

周其仁◎著

一个垄断行业的艰难破冰之旅

竞争与繁荣

中国电信业进化的经济评论



中信出版社·CHINA CITIC PRESS



竞争与繁荣

中国电信业进化的经济评论

周其仁◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

竞争与繁荣：中国电信业进化的经济评论 / 周其仁著. —北京：中信出版社，2013.8

ISBN 978-7-5086-4095-2

I. ①竞… II. ①周… III. ①电信-邮电企业-经济发展-研究-中国 IV. ①F632

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第 132393 号

竞争与繁荣：中国电信业进化的经济评论

著 者：周其仁

策划推广：中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行：中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者：三河市西华印务有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：16.25 字 数：213 千字

版 次：2013 年 8 月第 1 版

印 次：2013 年 8 月第 1 次印刷

广告经营许可证：京朝工商广字第 8087 号

书 号：ISBN 978-7-5086-4095-2 / F · 2957

定 价：39.00 元

版权所有 · 侵权必究

凡购本社图书，如有缺页、倒页、脱页，由发行公司负责退换。

服务热线：010-84849555 服务传真：010-84849000

投稿邮箱：author@citicpub.com

这是一本旧作的修订版。

旧作来自两部分。一部分曾以《数网竞争》之名，由三联书店于2001年出版。我在本书保留了那本小册子的前言，以便让读者了解，始于1998年的一场事关电信业开放市场竞争的辩论，怎样让我当上了“电信专家”。当时写下的文字，今天再读，没有觉得让自己后悔。

另外一部分，则是在小册子发表后的若干年，陆陆续续又写下的一些电信评论。也算人之常情，既然跨进一个崭新的领域，总不免要多关心一点，对相关消息、故事、事件和政策法规的新变化，碰到一点写一点，混合了个人的评论、批评和些许建言。

涉足电信让我懂得了一点，那些身处“制高点”——或者叫“国民经济命脉”的行当——也是可以改的。高度行政垄断的生意，在引入市场竞争之后，并没有像有人当年预言过的那样，是什么“八国联军攻入北京”，会弄得国将不国的。没有那回事儿。数个电信公司展开市场竞争，价格、服务、电信普及率一致发生了本书当时推测的状况。“重复建设”吗？似乎有一点，不过也没那么严重，因为由消费者出资、资本市场出资，适当重复便于竞争，不但没花财政的钱，还给作为控股股东的



大国企带来可观的利润和资产。

十几年过去了，电信开放市场何害之有？我倒是希望回到这个基本问题上，大家再摆一摆事实，讲一番道理，以便收获认知方面的教益。

当然也不能说，这么一个大行业于今就一切如意，再也没有继续改的余地。从本书当时讨论过的话题看，电信、广电完全的交叉开放，一起拥抱三网融合的技术革命大潮，还是远远没有到位。部门壁垒还是深不可测，更通透的无缝市场依然没有形成，从而没有给消费者和国民经济各行业，带来技术早已可行的信息化的更大好处。

从制度变量看，数个彼此竞争的国企，比起一家超级电信公司独占市场的格局，当然好到不可以道里计。但是，倘若没有民营公司的加入，市场竞争的质量总受些影响。这一点，人们在比较要风得风、要雨得雨的大国企，与腾讯这样民企的差别的时候，就不难明白。讲创新驱动，体制非进一步开放不可。

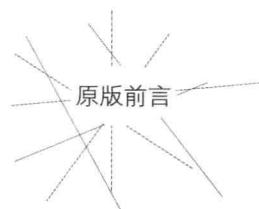
这样看，这本旧作的再版，可能还有一点现实意义。

周其仁

2013年7月于北大朗润园

被人们当作一个中国电信问题专家，对我来说，是一件意外事故。话说 1998 年夏天，我有机会到世界银行总部参加一项有关基础设施融资的研修项目，当时北大课程结束得比较晚，所以等我于 6 月 21 日赶到项目所在地美国马里兰大学时，研修活动已经开始了整整一周。因为晚到的缘故，我对研修内容就没有怎么进入状态。没有料到的是，两天以后美国电信业发生的一件大事，却让我赶上了。6 月 24 日，世界各大媒体差不多都在财经头版报道，美国电话电报公司（下简称 AT&T）宣布与美国第二大有线电视公司 TCI 合并，全部交易额 480 亿美元。

企业兼并在美国不算新鲜事。1989 年到 1996 年间我在美访问求学，知道公司兼并和分拆差不多就是美国企业日常生活的一部分，早就学得见怪不怪。但是，AT&T 兼并 TCI，仍然不失为一条引人注目的消息。人们都知道 AT&T 公司是美国电信业的龙头老大。1997 年，AT&T 拥有 7000 万远程用户、400 万无线用户、110 万拨号上网用户、1500 万企业用户，并在全美 250 个城市拥有 teleport 地方网络，全年营业额达 513.2 亿美元。这样一个世界级电信巨头，要是收购任何其他长途电话公司或地方电话公司，都不会令人感到吃惊。问题是，AT&T 偏偏要收购 TCI 这样一家当时看来“风马牛不相及”的有



线电视公司。这究竟是因为什么？

报道说，AT&T收购TCI，意在打入美国市话市场。这就更奇了：电信公司不就是做电话生意的吗，何以需要“打入”市话市场？另外，TCI公司作为一家有线电视服务公司，怎么就会成为AT&T打入市话市场的通道？不过好歹我在美国住过几年，大体记得美国电信市场在长时期内曾经是长途（long distance）和市话（local phone）分业经营的体制，就是长话公司不准经营市话业务，反过来市话公司也不准经营长途电信。当年像我们这样的学生用户，也必须同时注册一家长话公司和一家市话公司。我还记得，20世纪80年代后美国的长途电话市场是竞争的，用户可以在全美三大家长途电话公司（AT&T、MCI和SPRINT）中任选一家；但市话市场却仍然维持独家垄断，在任何地方都只有一家，用户没有选择的余地。

后来我才了解到，这套“长话竞争、市话垄断”的分业电信体制，还是20世纪80年代一场著名的官司打破了原美国贝尔系统（Bell System）自1910年起就独家垄断全美电信市场的结果。有关80年代中美国电信业开放竞争的故事，我在本书中多处涉及，读者可以细细品味。问题是怎样看待分业电信体制下，仍然保留着独家垄断地位的市话。按照流行的认识，在同一个城市里建立第二套通向千家万户的通信网络是“规模不经济”，因此市话就成为典型的“自然垄断”。既然自然垄断，独家经营就顺理成章。至于要减少伴随自然垄断而来的社会效率损失，那就让政府肩负起“管制”垄断供应商的伟大责任吧。这难道不是一套无懈可击的完美逻辑？

引人入胜之处在于，市场中总有人要挑战任何现存的逻辑！我注意到AT&T董事长当时宣布，收购TCI后还要斥资数亿美金，将有线电视网络改造成双向通信宽带网络，以便整合长话市话资源，一方面抢占“三网合一”（电信网、计算机网和有线电视网）制高点，另一方面借此打进市话市场，与原市话独家垄断商展开竞争。刹那之间，我突然“看到”，技术创新原来可以为打

破市场垄断的需求所驱动，而所谓“自然垄断”理论从来就不过是建立在给定的需求和技术的假设基础之上。实例正在打破理论，而我恰恰身逢其时。于是我只好对世界银行说对不起，基础设施融资的研修资料留待日后再看吧，因为打破电信市话“自然垄断”神话的机会，可遇而不可求。我对自己的思维习惯心知肚明，向来对“证实”某种假说的成就提不起太大的劲头，但是只要通行的权威理论遇到“一个反例”，就令我激动莫名。

一周以后，我满载而归。到了北京，见到《财经》主编胡舒立，我就建议该刊报道一下AT&T收购TCI的故事。当时距我结束留学生涯回国到北京大学任教已经两年有余，在了解国情方面应该有了一些进步，知道国内打破各式各样的行政性垄断，还处于非常初级的阶段，种种基于特权利益的陈词滥调层出不穷。我历来比较相信，在说服人方面，一个真实的故事常常要胜过无数的逻辑推导。胡舒立很客气，表示可以采纳我的建议。但是她又说，你已经下过一点工夫，为什么不就由你来写给我们的读者呢？收入本书的“论三网融合、数网竞争”，就是这样被“反套”之后写下的急就章。事先完全不知道的是，中国为了对付世贸组织（下简称WTO）的入门条约，正在酝酿电信产业的又一波改革开放。1998~2000年间，偏偏电信问题成为中国媒体的持续热点，于是我的这篇急就章，就让我当上了“电信问题专家”。

另外一件火上浇油的小事，是我在美国读书期间多少感染了一些那里学术写作的“毛病”：抓住主题之后，不但要清楚地概述前人的见解，而且一定要突出己见与前人的不同。这点手法，用到为《财经》写就的电信文章里，被当时《南方周末》驻京记者刘洲伟看破。他大笔一挥，轻而易举将我置于主张中国电信开放的“第三只眼睛”的地位。不少新闻界朋友，完全不理睬我是80年代研究农村问题的一个“老土”，以为我留洋学的就是电信开放，非常之“专业对口”。他们有所不知的是，无论农村问题还是电信问题，对我来说区别只在于经济行为的技术约束和制度约束有所不同。至于人的经济行为，哪里都

大同小异，本来是不需要什么特别的“专家”才能够加以解释的。

不过，遭遇上这类事先完全没有计划和预谋的研究，也有过瘾的地方，那就是逼着你不断做功课。我从来以为，世事真正的难明之处，在于了解人们经济行为的具体约束。脱离具体问题的具体约束，拿着先贤们关于经济行为的假说照本宣科，离题十万八千里可能还有不止。因此收入本书的其他各篇文章，读者不妨看成是理解中国电信问题具体约束的系列笔记。这首先要感谢《经济学消息报》总编高小勇，他看到当时各报报道关于我的第三种声音之后，认为媒体虽然突出了论点，但没有展开说理，于是要求我通过电信市场开放问题的各种局限条件来说明当事人的经济行为。高总编的理由很充足，令我无法推辞。结果就是平生第一回应了每周写一篇电信评论的差事。期间，报社编辑和读者给了我不少鼓励，结果就是更加欲罢不能，硬着头皮连写数月。我可算知道了，讨论真实世界里的经济问题固然有趣，但是每过数日就要交稿一篇，实在是一件苦差事。最最难熬的时分，每每想起“黔驴技穷”的成语。不过，终于还是发生了一件天助我也的事情。数月之后的《经济学消息报》，在头版发表了一篇把我关于开放中国电信市场的评论骂得一塌糊涂的“大文”。于是我致电高总编，表示与其参加如此没有水准的辩论，还不如约好了见面拍桌子大骂一场。让我感到解脱的是，从此我就再也不用每周一次搜肠刮肚给《经济学消息报》写电信文章了。

收入本书的《新经济和企业家精神》，本是应信息产业部电子信息研究中心之邀，对于1999~2000年中国电信又一波开放重组所作的评论。我原本已经同意，将该文收入他们计划出版的一本电信问题的文集。但是写出来一看，批评性还是过强，自忖与一本官方机构出版的文集风格很不搭调。为了不要给主事人带来什么为难之处，我自作主张将此文的大部分内容，公开发表在《IT经理世界》上，算作探讨电信问题的一个阶段性的了结。最后，我要在此感谢两年以来把我“成就”为一个“中国电信问题专家”的所有编辑、记者、专业研究人员、读者和数间邀我前往讲演电信问题的大学的同学们，无论他们是欣赏还是不赞成收集在本书里的关于中国电信市场开放的我的个人见解。

目录

新版前言	III
原版前言	V

01 电信改革的一家之言

论三网融合、数网竞争	003
再论数网竞争	043
市场竞争是一种权利	075

02 让分立的网络先竞争起来

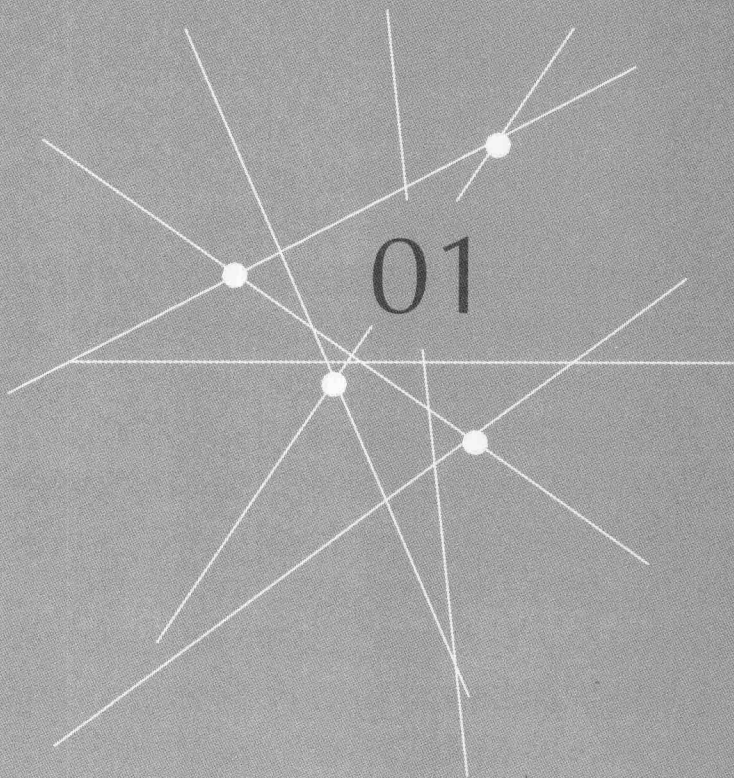
电信传输网络的竞争是基础	089
从数网并存到数网竞争	093
分拆垄断公司与形成竞争市场	099
“无效分拆”与不需要分拆的竞争	104
没有竞争体制，不知成本为何物	109
异质竞争与“宽带高速互联网”	115

03 不当管制事与愿违

- 何不给大唐发张牌? 127
- 非管制的互联互通 131
- 从IP电话到3G 135
- 多发牌照,少管价格 140
- 对国际电话费的感受 143
- 推进信息化与破除行政垄断 147
- 大幅度降价、创新与市场扩展 151
- 为何唯独主管部门反对降价 157
- “三网融合”何以步履艰难? 160
- 互联网经济的现状和制度空间 163

04 对民营开放才是关键

- 感谢陈氏兄弟 185
- 把民营经济引入电信产业 195
- 制度企业家麦高文 204
- 新经济与企业家精神 214
- 论说新经济 221
- 细节中的魔鬼 237
- 开放竞争和在竞争中开放 242
- 理念的价值 246



电信改革的一家之言

论三网融合、数网竞争

——兼论发展我国电信产业的政策环境

一场电信论战

1998年3月,《产业论坛》发表了由王小强博士执笔撰写的《中国电讯产业的发展战略》(以下简称《战略》)。三个月后,方宏一执笔的《再论中国电讯产业的发展战略》(以下简称《再论》)发表在同一刊物上。^①仅仅浏览题目的读者可能以为,这或许是对同一主题言犹未尽的一论和再论,表达的是同一家的观点。但是,在发表两篇报告之间,《产业论坛》于5月14~15日在北京梅地亚中心举行的一次研讨会,却清楚地表明《再论》不但不是对《战略》的“再论”,而且是地地道道的反论。拥有数万订户的《三联生活周刊》在其6月出版的12期上,以封面故事的形式报道了在此次会议上双方的争论焦点。这篇由资深记者高昱写的长篇报道,副标题赫然就是“一场关于中国电信产业的

^① 两份研究报告分别见参考文献,电讯产业课题组(1998)和有线电视多媒体接入模式研究课题组(1998)。

大论争”。^①

这可不是一场书生之争。《战略》作者电讯产业课题组，不但研究人员阵容强大，而且明确标明“本课题由中国国际金融有限公司提出，与高盛公司（亚洲）联合资助”。^②众所周知，这两家提出课题并给予资助的单位，正是中国电信（China Telecom）在境外上市的全球融资协调人。^③《再论》课题组（有线电视多媒体接入模式研究课题组）由什么人组成不得而知，但报告的题注说明方宏一为“广电部广播影视信息网络中心网络部主任”。^④所以，尽管5月份的梅地亚会议强调“每位代表都以个人身份参加这次非官方会议”，^⑤这场大论争从一开始就不是书斋里学者们纯粹逻辑推演的结果。

这场论争的题目非同小可。《战略》讨论的“电讯产业”，不但包括以电信业务为中心的传统电信，而且包括有线电视、计算机、多媒体在内的广义电信产业。^⑥《再论》则干脆以“中国信息产业”为题。按照国际文献，双方讨论的电讯或电信问题事关信息技术（IT）产业如何在中国发展的宏大背景。根据国际电信联盟的资料，世界IT产业不但是全球成长最快的产业部门之一，而且更重要的是，IT的发展将关系到整个国民经济技术基础的革命性变化。^⑦因此，无论从经济增长的速度还是质量看，IT产业都对中国经济发展具有决定性的影

① 见高昱（1998）。

② 电讯产业课题组（1998），第1页，注1。

③ 见高盛（亚洲）和中国国际金融公司（1997），第1页。

④ 见有线电视多媒体接入模式研究课题组（1998），第1页，注1。

⑤ 见高昱（1998）。

⑥ 中文“电信”和“电讯”，都对应与英文的“telecom”（香港、台湾的媒体多用“电讯”，其意义与大陆的“电信”完全相同）。但是随着信息技术的急速变化，特别是传统电话、有线电视、计算机多媒体在一个平台上互相融合的趋势出现后，telecom 本身的含义也在变化了。王小强报告使用的“电讯”，其实已经是广义化的电信或电讯产业了。邓英淘更定义了更广义的“新信息产业”，见邓英淘（1998），第2页。

⑦ 见Cane（1997）。

响。这场论争提出的问题是：在“三网复合”（电信、有线电视和计算机网络复合为一个平台）的技术经济前景已经明朗，中国与发达国家发展三网的巨大差距已经显现，跨国公司绝不会轻易放过巨大的中国电信市场的情况下，中国究竟应该遵循哪一种路线和策略来建设中国的“三网复合”？

论争双方的回答截然不同。《战略》的主张是：开放电信服务的企业化和市场化经营，但把我国已经形成规模的电信基础网和有线电视基础网从经营性企业中独立出来，成为由政府控制的国家基础信息网，最后依托公共信息网中的电视技术平台，直扑电信、电视和计算机“三网结合”的产业前沿。《再论》则主张：开放电信的竞争性经营，保持电信和广播电视两网并存，在广电的有线电视网上发展新一代计算机互联网，最终达到“三网合一”。

本文评论上述两种思路的主要根据，并对这两种对立意见共享的思维模块提出批评。在评论和批评中，本文阐述的中心论点是，虽然信息技术颇为特别，但发展信息技术产业所需要的政策环境并不特别。发达国家通过对外开放电信市场、对内打破独家垄断来发展电信产业的成功经验，同样适用于中国和发展中国家。本文具体的政策主张是：在长途电话、市话、无线通话、有线电视、数据传输网络和服务分立竞争的基础上，进一步开放全面的市场竞争，允许并鼓励中国有线电视办互联网、允许并鼓励中国有线电视与中国联通结盟办电信、允许并鼓励中国电信办互联网和有线电视、允许并鼓励民间自办电视节目和网站竞争上网。简言之，中国需要一场电信管制的重大改革。“三网聚合”的技术前景，只有在允许并保护“数网竞争”的政策环境中才可能顺利实现。

“国家基础信息网”？

《战略》的核心主张是电信基础网与电信服务的分离。一方面，开放电信服务和有线电视台服务，实行企业化经营，允许市场竞争；另一方面，由政府

直接控制基础信息网，包括全国电信网和全国有线电视传输网，使之成为由具有行政性独家垄断的、“不准入的”非市场竞争领域。按照《战略》自己的比喻，就是国家基础信息网如同飞机场或高速公路，由政府按照公共资源管理；电信服务和有线电视服务，如同航空公司或运输公司，开放市场竞争和公司化经营。^①

关于开放电信服务和有线电视服务的市场化竞争，笔者与《战略》一样，希望通过有关立法改革加快实施，早日结束中国电信和有线电视的部门行政性垄断经营。^②至于“国家基础信息网”，这一被《三联生活周刊》记者称为“颇具新意的建议”^③，我们则有必要先来看看依据究竟何在。

根据《战略》，第一，基础网具有天然垄断的性质，只有政府作为公共资源直接加以控制，才可能做到面向竞争性的电信服务公平开放、公平接入、合理收费。这一结论，是《战略》仔细研究了芬兰、德国、英国、美国和中国联通在电信开放（或部分开放）的实践经验后得出的。他们的基本发现是：只要基础网掌握在经营性公司手中，那些无网竞争者终究避免不了在进入条件和收费标准方面被“揉搓”的命运。所以，《战略》的推论是，“从逻辑上说，只要电信与基础网不分开，根本解决问题，只能靠重复建设”。^④但是，重复建设似乎只有在英国这样国土面积小的地方才可能成为一个解决办法。在美国，即使是AT&T和MCI这样的长话巨兽，花几十亿美元的代价，还是无法战胜掌握着地方市话网络的“小贝尔”的揉搓，以至于最终只好“正式宣布放弃进入地方

① “从一般常识上说，基础网相当于信息传输的高速公路，电讯企业是公路上跑车的运输公司……政府建路，对跑车的一视同仁。必要时，只要不违反公平竞争的有关法律，在法律不可能细化到的环节上，优先照顾本国运输企业，也是题中应有之意”（电讯产业课题组，1998，第23页）。

② 许多学者早就提出开放电信服务竞争的主张，例如，田时塘（1999）。

③ 见高昱（1998），第18页。应该说，这是《战略》独到的见解，在此之前没有关于“国家基础信息网”的意见和建议。

④ 电讯产业课题组（1998），第19页。