

DRC

国务院发展研究中心 研究丛书 2015
Development Research Center of the State Council

丛书主编 ■ 李 伟

中国垄断性行业改革 评价及进一步改革思路

赵昌文 等著

CHINA REFORM OF
MONOPOLY INDUSTRIES
EVALUATION AND FURTHER REFORM PATHWAY



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

DRC

国务院发展研究中心 研究丛书 2015
Development Research Center of the State Council

丛书主编 ■ 李 伟

中国垄断性行业改革 评价及进一步改革思路

赵昌文 等著

CHINA REFORM OF
MONOPOLY INDUSTRIES
EVALUATION AND FURTHER REFORM PATHWAY



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

中国垄断性行业改革：评价及进一步改革思路/赵昌文等著.
北京：中国发展出版社，2015. 8

(国务院发展研究中心研究丛书. 2015 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0377 - 8

I. ①中… II. ①赵… III. ①垄断行业—经济体制改革—
研究—中国 IV. ①F121. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 185910 号

书 名：中国垄断性行业改革：评价及进一步改革思路

著作责任者：赵昌文 等

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 978 - 7 - 5177 - 0377 - 8

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京科信印刷有限公司

开 本：710mm × 1000mm 1/16

印 张：17. 25

字 数：170 千字

版 次：2015 年 8 月第 1 版

印 次：2015 年 8 月第 1 次印刷

定 价：42. 00 元

联系电话：(010) 68990642 68990692

购书热线：(010) 68990682 68990686

网络订购：<http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话：(010) 68990639 88333349

本社网址：<http://www.developress.com.cn>

电子邮件：fazhanreader@163.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

DRC

2015

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：张军扩 张来明 隆国强 王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 王一鸣 卢 迈 叶兴庆

包月阳 吕 薇 任兴洲 刘守英 米建国

贡 森 李 伟 李志军 李善同 余 斌

张小济 张军扩 张来明 张承惠 陈小洪

赵昌文 赵晋平 侯永志 夏 斌 高世楫

郭励弘 隆国强 葛延风 程秀生 程国强

“中国垄断性行业改革评价及进一步改革思路”

课题组

课题组顾问

刘世锦 国务院发展研究中心副主任

课题组组长

赵昌文 国务院发展研究中心产业部部长 研究员

课题协调人

梁仰椿 国务院发展研究中心中国经济年鉴社 研究员

课题组成员

王金照	国务院发展研究中心产业部	研究员
王忠宏	国务院发展研究中心产业部	研究员
王晓明	国务院发展研究中心产业部	研究员
魏际刚	国务院发展研究中心产业部	研究员
许召元	国务院发展研究中心产业部	副研究员
宋紫峰	国务院发展研究中心产业部	副研究员
李秀玉	国家工商总局	副研究员

总 序

推进高端智库建设 引领中国经济新常态

国务院发展研究中心主任、研究员

李伟

去年，中央提出我国经济发展进入“新常态”的重要判断。认识新常态，适应新常态，引领新常态，成为当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。

一年来，面对错综复杂的国际国内环境，在经济下行压力加大、经济发展结构性矛盾凸显的形势下，党中央、国务院带领全国各族人民和干部群众，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会以及中央经济工作会议精神，坚持稳中求进的工作总基调，加强和创新宏观调控，深入推进改革开放，力求实现稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的综合平衡。同时，重点推进“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带重大发展战略，大力推进“中国制造2025”的工业强国战略和“互联网+”行动计划，鼓励和促进“大众创业、万众创新”。这些战略部署和政策措施取得了积极成效，在一定程度上对冲了经济下行压力。从今年上半年各项经济指标看，经济增长与预期目标相符，结构调整继续推进，农业形势持续向好，发展活力有所增强。同时，经济下行压力依然较大，一些企业经营困难，经济增长新动力不足和旧动力减弱的结构性矛盾依然突出，需要我们继续保持战略定力，持之以恒地推动经济结构战略性调整；

同时加强危机应对和风险管控，及时发现和果断处理可能发生的各类矛盾和风险。

一年多来，国务院发展研究中心对我国经济进入新常态问题进行了深入研究。我们认为，新常态是我国经济运行度过增速换挡期、转入中高速增长后的一种阶段性特征。我国经济发展进入新常态，符合后发追赶型国家经济发展的一般规律，是后发优势的内涵与强度、技术进步模式发生变化后的必然结果，其实质是追赶进程迈向更高水平的新阶段。

新常态下的经济发展，增长速度已经不是核心问题，关键是要提质增效。只有做好认识新常态、适应新常态、引领新常态的大文章，才能实现我国经济向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段转换。而实现这一阶段转换的重要标志，一是经济体制改革的阶段性任务基本完成，二是结构调整及发展方式转变取得实质性进展，三是新的经济增长动力基本形成。如果不能完成这样的转换，我们的“两个一百年”目标将很难实现，也难以跨越类似一些拉美国家曾经遭遇的“中等收入陷阱”。

新常态下，风险、挑战与机遇并存。一方面，我们要看到，过去30多年中国经济在快速增长的同时，也积累了不少风险。在经济快速增长时期这些风险往往被掩盖，一旦速度降低后可能会逐渐暴露出来。制造业严重的产能过剩问题，面临资产重组和结构调整，不可避免地会引发产业更替、企业劣汰、员工转岗。在地方政府性债务、影子银行、房地产、企业互联互保等方面都潜伏着不少风险，“高杠杆、泡沫化”，最终都会向财政金融领域聚积。同时，当经济达到中等收入水平之后，不仅经济问题会更加复杂，政治、社会问题也会更加突出。人们的温饱问题基本解决之后，就会对公平、正义提出更高的要求，相应的政治诉求也会不断提升，过去长期存在

的贫富差距问题、腐败问题、环境问题、食品安全问题、社会信用缺失问题等，都有可能成为引发社会动荡的诱因。一旦社会稳定不能得到有效维持，追赶进程就会被迫放缓甚至中断。

在看到风险与挑战的同时，我们更应重视新常态下蕴藏着的新机遇。经济发展进入新常态，没有改变我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期的判断，改变的是重要战略机遇期的内涵和条件；没有改变我国经济发展总体向好的基本面，改变的是经济发展方式和经济结构。经济结构调整难免阵痛，但调整成功了就会提升资产质量，提升产业结构，并创造新的工作岗位和更大的价值。虽然一些传统产业需求饱和了，面临转产调整，但一些新兴技术、新的业态和新的需求正在涌现，供给创造需求的空间十分巨大。虽然国际市场对我国传统出口商品的需求增长放缓了，但我们利用装备能力、产业配套能力和资本输出等优势，在新一轮国际分工中，迎来向产业链中高端迈进的历史机遇。保护环境、治理污染表面看会增加成本，但提供需求快速增长的生态产品，走低碳、绿色发展道路，环保技术、新能源等领域则会带来新的增长动力。

总之，中国经济发展所处的新常态，既是由过去时发展而来的现在时，更是蕴含着巨大变革和创新活力，迈向历史发展新阶段的未来时。在这个演化过程中，认识新常态很重要，适应新常态也很重要，但更重要的是引领新常态，推动中国经济发展迈上新台阶。作为直接为党中央、国务院重大决策提供研究咨询服务的智库机构，国务院发展研究中心应该、也有信心能够对此发挥重要而独特的作用。

当前，国务院发展研究中心自身的建设与发展正在迎来一个新的历史机遇期。继2013年4月和2014年1月习近平总书记两次对国务院发展研究中心有关智库建设工作的报告作出重要批示之后，今

年1月中办、国办公布的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》将中心列为第一批国家高端智库建设试点单位，同时又列为负责联系协调智库的党政所属政策研究机构。我们深感使命光荣、责任重大、前景广阔。

在这样的背景下，“国务院发展研究中心研究丛书”连续第六年与读者见面了。今年的中心研究丛书包括19部著作，集中反映了过去一年多中心的优秀研究成果。其中，《信息化促进中国经济转型升级》全面、深入地研究了新一代信息技术正在对产业结构产生的深刻影响，分析了信息化推动中国经济转型升级的有利条件与挑战，并提出了实施信息化推动经济转型升级的“2+2”战略及政策建议，有助于人们理解和落实2015年政府工作报告提出的“互联网+”和“中国制造2025”战略；《国家（政府）资产负债表问题研究》《支撑未来中国经济增长的新战略性区域研究》等10部著作，是国务院发展研究中心各研究部（所）的重点研究课题报告；还有8部著作是优秀招标研究课题报告。

不久前，国务院发展研究中心刚刚度过了35岁生日，正从“而立”走向“不惑”。根据我们已经上报中央的国家高端智库建设试点方案，中心将实施“政策研究与决策支持创新工程”，推进研究提质、人才创优、国际拓展、保障升级四大计划。我们真诚地欢迎读者朋友们对这套丛书不吝批评、指正，提出宝贵的意见和建议；并热切地期待在今后的工作中继续得到社会各界的关心、支持与帮助，使我们在建设国际一流的中国特色新型智库、服务于改革开放和经济社会发展、推动国家治理现代化的道路上不断进步，为国家、为社会作出更大的贡献。

2015年8月1日

《中国垄断性行业改革评价与进一步改革思路》是国务院发展研究中心 2014 年度重点课题，由中心产业经济研究部（以下简称“产业部”）负责完成。多年来，产业部一直对垄断性行业改革进行深入跟踪研究，并且取得了一些阶段性成果。本次研究与此前相关研究有所不同，主要体现在以下两个方面。一是紧密结合新的改革形势，特别是十八届三中全会提出的改革新要求，通过开展本项研究，希望能对改革开放以来中国的垄断性行业改革有一个客观公正、科学严谨的评价；二是基于对过去改革经验教训的总结及原因分析，提出新时期的改革思路，相当于对新时期的改革方案设计、试点及其后的实施有一个预评估作用。在研究过程中，课题组就能源体制改革、油气体制改革、电力体制改革、电信体制改革、铁路行业改革等形成了多份中间研究成果，上报有关

决策部门，对相关改革起到积极的促进作用。

本项研究除了注重国际经验的比较分析外，非常注重调查研究。课题组不仅组织了多次赴国家有关部委，国家电网、中国石化、神华集团等国有行业龙头企业的调研，还先后赴北京、上海、重庆、广东、浙江、江苏、辽宁、吉林等省市就相关问题进行深入调查研究，获取第一手资料，听取地方各部门、协会及企业对地方垄断性行业改革的呼声。在实地调查研究的基础上，课题组力求本着实事求是的原则，准确把握新时期中国垄断性行业改革的重点、难点问题及关键领域，科学提出新时期改革的总体思路、主要目标和重点任务。

本项研究由国务院发展研究中心副主任刘世锦同志担任课题组顾问，产业部部长赵昌文为课题组组长，协调人为梁仰椿研究员，参加人员包括产业部王金照、王忠宏、王晓明、魏际刚研究员，许召元、宋紫峰副研究员，国家工商总局李秀玉副研究员。各章完成人情况如下。第一章：梁仰椿、宋紫峰、李秀玉。第二章至第五章：梁仰椿、王金照、王忠宏、王晓明、许召元。其中，第二章至第五章按照行业分别进行了研究，相关执笔人分别是王晓明（电信行业）、王忠宏（电力行业）、魏际刚（铁路行业）、王金照（石油天然气行业）、梁仰椿（民航业）、许召元（公用事业）。本报告是一个集体成果，但各执笔人对各自部分所表述的观点、结论以及可能在论据、解释及文献引用等方面尚存在的差错负责。

课题研究过程中，中心副主任刘世锦同志、张军扩同志多次

带领课题组进行调研并召开座谈会；产业部石耀东、钱平凡，中心其他部门的研究人员如马骏、高世楫、张永伟、袁东明、范保群、项安波、王怀宇等多次参加课题讨论。在此一并表示感谢！此外，还要感谢中国发展出版社在课题成果编辑校对出版过程中给予的大力支持。

希望此书能对关心中国垄断性行业改革的有关人士有所帮助，并对新时期中国的改革起到积极推动作用。当然，本课题研究过程难免受关注领域、调查取样、精力时间等方面的限制，尚存在不足之处甚至错误，请读者不吝指出，我们期待能在今后的研究中不断总结完善。

赵昌文

2015年5月

内容摘要 / 1

第一章

垄断性行业及其规制:若干基本问题的再认识

- 一、五种类型的垄断 / 4
- 二、垄断及其规制理论的演变 / 10
- 三、经济垄断的规制理论与实践 / 24
- 四、行政垄断的规制理论及实践 / 36
- 五、自然垄断与垄断性行业的关系 / 43
- 六、开展垄断性行业改革的基础:成本与需求变化产生影响 / 55

第二章

中国垄断性行业改革:进展及评价

- 一、打破垄断、培育有效竞争是中国垄断行业改革的根本任务 / 60
- 二、中国垄断行业改革的进程演变 / 64
- 三、中国主要垄断性行业改革进程及问题 / 68

第三章

垄断性行业的发展新趋势与改革新要求

- 一、垄断行业的可竞争性增强 / 150

二、垄断行业呈现出新的技术经济特征 / 161

三、垄断行业改革面临的新要求 / 179

第四章

新时期垄断性行业改革的基本思路、目标和主要任务

一、总体思路 / 183

二、主要目标 / 196

三、主要任务 / 197

第五章

深化垄断性行业改革的政策建议

一、深化电信行业改革的建议 / 207

二、深化电力体制改革的政策建议 / 219

三、深化铁路体制改革的政策建议 / 225

四、深化石油天然气行业改革的政策建议 / 231

五、深化民航体制改革的政策建议 / 251

六、进一步发展市政公用事业的建议 / 254

参考文献 / 260

我国垄断性行业改革已经进行多年，虽然取得一定进展，但与改革的总体要求尚存在较大差距。随着经济社会的发展，进一步深化改革的呼声日益强烈。特别是基础产业的垄断弊端，已对经济社会发展全局产生了越来越明显的负面影响。垄断行业成本高、效率低推高了经济社会发展成本；行业垄断限制社会资本进入、公平竞争和创新及其成果应用，能源资源等基础产品价格扭曲导致了社会资源的错配。加快推进垄断行业改革，提高效率和服务水平，提升产业竞争力，形成可持续发展机制，已成为我国深化经济体制改革的重要任务。

垄断性行业大多分布在国有企业，国资国企改革能否真正成功很大程度上也在于垄断性行业改革的成效。十八届三中全会提出，“国有资本加大对公益性企业的投入，在提供公共服务方面作

出更大贡献。国有资本继续控股经营的自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，推进公共资源配置市场化。进一步破除各种形式的行政垄断。”“推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域价格改革，放开竞争性环节价格。政府定价范围主要限定在公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节，提高透明度，接受社会监督。”由此可见，推进垄断性行业改革攻坚和重点突破刻不容缓。

与此同时，随着全球经济技术的发展，各国对垄断和垄断行业的认识正在发生变化，垄断行业的发展与改革的内容和发展也面临新的形势。以物联网、云计算、大数据、移动互联等信息技术应用为核心的新一轮科技革命和产业变革正在孕育兴起，互联网的创新成果开始深度融合于经济社会各领域。信息技术与实体经济深度融合带来的效率提升、需求扩大、成本下降在垄断性行业日益显现，正在不断改变原有垄断性行业的技术特征、产业结构、规模经济和范围经济的边界，自然垄断性行业的属性将被削弱，带来了更多引入其他社会资本、实现有效竞争的机会；新技术革命将引发生产组织模式重构，垄断性行业的组织结构将更加扁平化，不断冲击长期垂直一体化的自然垄断性模式产业；信息技术更加强调合作创新，重视提供系统性解决方案，各种新业态、新服务、新商业模式将应运而生，这将对提供垄断性服务的产业或环节带来巨大压力。变革一触即发，极大地推动了相关产

业的结构调整和产业重组，为垄断性行业改革带来了极好机遇。

在此背景下，对我国垄断性行业的改革进行客观公正、科学严谨的评价，总结和发现改革取得成效和未取得成效的主要原因、经验教训，对深入推进垄断性行业改革，具有重要的政策意义。本研究旨在从效率、公平、发展、产业竞争力、技术进步、社会福利等维度，对我国电信、电力、铁路、石油天然气、民航、公用事业等垄断性行业的改革进行评价，总结各垄断性行业改革进展不一的原因，继续深化改革存在的问题及障碍，对新形势下垄断性行业改革的必要性和紧迫性及改革的难点进行深入分析，并对改革的新思路提出政策建议，以对进一步在垄断性行业改革的重点领域及关键环节取得突破起到积极推动作用。

本研究共分为五个部分。第一部分是理论研究部分，在进行文献综述的基础上，形成对垄断性行业及其规制和若干基本问题的再认识；第二部分分析中国垄断性行业改革进展并进行评价；第三部分研究在全球新技术革命及我国改革总体要求背景下垄断性行业发展的新趋势与改革新要求；第四部分提出新时期垄断性行业改革的基本思路、目标和主要任务；第五部分提出进一步深化垄断性行业改革的政策建议。