

# 论中国自然垄断产业改革的趋势

## ——以中国电信产业改革为例

刘先华

**摘要：**本文从宏观上研究了中国自然垄断产业的改革趋势。全文首先论证了市场结构的发展趋势必将是垄断走向竞争,由竞争代替垄断,其发展路径必将是完全垄断 寡头垄断 垄断竞争 完全竞争。接着,在阐释自然垄断产业基本理论的基础上,通过划分国民经济各个产业、各类业务的自然垄断性,分析了中国自然垄断产业的改革趋势,建立了中国自然垄断产业的改革趋势图,并提出了一些衡量中国自然垄断产业改革的标准(有效竞争)的理论模型。最后,对中国电信产业进行了实证研究,分析了中国电信产业各类业务的性质和改革趋势,并对中国电信产业的市场结构进行了实证研究,论述了中国电信产业下一步改革所应该采取的措施。

**关键词：**自然垄断 产业 改革 趋势 竞争 垄断

### 一、关于市场结构的发展趋势

市场结构是指规定构成市场的卖者(企业)相互之间、买者相互之间以及卖者和买者集团之间等诸关系的因素及其特征。按照传统的西方经济学理论,以该产业所包含的厂商数量之多寡和产品替代性程度之大小作为划分的标准,西方经济学家们把不同的产业分为完全竞争、垄断竞争、寡头垄断和完全垄断等四种典型的市场结构。当然,也可以把后三种市场结构统称为不完全竞争。这样,就可以把市场结构分为两种类型,即完全竞争和不完全竞争。由此不难看出,一个产业的市场结构问题,其实质就是该产业的竞争性程度问题(或者说是垄断性程度问题),亦即竞争和垄断在该产业的搭配问题。

关于竞争和垄断的搭配问题,可以分解为以下四个具体的标准:一是厂商数量。厂商数量越多,竞争性越强;反之则垄断性越强。二是产品的替代性。产品的替代性越大,竞争性越强;反之则垄断性越强。三是进(入)退(出)壁垒。产业的进退壁垒越低,竞争性越强;反之则垄断性越强。四是信息充分程度。生产者和消费者所掌握的信息越充分,竞争性越强;反之则垄断性越强。

上述四个标准的影响因素主要包括以下两个方面:一是市场需求的大小。市场需求越大,所需要的厂商数量必然也越多。同时,如果市场需求增大带来的收益超过了破除进退壁垒所需的成本,厂商的数量也将增多。二是技术创新能力的强弱。技术创新能力越强,产品的替代性也越大。同时,随着科学技术的不断进步,为人们提供的掌握信息的工具和渠道也将增多,这必将促进信息掌握程度的提高。

一个国家的国民经济由若干个产业组成,每个产业的竞争性程度(或者说是垄断性程度)都不尽相同;一个产业由若

干类业务构成,每类业务的竞争性程度(或者说是垄断性程度)也有所区别。但是,以长远的、发展的、战略的眼光看待问题,笔者认为其总的发展趋势必将是垄断走向竞争,由竞争代替垄断,最后达到完全竞争的理想状态,这是一个从不均衡到均衡的动态演变过程。其根源是因为随着经济的发展和进步,市场需求必将逐步扩大,技术创新能力也将不断提高。如果从纵向来看待竞争和垄断的演变趋势,其发展路径必将是完全垄断 寡头垄断 垄断竞争 完全竞争。

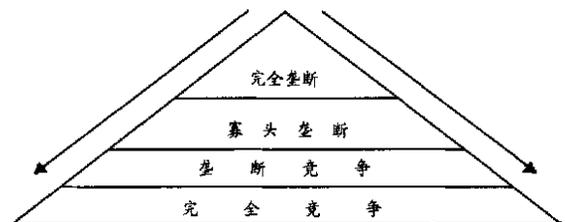


图1 市场结构发展趋势图——“滑坡”模型

图1是市场结构的发展趋势图。由于市场结构的发展趋势犹如山体滑坡一样,因此笔者称市场结构的发展趋势图为“滑坡”模型——呈逐步下滑之势(从山顶向山脚),随着时间的向前推移,处于山顶的产业和业务将越来越少,处于山脚的产业和业务将越来越多。

必须指出的是,这一演变趋势将是极其漫长的,而我们现在也只是处于这一漫长的发展路径的某一点上,这就使得它很难被观察和度量。但是,了解这种演变趋势,才能够保证我们所制定的产业政策不至于出现方向性的错误。而把握我们现在所处的大致区间,也将使我们的产业政策更加科学,更趋合理。这正是我们研究这种看似虚无缥缈的演变趋势的真正意义之所在。

本文将以这种演变趋势作为基本的理论依据,以中国的电信产业为例,分析中国自然垄断产业的改革趋势。

## 二、关于自然垄断的基本理论

所谓自然垄断性,是指由于存在着资源稀缺性和规模经济效益、范围经济效益(作为包含了这些概念的“成本劣加性”),使提供单一物品和服务的企业或联合起来提供多数物品和服务企业形成1家公司(垄断)或极少数企业(寡头垄断)的概率很高。按照是否具有自然垄断性这一特点,可以把整个国民经济分为自然垄断产业和非自然垄断产业。电信、电力、铁路运输、民航、自来水和煤气供应等基础设施产业被公认为自然垄断产业。

自然垄断产业的本质特征是其独特的经济特性。关于自然垄断的经济特性,经济学家们有着不同的认识,其中最具有代表性的观点主要有以下两种:一是规模经济。克拉克森(Clarkson)等经济学家认为自然垄断的基本特征是生产函数一般呈规模报酬递增状态,即随着生产规模的扩大,单位产品的成本将变小。二是成本弱增性。鲍莫尔(Baumol)等经济学家认为自然垄断最显著的特征是其成本函数的弱增性。

笔者认为,自然垄断产业最根本的经济特性是网络经济。这是因为这些产业的产品和服务的生产、传输和消费等环节都具有很强的垂直关系,生产者和消费者都必须借助于特定的传输网络才能够生产、传输和消费各种产品和服务,而且这种传输网络具有极强的专用性(不易改作它用,沉淀成本很大)和全面性(必须提供普遍服务,部分地域要亏本经营)。从这个意义上说,自然垄断产业也可以称为网络产业。

对于上述三种关于自然垄断产业经济特性的观点,笔者认为并不存在着孰优孰劣之分,它们都从不同的角度反应了这些产业实行自然垄断的某种合理性。传统的经济理论认为,自然垄断产业应该由政府直接投资,实行垄断经营。在相当长的一段时期里,世界上许多国家对自然垄断产业的政策也正是建立在这一理论基础之上。

但是,政府垄断经营使企业缺乏竞争活力,从而使自然垄断产业长期处于低效率的运转状态,因而迫切需要对自然垄断产业进行改革。

## 三、自然垄断产业的改革趋势

### (一) 现阶段的研究成果和改革成效

20世纪70年代以来,西方发达国家在管制经济学领域的研究取得了较大的进展,提出了许多新的管制理论,如投资管制理论、价格管制理论、进入管制理论等;同时,非常重视市场竞争机制的运用,以提高自然垄断产业的经济效率。从实践上看,西方国家对自然垄断产业实行了重大的改革,改善了政府管制体制,引进并加强了市场竞争机制的作用,这样不但打破了政府垄断经营的格局,而且提高了自然垄断产业的运转效率。

近年来,我国对自然垄断产业也进行了一系列的改革,如放松政府管制,引进市场竞争机制等,虽然也取得了一定的成效,但由于这种改革还处于初始阶段,成效并不显著,必须实行进一步的改革。

### (二) 改革的诱因分析

1. X非效率。通过追求成本最小化从而达到利润最大化,只是竞争市场结构中厂商的行为,而不会成为垄断市场结构中厂商的行为。垄断企业并不是通过追求成本的最小化继而达到利润最大化目标的,其能够获得高额利润的原因主要有二:一是大规模的投资。我国自然垄断产业的高速发展基本上是以持续的大规模投资来拉动的,这只是一种生产能力的增长,而不是竞争能力的提高。以中国电信产业为例,2000年电信运营共完成固定资产投资2135亿元,占全社会总投资的比重达到6.5%。二是垄断利润。在我国,政府管制部门是根据自然垄断企业的个别成本加平均利润决定其价格的,这必然导致低效率;同时,由于信息的不对称,企业可以误导政府管制部门调高管制价格,获得超额利润。因此,尽管自然垄断产业为国有企业在总体上扭亏为盈贡献了绝大部分利润,但依然没有逃脱X非效率的“手掌心”。自然垄断产业高额利润的取得,实际上是以其他竞争性产业利润的损失和消费者剩余的减少为代价的。

2. 市场需求的扩大。从总体上讲,市场需求是逐步扩大的。市场需求的扩大,必然会改变自然垄断产业的市场结构。这是因为随着市场需求的扩大,使平均成本最低的厂商产量水平相对于扩大了的市场需求而言比较小,这就为更多的企业参与竞争提供了技术基础。以自来水供应为例,横向比较,在人口上千万的上海和仅仅几百万的杭州,所需要的自来水公司的数量就应该不同;纵向比较,并入了萧山区和余杭区的新杭州和老杭州相比,自来水公司的数量也应该有所变化。

3. 技术创新能力的增强。技术创新将从两个方面改变某些产业的自然垄断性质:一是使沉淀成本下降,二是使产品的替代性增大。以电信产业为例,近年来,随着远程通信技术的发展,电信基础设施的投资规模大为减少,从而减少了沉淀成本,促进了进退壁垒的降低;同时,电信、有线电视和计算机网络三网合一,声像数据聚合网的出现,使得产品的替代性也大为增强。

4. 成本弱增性。许多著名的经济学家都认为决定自然垄断性的是成本的弱增性。笔者认为,是否应该实行自然垄断,特别是应该采取何种产业政策,取决于各种成本和收益的综合比较。为此,必须考虑以下因素:

(1) 因成本弱增性而实行自然垄断带来的成本降低即利润增加(呈正值,用A表示)。

(2) 因自然垄断而实行政府管制带来的管制费用(呈负值,用B表示)。

(3) 因自然垄断而带来的其他产业利润的损失和消费者

剩余的减少(呈负值,用C表示)。

(4) 因引入竞争机制而带来的社会福利的增加(呈正值,用D表示)。

(5) 因引入竞争机制而带来的成本损失(呈负值,用E表示)。

如果  $D+E>A+B+C$ , 则应该引入竞争机制;否则应该实行自然垄断,以管制体制代替竞争机制。虽然国内外学者尚很少有人对此问题进行实证研究,但从近二三十年来欧美国家在自然垄断产业实行减少垄断、加强竞争的改革而带来的绩效来看,在当前的技术环境和需求状况下,该不等式无疑是成立的。我们也可以从理论上探讨此不等式成立的可能性。应该说持成本弱增性的观点进而主张实行自然垄断的经济学家们是以以下假设作为前提的:生产者会积极降低生产成本,提高经济效率。但此假设对自然垄断产业的企业来说未必成立(X非效率),因而实践的效果并不一定具有经济性。

上述关于对自然垄断产业必须进行进一步的改革的几个诱因,实质上是相互联系,有机统一的,它们共同形成了对自然垄断产业必须进行改革的必要性。同时,对这些诱因的分析,也暗含了中国自然垄断产业改革的一些基本思路。

### (三) 改革的趋势

本文在第一部分已经论述了竞争与垄断(即市场结构)的演变趋势,即其必然沿着完全垄断—寡头垄断—垄断竞争—完全竞争的发展路径向前推进,从垄断走向竞争,由竞争代替垄断将是产业发展的大势所趋。这在西方国家的产业(包括自然垄断产业)发展中已经得到了证实,在我国的许多产业也存在着这种发展趋势。因此,对于自然垄断产业的改革,其指导思想应该是减少垄断,加强竞争,逐步从垄断走向竞争,由竞争代替垄断。这是个方向性的问题。

当前摆在我们面前的困难是如何决定减少垄断的度(或者说是加强竞争的度)的问题。显然,这种度的把握不应该以追求最优化选择为目标,而只应该以合理化为原则。这其中最为关键的是要以自然垄断性为标准,把各个产业、各类业务区分开来,分别对待,采取相应的产业政策。

一个国家的国民经济由若干个产业组成,每个产业又由若干类业务构成。对于整个国民经济来说,必须把自然垄断产业和非自然垄断产业区分开来;对于自然垄断产业来说,必须把强自然垄断产业和弱自然垄断产业区分开来;对于强自然垄断产业来说,必须把强自然垄断业务和弱自然垄断业务区分开来。这是正确制定产业政策的前提。

图2是自然垄断产业的改革趋势图。由于市场需求的逐步扩大和技术创新能力的不断提高,真正属于垄断的产业和业务将越来越少,而属于竞争的产业和业务将越来越多,这是一个由垄断走向竞争,由竞争代替垄断的动态发展过程。在制定具体的产业政策时,其指导思想是:对于日趋减少的垄断性产业和业务,应该采取实行垄断,加强管制的政

策;对于日渐增多的竞争性产业和业务,则应该实行减少垄断,放松管制,加强竞争的政策。

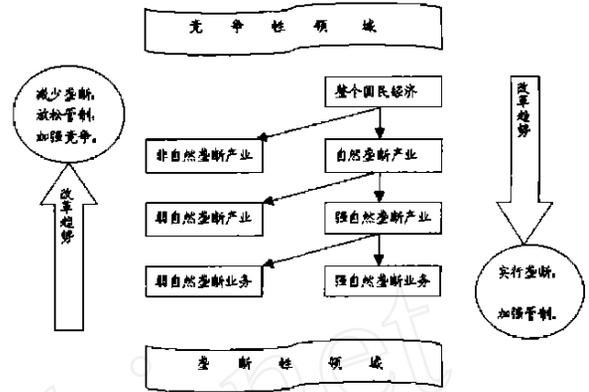


图2 自然垄断产业改革趋势图

### (四) 改革的标准

对于如何决定减少垄断的度(或者说是加强竞争的度),虽然目前还没有具体的公式可以用来测算,但可以用有效竞争来给予大致的衡量。所谓有效竞争,就是将规模经济和竞争活力有机地结合起来,从而使经济效率达到最大化。有效竞争的实质就是垄断和竞争的合理搭配问题,因此,有效竞争可以用来当作衡量自然垄断产业改革的标准。在达到有效竞争的理想状态下,这种减少垄断的度(或者说加强竞争的度,即垄断和竞争的搭配)就是合理的。

为此,我们可以简单地定义以下公式:

$$\text{有效竞争} = \alpha \cdot (\text{垄断}) + \beta \cdot (\text{竞争}) \dots\dots\dots (1)$$

其中,  $\alpha$ 、 $\beta$  为系数,表示垄断和竞争在某一特定产业的使用程度,  $\alpha, \beta \in [0,1], \alpha + \beta = 1$

本文在第一部分已经论证,任何类型的市场结构其实质只不过是垄断和竞争的动态搭配问题。从广义上讲,我们可以把垄断和竞争看作是调节市场的资源配置从而促进经济绩效最大化的两种手段,看作是市场结构的两只手。因此,对于任何一种特定的市场结构,要达到有效竞争的理想状态,只需要调整垄断和竞争的系数(即使用程度)即可。

要在实际的经济生活中考察有效竞争的问题,可以利用成本收益法进行分析和比较。在某一特定的市场结构中,假设垄断带来的收益和成本分别为A和a,竞争带来的收益和成本分别为B和b,V表示特定市场结构的经济绩效,则:

$$V = \text{Max}[\alpha \cdot (A-a) + \beta \cdot (B-b)] \dots\dots\dots (2)$$

我们可以根据V取得最大值而确定垄断的度(或者说是竞争的度)的问题。

对于自然垄断产业来说,除了上述两只手外,还有第三只手——管制。因而上述理论模型必须进行必要的调整。笔者认为,管制其实是一种介于垄断和竞争之间的手段。例如,对于垄断性产业来说,管制是为了减少垄断,加强竞争——管制是一种代替竞争机制的制度性安排;而对于竞争

性产业来说,管制(这时常常称作计划)是为了减少竞争,加强“垄断”——起到宏观调控的作用。假设管制在某一特定产业的使用程度为  $\alpha$ ,带来的收益和成本分别为  $C$  和  $c$ ,因此公式(1)和公式(2)可以分别调整为:

$$\text{有效竞争} = \alpha \cdot (\text{垄断}) + (1-\alpha) \cdot (\text{竞争}) + \beta \cdot (\text{管制}) \quad (3)$$

$$V = \text{Max}[\alpha(A-a) + (1-\alpha)(B-b) + \beta(C-c)] \dots (4)$$

其中,  $\alpha, \beta \in [0,1], \alpha + \beta = 1$

不难看出,此理论模型比上述两个公式更为复杂。这也正是自然垄断产业的改革举步维艰的根本原因。

#### 四、中国电信产业的改革趋势

在本节,我们以上述理论分析为基础,对中国电信产业进行实证研究,以论述中国电信产业的改革趋势。

##### (一) 改革的现状

中国电信产业的改革始于改革开放初期,可以说是走在了中国自然垄断产业改革的前列。但是真正具有重大意义的改革直到20世纪90年代才出现。

1993年12月,国务院发文批准组建中国联合通信有限公司,次年7月,中国联通正式挂牌成立。中国联通是迄今为止唯一一个拥有全部电信业务牌照的电信运营商,但真正的意义并不在于此,中国联通的成立标志着中国电信产业独家垄断经营的坚冰开始被打破。

1998年3月,国务院决定组建信息产业部,作为主管全国电子信息产品制造业、通信业和软件业的国务院组成部门,并按照政企分开、转变职能、破除垄断、保护竞争与权责一致的原则,对信息产业部的职能进行了配置。此举在一定程度上改革了中国电信产业的管理体制。

1999年2月,国务院通过中国电信重组方案,同年12月和2000年1月,6月分别批复组建中国移动通信集团公司、中国电信集团公司和中国卫星通信集团公司,同时将原中国电信寻呼业务并入中国联通。从此,我国基础电信各个业务领域都已同时有两家以上企业经营,初步形成了市场竞争的格局。

2001年12月,国务院批准电信体制改革方案,中国电信现有资源被划分为南、北两个部分,北方部分和中国网络通信有限公司、吉通通信有限责任公司重组为中国网络通信集团公司;南方部分保留“中国电信集团”的名称,继续拥有“中国电信”的商誉和无形资产。

由此不难看出,中国电信产业的改革主要是围绕打破原邮电部和中国电信的垄断经营这一主线展开。虽然其基本思路并没有出现什么大的偏差,但给人的感觉是步子迈得太慢,不能满足中国电信产业的发展需要,这在一定程度上妨碍了中国电信产业的进一步发展。

##### (二) 中国电信产业的改革趋势

从技术上讲,电信产业已经成为一个竞争性的市场结

构。这主要有以下两个方面的原因:一是技术创新。近年来,随着信息技术和其他高科技技术的迅猛发展,特别是光纤、卫星通信等大容量传送途径的开发成功,电信基础设施领域的投资规模已经大为减少。二是市场需求的扩大。我国人口众多,随着经济的高速发展和人民生活水平的迅速提高,我国的电信市场发展迅猛。目前,我国已经成为全球第二大电信市场,而未来更是不可限量。正是这两个原因,使得中国电信产业的自然垄断性质发生了巨大的变化。

伴随着中国电信产业自然垄断性质的巨大变化,笔者认为,当前中国电信产业的改革趋势是:根据不同电信业务的自然垄断性程度,区分出强自然垄断业务、弱自然垄断业务和竞争性业务等,并以此为依据,分别加以对待,实行不同的产业政策——对于强自然垄断业务,要实行垄断,加强管制;对于弱自然垄断业务,要减少垄断,放松管制,加强竞争;对于竞争性业务,则应该充分发挥市场竞争机制的作用。

中国电信产业各类业务的性质及其改革趋势见表1。

表1 中国电信产业各类业务的性质及其改革趋势

电信业务分类		性质	改革趋势
基础电信业务	(一) 本地电话业务	强自然垄断业务	实行垄断,加强管制。
	固定网络国内长途		
	(二) 移动网络电话和数据业务	弱自然垄断业务	减少垄断,放松管制,加强竞争。
	(三) 卫星通信及卫星移动通信业务		
	(四) 互联网及其他公共数据传送业务		
	(五) 带宽、波长、光纤、光缆、管道及其他网络元素出租、出售业务		
	(六) 网络承载、接入及网络外包等业务		
	(七) 国际通信基础设施、国际电信业务		
	(八) 无线寻呼业务		
(九) 转售的基础电信业务			
(一) 电子邮件			
增值电信业务	(二) 语音信箱		
	(三) 在线信息库存储和检索		
	(四) 电子数据交换		
	(五) 在线数据处理与交易处理		
	(六) 增值传真		
	(七) 互联网接入服务		
	(八) 互联网信息服务		
(九) 可视电话会议服务			

资料来源:《中华人民共和国电信条例》(2000)。

##### (三) 改革的目标——有效竞争

前面笔者已经论述了中国电信产业的改革趋势。对于每一类具体的电信业务,如固定网络国内长途业务,因其市场和技术的变化,已经成为了弱自然垄断业务,因而要减少垄断,放松管制,加强竞争,这是一种趋势。但对于度的把握,必须通过是否建立了有效竞争的市场格局来衡量。有效竞争是中国电信产业衡量减少垄断的度(或者说是加强竞争的度)的目标。

根据康森巴赫的理论,有效竞争需要建立优化的市场结构,将规模经济与竞争活力相融合。但是,长期以来,我国电信产业并没有建立起能够促进有效竞争的市场结构。中国联通成立以前,我国电信产业一直由原邮电部和中国电信独

家垄断经营。中国联通成立以后,也无法避免不对称的双寡头垄断的市场格局。即使在中国电信一分为三之后,这种不对称的双寡头局面依然存在,主垄断效应十分明显。

利用赫芬达尔指数(Herfindahl Index,以下简称HI)进行分析,我们可以发现目前中国电信产业各类业务领域存在的不对称的双寡头垄断格局。在此,我们仅以固定电话业务、移动电话业务和数据通信业务为例。

1. 固定电话业务。到目前为止,此类业务主要由中国电信和中国联通两家经营(中国铁通于2000年底加入)。但中国联通的固定电话业务目前仅在津、川、渝三地试点,从总体上看,仍然由中国电信垄断经营。

$$HI = (99.8\%)^2 + (0.2\%)^2 = 0.996008$$

由于市场结构的垄断性程度与HI呈正相关。因此,固定电话业务可以视为中国电信垄断经营。

2. 移动电话业务。到目前为止,此类业务主要由中国移动和中国联通两家经营,但这种双寡头垄断格局仍然是不对称的。

$$HI = (78.02\%)^2 + (21.98\%)^2 = 0.65702408$$

$$1/HI = 1.522$$

可见,移动电话业务由1.522个企业瓜分,其中中国联通的市场影响力只有52.2%。

3. 数据通信业务。到目前为止,此类业务主要由中国电信和中国吉通两家经营,其中中国电信垄断经营的格局仍然十分明显。

$$HI = (97.7\%)^2 + (2.3\%)^2 = 0.955058$$

通过对我国电信产业部分业务的市场结构进行分析,我们不难看出,我国电信产业远没有达到有效竞争的市场结构,必须进一步减少垄断,放松管制,加强竞争。

#### (四) 下一步的改革

国务院已批准了电信体制改革方案。根据有关方案,中国电信现有资源被划分为南、北两个部分,北方部分和中国网络通信有限公司、吉通通信有限责任公司重组为中国网络通信集团公司;南方部分保留“中国电信集团”的名称,继续拥有“中国电信”的商誉和无形资产。重组后的两大集团仍拥有中国电信已有的业务经营范围,允许两大集团各自在对方的领域内建设本地电话网和经营本地固定电话等业务,双方相互提供平等接入等互惠服务。

按此改革方案,中国电信产业将存在三家近似全能型的电信运营商,即中国电信、中国网通和中国联通;三家近似单一型的电信运营商,即中国移动、中国铁通和中国卫通。综观改革之后的电信产业态势,容易出现中国电信和中国网通南北割据,“合谋”称霸固定电话业务特别是市话业务以及数据通信业务等与市话网络这“最后一公里”密切相关的业务领域的市场格局。

因此,笔者认为,中国电信产业的下一步改革其主要的目的应该是采取有效的措施促进中国电信和中国网通在全

国范围内形成事实上的竞争,不能够让二者达成某种“市场默契”。否则,此次南北分拆的改革不能够解决中国电信产业任何实质性的问题。

为了达到上述目的,笔者认为可以通过以下改革措施来解决:

1. 暂停把第三张或者第四张移动运营牌照发放给中国电信或者中国网通。

在2001年12月国务院批准了新的电信体制改革方案以前,一直盛传信息产业部将发放第三张移动运营牌照,而且原中国电信是此张移动运营牌照的最有力的争夺者。如果此消息可靠,笔者认为,在新的电信改革方案出台以后,信息产业部应该暂停发放第三张或者第四张移动运营牌照;即使是发放,也不能够发给中国电信或者中国网通。

众所周知,移动通信业务是当今各类电信业务中的“黄金业务”。便捷的通信方式以及严格的价格管制使得移动通信业务不仅市场前景非常广阔,而且投资回报率也异常的高。如果把第三张或者第四张移动运营牌照发给中国电信或者中国网通,不难想象,它们将集中精力关注于该项业务的发展,以在短期内使该项业务取得较大的进展,从而有意或者无意地忽视在对方的领域内建设本地电话网和经营本地固定电话等在短期内属于“费力不讨好”的电信业务。这将与此次改革的初衷背道而驰。关于这一点,中国联通的例子已经给了我们一个很好的警告——中国联通从1994年成立至今,一直关注于移动通信业务这项“黄金业务”的发展,全力回避与垄断电信运营商(原中国电信)展开正面的竞争——尽管个中原因甚为复杂——但却造成了中国电信产业在与市话网络密切相关的固定电话、数据通信等业务领域的竞争性严重不足。

正因为如此,当前应该暂停把第三张或者第四张移动运营牌照发给中国电信或者中国网通,尽力清除妨碍二者展开全面竞争的不利因素,以使它们能够更加关注于在对方的领域内建设本地电话网和经营本地固定电话等在短期内属于“费力不讨好”的电信业务,从而为中国电信产业有效竞争局面的早日形成打下坚实的基础。

2. 将中国联通、中国铁通和中国卫通进行合并,组建新的“中国联合通信集团公司”。

首先,尽管新的电信体制改革方案将垄断电信运营商原中国电信按地域南北一分为二,为中国电信产业形成有效竞争的市场格局打下了一定的基础,但如前所述,中国电信和中国网通达成某种“市场默契”,从而南北割据,“合谋”称霸中国电信产业的可能性仍然相当的大。由于中国铁通拥有铁道部的专用通信网络,而中国联通也有一定的电信网络基础,中国联通与中国铁通的合并将使新的“中国联合通信集团公司”能够在建设本地市话网和经营本地固定电话等业务领域对中国电信和中国网通构成实质性的威胁,从而促进有效竞争的市场格局的形成。

其次,尽管中国的移动通信业务近年来飞速发展,成为拉动整个电信产业快速发展的主力军,但繁荣景象的背后掩盖着的确是通信资费高昂、服务水平低下。其根源是移动通信业务领域的竞争性仍然不强,依然存在着不对称的双寡头垄断格局。截至2001年9月底,中国移动的移动电话用户达到9580.2万户,市场占有率为73.3%;而中国联通拥有的移动电话用户仅仅为3490万户,市场占有率仅为26.7%。由于卫星移动通信业务是未来移动通信业务发展的一个重要方向,中国卫通作为市场的先行者,在该项业务领域里占有举足轻重的地位;而中国联通经过自身多年的发展在移动通信业务领域也有了一定的市场实力,二者的结合将对中国移动构成更大的威胁,从而促进移动通信业务领域更快地形成有效竞争的市场格局。

再次,中国已经加入了世界贸易组织。一定的过渡期之后,跨国电信巨头将获得国民待遇。整合国内电信资产,将中国联通与中国铁通、中国卫通等中小电信运营商进行合并,组建新的“中国联合通信集团公司”,将有助于中国电信产业迎接跨国公司和国际竞争的巨大挑战。

### 3. 成立新的电信管制机构“国务院电信管制办公室”。

目前,中国电信产业的管制机构是1998年3月在原邮电部和电子部的基础上组建的信息产业部;但时至今日,它已经不能够适应我国电信产业的迅猛发展。

这主要表现在:当前电信产业已经出现了三网(电信网、计算机网和有线电视网)合一、数网竞争的发展趋势,但我国的部门所有制严重阻碍了这种趋势向纵深方向发展,因而有必要成立一个跨国务院各相关组成部门的新的电信管制机构,以便于统筹规划上述电信资源,促进我国电信产业的发展。由于电信产业属于高科技产业,电信管制将面临严重的信息不对称的挑战,现有电信管制机构不但存在着人员构成上的不合理(缺少专职的经济学家和电信技术专家),而且还存在权限过大、精力分散的问题(信息产业部要主管全国电子信息产品制造业、通信业和软件业)。

因此,有必要成立新的电信管制机构“国务院电信管制办公室”。该机构应该直接设在国务院,政府部门应该有信息产业部、国家计委、广电总局等相关部门的人员参加,同时广泛吸收社会专业人士参加,如经济学家、技术专家等。该机构应该专司中国电信产业的管理,办公室主任可由国务委员级别的国务院领导人兼任。

笔者认为,只有成立类似于“国务院电信管制办公室”这样具有权威性的、人员组成和知识结构均十分合理的电信管制机构,中国电信产业的改革才能够沿着正确的道路顺利前行,中国电信产业才能够持续、快速、健康地发展,才能够为推动我国国民经济和社会生活的信息化作出贡献。

通过实施上述三个改革措施,中国电信产业将形成一个符合当今电信改革发展趋势的、以英国模式的综合型改革为基础的、符合中国的具体国情的、具有一定操作性的有效竞

争的市场结构。其中,新中国联通将拥有几乎全部的电信业务,新中国电信和新中国网通将拥有除移动通信业务之外的其他电信业务,而中国移动则保持现有的电信业务。在此市场格局之下,新中国联通将与新中国电信和新中国网通在本地电话业务和固定电话业务领域展开激烈的竞争,并为其其他电信业务领域有效竞争局面的形成打下坚实的网络基础;在移动通信业务领域,中国移动将受到实力壮大之后的新中国联通的强烈挑战,移动通信业务也将因此而更加快速的发展。这就是上述新的改革措施实施之后中国电信产业的市场态势,其市场远景如图3所示。

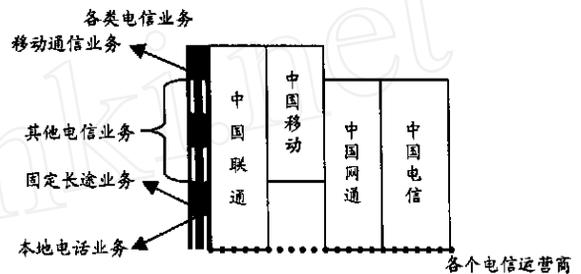


图3 中国电信产业远景图

### 注释:

杨治:《产业经济学导论》,141页,北京,中国人民大学出版社,1985。

笔者据《2000年通信业发展统计公报》(信息产业部综合规划司编)相关资料整理。

相关数据来源于信息产业部综合规划司编:《2000年通信业发展统计公报》。

一般而言,电信运营商的高层管理者们会更加关注于公司在短期内的获利能力。这是国有企业领导人的通病,电信运营商的高层管理者们也很难有所例外。

相关数据来源于《经济日报》,2001-10-11。

### 参考文献:

1. 肖兴志:《自然垄断型国企改革战略思考》,载《改革》,2001(3)。
2. 肖兴志:《美英日自然垄断型企业改革的共性研究》,载《中国工业经济》,2001(8)。
3. 于良春:《管制、放松管制与中国电信业改革》,载《中国工业经济》,1999(4)。
4. 陈代云:《网络产业的规制改革:以电力、电信为例》,载《中国工业经济》,2000(8)。
5. 刘戒骄:《竞争机制与网络产业的规制改革》,载《中国工业经济》,2001(9)。
6. 王俊豪:《论自然垄断产业的有效竞争》,载《经济研究》,1998(8)。
7. 连海霞:《有效竞争与中国电信产业管制体制改革》,载《经济评论》,2001(4)。
8. 彭伟斌:《论电信产业的有效竞争》,载《经济评论》,2001(4)。
9. 王俊豪:《自然垄断产业的政府管制理论》,杭州,浙江大学出版社,2000。
10. H. W. DeJong and W. G. Shepherd, 1988. Mainstream in Industrial Organization. Kluwer Academic Publishers.

(作者单位:杭州商学院工商管理学院 杭州 310035)  
(责任编辑:N)