# 自然垄断行业规制的理论与改革

来源：网络 作者：静水流深 更新时间：2024-01-14

*一、 自然 垄断行业规制的 理论 基础 对于自然垄断的定义，学术界的看法比较一致，一般认为“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...*

一、 自然 垄断行业规制的 理论 基础

对于自然垄断的定义，学术界的看法比较一致，一般认为“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‘或\'自然寡头垄断’”。自然垄断与行为垄断是与微观规制（从广义上看，微观规制是政府对微观经济运行的干预）相联系的垄断。

由于维持垄断可在技术经济上达到更高效率的结构因素，所以要通过参加规制来形成和维持垄断，通过价格规制和其他规制手段来防止垄断下的企业在自由决策时所产生的不良经济后果。因此，某些特定的产业具有的自然垄断性就成为经济性规制的基本依据。

政府的微观规制是为了弥补和矫正市场失灵以确保稀缺资源的有效配置。自然垄断就是市场失灵的表现之一。虽然有不少国家在政策上允许垄断在一定程度上存在。但在垄断条件下，任何组织都有可能丧失追求成本最小化与效益最大化的能力，从而破坏帕累托最优的资源配置。经济学家已经指明了垄断带来的四个主要 问题 ，即产量受到限制、管理松懈、不大关心 研究 与开发以及由寻租行为所产生的利润耗费。种种理由，使各国在处理自然垄断问题上，大都对自然垄断企业（主要是水、电、煤气等公用企业）的进入、退出、价格、投资等方面进行规制。

政府的显著特性——对全体 社会 成员的普遍性和强制力——使政府在纠正自然垄断上具有某些明显优势。第一，政府可通过行使征税权和禁止权，限制新企业进入自然垄断行业。因为，自然垄断行业只有一个企业生产时才最有效率，新企业进入必然会增加生产成本和市场风险。第二，政府可通过行使征税权和处罚权，减弱或消除自然垄断行业因竞争不足给消费者带来的或潜在的产品质量、价格、服务等方面的问题，强化政府的经济职能。第三，政府直接行使征税权、禁止权、处罚权等可降低交易成本。政府在组织费用等方面具有一定交易费用优势。

斯蒂格利茨认为，政府对自然垄断问题有三种不同的解决 方法 。第一，政府接管某一行业的所有权，或将该行业国有化。例如，英国和法国曾对各自国家的电力公司、电话公司以及部分公用事业部门国有化。但是，这种做法存在一些问题。政府通常不是很有效率的生产者。被国有化的行业经理们往往缺乏降低成本和锐意 现代 化的动力，特别是政府愿意在该行业亏损时给予补贴的情况下。第二，让私人企业经营该行业的同时对其进行管制。美国一般就采取这种做法。原则上，管制机构试图将企业的价格保持在与被管制企业投资收益相称的最低水平上。但是，管制是否有效、是否真正代表了公众利益，在这点上是有争议的。政府无论是实施垄断权还是授予垄断权都应慎重。在许多情况下，不但自然性垄断是存在的，而且政府的法规制度也存在。如果政府富有效率，那么就存在自然性进入障碍，政府没有必要用独有的特权去加强这一点。即使厂商的进入偶尔导致了重复生产和浪费，那么其成本和潜在竞争所带来的收益相比肯定要少的多。第三，鼓励竞争。尽管完全竞争在自然垄断的情况下不会出现，但有限度的竞争总是可以带来一些好处。在实际竞争可行的场合下，竞争能抑制较高的垄断价格。所获得的收益不仅会超过重复生产所造成的低微成本，而且还会超过缺乏协作所造成的轻微浪费。当然，也存在着实际竞争不可行的情况。与实际竞争相对应的潜在竞争的效果也并不乐观。在70年代后期和80年代，西方许多政府开始相信，不论竞争怎样不完全，总是比管理更好。于是，放松管制的过程开始了，并产生了一些成果。

二、我国政府对自然垄断行业规制的实践

微观规制与经济 发展 水平和市场经济成熟程度密切相关。改革开放以来，我国的市场机制调节范围不断扩大，市场失灵现象逐渐凸现，政府规制随之建立并对微观经济运行发挥越来越重要的效用。当一个行业存在自然垄断，在这种场合，政府的作用就是维护垄断、限制进入；防止企业利用其垄断地位谋取超额利润，保护公众利益。政府通过微观规制弥补了市场缺陷，在多方面起到了积极作用。第一，阻止了低效率的非规模经济企业进入自然垄断行业，有利于提高资本和生产的集中度，一定程度上避免了盲目投资、重复建设，使稀缺的经济资源得到合理的分配和运用。第二，在一定程度上保证了一些公用企业的产品或服务不断供给，抑制了他们滥用经济优势，制定垄断价格、实行价格歧视及差别对待，损害消费者利益的行为。第三，避免了公用产品或服务价格的剧烈波动，维护市场的交易秩序。

我国正处于从计划经济向市场经济转轨的过程中，因而，现阶段政府的微观规制，无论从作用范围，还是作用程度上来看，都是不成熟的。在自然垄断性行业主要有如下的问题：

第一，信息不对称使政府对自然垄断性行业的价格管制形式化，收效不大。被管制者——自然垄断性行业对其核心技术和经济指标及其动态信息的掌握是全面充分的。而实施管制的有关政府部门对其管制对象的各种信息的了解是片面的。政府希望了解企业的真实成本作为价格规制的主要依据，企业希望抬高自己的经营成本以获得有利的政府定价。这种由追求目标的差异而导致的有关企业真实经营成本的博弈，企业往往略占上风，毕竟企业比政府更了解自己的经营状况。因此，政府通过大量的调查、听证、立法，经过众多部门合法手续审批才出台的所谓的“管制价格”，很可能是不准确的，甚至是徒有虚名的。价格管制失灵了。

第二，垄断性行业依靠垄断获得高利润，内无提高效率的动力，外无参与竞争的压力。自然垄断行业可利用信息不对称误导政府调高管制价格，以获得超额利润，由于我国自然垄断行业一般实行严格的进入管制，这种超额利润能被垄断者长期稳定地获取。同时，劳动力、技术、资本、信息等高度垄断，没有竞争的刺激、没有破产的压力、没有激励的动力，这些行业一定程度上技术停滞、效益低下。长期垄断使他们服务产品质量低、价格高，与国际水平差距很大。我国的电信行业就是一典型案例。当然，这其中涉及到行政垄断，邮电部国家电信总局在其中没有发挥 应用 的、积极的作用。

第三，由于政企不分，政府规制难以中立。只要作为规制者的政府部门不从企业中独立出来，中立地行使规制职能，平等地对待所有的市场参与者，他们就不可避免地用其掌握的行政权力维护本部门、本行业的利益，就不可避免地歧视新的市场进入者。行业效率低下，官僚作风浓厚，消费者福利受到损害也就不可避免了。更进一步说，在这种管制体制下，即使引入了竞争，竞争机制也不可能有效的发挥作用。

由于信息不对称使价格管制失灵，垄断行业的高利润、低效率等 问题 ，西方国家在对 自然 垄断性行业实施规制中也是存在的。值得提出的是， 中国 国有 经济 的垄断不是产生于市场竞争，而是行政权力划分市场的结果。至于政企不分，政府身份的重叠，应该说是处于经济转轨期的中国所特有的。

三、政府的改革

经济性规制的手段包括价格规制、进入规制、投资规制、质量规制、财务规制等。对自然垄断的规制主要有两种手段：第一是进入规制，通过控制市场中 企业 数目，充分发挥规模经济效益或防止过度竞争，以维护垄断。这类规制主要是通过控制经营许可证或特许权的发放来实施。第二是有关企业产品和服务定价的价格规制。由于企业受保护而处于垄断地位，政府就有责任规定企业的收费标准，使企业在 社会 福利最大化处定价。这是从资源有效配置和服务公平供给观点出发，旨在限制具有较强的自然垄断性的公用企业制定垄断价格、谋取垄断利润的行为。但是，价格规制存在失灵的情况，这在上文已经提到。根据以往对这一问题的 研究 ，在自然垄断行业由于成本递减，最好按边际成本定价，但可能使企业亏损。这时，政府或者按平均成本定价，这样会损失一部分经济福利；或者按边际成本定价，由政府给予一定的补贴。

我国政府对自然垄断行业的规制与成熟的市场经济国家的微观规制存在较大差别，为了适应社会主义市场经济体制的要求，使政府的规制步入正轨，可考虑从以下几方面改革：

第一，对于信息不对称的补偿。有时候，规制的目的在于降低得到信息的成本。首先政府设法提供消费者需要的产品的准确信息，或要求经营者提供。当然，对于不完全信息并不是简单地提供更多信息就能解决。当人们难以理解产品涉及的技术数据时，政府需要建立或实施产品质量标准或向生产厂商发放生产经营许可证。因为，消费者并不都具有评价不同产品所需的专业知识或资料。

第二，对规制者的规制。经济性规制主要依靠政府机关的 法律 权限、许可或认可等手段，而政府在实施这些权力时，在一定程度上拥有自由裁决权。当政府也是个自然垄断性组织时，有谁、用什么方式来规制政府？植草益认为：建立一个对作为“法定垄断者”的规制者的滥用权限加以限制、监视其是否按经济福利的最大化规范行动的体系，是必要的。笔者同意这样的看法。因为，规制者不可避免会滥用职权、牟取私利，或出于某一目的维护某些集团利益。斯蒂格利茨提出的解决自然垄断的 方法 之一的国有化，就有可能使这些行业受制于一些 政治 压力。

第三，政企分开。政企分开作为中国经济体制改革的 内容 似乎经常被谈到。在政府的微观规制上提出，是有特殊意义的。因为只有打破规制者与被规制企业之间的直接利益联系，才能使规制机构超然的行使经济性规制的职能，才有可能使之中立的把经济福利最大化作为原则，公正廉明，依法规制。

第四，区分真正的自然垄断行业和非自然垄断行业，规制与放松规制结合。要使规制取得预期效果，要考虑行业特性，只有真正的自然垄断行业才可考虑实施规制。因为对非自然垄断行业的规制会抑制有效竞争，导致社会福利的损失。规制与放松规制都是适应自然垄断行业不同 发展 阶段要求的产物。对于非自然垄断行业（这其中也包括自然垄断行业中存在的非自然垄断性业务）放松规制后，由于市场机制发挥作用的范围扩大，政府的制度供给要及时跟进，保证竞争的公平、公正。值得注意的是，这些年国企改革主要集中在非自然垄断行业。在自然垄断行业，人们所能感受到的是产品和服务的收费有了较大改善，但价格规制的放松并未伴随进入规制的相应放松，行业的低效率已逐渐凸现。

第五，实施激励性规制。由于现行的规制制度不能解决企业内部无效率的产生、规制关联费用的增加、规制滞后使企业损失产生、规制部门的自由裁决权和寻租成本的产生，植草益认为除了给予企业提高内部效率的激励之外没有其他对策，称之为“激励性规制”。由于我国自然垄断行业的行业特点和社会地位决定其实行垄断经营，在短期内无法改变，所以，激励性规制结合中国国情是可以借鉴的。方法包括：第一，特许投标制度。即把所给予的事业特许权限制在一定期间内，在特许期结束后再由竞争投标制给予特定企业特许权。第二，区域间竞争。是将受规制的全国垄断企业分为几个地区性企业，使特定地区的企业在其他地区企业成就的刺激下提高自己内部效率的一种方式。第三，社会契约制度。这是规制部门与被规制者在修订收费时就设备运转率、热效率、燃料费、外购电力价格、建设费等签订合同，如果能实现比合同规定的成绩好则给予企业报酬，否则给予处罚的方法。第四，价格上限规制。在规制部门和被规制企业之间以类似于上述社会契约制度的形式签订价格改动合同，规定价格上限，使价格原则上只能在这个上限以下自由变动。这四种方法，各有利弊，其中社会契约制度作为良策而被各国广泛运用。我国可通过完善各种形式的承包责任制，明确责、权、利关系，为企业降低成本、提高内部效率提供经济利益的诱导，当然这其中要体现这种承包责任制的社会性。承包责任制，明确责、权、利关系，为企业降低成本、提高内部效率提供经济利益的诱导，当然这其中要体现这种承包责任制的社会性。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！