

自然垄断产业的激励性管制研究

刘华涛 著

中国社会科学出版社

教育部人文社会科学研究规划基金项目 (12YJAZH070)

自然垄断产业的激励性管制研究

刘华涛 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

自然垄断产业的激励性管制研究 / 刘华涛著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 1

ISBN 978 - 7 - 5161 - 3556 - 3

I. ①自… II. ①刘… III. ①垄断行业—经济管理—研究 IV. ①F121.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 265764 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 刘 娟
责任印制 王炳图

出 版 社 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京奥隆印刷厂
装 订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2014 年 1 月第 1 版
印 次 2014 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.25
插 页 2
字 数 250 千字
定 价 46.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究背景及意义	(1)
一 研究背景	(1)
二 研究意义	(4)
第二节 主要内容	(5)
第三节 研究方法	(7)
一 实证分析与规范分析相结合	(7)
二 比较分析法	(8)
三 历史分析法	(8)
四 多学科综合研究法	(8)
本章小结	(9)
第二章 基础理论与文献综述	(10)
第一节 自然垄断与政府管制的理论概述	(10)
一 自然垄断理论及产业特性	(10)
二 政府管制的内涵和分类	(15)
三 自然垄断产业管制的理论解释	(20)
第二节 自然垄断产业管制研究综述	(25)
一 国外的研究	(25)
二 国内的研究	(27)
第三节 自然垄断产业激励性管制研究综述	(29)

一	国外的研究	(29)
二	国内研究述评	(32)
	本章小结	(36)
第三章	自然垄断产业激励性管制的引入	(37)
第一节	自然垄断产业引入激励性管制的动因	(37)
一	投资回报率管制方式的缺陷	(37)
二	新研究对自然垄断理论的挑战	(41)
三	管制成本的增加	(44)
第二节	激励性管制的内涵、方式与激励强度	(46)
一	激励性管制的内涵	(47)
二	激励性管制的方式	(49)
三	激励性管制的激励强度	(50)
第三节	激励性管制的理论基础	(52)
一	委托—代理理论	(52)
二	交易费用理论	(54)
三	现代管理理论	(56)
	本章小结	(58)
第四章	自然垄断产业激励性管制方式的理论与应用	(60)
第一节	价格上限管制	(60)
一	价格上限管制的理论阐释	(60)
二	价格上限管制的应用分析	(64)
第二节	特许投标竞争	(71)
一	特许投标竞争的理论阐释	(72)
二	特许投标竞争的应用分析	(75)
第三节	标尺竞争管制	(79)
一	标尺竞争管制的理论阐释	(79)
二	标尺竞争管制的应用分析	(81)
	本章小结	(84)

第五章 自然垄断产业激励性管制的过程	(86)
第一节 激励性管制过程的含义和内容	(86)
一 激励性管制过程的含义	(86)
二 激励性管制过程的内容	(88)
第二节 激励性管制过程中的管制俘获	(91)
一 拉丰和梯若尔的研究	(91)
二 管制俘获的表现与影响因素	(93)
第三节 激励性管制过程中的管制承诺	(97)
一 棘轮效应	(97)
二 棘轮效应下的管制承诺	(98)
本章小结	(100)
第六章 自然垄断产业应用激励性管制的保障措施	(101)
第一节 严格的质量管制	(101)
一 激励性管制对产品质量的影响	(101)
二 强化质量管制的做法	(103)
第二节 完善的普遍服务	(105)
一 普遍服务的内涵和原因	(106)
二 强化普遍服务的做法	(108)
第三节 健全的管制体制	(110)
一 独立的管制机构	(110)
二 管制的司法审查	(115)
三 管制的公众参与	(117)
本章小结	(120)
第七章 我国自然垄断产业引入激励性管制的特殊性	(121)
第一节 引入激励性管制的必要	(121)
一 现行价格管制方式	(121)
二 现行价格管制存在问题	(125)
三 案例和数据分析	(127)
四 引入激励性管制的价值	(136)

第二节 引入激励性管制的阻碍	(141)
一 管制机构独立性缺乏	(142)
二 管制的公众参与缺失	(147)
三 管制法律体系滞后	(151)
四 管制体制缺陷带来的阻碍	(153)
本章小结	(158)
第八章 我国自然垄断产业激励性管制方式的应用	(159)
第一节 激励性管制的应用范围确定	(159)
一 电力产业	(161)
二 自来水产业	(162)
三 电信产业	(163)
四 铁路运输产业	(165)
第二节 激励性管制方式的选择应用	(166)
一 主要应用价格上限管制	(166)
二 审慎应用特许投标竞争	(167)
三 参考应用标尺竞争管制	(170)
第三节 价格上限管制的渐进性应用	(172)
一 路径依赖与管制变迁	(173)
二 过渡性价格上限管制模型设计	(177)
三 模型应用:以电力产业为例	(182)
本章小结	(184)
第九章 我国自然垄断产业激励性管制保障措施的构建	(185)
第一节 严格产品和服务的质量管制	(185)
一 产品和服务质量现状	(185)
二 强化质量管制的措施	(187)
第二节 加强普遍服务政策的落实	(189)
一 确定普遍服务的目标和衡量标准	(190)
二 建立普遍服务多元解决渠道	(191)
三 规范普遍服务的管制结构	(193)

第三节 完善激励性管制应用的管制体制	(193)
一 建立独立性管制机构	(194)
二 推进管制司法审查机制的实施	(200)
三 建立公众参与管制的有效途径	(204)
本章小结	(207)
 第十章 结语	(209)
第一节 研究结论	(209)
第二节 主要创新	(212)
第三节 研究展望	(212)
 附 录	(214)
一 政府制定价格听证办法	(214)
二 市政公用事业特许经营管理办法	(220)
 参考文献	(225)
 后 记	(236)

第一章

导 论

第一节 研究背景及意义

一 研究背景

自然垄断产业是指具有明显的规模经济性和范围经济性的产业，主要包括电信、电力、自来水、铁路和管道燃气等，它们不仅构成 GDP 的较大比重，而且作为基本投入要素和生活必需品直接影响经济竞争力和人民生活质量。自然垄断产业投资成本巨大且具有沉淀性，资产专用性强。理论上认为，在一定区域内由一家或少数几家来提供产品或服务，有利于发挥规模经济效益，提高社会总福利水平。但是，由于规模经济和自由竞争之间的不兼容性，这些产业容易导致垄断高价，使消费者利益受损。消费者人数众多，从政治角度看很重要，但消费者却无法选择网络。用赫希曼（Albert Hirschman）的话来说，就是消费者不能随意退出，因此只能抱怨。^①这就为政府管制提供了理由，政府通过实行避免重复建设的进入管制以保证实现规模经济的效率，并通过防范垄断租金的价格管制^②来维护消费者利益。

① [英] 戴维·M. 纽伯里：《网络型产业的重组与规制》，何玉梅译，人民邮电出版社 2002 年版，第 3 页。

② 对自然垄断产业的价格管制有三个目标：一是防止企业制定垄断价格，使消费者利益受损，就是促进社会分配效率的提高；二是通过一定的管制政策与措施，刺激企业优化生产要素组合，不断进行技术革新和管理创新，努力实现最大生产效率；三是要使企业具有一定的自我积累、不断进行大规模投资的能力，就是维护企业的发展潜力。

对自然垄断产业传统的价格管制方式主要是基于成本的投资回报率管制,它是指通过限制企业资本投资收益率的办法来使企业获得公正的收益。^① 20 世纪 60 年代起,自然垄断产业政府管制的问题开始受到关注。如阿弗契和约翰逊(Averch and Johnson, 1962)提出的 A-J 效应指出基于成本的管制会使厂商产生扩大资本存量和过度投资的动机,莱本斯坦(Leibenstein, 1966)提出的 X—非效率解释了垄断的低效率,认为垄断厂商可以将成本转嫁给用户,缺乏降低成本的激励。总结起来就是由于忽视信息不对称和缺乏激励的强制性,基于成本的传统管制造成了企业内部无效率、管制关联费用增加、寻租成本的产生等问题,导致管制失灵;^② 同时,以信息技术为代表的技术变革逐步使某些自然垄断产业的自然垄断性不断弱化,使一些政府管制的理由不断丧失。

由于自然垄断产业的“管制失灵”以及技术变革,从 20 世纪 70 年代后期以来,美国、英国、日本等西方国家开始了放松管制,而且在 80 年代,许多走向市场经济的发展中国家也在许多领域进行了“市场化导向”的管制改革。放松管制是同期声势浩大的政府改革浪潮的主要内容。全球化的挑战,财政的压力,管理的危机,技术进步的冲击以及公众要求政府提高公共服务水平的压力,这些是各国政府改革的动因。而政府改革在总的方向上表现为政府的退缩、市场的扩展、市场价值的回归和管理主义的兴起。放松管制并非取消管制,而是意味着用新的理论方法来取代传统的不符合现实需要的管制。在政府改革浪潮下的自然垄断产业放松管制改革中,适合自然垄断产业特点的激励性管制被引入到自然垄断产业管制中,取代之之前过于僵化的传统管制制度。可以说,管制失灵而带来的低效率是自然垄断产业的管制和竞争改革的直接动因,无论是在发展中国家,还是在发达国家,引入激励性管制和市场竞争成为改革的主题之一。^③ 对于自然垄断产业中的非自然垄断业务允许多家企业竞争经营,而对自然垄断业务政府则继续对其进行管制,但

① [日]植草益:《微观规制经济学》,朱绍文等译,中国发展出版社 1992 年版,第 78 页。

② 同上书,第 146—149 页。

③ 张昕竹、[法]让·拉丰、[法]安·易斯塔什:《网络产业:规制与竞争理论》,社会科学文献出版社 2000 年版,“前言”第 2 页。

为给被管制企业提高效率的激励，西方国家普遍引入了新的管制方式——激励性管制方式。^① 激励性管制在西方发达国家自然垄断产业管制改革过程中发挥了重要作用，已经从最初的英国电信业，扩展到众多发达国家和发展中国家的自然垄断产业中。激励性管制是与西方发达国家自然垄断产业产权改革、放松管制和引入竞争一脉相承，是顺应民营化、自由化和放松管制的必然结果。

随着社会主义市场经济改革的深入，中国处在垄断地位的自然垄断产业问题日益突出，如不合理收费、价格高昂、收费透明度低、企业效率低下、服务质量不高等，同时，凭借其垄断地位，把作为社会公用事业的自然垄断产业变成行业、部门牟利的工具，将消费者的福利转移到本行业或部门，以实现部门、行业的利益最大化，严重损害了社会福利和公众利益。这些问题使中国开始注重对自然垄断产业的管制改革，并取得了阶段性进展。电信、电力、民航、铁路等行业在实行拆分重组、政企分开、引入竞争、政资分开、企业产权和公司化改革等方面，取得了一定的成效。

但这些改革更多的是关注自然垄断产业的管制体制，而自然垄断产业的价格管制，仍旧是传统的基于成本的管制方式，各级政府价格部门确定自然垄断产业产品或服务价格的依据主要是被管制企业上报的成本。这种定价方法存在的问题，一方面是价格形成缺乏规范性。定价是按企业个别成本定价，成本越大价格越高，结果是诱使企业虚报成本，将大量的非经营性成本计入价格计算基数，而且是不论企业社会效益好坏，经营管理水平高低，价格部门都要根据其已形成的实际成本定价，成本涨多少，价格就提多少，甚至价格的上涨比成本的提高还要快，造成了自然垄断产业产品高价格和高工资福利现象（工资福利也是成本）。另一方面是导致企业效率低下。在基于成本的价格管制方式下，企业失去了降低成本的压力和动力，缺乏竞争的刺激，从而在相当程度上抑制了企业通过技术创新和管理创新提高生产效率的动力。致使中国许多自然垄断产业的经营企业中存在机构臃肿、人浮于事、工作效率

^① 肖兴志：《自然垄断产业规制改革模式研究》，东北财经大学出版社 2003 年版，第 135 页。

低、信息传递效率差等组织管理低效率现象，使潜在的规模经济效率未能得到较好发挥。这些问题的存在要求必须对自然垄断产业的价格管制方式进行根本性变革，而采用体现市场化和竞争性原则的激励性管制是解决产业效率低下和管制失效的有效手段。因此，激励性管制作为一种新的制度安排和政策工具，在中国自然垄断产业的管制改革中应得到重视和应用。

二 研究意义

在上述背景下，研究我国自然垄断产业的激励性管制，具有以下的理论和实践意义：

（一）理论意义

目前国内针对自然垄断产业激励性管制的研究只是散见于一些著作中的部分章节，或者一些期刊文献，对自然产业激励性管制的研究偏重于一般的理论归纳和介绍，缺少对激励性管制理论及其应用的系统、深入研究。本书将在对激励性管制理论进行介绍以及对激励性管制过程进行分析的基础上，着重研究自然垄断产业激励性管制应用中应该解决的问题，考察总结发达国家自然垄断产业激励性管制应用中相关的制度安排，并结合我国自然垄断产业的管制现状进行探讨。这在理论上是对自然垄断产业激励性管制研究的较为系统的分析和进一步扩展，为我国自然垄断产业激励性管制的引入和实施提供理论依据、选择思路和方法，从而为自然垄断产业的管制改革提供参考。

（二）实践意义

主要体现在三个方面：

第一，有助于提高对垄断经营企业的激励。我国自然垄断产业传统的基于成本的价格管制方式导致长期以来存在的高成本、高价格、损失浪费严重、缺乏自我发展的能力等问题，主要原因就是这种管制方式缺乏对被管制者的激励。研究自然垄断产业激励性管制理论，并使之有效地应用到自然垄断产业的管制中，可以促进企业生产效率的提高。

第二，有助于促进自然垄断产业管制体制改革。自然垄断产业的激励性管制的应用涉及管制主体、管制客体、消费者和其他利益相关者，激励性管制应用适当就可以充分激励各利益相关者，如果不当，就会发生激励扭曲。而激励性管制的有效应用是与自然垄断产业的管制体制高度相关的，因此，应用激励性管制必须进行管制体制的改革，构建与激励性管制应用相适应的管制体制基础。

第三，有助于促进和谐社会建设。中国共产党第十八次全国代表大会的报告中明确指出：“必须从维护最广大人民根本利益的高度，加快健全基本公共服务体系，加强和创新社会管理，推动社会主义和谐社会建设。要多谋民生之利，多解民生之忧，解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题。”电力、电信、自来水、铁路、民航等自然垄断产业属于基本公共服务体系的内容，是群众联系最直接紧密的公用事业，是群众最关心、最直接、最现实的利益问题之一。可以说，与群众日常生活休戚相关。近些年来，自然垄断行业价格的高涨、服务质量的低下和行业高工资福利问题是广大公众关注的焦点，这个问题解决不好，会在一定程度上影响到社会的和谐。本书对我国自然垄断产业激励性管制的研究，有利于促进这些问题的解决，从而有助于社会主义和谐社会的构建。

第二节 主要内容

本书遵循从理论到实践、从一般到特殊的研究思路，首先从理论上分析自然垄断产业引入激励性管制的动因，激励性管制的基本原理与激励性管制方式的理论基础和优缺点；接着考察总结英美等发达国家激励性管制方式的应用，并探讨发达国家为保证激励性管制的有效应用的相关制度安排；然后通过对我国自然垄断产业管制的实证分析，探讨我国引入激励性管制的特殊性；最后为我国自然垄断产业应用激励性管制提出对策建议。

按照确定的研究思路，本书分 10 章展开论述，具体结构安排如下：

第一章，导论。本章主要交代本书的选题背景及意义、研究思路、

研究内容,以及研究方法等。

第二章,基础理论与文献综述。本章论述自然垄断、政府管制的基本内涵,以及自然垄断产业政府管制的理论基础,并对自然垄断产业管制、自然垄断产业的激励性管制的文献进行梳理,提出本书研究的主要切入点。

第三章,自然垄断产业激励性管制的引入。本章从理论和实践上探讨自然垄断产业引入激励性管制的原因,总结激励性管制的内涵及其理论基础。

第四章,自然垄断产业激励性管制方式的理论与应用。本章对激励性管制的具体方式,即价格上限管制、特许投标竞争、标尺竞争管制三种方式的理论基础、优点和缺陷,以及在实际中的适用性进行较为详细的论述。

第五章,自然垄断产业激励性管制的过程。本章结合学者们的研究分析自然垄断产业激励性管制过程的含义和内容,并对激励性管制过程中的管制俘获和管制承诺问题进行比较深入的分析。

第六章,自然垄断产业应用激励性管制的保障措施。本章在考察总结发达国家为保障自然垄断产业激励性管制的有效性而采取的措施,主要分析了如何避免产品和服务质量的下降,以及如何加强普遍服务,特别是总结了发达国家自然垄断产业的管制体制改革,提出了激励性管制应用的管制体制基础概念并进行分析。

第七章,我国自然垄断产业引入激励性管制的特殊性。本章从我国自然垄断产业的价格管制现状及管制体制缺陷两方面实证分析我国自然垄断产业引入激励性管制的特殊性,论述我国自然垄断产业引入激励性管制的价值,指出并分析我国自然垄断产业引入激励性管制存在着先进的管制方法与落后的管制体制之间的矛盾。

第八章,我国自然垄断产业激励性管制方式的应用。本章首先明确我国自然垄断产业可以应用激励性管制的范围,并讨论如何选择应用不同的激励性管制方式,设计了过渡性价格上限管制模型。

第九章,我国自然垄断产业激励性管制保障措施的构建。本章针对我国自然垄断产业应用激励性管制时,就如何加强质量管理与普遍服务政策提出政策建议,并从独立性管制机构建设、管制司法审查、管制公

众参与等方面论述如何完善激励性管制应用的管制体制基础。

第十章，结语。本章总结本书的研究结论、主要创新并提出了下一步的研究构想。

第三节 研究方法

本书主要采用了以下研究方法：

一 实证分析与规范分析相结合

实证分析是指在观察到事实的基础上运用科学的抽象法通过分析推理对经济现象的因果关系进行客观的分析，总结出具有普遍意义的结论或规律，其侧重于廓清有关现象的过程、后果以及对将来会出现的情况做出预测，主要回答“是什么”的问题。规范分析则是以一定的价值判断为基础，提出某些分析处理问题的标准，作为决策的依据，并制定出相应的行为政策。这种方法回答的是“应该是什么”的问题。研究经济社会问题在描述经济社会现象“是什么”的同时，也必须做出价值判断，提出包括政策建议在内的规范研究成果。实证分析离开了规范分析，就失去了存在的意义，而规范分析脱离了实证分析就可能出现主观臆断。实证分析与规范分析只有相互结合才能达到良好的效果。

自然垄断产业激励性管制的研究具有很强的现实性，本书运用实证分析方法，对英美等发达国家自然垄断产业激励性管制应用的实践进行考察，并通过案例和数据，实证分析我国自然垄断产业引入激励性管制的必要和存在的问题，从而为整个研究提供了比较充分的实践背景资料 and 依据。

理论不断发展是通过进一步研究得出规范性的理论结果，在抛弃或者发展旧有理论规范的基础上创设新的规范，用新的理论进一步来指导实践，理论与实践互相促进，共同发展。自然垄断产业政府管制理论就是这样，通过对现实现象的观察，得出结论，但随着经济社会的不断发展，很多实践过程中遇到的问题不能用现有理论很好地解释，从而出

现新的理论。本书也将借鉴这样的研究方法，在原有理论规范的基础上提出自己新的见解。从一定的社会价值判断标准出发，说明我国自然垄断产业激励性管制改革应如何进行，并结合实证分析与规范分析的结果，提出我国自然垄断产业激励性管制改革的路径选择。

二 比较分析法

比较分析法是以事物之间的差异性和同一性为基础的，是把两个或两个以上的事物或对象加以比较，寻找其异同，以达到认识事物的本质和规律并作出正确的评价。本书通过对发达国家自然垄断产业激励性管制应用的考察，从中寻找其规律性，并通过对我国自然垄断产业管制现状的分析，在明确国内外管制体制差异的基础上，提出我国自然垄断产业激励性管制的应用思路。

三 历史分析法

历史分析法，是运用发展、变化的观点分析客观事物和社会现象的方法。客观事物是发展、变化的，进行分析时要把它发展的不同阶段加以联系和比较，才能弄清其实质，揭示其发展趋势。有些矛盾或问题的出现，总是有它的历史根源，在分析和解决这些问题的时候，只有追根溯源，弄清它们的来龙去脉，才能提出符合实际的解决办法。本书在对自然垄断产业激励性管制研究的过程中，运用历史方法对发达国家自然垄断产业激励性管制应用中的历史变化的每个阶段进行了分析，并应用历史分析方法的路径依赖理论，分析我国自然垄断产业激励性管制改革的路径选择，提出了渐进式的改革思路以及相应的价格管制模型。

四 多学科综合研究法

自然垄断产业的政府管制是政府经济管理活动的重要组成部分，涉及经济、行政管理等多个领域。因此本书具有较强的学科交叉性，综合运用和借鉴了管制经济学、公共行政学、制度经济学等学科的基本理论

和一些研究方法，努力使自己的研究更充实和富有特色。

本章小结

激励性管制在发达国家自然垄断产业得到了普遍应用并取得了较突出的成效，我们有必要对我国自然垄断产业如何应用激励性管制进行研究，以期推动我国自然垄断产业管制改革的进一步深化。本章首先介绍了本书的研究背景和研究意义，认为该研究主题有助于提高对自然垄断经营企业的激励、有助于促进自然垄断产业管制体制改革、有助于促进和谐社会建设。然后说明了本书的研究思路，介绍了本书的研究内容及研究方法。