

庆祝对外经济贸易大学建校  周年

与时俱进 求真务实

——公共管理学院建院五周年论文集

郑俊田 主编



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

庆祝对外经济贸易大学建校60周年

与时俱进 求真务实

——公共管理学院建院五周年论文集

郑俊田 主编

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

与时俱进 求真务实: 公共管理学院建院五周年论文集 / 郑俊田主编. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2011.9

ISBN 978-7-5663-0137-6

I. ①与… II. ①郑… III. ①社会科学 - 文集 IV. ①C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 177343 号

© 2011 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

与时俱进 求真务实

——公共管理学院建院五周年论文集

郑俊田 主编

责任编辑: 阮珍珍

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

唐山市润丰印务有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 170mm × 240mm 18.5 印张 363 千字

2011 年 9 月北京第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-0137-6

定价: 42.00 元

前 言

2011年注定是不寻常的年份！这一年是中国共产党建党90周年华诞，也是对外经济贸易大学建校60周年和我们这个年轻而充满生机的公共管理学院建院五周年！在这“三喜临门”的日子里，我们从学院科研成果的百花园中，撷取了29篇论文，汇集成册，付梓出版。作为向党、母校、学院献上的一份薄礼！

作为公共管理学院的院长和主管学院学术研究工作的院领导，在翻阅、品评论文集的时刻，难免心潮起伏，思绪翩翩！我们深知：学术研究是学院的品牌和名片，是教师头上无形并具有扩散力的“光环”。许多教师被外界同行所认知，往往是通过发表于各类刊物上的论文和出版的著述。所以，纵观国内外高校，无不重视学术研究，无不重视学术成果的社会反响和社会美誉度。公共管理学院自成立伊始，就始终恪守“以学科发展为龙头、以学术研究立院”的宗旨，并为之付出了五年艰辛努力，也取得了不小成就，即将出版的这本论文集就是展示学院学术研究成果的一个窗口和一面镜子。

五年来，如何打造学院的学术研究品牌，是我苦思冥想的一个问题。每每思付之时，难免会想起两位伟人，一位是马克思，另一位是彼得·德鲁克。马克思在他晚年著名的《哥达纲领批判》中有句名言：“一步实际运动比一打纲领更重要”；被称为管理学之父的彼得·德鲁克在他的代表作《管理实践》中曾这样说：“管理是一种实践，其本质不在于‘知’，而在于‘行’，其验证不是在于逻辑，而在于成果，其惟一权威就是成就。”他还忠告中国的管理者：“管理者不同于技术和资本，不可能依靠进口。中国发展的核心问题，是要培养一批卓有成效的管理者。他们应该是中国自己培养的管理者，他们熟悉并了解自己的国家和人民，并深深根植于中国的文化、社会和环境之中。只有中国人才能建设中国。”两位伟人的教诲仿佛启迪我、昭示我与管理有关的学科要沿着什么样的路径去发展？这样的学科其生命力应该维系于何处？“行动”、“现实”、“中国化”也许是解答这两个问题的关键词！

公共管理学科具有学理属性，但更重要的是实践属性。公共管理研究要借鉴古今中外一切有价值的研究成果，但更重要的是“中国化”，要运用理论的手术刀破解中国目前面临的顽疾，体现于为政府的公共政策提供有价值、有预警意义的实证材料和决策依据、为政府公共决策的科学性提供理论与实践支持。在政府每一步重大行为背后，应该有我们的贡献！能做到这一点，我们研究成果的价值

必定远远高于书斋中与象牙塔里“静止”的鸿篇巨著。

基于这样的思考,我想,我们学院的学术研究一定要秉承公共管理学科“走出学府,走进政府”的原则,紧跟时代脉搏、关注社会热点、积极为政府部门建言献策、为政府重大公共政策的出台而建言。在这个改革大时代中,我们要成为对国家有用的研究人才,就必须放下身价、躬身实践,培养起理论联系实际之素养与忧国爱民之操守,坚守住求真务实的学者良知。以具有前瞻性的思维和敏锐与善于发现的慧眼,观察纷繁复杂的社会、关注经济政治体制改革,寻找隐藏在社会“犄角”中带有“隐患”的“潜问题”,进行脚踏实地的实证研究,从而为政府公共政策的问题界定、政策议程构建、政策方案规划、政策合法化提供真正有价值的参考。学院的学术研究要适度避开传统的学术研究走的所谓“精、尖、深”的路子,养成贴近国家改革、贴近政府管理、重视与发现现实问题的“问题意识”与“忧患意识”,勇于破解实践难题,争做政府献策者的学术研究之风气。五年来,学院在这方面迈出了坚实的步伐,一批具有这种意识和作为的教师脱颖而出,也涌现了一批这样的学术成果。其中,最具代表性的就是廉思及其成果《蚁族》。

2011年是学校“十二五”规划的开局之年,也是学院新的五年规划的开始,站在新的起点上,我们将继续提升学院学术研究的品牌,遥望未来,我们要在三方面做出努力:

第一,凝练主攻方向。学院的学术研究依靠每位教师完成,面临日益激烈的学术研究竞争和教学工作任务繁重的客观现实,人的精力有限,我们每个人能否将自己的研究范围适当“变窄”,做到“术业有专攻”,将自己的精力适当集中于那些适合自己和自己最感兴趣的领域内,并将其确定为自己学术研究的主攻方向。在这一领域内钻下去、不断求索、精益求精,力争“出精品,成大作”。这样也许比学术研究的摊子铺得很大,而科研成果“泛而不精”要好得多。

第二,加大实证研究力度。公共管理学科一定要为公共管理实践服务,为政府服务。我们将继续把学院业已形成的为政府公共政策建言献策的风气发扬光大,巩固与发展与政府相关部门的联系,加大对现实问题的研究,克服“重理论、轻实践”的学术研究之陋习,牢记马克思的“一步实际运动比一打纲领更重要”的名言,践行为政府提供有价值的建言和咨询比没有走出高校院墙的“真知”更有意义的理念。改革开放的时代也是社会问题集中凸显的时代,需要破解的实践难题层出不穷,需要我们集体攻关。随着经济政治体制改革的深入,公共管理学科发展迎来了难得的机遇,毋庸置疑,也为我辈提供了施展才华和大有作为的舞台。

第三,强化团队建设。公共管理学科是复合型、综合性的学科,涉及基础学科门类多、研究领域宽。倘若学院教师各自为政,学院学术成果的总和只能是机

械相加，成为一个学术成果的大拼盘，很难形成有机合力，产生具有影响力的社会效果。学院要在较短的时间内扩大自己的声誉，在学界发出自己的声音，需要产生协同效应，凝聚成核心竞争力。显然，这一任务的完成需要志同道合、需要学术团队、需要集体攻关、相互学习、取长补短，形成“院以才兴，才因院聚”的良性效应。这是学科发展的客观需要，也是我的愿景。

由于编纂时间仓促，论文集肯定存在不少缺憾甚至错误，恳请各位读者斧正！随着公共管理学院学术研究水平的持续提升和愿景的实现，我希望学院的下一册论文集将更好！

借此论文集的出版，抒发肺腑之言，愿与君共勉！

郑俊田

2011年7月25日于惠园

目 录

行政管理类

论我国城市公用事业规制中的结构主义与行为主义	郭 蕾 (3)
论公众对政府公共服务质量的感知与评价	吕维霞 (12)
环保 NGO 人才输入问题的考察与分析	宋衍涛 郑一秀 邓 飞 (24)
公益创投：一种慈善金融新模式	辛传海 (41)
The “Deficiency” of MBO	张维亮 (53)
试论政府公信力的提升途径	张旭霞 (60)
生态主义背景下政策分析方法的变革与局限	张 毅 (68)
论高校的政治权力与“去行政化”	赵 峰 (76)

涉外经济管理类

资源税收与收费制度的协调运行机制研究	崔景华 (87)
地方政府公共投资与区域经济增长的动态分析	李晓嘉 (95)
中国诉美反倾销反补贴措施案裁决及影响	王春蕊 (103)
聚集经济视角下我国城市发展存在的问题及发展对策思考	王慧英 (113)
法国海关为经济和社会发展保驾护航	王幸娥 (119)
人口迁移、城市圈与房地产价格——对广东省的案例研究	吴老二 (124)
政府管制的法经济学解释：一个文献综述	吴 伟 (134)
Initiatives & Tendency Of International Customs Modernization	Xu Chen (155)
驰名商标海关保护的适用及制度之完善	张 红 (168)
人民币实际汇率波动影响因素研究	张玉芹 林桂军 郑桂环 (178)

教育教学管理及其他类

浅谈高校少数民族大学生的管理与服务	雷 亮 (203)
行政管理专业方案比较分析	李柱国 崔鑫生 (210)
高等教育何为？——从“蚁族”视角的观察	廉 思 (218)

A Study on Competition Cognition for Undergraduates	廉 茵 (228)
来华留学生管理中的问题和解决方法刍议	谭丽丽 (235)
高仿：高端艺术品衍生产品开发模式	王文杰 (240)
新媒体技术：开启大学生思想政治教育的新视窗	王依然 李 璐 (246)
宗教名山建设浅论——以武当山为例	吴承忠 (253)
加强与完善海关管理实习基地建设的思考	徐 伟 (261)
关于自费出国留学中介服务法律规则的思考	赵正平 (275)
推动师德师风建设 促进学校跨越式发展	周小妹 (285)

行政管理类

论我国城市公用事业规制中的 结构主义与行为主义

郭 蕾

〔摘 要〕 城市公用事业的垄断问题事关各方利益，是中国当前社会反应强烈的热点问题。由于城市公用事业是涉及国计民生的公益性行业，在以往西方反垄断法理论和规制理论中，一直被列入反垄断“豁免”制度中。然而，随着社会经济的发展、科学技术的不断进步以及资源的新发现和替代资源的出现，城市公用事业自然垄断的传统边界也在不断地发生变化。因此，政府规制的范围和方法也应该随之进行调整，就我国城市公用事业而言，应是结构规制与行为规制并重，注重城市公用事业的公益性。

〔关键词〕 城市公用事业 规制 结构主义 行为主义

城市公用事业的垄断问题事关各方利益，是中国当前社会反应强烈的热点问题。目前，我国法学界普遍的看法是，我国反垄断法的规制对象应舍结构主义而取行为主义。经济学界也有学者认为，垄断结构是资源优化配置的结果，不应该成为反垄断的指向。^[1]而笔者认为，城市公用事业具有自然垄断结构上的独占性，这便增大了其利用优势地位进行垄断行为的可能，与反垄断法主要规制已发生的垄断行为相对应，政府应加强对城市公用事业垄断结构的规制，两者不应偏废。

一、结构主义与行为主义概述

结构主义和行为主义是目前世界上规制垄断的主要的两种法律模式。前者以美国和日本的反垄断法为代表，是指为了控制行业集中度而对行业集中状态进行规范的垄断规制制度。它不仅规范占市场支配地位企业的行为，而且还调整阻碍市场竞争的市场结构。后者则是指仅规范占市场支配地位企业的市场行为的垄断规制制度。它并不关心行业的集中程度，而只关心占有市场支配地位的企业是否实施了滥用其市场优势地位的行为，以欧洲各国的反垄断法为代表。^[2]二者的区别主要在于对构成垄断的判断标准不同。结构主义侧重于对垄断状态的判断，即企业是否现实地占有了相当的市场份额，并形成对市场的支配力，以致其他企业无法与其竞争，造成市场竞争严重不足。而行为主义并不因企业拥有较大的市场份额就认定垄断成立，其关注的重点是企业是否滥用市场支配力，并有限制、

排斥其他竞争者的行为。^[3]结构主义与行为主义之于反垄断的全部意义在于,它们既是反垄断控制制度的基本分类,又是对垄断控制制度规范特征和本质的集中描述。^[4]可以说,它们与垄断控制制度是内在本质与外在表现形式的关系。结构主义与行为主义背后均有强大的经济理论基础做支撑,它们本身也是伴随着哈佛学派和芝加哥学派的大论战走入人们的视野并最终影响立法。哈佛学派以其经典的市场结构—市场行为—市场绩效的框架,提醒人们市场结构的决定作用,进而意图使立法者意识到规制单纯的垄断状态的重要性;而芝加哥学派却强烈反对对市场结构的过于重视,认为纷繁复杂的市场行为才是关键所在,因而反对政府对经济的过度干预,主张由市场机制运作而形成的垄断状态并不违法,只有当其行为明显阻碍竞争时,才予以规制。^[5]

二、目前我国城市公用事业中的垄断问题

城市公用事业是涉及国计民生的公益性行业,在以往西方反垄断法理论和规制理论中,公用事业也一直被列入反垄断“豁免”制度中,这主要是从公用事业的自然垄断性出发的,然而,针对中国国情,仅仅考虑自然垄断性是不够的,西方国家公用事业的垄断是长期竞争的结果,而我国城市公用事业的垄断却脱胎于计划经济色彩浓厚的政府垄断经营模式,这种“中国式垄断”促使我们有必要对我国城市公用事业的市场结构与市场行为进行探讨。

(一) 我国城市公用事业的市场结构

一般意义上,市场结构是构成市场的卖者(企业)之间、买者(企业或消费者)之间,卖者集团和买者集团之间,以及市场上已有的买者和卖者与准备进入潜在的买者和卖者之间等诸多关系的因素及其特征。这些主要因素包括:市场集中度、产品差异程度、市场进入和退出壁垒、市场需求价格弹性,市场需求增长率、短期成本构成等。城市公用事业一般具有生产、配送(传输)、最终销售等业务垂直一体化的特点,公用事业部门一般都是生产、配送(传输)和最终销售组成。生产和销售之间由一组共同分享的传输网络连接,形成产业链条。如电力输电网、自来水管网、铁路路轨网、公路道路网等等。由于这些管网的高度资产专用性、独占性和网络外部性,使得城市公用事业的市场结构呈现出独特的方面。

1. 结构性垄断明显

城市公用事业具有投资额大、投资回报期长、规模经济与范围经济显著等特点,因此,城市公用事业具有自然垄断结构上独占性。而且从产业链看,绝大多数城市公用事业都具有管网传输的特点,公用事业部门的网络传输部门是上游生产和下游终端销售的中间环节,由于其高度沉淀成本、高度专用性投资等独有的生产技术特征,对上下游部门具有强支配力,如电力、自来水、天然气、电信和

有线电视等，从而形成了垄断地位。^[6]

2. 市场需求刚性

均衡价格的决定主要受到了供给和需求因素的共同影响。作为基础的生活资料和生产资料，公用事业部门的产品是国民经济正常运转的必需品，具有消费的“不可拒绝性”，因此，它的需求受价格影响较小。根据统计资料，我国 1980 - 2001 年这 20 年间，城市公用事业物品的供应速度始终赶不上市场的需求速度，而且这种现象至今仍然存在。电力、自来水、天然气等物品的短缺也是制约我国经济发展的重要因素。

3. 高进入和退出壁垒

少数或者个别厂商占据城市公用事业是该产业市场结构的另一个重要现象。^[7]我国在进行民营化改革之前，城市公用事业经营实际上是集自然垄断与行政垄断于一身，各个公用事业部门是由政府垄断经营，民营化后，虽然打破了原有的单一模式，为城市公用事业领域注入了新的活力，但关键性部门，仍然保持了寡头的市场结构。从其产业提供的产品和服务内容来看，基础服务具有较强的标准化的特点，如电、水、天然气等等。但在基础服务中，固定资产投资量高，具有相当的沉没性，如输变电网、供水管网等等。由此导致了较高的技术上的进入和退出壁垒。

（二）我国城市公用事业的市场行为

哈佛学派的 S - C - P 范式强调市场结构决定市场行为，从而决定市场绩效。城市公用事业属于自然垄断行业，其市场结构有其特殊性，容易形成其利用优势地位进行垄断行为的可能。去年 6 月，全国人大对反垄断法草案进行初审，目前的反垄断法草案中仍存在着对规制性企业的“除外”豁免条款。在没有反垄断法规制的条件下，垄断结构很容易产生垄断行为，从而使公共利益受到侵害，社会福利遭受损失。

1. 企业的策略性行为

策略性行为是指一个厂商旨在通过影响竞争对手在预期的基础上做出对该厂商有利的决策行为。厂商的策略性行为对竞争对手预期的影响，实质上是通过影响它们共同的市场环境所实现的，这些市场环境包括市场中现有的和潜在的竞争对手数量、行业的生产技术和竞争对手进入该行业的成本和速度、市场的需求偏好等。^[8]策略性行为的市場基础是寡占或垄断市场。由于城市公用事业原有市场结构的垄断性，公用事业部门就可能采取掠夺性定价和限制性定价等策略性行为的动机。掠夺性定价是指在位厂商将价格削减至对手平均成本之下，以便将对手驱逐出市场或者遏制进入，即使遭受短期损失。一旦对手离开市场，在位厂商就会提高价格以补偿掠夺期损失（Schmalensee, 1979；Rosenbaum, 1987；Romano and Berg, 1985）。限制性定价是一种短期非合作策略性行为，它通过在

位厂商的当前价格策略来影响潜在厂商对进入市场后利润水平的预期,从而影响潜在厂商的进入决策。由于城市公用事业市场结构的特殊性,城市公用事业部门定价就可能对市场结构造成很大的影响,不仅仅引起本产品和服务市场价格的波动,而且会加剧其他相关市场的生存状况。如我国电力市场对不同类型的产业实施了不同的定价,对工业品和居民采用了低价,对商业采用了高价。^[9]

2. 横向兼并、纵向一体化

横向兼并和纵向一体化活动是城市公用事业中一种较为常见的市场行为。与掠夺性定价相比,横向兼并是将竞争者驱逐出市场的更直接的手段。横向兼并会使市场集中度提高,而市场集中有利于企业发挥规模经济与管理协同效应,这是横向兼并的动机。^[10]在城市公用事业领域,横向兼并往往是兼并企业追求市场势力的结果。这种导致过度集中的横向兼并往往会起到限制竞争的作用,从而产生社会福利问题。纵向一体化,是指厂商参与商品或服务一个以上连续的生产或销售阶段。由于城市公用事业多是网络性产业,纵向一体化的结果使公用事业部门可以同时拥有自然垄断业务和非自然垄断业务,从而容易导致内部业务交叉补贴。同时,城市公用事业受到市场规则的制约要少,因此降低成本的压力小,容易造成公用事业部门绩效低和代理成本偏高,从而使公共物品价格偏高,公益性丧失。

3. 滥用市场势力

城市公用事业滥用市场优势地位的行为主要表现在强制交易、差别待遇、拒绝交易和内部业务交叉补贴等。强制交易是指公用事业部门或其他依法具有独占地位的经营者以设置服务障碍、强迫、推荐、差别待遇等方式,强制或变相强制他人购买其指定经营者的商品。在现实生活中最明显地表现为搭售行为,如电信局在安装电话时强行为用户配售电话机,电力公司强迫用户购买其指定的电表、配电箱,自来水公司强迫用户购买其指定的煤气灶和热水器等。差别待遇是指对同样的商品经营者或消费者给予不同的待遇或条件。我国城市公用事业对相同客户采取不同待遇的现象时有发生。拒绝交易是指占据市场支配地位的企业毫无理由地拒绝提供商品或服务的行为。如无故断水、断电等。城市公用事业部门滥用市场势力的行为不仅损害了消费者的利益,而且也破坏了公平竞争的市场机制。内部业务交叉补贴是指在公用企业中,如果一个企业同时拥有自然垄断业务和非自然垄断业务,那么它便可以通过提高自然垄断业务的价格并降低非自然垄断业务的价格排挤竞争对手。而非自然垄断业务因价格下降而受到的亏损则可由该企业提高自然垄断业务价格而增加的利润予以弥补。譬如在电力供应上,电网的拥有者同时又有许多供电企业,即使电网供电是采取公开竞价方式,那么它也可以通过提高电网租用费,同时又让其下属企业降低供电价格排挤竞争对手来实现其独占市场的意图。

三、我国城市公用事业的垄断规制

哈佛学派的S-C-P范式指出,市场结构—市场行为—市场绩效之间存在着因果关系,为了获得理想的市场绩效,必须通过政府规制来调整和直接改善不合理的市场结构。城市公用事业属于自然垄断行业,具有基础性、地域性、公益性等特点,其经营状况的好坏,服务质量的优劣及价格水平的高低直接关系到国计民生。因此,政府应该对城市公用事业的垄断结构进行规制,进而抑制其垄断行为,使得城市公用事业回归公益性,达到政府规制目的。

(一) 我国城市公用事业的结构规制

1. 结构性垄断与竞争并存

公共产品的垄断性并不表现在对全环节的垄断,根据鲍莫尔的可竞争市场理论,产业的规模经济引起的自然垄断程度受到成本劣加性制约,成本劣加性的环节是不需要自然垄断的。因此,可以对城市公用事业的业务进行垂直分割,分为自然垄断性业务与非自然垄断性业务。城市公用事业中,属于自然垄断性业务主要是管道、网络等的建设和营运,可以实行垄断经营或寡头垄断经营。但该企业不能利用其取得的占支配地位的市场结构实施限制和损害竞争的行为,否则对其市场行为就应该按照行为主义理论适用反垄断规制;属于非垄断性业务主要是城市公用事业的生产与销售环节,此环节的市场结构相对于垄断性的中间环节,可以采取竞争性的市场结构,企业之间可以相互进行价格、质量和服务的竞争。从生产环节看,电厂、自来水厂、天然气等都可以有多个厂商存在,而销售环节也可以由于“最后一米”而受到不同程度的竞争。因此,整个公用事业部门形成了纵向型竞争,又称为“结构性竞争”。^[11]

2. 放松进入规制,实现竞争主体多元化

一直以来,我国公共产品的提供,传统上采用国有独资企业形式,国家是公用企业的唯一投资者,这就造成了公用企业主体资格的含混不清,政府既是企业的经营者,又是所有者和管理者。只有具有明确的产权关系和完善的内部治理结构的企业,才是自然垄断领域市场的真正竞争主体。所以,必须依法加大公用企业产权制度改革的力度,明确其法人实体的身份和地位。对于公用企业的非垄断性业务环节,应逐步降低甚至取消行业的进入门槛,大力引入民间资本和国际资本,实现竞争主体的多元化。而引入资本的最佳途径是现有企业的股份化改造,这不单解决了资金问题,而且还有助于建立公用企业投资风险的约束机制,形成所有者与经营者相互制衡、激励与监督有效结合的治理机制。对于严格的自然垄断性业务环节,也可以改变传统的国有独资形式,而采用股份制企业特许投标争取垄断经营权或委托经营的方式。同时,要将公用企业的管理功能从企业中分离出去。在传统的模式下,往往由各部门充当规制者,同时它又是行业主管部门,

在其制定规则时,易偏向原管辖企业,不可能站在中立的立场上平等地对待所有市场参与者。这种政企同盟在立法、执法过程中常常藐视消费者的利益和新进入企业的力量,使受规制行业的资源配置效率低下。因此,需要一个超越部门利益与企业行政隶属关系或产权关系的中立性国家规制机构,即政府身份由公用企业的垄断经营者转变为竞争性经营的组织者、维护者,以破除规制机构与被规制机构的利益纽带,使规制机构能依法行使正当的市场规制职能,使公用企业能够平等的参与市场运作。^[12]

(二) 我国城市公用事业的行为规制

1. 实行合理的价格规制,确立新的价格机制

价格规制应当以防止出现垄断定价,保障运营者公平地运用价格杠杆开展有效竞争为宗旨。具体而言:

(1) 价格水平的规制

法国及其他欧盟国家对自然垄断行业价格的定价方式主要有公正报酬定价法和最高限价法(也称价格帽法)。公正报酬率价格规制的基本思想是根据社会平均或正常利润率以及自然垄断企业为提供一定量产品所付出的成本,来确定公正报酬率。制定最高限价的目的是为规制约束提供一个允许变化的环境。尽管信息不对称以及规制的A-J倾向是扭曲刺激,但根据最高限价理论,最高限价在对市场无法控制的自然垄断实施必要的约束的同时,能够保持市场的灵活性和激励性。从我国情况看,鉴于公用企业的公共特性,在政企分离和建立竞争市场以后,仍应在一段合理时期内维持适当的价格规制。目前,由于我国对垄断行业规制的制度还不很完善、对垄断行业的制约机制还不健全、垄断行业成本失真现象较为严重。因此现阶段,对垄断行业价格规制应主要采用公正报酬定价法,通过严格审核垄断企业成本,确定政府定价成本,在此基础上,根据市场供求情况、行业发展政策和消费者承受能力等因素综合确定平均利润率。^[13]

(2) 价格结构的规制

公用事业价格结构的特点是,它针对的是有限的消费者群体,其中每一组可能包括了对服务和服务的期权需求的不同收费。受规制的价格结构始于完全的成本分配。但是,最终的结果常常与真正的平均成本定价很不相同。^[14]换句话说,就是在不同服务的价格结构中,尽管一开始有一个预设的成本分配方法,但却常常包括了边际成本定价的因素。价格结构规制涉及在竞争性和冲突性的目标之间的妥协:要求有效地使用,要求服务享受得起,要求确保公用事业自身财务上的稳健,这样可能会导致城市公用事业以无效率的方式去行动。因此,要改变过去不合理的价格体系和结构,定价逐渐趋于细化,形成多样化的价格结构。如电信业中,应当顺应国际电信服务市场出现的市话与长话费率的差距逐步缩小、初装费日益降低和通话费略有提高、非高峰期相对高峰期的价格折扣逐步加大的趋

势调整价格体系和结构。在电力行业,我们也应当根据电网的“峰”、“谷”之分区分时段定价,使消费者在不同时段用电付不同的钱。^[15]

(3) 完善价格听证会制度

价格决策听证会制度是指制定和调整公用事业价格、公益性服务价格、自然垄断经营的商品价格时,由政府价格主管部门主持,请社会有关方面对其必要性、可行性、科学性进行论证,它是价格决策民主化和科学化、消费者直接参与定价的重要形式。(韦大乐、于施洋,2005)我国价格法虽对此有所规定,但由于听证会没有价格的最终决定权,实际效果并不明显。要建立合理的价格规制,充分实现公用事业企业、消费者以及管制者三方的利益均衡,就必须健全完善价格听证制度,首先,增加听证的透明度,向社会公布听证所涉及的主题、决策方案、出席的代表,让各方拥有更有效的参与和对话机会。其次,尽可能将听证的地位和作用以法律的形式明确下来,减少人为因素的影响。最后,应该把听证功能定位在制度建设中,同时做好听证制度的程序性设计。通过这样一种制度设计而制订的价格政策,体现了公开、公平和公正的法律价值追求,既有利于增强价格政策的合理性,同时也可减少价格政策实施过程中的冲突,降低政策的运行成本。^[16]

2. 规范企业竞争行为,完善市场竞争秩序

(1) 实行合同规制

对强制交易、差别待遇和拒绝交易行为规制的核心思想是:抑制强者,容忍和保护弱者,给拥有市场支配地位的企业强加特殊的义务,以保护有效竞争和公共利益。^[17]在城市公用事业中,对消费者来说,许多公共物品属于必需品,具有消费的“不可拒绝”性,价格再高也必须消费,这就给一些企业创造了进行强制交易的空间与市场。因此,政府应对企业的行为进行规制,避免企业享受超额垄断利润,侵害消费者的福利。具体而言,就是一方面要在政府与公民之间签订委托一代理合同,规避政府的有限理性、规制中的信息不对称以及“规制俘虏”等问题,使政府能够真实的代表公共利益。另一方面要在企业与公民之间签订平等交易合同,以完整合同形式来规制企业的行为,降低交易成本、确保公用事业公益性。

(2) 实行普遍服务原则

撇奶皮与普遍服务之间的目标冲突在城市公用事业市场化过程中表现得比较明显。企业采取撇奶皮策略是指企业将“仅挑出牛奶温热之后上面那层富有脂肪的部分”。^[18]而普遍服务则强调了在城市公用事业领域内,企业有义务广泛而公平地提供服务。在传统规制条件下,“奶皮”部门与“普遍服务”部门是由单一企业统一完成的,普遍服务的亏损因“奶皮”部门的赢利通过企业内部的交叉补贴实现。在市场化条件下,原有的包括了“奶皮”部门和“普遍服务”部门