

主编 朱大旗



中国人民大学法学院
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA LAW SCHOOL

明德经济法学文库 10

垄断行业改革法律问题研究

以石油天然气产业为例证

孟雁北 等 / 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

主编 朱大旗

明德经济法学文库

10



中国人民大学法学院
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA LAW SCHOOL

垄断行业改革法律问题研究

以石油天然气产业为例证

孟雁北 等 / 著

教育部2010年人文社会科学青年项目：垄断行业改革法律问题研究：以石油天然气产业为例证。（项目批准号：10YJC820083）



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

垄断行业改革法律问题研究:以石油天然气产业为例证 / 孟雁北等著. —北京:法律出版社,2016.4

(明德经济法学文库 / 朱大旗主编)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 9282 - 9

I. ①垄… II. ①孟… III. ①反垄断法—研究—中国
IV. ①D922.294.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 059198 号

明德经济法学文库 /
朱大旗主编

垄断行业改革法律问题研究:
以石油天然气产业为例证

孟雁北 等著

策划编辑 沈小英
责任编辑 刘晓萌
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2016 年 5 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

印张 15 字数 235 千

印次 2016 年 5 月第 1 次印刷

编辑统筹 财经出版分社

经销 新华书店

责任印制 吕亚莉

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 9282 - 9

定价:46.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

**中国人民大学经济法学研究中心
《明德经济法学文库》编审委员会**

顾 问 刘文华

主 任 史际春 徐孟洲

副主任 吴宏伟 王欣新 刘俊海

张世明

主 编 朱大旗

副主编 宋 彪

委 员 王宗玉 孟雁北 杨 东

姚海放 徐阳光

作者简介

孟雁北 法学博士，中国人民大学法学院副教授，经济法教研室副主任，中韩市场暨规制法研究中心（MRLC）中方执行主任，中国法学会经济法学研究会理事，中国法学会能源法研究会理事。长期从事竞争法、产业法、外资法的教学和研究工作。

宋 彪 法律博士，中国人民大学法学院副教授。长期从事经济法总论、规划法、产业法、财政法的教学和研究工作。

胡 瑜 中国人民大学法学院法律硕士研究生，专业：经济法。

唐 诗 中国人民大学法学院法律硕士研究生，专业：经济法。

幸 秀 中国人民大学法学院经济法专业硕士研究生。

李宇恒 中国人民大学法学院法律硕士研究生，专业：经济法。

李 舒 中国人民大学法学院法律硕士研究生，专业：经济法。

陈 莉 中国人民大学法学院法律硕士研究生，专业：经济法。

总 序

当代中国经济体制改革和社会主义市场经济建设催生了经济法学这一新的法律门类和法学学科。1983年中国人民大学经济法教研室成立,成为全国早期的经济法学学科点之一;1984年起招收民法学专业经济法学方向的硕士研究生;1987年起招收经济法学专业硕士研究生;1994年成为全国首批经济法学博士点。

30多年来,人大经济法学人以“求经世之道,思济民之法”的精神,致力于经济法学人才的培养和教育,注重学术修养和调查研究,以解决中国社会现实生活中的经济法治问题为方向,理论联系实际,跟踪、把握国际、国内相近学科的最新发展动态,不断开拓创新,自成一脉,在全国经济法学界具有学科前沿地位,为中国经济法学的理论建构和中国社会主义经济法治事业做出了自己应有的贡献。

人大经济法学自1994年培养新中国第一位经济法学博士以来,迄今已累计培养了200多位经济法学博士。这些博士肩负着人大经济法学各位老师的谆谆教诲和殷切期望,就职于国家立法、司法、行政机关、国内著名大学、科研机构和其他经济、金融等实务部门,埋头苦干,求真务实,屡创佳绩,成为相关行业领域的领军人物和中坚力量。无疑地,他们在人大经济法学学科所受的科学的、前瞻的经济法理论教育、

规范的专业培训和严格的学术熏陶,给予了他们茁壮成长的丰富养料和厚实基础,奠定了他们人生事业的良好起点。

据我观察而言,博士阶段的学习无疑是人的一生中最为宝贵的黄金时期。在这弹指即逝的几年里,青年博士的心灵由稚嫩到成熟,眼界由褊狭趋全面,思维由直线而多维,知识由零散臻体系,正是勃发朝阳而成其大光的关键时刻。但毋庸讳言,这一时期也是青年博士生活压力最重、学术困境最多、外界诱惑最大,因而也是最需要关爱、最需要帮助、最需要提携的时期。在市场经济蝇营逐利、浮躁盲动的大环境下,如何引导广大青年博士理性务实、潜心学术、夯实基础、厚积薄发,奠定未来宏大人生事业的坚实基础,实为我们教书育人、为人师表者不能不关注和解决的重大问题。为此,中国人民大学经济法学研究中心的全体老师在各方面条件都非常薄弱的情况下,决定想方设法争取各界支持,创造条件为人大经济法学专业的博士生纾难解困,提供脱颖而出的便利环境。在取得法律出版社的支持下,广泛筹措资金,遴选、资助每年优秀经济法学博士学位论文及青年教师的优秀著作出版。这一方面可以使优秀的博士学位论文精品得以付梓,使莘莘学子多年呕心沥血的研究成果不至于埋没;另一方面又可以对广大的在读经济法学博士研究生以激励,使他们可以比较安心地埋头学术研究,创造出更多的经济法学学术精品,同时还可以奉献给中国经济法学学科和中国经济法事业以智识,这是一项非常值得投资的多赢的事业。我们有理由也有信心把这一工作持久不懈地开展下去。

在此,我作为中国人民大学经济法学的一名老教师,作为中国经济法学教学科研事业的初创者、参与者,谨对广大在校的、未来的人大经济法学博士研究生提出以下期盼:

希望你们好好珍惜博士阶段的学习机会和美好时光,多读书,多思考,多讨论,多写文章,夯实理论基础,提升实践能力,争取写出优秀博士论文,不断充实明德经济法学文库,把人民大学的经济法理论体系传承永续。

长江后浪推前浪,一代风流冀尔济。诚望后生小子撷万方之优长,成一家之精微,将人大经济法学的优良传统发扬光大,为推进中国的经济法学事业暨经济法治建设,添砖加瓦,贡献无垠。

是为序。

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of the characters '刘文君' (Liu Wenjun) with a small asterisk to the right.

2012 年 8 月 4 日
于中国人民大学明德楼

* 中国人民大学法学院教授、博士研究生导师。

前 言

改革开放 30 多年来,我国垄断行业改革取得了一定进展,但从总体来看,垄断行业的改革进展较为缓慢,滞后于人们的预期和经济发展的需要,我国经济发展的现实要求垄断行业改革必须加速推进。目前我国关于垄断行业改革法律问题的研究存在如下几个问题:(1)关于我国垄断行业改革的经济学、管理学研究成果较多,法学领域对垄断行业改革进行系统性研究的学术成果较少;(2)对我国垄断行业改革进行总体性研究的成果较多,但以某一垄断行业为例证对垄断行业改革中存在的法律问题进行研究的成果较少;(3)对自然垄断行业法律问题进行研究的成果相对较多,对非自然垄断行业法律问题进行研究的成果较少;(4)理论界研究与产业界研究互动较少,理论与实务有机结合的综合性研究成果相对较少;(5)对垄断行业改革中存在的问题及改革方案的研究成果较多,但对改革引发的法律问题与其解决,以及解决法律问题对立法、执法、司法影响的研究成果较少。

我国经济体制改革是一个不断调整政府与市场关系,并将其调整结果予以体制化、机制化的过程,垄断行业改革要积极引入市场机制,在垄断行业管制与放松管制之间寻找合适的“度”。垄断行业需要“整体渐进式”的改革,应该系统设计、同步配套、逐步实施。基于我国垄断行业仍存在政府与市场关系错位的现

实,本书以政府与市场关系的重塑为时代背景,研究我国垄断行业改革的具体举措和法治化问题。基于不同垄断行业具有明显的差别性,同一垄断行业不同环节也具有产业结构的差异性,垄断行业改革中需要对不同垄断行业以及某一特定垄断行业进一步进行领域细分才能探究改革的具体举措,本书以石油天然气产业为例证,具体研究了市场准入改革、价格制度改革、国有企业改革、收入分配制度改革和管理体制改革中存在的问题以及法律的应对建议。

作为教育部2010年人文社会科学研究青年项目“垄断行业改革法律问题研究:以石油天然气产业为例证”的成果之一,本书除导论外,分为八章,分别为:我国垄断行业改革基础问题研究、我国垄断行业改革中竞争中性问题研究、我国《反垄断法》之于垄断行业适用范围问题研究、我国垄断行业市场准入制度改革法律问题研究、我国垄断行业价格制度改革法律问题研究、我国垄断行业国有企业改革法律问题研究、我国垄断行业收入分配制度改革法律问题研究、我国垄断行业管理体制改革法律问题研究,对我国垄断行业改革中涉及的法律问题进行了较为全面的探讨。

本书是集体智慧的结晶,从课题的申请、立项、调研、讨论、研究写作到本书的出版,都有众多的参与者,其中撰写最终书稿的成员有(按照章节先后顺序):孟雁北(导言、第一章、第三章)、胡瑜(第一章)、宋彪(第二章)、唐诗(第四章)、幸秀(第五章)、李宇恒(第六章)、李舒(第七章)、陈莉(第八章)。

孟雁北
2016年3月6日

导言:政府与市场关系重塑中的我国垄断行业改革	1
第一章 我国垄断行业改革基础问题研究	9
一、问题的提出	9
二、垄断、垄断行业的界定及垄断行业的特征	9
三、我国垄断行业改革的历史进程	20
四、我国垄断行业改革以及继续进行改革的必要性	23
五、关于我国垄断行业改革的几点建议	28
六、结论	32
第二章 我国垄断行业改革中竞争中性问题研究	33
一、问题的提出	33
二、竞争中性的内涵和重要性	35
三、竞争中性的政策工具	39
四、竞争中性与垄断行业改革的关联	42
五、我国垄断行业的改革走向	54
六、竞争中性与我国垄断行业改革的融合	61
七、结论	67
第三章 我国《反垄断法》之于垄断行业适用范围问题研究	69
一、问题的提出	69

二、《反垄断法》在垄断行业的适用范围内受政府产业规制的限制	71
三、《反垄断法》在垄断行业的适用范围内不受企业所有制差异的影响	74
四、界定我国《反垄断法》在垄断行业适用范围的挑战	78
五、界定我国《反垄断法》在垄断行业适用范围的对策建议	82
六、结论	87
 第四章 我国垄断行业市场准入制度改革法律问题研究	88
一、问题的提出	88
二、石油天然气勘探开采环节市场准入制度与改革	92
三、石油天然气运输环节市场准入制度与改革	97
四、石油天然气炼化环节市场准入制度与改革	99
五、石油天然气销售环节市场准入制度与改革	101
六、垄断行业市场准入改革需要与其他制度改革相互配合	104
七、结论	107
 第五章 我国垄断行业价格制度改革法律问题研究	109
一、问题的提出	109
二、我国以石油天然气为例证的垄断行业价格制度的历史沿革	113
三、我国以石油天然气为例证的垄断行业价格运行的基础 ——定价权的配置问题	119
四、我国垄断行业价格运行的程序保障:透明性、民主性问题	133
五、我国垄断行业价格制度改革的法律回应	137
六、结论	143
 第六章 我国垄断行业国有企业改革法律问题研究	146
一、问题的提出	146
二、我国垄断行业国有企业完善现代企业制度的前提	148
三、我国垄断行业国有企业建立现代企业制度中存在的问题	151
四、我国垄断行业国有企业完善现代企业制度的法律对策建议	158

五、结论	164
第七章 我国垄断行业收入分配制度改革法律问题研究	167
一、问题的提出	167
二、我国垄断行业收入分配状况的梳理与分析	168
三、我国垄断行业收入分配不公形成机理探析	172
四、我国实现垄断行业收入分配公平的路径选择	178
五、我国垄断行业收入分配制度改革的法律回应	187
六、结论	189
第八章 我国垄断行业管理体制改革的法律问题研究	190
一、问题的提出	190
二、我国垄断行业管理体制的变迁	192
三、我国垄断行业管理体制改革的重点	199
四、竞争消解之下的垄断行业管理体制的重新架构	206
五、结论	211
参考文献	213
后记	226

导言：政府与市场关系重塑中的 我国垄断行业改革

政府与市场的关系问题是政治经济学和发展经济学关注的焦点问题之一。关于政府与市场关系的争论,肇始于英国经济学家亚当·斯密 1776 年出版的《国民财富的性质与原因的研究》,在该书中,亚当·斯密概括了“看不见的手”的市场机制,从而奠定了市场决定资源配置的理论框架与学理基础。1929~1932 年美国爆发的经济危机,使凯恩斯 1936 年出版的《就业、利息和货币通论》一书中强调政府对经济的干预作用的理论备受重视。英国学者波兰尼(Karl Polanyi)的“双向运动”理论则认为,在一切都商品化的市场经济里,经济活动在社会关系中居于决定性地位,形成了经济自由主义的运动。而与此相对应,为了防止市场机制给社会带来的侵害,还存在反向的社会自我保护运动,并因而需要政府对市场经济进行干预。^①近年来,国内外对政府规制理论的研究已逐渐成熟,主要理论基础围绕市场失灵理论、自然垄断理论、信息不对称等理论。而早在 20 世纪 40 年代,萨缪尔森就提出“当代社会中所有的社会都是

^① [英]波兰尼著:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯刚、刘阳译,浙江人民出版社 2007 年版,第 136 页、第 114 页、第 164 页。

既带有市场成分也带有指令成分的混合经济”,^①在政府成为一种“内生因素”嵌入经济与社会改革的现代市场经济和民主政治背景下,纯粹的计划管制与纯粹的自由市场均不符合实践所需,如何处理好政府和市场的关系、实现公私融合是任何一个国家及政府均孜孜以求的终极目标。

我国经济体制改革过程是一个不断调整政府与市场关系并将其调整结果予以体制化、机制化的过程。在我国,是从“让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权”,^②到“我国实行的是计划经济,即有计划的商品经济,而不是那种完全由市场调节的市场经济”,^③再到“市场在资源配置中的作用迅速扩大……计划经济体制逐步向社会主义市场经济体制过渡”;^④从“要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”,^⑤到“更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用……健全国家宏观调控”,^⑥再到“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府的作用”。^⑦ 国务院发展研究中心课题组 2013 年 10 月在为党的十八届三中全会提交的“383”改革方案^⑧也提出:政府和市场并非简单的此消彼长关系,而应当形成互补共生的关系。政府发挥作用的合理范围是随着经济增长阶段和经济形势的变化而变化的。在经济发展的较低阶段,政府在外部性突出、确定性较强的领域,如基础设施建设领域,可以发挥重要作用,为企业发展创造有利条件,支持经济的高速增长。而当大规模基础设施建设时期结束,更多依靠产业升级和创新驱动的时候,政府就应当减少对经济活动的直接参与,主要致力于培育有利于创新

① [美]萨缪尔森、诺德豪斯著:《宏观经济学》(第 16 版),萧琛等译,华夏出版社 1999 年版,第 5 页。

② 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》(1978 年 12 月 22 日通过)。

③ 《中共中央关于经济体制改革的决定》(1984 年 10 月 20 日中共中央十二届三中全会通过)。

④ 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》(1993 年 11 月 14 日中共中央十四届三中全会通过)。

⑤ 同上。

⑥ 《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》(2003 年 10 月 14 日中共十六届三中全会通过)。

⑦ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013 年 11 月 12 日中共中央十八届三中全会通过)。

⑧ “383”改革方案是指“三位一体改革思路、八个重点改革领域、三个关联性改革组合”的新一轮改革的基本思路和行动方案。

的制度和政策环境。在某些特殊情景,如应对金融危机冲击时,政府有必要采取一些行政措施,但转入常规增长后,就要把本应由企业和市场来办的事情交还给企业和市场。^① 现代社会要求现代政府既非全知全能,也不是简单的国退民进,而是政府的改造,是重新界定和调整政府与市场关系基础上完成的现代国家的构建,^②我国垄断行业改革也应在政府与市场关系的重构中进行改革。

第一,我国垄断行业仍存在政府与市场关系的错位急需重塑,垄断行业的改革也势在必行。曼斯费尔德认为:“我们不能仅仅依靠证明市场力量在经济的某一领域不能完全奏效来为政府干预提供证明。为什么呢? 因为还必须证明政府干预利大于弊。”^③ 市场机制与政府调控都不是万能的,都有内在的缺陷和失灵的客观可能,关键是寻求市场机制与政府调控的最佳结合点,使政府行为在匡正市场失灵的同时,避免和克服政府失灵,而我国垄断行业中的政府与市场关系存在一定程度的错位。目前,我国政府转型仍滞后于经济转型,政府转型的滞后可分为制度性缺陷和政府能力缺陷两个方面。制度性缺陷突出表现为政府功能的“错位”、“缺位”,政府既当运动员,又当裁判员是导致“政府失灵”的制度性原因;而政府功能缺位是推动“政府失灵”的又一重要原因,在以 GDP 为政绩考核标准的背景下,对于事关社会发展的基础性本职工作,政府官员出于个人短期升迁的考虑,很少或不愿行使这部分政府职能。^④ 同时,政府机构如果仍然用计划经济体制下全能政府的观念,也会导致政府职能和政府角色的错位,混淆政府职能与市场职能。例如,在石油天然气产业链的不同环节的上、中、下游,有的环节属于自然垄断领域,有的环节属于非自然垄断领域甚至是市场竞争领域,在石油天然气产业链的不同环节,政府和市场的关系以及作用应当具有明显的差异性,应当基于自然垄断领域和非自然垄断领域,分别采取不同的监管政策,既保证自然垄断领域的规模经济性,又保证非自然垄断领域的竞争活力,使行业处于有效竞争状态,但目前这种差异性

① “官方智库公布‘383’改革方案总报告全文”,资料来源 http://www.js.xinhuanet.com/2013-10/27/c_117888132.htm,访问日期:2015年1月9日。

② 梁治平著:《国家、市场、社会:当代中国的法律与发展》,中国政法大学出版社2006年版,第7页。

③ [英]斯费尔德著:《微观经济学》,黄险峰译,中国人民大学出版社1999年版,第559页。

④ 苏林波:“‘政府失灵’与转型期政府职能重构”,载《理论导刊》2006年第8期。

在我国体现得不够明显。

20世纪90年代中后期,我国的垄断行业就开始实施大规模的以提高效率为目标,以引入竞争为主题的改革,多数垄断行业实现了政企分开、主体多元、绩效提升和规模扩大的改革效果。但与此同时,社会公众对我国垄断行业的不满却日益增加。例如,社会科学院发布题为“中国经济体制改革报告2012——建设成熟的社会主义市场经济体制”的报告。报告认为,垄断性行业改革进展缓慢,近年来垄断性行业改革虽然推出了一些举措,但总体判断,还只是在既有的体制框架内进行的初步改革,没有真正冲破传统体制的束缚。社会科学院在报告中称,从目前来看,非公有资本的进入程度仍然比较低。从2010年垄断性行业固定资产投资的情况来看,由地方政府所管理的供气、供水等市政公用事业,民营资本进入稍多一些。而主要由中央管理的行业,民营资本则进入困难,至今在政企不分的铁路部门,私人资本进入微乎其微。报告还称,我国要启动垄断行业新一轮改革,应加快垄断行业改革,重点是铁路运输行业和盐业应继续放宽石油、电力、民航、电信等行业的市场准入,重点清理和取消限制竞争、保护垄断的政策,改革进出口环节和国内市场营销环节等保护垄断企业的政策。^①无论如何,我国垄断行业都需要继续进行改革。

第二,我国垄断行业改革中市场机制的作用会呈现强化趋势。经济学主流思想认为,市场竞争是提高配置效率、技术效率和促进技术进步的可靠机制(哈耶克,1945;阿尔钦和凯瑟尔,1962;威廉姆斯,1963;利比斯坦,1966)。^②但是,市场的力量并不能解决垄断行业出现的一切问题。例如,由于石油天然气产业的特殊性,也因为石油天然气市场易受地缘政治的扭曲,各国石油天然气产业体制的市场自由化都有一定限度。在我国,石油天然气产业改革的方向之一就是强化市场机制的作用。但需要关注的是,石油天然气产业市场机制作用的强化并不是市场机制自身能够完成的任务。在我国经济体制改革中,石油天然气行业并没有像多数国家那样形成以民营企业为主的竞争主体,而是通过引入竞争和拆分重组形成了国有企业独占的竞争性市场。我国目前

^① 沈玮青、李蕾:“国内外学者呼吁‘打破垄断启动改革’”,载《新京报》2012年12月15日。

^② 张昕竹、马源、冯永晟著:《中国电信行业规制(上卷):电信竞争时代》,中国社会科学出版社2012年版,第7页。