

首都

城市公用事业

市场化研究

趋势 · 运营 · 监管 · 比较 ·

Shou Du Cheng Shi Gong Yong Shi Ye

Shi Chang Hua Yan Jiu

杨松 著 ·



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

首都

城市公用事业

市场化研究

趋势 · 运营 · 监管 · 比较 ·

Shou Du Cheng Shi Gong Yong Shi Ye

Shi Chang Hua Yan Jiu

杨 松 著 ·



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

首都城市公用事业市场化研究/杨松著.

北京: 中国经济出版社, 2010. 5

ISBN 978 - 7 - 5017 - 9209 - 2

I. 首… II. 杨… III. 城市—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 059488 号

责任编辑 严 莉

责任印制 石星岳

封面设计 任燕飞工作室

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 三河市佳星印装有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 24. 25

字 数 448 千字

版 次 2010 年 5 月第 1 版

印 次 2010 年 5 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5017 - 9209 - 2/F · 8157

定 价 45. 00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

前 言

本书是关于首都城市公用事业市场化改革的专著。作者对十多年来北京城市公用事业改革作了系统性的分析、总结和归纳,提出市场化价值取向是首都城市公用事业改革和发展的方向。全书分为趋势篇、运营篇、监管篇和比较篇四篇,共十二章。

趋势篇,界定了城市公用事业的基本属性、市场化的含义、市场化的基本模式及理论基础,概述了首都城市公用事业的特点和公用事业市场化改革的动力机制,系统性地总结了当前首都公用事业市场化改革中存在的主要问题,阐述了首都城市公用事业市场化改革的目标及发展趋势。

运营篇,对首都城市公用事业实施的特许经营制度、首都城市公用事业的投融资体制、首都主要公用事业产品(服务)的定价方法和定价机制以及首都公用企业治理结构进行了分析,提出了相应的改革建议。

监管篇,概述了首都城市公用事业市场化进程中法律监管、行政监管、行业监管和社会监督四种主要监管类型及监管方法,提出了严格行政许可、反对垄断和禁止滥用市场支配地位、加强价格听证和改善政府管制等监管措施。

比较篇,对首都城市公用事业中的水务事业、燃气事业、公共交通事业、供热事业、垃圾处理事业、公共卫生事业和园林绿化事业的分类改革作了较为系统性的分析和研究,概述了各类公用事业的产业特点、市场化改革进程中存在的主要问题和下一步改革面临的任务;对英国、美国和日本三国公用事业改革进行了梳理、总结和评鉴,对伦敦市、纽约市、巴黎市和东京市四个代表性的世界城市公用事业作了简介,在此基础

上,与我国和北京市公用事业改革进行了比较分析。

本书对首都公用事业市场化改革中的一些难点和重点问题进行了分析和研究,涉及首都城市公用事业发展的体制机制、定价机制、特许经营制度、投融资体制、管制方式、国际经验借鉴等重大的理论和实际问题。可供公共管理、城市管理等领域的科研、教育与管理人員使用,对公用事业政府主管部门及关心公用事业改革的社会人士也具有一定的参考价值。

导论 城市公用事业:市场经济 攻克的一个堡垒

城市公用事业是指由城市人民政府管理,为城镇居民生产、生活提供基本公共服务的行业,主要包括供水、供气、供热、公共交通、污水和垃圾处理、公共卫生以及园林绿化等。城市公用事业是城市经济和社会发展的重要载体,直接关系到社会公共利益和人民群众的生活质量,关系到城市经济和社会的可持续发展,具有显著的基础性、先导性、公益性、公用性等特点。然而,我国包括北京市的城市公用事业长期被排除在市场经济运行体制之外,实行国家直接控制和经营管理,公用事业产品(服务)是政府供给、政府定价的管理模式,公用事业体制改革起步晚,市场化进展缓慢,导致公用事业产品需求长期短缺,服务质量差,政府背负沉重的财政包袱。这一切表明,我国公用事业领域成为社会主义市场经济必须攻克的一个堡垒,城市公用事业市场化是我国社会主义市场经济体制深化改革的必然要求。

一、迟来的改革:我国城市公用事业长期被排除在市场经济运行体制之外

长期以来,我国城市公用事业被排除在市场经济运行体制之外,不能有效地融入市场经济体制之中,公用事业的市场化发育程度极低。主要表现在:

(一)公用事业属性:定位模糊甚至错误

对公用事业经济属性和产业属性定位不准。笼统地将城市公用事业理解为“市场失灵”领域,将其定位于公益性行业和社会福利性事业,没有科学地划分公用事业的公共性、准公共性和经营性部分,实行粗放式的管理。由于对公用事业属性认识模糊不清,所以很长的一段时期内,我们将公用事业经营单位定位于事业单位性质,按事业单位进行管理。即使在确立了社会主义市场经济体制后,我们对公用事业要不要进行市场化改革、如何推行市场化改革,也存在很多认识不清的问题。在我国城市公用事业市场化进程的实际操作中,也出现了各种各样的实际困难。如公用事业市场开放的范围和程度如何确定、公用事

业以何种方式进入市场、公用企业如何建立公司制法人治理结构、公用事业产品如何定价、公用事业产业结构如何调整等方面的政策不明确,配套的改革措施往往落后于实际的进展,给公用事业市场化带来很多困惑,使得城市公用事业改革迟迟难以深化和取得实质性进展。

(二)政府角色错位:公用事业制度建设和制度安排严重滞后

由于一直将城市公用事业视为公益性事业,政府承担了多重角色。政府既是公用事业的出资人,又是经营者和监管者。公用事业政企不分、政事不分的管理体制严重制约了我国城市公用事业的发展。其结果就是公用事业行业的自然垄断特征同行政垄断相结合,形成了垄断经营的格局。在这种体制下,公用事业企业缺乏独立的市场主体地位,没有生产经营的重大决策权。企业领导人仍然还是由政府主管部门委派和考评,企业经营亏损依然由政府财政弥补。政府管制制度、管制方式、企业管理制度、企业内部治理结构等制度建设和制度安排严重滞后,这些都与政府角色错位有直接的关系。政府错位与越位、缺位并存。

(三)市场封闭:公用事业投资主体单一,市场开放不足

市场开放不足,表现在长期以来形成的政府作为单一投资主体的格局尚未从根本上发生改变。在2005年以前,我国法律没有开放非公经济进入城市公用事业市场领域。2005年后,公用事业市场逐步开放,但多元化投资格局尚未形成,市场化的多元化投资的机制还远远未能建立起来,社会资本直接投资的企业还不多,直接利用外资的数量和比例也还不够。建设资金短缺仍然是影响我国城市公用事业发展的第一难题。城市公用事业靠政府贷款发展,靠财政补贴维持,经营性亏损和政策性亏损交织在一起,政府财政补贴负担日益沉重。我国公用事业建设投资主体单一,缺乏稳定、规范的建设资金来源渠道,没有形成多元化的城市公用事业建设投融资新机制,造成城市基础设施建设滞后于城市发展,进而影响到经济与社会的发展。

(四)公用事业产品(服务)定价机制失灵:市场化的价格形成机制远未建立

定价机制失灵主要表现在两个方面:一是我国公用事业产品(服务)大部分实行政府定价和政府指导价,市场调节和市场定价的范围过小;二是政府缺乏对公用事业成本的有效监审,公用事业成本不透明,成本虚增严重。由于价格形成机制落后,公用事业产品价格不能真实地反映企业经营成本和效益,也不

能准确地反映市场需求。虽然近年来对公用事业价格体制进行了一些改革,如许多城市对城市公用事业的经营权实行有偿出让和转让、排水设施有偿使用、市政设施贷款建设收费偿还等方面进行了积极探索,城市公用行业的产品(服务)的使用权、经营权等观念逐步深入人心,“使用者付费”、“污染者付费”的市场经济意识初步确立并被越来越多的人所接受。但是,由于长期以来,过于强调城市公用产品的福利性和公益性以及出于对社会承受能力的考虑,城市公用行业产品和服务的价格形成机制还不完善,收费体系也不科学,缺乏科学合理的价格制订和调整机制及财政补贴机制,加之原材料、燃料、劳务成本上升过快和内部经营管理不善等因素,城市公用事业始终面临亏损的窘境。定价机制失灵,既不能对产业效率形成有效的激励作用,也不能发挥价格对需求调节的杠杆作用,使得政府面临企业要求调价冲动和民众质疑价格合理性的两难抉择之中。

(五)供给不足和市场服务意识差:公用事业供给不能满足人民群众不断增长的需求和服务品质不断提高的要求

由于城市公用企业没有追求成本最小化以达到利润最大化的动力,更不存在什么经营风险,远远没有具备作为市场主体所要求的活力、动力和压力。企业组织形式和所有制形式较为单一,运营机制不适应社会主义市场经济发展的需要,外部缺乏竞争压力,内部缺乏激励和约束机制,人浮于事,效率低下,产品和服务质量差,运营成本偏高。虽然所提供的公共产品和服务价格不断上涨,但运行效益和服务质量却在下滑,亏损额在扩大。同发达国家相比,我国城市公用产品仍然短缺,服务质量总体水平偏低,与人民群众提高生活水平和生活质量的要求和城市经济社会发展的需要不相适应。

二、巨大的进展:我国公用事业市场化改革的成就

20世纪90年代以后,我国社会主义市场经济体制逐步确立。一方面,市场成为配置社会经济资源的主要方式;另一方面社会各类利益主体的增多、经济主体的多元化和私人资本的快速成长为公用事业市场化发展提供了客观的经济条件。20世纪90年代后期,我国对公用事业逐步进行了市场化的改革。改革采取了先易后难、分步实施、稳步推进的原则,改革经历了逐步开放市场、引入竞争机制、建立特许经营制度、推进价格改革等发展阶段和步骤。大体上,可以划分为两个阶段,在2005年以前,主要是转企改制,放开市场,引入竞争机制。应当说,我国城市公用事业市场化改革之初就确立了引入市场竞争机制的

正确方向,即在公共产品和公共服务的供给过程中引入市场竞争,打破传统的行政垄断,形成多元竞争的格局,从而实现高效率、高质量的提供公共产品和公共服务的目标。2002年,原建设部出台《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》,推动了我国城市公用事业市场化改革达到一个阶段性的高潮。

2005年,国务院发布《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》,提出“允许非公有资本进入公用事业和基础设施领域。加快完善政府特许经营制度,规范招标投标行为,支持非公有资本积极参与城镇供水、供气、供热和公共交通、污水垃圾处理等市政公用事业和基础设施的投资、建设与运营。在规范转让行为的前提下,具备条件的公用事业和基础设施项目,可向非公有制企业转让产权或经营权。鼓励非公有制企业参与市政公用企业、事业单位的产权制度和经营方式改革”。标志着我国城市公用事业市场化改革进入了一个新的阶段,即以建立和完善特许经营制度为核心的城市公用事业市场化改革阶段。我国城市公用事业市场化改革取得的成就表现在:

一是投资主体逐步从单一的财政投资向多元化的社会投资转变。城市公用事业开放市场以来,各种社会资本进入到供水、供气、供热、轨道交通、垃圾处理等领域,形成了多元化投资结构,缓解了长期以来单纯依赖政府投资以致城市公用设施严重不足的矛盾,带动了城市公用事业快速发展。以水务行业为例,2008年全国供水投资达到1045亿元,是2002年的5.3倍,其中社会投资占供水总投资的68%。1998—2003年6年间,全国供水投资年均增长率为18%;而2003—2008年6年间,年均增长率则激增至42%,提高了24个百分点。

二是运营主体逐步从以政府为主导的事业单位运营向以市场为主导的企业化运营转变。市场化改革以前,城市公用事业主要由政府所属的事业单位负责运营。市场化改革以后,引入社会企业和境外资本参与经营,出现了BOT、TOT等多种形式的特许经营模式,打破了公用事业单位独家垄断的局面,基本形成了以市场为导向的企业化运营机制。

三是城市公用事业的承载能力和服务水平逐步提高。随着市场化改革的推进,城市公用事业对城市经济社会发展的承载能力在不断增强,对城市的发展起到了重要的保障作用。与此同时,公用事业的服务能力不断提高,服务覆盖范围不断扩大,城市的供水能力、生活污水处理率、城市环境都有大幅度的提高和改善,明显提升了行业服务水平和服务效率。

四是城市公用事业自身实力不断增强。城市公用事业市场化改革,极大地促进了公用行业的发展,带动和培育了一大批规模较大、技术先进、管理高效、

产业链完备的企业,公用事业企业的技术装备水平、生产设施设备、经营条件等上了一个大台阶,在较短的时期内实现了跨越式的发展。

五是政府在城市公用事业中的角色逐步从服务提供者向市场监管者转变。社会企业进入公用服务领域后,政府角色逐步从具体的服务提供者转变为行业市场监管者,行业管理逐步走向规范化和制度化。各级政府积极推进特许经营管理的制度建设,目前全国有7个地方政府(包括北京市)施行了《地方公用事业/基础设施特许经营条例》,22个地方政府制订了《地方公用事业/基础设施特许经营管理办法》,5个地方政府出台了《地方公用事业/基础设施特许经营管理规定》。

三、不可避免的现实:我国城市公用事业市场化过程中的主要问题

毋庸讳言,当前,我国城市公用事业市场化改革仍然面临一些深层次的问题,主要有:

(一) 市场化认知偏差

公用事业市场化的科学内涵是什么,如何准确地把握市场化与公益性的效率边界、如何创新公用事业市场化的途径,如何改革政府管制方法等,都离不开对市场化的准确理解和认识。从实际情况看,我国各地城市政府对公用事业市场化改革的认识千差万别。有些地方因受利益牵制,仍希望沿袭传统的事业单位体制,对改革持抵触情绪;有些地方认为市场化改革就是甩包袱,简单地将公用设施一卖了之,造成国有资产流失、职工失业下岗;有些地方在某些公用事业领域市场化改革受挫的情况下,又倒退回到国有控制的老路上去;有些地方对实施特许经营制度把关不严,门槛设置低,致使一些投机公司乘虚而入;还有些地方在招投标时不规范,导致滋生腐败。

(二) 制度供给不足

城市公用事业市场化改革,仍是一个全新的课题。在这场改革中,如何处理好政府和市场的关系、城市公用产品(服务)的经济属性和社会属性的关系、市场竞争和政府管制的关系、公共部门与私人部门的关系、提升行业效率和普遍服务的关系等,无疑是一个巨大挑战。我们对此既缺乏充分的理论研究,又疏于立足长远的制度建设。特许经营权制度设计无疑是目前我国城市公用事业市场化最重要的制度安排。但关于特许经营的概念内涵、竞争选择程序、监管机制等方面的制度建设长期处于空白状态,客观上造成了各地政府理解上的偏差和实际操作上的失误。随着特许经营制度的实施,在项目“建设”任务完成

后,面临如何“运营”的问题,特别是不久的将来还面临如何“移交”给政府的问题,这些都需要加以研究。

(三) 市场化不足与市场化过度并存

我国公用事业市场化发展不平衡。一方面,总体来看,我国城市公用事业市场化刚刚起步,无论是从制度建设、政府规制还是从市场进入和市场开放来看,我国公用事业市场发育缓慢,市场化程度不足。但另一方面,在城市急速扩张中,在国家政策的推动和利益驱动下,一些地方公用事业市场化的速度、程度和范围等超过预期。表现为急功近利,不加分类和判别地大面积地将城市的水务、燃气、垃圾处理等产业出售给社会资本,一卖了之。由于监管的滞后,导致一些城市公用事业产品价格近年来迅速攀升,水、电、气、油等资源性产品价格溢价销售、上涨过快,引起社会公众的不满。在政策准备和理论研究中,也出现了某些极端化的市场理论和声音。因此,在我国公用事业市场化的进程中,市场化不足和市场化过度两种极端现象并存。

(四) 政府监管不适应,效率不高

在委托—代理制度框架下,公众—政府—企业—市场—社会之间,形成各种层次和各种形式的委托—代理关系。其中,最重要的就是政府与企业、政府与市场之间的关系。政府既是公众的委托人,承担公共资产的责任;又是企业和市场的代理人,承担着公用事业市场化的代理风险和代理责任。由于产权不清、信息不对称等问题,往往使得城市公用事业市场化中委托—代理关系中监督、控制和激励效率都不高,出现政府监管失控、监管不适应、效率不高等问题。如政府管理不规范,政府对市场准入、投资、资源利用的管理和监督体系还未形成,缺乏规范市场行为和防止不正当竞争的保障体系等。

(五) 法制建设严重滞后

我国城市公用事业市场化改革相关的政策法规不够完善,政府管理不规范。欧洲复兴开发银行根据发达国家与发展中国家多年来市场化的经验教训,就基础设施或公用事业特许经营立法及基本制度保障确立了一个粗略的评估标准。该标准将公私合作的法律体系分为全面的、适当的、不太适当的、不适当的、不利的五个等级。按照此评价标准体系,我国现行市场化的法制建设还远没有达到全面或充分水平。

四、我国城市公用事业市场化走向何方

从2002年建设部大力推进公用事业市场化改革到今天,公用事业改革已

进行了近十年了。在公用事业市场化改革的过程中一直存在支持和质疑的两种声音。一方面,在国内市场经济体制建立过程中,由于利益格局的调整,引起某些利益集团的责难,这是必然的。另一方面,由于我国某些公共管理改革的不完善,如医疗、社会保障、基础教育、房改等领域改革伴随的一些问题,加深了某些公众对我国公用事业市场化改革方向的质疑。2007年美国次贷危机引发了世界性的经济危机,危机中所暴露出来的滥用市场化、监管不力等问题,使得西方国家政府纷纷调整市场管制政策,政府与市场的关系问题再一次被人们重新检视,公用事业市场化再一次面临新的质疑。本书坚定地认为,我国城市公用事业市场化改革的目标不能改变,没有回头路可走。

我国城市公用事业下一步深化改革的目标应明确为,以科学发展观为指导,坚持可持续发展战略,进一步解放思想,深化改革,以体制和机制创新为动力,以完善特许经营制度和强化政府监管为核心,切实推进城市公用事业继续开放市场、扩大供给能力、提高经营效率、提升服务质量、保障运行安全,逐步实现运营主体企业化、投资主体多元化、生产经营产业化、服务体系专业化,实现城市公用事业可持续发展。

2010年3月24日,温家宝总理主持召开国务院常委会议,研究部署进一步鼓励和引导民间投资政策问题,强调进一步拓宽民间投资的领域和范围。通过推进体制改革、健全收费补偿机制、实行政府补贴和政府采购、给予信贷支持和用地保障等多种方式,鼓励和引导民间资本进入交通电信能源基础设施、市政公用事业、国防科技工业、保障性住房建设等领域。这次会议实际上再一次强化了城市公用事业坚持市场开放和市场化的发展目标。

什么是公用事业市场化?所谓市场化是指市场机制在公用事业发展中对资源配置的作用不断增大的过程。推进城市公用事业市场化进程,就是要让供求、竞争、价格、风险和利益等诸多机制在公用事业的建设、运营中起到越来越大的作用。公用事业效率低下不是中国特有的现象,与社会制度无关,也不是所有制造成的,私有制同样形成垄断,垄断就可能带来效率低下。推进城市公用事业市场化并不是推进私有化,也不是放手不管。但由于城市公用事业具有公共性和自然垄断等特性,决定了城市公用事业市场化改革特别需要处理好以下几个关系:

一是政府和市场的关系。到底哪些由政府来调节,哪些由市场来调节,要找到政府和市场的最佳结合点,即政府管制和市场运行的边界。

二是公共利益和企业利益的关系。公共利益是政府首先要保证的,做到既

不损害公共利益又要保护企业利益。过去公用企业不是真正意义上的市场主体,企业作为市场经济的细胞如果没有活力,整个机体都没有活力。因此改革必须兼顾公众和企业的利益。

三是公用企业与市场的关系。公用企业要面向市场,实现与市场的对接,最核心的内容就是改革产权。产权制度改革有多种形式,特许经营、股份制、外资嫁接改造等都属产权改革。不能简单地将产权制度改革理解为“一卖了之”。公用事业企业在融入市场化过程中,也不能推卸自身的社会责任。

我们国家已经实施公用事业市场化改革多年了,取得了较好的经济社会效益。国内外历史经验已经证明,城市公用事业市场化目标是不能改变的。

五、深化我国城市公用事业市场化改革,迫切需要理论研究的支撑

我国从 20 世纪 90 年代起,围绕开放市场、打破垄断、引入市场竞争机制、加强监管和规范改制等内容,开始探索城市公用事业市场化改革。综合起来,国内理论界对公用事业市场化改革的研究主要集中在以下几个方面:

一是论证了我国公用事业市场化改革的必要性和理论基础,强调市场机制在资源配置中的基础性作用。有学者分别从自然垄断、所有者缺位、自由交易、制度变革等角度论证了市场化改革的方向。

二是公用事业市场化运行机制研究。①对特许经营方式的研究。随着资本多元化格局的形成,我国公用事业投融资体制进行了改革,PPP、BOT、TOT、租赁经营等多种特许经营方式得到采用。②公司治理模式研究。如有学者概括了我国城市公用事业改革的五种模式和两种公司治理结构。五种模式即组建大型公用事业集团、原有企业分拆模式、“厂网分离,水厂上市”模式、合资合作经营模式和融资建立股份制企业模式。两种治理结构即国有独资有限责任公司模式和国有控股有限责任公司模式。③公用事业价格形成机制研究。对我国公用事业价格形成、成本约束、价格管制等问题进行了研究。

三是政府对公用事业市场化监管的研究。①政府转变职能,推进公用事业改制转企。②加强宏观调控和引导,保持对关键领域的有效控制。③规范市场化运作。④完善公用事业市场化立法。提出了“适度监管、规范监管、有效监管”理念。

四是对公用事业各行业的分类研究。有学者分别对公用事业各行业展开了研究,如对垃圾处理事业市场化运营、水务市场化、城市轨道交通市场化运营、供热体制改革等作了专题性的研究,为这些行业的市场化改革提供了重要

的理论支持。

近十年来国内理论界对公用事业市场化改革的研究取得了一定的成果,但远不能满足现实的需要。主要是:①宏观层面研究较多,实证化的研究不够。②个案化的研究稍多,系统化的、专业化的理论研究不够。③分类研究刚开始,对公用事业各行业具体研究比较欠缺。④介绍、引进外国理论较多,结合中国实际的研究成果较少。⑤区域性的城市公用事业研究较少。

本书试图在我国城市公用事业市场化的大背景下,对首都城市公用事业市场化改革作一个全方位的概述分析,对十几年来首都城市公用事业市场化的趋势、运营、监管等进行理论上的分析和梳理;并力图分类总结首都主要公用事业行业市场化改革的经验和任务,在此基础上与西方国家和主要世界城市典型模式进行比较。因此,本书分为趋势、运营、监管和比较四篇,共十二章。

由于首都城市公用事业市场化改革进展迅速,改革力度较大;首都的城市公用事业比较发达,门类众多,涉及内容庞杂,加之本人理论水平所限,这还只是一个很粗浅的阶段性的成果,恳请广大读者批评指正。

作 者

2010年4月于北京

目 录

Contents

导论 城市公用事业:市场经济攻克的最后一个堡垒	1
趋势篇 首都城市公用事业市场化的发展趋势	1
第一章 公用事业概述	2
第一节 公用事业内涵及特征	2
第二节 公用事业类型	11
第三节 首都城市公用事业特点和地位	17
第四节 公用事业改革的方向	22
第二章 公用事业市场化的内涵、形式和理论基础	31
第一节 公用事业市场化的内涵、范围和条件	31
第二节 城市公用事业市场化的模式	38
第三节 公用事业市场化的理论基础	41
第三章 首都城市公用事业市场化改革进程、动力机制 及主要问题	52
第一节 首都城市公用事业市场化改革的进程及成就	52
第二节 首都城市公用事业市场化改革的动力机制	56
第三节 首都城市公用事业市场化改革中存在的主要问题	60
第四章 首都城市公用事业市场化的目标和发展趋势	66
第一节 首都城市公用事业市场化的目标和主要任务	66
第二节 首都城市公用事业市场化的发展趋势	68
运营篇 首都城市公用事业市场化的运营机制	71
第五章 建立和完善特许经营制度	72

第一节 公用事业特许经营制度的内涵	72
第二节 市场准入	76
第三节 特许经营模式	80
第六章 改革首都公用事业投资与融资体制	102
第一节 首都城市公用事业的融资渠道	102
第二节 改革和完善首都城市公用事业的投融资体制	111
第七章 完善首都公用事业产品(服务)的定价机制	118
第一节 定价原则和定价机制	118
第二节 公用产品的一般定价方法	124
第三节 首都主要公用事业产品(服务)的定价	129
第四节 完善政府补贴机制	159
第八章 建立和完善首都公用企业治理结构	166
第一节 首都城市公用企业治理结构需要进一步完善	166
第二节 构建适应市场化要求的首都公用企业管理 模式	171
第三节 完善首都城市公用企业内部治理结构的举措	179
监管篇 首都城市公用事业市场化的监管体制	183
第九章 公用事业市场化监管类型	184
第一节 法律监管	184
第二节 行政监管	196
第三节 行业监管	207
第四节 社会监督	210
第十章 首都城市公用事业市场化监管主要措施	215
第一节 行政主体和公用事业企业必须严格执行行政许可	215
第二节 反垄断,禁止公用企业垄断协议和滥用市场 支配地位	222
第三节 加强价格听证,防止公用事业产品(服务)乱涨价	231
第四节 转变政府职能,改革和完善政府对公用事业的 管制方式	238

比较篇 首都城市公用事业市场化分类改革及模式比较	249
第十一章 首都城市公用事业分类改革	250
第一节 水务事业改革	250
第二节 燃气事业改革	263
第三节 公共交通事业改革	271
第四节 供热事业改革	283
第五节 垃圾处理事业改革	293
第六节 公共卫生事业改革	307
第七节 园林绿化事业改革	317
第十二章 公用事业市场化国外典型模式和主要世界城市	
公用事业发展模式评价	324
第一节 英国模式	324
第二节 美国模式	332
第三节 日本模式	337
第四节 世界主要城市公用事业发展简介	341
第五节 借鉴西方国家和主要世界城市公用事业发展的经验	347
参考文献	357
后 记	369