

入 世 与 中 国 电 信 业 的 发 展

国内电信业 改革与发展

主 编 容月林

副主编 李觅芳 程 春

人民邮电出版社
www.pptph.com.cn

《人世与中国电信业的发展》丛书编委会

主 任：杜肤生

编 委：张继平 鲁向东 郭焕民
黄文林 司芙蓉 吴穗华
赵传立 赵振宇 李志刚
徐修存 高颂革 吕晓春
李长海

前 言

中国加入世界贸易组织（WTO），电信业、金融业等服务贸易领域必须承诺对外资开放。尽管具体开放的程度不同，时间上也还有一个过程，但是世界各国包括电信业在内的高科技产业适应全球一体化是一个不可逆转的客观趋势。面对全球信息资源共享，各国电信管制逐渐放松，垄断经营日渐被打破。在国际电信市场日益开放的高科技竞争环境下，中国电信业必须抓住加入 WTO 的机遇，变挑战为机遇，在发展中不断壮大自己，并在世界电信市场中争得一席之地。除此之外，恐怕别无其他“两全齐美”的选择。

既然“变挑战为机遇”早已经成为中国电信业的共识，那么究竟如何变挑战为机遇呢？我们基于“中国加入 WTO 带来的挑战莫过于对传统观念与体制的挑战”这样一个思路，编写了《国内电信业改革与发展》一书。

全书共分六章，其中第一章介绍了有关 WTO 的背景知识和加入 WTO 的意义，以及对中国电信业的影响；第二、三、四、五、六章重点介绍现代企业制度、股份制改造、资本经营机制与人力资源管理模式等方面的内容。

在编写该书的过程中，我们参考了大量国内外资料，在此对有关作者表示衷心的感谢。

参加本书编写的还有曹茂欣、杨华等同志。由于水平有限，书中错误在所难免，恳请广大读者不吝指正。

编 者

2000 年 4 月

目 录

第一章 走进 WTO	1
一、世界贸易组织 (WTO)	1
二、中国加入 WTO 的意义	6
三、入世对中国电信业的影响	7
第二章 入世与电信业制度创新	12
一、入世对传统电信业运营体制的挑战	12
二、建立现代企业制度是电信业改革的方向	14
三、现代企业制度的内涵与特征	17
四、建立现代企业制度的原则	26
五、建立现代企业制度的目标模式探讨	30
第三章 入世与电信业股份制改革	35
一、入世对电信业运行机制的要求	35
二、股份制及其运作机制	37
三、电信业的股份制改造	54
四、实行股份制的外部条件	60
五、电信企业集团公司的组建	75
六、股权设置与控股公司	86
七、股份制企业的分配制度	113
八、国外电信企业的股份制改革	122
第四章 入世与电信业市场的经营理念	141
一、经营战略与策略	141

二、质量第一与用户至上	146
三、以市场为导向推行联盟经营	154
四、双管齐下与推陈出新	155
五、面向市场制造需要	156
第五章 入世与电信业资本经营	159
一、资本经营的客观必然性	159
二、资本经营——挑战传统的企业经营模式	161
三、资本经营机制探讨	162
第六章 入世与电信业人力资源管理模式探讨	166
一、组织结构优化	166
二、充满活力的人力资源管理	172
三、健全的劳动管理与合理的奖酬体系	174
四、多层次、全方位的教育培训	179
五、依靠科技与重视人才	182

第一章 走进 WTO

一、世界贸易组织 (WTO)

1. 世界贸易组织 (WTO) 的由来

世界贸易组织简称 WTO(World Trade Organization), 是致力于监督世界贸易和使世界贸易自由化的国际组织。其前身为 1947 年创立的“关税及贸易总协定”(General Agreement on Tariffs and Trade)。

按当初的设想, 关贸总协定会很快被一个称为国际贸易组织 (ITO) 的联合国专门机构所代替。但这一国际贸易组织始终未能产生, 而在过去 50 年间, 关贸总协定在放宽世界贸易限制方面却取得了极大的成功。不过到 90 年代中期, 国际社会要求建立更强有力的多边组织的呼声越来越高, 旨在控制贸易和解决争端。

中国是关贸总协定的创始国之一。1984 年 1 月 18 日, 中国正式成为关贸总协定下属的国际纺织品贸易协议的成员。同年 11 月 16 日, 关贸总协定理事会决定同意中国列席代表理事会及下属机构的会议。1985 年 4 月中国开始参加发展中国家的非正式磋商活动。1986 年 7 月中国正式提出恢复在关贸总协定缔约国地位的申請。1987 年 2 月中国向关贸总协定理事会正式递交中国外贸制度备忘录, 3 月关贸总协定理事会决定成立中国问题工作组。中国于 1988 年 6 月向关贸总协定缔约方发出进行关税减让谈判的邀请。1989 年 2 月及 4 月的工作组会议上, 缔约国完成了对中国外贸制度的评估。1993 年 2 月、5 月、9 月的工作组会议在继续审议中国

经贸体制的同时，开始讨论中国恢复议定书的框架。然而到世界贸易组织 1995 年成立时，中国入关谈判仍没有最终完成。

1995 年 1 月 1 日，世界贸易组织成立，有 104 个国家为其创始成员国。世界贸易组织总部设在瑞士日内瓦。该组织由部长会议、总理事会和总干事负责管理。部长会议每两年开会一次。总理事会执行部长会议政策决议和负责日常行政事务。总干事长由部长会议任命。它要求负责监管的成员遵守执行所有原关贸总协定的协议，包括乌拉圭回合（1986～1994 年）最后一次会议的协议。按这次会议的决议，关贸总协定这一组织正式结束。世界贸易组织还负责谈判和执行新的贸易协议。

2. WTO 的宗旨

世界贸易组织的宗旨为：“提高生活水平，保证充分就业和大幅度、稳步提高实际收入和有效需求，扩大货物和服务的生产与贸易”，“积极努力确保发展中国家，尤其是最不发达国家在国际贸易增长中的份额，与其经济发展需要相称”。世界贸易组织的目标是：建立一个完整的、更有活力和持久的多边贸易体系，以包括关税与贸易总协定、以往贸易自由化努力的成果和乌拉圭多边贸易谈判的所有成果。

3. WTO 的职能

世界贸易组织的基本职能，可概括为促进“建立世界贸易组织协议”和“多边贸易协定”的执行、管理和运作，并为其提供一个组织；为成员提供谈判的讲坛和谈判成果执行的机构；通过争端解决机制，为达到全球经济政策的一致性，以适当的方式与国际货币基金组织和世界银行及其附属机构进行合作。

4. WTO 的基本原则

(1) 非歧视原则

非歧视原则的第一种形式是“最惠国待遇条款”，即各成员对于其他成员的产品，必须给予不低于给予任何其他国家产品的优惠待遇。第二种形式是“国民待遇”，它要求一旦货物已经进入某个市场，它们必须获得不低于当地制造的相同商品所获得的优惠待遇。

(2) 提供保护措施原则

货物贸易采用关税保护，反对数量限制；服务贸易实行市场经营权开放原则；知识产权方面要加强保护。

(3) 稳定贸易发展原则

要求各国履行总协定中所应承担的义务。

(4) 公平竞争原则

要求用市场供求价格参与国际竞争，如出现人为降低价格，则允许成员方采取反倾销和反补贴等措施进行保护。

(5) 发展中国家特殊待遇原则

对发展中国家的保护程度大于发达国家：发展中国家的关税可较发达国家高；可继续享受普惠制；向世界贸易组织过渡期长于发达国家；可利用“宽松条款”；可从世界贸易组织得到特殊援助。

(6) 地区贸易原则

允许成员方组织经济贸易集团，促进贸易自由化。

(7) 磋商协调原则

通过争端解决机制解决贸易纠纷，不主张采取报复措施。

(8) 保障措施原则

同意出问题的成员方运用“例外条款”保护自己。

(9) 透明度原则

各国的贸易政策及政府的管理行为要透明，成员方发生纠纷时，以公布贸易政策为解决依据。进入世界贸易组织以后，各国的政策不能随意更改，如要更改须经别国同意，并且定期接受政策评审。

5. WTO 的机构与决策机制

(1) 组织机构

部长会议由所有成员方的代表参加，至少每两年举行一次会议。部长会议应一个成员方的要求，就任何多边贸易协议的全部事务做出决定。

总理事会由所有成员方的代表组成，定期召开会议。总理事会在部长会议休会期间，承担其职能。总理事会下设争端解决机构、贸易政策机制评审机构和其他附属机构，如理事会等。

理事会为总理事会附属机构。其中货物贸易理事会、知识产权理事会为最重要的理事会。由所有成员方代表组成。每一理事会每年至少举行 8 次会议。

部长会议下设贸易和发展委员会，国际收支限制委员会，预算、财政和管理委员会。上述委员会的成员对所有成员方代表公开。

多方贸易协议设置的机构职能由多方贸易协议赋予，在世界贸易组织体制框架内运作，并定期向总理事会通告其活动。

秘书处为世界贸易组织的日常办事机构。它由部长会议任命的总干事领导。总干事的权力、职责、服务条件和任期由部长会议通过规则确定。秘书处设在日内瓦，拥有 500 多名工作人员。

(2) 决策机制

世界贸易组织采取合意决策的方式，如果任何一个与会的成员方对拟通过的决议不正式提出反对意见，就算达成合意。

如通过合意未达成决定时，在部长会议和总理事会上，成员方均有一票投票权，除非另有规定，通常以多数票为准。

部长会议和总理事会拥有对世界贸易组织各项协议的解释权，运用解释做出的决定以成员方 3/4 投票为准。

如要免除成员方义务，需经部长会议以 3/4 投票方式表决。

6. WTO 负责实施和管理的协议与协定

世界贸易组织负责实施和管理的协议与协定的内容包括了大约 29 个独立的法律文件，范围囊括了从农业到纺织品和服装，从服务到政府采购，从原产地规则到知识产权的各项内容。除此以外，

还有 25 个附加的部长宣言、决定和谅解，这些内容构成了世界贸易组织成员的义务和承诺。协议分为多边协议及诸边协议。多边贸易协议与协定要求成员“一揽子”接受；而诸边协议可分别接受，只在接受成员间生效。

多边贸易协议与协定包括：1994 年关税与贸易总协定（General Agreement on Tariffs and Trade, 1994）；农产品协议（Agreement on Agriculture）；卫生和植物检疫措施实施协议（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures）；纺织品服装协议（Agreement on Textiles and Clothing）；贸易技术壁垒协议（Agreement on Technical Barriers to Trade）；与贸易有关的投资措施协议（Agreement on Trade Related Investment Measures）；反倾销协议（Agreement on Anti-dumping）；海关估价协议（Agreement on Customs Valuation）；装运前检验协议（Agreement on Preshipment Inspection）；原产地规则协议（Agreement on Rules of Origin）；进口许可证程序协议（Agreement on Import Licensing Measures）；补贴和反补贴措施协议（Agreement on Subsidies and Counter Vailing Measures）；保障措施协议（Agreement on Safeguards）；服务贸易协议（General Agreement on Trade in Services）；与贸易有关的知识产权协议（Agreement on TRIPs）。

诸边贸易协议包括：民航设备贸易协议（Agreement on Trade on Civil Aircraft）；政府采购协议（Agreement on Government Procurement）；国际奶制品协议（International Dairy Agreement）；国际牛肉协议（International Bovine Meat Agreement）。

7. 加入 WTO 的一般程序

第一阶段：申请方政府向世界贸易组织提交备忘录，论及与世界贸易组织协议有关的所有方面，这一备忘录成为工作组审查加入申请的基础。

第二阶段：申请方政府与有兴趣的成员政府进行双边谈判，

以达成其在货物贸易及服务贸易方面的承诺。这一双边过程以及其他一些事项确立了申请方加入时给予世界贸易组织成员的具体利益。谈判完成后，工作组起草加入的基本条件。

第三阶段：工作组提出最终报告，其内容包括协定书草案以及由双边谈判达成的承诺表，提交给总理事会或部长会议以备通过。如世界贸易组织成员的 2/3 多数投赞成票，申请方便可签署议定书，从而加入世界贸易组织。

二、中国加入 WTO 的意义

1. 能够加速我国自身经济的发展

进入世界贸易组织的过程是中国建立社会主义市场经济和融入世界经济的过程，如果不能尽快加入世界贸易组织，这两个过程会更加漫长。中国加入世界贸易组织以后，通过享受权利和履行义务，将促进中国价格体系的理顺、管理和服务水平的提高以及企业经营体制的转变；有助于打破地方保护主义和市场的统一，达到货畅其流，使资金、技术等资源得到合理的配置。因此，加入世界贸易组织，必将大大地促进中国经济的高速发展，尽早进入世界强国之林。

2. 有利于我国外贸环境的改善

加入世界贸易组织是我国融入世界经济主流的最有效的途径。目前，世界贸易组织成员方有 135 个，成员方之间的贸易占整个国际贸易的 90%。因此，世界贸易组织对于国际贸易的发展起着决定性的作用。中国如不加入世界贸易组织这个“经济联合国”，就会逐渐被排除在世界经济主流之外，这将严重影响我国的经贸发展大业。由于我国的贸易伙伴基本上是世界贸易组织的成员，因此无论我国是否加入世界贸易组织，我国依然要受其影响，与其被动

受其影响，被动接受别人制定的规则，倒不如主动加入，参与世界贸易规则的制定和修改过程，最大限度地利用国际资源，改善和优化对外贸易环境。

加入世界贸易组织可利用多边贸易体制，取得双边贸易谈判的主动权。世界贸易组织是一个多边体系，利用多边途径来解决贸易问题，可避免双边谈判中我国不利的局面。我国还可利用世界贸易组织的争端解决机制，有效地解决与其他国家的贸易纠纷。

3. 可以取得稳定的多边的优惠待遇

加入世界贸易组织后，我国可以享受多方面的优惠待遇。一方面，我国可以取得稳定的多边的优惠待遇。世界贸易组织最基本的原则是非歧视性原则，即无条件最惠国待遇原则与国民待遇原则。也就是说，任何一方给予另一方的优惠必须无条件地给予其他成员方。加入世界贸易组织使我国能够享受任何成员方给予其他成员方的优惠。我国将稳定地得到其最惠国待遇。

另一方面，我国可享受发展中国家的优惠待遇，为外贸发展提供良好机遇。世界贸易组织规定发展中国家可以享受特殊待遇，在关税保护程序、继续实行普惠制、过渡期等方面均较发达国家优惠。许多条款中列明“宽松条款”，发展中国家可灵活掌握。另外，发展中国家还可从世界贸易组织得到特殊援助，如定期培训外贸人才等。从历史经验来看，目前没有任何一个发展中国家因为加入了世界贸易组织而影响其本国经济发展的，而是均较以前有不同程度的进步。

三、入世对中国电信业的影响

1999年11月15日，中美两国就中国加入WTO签署了双边协议，WTO的大门已近在眼前。电信产业作为我国近几年来发展较快的行业，加入WTO将对其带来什么影响呢？中国加入WTO后，

必须接受基础电信协议，承诺电信业对外资开放。从与美国和欧盟谈判的情况来看，中国需要做出同意实行鼓励竞争的调控原则（包括根据成本定价、互联互通权利及管制机构的独立性）的承诺。根据中美协议，入世5年内，中国将逐步取消外资在国内固定网络电信服务等领域的限制，在4年内允许外资在基础电信中持股比例由开放初期的25%逐步提高到49%，在寻呼业务、数据压缩存储转发等电信增值领域，外资持股比例由开放初期的30%逐步提高到50%以内，移动通信将在加入WTO 1年内初步开放网络服务，5年内完成开放目标；有线网及光缆在入世后的第3年开始放开，并用6年时间作为过渡期。在汽车、电子、纺织等十大开放领域中，电信业是开放速度最快，开放力度最大的行业之一。特别是自90年代以来，中国电信市场每年平均以45%的增幅增长，仅1999年新增固定电话1800多万户，移动电话1100多万户，这是让世界上所有资本都垂涎欲滴的市场。中国加入WTO之后，最为看好的还是信息产业领域，外资将蜂拥而至，特别是会首先进入无线通信领域和与互联网相关的业务（如电子商务等）以及市场发展空间和增值潜力巨大的其他领域，这些均对中国电信业带来了前所未有的压力和挑战。

首先是时间仓促。在世界贸易组织成立之前，一些西方发达国家已在相当程度上开放了各自的通信市场，逐步形成了有效竞争的电信市场机制。随着《服务贸易总协定》的签署和《基础电信协议》的达成，130多个世贸组织成员进一步在“市场准入”等方面作出了各自的承诺，这些国家的电信企业经过这些年的磨合与磨炼，既适应了国际电信市场竞争环境，又积累了丰富的市场运作经验。

而直到1994年，我国在基础电信领域才引入了第一家与传统中国电信企业竞争的电信企业，而且中国联通自成立以来，也仅限于国内运作，其资金来源和资本结构方面受到较大的局限性。与国外许多电信企业相比，实力相差悬殊。同时，我国的电信企业尚不

习惯于竞争，也没有在真正的竞争环境下磨炼过内功。在以往长期垄断经营的环境下，国内电信运营商缺乏竞争压力，经营的效率和效益水平低。前几年，国内基本电信业务市场尽管竞争的格局初现端倪，但因市场主体仍然政企不分，体制与机制滞后，存在不公平竞争等种种不规范之处。加入 WTO，意味着以中国电信集团公司为代表的国内运营公司，面对新的市场规则环境，或者说在新的“游戏规则”条件下，要与国际上实力强大的电信公司竞争。随着入世进程加快，中国电信业抓紧进行“强身健体”的时间是十分有限的。

第二是“软件技术”实力悬殊较大。经过几十年的大发展，中国电信业在“硬件技术”方面基本接近世界先进水平。但从资本运营、企业管理和市场运作经验等“软件技术”方面，外国电信大企业的实力都大大强于中国的电信企业。我国的电信管理体制和企业经营机制，与充分发达的市场经济下的体制和机制还有距离；WTO 对成员国的要求是必须向市场经济体制转轨，主要是保证在国际贸易中，各国都能在相同的体制下进行公平竞争。但我国目前还处在市场经济的创建阶段，离建立真正意义上的，符合国际市场规则和惯例的市场经济体制还很远，这种体制环境差异势必会产生一定的负面影响。

与国外传统电信公司相比，我国电信企业过去的生产率很低。有关研究机构进行过一项电信业国际竞争力的调查，对世界范围包括中国在内的 74 个国家就每雇员服务主线数、每雇员收入（反映劳动生产率）及每线收入（反映资本生产率）这三个评价国际竞争力的指标进行了比较，调查显示，中国这三个指标的增长率均位居世界前列，但绝对值的排列却非常靠后，分别只有 74 个国家平均水平的 90.3%、33.4%和 32.27%，可见我国电信企业国际竞争力与其他国家的差距是很明显的，与发达国家更是无法比拟。

与国外新兴电信公司相比，我国电信企业的包袱仍显太重，企业竞争力相对弱小。国外新兴公司在网络经营、信息服务等领域具有经营灵活、效率高等优势；而长期以来的计划经济体制给中国

的电信企业沉淀了太多的问题和包袱。就我国电信企业而言，企业还够不上自主经营、独立核算、自负盈亏的市场主体，企业负担重，离退休职工多，不良资产和不良债务多，这些都严重影响了电信企业的生产效率和市场竞争力。

在法制建设方面，我国至今没有一部规范行业行为的法律文件。现在，我国正在实现从计划向市场经济体制的转变，并且处于初级阶段，电信业的管制尚无法可循，电信市场管理更多的是依靠各地区相关部门和地方的法规。由于这些法规种类多，不透明、不公开，与 WTO 的透明度原则明显相悖。再加上市场管制能力和经验都有待于提高和积累，在这种情况下，法规的接轨会直接影响与其他国家的合作及往来，影响电信业的正常发展，市场开放有可能影响到电信业的有序发展。

第三是技术竞争层次走高。电信业是知识技术密集产业，是科技创新最为活跃的领域，更是全球信息产业高科技竞争的焦点，近年来，随着微电子、光电子技术以罕见的速度高速发展，通信带宽资源极大丰富，为以 IP 为代表的数据通信迅速崛起创造了技术基础，并为传统电信业务的融合和新业务的诞生提供了真正的动力。总体来看，目前国外电信巨头主要借助于移动通信技术和因特网技术在全球范围内展开竞争。

第四是中国电信业对外资承诺的起点高。世界电信业从松散联盟走向资本联合，是国际电信竞争的一次质的飞跃。企业之间通过资本联合的方式形成的中国集团经营，将具有更高的效率和更强的竞争力，同时会给竞争对手造成更大的威胁。在《基础电信协议》中，加拿大支持今后两年内外国公司在加拿大国内卫星传输电话领域只能占 46% 的股份；日本虽然同意向外国公司自由开放，甚至允许外国电信公司成为 100% 的股东，但对于两家王牌企业 NTT 和 KDD，则规定了外资比例不得超过 20%。而就中美两国达成的协议规定来看，在加入 WTO 之后，外商在中国将拥有所注资公司 49% 的股份，两年后即可拥有 50% 的股份，而且从与欧盟代表谈

判的情况来看，他们比美方的胃口更大，希望中国允许其以更大比例的股份进入中国电信市场进行经营。由此可见，外资进入中国市场的程度比当年《基础电信协议》中规定的外资进入日本等发达国家的程度还要大。因此，中国入世之后，我们只能按照既定的“游戏规则”，在一个较高起点上同其他国家电信企业竞争，这无疑将给中国电信业的运营公司带来巨大的压力。

中国入世给中国电信业带来了巨大的挑战。但对于中国电信企业来说，“入世”并不可怕。各级电信企业如果能有效地利用中国入世前的这一段“时间差”，加快自身机制的转变，抓紧时间“强身健体”，努力提高电信企业的竞争实力，那么就可以在较短的时间内化弊为利，创造中国电信业繁荣的崭新局面。

第二章 人世与电信业制度创新

一、入世对传统电信业运营体制的挑战

长期以来，我国电信业受传统计划经济体制的影响较深，现行的管理体制与运营制度同目前国际上通行运作方式和惯例存在较大差异，如果不实行制度创新，不仅难以提高竞争和发展能力，而且无法适应世界电信一体化的发展趋势。

其一，中国电信行业性质的传统定位是社会公用企业，并承担普遍服务的义务，这就决定了追求利润最大化不是其惟一目标。中国电信业单一的公有制产权结构，其经营目标多元化和产权结构单一化，这与世界各国电信大企业相比，在机制上形成了明显的不利反差，在竞争中必然处于十分被动的地位，这是中国电信业参与国际市场竞争面临的一大难题。

其二，中国电信业在近 20 年的“超常规、跳跃式”发展的过程中，逐渐积沉和掩盖了诸如网络利用率不高、企业负债率较高以及与企业大量冗员直接相关的劳动生产率水平较低、服务质量不理想等亟待解决的矛盾。随着电信市场日益放开、潜在的电信需求弹性增大，上述矛盾已逐步成为制约中国电信业在新形势下进一步发展的主要矛盾。其中，如何建立起适应市场经济的新的投资机制与产权关系，是电信业能否可持续发展的一个关键问题。

其三，随着全球电信一体化趋势的加强，以信息技术为龙头的高科技竞争越来越激烈的结果，必然导致电信业技术层次和资本有机构成（不变资本与可变资本之比，即有形与无形的资产价值与