

论建立规范的自然垄断行业价格监管体制

徐 华

一、价格监管体制规范化的必要性

自然垄断行业指那些由一个企业集中生产某种产品并供应整个市场可以比多个企业一起生产该产品取得更低成本的行业。水、电、路、通信等公用事业产品和服务都在一定程度上具有自然垄断的性质。对于自然垄断产品，我国一向实行比较严格的价格管制。但是时至今日，原有的价格监管体制已经不能适应发展市场经济的要求，建立规范的自然垄断行业价格监管体制势在必行。

第一，进一步稳定物价总水平的需要。经过近二十年的改革开放，我国经济在体制上已经从社会主义计划经济向社会主义市场经济转变，在市场供求关系上已经从卖方市场转变为买方市场，在市场结构上已经从行政分割转变为比较充分的竞争。在这种格局下，价格总水平上涨的压力更大程度上来自于自然垄断行业。由于没有竞争，这些行业的成本难以降低，提价压力大。以工资成本为例。改革开放以来，邮电、电力、煤气及水的生产和供应等行业的平均工资水平一直处于各个行业的前列。1995年，邮电通信业的职工平均工资达9201元，电力、煤气及水的生产和供应业的职工平均工资为7843元，仅低于航空运输业，分别位居50多个分细行业中的第二位和第三位。同时，邮电、电力和供水都属于公用事业，其提价对社会物价总水平的影响较其他行业更大。因而，今后的反通货膨胀工作除了稳定货币供给量以外，还需重点控制自然垄断行业的价格和成本。

第二，在自然垄断行业建立市场经济体制的需要。我们知道，原有的自然垄断行业资金由国家负责投入，产出和销售由主管部门统一安排，价格由计划部门统一制定的体制不符合建立市场经济体制的需要。为了更快地发展生产力，国家出台了一系列鼓励各投资主体共同投资包括自然垄断产业在内的基础产业的政策。但与此同时，价格监管体制却没有相应地做出合理的调整，以至价格多重、收费随意、管理混乱等现象普遍存在。这种状况不利于进一步调动投资积极性，也不利保护消费者的应有权益。

第三，改善国有自然垄断企业经营管理的需要。自然垄断行业与竞争性行业的最大不同之处在于前者具有对价格的支配能力，从而可以维持垄断利润；在政府实行价格管制后又由于没有竞争而缺乏降低成本的压力。因此，上述两类行业中的企业不仅所面临的市场环境不同，而且企业的经营机制也应有所不同。长期以来，国家对自然垄断行业的国有企业与其他行业的国有企业基本上采用相同的模式进行管理。具体地说，为自然垄断企业制定的管理制度没有突出其所在行业的特点。这样势必不利于促使自然垄断企业提高经营效率。

二、价格监管体制规范化的内容

第一，定价方法的规范化。

定价方法的确定应遵循“公平合理、切实可行”的原则。具体地说，定价结果应能最大限度地保护消费者的应有权益，同时又保障生产者开展正常经营的积极性；定价方法本身也要有比较好的可操作性，既节省开支又便于监管。从西方发达国家的实践看，比较流行的主要有边际成本定价法、阮斯定价法和平均成本定价法等具有理论依据又有一定实用价值的定价法。边际成本定价法的原理是使价格等于边际成本。根据微观经济学原理，当产品的价格等于边际成本时，消费者剩余与生产者剩余之和即社会福利总量达到最大，也就是说资源配置处于最优状态。但是在自然垄断的情况下，由于在最优状态下平均成本高与边际成本，故企业无法实现收支（包括正常利润即资本的成本）平衡。为了能够让企业留在该行业中，政府必须给予直接或间接的补贴；阮斯定价法是后人受英国经济学家阮斯研究税收问题的成果启发推广到产品的定价法。其基本原理是，在企业收支平衡的约束下，使社会福利总量达到最大的条件是价格与边际成本的差额占价格的比例应等于一个正参数与需求弹性的商。换句话说，保证企业收支平衡的价格肯定高于边际成本，但在需求弹性比较小的行业，价格相对边际成本提高的幅度要大一些。相反，需求弹性比较大的行业，价格相对边际成本提高的幅度要小一些；平均成本定价法没有考虑社会福利总量和需求弹性等因素，但据此定价企业所得收益能够使企业获得正常利润，因而它也满足了企业收支平衡的条件。概括起来，在价格水平方面，根据阮斯定价法和平均成本定价法确定的价格高于按边际成本定价法确定的价格，但是后者由于会导致企业亏损，需要政府补贴；在测算难度方面，边际成本定价法和阮斯定价法由于分别涉及固定成本的计算口径和需求弹性等因素，因而比较平均成本定价法来说，计算过程较复杂，测算费用也更高昂，监管起来也比较困难。因此，在选择定价方法时，应做适当权衡。根据我国当前的情况，原则上应以平均成本法作为政府定价的基本方法。但在某些行业，考虑到现有价格偏低，一下子到位有困难，可以先实行边际成本定价，再逐步向平均成本价靠近并取消补贴。

第二，监管程序的规范化。

首先，要由法律法规明文规定实行监管的行业范围、监管的政策目标和监管的组织机构等。监管的产业范围和监管的组织机构留待下面讨论，这里仅对监管政策目标做一说明。监管的目标应是多重的、全面的。从整个社会经济发展的需要出发，我认为监管的目标至少包括以下三个方面。第一，价格公平。这个目标强调对消费者利益的保护，也是价格监管的基本目的。因为，在自然垄断下，如果放任企业自由定价，那么在企业获得超额利润的同时消费者将为此牺牲大量的剩余。第二，合理负担成本。这个目标以保护生产者利益，促进资源的有效利用为出发点。只有让企业能够得到合理水平的收益，企业才会有从事长期生产发展并不断降低成本的积极性。第三，消费合理化。过低的定价容易导致消费过量和浪费现象，从而使稀缺的资源得不到有效利用。从可持续发展的需要出发，价格监管应能促进节约、消除浪费。

其次，负责实施监管的机构公布申请特许经营权的资格和批准程序。申请特许经营权资格的条件可以包括设备技术条件、服务网络、产品或服务质量标准、接受合法监管的意愿等。特许经营权的作用是限制其他企业进入同一产品或服务市场以节约成本。但是，特许经营权不应绝对排斥用于同类消费目的的不同产品的发展。例如，电信局的市话通讯特许经营权可以与有线电视台的网络通讯服务特许经营权平行竞争。对于现有自然垄断企业，如果达不到

特许经营资格，可以给予一定期限限期达到，再发放特许经营权。

再次，监管机构以公开、公正的方式为接受监管的自然垄断企业制定或调整价格。定价或调价是监管的中心任务之一。定价或调价的具体内容主要包括成本审计、成本预测和资本回报率的确定等。由于较高的成本有利于推动较高的定价，所以成本审计的重点是剔除可能发生的营运费用和投资的虚报和过度支出。对于虚报，可以采用一般的查帐程序予以证实和剔除；过度支出主要集中在与企业领导人和一般职工的报酬和消费有关的项目上。对于过度支出，则需要进行社会性对比并确定一个容忍水平。例如，该部门的平均工资水平、集团消费水平以及各类福利支出领先于其他行业，则属比较明显的过度支出。成本预测考虑原材料价格变动、对员工收入的预期通货膨胀补偿等成本调整的合理因素。资本回报率的确定可以参考风险相近的行业的资料，并以不低于资本成本为原则。定价和调价的具体步骤应包括评估、论证、确认和公布执行等。评估即获取和查实有关成本和资本回报率等资料的过程。论证则是由专家和各个有关利益团体对评估结果和定价或调价方案的评议。在充分论证的基础上，由监管机构确认后公布执行。调价可以定期进行。在特殊情形例如原料大幅度涨价等情形下，可以由企业或者监管机构提出重新调整价格。

最后，监管机构根据有关法规对自然垄断企业的执行情况进行严格的监督。监督的内容集中在价格政策执行情况以及服务质量是否下降等问题上。监督的手段包括监管机构接受消费者投诉并在查实后给予行政处罚或者向法院提出诉讼。对于国有自然垄断企业，为了防止经营者把罚款转嫁给国家所有者而得不到应有惩罚，应规定罚款必须由人工成本抵扣。其他经济成分的企业则不必做类似的规定。

第三，监管组织体系的规范化。

监管组织体系规范化的原则应该是“分工明确、权责相衡、社会参与”。在监管组织体系的分工中，各级人大及其专门委员会作为监管法规的制定者应在广泛听取社会各界意见的基础上，制定出全国或本地区自然垄断行业的监管法规。对监管的目标和原则、监管的程序与组织、取得特许经营权的资格、监管机构的授权、监管机构的惩罚措施等都做出明确的规定。对不同的自然垄断行业可以分别立法，这样更有利于针对行业特点，并且在技术发生重大变化而有必要解除对某个行业的监管时不会产生法规的混乱。各级政府根据有关的监管法律设立公用事业监管委员会和公用事业监管办公室，其中监管委员会成员聘请社会各界有关人士担任并实行任期制，负责审查特许经营权资格、定价或者调价方案以及对违反有关法规的企业进行处罚的投票决定。而监管办公室则为监管委员会的日常办事机构，负责聘请合格的会计师事务所进行成本审计，接受消费者投诉，组织对受监管企业违反有关法律的调查以及执行对企业的处罚等。当受管制的企业对监管委员会的处罚决定表示不服时，可以向法院要求审判。法院根据有关的监管法规，担任仲裁者的角色。社会参与既体现在监管委员会的组成中，又更直接地反映在定价和调价方案的听证过程中。参加听证者不仅要有专家，而且应保证其中有相当比例的利益相关团体的代表。例如在电价的调整方案听证中，监管委员会可以分批听取专家的咨询意见以及一般居民、消费者权益保护组织和作为用电大户的企业对方案的不同看法。社会的广泛参与有助于监管组织中的权利制衡，同时也能够提高监管的效率。

三、价格监管体制规范化的难点

第一，监管对象的确定与调整。

正确界定监管对象即政府对之实施监管的行业是监管体制规范化过程中首先需要解决的问题之一。在理论上，为了防止企业利用自然垄断力量，排斥竞争对手进入同一领域，控制产量以维持高价并获取超额利润，有必要对自然垄断企业实施监管。但是，在实际操作上，问题并不那么简单。这是因为监管本身也有着成本和效率问题。在监管的成本方面，政府为了发放特许经营许可证，需要审查企业的申请资格；为了制定价格，必须委托中介机构对企业的实际成本进行审计和预测，聘请有关专家和利益团体的代表对调价方案进行论证，最后再交由监管委员会审议通过；为了监督企业执行监管法规，还要设立常设机构接受投诉并组织调查。所有这些监管活动都要花费相当多的人力和物力。此外，在特定情况下，政府还要对一些自然垄断企业的政策性亏损进行补贴，以保障它们能够正常经营下去。所以，监管在致力于提高社会福利的同时，又消耗着社会福利。在监管的效率方面，监管的结果有可能造成企业和政府监管机构两方面的低效率。企业在监管状态下，由于没有外在的压力，可能会与垄断情形下一样缺乏不断降低成本和创新发展的内在机制，而更多地寄希望于对监管机构施加压力以调高价格来获得更高的收益。对比处于激烈竞争的其它行业，受监管的自然垄断企业的经营效率总是比较低的，而其中享受政策性亏损补贴的企业效率尤为低下。政府监管机构作为一个行为主体，既有可能出现监管政策偏差，也可能追求自身利益而忽略监管本身的社会目标。例如，有关成本的信息在企业 and 监管机构之间是不对称分布的，因此受信息的局限，监管机构制定出来的价格会产生一定的扭曲。再如，为了加强对企业经营过程的了解、改善监管效果，监管机构一般会从受监管企业吸收一批专业人员从事监管的咨询和行政工作，但这样一来，监管机构的决策就会受到受监管企业某种程度的支配。加上企业对监管机构的影响一般总是比消费者的反应有组织并且强烈，这样也会导致监管措施的方向性偏差。

由此看来，原则上政府施加监管的行业应越少越好；对于现有接受监管的行业，在具备条件的前提下，也应逐步部分地解除直至全部解除监管。一般来说，解除或者部分解除监管要具备以下三个条件之一：一是技术的变化。自然垄断的形成主要依赖于生产所使用技术的性质，使得只有集中生产才能获得规模经济效益。但是当引入新的技术后可以在竞争的情况下取得更低的成本时，原有的监管方式就需随之改变。例如，微波和卫星通讯技术的出现就引起了西方发达国家解除了对长途电话业务的监管；二是替代产品或服务的成熟。事实上，任何产品或服务都存在一些替代品，只不过自然垄断产品的替代品的竞争力通常比较弱罢了。例如，步行是公共交通的弱竞争力的替代品。在替代品的竞争力比较弱时，政府的监管是必要的。但当替代品发展到具备竞争能力时，就应该考虑放松监管。譬如，随着我国高速公路网络的形成，放开对铁路运输定价的监管将提上日程。此外，有线电视网络通讯技术的开发或许将成为市内电话解除监管的导因；三是可以把非自然垄断的生产或服务环节分离出来。在自然垄断行业，并不是所有的环节都具有必须集中经营的性质。在一定条件下，把不同性质的环节相分离，就可以减少监管的范围，提高经营效率。例如航空器与机场的经营分离、长途电信与市内电信分离等就是如此。部分或全部解除监管应当逐步进行。因为原有的自然垄断企业拥有比较全面的设施和经营网络，一旦完全解除监管，它可以趁机采取超低价策略把

尚未站稳脚跟的新企业挤垮。所以，为了给新进入的企业提供适当保护，可以先放开特许经营权的管制，变自然垄断为寡头垄断或垄断竞争，同时保持对原有受监管企业的价格监管，待大企业之间竞争实力相当、竞争比较有秩序以后再放开。

第二，价格监管方式的多样化。

在强调监管体制的规范化建设的同时，还应看到实践中存在的监管方式多样化要求。首先，差别定价的要求。在大多数具有自然垄断性质的公用事业里，其生产或服务能力一般是固定的，而其需求则往往是波动、不均匀的。在政府制定并实施单一的定价政策时，固定的供给就经常会出现需求高峰期供应紧张、平时则供应过剩的峰谷交替现象。假如为了满足高峰期的需求考虑增加投资扩大生产或服务能力，势必将导致生产或服务能力在平时的更多过剩。所以，从节约社会资源的角度来看，有必要实行差别定价，在高峰期收取较高的费用，而平时则维持较低的价格。通过差别定价，社会的需求就会受到价格信号的调节，将其中一部分从高峰期转到平时，最终明显缩小不同时期的需求差异。差别定价对于自然垄断企业也是有利的。根据微观经济学的原理，价格歧视即差别定价可以增加生产者所得到的总收益。所以，从自身经济利益出发，在具备价格歧视的条件下，自然垄断企业也会极力争取实行差别定价的权力。

其次，灵活定价的要求。由政府制定固定价格，固然可以抑制自然垄断企业利用垄断力量谋取超额利润的行为、保护消费者的利益，但由此一来又隔断了企业与市场之间的相互作用关系。一方面，价格本身是协调供求的不可替代的机制，但是一旦监管机构把某项产品或服务的价格固定下来，价格调节的机制就受到很大限制。如果出现供求矛盾，往往需要经过较长的论证过程才能做出反应。从这个角度看，固定价格会影响到资源配置的效率。在这种情况下，限价可以用来代替固定价格。当企业的生产或服务能力尚有剩余或者成本有所降低时，企业可以降低价格；而在相反情况下，则可以在最高限价范围内适当提高价格。这样，供求关系就可以在受控的前提下得到一定的协调。另一方面，固定价格也不利于大类产品或服务内部的价格结构合理化。有一些自然垄断产品或服务本身内部还有具有不同生产成本的子类产品或服务。如果由政府一一为它们确定固定的价格，结果很可能是吃力又不讨好。对此，可以考虑的作法包括只确定加权平均价格或者结合预期通货膨胀率确定综合价格指数抑或仅对其中最为重要的产品或服务确定固定价格而放开其它子类产品价格监管（但此时必须能够监控共同成本在各个子类产品或服务间的合理分摊）等。

在价格监管结合差别定价和灵活定价的模式下，监管机构对企业成本实施审计和监控的必要性丝毫没有减弱，相反由于其复杂性更有所增强。对于复杂的价格结构，对价格的监督无法象单一固定价格下那么直接了当，因此消费者往往感到迷惑。于是，由专业人员组成的监管机构的作用变得更加突出。差别定价和灵活定价也增加了价格监管的难度和成本。以加权平均价格的灵活定价为例，一方面，加权平均价格的确定仍需要维持全部监管程序不变。如果将之简化，可能导致制定出来的价格偏差较大。加权价格偏高使监管失去意义，而偏低则抵消了灵活性。另一方面，权数的因素又增加了定价和监督的困难。

第三，受监管企业提高效率的积极性。

无论如何，监管在动态上总是与政府不加监管的自然垄断情形一样存在着某种低效率现象，其具体表现在被监管的企业缺乏降低成本的积极性。其主要原因有二。一是缺乏竞争。监

管用特许经营权把潜在的对手排斥在外。没有了竞争，那些被监管的企业也就没有了生存压力。所以，监管对企业的另一层意义是它们以接受监管为代价享受了政府的保护。由于企业降不降低成本都不影响其盈利与生存，企业不必千方百计地节省开支。二是利益驱动力不足。以平均成本定价为例。当监管机构以平均成本定价为企业制定了固定价格之后，企业不必在降低成本方面下任何功夫，就可以有保证地获得合理的利润。企业如果在这个基础上降低成本，显然可以增加其利润率。但是这种静态上显示出来的吸引力到动态上就可能被抵消。因为企业此次降低了成本，那么下次调整价格时新的成本水平就将被作为新的调价基数，而且调价周期越短企业由降低成本获得的超额利润就越少。从监管的原则出发，监管的目标之一就是抑制企业凭借自然垄断力量对超额利润的长期占有，据此应该根据成本的变动情况随时调整价格。但这样一来，企业就失去了降低成本的驱动力。由此，要调动企业降低成本的积极性，社会和监管机构必须作出某种妥协，让企业在一定时间内或者在某种程度上占有降低成本带来的额外剩余。显然，延长调价周期是一种调动企业降低成本积极性的途径。但是这样做的问题，一是时间长度难以科学地加以确定。时间过长，企业仍然长期占有超额利润而消费者无法享受到降低成本的好处，时间太短则起不到刺激作用。最后只能是监管机构和企业花费大量时间来讨价还价地加以解决。二是容易把通货膨胀等提高成本的因素混在其中从而抵消降低成本的努力，导致企业采取机会主义的态度：即通货膨胀时要求尽快调价，降低成本后极力推迟调价。另一种比较可行的办法是由监管机构在定价的同时也确定一个社会和企业分享降低成本好处的比例，到调价时把相应的成本降低额加到现有平均成本上作为定价的基础。举例来说，假设上一次定价时核定的营业成本（不含资本成本）是1元，企业的分享比例是50%，在此期间企业把营业成本降低了0.2元，那么本次定价时就以现有营业成本0.8元加上分享的0.1元即0.9元为基础。这种方法的好处是以契约方式事先确定了刺激强度，人为因素较少，而且操作全部都贯穿在原有的调价程序中，额外的工作量很少。

作者单位：厦门大学经济研究所
邮 编：361005