

我国自来水行业反垄断研究

摘 要

本文首先从理论上对垄断的概念、性质和分类进行了阐述，并将垄断问题聚焦在市政公用事业行业的一个分枝——自来水行业上，通过对自来水行业（价格）特性的分析，并结合其垄断经营的现状，以及对该行业成本定价模式的研究，进而提出本文的核心论点：自来水行业在今天已成为一个集自然垄断与行政垄断于一身的结合体，要破除该行业的垄断，就必须从体制调整、竞争机制的引入以及法律制度建设等多方面着手予以解决。例如：从体制调整上讲，就必须把该行业的生产经营主体——自来水公司视作一个纯粹的企业放到市场环境中去经营，而不是某一个行政主管部门的附属物，即彻底地割离那种与行政主管部门在“人、财、物”等方面“剪不断，理还乱”的复杂关系；从引入竞争机制的角度上讲，则可以从“行业内”、“行业外”两个方面进行改革，“行业内”是指打破自来水行业地域垄断的限制，允许外地的自来水经营企业跨地域竞争；“行业外”则是指针对我国自来水行业基本上是国有投资的现状，将民营资本甚至外国资本引入到该行业中来，对现有的产权结构进行调整，进而消除垄断现象，进一步完善我国的市场经济体系；从法制建设的层面上讲，则是希望尽快地设立我国的《反垄断法》并予以实施，从立法的高度上保障我国的市场经济体制改革顺利进行。

关键词：自来水行业，反垄断，竞争机制

ANTI-MONOPOLY RESEARCH ON CHINA'S WATER SUPPLY INDUSTRY

ABSTRACT

This thesis elaborates firstly on the classification, character and conception of monopoly theoretically and finally focusing on the sub-branch of utility services—water supply industry. The author put forward his lemma after analyzing the character (price) of the industry and its monopolistic management style at the moment. Research work also probes into the pricing mode prevailing the industry. This industry now has become a combination of natural monopoly and administrative monopoly. In order to break the monopolistic status, it's necessary to push forward institutional restructuring campaign and introduce competing mechanism and strengthen legal infrastructure.

For example: as concerning institutional restructuring, we should take the water supply industry a pure competing enterprises in the market system other than an appurtenance to administrative supervisor. In another words, it's necessary to cut for all the complex relationship between them. From the point-view of introducing competing mechanism, the reform can be carried out "inside the industry" and "outside the industry" simultaneously. The so called "inside the industry" means to pull down the limitation of regional monopoly and usher in competition by giving outside enterprises the legal rights to compete in a bigger area. At present, the water supply industry in

china is still maintaining a government-investing mode.The idea of “from outside the industry” is to attract non-governmental and even foreign capital into the industry and forging a better market-oriented economic system by rooting out monopoly and readjustment of current property structures.Legally speaking, we are expecting the birth of an “anti-monopoly law”.We feel confident that the full implementation of the law will give a strong support to the reform of market-oriented economic restructuring.

KEYWORDS : water supply industry,anti-monopoly,competing mechanism

上海交通大学
学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：万磊

日期： 年 月 日

上海交通大学

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权上海交通大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

本学位论文属于：

保密，在 ____ 年解密后适用本授权书。

不保密。

(请在以上方框内打“ ”)

学位论文作者签名：万磊

指导教师签名：魏陆

日期： 年 月 日

日期： 年 月 日

绪 论

一、学位论文研究的背景及意义

近年来,在转型经济国家尤其是我国经济改革过程中,由于受到传统计划经济体制影响,原有的一些自然垄断行业呈现出与行政权力紧密相联的行政垄断与自然垄断相结合的特殊垄断现象,深深地打上了部门利益和地方利益的烙印,也使得我国的反垄断工作更加复杂。在我国,上述垄断特征体现得最为明显的莫过于公用事业行业,基于公用事业覆盖面太广,本文着重对公用事业的一个特定分枝——自来水行业(价格)的垄断成因进行剖析,进而对我国自来水行业进行规制提出建议和论证。笔者注意到由于自来水行业反垄断的技术性和复杂性,必须要制订对自来水行业进行规制及在这个领域中引进竞争机制的专门性法律法规,来解决这个领域的垄断和竞争问题。

此外,当今国内的垄断业界的多数企业还存在着一种共性的现象,即一方面垄断企业借助自身的垄断地位,对其经营的服务或者产品的价格进行垄断,进而获取超出其自身正常利润的那部分超额垄断收益,并将此超额收益多数用于企业的奖金福利开支,由此造成了垄断企业远高于一般社会企业的高工资、高福利现象,当垄断企业发现现行的垄断收益不足以维持其自身的高工资、高福利,或企业出现大幅度亏损时,垄断企业往往打着“弥补亏损”的口号,对其垄断的服务和产品进行提价,久而久之,垄断企业就陷入了一个亏损——提价——再亏损——再提价的怪圈;另一方面由于垄断企业坐拥垄断地位,企业因而不思进取,造成企业生产效率远低于一般社会企业。

当前,国内理论界对垄断行业的研究多以西方发达市场经济国家为对象,较少对国内垄断行业尤其是自然垄断等行业的深入考察,国外现有的对垄断性行业引入竞争及相关的反垄断研究是基于其国内经济体系的特点展开的,虽在理论上有所帮助,但对于我国垄断性行业的改革发展却缺乏具体的指导意义。故而本文结合我国特有的经济特点和社会实际,探讨在我国自来水行业建立市场竞争机制以及反垄断法立法建设的措施,为我国垄断性行业的改革实践提供有益的理论支持。现阶段,我国规范市场经济秩序的当务之急是在科学判别垄断性质的基础上,确立我国的反垄断措施及市场竞争机制。本文结合我国自来水行业的经济特点和社会实际,探讨建立中国市场

竞争机制以及反垄断立法建设的措施,以期完善垄断理论的研究,为我国垄断性行业改革实践提供有益的理论支持。

二、论文的主要观点和研究方法

虽然我国市政公用行业的大部分领域都是具有严格成本可加性的自然垄断特性,如自来水、燃气供应、城市排污等,但是由于行业的成本可加性无法得到具有现实可行的证明,自然垄断特性不应成为该行业在市场实践中实行垄断的理论基础,近年来我国电信市场的改革和发展过程就已经充分说明了这一点。此外,当前我国自来水行业引入竞争还面临着行业利益和地方保护主义等滥用行政职权所形成的巨大行政壁垒,打破行政垄断应进一步转变政府职能,明确政府在市场运行的作用是维护市场秩序和社会公平。研究中国自来水行业价格反垄断问题就是要更好地将竞争机制引入垄断性行业,而竞争机制的引入大致上可分为两种类型:一种是“行业外”竞争机制的引入,即针对我国自来水行业基本上是国有投资的现状,将民营资本引入到自来水中来,对垄断性行业的产权结构进行调整,在实现产权多元化的基础上推进政企分离,减少直到消除普遍存在的垄断现象及侵害消费者利益的行为,进一步完善我国市场经济体系;另一种是“行业内”竞争机制的引入,即针对当前自来水行业按地域分割,地域垄断的现状,打破按地域垄断的限制,将毗邻地域的相关行业经营商引入到本地域中来,通过行业内的竞争,最终达到降低成本,提高效率、福利于社会的目标。

在研究方法上,本文通过对自然垄断和行政垄断的深入研究,运用国内外已有的垄断理论成果,结合我国有代表性的垄断行业——自来水行业的数据分析和行业解剖,找出垄断经营的弊端,充分说明垄断行业对市场发展的扭曲。在此基础上,分析和探讨引入民营资本来改革自来水行业的垄断现状,通过特许权经营制度的有效实行,来打破自来水行业价格垄断的“坚冰”。同时从立法的高度上,强调法制建设对于彻底消除自来水行业垄断的重要性。

此外,本文还尝试着眼于垄断价格这个层面,来对自来水这个垄断行业进行分析。因为在笔者看来,垄断价格与垄断行业是密不可分的,行业垄断是产生价格垄断的根源,而垄断的价格又是垄断行业面向社会的一种外在表现。可以说对产品和服务价格的垄断是垄断企业获取垄断高利润和维持高福利的主要手段,只有首先对垄断价格进行有效的规制,才谈得上对整个行业实施有效的反垄断措施。

三、论文主要框架

本文共分为五章，第一章介绍垄断的基本概念，主要是从理论上对垄断的基本定义、性质、分类以及西方学者对垄断的研究成果进行了大致的阐述，目的是为了使读者对“垄断”的概念有一个总体上的认识，为以后各章节对自来水行业的垄断与反垄断论述起到一个铺垫作用。第二章详细介绍了我国自来水行业的垄断现状，本章共分为三个小节，分别从自来水行业的基本特性、我国自来水行业的垄断现状、行业垄断造成的危害三个方面对我国自来水行业的垄断成因及其危害进行了详细阐述，其中还引用了嘉兴市自来水公司水价调整的案例，通过对该公司水价调整前后财务指标的分析，我们可以得出一个鲜明的结论，那就是自来水公司并不是象其所宣传的那样，将所有调价收益全部用于弥补自来水生产成本的亏损，而是将其中近一半的收益用于企业职工奖金福利的发放，由此也阐述了本文的一个核心观点：垄断企业之所以可以维持自身的高工资、高福利待遇，其根源在于企业对价格和服务对象的垄断。第三章则是对我国现行的一些反垄断法规进行分析，从深层次上找出这些反垄断法规在面对当前自来水行业垄断现状时，所表现出来的种种“不适”，着重对价格听证会制度的完善与建设进行了论述。第四章是通过对西方有关国家自来水行业体制改革和价格管理的先进经验的介绍，来反思我国在自来水行业管理上的不足，以及可资借鉴的成功之处。本文最后一章则是在上述几章发现问题、分析问题的基础上，详细阐述了作者解决自来水行业垄断问题的方法，作者建议从行业体制调整、引入竞争机制、以及反垄断法制建设三个方面同时着手，彻底改变现行自来水行业垄断的现状，并希望能够将此经验推而广之，适用到所有与自来水行业性质相类似的市政公用事业垄断企业。

第一章 垄断的基本定义及分类

第一节 垄断的基本定义及实质

一、垄断的基本定义及实质

人们对垄断的认识久已有之，垄断一词在中国古代文献中亦作“陇断”或“龙断”，原指“平地耸立突出而又四面隔绝的土丘”，《列子·汤问》中有“自此冀之南，汉之阴，无垄断焉”。垄断在以后逐渐演变为“把持和独占以及网罗市利”之意。《孟子·公孙丑下十章》中有“古之为市也，以其所有易其所无者，有司者治之耳。有贱丈夫焉，必求龙断而登之，以左右望，而罔市利。人皆以为贱，故从而征之。征商自此贱丈夫始矣”。西方文献中对垄断事件的记述也不乏其例。在希腊文中，“垄断”一词是指单独一个卖者的意思，如亚里士多德就曾在《政治学》中描述了“泰利斯的垄断”^[1]。从这些早期记载垄断现象的文献反映出：垄断自产生之初便遭到人们的批评。

现代西方经济学理论中，较早对垄断作出定义的有欧文·费雪，他将垄断视为“竞争的缺乏”（Irving Fisher, 1923）。而对垄断的批评则以亚当·斯密最具代表性，斯密认为：商品和要素的价格具有一个自然的平均水平，而垄断者使市场存货经常不足，从而使有效需求永远不能得到充分供给，这样一来，他们就能以大大超过自然价格的市价出卖他们的商品，获得超额利润。他还认为：“垄断价格，在各个时期，都是可能得到的最高价格，反之，自然价格或自由竞争的价格，虽不是在各个时期，但在长时期内，却是可能有的最低价格。”^[2]此外，大卫·李嘉图在《政治经济学和赋税原理》中也提出：“一种商品的价格为独占价格时，它便是按消费者肯于购买的最高价格出售。……按独占价格出售的商品的交换价格在任何地方都不是由生产成本规定的”^[3]。

^[1] 学者泰利斯因预测准确，用很低的价格预先租得全部榨油榄设备，等收获季节需要榨油设备时，人们只好支付高额租金向他租借，他由此获得大量金钱。参见亚里士多德·政治学[M]。北京：商务印书馆1981年版，第34-35页。

^[2] 亚当·斯密·国民财富的性质和原因的研究（上卷）[M]。北京：商务印书馆1981年版，第56页。

^[3] 大卫·李嘉图·政治经济学及赋税原理[M]。北京：商务印书馆1983年版，第212-213页。

在本文中，“垄断”指的是一种市场结构，当某一市场主体在有效市场范围内占有特定行业的全部生产和销售，并凭借这一独占的市场地位获得高额市场利润的状态，便是垄断^[4]。谋求高于竞争条件下的市场利润是定义垄断不可或缺的要素，无论是通过技术壁垒、法律壁垒还是行政权力壁垒建立起来的垄断，概莫能外，这也是垄断得以维持或市场主体追求新的垄断地位的最原始动机。当市场主体唯一时，也可以称为完全意义上的垄断或独占，当然，在较为完善的市场经济体系中，这种意义上的完全垄断并不多见^[5]。而当几个市场主体共同占有一个行业的全部或大部分的生产与销售以谋取高额利润时，便产生了寡头垄断。

市场一旦形成了垄断，占有垄断地位的企业便可以控制和操纵市场价格，消费者面对垄断企业只有付出更多的代价，当社会最优产出需求没有得到满足以前，垄断从根本上带来了社会福利的净损失。

垄断是有市场地域限制的，当垄断在一个行业具有全国普遍性时，形成垄断性行业。垄断性行业可分为两种：一种是一个行业在全国范围内由一家或少数几家企业垄断经营，如电信；另一种则是在全国范围内虽有很多家企业经营，但这些企业分布在不同的区域市场，在每个区域市场里，只由一家或少数几家企业垄断经营，这种特性在市政公用事业行业体现的最为明显，如自来水、燃气供应、城市排污等^[6]。

二、垄断的分类

根据垄断的成因和阻碍市场进入的特点划分，目前我国经济中存在行政垄断、市场垄断、自然垄断三种垄断形式，不同的垄断形式具有不同的特点：

一、行政垄断^[7]

所谓行政垄断，是指用行政权力管住市场准入，在一个市场只允许一家企业独家经营或少数几家企业垄断经营的市场结构。我国的垄断大多是由计划经济直接转化来的，计划经济是以行政权力维系运转的，所以，目前我国的垄断，都带有浓厚的行政垄断色彩。世界各国都有类似我国行政垄断情况的垄断存在，只是表现形式略有不同。在发达国家，一些类似我国行政垄断的垄

^[4] 张湘赣．中国反垄断问题研究 [M] ．北京：中国财政经济出版社，2004，第 10 页。

^[5] 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯．经济学 [M] ．北京：中国发展出版社，1992，第 842 页

^[6] 王学庆．管制垄断 [M] ．北京：中国水利水电出版社，2004，导言部分．

^[7] 王学庆．管制垄断 [M] ．北京：中国水利水电出版社，2004，第 1 页．

断性行业，是由国家立法确定垄断企业的垄断地位的，所以一般称为“法定垄断”。

实际上，我国行政垄断与发达国家法定垄断的最大区别，不是我国行政垄断存在的基础是行政权力，西方国家法定垄断的存在基础是立法权力这种形式，而是西方国家的法定垄断一般都有自然垄断色彩，没有自然垄断性的法定垄断很少。而我国，没有自然垄断性的行政垄断很多。没有自然垄断色彩的行政垄断大量存在，这是我国垄断最显著的特色。目前我国存在的没有自然垄断性的行政垄断，主要有三种存在形式：行业垄断、地方垄断和搭车垄断。行业行政垄断，支持力量一般为国家一级的权利，当前存在的全国性的行政垄断主要包括：对烟草、酒类、盐的专卖，对石油、电视的垄断经营等；地方行政垄断，指的是地方政府利用自己的立法、行政权力，使一些没有自然垄断性的企业在本地区、本行业处于垄断地位的情况，地方行政垄断涉及到的范围比较大；搭车垄断是行政垄断的一种次要形式，即表面上已不垄断，但因经营企业与主管行政部门长期形成的特殊利益关系，事实上形成的垄断经营局面。

二、市场垄断^[8]

市场垄断是因市场力量或技术原因出现的垄断。目前这类垄断在我国出现的很少，几个突出的例子是，一些国外企业，如微软、英特尔对我国市场计算机操作系统、芯片的垄断，北大方正对计算机中文出版系统的垄断等。另外，前几年出现的一些企业进行的价格联盟、联合市场销售协议，也是市场垄断行为。可以说，目前我国的市场垄断已经出现，以后还会增多，但目前不多，还没有形成垄断性行业的情况出现。

三、自然垄断^[9]

自然垄断主要从规模经济角度考虑的，对它的定义也有很多种，对自然垄断的一种极端的反对意见是，世界上根本就没有完全意义上的自然垄断存在。现在关于自然垄断最流行、也是最具权威的定义是：一个市场的某个行业，当由一家企业经营时，比两家或两家以上企业经营成本更低，这个行业就是自然垄断行业。从上述定义不难看出，一个行业一旦被认定为自然垄断性质的行业，就不易引入竞争。因为引入竞争，企业增多，意味着生产成本的增加和效率的降低。自然垄断一般出现在具有网络性质、初始投资巨大的行业。例如：城市自来水、燃气、电信行业等。

三、行政垄断与自然垄断的区别与联系

^[8] 王学庆．管制垄断 [M] ．北京：中国水利水电出版社，2004，第 2 页．

^[9] 王学庆．管制垄断 [M] ．北京：中国水利水电出版社，2004，第 3 页．

一、所有自然垄断都有行政垄断特征^[10]

经济理论界对是否存在完全意义上的自然垄断及其范围，一直存在争议。一般认为，如果一个行业是自然垄断行业，由一家企业经营成本最低，适用成本递减规律，那么即使不用法律、行政手段设置障碍，其他企业也不可能进入，反之，则不是自然垄断行业。事实上，当前所说的所有自然垄断，都是用法律的、行政的手段设置进入障碍或干脆禁止新经营者进入，才能维持一家垄断经营局面的。所以，自然垄断根本不存在，所有的自然垄断事实上都是行政垄断，都带有行政垄断的特征。但若仔细分析，现在大多数人认可的自然垄断，确有与一般行政垄断有根本性区别的地方，如果说自然垄断是行政垄断，也是一种特殊的行政垄断。

二、行政垄断没有自然垄断那种明显的规模经济性^[11]

自然垄断与行政垄断的根本区别，不应是以是否依靠行政手段保证垄断作为标志，而应以是否具有明显的规模经济性作为标志。因此，本文中认为，自然垄断与行政垄断的根本区别，是行政垄断没有自然垄断那种必须具备的规模经济特性。行政垄断是指用政府权力管住市场准入，垄断对降低经营成本，提高行业经营效率没有必然意义。

我们之所以用很大的篇幅对自然垄断、行政垄断进行区分，是因为自然垄断有存在的理由，一个行业只要被认为是自然垄断行业，其垄断就是正当的、合理的；如果是行政垄断，在大多数情况下是不合理的。这在政策上有非常重要的现实意义，可以说是对垄断是否采取反垄断、放开市场准入政策的基础。

三、自然垄断在一定条件下可以转化为行政垄断^[12]

自然垄断可以因市场、技术条件变化，转变为非自然垄断行业的。在自然垄断已经因技术进步、市场规模扩大原因转变为非自然垄断后，如果仍维持垄断状态，就变成了行政垄断。这时候垄断不仅不能降低成本，增进效率，还会降低效率。这时垄断存在还有多大的合理性，就需要仔细考虑了。但是，市场规模扩大到何种程度、技术进步到何种程度会使自然垄断变成非自然垄断，是很难找出一个公认的标准，这也是人们对于一个行业到底是不是自然垄断行业存在分歧的一个原因。

^[10] 王学庆．管制垄断 [M] ．北京：中国水利水电出版社，2004，第 3 页．

^[11] 王学庆．管制垄断 [M] ．北京：中国水利水电出版社，2004，第 3 页．

^[12] 王学庆．管制垄断 [M] ．北京：中国水利水电出版社，2004，第 4 页．

判定一个行业有多大自然垄断性，出现更大分歧的原因，是基于对利益的考虑。对于与一个垄断行业利益攸关的利益集团来说，不维持行业的自然垄断性质，会从根本上损害其利益。所以，与该行业利益攸关的相关人员，包括企业从业人员和政府管制人员，往往站在公正立场上说话。在我国，与垄断性行业相关的从业人员，很多就认为其所在行业的垄断是合理的，是自然垄断，不仅现在应该垄断，将来也应该垄断下去。垄断范围不仅不应缩小，还应扩大。

第二节 西方学者对于垄断理论的研究

一、哈伯格 (Harberger, 1954) 的福利损失理论^[13]

最早从市场绩效的角度，对垄断的福利损失进行衡量的学者是芝加哥大学的哈伯格 (Harberger, 1954)，其从传统的福利净损失 (deadweight loss) 出发，在假设所有行业的需求弹性为 1 的前提下，对美国 1924—1928 年的数据进行了估算，发现垄断所产生福利损失只占国民收入的 0.1%。由于其结论与一般经济学者所想象的相差太远，从而激发了更多学者对垄断福利损失估算的兴趣，陆续利用不同时期与不同国家的资料和采用不同的衡量方法进行研究。

表 1 - 1 经济学者对垄断福利净损失的估计

作者	弹性假设	福利损失	比较基础	研究国家	研究期间	资料类别
1. Harbinger (1954)	-1	0.08	国民所得	美国	1924—1928	产业资料
2. Schwartzman (1960)	-2	0.1	国民所得	美国	1954	产业资料
3. Kamerschen (1966)	-2—-3	(a)3.87 (b)6.52	国民所得	美国	1956—1961	产业资料
4. Bell (1969)	-1—-2	0.02—0.04	国民所得	美国	1954	产业资料
5. Shepherd (1970)		2.0—3.0	国民所得	美国	1960—1969	产业资料
6. Scherer (1971)		1.05	国民所得	美国	对 Harbinger 资料修正	产业资料

^[13] 刘伟. 反垄断的经济分析 [M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2004, 3-5.

7. Jones & Laudadio (1978)		3.7	国民所得	加拿大		产业资料
8. Sawyer (1980)	-1 max profit	0.95 6.93	国民所得	英国	1963	产业资料

资料来源: 节选自刘伟《反垄断的经济分析》, 上海财经大学出版社, 2004年版。

从上表可以看出, 总体有这样一种趋势, 即早期研究福利损失出现低比例的较多, 而近期研究出现高比例的较多, 究其原因, 对弹性系数假设的不同是一个非常重要的因素。各产业弹性系数设定为 1 时, 福利净损失一般都很小, 相反若弹性系数的估计采取勒纳指数^[14] (Lerner Index), 则所估计的福利净损失比例提高。

二、波斯纳 (1975) 的福利损失修正理论^[15]

针对哈伯格对垄断的福利损失估算过低的结论, 经济学家波斯纳 (1975) 认为, 垄断的福利损失不仅仅包括所谓的“哈伯格”三角形, 还应将“图洛克”长方形考虑进去。也就是说部分或全部垄断利润会激励厂商动用真实资源以成为垄断者, 那么它也代表了社会的一种效率损失, 因为这些资源本可以用于其他具有生产性的地方。波斯纳对哈伯格的样本进行重新估算, 其发现产业的垄断利润占 GNP 的比例为 3.3%, 再加上原有估计的 0.1%, 垄断所形成的社会成本为 GNP 的 3.4%。

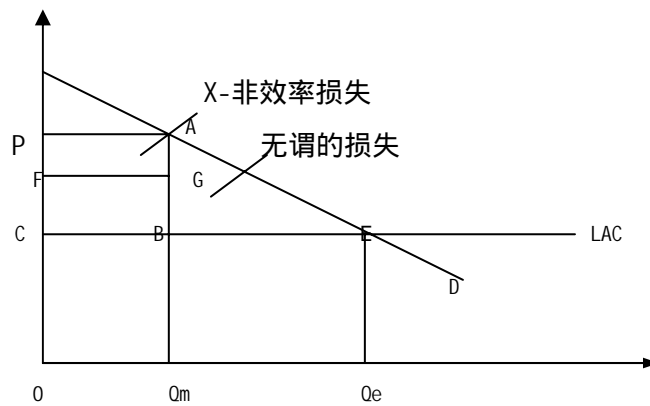
三、莱泼斯坦 (Leibenstein, 1969) 的 X - 非效率理论^[16]

学者莱泼斯坦 (Leibenstein, 1969) 从垄断厂商生产经营的角度, 提出垄断可能导致 X - 非效率。莱泼斯坦指出, 在垄断企业的内部存在着资源配置上的非效率, 处在竞争市场上的企业为了争取生存, 企业内的各要素会相对团结地去提高效率, 而在垄断条件下, 由于享有垄断利润, 企业内的各组成部分的行为就会偏离争取最大限度利润的目标, 而出现在企业组织内部追求各部门 (或小集团) 自身的利益, 从而导致企业效率的下降。X 非效率的存在导致垄断企业获得的部分垄断高利在企业的低效率生产或管理过程中被耗散, 这也是有些企业虽然据有垄断地位, 但其经营业绩却并不好的原因之一, 从而造成社会福利的更大损失 (如图 1-1), 图形中 FGBC 表示的面积代表 X - 非效率损失。学者 Primeaux (1977) 研究美国 49 个城市电力公司每千瓦时的发电成本, 发现有竞争对手的电力公司的发电成本, 较之没有竞争对手 (即垄断) 的电力公司平均低 11%。

^[14] 勒纳指数 $LI = (P - MC) / P = 1 / \epsilon$ 。其中 ϵ 为需求弹性。

^[15] 刘伟. 反垄断的经济分析 [M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2004, 第 5 页.

^[16] 张湘赣. 中国反垄断问题研究 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2004, 第 40 页.



资料来源：张湘赣：《中国反垄断问题研究》，中国财经出版社 2004 年版，第 40 页。

图 1 - 1 X-非效率与垄断的福利损失

FIGURE 1-1 X-inefficiency and loses of social welfare caused by monopoly

第三节 运用数学模型对自然垄断进行的经济性分析

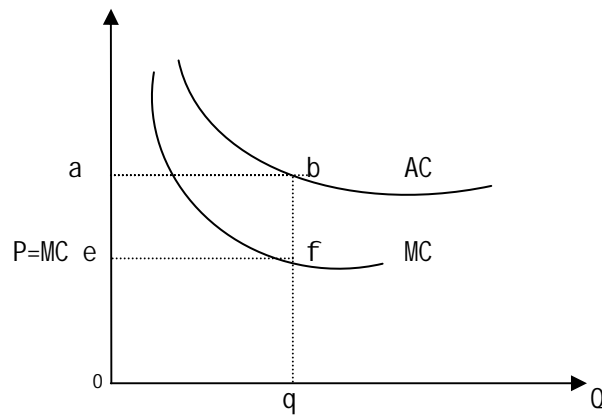
一、传统自然垄断理论^[17]

19 世纪和 20 世纪初，一些研究认为在一些行业中，只有一个生产商或供应企业时，技术效率较高，即一个厂商生产整个行业产出的生产总成本比由两个或多个厂商生产的总成本低，这就形成了自然垄断。可见，这一阶段自然垄断定义来自于对规模经济 (Economies of scale) 和某些产业出现的边际成本递减情况的研究。因此，传统自然垄断行业最显著特点就是“规模经济”。即单个企业生产会使社会总成本最低，社会福利最大。同时，由于先进入企业巨大的规模经济性，其成本优势明显，任何新企业的进入都是不现实的。此外，传统自然垄断行业另一个特征是具有大量的“沉淀资本”。这类产业在建设之初，需要进行大量基础性设施的投资建设，这些固定资本可以长期使用，其折旧年限很长，且资金投入后难以很快收回，形成所谓“资本的沉淀”。

这些特征造成传统自然垄断行业定价时的两难选择：当产量增加时，如果边际成本 (MC) 下降，平均成本 (AC) 也一定下降，根据边际量和平均量的一般关系，这时边际成本曲线一定在平均成本曲线下方。此时自然垄断企业的总收入 = 价格 × 产量，总成本 = 平均成本 × 产量。若根据利润最大化原则即边际收益等于边际成本，企业按边际成本定价，总成本就会大于总收入，从而

^[17] 张湘赣．中国反垄断问题研究 [M]．北京：中国财政经济出版社，2004，60—63．

造成亏损（见图 1-2，图中 abef 组成的部分为造成的损失）。



资料来源：张湘赣，《中国反垄断问题研究》，2004年版，第62页。

图 1 - 2 传统自然垄断行业定价机制

FIGURE 1-2 Traditional natural monopolistic pricing mechanism

根据微观经济学基本理论，只有当价格等于边际成本时社会总福利才最大，这便是自然垄断行业的基本性矛盾。为消除自然垄断行业的亏损，同时也不对社会福利造成更大的损失，传统自然垄断理论转而借助外部的力量，期望由政府进行干预以确定垄断性产品的合理价格，这就产生了所谓政府对自然垄断行业进行价格管制的必要性。

二、新自然垄断理论^[18]

随着技术进步和经济规模的进一步扩大，上述受到管制的传统自然垄断产业并未因其所具有的规模经济性而自动地维持住垄断地位，而是不断地遭受到来自外部市场的竞争，另一方面，在不同的国家，上述行业受管制的情况也并不完全相同，在一些国家被视作自然垄断并受到严格管制的行业，在另一国却允许进行竞争。20世纪60年代后，在英、美等国广泛开展的私有化浪潮中，竞争被有效地引入原来被视作自然垄断的行业中。

根据可竞争市场理论和其他一些产业组织理论研究显示，规模经济尤其是固定成本并不能构成进入障碍或进入壁垒，按照鲍莫尔（Baumol）和威利格（Willig）的研究，实际上，并不是规模经济本身，而恰恰是在位企业试图通过形成规模经济来建立防止进入的壁垒，才形成了沉淀资本。此外，规模经济效益并不会随着产量的增大而无限地扩大。如谢勒（F. M. Scherer, 1975）认为规模经济效益并不存在于无限大产出之中，在超过某种规模时，规模经济效益反而会逐渐消失，而长期单位成本的作用则会阻止其减少，这可称为“最低有效规模”当最低有效规模的产出按最低单位成本价格供给，产出量越接近此时的市场需求，形成市场集中的可能性就越大。若这时的

长期单位成本曲线仍然向下倾斜，市场就处于“自然垄断”之中。

在认识到规模经济特征不再是自然垄断的必要条件后，鲍莫尔 (Baumol) 和威廉·夏基 (Sharkey, W. W., 1982) 开始将成本的次可加性 (Subadditivity) 概念引入自然垄断的定义之中。自然垄断行业的成本次可加性可表示为：从事单一产品生产的企业，若产量为 $q > 0$ 时，企业总成本为 $C(q)$ ，存在：

$$C(q) = F + \int_0^q C'(x) dx \quad (F > 0 \text{ 代表固定生产成本}) :$$

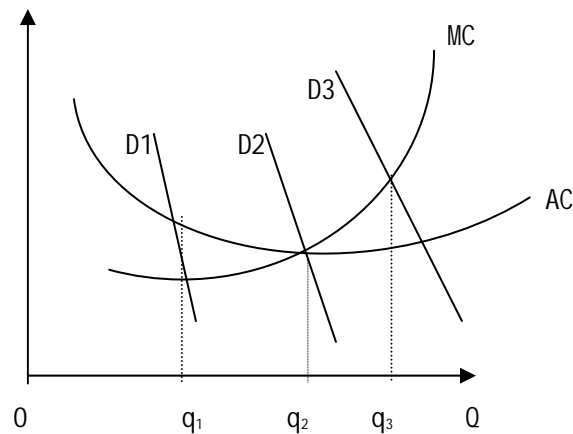
在所有可能的产量 q ， $C'(q) < 0$ 总是成立，边际成本 (MC) 就是严格递减的。当 $0 < q_1 < q_2$ 时， $C(q_2)/q_2 < C(q_1)/q_1$ 成立，则平均成本 (AC) 是严格递减的。如果对 n 个产出向量，有

$$C(\sum_{i=1}^n q_i) < \sum_{i=1}^n C(q_i) \text{ 成立，那么成本函数便是严格次可加的。}$$

若企业从事多产品生产时，一个代表性厂商的成本函数具有次可加性是指代表性厂商所有大于零的产量可表示为： q^1, q^2, \dots, q^n ($\sum_{i=1}^n q^i = q$)，当 $c(q) < c(q^1) + c(q^2) + \dots + c(q^n)$ 总是成立时，则成本函数 c 对产出 q 便是次可加的。如果该行业所有可能存在的厂商都具有同样的成本函数，或某厂商拥有先进且独一无二的技术，那么在该市场上只允许这一厂商存在将使这一行业成本最低。成本次可加性用以反映由一家企业提供产业的全部产量时，其成本低于由两家或更多企业进行生产时的成本。也就是说，如果在所有有关的产量上企业的成本都是部分可加的，那么这个行业就是自然垄断行业。即使不存在规模经济，或平均成本上升的，只要单一企业供应整个市场的经营成本小于多个企业分别生产的经营成本之和，即由单一企业垄断市场的社会成本最小，该行业就仍然是自然垄断行业。

如图 1—3 所示：

[18] 张湘赣．中国反垄断问题研究 [M]．北京：中国财政经济出版社，2004，63—67．



资料来源：张湘赣，《中国反垄断问题研究》，2004年版，第65页。

图 1 - 3 新制度经济学讨论的自然垄断行业定价机制

FIGURE 1-3 Natural monopolistic prix-fixing mechamism by new system economics

图 1-3 中，MC 为边际成本，AC 为平均成本， D_1 、 D_2 、 D_3 为不同的需求曲线。如果按边际成本定价，产量就由需求曲线和边际成本曲线的交点决定。根据不同的需求水平，有以下三种情况：

- (1) 需求曲线为 D_1 ，产量为 q_1 ，此时平均成本处于下降阶段，边际成本小于平均成本，企业亏损，这与传统观点所描述情况一致。
- (2) 需求曲线为 D_2 ，产量为 q_2 ，此时价格等于边际成本和平均成本，企业盈亏相抵。
- (3) 需求曲线为 D_3 ， D_3 与 MC 相交时的产量为 q_3 ，平均成本处于上升阶段，边际成本大于平均成本，企业盈利。

第一种情况被称为强自然垄断，后两种为弱自然垄断。在弱自然垄断情况下，边际成本价格使社会福利最大化，企业也能盈利（或盈亏相抵）。政府对自然垄断行业的管制可分为价格管制和市场进入的管制。政府可以区分自然垄断行业的情况，采取完全管制、放松管制和取消管制等不同方法^[19]。

这里还存在一个范围经济（Economies of scope）的问题，范围经济意味着单一企业生产数类产品要比由数个企业分别生产的社会成本更低。如以 q_1 和 q_2 表示两种不同产品产量，对于严格次可加的成本函数，存在 $C(q_1, q_2) < C(q_1, 0) + C(0, q_2)$ ，则为范围经济。一般认为从事多产品生产的企业，只要同时存在规模经济和范围经济，就具有成本的次可加性。可见，在单一产品生产的情况下，成本次可加性的解释实际上是扩大了自然垄断的范畴。对于从事单一产品生产的企业，当某一产量超过最大规模经济点，成为规模不经济时，成本次可加性依然可以成立，

^[19] 伯格等对此进行了分类并提出了不同的管制模型。Berg S.V and Tschirhart j. Natural Monopoly Regulation [M]. Cambridge University Press, 1988. 45-48.

规模经济不是次可加性的必要条件，只是充分条件。

对于自然垄断的新理论，在扩大自然垄断范畴的同时，也解决了传统自然垄断理论中存在的“定价矛盾”^[20]。同时，进一步缩小了政府对自然垄断行业管制的领域。在弱自然垄断领域，由于企业按照边际成本定价不会出现亏损，因而政府对市场准入的传统管制也就成为多余，取消管制成为市场的最优选择，这时，政府参与市场将以行业质量标准等为内容的再管制为主。而在强自然垄断领域，虽然仍然存在着按照边际成本定价的矛盾，但其原有范围已经大为缩小。同时，在技术进步的直接冲击下，将更进一步地减少该领域内的产业范围，也可使该领域内的在位企业细化，如将多产品生产的企业分离出自然垄断行业，从而将自然垄断限制在最小范围内（甚至成为如同“完全竞争”市场结构一样，只是理论研究而非实践的对象）。

^[20] 伍世安．中国收费研究 [M] ．北京：中国财政经济出版社 1997 年版，158-160.

第二章 我国自来水行业垄断现状

第一节 市政公用事业行业的基本概念和特性

一、市政公用事业基本概念

由于自来水行业是市政公用事业行业中的一个特定产业,在其身上承载着市政公用事业行业的一切显著特点,故可以直接套用公用事业和市政公用事业的概念对其加以概括阐述。所谓公用事业(public utilities),是指通过各自网络为公众提供传统公共产品、服务或者由公众使用的业务或行业,通常又被称作公用企业,具有自然垄断的特征。在欧洲以及许多发展中国家,这些产业属于公共所有;而在其他国家,尤其在美国,这些产业是由私人股东所有(即投资者所有的事业),但在地方或中央政府与公用事业单位之间,一般都存在着某种形式的隐含的或明确规定的规制合同^[21]。在我国国家工商行政管理局发布的《关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定》中,则将公用企业定义为供水、供电、供热、供气、邮政、电讯、交通运输等公用事业或行业的经营者。公用事业是生产力发展到一定阶段、人类生活和经济社会化的产物。其基本特征在于公共利益性和不同程度的自然垄断性。

市政公用事业是公用事业中的一个特定分枝,指的是由人民政府管理的,为城镇居民生产生活提供必需的普遍服务的行业。主要包括城市供水、燃气供应、城市污水处理、集中供热、城市道路桥隧、环境卫生和垃圾处理以及园林绿化等。市政公用事业是城市的重要基础设施,是城市经济和社会发展的主要载体,直接关系到社会公共利益,关系到人民群众生活质量,关系到城市经济和社会的可持续发展,具有显著的基础性、先导性、公用性等特点^[22]。

二、自来水行业的基本特征

自来水行业与其它市政公用事业行业如:供气、公共交通、污水与垃圾处理相比,尽管在行业上有很大的差别,但也存在以下共同的基本特征:

^[21] J·卡布尔主编. 产业经济学前沿问题[M]. 北京:中国税务出版社 2000年版, 229-230.

^[22] 李东序. 稳步推进市政公用事业改革 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zwhd/ft3/20061221/content_476410.htm. 2006-12-22.

一、自然垄断性。自来水行业具有投资额大、投资回收期长、资产专用性强、沉淀成本大、规模经济显著等特点。因此，从技术经济的角度看，自来水行业存在成本弱增性。表现为：在特定业务范围内，由一家企业提供一定数量的产品比两家或两家以上的企业提供相同数量的产品具有更大的生产效率，即具有自然垄断性。这是自来水行业必须实行准入监管，采取特许经营的一个重要根据。

二、网络性。自来水行业具有生产、输送、销售等业务垂直一体化的特点，其中，网络输送是核心业务，许多产品只有通过物理网络才能进入消费领域。因此，自来水行业必须有一个完整统一的网络，并实现全程全网联合作业，才能实现网络的有效协调和高效运行。为此，应鼓励企业投资，扩大网络，并提高网络运行效率，以增强自来水行业的供给能力，更好地满足城市生产和生活的需要。

三、基础性。作为城市基础设施行业，自来水行业的发展，不仅有利于这些行业的自身发展，而且为推动整个城市社会经济发展提供基础条件，直接关联和影响其他行业的发展。

四、公用性。自来水行业所提供的产品，是介于公共物品和私人物品之间的准公共物品，具有公用性的显著特点。同时，这些产品是城市居民的生活必需品，需求弹性小。因此，对自来水行业实行市场化改革后，政府仍然需要采取低价政策，切实保护广大居民消费者的利益。

五、地区性。由于各地区在自然条件、经济发展水平、地方政府财政状况、居民消费水平和自来水行业管理体制等方面存在较大差异，这就决定了各地自来水行业具有较显著的地区性。

第二节 我国自来水行业垄断现状

一、自来水行业形成自然垄断和行政垄断的结合体

西方国家现存的垄断和垄断性行业，一般经历过一段由自由竞争到垄断的过程。我国目前存在的垄断和垄断性行业，产生背景与西方国家完全不同，是由计划经济、国家垄断体制直接转化而来的。在计划经济体制下，是没有垄断性行业和竞争性行业之分的，大的、比较重要的行业由国家相应主管部门直接垄断经营；相对小的、有经营区域限制的行业，如自来水、城市燃气、城市公交等市政公用行业由地方政府部门垄断经营，垄断经营的机构不是企业，各级政府实际上

各行业的经营者。计划经济体制下垄断的基本特征，是国家垄断。这种国家垄断，存在的基础是国家权力，是以中央、部门和地方权力为基础的垄断。这种垄断与目前我国经济中广泛存在的行政垄断，有一脉相承的关系^[23]。

现阶段，市场化改革使得我国大部分行业成为竞争性行业，但由于行业性质及改革进程等方面的原因，自来水行业还没有进行市场化改革或改革进行的不充分，使得这些行业还保留了计划经济时代的产业组织形式，因而成为行政垄断性行业。另一方面，自来水行业与生俱来所带有的网络性、基础性、公用性、地区性使之又带有强烈的自然垄断性，此外，地方政府主管部门、利益集团、行业从业人员为了维护本行业高工资、高福利的待遇，也在主观上对外来经营者进行排斥，设置障碍。正是由于存在这种行业背景的特殊性，导致了自来水行业逐渐成为了自然垄断和行政垄断的结合体。

此外，尽管现在的垄断及垄断行业，是由计划体制直接转化来的，有一脉相承的关系，但二者却存在本质的区别。计划体制下的垄断行业，并不是真正的垄断行业，只是国家垄断的一个层次或一个组成部分，而现在的垄断行业，是真正的利益集团，在其上面没有更大的垄断对其制约。从垄断的支持力量来看，计划经济时国家垄断的支持力量是国家权力，而当前的行政垄断行业的主要支持力量是主管部门、地方权力、以及行业内部所有从业人员的支持。

二、自来水行业垄断的表现和存在的原因

自来水行业在垄断的表现上是多方面的，一方面有制度上的垄断，如设立行业准入制度，人为设立障碍，应该说明的是，基于行业的特殊性，设立必要的行业准入制度既可以保障社会的稳定和人民群众的安全，又可以使本行业免于陷入恶性竞争的结局，使得行业本身得以健康稳定的发展。但是，过高的准入门槛则把外部的良性竞争拒之门外，从而使行业的主管部门、利益集团、从业人员心安理得的享受着既有的垄断利益而不思进取，久而久之则造成了行业整体的效率低下，亏损层面的加剧，进而走上了提价——亏损——再提价——再亏损的恶性循环。

另一方面是价格上的垄断，几乎所有的垄断性行业都存在价格垄断的现象，价格垄断程度的多少已成为反映该行业市场化与垄断性进程的计量表，本文着重从价格垄断的方面对自来水行业的垄断表现进行阐述。现阶段自来水行业实施价格垄断行为的表现有以下几个方面。

^[23] 王学庆. 管制垄断 [M]. 中国水利水电出版社, 2004 年版, 第 7 页。

一、滥用市场支配地位谋取垄断利润。从市场竞争规律看，任何企业总是希望能够扩大或者保持自己的市场份额，而市场支配地位正是企业扩大或保持企业市场份额的一种重要力量。企业可以采取多种方式利用其支配地位，其中有些可能属于正常的营销策略和手段，有些则不免构成损害、限制竞争的滥用优势或者卡特尔行为。具体可细分为以下几种形式：

（一）凭借其地位强制交易的行为。如在嘉兴市前两年进行的“一户一表”改造工程中，强制用户购买自来水公司提供的水表、进户管线等产品；强制承揽大管径的自来水管网安装工程。

（二）通过各种手段变相涨价。如嘉兴市水务集团有限公司在 2003 和 2006 年就通过提高居民污水处理费的方式，变相提高自来水价格^[24]。

（三）价格偏高。几乎所有的垄断性部门都称价格偏低，存在亏损，言外之意就是还要涨价。应该指出的是，从总体上看，我国供水价格偏低的现状并未根本改变，供水价格尚未反映出原水资源的稀缺性，资源成本补偿还远远不足。这里所说的价格偏高，是相对现行的供水质量和服务方式以及居民收入而言的，从长远看，随着人民群众物质生活水平的提高，原水资源的稀缺性的进一步加剧，水价的上涨是必然的。

二、实施价格联盟。自然垄断使自来水行业处于独占或寡头市场，加上产品和服务的需求弹性小，处于垄断地位的企业便会提高价格谋取较大的利益，寡头企业则有合谋提价的倾向。单个寡头也有降价以获得更大利益的倾向，但是根据“囚徒悖论”^[25]，对于寡头市场中的企业而言，合作比自行其是更好。

三、通过行政垄断谋取垄断利润。我国包括自来水行业在内的许多公用企业长期以来实行政府直接管制体制，政企不分是行政垄断产生的根本原因。虽然近几年自来水行业在一些城市进行了一定程度的政企分开改革，但离真正的政企分开还有一定的距离。因此，行政垄断是政府职能转变还不适应市场经济需要的表现，也是政府职能错位、越位、缺位问题没有解决的表现。

自来水行业实施价格垄断行为的原因主要有以下这些：

（一）自来水行业经营目标双重性导致利益难以协调。自来水企业作为一个经济实体，它的

^[24] 嘉兴市现行自来水价格分为两部分，一部分是供水价格，另一部分污水处理费，如现行居民用户自来水价为 2.2 元/吨，其中：供水价格为 1.4 元/吨；污水处理费为 0.8 元/吨。

^[25] “囚徒悖论”反映了一个很深刻的问题，这就是个体理性与集体理性的矛盾，各人追求利己行为而导致一个对大家都对不利的结局，只有当他们都首先替对方着想时，或者合谋时，才可以得到自己最有利的结果。

经营目标具有双重性：作为经营者，它要追求经济目标，经济目标要有利润、有效率、但维持较高的价格又不利于公共利益；本系统职工提高收入和福利需要经费，要解决这些问题，就必须向市场要利润空间。另一方面，由于公用企业的公益性，他又要追求公共目标，公共目标要求以较低的价格和很好的诚信与质量服务于众。如何协调这两种利益，确实是摆在自来水行业面前的一大难题，但在缺乏有效监督的情况下，利益的天平总是往经济目标上靠。

（二）公用企业容易滥用垄断地位。在无政府管制的条件下垄断企业完全有可能在垄断性业务领域制定垄断价格，而在竞争性领域制定低价，通过内部业务波间的交叉补贴行为，以排斥竞争企业。同时，在自然垄断行业也存在少数垄断企业采取合谋行为，共同获取垄断利润的可能性^[26]。由此可见，公用企业实行垄断经营后，就会本能地追求自身利益最大化。

（三）现行自来水行业价格管理体制上的弊端使其容易实施价格垄断行为。

（1）价格形成及管理机制不合理。目前，我国对自来水行业的价格大都由政府直接定价。通常采用的原则是保证企业能获得正常利润，这样一来，企业的利润便与其成本无关，企业缺乏足够的激励去降低成本，导致行业成本居高不下；而政府定价以企业上报的成本为依据，由于政府通常难以掌握企业成本的完全信息，因而往往企业上报多少，政府批多少。结果导致一方面企业缺乏创新的动力，另一方面企业却能凭借垄断权获取高额垄断利润。

（2）行业未建立科学的全面核算体系，造成定价不实、收费偏高的问题。以自来水价为例，我国目前到户水价采取“成本加收益”方式，即以实际发生的运营成本为基础，加上一定的投资回报制度价格。在这种非科学的核算下，必然造成收费偏高的结果。水厂建设以及管网铺设的投资主要是由国家承担，也有部分来源于银行贷款等其他筹资方式，在将这块投资分摊到生产、生活用水价格上缺乏核算制度，也缺乏法律依据，因而经常出现加价上的任意性，客观上损害了消费者利益。

（四）市政公用产品价格形成市场失灵。是指公用产品价格尽管也具有商品价格性质，但却不能像竞争性私人产品价格那样在市场交换过程中形成，需要政府进行不同程度和方式的干预。造成这种情况的基本原因在于公用产品具有不充分竞争的市场结构。例如自来水供应，在一个城市或地区都是独家企业垄断经营，如果把价格决定权交给垄断企业，它势必会制定垄断高价以获

^[26] 王俊豪．政府管制经济学导论 [M]．北京：商务印书馆，2001 年版，第 7 页。

取高额利润，这必然会导致国民收入的不合理分配，误导资源配置，降低企业效率。

(五) 公用企业体制改革不到位，垄断地位难以撼动。进十几年来，尽管在各个公用事业行业内都不同程度的进行了以局部引入竞争为重点的改革，但这种以“拆分、重组”为特色的改革远没有达到打破公用事业行业行政垄断与自然垄断的期望值。主要表现在：(1) 分拆没有达到有效竞争的目的。(2) 厂商仍是单一成分，政企分开进展难以推动。(3) 政府主导下的单边政治结构。政府部门不仅直接向这类企业派董事长、董事，还要派总经理、副总经理，有的企业董事长、总理由一人兼任。以嘉兴市水务集团公司为例，集团公司及其下属的自来水公司、污水处理公司等子公司均为国有独资公司，在人事任命上，其董事长、董事，总经理均为政府委派，同时公司监事会主要人选也是由上级政府主管部门任命委派。

三、嘉兴市水价调整案例分析

一、案例呈现

2004 年 6 月，嘉兴市嘉源给排水有限公司（原嘉兴市自来水厂）向嘉兴市物价局上报《关于要求调整自来水价格的请示》，要求从 2004 年 7 月 1 日起上调市区自来水价格，其调价理由如下：

一是补偿目前运营成本的需要。嘉源公司于 2003 年完成了石臼漾水厂深度处理工程，于 2001 至 2003 年基本完成了市区“一户一表”改造工程。上述二个工程于 2004 年正式投入运行后，明显改善水质，但也增加了运营成本。根据 2003 年公司财务决算反映，2003 年售水成本为 1.27 元/吨（扣除石臼漾水厂深度处理和“一户一表”建设期间部分费用后，实际成本为 1.13 元/吨），2004 年由于深度处理及“一户一表”正式投入运行等因素，其售水单位成本费用预计达到 1.44 元/吨，已经超过了现行自来水平均售价 1.34 元/吨的 7.46%。因此，如果不及时调价，企业运营就会发生困难，不利于企业和城市供水事业的发展。（嘉源给排水有限公司近三年来的收支情况见附表一）。

二是为了实施城乡一体化供水工程建设的需要。根据中共嘉兴市委、嘉兴市人民政府嘉委〔2004〕1 号关于印发《嘉兴市城乡一体化发展规划纲要》的通知、2004 年 4 月 6 日中共嘉兴市委〔2004〕6 号常务会议纪要和 2004 年 3 月 3 日市政府常务会议纪要精神，为了促进嘉兴市城乡统筹发展，保障供水安全、改善饮用水水质、控制地下水开采，从 2004 年起实施城乡一体化供水工程。内容包括水厂建设和管网建设，总投资约为 5.9 亿元（不包括利息支出）。其中“一

环六放射”主输水管敷设总长 147.67 公里，建设费用（不包括利息）为 2.706 亿元；水厂建设投资 3.2 亿元（不包括利息支出）。包括石臼漾水厂扩容、南郊水厂一期工程、加压泵站建设等。

近期实施石臼漾水厂扩容、南郊河水厂及加压泵站、调峰水库及旧管改造等工程，须投资 33641.5 亿元，除银行贷款和申请国债资金外，共需自筹项目建设资金 12646.51 万元，嘉源给排水有限公司可从 2004 年至 2006 年固定资产折旧费中解决 3000 万元，缺口 9646 万元需通过提增水价解决。

水价调整要求：按照新建项目 2006 年建成投产后新增成本费用的测算，其售水总成本费用为 10596.16 万元。根据城市供水价格由供水成本、费用、税金和合理利润构成的规定，再加上 6% 增值税金 635.77 万元和适当利润 561.60 万元（按成本利润率 5% 计），四个项目建成运行后平均出厂水价达到 2.00 元/吨以上。

为了保证实施市委、市政府在城市供水事业方面的重大举措和保障我市国民经济快速发展以及城乡居民生活质量的提高，同时考虑到市民和企业的承受能力，因此，要求这次市区自来水提价采取分步到位的办法，这次调价幅度为平均每吨 0.40 元。

2005 年 2 月，嘉兴市发改委与嘉兴市物价局联合签发《关于调整嘉兴市区自来水价格的批复》（嘉发改物[2005]50 号），同意自 2005 年 3 月 1 日起执行新的自来水价格，具体水价调整明细见表 2—1：

表 2 - 1 嘉兴市区调整后自来水价格表

类别	2004 年价格 (元/吨)	拟调整后价格 (元/吨)	2005 年调整 价格(元/吨)	调增幅度 (元/吨)
居民	1.15	1.50	1.4	0.25
商业	1.9	2.40	1.9	0
行政事业	1.4	1.85	1.85	0.45
工业	1.25	1.65	1.6	0.35
基建、宾馆	1.9	2.40	1.9	0
合计平均	1.34	1.74		

二、案例分析

从嘉源给排水有限公司申请水价调整的理由来看,该公司此次水价调整的目的在于弥补现行生产成本的缺口,使公司能够在保本的前提下,正常运作。如按照嘉源公司的调价理由,那么此次自来水价格调整的增量收益,将完全用于弥补自来水生产成本的不足,现根据嘉源给排水有限公司 2004 年度与 2005 年度的利润对比表(表 2 - 2)及主要生产成本对比表(表 2 - 3),来试分析究竟水价调整是否完全用于公司弥补当前运营成本的不足。

表 2 - 2 嘉兴市嘉源给排水公司 2004——2005 年度利润表^[27]

项目	2004 年	2005 年	项目	2004 年	2005 年
一、主营业务收入	55540164.38	69338547.44	三、营业利润	2110211.67	4173896.15
减:主营业务成本	37229691.21	39998742.53	加:投资收益	2563540.69	898925.87
减:主营业务税金及附加	366565.08	457634.43	加:营业外收入	25081.84	18738.17
二、主营业务利润	17943908.09	28882170.48	减:营业外支出	62060.98	92093.11
加:其他业务利润	120639.13	438207.05	四、利润总额	4636773.22	4999467.08
减:营业费用	6928989.68	5925779.59	减:所得税	1015376.38	2207073.67
减:管理费用	7872840.25	13348571.03	五、净利润	3621396.84	2792393.41
减:财务费用	1152505.62	5872130.76			

^[27] 资料来源:嘉兴市嘉源给排水公司 2005 年度企业财务会计决算报表。

表 2 - 3 嘉兴市嘉源给排水公司 2004—2005 年度生产成本对比表^[28]

序号	项目	04 年实际 生产成本	05 年实际 生产成本	序号	项目	04 年实际 生产成本	05 年实际 生产成本
1	水资源费及水利河网费	149.18	170.18	8	管理费用	787.28	1334.86
2	外购动力	772.87	958.05	9	财务费用	115.25	587.21
3	原材料成本	566.78	394.46	10	生产成本合计	5355.06	6560.29
4	工资及附加	265.72	274.49	11	增值税 6%	321.3	393.61
5	制造费用	1968.42	2202.7	12	出厂价合计	5676.36	6953.9
6	销售税金及附加	36.66	45.76	13	售水量(万吨)	4348.81	4939.27
7	销售费用	692.9	592.58	14	售水成本(元/吨)	1.3	1.4

根据上述两表反映的财务指标数据,并结合该公司一些具体生产情况,我们试对嘉源公司水价调整前后的主要经济指标作如下分析:

(1) 主营业务收入:2005 年度实现自来水销售收入 6933.85 万元,比 2004 年同期的 5554.02 万元增长 24.8%。水价的调整是重要原因,当年因水价调增,实际增加售水收入 **666.36** 万元;其次,售水量的增加是造成销售收入增长的另一因素,2005 年全年售水量 4939.27 万吨比 2004 年同期 4348.81 万吨增加 590.46 万吨,增长 13.58%。

(2) 成本费用:2005 年自来水总成本为 6560.29 万元,比 2004 年同期的 5355.06 万元,增长 **1205.33 万元**,增幅 22.51%。2005 年自来水制水单位成本(扣除增值税因素)为 1.33 元/吨,比去年同期的 1.23 元/吨,增长 0.1 元/吨,对比 2004 年同期成本项目费用分析,固定资产折旧费、原材料成本和制水动力成本、管理费用、筹资成本的增加,是导致自来水制水成本上升的主要原因,具体成本费用分析如下:

水资源费和水利河网费:2005 年累计上交 170.18 万元,比 2004 年同期的 149.18 万元,增加 21 万元,增长 14.08%。由于该项费用的计算以售水量为基础,故随着售水量的上升,水资源费和水利河网费也同步增加。

外购动力用电:2005 年累计动力用电成本为 958.05 万元,比 2004 年同期的 772.87 万元,上升 185.18 万元,增长 23.96%。由于售水量的增加,使动力成本上升 98.35 万元;由于单耗上

^[28] 资料来源:嘉兴市嘉源给排水公司 2005 年度企业财务会计决算报表。

升,使动力成本上升 3.03 万元;由于动力电单价上涨(比 2004 年同期平均上涨 0.06 元/度),使得动力成本上升 83.8 万元。

原材料成本:2005 年累计原材料成本为 394.46 万元,比 2004 年同期的 566.78 万元,下降 172.32 万元,降幅 43.69%。其中:活性炭和高锰酸盐复合剂分别比 2004 年同期下降 123.18 万元和 124.03 万元;液氯主要由于单价上升比 2004 年同期增加 3.32 万元;聚合氯化铝铁比 2004 年同期增加 15.88 万元;由于售水量增加,比去年同期增加 22.19 万元;液氯比去年增加 31.43 万元;南门水厂粉末活性炭比 2004 年同期增加 18.24 万元;2005 年新增耗用硫酸铝 6.02 万元。

生产工人工资及附加:2005 年实际发生额为 274.49 万元,比年同期的 265.72 万元,增加 8.77 万元,增长 3.3%。

制造费用:2005 年累计发生额为 2202.7 万元,比 2004 年同期的 1968.42 万元,增加 234.28 万元,增长 11.9%。其中:供水管网折旧费用比年增加 224.73 万元;水质化验费同比增加 2.31 万元;临时工、绿化费等零星费用同比年增加 17.68 万元;此外,工资及附加费同比 2004 年增加 6.47 万元,增长 15.2%。

产品销售费用:2005 年累积发生额为 592.58 万元,比 2004 年同期的 692.9 万元,减少 100.32 万元,降幅 14.48%。主要是一户一表改造等维修费用比 2004 年减少 77.35 万元;由于工效挂钩节余工资调整到管理费用中反映,故同比减少 66.65 万元,如扣除节余工资的影响,实际发放工资比年增加 30.48 万元,增幅 16.9%;临时工等费用同比 2004 年增加 25.73 万元,增幅 131.21%。

产品销售税金及附加:2005 年累计发生 45.76 万元,比 2004 年同期的 36.66 万元,增加 9.1 万元,增幅 24.82%,原因是售水收入的增加。

管理费用:2005 年累计发生 1334.86 万元,比 2004 年同期的 787.28 万元,增加 547.58 万元,增幅 69.55%。主要原因是新增工效挂钩节余工资 262.66 万元;由于下属事业单位改制,当年消化该单位人员的挂帐支出费用 89.6 万元;各种协会、工会活动费比去年同期增加 82.45 万元,增幅 169.41%;上交管理费同比增加 27.6 万元;接待费用同比增加 4.06 万元,增幅 23.84%;购置办公设备(软件、空调、打印机等)同比增加 8.9 万元,工资及附加费同比 2004 年增加 70.11 万元,增幅 37.8%。

财务费用:2005 年累计发生 587.21 万元,比 2004 年同期的 115.25 万元,增加 471.96

万元，增幅 24.42%。主要原因是贷款利息支出增大。

(3) 利润总额及净利润：2005 年实现利润 499.95 万元，比年同期的 463.68 万元，增加 36.27 万元，增幅 7.82%；净利润 279.19 万元，比 2004 年同期 362.14 万元，减少 82.95 万元，减幅 22.91%。主要原因是年工效挂钩节余工资的增加以及工会福利费等的增加导致企业所得税的大幅增加。

根据上述对生产成本的分析，我们可将生产成本分成两类：一类是刚性成本，指的是生产过程当中不可逆的，必须要增加的成本，具体有：水资源费和水利河网费、外购动力用电、原材料成本、供水管网折旧费、水质化验费、一户一表改造等维修费用、产品销售税金及附加、财务费用；另一类是柔性成本，指的是生产过程当中可逆的，不一定要增加的成本，具体有：生产工人工资及附加、制造费用中的临时工、绿化费等零星费用、制造费用中的工资及附加费、产品销售费用中的发放工资、产品销售费用中的工效节余工资、产品销售费用中的临时工等费用、管理费用。我们将 2005 年度刚性成本与柔性成本的增幅分别予以计算如下（“+”表示增加，“-”表示减少）：

$$\begin{aligned} \text{刚性成本增幅} &= \text{水资源费和水利河网费} + \text{外购动力用电} - \text{原材料成本} + \text{供水管网折旧费} + \\ &\quad \text{水质化验费} - \text{一户一表改造等维修费用} + \text{产品销售税金及附加} + \text{财务费用} \\ &= 21 + 185.18 - 172.32 + 224.73 + 2.31 - 77.35 + 9.1 + 471.96 = 664.61 \text{ (万元)} \quad (1) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{柔性成本增幅} &= \text{生产工人工资及附加} + \text{制造费用中的临时工、绿化费等零星费用} + \text{制造费用} \\ &\quad \text{中的工资及附加费} + \text{产品销售费用中的工效节余工资} + \text{产品销售费用中的} \\ &\quad \text{发放工资} + \text{产品销售费用中的临时工等费用} + \text{管理费用} \quad (2) \\ &= 8.77 + 17.68 + 6.47 - 66.65 + 30.48 + 25.73 + 547.58 = 570.06 \text{ (万元)} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{生产成本增幅} &= \text{刚性成本增幅} + \text{柔性成本增幅} - \text{其他杂项费用} \quad (3) \\ &= 664.61 + 570.06 - 29.44 = 1205.23 \text{ (万元)} \end{aligned}$$

从以上分析可以看出，刚性成本增幅占生产成本增幅的比重为 55%；柔性成本增幅占生产成本增幅的比重为 47%。这也从另一方面证明了一个事实：既 2005 年嘉源给排水有限公司在供水收入同比上年度增长 24.84% 的情况下，净利润却同比上年度下降了 22.91%，其主要原因就在于嘉源给排水有限公司将部分水价调整的增益收入用于公司职工的工资及福利费的发放，以及由此产生的应纳税所得额的调整上。由此可见，嘉源公司在水价调整之初提出的，将此次水价调整的

增量收益完全用于弥补公司运营成本不足的理由是不充分的,也是站不住脚的,同时该公司也陷入了同其他垄断企业一样的怪圈:亏损——提价——再亏损——再提价。

第三节 行业行政垄断造成的危害

一、行政垄断造成的社会福利损失估测

根据“寻租”理论及相关指标体系,我国学者对国内行政垄断造成的社会福利损失进行了估测。万安培(1995年、1998年)测得1993年我国各类租金规模总额约为6243.7亿元,加上杂项租金则约为6343亿元,占当年GNP的32.3%;1996年我国的租金总额约为6229亿元,占当年国内生产总值(GDP)67795亿元的比重为9.18%。根据胡鞍钢在2001年对我国上世纪90年代后半期四大类型腐败经济所造成的社会损失进行初步估计,平均每年损失约在9875亿——12570亿元之间,占GDP总值比重在13.2%-16.8%之间。其所测算的“各类税收流失”、“国有经济投资和财政支出流失”、“非法经济‘黑色收入’”和“垄断行业”四大类型,其形成主要源于垄断(含行政垄断),因而也可以近似看成因垄断而造成的社会福利损失。此外,由于普遍存在的垄断性行业的配置低效率和“X-非效率”所造成的损失,以及减少的消费者剩余中“无谓的损失”,我国各类产业中因垄断而造成的社会福利损失将远远大于13.2%—16.8%的估测值^[29]。

从理论上说,寻租所造成的社会福利损失并非全部来自于行政垄断,但在我国,由于行政权力对经济运行的介入很深,导致行政垄断的现象极为普遍,例如在我国经济体制改革之初实行的“价格双轨制”,便是一种典型的行政垄断。今年来,随着经济改革的不断深化,价格双轨制等典型的政府创租行为明显减少,但各级政府制定的管制措施仍然牢牢地限制了市场的竞争,这成为市场寻租的最主要目标。因此,笔者认为,上述学者对我国行政垄断造成的社会福利损失的估算总体上是可信的,也较为客观地反映了我国行政垄断对社会经济的影响程度。

由此可见,我国行政垄断的存在,使得全社会消费者面临质次价高的产品或服务而毫无选择余地。政府部门或地方政府利用手中的权力设置市场准入等障碍,从企业谋取私利,严重阻碍了生产力的发展,其危害是极为明显的,具体如下:

^[29] 张湘赣. 中国反垄断问题研究[M]. 北京:中国财政经济出版社,2004年版,第142页。

一、行政垄断阻碍全国统一大市场的形成。

行政垄断阻碍全国统一大市场的形成。一些地方政府或职能部门为保护本地产品，任意制定地方性市场进入限制规定，出台地方保护主义的政策。例如，华东某蒜产区，地方政府曾对外来客户设卡收费，吓跑了客户，蒜薹价格一路暴跌，结果是蒜农倒霉，蒜薹卖不出去，倒进路边沟中^[30]。

二、损害企业作为市场主体所具有的独立经营权。

政府对企业行政性干预集中表现在对企业人事和业务的控制上，企业董事会由政府决定，选举成为走过场。

三、扮演与民争利的角色，损害消费者利益。

不少地方政府或行业主管部门当发现有获取市场利润的机会时，往往以“规范”、“管理”、“整顿”的名义进行干预，运用行政手段限制市场进入。在与民争利的同时，更损害了消费者利益。这也严重阻碍了自由、公平有效竞争市场秩序的形成。

四、滋生腐败，败坏社会风气。

权力经济往往导致腐败，主要表现为权利寻租，即权钱交易。拥有庞大国有经济的政府及各种由政府掌握的资源，一再成为各利益群体寻租的猎物。寻租现象的泛滥，破坏了经济体制和政治体制改革的成果，阻碍其进一步深化。因此，不打破行业保护和地方封锁，企业管理和资源配置的低效率就难以改变，真正的市场经济秩序也无就从建立起来。

五、垄断经营者的高收入，严重干扰了和谐社会的建设

在我国出现的垄断行业的高收入和“垄断福利”，不属于正常收入差别范围。因为这种收入和福利与付出的成本和对社会的贡献不相匹配，而是得益于垄断。这种高收入和高福利违背了公平竞争、提高社会经济效率等市场经济规律。这种来自垄断的高收入和高福利，成为垄断企业社会红利的外在表现，具有溢出效应。当民众看到垄断企业的高收入、高福利，会得到有关竞争和择业的暗示，于是社会资源将流向效率低下的企业。如果任其发展，将严重制约我国的经济的发展。2006 年劳动保障部的报告披露，电力、电信、金融、保险、水电气供应、烟草等行业职工的平均工资是其他行业的 2 倍至 3 倍；加上福利待遇，实际收入差距可能在 5 倍至 10 倍之间。

^[30] 蔡恩泽，“权力经济”是市场经济的天敌、滋生腐败的温床 [N]．中国青年报，2001-5-12。

全国政协委员文家庭在参加今年的两会时指出，行业垄断不除，社会难和谐。他说：“各行各业都在竞争激烈的市场经济中拼搏，只有垄断行业旱涝保收，且利益丰厚，如此下去，社会怎能和谐？”

二、我国行政垄断对规模经济的影响

一、行政垄断导致地区封锁，缺乏“优胜劣汰”的外在机制。

行政垄断尤其是发生在某一特定地区的区域性行政垄断主要表现为地方保护主义，从而使得地区市场被人为地封锁和割裂开来，无法有效引入市场竞争，直接阻碍了全国统一大市场形成。由于国内存在大量行政垄断现象，使得在产权不清的情况下，一些国有企业依靠行政保护特权，在毫无效益甚至出现巨额亏损下，在地方利益的驱使下，不仅能够不破产，反而可以继续扩大生产。另一方面，由于市场竞争者无法顺利进入，使得一些经营效率高、发展前景好的企业受到地方保护主义等行政垄断的封锁^[31]，无法进入新的区域性市场以有效实现生产的集中。行业性行政垄断的存在也使得条块分割严重，受这种条块分割体制根深蒂固的影响，不仅企业难以通过兼并联合来实现迅速扩张，而且即便被强制扭合在一起，也无法实现资源的真正优化配置，直接造成了我国产业集中度低下。

二、行政垄断刺激“寻租”行为，丧失“优胜劣汰”的内在机制。

在行政垄断导致的行业或地区间分割的市场中，一些受到行政权力保护的企业往往与行使行政权的政府部门存在着某些利益关系，这些企业为维持垄断地位，以达到长期地获取市场垄断利润，往往会增加市场寻租投入；而一些部门或地方政府在利益驱动下，也出现如增设审批权等“创租”形式直接或间接侵害企业利益。在将垄断利润通过“寻租”实现再转移的过程中，企业也失去了追求更大规模的动力。

三、行政垄断导致市场秩序的混乱，造成企业的短期行为。

根据信息经济学的相关理论，我们知道，以行政权力干预市场，干预者往往缺乏（实际上也无法实现）准确的市场信息，引而其参与市场的决策必然会与市场的基本运行原则存在距离，从而造成市场秩序的混乱。另一方面，行政垄断的存在，也使得在位企业能够在缺乏竞争的市场中获得高额垄断利润，而垄断利润的存在将直接地“补贴”潜在进入企业的进入（泰勒尔，1997），

^[31] 樊纲、王小鲁，中国各地区市场化进程 2000 年报告 [R]，国家行政学院报，2001 年 3 期。

也就是说,在高额垄断利润的诱使下,极易产生市场的过多进入。但行政垄断往往又表现为市场的禁入,新进入企业存在随时被逐出市场的可能。因此,在高额垄断利润诱使下的新进入企业必然出现一种明显的短期行为,更难以体现其对规模经济的要求。此外,由于行政垄断限制了市场进入,自然也就不会去制定对整个市场都适用的产品或服务质量标准、安全要求等指标体系,新进入企业客观上也缺乏必要的行业标准指导生产,这也是假冒伪劣产品泛滥的一个重要原因。

一方面是受到行政权力保护的企业缺乏强大的市场竞争力;另一方面,在谋求行政权力保护的过程中,也使得企业丧失了追求规模经济的内在动力,从而直接影响了我国的产业集中度和地区产业结构,根据有关统计资料显示,我国不仅普遍存在企业规模小、市场竞争力缺乏等问题,各地区间的产业同构现象也十分严重。据国家发改委测算,目前我国中部和东部地区的工业结构相似系数为 93.5%,西部与中部地区工业结构的相似系数为 97.9%^[32]。上述分析表明,强大的行政垄断,使得国内市场分割和地方保护主义等痼疾无法根除,具有较高生产效率和掌握先进技术水平的企业无法通过自由的市场竞争成为市场中的强者。也就是说,对行政垄断的破除,真正转变政府的职能尤其是对市场运行的控制职能将成为关键。

^[32] 李铁军主编. 面向新世纪的中国产业结构 [M]. 北京: 经济管理出版社, 1998 年版, 第 61 页。

第三章 我国现行自来水行业反垄断措施存在的问题

第一节 我国现行反垄断的立法滞后

一、《反不正当竞争法》、《价格法》、《关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定》制定过程

在我国最早提出反垄断规范性文件的是 1980 年 10 月国务院发布的《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》，由此揭开了我国反垄断立法的序幕。1986 年 4 月通过的《中华人民共和国民法通则》第 4 条规定：“民事活动应当遵循自愿、公平、等价有偿、诚实信用的原则。”它第一次从法律的高度上确立了规范市场竞争的基本准绳。

1993 年 9 月 2 日制定并于同年 12 月 1 日生效的《反不正当竞争法》，是我国反价格垄断立法过程中第一部普通法体例立法的法律。该法虽以“反不正当竞争法”名义命名，但不是一部纯粹的不正当竞争行为的法律，实际上是禁止不正当竞争行为和部分垄断行为的合并立法^[33]。该法第二章规定了 11 种行为，其中 6 种行为属于纯粹不正当竞争行为，5 种属于垄断行为。这 5 种行为分别是公用企业等限制竞争行为（第 6 条）、行政垄断行为（第 7 条）、低于成本价销售行为（第 11 条）、搭售行为（第 12 条）和串通招投标行为（第 15 条）。

1997 年 12 月 29 日，《价格法》颁布，这是反价格垄断立法中第一部特别法。该法共有 7 章 48 条，在该法第 14 条规定的正当价格行为中，有三种属于价格垄断行为，即“相互串通，操纵市场价格、损害其他经营者或消费者的合法权益”的价格卡特尔行为，“在依法降价处理鲜活商品、季节性商品、积压商品等外，为了排挤竞争对手或者独占市场”的低价倾销行为，以及“对具有同等交易条件的其他经营者实行价格歧视”的价格歧视行为。

1993 年 12 月的《关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定》对行政垄断问题作了更加具

^[33] 孔祥俊．中国现行反垄断法理解与适用 [M]．北京：人民法院出版社，2002 年版，第 13 页。

体、深入的规制。该规定第一条指出：公用企业是指涉及公用事业的经营者，包括供水、供电、供热、供气、交通运输等行业的经营者。公用企业限制竞争的行为主要表现为：限定用户、消费者只能购买和使用其指定的经营者生产和经销的商品；强制用户、消费者购买和使用其提供的不必要的商品及配件；对不接受其不合理条件的用户、消费者拒绝、中断或者削减供应相关商品，或者滥收费用以及其他限制竞争行为等。该规定还提出：因公用企业滥用优势行为受到损害的用户和消费者，可依据《反不正当竞争法》第 20 条的规定，向人民法院起诉，请求赔偿。应当说该规定是我国现阶段的反垄断规章，因此，被有些人称为“现阶段的反垄断法”。

二、我国现行反垄断法立法存在的问题

纵观我国现阶段反垄断法立法现状，主要有以下几个问题：

一、我国的反垄断立法规定较为杂乱、零散，立法技术较为粗糙。

从我国的反垄断立法情况看，可大致分为三个部分：一是国务院和国家各部委对垄断问题所作的行政性法规；二是包括一些基本法律中对反垄断的一些规定，如我国的《民法通则》和《广告法》；三是《反不正当竞争法》以及根据该法出台的相关行政法规对反垄断问题的规定。这些立法规定虽然在反对垄断、保护竞争的过程中起到了一定的作用，但由于缺少基本法的统帅，各个部门的立法统一性就成为问题，而且这些法规的解释也缺少相应的标准。杂乱、零散的立法规定，显然已不适应市场经济发展的需要了。

二、存在着分别立法、多头立法的现状。

我国目前的反垄断立法主要是针对各种垄断现象进行分别规定、多头立法，如对兼并问题、公用企业的限制竞争问题、价格垄断问题等。这一现象说明转轨时期的经济状况复杂多变，不能用统一的规则进行调整，所以，以分别规定、多头立法的方式，使各部门、各地区根据自己的具体情况，运用行政法规的手段，对此进行规范，以避免在经济转轨时期出现法律真空地带。但是，在市场经济逐步建立和完善的情况下，这种立法模式的缺陷已逐渐凸现出来。首先，这种模式违背了市场经济统一规则的要求，因为，不同部门的立法和对各个问题的分别立法会使某一共同的社会关系形成不同的判断标准，标准的模糊会带来法律适用上的不确定性。第二，这种模式违背了法律整合性。法律的整合性要求法律规则在处理相同问题上的一致性和准确性。第三，这种模式使各部门的权限模糊，法律的权威性降低。

一、具有国内权威、统一的反垄断法尚未出台，所以群龙无首，难成气候。

反垄断法何时出台适宜,在反垄断法研究的初期,理论届就有两种主要的论点。一种观点人为反垄断法不宜过早出台。因为我国尚处在市场经济的初级阶段,市场中绝大多数是中小企业,尤其是相对于国外企业来说更是属于小字辈。只有在市场发育成熟,市场中企业的经济实力达到一定程度,且垄断等不正当竞争行为足以妨碍社会主义市场经济的竞争秩序时,才宜出台。另一种观点人为应尽快出台反垄断法。这种观点在今天已是立法界和理论界的普遍呼声。其原因无需赘述,国内市场经济的发展,特别是W T O加入要求建立一个健康、公平的市场秩序,而健康市场秩序的维护,重要的机制就是反垄断法。

第二节 我国水价调整价格听证会制度流于形式

一、价格听证会制度的概念

《中华人民共和国价格法》第二十三条规定:“制定关系群众切身利益的公用事业价格、公益性服务价格、自然垄断经营的商品价格等政府指导价、政府定价,应当建立听证会制度,由政府价格主管部门主持,征求消费者、经营者和有关方面意见,论证其必要性、可行性。”

我国的价格听证会制度包括以下基本内容:

一、对价格决策行为进行分类规范。我国的价格决策行为,依其内容分为价格立法行为、价格调控行为、价格管理行为、价格中介服务行为、价格监督检查行为。根据《价格法》的精神,价格听证会属于政府价格管理行为,是指一定范围内的政府定价、政府指导价制定程序。目前这类价格有:居民生活用电、自来水、民用燃料价格、电视收费、铁路票价等等,当然,这些具体项目应按经济运行情况适时调整,并由价格主管部门予以公布。

二、定价决策公开化。价格决策公开原则是决策民主化的基础性原则。定价决策公开的原则应包括以下几方面的具体制度:(1)定价事项先行公开,即凡列入定价听证范围的政府指导价、政府定价,其制定和调整事项的决策应一律向社会公开,包括大致内容、定价影响的大致范围、定价所采取的形式以及定价过程的起始及完成时间等。(2)定价过程的开放,即对定价决策进程和定价决策进程中的各种意见及其理由都不得对公众保密,最后的表决也应向社会公开并允许公众旁听。

三、定价决策参与制度。定价决策参与是指公众对定价过程的参与及对定价结果的影响。定价听证会可以邀请下列人员参加：人大代表及政协委员、工、青、妇、团代表、有关经济、技术专家学者、政府部门代表、企业代表、消费者代表、居委会代表、新闻界代表。

四、价格决策听证制度的一般程序：(1)申请调定价的部门或者单位汇报调定价方案；(2)价格主管部门汇报初审意见；(3)与会人员对调定价方案和初审意见进行讨论；(4)价格主管部门综合听证会意见并予以宣布。价格主管部门应当在价格听证会召开后的规定时间内，在认真听取采纳听证会合理意见的基础上，制定最终定价方案，正式发文公布执行^[34]。

二、案例分析嘉兴市水价调整价格听证会

2004年7月27日下午，嘉兴市发展计划委员会、嘉兴市物价局邀请部分市人大代表、政协委员及政府部门、企业社区居委会的21名代表召开听证会，就市区自来水价格调整广泛征求社会各方的意见。此次21名代表当中，除3名代表来自社区居委会外，其余18名代表均来自政府机关和与自来水公司有相关利益关系的企业。

近年来，由于市嘉源给排水有限公司先后实施了自来水深度处理、一户一表改造、旧管网改造等水质改造工程，目前又在实施南郊河水厂一期、加压水泵站、区域供水管网等一批城乡一体化工程建设项目，总投资约5.9亿元。运营成本明显增加，按目前的自来水价格标准，已难以补偿增加的自来水生产成本。为了使嘉兴市的城乡供水事业健康发展，在综合考虑嘉兴市经济社会发展水平、供水需求，并参考周边城市自来水价格的基础上，嘉源给排水有限公司提出了自来水价格调整方案，即把自来水价格从目前的平均每吨1.34元调整到平均每吨1.74元，其中居民、工业、行政事业、基建、宾馆等自来水价格调整幅度分别在23%至40%。

在价格听证会上，与会者普遍认为，自来水价格调整关系到千家万户，召开听证会能增加价格决策的透明度。适当提高市区自来水供水价格，社会各界都能理解，但提价幅度要适当。要兼顾低收入家庭的承受能力，增加自来水生产成本的透明度。自来水生产企业消化生产成本，不能光靠涨价，要注重内部挖潜。许多与会者说，自来水价格应推行阶梯式计价，这有利于倡导节约用水。

^[34] 佚名：建立定价听证会制度的法律意义 [E B / O L] . <http://www.deli8.com/sales-plot/041464923 . Htm> , 2006-4-14.

市物价局表示在听取各方意见的基础上,将进一步审核自来水价格调整的标准,并上报有关部门批准后执行。2005年2月19日,嘉兴市发改委与嘉兴市物价局联合签发《关于调整嘉兴市区自来水价格的批复》,原则上同意市嘉源给排水有限公司提出来的自来水价格调整方案,具体水价调整为:居民生活用水价格每吨1.4元(原每吨1.15元);非经营性用水每吨1.85元(原每吨1.4元);工业用水2005年每吨1.6元,2006年底前调整为1.9元(原每吨1.25元);商业、宾馆、基建用水价格不变,仍为每吨1.9元。

笔者试从以下几个方面对此次听证会进行分析:

一、理论上的价格听证会

没有引入价格听证会以前,自然垄断商品的价格是由政府部门制订的,在制订的过程中,政府会综合考虑生产者、消费者和国家三者的利益。但是自然垄断商品的生产者往往是政企不分的,政府与生产者的联系非常紧密,最后价格主要取决于生产者和政府讨价还价的能力。这种制度缺乏效率,主要表现在两个方面:第一,生产者的垄断能力不能得到有效的限制。第二,定价过程是不透明的,生产者和消费者以及政府三者之间存在着信息不对称。

因此,我们判断价格听证会是否有效率的标准就有两个,第一,与原先的定价制度相比,生产者的垄断能力是否得到了进一步的限制。第二,价格听证会能否弱化生产者、消费者以及政府之间的信息不对称。消费者和政府会以此来检验生产者变动价格的理由是否充分,生产者要想变动价格必需提供比原先更有力的证据。其垄断能力受到了更强的限制。

二、现实中的价格听证会

(一) 消费者和生产者的谈判地位并不完全平等

按照《政府价格决策听证暂行办法》,三类机构可以要求举办听证会。一是欲调价的经营者的上级主管部门,还有就是消费者。但实际上,很少有消费者要求举行听证会的情况发生,单个的消费者没有足够的激励去提出举行价格听证会的请求。从这一点来讲,双方的谈判地位并不是完全平等的,生产者在提出申请前就已经做了详细的准备工作,消费者只有在听证会组织者发出公告之后才知道听证会要举行,他能用来做准备的时间比生产者要少得多。

(二) 消费者与生产者的谈判能力有较大差距

双方的谈判能力主要表现在以下几个方面:第一,在举行听证会之前是否已经掌握了充足的

资料。第二，在听证会中能否清晰表达自己的观点。第三，能否准确指出对方证据不足或逻辑上的错误。从嘉兴市自来水价格听证会的实际情况来看，以上三个方面，消费者代表表现得都不好，与生产者代表相比有很大差距。

第三节 目前政府管制无力和无效的原因（政府监管跟不上）

一、残留的计划管理体制不能发挥正常管制作用

在计划体制下，所有行业实际上都是垄断性行业，各种生产要素都由国家计划统一配给，配给的生产要素，又给指定了生产某种产品或提供某种服务的特定用途及提供的数量指标，生产出的产品和服务又规定了销售渠道、销售地点或使用方向，同时规定了各种生产要素的购进价格和产品的销售价格。有自己利益追求的各行各业主管部门和各级地方政府，有垄断地位却没有实现垄断利益的足够手段。可以说，计划经济体制对行业垄断的管理办法，虽然牺牲了效率，但单就对垄断的控制来说，是有效的。

在计划体制解体过程中，一系列的企业改革，使垄断性行业的垄断经营与竞争性行业的企业一样，成为“自主经营”的利益主体，不仅有获利动机，而且获得了赢利的手段。但取代国家计委成为垄断行业主要控制力量的行业主管部门，未改变其在计划经济时代充当的角色和职能，未成为真正的管制机构，这就使主要残留在行业主管部门的计划管理体制，不仅不能发挥正常管制作用，而且经常发挥不正常的政府管制作用，与所管制的垄断企业成为利益共同体。

二、原行业主管部门未转型为公正、公平的管制机构

在计划经济时代，自来水行业主管部门（城建委或建设局）兼有行业利益代表和行业管理者的双重身份、双重职责。行业主管部门既代表国家对行业进行管理，同时又代表行业向国家要各种对本行业有利的政策，直至今日，大多数行业主管部门的角色也未有根本变化，只是现在行业主管部门还要负责本行业国有企业，尤其是大中型企业盈亏的责任，由于行业主管部门要对本行业的经营业绩负责，行业主管部门与所属企业形成唇亡齿寒关系。这样一来，行业主管部门对行业的管制职能，远小于行业保护职能，行业主管部门未成为公正、公平的政府管制部门，而是成了行业利益的代表，成了行业现有企业利益的保护者。

从目前情况看，行业主管部门主要从三方面维护行业利益：一是代表行业利益与国家综合管

理部门抗衡，将其不利于本行业的政策抵消或弱化；二是管住市场准入，维护现有企业的垄断利益；三是利用管理者的地位与企业合谋共同对付企图进入本行业经营的竞争者。

三、其他部门管制权分散和不能有效行使管制权力

除行业主管部门外，在地方政府一级，宏观调控部门和经济综合管理部门对垄断性行业也有一定的管制权。以自来水为例，除各地行业主管部门城建委（建设局）外，市国有资产监督管理委员会、市劳动局、市发展和改革委员会都有一定的管制权。国资委负责水务公司国有资产监管，劳动局负责企业工资总额监控，发改委依据《价格法》管制自来水价。不难看出，这些机构的管制权相当分散，而且管制的目标有时还相互冲突，这些机构管制权的分散和虚弱，使其不可能对垄断行业进行有效管制，管制行为很多时候在部门冲突中消耗掉了。

第四章 国外自来水行业反垄断措施

第一节 英国城市供水改革的经验和启示

一、实现政企分开是推进城市供水政府管制改革的前提

英国在城市供水产业发展过程中,也曾有过类似我国目前的以政企合一为特征的政府管制体制的基础。从 20 年 80 年代中后期开始,英国对城市供水政府管制体制进行了重大改革,改革的中心内容就是重新调整政府与企业的关系,即把原来由政府直接干预企业经济活动的政企关系,调整为政府间接控制企业主要决策的政企关系,从而实现以政企合一为特征的政府管理体制向以政企分离为特征的政府管制体制的过渡。政府不再直接干预企业日常生产经营活动,而是通过新设立的专门管制机构来监督企业的市场行为。企业根据政府颁发的经营许可证条款,按照市场经济原则开展生产经营活动,从而实现了企业经营机制的根本性转变^[35]。

二、健全政府管制规则是实现政府管制规范化的基础

20 世纪 80 年代以前,根据城市供水行业生产企业与网络紧密结合形成的自然垄断格局,英国逐步完善对城市供水的管理,形成了系统的管理体制和法律体系。特别是 20 世纪 80 年代实施供水政府管制改革以来,仍然坚持立法先行。英国开始实施城市供水政府管制体制改革时,就是以 1989 年颁布新的《城市供水法》为标志,随后在 1991 年又颁布了《城市供水产业法》和《水资源法》。这三个法律形成了英国城市供水产业现行的政府管制体制框架,设立了城市供水服务管制办公室,主要职能是对城市供水产业实行经济管制,明确了国家江河管理局的主要职能是对城市供水产业实行环境管制,这样,在英国城市供水产业就实现了政企分离、经济管制与环境管制分开的政府管制体制。按照 1989 年的《城市供水法》,英国政府给每个合格的城市供水经营企业发放了经营许可证,详细规定了城市供水价格和外部变化成本的转移等问题。除了经济管制,英国政府还对城市供水产业实行严格的环境与质量管制。值得注意的是,英国在城市供水产业没有采取 RPI-X 价格管制模型^[36],而是采取 RPI+K 价格管制模型,主要是因为 RPI-X 价格管制模型只是服从于经济管制,而城市供水产业还要受环境管制的约束。K 因素为正数,它反映价格的增

^[35] 王学庆. 管制垄断 [M]. 北京: 中国水利水电出版社 2004 年版, 第 204 页。

^[36] 最先实行“价格上限制”的是英国,1981 年英国提出“价格上限制”定价模型,具体定价公式是: $P_t = P \times (1 + RPI - X)$, RPI 指零售物价指数, X 主要由管制机构决定, X 的决定因素是技术进步和劳动生产率的提高。

长率以使企业有财力能连续提供服务 and 按照环境管制的要求进行必要的投资。此外，英国在实施价格干预时充分发挥了财政补贴的作用，直接对城市供水事业进行补贴，使之弥补亏损，得到合理的利润。

三、构建有效竞争格局是提高政府管制效率的重要途径

英国在 1989 年开始的城市供水产业政府管制改革过程中，极为重视运用区域间比较竞争管制方式。在为每个企业决定 K 值的过程中，英国政府分别对不同企业作了比较效率评估，充分考虑了企业经营环境中可能会引起经营成本差异的各种影响因素，这些因素被综合为“解释因素指数”。“垄断与兼并委员会”在对合并行为进行裁决时，需要根据特定合并事件的具体情况，对保持区域间独立经营的利益和通过合并所带来的利益进行权衡，此外，还通过一系列降低进入壁垒的政策措施，积极引进与发展直接市场竞争。概况地说，英国政府主要通过允许区域外企业进入区域内经营、开发公共管道输送业务和促进城市供水企业毗邻地带竞争这三个方面的管制政策措施来推动市场竞争。

第二节 德国城市供水行业价格调控与管理的主要形式

德国实行的是社会主义市场经济体制，德国的价格管理体制与其实行的社会主义市场经济体制相适应，这种经济制度既不是原有意义上的资本主义市场经济，也不是社会主义条件下的市场经济，而是建立在较为完善的社会保障体系基础上的基础市场经济体制，它以私有制为基础，对价格不进行直接管理，而是通过“保险”、“福利”、“社会服务”来间接影响价格。总之，由于饱尝了通货膨胀的危害，德国对自由市场经济下的盲目性、滞后性和市场调控失灵的破坏性认识比较深刻，对成本加利润的传统定价方式进行了改革，同时还受制于欧洲经济共同体价格水平等规定。

传统上，德国的城市公用事业的供给主体主要是国有企业，它们是国家机构的一部分，不是独立法人，由相关政府机构进行管理并对其负无限责任。目前多数从事公用事业服务的国有企业已经转型为公法企业，或者改制为股份制公司。法企业是政府设立的特殊目的机构，是独立法人，其组织机构、人事和资产都是独立的，运作规则由公司章程加以规定，但政府对其承担无限责任。公法企业的优点主要表现在：一是相比国有企业，公法企业拥有独立的人事、组织、招投标和谈判权，资产独立，是独立的法人和民事行为主体，企业的行为能力得到加强；二是这种组织形式使得政府和立法者拥有较大的操作空间，增强了州议会的资产所有者地位；三是政府对之承担无限责任，没有破产风险，在融资方面具有优势；四是与私有企业相比，其雇员按照公务员体系管理，工资和社会保障由政府统一分配；五是公法企业作为政府所设的特殊目的机构，不受私法约

束,也避免了转制为公司的各种“过渡成本”。由于以上原因,公法企业正成为德国公用事业经营的一种流行方式。公法企业的组织体系主要由股东大会、监事会、董事会和参事会组成。监事会是公司的权力机构,负责制定公司章程、确定公司发展战略,监事会成员由州政府代表、雇员代表组成,主席是政府组成人员,由他来任命董事会成员。董事会则是公司执行和经营机构,对外代表公司。可以看出,德国等国家的公司治理结构与英美国家不同,其监事会相当于后者的董事会,而其董事会则类似于后者的经理层。目前,柏林在工交、垃圾处理、供水等行业采用了公法公司的模式,在供水领域还引进了以私法约束的控股公司投资以公法企业运营的供水公司的模式。

以柏林市供水公司为例,1999年柏林市对供水公司进行了股份化改制。柏林供水公司的股东由柏林地产和柏林水务控股公司两家组成,其中柏林地产直接投资入股的部分占供水公司股本的50.1%,另外由柏林地产公司投资50.1%、私人投资者投资49.9%设立柏林水务控股公司,再由柏林水务控股公司向供水公司投资,并占有股本金的其余49.9%的份额。政府同意由私人投资者提名公司董事长,负责公司日常经营管理,以提高公司运作和管理的规范化水平。供水领域之外的竞争性业务则交由控股公司专门设立的股份公司经营。公司由议会批准设立,并与政府签订经营合约,规定了保障供应和提高经营效率、提高环保标准、降低水价、在2009年前提供25.5亿欧元的投资、在15年期限内不得因经营性原因解雇员工,以及增加就业岗位等。目前,该公司是德国最大的自来水和废水处理企业,拥有11家自来水厂和7家废水处理厂,业务包括柏林市和周边地区,公司运营状况良好^[37]。

总体上看,德国对城市供水价格调控和管理的主要形式:反垄断、保护竞争,甚至制造竞争;主要方法:法律手段和较少用的经济手段,目的是充分发挥市场机制的调节作用。德国的水价政策规定,城市供水服务的合理价格旨在完全收回成本,包括环境和资源的成本,同时还应考虑社会影响。不论供水企业以何种方式营运,供水的成本均通过水价回收,不同地区、不同城市供水的水价可以有差异。如柏林供水公司的水价,需经过州议会批准或调整,以兼顾市民的承受能力和公司的盈利考虑。政府通过规定自来水价格、征收生态税和污水排放费、以及对私营污水处理企业减税等措施,鼓励对水资源的保护;通过调整取水许可证申请费用、鼓励许可证转让、提供节水技术等措施,促使企业和居民用户提高用水效率。具体说,有以下几种作法:

一、通过引入市场竞争机制,维护国家所有的基础产业,使私有化不断加以完善,通过反垄断法规的实施,防止垄断行业及垄断价格的形成。例如:德国允许供水企业自主定价,但不允许

^[37] 赵修春.德、匈、奥城市公用事业发展和监管考察报告
[EB/OL]. <http://www.ccp.org/shownews.asp?newsid=793>, 2006-2-24.

若干个企业联合起来定价，否则即违法。

二、以法律规范市场不正当竞争行为，防止损害消费利益，防止市场信息失灵及其导致的调控失灵，引起市场价格的扭曲和不公平，从而保证经济的健康发展。

三、自来水行业价格采取政府管理和引入竞争机制相结合，并致力于扩大引入市场竞争机制的范围，自来水的价格是由国家管理的，现在已形成的输送管网是国家的，采取自来水生产企业和输送管网相分离，自来水的生产企业有一部分是国家的，也有一部分是私人的，通过这种竞争，供水的价格就下来了，这些和我国目前的改革方案相类似，但是所不同的是居民用水价格高于工业用水价格，其理论依据是居民分散自来水引入成本高和居民收入水平高^[38]。

第三节 日本城市供水行业价格调控与管理的主要形式

“二战”后，日本一直对城市公用事业等产业价格实行政府直接控制和管理，其主要原因是这些产业基础设施投资巨大，生产及供给网络系统一体化经营，极易形成产业自然垄断及垄断价格，如不对其加强管理，对社会生活、经济发展和消费者利益都将产生负面影响。经过几十年的实践，日本逐步完善了对垄断性产业价格的管理，形成了迄今为止还发挥重要作用的管理体制，其基本特点是：完备的法律依据，明确的管理原则，规范的定价审批程序，按不同行业划分的分层次管理机构。

一、日本城市供水产业价格管理的法律依据

日本于 1947 年制定了《反垄断法》，该法的主要目的是保证公平自由竞争，保护消费者的利益。同时，该法还对具有自然垄断性质的铁路、电力、城市供水等产业，提出制定相应的法律，以规范其生产经营行为的要求。此后，就垄断产业分门别类地进行了立法，如自来水行业的《水道法》等。在分行业立法中，均就本行业的价格管理原则设立了专门条款，如《水道法》第 14 条第 4 项中，分别对定价方法、对不同用户公平公正对待及价格的明确性提出了要求。由于有了较为健全的法律体系，为政府管理垄断性产业价格提供了制定政策的依据，也为管理监督企业生产经营奠定了重要基础。

二、日本城市供水产业价格管理的基本原则

一、总成本原则（日本称“总括原价主义”）。由于城市供水产业提供的商品或服务具有垄断性，所以其价格不应使提供商品或服务的企业获取超额利润，同时，也不应使这些企业生产经营

[38] 于钦霖：赴德国垄断行业价格管理培训后的思考

[E B / O L] . <http://www.cqvip.com/content/f/91511/2000/jj20-f7-4874093.pdf>, 2000-09-11.

的费用得不到弥补。基于这种认识，城市供水产业总体价格水平的制定应按照企业高效经营，向用户提供优质商品或服务所必需的总成本的原则进行。这就是所谓总成本原则。总成本概念涵盖的范围主要包括：营业费、营业外费用与事业报酬之和，扣除副产品收入、营业外收益和提高效率的目标额。

二、合理报酬原则（公正报酬原则）。城市供水产业属公用事业范畴，不应仅仅以利润为目标。但为维持垄断性产业各项事业的经营基础，应该使其在经营中获取一定水平的利润，并作为其总成本中的一个必要部分。这就是合理报酬原则。利润水平核定的实际操作，主要按其企业资本回报率进行，其中要考虑资本比例结构（自有资本和他人资本比例）和融资利率等因素。

三、公平对待用户原则（对需求方公平对待原则）。该原则也称个别成本主义，是指不允许对需求方有不正当的差别对待。其目的是保护需求方的正当利益，防止企业利用其垄断地位使某些特定用户受到不公平对待。

三、日本城市供水产业价格的调整审定程序

政府审定垄断产业价格有法定的程序：先由生产企业按定价原则测算调价方案并向主管部门提出申请，主管部门受理调价方案后进行审核、咨询，主持召开有需求方参与的公开听证会，提出对调价方案的意见，必要时（如调价方案关系到总体社会经济运行）要由经济企划厅物价稳定政策会议复议，并报物价内阁会议做出决定，按此决定由主管部门签署认可意见，最终由申请调价的企业公布并实施。

四、日本城市供水产业的销售价格体系

日本城市供水产业实行两部制销售价格，即按基本价格和从量价格计价。基本价格是按用户消费容量不超过某一数值时的固定收费标准，其依据是：为保证用户即时消费得到满足，从生产企业到供给网络都必须按高峰负荷量配置设备，费用不论用户是否处于消费状态都将要发生。从量价格是按用户实际消费数量收费的价格。两部制销售价格主要实行于电力、城市燃气和城市供水行业。

五、日本垄断产业价格管理机构与权限

日本城市供水由各级政府的主管部门负责管理。主要包括：经济企划厅物价局。由于各部的提出的价格政策一般从促进该行业发展的角度出发，因此有时与国民经济总体发展要求及消费者利益不一致，在遇到这种情况时，由经济企划厅进行协调。据该厅官员介绍，按机构改革预定计划，2001 年将撤销经济企划厅，改为内阁府，仍将负责对通货膨胀，垄断产业（公用事业）和农产品价格进行必要的监控；通产省和运输省。负责管理所管辖行业的调定价格申请受理、

咨询、主持公众听证会并进行审核。通产省管辖的垄断产业主要有电力、燃气和城市供水。运输省主要有铁路、地铁、高速公路、公共汽车和出租汽车。日本垄断行业价格审议权限有明确分工：中央政府批准的项目包括：电力价格、煤气价格、铁路运输（地铁）价格、公共汽车和出租车价格、电报电话价格等。地方政府批准的项目包括：城市供水价格和拥有车辆较少的公共汽车公司票价等^[39]。

第四节 西方国家城市供水（价格）管理体制对我国的几点启示

综观上述国家对垄断产业价格管理的实践，为我们进行自来水行业价格改革提供了有益的启示：

一、自来水行业价格体制的转换，决定于诸方面条件是否具备。这些条件主要包括：

（一）市场供求平衡或供给大于需求。

（二）为排除网络自然垄断性质对生产企业竞争的约束，要求企业组织形式的转换，即生产企业与供给网络的分离，并实现网络开放。

（三）科学技术的发展使生产企业与网络分离在技术上不存在障碍，用户可以在网络上（如城市供水网等具有自然垄断性质的网络）选择提供商品和服务的生产企业，从而使生产企业间的竞争成为可能。

（四）自来水行业的网络要具有一定规模，需要而且可以容纳一定数量的生产企业（至少两家公司以上），为网络提供商品或服务，形成参与竞争的市场主体群。

二、应积极探索和推进在自来水行业引入竞争机制。如前所述，目前西方国家有关方面正积极酝酿垄断性产业引入竞争机制的改革，这说明即使是走政府主导型发展道路的国家，迟早也要通过市场化的方式解决垄断性产业的效率低下问题。目前，我国有些垄断性产业已经初步具有了引入竞争的条件，因而，特别是对那些供求平衡或供大于求的行业，应着手进行引入竞争机制的准备工作。

三、在引入竞争条件不完备的情况下，政府仍有必要对垄断性产业及其价格进行管理。借鉴西方国家的经验和做法，我国垄断产业价格管理应加强以下几个方面的工作：

^[39] 国家计委宏观经济研究院课题组．日本垄断性产业价格管理及其启示 [M] ．北京：中国计划出版社，1999年2月版，垄断性产业价格改革 - 附录3。

(一) 政府的管理要法制化。建立法律体系,规定管理的基本原则,是保证管理操作过程有章可循,实现规范化、程序化、公开化管理的一项基础性工作。

(二) 创造垄断产业不同行业发展所需要的平等的价格环境。我国垄断产业不同行业经营效益相差很大。电力等行业盈利高出全国工业企业平均水平,而燃气、公共交通、自来水等行业则亏损,发生这种情况与政府审定的行业价格水平有直接关系。垄断产业大都是关系到发展经济,提高人民生活水平的基础设施,为了保证垄断产业的均衡发展,应该按照总成本加合理利润的原则,确定不同行业的价格水平,创造公平合理的发展和竞争环境。在个别确需保持低于成本价格经营的行业,政府应给予补贴,使经营者能弥补成本并获得合理利润。

(三) 逐步实现审定价格的程序化。审定价格程序化,是提高政府办事效率,减轻企业负担的重要措施。实现程序化,一是要以法律形式规定审定价格程序的监督机制,尽可能减少个人意志对审定价格的影响。二是要完善程序,现在审定价格程序中都没有审批前的专家咨询和需求方参加的听证会,也没有价格调整方案实施后的评估,而这些环节对于论证价格调整方案的可行性,减少失误,提高决策的透明度,减少信息的不对称性以及发现调价方案的不足或失误及时纠正有着重要作用。因此,应在审定程序中增加这些环节。

第五章 我国自来水行业反垄断建议

第一节 关于体制改革的反垄断建议

一、实现政企分开是管制体制改革的前提和基础

目前城市供水的有效竞争,取决于体制上垄断的消除,需要通过改革打破长期以来供水行业政企不分的局面,加快现代企业制度的建立,真正使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展的市场主体。政府对供水企业的管理由直接干预改为间接管理,以国有资产经营公司对供水企业进行产权管理和政府管制部门对供水企业市场行为监督管理相结合的模式。一个显著的标志是企业名称由“自来水公司”更改为“自来水(集团)有限公司”。

对于这一点,我们可喜地看到,进十几年来全国大部分地方的自来水公司均进行了相关探索和改革,据不完全统计,约有的90%以上省会城市和60%以上大中城市的供水企业均进行了这种改革,其典型模式有:深圳模式——建立和完善现代企业制度,实施集约化管理和规模化经营,步入“自我积累、自我发展”的良性循环;上海模式——将水司一分为四,以促进竞争、提高效率;南海模式——供水企业将水厂借壳上市,然后将所募集资金用于发展供水项目;武汉模式——政府将水厂包装上市,然后将所募资金用于其他基建项目;沈阳模式——厂网分离,产销分开。水厂包装后在香港上市,所募资金用于城市基础设施建设^[40]。以嘉兴市为例,嘉兴市于2003年成立了嘉兴市水务集团公司,统盘管理下属的自来水公司,联合污水处理公司和水利投资公司,实现了水务事业的一体化管理,目前正向着打破城乡二元格局,实现城乡一体化供水的目标前进。政府管制部门重点应集中到对供水设施的规划,供水和服务的质量、价格等方面的监控,强化垄断业务经营者的利益协调,与企业签定定期合同保证供应,促进公平竞争,加快管制立法,真正实现依法管制。逐步实现城市水管制法制化和市场运行规范化,运用法律保障企业的自主经营权,约束企业行为和政府管制职能,防止企业不正当竞争和政府越权干预。正确处理管制立法与改革创新的关系,坚决克服管制立法部门化倾向,坚持与时俱进,积极探索,勇于创新,最终建

^[40] 姚文斌、郑海良. 中国水务市场的现状与发展趋势

[D B / O L] . <http://www.cqvip.com/content/f/91513/jj20-f7-4874820.pdf>, 2001-10-12.

立有中国特色的城市供水政府管制模式和法律体系，通过管制立法推动管制改革。

二、在自来水行业内划清垄断性和非垄断性业务是管制体制改革的重要手段

行政垄断的主要理由是：“不仅由于我国电力、电信、民航等行政垄断行业集中在关系国计民生的基础性行业，对国防和广义的国家安全具有重要的影响，更重要的是认为这些行业具有自然垄断性，存在网络供应系统的规模经济效益。”由于技术创新和进步，使某些行业的自然垄断性质发生了根本的变化，“昨日的自然垄断可能成为明天实实在在的竞争性产业”^[41]，如电信等行业已不具有自然垄断性质，自然垄断业务主要是指那些固定网络操作业务，自来水行业完全可以据此来划分“自然垄断业务”与“非自然垄断业务”。对于自然垄断业务原则上由国有资本控股或相对控股，加强监管，统一经营；对非自然垄断业务领域要积极引入竞争机制，取消行业的行政管制和特许经营，开放市场，打破垄断经营的格局。按照集约化、规模化的要求，充分发挥现有大中型垄断性企业的规模优势，鼓励跨地区、跨行业、跨所有制经营。

第二节 关于引入竞争机制的反垄断建议

一、自来水行业市场化改革的政策法规情况

一、为推动市政公用事业市场化，建设部于 2002 年颁布了《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》（建成 [2002] 272 号），目的是以体制创新和机制创新为动力，确保社会公众利益，促进市政公用行业发展，《意见》提出开放市政公用行业市场，在城市供水、供气、供热、污水处理、垃圾处理及公共交通等直接关系社会公共利益和涉及有限公共资源配置的行业，建立特许权经营制度，政府通过合同协议或其他方式明确政府与获得特许权的企业之间的权利和义务。

二、为规范特许经营活动行业，建设部于 2004 年 2 月颁布了《市政公用事业特许经营管理办法》（建成 [2004] 126 号），办法从规范市政公用事业特许经营活动，加强市场监管，保障社会公共利益和公共安全出发，对实施市政公用事业特许经营的原则、程序、经营者条件、经营者选择程序、特许经营协议应包括的内容、主管部门职责、经营期限、监时接管、终止等方面作出了明确的要求。

三、为鼓励、支持和引导非公有制经济发展，国务院于 2005 年 2 月颁发了《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》（国发 [2005] 3 号），第三条提出“允许非

^[41] 韦登鲍姆．全球市场中的企业与政府 [M] ．上海：上海人民出版社，2002 年版，第 18 页。

公有资本进入公用事业和基础设施领域。加快完善政府特许经营制度，规范招标投标行为，支持非公有资本积极参与城镇供水、供气、污水处理等市政公用事业和基础设施的投资、建设与经营。在规范转让行为的前提下，具备条件的公用事业和基础设施项目，可向非公有制企业转让产权经营权。

四、按照党中央、国务院关于“推进供水、供气等市政公用事业市场化进程”和“对自然垄断业务要进行有效监管”的要求，建设部于 2005 年 9 月颁布《关于加强市政公用事业监管的意见》（建成〔2005〕154 号），《意见》要求当前要重点抓好“规范市场准入、完善特许经营制度、加强产品和服务质量的监督检查、落实安全防范措施、强化成本监管等内容”。

二、自来水行业引入“行业外”竞争机制——民营资本的改革趋势

鉴于我国自来水行业基本上是国有投资的现状，故将民营资本引入到自来水行业中来，对垄断性行业的产权结构进行调整，在实现产权多元化的基础上推进政企分离，减少直到消除普遍存在的垄断现象及侵害消费者利益的行为，进一步完善我国市场经济体系就显得非常必要。

提到自来水行业对民营资本的引进，就不能不谈特许经营制度，特许权（concession）经营与特许（franchise）经营是两个不同的概念。特许（franchise）经营是指特许人与受许人之间有契约关系，特许人提供拥有产权的商业技术和经营诀窍并对受许人进行培训，受许人交纳一定费用取得使用权，典型例子就是连锁店。特许权经营则是政府对特定产业的一种规制手段，以特别授权的方式批准所选派的经营者的进入市场^[42]。基础设施领域的特许权经营，是指政府为项目的建设和经营提供特别行政许可，由民间资本作为项目的投资者安排融资、承担风险、开发建设、获取回报。广为人知的 BOT（建设 - 经营 - 移交），就是特许权经营的一个具体类别，此外还有其他多个类别，如 BT（建设 - 移交）、BOO（建设 - 经营 - 拥有）、ROO（改造 - 经营 - 拥有）、TOT（移交 - 经营 - 移交）等。在特许权经营中，政府不仅要批准特许权项目，与项目公司签订特许权协议，还要提供部分资源、信誉、履约方面的支持等。所有这些支持就构成了政府的承诺，其具体内容需要在特许权协议中条款化，其原则性立场则应该在特许权法规中申明。

总体上看，民营资本进入包括自来水行业在内的市政公用事业领域，呈现出两方面的特点：

一方面，从时间上看，由于市政公用事业市场化早于建设部《市政公用事业特许经营管理办法》颁布的时间，各地对部分项目特许经营权的授予和监督管理尚不规范，一些项目甚至未签订协议，企业运行和政府监管存在矛盾，随着《市政公用事业特许经营管理办法》的实施，以及国内市政公用事业市场化的不断推进，如何加强监管，保障社会公共利益和安全，签订特许经营协

^[42] 郭励弘．民间投资城建：需要建立特许经营制度〔R〕．国务院发展研究中心调查研究报告，第 122 号，第 2 页。

议就越来越受到各级政府和主管部门的重视。

另一方面,从民营资本进入水务事业领域的范围和程度上看,从长期以来,民营资本主要集中在给排水设备、药剂制造和销售领域,2001 年来则开始大举进入自来水厂与污水处理厂的建设和经营等领域,其中最引人注目的是北京桑德集团于 2001 年 6 月,在人民大会堂与荆州、荆门、江阴、格尔木、宿迁等 11 个城市签约,以 BOT 方式承建并运营这些地区的城市污水厂。同样,浙江省也有许多这样的例子,桐乡市水务集团与中法水务集团就桐乡市水务集团整体合资,已签订合资协议,桐乡市水务集团控股 51%,中法水务 49%,特许经营 30 年,合资经营范围为自来水厂厂区设施设备、管网设施、污水厂厂区设施设备、管网设施。海宁市正在就海宁第三水厂市场化招商与外资企业进行洽谈,初步确定中方占 40%,外资占 60%,厂网分离。杭州市七格污水处理厂是杭州市根据建设部 126 号令要求,按照特许权经营规则运作的第一个招商引资项目。通过公开招投标,2006 年 4 月,杭州市城建资产经营公司与天津创业环保股份有限公司签署合作协议,联合成立项目公司 - 杭州天创水务有限公司,注册资本为 2.57 亿元,杭州方占 30%,天津方占 70%,经营期限 25 年。项目公司运营七格污水处理厂期间,由杭州市排水总公司按投标价确定的污水处理费支付。杭州市运用 TOT 资本运作方式,引进先进技术,提升了管理水平,同时也加快了杭州市污水处理事业的健康发展。

在民营资本引入过程中,有一点必须引起注意,那就是政府不予承诺的事项也应该在特许权经营协议中予以列出,这部分内容往往是众多经验教训的总结,也是政府方面普遍的原则立场,例如:不承诺固定的投资回报率就是中央早已明确的一条原则。因为一旦政府向民营或外商投资者承诺以固定的投资回报率作保证,就会使这些投资者产生一种惰性,就不会再去关心如何降低投资,如何改善经营,这样一来就失去了民间投资最核心的意义 - 高效率和高效益。其次,政府还承担起了本不该承担的市场风险,投资者反而没有任何风险之忧,这就使得风险与收益完全不对称,背离市场经济原则和投融资原则。事实上,近十年来,各地方政府出于招商引资等多种因素的考虑,往往给予民营投资者尤其是外商投资者以固定投资回报率的承诺(以约定的价格包销水量),这种定死水量和水价的合作方式几乎将外资排除在风险之外,使中方付出沉重的代价。以南昌市为例,1995 年南昌水司与中法水务各出资 50%合作经营双港水厂(规模为 10 万吨/日),为保证外商 10% - 18%的投资回报率,南昌水司从双港水厂购水价格为 1.16 元/m³,而售价只有 0.66/m³元,倒贴 0.5 元/m³。至此,南昌水司从 1994 年赢利 460 万元到 1995 年因合资水厂等因素亏损 1291 万元。类似情况还普遍发生于沈阳、成都、保定、天津、中山等市^[43]。

^[43] 姚文斌、郑海良. 中国水务市场的现状与发展趋势

[D B / O L] . <http://www.cqvip.com/content/91511x/jj20-f7-4874820.pdf>, 2001-10-12.

三、自来水行业引入“行业内”竞争机制——跨区域竞争的改革趋势

由于自来水行业具有显著的地域性特征，因此，自来水行业市场化改革进程必不可免地受到行政区划地理界限的束缚和阻挠，而打破现有行政区划壁垒，加快对跨区域供水企业兼并与重组的步伐，通过产权多元化、城乡一体化、供排水一体化等重组并购活动进行整合，进而促进整个自来水行业向着建立跨区域的大型水务集团的目标迈进，就成为现阶段自来水行业市场化改革的重中之重，区域间重组城市供水市场结构主要是城市密集地区，基本思路是：打破行政区划的地理界限，允许区域外的供水经营企业进入区域内提供服务。在建立比较成熟的政府管制体制后，还应该鼓励区域外企业连接区域内企业的管道，形成公共管道网络，向区域内消费者提供供水服务，从而为区域间企业开展直接竞争提供更大的可能。

笔者认为，从地域空间上看，珠江三角洲、长江三角洲、京津地区由于城市化水平高，经济与地域条件关联性强，完全有可能率先出现大型的区域性水务集团。实际上，这些地区的区域性整合已初露端倪，在京津地区，北京自来水集团大举展开了对延庆、密云、怀柔等周边水司的收购，供水区域迅速扩大。在珠江三角洲地区，曾多次跨区域参与国际竞争的深圳自来水集团于2001年8月顺利实现给排水一体化。在长江三角洲地区，一个累计10年，投资额高达66.41亿元的区域供水规划正在苏、锡、常地区的12个市，212个乡镇实施，在11890平方公里的范围内实现区域供水。

从供水企业跨区域兼并重组的过程来看，有两点是不容忽视的：一是国家宏观政策面上的引导和扶持为这些跨区域购并的企业起到了“保驾护航”的作用，进几年来，国家连续出台了多项关于深化市政公用事业领域市场化改革的法律法规文件，可以说，这是城市供水行业能够掀起购并浪潮的最主要的外因；另一方面，企业经营者的胆识和魄力以及对未来水务市场前景的判断，又是这些供水企业得以成功跨区域经营的重要内因。

银川市自来水公司跨区域购并的案例就充分说明了这一点，2003年新年伊始，银川市自来水总公司迎来了发展的关键一年，在此前短短几个月的时间里，银川市自来水总公司在新领导班子的带领下，一举扭转了颓势和困境。不仅赶在年底创下了一个历史最好的经营记录，而且社会形象也自底谷中浴火重生，务实的人都知道这正是干事业的好时候。而摆在公司领导者面前的一张银川市地图，却清楚地标明了银川供水市场当下无奈的格局，在银川地区小小的7000平方公里的地界上，随着行政区域的划分，竟然分布着大大小小6家自来水公司，最大的日供水不到20万方，最小的连1万方都不到。尽管从实际上随着城市的发展，银川三区和近郊的两县一市已经基本连片，但在行政管辖权属的划分上，还是泾渭分明。这样的分割局面不仅使得各家自来

水公司蜷缩一隅，无法有再发展的空间，而且对整个银川地区供水工作的布局来说也是不规模、不经济、不合理、不顺畅。而眼下，这种壁垒层层分割的状况正死死卡住了银川市自来水总公司刚刚起步，正大力推进的全境地下水资源整体勘探注册工作。在总公司预期能勘探出的水源地中，有超过一半的数量都是范围横跨两个不同的行政区域的。若按照既定政策规定，需要分别向所在地的行政区域的管理部门申报并得到批准方可进行，如果再考虑日后在开发使用中可能遇到得纠纷，在现实中的可操作性实际近乎于零。此时，一个大胆的构想从银川市自来水总公司的领导头脑中进了出来：兼并所在地供水企业，用统一市场的方式解决水源地勘探工作的地域分割问题和日后的开发纷争。而此时远在二三十公里之外的贺兰县，由于体制的束缚，观念的落后，经验的匮乏和历史投入欠账太多把整个贺兰县供水公司带进了一个很困难的境地，如今，原有供水公司的生产和服务水平已经不能满足贺兰县的发展，二期扩建项目没有资金来启动，城市管网配套改造无力进行，新建的开发区通水也是遥遥无期，而供水公司原有的职工们也因收入大幅减少没有基本保障而整日上访告状。就在这时，宁夏回族自治区政府对银川地区的发展战略进行了一个重大的调整，提出了一个囊括银川市，贺兰县，永宁县和灵武市四地的大银川发展规划，由此，四地的行政管理与发展进入到了一个紧密联系，整体规划的状态。

2003年3月21日，贺兰县政府，银川市自来水总公司就全面接收贺兰县供水公司签订了协议，确定在当地党委、政府和银川市的领导下，以“优势互补、互利互惠、诚实守信、共同发展”为原则，对贺兰供水公司进行全面接收。对于银川市自来水总公司而言，不仅以“零投入”接受了一个城市的供水企业全部有形的和无形的资产，更重要的是，由此，为勘探开发现有有的两地间地下水资源和统一规划，联片建设银川市北部供水基地扫平了道路，对银川北部地区水资源和水市场最终实现合理规划、科学调配更是意义非凡。对于贺兰县政府而言，与银川市自来水总公司的合作，将为贺兰全县的供水找到了一个可行的保障。八十多名职工得以安置，第二水厂的建设得以保障，德胜工业园区供水5月份就能够实现，全县的供水基础设施的改造也能如期进行。这样的合作同样让他们满意不已。在银川市自来水公司的全力支持下，贺兰供水公司在短短三四年的时间里，实现了新的跨越。供水水量由移交前的5000多立方米/日，提高到现在的1.5万立方米/日，增长了3倍；售水产值由183.97万元，提高到550万元，增长了近200%；固定资产早66.7万元提高到1855.21万元，DN75以上输配水管网总长度由18.9公里增长到60公里，水损下降了5个百分点，职工收入由人均800元增加到人均1200元。顺利兼并贺兰并迅速取得良

好收效后，以此为契机，2003年7月29日采用同样的模式，银川市自来水总公司又与南部相邻的永宁县签订了接收协议，全面兼并永宁供水公司，为银川南部的水资源开发利用同样扫清了道路。与此同时，与银川隔黄河而邻的灵武市政府热情地邀请银川水司接收灵武供水公司。在灵武市领导的诚意推进下，8月8日，银川市自来水总公司再次顺利完成对灵武自来水公司的整体接收。银川市自来水总公司在一年的时间内，用“零投入”的方式完成了“大银川”地域范围内水市场的统一。并购后的贺兰、永宁、灵武三地的供水公司与2004年收购组建的河东供水公司都获得旺盛的生机，均以每年20%至30%的增长率飞速发展，完全摆脱了之前的发展困境。而且联片发展，资源统一规划对整体区域的可持续性发展意义深远。银川供水的区域一体化经营为银川地区带来了一个流转流畅，运营高效的水市场。地面上区域水市场的一体化兼并战略的成功进行，为地下水资源的全面勘探注册扫清了障碍，银川市自来水总公司最终在整个银川区域范围内找到10块可供开发的城市集中公共供水水源地，日供水量总计70.5万立方米，水源地的勘探与注册，不仅为政府提供了科学有力的决策依据，为银川市今后的城市建设和规划提供了水资源的保证，而且还成为银川市自来水公司今后发展的最重要的资源依托^[44]。

第三节 关于反垄断法制建设的建议

一、反垄断法的设计应与自来水行业反垄断实际相衔接

2006年6月7日，人称“经济宪法”的《中华人民共和国反垄断法（草案）》（以下简称草案）几易其稿终于在国务院常务会议上获得原则通过，并于6月24日首次提请十届全国人大常委会第二十二次会议审议，《反垄断法》的出台必将对中国经济生活产生重大影响，同时也必将对自来水行业产生重大影响。草案中所规定的垄断行业的定义，其中的几个特征如市场支配地位、独家交易等，都是自来水行业所具有的。自来水行业做为垄断行业的特征是明显的，被《反垄断法》来规范也是必然的。但是，需要指出的是，在草案的第11条规定了例外许可的情况，该条的第五项规定“其他有可能排除或者限制竞争，但有利于国民经济发展和社会公共利益的”，可以由商务部反垄断主管机构授予例外许可。在第34条中也有类似规定，“经营者集中对国民经

^[44] 佚名．兼并贺兰供水公司记实 [E B / O L] ．<http://www.waterworld.org.cn/index2.jsp>，2007-1-15。

济发展和社会公共利益确有重大好处的，商务部反垄断主管机构可以予以许可，并可以在许可时附加限制性条件”。自来水行业由于其自身的特殊性，一方面可以从《反垄断法》中找到接口性规定，以便行业的健康发展。另一方面由于这些排除条件、例外许可都是需要商务部授予，而现在的水行业，包括垃圾处理等行业基本上是由建设部门来管理的，这样以来，在法律正式实施后，就存在部门管辖权方面的冲突。除此之外，《反垄断法》的立法由商务部来主导，草案中的一些规定与现行其他部门的规定是不一致的，比如，对于特许经营的规定，草案定为 3 年一议，这样过于烦琐，而且和自来水业特许经营的现行法规等是相左的，由于行业性质决定，自来水业的特许经营一般都比较长，30 年、50 年等。从某种意义上讲，《反垄断法》草案拟定过程中，并没有同其他许多相关部门进行协调，建设部门做为水、垃圾等行业的主管部门，应该同商务部，同立法部门进行协商，在《反垄断法》中对水业等进行专门规定，同其他的垄断行业区别开来，以免在法律正式实施后出现管理方面的摩擦，甚至出现有法不能执行的情况^[45]。

此外，公用企业并非所有领域都具有自然垄断的属性，随着经济和技术的发展，传统上属于自然垄断的公用企业，有的呈现出非自然垄断的特征，随着市场规模的扩大，需要吸收更多的投资经营者，也会导致某种自然垄断行业转而具有竞争性。因此，包括自来水行业在内的市政公用行业在反垄断立法设计上，应根据自身特点，在《反垄断法》基础之上出台诸如《市政公用事业法》等行业立法，严格规范执行《反垄断法》中的“自然垄断豁免原则”。鉴于我国大中城市公用行业中的供水、排水污水处理、垃圾处理等的发展还不够完善，自来水的生产和供应能力还比较低、污水处理率还比较低的实际情况。在《反垄断法》及《市政公用事业法》等行业立法中应明文鼓励各地、各级政府根据行业的不同特点，积极探索吸收多元投资发展公用事业的途径，并在坚持统一规划、统一服务质量标准、统一市场准入制度、统一价格收费制度的基础上，研究在投资主体多元化的情况下，国家对公用行业的控制和监管办法。

二、我国反垄断法立法应当注意的几个问题

一、我国反垄断法不仅应约束经济性垄断，也应规范行政垄断。

一般而言，各国反垄断法主要是对经济垄断的限制，但我国当前反垄断的任务却主要是破除行政垄断（包括自然垄断），而且在一定意义上说，目前我国反垄断立法的难点正在于对行政垄

^[45] 佚名. 法律专家谈《反垄断法》对水业的影响[EB/OL]. <http://www.h2o-china.com/news/40456.html>, 2006-7-3。

断的法律规范,从深层次上看,解决行政垄断的关键在于形成对行政垄断基础——行政权力的有效制约,否则,即使有了反垄断法,有了相应的反垄断机构,也难以形成法制的局面。因此我国反垄断法的实施主体不仅仅局限于经济组织或经济团体,而应包括可能滥用行政权力的政府和政府部门。

要有效治理行政垄断,应当首先建立反垄断法律体系,使对行政垄断的治理建立在坚实的法律基础之上。破除行政垄断应结合特定国情,分析行政垄断产生的原因和机制,制定出我国的包括反行政垄断在内的反垄断法。建立相应的行政垄断法律责任制度,组建具有权威性和独立性的反垄断主管机构,并授权其可以针对行政垄断行为诉诸法律解决的权利。

我国反垄断法针对行政垄断的规定及相关司法实践的效果,将取决于我国经济和政府体制改革的进程。打破垄断体制与转变政府职能应同步进行,要在准确界定政府行业管理职能的基础上,建立有效的政府监管组织结构,为基础设施、公用事业的持续发展和所有投资者的公平竞争提供强有力的制度保障^[46]。

二、我国应组建独立的反垄断法执法机构

由于我国反垄断执法机关尚不统一明确,存在职责不清的状况,甚至出现政出多门。如《反不正当竞争法》第3条第2款规定:“县级以上人民政府工商行政管理部门对不正当竞争行为进行监督检查;法律、行政法规规定由其他部门监督检查的,依照其规定”,这实际上为一些行业主管部门运用行政权力干预反垄断执法提供了可能。

鉴于市场垄断的判断以及反垄断的复杂性,需要特别的组织机构才能胜任反垄断工作;现有的反垄断执法部门为现在的国家工商总局,但其现有职能机构的设置和执法人员的配备,都与反垄断实践需要存在着较大的差距。笔者认为,为强化我国反垄断执法机构的监督权限,可考虑在国家经贸委、国家发改委、国家工商行政管理局和国家质量技术监督总局等机构的基础上,组建完全独立的反垄断行政机构,作为《反垄断法》的行政执法机构,其名称可以是“反垄断委员会”、或“市场竞争委员会”,该机构可隶属于国务院,并且代表国务院行使维护市场公平竞争、反对垄断的职责。同时可在各省(直辖市、自治区)再设一级反垄断执法机构,作为国务院反垄断执法机构的派出机构,采用“垂直管理”的模式,不归地方政府领导,以充分维护反垄断执法的独立和公正性。

反垄断执法机构应具有相应的权力,包括调查、检查、处罚及强制权等。另外,为保证反垄断执法机构公正执法,在反垄断执法机构被赋予了权力的同时,也应对该机构的执法过程进行监督检查,以规范反垄断执法人员的行为,维护反垄断法司法实践中的客观与公正,有效地保护竞

^[46] 周芬棉. 行政性垄断何去何从 [N]. 法制日报, 2001-4-1。

争、反对垄断，促进市场经济秩序的健康有序发展。

第四节 完善政府监管制度的建议

一、关于完善听证会制度的建议

与以前的定价制度相比，在引入价格听证会之后政府定价确有效率上的提高，这主要表现在抑制生产者的垄断能力以及提供充分的信息两个方面。这意味着现有制度本身是有效率的。但在现实中，效率的实现还需要一定的条件，生产者和消费者谈判地位平等、谈判能力相同是最重要的两个条件。笔者认为，我国的价格听证会应该在组织方式上作如下改进：

第一，谈判代表的人员结构，特别是消费者代表的人员结构和知识结构应该有所改变。在嘉兴自来水价格听证会上，消费者代表全部是普通消费者，如前文所述，受自身谈判能力的限制，他们很难真正代表消费者，笔者认为，消费者代表的成员中必须有经济学家、财务专家，法学家和相关领域（在自来水价格听证会上，就应该是自来水行业）的专家，他们应该对消费者协会负责，代表消费者的利益。专家学者能够理解生产者使用的大量的专业术语，准确指出对方证据的不足和逻辑上的不一致，从而大大提高消费者一方的谈判能力，改变消费者在谈判中处于弱势地位的现状。同时，代表人员中应尽可能减少甚至取消政府官员的代表，使政府部门从既是“裁判员”又是“运动员”的管理错位中解脱出来。

第二，代表的产生程序和组织方式要有所改变。此次听证会绝大部分代表来自政府机关和一些特定企业，真正代表消费者利益的普通消费者的名额却很少，从与居民关系密切的自来水消费的角度上看，此次名额的产生很难说是做到了“公正、公平”，何况如果代表是在报名者中随机抽取，很难保证代表有较高的谈判能力，如果采取指定的方式，又难以保证代表是与生产者无利益关系的，这两种情况都会使消费者代表难以真正代表消费者。笔者认为，消费者代表的选取可以采取消费者自愿报名和市发改委聘请相结合的方式。市发改委也应该在听证会举行前的一段时间内公布消费者代表的名单及其详细情况，接受公众评议。应该尽量选取文化水平较高、表达能力较强的消费者为代表，以提高消费者代表的谈判能力。

第三、消费者代表的组织成本、获取信息的成本以及谈判成本必须有一个可靠而稳定的支付来源。在嘉兴市自来水价格听证会上，这其中的部分费用（例如消费者代表的组织成本）是由会

议组织者（市发改委）负担的，其他的费用（例如消费者代表调查研究的费用）没有支付来源。笔者认为，在这方面，作为代表消费者利益的消费者协会应该承担更多的责任。它应该在听证会举行前有组织地调查研究，搜集资料。同时，它应当给予消费者代表一定的激励，使其有动力做好准备工作。这可以改变消费者代表自身成本收益不对称的现象。

第四，经营者提出的方案以及成本核算数据应该有一个法定的公示方式和公示期，让消费者和其它各界代表有时间鉴定其真伪以及合理性。在嘉兴市自来水价格听证会上，经营者出示了大量的材料，消费者以及其他代表在很短的时间内熟悉这些材料都是很困难的，更不用说找出其中的矛盾和漏洞了。因而制订一个法定的公示期是必要的，这可以保证消费者以及其他代表有充足的时间审查经营者提供的材料。此外，对经营者发布具有误导性的信息或者故意隐瞒重要信息的行为，应该有一定的惩处措施。这有利于改变听证会双方谈判地位不平等的现象，也是符合信息充分的原则。

笔者也意识到，消费者和生产者谈判地位完全平等以及谈判能力完全相同只是一种理想的状态，现实中很难实现。但是价格听证会的组织程序应当加以改进，以便最大程度地改变双方谈判地位不平等的状态，缩小双方谈判能力的差距，从而最大限度地发挥听证会应有的作用。

二、关于解决政府监管信息不对称问题的建议

信息不对称理论 (asymmetric information theory) 是英国剑桥大学教授詹姆斯·莫里斯 (James Mirlees) 和美国哥伦比亚大学教授威廉·维克瑞 (William Vickery) 在信息经济学中提出的重要理论，是信息经济学的核心。该理论认为，在日常经济活动中，由于某些市场主体拥有另一些市场主体不了解的信息，由此造成不对称信息下交易关系和契约安排。西方信息经济学就是主要研究在非对称信息情况下，当事人之间如何制定契约及对当事人行为的规范问题，故信息不对称理论又称契约理论或机制设计理论。从不对称发生的时间看，信息不对称性可能发生在当事人签约之前，也可能发生在签约之后，分别称为事前不对称和事后不对称；从不对称信息的内容看，不对称信息可能是指某些参与人的行动，也可能是指某些参与人的知识和信息，分别称为隐藏行动和隐藏信息^[47]。

在现行的垄断企业与政府监管部门定价的博弈过程中，从表面上看，定价的主导权在于政府部门，但实际上由于政府部门受限于多方面原因，如与被管制的垄断企业存在千丝万缕的联系，往往被垄断企业所“俘虏”，对垄断企业提出的涨价要求全盘接受，最终导致定价主导权的易手。

^[47] 赵庆庆：市场准入制度理论基础的新视角 [EB/OL] . <http://www.law-lib.com/lw/lw-view.asp?2006-9-21>.

交易费用经济学和信息经济学解释了管制机构会被被管制行业所俘虏的原因,即由于交易费用和信息不对称等问题的存在,导致被管制企业可以通过向管制机构提供有利于自己的虚假信息而使管制机构制定有利于自己的管制政策,从而导致管制机构被被管制行业俘获。

从现有的操作模式来看,政府监管部门与垄断企业间的信息不对称主要表现为两个方面:

一是政府监管部门在审核垄断企业提供的定价成本时,缺乏第一手的资料,对垄断企业所述的种种提价理由往往听之任之,不能分辨其各项理由的真伪。通常情况下,政府部门往往责成垄断企业自己找一家社会中介审计机构对企业的经营业绩和运营成本进行审计,出具审计报告并提交给政府主管部门作为定价的参考,孰不知,由于我们的国家还处于经济转型期,我们所面临的审计外部环境还比较恶劣,社会诚信价值体系还远未建立,导致部分会计事务所为了生存或者利益的需要,安全按照被审企业的要求出具审计报告,隐瞒事实的真相,从而直接或间接沦为垄断企业吞噬社会福利的“帮凶”。

二是政府监管部门自身角色还未转变,长期以来形成的官僚主义作风早就养成了办事人员习惯于听汇报,办审批的工作方式,而对于被监管企业的实际情况却疏于调查,对垄断企业提价理由真实性的核实自然也就无从谈起了。其次,由于历史原因,政府监管部门中的大部分人并非财务、审计、工程类的专门人才,现实中,往往有政府监管部门受限于自身的业务素质,看不懂下属企业的财务报表、工程概算的情况发生,此外,政府部门的奖惩机制也不明确,对于已发现的垄断企业披露信息有隐瞒,或者有错误的情况,不敢下决心处以重罚。久而久之,使得被监管的垄断企业对于政府监管部门的监管报着一种能瞒则瞒、能骗则骗的心态,这就从根本上造成了政府与垄断企业间信息不对称的情况屡见不鲜。

从以上分析我们可以看出,要完全地消除政府与企业间信息不对称的问题是一个长期目标,不可能在短时间内一蹴而就,但是我们可以采取一定的措施,最大限度地减缓这种不对称的程度,降低其由于信息不对称而带来的对社会福利的侵害。笔者建议可从以下三方面着手:

一、实行财务总监委派制,即政府监管部门向社会招聘一批精通财务管理、工程造价的专家、学者任命为财务总监,分别委派到下属各个被监管的企业当中去,财务总监只对政府监管部门负责,代表政府监管部门监督垄断企业日常的生产经营活动,其所有的报酬均由政府监管部门对财务总监当年的业绩进行考评后予以发放。财务总监应采用任期制与岗位交流制度,以避免与被监管的企业发生过于密切的联系。嘉兴市国姿委于 2004 年起试行财务总监制,从试行的这几年来看,财务总监委派制对于降低政府与企业间信息不对称程度起到了积极的作用。

二、对于垄断企业提供的定价成本或涨价理由,由过去那种责成垄断企业自己去找社会中介机构进行审计,改为由国家审计部门对于重大的涨价理由或定价成本进行审计,事实上,目前社会上暴露出来的多起社会中介机构做假账,出具虚假审计报告的事件,都是在国家审计机构进驻

相关企业以后才发现的。当然，并不是所有的社会中介机构都存在如此的问题，我们也不能因此而全盘否定了社会中介机构对社会的贡献。但至少我们应该改变过去那种自己审计自己的方式，改为由政府监管部门委托社会中介机构对垄断企业的经营状况进行审计，社会中介机构只对政府监管部门负责，进而提高审计报告的真实性。

三、改进政府部门的工作作风，强化责任意识。彻底改变政府部门以往那种“朝南坐”的官僚主义作风，这一点看似容易，但却是最难以做到的。因为长期以来，我们的政府部门已经习惯于计划经济体制的管理模式，对于现代市场经济条件下政府应扮演的“角色”和定位还很不明确，政府部门管理“越位”、“错位”、“缺位”的情况时有发生，因此我们的政府部门只能在市场经济的改革浪潮中摸、爬、滚、打，接受市场经济的洗礼，在洗礼中逐步明确自身的位置。所以，我们应该对改进政府部门的工作作风有一个长期的认识。另一方面，我们还要对政府监管部门相关人员的业务素质进行强化培训，如有可能，最好能够对相关业务人员汰旧换新，从社会上引进一些专业人才补充到监管部门的工作岗位上来，只有这样才能够使政府监管部门在尽可能短的时间内缩短与垄断企业在信息不对称上的差距。

三、关于对行政垄断行业的收益进行处置的建议

行政垄断企业是受我国公民委托代理的经济组织，其经营者是受公民委托的代理人。公民把公有资源委托给他们进行经营管理，他们以工资、奖金、福利等形式向公民领取服务费，并对公民负有资产保值增值的义务。他们所经营的这些资源是公民的公有财产，财产权的所有者既然是全体公民，财产的收益也必须由全体公民享有和支配，用于社会和改善全体公民的整体福利，而现实情况却与此相反，这些垄断企业利用其占有的全民资源所获得的垄断收益，由其内部人员控制并被内化成了内部人的人工成本，所谓“国企”的“国”几乎徒有虚名^[48]。

行政垄断行业高收入、高福利的现象在全国各区域都具有普遍性，是部分社会成员收入分配差距扩大的主体。我们并不反对企业从业人员获得高收入、高福利，关键在于这种高收入的获得是否建立在社会公正的基础之上。以行政垄断行业而言，首先，他们的垄断地位是行政垄断赋予的。其次，他们的垄断利润是通过行政垄断获得的。其所提供的产品和服务的定价不是在市场竞争中按价值规律形成的，而是他们利用手中掌握的行政权力和资源单方面制定价格，消费者只能被动接受。从这两点即可以看出，行政垄断行业从业人员高收入的获得是对全社会资源收益的侵吞，严重损害共同富裕目标为代价的，因此有必要对行政垄断行业的高收入进行规制，对行政垄断行业的收益进行处置。

^[48] 单东，张恒金.改革收入分配制度 打破行政垄断是关键 [E B / O L]
<http://theory.people.com.cn/GB49154/4822344.html> , 2006-09-15。

笔者认为,要彻底规制行政垄断行业高收入的问题,就必须解决两方面大问题:一是针对现实状况下,行政垄断行业在一定范围内仍将长期存在这样一个前提条件,充分运用资本的杠杆作用对其垄断收益进行调节,即切实地将国有资产收益权落到实处。既然行政垄断企业均为国有企业,国家是其最大的股东,那么垄断企业所获取的垄断收益理应归国家所有,代表国家行使法人出资职责的各地市国资委,完全有理由要求垄断企业上缴其垄断收益的红利,由其再上缴国库。把国有资产收益权落到实处,一方面可以体现国有资产的权益,另一方面也有利于收入分配的公平。二是国家审计部门会同政府监管部门对社会上行政垄断行业的职工收入福利情况进行全面的审计调查,用数据说话。国家再根据审计的结果,结合同时期社会平均工资的额度,对垄断行业的收入分配进行规范,对于一些收入超高的行政垄断行业应采取最高工资标准,即“限薪令”。通过上述两方面的措施将行政垄断行业对社会福利的损害降到最低。

参考文献

- 【1】 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究[M]. 北京. 商务印书馆 1981 年版。
- 【2】 亚里士多德. 政治学[M]. 北京. 商务印书馆 1981 年版。
- 【3】 大卫·李嘉图. 政治经济学及赋税原理[M]. 北京. 商务印书馆, 1962 年版。
- 【4】 J·卡布尔主编. 产业经济学前沿问题[M]. 北京. 中国税务出版社 2000 年版。
- 【5】 爱德华·张伯仑. 垄断竞争理论[M]. 北京. 商务印书馆, 1958 年版。
- 【6】 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯. 经济学 [M] . 北京：中国发展出版社, 1992 年版。
- 【7】 包锡妹. 反垄断法的经济分析[M]. 北京. 中国社会科学出版社, 2003 年版。
- 【8】 曹建海. 过度竞争论[M]. 北京. 中国人民大学出版社, 2000 年版。
- 【9】 蔡恩泽. “权力经济”是市场经济的天敌、滋生腐败的温床[N]. 中国青年报, 2001 年 5 月 12 日。
- 【10】 樊纲, 王小鲁. 中国各地区市场化进程 2000 年报告[R]. 国家行政学院报, 2001 年 3 期。
- 【11】 方伟翰, 哈拉德·维泽. 市场竞争中的企业策略[M]. 上海. 上海社会科学出版社, 2000 年版。
- 【12】 樊纲. 市场机制与经济效益[M]. 上海. 上海三联书店、上海人民出版社, 1993 年版。
- 【13】 樊纲. 市场、逻辑与国家观念[M]. 上海. 生活·读书·新知三联书店, 1995 年版。
- 【14】 傅殷才, 颜鹏飞. 自由经营还是国家干预[M]. 北京. 经济科学出版社, 1995 年版。
- 【15】 高峰. 发达资本主义经济中的垄断与竞争[M]. 天津. 南开大学出版社, 1996 年版。
- 【16】 孔祥俊. 中国现行反垄断法理解与适用[M]. 北京. 人民法院出版社, 2002 年版。
- 【17】 龚维敬. 当代垄断资本主义经济[M]. 上海. 上海三联书店, 1991 年版。
- 【18】 郭励弘. 民间投资城建：需要建立特许权经营制度[R]. 国务院发展研究中心调查研究报告, (第 122 号, 总 2181 号) 2004 年 8 月 26 日。
- 【19】 胡汝银. 垄断与竞争：社会主义微观经济分析[M]. 上海. 上海三联书店, 1988 年版。
- 【20】 琼·罗宾逊. 不完全竞争经济学[M]. 北京. 商务印书馆, 1961 年版。
- 【21】 刘伟. 反垄断的经济分析[M]. 上海. 上海财经大学出版社, 2004 年版。
- 【22】 李铁军主编. 面向新世纪的中国产业结构[M]. 北京. 经济管理出版社, 1998 年版。
- 【23】 王俊豪. 政府管制经济学导论[M]. 北京. 商务印书馆, 2001 年版。
- 【24】 伍世安. 中国收费研究[M]. 北京. 中国财政经济出版社 1997 年版。

- 【25】 吴敬琏. 论竞争性市场体制[M]. 北京. 中国财政经济出版社, 1991 年版。
- 【26】 吴敬琏. 计划经济还是市场经济[M]. 北京. 中国财政经济出版社, 1992 年版。
- 【27】 王俊豪. 英国政府管制体制改革研究[M]. 上海. 上海三联书店, 1998 年版。
- 【28】 王诚. 竞争策略与风险管理[M]. 北京. 商务印书馆, 1997 年版。
- 【29】 吴伟达. 反垄断法视野中的价格竞争[M]. 杭州. 浙江大学出版社, 2005 年版。
- 【30】 王磊. 市场支配地位的认定与反垄断法规制[M]. 北京. 中国工商出版社, 2006 年版。
- 【31】 伍世安、李雯主编. 现代西方价格学概论[M]. 北京. 北京经济学院出版社, 1997 年版。
- 【32】 王学庆. 管制垄断[M]. 北京. 中国水利水电出版社, 2004 年。
- 【33】 植草益. 日本的产业组织——理论和实证的前沿[M]. 北京. 经济管理出版社, 2000 年版。
- 【34】 植草益. 微观规制经济学[M]. 北京. 中国发展出版社, 1992 年版。
- 【35】 张湘赣. 中国反垄断问题研究[M]. 北京. 中国财政经济出版社, 2004 年版。
- 【36】 张昕竹. 中国规制与竞争：理论和政策[M]. 北京. 社会科学出版社, 2000 年版。
- 【37】 单东, 张恒金. 改革收入分配制度 打破行政垄断是关键 [E B / O L]
<http://theory.people.com.cn/GB49154/4822344.html> , 2006-09-15。
- 【38】 赵庆庆. 市场准入制度理论基础的新视角 [E B / O L]
<http://www.law-lib.com/lw/lw-view.asp?2006-9-21>。

致 谢

摆在各位面前的是我两年半硕士研究生学习的一个总结,是我对自来水行业垄断情况两年跟踪研究的一个阶段性报告。严格算来,从资料收集到完成,本文的撰写历时12个月。从选题确定、资料收集、观点提炼、论文框架结构确立,直到修改定稿,都得到导师魏陆教授细致耐心的指导。此外,上海交通大学国际与公共事务学院胡伟教授、胡近教授、顾建光教授、莫童副教授、王郁副教授等学者的授课使我对公共经济、公共管理领域产生了兴趣,打下了较为扎实的理论功底,为本文的顺利完成奠定了基础。

另外,我要感谢我的同学加好友吴晓云君,一年前,当我正在为论文选题犯愁的时候,他的一句:“现在水、电、燃气行业垄断成风,为何不研究一下这方面的问题。”使我茅塞顿开,于是乎结合自身的行业特点,着重于对市政公用事业领域的反垄断研究。

最后,我还要由衷地感谢我的妻子,她不但挑起了家里的全部重担,而且还到处帮我寻找与论文写作相关的资料。正是她在这段时间对我无微不至的关心和照顾,才使得我得以全身心地投入到论文的写作当中去,正如歌中所唱的那样:“军功章里有我的一半,也有你的一半”,这篇论文的顺利完成,其中有很大一部分功劳属于她的。

论文写作划上一个句号。但是我的人生,将继续前行。我希望日后能保持在论文写作中习得的平和的心境、细心的思量,去走好人生的每一步。

最后,借本文完成之际,向所有曾经关心和帮助过我的人表示衷心的感谢!感谢在百忙之中拨冗参加论文答辩的各位老师!

万 磊

2007年4月于家中

攻读学位期间发表的学术论文目录

[1]万磊,《论政府在公共危机管理中的制度建设》,定在《嘉兴学院院报》2007年6月份增刊上发表,国标刊号是:ISSN1008-6781/CN33-1273/Z。