

【经济与管理】

自然垄断行业改革与反垄断法自由价值的实现

周 方

(西安交通大学,陕西 西安 710061)

摘 要: 中国存在大量的自然垄断行业,对其改革的思路是否正确关系到反垄断法自由价值目标实现的程度。从目前中国自然垄断行业的现状分析入手,指出自然垄断行业改革的科学思路应当是充分引入竞争机制,坚持政企分开。

关键词: 自然垄断;竞争;反垄断法;自由

中图分类号: F123.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-6248(2002)01-0020-03

Reform on Trade of Natural Monopoly and the Materialization of the Freedom Value of the Anti-monopoly Law

ZHOU Fang

(Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710061, China)

Abstract In China there exist many natural monopoly trades, in which the reform project influences the degree of the materialization of the freedom value of the anti-monopoly law. Based on the state of Chinese current natural monopoly trades, it points out that the scientific reform project in the trades is to introduce the competition mechanism and persist in the separation between the government and enterprises.

Key words natural monopoly; competition; anti-monopoly law; freedom

自由,是做法律许可的一切事情的权利^[1]。在市场经济条件下,自由应包含生产自由、交换自由、分配自由等方面的涵义,归纳起来就是竞争自由,是被称为“经济宪法”的反垄断法的首选价值。反垄断法自由价值的实现在一定程度上取决于反垄断法自身的制度设计,但从根本上看,则取决于一国的经济态势。中国目前正处于社会主义市场经济初级阶段,市场结构中并不包含大量由于激烈的自由竞争而产生的垄断企业,具有垄断身份的企业基本上都起因于“自然”,即经济学中所称的自然垄断。现实中自然垄断的大量存在,使得市场经济所要求的自由竞争的活动领域受到严重的限制。如何协调好自然垄断与反垄断法自由价值的关系成为了改革进一步推进的关键。能否打破垄断格局,引入竞争活力,已经成为学术界、立法界以及司法实践中共同关注的问题。笔者拟就中国自然垄断行业的现状及其改革提出一些

看法,以求教于同仁。

一、自然垄断简介

自然垄断是指某些行业的生产具有规模经济的特征,并且生产的规模收益需要在一个很大的产量范围和相应巨大的资本设备投入的生产运行水平上才能得到充分的体现,以至于只有整个行业的产量全部由一个企业来生产时才可能达到这样的生产规模。一般看来,自然垄断行业具有独占性、公益性和不可选择性的特点。所以,各国反垄断法普遍拥有对自然垄断行业的反垄断适用豁免内容。由此,传统观念认为,诸如电信业、邮政业以及公路、铁路、煤气、水电、地铁、公交等公用部门,都属于自然垄断行业,保持其垄断地位自然而然,合理合法。于是,自然垄断理论曾一度被垄断者利用来为其垄断行为辩护,也是建立政府管制制度、制订相应管制政策的重要

收稿日期: 2001-10-24

作者简介: 周 方 (1975-),女,浙江人,西安交通大学经济法专业 99 级在职硕士研究生,主要从事反垄断法的研究。

©1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

理论基石。依据这一理论,政府以“有形之手”管制垄断,限制竞争,兼顾垄断利益的同时使垄断势力服务和服从于公共利益的目标。然而,政府管制的结果以及受管制垄断者的绩效并没有令公众普遍感到满意。以美国电信业为例,在其100多年的发展过程中,正是竞争而非“自然垄断”的招牌或政府管制的措施提高了电信产业效率,使之富于创新活力,为广大消费者提供更多优质低价、快捷便利的讯息产品和服务,而从受管制的垄断性市场结构向放松管制的竞争性市场结构的转型也成为美国电信业政府管制制度改革努力实现的目标之一。

二、中国自然垄断行业的现状分析

在中国,自然垄断行业主要包括:电力、交通运输、电信、邮政、供水、供气以及城市交通等。本文主要就其中典型的几种进行分析。

(一)电力

自1998年起,电力工业的政府管理职能由国家经贸委担负,原来的电力工业部撤销。1997年初成立的国家电力公司担负国有资产的经营职能、企业经营管理职能和国有资产的保值增值责任。在地方,省级电力管理体制体制改革依“政企分开、省为实体”的原则开展,逐步推广厂网分开,竞价上网;县级的体制仍是政企不分。到目前为止,中国电力行业改革已初具成效,但仍然存在下述问题:

1. 专门的规制机构缺位。在机构设置上,没有设立专门的规制机构,处理有关电力的规制问题。
2. 竞争机制引入不彻底。具体表现:一方面,虽然电力行业体制已注入竞争因素,但电力的输送和分销仍是垄断性的;另一方面,政企分开的改革遗漏了基层机构,一县一局的现象普遍。
3. 环境问题严重。电力部门的发展所带来的严重环境问题在改革中没有受到应有的重视和解决。事实上,如果在引入竞争机制时,将环境成本计入电价,便会对这一问题的解决做出贡献。

(二)交通运输

中国交通运输业经过50年发展,基本形成了铁路、公路、水运、民航、管道五种方式的综合运输网络。目前铁路行业还是政企合一的体制;相较而言,公路运输中竞争因素更为活跃;水运由于各种因素运量严重不足,未能发挥应有优势;民航则是中国自然垄断行业中较早打破国家垄断的行业,中央企业和地方企业共同竞争,服务质量提升很快;管道则由于服务对象相对固定,应用领域相对狭小,改革进程

较缓。于是,在交通运输领域,铁路行业应当是研究自然垄断的重点。

铁路行业当前存在的问题有:

1. 企业、政府角色双重缺损。目前中国铁路系统,一方面经营主体尚不具备市场经济主体的基本要件,不能自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展;另一方面管理主体至今仍未摆脱政企合一的体制,无法真正行使政府职能。而造成以上状态的原因在于现行体制中,经营主体与管理主体的合二为一,即让一个主体身兼双重属性,本以为可以提高效率、降低成本,结果即非牛非马,哪一个都做不好。
2. 上下一统,利益多元。铁路系统从投资主体和管理体制角度看,全行业具有大一统的特点,但从利益分配角度看,却是呈多元化趋势的,运输主体存在为追求局部利益而损害全局利益的激励。
3. 收费混乱,服务水平低。由于缺乏竞争压力和监督,铁路总体收费水平偏高且透明度差,服务质量较差。

(三)邮政

中国邮政是政企合一体制,国家邮政总局是隶属于信息产业部的国家邮政管理机构,也是邮政业务经营的总代表。综观中国邮政业经营现状,可发现以下特点:

1. 邮政业务各领域竞争程度不等。在目前中国邮政企业从事的五大类业务(信息传递类、物品寄递类、金融类、邮政延伸业务以及代办类)中只有物品寄递类的速递业务市场竞争较充分,民航、铁路、公路速递公司、跨国速递、货运公司以及小型私营速递公司都在参与竞争。其他类别则或禁止竞争如信息传递类的基本通信业务,根据《邮政法》的规定是由国家专营的,或竞争微弱如公众电报等业务,由于赢利性不佳而少有竞争。
2. 邮政与其他行业经营范围交叉、重叠。铁路、航空、公路等运输企业、金融机构以及其他从事物品递送的企业都与邮政存在经营范围上的交叉或重叠,且因其具有主干业务优势,更易提供高质量的服务,故对邮政业的经营构成影响。
3. 由于科学技术发展而出现的邮政服务替代品(如电话、E-mail等)日益增多且为人们所接受,大大削减了邮政业务空间。
4. 邮政全行业管理薄弱,市场不规范行为多发。由于以上等多方面因素作用,邮政业经营压力增加,各地邮政局所为保证局部利益,往往采取违规手段,最终损害全网利益,破坏市场规律。

(四)电信

电信业的主管机构是1998年新组建的信息产业部。自1994年中国联通成立,中国的电信服务由中国电信一家垄断的状态打破开始,电信业中的竞争性因素逐渐增多,但市话业务仍由中国电信主要经营,牵制了其他竞争者经营行为的效率增进。具体而言,中国电信业经营存在以下问题:

1. 电信业改革多为自上而下模式,政府意志体现多,市场要求体现少。
2. 全行业虽已打破垄断,但参与竞争的经营者身份限制得过死,没有实现真正的自由。
3. 竞争者之间实力相差悬殊,无法展开真正意义的竞争,消费者无法最终受益。
4. 限制竞争与过度竞争并存,市场规律的作用空间受限。

三、自然垄断行业改革与反垄断法自由价值实现的思路

通过上述分析可知,自然垄断行业存在许多弊病,且有很大一部分属于其固有的弊病,并非通过简单的改良所能够克服,必须坚决打破垄断,将竞争机制注入所有能够发挥其效用的领域。具体而言,关于改革自然垄断行业,实现反垄断法的自由价值,笔者认为必须从以下两个方面入手:

(一)制定反垄断法,严格豁免条件,消除反垄断法自由价值实现的制度内容障碍

对自然垄断行业的调整必须依法进行。从国外的经验看,当市场经济发展到一定阶段,制定反垄断法是必然的选择^[2]。政府应当根据反垄断法所确定的价值目标、判断标准、豁免条款等具体操作管理,使经济发展趋于有序化。只是随着经济的发展,一些传统上被认为是自然垄断的行业已不再被认为是具有自然垄断的特性,如电信、交通运输等;而某些自然垄断行业自身的发展,致使市场本身也发生某种变化,传统的自然垄断行业的垄断地位受到强有力的挑战。另外,自然垄断行业由于独家垄断造成的弊端和令公众不太满意的服务质量,受到越来越多的指责,每况愈下的经营效果也使政府难以摆脱沉重的财政包袱。所以,一些国家开始重新审视这些行业,经过深思熟虑之后,一些国家开始逐步对某些自然垄断进行强有力的改革,并考虑在这些传统的自

然垄断行业引入竞争机制。所以,共同的趋势是:反垄断法中有关于自然垄断的反垄断适用豁免将严格条件、缩小范围。面对这种状况,中国在制定反垄断法时应当注意与中国国情相结合,制定出既符合国际经济发展趋势,又有利于中国社会主义市场经济完善的规范体系,结束对自然垄断行业的全方位保护,尽可能引入竞争机制,赋予竞争者最大范围的自由。

(二)进行体制改革,贯彻政企分开,消除反垄断法自由价值实现的外部环境障碍

从西方工业化国家自然垄断的发展轨迹看,自然垄断并不是一成不变的,过去认为是自然垄断的行业,现在看来不是或不完全是垄断的,某些自然垄断行业的某个部分不具有垄断特征,是可以开展竞争的。所以,目前中国在电力、铁路、电信业等领域所进行的改革,是符合世界经济潮流的,而且也取得了一定的成效。但要使改革继续有效的推进,还必须坚决贯彻政企分开的方针,像以往那样只是停留在口头或名义上的做法是绝对行不通的。只有经营者和管理者各就其位,才能各展所长、各尽其责。以电力工业为例,1997年成立的国家电力公司,是国务院界定的国有独资的、经营跨区送电的经济实体和统一管理国家电网的企业法人。从表面形态看,国家电力公司是符合《公司法》规定的国有独资有限责任公司;从性质看,其为承担国家电力统一规划管理职能的国家机关。这种双重身份、双重属性的状态是电力系统仍然政企合一的典型特征表现,也是改来改去没有实质成效的原因所在(事实上,中国电力工业至今也仍未摆脱计划经济时代的管制方法)。当然,真正贯彻政企分开,来自各方面的阻力很大,如管理者控制权问题等。但事实证明,政企分开能够实现“帕累托改进”。所以,“损害”一部分既得利益者的局部利益,以实现全局利益的增进,应当是正确的选择^[3]。

参考文献:

- [1] 孟德斯鸠.论法的精神[M].北京:商务印书馆,1961.
- [2] 曹士兵.反垄断法研究[M].北京:法律出版社,1996.
- [3] 沈敏荣.法律的不确定性——反垄断法规则分析[M].北京:法律出版社,2001.