

• 吴基传 主编

世界电信业 分析与思考

SHIJIE DIANXINYE

FENXI YU SIKAO

新华出版社

正确把握电信发展规律

（代序）

吴基传

二十世纪八十年代以来，在信息技术革命和经济全球化的推动下，世界电信业发生了巨大的变化，发展与变革的浪潮席卷全球，成为增长最快、市场潜力最大的一个产业。中国电信业顺应时代潮流，在改革开放中迅速崛起，依靠政策，依靠技术进步，依靠社会各方面支持，充分发挥全行业干部职工的创造力，在一张白纸上描绘最新最美的图画，只用短短十几年时间，就走完了国外几十年甚至上百年的发展历程，构建了一个技术先进、业务齐全、覆盖全国、通达世界的现代电信网络，实现了历史性跨越。当今中国，电话进入亿万百姓家庭，手机使人们随时随地进行联系，互联网的影响也越来越大，这样的变化在十几年前是无法想象的。

从2001年开始，世界电信业剧烈动荡，由高速增长滑向持续低迷，遭受了前所未有的挫折。与此同时，中国电信业克服种种困难，在发展中改革，在改革中发展，虽然还存在这样或那样的问题，但始终保持了快速

发展的势头 这一现象正在引起国内外的广泛关注，人们都在思索，世界电信业为什么会在连续十多年的高速发展后出现萧条，这个曾在全球资本市场上独领风骚的产业巨人能否恢复往日的风采？中国电信业为什么会“风景这边独好”而没有出现大起大落，今后如何在复杂环境下继续保持稳健务实的发展？认真思考这些问题，对于电信业今后的发展具有重要的意义。

—

当前，世界电信业正面临信息技术革命以来最严峻的局面 由于种种矛盾相互作用的结果，电信业在持续多年的高速发展之后滑向低谷。一些主要发达国家的电信业由于盲目扩张、过度竞争、过度投资、拍卖第三代移动通信牌照等问题，导致企业效益下滑，经营亏损，股价暴跌，裁员浪潮此起彼伏，许多著名的跨国公司都未能幸免 有关资料显示，两年来美国电信业市值已缩水近2万亿美元，欧洲一些大电信公司也面临巨额亏损。美国《商业周刊》2001年度全球信息产业排名中，亏损前10名的企业有9家是电信运营企业，1家是电信设备制造企业。不少大公司破产倒闭，美国29家大型电信企业中已有5家申请破产保护，继环球电讯公司申请破产之后，全美第二大长途公司——世界通信公司又因巨额亏损和财务丑闻而濒临破产，电信业的动荡还波

及到制造业、金融业，影响了投资者的信心，进而拖累了全球经济的发展。

这次电信业的萧条有其深刻的背景。近年来，全球经济增长放缓，持续低迷，尤其是“9.11”事件更使美国经济雪上加霜，加速了它的衰退，美国、日本、欧盟三大经济体自1975年以来第一次同时陷入低潮，给世界经济带来巨大冲击；在互联网、网络经济迅猛发展的同时，不切实际的炒作愈演愈烈，尤其是1998年到2000年期间，巨大的网络泡沫导致了对多媒体业务的高预期、对网络带宽市场的错误预测，导致了严重脱离市场实际的虚假需求，成为引发电信业过度投资和盲目扩张的一个直接原因；在电信业引入竞争、开放市场过程中，违背电信发展的客观规律，放松了必要的政府管制，出现了产业政策上的失误，对网络经济泡沫和市场过度竞争缺乏有效的引导、调控与监管，也是导致电信发展遭受严重挫折的一个重要因素；此外，管理制度缺陷的问题也不可忽视，特别是企业管理层过高的股票期权，使管理者为追求和保护既得利益的最大化，铤而走险做假账、虚报利润、虚抬股价，加之独立审计和会计制度不够完善，一些著名会计公司与电信公司联手，共同制造财务丑闻，从而加速了电信业的萧条，并导致了社会的信用危机。

对世界电信业出现的问题必须正确看待。首先应当看到，作为基础产业，电信业仍然是经济发展的重要支

柱和推动力量，在经历了调整的“阵痛”，挤掉了泡沫之后，必将继续向前发展。同时也必须看到，电信业出现的问题是严重的，损失超过其他任何一个行业，成为经济衰退的“重灾户”；电信业低迷造成的影响是广泛的，已远远超出行业自身，波及到了制造业、金融业、资本市场乃至整个经济的发展，成为导致全球经济增长放缓和持续低迷的一个重要因素；电信业遭受挫折的教训是极其深刻的，不仅涉及产业层面的技术、市场、竞争等问题，还触及更深层次的经济规律、经济模式、监管体制等方面的问题，令人深思。电信业出现的问题还具有重要的警示作用，它告诉我们，客观经济规律不可违背，任何一个国家，任何一个行业，不尊重客观规律就必定要受到惩罚，电信业的惨痛教训给人们上了宝贵的一课。我们必须结合国情，认真总结和反思，从中得到有益的启示。

二

二十世纪末，全球网络经济过热和电信业陷入泡沫之际，正是中国电信业深化体制改革、破除垄断、全面引入竞争之时。面对复杂的国际国内形势，我们认真贯彻党中央、国务院的方针政策，在一系列关系发展全局的重大问题上，坚持理性与务实，保持了行业积极稳健的发展。

——在推进信息化建设问题上，坚持从国情出发，保持清醒的头脑。面对国内外网络经济泡沫的冲击，没有盲目跟风炒作，而是按照国家发展信息化的总体部署，有针对性地对舆论进行引导，澄清各种模糊认识。虽然也出现了 .COM 公司泡沫问题，但由于指导思想明确，并从政策上加以引导，因而在很大程度上减轻了网络泡沫的影响，避免了全局性的损失，保持了电信业和信息化建设的健康发展。

——在政府监管问题上，坚持从国家整体利益出发，按照电信行业的特点推进改革。面对社会上要求放松甚至取消政府监管、要求改变电信管理事权关系的压力，坚持建立有中国特色电信监管体系的目标不动摇，结合实际推进机构改革，建立部、省两级监管机构，一个符合市场经济规律、符合行业特点、以中央事权为主的电信监管体系正在逐步形成，为行业发展创造了良好的环境。

——在电信改革问题上，坚持以改革与竞争促发展。在改革过程中，注重借鉴国外电信改革的作法但不照搬照套，积极引入竞争破除垄断同时又保持国家通信整体实力，有计划、有步骤地推进战略重组。在建立市场竞争框架方面，没有搞所谓的“全面放开”，而是从我国实际出发，促进有效竞争，防止过度竞争，避免国外走过的弯路，以保证我国电信业整体实力的提升。

——在发展第三代移动通信和宽带多媒体等问题

上，保持冷静、务实和科学的态度。面对国际、国内兴起的第三代移动通信和宽带热，特别是在一些国家以“天价”拍卖第三代移动通信经营牌照、国内舆论纷纷要求效仿的情况下，明确提出“积极跟进、先行试验、培育市场、支持发展”的原则，慎重决策，防止了泡沫的产生。宽带建设虽然出现了“跑马圈地”、盲目发展问题，但也只是局部的。第三代移动通信热和宽带热引发的泡沫破灭是许多国家电信业萧条的重要原因，而我国有效地避免了这些问题的发生，说明中国电信业在市场经济环境中日趋成熟，驾驭复杂局面、正确把握发展方向的能力有了明显的提高。

——在基础网络发展上，旗帜鲜明地反对重复建设。引入竞争后，各运营企业自建网络、自成体系导致重复建设，移动通信“双塔并立”、光缆线路同路由并行等问题屡有发生。由于加强政府调控和监管，这些重复建设得到一定程度的遏制。在引入竞争的同时如何避免不必要的重复建设，避免网络资源的闲置浪费，实现资源的优化配置，是当前我国电信发展中的一个难点和重点问题，应从多方面采取有力措施，切实加以解决。

——在电信资费改革与管理问题上，兼顾国家、企业、消费者三者利益，正确处理各种矛盾和问题。资费改革与调整在我国电信改革过程中成为社会广泛关注的一个热点，比较集中地反映了电信市场化进程中各种利益之间的矛盾，情况错综复杂。由于全面贯彻国家的总

体部署，精心设计方案，广泛征求意见，努力平衡各方利益关系，基本完成了电信资费的结构调整。下一步还需要进一步改革与完善，以真正建立符合市场经济体制要求的资费价格体系。

——在加入世贸组织开放电信市场问题上，坚决维护国家的主权、安全与利益。在对外开放电信市场、认真履行入世承诺的同时，牢固树立国家利益高于一切的观念，切实加强政府监管。特别是在基础电信必须由中方控股、国际通信必须通过由中国政府电信主管部门批准设立的国际关口局进行这两个核心问题上，始终坚持原则，维护了国家的政治利益、经济利益和安全利益。

正确的政策措施有力地推动了电信业的改革与发展。1998年电信体制改革以来，在国务院的统一部署和有关部门的指导配合下，全行业陆续实现了政企分开、邮电分营和电信重组，破除了垄断经营，引入了竞争机制，《电信条例》、《互联网信息服务管理办法》、《外商投资电信企业管理规定》等一系列法规和部门规章颁布实施。我国电信业仅用三年多的时间就走过了许多发达国家需要七、八年才完成的改革历程，改革的力度与速度都是前所未有的。电信业的业务收入、通信能力、技术层次、用户规模、服务水平都发生了质的飞跃，网络结构、业务结构和市场结构也在发展中逐步调整和优化，长途传输网、本地交换网和移动通信网全部实现了数字化，技术层次进入世界前列，新技术、新业务不断

开发应用，劳动生产率不断提高，电信业的总资产已超过1万亿元。电信企业境外上市也取得明显成效，融资总额达到200亿美元。特别是2001年以来，在许多国家电信业持续低迷的情况下，我国电信业的业务收入增幅一直保持在15%以上，两倍于国内生产总值的增长速度。目前，我国固定电话和移动电话用户总数达到3.8亿户，位居世界第一位，电话普及率上升到每百人30.22部。

中国电信业“风景这边独好”，原因是多方面的。我国有其他国家无法相比的巨大的潜在市场需求，随着经济的持续增长和信息化水平的不断提高，社会对电信服务的需求不断增长，成为拉动电信业发展的巨大力量。同时，我国经济的全球化程度还不高，电信业与国际资本市场的联系还有限，受国际经济形势变化的负面影响相对较小，即使出现问题也能够及时化解。尤其应该看到，电信业之所以保持良好发展势头，稳健务实的政策是基本的保证。这样一个好的局面来之不易，我们必须保持清醒的头脑，加强监管，练好“内功”，对存在的问题决不能掉以轻心，以防范各种风险。只有这样，好的发展环境才不会被“污染”，“风景”才能变得更加美好。

三

我国电信业正处于新的发展时期。面对新的机遇和

挑战，我们必须以建设中国特色社会主义理论为指导，从代表先进生产力发展要求、代表先进文化前进方向和代表最广大人民根本利益出发，在总结国内外实践的基础上，进一步加深对电信发展基本问题的认识，这对做好今后的工作无疑具有重要的意义。

第一，充分认识电信业在新时期的重要地位和作用。电信业是一个基础性、先导性、战略性的产业，在经济和社会发展中具有举足轻重的地位，对经济增长、经济结构调整、以信息化带动工业化以及人民生活质量的改善都越来越直接地起着促进作用，影响也越来越大。根据“十五”计划和2010年中长期发展规划，本世纪前十年我国将以信息产业的翻两番来促进国民经济翻一番，以信息产业的跨越式发展来推动社会生产力的跨越式发展，作为信息产业重要组成部分的电信业，无疑将在现代化全局中发挥更大的作用。同时，电信网络又是国家的神经系统，国家的政治安全、经济安全、国防安全及信息安全无不与电信网有着密切的关系。因此，电信发展政策是否对头、方向是否正确，不仅影响电信业自身，而且影响到整个社会的运行。必须看到，虽然近年来全球电信业遭受重大挫折，但信息技术革命远未终结，信息网络化仍然是人类进步的大趋势，电信业仍然是全球经济增长的重要驱动力量，其地位没有降低，作用也不会减弱。电信业曾经促进了全球经济的持续增长，今后也必将克服困难，走出低谷，进而对经济

的复苏与振兴发挥重要作用。对此，应充满信心。

第二，正确把握电信业的基本特征和发展规律。当前世界电信业发生的一系列问题，最根本的原因是违背了自身发展的基本规律。一百多年的发展历程，三十多年的信息技术革命洗礼，使通信的手段和方式有了很大的变化，高新技术含量大大提高，但电信业内在的发展规律并没有因此而改变，全程全网、联合作业、规模经济和服务于社会仍然是它的基本特点和属性。作为基础设施，电信业的基本功能始终是为经济和社会服务，其效能不仅体现在创造经济效益，更多的是体现在创造社会效益上，通过提供电信服务提高全社会的运行效率，节约社会运行成本，从而达到创造社会财富的目的。因此，电信业不应是利润很高的行业，更不应是所谓的暴利行业，而应是一个服务效能显著、社会经济效益相统一的行业。当它与金融资本结合起来的时候，对这一基本属性尤其要正确把握，否则就会出问题。还应看到，随着技术的进步，信息通信的方式正趋于多样化，但无论过去、现在和将来，语音通信都是信息交流最基本的方式，数据和图像通信将会得到发展，以适应社会多层次的需求，但不可能取代语音通信的地位，这是由人们的生产、生活和交往方式的基本特征所决定的。在对技术业务发展进行研究和决策的过程中，必须牢牢把握这一点。

第三，客观看待我国电信业所处的发展阶段。我国

正处于社会主义发展的初级阶段，电信业的发展也脱离不了这个基本国情。改革开放以来，我国电信业的发展取得了很大成绩，但总体上看，电信服务水平、普及程度还不高，企业竞争力、行业整体实力相对较弱，与发达国家相比，还存在明显的差距；改革还有待逐步深化，法制建设、政府监管需要在实践中逐步完善，企业内部的改革、干部职工思想观念的转变还需要长期的努力，管理体制、运行机制的改革也不可能一蹴而就；作为发展中国家，我国经济、社会发展水平和人民消费水平还比较低，提高社会通信消费能力将是一个长期的过程，这将在很大程度上制约电信业的发展。因此，我们的一切工作都要从初级阶段的实际情况出发，研究问题，解决矛盾，作出决策，都不能脱离初级阶段的实际，既要增强责任感和紧迫感，抓住机遇，加快发展，又要防止操之过急、盲目冒进、违背经济规律，要客观、冷静地对待发展中的困难和问题，理性务实地推动电信业向前发展。

四

在提高认识的基础上，要正确处理好一系列带有全局性、战略性、方向性的重大关系问题。

一是信息化与工业化的关系。我国正处于推进工业化的历史阶段，又面临全球性的信息化浪潮。这就要求

我们在发展模式上有别于发达国家先工业化再信息化的路子，而应该抓住机遇，发挥后发优势，实施信息化带动工业化的战略，充分发挥信息技术和信息产业对生产力的倍增和推动作用，促进生产力的跨越式发展。

物质经济增长是人类社会生存和发展的基础，信息技术可以改善和提高物质经济增长的方式和效率，但不可能取代物质经济的发展。那种认为“网络经济可以代替一切、改变一切”的观点是违背客观规律的，所谓的“注意力经济”、“眼球经济”也是没有生命力的。信息化不是无源之水、无本之木，信息化的最大推动力，正是来自于传统产业优化升级过程中对信息技术、产品和网络的旺盛需求。所以，要处理好信息化与工业化之间的关系，坚持以信息化带动工业化而不是取代工业化，用信息技术改造传统产业而不是与传统产业相脱离，推进信息化必须注重应用而不能热衷于概念的炒作，发展网络经济必须建立盈利模式而不能搞什么“免费的午餐”。要紧紧抓住“带动”、“改造”、“应用”、“效益”这四个关键环节，在推进电子政务、电子商务和企业信息化发展等方面下功夫，理性务实地推进信息化建设，为电信网络和业务的发展提供一个实实在在而不是虚热高估、充满泡沫的市场，这对于电信业乃至整个国民经济的健康发展都是非常重要的。

二是技术与市场的关系。应当看到，人们对生产方式和生活质量的追求是无止境的，因而技术创新永远不

会终结。但是，新技术的发展必须要有一个适合人们消费的市场，要有一个实实在在的业务应用来支撑，只讲技术的先进性是不够的，必须处理好与适用性的关系。同时，还要把握好新技术采用与业务更替的关系。任何事物的发展都有一定的连续性，新技术、新业务的发展不可能割断历史，它与传统业务之间是一种继承和发展的关系，有一个连续的、渐进的过程。新的业务只能从传统业务的基础上逐步发展，新的应用必须在原有网络的基础上开发创新。

国内外电信发展实践表明，新技术脱离市场应用就无法体现价值，急于求成、盲目发展必然导致泡沫。“彗星”的技术先进是举世公认的，但由于没有市场而“陨落”了；代表未来发展方向的第三代移动通信业务也因市场不成熟而一再推迟，牌照拍卖、泡沫破灭还加速了行业的萧条。大量实例证明，科学技术只有与市场应用相结合，才能真正成为第一生产力。随着互联网和多媒体技术的出现，电信业正在面临比单一的语音通信时代更为复杂的市场环境。所以，我们在网络技术进步、结构调整和升级换代过程中，必须更加自觉地坚持以市场为导向，克服盲目性，增强科学性，制定符合实际的技术、业务政策，更好地发挥科技对电信发展的推动作用。

三是竞争与管制的关系。对于电信市场竞争，首先，要认识到竞争是市场经济的必然产物。实行市场经

济，就要引入竞争机制，充分发挥竞争对增强企业活力、促进资源有效配置的作用，电信领域长期实行的垄断经营已不适应市场经济和通信发展的需要，必须坚决打破。第二，开展竞争必须符合国家整体利益。电信业关系国家主权和安全，关系国民经济命脉，而且我国电信业以国有企业为主体，竞争必须有利于国有资产保值增值，有利于维护网络与信息安全，有利于促进而不是削弱国家电信业的整体实力。第三，要承认电信竞争的特殊性，其全程全网、联合作业和规模经济的特征，决定了它与工业、商业部门和其他领域竞争的方式有所不同，电信业只能是一个比较竞争而不是完全竞争的行业，是一个必须在政府管制下有序竞争的行业。独家垄断是不可取的，过多发放经营牌照导致过度竞争、导致社会资源极大浪费更是不可取的。

因此，必须切实加强政府的监管。有人认为，电信市场放开后，政府管制没有必要了，这是一种误解，也是非常有害的。国内外的情况表明，竞争与管制不是对立的，市场竞争并不排斥必要的政府管制，规范的管制只会给竞争带来效率，而不是带来资源浪费。没有规则，“游戏”就无法正常进行，放松必要的监管不利于发展。因此，要建立集中统一、有权威、高效率的管制机构，吸收国际上有益的立法和管制经验，按照公平、公正、透明的原则，进一步形成有中国特色的电信监管体系。应着眼于提高国家电信业整体实力，在统一管

理、统筹规划、合理配置资源、避免低水平重复建设的前提下，逐步形成市场运作、有效竞争、投资主体多元化、充分发挥各方面积极性的电信发展机制。这应成为我国电信发展的一个长期政策取向，它的具体内容在不同的时期可以有所调整，但基本原则必须始终坚持。

四是发展互联网与推动网络文化多元化、维护信息安全的关系。互联网的蓬勃兴起促进了经济、社会的发展，但发展中也面临一系列问题，从一定意义上讲，网络是一把“双刃剑”。目前，国际互联网上信息资源80%都是英文的，绝大部分来自发达国家；网上访问量最大的100个站点中，有94个在美国境内；世界性的大型数据库在全球有将近3000个，其中70%设在美国。人们在吸收先进科技文化的同时，自身的文化传统、道德标准和价值观念也受到严峻的挑战。特别是在网络与信息安全方面，利用网络进行意识形态渗透，从事违反法律、道德的网络犯罪活动等问题日益突出。

为此，我们要全面贯彻落实江泽民同志提出的“积极发展，加强管理，趋利避害，为我所用”的方针，处理好发展与管理、趋利与避害的关系。应在加大宣传力度、提高全社会信息安全意识的同时，加强信息安全立法和技术标准的制定，建设多路由的物理网络，提高网络在各种情况下的自愈容灾和抗打击能力，并加快开发防止病毒、黑客攻击的信息安全技术，努力构筑一个技术先进、管理高效、安全可靠、建立在自主研发开发基

基础上的国家信息安全体系。同时，组织协调各方面的力量，大力开发中文软件和信息源、数据库，加快建设各类“数字图书馆”、“数字博物馆”，将历史上有代表性的典籍、文献进行数字化处理，通过网络传播我国优秀传统文化、现代科学技术知识和国外的先进文化成果，积极推进网络文化多元化。要通过全社会的共同努力，更好地开发网络，利用网络，享受网络，使互联网在促进生产力发展、推动社会文明进步和提高人民生活质量方面发挥更大的作用。

五是学习国外经验与立足本国国情的关系。任何一个国家都不可能关起门来搞建设，而必须吸收人类文明的一切优秀成果，取人所长，为我所用。我国电信业在实现现代化过程中，要引进先进技术，积极利用外资，还要十分重视学习、借鉴发达国家在电信发展、改革、管制等方面的经验和作法，以促进自身的发展。但是，学习国外经验必须结合国情。我国是一个发展中国家，与发达国家处于不同发展阶段，经济、社会、科技、文化状况及通信水平、信息化程度都有很大的差别，法律环境、市场环境也有很大的不同。如果忽视这些差别，照搬国外的模式，将不同发展阶段、不同发展环境的作法不加选择、不加区别地加以移植，结果只能是适得其反。当前，我国电信业在新技术、新业务发展及市场竞争等问题上，面临许多新的情况和矛盾，在法制建设、行业监管等方面还缺乏实践经验，需要认真学习借鉴国