

垄断行业国有企业改革

李世朗

(吉林大学 中国国有经济研究中心, 吉林 长春 130012)

摘要: 随着改革开放的不断深入, 市场化程度的逐步提高, 对国有企业的改革已经从一般竞争性领域延伸到垄断行业。可以说, 目前除垄断行业这一计划经济最后的“堡垒”外, 国有企业不可替代的地位已不复存在。市场准入的渐进放开, 不仅使大量的外资成为中国市场的进入者, 而且民营企业也大举进入更多传统国有经济垄断的领域, 国有资本独占各个行业和领域并受到政府保护的局​​面已经消失, 绝大多数国有企业面临强大的竞争压力。这表明我国国有经济的改革和发展已经开始步入了一个新的阶段, 也是一个更为复杂的阶段。本文就从分析了垄断的利弊、垄断行业的重新界定和我国垄断行业国有企业的现状及存在的问题几个方面后, 提出了垄断行业国有企业改革的对策和垄断行业国有企业改革应避免的误区。

关键词: 垄断; 国有企业; 自然垄断; 行政性垄断; 管制

中图分类号: F240 **文献标识码:** A

表面看来, 似乎一般竞争性领域国有企业的战略重组和适当退出是国有经济战略性调整过程中各种矛盾的焦点所在, 当然也就成为国有企业改革和发展问题研究的重点; 而垄断行业国有企业改革, 增强国有经济控制力似乎是一个比较容易解决的问题。显然, 这种理解是十分片面的。事实上, 垄断行业国有企业不但同样需要改革, 而且其改革的难度并非如人们所想的那样简单, 相反比竞争性领域国有企业改革的难度要大。垄断行业国有企业改革不仅关系着国有经济在新形势下的历史命运, 其本身也隐含着远比人们想象中更为复杂的矛盾。

研究垄断行业国有企业改革, 首先要理论联系实际对垄断的利弊进行辩证的分析, 在这个前提下对我国的垄断行业作一个清晰的界定。本章将在这个基础之上结合我国垄断行业国有企业的现状及存在的问题, 提出我国垄断行业国有企业改革和发展的对策, 并指出我国垄断行业国有企业改革应注意的问题。

一、垄断及其利弊的辩证分析

(一) 垄断的内涵及形式

垄断问题, 是一个古老的经济学命题。长期以来, 经济学界对垄断与反垄断问题给予了较多的关注。对于垄断, 虽然不同的学者从不同的角度去理解和概括, 给垄断以不同的定义。但总体上说, 人们对垄断的基本认识是一致的。按照曼昆的说法, “如果一个企业是其产品惟一的卖者, 而且如果其产品并没有相近的替代品, 这个企业就是垄断”。¹

曼昆认为, 垄断的基本原因是进入障碍, 即垄断者能在其市场上保持惟一卖者的地位, 是因为其他企业不能进入市场并与之竞争。进而, 曼昆依据进入障碍的三个来源, 将垄断分为三种类型, 即由于垄断资源形成的垄断, 政府创造的行政垄断以及自然垄断。但曼昆同时指出, 虽然关键资源的排他性所有权是垄断的潜在原因, 但实际上垄断很少产生于这种原因。在许多情况下, 垄断的产生是因为政府给予一个人或一个企业排他性地出售某种物品或劳物

的权利。

（二）垄断利弊的辩证分析

一般认为，垄断是市场经济发展到一定阶段必然产生的、与竞争相对立的经济现象，是源自市场竞争，又反过来对其进行否定、限制和阻止的“异化”力量，是对公平竞争市场秩序的极大威胁，是万恶之源。对垄断持这种否定态度的经济学家数不胜数。正如美国经济学家赫希曼所说，“高度垄断在某些情形下要优于松散式的竞争，这个观点对一个西方经济学家来说是难以接受的”。²

我们认为，这种理解是十分片面的。事实上，我们更应该想到的是，垄断的产生恰恰是始于竞争，正如列宁所说，自由竞争推动生产集中，而“集中发展到一定阶段，可以说就自然而然地走到垄断”。³垄断和竞争之间必然有某种共性，不可能有清晰的界限，不是完全相互排斥的，而是在某些条件下存在着相互转化的趋势和可能，我们不能简单地将竞争和垄断割裂和对立开来。从产业组织的角度分析，一个合理的市场结构应当是既有适当的垄断、又有规范的自由竞争的市场结构。

因此，我们不能仅仅通过基本的经济学分析，就简单地得出垄断是有害还是有利的结论，完全肯定或完全否定垄断都是不科学的，正确的作法应该是结合我国特殊的国情，对垄断在我国国民经济发展中的作用进行辩证的分析。我们认为，垄断存在种种弊端是不可否认的事实，如通过种种排他性控制，阻止竞争对手（含潜在对手）的进入，限制公平竞争，损害消费者权益，阻碍技术进步，降低经济效率，导致经济停滞，等等。然而，所有这些弊端都是基于古典经济学的完全竞争假设前提而推演出来的，而现实经济生活中完全竞争假设的不存在，即使不能否定垄断的这些所谓弊端，至少也应当促使我们从相反的方面去寻找它的好处。实际上，垄断并非是如此一无是处、十恶不赦，它是社会化大生产和科技进步过程中资本积累和资本集中的必然产物。对于现阶段的我国而言，垄断的存在至少有以下几个方面的积极作用：

1、提高企业生产效率

垄断对生产效率提高的作用主要是通过规模经济实现的。由于规模经济的作用，企业建立大批量生产经营体制，就能有效利用规模经济效应，而规模经济、大批量生产经营体制必然要引起资本积聚和资本集中，产生垄断。因为在市场容量既定前提下，少数具有规模优势的企业足以提供和满足全部市场需求，而不必容纳更多的企业。这就不难理解为什么在汽车、钢铁、机械、航空、电子、石化等规模效应显著的产业中，大多数国家的市场结构都呈现出寡头垄断结构的原因了。这种在规模经济作用基础上形成的垄断，显然促进了资源配置的优化，提高了企业的生产效率，而且有利于技术进步。

2、节约交易费用

垄断对市场交易费用节约的作用主要是通过范围经济来实现的。范围经济是指厂商在一定规模下同时生产经营多种不同商品的成本低于多家厂商分别生产经营其中一种商品的成本总和。范围经济存在的根本原因在于成本的弱增性(Subadditivity)。对于企业来讲，利用范围经济最主要的形式是多角化经营，包括同心多角化、水平多角化、垂直多角化和混合多角化。实践证明，企业实行多角化经营，有利于充分利用市场潜力和生产潜力，有利于产业间关联方式优化，有利于减缓和分散市场不确定性所带来的风险。一句话，垄断所产生的范围经济在我国市场经济还不成熟的情况下更加有利于企业市场交易费用的节约。

3、经验曲线效应

经验曲线也称学习曲线(Learning Curve)，是指在一种产品的生产过程中，产品的长期

平均成本随着企业累计产出的提高而逐步下降的趋势。经验曲线强调的是随着累计产出的提高，工人和管理者在熟悉了他们的工作时，吸收了新的技术、管理和操作知识，具有了更多的生产经营经验，它表达的是企业累计产出与企业生产单位产出所需投入数量之间的关系。在大多数情况下，经验曲线与规模经济、范围经济结合起来发挥作用，效应更加明显。

4、维护国家经济安全

在经济一体化、竞争国际化的新时期，垄断的适度存在对我国这样一个发展中的社会主义国家的经济发展是有利的，它可以抵御国外经济力量的冲击，维护国家经济安全。

二、对垄断行业的重新界定

（一）一般意义的垄断行业——自然垄断行业

一般来讲，除非特指，垄断行业就是指自然垄断行业。这在西方尤其如此。传统经济学意义上的自然垄断是指，由于生产技术具有规模经济的特征，平均成本随产量的增加而递减，从而最小有效规模要求只有一个企业进行生产经营。20世纪80年代，经济学家对自然垄断作了重新定义。鲍莫尔(W.Baumol)等著名学者认为，自然垄断最显著的特性是其成本函数的弱增性。在单一产品的情况下，弱增性意味着由单个企业生产给定量的总成本小于多个企业生产时的总成本，虽然由一个企业生产时可能会存在规模不经济，但从社会效率看，由一个企业生产效率最高。在多产品情况下，弱增性意味着由单个企业生产给定数量的多种产品的总成本小于由多个企业生产该产品组合时的总成本。由此可见，规模经济并不是自然垄断的必要条件，决定自然垄断的是成本弱增性。可以说，平均成本下降意味着成本的弱增性，但弱增性并不一定意味着平均成本的下降，自然垄断并不一定要求平均成本必须下降。

从实践来看，一方面，在产业具有自然垄断性的一些经营领域中，由一家企业提供特定的产品或服务能使成本极小化，有利于提高生产效率。但在另一方面，由于该企业处于独家垄断地位，如果不存在任何外部约束，它就成为市场价格的制定者而不是价格接受者，它可能会制定出大大高于边际成本的价格，以取得垄断利润，其结果必然扭曲分配效率。这种生产效率与分配效率相背离的可能性就使得以追求社会整体经济效率，实现社会福利最大化为导向的政府管制成为必要。这在传统的经济理论和实践中，得到了充分的体现。然而，随着科技、经济和社会的进步和发展，自然垄断行业的垄断性质和程度都在发生着变化，人们对此也有了更为深入的认识。在西方发达市场经济国家，传统的自然垄断行业都发生了诸如放松管制、非国有化和引入竞争机制等现象。

（二）重新界定的垄断行业

垄断通常是有许多限定条件的，其内涵也是在不断变化的，它应该是指一定市场范围、一定时期的垄断。因此，随着科学技术水平的提高和国际化竞争等因素的推动，作为其载体的垄断行业（尤其是自然垄断行业），在垄断的范围和程度上也是不断变化的。以电信业为例，由于其网络建设不仅投资大、成本高，而且具有资产专用性和规模经济性，因此，在相当长的时期内，电信业都是垄断经营的。但随着80年代微波通讯技术和数字通讯技术的快速发展，新的服务方式不断衍生，电信网络和服务范围大大拓展，电信业的自然垄断特征不断淡化。这在其它传统的自然垄断行业（如电力、供水等行业）都有不同程度的体现。这也是世界各国纷纷对电信业等自然垄断行业进行改革，打破垄断，引入竞争机制的原因所在。

如果单纯从经济学的角度讲，垄断行业就应该是自然垄断行业，主要包括电信、电力、自来水、铁路等基础设施和公用服务事业，但现实的情况远非如此。发端于市场经济的经济性垄断在我国尚未形成，而长期以来政府行为的无处不在几乎导致了所有行业国有经济的垄

断甚至是完全垄断。虽然近年来进行了大刀阔斧的改革，但其范围和力度都不是很彻底的。因此，在我国，完整的垄断行业还应该包括那些由于政府的参与和管制而形成的“行政性垄断行业”，如银行和保险等行业，以及出于国家安全和稳定等其它原因而必须实行垄断的行业，如军工、烟草和盐业（专营专卖）等。因此，对垄断行业国有企业的改革也应根据具体的情况，制定不同的政策，采取不同的方式。我们这里讲的对垄断行业国有企业的改革主要是针对前两种行业，即由于行业技术经济特点决定，但范围和程度发生了变化的自然垄断行业，如电信、电力、铁路等行业，以及由于政府的参与和管制而形成的“行政性垄断行业”，如银行、保险等行业。

三、我国垄断行业国有企业的现状及存在的问题

我国的垄断行业是长期计划经济的产物。建国初期，为了建立完整的国民经济体系，中央采取集中力量办大事的原则，对产品价格、供给数量、职工工资等都实行统一规定，为我国的经济建设作出了巨大的贡献。然而，伴随着社会主义市场经济体制的逐步建立以及改革开放程度的不断深入，垄断行业无论是其垄断的必要性还是垄断的可行性都受到越来越多的质疑。要求对垄断行业实行改革，引入竞争机制的呼声也是越来越高。

目前我国的垄断既存在于某些与国家安全关系密切的领域，如军工、造币，也存在于与国家安全关系并不十分密切的自然垄断行业，如电力、铁路、电信、城市供水供气等，甚至还存在于一些竞争性领域，如石化、保险、银行、证券、汽车等。这些行业长期以来一直由国有经济控制，普遍存在着诸如预算软约束、企业内部激励约束机制不健全、管理落后、效率低下等弊端，而其中电信、铁路和邮政部门则被公认为是垄断最严重的行业。具体而言，我国垄断行业主要存在以下问题：

（一）政企不分，体制不顺

一直以来，我国的垄断行业基本是采取政企不分的国家垄断体制。相应的政府主管机构，既是行业的管理者，也是经营者，两个功能合二为一。企业内部缺乏严格的经济核算和利益激励机制，企业经营者和职工压力不大，动力不足，责任心不强。在政企不分的前提下，管制体制存在问题是不难理解的。我国垄断性行业管制体制从管制手段上看，主要是行政性管制，缺少相应的法律法规等依据，具有如下特点：一是所有制结构和经营方式是单纯的国有国营，企业等同于一级行政机构；二是管理体制高度集中，基本按照行政机构设置，形成“条条”管理；三是指令性计划涵盖着从生产数量、经营范围、价格以至于销售的一切生产经营活动。很明显，这种管制方式来源于高度集中的计划经济体制，它的长期运行使我国垄断行业呈现效率低下、发展缓慢的落后局面。从管制内容上看，目前还是基本停留在对市场准入（既包括企业进入资格的审批，也包括项目的审批）等初级层面的管制上，对价格的管制往往缺少必要的依据，且价格固定，既不反映供求也不反映价值，基本不掌握管制对象业务的真实成本；而技术管制方面，虽然制定了相当多的技术和安全标准、规范（甚至许多是强制性的），但缺少监督管制对象执行的方法和工具。因此对安全性的强调通常被政府垄断部门（垄断利益获得者）当作试图继续维护垄断的理由。此外，环境保护等涉及公众利益的社会性管制并未纳入管制的范畴。从管制机构的设置情况看，计划经济体制下部门分割的痕迹仍然明显，管制职能被分散在多个政府机构，导致协调难度大、管制成本高、管制效率低等弊端。

（二）低效率同高工资、高福利相伴随

垄断行业国有企业的低效率主要表现在：一是供给不足，形成经济发展的瓶颈制约。这种状况在自然垄断行业普遍存在。二是消费领域“拥挤”现象十分严重。由于我国自然垄断行业普遍存在价格偏低现象，加上人们对公共产品需求的不断增加，必然会造成消费领域

的严重“拥挤”现象。三是消费者权益得不到有效的保护。一些垄断行业不但服务意识淡薄，而且往往利用其垄断地位谋取不正当利润，消费者权益根本得不到保护。四是企业内部的 X 一非效率。机构臃肿，人浮于事，工作效率低，信息传递慢，成本费用膨胀，浪费严重等等，都是其具体表现。这不仅抵消了垄断行业固有的规模经济效益，也造成产品或服务成本很高，社会效益恶化。

虽然垄断行业国有企业人满为患，普遍效率低下，但工资和福利水平却很高，就像民间的顺口溜说的那样，“银行加证保，两电加一草，石油加石化，扫地的也拿得不少”。由于高工资、高福利，加上稳定的工作，舒适的环境，更刺激了一部分人通过各种关系削尖脑袋往里钻，使这些部门的人员愈加膨胀，效率愈加低下，形成一定程度的恶性循环。

四、垄断行业国有企业改革的对策

长期以来，中国国有企业改革与发展呈现出明显的非均衡性，垄断行业国有企业的改革明显滞后于其它竞争性行业国有企业的改革。这种严重的滞后不仅不利于我国社会主义市场经济体制的逐步完善，也阻碍我国整体经济实力的进一步提高。因此，对垄断行业国有企业进行改革已是刻不容缓。

同一些发展中国家一样，我国垄断行业改革的初始动力来自于对资金的需求。顺其自然，随着需求的不断增长和市场的不断扩大，为了解决供给短缺和投资不足，吸引社会资金，規制放松这种国际上的通行作法似乎理所当然地成为合乎逻辑的选择。而由此产生的后果则是“垄断体制的动摇（如发电市场开放后，独立电厂的出现），以及垄断势力的增强（如电信价格放松管制后，垄断利润的急剧扩张）”。⁴在这种情况下，被迫接受高价低质服务的消费者，不拥有垄断权力的新的市场进入者以及急迫需要提高效率的政府则转变成为改革的动力。而改革动力的这种转变，终于触及到了垄断行业的深层次矛盾，对改革力度的要求也在不断提升。

（一）垄断行业国有企业改革的总体思路

垄断行业的范围是在不断变化的，一个行业的垄断性质和程度也是在不断变化的，其趋势也是很明显的，我们应该根据这个趋势来规划垄断行业的整体发展和其中的国有企业的改革和发展。

放松管制、引入竞争是当今世界各国对垄断行业进行改革的基本作法，这为我国垄断行业的国有企业改革提供了一定的借鉴。但是，我们更应当注意到的也许应该是，其他国家的規制放松是建立在市场经济相对发达和垄断企业具有足够的实力的基础上的，而且国际上对垄断行业的改革也是在不断的实验和探索之中。因此，它所能提供给我们的也只是“有限时间内的有限经验”，而且我国垄断行业的复杂程度和改革的难度都要远比其它国家的垄断行业大。

从目前来看，我国对垄断行业的改革还是主要集中在解决政企分开，对原有国有企业实行分拆重组以引入竞争机制等基本问题上，并取得了一定的成效。如在电信行业，实现了邮电分离，组建了新的信息产业部，电信企业与信息产业部实现了脱钩。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、中国联通等多家公司竞争的格局。在增值电信领域，已为 3000 多个企业发放了经营许可证。在电力行业，撤消了电力工业部和水利部电力管理局，组建了国家电力公司，初步形成了由政府有关部门行使电力行政管理职能，电力企业自主经营，电力行业协会自律服务的体制框架。电力行业多方投资电厂的格局已经形成，厂网分离、竞价上网的试点正在展开。在铁路、民航等其它垄断行业，这些改革工作也都在积极地进行。

然而，对于引入竞争后如何依法维护竞争环境和规范竞争行为，如何调整政府管制机构的职能和方式以适应竞争性市场的需要，如何依法对自然垄断环节进行必要的管制以防止滥用市场权力等问题，还很少涉及或者至少是这些问题还处在研究论证阶段。而这些问题的逐步解决将是我国垄断行业下一步改革的重点和难点所在。

总体上看，垄断行业国有企业的改革应该按照社会主义市场经济的本质要求进行，遵循客观规律行事，把这一改革纳入法制化的轨道，依靠法律法规进行规范，不搞行政主导，不搞“拉郎配”；要从我国的实际出发，有步骤有顺序的推进。垄断行业国有企业改革的核心依然是推进政企分开，但要在创新企业制度，实现规模经营，最大限度地发挥市场机制在基础设施、公用事业等领域的调节作用的同时，建立公正、透明、统一、高效的政府监管体系，把政府、企业和市场的关系真正转移到社会主义市场经济要求的轨道上来。

（二）根据行业本身的特点和垄断程度的不同进行分类改革

我们认为，即使由于技术进步等因素的影响，自然垄断行业的范围和程度在不断变化，但在典型的自然垄断领域和垄断程度相对较低的自然垄断行业的自然垄断业务中引入竞争从经济学角度来看也并不具有必然的合理性。这就要求我们在对垄断行业国有企业进行改革时，一定要注意在区分不同的垄断行业和自然垄断行业中的自然垄断业务和非自然垄断业务的基础上对垄断行业进行有针对性的分类改革。

1、自然垄断行业的国有企业改革（电力、电信、铁路、煤气等）

本世纪 70 年代中期以前，各国对自然垄断行业或者采取国有化的办法，或者将其置于政府的严格控制之下。但是，这些情况下的自然垄断行业普遍出现了效率低下、亏损严重的状况。究其原因，主要是由于某些行业因技术进步而失去了自然垄断固有的性质，或原本是自然垄断的业务变成了非自然垄断业务，但却一直在采取这种传统的自然垄断经营方式。这方面最典型的就是电信行业。二十年前，限于技术水平，电信业一直被认为是自然垄断行业。而随着远程通讯技术的发展，加之电信基础设施投资规模的减少，其所具有的自然垄断性质逐渐消逝。另外，自然垄断行业定价通常采用的以实际发生成本核算收费标准的平均成本法，即所谓公正报酬率规制，又使得企业缺乏降低成本的激励。而且由于信息的不对称，导致控制当局在与被控制企业之间的博弈中处于不利的地位，从而在价格控制、进入规制等方面存在失灵问题。鉴于这种情况，我们建议，在对自然垄断行业国有企业进行改革时，主要应从以下几个方面采取措施：

首先，区分自然垄断行业的自然垄断性业务和非自然垄断性业务。自然垄断的一个重要特点就是存在网络供应系统的规模效益。需求量越大，网络供应系统庞大的固定成本就越能分散到每一个用户的需求上，规模经济效益就越明显。按照麦特卡尔夫定律（Metcalfe Law），“网络价值等于网络节点数的平方，网络效益随着网络用户的增加而呈指数增长”⁵因此，自然垄断行业中的自然垄断性业务主要是指那些固定网络性操作业务，如电力、煤气和自来水供应产业中的线路、管道等输送网络业务，电信产业中的有线通讯网络业务和铁路运输中的铁轨网络业务，而其他领域的业务一般则属于非自然垄断性业务。但随着生产力发展水平的不断提高和技术进步以及需求的扩展，即使原来被看成天经地义的自然垄断产业，在某些环节也许就变得不再“自然”。在这种情况下，就更需要区分自然垄断业务与非自然垄断业务，对于非自然垄断业务，政府需要放松管制，引入竞争机制。

根据自然垄断行业中这两种业务的性质和特点，分别实行不同的规制或放松规制的政策，就能在自然垄断行业充分地发挥竞争机制作用的同时，兼顾规模经济效益，实现竞争活力与规模经济相兼容的有效竞争，提高垄断行业的经营效率。以英国电力行业改革为例，英国规定发电、输电和供电业务实行分业经营：在发电市场、售电市场引入竞争机制；输电则

由全国电网公司独家经营。这样，英国的电力行业就形成多家发电公司、多家配电公司一家输电公司的格局。这种对垄断业务性和非垄断性业务的区分和竞争机制的引入，使英国电力公司的效率大大提高。改革八年来，英国电力生产改变了过去供不应求的局面，国家不再补贴电力，服务质量明显改善，电价大幅度下降。

其次，引入激励性规制方式。治理自然垄断的方式有许多，但不同的治理方式治理的效果是不一样的。克鲁、克林多佛尔（Crew, Kleindorfer）将新古典和新制度经济学的评价角度综合起来，对自然垄断治理方式进行了比较制度分析，得出结论：自然垄断治理方式的效率属性之间的排序如下：各种激励性规制绩效较好；报酬率规制绩效一般；国有企业以及不受规制的垄断绩效较差。⁶对自然垄断治理方式进行比较可更好地评价现存的各种治理方式，有利于自然垄断治理制度的正确选择。从总体上讲，国有企业垄断经营在传统效率指标上表现不甚满意，绩效较差。相反，激励性规制与其它替代治理方式相比更有优势，绩效更好。因此，应该进行自然垄断治理方式的变革，引入激励性规制。激励性规制的引入主要是针对原有的公平报酬率规制（Rate of Return Regulation, ROR 约束）以及完全成本分配（Fully Distribution Costs, FDC）方式不利于促进企业降低成本、提高内部效率、寻租以及规制滞后等弊端。它强调给被规制企业以竞争刺激或给予企业提高生产效率及经营效率的诱导，促使企业的生产效率和经营效率达到可能的最高水平。主要有以下几种方式：特许投标制度（Franchise Bidding），区域竞争（Yardstick Competition），社会契约制度、成本调整契约（Social Contract）和价格上限规制（Price cap Regulation）。这几种方式各有其优缺点，适用的对象也不同。例如特许投标制度对企业提高内部效率有很多贡献，但很难适用于沉没成本很大的产业，因此在电力等典型的网络型大规模供给系统的被规制产业中不易采用；区域间竞争具有较好的监控功能，但对信息完全的要求太高，因为规制当局无法充分把握各个垄断企业在各自的供给结构、需求种类以及地理分布上存在的差异；社会契约制度或成本调整契约在实际中的运用效果普遍良好，但其实施成本较高；价格上限规制无论从理论上还是从实践上看，都是利远大于弊，适用于既实行进入规制，又实行价格管制的具有竞争性结构的产业中（这类产业在现实中是最多的，而且会越来越多）。

最后，重构管制体制。

长期以来，我国对自然垄断行业在市场准入、价格和投资等方面都实行了严格的管制政策。而近几年我国对民航、电信等行业的放松管制，也产生了一些积极的效果。这证明放松管制、引入竞争对我国自然垄断行业的发展具有积极意义。但是，由于我国实施管制的背景是长期的高度集权化的计划经济体制，作为管制者的行业主管部门与企业之间政企不分甚至政企一体化的问题十分严重，行业主管部门既是政策的制订者和监督者，又是具体业务的实际经营者。这种管制体制的特征使自然垄断行业缺乏有效的监督与约束，官僚作风盛行和效率低下，企业利用垄断地位，进行乱收费等损害消费者利益的现象十分普遍。在这种“政企一体”的传统规制模式下，即使引入竞争机制，也不可能有效地发挥作用。因此，要促进我国自然垄断行业的发展，必须对政府管制体制进行改革，改变政企合一的体制，割断管制机构与被管制企业的利益关系，保持管制者的中立立场，防止改革过程中“政企同盟”的形成，使管制机构能够超然地行使经济性管制职能。应在电力等自然垄断行业设立独立的管制机构来执行政府管制职能。其组建可在招聘原有行业管理部门部分懂技术、善管理的人员的基础上，吸纳社会相关领域的专家组成。管制机构应当独立具有实施价格管制、市场准入管制、运行规程管制等权力。

特别需要指出的是，我国自然垄断行业社会目标的实现（如普遍服务等）和各类经济关系的确立，基本上是靠政府行政协调的力量，而不是依靠法律进行规范和约束。从现行的《电力法》、《铁路法》等针对自然垄断行业的立法情况看，其理念都是为了保证国家基础设施的安全，而不是为了规范行业中各主体的行为。随着国家垄断体制的破除，市场竞争机

制的引入，原有的利益格局发生了重大变化，政府的目标与市场化运作的企业目标之间也会存在一些冲突。这样，单纯地依靠政府的行政协调已无法适应新形势的需要，特别是我国加入 WTO 之后，外资的进入和 WTO 有关规则的执行，都要求我们必须制定符合国际规则的、规范竞争秩序的法律法规。

2、行政性垄断行业的国有企业改革——以银行业为例

对于像银行、保险、医药、石化这类在国外是竞争性行业的行政性垄断行业来说，其改革的方向是基本确定的，那就是逐步向市场化过渡。但对于这类行业改革的重点或者说是切入点则存在很大的分歧。

20 世纪 90 年代国际范围内银行间的并购浪潮使得银行业的行业结构发生着显著的变化，单个银行规模不断扩张的同时，银行业的金融机构数目显著下降，集中度上升。据此，部分学者从行业结构的角度对我国银行业的主要问题进行了理论和实证层面的研究，指出我国银行业存在的主要问题是行业结构问题，政策建议也是集中在放松行业准入上。我们同意刘伟、黄桂田的说法，即“中国银行业目前的主要问题是国有银行的产权结构问题”⁷，而不是整个银行业的集中问题或市场结构问题。过度分散的市场结构并不利于银行业经济绩效的提高，我国银行业仍然要保持一定程度的集中度，在市场结构发生重大变化之前的有限时间内，集中解决产权问题及其相关的制度问题是当务之急。

首先，以产权改革为突破口，对四大国有商业银行实施股份制改造。我国银行业存在的种种问题，主要就是国有商业银行存在的问题，而这种问题是系统性的，但其核心是产权结构问题。从表面上看，我国四大国有商业银行的产权似乎非常清晰，但实践证明这种产权结构边界模糊，效率不高，缺乏约束力，不但产生了高昂的代理成本，也使得引入公司治理结构和经营管理方式的国有银行商业化改革进展不大。因此，必须对国有商业银行进行规范的股份制改造，建立起规范化的法人治理结构和激励约束机制，使其真正变革为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的法人实体和市场竞争主体。在对国有银行进行股份制改造的过程中，保持国家的控股地位是必然的选择。但这不是问题的关键所在，关键是要引入有竞争实力且规范运作的民营投资主体及境外投资主体，这样一方面能够保持国有商业银行在产权多元化后国家的控股地位，另一方面能够改善单一产权结构条件下的银行治理结构及其运作机制。

其次，鼓励商业银行间在资产和业务等方面的联合重组。目前，我国的商业银行体系主要由四大国有商业银行、10 家区域性股份制商业银行和 80 多家城市股份制商业银行组成。但无论是从其经营状况还是资产质量方面来看，均不乐观。而面对世界商业银行强强联合、规模巨型化的趋势，我国金融管理当局应该利用对国有独资商业银行实施股份制改造的契机，鼓励和支持商业银行间按照优势互补、增强市场竞争力、扩大收入、降低经营成本等市场原则进行资产方面的并购重组，真正建立几家各具特色和优势的世界一流的商业银行。

在商业银行的业务方面，应逐步放松对商业银行的业务限制。以 1986 年英国的“金融大爆炸”为信号，以美国 1999 年 11 月的《金融服务现代化法案》为标志，世界商业银行混业经营的趋势已经明朗。而一浪高过一浪的银行并购，则迅速实现了银行业、证券业、保险业的强强联合，加快了银行业向混业经营的迈进。面对这种趋势，西方发达国家不断修改颁布新的金融法规，逐步放松对商业银行的业务限制。如美国 1980 年的《新银行法》、1994 年 9 月的《跨州银行法》、日本 1983 年的《新银行法》等等。尽管依据当前我国央行的监管水平和商业银行的自律机制，银行、证券分业经营无疑是正确的选择。但从国际银行业的实践和发展趋势看，银行业与保险、证券、信托及其它金融业务的日渐融合是主流发展趋势，全能模式应该是中国银行业的必然选择，分业经营的存在只能是暂时的，必然不利于未来中国银行业的发展壮大和国际竞争力的提高。因此，我们应根据市场体系的发育状况和宏观监

管的水平，在适当时机逐步取消分业经营限制，促进商业银行向混业经营方向发展。

五、垄断行业国有企业改革应避免的误区

（一）慎用外部资本

改革开放提高了人们的生活水平，也改变了人们的意识，西方社会的种种亮点受到一些人的盲目崇拜。他们认为只要是西方的，是国外的，就一定比国内的要好；只要是私有就一定比国有好。解决国有企业现存的一切问题和弊端，引入外部资本，实现投资主体多元化就可以了。而经验表明，垄断行业企业的运行效率同从事经营的企业的所有制形式并无明显的关系。

经过长期的理论论争和实践的总结，人们都已基本承认国有制的弊端：国有资产归全社会公众所有，这种人人所有，又人人没有的产权结构，导致了所有权的虚设，激励约束机制的失效，从而损失了企业的效率。因此，在对国有企业改革的过程中，我们当然不能一味地坚守国有企业的偏好，而必须对国有经济进行存量和增量上的调整。从这个意义上说，引入外部资本，实现投资主体多元化对国有企业的改革和发展是必不可少的。但梦想着仅仅通过引入外部资本就可以解决垄断行业国有企业的弊端是不现实的。也许阿根廷的经历能够给我们一些冷静的启示。《美国展望》杂志 2002 年 1 月 1 日号刊登了马克·艾伦·希利(Mark Alan Healey)和欧内斯特·西曼(Ernesto Seman)题为《正統的代价》的文章，分析了阿根廷如何从繁荣跌入萧条的过程，认为阿根廷最初几年的繁荣是通过出卖国有资产吸引外资和借外债实现的，这必然导致其后一阶段的萧条。阿根廷航空公司的情况可以作为一个极好的例证。该公司被出售前是盈利的，但是政府为了做成这笔出售生意承担了 10 亿美元的债务。几年后为了使它继续运行下去，政府又承担了另外近十亿美元的债务。大部分国家投资和航线收入进入了私人账户和国外银行，而政府得到的是三倍于该公司所值的债务，却还不能拥有该公司。⁸

因此，我们在引入外部资本时一定要慎重，不要为引入外部资本而引入外部资本，也不要以为引入外部资本，实现了投资主体多元化，垄断行业国有企业存在的一切困难和问题就可以迎刃而解，改制就可以一蹴而就。相反，如果运作得不好，不但不会解决原有的问题，可能还会产生新的问题。

（二）竞争机制的引入必须适当

人们通常认为，引入竞争是破除垄断的根本办法，无论是那些市政公用事业，还是那些典型的自然垄断行业，以及那些拆分难度很大的业务（如电信、铁路等），都必须引入竞争。人们天真地想象着，只要有了竞争，价格自然会下降，服务自然会改善。殊不知，现实经济运行中的许多弊病恰恰是竞争引起的，资源浪费、两极分化，无一不是出其左右。因此，我们没有必要坚信垄断就是十恶不赦的，不要以为简单地对垄断行业的国有企业进行分拆就能解决现存的和潜在的问题。

为什么一提到对垄断行业国有企业改革，大家就想到要引入竞争呢？现实是，即使在崇尚自由竞争的西方资本主义国家，其现在的经济政策也是趋向于规制放松，为何在我国这样一个社会主义国家反倒要视垄断为异己，非打破不可。竞争和垄断作为对立物是有其限定条件的，从现在各国的经济实践中我们经常看到的恰恰是二者的相互交融和转化。我们怎可仅仅因为垄断存在弊端就“将它连同洗澡水一起倒掉”。“垄断组织追逐利润，具有剥削性质，其‘罪证’不容置疑，但是，出于阻止垄断企业的衰减和消除平庸的目的而把竞争渗透于其中，结果也许会变得更糟”⁹也许美国民航业的实践更能够说明问题。1978 年，美国通过《美国航空业放宽管制法例》，取消对航空公司的经营管制，允许各公司无需政府批准自由推出新国内航线。此后美国航空业进入“春秋战国”时期。整整 10 年，航空公司间的恶性杀价

影响了美国航空业的健康发展。但美国民航管理的高明之处是，在鼓励自由竞争的同时，鼓励破产与兼并。最终美国有 200 家航空公司破产，现在数目已从 1987 年的 234 家锐减到 30 多家，仅排名前 10 名的航空公司就瓜分了 97.4% 的市场份额。而曾经最大的 20 家大型航空公司中也已有 13 家作古。经过一轮又一轮的兼并、联合、重组，以美国联合航空公司为首的六大航空公司支撑起美国新的航空版图。

因此，作为解决垄断弊端的途径之一，竞争机制的引入不可能解决全部的问题，竞争机制的引入必须适当。而且，竞争机制的引入不应只注重放宽对非国有经济进入的限制，也绝对不应该成为地方政府甩包袱的一种渠道和方式，而应把着眼点主要放在企业办社会和垄断行业的非自然垄断业务上。

（三）关于反垄断指向问题

一般来讲，反垄断可分为结构修正和行为修正。结构修正是指改变行业结构，如拆分垄断企业，使相应行业更具竞争性；而行为修正则主要是针对企业的限产以及各种反竞争行为。目前国内有相当一部分学者主张反垄断应采用结构修正措施。按照产业组织理论的芝加哥学派的观点，垄断结构并不必然产生垄断行为，市场结构只是影响企业行为的因素之一。垄断行为的产生既可以来自企业数量少的垄断市场结构，也可以来自企业数量较多的竞争性市场结构。严格地反对垄断结构，转而实行高度竞争的市场结构，等于漠视网络经济、规模经济、范围经济、技术创新和经验曲线等经济规律，等于打击效率和创新，不利于企业充分利用规模经济和范围经济，不利于改变企业小而散，低水平重复建设的弊端。而且单就世界的反垄断趋势而言，以美国为例，从 1945 年美国铝公司的被分拆到众所周知的微软反垄断案，可以清晰地看到美国反垄断从结构主义向行为主义转变的迹象，可以看到美国政府在执行结构修正政策上变得是多么地谨慎。因此，我国在对垄断行业国有企业进行改革时，千万不可把反垄断的矛头直接对准市场结构。

参考文献:

- [1] 曼昆. 经济学原理 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1999.
- [2] 植草益. 微观规制经济学 [M]. 北京: 中国发展出版社, 1992.
- [3] 阿尔伯特·O·赫希曼. 退出、呼吁与忠诚 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2001.
- [4] 肖兴志. 自然垄断型国企改革战略思考 [J]. 改革, 2001, (3): 47-51.
- [5] 刘伟, 黄桂田. 中国银行业改革的侧重点: 产权结构还是市场结构 [J]. 经济研究, 2002, (8): 3-11.
- [6] 戚聿东. 论中国反垄断的行为指向与结构规制 [J]. 经济与管理研究, 2001, (6): 9-14.
- [7] 冯飞. 垄断行业改革的政策走向 [J]. 决策咨询, 2001, (5): 14-15.
- [8] 戚聿东. 自然垄断产业改革必须坚持五个原则 [J]. 中国经济快讯周刊, 2002-6-10.
- [9] 蒋仁翔. 阿根廷崩溃: 新自由主义经济理论的代价. 国研网, 2002-10-22.
- [10] 王岐山. 中国垄断行业的改革和重组 [J]. 管理世界, 2001, (3): 1-2.
- [11] 王国生. 垄断行业改革与重组问题讨论综述 [J]. 经济理论与经济管理, 2001, (10): 76-80.
- [12] 于良春, 鞠源. 垄断与竞争: 中国银行业的改革和发展 [J]. 经济研究, 1999, (8): 48-57.

On the reform of the state-owned enterprises in monopolistic industries

LI Shi-lang

(Center for China Public Sector Economy Research, Jilin University, Changchun130012, China)

Abstract: With the development of reform and liberalization, the reform of the state-owned enterprises has extended from the competitive field to the monopolistic field. We can say that the state-owned corporations aren't important any more besides in some monopoly industries. With the open up of China's market, not only foreign capital but also domestic private capital can invest those fields traditionally monopolized by the state-owned enterprise on a large scale, most of state-owned enterprises will be confronted with strong competitive pressure. All this indicates that our reform is stepping into a new and a more complicated stage. After analyzing the advantages and disadvantages of the monopoly, the definition of the monopoly industry, and the actual and existing problems of monopoly industry, the article brings forward the measures for the reform of state-owned enterprises in the monopolistic industries, and points out possible problems against which the reform should caution.

Key words: monopoly; state-owned enterprises; natural monopoly; administrative monopoly regulation

收稿日期: 2003-8-20;

作者简介: 李世朗 (1978-), 男, 辽宁省沈阳人, 吉林大学经济学院 2002 级博士研究生。

¹曼昆. 经济学原理 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1999: 316.

²阿尔伯特·O·赫希曼. 退出、呼吁与忠诚 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2001: 58.

³列宁. 帝国主义是资本主义的最高阶段 [M]. 北京: 人民出版社, 2001: 11.

⁴冯飞. 垄断行业改革的政策走向 [J]. 决策咨询, 2001, (5).

⁵戚聿东. 自然垄断产业改革必须坚持五个原则 [J]. 中国经济快讯周刊, 2002, (6).

⁶肖兴志. 自然垄断型国企改革战略思考 [J]. 改革, 2001, (3).

⁷刘伟, 黄桂田. 中国银行业改革的侧重点: 产权结构还是市场结构 [J]. 经济研究, 2002, (8).

⁸蒋仁翔. 阿根廷崩溃: 新自由主义经济理论的代价 [EB/OL]. 国研网, 2002-10-22.

⁹阿尔伯特·O·赫希曼. 退出、呼吁与忠诚 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2001: 62.