

**Reform of China's Public Utilities and
Infrastructure in the 21st Century**

走入 21 世纪的中国 基础领域改革

迟福林 主编

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

走入 21 世纪的中国基础领域改革/迟福林主编. —北京: 中国经济出版社, 2000. 5

ISBN 7-5017-4883-7

I. 走… II. 迟… III. 基础工业-经济体制改革-研究-中国 IV. P421

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 15179 号

走入 21 世纪的中国基础

领域的改革

迟福林 主编

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

邮编: 100037

各地新华书店经销

北京星月印刷厂印刷

*

880×1230 毫米 1/32 14.5 印张 370 千字

2000 年 5 月第 1 版 2000 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1~2000 册

ISBN 7-5017-4883-7/F · 3881

定价: 22.00 元

目 录

序	1
---------	---

导论	4
----------	---

第一篇 基础领域改革国际经验

国际基础领域改革的经验和趋势	11
公私合营的基本原理和过程	14
政府提供基础设施改革制度环境的作用	23
公路部门和私人参与	30
德国统一后原东德基础领域的市场化改革	45
开放公共领域 刺激经济发展 ——德国走出经济低谷的经验	55
德国机场市场化改革及其对我国的启示	64
韩国国企改制、企业改革的主要模式及对我国的启示	70

第二篇 中国基础领域改革的背景与现状

中国基础领域改革:背景与现状	90
中国基础领域改革的时机分析	107
中国基础设施的发展现状及筹资途径	121

第三篇 中国基础领域竞争机制的建立

关于基础产业和重要领域市场化的几个问题·····	139
整体提高国有企业对国民经济的控制力	
——兼论公共基础设施领域改革特点·····	143
关于基础设施的定性、分类及运营机制选择·····	147
论中国基础设施建设的战略性选择·····	151
基础设施产业制度创新及模式研究·····	167
中国基础领域的对外开放·····	176
关于促进我国电信市场有效竞争机制建立的对策研究·····	189
中国电信开放的基本思路·····	205
以传输网络与电信业务的分离为起点进行我国电信企业的	
改革·····	214
分类建设和分类经营:铁路发展的新机制·····	225
国际铁路联运货物运价及其改革·····	233

第四篇 中国基础领域投融资体制改革

改革我国基础设施投资体系·····	238
中国基础领域投融资体制改革的探索·····	244
中国基础设施投融资体制改革问题·····	248
中国基础领域投融资制度研究·····	253
论公共基础设施投资的多元化·····	265
中国基础设施领域引进民间资本的若干问题探讨·····	281
民营资本参与基础设施建设的积极作用·····	298
关于深化我国基础设施建设体制改革的几点思考·····	307
交通基础设施建设资金来源与投资体制改革探讨·····	316
中国电信领域“中中外”投资方式的历史演变及其政策选择·····	325

基础性项目投资机制构造:以电力项目为例	331
银行在基础领域改革中的职能与作用	345

第五篇 中国基础领域改革与发展中的政府作用

中国基础领域改革与政府职能创新	354
中国基础产业政府管制改革的基本思路	361
中国自来水产业政府管制体制改革的探讨	365
管制者的立场——以中国电信产业为例	377

第六篇 中国基础领域改革案例

广东省基础设施建设成就和投融资改革	387
广西基础领域投融资改革	392
海南大型基础设施实行股份制的回顾与思考	395
海南高速公路股份有限公司案例分析	403
中国民航的改革与发展	412
三峡项目投融资体制改革	417
交通经济拉动区域经济发展——关于开通内昆铁路的实证 分析	423

第七篇 中国基础领域改革政策建议

关于加快我国基础领域改革的若干建议(二十二条)	434
-------------------------------	-----

后记

序

国务院经济体制改革办公室副主任 李剑阁

90年代,全球范围的产业和经济结构调整加快进行,综合国力的较量越来越成为世界经济竞争的主要方面。在综合国力中,基础设施占居重要的地位。一国的基础设施恰当与否,决定其在从事多样化生产,进行国际经济竞争,解决人口增长问题,减少贫困以及保护环境方面的成败。70年代以来,各国都把发展基础设施摆在首要位置。为了提高基础领域产品的生产效率,改善服务质量,降低成本和价格,西方国家纷纷放松对过去由国家垄断经营的公用事业领域的管制,引进民营资本,建立竞争机制。基础领域的改革极大地推动了基础设施相关行业的发展,基础设施产品的供给能力有了显著的提高,并成为近一二十年西方国家拉动经济增长的重要推动力。

当前,中国的改革开放已经进入与国际经济接轨、与跨国公司合作竞争的新阶段。在这种竞争的条件下,中国基础设施领域与发达国家相比,在技术、装备、资金、技术、人才等方面多处于劣势,成为提高国际竞争力的一个重要制约因素。此外,基础领域改革还是当前我国扩大内需拉动经济增长的重要选择。

以1997年10月份物价指数绝对下降为标志,我国经济出现了通货紧缩现象。为了制止经济增长速度的下滑,中央、国务院及时地在1998年下半年制定和执行了积极的财政政策,通过扩大国内需求

来刺激经济增长。今年又制定和出台了一系列继续全面启动需求的政策措施。中国宏观经济运行中最近出现了一些向积极方向变化的迹象：工业增长速度继续回升，工业产成品库存有所下降，价格指数下降幅度放缓，出口下降趋势得到扭转。随着一系列政策措施的落实和其效果的逐步显现，今年实现年初的经济增长目标，看来是有把握的。但当前中国国民经济运行中还存着一些不确定因素。2000年中国经济能否取得较快增长，还取决于一些条件能否被满足。其中一个非常重要的条件就是社会投资能否被新一轮国有投资所带动。在经济增长趋于下滑的情况下，通过扩大财政投资来增加投资需求是正确的政策选择，但是扩大财政投资的最终目的应该是带动全社会的投资，进而拉动社会总需求，实现促进经济适度快速增长的目标。因为几千亿的财政投资相对于数万亿的全社会投资来说毕竟只是一小部分。因此，在安排财政投资时，其着重点是使体现国家政策意图的财政投资能够带动和刺激广泛参与的全社会投资，目前，我们已经运用财政贴息等多样化支出方式，但总的来看，效果还不是很理想。从统计数字来看，今年固定资产投资累计同比增长持续回落，固定资产投资累计同比增长由3月份的22.2%下降到7月份的12.7%和8月份的10.4%，当月投资对经济增长的贡献已十分微弱。因此，今后如何通过实行积极的财政政策来带动全社会的投资，仍然是宏观经济面临的最紧迫的课题。

启动社会投资，推动经济增长，还有许多体制性的障碍需要解决。例如，长期以来在计划经济时代形成的投资体制在一些领域抑制了民间投资的积极性。尤其是基础设施领域，其投资体制改革的滞后，不仅导致基础设施供不应求，而且造成一些已市场化的行业，如制造业、加工业、商品流通业等出现投资过度、供大于求，加大了企业的投资风险，导致产业结构不合理，资源配置效率低下。最近，党的十五届四中全会提出国有资本要有进有退，有所为、有所不为的策略，国有资本要逐步从一些竞争性、营利性的行业中退出，集中力量去做一些关系国家整体利益和长远利益的公益性和自然垄断性都比较突

出的项目。基础领域要抓住这机遇,对阻碍基础领域发展的因素如政府过度干预、市场管制、大量垄断和行政性分割等,大胆地进行改革。坚持在国家宏观调控的指导下,基础设施建设项目充分向社会开放,鼓励国有、民营、私营企业和外来投资以各种形式向基础设施项目投资。以改革带动整个社会投资的增长,以改革来促进基础设施的优先发展。

我国基础设施领域改革十分重要,但由于这项改革触及到许多部门的利益,关系到国有经济战略重组的深层次矛盾。因此,改革是十分艰巨和复杂的。对此要有充分的认识,需要做好思想和理论上的认真准备。

导 论

中国(海南)改革发展研究院执行院长
中国经济体制改革研究会副会长

迟福林

面对 21 世纪我国宏观经济形势的复杂性,基础领域改革有着举足轻重的特殊作用。转型时期中国基础领域改革要解决好以下四个方面的主要问题。

一、我国基础领域改革在经济发展全局中究竟居于何种地位

国际经验证明,良好的基础设施能够提高劳动生产率,降低产品成本,提高生活质量,尤其是随着现代经济的发展,基础设施作为综合国力的重要组成部分,对于国家经济发展的作用越来越大。在这一点上,大家的共识是毫无疑问的。这里,我们需要讨论的问题是,如何判断当前基础领域改革对于宏观经济稳定与发展的重要作用。

1. 为什么扩大基础领域投资应当与加快基础领域改革同步进行? 有的研究证实,基础设施能力与经济产出是同步增长的,基础设施存量每增长 1%,国内生产总值就增长 1%。中国作为一个发展中的大国,基础设施的适度超前发展,对于未来经济的发展是至关重要的。为此,中国政府曾宣布近几年中国在基础领域的投资将高达 6 万亿人民币。去年以来,中国政府实施积极的财政政策,加大对基础领

域的投资,这对改善宏观经济环境起到了一定的作用。问题在于,如此庞大的投资无论从哪方面说,政府都不可能成为投资的主体,真正的主体是企业和社会。去年以来,政府的投资未能较大地带动社会的投资,主要原因在于我国基础领域的管理体制和运行机制严重不适合基础领域发展的需要;其次,政府的投资有一定的局限性。例如,重复建设、盲目上项目、互相攀比、突击花钱的现象还屡禁不止,因此这种投资搞不好就会产生低效率,甚至无效率。从经济持续增长对于扩大基础领域投资的内在要求看,基础领域改革的滞后状况不能再拖下去了。

2. 如何改变制约我国经济增长的结构偏差 交通运输、邮电通信、金融保险、教育科技等第三产业部门,不仅是连接第一、二产业与市场的中间环节,还是一、二产业发展的重要条件。我国第二产业的产出比重过大,是传统计划经济体制下片面推行工业化的产物。当我国的市场经济有了一定发展,由于市场制约使工业增长不能恢复到较高速度,从而主要由工业增长支撑的经济增长就不可避免地受到影响。90 年代以来我国交通运输、邮电通信、金融保险业以及教育科技在 GDP 中的比重一直是很低的,有的还有所下降。应当说,这是我国整个经济不能转入效率提高型持续增长轨道的直接原因。从我国现实的情况分析,交通运输、邮电通信等基础领域发展滞后的局面,与基础领域的改革滞后直接相关。

3. 我国基础领域的发展面临着经济全球化的严峻挑战。80 年代以来,西方国家基础设施领域发展很快,过去由国家垄断垂直经营的公用事业纷纷进行私有化改革,电信、航空、铁路、电力、供水等基础设施和基础产业正在全球范围内开放。由于基础设施领域大多是技术密集和资金密集产业,跨国公司扮演着重要的角色。因此,基础领域的竞争强度较其它产业相比更加国际化和白热化。在这种竞争的条件下,中国基础设施领域与发达国家相比,在技术、装备、资金、人才等方面均处于劣势,成为制约中国经济竞争力提高的一个重要因素。长期以来由于投资不足,中国基础设施成为经济持续快速增长的

“瓶颈”，造成经济波动和资源配置的低效率。虽然这几年经过大规模建设，基础设施总量和水平上了一个台阶，但是，这一改善具有明显的弥补欠帐的性质。当前，电力、交通、通信等领域出现的供需平衡也是一种暂时的低水平平衡。水利、城市基础设施的状况则还严重地滞后于经济发展的需要。更何况，信息社会和知识经济时代的到来，信息基础设施的建设更是刻不容缓。随着中国加入世界贸易组织日程的临近，中国基础领域参与国际竞争已成为不可逆转的历史潮流。基础领域面临开放的大环境，逼迫我们要抓住机遇，迎接挑战，探索基础设施和基础产业的发展振兴之路。

简要的分析试图说明，基础领域已成为我国拉动市场需求、启动市场消费的重要组成部分；基础领域的产业结构和组织形式的深刻变化，在我国经济结构调整和国有经济战略重组中的地位越来越重要。因此，扩大基础领域投资必须与加快基础领域的改革同步进行，以增强基础领域的效益性和竞争性。

因此，我们需要讨论的主要问题，既不是基础领域要不要加快改革，也不是要不要以市场化为目标的基础领域改革。我们面对的问题是，如何为拉动经济增长，寻找一系列加快基础领域改革的有效途径和办法。

二、如何在通货紧缩的压力下加快推进基础领域改革

近两年来，我国宏观经济出现了通货紧缩趋向。通货紧缩的典型特征是投资机会的减弱和投资的边际收益下降，与此相应，则是储蓄的相对过剩，表现在市场上，就是产品过剩、开工不足和物价持续下降。如果通货紧缩日趋严重，必将导致经济衰退。1998年以来，针对我国出现通货紧缩的趋向，政府采取的扩张型的货币政策和积极的财政政策是有效的。但是，依靠财政发行国债，扩大政府的投资和需求来刺激经济增长的效益是暂时的，并且是有限度的。因此，必须调动民间和社会各方面投资的积极性，刺激企业的活力。

加快开放基础设施投资领域，采取多种措施吸收民间和社会资

本进入基础领域,推进基础领域投融资的市场化进程,应当成为我国通货紧缩下宏观经济政策的重要内容。

中国基础领域打破垄断、开放竞争应和引入民间资本同步推进。我国基础领域的一些行业,在开放市场、引入竞争的同时并没有适时引入民间资本,其结果要么行业的竞争难以真正形成,要么进入竞争的企业缺乏持久竞争力。这方面,航空业和成立中国联通以后的电信业都提供了值得研究的案例。为了适应基础领域开放竞争的需要,应当大力推进基础领域投融资活动的市场化进程,让广大的民间主体在基础领域逐步发挥重要作用。

1. 拓宽基础领域企业的融资渠道。“七五”以来,我国基础领域建设资金主要来自两部分:一是国家基本建设贷款,二是来自各部门各行业征收的各种基金和税费。今后,我国基础领域建设资金来源的渠道将要有很大变化,在继续利用间接融资方式的同时,更多的依赖直接融资渠道。这样,不仅能缓解资金紧张状况,充分利用社会闲置资金,而且可以优化筹资结构、提高投资效率。

2. 鼓励企业投资基础设施领域。基础领域大规模投融资,不仅要靠单个企业自我积累和利用资金市场筹措建设资金,而且还要依靠企业之间的联合,利用资本市场来集中企业的分散投资,扩大投融资规模。例如:(1)企业联合组成股份制的企业集团,把分散的资金、技术、人才集中起来组成股份制企业,从而形成单个企业所达不到的规模投资能力;(2)企业之间通过资产兼并与产权重组形成新的股份制企业集团,从而可以成为基础领域大中型项目的建设主体;(3)通过和跨国公司的合作,引进先进适用的技术、资金、管理经验和营销方式并与国际基础设施和基础产业的生产、销售和服务网络逐步并轨,壮大企业集团的实力,增强国际竞争力。

3. 积极合理有效的利用外资。改革开放以来,外资在缓解中国基础设施“瓶颈”方面发挥了重要作用。随着中国基础领域市场化程度的不断提高,采用国际通行的多种融资方式,更加积极有效的利用外资,增强外商投资的吸引力,对基础领域的改革和发展仍将起着重要

作用。

面对通货紧缩的压力,采取必要的政策和措施吸引民间和社会资本以及外来资本进入基础领域有着特殊的意义。但是,由于我国民间和社会资本进入基础领域有着更为复杂的背景,因此,需要我们着力研究民间和社会资本进入基础领域的条件和政策。

三、如何在我国基础领域打破垄断,加快建立竞争机制

现实的情况说明,我国基础领域能不能有效吸引内外资金,能不能增强竞争力,并由此加快发展速度,关键取决于能否在坚持基础领域市场化改革的大目标下,打破垄断,形成竞争机制。国家宏观调控的主要目标,应当是支持和维护平等竞争。

1. 分解业务,打破垄断,形成基础设施市场。从国际经验看,并非基础领域所有产业都具有自然垄断性,有相当部分基础设施和基础产业具有竞争性、盈利性。尤其是随着技术的变革、产业需求的扩大、行业生命周期的演变,一些自然垄断行业维持自然垄断的条件在逐渐弱化甚至消失,这些行业也要求打破垂直垄断、放松管制,进行企业化、市场化改革才能促进自身的发展,满足社会的需求。即使在有较强自然垄断性特征基础设施产业内部,往往既有自然垄断性业务,又有非自然垄断性业务。基础领域改革应首先区分竞争性行业和自然垄断性行业。政府要逐步从竞争性行业中退出,以集中力量搞好社会性、公益性的基础设施建设。

2. 公开招标,将竞争机制引入基础设施领域。各国基础领域的改革实践证明,竞争是提高基础设施产业经济效率的根本途径。基础设施领域的竞争机制可以通过公开招标的方式进行。招标投标活动应遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则进行,使不同所有制的参与者都能平等地以投标方式展开市场竞争。

3. 积极推进基础设施的公司化改造,实现投资主体多元化,扩大基础领域的股份制经济规模。基础领域竞争机制建立与基础领域企业的产权制度改革是同步进行的。只有建立明晰规范的产权关系和

完善的内部治理结构的企业,才是基础领域市场的竞争主体。股份制应成为基础领域企业的主体形式,对未来一些有盈利性的运输、通信、能源等基础产业和基础设施,要大力鼓励采用股份制的方式进行建设。在基础领域股份制改革的同时,政府要对基础领域的部分国有资产存量进行优化组合,打破资产存量与增量的相互“隔绝”状态,通过拍卖、兼并、承包、租赁等方式收回部分资金,以实现国有经济的战略调整。

如何在我国基础领域展开充分的市场竞争,并由此形成较为完善的竞争机制,是我国基础领域改革的重头戏。现实的情况说明,我国基础领域建立竞争机制的时间太长是十分不利的。对这一点,应当有清醒的估计。

四、如何有效发挥政府在基础领域改革中的作用

当前经济增长缓慢的原因主要是受到经济体制和结构性矛盾的制约,并主要表现为政府管理体制滞后于经济市场化的进程。这一点,基础领域最具典型性。因此,在基础领域加快政府职能转变,彻底实现政企分开,才能有效地发挥政府在基础领域改革中的作用。

1. 制定基础领域产业结构政策,使投资主体的投资方向与规模的选择符合社会整体需要。在基础领域市场化改革的同时加强产业结构政策的调节,包括制定科学的产业结构政策和有效的产业结构政策实施手段,以便从宏观上为投资主体的市场选择确定一个大致的框架和方向,是极为重要的。

2. 反对垄断、保护竞争,改革基础领域价格管理体制。在基础领域改革的起步阶段,政府维护市场竞争机制的作用,应体现两方面:在市场机制能基本发挥作用的领域,政府实施维护和促进竞争的政策,保证小企业象大企业一样参与基础领域竞争;在公共性、自然垄断性较强的领域,政府要与企业 and 消费者谈判、协调,针对市场准入、价格、服务建立约束市场供求双方的规则,达到保护消费者权益的目的。基础领域价格管制应主要针对自然垄断行业,而在一般非自然垄

断性业务领域,由于多家企业竞争性经营,竞争机制会自动调节价格,因此对竞争性强的基础领域产品价格,要逐步放开,由市场决定价格。对带有自然垄断性行业的产品和服务,应提高价格管制效率,防止少数企业滥用市场垄断力量谋取高额利润。

3. 先易后难、逐步推进基础领域的市场化改革。基础领域市场化改革触及到各部门利益,关系到国有经济战略重组的深层次矛盾,问题很复杂。改革既要看到压力、抓住机遇、积极推动,又要从长计议、统筹安排、慎重从事、逐步推进。例如:长期准备,限期完成;先易后难,先立后破;区别不同情况,采用多种方式和手段。要尽可能地减少改革的阻力和磨擦,降低改革的风险。

第一篇：基础领域改革国际经验

国际基础领域改革的 经验和趋势

基础领域主要涉及三个方面的改革：所有制的改革、竞争的改革、监管的改革。这三个方面是密切相关的。

所有制的改革

过去的作法是完全排它的国家所有制，即私有部门或其它部门都无权涉及，这是二战后到70年代世界上一种很自然的作法。70～80年代，这种模式的缺点开始暴露出来，首先是在投资方面受限制，使政府受到很大的压力，政府不能筹集所需的资金。当然，这是一个最不重要的原因。我们发现，从所有国家发展历史来看，无论是发达国家还是发展中国家，一旦国家介入公共设施，其决策者的作用和管理者、经营者的作用就会互相混淆，从而导致经营不善、效率低下。因为这些管理人员无法优化其业绩，这可能出自政治或其它的原因。

世界各国经验表明，发展中国家和过渡经济国家在改革中处于更领先的地位，英、美、日、法、德都有公私联营的投资，但与发展中国家或过渡经济国家相比较，后者的公私联营比例更高。也许这是我们

在考虑国际最佳作法时应该考虑到的。从过去 8 年来看，自 1990 年开始，私人参与基础领域融资已成为发展中国家的一个趋势。私人融资逐步上升。当然，在去年又有所下降，主要是因为亚洲的经济危机所造成的。世行的报告表明，1999 年投资又有回升趋势。

各地区的私有投资情况：拉丁美洲私人投资最多，几乎占了一半；东亚占第二位；然后是欧洲和中亚；再次是南亚、中东、沿撒哈拉地区。各行业私营投资的比例：通讯的私有投资最多，然后是电力煤气，再次是水的供应和卫生领域。

竞争机制的改革

很多国家的经验表明，垄断的效率是很低的。因为缺少创新能力，而且对消费者需要反应很慢，因此，消费者不满，但又别无选择，只能给什么要什么。要解决这种问题，新的作法就是尽可能引入竞争。我们现在对自然垄断有不同的看法，可把有些部门的一些领域分解出来引入竞争，比如电力领域，不但有发电，还有电力的供应和服务，这些都可以引入竞争。已有许多国家这样做了。还有一种是市场化的竞争——公司竞争，近似这样的竞争，通过对比业绩等作为基准竞争。竞争机制的改革是比较复杂的。发电有不同的发电单位，中间是输电、配电，然后是零售。应该有多少个发电厂才合适？在分销上，需要多少公司？问题很具争议性。现存企业通常不愿意被分解开来，任何地方都一样。所有发电公司是通过一个单一的买主再卖给企业销售商呢？还是发电公司直接卖给客户，这也是有争议的问题。

监控机制的改革

国家如何在此领域中行使权力？在过去作法中，由于主要是国家所有，各部委有很大的裁决权，决定这些领域的定价、投资、服务质量。但不幸的是，这种模式造成了低效，因为全世界各国的政府只要得不到公众的欢迎，就不想提高价格，价格无法提高，也就无法提高服务质量。因此，我们应把监管尽量独立出来。什么是“独立”？不同