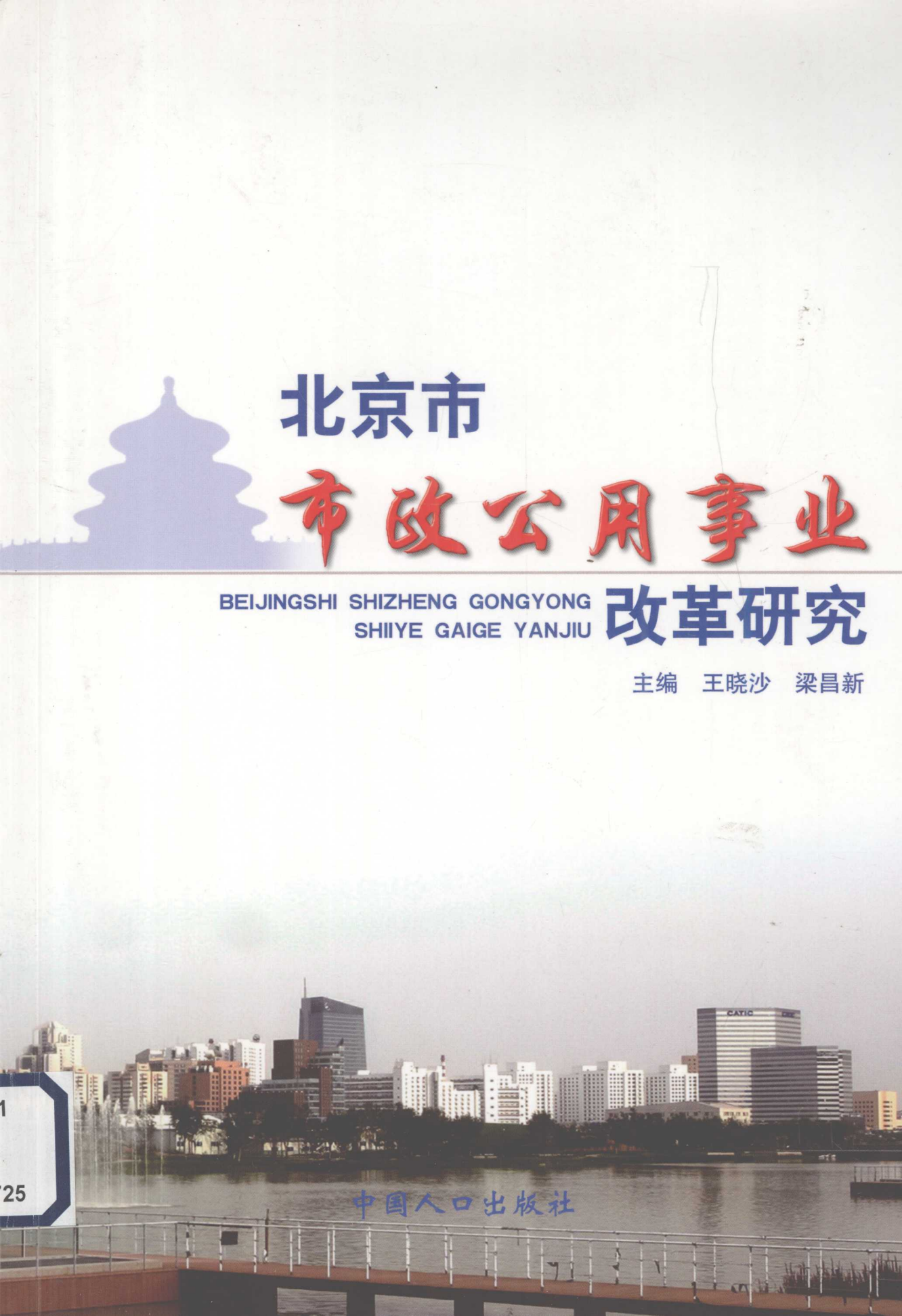




北京市

市政公用事业

BEIJINGSHI SHIZHENG GONGYONG
SHIYE GAIGE YANJIU

改革研究

主编 王晓沙 梁昌新

中国人口出版社

北京市市政公用事业改革研究

主编 王晓沙 梁昌新

中国人口出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京市市政公用事业改革研究/王晓沙, 梁昌新主编.

北京: 中国人口出版社, 2008.12

ISBN 978-7-80202-849-4

I. 北…II. ①王…②梁…III. 公用事业—经济体制改革—研究—北京市—IV. F299.241

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第009386号

北京市市政公用事业改革研究

主 编 王晓沙 梁昌新

出版发行	中国人口出版社
印 刷	北京画中画印刷有限公司
开 本	787×1092 1/16
印 张	12.75
字 数	150 千字
版 次	2008 年 12 月第 1 版
印 次	2008 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80202 - 849 - 4 / F · 20
定 价	28.00 元

社 长	陶庆军
电子信箱	chinapphouse@163.net
电 话	(010) 83519390
传 真	(010) 83519401
地 址	北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦
邮 编	100054

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

编委会

主 编：王晓沙 梁昌新

副 主 编：刘 轩 费 翔 吴冬梅

编委会成员：李 伟 蔡春雷 强永峰 陈克祥 周 昊
任 溶 王 昊 徐凌崴 王 宁 王 琦
吴 山 柳 帅 张 鑫 余卫红 陈 瑞
顾 涛 王 蕊 吴 骥 赵方忠

前 言

市政公用事业是和城市居民生活息息相关的基础性行业，是城市运行和发展的物质基础，直接关系到社会公共利益和人民群众生活质量，关系到城市经济和社会的可持续发展。近年来，北京市市政公用事业的发展和改革取得了显著成就，在推动北京市市政建设、社会发展和为市民提供公益服务供给等方面起到了十分重要的作用，同时也为社会提供了大量就业机会，为首都经济和社会发展做出了重要贡献。

但由于中国长期计划体制的影响，市政公用行业的管理体制和企业经营机制还未能充分适应市场经济的要求，所有制实现形式单一，外部缺乏竞争压力、内部缺乏激励和约束机制，影响了服务效率和水平的提高。此外，这些行业在建设管理、投资运营、定价等方面还没有完全放开，行政垄断色彩较浓，尤其对供水、供气等行业来说，由于其基础设施和服务网络的特殊性，同时还具有一定的自然垄断特性，因此这些行业的市场化程度普遍较低，社会上要求打破行业垄断、进行市场化改革的呼声较高。具体到北京市而言，城市供排水行业，供热、供气行业，以及泊车业的管理体制及运行机制问题争议较多，尤其是有些领域存在的行业垄断问题，成为当前北京市市政公用事业改革的焦点，一度成为廉政风险防范的重点领域。

2005年，中共北京市委出台《关于贯彻落实〈建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要〉的意见》，中共北京市纪委据此制定了任务分解方案，其中把“加快垄断行业改革步伐”作为一项重点工作任务，由北京市发展改革委等部门完成。我们考虑到，从国家政策法规层面看，目前对垄断行业的界定还比较模糊；从管理体制上看，一些为人公认的垄断行业，如石油、电力、电信业等均由国家统一管理，地方政府发挥作用的空间很小，因此结合北京市的实际情况，我们把任务重点放在了以供热、供排水、泊车等为代表的市政公用事业领域。这些行业都带有一定垄断性质，同时也有很强的公益性，社会关注度和敏感度较高，如果都实行完全的市场化短期内也不尽

现实，因此改革任务比较艰巨。为完成好这项北京市惩防腐败体系建设工作任务，北京市发展改革委联合北京市市政管委、市水务局、市交通委、市国资委等部门成立了课题组，开始对上述领域的现状、问题等展开考察调研，以期能提出一些有针对性的对策建议，为今后推动相关改革做准备。

2007年以来，通过一系列市内外调研，又召开座谈会听取了有关企业和专家的意见，课题组最终于10月底形成《关于北京市市政公用行业改革情况的报告》，并向北京市纪委作了汇报。此后，我们在该报告的基础上，补充了相关考察和研究的成果，充实了部分背景材料，并汇集了国内外相关案例和有关政策文件，最终形成本书。全书分为“理论篇”、“探索篇”、“实践篇”、“政策篇”等4个部分，主要内容为：基于市政公用事业管理的基本理论，借鉴外省市乃至国外市政公用事业建设运营的实践经验，探究市政公用事业管理体制改革的规律；同时结合目前的行业现状，重点分析北京市供排水、供热、泊车等行业领域在管理体制方面存在的问题，研究提出在上述领域管理体制改革的对策建议。

总体来看，本书有下面几个特点：

一是和实践联系紧密。本书是在有关职能部门的人员在大量调查研究的基础上，结合针对全国和北京市市政公用事业改革与发展的现实问题进行研究的成果，这使得本书提出的理论观点和部分对策建议具有一定的现实性和可行性。“理论篇”的叙述深入浅出，尽量避免涉及高深繁难的经济学理论，而是重点结合北京市的行业现状和改革情况进行分析，使本书可读性较强。

二是内容体系较为完整。本书兼顾了理论探索与改革实践、同时还附有典型案例和相关文献，内容体系较为完整。“理论篇”探讨了市政公用事业的基本内涵和特性，回顾了北京市市政公用事业改革历程，并针对市政公用事业发展改革的现状、问题，提出对策建议；同时还用一定的篇幅，对完善市政公用事业监管体系进行了研究。“探索篇”则是以课题组的调研成果为主，包含一个总报告、两个行业领域的分报告，以及两份考察报告，重点针对供热、供排水、停车业的改革探索作了深入研究。“实践篇”则侧重于市政公用事业改革的操作实务，搜集了有关国内外典型案例，并附上必要的说明和点评，便于加深读者的印象。另外，本书在“政策篇”中收录了部分与市政公用事业改革相关的国家和地方的政策法规，资料性较强。

三是具有一定的参考价值。本书的主要内容是在大量考察、调研、访谈的基础上整理而成的，其间课题组掌握了大量第一手资料，各相关部门和单位也提供了翔实、准确的数据资料，加上本书所附的相关典型案例和政策法规，对读者来说都不乏参考价值。

市政公用事业的管理体制及其投资、建设、运营、监管模式改革是一个复杂而又非常值得探讨的命题，但无论是从理论上还是从实践上来看，它仍然是一个较新的领域。本书提出的一些理论观点和改革设想尚待深入研究，例如，如何加强对市政公用行业的监管、完善价格调控机制等，都需要有时间与实践的检验。本书所呈献给读者的，也只是我和我的同仁们一点肤浅的思考，但愿本书的出版能对从事相关研究工作和具体实务运作的读者们有所裨益。同时也非常欢迎广大读者指出本书的不足，与我们共同交流、探讨和切磋有关问题。

中国改革开放已经走过了30年，而围绕市政公用事业进行的改革探索和实践正方兴未艾。展望未来，我们还要以科学发展观为指导，继续发扬改革创新的精神，健全体制机制，共同推进首都市政公用事业的发展。

王 晓 沙

2008年12月

目 录

理论篇

第一章 市政公用事业的性质、特点	3
第一节 市政公用事业的内涵和基本特征	3
一、市政公用事业的内涵及其重要性.....	3
二、市政公用事业的基本特征.....	3
三、市政公用事业的分类.....	5
第二节 市政公用事业的垄断性分析	7
一、垄断的定义和分类.....	7
二、中国自然垄断行业的市场进入障碍.....	11
三、市政公用事业的垄断性分析.....	12
四、市政公用事业反垄断的思路和措施.....	14
第二章 中国市政公用事业发展现状和存在的问题	17
第一节 中国市政公用事业的发展和改革情况	17
一、中国市政公用事业改革情况概述.....	17
二、市政公用事业改革的主要措施和成果.....	18
第二节 当前中国市政公用事业改革存在的主要问题	21
一、投资规模总体不足，融资渠道单一，社会投资过少.....	21
二、合理的价格形成机制还不健全	22
三、与产权制度改革相适应的有效的政府监管体系尚未建立.....	22
四、相关政策法规不够完善，政府管理尚不规范.....	23
第三节 北京市市政公用事业改革成就和展望	23
一、北京市市政公用事业市场化改革历程.....	23
二、北京市市政公用事业改革的成就和问题.....	25
三、前景展望.....	28

第三章 中国市政公用事业监管体制研究	32
第一节 市政公用事业建立监管体制的理论依据	32
一、监管的概念及其重要性	32
二、市政公用事业监管的基本特征和主要内容	34
第二节 市政公用事业监管的国际经验及其启示	39
一、发达国家市政公用事业监管的法律依据	39
二、发达国家市政公用事业的监管机构	40
三、发达国家市政公用事业监管机制	42
四、对中国的启示	43
第三节 关于中国完善市政公用事业监管的政策建议	44
一、中国市政公用事业监管的现状和问题	44
二、相关政策建议	47
第四章 关于市政公用事业改革的政策建议	49
第一节 市政公用事业改革的客观必然性	49
一、中国市政公用事业进行市场化改革的有利条件	49
二、中央关于市政公用事业改革的要求和部署	50
第二节 市政公用事业改革的指导思想、原则和目标	51
第三节 主要改革模式	52
第四节 具体政策建议	56
一、切实转变政府职能，建立与社会主义市场经济体制相适应的城市 市政公用事业管理体制	56
二、深化市政公用企业内部管理机制改革，建立符合现代企业制度的企业经营机制	58
三、以市场为导向，建立公开、合理的价格管理体制	60
四、打破垄断，放开市场，形成多元化投资结构	61
五、加快立法步伐，优化市政公用事业改革的法制环境	61

探索篇

调研课题总报告

关于北京市市政公用行业改革情况的报告	65
一、北京市供热、水务、泊车等行业的现状和问题	65
二、外省市的相关改革经验	70

三、北京市公用事业市场化改革的总体思路 and 原则..... 73

四、政策建议..... 76

调研课题分报告一

北京市供热体制改革现状、问题及建议..... 80

 一、北京市供热基本情况..... 80

 二、北京市供热体制改革情况和面临的主要问题..... 84

 三、主要改革思路 and 对策建议..... 85

调研课题分报告二

北京市泊车行业现状、问题及建议..... 87

 一、基本情况..... 87

 二、主要问题..... 89

 三、国内外停车管理经验..... 90

 四、对策与建议..... 92

考察报告一

东北地区供热体制改革考察报告..... 95

 一、东北地区部分城市供热体制改革的基本情况..... 95

 二、存在问题..... 97

 三、对北京市供热体制改革的启示与建议..... 98

考察报告二

沪、宁、滇等地公用事业改革考察报告..... 99

 一、部分省市推进公用事业改革的有关做法 and 经验..... 99

 二、对北京的启示与相关政策建议..... 104

实践篇

市政公用事业改革的有关理论与实务..... 107

 一、关于公共物品的收费与定价..... 107

 二、市政公用事业的主要改革模式..... 108

国内外市政公用事业改革的典型案例..... 114

政策篇

中华人民共和国反垄断法..... 127

国务院关于投资体制改革的决定..... 136

关于加快市政公用行业市场化进程的意见..... 142

市政公用事业特许经营管理办法..... 146

关于加强市政公用事业监管的意见..... 151

城市公用事业利用外资暂行规定..... 156

北京市城市基础设施特许经营条例..... 159

关于进一步推进城镇供热体制改革的意见..... 166

关于北京市供热体制改革试点工作的指导意见 170

深圳市停车场规划建设和机动车停放管理条例..... 174

深圳市公用事业特许经营条例..... 183

§ 理论篇 §

本篇从市政公用事业的定义和内涵入手，重点从公用事业自然垄断性的角度，研究分析了市政公用事业的性质和特点，简要回顾总结了全国以及北京市市政公用事业改革的进展情况、存在问题，并按照市场化的原则和方向，对市政公用事业改革前景进行了展望。此外，监管体制作为市政公用事业管理体制的重要内容，在本篇也开辟了专门的章节重点论述。

第一章 市政公用事业的性质、特点

第一节 市政公用事业的内涵和基本特征

一、市政公用事业的内涵及其重要性

市政公用事业是为城镇居民生产生活提供必需的普遍服务的行业，包括供水、排水和污水处理、集中供热、供气、公共交通、道路桥梁及停车设施、市容环境卫生和垃圾处理、园林绿化等。

市政公用事业是城市经济和社会发展的重要载体，对于城市发展和居民生活具有重要意义。具体来看，城市道路、园林和绿化是城市的基本要素；城镇供热、供水、供气企业为市民提供消费性公共产品，事关资源、能源的有效利用和公共安全；城市公共交通的服务水平，则直接影响城市日常运行效率的高低；污水和垃圾处理则承担重要的节能减排降耗任务，是城市环境保护和治理的重要方面，直接关系到人居环境的改善。可以说，市政公用事业的发展水平在一定程度上体现了城市发展阶段和质量；市政公用事业的服务质量体现了城市政府管理社会的能力和水平，直接关系到广大人民群众的生活质量，关系到社会公共利益的实现程度，关系到城市经济和社会的可持续发展。

二、市政公用事业的基本特征

市政公用事业的范围比较广泛，各行业之间也存在很大差别。但总体上看，它们都具有基础性、公益性、服务性等特点，具体表现为以下一些共性特征。

（一）基础性

市政公用事业在城市经济发展和社会生活中具有基础性地位，主要体现在两方面：一是市政公用事业所提供的产品和服务是城市生产部门进行生产和人们生活的基础性条件，市政公用事业不但为制造业、加工业、商业和服务业等各产业的生产活动提供必要的供水、供气、城市道路等基础条件，也为城市居民提供必要的生活基础。二是市政公用事业所提供的产品和服务的价格构成了其他部门产品和服务的成本，其性能和价格的变化，必然对其他部门产生连锁反应。同时，市政公用事业的基础性，意味着市政公用

事业具有先导性，要发展城市经济，提高城市文化、生活水平，就要求优先发展城市市政公用事业。

（二）垄断性

市政公用事业大都具有投资额大、投资回报期长、资产专用性强、沉淀成本大、规模经济与范围经济显著等特点，因此从技术经济的角度看，市政公用事业存在成本弱增性，主要表现为：在特定的业务范围内，由一家企业提供某种产品比两家或两家以上的企业提供相同数量的产品具有更大的生产效率，即具有一定的自然垄断性。同时，由于市政公用事业在整个社会中具有十分重要的地位，对国计民生具有重大影响，为避免重复和浪费，在一定范围内法律赋予其独立地位，允许其垄断经营。这些都是市政公用事业不可能实现充分竞争，政府必须实行准入监管，以及采取特许经营模式的基本理论依据。

（三）网络性

许多市政公用事业具有生产、输送、销售等业务垂直一体化的特点，其中，网络输送业务是核心业务，许多产品只有通过物理网络才能进入消费领域。因此，这些市政公用事业必须有一个完整统一的网络，并实行全程全网联合作业，实现网络的有效协调和高效运行。为此，政府应鼓励企业投资、扩大网络，并提高网络运行效率，以增强市政公用事业的供给能力，更好地满足城市生产和生活的需要。

（四）外部性

作为城市基础设施行业，市政公用事业的发展，不仅会促进行业的自身发展，而且为推动整个城市经济社会发展提供基础条件，从而产生巨大的正外部性。但除正外部性外，市政公用事业的某些活动也会产生负外部性，例如，未经完全处理的污水流入江河、海洋会造成水污染；又如，如果缺乏适当的生产工艺和装备，在生产燃气的过程中，会产生大气污染。因此，政府监管的一个重要目标，就是要鼓励企业采取能产生正外部性的行为，防止企业采取产生负外部性的行为。

（五）公益性

市政公用事业所提供的许多产品，与其他产品不同，一般不是为特定对象服务，而是为大众服务，而且在使用和服务过程中一般不能独占或排他性消费，具有明显的公用性。更为重要的是，市政公用事业所提供的许多产品，不仅是城市居民的生活必需品，需求弹性较小，而且是那些介于公共物品和私人物品之间的准公共产品，具有公益性的特点。这些都决定了市政公用事业还具有政策性特点，即使对市政公用事业实行市场化改革后，也不能完全根据市场机制定价，政府仍然需要采取低价政策，切实保护广大居民消费者的利益。

（六）地域性

这是市政公用事业区别于电信、电力、铁路等具有全国性网络的自然垄断行业的一个重要特征。由于各地区在自然条件、经济发展水平、地方政府财政状况、居民消费水平和市政公用事业管理体制等方面存在较大差异，这决定了各地市政公用事业具有较显著的地域性。这也决定了不可能在全国市政公用事业采取一种完全统一的监管模式。

（七）整体性

市政公用事业是由众多行业集合而成的综合系统，并作为一个整体的系统提供其特殊的产品和服务，其建设和经营都要从整体上考虑。这种整体性具体表现在两个方面：一是市政公用事业产品的服务能力是由各个子系统综合形成的，缺一不可，在市政公用事业的开发、建设、经营和管理中需全盘考虑、统筹安排。如城市道路、供排水管网等就需作为一个有机整体进行规划建设。二是从功能和效率发挥的角度看，市政公用事业内部各个子系统之间还需保持合理的比例关系。如城市供水系统中的制水能力需与供水管网设施的传输能力相匹配，以形成一定的供水能力；而城市运输系统中的道路规模必须与交通运输设施保持一定的比例，以形成一定的运输载荷能力。因此，应根据城市发展前景与功能，综合考虑经济实力等各种因素，做好市政公用事业发展规划。

三、市政公用事业的分类

按照经济特性，市政公用事业可以按照以下两种标准进行分类。

第一种，按照产品是否能够进入市场、是否能够以盈利为目的、以市场交换的方式获得投资回报，或者说，按产品和服务是否可以进行市场销售而分为经营性、准经营性和非经营性市政公用事业。

市政公用事业的非经营性项目，主要指无收费机制、无资金流入的项目，如敞开式城市道路等。经营性项目是指有收费机制、有资金流入的项目。经营性项目以其有无收益(利润)又可分为纯经营性项目和准经营性项目两类。纯经营性项目(营利性项目)，可通过市场进行有效配置，其动机与目的是利润的最大化，其投资形成是价值增值过程，如收费高速公路、收费桥梁、废弃物的高收益资源利用等。准经营性项目即为有收费机制和资金流入，具有潜在的利润，但因其政策及收费价格没有到位等因素，无法收回成本的项目，如煤气、地铁、轻轨、收费不到位的公路等。经营性和非经营性的分类是产品或服务公共物品特性分类的延伸。

第二种，从市政公用事业的市场结构来看，根据市场集中度将其分为自然垄断型市政公用事业和竞争型市政公用事业。前者主要是指由于经济技术原因而只能有一家或很少几家企业提供产品和服务，呈现出垄断或者寡头垄断的特点，例如，电力输送、供排

水、集中供热等。而竞争性行业则是市场集中度相对较低,产品或服务可以由彼此竞争的不同企业提供,例如,燃煤制作、出租汽车、公共汽车等。电力系统的某些环节,例如,电厂传统上和输配线一起被认为是自然垄断行业,但现在一般认为,电厂和自来水厂都可以是竞争性行业。

§ 小链接:公共物品、私人物品和准公共物品

在社会中存在的商品或服务可统称为物品,它们可以大概分成公共物品、私人物品和准公共物品三类。市政公用事业也可以参考这一标准进行分类。

1. 公共物品:就是由公共部门供给用来满足社会公共需要的商品和服务,包括法律制度、安全防卫、社会保障,基本的公共教育,必需的自来水、电力、燃气和暖气供应,新鲜的空气,清洁的卫生环境,有效的疾病防治,优质的电视、电信和邮政服务,便利的交通设施,以及充足的文化、体育、娱乐等非经营性设施等等。公共物品有两个本质特征:一是消费上的非竞争性,二是收益上的非排他性。

(1) 消费上的非竞争性(non-competitiveness)。即公共物品每增加一个单位的消费,其边际成本为零。也就是说,每增加一个单位公共物品的供给,不需要增加生产一个单位公共物品所需要的成本。每个人对这种产品的受益,都不会导致其他人对该产品受益的减少。

(2) 收益上的非排他性(non-excludability)。公共产品具有不可分性,也就是共享性。对于任何一个消费者来说,他可支配的公共物品的数量就是该公共物品的总量。反过来,公共物品的总量就是任何一个消费者所消费的量。因此,非排他性的特点使公共物品可以让许多人同时消费,还可以反复消费,而且这种消费还可能是免费的,同时这种消费还具有极大的外部收益,是一种人人都有权使用,人人都获益的产品。

2. 私人物品:相对于公共物品,私人物品是指纯私人消费、享受的物品,包括我们平时衣、食、住、行、娱等方面需要的商品和服务。其特征主要是竞争性和排他性:

(1) 消费上的竞争性(competitiveness)。私人物品每增加一单位的消费,其边际成本不为零。也就是说每增加一个单位的私人物品的供给,就需要增加生产一个单位私人物品所需要的成本,比如家用汽车、私人保镖。

(2) 收益上的排他性(excludability)。也就是说它的总量等于每一个消费者所有的该物品的总和,这意味着私人物品是能够在消费者之间进行分割的(你的是你的,我的是我的)。比如家用汽车和私人保镖,未经主人的允许,其他人无权享用。对于一个社会来说汽车或保镖的总量就是整个社会的人所购买的汽车和雇用的保镖的总和。

在“纯公共物品”与“纯私人物品”之间还存在大量“准公共物品”。准公共物品一般有三类:

一类是指具有收益排他性但不具消费竞争性的公共物品,也称为“拥挤性的公共物品”,常见的例子是公路、桥梁、公共交通等。这类物品随着受益者人数的增加将会产生拥挤现象(比如公共道路),即发生了“拥挤效应”。而当受益者人数超过“拥挤点”(即拥挤的临界状态)后,