



清华-布鲁金斯公共政策研究中心  
BROOKINGS-TSINGHUA CENTER FOR PUBLIC POLICY



# 国有垄断企业问题研究： 文献回顾及政策建议

余晖、周耀东 著



# 国有垄断企业问题研究： 文献回顾及政策建议

余晖 周耀东 著

# 国有垄断企业问题研究：文献回顾及政策建议

余晖 周耀东 著

**摘要：**通过文献回顾，本文梳理了我国国有垄断企业的背景、特点和分布，以及国有垄断企业的市场结构、企业的市场行为和绩效等问题。作者提出，在正确认识国有垄断企业在市场经济中的作用和地位的前提下，应采取行政、法律和市场自组织等综合治理的方式来规范国有垄断企业的市场行为，深化对国有垄断企业的改革。

**关键词：**国有垄断企业，市场竞争，企业行为，市场化

# 目 录

〔前言〕 .....	IV
一、认识国有垄断企业 .....	1
(一) 国有垄断企业形成的背景 .....	1
(二) 国有垄断企业的基本特点 .....	3
(三) 国有垄断企业的主要分布 .....	4
二、竞争和垄断 .....	7
(一) 市场进入：关于行政性垄断的争论 .....	7
(二) 国有垄断企业的行为表现 .....	9
三、效率和福利损失 .....	19
(一) 集中率-绩效假说的验证和估计 .....	19
(二) 福利损失的估计 .....	25
四、市场化与管制体制改革 .....	27
(一) 市场化和竞争 .....	27
(二) 管制体制的改革 .....	29
五、国有企业的未来改革 .....	32
关于作者 .....	36

## 前言

国有企业改革一直是我国经济体制改革的难点。从20世纪80年代开始的这场改革基本上经历了三个阶段：

1. 探索阶段（1982-1994）。这一时期国有企业（尤其是地方政府兴办的各类国有企业）的规模和数量在不断增加，国家先后在国有企业推行了扩大企业经营自主权、利润递增包干和承包经营责任制的试点改革，调整了国家与企业的责权利关系，进一步明确了企业的利益主体地位，调动了企业和职工的生产经营积极性，增强了企业活力，为企业进入市场奠定了初步基础。

2. 体制改革阶段。伴随着大量地方国有企业的破产、重组，1995年中央提出“抓大放小”方针，迫使国有企业大规模地退出一般竞争性部门尤其是消费品部门的生产，对退出的国有企业员工实行下岗分流、减员增效和再就业工程。与此同时，对继续保留的大型国有企业，国家也采取措施，鼓励兼并制，逐步建立现代企业制度并推动国有资产战略重组。

3. 战略性调整阶段。2002年以后，政府推动的国有资产管理体制改革明确提出，“国家要制定法律法规，建立

中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”。此后，中央、省、市（地）三级国有资产监管机构相继组建，《企业国有资产监督管理暂行条例》等法规规章相继出台，在国有企业逐步实施了企业负责人经营业绩考核制度，落实国有资产保值增值责任。

上述改革的每一阶段所涉及的问题和难题都分别有所侧重。探索阶段和体制改革阶段主要解决的是国有企业内的体制问题，包括企业内部的治理结构、国家对企业的控制权和效率等。1996年之后尤其是上世纪末与本世纪初，大量国有企业从一般消费品制造业部门退出，国有企业问题出现了新的变化，更多地是从产业层面讨论在国有企业依然发挥主导作用的少数部门的市场势力、垄断和产业效率问题等。

大量文献表明，自1996年以来的这次国有企业战略性重组和布局调整的改革被认为是成功的尝试<sup>1</sup>。1996年提出了国有企业战略性重组和布局调整，之后在有色金属和非有色金属冶炼等重化和重加行业进行了试验。2006年国资委正式颁布《关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见》，国有企业战略性重组和布局调整全面实施。2008年以后，实施后的效果逐步得到体现。一方面国有企业的总体数目不断减少，国有资产的比重逐步下降。以制造业为例，与1998年相比，企业数目从1998年占全部企业的39.22%下降到2009年的4.72%，资产总额从1998年的

---

1. 白天亮，“挺起中国经济的脊梁”，《人民日报》，2011年3月2日；国有资产监督管理委员会，《“十一五”央企改革发展情况和“十二五”思路》，2011年3月2日，[http://www.ce.cn/cysc/ztpd/2011/gzw/cj/201103/02/t20110302\\_20887155.shtml](http://www.ce.cn/cysc/ztpd/2011/gzw/cj/201103/02/t20110302_20887155.shtml)

68.84%下降到2009年的43.7%。但是企业的综合实力明显增强。以制造业为例，国有企业的资产总额从1998年的7.5万亿元增加到2009年的21万亿元，总产值从1998年的3.4万亿元增加到2009年的14.66万亿元。与此同时，一些与这次改革相关的问题开始显现。例如山东钢铁重组日照钢铁事件、中粮集团入主蒙牛、国有企业的“地王热”<sup>2</sup>、民营资本退出航空业<sup>3</sup>、山西煤炭产业的重组、电力和石油部门的产业链延伸控制，以及来自服务业的邮政、电信、铁路、金融等“玻璃门”，引发的所谓“国进民退”与国有企业垄断等问题成为各大媒体关于国有企业问题讨论的焦点。本文基于国有垄断企业在战略调整后的各种行为，回顾和梳理国内主要文献的研究进展，并提出未来改革的必要性与方向。

布鲁金斯学会为非官方、非赢利性机构，其宗旨在于进行高质量、独立的研究，并基于此对政策制定者及公众提供创新而务实的政策建议。布鲁金斯学会出版物仅属于作者本人的结论和建言，并不代表学会本身及其管理团队和其他学者的意见。

布鲁金斯学会对其支持者的价值在于其对研究项目的质量、独立性和影响力的坚持。学会所有的活动皆反映此宗旨。我们的分析和建言并不受任何捐款左右。

---

2. “山东钢铁重组日照钢铁事件”，《东方早报》，2009年11月6日，<http://stock.sohu.com/20091106/n268002341.shtml>。

3. “民营航空5年变局：受制度和资金之困退出舞台”，《广州日报》，2010年4月6日，<http://www.chinanews.com/cj/cj-gncj/news/2010/04-06/2208210.shtml>。

## 一、认识国有垄断企业

国有企业的出现本身具有“悖论”的性质，即它总是面临着“企业盈利性”和“国家公共性”之间的权衡（天则报告，2011）<sup>4</sup>。早期国有企业的改革更多地是从效率层面出发，解决内容制度激励设计，促使其有更大的盈利动机。现代企业制度和国有资产管理体制的形成成为解决这一问题提供了途径。在“抓大放小”、“国有资产战略重组”等思路下，国有企业逐步从“普遍存在”演绎为“集中存在”，在大量转让、出售和拍卖中小国有企业资产之后，逐步形成了当下国有垄断企业的格局。

### （一）国有垄断企业形成的背景

总体来看，我们认为国有垄断企业的出现主要有三个方面的背景：

1. 历史遗留。建国以来，无论是在竞争性领域还是非竞争性领域，我国大型或者超大型企业无一例外都属于国有企业。很难在短期内找出一条稳妥的途径解决这些企

---

4.《国有企业性质、表现和改革》（天则报告，2011年）。



业的身份问题。即使在股份制改造之后，国有资产仍然占据绝对的份额。

2. 国家战略。“赶超战略”（林毅夫，1994<sup>5</sup>）以及对国家富强的追求，促使政治精英集团不能放弃已有的微观阵地，将国有企业作为其重要的微观抓手。2002年国资委的战略性重组意见中明确表达了国有企业的定位，包括基础性、经济命脉性、战略性、前瞻性和资源性等产业部门。2006年，中国确认了七大国家要保持“绝对控制权”的战略产业：国防、电力、石油石化、电力通信、煤炭、民航和航运。在这些产业，国企之间存在着一定的、但受到严格限制的竞争，而对新企业进入市场的管制则非常强大。政府还确定了“基础”或“支柱”产业，即机械、汽车、电信技术、建筑、钢铁、基本金属和化工。政府希望在这些产业内国有经济具有“一定的强势影响力”。虽然进入这些产业市场的正式门槛要低一些，但对民营企业而言仍然困难重重。

3. 迷恋“寡占市场”。在我国经济发展进程中，竞争总是让位于控制。在早期关于市场结构的讨论中，大量国内文献强调的是市场完全竞争的不可实现性，认为“寡占市场结构”是现实中有效率的市场<sup>6</sup>，这一观点为政治精英阶层所认同。产业政策以促进产业结构调整升级与抑制部分产业产能过剩为目标，通过目录指导、市场准入、项目审批与核准、供地审批、贷款的行政核准、强制性清理（淘汰落后产能）等行政性直接干预，以政府选择代替

---

5. 林毅夫，《中国奇迹：发展战略和经济改革》（上海人民出版社，1994年版）。

6. 江小娟对这一问题有过深入的分析，参见江小娟，《转型时期的产业政策：对中国经济的实证分析及前景展望》（上海三联书店，1996年版）。

市场机制和限制竞争，保护和扶持在位的大型企业，限制中小企业对在位大企业市场地位的挑战和竞争。在银行、石油、钢铁和汽车产业等产业政策中，限制竞争的特征尤为突出<sup>7</sup>。

## （二）国有垄断企业的基本特点

传统意义上国有企业的主要问题是政企不分、内部治理机制错位、企业的激励动机不足等。与传统意义上的国有企业性质不同，当下的国有垄断企业在股份制改造、国有资产管理体制改革以及资产重组之后形成了一些新的特点：

1. 企业性更为突出。股份制改造为理顺国有企业的内部治理机制创造了平台，国有资产管理体制改革之后，国有资产的代理人具体化（天则报告，2011<sup>8</sup>），国有企业内部的所有权和控制权的缺位问题得到了缓解，企业的利润动机得到了充分释放。因此，无论在公共品领域，还是非公共品领域，国有垄断企业的盈利动机表现得尤为突出。

2. 资本和行政部门的利益结合。有研究表明，国有企业的政企不分是其天然的性质（天则报告，2011），但这并不表明国有企业是国家利益的代表。大量的文献研究表明，国有垄断企业具有行政性垄断的特点，更有观点质疑国有企业是否是公共利益的当然代表（吴敬琏，2011<sup>9</sup>）。当下的国有垄断企业的政企不分已经不仅仅表

---

7. 江飞涛和李晓萍，“直接干预市场和限制竞争：中国产业政策取向与根本缺陷”，《中国工业经济》，2010年第9期第26-36页。

8. 《国有企业性质、表现和改革》（天则内部报告，2011年）。

9. 吴敬琏，“垄断与国有经济进退”，《洪范评论》，2011年第13辑第3页。

现为行政代言人与企业的结合，更多的表现为国有资本和行政部门所形成的利益链条得到了加强，行政部门的行业管理实质上是为国有企业创造各种有利条件，比如投标权、行业壁垒、大额订单和补贴等；国有企业的绩效或者其利润表现为其利益相关的行政部门的政治利益输送提供支持。

3. 国家垄断的合法性。如果说行政性垄断还缺乏某些法律依据，国家垄断的合法外衣则为这些国有垄断企业的存在确定了前提。2006年国资委确定的国有企业涉及的领域，不仅仅包括了传统意义上的公共品领域，还包括了大量的涉及非公共品的竞争性领域。无论是电力、石油石化、电力、通信、煤炭、民航和航运等所谓的国家战略产业，还是机械、汽车、电信技术、建筑、钢铁、基本金属和化工等基础或支柱产业，在目前的经济、技术条件下基本上可以逐步放开，允许民营资本进入和参与竞争，从而大大提高效率并增进生产力和就业。但政府往往强调这些部门是国民经济的支柱，需要国有企业主导，并实现国有资产保值增值，从而不仅限制民营企业的准入，甚至限制国有企业之间的相互竞争。国家垄断的合法性及其边界的可拓展性，为这些国有垄断企业的边界扩张提供了有利的保障。

在这些背景下，国有垄断企业不仅仅具有原先国有企业行政垄断的相关特点，而且还形成了国家垄断性和经济垄断性。从而成为“三垄断结合”的超级垄断组织。

### （三）国有垄断企业的主要分布

到2008年末我国国有垄断企业的市场结构基本形成，主要分布在上游石油加工和交通运输设备等重化工制

造业、主要能源、原材料采选和金融、电信、航空与铁路交通等高端服务业领域，以及电力、燃气和供水等公用事业。以国有资产占有率表达国有经济的行政垄断程度，以CR4表达企业的市场集中度，则如下表1所示：

表1：国有资产占有率分布及代表性企业

产业分布	国有垄断企业分布	国有资本的市场份额	行业集中度 (CR4)	代表性企业
采选业	石油天然气采选	98.9%	45.36%	中国石油、中国石化
采选业	煤炭采选	66%	14.67%	中源能源、神华集团
制造业	交通运输设备制造	50.17%	9.8%	北车、南车、一汽
制造业	石油加工、炼焦及核燃料加工	75.59%	14.33%	
制造业	烟草	99.34%	29.15%	各省烟草集团
公用事业	电力	90%	20.28%	国家电网、南方电网
公用事业	燃气	54.72%	12.54%	各地燃气集团
公用事业	水	69.52%	8.5%	各地水务集团
服务业	运输（铁路）	94.01%	64.08%	铁道部
服务业	运输（航空）	50.23%	80.34%	中航、东航、南航
服务业	邮政	95.95%	84.16%	中国邮政公司
服务业	电信服务	60.04%	97.61%	中国电信、联通
服务业	银行	52.9%	70.08%	四大国有银行

资料来源：丁启军，“行政垄断行业的判定及改革”，《财贸研究》，2010年第5期。

国有资本的市场占有率高，在某些意义上可以体现国家对行业总体的控制力程度，或者行政壁垒的程度，但并不反映国有企业的行业集中程度。如果从产业集中度的层面来看，尽管各行业分布的集中度存在一定差异，但制造业部门的集中程度总体低于寡占市场结构标准，制造业的垄断程度低于服务业和资源型采掘业（丁启军，2010<sup>10</sup>）。服务业和采选业是国有资本占有率和行业集中度双高的部门。采选业尤其以石油为主，服务业包括了电信、邮电、银行、航空和铁路等。

从结果来看，与1990年代国有企业退出竞争性消费

10. 丁启军，“行政垄断行业的判定及改革”，《财贸研究》，2010年第5期。

品部门生产之前的普遍低利润率情况不同，在这些限制竞争领域所创造的利润远远高于其他行业和其他性质的企业（韩朝华，2011）<sup>11</sup>。以制造业为例，2003年以来，国有企业的利税总额中处于最大份额的行业集中于电力、煤炭采选、交通运输设备制造、石油天然气采选、烟草和黑色金属冶炼六大行业，2009年这六大行业对第二产业的规模以上国有企业利税总额贡献率达到了80.63%，对规模以上全部企业利税总额贡献率达到了29%。与2002年的情况（沈志渔，罗仲伟，2005<sup>12</sup>）相比，这一格局并没有发生变化。服务业中除铁路之外，电信、银行和航空的收益与同行业其他类型企业相比均处于优势地位。

---

11. 韩朝华，“国有工业的资源利用率和发展态势”，《洪范评论》，2011年第13辑第42页。

12. 沈志渔和罗仲伟，《21世纪初国有企业发展和改革》（经济管理出版社，2005年版）。

## 二、竞争和垄断

从可进入性的层面来看，绝大部分国有垄断行业的进入壁垒较高，其具有“自然垄断”特性，例如基础电信、供水、电力、冶炼等。规模经济性和网络经济性成为这些大企业（或者在位企业）在市场竞争中确立优势地位的条件，但从我国进入特征来看，行政性垄断也成为国有垄断企业在进入壁垒方面的重要因素之一，在这种特定的进入壁垒条件下，国有垄断企业在市场竞争中出现了各种行为上的变异。

### （一）市场进入：关于行政性垄断的争论

关于行政性垄断问题，国内文献存在很大的争议。早在1988年，胡汝银（1988）首先提出了“行政垄断”概念，之后在经济学、行政管理学和法学等多个学科领域进行了广泛的研究，大量文献分析了行政性垄断的存在性、内涵、表现和影响。

在行政性垄断存在性问题上，国内学者基本认同行政性垄断的存在，但也有观点认为这一存在与我国特定的转型经济期有关，认为行政性垄断是我国计划经济向

市场经济转型的特定产物<sup>13</sup>（石淑华，2006；杨兰品，2006），有观点更将一般地行政性垄断的概念扩展到所有转型经济体之中，认为其广泛存在于转型经济体制下<sup>14</sup>（曹士兵，1996）。持不同意见的观点否认行政性垄断的存在性，认为“如果行政垄断定义为政府对竞争的限制，那么行政垄断在西方国家也是普遍存在的，即使行政垄断界定为政府对竞争的不当限制，也很难说只有在中国这种转型体制国家中存在<sup>15</sup>”（张瑞萍，1998）。因此区分经济性垄断、国家垄断与行政性垄断缺乏理论和实际意义（史际春，1998）<sup>16</sup>。应该看到，即使在市场经济国家，区内或区际之间的各种贸易保护（壁垒）也会因各种因素而存在，但并没有因为其贸易保护而削弱了市场竞争<sup>17</sup>（谢玉华，2006）。存在性争论的焦点在于行政部门或者地方政府所制定的规章是否超越了一般意义上的民法和商法关于维持公共利益的原则，是否存在一个更加合理的宪政关系修补这一矛盾。

单纯从概念来看，可以达成共识的观点是，行政性垄断主要是维护在位厂商（国有垄断企业）的利益，是行政垄断国家机构（或者国家行政性公司）运用（或者滥用）公共权力对市场竞争（或者企业间竞争）的禁止、限

---

13. 杨兰品，《中国行政垄断问题研究》（经济科学出版社，2006年版）；石淑华，《行政垄断的经济学分析》（社会科学文献出版社，2006年版）。

14. 曹士兵，《反垄断法研究》（法律出版社，1996年版），第16页。

15. 张瑞萍，《反垄断法理论和实践探索》（吉林大学出版社，1998年版第56-57页）。

16. 史际春，“遵从竞争的客观规律—中国反垄断法对象和概念的两个基本问题”，《国际贸易》，1998年第4期。

17. 谢玉华，“治理国内市场分割的国际经验和借鉴”，《广东社会科学》，2006年第2期。

制或排斥<sup>18</sup>（杨兰品，2006）。概念争论的关键，在于行政性垄断是作为一种进入壁垒形态还是干预行为的手段。有观点认为行政性垄断主要表现为地区贸易壁垒、部门特许等形式，因此行政性垄断是一种行政壁垒形态。也有观点认为行政性垄断包括了行政强制交易、强制限制竞争和强制限制准入等形式<sup>19</sup>，因此行政性垄断是政府机构直接干预企业行为的手段。作者认为，由于我国国有垄断企业历史的复杂性，当下的行政性垄断既是一种进入壁垒，也是一种政府直接干预企业行为的手段。

## （二）国有垄断企业的行为表现

国有垄断企业所涉及的企业行为是一个比较复杂的问题。由于我国还处于低市场集中程度的阶段，反垄断法和反不正当竞争法等正式的法律规章在制定、内容和实施中的不完善和不成熟，客观上为我国企业在产品和服务的市场竞争手段方式提供了更为宽容的空间。

### 1. 定价策略

定价策略是企业市场竞争中最为基本的行为之一。国有垄断企业的定价行为主要表现为两个方面：

（1）在竞争性领域，企业具有一定的定价权限；（2）在受管制领域，如公用事业部门、资源性领域，由于定价权最终是由政府部门决定，企业的自主定价权较小。

在竞争性领域，大量的研究涉及到关于过度竞争（Excessive Competition）和恶性竞争（Malignant or

---

18. 杨兰品，《中国行政垄断问题研究》（经济科学出版社）。

19. 于良春，《反行政垄断与促进竞争政策前沿问题研究》（经济科学出版社，2008年版第19页）。



Vicious Competition) 问题<sup>20</sup>。关于过度竞争,国内学者的研究是对早期贝恩<sup>21</sup>、小宫隆太郎与鹤田俊<sup>22</sup>等人研究的国内拓展。曹建海(1999<sup>23</sup>)认为过度竞争不仅存在于低市场集中度行业,同时存在于具有较高固定成本的寡头市场结构中,并认为制度性障碍是形成这种特殊过度竞争的关键因素。罗云辉和夏大慰(2002<sup>24</sup>)则从动态的层面认为过度竞争实际是市场行为主体(企业或企业的代理人或政府)为在一定竞争准则和游戏规则(主要是产权制度)以及其他约束条件下,通过竞争最大化自身特定的效用函数所采取的有悖于其名义主体根本利益的竞争行为,并认为过度竞争是市场发展阶段的正常表现。唐晓华与苏梅梅(2003)提出并且实证研究了判断过度竞争程度的市场结构、行为和绩效的指标体系<sup>25</sup>。

恶性竞争与掠夺性定价(Predatory Pricing)有关。陈章旺<sup>26</sup>最早提出恶性价格竞争的概念,并归纳了恶性价格竞争的表现,认为不论商品质量优劣、价格高低以及是否适销对路,只要企业不择手段以挤垮竞争对手或以企业的短期、局部利益为目的进行过度价格竞争的,都可以称

---

20. 鞠文杰、孙绍荣和宋婷安,“恶性价格竞争研究综述”,《商业研究》,2011年第2期第62-65页。

21. Joe S. Bain, *Industrial Organization* (New York: John Wiley & Sons, 1959) .

22. 宫隆太郎、奥野正宽和铃村兴太郎,《日本内产业政策(中译本)》(东京大学出版会,1988年版)。

23. 曹建海,《过度竞争论》(中国人民大学出版社,2000年版)。

24. 罗云辉和夏大慰,“市场经济中过度竞争存在性的理论基础”,《经济科学》,2002年第4期。

25. 唐晓华和苏梅梅,“产业过度竞争测度基准及聚类分析”,《中国工业经济》,2003年第6期。

26. 陈章旺,“恶性价格竞争的主要表现及其治理对策”,《福建论坛》(经济社会版),1998年第10期。

为恶性竞争。从描述性层面来看，恶性价格竞争主要表现为企业的低价倾销、价格混战等（涂岩，1998<sup>27</sup>；李文元，2001<sup>28</sup>）。张维迎、马捷（1999）认为恶性价格竞争是价格小于边际成本的定价行为，并分析了在国有委托代理制度安排下恶性价格竞争形成的产权基础。郑理明<sup>29</sup>（2003）认为所谓的恶性价格竞争是指将价格降到经营成本以下，通过牺牲短期利益以挤垮对手，从而扩大市场份额，获得长期利益。赵延昇<sup>30</sup>（2007）则认为恶性价格竞争实际是企业在面临激烈市场竞争博弈中的反制策略，类似于“冷酷”策略（Grim Strategies）。也有观点认为恶性竞争是中小企业为了维持生存采取的非理性行为<sup>31</sup>（李文元、梅强，2001），进入壁垒程度低和退出壁垒程度高是形成恶性竞争的重要条件。郑理明（2003）、田孝蓉（2007）<sup>32</sup>、易去劣（2007）<sup>33</sup>以例证方式，分别分析了药品零售、旅游市场和公路施工的恶性价格竞争形成的壁垒问题。

在受管制领域（Regulated sectors），定价问题涉及

---

27. 涂岩，“制止低价恶性竞争”，《规范市场价格秩序》（价格月刊），1998年第12期。

28. 李文元和梅强，“恶性价格竞争成因探讨”，《江苏理工大学学报》（社会科学版），2001年第1期。

29. 郑理明，“零售药店恶性价格竞争的危害及其解决办法”，《江苏药学与临床研究》，2003年第1期。

30. 赵延昇和巫绪芬，“论‘恶性价格竞争’的根本来源及规避策略”，《科技管理研究》，2007年第5期。

31. 李文元和梅强，“恶性价格竞争成因探讨”，《江苏理工大学学报》（社会科学版），2001年第1期。

32. 田孝蓉，“旅游价格恶性竞争的成因及对策分析”，《河南师范大学学报》（哲学社会科学版），2007年第3期。

33. 易去劣，“国有公路施工企业恶性价格竞争的成因分析”，《长沙大学学报》，2007年第4期。

福利定价的改革和新价格机制的完善两方面。前者主要涉及水务、电力、燃气、铁路、公共交通等公共福利程度较高的领域。在这些领域内，企业没有定价权，价格长期以来被认为是低于企业的边际成本，属于福利定价；后者涉及电信、煤炭、石油、银行等部门。企业具有一定的定价权，原有的福利性定价已经为新的定价机制取代。大量的研究主要涉及管制领域的价格决定机制、背后动机和相互博弈竞争等问题。

大量的文献研究表明福利性低价不仅对在位企业的运营构成了负担，而且由此导致了沉重的地方政府债务（天则报告，2010）。有研究表明，北京市交通在实施统一票价之前，每年需要向轨道交通和地铁公司承担约30亿元的财政补贴，采用一票制后，地方政府的财政负担迅速增加，2010年增加到135亿以上<sup>34</sup>。因此，改革福利性低价制度成为必然趋势。文献争论的焦点是在是放松规制还是强化规制，或者兼而有之，或者对规制方式进行改革，采取激励性价格规制等方式。

刘树杰<sup>35</sup>（1999）进一步认为我国公用事业价格的问题已不是价格水平过低，而是产业效率低下、价格构成及差价关系不利于经济结构优化，必须从引入竞争机制和重建价格管制机能两方面，进行价格形成机制的改革。张昕竹<sup>36</sup>（2000）、余晖<sup>37</sup>（1998）等人分析了公用事业领域价格管制中的政府失灵问题，认为市场化竞争或者竞争性

---

34. “北京去年补贴公交地铁135亿以维持低票价”，《新京报》2011年1月2日，<http://news.163.com/11/0102/01/6PBUHGOV00014AED.html>。

35. 刘树杰，《垄断性产业价格改革》（中国计划出版社，1999年版）。

36. 张昕竹，《中国规制与竞争：理论和政策》（社科文献出版社，2000年版）。

37. 余晖，“中国的政府管制制度”，《改革》，1988年第3期。

价格形成是核心条件；孙永峰<sup>38</sup>（2004）从市场失灵、朱柏铭<sup>39</sup>（2002）从公用事业的公共性和企业性双重性质出发，认为公用事业领域中政府价格规制的必要性；王俊豪<sup>40</sup>（2002）则认为政府应该采用更为激励的方式控制价格，以解决受管制领域中亏损和福利损失的两难选择；苏素<sup>41</sup>（2007）提出了公用事业综合间接规制定价思路，即综合收益率规制与价格上限规制的优点，以形成扩大生产能力与提高生产效率的双重激励。公用事业供给不足时，新增项目初期定价可采用资本收益率定价法以激励资本投入，项目建成使用的后期宜采用上限规制机制以提高企业效率。

有些学者采用实证分析方法，对具体的产业如供水、供热、电力和铁路等产业的管制与定价进行分析。梁雪峰<sup>42</sup>（1999）通过对供热产业经济特性的分析，研究了供热产业的市场定价政策。沈大军等<sup>43</sup>（1999）对水价问题进行了专题研究，提出了基于水资源可持续的完全成本定价理论。杨永忠<sup>44</sup>（2003）对电价机制中的博弈进行了分析，认为电力企业的生产技术特征、产供销同时性和电

---

38. 孙永峰，“有关我国自然垄断经营行业价格管制的简要分析”，《经济论坛》，2004年第21期第8-9页。

39. 朱柏铭，《公共经济学》（浙江人民出版社出版，2002年版）。

40. 王俊豪，《中国自然垄断经营产品规制价格形成机制研究》（中国经济出版社，2002年版第39-40页）。

41. 苏素，“公用事业间接规制定价”，《重庆大学学报》（自然科学版），2007年第27卷第5期第155-158页。

42. 梁雪峰，“供热产业真的难以为继吗？”，《经济研究》，1999年第3期第66-72页。

43. 沈大军、梁瑞驹和王浩等，《水价理论与实践》（科学出版社，1999年版）。

44. 杨永忠，“自然垄断产业定价机制探析——以电价机制为例”，《当代财经》，2003年第9期第99-102页。

网运行的复杂性，为电力企业提供了明显而且是难以控制的信息优势。在不对称信息条件下，由于政府作为委托者处于信息劣势，电力企业可以通过虚报成本，从而抬高价格以牟取暴利。于良春等<sup>45</sup>（2006）认为铁路客运市场具有双高峰、高峰固定等特征，实证分析了铁路客运高峰定价问题。

对于初步形成新定价机制的部门，如电信、石油、煤炭等，更多的视角集中于案例方法新定价机制存在的问题。韩朝华和周晓艳<sup>46</sup>（2009）分析了国有企业在基础工业领域的垄断地位和由此带来的定价优势。史丹<sup>47</sup>（2003）分析了我国油价新机制，认为油价新机制<sup>48</sup>尽管在一定程度上与国际接轨，但新机制仍然存在价格行政决定机制和石油生产保证机制的两大缺陷，影响不同石油企业利益分配。史丹在其博士论文<sup>49</sup>（2003）中进一步分析了石油、电力和煤炭等资源性市场改革和企业行为问题。也有观点认为油价政策制定的滞后性，为垄断企业进一步榨取消费者剩余提供了机会。当油价上调时，垄断企业坐享其成；当油价下调时，垄断企业会减少供应量，人为影

---

45. 于良春和彭恒文，“中国铁路客运高峰负荷定价模型分析”，《中国工业经济》，2006年第3期第46-52页。

46. 韩朝华和周晓艳，“国有企业利润的主要来源及其社会福利含义”，《中国工业经济》，2009年第6期。

47. 史丹，“我国当前油价机制的效果、缺陷与完善措施”，《中国工业经济》，2003年第9期。

48. 1998年国家发改委关于油价调整方案。其核心是以国际油价确定国内石油价格的机制，使我国成为国际石油价格的接受者。国内石油的供应不仅受国内需求的影响，更受国际油价的影响。

49. 史丹，“我国能源需求的影响因素分析”，博士论文，2003年。

响国内油品供求矛盾<sup>50</sup>（董秀成，2005）。张维迎、盛洪<sup>51</sup>（1998）以中国电信为分析对象，指出其在垄断性经营的市话业务与竞争性业务间的交叉补贴定价模式排斥了竞争，扭曲了市场竞争机制而导致效率损失。

还有观点进一步分析在新定价机制形成过程中的公共政治问题。如听证会制度<sup>52</sup>、部门规章合法性<sup>53</sup>和院外力量<sup>54</sup>等问题。

综合上述观点，由于具有公共利益性质的部门定价机制的复杂性，以及政府或者有关部门的角色定位不明确，直接或者间接导致了资源性产业和公用事业部门的市场价格扭曲。在位厂商（垄断企业）在这种扭曲的价格机制中或持续亏损，或持续获得高额利润。因此，有观点形容这些产业部门存在着过度竞争和过度垄断的双重趋势<sup>55</sup>（傅勇，2004）。

## 2. 非定价策略

在非定价策略方面，现有文献主要涉及产品质量、过度投资、兼并和串谋、技术创新等问题。1996年以后，政

---

50. 董秀成，“国内成品油价格改革现状、问题和思路”，《中国能源》，2005年第9期。

刘满平，“新成品油定价机制运行以来情况评价及相关建议”，《中国能源》，2010年第32卷第3期。

51. 张维迎和盛洪，“从电信业看中国的反垄断问题”，《改革》，1998年第2期第43-47页。

52. 王建明，“城市公用产品价格有效性探讨”，《价格理论和实践》，2006年第8期。

53. 魏琼，“论混合型行政性垄断及其规制”，《法学家》，2010年第1期第98-108页。

54. 杨帆和卢周末，“中国的‘特殊利益集团’如何影响地方政府决策”，《管理世界》，2010年第6期；余晖，“受管制市场里的政企联盟—以中国电信产业为例”，《中国工业经济》，2000年第1期第63-67页。

55. 傅勇，“行政性垄断的经济分析”，《北京工业大学学报》（社会科学版），2004年第6期第15-19页。

府实施国有企业战略性调整，在“抓大放小”的方针下，大量中小国有企业出售转让，大型国有企业不断以各种形式兼并地方企业，壮大实力。

关于国有企业的兼并和重组问题，大量的研究局限于产权、财务风险、资产控制和法律安排等方面，从产业组织层面讨论和分析国有企业纵向兼并和横向兼并中的市场势力等文献尚不多见。已有的文献涉及到民航产业链整合<sup>56</sup>和中石化纵向整合存在的市场势力<sup>57</sup>，但仍有待于深入的研究。

产品质量是转型期市场经济面临的问题之一。从20世纪80年代开始直到现在，这一问题仍然十分严重。诸如“三聚氰胺”事件、注水肉事件、转基因食品争议等大量问题存在于食品、电子产品和中低端制造品等领域。周黎安、崔兆鸣<sup>58</sup>（1996）认为我国过于分散化的市场结构和特定企业产权制度使得众多生产者和销售者时间视野过短，对声誉投资缺乏关注，从而促使假冒伪劣问题日益严重。谢识予<sup>59</sup>（1997）通过博弈模型分析了假冒伪劣产品的产生条件、机制和违约因素，并认为假冒伪劣现象具有内在稳定性，可能长期存在。黄局琳、董志清<sup>60</sup>（2000）等认为假冒伪劣产品出现的背景一方面是产业集中度低，市场存在混乱甚至过度的进入秩序，企业之间恶性竞争等

56. 刘伟，“基于纵向垄断市场结构的定价规制研究”，博士论文，2003年。

57. 宋晶，“纵向一体化垄断问题和反垄断政策研究”，《中国工商管理》，2010年第4期。

58. 周黎安和崔兆鸣，“从信息经济学看当前假冒伪劣现象”，《北京大学学报》（哲学社会科学版），1996年第3期第29-35页。

59. 谢识予，“假冒伪劣现象的经济学分析”，《经济研究》，1997年第8期第71-78页。

60. 黄居林和董志清，“以产业组织理论探讨假冒伪劣现象的成因及治理”，《财金贸易》，2000年第4期。

强烈的短期行为，从而不利于企业信誉的形成。另一方面，行政性垄断下，如石油、烟酒和食盐等国家垄断行业，价格不足以反映其产品质量。也有观点<sup>61</sup>认为我国假冒伪劣行为规模先增后减，并将国有企业制度变革、私人经济合法性与否和假冒伪劣行为关联起来，认为国有企业全面推行承包制和私营经济合法化之前是假冒伪劣行为滋生阶段；从国有企业全面实施承包、私营经济合法化开始，到国有企业股份制改造基本完成，是假冒伪劣行为的泛滥阶段；从国有企业股份制改造基本完成开始，我国产品质量进入逐步恢复阶段。

有研究还关注于国有企业的过度投资和技术创新问题。于良春、张伟<sup>62</sup>（2010）认为电力产业存在着过度投资的A-J效应（主要指管制机构采用客观合理收益定价模型对企业进行价格管制时，由于允许的收益直接随着资本的变化而变化，而导致被管制企业将倾向于使用过度的资本来替代劳动等其他要素的投入，导致产出是在缺乏效率的高成本下生产出来），垄断企业尝试凭借信息优势索取超额垄断利润，并为满足管制机构对不确定行为控制需要采取对策性行为，进一步强化自己的垄断地位。由于电力需求与我国结构变化及效率改进是负相关的（林伯强，2003）<sup>63</sup>，但电力产业固定资产投资保持高速增长，因而形成超过经济增长合理匹配的电力资产投资。周黎安<sup>64</sup>

---

61. 白千文和景维民，“转型期间我国假冒伪劣行为三段论”，《软科学》，2009年第23卷第11期。

62. 于良春和张伟，“中国行业性行政垄断的强度与效率损失研究”，《经济研究》，2010年第3期。

63. 林伯强，“结构变化、效率改进与能源需求预测”，《经济研究》，2003年第5期。

64. 周黎安和罗凯，“企业规模与创新：来自中国省级水平的经验数据”，《经济学》（季刊），2005年第4期。



（2005）证明在规模经济显著的产业中，国有企业规模变化对技术进步的贡献明显低于民营企业。天则经济研究所（2011）报告也指出我国高端装备制造业长期为大型国有企业把持，产业竞争力提升缓慢，产业绩效长期在低水平上徘徊。

### 三、效率和福利损失

从现象上来看，国有企业战略性调整后，利润率有了明显的提高，并为政治精英认同。但理论界就这一问题尚存在大量争论。从市场结构角度分析国有垄断企业的绩效，大体上有效率和福利损失两个层面的研究。前者涉及到“集中率-绩效”假说（Concentrate ratio-Performance Hypothesis）的经验性验证和估计，后者则涉及到垄断福利损失（Deadweight Loss）的经验性估计。

#### （一）集中率-绩效假说的验证和估计

效率问题是国有垄断企业研究的核心。对于转型期经济中的产权制度改革，国有企业的效率衡量是其成功与否的关键指标。国内的国有企业的效率问题研究大致分为四个方向：（1）关于国有企业综合生产率的估计和分析（TFP）；（2）产权改革对国有企业效率的影响；（3）不同所有制企业效率的比较研究；（4）“集中率-绩效”假说的经验性验证和估计。前三个问题，目前国内已经有大量的综述性文献（张军等，2003）<sup>65</sup>，其主要观点是：

---

65. 张军、施少华和陈诗一，“中国的工业改革与效率变化”，《经济学季刊》，2003年低点1期。

从改革开放以来，国有企业TFP的增长是持续的，但有起伏、有阶段，且存在初期利润率下降的“悖论”（刘元春）<sup>66</sup>；相对于非国有企业，国有企业的效率仍然较低；国有企业的产权制度改革有助于改善国有企业效率。文献争论的焦点更多是TFP指标设计和平减指数的衡量等细节问题（张军等，2003）<sup>67</sup>

关于集中率-绩效假说检验问题，国内文献大多都是以SCP范式为理论框架进行拓展和实证研究。何禹霆（2008）<sup>68</sup>将产业的技术特征作为内生变量，认为现实中各产业技术特征的差异决定了不存在普适的产业组织模式，产业技术特征决定了有效的产业组织结构，进而影响企业的行为和绩效，通过对汽车产业的实证研究验证了哈佛学派的“集中度-利润率”假说。于良春、张伟<sup>69</sup>（2010）则将行政性制度(I)作为SCP的决定因素之一，分析了行政制度的垄断维持和传导作用。

在制造业部门的实证研究方面，文献以汽车产业为例检验了集中度-绩效假说。干春晖<sup>70</sup>（2002）研究发现，汽车产业存在集中度低但利润率很高的背离现象。陈志广<sup>71</sup>（2005）认为，汽车产业在中国的表现很特殊，一方面存

---

66. 刘元春，“国有企业效率悖论及其深层次根源研究”，《中国工业经济》，2001年第7期；“国有企业宏观效率论”，《中国社会科学》，2001年第5期。

67. 同注释[65].

68. 何禹霆和王岭，“基于CSCP范式的中国汽车产业组织模式研究”，《商业研究》，2008年第10期。

69. 于良春和张伟，“中国行业性行政垄断的强度与效率损失研究”，《经济研究》，2010年第3期。

70. 干春晖、戴榕和李素荣，“我国轿车产业的产业组织分析”，《中国工业经济》，2002年第8期。

71. 陈志广，“利润率与市场结构：基于中国汽车产业的实证分析”，《产业经济研究》，2005年6月。

在过度竞争，另一方面存在很强的区域性垄断，并且二者之间相互作用，互为因果。许辉（1999）研究表明汽车产业存在着行政性和区域性壁垒是形成汽车产业利润率偏离产业组织经典理论的重要原因之一，比如上海、天津和西安就先后出台政策只给桑塔纳、夏利和奥拓新增出租车挂牌<sup>72</sup>。

关于制造业跨产业集中度与利润率的关系，大量的研究支持产业集中与利润率存在正相关关系（马建堂，1993<sup>73</sup>；白文杨和李雨，1994<sup>74</sup>；周妍，2008<sup>75</sup>）。有观点认为这种关系并非简单线性、连续、单调的正相关关系，而是受许多因素的综合影响和扰动（殷醒民，2003<sup>76</sup>）。也有观点认为整体上不存在显著的正相关关系，但剔除煤气生产与供应、烟草加工和煤炭采选业三个受严格国家管制的行业数据后两者有正相关的关系（戚聿东，1998<sup>77</sup>）。还有观点认为处于市场经济条件下转型过程中的中国市场，主要是市场绩效决定市场结构，效率模式而不是SCP模式更能体现中国目前市场结构和市场绩效之间的关系（陆奇斌等，2004<sup>78</sup>）。文献主要的差异体现主要在数据的使用

---

72. 许辉，“我国汽车工业进度壁垒和进入壁垒失败研究”，《管理世界》，1999年第5期。

73. 马建堂，《结构与行为：中国产业组织研究》（中国人民大学出版社，1993年版）。

74. 白文杨和李雨，“我国工业产业集中度实证研究”，《中国工业经济研究》，1994年第11期。

75. 周妍，“我国制造业与利润率—基于面板协整的分析”，《商业研究》，2008年第11期。

76. 殷醒民，《中国工业结构调整的实证分析》（山西经济出版社，2003年版）。

77. 戚聿东，“中国产业集中度 and 经济绩效关系的实证分析”，《管理世界》，1998年第4期。

78. 陆奇斌、赵平、王高和黄劲松，“中国市场结构和市场绩效关系实证研究”，《中国工业经济》，2004年第10期。

上，如马建堂(1993)比较了5个最高和5个最低集中度产业的销售利润率，白文杨及李雨(1994)采用了1992年我国38个大类产业分析，殷醒民(2003)利用第三次全国工业普查521个四位数行业近60万个企业数据分析，周妍<sup>79</sup>(2008)利用我国制造业上市公司1996—2007申银万国制造业22个三级子行业的面板数据。

关于国有垄断部门集中率-产业绩效的研究，国内文献主要涉及银行、钢铁、煤炭、航空、电力等部门，其中银行业市场结构与绩效关系是讨论的热点。文献集中分析了银行业的垄断市场结构与其绩效的相关性问题。于良春和鞠源<sup>80</sup>(1999)以及易纲和赵先信<sup>81</sup>(2001)的研究都表明中国的四大国有商业银行均呈现规模不经济的状态，其根本原因在于我国的银行业拥有高度垄断的市场结构；王国红<sup>82</sup>(2002)通过对中国银行业的市场份额、市场集中度、规模经济、空间分布及进入与退出壁垒的分析，认为国有银行的空间分布是一种行政科层式的分布，其市场结构属于一种金融抑制下的垄断结构；贺春临<sup>83</sup>(2003)实证分析了我国银行业并不存在“规模效率结构”假说，宋玮等人<sup>84</sup>(2009)通过对我国1997--2006年16家商业银行的面板数据进行了回归，也验证了其市场份额与市场集中度均与绩

---

79.周妍，“我国制造业与利润率—基于面板协整的分析”，《商业研究》，2008年第11期。

80.于良春和鞠源，“垄断与竞争：中国银行业的改革与发展”，《经济研究》，1999年第8期。

81.易纲和赵先信，“中国的银行竞争：机构扩张、工具创新与产权改革”，《经济研究》，2001年第8期。

82.王国红，“论中国银行业的市场结构”，《经济评论》，2002年第2期。

83.田国和陈敬学，“银行业市场结构与市场绩效的实证分析”，《统计研究》，2004年第5期第24-29页。

84.宋玮、李植和王冬丽，“中国银行业市场结构与绩效的实证分析”，《经济理论与经济管理》，2009年第6期。

效负相关，国有银行中存在着较严重的规模不经济问题。刘志标<sup>85</sup>（2004）认为银行业的寡占市场结构、不经济的市场行为和低下的市场绩效之间并非存在着必然的因果关系，其根本原因是行政干预。也有观点表明银行业市场集中度与绩效存在弱正相关（高辉和刘灿，2004）<sup>86</sup>，于良春和高波<sup>87</sup>（2003）采用“生存竞争法”以及Translog成本函数，表明规模经济在中国银行业中的确存在，但是“最大”并不是“最好”，四大国有商业银行呈现一种规模不经济的状态。

关于行政性垄断对产业绩效的影响问题研究，可以达成的共识，是行政性垄断从长期来看对国民经济的增长有负面作用。就短期来看，部分观点认为行政性垄断形成地区性市场分割、贸易保护、收入分配不公和寻租等，损害了国家整体的经济增长和统一市场的形成。刘培林<sup>88</sup>（2005）认为严重的市场分割和地方保护导致了中国地区产出配置以及生产要素省际配置的结构扭曲，最终导致了制造业的产出效率损失。陈敏<sup>89</sup>等（2007）通过中国省级数据的分析认为经济发展水平较低时，经济开发加剧了国内市场的分割。国有企业的就业比重和政府消费是加剧市场分割的重要因素。越落后的地区越有激励采取市场分割政策，而发达地区越倾向于区域市场整合。皮建

85.刘志标，“中国商业银行的竞争、垄断与管制”，《财贸研究》，2004年第4期。

86.高辉和刘灿，“转轨过程中我国银行业市场结构与绩效的实证分析”，《财经科学》，2004年第5期。

87.于良春和高波，“中国银行业规模经济效益与相关产业组织政策”，《中国工业经济》，2003年第3期第40-48页。

88.刘培林，“地方保护和市场分割的损失”，《中国工业经济》，2005年第4期。

89.陈敏等，“中国经济增长如何持续发挥规模效应？——经济开放与国内商品市场分割的实证研究”，《经济学季刊》，2007年第7卷第1期。

才<sup>90</sup>（2008）通过区域市场整合的成本与收益分析认为地区收入的差距显著抑制了区域市场整合，而地区政府竞争的正外部溢出效应则有效推动了市场整合。孙早<sup>91</sup>等人（2011）采用全部工业产业的面板数据估计了内地2003-2008年间不同资本密集度产业的所有制结构变化对产业绩效的效应，认为规模以上国有企业比重的变化与产业绩效之间呈现负相关关系，所有制变化并没有带来产业绩效的效应。

也有观点认为，行政性垄断从短期来看对本地区经济增长具有一定的支撑作用。由于我国现阶段具有较为明显的联邦制特征<sup>92</sup>的财税制度安排，地区性行政性垄断的供给制度有助于避免地方政府的租金被共享。陆铭和陈钊<sup>93</sup>（2009）指出分割市场对于本地即期和未来的经济增长存在倒U型影响，短期市场分割有助于地区经济的发展，但以损害长期全国统一市场的规模效应为代价。周业安和章泉<sup>94</sup>（2008）认为中国的经济体制改革经历着市场化和财政分权的双重分权过程，市场化进程对经济增长的影响依赖于各地区财政分权水平，而对于高分权程度的地区，市场化明显抑制了经济增长。张卫国等<sup>95</sup>（2011）根据1994-

---

90. 皮建才，“中国地方政府间竞争下的区域市场整合”，《经济研究》，2008年第3期。

91. 孙早和王文，“产业所有制结构变化对产业绩效的影响——来自中国工业的经验证据”，《管理世界》，2011年第8期第67-78页。

92. Qian & Ronald (1998) 将其称为“中国特色的市场维持型的联邦制”（market-Preserving Federalism）。

93. 陆铭和陈凯，“分割市场的经济增长——为什么经济开发可能加剧地方保护”，《经济研究》，2009年第3期。

94. 周业安和章泉，“市场化、财政分权和中国经济增长”，《中国人民大学学报》，2008年第1期。

95. 张卫国、任燕燕和花小安，“地方政府投资行为、地区性行政垄断与经济增长”，《经济研究》，2011年第8期第26-36页。

2007年省级面板数据分析了地方投资行为，以及地区性行政垄断与经济增长的关系，结果表明现阶段地区性行政垄断对地区经济增长具有倒U型特征，并且绝大多数地区的行政性垄断都促进了当地的经济增长。

## （二）福利损失的估计

垄断所带来的福利损失研究是研究垄断产业部门效率的另一个重要问题，其中福利损失估算是热点。大量的研究表明行政性垄断产业所产生的净福利损失近年来存在增加趋势。早期胡和立<sup>96</sup>（1989）、万安培<sup>97</sup>（1995,1998）采用公共福利租金、各种税收税差、价格补贴、利差和汇差合计租金，估计出1988年、1992年和1998年的租金规模约占GDP的30%、23.34%和9.18%，呈现逐渐下降趋势。过勇、胡鞍钢（2002）<sup>98</sup>利用塔洛克寻租理论对20世纪90年代后期电力行业、交通运输业、邮电通讯业、民航业、医疗机构这五个行业的租金估算，其所测算的福利损失分为“各类税收流失”、“国有经济投资和财政支出流失”、“非法经济和黑色收入”和“垄断行业租金”四大类型，估算结果表明五行业的租金占GDP的比例为1.7%-2.7%。刘志彪和姜付秀<sup>99</sup>（2003）运用哈伯格、柯林和缪勒的估计模型计算了2001年30家行政垄断行业的上市公司的垄断市场势力的福利成本占其销售收入百分比，对我国某

---

96. 胡和立，“1988年我国租金价值的估算”，《经济社会体制比较》，1989年第5期。

97. 万安培，“租金规模的动态考察”，《经济研究》，1995年第2期；“租金规模变动的再考察”，《经济研究》，1998年第7期。

98. 过勇和胡鞍钢，“行政垄断：寻租和腐败”，《经济社会体制比较》，2002年第6期第61-69页。

99. 刘志彪和姜付秀，“我国产业行政性垄断的制度成本估计”，《江海学刊》，2003年第1期。



些行政垄断行业的制度成本作最低限和最高限的测量，结果表明社会福利净损从1997年至2000年每年平均最低限估计占GDP的1.15%，最高限占GDP的2.75%。姜付秀和余晖（2007）<sup>100</sup>采用了来自电力、航空、自来水、石油、银行、煤炭采掘、水上运输、邮电通讯等行政垄断行业的35家具有代表性上市公司样本数据，分析了1997—2005年我国行政性垄断行业的福利损失和制度成本，实证检验结果表明福利损失约占GDP的0.612%-3.279%，制度成本约占GDP的5.302%-8.3%。马树才，白云飞（2008）<sup>101</sup>依照寻租理论中的塔洛克模型，估算了2003年至2005年电力、电信、民航、铁路、烟草、金融保险、石油和天然气开采和销售等行政垄断行业的社会成本，认为2003、2004和2005年其福利损失约占GDP分别为6.05%、7.83%和7.9%，呈现不断增加的趋势。丁启军（2008）<sup>102</sup>采用了DEA方法，认为社会净福利损失包括了内部生产效率损失、寻租成本和账面利润，其测算了2006年的石油天然气开采业、烟草、电信、银行、航空、石油加工和冶炼、邮政、铁路、燃气和电力等11个行政垄断行业的效率损失和寻租成本，结果表明垄断净福利损失约占当年GDP的6.26%。张伟和于良春（2010）<sup>103</sup>采用了DEA和Malmquist生产效率指数方法测算了包括X非效率损失和寻租成本在内的效率损失，其中电力效率损失额占2.5-3.7%，电信1.4%，石油3.1-5.7%，铁路0.5%。

---

100.姜付秀和余晖，“我国行政性垄断的危害—市场势力效应和收入分配效应的实证研究”，《中国工业经济》，2007年第10期。

101.马树才和白云飞，“我国行政垄断行业的社会成本估计-基于塔洛克模型”，《辽宁大学学报》，2008年第1期第1-3页。

102.丁启军，“中国行政垄断行业效率损失研究”，《山西财经大学学报》，2008年第12期第42-47页。

103.于良春和张伟，“中国行业性行政垄断的强度与效率损失研究”，《经济研究》，2010年第3期。

## 四、市场化与管制体制改革

我国的产业组织政策一直是争议较多的领域。如何对国有行政性垄断企业或者行政性垄断产业进行有效的治理一直是我国经济社会体制改革的“坚冰”。早在20世纪90年代，各种改革试验就已经开始，如电信、水务、电力、邮政和航空等，但直到现在，仍有大量的行政性垄断部门尚未被触及，行政性垄断产业的改革仍然任重而道远。文献分析的对象主要涉及国有企业、自然垄断产业和公用事业部门三个不同方面；从内容来看，文献主要集中涉及市场化和管制等两个层面，前者着重于市场化过程中各主体的利益关系和行为、市场化进程的秩序等，后者则关注决策机制和效果、管制失灵和管制制度等问题。

### （一）市场化和竞争

大量的文献梳理和分析了我国自然垄断产业和公用事业部门改革的市场化进程。针对电信（陈小洪，

1999)<sup>104</sup>、航空(张帆, 1999)<sup>105</sup>、电力(田志龙, 2002)<sup>106</sup>、铁路(黄少安, 1997)<sup>107</sup>、水务(傅涛等, 2006)<sup>108</sup>等典型产业的研究表明, 市场化进程是从“政企分开”开始, 通过企业重组(公司化)到业务分离, 逐步形成有限度的市场竞争格局。实际上, 上述市场化改革思路基本上贯彻了我国建立社会主义市场经济体系的总体构想(1992)。

在市场化改革进程中, “政企分开”是起点也是关键条件。温银泉早在1998年<sup>109</sup>就提出, “政企分开”包括资产所有者与管理者职能分离、资产管理者与运营者分离, 和出资人所有权和企业法人所有权分离的三层含义, 并提出了可实现的基本形式。王珺<sup>110</sup>(1999)从新制度经济学角度分析了“政企分开”从中央到地方再到跨地区的三阶段。但自然垄断产业的国有企业改革远比竞争性部门更为复杂, 浦再明(2001)<sup>111</sup>认为“政企分开”并不能削

---

104. 陈小洪, “中国电信业: 政策、产业组织的变化及若干建议”, 《管理世界》, 1999年第1期第126-138页。

105. 张帆, 《模拟市场竞争的建立和生长——中国民用航空业的管制改革和市场竞争》(中国制度变迁案例集(第二集), 1999年版)。

106. 田志龙、张泳和Taieb Hafsi, “中国电力行业的演变: 基于制度理论的分析”, 《管理世界》, 2002年第12期第69-76页。

107. 黄少安, “四元主体联合创新中国铁路体制”, 《经济研究》, 1997年第5期。

108. 傅涛、常杪和钟丽锦, 《中国城市水业改革实践与案例》(中国建筑出版社, 2006年版)。

109. 温银泉, “政企分开的可行性研究”, 《经济研究》, 1998年第2期。

110. 王珺, “政企关系演变的实证逻辑——我国政企分开的三阶段假说”, 《经济研究》, 1999年第11期。

111. 浦再明, “政企关系引论——政企分离及其深层问题研究”, 《战略与管理》, 2001年第5期。

弱所有者对企业的控制，余晖<sup>112</sup>（2000）进一步分析了在受管制产业中“政企分开”所引起的政企同盟问题，于立（2005）认为在国有垄断产业部门政企具有天然的利益关联，完全分离很难做到。也有些文献从重建政企关系出发，分析政企关系在具体产业市场化改革中的可实现形式，包括特许经营权<sup>113</sup>和PPP模式<sup>114</sup>等。

自然垄断产业在可竞争的条件下，对现有超级企业进行业务重组和分离是实现产业内有效竞争的重要条件。周其仁<sup>115</sup>、冯飞<sup>116</sup>等人分别分析电信业和电力产业从纵向一体化到厂网分离的问题、选择和路径。也有研究提出了其他产业业务分离模式的设想，如铁路业（李雪松，2002）<sup>117</sup>，燃气改革（王俊豪，1999）<sup>118</sup>等。但总体来说，自然垄断产业采用纵向分离，横向分离还是混合分离等产业分离模式并不单纯是一个技术因素，更多地体现出分离改革面临的阻力比较和可实施性。

---

112. 余晖，“受管制市场中的政企同盟——以中国电信产业为例”，载于张昕竹编，《中国规制与竞争：理论和政策》（社会科学文献出版社，2000年版）。

113. 大岳咨询有限公司，《公用事业特许经营与产业化运作》（机械工业出版社，2004年版）。

114. 余晖主编，《公私合作制的中国试验》（上海人民出版社，2005年版）。

115. 周其仁，《三网融合，数网竞争——兼论我国电讯产业的政策环境》（北京大学中国经济研究中心，1998讨论稿）。

116. 国务院发展研究中心等，《中国电力改革和可持续发展战略》（经济科学出版社，2003年）。

117. 李雪松，“中国铁路重组：方案比较和新探”，载于张昕竹编，《中国规制与竞争：理论和政策》（社会科学文献出版社，2000年版）。

118. 王俊豪，《中国政府管制体制改革研究》（经济科学出版社出版，1999年版）。

## （二）管制体制的改革

管制体制是政府在自然垄断产业市场化改革进程中，应当扮演什么角色和如何扮演好这个角色的制度安排。从传统的计划管理体制向市场经济条件下的管制体制转型成为这一阶段的主要背景。

就现有的文献来看，大量的文献在分析我国目前管制体制存在的问题基础上，研究了改革的思路。王俊豪（1999）认为我国现行的管制体制存在大量的低效率问题，认为法律制度是政府管制体制改革的准则，政企分离是关键，竞争是主题，有效竞争是目标导向等政策思路。荣朝和<sup>119</sup>（2000）认为铁路行业中企业和政府角色缺乏所导致的改革动能不足和效率损失。周耀东和余晖<sup>120</sup>（2005）在水务管制改革的研究中认为，政府缺乏承诺是形成目前城市水务管制改革失灵的重要因素。作者指出，政府可信的承诺是建立在正式的制度基础上，包括宪政制度，法律框架和管制结构等。利益群体之间的利益均衡程度、管制机构的处置权大小、司法制度的完善程度等是正式制度有效实现的重要条件。周勤<sup>121</sup>（2009）在借鉴新加坡监管经验之后，提出了建立独立监管机构、选择恰当的价格监管机制、完善公用事业立法是管制体制改革的重点。周林军<sup>122</sup>（2004）提出了公用事业管制中的立法问题，认为我国公用事业在立法方面，存在思路僵化、过重的政治或者意识形态负担，以及重视政治规范轻视经济合

---

119. 荣朝和，“论中国铁路行业改革与放松管制的关系”，载于张昕竹编，《中国规制与竞争：理论和政策》（社会科学文献出版社，2000年版）。

120. 周耀东和余晖，“政府承诺缺失下的城市特许经营”，《管理世界》，2005年第8版

121. 周勤，“什么是好的管制”，载于周林军等，《中国公用事业改革：从理论到实践》（知识产权出版社，2009年版）。

122. 周林军，《公用事业管制要论》（人民法院出版社，2004年版）。

理性等问题，直接导致自然垄断产业和公用事业部门在反不正当竞争法案和相关产业法下处于豁免例外的状态，同时，应当构建公用事业基本法体系。余晖<sup>123</sup>（2004）提出了因中国与西方政治体制的不同，管制者不需要追求选票的最大化，其追求的目标与企业目标一致，由此导致了需要管制“管制者”的问题。认为进一步政企分开，加快产业法规建设以及引入价格听证会等方式是解决这一问题的途径。

总体来看，管制制度的文献目前还仅仅局限于经济学、法律和行政学领域理论上的分析和研究。现有的改革实践还不足以支撑形成有效率的管制体制，例如电监会的监管职能并没有实现对电力行业独立有效的管制。相反，大量的管制权限仍集中于发改委以及各部等行政管理部门，管制体制的改革才刚刚开始。

---

123. 余晖，《谁来管制管制者》（广东经济出版社，2004年版）。

## 五、国有企业的未来改革

1990年代末期的国有企业改革，特别是让国有企业退出绝大部分竞争性消费品生产行业的决定，为中国经济在本世纪初以来实现出口超常规增长，并成为中低端消费品的“世界工厂”创造了良好的条件。也正是民营经济的大发展，极大地增加了全社会以及金融系统的总资源，并逐步化解了本世纪初银行系统由于1990年代国有企业效率低下、大批亏损导致的大规模坏账。下游制造业部门的超常规发展，对上游能源、原材料行业以及重化工业部门的产品形成了强劲的需求，才使得这些行业从1990年代末和本世纪初的严重亏损中走出，并开始逐渐大规模盈利。下游制造业部门的大发展，不仅是本世纪初以来中国实现第二次重工业化化的一个基本背景条件，也是各大型国有企业集团资产不断增值，利润持续上升的关键所在。现实中我们所观察到的“国进民退”现象，也主要发生在国有企业没有退出的能源、原材料、高端制造业和装备行业。在经济高速增长的情况下，这些行业凭借对资源的垄断和行政性的垄断地位，获取了大量利润，同时对同行业的民

营资本进行挤压乃至购并，极大地扩张了自身势力。在现有的国有银行垄断，金融抑制并压低利率与实行信贷配给的情况下，大量贷款被配置给垄断性国企和地方政府所建立的、实为国企性质的投融资平台，以进行资源并购，土地征用、城市基础设施建设和公用事业的超常规投资。在2009年大规模财政与信贷刺激政策出台后，上述趋势表现的更为明显，部分央企借货币政策宽松时机甚至进入房地产部门，参与地王炒作，结果房地产泡沫不仅在一二线城市被进一步吹大，同时也全面蔓延至三四线城市。由于外需市场持续不振，内需市场因普通百姓收入增长相对缓慢等因素也无法强劲增长，市场对资源、原材料、装备行业这些国有企业主导的产业产品需求也难以有效提升，导致2008年以来国企与地方政府的相当部分投资项目效率低下，产能过剩问题进一步恶化。种种迹象表明，企业过度投资的负面效果正在显现，部分企业的财务风险开始加大，并可能在未来带来银行系统的坏账。为了扭转中国未来经济步入下行通道的局面，中国必须推进国有垄断行业改革。虽然改革因为利益集团的阻碍一直举步维艰，但要保持经济增长乃至社会的长治久安，国企非改不可。国有企业在未来几年所需进行的改革，应从如下步骤开始。

国有企业改革的“顶层设计”。国有企业的性质、定位、目标和功能需要进一步明确和细化。顶层设计应当重新认识国有企业在我国经济体系中的所能承担的任务和所能起到的作用，认识社会主义市场经济需要什么样的国有企业，只有在宏观目标明确的条件下，才能重新梳理国有企业的分类改革问题。需要重新认识国有企业的政企分离问题，认真梳理哪些类型的企业不宜政企分离，哪些必须要政企分离；在不宜政企分离的国有企业应当建立怎样的



制度规范和完善企业的各种经济行为，在政企分离条件下的国有企业其国有资产的权益应当如何保障。

建立公法人制度。公法人制度是国有企业“国有”性质的重要代表，它是通过法律的形式规范国有企业法人治理结构的重要手段。关于公法人制度，理论界已经讨论了许多年，国外也有成熟的经验可循。未来国有企业改革在分类改革的基础上，通过公法人制度对公司内部治理结构进行调整，有利于明确政企之间的关系，有利于国有企业提高内部治理结构效率和改善外部监管体制的水平。

红利上缴和分配制度。在公法人制度下，根据企业的不同类型，国有企业应当履行上缴红利的义务，尤其是针对于行政性、资源性和国家性垄断的行业。这部分的红利类似于“租金”，应当归社会所分配，而不应当由少数利益集团所占有。在此基础上，应当进一步明确和规范红利的分配制度，可以通过公共财政归入社会保障的资金来源，由全体人民共同分享。

国有企业行为规范。在明确国有企业的顶层设计的基础上，应当进一步明确不同类型的国有企业的边界。经营中的重大决策、经济中的各项活动应当受到公共监督和法律监督，应当在《反垄断法》和《反不正当竞争法》中进一步细化企业竞争和垄断中的各项活动，规范企业在市场竞争中的行为。

国有垄断部门的市场化改革。垄断部门的市场化改革核心是，通过多元化投资改善融资结构，鼓励多种形式的公私合作，推动市场竞争，提高垄断部门的绩效水平，提供更好的产品和服务。这一改革成功的前提在于明确政府和企业的关系，也即只有建立在顶层设计、法人制度和行为规范条件下，市场化改革才能顺利实施，否则它只能

成为又一个市场寻租的场所。

外部监管制度和市场自组织。外部监管制度和市场自组织（经济、法律和社会等）是约束国有企业行为活动监督机制的重要组成部分。目前我国的市场行为已经逐步成为市场竞争中的关键问题和关键环节，但监管主体分散于发改委、各职能部委、商务部以及工商总局等许多部门，监管可操作的空间十分有限，政策相互掣肘，部门之间沟通不畅，监管效能较低。建议整合各部委的监管力量，逐步形成独立监管机构行使监管权力。市场自组织是一个民间组织，它通过同行业企业之间的自愿协作，有效抑制行业内各种不规范的经营行为等，但目前在法律和行政等方面都存在着诸多缺陷，自组织目前仅仅在狭缝中生存，还难以成为一种行业治理的力量，有序引导行业中的企业行为。推动市场自组织的各项活动是市场经济逐步走向成熟的标志，应当进一步放松其法律和行政约束，改善其生存环境，推动这一力量在市场经济中发挥重要作用。

改革要循序渐进。改革过程中要给国有企业以激励和压力。期望垄断企业主动进行改革无异于天方夜谭，因而需要政府渐进推动改革。比较现实的做法，是在改革方案中设定一个过渡时间，并给现有垄断部门一定利益补偿，让他们在激励和压力之下逐步放开垄断。有些行业，如石油行业，可以考虑在进口配额方面为民营企业开口子，逐步增加竞争；而其他一些行业，比如电信部门，可以制定措施，推动现有垄断企业之间先进行以价格战为主要形式的竞争，这样不仅可以增加国有企业竞争力，而且可以提升本行业就业和总产出，并推动全社会通讯成本降低和经济增长，之后，再逐渐放开行业准入，那时引起的震荡会小得多。

## 作者简介

### 余晖

余晖在2011-2012年度担任清华-布鲁金斯公共政策研究中心非常驻研究员，他同时还是中国经济体制改革研究会特约研究员和中国经济体制改革研究会公共政策研究部主任、北京长策智库总裁、中国社会科学院工业经济研究所研究员、北京天则经济研究所常务理事及学术委员会委员、国务院行政审批改革领导小组专家咨询组成员（2002年4月—2004年10月）、信息产业部电信经济专家委员会委员、信息产业部《电信法》立法专家委员会委员、国家发改委（中国价格协会）政府价格工作专家咨询委员会委员、世界银行（2006）和亚洲开发银行（2003）咨询专家等。

### 周耀东

北京交通大学经济管理学院教授，其研究领域包括企业理论和产业组织研究，公用事业市场化和监管理论研究，公共福利理论等。

## 清华-布鲁金斯公共政策研究中心 政策报告系列

《城市化模式与土地制度改革-典型事实、主要挑战与政策突破》

..... 陶然 著

《老龄社会与养老金结构-中国养老金现状与展望》

..... 杨燕绥、杨娟 著

《中国的全球货币：为金融改革发挥杠杆作用》

..... 葛艺豪 著

《中国企业在美投资的外部环境研究》

..... 俞乔、张书清 著

《国有垄断企业问题研究：文献回顾及政策建议》

..... 余晖、周耀东 著

清华-布鲁金斯公共政策研究中心

政策报告系列五

2013.06

中国北京 清华大学 公共管理学院 100084

电话: +86-10-6279-7363 传真: +86-10-6279-7659

电邮: [brookings@tsinghua.edu.cn](mailto:brookings@tsinghua.edu.cn)

[www.brookings.edu/about/centers/brookings-tsinghua](http://www.brookings.edu/about/centers/brookings-tsinghua)