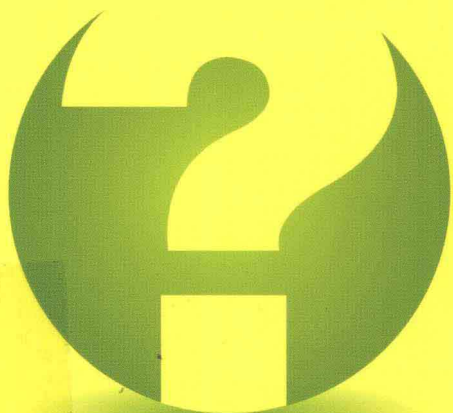


是这个时代的主题。20世纪90年代，我国经济改革转向垄断性行业，拉开了公用事业民营化改革的帷幕，特别是自本世纪初各部门出台了一系列政策，加快了这一改革的步伐。民营化已经打破了公共领域和私有领域之间的平衡，使公共领域向私有领域急剧转化。这种戏剧性转化的冲击已为生活在当今时代的人们所经历和感受，也必将为生活在我们后面时代的人们所感受。

中国公用事业 民营化改革的 若干反思

Some Reflections on Utilities
Privatization Reform

石淑华◎著

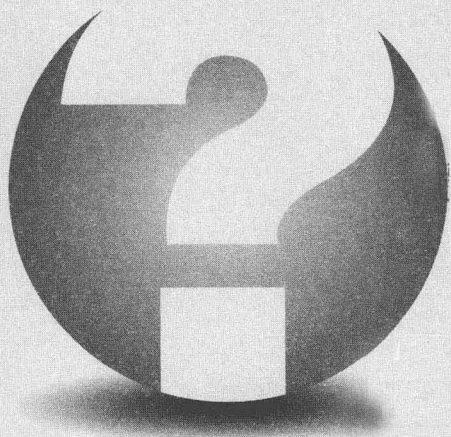


是那个时代的主调。20世纪90年代,我国经济改革转向垄断性行业,促进了公用事业市场化改革的开展。特别是进入世纪
前部门出台了一系列的政策,加快了这一改革步伐。民营化已经打破了公共领域和私有领域之间的界限。像公共领域向私有
益的转化。这种功利性转化的行为,已为生活在当今时代的人们所经历和感受,也必将为生活在后工业时代的人们所接受。

中国公用事业 民营化改革的 若干反思

Some Reflections on Utilities
Privatization Reform

石淑华◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公用事业民营化改革的若干反思/石淑华 著

北京: 中国经济出版社, 2012. 8

ISBN 978 - 7 - 5136 - 1856 - 4

I. ①中… II. ①石… III. ①公用事业—民营化—研究—中国 IV. ①F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 215559 号

责任编辑 杨 莹

责任审读 霍宏涛

责任印制 张江虹

封面设计 久品轩

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京市昌平区新兴胶印厂

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 16.5

字 数 245 千字

版 次 2012 年 8 月第 1 版

印 次 2012 年 8 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 1856 - 4/C · 305

定 价 38.00 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

本书是在我的博士后出站报告基础上加工而成的，前前后后算起来，已有六年时间。在这个流行学术快餐的年代，我感慨万千。

2007年，我在中国社科院经济研究所流动站做出站报告的过程很是曲折。一是选题周折。我的博士论文是《行政垄断的经济学研究》，总想继续以往的研究。怀揣这个愿望，最初选择的是《两种垄断形式的比较研究》。当时，导师王振中研究员认为研究的不是垄断的下游问题，而是上游问题。鉴于此，我用了大半年的时间才定为现在这个题目，算是符合恩师的基本要求。二是写作期间几易其稿。由于写作方法出现了问题，以及在此期间，我利用参加国内学术会议的机会听取许多老师的意见，已记不清几易草稿了。2008年11月当我出站时，只完成了前六章。之所以三年之后才加以完善和出版，主要是因工作调动没有充足时间。

本书最终得以完成，首先感谢我的导师王振中研究员、胡家勇研究员和裴小革研究员。从王振中研究员身上我体会到学者的执着与激情，他严谨的治学态度和敏锐的学术思想感染着我。每当我遇到问题，胡家勇研究员的几句话都会使我豁然开朗，他对生活的无所求和对学术的追求令我折服。裴小革研究员善待生活、痴迷学术、悉心指导使我受益非浅。正是他们的耐心指导和精心呵护，使我逐渐懂得一些经济学知识，否则我还仍然徘徊于这扇门之外。同时，我还感谢参加博士后工作论文开题报告的剧锦文研究员、杨春学研究员、钱津研究员、顾海良教授，他们提出了很多中肯的修改建议，至今都难以忘却。另外，非常感谢我院的颜姜慧老师，第三章第四节的数理分析是她的贡献。

本书中的一些章节，已经在一些期刊上发表过，书中对此都做了详细的标注，向有关期刊表示感谢。本书受到江苏师范大学重点课题“中国公用事业民营化改革对社会弱势群体的影响及对策研究”（编号：10XWA15）和江苏省教育厅高校“青蓝工程”项目的资助。

本书对我国公用事业民营化改革若干问题进行反思，并没有按照一般的公用事业民营化改革的分析模式进行讨论。作为一种尝试，肯定存在很多缺陷和不足，恳请大家指正（shishuhua@jsnu.edu.cn）。

作者

2012年8月

目 录

contents

第1章 引 言 / 001

- 1.1 公用事业的概念、分类及其特征 003
- 1.2 民营化的概念 012
- 1.3 我国公用事业民营化的研究现状、基本结构和主要结论 016

第2章 中国公用事业民营化改革的现实背景反思 / 025

- 2.1 中国传统的公用事业管理体制及其弊端 027
- 2.2 社会公众对公用事业产品和服务的需求变化 031
- 2.3 国外公用事业民营化的影响 043
- 2.4 我国政府对公用事业民营化的政策支持 054
- 2.5 小 结 061

第3章 中国公用事业民营化改革的理论反思 / 063

- 3.1 产权理论视角的公用事业民营化反思 065
- 3.2 委托—代理理论视角的公用事业民营化反思 075
- 3.3 公共选择理论视角的公用事业民营化反思 080
- 3.4 交易费用理论视角的公用事业民营化反思 086
- 3.5 小 结 092

第4章 中国公用事业民营化改革的绩效分析 / 095

4.1 民营化对政府的影响——兼论公用事业的“高溢价”	097
4.2 民营化对企业的影响	102
4.3 民营化对社会的影响	117
4.4 小 结	126

第5章 中国公用事业民营化改革的公平性反思**——兼论民营化改革对社会低收入者的影响 / 129**

5.1 民营化改革与物价上涨	131
5.2 公用事业民营化改革对居民的影响	135
5.3 公用事业民营化影响低收入者的原因分析	144
5.4 公用事业民营化服务于社会低收入者的基本框架	151
5.5 小 结	164

第6章 中国公用事业民营化改革背景下若干规制问题的反思 / 167

6.1 规制的内涵:单层面还是多层面	169
6.2 规制改革的路径选择:是“放松规制”还是“强化规制”	176
6.3 规制与民营化改革的顺序问题:是先民营化还是先规制	183
6.4 规制改革与规制立法:是先改革还是先立法	186
6.5 规制目标:是“公众利益”还是“部门利益”	190
6.6 小 结	195

第7章 我国公用事业民营化改革方式的反思**——以水务行业特许经营为例 / 197**

7.1 特许经营制度的界定	199
7.2 公用事业行业实行特许经营制度的理论基础	203
7.3 我国特许经营制度实施中的若干问题	207
7.4 我国特许经营制度存在问题的原因及对策研究	216
7.5 小 结	219

第 8 章 中国公用事业民营化改革的民间治理研究 / 221

- 8.1 民间组织及其公共产品和服务的供给..... 223
- 8.2 我国民间组织提供公共产品和服务的原因:是市场与政府
“双失灵”,还是中国的特殊性 227
- 8.3 我国民间组织提供公共产品和服务的困境:是民间组织
“缺失”,还是“志愿失灵” 231
- 8.4 民间组织与政府的关系:是“合作伙伴”,还是“参与合作” ... 236
- 8.5 小 结..... 239

参考文献 / 241

表目录

表 1.1	公用事业的分类	007
表 1.2	垄断性公用事业行业的自然垄断性业务和竞争性业务 ...	009
表 2.1	中国自来水行业、燃气行业的利润状况	029
表 2.2	2004—2010 年我国电力、燃气、水的生产供应业的各类资本 所占比重	029
表 2.3	公用事业部门的自然垄断程度	032
表 2.4	我国城镇居民的公共需求状况	033
表 2.5	我国农村居民公共需求状况	034
表 2.6	我国城乡居民公共需求的差距	035
表 2.7	2010 年我国不同区域居民公共需求支出比例的对比 状况	036
表 2.8	我国西部地区城镇居民家庭私人需求和公共需求占 全国的比例(全国 = 1)	037
表 2.9	中国历年城市发展状况	037
表 2.10	1996—2010 年我国城市供水供求状况一览表	039
表 2.11	2008 年我国城市漏水率概况	040
表 2.12	全国城市生活污水和垃圾的产生与处理情况一览表	042
表 2.13	德国城市公用事业的所有制结构分布状况	047
表 2.14	经济转型国家公用事业民营化的基本状况	050
表 2.15	转型国家电信和天然气行业民营化的基本概况	050
表 2.16	2000 年之前我国中央各部门发布的推动公用事业民 营化的政策	055
表 2.17	2001 年以后中央各部门出台的推动公用事业民营化 的政策	058

表 2.18	2003 年我国地方政府颁布的城市公用事业民营化改革的法规与政策	059
表 3.1	西方学者关于公用事业领域公有企业与私有企业的效率比较	065
表 3.2	公共物品的性质及其供给机制	084
表 3.3	我国公共部门和私人部门的绝对交易费用和相对交易费用	088
表 4.1	2002 年以来外资收购中国水务企业发生的“高溢价”事件	097
表 4.2	2000—2010 年我国电力、热力的生产和供应业国有及国有控股企业、三资企业主要经济效益指标	102
表 4.3	2001—2007 年我国电力行业国有企业亏损状况	106
表 4.4	2001—2007 年我国电力行业三资企业亏损状况	106
表 4.5	2001—2010 年我国电力、热力的生产和供应业国有及国有控股企业、三资企业就业状况	107
表 4.6	2000—2010 年我国燃气生产和供应业国有及国有控股企业、三资企业主要经济效益指标	107
表 4.7	2001—2007 年我国燃气生产和供应业国有及国有控股企业的亏损状况	110
表 4.8	2001—2007 年我国燃气生产和供应业的三资企业亏损状况	110
表 4.9	2001—2010 年我国燃气生产和供应业国有及国有控股企业、三资企业就业状况	111
表 4.10	2000—2010 年我国自来水的生产和供应业国有及国有控股企业、三资企业主要经济效益指标	111
表 4.11	2001—2007 年我国自来水的生产和供应业的国有及国有控股企业的亏损状况	114
表 4.12	2001—2007 年我国自来水的生产和供应业的三资企业亏损状况	115
表 4.13	2001—2010 年我国自来水的生产和供应业国有及国有控股企业、三资企业就业状况	115

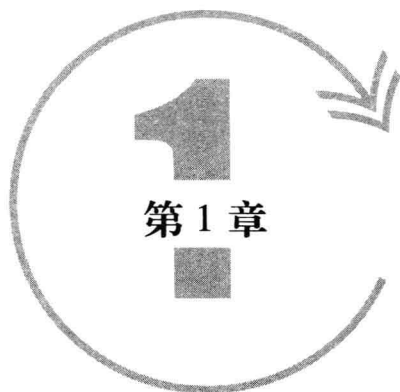
表 4.14	2010 年我国公用事业不用所有制企业的经济效率比较	116
表 4.15	2001—2007 年我国公用事业不同行业中女性从业人员状况	121
表 4.16	2001—2007 年我国公用事业国有单位女性就业情况	122
表 4.17	2002—2007 年我国公用事业城镇集体单位女性就业情况	122
表 4.18	2002—2007 年我国公用事业其他单位女性就业情况	122
表 4.19	1998—2007 年我国公用事业行业女性就业人员占全部就业人员比重情况	123
表 4.20	2002 年我国电力、燃气及水的生产和供应业城镇人员就业情况	124
表 4.21	2002 年我国电力、燃气及水的生产和供应业城镇失业人员情况	124
表 4.22	我国电力、燃气及水的生产和供应业按受教育程度划分的城镇人员就业情况	125
表 4.23	2001 年我国电力、燃气及水的生产和供应业按受教育程度区分的城镇失业人员情况	125
表 5.1	2007—2012 年 7 月全国 35 个大中城市供水价格统计表	131
表 5.2	2001—2010 年我国水电燃料的价格指数与其他价格指数的比较	132
表 5.3	部分 OECD 国家居民水承载能力标准	133
表 5.4	2000—2010 年我国居民人均可支配收入、消费支出名义增长情况	136
表 5.5	2000—2010 年我国居民人均可支配收入、消费支出增加情况	137
表 5.6	2000—2010 年我国城乡居民公用事业费用支出占消费性支出的比重及其排位	137
表 5.7	2000—2010 年我国公用事业产品价格上涨对西部地区城镇居民人均支出的影响	138

表 5.8	2000—2010 年我国公用事业价格上涨对西部地区城镇 居民人均支出增加的情况	138
表 5.9	2000—2010 年我国城镇居民不同收入家庭平均每人 全年消费性支出和公用事业支出	139
表 5.10	我国城镇居民人均可支配收入、消费支出名义增长 情况(2010 年与 2000 年相比)	140
表 5.11	2000—2010 年我国城镇居民公用事业消费支出占 总消费性支出的比重	141
表 5.12	2000—2009 年我国城镇居民家庭人均主要公用事业 产品的消费数量	142
表 5.13	2002—2010 年我国农村居民人均纯收入、消费支出 情况	143
表 5.14	我国农村居民人均纯收入、消费支出名义增长情况 (2010 年与 2002 年相比)	143
表 5.15	民营资本进入公用事业与低收入者可能遭受的福利 损失	144
表 5.16	民营资本进入公用事业后政府规制问题导致低收入者 可能遭受的福利损失	146
表 5.17	主要发达国家电信行业的普遍服务义务要求(1996)	154
表 5.18	主要国家普遍服务义务的资金来源(1999 年)	156
表 5.19	部分国家普遍服务成本占电信总收入的比例	159
表 5.20	国家扶贫重点县基础设施拥有率(%)	160
表 6.1	英国主要公用事业行业民营化改革时颁布的法律与 主要内容	186
表 6.2	美国 1975 年公用事业放松规制以来出台的相关法律及 其主要内容	187
表 6.3	我国公用事业行业的规制立法	188
表 7.1	商业特许经营与公用事业特许经营的比较	200
表 7.2	公用事业特许经营项目的公开招标与工程招标的比较	202
表 7.3	1996 年以来我国水务行业典型的特许经营案例一览表	207
表 7.4	2009 年全国水价涨潮一览表	214

表 7.5	我国颁布的各层次公用事业特许经营管理政策与法规	218
表 8.1	中国民间组织活动领域分布情况	225
表 8.2	1988—2010 年我国民间组织的发展状况	232
表 8.3	20 世纪 80 年代末期以来我国颁布的一系列民间组织 法规一览表	234

图目录

图 3.1	公共部门和私人部门相对交易费用变动状况比较	089
图 4.1	电力行业国有企业和三资企业总资产贡献率比较	103
图 4.2	电力行业国有企业和三资企业成本费用利润率比较	104
图 4.3	电力行业国有企业和三资企业全员劳动生产率比较	105
图 4.4	电力行业国有企业和三资企业资产负债率比较	105
图 4.5	燃气行业国有企业和三资企业总资产贡献率比较	108
图 4.6	燃气行业国有企业和三资企业成本费用利润率比较	108
图 4.7	燃气行业国有企业和三资企业全员劳动生产率比较	109
图 4.8	燃气行业国有企业和三资企业资产负债率比较	109
图 4.9	自来水行业国有企业和三资企业总资产贡献率比较	112
图 4.10	自来水行业国有企业和三资企业成本费用利润率 比较	113
图 4.11	自来水行业国有企业和三资企业全员劳动生产率 比较	113
图 4.12	自来水行业国有企业和三资企业资产负债率比较	114
图 8.1	我国民间组织和社会团体的发展情况	232



第 1 章

引 言

民营化是这个时代的主题。20 世纪 90 年代，我国经济改革指向垄断性行业，拉开了公用事业民营化改革的帷幕，特别是自本世纪初中央各部门出台了一系列政策，加快了这一改革的步伐。民营化已经打破了公共领域和私有领域之间的平衡，使公共领域向私有领域急剧转化。这种戏剧性转化的冲击已为生活在当今时代的人们所经历和感受，也必将为生活在我们后面时代的人们所感受。^①

在我国公用事业民营化改革的二十多年里，公用事业民营化改革是否实现了预期目标？改革效果如何？如何认识改革中出现的问题？显然，认真反思我国公用事业民营化，对于正在进行以及尚未进行的改革具有重要的参考价值。本章主要介绍公用事业与民营化的概念、现有的关于公用事业民营化的研究概况，以及内容安排。

^①（德）魏伯乐，（美）奥兰·扬等，私有化的局限[M]．上海：上海三联书店．上海人民出版社，2006（3），第1页．



1.1 公用事业的概念、分类及其特征

1.1.1 公用事业的界定及其构成

目前,我国学术界和实践界对公用事业的理解五花八门,在我国政府部门颁布的文件中,对公用事业的界定也不尽一致。在实践中有扩大公用事业范围的倾向,将一般竞争性商业企业等同于公用事业。其结果是不仅因其享受政府的优惠政策而增加了政府的财政负担,也因其免受竞争、实行高价格而损害了消费者的福利。所以,进一步梳理和明确公用事业的概念具有非常重要的理论意义和实践意义。

国内学术界对公用事业的理解,代表性观点有以下几种:

“公众”论,即凡是向社会公众提供的、满足社会公众需要的产品都属于公用事业产品。如“公用事业是指所有为公众提供商品和服务的产业及活动,包括电信、邮政、电力、铁路、航空、教育、卫生、道路、桥梁、供水、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理、园林绿化等”^①

“网络论”或者“基础设施论”,即公用事业是指通过基础设施向个人和组织提供普遍必需品和服务的产业,包括电力、电信、邮政、铁路、有线电视、

^① 张鹏. 公用事业市场化改革进展情况分析[J]. 价格理论与实践, 2005(8).

燃气、供热、供水和污水处理、公共交通、垃圾回收及处理。由于公用事业具有网络性,其产品或服务的生产、传输、分销和用户消费等环节具有很强的纵向关系,可以更直接地将公用事业定义为“以网络为基础进行经营的产业”。^①

“自然垄断论”,大多数学者在论述公用事业的特征时,都认为公用事业具有自然垄断性,从而把公用事业当作自然垄断行业。

“市政论”,即公用事业是城市中满足市民需求的行业。围绕着是否包括市政基础设施,主要有两种观点:其一,不包括基础设施,如“城市公用事业一般是指城市供水、供气、供热、污水处理、垃圾处理以及公共交通等行业”;^②其二,包括部分基础设施,如“公用事业是指对包括城市供水、节水、供热、供气、公共交通、排水、污水处理、道路桥梁、市政设施、市容环境卫生、垃圾处理和城市绿化等在内的城市公共设施的投资建设、维护和经营”。^③

“经营论”,即“公用事业是指城市中既为生产又为人民生活提供一般条件的各种经营性服务业,包括城市供水、供气、电力、公共交通、集中供热等许多行业”。^④

国内现行法规对“公用事业”的规定主要有:

1993年12月,国家工商局颁布的《关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定》中规定,公用企业是指涉及公用事业的经营者,包括供水、供电、供热、供气、邮政、电讯、交通运输等行业的经营者。

2000年5月,建设部发布的《城市市政公用事业利用外资暂行规定》中规定,市政公用事业包括城市供水、供热供气、公共交通、排水、污水处理、道路与桥梁、市容环境卫生、垃圾处置和园林绿化等。

2002年12月,建设部出台的《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》中,将公用事业界定为“供水、供气、供热、污水处理、垃圾处理”等经营性市政公用设施和“园林绿化、环境卫生”等非经营性设施。

2004年3月,建设部发布的《市政公用事业特许经营管理办法》中,公用事业是指“城市供水、供气、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理”等行业。

① 刘戒骄. 我国公用事业运营和监管改革研究[J]. 中国工业经济, 2006(9).

② 李海岩, 宋葛龙. 城市公用事业市场化改革的观察与思考[J]. 经济研究参考, 2005(10).

③ 王自力. 公用事业民营化: 理论盲点与政策建议[J]. 改革, 2004年(3).

④ 马树才, 袁国敏, 韩云虹. 公用事业改革的方向与对策[J]. 辽宁大学学报, 2000(5).