

入世：加快电信业开放与发展的挑战性机遇

刘光溪

摘要：从产业的定义来看，电信业应该分为电信生产或制造业和电信服务业。电信生产从贸易自由化的角度，主要是指电信生产商制造出来的设备类信息产品和消费类电子产品的关税和非关税措施减让。而电信服务业可分为基础电信和增值电信业务。所谓电信服务贸易自由化主要包括电信业的市场开放，如投资准入、服务产值、股权比例和国民待遇等问题。本文将按照以上分类，从WTO协议入手，来分析入世对我国电信业发展与开放所带来的挑战性机遇。

关键词：电信业；市场开放；发展

中图分类号：F294.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894(2002)04-0001-12

一、WTO关于电信业的规则和协议内容简介

(一) 关于电信设备类产品贸易的规则和协议——《信息技术协议》(ITA)

1996年12月各国贸易部长在新加坡商谈的《信息技术协议》于1997年3月26日由40个(到目前为止43个)代表方达成协议，承诺在2000年1月1日前取消包括计算机、计算机软件、通信设备、半导体、半导体制造设备和科学仪器在内的约200种设备类信息技术产品(不包括电视机、录像机等消费类电子产品)的关税。

《信息技术协议》产品覆盖6大类，共约200种品目，主要是电子产品和部分仪器仪表产品，还将继续追加新品目。目前的产品范围包括：

(1) 计算机及其部件，包括整机、系统、零部件；(2) 通讯设备，包括电话机、传真机、移动电话、调制解调器、无线电广播和电视广播的接收设备、寻呼机等，不包括电视机等消费类产品；(3) 半导体器件，包括集成电路芯片、晶片等；(4) 半导体制造设备，包括生产和测试设备及其零配件；(5) 软件，包括以磁盘、磁带、光盘为载体的软件产品；(6) 科学仪器，包括各种测量和检验仪器、绘图仪、光谱仪、光学射线仪以及电泳仪等。此外还有：印刷电路板、文字处理器、自动取款机、计算器、现金出纳机、电源变换器、电容、电阻、电动开关、光缆、连接器和导线、计算机网络设备、静电复印机、平面显示器及多媒体功能器件。

《信息技术协议》规定从1997年4月1日起分4个阶段执行，每一阶段减少关税25%。通过4个阶段将关税减至零。4个阶段的时间分别为1997年7月1日、1998年1月1日、1999年1月1日和2000年1月1日。印度、韩国、泰国、马来西亚、印尼、哥斯达黎加这6个

新兴国家和台湾省可以就少数特定产品延后取消关税,但不能晚于2005年将上述信息产品关税减至零。

1997年10月WTO在日内瓦召开“第二阶段信息技术协议”的磋商,谈判将电视机、录像机、收音机、印制板制造设备、平板显示器、电容制造设备、音频设备等消费类电子产品也纳入《信息技术协议》零关税产品清单中,但这些产品将从1999年7月1日开始分4个阶段降低关税,到2002年1月1日把关税降为零,允许发展中国家最晚到2007年1月1日把这些产品的关税降为零。《协议》适用于WTO所有成员,但正式加入要经过谈判,参加方要提交执行时间表和产品覆盖表。

ITA是乌拉圭回合谈判结束后全球多边贸易自由化的又一个新成果,而且是部门优先自由化谈判模式的成功试验,具有一定的示范效用,对于促进全球IT产品和技术贸易发展意义深远。当然ITA只是针对43个WTO成员生效,属于谁钳制谁就享有权益和履行义务的诸边协议,这对WTO协议的整体法律框架及其完整性无疑会产生一些消极作用。所以说,ITA不应归为WTO货物多边贸易协议范畴,而应属于诸边协议。

(二) 关于电信服务业的规则和协议

总的来说,电信服务业可以分为增值电信和基础电信服务两大部分。就前者而言,WTO的相关规范主要体现在服务贸易总协定(GATS)及其附录中,后者则主要受《基础电信协议》的约束和规范。

1. GATS及其电信附录 首先,GATS将电信服务贸易明确定义在服务贸易的主体中,指出电信服务主要包括信息产品、操作、储存设备和软件功能等服务。因此,GATS实际上为包括电信在内的所有服务领域的基本规定提供了整体框架。

其次,在GATS的8个附录中,有两个是关于电信的,即“关于电信的附件”和“关于基础电信谈判的附件”。其中,“关于电信的附件”被形容为电信市场准入的“总保单”,它要求各成员一致遵守,一成员即使没有参加《GATS第四议定书》,没有在基础电信方面作出任何市场准入承诺,也要为其他成员服务提供者在其境内从事相关服务提供准入和使用公共电信网的基础保证。“关于电信的附件”共7个条款,对有关的目标、范围、定义、透明度、公共电信传送网及其服务的准入和使用、技术合作以及有关国际组织和协议等作了规定。其中,第5条“公共电信传送网及其服务的准入和使用”是该附录的核心条款。它规定了成员在公共电信传送网及其服务的准入和使用方面的义务,也允许发展中国家为提高国内电信基础设施及服务的能力、增强参与国际电信服务贸易能力,对使用其公共电信设施和服务设置适应的条件,并在时间表中给予确定。包括以下几方面内容:

(1) 各成员应按合理和非歧视性(指最惠国待遇和国民待遇)条件,允许其他成员的服务提供者为其提供其承诺表中所列服务而准入和使用其公共电信传送网及其服务。

(2) 各成员应允许其他成员的服务提供者在其境内,或越境进入和使用公共电信传送网及其服务,包括私人租用线路。具体而言,应允许服务提供者:购置或租用以及附加为其进行服务所必需的、与通信网相联接的终端或其他设备;将私人租用或自有的线路与公共电信传送网及其服务,或另一服务提供者租用或拥有的线路进行联接;除需要确保公众对电信传送网及其服务的利用外,可在提供服务中使用其自己选定的经营文件。

(3) 各成员应确保其他成员的服务提供者可使用公共电信传送网及其服务,在其境内

和越境进行信息交流,包括该服务提供者的企业内部通信,以及获得任何成员境内的数据库或其他机器可读的形式储存的信息。一成员如要出台对此有重大影响的新措施,须通知并按GATS规定的程序进行磋商,但这不影响成员采取必要的措施以确保信息的安全和保密,而这种措施不应构成对服务贸易的不合理歧视或潜在限制。

(4) 各成员应无条件地允许其他成员服务提供者进入和使用公共电信传送网及其服务,但下列情况例外:为维护公共电信传送网及其服务提供者的公共服务职责,尤其是:为了保证公众对电信网和服务的使用;为了保护公共电信传送网及其服务的技术完整性;为了确保其他成员的服务提供者按一成员承诺表中许可的内容提供服务。

在上述情况下,一成员可以对进入和使用公共电信传送网及其服务维持一定的条件包括:

1) 限制该服务的转售或分享使用;2) 要求使用特定的技术联接,包括与该电信传送网和服务相联接的有关文件;3) 必要时,要求该服务的可适用性,并鼓励达到国际电信服务标准化的目标;4) 与电信传送网相联接的终端和其他设备的型号认可和这类设备附件的技术要求;5) 对私人租用或自有的线路与电信传送网或其他服务提供者租用或自有的线路联接的限制;6) 通知、登记和许可。

(5) 发展中国家成员可根据其发展水平,在进入和使用公共电信传送网及服务方面维持合理的条件,以加强其国内通信设施和服务能力,增强其对国际电信服务贸易的参与。这些条件应在其承诺表中详细说明。

2. 《基础电信协议》的主要内容 《基础电信协议》是目前电信服务最重要的规范。于1997年2月15日,由WTO的69个成员国,55个谈判方,欧盟15国成员作为一个谈判方达成,正式名称为《服务贸易总协定第四议定书》。到1998年2月5日正式生效并全面实施时,缔约方达到72个。它要求在客观、公正的基础上无差别地向缔约方承诺部分或全部开放国内的基础电信服务市场。所涵盖的基础电信服务领域包括语音电话、数据传输、电传、电报、传真、专线、固定和移动式卫星通信系统服务,以及个人通信系统服务等。具体内容分为3部分:一是一般义务和纪律,包括最惠国待遇(MFN)和豁免、透明度条款、国内规章条款;二是电信附录,作为具体介绍某些承诺条款的文件,对各成员在承诺表中可能涉及的各种电信业务开放措施提出详细实现方法和规定;三是各成员开放电信市场的承诺,这是基础电信协议最关键的部分,主要内容包括每个成员市场准入的承诺、国民待遇和可能的附加承诺。基础电信服务自由化之后,将使电信产品和服务质量得到改善,由于更多的竞争者参与,使电信资费在竞争中不断降低。到目前为止,WTO的70多个国家已同意开放其电信市场,开放的市场份额占全球市场的94%。

(三) WTO 电信服务贸易相关协议的主要特点

1. 体现了贸易自由化的要求 贸易自由化的要求是使贸易对象得以在各成员间自由流动,其关键是要有最惠国待遇、透明度、市场准入、国民待遇等原则来规范,并赋之以国内管制、反补贴、反不正当竞争如垄断权的滥用等来保证实施。而这些规定不仅已作为最重要的原则列入框架协议的条款中,而且也通过电信网及其服务准入和使用的合理性、非歧视性,电信网及其服务信息的公开性,防止有市场垄断力的服务提供者从事反竞争行为,以及管制机构的独立性等在电信附件和基础电信谈判附件的有关条款得以具体体现。因此必将大大加快电信服务贸易自由化的进程。

2. 具有一定的灵活性 协议充分考虑到电信具有作为涉及国家主权和安全保密的公共事业的特性,以及各国发展情况、模式等千差万别的客观现状,并通过多方面予以体现。

首先,在框架协议的贸易自由化最为关键的原则条款最惠国待遇、透明度、市场准入、国民待遇等中,在电信附件的公共电信及其服务准入和使用以及在基础电信谈判附件的普遍服务等具体实施条款中,允许各成员保留一定的例外,或者根据成员自身的情况作出有限的承诺。

其次,对国家主权和安全保密等最为敏感的方面,列出了专门的例外条款如政府采购、一般例外和安全例外等,进一步予以明确和强调,而对与此有关的成员对某些业务的垄断经营权则通过垄断及专营服务提供者条款从另一角度给予了承认。

最后,对一些非关键的但有助于进一步建立良好贸易环境的方面如服务提供者的资历、许可证相互承认等提出了承认等指导性条款,给予各方更多的自决权。

3. 照顾到发展中国家成员的特殊地位 由于历史筹备方面复杂的原因,在电信服务贸易自由化中,发展中国家成员与发达国家成员相比,无论在维护国家主权和安全保密方面,还是在竞争力方面,都明显处于劣势地位。因此可以说,上述灵活性内容既是发达国家成员的需要,也是而且更是发展中国家成员的需要。此外,在框架协议中通过承担义务谈判条款对发展中国家成员逐步开放市场给予更多灵活性。通过补贴条款确认发展中国家成员在这一领域的灵活性需要、通过发展中国家成员更多的参与条款促进发展中国家成员商业技术获取等,以及在电信附件中通过技术合作条款鼓励和支持发展中国家成员尽可能地利用有关国际电信服务和通信信息技术等内容,给予了发展中国家更多的优惠,为发展中国家成员平等地与发达国家成员进行服务贸易奠定了一定的基础。

4. 保证服务贸易自由化的逐步推进 服务贸易自由化对各成员来说都是全新的课题,需要在实践中探索,无论是发达国家成员还是发展中国家成员实际上都慎重处之,只是程度不同而已。协议通过承担义务谈判规则条款,明确就进一步扩大服务贸易自由化问题定期举行实质性谈判,谈判要本着平等互利的原则提高所有参加方的利益,并在权利与义务方面谋求达到全面的平衡,从而保证服务贸易自由化的逐步推进。

二、我国入世在 IT 产品和电信服务业方面的主要承诺

1. 中国在电信领域应承担的义务概述 入世后,上述 WTO 有关电信业的规范和协议应成为政府、行业协会在电信业管理方面的准则,根据这些规则,中国应承担的电信服务市场开放义务可概述为:

首先,必须履行 GATS 电信附件规定的基本义务,允许其他成员各部门的服务业提供者(包括自然人和法人)进入和使用我国公共电信网及所提供的服务,不得在安装服务设施配备、收费等方面违反国民待遇和最惠国待遇。

其次,中国必须履行与主要 WTO 成员达成的关于电信业市场准入和国民待遇方面具体承诺的义务,遵守《GATS 第四议定书》中规定的电信业管理的指导原则。根据中国与美国达成的关于中国入世的协议,中国相应地在基础电信领域作出一些开放承诺,主要是允许外国经营者在我国境内开办某些电信业,允许外国与中国电信企业合资经营,最高可持股 50%。中国还承诺遵守《GATS 第四议定书》中的《参照文件》,规范其电信业管理行为。《参

照文件》要求成员政府遵守的电信管理指导原则是：(1) 防止交叉补贴，不正当地使用获得的其他电信经营者信息等不正当竞争行为；(2) 以透明的非歧视的条件保证外国电信经营者进入本国公共电信网，与其他经营者互联；(3) 实现透明的非歧视的普遍服务；(4) 公开许可授予标准，许可被拒绝的理由；(5) 管理当局独立，保证与任何电信经营者分离；(6) 按照透明的非歧视原则合理分配电信号码、无线电频率、频段等稀缺资源；(7) 公开国际会计结算费率。作为履行上述义务的要求，我国原有的电信垄断经营者利用占有公共电信网的优势阻止其他经营者进入或与之互联的做法将难以维持。

第三，中国必须在电信领域承担 GATS 规定的一般义务，主要是最惠国待遇和透明度要求。GATS 最惠国待遇原则具有给惠与受惠的普遍性，每一成员既是给惠主体也是受惠主体；它又有实在性，最惠国待遇与各成员所作的具体承诺挂钩，不是空洞无物。根据 MFN 要求，中国应立即无条件地将其在基础电信国家承诺表中作出的具体承诺非歧视地适用于所有其他成员，应给予每一成员的服务及服务提供者不低于具体承诺表规定的待遇标准。并且在未作出具体承诺的电信领域，中国也必须给予另一成员的服务和服务提供者不低于给予其他国家和地区（包括 WTO 成员和非成员）类似的服务和服务提供者的待遇。中国还必须符合 GATS 及电信附件规定的保持与电信服务有关的法律、行政措施的透明度要求，公布影响外国电信服务提供者所提供市场准入的法规、标准和行政措施；公布影响其他成员服务提供者进入和使用我国公共电信网及服务的法规、标准和行政措施。

当然，为了减缓市场开放对我国电信业的冲击，我们可以依据 GATS 电信附件第 5 条 6 款的规定，在下列 3 种情况下对外国电信服务提供者实行诸如转售和分享网络及服务的限制、技术规章和标准的限制、私人租用和拥有网络限制以及登记许可要求。这 3 种情况是：(1) 确保公共电信服务提供者的公共服务职能，保证所提供的服务为公众容易获得；(2) 确保网络及其服务技术上的整体性；(3) 确保服务提供者提供仅在该国具体承诺表中承诺提供的服务。另外，电信附件第 5 条 8 款特别授权发展中国家成员可以根据其发展水平，在进入和使用公共电信网及服务方面施加必要的合理限制条件，以保护国内通信设施及服务能力，增强其参与国际电信服务贸易的能力。电信附件第 5 条 5 款允许各成员采取措施保证安全与信息秘密。

2. 信息技术产品方面的承诺 在《中国入世工作组报告》第 IV 部分影响货物贸易的政策第 92 条中，中国承诺入世后将参加《信息技术协议》，到 2003 年 1 月，取消 2/3 的产品关税，到 2005 年 1 月完全取消包括电脑、电信设备、半导体、电脑设备、办公自动化产品在内的 251 个税目的信息技术产品的关税。另外，在入世后中国将取消信息技术产品的所有其他税收和费用。

根据以上承诺，2002 年 1 月 1 日，我国第一次非自主实质性降低关税，电子产品是我国所有的商品中降税幅度最大的。从 2002 年 1 月 1 日起，我国电子产品关税总水平由原来的 16.2% 降低到 10.7%，降幅达 33%，低于全国关税平均总水平 1.3 个百分点。其中，251 个税目的信息技术产品关税总水平，由现行的 12.47% 降低到 3.4%，降幅达 73% 左右。从 2002 年开始，我国将实行信息技术产品协议关税税率，即在 2005 年前逐步取消我国信息技术产品现行进口关税税率并最终实行零税率。从 2002 年 1 月 1 日起，我国将对移动通信基站，移动通信交换机，大、中、小型计算机，喷墨、激光打印机及集成电路等 122 个关税税目的主要信息技术产品实行零关税。实行零关税的税目占我国信息技术产品总税目（共 251 个）

的49%左右。对手机、局用程控交换机、光传输设备、网络设备、针式打印机及电容器等主要信息技术产品实行3%左右的低关税。2003年大部分信息技术产品将实行零关税;2005年所有信息技术产品将全部实行零关税。

3. 电信服务业承诺 根据《中国入世议定书》附件9中的规定,入世后,我国对电信服务业开放的承诺主要有:

(1) 增值电信领域(包括电子邮件、语音邮件、在线信息和数据检索、电子数据交换和增值或增值传真服务、编码与规程转换和在线信息和数据处理)。入世后,实行国民待遇;外商可以在北京、上海、广州三地企业中拥有30%的股权;入世后1年,外商在北京、上海、广州三地以及成都、重庆、大连、福州、杭州、南宁、宁波、青岛、沈阳、深圳、厦门、西安、太原和武汉14个城市的企业里的股权可增至49%;入世后2年,外商可拥有股权50%,且没有地域限制。

(2) 基础电信领域。1)模拟/数据/蜂窝服务和个人通讯服务。入世后,实行国民待遇;外商可无数量限制地设立合营企业,在北京、上海、广州等城市及它们之间提供服务,拥有25%的股权;入世后1年内,服务区域再可扩展到上述14个城市,外资股权比例不超过35%;入世后3年内,外资股权不得超过49%;入世后5年,全国开放,但外资股权比例不超过49%。2)国内国际服务(即指国内和国际固定电话领域,包括语音服务、分组交换数据传输服务、电路交换数据传输服务、传真服务、国内个人租赁电路服务)。入世后,实行国民待遇;外商可无数量限制地设立合营企业,在北京、上海、广州等城市及它们之间提供服务,拥有25%的股权;入世后5年内,服务区域再可扩展到上述14个城市,外资股权比例不超过35%;入世后6年内,全国开放,但外资股权比例不超过49%。3)寻呼服务。入世后,实行国民待遇;外商可以在北京、上海、广州三地企业中拥有30%的股权;入世后1年,外商可扩展至上述14个城市,外资可占不超过49%的股份;入世后2年,外商可拥有股权50%,且没有地域限制。

三、入世对电信服务业发展的影响

(一) 外资电信的实力和竞争领域分析

1. 外资电信的实力 目前,除早期进入的AT&T(美国电话电报公司)外,日本NTT、法国电信、德国电信、澳大利亚电信等10多家跨国电信公司,也将准备进入中国市场。

(1) AT&T是外资电信进入的先遣部队,早在中国改革开放初期就在北京设立临时代办处,自1984年AT&T第一次被美国司法部拆分后,实力大减,只留下长途电话业务,90年代进入移动通讯和IP宽带网业务领域。AT&T经过前期筹备,并在中国入世3个月之后,就在上海建立了首家电信合营公司,即信天通信。

(2) 目前全球最大的移动通讯运营商英国沃达丰,于2000年10月初出资20亿美金购买中国移动2.5%股份,这是外资电信首次通过资本市场来投资中资电信。

(3) 英国电信(BT)是一家综合性电讯公司,业务种类齐全,排名在AT&T之后,位居第二。AT&T商用公司和英国电信是联盟,且形成了电信业“巨无霸”,并且联盟双方的中国合作伙伴都是中国电信。在中国市场的竞争中,AT&T—英国电信—中国电信的联盟将无人能敌。

(4) 法国电信—德国电信—中国联通,也将形成联盟。德国电信和法国电信的联盟关系,建立在一个叫 Wind 的合资企业上。现法国电信又开始重新和联通谈判入股和开办合资企业,二者的业务范畴比较接近,特别是联通拥有国内电信业务最齐全的牌照,是这个联盟的最大优势。

(5) 联通的主业是移动电话业务,这个联盟的初期工作重点,可能也会放在移动通讯竞争上。在这个领域,中国联通要挑战的是中国移动。不同的是英国沃达丰的加盟,更让中国移动在竞争中优势大增。

(6) 香港汇丰电信和中国第四大电信运营商—中国网通,签署建立全球 IP 语音通信网络合作协议。

(7) 澳洲电信—盈科动力—香港电信联盟。其中中国电信拥有香港电信 10.86% 的股份,澳洲电讯希望借助李家旗下的盈科动力,在中国市场开展业务。

2. 外资电信进入的合作领域与合作方式 在中国电信的发展过程中,具有潜在高速增长和投资回报丰厚的合作领域,将成为竞争的焦点。预计这些合作领域主要反映在以下方面:电信业务的开发和经营;电信技术研发和设备生产制造;电信业务、网络的软件开发与应用;信息资源的开发及应用;电信网络的优化建设;通信网络的运营;合作开发国际电信市场。根据 GATS,从事国际电信服务贸易一般分为四种类型:(1) 跨境提供服务。通过国际通信线路,从本国向其他国家的用户提供通信服务。(2) 跨境消费服务。通过电话卡业务、移动手机漫游等方式,提供国际间的通信服务。(3) 商业存在。国外公司通过在国内设立电信经营机构,参与国内电信市场的竞争。(4) 自然人移动。国外电信公司的员工受聘于国内电信公司,从事技术、业务和经营管理等活动。

其中商业存在方式,又分为非股权投资进入和股权投资进入。非股权投资进入形式有特许经营、管理合同、经济合作等,并可采取独立经营、参与经营、委托经营 3 个经营方式。股权投资进入形式,主要有不产生新实体、创建企业和企业接管等。随着中国电信市场的进一步开放,股权投资进入方式,将成为未来外商进入电信市场的主要方式。由于跨国兼并的风险和中国市场化进程的影响,预计外资进入电信市场的方式,将采用不产生新实体的股权操作,因为设立股权式合资企业的方式更宜于实施。

3. 外资电信进入的具体方式 (1) 利用国际出租线路与本地通信网络相联,形成与本地通信运营公司的合作;(2) 申办运营许可证,成立独资运营公司;(3) 通过直接收购或间接收购的方式,购买国内电信运营公司的股权;(4) 与国内电信运营公司合作,成立合资公司。

在 WTO 规定的电信市场准入进程中,现有各成员基本按照由增值电信业务、移动通信业务、基础电信业务和基础通信设施的开放顺序,实施逐步开放。从技术与业务角度考虑,宽带网络、IP 网络和第三代移动通信,有可能成为今后合作发展的重点。

(二) 入世给电信服务业发展带来的挑战性机遇

入世后,电信运营及设备制造业的开放将基本依照技术含量的高低及发展速度的快慢,让外资依次进入互联网业务、移动通信运营和长话业务及通信网的建设。同时,将以扩大直接投资的方式参与通信市场的竞争。虽然 WTO 宣言的目的是推进信息技术产品贸易自由化,但应该看到,发达国家凭借其经济实力、丰富经验及信息产业的绝对优势开展竞

争,短期内,必将会使我国长期处于垄断和保护地位的电信企业陷入不利地位。

第一,电信服务企业难以应付国际电信服务企业的竞争。我国电信运营企业在运营经验、资金实力、技术实力和市场运作方面同国际电信主导厂商相比,还有较大差距。一方面,潜在竞争对手实力相当强大。世界许多大型电信公司纷纷走出国门,建立国际电信战略联盟。这些电信联盟的竞争优势相当明显。可以预料,一旦我国开放电信服务市场,这些国际巨头必将纷纷抢滩中国这一最大的、最具潜力的电信服务市场。另一方面,我国电信企业竞争实力和竞争状况堪忧。我国最大的电信经营企业不习惯竞争、不敢于竞争,而且市场竞争无序。名义上,中国电信允许联通公司经营移动电话业务和在部分城市开展固定电话业务,同意网络间互联互通,但实际上,联通公司在移动电话和市话的准入方面还受到种种限制,联通网络难以互联互通。这导致了联通公司发展相当缓慢,竞争实力难以快速增强。

第二,电信管理体制与企业经营机制改革严重滞后,我国电信由于长期垄断经营和低效率运作,没有形成有效竞争的局面。一方面,WTO 要求其成员必须向市场经济体制转轨,其目的是要在市场经济的共同基础上,实现全球范围的贸易自由化。另一方面,也只有具有市场主体地位和性能的企业才能较好地适应市场竞争。我国从 80 年代初就开始了电信经营单位的企业化步伐,但是迄今为止从事电信业务的电信局还称不上真正地与邮电管理部门相独立的企业,名为企业的中国电信实际上是一个由管理部门控制的业务运营法人体。这既不利于电信服务企业市场主体地位的确立,也不利于企业竞争意识的培养。根据 WTO 基础电信协议的规定,中国应采取成本定价和支持互联互通的鼓励竞争的调控原则。这使得中国电信依靠垄断利润的时代不复存在。这种张扬竞争的游戏规则客观上要求中国企业转变思路,加速产业结构优化升级,提高服务质量。

第三,电信法规不符合 WTO 的要求。根据 GATS 第 3 条规定,各成员应及时公布有关或影响该协定执行的相关措施,以及其签署参加的有关或影响服务贸易的国际协定。至少每年公布一次,并对其他成员的询问作出迅速答复。这是透明度原则的具体体现。我国目前尚未有完整、成文的电信法,而存在名目繁多的不透明的部门法规和地方法规,并且没有习惯将有关电信服务设施、设备和服务法规与标准向广大公众作出细致的公布。

第四,对我国确保信息安全和开展普遍服务工作提出了新的要求。在外资进入电信市场的情况下,如何保证我国信息安全,是我国面临的一项亟待解决的课题。很多发展中国家之所以不愿意签署服务贸易总协定以及基本电信协议,一个重要原因就是国家安全问题。另外,外资进入我国电信市场,挑肥拣瘦在所难免,在利润丰厚的地区他们会积极提供电信业务,与我国电信公司争夺利润,而对于那些无利可图的普通社会公众的需求领域往往投入不足,也将不利于我国企业为边远地区提供普遍服务,从而在整体上不利于我国普遍服务工作的开展,进而影响整体经济的发展和人民生活水平的提高。

最后,电信企业面临着国际大电信公司科学的管理机制、灵活有效的人才激励机制方面的严峻局面。一方面,我们与国外电信公司相比,冗员包袱非常沉重,企业发展困难重重;另一方面,外企进入中国电信市场,可以带来大量的资金,却不可能带来大量人才,势必展开对中国电信人才的竞争,实现人才本地化战略。外企将会用优厚的待遇和企业发展前景来与中国电信业争夺人才,甚至到中国电信业内部去挖精英人才,从而造成中国电信业人才的大量流失,削弱企业的核心竞争力,给企业发展带来空前压力。因此,吸引和争夺人才、科学合理地使用人才、调动人才的积极性,将成为企业生死攸关的大问题。

当然,从中长远来看,如果能认真把握上述不利因素,正确面对竞争压力,深化管理体制和企业经营制度的改革,实际上,入世对我国电信运营企业整体素质的提高以及产业结构的优化升级是一次难得的挑战性机遇。主要体现在以下方面:

1. 促进中国电信业服务市场的进一步成熟 由于我国电信市场潜力大,通过开放基础电信设施和服务业的市场,入世可能吸引众多的国内外投资者,引入良好的竞争机制和运营体系,导致多个市场竞争主体的出现,能够加快中国电信市场形成有效竞争的局面。中国电信运营在突破调整探索学习曲线的瓶颈之后,会逐步与国际接轨,大大提高整个电信服务质量,资费下降,市场整体扩大,有利于进一步发挥信息产业在我国国民经济中的基础服务作用,从而提高中国电信业的整体水平。

2. 有利于激活我国电信市场竞争 我国电信市场开放的尝试已经进行了 5 年。日前在寻呼、集群电话、国际互联网业务等领域的竞争已经相当激烈,但在移动电话、基座电话、数据通信等领域竞争的发展并不令人满意。入世将会推动我国完善现有的电信管制法律法规,创造更加公平的市场竞争环境。同时,外国电信企业进入我国电信市场也会推动我国电信市场竞争格局的形成与发展。

3. 有利于中国电信企业的国际市场拓展 外企的进入将加快中国电信业的国际化发展,有利于我国企业向国际市场渗透和发展。同样中国电信业也能像外企进入我国市场一样,进入别国市场,外企进入中国市场将带来国际资源和大量资本,形成与中国电信业的优势互补以共同开拓国际电信市场。外企还将带来国际竞争的经验和业务渠道,使中国电信业在较短的时间内,以较少的代价取得参与国际竞争的发展优势。

4. 有利于我国电信增长模式的转变 我国电信行业经过 90 年代以来的飞速发展,基础设施建设已有相当的规模,在数量上基本能够满足社会主义市场经济发展和人民生活的需要。社会各部门及百姓与电信行业之间的矛盾已经从过去的装电话、办电信业务难,转变到了电信服务的质量问题上。而由于我国电信市场垄断局面刚刚打破,新的竞争机制还不健全,提升电信服务质量、下调电信业务价格仍比较困难。从世界各国的经验看,提高电信服务质量最有效的方法是开放市场,引入竞争,使电信行业真正实现从追求规模和数量的粗放型发展模式转变成注重效益和效率的集约型发展模式。

5. 有利于我国电信企业的公司化 入世后,在我国国有电信企业中引入外资,这有利于加快企业公司化的进程,提高其运作效率。我国国有电信企业产权集中于国家,虽然已经进行了公司化,但是管理人员对市场经济下公司制企业的运作规则并不十分熟悉,还比较习惯于计划经济下的工作方式。通过开放市场引入外资,在国有大型电信公司中加入新的股东(包括国外投资者,因为他们对市场经济以及企业的运作规则比较熟悉),都有利于公司运作效率的提高。

6. 有利于我国电信企业获得公平的国际竞争环境 随着电信市场的全球化和各国电信公司业务的扩展,各国在电信领域的摩擦、纠纷将会增多,我国可以利用 WTO 的仲裁解决机制来解决电信领域的国际纠纷,这将有利于在国际电信市场竞争中维护我国的利益。

四、入世对软件业发展的影响

总体上看,中国软件业相当落后。1997 年中国计算机市场总容量是 1 300 亿,其中硬件

是1040亿,占80%,软件是112亿,占8.6%,信息服务业是148亿,占11.4%。从增长率来说,硬件增长45%。软件增长21%,服务业增长31%。无论从绝对指标、相对指标,还是增长率来说软件都处于滞后的地位。同时,在软件产业内部,系统软件销售额是13.2亿,操作软件销售27.5亿,应用软件78亿。在结构上以国内的应用软件为主导,系统软件、操作软件基本上为外国大公司所控制。目前软件的关税税率名义税率是15%,实际上是0。因为计算机设备到了以后,软件没有单独的售价,除非在国内进行软件的单独销售和代理。因此关税的变化并不会对中国软件产业发生直接的影响,两者基本无关。另外,中国的软件主要是应用软件,使用的语言主要是中文,主要是满足政府和大企业的特殊需要。从这两个因素看,中国入世后承诺ITA,不应该有直接的冲击。

然而,没有冲击绝不表示没有影响,入世后我国软件业面临的竞争态势还有所加剧,入世的挑战性机遇主要表现为:

首先,从基本面来看,目前世界上一些大的平台性系统软件公司和应用软件公司如Microsoft、Oracle、Sun、CA已经进入我国,在我国已经占领了整体市场的80%以上份额,形成了一定的垄断局面,且市场分享的格局已经形成。从我国软件业整体来看,重新打破这种格局的国内有力的竞争因素尚不存在,中国入世也将难以在短期内对市场重新洗牌。

其次,这些软件的进入目前都受到了我国关税措施一定的影响,我国入世会部分抵消其成本劣势,我国同类软件企业的成本优势将逐步削弱;在决定我国企业和个人用户购买和消费的影响因素中,价格因素将逐步让位于其他诸如质量、稳定性及后续服务等因素。在垄断程度较高和企业信息化、商务电子化需求的共同作用下,国内大型软件市场的需求价格弹性不是变大而是变小了,据研究,在我国诸如操作系统、办公应用、电子商务等大型软件市场上,需求价格弹性系统由原来的2.4下降到1.1。也就是说,价格影响需求量的力量在变弱,用户对价格因素的重视程度在明显下降,其他的影响因素将会越来越重要,这会抵消我国软件企业现在尚具有的成本优势。

第三,我国自主开发的多数软件产品,在整个价值关系链中下游化特征明显,主要表现为应用延伸型和补充型。这主要是因为我国软件业缺乏核心技术,总体实力较弱,难以承担起上游“领头羊”的作用。如我国最大软件企业之一金山公司,虽然其产品链较长,有办公软件、输入软件、翻译软件、杀毒软件、游戏软件等,但依靠国外核心软件的延伸型和补充型特色十分明显。由于这种下游化的特征,我国软件企业和产品在市场定位上短期内不仅不会成为国外软件产品的直接替代者,而且会在整个价值链上实质性地巩固国外产品的地位。因此,今后相当长时间内,中外软件产品难以形成直接替代型竞争。客观上,这对我们有利也有弊,利处在于当我们处于弱势时,我们有继续成长的空间和时间;弊处在于如果我们不在宏观上和微观上增强生存意识,制订和调整软件业发展战略,我们的整个软件业和与此相依赖的行业就会全部踏上国外软件品牌的“专列”,永远跟着走,永远唱配角。

第四,在市场经济自由进入机制下,巨大的市场利益会加快这些外国软件企业在中国经营的本土化。本土化经营,一方面会增加我国同类企业寻求发展空间的驱动力,另一方面也会对我国软件企业造成一定的抑制。据估计,目前我国经营软件及应用开发的企业60%以上的收益来自销售或采用国外的软件产品。这种渠道系统及其种种努力,客观上为外国软件企业建立起了一个庞大而有力的销售网络。在利用这种双向互惠的有效渠道系统方面,国内软件企业在实力和效率上都不足。

第五,在巨大的市场利益驱动下,国外品牌的软件会更有力度地采取“产品更新提速”战略,来挤压国内软件的生存空间,尤其是打压那些市场前景好、利润大且开始露出尖尖的国内品牌软件(如办公类软件)。自上个世纪 90 年代以来,软件产品的技术变化加快,其变化周期由平均 3 年缩短至少于 1 年。这给我国企业的压力是巨大的,它表面上是在拼技术,实质上是争市场,是生死之争。

第六,“联合和链条”竞争策略,将会是我国必须面对的长期压力。国外硬件制造公司和软件开发企业的联合策略(如英特尔公司与微软公司的市场运作联合),以及企业内部链条式的产品系列化策略,增强了国外软件公司的竞争实力。相比之下,中国软件企业劣势是非常明显的。一则可联合的硬件制造商很少,二则我们的产品多为下游产品,在链条上可延伸的余地小。随着外国软件企业更深地进入中国,相信他们为适应中国市场的需要而势必向下延伸其产品系列。

最后,中国现有软件开发企业的脆弱性还表现为规模小型化,没有规模经济效益。尤其是一些“外挂式”、富有民族特色的小型软件,在国外品牌、人才和经营本土化的策略下,其资本实力和技术力量的稳定性令人担忧。

五、入世对电信设备类制造业发展的影响

入世对设备类产品制造业的冲击远远没有对服务业那么大,下面结合我国电信设备类产品制造业已有的开放程度和今后一个时期的发展,就入世前后对这一领域的影响做出以下判断。

(一) 入世前后我国电信设备制造业的发展现状与优势

1. 市场竞争强度不会有大的增加 90 年代初,我国电信设备市场已经向外商开放,世界上前十大电信设备制造企业大多已进入我国。1984 年与比利时贝尔公司合资成立的上海贝尔电话设备制造有限公司是我国首批电信合资企业,此后世界电信设备制造业的摩托罗拉、诺基亚、爱立信、朗讯、AT&T、英特尔、西门子等国际巨头都已先后进入我国,并获得了国民待遇。我国入世后,基本不会有新的、更强的竞争对手进入,竞争的强度不会有大的增加。

2. 我国民族电信设备制造企业已实现群体突破,成长迅速,并开始步入国际市场发展业务,入世后会给企业提供更多的发展机会 我国民族电信制造业在同世界电信设备制造业的竞争中,“五朵金花”(巨龙、大唐、金鹏、中兴、华为)已脱颖而出。它们自主开发的数字程控交换机已达到世界先进水平,其信息系统、网管系统、ISDN、各种业务接口及软件功能更符合中国电信网的要求。目前我国自主开发的交换机市场占有率已超过 60%。1998 年 9 月,中兴通讯以司凭借低成本优势在巴基斯坦一个电信项目招标中击败 30 多家外国企业,抢到了价值 3 亿美元的订单。华为公司的产品销往俄罗斯、保加利亚、科威特等 11 个国家和地区。1998 年大唐电信推出了具有自主知识产权的 IC 卡芯片,该公司研制开发的首部国产 CDMA 移动交换系统通过产业部生产定型鉴定。对这些企业来说,已扫除了进入国际市场的障碍,也带来了更多的发展前景。因而,入世后,即使对信息产品实行零关税,国外产品在价格竞争上是有限的,不会对我国电信设备制造企业带来太大的冲击。

3. 电信设备制造企业的生产成本会随着入世而大大降低 无论是合资企业还是民族电信设备制造企业,很大一部分零部件都依靠进口,电子产品进口关税高达12%以上。入世后,进口关税将大幅度降低,约为3%左右,甚至信息产品零关税。这必将增强我国产品的价格竞争力。

4. 入世后中国开放电信服务市场将引入更多的通信运营商,这必将增加对通信设备的需求,特别是对3G设备和宽带数据通信设备的需求会有强劲的增加 我国的通信设备公司现在必须努力提升自己的技术水平,与市场同步推出新一代的通信产品,这样才能在入世后抓住我国通信市场又一次的繁荣机会。对上市公司而言,提出3G标准的大唐电信,在CDMA设备方面有明显突破的中兴通讯和无线通信设备公司,如南京熊猫、东方通信等将可能在入世后得到更大的发展机遇。

5. 提升我国利用外资的质量 入世后我国251个税目的信息技术产品将在2005年全部实施零关税,这意味着我国今后在提高吸引外资质量、档次特别是高新技术方面的外资,在劳动力这一优势的基础上,又多了一个信息技术产品零关税的优势,这将吸引更多跨国电信制造商来中国落户,把其组装车间和研发中心移到中国,从而提升中国利用外资的质量。

(二) 入世给电信设备制造业发展带来的挑战性机遇

1. 随着信息产品的关税降低以及2005年的零关税,将使我国信息产品面临一些冲击 我国企业在一些传统产品领域如交换机等已经形成强大竞争力,具有明显价格优势。但入世后,这种优势将逐渐减小,在一些通信前沿领域如与互联网相关的产品、半导体等我国制造产业的薄弱环节,将面临更大冲击,这必将逼迫“五朵金花”在技术改造、研发创新上下功夫,形成和构筑新的竞争优势。

2. 基础电信协议的技术自主原则,将削弱我国电信产品在我国网络应用的优势 虽然我国电信企业了解我国网络特点,电信产品会符合我国传统网络的需求,在某些技术方面也有一定的创新,但根据技术自主的原则,运营商可能考虑到成本、效益等多方面的因素,从而冲破地域的限制,进行国际采购。

3. 我国电信制造业将面临国际电信厂商的强大竞争 虽然近几年我国电信企业获得突飞猛进的发展,但与国际电信厂商比较依然弱小。中国电信产业的主导厂商——中国电子百强第十名的深圳华为公司其1998年销售额是89.3亿元人民币,而美国朗讯科技公司该年的销售额则是383亿美元。在拥有自主知识产权的电信设备中,我国除程控交换设备获得一定规模经济外,其他技术含量高的产品,如手机等产品大多刚刚投产,与国际知名品牌相比尚有很大差距,尚未获得规模经济效益。除此,我国民族电信设备企业开发能力薄弱,一些企业在与外资合作时,不像国外电信业那样设立研究开发中心,因而缺乏消化创新能力。入世后,这类企业如果还不能抓紧并重视研究开发,可能面临被淘汰出局的结局。

(作者单位:上海对外贸易学院)