

# 自然垄断行业：政府管制与放松管制

门建辉

我国的产业经济理论,比较多的注意力集中在竞争性行业的改革与发展方面,对那些处于自然垄断行业的改革与发展问题探讨不足。实际上,由于自然垄断行业的改革与发展问题既涉及到全社会经济福利的提高以及政府职能的定位问题,又涉及到这些部门效率提高对社会主义市场经济体制的建立问题,所以其重要性日益显著。本文试图对自然垄断行业政府管制的改革方向——放松管制的理论依据作出解释,同时,在分析总结发达国家政府对自然垄断行业管制经验的基础上对中国自然垄断行业的改革与发展问题作一初步的探讨。

## 一、自然垄断行业：管制与放松管制的争论

自然垄断行业指具有以下三方面特点的产业：一是规模经济非常明显,平均成本和边际成本总是随产量增加而降低,规模愈大,生产成本就愈低,因此,一般要求由一家企业进行垄断性经营。目前,虽然理论界对自然垄断的规模经济性这一定义提出了修正,而把“独家垄断经营的总成本小于多家分散经营的成本之和”作为区分一个部门是否属于自然垄断的标准,但无论如何,都认为自然垄断行业在各个给定的产量水平上,独立经营的总成本较小。二是有大量的“沉淀资本”,资金一旦投入就很难收回,也难改为其他用途,如果多个企业之间进行竞争,其结果很可能是两败俱伤。三是这些行业中的多数是公众所需要的基本服务,需要保证所提供服务的稳定性、质量的可靠性和可信赖性等。一个国家供水、电力、煤气、热力供应、电信、邮政、铁路、航空等产业,都是典型的自然垄断行业。由于这些自然垄断行业具有上述特征,国家必须赋予特定企业以垄断供给权,从制度上确保垄断供应,这就需要政府管制。自然垄断行业政府管制主要包括对市场进入的管制和价格管制两方面内容。一方面,政府采取限制新企业进入的政策,以保证自然垄断行业的独家垄断地位,使生产成本最低和保证服务;另一方面,政府对企业的定价进行管制,以防止垄断企业利用其垄断地位谋取高额利润,损害公众利益。

在较早时期,各国对自然垄断行业都采取国有化的办法,

或将其置于政府的严格管制之下。然而,在独家垄断下经营的自然垄断行业普遍出现了效率低下、亏损严重的状况。自本世纪70年代中期以来,西方国家开始了一场声势浩大的放松管制运动,竞争之风席卷了电信、航空、铁路、电力等自然垄断行业。实践证明,以引入竞争机制为目的的放松管制明显地改善了自然垄断行业的经营效率和服务质量,社会经济状况也得到改善。

自然垄断行业的特点决定了在该行业只能由一家或少数几家企业垄断经营,才能实现社会福利最大化,而西方国家放松管制的实践又证明了引入竞争能够带来帕累托改进,这里似乎存在着理论与现实的矛盾。如何解释这一现象呢?笔者认为,对自然垄断行业放松管制之所以能够增加社会福利,是由于以下的四方面原因。

第一,存在着管制失灵或政府失灵。市场失灵是导致政府管制的原因,但是反过来说,管制(也称规制)是政府干预经济活动的一种手段,过分或不当地限制市场竞争,也极可能造成资源配置偏离帕累托最优,形成管制失灵或政府失灵。管制失灵主要表现在:

①被管制企业内部无效率的产生。由于自然垄断行业边际成本定价会造成企业亏损,在现实中往往以平均成本定价法来替代,即所谓的公正报酬率规制。由于这种价格管制的收费标准的调整是以实际发生的成本为基础进行核算的,这样必然弱化刺激企业降低成本的倾向;加之由于实行进入管制,缺乏竞争性刺激,使企业对提高效率、改善服务不感兴趣。此外,投资管制也封闭了企业经济资源得以充分利用的途径。

②进入管制的本来目的是防止毁灭性的过度竞争,但在实施中往往成为限制正常竞争保护垄断者既得利益的制度安排。被管制企业无论在人力物力财力还是在其它方面都比管制当局占有明显优势,使管制者在与被管制企业的博弈中处于不利地位,加上管制当局与被管制企业之间信息的不对称分布,致使管制难以收到预期效果,出现管制无效现象。

第二,技术创新使某些行业的自然垄断性质发生了根本的变化,这就要求在该行业中引入竞争以适应其发展的需要。最

典型的电信行业。电信业在 20 年前一直被认为是具有自然垄断性质的。由于当时技术方面的限制,一个国家电信业的基本业务电话需要统一的网络,电信业所需投资较大,为取得规模经济效益和避免重复建设,统一规划,统一建设,统一经营和统一管理就十分必要,因此,各国的电信行业不是由政府国营就是在政府的严格控制下运行。特别是近年来,随着远程通讯技术的发展,特别是光纤、通讯卫星、计算机等大容量传送途径的开发,减少了电信基础设施的投资规模,使长距离大量通信的成本大幅下降,这些都在技术上、传送成本上减少了进入壁垒,使电信业不再具有自然垄断的性质。近年来,无线通讯、有线电视电话、计算机网络的发展已使电信业的竞争日趋激烈。

第三,西方国家放松管制、引入竞争的领域是自然垄断产业中的大量非自然垄断性业务。除了在象电信业这种已不具有自然垄断性质的产业中全面引入竞争之外,对于其它自然垄断性行业如电力、铁路、航空等行业,则是区分自然垄断性业务和非自然垄断性业务,把自然垄断性业务从其它业务中独立出来,政府继续对其严格管制;而对于大量非自然垄断性业务则允许多家企业竞争性经营。

自然垄断性的一个特点就是存在网络供应系统的规模经济效益。需求量越大,网络供应系统的庞大的固定成本就越能分散到每一需求上而收到规模经济效益,因此,自然垄断行业中的自然垄断性业务主要是指那些固定网络性操作业务,如电力、煤气和自来水供应产业中的线路、管道等输送网络业务,电信产业中的有线通信网络业务和铁路运输中的铁轨网络业务。<sup>①</sup>其它领域的业务则属于非自然垄断性业务。根据自然垄断行业中这两种业务的性质和特点,区分实行不同的管制或放松管制政策,就能在自然垄断行业较充分地发挥竞争机制的作用,同时兼顾规模经济效益,实现竞争活力与规模经济相兼容的有效竞争,提高这些行业的经营效率。

第四,激励性规制的引入,给被管制企业以提高效率的激励,促进了自然垄断产业的发展。在仍需管制的领域,西方国家普遍引入了新的管制方式——激励性规制方式。所谓激励性规制方式,就是针对原有的公正报酬率规制不利于促进企业降低成本、提高效率的弊端,给被管制企业在削减成本、技术革新方面以更多的激励,促进企业内部效率化的一种管制方式。实践证明,价格上限规制、区域间标尺竞争、特许投标制等激励性规制的实行使企业受到了竞争性刺激,对于促进企业提高生产效率和经营效率具有积极意义。

## 二、自然垄断行业的改革与发展:国际经验

从西方国家放松管制的实践来看,西方国家对自然垄断行业的改革与发展主要体现在以下三方面。

1. 电信业引入竞争。如上文所述,电信业随着技术进步已逐渐失去其自然垄断的性质。自本世纪 70 年代末起,美国开始在电信业的国际和洲际长途电话业务中引入竞争,自此以后,各国电信业引入竞争成为一种世界性潮流。1996 年 2 月,美国颁布新电信法,撤除电报、地方及长话服务之间的隔离,从

AT&T 分离出来的七家地区小贝尔(Baby Bells)可以在美国电信市场与长途电话企业竞争。三家长途公司(AT&T、MCIT 和 Sprint)也可以自由进入地区电讯市场。1996 年电信法的颁布,标志着美国电信业已经从垄断性行业转变为竞争性行业。1996 年 6 月,英国宣布废止了英国电讯(BT)和大东(C&W)对国际长途的垄断,至此,英国国内、国际电信业务全面引入了竞争机制。所有欧盟成员国以及瑞士和挪威决定从 1998 年开始,全面开放电信市场。竞争机制的引入大大促进了电信业的发展。竞争压力迫使电信业各企业不断加强技术开发,改善原有的服务,努力降低成本,提高劳动生产率,使电信产业在近 20 年得到了飞速的发展;而对于消费者而言,则享受到了数量、品种更多,质量更好,更便捷和价格更低的服务。据统计,美国 AT&T 解体后,从 1984—1989 年,长话资费共下降 38%,MCIT 和 Sprint 下降 40%多。英国 BT 资费年均以 4%的速度下降。<sup>②</sup>

2. 区分自然垄断性业务和非自然垄断性业务,在非自然垄断性业务领域引入竞争。以电力行业为例。90 年代以来,西方主要发达国家纷纷开放电力市场,打破垄断,取得了积极的效应。典型的成功例子是英国。英国规定发电、输电和供电业务分业经营,在发电市场、售电市场引入竞争机制,鼓励多家公司展开竞争;输变电则由全国电网公司独家经营,国家仍对输变电价格进行管制,从而形成了多家发电公司、多家配电公司和一家输电公司的格局。这种对垄断和非垄断性业务的区分,政府管制范围的缩小以及竞争机制的发挥,使英国电力工业的效率大大提高。改革八年以来,英国电力生产彻底改变了过去供不应求的局面,电价大幅度下降,扣除通胀因素,8 年间实际电价下降了 25%<sup>③</sup>;国家不再补贴电力,服务质量也明显改善。

3. 引入激励性规制——价格上限规制方式。价格上限规制是激励性规制方式中应用最广泛的一种,英国最早于 1984 年将价格上限规制运用于电信业,并以此为开端,在煤气、自来水、电力、航空等自然垄断行业中广泛加以运用。价格上限规制的确定原则,就是行业价格上涨不能高于通货膨胀率。同时,考虑到劳动生产率的提高,还要使行业的价格下降。价格上限公式是: $P=RPI-X$ 。其中, $P$  是行业产品价格变动率, $RPI$  是零售物价指数, $X$  是该行业的技术进步率。技术进步率由各行业的管制当局核定,每隔 4~5 年核定一次,例如英国电讯服务公司的最高限价是,服务收费价格上涨率=通货膨胀率-7.5%,该公式从 1993 年 8 月起生效,有效期四年。这意味着四年里只有当通货膨胀率大于 7.5%时,英国电讯公司的服务收费才能提高,否则只能维持原价或降价。1993 年 8 月以来,英国的通胀率只有 2%左右,所以该企业每年必须把价格下降 5.5%,这就使消费者能享受到企业效率提高的好处,有利于提高社会配置效率。对于企业而言,要获得更多的利润,就只有通过努力使生产效率的实际增长率高于政府规定的  $X$  值,这就迫使企业积极进行技术革新和优化内部管理,以提高生产效率。英国在电力、煤气、天然气等行业中也都规定了比零售价格指数更高的技术进步率,使这些行业的价格不断下降。自实行价格上限规制以来,英国通讯公司价格下降 27%,电力价格下降 25%,天然气价格下降 13%。<sup>④</sup>总之,西方国家针对各自垄断行业的特点,通过不同方式对自然垄断行业的改革带来了如下成果:①降低了

收费水平;②使包括引进各种减价制度在内的收费体系多样化;③使服务多样化;④使企业提高效率和活动;⑤通过削减行政费用减轻国民负担;⑥在宏观上由于降低收费水平和使服务多标准化扩大了需求和投资,从而使经济增长率得到提高。

### 三、中国自然垄断行业发展的经济分析与改革趋势

多年来,我国对自然垄断行业的进入、价格、投资等都实行了严格的管制政策,具体管制状况如表1所示。

由于我国的政府管制的背景是长期高度集权化的经济体制,自然垄断行业中的企业都是国有企业,因而作为管制者的行业主管部门(或地方政府)与企业之间政企不分甚至政企一体化的问题十分严重。例如,我国电信业在联通公司加入以前,一直是由一个独立的企业——中国电信总局独家垄断经营的,邮电部只是中国电信总局之上的行业主管部门,但实际上,邮电部是中国电信总局的所有者,对电信总局在资金和人事上直接管理,并且,邮电部和电信总局在职能和机构上互有交叉,因而是一个政企不分的体制。<sup>⑤</sup>直至目前为止,邮电部与中国电信总局之间仍未实行政企分开。对于该行业竞争者联通而言,“邮电局”和“中国电信总局”是一回事。这就使我国自然垄断行业的政府管制具有明显的“政企合一”特征,行业主管部门既是管制政策的制定者与监督执行者,又是具体业务的实际经营者,行业行政性垄断的特征十分明显。我国自然垄断行业管制的这种特点,使这些行业的官僚作风和效率低下的问题十分突出。由于缺乏有效的监督与约束,自然垄断产业的企业利用行业或地区垄断地位,损害消费者利益和乱收费的现象也非常普遍。

独家经营的局面。通过竞争,航空业的服务水平有明显提高。电信业则由于联通公司的加入,结束了中国电信业由邮电部统一组网、独家经营的局面,形成了国家电信总局和联通公司相竞争的双寡头垄断的市场结构,虽然电信总局仍处于支配地位,但总体来说,竞争促使电信产品和服务价格不断下降,各种有利于消费者的服务措施也不断推出,促进了我国电信业的发展。

这些成功经验从实践上再次证明了放松管制、引入竞争对我国自然垄断行业发展的积极意义。然而应该看到,我国自然垄断行业的开放还远远不够,尤其是最为根本的政企不分的管制体制没有进行改革。只要作为管制者的政府部门不从企业中独立出来、中立地行使管制职能,产业经济效率低下的状况就不可能得到改善,更进一步说,在这种管制体制下即使引入了竞争,竞争机制也不可能有效地发挥作用。这一点可以从电信业中电信总局和联通公司的案例中略窥一二。<sup>⑥</sup>联通公司进入电信业中,打破了电信总局的独家垄断,但中国电信市场上的双寡头格局是不对称的,支配中国电信市场的是一个政企不分的机构,邮电部——中国电信。邮电部集经营者与管理者于一身,既是运动员又是规则制定者和裁判。也就是说,一个小的、新进入的寡头企业必须接受另一个大的、长期垄断市场的“寡头企业”管理,这样的格局是不可能保证公平竞争的。事实上,联通进入后,邮电部利用自己的先入优势和作为行业管理者的权力,通过各种各样的行政措施和不公平竞争手段,对联通公司的业务发展和市场进入作出限制。

可见,要从根本上促进我国自然垄断产业的发展,必须首先在政府管制体制上作出重大变革,也就是说,要改革政企合一的体制,打破管制机构与被管制企业之间的利益关系,使管制机构能够超然地行使经济性管制职能。鉴于我国长期的政企不分的计划经济体制惯性的影响,要打破现有政府主管部门与企业之间千丝万缕的联系和利害关系比较困难,因此建议撤销现有的各行业主管部门,重新建立新的监督管理机构,这些新管制机构在组织上必须完全独立于原来的各行业主管部门,以便切断其与企业之间的联系,使其能够公正地履行管制职能。其次,要区分自然垄断性业务和非自然垄断性业务,在非自然垄断性业务领域放松管制,鼓励多家公司进入并展开竞争,充分发挥竞争机制的作用,促进产业经济效率的提高。再次,对于仍需管制的领域,应引入激励性管制方式,以刺激垄断企业提高效率。

#### 注释:

①王俊豪:《中国基础设施产业政府管制体制改革的若干思考》,载《经济研究》,1997(10)。

②数据出自王学庆、王广利:《发达国家电信业由垄断走向竞争的政策措施及启示》,载《中国物价》,1998(3)。

③数据出自章文、余永林:《建立开放、公平的电力市场竞争体系》,载《经济理论与经济管理》,1998(2)。

④数据出自许江满、陈炳才:《英国:从凯恩主义到货币主义》,武汉、武汉出版社,1994。

⑤⑦张维迎、盛洪:《从电信业看中国的反垄断问题》,载《改革》,1998(2)。

⑥1997年国家决定撤销电力部,其有关职能由经贸委行使。

(作者单位:南京大学国际商学院 南京 210093)

(责任编辑:文建东)

表1 我国自然垄断行业管制简表

产 业	加入规则	收费规则	法律、法规、规章	规制机关
1. 电力	法定垄断	规定	电力法及相关法规	经贸委 <sup>⑥</sup>
2. 城市煤气	垄断	规定	有关全国性及地方法规	地方政府及物价部门
3. 自来水	垄断	规定	与上同	与上同
4. 热力供应	垄断	规定	与上同	与上同
5. 邮政	法定垄断	规定	邮政法及相关法规	邮电部等
6. 电信	法定垄断	规定	电信法及相关法规	邮电部等
7. 有线电视	垄断	规定	行业规定及相关法规	广电部等
8. 铁路	法定垄断	规定	铁路法及有关法规	铁道部等
9. 国内航空	垄断	规定	民航法及有关法规	民航局等
10. 国内海河运输	垄断	规定	交通法及有关法规	交通部等
11. 汽车	许可	规定	交通法及有关法规	交通部等

资料来源:裁猛:《关于我国自然垄断产业的规制与改革》,载《经济问题探索》,1996(10)。作者对部分内容作了调整。

针对这些问题,我国借鉴西方发达国家放松管制的经验,在自然垄断行业中引入竞争就十分必要。近年来,我国已开始在一些自然垄断行业中放松了管制,并取得了积极的效果。例如航空业由于有多家新航空公司进入,改变了以往由中国民航