



中国经济文库·应用经济学精品系列

Non-competitive Market Order  
— Based on the Monopoly Industries  
of Telecommunications, Electric Power Railway

---

# 非竞争性市场秩序研究

——基于电信 电力 铁路垄断产业分析

---

资金支持:教育部哲学社会科学规划项目  
“基础设施产业的垄断与竞争问题”  
(项目编号:05JA790003)

# 非竞争性市场秩序研究

## ——基于电信电力铁路垄断产业分析

 **中国经济出版社**  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

非竞争性市场秩序研究/李虹著

北京: 中国经济出版社, 2011. 1

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8835 - 4

I. ①非… II. ①李… III. ①市场管理—研究 IV. ①F713. 56

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 167223 号

责任编辑 邵 岩  
责任审读 霍宏涛  
责任印制 常 毅  
封面设计 北京华子图文设计公司

出版发行 中国经济出版社  
印刷者 三河市佳星印装有限公司  
经销者 各地新华书店  
开 本 710mm × 1000mm 1/16  
印 张 17  
字 数 269 千字  
版 次 2011 年 1 月第 1 版  
印 次 2011 年 1 月第 1 次  
书 号 ISBN 978 - 7 - 5017 - 8835 - 4/F · 7803  
定 价 39.00 元

中国经济出版社 网址 [www.economyph.com](http://www.economyph.com) 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

**版权所有 盗版必究** (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

## || 序 ||

李虹副教授执笔的教育部哲学规划项目的阶段性研究成果——《非竞争性市场秩序研究》一书即将出版，她委托我为之作序，作为她曾经的导师，自然欣然命笔。五年前，李虹的研究方向开始集中在垄断产业的管制与竞争，目前她已经在这一领域取得了累累硕果，主持了多项国家级课题，完成了多篇颇具价值的论文，现在又有专著即将出版，看到她潜心研究的成果得到了社会和学界认可，我由衷地感到高兴。

从理论来源上讲，管制经济学的研究源于微观经济学的市场失灵理论和产业组织理论中的市场结构和行为分析，因而管制经济学的分析方法也随着产业组织理论的发展而变化，呈现出由“结构主义”向“行为主义”转变的趋势，在管制政策制定思路上，也开始逐渐趋向于反垄断和实行竞争政策。

传统的公共利益管制理论认为，政府管制可以促进竞争效率的提高，但管制的实践表明，在被管制的市场中，市场竞争的效率往往并不高。在实践中出现了越来越多的政府管制失灵现象，为此世界各国从20世纪70年代纷纷对传统管制制度进行了改革，发达国家出现了“放松管制”或“管制缓和”的发展趋势：首先，重新界定了市场与政府之间的关系，尤其是随着技术的进步和市场需求的扩张，原来属于政府管制的行业正逐步让位给市场调控；其次，政府开始反思自身监管制度，逐步从市场中退出来，专门从事公共产品的提供；最后，政府加强监管制度和监管工具改革，完善政治制衡和监督机制，降低监管机构被俘虏的可能性。

由于传统公共利益管制理论假设管制机构对被管制企业的成本、技术和努力水平等有完全信息,其前提过于理想化和简单化,而且在20世纪80年代以来的实践中,自然垄断产业的技术进步和市场条件发生了巨大的变化。因此,许多新的政府管制理论应运而生,如利益集团管制理论、可竞争市场理论和激励性管制理论等都是政府管制理论的重要发展。利益集团管制理论突破了传统公共利益管制理论中“仁慈”政府和追求社会福利最大化目标的假定,将政府管制决策出台过程引入经济分析领域,分析了管制目标异化的可能性及潜在的原因,从而将管制问题的认识从传统的规范分析转向了实证分析,这种转变大大丰富了管制的研究内容,但同时需要注意的是,它仅仅指出了传统管制理论存在的问题,而缺乏对管制方案设计的深入探讨。而可竞争市场理论则提出了通过潜在竞争替代政府管制,改进了自然垄断管制的通常做法,开拓了自然垄断治理的新方向,对于放松管制的实践产生了深刻的影响。随着管制实践的深入,以及微观经济学理论中的新理论、新方法的发展与应用,人们开始意识到,放松管制并不是完全取消管制,而是对现有管制形式进行的改进,是为了实现获得竞争性收益、减少垄断的非效率、降低交易成本和防止管制所造成的低效率等目标,引入激励机制。由于管制机构与被管制企业之间存在着信息不对称,因此涉及到管制者与被管制企业之间的博弈分析,以及由此产生的机制设计问题。针对这些问题政府可以运用某些特定的管制工具来实现理论上的最优管制,如特许投标制和价格上限政策。在这种思维的指导下,英国在上世纪80年代初首先引入了激励性管制实践,到上世纪90年代,各种具体的激励性管制措施已经在欧、美等西方国家得到了广泛应用。

从管制理论和实践来看,管制的作用更多地集中于一些特殊的产业领域,包括公用事业、电信、电力、交通等在内的网络型产业。根据微观经济学的基本理论,只有当价格等于边际成本时才能达到帕累托最优,社会总福利才最大,但自然垄断的存在给这些网络型产业定价造成了两难困境:如果按边际成本定价,则企业可能会面临亏损而需要政府给予补贴;

如果不加管制,企业可能会制定高于成本的价格,以寻求垄断利润,其结果必然会扭曲社会分配效率。这一矛盾使政府陷入社会福利与企业利益之间难以取舍的两难状态,单靠市场力量难以约束这些企业的垄断行为,因此需要政府管制与市场竞争相互补充,这使得对自然垄断行业的管制方式的研究显得非常有必要。

作者系统梳理了政府管制理论研究发展的脉络和轨迹,并以国内电信、电力、铁路等产业为案例,全面阐述了这些产业的市场化改革、管制体系的重塑,以及市场绩效评估等问题。这一研究将为国内政府管制政策的制定及实施提供有益的借鉴,也让读者对国内自然垄断行业中政府管制的现状和发展有了较为详尽的了解。我相信,作者的研究成果一定会得到从事理论研究和实践工作的有识之士的欢迎。

**刘 伟**

2010年12月于北京大学

## 引言

政府管制是19世纪中后期首先在西方发达国家出现的一种重要社会现象,自出现之日起,政府管制就受到人们的广泛关注。围绕着政府管制的利弊以及对它应采取的态度,人们展开长时间的理论分析和政策争论,至今仍未停息。在争论过程中,各种观点莫衷一是,相互辉映。政府管制正是在这样一个过程中走过了一个从产生到强化,再从强化到放松管制的曲折历程,在实践中也扩散到各种社会制度和经济体系中。

从管制理论和实践来看,经济管制的作用更多地集中于一些特殊的产业领域,包括公用事业、电信、电力、交通等在内的网络型产业。由于这些产业存在自然垄断特性,管制的重点主要集中在价格和市场准入等方面的控制。因为无论怎样引入竞争,这些部门仍然会有一定程度上的自然垄断,这既与其技术经济特征紧密相关,又与这些领域的竞争不充分相关。因此,单靠市场力量难以约束这些企业的垄断行为,需要政府将经济管制作为与竞争政策互补的一种实施产业监控的工作,其目的就是为了防止资源配置低效率。

改革开放以来,中国的产业政府规制改革取得了一定进展,当前中国正处在从计划经济向市场经济转变的重要时期,这种转变的实质是由集中到分散、由政府管制到市场调节、实现给个人和企业以更大的经济决策自由。然而在现阶段,中国市场经济还不成熟,不完善。政府一方面要努力解决市场失效问题,另一方面又要放弃对企业管理的干预,建立起以间接调控机制为主的微观管制体系。这就要求政府对自身职能、规模、权限加以限制,同时让政府由承担解决市场失灵与竞争不足的双重任务,逐渐向只弥补市场失灵的功能转变。与西方国家的管制体系不同,中国处于经济转型的特点要求既要“放松行政性管制措施”又要“重构市场行为管制措施”,因此,研

究和借鉴西方发达国家经验,同时结合中国国情,探讨如何重塑适应经济转型期的管制体系,促使行业格局向均衡发展,建立和完善与之相适应的监管体制,具有重要的理论价值和迫切的现实意义。

本书第一部分阐述了非竞争性市场管制理论,阐述了非竞争性市场的概念,并研究了市场失灵与政府管制的内涵与分类。在此基础上,系统介绍了基于公共利益思想的管制理论、基于管制俘获和利益集团的管制理论和基于信息不对称的激励性管制理论三大理论流派的发展脉络、背景和评价,同时重点探讨了价格上限、特许投标、标尺竞争、可竞争市场等激励性管制理论。本书第二部分梳理了中国代表性网络型产业政府规制改革的进程,全面总结了这些产业中政府管制经验和启示。书中所关注和分析的非竞争性市场主要是指网络型产业中的非竞争性业务部分,重点探讨针对这些市场的管制理论和政策设计。同时,结合中国由计划经济向市场经济转轨的历史背景,总结中国电信、电力和铁路等行业的市场化改革进展和管制政策设计,并从改革绩效出发,分析网络型产业改革的共性特点及所存在的问题,最后系统地提炼出中国经济转型期中的网络型产业政府管制下一步改革的方向和重点。



**第一部分 理论绪论**

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| <b>第①章 非竞争性市场管制理论概述</b> .....       | 3  |
| 1.1 非竞争性市场的内涵 .....                 | 3  |
| 1.1.1 竞争机制与竞争性市场 .....              | 3  |
| 1.1.2 非竞争性市场的界定 .....               | 6  |
| 1.2 市场失灵与政府管制 .....                 | 9  |
| 1.2.1 市场失灵的原因 .....                 | 9  |
| 1.2.2 政府管制的内涵与分类 .....              | 12 |
| 1.2.3 政府管制的分析视角 .....               | 18 |
| 1.3 基于公共利益思想的管制理论 .....             | 20 |
| 1.3.1 公共利益管制理论的产生背景 .....           | 21 |
| 1.3.2 公共利益管制理论的前提及观点 .....          | 21 |
| 1.3.3 公共利益管制理论的总体评价 .....           | 22 |
| 1.3.4 公共利益目标下的进入管制 .....            | 23 |
| 1.3.5 公共利益目标下的价格管制 .....            | 28 |
| 1.4 基于管制俘获和利益集团的管制理论 .....          | 32 |
| 1.4.1 管制俘获理论 .....                  | 33 |
| 1.4.2 利益集团理论 .....                  | 33 |
| 1.4.3 对管制俘获和利益集团管制理论的总体<br>评价 ..... | 34 |



|       |                  |    |
|-------|------------------|----|
| 1.4.4 | 可竞争市场理论及对放松管制的启示 | 35 |
| 1.5   | 基于信息不对称的激励性管制理论  | 38 |
| 1.5.1 | 激励性管制理论产生背景及概述   | 38 |
| 1.5.2 | 激励性管制理论的主要内容及思想  | 39 |
| 1.5.3 | 对激励性管制理论的总体评价    | 40 |
| 1.5.4 | 价格上限的管制理论        | 41 |
| 1.5.5 | 特许投标管制理论         | 43 |
| 1.5.6 | 标尺竞争理论           | 45 |
| 1.6   | 非竞争性市场的管制理论总结与展望 | 47 |

## 第二部分 中国的经验

|            |                      |    |
|------------|----------------------|----|
| <b>第2章</b> | <b>电信产业的市场竞争秩序研究</b> | 53 |
| 2.1        | 电信产业的技术经济特性          | 53 |
| 2.1.1      | 电信网的技术特性             | 53 |
| 2.1.2      | 电信产业的经济特性            | 58 |
| 2.1.3      | 小结:经济特性的政策含义         | 65 |
| 2.2        | 中国电信产业改革的转型经济背景      | 66 |
| 2.2.1      | 经济转型及其原因             | 66 |
| 2.2.2      | 经济转型对监管的挑战           | 71 |
| 2.3        | 中国电信产业的市场化改革历程       | 75 |
| 2.3.1      | 中国电信产业改革的国际背景        | 75 |
| 2.3.2      | 独家垄断时期:中国电信独家提供业务    | 76 |
| 2.3.3      | 双寡头竞争:中国联通与中国电信      | 78 |
| 2.3.4      | 分业经营时期:纵向拆分和横向拆分     | 79 |
| 2.3.5      | 全业务竞争:组建三家新的电信企业     | 81 |
| 2.4        | 中国电信市场管制改革的实践        | 82 |

|            |                              |            |
|------------|------------------------------|------------|
| 2.4.1      | 中国电信管制重构的理论背景 .....          | 83         |
| 2.4.2      | 独家垄断时期的管理体制 .....            | 85         |
| 2.4.3      | 双寡头竞争时期的管制政策 .....           | 86         |
| 2.4.4      | 分业经营时期的管制政策 .....            | 89         |
| 2.4.5      | 全业务竞争时期的管制政策 .....           | 92         |
| 2.5        | 中国电信产业的市场改革绩效 .....          | 94         |
| 2.5.1      | 电信市场的绩效评估指标 .....            | 94         |
| 2.5.2      | 历次电信改革绩效的实证分析 .....          | 98         |
| 2.5.3      | 电信产业改革的总体评价 .....            | 106        |
| 2.6        | 促进电信市场有效竞争的保障机制 .....        | 107        |
| <b>第⑥章</b> | <b>电力产业的竞争秩序研究 .....</b>     | <b>114</b> |
| 3.1        | 电力产业的技术经济特征 .....            | 114        |
| 3.1.1      | 电力产业的基本结构 .....              | 114        |
| 3.1.2      | 电力产业的技术经济特征 .....            | 115        |
| 3.1.3      | 电力产业技术经济特征与电力产业的<br>改革 ..... | 119        |
| 3.2        | 电力产业改革的市场化问题 .....           | 120        |
| 3.2.1      | 概述 .....                     | 120        |
| 3.2.2      | 供应侧建设 .....                  | 124        |
| 3.2.3      | 需求侧建设 .....                  | 129        |
| 3.2.4      | 新的市场交易制度建设 .....             | 132        |
| 3.3        | 中国电力体制的变革历程 .....            | 149        |
| 3.3.1      | 中国电力管理体制改革 .....             | 149        |
| 3.3.2      | 中国电力市场格局的转变 .....            | 159        |
| 3.3.3      | 电力价格体制的变革 .....              | 163        |
| 3.4        | 中国电力产业竞争模式 .....             | 166        |
| 3.4.1      | 电力产业的市场模式 .....              | 166        |
| 3.4.2      | 不同电力市场模式间的绩效比较 .....         | 171        |



|            |                                  |            |
|------------|----------------------------------|------------|
| 3.4.3      | 中国电力产业现行市场模式 .....               | 173        |
| 3.4.4      | 中国电力产业模式的建设方向 .....              | 174        |
| 3.5        | 中国电力产业改革绩效与经验总结 .....            | 177        |
| 3.5.1      | 改革绩效的评价标准 .....                  | 177        |
| 3.5.2      | 中国电力产业监管体制改革的绩效分析与<br>经验总结 ..... | 179        |
| <b>第4章</b> | <b>铁路产业的竞争秩序研究 .....</b>         | <b>196</b> |
| 4.1        | 铁路产业的技术经济特征 .....                | 196        |
| 4.1.1      | 铁路产业的基本概况 .....                  | 196        |
| 4.1.2      | 铁路产业的技术经济特征 .....                | 197        |
| 4.1.3      | 铁路产业的技术经济特征与铁路产业的<br>改革 .....    | 198        |
| 4.1.4      | 经济特性决定市场结构 .....                 | 199        |
| 4.2        | 铁路产业改革的转型经济背景 .....              | 200        |
| 4.2.1      | 转型期铁路产业市场主要特点 .....              | 200        |
| 4.2.2      | 转型期的铁路产业市场秩序理论 .....             | 201        |
| 4.3        | 铁路产业改革历程及市场秩序规范举措 .....          | 205        |
| 4.3.1      | 中国铁路产业的改革历程 .....                | 205        |
| 4.3.2      | 铁路产业市场秩序规范举措 .....               | 215        |
| 4.3.3      | 中国铁路产业的竞争模式建设方向 .....            | 228        |
| 4.4        | 中国铁路产业的改革绩效 .....                | 234        |
| 4.4.1      | 铁路产业改革绩效评价指标 .....               | 234        |
| 4.4.2      | 中国铁路改革绩效实证分析 .....               | 234        |
| 4.4.3      | 中国铁路改革的总体评价 .....                | 243        |

**参考文献 / 245**

**后 记 / 259**

第一部分

理论绪论





第  
1  
章

## 非竞争性市场管制理论概述

## 1.1 非竞争性市场的内涵

## 1.1.1 竞争机制与竞争性市场

## 1. 市场竞争机制概述

一般来说,“竞争系个人(或集团或国家)间的角逐;凡两方或多方力图取得并非各方均能取得的东西时,就会有竞争”。在竞争的市场环境下,市场力量的变化,即供求双方的稀缺程度最先引起价格的波动,而价格的波动也反作用于市场供给和需求行为。简单地说,市场竞争机制指的是竞争、供求变化和市场价格波动之间的内在联系机制,它的基本要素包括:竞争市场、竞争对手、价格及风险机制等。

按照“经济人”假设,作为经济决策的行为主体是普遍理性的。这些行为主体的共同特征是它们的各种决策行为都倾向于在既有约束条件使自己的收益最大化,换句话说,就是在实现既定利益时,使自身的经济活动成本尽可能的最小化。这意味着,承担自主经营、自负盈亏和自我约束的市场主体,完全根据对自身利益的追求和市场竞争所形成的价格信号进行自主、分散地决策,从事各种经济活动,从而推动了市场经济的运行。

实际上,古典经济学派代表人物——亚当·斯密早在18世纪就对市场竞争机制进行了详细论述。他从劳动分工和交换经济的角度出发,结合新



兴工业资产阶级的利益,提出了自由竞争的调节思想。他认为,个人在追求自身利益时,会受到一只“看不见的手”的引导,他在实现自身利益的同时,也间接实现了一种并非出自他本意的社会利益。重要的是,这种社会利益的实现恰恰又出乎个人意愿之外,间接带来的社会效益包括促进经济增长,带动社会福利的增加。从这个意义上讲,个人利益和社会利益通过市场竞争机制实现了统一。

基于市场机制这一“看不见的手”,亚当·斯密主张实行自由放任的经济政策,反对政府对市场进行干预。他明确指出,“如果政治家企图指导私人应如何运用他们的资本,那不仅是自寻烦恼地去注意最不需要注意的问题……而且这种管制几乎毫无例外地必定是无用的或是有害的”。此外他还指出:“你认为,你可以通过动机良好的法令和干预手段,来改善经济制度运转。事实并非如此。自由放任,听之任之,不要干涉。利己的润滑油将使经济齿轮以奇迹般的方式来运转。不需要计划,不需要国家元首的统治,市场会解决一切问题。

从这些经典理论可以看出,市场竞争机制具有如下几个显著特征:

(1) 市场机制的运行原动力来自市场主体对自身经济利益最大化的不懈追求;

(2) 微观经济主体的经济活动决策由各市场参与主体自主、分散地做出;

(3) 市场机制对经济活动的调节、从而实现资源的优化配置是自发进行的,并非通过政府计划或管制手段人为地进行调配;

(4) 市场机制通过市场价格的波动向微观经济主体传递信号,而微观经济主体则主要通过价格波动信号来调整自己的经济行为。

## 2. 市场竞争的重要作用

市场竞争机制使得在社会资源得到自由流动和最优配置的同时,提升了社会福利,从而自发地保障了社会秩序的正常运转。概括来说,竞争机制的作用主要体现在以下四个方面:

(1) 调节社会生产和消费。在市场机制下,价格信号反映了资源的稀缺程度。当市场上某种产品的总需求超过总供给时,其价格就会上涨,由此吸引更多的企业将更多的资源投入到该种产品的生产过程中,从而增加市场供给,平衡市场供求关系。所以,市场竞争机制可以自发地调节价格水平和



优化社会资源配置。

(2) 保护消费者利益。在市场机制下,企业为了降低成本,占领市场份额,就必须提升生产效率,加强内部成本管控,改善服务质量,为消费者提供高质低价的产品或服务。容易知道,在垄断情形,或者少数企业合谋的情形下,消费者将无从选择,企业却可以为所欲为,盘剥消费者福利。因此,维持市场竞争秩序,迫使企业提升效率,是保护消费者利益的重要手段。

(3) 实现收入合理分配。竞争机制在优化社会资源配置的同时,也实现了社会收入的一次性分配。比如效率低的企业将被市场淘汰,而效率高的企业则可以获得高额的利润回报。这种正向激励机制不但改善了市场效率,也自动实现了公平分配的目标。如果市场机制被破坏,如设置行政性准入壁垒,没有新的市场主体进入,那么已进入市场的企业就可以收取较高的价格,这显然会带来收入分配失调问题。

(4) 推动企业技术进步。在市场机制下,企业为了赚取超额利润,就必须在两个方面加大努力:一是在既有技术条件下,改善内部管理,优化内部资源配置,提高劳动生产率,以便获得最大的产出;二是加强技术创新,推出满足市场需求的新产品,拓展企业生产边界。正是在这种你追我赶的竞争浪潮中,企业的技术进步得以实现,进而促进社会的经济增长。

### 3. 竞争性市场的含义

市场经济的核心是竞争机制,但在如何保证竞争机制良好运行这一方面,却依然存在着很多问题。比如在如何度量市场竞争程度和市场力量这个问题上仍然存在技术上的争议。为了解决这些问题,首先要明确竞争机制在市场环境下表现在哪些领域,反映在市场结构上有何特点,其前提条件是什么,如果竞争机制不能有效运行,其结果又如何?针对这些问题,经济学家们提出了完全竞争的概念,以此作为分析各类市场上竞争状况的理想参照基准。

完全竞争是一种不受任何阻碍和干扰的市场状态,其理论基础形成于19世纪后半叶至20世纪20年代之间,其代表人物是瓦尔拉斯(Léon Walras)。在完全竞争市场上,任何一家企业都不能对产品的市场价格产生实质性影响,消费者把货币当做“选票”,决定每一类产品的产量、质量和价格。通过价格竞争机制这只“看不见的手”推动整个经济体系达到一般均衡。

完全竞争市场具有如下特征: