

WOGUO GONGGONG FUWU

SHICHANGHUA GAIGE YU ZHENGFU GUANZHI CHUANGXIN

我国公共服务 市场化改革与政府管制创新

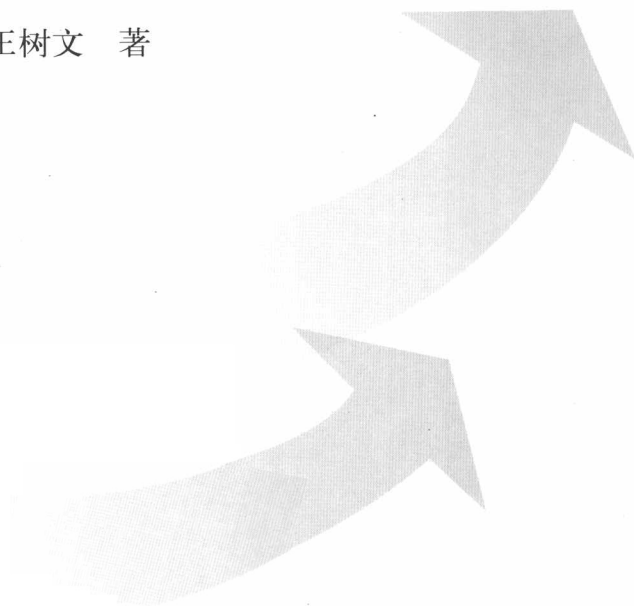
王树文 著



人 民 出 版 社

我国公共服务 市场化改革与政府管制创新

王树文 著



人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:张 旭

封面设计:徐 晖

图书在版编目(CIP)数据

我国公共服务市场化改革与政府管制创新/王树文 著.

—北京:人民出版社,2013.4

ISBN 978-7-01-011613-6

I. ①我… II. ①王… III. ①社会服务-市场化进程-体制改革-研究-中国
②社会服务-政府管制-创新管理-研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 317676 号

我国公共服务市场化改革与政府管制创新

WOGUO GONGGONG FUWU SHICHANGHUA GAIGE YU ZHENGFU GUANZHI CHUANGXIN

王树文 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:21.25

字数:350 千字

ISBN 978-7-01-011613-6 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序 言

十八大的召开，标志着中国改革开放将进入新的阶段。十八大报告提出了全面建成小康社会和全面深化改革的目标，提出了“五位一体”的新要求，并强调依法治国、在改善民生和创新管理中加强社会建设。这意味着我国经济体制改革相对超前，政治与社会体制改革滞后的失衡现象将得到矫正，体制改革的系统性将得以强化，经济转型、社会转型与政府转型将同步推进。

政府转型的主要目标是建设服务型政府、法制政府。健全基本公共服务体系，为人民群众提供更多更好的公共产品是服务型政府建设的题中应有之义。公共服务领域如何深化改革必将提到议事日程。

在这一背景下，王树文教授撰写的《我国公共服务市场化改革与政府管制创新》一书出版显然正合时宜。该书分为上下两篇，上篇（理论与模式篇）系统梳理了国内外的已有研究成果和国外实践经验，阐述了相关理论，回顾了我国公共服务市场化改革的历程与得失，着重探讨了公共服务标准化和市场化改革模式问题，并分析了公共服务市场化改革和政府管制创新的发展趋势。下篇（实践与应用篇）则对一些重要领域的公共服务市场化与政府管制

创新问题作了探讨,包括市政公用事业、盐业、电力、民航、铁路、邮政、石油、电信、烟草、广电行业等,分别概述了这些行业或产业的改革进程和政府管制方式的变化,肯定了改革的成就,也指出了仍然存在的问题和进一步改革的方向,体现了理论与实践相结合,规范研究与实证研究相结合的追求。

纵观全书,可以看到作者的研究围绕三大问题展开:一是公共服务如何改善?二是市场化改革如何推进?三是政府管制如何创新?作者在相关课题研究的基础上,深入调研,掌握了大量实践数据,研读了许多相关文献,进行提炼分析,下了扎实的功夫,在以下几方面有所创新:

一是把公共服务市场化与政府管制改革结合起来研究。作者指出,公共事务领域的市场化改革并不仅仅是放松管制,而是要创新管制。要对不同领域具体分析,分清哪些需要放松管制,哪些需要加强管制、优化管制。即便政府退出该领域,实行市场化、民营化了,仍需要政府制定法律或规章,规范企业行为,规范市场秩序。因此,可以说公共服务市场化改革与政府管制创新是一个铜板的两面,市场化改革并不是放弃政府管制,而是改变政府管制的方式,从行政管制、直接干预变为依法治理、规范性管理。

二是对公共服务的评价体系做了探索性研究。不仅分析了基本公共服务标准化问题,而且延伸到公共服务行政管理体制建设和公共服务绩效管理体制改进领域。尽管这三大领域的边界如何划定还可进一步讨论,但这种创新的努力是值得肯定的。

三是对公共服务市场化与政府管制模式做了不同视角的分类。前者有政府内部改革模式,政府委托授权模式和政府撤资模式;后者有统一管制、分散管制和混合管制模式等。同时,书中将公益性公共服务和经营性公共服务扩展至民生类公共服务、社会弱势群体类公共服务以及公共安全类公共服务,并对这三类公共服

务的市场化改革做了分析和展望。

任何一种新思路、新观点都可能引起争论或质疑，本书的创新性努力也不例外。比如公共服务模式的多维分类固然有新颖之处，但类别过多，容易淹没主线，模糊作者的核心主张，同时也给各种概念的把握带来不确定性。另外，作者在上篇讲的公共服务覆盖面广，而下篇的分析对象主要是垄断性产业，上下显得不相呼应。下篇涉及的许多产业、行业，可能限于篇幅，分析还不够深入，描述性内容较多，学理性、机制性研究尚显不足，有待在今后的研究中进一步改进。

作为经济学背景出身的公共管理学者，我的主要研究方向是劳动经济与社会保障，对公共服务市场化，特别是行政干预下市场化改革问题研究不深，谈不上是专家。王树文教授嘱我作序是对我的抬举，既感莫大荣幸，又有些惶恐不安。近年有幸参加国家十二五基本公共服务规划思路的研究，深感公共服务领域深化改革的重要性和顶层设计、系统推进的必要性。作为本书的第一个读者，阅读过程中受益良多，愿向其他读者推荐，并希望本书对中国公共服务领域的改革与发展起到参考和借鉴作用。

姚先国

2013 年元旦于杭州

目 录

序	(1)
---------	-------

上篇 理论与模式

第一章 导论	(3)
第一节 研究的背景及必要性	(3)
一、背景介绍	(3)
二、改革的必要性	(6)
第二节 国内外研究综述	(10)
一、国外研究综述	(10)
二、国内研究综述	(12)
第三节 相关理论	(15)
一、可竞争市场理论	(16)
二、政府失灵理论	(17)
三、管制激励理论	(17)
四、公共利益理论	(18)
五、新公共服务理论	(19)

六、委托代理理论	(20)
七、公共治理理论	(21)
第四节 内容框架	(22)
一、框架体系	(22)
二、本书的创新点	(27)
 第二章 我国公共服务市场化改革成效与问题	(29)
第一节 我国公共服务市场化改革的成效	(29)
一、形成了公共服务多元主体协同供给模式	(29)
二、改善了公共服务的效果	(34)
三、促进了政府自身相关制度的不断完善	(37)
四、推动了公共企业公司化改造	(40)
第二节 我国公共服务市场化改革的问题	(43)
一、政府责任不到位或缺失	(43)
二、引发新的垄断问题	(45)
三、容易产生权力寻租	(47)
四、导致部分国有资产流失	(49)
五、引发社会不公平问题	(51)
 第三章 公共服务标准化建设分析	(54)
第一节 公共服务标准化的类型及应用	(55)
一、公共服务的标准与标准化	(55)
二、公共服务标准化的应用	(59)
第二节 标准化建设中存在的问题	(62)
一、基本公共服务领域中存在的问题	(62)
二、公共服务行政管理体制建设中存在的问题	(66)
三、公共服务绩效管理体制改革中存在的问题	(67)
第三节 标准化建设的建议	(69)
一、制定统一的公共服务标准	(69)

二、引入先进的公共服务标准化方法和手段——ISO9000 标准	(74)
三、建设公共服务评价指标体系的基本思路	(77)
第四章 公共服务市场化改革模式创新	(80)
第一节 模式的分类	(80)
一、模式的构成要素	(80)
二、模式的分类	(84)
第二节 政府内部改革模式	(87)
一、内部市场化模式	(87)
二、用者付费模式	(92)
第三节 政府委托授权模式	(96)
一、合同外包模式	(96)
二、特许经营模式	(98)
三、股权合作模式	(101)
四、补贴及凭单制模式	(103)
第四节 政府撤资模式	(106)
一、政府撤资模式的特点	(106)
二、撤资后政府的管制职责	(108)
第五章 公共服务市场化改革与政府管制模式创新	(110)
第一节 政府管制模式的划分依据	(110)
一、模式的构成要素和内容	(110)
二、管制模式分类的国内外研究	(118)
第二节 政府管制的模式	(125)
一、政府内部改革模式	(125)
二、政府委托授权模式	(128)
三、政府撤资模式	(130)

第六章 国外公共服务市场化改革与政府管制经验借鉴	(133)
第一节 英国公共服务市场化改革和政府管制	(133)
一、改革背景与实践	(134)
二、改革模式与特点	(135)
三、对我国的启示和借鉴	(138)
第二节 美国公共服务市场化改革与政府管制	(140)
一、背景分析	(140)
二、改革实践和特点	(141)
三、对我国的启示和借鉴	(146)
第三节 法国公共服务市场化改革和政府管制	(148)
一、改革的进程及特点	(148)
二、典型模式——特许经营制度	(151)
三、法国公共服务市场化改革与政府管制对我国的经验借鉴	(153)
第四节 德国公共服务市场化改革与政府管制	(155)
一、背景分析	(155)
二、改革的实践	(156)
三、政府管制的特点及对我国的借鉴	(159)
第七章 公共服务市场化改革与政府管制创新趋势分析	(164)
第一节 趋势一——深化民生类公共服务市场化改革与政府管制 创新	(164)
一、加强民生类公共服务市场化改革的必要性	(166)
二、民生类公共服务市场化改革的现状及问题	(168)
三、深化民生类公共服务市场化改革与政府管制模式创新	(171)
第二节 趋势二——加强社会弱势群体公共服务市场化改革与政 府管制创新	(173)
一、加强社会弱势群体公共服务市场化改革的重要性	(173)

二、社会弱势群体公共服务市场化改革与政府管制的问题	(175)
三、加强社会弱势群体公共服务市场化改革与政府管制的 对策	(176)
第三节 趋势三——探索公共安全服务市场化改革与政府管制 创新	(179)
一、我国保安服务市场化改革与政府管制探索	(180)
二、我国监狱市场化改革与政府管制探索	(184)
三、我国国防领域市场化改革与政府管制探索	(188)

下篇 实践与应用

第八章 我国市政公用事业市场化改革与政府管制创新	(193)
第一节 改革的历程及问题	(193)
一、改革的历程	(194)
二、存在的问题	(198)
第二节 政府管制创新的路径	(203)
一、培育规范的市场机制	(203)
二、构建与市场化相适应的政府监管体制	(205)
第九章 我国盐业市场化改革与政府管制创新	(209)
第一节 改革的概况及问题	(209)
一、改革的概况	(209)
二、存在的问题	(212)
第二节 政府管制创新的路径	(216)
一、适度打破垄断经营	(217)
二、规范竞争秩序	(217)
三、建立严格市场“准入”、“准出”条件	(218)

四、实现政企分开	(219)
五、加强政府监管	(220)
第十章 中国电力行业市场化改革与政府管制创新	(221)
第一节 历史沿革与问题	(221)
一、历史沿革	(221)
二、存在的问题	(224)
第二节 政府管制创新的思路	(227)
一、加强有关电力行业的立法工作	(228)
二、合理配置电力监管机构的职能	(229)
三、建立有效的监管机制	(230)
四、协调政府定价与市场定价的关系	(231)
五、巩固“厂网分离”成果并择机推进“输配分开”	(231)
第十一章 中国民航业市场化改革与政府管制创新	(233)
第一节 改革的历程与问题	(233)
一、管理体制的改革	(233)
二、存在的问题	(236)
第二节 政府管制创新的思路	(240)
一、实现政企分开	(240)
二、加强政府管制职能转变	(241)
三、引入市场竞争有效打破垄断	(242)
四、实现民航业投资主体的多元化	(243)
五、扶持低成本航空公司的发展	(244)
第十二章 中国铁路行业市场化改革与政府管制创新	(245)
第一节 改革的现状与问题	(245)
一、改革现状	(245)
二、面临的问题	(247)
第二节 政府管制创新的建议	(248)

一、资产分离	(249)
二、网运分离	(250)
三、客货分离	(253)
第十三章 我国邮政行业市场化改革与政府管制创新	(256)
第一节 历史沿革及问题	(256)
一、历史沿革	(256)
二、存在的问题	(259)
第二节 政府管制创新的建议	(261)
一、政企分开	(262)
二、“业网分离”尝试	(263)
三、构建普遍服务的融资机制	(264)
四、建立新型政府监管机构	(265)
第十四章 我国石油产业市场化改革与政府管制创新	(267)
第一节 改革的历程及问题	(267)
一、改革的历程	(267)
二、面临的问题	(270)
第二节 政府管制创新的措施	(275)
一、打破寡头垄断并重塑市场主体	(275)
二、形成竞争性市场结构	(276)
三、设置独立石油监管机构	(277)
四、调整政府管制方式	(277)
五、放宽市场准入并引入新厂商	(278)
第十五章 我国电信行业市场化改革与政府管制创新	(280)
第一节 改革的历程及问题	(280)
一、改革的历程	(280)
二、存在的问题	(282)
第二节 政府管制创新的措施	(285)

一、构建有效的电信市场竞争新格局	(285)
二、实现政监体制分离	(288)
三、稳步推进国有电信企业产权制度的改革	(289)
第十六章 我国烟草行业市场化改革与政府管制创新	(291)
第一节 改革的历程与问题	(291)
一、改革的历程	(291)
二、存在的问题	(295)
第二节 政府管制创新的思路	(298)
一、推进政企分开	(298)
二、理顺烟草资产管理关系	(299)
三、进一步推进烟草工业企业重组	(300)
四、改革烟草流通体制	(301)
五、改革现行烟草财税体制	(302)
六、改革烟草计划管理体制	(303)
七、实施“走出去”战略	(304)
第十七章 我国广电行业市场化改革与政府管制创新	(305)
第一节 改革的进程及问题	(305)
一、改革的进程	(305)
二、出现的问题	(308)
第二节 政府管制创新的举措	(313)
一、塑造多元化市场主体	(314)
二、积极推进制播分离改革	(314)
三、构建科学合理的监管体制	(316)
后记	(319)
参考文献	(321)

上篇 理论与模式

第一章 导 论

作为实现公共利益和满足公共需求的载体，公共服务是一类特殊的公共物品，它的公共性决定其注定属于政府的一项重要职能，因而长期以来所有的公共服务项目都是由政府全权负责供给和管理。虽然计划经济时代政府提供公共服务的能力得以证明，但随着我国经济的快速发展，这种提供公共服务的制度却使许多隐藏的问题和危机显露出来，如供给低效、服务质量低下、财政危机严重及发展进程缓慢等。而伴随着全球化和市场化的进程，西方各国从20世纪70年代开始相继进入以打破传统的公共服务垄断供给为特征政府改革时代，公共服务市场化的理念开始得到有效运用和实践，政府开始实行放松管制，各种国际资本和民间资本通过市场化机制进入到公共服务领域。在这种时代背景的强力推动下，我国的行政体制不断深化改革，放松管制、打破垄断的呼声亦是日益高涨，竞争也逐步被引入到公共服务领域中来，至此，政府已不断探索适合我国国情的公共服务市场化方式。

第一节 研究的背景及必要性

一、背景介绍

“市场化”最早是由美国管理学家德鲁克提出来的，最先用的词是 re-privatize，即“重新私有化”。目前，理论界对“公共服务市场化”的相关