

0 导 论

20世纪 80年代以来,在网络产业引入竞争和私有化,成为许多工业化国家和发展中国家的重要改革内容。网络产业面临的问题是管制失灵,改革的途径是在市场失灵的领域创造利用市场机制的条件。作为导论,本章的目的是系统地梳理现有研究成果,对本书的研究对象——网络产业以及所涉及的概念——管制、管制改革、放松管制进行界定,并就本书的选题依据、基本结构和主要结论加以说明。本章的基本结论是①经济管制割裂了厂商进行经营活动的成本和它们从该项经营活动中所取得的收入之间的联系,并由此导致了非市场失灵。由于旨在矫正市场机制低效率的管制自身的低效率,管制的初衷和它实际达到的效果在程度和方向上可能存在明显的差异。由于市场失灵和管制失灵的存在,有效的资源配置要求以适当的方式将市场机制和管制有机地结合起来,通过引入激励管制和竞争机制来提高产业绩效。

0.1 网络产业：研究起因与现状

电力、电信、铁路、民航、邮政、供水、石油、天然气等网络产业在现代经济中具有重要作用,①它们不仅构成 GDP 的较大比重,而且作为基本投入要素和生活必需品直接影响经济竞争力和人民生活质量。产品或服务的生产、传输、分销和用户消费等环节具有很强的纵向关系,是网络产业区别于其他产业的基本特征。19世纪以来,随着经济活动的增加,为了有效地提供产品或服务,一些部门逐渐形成了网络产业。铁路就是最早的网络产业

之一，联结的车站越多，铁路对其所有者和消费者的价值越大。纵向一体化特许经营垄断经营和较高的国有化程度，曾经是世界各国网络产业的基本经营模式。自 20 世纪六七十年代起，人们逐渐认识到管制造成的高成本和低效率，网络产业所具有的潜在和现实可竞争性为经济学所认识。80 年代以来，美国、欧洲等对网络产业进行了以引入竞争机制为核心的改革。改革的重要内容是开放网络接入，允许不拥有网络设施的进入者通过接入现有厂商的网络提供服务。从此，网络产业纵向一体化、垄断经营格局发生了根本变化，管制在很大程度上为竞争和市场机制所取代。

经济学对网络产业认识的转变，直接起因于长期的管制实践，网络产业和管制研究的许多成果也直接来源于实践。20 世纪 70 年代以前，经济学对网络产业的关注集中在自然垄断方面。20 世纪 80 年代以来的放松管制和引入竞争的实践^②得到了微观经济学和产业组织经济学的支持。从经济史上看，当人们在 19 世纪开始设计经济管制时，将其作为最小化市场失灵影响的工具，管制的目的是鼓励受管制产业向自然垄断或寡头垄断结构转变。长期以来，新古典经济理论认为，无论竞争程度如何，垄断厂商和完全竞争厂商都在技术有效的生产边界线经营。这个逻辑的缺陷是，没有考虑现实经济中受管制厂商的特殊状态。尽管受管制厂商可以选择他们的技术，但这种选择是在价格、进入、退出等方面受到管制的情况下做出的，与竞争环境下的决策不同。尽管存在规模经济，但竞争仍然可能改进社会福利。

20 世纪 60 年代起，网络产业的两个问题开始受到普遍关注：一是服务质量没有随着技术进步得到改进；二是管制者无法了解受管制企业的真实成本，网络产业的产品和服务价格不断上涨。由于一些实证研究所揭示的垄断产业低效率，许多研究开始挑战经济理论的一个定论，即认为通过公用事业管制，政府能够解决自然垄断产业的市场失灵问题，实现社会福利的最优或次优。Averch 和 Johnson(1962) 提出的 A-J 效应使人们了解到，许可收益率管制下的收益水平以预期的成本为基础，厂商会产生扩大资本存量和过度投资的动机。Leibenstein(1966) 提出的 X-非效率解释了垄断的低效率，认为理论上假定的厂商行为和实际观察到的行为不同，垄断厂商可以将成本转嫁给用户，缺乏降低成本的激励。这个时期，许多实证分析企图计算垄断给国民经济造成的损失。Arnold Harberger 的研究认为 1929 年垄断给

美国制造业造成的福利损失占 GNP 的 0.1% (Ekelund and Tollison, 1986; 222)。Richard Posner (1975) 的研究表明, 70 年代中期垄断造成的损失占 GNP 的 3%, Weidenbaum 的研究将这一比例提高到 5% (Gwartney and Stroup, 1980; 475)。Laband 和 Sophecleus (1987 第 127 页) 的计算表明, 1985 年垄断的社会福利损失占美国 GNP 的 22.6%。这些研究得出的具体比例差异很大, 但垄断和管制给消费者和整个国民经济带来的损失则为经济学家普遍认可。Nickell (1996) 以实证方法论证了竞争者数量与全要素生产率提升高度相关。

经济学对网络产业效率的关注始于 Averch 和 Johnson (1962) 对垄断产业边际成本定价的辩论和 Stigler (1962) 的开创性研究。Williamson (1966) 在 Boiteux (1949) Steiner (1957) 研究的基础上, 将边际成本定价的辩论发展到高峰负荷定价 (the Peak-load Pricing)。差别定价和高峰负荷定价在民航、电力产业得到广泛应用。Baumol、Panzar 和 Willig (1982) 提出了可竞争市场理论, 为放松管制提供了基础性理论支持, 许多学者将其视为管制经济学中具有里程碑意义的成果。尽管可竞争市场理论遭到了一些概念、理论和实证方面的批评, 但其对成本问题、多产品定价和交叉补贴的研究成为管制经济学的重要研究领域。20 世纪 60 年代初, Stigler 开始对政府管制的经济作用进行深入地研究, 首先发表的文章是他与克莱尔·弗里德兰合写的具有开拓意义的“管制者能管制什么?”在这篇文章中两位作者考察了受管制的和未受管制的公用事业公司所收电费的费率, 并得出了管制对价格不存在有显著的作用这一结论。在继此文之后陆续发表的一些有关管制政策的实证性研究论文中, Stigler 明确指出了各种管制政策所带来的深远影响和始料未及的副作用 (Stigler, 1989 第 157~178 页及第 210~241 页)。

许多实证研究表明, 政府对网络产业的管制会产生企业内部无效率, ③而且这种企业内部无效率在既实行价格管制又实行进入管制时更为严重。在理论上, 自从经济管制能够带来公共利益的传统观点受到质疑以来, 不仅管制目标和通过管制实现这些目标的能力受到挑战, 而且经济管制在许多产业是否符合经济效率准则甚至经济管制存在的必要性为微观经济理论所动摇。④结果被喻为“将政府从人民背上移走”的放松管制和管制改革作为一种新的制度安排和政策工具在世界范围内得到广泛地传播和应用。 20

世纪 80 年代以来 以美国、日本、英国等主要国家为中心 对电信、电力、铁路、供水、供气、石油、天然气等网络产业都实行了放松管制。

在 AT&T 被肢解后 ,20 世纪 80 年代、90 年代 网络经济学集中关注网络被分解之后所面临的互联和兼容问题。 1982 年 在美国纽约 New Paltz 召开了公用事业和受管制产业的一次高级研讨会。 1989 年管制经济学杂志 *the Journal of Regulatory Economics* 创刊。20 世纪 80 年代中期 委托一代理理论、机制设计和信息经济学被纳入管制经济学,改变了管制理论长期以来忽视信息和激励问题的缺陷。这个变化始于 Baron and Myerson(1982) 的研究, Laffont 和 Tirole(1994) 使人们对激励机制有了新的理解,改变了长期以来管制理论忽视激励问题的弊病,拍卖和竞标理论在网络产业得到广泛应用。Baumol 和 Sidak(1994) 研究了有效地接入定价规则 使接入网络或“瓶颈”设施成为网络经济学关注的一个问题。在放松管制过程中,拥有网络的一体化厂商和不拥有网络的独立厂商,共同向最终用户销售产品并相互竞争时,这个问题更加突出。Nicholas Economides(1996) 将网络区分为双向网络 (“Two-way” Networks) 和单向网络 (“One-way” Networks) 例如 电信、邮政、运输属于双向网络 电力、天然气、水属于单向网络。无论双向网络还是单向网络,其各个组成部分具有互补性 关于纵向相关产业的分析可以用于单向网络。

20 世纪 90 年代,人们开始探索同时解决市场失灵和政府失灵问题的方法,激励管制就是在这种背景下产生的一个理论。Sappington 和 Weisman(1996)指出,激励管制是政府在一定程度上授权厂商决定公共服务价格,以便达到理想的经济绩效。典型的激励管制包括:第二次世界大战后,美国电力产业采用的利润分享管制 (Profit Sharing Regulation) 允许厂商取得部分因为改进管理带来的利润; Littlechild(1983) 提出的价格上限管制 (Price Cap Regulation), 政府确定各种服务平均价格的最高限额,企业可以在这个限度内再平衡; Shleifer(1985)提出的标杆管制 (Yardstick Regulation) 通过比较各区域垄断厂商的经济绩效,以另外一个区域厂商的成本来确定本区域厂商的最高价格限制,产生间接竞争; Demsetz(1968) 提出的特许经营权竞标 (Franchise Bidding) 通过拍卖方式决定特许经营权的获得者 贝叶斯机制设计 (Bayesian Mechanism Design), 通过政府给厂商提供自选择合同来解决信息不对称问题。^⑤

在管制引起注意的同时，人们开始从产权角度分析网络产业的效率。20世纪60年代以来，人们对公共企业进行了大量实证研究（例如，Borcherting, Pommerehne 和 Schneider, 1982; Boes 和 Schneider, 1996）这些研究的重点是揭示公共企业和私有企业的激励差异。20世纪80年代末，一些研究注意到私有化并不能替代竞争。在 Vickers 和 Yarrow (1988) 强调，私有化 (Privatisation) 不等于自由化 (Liberalisation)，网络产业结构重组的利益主要来自增加的竞争，而不是所有权的变动。这两位学者建议，英国电力改革不仅要私有化，而且要实施纵向分离（厂网分离）。Stiglitz (1999) 的研究表明，引入竞争和私有化对提高网络产业绩效都起作用，但引入竞争比私有化更重要。Stiglitz (1999) 分析了引入竞争和私有化的顺序，他认为竞争是可以单独起作用的因素，在维持垄断的前提下实施私有化往往不能起到改进产业绩效的作用，在私有化之前引入竞争更能改进网络产业绩效。

问题是，在网络产业的网络传输环节引入竞争经常遇到障碍。一些研究开始关注这些变化对效率和社会福利的影响。由于网络的外部性，竞争导致两个相反效应，即一方面减少厂商的垄断利润，另一方面通过扩大网络规模增加厂商的利润，两者的综合效应主要取决于网络效应强度。Kim (2002) 的研究表明，无论网络效应多强，垄断厂商都没有动机向竞争者提供同质产品。只有在竞争者提供差异产品，而且网络效应较弱的情况下，垄断厂商才会邀请新的厂商进入。

自20世纪80年代特别是90年代以来，随着建立社会主义市场经济体制这一改革目标的确立和市场取向改革的深入，自然垄断产业的问题日益突出。我国开始注重自然垄断产业改革，并取得了阶段性进展。电信、电力、民航等行业在实行政企分离、政资分开、业务分拆等方面，取得了比较明显的成效，对国有经济改革和政府职能转变具有积极的推动作用。放松管制作为一种新的制度安排和政策工具在一些垄断产业得到应用。在这种背景下，我国学者对网络产业及其管制改革给予了较多的研究和注意，网络产业改革方面取得了一些值得注意的研究成果。

我国学者对自然垄断产业改革的研究始于对若干行业及其面临问题的分析。天然气、铁路、电力是较早引起经济学关注的网络产业。邓翔 (1995) 分析了天然气产业由输送网络等形成的自然垄断特征及其带来的问题。荣

朝和、蒋仁才(1995)提出铁路不具有自然垄断的特性,而且在很大程度上也已失去过去的垄断地位,并分析了铁路垄断特性产生误解的原因和垄断概念混乱带来的危害。刘阳平和叶元煦(1999)对电力产业内发电、输电、配电3个环节的技术经济特征进行了分析,结果表明电力产业内部不同环节具有不同的自然垄断特征。肖立武(1999)对美国、中国电信产业发展进行了比较分析,提出中国电信业的垄断,其生成环境既非资本主义也非市场经济而是有着鲜明的“中国特色”可以说是高度集中的计划经济体制的一个历史延伸。中国电信业几十年“一家独大”的局面不是市场竞争的结果,恰恰是以国家强制力彻底否定市场铲除竞争的结果,这与欧美等国电信业在市场经济条件下形成的垄断有着根本不同。因此,西方经济学基于市场经济的“自然垄断”理论很难成为替中国电信业的垄断进行辩护的适合的理论依据。曹建海(2002)以实证方法分析了中国民航运输业的竞争和管制状况,分析结果表明,我国民航业企业规模小和低效率、低利润来自政府过度管制。与一些学者以某个产业为研究对象不同,王俊豪(1999)对网络产业的政府管制体制改革进行了系统研究,并试图抽象出各个网络产业所面临的共同问题。在《中国政府管制体制改革研究》一书中,王俊豪结合中国电信、电力、自来水、天然气、铁路运输这五个网络产业面临的问题从协调规模经济和竞争活力的视角,提出了政府管制体制改革的关键是政企分离,政府管制体制改革的主题是充分发挥竞争机制的积极作用,政府管制体制改革的目标是在基础设施产业实现有效竞争。

在行业研究与分析以及改革实践不断推进的同时,一些研究开始从理论层面反思自然垄断理论,并探讨中国自然垄断产业改革的思路和路径。研究的重点从政企关系、民营化、纵向关系到如何比较垄断和竞争的效率。沈志渔(1998)从资源配置效率、技术进步和企业内部绩效方面分析了我国自然垄断产业的市场绩效,认为提高我国自然垄断产业的市场绩效是一个非常紧迫的问题。余晖(1998)对中国网络产业的管制现状进行了描述和分析,发现消费者在消费领域扩大的同时,消费的直接成本也在不合理地增加。王俊豪(1998)对自然垄断产业垄断与竞争的效率进行了比较分析,提出政府在制定管制政策时,应该同时考虑自然垄断产业的成本弱增性和竞争机制的积极作用,才能在自然垄断产业实现有效竞争。陈富良(2000)注

意到，尽管英国自然垄断产业效率的提高是在民营化之后取得的，但效率提高不是来自民营化，而是来自竞争，把垄断简单地从公共部门转向私人部门丝毫不会促进竞争。戚聿东(2001)针对我国自然垄断产业分拆式改革的思路，强调自然垄断产业的反垄断不要轻易动用分拆措施。戚聿东(2002)进一步提出自然垄断产业改革应该立足于改制而不是分拆，其主要根据在于：自然垄断产业多为网络性产业，必须考虑其全程全网联合作业和统一兼容性质；而且具有显著的规模经济性和范围经济性，分拆必然导致经济效益的丧失。从总体上看，自然垄断产业的真正症结在于政企不分而不是垄断；就反垄断目标而言，由于我国自然垄断产业的垄断多为行政割据型垄断，而不是经济集中型垄断；经济集中型垄断只是一种垄断结构，与垄断行为没有必然联系，所以我国自然垄断产业的反垄断应该指向包括行政割据型垄断行为在内的各种垄断行为，而不应该指向垄断结构，特别是经济集中型垄断结构。在加入WTO的背景下，这一点尤为重要。因此，自然垄断产业改革的出路应该立足于改制，而不是分拆。孙建国和李文溥(2002)强调随着市场经济的发展以及技术条件的改善，自然垄断行业从依靠管制转向依靠市场竞争，是发展的一般趋势。尽管促进竞争是自然垄断行业改革的方向，但对不同的行业而言充分竞争的条件是不一样的有些行业(如电信行业)只要增加竞争者的数量就可以实现有效竞争，而另一些行业(如电力行业)实现有效竞争则需要更加严格的条件。胡家勇(2003)分析了中国基础设施领域“政企合一”体制的弊端阐述了开发基础设施领域产权、强化市场竞争和调整政府在基础设施领域职能的改革思路。其中，引进经营权的竞争至关重要。

近年来的许多研究对自然垄断理论提出了挑战。罗云辉、夏大慰(2003)基于对成本曲线的重新理解，对新自然垄断理论进行了部分修正，剔除了“进入无障碍、企业无承受力”情况下管制的必要性强化了自然垄断产业放松管制的理论基础。于良春、张伟(2003)对中国电力定价问题进行了分析，认为规制者应对不同效率的厂商设计激励强度不同的合约，同时根据消费者需求弹性和购买数量设计不同的价格。周振华(2003)观察到由于信息技术及互联网的发展，传统网络及其终端设备的专用性和分离性开始改变，电信、广播、电视和出版等部门在数字融合的基础上率先实现了产业

融合，产业边界固定化和产业分立的传统看法面临挑战，一种新的产业形态正在形成。其结果是原先纵向一体化的纵向结构被以内容、包装、传输、处理与终端为内容的横向市场结构所取代。虽然该文的重点在于产业融合对于经济增长的影响，但某些分析对于把握产业融合对网络产业的影响提出了若干重要启示。

配置稀缺资源用于生产产品和服务以满足社会个体的需求是经济系统的基本目标。在现实经济系统中是依靠两种基本机制来实现这个目标的：一是市场机制，通过此种机制，厂商对由市场供求水平决定的价格作出反应，并据此从事自利的经济活动。^⑥另一种机制是政府，或称之为公共部门，通过征税、产品和服务的支出、直接对家庭和厂商的转移支付以及为厂商的行为制定法规等手段进行资源配置的决策。公共部门的决策行为包括对经济资源配置的直接干预和对厂商行为的间接影响，这涉及公共部门的决策过程以及这些决策的福利效应，实际上是效率问题。这里的效率是指已经不能用更低的成本来取得与已获得的总利润相等的利润，或者说，在成本水平相同情况下已经不能获得更大的利润；在两者中的任何一种情况下，最终的总利润超过总成本是赋有效率的前提条件。因此，效率产生于完成同一工作的不同方法之间的竞争：如果市场能够比其他机制在较低的成本下完成这项工作，或者能够在相同成本的情况下做得更好，那么市场就是相对有效率的；反之，如果其他机制能够以较低的成本完成这项工作，或者能够在相同成本下做得更好，那么市场就是相对低效率的。这一标准规定了资源配置的效率，又可以将其区分为动态效率、技术效率和 X 效率。在熊彼特（1979, 1990）的著作中被特别加以强调的动态效率涉及市场或其他机制的能力，它包括在较低的成本下，推进新的技术、改善产品质量或创造新的和适合市场需求的产品，以及促使这些方面能够以比其他方式更低的成本条件下进行。

国内外的实践和研究表明，非市场机制不能像市场机制那样在增加供给和降低成本方面有效地发挥作用。查尔斯·沃尔夫（1994 第 56~58 页）对此做了有说服力的解释。他认为，割裂成本和收入之间的联系是非市场机制低效率的根源。无论市场机制如何不完善，厂商的收入都主要取决于出售给买者的产品数量和销售价格，而且买者有权决定是否购买以及购买

多少，厂商的成本也必须通过销售收入来收回，成本和收入两者之间的联系是通过价格建立起来的，而且这种价格的高低决定于消费者的支付意愿和支付能力，即消费者是否买和买哪个厂商的产品。而非市场机制则割裂了这种联系，因为在非市场机制下，厂商收入的一部分甚至主要部分来自由政府规定的价格以及与价格无关的因素，如政府的财政补贴、政府拨款、政府保护、有保证的销售、捐赠等。这些收入直接提供给运营者，使得非市场机制产出的价值同生产它的成本割裂开来，这致使资源配置低效率的可能性和程度大大增加了。因为，如果维持某种活动的收入与生产它的成本无关，那么当获得给定的产出时，就会使用较多的资源，而不是必要的资源，或者为了补偿最初的市场缺陷而采取更多的非市场行动。由于不能将进行一项活动的成本与维持它的收入联系在一起，低效率往往受到鼓励。无论是采取管制、转移支付，还是政府直接生产的方式，非市场机制的最终趋势是明显的多余成本即 x 非效率。如果存在技术上降低成本、提高产量或实现规模经济的可能性，那么非市场机制就会比市场机制更加不注重或忽视充分利用这些机会。这种技术上的低效率和由此导致的剩余成本也被称为非市场失灵。非市场失灵的根源在于与非市场产出有关的供求因素。当公众意识到市场产出的增长不充分时，对补救行为的需求就会扩张。对现存状况的不满往往会导致人们错误地把某些现象当做市场缺陷，而不是更深入地研究一些复杂的原因。在缺乏竞争的条件下，非市场机制的低效率还会得到强化。市场机制之所以能刺激生产和降低成本，是因为存在实际或潜在的竞争或获取额外利润的机会。

但是，没有任何经济系统可以完全依赖私营部门配置资源，其原因不仅是因为公共部门决策本身带来的好处，而且在于市场机制内在的缺陷。在市场机制下，资源的有效配置要求产出价格与边际成本相等。如果价格超过边际成本，效率就会通过增加产出而得到加强，因为边际产品的价值比生产它们的边际成本更高。当价格低于边际成本时，效率可以通过减少产出而增加，因为减少边际产出引起的价值下降比生产它们的边际成本少。因此，有效率的经济体制必须是遵从这一价格规则的体制，违反这一规则的体制就是低效率的。但是，在市场机制中，有许多情形使得厂商不能按着边际成本原则确定价格。^⑦

网络产业通过网络设施将上游供给与下游用户联结起来，通常以寡头垄断或受管制为特征。在这种不完善的市场中，厂商需求曲线的斜率为负，只有降低价格才能使销售增加。这时，厂商无论是在降低还是增加成本的条件下运行，都不会将价格定得等于边际成本，否则利润便会在更高的价格和更低的产量上达到最大化。因为，虽然降低价格会导致需求增加，但是，在垄断的条件下产出的增加会降低全部单位产出量的价格，所以，它只得到了产出量增量的边际收入。因而，价格是否应当降低不仅取决于这一较低的价格能否抵偿增加产出的成本，而且还取决于把较低的价格应用于先前的产出水平带来的收入损失能否由增加的销售量所补偿。结果，与边际成本及其要求的价格相比较，利润在更高的价格和更低的产出水平上被最大化了。利润最大化的价格可能会超过或等于平均成本，而且利润的获得可能是没有效率的。

在实践上，市场机制和非市场机制的区别并非这样泾渭分明。卡恩（Kahn, 1979 第 102 页 在其《管制经济学》中写过这样一段话：“支撑目前私营企业经济体制的两个主要制度是竞争性的市场机制和直接管制，将两者结合起来并不是容易的。但是，如果做不到这一点，就不能提高效率，也不能在其他方面取得良好的经济成果。”植草益在分析第二次世界大战后日本经济之所以能取得特别良好的经济成果时，认为主要原因是由于日本有效地选择了构成日本经济体制基础的竞争性市场领域与直接管制领域，在各自的领域中形成了有效的产业组织，并有效地对各领域实施了管制。各领域的选择及管制方式，在第二次世界大战后经历了一系列变迁。首先，以第二次世界大战后占领时期制定的法律制度为基础形成的框架，在高速增长过程中又扩充并改组了多种法律制度 完善了其体系 其次 在进入 20 世纪 80 年代之后，又开始放松管制。尽管经历了这种变迁，我们仍可综合评价说，在竞争性市场机制的领域，以禁止垄断法为间接管制的基础，形成并维持了使竞争有效发挥机能的的市场结构，在这种条件下，企业开展了“公正而自由”的竞争 取得了理想的经济成果。同时 在直接管制领域 管制当局在各种管制法律制度下对企业行为进行了有效管制。当然，除了禁止垄断政策与直接管制政策以外，产业政策、科学技术政策、资源政策、劳动政策以及以财政金融政策为主的宏观经济政策也为日本经济增长做出了贡献。但

是，可以说支撑现行经济体制的基础性制度是竞争性的市场机制与直接管制。如果这些制度不能有效地运行，就不会有今天日本经济的发展。植草益，1992 第 290 页）。

植草益的这个判断涉及经济学的一个基本问题——如何看待市场运行及市场效率。在理论上，完全竞争的市场能够实现资源配置的帕累托效率。但是，实现这一状态所需要的条件，包括技术和偏好的规定，远比现实经济系统能够达到的条件苛刻，因而现实市场难以避免地存在着市场失灵。就网络产业而言，市场失灵的情形，除了自然垄断之外，还有竞争本身所引起的复杂情况——垄断或寡头垄断行为所产生的问题。由于这些问题的存在，市场价格不能反映边际收益或边际成本，厂商盈利也不能反映社会净收益。这时可以通过引入影子价格来衡量产品或服务的社会价值，也可以通过其他直接配置资源的辅助机制或通过某些补救手段干预价格机制以诱导市场更有效地运行。正是市场机制有效地以及公平地配置资源的失灵奠定了市场经济中政府干预的理论基础。

经济学已经认识到，市场失灵只是政府干预的必要条件而非充分条件。因为，如果不存在市场失灵，市场就能够有效地运转而不需要干预，所以它是必要条件；而政府干预本身也有可能扭曲资源配置而损害效率，所以它并不是充分条件。实际上，干扰市场机制有效配置资源的问题也同样困扰着政府。在每个市场失灵的情形中，真正需要的是对市场自由运作及政府干预各自在资源配置中的作用进行评价。某些情况下政府干预可以改进资源配置效率，某些情况下则可能不行。经常由于情况的不确定性，以致对政府干预的绩效存在着很大的争论。在评价政府干预及其对资源配置效率的影响时，经济学特别强调公共部门针对市场失灵采取的行动的合理性依赖于人们对社会目标所持有的个人观点。也就是说，资源配置的效率应该由考虑了所有个人偏好的帕累托原则而不能用任何集团的偏好来判定，经济体制的目标是满足构成此社会的个体的总效用。其结论是，我们评判政府决策的标准同评判市场决策的标准是一样的，即依据其在多大程度上和社会诸个体的偏好相吻合。

有效的政府干预，包括管制，必须加强而不能弱化市场机制的作用，必须考虑到非市场机制和旨在矫正市场机制低效率的管制自身存在的低效率

问题。事实上，在企图通过管制建立有效的价格机制时，就不可避免地隐含了低效率的根源，而且这些低效率可能超过由市场本身缺乏有效的价格运作而出现的低效率。

0.2 管制的概念与放松管制的形式

尽管对管制有多种定义，但一般把其理解为寻求改变个体或团体行为的任何政府措施或干预，既可以是授予他们特权，也可以是对其行为的限制。OECD(2001) 将其更明确地界定为政府控制私人经济行为的各种工具，包括正式的法规和非正式的指导 (Guidance)。

从理论上讲，新古典经济学比较强调市场失灵，但网络产业面临的问题是政府失灵或管制失灵，改革的途径是在市场失灵的领域创造利用市场机制的条件。从实践上看，管制包括一系列法律、正式和非正式命令、各级政府的规章，以及非政府和自治机构根据政府授权制定的规则，在上述文件中政府和相关机构对企业确立各种要求。OECD(1997) 在一份关于管制的报告中，将管制划分为经济管制、社会管制和行政管制三种类型。

经济管制的目的是改变资源配置决策，实际上是对市场结构和厂商行为的限制，例如控制利润、确定价格、决定谁能进入市场或使用特殊资源。经济管制包括：①竞争法 例如限制市场进入或退出 维持垄断或寡头垄断，以及对价格、产出和服务条款的控制。 保护知识产权。 公司法。

社会管制的目的是通过限制厂商行为来保护社会利益（由社会价值和权利构成），重点是产品或服务生产和销售的条件。社会管制包括：①促进工作场所的健康和安全。 环境保护。 以保护雇员为目的，管理劳动合同，调整雇主和受雇者之间的关系。 促进机会平等。 保护消费者。

行政管制的目的是控制政府搜集、管理和分配它的资金和财产，通过界定公共部门和私人部门的作用和责任来提高行政效率。行政管制包括： 征税。 财政管制。 医疗管理。 控制地下经济。 提供信息。

每一种类型的管制都深刻地影响着价格、成本、质量、竞争策略和经济

资源的配置(保罗·L. 约瑟考和罗杰·G. 诺尔等,2000)。以上三种管制的类别和内容如表 0—1 所示。

表 0—1 管制的类别和内容

类 别	管制内容	备 注
经济管制 (Economic regulations)	干预市场决策(定价、竞争、市场进入或退出)	放松经济管制的目的是通过改革管制架构,减少进入和创新的障碍,提高经济效率
社会管制(Social regulations)	关系公共利益方面(健康、安全、环境)	社会管制的经济效应居于次要地位,甚至被忽略。但一些国家开始重视社会管制的效率,利用市场激励,探索更具有灵活性、更有效的管制方式
行政管制 (Administrative regulations)	文书工作和行政手续	通过行政管制,政府搜集信息、干预个体经济决策,影响私有部门绩效。改革的目的是取消不必要的手续,简化必须的手续,提高申请的透明度

资料来源 作者根据 OECD(2001)整理。

经济学对经济管制^⑧的理论和经验的研究集中于对某些特殊产业——包括公用事业、电信、交通与金融业——的价格和进入的控制上(史普博,1999,第 27 页)。史普博(1999 第 45 页)将经济管制定义为 由行政机构制定并执行的直接干预市场配置机制或间接改变企业和消费者的供需决策的一般性规则和特殊行为。事实上 这一定义将经济管制区分为三种类型(见表 0—2)。

表 0—2 经济管制的类型

类 型	事 例
直接干预市场配置机制的管制	价格管制、产权管制、合同规则
通过影响消费者决策而影响市场均衡的管制	税收、补贴、转移支付
通过干预厂商决策而影响市场均衡的管制	对投入要素、生产技术和产品质量维度的限定, 对进入的限定

资料来源 作者据史普博(1999 第 44 页)整理。

自 20 世纪七八十年代以来,在分析网络产业时有四个术语被广泛使用,它们是管制改革(Regulatory Reform)、放松管制(Deregulation)、自由化

(Liberalisation 和私有化 Privatisation)，这几个术语既相互联系又有所区别，十分容易混淆。管制改革是指管制性质的变化，包括提升绩效、调整管制法规、改变相关的政府规则。管制改革中的改革，具有修正、废除管制法规和管制机构的含义。放松管制和自由化是放松管制派生出来的两个术语，其含义均指某个产业管制的部分或完全消除。放松管制或自由化的目的是将竞争引入网络产业，至少在不具有自然垄断的环节强化竞争，提升产业绩效。私有化有广义和狭义两个层次的含义：从广义上看，私有化是指政府作用收缩、市场作用扩大和私有部门扩张的过程。从狭义上看，私有化是指企业或资产从公共所有向私有的转移，同时引入更好的公司治理，改进内部效率。在本书中，我们的分析将集中在放松管制方面。

作为国家直接干预经济主体的合法权力的退却，放松管制 (Deregulation)^⑨意味着放松和取消诸多管制条款，包括市场准入、退出、价格、投资、财务、会计等的管制的一部分或全部。具体地讲，放松管制具有多种多样的形式 如将有关市场准入、价格、投资等的管制从许可制放松为申报制 将经济性管制的各项条款全部取消，使企业根据商业原则自主决策。放松管制主要以经济性管制为对象，这是因为社会性管制涉及人们的健康、安全和对环境的影响，这种放松不得不慎重行事。放松经济性管制，不论哪种形式，都是以向受管制产业引进竞争机制为目的的，都意味着由直接管制的制度框架向竞争性市场机制的框架全面或部分地过渡，从而竞争性市场机制起作用的领域就会扩大。例如，放松进入管制和价格管制能够强化新企业和原有企业以及原有企业之间的竞争。因此，放松管制的目的是要通过竞争，提供多种新的服务，降低收费水平，使收费体系多样化，并促进技术革新等 (植草益,1992 第 166 ~ 168 页)。2003 年，美国总统经济报告 (United States Government Printing Office,2003) 指出，竞争是美国经济竞争力的根本来源。就其本质而言，管制是一把双刃剑：设计良好的管制可以改进市场绩效，缺陷严重的管制则会抑制经济效率和经济动力。

放松管制的形式包括：

- 原来由公共部门经营的领域以多种形式交由私有部门经营。
- 将国有企业出售给私有部门。
- 引入新的进入者，开放原有厂商的网络接入。

——开放用户选择权。

前两种形式属于为进入市场而竞争，竞争只能在特定时期发挥作用。厂商（包括私有厂商）一旦取得经营权，就会像垄断者一样行事。后两种形式属于在市场内竞争。国际经验和中国的实践表明，放松管制对市场结构、厂商行为、市场绩效、消费者利益和资源配置效率具有意义深远的积极影响。其主要表现是：

——强化创新的压力和激励。在传统管制的框架下，网络产业的运营者缺乏为了占领新的市场和适应消费者的偏好变化而开发新产品或新服务的压力，他们不必为了通过降低成本赢得竞争优势而不断试验新的生产技术和组织形式，技术成果的商品化过程不是完全停止就是被推迟，技术研究和技术开发得不到运营者应有的重视，技术进步受到阻碍。

——增加了用户在价格和质量维度方面的选择权。在放松管制以前，那些垄断产业或几乎垄断一个产业的运营者不必担心在价格上涨或质量下降时用户会转向其竞争对手，充其量他们的顾虑仅仅限于顾客是否会因价格上涨而减少购买量或改用替代品。倘若其产品被替代的可能性较小，运营者在价格和质量维度方面的回旋余地就越大，用户的选择权就越小。

——改善了配套厂商和销售企业的交易地位。纵向垄断网络产业各个环节的运营者可以逼迫向其提供产品和服务的厂商接受苛刻的、在竞争性市场结构中不可能被接受的价格条件和其他交易条件，即使由于生产率的提高应该降低产品或服务的价格，垄断的运营者也未必会采取这种行动。

0.3 问题的提出、基本结构和主要结论

20世纪90年代中后期以来，我国在网络产业实施了以纵向结构重组（把竞争性业务与垄断的网络环节相分离）和开放非网络环节的市场准入为主要内容的改革，网络产业纵向一体化、国有垄断和政企合一的传统经营方式开始发生变化，在政企分离、吸引民营资本参与和在非网络环节引入竞争

等方面取得了成效。但总体来说，我国的垄断产业改革仍然处于探索阶段，在整个经济体制改革架构中具有起步晚和相对滞后的特点。目前的改革基本没有触动网络环节的垄断格局，在促进有效竞争以及使竞争惠及最终用户方面成效不明显。

与世界上一些国家网络产业改革的进展相比，与社会主义市场经济体制的要求相比，中国网络产业的现行体制还存在着一些亟待解决的问题。

第一，网络产业改革的广度和深度不够。中国对电信、电力、民航等产业，在纵向结构和政企关系上进行了较大幅度改革，铁路运输产业和自来水、供气等公用事业结构重组的步伐相对迟缓，一些产业垄断和低效率问题日益突出。

第二，我国网络产业改革深层次的体制矛盾和问题依然存在。铁路和邮政等行业仍然保持着政企不分、垄断经营的格局。虽然民航、电力、电信等行业进行了一定程度的分拆和重组，但基本上没有触及产权制度的基本格局，仍然是在国有产权框架内的局部调整。网络产业的大企业仍然缺乏优胜劣汰的压力，在经营绩效、收费标准和服务质量等方面，与所有者和消费者的要求还有较大差距。

第三，监管体制改革滞后，政府职能亟待调整和转变。从中国网络产业改革的现状看，还没有解决好与市场化改革相适应的监管体制和政府职能转变等问题，监管缺位和政府职能越位同时存在。某些垄断产业的主管部门作为行业利益的代表，经常以其属于自然垄断行业为借口，以行业管理和维护市场秩序为名，通过法令、政策、行政法规等手段从事各种限制竞争和反竞争活动，限制开放市场和引入竞争机制。

第四，竞争机制的引入基本停留在分拆原有垄断企业的层面，有效竞争的格局尚未形成。原有垄断企业的分拆，是打破垄断性市场结构的初始步骤，但某些产业在改革后，蜕化为原有垄断企业之间瓜分利益，全国性垄断为区域性垄断所替代。而有效竞争的题中应有之义不仅包括分拆后的企业之间的竞争，而且包括新厂商的实际进入和潜在进入。只有新厂商可以进入，在位厂商才会面临来自其他厂商和新进入者的竞争压力，而致力于提高效率、降低价格和改善服务。这说明，下一阶段的改革重点应该从偏重对原有垄断企业的分拆转移到新厂商的进入上来。

第五，网络产业低效率对中国经济竞争力的损害日趋严重。网络产业提供的产品或服务主要作为企业基本品和必要投入，价格弹性低，其效率和价格直接影响几乎所有其他行业企业的竞争力。近年来，中国网络产业产品或服务价格持续上涨，中国的电信服务价格、电力价格比许多工业发达国家还高，内地一些城市的污水处理收费比香港还高。电信、铁路、电力、邮政、石油、天然气等产业的垄断行为和低效率十分严重。由于垄断经营，一些产业投资和供给不能对市场需求做出有效、灵敏的反应，甚至导致严重的供给短缺。

第六，近年来世界一些国家放松管制和管制改革的成功实践，以及建立在这些实践基础上的弱化垄断、强化竞争的经济学理念，对我国网络产业的现行体制提出了有力挑战。如何从社会福利角度而不是从垄断者自身的利益去研究、分析垄断问题，加强竞争政策和管制之间的协调，改进网络产业的供给效率，提出比较客观、公正、不受利益约束的结论已经成为经济学工作者的责任。

第七，用户选择权受到不合理限制。经过多年改革，世界很多国家的用户（包括居民用户和企业用户）可以自行选择网络产业产品或服务的供给者。对于电信服务、电力、天然气、邮政服务，美国和欧洲的用户可以选择和更换服务商。但中国的网络产业，从电信、电力、铁路、燃气到邮政，用户基本没有选择权。

第八，没有处理好引入竞争和民营化的关系。目前，中国的一些网络产业，主要是市政公用行业改革，采取的是在维持垄断格局不变的基础上实施民营化，消费者剩余和产业绩效都没有改进或改进不大。理论研究和改革实践表明，网络产业改革必须遵循先开放竞争再民营化的顺序。但是，我国政策制定者对网络产业能否引入竞争还存在疑虑，对如何引入竞争还缺乏清晰、明确的认识。

上述问题的存在，不仅使中国的网络产业改革滞后于率先在网络产业进行改革的美国、欧洲，而且滞后于许多发展中国家和较晚进行改革的国家。上述问题的解决，对于改进中国经济系统的效率，推进中国经济的市场化进程，增强中国工业和中国经济的国际竞争力具有重要意义。在中国建立市场经济体制和加入世界贸易组织（WTO）的今天，中国网络产业改革具