



No. C2000013

2000-10

再论数网竞争

---对中国电信业 1999-2000 改革的评论

周其仁

北京大学中国经济研究中心
NO. C2000013 2000 年 10 月

再论数网竞争

---对中国电信业 1999-2000 改革的评论

周其仁

中国电信业自 1990 年代以来的改革开放，打破了原来政企合一、行政性独家垄断的体制框架。怎样评价中国电信业正在形成的市场体制现状及其面临的选择，应该是一个开放性的课题。本文在先前研究的基础上，提出中国电信业需要进一步发展数网竞争体制，才能适应国内市场和国际竞争的需要。

一、数网的发端：有限和不平衡的竞争

“数网竞争体制”的含义，是“数个电信基本网络彼此开展市场竞争”。在先前已经发表的评论中，本文作者指出，源于数字化的“三网（语音、图象和数据）聚合”的技术趋势，并没有为独家垄断电信基础网络市场的模式选择提供根据。相反，根据全球电信业和中国自己的经验，“三网聚合”要在“数网竞争体制”的基础上才能更好地得以实现（周其仁，1998）。从这样一个基点来看问题，经过开放部分电信增值业务（1993）、组建中国联通（1994）、中国电信（香港）境外上市（1997）、全行业政企分离（1998）、分拆中国电信（1999-2000）、充实中国联通公司（1999-2000）、联通公司境外上市（2000）和组建中国网通（1999-2000），中国电信业开始形成市场竞争的体制。

在新的体制框架下，我国各类电信业务都实现了基础网络层次上的数家竞争格局。在固网电信市场上，政府主管部门已经批准中国电信集团和中国联通两家公司可以拥有、建设自有的网络并竞争经营国际国内长途和市话业务。在移动通信市场上，中国移动通信集团和中国联通两家公司拥有、建设移动通信网络并展开竞争性营运。在国内卫星转发器出租市场，中国通信广播卫星公司、中国东方通信有限责任公司、鑫诺卫星通信公司三家展开竞争性经营。在无线讯呼网络市场，跨省联网无线讯呼公司 23 家，双向讯呼经营公司 6 家。数据和互联网传输市场，中国电信集团、中国移动通信集团、中国联通和新组建的中国网通，都可以依托各自拥有的基础网络资源进行竞争性经营。国内帧中继电信业务，吉通公司和中元金融数据公司两家经营。这表明，中国电信业改革开放的实践，已经超出了原来“基础电信网络由政府或国家主体电信企业独家垄断，开放电信服务市场竞争”的构想。

但是，我国业已形成的电信数网竞争体制，仍然还仅仅是一个开端。因为在我国目前任何一个基础电信网络市场，政府发出两个和两个以上经营许可证是一回事；

但能不能形成实际的市场竞争局面，从而通过基础电信网络之间的竞争，带动各类电信服务之间的竞争，使整个电信产业享受市场竞争的益处，是另一回事。根据我国自己的经验，1994 年国务院决定组建中国联通，就已经放发了经营固线通信网和移动通信网的第二块牌照。但是四年过去后，到 1998 年底中国联通实际仅仅在移动通信市场上成为现实的竞争力量，但也只占有全国移动通信市场份额的 5%。如果增发营运许可证就等于形成竞争性市场，中国就不用在 1999-2000 年间再次大动干戈，分拆原中国电信了。因此，在各类基础电信网络的市场上许可多家竞争，虽然比起禁止竞争的体制是一个巨大的进步，但仅仅提供了走向全面市场竞争体制的可能性。

从数网发端的现实出发，中国电信体制将向什么方向、以怎样的速度发展，当然取决于国际国内诸多因素。但是，状态依赖和路径相关的思想提示我们，过去的行为总会对未来的选择发生影响。因此，分析我国电信业体制 1999-2000 改革后的现状，对于理解未来电信业面临的体制选择可能是必要的。本文认为，在充分肯定我国电信业改革开放成就的前提下，必须清醒地看到迄今为止我国电信业的市场竞争体制不但还处于初级阶段，而且存在着结构性缺陷。主要表现在：

(一)在我国任何一个电信服务市场上，即使离开所谓“双寡头垄断竞争(Duopoly)”这样很低的市场竞争标准，尚有很大的距离。这里的“双寡头垄断竞争(Duopoly)”，指的是同一个电信市场上存在两个各自拥有独立基础网络的营运商彼此开展市场竞争的模式。一般而言，第二家营运商占有市场份额 20%以上，市场竞争才具有真正的可操作性。象 1994-1998 年间中国电信占有全国市场份额 99%以上、中国联通占 1%不到的模式，实在连“双寡头垄断竞争”也称不上。现在来看，经过 1999-2000 年中国电信业又一波改革、特别是分拆原中国电信和加强扶持中国联通之后，我国电信市场上两个(或两个以上)营运商之间实力天差地别的局面有所改变。但是，除了电信设备供应市场之外，任何一个电信服务市场，即使要达到所有发达国家 and 相当一批发展中国家已经超越的“双寡头竞争”标准，还有相当一段路程要走。以目前最具有竞争性的移动通信市场为例，中国联通目前虽然拥有全部 5000 万客户中的 1000 万户(即 20%)，但从市场份额来考察，2000 年第一季度中国联通的市场占有率为 14%，要真正与中国移动通信集团达到势均力敌的市场影响力，尚有距离。至于中国联通的网络容量、覆盖范围以及国际漫游等方面，与中国移动通信集团的差距就更大。在其他电信服务市场上，包括一般认为市场竞争程度较高的讯呼市场(共有 2000 家营运商)，第二大营运商的市场份额都远远不到 10%。其中电信服务中最基本的固网通信市场(包括国际长话、国内长话和市话)，以及与此密切相关的 IP 基础设施，实际上还是一家独占或一家独大。

(二)目前我国电信业主要是替代性产品和服务之间的竞争，而还不是同质产品

和服务之间的竞争。一般而言，同质产品或服务之间的市场竞争性通常会更强一点。比如移动通信在一定程度上可以替代固线通信，因此，移动和固线之间也存在一定的竞争关系。但是这种异质替代的竞争，与同质产品和服务的竞争，比如固线通信与固线通信之间的竞争，或者移动通信和移动通信的竞争，还是有很大的不同。因为异质产品之间一般不能做到百分之百互相替代，而且在有些异质产品之间还互相依赖，比如讯呼和 IP 对固线和移动通信的依赖。因此，各国电信改革的首选政策目标是在一切技术上可能的领域建立同质产品和服务的竞争，只是在技术上一时难以开展同质竞争的(如市话市场)领域，才依托异质替代作为发展同质竞争的过渡。但是，目前我国电信市场上同质竞争的范围还远远小于技术上可能的空间。最突出的是固线电信，虽然政策已经允许中国联通建设、经营固线通信业务，但是如上所述，联通要真正形成固线市场上的竞争能力，尚待时日；而开放现存其他电信网络资源(比如铁道通讯网络和中国广电网络资源)开展固线电信服务或线路出租的竞争，则还没有列入决策日程。至于把中国电信集团的长途和市话业务进一步分拆，先建立地区性电话公司然后准其互相进入，最后形成固线市场的同质竞争，据称曾列入 1999-2000 年的改革方案，但最后还是没有付诸实施。这表明，我国同质电信产品和服务之间的竞争还远远达不到现有经济技术条件可以允许达到的水平。

(三) 电信消费者的选择权利，高度向大都市倾斜。目前我国以移动通信为代表的新兴通信技术的市场消费能力集中在沿海大都市，而广大中小城市、小城镇和农村地区主要还是靠传统固线通信。这是我国经济发展的不平衡在通信市场上的表现，不可能短期内根本改变。因此，以移动通信市场为中心的数网竞争体制，以及由此带来的消费者选择性增加、价格下降，服务质量提高等等体制改革收益，主要或首先由沿海大都市的居民和企业分享。即使 1999-2000 年电信业又一波改革之后，占我国人口大多数的内地、中小城市、小城镇和农村地区，主要面对的还是固线市场上基本没有同质产品竞争对手、而异质替代竞争也极为薄弱的状况。国内各地区之间的“数字差距”，会因为电信市场数网竞争体制分布的缺陷而加剧。

(四) 目前我国电信改革的范围基本集中在原邮电部门管辖的所谓“公网市场”，而没有包括全部电信资源。对于专网和中国广电宽带网络资源利用方式的体制安排，尚没有明确的改革方针。我国计划经济时代“重复建设”留下的部门通信专网资源十分可观。此外，中国广电系统的宽带电视传输网，无论是带宽、覆盖范围、客户容量，都是走向“三网合一”时代不可忽视的战略资源。从本文强调的数网竞争体制的角度，广电宽带网络和部门专网资源，对于在内地、中小城市、小城镇和农村地区目前倚重的固线通信市场上较快地形成同质产品和服务的市场竞争，具有特别重要的现实意义。但是，至今为止我国电信业的体制改革，基本局限在原邮电部门管辖的电信网络范围，并没有对包括专网和广电网网络资源在内的全部电信网络资

源作通盘考虑。目前行业主管部门对专网的基本政策还是“公众电信服务禁入”；而国家对广电宽带网的最新政策精神似乎仍然是“井水不犯河水”。“分立而不竞争”，仍然是我国全部电信网络资源利用现状的一个基本描述。

(五) 中国电信业现有体制框架成为不同国际经验的一个独特组合。1994 年我国电信改革的模式，基本上参照了所谓“欧洲模式”，也就是以英国 1981 年电信改革的经验为范本、由政府组建第二家综合电信运营商(Full Service Carrier)率先形成“双寡头(Duopoly)”垄断竞争，然后逐步向市场增发各类电信牌照，从而转向更全面竞争的体制。而 1999-2000 年我国分拆原中国电信，则明显参考了美国 1982 年分拆贝尔系统的经验。美国当时的做法是按照电信业务分拆长途和地区市话，并实行不准长途和地区市话互相进入的“分业禁入”原则，其立法意图是防止拥有市话垄断权的综合运营商妨碍已经成熟的数家长途电话公司之间的市场竞争。但是，我国分拆原中国电信的同时，仍然保留了中国联通的综合性电信运营商地位，以至目前只有中国联通一家公司持有经营固线国际、国内长途、固线市话、移动通信、数据业务、讯呼和 IP 电话等各项电信基础业务和增值业务的牌照。虽然上文已经指出，中国联通目前实际的市场竞争能力主要在移动通信市场，但是从合法持牌的角度看，中国联通独家拥有“综合电信营运”权利，本身又是新形成的市场垄断因素。这表明我国已有的电信体制框架缺乏内在的逻辑一致性，并给未来电信市场的管制带来复杂的影响。

(六) 目前我国各电信企业之间的市场开放程度、公司化重组深度、参与国际合作与竞争的实力和能力、人力资本结构以及经营管理水平等等微观方面，差距甚大。以率先在境外上市的中国移动通信(香港)为例，其公司化重组的力度应该是在国内各家传统电信公司当中首屈一指。但是，由于采用所谓“剥离优质资产上市”的“红筹模式”，可以“展示”给投资人看的“上市公司”与真正拥有控制权的母公司之间，体制差别还是不小的。中国联通 2000 境外上市，能不能因此完成整体性的公司化重组，仍然有待观察。中国网通作为新组建的公司，在股东多元化、建立现代公司治理结构、通过市场招聘公司管理层等方面均有创新，并将对电信业体制发生重要影响。但是整体看去，我国电信基础网络市场的现有参与者，仍然还是传统国有企业的那一套占据着主导地位，而且越是和广大内地中小城市、小城镇、农村关系密切的电信服务部分，官商合一、行政垄断、设租寻租的陈规陋习就越严重。上述基本格局即使在中国加入 WTO 之后也不能很快改观。因为按照中国和美国及欧洲达成的协议，国际电信商进入中国电信市场将沿着“北京上海广州—其他 14 个省会都市—全国”的梯度逐步进行，其中移动通信在 2205 年前，固线服务在 2006 年前外国投资不能进入北京上海广州和其他 14 个大都市以外的中国市场(见 The Yankee Group, 1999)。目前被电信市场的红火景气掩盖着我国电信体制微观基础的脆弱、薄弱和不

平衡，将构成我国电信业未来增长和改革开放的严重制约。

上述电信市场体制框架的结构性缺陷，还与我国电信业增长的不平衡交织在一起。目前我国电信和互联网用户的绝对数已进入世界前沿水平，今年6月30日全国固线用户达到1.28亿户，移动用户6000万户，互联网用户1690万户，分别是世界第二大固网、第三大移动网和第三大互联网。¹但是，我国实际完成的年度通信流量与电信网络现有规模还是不成比例。根据国际电信联盟今年公布的资料，1998年我国每部电话平均每月拨打国际电话1.63分钟，不到当年世界平均水平(8.39分钟)的1/5。²1999年我国国内长途电话累计完成194亿次和585亿分钟，以同年全国电话用户计，每个电话用户每月平均完成国内长途10.5次和31.8分钟。³加上国际长途，估计1999年全国平均每个电话用户每月通话时间不会超过35分钟。由此可以推断，我国电信业的财务基础并不牢靠，因为给定电信能力的巨大投资，较低的通信流量必定意味较高的单位通信成本。其结果，电信消费的实际费用不会因为舆论或行政的压力就真正大幅度下降；而居高难下的通信费用反过来又将抑制通信业务流量的进一步增长。我国连续多年电信网络能力的增长速度大大超过电信业务流量的增长速度，“红火”的外延式高速增长掩盖着“热装冷用”商务模式的基础脆弱，一旦网络规模的增长速度减缓，庞大电信投资的财务脆弱性就会水落石出。

至于我国人均拥有电信线路以及人均通信流量方面的落后，更是一个不争的事实。1999年我国电话主线普及率为每百人8.64线，比世界上一年前的水平(每百人14.26线)低40%；其中，乡村地区固线的主线普及率只达到每百人3.93线，全国尚有21%的行政村没有最基本的电信设施。以上引1998年全国国际通话流量和1999年全国国内长途通信流量计，我国人均每月分别完成国际长途通信0.12分钟，国内长途通信4.1分钟。本文的观点是，人均电信能力和电信消费水平才是衡量一国电信业发展程度的中心指标，因为这一指标不但真正代表了电信市场本身的“厚度”，而且反映了运用现代信息技术武装整个国民经济的范围和深度。我们必须看到，虽然中国已经成为电信网络规模方面的一个世界大国或强国，但从人均电信能力和人均电信消费水平的角度看，中国至今还是世界上一个相当落后的国家。

因此，在继续扩大我国电信网络总规模的同时，迅速增加我国电信业务流量并逐步提高我国人均电信消费水平，应该成为电信业发展的战略目标。为此，需要在我国电信市场的“上部”，也就是在大都市、发达地区和企业用户市场上显著改善电信服务的质量、增加电信供给的多样性和可选择性，促进各个产业部门大量、广

¹ 见和讯综合2000年5月23日消息。

² 国际电信联盟：《世界电信指标》，2000年5月。

³ 1999年全国邮政电信发展情况，中国计算机报，2000年5月16日。

泛利用迅速发展着的当代电信技术和信息技术；同时在电信市场的“底部”，也就是普通家庭用户、中小城市、小城镇和农村地区市场上，通过大幅度降低基本电信消费的价格来推动电信消费的普及。在这样的背景下，我们尤其不能对我国电信业刚刚形成的市场体制估价过高。因为我国电信市场的“上部”尚达不到“双寡头竞争”的标准，而庞大的“底部”依然一家独大或独家垄断，这样的体制难以有效刺激我国电信流量的显著增长和人均电信消费水平的持续提高。更不能忽视的是，带有明显结构性缺陷的电信市场体制并不能自动升级为更全面和充分竞争的市场体制。这方面，亚洲一些国家和地区、特别提日本电信业开放市场的经验教训，提供了有益的启示。

二、日本教训：既得利益胶着缠住电信市场的开放

日本电信业从 1985 年起开放市场竞争。这仅仅比英国电信业改革晚了 4 年，比美国完成肢解贝尔系统晚了一年。日本电信业开放市场首先要解决的问题，是消除 NTT 公司对电信市场的独家垄断。这同欧美电信业改革首当其冲的任务是一样的。当然，日本只能在其本国的历史传统和现实约束中提出问题和解决问题，因此其改革方案虽然不能不受到欧美电信改革的影响，但实际执行的结果既不同于欧洲模式，也不同于美国模式。1985 年 4 月日本颁布《电信产业法》(Telecommunication Business Law)，规划了日本第一波电信市场改革的框架，主要是：第一，NTT 公司改变其国有公司的性质，通过向市场出售股权改为上市股份公司；第二，在国际长途、国内长途、地区性通信、卫星通信、移动通信、讯呼等七个电信服务市场，引进新的电信营运商(New Common Carriers, 简称 NCCs)参与与 NTT 的竞争。简言之，开放民营和市场竞争，构成 1985 年日本电信业改革的两大要点。

日本法律将允许进入电信市场的新营运商，明确分为两类：第一类是拥有电信传输网络的电信营运商；第二类是租用第一类营运商网络专门从事各类电信服务的营运商。依照法律的规定，第一类电信营运商要向日本邮电部申请特别的经营执照，在进入-退出、价格和服务质量等方面接受邮电部的管制，外资可以参股但股份不得超过 30%；第二类电信营运商只要注册并“知会(notify)”邮电部就可以进入电信服务市场，按照民法经营，没有特别的行业管制，外资进入也不受任何限制。第二类电信营运商又被分为两个亚类：普通第二类电信营运商从事电信增值业务，而特别第二类电信营运商可以从事国际和全国范围的电信线路出租业务(leased line service，实际就是电信线路的转租，因为第二类营运商不拥有自己的电信传输线路)。

1985 年的日本电信改革迅速改变了日本电信产业的制度框架。《电信产业法》结

束了 NTT 政企不分、作为邮电部直属公司的特权地位，并向社会出售部分股权(虽然到 1989 年日本政府仍然持有 2/3 NTT 的股权)，更名为上市公司。更重要的是，日本迅速打破了原 NTT 对电信市场的独家垄断。1985 年当年日本政府就批准三家经营国内长途电信业务的新营运公司、两家卫星通信公司和数家经营地区性和移动通信的公司进入市场。1989 年 10 月，两家新的营运商进入日本国际长途电话市场。到 1990 年，全日本第一类电信营运商包括 NTT 在内总共达到 59 家(Hajime Oniki, 1993: p. 69)；而根据 1995 年 2 月的统计，日本第一类电信经营公司共引进 97 家新营运商(NDDs)与 NTT 展开竞争，其中，国内长途电信公司三家(加上 NTT 共四家竞争)，地区电信公司 10 家(加上 NTT 共 11 家)，国际长途电信公司三家(加上原来的 KDD 共四家)，卫星通信两家(都是特别第二类营运商，转租 NTT 线路并经营卫星通信业务，加上原 NTT 共三家)，移动、讯呼和 PHS(Personal Handphone System, 个人手机系统，类似我国今年的城市流动电话)共 79 家，加上 NTT 直属的 NTTDoCoMo 的 9 家，共 88 家公司在市场上竞争(Ryan, 1997:p. 21)。至于第二类电信营运商的数目就更多了。到 1995 年 2 月日本特别第二类电信公司共 43 家，普通第二类电信公司达 2000 多家(Ryan, 1997: 23)。至此，除了市话市场仍然由 NTT 独家垄断之外，在日本所有其他电信服务市场上，都形成了 3 家和 3 家以上电信营运商开展市场竞争的格局。

从打破垄断、形成数网竞争体制的角度来看，日本电信改革的经验与美英电信改革模式是一致的。但是，日本的电信改革还是带有鲜明的日本特色。主要是，日本既没有象美国那样肢解原独家垄断公司并实行分业禁入，也没有象英国那样建立两家综合电信服务商之间的“双寡头竞争”。日本的做法是允许竞争商分业进入，但保留原垄断电信公司综合经营所有电信业务(包括市话在内)的地位。因此，日本 1985 年电信改革的结果是，一家综合营运商(NTT)在不同的电信市场上面对那些新进入的、通常从事分业经营的新营运商(NCCs)。从每个电信市场单独来看，虽然市场参与者之间的实力相差悬殊，但数网竞争毕竟已经形成。但是，NTT 掌握着其任何竞争对手都不具有的两件法宝：(1)控制所有电信服务最后都要通过的市话市场；(2)跨电信服务种类的综合营运地位。因此，NCCs 门真正要与 NTT 实际展开市场竞争，还是困难重重，因为 NTT 的“市场优势”并不完全来自其管理和技术基础。

日本政府试图实行“不对称管制”来矫正其电信市场上的结构性缺陷。这里所谓“不对称管制”，就是政府对于仍然保留市场垄断地位的原电信营运商(incumbent)采取更加严格的价格管制和市场行为限制，以及施加更重的管制负担(如普遍服务的义务)，甚至通过价格歧视限制原垄断商、扶持新接入的竞争者。这方面的典型例子，就是日本邮电部自 1985 年后，一直将 NCCs 的价格定在比 NTT 同类电信服务的价格低 10-20%的水平，以使得 NCCs 具有更强的市场吸引力(1989 年后，国际长途的 NCCs 定价比 NTT 低 20%)(Oniki, 1993: p. 72)。为了尽快形成数网，日本政府运用行政手

段为 NCCs 建设新网提供种种便利；日本电信管制部门甚至“非正式地”命令 NTT 将一部分电信工程师派到 NCCs “帮助工作”。这类“不对称管制”在欧美电信市场开放时也曾被广泛用来加快竞争体制的形成。但是，日本的教训是，仅仅靠政府的“不对称管制”难以消除电信市场的结构性缺陷。到 1989 年底，虽然日本第一类电信营运商已经达到上百家之多，但除了讯呼以外，NTT 仍然占有每一个电信服务市场 90% 以上的市场份额(Oniki, 1993:p. 73)。换言之，电信改革四年之后，日本电信市场的竞争程度还是远远达不到“双寡头竞争”的水平。

市场竞争不足在日本电信业的效率上表现出来。电信价格依然昂贵，技术创新和技术进步与日本第二世界大国地位远不相称，电信服务质量达不到国际一流水准。80 年代末，日本用户初装电话线的平均成本高达 700 美元；国内长途通话费用比美国贵 100% 以上。在所有因素当中，NTT 对基础电信网络的垄断性控制是决定性的：全部 NCCs 总收入的 50% 作为接入费 (Access Charge) 交给了 NTT。缺乏基础网络层次的市场竞争，根本难以确定“合理的”接入费标准。例如，一家 NCC 抱怨，NTT 收取的接入费中包含着 NTT 的广告成本，这等于将 NTT 吸引顾客的费用强加到竞争对手的头上 (Ryan, 1997:p. 28)。政府管制当局并不能用行政手段来决定接入费，因为要在 NTT 庞大的综合经营成本中确定究竟哪一部分可以“真正”算是接入成本，本身就意味着高昂的管制成本。

为了消除日本电信体制尚存的结构性缺陷，1989 年直属日本邮电部的电信产业指导委员会发表了关于把 NTT 的长话义务与其市话网络分拆的报告。但是，这一构想刚刚提出就遭到利益相关方的反对。NTT 高级管理层摆到桌面上来的理由是，分拆将削弱 NTT 电信对研究开发的投入，同时由于分拆消除内部交叉补贴而导致农村电话费率的上升。日本政治人物对于农村问题从来十分谨慎，因为农村选票对于大选的影响重大。通产省的反对意见代表了许多电信设备供应商的利益，这些设备供应商与 NTT 这个超级大主顾多年的商务关系所形成的既得利益，可能由于 NTT 的重组而不保。因此，邮电部虽然发表了这份报告，但并没有能力推进分拆方案的实施。

从 1989-1995 年，分拆 NTT 的方案被延误了整整六个年头。当然，在保留 NTT 独家综合电信经营商特殊地位的前提下，NTT 也实施了若干改革。主要是：(1) 1992 年，NTT 的移动通信本部从 NTT 分离出来组成独立经营的 NTTDoMoCo 公司，但仍然由 NTT 控股；(2) NTT 宣布允许竞争者在任何存在 NTT 交换设备的点接入 NTT 网络；(3) NTT 通过裁员和改善内部管理提高经营绩效，并在此基础上数次降低接入费和通信资费。但是，NTT 凭借对市话的独家垄断来加强其不平等竞争优势，仍然是日本电信市场的一个基本缺陷。因此，1996 年 3 月，日本电信产业指导委员会再次提出分拆 NTT 的具体方案：(1) 将 NTT 分拆为一个长话公司和两个地区性电话公司；(2) NTT 长话公司

主营国内固线长途、数据传输、移动通信和 PHS；(3)准许 NTT 长话公司进入国际电信市场，但同时也准许日本的国际电话公司进入国内长途；(4)两个 NTT 地区性电话公司主营本地区电话和市话业务，且可以进入其他地区的有限电视和信息服务市场(但在本地范围还是禁止)。

显然，新方案的不但要象 12 年前美国分拆 AT&T 一样分拆 NTT，而且考虑到了长话市话分业的后继行动：在国际国内长途市场上开放互相进入，并允许地区性电话公司在外地进入有线电视市场。问题是新方案不但再次遭到 NTT 和日本通产省的反，而且其他利害相关方也加入了反对派阵营：担心分拆导致大幅度解雇和员工利益受损的日本电信产业工会；担心 NTT 股票市值下落的投资机构和公众投资人；担心股市振荡的日本大藏省。顾虑政局稳定的自民党和社民党联合政府甚至一度做过以下决定：推迟任何涉及 NTT 问题的决策(Ryan, 1997:p. 27)，而日本国会领导人扬言决不通过分拆 NTT 的法案。1997 年日本国会终于通过“重组 NTT”(而不是分拆)的新法律：原 NTT 改为控股集团公司，分别绝对控制新独立出来的 NTT 长话、东 NTT 和西 NTT(两个地区性电话公司)以及 NTT 多媒体工程公司的股权，同时仍然控制着原来在 NTT 系统内独立的经营公司(如 1998 年已经上市的 NTT 移动)的股份。这就是说，原来庞大的 NTT 分拆方案系统仅仅在经营层面上按照不同的电信业务“分立”，但是在股本结构上，所有“独立经营”的 NTT 系列的电信公司都受控于同一个财务资本集团。1999 年 7 月，也就是日本邮电部第一次提出分拆 NTT 方案的十年之后，NTT 完成了挂牌重组。现在，法律授予 NTT 控股集团公司的职责是，其旗下上百家控股公司和参股公司，统统在控股集团公司的“协调”之下。

从电信市场的结构分析，NTT 长话公司不再直接控制本地电信网络，因而有利于长话市场的平等竞争；但是，NTT 长话与作为地区性电话公司东、西 NTT 之间同为 NTT 集团控股的资本纽带关系，对于任何一个电信市场的竞争毕竟不会毫无影响。日本电信市场无法形成势均力敌竞争结构的缺陷，并没有完全消除。从公司的角度分析，NTT 控股集团公司远拥有投资、人事、研发的最终决策权，但远离任何一个电信市场的经营第一线；而所有经营性电信公司在分业竞争的限制下，谁也不了解电信市场的全局。比照欧美电信企业已经达到的水平，新 NTT 模式的弱点是明显的。美国在肢解 AT&T 之后，经过 12 年的分业竞争，于 1996 年通过新的电信法确立“互相进入”、开放全方位市场竞争的框架，已经迅速形成了若干可以提供全球范围各类电信服务的“全能(Full ?)”电信营运商。英国从“双寡头竞争”起就是“全能电信企业”模式，至今 18 年的市场竞争锻炼出若干全球全能电信营运商。相比之下，新 NTT 的资本实力和组织规模虽然不小、但从经营实力、管理整合性和全能服务经验等方面看，与全球一流电信公司相比还有不小距离。日本电信管制将面临彼此冲突的两种需要：继续实施“不对称管制”因为新 NTT 在国内市场上仍然还太大；必以及须“扶

持”新 NTT 以防止日本在全球电信竞争中失利。

日本自 1985 年以来电信改革步履艰难的教训值得中国重视。整体看来，中国电信体制最新完成的改革，还没有达到当年日本电信改革水平：在市话以外各个电信服务市场上都形成 3 家和 3 家以上各自拥有基础网络的营运商之间的竞争。今天中国电信市场和和当年日本的相似之处，是市场参与者之间的实力天差地别，是独家垄断的市话对其他电信竞争的限制，是允许有的电信公司综合营运、而另外的公司只能分业经营。如果日本的经验表明，既得利益的纠缠可以使得电信市场的结构性缺陷长期存在，那么中国应该如何看待目前自己刚刚建立起来的有限而不平衡的市场竞争结构呢？

三、改革、管制和管制改革

有的研究认为，中国电信业的当务之急是建立一个完备的管制框架。本文对此提出商讨，主要观点是：(1) 在市场结构存在结构性缺陷的现实条件下，第一位重要的任务是继续大刀阔斧的改革，尽快建立可靠的市场竞争体制的基础；(2) 在市场形成的过程中，有必要建立管制体系，但同时必须明确“逐步扩大市场竞争的范围和强度、逐步减少政府对市场管制”的方针，并重视许多国家电信管制改革(Regulatory Reform)的经验。

“管制(regulation)”可定义为“政府为控制企业的价格、销售和生产决策而采取各种行动”(Breyer and MacAvoy, 1987)。一般认为，由于存在所谓“市场失败(market failure)”比如自然垄断，所以需要政府来管制市场。但是，关于管制必要性的种种理论忽略了一个基本问题：政府的管制权力本身也是一种垄断的力量，为什么对经济垄断施加另一种行政垄断，情况就可以得到改善呢？如果政府的管制没有象管制理论预设的那样能够做到自动地时时处处代表“社会利益”，那么谁来管制“管制者”？如何减少管制过程中的“设租和寻租”行为？要是不幸形成斯蒂格勒讲的管制者成为被管制垄断商的“俘虏”，消费者和潜在的竞争者该怎么办？如果由于技术和其他经济条件的变化已经瓦解了“自然垄断”的基础，但管制形成的既得利益仍然维持过时的管制体系，从而“管制”本身成为市场竞争的障碍时，又怎么办？更值得注意的是，管制行为非常有可能“上瘾”，以至“对一项不当管制的解决办法通常就是增加更多的管制”(Alshuler, 1992:12)。要是管制者陷于“日益完备的管制体系”不能自拔，一个经济如何才能解除不当和过度管制的重负呢？因此，我们不能停留在复述“市场失灵”理论并热衷于照搬“完备的管制体系”，必须全盘注意 1970 年代率先在学术文献中讨论、而后成为席卷全球潮流的“放松管制(Deregulation)”、“管制改革(Regulatory Reform)”和“无管制(Non-regulation)

的理论和实践。⁴

中国更应当警惕“管制崇拜”的陷阱。原来高度政企合一、国家控制几乎全部经济资源和经济活动的“传统”，使得政府的行政权力和长官意志长期在经济生活中居于主导地位、在过于宽泛的领域和范围内控制了国民经济的资源配置，从而压制企业家精神和自发的市场扩展秩序，窒息经济活动的生机。至今为止的改革并没有、也不可能完全中止上述传统，而如何遏制公共行政权力转化为官员私人的可货币化的利益，正成为新的严重挑战。在转型经济的背景下，民主和法治基础的薄弱使得“完备的管制体系”很容易成为滥用行政权力的藏身之地。我国电信业只不过透过自己行业的个性表现着上述问题的共性。例如，由于实施了政企分离，已经成为独立企业的各电信公司当然可能凭借其程度不同的市场垄断地位、通过损害客户利益来牟取不当收益。因此，目前的电信业需要政府对电信服务的价格、质量和市场准入的管制，应该不容置疑。但是，需要管制与需要什么样的管制才能实现提出管制的那些初衷，常常被混为一谈。人们忽略了，在电信市场存在结构性缺陷的条件下，即使设计出完美无缺的管制体系，也难以有效执行。因为有限和不平衡竞争的体制不但不能提供清晰、简明和前后一致的游戏规则，从而有效地解决市场上不同利益之间的矛盾，反而很可能形成新旧既得利益胶着的局面，导致政府管制在以下基本问题上左右为难、进退失据。

电信费率。欧美的经验显示，即使在“双寡头竞争”下，经过管制当局根据成本定价原则严格审查把关后决定的电信服务费率，仍然包含了太高的垄断利润。⁵例如，在美国移动通信市场的双寡头竞争时期（一家地区小贝尔加一家新进入商），移动通信的直接成本每分钟约为 8 美分，加上扩容成本为 10-12 美分，但核定的收费为 40-50 美分；只有当同一个移动电话市场上进入 4-5 家竞争者时，上述双寡头加上管制者共同维系的移动通信赚取超额利润的局面才开始改变，因为总有人为了争夺市场份额而降价。⁶我国目前的电信市场尚远远达不到“双寡头竞争”标准，指望“严加监管”就可以对付来自消费者、舆论关于降低电信资费的压力，实际上做不到。市场参与者为了自己的利益竭力降低成本的动力来自市场竞争。要是市场存在结构性缺陷而使得“成本最小化”动力不足，仅靠管制部门“为了他人”、通过考核成本来保证“合理资费”，那可就是难能可贵的事情了。即便管制者动机没有问题，他们怎么又可以“判断”营运商的哪一项成本是“合理”的成本呢？因此，离开市场竞争结构，仅仅指望加强价格管制就能大幅度降低电信资费，是不现实的。

⁴ 例如，见 Armstrong 等(1998)，Beesley (1997)，Daniel (1997) 和耶金(1999)。

⁵ 见 Crandall and Waverman (1995)对美国电信业改革的分析，Beesley (1987)和 Armstrong (1995)对英国电信业改革的分析。

⁶ Roche, 1999:41.

公平竞争。市场竞争的公平性是比赛规则(即对比赛行为限制)的公平,它不求站在同一起跑线上,更不保证比赛结果的平均。从操作的角度看,要求管制当局对市场竞争的公平性负责,管制当局本身的独立性、也就是“高高在上”对所有竞争者一视同仁,是必要的前提。我国电信业的现状是,管制者刚刚从“裁判球员”一体的系统中分离出来,与被管制者有着千丝万缕、孰轻孰重的关系。加之目前的电信营运商还是清一色的国有企业,政府(虽然划为不同部门)同时兼老板和管制者,而电信业重组基本依照行政命令“划拨”。在这个基础上,规则的公平性很容易被其他利益诉求干扰。老牌营运商叫唤“负担太重”,新公司抱怨家底太薄,总之各有各的道理。在更多靠管制者看得见的手分派机会和资源(包括上市机会)的现实约束下,电信营运商对自己市场竞争实力的投资,远没有对管制者“做工作”的回报来得高。因此,“个别谈判”造成的市场规则方面的不平衡会自我复制,演变成越来越不透明、复杂的不平衡竞争体系。

互联互通、公平接入。许多人以为只要管制部门坚持“互联互通、公平接入”原则,目前我国电信市场的竞争框架就可以奠定进一步发展的制度基础,既不需要确立“双寡头垄断竞争”标准,也不需要继续增加多个竞争者,更不需要完全开放电信市场。但是,所谓互联互通、公平接入,本身就必定是在“数网并存、数网竞争”体制基础上才可能提出的问题。没有一个大体对称的数网竞争框架,靠行政管理实现“不平衡竞争”条件下的互联互通和公平进入,麻烦就转化为“以什么价格来互联互通、公平接入”。具有较大市场权力(market power)⁷的垄断营运商可以提出高得使竞争对手无法接受的进入价格来限制竞争者利用自己拥有的电信网络。这种价格一样可以是“合理的”,因为包括了形成网络能力的“全部投资”(包括错误的、失败的或管理不善的全部投资)成本的分摊。

服务质量控制。电信服务的连续性和整体性具有独到的特征,最终使用者得到的通信服务质量,不但由所有基础的和中间的网络提供商和其他服务支持提供商的质量合成,而且要识别每个供给环节的质量对合成品质量的“贡献”,非常不容易。一个汽车供应商可以大量购买零部,然后组装成最终消费品面对顾客而保证质量,因为零部件的质量比较容易测定。但是,要识别令顾客不满意的电话语音质量究竟是电信公司的哪一层中间产品或服务造成的,却不是一件容易的事情(Alchian, 1995)。因此,如果采用禁止行业纵向整合的管制政策,而中间服务的市场竞争又不成分,那么电信业的服务质量控制就成为一个非常困难的事情。美国1982年肢解AT&T

⁷ 市场权力意味着企业对市场价格具有影响力,通常由企业占有的市场份额决定的。在美国,超过70%的市场份额就被看作具有对市场的垄断权力,许多法院甚至采取如下的立场,把占有50%市场份额的公司看作“发现垄断的先决条件”(见 Cameron and Glick, 1996: 193)

并实行禁止行业纵向整合管制政策，负面效果之一就是电信服务质量因为各专业电话供应商之间的机会主义而令管制者头痛，因为厂商都难以识别“零部件”质量，FCC作为政府管制部门就更无能为力。⁸比较而言，英国的“双寡头垄断竞争”模式要好得多。而这也是美国在新的技术可以趋利避害之后，于1996年更改原先的管制模式，通过交叉进入，鼓励全方位服务(Full-service)和纵向整合竞争的原因。在我国目前的电信市场，只有联通可以提供全方位服务，但它在许多领域的服务能力尚待发展；其他营运商分业禁入。所以总体而言，控制电信服务质量将面临比独家全方位垄断服务、双寡头垄断竞争和有效竞争模式都更为严重的挑战。

投资者预期。中国通信设施的发展仍然需要巨大的投资，因此，保持电信市场对国内外投资人的吸引力，是电信业持续发展的重要条件。除了电信业本身的市场潜力，政策和制度的稳定性对于投资人保持良好的预期极为重要。经验表明，在电信市场基本的竞争框架建立之前，部分选择性地向国内外投资人开放电信投资机会，往往使政府先前作出的承诺难以兑现，从而引致预期紊乱，对吸引投资有时产生负面效果。例如，中国电信(香港)在境外上市的时候，我国移动电话市场还是中国电信一家独大，而“对市场的垄断地位”是许多红筹项目热卖点之一。等到政府调整政策重点，扶持联通、鼓励竞争，原来中国电信(香港)境外投资人的所谓“搁浅成本(Stranded cost)”就大大上升。相比之下，象当年英国明确给出电信市场竞争结构建立的过程、阶段性目标和时间表，给投资人的预期十分清楚：新建的水星公司有全方位的电信经营权、政府承诺保持七年“双寡头”体制，过了期限，将逐步增发电信经营牌照，向所有对电信经营感兴趣的公司开放竞争投标 (Amstrong, 1995)。投资人可以想清楚了再行动；能不能赚到钱，风险自担。新加坡和香港提前国际电信竞争，要向提前交出独家国际电信业务经营许可的营运商支付大笔赔偿。现在，中国联通成了唯一的纵向一体化经营的电信公司，并已在境外上市。要是将来中国又改了主意，增加其他纵向一体化经营的电信公司，那么政府管制部门是否愿意承担“不断修订承诺”的责任，或者也向联通的境外投资人支付搁浅成本上升的损失赔偿？

监管 监管者。中国电信业每年几千亿人民币的收入和极高的增长潜力，使这个市场上的每个动静和招式都包含着天文数字的经济利益。对费率、技术标准、服务不准、重大投资项目、设备、竞争者准入、外资等方方面面的管制，对利益相关者得影响，无不价值连城。因此，“监管监管者”在电信业特别重要。中国政府提出的反腐倡廉、加强重点行业反腐败的政策，对电信业尤其正确。但是，我们必须看到，“监管监管者”有其实际所能承受的负担极限；超出能够负担的极限，难免落为一

⁸ 对于1982年美国法院判决原Bell System解体一案的批评和重新思考，见Higgins (1995), Temin (1995), Arrow (1995) 等。

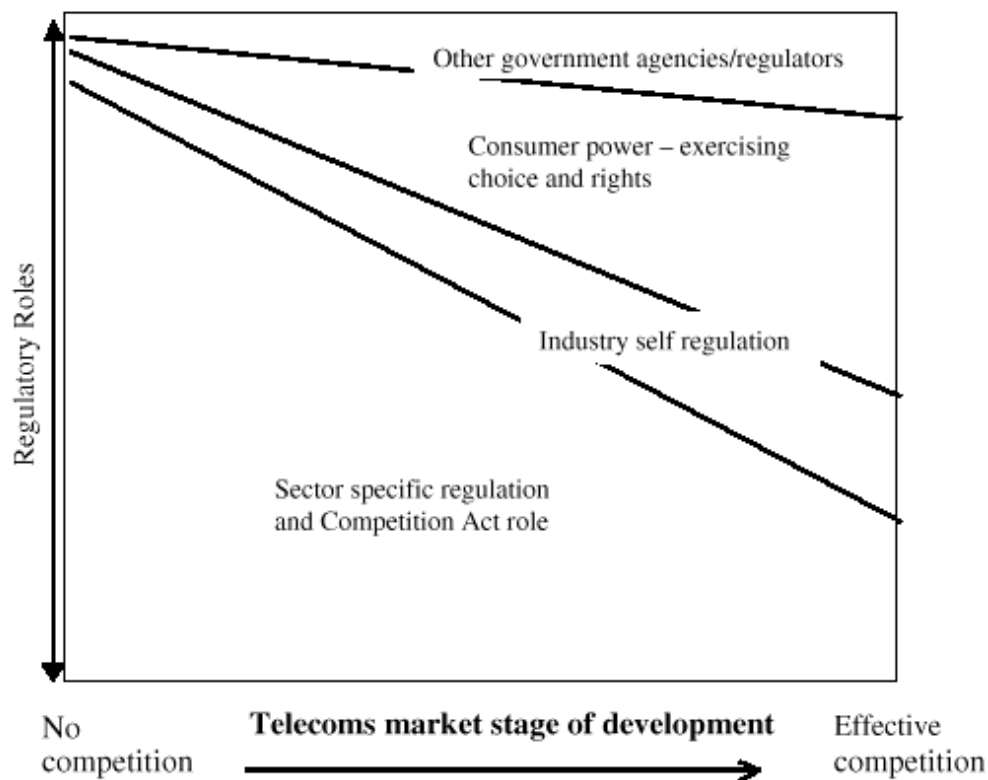
句空喊的口号。要减轻监管监管者的负担，最根本的是要减轻监管者的负担；而减轻监管者负担的根本出路，是建立市场竞争结构、减少对监管的需求。市场竞争结构不健全，事事离不开监管，离不开申报和审批，一个结果是不能适应快速的技术变化合市场变化，另一个结果就是监管负担偏重，监管监管者的负担也偏重。

以上选择的问题单子表明，真正要辩论的问题不是要不要市场管制，而是在什么基础上才能实施有效的管制，怎样保证沿着逐步增加市场竞争的方向来调整管制模式。本文强调的论点是，在解除了独家电信垄断之后，必须尽快通过大刀阔斧的改革，使电信市场形成最起码的、可操作的数网竞争框架，然后逐步扩大市场竞争的范围和深度，逐步改变管制结构，减少行政性的管制成分，增加管制的非行政手段，提高管制效率。

关于市场结构与管制结构的关系及其变化，英国电信管制机关(Oftel)1999年5月发表的《关于1999/2000年电信市场管理计划》提供了一份图解(见图1)，对此作了直白的说明。图中的横轴，从左到右代表了电信市场从没有竞争的独家垄断到有效竞争的变化；纵轴代表了管制规则。我们可以看到，随着电信市场竞争程度的提高，管制结构从单一依靠“政府部门的专业管制”，转向逐步减少政府专业部门监管，逐步增加行业的自我管制、消费者选择的权力、以及其他政府部门的管制。最有意思的是，OFTEL作为英国电信的专业管制部门，制定逐年减少本部门的财政开支预算，将年度预算从1998/99年的1279万英镑，减为1999/2000年的1263万英镑，2000/2001年的1201万英镑和2001/2002的1197万英镑(Oftel, 1999)。权威的行业管制机构不但向社会公开自己部门的预算，而且公开承诺逐年递减部门管制预算，表明确立并完善了市场的竞争结构，政府可以逐步减少对市场的管制。反过来，在市场存在结构性缺陷的条件下，政府就是想从市场后撤也做不到。英国与日本经验的比较，值得目前众口一词强调“加强监管”的我国电信管制部门借鉴。

因此，管制或强化监管是第二位的，而电信市场的开放竞争并逐步强化市场竞争是第一位的。在市场竞争的基本结构确立之前，仅仅靠对垄断商的价格、服务质量和市场进入条件实行政管制，不但不足以校正市场的结构性缺陷，反而容易导致管制被歪曲、管制负担过于沉重、甚至管制本身成为进一步建立电信市场竞争框架的障碍。参照国际经验教训，现在还不是欢呼“中国已经形成了电信市场竞争框架”的时候。必须清醒地看到，目前我国电信业的市场竞争程度，尚达不到日本1985年电信改革的水平，并且极有可能重蹈日本电信业各种既得利益胶着、缠住进一步开放市场步伐的覆辙。为了避免这种前途，目前对转型期的电信产业实施某些管制是必要的，但不能因此就以为可以回避需要进一步的大刀阔斧改革，尽快形成可操作的电信市场竞争框架的战略选择。

Fig 1 – Changes in regulatory roles as competition develops



资料来源: Oftel (1999).

四、中国通信业面临的新选择

参照国际电信开放市场的经验教训, 分析我国通信业完成 1999-2000 又一波改革开放后形成的体制现状, 本文得到的结论是: 中国通信业在体制方面的总题目尚不是“完善管制”, 而是向着牢靠确立数网竞争体制的目标继续“管制改革(Regulatory Reform)”。在以下几个方面, 我国通信产业面临难以回避的重大选择。

(一) 是将我国全部电信网络资源纳入开放市场竞争的框架, 还是把市场化改革开放局限在原邮电部门公众电信网络的范围?

上文指出，直到最近完成的新一波电信业市场改革，仍然基本局限于原邮电部门管辖的公网范围，而我国大量非公网电信资源，特别是广电部门管辖的宽带有线电视网络资源和部门专网，尚没有被包括在数网竞争体制的范围之内。因此，象正在起草的《电信法》这样涉及我国电信业未来的重要法律，究竟覆盖多大的范围，是否包括我国全部的电信资源，就成为一个需要明确回答的基本问题。基于我国计划经济时代“部门所有制”的老传统和近年以来“部门主导行业立法”的新传统，中国电信业的市场化改革框架很可能局限在原公网的范围之内，并通过新的《电信法》凝固下来，成为一个长期难以改变的现实。

如果出现上述局面，无疑会对我国电信业的未来发展带来极为不利的长远影响。比较明显的缺陷，是按照行政部门设限的“局部市场开放”，将与“传统语音传输网络、计算机信息网络和有线电视网络合一”技术变迁潮流大相径庭，因此妨碍我国充分利用全部可利用的资源和技术可能性来形成我国“三网合一”的基础结构。更现实的问题是，行政部门划地为牢的管理模式和“改革模式”，本身就是形成我国电信业有限、不平衡市场竞争体制的基础；如果不冲破全部电信资源市场开放的限制，不可能消除我国电信市场现有的结构性缺陷。

要将电信网络资源市场化开放的范围扩大到全国全部可用资源，面临一系列抉择。其中居于首位的是，要不要坚持政企分家的原则，将所有电信网络资源界定为可从事市场交易的产权，完全与党政部门的行政控制相分离。无须回避，在这个最原则的问题上，尚存在实质性的分歧。有的意见认为，政企不分不但不是中国作为后进发展中国家促进经济增长的制度性障碍，反而是与国际跨国公司竞争的一大法宝。具体到电信网络体制上，就是“政府(或国家主体电信企业)独家控制电信基础网络，开放电信服务的公司化改组和市场竞争”的主张。⁹撇开国际电信开放市场的一般经验不谈，即便我国自己电信部门1994年以来的改革经验，也表明政企分开是形成可操作的电信业市场竞争的必要条件。联通在1994-1998年间难有作为，根本发挥不了“第二国家电信综合营运商”的市场作用，关键原因就是其竞争对手仍是当年政企合一、又是裁判又是球员的中国电信。所以1999-2000年我国电信又一波改革，非先行政企分开不可。现在的问题是，中国政府还有没有决心和能力，在限定的时间内，推进并完成所有其他掌握电信网络资源的部门的政企分家改革，将我国全部网络资源从行政控制中独立出来，在明确产权的基础上进行市场化重组，避免重复联通走过的弯路。这个问题上，不但理论认识分歧，而且牵扯复杂的部门间既得利益的历史渊源，不是小手笔可以应付的。但是如下文将要阐述的，离开全部可用信息传输网络资源的市场化改革，目前我国电信业的结构性缺陷难以克服。

⁹ 参见电讯产业课题组(1998)，粤港信息产业合作课题组(1999)。

(二) 是将我国全部电信网络资源, 在完成政企分家之后, 都列入“信息传输基础网络的市场竞争体制”的范围, 还是囿于部门分割的传统, 形成部门间“井水不犯河水”、部门内有限和不平衡竞争的格局?

上文指出, 给定狭义电信部门的范围, 目前我国已经形成的电信市场的实际竞争程度非常有限, 并且竞争体制非常不平衡。要进一步解决这个问题, 资源不足。比如, 固线通信市场仍然中国电信集团一家独大的局面, 这决定着我国沿海大都市以外广大内地中小城市、小城镇和农村地区的电信消费者实际上没有竞争性选择的格局。要等待中国联通发展全国范围的固线通信, 与中国电信集团形成真正可竞争的局面, 尚费时日。但是, 中国广电系统的有线电视网络合部门专网, 恰恰在上述地区具备现实的基础。因此, 有必要考虑, 是否率先在中国联通没有实际竞争能力的地区, 开放有线电视网络和部门专线经营电话业务的投资和营运(包括但不限于向中国联通出租传输线路)。在比如, 目前电信管制部门在“综合营运竞争还是分业禁入”政策上的左右为难, 关键因素是如果允许中国电信集团和中国移动通信集团即时突破分业体制, 那么这两个集团将很快形成压倒中国联通的综合营运能力, 与“扶持新进入者”的目标不符; 反过来, 如果在分业禁入上一视同仁, 同样限制联通的综合持牌权, 那么联通在许多分业市场上又太弱。结果就出现本文定义的不平衡局面: 一家弱小的综合营运商面对强大的分业营运商。要在 1999-2000 改革的基础上消除这个不协调的特色, 目前看来主要就是打有线电视网络合部门专线的主意, 或者与联通组合, 或者与中国网通组合, 并在此条件下, 逐步开放中国电信集团和中国移动通信集团的综合经营权, 以期形成“数个综合电信营运商竞争”的局面。根据国际经验和我国实际情况, 有线电视网络经营语音、IP 电话和数据业务并与中国联通、中国网通结盟在前, 开放中国电信集团和中国移动通信集团的跨业经营在后; 但要给出明确的时间表, 让各方有所预期和准备, 并限时完成重组。

值得注意的是, 在基础电信网络经营和电信增值业务之间, 正在发生新的专业分工, 形成新的电信业务。主要是, 在基础通讯网络层次的市场竞争引入之后, 竞争推动新技术的应用, 也迫使一些新进入者采用专业化经营传统电信价值链的某一个或几个环节的策略, 来与老牌电信公司竞争。新的专业公司以横向技术专家的身份进入市场, 比如 QWEST 通讯公司投资 20 亿美元建设一个全美范围的最先进的长话光纤网络, 但这家后起之秀并不经营长途通信服务, 而是集中向地区电话公司和互联网接入服务商批发网络容量, 因而被称为电信业“营运商的营运商(carriers' carrier)”。欧洲一家叫 Band-X 的公司, 商务模式定位为专业的网络容量批发清算商。CBIS 公司在欧美市场向其他电信营运商提供专业的客户管理和收费服务(“第三方收费”), 每年营业额递增 15%, 1997 年达到 5.48 亿美元(见 Dusedau, 1999)。这些新的业务可以拥有自有网络, 也可以根本不拥有网络; 它们既不是传统的基础电

讯业务，也不是原来分类中的电信增值业务。事实上，技术和市场竞争分解了原来的电信业务，也开始打破原来的业务分类。这就要注意，仅仅停留在“基础电信业务”和“电信增值业务”分类，并以此作为区别管制的模式，将落后于电信业迅速变化的现实。我国电信业的市场框架应该为这批新兴电信业务留下足够的发展空间，避免由于分类的落后限制新进入者开发新的市场机会。

(三) 何时我国电信业对本国民营企业和个人开放营运和投资？

中国电信(香港)和中国联通相继在境外上市，美国 AT&T 在上海浦东入股电信增值业务，表明我国已经打开了允许外资进入基础电信业投资和合资营运的大门。这是中国对外开放的重要组成部分，也为中国加入 WTO 做了必要得准备。但是，政府垄断的行业率先对外开放在发达国家没有先例，因为垄断行业产生的垄断利润来自市场禁入的租金，讲到底是本国消费者收入的一种转移。如果垄断产业率先对国外投资人开放，这部分国内收入转移就落入境外 投资人的口袋，而本国公民反而不可以投资获利，这在任何一个民主国家都不可能行得通。所以，国际惯例是，政府垄断产业率先开放竞争和私有化(即向本国公众出售政府股权)，前者消除垄断租金含量，后者让曾经支付垄断性费率的本国公民有优先选择权。中国电信开放的路径非常具有中国特色：电信业的垄断租金率先成为交换境外投资的筹码，而对市场的垄断甚至成为电信项目境外上市的卖点。但是随着消费者的权利意识成熟和国家民主体制的健全，中国终究要回到国际惯例上来，这就是政府垄断产业的市场竞争和对国内投资人开放，要排在对外开放的前面或者至少同步进行。我国怎样迅速在率先对外开放之后补上对内开放投资和营运，是一个不宜拖延解决的问题。

更现实的考虑是，发展我国电信业不能不充分利用我国民间的资本、技术和经营能力，并且迅速成长的中国电信业应该也可能为国内就业作出更大的贡献。在这个认知前提下，我们必须正视目前我国电信的投资和经营，还保留非常强烈的对民营经济的歧视。基础电信设施的建设和营运，至今清一色的国有经济。1993 年宣布向非邮电企业开放的九项电信增值业务，合法性也限于“国有或集体所有的企业法人和事业法人”，民营企业特别是私人企业被禁止入内。如果这是当时大背景的限制，那么以后主管部门也并没有随着形势的变化而及时扩大合法开放度。实际上，我国民营企业和私人企业已经进入电信增值服务，但那是“遇见红灯绕着走”模式产物：通常带上国有或集体所有的“红帽子”，并且靠与电信部门及其官员的特殊关系“特批”。1996 年后兴起的互联网及其相关业务，本来国务院通过的正式法规没有对经营者设有所有权或内外资的限制，但是一旦这个不起眼的市场忽然火爆起来之后，电信主管部门却表现出要纳入自己管辖电信增值业务的政策取向。这等于更改国务院法规，重新限定只有国有和集体的企事业法人才可以合法经营互联网及其相关业务，在电信业务开放民营方面大大后退了一步。

现在面临抉择的要不要、怎样、以及何时开放电信民营，实际上是要不要充分动员国内民间的财务资本和人力资本，加入在数网竞争体制的框架下发展中国电信业。本文的主张是：尽快在电信业的各个层次，向国内民间资本开放投资和营运。首先，明确将纯国有电信企业改造为股份公司、并在国内资本市场上市，向国内投资人开放基础电信公司的投资机会；其次，所有新兴电信业务、电信增值业务包括互联网和互联网相关业务，对民营公司包括私人公司开放，鼓励进入，一视同仁；第三，所有国有或国家控股的电信企业，都应该参考中国网通的经验，在高级人才市场上竞聘合格的公司管理人、特别要优先考虑选聘那些具有 IT 市场经验和业绩的民营企业家。以上三管齐下，可以充分动员我国改革开放以来形成的民间财务资本和人力资本，参加到电信业改革、开放的发展的事业中来。

(四) 要不要调整允许外资进入我国电信业的顺序？

我国与美国和欧盟达成进入 WTO 协定的电信部分，规定了外资进入中国电信业的范围、顺序和程序。总的格局是：电信增值业务开放在先、基础电信开放在后（其中固线通信开放比移动通信更靠后）；北京上海广州的开放在先、十四个大都市其次、其他地区在后。¹⁰由于在外资概念里包含资本、技术和管理经验，同时外资进入中国电信业的方式选择，对我国电信企业在全局化市场的竞争能力也将大有影响，因此，在开放的原则下评估开放顺序，并根据开放的实践加以调整，可能是必要的。

本文认为我国电信业引进外资最重要的基础还是国内形成健康的市场竞争格局。必须从这个角度来评估所谓国际电信巨鳄进入中国的后果，因为离开了竞争性市场框架，无论中国“自己人的”公司还是外资企业，都可能危害中国电信消费者。从这个基本观点出发，中国电信市场按照 WTO 协定开放的顺序，可以也必须与加快形成我国电信市场的竞争结构联系起来通盘考虑。这样来看现有 WTO 开放电信市场的优先顺序，本文认为其主要缺点是可能加重我国电信市场竞争的不平衡性。外资率先集中在沿海大都市，加强了那里本来在中国相对的更多的电信服务的可选择性，但是对于内地广大中小城市、小城镇和农村地区，原本落后的电信业因为较晚得到外资而差距更大。

上文讨论加快我国有线电视网络和部门专网资源的市场化改组，并考虑与中国联通、中国网通组合成两个综合性电信营运商，然后开放中国电信集团和中国移动通信集团超越分业专营的限制，这样中国就可能形成 3-4 个大体旗鼓相当的综合电信营运商，构成我国电信数网竞争体制的底部基础。如果这是可以接受的构想，那

¹⁰ The Yankee Group (1999).

么需要相应的外资进入政策的配合。显然的事实是，没有巨大的投资跟进，上述局面是不可能形成的。因此，建议政府考虑调整开放外资进入我国电信业的优先顺序。具体讲：(1)优先开放外资对内地有线电视网络和部门专网改造的投资，前提是完成政企分开、公司化重组；(2)优先开放对联通和网通公司的外资参股；(3)在倾斜扶持联通网通的前提下，开放外资参股中国电信集团和中国移动通信集团的分业和综合经营；(4)在新兴电信服务市场和租线业务市场，优先开放外资控股或独资经营；(5)在所有电信增值业务市场，提前开放外资控股或独资经营。

上述四个方面的政策选择，关系到中国电信业未来五年十年的面貌。在完成1999-2000电信又一波改革之后，仍然需要对我国电信体制框架作出通盘考虑和大刀阔斧的改革行动。现在国内国际各方对于中国《电信法》的准备和出台，寄予厚望。电信业这样技术复杂、对国民经济上下关联性极强的行业，又处在中国加入WTO关键时刻，无法可依的局面显然不能适应各方面的要求。但是，也必须看到，在在电信改革覆盖的范围、电信改革要不要明确在各个业务层次形成数网竞争的体制目标、电信对内对外开放的顺序、条件和时间表、怎样管制管制者等一系列本质合理性问题没有解决之前，匆匆忙忙通过一个行政部门主导的《电信法》，不但不利于消除现有电信市场的结构性缺陷，而且可能导致既得利益硬化、未来支付更昂贵的调整成本。这方面可以借鉴我国航空业，《航空法》通过了多少年，航空市场还是乱象丛生、管制进退失据，并没有出现预期的所谓规范发展的局面。因此需要考虑，将《电信法》出台与推进我国电信市场改革再走出一大步、达到实际上数个基础电信网络彼此竞争格局的实际需要结合起来。为此，不但需要明确的立法思想和立法框架，而且需要准备有效执法的基础条件。这方面包括，建设更具有公信力的、真正独立的电信管制机构；更习惯于公开和透明的管制运行体制；更完备的电信业和电信企业的信息披露。这样看来，关于电信法的内容、立法步骤和执法条件，本身也面临抉择。

结论

我国电信业自1994年以来经历了两波重大体制改革，市场竞争已经被引进到包括基础电信营运在内的各个电信业务层次，表明电信业需要、也可以开放市场。但是，我国电信业已经完成的市场开放，还带有明显得结构性缺陷。参照国电信业开放市场竞争的经验教训，在一个基础电信网络竞争不足的结构里，电信改革牵动的各方既得利益极有可能形成胶着状态，从而缠住电信业进一步开放的步伐。中国电信业能不能避免这种前途，取决于是否坚持“管制改革”的方针。在这个意义上可以说，刚刚完成新一波改革开放的中国电信业，仍然处在一个需要对电信市场框架的若干重大问题作出抉择的叉道口。

参考文献:

- Alchian. A. A. 1995. "Vertical Intergration and Regulation in the Teleone Industry", *Managerial and Decision Economics*, Vol.16, Number 4: 323.
- Armstrong, Mark, Simon Cowan and John Vickers. 1998. *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*. The MIT press.
- Armstrong, Mark. 1998. "Telecommunications", in Dieter Helm and Tim Jenkinson ed. *Competition in Regulated Industries*. Oxford University Press.
- Arrow, K. J, D.W. Carlton and H.S. Sider. 1995. "The Competitive Effects of Ling-of-Business Restriction in Telecommunication", *Managerial and Decision Economics*, Vol.16, Number 4: 301-322.
- Beesley M. E. 1997. *Privatization, Regulation and Deregulation*. Routledge.
- Breyer, Stephen and Paul W. MacAvoy. 1987. Regulation (管制), 《新帕尔格雷夫经济学大辞典》, 第4卷, 第135-142页。
- Cameron, Duncan and Mark Glick. 1996. "Market Share and Market Power in Merger and Monopolization Cases", *Managerial and Decision Economics*, Vol.17: 193-201.
- Crandall W. Robert and Leonard Waverman. 1995. *Talk is Cheap: The Promise of Regulatory Reform in North American Telecommunications*. The Brookings Institution.
- Dan Goodin, 1998: "Nader calls for AT&T-TCI hearings", CNET NEWS.COM, June 29,1998.
- Demsetz, H. 1968. "Why regulate utilities?" *Journal of Law and Economics*, 11, April, pp55-65.
- Dusedau, Dieter, Risto Pertunen, Anders Thulin, and Michael Wilshire. 1999. "走向电信业的未来", 见欧高敦主编:《麦肯锡高层管理论丛(电信专集)》, 经济科学出版社。
- Harberger, A.C.1954, "Monopoly and Resource Allocation", *American Economic Association, Papers and Proceedings*, 44, May, pp.77-87.
- Higgins, R. S. 1995. "The Cost and Benefits of the AT&T Antitrust Settlement: An Overview", *Managerial and Decision Economics*, Vol.16, Number 4: 275-282.
- Jesse Berst, 1998:"The real reason AT&T wants TCI", CNET, Inc. June 29,1998.
- John Greenwald, 1998:"AT&T's power shake", *Business*, July 6, 1998 Vol.152 No 1.
- Jon Van, 1998: "With TCI deal, AT&T still not cable ready", Business News Home, July

- 1,1998.
- Levy, Brian and Pablo T. Spiller. 1996. *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge University Press.
- Margaret Kane, and Erica Schroeder, 1998: “AT&T, TCI officials shed more light on merger details”, ZDNN, June 26,1998.
- Merrill Lynch. 1999. 当前国际电信业重组方案及发展情况研讨会。会议资料。
- Mill, J.S. 1848. *Principles of Political Economy*. ed. by W.J.Ashley. reprinted, New York: A.M.Kelley, 1965
- New York News Conference, 1998: “AT&T, BT to form \$10B global venture to serve customers around the world,” AT&T Business Services, July 26, 1998
- Oftel. 1999. “Management Plan for 1999/2000”. In www.oftel.gov.uk.
- Oniki, Hajime. 1993. “Impact of the 1985 reform of Japan’s Telecommunication Industry on NTT”, in Meheroo Jussawalla ed. *Global Telecommunications Policies: The Challenge of Change*. Greenwood Press.
- Peter Elstromy, 1998. “新一代电讯公司在崛起”，《商业周刊中文版》，1998年第7期，29—35页。
- Peter Elstrom and Catherine Arnst, 1998. “电讯业终获自由”，《商业周刊中文版》1998年第9期，8—11页。
- Ryan, J. Daniel. 1997. “The Evolving Telecommunications Environment in Japan”, in Ryan, J. Daniel. ed. 1997. *Privatization and Competition in Telecommunications*, Praeger Press.
- Stephanie N. Mehta, 1998:”AT&T is holding talk to acquire IBM’s global network business,” *The Wall Street Journal*, Oct 1,1998.
- Temin P. 1995. “The MFJ: An Imperfect Sulation”, *Managerial and Decision Economics*, Vol. 16, Number 4: 283-290.
- The Yankee Group, *The Networking Revolution*, East Asia Department/Asia Technical Department.
- Ure, John and Araya Vivorakij. 1997. “Privatization of Telecoms in Asia. in Ryan, J. Daniel. ed. 1997. *Privatization and Competition in Telecommunications*, Praeger Press.
- West, E.G. 1987. Monopoly (垄断)，《新帕尔格雷夫经济学大辞典》，第3卷，第577—580页。
- Zhen-Wei Qiang and Lixin Colin Xu, 2000. “The Unfinished Agenda of Telecom Reforms in China”, Working paper, The World Bank.
- 电讯产业课题组（王小强执笔），1998：“中国电讯产业的发展战略”，《产业论坛》，

1998年第4期。

狄宗楷, 1999。“关于我国电信产业结构重组管理体制改革若干重大原则问题的思考提纲”,《产业论坛》1999年第四期。

国际电信联盟:《世界电信指标》,2000年5月。

李波、薛飞,1997:“淄博一场‘官司’引出的话题:广电经营电话业务”,《市场报》1997年11月10日

陈小洪,1999。“中国电信业:正在变化的体制和产业组织”,见江小娟等著:《体制转轨中的增长、绩效和产业组织变化》,上海三联出版社、上海人民出版社。

孟树森,1997:“Internet 电信业务将迫使国际长话费下调”,《通讯世界》1997年第12期,第20—22页。

高世楫、万岩,1998:“英国电信的改革和国际扩张”,《产业论坛》,1998年第6期,第1—33页。

高昱,1998:“重新洗牌——一场关于中国电信产业的大论战”,《三联生活周刊》1998年第12期,第15—23页。

粤港信息产业合作课题组,1999。“粤港信息产业合作”,《参阅文稿》No.99-9.

周其仁。1998。“三网合一、数网竞争”,《财经月刊》1998年9-11期连载。

周其仁。1999。关于电信改革的系列评论,见《经济学消息报》。

(作者为北京大学中国经济研究中心和浙江大学经济学院教授)

E-mail: qrzhou@ccer.pku.edu.cn

Tel: 010-6275-3075(o)

Fax:010-6275-1474(o)