



李景元 薛永纯 郝志功◎著

城镇公用事业 投资与运营模式研究

CHENGZHEN GONGYONG SHIYE
TOUZI YU
YUNYING MOSHI YANJIU

城镇公用事业投资对象属于社会公共产品生产与扩大再生产的过程，其性质是在准公共产品范畴内的公益性资本运作行为。城镇公用事业投资体制与运营模式变革取向，是确立在政府规制下产权多元化与模拟市场化运营的体现民生公益性的社会运行机制。



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

2008年度河北省社会科学发展重点研究课题（编号200801031）

李景元 薛永纯 郝志功◎著

城镇公用事业 投资与运营模式研究

 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇公用事业投资与运营模式研究/李景元, 薛永纯, 郝志功 著

北京: 中国经济出版社, 2010. 5

ISBN 978 - 7 - 5017 - 9937 - 4

I. ①城… II. ①李…②薛…③郝… III. ①城镇—公用事业—基础设施—基本建设投资—研究—中国 IV. ①F299. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 079017 号

责任编辑 黄 艳

责任印制 石星岳

封面设计 巢新强

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 11. 75

字 数 178 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 - 9937 - 4/C · 72

定 价 28. 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

出版说明^①

改革开放 30 多年来，国有企业的改制重组发展迅速，在国有经济主导地位的前提下，多种经济成分协调发展，非公有制经济在国民收入总值（GDP）中已接近 50%。但是，作为城镇公用基础设施领域的改革步伐却远远落后于其他部门，城镇公用基础设施领域原有的运营机制已经很难适应我国社会主义市场经济的发展，其给政府带来沉重的财政负担的同时也严重阻碍了我国城镇化发展的进程。

通过调查研究，河北省公用事业的发展明显落后于国民经济的发展水平，基本没有跳出“政府控制、国家投资、单一主体、结构失衡、效率低下、发展滞后”的局面，其管理体制明显带有计划经济的烙印。以河北省廊坊市为例，现有城镇公用设施及待建项目总资本价值 174000 万元，其中国有资本 150976 万元，非公有资本 23024 万元，公有资本所占比例高达 86.7%。据不完全统计，河北省 11 个地级市、36 个市辖区、22 个县级市、108 个县、6 个自治县城镇公用基础设施投资总额为 2128814 万元，其中国有资本 1868155 万元，非公有资本 260659 万元，公有资本所占比例约为 87%。由以上数据可以看出河北省城镇公用事业发展国有与非国有资本比例悬殊。国家“十一五”规划强调要“深化投资体制改革”，“落实企业投资的自主权”，“合理界定政府投资的范围，建立和完善投资体系，坚持和完善基本经济制度，进一步消除制约非公有制经济发展的体制性障碍因素，进一步落实、鼓励、支持非公有制经济进入法律规范未禁止的行业和领域，鼓励和支持非公有制经济参与国有企业改革，进入金融服务、公用

① 本书是依托 2008 年度河北省社会发展重点课题《基于产权多元化的河北省城镇公用基础设施投资体制改革研究 [编号 200801031]》的研究成果撰写而成。

事业、基础设施等建设领域”。党的十七大报告强调“坚持和完善公有制为主体，多种所有制经济共同发展的基本经济制度，毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，坚持平等保护物权，形成各种所有制平等竞争、相互促进的新格局”。因此，河北省必须按照国家“十一五”规划和党的十七大精神，加快城镇公用事业市场化进程，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以体制创新和机制创新为动力，促进市政公用行业的发展，引入竞争机制，尽快形成与社会主义市场经济体制相适应的市政公用行业市场体系，推动全面建设小康社会。

这一课题研究及其本书的撰写是深入贯彻实施“十一五”规划的重要举措，其研究成果可为省政府制定全省公用事业发展政策、为确立其投资管理运行机制提供决策依据。同时还可以为我国城镇公用事业的发展提供借鉴参考，具有重要的现实意义和实用价值。本课题研究成果及其撰写成书的基本内容充分体现了坚持科学发展观，贯彻十七大精神，以“十一五”规划为依据，以构建和谐社会为目标，分析国内外特别是河北省公用事业投资结构比例和分布现状；体现了进一步明确政府在城镇公用事业中的投资建设和管理中的功能定位；体现了坚持公有制经济为主体，鼓励多种经济成分进入公共事业领域，构建与此相适应的城镇公用事业投资体制的管理模式、投资体系和运行机制；体现了对河北省城镇公用事业发展规划与投资结构以及运营方式的实证运行结果；体现了从产权多元化出发，提出与投资体制相适应的运行机制及运营模式、配套措施。

本书从社会主义市场经济运行规律出发，借鉴国外发达国家公用事业投资与运营的经验，借鉴国有企业改革重组有进有退的经验，延伸构建城镇公用事业投资主体多元化的运行机制，改善其投资结构，解决“投资主体单一、城镇公用事业发展滞后于公共需求的矛盾”，为政府决策提供理论与现实依据；在确立河北省公用事业企业化运行模式等方面提出独到见解，具有创新之处。主要表现为总结归纳公用事业投资与运营模式理论；描述了河北省相关城镇公用事业资产形态占用分类，价值形态与实物形态特征描述，资产结构布局与比例分析；描述了河北省相关城镇公用事业发展规划与资金来源及投入方向与产权结构；构建了体现河北省相关城镇公用事业市场化多维产权结构的运营模式与内部运营模式；从产权多元化出

发，提出确立了河北省城镇公用事业投资体制以及与之相适应的运营管理模式。阐述了从现行公用事业投资体制过渡到以产权多元化的投资机制的衔接途径与从传统计划运营管理模式转变为体现市场化的现代运营管理模式。

鉴于城镇公用设施投资运作与城镇公用设施运营管理同属于城镇体制机制问题，同时二者的属性在密切关联的前提下又有区别，因此本书将研究成果在谋篇布局、体例结构上划分为“城镇公用设施投资体制”与“城镇公用事业运营模式”两个部分。本课题由李景元教授主持，同时进行本书思路与结构设计并总纂全书；薛永纯同志领衔撰写城镇公用设施投资体制部分，郝志功同志领衔撰写城镇公用设施运营模式部分。赵洁琼、罗士龙、刘颖、李久州、冯建生进行资料收集整理与有关章节的撰写。

李景元

2010年3月19日

2008 年度河北省社会发展研究重点课题(立项编号 200801031)

**河北省社科联课题管理办公室立项
河北工业大学科研处实施管理**

**课题名称:基于产权多元化的河北省城镇
公用基础设施投资体制改革研究**

课题负责人:李景元

课题组成员:郝志功 薛永纯 罗士龙 刘颖 李久州

课题承担单位:河北工业大学廊坊分校

目 录

出版说明

上篇 城镇公用设施投资体制

第一章 投资体制研究基础 / 3

第一节 问题的提出 / 3

第二节 研究意义 / 4

第三节 研究方法与内容 / 4

第二章 公用事业投资的理论依据 / 7

第一节 公共产品理论 / 7

第二节 城镇公用事业理论 / 11

第三节 产权理论 / 13

第四节 城镇化理论 / 15

第五节 投资以及投资体制理论 / 18

第六节 政府规制理论 / 21

第三章 国外城镇公用事业投资体制 / 24

第一节 发达国家城镇公用事业投资体制 / 24

第二节 发达国家投资体制的特征 / 27

第三节 发达国家经验的借鉴 / 29

第四章 我国城镇公用事业投资体制 / 32

第一节 城镇公用事业投资体制的历史沿革 / 32

第二节 我国城镇公用事业投资现状分析 / 34

第三节 我国城镇公用事业投资的特征 / 51

第四节 我国城镇公共事业投资体制选择 / 52

第五章 我国城镇公用事业投资主体的变革 / 54

第一节 我国公用事业投资主体变革的必要性 / 54

第二节 城镇公用事业投资模式变迁 / 55

第三节 城镇公用事业投资模式变革因素分析 / 57

第六章 城镇公用事业投资体制实证研究

——以河北省三河市为例 / 62

第一节 三河市的基本情况 / 62

第二节 三河市城镇公用事业投资现状 / 63

第三节 三河市城镇公用事业投资状况的分析 / 72

第四节 三河市城镇公用事业投资体制存在的问题 / 74

第五节 完善三河市城镇公用事业投资体制的对策 / 75

第六节 结论 / 78

下篇 城镇公用事业运营模式

第七章 运营模式研究 / 83

第一节 研究背景及意义 / 83

第二节 研究思路与框架 / 88

第三节 研究方法与内容 / 89

第八章 公用事业运营模式的理论依据 / 91

第一节 公共产品供给理论 / 91

第二节 现代企业制度 / 94

第三节 规制经济理论 / 96

第九章 国内外城镇公用事业运营模式的比较分析 / 99

第一节 国外城镇公用事业运营的三类典型模式分析 / 99

第二节 国内公用事业运营模式现状分析 / 101

第十章 城镇公用事业企业化运营确立 / 105

第一节 城镇公用事业主题的确立 / 105

第二节 城镇公用事业运营主体运营模式的选择 / 111

第十一章 城镇公用事业企业化运营模式的构建 / 117

第一节 公用事业企业化运营的前提——政府角色定位 / 117

第二节 运营主体(企业)外部企业化运营模式的选择 / 118

第三节 公用事业运营主体的企业化运营 / 121

第四节 城镇公用事业企业化运营的保障 / 124

第五节 城镇公用事业运营模式模型构建 / 127

第十二章 城镇公用事业运营模式实证

——以河北省沙河市水务系统为例 / 129

第一节 沙河市城镇公用事业现状分析 / 129

第二节 沙河市水务运营现状分析 / 136

第三节 沙河市供水业运营问题分析及企业化运营模式设计 / 147

第四节 沙河污水处理业运营问题分析及企业化运营模式设计 / 159

第五节 结论 / 169

参考文献 / 171

后 记 / 177

上 篇

城镇公用设施投资体制

- 投资体制研究基础
- 公用事业投资的理论依据
- 国外城镇公用事业投资体制
- 我国城镇公用事业投资体制
- 我国城镇公用事业投资主体的变革
- 城镇公用事业投资体制实证研究——以河北省三河市为例

第一章 投资体制研究基础

第一节 问题的提出

改革开放以来,国家对原有的投资体制进行了一系列改革,打破了原有计划经济体制下集中的投资管理模式,初步形成了投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化、项目建设市场化的新格局。但是,现行的投资体制还存在不少问题,特别是企业的投资决策权没有完全落实,市场配置资源的基础性作用尚未得到充分发挥,政府投资决策的科学化、民主化水平需要进一步提高,投资宏观调控和监管的有效性需要增强。

目前,我国的社会主义市场经济体制尚不完善,宏观调控是在经济体制转轨的大背景下进行的,宏观调控所要解决的许多问题与体制机制障碍密切相关,因此,宏观调控必须与体制改革相结合,用改革的办法解决发展中的体制机制问题,形成有利于科学发展的体制机制,宏观调控的效果也需要在不断深化包括投资体制改革在内的经济体制改革中得到巩固。通过深化投资体制改革,确立企业的投资主体地位,减少政府对企业生产经营活动的直接干预,有利于更好地发挥市场配置资源的基础性作用,优化投资结构,提高投资效益;有利于促进经济增长方式的根本转变,由主要依靠投资、出口拉动逐步转为依靠消费、投资、出口协调拉动,促进科学发展。

党的十六大报告提出要“深化财政、税收、金融和投融资体制改革”,“优化金融资源配置”。投资体制如何改革?只要我们重新审视投资体制改革的轨迹,深刻反省投资体制改革存在的问题,认真理清投资体制改革的思路,我们就会发现,必须改革政府作为单一投资主体唯一的投资产权的现状,进行投资产权多元化,对城镇公共事业实行市场化改革,就成为当前的重中之重。

第二节 研究意义

在新的形势下,深化投资体制改革是建立和完善社会主义市场经济体制的重要举措,对当前加强和改善宏观调控有特别重要的意义。

首先,深化投资体制改革,确立企业的投资主体地位,减少政府对企业生产经营活动的直接干预,有利于更好地发挥市场配置资源的基础性作用,优化投资结构,提高投资效益。

其次,深化投资体制改革,促进行政管理、国有企业、财政税收、金融信贷等方面的改革,有利于建立企业和银行自我激励、自我约束的机制。

投资体制改革,有利于采取间接宏观调控手段,能够避免经济大起大落的现象。一直以来,宏观调控手段没有摆脱行政性质的财政、信贷总量调控的窠臼,很少使用诸如利率、再贴现率、公开市场业务等间接调控的手段,即使使用也没有很好地发挥作用。

第三,深化投资体制改革,改进对外商投资和境外投资的管理,有利于进一步扩大对外开放,更好地利用国际国内两个市场、两种资源,为经济发展拓展更为广阔的空间。

深化投资体制改革,加快政府职能转变,有利于政府把工作重心转到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来。促进行政管理、国有企业、财政税收、金融信贷等方面的改革,有利于建立企业和银行自我激励、自我约束的机制,促进社会主义市场经济体制的进一步完善。

第四,深化投资体制改革,有利于消除产生投资盲目扩张等问题的体制性根源,增强经济健康发展的内在活力和动力。深化投资体制改革,对国家在宏观调控下更大程度地发挥市场配置资源的基础性作用,最终建立市场引导投资、企业自主决策、银行独立审贷、融资方式多样、中介服务规范、宏观调控有效的新型投资体制都具有重要意义。

第三节 研究方法与内容

一、研究方法

1. 理论和实际相结合。本书从公共物品理论、产权理论、激励理论、可

竞争市场理论等入手分析,结合当前中国公用事业投资体制方面的问题,然后提出监管建议。

2. 对比分析法。借鉴西方发达国家的先进理论和成功经验,结合我国公用事业投资体制现状与改革实践,对比国内外不同的实际情况,探索具体的管理模式与管理对策,为三河市城镇公用事业的健康、快速、稳定发展,做出应有的贡献。

3. 实证分析法。以国内外的公用事业改革实践为基础,以三河市城镇公用事业改革为实例,分析如何转换公用事业运行机制及如何改革政府规制制度,探索推动公用事业投资体制改革的具体管理对策,为三河市城镇公用事业投资体制的发展,做出努力。

二、研究内容

本书的研究背景、研究意义、研究方法、研究内容、研究技术路线等基本内容,是本书得以继续研究的前提和基础。

相关的理论综述,这些理论包括:投资理论、产权理论、公用事业理论、公共产品理论等。它们是本书得以继续研究的理论基础,本书的后续内容都是在这些理论的基础上得以继续发展和研究的。

介绍了国外在公用事业投资方面取得的经验;选择这些国家的原因以及这些国家公用事业投资给我们的经验。由此我们可以推出我们的投资模型,这个模型综合考虑了银行、政府机关、私人单位以及投资的结果等内容。由于本书是基于产权多元化的城镇公用事业投资体制研究,所以下文就分别介绍政府机关应该如何去做、私人怎么做才能更好地促进公用事业的发展。

研究我国城镇公用事业投资体制,主要内容有:城镇公用事业投资体制的历史沿革;我国城镇公用事业投资体制现状;非公有制进入城镇公用事业的政策;基于我们的现状,分析我们存在的问题,以及如何解决。

我国城镇公用事业投资体制的变革与选择,主要介绍了我国城镇公用事业投资的历史沿革;我国城镇公用事业投资体制模型,其中包括模型的构建,模型各要素的介绍。

城镇公用事业投资主体多元化实证研究。以三河市作为基地,进行实际的调查研究,从中找出三河市发展城镇公用事业投资体制的优点和缺点,扬长避短,解决问题,从而更好地发展三河市城镇公用事业投资体制。

三、理论创新

第一,提出了城镇公用事业投资体制是在政府规制引导下的多种经济成分准确地体现民生公益性的社会运行机制。

第二,提出了城镇公用事业投资属于公共产品领域,其性质是在准公共产品领域的公益性投资行为。

第三,在运用上述理论的基础上,首次对三河市城镇公用事业进行实证研究,研究成果达到预期的目标,可供其他类似城镇借鉴。

四、课题研究技术路线图

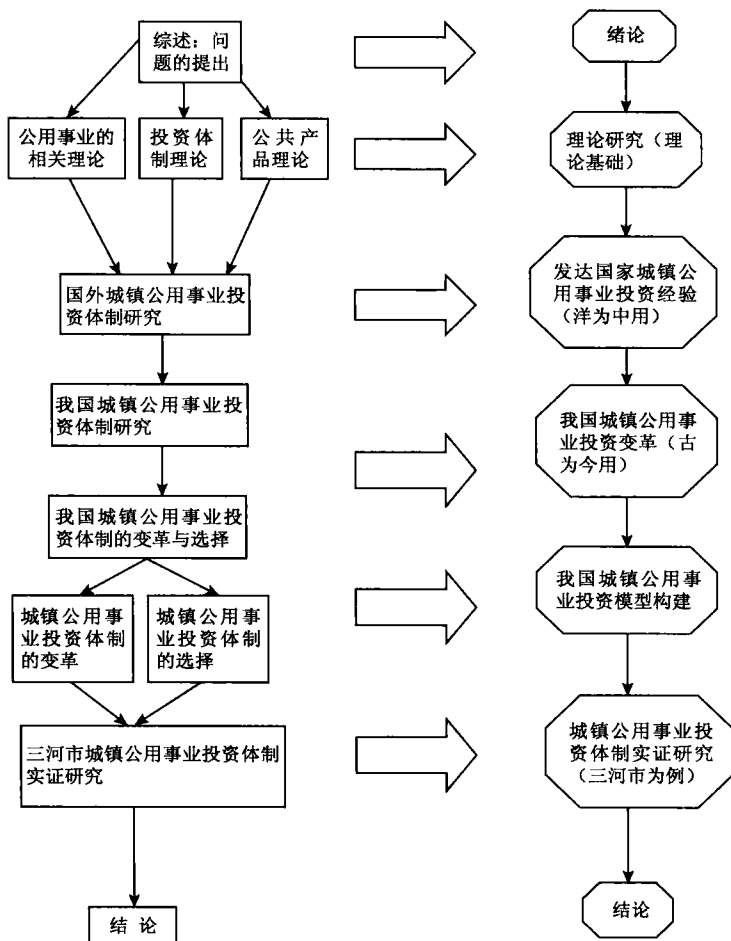


图 1-1 本书的研究路线图

第二章 公用事业投资的理论依据

第一节 公共产品理论

一、公共产品的定义及特点

1. 公共产品定义

根据公共经济学理论,社会产品分为公共产品和私人产品。按照萨缪尔森在《公共支出的纯理论》中的定义,“纯粹的公共产品或劳务是这样的产品或劳务,即每个人消费这种物品或劳务不会导致别人对该种产品或劳务的减少”。而且公共产品或劳务具有与私人产品或劳务显著不同的三个特征:效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性。而凡是可以由个别消费者所占有和享用,具有敌对性、排他性和可分性的产品就是私人产品。介于二者之间的产品称为准公共产品。

2. 公共产品特点

(1)效用的不可分割性:私人产品可以被分割成许多可以买卖的单位,谁付款,谁受益。公共产品是不可分割的。国防、外交、治安等最为典型。

(2)受益的非排他性:私人产品只能是占有人才可消费,谁付款,谁受益。然而,任何人消费公共产品不排除他人消费(从技术加以排除几乎不可能或排除成本很高)。因而不可避免地会出现“白搭车”现象。

(3)消费的非竞争性。

(4)边际生产成本为零:在现有的公共产品供给水平上,新增消费者不需增加供给成本(如灯塔等)。

(5)边际拥挤成本为零:任何人对公共产品的消费不会影响其他人同时享用该公共产品的数量和质量。个人无法调节其消费数量和质量。如不拥