


国家社会科学基金资助项目

中国政府管制 体制改革研究

王俊豪 主笔



 经济科学出版社

国家社会科学基金资助项目

中国政府管制体制 改革研究

王俊豪 主笔

经济科学出版社

责任编辑：罗 剑

责任校对：孙 昉

版式设计：周国强

技术编辑：潘泽新

中国政府管制体制改革研究

王俊豪 主笔

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

电子邮件：[esp@public2. east. net. cn](mailto:esp@public2.east.net.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀区万泉河路 66 号 邮编：100086

出版部电话：62630591 发行部电话：62568485

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

中国铁道出版社印刷厂印刷

河北省三河市王驸马华丰装订厂装订

850×1168 毫米 32 开 11.75 印张 290000 字

1999 年 6 月第 1 版 1999 年 6 月第 1 次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7-5058-1749-3/F·1238 定价：20.40 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府管制体制改革研究/王俊豪主笔. - 北京: 经济科学出版社, 1999.6

ISBN 7-5058-1749-3

I. 中… II. 王… III. 政府-管制-经济体制改革-研究-中国
IV. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 19895 号

作者简介

王俊豪，1956年生，浙江嵊州市人。1984年毕业于杭州商学院后留校任教，1992年考入中南财经大学计划内招生博士研究生，1995年获得经济学博士学位。1996—1997年受“中英友好奖学金”资助，在英国斯特拉斯克莱德大学（University of Strathclyde）经济系作博士后水平的学术研究工作。1996年和1997年先后被选拔为国家“百千万人才工程”第一批第一、二层次（百、千层次）人选、浙江省“151人才工程”第一层次人选和浙江省高校中青年学科带头人。现任杭州商学院教授、浙江省政协委员，享受政府特殊津贴。1991年以来，独著和合作撰写《市场结构与有效竞争》（人民出版社1995年版）、《英国政府管制体制改革研究》（上海三联书店1998年版）等7部主要学术著作；在《经济研究》、《中国工业经济》、《世界经济》、《世界经济与政治》、《数量经济技术经济研究》、《经济学家》和《经济科学》等杂志上发表学术论文40多篇；主持或参与国家社会科学基金、国家自然科学基金基金项目4项，主持省部级研究项目6项。

序

一年多前，我曾为王俊豪教授撰写的《英国政府管制体制改革研究》（上海三联书店 1998 年 5 月版）一书作序，并希望他以后能结合我国实际，写出更多有关研究我国基础设施产业政府管制的论著，为推动我国基础设施产业的政府管制体制改革作出贡献。此后，我在《经济研究》、《中国工业经济》、《世界经济》和《经济科学》等杂志上看到他发表了多篇有关政府管制的论文。现在，他主持的国家社会科学基金项目“中国基础设施产业政府管制体制改革研究”的最终研究成果——《中国政府管制体制改革研究》即将由经济科学出版社出版，我为他在较短的时间内取得这样的研究成果而感到高兴，并乐于为此书作序。

基础设施产业的显著特点是需要巨额投资，投资回报期长，投资形成的资产专用性强，规模经济非常显著。因此，传统的经济理论认为，基础设施产业应该由政府直接投资，并实行垄断经营。从实践上看，新中国建立以后，我国对基础设施产业基本上也是实行由政府垄断经营、政企高度合一的管制体制。不能否

认，这种高度集中的政府管制体制在建国后的相当一段时期里，在集中运用大量资金投资建设基础设施方面，曾发挥了较大的积极作用。但随着国民经济的发展和人民生活水平的提高，对基础设施产业的需求不断扩大，而在供给方面，由于政府几乎是基础设施产业的惟一投资者，有限的财政收入客观上使政府无法满足不断增长的投资需求。而且，政府垄断经营往往造成基础设施产业的经营效率低下。这就使我国对基础设施产业需求的剧增性和基础设施产业供应能力增长的缓慢性这一对矛盾十分突出，从而使基础设施产业成为整个国民经济的瓶颈产业，严重制约了国民经济的高速、持续发展和人民生活水平的不断提高。近几年来，我国对电信、电力等基础设施产业的政府管制体制进行了初步改革，并取得了一定的成效。但由于我国对基础设施产业的政府管制体制改革还处于初始阶段，对许多理论与实践问题需要进行认真研究和积极探索。《中国政府管制体制改革研究》一书正是在借鉴经济发达国家有关经验教训的基础上，对我国基础设施产业政府管制体制改革问题作了较为系统的、开拓性的研究，因此，它不仅具有相当的理论价值，而且具有重要的实用价值。

从内容上看，该书分析了我国基础设施产业政府管制体制改革的客观必然性和紧迫性，高度概括和分析了政府管制经济学中同我国政府管制体制改革和政府管制实践相关的基本理论，作为分析具体问题的理论工具。该书提出了法律制度是中国政府管制体制改革的基本准则，政府管制体制改革的关键是实行政企分

离，改革的主题是充分发挥竞争机制的积极作用，改革的目标是在基础设施产业实现规模经济与竞争活力相兼容的有效竞争，政府应以经济原理为基础制定管制价格，把推行股份制作作为政府管制体制改革的重要内容等基本观点，改革思路清晰。该书用大量的篇幅对改革难度较大，具有自然垄断性质的电信、电力、自来水、煤气和铁路运输这5个基础设施产业的政府管制体制改革问题进行了重点研究，并针对各个产业的具体特点，提出了相应的改革思路及其政策建议。这些都对我国基础设施产业政府管制体制改革具有相当的参考价值。当然，该书提出的某些理论观点和改革设想尚需要实践检验。

对于我国来说，政府管制经济学还是一个较新的研究领域，在许多方面需要结合我国实际进行深入研究。我相信，这本具有较高学术水平的专著的出版，将会对我国政府管制经济学的研究产生积极的推动作用。我也乐意向大家推荐该书，希望它会受到读者的欢迎。

张卓元

1999年3月于北京

导 言

经过 20 年的经济体制改革，在我国竞争性产业中，已经打破了高度集中的计划经济体制，并正在向社会主义市场经济体制迅速过渡。而在具有自然垄断性质的电信、电力、铁路运输、自来水和煤气供应等基础设施产业中，至今还基本上实行政企合一、政府垄断经营的政府管制体制。国内外政府管制理论与实践都证明，这种高度集中、垄断经营的政府管制体制不能有效地发挥市场机制的积极作用，从而使基础设施产业普遍处于低效率运行状态。因此，在我国经济体制向社会主义市场经济体制全面过渡时期，正面临着通过改革我国基础设施产业现行政府管制体制，以建立与社会主义市场经济体制相适应的政府管制新体制的问题。本书就是针对这一改革目标而进行的探索性研究。

在本书探讨的电信、电力、自来水、煤气和铁路运输这 5 个基础设施产业中，各个具体产业在技术经济特征、现行政府管制体制等方面都存在一定差异，但都贯穿着下面几个作为本书主线的基本观点：

第一，法律制度是中国政府管制体制改革的基本准则。市场经济是一种法治经济，中国的政府管制体制必须适应法治经济的要求，应该针对特定基础设施产业的特点而制定相应的法规，为政府管制体制改革和新体制的运行提供法律依据与运作规则。

第二，政府管制体制改革的关键是实行政企分离。在政企分离的政府管制体制下，企业才能真正成为按照市场经济原则开展经营活动的市场主体，形成高效率的企业经营机制；而政府则从基础设施产业的垄断经营者转变为竞争性经营的组织者和监督者，形成高效率的政府管制机制。

第三，政府管制体制改革的主题是充分发挥竞争机制的积极作用。竞争能打破垄断者对产品的垄断和对信息的垄断，刺激企业提高生产效率和社会分配效率，从而促进整个社会的经济效率。同时，竞争还使政府管制者能获得较多的管制信息，缓解管制者和被管制者之间的“信息不对称”问题，从而有利于提高政府管制效率。

第四，政府管制体制改革的目标导向是在基础设施产业实现有效竞争。基础设施产业的自然垄断性意味着基础设施产业具有显著的规模经济性（更确切地说是成本弱增性），但由一家或极少数家企业垄断经营又会扼杀竞争活力。因此，以规模经济与竞争活力相兼容的有效竞争应作为政府管制体制改革的目标导向。在制定具体改革政策措施时，首先把基础设施产业的自然垄断性业务领域和非自然垄断性业务领域相分离，然后在非自然垄断性业务领域较充分地发挥竞争机制的积极作用，而把自然垄断性业务领域作为政府管制的重点，设计模拟竞争机制的管制机制，以刺激企业提高生产效率，增进社会福利。

第五，政府应以经济原理为基础制定管制价格。符合经济原理的管制价格应体现三大政策目标：即刺激企业生产效率、促进社会分配效率、维护企业发展潜力。政府应通过制定科学的管制价格，对基础设施产业的经济效率产生强有力的刺激作用。

第六，政府应把推行股份制作作为管制体制改革的重要内容。基础设施产业具有需要巨额投资、投资回报期长、资产专用性强

等特点，仅仅依靠政府财政和企业自身积累难以满足投资需要，解决投资不足问题的一个有效途径就是在基础设施产业推行股份制，通过资本市场进行大规模融资。同时，实行股份制还具有促进政企分离，建立现代企业制度，提高企业经营管理效率等多种功能。

本书的框架结构由3个部分，共9章组成。第一部分包括第一、二章，从多个角度分析了中国政府管制体制改革的客观必然性，着重探讨了中国政府管制体制改革的六方面政策思路，为研究具体基础设施产业政府管制体制改革建立一个基本理论框架。第二部分由第三、四章组成，旨在汲取政府管制经济学的精髓，对中国政府管制体制改革和政府管制实践相关的基本理论进行概括和分析，为研究具体基础设施产业的政府管制体制改革问题提供理论分析工具。第三部分包括第五、六、七、八、九章，这是本书的核心内容，分别对电信、电力、自来水、煤气和铁路运输这5个具有自然垄断性的基础设施产业的政府管制体制改革问题作了系统研究，基本研究路线是：首先分析各个产业的技术经济特征和政府管制的重点问题；进而讨论有关产业政府管制体制的初步改革问题，着重分析各个产业现行政府管制体制存在的问题；最后重点讨论各产业政府管制体制改革的基本思路和具体政策建设。

本书是国家社会科学基金项目“中国基础设施产业政府管制体制改革研究”的最终研究成果。在本书中，项目主持人王俊豪撰写了导言、第一、二、三、四、五、七章；朱晓燕、王俊豪撰写第六章；顾春梅撰写第八章；胡世峰、王俊豪撰写第九章。全书由王俊豪拟定写作提纲，并负责修改定稿。除了本书作者外，本研究项目课题组成员还有杭州商学院赵国柱教授、浙江省经济体制改革委员会陈国平副主任、浙江省体改委改革与发展研究所

所长颜春友副研究员、杭州商学院徐达副研究馆员，他们在本研究项目的调研、收集资料和研究成果应用推广等方面也做了许多工作。

本书主要是运用政府管制经济学的理论框架，探索性地研究中国基础设施产业政府管制体制改革问题的。严格地说，政府管制经济学即使在经济发达国家还没有成为一门成熟的学科，而我国对它的研究尚处于初始阶段。同时，基础设施产业的政府管制体制受多种因素的影响，特别是随着科学技术的变化，具体产业的技术经济特征也会发生相应的变化，要使生产关系从动态上适应生产力的发展水平，就需要对政府管制体制作相应的调整，这就使政府管制体制改革具有动态性。加上笔者水平有限，书中难免存在不少缺陷，敬请读者批评指正。同时，如果本书的出版能引起有关政府部门和同行的关注，推动我国基础设施产业政府管制体制改革的进一步研究，并能将部分研究成果转化为政府管制政策实践，提高我国的政府管制效率，这样，笔者就感到万分欣慰了。

目 录

导 言	(1)
第一章 中国政府管制体制改革的客观必然性	(1)
第一节 中国现行政府管制体制的低效率问题	(1)
第二节 科技进步对政府管制体制改革的推动作用	(7)
第三节 政府管制体制改革的国际潮流对中国的影响	(9)
第四节 中国政府管制体制初步改革的成效和问题	(18)
第二章 中国政府管制体制改革的政策思路	(23)
第一节 法律制度是政府管制体制改革的准则	(23)
第二节 政企分离是政府管制体制改革的关键	(28)
第三节 竞争是政府管制体制改革的主题	(36)
第四节 有效竞争是政府管制体制改革的目标导向	(42)
第五节 经济原理是政府制定管制价格的基础	(52)
第六节 推行股份制是政府管制体制改革的重要内容	(62)
第三章 政府管制的基本理论 (一)	(72)
第一节 自然垄断理论	(72)
第二节 可竞争市场理论	(80)

第三节	投资管制理论	(89)
第四节	价格管制理论	(98)
第四章	政府管制的基本理论 (二)	(106)
第一节	信息不对称下的政府管制理论	(106)
第二节	对多种产品经营企业的管制理论	(112)
第三节	特许投标理论	(120)
第四节	区域间比较竞争理论	(127)
第五节	政府管制俘虏理论	(132)
第五章	中国电信产业的政府管制体制改革	(142)
第一节	电信产业的基本特征	(142)
第二节	电信产业政府管制的重点问题	(149)
第三节	电信产业政府管制体制的初步改革	(155)
第四节	电信产业现行政府管制体制的问题分析	(162)
第五节	电信产业政府管制体制深入改革的设想	(168)
第六章	中国电力产业的政府管制体制改革	(191)
第一节	电力产业的基本特征	(191)
第二节	电力产业政府管制的重点问题	(198)
第三节	电力产业政府管制体制的初步改革	(204)
第四节	电力产业现行政府管制体制的问题分析	(211)
第五节	电力产业政府管制体制深入改革的设想	(223)
第七章	中国自来水产业的政府管制体制改革	(237)
第一节	自来水产业的基本特征	(237)
第二节	自来水产业政府管制的重点问题	(239)

第三节	自来水产业现行政府管制体制的问题分析·····	(245)
第四节	自来水产业政府管制体制改革的设想·····	(251)
第八章	中国煤气产业的政府管制体制改革·····	(267)
第一节	煤气产业的基本特征·····	(267)
第二节	煤气产业政府管制的重点问题·····	(270)
第三节	煤气产业现行政府管制体制的问题分析·····	(274)
第四节	煤气产业政府管制体制改革的设想·····	(282)
第九章	中国铁路运输产业的政府管制体制改革·····	(296)
第一节	铁路运输产业的基本特征·····	(296)
第二节	铁路运输产业政府管制的重点问题·····	(302)
第三节	铁路运输产业政府管制体制改革的简 要回顾·····	(311)
第四节	铁路运输产业现行政府管制体制的问 题分析·····	(318)
第五节	铁路运输产业政府管制体制深入改革 的设想·····	(327)
主要参考文献	·····	(345)
后 记	·····	(350)

第一章 中国政府管制体制改革 的客观必然性

由基础设施产业的技术经济特点、政府制定宏观经济政策的指导思想等因素所决定，任何一个国家的政府管制体制都是在特定的历史条件下形成的，但随着一系列主客观因素的变化，就要求对原有的政府管制体制进行改革，以适应社会生产力发展的需要。本章的主要任务是，回答中国为什么要实行政府管制体制改革？哪些重要因素推动着中国政府管制体制的改革？

第一节 中国现行政府管制体制的 低效率问题

基础设施产业的显著特点是需要巨额投资，投资回报期长，投资专用性强，规模经济非常显著。即，具有自然垄断性。因此，传统的政府管制理论认为，在基础设施产业应该实行由政府直接投资、垄断经营的政府管制体制。新中国成立以来，对基础设施产业就是基本实行这种政府管制体制。其主要特征是：企业由政府建，企业领导由政府派，资金由政府拨，价格由政府定，盈亏由政府统一负责，不存在什么经营风险。即，实行政企高度合一的管制模式。从历史的角度看，这种高度集中的政府管制体

制在建国后的一定时期内，在集中大量资金投资建设基础设施产业方面曾发挥了相当大的作用，但随着我国经济、技术的发展，这种高度集中的政府管制体制的弊端就日益明显。

一、垄断经营使企业缺乏竞争活力

根据中国基础设施产业现行政府管制体制，铁路运输、通信、电力、煤气、自来水等基础设施产业的主要业务是由中央政府或地方政府的企业（或机构）垄断经营的，政府既是管制政策的制定者和监督者，又是具体业务的实际经营者，这就决定了这种垄断的性质是一种典型的行政性垄断，而不是基于自然垄断的经济性垄断。在这种行政性垄断状况下，往往会导致企业组织管理效率低的问题，其结果使企业实际达到的生产成本大大高于按企业能力可能获得的最小生产成本，从而存在资源运用的低效率。我们不妨借助“X低效率理论”对此进行分析。^①这一理论认为，企业组织管理效率很大程度上取决于企业进行经济活动的外部环境，如果外部环境是充满竞争的，则企业内部就会从上到下产生一种外部压力，从而促使企业提高效率，降低成本；如果外部环境对企业没有什么竞争压力，那么，在垄断性企业组织中，各层次的成员就会显露出人的惰性，久而久之，惰性便成为惯性，就会在企业内部产生X低效率。X低效率的可能后果是：在企业内部组织管理上，领导常常任人唯亲，大搞裙带关系，把一些特殊利益给与同他较亲近的人；在企业外部的“公关”方

^① 这一理论是由哈维·莱本斯坦首先提出的，由于他未能找到一个适当的名词来表达资源运用类型的低效率现象，因此，他就把它简称为X效率（X-Efficiency），参见 Leibenstein, H., 1966, "Allocative Efficiency versus X-Efficiency," *American Economic Review* 56: PP. 392-415. 但为了比较符合中文的表达方式，这里称之为“X低效率”。