

国家自然科学基金资助项目

中国垄断性产业结构重组 分类管制与协调政策

王俊豪 等著



商务印书馆

国家自然科学基金资助项目

中国垄断性产业结构重组 分类管制与协调政策

王俊豪 等著

商務印書館

2005年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国垄断性产业结构重组、分类管制与协调政策/王
俊豪等著,一北京:商务印书馆,2005
ISBN 7-100-04477-4

I. 中… II. 王… III. 垄断性产业—研究—中国
IV. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 052095 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

**中国垄断性产业结构重组
分类管制与协调政策**

王俊豪 等著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京中科印刷有限公司印刷

ISBN 7-100-04477-4 / F · 549

2005 年 12 月第 1 版

开本 880×1260 1/32

2005 年 12 月北京第 1 次印刷 印张 15 1/2

定价:26.00 元

序

王俊豪同志是我国较早研究垄断性产业管制体制改革问题的学者之一。他的博士论文《市场结构与有效竞争》(人民出版社 1995 年版)就涉及这一研究领域。获得博士学位后,他曾先后到英国和美国当访问学者,主要研修新兴的管制经济学,并对经济发达国家垄断性产业管制体制改革理论与实践问题作了深入研究。回国后,他紧密结合我国的改革实际,主持完成多项国家级和省部级研究项目,出版与发表了不少有相当学术水平的论著。现在,他主持撰写的《中国垄断性产业结构重组、分类管制与协调政策》一书,将由商务印书馆出版。我很高兴为该书作序。

在现实经济中,许多垄断性产业具有自然垄断性,表现为显著的规模经济性、成本弱增性和资产专用性等特点,因此,传统经济理论认为,这些特殊产业只能由一家或极少数企业垄断经营,否则,就会损失效率,增加成本,甚至会使企业不能维持简单再生产,产生“不可维持性”问题。在这种传统理论主导下,世界各国几乎都对这些产业以行政手段设置极高的进入壁垒,从而形成自然垄断与行政垄断相结合的双重垄断状态。但随着这些垄断性产业的市场需求与规模的不断扩大,科学技术的发展及其应用,独家垄断性市场结构越来越不适应这些产业快速发展的需要,垄断企业的低效率问题也日益突出。针对这种状况,在经济发达国家提出了许多新的经济理论,其核心内容是强调垄断性产业应放松管制,允许新厂商进入,充分运用市场机制的作用,以形成

规模经济与竞争活力相兼容的有效竞争格局,提高这些产业的经济效率。在一些国家经济改革实践中,发现原有垂直一体化垄断经营企业完全有能力排斥新竞争者,造成新厂商进入难,发展更难的僵局。因此,对这些产业,要把原有垄断性市场结构真正改革成为竞争性市场结构,其前提条件就是要对原有垄断企业实行分割政策,实行市场结构的实质性重组,同时,允许相当数量的新厂商进入,从而形成多家企业竞争的格局。20世纪80年代以来,许多经济发达国家基本上就是按照上述模式实行垄断性产业改革的,并取得了相当理想的改革成效,表现为提高了这些垄断性产业的经济绩效,较好地满足了消费者的需要,减少了政府财政支出。他们的成功经验值得我国在经济改革中借鉴。

20世纪90年代中后期以来,我国理论界对垄断性产业改革的研究日趋活跃,“打破垄断,促进竞争”逐渐成为改革的主旋律。在实践中,我国对电信、电力、航空运输等产业的原有垄断企业实行分割政策,对这些产业的市场结构进行了实质性重组,并通过放松进入管制,让新的企业参与竞争,从而初步形成了竞争性市场结构格局。对铁路运输、邮政、自来水与管道燃气等垄断性产业的重组改革也正在探讨之中。但从国内外先期改革的经验看,在对垄断性产业实行市场结构重组后,存在两个新问题:一是在特定垄断性产业,如何根据不同业务领域的性质(不同程度的自然垄断性和竞争性)制定相应的分类管制政策;二是具有紧密垂直关系的垄断性产业的不同业务领域由不同企业经营后,如何协调这些不同利益主体的关系,以保证垄断性产业的可持续协调发展?事实上,即使改革较早的经济发达国家,对垄断性产业实行市场结构重组后,如何有效地制定分类管制与协调政策,也是一个尚未很好解决的难题,面临不少理论与实践问题。而我国在垄断性产业重组改革实践中,也确实存在很多亟待解决的问题,例如,在电信产业存在不能有效地实行互联互通,甚至恶性竞争问题;在电力产业也存在发电、

输电、配电与供电企业的利益冲突而造成电力资源缺乏有效配置,人为地加剧缺电等问题。这必然在相当程度上影响我国垄断性产业的改革效果。因此,《中国垄断性产业结构重组、分类管制与协调政策》一书,在我国加入 WTO 的背景下,借鉴经济发达国家有关经验教训,对我国垄断性产业的市场结构重组、分类管制与协调政策问题作了系统而深入的研究,不仅具有重要的理论价值,而且具有相当的应用价值。

该书内容相当丰富,分析了我国垄断性产业管制体制的变迁与现状,中国加入 WTO 对垄断性产业和管制政策的影响,论证了深化垄断性产业改革的客观性和紧迫性。该书在分解垄断性产业主要业务类型的基础上,深入地探讨了垄断性产业的市场结构重组政策、分类管制政策和协调政策以及垄断性产业管制机构改革问题,为这方面的改革创造性构建了理论框架。该书以大量的篇幅,对我国改革难度较大的电信、电力、铁路运输、航空运输、邮政、城市自来水与管道燃气等具有网络性的垄断性产业结构重组、分类管制与协调政策问题作了重点研究,针对各个产业的技术经济特征,提出了相应的改革思路 and 具体政策措施,为政府有关部门制定相关改革政策与管制政策提供了很有价值的理论依据与实证资料。当然,该书提出的某些理论观点和改革政策需要实践检验,使之不断完善。

我国垄断性产业改革是当前我国国有经济改革的重点,正在不断深化,有许多方面需要理论联系实际进行深入研究。我认为,这本具有较高学术水平的专著的出版,将有助于促进我国垄断性产业改革的深入,并丰富管制经济学的内容,推动新兴的管制经济学在我国的发展。相信该书的出版将受到理论界与实际部门的重视和广大读者的欢迎。

张 卓 元

二〇〇五年三月十二日于北京

导 言

中国加入 WTO 后,按照成员国应该履行的市场开放原则,垄断性产业也必须逐渐对外开放,允许国内外的新企业进入,从而以“倒逼”的方式,促使中国垄断性产业的放松管制成为一种客观要求。而放松管制又必然要求对垄断性产业的市场结构实行重组,否则,实行垂直一体化的垄断企业完全有能力控制市场,新企业无法有效进入。这要求中国根据垄断性产业的现有技术经济特征、法律制度、市场供需状况等因素,借鉴国外垄断性产业改革的经验教训,对中国垄断性产业如何实行市场结构重组,重组后又如何实行分类管制政策,可允许国内外新企业进入哪些业务领域以及如何控制新企业的数量,并有效地协调特定垄断性产业各业务领域的关系等基本问题进行理论研究,并据以科学地制定垄断性产业的市场结构重组、分类管制与协调政策。

20 世纪 70 年代以来,随着政府管制经济学在经济发达国家的形成与发展,许多学者对垄断性产业的传统垄断经营理论提出了挑战,认为要改变垄断性产业的低效率状况,就必须打破在特定垄断性产业由一家或极少数家企业垄断经营的格局,尽可能运用市场竞争机制。以此为理论依据,80 年代以来,许多经济发达国家对垄断性产业实行市场结构重组政策,允许一批新企业进入,把原来的垄断性市场结构改造成为竞争性市场结构,以发挥竞争机制的作用,提高垄断性产业的效率。在垄断性产业的市场结构重组政策实践中,许多经济发达国家所采取的主要政策措施是,对原来实行垂直一体化经营的整体业务实行

分割政策,如把电力产业的整体业务分割为电力设备生产、发电、高压输电、低压配电和电力供应等业务领域;把电信产业的整体业务分割为本地电话、长途电话、移动电话、各种增值业务和通信传输等业务领域;把铁路运输产业的整体业务分割为铁路建设、铁轨网运行、客运和货运等业务领域等等。在此基础上,通过实行分类管制政策,在不同业务领域,允许不同数量的新企业进入,与原有企业竞争性地经营。但在实践中,政府管制者面临着两个基本难题:一是由于自然垄断产业的各个业务领域具有不同的规模经济、网络经济和技术特性,如何对这些不同的业务领域分别制定相应的市场准入和价格等政府管制政策?二是垄断性产业往往存在紧密性的垂直关系,在不同的业务领域由不同的企业经营后,如何有效地协调这些不同利益主体之间的关系,以确保整个垄断性产业的协调发展?即使在经济发展水平较高,这方面的改革较早的国家,至今也没有较好地解决上述两个问题,在实践中存在不少教训,如美国加州前几年的频繁停电现象主要就是由于缺乏全国性的发电、输配电和供电的统一协调造成的。可见,经济发达国家对垄断性产业的市场结构重组后,如何有效地制定分类管制与协调政策,这也是一个较难的课题,面临着许多理论和实践的问题。

中国在经济发达国家对垄断性产业的改革理论与政策实践影响下,对长期以来居主导地位的传统政府管制理论进行了反思,“打破垄断,促进竞争”已成为垄断性产业政府管制体制改革的指导思想。在政策实践中,中国也对电信、电力等产业实行市场结构重组,例如,在1998年和2002年,中国先后两次对原中国电信实行纵向和横向分割,电信产业的长途电话、本地电话、移动电话等各个业务领域已存在若干家竞争性企业;2002年中国对电力产业也实行了较大幅度的市场结构重组,将原国家电力公司拆分为几家发电、输配电和供电企业;2002年中国对民航业也进行了市场结构重组,组建了几家大型航空集团公司;

中国对铁路运输产业的市场结构重组也在酝酿之中;中国许多城市还对自来水和管道燃气产业的市场结构重组也作了积极的探索。连改革相对滞后的邮政产业也在积极制定新的邮政法,以便在有法可依的基础上对邮政产业进行有效与稳妥的改革。中国加入 WTO 后,必将促进对垄断性产业的市场结构重组步伐。但由于中国对垄断性产业的市场结构重组在总体上还处于起步阶段,对经济发达国家在垄断性产业结构重组中所面临的许多问题,尚缺乏紧密联系中国实际情况的理论研究,在实践中也存在不少问题,如在电信企业之间的互联互通方面一直存在不协调,甚至相互恶性竞争问题。对市场结构重组改革相对滞后的电力、邮政、铁路运输等其他垄断性产业更存在许多不可测的政府管制问题。因此,在中国加入 WTO 的背景下,系统而深入地研究中国垄断性产业的市场结构重组、分类管制与协调政策问题,对中国具有特别重要的意义和紧迫性。本书的主题就是针对这一重大问题所作的系统而深入的理论研究,以推动中国垄断性产业的进一步改革,并取得理想的改革效果。

本书的结构框架分上、下两篇,共 9 章组成。上篇是总论部分,包括第一、二、三章,主要是从总体上讨论中国垄断性产业管制体制的变迁与现状,中国加入 WTO 后对垄断性产业与管制政策的影响,重点探讨中国垄断性产业实行市场结构重组、分类管制与协调政策的基本思路。下篇是本书的核心内容,包括第四、五、六、七、八、九章,较为系统而深入地研究了电信、电力、铁路运输、航空运输、邮政、城市公用事业等主要垄断性产业的市场结构重组、分类管制与协调政策问题,基本研究路线是:首先,分析特定垄断性产业的基本技术经济特征和主要业务类型;其次,分析中国加入 WTO 后对特定垄断性产业的影响;然后,着重探讨特定垄断性产业的市场结构重组、分类管制与协调政策;最后,探讨在特定垄断性产业如何设立与规范管制机构问题。

本书是国家自然科学基金项目“入世后我国垄断性产业结构重组、分类管制与协调政策”(批准号为:70373056)的研究成果,也是一项集体研究成果。在本书中,项目主持人王俊豪撰写导言、第一、三、四、五章;浙江工商大学周小梅撰写第二章,牡丹清撰写第六章;深圳市交通局王志永撰写第七章;西安邮电学院陇小渝、陆伟刚撰写第八章;王俊豪、周小梅撰写第九章。全书由王俊豪拟定写作提纲,并负责修改定稿,周小梅也参加了部分内容的修改定稿等工作。除了本书作者外,本研究项目课题组成员还有浙江省人民政府法制办公室主任郑志耿博士、夏利阳处长;浙江财经学院邱风博士、博士生王建明;浙江工商大学顾春梅教授等,他们在本研究项目的调研、收集资料和研究成果应用推广等方面也做了许多工作。博士生王建明、李颖灏参与校对书稿。

本研究项目的完成和本书的出版,得益于国家自然科学基金的资助,在此深表感谢。同时,本书能在较短的时间内顺利出版,应当感谢商务印书馆领导和有关同志的大力支持。本书汲取和引用了国内外许多专家学者的研究成果,并尽可能在书中作了说明与注释,在此对有关专家学者一并表示感谢。

中国加入 WTO 后,在垄断性产业如何科学地制定市场结构重组、分类管制与协调政策,这是一个涉及许多理论与实践问题,具有相当难度的研究课题,尽管课题组成员作了很大努力,但本书只是“冰山一角”,在这方面仍有许多问题值得深入研究。由于作者水平有限,书中难免存在不少缺陷,敬请广大读者批评指正。

目 录

导 言	1
-----------	---

上篇 总论

第一章 中国垄断性产业的管制体制	3
第一节 垄断性产业的基本特征	3
第二节 中国垄断性产业的传统管制体制	13
第三节 中国垄断性产业管制体制的改革	18
第二章 中国加入 WTO 对垄断性产业与管制政策的影响	37
第一节 WTO 的基本原则与有关市场准入规则	37
第二节 加入 WTO 对垄断性产业的影响	41
第三节 加入 WTO 与垄断性产业的放松管制政策	45
第四节 加入 WTO 后放松管制的政策思路与路径选择	65
第三章 中国垄断性产业结构重组、分类管制与协调政策的 基本思路	75
第一节 垄断性产业的业务类型	75
第二节 垄断性产业的市场结构重组政策	77
第三节 垄断性产业不同类型业务的分类管制政策	89
第四节 垄断性产业不同类型业务与不同企业间的协调政策	97

2 目 录

第五节 垄断性产业的管制机构·····	121
---------------------	-----

下篇 主要垄断性产业的结构重组、分类管制与协调政策

第四章 电信产业·····	131
---------------	-----

第一节 基本特征与主要业务类型·····	131
----------------------	-----

第二节 加入 WTO 对电信产业的影响·····	137
--------------------------	-----

第三节 市场结构重组政策·····	141
-------------------	-----

第四节 分类管制政策·····	146
-----------------	-----

第五节 协调政策·····	151
---------------	-----

第六节 电信管制机构·····	171
-----------------	-----

第五章 电力产业·····	183
---------------	-----

第一节 基本特征与主要业务类型·····	183
----------------------	-----

第二节 加入 WTO 对电力产业的影响·····	187
--------------------------	-----

第三节 市场结构重组政策·····	189
-------------------	-----

第四节 分类管制政策·····	197
-----------------	-----

第五节 协调政策·····	213
---------------	-----

第六节 电力管制机构·····	223
-----------------	-----

第六章 铁路运输产业·····	231
-----------------	-----

第一节 基本特征与主要业务类型·····	231
----------------------	-----

第二节 加入 WTO 对铁路运输产业的影响·····	237
----------------------------	-----

第三节 市场结构重组政策·····	240
-------------------	-----

第四节 分类管制政策·····	260
-----------------	-----

第五节 协调政策·····	268
---------------	-----

第六节 铁路运输管制机构·····	274
-------------------	-----

第七章 航空运输产业·····	283
第一节 基本特征与主要业务类型·····	283
第二节 加入 WTO 对航空运输产业的影响·····	288
第三节 市场结构重组政策·····	294
第四节 分类管制政策·····	302
第五节 协调政策·····	330
第六节 航空运输管制机构·····	338
第八章 邮政产业·····	343
第一节 基本特征与主要业务类型·····	343
第二节 加入 WTO 对邮政产业的影响·····	352
第三节 市场结构重组政策·····	357
第四节 分类管制政策·····	371
第五节 协调政策·····	381
第六节 邮政管制机构·····	392
第九章 城市公用事业:以自来水与管道燃气产业为例·····	401
第一节 基本特征与主要业务类型·····	401
第二节 加入 WTO 对城市公用事业的影响·····	408
第三节 市场结构重组政策·····	410
第四节 分类管制政策·····	422
第五节 协调政策·····	438
第六节 城市公用事业管制机构·····	457
主要参考文献·····	472

**Restructuring, Differentiated Regulation and
Coordinated Policies in China's Monopoly Industries**

CONTENTS

Introduction	1
--------------------	---

Part 1 Analytical Framework

Chapter 1 Regulatory System in China's Monopoly Industries	3
---	---

1. 1 Basic Characteristics of Monopoly Industries	3
---	---

1. 2 Traditional Regulatory System in China's Monopoly Industries	13
--	----

1. 3 Regulatory Reform in China's Monopoly Industries	18
---	----

Chapter 2 WTO's Influence on Monopoly Industries and Regulatory Policies after China's Entry	37
--	----

2. 1 WTO's Basic Principles and Its Entry Rules	37
---	----

2. 2 WTO's Influence on Monopoly Industries	41
---	----

2. 3 WTO and Deregulatory Policies in Monopoly Industries	45
---	----

2. 4 Policy Thoughts and Path Option about Deregulation after	
---	--

China's Entry into WTO	65
------------------------------	----

Chapter 3 Policy Thoughts about Restructuring, Differentiated Regulation and Coordination in China's Monopoly Industries 75

3.1 Business Types of Monopoly Industries	75
3.2 Restructuring Policy	77
3.3 Differentiated Regulatory Policy	89
3.4 Coordinated Policy	97
3.5 Regulatory Agency	121

Part 2 Restructuring, Differentiated Regulation and Coordinated Policies in China's Main Monopoly Industries

Chapter 4 Telecommunication 131

4.1 Basic Characteristics and Main Business Types	131
4.2 WTO's Influence on Telecommunication	137
4.3 Restructuring Policy	141
4.4 Differentiated Regulatory Policy	146
4.5 Coordinated Policy	151
4.6 Regulatory Agency	171

Chapter 5 Electricity 183

5.1 Basic Characteristics and Main Business Types	183
5.2 WTO's Influence on Electricity	187
5.3 Restructuring Policy	189
5.4 Differentiated Regulatory Policy	197

6 目 录

5. 5 Coordinated Policy	213
5. 6 Regulatory Agency	223
Chapter 6 Railway	231
6. 1 Basic Characteristics and Main Business Types	231
6. 2 WTO's Influence on Railway	237
6. 3 Restructuring Policy	240
6. 4 Differentiated Regulatory Policy	260
6. 5 Coordinated Policy	268
6. 6 Regulatory Agency	274
Chapter 7 Civil Aviation	283
7. 1 Basic Characteristics and Main Business Types	283
7. 2 WTO's Influence on Civil Aviation	288
7. 3 Restructuring Policy	294
7. 4 Differentiated Regulatory Policy	302
7. 5 Coordinated Policy	330
7. 6 Regulatory Agency	338
Chapter 8 Post	343
8. 1 Basic Characteristics and Main Business Types	343
8. 2 WTO's Influence on Post	352
8. 3 Restructuring Policy	357
8. 4 Differentiated Regulatory Policy	371
8. 5 Coordinated Policy	381
8. 6 Regulatory Agency	392
Chapter 9 Public Utilities in Cities ; Taking Water and Gas for Examples	401

9.1 Basic Characteristics and Main Business Types	401
9.2 WTO's Influence on Public Utilities in Cities	408
9.3 Restructuring Policy	410
9.4 Differentiated Regulatory Policy	422
9.5 Coordinated Policy	438
9.6 Regulatory Agency	457
References	472