

Study on the Responsibility
of Government in the Urban Public Utilities Marketization

城市公用事业 市场化中的 政府责任

李珍刚/著

随着市场经济的发展,城市公用事业市场化已成为我国城市公用事业改革的重要趋势。城市公用事业市场化改革推动了城市的发展,同时也对政府公共管理提出了更高的要求。由于市场自身的局限性和政府公共管理中存在着种种问题,政府在城市公用事业市场化过程中应当承担何种责任,越来越成为社会关注的焦点。本书作者从历史演进、中外比较、实证分析的角度阐释了城市公用事业市场化的必然性及其局限性,透析了政府在其中应当承担的公共责任,为科学建立城市公用事业管理机制、促进城市公用事业市场化健康发展提供了理论参考。



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

城市公用事业市场化中的 政府责任

◆ 李珍刚 著

Study on the Responsibility
of Government in the Urban Public Utilities
Marketization



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

城市公用事业市场化中的政府责任

著 者 / 李珍刚

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 编辑中心 (010) 65232637

电子信箱 / bianjibu@ssap.cn

项目经理 / 宋月华

责任编辑 / 黄 丹

责任校对 / 乔 鹏

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32

印 张 / 13.5

字 数 / 333 千字

版 次 / 2008 年 10 月第 1 版

印 次 / 2008 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0344 - 1/D · 0140

定 价 / 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

城市公用事业市场化中的政府责任/李珍刚著. —北京:
社会科学文献出版社, 2008. 10
ISBN 978 - 7 - 5097 - 0344 - 1

I. 城... II. 李... III. 城市 - 公用事业 - 公共管理 -
研究 IV. F294.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 140528 号

自序

城市公用事业属于国民经济和社会发展的基础性行业，也是典型的民生行业，与公众社会生活联系十分密切。近代以来，提高民众生活水平一直是诸多仁人志士不懈追求的目标。然而在中国社会曲折发展的历程中，民生问题却长期没有得到足够的重视。改革开放以来，民生问题得到了前所未有的关注和发展。特别是近些年来，我国的改革与发展进程正是国家不断重视民生、改善民生的过程，国家的政治发展积极而深刻地体现着对民生的关注。在中央政府的努力推动下，民生这一关系到每个普通民众生存、生活与发展的问題，日益成为国家政治生活中的头等大事。这些年来，权为民所用、情为民所系、利为民所谋、以人为本、执政为民、科学发展、构建社会主义和谐社会等执政理念，逐渐成为政府重要的政治思维，并逐渐累积成为党和国家发展的重要理论成果。在这种热切的民生关怀背后，则是党和政府对以人为本管理理念的高度认同和接纳。美国政治家基辛格曾概括中国的政治特点，他认为相对于美国的“实用主义”而言，中国的是“理念主义”。基辛格这里所要表达的意思是，中国政治管理领域重视理想的追求和观念对管理行为的导引作用。确实，人

们可以看到，近些年来民生理念在我国政治领域生成并很快进入了主流意识形态，执政党的执政方式和政府的施政举措也随之发生重大改变。亲民的温情、务实的作风、具体细微的人性关怀正成为众多领导者的标志性格。一些领导人在各种场合强调推动经济社会发展要以人为本，要关注民生、重视民生、保障民生、改善民生，要实现科学发展，着力促进社会发展和解决民生问题，做到发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享。要以解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题为重点，使经济发展成果更多地体现到改善民生中来，要真诚倾听群众呼声，真实反映群众愿望，真情关心群众疾苦，多为群众办好事、办实事。这样，领导者就把务实管理与关切民生有机地融到了一体，执政党和政府将公众放到了前所未有的重要地位。民生问题成为科学发展观的着力点和衡量社会和谐的重要指标。党的十七大的召开，可以说是为民众生活提供了丰富的内涵。通过切实解决有关民生的迫切问题，可以让社会大众真正分享改革与发展的成果，迈向数千年未遇的幸福生活。党的十七大报告更是号召全党全社会要“开拓奋进，为夺取全面建设小康社会新胜利、谱写人民美好生活新篇章而努力奋斗”。执政党和政府对民生问题的密切关注，为作为民生重要组成部分的城市公用事业发展进一步明确了方向、提供了动力。

改革开放以来，城市公用事业得到了较大的发展。在这一过程中，城市公用事业得益于市场化的拓展。市场化为城市公用事业寻找到了除政府之外的另一条发展之路。但是，毋庸讳言，我国城市公用事业从政府全能包揽到市场提供出现了政府放弃责任、市场过度逐利、公众利益难以得到有效保障甚至受到伤害的情况。那么，如何在城市公用事业市场化进程中处理好政府与市场的关系，明确政府的责任，维护和发展公共利益，显然是一个值得研究的重要问题。

本书在既有研究成果的基础上,运用跨学科分析、比较分析、规范分析、实证分析、定性分析、定量分析、历史分析等多种研究方法,主要对城市公用事业的历史演进、市场化中存在的政府责任问题及政府责任的明晰与规范化进行较为全面、细致的探讨。

本书对城市公用事业市场化中政府责任这一问题的研究,其理论意义和实践价值是明显的。理论上,它试图进一步丰富和完善公共管理理论。在城市化进程中,城市公用事业管理日益成为公共管理的重要内容。在公共管理研究中,对城市公用事业的研究比较有限,即使作为公共管理的分支,城市管理学对城市公用事业的分析也显得不足,因此在城市公用事业市场化迅猛发展的情势下,诸多城市公用事业的发展由于缺乏有效的理论指导而陷入困境。本书解析了改革前由政府垄断形成的政府单一责任下,城市公用事业的发展与困境及其原因;分析了政府责任调整过程中,城市公用事业市场化改革的兴起与发展的动因、取得的成效、存在的问题,以及这些问题与政府责任缺失的关系;探讨了城市公用事业的基本特征、政府责任的一般理论、城市公用事业市场化中政府应承担的责任。分别借助于委托与代理理论对城市公用事业市场化中主体关系结构进行理论阐释,借助于交易与成本理论对城市公用事业市场化中利益交换进行理论分析,借助于政府与市场理论对城市公用事业市场化中的公益保障与效率实现进行理论剖析。本书还对西方政府推进城市公用事业市场化改革进程和特点及相关经验借鉴做了梳理和总结。这些分析充实和丰富了公共管理理论,也为城市管理理论的发展提供了力所能及的学术积淀。实践上,本书认为我国城市公用事业市场化中,强化政府责任的路径选择重点在于明晰城市公用事业市场化中公共利益的价值取向,科学推进城市公用事业的产权改革,构建城市公用事业市场化运作的科学决策机制,完善城市公用事业的管制体

制。本书还以南宁市公共交通为例对城市公用事业市场化中政府责任构建进行了实证研究,分析了汽车化时代城市公共交通的困惑,南宁市公共交通发展的基本状况、问题和困难,公交市场化存在的风险,以及南宁市政府在公共交通发展中的责任。这些对于完善城市公用事业市场化政策,推动城市公用事业市场化科学发展具有一定的参考价值。

当然,城市公用事业市场化中的政府责任问题是一个内涵相当丰富的理论与实践问题,涉及的学科领域非常广泛,要对这一问题进行全面、深刻的探讨,不是一件容易的事情,因此本书不可避免地存在一些疏漏和偏颇之处,对于存在的问题,作者真诚希望诸位同行和专家学者提出宝贵意见,以便在今后的研究工作中作进一步的思考与完善。

李珍刚

2008年1月6日

内容摘要

近年来，城市公用事业市场化已成为我国城市公用事业发展的一个重要趋势。城市公用事业市场化改革促进了城市的发展，但同时由于市场自身的局限性和政府管理与服务中存在着种种问题，市场化推进中出现了扭曲、过度、偏差等不良现象，影响到公用事业的发展。城市公用事业产品和服务的提供应该是多元化的，城市公用产品和服务可以借助民营企业来提供，政府与民营企业合作也是提供公用产品和服务的重要形式。城市公用事业产品和服务的提供渠道可以适当选择，提供的责任也可以是多层次的。但是城市公用产品和服务无论由哪个方面提供，都带有公共性的特质，政府要对其提供的效能和质量担负最后的责任。新中国成立后相当长一段时期里，我国形成了政府单独承担城市公用事业责任的机制，这种机制的形成有其特定的历史背景，取得了一定的成就，但政府的垄断性也使得公用事业发展最终陷入困局。改革开放以来，随着市场化和城市化的快速发展，城市公用事业的原有供给机制显得更加捉襟见肘，同时，社会经济发展也为城市公用事业走多元化的市场发展之路提供了条件。在政府的推动下，城市公用事业市场化得到了兴起和发展，为我国城市公

用事业注入了动力与活力。但是,在这一过程中,却出现了政府责任缺失的现象,也由此引发了一系列城市公用事业发展问题。在城市公用事业市场化过程中,构建政府的责任是必要的。政府需要充分承担起公共管理的责任,明晰城市公用事业市场化中公共利益的价值取向,科学推进公用事业的产权改革,构建城市公用事业市场化运作的科学决策机制,完善城市公用事业的管制体制。政府公共管理责任的充分承担,可以为城市公用事业健康持续发展提供有效的制度保障。本书在最后以南宁市公共交通为例,对城市公用事业市场化中的政府责任进行了实证分析。

Abstract

In recent years, the marketization of urban public utilities has become an important trend in the development of urban public utilities in our country. The reform of urban public utilities marketization has brought about urban advance, but at the same time, because of the market's limitation and the deficiency in government's managing and serving, there are several bad phenomena, such as twistification, excess and deviation of marketization, in the process of market-oriented reform, which hinders the development of public utilities. It is necessary to diversify the supplier of public goods and services, public goods and services can be offered with the aid of private-owned enterprise, moreover, the cooperation of government, other public sectors and private-owned enterprise is also an important form to provide public goods and services. The provided channel of public utilities and services should be choosed appropriately, what's more, the provided responsibility are multi-level. It shares pubic speciality, no matter who offers public utilities and services, governments will undertake final responsibility for the effectiveness and quality that it offers. In quite long period after the

foundation of the state, depending on particular historical background, it had formed the mechanism that government bore public utility responsibility solely. Although certain achievement has been made, the monopoly of government also makes the development of public utilities fall into difficult position finally. Since reform and opening-up to the outside world, with the rapidly development of marketization and urbanization, the original supply mechanism of public utilities seem to be more awkward. Meanwhile, the conditions for taking the road to pluralistic market-oriented development in public utilities have been provided by social economic development. Under the pushing of the government, the marketization of urban public utilities has been arisen and developed, which inject motive force and vigor into urban public utilities of our country. However, in this process, the phenomenon that government can't fulfill its responsibility has appeared which have initiated a series of problems to urban public utilities development. In the process of urban public utilities marketization, it is necessary to construct the responsibility of government. The government should undertake the responsibility of public management fully, pushing the reform of the rights of property in scientific manner, making clear oriented value of public interests in the marketization of urban public utilities, constructing the scientific decision-making mechanism of marketization operation of urban public utilities, rebuilding the management systems of urban public utilities. The government bears fully responsibility of public management, which can offer effective institutional guarantee for urban public utilities' sustainable development. In the end, the paper analyses the responsibility of governments in the reform of urban public utilities marketization based on the case of public traffic in Nanning city in demonstration.

目 录

1 导言	1
1.1 选题的缘由	1
1.2 国内外的研究现状	26
1.3 研究的基本内容及目标	39
1.4 相关概念辨析	41
1.5 研究方法和路径	45
1.6 研究的资料来源	47
2 政府垄断：改革前政府单一责任下城市公用事业的发展与困境	49
2.1 新中国成立后城市公用事业政府单一管理责任机制的形成	49
2.2 政府单一责任下城市公用事业的发展及对社会的贡献	69
2.3 政府单一责任下城市公用事业发展的困局	76
2.4 政府单一责任下城市公用事业艰难发展的原因解析	87

3 政府责任调整：城市公用事业市场化改革的兴起与发展	96
3.1 政府责任的变化与我国城市公用事业市场化改革的兴起	97
3.2 政府责任调整下的城市公用事业市场化改革	105
3.3 城市公用事业市场化的动因	118
3.4 改革开放以来城市公用事业取得的成效	129
3.5 目前我国城市公用事业市场化发展中存在的问题	136
3.6 政府责任缺失：城市公用事业市场化问题的根由	149
4 城市公用事业市场化与政府责任承担的理论解读	166
4.1 城市公用事业的基本特征	166
4.2 政府责任的一般理论	171
4.3 城市公用事业市场化中政府应承担的责任	188
4.4 委托与代理：城市公用事业市场化中主体关系结构的理论阐释	194
4.5 交易与成本：城市公用事业市场化中利益互换的理论分析	200
4.6 政府与市场：城市公用事业市场化中的公平保障与效率实现的理论剖析	212
5 经验借鉴：西方城市公用事业市场化改革中的政府责任 ...	220
5.1 西方城市公用事业市场化改革：重压下政府责任的发展之路	221

5.2 西方城市公用事业市场化改革的特点	235
5.3 西方城市公用事业市场化的经验	246
6 城市公用事业市场化中强化政府责任的路径选择	265
6.1 明晰城市公用事业市场化中公共利益的价值 取向	265
6.2 科学推进城市公用事业的产权改革	275
6.3 构建城市公用事业市场化运作的科学决策机制	284
6.4 完善城市公用事业的监管体制	297
7 城市公用事业市场化中政府责任机制构建的实证分析： 以南宁市公共交通为例	327
7.1 汽车化时代城市公共交通的困惑	327
7.2 南宁市公共交通发展的基本状况	344
7.3 南宁市公共交通存在的问题和困难	353
7.4 从白马公司两起交通事故分析公交市场化的 风险	359
7.5 南宁市政府在公共交通发展中的责任	365
结束语	390
参考文献	393
后 记	409

1 导言

1.1 选题的缘由

20 世纪 70 年代以来,自西方国家开始,国际范围内掀起了一场公共管理变革的浪潮,迄今方兴未艾。这场公共管理的变革运动,涉及领域之广泛,影响社会之深远,前所未有的。这场改革的基本动因在于,一方面各个国家在公共管理方面都面临着种种困难,低效的公共管理与高效的私营管理形成反差,而公众对政府公共管理的要求却在不断提高;另一方面,日益普及的大众传播媒体以及公众监督能力的增长,在全球化、市场化和信息化的促动下,对政府形成越来越大的压力。在这种情况下,许多国家先后走上了公共管理变革的道路。肇始于 20 世纪 70 年代末的我国公共管理改革亦日益融入国际公共管理变革的洪流之中。

城市公用事业市场化改革是公共管理变革的一项重要内容。从范围上来看,公用事业大致是指为公众或不特定的多数人提供产品或服务,或由他们使用的业务或行业。在我国现行的法规、规章中,对“公用事业”及其范围有着不同的界定。例如,在

国家工商行政管理总局 1993 年颁布的《关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定》中所称的公用事业，包括“供水、供电、供热、供气、邮政、电讯、交通运输”等行业。在建设部 2002 年颁布的《关于加快市政公用行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”。总体而言，我国的公用事业包括：供水、供热、供气、城市公交、排水、污水和垃圾处理、园林绿化、环境卫生等市政公用事业，以及道路与桥梁等基础设施、电信、供电、邮政、铁路、公路、水路和民航运输等行业。而公用事业所具有的民生必需性、基础性、公共利益性、不同程度的自然垄断性或公共（集体）物品属性，导致了法律对其调整的特殊性。

城市公用事业所涉及的领域多与公共基础设施有关，而公共基础设施又既与公众的利益息息相关，也与经济发展和社会文明的进步密切联系在一起。一百多年以前，美国最有声望的商学院——宾夕法尼亚大学沃顿商学院的第一个经济学教授西蒙·派顿把公共基础设施视为劳工、资本、土地之外的“第四个”特别的生产要素。派顿指出，在“不加重负担类税收”政策下，对公共基础设施投资的收益不会直接以利润的形式呈现，而是在经济体整体价格水平的下降中反映出来。当把税收用于国内条件的改善时，它就是不加重负担的。基础设施投资通过降低生产、分配和生活成本，能使经济更有竞争力：增加获利机会，提高真实工资水平。派顿认为，政府对公有企业投资的基本作用是降低成本，尤其是使经济租金最小化。如在城市，公共交通降低了城市中心地区的房产价格，并因此降低了位置租金。“在工业社会，税收的目标”是通过降低成本而不是增加私有者的租金来“增进工业繁荣”。政府开支应该用于公共事业投资。在派顿看