

中国改革与发展报告 2003

中国反垄断 案例研究

CRF

中国经济改革研究基金会



中国经济体制改革研究会

联合专家组著



上海远东出版社

中国改革与发展报告 2003

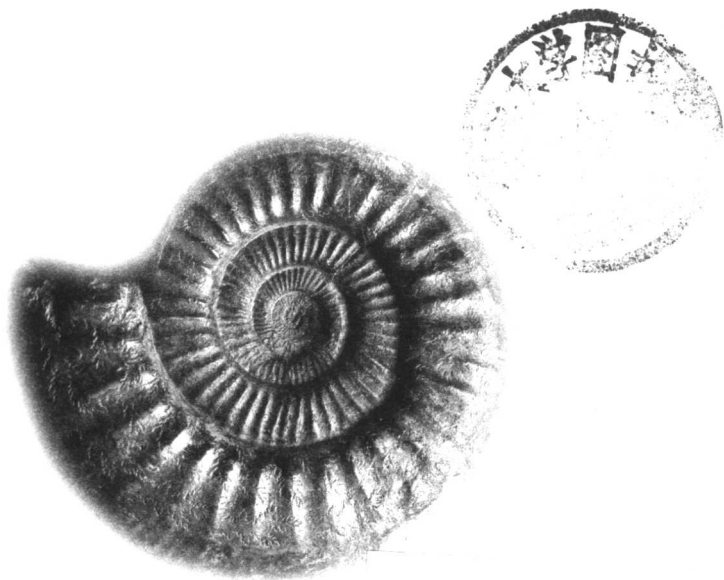
中国反垄断 案例研究

CRF

中国经济改革研究基金会



中国经济体制改革研究会 联合专家组著



B1288909

上海远东出版社

MAH90/02

中国反垄断案例研究

著 者/ 中国经济改革研究基金会 联合专家组
中国经济体制改革研究会

特约编辑/ 施有文

责任编辑/ 匡志宏

装帧设计/ 张晶灵

版式设计/ 李如琬

责任制作/ 晏恒全

责任校对/ 周国信

出 版/ 上海远东出版社

(200336) 中国上海市仙霞路357号

<http://www.ydbook.com>

发 行/ 新华书店上海发行所

上海远东出版社

制 版/ 海峰电脑照排经营部

印 刷/ 上海市印刷二厂

装 订/ 上海张行装订厂

版 次/ 2003年9月第1版

印 次/ 2003年9月第1次印刷

开 本/ 850×1168 1/32

字 数/ 224千字

印 张/ 9.25

印 数/ 1-5100

ISBN 7-80661-841-4

F·177 定价: 22.80元

图书在版编目 (CIP) 数据

中国反垄断案例研究/中国经济改革研究基金会, 中国经济体制改革研究会联合专家组编. —上海: 上海远东出版社, 2003

(中国改革与发展报告)

ISBN 7-80661-841-4

I. 中... II. ①中... ②中... III. 垄断-产业-经济体制改革-案例-研究-中国 IV. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 064111 号

2003

本书以案例方式,系统研究了油气业、电信业、电力业、铁路业、民航业等五大垄断行业的改革。从推进中国经济进一步市场化改革的视角,作了制度的解析和建议。作者认为,中国垄断行业的改革,实际上就是一个通过打破政府对经济获得的全面垄断、逐步放开准入、引入竞争的过程。而反垄断的制度建设过程,就是中国的经济逐步走向法治化的过程。

目 录

导论

反垄断进程中的体制性障碍	董 宏 王 强	1
一、对我国反垄断形势的基本判断		2
二、反垄断面临的体制性障碍		11
三、解决我国行政垄断问题的总体思路		19
四、破除行政性垄断的政策要点		24

案例 1

油气业:从“五龙治水”到寡头竞争

	何晓明 宦国渝 李晓东	31
一、石油天然气行业结构的历史演变		31
二、新的垄断格局形成的历史背景与原因		43
三、传统政府管制下的寡头竞争能否演绎“垄断神话”		48
四、国际经验比较及未来展望		68

案例 2

电信业:准入、分拆、竞争与绩效

盛 洪 汪新波 82

- 一、引言:国际背景 82
- 二、准入:联通的故事 88
- 三、制度分析:联通进入的原因及其后果 98
- 四、分拆:中国电信的故事 106
- 五、分拆中国电信的政治经济学 114
- 六、竞争:分业经营及相互融合 118
- 七、总结:技术与制度的互动 129

案例 3

电力业:厂网分开,竞价上网 冯 飞 132

- 一、电力工业体制改革的历史沿革和存在的主要矛盾 133
- 二、“厂网分开,竞价上网”的经济学理由和几个关键性的问题 136
- 三、管制:电力工业永恒的话题 141
- 四、价格形成机制和价格管制 146

案例 4

铁路业:网运分离,引入竞争 刘世锦 154

- 一、中国铁路业的发展、体制沿革和技术经济特点 154

案例 5

- 二、中国铁路业重组与改革的目标及其运营模式的选择 165
- 三、中国铁路业重组与改革的步骤及其相关政策 183

总论

民航业:政企分开,多元竞争

张昕竹 张湘贇 193

- 一、民航业政府管制的原因 196
- 二、民航业管制改革的历程 202
- 三、民航业的现状与问题 213
- 四、民航管制改革的政策建议 239

从中国经济市场化进程看反垄断的制度供给

高世楫 秦 海 248

- 一、引言:中国的垄断与反垄断——市场化改革的视角 248
- 二、垄断的定义、成因与反垄断的目标指向 252
- 三、反垄断的制度供给 265
- 四、垄断行业的监管体系建设 280
- 五、基本结论 285

反垄断进程中的体制性障碍

董 宏 王 强^①

中国经济体制改革的过程,是从计划经济体制向市场经济体制转变的过程,实质上也是逐步破除政府垄断一切、包揽一切的过程。在这一过程中,已经出现了许多在计划经济体制下所没有的新事物,表现为与计划经济体制的对立,具有强大的生命力。同时,也出现了两种经济体制某些弊病的结合,即计划经济体制的弊病和市场经济体制的弊病的结合,表现为与社会主义市场经济的对立。这种弊病,虽具有经济体制转变的特征,但却有很大的顽固性。目前,广泛存在于社会经济领域的行政垄断现象即属于此类。

就概念的一般含义而言,垄断主要是指独家或少数几家企业占有市场的大部分甚至全部,控制价格,排斥他人的进入和竞争。从产生的原因看,垄断可划分为四种类型。一是市场垄断。这种垄断是企业市场竞争过程中,凭借产品和服务的技术、质量、价

^① 作者董宏为国务院经济体制改革办公室产业司司长,王强为副司长。

格和效率,运用联合与兼并等竞争手段逐步形成的。它是企业在市场竞争中自发形成的结果。二是自然垄断。这种垄断是指受自然禀赋条件和经济、技术特点的决定,在一些行业,独家生产比多家生产的成本低、效率高,如铁路网、机场、输电网、电话网、城市各种管网设施等。三是资源垄断。即关键资源由一家企业拥有后,其他企业很难进入而形成的垄断。关键资源可以是物质性的,如油气、黄金等矿产资源,也可以是非物质性的,如专利、发明、版权等。四是行政垄断。这种垄断主要是基于法律和行政权力而产生的独家或少数企业对市场的垄断。它是建立在政府强制权力基础之上的,是一种政府行为,只有凭借政府权力才能形成的垄断。行政垄断的表现形式多种多样,如政府专营、行政准入限制、计划配置资源、地方保护和封锁、党政机关兴办行政性公司等。

本篇共分四个部分,第一部分讨论对我国反垄断形势的基本判断,包括垄断格局的历史演变和基本特征;第二部分分析反垄断的主要体制性障碍及反垄断的必要性;第三部分对进一步破除垄断的总体思路加以讨论;第四部分就近期可采取的主要政策措施提出我们的政策建议。

一、对我国反垄断形势的基本判断

(一) 全局性的国家垄断已被打破,但局部垄断的现象依然存在

建国以后,我国逐步实行了高度集中的计划经济体制,由政府对各主要产业实行国有国营。从市场准入、原材料的提供,到价格的制定、产量的规定以及产品的销售,政府都直接进行干预和控制。政企不分,单一的所有制结构,国家行政权力和经济权力紧密结合,形成了全局性的国家垄断。在这种体制下,无论是经营生产

资料的企业,还是经营生活资料的企业,不仅绝大部分归国家所有,也在实际上归国家统一经营。并且,除日用消费品的供应采用商品交换形式外,生产资料几乎全部由国家调拨。国家既是最大的买者,也是最大的卖者,整个社会生产处于封闭的状态。这种全局性的国家垄断,是和高度集中的计划体制紧密联系的,它借助国家行政组织、行政区域和行政隶属关系,以行政性手段调拨全国的人力、物力、财力资源,藉此完成国家所制定的各项经济计划。

1978年开始的经济体制改革,从根本上动摇了全局性的国家垄断体制。经过20多年的改革开放,政府控制一切、包揽一切的国家垄断及其全封闭的管理体系基本破除,竞争的局面逐渐形成。首先,国家行政权力和国家所有权从合并行使走向分别行使。目前,除铁路等极少数行业外,国家不再直接经营企业,而企业则依照《民法通则》和《企业法》、《公司法》的规定,成为以盈利为目的的市场主体;其次,单一公有制的经济结构已经改变,公有制为主体、多种经济成分共同发展的所有制结构正在形成。在现存企业中,除了国有企业、集体企业外,还有大量的私营企业、外商投资企业以及多种经济成分组成的股份有限公司、有限责任公司。以就业为例(见表1),2000年,国有制造业的从业人员比重已降为17.8%,建筑业下降至11.04%,商业降低为11.61%。再次,政府对经济的管理,已经和正在从高度集中的计划经济体制下的无所不包的干预向适度干预过渡,指令性的直接控制已经压缩到了很小的程度,并正在被间接管理为主的宏观调控所代替。价格开始反映市场供求关系的变化,政府定价的商品从1992年的114种(类)下降到目前的13种(类)(见表2),重要商品及服务的经营也逐步从国家指令经营转向特许经营和专卖。最后,最为重要的是,改革中确认了我国实行社会主义市场经济的经济体制模式,市场机制被作为资源配置的主要手段。市场经济的本质是竞争,市

场只能是统一的大市场,这些均已成为社会广泛的共识,并已成为指导人们行动的理念。

表 1 2000 年主要产业国有单位就业比重

行 业	从业人员 (万人)	国有单位从 业人员(万人)	国有单位 比重(%)
全国总计	71 150	8 102	11.39
地质勘察业、水利管理业	110	108	98.18
电力、煤气及水的生产和供应业	284	234	82.39
金融、保险业	327	223	68.20
社会服务业	921	327	35.50
交通运输、仓储及邮电通讯业	2 029	567	27.94
制造业	8 043	1 432	17.80
批发和零售贸易、餐饮业	4 686	544	11.61
建筑业	3 552	392	11.04
农、林、牧、渔业	33 355	496	1.49

资料来源:《中国统计摘要 2001》,中国统计出版社 2002 年 5 月版,第 41 页。

表 2 2001 年仍然由政府定价的产品和服务

编号	品名	定价内容	定价部门	备注
1	重要的中央储备物资	储备粮食、食用植物油(料)、棉花的收购价格和销售价格,储备食糖竞卖底价,储备石油的出厂价格和出库价格,储备化肥入库和出库价格,储备厂丝收购价格和销售价格。	国家计委会同有关部门	定价范围为承担中央储备任务的企业收储的中央储备粮食,中央储备食用植物油(料),中央储备棉花、食糖、厂丝,国家储备用原油、成品油,中央救灾储备化肥等。

(续表)

编号	品名	定价内容	定价部门	备注
2	国家专营烟叶、食盐和民爆器材	烟叶收购价格,食盐出厂价格、批发价格,民爆器材出厂基准价格及浮动幅度。	国家计委会同有关部门	烟叶中准级收购价格由国家计委会同国家烟草专卖局制定,其他具体品种等级收购价格由国家烟草专卖局会同国家计委制定。食盐定价范围包括食盐定点生产企业和批发企业;民爆器材定价范围包括民爆行业所有生产企业。
3	部分化肥	出厂基准价格及浮动幅度,港口结算价格。	国家计委	定价范围为合成氨年生产能力30万吨以上的大型氮肥企业生产的尿素、硝酸铵出厂基准价格及浮动幅度;有经营资格的企业按照中央进口配额进口的化肥港口结算价格。
4	部分重要药品	麻醉药品、一类精神药品、国家统一收购的预防免疫药品和避孕工具的出厂价格(口岸价格),其他药品的零售价格。	国家计委	定价范围为列入国家基本医疗保险药品目录的药品及其他生产经营具有垄断性的少量特殊药品。
5	教材	印张单价及浮动幅度	国家计委	定价范围为中小学和大中专教材。国家计委制定印张中准价及浮动幅度,各省级价格主管部门制定中小学课本印张单价和零售价格。
6	天然气	出厂价格	国家计委	定价范围为陆上油气田天然气。

(续表)

编号	品名	定价内容	定价部门	备注
7	中央直属及跨省水利工程供水	出库(渠首)价格	国家计委	定价范围包括中央直属及跨省水库、干渠及河道。
8	电力	未实行竞价的上网电价	国家计委	定价范围为未实行竞价上网、由省及省以上电网统一调度的独立发电企业的电量。电力体制改革后,上网电价在市场竞争中形成,政府不再审批。
		销售电价	国家计委	定价范围为省及省以上电网销售电量。电力体制改革后,政府主要监管高压输电价格和低压配电价格。
9	军品	出厂价格	国家计委	定价范围为武装力量用装备及配套产品,军粮(军供价格和补贴结算价格),供军队用成品油,具体目录另行公布。
10	重要交通运输	管道运输及杂项收费,港口收费,民航运输价格及折扣幅度(含机场收费),铁路客货运输价格及杂项作业收费标准。	国家计委及有关部门	定价范围为国家铁路、国家控股合资(合作)铁路;沿海长江干线主要港口及所有对外开放港口;民用机场、军民合用机场收费,国内航线及国际航线国内段航空运输价格;国内管道运输杂项收费包括与管道运输相关的装车费、储油费、中转代办费。

(续表)

编号	品名	定价内容	定价部门	备注
11	邮政基本业务	资费	国家计委	邮政基本业务资费范围包括信函、明信片、印刷品、包裹、报刊发行、邮政汇兑、特快专递、机要邮件的服务价格。
12	电信基本业务	资费	信息产业部	电信基本业务资费范围包括固定网络长途及本地电话、移动电话业务等服务价格。信息产业部在制定通信和信息服务资费政策、改革方案以及通信业务收费标准时,应事先征求国家计委意见。
13	重要专业服务、金融结算和交易服务	基准价格及浮动幅度	国家计委	定价范围包括各商业银行和非银行金融机构结算手续费,全国性证券交易机构的交易手续费、席位费,中国外汇交易中心席位费等,不包括利率、汇率。
	工程勘察设计服务	基准价格及浮动幅度	国家计委会同有关部门	定价范围为工程勘察设计单位承担的投资建设项目的勘察、设计及相关技术服务。
	部分中介服务	收费标准	国家计委	中介服务区别不同情况分别实行政府定价、政府指导价和市场调节价。检验、鉴定、公证、仲裁等垄断、强制性的服务实行政府定价;评估、代理、认证、招投标等竞争不充分的服务实行政府指导价。具体按《中介服务收费管理办法》(计价格[1999]2255号)执行。

资料来源:《国家计委和国务院有关部门定价目录》,2001年7月4日颁布。

但是,经济体制改革只是打破了全局性的国家垄断。由于改革是一个渐进的过程,旧的经济体制所惯用的依靠行政权力管理经济生活的残余还存在,只是伴随市场经济机制的采用,从对经济生活的全面的直接的控制变成了局部的对市场准入的限制。在原先属于国民经济命脉产业的许多重要领域,局部性垄断现象还大量存在。这些领域主要是:基础产业和公用事业,包括电力、铁路、港口、民航、电信、邮政、供水、煤气、公交等;战略性资源产业,包括石油、天然气、有色金属、黄金等;经济安全和国防产业,包括金融(银行、保险、证券等)、军工(航空航天、核工业建设、船舶、兵器)等;重要商品流通和服务业,包括烟草、粮食、食盐、药品等;以及其他特殊垄断产业,包括铸币、民爆物品等。

(二) 我国现阶段垄断的基本特征是官商不分

与市场经济发达国家主要在自由竞争的基础上形成的市场垄断不同,我国现存的垄断主要是在长期计划经济体制下,通过行政性限制准入和计划配置资源而形成的,基本特征是官商不分的行政垄断。

竞争是市场经济的内在要求。竞争给经济带来了活力,给企业带来了压力和动力,促进经营者不断开发和采用新技术,提高管理水平,使资源得到合理配置。但正如事物往往具有两面性一样,竞争也可能带来一些消极后果。在市场竞争的过程中,企业也会因为各种原因形成市场的集中和垄断。欧美发达市场经济国家的垄断主要属于此种类型的垄断。因此,发达国家反垄断的重点,主要是针对那些具有市场支配地位的市场垄断者。与西方国家不同,对我国来说,市场机制的引入只有不到 20 年的历史,市场垄断的现象比较少见,即使是那些生产能力和产品产量大多已位居世界前列的制造业,其中单个企业的生产规模与国外同类企业相比

相距甚远。例如：

中石油、中石化、中海油三大集团公司职工总数 276 万人，1999 年的年销售收入相当于 920 亿美元，人均销售收入 3.38 万美元。而美国埃克森·莫比尔石油公司职工总数只有 12.6 万人，1999 年销售收入为 1650 亿美元，人均销售额 134 万美元，是我国石油工业人均销售额的 39.61 倍。

中国最大的汽车制造企业——第一汽车集团公司 2000 年销售额为 560 亿元人民币，只相当于美国通用汽车公司销售额的 2.1%。

中国最大的拖拉机制造厂——洛阳第一拖拉机集团公司的年销售额只相当于世界工业 500 强排位第 393 位的日本久保田公司年销售额的 4.93%。

中国最大的机械工程制造公司——徐州工程机械制造公司销售额只相当于美国卡特匹勒公司年销售额的 1.39%。

中国制造发电设备的三大动力集团和两大输电设备集团公司的销售额只相当于日立公司 1995 年销售额的 1.87%。目前全国生产普通机床的企业有 90 多家，平均年产量 650 台，企业平均年产量相当于日本精森公司年产量的 1/7。

由此可见，目前我国还没有名副其实的竞争性市场垄断。我国现存的垄断主要是通过政府行政权力配置资源的结果，基本特征是官商不分的行政垄断（见表 3）。其主要表现是：

第一，在投资建设上，主要依靠国家的政策性投入和投资贷款，无偿获得大量特殊公共资源（如航线、频谱、路权等）及特许资源（如专卖权、专营权、发行权等）的使用权。这些排他性独占权力构成了行政垄断的基础，后来者要么得不到政府的进入许可，要么因为没有这些政府优惠和保护而处于不平等竞争地位。

第二，在业务范围上，既承担政府下达的政策性任务，也从事