

国家自然科学基金资助项目
国家建设部重点研究项目


STUDY ON
REGULATORY INSTITUTION
OF PUBLIC UTILITIES
IN CHINA

中国市政公用事业 监管体制研究

仇保兴 王俊豪 等著



中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS

国家自然科学基金项目

国家建设部研究项目

中国市政公用事业监管体制研究

仇保兴 王俊豪等 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国市政公用事业监管体制研究/仇保兴, 王俊豪编著. —北京: 中国社会科学出版社, 2006. 7

ISBN 7 - 5004 - 5678 - 6

I. 中... II. ①仇... ②王... III. 公用事业—监督管理—研究—中国 IV. F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 056659 号

选题策划 卢小生 (E-mail: georgelu@vip.sina.com)

责任编辑 卢小生

责任校对 张报媛

封面设计 福瑞来书装

技术编辑 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 丰华装订厂

版 次 2006 年 7 月第 1 版

印 次 2006 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16

插 页 2

印 张 16

印 数 1 - 6000 册

字 数 288 千字

定 价 28.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

作者简介

仇保兴，先后就读于杭州大学（现浙江大学）物理系、复旦大学经济学院和同济大学建筑与城市规划学院，获复旦大学经济学博士学位、同济大学规划学博士学位。并在美国斯坦福大学、澳大利亚悉尼大学和法国Veolia环境学院学习培训，曾作为访问学者在美国哈佛大学参与相关项目的研究。现任国家建设部副部长，IWA第五届世界水大会执行主席，并在浙江大学、复旦大学、南京大学等多所重点大学兼任客座教授。已出版或发表《追求繁荣与舒适——转型期间城市规划、建设与管理的若干策略》、《小企业集群研究》、《产权制度改革理论探索及应用》、《中国城市化进程中的城市规划变革》等多部（篇）论著，主持和参与完成多项研究课题。

作者简介

王俊豪，经济学博士。曾在英国和美国做学术研究工作。现任浙江财经学院院长、教授，浙江工商大学博士生导师。主要社会兼职有：中国工业经济学会副会长、教育部高等院校公共管理类专业教学指导委员会委员、《电信法》起草专家咨询委员会委员、国家发展与改革委员会政府价格工作专家咨询委员会委员、国家建设部城镇水务专家组成员、浙江省人民政府经济建设咨询委员会委员，并在北京大学等多所重点大学兼职。国家“百千万人才工程”第一批第一、二层次人选，享受国务院政府特殊津贴。已出版或发表多部（篇）学术论著。获第十届“孙冶方经济科学著作奖”和第三届“薛暮桥价格研究奖”。主持国家社会科学基金、国家自然科学基金项目6项，省部级研究项目10多项。

《中国市政公用事业监管体制研究》 项目顾问、主持人及主要成员名单

项目顾问：

仇保兴 国家建设部副部长、经济学博士、城市规划博士

项目主持人：

王俊豪 浙江财经学院院长、教授、博士生导师

项目主要成员：

李东序 国家建设部城市建设司司长

陈蓁蓁 国家建设部城市建设司副司长

刘贺明 国家建设部城市建设司市政公用行业监管处处长

王 欢 国家建设部城市建设司助理调研员

周小梅 浙江工商大学教授

王建明 浙江财经学院博士生

朱晓艳 浙江财经学院博士后

《中国市政公用事业监管体制研究》 项目论证与评估意见

2005年9月24日，在北京新世纪饭店召开了《中国市政公用事业监管体制研究》项目鉴定会。项目鉴定组专家听取了有关该项目的介绍，经过认真讨论，得出如下论证与评估意见：

1. 在市政公用事业领域市场化改革过程中如何有效地实施政府监管是深化我国经济体制改革的一项重要内容，该研究项目针对市场取向改革的需要，对我国市政公用事业监管体制做了系统而深入的研究，具有重要的理论和实践意义。

2. 该研究项目以政府管制（监管）理论为基础，借鉴国外有关市政公用事业的监管经验，在广泛调查研究的基础上，紧密结合我国实际，为我国市政公用事业监管体制构建了一个基本理论框架。

3. 该研究项目对建立与社会主义市场经济体制相适应的我国市政公用事业监管体制的理论依据、基本框架、监管机构、主要监管内容、激励性监管方法等基本问题做了深入研究。研究思路清晰，方法规范，内容丰富，现实性强。

4. 该研究项目对我国建立市政公用事业监管体制有理论创新，提出的一些政策思路 and 措施，对政府制定有关法规和政策具有重要的参考价值。

该研究项目涉及面广，在目前正在全国推进的市政公用项目特许经营监管方面有待于进一步深化研究，其理论研究成果还有待于实践检验，并不断加以完善。

鉴定组专家认为，该研究项目理论层次高，论证充分，有理论创新，在全国同类研究中处于领先水平。一致同意该项目通过鉴定。

论证与评估专家组组长：张卓元

2005年9月24日

序

去年9月，我参加了国家建设部研究项目“中国市政公用事业监管体制研究”的项目鉴定会，参加会议的专家一致认为，该研究项目成果理论层次高，论证充分，有理论创新，在全国同类研究中处于领先水平。当时，我就建议将该研究报告修改完善公开出版，以发挥理论研究成果扩散效应，并为政府制定相关政策提供理论依据。现在，该研究报告已经修改并将由中国社会科学出版社出版，作者邀请我为此书作序，我欣然同意。

长期以来，传统理论认为，由于市政公用事业具有基础性、地区垄断性、公益性等特点，因此，这是一个典型的市场失灵领域，不可能发挥市场机制的作用，并主张在一定的地区范围内，由一家或极少数几家国有企业垄断经营。与此相适应，在我国市政公用事业实行高度政企合一、政府垄断经营的管理体制。在这种体制下，市政公用事业的经营企业没有以市场为导向制定经营决策的自主权；没有追求成本最小化以实现利润最大化的动力；由于亏损都由政府财政补偿，不存在什么经营风险。这些都必然导致市政公用事业经营效率低下。

党的十六届三中全会以来，我国相继出台了一些重要政策，鼓励非公有制经济进入包括市政公用事业在内的领域。特别是2005年3月，国务院颁布了《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》，其中明确指出：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、公共交通、污水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。从党和国家的一系列政策内容看,鼓励非公有制企业进入市政公用事业的政策目标日益明确,政策措施不断具体化,已成为一个重要的改革趋势。

国家建设部作为市政公用事业的政府主管部门,先后颁布了《关于加快市政公用事业市场化进程的意见》、《市政公用事业特许经营管理办法》、《关于加强市政公用事业监管的意见》等重要文件,但要取得理想的改革效果,一个重要前提条件是,需要相应改革我国传统市政公用事业管理体制,建立符合市场经济体制要求的市政公用事业监管体制。同时,市场化改革后,客观上要求我国市政公用事业的政府监管职能不仅要与经营职能相分离,而且,政府的监管职能也要与一般经济管理职能相分离。这又以“倒逼”的势态要求建立与市场化改革相适应的我国市政公用事业监管体制。

在政策实践中,近几年来,我国许多城市对原有市政公用事业管理体制实行了不同程度的改革,特别是对城市自来水、管道燃气、公共交通等可营利性的行业实行了市场化改革的探索,并取得了一定的成效。但从总体上而言,这些改革还缺乏明确的指导思想,系统性和全面性不足,也缺乏必要的法规体系,存在监管职能分散、社会监督机制不完善等问题。说明我国在市政公用事业市场化改革过程中缺乏明确的目标和科学的程序,这将在市场化改革后给政府监管带来许多困难。同时,由于目前还尚未建立与市场化改革相适应的政府监管体制,在监管方面存在较大的盲目性,这将进一步影响政府对市政公用事业的有效监管和市场化改革的效果,甚至会影响市政公用事业的可持续发展。

为解决上述问题,必须尽快在我国建立新型的市政公用事业监管体制,这不仅要探索一些重要的理论问题,以进一步明确建立市政公用事业监管体制的理论依据、指导思想与改革目标等基本理论

问题，而且要解决许多实践问题，以保证其可行性和高效率。这些都要求对我国市政公用事业监管体制做较系统的研究。本书就是针对这些问题做了精辟论述的一本优秀专著。因此，本书不仅具有重要的理论意义，而且具有相当大的实际意义。

我认为，本书至少有以下几个主要特点：

1. 理论紧密联系实际。参加本书撰写工作的既有专门从事政府监管研究的专家学者，又有长期从事市政公用事业管理工作、经验丰富的官员，他们优势互补，通力合作，共同调查、研究市政公用事业的理论与实践，本书就是理论工作者与实际工作者共同努力的研究成果。因此，本书是作者在大量调查研究的基础上，运用有关前沿经济理论，根据我国市政公用事业现实问题而有针对性地展开研究的成果，这使本书提出的理论观点与政策建议具有相当高的现实性和可行性，能够为政府制定有关市政公用事业监管政策提供理论依据与实证资料。

2. 具有较多的理论创新。市政公用事业改革是我国相对滞后的一个领域，急需相应的理论指导。本书运用新兴的管制经济学原理，为建立符合市场经济体制要求的我国市政公用事业监管体制设计基本理论框架，并对一些重点问题做了深入而系统的专题研究，在理论研究上具有开拓性。本书提出的我国市政公用事业监管体制应是法律制度、监管机构和社会监督机制的统一；对市政公用事业应实行三级监管体系及其监管职能的合理配置的意见，对市政公用事业监管应强调综合性、系统性等观点都有理论创新。

3. 内容体系比较完整。本书由一个主报告、两个分报告和五个附录组成。主报告探讨了有关我国市政公用事业监管体制的八个基本问题，为我国市政公用事业监管体制构建了一个基本理论框架。两个分报告分别对我国城市供水行业监管政策和城市燃气行业监管政策两方面的重点内容做了专题研究。附录1、附录2、附录3在深入调查研究的基础上，分别探讨了特许经营理论、激励性的最高限价理论和地区间比较竞争理论的实际应用问题；附录4则对传统的投资回报率定价制度下，可能产生的低效率的A—J效应做了论证。

附录5介绍了国家建设部的三个相关重要文件。同时，为促进国际学术交流，本书还将主报告翻译成英文。这些共同形成了本书较为完整的内容体系。

当然，本书提出的一些理论观点和改革设想尚需要实践检验，并根据我国市政公用事业监管实践的需要进行深入研究，以期不断完善。

对市政公用事业监管体制的专题研究，在我国还是一个较新的理论研究领域，还有许多问题需要结合我国实际做进一步研究，我相信本书的出版将会推动这方面的研究，并为政府加强对市政公用事业有效监管做出贡献。

李京文

2006年1月于北京

目 录

主报告

中国市政公用事业监管体制研究 / 3

- 一、监管的概念与市政公用事业监管 / 3
- 二、市政公用事业管理体制的现状及其问题 / 8
- 三、市政公用事业市场化改革与建立监管体制的理论依据 / 14
- 四、市政公用事业监管的国际经验及其启示 / 22
- 五、市政公用事业监管体制的理论框架 / 30
- 六、市政公用事业的监管机构 / 35
- 七、市政公用事业监管的主要内容 / 41
- 八、市政公用事业的三种激励性监管方法 / 53

本研究报告小结与政策建议 / 61

- 一、本研究报告小结 / 61
- 二、本研究报告的若干政策建议 / 65

分报告

分报告一 城市供水行业监管政策研究 / 69

- 一、城市供水行业的基本特征与主要业务类型 / 69
- 二、城市供水行业监管政策的主要内容 / 71

分报告二 城市燃气行业监管政策研究 / 81

- 一、城市燃气行业的基本特征与主要业务类型 / 81
- 二、城市燃气行业监管政策的主要内容 / 84

附 录

附录 1 特许经营理论及其应用

——以杭州市赤山埠水厂特许经营权的投标拍卖为例 / 109

- 一、特许经营理论的基本特点 / 109
- 二、特许经营理论在实际应用中的关键问题 / 110
- 三、特许经营理论的一个应用实例 / 112
- 四、结束语 / 114

附录 2 杭州市城市自来水监管价格模型与形成机制研究 / 117

导言 / 117

- 一、杭州市城市供水行业的技术经济特征 / 119
- 二、杭州市现行自来水监管价格形成机制的问题分析 / 120
- 三、杭州市自来水价格监管的三大政策目标 / 121
- 四、杭州市自来水监管价格模型的设计 / 122
- 五、杭州市自来水监管价格形成机制的设计 / 126
- 六、杭州市城市供水行业政府监管体制的配套改革 / 129

附录 3 地区间比较竞争理论及其应用 / 131

- 一、对地区间比较竞争理论的简单描述 / 131
- 二、地区间比较竞争理论模型 / 132
- 三、地区间比较竞争理论的实际应用 / 133

附录 4 投资回报率定价导致的低效率 A—J 效应 / 135

附录 5 国家建设部的三个相关文件 / 139

- 《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》 / 139
- 《市政公用事业特许经营管理办法》 / 143
- 《关于加强市政公用事业监管的意见》 / 148

主报告(英文)

Preface / 155

Main Report / 159

I . Definition of Regulation and Regulation of Public
Utility / 159

II . Current Situation and Problems in Public Utility
Regulation / 166

III . Theoretical Basis for Market – oriented Reform
and Regulatory Institution / 174

IV . International Experience Concerning Public
Utility Regulation / 185

V . Theoretical Framework for Regulatory Institution
of Public Utilities / 193

VI . Regulatory Organization of Public Utilities / 200

VII . The Main Contents of Public Utility Regulation / 209

VIII . Three Incentive Methods in Public Utility
Regulation / 223

Sum – up of the Main Report & Policy Suggestions / 233

参考文献 / 241

后记 / 243

主 报 告

中国市政公用事业监管体制研究

本报告讨论有关中国市政公用事业监管体制的若干核心问题，主要包括：①监管的概念与市政公用事业监管；②市政公用事业管理体制的现状及其问题；③市政公用事业市场化改革与建立监管体制的理论依据；④市政公用事业监管的国际经验及其启示；⑤市政公用事业监管体制的理论框架；⑥市政公用事业的监管机构；⑦市政公用事业监管的主要内容；⑧市政公用事业的三种激励性监管方法。

一、监管的概念与市政公用事业监管

（一）监管的概念

“监管”是英文“Regulation”的翻译，“Regulation”通常也被译成“管制”或者“规制”。在学术界，很多学者倾向于使用“管制”。例如，在《新帕尔格雷夫经济学大词典》中，“Regulation”就被译为“管制”。也有一些学者喜欢使用“规制”，这可能多少受到日本学者的影响。在实际部门，习惯使用“监管”，如金融监管、电力监管、公用事业监管，等等。需要指出的是，无论是“监管”，还是“管制”、“规制”，它们在本质上都是一致的。本报告中，我们统一使用“监管”这个词。

根据字面意思，监管似乎就是“监督与管理”的简称。事实上，监管是有特定含义的。维斯卡西（Viscusi）等学者认为，监管是政府通过法律的威慑来限制个体和组织的自由选择。政府的主要资源是强制权，监管就是这一权力的体现，其目的在于限制经济行为人的决策^①。美国著名监管经济学家丹尼

^① Viscusi, W. K., J. M. Vernon and J. E. Harrington, Jr., 2000, *Economics of Regulation and Antitrust*, Massachusetts: The MIT Press, p. 295.