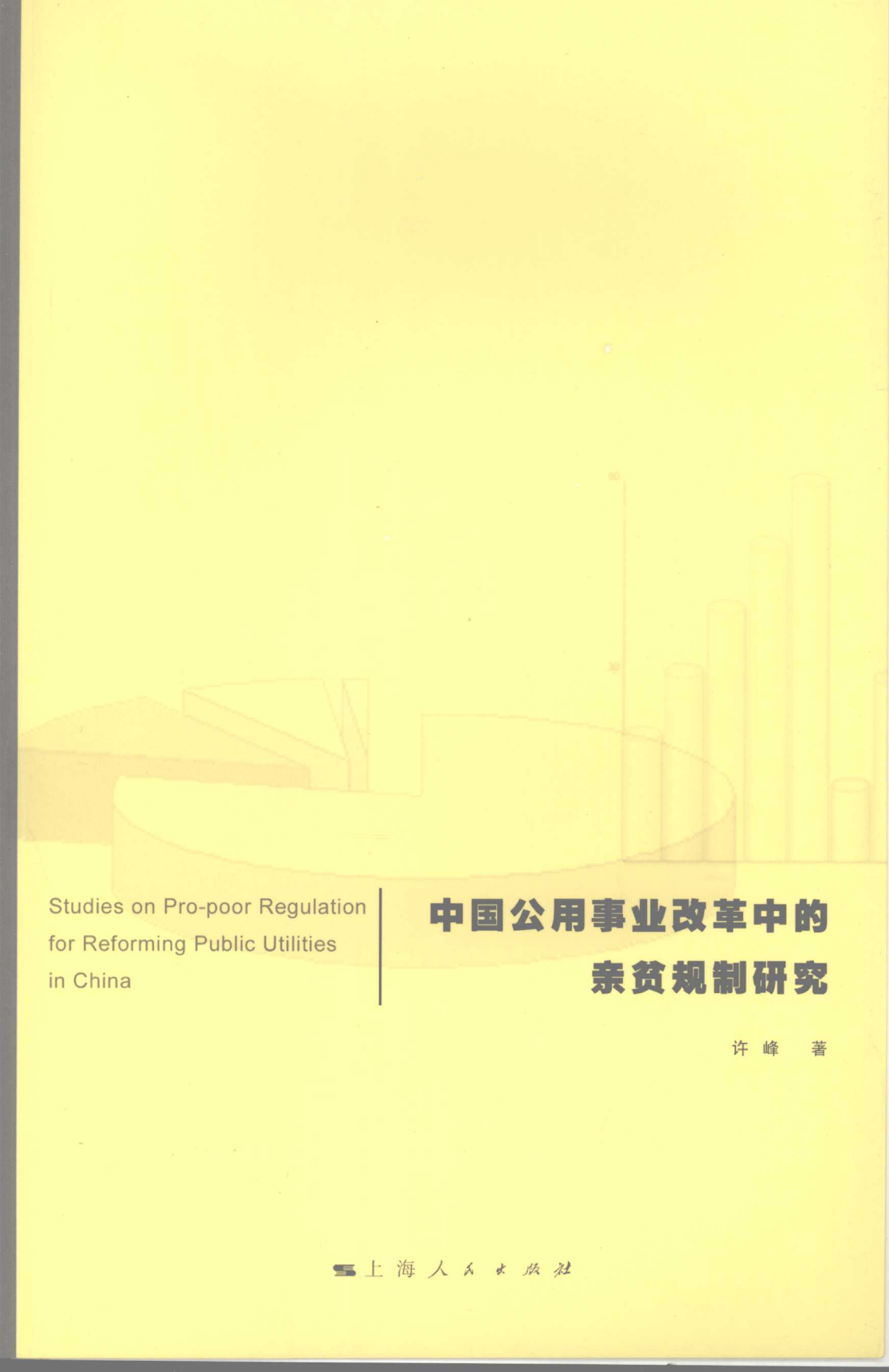




Studies on Pro-poor Regulation
for Reforming Public Utilities
in China

**中国公用事业改革中的
亲贫规制研究**

许 峰 著

上海人民出版社

Studies on Pro-poor Regulation
for Reforming Public Utilities
in China

中国公用事业改革中的 亲贫规制研究

许 峰 著

图书在版编目 (C I P) 数据

中国公用事业改革中的亲贫规制研究/许峰著. —上海:
上海人民出版社, 2008
ISBN 978 - 7 - 208 - 08091 - 1

I. 中... II. 许... III. 公用事业—体制改革—研究—中
国 IV. F299.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 133983 号

特约编辑 陈敬山
责任编辑 孙 瑜
封面设计 文 婷

中国公用事业改革中的亲贫规制研究

许 峰 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 12.75 插页 2 字数 161,000

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 08091 - 1/F · 1794

定价 22.00 元

目 录

第1章

导论…1

- 1.1 问题的提出及研究意义…1
- 1.2 分析思路、逻辑框架与研究方法…4
- 1.3 创新与不足…5

第2章

文献综述…8

- 2.1 关于公用事业特征及治理的文献回顾…8
 - 2.1.1 公用事业的特征…8
 - 2.1.2 公用事业的治理方式…13
- 2.2 自然垄断行业的政府规制理论的文献回顾及评述…16
 - 2.2.1 政府规制的含义…16
 - 2.2.2 政府规制的目标…17
 - 2.2.3 政府规制的方式…21
- 2.3 国外关于亲贫规制及普遍服务的理论及评述…22
 - 2.3.1 亲贫规制的含义…22
 - 2.3.2 普遍服务义务(USO)与亲贫规制…23
 - 2.3.3 亲贫规制的挑战…28

2.4 我国学者和理论界对我国政府规制理论和实践的探索...29

民营企业的进入:中国公用事业治理模式的现实选择...32

3.1 中国公用事业的现实考察...32

3.1.1 行政垄断与自然垄断的并存...32

3.1.2 公用事业国家垄断经营形成垄断强势地位...33

3.1.3 大多数公用事业企业滥用垄断强势...35

3.1.4 社会公众对公用事业产品和服务的支出逐年增加...37

3.1.5 行业低效率和财政压力的并存...40

3.2 中国公用事业的改革趋势...46

3.2.1 关于民营企业进入公用事业与公用事业民营化的提法...46

3.2.2 民营企业进入中国公用事业的必要性和可能性...48

3.3 民营企业进入中国公用事业部门的经济理论基础...52

3.3.1 公用事业治理理论...52

3.3.2 公共产品和公共提供理论...53

3.3.3 产权理论和竞争理论...58

3.3.4 公共选择理论...59

- 3.4 各国公用事业民营化的潮流…60
 - 3.4.1 各国公用事业民营化改革的趋势…60
 - 3.4.2 公用事业民营化改革的绩效…63
- 3.5 本章小结…67
- 亲贫规制——中国民营企业进入公用事业进程中
基于公平目标的政府规制…68
 - 4.1 政府管制的目标…68
 - 4.1.1 社会治理与政府的公共管理的目标：
效率、公平和发展…68
 - 4.1.2 公平与效率的关系…71
 - 4.1.3 公平与发展的关系…75
 - 4.2 中国弱势群体的现状和趋势…79
 - 4.3 民营企业进入公用事业领域可能导致
的问题…82
 - 4.3.1 民营企业经营公用事业的盈利性与公
用事业的社会服务性之间的矛盾…82
 - 4.3.2 私人垄断与垄断优势的滥用…87
 - 4.3.3 民营企业进入公用事业与贫困消费者
的福利…88
 - 4.4 亲贫规制：已经进行公用事业民营化改革
国家的经验和教训…92
 - 4.4.1 亲贫规制的含义和特点…92
 - 4.4.2 重点是价格监管——制定合理的价格
水平和价格结构…95

第5章

- 4.4.3 民营化过程中的福利分享机制——
如何让穷人享受服务…97
- 4.4.4 消费者的呼吁权…103
- 4.5 本章小结…104
- 中国民营企业进入公用事业进程中亲贫规制体系的框架…106
 - 5.1 亲贫规制的内容…106
 - 5.1.1 加强普遍服务义务…106
 - 5.1.2 亲贫的价格规制…109
 - 5.1.3 多样化的质量标准…116
 - 5.1.4 竞争规制…118
 - 5.2 构建亲贫规制的补贴机制…120
 - 5.2.1 对于明补和暗补的经济学分析…120
 - 5.2.2 针对运营企业的补贴…122
 - 5.2.3 针对消费者的补贴…126
 - 5.2.4 普遍服务基金…127
 - 5.3 规制机构…132
 - 5.3.1 独立的规制机构…133
 - 5.3.2 增强规制能力…134
 - 5.3.3 如何监管监管者…135
 - 5.4 配套制度的完善…138
 - 5.4.1 民营企业进入公用事业之前规制承诺的重要性…138
 - 5.4.2 公共决策听证…140

- 5.4.3 信息管理…144
- 5.4.4 建立符合市场机制的规制法律制度…146
- 5.4.5 发挥民间非政府组织在公共提供和再分配中的作用…148
- 5.5 本章小结…149

第6章

中国构建亲贫规制体系所面临的问题和挑战…151

- 6.1 亲贫的规制设计的顺序…151
 - 6.1.1 民营企业进入公用事业和规制机构设立的顺序…151
 - 6.1.2 产权改革和竞争制度的顺序…152
 - 6.1.3 竞争和规制的并行…157
- 6.2 中国亲贫规制体系的设计和实施应当以确保公用事业的公共性和保护民营企业的适当盈利为出发点…157
- 6.3 亲贫规制并不意味着要牺牲效率来一味保护弱势群体…159
- 6.4 中国不同地区和不同范围的弱势群体对公共产品和服务的需求的差异性给亲贫规制带来更大的挑战…160
- 6.5 本章小结…161

第7章

案例：上海城市公共交通的亲贫政策…162

- 7.1 城市公共交通行业规制的依据…162

7.2	城市公共交通行业的政府规制···163
7.3	上海城市交通的现状、矛盾以及相关 情况···164
7.3.1	上海城市交通的现状···164
7.3.2	上海公共交通的主要问题···165
7.4	公交优先战略和公交换乘优惠改革···167
7.4.1	上海公交改革的历程···167
7.4.2	公交优先战略···169
7.4.3	公交优惠换乘···171
7.4.4	合理制定公交票价政策···172
7.5	城市公交补贴机制探讨···173
7.5.1	补贴方式的合理模式的探讨···174
7.5.2	政策性补贴的测算方式···175
7.6	上海公交改革的政策效果分析···176
7.7	结语···178

参考文献···180

后记···191

第1章 导论

1.1 问题的提出及研究意义

让我们先来看一些数据:根据中国国家统计局的数字,2005年第一季度我国最高收入10%人群组人均可支配收入的增长率为15%,而最低收入10%人群组人均可支配收入的增长率仅为7.6%。两个人群组的人均可支配收入差距为11.8倍,最高收入10%人群组的人均可支配收入增加额是最低收入10%人群组的近23倍^①。此外,贫富的消费差距明显。据调查数据显示,20世纪90年代,我国10%最富有人均的年均消费增长是10%最贫困人的5倍左右^②。由此可见,我国贫富差距问题比较严重,特别是城乡差距相当突出;并且贫富差距有进一步扩大的趋势。由于贫富差距过大,弱势群体有所增多,改革与多数人利益,已引起全社会的普遍关注。在这种情况下,政府需要把主要注意力放到重大利益关系的协调上,正确地处理效率与公平的关系。“效率优先、兼顾公平”,反映了从计划经济向市场经济转轨过程中解决和发展生产力的实际需求。但是,在社会矛盾和社会问题不断突出的情况下,应该从“效率优先、兼顾公平”转向“效率与公平并重”。拉美一些国家的实践告诉我们,如

① 数据来源:中国社会科学院财政与贸易经济研究所,《科学发展观:引领中国财政政策新思路》,北京:中国财政经济出版社,2004年,第182页。

② 资料来源:朱光磊,《中国的贫富差距与政府控制》,上海三联书店,2001年,第42页。

果社会矛盾与社会问题处理不好,不仅会导致经济发展停滞,而且会激化社会矛盾,甚至导致社会动乱^①。要实现效率与公平并重,其主要途径就是要在改革过程中贯彻“以人为本”的发展观:即人民是发展的主体、参与者和受益者;发展必须具有公平性,它的受益者不只是一部分人,也不是大部分人,而是全体人民,尤其是弱势群体;发展不仅仅有益于当代,更要考虑代际之间的平衡,即可持续发展^②。总之,“以人为本”的发展观就是强调使全体人民能不断地分享改革与发展的成果。

从效率、公平和发展等几个方面综合考虑,政府必须实施一系列直接针对贫困地区和贫困群体的亲贫政策(pro-poor policy),妥善解决弱势群体的利益表达和利益保护,改变贫困人口在经济发展中的不利地位,防止贫富差距的过分扩大,让他们能够公平、公正地分享改革发展的全面成果,维持社会的稳定 and 经济的持续发展。

近几年,我国先后出台了一系列推进公用事业服务市场化供给的政策和措施。如2001年12月11日,《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》明确表示:“支持非公有资本参与各类公用事业和基础设施的投资、建设和运营”;除国家有特殊规定的以外,凡是鼓励和允许外商投资进入的领域,均鼓励和允许民间投资进入;鼓励和引导民间投资以独资、合作、联营、参股、特许经营等方式,参与经营性的基础设施和公益事业项目建设。2002年1月,《“十五”期间加快发展服务业若干政策措施的意见》指出,要积极鼓励非国有经济在更广泛的领域参与服务业发展,放宽公用事业、金融、保险、中介服务等行业

^① 参见:张平,《增长与分享:居民收入分配理论和实证》,北京:社会科学文献出版社,2004年,第10—11页。

^② 参见2005年中国海南中国改革国际论坛:政府转型与社会再分配。

的市场准入。2002年3月4日公布的《外商投资产业指导》中,原禁止外商投资的电信和燃气、热力、供排水等城市管网首次被列为对外开放领域。2002年10月,国家计委、建设部、环保总局出台《关于推进城市污水、垃圾处理产业化发展的意见》,提出改革价格机制和管理体制,鼓励各类所有制经济积极参与投资和经营,逐步建立与社会主义市场经济体制相适应的投融资及运营管理体制,实现投资主体多元化、运营主体企业化、运行管理市场化,形成开放式、竞争性的建设运营格局。2003年10月,中共十六届三中全会指出:“要大力发展和积极引导非公有制经济,允许非公有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。”^①从此,中国掀起了私人资本竞相参与基础设施产业的浪潮。^②此外,中国在基础领域方面的人世承诺,也预示着今后几年,在电信、电力、供水等领域,民间资本将大举进入。

民间资本和民营企业进入公用事业和基础产业,使得公用产品的提供方式发生了改变,即公用产品及服务由原来的政府生产、政府直接提供,转变为政府委托企业生产、政府间接提供。由于公用事业所提供产品和服务的大多数关系到人们的基本生存权利的必需品,和人们的生活息息相关。公用事业存在的目的就是为全社会提供充分的并且人们都支付得起的产品和服务,这是一个基本宗旨。因此,民营企业进入公用事业的过程中,如何保障公用事业的公共品属性,如何保证广大消费者特别是贫困消费者能够支付得起公用事业产品和服务的价格,就成为公用事业改

① 参见2003年10月14日《人民日报》第一版。

② 我国关于市政公用事业市场化的政策文件集中出台时间为2003年前后:《关于促进和引导民间投资的若干意见》(国家计委,2002年2月);《关于推进城市污水、垃圾处理产业化发展的意见》(国家计委、建设部,2002年9月);《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》(建设部,2002年12月);《市政公用事业特许经营管理办法》(建设部,2004年3月);《国务院关于投资体制改革的决定》(国发[2004]20号);《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》(2005年10月11日)。

中国公用事业改革中的亲贫规制研究

革能否顺利进行的重要前提。民营企业进入公用事业领域必然涉及政府、民营企业、社会公众等各方利益的调整,如何协调各方利益是民营化能否成功进行的关键。从监管的角度讲,这是其中最重要也是难度最大的一项监管内容。

本书将选取一个特殊的视角:当前进行得如火如荼的公用事业和基础领域的改革过程中,如何让弱势群体也分享到公用事业改革的收益?如何让社会倾听到他们的声音?本书就是在借鉴国外公用事业改革比较成功国家经验的基础上,探讨中国在公用事业领域如何设计亲贫规制(pro-poor regulation)体系的框架。

1.2 分析思路、逻辑框架与研究方法

本书有两条线索一个落脚点。一条线索是中国当前正在进行的公用事业领域的改革趋势是将有越来越多的民营企业和民间资本大举进入原先由国家垄断经营的基础领域和城市公用事业部门,政府通过制定规制政策来保证社会福利的最大化。另一条线索就是,政府规制作为现代政府治理的一个重要内容,应以效率、公正和社会经济发展为主要目标。根据罗尔斯主义的公平观,最后落脚到:政府对公用事业进行规制时,应以社会上弱势群体的福利改善为目标,这就应该实行针对穷人的规制——亲贫规制。

本书共分为7章。第1章是导论,提出问题以及研究范围及创新和不足之处;第2章是文献综述,回顾了国内外在自然垄断和公用事业领域的特点和治理方式,政府管制的目标、内容和方式的文献和不足,国外关于普遍服务及亲贫规制方面的基本内容;第3章主要根据中国公用事业领域存在的国家长期垄断经营造成巨额的行政性垄断租金、滥用垄断强势、损害消费者福利以及行业低效率和政府财政的巨大负担的等现实困境,结合公共产品生产和提供的理论,和发达国家公用事业民营化改革的绩效,论证

当前中国的民营企业进入公用事业部门的必要性和可能性;第4章根据政府治理理论,民营企业进入公共事业部门可能导致的问题以及已经进行公用事业民营化改革国家的经验和教训,提出在公用事业民营化改革过程中应制定亲贫规制和亲贫政策,建立社会福利的分享机制:让弱势群体分享民营化的成果,让穷人也享受更多更好价更低的公共服务;第5章则根据国外公用事业民营化的经验和中国公用事业改革进程的现实国情,提出民营企业进入公用事业部门中政府设计亲贫规制体系的具体框架和内容,这包括强调普遍服务义务,制定亲贫的价格规制、质量规制和竞争规制等,建立普遍服务基金和探索更有益于穷人的补贴支付方式,并根据中国亲贫规制体系的特殊性来设立规制机构和规制顺序及监管方式等;第6章针对中国私人资本进入公用事业和基础设施产业涉及很多敏感性的问题,分析了在中国构建亲贫的规制体系所面临的一些特殊挑战。第7章为案例,通过详细介绍上海城市公共交通的亲贫政策,供读者理论联系实际,从一个侧面了解我国公共事业的改革探索过程。

本书主要采用福利经济学规范分析的方法。在对亲贫的价格规制进行选择时,借鉴了国外已有的模型;运用边际分析的工具比较政府对于低收入消费者有不同的补贴措施的经济效应;运用具体案例分析了普遍服务基金的运作机制;运用博弈论的方法说明了政府、被规制企业以及消费者之间是如何达到管制均衡的。

1.3 创新与不足

虽然本书的分析大部分是建立在前人研究成果的基础之上,但在对政府管制目标和管制重点,在一些分析方法和分析思路上还是存在一些创新之处的。

可以说,当前关于公用事业领域的改革以及公用事业部门的

政府规制的研究成果和文献浩如烟海。并且这些文献和成果都有一个共同的出发点：那就是公用事业的改革以及相应的政府规制都是为了提高公共部门的效率，改进整个社会的福利。诚然，效率问题一直是微观经济学和规制经济学实证研究的重点，可以说，一种经济现象之所以存在，那是因为它是有效率的，这是一种典型的“存在的就是合理的”哲学。但是，如果从福利经济学和公共经济学的角度来看，衡量一个经济现象是否合理，除了效率目标外，还有公平目标，从发展经济学的视角，还要追求发展的目标。

本书的创新之处首先在于选题的创新：本书选取了一个特殊视角，当前正在进行的公用事业和基础领域的改革过程中，如何让社会弱势群体也分享到公用事业改革的收益，如何让社会倾听到弱势群体的声音，并代表他们的利益对进入公用事业的民营企业进行监管；其次，在于研究方法的创新：政府治理理论和从福利经济学的罗尔斯主义哲学意义上的基于“最小者最大化”的公平福利观来论证政府规制作为一种公共责任，在民营企业进入公用事业部门的进程中，规制设计的亲贫目标；第三，在于主要观点和内容的创新：政府在对进入公用事业的民营企业进行规制时，应实行基于公平目的的亲贫规制，更应强调普遍服务义务，重点是设计灵活的价格体系以及有针对性的补贴政策和措施，并通过价格的程序监管和引入第三方的力量，建立社会福利的分享机制。

当然，由于亲贫规制的理论思想源于发达国家，又具体实践在很多极不发达国家，其产生和发展都是直接来自于一些发达国家、发展中国家和经济转型国家公用事业民营化改革过程中的经验和教训。所以，国内外经济学者对亲贫规制的规范的经济学模型论证几乎是空白，本书所做的关于亲贫规制方面的文献评述资料很多是来自于世界银行和联合国官方网站等发布的一些报告和案例分析，这样，对亲贫规制的阐述必然会受到理论依据较少

的限制。

经过改革开放 30 年的成果以及近几年中国对公用事业领域改革的积极探索,公用事业和基础领域的提供效率有了明显改善,但是这种所谓的亲贫规制并不适用于中国基础设施服务大面积短缺的情况。在论证为什么要进行亲贫规制时,只是从理论上说明了民营企业进入公用事业部门可能会遇到的一些问题,包括民营企业经营公用事业要求赢利性和公用事业的社会服务性之间的矛盾,民营企业经营公用事业与消费者福利变迁之间的关系,政府在规制过程中会产生的寻租和追求私利等这些可能出现的问题,顶多只是本人的一点担忧,在当前根本没有经验数据可以证实。由此提出的针对改善穷人福利的亲贫规制内容的一些政策建议,也只是从已经进行民营化改革较成功的发达国家和正在进行基础领域私有化改革的发展中国家的经验中总结出来的,在该理论的依据上仅仅是依据有关公共产品的生产和提供、福利经济学的罗尔斯主义的公平观、发展经济学领域等已经被广泛接受的理论,配以公共选择理论和公共行政理论以及垄断规制理论。之所以提出这样的亲贫规制体系,更多的是出于对改革过程的一种忧患意识,这是本书在实践针对性上的不足。今后随着改革进程的深入,可以搜集资料数据来加以论证,力求更加令人信服。

第2章 文献综述

2.1 关于公用事业特征及治理的文献回顾

2.1.1 公用事业的特征

狭义的公用事业是指具有自然垄断特征的为居民或企业提供生活或生产所必需的商品或服务的行业,如电力、管道煤气、电信、供水、环境卫生设施和排污系统、固体废弃物的收集和处理系统;广义的公用事业不仅包括狭义公用事业,还包括铁路、公路、航空、邮政以及教育、卫生和医疗等。在建设部 2002 年颁布的《关于加快市政公用事业市场化进程的意见》中,将市政公用事业界定为“供水、供气、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理等经营性市政公用设施”以及“园林绿化、环境卫生等非经营性设施”。本书所提出的公用事业和建设部文件中的界定是一致的,即主要指狭义的公用事业,而对于教育、卫生和医疗等广义的公用事业不在本文的分析之列。由于公用事业大多是具有自然垄断特征的基础领域,因此,可以从自然垄断理论的演变和发展为线索,来看公用事业的特征。

1. 公用事业具有一定的自然垄断性

对自然垄断定义的文献回顾有助于从深层次角度认识公用事业的特征。对自然垄断的经济特征人们有不同的认识。如克拉克森(Clarkson)等主要是从规模经济的角度来说明自然垄断的经济特征。他认为自然垄断的基本特征是,在一定的产出范围内,生产函数呈规模报酬递增状态,即生产规模越大,单位产品的