

公用企业的管制改革

——重塑政府对公用企业的管制结构及管制职能

袁 飏*

(厦门大学 政治学与行政学系, 福建 厦门 361005)

摘要:传统的公用企业管制机制是以所谓的“公用企业合法垄断理论”为依据的。我国的公用企业管制机制也是建立在这种理论基础之上的。这种机制虽然在计划经济条件下有其存在之合理性,但伴随市场经济体制的确立与推进,其理论上与实践上的弊害逐渐显明。因此,对公用企业进行管制改革已势在必行,改革的途径是在借鉴西方国家公用企业管制改革经验的基础上,重塑我国公用企业的管制结构及管制职能。

关键词:公用企业;自然垄断;管制改革

中图分类号: F123.16 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0768(2003)01-0040-04

公用企业,一般指通信、电力、供水、供热、邮政、铁路、民航等以提供公共服务为职能的企业。我国政府对公用企业自建国以来便实行垄断经营的管理体制,这种管理体制的理论渊源即是所谓的公用企业合法垄断理论。但是,伴随着自然垄断理论的进一步深化以及西方发达国家八九十年代对公用企业管制机制卓有成效的改革,公用企业的合法垄断地位已面临理论和实践的双重挑战。因而,对这种传统理论予以反思及检讨,无疑有助于我国公用企业的管制改革。

一、公用企业垄断正当化依据及其质疑

在以往反垄断的法学理论和法律规制中,公用企业一直是作为重要的反垄断除外,其理论和立法之正当性依据主要有三:一是经济上的自然垄断;二是政治上的公共利益保护;三是资本实力上的竞争不可能。

首先,古典经济学理论认为,公用企业是一种典型的自然垄断,以效率价值观之,不宜将其列为垄断规制的对象。所谓自然垄断,是指在存在规模报酬递增的行业,其产品长期成本曲线下降,那么在这种行业内,由大企业独占市场比导入竞争机制能够更有效率地利用资源。^[1]公用企业,如邮电通讯、电力、煤气(天然气)、自来水等行业,即为典型的自然垄断行业。譬如,煤气(天然气)公司的产品是输送煤气、天然气,由此必然要铺设管道,其成本是非常高昂的,但一旦铺设完毕,向管道泵注入更多的煤气(天然气)则不需要更多的资金投入,以至于边际成本趋向于零。因而,如果在这些行业允许竞争,新的竞争者必然要对原有企业的设施进行重复投资,而这种投资一旦进入市场,便无法退出,由此必然引发新竞争者与原有企业进行价格竞争,最终导致整个行业企业都不能取得正常利润甚至亏损。与其如此,倒不如把煤气(天然气)的生产经营全部交给一家企业,开足马力,社会需要多少就生产多少,把平均成本降到最低。基于此,古典经济学便认为,在公用企业等自然垄断行业允许竞争,将提高该行业产品的社会平均成本,从社会整体经济效益衡量,必然会造成资源的浪费,不利于社会福利之最大化。因此,在以往的反垄断立法

中,公用企业均因其自然垄断属性而被允许存在,成为合法垄断之重要界域。

其次,公用企业之所以成为反垄断除外的第二个原因便在于公共利益之保护理念。传统理论认为,公用企业产品,如煤气(天然气)、电力、自来水与人们生活息息相关,均为社会公众日常生活必需品,同时它们又是社会共用的基础设施,是其他社会产品生产的前提和基础。在一定程度上,公用企业可谓社会经济之神经中枢,由谁经营,事关国计民生,国家主权与安全,非一般的竞争性行业可以比拟。因而,一旦开放市场,允许自然竞争,唯恐公用企业被欲行不善之人所掌握,有损害社会公共利益与国家安全之虞。

最后,资本竞争的不可能亦是导致既往公用企业垄断的重要原因。由于行业的技术理论的研究表明,公用企业经营本质上仍是经济人,因而其常常会利用公用企业之垄断性为自身谋求福利,而以牺牲社会公共利益为代价。

政府基于以上理论依据而对公用企业的传统的垄断经营管制机制存在理论上的缺陷。

首先,从古典经济学的社会福利最大化动机来看,政府对公用企业的垄断经营管制并不必然使公用企业经营目标趋向于增进社会福利。这可以从三个方面予以说明:(1)经济管制的实证分析表明,管制并非完全出于对社会福利的维护,在某些情形下,管制的最终结果却是有利于受管制企业以及隶属于这些产业的垄断企业。正如经济管制理论的代表人物乔治·施蒂格勒所指出的那样:“管制通常是产业自己争取来的,管制的设计和实施主要是为受管制产业的利益服务的。”^2按照经济学的经济人假设,政府(包括经济管制者)在本质上可以认为仍是一个经济人,亦有其自身偏好,因而完全可能在利益机制驱动下,为满足自身利益之最大化而成为受管制行业的隐形代言人,即所谓的“管制俘虏”。一个颇为有趣的现象便是管制者离开管制职位后,往往会在受管制行业找到一份不错的工作。^3由于管制者与被管制产业之间信息不对称以及信息显示不充分,往往造成经济政策(包括管制政策)效

* 收稿日期:2002-09-17

作者简介:袁飏(1980—),男,广东从化市人,厦门大学政治学与行政学系2001级硕士研究生,从事行政管理及政策分析研究。

应的滞后性、不平衡性以及效力的递减性,这同样会引发经济管制失灵,^[4]进而影响其目标函数社会福利最大化的实现。

其次,就公共利益之保护理念来看,也不尽然。一方面,美国、英国、日本等政府管制体制改革的实证研究表明,在公用企业如电力、通讯业等部门中导入竞争机制,适度开放市场,不仅不会提高产品价格,相反还降低了价格,并使消费者得到了高质量服务。竞争企业在竞争的压力下比垄断企业更关心消费者利益,从而使消费者得到更多的社会福利。另一方面,伴随科学技术的日新月异,公用企业正经历从传统的单一模式向多元格局的历史变迁,这种多元格局的发展态势削弱了传统公用企业在国计民生中的重要性,同时也逐渐使人们对公用企业公共性有了新的认识,那种认为国家必须亲自掌握、营运公用企业的理念已受到严重冲击,并逐渐成为一种不合时宜的思想。典型的例子如在公共基础设施中推行 BOT 项目方式便是对传统公用企业理念的一种变革。

最后,随着金融国际化和一体化态势的日趋强化,金融产品不断推陈出新,金融市场日新月异,已从根本上改革了公用企业实际上的竞争不可能局面。当前,滞留于各国资本市场的资金高达几十万亿美元,如果公用企业能有较高的投资收益率,这些资本中的一部分将会流向公用企业。因而,笔者认为,公用企业一旦开放市场,导入竞争机制,完全有可能引进实力雄厚的竞争者。

二、我国公用企业管制面临的现实困境

我国的公用企业管制机制亦是依照“公用企业合法垄断理论”建立起来的,这种机制虽然在计划经济条件下有其存在之合理性,但伴随市场经济体制的确立与推进,其社会弊害逐渐显现:(1)政企不分。我国公用企业长期实行政府直接管制体制,政企不分是其存在的一个普遍的问题。虽然近些年电信、电力和民航等行业进行了一定程度的政企分开的改革,但离真正的政企分开还有一段距离。例如,信息产业部既是电信行业的管制者,又是中国电信的老板,同时又负责中国电信内部企业的改制及其经济运行,这样就很难实现与其“嫡系”电信企业的真正分离。而电力、民航等行业地方层面政企仍然没有分开,而铁路、港口和邮政等行业政企分开的改革仅仅处于论证阶段。(2)价格形成及管理机制不合理。我国公用企业集管理者和经营者于一身,受自身利益的驱动,管理时往往不会过多考虑增进社会福利和保护消费者利益,而是着重于以维护部门(行业)利益来作为制定政策的主旨,典型例子如制定产品价格往往超出国际同类产品价格,如国际长途话费。(3)行为极不规范和合理。公用企业滥用独占地位强制交易,限制其他经营者的竞争,侵害消费者利益行为泛滥。如电信企业强制用户购买其指定的电话机、BP 机等商品,强制用户接受其电话维修服务,强制用户缴纳话费预付款等行为。供电企业强制用户购买用电保险;强制用户购买其提供的电表、电线、变压器等电器产品。(4)经济效率低下,服务质量差。公用企业因垄断经营造成的低效率运作已成为严重制约我国经济发展之重要瓶颈。如电力能源供应不足等影响工农业生产。^[5]

由上述可知,我国公用企业的管制改革已迫在眉睫,改革的关键是重塑政府对公用企业的管制结构及管制职能。

三、公用企业管制改革的国际经验

二十世纪七十年代末以来,一些国家公用企业放松管制,引入竞争的改革大大提高了公用企业的效率;降低了收费水平,使服务多样化,维护了消费者的利益;削减了行政费用减轻了财政负担,促进了经济发展。这些改革也积累了丰富的经验,值得我们借鉴。

1. 管制改革大体是沿着国有企业→公共法人→公司混合企业→民营企业的路径进行

日本国铁是自然垄断产业从国有企业出发,依次经过公共法人、公私混合企业,最终改组成民营企业的典型。日本国铁在 1906 年对 16 家私营铁道公司实行国有化以后,直到第二次世界大战结束一直作为铁道院、铁道部等的官厅垄断企业而经营。1949 年改组成具有独立法人的公用企业。但由于官僚希望尽量保留官厅企业由官僚支配的性质而再经营形态上存在内部缺陷:预算、董事人选、运价、重要设施的投资等经营事项广泛的受到来自国会、政府的外部干预,经营者决策的余地小、经营责任不明确,缺乏生产率意识和成本意识。1986 年 11 月日本国会批准了分割国铁并实行民营化的法律,把国铁分割成 6 个旅客铁道股份公司和 1 个全国性货物铁道股份公司,日本电讯股份公司、铁道信息系统股份公司和铁道综合技术研究所。各公司的股票根据经济合算的程度公开上市,有关法律没有规定政府持有股票的义务。这次民营化结束了官僚划一的经营体制,实现了企业灵活决策和自主经营。1993 年 9 月各铁道公司的股票成功上市。

2. 随着环境变化适时剥离竞争性业务

随着环境的变化,把某个产业的所有环节统统视为自然垄断的传统观点,已经不能反映这些产业的现实特征。原因在于,技术革新等因素可能改变传统理论认定的自然垄断产业某些环节的垄断基础,产生哟瑟夫·斯蒂格利茨(1999)所说的混合产业结构,即产业的某些环节适合于竞争而其他环节适合于由几个生产者独占。对这类混合产业结构必须改革管制框架,适时将竞争性业务从垄断性业务中剥离出来,并防止仍居于垄断环节的厂商将其垄断势力延伸到该产业的其他环节。在这方面,英国邮政总局提供了值得重视的经验。有关竞争性业务从垄断性业务中剥离出去的详细情况,如表 1 所示。

英国邮政总局对竞争性业务的剥离

时间	事件
1969 年	国会邮局法案,废除原邮政总局长,将邮政、电讯和汇款等相关业务转予新的国有机构——邮政总局,并授权其独家经营信件和电信业务的垄断权;
1977 年 9 月	政府宣布将电信业务从邮政总局剥离出来并成立单独的公司;
1981 年 10 月	邮政总局承担的电讯职能正式移交给英国电讯,邮政业务(包括门市和汇款业务)仍由邮政总局经营;
1986 年	将邮政总局按业务性质划分为皇家邮件(信件)、邮局门市(财务和零售服务)、包裹(包裹和邮政快件)和 Cirobank 银行(银行服务)四部分;
1988 年 6 月	政府宣布将 Cirobank 银行出售给私有企业,并于 1997 年 7 月成交;
1997 年	政府宣布在继续其国有性质的同时给予邮政总局新的商业自由,使其在国内和国外都有较强的竞争力。

资料来源:作者根据相关资料整理

3. 企业的商业目标和社会目标相分离

从历史上看,政府总是赋予国有企业经济和社会双重目标,使得国有企业一方面受其企业性质作用而必须追求商业目标,即追求盈利的最大化和自身的发展;另一方面为适应社会发展和稳定又不得不承担非商业性目标,如提供比本身经营需要多得多的就业岗位、承担普遍服务的职能。双重目标的存在,造成国有企业与非国有企业竞争条件的不平等,致使无法运用财务会计制度和其他评价纯商业目标企业的方法来评价国有企业,更无法追究和承担经营不善的法律责任。因此,为使国有企业提供运营效率,必须强化企业的商业目标、弱化非商业目标,尽可能把国有企业承担的社会目标分离出去。

四、启示与借鉴

从西方国家公用企业管制改革的措施,我们似可得出以下几点启示:1. 公用企业竞争化改革的关键是实行政企分开,并在公司化的基础上逐步实现产权多元化。这一点从日本、英国的改革中我们可以看得很清楚。政企分开的途径大都是通过将有国有企业进行公司制改革来实现。各国的改革实践证明,公司产权多元化并不必然促进竞争,但竞争的加剧要求提高企业经济效益,最后必然导致公司产权多元化。2. 有效竞争是政府制定管制公用企业政策的目标模式。公用企业领域引入竞争机制时,必须考虑该领域存在的巨大规模经济。政府在制定管制与竞争政策时需要兼顾规模经济与竞争活力。有效竞争就是指将规模经济与竞争相协调的竞争,它成为政府管制公用企业行业的目标模式。3. 有鉴于公用企业相较于一般产业仍然具有更加明显的自然垄断表征与公共性,因而上述国家在对公用企业改革方式的选择上主要采用渐进式的改革路径,通过政府主导或者法院判例逐步放松管制。

五、重塑我国公用企业的管制结构及管制职能

长期以来,传统理论认定的公用企业多由中央政府或地方政府设立的国有企业垄断经营,政企高度合一这是这一体制的基本特点和主要弊端。近年来,随着市场经济取向改革的不断深入,相继对邮政、电力、铁路等产业的政企关系从根本上进行了重大调整。与其他产业不同,由于并不是这类产业的所有环节都能引入多家企业相互竞争,如何重塑政府的管制结构和管制职能是公用企业管制改革不可回避的课题。

1. 进一步转变政府职能,实行真正的政企分开。

我国公用企业竞争化改革的难点和关键在于政企分开,只有政企真正分开才能有效的防止行政垄断。因此,政企分开的改革还将按公用企业的不同行业分别循序渐进的进行下去。从政府方面来说,必须要使其行政管制权、企业资产所有权、企业经营权剥离开来。比如信息产业部就既不能既是管制机关,又是其管制对象——中国电信的老板。从企业来看,企业应当成为一个真正意义上的市场竞争主体。但如果仍然以国有独资企业作为微观主体,国有企业固有的制度缺陷(如所有者缺位、监管虚设、缺乏创新和危机意识以及落后的经营管理等),将使得有效竞争无法实现。

2. 导入竞争机制,提高经济效率。

实行政企分开以后,公用企业依然在市场上占据绝对的垄断地位,要提高经济效率,还必须放松进入管制,导入竞争机制。在公用企业行业中导入竞争机制,建构竞争性

市场结构对于公用企业提高经济效率,增进社会福利,绩效是十分显著的。不用说前述发达国家的成功经验,就我国而言,仅根据联通公司加入到中国电信市场的竞争后中国电信业所发生的巨大变化便可见一斑。^[6] 联通公司于1994年7月19日正式成立后,中国电信行业由此出现了前所未有的竞争局面,行业经济效率也因此大幅度上升,消费者获得了很大的方便和福利,电话初装费从前几年的四、五千元下降到目前的一千元左右,移动通信从90年代初的三万元降低到当前的二、三千元,国内长途电话从前几年的一分钟一、两元降至今日联通公司IP电话一分钟三角钱。此外,电信业服务质量的改善亦是有目共睹的。

上述实证分析表明,导入竞争机制是我国公用企业提高经济效率的必由之路。但值得指出的是,由于公用企业毕竟具有一定程度的自然垄断性,因而导入竞争机制的过程只能是一种渐进式的改革,我以为大体上可以分两步走:

第一步是应当将公用企业中自然垄断性业务与非自然垄断性业务分别构建不同的市场结构。一方面对属于自然垄断性业务的,如对管道、网络等的建设和营运,在改革初期应当建立一种寡头垄断的市场结构,严格控制市场准入,甚至在条件不具备的情况下可以仅允许一家垄断企业独家营运。但是,为防止垄断经营者滥用其垄断权,笔者建议可以尝试对自然垄断业务经营权之授予采取特许权形式,并且应当通过市场化的竞争方式来授予特许权,即通过招标方式公开竞争,择优选用条件最好的企业负责经营。另一方面,非自然垄断业务则应当放松管制,开放市场,建立一个可竞争的市场结构。如电力的供应,煤气、天然气的供应等都可建构类似竞争市场,企业之间相互进行价格、质量和服务的竞争。

第二步,从营运自然垄断业务的企业中剥离非自然垄断业务。这是因为:从事自然垄断业务的企业如果同时亦经营非自然垄断业务,那么极易产生对非自然垄断企业的不正当竞争,如优先安排关联企业的竞争业务、拖延竞争企业的业务等。如此一来,便损害了竞争的公平性,无法真正实现市场经济资源优化配置之功效。

3. 及早出台反垄断法,确立公用企业的竞争规则,实现对公用企业的依法管制。

我国公用企业的管制改革,正处在由自然垄断向公平竞争的转轨中。放松管制,只是为公用企业参与市场竞争去掉了竞争的枷锁。要实现自由、公平、有效的竞争,必须及早出台反垄断法,确立公用企业的竞争规则。反垄断法对公用企业的行为规制主要有以下几种:

(1) 禁止不合理的垄断高价。

由于对管道或者网络的依赖,公用企业中的有些环节必定具有自然垄断性,不可能引入竞争机制。为防止公用企业利用垄断地位谋取高额垄断利润,必须强化对公用企业的价格管制。反垄断法是规范市场竞争的法律,反垄断机构对市场需求状况、市场准入及运行成本有更为全面的了解。在对公用企业的价格进行管制时,要充分发挥反垄断机构的作用。在价格管制中,可以采用空间比较、时间比较、成本与利润比较等多种方式,来判断公用企业所提供的产品或服务的价格是否合理。

(2) 禁止交叉补贴。

一个占据市场支配地位的企业出于打败竞争对手和限制竞争的目的,大幅度地降低竞争产品或服务价格,同

时提高垄断产品或服务的价格,在竞争性行业中受到的损失通过垄断业务得到弥补,称之为交叉补贴。反垄断法明确禁止内部业务交叉补贴行为,规定企业必须将其自然垄断业务与非自然垄断业务相剥离组成独立的法人实体。

(3) 拒绝交易的禁止。

按照契约自由原则,企业有权决定是否订立合同、和谁订立合同及合同内容。由于公用企业所提供的产品或服务为社会所必需,且公用企业在很多情形下又是唯一的提供者,因此必须对公用企业的契约自由进行限制。公用企业无法定理由,不得拒绝为特定的消费者提供产品或服务。

(4) 禁止强迫交易或搭售。

强迫交易或搭售指公用企业滥用市场支配地位,强迫消费者接受不需要的产品或服务,或者以排挤其他竞争者为目的,限定消费者购买其指定经营者的商品或接受服务。我国在《反不正当竞争法》中对此种行为进行规制。但,笔者认为,强迫交易或搭售实质上是缺乏有效竞争,为竞争不足,由反垄断法规范更为合适。

(5) 垄断企业应向其他经营者开放管道或网络。

垄断性环节和非垄断性环节分开之后,新的经营者要想在非垄断性环节进行有效运营,必须依赖原垄断企业所控制的管道或网络。反垄断法应明确规定,垄断企业负有向其他经营者开放管道或网络的义务。早在1912年,美国法院关于美国司法部诉铁路终端协会的判决中就确立了“基础设施理论”,该理论认为,无理拒绝入网或者拒绝使用基础设施被认为是滥用市场支配力。适用这个理论的前提有:第一,一个企业垄断了网络或者基础设施;第二,竞争者不可能重复建设这样的设施;第三,垄断者拒绝

竞争者进入设施;第四,事实上存在着竞争者使用基础设施的可行性。^[7]

(6) 禁止歧视和区别对待。

即使公用企业大刀阔斧引入竞争机制之后,也必然存在着一些环节,由于其对管线的依赖,只能由一家企业经营。垄断企业除了承担向其他经营者开放管线的义务外,还必须保证以同一条件开放管线,不得区别对待。垄断企业向竞争企业所收取的费用、要求的入网条件和提供的服务保障直接关系到后者的经济效益甚至生死存亡。反垄断法必须明文规定,垄断企业要以同一条件向其他经营者开放网络,不得歧视。

参考文献:

- [1] 樊纲. 市场机制与经济效益[M]. 北京: 中国经济出版社, 1996.
- [2] [美] 乔治·施蒂格勒. 产业组织和政策管制[M]. 潘振民译. 上海: 上海三联书店, 1989.
- [3] 贝多广. 证券经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 1997.
- [4] 历以宁. 非均衡的中国经济[M]. 北京: 经济日报出版社, 1991.
- [5] 尔仁. 我国电价改革与电力工业的发展[J]. 经济研究参考, 1994(164): 41-42.
- [6] 张宇燕. 国家放松管制的博弈[J]. 经济研究, 1995(6): 24-25.
- [7] 王晓华. 论网络部门的反垄断法——以电信业为例[M]. 北京: 中国法制出版社, 1998.

Reform of Government Regulation of Public Enterprises: Remodeling the Construct and Function of Government Regulation of Public Enterprises

Yuan Biao

(Politics and Administration Department Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian)

Abstract: Traditional government regulation mechanism is based on “the theory of legal monopoly of public enterprise”. In our country, government regulation mechanism of public enterprises was based on the same theory. This mechanism has its rationality on the condition of planned economy, but, with the establishment and development of market economy system the canker of the mechanism in theory and practice is more and more obvious. So it is necessary to reform the government regulation of public enterprises. The approach of reformation is to remodel the construct and function of government regulation of public enterprises on the base of using the reforming experience of the western countries for reference.

Key words: public enterprise; natural monopoly; reform of regulation