

 使用大字体察看本文
阅读次数: 328

金三林:公用事业改革的国际经验及启示

金三林

所谓公用事业,是指电信、供电、供水、供气、供热和公共交通等为消费者提供产品、服务的行业。公用事业通常都是自然垄断性比较显著的基础设施行业,同时又是具有明显公益性的行业。传统上,绝大多数国家的公用事业都是由政府直接投资,垄断经营的。直到上个世纪70年代,英国等发达国家以民营化为导向对公用事业进行了大规模的改革,并形成了波及全球的改革浪潮。发达国家的改革经验和成效表明,公用事业民营化改革不仅有助于降低政府成本,而且能改善公共服务的质量和水平。这些国家的许多做法值得我们研究借鉴。

公用事业的特点及发展趋势

从经济学的角度观察,公用事业具有以下几个方面的主要特征:

1. 具有一定的自然垄断性质。公用事业对网络的依赖性决定了其自然垄断的特点:一方面,网络是公用事业固定成本的主要部分,具有显著的规模经济性;另一方面,公用事业生产的主要环节高度垂直相关,主要产品结合紧密,又具有明显的范围经济性。这两个方面的特点决定了公用事业生产经营的成本具有弱增性,即由一家企业生产全部产品或多种产品比由多家企业生产,成本更低。

2. 具有准公共物品性质。公用事业产品与城市居民的收入水平、消费水平、生活质量直接相关;作为要素投入,公用事业产品还关系到其他行业能否正常、稳定地组织生产活动。也就是说,公用事业与生产生活的费用以及生产生活的普遍性、安全性、连续性、便捷性直接紧密地联系在一起,具有较强的公益性。

3. 具有较强的资产专用性。公用事业需要巨额投资,这些投资形成的资产专用性很强,一旦投资就难以挪作他用,沉淀成本很大。所以,只有在人口高度密集的城市建设网络才可能产生规模经济,这又使公用事业投资具有一定的区域特性。

公用事业的这些特点,决定了其需要同时承载相互矛盾的双重目标:社会福利的最大化和企业利润最大化。为了满足这两个目标,几乎所有国家都曾对公用事业都采取了公共企业垄断专营的模式。

然而,随着经济和技术的发展,传统上属于自然垄断的公用事业,开始呈现出非自然垄断的特征,譬如电信业,随着移动通讯、微波和卫星传输、互联网技术的发展,包括市话、长话在内的许多电信业务,在不另建网络的情况下就可实现经营。并且,在公用事业领域,也只有网络业务具有自然垄断性质,其它业务可以与网络分离。这些变化使公用事业具有了竞争的性质和特点,为私人企业的进入提供了机会和条件。与此同时,在很多国家,公用事业部门垄断性供给的效果普遍不好,服务差,成本高。因此,一些国家把公用事业中的竞争性部门和垄断性部门区分开来,让私人企业参与竞争性公用事业的生产和供给。

抛开各国公用事业改革的政治经济背景的具体差异,其实质诱因主要是由于技术进步和需求变化导致了部分行业领域自然垄断性质发生变化,出现了竞争性的特点。因此,各国公用事业的竞争领域日渐增长,而管制范围日渐缩小。这是全球公用事业发展的一般趋势。

总体上看,各国公用事业改革的政策重点主要集中在以下几个方面:一是市场竞争性的问题,即如何在适用的公用事业领域打破垄断;二是市场主体再造问题,即国有企业的产权改革;三是政府管制问题,即作为公众代表的政府如何对民营化的企业实施影响,维护公众利益。

为了协调公用事业的社会目标与企业目标，不同国家有着差异性的改革模式，比较典型的是英、美、日三个国家。

英国的主要改革经验

除了国有企业的固有弊端和政府财政负担外，70年代中期所发生的高失业率和高通货膨胀率这两大并发症，直接打击了传统的凯恩斯主义理论，并促使英国政府采取“缩小政府边界”的政策，英国的公用事业改革便是这种政策的重大实践。

英国公用事业改革过程从引入竞争开始，最终达到民营化的目标。英国电信从上个世纪80年代迈出其民营化的第一步，电力行业、天然气行业也从上个世纪90年代开始民营化。英国改革的成效比较显著：政府对公用事业的补贴完全取消，收入大幅度增长；通过竞争，电费、水价等不升反降，服务水平不断提高；服务企业的效益也有较大提高。

从改革的实践看，英国政府采取了三种主要形式：一是出售国有资产，主要形式是向社会公众发行股票以出售国有资产，实现国有资产从公共部门向私人部门的转移；二是放松政府管制，打破国家对产业垄断的格局，取消新企业进入产业的行政法规壁垒，这既可以在出售国有资产的情况下实现，也可以在不出售国有资产的情况下实现；三是通过特许投标、合同承包，鼓励私人部门提供可市场化的产品或服务，它不涉及资产所有权的转移。具体选择哪种改革形式，决定于政府的目标和产业特点。

同时，英国也对监管体制进行了相应的改革，主要包括完善法律、建立监管机构和加强社会监督。

健全法律法规。1984年，英国政府颁布了《电信法》，废除了英国电信公司在电信业的独家垄断经营权，允许民营化；1986年颁布《煤气法》，废除了英国煤气公司的独家垄断经营权并进行民营化；1989年颁布了《自来水法》，允许10个地区自来水公司民营化；1989年还颁布了《电力法》，把电力企业分割为电网、分销和电力生产公司并允许民营化。这些法律的颁布，使民营化改革具有了法律依据和实施程序。

建立独立的政府管制机构。成立管制办公室，由负责各产业的国务大臣委任一名总监担任主任，并授予他们相当大的法定权力：总监与负责本产业的国务大臣协商后有权发放企业经营许可证，总监有权根据具体情况修改企业经营许可证的一些条款，还对被管制企业的价格、质量、投资等方面具有较广泛的管制权力。除此以外，英国还建立了包括“垄断与兼并委员会”和“公平交易办公室”这两个对所有产业都拥有监管权力的综合管制机构。如果各产业的管制办公室和被管制企业发生冲突，总监可将发生冲突的事件提交“垄断与兼并委员会”裁决。同时，“公平交易办公室”有权监督和调查被管制企业的反竞争或滥用市场垄断力量的行为。而国务大臣则对管制机构与被管制企业的纠纷拥有最终裁决权。

重视社会监督。政府在公用事业领域建立专门的消费者组织，由其代表消费者利益。同时建立健全听证会制度，在制定和调整涉及消费者、企业各利益集团的政策法规（特别是周期性调整管制价格）时，都必须实行听证会制度，接受社会监督。

美国的主要改革经验

在美国，公用事业长期由私人垄断资本以家族或公司制企业来经营，公用事业企业主要受以公司法为主的私法的调节。为了实现公用事业社会目标与企业目标的协调，政府对公用事业企业实施较为严格的管制政策。因此，美国公用事业改革的重点不是企业产权制度改革，而在于市场竞争机制的建立和政府管制的放松。

1978-1982年，美国政府对航空、铁路、运输业放松管制，并撤消了民用航空局；通信市场和有线电视的市场准入限制也被取消，拆分AT&T（美国电话电报公司）就是一个典型案例。1981年，解除了对石油价格的管制，并从1978年起部分放松对天然气的管制，到1989年天然气管制完全消除。放松管制的改革引发了竞争，取得了较好的成效：行业收益大幅提高，并提高了服务效率。

美国的公用事业改革也十分注重立法先行。美国政府于1976-1982年仅在交通运输领域就颁布了《铁路振兴和管制改革法案》、《航空货运放松管制法》、《航空客运放松管制法》、《汽车运输法》、《铁路法》和《公共汽车管理改革法》等一系列法案，对交通运输企业的改革进行了规定。1996年，美国国会通过了新的《电信法》，推动美国电信市场改革。美国的监管法律坚持标准中立、程序固定、正式辩论和公开诉讼的原则，能较好协调不同利益集团的矛盾。

在管制的实施方面，美国政府建立了独立的监管机构，包括对跨州服务事业进行管理的联邦管制委员会，以及只对州内服务事业进行管理的州管制委员会。联邦管制机构（如州际贸易委员会、联邦能源管制委员会、联邦通信委员会等）由5~7名中立的委员组成委员会，委员会下设担当行政事务的秘书处和反映消费者意见的听证会等组织。州管制委员会组织大体上与联邦管制机构相同。这些机构拥有三种管制权力：一是核发经营许可证，二是规定运费和价格，三是核准企业组织的内部规章。管制部门与行业主管部门是分开的。

日本的主要改革经验

日本的公用事业改革始于20世纪80年代，进入90年代后改革步伐加快。日本改革的一个重要方面是改革原有的国有企业，组建新的企业，使其自负盈亏，隔离其与政府的关系。同时，进行组织结构调整，将竞争机制的建立与企业产权制度改革同步进行。如1987年4月对国家铁路公司实行民营化，将“国铁”分割为11个单位（包括6个客运公司和5个货运公司），各公司都实行股份制，通过各公司之间的竞争而提高经营效率，其结果不仅降低了票价，而且使“国铁”扭亏为盈。

日本政府在推进公用事业改革过程中也制定了许多法律，如《电力事业法》、《铁路事业法》、《电气通讯事业法》等，对企业的产品定价、信息披露等行为进行约束。

日本政府在管制改革方面最显著的特征是扩张性再管制：内阁官员都急于保护和扩张自己部门的管理权威，阻止管辖权被其他部门侵犯。内阁官僚操纵了改革过程以建立新的权威来源，或用新权力代替旧权力，内阁能够以使其自由处理权最大化的方式制定法律。而且，法律还赋予政府区别对待市场参与者的能力。这种官僚集权式的改革，是导致日本公用事业改革长期效果不明显的一个重要原因，并受到广泛质疑。

三国改革模式的比较

从理论上讲，改革方式的选择依据应该是成本与收益的比较。从对公用事业改革的实证分析来看，美国公用事业一直由私营企业负责，改革的核心是引入竞争机制和改革管制体系。英国、日本等国公用事业在改革前由政府直接经营，它们的改革方式是企业产权制度改革和引入竞争同时进行，并对政府监管体系进行改造。总之，在原有公用事业为国有化的国家，其改革的基本路径是“国有企业——公共法人——公私混合企业——民营企业”进行，伴随着公用事业产权制度基础的变革，监管体系也相应调整。日本的公用事业改革情况就是属于这种类型，英国公用事业的改革也大体符合这种模式。

各国改革的实践还具有以下共同点：

一是完善公用事业监管体系。一般包括管制机构、被管制企业以及保障管制活动健康有序运行的法律法规，尤其是反垄断机构和反垄断法律。

二是科学监管公用事业产品的价格。普遍实行“RPI-X”价格管制模型，其中，RPI为零售价格指数（即通货膨胀率），X是政府对企业所规定的生产效率增长率，政府对X值作周期性调整。由于零售价格指数对企业来说是一个外生变量，企业要取得较多的利润，就只有通过努力使生产效率的实际增长率高于政府规定的X值。此外，由于政府对公用事业所规定的X值大于零售价格指数，而且有不断调高的趋势，这意味着“ $RPI-X$ ”是一个负数，企业每年必须把价格下降 $|RPI-X|$ ，这将使消费者能享受较低的价格。

三是用新的机制保持政府对公用事业企业的监控。如英国政府就采用金边股对电信公司等企业进行监控，民营化以后，政府在这些企业里还保留一股（即金边股），但这一特别股赋予英国政府对企业的重大决策拥有特别否决权，包括：限制公司卖掉经营项目中的有形资产；限制超过净资产价值25%的股份的出售；阻止股份发行人修改章程中的某些关键条款（例如外国人持股的最多份额、个人持股的最高份额、股票的流动性、董事会的构成方式、对兼并的否决权）；否决不合理的价格变动等。特别否决权一般由国务大臣行使。

国外公用事业改革经验对我国的启示

我国的公用事业长期采用区域性垂直一体化结构，地方公用事业管理部门垄断本地区公用事业的所有环节，服务效率极低。进入上世纪90年代以后，我国经济迅速发展，对通信、电力、供水、供气、交通等公用事业提出了巨大的需求，原有公共部门满足不了市场需求，而政府一时又拿不出多少财力进行新的投资和建设，供需矛盾急剧恶化。为解决这个矛盾，广东、上海、浙江等地开始探索公用事业民营化改革。中央政府也开始重视公用事业的改革，建设部于2002年12月发布了《关于加快市政公用行业市场化进程

的意见》，从2003年开始对各类资本全面开放公用事业行业，十六届三中全会第一次把推进市政公用行业市场化写进了党的决定，我国公用事业改革的步伐在加快。

但以民营化为导向的公用事业改革，在我国还是一个全新的尝试，有必要认真吸取国外的经验，发挥后发优势，少走弯路。英、美、日等国的改革经验，在以下方面值得我们借鉴：

引入竞争机制与改革产权制度并行。由于英国公用事业改革是与民营化相伴进行的，这就容易给人们一种假象，似乎民营化本身就能促进经济效率。但从本质上分析，真正促进效率提高的是市场竞争。英国民营化改革之所以能促进公用事业的服务效率，主要是因为英国政府以促进竞争作为重要改革目标。虽然在某些产业、某个改革阶段，英国政府出于对政治因素的考虑，没有把提高市场竞争性放在首要地位，但从总体上分析，英国政府采取的一系列政策都是以增强竞争为主要内容的。更明确地说，所有制变革对提高公用事业经济效率的作用很不明显，经济效率的提高在很大程度上取决于政府所采取的促进竞争与改进管制效率的政策措施。日本和美国的经验也可证明这一点。

超产权理论的研究证明，在竞争比较充分的市场上，企业私有化后的平均效益提高显著；而垄断市场上，企业私有化后平均效益提高并不明显。因此，对于以行政垄断为特征的我国公用事业来说，光有产权改革是不够的，再造一个竞争性的市场同样重要。以完善的法律法规为改革依据。发达国家公用事业改革都有一个共性：预先制定了较为完善的法律法规，使整个改革过程有法可依。我国目前的公用事业改革还只停留在地方政府和某些部门的探索上，在目的上也是以减轻地方政府财政负担和减轻来自民营企业、外资企业投资压力为主，公用事业改革的总体思路和相关法律法规还不健全。鉴于改革的压力越来越大，中央政府有必要预先制定出相关的法律，至少是统一的政策，指导今后的改革。

在改革过程中引入激励制度。为了促进被管制企业提高效率，在仍需管制的领域，西方国家普遍引入激励性管制方式。实践证明，价格上限管制、区域间竞争、特许投标等激励制度的实行对于促进企业提高生产效率和经营效率具有积极意义。美国、英国、日本在电信、电力、煤气等行业普遍采用了价格上限管制方式，企业在政府规定的最高限价下有利润最大化的自由，只要企业善于经营，不断提高生产效率，就能取得较多的利润。另一种激励方式就是建立稳定的长期契约，并在绩效衡量的基础上给予现行企业适度的优先签约权。今后，为形成公平和有效的市场竞争格局，我国政府有必要引入类似的激励机制，提高被管制企业的积极性，保障其合法权益。

设立独立的监管机构。在公用事业改革过程中，产权变更或放松管制都对原有监管机构存在的必要性及存在形式提出了挑战。针对这种新情况，各国都对原有的公用事业管制机构进行了调整，或设立新的管制机构以适应管制改革的需要。新管制机构的主要职能包括：制定有关政府管制法规；颁发和修改企业经营许可证；制定并监督执行价格管制政策；对企业进入和退出市场实行管制。这些做法体现了“管大放小”的原则，能提高政府监管效率，为转变我国政府公用事业监管职能提供了一个可资借鉴的范式。随着我国公用事业改革的深入，建立独立的管制机构似乎已成为必然之势。当前的主要工作是要理顺公用事业主管部门与供水、供热、供气等企业的政资关系、政企关系。

采用金边股等形式保持政府对企业的控制。尽管理论上讲，政府提供不等于政府直接生产，但要找到一个能有效兼顾公众利益和企业利益的机制并不容易，这也是制约我国公用事业产权改革的一个主要因素，而“金边股”这一特别股份形式，能有效解决这一问题。金边股能够起到国家控股和国家独股的积极作用，同时又能克服国家控股和国家独股的不足。政府拥有金边股时，对公司的一般正常经营活动并不进行干涉，也无权干涉；国家不必派出自己的董事，只是在金边股所附的明确的特定的权利范围内对公司进行干预。它把国家对公司的有效的适当干预和保证公司的独立地位、独立经营妥善地结合起来，能满足我国公用事业改革的制度需求。在实施“金边股”的同时，要明确公共利益的目标和评判标准，要以立法形式规定政府的权力边界和实施方式，要强制企业真实地披露信息，使公众享有充分的知情权。

总之，我国的公用事业改革要从改革国有企业、增加市场主体、增强市场竞争性、改革监管体系、转变监管方式、完善法律法规等方面综合推进，而不仅仅是对民营企业 and 外资企业开放市场的问题。同时，要汲取日本的教训，在改革过程中要扩大民众参与，摒弃官僚集权式的改革。（金三林）

来源：中国发展观察

相关文章

中国法律文化 | About law-culture | 关于我们

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办
电话: 64022187 64070352 邮件: law-culture@163.com
地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720