



中央民族大学“985”“211”工程项目成果

高等学校特色专业建设点项目

北京市“公共管理核心课程”优秀教学团队建设项目

价格管制 理论与实践研究

史璐著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

价格管制理论与实践研究

史璐著

 知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

内容提要

价格管制是政府微观管制的重要手段,是对市场经济的直接干预。本书对价格管制(理论和实践)进行比较系统和全面研究,包括价格管制的含义、原因和目标、管制规则、发达国家放松管制实践以及对我国价格管制(历史和现状)进行评述并提出政策建议。

本书对公用事业等被管制产业的效率提高,对社会福利分配的增进有重要意义。

本书可供相关专业的研究人员和研究生阅读参考。

责任编辑:荆成恭

图书在版编目(CIP)数据

价格管制理论与实践研究/史璐著. —北京:知识产权出版社, 2011. 5

ISBN 978-7-5130-0581-4

I. ①价… II. ①史… III. ①物价管理—研究 IV. ①F714. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 092371 号

价格管制理论与实践研究

JIAGE GUANZHI LILUN YU SHIJIAN YANJIU

史 璐 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000893

责编电话: 010-82000860 转 8341

印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

版 次: 2012 年 6 月第 1 版

字 数: 206 千字

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82000860 转 8240

编辑邮箱: jingchenggong@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 12 25

印 次: 2012 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

ISBN 978-7-5130-0581-4/F · 421 (3475)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

价格管制是政府微观管制的主要手段之一，是政府对市场经济的直接干预；同时价格管制又是公共经济学和产业经济学的交叉领域。从理论上对价格管制的原理、方法、目的、手段等进行深入研究，无疑对研究政府和市场的关系、被管制产业效率的提高和社会福利分配的增进具有重要的理论意义。价格管制在实践上主要是针对公用事业和盈利性的公益事业，这些产业大都提供消费的必需品或是工业的上游产品，各国实践表明，良好的政府管制，特别是价格管制体制，是成熟市场经济必不可少的组成部分。改革开放以来，我国价格管制体系一直处在构建之中，目前还不完善、存在诸多问题。从现象上看存在着价格水平高、价格结构不合理等问题，但在背后存在着管制体制上的弊病。通过对价格管制理论的探讨、借鉴成熟市场国家的成功经验，完善我国价格管制体制，将是未来经济体制改革的重要课题之一。

本书试图对价格管制进行比较全面和系统的研究。主要内容包括价格管制的科学含义，价格管制的对象、原因和目标，价格管制的规则、法律和程序，发达国家价格管制的历史演变和最新放松管制的实践，对我国价格管制的历史回顾、现状分析和提出政策建议。

全书共分为五章，主要内容如下：

第1章对价格管制的科学含义进行辨析。在开篇首先从文字和经济含义上将价格管制、价格控制和反垄断价格政策区分开来，对本书的研究对象进行界定。

第2章论述价格管制的成因和目标。政府为什么要对价格进行直接管制，这事实上是价格管制的首要的基本问题，这决定了价格管制的出发点和归宿。本章从公共产品的视角探究价格管制的成因。提出价格管制的成因在于矫正准公共产品私人市场化供应的市场失灵，是政府借助盈利性企业实现准公共产品有效供给和合理分配的制度安排。随后，本章以发达国家价格管制的起源为佐

证，并提出价格管制的效率目标和公共利益目标。

第3章论述价格管制的定价规则。要实现价格管制的目标，就需要按照定价规则制定受管制产品面向消费者的具体价格以及做出周期性价格调整。定价规则包括价格水平管制和价格结构管制。这一章论述了价格水平管制的基本理论和价格水平的动态管制、价格水平管制模型以及价格结构管制的理论模型和实践模式。

第4章论述放松管制和管制制度的再造。首先对管制失灵进行理论分析：一方面结合美国放松管制的实践，论述价格管制边界发生动态变化的理论机理；另一方面，借鉴利益集团理论和寻租理论，对管制失灵和由此引发的社会浪费进行剖析。其次本章对20世纪70年代开始的全球性放松管制浪潮的理论和实践进行系统论述。最后本章对发达国家放松管制下的价格管制制度的再造进行归纳和总结。

第5章对我国的价格管制进行评述并提出政策建议。首先对我国“九五”计划末期以前的价格管制历史进行回顾和评述；其次对“九五”计划末期以来我国价格管制现状进行了分析，特别是对《价格法》进行了多角度剖析；最后，本章对我国的价格管制制度改革提出了较为具体的政策建议。

本书力图在以下三点有所创新：

第一，对价格管制成因的研究。本书否定了垄断、特别是自然垄断是价格管制成因的传统理论，提出价格管制的成因、出发点和归宿在于矫正准公共产品私人市场化供应的市场失灵。受管制产业垄断的市场结构并非“自然而然”形成的，是政府一手培育的；垄断的市场结构是多方利益妥协的结果，是在一定历史条件下实现价格管制目标的必要条件。

第二，论述了价格水平的动态管制。传统定价理论是针对短期成本函数的静态分析，而且缺乏规模不经济时对价格水平管制的分析。本书引入长期成本曲线，应用平衡预算原则分别推导出自然垄断市场结构和法定卡特尔市场结构的动态价格水平管制的理论模式和长期供给曲线。同时，应用上述理论对长期动态价格管制的投资和进入时滞进行理论分析。

第三，为我国价格管制体制改革提出了较为全面的政策建议。其中可能的创新有：①对价格管制和国有资产管理之间的辩证关系进行了剖析，提出相应的政策建议；②明确论述了管制立法和管制机构“独立性”原则的具体标准；③在分析各种价格水平管制模型特性的基础上为我国模型的选用提出了具体的

建议；④提出注重价格结构管制对我国宏观经济的调控作用；⑤建议改变目前网络“横向拆分政策”，并且重新界定社会目标和商业目标。

本人水平有限，书中难免有不当之处和谬误，当属作者本人的责任，敬请各位专家和读者提出批评指正。

目 录

绪 论	1
0.1 选题的背景	1
0.2 选题的理论和实践意义	2
0.3 思路和研究方法	3
0.4 主要内容和篇章结构	4
0.5 本书力图的创新	6
第 1 章 价格管制含义辨析	7
1.1 垄断及其管制	8
1.1.1 法定垄断领域及其经济性管制	10
1.1.2 竞争是合法的领域及其间接管制	16
1.2 政府管制体系	22
1.2.1 社会性管制的兴起	22
1.2.2 政府管制体系的总结	25
1.2.3 价格控制、价格管制和反垄断价格政策比较	26
第 2 章 价格管制的成因和目标	27
2.1 公共产品和价格管制	27
2.1.1 公共产品的分类和性质	30
2.1.2 公共产品的供给模式和分配制度	36
2.2 价格管制的起源和发展	42
2.2.1 英国解决方案:国有化结合公共定价	43
2.2.2 美国模式:特许垄断权和价格管制相交换	45
2.3 价格管制的成因和目标	50
2.3.1 价格管制的成因分析	50
2.3.2 价格管制的目标	56

第3章 定价规则	58
3.1 价格水平管制理论	58
3.1.1 规模经济下的价格水平定价理论	59
3.1.2 价格水平的动态管制	63
3.2 价格水平管制模型	70
3.2.1 投资回报率模型(ROR模型)	70
3.2.2 激励性管制	75
3.2.3 价格上限模型(RPI-X模型)	80
3.3 价格结构管制模型	85
3.3.1 价格结构管制的理论模型和实践模式	85
3.3.2 完全成本分摊法	91
3.3.3 合理的交叉补贴	102
第4章 放松管制及管制制度的再造	106
4.1 管制失灵的理论分析	106
4.1.1 价格管制的动态边界	106
4.1.2 利益集团和租金浪费	113
4.2 英美放松管制的实践	119
4.2.1 英国模式:私有化加竞争自由化	119
4.2.2 美国放松管制概要	126
4.3 再管制——管制制度的再造	130
4.3.1 放松管制下的市场结构和管制	130
4.3.2 管制模式的变化	134
4.3.3 公共利益保障新模式	138
第5章 我国价格管制评述和政策建议	141
5.1 我国价格管制历史回顾和评述	141
5.1.1 计划经济时期	141
5.1.2 价格管制形成期(改革开放至“九五”计划末期)	142
5.2 我国价格管制现状	151
5.2.1 《价格法》评述	151
5.2.2 “九五”计划末期以来的新形势	153

5.3 对我国价格管制的政策建议	157
5.3.1 对价格管制进行明确的界定	157
5.3.2 我国价格管制体制有效运行的对策	158
5.3.3 定价规则	168
5.3.4 放松管制下的竞争和管制	171
参考文献	179
后 记	183

图目录

图 1-1	垄断租金	9
图 1-2	哈伯格福利损失三角	9
图 1-3	成本弱增的图形解释	12
图 3-1	边际成本定价加财政补贴	59
图 3-2	平均成本定价	62
图 3-3	需求变动导致规模不经济	64
图 3-4	技术进步导致规模不经济	64
图 3-5	长期规模经济时长期成本曲线作为价格水平管制目标	65
图 3-6	弱自然垄断条件下长期边际成本作为价格水平管制目标	67
图 3-7	平衡预算约束条件自然垄断产业长期价格水平管制 (长期供给曲线)	67
图 3-8	法定卡特尔的进入管制和价格水平管制	68
图 3-9	法定卡特尔的长期价格水平管制(长期供给曲线)	68
图 3-10	投资时滞	69
图 3-11	投资回报率模型管制流程	72
图 3-12	成本结构分解	90
图 3-13	第 1 次分摊:总成本按成本结构分摊到各产品	94
图 3-14	各产品成本结构按照市场归属	96
图 3-15	二部制增进福利	98
图 4-1	技术进步对自然垄断的瓦解	109
图 4-2	哈伯格三角形和塔洛克四边形	118
图 4-3	天然气纵向和横向网络体系	131
图 4-4	天然气产业统一网络平台上的竞争	132
图 5-1	对管制机构的权力制衡	164

表目录

表 1-1	20 世纪 80 年代日本经济性管制概要	15
表 1-2	有效竞争的 15 个标准	17
表 1-3	德国、日本和美国反垄断法、管制机构和主要程序	18
表 1-4	反垄断价格政策一览表	22
表 1-5	美国社会性管制概要	23
表 1-6	日本社会性管制内容和管制法律	24
表 1-7	政府管制体系一览表	25
表 1-8	价格控制、价格管制和反垄断价格政策比较	26
表 2-1	公共产品的四分法分类	31
表 2-2	公共产品按照形态分类	34
表 2-3	准公共产品的供给模式和分配制度	41
表 2-4	美国联邦一级管制一览表	47
表 3-1	英国电信价格上限管制 X 值变动情况	82
表 3-2	价格上限模型在英国的应用概况	83
表 3-3	法国绿色收费 ^① (A5 ^② 标准收费;1987 年 2 月 1 日施行)	101
第 3 章附表	定价方式体系一览表	105
表 4-1	英国公用事业、公益事业和其他大型国企私有化一览表	120
表 4-2	英国《1984 年电信法》的基本要点	121
表 4-3	英国电力放松管制的市场构成和管制概况	123
表 4-4	价格上限模型在英国的广泛应用	136
表 5-1	改革开放以来我国价格控制解除的过程	143
表 5-2	改革开放以来 3 种价格形式比重变化一览表	144
表 5-3	我国电信、电力和铁路运输专项建设基金和附加费收取	

情况 148

表 5-4 自改革开放以来到“九五”计划末期我国公用事业价格上涨
情况 149

第 5 章附表 2001 年国家计委和国务院有关部门定价目录 176

绪 论

0.1 选题的背景

我国经济体制改革的首要任务是建立和完善社会主义市场经济体制，对经济体制改革的理论研究主要集中于两个领域：一是进行所有制和产权改革、理清政府和企业的关系、建立现代企业制度，从而造就市场经济的交易主体；二是构建市场经济交易制度。

改革开放以来，我国对于市场经济交易制度的研究经历了两个阶段，第一个阶段是改革开放到 20 世纪 90 年代初期。这一阶段经济体制改革的主要矛盾是从计划经济向市场经济过渡，主流观点是市场交易自由化，构建自由交易的市场制度。其间研究的主要论题是运用“双轨制”的过渡性制度安排进行“增量改革”，逐渐减少计划价格、增加市场化价格，以较低的改革成本完成向自由市场交易过渡。

在我国，较早引入价格管制概念的是 1992 年由朱绍文等译、中国发展出版社出版的日本植草益教授的专著《微观规制经济学》[●]一书，该专著全面论述了政府微观管制体系——经济性管制和社会管制，其中价格管制和进入管制构成经济性管制。在 20 世纪 90 年代中后期随着市场经济体制的逐步建立，市场化交易体制基本构建完成，市场失灵问题显现出来。由此对市场交易制度的研究进入第二个阶段，主要论题是政府如何对微观经济运行进行恰当地干预，在这种背景下，政府管制成为我国研究的热点问题。研究细分为 3 个领域，一是对政府管制的总体研究，二是对自然垄断理论及对自然垄断产业政府管制的研究，三是专门针对价格管制进行研究。其间出版刊登了较多专著、学术论

● 该专著中文译本将“Regulation”译为“规制”，和“管制”意义相同。本书选用“管制”这一译法。

文、课题报告和译著。

概括地说，广义上的政府管制包括宏观管制和微观管制。在《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中，将宏观的反经济周期财政、货币政策等也称为管制[●]。微观管制包括反垄断和反不正当竞争管制、经济性管制和社会管制。由于经济性管制和社会管制是政府对微观经济的直接干预，这两项合称为一般意义的政府管制。经济性管制的主要内容是对被管制产业进行价格管制和进入管制。国际上将价格管制的研究纳入到管制经济学（the economics of regulation）的领域，管制经济学是产业经济学的重要分支。管制经济学创始人是美国的阿尔弗莱德·E. 卡恩（Alfred E. Kahn），[●]卡恩分别于1970年和1971年分两卷年出版的《管制经济学》成为经典之作，卡恩在管制实践上也有诸多建树，曾任美国民用航空委员会主席。美国芝加哥学派的乔治·J. 施蒂格勒（George J. Stigler）由于对管制经济学的突出贡献获得了1982年的诺贝尔经济学奖，他的研究推动了放松管制的实践。鲍莫尔（Baumol）、潘扎（Panzar）和威利格（Willing）等人建立了现代自然垄断理论，对自然垄断产业的管制理论作出了贡献。在当代随着博弈论和信息经济学的发展，作为产业经济学分支的管制经济学也有了新的发展，法国的让·雅克·拉丰（Laffont）和让·泰勒尔（Tirole）是具有代表性的人物。

0.2 选题的理论和实践意义

价格管制是政府微观管制的主要手段之一，是政府对市场经济的直接干预；同时，价格管制又是公共经济学和产业经济学的交叉领域。从理论上对价格管制的原理、方法、目的、手段等进行深入研究，无疑对研究政府和市场的关系、被管制产业效率的提高、社会福利分配的增进等具有重要的理论意义。

价格管制在实践上主要是针对公用事业和营利性的公益事业，这些产业大都提供消费的必需品或是工业的上游产品，给这些产业制定合理的价格管制政策对经济体系的良好运行和消费者福利的提高具有重要意义。各国实践表明，良好的政府管制，特别是价格管制体制，是成熟市场经济必不可少的组成部分

● 详见本书第25页表1-7中“宏观管制”及其注释。
● Alfred E. Kahn: *The Economics of Regulation*, by John Wiley & Sons Inc., New York, 1970/1971.

分。改革开放以来,我国价格管制体系一直在构建中,目前还不完善、存在诸多问题。从现象上看存在着价格水平高、价格结构不合理等问题,但在背后存在着管制体制上的弊病。通过对价格管制理论的探讨、借鉴成熟市场国家成功经验,完善我国的价格管制体制,将是未来经济体制改革的重要课题之一。

对于我国来说,加强价格管制的理论和实践研究,建立科学高效的价格管制体制还具有特别的现实意义。①对于提高国有资产的质量和竞争力具有重要的意义。我国公用事业和公益事业投资额巨大,占据了全社会投资额相当高的比例[●]。同时,我国国有资产经过战略性布局调整,公用事业和公益事业成为国有资产经营的重要领域。管制理论和发达国家的管制实践表明,科学高效率的价格管制体制对于提高资产的质量、竞争力具有举足轻重的作用;②有助于我国国民经济均衡发展。公用事业和公益事业长期以来构成我国经济增长的瓶颈产业,建立科学高效的价格管制体制,有助于科学调控其产业规模,使国民经济均衡发展;③对于全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会具有重要的意义。受管制产品基本上是难以替代的必需品,价格管制的目标之一是消除垄断租金、制定以公共利益为导向的公平非歧视价格体系。建立以公共利益为导向的价格管制体制无疑有助于缓解我国目前收入分配差距过大,医疗、教育等公益事业价格过高、价格结构不合理、难以满足大众需要的难题。这对于我国全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会具有重要的意义。

0.3 思路和研究方法

本书首先对政府干预市场交易价格的方式进行分类总结,包括:价格控制、价格管制和反垄断价格政策。价格管制体现为在法律授权下管制机构依照行政程序和定价规则进行持久的价格干预,政府需要制定出具体的价格或者价格区间。

本书对于价格管制的研究思路是从探讨价格管制的成因开始的。对于价格管制的研究来说,价格管制的成因是根本性的问题:一方面,价格管制的成因

● 这一比例较高的年份是1999年,当年电力、煤气和水的生产与供应、铁路运输和邮电通信业固定资产投资额为3350亿元,占当年全国固定资产投资总额的27%——根据《2000年中国统计年鉴》资料计算。

决定了价格管制的边界；另一方面，价格管制的成因决定了价格管制的目标取向、管制的体制和管制效果评价。传统理论普遍认为垄断，特别是自然垄断是导致价格管制的原因，但是研究表明，这种观点显然不成立：首先，现实中大量的垄断是通过反垄断进行间接管制的，政府并不去规定它的价格；其次，各国政府普遍对药品制造、运输等非自然垄断的竞争性产业进行价格管制；最后，存在很多具有自然垄断性质的产业，如个人计算机操作系统、电信增值服务等，政府却不进行价格管制。通过分析价格管制的历史文献，发现现在的“自然垄断”产业，在历史中垄断地位并非是自然而然形成的，而正是政府一手培育的。这不得不从其他途径寻找导致价格管制的原因。研究表明，价格管制的真正原因是用以矫正准公共产品私人市场化供应的市场失灵，是政府借助营利性企业实现公共利益的手段，价格管制制度体现为准公共产品的分配制度。最后，本书在技术层面上整体论述了价格水平和结构管制的规则。

规范的管制理论假定消费需求和生产技术是静态的，而且假定管制者的管制动机是为了公共利益。但施蒂格勒等人的实证分析表明，上述假设是不成立的，正如市场会失灵一样，管制也存在失灵。本书延续着动态分析的思路，并且借鉴利益集团理论与寻租理论对放松管制的理论和实践进行分析，并对放松管制之后的管制格局进行了总体上的论述。在本书最后，对我国交易价格市场化改革和价格管制的历史进行了回顾和评述。未来我国价格管制体制的构建是在产权改革继续推进和放松管制的双重背景下进行的，为此本节有针对性地提出了较为全面的政策建议。

本书的研究方法除了一般性地运用诸如马克思主义的唯物辩证法、规范分析与实证分析相结合、定性分析与定量分析相结合、归纳与演绎相结合、历史和逻辑的统一等通用的方法之外，还运用了案例分析法和比较研究法。案例分析的目的是追根溯源，从最原始的资料中挖掘理论含义；比较研究法是对基本理论与中外实践进行横向和纵向的比较，通过总结发现规律。

0.4 主要内容和篇章结构

本书是对价格管制比较全面、系统的研究。其主要内容包括价格管制的科学含义，价格管制的对象、原因、目标；管制规则、管制法律和管制程序；发达国家价格管制的历史演变和最新放松管制实践；对我国价格管制的评述和政

策建议。

全书共分为五章，主要内容和各篇章结构如下：

第1章研究价格管制的科学含义。第1节分析了针对不同垄断领域，政府采取的管制措施；第2节在政府管制体系的框架下区分了政府干预市场交易价格的3种方式：价格控制、价格管制和反垄断价格政策。

第2章研究价格管制的成因和目标。第1节对公共产品理论进行梳理，并从公共产品的供给模式和分配制度角度入手，对价格管制的内涵进行深入挖掘，将价格管制进一步理解为“政府为营利性企业或组织供给的准公共产品所制定的分配制度”；第2节对英、美的价格管制起源进行的研究验证了上述对价格管制的理解，同时推导出实施价格管制领域法定垄断市场结构形成的原因；第3节在详细分析私人市场化供给准公共产品的缺陷的基础上，结合案例进一步从理论上分析价格管制的成因和目标。

第3章研究价格管制的定价规则。第1节论述了价格水平管制的基本原则，明确公用事业需要实行平衡预算的管制原则，并分析了多种动态情况下的价格水平管制；第2节讨论了价格水平管制模型：投资回报率模型、激励性管制模型以及价格上限模型；第3节系统地论述了价格结构管制的理论定价拉姆塞—布瓦特定价和实践模式 FDC 定价，并且探讨了以公共利益为导向的价格结构制定方式。

第4章研究了放松管制的三方面问题。第1节从理论上论述了造成管制失灵的原因：信息不对称、技术进步和需求变化以及管制者非公共利益动机。特别地引入利益集团理论和寻租理论分析管制者私利对管制失灵造成的影响；第2节对英美公用事业放松管制的实践进行综述和分析；第3节论述了放松管制下的管制和竞争模式，提炼出放松管制下的管制法律、管制制衡机制、价格水平管制模型的变动以及在竞争自由化条件下公共利益的保障机制。

第5章评述了我国价格管制和价格改革的历史，并为我国未来价格管制体制的深化改革提出了政策建议。第1节首先回顾了我国价格市场化改革的历程，其次回顾了改革开放以来到“九五”计划末期这一期间我国价格管制的特点和存在的问题；第2节分析了我国价格管制的现状。首先对《价格法》进行评述，分析《价格法》对我国政府干预市场交易价格的功能和作用；其次论述了“九五”计划末期以来我国价格管制的外部环境和被管制产业内部环境的变动；第3节为我国价格管制提出较为全面的政策建议：包括管制外围