法过程中表现出很大的权力。如不强化监督与约束,政府管制机构的权力往往会演变为个人权力的膨胀。

如果把管制权力集中于少数个人身上,则易形成政府管制“个性化”;同时,这也为少数管制者利益寻租提供了方便和机会。

(三) 法规的修改与调整

随着被管制产业领域的技术经济特征、政府管制体制和指导思想的变化,需要对原有的管制法规作必要的修改和调整。例如,1981年,英国政府曾颁布了一部《电信法》,按照这一法律,英国电信公司从英国邮政局分离出来,成为一个独立的法人企业,并废除了英国电信公司原来在通信网

络操作、提供网络服务、供应大部分通信设备等方面的法定垄断地位。更具有实质性意义的是，英国政府授予莫克瑞电信公司经营全国性通信网络的特许权，成为英国电信公司的第一家竞争企业。1984年，由于英国政府决定对英国电信公司实行股份制改造，又颁布了一部新的《电信法》，作为指导英国电信产业实行政府管制体制改革的法律依据。

政府管制法规的修改与调整实际上是与政府控制执法交叉进行的，表现为在执法过程中修改与调整有关法规，而在法规修改后又开始新的政府管制执法。

（四）放松或解除政府管制

某些自然垄断产业或领域经过相当长的一段时期后，就会从量变到质变，即由自然垄断产业或业务转变为竞争性产业或业务，这就需要放松甚至解除政府管制，由市场竞争机制代替政府管制机制。

从经济发达国家的政府管制实践来看，放松或解除政府管制的主要动因不是被管制产业或领域的技术经济与需求的变化，而相当程度是出于政府领导人民对政府管制机制与市场机制的利弊权衡与取舍。

四、电信产业的政府管制

电信产业是国民经济的一个重要产业，它在整个国民经济发展中发挥着特殊作用，它是整个国民经济其他行业赖以发展的重要基础，也关系到国家安全。电信业本身还是一个现实需求和潜在需求巨大、技术进步最快、政府管制内容极其丰富的自然垄断产业。对电信业的管制，不仅要关注电信业本身的健康发展问题，更重要的是要关注其对整个国民经济发展及人民生活水平提高的影响。可以说，电信业本身的充分高效发展、提高社会福利和保障国家信息安全是电信业管制的3大目标。

（一）电信业的基本特征

任何产业的政府管制都取决于该产业的基本特征。电信业的经济特征表现在许多方面，这里着重讨论3个方面：电信业的自然垄断性、电信业的外部性和顾客惯性。

电信业是一个在技术上相当复杂，提供多种产品（服务）的自然垄断产业，属于资本密集型和劳动密集型产业。电信业的进入壁垒很高，前期基础建设投资大，回收期长，而提供的服务具有时效性，具有显著的自然垄断性。

外部性是指对网络的需求而言。评估一个通信网络的优劣在很大程度上依赖于网络上现有用户的多少，也就是说，网络上的用户越多，就越吸引新的用户加入这个网络。而新的用户的进入，又使得原来的用户在不用增加付费的情况下，增加了可连接性，也就是增加了正外部性。