

S A S S P O S T D O C T O R A L L I B R A R Y

·上海社会科学院博士后文库·

# 公用服务业的 垄断与反垄断



王中美·著

上海社会科学院出版社

·上海社会科学院博士后文库·

# 公用服务业的 垄断与反垄断



王中美·著

上海社会科学院出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

公用服务业的垄断与反垄断/王中美著. —上海:  
上海社会科学院出版社, 2012

(上海社会科学院博士后文库)

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0025 - 2

I. ①公… II. ①王… III. ①服务业—反垄断—研究—中国 IV. ①F719

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 031885 号

**公用服务业的垄断与反垄断**

---

著 者: 王中美

责任编辑: 张广勇

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: [sassp@sass.org.cn](mailto:sassp@sass.org.cn)

经 销: 新华书店

照 排: 南京展望文化发展有限公司

印 刷: 上海信老印刷厂

开 本: 787×1092 毫米 1/16 开

印 张: 11.25

插 页: 2

字 数: 198 千字

版 次: 2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

---

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0025 - 2/F · 127

定价: 29.80 元

---

版权所有 翻印必究

# 前 言

水、电、煤、电信、铁路等在过去一直被认为是自然垄断行业。大多数国家对自然垄断行业采取的对策有两种：国有化，或者在政府管制下的民营。中国采取的是第一种对策，即由一家或数家国有企业垄断经营，垄断格局由来已久。现今，形势发生了变化：这些行业中的许多部分不再被认为是自然垄断行业，很多业务可以细分出来，并不具有自然垄断的特征；越来越多的国家将这些行业开放或部分开放为自由竞争，并被证明是更有效率的。

某个具体公共服务业是否是自然垄断，可能是一个需要市场检验的问题。但这一市场检验的过程，对社会资源来说，是存在风险和需要成本的。对公共服务业进行管制的理由，尤其是授予其排他经营权的理由，除了自然垄断的证明外，“公共利益”可能更是一种能为公众接受的理由。在许多方面，管制都不如竞争。如果必须加以管制，那么管制的目标应当是尽量促其有效。尽管已有许多操作性的建议，但依何种标准进行准入管制和价格管制仍然是一个难题。

在有关公共服务业管制改革的大量论文著作中，经济学和政治经济学的成果居多，探讨的范围包括自然垄断、定价模式、管制滞后、政府理论等。而国内法学界多纠结于是否应当对公共服务业适用反垄断法这个初级问题上。本书从经济学理论依据和法学对策两个角度寻找问题的根源和解决问题的方法，这使得全书设计更加复杂，视野更为广阔。其创新之处在于将经济学理论和法学对策融合穿插于对具体行业、具体问题的讨论与分析中，呈现出跨学科的思路与技巧。

本书提出，私营化本身并不是最终的目的，只是手段之一。如果政府监管机制完善，那么私营化应当是比公营化更佳的方式，因为政府能在监管中更好地厘清自己的角色。但笔者也不反对在改革的过程中保留国营，前提是政府能区分监管者与运营者的职责，政府不能以人父的态度去对待国有公共服务

企业,而应侧重约束与管制的立场。

公共服务业管制的另一方面是经营中的管制。在考察经济和法学学提供的各种经营管制的对策后,本书提出,过去的公共服务业的改革永远纠结于是坚持国营还是私营化,以为所有制问题是所有暴露出来的弊端的根源,但是真正的问题不是“激励”,而是“约束”,不是因为“所有制”,而是关于“垄断和竞争”的选择。本书专门对价格管制问题进行了重点论述,无论是资本回报率方法,还是最高限价方法,都有利有弊,也应当适用于不同的情境,但价格管制总的方向应当是更靠近市场调控的效果。包括基于历史数据的成本加成、有效成分定价,以及目前国际上流行的一篮子最高限价机制,如果能考虑更多的市场的影响,都可能符合效率。

本书最重要的一项是:针对滥用垄断地位的实际问题,如何对现有公共服务产业的一些行为进行反垄断规制。公共服务产业惯常存在的滥用垄断行为包括:联合定价、捆绑销售、划分市场、上下游销售强制附加条件、拒绝交易或互联、垄断高价等。本书特别对破除准入垄断的可行性、杜绝滥用垄断地位、禁止寡头间卡特尔协议、反垄断法对公共服务业的适用范围、反垄断执法机构与行业主管部门的关系等问题进行了详细阐述。

中国在这些公共服务行业的国有垄断,由于其所产生的低效率、高收费、滥用垄断地位问题,因而引致了改革的呼声。本书着眼于对中国个案的研究,通过对电力、水务、电信、汽油销售等多个领域改革的纵向历史分析和横向国际比较,力图从反垄断与引进竞争机制的角度,探讨这些行业结构调整的方向、路径和预想的结果。

# 目 录

前 言 .....	1
第一章 公用服务业自然垄断的伪逻辑 .....	1
存疑的假设：公用服务业是自然垄断    公共利益说赋予的 微弱的正当性    必然的低效率：管制者与被管制者利益的 相互印证    管制改革的路径	
案例一：大飞机制造 .....	13
第二章 通过所有权解决的可能：国有抑或私营 .....	17
中国公有制的来龙去脉    国有化的一贯弊端与国有企业的 改革难题    私营化的经验与存在的问题    中国公用服务 业准入改革的基本情况    民营化辅之以管制的正确路径	
案例二：电信业的重构 .....	34
第三章 营运管制的改良主义 .....	40
从门槛的改革开始：放开准入限制    改良方案一：拍卖特 许权    改良方案二：管制滞后    改良方案三：价格帽 改良方案四：收益率管制中的成本控制    改良方案五：管 制者摆脱俘获	
案例三：稀土开采与出口 .....	49
第四章 公用服务业的垄断力分析 .....	52
垄断力的存在    大企业垄断力的根源：中国的样本    反	

垄断的原则：反对垄断化	反垄断的重点：掠夺	消费者的对抗力量				
案例四：航空线路的寻租 .....			67			
<b>第五章 反垄断法规制公用服务业的路径和方式 .....</b>			<b>70</b>			
更市场化的价格管制：以电力改革为例	防止滥用垄断地位	防止寡头之间的卡特尔：以成品油供售为例	反垄断法的适用范围与公用服务业的豁免问题	反垄断部门与行业主管部门之间的协调	中国现行反垄断法评述	
案例五：成品油零售价格战 .....						95
<b>第六章 新背景：公用服务业的外部竞争压力 .....</b>						<b>98</b>
全球性经济危机提供的竞争压力	全球产业并购浪潮趋势分析	世贸组织服务贸易谈判提供的开放压力：以电信服务业为例	小结			
案例六：康菲漏油事件 .....						124
<b>第七章 新视野：公用服务业改革的最佳实践——以电信服务业为例 .....</b>						<b>127</b>
电信服务业概述	电信服务管理的比较研究	最佳实践建议：OECD的报告	中国电信服务业的改革与实效			
案例七：发改委对宽带接入歧视定价的反垄断调查 .....						165
<b>参考文献 .....</b>						<b>168</b>
<b>后 记 .....</b>						<b>174</b>

# 第一章 公用服务业自然垄断的伪逻辑

公用服务业,在过去常常被称为“公用事业”。《现代汉语词典》对“事业”做了如下解释:

① 人所从事的,具有一定目标、规模和系统而对社会发展有影响的经常活动……② 特指没有生产收入,由国家经费开支,不进行经济核算的事业(区别于“企业”)。

显然,随着我国在公用服务业推进企业制改革,已不宜再使用“事业”一词。本书为此采用“公用服务业”一词,以替代过去的“公共事业”的称谓。

尽管大多数部门的性质从事业改变为企业,但公用服务业的公用特征并没有发生实质性的变化。公用服务业提供人们日常所需的服务项目,包括水、电、煤、热、电视、通讯、邮政、宽带网络、公共交通(包括铁路、地铁、公交等)等。一方面,这些产品具有公众必需的特点,客户群稳定而替代产品很少;另一方面,一旦服务中断,将为公众的日常生活带来很大不便。为了保证城市生活的质量,上述公共服务必须保持连续性和稳定性。

公共服务提供商往往建立或拥有大型的服务网络,这些网络横跨一个或多个区域,涵盖特定区域的所有公众。而在同一个区域建立两个以上的相似网络,被认为是不经济的。这些产业网络形成了大规模的固定资本,它们折旧时间长,变现能力差,从而导致了整个垄断产业大量的资本沉淀。另外,由于基础产业网络占有的资产往往具有相应产业或者行业的专用性,所以资金一旦投入也就很难收回,所形成的企业资产也难以改为其他用途。

因此,在实现规模经济的同时,这些产业在特定地理区域往往呈现出独家垄断的特征。因为垄断的存在,以及服务本身涉及最切实的民生问题,这些产



业的准人和定价都受到政府严格的监管。霍特里先生说：“公用服务业可以被定义为这样一种服务，在该服务中，地方的垄断倾向使得公共权威部门有必要为保护消费者的利益而采取干预的行动。”公用服务业通常控制着当地产品供给的全部或者相当大部分；而由于这些产品具有相对的不可转移性，公用服务业免受了来自其他地区的同类产品的竞争。公用服务业可能长期获得高于其他行业的利润，常常用国家所有的办法或者政府控制来防止出现这种情况。同时，公共服务的价格也不必等于其边际成本<sup>①</sup>。

### 一、存疑的假设：公用服务业是自然垄断

自然垄断是经济学中一个传统概念。早期的自然垄断概念，主要是指由于资源条件的分布集中而无法竞争或不适宜竞争所形成的垄断。这种情况引起的垄断已不多见，除了一些需要或以拥有珍稀资源为主要特征的产业外。

多数情况下的自然垄断被认为与规模经济紧密相连。由于一个企业生产整个产业产出的生产总成本比两个或两个以上企业生产这个产出水平的生产总成本低，则这样的产业就应该是自然垄断产业（伊特维尔、米尔盖特、纽曼，1996）。因此，所谓自然垄断，指的是在出现规模经济的条件下，对一个既定市场的垄断从效率上来讲可能是合理的，而且也必然会出现。自然垄断的情形下，一个大企业足以供给整个市场，而那些只能供应部分市场的小企业将被淘汰。自然垄断是在考虑了所有可能的选择后，所决定采取的组织供给的一种方式<sup>②</sup>。

1982年，美国著名经济学家鲍莫尔、潘泽与威利格等人（Baumol, Panzar & Willig, 1982; Panzar, 1989; Sharkey, 1982）认为，即使规模经济不存在，或即使平均成本上升，但只要单一企业供应整个市场的成本小于多个企业分别生产的成本之和，由单个企业垄断市场的社会成本最小，该行业就仍然是自然垄断行业。自然垄断的定义或者最显著的特征应该是其成本的劣加性。换句话说，就是平均成本下降是自然垄断的充分条件，而不是必要条件。平均成本下降一定造成自然垄断，但自然垄断不一定就是平均成本下降。只要存在成本弱增性，就存在自然垄断。

---

<sup>①</sup> Frederic C. Benham, “The Economic Significance of Public Utilities,” *Economics*, XI, November 1931, p. 426.

<sup>②</sup> 小贾尔斯·伯吉斯著、冯金华译：《管制和反垄断经济学》，上海财经大学出版社2003年版，第36页。

但问题的关键是,有什么确切的依据判定公用服务业就是这样的自然垄断产业?因为,事实上,许多公共服务提供者地位的确立,不是历史的偶然或市场选择的结果,而是从一开始就是政府管制的结果,是政府限制准入后的胜利者。政府以公用服务业属于自然垄断为理由限制了其他竞争者的进入,然后又以独家垄断局面的形成来论证确实是自然垄断的产业,不能让人信服。

也就是说,一直令人怀疑的是,公用服务业是否是可竞争的市场;如果是可竞争的,这就意味着垄断者制定了垄断价格,就会吸引新的竞争者的进入,直到产量扩大到正常利润的水平,但前提是市场能自由进入。如果在市场是可竞争的情况下,给予现存的公用服务业企业以排他性的特权,则政府为消除无效率的投入而进行的管制,结果可能反而是帮助了垄断。

但是,可竞争的市场与自然垄断之间存在一个很大的区别:是否存在沉没成本。可竞争市场要求不存在沉没成本,这样潜在竞争者才能有效进入和竞争。而自然垄断则意味着企业的规模由需求决定,在达到产出能力被充分利用的水平之前,单位成本是市场规模的递减函数。以公用服务业中的电话服务为例,连接服务提供者和服务接受者之间的预设网络是一项巨大的固定资本投入,这种固定资本的投入使得那些潜在的竞争者难以在平等的条件下为争夺某个消费者而与已存在的企业竞争。预设网络是就地使用的特殊的沉没投资,因而当地的电话服务似乎也具有不可竞争的自然垄断性质<sup>①</sup>。

如果为了服务某一消费者而建立的预设网络,往往只需要一段小小的延伸,就能为其邻近的消费者同时提供服务。把附近的众多消费者连接到了一个系统中必然会产生范围经济,因为众多的用户可以通过分担系统中能够为他们提供共同服务的这部分公共成本而受益。公用服务业在这一点上有点类似于公共物品,但是公共物品的边际成本等于零,而公用服务业提供此类服务仍然有边际成本,消费者想免费搭车是不可能的。

公用服务业具有这样一个共同特征:通过预设网络向一定范围内的消费者提供服务。由于预设网络的投入,这些产业体现为极高的资本密度。而且其预设网络的承载力是有限的,当增加一个消费者要求更大程度地增加系统的现存供给能力,这就意味着升级的时候到了,或者这一网络覆盖的区域达到了

---

<sup>①</sup> 实际上,产出成本最低只是社会福利最大化这一目标的实现手段或次目标,两者并不等同。经济学中的自然垄断理论认为,只要单个企业能比两家或两家以上的企业更有效率(成本更低)地向市场提供同样数量的产品就必将导致自然垄断,从而对社会来说是最有利的。但是仅仅把社会福利最大化的视野局限在成本节约的范围内,前提本身就有疑问。

极限。这时就有可能有其他的竞争者参与竞争的机会了。

如果两个相邻的公用服务业企业发现自己还有未得到利用的规模经济时,他们就有可能为了争夺那些处于两个市场交界的消费者而进行竞争(如果管制当局允许的话)。每个企业都会试图为了降低成本而去扩大自己的范围。只要这样的竞争使得价格仍然高于边际成本,这就是良性的。但是,如果企业为了争夺边际业务而将价格降至低于边际成本,这样的竞争就有可能是恶性的,或者称掠夺性竞争,目的是为了把另一个竞争者驱逐出市场,而无法弥补的成本会转嫁到消费者身上。也有人认为不论是良性还是恶性的竞争,这样的竞争都可能导致多余的投入,而这些投入是沉没性的,那就是浪费,所以应当由政府来分配排他性区域以解决有关市场边界争端的问题。但是,两个或更多企业为任意一个消费者提供服务时所增加的成本是否是沉没的,仍然是一个悬而未决的问题。

随着技术的不断进步,在铺设不同种类网络的公共服务提供者之间开始出现新增业务重合的问题。比如说,固定电信网络能够提供宽带接入,无线通讯、铁路运输也可能利用其预设网络提供宽带接入。另一方面,一些非传统的技术形式也提供了参与公用服务业竞争的可能。例如,首先是固定电话,之后是移动通讯,现在是网络通讯,都能够提供长途或短途的即时通信。这些产品尽管具有一定的差异性,却已经能够在一定程度上有效竞争。从这种意义上来说,预设网络造成的自然垄断是有可能通过技术进步而打破的(Viscusi, Vernon, Harrington, 1996)。

从经济学理论上来说,自然垄断是存在的,而公用服务业从一般意义上符合自然垄断的许多特征,但并没有确凿的证据证明某一具体的公共服务完全应当是自然垄断,而且,随着科技的进步,这样的证明更加困难了。

对于政府来说,有一个办法来分辨是否是自然垄断:放任价格竞争。价格竞争将导致过多的资本最终消失掉,多余的竞争者将退市<sup>①</sup>。简单来说,自然垄断是可以由其自然形成的。但是,如果所投资的资本缺乏流动性,从而沉没于市场,可能对这个企业或整个社会而言都是净损失<sup>②</sup>。

① 科斯认为,市场将决定企业规模的适当的(有效率的)边界。Ronald Coase November (1937), "The Nature of the Firm", *Economics* 4, pp. 386-405.

② 过去的政府认为,如果竞争导致了多余的资本,那就是浪费。但是经济学认为,当有两个或多个企业为任意一个消费者提供服务时,所增加的成本是否是沉没的,还是一个悬而未决的问题。公用事业管制的理由如果基于避免此类浪费,似乎无法在经济学找到充分依据。

这本来是一个为了达到具有最优投资水平的长期均衡所需要的正常市场过程。而实践中,无法承受或不愿承受损失的市场的参与者可能就会去寻求政府的帮助,游说政府限制新的竞争者进入,发给部分竞争者专有授权,这样就遏制了可能出现的价格竞争。

于是,市场寻求其正确结构的过程,因为这样的政治游说原因和行政干预而终止了。没有人能判定其是否应当按自然垄断处理,但现有企业试图说服这是真实的自然垄断。其实,不排除其中有相当多数是虚假的自然垄断,在这样的伪自然垄断部门中,是政府而不是市场选择了垄断的格局。

## 二、公共利益说赋予的微弱正当性

如上所述,具体某个行业是否是自然垄断,可能是一个需要市场检验的问题。假设任由市场花费时日进行校验,如果确实是自然垄断,那么就会出现在固定资产投入上的浪费;如果不是自然垄断,那么在确定最佳市场规模的过程中,也可能出现过多投入的浪费。所以这一市场检验的过程,对社会资源来说,是存在风险和需要成本的。

事实上,许多政府选择对公用服务业进行管制,一方面是基于对社会资源的节约考虑;另一方面,可能是为了公共利益。应该说,在很多情况下,公共利益,而不是自然垄断的证明,是主要原因。因为公用服务业关系国计民生,面向直接消费者,所以其服务质量和价格都应当受到更严格的监管,这就是“公共利益”的理由。

政治经济学家巴里·米特尼克认为,公共利益概念的提出,实际上表达的是这样一种信仰:在某些情况下,价格不应当由市场来控制,公众的判断优先于市场<sup>①</sup>。而公众的判断通过政府表达出来,就是一种公共管制。这时,政府管制被看成是政治经济学观念的表达,即管制要为公共利益服务的政治决定<sup>②</sup>。所以,可以这样解释:公众判断该产业是需要管制的产业,而政府代行其职。

公用服务业是拥有特殊权利和特殊责任的私人企业,是与政府具有特殊关系的私人企业。目前对公用服务业的管制包括以下五个方面:(1) 进入该

---

<sup>①</sup> Barry M. Mitnick, *The Political Economy of Regulation*, New York: Columbia University Press, 1980, pp. 243 - 245.

<sup>②</sup> 小贾尔斯·伯吉斯著、冯金华译:《管制和反垄断经济学》,上海财经大学出版社 2003 年版,第 30 页。

产业必须得到政府的授权；(2) 政府保留管制价格的权利；(3) 政府保留为公共利益而设定质量标准和某些服务条件的权利；(4) 必须向订购其服务的消费者提供服务而不能拒绝；(5) 在一些情况下还要承担“普遍服务”(即面向偏远山区或低收入人群的非营利业务)的责任。

但是,公共利益理由可能可以解释为什么要对公用服务业进行价格管制,却很难解释准入管制的必要性。杰拉尔德·富尔哈伯(Gerald R. Faulhaber)曾经给出一种理由:假定某个社区中存在着一个自然垄断,该自然垄断的一个消费者群体自然地形成一个集团,该集团把成员的数量限制在其需求恰好等于该供应者的产能得到充分利用时的产出水平,而这时价格也达到最低。但是一般来说,消费者的数量不会刚好达到这个数字,被排除在外的消费者可能要支付高出最低价格的价格。这样就是不公平的。在政府不管制准入,而由消费者(可能是部分消费者)选择供应商的情况下,就极有可能产生这样的价格歧视,也有可能引起公众内部的矛盾。基于这样的政治因素,准入管制也可能是为了“公共利益”。

富尔哈伯提出的这些理由,反映出这样一个问题:一个公用服务业有责任为所有可能从它的垄断中得到收益的人服务吗?或者,它可以有选择地为某个集团的利益最大化服务?显然,站在公共利益的角度,有必要提供服务,而且有必要进行管制,以使所有的社会成员能够在非歧视的条件下享受到服务。政府因此必须保留选择垄断者的权利,或者说,授予其垄断权的目的,要求它以提供普遍服务为代价,换取不受竞争压力的未来。

### 三、必然的低效率:管制者与被管制者利益的相互印证

在前面笔者试图说明,对公用服务业进行管制的理由,尤其是授予其排他经营权的理由,除了自然垄断的证明外,“公共利益”可能更是一种能为公众接受的理由。在经济学理由之外,也可以找到政治、社会、文化等方面的其他理由,来证明对公用服务业的管制可能是成立的。比如政治权力的要求使得政府有必要控制某些关系国计民生的公用服务业。

必须厘清的一点是,管制虽然都由政府实施,受管制的对象却有不同。对准入的管制,限制的是那些未得到授权的潜在竞争者;而对经营过程的管制,限制的才是那些公用服务业的营运者。对营运者的管制,却存在普遍认同:既然享用了公共资源,当然要同时承担相应的义务。存在较多争议和批评的是,对准入的管制。从理论到实践,始终无法找到绝对的依据说明具体某个行

业为何不能放开准入。特别是这些产业从来没有放开准入,而在其他国家却有放开准入的实例时,人们就更无法被说服。

必须承认,垄断的典型事例是由政府的作用而引起的,这是一个不争的事实。公用服务业的垄断,只是政府不愿意让新的企业进入这个市场而已。笔者在前文中提到了“市场检验过程”可能产生资本沉没的成本,但是垄断也是有巨大的经济成本的。“垄断是竞争的对立面,它强化的是短缺的逻辑而不是生产率,强化的是僵化而不是灵敏,强化消费者剥削而不是消费者主权”。<sup>①</sup>

垄断的危害此不赘言,垄断在公用服务业中所产生的负面效应也比比皆是。我们总是听到消费者抱怨公用服务业的定价没有依据、多年价高不下、服务质量差、服务水平低、投诉无门,等等。垄断剥夺了消费者的选择权,如果没有政府对垄断定价的管制,则没有任何外部约束使得垄断者不从事低效率的垄断行为。但是,即使加以管制,仍然可能产生低效率(Leibenstein, 1966)。

管制的经典模型之一——阿弗奇—约翰逊模型(Harvey Averch and Leland L. Johnson, 1962)提出,实施管制可能会引起利润最大化的企业以一种缺乏效率的方式行动;让价格等于所允许的成本,是企图消除这种由于垄断者限制产量而导致的低效率;然而,管制很可能助长另外一种低效率——它扭曲了(在任意给定的产出上)将成本保持在最低水平的动机<sup>②</sup>。

大多数情况下,管制当局总是在信息不完全的情况下制定和执行政策。事实上,它们往往接受受管制企业的请求和游说理由,确定“合理的”价格和利润水平。而受管制企业显然也比市场上的其他参与者,包括消费者,拥有更多的信息,它们必然会利用信息的优势为自己谋取最大的利益。管制当局一般没有动力去实现市场的最大效率,它们更注重平衡与稳定,所以它只会敦促受管制企业的要价不要超过消费者的承受能力,而消费者又往往会被动扩大它们的承受能力,尤其是面对水电煤这样必需的日常开支。最终的结果是,受管制企业总是夸大其资本的成本,在这个基础上的定价也必然过高。

如果允许受管制的利润最大化企业弥补其生产成本,且所允许的收益要超过资本的成本,那么对企业而言,每单位资本的增加也就意味着利润的增加,它就会倾向于使用资本密集型的投入组合,而不是选择最低成本生产方

---

① 默里·L. 韦登鲍姆著、张兆安译:《全球市场中的企业与政府》(第6版),上海三联书店、上海人民出版社2002年版。

② 小贾尔斯·伯吉斯著、冯金华译:《管制和反垄断经济学》,上海财经大学出版社2003年版,第58页。

法。这是一种低效率的产生。

另一方面,受管制企业也可能希望将业务扩大到另一非垄断市场,因为有垄断市场的利润作为支撑,那么只要管制价格,包括政府所给予的隐蔽补贴,能够弥补总的支出,它就会试图在外部市场与别人竞争。这一行为是所有垄断者的共同倾向,也被认为是其具有“不公平竞争优势”的表现。与其他垄断情况不同的是,公用服务业的垄断者在某些市场上亏本经营,可以因为被认定为符合“公共利益”而受到补贴,这会进一步刺激其在核心垄断市场上非理性地扩张。

由于一般情况下,管制都会限定最高收益率,受管制企业追逐利润的行为就导致它为使总收益达到最大而扩大其价格基础,这种扭曲就被叫做阿弗奇—约翰逊效应。阿弗奇—约翰逊模型的要点,不是说低效率可以忽略或可以忍受,而是说低效率将直接地产生于管制的过程。简言之,阿弗奇—约翰逊模型将经济学家们对管制的担忧具体化了:管制究竟在多大程度上能够有效地代替市场?

阿弗奇—约翰逊模型的一个假设是管制当局没有完全的信息,因此其制定的最高收益率可能会高于受管制企业合理资本规模上的收益,另外也无法限定企业在适当的规模上运作。如果放任竞争的话,那么竞争必然把那些受管制市场中的企业推向效率的极限。市场竞争可能是对企业表现最为严厉的检验,而管制当局对受管制企业则要温和得多。阿尔弗雷德·卡恩曾说过,他坚信,管制天生就是保护性的或者父爱主义的<sup>①</sup>。

保持一个竞争的经济并不容易,价格体系不能解决所有的社会问题。“通过大量的讨论,我们可以了解到,管制永远不可能完全地替代市场,而且作出管制的决定既不意味着完全放弃竞争,也不意味着有永远管制下去的责任”<sup>②</sup>。总之,在许多方面,管制都不如竞争。如果必须加以管制,那么管制的目标应当是尽量促进有效竞争。

#### 四、管制改革的路径

美国 1887 年对铁路业的管制可以视为现代管制思路的发端,其标志性的

---

<sup>①</sup> Alfred E. Kahn, *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, Vol. II, Cambridge, MA: MIT Press, 1988, p. 46.

<sup>②</sup> 小贾尔斯·伯吉斯著、冯金华译:《管制和反垄断经济学》,上海财经大学出版社 2003 年版,第 50 页。

事件是美国联邦最高法院对铁路业管制的裁决,认为自然垄断行业有必要由政府对其定价和普遍服务设定强制要求。西方国家百年以来的公用服务业管制经验大体都经历了管制——放松管制——管制改革三个阶段<sup>①</sup>。20世纪70年代以前,基本上都是由国有企业垄断经营,或者国家深度干预。20世纪70年代以后,逐步放开管制。

可以说,自从公用服务部门出现以来,国家直接参与的形式一直作为主要的组织形式长期存在。但是,20世纪80年代开始,由于实践和理论对现存管制方式的普遍批评,在全世界范围内掀起了公用服务业私有化的风潮。比较极端的表现是英国实施的全面“私有化”运动:从出售英国石油公司开始,撒切尔夫人的强腕出售相继涉及宇航、电信、无线电、石油、汽车等行业的近20个大型国有企业,到1985年被出售的国有资产达50亿英镑,转入私有部门工作的人数达40万。

美国则以反托拉斯为名,首先拆分了最大的电信公司AT&T,又在加州试验了电力体制的改革。这个没有多少国有企业存量的国家,在进行公用服务业改革时主要采取的是破除垄断和政府定价管制。继英美之后,日本、澳大利亚对电信部门,南美各国对电力等部门都进行了以引入市场竞争为内容的管制改革。

这些管制改革的内容主要包括三个方面:(1)通过缩小公共部门的范围、作用和规模,改变公共部门和私有部门长期形成的旧有格局,以吸引私有部门的资源,解决政府面临的公共性问题,完成以前属于公共部门活动范围的投资计划;(2)通过改变被管制企业的所有权关系,从原有的政府直接干预转向董事会股东形式,改变企业的组织结构和激励结构,促使被管制企业提高效率,追求营利目标;(3)增大现有公共部门在资产利用上所承受的市场压力,迫使公共部门进行新的结构重组,促使其与私有部门展开竞争和协作,提高效率。<sup>②</sup>

20世纪90年代以后,私有化浪潮开始衰退,管制改革转向两方面:一方面,规范和缩小管制的范围和权限,改进管制方法,在准入上采用招投标和不对称管制,在定价上采取最高涨幅限价等模型,同时大大加强了对公用服务的质量、环境、最低服务水平、普遍服务等方面的社会性要求;另一方面,在“有效竞争”理论的指导下,强调管制的设计是为了建立竞争性环境,鼓励被管制企

<sup>①</sup> 周耀东:《中国公用事业管制改革研究》,上海人民出版社2005年版,第50页。

<sup>②</sup> 同上书,第4页。



业提高效率,而不是替代竞争。

以英国为例。20世纪80年代初,英国从电信业入手,相继对电力、煤气、水务、铁路运输等部门进行了各项改革,从原先的政企合一的垄断经营体制,转变为企业独立运营,政府采用设立最高限价模型来进行间接管制的方法。这项改革的成效非常明显。就电信部门而言,职工人数从1991年的22.7万人裁减到1996年的13万人,而营业额却从131.54亿英镑增加到144.46亿英镑,生产效率大大提高。

对公用服务业的管制改革仍然在进行中,各个国家根据自身的历史情况和政治经济社会考量而选择了不同的改革方式,许多新的管制措施在某些国家取得成功后被推广到其他国家,但有时在一些国家行之有效的方法在另一些国家却完全失败。不管所处的具体阶段和改革细节如何千差万别,总体的方向却基本一致,即从过去的直接行政微观干预,朝向普适性的模型和规则发展,事后的有明确标准的执法和司法也更多地被依赖。而改革的重点,无非两个环节:(1)市场准入;(2)价格管制。

#### 1. 放开准入

20世纪90年代开始,受经济学上关于政府管制成本学说和政府管制俘虏理论的影响,“放松管制”成为一种趋势。这不仅意味着政府不再干预企业的微观运作,而且意味着政府在准入特许上的逐渐放权。美国开放了航空、航空货运、陆地货运和铁路业,一举撤销了这些行业原先的管制委员会,大多数资费规制也被一并取消。随后,经合组织(OECD)的其他成员都紧跟美国脚步,包括欧洲、日本和加拿大等,都或温和或激进地放开了这些行业。而事实上这些行业在开放后效率明显提高,市场竞争非常激烈,消费者的选择更加多元化。

另一方面,大尺度的放开准入可能会带来这些产业数年的动荡和发展上的中断。由于新进入者的威胁,竞争格局常常发生重大的变动。美国航空业在放松管制后的30年里,经历了数轮破产和准破产。而美国铁路业也经历了长期的合并和混乱。放任市场去选择优胜者,可能会导致公共服务的不连续和人民生活便利的不稳定。而且各竞争者都有意扩大经营规模,以争取更多的消费者和实现网络经济。在经济存在泡沫的情况下,这样的投资热情会被金融信贷所激励,但是一旦经济萧条,资金不济的企业倒闭,就会产生许多资源的浪费。

也有些行业,如电信产业,在开放时由于资源稀缺和在位网络接入问题,