

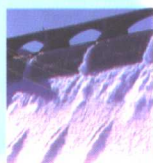


走向

开放与竞争

的中国基础领域改革

迟福林 主编



中国经济出版社

走向开放与竞争的 中国基础领域改革

迟福林 主编

11626/10

中国经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

走向开放与竞争的中国基础领域改革/迟福林主编. 北京:中国经济出版社,2001.6

ISBN 7-5017-2527-6

I. 走… II. 迟… III. 基础产业-经济体制改革-研究-中国 IV. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 03294 号

责任编辑:苏耀彬

电子信箱:fbshs@263.net

联系电话:010-6835-4197

传真电话:010-6835-9421

平面设计:侯 明

联系电话:010-6831-9283

走向开放与竞争的中国基础领域改革

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

三河市欣欣印刷有限公司印刷

开本:A5 13.5印张 380千字

2001年6月第1版 2001年6月第1次印刷

印数:2500册

ISBN 7-5017-2527-6/F·1752

定价:28.00元

序

中国经济体制改革研究会会长 高尚全
中国(海南)改革发展研究院院长

再过两个月,我们将以昂扬的姿态跨入 21 世纪,“今后的五到十年,是我国经济和社会发展的时期,是进行经济结构战略性调整的重要时期,也是完善社会主义市场经济体制和扩大对外开放的重要时期”。刚刚闭幕的中共十五届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》,勾画了未来五年经济社会发展的蓝图,《建议》强调,制定“十五”计划时,“要把发展作为主题,把结构调整作为主线,把改革开放和科技进步作为动力,把提高人民生活水平作为根本出发点”。继续调整和完善所有制结构、大力发展非国有经济、加强基础设施建设,是五中全会《建议》的重要内容。今天,在我国制定“十五”规划的关键时刻,集中力量研究非国有经济参与基础领域改革的重大问题,这对未来我国经济社会发展有着极为重要的意义。

一、当前形势下,吸引非国有经济参与基础领域改革有极其重要的意义

目前,我国国民经济正处于结构调整的关键阶段,为了治理经济发展所面临的问题,国家采取了系列振兴经济、扩大需求和投资、刺激出口的政策,取得了积极的成果。十五届五中全会的《建议》进一步指出,

“社会生产力水平的多层次性和所有制结构的多样性,是我国社会主义初期阶段的重要特征。……非国有经济是社会主义市场经济的重要组成部分。要适应社会生产力发展的要求,继续调整和完善所有制结构。……要为各类企业的发展创造平等竞争的环境,支持、鼓励和引导私营和个体企业,尤其是科技型中小企业健康发展。”这表明,非国有经济发展面临着新的机遇。

放眼世界,经济全球化使国际经济生活联系日益紧密,我国加入WTO之后,企业间的竞争就更加国际化了。在这样的国际国内大背景下,非国有经济的大发展不仅面临着良好的机遇,而且对中国未来经济和社会发展有极其重要的意义。(1)非国有经济发展是我国经济发展新的增长点,在经济社会转型和经济结构调整时期,加快非国有经济的发展可以为中国发展带来新的动力;(2)吸引非国有经济参与基础领域改革,不仅为公有经济发展找到新的途径,而且为基础领域改革提供了新的动力和资源;(3)吸引非国有经济参与基础领域改革,有利于打破垄断,在电信、铁路、民航等基础领域形成开放的市场;(4)允许非国有经济进入基础领域,在对外开放之前使电信、铁路、民航等领域首先对国内非国有经济开放,无疑可以缓解“入世”之初这些垄断性行业受冲击的程度。可以认为,吸引非国有经济参与基础领域改革,是我国开放市场,打破垄断,加快基础领域改革的重要途径。

二、非国有经济参与基础领域改革需要研究解决的问题

吸引非国有经济参与基础领域改革必须研究解决下列一些问题:

(1)研究解决非国有经济自身存在的问题。比如:产权问题,如何明晰非国有制企业建立在血缘、亲缘关系基础上的超经济产权关系;组织制度,如何改变非公制企业原始性的家庭作坊式的旧的组织形式,建立符合现代企业制度的治理结构;管理问题,在非国有制企业中如何引进先进的管理理念和管理模式,提高企业管理者素质。(2)研究解决非国有经济经营的环境制约。比如:加强优化非国有制企业外部环境的体制创新和立法,保护其合法权益;完善政府在融资、税收、人力资源配置等方面的政策支持体系。(3)研究解决市场秩序和市场准入存在的制约。

我国基础领域的投资基本是由政府包揽、经营由行业垄断,有的虽然允许民间资本进入,但存在着不平等竞争。此外,由于审批复杂、进入条件苛刻、门槛过高,使得民间资本难以进入,国家应维护市场竞争的公平和公正,打破地域封锁和行业垄断,对各种所有制一视同仁。(4)建立和完善社会服务体系,为非国有制经济的发展,提供市场信息、人员培训、经营和发展战略策划以及法律、财务服务等。(5)研究解决电信、铁路、民航等基础领域自身改革的途径和方法。根据国内外已有的基础领域改革经验,开放市场,打破垄断,形成有序竞争的局面,应该是我国基础领域改革的基本方向。十五届五中全会通过的《建议》中已明确指出,“加强基础设施建设是今后五至十年一项十分重要的任务。要优化结构,调整布局,提高工程质量,拓宽投资渠道,注重投资效益”,应重点“加强现代信息基础设施建设”、“加强铁路主通道建设,扩展铁路网络,改造既有线路,提高列车运行速度,适当发展高速铁路和大城市轨道交通”、“发展支线机场,完善枢纽机场,优化航空网络”。为实现这些宏伟目标,“政府各有关部门,电力、铁路、民航、通信等垄断性行业,都要按照政企分开的原则推进管理体制的改革,引入竞争机制,减少行政审批,使政府、企业、市场的关系真正转到社会主义市场经济体制要求的轨道上来”。“打破部门、行业垄断和地区封锁,进一步放开价格,发挥市场在资源配置和结构调整中的基础性作用”。积极探索采用收购、兼并、投资基金和证券投资等多种方式,吸收各种非国有经济参与基础领域建设,把基础领域建设提高到一个新的水平。五中全会《建议》的上述精神应该成为我国进行基础领域改革最重要的指导思想。

三、基础领域改革中的政府作用与法制建设

转变政府职能,加强立法,对支持基础领域改革有极其重要的作用。因此,分离政府职能,建立行业性的管理机构,同时放宽政府对基础领域的管制,推进政府工作法制化,重点建立和完善适应社会主义市场经济体制的法律体系,规范市场经济条件下的财产关系、信用关系和契约关系,维护市场秩序,保护公平竞争等,应该成为未来中国政府改革和基础领域立法的主要方向。政府的作用主要体现在:完善公共财

政政策,运用有效的财政手段提供社会性、公益性公共产品,保障好的制度和法律供给,维护公平的竞争环境。总之,通过改革,使中国政府形成新的有效的治理结构。

当今世界,经济全球化趋势增强,科技革命迅猛发展,产业结构调整的步伐在加快,国际竞争更加激烈。对此我们要有清醒的认识,是挑战,也是机遇,我们决不能因循守旧,错失改革、发展良机。我们要积极研究探索,敢于创新,为推进我国非国有经济的发展和基础领域改革作出应有的贡献。

目 录

序

第一篇 总 论

促进非国有经济参与我国基础领域改革的建议(二十五条)·····	(1)
非国有经济参与基础领域改革国际论坛综述·····	(14)
进入新世纪,非国有经济将成为中国基础领域改革与发展的 主力军·····	(23)

第二篇 中国基础领域改革背景分析

中国铁路行业改革与发展·····	(29)
中国民航业发展的历史、现状及改革方向·····	(60)
中国民航改革发展历程·····	(77)
中国电信业的发展与竞争·····	(83)
中国电信业的改革趋势·····	(97)

第三篇 中国基础领域改革的市场竞争与开放

放开准入市场 进军基础领域·····	(101)
基础设施产业管制改革的制度创新模式研究·····	(105)
公共产品的“价格陷阱”及其求解思路·····	(115)

第四篇 非国有经济进入中国基础 领域的途径与对策

非国有经济进入基础领域的路径选择·····	(123)
促进非公有制经济更快发展·····	(127)
关于民间资本参与基础设施投资的若干思考·····	(134)
中国经济新增长源及其在基础领域的拓展·····	(149)
改革铁路企业组织结构为非国有经济进入铁路创造条件·····	(159)
基础产业企业改造上市对铁路发展的启示·····	(169)
民营企业在电信市场中的机会与挑战·····	(176)
非国有经济与海南基础领域发展·····	(184)

第五篇 中国基础领域：分行业改革

抓住机遇迎接挑战

——中国加入 WTO 对铁路影响的初探·····	(190)
中国铁路运输企业组织结构改革研究(摘要)·····	(195)
一种行之有效的制度创新	
——中国铁路实行资产经营责任制回顾和总体改革展望 ·····	(220)
铁路旅客运输市场特征和深化改革主题·····	(226)
开放我国空中市场,加快民航体制改革·····	(235)
加入 WTO 与中国电信服务业的开放(摘要)·····	(246)
中国电信业国际竞争力的测度研究·····	(270)
世界贸易组织框架下的中国电信业发展对策研究·····	(276)
我国电力体制改革环境和总体思路·····	(293)
国家电力公司“双向分割”改革质疑·····	(301)

第六篇 中国基础领域改革中的政府作用

政府在基础领域改革中的作用三题·····	(312)
基础领域民营经济的发展与政府作用·····	(317)
WTO 条件下完善中国基础电讯服务领域的法制环境 ·····	(325)

第七篇 基础领域改革国际经验

欧洲铁路重组·····	(335)
欧洲电信部门的改革·····	(348)
德、意两国基础领域改革动态	
——中国(海南)改革发展研究院课题组赴欧洲考察 报告(摘要)·····	(359)
德国、意大利电信在竞争中快速发展	
——中国(海南)改革发展研究院课题组赴欧洲考察 分报告之一(摘要)·····	(367)
德、意两国铁路改革:职能分离与开放市场	
——中国(海南)改革发展研究院课题组赴欧洲考察 分报告之二(摘要)·····	(374)
德意志联邦共和国的航空政策·····	(383)
德国基础设施和公共事业在经济上与战略上的重要性、发展 和改革:电信、铁路和航空·····	(393)
电信部门改革和德国电信管理·····	(404)
非国有部门的作用	
——发展中国家电信、铁路和机场的发展趋势 ·····	(414)

后记

第一篇 总 论

促进非国有经济参与我国 基础领域改革的建议(二十五条)

1999年11月1-3日,我院与德国技术合作公司在海口联合主办了第一次“中国基础领域改革国际论坛”,随后,我们提交了《关于加快我国基础领域改革的若干建议(二十二条)》。2000年11月1-3日,我院、中国经济体制改革研究会及德国技术合作公司在海口联合举办了第二次“中国基础领域改革国际论坛”。在第一次论坛的基础上,重点讨论了非国有经济参与基础领域改革的作用、时机、途径、政策和制度环境。我院在以往研究的基础上,参考此次论坛中外专家的意见,提出本建议报告。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》指出:“加强基础设施建设是未来五至十年一项十分重要的任务”。“十五”期间将要实施的若干发展战略,要求基础设施必须保持高速度发展态势。更为紧迫的是,我国即将加入WTO,无论是管理体制和经营机制,还是技术装备、资金、人才和服务方面,基础领域的开放都将面临发达国家的优势竞争。因此,抓住机遇,充分发挥非国有经济参与基础领域改革的作用,创造非国有经济进入基础领域的途径、制度环境和条件,实现基础领域投资主体的转换,是我国目前基础领域改革迫切需要

解决的重大问题。

一、充分发挥我国非国有经济的主体作用,加快实现基础领域投资的主体转换

1. 吸收非国有经济参与基础领域建设是我国开放市场,打破垄断,加快基础领域改革的重要途径。长期以来,我国政府是基础领域和基础产业的主要投资者,也是经营者。从资金来源看,主要依靠政府的公共预算和发行债券,渠道单一,资金严重短缺。从投资方式看,主要采取直接投资方式,且投资主体缺乏风险约束机制,普遍存在着重复投资、管理落后,投资回报率低,经济效益差等问题。能否有效地解决上述问题,使基础设施建设起到支撑未来经济社会发展的作用,一要看能否有效动员民间和境外资本进入基础领域;二要看能否大幅度提高投资效益。二十多年改革开放的实践证明,打破国有经济垄断,开放国内市场,引入竞争机制,促进非国有经济成份发展是我国制造业发展形成竞争性市场格局的最重要经验。这些经验对于垄断性服务业和自然垄断性行业的改革提供了有益借鉴。80年代自英、美基础设施民营化、私有化改革以来,基础领域打破垄断,开放市场已成为一种世界潮流,旨在通过市场机制调节公共产品的提供和运营,以提高基础设施的供给效率和运营的效益,从而实现基础设施的可持续生产和可持续消费。因此,非国有经济参与基础领域建设是一个大趋势。开放市场,打破垄断,吸引非国有经济参与基础领域改革,取代政府成为基础领域的投资主体与经营主体的地位,是加快我国基础领域改革、发展的主要途径。

2. 加快实现投资主体转换是我国基础领域改革的基本任务。无论从投资,还是从基础领域市场化改革来说,政府都不可能成为基础领域的投资经营主体。1998年以来的实践证明,仅靠政府以独立投资和直接投资的方式无法解决资金短缺问题,更无法缓解基础设施落后的局面。相对于几万亿的社会资本,政府投资对经济的拉动力是有限的、难以持久的。只有充分调动社会民间资本的积极性,吸引民间资本投资基础领域,才是解决这一矛盾的根本途径。因此,由政府作为投资主体转向非国有经济逐渐成为投资主体,是基础领域加快发展的重要措

施,也是基础领域保持活力的关键所在。因此,加快基础领域投资主体的转换,是目前我国基础领域改革面临的最为突出的深层次矛盾,只有从根本上解决这一矛盾,才能使基础领域改革有实质性进展。

3. 当前,加快非国有经济参与基础领域的改革具有特别重要的意义。进入 21 世纪,中国基础领域的加快发展对于实现经济结构的战略性调整,对于保持经济的较快发展都是至关重要的。实践证明,民有民营经济具有较强的激励与约束机制,是市场经济的主体与生力军。吸引非国有经济参与基础领域改革,不仅为非公有经济发展找到了新的途径和空间,为我国基础产业的发展提供了新的资源与动力;而且有利于打破我国电信、民航、铁路、电力等行业的长期垄断,形成开放竞争的局面,促进基础领域产业降低成本,改善服务,提高效率和国际竞争能力。因此,我们应抓住时机,主动推进基础领域的改革进程。

二、把握时机、积极推动非国有经济参与基础领域改革的进程

4. 我国非国有经济参与基础领域改革的时机已经趋于成熟。过去 20 多年的发展,我国非国有经济已经取得重大成就,开始成为支撑我国经济增长的主力军。非国有经济仅用 1/3 的社会资源,生产出 2/3 的国民生产总值,显示了活力。民间积累了相当大的社会投资潜力,6 万多亿的社会存款随时都能释放出巨大的投资力量。我国宪法已经肯定非国有经济是社会主义市场经济重要组成部分,十五大文件也承认民营资本的地位与作用。这些进展标志着非国有经济参与基础领域改革的政策和体制条件已经趋于成熟。我国加入 WTO,将在有限的时间内开放基础领域市场,允许外资参与竞争。在对外开放之前,先对国内民间资本开放应是题中应有之义。尽快制定出鼓励非国有经济进入基础领域的具体政策与措施已迫在眉睫。

5. 技术进步与制度创新为非国有企业参与基础领域提供了技术条件。过去,基础领域的产品和服务基本属于公共产品的范围,并且由于公共产品存在消费效用的不可分性、消费的非竞争性及受益的非排他性,使私人参与基础领域的投资收益得不到有效实现,这是基础领域

主要由政府作为投资主体的重要根源。此外,基础领域还存在经营上的自然垄断和投资上的资金密集等特性,也是民营资本进入基础领域的重要壁垒。技术创新使垄断性行业变得可以引入竞争机制。制度创新也使原来无法实现的收费和收益补偿变为可能。因此,通过制度创新使政府规制更为规范,为基础领域打破行政垄断、引入民间资本提供机会与条件。

6. 加快基础领域改革,消除非国有经济进入基础领域的体制性障碍。目前,我国非国有经济进入基础领域的主要障碍是行政垄断,特别是有项目审批权的行政性壁垒,对拟进入的企业具有生杀予夺的大权。其次,基础领域现有的组织体系,也对非国有经济进入形成体制性障碍。再次,融资渠道不畅,我国银行体系缺乏为非国有经济融资的部门与渠道,在直接融资方面,对非公有制企业上市还存在过多的限制;资金问题成为非国有经济发展的瓶颈之一。因此,尽快通过相关立法对个人财产实行可靠的保障,这对于消除产权的保护和产业壁垒,加快基础领域的改革步伐有根本性作用。

三、股份制是非国有经济进入基础领域的基本形式,应加快推进基础领域的股份制改革

7. 加快基础领域的股份制改革,打破国有经济的垄断局面。在我国经济转轨的关键时期,加快电信、民航、铁路、电力等基础领域的股份制改革,不仅有利于实现两权分离、政企分开,解决投资不足和提高运营效率。更为重要的是,股份制是非国有经济进入基础领域的基本形式。历史上,铁路就是靠股份制发展起来的。我们应当充分估计股份制改造在促进非国有经济进入基础领域中的重要作用。并采取切实的改革措施和步骤,通过股份制改革,尽快打破基础领域国家控制、行业垄断、效率低下的局面。中共十五届五中全会的《建议》指出,要把中国的基础设施提高到一个新的水平,必须优化结构,提高质量,拓宽融资渠道,注重投资效率。实践证明,国有经济垄断基础领域是形成资源配置低效率,产生制约中国经济发展的结构偏差的主要原因。推进基础领域的股份制改革:要逐步减少国有经济的比重,为非国有经济的进入

创造条件;要通过大量吸收国内外资本,实现基础领域的投资主体多元化、股权多元化。当前,按照国家的统一规划,适应我国加入 WTO 的新形势,对基础领域国有股权的比重,应当有灵活的安排。事实上,只要规划合理,国有股权的比重少一些,更有利于基础领域的竞争和发展。

8. 采取有效形式,加快基础领域的股份制改革。无论是应对经济全球化,还是从适应经济结构调整的内在要求看,在电信、民航、铁路、电力等基础领域加快股份制改革都是大势所趋。为此,我们应当抓住机遇,采取多种形式,切实地推进基础领域的股份制改革。首先,对未来一些盈利性的运输、通信、能源等基础产业和基础设施,应根据条件成熟程度,逐步地、普遍地进行股份制改造。第二,对于能够改造为规范的股份公司的,应争取早日上市。第三,对不能整体改制的企业,应采取分类、分解的办法,逐步实现股份制改造。第四,对条件暂不成熟的企业应通过发行可转换债券的方式,分阶段实现股份制改造。第五,在条件成熟时,应扩大社会债券发行的范围,以多种形式实现基础领域投资的社会化,为基础领域的股份制改革创造条件。

9. 在加快基础领域股份制改革中建立严格的公司治理结构。股份制的—一个重要特征是在实现资本所有者和经营者相分离的基础上,建立严格的公司治理结构。这是国有企业改革的方向,也是基础领域国有部门改革的方向。适应基础领域股份制改革的要求,政府不能再对基础领域的股份制企业实施不必要的行政干预,也不能以所有者的身份控制企业的人事、经营、财务等具体事务。政府在基础领域的活动范围、调控方式及职能都应彻底转变,实现由政府直接管理和控制向间接监控方式转变。

四、采取多种形式,拓宽非国有经济进入基础领域的渠道

10. 鼓励民间资本采取联合、联营、集资、入股方式进入基础领域;同时,采用项目分割的方式,降低民间资本进入的门槛。民间资本进入基础领域的方式,不象服装、针织、塑料、低压电器、餐饮等行业,一开始就可以独资进入、独资经营,基础领域投资额度大,存在着相当大的产

业壁垒。加上我国民间资本多半是小额资本,单个民间资本不足以形成进入基础领域的力量,民间资本进入的方式只能是联合、联营、集资、入股方式。因此,应当采取有力措施,鼓励和支持民间资本以联合方式进入基础领域。比如通过建立多种形式的基金,把分散的社会资本集中起来,由专业投资人员进行运作,将降低投资风险,有利于调动民间投资的积极性。另一方面,许多具有公益性和商业性的项目,是可以分割开来分别组织实施的,如铁路运输与建设可分为两部分,将商业性的运输部分让给市场去运作。

11. 充分运用资本市场吸收非国有投资。近年来国内外基础领域的改革实践证明,基础领域在长期内具有稳定的投资价值和收益。放宽基础领域运用资本市场和上市的条件,不仅有利于形成非国有经济进入基础领域的途径,而且有利于促进我国资本市场的完善和稳定。应通过货币的资本化、资本的股份化、股份的证券化、证券的大众化来实现的民间资金进入基础领域。

12. 充分利用和借鉴 BOT 方式。BOT 是国际通行的基础领域建设方式。我国加入 WTO 后,利用 BOT 方式,吸收外资和其他民间资本参与基础领域建设将有很大空间。经济效益好的基础设施项目可以吸引民间资本参与,经济效益不好的项目也可以通过好的制度设计,提高投资预期收益,从而吸引民间资本。政府通过多种方式改善基础设施投资回报率,关键是要解决 BOT 方式所遇到的土地征用、项目融资、收益补偿等问题。

13. 实现经营权的非国有化和国有资本的民营化。非国有经济参与基础领域有资本方式和经营权方式两条线索。非国有经济进入基础领域,不一定要出让国有股权,实现经营权的非国有化本身也是非国有经济参与基础领域的很重要的内容之一。我国基础领域经营权的民营化可供选择的大体有三种形式:即寻找民间的经营者、经理人;通过向民间招标实现基础领域服务和产品的销售代理民营化;通过招标实现基础领域后勤、技术保障的民营化。

14. 根据基础设施的不同类型,采取不同方式吸引民间资本。(1) 对于电信、铁路、机场、港口、城市公交等既竞争又排他的基础设施,可

以由民间资本参股、控股,甚至独资经营。美国的铁路,温州机场,石狮的石湖港等就是私人出资兴建的。(2)对于竞争性弱但排他性强的基础设施。如果有利可图,私人企业愿意投资,那么政府应该引导民间资本介入,而不应该禁止其参与。如收费高速公路、桥梁、隧道等,政府应限制垄断高价以保护消费者利益,同时限制恶性竞争以维护投资人获得合理回报。(3)对于纯公共产品,如果能对使用者强制收费,民间资本仍然可以参与,如灯塔、铁路等。

15. 渐进式改革和重点突破相结合,实现非国有经济参与基础领域建设的快速发展。所谓渐进式,是指对基础领域的增量资产部分逐步放开,在资本市场上吸引非国有资本参与基础领域投资建设,从而相应逐渐减少国有资产的相对比例,促进基础领域主体转换。所谓重点突破,是指对基础领域的存量资产部分,通过有重点地减持国有资本,使“国退民进”。具体做法有三种,一是“卖一块”,即通过产权置换、转让等,将一部分国有资产出售,转变产权关系,出售所得上缴国库。二是“分一块”,即把产权制度改革与劳动制度改革、社会保障制度改革相结合,彻底打破“铁饭碗”,转换职工身份,把国家对全民所有制职工的低工资欠账,以“股票”、“债券”等形式归还,即“买断工龄”。三是“托一块”,即在存量资产中留一部分,进行资产委托经营。资产委托经营不同于承包租赁,而是搞“经营权革命”,是通过经营权市场转让经营权,实现经营权的民营化。目前,需要把渐进的改革方式与重点突破的方式结合起来,把“增量”改革与盘活和重组“存量”有机结合起来,促进非国有经济参与基础领域建设的快速发展。

五、打破行政垄断,全面推进基础领域管理体制改革与创新

16. 铁路、民航、电信业改革的总体思路——分业管理。(1)建议铁路行业改革实行“四层分离”。第一层,网运分离,即把具有自然垄断性的国家铁路路网基础设施管理与具有竞争性的铁路客货运输经营分离开,组建一个统一的国家铁路路网公司及若干个有较强实力的客、货运输公司,实行分类管理。第二层,铁路干线与铁路支线相分离。组建