

Competition among.coms

数网竞争

周其仁 著

电信服务的开放必须以电信基础网络的开放竞争为基础。没有基础网络的开放竞争，形不成可操作的电信服务竞争。重组我国电信业的现实起点，是实现最低限度的数网竞争。……重组和分解中国电信，应当与实现我国电信业最低限度数网竞争的目标相一致。



► 经济学家手札

Competition among.coms

数网竞争

中国电信业的开放和改革

周其仁著

电信服务的开放必须以电信基础网络的开放竞争为基础。
没有基础网络的开放竞争，形不成可操作的电信服务竞争。
重组我国电信业的现实起点，
是实现最低限度的数网竞争。……
重组和分解中国电信，应当与实现
我国电信业最低限度数网竞争的目标相一致。

生活·讀書·新知三联书店

图书在版编目(CIP)数据

数网竞争:中国电信业的开放和改革/周其仁著.
-北京:生活·读书·新知三联书店,2001.8
(经济学家手札)
ISBN 7-108-01579-X

I . 数… II . 周… III . 电信-管理体制-体制改革-研究-中国-文集 IV . F632.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 033715 号

丛书策划 贾宝兰
责任编辑 贾宝兰
封面设计 张 红
出版发行 生活·读书·新知三联书店
(北京市东城区美术馆东街 22 号)

邮 编 100010
经 销 新华书店
排 版 北京春辰轩图文设计有限公司
印 刷 北京市宏文印刷厂
版 次 2001 年 8 月北京第 1 版
2001 年 8 月北京第 1 次印刷
开 本 850×1168 毫米 1/32 印张 7.625
字 数 162 千字
印 数 00,001-10,000 册
定 价 13.50 元

前 言

被人们当做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况。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（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。这就更奇怪了：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，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 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 后还要拆资数亿美金，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《财经月刊》主编胡舒立，我就建议该刊报道一下 AT&T 收购 TCI 的故事。胡舒立表示可以采纳我的建议。但是她又说，你已经下过一点功夫，为什么不就由你来写给我们的读者呢？收入本书的第一篇文章，《三网合一、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 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《财经月刊》写就的电信文章里，被《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，读者不妨可以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。

收入本书的最后一篇，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，算做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、读者和曾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。对于三联书店贾宝兰编辑为出版本书而付出的种种努力，请允许我表示诚挚的谢意。

2001年中国新年

目 录

前 言	1
论三网合一，数网竞争	1
——兼论发展我国电讯产业的政策环境	
电信传输网络的竞争是基础	42
——中国电信重组评论之一	
从数网并存到数网竞争	47
——中国电信重组评论之二	
分拆垄断公司与形成电信竞争市场	54
——中国电信重组评论之三	
“无效分拆”和不需分拆的竞争	59
——中国电信重组评论之四	
“细节中的魔鬼”	65
——中国电信重组评论之五	
没有竞争体制，不知成本为何物	71
——中国电信重组评论之六	

大幅度降价、创新和市场扩展	78
——中国电信重组评论之七	
异质竞争和“宽带高速互联网”	86
——中国电信重组评论之八	
把民营经济引进电信产业	94
——中国电信重组评论之九	
数网的发端	104
——中国高速互联网络（示范工程）	
开放竞争和在竞争中开放	114
——中国加入 WTO 基本电信协议的评论	
理念的价值	118
——英国出售国有电信股份和开放市场并举的启示	
感谢陈氏兄弟	124
——对福州私营 IP 电话案的评论	
制度企业家麦高文	136
再论数网竞争	148
互联网经济的现状和制度空间	183
论说新经济	207
新经济和企业家精神	226

论三网合一，数网竞争

——兼论发展我国电讯产业的政策环境

“声像聚合式网络是将声讯信号、数据、甚至一幅幅图像聚合在同一线路中传输。所有这些媒体均被切割成称为‘包’的小块数据，所以叫做‘包交换’或‘分组交换’网络。”“分析家估计，4年后聚合网至少承担全部声讯通话的13%，“也就是从目前的7亿美元的扩展为240亿美元。

Elstromy, “第一代电讯公司在崛起”,
《商业周刊中文版》，1998年第30—31页。

一场电讯论战

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》)。3个月后,方宏一执笔的《再论中国电信产业的发展战略》(以下简称《再论》)发表在同一刊物上。(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)。)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日在北京美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”的显著地位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大论争”。

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”。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。《再论》课题组(“有线电视多媒体业务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”。所以,尽管5月份的美地亚会议强调“每位代表都以个人身份参加这次非官方会议”,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”,不但包括以电话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讯产业。《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(Information Technology,简称IT)产业”如何在中国发展的宏大背景。根据国际电讯联盟的资料,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。因此,无论从经济增长的速度还是质量,IT产业都对中国经济发展具有决定性的影响。这场论争提出的问题是:给定“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,给定中国与发达国家发展三网的巨大差距,给定跨国公司决

不会轻易放过巨大的中国电信市场,中国究竟应该遵循哪一种路线和策略来达到建设中国的“三网复合”?

论争双方的回答截然不同。《战略》的主张是:开放电讯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,并通过两网的良性竞争,在广电的有线电视网上发展新一代计算机因特网,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讯市场、对内打破独家垄断来发展电信产业的成功经验,同样适用于中国和所有发展中国家。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因特网、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因特网和有线电视、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。（“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，重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）。）

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。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”（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。），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讯开放（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”。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，花几十亿美金的代价，还是无法战胜掌握着地方市话网络的“小贝尔”的揉搓，以致于最终只好“正式宣布放弃进入地方（市话）市场的企图”。至于中国这样一个发展中的大国，《战略》认定，绝没有可能“承担重复建设的后果。”

第二，基础网公共化，将有利于邮电基础网和广电有线电视网络的结合，因为“基础网络的公共化和政府机构的统一管理、标准收费，不仅有助于联通的公平接入，而且有助于有线电视的公平接入”。这一点，对《战略》的主张具有决定意义。因为，中国邮电电信网络的“传输能力剩余，光靠放号通电话，远远吃不饱，还不了巨额负债”，而拥有7700万用户的我国有线电视，正好可以“成为充分发挥电信网络剩余能力的现成市场”。不过，当《战略》阐述这一精明“算计”的时候，其“电信本位”立场也就表露无疑。因为虽然这份报告“公平地”主张，要把电信网和有线电视网都从经营性领域里划到由政府直接管理的公共网的范围内，但他们可丝毫没有让有线电视网来经营电信业务的意思。这一点，在《战略》对一些研究者提倡把中国有线电视建成第二个通讯基础网的激烈批评中，清楚地表达了出来。（关于这个建议，见徐逢贤等（1997）。）《战略》质问，邮电部门已经建成“八横八纵”光缆网，只要利用邮电光缆就“很快可以实现有线电视的全国联网”，在此条件下，建第二通讯网的“必要性何在？”更进一步，《战略》援引国际经验后提出，“迄今为止，还没有听说过哪个国家要

把有线电视自成体系地改造成与电信基础网分庭抗礼的又一“通讯网”。既然全球皆无，中国的有线电视要完成全国范围的独立联网，就不能不是一个“匪夷所思的推论”。

第三，政府统一管理基础网，有助于保持中国电讯基础网的完整性。《战略》论证，电信业的企业化改革，势必引起权力分散，而中国的电讯市场一旦对外开放，“分散的基础网将有可能随着分散的电信企业一道，被不同跨国公司，各个击破，鲸吞蚕食”；反之，“只要覆盖全国的基础网始终掌握在政府手里，……我们也可以……像英国不列颠电信‘揉搓’AT&T一样，限制跨国公司的发展速度和业务纵深，保护民族工业”。换言之，政府控制基础网，在《战略》看来是中国要在电信开放后能够“与狼共舞”的安身立命之宝。

第四，基础网“本身具有更显著的公共设施性质”，不能仅仅追求经营盈利，例如对那些边远地区的电信网的巨额投资，因此只好由政府而不是由竞争性的企业来担当。不过，这一道理在《战略》中似乎并不是一个主要的论据。因为正是同一份报告，对追求电话普及率（“村村通电话”）有过严厉的批评。而在我看来，“村村通电话”与“边远地区电信投资”，在经济上其实是同一类问题：你要坚持全国性的信息公共网，你就既不可能把一部分地区（边远地区）、也不可能把一部分公司（村村）享受全国性公共设施的权利，排除到政府工作目标之外。如果基础网是公共设施、而最合适的管理主体是政府，那么追求电话普及率如同建立普及教育一样，恰恰是从政府必须维护全体公民平等权利的责任中内生出来的目标。看来《战略》对这一点并没有完全想清楚。

电信、广电两网并存？

但是，引起方宏一奋起“再论”电讯战略的主要因素，既不是《战略》批评“村村通电话”，也不是《战略》肯定政府必须承担边远地区电信投资的重任。真正刺激《再论》的，是《战略》的“电信本位”。在5月美地亚会议上，方宏一当面点明《战略》“实际上正中中国电信的下怀”，因为“中国电信早就想吞并有线电视”。众所周知，我国的有线电视网是自下而上建设起来的，虽然全国已建成190万公里的有线传输网，其中光缆干线26万公里，广播电视专用的卫星转发器24个，卫星地面接收站10万座，覆盖1200家有线电视台、400个城市和200多个乡，但众多有线电视网实际上都还是分散独立的“单位”局域网，远没有成为联成一气的远程网。原国家广电部计划在推动省联网的基础上，要到2005年实现全国有线电视网。如果依了《战略》，一顶“匪夷所思”的帽子断了广电自行联网的可能性，一个“国家基础信息网构想”把全国众多的有线电视变成如《战略》所设计的“发挥电信剩余传输能力的现成市场”，那么，已经实现全国联网的中国电信网，自然再没有潜在对手而成为“一家独大”。届时，方宏一推断，中国电信就很容易消灭一个在未来通信市场上“能对中国电信构成更大的威胁”的竞争对手，维持其垄断地位”。（方宏一认为，联通未给中国电信以实质性打击的原因在于“联通没有自己的网络，受制于人”，“而广电部门则恰恰有比中国电信毫不逊色世界第一大有线电视网，甚至在技术水准和价格上还要优于电信网，因此在未来通信市场应能对中国电信构成更大的