

自然垄断行业国有经济控制力问题探讨

任俊生¹, 古涛¹

(1. 吉林大学中国国有经济研究中心, 吉林 长春 130012)

摘要: 本文认为, 自然垄断行业的技术经济特征和中国的社会主义基本经济制度要求国有经济控制自然垄断行业。在今后一段时期内, 中国的自然垄断行业应该以国有经济为主体。国有经济要控制自然垄断行业的总资产、主要生产能力和技术制高点, 控制骨干企业的产权和经营决策权。当务之急是对自然垄断行业进行股份制改造, 促进其迅速发展, 保证国民经济持续高速增长对基础设施产业的需求。

关键词: 自然垄断行业; 国有经济; 控制力

中图分类号: F124.8 **文献标识码:** A

所谓自然垄断行业, 原来主要指由于成本弱增性而导致独家垄断市场结构的经济部门, 如电力、电信、自来水、管道燃气和铁路运输等行业。众所周知, 二十世纪八十年代以来, 西方发达国家对自然垄断行业普遍实行了私有化, 即采取了国有经济退出战略。但在中国, 党的十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》明确提出, 国有经济需要控制的关系国民经济命脉的重要行业和关键领域包括自然垄断和提供重要公共产品和服务的行业。那么, 中国的国有经济为什么要对自然垄断行业保持控制力, 理论基础何在? 国有经济对自然垄断行业控制力的含义和目标是什么? 中国国有经济对自然垄断行业控制力的现状如何, 还有那些急待解决的问题? 这些是本文试图讨论和回答的主要问题。

(一)

分析一个行业与国有经济的关系, 主要应该考察三个方面因素的影响: 首先是该行业的技术经济特征, 这是决定该行业与国有经济关系的基础因素; 其次是国家基本经济制度的影响, 这是决定该行业与国有经济关系的重要因素; 第三是自然垄断行业发展的实际需要, 它是决定该行业与国有经济关系的现实因素。下面我们分别进行考察。

自然垄断行业, 如电力、电信、自来水、管道燃气和铁路运输等行业, 其生产经营过程一般包括产品的生产、输送和供应三个阶段或三类业务。近年来, 由于技术进步、市场规模扩张等原因, 很多自然垄断行业的业务性质已经发生了变化。现在已经很难找到完全和纯粹的自然垄断行业。现在中国的电力、电信、自来水、铁路和管道燃气行业还可以称作自然垄断行业, 是因为到目前为止这些行业都还至少保留着一项关键性的自然垄断性业务, 如铁路网经营业务、电力输配业务、市内电话业务以及城市自来水和管道燃气输送业务, 在一个市场范围仍然只有一家企业存在, 如电网公司、自来水公司、煤气公司以及铁道部等。

自然垄断行业的技术经济特征主要有四个:

一是投资规模大, 回收期长, 资本的沉淀性强。一般来说, 在一个国家的工业化初期, 私人资本规模小并且追求短期盈利, 无力进入或不愿进入自然垄断行业。换句话说, 存在市场失灵问题, 需要国有资本投入该行业。

二是自然垄断行业的核心业务和主要业务存在自然垄断性和寡头垄断性。所谓核心业务主要指自然垄断行业的管网输配业务，如铁路网经营业务、电力输配业务、市内电话业务以及城市自来水和管道燃气输送业务。这些业务具有明显的成本弱增性，容易导致独家垄断的市场结构；所谓主要业务是指火力发电、大城市的自来水和煤气生产、铁路的客货运输业务等。这些业务目前仍然存在明显的规模经济性，并由此而导致寡头垄断性市场结构。自然垄断和寡头垄断都是市场失灵。对这种市场失灵问题，有两种解决方式：一是实行私人生产方式，由政府进行行业规制来消除垄断的负面影响。这样做可以获得较高的生产效率，减轻政府的财政负担或者说公共投资负担。但要产生政府的规制成本；二是实行公共生产方式，由政府投资设立国有企业进行垄断性经营。但是在市场经济和企业追求盈利条件下，仍然需要政府的行业规制。而且一般说来，国有企业效率低于私人企业，这样，这种方式既不会减轻政府的公共投资负担，又要产生政府规制成本，还不见得提高行业生产效率，因此并不经济。这使我们看到，自然垄断行业的行业垄断和市场失灵，并没有使它与国有制之间产生必然联系，充其量只能说是一种或然联系。

三是自然垄断行业具有很强的准公共品属性。自然垄断行业在社会经济结构中属于基础设施产业，当代的人类社会生产和生活，离不开电力和燃气作为动力和能源，离不开铁路和电信进行旅客、货物和信息的空间位移，离不开自来水作为生产和生活不可替代的物质条件。自然垄断行业作为支撑整个国民经济发展和人民生活的不可或缺的公共平台，政府对它的建设和提供负有最终保证责任。也就是说，自然垄断行业的产品由于具有可排他性，因此具备由私人企业经营和提供的可能性，它并不要求绝对由国有企业提供；但是如果私人企业由于这样或那样的原因不能提供，国有经济就必须承担起这个义不容辞的责任。

四是自然垄断行业具有很强的正外部性。自然垄断行业并不仅仅是经济发展的必备物质条件，一个国家铁路、民航、电信事业的发展水平，电力和自来水供应的普及程度，是一个国家社会文明发展程度的重要标志。它直接关系到国民普遍享受现代文明的发展成果，关系国家形象是贫穷愚昧落后还是富裕文明进步。兴办具有正外部性的事业是国有经济的题中应有之义，从这个意义上说，保证自然垄断行业的发展同样是国有经济义不容辞的责任。

上述分析表明，自然垄断行业的行业垄断性与国有经济没有必然联系；但是自然垄断行业的投资特点、准公共品属性和正外部性特点却决定了国有经济对自然垄断行业的发展承担最终保证责任。也就是说，如果私人企业由于这样或那样的原因不能提供自然垄断行业的产品和服务时，国有经济就必须承担起这个责任。

从自然垄断行业经济发展的实际需要方面看，这个问题主要涉及两个方面。一方面是国家的经济发展阶段，从而对基础设施产业或自然垄断行业的需求数量大小。国际经验表明，自然垄断行业的产生和发展主要受工业化的需求拉动影响。由于工业化的基本任务是大规模采用现代机械化和自动化技术来解决有形物质产品的生产数量和生产效率问题，大规模的工业生产和销售对电力、自来水、燃气、货物运输以及信息沟通需求数量大，依赖程度高；而且此时，人民生活水平开始由贫穷愚昧转向富裕文明，电、气、水、通信和旅游消费量急剧上升，对基础设施产业或自然垄断行业的需求数量也开始明显增加。因此，当一个国家处在工业化的初期和中期时，对基础设施产业或自然垄断行业的需求数量开始增加并在工业化中期达到顶点，在工业化后期，由于社会经济开始向服务化和知识化转型，对基础设施产业或自然垄断行业的需求数量开始下降。中国经济发展目前正处在工业化中期，中国已经成为新的“世界工厂”，加工制造业的持续高速增长对属于基础设施产业的自然垄断行业提出了更高的要求。中国今年 1-4 月份用电量达到 6504 亿千瓦时，比去年同期增加 16.1%，其中工业用电量占 74.9%。¹与此同时，城市居民的用电量也持续增长。导致今年入夏以来全国又一次出现大规模电力供应紧张。这些情况说明中国经济和社会发展对自然垄断行业产品的需求数量很大，并且在一个较长时期内还会持续增加。然而，问题涉及的另一个方面是国内民间

资本的实力是否能够承担起自然垄断行业发展重任。由于自然垄断行业属于典型的资本密集型行业，其发展需要大量投资。为确保国家经济安全，中国的自然垄断行业不能交由外资来控制。而中国国内由于发展市场经济时间较短，目前的民间资本实力在一段时期内尚不足以在自然垄断行业扮演“挑大梁”的角色。例如，“十五”计划期间，中国铁路建设计划投资3500亿人民币，其中，2700亿用于建设铁路路网，800亿用于机车车辆购置更新。ⁱⁱ 根据2003年《中国统计年鉴》的数字，2002年，我国私营企业数为243.5万户，注册资本总值为24756亿元人民币，平均资产约为100万元人民币。另根据2003年福布斯排行榜，2002年位居我国私营企业前三名的中信集团资产约为70亿元人民币、世贸集团资产约为64亿元人民币、新疆广汇集团资产约为50亿元人民币，平均资产约为62亿人民币。由此可见，在中国目前的经济发展实际情况下，自然垄断行业如果实行国有资本完全退出，由民间资本承担起中国自然垄断行业发展的任务，只是一种不切实际的幻想。

从国家基本经济制度的影响方面看，它是决定自然垄断行业与国有经济关系的重要因素。众所周知，西方发达国家在20世纪70年代以后普遍对自然垄断行业或基础设施产业实行了私有化。而中共十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重要问题的决定》明确提出：国有经济需要控制的国民经济命脉行业包括自然垄断行业。同为市场经济中的自然垄断行业，西方国有经济可以退出并且不影响其经济发展和经济制度稳定。中国为什么就一定要由国有经济控制自然垄断行业呢？在这里，我们必须强调一个事实，那就是，由于中国和西方发达国家的基本经济制度不同，国有经济在社会经济发展中所处的地位和作用是根本不同的。西方发达国家的基本经济制度是资本主义私有制，私人经济是社会经济的主体，国有经济是其辅助和补充，是为私人经济的发展服务的。具体表现在：在像电力、铁路这样的基础设施产业，当私人资本不愿或无力进入时，由国有资本进入，为国民经济发展提供基础设施条件；而当私人资本愿意进入和能够进入时，国有资本则退出为其让路让利。尤其值得强调的是，在西方发达国家，由私人资本进入并控制基础设施产业，提高社会经济的私有化程度，不仅不会冲击和瓦解其基本经济制度，反而会进一步强化资本主义私有制。而我国在这一点上与之有根本性的区别。我国也实行市场经济体制，但是经济体制和基本经济制度不是同一个层次、同一个内容的问题。基本经济制度规定的是一个国家生产关系或经济关系的总体性质，是私有制还是公有制；而经济体制规定的是一个国家的经济运行模式，是由计划配置资源还是由市场配置资源。我国现在也实行市场经济体制，但在改革过程中，我们始终坚持社会主义的基本经济制度，坚持公有制的主体地位。在我国，国有制是公有制的具体形式。党的十五大报告指出：“公有制的主体地位主要体现在：公有资产在社会总资产中占优势，国有经济控制国民经济命脉，对经济发展起主导作用。”。也就是说，我国国有经济在社会经济中扮演的角色不是私人经济的辅助和补充，而是掌控国家经济命脉，确保国家经济安全和持续健康发展。因此，国有经济控制自然垄断行业，是确保公有制在我国主体地位，巩固社会主义基本经济制度的需要。

综上所述，自然垄断行业的技术经济特征决定了国有经济对自然垄断行业的发展要承担最终保证责任；目前中国自然垄断行业经济发展的实际也需要国有经济在一个较长时期内继续承担起自然垄断行业发展的重任；中国的社会主义基本经济制度也要求自然垄断行业由国有经济控制。应该指出，最后一条构成了中国自然垄断行业与国有经济联系的充分必要条件。即使中国的民间资本和外资资本愿意进入、有实力经营自然垄断行业，中国的自然垄断行业也要由国有资本控制。

（二）

那么，如何理解国有经济控制自然垄断行业的目的和具体含义呢？

从上面的分析可以看出，中国的国有经济控制自然垄断行业的目的主要有四个：第一是

为了促进中国自然垄断行业的迅速发展，保证国民经济持续高速增长对基础设施产业的需求；第二是为了促进中国经济与社会的协调发展，使国民普遍享受现代文明发展的成果；第三是在中国加入 WTO 和经济全球化条件下，防止外资控制国家经济命脉，确保国家经济和社会安全；第四是确保我国基本经济制度的公有制性质，坚持改革的社会主义方向。

要实现这些目的，必须从质和量两方面明确国有经济控制自然垄断行业的具体含义。

我们认为，国有经济控制关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，对国民经济发展起主导作用是针对全局提出的总体要求，在不同行业应该有不同的具体内涵。例如，国有经济控制自然垄断行业和高技术产业的具体要求就应该有所区别。基于本文第一部分的分析和认识，在此，我们明确提出一个观点：**在今后一段时期内，中国的自然垄断行业应该以国有经济为主体。**

按通常理解，“主体”侧重强调量的规定性，而“主导”侧重强调质的含义，但我们提出的“主体”却是具有双重含义的。具体说，我们认为国有经济控制自然垄断行业的含义可以从三个层面上进行把握：在宏观经济层面，是指国有经济控制电力、电信、铁路、航空、自来水等所有自然垄断行业，对国民经济发展起主导和保证作用。在每一个具体行业层面，如电力行业，国有经济控制力主要表现在三点上：一是国有经济要掌控该行业的总资产，这一条决定了公有制在中国自然垄断行业的主体地位和行业经济关系的基本性质；二是国有经济要掌控该行业的主要生产能力和产值，这一条标志着国有经济对自然垄断行业实际生产经营活动的控制程度；三是国有经济要掌控该行业的技术制高点，这一条意味着国有经济掌握中国自然垄断行业未来的发展方向。在企业层面，国有经济要控制自然垄断行业骨干企业的产权和经营决策权，使国有经济控制力落到实处。

按照上述总体要求，我们选择电力、自来水、城市管道燃气和铁路四个行业对国有经济控制力的具体含义和标准进行分析和设计。为阐述方便起见，我们先对这四个行业的基本业务内容和性质做一个简要说明。

电力、自来水和煤气这三个行业的共同特点是负责生产和销售特定的物质产品，其生产经营过程大体包括生产、输送、供应三种业务。在生产环节上，电厂生产出电能，自来水厂和煤气厂生产出自来水和煤气；生产过程结束之后，这些产品经过特定的输配电网、自来水管网和煤气管网输送到用户；所谓供应业务主要是指查表收费。从业务性质上看，电力生产和大城市的自来水和煤气生产业务都不具有自然垄断性（中小城市的自来水厂和煤气厂可能因规模经济原因具有自然垄断性）；这些产品的输送业务实际上是依托特定管网系统完成产品销售过程中的物流功能，即实现产品从生产者到消费者的空间位移，必须依托于投资巨大的管网系统才能进行，因而具有明显的自然垄断性。至于这些产品的供应业务，实际上属于产品的零售业务中得商流方面，它主要负责向用户查表收费，属于竞争性业务。铁路行业的特点是不生产独立的物质产品，它向社会所提供的服务是旅客和货物的空间位移。其经营内容大体可分为两部分。一部分业务是指铁路网的建设和运营，它是铁路运输能够进行的基础性业务，具有明显的自然垄断性；另一部分业务是指铁路的客货运输业务，它直接为用户提供终端产品，由于铁路网的承载能力是有限，铁路运输业务不能采用完全竞争的市场结构。

电力行业。电力行业为社会生产和人民生活提供不可替代的动力和能源。电力一停，整个社会经济生活会立即瘫痪，是名副其实的国民经济命脉。从宏观层面上说，国有经济必须对电力行业实行高度控制，以确保国家的经济安全。从行业层面上说，国有经济在电力行业的总资产中应占有 51% 以上的比重；对核电站、大型水电站的发电能力掌控 100%，对火电的发电能力掌控 75% 以上；对输电和配电能力掌控 100%。从企业层面上看，国有资本对电网公司必须实行绝对控股。对核电站、大型水电站和主力火电厂必须实行绝对控股，对小型水电站可相对控股甚至退出。对非主力火电站可相对控股或参股。

铁路行业。时至今日，铁路行业仍然是我国大宗长途货物运输和中长途旅客运输的基本方式，是国民经济的大动脉。但是从发展趋势上看，铁路运输的优势业务会日益受到来自高速公路运输和航空运输的挑战和分流，逐渐降低其地位和重要性，虽然这一过程不会很快。因此，在今后一个相当长的时期内，从宏观层面上说，国有经济仍需保持对铁路运输行业的强力控制。从行业层面上说，国有经济仍需掌控 50% 以上的铁路行业总资产；掌控 100% 的干线铁路网建设和运营能力；掌控 75% 以上的铁路干线客货运输能力。从企业层面看，如果今后铁路部门实行“网运分离”的话，国有资本对路网公司必须实行绝对控股，对干线客货运输公司可实行相对控股，对支线客货运输公司可实行参股甚至退出。

自来水行业。自来水供应也是城市生产和人民生活不可或缺的物质条件。由于自来水是地方性产品，目前又基本上由自来水公司或水务集团进行纵向一体化经营。因此，从宏观层面上说，国有经济也必须实现对自来水行业的有效控制；从行业和企业层面上说，国有经济对自来水公司应实行绝对控股，掌控 100% 的成品水的生产能力和输送供应能力。

城市管道燃气在城市生产和人民生活中已经受到电力和罐装液化气的替代品竞争，其地位和重要性明显下降。因此，从宏观层面上说，国有经济需要对城市管道燃气行业实行基本控制；从行业层面说，国有经济对燃气公司可实行相对控股，从而达到基本上控制燃气生产和输送能力的目标。

（三）

在计划经济时期，我国的自然垄断行业完全由国有经济垄断和经营。改革开放以后，为弥补政府投资与自然垄断行业发展资金的巨额缺口，从 1984 年起，国家允许非国有资本投入火力发电、自来水生产、铁路网建设等业务环节，自然垄断行业不同程度地吸收了非国有资本。但从全国范围来看，迄今为止，国有经济在自然垄断行业仍然占据主体地位。根据国家统计局提供的全国第二次基本单位普查资料：到 2001 年底，国有控制企业的营业收入占电力、煤气和水的供应业营业总收入的 85.8%，交通运输和邮电通讯业营业总收入的 75%。就地区而言，在国有经济所占比例较低的江苏、浙江、福建、山东和广东地区，在电力、煤气和水的供应业，这一比例最低是广东 74.4%，最高是山东 90.8%，交通运输和邮电通讯业中，这一比例最低广东 56.3%，最高江苏 75%。ⁱⁱⁱ

另一方面，我们也必须认识到，目前我国的自然垄断行业发展存在着诸多问题，主要有：体制改革任务尚未完成，如铁道部至今仍未实现政企分开；行业发展不足，屡屡成为制约经济发展的“瓶颈”；产品价格高，质量低，服务差，民众抱怨之声不绝于耳；经营效益低，企业亏损严重，2002 年全国自来水供应亏损总额比 2001 年增长 15.99%。^{iv}

为尽快解决上述问题，完成国有经济控制自然垄断行业的历史性任务，我们提出如下政策建议：

第一，深化和完成自然垄断行业经营体制改革，尽快从计划经济时期的政府直接经营模式中彻底解放出来，实行政企分开，还自然垄断企业市场主体的地位，使其能按照市场经济的要求进行经营。与此同时，建立健全市场经济条件下的政府微观规制体系，对垄断性企业的经营行为进行有效干预。要为自然垄断行业建立独立的管制机构，实现市场进入、价格、质量等管制权力的集中，加快立法建设，制定新的行业监管法律，实现监管立法和执法的分离，同时提高消费者对垄断企业和管制者的监督力量，保护消费者利益和社会利益。为自然垄断行业的发展创造良好的外部体制环境。

第二，对自然垄断行业进行股份制改造，促进自然垄断行业迅速发展。保持自然垄断行业的国有经济控制力，决不是要继续在这些行业实行国有经济的独家垄断经营。党的十六届三中全会公报提出，积极推行公有制的多种有效实现形式，大力发展国有资本、集体资本和

非公有资本等参股的混合所有制经济,实现投资主体多元化,使股份制成为公有制的主要实现形式,为自然垄断行业的产权制度改革指明了方向。对自然垄断行业实行股份制改造具有明显的优越性:首先,这可以解决中国自然垄断行业发展所需的巨额资金来源问题。自然垄断行业的发展资金仅仅依靠政府投资是绝对不够的,采取股份制形式,通过控股、参股等多种形式动员中国民间资金投资于自然垄断行业,积极鼓励具有一定实力的大型国有企业,如中国移动、中国石油、中国石化、中国联通等企业到海外资本市场上市筹资,使国有资本吸引和调动更多的社会资本投资于自然垄断行业,无疑有利于我国自然垄断行业的迅速发展。其次,对自然垄断行业进行股份制改造,有利于自然垄断行业国有企业深化产权制度改革,建立现代企业制度和公司法人治理结构,迅速改变自然垄断行业国企改革相对滞后的局面,从而有利于中国自然垄断行业的迅速发展。

第三,加快国有经济战略性调整,把国有资本更多地投向自然垄断行业。自然垄断行业实行以国有经济为主体,意味着国有经济要继续承担行业投资主体的责任。要满足自然垄断行业发展的巨额资金需求,仅仅依靠财政追加投资肯定是不够的,必须实行增量调整和存量调整相结合的方针,加快国有经济存量调整的步伐,把国有资本从一般竞争性领域转移出来,投入自然垄断行业。这样做,不仅有利于自然垄断行业的快速发展,也有利于优化国有经济结构。

第四,在自然垄断行业引入竞争,提高我国自然垄断行业的经营绩效和国际竞争力。一方面,要适当放松市场准入、价格管制等经济性规制的方式和力度,在自然垄断行业积极引入竞争机制,以克服“低效率”现象。自然垄断行业引入竞争的方式包括横向分割和纵向分割、特许经营、区域比较竞争等多种形式,不同行业应该根据各自的特点和现状,有区别的采用。另一方面,值得注意的是,当前,随着全球经济一体化进程的加快,若干自然垄断行业的市场范围已经全球化,开始面临着激烈的国际竞争。其中最典型的是电信行业。目前电信市场全球化趋势已经越来越明显,随着中国即将加入 WTO,现在几乎所有的国外电信大企业都把目光盯住了中国 13 亿人口的电信市场。除此之外,在城市自来水、电力等领域,国外资本也已经开始进入中国市场。因此,现在分析和设计自然垄断行业的市场结构,眼光不能仅仅局限与国内企业,要从市场和竞争全球化的角度来看问题。美国之所以不分拆微软和波音公司,道理就在于此。自然垄断行业的规模经济明显,就强自然垄断业务来说,垄断性的行业结构是更有效率的,竞争的结果更多带来的是社会资源的浪费和规模经济效益的缺失。这一点从 20 世纪四、五十年代英美日等国自然垄断行业国有化改造之前的历史可以得到实证。在弱自然垄断的业务领域,和其他竞争性行业相比,也存在比较明显的规模经济效益,不能为分割而分割,为引入竞争而降低了企业的竞争实力。

参考文献

- [1] 袁恩桢.论国有经济控制力[J].学术季刊,2002,(2).
- [2] 吕志勇,陈宏民.我国自然垄断产业市场化改革的几个关键问题研究[J].中国工业经济,2003,(8).
- [3] 戚聿东.我国自然垄断产业分拆式改革的误区分析及其出路[J].管理世界,2002,(2).
- [4] 苏东水.产业经济学[M].高等教育出版社,2000,2.
- [5] 任俊生.中国公用产品价格管制[M].经济管理出版社,2002,2.

Discussion on the control force of state-owned economy in natural monopoly industries

REN Jun-sheng¹, GU Tao¹

(1.Center for China Public Sector Economy Research in Jilin University, Changchun 130012,China)

Abstract: Technical economic character of natural monopoly industries and the socialist basic economic system of China requires state controls. In a quite long time, State-owned economy play a dominant role in the natural monopoly industries. State should control the total asset、main productivity、technical advantage of natural monopoly industries and the property right and policy-decision right of key enterprises. The transformation of share-holding system and quick development for natural monopoly industries are in urgent needs, therefore we can guarantee that the continued growth of national economy from the infrastructure construction demand.

Key words: natural monopoly industries; state-owned economy; control force

收稿日期: 2004-10-20;

作者简介: 任俊生 (1953-), 男, 辽宁康平人, 经济学博士, 吉林大学中国国有经济研究中心教授, 博士生导师, 中国国有经济研究中心副主任。古涛 (1979-), 男, 山东泰安人, 吉林大学中国国有经济研究中心硕士研究生。

ⁱ 《电子贸易国际发展论坛》, 搜狐网 2004-6-21

ⁱⁱ <我国十五计划期间将投资 3500 亿元修建铁路>, 中国发展门户网 2004-6-28

ⁱⁱⁱ 《基普分析: 从国有经济控制力现状谈结构调整中的战略选择》中经网 2003-9-9

^{iv} 《基普分析: 从国有经济控制力现状谈结构调整中的战略选择》中经网 2003-9-9