

从产业特征看我国公用事业改革

文 / 刘戒骄

摘要：公用事业性质和特征说明公用事业同时具有公共性和企业性，公用事业在监管、运营和引入竞争机制方面面临特殊的技术障碍和问题。公用事业既不能离开市场机制又不能完全依靠市场机制，寻求有效的运营和监管体制成为公用事业改革主题。我国公用事业正处于规模扩张和制度变革并举的新阶段。以科学发展观为指导，正确认识公用事业的特征和当前所处阶段，处理好竞争、民营和监管三者之间的关系，发挥好国有资本和民营资本各自的作用，是这个阶段改革的核心内容。

关键词：公用事业；垄断；监管；竞争

中图分类号：F294.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2007)04-0015-03

一、公用事业的性质和特征

公用事业是指通过基础设施向个人和组织提供普遍必需品和服务的产业，从广义来讲包括电力、电信、邮政、铁路、有线电视、燃气、供热、供水和污水处理、公共交通、垃圾回收及处理等。确保公众以合理价格获得安全、可靠的公用事业服务是现代社会的的基本要求。公用事业供给方式，必须充分考虑其技术经济特征，并与技术经济特征的变化相适应。近年来，我国学者对公用事业的网络特征进行了较多分析，对公用事业产品或服务的生产、传输、分销和用户消费等环节的纵向关系，以及公用事业对传输网络的依赖性、投资的沉淀性和专用性、网络的外部性和内部协调性有了较好认识。但是，总体来看，对公用事业性质和特征的分析还不够全面，尤其是对民生必需性、准公共物品、外部性等公共性特征的认识不够深入。

1. 公用事业提供的产品和服务具有民生必须性。随着社会经济不断发展，尤其是工业化、现代化和城市化进程的推进，公用事业提供的产品或服务已经成为人们日常生活乃至维持生存以及从事其他经济活动不可或缺的必需品。公用事业的产品和服务应普遍向所有居民提供，不像普通产品有特定的消费群体。公用事业的经营者有广泛而公平地向其经营区域内的所有用户提供基本服务的义务，同时政府对提供公用事业产品和服务具有最终责任。人们对公用事业所提供的产品或服务的需求缺乏

弹性，既不会因为商品价格出现较大幅度的波动而导致需求的大幅度波动，也不会因为居民收入的增减而导致需求的大幅度波动，所以一个家庭对于公用事业所提供商品的需求量，虽然会根据该商品价格的变化和该家庭收入的变化而出现相应的增减，但只是在一个比较有限的范围内调整。当公用事业的价格出现上涨时，对于高收入家庭来说，此项支出的增加对其日常生活不会造成太大影响，而对低收入家庭，尤其是最低收入家庭来说，该项支出的增加则很可能造成较重的生活负担。在许多国家，公用事业费率制定政策已经成为一种重要的调整社会分配的手段。

2. 公用事业所提供的产品或服务具有准公共物品的性质。公共物品具有非排他性的性质，即将特定的个体排除在公共物品的消费或使用之外或者是不可能的，或者需要耗费过高的成本。与公共物品不同，准公共物品只提供给那些付出适当费用的人，任何人不出此种费用都不可能享受其提供的产品或服务，这就是准公共物品消费的可排他性。可排他性的政策含义是，公用事业提供的产品或服务可以定价，经济主体按照商业原则和实际需求作出生产或消费的决策和选择。只要预期可以获利，经济主体就会生产和提供该种产品，因而可以利用市场机制由私人部门来供给。当然，私人部门能否在帕累托效率水平上供给这类产品或服务，还取决于其他一些体制因素。

3. 公用事业提供的产品或服务较弱

的可替代性。由于质量的多维度性质，任何产品或服务都有其替代品，尽管不同产品或服务的可替代程度有很大差异。正常情况下，当一种产品或服务的价格上涨时，消费者将转而消费价格相对便宜的替代品。例如，管输天然气就有电、罐装液化气、煤等替代品，用户对管输天然气的需求要受到它与其替代品间的比价、质量和服务水平的影响。但是，公用事业所提供的产品或服务往往伴随着较高的转换成本，使得用户很难转换使用其他替代品。而且，公用事业的传输设施往往是固定在一处的，它们提供的产品或服务无法到别处交易，用户难以从它处得到替代品以满足自己的需求。可替代性和对替代的阻碍之间的相互作用，尤其是在新的替代品产生时，固守既有的管制可能会产生扭曲资源配置的后果。对某一公用事业的管制，必需考虑与其具有替代关系的产业造成的影响。

4. 公用事业提供的产品或服务具有较强的外部性。公用事业能否及时地提供规定质量的产品或服务，不仅影响用户效用，还会对社会生产和生活的许多环节造成影响。如电信、电力影响人们生活质量和便利程度，公共交通直接保证居民出行和上下班，城市供水、供气、垃圾回收与处理直接影响居民日常生活，并间接地为区域生活和生产正常运转创造必要条件。此外，煤气和供水的某些环节还存在负的外部性，例如，未经合格处理的污水直接排入江河、海洋造成的水污染和煤气燃烧造成的空气污染。因此，在公用事业发展初期，纵向一体化垄断经营成为解决外部性问题的一种常见制度安排。

上述特征说明公用事业同时具有公共性和企业性，公用事业在监管、运营和引入竞争机制方面面临特殊的技术障碍和问题。公用事业被称为“半途的房子”——既不能离开市场机制又不能完全依靠市场机制，寻求有效的公用事业

运营和监管体制成为改革主题。

二、公用事业改革的思路

我国公用事业正处于规模扩张和制度变革并举的新阶段,这个阶段公用事业改革应该以促进竞争、扩大民营、完善监管为重点,健全和推行特许经营制度,引导和推动各类资本进入公用事业,最终建立起多元投资、企业经营、独立监管、有效竞争的新体制,使终端用户能够以合理价格获得充分、可靠、满意的公用事业产品和服务。

1. 处理好竞争、民营和监管三者之间的关系,在开放竞争、健全监管的基础上推进民营化改革。党的十六大以来,我国公用事业在管理和监管体制、纵向结构重组(把竞争性业务与垄断的网络环节相分离)、放宽市场准入、引入非国有资本、建立特许经营制度等方面进行了大幅度改革。但是,我国公用事业改革仍处于探索和深化阶段,公用事业产品和服务在数量和质量上还不能满足需求,跨行政区域、跨行业经营公用事业的大企业成长缓慢,区域性垄断比较突出,管理和监管程度不同地存在忽视用户利益的倾向。处理好民营和竞争的关系,是我国公用事业改革中尤其值得注意的一个问题。民营化作为一个比较新的公共政策工具,已经成为我国公用事业改革的重要内容。民营化不仅指政府将公用事业的所有权和控制权移交给民间投资者和私有部门经营领域的扩张,而且包括政府作用收缩和市场作用扩大的过程,其含义已经不再限于所有权的转移,引入更好的公司治理以及租赁、委托经营等都可以作为民营改革的内容。推进民营改革,一方面要把引入竞争和民营化有机结合起来,避免在维持垄断的情况下实施民营化改革。另一方面,要改革政府履行公用事业供给的方式。民营化涉及政府与民间角色的转变,民营将减少政府直接从事公用事业投资与建设、运营的领域,但政府应该通过完善法规、改进监管、优化融资和经营环境来促进公用事业发展。随着财力的增强,政府仍需不断加大公用事业设施投入。

2. 根据网络环节、非网络环节和监管环节各自特点,采取有差别的改革措施。公用事业具有特殊的纵向关系,可以对长距离传输等网络环节和生产、分销等非网络环节以及监管环节进行有针对性的改革。网络环节注重发挥政府投资的拉动

和控制功能,加强市场行为评估和监管,建立开放条件平等、接入价格合理、设施使用充分的制度安排。非网络环节允许和鼓励各种所有制的企业投资、生产和经营,加强市场结构评估和监管,着力营造多元投资主体、多家企业相互竞争的格局。监管环节着力实现政企分离、政监分离,健全中央和地方两级监管机构,科学配置监管职能。一方面,按着行业与综合监管相结合、以行业专业监管为主的原则,调整和优化中央层面的监管机构。另一方面,根据公共交通、燃气供给、水务、垃圾处理等地方管理的公用事业所具有的区域性和公共性,按着跨行业综合监管的原则,调整和优化地方层面的监管机构。在大中型城市和规模较大的市县(包括县级市)组建公用事业监管委员会,克服多头管理造成的职能交叉、政出多门、协调不畅、办事效率低的弊端。

3. 随着反垄断法的出台,积极探索反垄断机构和公用事业监管机构之间的分工、协调和配合。反垄断法适用于所有产业和企业,反垄断机构根据反垄断法和竞争政策管辖所有产业,通过市场竞争状况评估和校正企业的限制竞争行为来改进产业绩效,着重事后监管。行业监管机构根据相关行业法律和产业政策制定特定产业的市场准入和价格法规,加强与反垄断机构之间的沟通和合作,着重事前监管。对于市场机制发挥作用的可竞争环节,应当以事后监管和竞争效果评估取代事前的市场准入、价格管制,逐渐缩小和降低专业监管机构的监管权、扩大和提升反垄断机构的监管权。建立司法审查制度,保证各方之间的冲突可以得到司法解决。

4. 加强国有资本和民营资本的互补关系,发挥好国有企业和民营企业各自的作用。公用事业的主导企业多为国有企业,部分企业虽然进行了公司制改造,有些已成为上市公司,但股权结构仍然以国有独资和国有绝对控股为主。现有国有独资和绝对控股公司绝大部分不必由国家独资经营,应当按着减少国有独资企业和降低国有股股权份额的原则进行“二次”改制,通过合资、合股、合作的方式对国有大中型企业进行规范的公司制改革,使其成为国有绝对控股公司、国有相对控股公司乃至国有资本完全退出的民营公司。需要注意的是,政府通过拥有网络施加的直接控制有时比通过管制施加的间接控制更能促进公共利益,

公用事业某些行业的网络环节仍然可以保留国有制。供水、电力、燃气产业中的传输管网可以保留国有制,但应改变网络运营企业国有独资和国有绝对控股的产权结构,尽快把网络环节的运营企业改造成为国有绝对控股和相对控股公司,增强企业的资本实力和国有资本的控制力。对于具有强公共利益或难以吸收民间投资的网络设施,政府仍然要承担投资责任,但投资者不一定是建设者和经营者。具体方式可以采取政府投资,委托第三方建设,建成后由政府委托经营、租赁等方式授权市场主体进行经营。

5. 培育和发展产权交易市场,确保国有资产和特许经营权的公开竞标出售。我国公用事业民营改革处于快速推进的关键时期,特许经营权出让和国有产权跨地区、跨行业、跨不同所有制交易的数量不断增加。由于国有产权主体不完全到位或国有产权主体缺位,容易出现经营者自己卖自己买,导致国有资产流失和其他腐败问题。只有建立规范、有效的产权交易场所,通过产权市场进行交易,成交价格通过竞价招标或拍卖确定,才能用制度的力量把各种不正当的交易、寻租和腐败现象控制在最低程度。由于公用事业企业国有产权非标准化和复杂的属地关系影响,一直没有形成区域性或全国性的产权交易市场,产权交易市场配置资源的基础作用无法得到充分发挥。培育和发展产权交易市场,能够促进企业产权的流动性和可交易性,有利于发现交易对象和合理的交易价格,实现产权的优化配置,保障产权交易行为的公开、公平、公正。培育和发展产权交易市场,首先要制定产权市场管理办法和交易行为规则,规范各类产权交易行为。加强网络建设,实现各地产权市场的联网,增强市场功能。

6. 完善利益相关方参与和协商机制,提高用户和公众参与程度。提高用户和公众参与程度意味着公用事业治理方式的根本性变化。我国公用事业虽然采取了包括价格听证在内的一些措施来平衡政府、企业、用户和公众利益,但公用事业监管仍然存在目标和定位偏重于保护经营者,没有按着市场体制要求着眼于反垄断和保护用户利益等问题,公用事业领域信息不对称、决策不透明的问题仍然没有解决,监管机构和企业公布的信息非常有限,用户和公众仍然缺乏获得相关信息和表达(下转第26页)

(上接第16页)意见的渠道,缺乏有效的参与途径。民营化以后,监管要转变侧重维护在位厂商利益的做法,把监管目标集中在促进产业发展、强化竞争和保护用户利益等方面,加强对主导厂商行为、产品和服务质量的监管,拓宽用户和公众获取相关信息的渠道,提高监管的透明度和公众参与程度。其中关键是建立具有广泛代表性的不同利益集团之间的协商机制,完善公示和征求意见的程序,并通过咨询、听证、论坛、对话等形式来实现。凡是直接涉及用户和公众利益的重大决策,包括补贴、价格和市场准入等事项,都要提前向受影响的各方及公众告知。征求公众意见时,应列明拟考虑的事项并说明受影响各方的参与途径。为防治企业通过提供低质量、不安全的产品和服务损害公众利益,监管机构要把产品和服务质量监管作为保护公众利益的重要手段,并要求相关企业设立处理用户投诉的机构,改进投诉处

理程序,力求在企业 and 行业内部解决用户投诉。用户关于公用事业服务的投诉和询问,可以与运营企业联系。如果投诉和询问没有得到解决,用户可以向监管机构投诉。监管机构不仅要调查用户投诉的问题,而且要调查运营商对投诉的处理是否得当。

7. 采取切实措施,保障低收入者的基本需求。公用事业提供的产品或服务,是人们日常生活乃至维持生存以及从事其他经济活动不可或缺的必需品。民营改革后,由于投资者要保持一定的盈利水平,以及监管不健全等方面的原因,我国燃气、自来水、电力、供暖价格呈上涨态势,电信价格维持在较高水平,公共事业价格上涨对低收入者的影响程度更严重。保障低收入者公用事业的基本需求,一般有减免收费和提供补贴两种途径。前者要求企业承担相关义务,可以采取阶梯型收费办法,对第一阶梯消费量(较低消费量)收取极低的

费用,随着消费量的增加分段提高收费标准。这种方式一般在特许经营合同中载明。后者一般不需要运营企业参与保护低收入人群的安排,而是由政府为收入在一定水平之下的用户提供补贴,通常做法是政府为这些人发放货币补助或代金券。补贴有利于增强居民对公用事业价格上涨的承受能力,并使公用事业运营企业按商业原则经营。补贴可以采取一般补贴和专项补贴相结合的方式,即对低收入者给予一般补贴的同时,还可以根据季节、价格变动等因素,给予低收入者一定数量的专项补贴,如水价调整补贴、电价调整补贴、冬季取暖补贴、公共交通补贴。

作者简介:

刘戒骄(1963—),男(汉族),黑龙江塔河人,中国社会科学院工业经济研究所研究员,产业组织室副主任,经济学博士,北京市,100836。

责任编辑 王书昆