

浅谈我国自然垄断行业的政府管制

陈建丽 李志民

摘要 近年来我国自然垄断行业出现的低效率、高工资、高福利等现象逐渐进入公众的视野,越来越受到社会的关注,我国政府也已经开始探索并改革对自然垄断行业的管制方式。按照经济学理论,垄断可以分为行政垄断、自然垄断、市场垄断等几种。我国属于从计划经济体制向市场经济体制过渡的发展中国家,一般认为我国垄断主要是行政垄断和自然垄断两大类,而且通常是自然垄断中夹杂着行政垄断,市场垄断性行业还没有形成,政府应对自然垄断行业给予更多的管制。

关键词 自然垄断 政府管制 垄断性行业

中图分类号:D63

文献标识码:A

文章编号:1009-0592(2010)08-163-02

一、我国自然垄断行业的现状

王学庆等学者总结并划分了我国的12个自然垄断行业和5个行政垄断行业。12个自然垄断行业分别是:电力行业、电信行业、铁路运输、民用航空、高速公路、水运港口设施、邮政行业、天然气生产和管道运输、城市自来水、城市燃气供给、城市居民供热、城市排污。当然在其所总结的12个自然垄断产业中,并不是每个产业的每一个环节都是自然垄断性的。5个行政垄断行业分别是:石油、成品油行业、广播电台、无线和有线电视台、烟草专营、食盐专卖。我国的自然垄断行业存在国家垄断、经济垄断、行政垄断等多种形态并互相交织。我国自然垄断产业的发展保障了公共产品的供给,维护了社会稳定,对社会进步作出了贡献,但是目前仍存在很大弊端。消费者普遍反映垄断行业提供的产品或服务的质量差、价格高昂、收费名目繁多、供给短缺等。不仅如此,我国自然垄断行业的部门利益膨胀,使得社会净福利受损失。自然垄断部门往往借助行政垄断之力获取大量的垄断租金,通过制定垄断价格或巧立名目收取各种费用,最大限度地谋求本单位的经济利益,寻找并耗散其垄断租金。这些自然垄断部门占用了大量的社会资源却只为社会提供了较少的产出,不少企业浪费严重甚至亏损。自然垄断行业一般是基础性的行业,其存在的种种弊端还对其他产业的发展产生负面影响。如由于缺电,很多农村地区减少了对家用电器的消费,影响家电行业的发展,还有电费过高使得一部分企业的成本增大,影响其竞争甚至生存。

二、我国自然垄断行业政府管制存在的问题

我国是从计划经济体制向市场经济体制过渡的发展中国家,缺乏一个市场经济充分发展的过程,价格、供给、需求等作用发挥不充分,市场体系不完善,地方保护等问题仍然存在。

1. 管制机构分散,没有建立独立的管制机构。目前,我国绝大多数自然垄断行业没有独立、专业化的管制机构,管制权分散在政府的许多部门,如铁道部是各级铁路运输企业的行业主管部门,民航总局是民航公司的行业主管部门。管制机构的设置缺少综合性和全局性,彼此有内在联系的垄断行业往往由几个管制机构进行管制,管制的责任主体不明确,而且我国被管制的行业大多数以国企为主,管制者都是由原来的行业主管部门转化而来的,彼此之间还保留着原有的上下级隶属关系,因此,管制者与企业之间就结成了有利益关系的政企同盟,这就破坏了公平竞争的

市场经济秩序。

2. 政企仍然不分。我国自然垄断产业长期实行国有化,国有企业是垄断经营的主体,作为管制者的产业主管部门或地方政府与企业之间政企不分甚至政企一体化现象十分严重。我国也曾着手改革自然垄断行业的政府管制体制,但许多改革仅限于局部利益调整,尚未真正形成政企分离的政府管制体制,政府与国有垄断企业之间仍是一种“父子关系”。政府主管机构既是管理者,又是经营者,较大的投资项目一般都由国家计划安排,企业的生产经营成果与企业自身物质利益没有密切联系,一旦亏损,则由财政买单,使得企业缺乏竞争的活力、动力和压力。

3. 管制的方法存在弊端。尤其在价格管制方面,管制主体制定价格往往缺少必要的依据,很难掌握管制对象业务的真实成本,导致制定的价格往往不合理。一方面可能低估了企业的成本,降低了企业的投资回报率,从而影响了企业的自我扩张;另一方面可能制定的价格过高,使得产品的价格高于国际水平,在国际市场上缺乏竞争力,更重要的是损害了消费者的利益。

4. 立法滞后,管制缺乏可靠的法律依据。政府管制的依据就是各类法律法规,管制的主体、职责、责任、程序等内容都要在专门的立法中得到反映,而且管制机构还要配备专门的人才。我国目前除了不具有专门的管制机构外,管制立法方面也存在许多空白,管制具有很强的任意性,严重影响了管制的效果。

三、完善我国自然垄断行业政府管制的对策

政府一直在着眼于探索和改革对垄断行业的管制,总结我国自然垄断行业政府管制的经验和教训,借鉴国外的理念和实践并结合我国的具体情况,提出以下建议:

1. 建立独立专门的管制机构。为了打破各部门分散管制,各自为政的局面,我国应建立专门的针对特定行业或技术相似的部门的跨行业的管制机构。设立特定行业管制机构可以获得更多的信息,减少信息不对称,增强管制的专业性。组建的管制机构要具有独立性,管制者和被管制者要成为相互独立的主体,还要遵循专业化和管制职能相对集中的原则,使分散的管制职能尽可能集中于一个综合性的管制机构。

2. 创新管制方法。一是引入激励性管制方法。所谓激励性管制就是在原有的管制结构下,使企业在竞争压力的作用下,具有提高内部效率的激励。管制机构可以赋予企(下转第165页)

作者简介:陈建丽,厦门大学法学院经济法专业硕士;李志民,江苏海门市人民检察院助理检察官。

参与非制度化等困境。为改善这种现状,有学者提出完善公众参与制度的几点具体方法:

1 确立公众在界定地方人大重大事项范围的主体地位,即要解决什么重大事项应由谁决定。

2 为公众提供公共话语场所,畅通利益表达渠道。

3 要优化政治结构、健全自治能力、营造妥协宽容合作的政治文化氛围,提高公众参与的意识 and 观念。

另外,笔者认为需要强调的是公众参与不等同于全民参与,也不意味着公众的意见要全部采用。公众参与不是参与面越大越好,参与的人数越多越好,而是要考虑参与面的最优化、科学化。参与的公众要有广泛性、代表性而不是普遍性,要采纳正确的意见、合理的意见或者说是代表大多数人利益的意见,而不是个别的不合理的意见。

四、法律责任不明确

现代政治学、宪法学理论认为,法治政府应当是责任政府。各级权力机关,只要行使权力就必然要受到制约和监督,这是由权力本身的特性决定的,正所谓“绝对的权力导致绝对的腐败”,无监督的权力是不可靠的。因此,无论是行政决策还是人大行使职权,设定法律责任都是立法工作中不可或缺的一环。设立严格的法律责任可以约束权力运行过程,监控权力运行效益,防止和纠正权力运行过程中出现的偏误与紊乱,解决代议制民主政治中“少数人行使管理权与多数人的民主权利实现”之间的矛盾。但目前对违背重大事项决定权的法律责任,没有行之有效的追究手段和监督方式,这是制约地方人大及其常委会行使职权的突出问题。

导致这种现象的根本原因在于:

(上接第163页)业一定的价格制定权,让企业在生产经营中拥有更大的自主权。激励性管制有价格上限管制、特许投标制、区域间竞争管制等几种主要的类型。我国电信行业改革就是采取了区域竞争的方式。二是引入绩效管制方法。目前学术界和企业界都还没有对“绩效”形成一致的定义,但绩效的含义正在不断扩大,绩效可以指效率,也可以指工作结果或产出。绩效不仅考虑利润还着重考虑员工个人的工作效率、工作状态,服务质量以及企业的可持续发展能力等。绩效管制立足于长远发展,以提高个人绩效和组织绩效为基本目标,为个人积极性的提高和创造性的发挥提供空间,并以服务对象的满意度为衡量指标。如果一个企业在大量浪费资源、员工积极性不高、生产安全条件差的情况下达到一定收益,那么该企业仍是个低绩效的组织。因此,管制机构在实施管制的过程中要打破传统的效益、利润观,以更为全面科学的绩效观来评价被管制主体,但是由于绩效管制的标准还比较模糊,对管理人员的要求比较高,要真正推行还需要长期的探索和实践。

3 完善管制立法。为尽可能避免管制失效,对管制者进行有效的约束,管制者的行为和管制政策必须依据法律法规的规定。管制机构的职能、管制方式、决策过程等要有法律的授权,减少管制的任意性并防止腐败。具体来讲,首先要修改和完善已经颁布的相关部门的法律法规,如《电力法》、《航空法》、《铁路法》等,打破部门利益;其次要在没有立法的其他垄断行业尽快制定相应的行业法;最后在法律的制定过程中,要有公众和被管制者的参与,

首先,法律责任难以设定。观察部分省市已经制定的决定重大事项相关地方性法规,绝大多数的法规条款都比较原则,法律责任的设置大多模糊甚至缺失。

其次,法律责任难以追究。在规定了违背重大事项决定权的法律责任的省市,虽然都设立了法律责任追究的条款,但实践中很难操作。“解决问题”的方式不外乎是领导协调、互相商量。而我省2000年通过的《广东省各级人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项规定》第十二条也仅是规定了人民政府违反规定行使重大事项决定权的法律后果,对于人大及其常委会的法律责任完全没有涉及,这是我们立法工作的一个缺陷,也是今后工作的一个重点。

第三,法律责任难以释义。对重大事项决定权问题,全国人大常委会至今没有立法加以规范,我们无上位法可依。全国人大常委会监督法也尚未出台,因此也无法参照。对于由谁来界定重大事项,由谁认定对重大事项做出的决定适当与否,如何监督地方人大常委会做出的有关重大事项的决议、决定的执行情况,地方人大及其常委会的责任由谁来追究、怎样追究等等都是当今地方人大常委会行使重大事项决定权实践中遇到的难题,也是我们今后立法中必须解决的问题。

总而言之,“重大事项决定权”地方立法中的立法目的、“重大事项”的法律界定、界定程序、法律责任几个问题在实践中必须把握好尺度,才能保证人大常委会依法、及时、适度地行使好法律赋予的权力。

参考文献:

[1]高志宏.关于地方人大重大事项决定权之“重大事项”的判断.学术论坛·理论月刊.2009(3).

广泛听取和吸纳各方意见,实现管制者和被管制者的良性互动,增强立法的科学性。

4 引入竞争机制。自然垄断行业缺乏有效的竞争,导致企业放松内部管理和技术创新,垄断企业还利用垄断地位谋取垄断利润。随着技术的进步,传统的自然垄断行业的范围在逐步缩小,引入市场竞争机制,其经济效益有可能得到提高。引入竞争机制可以采用市场结构重组,把可竞争的市场结构从原有的垄断性市场结构中分离出来,以形成有效竞争的格局,其主要手段是政府对垄断企业实行拆分、采取放松进入管制或培育行业新的竞争者等。在打破垄断,引入竞争机制的过程中,政府要发挥主导作用,多方论证,以减少盲目性,避免大的失误,并循序渐进地推行。

5 深化产权制度改革。有效的产权制约能够促进市场竞争。我国在自然垄断行业推行产权改革,就是要改变国有资本一股独大,妨碍市场竞争、损害中小投资者利益的局面,可以采取对国有企业进行股份制改造,国家出让、转售一部分国有股权,从而形成投资主体的多元化的结构,塑造多层次、混合型的资本结构。培育产权多元化市场,需要放松政府管制,明晰并保护民营企业产权,同时要规范市场经济主体的进入、经营和退出等行为,引入民间资本进入竞争性环节并对现有垄断企业进行股份制改造,使其成为产权多元化的现代公司制企业。此外,由于自然垄断行业大多是投资巨大的基础设施部门,在吸引非公有资本进入的过程中,要提高政府承诺的可信度以及政策的稳定性,以降低政策风险,增强非公有资本的投资信心。