

主 编 陈金钊
副 主 编 左 峰 吴文新 姚晓雷

黄海学术论坛

HUANGHAI XUESHU LUNTAN

第八辑



上海三联书店

山东大学威海分校主办

主 编 陈金钊

副 主 编 左 峰 吴文新 姚晓雷

执行主编 吴文新

黄海学术论坛

HUANGHAI XUESHU LUNTAN

第八辑

 上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

黄海学术论坛. 第8辑 / 陈金钊主编. — 上海: 上海三联书店, 2007. 1

ISBN 978 - 7 - 5426 - 2439 - 0

I. 黄... II. 陈... III. 社会科学—文集 IV. C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 142708 号

黄海学术论坛(第八辑)

主 编 / 陈金钊

责任编辑 / 邱 红

装帧设计 / 范峤青

监 制 / 林信忠

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 / 上海印刷七厂有限公司

版 次 / 2007 年 1 月第 1 版

印 次 / 2007 年 1 月第 1 次印刷

开 本 / 787×1092 1/16

字 数 / 450 千字

印 张 / 25.75

ISBN 978 - 7 - 5426 - 2439 - 0/C · 173

定价: 40.00 元

《黄海学术论坛》学术委员会

主 任 李建军

副 主 任 陈金钊

成 员 (按姓氏笔画排序)

王国和 牛林杰 孙武安 孙迎春

孙翠兰 作从巨 闫涛蔚 张 平

张东辉 梁文玲 姜爱丽

《黄海学术论坛》编辑委员会

主 编 陈金钊

副 主 编 左 峰 吴文新 姚晓雷

成 员 (按姓氏笔画排序)

古丽娅 刘宝全 张维强

常晓梅 管恩森

目 录

法学研究

- 公用事业管制之竞争法分析 徐金海(1)
- 扣押无责任人船舶的比较探讨 孙希尧(13)
- 乡土社会的多元规则
- 读《黄岩诉讼档案及调查报告》 武 飞(23)
- 论杂技作品的著作权保护 原蓉蓉(30)
- 论律师费用转付制度 阮竹君(37)
- 对 SA8000 的质疑
- 兼谈创建中国的公司社会责任民间认定
- 机制 邱 洋 刘会军(44)
- 雇主责任与第三人侵权责任竞合
- 从一起高压线致雇员人身损害案件谈起 马莉萍(52)

语言文学与新闻传播研究

- 新时期爱情浪漫主义文学书写简析 石兴泽(59)
- 论废名小说《桥》的文体创新 周 俊(73)
- 被剥夺了继承权的儿子们
- 论卡夫卡的“儿子们”作品系列 胡志明(78)

- 文学如何回应底层的精神现实(笔谈)..... 刘 明(91)
- 忠贞与自由
- 论林语堂小说的女性形象..... 王军伟(104)
- 《快乐王子》的道德感..... 黄秀国(111)
- 语境与隐性连贯的衔接..... 李 杰(116)
- 语用综观下语法意义表现形式选择的理据..... 刘立胜(125)
- 浅析赛珍珠《大地》三部曲与茅盾《农村三部曲》
- 中国农民的恋土情结..... 李 蕊(132)

东北亚研究

- 汉代以前的中国与韩国..... 张淑贤(138)
- 经济发展增长期韩国劳资关系问题给中国的启示..... 王景瑞(148)
- 与“话”相关的中韩谚语之比较..... 金玉兰(156)
- 中国学生使用韩国语汉字词偏误分析..... 郑冬梅(165)
- “三唐诗人”作品的艺术特色研究..... 张京青(176)
- 关于韩国脱贫扶持政策的研究
- 以自救支援政策为中心..... 徐 萍(185)
- 朝鲜“甲午更张”前后的朝—清关系..... 刘 畅 陈 媛(197)

文化与艺术研究

- 禅录“本心”词语汇考..... 詹绪左 何继军(204)
- 儒士化:明末传教士身份认同的文化选择..... 管恩森(216)
- 超越羞耻心文化的另一种方式
- 浅谈王小波的性爱世界..... 唐鹏举(222)

大众文化下的狂欢

- 试论冯小刚贺岁片的狂欢化色彩 江志全(231)

哲学、政治与社会发展研究

- 生存的虚拟性与虚拟生存的哲学 贾英健(238)
- 老子的环境伦理学思想浅析 王菊英 赵建功(249)
- 解构主义哲学与中国古典哲学的契合 李永毅(262)
- 试论超个人心理学与庄子心学的契合之处 李成超 张 蕊(273)
- 市场经济与共同富裕路径的选择 陈永刚(280)
- 试论构建社会主义和谐社会的基本内涵 赵 焱(292)
- 社会主义与和谐社会 马艳朝(300)
- 培育新农民的制度空间与路径分析 于 霞(305)

经济与管理研究

- 济南市促进民间投资的实证分析 何青松 郑玉婵(313)
- 高校行政管理人员绩效评价体系探析 黄建军 梁奉军(322)
- 基于“关键时刻”理论的读者满意度研究 师晓青(329)
- 谈图书馆赠刊的管理与开发利用 陶桂芬(336)
- 中外旅游产业竞争力比较分析 于静静(342)

研究生论坛

- 试论社会主义市场经济中“经济人”与“道德人”的价值

整合	陈为峰(348)
财产权宪法制度设计的变量分析	唐清利 何 真(355)
法律漏洞及其填补	
——读《法律思维导论》	宫冬冬(366)
从后现代大众文化语境看周星驰的喜剧电影	
——对周星驰喜剧电影的解析	赵思奇(375)
民主意识:一种社会心理学的分析	郭士民(381)
法律何以要认真对待?	
——解读《法律的成长 法律科学的悖论》	张 菁(390)
交往行为与翻译	崔 英(400)

公用事业管制之竞争法分析

徐金海*

竞争法(Competition Law)是调整经济运行中市场竞争关系和市场竞争管理关系的法律规范的总称。2003 年 2 月 19 日在日内瓦举行的修订《竞争法范本》的特设专家组会议通过的议定结论认为,竞争法的目的在于“管制或消除限制进入市场,或以其他方式不适当地抑制竞争,而对国内或国际贸易或经济发展造成不利影响的企业间限制性协议或安排、并购以及滥用市场支配地位的行为”。我国法学界认为竞争法主要管制两类行为:不正当竞争行为与垄断行为,因此在现代市场经济国家中,竞争法主要是指反不正当竞争法和反垄断法。对于竞争法的价值应该是什么,学界存在不同的观点,概括来说有政治权利分散论、经济效益论、所得重新分配论和保护中小企业说^[1]。在这些价值之中,核心的价值应该是鼓励和保护公平竞争,尤其是保护竞争者的公平竞争权。

从市场竞争秩序的角度上看,竞争立法与政府管制^①的目的都是保护公众利益免受不公平竞争而导致的伤害,但二者在干预的程度和形式上确有不同,因为政府管制权并不仅仅限于维护良好的市场竞争秩序的维度,竞争立法也不可能对政府管制及管制权形成全面的规制。一般来说,竞争立法与政府管制有三种交互方式。首先,政府管制与竞争立法协调统一形

* 徐金海,河海大学法律系教师,南京大学法学院博士研究生。

① 很多论述及立法资料中,“管制”是一个表称较广的概念。很明显,“管制”与“规制”并不是一个内涵和外延及语境完全重合的概念,但本文基于论述方便并没有对其进行严格的区分,而是将二者混用。

成合力;竞争立法时充分考虑到既有政府管制的权力配置及机构设置而构建其制度要件,政府管制进行中也利用既有竞争立法的规则即赋予的职权,在把握立法理念和目的的基础上,实现政府管制与竞争立法的统一。其次,政府管制取代竞争立法;竞争政策的制定及其效用的发挥远远滞后于行政管制权的行使。以欧盟国家为例,自由竞争原则在建立欧洲经济共同体的《罗马条约》第85和86条中已有规定,但是在欧共同体创建之初,这些经济条款并没有得到成员国的响应。法国、意大利、比利时、德国和希腊等欧洲国家经过一番争议后方才打破国营电讯企业的垄断局面^[2]。因此,竞争立法的实施及其效用的溢出常为政府行政权所取代。这种取代一方面在于统一的竞争立法缺乏灵活性,可能难以穷尽市场上出现的不正当竞争以及垄断行为;另一方面在于政府基于本国竞争力的考虑,意图着力培养具备国际影响力的竞争企业,从而不愿通过立法的形式予以透明规范。在我国,政府管制取代竞争立法的实践并不鲜见。联合国《竞争法范本》也认为,在自然垄断的条件下,管制可能会试图直接控制市场力,确定价格(价格上限),控制进入条件。技术和其他体制上的变革,可能会导致反思支持管制的基本前提,发现竞争政策和体制不足以胜任防止垄断和行使市场力的任务。第三,政府管制与竞争立法出现重复,形成两个不交叉和兼容的体制。这是立法不经济和行政管制权滥用的主要表现。联合国《竞争法范本》强调,一个行业里的协调和滥用行为,也可通过管制和管理人员加以预防,起到与竞争法和竞争政策同样的作用。例如,规章条例制度可提出公平竞争的标准或投标的规则,确保投标的竞争性。然而不同的管理人员可能会采用不同的标准,管制机构的改变或不同的管制机构可能会显示,一些似乎重复的政策可能会导致不同的实际结果。

由此我们知道,竞争立法与政府管制并不是一个由因及果的必然逻辑,而且既可以形成合力达致市场良性,也可以形成分力影响市场监管的效果。回到本文讨论的主体上,需要有三个问题需要回答:第一,公用事业需要政府管制吗,其理论基础何在?第二,公用事业的政府管制通过竞争法达致是有效率吗?第三,竞争法如何达致对公用事业的管制,即公用事业的哪些领域需要加强管制,哪些领域可以放松管制?

一、公用事业政府管制的合理性分析

(一) 公用事业的法律界定

讨论公用事业管制的必要性首先需要明晰什么是公用事业,笔者从台湾地区学理研究和国内立法实践出发来考察公用事业的特质。

台湾地区在学理上认为所谓公用事业,是指事业所提供的商品或服务为社会大众基本生活所需,此类产业之经营形态多为国营或受管制之私人独占产业。通常所称的公用事业是指具备“民生经济必需性”、“欠缺需求弹性”以及“自然的独占性”等特征的事业。根据王文字先生的研究,台湾地区立法中公用事业有狭义、广义和最广义三种^[3](P.86,90—92)。

首先,狭义之公用事业。其范围仅指经营供给电能、热能、供水、电信(电话)之事业。《营业税分类计征表》及《土地法》第208条第3款所称公用事业采此狭义。狭义公用事业具有不同于一般产业的特征:(1)需求面:水、电、瓦斯、电信等为现代生活之民生必需品,其需求具有显著的普遍性。因此,不论何时何地,都必须维持正常运作。此外,公用事业不得任意拒绝用户的申请,亦不得任意差别待遇。(2)供给面:此类公用事业之商品或服务之提供,往往牵涉到路权或其他地下管线的铺设,为避免重复投资造成资源浪费,其设立多由政府给予独占或区域性独占经营的特许权。(3)价格面:传统上公用事业多为自然独占产业,价格缺乏竞争机能。再加上其所提供的商品或服务为民生必需品,为避免用户遭受剥削,其费率大多由主管机构报请立法机关核定。第二,广义的公用事业。广义的公用事业除了狭义公用事业外,尚包括公共运输,例如铁路、公路、航空、邮政等。“民营公用事业监督条例”即采此广义。第三,最广义的公用事业。除供给电能、热能、给水、电信及经营交通运输事业外,更包括卫生、水利等事业。此乃最广义的公用事业。《奖励投资条例》第3条第10款和台湾地区《促进民间参与公共建设法》第3条即采此最广义。

我国立法中并没有明确公用事业的概念,倒是有几个与其相近的提法,而且学界多将其混同,例如事业单位和非营利组织。我们首先明确公用事业与事业单位的界分。很多学者将公用事业与事业单位混同^[4],也有学者

认为在我国从事公共事业的部门被称为“事业单位”^{[5](P.49)},其所指的公共事业与本文将要界定的公用事业存在内涵的一致性。那么什么是事业单位呢?2004 年国务院修订的《事业单位登记管理暂行条例》是目前最高层次关于事业单位的法规。条例第 2 条规定:“本条例所称事业单位,是指国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。”有论者对事业单位的概念进行了界定:是指在政府和企业以外的受国家行政机关领导、没有生产性收入、活动经费由国家主权承担、不实行经济核算、提供非物质生产和劳务服务的社会组织,具体包括教育、文化、科学研究、医疗卫生、体育等部门^{[5](P.49-50)}。也有论者归纳了作为社会组织的事业单位的特征,即公益性、服务性、知识密集性和实体组织^{[6](P.5-6)}。笔者认为,考察一个法律概念,必须依托于立法目的进行解释。黄茂荣先生指出:“法律是‘社会生活的行为规范’,但‘规范’并不是制定法律之‘目的’,而只是以‘和平的方法’获致人间之‘公平’的一种‘手段’。……因此在法律概念的构成上‘必须’考虑到拟借助该法律概念来达到的目的,或实现的价值。亦即必须考虑所构成法律概念是否具备实现所期待之目的或价值的‘功能’。”“法律概念之目的或规范意旨,系从制定者、适用者之地位对法律概念所提出之‘主观的期待或要求’;反之,法律概念的功能,则是法律概念之‘客观的作用’。功能之好坏取决于其所期待之价值的实现所提供的贡献。”^{[7](P.45-46)}因此,我们对事业单位进行界定时就必须摒弃社会生活中的肆意扩大化,而应从概念所期待达到的目的或实现的价值出发。《事业单位登记管理暂行条例》第 2 条对事业单位做出了明确的限定。首先,事业单位的价值机理在于实现社会公益目的,其所追求的不是营利最大化和效率最大化,这与营利性法人和行政机关存在不同。其二,事业单位的发起设立主体只能是国家机关或者利用国有资产的其他组织,这样就对发起设立人进行了主体限制,这与营利组织和非营利组织也不同。按照商事登记法,营利法人只要是适格的自然人和法人均可发起设立;根据《社会团体登记管理条例》第 2 条,只要是中国公民都可以发起设立非营利性社会组织;根据《民办非企业单位登记管理暂行条例》第 2 条,企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人都可以利用非国有资产举办非营利性社会服务活动的社会组织。其三,事业单位设立的目

的只能是从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。这一点也区别于行政机关、营利组织、社会团体和民办非企业单位。根据我国立法,行政机关履行宪法和法律授予的对国家事务的行政管理权,营利组织按照公司章程约定开展营利性经营活动,社会团体是会员为实现共同意愿按照其章程开展非营利性活动,民办非企业单位从事非营利性社会服务活动。综上所述三个方面,我们可以清晰地界定事业单位的边界,即(1)设立目的的公益性,(2)设立主体的专属性,(3)活动领域的特定性。因此,事业单位与本文所讨论的公用事业是两个完全不同的范畴。

通过上文的分析,可以确认对公用事业的界定,应该从立法以及学理出发考察一般特性^②。笔者认为,公用事业具有如下方面的特征。首先是公共产品需求的社会性。公用事业满足人民生活及其他生产性经济活动的基本需求,具有社会性。其次,公共产品的不可替代性。公用事业所提供产品牵涉民生利益,往往是基本生活所必需,而这些必需产品往往是其他产品所不可替代的,例如水、电等。第三,产品供给的社会化。公共事业提供的产品必须对全体社会成员都开放,资格准入的设置必须考虑到社会公共利益。第四,投资主体的社会化,既包括政府财政资金的投入,也包括社会资本的引进。第五,运营目的的社会化。公共事业提供的产品具有社会性,体现了社会公共利益,其不同于非营利组织^③。第六,监管的社会化。强调公共事业监管既有政府基于宏观调控职能的监管,也包括基于特别公共利益的专

^② 需要特别说明的是,该部分对公用事业法律特征的分析是在与河海大学法律系主任邢鸿飞教授讨论的基础上形成的。

^③ 很多著述将公用事业(公共事业、公营事业)与第三部门、非营利组织等同起来,笔者对此表示质疑。例如席恒博士认为“国外非政府、非营利的‘第三部门’与我国的公共事业具有内涵和外延的一致性”(参见席恒著:《公与私:公共事业运行机制研究》,商务印书馆2003年版,第90页);李燕凌认为“与我国公共事业组织类似的组织,在国外有许多不同的指称,包括非政府组织、非营利组织、非营利性机构、第三部门、公益组织、志愿者组织、公民社会、公益慈善团体等等”(参见李燕凌:《现代事业制度中公共事业组织的本质特征》,载《经济体制改革》2004年第5期);也有学者认为公营事业是政府、企业和NPO/NGO的第四领域(参见杨团:《关于公营事业的一个初步分析》)。笔者认为,如果将公共部门界定在事业单位的基点上,其与西方国家尤其是美国所指称的非营利组织有天壤之别。该问题笔者将另文讨论。

门监管。除此之外,还应该由社会公益组织、个体等基于公共利益、部门利益以及个体利益的监管。

(二) 公用事业为什么需要管制

经济学的研究认为,管制是由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的供需决策的一般规则或特殊行为,管制的过程是由被管制市场中的消费者和企业,消费者偏好和企业技术,可利用的战略以及规则组合来界定的一种博弈。被管制的领域包括限价、费率制定、进入限制、产品特征的限制、企业投入或技术的管制、场所健康和安全的管制、环境管制和合同条款管制等^{[8](P.40-47)}。在公用行业中对价格、进入及服务质量进行管制,目的是解决与进入壁垒有关的不充分竞争问题;环境管制针对的是所谓的外部性,即那些对第三方造成成本的交易;产品质量、作业场所安全及合同条款的管制针对的是所谓的内部性,即市场交易的成本或收益并不反映在交易的条件中。管制的历史演进表明管制的历史是不断变换政府行为的重点和焦点的动态过程,随着政策目标的变化,管制制度及应受到管制的市场也会发生变化,管制是对经济事件或市场失灵感应的特殊回应^{[8](P.15)}。

上文论述了公用事业具有产品需求的社会性、公共产品的不可替代性、产品供给的社会化、投资主体的社会化、运营目的的社会化和监管的社会化等特征,其中公用事业为学理认定为需要管制的“罪魁祸首”的一个主要理论观点是自然垄断性不可避免导致对公共利益的损害,从而需要对其实施管制。但是大量的数据可以告诉我们,必须对公用事业被管制后导致的高投入、低效率进行检讨,也就是说,公用事业管制的理论基础是否存在分解或替代的空间,从而改变对公用事业管制的方法和制度。下文笔者从法学的视角回答这些问题。

二、公用事业管制的竞争法楔入

公用事业的特质上文已有交代,那么公用事业与竞争法是什么关系呢?笔者认为,公用事业自然垄断性和行政垄断性这两个方面的特质使得其与竞争法必然纠缠在一起。

首先,公用事业自然垄断性要求规模经济,有利于企业生产规模扩大、单位成本降低和收益增加,但规模经济必然使得价格机制、供求机制不能反映市场需求,导致竞争活力的缺乏,竞争的缺乏必然使得公用事业供给缺乏效率和质量。这也是著名的“马歇尔困境”(Marshall's Dilemma)所讨论的问题^{[9](P.258—328)}。美国加利福尼亚州《公用事业法典》规定公用事业包括所有为公众或公众的一部分提供服务或商品的电力公司、燃气公司、自来水公司、电话公司、电报公司、运输公司、石油管道公司、污水处理公司、供热公司和桥梁通行费征收公司等;台湾地区《促进民间参与公共建设法》规定公共建设包括交通建设及共同管道、环境污染防治设施、污水下水道、自来水及水利设施、卫生医疗设施、社会及劳工福利设施、文教设施、观光游憩重大设施、电业设施及公用气体燃料设施和运动设施等。常识会告诉我们,这些公用事业的产品、服务往往要通过有线或无线电、管道、公路、铁道等网络来提供。经济学认为,电信、电力、铁路设施、自来水和煤气供应等基础设施产业是公认的自然垄断产业,其状况是:单个企业能比两家或两家以上的企业更有效率地向市场提供同样数量的产品^{[10](P.73,75)}。其中一个主要原因在于公用事业建设投入资金大、回报率低、运营周期长,加上公用事业网络难以重复建设,使得社会资本难以问津,从而基础设施垄断成为一个新的命题,亟待解决^④。

公用事业与竞争法关联的第二个原因是公用事业投资运营主体和监管主体的政府角色错乱而导致的行政垄断,而行政垄断是竞争法管制的重点领域^⑤。亚里士多德曾经指出:“凡是属于大多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事物”^{[11](P.48)}。学者也认为公用事业属于“非排他性和共

④ 据笔者了解,基础设施垄断是目前竞争法研究中的一个前沿问题。所谓基础设施垄断是指由于基础设施建设的非重复性,导致市场已入主体占据了垄断地位,而期待进入相同基础设施领域的其他市场主体面临几乎不可能的基础设施再建设,从而丧失同等地位竞争的资格,这些领域的典型表现为自来水管道路铺设、电力通信设备架设等。

⑤ 笔者私见认为,转轨时期中国市场经济秩序构建中一个主要的障碍就是行政垄断。尽管立法以及学术界都在讨论完善既有的反不正当竞争法以及制定反垄断法的问题,但根本问题在于如何规制政府权力与市场资源配置中政府权力的不当衍生。这个问题处理不好,竞争立法的价值将大打折扣。

同使用性的物品”^{[12](P.101)}。但是对于“最少受人照顾”却关系民生的公用事业必然需要建立,这时作为公共利益代表的政府就承担了建设运营和管制的义务。一般来说,政府对公用事业的管制通过以下路径达到。首先,控制市场准入。公用事业行业作为所有其他经济活动部门投入的提供者,对国民经济的运转至关重要。其经营的条件和效率可能不仅损害一国的总体生产率和竞争水平,且在消费者普遍表示不满的情况下,还可能扰乱社会秩序甚至政治稳定。就公用事业的根本性质而言,它们往往负有公共的或普遍的服务义务,这就意味着有关的公营或私营公司即使在不够经济的情况下,也必须提供特定服务。因此,如果在有关活动中对竞争进行了管制性限制,基础设施服务业就可能缺乏竞争。限制竞争有各种理由,最常见的就是为了允许一个公司找到收入来源,以资助强制性的非商业活动和服务。例如,国家的邮政经营者往往能受到保护,免于标准邮件服务方面的竞争,理由是唯有如此才能保护在农村等高成本地区对邮件投寄的交叉补贴。如此一来,在对国家经济活动至关重要且出于社会和政治原因受到竞争保护的这些部门中,改革议题往往被高度政治化。其次,限定价格。这些基础设施服务业只能由少数经营者在国家一级开展活动;换句话说,大多数政府实体,例如地方政府机构,都有非常强大和集中的讨价还价能力。在许多国家,中央或地方政府决定直接拥有基础设施服务业。第三,价格封顶。公用事业往往面临巨大的进入或退出市场壁垒,如一旦投入就无法收回的沉没成本。尤其是,业务的后果与政府的管制关系甚大:在投资者看好市场时,往往首先需要投入大笔资金,需要几年的时间,才会有收入或效益。这就意味着,为吸引自愿的私人投资,管制制度的制定者必须使之可信并可以预测。财政部门的决策者往往也很关心这种可信度。建立可信度和可预测性是管理机构的一项主要任务。第四,规定服务的质量和条件。政府对基础设施服务业的极大关注是出于供应、成本和需求效应,因为这样一个部门不是从事单一的活动,而是包括了一系列独立的成分。这些成分中的一些部分不能经受竞争,而问题就在于规模经济,在这种情况下,特定领域中单一的公司与两个或多个公司的任何形式的结合都更能有效地满足市场需求。无法经受竞争的这个部分通常要求利用特权,或对一些公共物品的专属权利,而这些公共物品是由政府拥有,必须由政

府授予或租赁给该公司。基础设施服务业之所以不能经受竞争,还由于存在“网络效应”或“需求方规模经济”,也即,随着对一家公司服务的消费,对这类服务的需求也增加了。

政府希求通过全方位、立体的管制体系而追求公用事业的高效率和确保社会公共利益,但恰恰是由于政府对公用事业投入过多的关注导致了公用事业运营问题丛生。我们简要分析作为投资运营主体的政府与作为监管主体的政府之间的悖论。由于公用事业具有投入大、回报周期长等特点,使得社会民营资本望而却步。但是公用事业领域却关系社会民生,必须予以建设,国家这时往往扮演投资者的角色。根据英国《经济学家》1978 年对西方主要国家政府参与公用事业部门在相关产业中的比重进行了统计(参见下表^{[13](P.48)})。

西方主要国家政府参与公用事业部门在相关产业中的比重(%)

	邮 政	广播通讯	铁路运输	航 运	电 站
英 国	100	100	100	100	100
法 国	100	10.0	100	75	100
意大利	100	100	100	100	75
美 国	100	—	25	—	25
日 本	100	100	75	25	—

统计数据鲜明地体现了在公用事业领域政府全面的参与度。经济学的研究认为,恰恰是由于公用事业的自然垄断性而产生了对政府管制的需求。一般而言,政府管制主体是政府行政机关,管制客体是各种经济主体,管制依据是各种规则。政府管制的价值表现为:(1)抑制企业制定垄断价格,维护社会分配效率;(2)防止破坏竞争,保证社会生产效率和供应稳定;(3)制约垄断企业的不正当竞争行为^{[10](P.2,5-7)}。由于公用事业具有的自然垄断性而导致了政府管制的必要,但管制本身可能会是成本较高甚至是无效率,这其中行政垄断是一个重要表现。为了论述行政垄断在公用事业中的成因及