

网络型基础产业经济学丛书

丛书主编 / 荣朝和

基础设施领域的 特殊法人与公企业

JICHU SHESHI LINGYU DE TESHU FAREN YU GONG QIYE

吴金明 / 著



经济科学出版社

网络型基础产业经济学丛书

丛书主编 / 荣朝和

基础设施领域的 特殊法人与公企业

JICHU SHESHI LINGYU DE TESHU FAREN YU GONG QIYE

吴金明 / 著



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基础设施领域的特殊法人与公企业 / 吴金明著. —北京:
经济科学出版社, 2008. 7

(网络型基础产业经济学丛书 / 荣朝和主编)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7296 - 7

I. 基… II. 吴… III. 基础设施 - 工业企业: 国营企业 -
研究 - 中国 IV. F426

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 088965 号

责任编辑: 纪晓津

责任校对: 徐领弟

技术编辑: 董永亭

基础设施领域的特殊法人与公企业

吴金明 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: 100036

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

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

电子邮件: esp@esp.com.cn

北京欣舒印务有限公司印刷

河北三河永明装订厂装订

850 × 1168 32 开 11 印张 270000 字

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7296 - 7/F · 6547 定价: 22.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

丛书前言

20 世纪 70 年代以来，在世界范围内掀起了放松管制以及自由化和私有化的浪潮，这种变革在网络型基础产业里表现得尤为明显。以放松管制为契机，许多国家都对网络型产业如铁路、民航、电信和电力等部门进行了重组，力图打破由政府垄断经营的管理体制，引入竞争，形成新的市场结构；同时，一些国家对网络型产业实施私有化改革，引入了私人投资。例如在铁路业，美国 1976 年的铁路复兴与管制改革法和 1980 年的斯塔格斯法成为铁路放松管制的标志，促使美国铁路形成了大型铁路公司持续合并扩张和小铁路公司不断分离的产业组织结构；以瑞典、日本、英国为代表的国家则对原一体化的国有铁路进行了不同形式的分割，并希望在行业内部不同程度地引入竞争。在民航业，美国 1978 年的航空运输放松管制法促使美国民航业降低了进入壁垒，形成了新型的轴辐组织结构；而航空公司之间结成大型国际联盟则是近年出现的另一个重要趋势。在电信产业，美国电信业在长话领域成功地引入竞争以后，继而在 1996 年出台了新电信法，明确地把引入本地电话网竞争作为主要目标；日本政府也在考虑其网络经济性的基础上对日本电信 NTT 进行了分割和民营化。在电力产业，美、英等国将电力输送的网络业务与电力生产进行了纵向分离，并在电力生产部门

引入了竞争。从整个世界看，在传统上由政府垄断经营或严格管制的具有网络特征的基础性产业里，自由化是目前一个非常显著的发展趋势。

网络这个概念现在用得很广，但实际上其内涵是有差别的。我们认为网络大体上可分为三类：第一类是实体网络，即有物质网络作为实体的社会基础设施，包括交通运输、电力、邮电、供水、供气等；第二类是虚拟网络，包括信息、管理、组织、关系、营销、资金网等，虽然并没有实体性的网络，但对社会经济生活以及企业经营也是至关重要的；还有一类就是因特网，它与完全实体网络和完全虚拟网络都不一样，形成了依靠实体网但又超越实体网的特定信息网络。本丛书所关注的网络型基础产业，主要是指属于实体网络的各个基础设施部门，它们共同构成了国家或地区的社会经济基础。网络型基础产业是一组相对特殊的经济部门，它们的投资建设、生产经营方式和组织结构等都有别于一般工商业，而且通常被认为具有自然垄断性、公共性、外部性等经济特征，因此过去各国政府对这些产业一直进行了较强度度的经济管制，甚至直接进行垄断经营。

放松管制的意图通常来说其一是引入竞争，提高效益；其二是引入私人资本，缓解政府资金不足的矛盾。网络型基础产业中有些技术上的变化，如电信中光缆和无线技术的使用，使基础设施的沉没成本大大降低；一些管理理念的变化，如实行上下分离或网营分离等，也为引入竞争创造了条件。而可竞争理论也提出，即使是具有自然垄断特性的行业，也可以在市场外创造为进入市场而竞争的机制，也就是说市场内可能只有一家企业在经营，但却可以形成多家企业为获得进入市场而竞争的局面。不少国家推行了在基础设施产业引入私人资本的政策，其中有些还把过去是国有的网络

型产业实行了私有化。曾经有过在基础设施产业改革中到底是竞争重要还是私有化重要的争论，现在有较多的人认为引入竞争只是市场化的第一步，随着市场化改革的深入，私有产权的引入是不可避免的。

各国网络型基础产业的放松管制在引入竞争、引入私人资本方面都取得了一定成效，但这些行业的自然垄断特性仍然在很大程度上起着作用。各国基础设施产业的改革实际上既有分解，也有整合。例如很多国家的铁路实行了网运分离，有些还把上部运营公司的客运与货运分开；但另一方面，铁路公司的规模和服务范围又有扩大的趋势。欧洲各国铁路已经实现了网运分离，但大都没有选择将客货运公司进一步割碎的方案，而是要尽快在泛欧铁路网络上实现快速跨境运输，以适应欧洲统一市场需要并应付来自公路的激烈竞争；美日两国铁路仍旧保持着上下一体的货运或客运公司体制，美国铁路在放松管制以后更是经历了持续性的大规模兼并；只有英国铁路真正实施了内部竞争，但从几年实践的结果看似并不尽如人意，已被私有化的线路公司又被政府重新接管，改革前景堪忧。国外公路零担货运业在放松管制后形成了大型公司寡头垄断的局面，海运、航空和电信业则相继出现了国际甚至全球联盟的趋势，而著名的美国加州电力事故也引起人们在改革模式上的更多警惕。事实说明，行业特点在这里起着决定性的作用，放松管制也并不是取消管制，而是要用适合这些行业特点的激励性管制取代过去过于僵化的旧管制。

中国正处于从计划经济向市场经济过渡的时期，经过 20 多年的改革开放，市场机制已经在工业、商业、建筑业等竞争性产业中发挥基础性资源配置作用。作为市场化渐进式改革的必然逻辑以及对国外网络型产业变革的回应，我国

各基础设施产业也相继开始了市场化改革的步伐。交通部系统最早实施了政企分开，并通过投资主体多元化和采取收费方式，加快了公路和港口码头的基础建设，通过对价格和市场准入的放松管制，初步完成了市场化改革。电信和电力等行业不同程度地放松了对投资、市场进入和价格的管制，引入竞争，初步实现了从政府垄断经营向企业化经营的转变。民航业通过对国有民航企业的分割、允许地方政府投资以及机场与航空公司分离等措施，初步形成了一个竞争性市场。铁路的行业重组和政企分开也有望取得一些实质性突破。然而从更深层次看，虽然中国基础设施产业的市场化改革已经取得一定进展，但继续深化改革仍然面临诸多难题，例如如何更有效地引入私人资本以及是否实行更大规模的民营化，如何确认网络型产业的规模经济和企业边界，如何处理自然垄断与鼓励竞争的关系，如何构建更有效率的政府监管体制等等。前一段的改革也暴露出对这些行业的理性认识不足，例如有些人过于乐观地认为这些自然垄断行业可以轻易地通过某种类型的切分改造成竞争性行业。这种认为只需切分就能解决问题的看法对于有关政策的制定其实是有害的。事实上人们已经开始意识到铁路网的人为分割不是解决目前该行业主要问题的合理手段，因而开始更审慎地探索符合自身特点的改革模式；电信、电力和民航业的最新重组方案中则均包括了一些重要的横向合并。所有这些都体现出各网络型基础产业对自身网络规模经济的内在要求，说明在改革和引入竞争的同时，必须尊重这些行业的生产组织与结构特点。因此毫无疑问地，对网络型基础产业经济问题的研究具有重大理论和现实意义。

网络型基础产业一直是产业组织理论和管制经济学的主要研究对象，但以往经济学家的注意力多集中在政府管制行

为本身的属性上，而对这些行业的规模经济和竞争等问题没有给予足够关注。随着网络竞争的不断深入，政府干预的方式正在发生变化，有人认为竞争政策正在逐步取代管制政策，但也有人认为是激励性管制取代旧的管制。无论哪一种意见占上风，都要承认由于制度环境与市场需要的巨大变化以及技术上的飞速进步，各网络型基础产业的组织结构发生了很大变化，同时这些行业还仍旧各自保留着若干独有的特点。各种网络型产业问题被更多人重视和研究是很自然的，但到目前为止，网络型产业组织理论框架还没有完全建立起来，网络型产业的竞争仍然缺乏坚实的理论基础。国内网络型基础产业的改革也已经引起经济学家的关注，但运用现代经济理论对各个不同行业进行系统研究的专著尚属少见。这主要是由于网络型基础产业本身较为复杂，其研究工作需要以一定的专业知识作为基础，并进行长期不懈的跟踪和探索。由于各种网络型产业之间仍存在着一定的差异，因此我们认为应该在研究各种产业不同特性的基础上，才可能总结出对网络型产业的经济特性和组织结构具有更一般意义的结论。

北方交通大学经济管理学院产业经济学学科，是全国高等院校中以网络型基础产业经济分析为特色的国家级重点学科。该学科过去一向以铁路及一般运输经济的研究和教学见长，近年来更加注重广泛借鉴经济学最新成果研究各种网络型基础设施产业的经济问题，已经取得一批具有较高理论水平和实践意义的成果，受到学术界和社会的广泛关注与好评。本丛书以网络型基础产业为研究对象，运用现代经济学的理论和方法，如交易成本理论、委托代理理论、产权理论、制度变迁理论、管制理论、竞争理论以及新兴古典经济学等，内容全部集中在不同运输方式和电信、电力等网络型

基础产业的经济学分析，其中有些书相对综合一些，而多数则是一本书针对某一个行业深入进行探讨，也包括若干精选的译著。本丛书的作者及编译者主要由北方交通大学经济管理学院产业经济学科点的教师和毕业博士生组成。我们愿将本丛书献给所有关心网络型产业改革和发展的人，并愿同全国的经济工作者和学术界一道，共同推动我国网络型基础产业的发展、改革以及经济研究事业。

荣朝和

2002 年 8 月

于北方交通大学

本书前言

基础设施领域的公企业研究，既是一个重要的理论问题，也是一个十分重要的实践问题。本研究是在前人有关“基础设施”、“公企业”特性、定义、表现形式与发展成因的研究基础之上展开的。从导论到结论虽然分成九章来撰写，但始终是围绕“什么是公企业”、“基础设施领域中为何存在有公企业”、“公企业的演化动因与作用机理是什么”、“基础设施领域中公企业的演化规律如何”等方面的问题展开探讨与分析的。

本书从现象入手，通过挖掘现象背后所存在的经济学问题，在进行文献综述，了解国内外研究该问题所用理论及该问题研究解决的程度的基础上，找到留给后人的研究空间，并确定本课题将要研究解决的“空间部位”即研究内容。本书的主要研究内容是探索基础设施领域公企业产生、发展的内在规律，揭示我国基础设施领域国有企业改革的路径。具体包括以下几方面：

其一，从公共经济学、法经济学、新制度经济学以及公企业特性的角度界定公企业的内涵与分类，分析解决公企业的定义与质的规定性问题。

其二，结合基础设施的技术、经济与社会特性研究公企业存在的客观基础与公企业的一般演化动因，重点解决在基础设施领域为何需要有公企业这一特殊法人制度的问题。

其三，结合公企业的分类及其法人制度与法律调整模式的分

析，探索和回答基础设施领域公企业的具体表现形式及其特殊法人制度与治理结构等问题。

其四，结合经济发展的不同阶段和基础设施发展的不同模式，研究基础设施领域公企业的成长机理与存在领域，分析基础设施领域公企业的演变规律，从理论与实践相结合的角度，探索回答“公企业究竟是一种经济发展过程中的过渡形态与权宜之计，还是一种长期存在的制度安排与必然选择”的问题。

其五，在探索基础设施及其服务提供制度变迁路径的基础上，研究解决基础设施领域我国国有企业改革路径选择的问题。

本书所得出的基本结论如下：

(1) 公企业是为了达成政府或公众目标，由政府全部或部分出资（或补贴），主要提供公共物品的、由政府经营或干预的、受单独立法模式调整与制约的特殊法人，是权力结构与权利结构之间博弈的一种均衡及其在微观组织上的一种体现。依据公企业公共性的类型与程度不同，它有 A、B、C、D 四种类型之分。尽管适合于市场经济要求的基础设施领域公企业的法人制度是一种“四位一体”的特殊法人制度，包括依据单独立法而设立的规制制度（即基于效率的放松规制和基于公平的亲贫规制），以国有独资、控股与“公私合作”为代表的产权制度，关键利益相关者主导的治理结构和与企业文化共生的管理制度四个方面，但具体到公企业的 A、B、C、D 四种类型，其法人制度与治理结构又有不同。

(2) 基础设施的技术、经济与社会特性决定了公企业在基础设施领域中存在的客观必然性，公企业之所以广泛存在于基础设施领域，是基础设施的技术、经济与社会特性与公企业的两重性（公共性与企业性）综合作用的结果。

(3) 在不同的经济发展阶段，公企业的演化动因不同。在资本主义经济形成时期，其演化动因是弥补私人投资不足，建设

上层建筑的政策工具；在战时和经济危机时期，其演化动因是应对系统性风险的保障、修复机制和政策工具；在 20 世纪 50 ~ 70 年代，其演化动因是原始性市场失灵的纠正机制和平均利润率下降的缓解机制与政策工具；在 20 世纪 80 年代至当代，其演化动因是新市场失灵的纠正机制和发展高新技术产业的导入政策工具；在未来时期，其演化动因是扩张有效需求、维持网络经济性和引领前沿战略性新兴产业的政策工具。

(4) 公企业与私企业之间存在着有限的替代性与四个方面的显著互补性，正是这种替代性与互补性，使得公企业与私企业总是以一个动态的比例分布于基础设施产业和其他一些战略性新兴产业之中。根据社会物品短缺性质和基础设施发展模式的不同，公企业有以下特殊演化规律：一是基础设施领域公企业的表现形式与分布特性随经济发展的阶段不同而不同；二是即使是在同一经济发展阶段，公企业的表现形式与分布特性随产业的不同而不同，总的趋势是，公企业的产业分布层次越来越高，且符合“赫希曼准则”；三是在同一产业的不同环节，公企业的表现形式与分布特性也不同，公企业的分布面越来越窄，基于产业“七寸”环节而出现“收敛型”分布；四是不同的基础设施发展模式导致不同的公企业演化路径。

(5) 就我国基础设施领域国有企业改革的路径依赖问题，提出了“两分法、一步走”模式和“谱系法、分步走”的模式分类，并结合我国的改革实践，在分析指出“两分法、一步走”改革模式所带来的两大严重弊端（“内部人控制的外在化”——边缘性企业对母体的利益侵蚀和外部规制的失效——关系对制度效应的挤出）的基础上，提出了我国基础设施领域国有企业改革的理论逻辑和可行路径——“谱系法、分步走”的模式，即第一步，通过改革把缺乏单独立法的我国提供基础设施及其服务的政企、政资与政监合一的国有企业改造成基于单独

立法的政企、政资与政监合一的 A 类公企业；第二步，把基于单独立法的政企、政资与政监合一的 A 类公企业改造成基于单独立法的政企、政资、政监分开的 B 类或 C 类公企业；第三步，通过改革部分地把基于单独立法的 B 类、C 类公企业再转变成 D 类公企业或基于私法的民营企业。

吴金明

2008 年 5 月 1 日

目 录

丛书前言	(1)
本书前言	(1)
第一章 导论	(1)
第一节 研究背景	(1)
第二节 研究目的、意义与方法	(6)
第三节 逻辑框架	(7)
第四节 概念界定	(9)
第二章 研究综述	(18)
第一节 对公企业概念、性质的认识	(18)
第二节 对公企业演变的研究	(22)
第三节 对公企业类型的研究	(24)
第四节 对公企业成因的研究	(32)
第五节 研究述评	(46)
第三章 公企业的界定	(52)
第一节 公企业的定义	(53)
第二节 公企业的性质	(67)
第三节 公企业的类型与法人制度	(73)

第四章 基础设施领域公企业存在的客观基础与演化动因	(81)
第一节 基础设施领域公企业存在的客观基础	(82)
第二节 公企业的演化动因	(115)
第五章 基础设施领域公企业的表现形式与法人制度	(127)
第一节 产业链的基本分析框架	(127)
第二节 基础设施产业链的环节与公企业的表现形式	(137)
第三节 基础设施领域公企业的法人制度安排	(147)
第六章 基础设施领域公企业的作用机理与演化规律	(179)
第一节 基础设施领域公企业的作用机理	(179)
第二节 公企业的演化规律	(196)
第七章 基础设施领域公企业演化的实证分析	(233)
第一节 英国基础设施领域的公企业演化	(233)
第二节 中国基础设施领域国有企业的演化	(249)
第八章 中国基础设施领域国有企业改革的路径	(277)
第一节 改革目标：有效竞争与内、外在效率	(277)
第二节 改革路径：“谱系法”与“分步走”	(285)
第三节 对策建议：建立特殊法人制度与引入两类竞争	(288)
第九章 研究结论与展望	(305)
第一节 基本结论	(305)

第二节 创新观点	(308)
第三节 研究展望	(309)
参考文献	(310)
后记	(334)

导 论

第一节 研究背景

一、普遍现象

1994 年以来，我国基础设施领域的国有企业改革，不论在理论界，还是在实践界，一个普遍的现象是，不仅把我国的“国有企业”与西方的“公企业”等同起来，混淆了我国国有企业改革与西方国家的公企业改革，从而不适当地把公企业与特殊法人分离开；而且把提供基础设施及其服务的国有企业与提供私人物品的国有企业等同起来，不恰当地把提供基础设施及其服务的国有企业当作提供私人物品的国有企业一样，都置于《公司法》这一“私法”框架下，按“现代企业制度”进行改革，并普遍采用股份制改造进而上市退出的方式进行。但奇怪的是，在西方国家，基础设施领域国有企业在其改革初期，更多的是采取特殊法人——公企业的形式或公私合作的方式来展开，只是到了