

# 我国公用事业领域开展反垄断的途径

## ——以天然气行业为例

李明珂

**摘要** 公用事业大多涉及国计民生,要求大量的资本、人力、资源、技术投入,几乎所有公用事业都是从国家垄断开始发展。但随着市场发展,公众对电力、燃气、石油、电信等垄断公用企业高价低质、价格歧视、行政垄断等指责越来越多。逐步放松公用事业领域的管制,真正引入市场竞争机制已经势在必行。

**关键词** 自然垄断 可竞争性 天然气行业 制度安排 监管机构

**作者简介** 李明珂,厦门大学法学院 2009 级本科生。

**中图分类号** D920.4

**文献标识码** A

**文章编号** :1009-0592(2012)04-058-02

2011 年 11 月 9 日,中央电视台《新闻 30 分》栏目曝光发改委正就中国联通与中国电信两家央企在宽带接入领域涉嫌价格歧视的问题立案展开调查。消息一出,舆论媒体与社会公众都反映强烈,电信行业主管部门工信部下的《人民邮电报》与央视媒体之间立即爆发了一场“新闻战”,普通公众亦开始热烈讨论起这把落于大型垄断国有企业项上的“反垄断之剑”。截至 2011 年 12 月 2 日,中国联通与中国电信分别发表声明称,已向国家发展改革委提交了中止反垄断调查的申请,承认企业在互联互通以及价格上确实存在不合理行为,并同时承诺整改,提升网速降低宽带资费。虽然轰动一时的中国联通、中国电信反垄断案似乎暂时告一段落,但是我国公用事业中的反垄断问题经此一案重新被郑重摆上台面,笔者将试以我国天然气行业为例,探讨开展公用事业反垄断的途径。

通常认为,公用事业领域的反垄断主要有两条道路,一是在原有政府管制模式基础上进行修补,在确认垄断企业垄断地位的前提下,使政府管制更合理,更有效,防止垄断企业滥用垄断地位作出垄断行为,从而建立起寡头垄断下的相对竞争局面。另一方式则是逐步放松公用事业领域的管制,开放市场,排除公用事业的反垄断豁免,从而真正引入市场竞争机制。在笔者看来,修补原有管制模式、试图以加强管制的方式使政府对垄断企业的监管更为有效的方法并不可行。

首先,政府所采取的一些旨在限制垄断行为的管制方式,其本身就存在催生垄断行为的可能,例如公用事业的特许经营法律制度。此项制度本来是为了确保向公众提供优质的公共产品,使其他企业能够平等准入公用事业领域参与竞争,但我国在实际操作过程中,由于行业发展不够完善,行政权力畸大,特许经营制度的不当适用反而阻碍了非资本进入公用事业领域,使得国家垄断企业在各自行业领域进一步确立了垄断地位。

其次,公用事业的自然垄断特性虽然是豁免反垄断法适用的一个合理且正当的理由,但是,随着社会发展、科学技术进步,很多传统国家垄断的公用事业已经慢慢消失了其自然垄断性。特别是市场规模的扩大、替代技术的出现,它们使得公用事业领域下的细分行业之间出现了明显的可竞争性。

再次,曾经的国家垄断企业具有绝对的资本资源优势,几乎

只有财大气粗的国企能够提供关系国计民生的优质公用产品、公用服务。而随着市场经济的深入发展,在公用事业领域已经形成了民营企业等非资本进入的客观需要与可行性。只要合理的技术标准得以制定,再严格按照技术标准遴选供应商、运营商,将市场转为自由竞争并无不可。在自由竞争市场上,虽然每一家商业企业都是逐利的,但是他们也必然具有起码的商业考量,为了一时的眼前之利而放任危害社会的事故的发生只会使他们永无翻身之日,基于“理性经济人”的原理来看,没有一家商业企业会甘冒此种风险去偷工减料。如果公用事业领域能由国家垄断转向自由竞争,市场竞争压力会驱使着各个企业竞相提供高质量的产品和服务,普通消费者将从中得到了最大的实惠。

事实告诉我们,单纯地从完善管制出发,并不能从根本上解决垄断,在笔者看来,要解决现今怨声载道的公用事业领域低效率运营问题,就必须进行包含开放市场竞争,力行反垄断的公用事业改革。

以下,笔者将以天然气行业为例,浅析公用事业领域反垄断的开展。

### 一、天然气行业的垄断现状

我国天然气行业与供电行业一样,具有比较复杂的行业特点。一方面,天然气属于国家所有的稀缺自然资源与战略能源,储量有限,分布不均,开采不易,规模效益大,沉淀成本高,自然垄断性突出;但是另一方面,天然气行业上游的资源勘探与开采和下游的供应与销售环节又具有明显的可竞争性。

当前,我国天然气行业的现状是明显的寡头垄断。天然气行业可以分为上游、中游和下游,上游即资源勘探、开采市场,中游即是将所开采的燃气通过国家性输气管网输送至各石油公司自建的配气站或集气站的运输市场,下游即燃气的配送供应与销售服务市场。目前在我国天然气行业整个行业链条中,存在两种不同规模的垄断。一种存在于上游市场与中游市场。目前,我国陆上天然气的开采开发业务被中石化和中石油两家公司所垄断,而海上天然气的对外合作勘探开发的专营权则归中海油所有。同时也由这三家公司建立全国性的输气管网与自有的配气站或集气站——负责供气到各大地域区域。另一种垄断则存在于下游市场。虽然下游市场经过 2003 年出台的《关于加快市政公用行

业市场化进程的意见》之后,已经允许非工资本进入该环节参与竞争,比如允许成立民营燃气公司或者自营气站,但是由于国有企业的雄厚资质以及其与行政权力的密切关联,非工资本在天然气行业下游市场的经营情况并不乐观。实际上,大多数地区的下游市场竞争局面仍是被各地国有燃气公司主导,他们统一从配气站或集气站进气,之后通过自建的输气管网在本地区配送销售,在各自服务覆盖区内形成地区垄断。

## 二、天然气行业不同环节的可竞争性分析

鉴于以上所述,笔者认为,天然气行业既不是纯粹自然垄断行业,也不属于适宜完全自由竞争的公用事业,而应该根据天然气行业整个行业结构的细分环节不同,将天然气行业的各项业务进行剥离,区分对待,实行不同的反垄断监管政策。

笔者认为,在天然气行业中游长距离运输环节进行严格监管,不完全开放竞争是有必要的。不同于电信管网架设等公用事业的基础设施建设,天然气行业中游的高压运输环节需要通过特制高压管道的铺设形成大型输气管网。如果过多的企业进入该环节进行竞争性经营,无疑会造成重复建设、资源浪费以及因各企业建设规格不同而导致的联通困难问题。中游环节的高压管道运输牵涉的是大规模、全局性的建设以及运输安全问题,其沉淀成本过高,规模效应突出,安全责任重大,现实中也几乎不存在形成众多企业参与竞争的可行性。因此,在中游燃气长距离运输市场执行严格的准入标准,形成由资金雄厚、人才技术水平较高的国有企业负责经营的垄断现状是具有合理性。

类似的情况也存在于下游的城市燃气配送环节。各地燃气公司从石油公司自建的配气站或集气站进气之后,将通过自有的城市燃气低压管道输送至各个终端消费者。与中游高压长距离运输环节相同,在此环节中,如果有过多的竞争主体也容易造成重复建设、资源浪费等问题。现实状况是,一般来说一个城市一旦有某家燃气公司先行建立好了完善的城市燃气输送管网,就不会再有其他后起竞争者愿意进入这个市场,他们只能选择进入其他还未形成燃气输送管网的地区建立自己的管网开展业务。但是与中游市场不同的是,由于下游市场的垄断主体——各个地方燃气公司,他们所覆盖辐射的服务范围一般以城市为单位,随着经济发展、科技进步,以及天然气市场的日益成熟,同一区域内出现相互竞争的输气管网,从而使得下游市场城市燃气配送环节自然垄断性逐渐减弱的可能性较大。

除以上两个环节之外,天然气行业的其他业务环节(主要是上游的勘探开采与下游的供应销售环节),都具备打破垄断、完全开放市场、引入真正竞争机制的需要与条件。这些细分业务环节的生产价格形成应依靠市场来调节,市场主体的行为也应由市场反应来制约,国家可以不作过多干涉。

## 三、关于如何在天然气行业开展反垄断的思考

笔者认为,我国的天然气行业可以通过统一立法、分环节制定监管政策的方式打破国家垄断格局,将天然气行业纳入反垄断监管执法范围内。

首先,国家应该通过立法的形式,明确天然气行业特有行业结构下的竞争格局,明确哪些是自然垄断市场,哪些是选择性开

放市场,哪些是完全开放市场。通过前文分析,笔者认为,天然气行业的上游生产市场与下游消费市场都可以完全开放,打破垄断,而中游运输市场鉴于管道建设的特殊性,可以建立寡头垄断下的竞争格局,对其实行较为严格的监管。

其次,国家应当对天然气行业的反垄断监管作出合理的制度安排。首当其冲即是完善市场准入制度。笔者认为,完善市场准入制度首先就应当就具有可竞争性的市场环节制定合理的生产经营与资质认证标准,符合标准的企业就应当允许其通过申请获得行政许可,从而进入该市场参与竞争。除此之外,完善监管制度安排还应当进一步完善天然气行业的定价机制。在完全开放竞争的环节,如生产、销售,应当允许其由自由市场形成天然气开采公司与天然气输送公司之间交易的井口价(出厂价)以及地方燃气公司与终端消费者之间的零售价。在自然垄断环节,即管道运输环节,则应通过政府的反垄断监管措施,如政府定价,来避免寡头企业形成垄断价格。

再次,在天然气行业立法中,应当设立相应的天然气行业监管机构,以解决目前多部门多头监管、职能交叉的局面。我国天然气行业监管职能分配现状极为分散、执行困难。因此,建立独立的专门性天然气行业监管机构极为必要,设立同时,还应授予该独立行业监管机构反垄断监督执法的权力,明确监管机构的监管标准和程序,使行业监管具有可行性、稳定性和可预见性。同时,立法中还应体现该行业监管机构与国家反垄断执法机构的职能关系。笔者认为,由于我国公用事业领域刚开始进行行业竞争格局的改革,可以将反垄断的执法权力更多地交予行业监管机构,在公用事业反垄断监管方面以行业监管为主,由国家反垄断执法机构的监管来补位。因为在公用事业反垄断执法初期,各个公用事业的行业特性还非常明显,较于反垄断执法机构,行业监管机构更为专业,对行业情况了解更清楚,采取的措施也更切实,由他们执法可以提高反垄断的效率,更快推进反垄断的进程。在此阶段,反垄断执法机构可以作为独立第三方出现,在行业监管机构与企业因行业联系发生情感绑架、干扰反垄断执法的时候,出面进行反垄断执法。同时反垄断执法机构还可以承担涉及多个行业监管机构反垄断执法时,在行业监管机构间进行协调的责任。待公用事业打破垄断的进程进一步深入,各行业竞争格局更为健康完善之后,再转由反垄断执法机构统管全部公用事业的反垄断执法事宜。

综上所述,公用事业的反垄断是一个极为复杂的问题,这些行业历史传统沉积,行业规模巨大,行业结构本身又情况各异。因此,笔者认为,应当根据不同公用事业的不同特点,分别采用统一或分环节的反垄断监管方法,从合理的反垄断制度安排入手,落实于有效的反垄断监管执法,通过立法而不仅仅是政策与行政命令来推动公用事业的改革与发展,这才是公用事业反垄断的可行之路。

### 参考文献:

- [1]西气东输价格研究课题组.天然气工业定价.北京石油工业出版社.2003年版.
- [2]国外天然气经济研究课题组.美国天然气工业与天然气交易.北京石油工业出版社.2004年版.
- [3]章志远,黄娟.公用事业特许经营市场准入法律制度研究.法治研究.2011(3).