# 自然垄断行业的政府管制创新思考．

来源：网络 作者：流年似水 更新时间：2024-01-20

*内容 摘要： 自然 垄断具有竞争无益性与无利性的双重特点，在传统 经济 体制的 影响 下， 中国 的自然垄断兼具行政垄断与市场垄断的双重特性，政府可对自然垄断领域中的市场主体秩序、交易秩序及服务质量标准进行规制，但同时又存在弊端。借鉴发达市...*

内容 摘要： 自然 垄断具有竞争无益性与无利性的双重特点，在传统 经济 体制的 影响 下， 中国 的自然垄断兼具行政垄断与市场垄断的双重特性，政府可对自然垄断领域中的市场主体秩序、交易秩序及服务质量标准进行规制，但同时又存在弊端。借鉴发达市场经济国家的成功经验，自然垄断行业应当进行政府管制创新，适当地引进有效竞争机制，以建立适合我国国情的政府管制制度。

关键词：自然垄断 政府管制

自然垄断的概念

自然垄断概念源于西方经济学。所谓自然垄断，就是一个 企业 能够以低于两个或者更多的企业的成本向整个市场供给一种物品或者劳务而产生的垄断。

自然垄断行业一般具有两个基本特征：第一，规模经济效应非常显著。规模经济效应就是产品成本随着企业产量规模的扩大而降低。但是，规模经济效应也不是无限制的，并不适合所有类型的企业，它取决于特定的技术条件和产品特性。自然垄断行业是规模经济效应十分强烈的极端形态，平均成本总是随着产量规模的增加而降低，因此，自然垄断的特点是独家垄断、效益最高。第二，需要大量启动资本，且一旦资本投入，就“沉淀”在该行业里而很难再行退出。行业外的厂商很少有兴致来替代自然垄断企业的垄断地位，行业内也很难维持多家竞争的局面。当多家规模相近的企业在一个自然垄断的行业内自由竞争时，两败俱伤是最可能的结局。正是在此意义上，可将自然垄断的这个特点称之为“竞争无利性”。

自然垄断行业政府管制的必要性

政府对自然垄断产业的控制，一是出于对 社会 整体利益的考虑，二是出于对产业 发展 的正确引导，三是出于 政治 上稳定的考虑。政府进行管制需要付出极大的成本，其中政府管制执法成本所占的比重最大。在政府管制的实际过程中，应当考虑边际成本的边际收益情况，如果政府管制的收益大于政府管制成本，则这种政府管制是十分必要的。

在制度经济学看来各国政府颁布的管制法规都属于公共产品，政府管制本身也是公共产品。政府对自然垄断行业实行管制的必要性在于：

抑制企业垄断价格，维护社会分配效率。市场活动中普通商品的定价，是通过多个买方和卖方的竞争自动形成的，一般不需要政府进行干预。由于自然垄断行业往往只有一家企业，垄断企业本能地会追求自身利益最大化。如果任由垄断企业自行定价，就会出现远远高于实际成本的垄断高价。这种情况既损害了整体经济效率，也损害了社会公平。

防止破坏性竞争，保证经济效率和供应稳定。自然垄断行业需要巨额投资，投资回报周期长，资产专用性强，由一家或少数几家垄断经营能使社会效率最大化。自然垄断行业的充分竞争属于浪费性和破坏性竞争，它将导致企业不能取得正常利润甚至亏损。如果不进行政府管制，许多企业就会盲目进入自然垄断行业，导致重复投资和过度竞争。

制约垄断企业的不正当竞争行为。自然垄断企业往往同时经营竞争性业务，这就为自然垄断企业采取不正当竞争行为提供了条件。例如，自然垄断企业可能在垄断性业务领域制定高价，在竞争性业务领域制定低价，通过内部业务交叉补贴行为排斥其他竞争企业。自然垄断企业也可能将垄断性业务和非垄断性业务进行联合定价，通过捆绑经营和搭载销售获取垄断利润。为制约自然垄断企业的不正当竞争行为，需要政府实行经济管制。

目前 政府管制方面有一种流行说法是“放松管制”，这种说法来自始于20世纪80年代西方国家的放松管制改革。我国对垄断行业的政府管制，与西方国家背景完全不同。我国从未有过市场经济大环境下的政府管制，有的只是计划经济下的行政管理。我们说的放松管制，实际上是取消或逐渐取消原来计划体制的管理体制和管理办法、管理方式，主要是针对过去的计划体制说的。在计划体制下，政府对企业的管理与市场经济下的政府管制是有根本区别的。政府管制的环境是市场经济，由于出现垄断，导致“市场失败”或“市场失灵”才管制。计划经济不存在市场经济的那种市场环境和市场力量，也就不存在市场经济条件下的管制 问题 。

20世纪80年代以来，美国、英国、日本等经济发达国家，对电信、电力、铁路运输、管道燃气和自来水供应等具有 网络 特征的自然垄断行业，实行政府管制体制改革，允许一部分新企业进入自然垄断行业，积极培育市场竞争力量，发挥市场竞争机制作用，打破了长期以来由个别企业垄断经营的格局，提高了企业活力和经济效率。20世纪90年代以来，我国政府对自然垄断行业进行了初步改革，采取了政企分离、放松进入管制、培育市场竞争力量、推行股份制等改革措施，取得了一定的成效。但我国的政府管制改革还处于初始阶段，在投资管制、价格管制、进入管制和企业竞争行为管制等方面都面临着许多实际问题。

中国 电信业的应对之策

电信服务业是中国最早施行政府管制体制初步改革的基础设施产业，它为中国政府管制 理论 的 研究 提供了许多实证资料。同时，中国电信服务业政府管制体制的改革实践对其他基础设施产业的改革具有积极的推动作用和示范意义。面对“入世”的挑战，纵观中国电信服务业的 发展 现状，特别是电信市场因政府管制行为不当而存在的严重结构性缺陷，令人担忧。面对来自国内外的挑战，特别是加入世界贸易组织后，政府在新的条件下如何对电信行业进行规制，值得探讨。

重构管制体制

政府管制体制的核心 内容 是政府和 企业 的关系。因此，重构电信服务业政府管制的首要任务是调整管制部门与企业的关系。以电信、电力、铁路、民航等为代表的中国基础设施产业一直施行典型的政企合一管制体制，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。因此，重构管制体制的目标应是建立一个超越部门利益、与企业无行政隶属或产权关系的中立性国家管制机构，即政府应当从电信服务业的垄断经营者转变为竞争性经营的组织者、维护者，破除管制机构与被管制企业之间的利益纽带，使管制机构能够依法超然地行使正当的市场管制职能。近年来，世界各国在电信改革中，普遍建立了独立的电信管制机构。全球 目前 已有近百个国家依据《电信法》设立了专门机构，它们的主要任务是执行 法律 ，并拟定法律草案和法律援助范围的实施办法。

建立完善的电信法律保障体系

健全法律环境，对于规范市场秩序，改善外商投资环境，保障竞争有效和有序进行，是十分急迫的。纵观全球电信改革，都是从电信立法或修改电信法开始的。美国1934年制订第一部电信法，到1996年新电信法颁布，新旧电信法成为美国电信发展史上的两个里程碑。所以，针对电信业存在的问题，目前首要的是加快电信立法工作，建立完善的电信法律保障体系。

政府电信行业监管部门应加紧制订有关法律、法规，特别是针对加入WTO的行业规制方面的研究。由于WTO有其自身的游戏规则，我国电信业的发展也面临着遵从新规则、掌握新规则、利用新规则的挑战。应该把进一步修订和完善过去仅仅针对国内电信业的竞争管理办法，依据WTO相关条例和国际电信业市场的通用规则，建立一整套既适合中国国情，又能与国际接轨的市场竞争规则摆上工作议程，使地方电信业市场逐步形成“依法监管、开放公平、对我有利”的竞争局面。

预先确定互联互通规则

在电信业，形成有效竞争并不是一件容易的事，因为竞争者进入市场时肯定会面临着许多困难。在法律条文上规定开放电信市场是一回事，在实际中解决引入竞争后所出现的问题则又是另一回事。由于本地 网络 和接入市场具有 自然 垄断性，竞争难以展开，因此，新进入者往往需要借助互联互通政策，或者特殊的市场准入帮助。虽然利用非对称管制协助市场准入是目前比较常用的 方法 ，但是这种做法也带来很多问题，最主要的是偏向新进入者的做法显然有悖于公平竞争的原则，因此这种政策是不可能持续下去的，特别是在国外运营商进入中国市场以后，非对称的管制政策更不可行，因而有效竞争的形成在很大程度上要依赖于公平透明的互联互通政策。至少在中短期内，公平透明的互联互通政策寄希望于由运营商自己协商解决的答案是行不通的，最终需要由政府部门出面来确定游戏规则。

参考 资料： 2.王俊豪.政府管制 经济 学导论[M].商务印书馆，202\_

3.夏大慰，史东辉.政府规制：理论、经验与中国的改革[M].经济 科学 出版社，202\_

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！