

普通高等学校人文社会科学重点研究基地基金资助

# 中国公用产品价格管制

任俊生 著

经济管理出版社

## 序

《中国公用产品价格管制》一书，是任俊生同志在其博士学位论文的基础上修改而成的。现列入“中国国有经济研究中心文库”，由经济管理出版社付梓问世，特表祝贺。

在价格理论研究中，探索中国公用产品价格管制问题，是由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨条件下推进价格深化改革的一个十分迫切的现实课题。公用产品属于关系国民经济命脉的基础设施行业产品。作为准公共产品的一种特定类型，其价格形成具有明显的特殊性。改革开放以来，我国价格改革主要在私人产品价格领域进行，并已建立了市场价格形成机制。而就公用产品价格来说，其改革则较为滞后，同社会经济的发展和社会社会主义市场经济体制的完善出现了冲突。中国加入世界贸易组织后，若干公用品行业的市场范围将开始步入经济全球化的过程，必将面对激烈的国际竞争。20世纪70年代以来，西方发达国家对过去的公用产品经营方式和政府管制进行了重大改革，形成了新的公用产品行业的政府管制模式，公用产品价格管制的方式也发生一些变化。在新的历史条件下，中国如何实现与国际惯例接轨，构建符合社会主义市场经济体制要求的公用产品价格管制，亟待研究和探索。

研究公用产品价格管制问题，无论是在基本理论上或是在政

策和技术上，都要求具备扎实的政治经济学理论基础和广泛的相关应用经济学科专业知识。任俊生同志长期从事价格理论研究，在攻读博士学位研究生期间，曾作为高级访问学者赴美国做了一年半的访问，系统地搜集和整理了西方发达国家公用产品价格管制的文献和资料，进行比较研究。在论文写作过程中，以中国经济体制转轨时期为背景，以改革为主题，在马克思主义经济理论指导下，分析和借鉴西方发达国家公用产品价格管制的有益的理论成果和实际经验，深入探索社会主义市场经济体制条件下的中国公用产品价格管制模式，完成了博士学位论文。我认为，该论著对中国公用产品价格管制的论述是比较全面、系统的。对准公共产品的范围可变性及其影响因素分析，对准公共产品中的公用品的内涵及其价格形成的特殊性探讨，提出了有创意的理论见解。在此基础上，从中国实际出发，论证中国公用产品价格管制模式和深化改革的政策主张，具有鲜明的针对性和应用价值。这在目前我国系统研究公用品价格的著作中是不多见的。

任俊生同志的博士论文在答辩评审时，受到了同行专家的高度评价。认为“理论分析透彻，政策指导意义较强”，“有较高学术价值和应用价值”，“达到优秀博士论文水平”。作为他的博士生导师，我为这部论著的出版感到由衷的喜悦。应作者之请，欣然命笔，仅作简介，是以为序。

张维达

2002年1月于吉林大学

# 前 言

## 一、选题原因

社会产品按照其不同的消费特征，可以分为私人产品和公共产品两大类。在市场经济条件下，私人产品价格在市场竞争中形成，而纯公共品一般采用免费提供方式。介于二者之间的准公共产品，主要包括电信、电力、自来水、管道燃气、集中供热、铁路运输、城市地铁和公共交通、邮政、教育、预防保健、博物馆、图书馆、公园等产品和服务，它们一般都具有消费上的拥挤性、可排他性和消费数量不均等性，其价格形成具有明显的特殊性，一般说是在政府管制下形成，值得进行深入研究。

在研究过程中发现，根据准公共品消费效用外在性的大小，可以把准公共品分成两种类型：一类是公用产品，如电信、铁路运输、电力、自来水、管道燃气、集中供热、城市地铁和公共交通等传统意义上的公用事业产品，这类准公共品的基本特征是使用者通过产品的直接消费获得的个人效用大于社会效用；另一类是公益品，如义务教育、预防保健、博物馆、图书馆、公园等产品，这类准公共品的基本特征是具有明显的外部性，或者说产品消费的社会效用大于私人效用。目前，这两类准公共品都收费，但实质上两者在产业性质和价格上存在重大差别。把两者放在本书中进行研究，显得任务量太大，这就产生了一个取舍问题。经过考虑，我选择了公用产品价格管制作为本书题目。主要原因

是：

### （一）公用产品价格管制问题属于价格研究范畴

我认为，公用类准公共品今后将实行产业性经营，公用产品也是商品，公用产品收费将属于价格范畴，仍属交换关系；而公益类准公共品将实行事业性经营，公益性收费虽然在表面上具有价格形式，但本质上它是一种补充税，是一种分配关系，对它的研究主要属于财政学领域。根据个人的研究初衷，我选择了公用产品价格进行研究。

### （二）公用产品价格管制是当前中国深化价格改革亟待研究的重点课题

过去20年，我国的价格改革主要在私人产品价格领域中进行，并已经基本上为之确立了市场价格形成机制。但公用产品价格改革却相对滞后，基本上还沿用着计划经济时期形成的价格管理模式，已经与社会经济的发展和市场经济体制的完善形成了尖锐的冲突。目前，许多突出的价格矛盾都出现在公用产品价格领域里，例如，电信资费过高导致中国电信资源大量闲置，水资源收费太低导致资源使用浪费和供求紧张，等等。这些问题说明，公用产品价格改革已经成为中国深化价格体制改革的热点和重点问题。

### （三）西方发达国家公用产品行业及其价格管制体制的改革给中国公用产品价格管制改革提出了新的研究课题

长期以来，西方传统的经济管制理论认为，由于公用产品行业存在自然垄断性，应该由政府进行垄断经营。但多年的实践证明，政府垄断经营往往造成公用企业的低效率。20世纪70年代以来，西方发达国家纷纷对公用产品行业管制体制进行改革，形成了一股世界性的改革浪潮。改革的基本内容是：对国有公用企业进行私有化和民营化，重塑公用产品行业的所有制结构和经营

方式；采用企业分割、业务重组和放开经营等多种方式在公用产业中引进竞争机制，重塑垄断与竞争并存的公用产品市场结构；实行政企分开，公用企业独立经营，政府对公用企业进行微观管制。在进行公用产品行业管制体制改革过程中，西方发达国家也对不同产品在不同程度上放松了价格管制。例如，美国现在已经放开了铁路运价和长途电话收费；日本对电力和煤气价格实行弹性化管制，对电信价格实行认可制和申报制；英国正在酝酿从2001年起放开电力零售价格。也就是说，西方发达国家为了适应公用产品生产技术变化所导致的市场结构变化，提高公用产品生产效率，已经对过去的公用产品经营方式和政府管制体制进行了重大改革，形成了新的公用产品行业政府微观管制模式。公用产品价格管制的形式和力度也发生了若干变化。在计划经济时期，我国公用产品经营管理体制的基本特征可以概括为政府直接经营。这种体制的具体特征是：生产资料实行单一的国有制，政府是公用产品生产的惟一投资者。公用产品生产主体名义上是企业，实质上是公益型事业单位，虽然进行经济核算，但并不实行自负盈亏，亏损一律由国家财政补贴。市场结构实行独家垄断，一体化经营，不论是电信、铁路，还是自来水和煤气，在全国范围内或一个城市内都只有一家企业经营从生产到供应的全部业务。在政企关系上是政企合一或政企不分，企业没有独立经营权。在这种管理体制下，物价部门只管定价，公用企业的生产经营活动由政府专业部门管理，我称之为旧的公用产品价格部门管理模式。近年来，以西方发达国家公用产品行业管制改革为借鉴，以电信业经营管理体制改革为显著标志，我国公用产品经营管理体制改革已经明显加快了步伐。改革内容主要是改革公用产品行业的投资体制，拓宽融资渠道；打破垄断，引入竞争，改革公用产品行业的市场结构；实行政企分开，公用企业独立经

营，政府进行微观管制。也就是说，我们正在把公用事业经营管理体制逐步改造成为符合市场经济体制要求的，以政府微观管制为基本特征的公用产品行业管制体制。但时至今日，公用产品价格管理模式却依然保持着旧日风貌。这样，在新形势下如何构建一个符合市场经济体制要求的公用产品价格管制新模式，已经成为一个亟待回答和解决的问题。

#### （四）全球经济一体化提出的挑战

当前，随着全球经济一体化进程的加快，若干公用产品行业的市场范围已经全球化，开始面临着激烈的国际竞争。其中最典型的是电信行业。目前电信市场全球化趋势已经越来越明显，随着中国即将加入世界贸易组织，现在几乎所有的国外电信大企业都把目光盯住了中国12亿人口的电信市场。世界各大通讯产品制造商都已进入中国市场，相互之间进行着激烈竞争。除此之外，在城市自来水、电力等领域，国外资本也已经开始进入中国市场。据《中华工商时报》1998年7月16日报道：1998年7月12日，城市供水设施的BOT试点项目——四川成都市自来水6厂B厂BOT项目特许权协议在成都草签，项目总投资1亿美元，由法国通用水务集团和日本丸红株式会社联合体独资投入，项目建成后，该公司拥有18年特许经营权。这样，在公用产业全球化竞争和中国加入世界贸易组织的新形势下，中国政府应该如何管制公用产品价格也成为迫在眉睫的问题。

对于这个课题，近年来国内也有若干研究成果问世。如《中国公共经济初论》（张军，1992年）、《收费管理概论》（屈校民，1993年）、《中国收费研究》（伍世安，1997年）、《垄断性产业价格改革》（刘树杰，1998年）、《中国政府管制体制改革研究》（王俊毫，1999年），以及在各种刊物上发表的有关论文。但我感到目前国内的研究存在三方面明显的不足：一是理论界发表的

研究专著没有把公用产品价格管制问题作为研究重点，因而对问题的分析不够充分和具体；二是在价格实际工作部门的研究成果中，就事论事者居多，缺乏系统深刻的理论分析；三是对西方发达国家公用产品价格管制的理论成果和实践经验，不论是系统介绍还是比较研究，都做得不够充分。因此，我给自己规定的研究任务是，以中国经济体制转轨时期作为历史背景，以改革为主题，对中国公用产品价格管制问题进行专门研究，分析借鉴西方发达国家公用产品价格管制的理论成果与实际经验，探索市场经济条件下的中国公用产品价格管制模式。

## 二、研究对象

以中国公用产品的价格管制作为本书的研究对象，有必要做如下说明：

### （一）分析对象的选择

美国加州《公用事业法典》第216条规定：公用事业包括所有为公众或公众的一部分提供商品和服务的运输公司（包括铁路、轮船、市内电车和公共汽车）、燃气公司、电力公司、电报电话公司、自来水公司、供热公司、石油管道公司、污水处理公司等企业。也就是说，公用产品是种类繁多的。在本书中，我把电信、电力、自来水、煤气和铁路运输这五种产品作为主要的分析和举证对象，原因主要有三个方面：一是这些产品的“公用”程度最高或比较高。顾名思义，公用产品就是公众共同使用的产品。这五种产品都以具有自然垄断性的管网输送系统作为经营依托，再加上它们都是社会生产和人民生活不可或缺的必需品，大家都要使用，又只有一家公司经营，二者一结合，就形成了高度的“公用”性；二是由于这五种产品对国民经济发展和人民生活具有重要意义；三是其他研究者一般也都以这五种产品作为公用产品的代表品行进分析（如刘树杰和王俊毫），与之保持一致

便于进行学术切磋和交流。

## （二）公用品行业的经济性质

我在论文中把生产经营电力、自来水等产品的企业集合体称为公用产品行业。我是在两个意义上使用这一概念的：一是指生产同类或存在替代关系产品的企业集合体。从产业经济学角度看，产业包括介乎于宏观经济层面和微观经济层面之间的一切经济活动层次，从这个意义上说，产业与行业的概念可以换用。二是指公用企业不是非营利的事业单位。其实，营利性是企业概念的题中应有之义，不追求盈利就不是企业。公用产品生产经营单位的经济性质具有可选择性。在计划经济时期，我们曾经把公用产品生产单位作为非营利的事业单位来经营。而在我国当前的经济发展水平和市场经济体制下，把公用产品生产单位作为营利性的企业来经营，更有利于提高公用产品的生产经营效率，从而更好地满足社会公众对公用产品的需求。

## （三）价格管制与价格形成的关系

在本书写作之初，我是试图把公用产品的价格形成与价格管制分别进行研究的。但在研究过程中发现，对于公用产品价格来说，这二者本身就是同一个问题，很难截然分开。所谓价格形成机制主要指价格形成方式。价格形成方式无非有两种：竞争性产品价格在市场交换过程中形成，公用产品价格则由政府直接制定，或者说在政府管制下形成。也就是说，政府对公用产品价格的管制过程也就是公用产品价格的形成过程。政府管制是公用产品价格特定的形成方式。

## （四）价格管制与价格管理的区别

在本书中，这两个概念出现的频率很高，但二者的含义是有区别的。现在，管制在管制经济学中已经成为一个专用名词，特指政府站在社会公众立场上对微观经济活动进行直接干预。在这

个意义上，政府对公用企业的价格管制便不宜再称为价格管理。因为对于微观经济活动来说，管理意味着以企业所有权为基础，对企业人员的共同劳动进行组织和协调，以提高企业运行效率，实现企业目标。也就是说，对微观经济活动的管理，是一种组织内部行为。这样，在实行政企分开以后，政府不以所有者身份对企业活动进行的一切干预活动都应该称为管制或规制，即从企业外部通过制定和执行规则对企业行为进行限制和约束。而在计划经济时期，国有制占统治地位和政企不分情况下，使用价格管理的概念具有合理性。基于上述理解，我在本书中，在描述旧的公用产品价格体制时，经常使用管理或价格管理的概念；而在描述政企分开和微观规制背景下的政府对公用产品价格干预活动时，则使用价格管制的概念。

### 三、研究角度和研究方法

关于公用产品价格管制改革，1999年国内出版了两本比较有影响的研究专著。但这两本书的作者都是从产业组织经济学的角度去研究这个课题的。他们的分析通常从公用产品的垄断性市场结构开始，全书中难得见到“公共产品”这样的字眼。而我对课题的研究却是从公共产品角度开始切入的。在研究过程中，我无数次反省过自己对课题研究的角度是否正确和恰当，但每次思考的答案都是肯定的。我认为，仅仅从产业组织经济学和产业政策角度去研究公用产品价格管制问题是不够的。因为公用产品虽然很接近私人产品，但它确实属于准公共品，具有与竞争性产品迥然不同的经济特征。在研究政府如何管制公用产品价格时必须考虑这类产品“公共”性的特殊要求。研究的结果进一步印证了这种看法。由于公用产品在公共产品或准公共品中都属于特定的类型，与公益品和私人品又有区别。要从这个角度进行研究，首先要求弄清公用产品的本质特征。而国内目前尚未见到对

这个问题的明确回答，这就增加了研究的难度。也正因为如此，我从这个角度进行的研究也就取得了一些成果。因此，我仍然认为这个研究视角的选择是正确的。

至于研究方法，我除了一般性地运用诸如马克思主义的唯物辩证法，规范分析与实证分析相结合、定性分析与定量分析相结合、归纳与演绎相结合等通用的经济研究方法以外，主要运用了横向分析法和比较研究方法。主要表现在：在整个研究过程中，我始终把公用产品价格管制问题分解成五个横断面（管制机构及职责、管制目标和原则、价格形式、定价方法、管制监督），不论是对西方国家的考察，还是对我国改革目标模式的设计，基本上都是按这五个方面分别进行的。我之所以这样做，主要是考虑作为一个应用性研究课题，研究成果要尽量方便公用产品价格管制改革的实际操作。另外，考虑到西方发达国家的管制理论和实践尽管各具特色，但从总体上看，还是共性居多。如果在第二章中采用纵横结合分析法，虽然对各国的介绍可能更清晰具体，甚至更有可读性；但论及共同之处时则容易重复。采用横向分析法，必然导致共性分析为主。虽然可以方便实际操作和借鉴，但也容易忽略个体差别。两种方法孰优孰劣，读者自有判断。至于比较研究方法的采用则是很自然的。由于西方发达国家对市场经济条件下的公用产品价格管制已经积累了丰富经验，而中外各国的国情又有较大差异。因此我在研究过程中，不仅注意分析比较西方发达国家之间理论与实践的区别；而且注意分析我国计划经济时期和经济体制转轨时期社会经济条件的变化，以及对公用产品价格管制所带来的影响。实践证明，采用比较研究方法对完成课题研究任务产生了明显的促进作用。

## 注释

这种变化突出地表现在电信行业，微波通讯技术、移动通讯技术、卫星通讯技术、光纤通讯技术和计算机网络通讯技术的发展已经使电信行业从自然垄断性行业变成了竞争性行业。

过去，电话网具有自然垄断性，现在虽然情况已发生不同程度的变化，但电信仍是重要的公用产品。

这两本专著分别是：王俊毫的《中国政府管制体制改革研究》；刘树杰的《垄断性产业价格改革》。

植草益曾写道：铁路、电信、电话、煤气、自来水等产品“大胆一点讲”属于私人物品（《微观规制经济学》，第231～232页）。

# 目 录

前 言.....	( 1 )
一、选题原因.....	( 1 )
二、研究对象.....	( 5 )
三、研究角度和研究方法.....	( 7 )
第一章 市场经济条件下的公用产品价格与市场失灵.....	( 1 )
一、公共品、准公共品与公用产品.....	( 1 )
二、准公共品价格与公用产品价格.....	( 23 )
三、公用产品价格形成市场失灵与政府管制.....	( 31 )
第二章 西方市场经济国家公用产品价格管制考察.....	( 41 )
一、价格管制机构的设置及其职责权限.....	( 41 )
二、管制目标、管制原则和程序.....	( 45 )
三、公用产品的价格形式.....	( 50 )
四、公用产品价格管制的内容和方法.....	( 56 )
五、对政府公用产品价格管制行为的监督.....	( 71 )
第三章 中国体制转轨时期公用产品价格改革的认识 和行为误区.....	( 79 )
一、中国公用产品价格管理的历史与现状.....	( 79 )
二、转轨时期中国公用产品价格改革的认识误区.....	( 84 )
三、转轨时期中国公用产品价格改革的行为误区.....	( 88 )
第四章 我国公用产品价格管制改革的目标模式和政策 建议.....	( 100 )

一、以综合管制为基本特征的公用产品价格管制方式.....	( 100 )
二、以政府限价为主体的公用产品价格形式结构.....	( 106 )
三、确立科学规范的公用产品政府定价目标、定价原则和定价方法.....	( 113 )
四、建立健全公用产品价格管制监督体系.....	( 123 )
主要参考文献.....	( 130 )
后记.....	( 137 )

# 第一章 市场经济条件下的公用产品价格与市场失灵

本书把主要的分析对象——电信、电力、自来水、管道燃气和铁路运输等产品界定为公用产品，它是准公共品的一个特定类型。它既具有公共品和准公共品的共同属性，又具有自身特殊的技术和经济特征。这些属性和特征决定了公用产品不能完全实行市场定价，其价格形成需要政府进行不同程度、不同方式的干预和管制。本章先从准公共品和公用产品的本质属性和技术经济特征分析开始，然后对公用产品价格的本质特征和功能进行界定，最后考察公用产品价格形成的市场失灵与政府管制问题。

## 一、公共品、准公共品与公用产品

对公用产品本质属性和技术经济特征的界定和分析，是研究公用产品价格管制问题的理论基础。由于公用产品是准公共品的一个特定类型，而准公共品又从属于公共品，因而我们对公用产品的本质和特征的界定需要从公共品、准公共品分析开始。

### （一）公共品的本质特征和分类

公共品，是指公共使用或消费的物品。当前西方经济学的通行说法是公共品具有两个基本特征：具有消费上的非竞争性，即在给定的生产水平下，向一个额外消费者提供产品的边际成本为零，某人对公共品的消费并不影响别人同时消费该产品及其从中获得的效用。例如，广播电视信号，同一地区内多人可以同时收听收看，增加一个收视者的边际成本为零，且增加一个收视者

并不影响别人的视听效果。 具有消费上的非排他性，即某人在消费一种公共品时，不可能将他人排除在外，或者排除的成本很高。

西方经济学的上述说法已被国人广泛接受。我认为，准确把握公共品的本质特征，有两点应进一步讨论和明确。

首先，公共品是从消费角度进行界定的。从消费角度看，公共品具有两个方面的公共消费性： 消费过程的公共性。它表现为起码是两个以上的消费者同时使用或消费单位公共品。而且应该指出，这里的消费者指的是商品经济条件下独立的经济利益主体，它包括个人和家庭，但不是指人口统计意义上的个人。一家三口人可以同看一台电视，但这三口人属于同一个经济利益主体，因而家庭电视不是公共品。同时，消费主体的数量界定应是两人以上的共同消费群体，这个群体可能是全体社会成员，也可能是部分社会成员。 消费效用获得的公共性。它表现为虽然是群体共同消费单位公共品，但每个消费者获得的消费效用与只有一个消费者消费时获得的效用一样多。这一点构成公共产品与私人产品的本质区别。例如，一个面包也可以由两个人分而食之，但因为增加了一个消费主体，每个人的消费效用或者说获得的营养就减少了一半；而一辆公共汽车坐1个人与坐5个人时相比，每个乘客获得的效用是同样的。

其次，在非竞争性和非排他性二者关系上，非竞争性是第一位的，是公共品本质属性的集中表现。因为产品如果具有消费上的非竞争性，那么，排除他人消费本身在经济上就是不合理的。从这个意义上可以说，非排他性是由非竞争性派生出来的。同时，如果一个产品在消费上具有竞争性，如一件衣服，那它就不可能被共同消费。也就是说，非竞争性是产品成为公共品的先决条件；而非排他性不是产品成为公共品的必要条件。例如，一辆

公共汽车具有可排他性，但这并不妨碍公共汽车成为公共品。非排他性的作用主要表现在两个方面：一方面它使公共品区分为纯公共品和准公共品，如果某种产品具有消费上的非竞争性和排他性，它就成为准公共品；另一方面，非排他性决定公共品的提供方式。所谓公共品的提供方式是指消费者获得公共品时的付费方式，如果某种公共品的消费具有排他性，它就可以采用市场提供或收费的方式提供，如果它是完全不可排他的，那就只能采用集体提供或免费的方式提供给消费者。

社会生活中的公共品种类繁多，如国防、司法、治安、行政管理、环保、空间技术、预防接种、义务教育、博物馆、图书馆、公园、高速公路、机场、港口、广播电视、电信、电力、铁路、公路、航空运输、城市自来水、煤气、热力供应、地铁和公共交通等产品都在不同程度上具有非竞争性和非排他性特征。根据这些公共品所具有的不同属性，可以对其进行如下分类：

1. 全国性与地方性公共品。这是根据公共品消费群体的空间分布特征来区分的。凡是消费群体的空间分布为全国性的，便属于全国性公共品，如国防、空间技术、国内邮政等；凡是消费群体分布空间是区域性的，便属于地方性公共品，如城市自来水、煤气和集中供热、市内公共交通等都是典型的地方性公共品。以上两类公共品都是以特定空间内的全体消费者为服务对象的，与此相类似的是某些产品以特定空间内的部分社会成员为消费主体，如某些会员式俱乐部，可以称之为俱乐部性公共品。

2. 拥挤和非拥挤类公共品。这是根据公共品的非竞争性程度来进行区分的，具体地说，是根据公共品对消费者有无数量限制来区分的。有些公共品以特定空间的全体社会成员为消费主体，对消费主体的数量没有限制，例如，国防、天气预报、广播电视信号、空间技术等产品，我称之为非拥挤类公共产品；而有