

孔泾源 主编

中国公共服务 监管体制改革

ZHONGGUO
GONGGONG FUWU
JIANGUAN TIZHI GAIGE



中国财政经济出版社

中国公共服务监管体制改革

孔泾源 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共服务监管体制改革/孔泾源主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 12
ISBN 978-7-5095-2638-5

I. ①中… II. ①孔… III. ①社会服务-监督管理-体制改革-研究-中国
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 233195 号

责任编辑: 张 铮

责任校对: 黄亚青

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 17.25 印张 388 000 字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月北京第 1 次印刷

定价: 32.00 元

ISBN 978-7-5095-2638-5/F·2241

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010—88190744

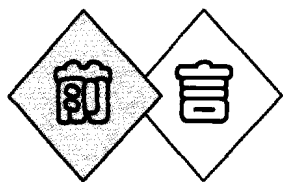
中国公共服务监管体制改革

课题组名单

组 长：孔涇源

副 组 长：徐善长、董 文

课题组成员：孔涇源、徐善长、迟福林、常修泽、俞燕山、
蒲宇飞、李 珍、董 文、彭绍宗、方栓喜



加快推进以改善民生为重点的社会建设，建立一套完备的公共服务体系，是新时期社会主义现代化建设与和谐社会建设的一项重大战略任务，而构建完善的公共服务监管制度是确保这一战略任务实现的关键。改革开放以来，尽管我国社会公共事业得到长足发展，但相对于广大人民群众日益增长的公共服务需求，公共服务供给不足、体制不完善已经成为影响民生的突出矛盾，甚至影响到社会和谐。此类问题的解决，不仅要靠加大公共服务投入和优化资源配置，更重要的是要通过制度创新，完善监管体制，确保公共资源真正实现效益最大化、分配公平化。因此，加快构建符合现代社会要求的公共服务监管体制已经成为当前和今后一个时期改革攻坚的重点任务之一。国家发展改革委经济体制综合改革司在经济合作与发展组织（OECD）的资助下，立项并组织专家学者开展了此项课题研究，旨在通过前瞻性和实证性的分析，为我国创新公共服务监管体制提供实践的依据，为形成中国特色公共服务监管体系框架奠定一定的理论基础，为建立完善的公共服务监管制度做些有益探索，为改革决策提供参考。

本书所讨论的公共服务，是指具有排他性、非竞争性、在经济社会发展中发挥基础性作用的公共产品（服务）。这些公共服务既包括经济发展所必需的城乡基础设施建设，如水电设施、道路交通，也包括社会发展所必需的基本公共服务，如医疗卫生。前者是经济性公共服务，后者可称之为社会性公共服务。本书侧重于基本公共服务尤其是社会性公共服务的研究，所讨论的公共服务监管，是指监管者运用公共权力制定和实施规则和标准，采取各种政策和制度手段，干预和约束独立运营的公共服务供给主体的行为方式。监管的内容包括公共服务的价格、质量、进入和退出等经济内容以及涉及安全、健康、卫生等内容，目的是有效地克服信息不对称、外部性以及不公平的现象，确保公共服务供给的效率和公平。与经济合作与发展组织（OECD）通行的角度不同，本书讨论的公共服务监管是从我国公共服务监管的实际出发，借鉴各国公共服务监管的相关理论和实践，以推动我国公共服务监管改革，最大限度地保



证公共服务供给的效率和公平。

本书采取“综合—专题”的形式。既纵览公共服务监管的全貌，又管窥当前公共服务监管的重点领域。力求比较全面、深入地分析和阐述中国公共服务监管体制改革的现状、挑战及趋势。

全书共分综合篇和专题篇两大部分。综合篇系统地阐述公共服务监管改革的现实需求、问题和根源；阐明我国由生存型阶段转向发展型阶段这一背景下，公共服务监管体制改革的现实性、迫切性；论述公共服务监管体制赖以发挥作用的制度基础；在借鉴国际经验、从我国国情出发的基础上，提出公共服务监管体制改革的整体思路和基本对策。在综合篇的五章中：第一章主要提出公共服务监管的理论框架，集中分析我国新阶段公共服务的现实背景和需求；第二章从我国公共服务领域改革的历史脉络中，揭示公共服务既存在“多头监管”和“监管失灵”，又存在“政事不分”、“政资不分”和“管办不分”等问题；第三章结合 20 世纪 70 年代末、80 年代初以来国际上兴起的新公共管理运动，分别对公共服务监管的 OECD 模式、转轨国家模式、新兴市场模式等监管模式进行阐述和分析，以寻求公共服务监管一般规律和制度基础；第四章立足于我国基本国情，借鉴国际经验，提出我国公共服务监管改革的基本思路，提出到 2020 年，建立起比较完善的、适应市场经济体制要求的公共服务监管框架；第五章从强化政府公共服务职责、公共财政建设、城乡统一的公共服务体制建设三个方面阐述我国公共服务监管的基础制度建设问题。

专题篇则重点选取城市公用事业监管体制、医药卫生事业监管体制和电力事业监管体制三个行业进行深入分析。之所以选取这三个领域，除了考虑公共服务领域涉及面广，难以一一穷尽外，更重要的是考虑中国的现实需求。这三个行业都是当前和今后一个时期公共服务监管改革的重点，并且在监管方面具有不同的特点，改革的进展程度不同，对其进行专题分析，容易达到“以点窥豹”的效果。

第一个专题是探讨城市公用事业监管改革。我国城市化进入快速发展时期，城市公用事业监管改革的任务相当艰巨。本专题集中探讨了我国城市公用事业监管改革的背景和趋势。重点论述了增加公用事业产品和服务的有效供给是监管的核心目标，提出了不同层面的途径选择：一是通过拓宽融资渠道，吸引非公资本进入，增加投入，增加供给总量；二是通过在公用企业引入激励机制，在监管部门引入质量监管、网络监管，提升供给效率和水平；三是完善价格形成机制，提高供给效率，切实让消费者满意；最后，结合国内国际经验，提出完善城市公用事业监管体制相关对策建议。该研究创新性地提出，在我国现有的资源条件下，应探索建立分散监管、集中监管、综合监管和独立监管等多途径的监管模式。

第二个专题是探讨医药卫生事业监管改革。国务院新近出台的《关于深化卫生体制改革的意见》和新增 8 500 亿元覆盖全民的医疗卫生体系的资金投入，意味着医药卫生事业改革将成为今后一个时期改革的“重头戏”。本研究在对我国卫生事业监管体制进行总体描述和全面分析的基础上，分别对公共卫生服务体系、医疗服务体



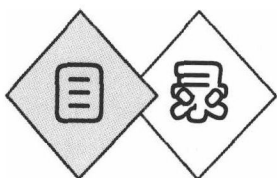
系、医疗保障体系、药品供应保障体系等四个领域的监管体制提出改革建议：一是提出加强监管主体的独立性、公信力及法律制度建设，建立卫生部牵头各方参加的医药卫生监管主体，实行全面监管和协调监管，以避免重复监管和监管真空；二是加强监管过程透明性建设及内部治理结构建设，以构建监管的体制基础；三是发挥非政府组织的监管作用。研究还提出了要加强对财政投入效益的监管、道德风险的监管等一系列焦点、难点问题。

第三个专题是探讨电力事业监管改革。我国自 20 世纪 80 年代开展集资办电以来，逐步在电力领域引入了多元投资主体和竞争机制。尤其是 2002 年，国务院批准了《电力体制改革方案》，并成立电力体制改革工作小组，将国家电力公司分拆重组为 11 个公司，同时成立国家电力监管委员会，作为电力行业监管的专职机构。目前，“厂网分离”已基本实现，电力行业正在逐步走向市场化，但是电力监管体制并没有随着电力行业市场化的进展而做出相应调整，阻碍了电力市场竞争，影响了电力行业运行效率的提高。本研究在回顾我国电力监管体制改革的历程，分析当前电力监管面临的矛盾、问题和挑战的基础上，提出了完善电力监管体制改革的思路和建议。报告创新之处在于：一是从电力的技术和经济特性出发，分析了电力监管的内容，使得电力监管体制的设计建立在坚实的技术基础之上；二是首次运用实证分析的方法对我国电力监管体制进行研究；三是较以前更加系统地提出了我国电力监管体制改革的原则、目标和具体途径。

该研究是在国家发展改革委经济体制综合改革司的直接指导和经济合作与发展组织的支持配合下，组织相关领域专家学者共同完成的。本书也得到了国家发展改革委宏观经济研究院常修泽研究员、董迎研究员的帮助，他们对研究报告提出了许多修改意见，常修泽同志还在百忙中抽出时间对整个报告做了统稿工作。对各方面的协作、支持与卓越工作，在此一并表示衷心的感谢。

编 者

2010 年 8 月 21 日



综 合 篇

中国公共服务监管体制改革 总报告	(3)
1. 公共服务监管改革的基本背景与现实需求	(3)
1.1 公共服务监管的基本理论框架	(3)
1.2 新阶段的基本公共服务体系建设	(9)
1.3 公共服务体制建设中的公共服务监管需求	(18)
2. 公共服务监管的现状、问题与根源	(31)
2.1 公共服务监管的现状	(32)
2.2 公共服务监管存在的问题	(41)
2.3 公共服务监管问题的制度根源	(46)
3. 公共服务监管的国际比较及启示	(49)
3.1 公共服务市场化与监管的兴起	(49)
3.2 OECD 国家公共服务监管体制	(54)
3.3 新兴市场国家公共服务监管体制	(61)
3.4 转轨国家公共服务监管体制	(64)
3.5 各类公共服务监管模式对中国的启示	(66)
4. 中国公共服务监管的改革思路	(67)
4.1 改革的总体思路	(68)
4.2 改革的基本原则	(69)
4.3 改革的基本要素	(70)
4.4 改革的具体措施	(75)
5. 公共服务监管的基础制度建设	(81)
5.1 规范和强化政府公共服务责任	(81)



5.2 加快公共财政体制改革	(85)
5.3 构建多元化的公共服务供给机制	(87)
5.4 建立城乡统一的公共服务体制	(91)

专 题 篇

分报告一：城市公用事业监管体制改革	(99)
导言	(99)
1. 中国城市公用事业监管改革的背景和现实意义	(100)
1.1 我国城市公用事业监管体制改革的背景	(100)
1.2 城市公用事业监管体制改革的重要性及紧迫性	(105)
2. 中国城市公用事业监管体制的转型与发展	(107)
2.1 城市公用事业监管体制改革的演进过程	(108)
2.2 城市公用事业监管体制面临的主要问题	(113)
3. 城市公用事业监管的国际借鉴	(116)
3.1 英国水务行业垂直监管体系	(116)
3.2 法国水务行业协调监管体系	(118)
3.3 美国公用事业分散监管体系	(120)
3.4 德国公用事业混合监管体系	(121)
3.5 新加坡公用事业法定机构监管体系	(122)
3.6 各国公用事业监管模式比较	(123)
3.7 国际经验对中国公用事业监管体制建设的启示	(124)
4. 深化中国城市公用事业监管改革的思路	(125)
4.1 我国公用事业监管模式选择	(125)
4.2 城市公用事业监管重点	(131)
4.3 投资引导和监管策略	(136)
4.4 城市公用事业监管体系建设	(138)
附：国家建设部《关于加强城市公用事业监管的意见》	(142)
参考文献	(145)

分报告二：医药卫生监管体制改革	(148)
导言	(148)
1. 中国医药卫生监管体制总体情况	(150)
1.1 中国医药卫生事业监管体系的基本情况	(150)
1.2 中国公共卫生监管体制的现状	(155)
1.3 中国医疗服务监管体制的现状	(161)



1.4 中国药品监管体制的现状	(168)
1.5 中国社会医疗保险的监督管理体制现状	(175)
2. 中国医药卫生监管体制改革成就与存在的问题	(182)
2.1 中国医药卫生事业监管制度的总体成就与问题	(182)
2.2 中国公共卫生监督体制的成就与问题	(186)
2.3 中国医疗监督体制的成绩和问题	(188)
2.4 药品监管体系的成就与存在的问题	(190)
2.5 城镇职工基本医疗保险监管制度的成就与问题	(193)
3. 医药卫生体制的国际比较	(194)
3.1 公共卫生监管体制的国际比较	(194)
3.2 医疗服务监管体制的国际比较	(195)
3.3 食品药品监管体制的中美比较分析	(197)
4. 医药卫生监管体制改革的基本思路	(199)
4.1 完善中国医药卫生事业监管制度的总体建议	(199)
4.2 完善公共卫生监管制度的难点和重点	(201)
4.3 医疗服务监管体制改革的难点和重点	(202)
4.4 药品监管体制完善与改革的难点与重点	(202)
4.5 医疗保险监管体制改革的难点和重点	(203)
参考文献	(204)
分报告三：电力行业监管体制改革	(206)
1. 我国电力行业发展历程及成就	(206)
1.1 电力基本建设持续加快	(206)
1.2 电力供需形势逐步好转	(212)
1.3 电力安全生产和可靠性进一步加强	(216)
1.4 电价管理逐步规范	(219)
1.5 电力环境保护和资源节约明显加强	(223)
1.6 电力科技实现新跨越	(226)
1.7 电力企业生产经营得到好转	(228)
2. 电力行业特征、改革历程与面临的问题	(230)
2.1 电力行业的特征与政府电力管理职能	(230)
2.2 电力改革稳步推进	(236)
2.3 我国现行电力管理体制及其存在的主要问题	(239)
3. 国外政府电力管理体制	(247)
3.1 美国电力管理体制	(248)
3.2 英国电力管理体制	(250)



3.3 日本电力管理体制	(252)
4. 电力管理体制的政策建议	(254)
4.1 总体思路	(254)
4.2 基本原则	(255)
4.3 具体设想	(255)
参考文献	(262)

综 合 篇



中国公共服务监管体制改革



中国公共服务监管体制改革 总报告 ■■■■■

1. 公共服务监管改革的基本背景与现实需求

中国公共服务监管体制改革有两方面的基本背景。一方面,在当前金融危机的现实背景下,中国加大了对公共服务的投资,对铁路的基本投资达到2万亿元,对医疗卫生的投资三年内将达到8500亿元。保障庞大公共投资的效率,防止出现低效、腐败等现象,迫切要求加快公共服务监管。另一方面,公共服务监管改革是中国新阶段公共服务体制创新的重要组成部分。经过30年的改革开放,中国经济社会发展、尤其是公共服务领域呈现新的阶段性矛盾和阶段性特征。把握这些阶段性变化是有效地推进公共服务监管改革的基本前提。

1.1 公共服务监管的基本理论框架

1.1.1 监管的概念与基本框架

监管的定义。监管也被称为“政府规制或管制”,它是政府治理的工具和手段之一。为了实现特定目标,绝大多数政府往往采取四种途径进行干预:供应、补贴、生产和管制。其中,管制已成为政府干预公共领域的主要措施。

“监管”源自英文 regulation,有其特定内涵,指主体为使某事物正常运转,对其进行基于规则的控制或调节。“监管”含有保持一定距离、为保证事物正常运行而进行监督和控制之意。国内通常把 regulation 译为管制、规制或监管。

国内外学者从不同角度对监管的内涵进行了界定。史普博在《规制与市场》中,对有关监管概念的不同理解作了充分的评述和综合。他在综合经济学、法学、政治学



定义的基础上给出了一个监管的定义：“监管是由行政机构制定并执行的直接干预市场配置机制和间接改变企业和消费者的供需决策的一般规则或特殊行为”，“监管的过程是由被监管市场的消费者和企业、消费者偏好和企业技术、可利用的战略及监管组合来界定的一种博弈”。^① 在 OECD 的研究中，监管被定义为包括由政府授予监管权力的所有非政府部门、或自律组织所颁布的所有法律、法规、正式与非正式条款、行政规章等，是政府为保证市场有效运行所作的一切。^② 日本学者植草益认为，“通常意义上的规制，是指依据一定的规则对构成社会的个人和构成特定经济的经济主体的活动进行限制的行为。进行监管的主体有私人和社会公共机构两种形式。由私人进行的监管，称之为‘私人规制’；由社会公共机构进行的监管，是由司法机关、行政机关以及立法机关进行的监管，称之为‘公的规制’”。^③

我国学者对监管的研究也有不少成果。高尚全认为，监管是市场经济的内在要求，建立完善的市场经济体制必须完善监管体制。^④ 迟福林认为，从现实需求出发，新阶段政府监管有效性的现实基础是：一是推进市场化改革，使政府监管以市场在资源配置中的基础作用为前提；二是加快公共服务体制建设，使政府监管以广大百姓利益最大化为基本目标；三是着力推进行政管理体制改革，使政府监管有良好的公共治理保障。^⑤ 高世楫认为，广义上的监管是指监管者“运用公共权力制定和实施规则 and 标准”，以干预各种行为主体的经济和社会活动，包括产品和服务的价格、质量、进入和退出等经济性内容以及安全、健康、卫生、环境保护等社会性内容。^⑥ 余晖则给出了一个比较通俗的监管定义，监管是指政府以治理市场失灵为己任，以法律为依据，以大量颁布法律、法规、规章、命令及裁决等为手段，对微观经济（主要是企业、事业单位等）中不公正的市场交易行为进行直接控制和干预。^⑦

监管的内涵。从国内外专家学者对监管的研究可以看出，要给监管下一个准确、适当的定义需要考虑多种因素，包括监管目的、监管主体与客体、监管程序、监管机制等，否则可能产生以偏概全。本文认为，监管是指以政府、司法等为主体的监管者，基于公共权力依法对公共产品生产者的活动进行直接的经济社会控制或干预，以纠正公共产品生产过程中可能出现的资源配置低效和公共产品分配过程中可能产生的不公平，最终实现社会公共利益最大化的目标。

监管的框架。按照政策目的和手段不同，监管一般可以分为直接监管和间接监管

① [美] 丹尼尔·F. 史普博著，余晖等译：《规制与市场》，上海三联书店、上海人民出版社 1999 年版，第 45 页。

② OECD, Regulatory issues and Doha development agenda: an explanatory issues paper, 2003.

③ (日) 植草益著，朱绍文、胡欣欣译：《微观规制经济学》，中国发展出版社 1992 年版，第 1 页。

④ 高尚全：“勿因金融危机否定市场经济”，《财经》，2009 年 10 月 29 日。

⑤ 迟福林：“政府监管的市场基础”，《新世纪周刊》，2007 年第 19 期。

⑥ 高世楫、陈伟、张安：“我国公共服务的政府监管问题”，《学习时报》，2006 年 7 月 5 日。

⑦ 余晖：《政府与企业：从宏观管理到微观管制》，福建人民出版社 1997 年版。



两个部分。间接监管是指司法部门通过司法程序来实施，直接监管是由政府有关行政部门直接实施。按照主流经济监管理论的分类，直接监管又可分为经济性监管和社会性监管。监管的基本框架如下：

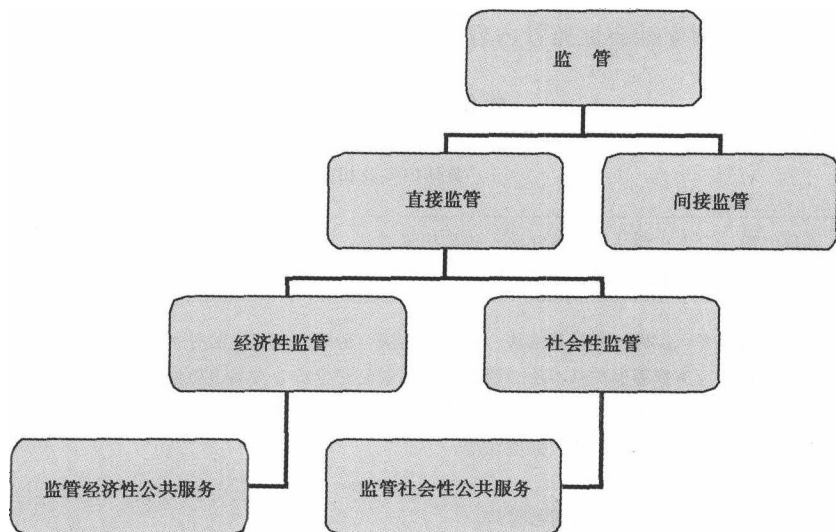


图 1.1 监管的基本框架

迟福林认为，如果不考虑制度作为公共服务，公共服务可以分为两大类：^①一是经济性公共服务，主要指政府提供良好的经济环境，提供经济发展所需要的基础设施、进行有效的经济调节，保证稳定的市场环境，为社会提供经济信息，并提出科学的中长期发展规划和有效的宏观经济政策。二是社会性公共服务，就是政府为社会发展和社会利益均衡制订和实行的更多体现人文关怀的社会政策，并实行有效的社会管理，主要包括义务教育、公共卫生和基本医疗、基本社会保障和公共就业服务等。对不同的公共服务实施不同的监管，形成了公共服务监管的两种类型。

一是经济性监管，主要针对经济性公共服务，是在存在垄断和垄断偏差（不对称）问题的部门，以防止无效率的资源配置和确保需要者的公平利用为主要目的，通过被认可和许可的各种手段，对企业的进入、退出、价格、服务的质量以及投资、财务、会计等方面的活动所进行的监管。它主要针对自然垄断与信息不对称问题，其对象包括电力、电信、供水、交通运输和金融等产业。

二是社会性监管，主要针对社会性公共服务，是以保障劳动者和消费者的安全、健康、卫生以及保护环境和防止灾害为目的，对物品和服务的质量以及伴随着提供它们而产生的各种活动制定一定标准，并禁止、限制特定行为的监管，具体包括安全性

^① 迟福林：《政府转型与金融改革》，搜狐财经，2005年9月16日。



监管、健康卫生监管和环境监管等。虽然同样以增进社会福利为根本目标，但社会性监管无论是在监管对象、监管内容、监管机构的设置和监管的理论依据以及实际需要等方面，都与经济性监管有着很大的不同。植草益在《微观规制经济学》中，按社会性监管的法律及其目的，对日本的社会性监管体系作了较为全面的描述，从中可以反映当前市场经济国家社会性监管内容的基本现状（见表 1.1）。

表 1.1 社会性监管内容

监管项目	具体内容及相关法律
确保健康、卫生	确保健康、卫生：药品法、医疗法、传染病预防法、检疫法、水道法、有关废弃物的处理与清扫方面的法律等；麻药取缔：麻药取缔法、大麻取缔法、鸦片法、兴奋剂取缔法等。
确保安全	防止劳动灾害、疾病：劳动基本法、劳动基准法、劳动安全卫生法等； 保护消费者：消费者保护基本法、消费生活用制品安全法、食品卫生法、分期付款销售法等； 交通安全：道路交通安全法、道路运输车辆法、海洋交通安全法、船舶安全法、港口管理法、海上冲突预防法、水上遇难救护法、航空法等； 消防：消防法； 枪炮取缔：枪炮刀剑类持有等取缔法。
防止公害、保护环境	防止公害：大气污染防治法、水质污染防治法、噪音防止法、振动监管法、矿山安全法、金属矿业等公害对策法等； 环境保护：自然环境保护法、自然公园法、水产资源保护法等； 产业灾害防止：核燃料及原子反应堆规则法、高压气取缔法、液化石油气安全法等； 防止自然灾害：国土利用法、港湾法、沿岸法、河川法、森林法、矿山法等。
确保教育、文化、福利	提高教育质量：学校教育法、私立学校法、社会教育法等； 提高福利服务：社会福利事业法、老人福利法、残疾人就业促进法等； 文物保护：文物保护法、关于保护古都的历史性风土的特别措施法等。

资料来源：（日）植草益著，朱绍文、胡欣欣译：《微观规制经济学》，中国发展出版社 1992 年版，第 281 页。

1.1.2 作为政府职能的监管

监管是政府的基本职能之一。有人也把监管称作“第四政府”。因为广义的政府包括三个部门：立法、司法和行政，而政府行政管制机构则同时兼有这三种职能，即三权合一：准立法权，经法律授权，监管机构可以制定抽象的规则去管理具体的行政相对人；行政权，能够执法，并对行为人进行监督、代检查、处罚；准司法权，具有