

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业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。

重塑公用企业的管制机制

■文 / 袁 颢

一、公用企业垄断正当化依据及其质疑

公用企业垄断经营的正当化是建立在传统理论对该行业特性认识的基础之上的。

首先，从经济效益的角度看，公用企业通过网络进行经营活动，属于自然垄断行业。由于网络设施固定成本的“沉淀性”大，投资回收时间很长，具有规模经济性质，因此，传统理论的结论是，从供应场所到用户的网络只应当有一条。也就是说，公用企业属于自然垄断行业。所谓自然垄断，是指单位产品或者服务的平均成本随着产量的提高而下降，从而要求该行业从最小有效规模出发，只是由一个企业进行生产。

其次，从社会公共利益与社会公平的角度考虑，公用企业提供的商品和服务是社会公众生活所必需的，是地区大多数居民使用的公众服务，所以有来自用户、消费者方面提供服务的稳定性、信赖性、规则性和质量稳定性的要求，用户强烈要求禁止提供差别性服务以及禁止规定差别价格。加之，公用企业一般都属基础设施领域，其经营活动是其他企业经营的基础和前提。为此，传统上认为公用企业领域不宜引入竞争机制而应由国家授权企业垄断经营。



鉴于上述对公用企业的自然垄断性及其公益性的认识，传统理论认为公用企业领域属于《反垄断法》的适用领域之外，而必须由政府给予经济管制。

但是，建立在传统理论基础上的政府对公用企业经济管制的实践，并没有达到其追求的效益与公正的目标。二十世纪七十年代后期前，主要市场经济国家和地区公用企业领域普遍存在企业内部无效率，商品及服务价格偏高而消费者选择偏少，政府财政负担过重，企业不能适应高科技发展与

经济国际化所引起的社会经济结构变化等情况。二十世纪八十年代，以美、英等国为先导，在许多国家掀起了公用企业管制改革浪潮。改革的需要与实践伴随着理论的反思，人们对传统理论提出了质疑：

首先，人们认为，将公用企业笼统地视为自然垄断行业的理论并没有反映该行业的实际情况。因为任何行业的任何技术都不是一成不变的。随着科学和技术的发展，某些技术革命事实上结束了过去自然垄断的状态。例如，无线电通讯技术的产生结束了长

途有线通讯的垄断地位。另外,技术进步减少了规模收益,因而提高了很多部门引入竞争的可能性。第二,市场需求的变化可以减少甚至消灭规模经济。

其次,人们认为,传统政府管制(包括经济管制)制度本身也存在问题,即存在“管制失灵”。第一,政府与被管制的企业之间存在着严重的信息不对称。政府对管制企业所知甚少,可能导致垄断企业内部无效率,资源无法合理配置。第二,政府部门及其工作人员的“经济人”行为可能导致管制失灵。直接充当管制者的政府的部分工作人员为追求自身利益往往被其管制的企业所俘虏,站在被管制者的立场而不是公众利益立场上实施管制行为。第三,政府管制机构的不完善承诺可能导致管制失灵。

综上所述,传统理论与实践夸大了公用企业领域自然垄断的范围,又过多地依赖了政府对公用企业的直接经济管制,在其指导下的实践结果自然令人失望。为此,放松管制,引入竞争成了理论与实践发展的必然选择。

二、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。日本国铁是在1906年对16家私营铁道公司实行国有化而成立,1949年改组成具有独立法人的公用企业。但由于经营上存在内部缺陷,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

司和一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。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

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,产生约瑟夫·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。

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。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。

从西方国家公用企业管制改革的措施,我们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。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。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)鉴于公用企业相较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。

三、我国公用企业管制的改革进展及存在的问题

1. 我国公用企业管制改革的进展

近些年,我国公用企业管制改革的主要成就之一,就是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,行业重组和企业的公司化改造取得很大进展。如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、中国联通等多家竞争的格局。在增值电信领域,已为3028个企业发放了经营许可证。民航业实现了航空企业和机场的分离,航空运输企业之间的兼并、重组以及股份化改造正在取得积极进展。电力行业多方投资电厂的格局已经形成,厂网分离、企业自主发电、竞价上网的试点正在展开。铁路行业初步实现了主副业分离,组建了6个大铁路非运输企业和5个独立的客、货运输公司。通过行业重组和企业的公司化改造,中国移动、中国联通、中油股份、中石化股份、南方航空、东方航空、首都机场、国家电力等一批有竞争力的基础领域企业在国内外资本市场成功地实现了上市。

2. 我国公用企业管制尚存问题

目前公用企业管制机制仍存在很多的问题,如政企不分、产权不清、行业垄断等。其中,垄断造成经济低效的种种现象严重地制约着我国基础领域的改革和发展。在具有自然垄断性质的有线通信、电力、铁路运输、自来水和煤气供应等基础设施产业中,至今还基本上实行政企合一、政府垄断经营的管制体制。在这种体制下,政府既是管制政策的制定者和监督执行者,又是具体业务的垄断经营者,这种行政性垄断是一种制度性、扼杀竞争机制的垄断形式,它明显区别于通过自由竞争,导致生产集中,最终形成的经济性垄断。

此外,我国加入WTO,公用企业领

域垂直一体化垄断这一深层次矛盾和管制制度的缺陷越来越突出。可竞争的环节和具有自然垄断性质的环节,都掌握在垄断部门手中。虽然在竞争环节引入了新的竞争者,但原有的垄断者可以凭借独占的垄断权力,使竞争者处于非公平竞争的不利地位;政府管制部门对垄断部门缺少足够的约束力,管制方式也缺少法律法规等依据。解决这些基本矛盾的合理选择是:打破垄断,放松管制,重塑政府对公用企业的管制结构及管制职能。

四、重塑我国公用企业的管制机制

1. 进一步转变政府职能,实行真正的政企分开

从政府方面来说,必须要使其行政管理权、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

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,增进社会福利是十分显著的。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

务经营权的授予采取特许权形式,并且应当通过招标等市场化的竞争方式来授予特许权。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。

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

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。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。

(6) 禁止歧视和区别对待。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。^[8]

主要参考文献:

- [1] 王晓晔著:《竞争法研究》,中国法制出版社,1999年版
- [2] [日]植草益著,朱绍文、胡欣欣等译校:《微观规制经济学》,中国发展出版社,1992年版
- [3] 张维迎著:《信息、管制与中国电信业的改革》,载张竹昕主编《中国规制与竞争:理论和政策》,社会科学文献出版社,2000年版
- [4] 张宇燕:《国家放松管制的博弈》,经济研究,1995年第6期
- [5] 王晓华:《论网络部门的反垄断法——以电信业为例》,中国法制出版社,1998年版

(作者单位:厦门大学政治学与行政学系)