

教育部哲学社会科学重大攻关项目 (编号: 05JZD00018)

国家自然科学基金资助项目 (编号: 70673069)

“985工程” 同济大学城市发展创新基地项目

城市基础设施民营化的政府监管

城市公共服务与合作治理丛书

主 编 诸大建 副主编 刘淑妍 孙 辉

周建亮 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

教育部哲学社会科学重大攻关项目 (编号: 05JZD00018)

国家自然科学基金资助项目 (编号: 70673069)

“985工程” 同济大学城市发展创新基地项目



城市基础设施民营化的政府监管



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

城市基础设施民营化的政府监管/周建亮著. --上海:
同济大学出版社, 2010. 2
(城市公共服务与合作治理丛书/诸大建主编)
ISBN 978-7-5608-4194-6
I. ①城… II. ①周… III. ①私营企业—投资—城市
—基础设施—监督管理—研究—中国 IV. ①F299.24
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 212880 号

城市公共服务与合作治理丛书

城市基础设施民营化的政府监管

周建亮 著

责任编辑 徐国强 责任校对 徐春莲 封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn

(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 同济大学出版社

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 9.5

印 数 1—2100

字 数 255000

版 次 2010 年 2 月第 1 版 2010 年 2 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-4194-6

定 价 25.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

总 序

从1999年开始研究城市管理问题以来,我一直认为,从公共管理与制度分析的角度研究城市,核心的问题是城市体制模式与城市发展质量的问题。更进一步地说,则是城市治理结构与城市公共服务的问题。基于这个角度,我在2004年写作出版了《管理城市发展:可持续发展的城市管理模式》一书。眼前的《城市公共服务与合作治理》丛书,是想进一步总结我和我的博士研究生最近5年来在城市管理与公共服务上一些深化的和系统的思考。概括起来,主要有以下四个方面的看法:

(1) 以多元合作为特点的城市治理是城市管理的有效模式。我们认为,中国城市管理的体制模式,从理论上和实践上,大致可以分为城市统制范式(urban regulation)、城市经营范式(urban marketing)、城市治理范式(urban governance)三种。从理论上讲,城市统制是科层制主导下的城市管理模式,其特点是政府垂直方向上以命令与控制为手段的城市管理。城市经营是公私合作下的城市管理模式,政府对城市的管理出现了市场化的分权。城市治理是多元主体参与下的城市管理模式,涉及政府与政府、政府与企业、政府与社会部门的合作。其中,城市治理范式相对于前两者,在城市发展管理中具有更多的参与性和有效性。如果说建国以来的60年,城市管理的实践已经走过了两个版本,即1949—1979年的城市管制阶段(中国城市管理1.0)和1979—2009年的城市经营阶段(中国城市管理2.0)的话,那么中国城市管理发展的未来方向,是要向多元主体合作的城市治理阶段(中国城市管理3.0)进行新的转型和提升。

(2) 城市管理的目标是提高城市发展和公共服务的质量。我

们认为,城市治理与城市发展是需要内在地结合起来进行研究与安排的。换句话说,不以提高城市发展质量为目标的城市治理是空洞的,没有城市治理变革为保障的城市发展则是盲目的。我们强调城市管理具有三种演进的范式,强调城市统制范式与城市经营范式需要向城市治理范式转化和提升,实际上是要研究什么样的制度安排能够更好地提高城市公共服务的竞争力与城市发展质量。在《管理城市发展》一书中,我认为这涉及四个方面的变革:在主体上,从政府单打独斗转向政府、企业、社会的相互合作;在对象上,从关注城市经济增长转向关注城市经济、社会、环境三者的整合;在目标上,从强调城市的经济竞争力到强调城市的人类发展质量;在过程上,从事后的应急管理到由果及因的全过程管理。今天看来,中国的城市管理实践要能够服务于城市发展质量,仍然需要在这四个方面做出艰苦的努力。

(3) 建立基于“驱动力—状态—反应”的城市管理分析模式。我们发现,运用可持续发展研究中提出的“压力或驱动力—状态—反应”的分析模式(PSR 模式),可以对城市治理的理论研究与政策研究提供框架性的启示。其中,压力或驱动力是指城市管理的治理结构与体制安排,状态是指城市发展的质量与公共服务的水平,反应是为改进城市发展水平与城市治理结构采取的对策。按照这个分析模式,城市治理与公共服务的研究可以从两个方面进行深化。在理论方面,是要深化研究城市发展质量与城市治理结构的关系。例如,研究什么样的城市体制安排导致了什么样的城市发展水平,或者反过来研究什么样的城市发展水平缘起于什么样的城市治理结构,要提出有变量关系的假说并进行实证检验。在政策方面,是要深入研究提高城市发展水平的两种路径,改进性的路径是城市治理为既定的情况下进行管理的与技术的改进,变革性的路径是要对城市治理的结构进行重大的体制性调整。例如,1979 年以来中国城市从统制模式向经营模式的根本性转变,而当前的中国城市管理需要又一次实行从经营模式向治理

模式的根本性转变。

(4) 建立基于中国城市体制与管理特征的城市治理模式。虽然我们认为走向多元主体合作的城市治理,有利于从治理结构上根本性地提高中国城市的发展质量。但是不同于西方学者以城市政府对于城市发展具有相对弱的管制能力为基础的城市治理理论,中国的基本国情和城市发展的特征决定了政府始终是城市治理结构中最主要的力量。因此,在中国城市治理与公共服务的研究中,肯定不能简单地套用西方学者基于西方经验的城市治理模式,而是要提出具有中国城市情境的城市治理模式。与网络化、多中心成分非常重的西方城市治理模式相比,我们认为中国的城市发展最需要建立的是以政府自上而下为主导、兼有多元主体作用的城市治理模式(类似于奈斯比特在《中国大趋势》一书中提到的所谓纵向民主),这种模式用在政府与政府合作、政府与企业合作、政府与社会合作的各种场合,也许既可以具有相对高的效率,又可以达到相对好的效果。

从现在起到 2030 年左右,是中国城市化高速发展的阶段。我们面临着中国城市管理的实践对城市管理的理论与政策有着迫切需求,但是中国城市管理的理论与政策严重供给不足或者理论无法适应实践的挑战。我们希望,本丛书的探索能够为提高中国城市的治理能力与发展质量提供些许的启示。是为序。

诸大建

2009 年 12 月 29 日于同济大学

序

城市基础设施是城市赖以生存和发展的重要基础条件,是城市经济不可缺少的一个组成部分。加深对城市基础设施特点和作用的认识,对如何建设和管理好城市基础设施,对更好地促进城市经济稳定健康的发展,对城市功能、质量的提高和城市现代化建设都具有特别重要的意义。

城市基础设施通常被认为具有基础性、自然垄断性、公共产品性和外溢性等特征,长期以来,政府投入是我国城市基础设施建设和发展资金的最主要来源。但政府财力越来越难以承受支撑城市经济快速发展的大规模基础设施建设和发展,以及由持续举债导致的还贷压力。我国城市基础设施投资和管理体制的改革势在必行。当前改革方向主要表现为在地方政府推动下允许多种经济形式参与城市基础设施事业,即城市基础设施建设和运营的民营化趋势。

由于城市基础设施的公共属性,一般都涉及巨大和广泛的社会公共利益:一方面,作为城市生产生活和健康运行的基础与命脉,政府必须履行对城市基础设施严格监督和管理责任,以确保城市经济发展和社会稳定;另一方面,大多数城市基础设施都具有一定的自然垄断性和社会福利性,其产品和服务的价格、质量都不能完全实行市场自由定价原则,而由政府、经营者和消费者协商确定,其中的协调、监督、指导和调节等工作需要由政府有关机构来承担。因此,尽管民营化是我国今后城市基础设施领域改革的主流和趋势,但随着其经营功能和监管功能的分离,把竞争机制引入城市基础设施事业,非但不能弱化政府的监管职能,反而对政府的监管提出了更高、更严格的要求。

然而,我国各地在城市基础设施民营化改革的实践中,更多地是把社会资金的参与作为一种融资方式,以解决当地政府在基础设施投入上的巨大资金缺口。本书提出了,“民营化更应该被视作一种未来政府公共管理的改革模式”,并针对在城市基础设施领域实施民营化以后,政府为实现其管理目标,如何对相应的经济主体及其行为采取全过程的监督和管理给出了对策。具体内容包括:(1)监管主体的对策。即在基础设施民营化进程中,如何对政府活动进行合理限制及其限制范围。(2)监管客体的对策。即如何对参与城市基础设施市场化的私营企业进行有效管制及其管制对象。(3)监管过程的对策。城市基础设施在项目实施周期的全部或部分阶段(前期、建设、经营和后期移交等)中的政府与私营企业的合作关系与政府的监管机制设计。

作者围绕政府监管的核心,合理确定了城市基础设施民营化进程中各参与方角色和职能方面的基本要求,目的在于以公共管理改革推进城市基础设施的市场化,以城市基础设施市场化的政府监管改进促进政府公共管理改革。通过对城市基础设施市场化下政府全过程监管的系统研究,为政府从直接生产向间接管理的角色转变提供理论依据和可操作的实例借鉴,更好地明确政府从微观经济领域退出,但又不同于宏观政策的调控责任,明确政府监管的必要性和合理性,明确政府监管的合理范围和有效途径,为政府从宏观层面上建立一整管制权配置合理的监管体系提供参考。

我相信,作为一个有益的尝试,这些研究对推动我国城市基础设施的民营化进程,提高政府的监管能力,将会产生积极的影响和作用,也希望得到有关部门的重视和广大读者的欢迎。

方东平

清华大学国际工程项目管理研究院常务副院长

2009.10 于清华园

目 录

总序	诸大建
序	方东平
绪 论	(1)
0.1 基本概念界定	(1)
0.2 研究背景	(3)
0.3 研究意义	(6)
0.4 本书的主要研究框架	(8)
0.5 本书的主要研究方法	(9)
第 1 章 我国城市基础设施事业的市场化改革与监管现状	(11)
1.1 城市基础设施市场化改革的现实背景	(11)
1.2 城市基础设施市场化改革的理论基础	(15)
1.2.1 城市基础设施市场化改革的经济理论基础	(15)
1.2.2 城市基础设施市场化改革的管理理论基础	(16)
1.3 城市基础设施市场化改革的基本模式概述	(17)
1.4 我国城市基础设施领域改革与政府监管滞后的矛盾	(22)
1.4.1 城市基础设施市场化改革加强政府监管的必要性	(22)
1.4.2 我国现行基础设施监管体制的主要问题	(24)
1.4.3 政府监管变革:我国城市基础设施市场化改革成功的关键	(27)

- 附一:泉州刺桐大桥——国内首例民营 BOT 项目处境尴尬 (28)
- 附二:政府失信案例——长春汇津污水处理厂:“洋水务”的
“长春官司” (31)

第 2 章 城市基础设施市场化政府监管文献综述和理论分析

- (33)
- 2.1 城市基础设施及其政府监管理论的研究综述 (33)
- 2.1.1 自然垄断理论及其评述 (33)
- 2.1.2 自然垄断行业的政府规制理论综述 (37)
- 2.1.3 国内研究的状况和发展动态 (45)
- 2.2 城市基础设施市场化政府监管的系统认识 (45)
- 2.1.1 基础设施政府监管的系统观 (45)
- 2.1.2 基础设施政府监管体系的霍尔结构分析与拓展
..... (49)
- 2.3 城市基础设施市场化政府监管的博弈分析 (52)
- 2.3.1 城市基础设施监管中各方的博弈关系 (52)
- 2.3.2 政府部门与被监管企业在信息不对称情况下的
激励设计 (54)
- 2.3.3 政府与被监管企业博弈过程的激励的可信性分析
..... (57)
- 2.4 城市基础设施领域政府监管的成本效益分析 (59)
- 附一:成本收益分析在美国政府监管体制的应用 (64)

第 3 章 城市基础设施政府监管的一般原理和国内外借鉴

- (69)
- 3.1 管制经济学视角下城市基础设施的政府监管 (69)
- 3.1.1 政府的经济性监管 (69)
- 3.1.2 政府的社会性监管 (74)

3.2	项目管理视角下城市基础设施的政府监管	(76)
3.2.1	基础设施项目管理的全过程含义	(76)
3.2.2	基础设施全过程项目管理的基本方式	(77)
3.3	城市基础设施领域政府监管的国外借鉴	(86)
3.3.1	美国的产业监管模式	(86)
3.3.2	英国的产业监管模式	(89)
3.3.3	世界银行、亚洲开发银行的项目监管模式	(92)
3.4	当前我国城市基础设施政府监管的基本经验	(99)
3.4.1	北京模式	(99)
3.4.2	深圳模式	(100)
3.4.3	上海模式	(102)
第4章	城市基础设施市场化的政府监管框架	(105)
4.1	我国目前城市基础设施的法规监管体系概述	(105)
4.1.1	我国城市基础设施的法律规范体系概述	(105)
4.1.2	我国城市基础设施投资与建设管理的现有 相关法规	(106)
4.2	基于特许经营合同的城市基础设施项目监管体系 分析	(114)
4.2.1	基于特许经营合同的城市基础设施项目监管 优势分析	(114)
4.2.2	基于特许经营合同的城市基础设施项目监管 劣势分析	(116)
4.3	我国城市基础设施政府监管改革的目标设计	(118)
4.4	市场化背景下城市基础设施政府监管改革的框架设计	(123)
4.4.1	市场化背景下城市基础设施的服务提供框架	(123)
4.4.2	市场化背景下城市基础设施的政府监管基本框架	(125)

4.5	基于全过程的城市基础设施政府监管制度设计	(130)
4.5.1	基于全过程的城市基础设施政府监管制度的基本特征	(130)
4.5.2	城市基础设施监管的主体组成与相互关系	(132)
4.5.3	城市基础设施政府监管的基本内容	(133)
4.6	城市基础设施政府监管制度改革的阶段性分析	(135)
第5章	城市基础设施市场化的准入与退出监管	(140)
5.1	城市基础设施市场化实施准入与退出监管的必要性	(140)
5.1.1	城市基础设施领域的马歇尔困境与有效竞争	(140)
5.1.2	当前我国城市基础设施领域的市场结构特征	(142)
5.1.3	我国城市基础设施领域的准入与退出障碍分析	(145)
5.2	城市基础设施领域准入监管的基本方式与内容	(146)
5.3	城市基础设施市场化的市场结构监管	(148)
5.4	城市基础设施市场化的项目投资准入监管	(152)
5.4.1	我国的投资体制改革与特许权经营制度的缺位	(152)
5.4.2	城市基础设施特许经营下社会企业的投资进入规范	(155)
5.4.3	城市基础设施项目的特许权招标中竞争问题	(157)
5.4.4	城市基础设施项目的特许权招标资格审查	(158)
5.5	城市基础设施项目的特许权移交监管	(159)
5.6	城市基础设施市场化的项目风险监管	(162)
5.6.1	城市基础设施市场化的项目风险识别	(162)

5.6.2 城市基础设施市场化的项目风险分担机制设计	(165)
5.6.3 分担机制下政府风险监管的主要内容	(169)
附录一:上海市水务的产业化改革进程	(171)
附录二:上海市竹园第一污水处理厂项目的招商过程	(172)
第6章 城市基础设施市场化的建设监管	(175)
6.1 我国建设项目的政府管理体制概述	(175)
6.1.1 我国建设项目的基本建设程序	(175)
6.1.2 我国建设质量的政府监督管理体制	(176)
6.1.3 我国现行建设质量政府监督管理机制	(180)
6.2 城市基础设施市场化项目的建设管理分析	(184)
6.2.1 社会资金项目的建设管理方式	(184)
6.2.2 政府资金项目的建设管理方式	(191)
6.2.3 政府行业主管部门对市场化项目的建设监督管理的现状与问题	(196)
6.3 城市基础设施市场化下政府监管部门建设监管的基本定位	(202)
6.4 城市基础设施政府监管部门建设监管的重点对象分析	(206)
6.4.1 政府监管的基本平台:构建城市基础设施监管信息系统	(206)
6.4.2 市场化下城市基础设施项目建设的点监管模式	(209)
第7章 城市基础设施市场化的运营监管	(213)
7.1 城市基础设施市场化项目的设施维护监管	(213)
7.1.1 城市基础设施运营阶段的设施监管的意义	(213)
7.1.2 城市基础设施缺乏维护的原因分析	(214)

7.1.3 市场化后城市基础设施维护监管的基本考虑	(216)
7.2 城市基础设施市场化项目的服务与产品监管	(218)
7.2.1 城市基础设施市场化项目的普遍服务义务监管	(218)
7.2.2 城市基础设施市场化项目的服务与产品的质量 监管	(224)
7.3 城市基础设施市场化项目的服务价格监管	(226)
7.3.1 城市基础设施价格监管的理论分析	(226)
7.3.2 我国城市基础设施价格监管的现实问题与建议	(230)
7.3.3 价格监管案例分析:上海城市排水费的调价	(232)
7.4 城市基础设施市场化项目的社会性监管	(239)
附一:管辖权扯皮,灯能亮多久——新华路隧道路灯终于 亮了,但维修费无人埋单	(243)
附二:焦点时评:物价局被审计局打了耳光得有个说法	(244)
第8章 我国城市基础设施市场化下政府监管改革的现状 与改革建议——以上海为例	(246)
8.1 案例一:上海水务行业——国有垄断体制下的竞争 引入与监管改革	(246)
8.1.1 上海国有供排水企业的竞争改革	(246)
8.1.2 上海水务项目投融资模式的多元化发展	(248)
8.1.3 上海水务项目管理模式的代建制改革	(249)
8.1.4 目前上海水务管理体制存在的问题分析	(250)
8.2 案例二:上海公共交通行业——非特许经营的公交 经营权的管理体制	(251)
8.2.1 上海市公交行业经营权的管理制度现状	(251)

8.2.2 上海市公交行业经营权的管理制度的问题 …	(255)
8.3 案例三:上海市政公路行业——基于 BOT、TOT 等 模式的市场化与项目监管	(256)
8.3.1 上海市政公路工程项目的特许经营发展历程	(256)
8.3.2 上海市政府对市政特许经营项目的主要监管 措施	(257)
8.3.3 目前上海市政特许经营项目的政府监管中存在 的主要问题	(261)
8.4 市场化进程中未来上海城市基础设施政府监管体制 改革的思考	(263)
8.4.1 未来上海城市基础设施政府监管体制改革的 基本原则	(263)
8.4.2 未来上海城市基础设施政府监管体系构建的 基本思路	(265)
8.4.3 未来上海城市基础设施政府监管体系构建的 政策建议	(267)
8.4.4 加强城市基础设施的政府监管需要进一步研究 的问题	(269)
参考文献	(271)
后记	(281)

绪 论

0.1 基本概念界定

1. 城市基础设施

基础设施的含义相当广泛。从国外学者的研究来看,基础设施的定义有狭义与广义之分。从狭义的角度来说,基础设施主要是指经济性的基础设施,包括交通运输、通讯、电力、供排水等公共设施和公共工程等。广义的基础设施则除此之外,还包括社会基础设施,如教育、法律、卫生以及行政管理等部门。一般而言,城市基础设施的概念包括在经济基础设施概念当中。以“为发展提供基础设施”为主题的《1994 年世界银行发展报告》集中讨论的是基础设施的一部分,即所谓“经济基础设施”。该报告将经济基础设施定义为“永久性的工程构筑、设备、设施和它们所提供的为居民所用和用于经济生产的服务”。这些基础设施包括:(1)公共设施,如电力、电信、自来水、卫生设施与排污、固体废弃物的收集与处理以及管道煤气等;(2)公共工程,如公路、大坝和灌溉以及排水渠道工程;(3)其他交通部门,如城市与城市之间的铁路、城市交通、港口和水路以及机场等。从城市基础设施的内容和范围来看,又可具体划分为城市能源系统、水源与给排水系统、交通运输系统、邮电通讯系统、城市生态保护系统和城市防灾系统等方面。

我国原城乡建设环境保护部 1985 年 7 月在北京召开的“城市基础设施学术研讨会”上,把城市基础设施定义为:城市基础设施是既为物质生产又为人民生活提供一般条件的公共设施,是城市赖以生存和发展的基础。国内在城市基础设施的研究中,是使

用的城市市政公用设施的相近概念。这是我国长期以来不同行业之间管理上的条块分工和归口体制形成的。所谓城市市政公用设施,是指在城市基础设施领域中,由国家城市建设行政主管部门分工进行行业管理、由城市政府组织实施和运营管理的部分,主要包括城市供水、供气、供热、公共交通等城市公用行业,城市市容、公共场所和公共厕所保洁、垃圾和粪便清运处理等市容环境卫生事业,城市道路、排水、污水处理、防洪、照明等市政工程,以及城市园林、绿化等园林绿化业。在本书的讨论中,主要涉及的是国内城市市政公用设施的概念,部分涉及国外基础设施含义的范畴。

2. 社会企业/社会资金

在文中,社会企业是指除政府部门以外的其他市场主体。社会资金则是指除政府资金以外的其他社会各部门的资金。社会企业的构成应当包括:国有独资企业、混合所有者企业、私营企业以及国外企业。社会资金的来源除社会企业的资金来源之外,还包括了国内外的个人投资者和专业机构投资者。国有独资企业是指经过由国家授权投资的机构或者部门单独投资设立的企业。与传统的承担了部分政府职能的国有企业不同,本书中的国有独资企业指具有明确连贯的商业目的、独立的财务机制以及经营的自主权。私营企业是国内私人独资或者私人集资而投资成立的企业实体。随着我国市场经济的不断发展,私营企业的数量和规模也不断壮大。混合所有制企业是由国家授权投资的机构或者部门与私营企业共同投资成立的企业。随着股份制改革的推进,我国的混合所有制企业将越来越成为体现公有制优势和私营企业管理特色的主要形式。对社会资金而言,个人主体虽然不能将资金或管理直接参与到基础设施领域;但是可以通过专业投资机构设立的金融产品或者其他中介机构来实现对基础设施领域的参与。