

我国自然垄断行业的政府管制问题研究

刘占川

(厦门大学法学院, 福建 厦门 361005)

摘要:我国自然垄断行业由于市场失灵原因和政府管制机制存在缺陷,使得自然垄断领域普遍存在低效率、寻租和分配不公以及损害消费者利益之问题,不利于经济之发展。因此,有必要对自然垄断行业之政府管制进行改革和制度重构,适度放松管制和引进有限竞争。

关键词:竞争;自然垄断;行政垄断;政府管制

中图分类号: C93

文献标识码: A

文章编号: 1672-3198(2010)09-0076-01

1 自然垄断与政府管制之内涵

所谓自然垄断性,是指由于存在着资源稀缺性和规模经济效益、范围经济效益,使提供单一物品和服务的企业或联合起来提供多数物品和服务的企业形成一家公司(垄断)或极少数企业(寡头垄断)的概率很高。我们把这种由于技术理由或特别的经济理由而成立的垄断或寡头垄断,称为自然垄断。

而政府对自然垄断业务,依照法律法规对企业之市场进入、价格决定、产品质量和服务条件施加直接的行政干预,这即为通说所谓之政府管制。

2 自然垄断行业政府管制的必要性

根据自然垄断产业的界定,可知自然垄断的形成具有“天然”性与经济合理性。然而,其属于典型的市场失灵领域,市场竞争机制很难发挥作用。因此,从全社会出发,政府有必要对自然垄断产业进行管制。

自然垄断的政府管制主要体现在市场进入管制、价格管制和产量管制三方面。进入管制主要是限制产业中的厂商数目,以避免恶性竞争。价格管制主要是由政府确定自然垄断企业产品或者服务的价格或收费标准,以防止自然垄断企业损害消费者利益。数量管制主要是在产品或服务的数量上的限制,以防止因投资过多(过少)或产出过多(过少)所造成的价格波动、资源浪费或有效供给不足。

基于自然垄断之经济正当性及政府管制的必要性,我国有必要对某些自然垄断行业实行适度的垄断经营,同时,对该种自然垄断管制进行必要的改革。

3 我国自然垄断行业政府管制现状

自1998年以来,我国对自然垄断产业主要以分拆等方式进行了改革。但由于经济体制等客观因素存在,改革效果欠佳。在某些自然垄断行业,企业组织以协议等方式分割市场,这严重违背了改革之宗旨。

自然垄断行业具有规模效应和资本密集等特点,这极大的阻碍了竞争者的进入。同时,由于国有企业,产权结构单一,国家资本“独大”,因此也难以形成投资主体多元化之格局,制度性的造成了行业低效而垄断利润高之结果。

基于存在垄断利润,使得我国相关行业失去了创新之动力。还有其对资本、技术之垄断及信息不对称,使得自然垄断行业缺乏激励和竞争,制约了本领域技术进步和效益提高。同时,在我国自然垄断领域有着浓重的官僚作风,消费者利益往往会受到极大的损害而投诉困难。

4 我国自然垄断行业政府管制的路径

目前,在自然垄断领域,低效率、高利润等问题已经严重制约了我国相关行业经济发展和竞争力。因此,应探索

本土化适合我国对自然垄断行业管制的制度和措施。

4.1 正确界定自然垄断行业与其他行业界限

要实现对自然垄断行业科学管制,必须区分自然垄断行业与其他行业。如果对非自然垄断行业进行政府管制,则会抑制行业竞争,导致社会福利损失。

同时,应明确自然垄断与行政垄断之界限——行政垄断,是指用行政权力管住市场准入,在一个市场只允许一家企业独家经营或少数败家企业垄断经营的市场结构。我国的垄断大多是由计划经济直接转化而来的,计划经济是以行政权力维系运转的,所以,目前我国的垄断,都带有深厚的行政垄断色彩。

我国行政垄断与发达国家法定垄断的最大区别是西方国家的法定垄断一般都有自然垄断色彩,没有自然垄断性的法定垄断很少,而我国行政垄断却很多。

4.2 放松自然垄断行业的进入管制,形成有限竞争

自然垄断一般存在于网络性质和初始投资较大的行业。对自然垄断业务应实行政府管制下的特许权投标经营制度,形成有限竞争。采取政府管制的垄断,前提是要承认这种垄断的合理性,有存在的客观价值。在承认垄断有合理性后,才有必要设计与垄断相适应的政府管理制度。否则对没有合理垄断理由的行为进行管制,尤其是对市场准入进行管制,管制就成为垄断存在的原因,导致行业发展的低效率并影响公共福利。

4.3 加强对政府管制行为监督,促使政管企分离

在政管企不分的情况下,行业管制者不可能站在中立之立场平等对待所有的市场参与者,新的市场进入者或非国有企业很可能受到歧视。政企同盟一旦形成,便完全有可能在立法和执法过程中藐视消费者的力量,置他们的合法权益于不顾。

我国存在严重的地方保护主义——各级地方政府为了片面追求经济指标,地方政府将它的“父爱”从地方国有企业向所有地方企业扩散,从而机制性的使相关行业极大的降低了效率 and 创新能力。

因此,国家应积极监督管制机构的行政行为,立法保证监督机构独立性以及增强行政执法力度以增进管制效果,促进自然垄断行业健康发展。

4.4 抑制自然垄断行业之垄断定价,维护消费者利益

在自然垄断领域,垄断定价现象较为普遍,如果不受外部约束,在垄断利润之驱动下,其定价将大大高于成本,从而扭曲分配效率,损害社会福利,因此尤其需要政府对自然垄断行业之价格实施管制,以维护消费者之利益。