# 如何深入垄断性行业的改革

来源：网络 作者：逝水流年 更新时间：2024-01-15

*内容 摘要：本文首先强调了当前加快垄断性行业改革的必要性和紧迫性，指出新一轮 经济 增长中“煤电油运”的全面紧张，很大程度上与垄断性行业的体制 问题 有关；接着 分析 了我国垄断性行业改革需要解决的四个层面的问题，即运营模式的选择、 企业...*

内容 摘要：本文首先强调了当前加快垄断性行业改革的必要性和紧迫性，指出新一轮 经济 增长中“煤电油运”的全面紧张，很大程度上与垄断性行业的体制 问题 有关；接着 分析 了我国垄断性行业改革需要解决的四个层面的问题，即运营模式的选择、 企业 体制的重新构造、引入新的投资者和建立新的监管体制；最后提出了新形势下加快垄断性行业改革应关注的几个问题。



关键词：改革 垄断性行业 国有经济结构调整

＿、我国垄断性行业改革的特殊性和紧迫性

上个世纪80年代以来，垄断性行业改革成为国际潮流，其导向是放松管制，在可能展开竞争的领域尽可能多地引入竞争.我们所说的垄断性行业，在 中国 的特定情况下，是指有一定 自然 垄断特性，同时也有很强的行政性垄断性质，通常以国有独资或控股，全国性、行政性的大公司（或主管部门）为主的行业，主要是电力、电信、铁路、民航、天然气、有线电视等行业。所谓垄断性行业的改革，就是要在这些行业内，形成以市场经济意义上的企业为基础，引入必要竞争，同时受到合理管制的新架构。对中国的垄断性行业改革来说，仅仅放松管制显然是不够的，正确地说，首先面临的并不是管制问题，而是基本的企业体制和运营模式问题。在这些问题获得实质性解决之前，管制缺少合理的基础。

垄断性行业改革的必要性首先源于市场经济的内在逻辑。作为国民经济的一个部分，﹁个提供基础设施的、在经济运行中处在异乎寻常重要地位的部分，如果这些行业游离于市场经济之外，这样市场经济肯定是不完整的，不可能正常、更不可能高效运转，一定意义上说，只能是“半个市场经济”。从中国改革的实际经验看，垄断性行业内国有企业的改革，是推进最晚、难度最大、争议颇多的改革。显而易见，垄断性行业国有企业的改革不到位，早已提出的国有经济战略性改组和国有企业转轨的目标将不可能达到。



现实生活中，垄断性行业的改革压力更多地来自经济增长中的“瓶颈”、人们对垄断性行业的低效和腐败的不满等。改革开放以来的二十多年时间内，已经多次 规律 性地出现了增长中的“瓶颈”现象，即当宏观经济增长速度加快后，出现能源、原材料、 交通 运输等基础产业和基础设施的“瓶颈”约束。在２００２年开始的新一轮经济增长中，钢材、有色金属等原材料的价格高涨，“煤电油运”全面紧张，产业结构出现严重失衡。这种局面的出现，有技术方面的原因，如基础产业和基础设施投资需求量大、周期长等，但更多的还是体制问题。一方面，这些行业内的国有企业不能对需求作出积极而正确的反应，这一点与其他行业内非国有企业的市场反应行为相比较时会看得很清楚；另一方面，这些行业仍在较大程度上处在行政性垄断之下，行业外的能够作出积极反应的投资者难以进入。当供给短缺引致的“瓶颈”现象严重的时候，也是这些行业的低效和腐败问题突出的时候， 社会 公众不满情绪将会合乎逻辑地上升。最近的例证是铁路煤炭运输紧张时围绕“车皮”而出现的诸多问题。



当人们提出“通过深化改革化解经济增长中的不稳定、不健康因素”时，垄断性行业的改革事实上已经处于首当其冲的位置。如果说建设市场经济的内在要求提供了改革的“合理性”，而现实中的压力加大则提供了改革的“紧迫性”。然而，即使这两方面的条件都已具备，垄断性行业的改革仍然可能阻力重重，或者说达到预期的改革目标仍然难度很大。这就需要对现阶段我国垄断性行业改革的特性做深入分析。

二、改革的四个层面问题

垄断性行业的改革，大体上可以分为四个层面的问题。

一是运营模式的选择。其要旨是打破行政性垄断，在能够引入竞争的环节尽可能地引入竞争，并在自然垄断部分和竞争部分之间形成平稳连接，以在改善激励效果的同时降低交易费用。我们通常所说的“打破垄断”，实指行政性垄断，而非自然垄断。按照经济学的解释，在确实存在自然垄断的场合，设立一家以上的企业将增加成本。现实中的主要问题是在并不存在自然垄断的场合实行垄断经营，而且是行政性的垄断经营。把二者区分开来并非简单的 理论 或技术问题，自然垄断往往成为施行行政性垄断的借口。随着技术进步和管制 方法 的改进，过去被认为是属于自然垄断的领域，也发生了性质上的变化，具有了一定的可竞争性。例如，光纤入户替代传统的铜质电话线入户，为多个运营商提供竞争性服务提供了技术平台。又如，通过特许经营权拍卖，虽然某个具有自然垄断性质的项目只有一家企业经营，但这家企业的进入是通过竞争确定的，而且在“门口”还等着其他潜在的竞争者，从而使该项目具有“可竞争性”。

合理界定 自然 垄断和竞争性之间的边界只是必要的一步。在二者之间能否形成平稳过渡抑或“无缝连接”，是运营模式中治理结构设计的关键。铁路中的路网设施与客货车运营之间，电力中的发电、配电与输电之间，电信和有线电视 网络 与运营业务之间，概言之，在基础网络与网上的运营活动之间，都存在着“接口”在何处和如何“连接”的选择。从交易费用 经济 学的观点看，这里的选择是要综合考虑资产专用性、交易频率、不确定性等因素，作出交易费用较低的治理结构安排。例如，铁路中对同一路网设施，经常使用的运营商和偶尔使用的运营商，它们与路网经营者之间的治理结构会有很大差别，前者需要形成纵向一体化的结构，后者可能只需签个临时协议。

二是 企业 体制的重新构造。同其他领域的国有企业一样，垄断性行业的国有企业改革需要解决政企不分、产权结构和内部治理结构的公司化、高负债、冗员、 社会 保障不足、企业办社会等诸多难题。总体而言，改革的难度不亚于其他行业。例如，这些行业政企不分的程度可能是最高的，不少行业的领导机关就是政府机构，如以前的电力部、邮电部， 目前 的铁道部等。改革不仅要把政府与企业分开，而是要直接对政府机构进行撤并，分解并重新配置原有的政府资源。与其他领域“企业先改，政府后改”的方式不同，这里是“企业、政府同步改”，面临的矛盾更多。又如，垄断性行业多数有较高且稳定的收益，是分流冗员、分离企业办社会部分、补充社会保障基金的有利条件，另一方面，被分离的人员和机构对当期补偿和未来的收益增长有较高预期，协调难度增大。

垄断性行业国有企业改革的一个重要特殊性，是这些行业大都属于“关键领域”，企业可以产权多元化，可以引入非国有资本，但往往要求国有资本控股，有的企业还要求国有独资。在这种背景下，建立何种国有资本管理体制和机制，国有资本与非国有资本如何合作，有效的公司治理结构如何构造和运转，企业领导人如何选择、激励和约束等等，在这些方面尚无适合 中国 国情的成熟经验可供援引，需要通过探索寻找可行方案。

三是引入新的投资者。我国尚处在 工业 化中期，基础产业、基础设施具有可观的增长潜力，其中一些行业具有相当稳定的投资回报，这些特点一方面表明需要大量的新投资，另一方面也对新投资者构成较强吸引力。引入新投资者是垄断性行业改革、重组和 发展 中的一个重要变量。正如前面已经指出的，促动垄断性行业改革的重要动因是增长“瓶颈”引致的压力。缓解乃至消除“瓶颈”最终取决于这些行业的发展。发展不仅需要存量资源中增长潜力的启动，还取决于（在有些情况下主要取决于）增量资源的注入。引入新投资者的直接意义就在于为行业发展提供增量资金和其他资源。

引入新投资者更重要的意义在于改制。这里我们将新投资者理解为非国有的投资者，或者是按照市场经济原则改造过的国有资本投资者（这样的国有资本往往以与非国有资本相混合的形式出现）。新投资者的进入可以有两种方式。一种方式是直接创办企业，新企业直接采用新体制，以增量形式相对扩大市场经济的比重。另一种方式是新投资者以参股以至控股的办法进入老企业，推动老企业的转制。与前一种方式相比，后一种方式所需要的配套条件更高一些。在改革的起步阶段，新投资者直接创办企业通常是打破困局的一种有效办法。

四是建立新的监管体制。新的监管体制与原有管理体制最重要的区别，是在市场经济的基础上，规范和保持合理的竞争与合作秩序。因此，在确立新体制的过程中需要明确并贯彻若干基本原则，如政企分开，鼓励竞争并尽可能地降低交易成本，公正性，相对独立性等。监管机构的设立，国际上大体上有两种类型，一是设在现有的政府机构之内，实际上作为政府机构的一个组成部分，其好处是利于贯彻政府意图，行政效率可能较高，弊端是与政府难以拉开必要距离，可能导致政监不分；一是在立法授权下设立政府之外的专门监管机构，其好处是独立性相对较强，有助于政企分开，公正行事，但这种架构对外部配套条件要求较高，监管机构本身的运行费用也可能较高。目前我国设立新的监管机构的难点，是在借鉴国际经验的基础上，既考虑现有条件的约束，较多利用现有资源，同时有足够的前瞻性，不使某些过渡性的机构和机制固定化和长期化。例如，某个监管机构初始阶段可以有较强的行政性，随着条件成熟，应当在适当的 法律 框架范围内表现出更多的独立性和专业性。

新的监管机构与原有政府主管机关之间的关系，是新监管体制形成过程中的一个重要 问题 。对原有的政府主管机关来说，既要实现职能转变，也有一个机构“破”、“立”和人员重新配置的问题。一个简单的办法是将原有的机构和人员全部“转入”新机构，另一个办法是人员适当分流，部分人员进入新机构。不论哪种 方法 ，都有职能是否真正转变（还是形式上转变）、人员是否适应的问题。新的岗位培训往往是必要的，最重要的是切实转变工作思路和作风。在此类机构“转轨”中，“翻牌”很容易出现，应力求避免。编辑。

三、新形势下加快垄断性行业改革应关注的几个问题

一些年来，垄断性行业改革取得了不同程度的进展。电信、民航、电力等行业推行了包含政企分开、引入竞争、 企业 重组和改制等在内的全行业（或全系统）改革，积累了成功经验，也有一些值得汲取的教训，如有的行业在运营模式的选择上出现多次反复；有的企业“牌子”换了，治理结构和运营机制没有实质性的改变。有的行业（如铁路行业）只是推进了某些局部改革，全局性的改革重组方案酝酿多时，一直未能出台实施。不论是哪种情况，都存在着进一步深化改革的必要性和紧迫性。如果在这个问题上有共识的话，下一步的改革中应当关注以下几个问题。

首先，将垄断性行业改革作为国有 经济 战略性结构调整和企业改制的重点 内容 加以推进。国有经济的结构调整和企业改制的总体目标和思路在前几年已经明确，但实际进展并不如原来的预期，垄断性行业的改革和重组总体上迟缓是一个重要原因。事实上，垄断性行业中的国有资本是现阶段整个国有资本中比重最大、质量较好的一个部分。这部分国有资本的状态在很大程度上决定了整个国有资本的总体格局。应当按照有进有退、股权多元化、治理结构的公司化改造等原则，加快对垄断性行业的改革和重组，促进整个国有经济的结构调整和企业改制出现新局面。

其次，运营模式应有一个好的预先设计。在竞争性行业，市场开放所带来的竞争最终会形成某种稳定的（也很可能是有效率的）市场结构，这种结构是通过市场竞争的 自然 演化而形成的。而在我们所讨论的垄断性行业中，即使在引入竞争的场合，竞争者的数量往往受到管制者的限制，一定意义上说，这种竞争模式是事先设计出来的。管制者不大可能知道竞争中最终胜出的是谁，但可以知道或“规定”竞争者的数量。所以，竞争模式或运营模式的预先选择和设计非常重要。选定并实施一个有严重缺陷的模式后，“推倒重来”的成本往往很高。事实上，这并非逻辑推论，有的行业在这个问题上已有现实教训。选择和设计一个好的运营模式，需要有足够的知识储备和 研究 力量，最重要的还是要有好的研究和决策机制，因为 影响 模式选择的因素中，越来越多的并不是知识问题，而是利益问题。

再次，也是与运营模式选择相关的一个问题，垄断性行业改革方案的研究制定要由超越部门利益的机构主导。并不少见的做法是，垄断性行业的改革方案由被改革的行业主管机构来研究制定，有时也会征求其他方面的意见（但缺少机制使征求意见不仅仅是象征性的）。其好处是方案制定者对行业的情况熟悉，有信息或经验上的优势。但在超越部门利益，对有关改革的重大问题选择上，这种信息或经验上的优势并不能保障作出正确判断，相反，这种优势很容易被用于维护抑或增加不合理的部门利益乃至小团体的利益。一个好的改革方案必须基于全 社会 和国家的利益，而且不可避免地要求调整原有的利益格局。方案的研究制定者应当符合这样的利益导向要求。否则，如果改革方案出了问题，人们首先怀疑的将不是知识或能力，而是利益倾向。当然，超越部门利益的机构在研究制定方案时，需要深入实际调查研究，需要向处在第一线的干部职工、行业专家了解情况，还需要深入研究有关 理论 ，借鉴国际经验，形成较好的信息和知识基础。

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！