



Zhongguo
Gaige Kaifang
Congshu

中国改革开放丛书

中国改革开放

1978—2008

理论篇·中

ZHONGGUO GAIGE KAIFANG CONGSHU

主 编 张 平 副主编 彭 森 杜 鹰



人 民 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国改革开放：1978—2008. 理论篇. 中 / 张平主编.

—北京：人民出版社，2009.3

ISBN 978-7-01-007752-9

I. 中… II. 张… III. 改革开放—概况—中国 IV. D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 026034 号

中国改革开放：1978—2008

ZHONGGUO GAIGE KAIFANG : 1978 — 2008

张 平 主 编

人 民 出 版 社 出 版 发 行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京外文印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷

开本：710 毫米×1000 毫米 1/16 印张：223.75

字数：3500 千字

ISBN 978-7-01-007752-9 定价：450.00 元 (全九册)

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010) 65250042 65259539

目 录

一、改革开放的理论与实践	(1)
改革开放的历史进程与当代中国马克思主义的发展	邓剑秋 (2)
新时期经济体制改革要向纵深推进	聂高民 (16)
中国特色社会主义理论体系的基石	蔡常青 (30)
改革开放与马克思主义的发展	周呈芳 (39)
我国社会发展阶段的历史性变化	
..... 中国(海南)改革发展研究院课题组	(53)
改革开放30年来“解放思想”进展的轨迹和启示	邢幼青 (75)
弘扬先进文化的主旋律	寇从俊 (89)
我亲历的改革开放	洪佳和 (99)
改革开放以来民族区域自治制度的坚持、发展和完善	李春晖 (104)
中国区域发展战略:回顾、反思与新走向	高新才 童长凤 (113)
两型社会建设综合配套改革的基本思路与主要任务	
..... 李振京 张林山	(124)
城镇化是推动中国发展的长期重要力量	
..... 国家发展和改革委员会小城镇改革发展中心	(134)
改革开放以来我国服务业体制改革的进展、问题与攻坚部署	
..... 郭怀英	(142)
成长中的法治国家	温红建 (153)

关于社会主义市场经济的法制建设	张 军 (160)
-----------------------	-----------

二、农村改革和城乡统筹发展 (169)

我国农村改革 30 年的成就、问题与今后改革思路	
..... 马晓河 黄汉权 蓝海涛 (170)	
30 年历史跨越：我国农村改革的回顾与展望	郭晓鸣 (183)
解决“三农”问题之我见	于永平 (194)
缩小城乡发展差距 实现城乡统筹发展	
..... 朱名宏 郭艳华 江彩霞 (201)	
统筹城乡综合配套改革的政策方向研究	聂高民 张 征 (217)
坚持统筹城乡发展 逐步改变二元经济社会结构	梁文浩 (228)
重庆市统筹城乡发展的文化生态问题研究	陈晓莉 (238)
湖北省乡镇综合配套改革的历史进程回顾	孙 军 (247)
统筹城乡发展 处理好资本下乡与农民进城的辩证关系	
..... 田成川 (255)	
改革开放 30 年中国农村土地制度改革的回顾与思考	蒲 实 (263)
浅析当前基层农田水利体制改革问题	许明忠 (277)
新形势下农村信用社面临的新问题与应对策略	慕石雷 (285)
农村信用社法人治理结构改革问题研究	王震宇 (293)

三、完善基本经济制度和国有企业改革 (305)

- 改革开放 30 年我国非公有制经济发展
 夏小林 黄文夫 张志勇 (306)
- 中小企业发展 30 年 黄顺军 (322)
- 中国垄断行业引入竞争机制的国际背景、进程和模式选择
 戚聿东 (332)
- 基础设施特许经营的实践与思考
 北京市发展和改革委员会基础设施处 (366)
- 深化能源领域改革开放 促进经济持续健康发展 左仁贵 (375)
- 我国电力行业改革:取向、路径与绩效 史立新 黄云鹏 (385)
- 试论我国天然气管网运营的政府监管体系和法律法规建设
 何晓明 李晓东 (399)
- 城市化进程中村级集体经济产权制度改革的思考 and 对策
 李柏松 (411)
- 回望周村乡镇企业产权制度改革 王 星 雍永利 张克勇 (423)
- 改革开放以来北京流通业非公有制经济变迁与发展 龚晓菊 (435)

四、现代市场体系建设 (451)

- 勇于变革 勇于创新 深化价格改革 中国价格协会课题组 (452)
- 30 年价格体制改革的历程、成就与经验 王学庆 杨 娟 (476)
- 价格改革的历程和经验 朱明龙 周智高 (489)

进一步深化我国城市水价改革	姬鹏程 (500)
资源要素价格和环保收费的市场化改革	
..... 王小宁 侯守礼 赵俊强 (511)	
中国就业体制改革 30 年	谭永生 (521)
湖北省土地市场建设回顾与展望	湖北省国土资源厅 (534)
关于延庆县农村集体建设用地流转情况的调研报告	
..... 中共延庆县委研究室 延庆县国土局 (548)	
粮食流通体制改革 30 年：回顾与反思	王双正 (558)
率先探索 科学推进 在解放思想中建立和完善粮食流通新体制	
..... 广东省粮食局 (582)	
吉林省粮食流通体制改革 30 年的成就与经验	濮春林 刘笑然 (595)
我国股票市场对产业结构升级调整的影响研究	
..... 杨国辉 孙 霞 (606)	

五、政府职能转变和行政管理体制改革 (621)

加快行政管理体制改革 建设服务型政府	
..... 国家发展和改革委员会办公厅 (622)	
基本公共服务体制变迁与制度创新	
..... 中国（海南）改革发展研究院课题组 (634)	
大部制：中国行政管理体制改革的导向研究	张华娇 (648)
论民主建设视角下的政府信息公开	黄明贵 张华娇 (657)

完善政府应急管理体系	钱 毅 赵 阳 (666)
乡镇行政体制改革回顾与展望	孙 平 (675)
湖北省城市基层民主政治建设的实践与思考	徐昌洪 (684)
北京市基层社会管理体制改革的经验和思考	万 军 (691)
国防动员：与时俱进 30 年	任 民 (706)
关于国家战略物资储备体制改革的一些思考	芮执多 (716)
科学界定职能 深化统计改革	芮执多 梁开光 (724)
提高科学性 确保公信力	马建华 (732)
在探索中不断完善的药品价格评审	
..... 国家发展和改革委员会药品价格评审中心	(753)
顺应大势 锐意进取 努力开拓价格认证新局面	
..... 陈 峻 李作岩 吴 楠	(761)

六、社会体制改革 (773)

中国社会管理体制改革的 30 年	邢 伟 (774)
事业单位改革的目标取向及路径探索	郝 磊 (787)
深化社会保障制度改革	孙长学 (795)
社会保障制度改革之探讨	汪震海 (812)
父母养老方式选择与应对老龄社会风险的战略思考	尹志刚 (824)
以系统性制度创新解决看病难的杭州实践	
..... 何新根 王晚霞 张 媚	(838)

七、对外开放和涉外经济体制改革 (849)

- 推进沿边开放，繁荣边境地区经济
 新疆维吾尔自治区边境贸易管理局 (850)
- 改革开放 30 年我国对外直接投资的回顾与展望
 王晓红 李自杰 李耀辉 (863)
- 我国对外开放的伟大事业不断走向辉煌 林其辉 (874)
- 对外开放的历程、发展经验及前景 张燕生 (896)
- 国际资本流动背景下中国资本开放的挑战与转型 张莱楠 (911)
- 内地与香港经济融合发展回顾与展望 武小欣 (922)
- 中国经济内外不平衡问题分析 王远鸿 (936)
- 自由贸易区发展的国际比较和对我国保税区转型的政策建议
 李春梅 (948)
- 人民币汇率改革的进程、挑战和前景
 陈东琪 张岸元 王 元 (958)

八、地方改革实践 (975)

- 改革开放以来内蒙古经济增长方式的历史考察研究
 王彦东 李相合 (976)
- 全面推进铁西工业区调整改造 努力建设世界级装备制造业基地
 沈阳市铁西区人民政府 (984)

吉安市加快推进经济体制改革的思考与对策	黄六根 (994)
成功的探索 辉煌的成就	秦如培 张吉勇 (1001)
先行先试探路子 科学实践建和谐	陈 坚 (1012)
新疆生产建设兵团 30 年改革实践的重大启示	王瀚林 (1021)
新疆生产建设兵团推进团场改革开放的历程与成就	
.....	周国胜 金勇钢 刘 智 (1035)
改革开放以来广州技术创新体系的建立与完善	
.....	涂成林 易卫华 (1046)
新时期深圳经济特区发展的战略定位与策略分析	
.....	陈 恩 黄桂良 (1061)
 附录 1 中国改革开放 30 年大事记	(1077)
附录 2 从数字看改革开放 30 年成就	(1186)
后 记	(1189)

试论我国天然气管网运营的 政府监管体系和法律法规建设

何晓明 李晓东

(国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所)

1998年,我国石油天然气行业的重组在一定程度上打破了政企不分、国家公司垄断经营的格局,为天然气工业的发展初步营造了竞争性的市场环境。但是,在行业重组的同时,政府监管体制及其法律框架并没有及时地进行必要的改革和建设,特别是天然气管网作为天然气上下游产业链的自然垄断环节更需要从运营方式、费率制定、管网准入、普遍服务等方面加强监管,从而使天然气工业的发展能够破除体制和制度上的一些障碍。同时,为使已经进入快速发展时期的我国天然气工业更加健康、有序地发展,也应借鉴成功的国际经验,对天然气管网运营建立现代监管体系及监管的法律框架。

一、国外天然气管网的政府监管模式及法律体系

(一) 监管的理念、重点和模式

世界各主要天然气生产和消费国对天然气管网普遍形成的行业监管基本理念是:在天然气行业一切可以引入市场竞争的领域应放松政府管制,充分发挥市场的调节作用;对于产业链中具有自然垄断特点的天然气长距离运输、区域和地方输配气等管网,则通过立法,构建以公正、公平、公

开为原则的经济监管框架，用政府的经济监管替代市场，在获取规模及范围经济效益的同时，通过一系列措施限制优势企业滥用市场权力的行为，确保天然气市场的公平和高效运行。

由于天然气长距离运输和城市配送管网属于资本密集型基础设施，并且具有十分明显的自然垄断特点，因此，各国为了在实现投资建设的规模经济效益的同时，确保管网使用者和最终消费者的利益不受侵害，在法律中明文规定了对于石油天然气管网规制和管理的目标，即：确保管网的开放，在有运输容量的前提下，一切需要管输服务的企业都有权进入管网，在运输容量有限而要求提供运输服务的企业过多时，采取按比例分配的办法，防止管道经营者滥用自然垄断的市场优势地位操纵收费价格和限制管网使用者公平进入管道，提高管道建设和运营的经济效率；在保护管网用户和消费者利益不受侵害的同时，确保管道经营者的财务生存能力，使之能够获得合理的回报，以便提供长期稳定的石油天然气运输和配送服务，并在市场需求增加的情况下，具备提高运输量和扩大服务范围的经济实力。

为实现上述目标，各国都依法设有政府能源主管机构，其中下设了专门分管油气管网的监管机构。政府在这一领域的监管重点是市场参与者对管网的公平准入、管道企业的管输服务价格和服务质量。

以英国为首的欧盟各国为了更好地实现政府监管目标，经过十几年的努力，在2004年7月之前基本都完成了本国天然气行业的结构调整，通过对天然气产业链中可竞争环节和自然垄断环节的拆分，实现了上游勘探、开发、生产和下游天然气销售的市场竞争，天然气行业监管的重点也转向促进行业竞争和对天然气运输配送等自然垄断环节费率及服务的监管。

世界天然气生产与消费国在其天然气行业长期发展过程中，主要形成了两种管网经济监管模式，即：以美国、加拿大为代表的北美规则式经济监管模式和以英国为典范的欧洲许可证式监管模式。

（二）各国对天然气运输管网监管的经验总结

根据美国、加拿大和英国乃至欧盟各国对天然气管网监管的经验，各国由于政治制度、经济体制、社会发展水平、工业基础、资源赋存，乃至人文环境的不同，在油气管网监管方面既有共性，亦有差异：

1. 共性

世界主要天然气生产国和消费国监管模式的共同之处是：

(1) 为了实现政府依法监管、企业依法经营、市场参与者公平竞争和国家、企业、消费者利益有效平衡的行业目标，各国普遍制定了适应本国国情的法律法规，构建了完整的监管框架，对政府和监管机构的职权、监管的实施做出了明确规定，为行业健康有序发展提供了坚实的法律基础和可靠的制度保障。

(2) 在促进天然气行业的发展中，各国政府均发挥了至关重要的指导作用。政府在行业管理中的定位和任务是：正确把握行业特点，制定并调整国家的行业总体目标、规划和基本政策框架（如行业准入、定价、税收等方面的原则），确定政府参与的方式和程度以及各个发展阶段政策倾斜的重点领域和干预手段；审慎选择管制方式调整的时机；并充分注重市场准入政策与基础设施及市场开发程度的协调，监督监管机构按照公平、公正、公开的原则对行业实施经济监管。

(3) 在企业自我监管、政府部门直接监管和独立的监管机构监管这三种不同类型的监管制度中，上述国家不约而同地选择了独立监管的模式，即：依法建立与政府保持相对独立的监管机构并对其授予必要的权力，以完成具体的行业监管任务。这种选择的目的是通过分离政府制定政策的职能与实施政策的职能，避免政治和特殊利益集团（如企业、金融机构和其他非政府集团）对日常监管活动的不恰当干预；确保监管由具有高水平专业技能的专家组成的机构实施，并在监管机构高层负责人的选配、建立防止“监管俘获”（即利益集团对监管人员的收买）机制、建立监管绩效评估体系等方面形成一整套行之有效的制度，以实现监管的高质量。这种稳定和可预期的独立监管体系有利于构建公平的市场环境，建立政府与投资者的互信关系，从而促进了管网领域投资的活跃、竞争的有序、效率的提高。

(4) 在国家大法和行业性法律法规框架下，各国都有一套管道运营管理的实施细则，制定这些细则的主体虽然不同（政府部门、监管机构、行业协会制定和企业起草监管机构审批的情况并存），既涉及规范管道企业运营的“管网行为规范”，又包括约束管网用户行为、协调服务提供者与消费者关系的“管网通用条款”，以及与之配套的标准合同范本，为行业管理提

供了具体可行的操作办法。

2. 差异

各国对天然气管网监管的差异主要表现在行业规制和监管模式上。

美国、加拿大等国的规则式监管模式的要点是：在《能源管理法》、《石油和天然气操作法》、《天然气法》、《天然气政策法》等一级大法中笼统规定监管的目标和原则，监管机构在此框架内有较大的决策自由度，决策通常主要依据长期监管的实践。但是，在其决策的过程中必须遵循法律规定的程序，并接受司法审查和监督；在这种模式中，法律对被监管企业的权利和义务也只有原则性的规定，每个被监管的管道企业虽然要向监管机构提交自己的服务条款，以供评估和审批，但具体内容通常在与用户等利益相关方协商签订的合同中规定。双方一旦出现争议，可以依照相关法律，通过司法程序作出裁决。北美完整的法律体系和历史悠久的商业合同制是这种模式有效运作的基础。

这种模式的优点是法律规定的监管程序和过程完全透明，使被监管企业和用户有良好的决策预期，缺点是过分遵从和依赖法律，整个过程耗时耗资。

英国和欧盟各国的许可证式监管模式的要点是：在英国的《天然气法案》、《公用事业法案》等一级大法中及欧盟近年来制定的各项天然气法案，都明确定义了许可的范围、许可证的类型及其管理程序，并授权许可证的颁发机构和标准许可证条款制定机构，这些机构有权根据个案调整许可条件。虽然各国颁发许可证和制定标准条款的机构不同，但许可证的管理则都是由监管机构负责。这种模式的优点是实施简便，管道投资者和运营者的职责定位明确，缺点是操作的透明度差，许可条件调整的随意性过大。

二、我国天然气管网的政府监管现状及存在问题

（一）天然气行业的体制安排不利于监管

目前，石油天然气行业是我国为数不多的以国有和行政性垄断为主的行业，其中的中石油、中石化、中海油都是国家控股的上、下游一体化的企业。在油气行业的上游市场，三大石油公司构成了绝对的市场主体，其中探矿权登记面积：中石油占41%，中石化占23.5%，中海油占31.7%；采

矿权登记面积：中石油占82.4%，中石化占12%，中海油占4.5%，而近百家中小石油公司多数靠承包国有公司放弃的低品位边缘油田生存，这种由几家大公司垄断的上游市场结构使天然气行业缺乏公平竞争的市场环境，不利于形成气源多元化、全国统一的、开放的天然气市场，而这正是对天然气管网实施专营和政府监管的必要条件。

（二）缺乏专门的监管机构和监管法律框架

目前，政府对天然气行业的上、中、下游一律沿用传统的行政管理方式，对其中的长输管网等自然垄断领域缺乏现代监管，政府主管部门既是政策制定者也是执行者，没有独立的监管机构，也没有一套符合现代监管要求的监管的法律程序；并且按照我国现行的政府行政架构，不仅在中央一级缺乏一个统一的机构对该行业进行监管，而且对跨省的区域性管网也难以设立相应的监管主体。

（三）现行管理体制政出多门，不利于形成统一监管体系

目前，能够对天然气行业实施行政管理权的政府部门多达十余个，并且在一个部门内就分别有规划、投资、价格等不同司局对天然气行业进行管理，而又没有一个部门或司局对长输管网进行监管，职能分散、重复、交叉及缺位并存，以政策规制为主的这种行政管理也缺乏法律的权威性和严肃性。

总之，目前石油天然气行业的市场结构以及对长距离管道运输和城市输配气管道等基础性服务设施的独家垄断和疏于监管的体制安排是违反经济规律的，是与现代监管理念相悖的。石油天然气作为网络依赖型基础产业，其自然垄断领域是无法由市场调节实现公平服务的，只有通过专门的法律约束和法律授权的监管机构才可能对长输管网和城市配气等强制实行普遍服务和第三方准入原则及实行公平合理的天然气运输费率。

三、如何加强政府监管及监管的法律体系建设

（一）政府监管的市场环境（或体制安排）

在实现气源多元化的基础上，放开天然气上游和终端市场，即应充分

发挥市场竞争机制在天然气的生产和销售这两个非自然垄断领域中的资源配置作用。其中包括允许一切有资质的企业公平地参与天然气勘探、开发的区块竞争,逐步放开天然气井口价,资格用户有权力直接选择供应商等。

(二) 政府监管的主要内容

天然气工业是网络依赖型工业,管网是其生产企业通往终端市场的桥梁。而同时,管网系统又是投资巨大的基础设施,具有规模、范围和环境经济性,因此,管网系统属于自然垄断领域,且具有公共服务性质。天然气工业的这一特性决定了如果不能妥善处理产业链上游气源供应的竞争与中、下游输配管网的自然垄断之间的关系,则可能出现两种倾向:一是由于基础设施的被垄断,特别是被同时拥有天然气商品和管网设施两种资源的企业所垄断,全国统一的管网系统将无法形成,从而遏止多元气源的进入和竞争,既难以保证供应,又使市场效率低下;二是为了不受制于管网拥有者,有实力的天然气开发企业将会投资自建管道,从而导致重复建设。因此,要防止上述倾向的发生应按照以下原则处理天然气上中下游产业链中竞争领域和自然垄断领域之间的关系,即:放开非自然垄断的上游领域以及终端市场(目前国有公司垄断天然气资源并实行上下游一体化的经营模式,这种体制安排实际是不利于政府监管的,但本文暂不涉及),而在中下游自然垄断领域授予经营者垄断权,但必须通过专门的监管机构的公平、公开、独立的监管来代替市场机制的作用。它所需要的重要的制度安排主要包括三个方面:管道的第三方准入政策;对天然气长输管线运输费率的管制(还应该包括根据天然气上游市场发育的不同阶段对井口价采取或管制或适当管制或放开等不同的监管方式,但本文也暂不涉及);监管的法律体系建设。

1. 建立管网公开准入机制

即通过监管条例或管网专营许可证制度规定,任何有资质经营天然气业务的企业,都应被允许与管网经营者签订运输合同。即使是没有事先的合同,只要输配系统有闲置的运输能力,就应能够公平地进入管网,并在合同规定的任何收(交)货点提交(提取)天然气商品。在主干管线或管网内,所有气源接入点及终端市场连接点之间都是互联互通的,不应存在阻碍天然气商品流通的任何障碍。

2. 公开准入机制的主要内容

(1) 定义资格用户，并允许其自行选择天然气供应商

从一定程度上说，如果没有能够自由选择供应商的用户，管网就没有必要打破独家经营的格局，因为不存在第三方使用管网服务的需要。

已经或正在建立统一天然气市场的国家的经验表明，定义资格用户，并允许其自行选择供应商，是逐步放开终端用户市场，也是逐步构建统一的天然气市场的较为成功的手段。

所谓资格用户是指有权力自由选择供应商的用户。我国目前已经规定了电厂及以天然气为原料或燃料的工业用户可以直接从天然气供应商处购买天然气，即这些用户已经被定义为资格用户，并且这些用户的供气基本上是由专用管道实现的。国外一般以年消费量的多少来定义资格用户。资格用户消费量“门槛”的高低是衡量天然气市场开放程度的重要标志。根据市场开放的要求，自由供应量占消费总量的比例可以逐步提高，而据此测算出的资格用户的消费量“门槛”将随之逐步降低，直至全部用户都可以自由选择供应商。

(2) 管网与气源供应相分离

运输业务与供应业务的分离大体有三种模式，分别代表了天然气市场不同的发展阶段及不同的监管制度安排。一是财务和管理上的分离，即要求运输和供应一体化经营的公司必须将其运输业务组成独立的业务板块，与其他业务分开管理，单独进行会计核算，并有独立报表；二是将运输业务与供气业务剥离，即将运输业务（或供气业务）从一体化公司中剥离出来，成为独立法人，但原母公司可以对其控股或持有相当比例股份；三是在上游形成了全国统一的天然气市场及下游天然气销售的终端市场也放开的情况下，可以成立单独的天然气管网公司，至于这种公司是采取国家公司的形式还是由上下游公司联合投资成立，或是纯粹的社会投资，都不是问题，但前提是监管到位。

由于管网投资额巨大，回收期一般都很长，很多国家采取了由国家投资或由国家与私人共同投资的模式。如果采取商业运作模式则会给投资者一定的优惠。其中，最主要的是在管网建设和投产以后的一定期限内，不要求履行第三方准入的强制性条款，或者不要求一体化公司将运输业务与