

迟福林 主编

走进 WTO 的 中国基础领域改革

*China's Reform on Infrastructure and
Public Utilities in the Context of
Its WTO Accession*



中国经济出版社
www.economyph.com

本书由德国技术合作公司资助出版

走进 WTO 的 中国基础领域改革

迟福林 主编

中国经济出版社

Sponsored by German Agency for Technical Cooperation (GTZ)

**China's Reform on Infrastructure and
Public Utilities in the Context of
Its WTO Accession**

Editor – in – Chief: Chi Fulin

China Economic Press

图书在版编目 (CIP) 数据

走进 WTO 的中国基础领域改革/迟福林主编. - 北京: 中国经济出版社, 2002.6

ISBN 7-5017-5559-0

I. 走… II. 迟… III. 世界贸易组织—影响—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 (2002) 第 013059 号

责任编辑: 苏耀彬

个人主页: <http://fbshs.top263.net>

电子信箱: cephs@public.bta.net.cn

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

走进 WTO 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

(<http://www.economyph.com>)

(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 17.25 印张 500 千字

2002 年 6 月第 1 版 2002 年 6 月第 1 次印刷

印数: 2000 册

ISBN 7-5017-5559-0/F·4459

定价: 30.00 元

导论：中国加入 WTO 背景下 基础领域改革面临的若干重要问题

中国（海南）改革发展研究院执行院长 迟福林
中国经济体制改革研究会副会长

中国加入 WTO，中国的电信、铁路、电力、民航等基础领域产业将在有限的过渡期内逐步实现对外开放。适应形势，加快基础领域改革的任务十分艰巨：既要加快打破基础领域政企合一的行政性垄断，又要防止过渡过程中形成新的市场性垄断；既要重视政府职能的转变和调整，又要重视基础领域市场竞争主体的培育和形成；既要适时打破传统的经济管制体制，又要尽快建立适应市场竞争的新的政府管制体系和框架。从中国加入 WTO 基础领域改革面临的现实矛盾出发，借鉴国际经验，对开放市场、反垄断、重塑竞争主体和加快政府管制体系改革等重大议题进一步深入讨论，具有相当重要的现实性和紧迫性。

一、充分认识和估计中国加入 WTO 后 基础领域改革的紧迫性

过去 20 年，中国的基础领域改革取得了重要进展。但与经济改革的要求相比，与加入 WTO 后基础领域竞争与开放的要求相比，还有相当大的差距。在中国加入 WTO，尤其是“9·11”事件后世界经济的大背景下，对基础领域改革的重要性和紧迫性要有充分的估计。

1. 加快基础领域改革是提升基础领域产业竞争力的迫切要求

中国加入 WTO，表明市场化改革或者讲改革开放已成为中国必

须和应当履行的国际义务。中国的改革开放进程将不可逆转。正是从这个意义上,我把中国加入 WTO,概括为中国的第二次开放。中国加入 WTO 后形成的开放的格局,将“倒逼”基础领域改革。

目前,我国基础领域与发达国家相比,不仅在技术、装备、管理等方面均有明显差距,更重要的是我国基础领域国有资本垄断程度较高,缺乏国际竞争力。基础领域在中国经济总量中占有较大比重,基础领域产业的竞争力对经济的总体竞争力有很大影响。因此,在参与国际市场竞争的进程中,改革从一般竞争性领域深入到电信、电力、民航、铁路等垄断性较强的基础设施领域,这是中国加入 WTO 市场化改革的一个大趋向。

2. “开放倒逼改革”,中国加入 WTO,必须加快基础领域改革

1990 年以来,中国加快了基础领域的对外开放。例如:允许外商参与民用机场的建设与运营;支持和鼓励外商对铁路运输技术设备,地方铁路及其桥梁、隧道、轮渡设施的建设和经营,以及公路、港口机械设备及设计制造技术;鼓励国内外公司成立合资公司经营国际海运业务,允许合资开展高速公路运营;积极进行水上运输等领域利用外资的试点;允许外商参与城市地铁的项目建设等。

中国入世谈判过程中与许多 WTO 成员国就开放市场的范围和时间表签订了双边或多边的协议,这些协议是具有很强约束力的。其中,有关基础领域服务贸易的协议是相关协议中最重要的内容。如中美世贸双边协议关于电信的规定:中国首次同意开放其电信领域,可在电信业务方面进行广泛服务和直接投资。中国因此将成为基本电信协议的成员。

在管理原则上,中国同意履行包含在基本电信协议中的支持竞争的管理原则,并同意技术中立的安排计划。这意味着外国供应商可利用他们所选择的任何技术来提供电信服务。

在服务范围上,中国将逐步在两年内取消所有的传呼和增值服务的地域限制,五年内取消对移动电话的限制,六年内取消对国内电话线路的限制。约占中国国内电信往来 75% 的北京、上海和广州的主要电信服务通道,将对所有电信服务商开放。从现在到加入 WTO、

到取消对部分行业的保护期限,只有两、三年左右的时间,留给基础领域自我调整和时间、空间都十分有限。因此基础领域要尽快建立竞争机制,以改革推动发展,提高自身竞争力。

3. 加快基础领域改革对中国经济的持续增长会产生重要作用

1998年以来,针对通货紧缩的趋向,中国政府实施扩张性财政政策,加大对基础领域的投资,这一政策选择对制止经济下滑,改善宏观经济环境起到了积极作用。1998年到2000年,政府已为此发行了3600亿元的国债,2001年计划增发1500亿元,其中500个亿将用于西部基础设施投资。

问题在于,第一,面对基础设施庞大的投资需求,政府的力量是有限的;第二,政府不可能成为投资的主体,真正的主体是企业和社会。如果社会投资没有很好启动,主要依靠政府发行国债,扩大政府的直接投资来刺激经济增长,只能是暂时和有限的。民间投资不能启动的根本原因在于基础领域的产业门槛太高,民间资本进入受到市场准入的限制。

因此,只有通过开放基础设施投资领域,放松市场准入限制,采取多种措施,充分调动民间和社会各方面投资的积极性,让民间资本逐步大规模地进入基础领域,加快改变基础设施落后面貌,才能为经济长期稳定发展奠定基础。

当前美国经济、欧盟经济和日本经济增长都程度不同的放慢,这对包括中国在内的世界各国的经济将产生不利的影响。作为另一个不利因素,尽管有学者估算“9·11”恐怖事件对中国GDP增长率的影响不大,但恐怖事件无疑将延缓美国经济和世界经济好转的时间。这些因素会对中国经济的持续快速增长会形成很大的负面影响。

相对于一般竞争性产业和制造业,中国基础领域产业具有巨大的投资和发展潜力。在加入WTO背景下,这一领域对外资和民间资本极具吸引力。尤其是在当前国际经济环境不宽松的情况下,加快基础领域改革,开放市场,消除外资和民间资本进入障碍,会对未来若干年中国经济持续增长和宏观经济稳定产生重要影响。

二、充分认识和估计开放市场对促进基础领域有效竞争的重大影响

1. 打破垄断、引入竞争是目前中国基础领域改革的“重头戏”

近几年，中国基础领域的垄断经营开始被打破，市场竞争格局初步形成，行业重组和企业的公司化改造取得一定进展。如中国电信按业务性质进行了纵向分解，在基础电信领域和互联网领域，已经初步形成中国电信、中国联通等多家公司竞争的格局。在增值电信领域，已为 3028 个企业发放了经营许可证。民航业实现了航空企业和机场的分离，航空运输企业之间的兼并、重组以及股份化改造正在取得积极进展。电力行业多方投资电厂的格局已经形成，厂网分离、企业自主发电、竞价上网的试点正在展开。铁路行业初步实现了主副业分离，组建了 6 个大铁路非运输企业和 5 个独立的客、货运输公司。通过行业重组和企业的公司化改造，一批有竞争力的基础领域企业在国内外资本市场成功地实现了上市。

当前基础领域存在的问题很多，如政企不分、产权不清、行业垄断等。其中，垄断造成的经济低效突出地制约着基础领域的发展。在具有自然垄断性质的有线通信、电力、铁路运输、自来水和煤气供应等基础设施产业中，还程度不同地实行政企合一、政府垄断经营的管制体制。这种行政性垄断是一种制度性、扼杀竞争机制的垄断形式，它明显区别于通过自由竞争，导致生产集中，最终形成的经济性垄断。行政性垄断的主体是政府及其行政管理机关，它们运用种种手段构筑进入壁垒，维护本系统企业的垄断地位，一些地方政府甚至用地方法规将其合法化。中国加入 WTO，基础领域改革的首要任务是，打破行政垄断，开放市场，让市场竞争机制充分发挥作用。

2. WTO 背景下开放市场、促进竞争更具实质性

开放市场是促进基础领域有效竞争最具实质性的举措。目前，中国在基础领域产业的分立和重组，大多并没有改变国有单一投资主体

的产权格局。基础领域产业有一定的公益性，需要有政府的投入。但国际经验表明，政府不是唯一有效的投资者。除政府投入外，应当通过招标、补贴等，允许和吸收大量社会投资进入。如浙江省的温州、台州地区基础设施建设中，70%的投资都属于民间资本，为促进本地区经济发展起到了主力军的作用。作为一家民营企业，四川海特集团在取得飞机维修许可证后，经过短短几年的发展，不仅在国内占有较大市场份额，在许多领域处于领先地位，并已开始进军国际市场。这些案例说明，开放基础领域市场，不仅是必要的，而且是可能的、有效的。中国加入WTO，这些领域将不可避免地要对外资开放，允许外资进入。在此过程中，应当积极创造条件，首先或同时对内开放，进一步拓宽国内民间资本进入的途径。

合理的价格机制是建立有效竞争格局的前提。充分的市场开放是形成合理价格竞争机制的重要条件，通过市场开放，是促进企业改善治理、提高服务、降低成本的根本性举措，并由此促进企业间的合理竞争。

三、充分认识和估计股份制改革对推进 基础领域企业重组的重要作用

1. 基础领域的企业重组应与产权改革相结合

目前，垄断性产业内的企业改革基本上还是在原有国家垄断经营的体制内进行的，引入竞争的方式也基本上是对国有企业进行分拆重组。这种带有一定局限性的改革不可能从根本上解决基础领域效率低、竞争力弱的状况。

实践证明，促进基础领域的产业重组，必须与企业的产权重组结合起来，实现投资主体的多元化，从根本上改变企业单一国有产权结构和治理结构状况。在中国加入WTO的背景下，面对国际竞争，一方面要继续深化国有企业改革，转换国有企业的经营机制；另一方面还要改变对非国有经济进入的歧视性政策，引入非国有的经营主体，

在基础领域尽快形成国有、民营、外资相互竞争、相互促进的局面。

2. 加快推进基础领域的股份制改革

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，并通过股份制改革，尽快打破基础领域行政垄断、效率低下的局面。在市场经济条件下，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。

国际、国内的经验都说明，在基础领域产业推行股份制有许多好处。例如：能在较短的时间内集中大量的资金；能使具有专业技术知识和管理经验的经营管理者享有独立的经营权利；股份制把投资者的责任权利紧密结合在一起，能提高了基础设施项目的建设效率和效益；有利于建立政企分离的政府管制体制；建立严格的公司治理结构；有利于优势企业和核心企业通过资本市场形成以资本为纽带的现代企业集团，优化市场竞争主体结构。为此，股份制应当成为基础领域企业的主体形式。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，要大力鼓励采用股份制的方式进行建设，加快推进基础领域股份制改革的进程。

目前要采取多种有效形式，加快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革。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。

3. 加快实现投资主体转换是基础领域改革的重要任务

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。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。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。

结合实践,非国有经济进入基础领域的渠道和途径包括:第一,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,应当采用项目分割方式,降低民间资本进入的门槛。第二,要高度重视发挥证券市场的重要作用。第三,充分利用和借鉴 BOT 等国际通行的方式。第四,实现经营权的非国有化和国有资本的民营化等。

四、充分认识和估计建立与市场开放相适应的政府管制体制的重要性

1. 在市场开放的条件下,应尽快明确规定政府对基础领域管制的基本职能

有效的政府管制是维护自然垄断性行业有效竞争的前提和基础。目前,中国的管制部门对垄断部门缺少足够的管制,管制方式也缺少法律法规等依据。一方面,中国要放松计划经济体制下的行政性管制,另一方面,又必须适应市场竞争状况改进管制的方法和工具,在管制内容上,完善管制职能,重建管制体制。中国的政府管制改革应当将放松管制、引入竞争和重建管制并重。而适应市场开放,进一步完善政府经济管制职能是促进政府管制改革首要的任务。

借鉴国际经验,在政企分离的政府管制体制下,政府管制的职能主要包括以下内容:①制定有关政府管制法规。即针对特定基础设施产业的技术经济特征,政府要通过法规的形式规定管制机构设置、责权划分、市场结构等重大调整内容,以确定新的政府管制体制的基本框架。②颁发和修改企业经营许可证。③制定和监督执行管制价格。④实行进入市场的管制。

2. 尽快建立独立的、专门的监管机构

监管机构和一般政府部委相比,有很大的不同,尽管各国对独立监管机构的定义不一样,但独立监管机构至少具有这样几个方面共同

特征：①有较大财政上的灵活性；②监管机构与被监管的公司没有利益冲突；③监管机构应免于政治、行政的压力，有充分的自主权；④监管机构必须有很强的专业能力。监管是很复杂的，监管机构要有自己的技术鉴定能力。

关于监管机构的设立，有专家呼吁建立集中、统一的机构，将分散于政府各部门的管制职能尽可能地集中在新的管制机构。由于基础设施产业具有专业技术性强的特点，应在特定的基础设施产业单独成立精干、办事效率高的专门管制机构。同时，由于管制必然涉及经济、政治、技术、法律等方面，这就要求向社会招聘一些专家参与政府管制，从而形成由行业管理专家、技术专家、经济学家、法学家等组成的、有广泛社会参与的专门管制机构。

3. 建立、健全竞争和管制的法律体系，以法制为基础提高政府管制的规范和效率

目前，中国在基础领域的管制，主要是依靠政府行政协调的力量，而不是依靠法律进行规范和约束。这与中国加入 WTO 和国际惯例相接轨的客观要求是不相适应的。为适应开放市场的需要，中国基础领域应加快立法。目前应提上重要议程的立法应当是：《中国电信法》、《中国航空法》。同时，修改《电力法》和《铁路法》。基础设施产业政府管制法规的主要内容应包括：改革的目标、程序；确定专门的执法机构，明确其责权；规定企业经营许可证的具体内容，明确企业的责权利关系；对价格、服务质量、市场进入条件等重大问题作出法律规定。

需要指出的是，在中国加入 WTO 背景下，《反垄断法》的制定和实施具有特别重要的意义。目前基础领域反垄断改革的主要内容是破除行政垄断，引入市场竞争。在垄断性产业的改革重组过程中，有可能形成市场垄断的势力。在加入 WTO 之后，跨国公司的进入和强势竞争，也有可能形成新的市场垄断。对于市场垄断的克服，只能通过相关立法去解决。中国加入 WTO，规范竞争秩序的立法就显得十分和紧迫。《反垄断法》以及其他相关立法必须充分考虑这样一个背景，加快进行。

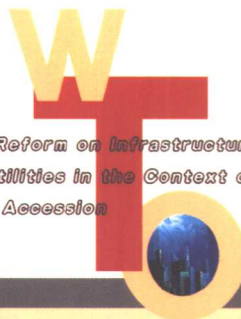


中国(海南)改革发展研究院

China Institnte for Reform and Development

电子信箱: cdcirdl@public.hk.hi.cn

网页地址: www.chinareform.org.cn



*China's Reform on Infrastructure and
Public Utilities in the Context of
Its WTO Accession*

目 录

导论：中国加入 WTO 背景下基础领域改革面临的若干重要问题

总 论

WTO 条件下加快基础领域反垄断的建议（十九条）	(3)
打破行政性垄断，加快基础领域改革	
——中国基础领域改革第三次国际论坛综述	(16)

中国基础领域改革背景分析

中国加入 WTO 与基础领域改革	(29)
中国在基础领域方面的人世承诺	(59)

加入 WTO 中国基础领域改革面临的问题

我国基础产业市场化改革的几个基本问题	(71)
基础设施投资市场化与国有资本运作	(81)
基础设施与制造业发展的关系研究	(91)
中国电信产业的国际竞争力比较研究	(105)
中国人世前夕的电信规制体系	(112)
GATS 中有关电信产业的规则与我国电信产业的发展	(121)
我国电信业如何适应 WTO 环境	(133)
WTO 与中国电信市场开放的进程	(142)
WTO 与呼之欲出的铁路改革与重组	(151)

加入 WTO 与中国基础领域中民营经济的发展	(156)
“入世”对浙江民资投入基础设施产业的影响与对策	(166)

反垄断与促进有效竞争

加快基础领域改革 打破行政垄断	(177)
打破自然垄断的意义及采取的措施	(182)
中国基础领域垄断的形成与反垄断之路	(187)
对垄断产业改革与重组的思考	(200)
自然垄断性产业改组的进一步思考	(206)
垄断行业的改革取向：发展可竞争产业	(217)
垄断产业的改革与重组	(226)
自然垄断型国有企业改革的根本出路	(232)
基础领域改革的几个问题	(241)
民间基础设施投资三大障碍	(247)
当前我国基础领域反垄断的目标选择	(254)
反垄断的理论与实践	(264)
混合混成式重组：垄断性产业改革与政策新设计	(274)
论瓶颈垄断	(285)
基础设施产业竞争策略研究	(300)
论基础设施产业的重组	(309)

加入 WTO 与中国基础领域分行业改革

中国电信还应该再分吗？	(323)
中国铁路：破除垄断与企业重组	(332)
政企分开是铁路行业打破垄断的必由之路	(340)
发展地方铁路是实现铁路内部竞争的有效手段	(347)
组建集装箱运输公司的几点思考	(353)
中国邮政业的出路	(359)

中国加入 WTO 与基础领域的市场开放和竞争化改革 ——城市供水产业的讨论·····	(369)
---	-------

加入 WTO 与政府管制改革

中国加入 WTO 与自然垄断产业政府管制体制改革·····	(389)
放松管制与规制重建 ——中国基础部门引入竞争后的政府行为分析·····	(399)
论政府在基础设施领域促进竞争及反垄断中的 “诺思悖论”·····	(418)
浅析“入世”后政府机构职能转变的几个问题·····	(430)
试论铁路企业的管制与竞争·····	(435)
略论行政垄断与入世后的反垄断立法·····	(441)
论公用企业竞争化改革及其法制·····	(446)

加入 WTO 与基础领域改革：国际经验

基础设施建设的国际经验与融资方式·····	(469)
放松对基础领域管制的好处——从国际经验所获得的教训·····	(478)
发展中国家的竞争政策和立法：印度的案例·····	(484)
开放与竞争：英国铁路案例分析·····	(493)
过去十年匈牙利经济竞争办公室在基础领域的作用及措施·····	(503)
德国竞争法的法律框架和机构设置·····	(510)
美国在实施反托拉斯法方面的经验·····	(515)
各国基础电信的开放与改革·····	(519)

后记