



中国改革论坛丛书  
China Reform Forum Series

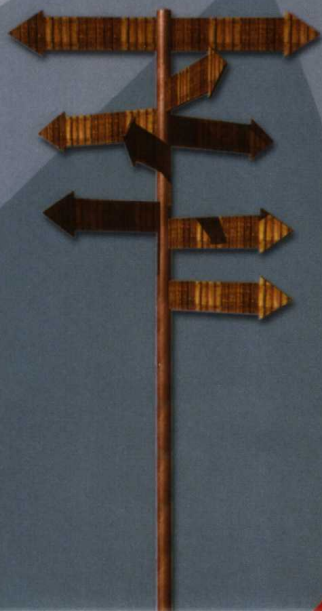
迟福林 主编  
Edited by Chi Fulin

处在十字路口的



# 中国基础领域改革

Reform of the Infrastructure and Public Utilities Sector in China at the Crossroads



中国经济出版社  
[www.economyph.com](http://www.economyph.com)

China Economy Publishing House

本书由德国技术合作公司资助出版

# 处在十字路口的 中国基础领域改革

迟福林 主编

中国经济出版社

This book's publication is sponsored by GTZ

**Reform of China's Infrastructure  
Sectors and Public Utilities:  
At Crossroad**

**Edited by Chi Fulin**

China Economy Publishing House

**图书在版编目 (CIP) 数据**

处在十字路口的中国基础领域改革/迟福林主编. —北京: 中国经济出版社, 2004.1

ISBN 7-5017-6235-X

I. 处… II. 迟… III. 基本建设—经济体制改革—研究—中国  
IV. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 108674 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037·北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: WWW.economyph.com

责任编辑: 苏耀彬

电话 (传真): 010-6835-4197

个人主页: <http://fbshs.top263.net>

电子信箱: E-mail: [cephs@economyph.com](mailto:cephs@economyph.com)

E-mail: [suyaobin@126.com](mailto:suyaobin@126.com)

责任印制: 张江虹

封面设计: 陈所华

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京市地矿印刷厂

开 本: A5 印张: 16.625 字数: 450 千字

版 次: 2004 年 1 月第 1 版 印次: 2004 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 0001—3000 册

书 号: ISBN 7-5017-6235-X/F·5016 定 价: 30.00 元

---

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68353507 68308640 68359420 68309176

# 序 言

李剑阁

在中国改革进入攻坚和完善阶段的重要时刻，中改院和德国技术合作公司在连续举办四次论坛，取得一系列成果的基础上，今天又在这里举办中国基础领域改革第五次论坛。这个论坛集合了国内外一大批专家学者，全面深入地讨论基础领域改革各种急迫解决的问题。这个论坛开得及时。我代表国务院发展研究中心对论坛的举办表示祝贺！感谢海南省政府和到会的各位代表、来宾，主办单位对中国基础领域改革事业的关心和支持！

在现代综合国力中，基础设施占据十分重要的地位。基础领域的发育程度决定一个国家的产业结构、产品技术结构和经济组织结构，决定其城市化进程和水平，决定其社会发展和环境保护进程和水平，决定其国际竞争的综合水平和可持续发展能力。

上个世纪70年代以来，世界各国都把发展基础设施摆在经济社会发展的首要地位。为了提高基础领域产品和服务的质量，降低成本，稳定价格，提高效率，不少发达国家实行了基础领域的改革，打破国家对基础领域的垄断，开放市场，引进部分民营资本，建立多元和有效的竞争机制。

世界各国基础领域的改革，极大地推动了基础设施及相关行业的发展，基础设施产品和服务的供应能力有了显著提高，成为发达国家和新兴国家拉动经济增长和推进城市化进程的重要动力。

改革开放以来，中国的基础设施建设实现了突飞猛进的发展。但是，与发达国家相比，在资金、装备、人才、技术等方面，还有相当大的差距。

针对亚洲金融危机引起的通货紧缩与消费增长失衡的情况，为保持经济增长速度，从1998年下半年开始，我国政府制定和执行了一整套稳健的金融政策和积极的财政政策，扩大国债发行，稳定货币供应，带动和增加基础设施领域的固定资产投资，带动和促进了竞争性行业的投资

和发展，在全世界经济普遍不景气的情况下，取得了经济的高速增长。这个阶段的宏观决策经验值得我们认真进行总结。

基础领域改革要抓住机遇，对阻碍基础领域发展的各种因素，如政府过度干预，市场管制过严或者过宽，行政性条块分割和垄断等，大胆进行改革。在坚持国家宏观调控的前提下，按照我国对世界贸易组织的承诺，向国外企业开放我国的基础领域。鼓励各种非国有资本投资基础设施，通过优化重组，整合现有基础领域企业，形成现代公司治理结构。

毫无疑问，基础领域是需要国有资本继续参与并有效控制的部门。基础领域提供的产品和服务，关系国计民生，要求安全稳定，其中多数是自然垄断和公益性的。国有资本可以逐步从市场化、营利性的竞争性行业中退出，但是不应该完全从低回报、低效益的基础领域退出。

在国有资本参与、国家宏观控制的情况下，要研究搞好基础领域企业的各种政策和措施，保证基础设施投资能够满足国民经济持续发展的要求，稳定基础领域产品和服务的价格，保证基础领域产品和服务的质量和安

全。在市场经济条件下，针对基础领域产品和服务的特殊性，政府必须高度重视基础领域的资本控制、产品和服务定价、税收、分配等方面具体政策，制订必要的法律法规。既要保证基础设施的适度超前发展，又要保证基础领域产业和其他产业的结构平衡；既要保证基础领域这个产业的收益和报酬，又要保证基础领域产业和其他产业在收益和报酬等方面的大体平衡。

我国的基础领域改革十分重要，也十分复杂，它触及许多部门和个人的利益，关系到国民经济各种结构的调整。对此，我们必须有清醒的认识，积极做好各种思想和理论上的准备。

本次论坛的参考论题已经涉及到我上面谈到的各种问题，希望各位代表和来宾积极参与基础领域改革问题的讨论，在中国基础领域改革的进程中，发挥研究、设计、参谋和先导作用。

[本文系在2003年10月17日《新阶段、新抉择、新路径——中国基础领域改革第五次论坛》开幕式上的致辞]

# 导 论

## 处在十字路口的基础领域改革

——我国基础领域改革下一步的五点建议

迟福林

在中国，推进基础领域改革不仅对保持经济持续增长和提升国民经济整体素质至关重要，而且还是加快改革开放进程、完善社会主义市场经济体制的重要任务。在我国经济社会发展和体制转轨的关键时期，基础领域改革已逐步开始触及深层次的体制性弊端。从完善社会主义市场经济体制的要求来看，我国铁路、邮政、电信、电力、民航等基础领域的改革还处于严重滞后的状态。如何尽快缩短这一差距，以什么样的方式来弥补这种差距？是继续按照政企合一、由国有经济垄断投资和经营的模式，还是进一步广泛地、积极地寻求市场化改革的有效途径？就我国基础领域下一步改革来看，还有相当多重大的问题、甚至是改革的方向性问题，有待深入地研讨。

### 一、客观地评价我国基础领域改革的现状

应当说，近些年的基础领域改革已初见成效。例如，行政性垄断问题开始得到一定程度的解决，引入市场竞争，推进基础领域国有企业改革，建立现代监管制度等方面都进行了有益的尝试和探索，并取得了阶段性的初步进展。但总体来说，我国的基础领域改革仍然处于起步和探索阶段。

1. 我国基础领域改革严重滞后于经济市场化的改革进程。一是行政性垄断的基本格局尚未完全打破，远不适应我国市场化改革进程对基础领域改革的总体要求；二是基础领域的国有企业改革严重滞后，已成为下一步我国国有企业改革的难点和重点；三是政府监管制度改革滞后，除电力行业外，其他垄断性行业并没有建立独立的监管机构，监管职能

分散在政府的相关部门，造成监管职能过于分散、责任主体不明，监管职能效益低下；四是我国已经颁布施行的《反不正当竞争法》以及政府相关部门的一些法规，已不能适应基础领域改革和发展的客观要求。

2. 我国基础领域改革深层次的体制矛盾和问题依然相当突出。例如，到目前为止，铁路和邮政等行业仍然保持着政企不分、垄断经营的格局。虽然民航、电力、电讯等行业进行了一定程度的分拆和重组，但基本上没有触及产权制度的基本格局，仍然是在国有产权框架内的局部调整。此外，对引入竞争机制也要作具体分析，总体说基础领域的竞争机制还局限在分拆垄断企业的层面。事实证明，国有大企业之间的竞争比照过去是一个进步，但这是一个十分有限的竞争，不可能形成有效的市场环境。关键的问题还在于，由于尚未形成规范的准入制度，我国民间资本还不能参与基础领域的公平竞争。正如有的专家指出的，准入制度改革比分拆既有的垄断企业更为重要。

3. 基础领域改革作为完善社会主义市场经济体制的重要内容，还需要集中力量打“攻坚战”。十六届三中全会提出要完善社会主义市场经济体制，就基础领域而言，是政府主导，还是市场主导，能够在多大程度实现市场配置资源，还有待于下一步的改革实践。今后，国有企业改革的“重头戏”最终还要在基础领域展开。就目前来看，虽然成立了电力监管委员会，但是政企不分、政监不分等现象依然存在。改革还要涉及到方方面面的利益，解决我国基础领域发展的体制性障碍是一项复杂的系统工程。

客观地分析我国基础领域改革的现状十分重要。由此我们应当清楚地看到基础领域改革严重滞后的现实，坚定改革，加快改革。有人在一、两年前就曾提出，基础领域的某些方面已形成了全行业破除垄断、引入竞争的基本格局，因而断言中国的基础领域改革已取得成功。事实上，我国基础领域改革更艰巨的任务还在后面。此外，也应当实事求是地分析改革进程中产生的某些问题，不能够以此否认基础领域开放市场、引入竞争的改革路径，而应该把它作为基础领域改革步履艰难的一部分。事实证明，改革不进则退，在内外的压力之下，应当加快推进我国基础领域改革。



## 二、全面地分析我国基础领域改革的基本动力

有的专家强调，技术变化是促进基础领域改革的主要因素，主张要随着技术变化的条件，来考虑基础领域改革的进程。应当承认，技术的变化是基础领域某些方面改革的催生剂，例如，电信技术的变化大大推动了电信行业的改革进程。与此同时，也应当清楚地看到，促进基础领域改革的因素还很糞。我认为，以下五点因素同技术变化一道形成了我国基础领域改革的基本推动力。

1. 我国经济结构调整和经济的持续增长，对基础领域改革提出迫切要求。第一，在改革中加快基础产业的发展，会明显提高交通运输、邮电通讯等产业在国民经济中的比重，改变制约我国经济持续增长的结构偏差，从而提高我国经济的国际竞争力。第二，打破基础领域垄断，形成基础领域的市场价格形成机制，对拉动消费增长有明显作用。第三，鼓励和支持民间资本、外来资本投资基础领域，并提高民间资本和外来资本在基础领域投资中的比重，不仅对打破基础领域的发展瓶颈有关键性作用，而且对拉动投资增长有直接的重要影响。

2. 市场经济条件下政府职能的确立和财政职能的转变，直接影响和促进基础领域改革。按着市场化改革进程的要求，政府改革的一个基本目标，是由经济建设型政府转向公共服务型政府。政府的主要职责是解决经济社会发展中面临的突出矛盾，创立市场经济发展的良好环境，为此，应当明显提高义务教育、公共卫生、社会保障、就业等在公共财政支出中的比例。随着政府的转型，财政主要投资于竞争性行业和基础领域的状况也要随之发生重要变化。

3. 市场化环境的变化是推动基础领域改革的重要因素。引进竞争、开放市场对基础领域提出挑战。无论是打破行政垄断，还是加快基础领域的国有企业改革，都是市场环境变化的必然结果。我们应当在重视技术变化因素的同时，更应该充分的估计和重视市场化环境对基础领域改革的推动作用。

4. 开放倒逼改革是新阶段我国改革的一个重要特点。加入 WTO，我国基础领域开放市场、促进竞争已成为越来越迫切的改革任务。

5. 广大消费者的需求，既是基础领域改革的压力，也是基础领域改革的动力。实践证明，开放市场、引入竞争对广大消费者尤为有利。在广大消费者的动力和压力之下，会加快改变国有垄断下基础领域产品价格高、服务质量低的问题。

### 三、应当严格地界定现代市场 经济条件下公共产品的范围

在经济建设时期和现代市场经济条件下，基础领域产品是不是公共产品和准公共产品，人们有不同的看法。这既是一个理论问题，更是一个十分重要的现实问题。有人主张基础领域的投资主体和经营主体只能是政府，根据是基础领域具有公共产品和准公共产品的基本特点。我认为，对此要作具体分析，不能够简单地把公共产品和基础领域产品划等号。这里仅从改革的实践层面看，无论是国际经验，还是我国基础领域改革的大趋势，把握以下几点分析是非常重要的。

1. 对垄断行业要逐步放松或解除管制，广泛引入市场竞争机制。事实证明，过去被认为具有自然垄断特征的行业由于技术的变化、市场的变化、制度的变化，现在都开始变成了竞争性行业，或者是在行业的某些产业链上引入竞争，比如电讯行业、电力行业等。此外，无论是公共产品还是自然垄断，都是一个相对的概念，都与一定的经济技术条件和市场环境相联系。基础领域改革的总的趋势是，放松和解除管制，形成公平竞争的基本格局。我国的基础领域改革也正在发生着两个“转变”，一是由传统的自然垄断行业向广泛引入竞争机制转变；二是由政府直接投资和经营向以企业为主体转变。我认为，从发展趋势上说，基础领域的投资和经营不是政府的主要职能，政府在基础领域的主要作用是提供可靠的制度环境和良好的市场环境。

2. 就基础领域的经济属性而言，可以划分为一般产品和公益性产品。经验证明，即使是公益性产品也可以引入市场机制。第一，可以采取企业化经营和特许经营的方式。事实上，城市公共事业采用企业化经营远比政府直接经营要好得多。第二，建立新的普遍服务提供机制和补偿机制。即使是公益性产品，政府也不宜长期作为直接投资者和经营者。

有效的途径是，建立基础设施产品与服务的补偿机制，由此调动各方面参与基础设施建设的积极性。实践的情况告诉我们，政府作为基础领域投资和经营主体，必然会面临两大矛盾，一是究竟由谁来判断和检验公共产品提供的数量和质量？政府由于部门利益的介入，无法客观地评价和检验。二是基础领域会不可避免地陷入高投资、高成本，低质量、低产出的境地，从而使基础领域的供给质量和数量均低于国民经济和社会发展所需要的水平，必然损害消费者权益，损害公众利益。

3. 政府提供的公共产品应当严格地限定在市场不能发挥作用或不能充分发挥作用的领域。尤其是在我国经济社会转型和体制转轨的过程中，政府提供的公共产品和公共服务应当优先解决改革发展的深层次矛盾和问题方面，优先解决以人为本、经济社会协调发展方面。长期以来，我国政府在公共产品的提供上偏重盈利性的经济类基础设施，而对社会保障、义务教育、公共卫生等社会类公共产品的投入长期严重不足。从我国的情况看，由于政府转型不到位，政府提供的公共产品与经济社会发展的要求有相当大的距离，以1998年中央财政支出为例，卫生、体育和社会福利业的支出仅占当年财政总支出的1.23%，而当年的基础性投资和竞争行业的投资分别高达47.52%和40.54%。即使是2001年中央财政预算支出中，用于社会抚恤和社会福利（包括离退休费）的支出只占全部支出的1.41%。由此看来，由经济建设型政府向公共服务型政府转变，首要的条件在于要从国民经济和社会发展的实际需要出发，严格界定公共产品的范围，以集中财力为全社会提供基本的公共产品和有效的公共服务。

### 四、加快股份制改革，广泛而积极地 发展混合所有制经济，将成为 基础领域改革的一项重要任务

有人主张，基础领域具有特殊性，应当保持国有经济的控股地位。已有的改革实践说明，在基础领域单一的国有或国有垄断是不成功的，完全的私有化也会产生多方面的问题。一条有效的途径是在基础领域加快地推进股份制改革，发展混合所有制经济，根据基础领域不同行业的特点，

保持一定的国有股比重,探索基础领域改革的“第三条道路”。从我国的现实情况来看,这方面改革的时机和条件都已成熟。

1. 要尽快地把基础领域的国有企业改革为国有控股或参股的股份公司。一是采取多种有效形式,深化基础领域的国有企业股份制改革。对于一些盈利性的运输、通讯、能源等基础产业的国有企业普遍地进行股份制改造,实行多种形式的产权制度改革。尽快将国有独资公司改造成为股份公司,对于具备条件的企业加快改造为规范的股份公司,从多方面创造条件,尽快整体上市。二是以国有资产管理体制的改革为契机,进一步理顺基础领域大型企业与政府的关系,真正做到政企分开、政资分开。三是在加快基础领域国有企业改革中建立严格的公司治理结构,依据相关法律和规定,建立企业经理人选聘、任用和考核制度。

2. 基础领域应当对民营资本全面开放市场。中共十六届三中全会提出,允许非公有制资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。现实的情况是,由于准入制度的缺陷和相关政策的障碍,至今为止,我国民营资本投资基础领域的比重很小。从2000年全国各地民间资本用于交通、城建、社会发展等基础领域的投资比重来看,民营投资的比重还未达到10%。从民营经济发展的实际情况看,已初步具备了成为基础领域投资和经营主体的条件。今年我国开工的世界第一长桥——杭州湾跨海大桥总投资118亿元,其中杭州宋城集团领衔的浙江民营企业出资额达到注册资本的一半以上。这告诉我们,民营资本进入基础领域的主要障碍,不是资本规模上的障碍,不是民营企业经营能力上的障碍,而是市场准入上的障碍,是体制性障碍。因此,应当尽快出台民营企业平等进入基础领域的法规文件。现在我们对国外资本进入基础领域,已经形成了比较规范的法律文件,但是对中国民营经济在哪些领域介入,在多大程度上介入,都还处于模糊的阶段。这种状况不改变,与外资相比,我国的民营资本有可能丧失进入基础领域的先机。

3. 有效地发挥财政政策在基础领域股份制改革中的“乘数效应”。从实际情况看,以增发国债为主要内容的积极财政政策,已从防止经济下滑的短期政策,事实上演变成了投资大型基础设施建设的长期政策。7000亿的国债资金促进了基础领域发展和拉动国民经济增长的双重作用,但与此同时也隐含着相当大的风险。各级政府长期作为基础设施的

主要投资者，既妨碍公平竞争，又容易形成投资的低效益甚至是负效益。适应于基础领域改革和发展的需要，积极财政政策也面临转型，应当由政府直接投资转向对企业投资和经营基础领域提供补偿基金。

## 五、政府改革应当与基础领域改革同步进行

如何正确而有效地发挥政府在基础领域改革发展中的作用，事关基础领域改革的成败。当前，基础领域改革的各方面矛盾和问题，大都与政府的职能定位有关。从这个意义上说，我国基础领域改革的实质是政府改革，政府改革不到位，基础领域改革难以推进。改革的方向应当按照中共十六届三中全会提出的，政府经济管理职能要转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。对此提出以下几点建议：

1. 我国基础领域改革面临着制度创新和加快发展的双重目标。从现实的矛盾和问题出发，政府应当确立和把握好以改革促发展的基本思路。前些年改革，在一定程度上着眼于“发展”，解决供给瓶颈问题。下一步的改革，要着眼于解决发展的制度障碍问题。在市场准入、国有企业改革、产品和服务定价、独立监管机构的设立等方面，都要按照开放市场，引入竞争的基本要求，打破制度性障碍，以制度创新促进发展，进而增强我国基础领域产业的国际竞争力。

当前，基础领域改革的关键是要打破政企合一的体制性障碍。在基础领域的改革和发展中，政企合一的体制已经成为基础领域各产业进一步发展的严重障碍，邮政、铁路等产业体制障碍表现的尤其明显。基础领域实行政企分开的关键是打破政企合一所形成的垄断利益格局，重新调整各部门之间、部门和地方之间的利益关系。在这方面，特别需要政府进行通盘考虑。

2. 要加强基础领域的中长期综合规划。由于政企不分的体制局限，我国基础领域发展的中长期规划容易受到部门利益和企业利益的制约，并形成了重视具体项目而忽视总体和中长期规划的倾向。基于对基础领域产品和服务公益性、安全性的考虑，在推进基础领域改革的同时，政府要积极发挥规划引导作用，要把基础领域的价格确定权等职能转给相应的监管机构，以有利于发挥政府宏观调控职能。

为了加强对我国交通运输业的综合规划，建议国家成立运输部，统一公路、铁路、民航、水运等中长期发展规划。

3. 加快政府监管制度的改革，建立符合市场化改革要求，政、监分离的现代监管制度。具体建议是：第一，成立电信监管委员会，对信息产业部的电信监管职能和广电总局对广播电视的监管职能归口统一监管。第二，在铁道部体制改革的基础上，设立铁路监管委员会，履行对铁路行业的监管职能。第三，在电力监管委员会的基础上，成立国家能源监管委员会，统一负责监管电力、石油、天然气等各种能源行业。

[作者系中国（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]

# 目 录

序言 .....	李剑阁
导论：处在十字路口的基础领域改革 .....	迟福林

## 第一篇 总 论

我国改革新阶段加快基础领域改革的建议（28条） .....	（3）
我国基础领域下一步改革的若干建议	
——中国基础领域改革第五次论坛会议综述 .....	（14）
加快推进中国基础领域改革 .....	（27）

## 第二篇 背景报告

铁路开放市场的现状及其趋势 .....	（31）
电力业公司化改革后的公司治理调研报告 .....	（51）
中国电信运营改革与创新 .....	（77）
中国航空运输业在改革开放中突飞猛进 .....	（90）
中国航空运输业的国际竞争环境、竞争优势和竞争力评价 .....	（102）
城市公用事业运作方式转变与公司治理结构 .....	（124）

## 第三篇 中外基础领域改革的进程与评价

中国自然垄断产业改革的现状分析与政策建议 .....	（143）
中国交通基础领域改革的现状分析 .....	（160）
中国铁路改革的现状分析 .....	（166）
西方国家基础领域市场化改革模式的比较研究 .....	（178）

从英国铁路路网公司的再重组看铁路企业的双重目标与  
激励约束问题 ..... (193)

#### 第四篇 以放宽市场准入为导向的基础领域改革

体制转型与公用事业民营化 ..... (209)  
中国基础领域国有资产重组分析 ..... (217)  
以开放市场为导向的电力体制改革 ..... (227)  
深化中国国家铁路改革的条件分析与路径选择 ..... (234)  
试论新时期“邮政”定位与改革 ..... (242)  
中国航运服务业的开放与竞争战略 ..... (247)  
以市场开放为前提的德法基础领域改革 ..... (261)  
基础领域市场开放的对话 ..... (272)  
韩国国企改革主要经验及其启示 ..... (281)

#### 第五篇 基础领域投资主体多元化与公司治理结构

转轨国家公司治理经验对中国的启示 ..... (299)  
电力资产重组与公司治理结构的改进 ..... (323)  
官督商办  
——中国公用事业民营化的发展方向 ..... (328)  
公用事业民营化的第三次浪潮 ..... (340)  
中国资产管理中的反“内部人控制”研究 ..... (345)  
德国电力行业公司治理 ..... (379)  
中德两国公司治理的思考 ..... (381)  
《德国公司治理指针》背景 ..... (384)  
新西兰建立国有企业的经验：治理问题 ..... (396)  
PPP 在国外基础设施建设中的实践及对中国的启示 ..... (398)  
网络产业接入定价的理论与实践 ..... (408)



## 第六篇 基础领域开放市场中的有效监管

基础产业的监管 .....	(421)
独立规制：含义、实践及中国的选择 .....	(425)
自然垄断领域政府规制体制重构与国有经济改革互动论 .....	(434)

## 第七篇 基础领域改革中的政府作用

政府在电信改革与发展中的职能定位 .....	(453)
以政企分开为前提的政府机构设置 .....	(455)
基础领域的公司治理与政府作用 .....	(459)
政府在吸引民间资本进入基础设施领域中的作用 .....	(464)
关于基础设施领域中竞争法及其相关法律法规的地位和角色 .....	(486)
建立特许经营制度 .....	(503)

后 记