

# 试论我国自然垄断行业 放松管制的所有制基础与企业改革

刘 灿

**摘要:** 应该把自然垄断行业的放松管制改革纳入中国的渐进式改革过程,充分重视一个产业的所有制结构调整与企业制度改革对于市场结构变化的特殊作用。在我国基础产业部门放松政府管制,不仅仅是开放市场、引入竞争,还必须选择一个合理的所有制结构,进行所有制改革。这种改革是我国自然垄断产业改革的重要内容和核心部分。产业内民间资本的进入和多元主体的形成,对于基础产业部门的所有制结构调整来讲是不可缺少的内容。

**关键词:** 自然垄断 放松管制 所有制基础 企业改革

20世纪70年代以来,西方国家放松对电信、航空、铁路、电力等自然垄断行业的管制成为一种趋势。实践证明,竞争机制的引入明显地改善了自然垄断行业的经营效率和服务质量,提高了整个社会的福利水平。在西方国家,政府放松管制的一个重要手段就是非国有化。在我国过去的计划体制下,对自然垄断产业实行的是政府直接投资、国有企业垄断经营,因此我国自然垄断行业放松管制必须解决与其相适应的所有制基础和国有企业的改革问题。本文认为,我们应该把自然垄断行业的放松管制改革纳入中国的渐进式改革过程,充分重视一个产业的所有制结构调整与企业制度改革对于市场结构变化的特殊作用。本文主要借助国际经验和中国转轨已形成的市场环境,研究在自然垄断行业什么样的改革是可行的,以及政府放松管制在什么样的制度基础上才是有效率的。

## 一、市场结构与产业绩效:自然垄断行业放松管制的理论与实践

自然垄断行业政府放松管制的理论依据主要是现代经济学中的产业组织理论。产业组织理论以新古典的价格理论为基础,通过对现代市场经济中产业内部企业之间竞争与垄断及规模经济的关系和矛盾的分析,研究、探讨产业组织状况及其变动对产业内资源配置效率的影响。运用于自然垄断行业治理的产业组织理论主要研究和解释这样一些问题:自然垄断行业的企业组织形式和结构是如何影响市场的运行和绩效的?政府为什么要对自然垄断行业进行管制?政府应该通过什么样的公共政策来促进这一产业的有效竞争?

在20世纪70年代以前,产业组织理论的主流分析范式是哈佛学派的“市场结构-市场行为-市场绩效”分析(简称SCP分析框架)。在SCP分析框架中,结构、行为、绩效之间存在着因果关系,即市场结构决定企业行为,而企业行为决定市场运行的绩效。“市场结构之所以重要,是因为结构决定了该产业有利于厂商的行为,这种行为又决定了产业绩效的

好坏。”因此,为了获得理想的市场绩效,最重要的就是通过政府的公共政策来调整和改变不合理的市场结构,使市场的竞争状况接近基本能够实现最优的资源配置效率(夏大慰,1999)。以哈佛学派的理论为依据,美国在第二次世界大战后实施了严格的反垄断政策,因为这种理论信奉政府公共政策对市场结构的规制力量。

从20世纪70年代中后期开始,美国政府实施的反垄断政策有所放松,提倡经济自由主义的芝加哥学派的理论观点受到人们的关注。在传统的哈佛学派的SCP分析框架中,市场结构是基本的决定因素,不同的市场结构会产生不同的市场绩效。而芝加哥学派却认为市场绩效起着决定性的作用,不同的企业效率形成不同的市场结构。正是由于一些企业在剧烈的市场竞争中能取得更高的生产效率,所以它们才能获得高额利润,并进而促进企业规模的扩大和市场集中度的提高,形成以大企业和高集中度为特征的市场结构。在芝加哥学派看来,高集中度市场中的大企业必然有高效率,而产生这种高效率主要来源于大规模生产的规模经济、先进的技术和生产设备、优越的产品质量和完善的企业组织和管理等因素,而不是像哈佛学派所指的那样是来自产业中存在的垄断势力(夏大慰,1999)。以施蒂格勒、德姆塞茨、佩尔兹曼等人为代表的产业组织理论,信奉自由企业制度和自由的市场竞争秩序才能提高产业活动效率、保证消费者最大福利。他们反对政府在众多的领域实施市场干预政策,并对政府规制自然垄断产业的实际效果进行了实证分析,认为政府规制在许多场合并没有收到预期效果(施蒂格勒,1996)。

芝加哥学派与哈佛学派的争论焦点是高集中度的市场结构(同时也是产业内企业的高额利润)是来自垄断势力还是来自大企业的高效率。按照哈佛学派的传统分析,市场集中度与市场绩效存在负相关关系,依据这种理论,政府的管制政策表现即为结构治理政策,管制者密切关注的是市场的集中度,一旦出现过度集中,就通过反垄断政策手段——主要是拆分的方法来降低垄断厂商的市场势力。但芝加哥学派的命题是:在一些产业中大企业的市场份额和市场势力可

能来自该企业更高的效率,这样的话,对该企业的抑制也就意味着会有效率损失。现代市场经济中的产业活动是复杂的,影响产业绩效的应该是多因素的相互作用。在一个产业内,更高的市场份额既可能是效率的结果,也可能是效率的原因。在规模经济因素发生作用的情况下,企业必须有足够的市场份额才能获得平均成本下降的好处。因此,在规模经济因素作用下,生产效率需要足够高的市场份额。但是,一个产业内过高市场集中度会导致企业垄断、勾结定价,以及在缺乏竞争的情况下维持技术的低水平,最终导致资源配置的低效率。规模经济与竞争的两难取舍,在产业组织理论的传统上被称为“马歇尔两难”。在西方国家,针对“马歇尔两难”的产业治理政策就是设计一种复杂的管制政策体系,即通过进入管制保证一定的市场集中度以实现生产效率;通过价格管制或报酬率管制限制垄断力量,实现配置效率。

以西方产业组织理论为指导的政府管制实践,从国际经验看,在自然垄断行业主要有市场结构管制、进入管制、价格和服务质量管制等。例如对电信产业的市场结构管制,美国主要采取业务分割,英国主要采取一体化管制,以不同的途径形成了以有效竞争为特征的电信产业市场结构。在美国,1984年根据司法部和AT&T1982年的和解协议,AT&T被分割,保留长途通信部门,原贝尔系统的地方通信公司组成22个地方贝尔公司,分别由7家地域性的公司持股,和AT&T分离、独立经营,允许其他的公司经营长途通信业务。1996年美国再次修改电信法,允许电信公司和有线电视、卫星通信等公司业务交叉,全面引入竞争。在开始引入竞争时,AT&T的市场收入份额为90.1%,而到1993年,其市场份额已降低到58.5%。同时,各国政府还放松了传统的进入管制和价格管制政策,例如英国在1981年按照当时颁布的《电信法》将英国电信公司从英国邮政局分离出来,成为一家独立的法人企业,并废除了英国电信公司原来在通信网络操作、提供网络服务、供应大部分通信设备等方面的法定垄断地位;同时,英国政府还逐步向其他企业开放国内通信服务业务。到1996年,英国已有150多家企业取得了从事通信业务的经营许可证(王俊豪,2001)。

美、英各国政府放松对自然垄断行业管制,其政策倾向主要是寻求一个产业绩效所需要的集中度和规模分布,而讨论的所有问题都是以成熟和完善的市场经济为前提的,并没有涉及一个产业内的所有制结构和企业制度(即体制因素)对市场结构及产业绩效的影响。按照产业组织理论,在规模经济条件下,垄断的市场结构对于生产效率是一个必要条件,但还必须满足企业追求成本最小化的前提条件,因为传统上认为利润最大化是成本最小化的充分条件。但是,如果引入制度性因素,即一些企业并不追求利润最大化,那么市场结构的改变并不一定会提高企业绩效,这是其一。其二,按照产业组织理论,生产效率的实现所需要的垄断结构必须是竞争的结果,但是如果某个产业内所形成的垄断结构是政府行政配置资源的结果,生产效率所需要的竞争条件将无法得到保证。我国过去实行的计划经济,一个基本的特征就是行政性垄断,几乎所有的生产性行业,从行业准入到产量、价格的制定,都是由政府垄断其决定权。而在具有外部经济的基础产业部门如电力、电信、铁路、航空等,更是由国家直

接投资建设,用行政手段配置资源;为保障社会公共利益,政府在这些产业只赋予国有企业经营特许权。因此,在这些部门形成了国有企业的规模优势和由政府行政保护的进入壁垒。

产业组织理论的传统分析范式是把技术和市场特征作为重要的解释变量来讨论市场结构和企业行为的相互关系,在“市场结构-市场行为-市场绩效”的分析框架中,从结构到绩效,必须通过企业行为才能传递这种决定关系,但是企业行为不仅来自技术和市场的约束,还受制度(产权)约束。我们认为,对于在转型期制度环境不稳定的国家,应着重探讨制度因素,分析一个产业的所有制结构、企业制度和政企关系对企业行为的影响。在产业组织的文献研究中,进入壁垒对于一个产业的利润率有着重要的作用,市场集中度也是在进入壁垒的基础上产生的。关于进入壁垒,产业组织理论着重强调的是技术特征和由此导致的成本特征。但实际上,不同的企业制度具有不同的技术效率,从而导致成本差异。低效率的企业垄断地位的维持必须依靠政府行政干预。因此,完全可能的是,国有企业的技术低效率也会由于政府的政策性或制度性保护导致进入管制壁垒的发生。在不改变产业内所有制结构和企业制度的前提下,放松管制的结果,也可能无法保证市场竞争性的提高。

## 二、非国有化:自然垄断行业的所有制改革

从经济学角度看,在典型的自然垄断产业领域引入竞争并不具有合理性,因为自然垄断产业的基本含义是在一个产业内由一家企业垄断经营最有效率,这是由自然垄断企业的成本条件及所面临的需求特征所决定的。在各国实践中,国有化是政府管制的一种特殊方式。在20世纪40年代末,英国执政党认为,在自然垄断产业需要通过国家垄断才能提高效率,英国在第二次世界大战后经历了三次国有化高潮,之后国家直接控制、掌握了金融、邮电、通讯、运输、能源、钢铁、飞机制造、造船、宇航等国民经济命脉以及电子、自动化设备等现代工业中的相当大一部分。到70年代末,英国邮电、通讯、电力、煤气、煤炭、铁路、造船的几乎100%,航空和钢铁的75%,汽车工业的50%,石油工业的25%,都是国有的,国有企业约占全部工业产值的三分之一(李俊江、马颀,2002)。在自然垄断产业,主要是把一批分散的、小型地方政府企业变革为少数大型国有企业。英国的国有化运动使社会资源大量地流向国有企业,成为国家所有的资源,国有化产业的资本密集水平显著提高。从欧洲其他国家的情况看,第二次世界大战后国有化的程度在基础设施和公用事业部门的比重都较高,如国家所有的航空公司、电信公司、天然气公司、电力公司、铁路公司等等。在自然垄断产业,国有化措施的效率主要是提高了产业的集中度,提供了实现规模经济的条件;而在传统的观念中,认为国有企业能够实现政府利益目标,带来的是整个社会福利。

在实践中,自然垄断产业的国有化治理有三个难以解决的问题。一是企业的X-低效率,二是政府承受的巨大财政负担和这些产业的投资不足,三是政企关系。20世纪80年代以后,西方国家经济增长的内外部环境发生了巨大变化,经济长期滞胀,政府财政赤字严重,国有企业的比较优势逐

步丧失,同时,新自由主义思潮兴起。在这种情况下,在欧洲各国推行了一场自由化和私有化的改革。英国在自然垄断行业的私有化改革,以1984年英国电信的改革为标志。英国电信私有化改革的直接动因是,政府已难以满足其庞大的投资计划,英国电信业只有提高自身经营效率,在国际资本市场上直接融资,才能解决资金缺口问题,而私有化是有效途径。在电信业改革之后,英国的天然气、自来水、电力、采矿业等一系列主要公共设施部门都进行了私有化。英国自然垄断产业国有企业的所有制改革,在产权私有化和独立化的基础上强化了产权激励与约束的作用,克服了国有企业政企不分的缺陷,形成了所有权与控制权的合理关系;同时,减轻了政府的财政负担。实现了私有化的企业,只有在市场竞争中求得生存和发展,其服务质量也提高了。

在我国,民航、电信、铁路、电力等基础部门,历来被看作国民经济的命脉,由国家直接投资建设,实行国有企业垄断经营,这些部门的特征是国家垄断、政府行政垄断,所有制结构高度国有化、单一化。从技术经济角度看,这些部门是国民经济运行的基础,担负着向社会一切部门服务的职能,其经营目标和经营效率的评价应该是增进整个社会的福利水平。国有经济被看做是实现这一目标的必要手段,基础设施部门的所有制基础被认为是十分必要的,并且是在一定的历史条件下形成的,有存在的合理性。但是,在我国市场化改革的进程中,这些部门企业与政府、市场的关系不可避免的变化,呈现了一种“半行政、半市场化”的体制特征(周其仁,2002)。这些部门的企业通过国家无偿拨付、优惠政策得到了资源和特许垄断权,形成自己独特的成本优势;而在市场化改革中获得了参与市场活动的自主权并以此追逐商业利益。这些部门的产品和服务价格上升幅度大大快于社会平均价格指数,从而大大增加了其他部门的营运成本,降低了其他部门的市场竞争力。同时,由于垄断价格削弱了居民的真实购买力,市场需求因此受到抑制。这些部门的垄断价格中包含着行政垄断租金,并转化为由这些部门占有的高收入和高福利,扩大了不同部门职工之间的收入差距。在美国,自然垄断产业长期实行的是政府管制下的私人公司垄断,这种垄断结构的形成是市场竞争的结果,且私人产权结构是它的基础。在这些部门,私人产权所提供的激励使厂商在市场和技术的约束下追求成本最小化即利润最大化。而在我国的自然垄断产业实行的是国有制垄断,不同的所有制基础使企业有不同的约束条件并进行不同的行为选择。在这些自然垄断产业,有两种主要的因素在影响企业绩效:一是由于行政垄断造成的进入壁垒,使企业能获得高额垄断利润;二是在政府长期行政保护下不求进取,服务质量低下,缺乏创新动力,并将低效经营的结果向社会转嫁。在这些部门,政府管制下的严格的市场准入使竞争无法充分展开,企业缺乏竞争压力,而这种竞争恰恰是促进效率的。因此,在这些部门,从单个企业的经营效率看,用同样的经济指标评价,它可能超过其他的竞争性产业的企业,但是,从整个国民经济的效率看,行政性垄断的维持将是负效应的。

在我国,在基础产业部门放松政府管制,不仅仅是开放市场,引入竞争,还必须选择一个合理的所有制结构,进行所有制改革。这种改革是我国自然垄断产业改革的重要内容

和核心部分。在这些部门推进所有制改革,要解决好几个问题:(1)所有制改革的目标。政府为什么应放弃在这些部门的产权?不仅仅是解决财政负担问题,而是为了引入有效竞争和产权激励机制。在自然垄断产业,要保证生产效率的实现,就要找到有效率的进入机制,这个机制不是政府管制,而是依靠市场机制。市场机制可以保证:一是私有产权提供激励,二是价格机制提供信号。在这两种机制发挥作用的情况下,过度进入可以最大程度地避免,从而市场机制可以保证一个有效竞争的市场结构。(2)所有制结构的选择。在自然垄断产业,国有产权并不是一个简单的“退”字,并不是所有的企业都非国有化和民营化,而是重新布局。应根据自然垄断产业的经营业务的性质,分层次、多环节地推进民营化的改革措施,实行国有企业为主、多种所有制并存的所有制结构。一般在自然垄断产业中的网络环节(基础性和关键性)应保持国有经济和国有企业的主体;在竞争性环节,降低国有经济的比重,引入民间主体,形成多种所有制结构。(3)所有制改革的方式。根据基础产业部门国有企业改革的国际经验,可以采取以下多种方式:一是出售国有资产;二是放松进入限制,鼓励民间投资;三是通过特许投标、合同承包,鼓励私人部门提供可市场化的产品或服务。

20世纪80年代以后近20年来,世界上许多国家都对基础产业部门的所有制结构进行了改革。在这场改革中,很多人认为产权私有化是赋予国有企业竞争力的唯一出路,但这种观点很快就受到来自实践的挑战和冲击。英国经济学家Martin和Parker对英国各类企业私有化后的经营成效作了调查比较后发现,在竞争比较充分的市场上,企业私有化后的平均效益有显著提高;在垄断市场上,企业私有化后的平均效益改善不明显。比如英国铁路局私有化后的绩效反而下降。他们认为企业效益与产权归属变化没有必然联系,而与市场竞争程度有关系(刘芍佳、李骥,1998)。实践证明,产权改革的意义在于改变企业的激励机制,但同时重要的是,产权改革后各企业还要处在一个竞争性的市场环境中。因此,产业内民间资本的进入和多元主体的形成,对于基础产业部门的所有制结构改革来讲是不可缺少的内容。

在20世纪末,世界各国自然垄断行业的所有制改革都具有国有资本“退”和民间资本“进”的相机结合特征。“一进一退”的相机结合改革,一方面改变了企业的治理机制,另一方面改变了企业面临的市场环境。根据世界银行的统计,1984-1996年间,在128个国家中,私人(民间)参与基础设施的项目达到1350多个,投资总额超过6500亿美元。世界银行提供的“私人建设基础项目数据库”表明:基础设施中的民间部门,30%分布在电力行业,然后依次是电信(28%)、供水与卫生设施(18%)、道路港口(8%)、天然气(6%)、水路运输(5%)、机场(3%)和铁路运输(2%) (常欣,2002)。在美国和德国的电力行业中,经过改革,也形成了多元主体的所有制结构。美国1990年有3241个电力企业,其中私人企业267个,销售量占全国的76%;地方公营企业2011个,销售电量占14%;政府资助的农村合作企业953个,销售电量占8%;联邦企业10个,包括美国最大的发电企业田纳西河流域管理局,销售电量占2%。多数企业是只有区域配电系统的专业性企业,而大型私人企业常常是发送配电一体化的企业。

1990年西德地区有626家电力企业,8家国营企业占售电量的34%,3家公私混合企业占59%,109家私人企业占7%,其中主要是公私混合企业的8大电力公司提供电量的80%,并通过德国送电联合体(DVG)形成相互连通的发送电网络(吴敬琏,1998)。

随着我国市场化改革的深入,国民经济的大部分投资领域已向民间资本开放。但是从近几年的情况看,民间投资的增长和投资热点主要集中在第二产业的制造业和第三产业的一般服务业,而基础设施部门国有产权垄断的结构还远没有打破。目前,非公有投资在三十多个产业领域面临着实际的“限进”障碍。原国家计委在2002年12月颁布了《关于促进和引导民间投资的若干意见》,强调要进一步放宽投资领域,使民间投资与外商投资享有同等待遇。但是,部门、行业垄断和歧视的准入政策仍然存在,在电信、电力、铁路等基础设施部门和银行保险、石化、港口等领域民间资本一直难以进入。有些领域虽然已允许民间资本涉足,但体制性障碍仍导致明显的不公平竞争。如基础设施项目往往由特许公司发起,没有实行招标制度,有资质的民营企业被排除在外;另外,许多投资项目前置审批环节繁多,准入条件苛刻。因此,在这些部门,产权进一步向民间开放的改革还需加大力度。

### 三、放松管制与国有企业制度改革

在既定的产权结构下,国有企业如何有效治理,怎样处理好政府与企业的关系,这是自然垄断行业政府放松管制改革要解决好的另一重要问题。也就是说,自然垄断行业放松管制的制度均衡和效率还必须建立在行业内国有企业的制度改革基础上,即只有当国有企业的低效率随着企业制度改革而得到消除时,有效率的竞争性市场才能成为一种均衡和可维持的结构。

改革开放二十多年来,我国自然垄断行业的政府管制经历了一系列的制度变迁。如中国的电信业改革,从部分服务开放、邮电分营,到政企分开、电信重组和业务分拆,改革的基本趋向是尽可能地引入竞争机制。随着市场结构进一步向竞争性方向发展,国有企业制度改革和国有资产管理体制改革提上议事日程。从目前来看,中国电信业的业务经营企业已基本实行了公司化改造,实行了政企分离以及政府管理电信国有资产的职能与政府直接经营电信国有资产职能的分离,但是市场经济所需要的真正的政企分开、产权明晰的目标还没有达到,政府部门还在相当大程度上直接干预和影响着电信业的发展和改革进程。从电信业的微观主体看,目前几大有主体性营运商虽然都采取了公司制,但还没有形成规范的法人治理结构。从公司治理绩效看,解决企业内部的激励约束即代理问题还缺乏有效的产权制度安排,因而信息不对称问题、代理人的道德风险问题仍普遍存在于这一类企业之中。在我国基础产业部门,进一步的改革将涉及两个方面的重要内容:一是这些部门的国有企业的组织形式即企业制度形式,二是这些企业的治理方式。第一个层面要解决的是企业的制度框架问题,第二个层面要解决的是企业制度框架内企业经营者与国有资产所有者的委托代理关系问题。

在自然垄断行业管理国有企业的国际经验值得我们充分重视。在发达国家,国有企业一般分为政府企业、特殊法

人企业和股份公司这三种不同的类型。对于提供公共品的行业,如国防、军工、某些公共教育与卫生项目以及基础研究和重大应用研究项目等,一般以政府企业为主;有垄断性和显著外部效应的行业,如水、电、气、通讯、邮电、道路等,以特殊法人企业为主;对于竞争性行业,以国家持股或控股的股份公司为主。三种不同的国有企业,面临不同的政策环境和法律框架,在企业与政府的关系和治理结构上有着明显的差别。

表1 国有企业治理结构比较

	政府企业	特殊法人企业	股份公司
法律地位	无独立法人地位	特殊法人	普通法人
所有者代表	上级主管部门	主管部门、财政部国有资产代表部门	国有股代表出资者
董事会结构	无董事会	国有独资时不设董事会	规范的董事会
经理来源	上级任命或官员兼任	聘任	董事会选聘
政府干预	最大	较大	较小
外部市场	基本无作用	有一定作用	有较大作用

资料来源:梁能:《公司治理结构:中国的实践与美国的经验》,154页,北京,中国人民大学出版社,2000。

从我国的改革取向看,作为自然垄断行业的主体运营商的国有企业,如中国电信、中国电力等一类的国有企业,应通过立法使之成为特殊法人企业,这类企业可模仿标准的公司治理结构,兼顾商业性和非商业性目标,并在法律上明确政府与企业的关系,减少政府干预的随意性。对特殊法人企业,政府可以通过设定利润目标、限价、规定产量、销售渠道和对象、规定产品质量标准等手段来加以管制。

在基础产业部门的一些竞争性业务领域,组建以国有产权为主体、产权多元化的股份公司,是一种有效的制度选择。在这些领域国有资产如何管理,在改革实践中我们已积累了相当丰富的经验,如国有资产的授权经营和三个层次的国有资产管理体制。利用国有控股公司营运国有资本,是一些拥有较多国有企业的市场经济国家的通常做法,如意大利、奥地利、新加坡等。新加坡的淡马锡控股公司是该国最大的国有控股公司,成立于1974年,是财政部的全资注册公司,直接向财政部负责。淡马锡控股公司下属40多家子公司,这些子公司又分别通过投资建立各自的子(孙)公司,共有几百家。淡马锡控股公司在投资决策、资金使用等方面享有完全的自主权,不受财政部约束,但承担国有资本保值增值责任。它对子公司的管理和控制,是基于产权关系作出的。采取控股公司体制管理国有企业的长处是可以避免政府的过多的行政干预,在企业与政府之间形成一个缓冲地带,促使政企之间形成“控制而不干预”的机制。控股公司建立于政府机构系统之外,由具有专业知识的管理人员组成,实行对国有资产所有权的专业管理,并能有效协调决策、提供战略指导和完善财务纪律,集中稀缺管理人才,提高管理水平。中共十六大报告在提出国有资产管理体制改革的任务时,要求坚持政企分开,实行所有权与经营权分离,使企业自主经营、自负盈亏,实现国有资产的保值增值。在进一步的改革中,总结我们自己的成功经验,借鉴国外的有效做法,解决好国有控股公司的有效运作问题,对于实现中共十六大提出的改革目标具有非常重要的意义。

在自然垄断部门可以开展竞争性业务的领域,与政府激

励性规制相适应,应通过公司化改革形成完全市场型的微观基础,使这些企业按照商业化原则来运作。公司化的一个重要特征就是在实现所有权与控制权分离和委托代理的基础上,建立起有效的内部治理结构,包括董事会、监事会、经理层的设置和运作机制,经理人员的市场选拔机制,企业内部的激励约束机制,企业风险分配机制,经营业绩评价机制和产权退出机制等等。同时,明晰的产权关系是公司化的基础,也是保证民间资本能够不断参与、形成多元产权主体的重要条件。

#### 注释:

在美国和英国政府对电信产业管制政策的差别,一个主要的原因是美国的电信业是靠私人企业(及企业兼并)和政府的许可制发展起来的,而英国和其他国家的电信业是作为国家基础产业在政府的直接投资和管理下发展起来的。

关于产权结构、市场结构和产业绩效的关系,国内学者在该课题领域已作出了重要研究。见刘小玄:《中国转轨经济中的产权结构和市场结构——产业绩效水平的决定因素》,载《经济研究》,2003(1)。

在我国,由于政策性进入壁垒的存在,其他企业不能进入高利润的行政性垄断行业,因而在非行政性垄断行业出现相对的投资过剩、供给过剩和劳动力过剩,这些行业出现过度竞争的可能性大大增加。1996-1998年,我国居民提高了服务方面的消费,而同期服务业占国内生产总值(GDP)的比重仅由30.7%上升到32.8%。从利润率看,1997年农业利润率为5.5%,建筑业为6.55%,制造业为12.4%,商业为14.3%,交通运输和邮政通讯为29.5%,其他服务业为

16.2%。

#### 参考文献:

1. 夏大慰:《产业组织与公共政策:哈佛学派》,载《外国经济与管理》,1999(9)。
2. 夏大慰:《产业组织与公共政策:芝加哥学派》,载《外国经济与管理》,1999(10)。
3. 王俊豪:《政府管制经济学导论:基本理论及其在政府管制实践中的应用》,北京,商务印书馆,2001。
4. 李俊江、马颀:《英国国有企业改革的绩效、问题及其对我国的启示》,载《吉林大学社会科学学报》,2002(5)。
5. 周其仁:《竞争、垄断和管制——反垄断政策的背景报告》,载《北京大学中国经济研究中心内部文稿》,No. C2002013。
6. 刘芍佳、李骥:《超产权论与企业绩效》,载《经济研究》,1998(8)。
7. 梁能:《公司治理结构:中国的实践与美国的经验》,北京,中国人民大学出版社,2000。
8. 常欣:《公私资本相机参与模式的构造——中国基础部门的产权制度探讨》,载《中国铁路》,2002(5)。
9. 吴敬琏等:《国有经济的战略性改组》,北京,中国发展出版社,1998。
10. 施蒂格勒:《产业组织和政府管制》,中文版,上海,上海人民出版社,1996。
11. 植草益:《微观规制经济学》,中文版,北京,中国发展出版社,1992。

(作者单位:西南财经大学 成都 610074)

(责任编辑:Q)

(上接第18页)决策所决定的公共品的供给量,小于社会所需要的供给量问题。在这里,社会面临着不同的抉择或制度安排:一是由政府并通过公共部门来垄断公共品的供给,即通过从私人部门强制地转移资源(税收),然后通过财政对公共部门的拨款,公共部门生产提供并由居民免费消费的制度安排,直接将其外部收益内部化;二是按照公共品的生产与提供分开的原则,将公共品的生产交给私人部门,政府按照不同公共品的受益范围和排他成本,通过为私人部门提供足够的刺激的方式,来调整私人收益的变量,以实现公共品的有效供给。在这里,受益范围与排他成本对于公共品供给的“公”“私”制度安排极其重要。如果排他成本低,则可以采取收费方式;如果排他成本过高,为避免支付大量的排他成本,就由公共部门负责承担外部收益的补偿,即由公共部门购买外部收益的产权。就收费标准来说,如果受益规模过小,说明排他过度,应降低排他程度,即收费应减少;如果受益规模过大,说明排他不足,应提高收费标准。就受益范围来说,如果受益范围过大,需要降低,在排他困难的情况下,应该由较低一级的政府承担外部收益的补偿。如果受益范围过小,扩大受益范围有利于增加社会总福利水平,则应由较高一级的政府承担外部收益的补偿。可见,具体区分不同公共品的受益范围和排他成本,采取政府公共品供给行为的市场调整、市场公共品供给行为的政府调整的混合供给制度安排,是改善公共品供给效率的现实选择。尤其是在中国,因公共品供给制度安排的显著特征是政府及其公共部门的过度垄断,按

公共品的生产与提供分开的原则,放松政府规制,有序地向国内民间资本和外国资本开放中国的公共品生产市场,构建“公”与“公”、“公”与“私”以及“私”与“私”的公共品生产的竞争制度,努力推进公共品生产的市场化,很可能会极大地提高中国公共品供给的效率,增进居民的福利水平。

#### 注释:

转引自奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道》,中文版,22、23页,上海,上海三联书店,2000。

#### 参考文献:

1. Samuelson, 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure." *Review of Economics and Statistics*, Vol. 11.
2. Steiner, Peter O., 1977. "The Public Interest and the Public Sector," in Haveman, Robert H. and Margolis, Julius, eds., *Public Expenditures and Public Analysis*. Chicago: Rand McNally, pp. 30 - 31.
3. North, D., 1983. *Structure and Change in Economic History*. Yale University Press, p. 202.
4. 奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道》,中文版,上海,上海三联书店,2000。
5. 斯蒂格利茨:《政府为什么干预经济》,中文版,北京,中国物资出版社,1998。
6. 科斯:《社会成本问题》,见科斯、阿尔钦、诺斯等:《财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集》,中文版,上海,上海三联书店、上海人民出版社,1994。

(作者单位:武汉大学商学院 武汉 430072)

(责任编辑:S)