

英国政府管制体制 改革研究

王俊豪 / 著



上海三联书店

英国政府管制体制改革研究

著 作/王俊豪

责任编辑/任关华

装帧设计/范桥青

责任制作/沈 鹰

责任校对/张大伟

出 版/上海三联书店
(200233) 中国上海市钦州南路81号

发 行/ 三联书店上海发行所
上海三联书店

印 刷/上海市印刷十一厂

版 次/1998年5月第1版

印 次/1998年5月第1次印刷

开 本/850×1168 1/32

字 数/260千字

插 页/2

印 张/13

印 数/1—2000

ISBN 7-5426-1035-X

F·260定价23.40元

序

两年前，我曾为王俊豪在其博士学位论文基础上，经修改、扩展而成的《市场结构与有效竞争》（人民出版社 1995 年版）一书作序。此后，我看到他在《经济研究》、《经济学家》和《世界经济》等杂志上发表了多篇具有相当学术水平的论文。现在，他在英国留学期间的主要研究成果《英国政府管制体制改革研究》即将出书，我为他取得这样的研究成果而感到由衷的高兴，并乐于为此书写序。

基础设施产业的显著特点是需要巨额投资，投资回报期长，投资专用性强，规模经济非常显著。因此，传统的经济学理论认为，基础设施产业应该由政府直接投资，实行垄断经营。但政府垄断经营往往使企业缺乏竞争活力，从而使基础设施产业处于低效率运行状态。这就使各国在基础设施产业的政府管制实践中，面临着规模经济与竞争活力的两难选择。70 年代以来，经济发达的国家在政府管制经济学的理论研究方面有了较快的发展，提出了许多新的理论和方法，特别强调在基础设施产业中重视运用市场竞争机制，以提高经济效率。这在实践上就表现为，在 80 年代以来，英国等经济发达国家对电信、电力、铁

路运输、煤气和自来水供应等基础设施产业实行重大政府管制体制改革，积极引进和不断强化市场竞争机制的力量，打破了政府垄断经营基础设施产业的局面，并取得使基础设施产业经营企业扭亏为盈，提高基础设施产业运行效率等成效。其中，有许多经验教训值得我国借鉴。

新中国建立以来，我国对基础设施产业基本上是实行由政府垄断经营、政企高度统一的管制体制。不能否认，这种高度集中的政府管制体制在建国后的一定时期里，在集中运用大量资金投资建设基础设施产业方面曾产生了相当大的积极作用。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，而在供应方面，由于政府几乎是基础设施产业的唯一投资者，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，政府垄断经营使基础设施产业的经营效率十分低下。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持续发展。近几年来，我国对电信等基础设施产业的政府管制体制进行了初步改革，如在基础设施产业中放松政府管制，培育市场竞争力量，取得了一定成效。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，许多理论与实践问题需要认真研究和积极探索，为了尽可能少走弯路，我们就很有必要借鉴经济发达国家在基础设施产业政府管制体制改革方面的经验教训。

王俊豪博士利用在英国留学的有利条件，广泛查阅了大量有关英国基础设施产业政府管制体制改革的文献资料，并且到英国有关政府管制机构进行了实际调查，收集了许多有价值的

研究》一书。本书对探索我国基础设施产业政府管制体制改革问题，不仅具有相当的理论价值，而且具有重要的现实意义。例如，他通过对英国基础设施产业政府管制体制改革过程的系统分析研究，论证了提高基础设施产业经济效率的根本途径不是所有制变革，而是有效地发挥市场竞争机制的作用；政府管制体制改革的关键是实行政企分离；政府应以规模经济与竞争活力相兼容的有效竞争作为制定管制政策的目标导向；政府应按照经济原理制定基础设施产业的管制价格等基本观点。这些都对我国政府管制体制改革具有重要的参考价值。他在本书中还详细分析了英国的电信、电力、煤气和自来水供应这 4 个主要基础设施产业政府管制体制改革的背景、重大的改革措施及其经验教训，这些无疑为我国有关基础设施产业的政府管制体制改革提供了宝贵的实证资料和具有较强操作性的改革思路。

政府管制经济学是一门较新的应用性经济学科，我国在 80 年代中后期才开始对此进行研究，目前还处于初始研究阶段。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。

本书虽然在最后一章讨论了中国基础设施产业的政府管制体制改革问题，但主要是以英国政府管制体制改革为内容的。我希望王俊豪博士今后能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新的贡献。

张卓元

1998 年 1 月 26 日于北京

导 言

我国建立社会主义市场经济体制的一个重要目标，就是要较充分地发挥市场机制的作用，以提高社会经济运行效率。而目前我国的电力、铁路运输、通信、自来水和煤气供应等基础设施产业基本上还是实行中央或地方政府垄断经营、政企不分的管制体制，企业缺乏竞争活力；另一方面，由于这些基础设施产业具有较显著的规模经济，客观上要求政府合理控制特定基础设施产业内的企业数量，以避免过度竞争。因此，我国基础设施产业正面临着如何建立以规模经济与竞争活力相兼容的有效竞争为特征的政府管制体制等问题。为了减少改革成本，我国十分需要借鉴经济发达国家在这方面的经验教训。

80年代初以来，英国对主要基础设施产业的政府管制体制相继进行了一系列重大改革，把原来政企合一的政府管制体制改革成为政企分离的体制，重视发挥市场机制的作用，增强了国有企业的竞争活力，从而提高了基础设施产业的经济效率。其中，许多经验教训值得我国借鉴。基于对英国基础设施产业政府管制体制改革过程的全面、系统分析，我们不难得出以下几个贯穿全书的基本观点：

第一，提高基础设施产业经济效率的根本途径不是变单所有制，而是有效地发挥竞争机制的作用。英国对基础设施产业实行重大政府管制体制改革，促进了经济效率。由于英国在基础设施产业实行政府管制体制的初始改革是和私有化相伴发生的，因此，在许多人看来，私有化推动了经济效率。但从英国基础设施产业政府管制体制改革的全过程看，私有化只是促进了英国政府对基础设施产业政府管制体制的初始改革，而经济效率的增长主要来自市场竞争机制的作用，在改革实践中，表现为英国政府管制体制的改革过程就是一个引进并不断强化市场竞争机制的过程。

第二，政府管制体制改革的关键是实行政企分离。政府与企业的关系构成政府管制体制的核心内容，英国政府管制体制改革的实质，就是把政企合一的管制体制改革成为政企分离的体制，在政府和企业之间建立相对独立的政府管制机构，通过重新界定政府管制的新职能，使企业真正成为按照市场经济原则开展经营活动的竞争主体，而政府则成为市场竞争的组织者和监督者。

第三，政府应以有效竞争作为制定管制政策的目标导向。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，但由一家或少数几家企业垄断性经营则会缺乏竞争活力。因此，规模经济和竞争活力一直是各国政府制定基础设施产业管制政策时所面临的两难选择。对此，从英国政府管制体制改革的实践看，政府应以规模经济与竞争活力相兼容的有效竞争作为制定管制政策的目标导向。在具体操作上，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，对非自然垄断性业务领域较充分地利用市场竞争

机制的力量，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，以刺激企业提高效率。

第四，政府应按照经济原理制定基础设施产业的管制价格。管制价格对基础设施产业的经济效率具有很强的刺激作用。符合经济原理的管制价格应体现三大政策目标：即促进社会分配效率，刺激企业生产效率，维护企业发展潜力。英国政府所采取的最高限价管制模型(RPI-X)能较好地满足上述三大政策目标。

本书的框架结构由三个部分，共八章组成。第一部分包括第一、二章，它是本书的总体框架，旨在为分析英国基础设施产业政府管制体制改革奠定理论基础，从总体上阐明所有制变革与政府管制体制改革的一般关系，为研究具体基础设施产业的政府管制体制改革提供基本线索。第二部分由第三、四、五、六章组成，它是本书的核心内容，将较为深入地分析英国四大基础设施产业政府管制体制改革的背景、重大的改革措施、存在的问题和改革的成效。第三部分由第七、八章组成，其基本特点是借鉴与探索，通过对英国学术界就政府管制体制改革若干问题争论的理论分析，深化对这些重大问题的认识，在总结英国政府管制体制改革经验教训的基础上，结合我国的实际情况，探讨我国基础设施产业政府管制体制改革的基本思路和政策建议。

本书涉及政府管制经济学、产业经济学和制度经济学等学术领域。经济发达国家在 70 年代后逐渐形成这些理论，并获得了很大的发展，目前已具有比较完整的理论体系。而在我国，在 80 年代中、后期才开始对上述理论的研究，至今尚未形成符合我国特点的理论体系，特别是对政府管制经济学的研究还处

于初始阶段。因此，书中的许多概念和术语对不少读者来说是比较陌生的，笔者对一些概念和术语的理解和翻译也必定存在不妥之处；同时，由于笔者水平有限，书中难免存在不少缺陷，敬请读者批评指正。

目 录

导 言

第一章 英国政府管制的基本理论	(1)
第一节 自然垄断与政府管制	(1)
第二节 投资管制理论	(5)
第三节 价格管制理论	(14)
第四节 信息不对称与政府管制	(22)
第五节 对多种产品经营企业的管制	(28)
第六节 政府管制俘虏理论	(36)
第七节 竞争与管制兼容理论	(45)
第二章 英国的企业所有制变革与政府管制体制改革	(57)
第一节 英国的国有化与政府管制体制	(57)
第二节 英国的私有化与政府管制体制	(73)
第三节 所有制、竞争与政府管制体制	(95)
第三章 英国电信产业的政府管制体制改革	(102)
第一节 电信产业的技术经济特征	(102)
第二节 电信产业政府管制的政策重点问题	(107)
第三节 政府管制体制的重大改革	(112)

第四节 政府管制体制的深入改革	(122)
第五节 基本评价	(142)
第四章 英国煤气产业的政府管制体制改革	(147)
第一节 煤气产业的技术经济特征	(147)
第二节 煤气产业政府管制的政策重点问题	(150)
第三节 政府管制体制的初步改革	(153)
第四节 政府管制体制改革的新发展	(162)
第五节 基本评价	(193)
第五章 英国电力产业的政府管制体制改革	(197)
第一节 电力产业的技术经济特征	(198)
第二节 电力产业政府管制的政策重点问题	(202)
第三节 政府管制新体制的初步建立	(206)
第四节 政府管制体制的逐步完善	(217)
第五节 基本评价	(237)
第六章 英国自来水产业的政府管制体制改革	(241)
第一节 自来水产业的技术经济特征	(241)
第二节 自来水产业政府管制的政策重点问题	(243)
第三节 政府管制体制的新框架	(250)
第四节 政府管制体制的进一步改革	(263)
第五节 基本评价	(285)
第七章 英国学术界对政府管制体制改革的若干争论	(288)
第一节 国有企业与私人企业的效率比较	(288)
第二节 私有化、竞争与效率	(300)

第二节	可竞争市场理论与实践问题	(312)
第四节	自然垄断与促进竞争的矛盾	(323)
第五节	对现有政府管制体制的批评	(332)
第八章	英国政府管制体制改革对中国的启示	(342)
第一节	中国基础设施产业现行政府 管制体制分析	(343)
第二节	政企分离是基础设施产业政府管制 体制改革的关键	(348)
第三节	竞争是提高基础设施产业经济效率 的根本途径	(358)
第四节	有效竞争是制定政府 管制政策的目标导向	(367)
第五节	按照经济原理制定基础 设施产业管制价格	(383)
主要参考文献		(396)
后 记		(402)

第一章

英国政府管制的基本理论

像任何一种人类实践活动一样，英国的政府管制也是以一定的理论为指导的。本章的中心任务是：对英国政府管制体制改革具有直接或间接指导作用的基本理论进行高度概括和分析，为本书其它内容的研究建立一个初步的理论框架。本章从分析自然垄断与政府管制的关系以及政府管制的特点入手，着重讨论的主要内容包括：投资理论、价格管制理论、信息不对称理论与政府管制、对多种产品经营企业的管制、政府管制俘虏理论、竞争与管制兼容理论。

第一节 自然垄断和政府管制

本节是本章的一个“引言”，对自然垄断特点的最简单描述引出政府管制必要性的结论，而把管制者和被管制者的相互关系描述为一种“游戏”活动，试图揭示政府管制的特点和主要内容。

大家知道，在竞争性产业中，竞争具有一种内在的刺激机

制，它能促使企业自觉追求生产效率(努力提高企业内部的运作、管理效率)，保证分配效率(按照包括正常利润在内的成本订价)，从而促进整个产业的经济效率。但许多基础设施产业的一个共同特点是具有自然垄断性^①，在这些产业的一些经营领域中，由一家企业提供特定的产品或服务能使成本极小化。我们可用图 1—1 加以说明：

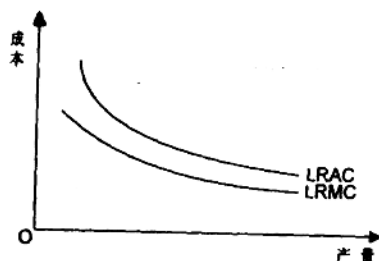


图 1—1 自然垄断的成本曲线

在图 1—1 中，某种产品的长期平均成本(LRAC)随着产量的增加而递减，而且，长期边际成本(LRMC)曲线总是落在长期平均成本曲线的下方。这意味着由一家企业提供该产品，通过扩大产量而不断降低单位产品成本，有利于提高生产效率。但在另一方面，由于该企业处于独家垄断地位，如果不存在任何外部约束，它就成为市场价格的制定者(price maker)而不是价格接受者(price taker)，它可能会制订出大大高于边际成本的价格，以取得垄断利润，其结果必然扭曲分配效率。生产效率与分配效率相背离又必然降低经济效率。这就使以追求社会整体经济效率(特别是分配效率)，实现社会福利最大化为导向的政府管制成为必要。

^① 自然垄断的本质特征在于成本弱增性(Subadditive)。对自然垄断的较详细讨论见本书第七章第四节。

政府管制的实质，就是在几乎不存在竞争或竞争很弱的产业(即垄断性产业)中，政府通过一定的管制政策与措施，建立一种类似于竞争机制的刺激机制，以制导垄断性企业的经济决策。为分析政府管制的特点与主要内容简便起见，我们首先假定在自然垄断性产业的产品市场和资本市场上是不存在竞争的，即假定政府管制机制是对企业经济行为的唯一约束机制。然后，我们将分析企业在各种管制机制下的经济行为，并讨论最优管制政策问题。

政府管制涉及管制者(政府或它的代理机构)和被管制者(企业)双方，作为一种有用的分析方法，我们不妨把政府管制问题看作是一种政府与企业之间的“游戏”(game)。为此，我们需要分析参加“游戏”双方所可能采取的战略、目标、运动秩序以及信息状况。就可能采取的战略而言，企业必须在价格、产量、投资、产品质量、产品创新与技术创新等方面作出决策；而政府则需要对企业的某些主要行为(如价格、利润、产品质量)作出管制决策。在通常情况下，由于政府不完全了解所管制产业的详细状况和企业行为，这就使政府难以对企业所有活动进行有效管制。在政府管制实践中，政府往往只是根据它所掌握的信息制定管制政策的。因此，信息问题直接关系到政府管制的科学性。出于这种考虑，政府与企业间的信息不对称(asymmetry of information)问题就自然成为政府管制理论的一个核心内容。

就“游戏”双方的目标而言，传统的分析方法是假定企业以追求利润最大化、政府追求社会福利最大化为目标。这种分析方法固然重要，但针对英国政府管制体制改革对企业内部效率影响的事实，我们还试图假定企业经理也追求非利润目标，如尽可能减少管理工作，增加个人收入等。同样，我们也假定政府或它的管制机构有时会偏离传统的公共利益目标。这是因

为，政府制定经济决策往往要考虑政治影响，政府管制机构的利益也并不一定与社会利益相一致的。

对于“游戏”的运动秩序(move order)，可以采取许多分析方法。其中，最一般的分析起点是，假定政府凭借其权力设计管制框架和政策，首先作出运动(first move)，然后，企业在一定的管制状况制约下，作出最优经济决策。但这种简单的“领先者——追随者”方法有相当的缺陷。例如，随着时间的推移，政府和企业总是会分别作出一系列在战略上相互影响的运动，企业往往会以现行的行为对政府调整现行的管制政策和设计新的管制政策主动施加影响。这种状况在英国政府管制实践中是比较普遍的，诸如价格管制之类的政策通常只在一定时期内有效，需要作周期性的调整。这种管制政策的动态性产生了企业对管制政策的长期可信性问题，同时，也向企业提供了影响政府设计与调整管制政策的机会。

最后，对于“游戏”的信息状况，特别是管制者与企业间的信息不对称分布问题，可以这么认为，信息问题是政府管制经济学的核心。对于一个拥有一定权力而且充分掌握有关信息的管制者来说，他仅仅只要命令企业的决策者按照最优目标进行经济活动。但在实践中，受许多因素的限制，管制者不可能充分掌握有关信息，甚至难以对他的管制行为后果作出正确预期。一个比较符合实际的假设是，企业的决策者比管制者更了解产业的技术和需求状况。这样，管制政策问题就成为一个设计刺激性机制问题，即如何诱导企业按照公共利益目标进行经济活动，而无须经常性地观察企业行为。这个问题实际上属于委托——代理理论的研究范围，在本章中，我们将较详细地讨论如何将这一理论应用于管制经济学。

综合上面对“游戏”双方的目标、战略、运动秩序和信息

状态所作的简要讨论，我们不难发现，政府管制理论是一个涉及面十分广泛的理论课题，本章不可能对它进行全面分析研究，而只能着重讨论那些对英国政府管制实践具有较密切联系的政府管制理论。

第二节 投资管制理论

投资与价格密切相关，要从深层次上分析价格管制理论，首先需要探讨投资管制理论。在许多基础设施产业中，投资问题是政府管制者所面临的一个基本问题，虽然政府管制的直接目标是价格管制，但从根本上看，政府管制政策对社会福利的影响则更大程度上决定于企业的投资行为。例如，投资所产生的巨大社会福利影响在电信产业（如发展有线通讯网络系统）、煤气产业（如发展煤气输送系统）、电力产业（如扩大电站容量、发展配送网络）和自来水产业（如开发管道和排污系统）是十分显见的。但这些投资不仅需要大量的资本，而且会产生大量的沉淀成本，从而使这些投资具有回收期长、不能转移的特点。这就使管制者面临着两个基本问题：第一，是否存在通过大规模投资以尽可能降低生产成本、提高生产效率的刺激机制？第二，投资和生产规模是否与产业需求和技术状况相适应？为回答这些问题，本节将考察在投资回报率管制下，刺激过度资本密集的A—J效应，从动态意义上分析投资收益的不确定性，并探讨管制者与企业为追求各自的目标相博弈时所采取的战略行为的各种动机。

一、A—J效应