

导 论

反垄断进程中的体制性障碍

董 宏 王 强

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

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,储备食糖竞价底价,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，通过行政性限制准人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

一般的商业性经营。正是因为承担着政府的政策性任务，垄断企业才有了低效率经营的借口，企业预算约束软化，即使亏损也能够依靠政府补贴生存下去。

第三 在经营机制上 不能完全按商业化原则进行企业的经营管理 而是仍然套用行政部门的管理方式 按行政区划设置业务分支和进行业务管理 实行严格的行政等级制度。内部分配不是按市场化原则决定报酬高低 而是依据某种“官本位”观念进行收入分配。

第四，在价格形成方面，对垄断性环节和竞争性环节不加区分，由政府实行统一定价。

第五，在对企业的行政管理上，政府不是把这些行业作为一般的国有企业，按商业化原则进行考核和管理，而是更多的把这些行业作为政府控制社会经济生活的工具，下达各种计划和任务，赋予这些行业参与政治、经济活动的各种特权等。

表 3 我国主要垄断性产业的垄断特征

行业	垄断特性
铁路	带有自然垄断特性的行政垄断
港口	带有自然垄断特性的行政垄断
民航	带有部分自然垄断特性的行政垄断
电力	带有自然垄断特性的行政垄断
电信	带有自然垄断特性的行政垄断
城市公用事业(自来水、煤气、供暖等)	带有自然垄断特性的行政垄断
石油天然气	带有资源垄断特性的行政垄断
有色	带有资源垄断特性的行政垄断
特殊行业(黄金、特殊矿产等)	带有资源垄断特性的行政垄断
邮政	行政垄断

(续表)

行业	垄断特性
城市公交	行政垄断
烟草、食盐、粮食、药品等重要商品流通	行政垄断
军工	行政垄断
铸币	行政垄断
银行、保险等金融业	行政垄断

二、反垄断面临的体制性障碍

当前 反垄断 特别是反行政垄断的改革取得了积极进展 主要体现在以下三个方面：

一是初步实现了政企分开，政府直接管理垄断行业的方式有了较大转变。在电力行业，撤销了电力工业部和水利部电力管理局 组建了国家电力公司 初步形成了政府行使行业管理、市场监管和宏观调控的职能 电力企业自主经营 电力行业协会自律服务的体制框架。在电信行业 实现了邮电分离 组建了新的信息产业部 电信企业与信息产业部实现了脱钩。在铁路行业 以政企分开为主要内容的政府管理体制正在改革正在进行，政企合一、主副一体集中管理、封闭经营的体制已经被打破。石油、石化等行业 撤销了主管部门。这些改革 为加速垄断行业企业化经营的步伐 引入竞争和实现政府职能的彻底转变奠定了重要基础。

二是实行了行业重组和企业的公司化改造，垂直一体化的垄断经营开始被打破，市场竞争格局初步形成。中国电信按业务性质进行了纵向分解 在基础电信领域和互联网领域 已经形成中国电信、中国联通等多家公司竞争的格局。在增值电信领域，已为

3 028 个企业发放了经营许可证。石油天然气行业分别成立了南北两大石油公司，打破了我国石油天然气领域由一家公司垄断经营的局面。铁路行业初步实现了主副分离，6 大铁路非运输企业、1 300 多家后勤单位及 10 所高校共 130 多万人实现了与铁道部的彻底脱钩。民航业实现了航空运输企业和机场的分离，航空运输企业之间的兼并、重组以及股份制改造正在取得积极进展。电力行业垂直一体化的垄断体制已被打破，厂网分离、竞价上网的试点正在展开，并已取得初步成果。通过行业重组和企业的公司化改造，一批有竞争力的电信、航空、电力、石油企业在国内外资本市场成功地实现了上市，初步实现了投资主体的多元化。

三是法律体系框架正在逐步完善。目前，已经颁布了《价格法》、《反不正当竞争法》、《招标投标法》、《消费者权益保护法》等法律。在产业领域相继制定了《铁路法》、《民用航空法》、《电力法》、《邮政法》、《烟草专卖法》等一系列法律以及《电信管理条例》、《电网管理条例》等一大批规章制度。在规范政府行为方面，出台了《行政诉讼法》、《行政复议法》、《行政处罚法》等法律。这些法律、法规的制定和实施有力地推动了反垄断工作的开展。

上述改革极大地推动了我国反垄断的实践进程，并成为我国经济增长的重要推动力。到第九个五年计划的末期，我国已拥有发电装机容量 3.16 亿千瓦，年发电量 13 500 亿千瓦时，全国电话装机 2.29 亿户，互联网用户总数 2 250 万户，电话普及率由 10 年前的 1% 提高到 20.1%，全国铁路营业总里程 6.8 万公里，拥有客货机车 30 多万辆；民用航空业航线总里程 154 万公里，拥有各类飞机 900 多架，投入运营的民用机场 148 个；原油和天然气的产量分别达到了近 1.7 亿吨和 270 多亿立方米。^①

参见王岐山：《垄断行业的改革和重组》，2001 年 3 月。

但是，反垄断的任务远未完成。一是反垄断的法律框架还不完善，还缺少一部规制垄断行为的反垄断法律。尽管《反不正当竞争法》规定了两类行政垄断行为，但没有相应的配套立法，难以彻底解决行政垄断行为。二是造成行政垄断的体制性根源没有消除，旧体制遗留下来的政企不分、行政限制准入、行政审批过多等问题没有从根本上解决，改革探索中又出现了国家垄断利益部门化、政府监管失效等许多亟待解决的新问题。

（一）国有国营赋予政府强化垄断行业的合法性

在垄断行业中，企业为国家所有的这一基本事实，使得政府以所有者身份将垄断企业“做大”、“做强”成为“天经地义”。尤其是在垄断行业的损益与政府收入密切相关的情况下，政府采用行政性手段强化垄断行业就更是“顺理成章”了。

政企不分致使政府行政职能与企业经营活动交叉混同，行政权力广泛渗透到经营领域，排斥和限制市场竞争。政企（事）不分、政商不分，政府运用行政权力，有些甚至是依据行业法规，名正言顺地设置市场进入壁垒，排挤市场竞争对手，大量采用行政方式和手段选择项目、确定价格和经营范围，指定重要产品和服务的经营主体，严格控制垄断业务，在人事、分配、经营等诸方面对企业进行不同程度的直接干预。这些做法极大地排斥着竞争机制的引入，也使得垄断经营主体可以凭借垄断地位，通过行政手段不断把竞争性业务纳入垄断经营，导致垄断范围广泛延伸，市场竞争机制在很多领域无法正常发挥作用。行政权力延伸到经营领域，干扰了市场秩序，妨碍了各种生产要素在全社会范围内的合理流动和优化组合，阻碍了企业的自由发展。官商合一、政企不分，阻碍了市场竞争，助长了权钱交易等腐败现象，严重减弱了社会的投资机会和意愿。

（二）国家垄断利益固化为部门和企业利益

在计划经济时期，政府在分配资源方面形成的行政配置体制，使垄断企业无偿获得了国家拥有的特殊资源（如航线、频谱、频道、路权等）和特许经营权（如专卖权、各种指标等），由此带来的垄断利润归国家所有，由国家支配。改革开放后，国家在放权让利的同时，并没有相应将这些无偿分配的资源收归国有，而是继续以行政方式分配给了垄断企业和部门，从而使国家的垄断收益转变为部门和企业的利益。

在西方国家，打破国家垄断走了与我国完全不同的路径。工业革命以前，企业与行业要想获得国家的特许经营权，是通过赎买的方式；在现代，国家转让特许经营权，则是采取拍卖的方式。以电信业无线频道的占用为例，德国仅仅拍卖第 3 代移动通信所需频谱，政府就获得了高达 450 多亿美元的收益，而在我国这些收益一直都由中国的电信企业无偿占用。同时，我国为了促进垄断行业的发展，政府以行政方式将国家投资贷款等资源分配给垄断企业，在价格、收费、税收等方面制定了一系列有利于垄断企业的政策，使这些企业和部门凭借经过国家无偿拨付、优惠政策得到的资源和特许经营权，形成自己独特的“低成本优势”，参加追逐市场利益，获得超额利润，本该属于国家的垄断利益，被转化成了垄断企业和部门的利益，进而转化为企业和部门个人的收益。当国家垄断利益固化为部门和企业利益以后，再对此进行调整与改革，难度很大。

（三）垄断企业自身改革动力不足

在通常情形下，改革的动力在于，行为主体通过变革，有可能获得不曾拥有的潜在收益。如果变革将使行为主体不是获益而是

受损的话，行为主体寻求变革的动力肯定不足。在我国反垄断的改革实践中，垄断企业所面临的境地就是如此。

由于可以凭借垄断地位和特殊政策 通过行政性提价、收费等方式 将成本转嫁给消费者和社会 加之国家大量无偿的政策性投入和投资贷款 致使垄断企业缺乏有效的成本约束 可以任意增大投资和经营成本。这不仅导致企业不顾实际条件和需要大量安排子女和亲属内部就业，大量兴办超过其他行业的福利设施和第三产业 而且使得这些企业推进内部改革和加强企业管理的压力、动力远远低于竞争性行业。垄断企业优越的垄断地位和依赖吃国家政策饭的体制 使得这些企业在建立现代企业制度、分离辅业、精简机构、削减人员、深化内部用工、分配等各项改革严重滞后 企业管理落后，效率和效益低下的问题比一般国有企业更加突出。我国垄断行业经营效率只有国外同行的几分之一甚至几十分之一，竞争能力很弱。过多的行政性保护，使得企业可以随意侵害消费者利益 乱加价、乱收费 强行搭售 服务质量低劣等问题长期得不到根本解决，抑制了这些行业的市场需求。这些部门提供的产品和服务 价格上升的幅度大大快于社会平均价格指数 从而大大增加了国民经济各其他部门的运营成本，降低了其他部门的市场竞争力。

例如 改革开放以来 我国一般竞争性行业的产品和服务价格有了较大下降，准垄断行业的产品和服务价格攀升较快。1998 年与 1978 年相比 电力价格、铁路货运价格、邮政资费的提高 均大大高于同期我国工业品出厂价格和零售物价上升的幅度，比同期工业品价格总水平上升幅度高 254%。其中，售电价格由每千瓦时 0.0658 元涨到 0.339 元（全国平均价 不含电力建设基金），上涨 4.15 倍；铁路货运按吨公里收取的费用由 0.0144 元提高到 0.0755 元（含铁路建设基金）上涨 4.24 倍 如果再加上杂费分摊

约每公里 0.06 元 货主实际支付的运费约为每吨公里 0.12 元多，则上涨 7.33 倍 邮政资费国内信函由 0.08 元 / 件上升到 1999 年的 0.60 元 / 件 (本地) 和 0.80 元 / 件 (外埠) 相当于 1978 年的 10 倍。煤气、自来水、公共交通价格均有较大幅度的提高。其中，煤气价格由每立方米 0.05—0.10 元涨到 0.70—1.20 元，上涨 10 倍多；自来水价格由每吨 0.17 元左右涨到 0.90 元左右，上涨约 11 倍；公交票价由 0.05 元左右涨到 0.50 元以上，上涨 9 倍多。^①

(四) 政府监管严重失效

市场经济发达国家往往对一般竞争行业与特殊行业有比较明确的划分。对一般竞争行业，只制定竞争规则，维护公平竞争，同时通过一般性的社会和技术性监管，保证社会成本最小；对特殊垄断行业，则在执行社会和技术性监管的同时，根据各行业不同特点，制定不同的经济管制规则，从投入到产出、从服务到价格，实行全方位严格管理。然而，我国现阶段的管理基本采取的是同一的管理规则，未能对不同的产业实施不同的监管。

在管理机构的设置上，计划经济体制下部门分割的痕迹仍然明显，管理职能被分散在多个政府机构，多头管理与无人负责并存。承担主要监管责任的政府主管部门，集政策制定、分配资源、行政管理和行业监管等于一身，监管职能附属于其他职能之上，这些部门的主要精力又集中于分配资源和行政审批上，往往是用政策目标取代监管目标，大大削弱了政府监管的力度和效果，极不利于规范市场秩序和提高行业的整体效率。

在管理方式上，政策性业务与经营性业务不分，竞争性环节与

^① 参见《国家垄断经营产品价格问题》课题组：《论国家垄断经营产品价格改革》，《国家行政学院学报》2002 年第 2 期。

垄断性环节不分。这使得垄断企业难以完全按商业化原则进行经营。作为所有者的政府无法准确评价垄断企业的经营活动，更无法追究企业经营不善和亏损的责任。垄断企业借助经营政策性业务的优惠政策，吃国家的“大锅饭”，将政策性业务的收益转移到经营性业务，牟取行业或企业的不合理收益。

在管理内容上，无论是竞争性行业，还是垄断行业，基本停留在对企业市场准入的前置性审批和项目的审批等初级层面上，对垄断行业管理所要求的成本控制、技术保障、安全标准、环境保护、消费者保护等特殊内容基本没有涉及。对管制价格的制定往往缺少必要的依据，基本不掌握管制对象管制业务的真实成本。在技术监管方面，虽然制定了相当多的技术和安全标准、规范（甚至许多是强制性的），但缺少监督管制对象执行的方法和工具。此外，环境保护等涉及公众利益的内容并未纳入管理的范畴。

在管理手段上，社会目标的实现（如普遍服务等）和各类经济关系的确立，基本上依靠政府行政协调的力量，而不是依靠法律进行规范和约束。即使是颁布了相应行业法规的行业，立法理念也是为了保证这些行业内企业的利益和国家对这些行业的控制，而不是为了规范产业中各主体的行为。随着企业化改造和引入市场竞争，原有的利益格局发生了重大变化，政府的目标与市场化运作的企业的目标之间存在一些冲突，单纯地依靠政府的行政协调已无法适应新形势的需要，监管失效的问题日益严重。这些问题加上监管人员与垄断企业在长期政企合一和行业一体化经营过程中形成的千丝万缕的人际关系，严重影响了监管效率以及政府监管的公平和公正。在对管理机构 and 人员的约束还不健全的情况下，这种体制使得监管效率低下的问题更为突出。

出现上述问题的原因是多方面的。从发展的过程来看，政府垄断国民经济的命脉部门，占领经济的制高点，是在一定的历史背