



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



全国博士后管理委员会

我国行业 反垄断和公共行政改革研究

Study on Industry Anti-trust and
Reforms in Public Administration in China

谢国旺 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

我国行业 反垄断和公共行政改革研究

Study on Industry Anti-trust and
Reforms in Public Administration in China

谢国旺 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

我国行业反垄断和公共行政改革研究/谢国旺著. —北京: 经济管理出版社, 2014. 10
ISBN 978 - 7 - 5096 - 3236 - 9

I. ①我… II. ①谢… III. ①行业管理—反垄断—研究—中国②行政管理—政治体制改革—研究—中国 IV. ①F279. 21②D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 167525 号

组稿编辑: 宋 娜

责任编辑: 魏晨红

责任印制: 黄章平

责任校对: 赵天辛



出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京晨旭印刷厂

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 19.75

字 数: 324 千字

版 次: 2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 3236 - 9

定 价: 88.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

编委会及编辑部成员名单

(一) 编委会

主 任：李 扬 王晓初

副主任：晋保平 张冠梓 孙建立 夏文峰

秘书长：朝 克 吴剑英 邱春雷 胡 滨（执行）

成 员（按姓氏笔画排序）：

卜宪群	王 巍	王利明	王灵桂	王国刚	王建朗	厉 声
朱光磊	刘 伟	杨 光	杨 忠	李 平	李 林	李 周
李 薇	李汉林	李向阳	李培林	吴玉章	吴振武	吴恩远
张世贤	张宇燕	张伯里	张昌东	张顺洪	陆建德	陈众议
陈泽宪	陈春声	卓新平	罗卫东	金 碚	周 弘	周五一
郑秉文	房 宁	赵天晓	赵剑英	高培勇	黄 平	曹卫东
朝戈金	程恩富	谢地坤	谢红星	谢寿光	谢维和	蔡 昉
蔡文兰	裴长洪	潘家华				

(二) 编辑部

主 任：张国春 刘连军 薛增朝 李晓琳

副主任：宋 娜 卢小生 姚冬梅

成 员（按姓氏笔画排序）：

王 宇	吕志成	刘丹华	孙大伟	曲建君	陈 颖	曹 靖
薛万里						

序 一

博士后制度是19世纪下半叶首先在若干发达国家逐渐形成的一种培养高级优秀专业人才的制度，至今已有一百多年历史。

20世纪80年代初，由著名物理学家李政道先生积极倡导，在邓小平同志大力支持下，中国开始酝酿实施博士后制度。1985年，首批博士后研究人员进站。

中国的博士后制度最初仅覆盖了自然科学诸领域。经过若干年实践，为了适应国家加快改革开放和建设社会主义市场经济制度的需要，全国博士后管理委员会决定，将设站领域拓展至社会科学。1992年，首批社会科学博士后人员进站，至今已整整20年。

20世纪90年代初期，正是中国经济社会发展和改革开放突飞猛进之时。理论突破和实践跨越的双重需求，使中国的社会科学工作者们获得了前所未有的发展空间。毋庸讳言，与发达国家相比，中国的社会科学在理论体系、研究方法乃至研究手段上均存在较大的差距。正是这种差距，激励中国的社会科学界正视国外，大量引进，兼收并蓄，同时，不忘植根本土，深究国情，开拓创新，从而开创了中国社会科学历史上最为繁荣的时期。在短短20余年内，随着学术交流渠道的拓宽、交流方式的创新和交流频率的提高，中国的社会科学不仅基本完成了理论上从传统体制向社会主义市场经济体制的转换，而且在中国丰富实践的基础上展开了自己的伟大创造。中国的社会科学和社会科学工作者们在改革开放和现代化建设事业中发挥了不可替代的重要作用。在这

个波澜壮阔的历史进程中，中国社会科学博士后制度功不可没。

值此中国实施社会科学博士后制度 20 周年之际，为了充分展示中国社会科学博士后的研究成果，推动中国社会科学博士后制度进一步发展，全国博士后管理委员会和中国社会科学院经反复磋商，并征求了多家设站单位的意见，决定推出《中国社会科学博士后文库》（以下简称《文库》）。作为一个集中、系统、全面展示社会科学领域博士后优秀成果的学术平台，《文库》将成为展示中国社会科学博士后学术风采、扩大博士后群体的学术影响力和社会影响力的园地，成为调动广大博士后科研人员的积极性和创造力的加速器，成为培养中国社会科学领域各学科领军人才的孵化器。

创新、影响和规范，是《文库》的基本追求。

我们提倡创新，首先就是要求，入选的著作应能提供经过严密论证的新结论，或者提供有助于对所述论题进一步深入研究的新材料、新方法和新思路。与当前社会上一些机构对学术成果的要求不同，我们不提倡在一部著作中提出多少观点，一般地，我们甚至也不追求观点之“新”。我们需要的是有翔实的资料支撑，经过科学论证，而且能够被证实或证伪的论点。对于那些缺少严格的前提设定，没有充分的资料支撑，缺乏合乎逻辑的推理过程，仅仅凭借少数来路模糊的资料和数据，便一下子导出几个很“强”的结论的论著，我们概不收录。因为，在我们看来，提出一种观点和论证一种观点相比较，后者可能更为重要：观点未经论证，至多只是天才的猜测；经过论证的观点，才能成为科学。

我们提倡创新，还表现在研究方法之新上。这里所说的方法，显然不是指那种在时下的课题论证书中常见的老调重弹，诸如“历史与逻辑并重”、“演绎与归纳统一”之类；也不是我们在很多论文中见到的那种敷衍塞责的表述，诸如“理论研究与实证分析的统一”等等。我们所说的方法，就理论研究而论，指的是在某一研究领域中确定或建立基本事实以及这些事实之间关系的假

设、模型、推论及其检验；就应用研究而言，则指的是根据某一理论假设，为了完成一个既定目标，所使用的具体模型、技术、工具或程序。众所周知，在方法上求新如同在理论上创新一样，殊非易事。因此，我们亦不强求提出全新的理论方法，我们的最低要求，是要按照现代社会科学的研究规范来展开研究并构造论著。

我们支持那些有影响力的著述入选。这里说的影响力，既包括学术影响力，也包括社会影响力和国际影响力。就学术影响力而言，入选的成果应达到公认的学科高水平，要在本学科领域得到学术界的普遍认可，还要经得起历史和时间的检验，若干年后仍然能够为学者引用或参考。就社会影响力而言，入选的成果应能向正在进行着的社会经济进程转化。哲学社会科学与自然科学一样，也有一个转化问题。其研究成果要向现实生产力转化，要向现实政策转化，要向和谐社会建设转化，要向文化产业转化，要向人才培养转化。就国际影响力而言，中国哲学社会科学要想发挥巨大影响，就要瞄准国际一流水平，站在学术高峰，为世界文明的发展作出贡献。

我们尊奉严谨治学、实事求是的学风。我们强调恪守学术规范，尊重知识产权，坚决抵制各种学术不端之风，自觉维护哲学社会科学工作者的良好形象。当此学术界世风日下之时，我们希望本《文库》能通过自己良好的学术形象，为整肃不良学风贡献力量。

李均

中国社会科学院副院长
中国社会科学院博士后管理委员会主任
2012年9月

序 二

在 21 世纪的全球化时代，人才已成为国家的核心竞争力之一。从人才培养和学科发展的历史来看，哲学社会科学的发展水平体现着一个国家或民族的思维能力、精神状况和文明素质。

培养优秀的哲学社会科学人才，是我国可持续发展战略的重要内容之一。哲学社会科学的人才队伍、科研能力和研究成果作为国家的“软实力”，在综合国力体系中占据越来越重要的地位。在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的历史进程中，哲学社会科学具有不可替代的重大作用。胡锦涛同志强调，一定要从党和国家事业发展全局的战略高度，把繁荣发展哲学社会科学作为一项重大而紧迫的战略任务切实抓紧抓好，推动我国哲学社会科学新的更大的发展，为中国特色社会主义事业提供强有力的思想保证、精神动力和智力支持。因此，国家与社会要实现可持续健康发展，必须切实重视哲学社会科学，“努力建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学”，充分展示当代中国哲学社会科学的本土情怀与世界眼光，力争在当代世界思想与学术的舞台上赢得应有的尊严与地位。

在培养和造就哲学社会科学人才的战略与实践上，博士后制度发挥了重要作用。我国的博士后制度是在世界著名物理学家、诺贝尔奖获得者李政道先生的建议下，由邓小平同志亲自决策，经国务院批准于 1985 年开始实施的。这也是我国有计划、有目的

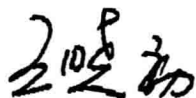
地培养高层次青年人才的一项重要制度。二十多年来，在党中央、国务院的领导下，经过各方共同努力，我国已建立了科学、完备的博士后制度体系，同时，形成了培养和使用相结合，产学研相结合，政府调控和社会参与相结合，服务物质文明与精神文明建设的鲜明特色。通过实施博士后制度，我国培养了一支优秀的高素质哲学社会科学人才队伍。他们在科研机构或高等院校依托自身优势和兴趣，自主从事开拓性、创新性研究工作，从而具有宽广的学术视野、突出的研究能力和强烈的探索精神。其中，一些出站博士后已成为哲学社会科学领域的科研骨干和学术带头人，在“长江学者”、“新世纪百千万人才工程”等国家重大科研人才梯队中占据越来越大的比重。可以说，博士后制度已成为国家培养哲学社会科学拔尖人才的重要途径，而且为哲学社会科学的发展造就了一支新的生力军。

哲学社会科学领域部分博士后的优秀研究成果不仅具有重要的学术价值，而且具有解决当前社会问题的现实意义，但往往因为一些客观因素，这些成果不能尽快问世，不能发挥其应有的现实作用，着实令人痛惜。

可喜的是，今天我们在支持哲学社会科学领域博士后研究成果出版方面迈出了坚实的一步。全国博士后管理委员会与中国社会科学院共同设立了《中国社会科学博士后文库》，每年在全国范围内择优出版哲学社会科学博士后的科研成果，并为其提供出版资助。这一举措不仅在建立以质量为导向的人才培养机制上具有积极的示范作用，而且有益于提升博士后青年科研人才的学术地位，扩大其学术影响力和社会影响力，更有益于人才强国战略的实施。

今天，借《中国社会科学博士后文库》出版之际，我衷心地希望更多的人、更多的部门与机构能够了解和关心哲学社会科学领域博士后及其研究成果，积极支持博士后工作。可以预见，我

国的博士后事业也将取得新的更大的发展。让我们携起手来，共同努力，推动实现社会主义现代化事业的可持续发展与中华民族的伟大复兴。



人力资源和社会保障部副部长
全国博士后管理委员会主任
2012 年 9 月

摘 要

行业垄断严重阻碍了我国经济体制的转型，也造成了我国社会福利的巨大耗散。30 多年的经济体制改革并没有从根本上解决行业垄断的问题。行业垄断产生的原因涉及市场化、政治体制转型、意识形态等诸多因素，而国内很多学者对行业反垄断的研究没有突破行政性垄断的局限。本书以产业组织形式为视角，从自然垄断理论和管制经济学的角度对我国行业垄断进行全面分析：首先分析我国行业垄断的成因、程度以及损害等，在此基础上，界定政府干预垄断行业的边界和使用的政策工具。为研究行业垄断公共治理的改革方向，本书选择典型的领域进行实证性和经验性研究，并对典型的国家垄断行业公共治理进行比较。同时，本书将政府介入行业垄断治理的边界和法律约束框架有机结合，使治理改革不仅具有科学性，而且能有效降低治理成本。在进行层层分析之后，本书将反行业垄断的制度体系和我国公共行政体系有机结合，把对垄断行业的规制和公共行政改革统一起来，从政府要扮演的角色、法律所起到的作用以及特定政策工具的选择等方面指出我国行政管理体制改革的路径：行业垄断治理制度体系的价值选择应该是多样化的、分层次的；制度结构应该实现政府—市场—社会三维结构的平衡，并利用一系列的法律机制提供制度结构的支撑；治理制度的选择应该是多样化的，行业垄断因其特点不同应选择不同的治理制度和工具。

关键词：行业垄断 产业结构 公共行政 干预边界 改革

Abstract

Industry monopoly not only hinders the economic system transformation seriously, but also causes a great social welfare dissipation. The reforms of economic system in recent 30 years, hasn't solved the problem of industry monopoly completely. The causes of industry monopoly include many complex factors such as the process marketization, the transformation of political structure, and the ideology, while domestic studies on industry monopoly is only confined to administrative monopoly. This book will focus on industry monopoly study from the perspective of the Natural Monopoly Theory, Economics of Regulation and the forms of industrial organization. The book examines the cause, damage and degree of industry monopoly in China. On this basis, the book outlines the limits of government interfering boundary and choice of policy instruments. To study the reforms in public administration in industry monopoly, the book chooses typical fields for practical and empirical research, and compares the different public administration in industry monopoly of typical countries. Meanwhile, the book links the limits of governmental regulation in industry monopoly and the legally bindings, so as to making the reform both scientific and cost-saving. Finally, by combining the public administration and the industry anti-trust system, this book, from the perspective of the government, law and policy, indicates the way of administrative system reforms: Firstly, the value of the public administration in industry monopoly should be varied and hierarchical. Secondly, the structure should reach the balance of three powers—government, market and society—with the support of legal

system. Lastly, the choices of the public administrative instruments should be diversified which varies according to the characteristics of different industry monopolies.

Key Words: Industry Monopoly; Industrial Structure; Public Administration; Interfering Boundary; Reforms

目 录

第一章 导论	1
第一节 “国退民进”	1
第二节 垄断：概念争论	3
一、垄断	4
二、行政垄断	6
三、行政性行业垄断	13
四、真的有这么大的区别吗	15
第三节 垄断、管制与产业组织：一个新基础	16
一、行业垄断是特殊的吗	17
二、视角的革新	17
三、超越	20
第四节 要研究的问题	21
第二章 行业反垄断：理论与现实	23
第一节 垄断和自然垄断	23
一、垄断与竞争	23
二、自然垄断理论	28
第二节 管制经济学	33
一、管制的概念	33
二、为什么要管制	35
三、管制理论：三个阶段	38
四、理论总结：垄断、管制与效率	44
第三节 我国的行业垄断：原因、程度和损害	48

一、我国行业垄断产生的原因	48
二、行业垄断的程度分析	50
三、行业垄断的损害分析	52
第四节 反行业垄断：经验与研究	55
一、行业反垄断：我国做了哪些	55
二、反垄断：政策研究	57
第五节 总结与反思	59
第三章 政府干预行业的临界分析	61
第一节 挑战与反思	61
第二节 市场失灵、政府失灵和比较制度分析：建立基础	64
一、威廉姆森的比较制度分析	64
二、查尔斯·沃尔夫的“政府还是市场”	75
三、新的理论基础	79
第三节 管制边界：一个框架	80
一、效率和管制手段选择	80
二、行业属性和管制手段	80
三、进一步的说明	84
第四节 反垄断的管制工具：比较分析	86
一、市场化：理论讨论及其局限	86
二、“多中心化”：政府—市场的合作	89
三、行业管制：管制的经济学，而非政治经济学	93
四、国家垄断：浮士德式的交易	95
五、总结：管制机制变革的比较制度分析	97
第五节 缺失的第三维	98
第四章 “多中心化”：城市自来水行业案例	101
第一节 自来水行业的特征	102
一、城市供水的界定	102
二、城市供水的特征	103
第二节 水务行业改革：市场化问题	108
一、市场化：模式选择	108

二、中国自来水行业的市场化模式：一些讨论·····	112
第三节 中国水务改革：历史与现实 ·····	116
一、向市场进军：自来水产业改革的三个阶段·····	117
二、价格管制的演进·····	123
三、综合评价·····	125
四、改革不够成功的原因·····	128
第四节 西方自来水产业改革的经验 ·····	129
一、英国自来水产业的市场化：整体私有化·····	129
二、法国自来水产业改革：委托经营·····	131
三、美国自来水产业的市场化：公私合营·····	133
第五节 自来水产业的“多中心化”：超越国家与市场 ·····	136
一、政府与市场：理论与经验·····	136
二、超越国家与市场：多中心化·····	138
三、放松管制与去垄断化·····	140
第五章 行业管制：电力行业案例 ·····	141
第一节 电力产业的行业特征 ·····	141
一、电力产业的属性·····	141
二、技术进步与电力管制·····	145
第二节 电力产业管制改革：一些争论 ·····	148
一、电力产业的组织模式·····	148
二、市场化与放松管制：有效市场化的条件·····	154
三、电价管制：一些说明·····	156
第三节 中国电力产业改革：历史 ·····	158
一、计划经济时期的国有垄断性电力产业管制体系·····	158
二、改革初期的电力体制探索（1978~1985年）·····	160
三、电力行业市场化改革（1985年至今）·····	161
第四节 中国电力产业管制：现实 ·····	168
一、垄断性的组织结构·····	169
二、不健全的管制体系·····	169
三、我国电力管制的低效率·····	170
第五节 西方国家的电力管制：一些经验 ·····	173

一、美国电力产业的管制改革·····	173
二、英国电力产业的管制改革·····	175
第六节 电力产业：去国家垄断与行业管制·····	178
第六章 行业垄断的法学：公共化矫正·····	181
第一节 反垄断的法学：一些争论·····	181
一、反垄断的立法：该不该·····	182
二、《反垄断法》能有效规制我国的行业垄断吗·····	183
第二节 法律与反垄断：理念、公共性以及制度结构·····	185
一、制度层次与激励结构·····	185
二、《反垄断法》：理念和公共利益·····	188
三、法律的三个角色·····	193
第三节 有效行业垄断规制的法律基础·····	195
一、《反垄断法》的规则体系·····	196
二、能力建设、有效执法与“协商和解”·····	203
第四节 我国《反垄断法》立法体系的不足·····	206
第五节 政府管制、反行政性行业垄断与法律体系：一些经验·····	208
一、美国经验·····	209
二、日本经验·····	211
第六节 我国反垄断法体系建构：一些展望·····	213
第七章 行业反垄断过程中的公共行政改革·····	217
第一节 综合分析模型：分析的基础·····	217
一、认识人·····	218
二、认识治理结构·····	220
三、认识制度结构·····	222
四、理解嵌入性：行政管理体制改革的基本框架·····	226
第二节 行政改革的价值选择·····	228
一、传统的效率行政·····	228
二、公平行政·····	230
三、绩效行政·····	231
四、服务和治理：新公共服务视角下的公共行政价值·····	232