



中青年经济学家文库
ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中国自然垄断产业 政府规制改革研究

周 健 / 著

ZHONGGUO ZIRAN LONGDUAN CHANYE
ZHENGFU GUIZHI GAIGE YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

中青年经济学家文库

712/3
99325

中国自然垄断产业政府 规制改革研究

周 健 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国自然垄断产业政府规制改革研究 / 周健著. — 北京: 经济科学出版社, 2011. 4

(中青年经济学家文库)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0500 - 1

I. ①中… II. ①周… III. ①垄断行业 - 市场竞争 - 研究 - 中国 ②垄断行业 - 行政干预 - 研究 - 中国 IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 040683 号

责任编辑: 柳 敏 王 娟

责任校对: 王苗苗 郑淑艳

版式设计: 齐 杰

技术编辑: 邱 天

中国自然垄断产业政府规制改革研究

周 健 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: [esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京京鲁创业科贸有限公司印装

880 × 1230 32 开 8.5 印张 220000 字

2011 年 4 月第 1 版 2011 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0500 - 1 定价: 15.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

自然垄断产业规制是一个由来已久的研究课题。起初，规制（或称“管制”）理论是产业经济学下的一个分支，即产业组织理论。随着这一问题研究的不断深入，逐渐演变成为一个独立的学科——“规（管）制经济学”，并从西方逐渐引入中国。近十年来，国内学者在探讨自然垄断行业如何引入竞争、努力提高这一领域的生产效率方面，发表（出版）了不少学术论文和学术专著，其中不乏一些优秀的研究成果。

传统的自然垄断概念与规模经济有关，主要是指由于资源条件的分布集中而无法竞争或不适宜竞争所形成的垄断。现代观点则认为，对自然垄断的定义必须建立在成本弱增性（Subadditivity）而不仅仅是规模经济的基础上。也就是说，对自然垄断的原因可以从规模经济效益和范围经济效益方面进行解释，也可以用成本弱增性加以说明，即使在规模不经济亦即平均成本上升阶段，只要存在成本弱增性，就存在着自然垄断。

从自然垄断的特征可以看出，由于自然垄断产业存在着大量的沉淀成本，企业一旦进入一般很难退出，因此新企业和原有企业之间必然进行破坏性的竞争，由此导致资源浪费，这就要对新企业的进入进行规制，以确保自然垄断产业的经济效率。同时，由于垄断企业具有定价权，可以通过垄断价格而不是技术创新获得垄断利润，政府也要对此进行价格规制，以至质量规制，等等。

从19世纪开始，以美国为代表对自然垄断产业实行了全面规

制。但进入 20 世纪五六十年代,由于技术创新使传统自然垄断产业的某些环节失去了自然垄断的特点,加之经济全球化使生产要素得以不断流动,政府对自然垄断产业的过分规制反而会导致资源配置效率的降低,从而使原有的规制理论出现了新的发展,人们对自然垄断的看法产生了新的认识,并促成了各国的放松规制浪潮。

在中国,自然垄断产业规制改革随着市场化目标的逐渐明晰而不断深入,包括规制体制改革和规制体系改革。然则改革的绩效却并非尽如人意。据调查,2010 年全国 2500 家大民营企业的利润总和还不及中石油(1033 亿元)、中国移动(1458 亿元)两大央企的利润。石油、电力、电信、烟草等自然垄断产业的职工人数虽然只占全部城镇单位在岗职工人数的 7%,但支出的工资总额却占总额的 12% 以上,其工资水平一般是其他行业职工平均工资的 2~3 倍,如果再加上工资外收入和职工福利待遇上的差异,实际收入差距可能更大。

自然垄断产业规制改革的核心是引入竞争机制。在此方面,有大量的理论和实际工作可做。为此,辽宁大学经济学科根据教育部可在一级学科博士点项下自主设置二级学科的规定,2002 年在全国率先设立了规制经济学博士点,2004 年开始招收博士生。到目前为止,已经招收博士生 27 名,撰写相关的博士论文 20 多篇,内容几乎涵盖了全部的自然垄断产业。其中一篇颇具代表性的就是周健的博士学位论文《中国自然垄断产业引入竞争与政府规制改革》。

周健的这篇博士论文得到了国内一些著名专家学者的充分肯定。在接受答辩委员会的建议进行进一步修改充实的基础上,形成了目前的这部著作。纵观全书,我认为作者在研究自然垄断产业引入竞争方面进行了大胆的探索和创新,主要有:

一是从政府规制与竞争机制之间动态关系的角度出发,探讨了虚拟竞争规制和引入竞争规制对经济效率的影响,从而为中国自然垄断产业改革提供了一个新的研究视角。

二是在系统梳理有效竞争理论渊源和发展历程基础上,阐释了

中国转轨过程中自然垄断产业有效竞争理论，并探讨了转轨过程中自然垄断产业有效竞争与政府规制之间的关系。

三是对我国自然垄断产业的市场结构、市场行为、市场绩效的状况进行了系统的实证分析。特别在对市场绩效分析时，一方面分析了产业的资源利用效率；另一方面强调了社会绩效的分析，如外部性、对消费者及内部员工的影响，以及对社会和经济可持续发展的影响等。

四是在探讨政府规制机构改革时，较全面和系统地论述了构建有限而有效的规制机构的基本原则、概念界定以及相应的具体实施方案。

大体说来，该书在探讨我国自然垄断产业规制改革、提高资源配置效率方面进行了有益的探索，其中有一些新的创意，对策性建议也有某些可取之处，可见作者对此下了很大功夫，取得了可喜的成果。作为导师和这一学科的带头人，我对此深感欣慰。

是为序。

林木西

2011年3月11日

序 言

中国经济体制改革正处在从传统计划经济向现代市场经济的转轨过程中。随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立，在竞争性市场中，市场机制已经发挥了很大的作用。相比之下，电力、电信、民航、铁路等传统自然垄断产业的“独占”就更为引人关注。

长期以来，我国自然垄断产业是在计划经济体制下运营着，大部分自然垄断企业即使效率低下，也因为这些企业处于垄断地位，可以照样经营下去，但导致了我国自然垄断产业整体运营效率低下。近十几年来，随着我国对电信、电力、铁路等自然垄断产业改革的推进，自然垄断企业运营有所改观。但是，目前我国自然垄断产业的改革仍然滞后，这不仅妨碍了社会主义市场经济体制的最终建立，而且影响了整个经济持续、协调和快速发展。所以，必须要重新认识和研究我国自然垄断产业自身的典型特征和发展规律，借鉴西方发达国家自然垄断产业改革的经验，找出一条切实可行的发展道路。

随着自然垄断理论的发展，国外引入竞争如今已经成为这一领域一个非常显著的发展趋势，业已成为市场经济发展的必然要求。正如路德维希·艾哈德所言：“竞争是获致繁荣和保证繁荣最有效的手段。只有竞争才能使作为消费者的人民从经济发展中受到实惠。它保证随着生产力的提高而俱来的种种利益，终于归人们享受”^①。我国在不断完善市场经济体制过程中，对传统自然垄断产业进行规

^① 参见〔德〕路德维希·艾哈德，祝世康，祝家骥译。来自竞争的繁荣〔M〕。商务印书馆，1983：11。

制改革,把引入竞争作为主要方向已势在必行。但是,自然垄断产业引入竞争具有特殊性,表现为自然垄断产业具有显著的规模经济和范围经济,如果形成在全国遍地开花的局面,则会损害经济效率,而由少数企业进行的垄断经营又会扼杀竞争活力。因此,我国自然垄断产业面临着如何使规模经济与竞争活力有效结合的问题。那么,建立一个什么样的竞争格局,能在引入竞争的同时又不失去自然垄断产业的固有优势呢?

从竞争理论的演进过程来看,有效竞争理论克服了完全竞争理论的短期、静态的缺陷,从长期、动态的角度探讨了在市场运行中如何协调规模经济与竞争活力之间的关系,以实现产业发展的可持续性。按照克拉克的定义,所谓“有效竞争”,就是应当形成对长期均衡有利的竞争格局,将竞争与经济规模联系起来,是规模经济和竞争活力的有机结合,或者说将竞争活力和规模经济两者之间的冲突统一起来。

由此,如何依照合理的自然垄断产业有效竞争标准设计并实施政府规制政策,实现自然垄断产业的有效竞争,对于改变我国自然垄断产业竞争中的无序和低效状况,提高企业的创新和竞争能力,提高资源配置的总体效率,增加消费者的净福利,不仅具有重要的理论意义,而且具有紧迫的现实意义。

摘 要

自然垄断产业具有规模经济和范围经济的经济技术特征，是各国政府规制的主要领域。但是，我国长期以来对自然垄断产业进行规制不是基于保证实现其规模经济和范围经济的考虑，而是计划经济体制下的必然选择。目前，从计划经济体制沿袭下来的对所有产业都实行严格规制的传统在很多竞争性行业已经被打破。但是，在自然垄断产业领域改革的步伐还不大。自然垄断产业改革的滞后不仅妨碍了社会主义市场经济体制的最终建立，而且影响了整个经济持续、协调和快速的发展。因此，自然垄断产业改革必将成为中国政府今后一段时期内推进经济体制改革的重要任务之一。那么，中国自然垄断产业应该向哪方面改革才是最有效的呢？近年来，西方许多国家以及一些发展中国家在自然垄断产业改革的实践中逐渐呈现出来引入竞争的趋势。对于我国来说，通过引入竞争以加快自然垄断产业的改革，可以改变我国自然垄断产业无序和低效状况，提高企业的创新和竞争能力，提高资源配置的总体效率，增加消费者的净福利，同时也是完善社会主义市场经济体制的客观要求，与我国的转轨背景相适应。

本书的内容分为以下六个部分：

第一章：自然垄断产业规制理论综述。在传统自然垄断产业的规制理论中，人们认识到了自然垄断产业的规模经济和范围经济，因而认为垄断经营是最有效的，但为了避免其对社会福利的损害，人们设计了虚拟竞争机制下的自然垄断产业规制方式。而自然垄断产业边界的变化及规制者本身的非公益性又促使了人们对于放松规制的探讨。为了弥补放松规制对于经济效益的破坏，人们又提出再

规制理论作为有益的补充。

第二章：引入竞争的中国自然垄断产业改革。首先，分析了中国自然垄断产业引入竞争的必然性，探讨了中国自然垄断产业引入竞争的可能以及转轨和对外开放对引入竞争的推动作用；其次，分析了我国自然垄断产业引入竞争的进程，其主要是从自然垄断环节与非自然垄断环节相分离以及在非自然垄断环节引入竞争两个方面进行的。

第三章：中国自然垄断产业引入竞争改革的目标选择——有效竞争。首先，回顾了有效竞争理论的起源及发展的历程；其次，在对有效竞争理论进行评价的基础上，阐释了中国转轨过程中自然垄断产业有效竞争理论；最后，探讨了转轨过程中自然垄断产业有效竞争与政府规制之间的关系。

第四章：中国转轨过程中自然垄断产业有效竞争分析。对我国自然垄断产业的市场结构、市场行为、市场绩效的状况进行了系统的分析，探讨了其现实状况及所存在的问题，进而得出我国自然垄断产业改革已初见成效，但改革还未成功。

第五章：阻碍转轨过程中自然垄断产业有效竞争的因素分析。政府规制体系不完善、规制体制不健全以及缺乏独立的微观市场竞争主体等阻碍了我国自然垄断产业改革前进的步伐。

第六章：实现自然垄断产业有效竞争的政府规制改革。在对影响中国自然垄断产业改革绩效的主要因素分析的基础上，本章提出了政府规制改革对策：一是完善政府规制体系；二是完善政府规制体制；三是建立独立的微观市场竞争主体。

Abstract

Natural monopoly industry is characterized by “Economies of scale” and “Economies of scope”, which is therefore the main content of government regulation of all countries. However, in a long time, regulating natural monopoly industry in China is not for realization of “Economies of scale” and “Economies of scope”, but an inevitable choice under planned economy system. At present, the tradition of implementing strict regulation on all industries under planned economy system has been broken in many competitive industries. But, the reform in natural monopoly industry is very slow. However, the reform in natural monopoly industry still lags behind, which not only interferes with ultimate establishment of socialist market economy system, but also affects sustainable, coordinating and quick development of the whole economy. Meanwhile, with the entry into WTO, the challenge in the face of the development of natural monopoly industry is more and more strict. Therefore, the reform of natural monopoly industry has become an important task of pushing economic system reform in a period of time. So, which aspect in which the reform in natural monopoly industry should be implemented is the most effective? In recent years, many western countries and some developing countries have the trend of deregulation and introducing competition in the practice of reform of natural monopoly industry. As for China, quickening the reform of natural monopoly industry through deregulation and introducing competition mechanism can alter the out-of-order and low effective status in our natural monopoly industry, enhance

innovative and competitive capability of enterprises, increase overall efficiency of resources allocation and increase net welfare of consumers. Meanwhile, it is also the objective requirements to perfect socialist market economic system, which adapts to our background of economic transition.

This essay is divided into six parts:

Chapter I : Overall theoretical statement of regulation on natural monopoly industry. With the deepening of recognition of natural monopoly industry, corresponding regulation on natural monopoly industry is also in constant change. In traditional regulation theory of natural monopoly industry, the economy of scale in natural monopoly industry is realized. Monopoly business is the most effective. But, to avoid its damage on social welfare, people devise virtual competition system to regulate natural monopoly industry. Yet, the change of natural monopoly industry boundary and non-commonweal of regulators themselves lead to the discussion on loosening regulation. To make up the destroy of deregulation on economic efficiency; people put forth re-regulation theory as helpful complement.

Chapter II : Introduce competition to reform natural monopoly industry. First, analyze and the inevitability, possibility of introducing competition to natural monopoly industry, discusses impetus of opening up and transition on introducing competition. Second, analyze the process of introducing competition to natural monopoly industry in two aspects of separation of natural monopoly and non-natural monopoly and introduction of competition.

Chapter III : Target of reform of natural monopoly industries in China is workable competition. First, the paper recalled the origin and development process of the theory of workable competition. Second, on the basis of an evaluation of the theory of workable competition, the paper

explained the theory of workable competition of the natural monopoly industries in the process of China's transition. Finally, the paper discussed the relationship between government regulation of natural monopoly industries and workable competition in the process of China's transition.

Chapter IV : Performance analysis of natural monopoly industry reform. It analyzes systematically market structure, market behavior and market performance of natural monopoly industry and current status and existing problems. It is concluded that the reform of natural monopoly industry has made some progress but the reform is still not successful.

Chapter V : Government regulation has direct effects on performance of natural monopoly industry reform. Imperfect government regulation system, imperfect regulation mechanism and absence of independent microcosmic market competition body interfere with the advancement of natural monopoly industry reform.

Chapter VI : Government regulation reform of enhancing performance of natural monopoly industry. On the basis of analysis of main factors affecting the performance of natural monopoly industry, this essay put forth counter-measures of government regulation reform. One is perfection of government regulation system, the other is perfection of government regulation mechanism and another is establishment of independent microcosmic market competition body.

目 录

第一章 自然垄断产业规制理论的文献综述.....	1
第一节 国外关于政府规制理论的研究.....	1
第二节 国内关于政府规制理论的研究	25
第二章 引入竞争的中国自然垄断产业改革	37
第一节 中国自然垄断产业改革引入竞争的必然性	37
第二节 中国在自然垄断产业引入竞争的改革进程	47
第三章 自然垄断产业引入竞争改革的目标选择	
——有效竞争	55
第一节 有效竞争理论的综述	55
第二节 自然垄断产业有效竞争理论的阐释	88
第三节 转轨过程中自然垄断产业有效竞争与政府规制	
之间的关系	95
第四章 中国自然垄断产业有效竞争分析.....	104
第一节 市场结构分析.....	104
第二节 市场行为分析.....	128
第三节 市场绩效分析.....	140

第五章 阻碍自然垄断产业有效竞争的因素分析·····	164
第一节 政府规制体系对自然垄断产业改革绩效的 影响·····	164
第二节 政府规制体制对自然垄断产业改革绩效的 影响·····	170
第三节 微观市场竞争主体对自然垄断产业改革绩效的 影响·····	180
第六章 实现自然垄断产业有效竞争的政府规制改革·····	184
第一节 完善政府规制体系·····	184
第二节 建立有限而有效的政府规制体制·····	212
第三节 微观市场竞争主体的塑造·····	225
结束语：自然垄断产业引入竞争的明天·····	231
参考文献·····	232
后记·····	254

第一章

自然垄断产业规制 理论的文献综述

第一节

国外关于政府规制理论的研究

随着规制理论和实践的发展，人们从不同角度阐释了规制的内涵。卡恩（Kahn，1970）认为，作为一种基本的制度安排，政府规制是“对该种产业的结构及其经济绩效直接的政府规定，比如进入控制、价格决定、服务条件及质量的规定，以及在合理条件下服务所有客户时应尽义务的规定”。斯蒂格勒（Stigler，1971）提出：“作为一种法规，规制是产业所需要的并为其利益所设计和操作的。”1981年，斯蒂格勒又将规制的范围扩展到所有公共和私人关系中，不仅包括原来的公用事业和反托拉斯政策，还包括对要素市场的公共干预、举债和投资，以及对商品和服务的生产、销售或交易的公共干预。植草益（1992）将规制称为“公的规制”，并将其定义为：社会公共机构依据一定的规则对企业的活动进行限制的行为。史普博（Spulber，1999）认为，规制是行政机构制定并执行的直接干预市场配置机制或间接改变企业和消费者供需决策的一般规则或特殊行为。由以上可见，规制理论研究已经拓展成为多学科的综合性的研究，涉及了经济学、法学、政治学等多个领域。

虽然至今仍然没有一个关于规制的权威定义，“寻求一个综合

性的规制定义的努力尚未结束”^①，但在经济学文献中，规制的产生大都是与市场失灵相联系的，是政府克服市场失灵的一种替代竞争的治理机制。政府规制与竞争机制之间的相互替代不是静止不变的，相反，这种替代是一种动态的过程。半个多世纪以来，正是在这个动态的过程中，西方规制理论经历了从虚拟竞争的规制理论发展到以竞争为导向的规制理论。

一、虚拟竞争的规制（或替代竞争的规制）与实践^②

传统的自然垄断理论认为，必须对自然垄断产业进行政府规制。这是因为：一是自然垄断产业具有规模经济。把某种产品的全部供给交给一家垄断企业来生产，对全社会来说总成本最小。如果任由多个企业同时生产，就会出现每一家企业的产量较低而平均成本较高的效率损失。二是自然垄断企业定价的两难困境。对于处于自然垄断地位的追求最大利润的企业来说，如果政府对价格放手不管，它必然会根据边际成本与边际收益相等的原则把价格定在高于边际成本的水平上。但是根据经济学的基本理论，只有当价格等于边际成本时社会总福利才最大，而如果自然垄断企业按边际成本定价，必然亏损，由此这一矛盾产生了两难的困境。三是防止毁灭性竞争。自然垄断产业往往拥有网络供应系统，固定成本在总成本中占有很大比重，如果这个产业中存在多数企业进行竞争，价格竞争非常容易激烈化。19世纪末，在铁路、煤气、电力等产业没有政府规制的时候，都曾有过毁灭性的竞争。竞争的结果是大批企业倒闭，使公众必需的服务或产品不能及时提供。四是自然垄断产业的

① 参见 [美] 丹尼尔·F·史普博，管制与市场 [M]，上海三联书店、上海人民出版社，1999：27。

② 这一部分有关概念借鉴张玉山、李淳：《全球化、自由化与公用事业的再管制架构：以电业为例》，“知识经济与政府施政”学术研讨会，2001年4月14日。