

产业经济学译丛

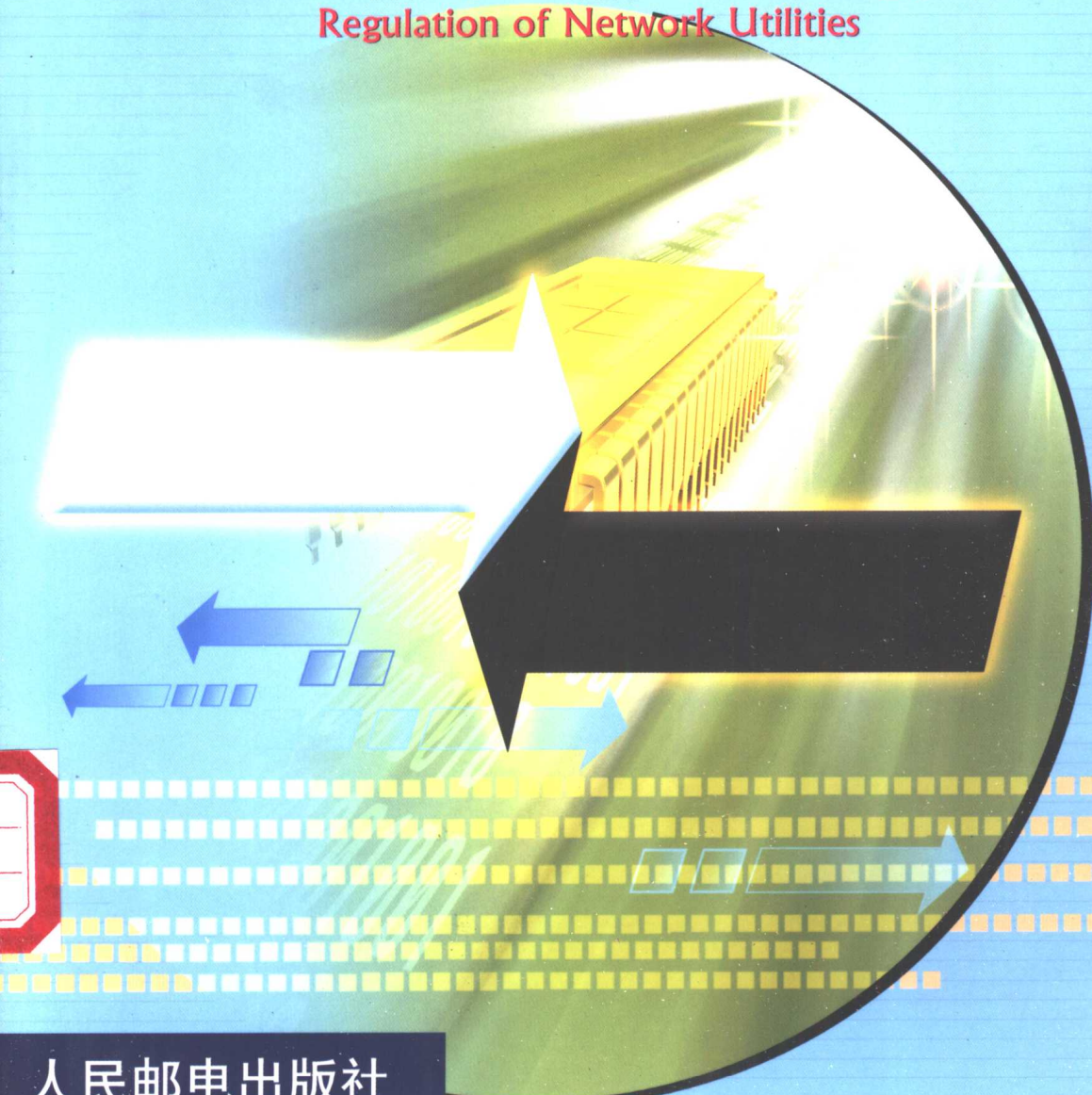


聚晶工作室

[英] 戴维·M·纽伯里 著
David M. Newbery

网络型产业的重组与规制

Privatization, Restructuring, and
Regulation of Network Utilities



人民邮电出版社
POSTS & TELECOMMUNICATIONS PRESS

〔英〕戴维·M·纽伯里 著
David M. Newbery

胡汉辉 校
何玉梅 译

■ 产业经济学译丛 ■

网络型产业的重组与规制

*Privatization, Restructuring, and
Regulation of Network Utilities*

人民邮电出版社

图书在版编目(CIP)数据

网络型产业的重组与规制/(英)纽伯里著;何玉梅译.—北京:
人民邮电出版社,2002.9

(产业经济学译丛)

ISBN 7-115-10535-9

I.网... II.①纽...②何... III.公用事业—产业经济学
IV.F294.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 056962 号

产业经济学译丛

网络型产业的重组与规制

- ◆ 著 [英]戴维·M·纽伯里
校 胡汉辉
译 何玉梅
责任编辑 赵卉蓉
- ◆ 人民邮电出版社出版发行 北京市崇文区夕照寺街 14 号
邮编 100061 电子函件 315@ptpress.com.cn
网址 <http://www.ptpress.com.cn>
读者热线 010-67180876
北京汉魂图文设计有限公司制作
北京市朝阳区展望印刷厂印刷
新华书店总店北京发行所经销
- ◆ 开本:720×980 1/16
印张:26.5
字数:405千字 2002年9月第1版
印数:1-5000册 2002年9月北京第1次印刷
- 著作权合同登记 图字:01-2001-1632号

ISBN 7-115-10535-9/F·388

定价:50.00元

本书如有印装质量问题,请与本社联系 电话:(010)67129223



《产业经济学译丛》编辑委员会

主编：胡汉辉

副主编：蔡莉 李新春

委员（按姓氏笔画排列）：王大勇 刘怀德 肖渡 陈方正 周晔 梁磊 傅康生

《产业经济学译丛》总序

20年前,中国改革开放的开拓者就指出:社会的发展要求大幅度地提高生产力,也就必然要求多方面地改变同生产力发展不相适应的生产关系和上层建筑,改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式,因而改革是一场广泛、深刻的革命。20多年来,我国的经济体制改革取得了重大的进展,市场作为配置资源的方式正在许多领域起着基础性作用,人们对经济活动的理解不断加深,经济领域受市场冲击的广度也不断扩大;产业进入人们的视野,并逐渐成为改革的重要主题。正是社会对产业领域的重视和改革的需求,推动(和拉动)着中国产业经济学(Industrial Economics)的成长。

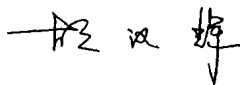
我国在20世纪50年代初由前苏联引进了按行业进行的经济学科分类,它适用于计划体制和政府经济的直接管理。随着我国改革的深入,这种学科分类显然已难以激发人们的不断创新。传统的工业经济学就其本质而言几乎没有市场的概念,也就谈不上分析市场,而这正是市场化过程中产业经济学迫切需要研究和创新的内容。这种创新至少有两个方面的原因:首先,市场竞争行为是多种多样的,有的亲和市场,有的有害于市场,需要有效地加以研究。其次,随着国民经济水平的提高、技术的进步、国际竞争的加剧,人们对垄断、竞争的理解不断加深,有些产业的自然垄断性将被重新定义,有些产业需要打破垄断。如何使垄断产业实现竞争,如何对产业实行规制,如何实现国民经济系统对产业的要求等等,都需要产业经济学加以系统回答。

上个世纪之末,在西方国家产业经济学得到飞速的发展,其主要研究领域深入到产业内部及企业之间的产业组织(Industrial Organization)问题。从主流意义上看,产业经济学与产业组织理论是同义的,人们对产业经济学研究重点的看法也基本一致,即企业理论、合同理论、组织理论、规制和反垄断政策等等。经过60多年的发展,西方产业经济学已经具有较完善的体系和成熟的研究范式。在我国,为了尽快地发展出具有解释力和指导力的理论,回答改革

进程、特别是生动的市场不断提出的新问题,理论界已经作了很多卓有成效的努力,包括围绕现实问题进行探索和引进西方的理论。

“他山之石可以攻玉”,为了尽快地使中国的产业经济学更具解释力,较系统地把握西方产业经济学的发展过程和理论动态,在一批海外华人经济学家和国内留学归国学者的倡导与推荐下,我们翻译了这套《产业经济学译丛》,其目的是较系统地引进西方成熟的产业经济学成果,包括基础理论、一些典型行业的分析和实证研究。我们希望它的出版能对中国的理论研究者 and 实际工作者都有所裨益,因为作为一门应用学科,产业经济学的生命力在于应用。对于前者,这套丛书有助于窥视国外产业组织学的新发展与新应用;对于后者,则可以了解产业经济学的基本方法,增强运用产业经济学基础理论解决具体问题的能力。

梁晶工作室多年来一直致力于介绍海外最新的经济学著作,以此推动中国的经济学教学和研究工作。没有梁晶工作室的策划、组织和其他卓有成效的劳动,这套译丛不会顺利问世。相信梁晶工作室的这套译丛也能得到读者的认可。



2001年2月18日

中文版序

新古典经济学的的一个基本结论是,充分竞争的市场可以实现资源的有效配置。但对由于技术的原因使得竞争难以充分的产业,政府的规制被认为是必要的——甚至是惟一有效的选择。在历史上,电信、电力、煤气和自来水等网络型公用事业是自然垄断行业的典型代表,由于投资巨大、资产专用性强和规模经济等特点,这些产业往往受到政府的规制,或直接由政府所有,实行垄断经营。但在过去 20 年来,垄断经营和传统的规制逐步被世界各国所放弃。发生这一变化的主要原因有二:一是随着现代科学技术的飞速发展和经济的全球化,网络型公用事业中某些部门的自然垄断特征正在弱化,甚至完全消失,因而垄断经营的经济学理由已不复存在;二是传统规制失灵造成了严重的效率损失和财政困难,用竞争代替规制成了经济上和政治上最为可行的选择。自 20 世纪 80 年代以来,放松规制和引入竞争的浪潮几乎席卷了全世界,无论是发达国家还是发展中国家,都试图通过对这些行业实行治理结构上的变革和创新来达到改进效率、降低资费的目的。

围绕着规制和竞争,经济学家们发展了新的经济理论来研究这些网络型公用事业,其中做出最具影响力贡献的是拉丰和泰勒尔,他们对新规制经济学的框架进行了迄今为止较完整的阐述。《产业经济学译丛》介绍的第一本《电信竞争》就是他们的主要代表作,当时我曾向信息产业部张春江副部长推荐了这本书。《电信竞争》讨论的中心议题是提供不同强度的激励机制和定价问题,着眼于用最优规制理论和原则分析规制政策。不可否认,他们为网络型公用事业的学术研究所做的框架性工作是非常有价值的。但我们似乎也发现,《电信竞争》一书忽略了(至少是未充分分析)制度因素的作用无疑是个缺憾,因为制度禀赋、产权形式对于解决公用事业的所有制和规制问题,尤其对于提高长期绩效和投资激励问题具有非常重要的实践意义。而本书的作者戴维·M·纽伯里教授则为我们弥补了这一缺憾。

戴维·M·纽伯里教授是国际著名的经济学家。在本书中,作者

融合了产业经济学、规制经济学和比较制度经济学等理论,以一个应用经济学家独到而敏锐的眼光,通过对网络型公用事业放松规制、自由化和私有化的大量丰富、翔实的案例的考察,评价了结构性改革的重要性,分析了私有化与自由化(结构性改革)之间存在的天然的互补关系。作者的实证研究表明,公有制和对纵向一体化网络型公用事业进行传统的成本规制都存在着被困在非有效均衡区的风险,打破这种非有效均衡的方法是将私有化与结构性重组相结合,自由化与适当规制相结合。

规制与竞争问题可以归结为关于政府与市场分工的争论,而平衡各方利益和力量的制度安排无疑反映了这些争论中的思想。如何看待政府在经济活动中的作用,如何权衡规制失灵和市场失灵的成本,如何探索建立良好的制度安排以解决网络型公用事业特殊问题,是纽伯里教授贯穿本书始终的主题,也是世界范围内试图或正在推行公用事业改革的各个国家冥思苦想的问题。

目前,中国的网络型公用事业的改革已经开始,有些产业如电信业已经初步搭建起了竞争的平台,规制改革正在逐步深入。有关的竞争与规制问题也引起了国内理论界和实业界的激烈讨论。应该看到,中国网络型公用事业的改革还缺乏完整、清晰的理论和政策框架,相应的学术研究在着眼于中国经济制度环境方面还缺乏深刻、成熟的理解。本书为我们提供了一个了解不同背景环境、不同经济体系下各种制度安排特点的脉络,扩展了我们的视野,无疑会对我们探索符合国情的网络型公用事业的有效而持久的改革之路有所参考。

中国公用事业(特别是电信业)的改革与英国公用事业的改革形成一个显明的对比:英国的改革从私有化开始,中国的改革则从国有企业内部引入竞争开始。

我相信,现代经济科学的成果和中华民族的努力一定能使中国的网络型公用事业的改革卓有成效,就像发达的现代医学和乐观的生活信念没有使曾患癌症的胡汉辉主编走上绝路一样。

受梁晶教授和胡汉辉教授的委托,是为序。



2002年7月25日

中文版前言

在过去的 20 年中,人们对有关国家在经济活动中的作用的认知发生了剧烈的变化。在英国,国家作用边界的变化从私有化开始,而在中欧和东欧,随着国家社会主义向市场经济的转型,整个经济形态都发生了改变。

国家和市场行为的不同并不仅仅是公有制和私有制之间的区别,还包括控制模式之间的比较——直接通过所有制或间接通过规制进行的政治控制和分散化的市场之间的比较。在首先对航空业放松规制和实施自由化的过程中,美国曾丧失过对政府规制合理化的信心。

无论是在公有制还是私有制下,公用事业都面临着规制。因此,公用事业的私有化将主要是所有权而不是控制权的转变。相反,自由化将公用事业推向市场,可能会比私有化更能引起绩效的剧烈变化。1984 年以前,煤气、电信和电力这些网络型公用事业都是纵向一体化的垄断产业,以网络的自然垄断性为依据。1984 年,美国开放了煤气管道、解体了 AT&T 并在长途电话市场中引入了竞争,实现了这些产业的自由化。同年,英国电信公司进行了私有化,但仅仅存在一个惟一的小型竞争者——Mercury 公司。直到 1991 年,英国电信业才实现了进一步的放开。1986 年,作为垄断企业的英国煤气公司被私有化,英国政府花费了将近 10 年时间的努力才将煤气这一产业转变成今天充满竞争、业务分拆的局面。但是,公众并没有满足于将国有垄断原封不动地转变为私人垄断,而是要求有更多的竞争和选择。1990 年,英国着手对电力产业实行私有化,将发电与电力传输分离,把规制局限在网络上,而且允许在发电环节形成竞争。在公共部门内,竞争是很难实现的,因此,自由化和私有化之间就存在着天然的互补关系。

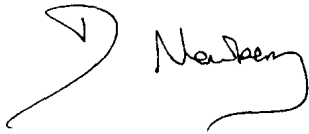
中国经济面临着同样的挑战。为了减轻国家的财政负担,实现经济的现代化和加强经济活力,国有企业(本书区分了国有企业和公有企业这两个概念。公有企业 PE 的外延大于国有企业 SOE,它指所有实行公有制的企业,包括市政所有和国有等企业——译者注)面临着改革。中国的实践表明,它可以实行创新性的经济体制并从成功和失败中获得经验教训。本书主要着眼于描述煤气、电信、电力等主

要网络型公用事业的改革和重组的经验。在1995年提交瓦尔拉斯—帕累托讲座的讲稿时,我们已经收集到了大量的案例和数据。在随后的3年中,世界上许多国家也开始了同样的改革。我调查和研究了许多发展中国家、发达国家和转型国家的改革,这些国家正面临着艰难的选择,需要制定新的制度,我把大量的案例纳入本书,使之比初稿的内容更为充实。

与20年前开始改革时的情形相比,现在打算对网络型公用事业进行改革的国家拥有了更为丰富的知识可供参考。当然,在我1999年结束本书英文版的写作时,这些经验更为鲜活了,我也将以同样的热情投入到对这些新发展的研究中去。我相信,我在几年前总结的经验经受住了时间的考验,而且拥有了许多例证。

2000年的加利福尼亚电力危机打破了市场能自行起作用、不需要进行认真设计的神话,这一点我在本书中已有所阐述。我的观点是,把竞争引入原来是垄断的、而且受到规制的网络型公用事业是获得私有化全部收益的关键所在。私有化是竞争的必要而非充分条件。规制不可避免是非有效的。在网络服务中使用竞争代替规制可以提高效率,但是自然垄断的网络设施仍然需要经过精心设计的规制。自由化同样会对租金进行再分配,而且在处理公用事业的受规制部分和竞争性部分的接口时又会产生新的规制问题。因此,经济学家发展了新的理论来分析基于网络或是网络之间的竞争,而且使得有关规制的理论发展成为当今微观经济学领域最令人兴奋的分支。未经过精心设计的自由化和规制将会导致政策上的不连续性。

本书将以来自众多国家的证据为支撑,为读者提供分析网络型公用事业改革的框架,并从历史中总结出宝贵的经验。读者将会发现煤气、电力和电信产业间的本质差异,以及在为每个产业设计改革时需要面对的特殊挑战。读者可以学着去了解规制和市场机制的重要性,了解它们与国家的制度、产业结构之间的关系,以及量化成本和收益的重要性。在此基础上,读者可以追踪新近的有关讨论。我相信,你们会发现,网络型公用事业的改革仍将产生无穷的魅力和挑战,你们可以为进一步的政策讨论做出贡献。



2002年7月11日



戴维·M·纽伯里教授简介

戴维·M·纽伯里教授于1981—1983年在世界银行公共经济学部担任负责人,同时还在斯坦福大学、加州大学伯克利分校和普林斯顿大学担任客座教授。1996年,纽伯里教授担任欧洲经济协会主席并从1997年起担任《经济杂志》的副总编,现任英国剑桥大学应用经济系的系主任和应用经济学教授。

纽伯里教授在一些国际机构任职时,主要从事欧洲和非洲的税制改革、公路交通收费、能源政策和私有化公用事业的规制等方面的工作。目前,他正致力于公用事业,尤其是电力和煤气产业的规制和私有化方面的工作,是CMI电力项目的首席调查员和项目负责人之一。

纽伯里教授的著作颇多,涉及发展中国家的社会成本—收益分析、商品价格稳定和税收,以及转型经济国家的税制改革等领域。他还发表过很多关于经济理论、期货市场、能源政策、农业价格政策、运输经济、国际贸易、产业组织、私有化、规制、环境政策和东欧改革等方面的文章。

由于在应用经济学领域的杰出贡献,纽伯里教授于1990年被授予计量经济学会的弗里希奖章,于1993年获得加拿大经济协会的哈里·约翰逊奖,1991年成为英国科学院的研究员。1996年,他被任命为英国垄断与兼并委员会的委员,并继续担任煤气规制办公室的顾问,同时还是环境学术研究部的成员。

前 言

本书起因于 1995 年 11 月,我应邀为洛桑大学的瓦尔拉斯—帕累托讲座所做的演讲。此时,离帕累托继瓦尔拉斯之后成为洛桑学院院长已隔一个世纪了,而离该大学授予瓦尔拉斯“建立一般均衡条件的首位经济学家”的荣誉,从而确认他为洛桑学院的创立者也有 86 年之久了。我不是从事一般均衡理论研究的理论家,于是我查阅了一下《新帕尔格雷夫》(一本权威的经济学大字典——译者注),想看看自己与这个讲座所纪念的几位杰出的洛桑经济学家是否有兴趣相同之处。我发现,瓦尔拉斯对自然垄断的看法带有强烈的“科学社会主义”色彩,他认为自然垄断行业应该国有化。铁路是 19 世纪网络型公用事业的典型案例,帕累托的第一篇文章就对铁路私有与公有的优劣做了分析。他很快放弃了原来做铁路工程师的打算,正是他对自由贸易的支持导致他对社会最优性和公用事业欧洲式定价方法的指导性原则的探求。于是,我找到了合适的演讲题目来纪念瓦尔拉斯和帕累托,心里感到了些许安慰。

这次演讲邀请使我有机会对网络型公用事业的产业政策研究持续升温进行反思,更主要是对市场经济和政府之间的边界进行了深入思考。30 年前,在事业开始之初,我被最优税收理论和社会成本—收益分析的发展所吸引。这些理论发展使我对该做什么以及如何评估政策的价值有了清晰的认识。研究清楚地表明,应该做的事情却常常无法施行。为什么这个题目一直到现在都有吸引力?最简单的解释就是没有给代理人以适当的激励。最优税收理论的方法同样适用于研究激励代理人代表企业所有者利益行事的问题,这些方法也直接催生了现代规制理论。若不存在市场结构选择问题,这些理论都很有说服力,但如果要使网络服务变得有竞争性,需要解决信息、激励和收益向消费者转移等问题,它们就显得力不从心了。过去的 15 年已经证明了这一点,使我们看到了这种理论的局限性。

利益集团也许更关心自身利益而非社会利益,它们竞相控制规制机构。基于网络的竞争与传统竞争在很多方面有所不同,而

处理好被规制部门和竞争性部门之间的接合部仍然是成功的自由化的关键。

作为一名应用经济学家,我一直感到很兴奋。能在这样一个充满知识魅力、实践性很强的领域里工作,我感到非常荣幸。从一开始我就得以跟踪英国的电力改革实践,同时又能够与研究中欧转型经济的国内外同行一起共事。在我的研究中,时空上的这种历史偶然性是很重要,但更幸运的是,我得到了同事们和丘吉尔学院及剑桥大学的支持。

当然,我还要感谢洛桑学院的邀请,是他们的邀请促使我写下此书,同时还要感谢他们的热情款待。文中许多关于网络型公用事业的论述都得益于英国经济与社会研究理事会对一系列网络型公用事业私有化和规制项目(000231811、000233766和000236828)的支持。感谢为这些项目工作的同事:Richard Green, Christopher Doyle, Maria Maher, Michael Pollitt和Tanga McDaniel。本书第2章是与Rich Gilbert合作的,这篇关于规制体制可信性的文章曾发表在1994年的《兰德经济学杂志》。受加州大学的委托,我与Richard Green合著了一本书,该书由Green和Newbery(1996)共同署名,其内容在第4章中有广泛涉及。第6章吸收了Newbery和Green(1992)、Newbery和Pollitt(1997)的著作以及收录了在我的自传中的几篇近作的观点,并在全书中做了不同程度的修改。我非常感谢Rich Gilbert、Richard Green和Michael Pollitt允许我把这些合作成果重新发表出来。

在整理原稿过程中,Claude Henry一直支持着我,并且非常耐心地帮我整理原稿,第一稿是于1995年12月完成的,但为了反映出近几年的快速发展,他还要在正常的学术活动和应用经济系日常管理的忙碌工作中见缝插针地进行改稿工作。毫无疑问,他的支持对我来说是非常宝贵的。另外,还要感谢Sharon Swann的秘书工作,在她的协助下,我在世界各地所做的学术演讲都得到了宝贵的反馈意见,并且从写作的过程中感到了乐趣。

英国剑桥
1999年8月

内容提要

网络型公用事业,例如电力、电话、煤气等是一种需要固定网络来传输服务的公共基础设施产业,它是在政府制定的条件约束下运营的,因此,它就提出了特殊的所有制和规制问题。

本书作者融合了产业经济学、规制经济学和比较制度经济学等理论,以一个应用经济学家独到而敏锐的眼光,通过对网络型公用事业放松规制、自由化和私有化的大量丰富、翔实的案例的考察,评价了结构性改革的重要性,分析了私有化与自由化之间存在的天然的互补关系。

本书风格严谨、论证充分。可供高校经济和管理类专业学生、政府公用事业管理者、企业经营者及经济和管理学领域的研究人员学习和参考。

目 录

1 引言	1
1.1 英国的私有化	7
1.2 英国的私有化进程	13
1.3 产权、结构和效率	17
1.4 所有制和政府的边界	18
2 规制承诺问题	27
2.1 关于规制合同的博弈建模	31
2.2 博弈过程:承诺、可信性和重复性	35
2.3 回报率规制	38
2.4 价格规制	48
2.5 规制制度的设计	51
2.6 许可证在英国公用事业规制中的作用	54
2.7 转型经济的私有化和规制	57
2.8 结论	67
3 网络型公用事业的所有制问题	77
3.1 地区公用事业与市政所有制	79
3.2 全国性的网络型公用事业	80
3.3 公有企业的宏观绩效	83
3.4 公有网络型公用事业和私有网络型公用事业的效率	92
3.5 所有制变动的影响	101
4 规制理论	127
4.1 规制的规范理论和实证理论	131
4.2 利益集团对英国电力产业的影响	138
4.3 贝尔电话公司规制改革的动态性	145
4.4 规制改革的动态特性评价	152

4.5	竞争和规制	154
5	网络型公用事业的竞争引入问题	161
5.1	国有制和竞争	168
5.2	保留国有制的自由化进入	169
5.3	国有公用事业的试竞争性改革	171
5.4	网络的国有制理由	175
5.5	评价竞争和国有制	176
5.6	纵向分离或接入自由化	177
6	电力供应产业的改革	189
6.1	电力纵向分离:英国的例子	193
6.2	建立电力市场	195
6.3	重组 CEGB 和电力交易网的建立	198
6.4	重组 CEGB 是否值得	223
6.5	其他国家电力市场的建立	232
6.6	电力市场:案例研究的经验教训	253
6.7	结论	261
7	电信产业的自由化	275
7.1	定价和规制的非有效性	278
7.2	电信业的产业特征	294
7.3	竞争的可能性	299
7.4	经验教训	311
7.5	结论	318
8	煤气的放松规制与重组	325
8.1	煤气和电力的相似与区别	329
8.2	美国自由化的经历	342
8.3	英国煤气业的重组	344
8.4	欧洲大陆的煤气自由化	357
8.5	结论	360
9	结论	363
9.1	重组网络型公用事业	368

9.2 进入	371
9.3 放松规制所需的制度创新	373
9.4 争端的解决	377
9.5 网络型公用事业之间的差异	383
9.6 规制是否可以终结	396
缩略语	401