

自然垄断产业改革

国际经验与中国实践

戚聿东 柳学信 等著

中国社会科学出版社

自然垄断产业改革 国际经验与中国实践

戚聿东 柳学信 等著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

自然垄断产业改革：国际经验与中国实践/戚聿东，柳学信等著. —北京：中国社会科学出版社，2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5004 - 8412 - 7

I. ①自... II. ①戚... ②柳... III. ①国家干预—垄断—产业—经济体制改革—研究—中国 IV. ①F121.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 233639 号

策划编辑 卢小生 (E-mail: georgelu@vip.sina.com)

责任编辑 卢小生

责任校对 刘娟

封面设计 杨蕾

技术编辑 李建

出版发行 中国社会科学出版社

社址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮编 100720

电话 010 - 84029450 (邮购)

网址 <http://www.csspw.cn>

经销 新华书店

印刷 北京新魏印刷厂

装订 丰华装订厂

版次 2009 年 12 月第 1 版

印次 2009 年 12 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16

插页 2

印张 25

印数 1 - 6000 册

字数 408 千字

定价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

《自然垄断产业改革:国际经验与中国实践》课题组

课题负责人

戚聿东 首都经济贸易大学工商管理学院院长、教授、经济学博士、博士生导师

课题组成员

柳学信 首都经济贸易大学工商管理学院副教授、经济学博士

范合君 首都经济贸易大学工商管理学院讲师、经济学博士

赵 艳 首都经济贸易大学工商管理学院教授、经济学博士

张航燕 中国社会科学院工业经济研究所博士后、管理学博士

李 怀 东北财经大学经济与社会发展研究院研究员、经济学博士、博士生导师

导 言

第一节 研究背景与内容

本书是戚聿东主持的国家社会科学基金项目《自然垄断产业改革模式的国际比较研究》（批准号：04BJL035）和北京市高等学校人才强教计划拔尖创新人才（2005 年度）资助项目的最终研究成果，也是国家社会科学基金重大项目《贯彻落实科学发展观与深化垄断行业改革》（批准号：07&ZD016）的阶段性成果。

自然垄断是一个古老的经济学命题，也是一个古老的实践问题。穆勒（J. S. Mill）早在 1848 年就已经使用“自然垄断”一词，认为在许多私人没有能力投资或不愿投资的领域，包括煤气、供水、公路、运河和铁路等由政府来投资和运行是合理的。托马斯·法罗（Thomas Farrer）于 1902 年最早对自然垄断的特征进行了描述，他把那些从来没有发生过竞争，或者发生竞争而最终失败的产业称为自然垄断产业，提出自然垄断必须具备五大特征。亚当斯（H. C. Adams）于 1887 年最早主张对自然垄断产业进行规制，认为规模报酬递增的自然垄断行业应该受到政府的规制，限制垄断势力的滥用，保护消费者，实现社会福利的最大化。弗里德里希·冯·维塞尔（Friedrich von Wieser）于 1914 年最早区分现代垄断学说和古典垄断学说。按维塞尔的观点，具有典型意义的真正的垄断是所谓“单一企业”，邮政就是一个极好的例子。“面对这种单一企业管理，竞争的原则彻底破产了。如果于已在发挥功能的邮政之外又建立另一个平行的邮政网络，在经济上是不合理的；为房屋和管理必须耗费巨额钱财，却一无所获。”查德威克关于 19 世纪 50 年代对伦敦供水的调查也支持这一观点。由于供水是由“7 家独立的公司和机构分别进行的，其中 6 家原在供水范

围内竞争，一直到许多小街上同时有 2—3 套管道”，因而效率低下是普遍的。按照查德威克的理解，竞争被导向为能在该领域经营而竞争，而不被导向在该领域内进行代价高昂的竞争。可见，早期的自然垄断理论都是与规模经济相联系。但是，按照规模经济的解释，汽车制造业、飞机制造业都是规模经济极为显著的产业，但没有人认为这两个产业是自然垄断产业。可见，以规模经济来解释自然垄断的存在理由显然是不充分的。

1961 年，鲍布莱特（Bonbright）证明了规模经济既不是自然垄断的充分条件，也不是必要条件。由此导致了对自然垄断的新认识。1977 年，鲍莫尔首次以多产品企业的成本次可加性（subadditivity）定义了自然垄断，提出平均成本下降是自然垄断产业的充分条件，但不是必要条件，只要存在成本次可加性就是自然垄断。这种对自然垄断的理解获得了广泛认同，代表了对自然垄断的最新认识。由于自然垄断产业在效率和定价方面的悖论，经济学提出了政府规制的方法。如德姆塞茨（1968）对自然垄断规制方法进行了系统的理论阐述，认为由于规模经济、范围经济等原因，自然垄断有可能生产成本最小，但不一定保证提高生产效率，传统的办法是对价格进行规制，德姆塞茨建议用获得市场的竞争来代替市场内的竞争，如特许投标权的做法。问题在于，如果说次可加性或范围经济是自然垄断的原因，那么现实中凡是多角化经营的企业，其成本函数都满足次可加性，都具有范围经济效应，那么岂不是等于说所有产业都是自然垄断产业了吗？因此，在我们看来，以成本次可加性或范围经济来解释自然垄断存在逻辑不周密或逻辑不一致的问题。所以，波斯纳（1969）提出，自然垄断不应该以市场中实际的卖家为标准，而涉及需求和供给技术的关系。我们认为，这才涉及了自然垄断问题的实质。以往的自然垄断理论隐含着需求和供给技术不变的假设。放开这些假设，问题似乎可迎刃而解，实践意义也非常重大。

20 世纪 70 年代后期以来，生产力的发展和科学技术的进步对传统的自然垄断产业的垄断经营和政府规制模式提出了挑战。人们发现，原来的自然垄断产业的经营模式中，至少可以在局部环节引入竞争。例如，电信产业中，市话网部分是垄断的，但城市之间的长途电话是可以竞争的；在电力产业中，电力传输和送配（电网）部分是自然垄断的，但发电和售电部分是可以竞争的，等等。于是，人们就提出：为什么要把竞争性的业

务“捆绑”到自然垄断业务当中呢？为什么不能进行分业经营呢？正是基于这些变化了的事实和想法，世界各国对自然垄断产业进行了一场以引入竞争和放松规制为主要内容的改革浪潮。30年过去了，自然垄断产业的改革取得了很大成绩，但也暴露出不少问题，可以说是喜忧参半。看来，自然垄断产业的问题，并不仅仅是一个竞争问题。除了竞争本身就存在多种多样的竞争模式外，产权、治理、运营、价格、规制等具体模式的选择以及改革路径和风险控制都极大地影响着自然垄断产业改革的进展和绩效。面对自然垄断产业改革的经验和教训，我们有必要重新审视自然垄断产业的改革思路，不能单纯引入竞争，更不能一拆了之，而必须是以系统化的思路研究自然垄断产业的改革问题。思路的转变对于转轨经济中的中国而言意义重大。

本书通过综述国外自然垄断及其运营理论的发展演变和最新发展情况，以若干国家（包括美国、加拿大、英国、法国、德国、日本和澳大利亚等发达国家，以及俄罗斯、印度、拉美等部分发展中国家）为蓝本，从总体上系统研究国外自然垄断产业改革的动因和初始条件、改革的模式设计和路径、改革的具体内容（包括产权结构、治理结构、市场结构、市场准入机制、价格形成机制、规制方法等）、改革的外部条件和配套措施以及改革的风险分析及其控制等，从中总结出自然垄断产业改革的国际经验和教训。在具体研究中，主要结合电力、电信、铁路、民航等具体自然垄断产业，研究发达国家和发展中国家自然垄断产业的改革情况，集中研究中国自然垄断产业的改革模式和措施，包括中国自然垄断产业传统体制的形成、发展现状、改革的总体指导思想、总体模式、改革路径、改革风险以及具体产业的运营模式选择和改革配套措施等问题。

本书具体分为11章。本章为导论，介绍研究背景和内容，以及主要的研究结论和政策建议。

第一章为自然垄断理论的演变与创新。本章从自然垄断含义的演变入手，分析了基于规模经济和网络经济效益的自然垄断理论创新和自然垄断理论的重构以及对传统自然垄断产业性质的判定等理论问题。

第二章为自然垄断产业改革背景、目标和成效。本章分析了全球自然垄断产业改革的背景、改革动力和目标、进程和成效、改革经验及其对中国的启示。

第三章为自然垄断产业改革的产权模式。本章分析了自然垄断产业产权模式的历史状况、发达国家自然垄断产业的产权改革，以及中国自然垄断产业产权改革现状与问题以及中国自然垄断产业产权模式改革和路径选择问题。

第四章为自然垄断产业改革的治理模式。本章分析了自然垄断产业改革的公司治理目标、发达国家自然垄断产业的公司治理模式以及中国自然垄断产业的公司治理现状，研究提出了中国自然垄断产业改革的公司治理模式和路径。

第五章为自然垄断产业改革的竞争模式。本章首先比较了全球自然垄断产业改革的五种竞争模式，分析了国外自然垄断产业竞争模式的路径选择；然后通过分析我国自然垄断产业的竞争状况，提出了我国自然垄断产业改革的竞争模式选择。

第六章为自然垄断产业竞争模式的演变——以铁路为例。本章通过比较分析美国、加拿大、英国、日本、德国、俄罗斯与哈萨克斯坦等国家铁路产业改革与竞争模式变化，总结了铁路竞争模式演变的规律性结论，提出了对于中国改革的借鉴。

第七章为自然垄断产业改革的运营模式。本章首先分析了自然垄断产业运营模式的演变，以及具体考察和比较了国外自然垄断产业改革的运营模式，提出了中国自然垄断产业运营模式选择问题。

第八章为自然垄断产业改革的价格模式。本章首先分析了自然垄断产业价格规制模式，并比较了国外自然垄断产业价格规制改革的实践。并通过分析我国自然垄断产业价格规制存在的主要问题，提出了完善我国自然垄断产业价格规制的建议。

第九章为自然垄断产业改革的规制模式。本章分析了国外自然垄断产业规制模式的特点，考察了世界各国规制改革的放松规制趋势。然后分析了我国自然垄断产业规制模式的特点及效果提出了完善我国自然垄断产业规制模式改革的建议。

第十章为自然垄断产业改革的路径选择。本章首先提出了我国自然垄断产业整体渐进式改革路径，然后提出了自然垄断产业改革的时序和具体路径。

第十一章为自然垄断产业改革风险控制。本章分析了中国自然垄断产

业改革风险产生的原因，并描述了自然垄断产业改革的风险特征。然后提出了如何控制自然垄断产业改革的风险的措施，并提出了对中国自然垄断产业改革的建议。

第二节 主要研究结论和政策建议

本报告的研究结论和政策建议主要是：

首先，提出了中国自然垄断产业改革的整体渐进式总体思路 and 系统框架设计，即中国自然垄断产业改革模式设计时，必须把产权模式、治理模式、竞争模式、运营模式、价格模式和规制模式六大方面系统规划，整体设计，渐进实施。

其次，提出了自然垄断产业的改革路径选择和风险控制问题。在具体改革时序和改革策略安排上，应该是竞争和运营模式改革先行，产权和治理模式改革紧随其后，最后着手进行价格和规制模式改革。同时，在改革过程中要控制风险。

一 中国自然垄断产业改革的总体思路 and 系统设计

时下，关于自然垄断产业的改革思路，为数不少的经济学家仍主张“竞争优先论”，如林毅夫、杨小凯、田国强、徐滇庆、江小涓、刘芍佳等；也有不少经济学家主张“产权优先论”，如吴敬琏、厉以宁、刘伟、张维迎、魏杰等；同时，绝大多数产业经济学家似乎更倾向于政府“规制优先”，这一点从国内外有关自然垄断产业改革的理论文献几乎是“规制一边倒”的现象中就可看得出来；而中央政策则似乎更强调“治理优先论”，虽然中央政策没有直接专门阐述自然垄断产业的改革模式和路径，但1999年党的十五届四中全会通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》中早已把治理结构作为建立现代企业制度的核心和关键，“对国有大中型企业实行规范的公司制改革。公司制是现代企业制度的一种有效组织形式。公司法人治理结构是公司制的核心”。其实，从系统论的观点出发，任何单一要素的改进都无助于系统整体功能的强化，只有系统设计，协同动作，才是系统转换的根本路径。从这个意义上讲，既不是“战略决定成败”，更不是“细节决定成败”，而是“系统决定成败”。系统论的观点要求我们在进行自然垄断产业改革模式设计时，必须

把产权模式、治理模式、竞争模式、运营模式、价格模式和规制模式六大方面系统设计，整体推进，渐进实施，并在推进过程中注重改革路径并注意风险防范与控制。具体思路和框架见图0-1。

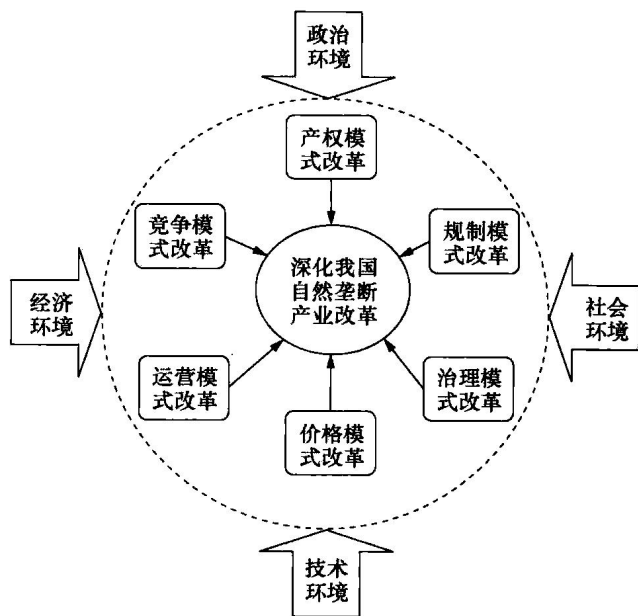


图0-1 我国自然垄断产业系统改革的框架

（一）产权模式改革

我们的研究表明，就国有企业内部比较而言，在国有独资、国有绝对控股、国有相对控股三种形式中，国有相对控股公司的几乎所有绩效指标都是最好的，国有绝对控股公司次之，国有独资公司最差。而我国自然垄断产业中的企业几乎都是国有企业，而且几乎是清一色的国有独资公司。这种产权模式不能不严重影响着自然垄断产业的整体绩效。因此，有必要重塑自然垄断产业的产权模式，按照国际经验和绩效导向，在母公司层面实现投资主体多元化，建立混合所有制。

建立混合所有制，不仅在社会范围内是多种所有制成分共存，而且在

某一具体企业内部仍要实现混合所有制。鉴于全国性自然垄断产业内的主体企业都是国务院国有资产监督管理委员会直属的“中央企业”，在财产组织和产权结构上都是国有独资公司性质，所以自然垄断产业的产权结构改革有必要从“中央企业”改起，而且从母公司改制入手，将现有的母公司（总公司）的国有独资公司先改制为国家绝对控股公司（国家持股50%以上），再逐步改制为国家相对控股公司。

20世纪80年代末期以来，发达国家的公司产权结构发生了很大变化。用美国沃顿商学院教授迈克尔·尤西姆（Michael Useem）的话讲，美国的产权制度正在从由经理人事掌握全权、不受监督制约的“管理人资本主义”向由投资人控制监督经理层的“投资人资本主义”转化。这一转化的一个明显特征就是资本市场结构的改变，各种机构投资者所占的比重越来越大。机构投资者在美国企业资产中所占的比重已经从1950年的6.1%上升到1997年的48%。由于持股比重的上升，机构投资者对于任何一个经营不善的企业都不可能简单地采取“用脚投票”的方式来解决。因此，美国的机构投资者已经一改历史上对公司治理的消极被动的态度，开始向积极参与公司治理和战略管理的方向演化。20世纪90年代初，美国5家大公司的董事会（IBM、通用汽车、康柏、AT&T和美国捷运）在机构投资者的压力下先后解雇了首席执行官，迫使公司领导班子从根本上改变经营战略，就是这种“投资人资本主义”改革中的典型事件。所以，自然垄断产业不仅要强调公司整体改制，吸收国内外战略投资者和国内民营企业投资入股，而且还要强调整体上市。积极支持资产或主营业务资产优良的企业实现整体上市。只有整体改制和上市，才有助于真正转换企业经营机制，建立现代企业制度。

在我国，要在自然垄断产业发展多元股东持股的国有企业集团，必须大力培育各种机构投资者，包括证券投资基金、社保基金等各种基金、保险公司、证券公司、金融资产管理公司以及引进境外机构投资者等。由于资金投入量大，机构投资者有动力也有能力介入企业集团的法人治理结构建设当中。

深化自然垄断产业产权结构改革，必须建立有效的民营资本进入和国有资本退出的通道和机制。目前，我国自然垄断产业中国有资本比重过大，存在“一股独大”现象。国有资本“一股独大”现象的普遍存在，

使得企业即使改组为股份有限公司甚至成为上市公司，企业集团母公司与作为子公司的股份有限公司的领导班子“两块牌子，一套人马”的现象比比皆是，法人治理结构的架构和运作仍然难以脱胎换骨，为此，必须建立有效的民营资本进入和国有资本退出的通道和机制，坚定不移地实行国有资本减持的方针。当前，在竞争性产业领域，要加大国有资本减持的力度。在自然垄断产业领域和公益事业领域，本着渐进的原则，不断减持国有资本的比重，以相对控股为目标。目前，我国非国有经济有了较快发展，为向有实力的民营企业有偿转让国有产权创造了一定条件。同时，应该鼓励经营者持股和管理层收购（MBO），完善职工持股会的运作机制。另外，要鼓励外商资本作为战略投资者买入国有股份和收购国有资产。在这方面，中国证监会、财政部和原国家经贸委共同发布的《上市公司国有股向外商转让暂行办法》将对拥有上市公司的企业集团的产权结构调整和法人治理结构的规范化运作起到一定的促进作用。

在民营资本进入方面，关键是要取消所有制歧视的进入壁垒，在国有资本、民营资本和外商资本之间实行统一的进入机制，不能在注册和审批方面宽待国有资本和外商资本，对民营资本刁难和歧视。据有关机构调查，在市场经济较为发达的广东省东莞市，在其 80 多种行业中，国有资本进入的有 72 种，外商资本进入的有 62 种，而允许国内民营资本进入的只有 41 种。在市场进入条件上对国内民营资本存在着明显的所有制歧视。这种情况在其他省份和地区要更为明显一些。另外，目前有些产业领域虽然没有明文规定不准民营资本投资经营，但与国有企业和外资企业相比，面临着更多的事前审批。在项目审批、土地征用、信贷资金、上市审批等一系列环节上，民营资本面临的困难也要比国有资本和外商资本大得多。不取消这种歧视性的进入壁垒，民营资本很难发展壮大，自然垄断产业国有企业和国有独资公司“一股独大”的格局也就难以打破。

（二）治理模式改革

1998 年，由西方发达国家组成的经济合作与发展组织（OECD）理事会召开部长级会议，提议 OECD 与各国政府和有关国际组织共同制定一套公司治理结构的标准和准则。经过专门委员会一年的工作，1999 年 5 月通过了“OECD 公司治理原则”。这一公司治理的基本原则是：（1）治理结构框架应保护股东权利；（2）治理结构框架应确保所有股东，包括小

股东和非国有股东受到平等待遇，如果他们的权利受到损害，他们有机会得到有效补偿；（3）公司治理框架应确认利益相关者的合法权利，并且鼓励公司和利益相关者在创造效益和工作机会以及为保持企业良好财务状况而积极地进行合作；（4）治理结构框架应保证及时准确地披露与公司有关的任何重大问题，包括财务状况、经营状况、所有权状况和公司治理状况的信息；（5）治理结构框架应确保董事会对公司的战略性指导和对管理人员的有效监督，并确保董事会对公司和股东负责。这些基本原则总结了良好的公司治理所必备的共同要素。尽管好的公司治理结构没有统一的模式，但如上原则是得到国际社会普遍认同的。OECD 的这些原则与我国《公司法》是基本一致的，经过这一提炼，使我们对建立自然垄断产业中的法人治理结构时必须掌握的要点更加清晰。我国公司制改制正在进行之中，自然垄断产业国有企业改制就是对原有企业的领导体制、组织制度、治理机制的重大调整。但是如果迁就旧体制，使改制企业的法人治理结构被扭曲，将来为此还要付出更大的代价。

目前的公司治理结构盛行股权逻辑，即股东利益至高无上。按照发达国家 1989 年以来的利益相关者实践，除了传统的股东外，党委、债权人、高管、职工、供应商、客户、社区以及其他外部主体（如女权组织）都有必要介入公司的内部治理。对自然垄断产业国有企业而言，如此多的利益相关者都要介入公司的内部治理，虽然有助于决策的民主化和科学化，但毫无疑问要大大地增加公司运行的成本。根据成本与收益比较原则，根据国有企业特点，我们提出最有意义也最具有可行性的是增加债权人和职工两类主体介入公司内部治理。根据资本理论，企业由三类资本构成，包括自有资本、借入资本和人力资本。自有资本出资者控制和主导公司内部治理的一切理由和依据，对借入资本和人力资本同样成立。在这种情况下，借入资本出资者和人力资本出资者介入公司内部治理也就顺理成章。现有的制度安排是监事会由股东代表、职工代表和独立监事三部分组成，现需要增加债权人代表席位，建议重新调整监事会结构，股东代表、职工代表、债权人和独立监事四类利益相关者各占 1/4 的席位。如果企业资产负债率超过 50%，可由最大债权人担任监事会主席。比起外部董事、外部监事、内部职工、一般股东等利益相关者，债权人有很大的动机和能力介入公司内部治理。我们深信，债权人的介入将有助于公司治理的规范化

和民主化运行。

理顺企业干部人事管理是建立规范的公司治理结构的关键，而理顺企业干部人事管理的关键在于企业高层领导的产生机制。党的十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》指出，要“积极探索适应现代企业制度要求的选人用人新机制，把组织考核推荐和引入市场机制、公开向社会招聘结合起来，把党管干部原则和董事会依法选择经营管理者以及经营管理者依法行使用人权结合起来”。这里，关于董事会依法选择经营管理者以及经营管理者依法行使用人权的问题，已经有了《公司法》的法定程序，问题的关键在于党委在企业中的作用及其实现的体制和机制。对此，2004年，中央组织部、国务院国资委党委联合发布的《关于加强和改进中央企业党建工作的意见》做了全面的阐述。该《意见》强调：坚持党的领导、发挥国有企业党组织的政治核心作用是一个重大原则，任何时候都不能动摇。要建立健全企业党组织发挥政治核心作用、参与企业重大问题决策的体制和机制，保证、监督党和国家方针政策在中央企业的贯彻执行。该《意见》明确了党组织参与国有企业重大问题决策的主要内容，并强调要坚持和完善“双向进入、交叉任职”的企业领导体制。国有独资和国有控股公司的党委成员可以通过法定程序分别进入董事会、监事会和经理班子，董事会、监事会、经理班子中的党员可以依照有关规定进入党委会。凡符合条件的，党委书记和董事长可由一人担任，董事长、总经理原则上分设。未设董事会的企业，可以实行党委书记兼任副总经理、总经理兼任党委副书记的交叉任职模式；根据实际情况，党委书记和总经理（厂长）也可由一人担任。已建立法人治理结构的国有独资和国有控股公司，党委会和法人治理结构要通过建立健全议事规则，完善党组织参与企业重大问题决策的程序和工作机制。未设董事会的企业可以采取联席会议方式，由党委成员和经营管理班子成员共同研究决定重大问题。企业党组织要积极推动企业重大问题决策的贯彻落实。但目前自然垄断产业中，仍然存在公司党委书记、董事长、监事长、总经理等高级管理者队伍建设中的多头任命问题，包括组织部系统、国资委系统等。如现有150家中央企业中，有53家企业的“一把手”干部（包括党委书记、董事长、总经理）由中共中央任命，由中央组织部进行考核。而几乎所有自然垄断产业中的骨干企业都包括在这

53 家中央企业之中。多头任命势必引发企业领导人中“谁任命就对谁负责”的心理和做法,进而使得党委、股东大会、董事会、经理班子、监事会之间的关系难以规范和协调。在此,我们建议,按照现代产权制度和现代企业制度的内在要求,今后由中央任命和组织部考核的仅限于党委书记、董事长、监事长和总经理需要按照《公司法》的治理程序产生。此外还需要从公司章程、各项工作规程和工作细则明确党委职能的具体实现机制,包括党委参与决策和意见表达的内容、环节、方式。

目前,我国自然垄断产业国有企业董事、监事、经理层等高管队伍来源比较单一,特别是企业“一把手”的产生只有行政任命一条路径,这样一种“相马”机制,由于“伯乐”的局限性往往难以产生真正的“千里马”。因此,中央企业需要变“相马”机制为“赛马”机制,敞开门户,广纳人才,在总结企业高管副职公开招聘经验的基础上,实行企业高管“一把手”公开招聘,除了以往的招聘来源外,还需要特别注意招聘对世界 500 强中的外国企业高管和中国 500 强中的民营企业高管开放,形成中央企业董监管队伍的职业化和多源化。

在自然垄断产业中,应该鼓励已经上市的国有控股公司对企业集团内的原有各级公司进行整合,由原有的“总公司—分公司”体制一律改组为“母公司—子公司”体制。为此需要对自然垄断产业国有企业进行内部重组。目前,国有垄断企业组织幅度过宽,跨距过长,需要精简企业组织机构,对层级过多的下属企业进行清理、整合。按照 2006 年 12 月 5 日《国务院办公厅转发国资委关于推进国有资本调整和国有企业重组指导意见的通知》的精神,通过关闭、破产、撤销、合并、取消企业法人资格等措施,今后自然垄断产业内原则上将管理层次控制在三级以内,即母公司—子公司—孙公司。要完善大企业的母子公司体制,强化母公司在战略管理、资本运作、结构调整、财务控制、风险防范等方面的功能。

(三) 竞争模式改革

自然垄断产业改革强调竞争导向,要以有效竞争准则来评价自然垄断产业的改革成效。有效竞争一般多是寡头竞争结构。塑造寡头竞争的市场结构,除了扶持新企业的进入这一措施外,政府一般容易诉诸分拆重组现有垄断企业的思路。关于分拆的路径,一般存在横向分拆、纵向分拆两种基本分拆方法。横向分拆指的是按照地域进行分拆。纵向分拆是指按照业

务进行分拆。通过横向分拆导入竞争的关键在于分拆后的各个企业能够彼此自由进入，否则只能是一个全国垄断商变成了多家区域垄断商，类似“军阀割据”局面，垄断依旧。例如，2002年通过分拆中国国家电力公司形成的国家电网公司和南方电网公司，不存在任何实质意义上的竞争。通过纵向分拆导入竞争的关键在于必须在每一个业务领域至少有2家以上的竞争者，否则只能是一个综合垄断商变成了若干家专业垄断商。例如，1999年通过对中国电信一分为四的纵向分拆形成了新的中国电信集团公司（经营固定网络和业务）、中国移动通信集团公司（经营移动网络和业务）、中国卫星通信集团公司（经营卫星通信业务）、国信寻呼公司（经营无线寻呼业务），4家电信公司之间没有任何实质性的竞争，分别仍是各自业务领域内的专业垄断者，“卖油的卖油，卖醋的卖醋”，彼此毫无竞争关系。所以这种分拆被专家评价为“没有任何意义，甚至可以说是误入歧途”，“1999年，按业务的‘竖切’拆分，实际上是在引入竞争的改革中走了弯路，以后还须对这次改革留下的后遗症‘补课’”^①。2001年，中国政府不得不对中国电信集团公司再次进行横向分拆，经过重组形成了新的中国电信集团公司（经营南方21省固定电信业务）和中国网络通信集团公司（经营北方10省固定电信业务）。至此，电信产业领域6家基础运营商较为充分的竞争格局和无线寻呼及电信增值业务充分竞争的局面已经形成。

然而，电信3G技术的发展以及国际竞争的压力使得中国电信领域再次面临重组的迫切要求。这也是2001年电信第二次分拆重组留下的未决问题。因此，有效竞争市场格局的形成必须与运营模式有机结合起来，为适应技术进步和市场变化留下余地和空间。根据国务院办公厅2006年12月5日下发的《关于推进国有资本调整和国有企业重组指导意见》的精神，我国开始不断加大国有企业重组的步伐，中央企业的数量不断减少，2003年为196家，2007年7月为155家，2007年12月为153家，2008年1月18日为150家。到2010年中央企业要调整和重组至80—100家，届时将会出现中央企业的数量“少而精”的局面。国有垄断企业的重组，

^① 参见王学庆等《管制垄断》，中国水利水电出版社2004年版，第105页。该书是国家发展和改革委员会宏观经济研究院重点课题和联合国计划开发署资助的研究项目的最终成果。

为民营企业和外资企业的进入腾出了空间。在这一轮国有资本调整和国有企业重组过程中，自然垄断产业的调整和重组也即将开始，特别是在电信、电力、民航、石油、广电、邮政、铁路等全国性垄断行业，3—5家综合运营商进行寡头竞争的有效竞争格局将会形成。

（四）运营模式改革

传统自然垄断产业都坚持一体化垄断经营。对自然垄断产业而言，基本上都存在一个基础网络，在基础网络与网上的运营活动之间，如电力输电网络与发电、配电，电信和有线电视网络与运营业务，铁路的路网设施与客、货车运营之间，都存在着“接口”在何处和如何“连接”的运营结构选择问题。在能够引入竞争的环节尽可能地引入竞争，并在自然垄断部分和竞争部分之间形成平稳连接，以在改善激励效果的同时实现规模经济、范围经济、关联经济和网络经济。合理界定自然垄断和竞争性之间的边界只是必要的一步，关键在于两者之间能否形成平稳过渡抑或“无缝连接”的业务运营结构。

美国1996年颁布新电信法，打破国内所有电信市场的界限，允许各类公司经营原来禁止经营的业务，其中最主要的是打破长途与本地的界限，以及电信网、计算机网和CATV网的界限，推进三网合一。从AT&T分离出来的7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，三大家长途公司（AT&T、MCIT和SPRINT）也可以自由进入地区电信市场。美国电信业一时间蓬勃发展，年投资额高达1000多亿美元，长途电信价格大幅降低。虽然给消费者带来了一时的利益，但网间互联问题没有得到解决，本地市场有效竞争也没有形成，各运营商所属网络各自为政难以形成规模效益，2000年以后，大批电信企业开始倒闭，甚至三大电信巨头（AT&T、Worldcom、SPRINT）都濒临破产，Worldcom这家世界第二大通讯公司已于2002年破产。在今天看来，网业分拆后的地方贝尔电话公司的日子并不好过。随着新一代网络技术的发展，市场对“小贝尔”提供的业务的需求正在日渐萎缩，由AT&T分拆出来的3家地方电话公司VERIZON、SBC通信公司、南方贝尔公司现在分别背负了600亿美元、300亿美元、200亿美元的债务。专家指出，正是那种将长途与区域电话业务人为地剥离开来的不合理做法，造成小贝尔们的经营模式日渐过时。美国联邦通信委员会（FCC）主席迈克尔·鲍威尔（Michael