



教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果

垄断行业监管机制的 法经济学研究

——监管机制、体制与制度协调论

谢 地 刘佳丽 著



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果

垄断行业监管机制的 法经济学研究

——监管机制、体制与制度协调论

谢 地 刘佳丽 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

垄断行业监管机制的法经济学研究：监管机制、体制与制度
协调论/谢地，刘佳丽著. —北京：经济科学出版社，2013. 12
ISBN 978 - 7 - 5141 - 4085 - 9

I. ①垄… II. ①谢…②刘… III. ①反垄断法 - 研究 - 中国
IV. ①D922. 294. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 291084 号

责任编辑：柳 敏

责任校对：王育楠

版式设计：李 杰

责任印制：李 鹏



垄断行业监管机制的法经济学研究

——监管机制、体制与制度协调论

谢 地 刘佳丽 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：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs.tmall.com

汉德鼎印刷厂印刷

华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 14 印张 300000 字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4085 - 9 定价：38.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

本研究得到以下资助：

教育部人文社科重点研究基地重大项目“垄断行业监管机制的法经济学研究”（批准号 08JJD790144）

国家社科基金重点项目“中国城市公用事业政府监管体系研究”（批准号 12AZD107）

序

呈献给读者和专家的这部作品，是教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“垄断行业监管机制的法经济学研究”（08JJD790144）的最终研究成果。现在我们怀着兴奋与惶恐交织的复杂心情期待着读者和专家的审验。

众所周知，随着垄断行业的技术进步、市场规模及市场范围的剧烈变化，世界范围内出现了垄断行业监管改革的浪潮。从20世纪70~80年代开始至今，这种改革，业已经历了从普遍的监管放松到重视改进监管质量的演变。改革开放30多年来，中国垄断行业在调整中取得了长足发展，监管改革功不可没。但毋庸讳言，中国垄断行业监管改革总体上滞后，垄断行业缺陷也饱受国人诟病。进入新世纪以来，垄断行业的监管改革也似乎进入了某种胶着状态而鲜有重大进展。我国垄断行业现代监管改革仍然任重而道远。

考虑到垄断行业是一个笼统的说法，其中包括自然垄断、行政垄断和经济垄断（竞争性领域的垄断）。而行政垄断和经济垄断是反垄断法的调节对象。自然垄断行业或自然垄断业务领域才是政府监管的主要对象。所以，本研究报告所研究的“垄断行业”主要是指自然垄断行业或自然垄断业务领域。垄断行业的监管也主要界定为自然垄断行业监管。

在理论研究层面，鉴于可以把监管问题视为一个委托—代理问题，可以将激励理论纳入垄断行业监管的研究范围，从而使其成为一个以激励性监管为核心的最优监管机制设计问题。一方面，自然垄断行业监管最终要通过立法、司法和执法程序来实现，仅仅停留于经济学意义上的机制设计又是不够的，亟待实现从监管机制到监管法律法规的转化和提升。另一方面，对现有垄断行业监管法律法规进行经济学分析，揭示其中缺失的经济学关切的必要性也正在凸显。而监管体制改革作为衔接监管机制和监管制度的中间环节，如何充分考量监管机制设计思想和监管制度安排理念，也是提升政府监管质量的关键。这使得法和经济学的结合研究变得非常重要，而在法经济学的语境下把监管机制、监管体制和监管制度结

合起来进行系统研究,回答中国垄断行业需要何种监管制度、现有监管制度如何改进、监管机制如何法制化为正式监管制度等,监管体制如何衔接好监管机制和监管制度,是监管理论与实践发展的必然要求,更是深化中国自然垄断行业监管改革亟待解决的重要课题。

基于上述判断,我们着力在以下几个方面进行了深入研究,并力求有所创新与突破:

第一,通过对相关文献的系统研究和梳理,我们把自然垄断行业政府监管理论的演进概括为监管迷信、监管质疑、监管重构等三个阶段;并揭示监管改革的逻辑是:市场失灵产生监管需求,监管需求产生监管供给,监管供给过度产生监管失灵,监管失灵产生监管改革需求,监管改革需求引发监管改革实践,并集中表现为在自然垄断领域重塑旨在既规避市场失灵,又防止政府失灵的监管机制。因此,按着“市场失灵——监管失灵——重建监管机制”的线索对主要市场经济国家自然垄断领域监管理论及监管机制研究进行了非常系统的梳理。鉴于在西方主要市场经济国家,由于长期积淀而成的监管体制、监管制度相对稳定和完善,在监管理论发展的过程中,监管机制设计就显得异常活跃。监管机制的不断调整,既是监管理论发展的实践形态,也是自然垄断行业由于技术进步、市场规模及范围的变化而不断改革需要的一种折射。我国自然垄断行业政府监管同样面临诸如技术进步、市场规模及范围的变化引发的自然垄断合理性及其边界问题,因此,应该借鉴在西方主要市场经济国家监管机制理论与实践的最新成果。但是,应当看到,我国自然垄断行业的政府监管也面临着若干不同于西方的课题。例如,我国自然垄断行业总体上维持着地方国有经济垄断的格局,但同时面临着民间资本、境外资本进入的巨大压力。这表明,我国自然垄断行业政府监管机制改革的任务也是多元的,既有克服市场失灵、维护公共利益的诉求,也有校正政府监管失灵、引入竞争机制的需要,更有咀嚼世界范围内的监管改革经验,按照全新理念重建政府监管的充分必要性。因此,在借鉴、引入西方主要市场经济国家政府监管机制的同时,一是要考量机制的可移植性问题,努力使之本土化;二是同步做好与监管机制相适应的监管体制搭建、监管制度安排。这个研究是“垄断行业监管机制的法经济学研究”的思想史基础,也是少有人进行的基础性研究工作。

第二,鉴于20世纪末以来,先行发达国家、后起发达国家及转轨国家都开展了以较低成本获得更高效、更优质的政府监管为目标的监管改革运动,旨在不断提升政府监管质量。我们研究认为,各国提升政府监管质量的改革都是在本国特定的政治、经济、文化历史传统背景下展开的。其提升监管质量的经验与政策

都具有独特性。但剔除国别差异的个性因素，也呈现出当代政府监管改革深化过程中，改进政府监管质量一般规律和共同趋势，因而对我国深化政府监管改革、提升政府监管质量的实践具有一定的借鉴意义。我们选取三个典型国家，即：美国（规制体系比较完备的西方发达国家）、韩国（东亚后起的发达国家）、俄罗斯（典型的经济转轨国家）提升政府监管质量的改革历程与经验进行概括，阐明转轨国家进行监管政策移植的可能性、约束条件及借鉴意义。这就为“垄断行业监管机制的法经济学研究”提供了一个可资参照的国际视野。以此研究为基础，我们认为自然垄断行业监管改革的核心目标是提升监管质量，监管机制设计、监管体制搭建、监管制度安排都应围绕这一目的展开。

第三，提出自然垄断行业监管改革需要顶层设计的思想，着眼点为增强监管机制、监管体制、监管制度的协调性。我国自然垄断行业政府监管改革从20世纪90年代中期开始在电信、电力、民航、铁路等几大自然垄断行业密集展开，到21世纪初达到最高潮。此后，改革渐趋于平稳，并呈现出停滞的态势。表面上看，中国自然垄断行业监管在监管机制、监管体制和监管制度等几个方面都已做出过大胆改革尝试，似乎已经无“制”可改。实际情况则是，由于缺乏改革的顶层设计，我国自然垄断行业监管改革已经陷入难以有所作为的“胶着”状态。必须从监管改革的顶层设计的高度把监管机制、监管体制和监管制度改革通盘加以考量，在监管机制、体制、制度功能“耦合”的基础上推进自然垄断行业监管改革。主要是：以提升政府监管质量为核心，通盘考量自然垄断行业政府监管机制、体制、制度匹配问题；完善自然垄断行业监管机制设计，同步考虑监管体制搭建和监管制度匹配问题；搭建合理的自然垄断行业监管体制，衔接监管机制的实施与监管制度安排；进一步健全自然垄断行业监管制度，充分考量其与监管体制、机制的匹配问题，等等。

第四，鉴于近年来频发的中国食品、药品等消费品产品质量问题，引起公众、政府甚至国外媒体与消费者的广泛关注，也暴露出中国产品质量监管制度的某些缺陷，我们研究认为：政府如何通过监管制度创新，对产品质量进行有效监管是保护国民生命、健康安全的需要，是提升“中国制造”信誉不可或缺手段，也是建设和谐社会必须解决的重要课题。产品质量监管制度合理与否，关键在于对参与人是否实施了有效的约束和激励。有效的约束和激励能够引导参与人遵守规则，而无效的约束和激励则会收到相反的效果。这个研究虽然触及的是社会性监管领域，但对于“垄断行业监管机制的法经济学研究”也具有思想共享的价值。

类似的研究还包括从法经济学的视角对职业安全监管问题的思考。我们认

为,控制和减少职业伤害,救济遭受职业伤害的劳动者,维护职业安全,是任何一个民主、法制、健康和谐的社会必须高度重视的社会经济问题,也是政府实施社会性规制的重要领域。我国国民经济高速增长的背后隐藏着巨大的社会成本,包括越来越严重的职业安全问题。各类生产安全事故的频繁发生,职业病发病人数的不断增加,折射出我国劳工状况不容乐观、劳动者权利未能得到有效保护的现实。在建设社会主义和谐社会的大背景下,应该从完善政府社会性规制入手寻求破解之道。这项研究对于“垄断行业监管机制的法经济学研究”同样具有思想共享的价值。

第五,鉴于垄断是造成市场失灵的一个重要因素,市场失灵使政府对垄断行业的监管具有合意性与必要性,而政府监管机构的介入作为整个经济系统的内生经济变量会引起生产者与消费者的福利水平的变化。因此,对政府监管效率的研究具有重要的理论与现实意义。课题组通过对政府监管效率建模分析,找到影响政府监管效率的内生因素,并据此设计监管效率改善机制,为政府提高监管效率提出了改进路径。

第六,基于我国电信企业重大重组和“全业务”竞争时代的开启,三家国有电信垄断企业面临反思原有竞争模式、采取新的竞争策略的大背景,课题组运用 Bertrand 模型,对处于寡头垄断竞争的我国电信行业进行博弈分析,认为同质化竞争和打价格战的效率损失对于国有电信垄断企业各方都无益。而通过提供差异性增值服务,走差异化竞争路线才是运营商在新竞争格局下的应有选择。因为产品差异化竞争策略,能使企业走出价格战困境,避免恶性竞争的效率损失;差异化引导新需求,能使企业拥有持久的核心竞争力。课题组通过改变参数和扩展假设,将其应用于三方(重组后的中国电信、中国移动和中国联通)博弈,有利于加深对我国电信行业监管复杂性的理解。

第七,选取广播电视和城市公交等行业进行实证研究,检验本课题的基本理论判断。

鉴于国内关于垄断行业监管的研究鲜有触及广播电视行业的现状,课题组在充分肯定改革开放 30 多年来我国广播电视行业得到了长足发展,对于贯彻党和国家的大政方针,满足国民日益增长的文化需要,提升国家的软实力和文化产业国际竞争力都发挥了十分重要的作用的前提下,直面我国广播电视行业在快速发展中暴露出的诸如媒体产品或服务供给过程中的商业利益与社会利益的冲突,媒体角色及功能界区混乱、媒体垄断与过度竞争并存、媒体话语权与公众权益矛盾等一系列问题,从政府监管机制、体制、制度联动的角度深入讨论了我国广播电视行业的监管改革路径,并构成“垄断行业监管机制的法经济学研究”的案例

分析和实证研究的组成部分。

另一项实证研究成果是关于城市公共交通行业监管改革方面的论文。鉴于我国城市公共交通行业的政府监管在管理体制、补贴制度、价格机制、法律法规等方面都存在一系列问题，课题组提出城市公共交通行业监管改革的主要思路是：加强公共交通的法治建设，使监管改革有法可依；组建相对独立的监管机构，提高政府监管效率；建立适当的竞争引入机制，形成有序竞争的市场格局；设计合理的价格机制，兼顾企业和消费者等各方利益；设计合理的财政补贴制度，激励企业改善服务、提高运营效率；建立有效的外部监督机制，监督、约束规制机构，等等。

第八，关于法经济学一般理论的研究。在承担该课题研究的过程中，我们组织课题组成员，整合经济学与法学两个学科的研究力量，撰写出版了法经济学方面的专门著作。该著作在对国内外法经济学研究文献系统把握的基础上，借鉴、参考国内同行的研究成果，以法经济学研究本土化为目标，对法经济学覆盖的主要领域进行了比较详尽的阐释，从而建立起一个比较系统的法经济学分析框架，对课题研究起到了积极的推动作用。

除了前述研究进展之外，课题负责人还指导博士生和硕士生展开相关研究，撰写博士论文和硕士论文，并已经毕业。相关的博士论文有：吴英慧的《中国转轨时期的政府规制质量研究》和赵新颖的《转型时期政府规制失灵与规制改革路径分析》；相关的硕士论文有：杨可的《电力行业监管机制及制度化路径的经济学分析》、王尧的《电信行业政府监管的法经济学分析》、王烜的《石油行业政府监管机制的法经济学分析》、王亭懿的《我国证券监管问题的法经济学研究》、唐莹的《电信产业规制改革研究》、刘佳丽的《广播电视行业政府监管机制的法经济学分析》、李丹的《城市供水行业监管机制的经济学分析》、金婷婷的《铁路行业政府监管机制的法经济学分析》、姜菲菲的《我国城市公共交通行业政府监管机制的法经济学分析》、高日的《中国民航业监管机制的法经济学分析》、陈希婷的《城市燃气行业政府监管机制的法经济学分析》、白琳的《医疗卫生行业政府监管问题的经济学分析》、艾新添的《保险监管机制的法经济学分析》、陈潇潇的《国有经济存续下的自然垄断行业的规制改革》、肖恺的《中国食品安全规制研究》，等等。

基于上述阶段性研究成果，最终研究报告主要包括以下几个方面的内容：

一是自然垄断行业政府监管理论与实践的发展及其新课题，主要是对国外自然垄断行业政府监管理论与实践的发展脉络进行系统梳理，着力呈现政府监管演变的一般规律，为中国自然垄断行业政府监管改革提供时空参照系，同时，关注

于国内自然垄断行业政府监管问题研究的进展,进而尝试触碰自然垄断行业政府监管应予研究的新课题,提出本课题的研究指向。

二是监管机制、监管体制、监管制度关系的法经济学解释,主要是在清晰界定监管机制、监管体制、监管制度的含义内涵及外延的基础上,把这三个概念置于法经济学语境下进行进一步阐释,进而阐释三者之间的功能耦合关系。

三是中国自然垄断行业监管机制的演化及其适用性,分别对价格监管机制、市场准入监管机制、激励性监管机制、非对称监管机制等几种监管机制的调适性问题进行描述和思考。

四是中国自然垄断行业监管体制的现状和问题,主要是从中国主要自然垄断行业监管体制改革实践观察入手,概括中国自然垄断行业监管体制的类型与特征,直面中国自然垄断行业监管体制存在的主要问题。

五是中国自然垄断行业监管制度透视,按照针对监管主体的监管法律制度框架、针对监管客体的法律制度框架两个板块,对我国目前的自然垄断行业监管制度进行系统考察,揭示中国自然垄断行业政府监管制度存在的主要问题。

六是监管机制设计、体制改革、制度安排有机整合的必要性及实施路径,着力于从:(1)新的监管机制要求监管体制、监管制度的适应性调整;(2)监管体制改革、监管制度安排应同步考量监管机制设计的要求;(3)监管体制构建应有效衔接监管机制调整和监管制度安排等三个方面,并结合国内外案例,阐释按照监管机制、监管体制和监管制度功能耦合要求进行监管改革顶层设计的意义,据此提出自然垄断行业政府监管改革的实施路径。

我们认为,这个研究报告可能的新意主要有以下几个方面:

一是按照监管思想史和监管改革史梳理并重的原则进行文献梳理,将自然垄断行业政府监管理论及实践归结为三个阶段,即:基于市场失灵考量的监管迷信期、基于政府失灵考量的监管质疑期和引入激励性监管的监管重构期。这对于我国理论界和实际部门充分咀嚼世界范围内监管理论脉络、改革经验,找准中国自然垄断行业政府监管改革的方位具有一定的文献意义和重要的理论价值。

二是在对监管机制、监管体制、监管制度的内涵及外延进行清晰界定的基础上,系统阐释了监管机制、监管体制、监管制度之间的功能耦合关系,符合我国深化监管改革、进行顶层设计的理论需求和现实需要。

三是在监管理念层面,结合中国实际,借鉴国际经验,提出把提升政府监管质量作为中国自然垄断行业政府监管改革的核心目标,并以此为基础通盘考量监管机制、监管体制和监管制度功能耦合问题,具有重要的现实意义。

四是运用法经济学分析范式,着力解决新监管经经济学中理想化的最优监管

机制设计向具体的、具有可操作性的监管制度安排、监管体制搭建转换的难题，弥补自然垄断行业监管机制理论“供给”与垄断行业监管制度、监管体制现实“需求”之间的缺口，提出与监管机制相适应的监管体制搭建、监管制度安排的一系列具体建议，具有政策参考价值。

报告的学术价值是在对监管机制进行法经济学研究的过程中，基于世界范围内监管理论发展脉络和监管改革实践，紧密结合中国监管改革实际，发现并论证了监管机制、监管体制、监管制度协调与否问题的重要性，并深入研究了监管机制、监管体制、监管制度的功能耦合关系及其实现三者协调作用的可能路径。这不仅对深化我国自然垄断行业监管改革具有重要理论认知意义，而且对于其他领域的改革也具有启发意义：终结片面、移植式的机制、体制、制度调整，而把机制设计、体制搭建、制度安排有机整合起来的系统改革才是我国主要领域进一步深化改革的出路。

报告的应用价值是提出新的监管理念，即把不断提升政府监管质量作为改革的核心，并结合大量案例，分析监管机制、监管体制、监管制度有机整合、协调推进的必要性、可能性及其具体途径。这使得该研究具有了某种顶层设计的政策含义，对于进一步推进主要自然垄断行业监管改革可能具有参考价值。

本课题的负责人是谢地。课题组成员包括任俊生、尹竹、尹栾玉、吴英慧、丁肇勇、刘佳丽、高光勇、景玉琴、廖宏伟、刘若昕、梁海音、于海斌、魏晓彬、李微微等。

最终研究报告执笔人为谢地、刘佳丽。

在最终研究报告撰写的过程中，我们参考了国内外同行的大量相关研究成果，并从这些杰出思想中受益颇多，谨在此表示崇高敬意。

由于时间、精力和认识的局限，最终完成的研究报告还存在一些不尽如人意之处，请专家不吝赐教，以帮助我们不断深化该领域的研究。

谢地 刘佳丽

2013年3月长春

目 录

第一章 自然垄断行业政府监管理论与实践的发展及其新课题	1
第一节 国外自然垄断行业政府监管理论与实践的发展脉络	2
一、监管迷信：基于市场失灵考量的自然垄断行业政府 监管理论及监管实践	2
二、监管质疑：基于政府失灵考量的自然垄断行业政府 监管理论及监管实践	4
三、监管重构：激励性监管理论及监管实践	8
第二节 国内关于自然垄断行业政府监管问题研究的进展	13
一、关于自然垄断行业监管机制的研究	14
二、关于自然垄断行业监管体制的研究	20
三、关于自然垄断行业监管制度的研究	25
四、关于自然垄断行业监管体系的研究	29
第三节 自然垄断行业政府监管研究的新课题	30
第二章 监管机制、监管体制、监管制度关系的法经济学 解释	32
第一节 监管机制、监管体制和监管制度的含义	32
一、监管机制的含义	32
二、监管体制的含义	34
三、监管制度的含义	34
四、监管机制、体制、制度的协同性	35
第二节 法经济学语境下的监管机制、监管体制、监管制度	36
一、法经济学语境下的监管机制	37
二、法经济学语境下的监管体制	43
三、法经济学语境下的监管制度	48

第三节	法经济学语境下的监管机制、体制、制度关系：功能耦合	51
一、	监管机制、体制、制度功能耦合的含义	51
二、	监管机制、监管体制和监管制度功能耦合的层次性	53
三、	自然垄断行业政府监管机制、监管体制和监管制度 功能耦合的系统性	54
第三章	中国自然垄断行业监管机制的演化及其适用性	60
第一节	价格监管机制的演变及其适用性	60
一、	价格水平的波动	61
二、	价格监管机制的演变	67
三、	价格监管机制的适用性	73
第二节	市场准入监管机制的内容及其适用性	80
一、	民间资本进入城市公用事业的方式	80
二、	政府市场准入监管机制的内容	86
三、	市场准入监管机制的适用性	89
第三节	激励性监管机制的演变及其适用性	92
一、	城镇水务特许经营的演变	92
二、	城镇水务特许经营的适用性	94
第四节	非对称监管机制的演变及其适用性	98
一、	非对称监管机制的演变	98
二、	非对称监管机制的适用性	105
第五节	关于自然垄断产业监管机制适用性的若干思考	106
一、	激励性监管机制的变通	107
二、	民营化、引入竞争、结构重组中存在的问题	108
三、	互联互通的费用结算问题	109
四、	放松监管的边界讨论	109
第四章	中国自然垄断行业监管体制的现状和问题	110
第一节	中国主要自然垄断行业监管体制改革实践扫描	110
一、	电信产业的监管体制改革	111
二、	电力产业的监管体制改革	113
三、	铁路运输产业的监管体制改革	114
四、	航空运输产业的监管体制改革	115

五、邮政产业的监管体制改革	116
六、城市公用事业的监管体制改革	117
第二节 中国自然垄断行业监管体制的现状：类型与特征	117
一、中国自然垄断行业监管体制的基本类型	117
二、“双合一”型监管体制的基本特征	119
三、“一分一合”型监管体制的基本特征	120
四、“双分离”型监管体制的基本特征	123
第三节 中国自然垄断行业监管体制存在的问题	125
一、既有制度禀赋障碍	125
二、监管体制自身的结构性缺陷	129
 第五章 中国自然垄断行业监管制度透视	133
第一节 基于监管主体的监管法律制度框架	134
一、监管主体的设立依据	134
二、监管主体的执法依据	137
三、监管主体的监督依据	142
第二节 基于监管客体的法律制度框架	146
一、自然垄断行业民营化改革监管法律制度	146
二、自然垄断行业价格监管法律制度	149
三、自然垄断行业市场准入监管法律制度	149
四、公用事业特许经营中的市场退出监管法律制度	151
五、网络产业互联互通监管法律制度	152
第三节 中国自然垄断行业政府监管制度存在的问题	153
一、监管体制层面的法律制度缺损	153
二、监管客体层面的法律制度缺损	157
三、监管机制层面的法律制度缺损	160
 第六章 监管机制设计、体制改革、制度安排有机整合的 必要性及实施路径	164
第一节 新的监管机制要求监管体制、监管制度的适应性调整	164
一、监管机制变化要求监管制度适应	164
二、新的监管机制要求监管体制的合理构建	170

第二节	监管体制改革、监管制度安排应同步考量监管机制设计的要求	171
一、	监管制度安排应考量监管机制设计的诉求	171
二、	监管体制构建也要考量监管机制设计的诉求	174
第三节	监管体制构建应有效衔接监管机制调整和监管制度安排	176
第四节	自然垄断行业政府监管改革的实施路径	179
一、	以提升政府监管质量为核心，通盘考量自然垄断行业政府监管机制、体制与制度的协调性问题	179
二、	完善自然垄断行业监管机制设计，同步考虑监管体制搭建和监管制度匹配问题	181
三、	搭建合理的自然垄断行业监管体制，衔接监管机制的实施与监管制度安排	184
四、	进一步健全自然垄断行业监管制度，充分考量其与监管体制、机制的匹配问题	187
主要参考文献		190

第一章

自然垄断行业政府监管理论与实践的发展及其新课题

一般认为,经济学语境下的监管(或称规制、管制)的概念有三种:一是政府监管是基于公共利益考量的制度安排。卡恩认为:“规制是对该种产业的结构及其经济绩效的主要方面的直接的政府规定,以及在合理条件下服务所有用户时应尽义务的规定”^①。米尼克认为政府监管是从公共利益出发针对私人行为而制定的公共行为政策^②;二是认为政府监管是利益集团为自身利益对政府权力的俘获。施蒂格勒指出:“作为一种规制,规制通常是产业自己争取来的,规制的设计与实施主要是为规制产业自己服务的”。^③三是认为政府监管是对经济的控制。日本学者植草益认为监管是“社会公共机构依照一定规则对企业的活动进行规制的行为”^④。史普博认为,政府监管是行政机构制定并执行的直接干预市场机制或间接改变企业和消费者供需政策的一般规则或特殊行为。^⑤国内外对于自然垄断行业监管问题研究有着较高的关注度。其中,国外文献集中于不完全信息的条件下,以激励为核心的最优监管机制设计方面,并且,最优监管机制的实施建立在合理的监管体制框架和完备的监管制度同步搭建的基础上;国内研究则更多地关注对具体监管机制的简单移植,较少涉及监管机制与监管体制改革和法治建设的关联性与同步性。关于自然垄断行业监管研究是由一系列前后相继、相互支撑的文献构成的,我们首先从监管思想史演进与监管实践发展相结合的角度对国内外自然垄断行业监管的相关理论进行系统梳理,揭示并还原监管理论演变背后的内在规律,为自然垄断行业监管的进一步改革提供理论依据和可供参考的发展方向。

① Alfred E Kahn. The Economics of Regulation on Principles and Institutions [M]. Cambridge, MA: MIT Press, 1988.

② 陶爱萍,刘志迎. 国外政府规制理论研究综述 [J]. 经济纵横, 2003 (6).

③ G. J. Stigler. The Theory of Economic Regulation [J]. Bell Journal of Economics, 5, Autumn, 1974.

④ (日)植草益. 微观规制经济学 [M]. 北京:中国发展出版社, 1992.

⑤ 丹尼尔·F·史普博. 管制与市场 [M]. 上海:上海三联书店, 1999.

第一节 国外自然垄断行业政府监管理论与实践的发展脉络^①

自然垄断行业是典型的市场失灵领域，政府监管不可或缺。但制定并实施何种监管政策却具有很大的选择空间。一般而言，监管政策的制定是结合特定监管环境和企业特点做出的，在政策制定过程中，如何充分考虑企业对监管政策所采取的应对策略，以保证监管目标的实现，正是监管机制设计理论所要考虑和解决的问题。监管机制设计理论起源于赫尔维茨在 1960 年和 1972 年的开创性工作。其观点是：给定任意一个经济或社会目标，给定自由选择、自愿交换、信息不完全、分散化决策的条件，是否以及如何设计出某种机制，满足经济活动参与者个人与设计者既定目标之间的一致性。^②

从思想史的角度梳理，自然垄断行业政府监管理论经历了监管迷信、监管质疑、监管重构等三个阶段；从监管实践看，监管改革的逻辑是：市场失灵产生监管需求，监管需求产生监管供给，监管供给过度产生监管失灵，监管失灵产生监管改革需求，监管改革需求引发监管改革实践，并集中表现为在自然垄断领域重塑旨在既规避市场失灵，又防止政府失灵的监管机制。因此，本文按着“市场失灵——监管失灵——重建监管机制”的线索对主要市场经济国家自然垄断领域监管研究进行梳理。

一、监管迷信：基于市场失灵考量的自然垄断行业政府监管理论及监管实践

校正市场失灵，维护公共利益是政府对自然垄断行业实施监管的最初理由。其目标在于防止和控制自然垄断企业实施价格垄断，损害消费者权益，降低社会福利。S. 布瑞尔^③、植草益^④、M. L. 威顿伯姆^⑤等均将政府监管视为对市场失灵

^① 相关内容参见谢地，刘佳丽．国外自然垄断行业政府监管机制研究述评 [J]．经济社会体制比较，2012 (1)．

^② Hurwicz, L. Optimality and Informational Efficiency in Resource Allocation Processes [J]. Mathematical Methods in the Social Sciences [M]. eds. Arrow, K., S. Karlin, and P. suppes. Stanford: Stanford University Press, 1960.

^③ S. Breyer, Deregulation or Reregulation? Regulatory Reform in Europe and the United States [M]. 北京：中国发展出版社，1992.

^④ [日] 植草益．微观规制经济学 [M]．北京：中国发展出版社，1992.

^⑤ M L Wedenbaum Business and Government in the Global Marketplace [M]. 5th ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995.