



中共中央党校理论文库

市政公用事业市场化 改革的依据和路径

主编 赵长茂 李东序

中共中央党校出版社

国家建设部重大研究项目

市政公用事业市场化 改革的依据和路径

主 编 赵长茂 李东序
执 笔 陈拥军 崔 竹
曹 立

中共中央党校出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

市政公用事业市场化改革的依据和路径/赵长茂, 李东序主编.
北京: 中共中央党校出版社, 2008. 2

(中共中央党校“理论文库”系列丛书)

ISBN 978-7-5035-3768-4

I. 市… II. ①赵…②李… III. 公用事业—经济体制改革—
研究—中国 IV. F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 119326 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

三河市华润印刷有限公司印刷装订

2008 年 2 月第 1 版 2008 年 2 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 6.375

字数: 158 千字

定价: 14.00 元

责任编辑：楚双志

封面设计：孙超英

版式设计：尉红民

责任校对：王洪霞

责任印制：宋二顺

中共中央党校《理论文库》编委会

顾 问：龚育之 苏 星 韩树英 江 流
 邢贲思 刘海藩 杨春贵

主 任：郑必坚
常务副主任：李君如
副 主 任：李忠杰 贾高建

委 员（按姓氏笔画为序）：

王长江	王怀超	王 珏	王缉思	白占群
卢先福	许全兴	朱满良	陈高桐	李书磊
李连明	李秀潭	李良栋	严书翰	张伯里
张恒山	张 峰	庞元正	金春明	岳长龄
赵伯英	赵 曜	钟碧惠	柳建辉	郭德宏
黄士安	黄宪起	康绍邦	崔永琳	

前 言

中共中央党校拥有一支政治强、业务精的优秀教研队伍。他们始终坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民同志的一系列重要讲话为指导，坚持解放思想、实事求是、理论联系实际的思想路线，努力发扬创新精神，勇于开拓进取，积极探索，求真务实，精心研究建设有中国特色社会主义重大现实问题和具有长远的战略问题。不但为党的干部教育事业作出了重大贡献，而且还取得了丰硕的科研成果。这些科研成果，具有很高的学术水平和重要的实践意义。对于党委和政府的决策，对于提高教学质量，对于社会主义精神文明和物质文明建设，都具有极其重要的借鉴意义。

为了充分发挥科研成果的作用，经中共中央党校校委批准，今后将陆续对众多的科研成果，组织专家进行评议，好中选优，编辑出版《中共中央党校理论文库》系列丛书，以飨广大读者。

中共中央党校理论文库编辑委员会

2001年10月11日

序

建设部副部长 仇保兴

市政公用事业是为城镇居民生产生活提供必需的普遍服务的行业，是城镇经济和社会发展的重要基础，主要包括供水、排水和污水处理、供气、供热、城市道路和公共交通、环境卫生和垃圾处理以及园林绿化等。

2000年，美国经济学家、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨（Stiglitz）曾经说过：影响21世纪人类社会进程两件最深刻的事情：第一是以美国为首的新技术革命，第二是中国的城镇化。在当今中国城镇化快速发展的时期，作为对城镇化发展起着基础性作用的市政公用事业的地位就显得尤为重要。

改革开放以来，市政公用事业发展较快，促进了经济和社会发展，改善了人民群众生产生活的环境和条件。但是，从总体上说，我国市政公用事业的发展还不能适应城镇化快速发展的要求，城市公共交通发展缓慢、地下市政管线不配套、城镇污水与垃圾处理等设施严重不足，市政公用事业效率不高、服务水平落后、供应和保障能力不强等问题还较为突出，急需深化市政公用事业市场化改革，保障市政公用事业健康发展。国家建设部重大研究项目——中共中央党校“完善社会主义市场

经济体制与推进市政公用事业市场化”课题研究，正是在这个大的背景下开展的。

市政公用事业市场化改革的理论和实践证明，在传统的市政公用事业引入竞争机制，部分或者全部的市场化取向式的改革都能够产生明显的效益。即使是进入与退出受到严格限制的自然垄断性行业，也能通过改革产生竞争性的市场效应。它一方面能够节约政府的行政成本，提高政府的服务能力、质量和效益；另一方面，也能够改善市政公共服务产品的质量、态度、效益，增加服务的品种，甚至进一步可以改善生态环境。因此，对市政公用事业进行市场化改革不仅是完善社会主义市场经济体制的必然要求，也是当前改革所面临的一项十分紧迫的任务。

近几年来，特别是党的十六届三中全会以来，我国相继出台了一系列重要政策推进市政公用事业市场化改革。国家建设部在2002年12月就颁布了《关于加快推进市政公用事业市场化进程的意见》，2004年2月颁布了《市政公用事业特许经营管理办法》，2005年9月又颁布了《关于加强市政公用事业监管的意见》。这些重要政策文件有力地推动了改革。

但在市政公用事业市场化改革中还存在一些问题，主要是市场竞争主体还不是很成熟，制度体系尚不健全，政府监管尚未到位。所以说，特别要注意市政公用事业市场化改革的复杂性、渐进性、系统性、影响的广泛性和群众的承受能力，在广泛地吸取先进国家的经验和教训的前提下，尽量注意我国不同地区的特殊性，及时归纳和提炼地方的创新经验和教训，谨慎采取对策，确保此项改革的健康发展。

为解决上述问题，尽快在我国建立新型的市政公用事业市场化体系，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市场化改革的理论依据、指导思想、基本原则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市场化改革做较系统的研究。本书就是针对这些问题做了全面而深入的论述。我认为，本书至少有以下几个主要特点：

一、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、经验丰富的政府管理人员，优势互补，通力合作，共同调查研究市政公用事业市场化的理论与实践。本书就是理论工作者与实际工作者共同努力的研究成果，这使本书提出的理论观点与政策建议具有相当高的针对性和可行性，能够为政府制定有关市政公用事业市场化改革的政策提供理论依据与实证资料。

二、具有较多的理论创新。市政公用事业市场化改革是我国相对滞后的一个领域，急需相应的理论指导。本书综合运用公共物品特性转化理论、有效竞争理论、公共选择理论、新制度经济学相关理论、可竞争市场理论、激励性规制理论等新兴理论，为推进市政公用事业市场化改革奠定了理论基础，并对一些重点问题做了深入而系统的专题研究，例如，界定了市政公用事业市场化概念和内涵，分析了市政公用事业市场化改革的难点，提出了改革的基本原则、思路等，在理论研究上具有创新性和开拓性。

三、内容体系比较完整。本书由六大部分组成，分别探讨

了市政公用事业市场化与完善社会主义市场经济体制的关系、市政公用事业市场化的基础理论、现实条件、国外市政公用事业市场化的经验及启示，分析了市政公用事业市场化改革的难点，提出了市政公用事业市场化改革的基本原则和思路，并作出了若干结论。这些共同形成了较为完整的市政公用事业市场化改革的研究体系。

当然，本书提出的一些理论观点和改革思路尚需要实践检验，并根据我国市政公用事业市场化改革实践的需要进行深入研究，以期不断完善。

对市政公用事业市场化改革的专题研究，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，并为推进市政公用事业市场化改革作出贡献。

导言

坚持市场经济的改革方向

建设部城市建设司司长 李东序

2007年6月25日，胡锦涛同志在中央党校省部级干部进修班上的重要讲话中强调：改革开放，是解放和发展社会生产力、不断创新充满活力的体制机制的必然要求，是发展中国特色社会主义的强大动力，必须坚定不移地加以推进。

胡锦涛同志的重要讲话为我们指明了今后前进的方向。

一、关于改革的第三次大争论

2004年以来，围绕着改革，我国社会各方面展开了一场范围极其广泛的大争论，这已经是改革开放以来的第三次大争论了。这次争论是由市场化改革中产生的新问题、新矛盾引起的，争论的内容十分广泛，但主要集中在我国改革发展存在的问题以及中国应当向何处去，核心问题是我国在前进中要不要坚持市场经济的改革方向。

2004年8月的“郎顾之争”引发了社会关于国企改革的争论，2005年《中国医疗卫生体制改革》调查报告引起了社会

对医疗市场化、教育产业化改革的争议。此后，争议逐渐发展到针对改革本身，出现了同改革主旋律不协调的音符。有些人提出，市场取向的改革引发了看病难、看病贵、上学难，造成国有资产流失、贫富差距过大等问题。他们以“反思改革”为名否定改革，出现了反市场化的思潮。

对此，很多有识之士纷纷著文予以反驳，其中影响最大的应当是署名皇甫平的《改革不可动摇》一文，文章认为：市场化改革方向的改革成就巨大，当然不可避免地出现了一些新问题、新矛盾。有些人把改革中出现的新问题、新矛盾统统归罪于市场化改革本身，动摇和否定改革，这显然是片面的、错误的。推进全面改革，不能动摇，不能停步，更不能后退。

2006年3月6日下午，胡锦涛总书记在参加十届全国人大四次会议上海代表团审议时强调指出：要在新的历史起点上继续推进社会主义现代化建设，说到底要靠深化改革、扩大开放。要毫不动摇地坚持改革方向，进一步坚定改革的决心和信心，不断完善社会主义市场经济体制，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，同时努力加强和改善宏观调控，保证经济社会又快又好发展。要不失时机地推进改革，切实加大改革力度，在一些重要领域和关键环节实现改革的新突破，同时注重提高改革决策的科学性，增强改革措施的协调性，使改革兼顾到各方面利益、照顾到各方面关切，真正得到人民群众的拥护和支持。

2006年3月14日，温家宝总理在举行记者招待会时进一步阐明：要坚定不移地推进改革开放，走有中国特色社会主义道路。前进尽管有困难，但不能停顿，倒退没有出路。

中央主要领导明确表示要“坚持改革方向毫不动摇”，为这场旷日持久的大争论画上了句号。

中央主要领导同志的重要讲话明确表明：

1. 坚持改革方向不动摇，就是要坚持社会主义市场经济的改革方向，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用；

2. 要努力提高改革决策的科学性、协调性，改革既要坚定不移，又要深入研究；

3. 改革要兼顾到各方面利益，统筹各方面关切。改革的力度、进度必须与社会承受度相匹配。

总之，改革开放发展到今天，要努力做到改革方向的坚定性、改革决策的科学性、改革举措的协调性、改革利益的兼顾性的有效统一。

随后，党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中明确指出：必须不断深化改革开放。要坚持社会主义市场经济的改革方向，完善现代企业制度和现代产权制度，建立反映供求状况和资源稀缺程度的价格形成机制，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，提高资源配置效率，切实转变政府职能，健全国家宏观调控体系。

二、关于市政公用事业市场化改革

市政公用事业市场化改革由于统筹安排，深入研究，充分注意了市政公用事业的特点，社会认同度、接受度较好，但受第三次改革大争论的影响，也不可避免地引发了一些争论：有

些人认为市政公用事业是自然垄断性行业，不能市场化；有些人认为市政公用事业是公共服务行业，不应该市场化。这两种观点的核心都是否定市场经济的改革方向，问题的焦点是没有搞懂什么是市政公用事业市场化。

市政公用事业是指城市人民政府管理的，为城镇居民生产生活提供必需的普遍服务的行业。主要包括城市供水排水和污水处理、供气、集中供热、城市道路和公共交通、环境卫生和垃圾处理以及园林绿化等。市政公用事业是城市重要的基础设施，是城市经济和社会发展的重要载体，直接关系到社会公众利益，关系到人民群众生活质量，关系到城市经济和社会的可持续发展，具有显著的基础性、先导性、公用性、自然垄断性等特点。因此，市政公用事业改革决不同于一般的产业经济改革。

我国的市政公用事业改革是伴随着我国的改革开放进程进行的，各地大胆改革，积极探索，积累了丰富的经验和教训。在此基础上，建设部认真总结，深入研究，于2002年底提出《关于加快推进市政公用事业市场化进程的意见》，第一次用市场化这条主线统领和贯穿市政公用事业改革的各个方面。

那么，什么是市场化呢？所谓市场化，是指市场机制在经济发展过程中对资源配置的作用不断增大的过程。“化”仅仅是一个过程，这个过程就是市场经济逐渐占据主导地位的过程。市场化决不等于“私有化”，也不仅仅是指产权制度的转变，更不是“一卖了之”、“一推了之”。

市政公用事业市场化有着深刻的内涵，归纳起来主要包括以下十个主要方面：

1. 打破垄断，开放市场，取消领域、地域的限制，形成统一的市场体系；
2. 鼓励竞争，实行优胜劣汰的经济法则；
3. 吸引非公有制经济，形成多元化的投资结构；
4. 理顺价格政策，争取价格到位，充分发挥价格机制的调节作用；
5. 促进产权制度改革，使股份制成为公有制的主要实现形式；
6. 发展资本等要素市场，为市政公用事业发展提供支撑；
7. 建立健全企业信用体系，规范市场秩序；
8. 实行公司法人治理结构，建立现代企业制度，深化国有企业改革；
9. 建立和完善市场监管体系，有效地进行监管，保障社会公众利益和公共安全；
10. 转变政府职能，做到政企分开、政事分开，政府主要承担好社会管理与公共服务的职责。

由此可见，市政公用事业市场化，是指在我国市政公用事业领域，市场机制在资源配置过程中的基础性作用不断增强，多元竞争的市场结构逐步形成，主管部门的主要职责由直接的行政管理向间接的市场监管方面转变，通过改革努力寻求资源配置方式中政府与市场的最佳结合点的过程。其目的在于在政府部门不放弃公共政策制定责任的前提下，通过引进市场机制，挖掘社会一切可以利用的资源来提高市政公用事业产品的供给能力和生产效率。市政公用事业市场化，一方面有利于筹集和调动社会资源，用于市政公用事业建设，满足城镇化进程

中不断增长的对市政公用事业产品的需要；另一方面，将市场机制引入市政公用事业领域，有利于解决该领域长期存在的经营管理不善、生产效益低下、资源浪费严重等问题；而且，市政公用事业市场化改革也有利于转变政府职能，缩小政府规模，节约行政开支，提高行政效率，更好地为广大城市居民的生产生活服务。因此，市政公用事业市场化就是按照建立社会主义市场经济体制的要求，建立和完善市政公用事业市场体系的过程，是市政公用事业改革从单一走向总体，从局部走向全面，从表层走向深入，从分散走向系统的更高阶段，完全符合市场经济的改革方向。

不可否认，市政公用事业有着明显的自然垄断性和公用性特征，但是这些特征并不表明市政公用事业就只能采用计划经济和行政管理的手段，自然垄断性行业完全可以引入市场竞争机制，公用性服务也完全可以由社会来提供，市场配置资源是最合理，最有效的，这是从理论到实践都被充分证明的。

近年来，在党中央国务院的正确领导、建设部的积极推动和各地的不懈努力下，市政公用事业市场化改革取得了显著成果：行业和地区垄断已经打破，多元化投资结构基本形成；竞争机制全面引入，产业集团迅速成长；以特许经营制度为主要形式的市场体系初步建立，改革运作模式各具特点；政府职能开始转变，监管体系正在逐步建立。市政公用事业投入持续增长，服务效率和质量明显提高，整个行业充满了勃勃生机，人民群众普遍享受着改革的成果。

但是也必须看到，市政公用事业市场化改革是在价格机制尚未形成、法律法规不健全、政府职能尚未转变、监管体系没

有建立的背景下进行的，行业的自然垄断性、企业的逐利性与社会公众利益和公共安全之间存在着必然的矛盾，改革过程中也不可避免地出现或存在着一些问题，例如，在一些地方操作不规范、招投标不公开、监管不到位、国有资产受损失、职工利益被侵害、社会公众利益和公共安全得不到有效保障等。这些问题必须引起高度重视，尽快加以解决。同时，我们应该清醒地认识到出现这些问题并不是市场化改革的必然结果，而是市场化不彻底、不规范，即市场配置资源不充分、政府职能转变不到位，以及改革过程中行政权力与市场的撞击所造成的，绝不能以此来否定市政公用事业市场化改革，更不能因此倒退到计划经济的老路上去。

三、必须始终坚持市场经济的改革方向

市政公用事业市场化改革是完善社会主义市场经济体制的需要，是社会主义市场经济体制的重要组成部分，必须始终坚持市场经济的改革方向，通过进一步深化改革来有效解决我们面对的困难和问题，促进市政公用事业的健康发展。在推进市政公用事业市场化改革的过程中，应该坚持好以下基本原则：

（一）必须始终坚持市场经济的改革方向

计划经济时期，我国对市政公用事业实行的是政府直接投资、国有企业垄断经营的管理体制，企业由政府建，领导由政府派，资金由政府拨，价格由政府定，企业盈亏由政府包，典