

垄断性行业引入竞争与反垄断问题研究

在我国，电信、电力、城市供水、交通运输业以及金融、保险等公共产品和自然垄断性产业，由于其对国计民生存在的特殊影响，是我国国民经济中的重要组成并长期实行了国家垄断经营。一些具有消费的特殊性等特征的基础性和公共产品产业，因其明显的规模经济性也被归入自然垄断产业之列，在公共品生产以及自然垄断行业市场定价过程中出现的“市场失效”现象，更成为这些行业排斥竞争以维持垄断经营的主要理由。在我国经济转型过程中，由于受到部门（或行业）利益和地方保护主义的影响，一些滥用行政权力干预经济过程的超经济垄断现象加剧了这些行业的市场垄断。与一般国有企业相比，这些垄断经营行业的改革明显滞后，由于长期受到国有经济运行方式的影响，国有企业普遍存在政企不分，效率低下、缺乏竞争等问题，这些现象在目前仍然为国家垄断经营的产业中不仅未得到根本解决，反而在市场化改革过程中日益突出，各种垄断和限制竞争行为，破坏了市场公平原则，保护了落后的生产方式，使得产品和服务的价格信号失灵，导致市场资源的错误配置。不仅降低了这些行业的服务和效益水平，制约了这些行业的进一步发展，更增加了国企改革的难度，甚至为腐败滋生提供了温床。

上述垄断尤其是依靠行政权力建立的超经济垄断现象的存在是对市场经济公平竞争原则的破坏，以行政垄断和自然垄断相结合为特征的市场垄断现象及垄断行为，具有明显的转型经济特征，深深地打上了部门利益和地方利益的烙印。对这些行业如何打破垄断，引入竞争，特别是在我国成为世界贸易组织成员之后，在对外进一步开放的时候，如何加速对内开放，建立公平竞争的国内市场环境是一项极为迫切的课题。本文将通过对垄断性行业的现状进行研究，对自然垄断和超经济的行政性垄断现象作深入的剖析，明确引进竞争机制，减少垄断行为将是我国市场经济完善过程中的重要内容，在此基础上，探讨我国垄断性行业引入竞争以有效减少垄断发生、促进市场体系发展的理论基础和有效措施，为我国垄断经营性产业深化改革的实践提供有益的理论基础。

1 自然垄断性行业的竞争机制与反垄断问题

1.1 不断发展的自然垄断理论

1.1.1 传统自然垄断理论

对自然垄断的研究较早就得到了重视，穆勒首先使用了“自然的”垄断一词以特别界定煤气供应、水供应、公路、运河和铁路等行业的垄断现象¹，这也是与今天管制经济理论研究的自然垄断性行业相一致。这时的自然垄断概念与资源的有限性及集中程度有关，特别是因自然资源等分布不平衡而导致的垄断，从这个意义上说，目前世界上因此而形成的垄断最具代表性的便是“石油输出国组织（OPEC）”。但随着技术进步和经济的发展，各种可替代产品的出现使得因资源限制而形成的垄断越来越少，人们便赋予自然垄断以新的含义。

进入 19 世纪和 20 世纪初期，一些研究认为在一些行业中，只有一个生产商或供应企业时，技术上的效率较高，即一个厂商生产整个行业产出的生产总成本比由两个或多个厂商生产的总成本低，这就形成了自然垄断。这时的经济学家认为单一厂商生产的超级效益和过度

¹ （英）约翰·斯图亚特·穆勒：《政治经济学原理》，商务印书馆 1991 年版，P462

或“毁灭性”竞争导致了自然垄断的出现，可见，这一阶段自然垄断定义来自于对规模经济（Economies of scale）性和某些产业出现的边际成本递减情况的研究。阿弗里德·马歇尔以代表性企业成本函数的形式作为行业结构的根本决定因素，认为平均生产成本递增的行业通常是竞争性的，而成本递减的行业则是不完全竞争或垄断的（马歇尔，1964 中文版）。克拉克认为在许多制造业中，管理费用在总成本中占相当比重，在行业中厂商间的竞争远非完全竞争，当需求不足时，价格将降到边际成本水平，但此时的边际成本比平均成本还低（在极端情况下，可能不会出现均衡点）（J. M. Clark, 1923 年）。格林沃尔德认为：自然垄断是一种自然条件，它恰好使市场只能容纳一个有最适度规模的公司。²人们将具有显著长期规模经济的行业视作为自然垄断，如铁路、电讯、地方公用事业等，并对该行业内出现的垄断现象视作当然和理性状态。

由于存在规模经济，企业的连续生产使平均成本随产量增加而不断降低，直到将生产规模扩大到最大成为整个市场的独占企业。也就是说，单个企业生产会使社会总成本最低。同时，由于先进入企业巨大的规模经济性，其成本优势明显，任何新企业的进入都是不现实的。在这里，规模经济的存在不仅否定了多企业竞争的合理性，也排除了多企业竞争的可能性。由于在这些行业中缺乏竞争，无法通过竞争形成均衡的市场价格，为减少因垄断带来的负面影响，各国对这些行业实行了普遍的管制措施，以分化垄断厂商的市场权力。

1.1.2 自然垄断新理论

但随着技术进步和经济规模的进一步扩大，上述受管制产业并未因其所具有的规模经济性而自动地维持住垄断地位。而是不断地遭受到来自外部市场的竞争，如铁路业受到非管制的汽车运输业的竞争；电讯业受到私人经营网络和特种传输的竞争威胁等。另一方面，在不同的国家，上述行业受管制的情况也并不完全相同，在一些国家被视作自然垄断并受到严格管制的行业，在另一国却允许进行竞争。如德国、英国的铁路受到管制，美国的铁路业却允许私人竞争。在规模经济不再成为进入障碍时，对这些行业的政府管制不仅未能有效抑制不断上涨的价格，相反却成为新企业进入的障碍，20 世纪 60 年代后，在英、美等国广泛开展的私有化浪潮中，竞争被有效地引入原来被视作自然垄断的行业中。

在人们认识到规模经济特征不再是自然垄断的必要条件这一过程中，自然垄断的概念本身并未被放弃。鲍莫尔等人（Baumol, W. J, Bailey, E. E., Willig, R. D., 1977; Baumol, W. J, Panzar, J. C., Willig, R. D., 1982）和威廉·夏基（Sharkey, W. W., 1982）分别对此进行了分析，并开始将成本的次可加性（Subadditivity）概念引入自然垄断的定义之中。自然垄断行业的成本次可加性可表示为：从事单一产品生产的企业，若产量为 $q > 0$ 时，企业总成本为 $C(q)$ ，存在 $C(q) = F + \int_0^q C'(x)dx$ （ $F \geq 0$ 代表固定生产成本）：

在所有可能的产量 q ， $C''(q) < 0$ 总是成立，边际成本（MC）就是严格递减的。当 $0 < q_1 < q_2$ 时， $C(q_2)/q_2 < C(q_1)/q_1$ 成立，则平均成本（AC）是严格递减的。

如果对 n 个产出向量，有 $C(\sum_{i=1}^n q_i) < \sum_{i=1}^n C(q_i)$ 成立，那么成本函数便是严格次可加的。

若企业从事多产品生产时，一个代表性厂商的成本函数具有次可加性是指代表性厂商所有大于零的产量可表示为： $q^1, \dots, q^n (\sum_{i=1}^n q^i = q)$ ，当 $c(q) \leq c(q^1) + c(q^2) + \dots + c(q^n)$ 总是成立时，则成本函数 c 对产出 q 便是次可加的。如果该行业所有可能存在的厂商都具有同样

² （美）道格拉斯·格林沃尔德：《现代经济辞典》，商务印书馆 1981 年版

的成本函数,或某厂商拥有先进且独一无二的技术,那么在该市场上只允许这一厂商存在将使这一行业成本最低。成本次可加性用以反映由一家企业提供产业的全部产量时,其成本低于由两家或更多企业进行生产时的成本。

这里还存在一个范围经济(Economies of scope)的问题,范围经济意味着单一企业生产数类产品要比由数个企业分别生产的社会成本更低。如以 q_1 和 q_2 表示两种不同产品产量,对于严格次可加的成本函数,存在 $C(q_1, q_2) < C(q_1, 0) + C(0, q_2)$,则为范围经济。一般认为从事多产品生产的企业,只要同时存在规模经济和范围经济,就具有成本的次可加性。

3

可见,在单一产品生产的情况下,成本次可加性的解释实际上是扩大了自然垄断的范畴。对于从事单一产品生产的企业,当某一产量超过最大规模经济点,成为规模不经济时,成本次可加性依然可以成立,规模经济不是次可加性的必要条件,只是充分条件。当企业从事多产品生产而不是仅仅生产单一产品时,规模经济既不是充分条件,也不是必要条件,也就是说,是否存在规模经济并不能作为自然垄断的判断标准。

1.2 自然垄断行业的治理选择及其评价

1.2.1 自然垄断与管制

自然垄断新理论扩大了属于自然垄断行业的范畴,但实践中却难以发现只生产单一产品的企业。如铁路运输等可分为客运和货运、快速和普通运输等;电讯服务可分为远程通话和本地通往、网络服务等;电力供应可分为高压和低压电力;城市供水可分为生活(居民)用水和工业用水、纯净水甚至“直饮净水”等。在规模经济性不再成为自然垄断必要条件,的情况下,自然垄断企业的成本曲线就允许存在上升和下降的两种可能。当边际成本曲线在上升过程中与市场需求曲线相交,据此决定的产量下的市场价格,只要边际成本等于或大于平均成本,根据价格等于边际成本的社会福利最大化定价原则,企业不存在亏损甚至将有盈利产生。当边际成本曲线处在下降过程中或虽然处在上升过程但小于平均成本时,按边际成本定价将导致企业的亏损。人们把前两种情况称为“弱自然垄断”,后者称为“强自然垄断”。

针对自然垄断行业的强或弱垄断特性,引入了政府管制的概念。管制⁴,英文为regulation,主要指政府对市场进行的干预,即政府对企业经营实行的某种限制,主要表现为对企业的价格控制、经营约束等。管制概念的引入,主要是试图通过政府的管制政策,对被视作自然垄断企业的经营进行必要的保护或限制。但是否凡是自然垄断的企业就都应实行政府管制呢?有关的研究表明,这里存在一个自然垄断企业的“可维持(Sustainability)”问题,自然垄断企业通过制订一个可维持的价格将有效防止新企业的进入。潘则和威利格(1977)认为可维持价格是一组使新进入者无利润,垄断者却可获得利润的价格。夏基(1982)则认为可维持价格是指垄断企业制订的真正能够阻止拥有同等(或低级)技术的竞争对手进

³ 但夏基的论著中对此提出了疑问,认为这是不切实际的(Sharkey,1982)。

⁴ 也有学者将其译为“规制”,国内较早的论著多译作“管制”,但近年来规制的运用较多,形成了“规制经济学”的概念。“规制”一词可能主要是源于日本学者植草益《微观规制经济学》一书在国内的翻译出版,该书较早地将管制理论及其运用介绍到国内。其实在日文中的“规制”一词意为:规定、规则和限制,与日文中书面化的“管制”一词相通,也与中文“管制”词义相似,而中文里本没有“规制”一词。因此,我以为还是译作“管制”为宜。毕竟在内容未更新的情况下,造出一个新名词的意义不大。

入市场的产品价格。即当 $p = D(q)$ 时, $\sum_{i=1}^n p_i q_i = C(q)$, 则表明在产量为 q 时, p 的价格水平是可维持的 ($D(p)$ 和 $C(q)$ 分别表示需求函数和成本函数)。并且垄断企业的产出充分满足市场需求, 不存在以较低价格和较小的产出获取利润的可能。

管制的措施主要分为进入管制和价格管制: 进入管制是当自然垄断行业不存在进入障碍, 同时垄断企业不存在可维持价格的状况下, 对潜在进入企业实行禁入, 以保证在位企业的持续经营。因此, 进入管制在这时实际上是允许在位的垄断企业制定高于边际成本的价格。价格管制则是当自然垄断行业存在进入障碍时, 因不存在潜在进入企业的竞争威胁, 为防止在位垄断企业获得垄断利润而实行的价格限制。对于存在可维持价格又无进入障碍的垄断行业, 则不实行管制, 因为存在可维持价格的情况下, 潜在进入企业将会因无利可图而不会进入。但只要允许潜在进入企业的随时进入, 便可以通过市场的潜在竞争压力, 迫使在位垄断企业自行选择一组可维持的价格, 以获得最大化社会福利。当产业成本最小化要求每种产品至少有两个厂商生产时, 可维持性就要求任意均衡都满足资源配置最优的必要条件。这样, 弱的看不见的手定理对完全可竞争市场上寡头垄断者的约束力, 会象在完全竞争状态下发挥同样巨大的威力。

鲍莫尔等(1982)将对进入者不存在进退障碍的市场, 称为“可竞争”市场(Contestable Markets)。在可竞争市场中, 潜在进入者的威胁对在位的垄断企业具有很强的行为约束力。为不让潜在进入企业找到盈利的进入机会, 垄断企业会从一组垄断行为提供的可维持价格中进行选择, 这时垄断企业将无法获得垄断利润, 该行业将在无显著超额利润的状态下达到均衡。若垄断企业无视潜在的进入威胁, 新的企业以较低的价格向市场提供产品可获得正的利润时, 潜在进入企业将选择进入, 如果进入企业能够以较低价格提供全部市场需求的产出时, 在位企业将丧失掉整个市场。如果市场是可分的, 进入企业也可以采取“打了就跑”(hit and run)的战略进入某些次级市场并在获取盈利后退出市场。因此, 可维持价格成为垄断企业的最优选择。在可竞争市场的垄断均衡中, 总消费者剩余和生产者剩余都能被很好地极大化。

1.2.2 自然垄断行业治理新思路

对自然垄断行业价格管制的传统方法主要是报酬率管制, 如投资回报率管制。投资回报率管制是根据被管制垄断企业的资本投资额, 制订一个相应的投资回报率, 在考虑了技术进步因素后, 按确定的投资回报率制订垄断企业的产品价格。投资回报率的水平成为这一管制方法的重点内容。但在实践中, 人们发现由于投资回报率管制是以投资水平为出发点, 因而对被管制企业产生了一种扩大资本基数的刺激, 通过扩大资本投资, 可以在规定的投资回报率下, 获得更多的绝对利润。这种投资刺激一部分是合理的, 但更多地表现为过度投资, 产生所谓“A-J”效应。⁵

此后, 人们提出了许多新的思路选择。德姆塞茨(Demsetz, 1968)首先否定了传统管制和公有企业治理方法, 提出了特许招标制, 通过公开招投标的方式, 由政府管制部门将具有自然垄断特性的企业经营权授予中标企业, 并且明确经营期限。在下一个经营期限前再进行新一轮招投标。在公开招投标的过程中, 通过参与企业间的相互竞争, 可以有效地将价格降到接近于边际成本水平。但公开招投标的本身也是一个成本昂贵的复杂交易过程, 可能造成更大的损失。

福格桑和芬辛格(Vogelsang and Finsinger, 1979)提出激励性管制方案, 由管制者制

⁵ 艾夫契和约翰逊于 1962 年对此进行了开创性研究, 由此被称这为“Averch-Johnson Effect”。参见 Averch, H. And Johnson, L, 1962, Behavior of the Firm under Regulatory Constraint, American Economic Review, 52, December, P1053-1069

订不断降低的价格水平，迫使垄断企业提高技术水平和生产效率，低价格也将逐步减少垄断企业的利润，直到企业盈亏相抵，从而实现社会福利最大化。激励性管制要求管制者完全掌握企业的成本信息，而现实中，企业与管制者间的信息总是不对称的，或者是管制者花费更大的成本去获得企业相关信息，但这却可能是得不偿失的。

克鲁、克林多弗（Crew, Kleindorfer, 1986）则肯定了公有企业方式，以政府所有取代私人企业形式。明确企业公有将使因自然垄断而获得的超额利润为政府所有，避免私人所有导致的收入扭曲，减少社会不公现象。也就是说，这种公有形式的企业实际上被赋予了收税的职能，进行着社会财富的再分配。但布坎南（Buchanan, J. M., 1965）等指出，征收直接税进行社会财富再分配效率最优，间接税则会带来扭曲的效果。通过公有形式间接征税是不可取的。如果这种公企业获得的超额利润并未被政府得到，而是被企业自身所占有，造成的扭曲将更大。

纳勒和罗森（E. Lazear, and S. Rosen, 1981）等发展了标尺竞赛（yardstick competition）和锦标竞争（tournaments）理论，它通过将具有委托代理关系的代理人绩效与在类似条件下的其他代理人绩效进行比较，从而较为客观地获知经理人员的努力程度。可以避免将因需求下降（或成本上升）造成的利润下降与经理人员努力程度的不同相混淆。企业间的标尺竞争是对比同样受到管制的两个或更多个企业经营业绩，如相关行业标准条件下，产品价格水平一致时的利润水平（资产利润率、单位成本等）。当企业经营利润水平高时，说明其效率也高，企业应受到鼓励。经营差的企业则应受到批评或重罚（包括经理人员和整个企业的惩罚），如对经理人员或员工降低薪金等。

波斯纳（Posner, 1975）、韦斯和克拉斯（Weiss and Klass, 1981）等人分析认为，属于自然垄断的产业并不多，尤其是从长期来看更是如此，随着技术进步和市场需求的变化，自然垄断的行业可能会变得稀少。由于管制的成本高昂，加之不可避免的“政府失灵”（Government failure），通过管制所获得的收益可能远远小于竞争带来的收益。因此，提出了“取消管制（deregulation）”（或放松管制）的主张，认为市场竞争将有效地解决成本高昂的管制所无法解决的垄断问题。鲍莫尔和威利格（1987）根据可竞争市场理论也指出，在近似的完全可竞争市场中，自由放任政策比通过行政手段或反托拉斯手段主动管制更能有效地保护一般公众利益。

近年来，人们针对自然垄断行业的治理结构，提出了“再管制”（re-regulation）的思路。“再管制”实际上是对传统管制理论的否定，其执行主体虽然仍旧是政府，但实行的管制内容已不再是传统意义上的价格水平和市场进入问题，管制者不再对企业经营状况或利润水平进行限制，而是在市场可竞争的前提下，转向了行业（或生产）标准、安全、质量和服务标准等方面，如美国航空管制取消后，实现了由运费和航线分配管制开始向飞行安全、服务质量等管制的转变。

1.2.3 自然垄断治理思路选择评价

1、规模经济性与沉淀成本分析

虽然新的自然垄断理论不再将规模经济视作必要条件，但在考虑自然垄断行业的市场进入时，仍将规模经济要求和由此形成的沉淀成本（sunk cost）作为潜在竞争企业进入和退出时的障碍。认为自然垄断行业存在着巨大的进入障碍实际上限制了竞争的可能，因而始终希望通过政府管制或其他治理方式限制垄断企业的高额利润。这种放弃市场“看不见的手”转而借助政府以所谓“看得见的脚”却支配整个行业的作法，忽略了管制的高成本以及可能的“政府失灵”。

一般地，当存在市场失灵（Market Failure）时，就要求由政府进行某种程度的干预，

以克服市场失灵可能带来的某些损失。市场失灵是指经济系统存在明显的外部性、公共产品市场、具有自然垄断性或信息不对称情况下，市场对资源配置的失效。这既包括市场功能和范围的缺陷，也包括市场分配制度的不平等。⁶人们认为市场失灵会让“看不见的手”失去作用，从而希望引入政府的干预。但市场失灵只是管制的必要条件，而非充分条件。政府管制可能引起高的行政成本。管制政策的形成和执行不但有收入再分配的性质，而且会干预配置效率。政府的管制以行政指令方式为主，因而往往导致重现计划经济时的困境。另一方面。管制者也是在信息不完全的情况下工作，管制政策可能是次优的，尤其是当统一管制措施时，表现在一刀切的法规、复杂的行政程序和制度约束。因此，即使是出发点很好的公共政策也可能导致对无效率的私人行为的刺激（史普博，1999，P78）。

更重要的是，管制理论的基础是存在市场进入障碍，可实际上，由于市场中进行单一产品生产的企业极为少见，在规模经济也不再成为自然垄断必要条件的前提下，进入障碍并不存在，至少并不是人们想象的那么大。进入障碍的含义存在着两个不同的解释，贝恩（Bain, 1956）与斯蒂格勒（Stigler, 1968）分别定义了进入障碍：贝恩认为进入壁垒是现有企业对潜在的竞争者所具有的相对优势。他例举了三种进入壁垒，如规模经济、产品差异和绝对的成本优势。而斯蒂格勒则认为进入壁垒是只有新的进入者必须负担，而行业中早已存在的企业并不负担的成本。

根据可竞争市场理论和其他一些产业组织研究显示，规模经济尤其是固定成本并不能构成进入障碍或进入壁垒，在可竞争市场条件下，生产的技术可由潜在进入者自由利用，由于进入和退出的低成本，企业的进入必然存在获利的可能。规模经济的存在并不是阻止市场进入的力量，已在位企业之间的竞争和新进入的可能性足以降低或消除垄断租金。按照鲍莫尔和威利格（1981）的研究，实际上，并不是规模经济本身，而恰恰是在位企业试图通过形成规模经济来建立防止进入的壁垒，才形成了沉淀成本。夏基（Sharkey, 1982）也曾分析指出，规模经济和范围经济并存并不必然具有成本可加性。

此外，规模经济效益并不会随着产量的增大而无限地扩大。如谢勒（F. M. Scherer, 1975）认为规模经济效益并不存在于无限大产出之中，在超过某种规模时，规模经济效益反而会逐渐消失，而长期单位成本的作用则会阻止其减少，这可称为“最低有效规模”。当最低有效规模的产出按最低单位成本价格供给，产出量越接近此时的市场需求，形成市场集中的可能性就越大。若这时的长期单位成本曲线仍然向下倾斜，市场就处于“自然垄断”之中。这就是说，最低有效规模和市场需求量同样重要地影响着自然垄断的形成，如果其他条件相同，自然垄断以及高度集中结构更有可能发生在小市场，而不是大市场中。但现实中的自然垄断企业却往往占有了整个行业的产出，如我国电讯业、铁路运输和电力供应等，整个国内市场只有一个巨大的垄断企业。

由此可见，随着技术的进步，进入障碍可能已经不复存在，反倒是人们的惯性思维成为了市场进入的障碍和管制难以取消的根源。

2、市场管制的分析

自然垄断的定义表明，在特定时点上，单一厂商在使用最有效的可获技术时，必须具有一个次可加的成本函数。但是，竞争的厂商可能在将来某一时候发现新技术，从而找到进入该行业的理由。一般而言，当存在可以降低整个行业成本的技术创新时，实际的市场进入将会发生。但是，如果某一企业能够从某一确定的次级市场得到的收益超过在该次级市场的经营成本时，对于一个具有同样或低级技术的厂商来说，进入市场也同样具有吸引力，这也被称为“撇奶脂”（cream skimming）。这就是说，在市场可分的情况下，进入者将更多地选择进入。

⁶ （美）查尔斯·沃尔夫：《市场或政府——权衡两种不完善的选择》，中国发展出版社 1994 年版，P25

但政府的管制实际上使得潜在进入面临着更大的障碍。一般而言，所有能够有效约束消费者或企业选择的管制措施都将直接或间接地影响市场均衡，也就是说，“管制限制了市场交易的潜在范围”（史普博，P39）。史普博由此认为是交易的内部性(internality)⁷问题导致了管制的存在。认为是内部性而非沉淀成本构成了费率和进入管制的基础，在缺乏竞争的情况下，严重的败德行为增加了监督合约的执行成本，因此需要进入管制（史普博，1999，P792）。政府管制是建立在完全信息的假设之上的，在市场实践中，企业与政府管制者之间信息的不对称，必然导致政府管制的失灵或低效率。因此，对自然垄断企业的管制应从市场进入和价格水平上摆脱出来，借助市场机制达到均衡。施瓦茨和韦德（Schwartz and Wilde, 1979, P679）就曾指出，公共管制政策应该鼓励竞争，通过竞争来达到企业提供价格和合同条款的可比较资料的目标，并使价格和合同条款以易于了解和比较的形式向消费者公开。也就是说，当管制者存在对成本函数（或需求）的不完全信息状况，管制者可以通过放弃一定的规模报酬，即不只允许一家企业生产，而是引入竞争并通过多家企业间的竞争获得有关成本信息等。

垄断利润的存在实际上是对潜在竞争者的进入鼓励。由于存在进入管制行业中的企业维持高价格销售，它实际上鼓励了无效率的进入。一个新的企业只要能够以低于垄断价格的产品向市场提供产品，将会积极进入那一市场。为了防止由此产生的“撇奶脂”式进入所引起的资源浪费和补助计划的崩溃，管制机构就必须实施进入控制，而这些管制原本是不必要的。而存在交叉补贴的垄断性市场，既会对进入实行管制，也会同时对退出进行管制性控制，否则，受管制企业会完全放弃那些管制机构要求它以无利可图的费率提供的服务。如果顾客不愿支付能补偿其服务成本的价格，那么在非管制市场中的企业就会放弃提供这种服务。

对公用事业的管制实际起到了对一种无效费率结构的维持作用，这种管制甚至成为竞争的阻力。管制更像一种只有政府才能提供的产品，它是为强有力的利益集团所需要，并且也是为它们提供的产品。管制并不能总是以有效率的受管制服务供给来保护普通消费者的利益，比较管制所带来的社会成本与收益，一些期待的特定管制受益集团实际并未得到收益。波斯纳曾分析指出，假设有两条同样长途的铁路，它们运载同量的货物，而且维护它们的成本也相同。但一条铁路有 10 个托运人而另一条铁路却只有 1 个托运人。如果为了避免个人歧视而强迫铁路对 11 个托运人收取同样的价格，那么低使用率铁路上的托运人支付的运费只是两条铁路的总成本的很小一部分，而如果铁路停止为他服务，那么一条铁路线的成本是可以避免的。因而特别利益消费者团体（如某些商品的托运人）和产业成员的联合（coalition）可能会特别有效地操纵管制过程，从而得到了更多的垄断利润（波斯纳，1997）。

在对自然垄断行业实施政府管制的情况下，忽略了一个重要的制度性缺陷，即被管制企业对管制者的寻租行为。斯蒂格勒（1989 中文版）通过对政府管制行业的研究，提出了“管制俘虏理论（Capture Theory of Regulation）”。该理论指出，在垄断的市场结构下，垄断厂商可以获得高额的垄断利润。垄断结构的形成既可通过组织卡特尔等形式，也可以籍由政府实施的进入管制而形成，组织卡特尔往往是竞争法所禁止的，而要求政府实行管制则可以获得稳定和安全的垄断收益。但政府管制并不能免费获得。因此，厂商往往通过政治捐献或赞助等，获得某些政治集团的支持。当然，不同的利益集团有着不同的利益目标，有时消费者利益集团的利益也可能被纳入考虑范围。但消费者团体的分散性，使其在对管制者的影响方面较厂商更弱。管制最终变成了不同利益集团寻租的对象。因此，“只有当管制者宁愿让一家单个企业生产时，自然垄断就产生了”（泰勒尔，1997 中文版，P25）。

一些传统上的自然垄断企业对管制的依赖，在某种程度上也说明了管制者被俘虏的问

⁷ 史普博对内部性的定义是：交易过程中未被计入但却由交易参与的一方所承担的正负效应（史普博，2000）。

题。如美国电话电报公司(AT&T)在20世纪50年代以前的垄断是因为该公司拥有电报电话的专利,随后在政府进入管制的帮助下建立并维持了该行业垄断的市场结构。主张管制的人认为在管制下的自然垄断可以提供较廉价和较优质的服务。因此,在专利保护期结束后,该公司依然凭借政府的管制维持着垄断的格局,并且限制其他公司生产电话附加设备。直到由此引发了一场反垄断官司之后,美国电讯市场的独家垄断格局才被打破。

1.3 竞争机制与自然垄断行业的治理

从数学上看,次可加特性极易证明,也十分简单。但在实践中,具有成本次可加却难以证明,这主要源于企业成本信息的不完全性。成本次可加性要求获得所有产品生产信息,并且能够通过计算所有企业生产成本函数,确定其满足 $c(q) \leq c(q^1) + c(q^2) + \dots + c(q^n)$ 条件。

但正如我们上面讨论的,对于垄断经营企业,即使是受到管制的自然垄断经营企业,经营成本信息出是不完全或者说的不对称的(这也是管制者无法真正行使好管制权的主要困难)。在缺乏必要的成本信息基础上,人们是如何得出某一产业属于自然垄断而不是竞争性产业的呢?一个城市不能设置两套通讯网络或两套供水管道是一个可以替代的判断标准么?⁸实际上,完全按照自然垄断产业的成本次可加性标准进行行业属性的判断是没有结果的,实践中,更多的只是一个经验的判断,或者是人们对于某些传统垄断产业想当然的惯性思维。从这个角度来说,主观的成份更多于科学的分析。

既然对于自然垄断产业的判断更多的是一种主观的判断,那么我们如何分析那些被纳入自然垄断范畴的相关产业便成为一个大的问题,在我国,铁路运输、电力、城市供水、管道煤气、电讯业等行业被视作自然垄断而不允许新的企业进入。实际上,这些行业的垄断经营并不是与发达国家一样通过市场竞争等方式形成的,而是与我国所有国有企业一样属于传统计划经济下的垄断经营,并在其它领域的国有企业纷纷放开竞争的情况下,仍被保留在垄断状态之中。更多的原因是由于这些行业属于公用事业,而公用事业被视作是关系国计民生的重要行业,被认为不宜竞争的。但实际上,公用事业并不具有自然垄断特性,所谓“关系国计民生”也不应作为垄断经营的理由。⁹如高速公路建设便是一例,高速公路建设很早就引入了竞争。还有城市公交,这些在很大程度上已经引入竞争的行业都是重要的公用事业,但竞争却带来了这些行业的较快发展。

1.3.1 自然垄断行业引入竞争机制分析

一般认为,如果在自然垄断行业存在竞争,就会导致较高的生产成本,消费者将为此支付较高的价格。可事实并不支持这个结论,有学者通过研究指出:竞争不仅有利于提高生产效率,还有利于提高分配效率。竞争的引入并未导致较高的生产经营成本,而是降低了成本。如美国学者沙利文(Sullivan, 1983, P632)通过对引入竞争后的电讯等行业实证研究表明,在自然垄断企业,由于竞争的引入,企业的生产经营成本反而下降了,产品价格也得以降低,

⁸ 周其仁教授曾举出一个洗衣机的例子,认为每户人家都宁可让洗衣机更多时间闲置不用,也一定会自购洗衣机而不是去与他人合用,由此得出某些必要的重复建设是必需的。这在一定程度上说明了经济性的判断可能具有两重性。除此之外,还有我国由于历史原因形成的电讯、广电等三套网络并存现状,利用本已存在的网络引入竞争,恐怕还不能视作重复建设。我想这也许是周其仁教授提出“数网竞争”的主要原因。可参见周其仁:“三网聚合,数网竞争”,《证券市场周刊》(月末版),1998年9、10、11期

⁹ 石路明教授对此有过很好的论述,他认为粮食行业于国计民生最为重要,但却是最早开放竞争的。如果以“关系国计民生”作为不宜竞争甚至垄断的理由,是难以成立的。参见石路明:“评国家垄断经营产品的定价问题”,《经济学消息报》,2000年6月2日版

消费者不仅没有为此付出更多，而是得到了直接的好处。

另外，当一个产业面临来自可竞争性产业的竞争时，即使它具有大量的沉淀成本，管制者也无需对它进行任何价格管制。贝利和鲍莫尔（1984）观察到，美国 1976 年的“铁路再生及改革法案”和 1980 年的“交错铁路法案”（Staggers Rail Act）中，针对存在其他运输者或其他运输方法（尤其是卡车）的有效竞争的区域，就取消了铁路价格的管制。也就是说，沉淀成本本身并不足以导致价格和进入的管制。在许多竞争性市场上都有巨大沉淀成本的存在。如资本密集型产业（汽车、钢铁）和 R&D 密集型产业（化工、计算机）就必须承受相当大的沉淀成本（史普博，1999，P791）。乔科斯和施马尔仁西（1983，P20-21）也同样观察到，即使在发电和输电设备上存在大量的沉淀成本，竞争也是可行的。

实际上，我们从自然垄断理论的发展过程可以看出，自然垄断本身是在不断变化的，自然垄断产业也不是一成不变的。我们可以借助技术进步和市场需求的变化，自动而有效的将某一产业从自然垄断状态中分离出来。而竞争机制的引入无疑将极大地促进技术的进步，从而更快地减少自然垄断产业的数量。当然，人们也可能在今后发现另外一些形式的自然垄断产业，但只要市场是非管制和竞争的，技术的进步将在竞争中不断改造可能的自然垄断产业。

因此，原本以保护消费者为由，实行市场禁入以限制竞争的政府管制政策，实际上是损害了消费者利益。这就表明，对自然垄断行业进行反垄断的措施，并不仅仅是通过存在着各种不确定因素和成本未知的管制措施，而同样可能借助于市场竞争这一“看不见的手”来有效地调节。

1.3.2 我国自然垄断产业竞争机制的建立

我国自然垄断产业主要包括了电信业、电力、铁路运输、管道燃气和城市供水等行业。但我国这些行业的垄断经营并不是与发达国家一样通过市场竞争形成的，而是属于传统计划经济下垄断经营的继续。由于我国相对落后的经济发展水平，长期来，这些垄断行业的产出往往较低。前面分析已经指出，市场需求发生变化尤其是需求的增加，往往可以使得自然垄断的产业发生改变，丧失其自然垄断属性。

自然垄断具有阶段性、局部性（或地域性）特点。也就是说，垄断的存在通常需要许多限定条件，它们一般是指在一定市场范围内、一定时期的垄断。自然垄断尤其如此，它不仅受到需求变化和规模经济边界的强有力约束，更受到技术创新所带来的巨大冲击，往往是随着技术的创新，原来可能被归入自然垄断的厂商将随之丧失掉自然垄断属性。在技术创新和竞争的国际化等因素的推动下，某些自然垄断行业的特性已经被打破，有些行业已不再具有自然垄断的特点。近年来，随着我国经济的显著进步，人们的收入水平不断提高，收入差距也发生了变化。市场需求急剧增长，需求的多样化也日益显著。自然垄断行业其实正在发生着不可逆转的变化，如现在航空和汽车运输业已经不再归入自然垄断行业，其实航空运输业不再被视作自然垄断还是受益于美国航空运输业的改革。铁路运输业虽然自身尚未进行内部分割，但实际上已经面临着来自汽车运输、航空运输业的竞争，这些异质的可替代产品竞争，已经使得我国铁路运输企业的生产效率发生了巨大的变化；对于城市供水企业而言，存在所谓“直饮净水”的发展要求，这些也可以归入高端用户需求。其已经面临有城市内的“纯净水”供应市场内的竞争；而电力业的竞争现在则主要表现在发电企业间的竞争。

根据自然垄断的定义，进行单一产品生产的具有严格成本可加性的产业才真正具有自然垄断特性。在对我国归入自然垄断的行业进行细分后，我们发现只有城市供水等行业在其业务作进一步分解，以管道网络供水为内容的服务才具有理论上的自然垄断特性。对该类行业引入的竞争将可以通过市场外的竞争，如引进经营权招标等方式对垄断进行有力的限制。此外，还可以在政府管制的前提下，通过标尺竞赛（yardstick competition）和

锦标竞争(tournaments)等方法,对经营者进行绩效考核,防止因垄断造成更大的社会福利损失。

标尺竞赛和锦标竞争理论由纳勒和罗森(E.Lazear, and S.Rosen, 1981)等人发展,它通过将具有委托代理关系的代理人绩效与在类似条件下的其他代理人绩效进行比较,能够较为客观地评价经理人员的努力程度。以避免将需求变化(或成本上升等外因)造成的利润下降与经理人员努力程度的不同相混淆。自然垄断企业间的标尺竞争是通过比较受到管制的两个或更多个企业经营业绩,如相关行业标准条件下,产品价格水平一致时的利润水平(资产利润率、单位成本等)。当企业经营利润水平高时,说明其效率也高,企业应受到鼓励。经营差的企业则应受到批评或重罚(包括经理人员和整个企业的惩罚),如对经理人员或员工降低薪金等。

将标尺竞争或锦标竞争理论运用到自然垄断产业的一个基本前提是存在着类似的可对比企业,如果自然垄断企业在特定区域范围内形成,也就是说,自然垄断只是局部或地域性的,则可以将其他同样区域企业的经营情况进行比较。如铁路行业最初在英国属自然垄断并受到了进入管制,但铁路行业在美国却是可竞争的;日本的高速铁路运输市场的民营以及竞争性均较强,而中国铁路运输业仍处在独家垄断经营状态等。可以将这些具有共性的企业经营进行对比,以判断这些企业的经营效益。

但若作为对比的样本企业同样属于垄断经营时,也可能出现同样的低效率。因此,可以通过设立竞争企业的方式进行直接的比较,如根据城市布局划分为两个或多个区域,分别设立相对独立的自来水供应企业,在允许企业间的相互进入情况下,竞争将有效地避免经营低效率的出现。在企业间的相互进入受到一定的管制时,管制者可以用经营业绩较好的企业作为判断参照,建立激励机制实施奖惩。毫无疑问,这种经营上的准竞争具有正的激励作用。

电信业是另一个有趣的例子。在电信业诞生后很长时期内,通信基本上依赖固定网络,网络建设不仅投资大、成本高、投入以后不可转为其他用途,而且网络经营还具有规模经济的特点。因此,在相当长的一段时间内,电信与供电、供水等行业都被称为自然垄断行业。但20世纪80年代初以来,随着微波通信技术和数字通讯技术的快速发展,新的服务方式不断衍生,电信网络和服务范围大大拓展,电信自然垄断的特征逐步淡化。继续对电信行业实行垄断,既不利于电信市场的发展,也不利于充分利用新技术发展带来的各种机遇,因此各国纷纷开始在电信业中打破垄断,引入竞争机制。电信业的改革因而成为当前世界各国的一个热门话题。对于我国电信产业,竞争态势已初步形成,已经出现的竞争包括长途电话、IP电话、移动电话市场等。近来不断出现的电信业分割重组主张,实际上正是竞争的进一步深化。

1.3.3 我国移动通讯市场的进入博弈

我们以中国移动通讯市场为例,通过这一市场中两大企业的进入博弈过程,分析网络产品市场的垄断与竞争关系。传统上,具有网络经济特征的电信业一般被视作自然垄断行业,因而理论上以单一企业的垄断经营为最优,不适宜引入竞争。但近年来欧美电信改革使得这一传统认识受到了很大的冲击,人们一方面不断削弱电信市场的垄断,另一方面也将这一过程解释为技术进步。但在电信网络的垄断性尚未受到质疑的时候,中国电信市场的改革再一次走到了理论的前头,2001年底的中国电信分拆方案,开始了固定网络间的竞争格局。竞争不仅在自然垄断市场的外部出现,还与一般竞争性行业一样出现在其市场内部。¹⁰

¹⁰ 所谓自然垄断性行业的市场竞争与市场内竞争,意指严格存在成本可加性的单一产品生产的自然垄断行业,在无法引入竞争的情况下,可以用招标等方式确定经营者,同时确立有效的政府管制制度;而在成本可加性不明显或多产品生产的垄断性行业,则可以通过引入竞争从而打破垄断状况。前者的竞争是对整个市场的竞争,发生在市场本身之外,后者的竞争则出现在市场内部。(美)约瑟夫·斯蒂格利兹:“促

一般地，竞争所带来的市场压力将会有效地促进企业降低生产成本，提高经营绩效，从而提高服务质量并降低价格。在中国移动通讯市场，现有两家竞争企业：中国移动通信公司（以下简称“中国移动”）和中国联合通信有限公司（以下简称“中国联通”），本文根据弗登伯格和泰勒尔的网络产品阻止进入定价模型（Fudenberg and Tirole, 2000），对我国移动通讯市场的进入博弈和消费者选择决策进行分析。通过分析我们发现，只要不存在市场禁入，也即市场是可竞争的，而无论竞争是现实存在的还是潜在的可能，引入竞争都将提高具有自然垄断特性产业的市场产量并降低价格，从而有效地提高社会福利水平。

一般地，不同的消费者由于收入水平的差异，可以分为具有较高购买力和较低购买力的消费者群体。因此，我们将消费者分为高端消费者群体（高端用户），其比例为 a ，成为移动通讯用户的效用以 u_h 表示；相应地，低端消费群体（低端用户）则为 $1-a$ 及效用以 u_l 表示。从供给角度而言，则有 $u_h > u_l > 0$ 。

给定现有移动通讯市场的用户等于 1，而新增加的用户群体亦为 1，因此，每一时期的市场消费者便有 2 个。当网络规模为 S ，网络的外部性（网络产品具有明显的正外部性，故为正值）为 x ，技术进步率以 r 表示，则消费者每一时期从网络产品的获得的效用为 $u + xs + rt$ ，消费者和企业有着相同的贴现因子 ϕ ，因此消费者在时期 t 的效用表现为支付意愿 $(1+\phi)(u+r) + xs_t + \phi xs_{t+1}$ ， s_t 和 s_{t+1} 分别表示在 t 和 $t+1$ 期的网络规模。

1、垄断的中国移动产品定价模式

当中国联通公司成立以前，具有垄断地位的中国移动不存在任何进入威胁，这时消费者无法进行市场的选择，其消费意愿将取决于原有移动网络用户的规模以及今后规模的增加。¹¹因而中国移动面临两个选择，或者将产量限制在一定范围内并提高价格以销售给高端用户，或者将产量充分扩大并以低价出售给全体消费者。

在时期 t ，中国移动首先确定一个价格 p_t ，消费者再决定是否购买。如前所述，价格 p_t 的确定应与 $t-1$ 期的购买规模 q_{t-1} 有关，从而决定了 t 期的消费者支付变量（包括已有网络用户规模 q_{t-1} 和现期的价格 p_t ）。因此，中国移动将充分展示 q_{t-1} 的现有功能，我们以相应函数关系 $q_t = Q(q_{t-1})$ 表示其纯战略均衡，设建立在 $t-1$ 期基础上的 t 期的网络价值为 $V(q_{t-1})$ ，当消费者在 t 期作出购买决策，其决策由消费者支付价格与网络效应间的净剩余 $p_t - uq_{t-1}$ 决定。

具有垄断地位的中国移动目标是其销售收入现值的最大化，当消费者有着正确预期时，在位企业获致于稳定状态网络的收入流可达到 MPE。如果在位企业在每一时期卖给所有消费者，则消费者在每一期网络效益获得 $2x$ ，在位企业的稳定收入为 $(1+\phi)(u_l + 2x + r)$ ，以

进规制与竞争政策：以网络产业为例”，见张昕竹主编：《中国规制与竞争：理论和政策》，社会科学出版社 2000 年版，P369

¹¹ 网络产品最大的特点在于其规模效应，当网络用户只有单一个体时，其价值为零，而随着网络用户的增加，其效益呈现倍增的特点，也即具有显著的网络外部性（Externality）。

$\pi(m)$ 表示。如果在位企业只销售给高端用户，每一期的网络效益则是 $2ax$ ，因而其收入是 $(1+\varphi)a(u_h + 2ax + r) \equiv \pi(a)$ 。

进一步，对于不同的消费者群体，在 t 期其购买决策发生在 $p_t \leq p_{h(l)} + xq_{t-1}$ ，当 $p_{h(l)} = (1+\varphi)(u_{h(l)} + r + x) + xa\varphi$ ；对垄断的中国移动而言，其市场战略是对所有的产量 q_{t-1} ，将价格定为 $p(q_{t-1}) = p_h + xq_{t-1}$ ，故对所有 q_{t-1} ， $Q(q_{t-1}) = a$

在产量为 a 时的高定价与产量为 1 时的低定价间，存在明显的价差以区别出高（低）端用户的购买力差异。由于巨大价格差的存在，即便所有消费者都购买，对单个低端用户而言，其购买行为仍是不明智的；如果只局限于高端用户购买（意味着网络效应要相对缩小），对每一个高端用户而言，其购买决策仍是明智的。给定消费者的上述战略选择，垄断的中国移动最优选择是 $p_t = p_{h(l)} + xq_{t-1}$ ，从而

$$a(p_h + xq_{t-1}) + \varphi V(a) \geq p_l + xq_{t-1} + \varphi V(m)$$

$$\text{也即： } a(p_h + x) - p_l - x \geq \varphi[V(m) - V(a)] \quad (1)$$

给定中国移动的产量选择或者为 1 ，或者为 a ，其在 $(t+1)$ 期的价差为 $x(1-a)$ ，由一阶方差公式可知， $V(m) - V(a) = xa(1-a)$ ，因而（1）等于：

$$ap_h - p_l \geq x(1-a)(1+\varphi a) \quad (2)$$

当中国移动将产量提高到 1 ，并以低价策略销售取代限量高价策略时，则

$$a[(1+\varphi)(u_h + r + xa) + x\varphi a] - [(1+\varphi)(u_l + r + x) + x\varphi a] \geq x(1-a)(1+\varphi a) \quad (3)$$

或，

$$\begin{aligned} au_h - u_l &\geq \frac{1-a}{1+\varphi} \{ (1+\varphi)[r + (1+a)x] + 2\varphi xa + x \} \\ &= [(1-a)r + (1-a^2)2x] - \frac{(1-a)x(\varphi + a - \varphi a)}{1+\varphi} \end{aligned} \quad (4)$$

可见，当移动通信市场上缺乏竞争的情况下，中国移动凭借垄断地位限制产量时，可以获得较占领整个市场更大的利润。这显示当产出为 a 时存在一个稳定的 Markov 完全均衡，其利润甚至要高于出售给所有消费者。原因在于垄断的中国移动虽然具有 $q_{t+1} \equiv 1$ 的产出能力，但仍将下一期产出固定在 $q_{t+1} \equiv a$ 的水平。即：

$$\text{当 } au_h - u_l > (1-a)r + 2x(1-a^2) \text{ 时， } \pi(a) > \pi(m)$$

这样，据有垄断地位的中国移动唯一的纯战略均衡是只将产品出售给高端用户，即对于

所有 q_{t-1} ，其产量将保持在 $Q(q_{t-1}) = a$ 水平。

$$p'_l = (1 + \varphi)(u_l + r + x) + x\varphi Q(1) \quad (5)$$

$$p'_h = (1 + \varphi)(u_h + r + xa) + x\varphi Q(a) \quad (6)$$

对一般的 q_{t-1} ，存在一个价格分别为 $p'_l + xq_{t-1} \equiv p_l(q_{t-1})$ 和 $p'_h + xq_{t-1} \equiv p_h(q_{t-1})$

在位企业最优是选择某一销售水平下的高价，我们有

$V(q_{t-1}) = \max \{ap_h(q_{t-1}) + \varphi V(a), p_l(q_{t-1}) + \varphi V(1)\}$ ，因而在位企业总是制定高价即等于：

$$ap_h(q_{t-1}) + \varphi V(a) > p_l(q_{t-1}) + \varphi V(1), \text{ 对于所有产出 } q_{t-1} \quad (7)$$

因为消费者类型只有高端用户和低端用户两类，其单调性表明仅仅只有两种 Markov 完全均衡产出，且不是低的产出：每个产出都建立在原有网络基础上的增长，因而 $Q(1)=1$ 和 $1(a)=a$ ，或者产出只售给高端用户， $Q(a)=Q(1)=Q$ 。这样，在第一种情况下，(7) 变成

$$\frac{\pi(a)}{1-\varphi} + ax(q_{t-1} - a) > \frac{\pi(1)}{1-\varphi} + x(q_{t-1} - 1), \text{ 或者}$$

$$\pi(a) - \pi(1) > (1-a)(1-\varphi)x[q_{t-1} - (1+a)], \text{ (等式右边为负)}$$

在第二种情况下， $Q(a)=Q(1)=Q$ ，有 $V(1)-V(a)=x(1-a)Q$ ，以高定价代替低定价，则 (7)

成为： $(1 + \varphi)[au_h - u_l - r(1-a) + x(a^2 - 1)] > (1-a)x(2\varphi Q - q_{t-1})$,

$$\text{由 } au_h - u_l > (1-a)r + 2x(1-a^2) \text{ 可知, } (au_h - u_l - r(1-a) + x(a^2 - 1)) > x(1-a^2),$$

因此，表明 $(1 + \varphi)(1-a^2) > (1-a)(2\varphi Q - q_{t-1})$ ，对所有 q_{t-1} ， Q ， φ 和 a 在 0 和 1 之间均成立。也就是说，中国移动在限制产量并以较高价格（垄断高价）销售产品，在市场出清的情况下，其利润水平高于满足全部消费者需求状况下的高产量和低价格。从而其理性的选择将是产量的限制和垄断高价。

2、中国联通成立之后，中国移动通讯市场竞争格局出现，对于中国联通的进入，中国移动采取的对策存在两种可能，即：

(1) 中国联通提供的产品具有全新的技术，原有用户将在完全放弃中国移动产品的前提下转而成为中国联通产品的消费者，且两个网络间不能兼容。这样，中国移动将由于竞争的压力而将选择产量为 1，同时选择低价格水平进入销售以期占领整个市场，在其边际成本为零的情况下，销售价格将定为零。但由于中国联通提供的技术更为先进的产品，同时也将以 1 的产量和低价格进行生产和销售，产品价格也为零 (Fudenberg and Tirole, 2000)。消费者将会从价格和技术两个方面出发选择中国联通的产品，进而使得中国联通成为市场中新的在位企业并占领整个市场。一般地，新的独占地位将直接诱使拥有新技术的潜在进入企业，早于社会最优状态所允许的进入时机而进入现实的竞争市场。¹²这时的社会福利损失主要表

¹² 在这种情况下，中国联通将选择尽可能早地进入市场，甚至要早于社会最优状态下所允许的时刻。从 2001 年底以来中国联通推出技术水平更先进的 CDMA 网络时的进程，便可以看出，虽然 CDMA 只是移动通讯

现在因技术进步而产生的搁置者成本（Costs of stranded of users）、过度进入成本（Cost of excessive entry）和抽租（rent-stealing）。

（2）当新进入企业中国联通提供的产品虽然存在技术水平的差异，但仍只是中国移动提供产品的可替代产品时，在受到价格管制的情况下，¹³两家企业将以产量为选择变量。我们把一对产量（ q_A 、 q_B ）作为均衡水平，在这种水平下，两厂商中的任何一个都不能通过选定其他产量而获得更高的利润。从而达到竞争市场上的古诺均衡。我们设中国移动（厂商 A）和中国联通（厂商 B）的产出分别为 q_A 、 q_B ， $f(q_A, q_B)$ 表示市场上需求函数的反函数，

$C(q_A)$ 和 $\Gamma(q_B)$ 表示总成本函数，两家企业各自的利润函数则为：

$$\frac{\partial \pi^A}{\partial q_A} = f(q_A + q_B) + q_A f'(q_A + q_B) - C'(q_A) = 0, (q_A^c > 0)$$

$$\frac{\partial \pi^B}{\partial q_B} = f(q_A + q_B) + q_B f'(q_A + q_B) - \Gamma'(q_B) = 0, (q_B^c > 0)$$

由此可见，竞争机制的建立将使得企业降低成本和价格、提高绩效和服务的重要力量，也就是说，竞争成为有效增进社会福利的内在动力。

2 中国电信业的发展看自然垄断行业竞争机制的建立

2.1 中国电信业的发展历程

2.1.1 中国现代电信产业的萌芽阶段

自 1842 年 4 月 15 日香港设立邮局及 1869 年在上海租界内出现电报线路以来，近代邮政、电信事业开始在中国出现。1881 年底，我国自行创建的首条津沪电报干线建成通报。次年，中国第一个电话交换所在上海外滩建成；负责津沪间电报业务的津沪电报总局改称为中国电报总局。此后数年间，沟通各省大城市及边疆地区的电报线路相继修通。以此为基础，中国通信产业从无到有，开始了艰难的发展历程。到 1949 年，除形成了一定规模的电报业务外，电话业务极为落后，全国大城市的市内电话局仅 10 个左右，全国近 1/4 的县城没有邮政局。国际电信业务的开展尚处在起步阶段。

2.1.2 中国电信业的起步与电信业严格管制时期

中华人民共和国成立后，中国电信事业得到了大的发展。1949 年，全国邮电业务总量完成 13529 万元，长途明线 14.6 万公里，电话用户 21.5 万户，全国电话普及率为每百人 0.05

发展中的 2.5G 技术，而非真正全新的第三代技术，且在技术尚未成熟和完善的情况下，联通仍采取了积极推进的策略，由此可见市场独占地位的前景加速了其进入市场的过程。

¹³ 我国电信资费的制订实行了政府定价，目前仍由信息产业部主持制定。由于中国联通公司作为市场中的新进入企业，与具有垄断地位的中国移动无法形成有效的公平竞争，政府采取了“非对称管制”政策，允许中国联通产品（和服务）在价格上可上下浮动 10%。当然，企业若可自行选择价格竞争方式，则可形成古诺竞争均衡的价格竞争形式——伯川德竞争均衡（Bertrand Competition）。

部。1950 年成立邮电部，随后，各大行政区、省、地、县各级邮电机构也建立起来。50 年代国内长途通信网初步形成规模，并基本能够满足当时政治和军事等方面通信需要，1952 年全国邮电部门实现扭亏为盈。在“一五”计划时期（1953-1957 年），电信部门对通信网络进行了扩建和改造，采取“重点建设、照顾一般”和“有线为主，无线为辅”的方针，以省会城市和军事、经济意义重大的城市或地区为建设重点，形成以北京为中心的通信网。从各省会城市到地区和县城间，基本上开通了有线通信。在通信设备方面，结合技术进口，开始自主研发部分产品，至 1959 年全国建成省间、省、县间、县四级辐射的公众电报网，基本上实现电传打字机通报。

1964 年，首次研制成功拥有自主知识产权的电缆和微波通信设备——600 路对称电缆载波系统和 600 路微波中继系统及配套设备。到 1965 年底，全国共有电报电路 6955 路，长话电路 9913 路，长途电缆长度 2377 皮长公里，长途架空明线 50 万对公里，局用交换机 207 万门，电话用户 129 万户，话机总数 208 万部，话机每百人普及率 0.29 部。1965 年全国电信固定资产原值达到 22.6 亿元。全行业实现盈利 8562 万元。但在此后的十余年间，中国电信产业步入缓慢发展时期。

经过近 30 年的发展，到 1980 年，全国长话电路约为 2.7 万路，近半数的省会城市开办了自动或半自动长途电话服务。局用电话交换机近 400 万门，其中自动电话约 116 万门，当年实现利润 9400 万元，较上年增加近一倍，彻底扭转了“文革”时期的“十年九亏”局面。但总体上看，当时的电信产业仍极为落后，同期的日本，人口约 1 亿，拥有的长途电路达 202 万路；400 万人口的香港拥有自动电话 130 万门，当时我国的电话普及率甚至尚未达到非洲平均水平的一半（辛晓梦、王雅平，2000，P8）。

1980 年代以前，在严格的价格管制下，全国电信资费虽有变化但幅度不大，因其明显的公益性，电信业以服务为主要目标，尚谈不上盈利。电信业务也极少，只有市话、长话、国际电话、农村电话四类。造成我国电信产业落后的主要原因是：邮电投资较少，在国民经济总投资中所占比重基本在 0.8%左右。无法与重工业投资占 55%的状况相比，即便是就整个交通运输行业来看，也远未达到其平均水平。而同期西方发达国家邮电投资通常占整个投资总额的 3-5%以上。1980 年之后，电信业的投资规模得到了迅速提高。

20 世纪 80 年代以前运输邮电业投资占国民经济总投资比重（%） 表 1-1

	“一五” 1953-1957	“二五” 1958-1962	调整时期 1963-1965	“三五” 1966-1970	“四五” 1971-1975	“五五” 1976-1980
交通运输邮电业	15.3	13.5	12.7	15.4	18.0	12.9
其中邮电业	0.8	0.6	0.5	1.4	0.9	0.8

资料来源：根据刘统畏：《交通通讯与国民经济》，重庆出版社 1988 年版，P26

1981-2000 年邮电业投资增长情况统计 表 1-2

	“六五” 1981-1985	“七五” 1986-1990	“八五” 1991-1995	“九五” 1996-2000
邮电通信企业固定资产投资金额	59 亿元	202 亿元	2423 亿元	6981 亿元
占国民经济总投资比重（%）	1.7	2.23	3.93	5.17
国家财政投入占邮电总投资比重	24.4	27.7	27.7	20.1
电话初装费占邮电总投资比重 ¹⁴	21	27	52.5	24.8

¹⁴ 有关邮电企业收取的电话初装费，几乎所有公开统计文献中都没有一个明确的数据。更多的人也许根本就无从知晓自 1980 年以来，我国邮电企业到底收取了多少初装费？从收取电话初装费的初衷来看，邮电企业收取的这笔费用并无返还给消费者的可能，但近年来出现的一些呼声，似乎对此提出了不少异议。本数据主要根据相关文献中披露的材料计算而来。

资料来源：有关投资金额及相关数据来自《中国统计年鉴》、《邮电通信业发展统计公报》；有关电话初装费数据 1990 年后包括移动电话入网费，根据以下资料整理。1、陆伟刚：“中国电信市场非均衡运行”，《中国工业经济》，2001 年 8 期，P45
2、辛晓梦、王雅平：《跨越时空——中国通信产业发展启示录》，北京邮电大学出版社 2000 年版，P14-16
3、周望军：“关于我国电信业改革与发展若干问题的思考”，《宏观经济研究》，2001 年 5 期，P27
4、信息产业部综合司：《邮电通信业发展统计公报》（2001 年）
5、张忠恕：“中国邮电事业 50 年”，《中国经济年鉴》（2000 年），P839-842

此外，严格管制的价格体制使得电信产业长期处于微利甚至亏损运营状态之中，整个国民经济的低增长也使得国家的投入极为有限，电信行业发展所需的积累也很少。自 1950 年邮电部成立，开始了我国“邮政、电讯合一”集中统一管理体制，1958-1960 年，邮电系统实行的垂直领导体系改为以地方领导为主的管理体制。在进入调整时期的 1961 年，恢复了以邮电系统为主及与地方政府双重领导的体制。1967 年邮电部实行了军管，1970 年邮电部被撤消，邮政、电讯分设，分别成立隶属于军委总参谋部通信兵部的电信总局和隶属于新成立的交通部的邮政总局，各省、地、县分别设立邮政局和电信局。1973 年恢复邮电部，重新实行“邮电合一”体制。总体上看，除个别年份以外，全国邮政、电讯业的生产和经营基本为统一管理体制，并主要由当时的邮电部实行了严格控制，直到 1980 年代初期。

2.1.3 中国电信产业的高速发展与放松管制时期（1980 年—1993 年）

由于邮电部直接垄断经营公用电信业，国家对电话资费实施严格管制，在无盈利或亏损情况下，电信业的发展受到抑制，电信基础设施及服务短缺成为经济增长的瓶颈之一。为解决落后的电信产业状况，1980 年，国务院 8 位副总理听取邮电部汇报，1982 年就邮电事业发展召开 17 部委会议，1984 年国务院和中央书记处分别对邮电发展做出“六条批示”。国务院批准的邮电部的请示，做出了加速邮电事业发展的决定。国家和地方扶持通信建设的一系列特殊政策和优惠措施相继实施。

从 1980 年至 1993 年，成为放松电信价格管制阶段，改变传统计费方法，以投资回收和扩大电话用户作为资费定价原则，电信价格得以极大的提高。国家同时出台了鼓励电信发展的政策，电信产业得到飞速发展，通信业成为持续超过国民经济总体发展水平的行业。在资费水平大幅提升的情况下，电信也一跃成为盈利丰厚的行业。¹⁵

国家鼓励电信业发展的具体措施为：开始收取市内电话初装费，市话利润不上交。1979 年国务院批转邮电部请示，同意向用户收取用户安装费用，1980 年 6 月，邮电部、财政部和物价总局联合发文规定了收取市话初装费的办法和标准。1990 年国家物价局、邮电部提出了确定初装费资费标准的原则，此后又进行了多次调整和修订。这项政策在“七五”、“八五”期间，解决了全国大约 1/3 的电话建设资金。初装费成为支撑我国通信网建设的重要资金来源（参见表 1-2）。

三个“倒一九”和关税减免政策。1982 年规定邮电利润（后改为所得税）和非贸易外汇收入只上交 10%。此外，还确定了市话利润不上交，实行邮政利润全部返还的“以邮养邮”政策，以鼓励电讯业的发展。1986 年规定预算内拨改贷资金只偿还 10%本息；对邮电通信的技术改造项目实行进口关税减半；对外国政府和世界银行、亚洲银行贷款购买的通信设备实行全免税政策。

加速折旧政策。为鼓励电信企业更新改造和技术投入，邮电部门制定了加速通信设备折旧政策，采用双倍余额法，电信企业在 5 年内计提完全部折旧额，提高了综合折旧率；各地政府对于邮电局所等建设的征地、拆迁分别制订了一些优惠政策。此外，一些地方还批准收

¹⁵ 电信等垄断企业的盈利带来了行业员工的高福利，这也成为近年来一些传统垄断性行业受到广泛指责的重要原因。对如何改变垄断行业存在的员工收入过高的状况，已有不少文献进行了论述，可参见苏海南、狄煌、孙玉梅：“如何调节垄断经营性企业过高收入”，《中国经济时报》，2001 年 6 月 1 日

取通信建设专用资金和业务附加费。

在上述优惠政策支持下，国内的通信产业进入一个大规模发展时期。1980 年，福建省在全国率先引进数字程控交换机，从此进入了中国通信设备的大规模引进时期。从 1984 年到 1995 年间，邮电企业共引入外资 63.2 亿美元（辛晓梦等，P23），约占同期邮电设备固定资产投资总额的 12%。1979 年至 1995 年，全国邮电通信固定资产投资达 2700 亿元，其中约 1 / 3 来自电话初装费。

到 1990 年，全国电信固定资产原值达到 328 亿元，同年建成了全国第一条光缆干线工程。全国市话网的自动化水平达到 96%，电话普及率达到每百人 1.1 部，5 年间翻了一番。发展移动电话用户 1.8 万户，无线寻呼用户 43.7 万户，用户传真 4 万户。1993 年全国电话主线数迅速达到 1733 万线。

2.1.4 电信产业的继续发展与竞争机制的引入（1994 年—2000 年）

经过 10 多年的发展，国内电信产业取得了骄人的成绩。但在发展的过程中，也暴露出不少难以克服的问题。对我国电信市场而言，首先是几十年被压抑着的社会需求在进入 80 年代后得以释放出来；紧接着，伴随着整个社会经济的进步以及现代信息技术的革命性发展，对信息产品的需求开始猛增，进而反映到对电信产业发展的需求持续高涨。加之电信业发展过程中的各项优惠政策，整个电信行业所产生的巨额利润因垄断而为邮电部门独家所有，电信在成为国内发展最快的产业同时，也成为最为热门的产业。由于我国特有的国情，一些部门由于产业发展需要，曾自行建有各行业内部的通信网络，如军队网络、铁路网、电力网以及广电网络等。同样是通信网络，由于后者没有向社会公众提供服务，因而不仅无法获得类似邮电部门的巨额利润，反而处在亏损的边缘。为此，一些拥有专业通信网络的部门开始试图进入公众电信市场，在这里，利益的驱使成为主要动力。但在当时高涨的社会需求面前，新的电信服务网络无疑将能够起到缓解供需矛盾的作用。这时的消费者则希望通过新的电信供应商能够带来更多的产品和服务，以满足自身对电信消费的需求。对竞争的期望值则并不高。

但由于新的电信运营商的进入，却实实在在地将竞争也同时引入了长期垄断着的电信行业。1994 年 7 月，中国联通公司成立，虽然联通公司进入电信市场是一个非常曲折和艰难的过程，¹⁶但这却是打破邮电部独家垄断国内电信市场的开始。今天我们看到竞争最终被引入中国的电信市场，不能不归功于联通公司的成立。一个因被视作自然垄断而拒绝竞争的产业最终弃垄断而去，其意义已经超出了行业本身。我们知道，电信业一直被视为自然垄断行业，但从中国电信产业发展历程看，竞争的引入不仅没有产生大的社会负效应，更没有减缓整个行业的发展速度，这无疑可以作为我们反醒传统自然垄断理论的新起点。也许我们可以认为由于中国经济理论研究的滞后，或者是经济理论研究对实践指导存在不足之处。但有一点可以明确，从我国电信业引入竞争的过程看，自然垄断行业的发展实践并未受到自然垄断理论的束缚，反而成为理论发展的推动力量，这是很值得我们沉思的。

在联通进入电信市场后，其他电信运营商也逐渐地渗入，形成了统一主干网络基础上的不完全竞争格局。1998 年 3 月，中央政府进行了一次大规模的机构改革，在原电子部和邮电部的基础上组建信息产业部，随后提出了电信产业的政企分开目标。1999 年 2 月，信息产业部决定进行电信体制改革，对中国电信分拆重组，将中国电信的寻呼、卫星和移动业务剥离出去。原中国电信拆分成中国电信、中国移动和中国卫星通信公司等 3 个公司，寻呼业务并入联通公司。2000 年 4 月 20 号，中国电信集团公司和中国移动通信集团公司宣布成

¹⁶ 有关联通公司进入电信市场的过程以及由此而来的在位厂商与新进入厂商间的竞争问题，已有许多学者做了很好的讨论。可参见：张宇燕：“国家放松管制的博弈——以中国联合通信有限公司的创建为例”，《经济研究》，1995 年 6 期；张维迎、盛洪：“从电信业看中国的反垄断问题”，《改革》，1998 年 2 期

立。此外，为强化竞争，政府又给网通公司、吉通公司和铁通公司颁发了电信运营许可证。我国电信市场格局也由过去中国电信一枝独秀变为中国电信、中国联通、中国移动以及中国网通、中国吉通、中国铁通、中国卫通 7 家电信运营商并存。标志着以往“中国电信”一统天下的局面从此消失，初步形成电信市场分层竞争格局。

1999 年与 1990 年相比，电信业务总收入增长超过 37 倍，年均递增 50%；电话装机量（含移动电话）增长超过 13 倍，年均递增 34%。如上所述，近年来我国电信业高速增长主要得益于电话初装费（含移动电话入网费）、邮电附加费政策和加速折旧优惠政策。截止 1999 年底，“两费”共筹集电信建设资金 2400 亿元，约占整个电信业固定效益原值的 50%。¹⁷从 1993 年实行的电信业固定资产加速折旧政策，对交换机等设备按双倍余额法进行加速折旧，5 年内计提完，也有效地推动了电信产业的发展。

中国电信市场的竞争使基本电信服务市场效率得到了改进，在联通公司进入的移动通信市场，邮电部门开始有针对性地大幅降低了移动电话入网费和资费。但由于新运营商进入时间较短，电信业的有效竞争局面仍未形成。如在 1998 年，联通公司的资产只有中国电信的 1 / 260，营业额也仅为中国电信的 1 / 112。电信业政企合一体制使得垄断得以继续，公众对电信服务高价低质现象仍很不满意。电信产业服务质量问题始终成为消费者投诉的热点。据统计，在 1999 年消费者投诉增长 27% 的情况下，2000 年消费者对邮政、电信投诉占到服务类投诉的 32%，较上年增长 25%，消费者不满意程度并未得到明显改善。¹⁸另据国家计委的调查显示：2000 年，电信行业电信资费方面的违法所得高达 21.7 亿元，按目前电信行业 53 万员工计算，相当于人均 4094 元的违法所得。¹⁹为此，人们对电信垄断的不满与日俱增，一项对北京、上海、广州三地居民的调查显示，打破垄断坚冰已是人心所向。在百姓的心目中，最应该破除垄断的行业，高达 79.9% 的居民认为是电信行业，其次才是铁路、电力和公交等行业。²⁰

在这一阶段，电信资费在形成竞争的移动通讯市场出现不断下降的趋势，由于技术进步明显，IP 技术得到广泛运用，原来获利丰厚的长话开始受到冲击。但在仍然保持垄断运营的基础网络——固定市话市场，虽然由于成本管制和技术水平诸方面存在的问题，市话的盈利并不高，但竞争的缺乏却使得资费水平显现出上升趋势。这充分说明，初步竞争格局并未实现完全意义上的市场开放，中国电信的这次分拆只是业务上的细化，只能说是将“行业垄断”变成了“专业垄断”。这次不彻底的重组，并未能根本解决不合理资费和低劣服务质量等顽症，中国电信行业的垄断仍有待更为彻底的冲击。

2.1.5 电信产业垄断基础的丧失和竞争机制的基本确立（2001 年迄今）

2001 年，以中国铁通的进入和中国电信南北分拆方案的出台为标志，中国电信业进入了第五个阶段。进入 21 世纪，随着社会经济的不断进步，一些人在已经得到电信服务的情况下，开始对服务质量提出了新的要求。由于长期的计划管制体制加上完全的垄断经营，在我国低下的电信技术装备水平虽已有改善，但电信服务的高价低质状况却始终未能得到足够的重视。社会也希望通过引入竞争促使电信消费的价格水平能够大幅度地降低。此外，由于电信需求最先得到满足的消费者主要是一些高端消费者，这些人由于较高的收入水平使得其对价格变化较不敏感。一旦高端消费群的需求得到满足后，电信服务市场只有较向低端消费者，而这些消费者对价格的敏感度则较高，但高启的电信消费价格，如高额电话初装费、昂贵的通话费等，实际上却抑制了人们的消费需求。

¹⁷ 周望军：“关于我国电信业改革与发展若干问题的思考”，《宏观经济研究》，2001 年 5 期，

¹⁸ 蔺玉红：“中消协呼吁电信企业要善待消费者”，《光明日报》，2001 年 3 月 21 日

¹⁹ 苏海南、狄煌、孙玉梅：“如何调节垄断经营性企业过高收入”，《中国经济时报》，2001 年 6 月 1 日

²⁰ “统计局公布垄断排行榜，电信铁路邮电‘荣获’前三”，《北京晨报》，2001 年 4 月 5 日

中国电信产业打破垄断和引入竞争机制的过程，虽然市场的最初开放是全方位的，²¹但由于基础网络的开放对互联互通和公平接入存在较高的技术性要求，在基础网络缺乏竞争的前提下，拥有基础网络垄断地位的厂商存在着滥用其垄断权力的可能。因此，实际上的竞争并未在基础网络领域进行，而是出现在技术进步显著的移动通信以及寻呼等其他电信增值业务领域。随后，由电信增值业务领域向基础业务逐步渗透，IP 电话冲击国际与国内长途电话市场，联通 193 国内长途电话业务的开通进一步冲击了基础网络的垄断。不仅是这些同质产品的可替代性竞争，还出现了垄断市场外的竞争，国内双寡头垄断的移动电话市场上的竞争导致了移动资费的不断降低，从而直接限制了固定网络上的市话资费水平的进一步上涨。

另一方面，移动通讯市场的竞争无疑给众多消费者提供了更低电信消费的新模式，人们进而希望通过在更大范围内引入竞争以彻底打破电信垄断的坚冰。中国电信市场在这个时期引入的竞争，成为社会和广大消费者的一种主动性要求，虽然较高的市场利润空间依然存在，但消费者的要求也成为不可忽视的力量。这与第四阶段因为供求矛盾以及利益驱动而引入竞争者的情况大不一样了。²²

2001 年 6 月，中国铁通进入固定电话市场，最先使得原本坚不可破的中国电信固定网络垄断出现了裂痕。2001 年 12 月 11 日，中国电信南北分割计划宣布实施，这标志着中国电信产业垄断基础已丧失，电信产业的竞争机制基本确立。最新的中国电信业“5+1”重组方案，除了新的中国电信、中国网通外，中国移动、中国联通、中国铁通继续单独经营，这 5 家公司再加上一个中国卫星通信集团形成新的市场格局。具体为：将原中国电信一分为二，北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、河南、山东 10 省（区）的电信公司归为北方部分；其余归为南方部分。北方部分和中国网通、吉通重组为新的中国网络通信集团公司；南方部分继续以“中国电信集团公司”的名称使用“中国电信”的无形资产。此次的方案中加上了一个新办法：新的中国网通和中国电信可在对方区域内建设本地电话网和经营本地固定电话等业务，双方相互提供平等接入服务。南北按光纤数和信道容量分别拥有原中国电信全国干线网 70% 和 30% 的产权及辖区内全部本地电话网。

中国铁通进入和中国电信南北分拆，无疑是铁板一块的固定网络被彻底打破的开始。更进一步地，乐观地说，只要允许固定电话网络竞争状态，国内各类已有网络进入电信市场将成为现实，随着国内更多的通信网络被利用，争论已久的广电网络等进入电信市场进行“数网竞争”的局面是可以预期的。今后，移动电话、长话（包括国际长话）甚至市话资费都将因竞争而不断地降低，在竞争的压力下，各电信运营商只有通过不断地技术创新和高效的管理，才能不断发展和壮大。

随着中国加入世贸组织，中国经济日渐融入世界经济体系当中，国内市场的开放成为必然。在国内市场的竞争不断加剧的同时，国外大的电信企业也将进入，原本相互独立和分割的不同电信网络开始被考虑允许进入公共电信市场，基础电信网络的垄断基础被彻底打破。2001 年底出台的中国电信南北分拆方案实际上正式宣告了垄断的基础网络不复存在，当然，分拆方案的出台只是一个开始，具体的分拆工作还有一个较长的过程。同时，广电网络等进入电信市场仍未成为现实。但竞争机制已经在中国电信市场上基础确立，并在改革的实践中被正式接受，理论上的认识也正在被重视起来，毫无疑问，打破了垄断并确立了竞争机制的中国电信产业充满着新的希望。

²¹ 如中国联通就拥有建设网络、电信增值业务等几乎所有领域的牌照，直到今天，联通仍是唯一的拥有全部电信业务牌照的企业。这可能也是促使中国电信要求移动经营牌照的主要原因之一。

²² 对于中国联通公司进入电信市场最终成为可能的一个主要原因，张宇燕认为是国家筹集新的建设资金的迫切要求。参见张宇燕：“国家放松管制的博弈——以中国联合通信有限公司的创建为例”，《经济研究》，1995 年 6 期。但可以肯定的是，巨大的利润空间直接鼓励了新的市场参与者的进入。

2.2 中国电信业改革的启示

2.2.1 对中国电信南北分拆方案的评述

在中国电信分拆方案出台之前，反对分拆者占了多数；而赞成拆分者中，把中国电信按业务性质拆分成市话、长途、数据三大块的“竖拆论”又居多数。²³最终出台的南北分拆方案明确了国内固定电信领域将形成两个独立运作的新的主体运营企业，双方均拥有完整的长途干线传输网和本地电话网，具备平等接入、比较竞争的基础条件，并具有本地电话、长途电话、国际电话和国际互联网业务经营权。这样，固定电信领域将形成两个主体企业相互竞争和新兴电信企业积极参与的基本格局。

这个方案对打破垄断，进而引入竞争无疑是较为彻底的。我们虽不能就此认为长期困扰中国电信产业的垄断问题已不复存在，但只要允许固定电话市场的相互进入，完全垄断便在理论上被打破了。在实践中，随着移动通讯技术的发展，对固定电话市场的冲击迟早会迫使南北分拆后的两家企业寻求更大的市场生存空间，相互进入将成为一种可行的选择，这意味着竞争将是电信企业的一种主动战略。

中国电信南北分拆也不会削弱中国电信业的竞争力，因为外资进入中国电信市场可以是资本投入或直接进入增值服务等其他非基础电信服务领域。前者如购买国内电信企业上市公司的股份；后者如建立中外合资企业。“入世”后，我国将允许外资在国内电信企业中占有股份，但有关协定强调了基础电信业务必须由中方控股。此外，即使国外企业要直接进入我国市场与中国电信、中国移动、中国联通等公司竞争，建立覆盖全国的电信网将必不可少，这无疑将花费巨额资金和漫长的时间，目前是没有哪家企业能够承担如此高的经营风险的。因此，外资最可能的选择便是在我国电信企业中参股。而国内电信企业吸引外资早在 80 年代就已开始，1997 年中国电信（香港）在境外上市、2000 年中国移动（香港）和中国联通在纽约和香港上市更揭开了直接融资的序幕，“入世”后外资的进入至多只是加快了这一进程而已。通过吸引外资，既可缓解初装费及入网费取消后面临的资金压力，又有利于国内电信企业学习和掌握先进的管理经验和管理模式，促进自身管理和服务水平的提高，将有利于国内电信公司做大做强。

因此，竞争机制的引入成为解决中国电信存在问题的关键，从中国电信产业的发展历程来看，打破垄断，建立竞争机制成为推动整个行业发展的巨大动力。²⁴2001 年之前的电信业改革，虽在某些领域引入了竞争，但在固定电话的市话领域仍然维持着独家垄断的局面，其他电信业务几乎都必须通过固定市话网络进行。由于具有明显的沉淀成本，同时从理论上讲，在同一区域进行市话固网重复建设也是不经济的，固定市话网络的自然垄断特性无疑是较为明显的。

在实践中，由于市话固网是其它电信业务的基础，垄断市话网络的运营商在与其它经营者竞争时，存在明显的市场优势。在保持市话网这个公共平台垄断的情况下，市话网络垄断者可以轻易地将对市话的垄断延伸为对其它业务的垄断。市话垄断对其它业务的影响在我国的因特网（ISP）业务上有着突出的反映。国家曾明确规定因特网业务属于竞争性业务，但中国电信却凭借着市话的垄断，不仅在通过市话进行的接续、计费等环节上具有极大的便利条件，而且所承担的费用也较竞争者低得多，从而实际上掌握了几乎全部的市场份额。这种由市话垄断延伸出来的再垄断形式，使得其它运营商失去了公平竞争的基础。此外，在 IP 电话业务方面，同样由于市话网络的垄断，中国电信不仅利用市话对其它经营者的 IP 电话

²³ 《南方日报》，2001 年 12 月 12 日

²⁴ 斯蒂格利兹曾指出竞争对自然垄断行业的影响已经在中国电信业的改革过程中得到了初步证明。参见斯蒂格利兹：“促进竞争与规制政策：以网络产业为例”，参见张昕竹主编：《中国规制与竞争：理论和政策》，

业务制造了种种障碍，而且利用自己的市话网络优势，制造出通过电路交换的“假 IP 电话”²⁵，与其它 IP 电话经营者进行不公平竞争。

所以，市话的垄断是目前世界各国都在致力解决的核心问题。1987 年美国联邦政府对 AT&T 实施拆分，市话业务被一分为七，但是每一区域内，它依然是处于垄断地位，并没有起到鼓励竞争的作用。因此，让市话垄断，把相互有依赖关系的业务剥离，不仅打破不了垄断，还会限制其他有发展前途的业务，造成更大的损害。由此可见，让市话垄断来打破垄断，只会影响整个电信业的发展。

而最新的中国电信分拆方案，正是从打破垄断、引入竞争出发，希望国内电信市场能形成一个“多赢”局面的一个良方。通过分拆后建立两个独立集团，允许相互进入，无疑是建立有效竞争的基础。中国电信进行南北分拆后，市场间可以相互渗透和竞争。在实施分拆后，两个市话运营商都有着利用垄断各自区域内的优势进行业务延伸，阻止竞争者进入的利益要求。只要各运营商能够利用各自的技术优势，如新网通拥有北方 10 省的电信资产和全国先进的 IP 骨干网，它的宽带业务有助于削弱新的中国电信的市话优势；新的中国电信占有全国 70% 的电信资源，也可以向北方扩张等。可以预期，只要互联互通问题得到很好的解决，今后国内电信市场的竞争机制将是能够确立的，竞争的出现终将使用户第一次可以对服务商进行选择。

当然，这并不是说中国电信业就可以高枕无忧了，中国电信产业应当尽快地建立起有序和健康的国内市场竞争格局，以充分保证消费者和各运营商的利益。这里，也对政府管制部门提出了一个新的要求，就是应在现实的竞争到来之前，确立好各网络运营商之间的互联互通原则，避免因运营商间的利益冲突而导致的互联互通障碍。互联互通的问题，归根到底就是利益分配问题。制定互联互通的原则应充分考虑各运营主体的相互利益，在电信企业重组的基础上，实现资源、业务的优化组合，保证平等接入和互联互通，建立与国际接轨的电信监管体系，创造公平竞争的良好环境。

从实践来看，技术进步成为最终打破市话网络垄断的决定力量。可以设想，当移动电话入网户达到一定规模以及移动电话资费进一步下降时，垄断的市话网络价格便失去了上涨空间，²⁶现代光纤通讯带宽网络优势也将削弱以两芯铜线为传送介质的市话网络基础。当市场中各电信运营商进行充分竞争时，将有效加速行业的技术升级和服务质量提高，同时有效地降低生产成本和产品价格。

2.2.2 确立竞争机制后的电信资费分析

中国电信南北分拆后，人们担心网间结算成本将会大幅增加，并以 1987 年美国 AT&T 分拆后，增加了 90 亿美元网间结算成本为例，认为原来的长途只通过中国电信一家公司，不存在结算问题；拆分后若要经过两家公司，其间会多出不少成本。如果将此转嫁到消费者向身上，将导致市话费用的上升。

实际上，即使不进行南北分拆，跨区域电话同样存在着网间费用结算，但原来在中国电信一家内部的结算，没有公开。南北分拆只是将原来内部进行的转移价格通过公开市场交易完成，真正增加的费用并不多。此外，随着移动通信等技术的发展，移动电话等通讯方式对固定电话市场同样存在着较大的竞争压力，中国电信和新网通不仅面临外部竞争者的压力，

社会科学文献出版社 2000 年版，P362

²⁵ 张丽影：“电信‘做假’？IP 电话降价内幕揭开”，《中国经济时报》，2001 年 3 月 26 日

²⁶ 实际上，我国市话费率的上涨并不是成本因素而恰恰是由于垄断造成的。因为迄今为止，我国市话通话成本仍是一个未知数。这种缺乏成本核算的作法在国内自然垄断性行业是一个普遍现象，正如铁路运输企业直到 2001 年初才首次测算出南昌至北京的特快客车运营成本，开了铁路成本核算的先河一样（参见林红梅：“我国铁路首次测算出列车出行成本”，《今晚报》，2001 年 2 月 3 日），在长期垄断和缺乏市场竞争压力的情况下，我国自然垄断行业的成本核算长期来并没有得到应有的重视。

在南北两家公司可以互相进入对方的“领地”的情况下，相互间的竞争压力也很大。在多企业竞争的市场上，加上外资的流入等因素，都将促使新老运营商加强管理，提高效率，从而降低成本。此外，根据信息产业部资费清算司进行的统计表明，按照目前市话资费水平，从全国整体而言，电信公司在市话方面已基本保持盈亏平衡。²⁷因此，总体上看，电信资费将会越来越便宜。

一个国家电信产业的合理资费水平和资费结构是电信运营商和消费者的共同利益所在，我们应当辩证地看待电信资费问题，过高或过低的资费水平对电信业发展都是不利的。资费过高，消费者就会尽量减少消费，反映在通讯量上就是下降，电信运营商的收入也要随之减少；资费过低，电信企业不能发展甚至不能生存，电信用户就难以享受到更先进的通信服务，如同 1980 年代以前的中国电信产业，最终抑制整个国民经济的增长。这同样也是对电信消费者利益的损害。

那么现在中国电信业的资费水平怎么样呢？根据最近的资费调整方案，²⁸虽然在方案出台之初，电信企业便多次强调资费有了大幅降低，但消费者却发现实际支出有了大幅增加。²⁹从市话资费看，中国电信曾坚持我国目前的本地电话费只相当于国外平均水平的 1/6，属于全世界最低水平，这一说法得到了广泛的传播。³⁰但事实却并非如此，以仍然存在市话垄断的美国为例，包月制话费相当于 160-240 元人民币/月。非月包制的平均月租费约合人民币 100 元，约折合为 0.75 元人民币 / 3 分钟，不到中国目前 0.2 元/3 分钟的 4 倍。而从美国国民的收入水平看，美国居民人均收入水平约为中国居民收入水平的 20 倍。美国中下阶层的电话费只相当其收入的 1 / 100。香港电讯的电话包月费约每月 100 港币，约为其月收入的 1/80。而以 2001 年上半年中国电信统计数据，我国公民平均市话费用月支出约占其收入的 1/14。另据有关调查显示³¹，目前深圳市个人手机话费月均支出高达 323.5 元，比年初增加了 9.12 元。而深圳市统计信息局上半年公布，在岗职工月均收入为 3240 元。如果加上市话费，深圳市民电话费的总支出超过人均月收入的 1/10。而在其他城市进行的类似调查的结果也大致相当。由此可见，我国居民电信消费支出负担要远远高于许多发达国家水平。

最近进行的电信资费结构性调整，首先是市话费的上涨，国内长途资费好像是在下调，但实际情况却不尽然。资费调整前，长话资费根据距离远近不同，以 800 公里为界，按省内、外分为每分钟 0.5 元、0.6 元、0.8 元和 1.0 元，调整后统一定为 0.07 元/6 秒。这即是说，近距离长话实际上是涨价，只有远距离的才是降价。如果根据简单的算术平均似乎是降价了，但很难相信人们总是进行 800 公里以上距离的通话。一般地，人们的交往范围是与经济发展水平呈现正相关关系，经济越发达，人们的交往范围越大，反之则反是。而从总体上看，当前我国经济发展水平是比较低的，尤其是广大的中西部地区更是如此，这也是为什么有人质疑中国电信在“劫贫济富”了。³²此外，中国电信还将国内长途优惠时段缩减了 30%，还取消了每天 0 到 7 时的 30% 优惠措施，根据距离远近不同，资费实际分别上涨了 80.4%、47.6%、10.7% 和下降了 6.6%，³³如果将 IP 电话技术所带来的根本性冲击作为对照的话，2001 年初的资费调整在市话和国内长途两大业务上，实际均是一个涨价的方案。有关统计还显示，电

²⁷ 张东操：“长话继续降市话有波动，电信重组让百姓得啥实惠”，《中国青年报》，2001 年 12 月 5 日

²⁸ “电信资费大幅度调整”，《中国经济时报》，2000 年 12 月 26 日

²⁹ 王学庆、王红珊：“电话资费调整：几家欢乐几家愁”，《中国经济导报》，2001 年 6 月 12 日

³⁰ 王来保：“调整后的中国电信资费与国际比较及改革思路”，《价格理论与实践》，2001 年 2 期

³¹ 《中国青年报》，2001 年 12 月 5 日

³² 张欣欣：“中国电信‘劫贫济富’：长话收入减少的罪魁祸首”，<http://www.chinabyte.com/20011112/>。另一方面，电信业存在的交叉补助（以长话收入补贴市话收入）十分普遍，由于长话业务的高额利润往往会吸引新的企业进入，竞争将使长话费率不断下降。伴随着长话费率的下跌，市话费率却不断上涨。由于低端用户多使用市话，而高端用户却以长话居多，因而实际上使得收入水平相对较低的人由于不得不支付更高的基本电话服务费而受到损害（波斯纳，1997）。

³³ 考虑距离远近、每天优惠时段和双休日等因素，以一周为参照值。

话月租费涨幅也十分惊人，全国省会城市电话月租费最高涨幅达到 115.5%，农村电话月租费最高涨幅达 97.4%。³⁴值得深思的是，中国电信市场普遍存在着“热装冷用”（周其仁，2000），很多地方的人们即便装了电话也舍不得打，在一些西部省区的农村，存在装电话只是用来接听而不打出电话，以减轻话费负担的现象。

有关数据也说明，我国电信业高额垄断利润的存在，不仅未能有效体现电信业的“普遍服务”原则，以支持落后地区经济的发展，却实际上降低了电信企业的生产效率。我国电信业改革带来了整个电讯的飞速发展，反映电信服务供给水平的一个重要指标就是电话普及率。20 世纪 90 年代是我国电信业发展最为迅速的一个时期（见表 1-3）。

1991 年—1999 年我国电话普及率一览表³⁵（单位：部/百人） 表 1-3

	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年
农村电话普及率	0.2	0.27	0.38	0.56	0.94	1.41	2.06	2.86	3.92
城市电话普及率	2.21	2.90	4.41	7.01	10.31	13.81	17.76	22.79	30.32
全国电话普及率	1.29	1.61	2.2	3.2	4.66	6.33	8.11	10.53	13

注：计算城市电话普及率时，未包括移动电话用户数据。到 2000 年，全国移动电话用户达 8526 万户，（同期固定电话用户数为 14512.2 万户，其中中国电信 14480 万户），是固定电话用户的 58.5%。

2000 年：全国电话普及率：20.1%，城市电话普及率：39%，移动电话普及率 6.7%。

资料来源：根据《中国统计年鉴》；信息产业部综合司：《邮电通信业发展统计公报》相关年份数据整理。

但通过分析可以看到，这种发展并不平衡，表现在我国农村电话普及率增幅始终落后于城市电话普及率增长（见表 1-4）。随着近几年我国城市化水平的提高所带来的城市人口增多，使城市电话普及率增长减缓；另一方面，由于受发射机站设置等原因限制，我国移动电话用户也基本集中在城市地区，若加上 8526 万户（占固定电话用户数 58.5%）的移动电话用户数据，表中的城市电话用户普及率还将进一步提高，农村电话用户比重几乎没有提高。综合看，以上数据反映出在农村的电讯服务没有受到应有的重视，这也充分说明“普遍服务”原则实际上并未得到真正有效的落实。

农村电话用户数增长表 表 1-4

	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年
农村电话用户数（万户）	174.24	226.34	325.79	482.75	807.01	1216.9	1786.6	2482.3	3408.4	5183
农村电话用户占电话总用户数比重（%）	20.5	19.43	18.13	16.72	18.20	19.69	21.39	22.31	22.42	22.53

注：电话总用户数包括移动电话用户，但不包括联通和铁通固定电话用户数。

资料来源：同上。

而同期，农村人口占全国总人口比重由 1991 年的 73.63%下降到 2000 年的 63.91%，下降了近 10 个百分点（见表 1-5）；而农村电话用户数占全国电话总用户数比重仅由 1991 年的 20.5%提高高到 22.53%，仅增加了 2 个百分点。相对逐年下降的农村人口数量而言，其实际比重是在下降而不是上升。

农村人口占全国总人口比重变动表 表 1-5

	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年
--	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

³⁴ 王学庆、王红珊：“电话资费调整：几家欢乐几家愁”，《中国经济导报》，2001 年 6 月 12 日

³⁵ 由于统计口径不同，《中国统计年鉴》与信息产业部综合司编《邮电通信业发展统计公报》有关电话普及率有所不同，本表对相关数据进行了调整。

农村人口数(万人)	85280	84799	85166	85549	85947	86439	86637	86868	87017	80739
占全国总人口比重(%)	73.63	72.37	71.86	71.38	70.96	70.63	70.08	69.6	69.11	63.91

注：2000 年人口数为 1—10 月份数据。

资料来源：《中国统计年鉴》（1992 年—1999 年）以及国家统计局：《第五次全国人口普查主要数据公报》（第一号），2001 年 3 月 28 日。

而资费水平的提高也使得我国电信业的发展受到抑制。根据国际电联 1996 年相关数据，按收入水平衡量，我国电信业在世界电信市场排名第 4。但中国电信业的高速增长主要是靠巨额资金投入实现的，由于缺乏竞争导致中国电信业劳动生产率始终未能跟上整个电信业的发展水平。在 1990 年代，利润增幅远低于投资增幅，并且随着投资增加，利润增幅逐年下降。当全国交换机总容量已达 7000 万门时，实际装机量仅有 60%，2800 万门处于闲置。³⁶到 1999 年，中国电信交换机总量约 1.7 亿门，超过了美国，并已建成的“八横八纵”光缆网，局用电话程控化比重高达 99.7%，长途传输数字比重高达 98.5%，现代化程度甚至超过了一些发达国家。尤其是移动电话比率大大超过了美国与澳大利亚。但是中国电信的效率却相当低下，中国电信拥有户是德国的 1.4 倍，营业收入对方却是我们的 2.8 倍。更为严重的是，行业垄断导致了电信行业的服务内容和服务质量长期不如人意，近年来电信行业受到的消费者投诉持续攀升便是垄断结下的恶果。³⁷

根据国际电信联盟公布的资料，1998 年世界人均电信消费 125.9 美元，而我国仅为 16.4 美元，约为世界平均水平的 13%。我国每部电话平均每月拨打国际电话 1.63 分钟，只相当于当年世界平均水平（8.39 分钟）的 19.4%。³⁸1999 年我国国内长途电话累计完成 194 亿次和 585 亿分钟，以同年全国电话用户计，每个电话用户每月平均完成国内长途 10.5 次和 31.8 分钟。³⁹截止 2000 年底，我国电话普及率为 20.1%，而电信发达国家普及率均超过了 50%。同期，我国互联网用户为，占人口总数的，而美国 2000 年底上网用户数已达 1.7 亿户，占总人口数的 71%以上。

在电信资费明降暗升的情况下，中国电信开始体会到垄断定价所带来的影响。根据中国电信有关数据，2001 年 1—6 月，中国电信固定电话放号数量再创历史新高，平均每天电话放号超过 10 万户，累计新增电话用户 1951 万户，固定电话用户总数达到 1.6 亿户。互联网用户累计新增 791 万户，增长 287.6%，达到 2326 万户。累计收入 873 亿元，仅增长 5.8%，收入增幅出现显著下降，较上年同期下跌 13 个百分点，不仅大大低于全行业 14.7%的增幅，且低于国内生产总值（GDP）7.9%的增幅。⁴⁰

由于资费上涨，全国固线电话业务中，国内长途通话次数增长 4%，国际长途下降了 5.2%，港澳台长途下降了 8.25%。从通话时间看，国内长途通话时长仅增加 3.45%，其它则呈负增长。而本地电话收入实际下降了 1.29%。资费上涨也使得中国电信的市场份额下降，在调资后的 5 个月中，中国电信的市场占有率下降了 2.6 个百分点，比去年同期下降了 4.6 个百分点，已不足 53%，预计年末将低于 50%。而同期整个国内电信行业增长率为 15%，仅移动业务收入就达 744.8 亿元，升幅高达 447%。

正是在电信技术进步显著和竞争加剧的情况下，中国电信电信资费调整逆市场规律而行，价格明降暗升造成了在用户数量增长，收入却未实现同步增长的问题，可见违反市场规律的资费政策最终受损的将会是中国电信自身。

³⁶ 李晓东：“‘入世’初期我国电信业发展的政策建议”，《经济工作者学习资料》，2001 年 7 期

³⁷ 周芬棉：“行政性垄断何去何从”，《法制日报》，2001 年 04 月 01 日

³⁸ 国际电信联盟：《世界电信指标》，2000 年 5 月。

³⁹ “1999 年全国邮政电信发展情况”，《中国计算机报》，2000 年 5 月 16 日。

⁴⁰ 李明瑜：“中国电信初尝资费调整苦果，降价竞争大势所趋”，《财经时报》，2001 年 8 月 24 日

2.2.4 对电信、广电网络并存竞争的思考

对于电信网络与国内其它网络间的关系问题,已不是什么陌生的话题。由于联通、网通和吉通等公司的成立,铁路网络、电力网络以及军队的光通等已先后开始进入公共电讯服务市场,但对于拥有1亿多用户的文电网络是否进入公共电讯领域却存在着巨大的分歧。简单地讲,这些分歧背后实际上反映了不同部门的利益,如电信部门的专家主张将有线电视网络并入电讯网络,实现所谓“三网融合”;而广电系统则认为应允许铺设连接全国各地广电网络的主干传输网,从而成为独立的第二电信服务供应网络;而一些学者则提出了建立数网并存的竞争机制(周其仁,1998、2000)。

从我国电信市场打破垄断和引入竞争的过程看,随着通信技术的不断进步与国内电信需求的增长,国内电信市场将不断扩大。一般而言,作为传统自然垄断的电信产业,其主要的经济特征便是通信网络建设存在巨大的“沉淀成本”,因而存在以单一网络的垄断排斥重建网络的合理性,也就是说从理论上讲,垄断而不是竞争在电信业不仅可能,也是合理的。但正如前文分析的,现代自然垄断理论是以成本的次可加性为特征,因巨额“沉淀成本”而导致的规模经济不再是自然垄断的必要条件。中国电信产业打破垄断,引入竞争机制的过程,恰恰反映出经济社会实践对经济理论建设所带来的冲击是何其巨大。

中国通信网络建设实际上走在了理论前面,由于历史上我国通信网络建设的特殊格局,数个通信网络实际上已经存在,只是能否进入公共电信服务领域的区别。也就是说,中国通信网络并没有因为沉淀成本巨大而减少建设投入。这也可以说是我国的特殊国情,我们如果不充分利用已有通信网络,而一味地画地为牢,忽视数网已经并存的现实,形而上学地以电信行业的自然垄断特性强调电信网络独家经营,排斥竞争机制,是不负责任的。

根据1991年关贸总协定“乌拉圭回合”谈判中对服务贸易的界定,电信服务分为邮政、快递、电讯、视听及其他电信服务5项。⁴¹比照世界通行的电信业务范围,我国国内的电信业没有将图像传输业务包括进去,如果将图像传输业务列入电信产业,中国广电网络自然就应当划入整个电信产业范围内,而不存在是否允许进入的问题。但正是因为电信业既存的垄断,电信网与广电有线网长期的划地为牢、壁垒森严状况始终难以打破。

直到2000年9月,由朱镕基总理以国务院291号令签署颁布的“电信条例”中,首次公开明确将语音、文字、数据、图像以及其他任何形式信息的活动归并为电信业务。随后,国家“十五”计划纲要中提出“促进电信、电视、计算机三网融合”的目标。所谓“三网融合”,是指三大网络通过技术改造,都向社会提供包括话音、数据、图像等综合多媒体信息业务,彼此间在国家法律、法规 and 政策的框架内,进行公平竞争。而目前国内有线电视用户约为1亿户,与固定电话用户总数相差无几。而且有线电视入网的是同轴电缆,带宽比电话线大10万倍,可将10倍于目前电信网的信息量传输到用户手中,而费用却只有电信网的1/10。⁴²目前我国国家广播电视传输网已初具规模,大多数省份已建立省级广播电视传输网,我国有线电视网已成为世界规模最大、技术先进的综合信息通信网之一。只要按照现代企业制度,实现政企分开,组织起有线电视网络经营实体,是完全可以进入基础电信市场提供公共电信服务的。

但直到2001年,作为电信业主管部门的信息产业部对是否允许广电网络进入公共电信市场仍犹豫不决,先是在3月份发文限制有线电视介入电信骨干网市场,后又在7月提出电信市场和有线电视传输市场的相互对称开放主张。⁴³在中国“入世”后,在国外电信企业进入中国电信市场的同时,允许有线电视公司进入电信市场是实现国内电信市场开放的重要一步,当然,这也意味着电信企业可以进入宽频电视传输市场,如果这种格局能够确立,国内

⁴¹ 张汉林、张海平:“论国际电信服务贸易及其自由化进程”,《世界经济》,1998年6期

⁴² 于良春、胡雅梅:“管制、放松管制与中国电信业改革”,《中国工业经济》,1999年4期

⁴³ 《南方日报》,2001年7月14日

包括图像传输在内的整个电信的开放将有可能变成现实,而不仅仅是有线电视公司取得电信经营牌照并经营基础电信业务。

而事实上,在一些电信业务发展良好的地区,已经有了这样的实践。如山东淄博广电部门曾试图通过有线网提供电信服务,但因当地电信部门的反对而无果而终⁴⁴。另据有关资料,广东电信按照广电部门委托,已从事了多年属于广电网络经营的图像传输业务。⁴⁵

一旦有线电视网络进入电信业务市场,广电网络与电信网络业务可以交叉与相互渗透经营时,分拆后的中国电信、中国联通等现存电信企业在面临来自广电网络竞争的同时,也可以进入广播电视节目传输市场,中国电信市场的“蛋糕”将做得更大,这对推动电信网、有线电视网和计算机网的三网融合,对破除“最后一公里”的垄断、促进电信竞争,具有极为重大的现实意义。

2.3 对电信管制与反垄断的认识

由于电信产业的自然垄断属性,使得整个电信业通过引入竞争机制打破垄断的主张往往缺少必要的理论基础,加之在位垄断企业对维持垄断地位具有极高的积极性,因而引入竞争也同样缺乏实践的支持。因此,为推动中国电信产业的发展,不少学者提出了建立一个完备的管制体制的政策主张,希望通过政府管制方式,降低电信企业制定的垄断高价,减少因垄断造成的社会福利损失。

但应看到,由于政府管制的介入,实际上也就从理论和实践两方面肯定了垄断存在的基础。也就是说,只要不取消政府的管制,潜在市场进入者就将被有效地排斥在市场之外。比较好的一种方式是将市场进入约束通过授权期进行限制,即允许单一厂商特许经营的时限,俟特许经营期结束,新的厂商将被允许进入,垄断在这种方式下是可以预期的,如香港电信市场上对香港电讯国际的国际电话专营的授权就是一例。⁴⁶但如果一国或地区相对封闭,缺乏外在的竞争压力,政府管制又使得市场禁入,这样,垄断厂商实际上便是通过政府管制取得(或维持)了市场的垄断权。可见,迷信政府对垄断性行业的管制作用,将会造成更大社会福利损失。

因此,对于传统自然垄断领域存在的市场失灵现象,应做更为深入的分析。对垄断企业的政府管制主要是通过控制企业的产品价格、生产和销售等方式,以期减少垄断对社会福利造成的损害。由于存在自然垄断从而会导致所谓的“市场失灵”,因而人们寄希望于引入政府对市场的管制,希望借助政府这只“看得见的手”去填补市场“看不见的手”出现的空白。但我们在主张政府管制的同时,应当首先弄明白:市场失灵,是否就意味着一定需要政府进行管制?因为政府也存在着失灵。如果市场失灵所在,正是政府失灵之处,那么这时引入的政府管制,不仅不会起到对市场的校正作用,反而将加剧市场扭曲。而事实上,政府失灵正是发生在管制过程之中,管制者俘虏理论、寻租理论等便是对这一现象的最好注释。

实践中,不仅存在着惯性垄断,还存在着对政府的“管制依赖”。前者如当技术和其他经济条件的变化已经动摇了“自然垄断”的基础时,凭借管制形成的既得利益集团却可能仍

⁴⁴ 马伟华:“竞争与管制:中国电信业改革的思考”,《经济与管理研究》,2001年2期

⁴⁵ 《南方日报》,2001年7月14日

⁴⁶ 1992年,香港地方政府曾授权香港电讯国际独家拥有国际电化专营权,到2006年9月终止。但随着电信发达国家的开放竞争,1994年香港政府规定国际长话“回叫业务”(call back)合法。由于“回叫”的平均收费只相当于香港国际长途费用的一半,仅三年时间,香港地区就出现了20多家经营回叫业务的公司,据称,其业务总量达到香港国际通话业务的20%。在强大的外在竞争压力下,香港电讯国际主动提出了放弃国际长途电话的垄断授权,特区政府和香港电讯于1998年1月宣布,香港电讯国际将于1999年1月1日提前将独家国际电话牌照交回港府,结束香港国际电信业务的独家垄断局面。港府为此还补偿给香港国际电讯67亿港元,同时也取消了对香港电讯的收费管制(周其仁,1998)。

想维持过时的管制体系，这时的管制实际上已变成了市场竞争的障碍，成为另一种形式的垄断（Brennan & Buchanan, 1980），即以行政性的垄断纠正经济性的垄断。甚至出现“对一项不当管制的解决办法通常就是增加更多的管制”（史普博，1999）。尤其是在管制者没有自动地反映社会福利和民众利益时，对管制者的管制将成为另一个无法克服的难题。

为此，一些学者提出了中国应当警惕存在的“管制崇拜”现象（周其仁，1998）。由于长期计划经济体制下，政府行政权力成为资源配置的主导，缺乏健全的市场秩序。而市场对资源的配置往往是一个自然和较长的过程，在转型经济时期，人们对“市场之手”的作用认识不深，总希望市场对资源的配置能够在瞬间完成。因而在未见到市场的明显作用时，人们往往转而重新寻求已经习惯的所谓“完备的管制体系”。在我国电信业打破垄断和引入竞争的过程当中，政府管制是必不可少的，但引入竞争机制过程中的政府管制是与完全垄断时期的政府管制截然不同的，其根本差别在于对市场进入的限制上，前者以鼓励进入与竞争为主，后者则强调市场的禁入，“管制依赖”和“管制崇拜”更多地表现在对市场的禁入和竞争的限制。我们应当在取消传统性管制的基础上，引进对产品质量、生产标准和安全要求等方面的再管制（Re-regulation），以确立竞争机制打破垄断，促进整个产业的发展。

自然垄断具有阶段性，局部性（或地域性）特点。随着技术的创新，原来可能被归入自然垄断的厂商将随之丧失掉自然垄断属性。而技术进步显著的电信产业正好符合这一特点，随着世界经济的飞速发展，电信业的技术进步速度惊人，电信产业成为近年来发展速度最快的行业之一。我国当前电信政策的核心是“打破垄断，引入竞争”，要建立通过市场有效竞争决定服务价格，逐步减少政府管制的领域与范围，实现向质量和公平接入等方面再管制的转变。

我们也应看到，体制上的垄断与实践中的垄断是不同的，如果允许市场竞争，市场主体可能在竞争中优胜劣汰，只要存在竞争机制，就总有新的企业进入，整个经济将不断进步。而在限制市场进入，从而缺乏竞争情况下形成的垄断，无论是因为自然垄断特性还是直接的行政性原因，由于竞争的缺乏，整个产业的发展和进步必定受到影响。实行市场进入限制和对垄断价格的管制，忽略市场竞争的构建，不仅难以校正市场存在的结构性缺陷，反而容易导致管制的扭曲，甚至使管制成为市场竞争的制度性障碍。也就是说，市场主体通过竞争过程而形成的市场集中有别于依赖政府管制或行政权力而获得的垄断，前者的存在有其经济合理性，而后者却不仅没有更大的社会经济效益，还易导致权力寻租，尤其是在转型经济国家，伴随着传统计划体制主导作用的丧失，在市场体系仍待完善的过程中，权力寻租滋生的腐败不仅造成社会公共财富的损失，正动摇了社会公平与正义的基础，其危害不可低估。

实际上，像我国电信、电力和民航等行业存在的垄断更多的是政府管制的结果，而非管制存在的原因。目前，信息和电信领域发展的关键已经不是技术本身，而是经营管理体制的变革能否迅速解放这些技术所代表的巨大生产力。因此，要打破电信产业存在的垄断应首先解除政府管制，特别是价格管制。当然，解除管制并不意味着政府完全放任不管，政府管制者应当作为市场公平竞争的保证力量，制定好竞争的规则，防止运营商滥用市场权力的现象发生。此外，政府管制者还应当针对电信市场技术发展特点，制定相关法规和市场规范，进行市场技术标准和行业服务质量等方面内容的再管制。

在这里，我们就要首先明确作为我国电信产业发展主管部门的信息产业部，在电信产业的发展过程中如何定位的问题。是建立公平、公正和合理的市场环境以推动整个产业的进步，还是仅仅服务于其下属几个企业的短期经济效益；或者是既当裁判员又做运动员，扮演与民争利的角色。毫无疑问，作为政府主管部门，信息产业部应当以推动整个产业的健康发展为已任，充分保护消费者利益。在电信运营主体间已初步打破垄断的基础上，进一步开放市场，尽快在各电信业务领域建立有效竞争机制。可以预期，我国电信体制存在的诸多特点，完全有可能在打破垄断的前提下，以超过世界上多数国家的速度进行，在较短的时间内形成有效

竞争。

中国电信业的发展首要的任务就是继续改革，在市场竞争机制建立过程中，取消传统形式的政府管制，明确政府“再管制”的内容与原则，对取消对市场进入的限制，扩大市场竞争力度，以竞争促发展。电信业的再管制主要应从以下几方面着手：

确立公平的市场竞争原则。公平竞争原则的确立，政府管制者就应当是公正与独立的，由于我国电信产业改革之前存在着与所有国有企业一样的政企不分问题，因此，作为政府管制者的部门首先必须实现政企分开，保证自身的独立性才能对所有竞争者一视同仁。目前我国电信业政企分开尚不彻底，加之市场主体也还是清一色的国企，管制者与被管制者间存在着千丝万缕的利益联系，因此，加强对管制者的管制就成为重要的一环。这既是电信行业健康发展的保证，也是防止腐败滋生的有利措施。在传统管制被取消，政府再管制将以质量、接入标准和安全要求等为转移，管制者不再拥有资源配置权力的前提下，管制者被“俘虏”的概率要大为降低，而这一切都将以市场竞争结构的建立为基础。

电信业的再管制要结合网络经济特点，建立公平竞争机制的基础，确立“互联互通、公平接入”的原则。公平的互联互通是电信业竞争机制得以有效运行的保证，由于网络经济显著的外部性特点，让国内不同网络资源均享有公平进入电信市场的权力是建立网络竞争的制度基础。这就要求进一步开放国内电信市场，引入更多的网络竞争者，鼓励不同网络间的竞争。电信市场的竞争有赖于网络间的竞争，而网络间的竞争需要一个公平的互联互通条件，网络间的互联互通又是以不同网络并存竞争为基础的。

确立普遍服务原则。电信产业的一个重要特点便是要求普遍服务，以保证所有社会成员都公平地享有电信消费的权力。在我国，普遍服务的要求主要是对广大农村地区和经济落后的西部地区提供更多的电信服务。可考虑从电信市场的生产厂商在经济发达地区经营所获得的收入中征收一定比例的资金，设立一个普遍服务基金，资助对西部和农村市场提供电信服务的厂商。

确立电信服务的标准和质量要求，以保证消费者获得的通信服务质量。就是说，管制者制定的电信服务标准和质量要求等再管制内容，提供了一个判别生产厂商服务水准的指标。在竞争的基础上，不同电信服务供应商只有在提供符合管制者根据技术水平和市场结构制定的服务质量和相关标准时，才能为管制者和消费者双方接受，否则将受到管制者的处罚或直接为市场所淘汰。

3 行政性垄断的破除与竞争机制的建立

3.1 行政性垄断的一般分析

3.1.1 行政性垄断的定义

行政性垄断问题是近年来经济学界和法学界所讨论和关注的热点问题之一，由于人们对行政性垄断的特征及其本质认识的差异，反映在对行政性垄断的定义上便是存在许多不同的看法。经济学界多以行政权力对市场的干预为标准判断行政垄断，如胡汝银认为行政垄断指通过行政手段和具有严格等级制的行政组织维持的垄断；⁴⁷张德霖认为行政垄断指行政权力加市场力量而形成的特殊垄断。⁴⁸法学界则多以行政部门滥用行政权力导致的非竞争行为为

⁴⁷ 胡汝银：《竞争与垄断：社会主义微观经济分析》，上海三联出版社 1988 年版，P48

⁴⁸ 张德霖：《论我国现阶段垄断与反垄断法》，《经济研究》，1996 年 6 期

主要内容,如王保树提出行政垄断是国家经济主管部门和地方政府滥用行政权力,排除、限制或妨碍企业之间的合法竞争;⁴⁹周昀认为行政垄断是中央政府所属的各管理部门和地方政府及其所属的各管理部门以及被上述政府和政府管理部门授予行政管理权的组织滥用行政权力,限制或者排除企业竞争的违法行为。⁵⁰

上述对于行政垄断的定义,均反映了以行政权力为基础的一种超经济的垄断行为。由于行政垄断问题涉及到政府的行政方式,从而引起了法学家的极大兴趣,对于行政垄断的研究,法学家和经济学家所关注的侧重并不完全相同,前者更加注意定义的主体与客体存在,而后者则关注对经济和市场结构的影响。此外,学者们普遍认为行政垄断是行政权力的一种滥用⁵¹,但根据这一标准,很容易导致人们对所有非市场竞争形成的垄断行为的全部否定,因而显得较为片面。

所谓行政性垄断有广义和狭义之分,广义的行政性垄断包括法定垄断和行政垄断。法定垄断主要是指依靠国家法律所确定的某些市场垄断行为。如专利制度、专营制度以及在经济一体化前提下的非开放市场等。狭义的行政性垄断不包括法定垄断,因而狭义的行政垄断是指凭借政府行政权力对市场竞争的否定。主要表现在市场进入的限制、地方保护主义、行业性厂商勾结和固定价格行为等。根据行政性垄断最初形成的情况来看,行政性垄断的出现甚至早在市场经济完全成形之前便已出现,如斯密在其名著《国富论》中论述的,“垄断者使市场存货经常不足,从而使有效需求永远不能得到充分供给。这样,他们就能以大大超过自然价格的市价出卖他们的商品,而他们的报酬,无论是工资或是利润,都大大超过其自然率”,⁵²以及中国历史上的专营制度等都属于行政性垄断。本文的研究将以广义的行政垄断为对象,近年来在我国市场经济建立过程中,行政垄断现象有增多之势,并且出现了与市场势力相结合的趋势,如一些存在规模经济性特征的产业,在过分强调其规模收益原则的基础上,通过行政性限制以及法制化手段,对于潜在的市场竞争力量进行了限制,造成严格的市场禁入格局,从而进一步强化了垄断。

3.1.2 法定垄断

法定垄断主要包括专营(卖)制度、专利制度等。

1、专营(卖)制度。又可称为特许经营制度。专营(卖)制度自古就有,最早可以追溯到管仲在齐国实行的盐铁专卖制度。⁵³从历史上看,专营制度的设置并不仅仅出于利润,而是有着社会或政治目的,如桑弘羊(公元前152-80年)曾在论著《盐铁论》中对盐铁专卖制度评论道:“今意总一盐铁,非独为利入也,将以建本抑末,离朋党,禁淫侈,绝并兼之路也”(《盐铁论·复古》)。在桑弘羊的倡议下,西汉政府于武帝天汉三年(公元前98年)进一步将酿酒、卖酒的营业收归官办,实行卖营制度⁵⁴。虽然当时的盐铁专营制度的实行曾有多次反复,但专营仍是以人们的生活或生产必需品——盐铁为主,为保证专营制度的推行,还建立了一套较为完备的处罚措施。实行专营(卖)制度而获得的收益成为当时国家财政的一项重要收入来源,“车甲之费,……以亿万计,……而盐铁之福也”(《盐铁论·轻重》)。汉武帝时为增加收入,还曾下令对酒实行专营达17年之久,后因遭到反对而废除。

隋朝文帝时曾“罢酒坊,通盐池盐井与百姓共之”,⁵⁵解除了盐、酒专营。到唐肃宗乾元

⁴⁹ 王保树:《企业联合与制止垄断》,《法学》1990年1期

⁵⁰ 周昀:“简论行政性垄断”,《法制日报》,2001年9月16日第三版

⁵¹ 王保树:《反垄断法对行政垄断的规制》,参见季晓南主编:《中国反垄断法研究》,人民法院出版社2001年版,P396

⁵² (英)亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(上卷),商务印书馆1981年版,P56

⁵³ 《管子·海王篇》。参见中国财政史编写组:《中国财政史》,中国财政经济出版社1987年版,P50

⁵⁴ 参见中国财政史编写组:《中国财政史》,中国财政经济出版社1987年版,P92-93

⁵⁵ 《隋书》(三),中华书局1972年版,P681

元年（公元 758 年），重新对食盐实行专营；782 年开始对酒实行专营。公元 793 年，为增加收入以应付战乱，“榷茶近起贞元多事之际”（《唐会要》卷八七，《转运盐铁总叙》），唐朝开始实行茶叶专营，并制订了专门的“茶法”。到宋朝时，专营的产品增加了矾和国外进口的（乳）香，并完善了由唐朝开始的对金、银、铜、铅、锡、汞等金属矿藏专营制度。明朝中期以后，出现官茶与商茶并存，茶叶的专营制度受到削弱。但直到清朝后期才完全改行民营。

清朝后期，由于近代烟草业的引入，与酒的产销一样，烟酒专营成为一项主要的制度⁵⁶。中国卷烟的生产约有 100 年的历史。1902 年，第一家中国人办的卷烟厂北洋卷烟厂在天津开办。1942 年，当时的国民政府先后将糖、烟、火柴等物品与盐一道列入专卖范围，并另设糖、烟专卖局和火柴专卖公司，这一举措使得四类物品价格飞涨，因而遭至强烈反对。1944 年 7 月，被迫停止了对糖的专营；1945 年 2 月起，盐、烟和火柴也同时停止了专营。⁵⁷

2、现代烟草专卖制度的建立

中华人民共和国成立后，随着国民经济恢复时期的结束和民主革命任务的完成，在开展有计划的经济建设的同时，开始对生产资料私有制进行全面的社会主义改造。开始建立我国现行专营制度。先后建立了烟草专卖、盐业专卖等专营制度。中华人民共和国成立初期，曾在东北、内蒙等部分地区实行过烟草专卖制度，随着全国计划体制的建立，卷烟生产也实行以指令性计划为主体的集中统一管理。1950 年代后期，中央将部分企业下放给地方管理，卷烟生产的管理权下放给地方。正如前文所述，1963 年中央建立对卷烟生产的集中统一管理权，组建全国性烟草托拉斯——中国烟草工业总公司。

“文革”期间，烟草工业总公司被撤销，烟厂归地方管理。1981 年，国务院决定对烟草行业实行专营，次年 1 月 1 日经国务院批准中国烟草总公司正式成立，对全国烟草行业的产供销、人财物、内外贸实行集中统一管理；1983 年 9 月 23 日国务院颁布《烟草专卖条例》，1984 年 1 月 6 日成立了国家烟草专卖局，与中国烟草总公司一套机构，两块牌子，标志着国家烟草专卖制度组织机构的正式确立。

1981 年第一个省级烟草公司——贵州省烟草公司组建成立。到目前除国家烟草专卖局外，全国共有 31 个省级烟草专卖局，300 多个地、市级烟草专卖局，1800 多个县级烟草专卖局，专职专卖人员 1.3 万余人。⁵⁸1991 年 6 月 29 日 中华人民共和国第七届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过了《中华人民共和国烟草专卖法》，并于 1992 年 1 月 1 日开始正式施行，以立法形式将烟草专卖制度确立下来。1997 年 7 月 3 日国务院颁施行《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》。至此，国家对烟草行业实行的统一领导、垂直管理、专卖专营这一成功的改革，以国家法律形式确定下来。⁵⁹

烟草专卖制度是多数国家曾经或者仍在实行的制度，作为一种对健康有一定损害的消费品，政府采取“寓禁于征”的高税政策。1970 年代中期开始，中国已是世界上第一大卷烟生产国和消费国，1995 年，我国卷烟的产量和消费量约占世界份额的 1/3。从历史演化的过程看，烟草行业专卖制度与既得利益集团密切相关，在许多国家的历史上，烟草经营都曾经是王室和皇族的特权和重要财源。

近年，一些经济学家分析政府管制问题时，对烟草专卖的合理性提出过疑问，各国烟草市场的对外开放也实际上松动着专卖制度。愈来愈多的国家正尝试放松烟草专卖体制（江小娟、刘世锦，1997）。当前，由于我国经济发展不高，烟草专卖极大地提高了国家财政收入，

⁵⁶ 中国财政史编写组：《中国财政史》，中国财政经济出版社 1987 年版，P451

⁵⁷ 中国财政史编写组：《中国财政史》，中国财政经济出版社 1987 年版，P544

⁵⁸ 江小涓、刘世锦：“‘计划指标市场’与特许行业的市场化改革——对卷烟生产计划有偿调整的分析”，参见张曙光主编：《中国制度变迁的案例研究》（第二集），中国财政经济出版社 1997 年版

⁵⁹ “烟草行业改革开放二十年回顾”，《中国烟草》1999 年第 1 期

加之烟草产品对社会公众健康影响较大，目前看仍有实行烟草专卖的必要。但由于烟草产业技术含量和进入资金要求并不高，实行专卖制度提高了整个行业的进入壁垒，在巨额利润诱使下，走私和国内各类假冒烟草产品现象屡禁不止，这无疑增加了维持烟草专卖制度的政府管制成本，这也是值得深思的问题。

在实行烟草专营制度的同时，国家继续了对盐业的专营制度。对盐业的专营更多地是从政府财政收入角度出发设置的，由于食盐消费的特殊性，盐业的专卖制度无疑成为财政收入中极为稳定的组成。

毫无疑问，专营（卖）制度将会在一个相当长的时期内得以保留。但我们也应注意，由于实行专卖制度，虽然这类行业实现了非常高的利税收入，但这些垄断企业自身的生产效率并不高，根据对 1998 年烟草和盐业企业盈利状况统计，两大行业中除卷烟制造业外，其他行业亏损情况十分惊人，最高的亏损率达到 542.6%。造成这一现象的原因无疑更多地是因为市场竞争的缺乏。

1998 年烟草和盐业效率情况

行业分类	资产总计 (亿元)	销售收入 (亿元)	职工人数 (万人)	亏损面 (%)	亏损率 (%)
采盐业	168.38	44.11	17.53	35.8	93.0
盐加工业	15.13	6.07	1.15	33.3	542.6
烟叶复烤业	105.54	55.48	3.25	30.1	95.5
卷烟制造业	1568.22	1239.33	24.39	15.7	2.6
其他烟草加工业	14.93	9.26	0.46	52.0	21.6

注：亏损率=亏损企业亏损额/盈利企业盈利额

资源来源：刘富江、朱金渭：“我国国有工业行业发展状况及其结构调整研究”，《管理世界》，1999 年 6 期

3、专利制度

专利制度包括专利权和专利制度两个要素。专利权指权利人对其依法获得专利的某项发明创造在法定期限内所享有的一种独占权或专有权。专利制度是用法律保护发明人对其发明创造在法定的期限内的独占实施权，用以补偿发明人对其发明付出的投资，鼓励发明创造，鼓励发明创造的推广应用的制度。⁶⁰

我们知道，一项发明的创造，需要发明人付出大量创造性的投入，需要利用仪器设备、试验材料等。因此，新的发明可以作为一种商品进行市场交易，这需要相关的法律保护其交易权，由此，以授予独占实施权的方式来保护这种财产的专利制度应运而生。专利权与一般的财产不同，它是一种无形的财产，不以实体的物质形式存在的，因此被归入知识产权的范畴。1474 年，位于地中海畔工商业发达的威尼斯共和国制定并颁布了世界上第一部专利法，此后，世界各国陆续效仿。迄今，全世界 170 多个国家中已有 140 多个建立了专利制度，专利制度已成为各国普遍采用的保护发明创造行之有效的措施。1980 年 1 月 14 日，国务院批转国家科委《关于我国建立专利制度的请示报告》。开始着手我国专利法起草、专利局和专利代理机构建设等。1985 年 4 月 1 日，我国第一部专利法颁布实施，专利制度在我国开始正式实行。

专利权是一种无形资产，因而具有专有性、地域性和时间性等特点。专有性也称独占性，指专利权人对其发明人创造所享有的独占性的制造、使用、销售、和进口的权利。其他任何单位或个人未经专利权人许可不得进行生产、经营目的的制造、使用、销售和进口其专利产品，使用其专利方法。地域性，指一个国家依照其本国专利授予的专利权，仅在该国法律管辖的范围内有效，对其他国家没有任何约束力。如果有人在其他国家和地区生产、使用或销售该

⁶⁰ 《人民日报》，2000 年 8 月 16 日，第 10 版

发明创造，则不属于侵权行为。时间性，指专利权人对其发明创造所拥有的专有权只在法律规定的时间内有效，期限届满后，专利权人结发明创造就不再享有制造、使用、销售和进口的专有权。这样，原来受法律保护的发明创造就成了社会的公共财富，任何单位或个人都可以无偿地使用。

专利制度的核心是保护发明创造，专利法规定的所有程序，包括专利的申请程序、审查程序、授权程序、诉讼程序等，最终目的都是为了保护发明创造，并通过对发明创造专利权的保护为手段。专利申请被批准后，任何单位或个人要实施他人专利的，必须与专利权人订立书面许可合同，向专利人支付使用费。未经专利权人许可而实施他人专利的，构成侵权行为。专利制度对取得专利权的发明人给予制造、使用、销售或进口的独占权，能在较大程度上调动他们的积极性。截止至 1997 年底的统计数字，我国专利的申请总量已突破 70 万件，达 739517 件。在保护发明创造的同时，实行专利制度还可以鼓励发明；利于发明创造的推广应用和促进科学技术的发展等。在世界经济贸易日趋一体化，专利保护日益国际化的今天，专利已成了各国企业保护自身合法权益，推动技术水平不断进步的一个重要武器。

作为法定垄断中的另一项内容，专利制度在以法律方式保护专利拥有者的权利、限制市场进入的同时，也明确规定了对技术市场开放的时间界限，因而可以有效激励其他企业进行技术创新和研究开发活动。专利制度的实行虽然不能使新技术得以迅速扩散，但却鼓励了个人或企业对新技术的追求，从而最终推进了技术的进步和整个社会的发展。因此，专利制度对于经济社会发展起到的促进作用远远大于因为专利权的限制而产生的技术转移成本损失，在此基础上，专利制度将得以维持并得到不断完善。

3.2 中国行政垄断的现状

3.2.1 行政垄断的形成

研究我国经济体系中的行政性垄断现象，体现为我国的中央集权传统以及经济体系中的政企不分，而这在中国经济体制产生发展过程中由来已久，古代周朝就有“工商食官”的传说（《国语·周语》）。中国近代工业的产生之初便是官办军事工业，在 19 世纪 60 年代，中国自己开办的机器工业兴起，最早可追溯到 1861 年曾国藩开办的“安庆军械所”，后由李鸿章主持发展为“江南制造总局”。此后，陆续建立起“金陵机器制造局”（1863 年李鸿章建立）、“天津机器局”（1867 年崇厚建立）、“福州船政局”（1866 年左宗棠建立）、“湖北枪炮厂”（1888 年张之洞建立）等。从 19 世纪 60 到 90 年代，约投资 4500 万两国库储备，共设立了大小 19 个军事工厂，雇用工人约 1 万人。⁶¹

同一时期，由于民间资本不能从事军事工业，“铜钱火器之类，仍照例设禁”，⁶²只能投资于基础工业，近代民用企业开始出现。这些民用企业，除“官办”形式外，还有“官商合办”、“官督商办”等形式，官商合办是指政府出部分资本，其余则招收商股，经营管理权掌握在政府所派的官吏手中；官督商办则是指企业资本全部或部分由商股承担，政府官员控制了经营管理和人事权等。较早的民用企业主要有矿业的基隆煤矿（1875 年开办）、开平煤矿（1878 年开办）；交通运输业的轮船招商局（1872 年开办）、天津电报局（1880 年开办）以及纺织业的上海机器织布局（1878 年）、华盛纺织总厂（1894 年）等。这些民用企业虽然为民族资本发展提供了舞台，但始终未能摆脱当时政府的控制。

这些官办军事和民用企业经过不断发展，逐渐形成官僚资本的主导地位，直到国民政府时期。虽然民族资本主义在 19 世纪后期开始出现萌芽，但在官僚资本的强大势力面前，始

⁶¹ 凌濯伦等：《中国近代经济史》，重庆出版社 1982 年版，P165-166

⁶² 李鸿章：“置办外国铁厂机器摺”，《中国近代史资料选辑》，三联书店 1954 年版，P263

终未能得到充分发展，并在 20 世纪 30 年代出现了衰退，“显示出深刻危机”。⁶³

中国人民革命取得全国胜利的标志是 1949 年中华人民共和国的成立。之前，官僚资本约占全国工业资本的 66%，占全国工矿、交通运输业固定资产的 80%。中华人民共和国成立后，开始了没收官僚资本，建立社会主义国营经济的过程。没收官僚资本主义企业的工作，是随着解放战争的胜利进军而陆续完成的。⁶⁴没收官僚资本使之成为社会主义全民所有制的经济，这就构成了国营经济的最主要部分；加上为满足战争需要而在革命根据地时就已产生的公营经济，到 1949 年，国营经济已拥有全国发电量的 58%、原煤产量的 68%、生铁产量的 92%、钢产量的 97%、水泥产量的 68% 和棉纱产量的 53%，国营经济还掌握了全国的铁路、邮政、电信和大部分的现代交通运输事业。

1952 年开始了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，到 1956 年基本完成生产资料的社会主义改造，形成以国营经济为主导的格局。由此形成的我国国营经济，尤其是工业管理体制长期来存在着：偏重于用行政办法管理经济，企业常常是行政单位的附属物；管理多头多级，政出多门；管理机构重叠庞大，效能不高等问题。为解决这些问题，1964 年底起，中央各部试办了 12 个工业、交通托拉斯，即烟草公司，盐业公司，汽车工业公司，拖拉机、内燃机配件公司，纺织机械公司，地质机械，仪器公司，制铝工业公司，橡胶工业公司，医药工业公司以及地区性的华东煤炭工业公司，京津唐电力公司和长江航运公司。次年又试办了石油工业公司，仪器仪表工业公司和木材加工工业公司。⁶⁵

“文化大革命”之后，为迅速解决铁路运输严重堵塞问题，1977 年中央政府明确铁路运输由铁道部集中统一指挥，从而迅速结束了铁路运输长期的混乱状态。此后，中央继续针对邮电和民航等部门实行了集中统一的领导。在此基础上，对一些重点企业，实行了以中央部门为主的管理体制，其余大中型企业则由地方政府部门进行管理。但总体上看，在国家与企业关系方面，企业权力过小，缺乏活力，经营管理不善，不适应市场变化的需要是我国经济体制中长期没有克服的一个弊病⁶⁶。为此，1979 年，当时的国家经济委员会和财政部等部门在北京等地进行了扩大企业自主权的改革试点，这是较早的政企分开尝试。但在改革中也存在一些问题，如对企业的指导、调节和监督等措施未能相应加强，出现给企业的自主权没有完全得到落实等新情况，影响了企业的积极性。1981 年，一些地方为落实财政上缴任务，开始试行对工业企业推行利润包干的经济责任制。

总体上看，这时的企业自主权改革并未涉及产权制度改革，经济与政治体制改革仍待推进，使得我国国有企业政企不分现象仍然存在，并未从根本上动摇行政性垄断的制度基础。此外，长期实行的计划经济体制，用行政手段配置资源和管理经济，行政权力对市场进行直接的干预。政府职能与市场作用的认识不足，相关法律法规以及行政人员依法行政法律意识的淡薄和中央与地方分权后，利益多元化的趋动力等，形成了形形色色的所谓权力经济、审批经济、关系经济等行政性垄断。这不仅与市场经济对资源的配置手段格格不入，更滋生了腐败和其他不正之风。

由此可见，长期的中央集权政治制度使我们缺乏自由竞争的传统，而新中国建立后为迅速实现国家工业化推行的高度集中的计划经济体制，则事实上强化了政府对社会经济的垄断，形成全面的行政性垄断管理模式。⁶⁷

3.2.2 行政垄断的表现

⁶³ 凌濯伦等：《中国近代经济史》，重庆出版社 1982 年版，P470

⁶⁴ 《当代中国的经济体制改革》，中国社会科学出版社 1984 年版，P5

⁶⁵ 《当代中国的经济体制改革》，中国社会科学出版社 1984 年版，P111

⁶⁶ 《当代中国的经济体制改革》，中国社会科学出版社 1984 年版，P176

⁶⁷ 高原：“引入竞争，打破垄断——再谈破除行政性垄断”，《中国改革》，2001 年 5 期，P1

行政垄断表现为行政权力对行业的过度干预和保护,包括对贸易的限制,如国家(地区)的关税、进口配额制度等;市场进入限制,如审批制度等以及政企不分,如官商一体化等。与经济发达国家存在的经济性垄断不同,行政性垄断是转型经济国家市场经济体系中垄断现象的主要表现形式,我国的行政性垄断同样十分严重。

一些行业凭借政府所属部门垄断权力,实施的排除、限制其他部门企业参与本部门市场竞争,制订高价以谋取垄断利润,形成了行业性行政垄断。如民航、石油和石化等行业,由于这些行业被视为关系国计民生,长期以来实行的是独家垄断经营。在许多基础设施产业中,政府既是政策的制定者和监督者,又是具体业务的执行者,市场竞争根本无从谈起,也即行政性垄断形成的行业壁垒造成了竞争的缺乏。

我国还存在着具有垄断性质的中介组织,这些中介组织通常是由政府特许经营的或与政府有着千丝万缕的关系。如过去一些工业部门,现在摇身一变都变成了行业协会,名义上是非政府组织,实际上在很大程度上都具有垄断性质。还有诸如中国注册会计师协会由财政部统管等(余晖,2001)。

此外,行政性垄断还表现为地区封锁和进入壁垒,地区封锁(或壁垒)的实质是地方保护主义,这是由于地方政府及其所属部门为保护本地企业和经济利益,滥用行政权力而实施的排除、限制外地企业参与本地市场竞争而设置的,用以保护本地区缺乏效率、技术水平落后、产品质量低劣的生产企业免受外来产品冲击的屏障。地区壁垒多由有关主管部门以通知、公告和规定等行政手段得以维持,从改革开放之初存在至今,也可称为区域性行政垄断。

以汽车行业为例,1997年4月陕西省政府在其专项问题会议纪要中规定,“今年省内新增或更新出租车,凡购买秦川汽车公司生产的车辆作出租车的,免交出租车控制费,缓交风险保证金一年,养路费减半征收”。这无疑形成了对本地汽车产品的保护,从而限制了外地汽车的进入,为此,其他汽车生产大省纷纷效仿。同年11月湖北省政府办公厅下发的《关于促进经济型轿车销售有关问题的通知》规定,“凡以财政拨款购买车辆的各级党政机关和事业单位,按用车标准应用经济型轿车的,必须购买神龙富康经济型轿车。否则,公安部门不得办牌照,财政部门不得拨款,社控部门不得办理手续”。还规定对于购买该轿车的单位和个人,减免各种地方性税费。上海市也对购买桑塔纳轿车做出了类似的规定。1999年4月吉林省政府办公厅转发该省经贸委《关于加强市场开拓,促进省内工业产品销售意见的通知》中要求,“凡购买我省各种型牌汽车的省内用户,免收各种机动车辆地方购置附加费、预收通行费;免收购买小汽车教育附加费;免收新购汽车验证费;优先办理执照手续”。⁶⁸这也就是为什么长春大街上跑的出租车多是捷达,上海马路上跑的多是桑塔纳,湖北出租车多是富康,四川、重庆则多是奥拓的原因了。

3.3 行政垄断的危害

3.3.1 行政性垄断与我国较低的产业集中度问题

在我国市场化改革过程中,计划管制主张和市场化要求反复交替出现,在从计划经济向市场经济过渡中,政府行为的规范化和政治职能的转变将起决定性作用。但在对计划体制进行改革时却遇到了困难,政府作为投资者和管理者的政治组织和与此相联系的中央和地方政府所属的经济组织即国有企业的职能难以划分,形成所谓政企不分。政府作为投资者的政治组织和银行作为货币调控管理和融资机构的经济组织难以划分,出现了财政金融不分。政府维护市场秩序的强制性手段(立法、执法)和作为对市场管制的强制性手段(如对价格、汇率、进出口配额等的控制)相混淆。由此出现了不发达市场经济中的种种弊病,如市场交易

⁶⁸ 周芬棉:“行政性垄断何去何从”,《法制日报》,2001年04月01日

中出现的复杂关系网、市场交易中的原子化,规模经济不能形成等。⁶⁹

这里指出了—个值得思考的问题,即目前中国市场经济发展过程中,企业规模不经济的现象,其根本原因何在?有学者认为在面临经济开放的大背景下,为提高国内企业的竞争力,应当鼓励国内企业“做大做强”,因而不应当过分强调反垄断问题。其实这里存在一个理论上的误区,实际上,正是因为国内存在大量的垄断现象,才使得在产权不清的情况下⁷⁰,一些国有企业依靠行政保护特权,在毫无效益甚至出现巨额亏损而重组无望的情况下不仅能够不破产,反而继续扩大生产。一些经营效率高、发展前景好的企业却受累于各式各样的垄断,地方保护主义盛行⁷¹等问题,无法占领更大的市场。也就是说,中国目前普遍存在企业规模过小、市场集中度不高的真正弊端不是所谓“垄断不够”的问题,⁷²而是因为垄断太过严重,尤其是强大的行政性垄断,使得国内市场分割和地方保护主义等痼疾无法根除,具有较高生产效率和掌握先进技术水平的企业无法通过自由的市场竞争成为市场中的强者。

一些统计资料表明,正是因为行政性垄断导致的地方保护主义盛行,才使得我国不仅企业规模小,产业同构现象也十分严重。如1995年,中国有汽车生产企业达751家,其中汽车总装厂有130家。年产量超过5万辆的仅6家。当年全国汽车总产量不到150万辆,不及发达国家一家大汽车厂家的产量。在钢铁行业,企业平均规模仅有95万吨,钢产量在100万吨以上的只有22家。乙烯工业单套装置年生产能力只有21.2万吨,大部分年生产能力为11.5—30万吨。炼油、造纸的平均规模分别只有167万吨和3000多吨。在全国1600多家造纸厂、400多家啤酒厂和130多家洗衣机厂中,达到最小合理规模的分别只占8%、12%和6.9%。此外,我国地区间产业同构现象为极为严重。1995年,塑料、化肥、钢铁、卷烟等,全国有29个省市区生产;化纤有28个省市区生产;电视机有27个省市区生产;自行车、洗衣机有23个省市区生产;电冰箱有19个省市区生产。⁷³有22个省市区把汽车作为支柱产业,有16个省市区将机械作为支柱产业;有16个省市区把化工工业作为支柱产业,有24个省市区把电子作为支柱产业,有14个省市区把冶金作为支柱产业。据国家计委测算,目前我国中部和东部地区的工业结构相似系数为93.5%,西部与中部地区工业结构的相似系数为97.9%。

条块分割体制根深蒂固的影响,成为包括中国工业500强在内的广大企业发展的严重障碍。它不仅导致企业难以通过兼并联合来实现迅速扩张,而且即便被强制扭合在一起,也无法实现资源的真正优化配置。这种局面如不尽快改变,将会严重阻碍中国工业500强追赶世界500强的进程。⁷⁴

可见,我们不能简单地以企业规模为标准来衡量我国的垄断程度,更不能想当然地将考察企业集中度的有关指标进行简单化地套用而不做深入地分析。我们应根据我国经济运行 的实际状况,找出隐藏在这些现象背后更深层次的成因,在此基础上提出的相关政策建议才能具有现实意义。因此,为使中国企业能够真正做强做大,反垄断不仅不应当减少力度,反而

⁶⁹ 荣敬本:“政府职能的定位及其转变的轨迹”,《经济社会体制比较》,1994年2期

⁷⁰ 对我国国有企业普遍存在的产权不清以及由此带来的市场竞争的扭曲现象,学者们有过很好的论述,参见张维迎、栗树和:“地区间竞争与中国国有企业的民营化”,《经济研究》1998年12期

⁷¹ 地方保护主义的存在及相关问题,可以通过各地不同的市场化程度加以说明。对我国市场化程度的差异性,樊纲教授等人对此做了很有意义的基础性研究。参见樊纲、王小鲁、张立文:“中国各地区市场化进程2000年报告”,《国家行政学院学报》,2001年3期

⁷² 对于我国市场的现状,不少学者认为存在集中程度不高的现象,并因而提出了进一步提高市场集中度的主张。在中国加入世贸组织的大背景下,这类主张似乎更具有民族自觉的意味。但在提高市场集中度的方式上,一些学者径直提出了类似“垄断不够,须加大垄断力度”的主张。我以为,无论如何,集中度与垄断是截然不同的两个概念。撇开提高市场集中度的具体途径,集中度可以提高,垄断却总是要反对的。更不可以垄断状况下的高集中率混淆竞争前提下的市场集中率,将垄断的内涵中性化。

⁷³ 李铁军主编:《面向新世纪的中国产业结构》,经济管理出版社1998年版,P61-62

⁷⁴ 参见鲁志强主持的中国企业评价协会研究报告:《世界500强:中国工业500强的差距与对策》

应予以进一步强化,才能更好地完善市场体系,由此形成的大企业也才是真正的具有强大生命力的市场主体。也就是说,对行政性垄断的破除,真正转变政府的职能尤其是对市场运行的控制职能将成为关键。

3.3.2 行政性垄断的社会福利损失

与完全竞争相比,垄断造成的社会福利的损失主要有消费者剩余的减少和企业的“X—效率”损失(Harvey Leibenstein, 1966)。前者是因为垄断厂商制定垄断高价而增加了生产者剩余,但由此使得消费者剩余的减少要远远大于生产者剩余更多,其间的差额便产生无谓损失(deadweight loss),这也被称为“哈伯格三角形”。此外,由于寻租(Rent Seeking, 克鲁格, 1988 年中文版)理论的发展⁷⁵,使得人们更进一步地认识到垄断不仅造成了无谓的损失,更使得垄断成为一种资源,从而导致“直接的非生产性逐利行为”(DUP, 塔洛克, 2000 年中文版),产生更多的社会福利损失(也称为“塔洛克方块”)。而“X—效率”则是由于垄断者处于垄断地位,缺乏竞争而丧失了通过实现成本最小化达到利润最大化的动力,致使垄断企业的平均生产成本远远高于竞争条件下的最优成本,从而造成社会资源的浪费。

另一方面,如前所述,借助政府的管制手段消灭垄断利润,会导致新的社会成本的出现。由于存在福利三角形的无谓损失以及因用于寻租的资源所部分地损失的资财的矩形(塔洛克方块),以此计量的社会损失,可以很好地测算出因行政手段等形成的垄断所带来的损失。正如布伦南(Brennan)和布坎南(Buchanan)所论证的,政府机构本身通常就是一种垄断,一些被视作适当的政府政策虽然可能也包括政府对其自身创造的某些东西作出的“纠正”,但却最终出现了由自身就是垄断的一个机构去管辖或控制的一般的垄断,由此所形成的损失同样值得人们重视(埃德温·韦斯特, 1992)。

胡和立(1989 年)和万安培(1995 年、1998 年)分别对我国寻租所造成的社会福利损失作了估测,前者将 1988 年我国各类价差、利差和汇差合计,租金规模约为 3569 亿元,约占当年国民收入(GNP)的 30%。后者测算出 1993 年我国各类租金规模总额约为 6243.7 亿元,加上杂项租金则约为 6343 亿元,占当年 GNP 的 32.3%;以及 1996 年我国的租金总额约为 6229 亿元,占当年国内生产总值(GDP) 67795 亿元的比重为 9.18%。

根据胡鞍钢对我国 1990 年代后半期四大类型腐败经济所造成的社会损失的初步估计,平均每年损失约在 9875-12570 亿元之间,占 GDP 总值比重在 13.2%-16.8%之间(胡鞍钢, 2001 年)。其所测算的“各类税收流失”、“国有经济投资和财政支出流失”、“非法经济‘黑色收入’”和“垄断行业租金”四大类型,其形成均主要源于垄断(含行政性垄断),因而也可以近似地作为因垄断而造成的社会福利损失。此外,由于普遍存在的垄断性行业的配置低效率和“X—效率”所造成的损失,以及减少的消费者剩余中“无谓的损失”,我国各产业中因垄断而造成的社会福利损失将远远大于 13.2%-16.8%的估测值。另一方面,行政垄断的存在,还使得这些垄断产业价格呈现出明显的刚性,近年来,在工业品价格整体呈现下降趋势的情况下,服务品价格不断上涨,幅度超过 10%。⁷⁶目前,我国的行业收入差距已由 1990 年的 1.72 倍扩大到 2.63 倍,高收入行业中多是垄断性经营行业。这种情况的根源在于行政垄断的存在。

随着我国市场体制的逐步完善,垄断性行业本身也正在经历着不断地变革。人们也开始

⁷⁵ 寻租理论最早是由塔洛克于 1967 年提出,但“寻租”这一名词却是由克鲁格由 1974 年首先使用的。塔洛克指出尽管偷窃并未造成价格扭曲,也就不存在资源配置上的 X—效率。但只要存在偷窃的潜在收益机会,就会有人力图偷窃。从而迫使人们采取各种防范偷窃的措施,这些活动支出的稀缺资源便构成了偷窃的福利成本。由此,垄断作为一种特权资源,在追求垄断地位的过程中支出的社会福利,并未直接用于社会财富的创造,也是一种福利的损失。

⁷⁶ 迟福林:“从基础性改革转向结构性改革——21 世纪初期我国经济改革的特点分析”,《天府评论》,2001 年 8 月 02 日

正视地区封锁和地方保护等问题，垄断造成的社会福利损失也在逐步减少。如我国中央政府于 2001 年公布实施的《国务院关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》，⁷⁷便是为了建立和完善全国统一、公平竞争、规范有序的市场体系，禁止市场经济活动中的地区封锁行为，破除地方保护，维护社会主义市场经济秩序。《规定》禁止任何单位或个人违反法律、行政法规和国务院的规定，以任何方式阻挠、干预外地产品或工程建设类服务进入本地市场，或者对阻挠、干预外地产品或服务进入本地市场的行为纵容、包庇，限制公平竞争。

我国行业性行政垄断的存在，使得全社会范围内的消费者面临价高质次产品或服务而毫无选择余地。区域性行政垄断主要发生在某一特定地区，但由于它主要表现为地方保护主义，从而使得地区市场被人为地封锁和割裂开来，无法有效引入市场竞争，甚至阻碍了全国统一大市场形成，同样将对全国范围内的经营者和消费者利益造成损失。行政垄断凭借行政权力排斥自由竞争，使得市场经济存在的基础不复存在。政府部门或地方政府利用手中的权力设置市场准入等障碍，从企业谋取私利，严重阻碍了生产力的发展，其危害是极为明显的。

1、行政垄断阻碍全国统一大市场的形成。一些地方政府或职能部门为保护本地产品，任意地制定地方性市场进入限制规定，出台地方保护主义的政策。如曾在华东某地蒜产区，地方政府对外来客户设卡收费，吓跑了客户，蒜苔价格一路暴跌，结果是蒜农倒霉，蒜苔卖不出去，倒进路边沟中⁷⁸。

2、损害企业作为市场主体所具有的独立经营权。政府对企业行政性干预集中表现在对企业人事和业务的控制上，企业董事会由政府决定，选举成为走过场。中国民航便是一个例证，在面临跟铁路、公路客运激烈竞争的情况下，民航总局却把民航机票的定价权牢牢控制不放，如果承认各航空公司在市场经济中的主体地位，民航总局就应专心抓好行业安全生产和对企业的服务工作，而不是去控制民航企业从人事任免到生产计划的制订甚至企业报纸的征订等工作。

3、扮演与民争利的角色，损害了消费者的利益。不少地方政府或行业主管部门当发现有获取市场利润的机会时，往往以“规范”、“管理”、“整顿”的名义进行干预，运用行政手段限制市场进入。在与民争利的同时，更损害了消费者利益。这也严重阻碍了自由、公平有效竞争市场秩序的形式。

4、滋生腐败，败坏社会风气。权力经济往往导致腐败，主要表现为权力寻租，即权钱交易。拥有庞大国有经济的政府及各种由政府掌握的资源，一再成为各利益群体寻租的猎物。寻租现象的泛滥，破坏了经济体制和政治体制改革的成果，阻碍其进一步深化。

因此，不打破行业保护和地方封锁，企业管理和资源运用的低效率就难以改变，随着市场经济体制的建立和发展，缺乏竞争压力的垄断行业将没有出路，也使得市场经济秩序无法真正建立起来。

3.4 行政性垄断的治理

垄断行业是计划经济遗留下来的最后一块堡垒。⁷⁹在由计划经济转向社会主义市场经济转变的过程中，计划经济体制留下的“后遗症”无处不在，行政性垄断便是其中之一。行政垄断在损害消费者利益同时，更严重影响了市场经济秩序。在国家行政部门或国有企业所垄断的行业中，由于严格的限制进入措施，无法形成有效的市场竞争格局。因此，凡不利于市场竞争、提高企业效率的行业结构和企业组织都要进行改革，以有效引入竞争机制。打破垄断是为了竞争，竞争的结果是让消费者得到更大的实惠。我们要打破行政垄断，法律也是必

⁷⁷ 为国务院总理朱镕基 4 月 21 日签署的第 303 号中华人民共和国国务院令。新华社北京 2001 年 4 月 29 日播发

⁷⁸ 蔡恩泽：“‘权力经济’是市场经济的天敌、滋生腐败的温床”，《中国青年报》，2001 年 5 月 12 日

不可少的武器。

3.4.1 制定反垄断法，完善反垄断法律体系

要有效制止行政性垄断，应首先建立反垄断法律体系，使对行政性垄断的治理建立在坚实的法律基础之上。破除行政垄断应结合特定国情，分析行政垄断产生的原因和机制，制定出我国的包括反行政性垄断在内的反垄断法。建立相应的行政性垄断法律责任制度，组建具有权威性和独立性的反垄断主管机构，并授权其可以针对行政性垄断行为诉诸法律解决的权利。

在治理造成市场经济秩序极大危害的行政性垄断方面，我国的相关法律规范却相当不足。目前只有 1993 年颁布实施的“反不正当竞争法”规定了相关内容。该法明确了 11 种不正当竞争行为，但涉及行政性垄断行为的内容极少，对违反相关规定的处罚力度也极为有限。该法不仅对于垄断行业的擅自定价缺乏应有的约束力，对于地区壁垒也只是有条件地适用。反不正当竞争法第七条规定：“政府及其所属部门不得滥用行政权力，限定他人购买其指定的经营者的商品，限制其他经营者正当的经营活动”。同时规定，“政府及其所属部门不得滥用行政权力，限制外地商品进入本地市场，或者本地商品流向外地市场”。但在法律责任中却规定对于政府违反第七条规定时由其上级机关责令其改正，情节严重时由同级或者上级机关对其直接责任人员给予行政处分（第三十条）。也就是说，违反该法的行政垄断行为必须借助行政手段予以解决。原本违法的行为却不能通过法律诉讼途径要求赔偿损失，⁸⁰而只能通过另一个行政措施予以解决，表明“反不正当竞争法”自身便存在明显不足与欠缺，因而无法有效提供破除垄断的法律支持。

另一方面，反不正当竞争法主要规范的是不正当竞争活动。而目前大量存在的行政性垄断，如限制竞争行为以及直接的垄断等，都违背了公平竞争的市场法则，对市场经济秩序具有巨大的破坏作用，而这些已远远超出了“反不正当竞争法”的约束范围，因此，建立健全反垄断法律体系是极为必要的。有着“经济宪法”之称的反垄断法作为规范公平竞争的法律依据，是市场经济最重要的法律之一，在世界各国受到相当的重视。世界上最早的反垄断法出现在 1898 年的加拿大，次年，美国制定了“谢尔曼反垄断法”。此后，通过法律手段规范市场竞争行为成为世界各国采取的普遍措施。

在我国，作为经济生活中居主导地位的企业，在社会经济现在体系中通过既存的政府行政授权，如特许经营权和严格的市场禁入规定等，获得了对市场和产品价格的垄断，建立了所谓“合法的”行政垄断权。⁸¹但在实施行政垄断的同时，造成的限制竞争等问题，必须首先构建相关法律体系，使其丧失必要的法律基础，这就要求制定“反垄断法”并建立相关的执法机构。

“反垄断法”首先应当明确政府部门与各市场主体在市场竞争法律面前具有平等地位，同时完善行政诉讼体系，包括所谓“民告官”、“官告官”和“官告民”的诉讼制度，保证能够通过有效的法律途径和方式，处理包含行政权力及公共因素在内的市场矛盾。引进反垄断的行政调查、处理程序等，反垄断执法机构对各种主体包括政府行政部门的反竞争行为可以提起诉讼。

我国制定的“反垄断法”针对行政性垄断的规定，将取决于我国经济和政府体制改革的进程。打破垄断体制与转变政府职能应当同步进行，要在准确界定政府行业管理职能的基础上，建立起有效的政府监管组织结构，为基础设施、公用事业的持续发展和所有投资者的公

⁷⁹ 周占华：“在‘入世’前打破垄断！”，《经济日报》，2000 年 12 月 19 日

⁸⁰ 最高人民法院副院长祝铭山在不久前召开的最高人民法院院长会议上提出了垄断行业纠纷将交由法院审理，虽然尚未出台具体的法律条文，但这无疑是一个巨大的进步。参见：《中国经济时报》，2001 年 12 月 25 日

⁸¹ 史际春：“反行政垄断要确立平等观”，《法制日报》，2001 年 9 月 16 日 3 版

平竞争提供强有力的制度保障。⁸²这些都应体现在完善的法律体系基础上,为此,大力推进政府体制改革,及时出台反垄断法。同时,由于我国现行的一些行业性法规,在制定过程中是由原来政企不分的行业主管部门主持制定,如“航空法”等,有关内容体现的仍是政企不分的行政性垄断。为有效破除行政垄断,应对此进行修订,以适应时代的需要,促进我国经济发展和社会进步。

3.4.2 推进国有企业产权制度改革,实现政企分开

行政性垄断的实质是本位主义和地方保护(行业)保护主义,从整体来看,垄断并不能带来更大的收益,反而会对于一个地区的经济秩序会带来不好的影响,继而还会影响一个地区的投资环境。行政性垄断是建立在行政权力基础之上的部门或地区利益反映,因而与行政权力部门有着千丝万缕的关系。由此形成的既得利益集团往往凭借行政权力对经济资源进行瓜分和占有,具有强大的政治影响力,排斥其他利益集团,妨碍市场要素自由流动,直接侵害消费者利益,破坏了正常的利益分配格局,不利于社会生产效率的提高。行政性垄断成为中国经济长期持续高速增长的最大的制度性瓶颈,因此,对行政性垄断的破除是一场深刻的社会变革(胡鞍钢,2001)。

要想打破行政垄断,首先就应实现彻底的政企分开,同时打破具有某些行政权力的行业或公司的垄断格局,鼓励并扶持新的投资者进入行政垄断行业,建立竞争机制。国有企业改革的目标是打破政企不分的行政性垄断,规范政企关系,在一切可以竞争的领域和环节放开市场,根据不同行业的技术、经济特点形成竞争的产业主体结构,建立公开、公正和透明的有序竞争市场格局。

政企不分是国有企业走向市场的一大障碍(陈清泰,1999年)。政企不分表现在政府直接对企业的干预,过多的政府干预造成企业生产效率的低下,削弱了国有企业的市场竞争力,使企业难以具备市场的真正主体地位;同时也使得政府陷入了对企业承担无限责任的困境。我国国有企业改革的原则是坚持提高效率和促进发展为目的,建立现代企业制度,全面建立“市场准入”机制,切实转变政府职能。引入竞争和加强监管,加快国有企业的战略重组。

作为我国经济体制改革的重要内容,政企不分仍然是当前改革中的主要矛盾。国有企业改革以及整个国有经济的结构调整,与政府对经济的管理模式改革密切相关。在市场化改革过程中,要明确界定政府对市场经济的作用力,实现政府职能从以直接干预向以提供公共服务为主的转变。具体看,应加快铁路、民航等基础性行业的政企分开。把具有自然垄断性的国家铁路网基础设施管理与具有竞争性的铁路客货运输经营分开,组建国家铁路网公司及若干个客、货运公司,实行分类管理。政府铁路主管部门的职能转向宏观管理和行业管理,不再干预铁路企业的日常生产经营活动。民航业则应以“政企分开”为前提,建立投资多元化、充分发挥各方积极性的机场管理体制。航空公司成为独立的经营实体,实行集团化管理,增强竞争能力。

实际上,竞争性行业和垄断性行业的划分并不是绝对和一成不变的,有些垄断性行业也不是绝对不允许非国有经济进入。竞争性的市场环境对国有企业效率提高的作用至关重要(高尚全,1999年)。国有经济和国有企业的改革应主要运用市场机制。政府则通过制定产业政策及财政金融措施,引导企业按市场原则进行重组,不能再搞行政命令式的“拉郎配”。企业的联合、兼并和规模扩张,从根本上说是在市场竞争基础上优胜劣汰的结果,是通过市场进行资源配置的重要形式。要以市场竞争为动力,以企业的内在要求为转移,政府对企业的重组可以实施政策引导,为优势企业规模扩张创造制度或政策性条件,但在操作过程中,却不应越俎代庖,用行政手段强迫企业间的联合或兼并。更不应把企业联合、兼并作为领导

⁸² 周芬棉“行政性垄断何去何从”,《法制日报》,2001年04月01日

的业绩（李兴山，1999 年）。

由于我国国有企业传统上的产权结构一元化，政府作为大股东行使对企业的控制权是天经地义的，企业无法摆脱行政干预，产权难以清晰。而一些已经进行了现代企业制度改革的股份制企业，同样由于存在国有股权的所谓“一股独大”，使得企业经营过程中产生诸多难以克服的难题，这在近年来的证券市场上表现得极为突出。⁸³只有实行企业产权的多元化，诸多的利益主体相互制约，才能有效提高企业经营决策的科学化程度，从根本上解决我国国有企业改革与发展过程中的各种问题。

企业产权制度改革还应包括实现投资主体多元化和多种所有制经济成分的混合。只有这样才能使企业成为自主经营和市场竞争中的主体，从而有效降低市场交换和竞争中的交易成本和保护自身的合法权益。企业产权制度改革将通过企业股份制改造，实现建立现代企业制度和实行法人治理结构的目标。加快对电信、民航等国有公共部门的股份制改革，促进竞争机制的建立，优化我国基础建设领域的投融资市场化结构，改变国有资本过于集中的状况，加速打破行政垄断局面。

3.4.3 改革行政审批制度，加速体制改革步伐

行政垄断的一个主要方式体现为行政审批制度，行政审批是一种计划经济体制下，用行政权力配置资源的管理方式。而复杂的审批制度明显地有利于腐败的产生，因而许多地方政府把复杂的审批制度视为提高收入的一个好办法。但是，它也为许多寻租行为创造了机会。⁸⁴因此，破除行政性垄断必须同时改革现行的行政审批制度，加速经济体制改革步伐。

我国行政垄断产生的原因之一就在于行政权力的经济化，⁸⁵行政权带有浓厚的经济色彩。反行政垄断必须确立行政权的非经济性、统一性和规范性，强调行政权的从属性、服务性。行政垄断把国家权力概念进行分解，形成条块分割，破坏了国家权力的整体权威。反行政垄断立法必须确定政府权力的非经济性和统一性，明确地方权力是国家总权力的构成部分，而非地方固有的权力。长期来，我国存在对行政权力行为的规范很少，对行政主体的市场活动要求很不完善等问题；行政性垄断行业还曾打着维护国家利益或保护民族产业的旗贴为垄断进行辩护（胡鞍钢，2001）。行政性垄断行业所制订的垄断高价，造成市场价格信号失灵，资源配置机制扭曲，直接影响着其他相关行业的发展，导致社会资源的极大浪费。因此，必须进一步明确行政权在市场活动中的规范。

2001 年底，国务院行政审批改革领导小组拟定的中央行政审批事项目录，将现有 1000 多项行政审批予以废止。⁸⁶主要包括除国务院级别以上的所有前置性审批；投资、建设类项目审批；土地使用权、上市指标等有关国有资产使用权的审批。保留的中央行政审批事项中，将电力、铁路、民航、通信、公用事业等垄断行业的市场准入和法定经营活动；金融、保险、证券等涉及高度社会信用的行业的市场准入和法定经营活动；与对土地、矿藏以及污染和其他公害的防治如环保类、产品安全类、产品技术标准类、食品卫生类等存在负的外部性行业的审批一并列入。

由于传统的政府管制体制影响，政府部门为维护自身的经济利益导致创租行为，而政企不分，产权关系不明以及缺乏约束的政府职能，也成为寻租行为产生的沃土。因此，原有的政府在市场经济活动的范围、方式及其职能要求都不适应经济发展的需要，必须彻底转变。要大大减少政府对资源的行政审批，加快政府职能转变，强化政府公共职能，规范政府行为，

⁸³ 进入 2001 年后在中国证券市场上为解决国有股“一股独大”而出现的国有股流通问题，引起了整个股票市场的剧烈波动，成为资本市场发展过程中的一个难题。由此而引发了一场分歧颇大的学术争论。

⁸⁴ （美）托尼·塞奇：“地方政府和腐败：几个实际问题”，《经济社会体制比较》，2001 年 5 期

⁸⁵ 滕海迪：“反行政垄断：中国反垄断立法的重点”《当代法学》，2001 年 3 期

⁸⁶ 罗旭辉、周欣宇：“1000 项中央行政审批作废，‘盖公章跑断腿’时代结束”，《中国青年报》，2001 年 11 月 15 日

促进政府管制体制的变革。改变政府既是“运动员”，又是“裁判员”的现状，让政府归位，使企业真正成为企业家管理的企业。

行政审批制度是传统计划经济下的管理方式，对行政审批的改革是一个长期艰巨的过程，改革涉及政府机构本身改革和职能重组，势必遭遇各种形式的顽固抵触。必须相应进行各领域的改革。如建立体现政企职能分开、政策职能和监管职能分开原则的现代监管制度；充分发育社会中介组织、信息公开制、事后追究制、民事责任机制等替代机制等。要确保行政审批改革成果，需要相应地把行政机关行政程序改革跟上，体现公开性和民众参与特点，使审批制更充分体现社会公共利益，这就必须再制定完善的行政程序法。

改革行政审批制度，应建立对市场主体资格确定过程的程式性、行政权力行使的有限性，制定规范和公开透明的行政程序。行政部门对市场主体的管理权不能无限扩大，行政主体的市场管理主要有市场组织、调节与监督等，在有效实行政管制改革的基础上，将行政权力对市场的管制范围明确为对行业质量标准、安全要求等外在因素方面，也就是说，行政权力对市场进入的管制以产品质量、技术标准、安全参数、竞争规范等宏观层面为转移，限制其对企业（行业）商品流通、价格制订等生产经营活动的微观层面的干预。同时，对市场秩序的行政权力约束过程应当充分公开透明，要向管理相对人和利害关系人公开有关行政规章及其依据，允许作为市场主体的管理相对一方对政府的行为进行监督和评议，形成对行政权的必要约束力。

4 中国民航业的发展与行政性垄断的破除

4.1 中国民航业的发展历程

4.1.1 中国民航业的初步发展

中华人民共和国民航组织机构的建立和民航事业的发展，始于1949年11月2日由中共中央政治局决定在人民革命军事委员会下设立的民用航空局。1950年8月1日，天津-北京-汉口-重庆和天津-北京-汉口-广州两条航线开通。这是新中国民航国内航线的正式开通，称为“八一开航”。1952年7月17日，第一国营航空运输企业——中国人民航空公司在天津成立，次年6月，该公司撤消并入民航局。

之后，民航局的隶属关系几经变化，曾直接归国务院领导；也曾归交通部领导。从文化大革命时期直到1979年，民航归入空军管理，实行准军事化的管理，实行以军队领导为主的政企合一的管理体制。长期的军队领导体制，使得民航基本处在封闭或半封闭的状态中运行，作为政府管理部门的民航局既行使行政管理职能，又直接从事生产经营活动，民航运输价格完全由政府决定。因此，这一时期尚未形成真正意义上的民航市场。

4.1.2 中国民航市场化改革历程

1、领导体制改革。中国民航走向市场的重大转变始于1980年。1979年2月至3月，民航总局召开会议，拉开了民航改革的序幕。期间，李先念副总理于2月25日在国务院召集会议宣布民航从空军中分离，改由国务院直接领导。但由于存在不同意见，决定被宣布暂缓执行⁸⁷。直到1980年2月，邓小平明确提出“民航一定要企业化”，3月5日，国务院和

⁸⁷ 沈图：“中国民航在改革开放中前进”，参见蒋祝平主编《中国民航的改革开放》，国际文化出版社1992年版

中央军委随即再次宣布改变民航领导关系的决定，把中国民航总局改为国务院直属机构，脱离军队领导体制，实行企业化管理，为中国民航的快速发展提供了一个基础和平台。

1979年，民航进行了企业经营管理机制的重大改革。开始将地区管理局作为独立的核算单位，实行分区管理和计算盈亏，全面考核各项经济技术指标，按运输吨公里分配收入，合理负担航站费用。这项改革使民航运输企业全行业当年就实现盈利4313万元，此后几年，中国民航很快扭转了长期亏损的局面，全行业实现盈利。到1986年底，中国民航已拥有国际、国内航线288条，比1978年增加126条；运输总周转量达到15.48亿吨公里，旅客运输量996.41万人，货邮运输量22.43万吨，分别比1978年增长4.2倍、3.3倍和2.5倍。

2、经营管理体制的初步改革。民航领导体制改革之后，经营管理模式仍是政企一体化，不能适应市场化改革的需要，1987年开始了针对管理体制的改革——实行政企分开。但由于受长期的军队管理体制影响以及普遍存在于整个国有经济中的制度性障碍，民航业的政企分开历程尚未完成。其过程主要分为：

（1）1987年到1993年。这一时期围绕管理局、航空公司和机场分设等问题进行了改革。对政企合一的北京、上海、广州等六大地区管理局实行一分为三的改革，成立华北、华东、中南等6个地区管理局；组建东方、国际、南方等六大骨干航空公司，对北京首都国际机场、上海虹桥、广州白云等6个机场进行分设，并把航空运输和通用航空业务从机场分离出来。改革原来拥有飞机的民航省、自治区和直辖市管理局和航站，成立骨干航空公司的分公司。将各级管理机构从事的服务性业务从航空主业中分离，成立中国航空油料总公司、中国航空器材总公司、计算机中心、结算中心等9家专业性的直属企业。1990年起，还成立了上海、厦门、海南、四川等16家地方航空公司。

在经营管理方面，中国民航于1987年在西南航空公司和成都双流机场实行了承包经营责任制试点改革，试行工资总额和经济效益挂钩的办法。1991年，民航总局在直属企业中全面推行了承包挂钩工作。以此增加企业在人、财、物等方面的自主权，调动企业的积极性。

（2）1994年到1998年。进一步扩大的航空企业经营自主权；机场建设和管理体制逐步向民航、地方以及民航与地方联合建设和管理模式转变。民航和地方联合投资兴建的福州、武汉、南京、海口等机场都成立了有限责任公司，由民航和地方联合经营管理。国内机场还将按照属地化管理原则，建立新型的机场投资与建设管理机制。1994年，中国民航总局空中交通管理局成立，开始了对空管体制的改革。1996年2月，全国民航六大地区空管局相继成立，中国民航空管系统逐步与国际惯例接轨，开始规范化运作；同年6月，京沪和沪穗航路由军队管制交由民航管制，这对改善航路飞行安全状况，增大飞行流量，提高航班正常率具有重要作用。

1993年，中国民航分别组建了国际、东方和南方航空公司等骨干企业集团，成为国务院首批公布的56家大型试点企业中的3家。多年来，在企业经营管理机制方面进行了有益的改革探索，进行企业股份制改造等。1996年，厦门机场率先在国内上市；1997年，东航、南航先后在香港及纽约证券交易所挂牌上市，分别筹资2.82亿和7.19亿美元。1998年，虹桥机场和深圳机场先后在国内上市。促使航空公司在经营管理上进一步与国际接轨，加快建立现代企业制度的进程，对民航的发展产生了重大影响。

民航业改革以来，我国民航事业得到了较快发展，特别是1985年到1997年间，民航年平均增长16.2%，其中增长幅度最大的1988年、1991年和1992年，分别达到31%、28%和33%的增幅⁸⁸。航线建设方面，我国民航航线由建国初期的12条发展到目前的1122条。改革开放20年来，我国航空运输量迅速增长（见表1-1），截止1999年底，我国通航的运输机场已达142个，在用的民用航班机场121个。全行业拥有各型795架，其中运输飞机

⁸⁸ 中国新闻社2001年11月1日消息

510 架，机队座位总数达 8.2 万个，商载吨位达 1.1 万吨。⁸⁹航空运输在服务改革开放及促进经济发展、社会进步方面发挥了越来越重要的作用。

中国民用航空运输量数据 (表 1-1)

年份	航空运输量		
	运输总周转量（万吨公里）	旅客运输量（万人）	货邮运输量（吨）
1950	157	1. 04	767
1960	4045	20.73	31788
1970	4822	21.73	36891
1980	42935	343.12	88866
1990	249951	1659.61	369722
1998	929736	5754.82	1044556
1999	1061126.51	6094	

资料来源：中国民用航空总局统计信息

总体上看，不断进行的改革是中国民航保持高速发展的强大动力。20 世纪 80 年代的民航改革主要围绕领导体制和管理体制等内容进行，在政企分开方面进行了有益的尝试。90 年代的民航改革则以企业经营管理机制为重点，为解决困扰民航建设和发展中存在的突出矛盾，试图通过推行大公司、大集团战略和规范化基础管理，以提高经济效益。在航空运输市场逐步形成过程中，民航企业虽然有了一定的自主权，但并未成为真正的市场主体。作为政府管理部门的民航局仍然对企业 and 市场进行直接的管理，运输价格仍然沿袭政府定价为主，企业自主定价为辅的传统。

但改革是一项艰巨复杂的系统工程，必须配套进行，由于民用航空业属于高投入、高风险产业，尤其是涉及到民航运输安全问题时，无论是对其极为重视，抑或是籍以借口，我国民航业改革始终是在强调稳健的基调下进行，整个改革历程极为缓慢。民航企业的体制改革虽然起步不晚，但总体上却远远落后于其他竞争性行业，仍未从根本上实现政企分开，迄今，民航总局仍在向所属企业直接下达运输生产计划，干预企业的经营活动，掌握着人、财、物的审批和人事任免权限等。在 2001 年 4 月召开的民航直属企业改革重组动员大会上，民航总局依然直接制定了被外界称为“拉郎配”的民航直属航空公司的重组计划，对本应由企业进行的完全市场化行为进行直接干预。也正因如此，民航业在经过一段时间的粗放增长后，便陷入了全行业经营亏损的困境之中。

4.1.3 中国民航业的困境

在我国民航业改革之初的 1980-1995 年间，整个行业处于高速发展时期，国内航线客运量年均递增 19.8%，平均客座率保持在 76%以上。进入 1996 年以后，民航发展速度明显放慢，1999 年与 1995 年相比，客运量年增长率只有 5.4%，1996-1999 年平均客座率为 65.3%，并呈现出逐年下降趋势。到 1998 年，我国民航在航班座位数增长 12.47%的情况下，业务量仅比上年增长 1.8%，平均客座率同比下降了 10.5 个百分点，其中正班客座利用率平均为 59.3%，比盈亏平衡点要低 5 个多百分点。在经过了连续 19 年盈利和高速增长后，民航重新出现了全行业亏损，当年亏损 23.8 亿元。1999 年全行业盈利 4000 万元，但当年客座率也仅为 57.6%，与国际公认 65%的实现保本经营要求的客座率水平相去甚远；2000 年全行业亏损 4.2 亿元⁹⁰。

1、我国民航业的亏损现象

1998 年我国民航业出现的巨额亏损，民航总局将其归因于“一种机票（价格），多种折扣”的销售政策。1999 年 2 月，民航总局以制止低价销售为由，会同国家计委联合下发了

⁸⁹ 王德生：“中国交通运输 50 年”，《中国经济年鉴》（2000 年），中国经济年鉴出版社 2000 年版

⁹⁰ 周望军：“完善民航运价形成机制，扭转民航亏损局面的政策建议”，《综合运输》，2001 年 8 期

《关于加强民航国内航线票价管理制止低价竞销行为的通知》，这一被称为“禁折令”的措施取消了民航企业的机票折扣销售权，紧接着，2000年4月1日又推出了完全垄断市场的“航线收入联营协议”。

但实际上，折价销售机票的措施早在1997年7月1日便已推出⁹¹，在一半时间里实行了折扣政策的1997年没有出现亏损，延续的这一政策却成为1998年亏损的原因着实让人难以理解。我们通过分析民航总局所属企业收入情况（见表1-2）可以看到，1998年，“通用航空收入”较上年减少6731万元，降幅高达44.21%，“国际及地区航线运输收入”较上年减少330657万元，降幅也达到了17.52%。而“国内航线运输收入”仅减少182807万元，降幅仅为6.24%。实际情况是，通用航空和国际及（香港、澳门）地区航线机票并未实行折扣，而推行折扣销售政策的国内航线业务实际收入降幅却并不明显。⁹²

1975-1999年民航总局所属企业业务收入(单位:万元) 表1-2

年份	收入合计	运输收入			通用航空收入	机场服务收入	其他收入	每运输吨公里收入（元）
		合计	其中					
			国内航线	国际及地区航线				
1975	18415	16087	11368	4719	1716		2328	0.94
1978	32856	29797	19550	10247	2366		3059	1.00
1980	45049	37026	25502	11524	3936	3908	4114	0.86
1985	209150	185160	72531	112629	7506	8451	15539	1.46
1986	282435	255786	102968	152818	5982	11861	14833	1.65
1987	426920	364682	156189	208493	6562	43907	18331	1.85
1988	566998	487334	222136	265198	6518	60801	18863	2.11
1989	591099	497486	263526	233960	6448	71291	22322	2.50
1990	844683	776418	407720	368698	7302	54831	13434	3.25
1991	1177567	1066054	552533	513521	6806	94201	17312	3.53
1992	1681718	1502751	841658	661093	7448	156045	15474	3.75
1993	2307828	1951448	1100163	851285	8908	195193	152279	4.11
1994	3278750	3058355	1698156	1360199	12359	212233	220395	5.83
1995	4349579	3801692	2231150	1570542	16183	284530	192860	5.82
1996	5052544	4476926	2782793	1637253	16175	328742	230695	5.55
1997	5526205	4817399	2930331	1887068	15224	371182	322400	6.76
1998	5083815	4338815	2747524	1556411	8493	420249	316258	5.70
1999	6306309	4805867	2928206	1841205	10053	443639	1046750	5.75

资料来源：中国民用航空总局统计信息

通过对比国内其他运输行业的数据可以说明，在亚洲金融危机冲击以及国内通货紧缩的影响下，1997年我国国内其他运输行业同样面临需求不足问题，如1997年6月，铁路客运出现了供大于求的现象，全国铁路每天共235万个座位，6月上旬每天的客运量最多只有228万人，这意味着每天有15列客车在空驶。6月23日，北京到上海的13次特快1160张票中，只售出466张。北京到广州的15次特快980张票，只售出305张。在铁路运输最为紧张的京沪、京广线上出现这种情况，实属罕见。而这一切，伴随着的是铁路运输价格的上调，1995年10月1日，铁路基础票价由原来的每人公里3.86分上涨到5.86分，上涨幅度达到50.2%。部分大站间开行的新型空调列车，也在原基础上加收了50%的优质优价费。涨价当月，客流量便出现急剧变化，比上年同期下降12.9%，到第四季度，较上年同期下降了15.9%。⁹³

可见，在国民收入水平并未得到迅速提高的前提下，过高的运输价格只会压缩市场的有效需求。因此，若考虑到1997年开始的国内经济持续通货紧缩状况，机票实行的折扣销售使得消费需求得以有效增长，根据对1998年国内机场旅客吞吐量统计，当年国内旅客数量

⁹¹ “中国民航效率低下，转嫁危机乘客买单”，《21世纪经济报道》，2001年2月27日

⁹² 其实，1997年7月1日实行的公布票价与折扣票价并轨，实际上是国内运价再次上调30%左右（“中国民航效率低下，转嫁危机乘客买单”，《21世纪经济报道》，2001年2月27日）。而进行折扣销售只是起到了对不合理机票价格的被动式，但却是市场化的一种校正作用。

⁹³ 王小峰等：《谁能启动中国经济》，四川人民出版社1999年版，P14

实际较上年增长了 2%（见表 1-3），这一措施实际上对民航业务收入起到了正向拉动作用。

1998 年机场旅客吞吐量 表 1-3

	1998 年	1997 年	增长
总计	113.71	111.02	2.4
国内航线	102.65	100.66	2.0
其中：香港航线	4.30	4.72	-8.9
国际航线	10.41	9.88	5.3
澳门地区航线	0.65	0.48	36.4

资料来源：中国民用航空总局统计信息

2、我国民航业亏损原因分析

实际上，民航业亏损的深层次原因正是长期得不到解决的行政性垄断及由此衍生出的一系列低效率、高成本和落后管理体制等诸多顽症。

（1）行政性垄断导致生产效率低下、经营成本刚性上涨。1998 年发生的民航全行业亏损，其根本原因是由于我国民航业存在的行政性垄断以及因垄断而导致的高额垄断利润与低下生产效率。我国民航业的行政性垄断既表现在拥有行政权力的政府管理部门对市场进入的限制，还表现在对民航企业的直接控制，使企业丧失了从原材料采购到制定产品价格的几乎全部经营自主权。

传统经济学理论曾将具有较高规模经济特征的民航业作为自然垄断性行业，但随着社会经济发展和技术进步，一些学者开始认识到民航业的自然垄断特性并不明显。世界上最早进行民航业管制改革的是美国，始于 1978 年卡恩对美国民航管制体制的改革。此后英国、日本等国也对民航管制体制进行了改革。

我国民航业的改革虽然始于 1980 年，但其内容却停留在所有制方面的改革，长期来，我国民航所有制形式单一，实行的是政府投资和经营。管理体制上政企不分，虽然航空公司数量并不少，但由于企业并不是真正意义上的市场主体，市场竞争更不能形成不同投资主体间的有效竞争局面，民航市场仍处在垄断经营状态之中。作为企业主管的民航总局直接干预市场，如直接制订生产经营计划等；作为政府部门，民航总局自身对市场变化的判断不可能象企业一样准确，往往出现制订的经营计划与市场真实情况的脱节，人为加剧了生产的波动性。另一方面，由于缺乏必要的市场竞争，民航企业内部管理机制落后，管理水平低下，经营成本居高不下，如反映民航业生产效率的人机比数据，在国外一般航空公司为 100：1，而我国人机比却高达 400：1 人。我国民航业的发展长期表现为高增长、高价格粗放型扩大再生产，其内部存在的管理不善，成本失控等问题并未受到应有的重视。如在国内通货紧缩明显和亚洲金融危机冲击后的 1998 年，民航固定资产投资却较上年猛增 51.62%，其中占固定资产投资比重 78.02%的基建投资增长更高达 59.76%，均是 1994 年以来的最大增幅，而用于技术改造的投资却仅增长 28.39%（见表 1-4）。过快增加的基建投资无疑成为当年亏损的重要因素，而这也正说明了我国民航业成本的增长更多的是被一些非生产性活动所吞噬了。

1994-1999 年民航固定资产投资（单位：万元） 表 1-4

年份	总额	较上年增长率（%）	其中基本建设投资			其中技术改造投资
			基本建设投资总额	较上年增长率（%）	占总投资比重（%）	
1994	497738	42.67	338724	41.13	68.05	159014
1995	674557	35.52	457337	35.02	67.80	217220
1996	926279	37.32	598492	30.86	64.61	327787
1997	866185	-6.49	641343	7.16	74.04	224842
1998	1313265	51.62	1024588	59.76	78.02	288677
1999	828879	-36.88	570585	-44.31	68.84	258294

资料来源：较上年增长率系根据中国民用航空总局统计信息计算得来。

同时，各航空公司只能购买由民航总局垄断经营企业——中国航空油料总公司提供的航

空燃油，同样由于垄断的原因，油料总公司经营成本也呈现出刚性上涨。我国航油价格自1999年11月5日的2120元/吨涨至2000年10月19日得3710元/吨，涨幅高达75%。到2000年11月，国内航空燃油再次涨到每吨4165元/吨。⁹⁴虽然到2001年6月涨幅回落至22.6%，但仍高达2600元/吨。考虑到国际油价1999到2000年连续9次上涨因素，我国国内航空燃油价格的垄断供应导致其价格远高于国际世界价格，如在国际航油价格最高的2000年3月，每桶航油为32.37美元，仅约相当于2100元/吨，并在同年5月回落至29.11美元/桶，约1887元/吨。⁹⁵也正因如此，民航运输全行业2000年仅油料成本一项便增加支出43亿元（周望军，2001年），进一步加大了2000年民航全行业的亏损。

国际油价变动情况 (表 1-5)

时间	国际油价（美元）	说明
1973年10月1日—1974年1月1日	3.11-11.65	中东战争的影响
1978年底—1980年底	13.34-43	伊朗革命和两伊战争影响
1985年底—1986年10月	28-6.8	前二次石油危机造成的石油需求锐减
1996年10月—1998年10月	23.5-10.6	亚洲金融危机造成的经济衰退对石油需求减少
1998年底—1999年底	10-23	亚洲经济复苏和 OPEC 限产措施
2000年1月—8月—11月	20-36-29	OPEC 限产措施
2001年初—2001年底	28-18	世界经济衰退及美国 9·11 事件影响

资料来源：根据《国际金融》，2000年9月21日1版和2001年1月16日；《人民日报·华南新闻》，2000年9月5日3版内容整理

(2) 建立在行政性垄断基础上的高票价政策。由于我国民航业行政性垄断限制了有效市场竞争的形成。一方面在低下的生产效率和持续上涨的经营成本推动下，民航机票价格上涨的外在压力很大；另一方面谋取垄断利润的要求也使得机票价格内在地具备了上涨的动力。随着技术的加速进步以及不断发展的交通运输革命，民航运输单位价格水平原本应呈现出下降趋势，但我国民航机票价格却出现持续的上扬（见表1-6）。在1980~1997年间，民航每客公里票价年均上涨高达16%（周望军，2001年），其中1997年比1994年的国内航线票价更上升了1.14倍，年均涨幅高达21%（胡鞍钢，2001）。

1985-1997年我国国内航线机票价格（单位：元/客公里） 表 1-6

年份	当年价格	1978年固定价格	数据提示
1985年	公布票价0.144，折扣票价0.084*	公布票价0.11，折扣票价0.07	
1986年	公布票价0.19*	公布票价0.14	
1987年	公布票价0.24，折扣票价0.11*	公布票价0.16，折扣票价0.08	
1988年	公布票价0.24*	公布票价0.14	56条旅游热线中外旅客统一实行公布票价
1989年	公布运价0.32，国内旅客热线0.28，非热线0.20	公布运价0.16，国内旅客热线0.14，非热线0.10	国内旅游热线增至71条
1990年	公布票价0.32*	公布票价0.15	
1991年	公布票价0.354，折扣票价0.308*	公布票价0.17，折扣票价0.14	
1992年	公布票价0.41*	公布票价0.18	热线国内旅客运价上调10%
1994年	公布票价1.01，折扣票价0.49	公布票价0.33，折扣票价0.16	国内航线票价算术平均，根据《从统计看民航1995》第138至173页计算。
1996年			票价2月1日上浮20%，7月28日上浮6%左右
1997年（7月）			实行公布票价与折扣票价并轨，实际

⁹⁴ 王蓉、刘小琴：“民航货运燃油加价”，《华商都市报》，2000年12月10日

⁹⁵ 马湘山：“我国民航业如何应对航油价格波动”，国研网资料，2001年7月17日

1 日起)			上是国内运价再次上调 30%左右。
-------	--	--	-------------------

资料来源：（1）1985-1996 年资料来自张帆：“模拟竞争市场的建立和生长——中国民用航空运输业的管制改革和市场竞争”，载天则经济研究所：《中国制度变迁的案例研究》（第 2 集），中国财经出版社 1999 年版。1978 年固定价格等于当年价格除以商品零售物价总指数（《中国统计年鉴 1995》第 233 页）。带*号数据来自国家计委综合运输研究所 1993 课题，其他数据来自李争：“民航经济效益显著”（载《中国民航的改革开放》，国际文化出版社 1992 年版）。

（2）1997 年数据来自“中国民航效率低下，转嫁危机乘客买单”（《21 世纪经济报道》，2001 年 2 月 27 日）。

我国民航市场出现的航线联营价格政策，引起了经济学家和广大消费者的批评。我国航空运输不仅相对价格水平比国外航空公司高，绝对价格水平也不低。以存在市场竞争的国际航线价格为例，相同的航线，我国民航票价一直比国外航空公司高，如国航经营的美国航线机票价格要比外航普遍高 30%以上。尽管用行政命令规定，国内公费出国者必须乘坐中国民航，在竞争环境下，仍有大量客源流向外航。从首都机场出国的旅客中，有 61%乘外航班机；在上海虹桥机场，有 77%的出国旅客乘坐外航班机。⁹⁶与此相对照的是，国际航线票价近年来一直呈现出下降趋势，即便是在 2000 年国际油价上涨的情况下，美国的航空公司也曾试图推出“燃油加价”措施，但面对消费者“用脚投票”的结果，公司立即取消了该项措施，转而在经营管理上做文章。当年，世界主要航空企业如美利坚航空公司、荷兰皇家航空公司和日本航空公司等都在未提高票价的情况下，创造出历史上最高的营运水平和收益额。

从相对价格水平来看，以中美两国对比，按实际购买力平价（DDD）计算，中美人均 GDP 之比为 1：8，如果单位里程机票价格之比是 1.3：1，则中美两国单位里程机票相对购买价格之比便为 10.4：1，也就是说，同一条航线，购买国内航空公司机票的我国消费者，将支付比购买国外航空公司机票的美国消费者多出近 10 倍的价格。其推行的航线联营价格政策，由民航总局直接对同一航线上不同航空公司、不同飞机机型等进行行政干预，以维持垄断利润，是一种典型的“价格卡特尔”（胡鞍钢，2001 年）。

在缺乏市场竞争的国内航空市场上，由于行政性垄断的存在，机票价格长期以来居高不下，甚至在 1994 年至 1998 年期间，国际油价基本平稳，甚至出现下滑的情况下（见表 1-4），⁹⁷国内航线票价涨幅却高达 114%，到 2001 年总体票价水平达到 0.85 元 / 客公里，⁹⁸多年来，中国民航的经营管理水平不见提高，单位飞行里程的价格却跑到了世界前列，有资料显示，美国人平均客运票价为每公里 0.086 美元，千公里票价只占人均 GDP 的 3%，而中国最便宜的经济舱客运票价为每公里 0.10 美元，千公里票价占人均 GDP 的 130%，⁹⁹这与国内人均收入和消费支出水平仍处于世界较低水准形成了极大的反差。垄断成了唯一的解释，正是因为垄断的存在，民航公司产并不用关心消费者是否会“用脚投票”，毕竟消费者别无选择。值得注意的是，我国民航的国际航线价格实际出现了与国内航线间的“倒挂”现象，如在实行“燃油加价”之初，北京至曼谷航线价格便低于北京至昆明航线价格，而前者距离要大于后者近百公里，这正是国内市场的垄断和国际航线的竞争使然。

在高定价政策及由此产生的高额垄断利润影响下，国内民航消费市场始终难以得到大的

⁹⁶ 兰纪平：“国内涨价国际降价，民航票价为何‘内外有别’”，《中国青年报》，2000 年 11 月 29 日

⁹⁷ 总体上看，1990 年代，国际油价一直走低，1999 年 2 月最低甚至跌破了每桶 10 美元大关（参见钱雪梅：“油价：世界经济的神经”，《解放军报》，2000 年 09 月 16 日）；其实，1999-2000 年间的油价上涨并不惊人，因为在 1970 年代石油危机时，国际油价曾高达 40 美元/桶（相当于现价 90 美元左右），而 2000 年油价最高不过 36 美元（吴若蕾、李书成：“石油价格飙升，威胁全球经济”，新华社 2000 年 09 月 16 日电）；总体上看，世界石油价格从 1989 年到 1998 年连续 10 年稳定在每桶 15 到 20 美元之间，只有 1990 年和 1996 年下半年有过短期波动，但由于 1997 年亚洲金融危机影响，1998 和 99 年国际油价大幅下跌。直到 2000 年才出现回升，6 月份达到了每桶 35 美元（参见“油价起落为哪般（众说新语）”，《国际金融报》，2000 年 09 月 16 日）。

⁹⁸ 顾钧：“民航总局人士透露：民航票价短期内不听证”，《中国青年报》，2001 年 12 月 28 日。

⁹⁹ 肖可：“中国民航业犹如一‘顽童’，时报年终大回放”，《中华工商时报》，2001 年 12 月 14 日

发展，我国民航企业收入仅相当于世界总量的 2.8%，占国际航线市场的 1.1%，还不如人口仅为 1700 万的澳大利亚民航公司的市场份额。近年来，我国航空客运量仅 6000 多万人次，只占相当于全国总人口的 6%。在我国民航旅客构成中，公务旅客占 28.6%，商务旅客占 29.8%，外出参加会议的旅客占 9.4%，合计 67.8%（胡鞍钢，2001 年）。这说明我国目前民航市场仍以公费旅客为主，公费旅客的需求价格弹性较小，这也是为什么民航主管部门顽固坚持高票价政策的主要诱因。在民航市场尚未进入私人消费为主的时代，高票价无疑能够在一定时期和一定幅度内满足利润要求。但这也极易使得政策制定者失去市场消费能力的正确评价能力，在不有效放开民航市场消费的情况下，高定价政策将极大地扭曲市场价格信号，导致资源的错误配置。同时，也使广大消费者无法得到快捷和舒适的交通运输服务，更直接产生了民航业的经营困境，造成社会福利的极大损失。

4.2 民航机票禁折与燃油加价措施的分析

4.2.1 民航业机票禁折措施的评述

1998 年民航出现亏损后，民航主管部门出于扭亏目的，以规范国内票价和整顿销售市场的为口号，于次年推出了削减富余运力、停止实施多舱位管理和多等级票价的政策，禁止国内机票价格折扣销售。但正如前文所述，民航业亏损的罪魁祸首并非“多等级票价”政策，而民航总局将 1999 年实现扭亏的功臣归于“禁折令”的实施，的确让人难以理解。下面通过对当年民航业务增长或扭亏为盈做出了贡献的各项指标进行分析，来充分认识这一问题。

1、非正常收入项目惊人。仅在 1999 年上半年，民航系统出售（租）飞机达 38 架之多¹⁰⁰，占飞机保有量的 7.2%。保守估计仅此一项将产生收入 10 多亿元。同时，民航总局将原来各航空公司每年上交的航空建设基金，从销售总额的 10%降至 5%，由此增加的民航公司收入也达数 10 亿元。这些可以从 1999 年民航收入统计资料看出端倪，在当年的各项收入项目中，“其他收入”一项高达 104.68 亿元（见表 1-2），前所未有地巨额增长了 73.05 亿元，比 1996-1998 年三年总和还多出 17.7 亿多元，比 1998 年增长了 230.98%。

2、机票禁折带来的收入增幅并不明显。而实行机票禁折所增加的收入却并不乐观，根据民航总局提供的数据，1999 年民航国内旅客运输量为 5463 万人¹⁰¹，若按 10%的折扣比例，静态收入似乎可以增加超过 54 亿元。但由于价格上涨导致的消费需求减少、相应的服务性收入降低以及销售费用的增加，实际带来的收入增幅却并不理想。如在机票禁折令出台后的第二个月，反映航班效益的“正班客座率”和“正班载运率”的二项指标均出现大幅降低（见表（1-7）。而严格的禁折令也使全年度的国内旅客运输量增长远远低于竞争的国际航线旅客运输量的增幅（见表 1-8）。

1999 年 3 月航班效益 表 1-7

	航班效益（%）	比上月增长（%）	比上年同期增长（%）
正班客座率	52.7	-11.0	-2.7
国内	51.0	-14.0	-5.4
国际	58.6	0.7	6.5
正班载运率	49.1	-4.5	-2.0
国内	46.8	-6.3	-2.2
国际	53.9	-1.1	-1.8

资料来源：中国民用航空总局统计信息民航生产统计月报（1999 年 3 月）

1999 年旅客运输量统计表（单位：万人次） 表 1-8

¹⁰⁰ 课题组：“我国民航运输企业改革与重组的思路研究”，《管理世界》，2000 年 4 期

¹⁰¹ 如上文所述，由于国际市场存在的竞争，机票禁折令对国际航线并不能产生任何作用，故只选取国内航线运输数据作为比较值。

	旅客运输量	增长 (%)
总计		5.9
国内航线	5463	4.5
含内地至香港、澳门地区航线	376	22.3
国际航线	631	20

资料来源：中国民用航空总局统计信息

3、改变固定资产折旧年限。按照我国民航行业会计准则的传统作法，飞机及发动机等折旧年限为 10-15 年，世界上有些国家的会计准则规定相应的折旧年限在 20-25 年。¹⁰²由于延长飞机等固定资产的折旧年限，可以在初始投入较大的最初几年中帐面成本减少，因此，中国民航以遵循国际通行作法为由，将折旧年限改为 20 年，仅此一项便使当年成本折旧费用减少 10 亿元左右。

4、压缩了固定资产投资额。1999 年民航全行业固定资产投资仅为 82.89 亿元，较 1998 年减少 48.44 亿元，减幅为 36.88%。其中基建投资 57.06 亿元，较上年减少 45.4 亿元，减幅达 44.31%（见表 1-4）。在一大批基建项目压缩下去后，民航为实现扭亏所奠定的基础不可谓不坚实。非生产性基建投入的减少本应是值得肯定的事，但若是纯粹出于某年度的扭亏而将项目建设推迟，则对于真正提高企业长期经营绩效并不具有实际意义。

4.2.2 行政性垄断与民航市场的混乱

虽然机票禁折措施并不能有效促进民航运输业务的增长，但民航主管部门仍在实施“禁折令”后，采取了更为严厉的“航线收入联营”的办法，以期统一市场中的销售行为。而各航空公司面对来自市场的压力，却又重新拿出了“价格”这一有力的市场竞争武器，各式各样的销售折扣办法在市场中层出不穷。进入 2001 年后，民航主管部门也不得不正视因铁路等可替代运输产品所带来的竞争压力，开始允许 15 条航线的机票打折。这样，既有民航主管部门允许的折扣，也有民航公司和销售代理点的自主折扣行为，使得整个机票价格高低不一，出现了所谓“公众不满意，民航企业不满意，民航总局不满意，国家计委也不满意”的混乱局面。¹⁰³

1、统一定价机制本身也使得航空公司无法取得定价自主权，面对来自国内市场其他运输方式的竞争压力，争夺市场份额的努力诱使航空公司使用“价格”手段。

虽然降价不是市场竞争的唯一形式，但却是最有效的办法，尤其是当存在较大的利润空间时，通过降价可以迫使企业加大内部管理和成本控制，引进先进的管理体制和增加技术投入等，从而有效提高企业生产效率。一般地，人们在谈论现代市场竞争时，往往认为技术竞争和人才竞争等形式应受到更多的重视，¹⁰⁴却忽略了在缺乏价格竞争的市场上，无法形成这些更高形式竞争的问题。应当明确，价格竞争是所有其他竞争形式的基础和出发点，只有在价格竞争不再能够既满足消费需求同时，又使企业自身能够得以生存下去的情况下，其他竞争形式才会出现。若不进行价格竞争，企业可以凭借高定价获得高额甚至垄断利润，在缺乏外部竞争压力下，最终是无论如何形成不了技术或人才竞争的动力的，整个行业也终将停留在垄断和低效的状态之中。

而来自其他运输方式的竞争，则包括高速公路、铁路等，随着我国交通运输业的不断发展，交通运输市场出现了一系列新的变化，各种运输方式之间的市场占有率和比例构成也

¹⁰² 其实，从会计上来讲，加速折旧作法是对投资者税收递延的一项鼓励性措施，如我国电信业推行的加速折旧，使电信设备在更短的时间内实现更新，对于我国电信事业的发展起到了很好的促进作用。但不知什么原因，中国民航却并不这样看，反而认为加速折旧增加了公司的成本，真有点让人啼笑皆非。

¹⁰³ 这是国家计委主要负责人对国内机票价格现状的评价。引自中新社 2001 年 07 月 12 日消息。

¹⁰⁴ 近年来，这一理论在我国颇受关注。我们可以留心一下，这一理论更多地是出现在汽车、电信等具有明显垄断特征的行业中，似乎主管的行业（或部门）特别希望能够在保持现在价格水平的前提下，去进行更高层次的技术竞争。试想，以现有收入水平，如果汽车价格不降下来（反映在性能价格比上），国内厂商开发出更先进的汽车，本已昂贵的车价将会拍得更高，那样的汽车到底会不会有人买得起呢？

发生了极大的变化，特别是在近年来火车大范围提速后，具有价格优势的铁路运输业对民航造成了极大的冲击。

自 1995 年铁路运价上扬遭到消费者一定程度上的否定后¹⁰⁵，铁路开始从提高技术含量着手重新抢占市场。1997 年，我国铁路业开始实行提速战略，当年 4 月和次年 10 月分别对京沪、京广、京哈三大干线实施两次大提速，提速区段最高时速达到 140-160 公里。在广深线采用摆式列车最高时速已达到 200 公里。2001 年 10 月，我国铁路又进行了第 3 次大面积提速，主要集中在陇海、兰新、京九、浙赣线，形成了四纵两横覆盖全国主要地区的提速网络。同时，铁路运价却保持了相对平稳，铁路业的市场竞争力顿时明显增强，在中长距离运输中形成对民航的强势竞争压力。虽然火车行车速度远小于民航速度，但火车采取提速、夕发朝至和开行公交化列车等措施，加之其地面所花时间甚至不到民航的三分之一和相对民航较高的正点率，民航快速的优势往往被地面所用的时间冲抵不少。

另一方面，随着我国公路运输的发展，到 1999 年底，高级、次高级路面公路里程占公路总路面比重达 42.8%，尤其高速公路达到 11605 公里，总里程居世界第 3 位。¹⁰⁶这些也都构成了对民航业的重要竞争。

在严峻的竞争压力下，各航空公司只有在保持速度优势的同时，进一步扩大整个运输市场中的份额，才能在市场竞争中得以生存下去，此时行政性垄断下的高定价无异于自绝生路。直接面对市场竞争的航空公司在面临生存难题时，放弃僵硬的垄断价格政策，采取市场化的价格行为无疑是明智的选择。在给定的国民经济发展水平及相对低的收入条件下，这也是唯一可行的选择。

由于中国民航业并未实现真正意义上的市场化改革，在缺乏市场竞争的情况下，几十年来，我国航空业并没有形成一个真正的市场价格机制。长期奉行的高定价政策更造成了行政化而非市场化的价格机制，这一由行业主管部门制定的价格体系，其特点是僵化的标准，甚至只是一个价目表，一个沿袭传统计划经济手段的产物。这样，在各航空公司依靠价格手段争夺市场时，民航市场的内部行政性垄断，必然缺少一个可以参照的价格形成机制，而整个运输市场的竞争却又使各航空公司不得不面对激烈的竞争。扭曲的价格机制，最终导致了市场价格的混乱和无序。

2、僵化的价格形成机制和传统计划经济的管制思想，使一些管制者缺乏对国内航空市场价格竞争及其影响的正确评价，将机票的非统一价格视作混乱。相对行政指令下的价格政策，各航空公司的价格行为便属于自行其事，甚至是离经叛道。而针对市场需求变化波动的价格，缺少了“整齐划一”，更成为行业主管部门指责的对象。但这是否正是随时变化的市场及需求所内含的永恒的真谛，却没有人去问个究竟。计划手段下僵化的市场模式似乎并没有给人留下本应吸取的教训。

民航主管部门坚持对行业的行政性垄断，对各航空公司的市场化价格行为采取了严厉打击的办法。先后实行了机票“禁折”和具有垄断性质的“航线收入联营”价格行为，进入 2001 年后，由于来自铁路竞争的加大，民航主管部门取消了 15 条航线的“禁折令”，但却始终未承认航空公司的市场主体地位，仍禁止企业定价。主要消费群体仍无法获得与自己的收入水平相适应的消费价格，高高在上的民航运输服务仍没有成为大众消费对象，于是，广大消费者对民航业提出了更多的批评。

为真正有效地改善民航运输业发展环境，在正视市场压力的同时，抓好内部改革，改革领导和管理体制，实现政企的真正分开，使航空公司成为市场的主体，最终依靠市场竞争建立有效的价格形成机制，才能使自身在激烈的运输市场竞争中处于不败之地，获得消费者和

¹⁰⁵ 对铁路业因提速而造成的需求锐减问题，可参见陈文鸿、朱文晖：“中国铁路面临过剩危机”，《战略与管理》，1997 年第 16 期

¹⁰⁶ 王德生：“中国交通运输业 50 年”，《中国经济年鉴》，中国经济年鉴出版社 2000 年版

企业、行业管理部门的“多赢”。

4.2.3 燃油加价问题的分析

2000年11月,民航主管部门不顾机票价格高启的现状,再次提高了机票价格。在当年国际油价上扬的背景下,出台了所谓“国内航线票价与航空煤油价格变动联动机制”。以2000年11月1日国内航空煤油实际供应价格为基准,规定此后航空煤油价格累计上涨或下降10%时,国内航线票价可再上浮或应下浮3%,同时规定调价幅度不得超过公布票价的20%。¹⁰⁷即“燃油加价”政策,但燃油价格波动以及由此而造成的机票价格调整,并非由各航空公司自行决定,而是由民航总局决定后公布执行,这样民航总局实际上决定了机票的加价幅度。

正因此,在进入2001年国际原油价格实际显现出不断下降趋势的情况下,若根据上述规定,当国际原油价格下降时,国内机票价格须相应下调。但民航主管部门却在油价不断降低的同时,两次降低了燃油调价幅度。简言之,当油价上涨时,较大的燃油调价幅度,加大了机票价格上涨空间;而在油价下降时,则降低燃油调整幅度,以减少机票价格的下降幅度。到2001年2月,同期的国内航空煤油价格下降了20%。¹⁰⁸同月6日,中国民航总局决定将国内航线“燃油加价”幅度由不得超过公布票价的20%调整为不得超过公布票价的14%。这一规定立即招致人们的质疑,因为在2000年实行“燃油加价”政策时,各民航公司实际执行的加价幅度为15%,根据20%的降幅理应下降6%,但14%的限制实际只降低了1%。¹⁰⁹

但如前所述,国际油价1989年到1998年连续10年稳定在每桶15到20美元之间,1999-2000年间的油价上涨并不惊人,由于1997年亚洲金融危机影响,1998和1999年初国际油价大幅下跌。直到1999年底才出现回升,但最高也不过36美元。进入2001年,受世界经济衰退的冲击以及美国“9·11”事件的影响,国际原油价格持续快速下滑,国际油价出现明显的下降趋势,重新回到了20美元左右的价格水平。最低曾降到约每桶18美元,从2000年最高价算,降幅超过50%。到2001年12月28日,民航总局再次宣布:从2002年1月1日起,民航国内航线“燃油加价”票价调整幅度由不得超过公布票价的14%下调至8%。¹¹⁰

表面上看,这次“燃油加价”下调幅度并不小,似乎也达到了相对应的调整幅度。但实际上,深入研究便可看出,虽然规定有价格的下调,民航实行的“燃油加价”政策却是一个实实在在的单边涨价机制。因为若根据国际市场油价波动情况看,当前的油价远低于2000年11月的价格水平,民航运输企业的燃料成本开支应远低于“燃油加价”机制启动之初的水平。也就是说,此时民航机票的调价数值应为负,总价格应下调,但最终的结果却是加价8%。这使得我们不得不重新审视我国民航业存在的垄断及其非市场化运作的危害问题。

由于中国民航公司的航油供应由中国油料公司独家垄断,航油价格并不是通过市场竞争决定,航空公司面对垄断,只能被动接受,使航油成本可控弹性小。作为中国民航系统的独家航油进口商,油料总公司作为集航空油品采购、运输、储存、供应、销售于一体,至今未与民航总局脱钩的企业,包揽了全国100%的航油进口业务。在我国民航业,航油价格比石油进口国日本还要高出60%,是新加坡航油价格的2.5倍。国内航油价格有时甚至要比国际航油价格高出1倍,¹¹¹民航公司的燃油成本是美国的1.5倍。¹¹²

面对航油供应的垄断,各航空公司提出了打破垄断,建立与国际燃油市场接轨的要求。但民航总局在不打破中国航空油料总公司一家垄断供销航油体制的情况下,先进行了所谓与

¹⁰⁷ 《关于允许航空公司收取燃油附加费的通知》,(民航机号(2000)6094号文),2000年10月25日

¹⁰⁸ 新华社北京2月6日电,(记者林红梅、邹清丽)

¹⁰⁹ 张立伟:“看似降实则升,机票价格另有算法”,《中华工商时报》,2001年2月8日

¹¹⁰ 新华社北京12月27日电,(记者张建平)

¹¹¹ “中国民航效率低下,转嫁危机乘客买单”,《21世纪经济报道》,2001年2月27日

¹¹² “中美航空公司成本结构比较研究”,《民航经济与技术》,2000年9月

国际接轨的价格变动机制。受到垄断保护的油料公司，本已有制定垄断价格以谋取高额利润的冲动，在国际油价上涨的情况下，完全不顾国际油价总体水平的稳定状况，提价的要求更为强烈。当在油价回落时，却凭借垄断地位，使价格呈现出刚性上涨。¹¹³一般看，航空燃油成本在中国的航空公司飞行成本中占 20-30%，远高于美国等国家，因此，居高不下的国内航空燃油价格使得各航空公司经营成本持续上涨，以国航为例，2000 年用油约 120 万吨，共支出 33.5 亿元，为其运输成本里的最大开销，¹¹⁴若按 60%的超额幅度，仅此一项就实际多支出了 20 亿元。这表明，即便航空公司通过提高经营绩效而获得的收益，最终也会转而被垄断的航油公司得到，从而使航空公司丧失追求更高经营绩效的动力。

据预测，中国航空油料需求总量在未来 10 年内将因为国内经济的强劲增长势头而年增 10%，其中进口量年增 16%。到 2016 年，航油进口量将达到 1600 万吨，¹¹⁵燃油价格将成为民航业降低经营成本的重要一环。因此，打破对航空油料供销体制的垄断成为我国民航业应予重视的新课题。这可以通过行业分拆或允许航空公司向国外供应商直接采购的办法加以解决，只要给予航空公司市场自主权，油料供销体制的垄断将迎刃而解，这已在国外航空公司在我国航空机场的油料采购过程中有所体现。

根据有关资料，在对内制定高价获取垄断利润的同时，中国航空油料总公司为获得具有采购自主权的国外航空公司的订单，制定了甚至较国外市场更低的供应价格。据中航油负责人称，在中国，具有批量采购，以及集中运输和锁价保值的航油总公司，供应价格较国外企业更低，就连英国石油（BP）的合资企业也直接从中航油总公司购买油料。¹¹⁶这种内外有别的价格歧视机制，实际上造成了国内消费者对国外航空公司的补贴，使得本已处在较低经济发展阶段的中国消费者遭受到更多的福利损失。可以肯定的是，在垄断基础上实行的歧视性定价，只有在市场可以完全分割时才能奏效。因此，打破我国民航市场存在的行政性垄断，不仅是消费者和航空公司的要求，更应是行业主管部门的一项重要目标。

4.3 我国民航业改革与重组方案评述

4.3.1 美国的取消管制与航空自由化政策介绍

民航业在发展之初被视作自然垄断行业，美国同样如此。但在 1975 年美国参议员肯尼迪首先提出了取消管制（Deregulation）的主张。¹¹⁷之后，担任美国民航委员会（CAB）主席的经济学家卡恩认为民航业并非属于自然垄断行业，在民航业引入竞争将使经营更有效率，能够限制其过高的利润，而简单的放任政策不能够保证形成完善的竞争体制。在他的主持下，美国民航业进行了打破垄断和引入竞争的过程，并于 1979 年 10 月由卡特总统签署了“航空公司取消管制法案”。法案规定要逐步取消对国内航空公司在航线和运价方面的管制；自 1982 年 1 月 1 日起，美国国内航空公司可以自由进入（或退出）国内市场或开辟新航线。为防止因取消管制后的短时期内票价的异常波动，该法案还制定了一个“行业标准票价水平”（Standard Industry Fare Level, SIFL），明确各航空公司可以根据这一标准，在+5%~-50%幅

¹¹³ 当然，中航油公司有时也会为自己勉强地找出一、二个理由。如中航油提出占公司采购总量 70%的国内航油（来自中石油和中石化两大集团公司），其出厂价受国内炼厂的成本限制，一直高于国际市场。当 2000 年 10 月新加坡机场、日本机场航油销售价格折合人民币 3350 元 / 吨左右时，同期国内航油出厂价为 3710 元 / 吨，比新、日等国高出 10.7%。这似乎有将矛盾转移至其他垄断主体的意味，但至于中航油卖给国内航空公司的航油价格比国际市场航油价格高出不是 10.7%，而是 60%甚至更多，中航油公司却没有给予足够的解释（参见《新快报》，2001 年 11 月 23 日）。这里，也提出了另一个应当予以重视的垄断现象，即在国内石油化工领域同样存在的行政（行业）性垄断。

¹¹⁴ 《新快报》，2001 年 11 月 23 日

¹¹⁵ “中国民航效率低下，转嫁危机乘客买单”，《21 世纪经济报道》，2001 年 2 月 27 日

¹¹⁶ 参见《联合早报》2001 年 12 月 3 日对中国航油总公司负责人的专访

¹¹⁷ 顾其行：《国际航空运输管理》，知识出版社 1987 年版，P206

度内自由调整票价，同时规定若民航委员会认为航空公司存在价格上的垄断行为时，可以进行干预。最后，明确了美国民航委员会的原有职能将逐步取消（顾其行，1987年），其有关保护消费者利益的职能将移交给联邦贸易委员会，反托拉斯职能移交给司法部。此后的美国民航业开始的“再管制”（Re-regulation）则将管制的焦点从运费或航线分配转向了飞行安全（史普博，1999年）。

1978年的美国放松管制政策，其目标便是自由竞争与反垄断，通过市场机制调节供需和价格，减少直至取消政府的干预。在管制取消之初，由于管制所形成的行政性垄断，使民航业在当时属于高利润行业，因而出现了大量航空公司涌现的现象。随着投资的增多，竞争开始加剧，高额垄断利润也随之消失，整个行业出现了重新组合，既有大量的新公司诞生，也同时伴随着不少公司的倒闭，如在1978年至1994年间，先后新成立了233家航空公司，同时倒闭的则有198家公司，甚至包括著名的环球、泛美等老牌航空公司。进入1990年代，美国航空市场趋于相对稳定状态，其前6家航空公司占国内航空市场的份额约82%，前3家占市场份额约在50%以上。

总体上看，美国航空业的取消管制和引入竞争机制的改革取得了巨大的成效，美国民航业整体上呈现出优质低价的特征，航空企业不仅技术水平与经营效率高，服务质量优，其价格水平也处在相当低的水平。1997年，按年营业额收入计，世界航空公司实力排序中，前10名航空公司中，美国就占有5席（其他有日本的日航及全日空、英航、法航和德国汉莎航）。年营业额都超过了100亿美元。而中国民航现有飞机500多架，美国美利坚航空公司一家的飞机数量便为697架；中国民航年运送旅客人数为6000万人次，而美三角航一家年运送旅客为1亿人次；中国民航年货邮周转量为350万吨公里，而美联邦快递一年的年货邮周转量为1000万吨公里。

4.3.2 中国民航业的改革与重组

中国民航经过多年快速发展，积累的各种矛盾不断暴露，改革存在着继续深化的要求；同时，面临中国加入世贸组织后航空市场的进一步开放，国外航空公司将逐步向中国市场渗透，民航面临的形势十分严峻。2000年7月，民航总局表达了组建三大航空集团的意愿，意欲将总局直属的10家公司，组建为以国航、东航和南航为基础的三大航空运输集团公司。

2001年4月，民航总局直属航空企业改革、重组方案公布，¹¹⁸民航总局直属11家公司组建成5大公司：以国航为基础，联合中华航空公司（包括中航浙江）、西南航组建新的航空公司，重组后的国航资产总额达到560.5亿元，飞机118架，航线339条，其中国内航线286条，国际地区航线53条，员工20325人；以东航为基础联合云南航，兼并西北航和长城航，重组后的东航资产总额473亿元，运输飞机118架，航线437条，其中国内航线383条，员工25109人；以南航为基础，联合北方航、新疆航组建新的航空集团，重组后的南航资产总额501亿元，运输飞机180架，航线606条，其中国内航线512条，员工34089人。同时将民航计算机信息中心和中国航空结算中心合并组建中国民航信息服务集团公司，将中国航空油料总公司与中国航空器材进出口总公司合并组建中国民航保障服务集团公司。重组方案中并未涉及地方航空公司，完全是一个以政府部门为产业重组的辅助主体、以大型航空企业集团为产业重组的基本主体的实施方案。

民航总局希望通过对直属航空公司的“拉郎配”式重组，一步到位地扶持起所谓的大型航空集团。这一方案的出台，表面上似乎是为了与美、英等国的航空巨头相抗衡，但实际上，由于这次重组方案是在行业主管部门组织策划下制定的，重组也限制在民航总局直属企业范围内，若按此思路进行，我国民航业的低效高价等问题不仅得不到解决，反而将会使长期存在的行政性垄断由此得到进一步的强化。

¹¹⁸ “票价改革仍无影踪，民航重组方案低调出台”，《中国经营报》，2001年4月30日

1、政府主导下的重组只会强化政企不分，也无力打破长期存在的行政性垄断。多年来，我国民航一直政企不分、管理粗放低效及缺乏竞争等固疾。这次重组本属企业行为，应该以企业为主体，民航主管部门所做的只能是通过制定有关政策予以引导。重组是基于市场的企业自愿行为，既存在大企业对小企业的并购，也可能形成具有优势的小企业对劣势的大企业的兼并，其前提是价格体系的放开，价格信号不存在扭曲，政府也不进行补贴。

但由于长期受计划经济思想影响，我国民航业体制改革和企业改革步伐缓慢，政企职能错位。长期的政府管制传统以及政企不分使得政府职能在市场经济条件下的越位带来了很大的负面影响，行业主管部门要管行业标准，更要管企业 and 市场，这种双重身份决定了政企分开的改革在理论上和实践上都很难彻底进行。在市场经济条件下，市场竞争的主体应是企业，但各航空公司并未真正拥有多少自主权，分散于各直属航空公司的国有资产实际上处于无人负责状态。¹¹⁹体现在这次民航重组方案上，就是方案并不是建立在对市场充分调研的基础之上，重组变成一个新的行政性任务。航空公司也只是凭感觉决定重组对象，在重组过程中，缺乏深入细致的调研，更多的只是行政机构的变更而已。

2、国内市场的垄断将进一步加剧。实际上，我国民航业的寡头垄断格局十分明显。一般地，测量某一市场的集中度，即产业集中率（concentration ratio），可以最大的若干家企业的资本量或销售收入等要素为依据，计算其占整个产业的比重¹²⁰。用公式表示为：

$CR_n = Q_n / (Q_n + Q_m)$ ，式中： CR_n ——产业集中度； Q_n ——前 n 家企业的资本量（或销售收入等）， n 的取值一般为 4 或 8 家企业； Q_m ——产业内其余企业的资本量（或销售收入等）。当市场为完全垄断时，单一企业的资本量便是整个产业的资本投入量，这时的 $CR_n = 1$ ；当市场为完全竞争状态时，单个企业的资本量占整个市场资本投入量比重非常小，则 $CR_n \rightarrow 0$ 。因而当 $1 > CR_n > 0$ 时，反映出市场从完全垄断向完全竞争的变化程度。

根据 1994 年统计数据¹²¹，分别按民航运输总周转量（ CR_a 表示）和旅客周转量（ CR_b 表示）两项指标，计算出的全国民航业市场集中度为： $CR_{a4} = 0.702$ ； $CR_{a8} = 0.827$ 和 $CR_{b4} = 0.638$ ； $CR_{b8} = 0.789$ 。由此，我们可以看到我国民航市场集中程度是相当高的。

虽然我国民航市场存在着多达 23 家航空公司，但除个别航空公司外，多数航空公司尤其是地方所属航空企业市场占有率相当低，如排名最后二位的山东航空公司和南京航空公司合计的 1994 年旅客周转量仅占全部市场的 0.01%。在这种情况下，民航总局组织的重组方案仍以其直属公司为对象，虽然宣布的重组原则中有“企业自愿”，但最终还须由“政府引导”进行，虽然再三强调不进行“拉郎配”，但当属于地方政府管辖的山东航空公司主动提出兼并归民航总局直属的西北航空公司时，主管部门却以不回复的方式予以阻止。重组最终演变为几大集团之间利益的一次均衡分配。

按此方案实现重组后，由原民航总局直属航空公司参与的我国航空市场集中度将进一步提高，极有可能形成新的行业垄断格局，而这种建立在行政性垄断基础上的新的市场化垄断势力，将可能进一步扭曲国内市场的垄断格局，导致对不能参与重组的地方所属航空企

¹¹⁹ “民航重组能否救市，盛传方案即将出台社会各界反应冷淡”，《中华工商时报》，2001 年 11 月 29 日

¹²⁰ 参见劳杰·克拉克：《工业经济学》，经济管理出版社 1990 年版

¹²¹ 参见中国民用航空总局计划司，《从统计看民航 1995》，中国民航出版社 1995 年版

业新的不平等竞争。这种借行业重组扩大特定利益集团市场占有率，提高垄断势力的作法，是十分危险的。

此外，重组方案在推出三大航空公司之外再次明确了航油、航材集团的垄断地位（所谓的“保障集团”），从而使得中国航空业的垄断性更加突出。这不仅会导致抑制竞争而带来资源利用的效率低下，还将使得本来实力就较弱的地方性中小航空公司受到更大的垄断威胁。原本应当是整个民航业和改革与重组方案，却最终演变成民航总局直属企业的重组协议。因此，在航总局重组方案公布后，四川航空公司、上海航空公司、山东航空公司等 6 家地方航空公司立即反应在上海宣布组成中天航空联盟。¹²²

3、市场开放有限。在 WTO 有关《服务贸易总协定》中，有四项航空运输纳入多边贸易体制，但在我国加入世界贸易组织的谈判中，中国只承诺开放其中两项，即：飞机的维修和保养、计算机订座系统服务。因此，我国民航市场的是有限度开放，国外航空公司并不能在中国“入世”后立刻进入中国国内航线营运。而国际航线并不存在开放问题，只要国家间存在着开放协定，该国的航空公司便可以运营，只是航线运营的规模存在差别而已。面对竞争的国际市场，中国民航业的高价政策使其在竞争中尽显劣势。

据统计，我国直属航空公司空勤人数由 1992 年的 8240 人增加到 1998 年的 14320 人，平均每年增长 9.4%；而同一时期空勤费用由 15557 万元增加到 96069 万元，平均每年增长 38.0%，约是人数增长的 4 倍；人均费用平均每年增长 26.0%，几乎是空勤人数增长的 3 倍。这种增长是不合理的。同期我国在册飞机飞行小时年平均增长 8.4%，人均吨公里年均增长 4.3%，空勤费用的增长速度远远超过了生产率的增长速度。¹²³可见，在垄断地位的保护下，民航总局直属企业效率是很低的。民航主管部门或许希望通过重组以有效降低企业经营成本，提高绩效。但只要能够获得对国内市场的垄断地位，航空公司可以轻松地获得垄断利润的前提下，必然缺乏降低成本、提高绩效的压力，更遑论主动迎接市场竞争。

4.4 发展我国航空业的几点认识

1、打破垄断，引入竞争是民航业发展的唯一出路。自从美国民航业进行了成功的管制改革之后，人们已经普遍认识到民航业属于竞争性行业，而非自然垄断行业。但长期以来对“飞行安全”的强调，成为我国民航业维持垄断和反市场化运作的特殊借口。而垄断的存在正是我国航空业在依靠外延增长方式无法获得相应收益的情况下，出现巨额亏损的重要原因。如果继续维持垄断，我国民航业市场占有率将会随着铁路、高速公路等可替代竞争产品的发展而进一步萎缩。因此，只有建立有效的市场竞争机制，才能使航空企业在竞争中提高生产效率，降低经营成本，从而提供优质低价的航空运输服务，为国民经济发展作出更大的贡献。

在建立竞争机制的基础上，形成反映市场供求关系的航运价格体制。国内各大航空公司条件各异，航空运输成本自然不一样，但民航总局依靠行政手段严格限制航空公司的票价，在这种垄断价格体制保护下，各航空公司往往不会注重降低成本，提高效率，市场竞争力弱化，航空企业之间的资源优化配置和重组也很难推进。

2、实现彻底的政企分开，使航空企业成为真正的市场主体。我国的行政垄断多是因为

¹²² 中国地方政府所属航空企业经营实力并不弱，如新组建的中天航空企业集团共有飞机 100 架，经营着 500 多条航线，总资产近 200 亿元。虽然总资产低于三大集团中的任何一家，但 2000 年运输总周转量和实现利润分别占全民航的 12% 和 35%，经营效率比总局直属企业还高。参见“票价改革仍无踪影，民航重组方案低调出台”，《中国经营报》，2001 年 4 月 30 日

¹²³ “中美航空公司成本结构比较研究”，《民航经济与技术》，2000 年 9 月

政府政策的需要而形成的，如军工、烟草等行业，但也有些是在市场化进程中，不完善或不彻底的体制改革所造成的。一些本应实行充分竞争的领域，政府仍过度干预。这在民航业则表现为市场准入的限制，世界航空市场已经是完全竞争的市场，但在我国却依然实行严格的管制。代表政府的中国民航总局同时兼有产业调控者和许多航空公司大股东的双重职能，民航总局从高级经理的任命到飞机采购，直接干预航空公司的运营，直接造成了整个行业的低效运行。而航空公司的重组只是改革的一个方面，民航管理体制改革的民航运输企业改革不到位，是制约产业重组的最大障碍。

因此，我国民航业的改革首先应实行政企分开，作为政府部门的民航总局不再直接管理企业，其行业管制职能将限制在飞行安全、服务、质量标准等范围内，彻底改变民航主管部门既是裁判员，又是运动员的角色。各航空公司作为市场主体将自行决定是否进入（或退出）某一航线、制定服务价格（机票价格）等，通过市场竞争手段，实现航空企业的优胜劣汰。同时，要建立和完善有效的企业法人治理结构。

3、要防止特定行业，凭借垄断地位，通过在市场上维持供不应求的状况，抗拒体制改革要求的倾向。民航主管部门将全行业性的重组与改革，演变成直属企业间的“行政机构”式改革方案，有形成更大的市场垄断可能。结合民航业自 1999 年来为实现“扭亏”而采取的削减所谓“过剩”运力等作法，其维持强大的国内市场垄断格局的可能极大。要实现全行业资源的最优配置，必须通过市场化的手段，在政企完全分开的前提下，使企业在竞争中完成优胜劣汰的过程。也才能从根本上提高我国民航企业的市场竞争力，形成国际市场可与国外航空巨头相抗衡，国内市场放开竞争格局，而不是保持对国内的垄断，以国内消费者利益的损失去增强所谓国际竞争力。

4、民航业的改革还应注意实现投资主体的多元化。改变国内民航业资产所有制结构单一，主要由政府直接投入、经营航空运输的投资体制。政企不分的运输管理体制，阻碍了社会资金、外资进入民航业领域。20 世纪 80 年代以来，世界各国的航空公司普遍实行了股份制和民营化，取得了明显效果，政府作为投资人和所有者的职能趋于弱化，企业应最终成为市场的主体。鼓励不同所有制形式的投资主体进入航空运输市场，建立产权清晰的现代企业制度。改变我国民航企业资产负债率过高的经营现状，有效降低企业的负债率，提高其市场竞争力。

本文的结论和政策意义

1、具有严格成本可加性的自然垄断如同完全竞争一样，是理想的市场状态，但由于城市供水、电信、交通运输等行业的成本可加性却无法得到具有现实可行性的证明，自然垄断的理想状态并不应成为该行业在市场实践中实行垄断的理论基础。世界电信业的发展便是一个很好的说明，而近来中国电信市场的改革和发展过程，尤其是 2001 年底中国电信的南北分拆方案，为有效打破电信的垄断提供了坚实的基础。更为自然垄断行业引入竞争从而有效打破垄断提供了一个较为成功的范例。

由于中国国有经济发展的特殊历程，决定了中国公共产品和一些自然垄断性产业在缺乏市场竞争检验的过程中外在地具有了垄断地位，由于计划经济的惯性和经济管制的传统，市场竞争的引入受到了垄断既得利益集团以及政府管制制度的阻碍，垄断不仅在市场内存在，还出现了垄断的延伸。另一方面，中国电信业的改革和发展过程也进一步说明，我国一些自然垄断性行业在打破垄断和引入竞争的实践中并未受到传统理论的束缚，尽管引入竞争的过

程或许更多地是受到其他利益集团的影响，但实践的结果却有效的打破了垄断格局，增进了社会福利。反观自然垄断理论的发展却远远落后于实践的过程，这是值得我们深思的。

2、一些具有资源独占性的产业，在稀缺经济条件下，垄断性无疑将会进一步加强。对于具有成本可加性和规模经济特征的自然垄断产业，随着技术水平的提高，其产业范围将越来越小。尤其是随着社会经济的不断进步，市场间的竞争会更加激烈。如运输市场的发展，更多的异质可替代产品的出现，为竞争机制的建立奠定了市场基础，也推动了铁路运输业和航空运输业的改革。另一方面，应不断细化自然垄断性产业内部，使从事多产品生产的企业不断从自然垄断行业中剥离，如对于城市供水企业而言，对于来自市场竞争的产品生产进行分离，使具有自然垄断特征的行业（或业务）进一步缩小，在此基础上，以市场外的竞争取代市场内的竞争。同时，取消对产品（或服务）价格、资源分配等方面的传统管制，建立以行业标准、安全要求、服务（产品）质量等为核心的政府再管制体制，以维护可竞争市场的有序发展。

3、客观地看待经济发展过程中的市场竞争现象，由于中国长期以来存在的竞争不足和广泛存在的垄断现象，导致人们并不习惯看到激烈市场竞争引起的优胜劣汰，尤其是当许多企业被激烈的市场竞争所淘汰时，对市场的感性甚至影响到经济研究的理性。当前在我国市场经济体系完善过程中，缺乏对自由市场竞争的大力鼓吹，反而更多地是对竞争可能的影响的批判。诚然，市场存在着“失效”，竞争也不是市场中的唯一，但在一个尚未建立起完备的市场竞争机制，缺乏竞争尤其是公平和自由竞争的市场体系中，对竞争的扭曲只能使垄断的基础更加难以动摇，从而导致更大的社会福利损失。

4、当前，我国垄断性行业引入竞争还面临着行业利益和地方保护主义等滥用行政职权所形成的巨大垄断壁垒，打破行政性垄断应在区分法定垄断和行政权垄断的基础上进行。在建立和完善市场经济制度的过程中，进一步转变政府职能，明确政府在市场运行的作用是维护市场秩序和社会公平。同时，进行垄断性行业的产权结构调整，鼓励国外资本与国内民间资本的进入，在实现产权多元化的基础上加速政企分开，对于国家垄断经营的行业更应如此。在将竞争机制引入垄断性行业过程中，产权多元化是极为关键的一环，而实行政企分开，完成政府职能的“归位”将成为重要的制度保证。

5、制定并尽快出台我国的“反垄断法”。随着中国成为世贸成员，反垄断法的出台不仅是针对国内的市场主体，也将有力地防止国内企业遭受来自国外巨型企业集团滥用垄断地位的行为。我国“反垄断法”还应针对行业或地方政府滥用行政权力所造成的市场垄断，明确其法律责任，纠正以行政权力取代法律权力的错误作法。对“反垄断法”中有关反垄断法适用例外的行业应建立相关的制度规范予以限制，以保证市场竞争机制能够建立在公平和有序的基础之上，从而有效地防止垄断，并通过市场竞争推动我国垄断性行业的改革与发展，促进整个社会效率的提高。

主要参考文献：

（英）亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，商务印书馆 1981 年版

（英）阿弗里德·马歇尔：《经济学原理》，商务印书馆 1964 年版

(英) 约翰·斯图亚特·穆勒：《政治经济学原理》，商务印书馆 1991 年版

(英) 大卫·李嘉图：《政治经济学及赋税原理》，商务印书馆 1962 年版，

(美) 哈罗德·德姆塞茨：《竞争的经济、法律和政治维度》，上海三联书店 1992 年版

(美) 爱德华·张伯仑：《垄断竞争理论》，商务印书馆 1958 年版

(英) 琼·罗宾逊：《不完全竞争经济学》，商务印书馆 1961 年版

(美) 约瑟夫·熊彼特：《资本主义、社会主义和民主主义》，商务印书馆 1979 年版

(美) 约瑟夫·熊彼特：《经济分析史》，商务印书馆 1994 年版

(美) 丹尼尔·史普博：《管制与市场》，上海三联书店、上海人民出版社 1999 年版

(美) 理查德·波斯纳：《法律的经济分析》，中国大百科全书出版社 1997 年版

(美) 查尔斯·沃尔夫：《市场或政府——权衡两种不完善的选择》，中国发展出版社 1994 年版

(美) 道格拉斯·格林沃尔德：《现代经济辞典》，商务印书馆 1981 年版

(法) 约翰·泰勒尔：《产业组织理论》，中国人民大学出版社 1997 年版

(美) 肯尼斯·克拉克森、罗杰·勒鲁瓦：《产业组织：理论、证据和公共政策》，上海三联书店 1989 年版

(美) 约瑟夫·斯蒂格利茨：《政府为什么干预经济》，中国物资出版社 1998 年版

(美) 约瑟夫·斯蒂格利茨：“促进规制与竞争政策：以网络产业为例”，见张昕竹主编：《中国规制与竞争：理论和政策》，社会科学出版社 2000 年版

(美) J.G. 斯蒂格勒：《产业组织和政府管制》，上海人民出版社、上海三联书店 1989 年版

青木昌彦等：《政府在东亚经济发展中的作用》，中国经济出版社 1998 年版

(美) 瓦尔特·尼科尔森：《微观经济理论》，中国经济出版社 1999 年版

(美) 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯：《经济学》(12 版)，中国发展出版社 1992 年版

(美)詹姆斯·弗里德曼：“双头垄断”，《新帕尔格雷夫经济学大辞典》(一卷)，经济科学出版社 1992 年版，P1020-1022

(美)埃德温·G·韦斯特：“垄断”，参见《新帕尔格雷夫经济学大辞典》，经济科学出版社 1992 年版

(美)理查德·波斯纳：《法律的经济分析》，中国大百科全书出版社 1997 年版

(美)奥利弗·威廉姆森：《反托拉斯经济学——兼并、协约和策略行为》，经济科学出版社 1999 年版

(美)罗杰·弗朗茨：《X 效率：理论、论据和应用》，上海译文出版社 1993 年版

(美)戈登·塔洛克：《寻租——对寻租活动的经济学分析》，西南财经大学出版社 2000 年版

(美)安妮·克鲁格：“寻租社会的政治经济学”，《经济社会体制比较》，1988 年 5 期(Anne

(美)劳杰·克拉克：《工业经济学》，经济管理出版社 1990 年版

陈秀山：《现代竞争理论与竞争政策》，商务印书馆 1997 年版

王惠臣：《论运输管制》，高等教育出版社 1997 年版

王辰：《基础产业融资论》，中国人民大学出版社

王俊豪：《英国政府管制体制改革研究》，上海三联书店 1998 年版

王俊豪：《中国政府管制体制改革研究》，经济科学出版社 2000 年版

张昕竹、拉丰、易斯塔什：《网络产业：规制与竞争理论》，社会科学出版社 2000 年版

张昕竹：《中国规制与竞争：理论和政策》，社会科学出版社 2000 年版

刘树杰：《垄断性产业价格改革》，中国计划出版社 1999 年版

刘力臻：《市场经济“现代体制”与“东亚模式”》，商务印书馆 2000 年版

郑杰、易卫平、郁义鸿：“我国电信行业的主垄断效应研究”，《经济研究》，2001 年 6 期

邮电史编辑室：《中国近代邮电史》，人民邮电出版社 1984 年版

辛晓梦、王雅平：《跨越时空：中国通信产业发展启示录》，北京邮电大学出版社 2000 年版

刘统畏：《交通通讯与国民经济》，重庆出版社 1988 年版

电讯产业课题组（王小强执笔）：“中国电讯产业的发展战略”，《产业论坛》，1998 年 4 期

有线电视多媒体业务接入模式研究课题组（方宏一执笔）：“再论中国电信产业的发展战略”，
《产业论坛》，1998 年 10 期

周其仁：《三网聚合，数网竞争——兼论发展我国电讯产业的政策环境》，北京大学中国经济
研究中心讨论稿，1998 年 8 月

周其仁：“再论数网竞争——对中国电信业 1999-2000 改革的评论”，北京大学中国经济研
究中心讨论稿，2000 年 10 月

张宇燕：“国家放松管制的博弈——以中国联合通信有限公司的创建为例”，《经济研究》，
1995 年 6 期

张给迎：《博弈论与信息经济学》，上海三联书店、上海人民出版社 1996 年版

张维迎、盛洪：“从电信业看中国的反垄断问题”，《改革》，1998 年 2 期

张汉林、张海平：“论国际电信服务贸易及其自由化进程”，《世界经济》，1998 年 6 期

周望军：“关于我国电信业改革与发展若干问题的思考”，《宏观经济研究》，2001 年 5 期

李晓东：“‘入世’初期我国电信业发展的政策建议”，《经济工作者学习资料》，2001 年 7
期

王学庆、王红珊：“电话资费调整：几家欢乐几家愁”，《中国经济导报》，2001 年 6 月 12
日

王来保：“调整后的中国电信资费与国际比较及改革思路”，《价格理论与实践》，2001 年 2
期

李明瑜：“中国电信初尝资费调整苦果，降价竞争大势所趋”，《财经时报》，2001 年 8 月 24

日

苏海南、狄煌、孙玉梅：“如何调节垄断经营性企业过高收入”，《中国经济时报》，2001 年

6 月 1 日

张丽影：“电信‘做假’？IP 电话降价内幕揭开”，《中国经济时报》，2001 年 3 月 26 日

凌濯伦、熊甫、裴倜：《中国近代经济史》，重庆出版社 1982 年版

中国财政史编写组：《中国财政史》，中国财政经济出版社 1987 年版

周太和主编：《当代中国的经济体制改革》，中国社会科学出版社 1984 年版

吴敬琏等：《建设市场经济的总体构想与方案设计》，中央编译出版社 1996 年版

刘中一、邓鸿勋：《跨世纪战略发展过程中的中国经济结构研究》，经济科学出版社 1998 年

版

王俊豪：《中国政府管制体制改革研究》，经济科学出版社 1999 年版

荣敬本：“政府职能的定位及其转变的轨迹”，《经济社会体制比较》，1994 年 2 期

樊纲：“论市场中的政府”，《改革》，1993 年 4 期

樊纲：“作为公共机构的政府职能”，参见《市场、逻辑与国家观念》，生活·读书·新知三联

书店 1995 年版

樊纲：《市场机制与经济效率》，上海三联书店、上海人民出版社 1997 年版

张维迎：《企业的企业家——契约理论》，上海三联书店 1995 年版

张维迎、栗树和：“地区间竞争与中国国有企业的民营化”，《经济研究》1998 年 12

李会明：《非市场失灵理论与中国市场经济实践》，立信会计出版社 1996 年版

毛寿龙、李梅：《有限政府的经济分析》，上海三联书店 2000 年版

季晓南：《中国反垄断法研究》，人民法院出版社 2001 年版

孔祥俊：《中国现行反垄断法理解与适用》，人民法院出版社 2001 年版

江小涓、刘世锦：“‘计划指标市场’与特许行业的市场化改革——对卷烟生产计划有偿调整的分析”，张曙光主编：《中国制度变迁的案例研究》（第二集），中国财政经济出版社版 1997 年版

高尚全：“新时期的国有经济调整和国有企业改革”，《中国工业经济》，1999 年 10 期

陈清泰：“中国国有企业改革的形势和途径”，《管理世界》，1999 年 6 期

余晖：“转型期行业协会（1—8）”，《中国经济时报》，2001 年 2 月-4 月

李兴山：“关于进一步深化国企改革的若干思考”，《管理世界》，1999 年 6 期

胡和立：“1988 年我国租金价格的估算”，《经济社会体制比较》，1989 年 5 期

万安培：“租金规模的动态考察”，《经济研究》，1995 年 2 期

万安培：“租金规模变动的再考察”，《经济研究》，1998 年 7 期

胡鞍钢：“腐败与社会不公”，《江苏社会科学》，2001 年 3 期

滕海迪：“反行政垄断：中国反垄断立法的重点”，《当代法学》，2001 年 3 期

王乃天主编，《当代中国的民航事业》，中国社会科学出版社 1989 年版

蒋祝平主编，《中国民航的改革开放》，国际文化出版社 1992 年版

沈图：“中国民航在改革开放中前进”，载《中国民航的改革开放》，国际文化出版社 1992 年版

中国民用航空总局计划司，《从统计看民航 1995》，中国民航出版社 1995 年版

顾其行：《国际航空运输管理》，知识出版社 1987 年版

张帆：“模拟竞争市场的建立和生长——中国民用航空运输业的管制改革和市场竞争”，载天

则经济研究所：《中国制度变迁的案例研究》（第 2 集），中国财经出版社 1999 年版

胡鞍钢：“评民航高价位政策”，《中国经济时报》，2001 年 6 月 16 日

周望军：“完善民航运价形成机制，扭转民航亏损局面的政策建议”，《综合运输》，2001 年

8 期

王德生：“中国交通运输 50 年”，《中国经济年鉴》（2000 年），中国经济年鉴出版社 2000 年版

课题组：“我国民航运输企业改革与重组的思路研究”，《管理世界》，2000 年 4 期

陈文鸿、朱文晖：“中国铁路面临过剩危机”，《战略与管理》，1997 年第 16 期

“中美航空公司成本结构比较研究”，《民航经济与技术》，2000 年 9 月

“民航国内航线票价水平及管理体制研究”，参见国家计委综合运输研究所课题组：《民航国内航线票价研究》1993 年

王蓉、刘小琴：“民航货运燃油加价”，《华商都市报》，2000 年 12 月 10 日

马湘山：“我国民航业如何应对航油价格波动”，国研网资料，2001 年 7 月 17 日

兰纪平：“国内涨价国际降价，民航票价为何‘内外有别’”，《中国青年报》，2000 年 11 月 29 日

顾钧：“民航总局人士透露：民航票价短期内不听证”，《中国青年报》，2001 年 12 月 28 日。

肖可：“民航重组能否救市，盛传方案即将出台社会各界反应冷淡”，《中华工商时报》，2001 年 11 月 29 日

肖可：“中国民航业犹如一‘顽童’，时报年终大回放”，《中华工商时报》，2001 年 12 月 14 日

张立伟：“看似降实则升，机票价格另有算法”，《中华工商时报》，2001 年 2 月 8 日

“中美航空公司成本结构比较研究”，《民航经济与技术》，2000 年 9 月

“票价改革仍无影踪，民航重组方案低调出台”，《中国经营报》，2001 年 4 月 30 日

Clark, J.M., 1923, *Studies in the Economics of Overhead Costs*. Chicago: University of Chicago Press.

Baumol, W.J., Bailey, E.E., Willig, R.D., 1977. *Weak invisible hand theorems on the sustainability of prices in a multi-product natural monopoly*, American Economic Review 67(3), 350-365

Baumol, W.J., Panzar, J.C., Willig, R.D., 1982. *Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industrial Structure: Reply*, American Economic Review, 73:491-496

Baumol, W.J., Panzar, J.C., Willig, R.D., 1982. *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York: Harcourt Brace Jovanovich

Baumol, W.J., and Willig, R.D., 1981, *Fixed Cost, Sunk Cost, Entry Barriers and Sustainability of Monopoly*, Quarterly Journal of Economics, 95, August, P405-431

Bailey, E.E., and Baumol, W.J., 1984, *Deregulation and the theory of Contestable Markets*, Yale Journal on Regulation, 1, P111-137

Baumol, W.J., and Willig, R.D., 1987, *New developments in contestability theory*. Oxford Economic Papers.

Sharkey, W.W., 1982. *The Theory of Natural Monopoly*, Cambridge: Cambridge University Press

Scherer, F.M., Beckenstein, A., Kaufer, E. And Murphy, R.D. 1975. *The Economics of Multi-plant Operation: an International Comparisons Study*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Demsetz, H. 1968. *Why regulate utilities?*. Chicago: University of Chicago Press

Lazear, E., and S. Rosen. 1981. *Rank-order Tournaments as Optimal Labor Contracts*. Journal of Political Economy 89:841-864

Joskow, P.L., and R. Schmalensee, 1983, *Markets for Power: An Analysis of Electrical Utility*

Deregulation, Cambridge, MA:MIT Press

Vogelsang,I. And Finsinger,J.,1979,*A Regulatory Adjustment Process for Optimal Pricing by Multi-product Monopoly Firms*, Bell Journal,10,157-171

Posner,R.A.,1975,*The Social Costs of Monopoly and Regulation*, Journal of Political Economy,83,August,807-827

Weiss,L.W.,and M.W.Klass,des.,1981,*Case Studies in Regulation: Revolution and Reform*, Boston: Little, Brown.

Drew Fudenberg and Jean Tirole, *Pricing A Network Good to Deter Entry*, The Journal of Industrial Economics, December 2000, pp.373-390

Drew Fudenberg and Jean Tirole, *Upgrades,Trade-ins and Buybacks*, Rand Journal of Economics, 29, 1998, pp.940-950

Drew Fudenberg and Jean Tirole, *Pricing Under the Threat of Entry by a Sole Supplier of a Network Good* , in Harvard Institute of Economic Research Working Papers from Harvard - Institute of Economic Research, 1999

E. Katz, and C. Shapiro, *Product with Network Externalities*, Journal of Industrial Economics, 40, 1992, pp.55-84

E.Maskin, and J.Tirole, *A Theory of Dynamic Oligopoly I: Overview and Quantity Competition with Large Fixed Costs*, Econometrica,56, 1988, pp.549-570

Brennan,G. And Buchanan,J.1980,*The Power of Tax:Analytical Foundations of the Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press

Krueger,1974,*The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, American Economic Review.Vol.64,June.

Harvey Leibenstein, 1966, *Allocative Efficiency as X-Efficiency*, American Economic Review. Vol. 56, June

Meyer, J.R., and C.V. Oster, 1987. *Deregulation and the Future of Intercity Passenger Travel*, Cambridge, Massachusetts: the MIT Press

Wells, A.T., 1989, *Air Transportation: a Management Perspective*, Belmont: Wadsworth Publishing Company