

# 从西方规制理论看我国自然垄断行业的规制改革

徐淑丹

(厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361000)

**[摘要]** 随着市场经济体制在我国经济发展进程中的深入, 不断要求我国在市场结构, 特别是产业结构上进行调整和改革, 以便在新的环境下实现经济的快速增长。这就使得在产业中占据很大部分的我国自然垄断行业的改革的重要性和迫切性显得尤为关键。为了克服自然垄断行业自身的不足, 从20世纪80年代起, 我国的电信业、电力行业、铁路、航空及公共事业等极具自然垄断性质的行业分别进行了不同阶段的改革尝试, 但由于社会主义体制的基本要求, 国有份额不可能大量退出自然垄断行业, 这使得改革的进程虽然有些成效, 但对改革的速度仍然造成诸多限制和阻碍。政企不分、竞争不公的情况仍旧依存于现在的自然垄断行业。本文通过分析我国自然垄断行业发展的现状, 借鉴西方规制理论, 主要运用电信业、航空业及电业的部分改革案例, 指明我国自然垄断行业改革使用规制改革和刺激导向的方式上的误区和不足, 并根据现实的发展情形提出适合我国现阶段的改革方式。

**[关键词]** 自然垄断行业; 西方规制理论; 行政垄断; 市场机制

**[中图分类号]** F726

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1005-6432(2012)14-0049-03

## 1 理论背景

我国自然垄断行业的改革已经经历了二三十年的时间, 由于我国处于社会主义初级阶段的性质, 使得改革的方式和进程与西方发达国家的经验有着许多的不同。在社会生产中, “共用品”(public goods)和“私用品”(private goods)共同组成了社会的总产品, 其中与共用品有关的产业垄断程度会高些, 这自然导致我国自然垄断行业较多地集中于此。同时我国自然垄断行业的规模较大, 占国民经济中的比重较大, 且在现行制度下又无法过度转让国有份额, 因此, 这些行业的改革自然会更加复杂和艰巨。

### 1.1 自然垄断的划定

通常人们习惯上会根据对字面意义的认识, 认为自然垄断行业指的是那些利用自然环境及资源来占据垄断地位的产业。而事实的划定并非如此。根据传统理论, 决定自然垄断的依据主要来自两方面: 一方面自然垄断不是天生的, 而是通过竞争自然而然形成的; 另一方面无论竞争多么激烈, 也不可能打破真正的自然垄断, 否则不能称其为自然垄断。可见, 是否利用自然因素并不是自然垄断行业的充分或必要条件。

现在普遍定义自然垄断的较好方式来自于“成本劣加性”(subadditivity)。据此, 夏基、鲍莫尔、沃特森等人定义: 自然垄断指的是几个企业的联合生产不及同产业中一个单一供给者提供相同产量时便宜, 即单个企业能比两家或两家以上的企业更有效率地向市场提供同样数量的产品。这就说明若企业为一个生产具有规模经济效益的单一产品企业时, 它能够具有自然垄断的特征; 但当企业不具

有规模经济效应时, 只要其成本能以比两个或更多企业更低的成本来提供相同产量, 仍然可以具有自然垄断的特征。

在对自然垄断行业进行规制之前, 对该类行业的划分认识是十分重要的。只有在明确行业是竞争还是垄断性质的基础上才能采取相应的措施, 使得资源有效配置, 提高生产效率和社会福利水平。通常我们把一国的自来水、电力、煤气、热力、电信、邮政、铁路、航空等行业认为是典型的具有自然垄断性的行业。

自然垄断特性不是一成不变的, 其可分成永久和暂时两种形态。由于技术进步和经济的发展, 传统上被认为自然垄断的产业(如铁路、电力、通信等)的生产成本会逐渐减少, 使得规模效应减弱, 沉淀成本下降, 弱化进入壁垒, 从而渐渐失去其完全垄断的性质。同时, 伴随着社会中对这些垄断产业的产品需求的增加, 也刺激了产品供给的增加, 其垄断性质也可能轻易被竞争所替代。我们可以从中看出自然垄断的范围会越来越小的一般趋势。

如果在自然垄断势力衰退之时不及时对其改革, 并引入竞争等机制, 那么垄断行业的无效率必然会造成市场失灵和社会福利的减少。当代西方规制理论正是针对市场的局限性和市场失灵而衍生出的对自然垄断行业进行管制的理论, 它主要被应用于自然垄断行业 and 存在信息不对称的领域。

### 1.2 西方的规制经验——以美国、英国、日本为例

目前西方对自然垄断行业改革采用的规制方式主要是竞争与所有制改革, 同时加入激励机制。

从自然垄断性行业发展的阶段来看, 不同生产环节的不同业务并不是全都具有自然垄断性, 所以西方规制首先

将该类行业中非垄断性质的环节提出，引入竞争和法制，保留仍然具有垄断性质的环节，这样既不会破坏网络供应系统的规模经济效益，又不会导致重复建设的浪费和毁灭性竞争。

由于在对自然垄断行业改革之前，美国自然垄断行业已经选择了私人经济负责、政府进行规制的方式，因此，其改革核心是创新传统规制体系，引入激励性规制。而英国、日本等国在改革前多是采取政府直接经营的国有化方式，显然这会使得垄断行业在后续发展中逐渐陷入低效率的泥潭。因此，英国、日本在改革中还加入了私有化的步骤。

在规制的建立上，美国和英国都是采取对自然垄断行业限制的独立立法形式，并设置相应的独立机构，保证政企分开的确实性。而日本不同于上述两国，它采取了增加地区政府的执行能力，以达到互相约束限制的目的，此时扩张性再规制是其规制改革最显著的特征。

综上所述，从发达国家的规制经验来看，规制改革的基本路径大体上是沿着国有企业→公共法人→公私混合企业→私有企业进行。

## 2 我国自然垄断行业的现状

笔者以表1来表示我国自然垄断行业的现状，尽管资料的年代为20世纪末期，但由于我国对自然垄断行业改革进程中存在的部分问题——后文会对此进行详述，使得资料中的相关内容实质变化并不很大，所以表1仍具有现实依据。

表1 中国自然垄断产业规制状况

规制要素 产业	进入 规制	价格 规制	规制法律 (法规、规章)	规制机构
电力	供电营业 许可证、 营业执照	核准	电力法 (1995)	电力部门、地方经济综合主管部门 (现主要为电监会、国家物价部门)
城市供水	地方政府 垄断	地方政府 定价	城市供水 条例(1994)	建设部门、地方政府及物价部门
城市燃气	地方政府 垄断	地方政府 定价	有关全国性和地方性法规	建设部门、地方政府及物价部门
邮政	国家 垄断	法定 价格	邮政法 (1986)及 实施细则 (1990)	邮政总局
国家铁路	国家 垄断	法定 价格	铁路法 (1990)	铁道部、国家物价部门
地方铁路	审批	地方政府 定价	铁路法 (1990)	地方铁路部门、物价部门

续表

规制要素 产业	进入 规制	价格 规制	规制法律 (法规、规章)	规制机构
航空	许可、营 业执照	法定 价格	航空法 (1995)	民航总局、国家物价部门
有线电视	许可	地方政府 定价	有线电视 管理条例 (1990)	广电部

资料来源：余晖：《政府与企业：从宏观管理到微观管制》，116~117页，福州，福建人民出版社，1997。

## 3 改革成效、问题与对策

在过去的30年间，我国对自然垄断行业的改革进行了许多的尝试，其中不乏与西方国家相同的改革方式，并取得了一定的成效。在改革中，我国依然是使用传统的使国有份额民营化的方式，并进行一定的规制制度上的改革(表2)。

表2 我国自然垄断行业规制简表

产业	加入规则	收费 规则	法律法规	规制机关
电力	法定垄断	规定	电力法及相关法规	商务部
城市煤气	垄断	规定	全国性及相关地方有关法规	地方政府及物价部门
自来水	垄断	规定	全国性及相关地方有关法规	地方政府及物价部门
热力供应	垄断	规定	全国性及相关地方有关法规	地方政府及物价部门
邮政	法定垄断	规定	邮政法及相关法规	信息产业部
电信	法定垄断	规定	电信法及相关法规	信息产业部
有线电视	垄断	规定	行业规定及相关法规	信息产业部
铁路	法定垄断	规定	铁路法及相关法规	铁道部
国内航空	垄断	规定	民航法及相关法规	民航局

资料来源：殷克东，程涛，丁黎黎，西方规制理论在我国自然垄断行业改革中的应用与启示[J]，山东经济，2004(3)。

### 3.1 取得的成效

我国通过引入联通、铁路等企业的竞争，打破电信业独家垄断的局面，有效降低了电信业的费用和服务质量；通过放松发电厂的准入规制，引入了多元化投资火电(集资与外资建电厂等)规制，积极吸收民间资本或外资来补充单一政府财政资金投入的模式，带来了发电市场的投资繁荣，增加了中国电力市场的供给，推动了电业发展；通过减少或取消财政补贴，实行以成本为基础的定价制度，极大降低了城市公用事业的费用，并使水、供气、供热企业除管网部分要保持国有独资和国有控股经营外，其他部分可改制为多元投资主体的有限责任公司或股份有限公司，增加了民营资本的进入，打破行业垄断，提高供水服务的质量。

### 3.2 存在的问题——以电信业、航空业为例

由于社会主义计划经济体制的要求，国有企业既要尽可能多地获取利润维护资方（国家）的利益，又要让工人得到尽可能多的工资，显示其当家作主的主人翁地位，这就使得原本由劳方与资方的非合作博弈谈判进行的利益分配，转化成了国有企业中双方利益之和最大化的合作博弈。这就导致我国自然垄断行业改革的不完全性和缓慢性，正是与西方国家使用不同改革方式的关键点。

上述的特殊性必然会使得我国在改革中政企不分现象不易解决。这就意味着政府能够运用其过多的政治力量阻止民营企业的进入，妨碍市场机制的形成。再加上我国不同于英国的先立法后改革的方式，在自然垄断行业改革的法律法规上制定并不完全及成熟，且政府的过强控制使得一些法规形同虚设。法制跟不上改革的速度的现象会在很大程度上妨碍改革的进程。

其次，因为政企不分导致的行政垄断并没有减少的迹象。即使政府允许在原有自然垄断企业的基础上引入其余竞争企业进入行业，但原企业对政府的坚固依附，利用政府的权力对新进企业进行种种限制，导致不公平的竞争和信息不对称。比如在电信业联通等企业的进入依然受到了政府在其价格、营业范围等方面的压制，最后形成了以电信为领头羊的领导者—追随者模式，造成电信的价格依然居高不下。其次，如果民营的预期不足，觉得信息不对称可能导致利润信息不可靠，除非各单位间有特殊的关系才可能得到有效的内部信息，才能做出确定的进入决定，所以国企在客观环境下依然处于领导者地位。

再者，对自然垄断和非自然垄断企业的划分不够迅速明确。因为自然垄断行业中各生产环节的发展速度是不同的，进入可竞争阶段的环节并不会规则出现，如果没有识别自然垄断的标准，一方面无法及时或过早确定应该进入改革的环节，都会恶化自然垄断造成的效率损失；另一方面，划分错的环节——比如一个企业拆分为两个企业，但这两个企业并没有生产相同的替代品，而是互补品，在市场中的行为是合作大于竞争，那么这时的规制改革是完全无效的，不能改善市场状况，我国的航空工业的“分拆”正是进入了如此的误区。

此外，规制法律法规不健全、规制目标不明确、规制机构权力还比较分散等问题。

### 3.3 问题的对策——以航空业、发电业为例

首先，针对于比较明显的政企不分的现象，我国可以学习英国所使用的方式，先在立法上建立权威，通过法律的强制性改变政府的单方面微观调控。借鉴于英国设立“黄金股”的方式来消除政府与企业间共同的利益关系，即民营化的经营方式，但持有黄金股的政府在所有权的决定上拥有一定权力。由于政府对特定的自然垄断行业缺乏专业知识和能力，相关的独立部门的设立也是极为必要的。

民营化是自然垄断行业改革的常用方式，引入民营资本的主要目的是加强竞争，促进资源分配的效率。这意味着单方面的政府投资不具竞争的效力，常常会导致分配不

均，或者使得国企间需要资金迅速发展的国企得不到资金，无法运用新技术，或者使得一个国企内部的地区分部无法得到发展的足够资金。由于政府往往认为一个国有企业范围内的生产率相同，资金的分配通常采取公平原则。其实不然，因为存在地理、交通等因素上的不同，有些小的分公司可以更快、更便宜地得到更新的技术，这就使得这些分公司在短期内会需求更大的投资。由资金分配引起的问题如果利用民间资本投资则可以很好地解决。事实上，依靠政府的企业往往会更先考虑短期利益，且由于国家的支持，使得这种短期利益在固定条件下是可以稳定持续的，而长期利益却无法预期，在国家支持的限额下导致企业更不乐意冒险，直接忽视了使用新技术时长期可以得到的更大利益，即使短期会存在亏损，可是这种短期亏损是对企业有支持的政府所不乐意看到的。因此，笔者认为民营资本的引入并非改革的绝对途径，在自然垄断向完全竞争过渡的阶段，突然大量地对民营开放垄断市场，必然导致许多重复建设问题，且在垄断势力未充分消退的区域，也可能导致过度竞争和恶性竞争。在现今过渡的特殊阶段，政府更可以尝试设立独立于政府的特殊专业机构，并给予其有效权力，使其能够根据市场机制的作用来有效配置政府投资，确保过渡时期的经济稳定。

此外，我们也不可盲目地对自然垄断产业进行拆分，试图在错误的时间和背景下引入竞争机制。在世界经济越来越趋向于全球化的时候，对自然垄断的规制改革如果忽视了国际因素而只考虑到国内的变化是无效率的。这意味着不是所有的竞争引入都是好的。比如我国的民航航空业的拆分，事实上最初分出的两家企业在其后的生产过程中，产品的种类并不具有很强的替代性，致使合作场合远远大于竞争的场合。这显然无法达到引入竞争的真实意义。且国外在航空业上的自然垄断已经处于极为先进的状态，这时我们更应该在这类行业内采取兼并的行为，才会更有利于国内企业的发展。这相当于是一种竞争的外延效果。全球化把市场的范围扩大，自然垄断行业很容易就能变成寡头垄断。在市场份额占有率不大的情况下，只有兼并是比较可行、风险小的竞争方式。因此面对不同背景的自然垄断行业，必须要做到具体问题具体分析，不可一味采用传统上认为有效的方式。

以火电发电“竞价上网”为例。使用以时点报价的方式引入竞争机制，使得寡头垄断的企业密集化，间接形成了一个类似的竞争市场。同时允许存量小火电置换转让发电权的方式，使大火电能够以更节约经济的方式发电，并保证了小火电的经济利益。事实上，为引入竞争而早期建设的低效火电，在地区规模经济（即高效低排火电）的形成下迫于垄断势力的竞争压力，绝大多数纷纷倒闭，虽然表面上看来又回到了垄断的起点，但这实际是循环的上升的现象，因为此时的寡头垄断的形成是依靠市场力量带来的。然而根据第一部分所述的自然垄断的划分，“竞价上网”的方式现阶段还不能适用于水电、风电及核电，因为这些新能源的技术还未达到可以进行民营化的程度，其建设需要较高的专业技术知识和巨大的投（下转 P54）

医疗保障制度的立法,同时缩小公务员与普通居民医疗福利差距,增加公平性。

#### 4.4 我国公务员的医疗保障水平还有待进一步提高

当前我国公务员的医疗保障水平,只与我国的社会经济发展水平相适应,但保障程度并不高。对稳定公务员队伍、激励其效忠职业和保证国家机关勤政廉政的作用,还很有限。其保障水平还有待于进一步提高。公务员医疗保障制度仅只是国家公务员福利保障制度的一个组成部分,要真正做到稳定公务员队伍,需要将公务员的薪酬和医疗、养老、休假、住房、补助等福利待遇整体提高。

#### 参考文献:

- [1] 于坤,曹建文.以社会医疗保险为主体医疗保障制度国家间的比较和分析[J].中国卫生资源,2006(6).
- [2] 赵永生.日本医疗保障的特征及其借鉴——日本医疗保障制度与中日比较[J].中国医疗保险,2010(1).
- [3] 车刚.中国与西班牙、韩国等国家公务员医疗保障制度的

比较研究[J].卫生软科学,2005.

- [4] 候立平.日本医疗保险制度:绩效、问题与改革[J].上海保险,2011(1).
- [5] 赵永生.日本国民健康保险制度的构建——统筹城乡医保体系的启示[J].中国卫生政策研究,2009(2).
- [6] 焦艳玲.民间调解在解决医疗纠纷中的作用探讨[J].新医学,2009,40(4):262-264.
- [7] 柏高原,王琳.中外公务员医疗保障法律制度的比较研究[J].医学与哲学(人文社会医学版),2011(7).
- [8] 杨宁.我国公务员保险制度分析[M].成都:西南财经大学,2007.
- [9] 乌日图.医疗保障制度国际比较[M].北京:化学工业出版社,2003.

~~~~~

[作者简介] 谢彦(1988—),女,广西浦北人,广西民族大学管理学院硕士研究生。研究方向:人力资源开发与管理;陈舒超(1985—),女,河北沧州人,广西民族大学管理学院硕士研究生。研究方向:社会保障基金管理。

(上接 P51)人,而能承担这种高强度技术的专业机构非常牢固地掌控在政府手中。因此只有随着技术的不断发展,相信在将来也会逐渐形成开放的水力和风力等新能源发电市场。

## 4 结论

除了上文涉及部分自然垄断行业,邮费、路费、通信费居高不下等未涉及的自然垄断行业的问题在我国规制改革进程中也越发凸显。自然垄断和行政垄断的双重作用使得民营化的路程举步维艰,这都加强了市场对放松规制的迫切需要。当规制得以放宽的时候,企业的功能会因为竞争的需求而自然增强,也伴随有增加服务的激励,这在一定程度上能够导致需求增加,使社会福利增加。

尽管部分国有企业开始逐渐放开政府控股的局势,但仍限于行业中原有企业内部的竞争加强,对民间投资的进入依然存在许多限制。事实上,面对我国资源广阔的现实条件,民营资本是非常活跃的,只要给予一点点政策上的激励就可以达到很显著的效果。比如减税、补贴等的政策作用带来的边际效用是十分客观的,因为只要一有利益的存在,民营都会挤入。

所以,这就要求政府加速进行自然垄断行业信息透明

化的进程,并对已经转型成非自然垄断环节的产品制定统一标准,建立统一有效的法规,创造低进入壁垒的竞争环境。同时可以跨行业借鉴已取得成功的国内外自然垄断企业转型案例,以提高企业生产效率,促进社会福利的增加为目的,使国内市场的完善更加和谐有序。

#### 参考文献:

- [1] Waterson, M. Regulation of the Firm and Natural Monopoly [M]. Oxford: Basil Blackwell, 1988.
- [2] 肖兴志.自然垄断产业规制改革模式研究[M].大连:东北财经大学出版社,2003.
- [3] 藏旭恒,徐向艺,杨蕙馨.产业经济学[M].3版.北京:经济科学出版社,2005.
- [4] 殷克东,程涛,丁黎黎.西方规制理论在我国自然垄断行业改革中的应用与启示[J].山东经济,2004(3).
- [5] 王健.美国规制改革与产业振兴[J].国家行政学院学报,2001(12).
- [6] 张红凤.西方政府规制理论变迁的内在逻辑及其启示[J].教学与研究,2006(5).

~~~~~

[作者简介] 徐淑丹(1990—),女,福建仙游人,厦门大学经济学院经济系2008级经济学专业。