



教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书

Publication Series: MOE Supported Projects of Key Research Institutes of Humanities and Social Sciences in Universities

经济学、统计学类 Economics and Statistics

自然垄断行业国有经济调整 与政府规制改革互动论

谢 地 编著



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丛书

自然垄断行业国有经济改革与发展研究

自然垄断行业国有经济调整与 政府规制改革互动论

谢 地 编著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

自然垄断行业国有经济调整与政府规制改革互动论/谢地编著.
—北京: 经济科学出版社, 2007. 9

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6538 - 9

I. 自… II. 谢… III. ①垄断 - 产业 - 经济体制
改革 - 研究 - 中国②垄断 - 产业 - 经济发展 - 研究 -
中国 IV. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 130825 号

责任编辑: 吕 萍 马金玉

责任校对: 王肖楠

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

自然垄断行业国有经济调整与 政府规制改革互动论

谢 地 编著

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](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

787 × 1092 16 开 22.5 印张 370000 字

2007 年 9 月第一版 2007 年 9 月第一次印刷

印数: 0001—4000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6538 - 9/F · 5799 定价: 33.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

呈献给读者和专家这部作品，是教育部哲学社会科学重点研究基地重大项目“自然垄断行业国有经济改革与发展问题研究”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。

国有经济调整与改革、自然垄断行业改革是我国，也是世界性的热点、难点问题。我们把国有经济调整、改革与自然垄断行业改革问题结合起来进行研究，集中研究自然垄断行业国有经济改革与发展问题，系统提出“自然垄断行业国有经济调整与政府规制改革互动论”的观点，并主要在以下几个方面有所创新或突破：

1. 关于自然垄断行业政府规制与国有经济的关系问题的研究。一般而言，在市场经济国家，国有化曾经是替代政府对私人垄断企业进行规制的一种办法。随着技术进步，市场规模与市场范围的变化，在西方国家出现了国有企业民营化，重建政府规制或规制体制改革的情况。我们提出：在中国面临着既要发挥国有经济替代政府对私人垄断企业规制的功能，又要强化政府规制及深化政府规制体制改革的双重课题，进而澄清了若干认识问题。例如我们认为：“规制取消

论”有失偏颇；自然垄断行业的盲目分拆是不可取的；国有经济不能全面退出自然垄断领域，但国家也不能为控制而控制。在自然垄断仍然具有合理性的业务领域，国有资本参股、控股垄断企业；在自然垄断合理性消失的业务领域，引入民间资本和境外资本竞争，并同步深化政府规制体制改革是现实选择。

2. 关于自然垄断及其他领域的政府规制研究，我们系统地提出了以下观点：（1）政府规制是现代市场经济不可或缺的制度安排。（2）中国经济转轨时期政府规制面临的课题，不是简单地模拟西方国家的规制放松，要从中国计划经济向市场经济转轨的实际出发，放松或取消计划经济色彩的政府管制，强化及改革市场经济的政府规制。（3）鉴于中国法制体系正在建立过程中，立法、司法、执法都存在若干瑕疵，权威、独立和细化的政府规制，可能是比法律诉讼成本更低、效率更高的解决矛盾的制度安排。因此，对于中国而言，不是要不要规制（或监管），而是怎样规制的问题，应该在提升政府规制质量方面下工夫。（4）经济性规制、社会性规制及反垄断规制应分类指导，进行差别化的设计。在此基础上，把政府规制（监管）问题上升到政府公共服务和社会管理能力建设的高度来把握。

3. 基于沉淀成本理论，我们提出自然垄断行业国有经济不能简单退出实行民营化，但不能无视技术进步、市场规模、市场范围的变化以及经济全球化的深刻影响，维持国有企业独家垄断的格局，而应该把庞大的国有经济“存量”与非国有经济“增量”有机

整合起来，并提出非国有经济进入自然垄断行业的多元方式：在区分自然垄断业务与非自然垄断业务领域的基础上，非自然垄断的竞争性领域以企业形式介入；自然垄断与准自然垄断领域主要是资本形式的介入，如股份制、债权、经营权民营化，主要通过投资主体多元化、市场化的形式实现国有经济“存量”与非国有经济“增量”的有机整合。

4. 由于市场失灵及经济活动外部性的存在，有些投资活动，如城市基础设施领域是民间企业不愿或难以承担的。这就要求政府在公共财政的框架内，通过公共投资来解决。公共投资是促进经济发展的重要推动力，是整个国民经济的分摊成本，可以直接增加社会公共资本“存量”，为经济社会发展创造良好的共同条件。仅仅从这个意义上说，政府对包括自然垄断领域在内的基础领域进行投资，并建立国有企业的必要性和理由就是充分的。但是，由于公共投资领域是最容易滋生腐败的部门，可能会使公共投资绩效大打折扣，所以必须在体制或制度上进行规避公共投资腐败，提高公共投资绩效的设计。

5. 自然垄断行业国有经济改革问题研究的公用产品视角。我们认为，自然垄断行业的标志性业务——网络输送业务，具有明显的准公共品特征，这一特征对自然垄断行业的体制改革问题具有重要影响。进而首次从理论上明确提出准公共品的相对非竞争性包括拥挤性和消费数量非均等性二层含义；影响准公共品范围变化的因素主要有科学技术发展、经济发展水平、居民文化素质和消费习惯、政府和公众的公共选

择四个因素。这对于丰富经济学的公共品理论，指导国内自然垄断部门和公共部门深化体制改革具有一定的理论意义和政策参考价值。

6. 关于自然垄断行业体制改革目标模式的基本框架。自然垄断行业的经营体制和政府规制体制是自然垄断行业国有经济改革问题的外部体制环境，具有重要的制约和影响作用。课题组对此进行了深入研究，提出，自然垄断行业体制改革目标模式的基本框架为：在自然垄断行业的所有制结构上，实行以国有制为主导，各种所有制形式并存；在财产组织形式上，则以国有控股公司为基础形式；在自然垄断行业的市场结构上，实行垄断与竞争并存；自然垄断行业实行特许经营并负有特殊的社会责任；自然垄断企业在政府规制下实行自主经营。其中，关于自然垄断行业实行特许经营并负有特殊的社会责任的观点及其具体的分析论证，在国内理论界属首次提出，具有一定的理论价值，对自然垄断行业的体制改革亦有一定的指导意义。在此基础上，还集中讨论了国有经济在自然垄断行业发挥控制力的内涵、方式等。

7. 关于我国自然垄断产业国有经济改革与发展的路径选择，我们提出：应把该领域国有经济调整与政府规制改革有机结合起来，实现国有经济调整与规制改革“互动”的改革思路，即“自然垄断领域政府规制体制重构与国有经济改革互动论”。并设计了一整套的、带有指导原则性质的解决方案，即：构筑自然垄断领域的有效竞争机制；发挥公众参与机制的约束作用；塑造自然垄断领域国有企业的新形象。

8. 在中央提出加快东北老工业基地的调整与改造的大背景下，针对竞争性领域研究受到较多关注，而为经济社会发展提供共同条件的基础设施领域（包括城市公用事业）研究有所忽视的现象，我们提出在东北老工业基地改造过程中同步解决城市公用事业领域存在的、与东北老工业基地改造目标不相适应的部分，从而为东北地区经济社会发展提供良好的共同条件，并提出具体的政策建议。 F

9. 到目前为止，经济学界关于自然垄断行业规制改革的相关研究主要有“三条线索”：一是从所有制结构角度来分析，主张积极引导非国有经济进入自然垄断行业，即“所有制结构调整论”；二是沿袭西方产业组织理论的分析框架，强调引入竞争机制，改善市场结构，即“引入竞争机制论”；三是抨击国有企业产权结构弊端，力主改善企业治理结构，即“改善企业治理结构论”。我们认为，单纯地从某一方面的结构来讨论自然垄断行业规制改革或治理方式的改进，很难满足中国自然垄断行业规制改革复杂性对制度设计的要求。因为自然垄断行业作为一个整体，其所有制结构、市场结构与企业治理结构三者之间是相互影响、相互作用的，任何一个方面结构调整都不可偏废。中外自然垄断行业规制改革实践表明，必须摒弃片面的结构调整思路，统筹考虑自然垄断行业结构重建问题，应该把我国自然垄断行业的所有制结构调整、市场结构重建和传统自然垄断企业治理结构完善三个方面有机地结合起来，采取系统的规制改革策略。

10. 在上述理论研究的基础上,我们还紧密结合我国自然垄断行业国有经济改革与发展的实际,分别对电力、城市供水、燃气、航空、邮政、公共交通、铁路等行业进行案例研究,完成多篇研究报告,受到相关部门的积极评价。

本课题研究的学术价值主要在于:借鉴并运用经济学前沿成果,紧密结合国际国内实际,对自然垄断与国有经济、国有经济与政府规制、自然垄断与政府规制关系进行新的诠释,并提出中国自然垄断行业国有经济改革与发展新路径。本课题研究的应用价值主要在于:为深化我国自然垄断行业国有经济改革,推动国有经济发展提供符合实际、具有可操作的建议。

在历时三年的研究中,我们围绕课题公开发表了大量的研究成果,分别发表于:《管理世界》、《经济日报》、《光明日报》、《中国行政管理》、《产业经济评论》、《经济与管理研究》、《吉林大学社会科学学报》、《社会科学战线》、《当代经济研究》、《经济经纬》、《经济纵横》、《长白学刊》等报纸杂志上,有数篇成果为《新华文摘》、人大复印报刊资料《社会主义经济理论与实践》、《理论经济学》《国民经济管理》,以及《人民日报》新闻信息中心网、新浪网等转载,并在国际研讨会“中国基础领域改革第五次论坛”(海南 2003. 10. 17~18)和“产业经济与规制理论及政策国际学术研讨会”(济南 2004. 10. 30~31)及多个国内学术会议上发表演讲,受到广泛好评。

本项目的第一负责人是谢地。课题组成员及研究

报告的作者为谢地（第一负责人）、任俊生（第二负责人）、景玉琴、尹竹、丁肇勇、沙玉翠、李世朗、孙志国、吴英慧、高光勇、毛兴刚、曾进等。

本研究报告在叙述的逻辑结构方面有以下考虑：第一，对“自然垄断行业国有经济改革与发展问题”进行一般理论研究（第一、二、三、四章），为该项研究奠定基础；第二，对国外自然垄断行业国有经济的改革、演进过程进行介绍、评析，指出其对我国的借鉴意义，从而使项目研究有一个比较开阔的视野（第五章）；第三，结合自然垄断行业的经济特征与我国自然垄断行业国有企业的实际，研究从微观层面——公司治理结构角度如何推动我国自然垄断行业运营方式的转变问题，使研究有微观基础可以依托（第六章）；第四，分别对城市自来水、煤气、民航、铁路、东北老工业基地城市公用事业、电力、公交、邮政、电信等传统自然垄断行业的国有经济调整与政府规制改革进行案例分析，以运用并检验前面提出的若干理论（第七、八、九、十、十一、十二、十三、十四、十五章）；最后，从结构重建与规制改革相适应、公共政策与国有经济相协调两个方面提出本课题的基本结论，即：我国自然垄断行业改革应该把国有经济调整与政府规制改革有机地结合并“互动”起来，并提出若干具体的建议（第十六、十七章）。

本项目在研究过程中，参考了大量的国内外相关研究成果。我们从国内外著名学者的杰出思想中受益颇多，谨在此表示崇高的敬意。

由于身为高校教师面临着在教学科研时间分配方

面的矛盾，再加上研究能力和视野的局限，我们深知本成果还存在着一些不尽如人意的地方。敬请专家不吝赐教，以鞭策我们继续努力深化该领域的研究。

“自然垄断行业国有经济改革与发展研究”课题组

谢 地

2007年5月10日

目 录

第一章 自然垄断与政府规制	1
一、自然垄断的经济学释义	1
二、政府规制是现代市场经济不可或缺的制度安排	4
三、自然垄断行业政府规制改革的框架设计	6
四、竞争性业务剥离及规制机构和规制方式变革	9
第二章 自然垄断与国有经济	15
一、国有经济存在于自然垄断领域的依据	15
二、发达国家自然垄断行业中的国有经济	19
三、我国国有经济在自然垄断领域的存在与发展	22
四、关于自然垄断行业国有经济控制力问题	28
五、中国自然垄断行业国有经济改革的路径	32
第三章 自然垄断行业政府规制与国有经济	38
一、自然垄断行业政府规制与国有经济关系模式	38
二、自然垄断领域政府规制与国有经济关系中的 几个认识问题	43
三、“后国有企业改革阶段”的课题	49
第四章 自然垄断行业国有经济“存量”与非国有经济 “增量”整合模式	51
一、自然垄断行业的制度变迁与沉淀成本	51
二、沉淀成本的补偿与自然垄断行业市场化改革的 路径选择	56

三、我国自然垄断行业国有经济与非国有经济整合模式	62
第五章 国外自然垄断行业国有经济改革、演进	69
一、发达国家自然垄断行业国有经济的“膨胀”与“收缩”	69
二、发达国家自然垄断领域国有经济演变的启示与借鉴	83
第六章 自然垄断行业运营方式转变与公司治理结构	88
一、自然垄断行业的经济特征	88
二、我国自然垄断行业的改革模式及其公司治理结构现状	92
三、完善自然垄断企业公司治理结构，推动自然垄断行业运营方式的转变	101
第七章 城市自来水行业改革、发展与国有经济角色定位	106
一、城市自来水行业经济技术特征的理论考察	106
二、城市自来水行业现状、问题及改革模式分析	112
三、我国城市自来水行业改革与发展的政策建议：政府规制改革与国有经济角色的合理定位	124
第八章 城市煤气行业政府规制体制重构与国有经济改革互动研究	136
一、城市煤气行业经济特征与政府规制	137
二、城市煤气行业政府规制体制与国有经济调整、改革的模式及其矛盾	139
三、政府规制体制重构与国有经济调整、改革互动	144
第九章 民用航空产业发展与政府规制改革	152
一、民用航空业的技术经济特征及政府规制	152
二、发达国家民用航空业的历史、现状及规制政策	

的沿革	156
三、我国民用航空业的历史、现状及规制政策的得失	162
四、我国民用航空业的发展与政府规制体制改革	168
第十章 铁路行业国有经济发展与规制体制改革研究	176
一、铁路行业的技术经济特征	176
二、铁路行业的政府规制与国有经济	181
三、发达国家铁路行业国有经济发展与规制体制沿革	186
四、中国铁路行业国有经济发展与规制体制改革	200
第十一章 东北老工业基地振兴中的城市公用事业改革与 发展	213
一、城市公用事业是区域经济社会发展的共同条件	213
二、城市公用事业改革发展的国际比较与中国视角	215
三、东北地区城市公用事业的现状：以城市供水行业 为例	217
四、在东北老工业基地振兴过程中同步推动城市公用 事业改革发展的政策建议	219
第十二章 电力行业国有经济改革发展问题研究	224
一、电力行业的政府规制与国有经济	224
二、我国电力行业国有经济改革与发展面临的主要 问题	228
三、电力行业国有经济改革与规制改革的有效配合	232
第十三章 城市公共交通行业国有经济改革与发展问题 研究	239
一、城市公共交通行业性质的经济分析	239
二、我国城市公共交通行业国有经济改革与发展引 发的若干理论认识问题	242
三、对我国城市公共交通行业国有经济改革与发展 问题的几点建议	247

第十四章 中国邮政业规制与规制放松	255
一、邮政业政府规制存在的根据	256
二、邮政市场竞争与规制放松的必要性	261
三、邮政市场规制改革的内容	267
四、中国邮政产业规制改革	275
第十五章 电信业国有经济改革发展问题研究	286
一、电信行业的技术经济特征	286
二、我国电信行业发展的历史回顾	289
三、电信行业改革的案例分析——以互联互通问题 为例	293
四、电信行业中的制度安排需要协调性	301
五、政策建议	305
第十六章 结构重建与中国自然垄断行业规制改革	314
一、结构重建——中国自然垄断行业规制改革的系 统分析	315
二、中国自然垄断行业规制改革的绩效评价	322
三、中国自然垄断行业规制改革的目标模式及政策 建议	330
第十七章 自然垄断部门国有经济改革与发展的新机制	335
一、构筑有效竞争机制，赋予消费者一定的“退出” 选择权	336
二、构筑公众参与机制，赋予消费者以“呼吁”、 诉求的顺畅通道	339
三、擅用而不是滥用消费者的“忠诚”	344

第一章 自然垄断与政府规制



自然垄断的经济学释义

最早提出“自然垄断”这一概念的是古典经济学家约翰·穆勒。他在《政治学原理》中论述地租时，提出“地租是自然垄断的结果”的论断。但他对“自然垄断”概念并没有做任何定义。实际上，穆勒所说的自然垄断是指由于自然资源的分布特征使得竞争无法展开的情况，仅仅是在土地这一要素层面上阐述自然垄断，与现在的自然垄断含义不尽相同^①。

一般意义上的自然垄断与规模经济紧密相连，格林沃尔德主编的《现代经济辞典》中指出，自然垄断是一种自然条件，它恰好使市场只能容纳一个最适度规模的公司。由此可见，自然垄断既与需求有关，又与厂商的生产函数相连，在一定的对应着有效需求的产出范围内，生产函数呈规模报酬递增（成本递减）状态，单一企业的平均成本会随着产量的增加而持续下降，产量越大成本越低，单一企业生产全部产量是最有效率的，可节省资源。如果多个企业同时生产，受需求约束，每个企业都不能获得规模经济带来的正效应，会造成各企业成本居高不下，造成资源浪费。斯蒂格利茨曾举例说：如果两家电力公司在一个城市的每条街道上同时架设电线，其中一家公司把电力输送到一家用户，而另一家公司负责隔壁另一用户的电力输送，那将是极其缺乏效率的。因此，在供水、输电、管道天然气供应领域，单一厂商结构更具效率。

对自然垄断的新认识始于对范围经济（Economics of Scope）和成本

^① 戚聿东：《自然垄断管制的理论与实践》，载《当代财经》2001年第12期。

劣加性 (Subadditivity) 的研究。^① 1981 年, 鲍莫尔 (Baumol), 潘扎尔 (Panzar) 和威利格 (Willig) 在《美国经济评论》上发表《范围经济》一文, 在成本劣加性基础上首次提出范围经济的概念。1982 年, 这三位经济学家出版了《可竞争市场和产业结构理论》一书, 用范围经济和成本劣加性系统论证了自然垄断。他们认为, 成本劣加性是定义自然垄断的关键特征。一个单一产品企业的生产具有规模经济效应时, 其必然具有成本劣加性特征。当这个企业的产量超出其规模经济点时, 即出现规模不经济时, 只要其成本比两个或多个企业来提供这些产量时的成本低, 即具有成本劣加性时, 就仍具有自然垄断特征。现实中, 单一产品生产者十分鲜见, 多产品组合的厂商更符合实际。在多产品组合中, 产品间的相互依赖性体现为范围经济。范围经济是指单一企业生产不同产品的组合较之几个特定企业分别生产这些产品的成本更为低廉, 即组合生产比单一生产节约资源。成本函数的劣加性意味着单一企业生产不同产品的组合可获得范围经济效应。

目前, 在发达国家的微观经济学和产业组织学教科书中对自然垄断的定义基本上都是建立在规模经济和范围经济基础上的。如丹尼尔·史普博 (Daniel F. Spulber) 在其名著《管制与市场》中给自然垄断的定义是: “自然垄断通常是指这样一种生产技术特征: 面对一定规模的市场需求, 与两家或更多的企业相比, 某单个企业能够以更低的成本供应市场。自然垄断起因于规模经济或多样产品生产经济”。^②

建立在成本劣加性和范围经济基础上的自然垄断新定义扩大了自然垄断的范围 (如图 1-1 所示)。

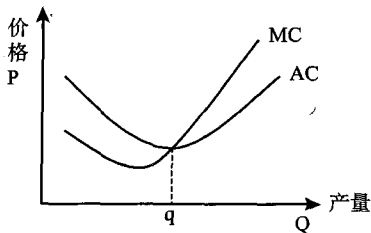


图 1-1 自然垄断的范围

① 戚聿东:《自然垄断管制的理论与实践》,载《当代财经》2001 年第 12 期。

② 丹尼尔·史普博:《管制与市场》,上海三联书店、上海人民出版社 1999 年版。