

推动我国垄断产业民营化的文献

——《中国自然垄断产业民营化改革与政府管制政策》评介

单 东

(浙江财经学院民营经济研究中心, 浙江 杭州 310012)

诸如电力、电信、铁路、航空、煤气、自来水等基础设施产业和城市公用事业是被公认的自然垄断产业。在我们实行社会主义市场经济的条件下, 这些产业是由国家垄断经营好还是民营化好? 为什么要在这些产业中进行民营化改革? 如何把握垄断产业民营化的程度? 在垄断产业中可以允许民营企业进入哪些业务领域? 怎样实现自然垄断产业的民营化改革? 为什么要对垄断产业民营化后实行政府管制政策? 市场经济发达国家为什么要对自然垄断的国有产业普遍实现民营化? 他们的经验教训有哪些值得我们借鉴? 等等, 这些问题在我国社会主义现代化建设的实践中迫切需要得到解释。王俊豪、周小梅著《中国自然垄断产业民营化改革与政府管制政策》一书(经济管理出版社2004年2月出版), 顺应我国改革开放和社会主义现代化建设的要求, 对这些改革理论的前沿问题, 作了有益的探索, 作出了清晰的回答。

作为研究我国垄断行业民营化改革的学术专著——《中国自然垄断产业民营化改革与政府管制政策》一书是国家社会科学基金项目的最终研究成果, 是作者长期以来对我国民营化理论和政府管制理论研究作出的又一项重要贡献。该书运用政府管制经济学的基本理论, 在吸收发展经济学、宏观经济学、产业经济学、政府经济学和公共选择理论等相关学科研究成果的基础上, 系统地研究了自然垄断产业民营化改革的基本理论, 初步构建了我国自然垄断产业民营化改革后的政府管制框架体系。它是我国第一部专门研究我国自然垄断产业民营化改革的专著, 具有较高的学术价值和重要的实践指导意义。

全书除导言外, 共分九章。第一章分析了自然垄断产业的技术经济特性, 阐述了在传统理论与实践基础上, 自然垄断产业通常由国有企业垄断经营, 并指出国有企业垄断经营的低效率问题。第二、三章给出了自然垄断产业民营化改革的理论基础, 全面系统地阐述了产权理论、委托代理理论和公共选择理论, 比较分析了自然垄断产业的动态性与可竞争性、垄断与竞争的替代效率以及国有企业与民营企业的效率, 为民营化改革作了充分的理论铺垫。第四章以英国为例分析了经济发达国家自然垄断产业民营化改革的背景与目标、民营化改革的主要形式和绩效, 并在此基础上讨论其可资借鉴的基本经验教训。第五章从六个方面讨论了推动我国自然垄断产业民营化改革的客观趋势, 指出我国自然垄断产业民营化改革具有的客观必然性。但即使是经济发达国家自然垄断产业民营化改革的成功经验, 也不一定适合我国的民营化改革实践。这就要求我国在借鉴发达国家有限经验的同时, 更要根据我国自然垄断产业的实际情况, 探讨民营化改革的政策思路, 以保证民营化改革的顺利进行, 取得改革的效果。第六章从五个方面专题讨论了我国自然垄断产业民营化改革的基本政策思路。第七章结合发达国家自然垄断产业民营化改革以及我国已经在竞争性领域进行的国有企业民营化改革的模式, 对我国自然垄断产业民营化改革可选择的途径和方式作了详细论述。第八章先

探讨自然垄断产业实行民营化改革后的政府管制需求,然后从管制政策供给角度,着重讨论政府管制的政策体系及其主要内容,分析指出了政府管制政策的局限性和动态性。最后一章以中国电信产业改革实践为个案分析,研究了民营化改革与政府管制政策的深刻关系。

无论是从创新的广度还是从深度看,像这样一部系统论述自然垄断产业民营化与政府管制政策的专著在我国尚不多见。笔者读后认为,其结构合理,层次分明,体系科学,逻辑严密,观点新颖,论证充分,实不愧为一部自然垄断产业民营化的力作。该书还具有以下三个显著的特点:

第一、选题视角独特,理论阐述相当透彻。自20世纪80年代以来,在世界范围内掀起了民营化的浪潮。以英国撒切尔政府和美国里根政府为首的经济发达国家实行了大规模的民营化运动,把原有单一的国有企业改造成为股份制民营企业,并对自然垄断产业实行了放宽市场准入、放松政府管制的政策,允许民营企业和民间资本进入自然垄断产业,形成了多家企业竞争性经营的格局。在此基础上,西方经济理论中的制度经济学、产权经济学、公共经济学也获得了长足的发展。应该说,西方经济学这一新发展对于我国民营经济的研究是颇有裨益的。而本书的作者,借鉴这些新成果,并将它们融入自己的理论研究,以我国自然垄断产业的民营化改革为视角,提出了相关问题,并在此基础上对自然垄断产业的基本特性、国家对自然垄断产业的垄断经营历史沿革、垄断产业民营化改革的产权理论和委托代理理论等各种有关理论作了系统概括的介绍,客观总结和介绍了市场经济发达国家的自然垄断产业民营化改革经验及教训,探索了我国垄断产业民营化的可行途径。本书不仅从理论上阐明了我国垄断产业民营化具备的政策条件、体制条件、资金条件,民营化是我国加入WTO后的必然要求,民营化对减轻政府财政负担,提高投资效率所起的作用,而且作者还从理论上说明科学技术的进步、市场需求的增长,使垄断产业的垄断性发生动态变化,某些原来具有自然垄断性的部门或环节发生变化,使之产生可竞争性,从而为民营化创造了条件等等。

特别是作者对于一些改革中的热点问题,视角敏锐,并敢于提出自己的正确理论观点。比如,我国国有企业提出的改革目标是建立现代企业制度,对国企进行股份制改造。但在改革实践中,国家名义上是企业的大股东,行使股东权利的主体却只能是作为政府代表的官员,而不是国企所有者的全体人民。这是委托代理关系中的问题所在。即代表全体人民的政府,委托政府部门代理,政府部门再委托公司法人代理,公司法人再委托经营管理者。国有资产的资产所有权或股权、企业法人财产权、经营管理权,这三权是由不同主体控制的。因此,所有者缺位问题并没有从根本上得到解决。国有股份仍没有很具体化的所有者,股东的权利仍然是由非股东地位的代表官员行使。国家目前为解决这个问题,采取的措施是成立国有资产管理委员会,是想使政府部门从委托代理关系中脱离出来,但实际上只能缩短委托代理的链条,因为国有资产管理部同样只能是所有者代表而非所有者本人,同样不具有“剩余索取权”。因此,国有资产管理部对国有资产的运营并不能起到很好的监督作用;国有资产管理部作为政府部门派出的国有产权代表,国家缺乏有效监督派出代表行为的方式、手段,缺少一种机制,监督代表行使所有权代表的职能。因此,要真正从根本上解决产权主体的缺位问题,垄断产业、国有企业的改革还必须进一步深化,那就是实现产权主体的多元化和民营化。

作者还从自然垄断产业的基本特性入手,深入问题本质,分析了国有企业由于垄断经营而导致自然垄断产业的低效率问题,并指出我国自然垄断产业的民营化改革势在必行。紧接着作者探讨了自然垄断产业民营化的理论依据,这是该书最富创见的部分。书中对自然垄断产业民营化改革的理论阐述清晰、透彻,有相当深度。例如,关于产权理论,恰当运用了科斯和哈罗德·德姆塞茨的产权理论来论述明晰产权的重要性和建立现代产权制度的必要性;关于委托—代理理论,通过比较国有企业的委托—代理关系与民营企业的委托—代理关系,得出两者的根本区别在于产权主体是否缺位的问题;关于公共选择理论,作者通过运用公共选择理论分析,权衡市场失灵与政府失灵的利

弊，从而证明国有企业在经营自然垄断产业过程中所表现出来的绩效明显低于民营企业。最后，作者从理论探讨转到中国电信产业的案例分析，提出了中国电信产业民营化改革的政策建议和改革思路，使理论很好地与实际结合起来。

本书作者对民营经济的内涵所作的界定是正确的。作者认为不仅个体、私营等各种形式的非公有制经济属于民营经济，而且，国有经济、集体所有制经济中由民营企业经营的部分，也属于民营经济。对于民营化与“私有化”概念，作者也作了明确的划分：“民营”是一个与政府直接经营（国营或官营）相对应的概念，在生产资料民有的情况下，必然实行民有民营，但即使在生产资料国有的情况下，也可以实行国有民营，这说明，民营与生产资料所有制没有必然联系，民营不等于“私有”，民营化也就不等于“私有化”。作者明确这一点十分重要，因为正如作者所觉察到的，“私有化”是一个敏感、带有政治色彩的词语，有些反对民营化改革的人，会随时拿着“新自由主义”的帽子等着你。

第二、以事实说话，相关资料比较丰富。随着我国经济的增长和产业结构的调整，我国的城市公用事业和基础设施必然加速发展。作者根据世界银行的一份报告说，我国若保持目前的发展速度，在未来十年内至少需要 7400 多亿美元的以自然垄断产业为主的基础设施投资。因此，加快推进自然垄断行业的民营化改革，不仅是改革和现代化建设的需要，而且也是对我国加入 WTO 以后的必然要求。改革开放 25 年以来我国民营经济的巨大发展，民间积累了相当水平的社会投资潜力，使垄断产业的民营化改革成为可能，世贸组织规则要求各成员国实行市场开放、管制机构独立、反补贴、反垄断等原则，而目前我国自然垄断产业的主要业务还是基本上由政府垄断经营，实行政企合一的管制体制，并存在法律制度不健全、制定管制价格缺乏必要的经济依据、投资主体过于单一等问题，国际经济环境必然要求中国垄断产业实行民营化改革。我国的完全市场经济地位，迄今还没有得到最主要的多数市场经济国家的认可，以致我国目前在国际市场上经常处于遭受反倾销等不利地位。这不仅有外部的原因，也有我国内部的原因，是我们需要从多方面加以努力和改进并认真对待的。

本书以相当篇幅，阐述了英国等市场经济发达国家自 20 世纪 70 年代末 80 年代初起，对自然垄断产业进行民营化改革的背景和目标，民营化改革的主要形式和绩效及影响，并在此基础上讨论其可资借鉴的基本经验和教训。我们从书中看到，英国通过促进竞争提高经济效率、减少公共部门的财政支出和融资需求、减少政府对国有企业的行政干预、扩大股份所有者的范围以实行“大众资本主义”等目标，采取出售国有资产、特许投标、合同承包、政府放松进入管制等方式、手段，实现了对英国自然垄断产业的民营化改革，取得了被一些人称为“撒切尔夫人生产率奇迹”的效果，这也是世所公认的。在这段时间中，联邦德国、法国、意大利、日本、美国、加拿大、瑞士等市场经济发达国家，也多对国有化的自然垄断产业进行了民营化改革，取得了一定的效果。如日本国铁在民营化改革前，从未向国家缴纳税金和利润，而且每年要政府提供大量的财政补贴。1981 年的补贴竟高达 7335 亿日元，但在实施民营化改革后，政府财政补贴比改革前大幅度减少，却同时增加了企业上交的税收。到 1990 年，收支相抵后，实际财政补贴下降为 18 亿日元。美国在这段时间也实行减少政府干预等政策，对一些国有化的自然垄断产业实行了民营化措施，取得被称为“里根经济”的发展速度。同时，作者也客观地指出，对于市场经济发达国家自然垄断产业的民营化改革及其效果，有各种不同的看法，在理论上分歧，在实践中也有教训。在那些国家内部，也是见仁见智。而且，即使是经济发达国家垄断产业民营化改革的成功经验，由于国情不同，我们也不能简单地加以模仿和照搬。我认为这是实事求是的科学态度。

由于主要作者王俊豪教授有在英、美等市场经济发达国家对相关问题进行研修和调查研究的阅历，并有意识地积累这方面的文献资料和信息数据，并已取得过这方面的大量研究成果，所以，

作者在本书中所引用的相关材料非常丰富翔实，并具有可信度。

第三、为我国自然垄断产业的民营化改革和制定相关的政府管制政策提供了依据。本书由于对垄断产业的民营化改革问题的专门、深入研究，使本书在客观上起到了政策参考和政府智囊的作用。同时，对垄断产业怎样进行民营化改革具有可操作性。比如，书中对垄断企业的民营化改革提供了多种途径选择：民营企业为跨入自然垄断产业的门槛，应通过股票上市、发行企业债券、发展产业投资基金等办法融资；政府实行特许投标制，以引入竞争机制，同时设置垄断产业的必要壁垒；通过政府与私人机构之间的BOT项目融资，即政府允许私人机构在规定期限内投资、建设、经营某一自然垄断产业，同时进行政策限制；国企与民企合资经营；具备相当实力的民企独资经营；转让垄断产业中部分竞争性领域的国有资产；根据业务性质采取不同产业或同一产业不同时期的民营化多种组合，等等。这样，垄断产业民营化的具体道路也就很清晰地摆在了我们面前。

对于垄断企业以及垄断企业民营化以后的政府管制问题，作者认为，应当设立由有关垄断产业专家领导的、区别于政府行政机关的、相对独立的政府管制机构，对自然垄断产业的包括国有及民营在内的所有企业进行统一管制。作者提供了美国、英国等经济发达国家政府管制的经验、教训，分析了我国自然垄断企业的政府管制现状，提出了政府管制机构的职能，不仅要与经营职能相分离，也要与一般经济职能相分离。作者指出，政府管制机构的职能应当包括：制定具有普遍适用性的行为规则和管制标准；颁发企业经营许可证；管制市场准入；制定和监督执行管制价格；监督并惩处企业的不正当行为、调查和公开信息等。这些都是很具体的、极具操作性的。为政府管制政策的制定和实行提供了很好的参考和依据。

由于我国民营经济的迅速发展，民营资本市场逐渐扩大，以及政策条件、法律环境等的逐步具备，国内一部分具有实力的民营企业已经开始涉足或准备涉足自然垄断产业，这也为本书的研究和出版提供了实践基础。

《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确规定：要加快推进和完善垄断行业改革。对垄断行业要放宽市场准入，引入竞争机制。有条件的企业要积极推行投资主体多元化。继续推进和完善电信、电力、民航等行业的改革重组。加快推进铁道、邮政和城市公用事业等改革，实行政企分开、政资分开、政事分开。对自然垄断企业要进行有效监督。目前，我国自然垄断产业的民营化改革，虽然还处在一种谨慎探索阶段，但由于在我国加入世贸组织以后，垄断产业必须逐步对外开放，所以，民营化改革是一种客观的必然趋势，不是可有可无或可以随意回避的事。《中国自然垄断产业民营化改革与政府管制政策》一书的出版，为我们贯彻执行中央关于加快推进和完善垄断产业改革这个重大决策，提供了很好的理论依据。正因为如此，我认为，她是推动我国垄断产业民营化的文献。

(责任编辑：甫文)