

一个等待开发的市场
一个收益稳定的市场
一个充满机会的市场

中国·市政公用事业·特许经营

公权市场

徐宗威 著

寻找新的增长点
开拓新的市场



机械工业出版社
China Machine Press



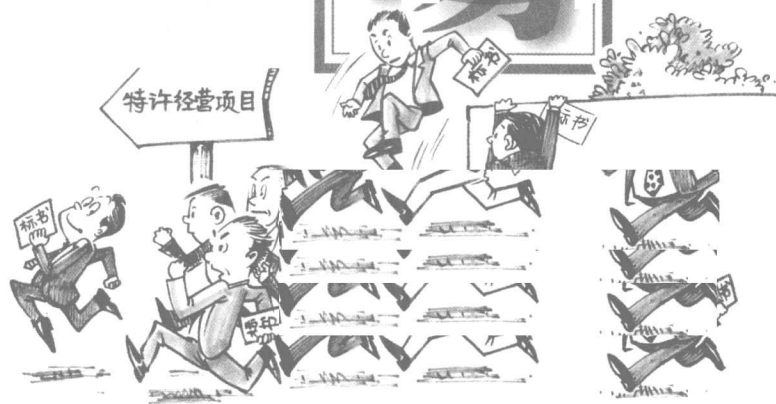
中国·市政公用事业·特许经营

公权市场

一个等待开发的市场
一个收益稳定的市场
一个充满机会的市场

徐宗威 著

寻找新的增长点
开拓新的市场



机械工业出版社
China Machine Press

本书从作者对特许经营的理解开始,对实行特许经营的历史必然,特许经营与公用事业改革的关系,特许经营模式的评价,特许经营需要政府严格把关,特许经营前提是公共物品的生产,特许经营的制度体系,特许经营面对新的政策形势,特许经营合同,特许经营的政府监管,一个荒唐的特许经营,特许经营改革的成绩和收获各个方面做了深入的探讨,本书同时还附带一张光盘,收录了特许经营的管理规范,提供了非常实用的工具。本书适合即将进入或者已经进入市政公用事业特许经营行业的人士阅读,同时,也适合相关专业高校学生阅读。

图书在版编目(CIP)数据

公权市场——中国市政公用事业特许经营/徐宗威著.
—北京:机械工业出版社,2009.4

ISBN 978-7-111-26812-3

I. 公... II. 徐... III. 公用事业-商业经营-研究-中国 IV. F299.24

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第053792号

机械工业出版社(北京市白力庄大街22号 邮政编码100037)

策划编辑:李靖 责任编辑:李靖 安虹萱

责任印制:洪汉军

三河市宏达印刷有限公司印刷

2009年5月第1版·第1次印刷

170mm×242mm·19.25印张·1插页·301千字

标准书号:ISBN 978-7-111-26812-3

ISBN 978-7-89451-060-0(光盘)

定价:50.00元(含1CD)

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

销售服务热线电话:(010)68326294

购书热线电话:(010)88379639 88379641 88379643

编辑热线电话:(010)88379001

封面无防伪标均为盗版

Preface

序

市政公用事业改革的理论和实践

市政公用事业中供水、污水处理、供气、供热、公交等行业总体上具有自然垄断的性质。理论上说，如果政府不对这些行业实施有效监管，其均衡的产品（服务）供给量会小于社会最优水平，均衡价格高于平均水平，并获得超额经济利润，从而损害公众的利益。正因为这一认识，国外对该领域改革和监管的理论研究起步较早，取得的成果繁多。本文从改革的理论与实践的一般性出发，分六个方面进行综述，并分别分析我国这方面实践的特殊性问题。

一、市政公用事业可竞争性的市场理论与实践

理论和实践已经证明，在传统的市政公用事业引入竞争机制后，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。即使是在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。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，也能够提高市政公共服务产品的质量、态度和效益，增加服务的品种，甚至可以进一步改善生态环境。

据温斯顿 (Winston, 1993 年) 的估算, 在美国, 通过市政公用事业改革获得的福利是巨大的。通过进入和退出限制的消除及定价的放宽, 一年的总福利增加 350 亿 ~ 460 亿美元 (1990 年价格), 其中消费者因低价和更优质的服务得到的收益是 320 亿 ~ 430 亿美元, 生产者因提高效率和降低成本获得了 30 亿美元的收益。若排除现在仍存在的市场扭曲, 每年还可获得 200 亿美元的收益, 这其中还不包括改革对推动技术和管理创新的积极影响。这种创新可以使各产业运行成本降低 25% ~ 30%。日本学者通过研究也得出了日本自然垄断行业进行改革后的成果: 一是收费降低, 消费者受益; 二是服务水平和服务质量有了明显提高; 三是经营合理化, 效率有所提高; 四是对经济增长做出了贡献。另从英国和一些先行的发展中国家对此项改革的评估中, 也可以看出效能明显提高的结果。

我国在这方面现存的问题是: 在引入市场机制、促进公平竞争的过程中, 市场竞争的主体还不是很成熟, 支撑体系尚不健全。所以说, 在我国市政公用事业可竞争性的市场理论研究与实践进程中, 要同步建立市场制度、企业的产权制度、政府的监管制度, 是一系列巨大的挑战。目前, 这方面的前沿研究成果无一例外地都与这三方面有关。例如, 我国城市层次的此项改革, 应将市政公用事业区分为自然垄断业务领域和竞争性业务领域, 前者应先维持国有企业掌控的局面, 然后逐步采用特许经营, 引入竞争机制; 后者可直接进行市场化改革, 甚至采取政府监管下的更彻底的民营化政策。但在现实的改革进程中, 各地出现了谁代表国有资产管理方进行具体的运作和日后的资产监管的问题。撇开行政部门权力之争的旧框框, 从改革有效性往往取决于信息对称程度的角度来看, 无疑让原有的城建部门独立组建市政公用事业国有资产经营公司来直接行使资产监管最为有效。一方面可以盘活市政公用事业的存量资产, 有利于增加城市基础设施的投入, 另一方面, 也有利于原有的市政企业“脱壳”转变为资产经营公司, 这样就可以减少改革阻力。此外, 也可将此类经营管理的绩效评估、监管统一起来, 使市政公用事业的竞争部分与垄断部分相衔接。

二、政府监管与规制过程中被俘获的理论与实践

经济学界普遍认为, 政府对市政公用事业的监管, 是为抑制市场失灵和维护公众利益, 即在该行业存在公共物品、外部性、自然垄断、不完全竞争性、不确定性、信息不对称等市场失灵的现实因素。为纠正市场失

灵，维护公众利益，政府必须要从价格、市场准入与退出、产品（服务）质量和经营风险等方面进行监管。但在市政公用事业改革进程中，无疑会涉及政府监管与规制的设计和实施过程中受到俘获或者建立利益同盟的巨大风险。对这一领域的研究和实践已取得了很大的进展。在国际先行国家的经验教训和我国的初步实践中都可以发现这样一些事实：在整体的经济或者法治制度尚未健全的时期，管制者与被规制者往往会结成同盟，或制订规划规制政策的机构和人员往往被企业或某些利益集团所俘获。在此时期，作为管制者的政府代表极易被收买，甚至在实际的改革过程中成了被规制者的代言人，结果造成国有资产的流失和公众利益的损害。这就解释了为什么几乎所有进入市政公用行业的跨国大公司或民营企业都建立了公关部门，并选配了优秀人才来进行高效运作。企业公关背后的真实企图是什么呢？实际上就是为了俘获作为监管者的地方政府，影响政府，然后力求与政府结成同盟，这已经成为一种惯例。从理论上讲，要保证政府管制的有效性，至少要有管制规则的制定者、管制实施者、被管制对象和代表民众的管制效能评价者四个相互独立而且成熟的主体。所以，从西方国家市政公用事业改革的实践来看，在改革过程中，必须要健全公众和舆论监管程序，公开进行招投标择优选用合作者，推行标准化特许经营合同范本。要建立相应的法规，尽可能防止此类妨碍公平竞争的俘获和结盟的行为。这些都是先行国家成功的经验和教训。

我国的实际情况是，一方面，市政公用事业改革供需双方的信息不对称的情况严重存在，政府往往是处在公用品技术创新、成本影响、质量控制等方面的信息劣势地位，消费者的权益更易受到剥夺，再加上监管的法规和体系不健全。在这样的情况下，监管者受俘获的机会和与被监管者结成利益同盟的机会比其他国家要高。因此，在公用事业改革领域建立商业贿赂预防机制尤其重要。另一方面，我国现有的较有实力的市场主体都或多或少带有官方色彩。此外，我国市政公用事业管制方面不可避免地存在政出多门、职责交叉的现象，各个政府部门相互博弈的现象也给了被管制者“各个击破”的巨大机遇，其可能的后果就是行政官员执法的行为也由此而偏离了捍卫公共利益的目标。因此，带有某种官方色彩的利益集团影响力的蔓延，实际上会导致市政公用事业市场“游戏规则”的扭曲。如果这种趋势得不到有效制衡的话，市政公用事业改革的方向、标准、目标和效果都会发生畸形，也有可能导致改革流产。

三、市场规制的均衡理论与实践

这方面理论研究现在已经很丰富，而且比较成熟。假如，社会法治较完善或是在规制实施环境、条件很完备的情况下，任何一个地方政府、中央政府出台的政策规制或特许经营合同，往往都是规制者、被规制者和消费者三方相互博弈、产生均衡的结果，从而使市政公用事业改革达到经济、社会和生产三效益的统一。对市政公用事业改革来说，理想的状况是在较完善的法治构架下进行改革，并实行立法、改革实施和监管三分立、相制约。其中监管机构的设立要遵循三个原则：一是相对独立性，超脱于一般地方行政部门，不受行业领导变动和个人观点的影响；二是职责专业性，监管者必须是精通本行业业务的专家，并富有实际的监管能力和长期工作的稳定性；三是监管内容综合性，监管机构应拥有市场准入、价格、服务质量、标准等方面的监管权力，从而有效地进行综合监管，这是保证监管独立性的重要内容，也是提高行政效能的前提。

但是，在目前我国完善的法治结构和公民社会还未建立、消费者捍卫自身利益的声音还非常薄弱的情况下，实际上，对市政公用事业国有资产收益的监管，每项生态、社会效益的捍卫能力也往往是很薄弱的。因此，当前需要各级市政管理部门作为行业主管来介入市场，以全体市民代言人的身份监督改革的进程，确保公平竞争和消费者的利益。这对作为缺乏成熟中介机构的发展中国家来讲是司空见惯的。这也解释了为什么当前我国相当多的城市污水管网相对于处理厂容量出现了严重的建设滞后，呈现出厂网不配套、处理能力放空等问题。当然，这里面有政策目标的问题，也有该行业投资体制和规制政策设计管理缺陷的问题。

此外，我国公用事业投资体制正处于政府全包式的计划经济向市场经济过渡时期，原材料、能源、水资源等价格的市场形成机制尚未成熟，公用事业产品（服务）的真实成本正在形成过程中。所以，我国市政公用事业改革正呈现“边提价、边市场化”的“中国特色”。这与从未接受过计划经济洗礼的西方国家是完全不同的，后者的“民营化改革”往往能直接降低公用品供给价格而受到消费者的欢迎。所以，我国的此类改革要取得民众的理解支持尤为重要。另外，在我国市政公用事业改革过程中，国有资本与外资、民营资本之间的转换速率、资本构成模式与数量的均衡都是值得研究的问题，以防改革进程和结果的失控，以及应对突发事件的能力

被过度削弱。

四、激励型规制理论的设计

激励型规制机制的建立，其实也就是为了能以最小的行政成本来达到最好的规制效应。这方面的研究在国外至少已有 20 年的时间，我国于近几年才开始。运用这套理论成果，可以用市场价格、社会和生态目标诱导、引导、利益共享、风险共担的机制来取代或辅助行政管理，大大降低规制者、被规制者、相关利益者和消费者四方信息的不对称性和行政规制的成本，达到投资者、消费者和相关利益者都满意的结果。

从我国的实践来看，在规制的基础性标准、基础性手段、基础性单位（谁监管）都未明确的情况下，再加上地方政府改革目标的多元化和短期化，所以目标导向的激励型规制的建立就显得十分重要。但是在我国，由于成熟的民营资本和外资企业进入的某些公用事业领域一度长期受到限制，政府尚未积累起赖以监管该行业绩效的有效参照信息，从而为这些行业的现有企业提供了软预算约束的便利，妨碍了激励型规制的建立。所以，当务之急是要分区域合理评估各种市政公用事业的实际业绩，尽快积累数据，并制订出优化这类业绩的分阶段目标以及进行业绩评估的标准化、规范化的办法，逐步引导基层政府完善激励型规制机制，尽快提高我国市政公用事业的运行效能。

五、网络经济效应与规模经济效应

一般来说，可将市政公用事业经济效应区分为两种：一种是网络经济效应；一种是规模经济效应。传统的研究往往只注重规模经济效应而忽视了网络经济效应。网络经济效应是近 15 年研究的一个热点，像网络经济中的梅卡斯定律（Metcalfe Law）就十分有用。这一定律显示：任何一个网络，它的参与者、接入者或者说节点越多，它的效益就越好，网络的效能几乎与节点数的平方成正比。这就明显区别于规模效应。也就是说，对一个水厂或电厂来讲，它主要是规模经济效应。但是对于公共网络或某项公用事业整体而言，它遵循梅卡斯定律更甚于规模效应。这样一来，我们就可以得出：在网络经济和自然垄断性质很强的市政公用服务网络部分，应实行政府规制下的自然垄断。而在虽然存在规模经济和范围经济，但网络经济和自然垄断性质较弱的运营部分，应实行竞争。所以，市政公用事业

改革一般在结构上应采取纵向分离或水平分离两种方式。纵向分离是把厂网分离；水平分离是各个区单独建立核算单位，开展相互之间的公平竞争并用标杆竞争来进行分区分管制。

我国是发展中国家，正处于快速城市化阶段。长期以来，在资产定价评估中一般采取资产重置法，这意味着资产转让过程中溢价很少。现阶段，梅卡斯定律在网络型公用设施效益形成中发挥着很大的作用，不仅规模经济明显，而且网络经济的效用也日益增长，预期的收益在改革中得到体现。如上海某水厂，按资产重置法来评估，价值为3亿元，可是其出让价格可溢价到7亿元。为什么？这实际上是把预期的网络经济和规模经济带来的效益包括进来了。这类溢价不是简单地把成本转嫁到消费者身上，而是快速发展的城市和网络型公用设施所带来的预期效益的体现。

尤其值得注意的是，我国尚未建立足够的市政基础设施网络体系为城市和乡镇（城市郊区）提供服务，所以，市政网络的扩张和“延伸服务”是我国“城市反哺农村”的重要发展策略。目前，江苏、浙江、广东、山东等地城市供水、污水处理、公交、供气向村镇延伸服务的试点已经取得明显的社会和生态效益。事实上，许多大城市周边的村镇农民愿意以市场价来享受城市高质量的公用事业服务，但由于网络覆盖不足，他们最终得不到服务。从这个意义上讲，在我国快速城镇化的进程中，政府管制应将更多的精力放在如何为市政公用事业网络延伸投资的激励上，而不应该以死板的价格管制来扭曲市场机制的功能而妨碍延伸服务的积极性。

六、特许经营合同契约理论和实践

特许经营合同是一种预测出问题并根据预测预先设计解决方案的总和，也就是把将来有可能出现的各种各样的风险和问题都进行了预先的评估和解决方案设定，并预先进行权益、风险与责任的分配。一方面，特许经营合同作为排他经营和有限竞争期限的授予，能将竞争机制从“空间”因素转变为“时间”因素，引入被替代淘汰的压力，从而能增强公用事业运营的效率，降低投资者的风险，以吸引更多的企业参与市政公用事业的共建、改造、拓展、管理和维护，同时帮助在位运营者实现服务拓展、质量改进、平衡资费等目标。这样一来，理论上认为特许经营合同完全可以做到比较完美。但是，另一方面，预测的办法也就是所采用模型结构不可能尽善尽美，模型从本质上说只是实际情况的简化。

我国作为快速城镇化、机动化、工业化、信息化、市场化和法治化同步推进的国家，在当前发展过程中，客观上有许多不确定的因素难以预测和把握，更不用说明晰的应对之道了。例如，我国原有的国有企业职工的利益往往在改革过程中被忽视，从而使某些市政公用事业改革进程显现滞后或失控的局面。在改革方案设计和实施过程中应保证原国有企业职工的“三权”，即知情权、参与咨询权、监督权，也就是让渡改革的决策权。但因为市政公用事业往往是自然垄断性质的，不应该像一般的国有商业企业那样将改革的决策权完全交给企业职工。此外，政府作为监管者也是“游戏”的操控者，它与消费者、经营者和投资者三方应该是平等的。而政府往往同时是“游戏规则”的制定者和参与者，既是变革者、建设者和监管方，又可能是特许经营合同条款的破坏者。这里关键的问题，就是要尽快坚定地推行法治化，制约政府权力的滥用，也制约政府意愿和行为的多变，这对于改革的成效具有决定性的影响。市政公用事业改革的国际统一名称为 PPP (Private-Public-Partner)，指的就是企业、公众、政府三者应该是平等的。此外，中国的消费者应该有强有力的声音来对此项改革的进程进行反馈，并在社会、生态效率公开的前提下，对改革的效果进行评价，因为消费者的长远利益是任何改革是否成功的最终仲裁者。

以上六个方面的问题，理论创新已取得重大进展，实践方面在国外也取得了丰硕的成果。但是在我国，由于市政公用事业的改革同步伴随着法治化、市场化、城镇化、价格机制理顺等多方面的因素，需要我们特别注意市政公用事业改革的复杂性、渐进性、系统性、影响的广泛性和民众的承受能力，在广泛地吸取先行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。

521.0.2
2008.9.18.14.10

Forward

前言

在《公权市场》出版之际，关于书中的几个问题，我想向读者作个解释和说明。

一、书名的选择

考虑这个问题已经有很长时间了，但想到的很多书名都不太满意。

书名的选择有三个规则。一是反映主题。书的内容，一看便知分晓。二是语言简洁。容易记住，长了反而令人费解。三是富有新意。能吸引眼球，同样一个意思，能引起大家更多的关注和兴趣。虽然书名想了不少，但符合这三条规则的，没有。

曾经考虑用“中国城市市政公用事业特许经营改革”作书名，似乎能够反映主题，但是书名过长，像老生常谈，没有什么新意，很难唤起人们的关注和兴趣。还曾想过用“特许经营关系每一个人的利益”“特许经营的模式陷阱”“特许经营中的政府责任”等作为书名，但还是觉得只是反映了书的部分内容和部分观点。似乎都不是本书核心问题的最高概括，也都没有反映出本书最高层面的问题本质。

市政公用事业特许经营，是公共部门和私营部门之间合作，双方共同提供社会需要的公共产品，共同发展城市的公用事业。公用事业特许经营

的本质是公权的转移和交换，并由此形成了公权市场。研究公用事业特许经营，也就是研究公权转移和交换的过程，如何更好地履行政府的公共职能，在公权转移和交换的市场中，如何切实保护好社会公众的权益。选择“公权市场”，作为这本书的书名，我觉得是这本书研究内容的最高概括，切中了诸多问题的核心，也符合书名选择的三个规则。

二、公权与公权市场

怎么理解公权？

我认为公共事务就是公权。处理公共事务所引发的合作、转让、经营的权利就是公权。

市政公用事业是政府公共职能的重要组成部分，提供市政公用产品和服务是重要的公共事务。市政公用事业特许经营，实现了公共部门和私营部门之间提供社会需要的公共产品的责任转移，也实现了公共部门和私营部门之间权利义务的交换。通过特许经营合同的约定，在合作中，政府把提供公共产品的部分责任交给了私营部门，把市政公用事业项目的市场交给了私营部门，把市政公用事业经营中的部分风险和赢利交给了私营部门。在合作中，私营部门把生产公共产品的业内经验交给了公共部门，把市政公用事业所需的投资交给了公共部门，把社会需要的公共产品交给了公共部门。

公共部门与私营部门合作，是因为公共部门看中了私营部门的满腔热情、雄厚资本和业内经验；私营部门与公共部门合作，是因为私营部门看中了公共部门的公权，以及由公权所带来的市场、诚信和垄断利益。公用事业特许经营孕育着投资与经营的丰厚商机和巨大市场，取得公用事业特许经营权，也就拿到了生产和提供公共产品和服务的公权。

怎么理解公权市场？

有时候讲到市场，容易引起歧义，好像一讲市场，就是挺黑暗，挺肮脏，挺丑陋。其实市场是个中性的概念。没有褒贬之分，特别是在这里讲市场更无褒贬之分。这里讲市场，是把市场看成一种经济手段，一种经济工具，一种经济方式。市场带来生机和繁荣，市场也带来萧条和衰退。市场是灵丹妙药，但市场又不是万能的。小平同志曾讲过，市场经济不是资本主义的专利，资本主义可以有市场经济，社会主义也可以有市场经济。讲市场是承认市场的作用和形式，在公共部门和私营部门的合作中，在公用事业特许经营权转移中，发挥着交换、等价、公平等

市场作用。

承认市场是一种选择。公用事业特许经营实行过程中，政府可以对承租企业有所选择，其可以是国企，也可以是民企；可以是国内企业，可以是国外企业。私营部门也可以对公共部门和市政项目进行选择，其可以是河北保定的项目，也可以是广东佛山的项目；可以是供水项目，也可以是燃气项目。在这种选择之中，不存在彼此强迫的问题，这种选择是自愿的、公平的和双向的。

承认市场是一种交换。政府把市政公用事业项目的经营、管理交给了承租企业，也就把向社会公众提供市政公用事业产品的部分责任转给了承租企业。而承租企业把经营管理的经验，把社会公众需要的公用产品和服务交给了政府。政府的权利转换成了企业的义务，企业的权利转换成了政府的义务。因为在特许经营合同框架内，企业必须履行提供公共产品的责任，保证公共产品供应的连续性，不断提高产品及服务的质量和水平；而政府要保护企业的合法经营，保证企业的正常运营的政策环境，维护企业的经营利益和合理回报。

承认市场是一种效益。公共部门和私营部门合作的成果，一定要体现在效益上。公共部门实现了其所支配的国有资产和公共资源的使用效率，加快了市政公用事业的发展，扩大了市政公用事业产品的供应，满足了社会公众迅速提升的对公共产品的需求，取得了明显的社会效益。承租企业实现了资本对利益的追逐，得到了丰厚和稳定的投资和经营收益，创造了经营者的个人价值和企业价值，促进了经营者个人和企业的发展。

三、书的主要内容

这本书是根据过去几年我的演讲记录整理的。因为是过去的演讲，对市政公用事业特许经营的一些提法和用语与今天存在差异，很多地方用了“政府公共职能”“政府公共责任”等概念，而没有使用公权和公权市场这样的概念。讲公用事业概念，也用了市政公用事业、城市公用事业、城市市政公用事业等几个提法。但这对本书的基本观点的阐述并无大碍。我想，这也符合认识的发展过程，符合辩证唯物主义认识论的发展规律。如果大家仔细分析，虽然在提法和用语上存在差异，但这些提法和用语所反映问题的本质是一致的。不过为此，一方面我仍要向读者致歉，另一方面

我也请读者给予足够的宽容和谅解。

怎么从公权和公权市场的角度去看本书的主要内容？

第一部分，我对特许经营的理解。从政治家、法学家、经济学家等不同角度，对特许经营的制度基础和合作条件作了初步分析，实际上是对公用事业特许经营公权转移的制度基础和合作条件作了分析和阐述。

第二部分，特许经营的历史必然。讲了市政公用事业特许经营产生的历史背景，实际上讲了市政公用设施开发经营作为公权出现的历史背景和它在政治、经济上产生和实行的必然性。

第三部分，特许经营的前提是生产公共物品。讲了对公共物品以及准公共物品的认识，实际上讲了公用事业特许经营作为公权能够成立的两个基本条件：一个是设施一定是公有或部分公有的，另一个是生产的物品一定是公共物品。如果离开这两个基本条件，市政公用事业公权不能成立，合作将缺乏依据。

第四部分，特许经营的模式评价。讲了特许经营模式的因素构成法和风险程度法，以及模式的不确定性。实际上讲了政府与企业在转移和运用市政公用事业公权的合作中，合作方式的灵活性和多样性。需要认真研究合作中的具体条件和方法，不要把主要精力用于研究所谓的模式。

第五部分，特许经营改革的目标和原则。讲了实行市政公用事业特许经营，政府和企业追求的目标以及政府需要坚持的基本原则。实际上讲了在公权市场上，公共部门和私营部门的利益取向是不一致的，为了保护社会公众的利益，政府需要履行公共职能，坚持自己的公共目标和基本原则。这是实行公用事业特许经营制度的基础和政策保障。

.....

第八部分，特许经营面对新的形势。讲了进入21世纪之后，中央提出科学发展观和构建和谐社会等一系列新的战略思想和新的政策要求。这对市政公用事业特许经营深化改革将产生深远的影响。实际讲了市政公用事业公权运用要坚持我国的基本经济制度，切实维护社会公众的根本利益，建立公共财政，为市政公用事业公权的运用奠定重要的物质基础，逐步实现公共服务均等化。

第九部分，特许经营合同。讲了特许经营合同的行政合同性质。分析了地方实践中的一个真实合同。实际上讲了在市政公用事业公权的运用中，如何实现公共部门与私营部门之间权利义务的平衡，以及政府作为代

表社会公众利益的一方，必须保留调整、变更和直至终止执行合同权利的重要性。

第十部分，特许经营的政府监管。讲了在实行特许经营中，政府应当在九个方面加强监管。特别是对合作伙伴的监管，既要坚持收支平衡原则处理双方利益，又要坚持长期友好伙伴关系，保障市政公用事业生产和服务的稳定性。实际上讲了公共部门和私营部门之间开展的合作，不意味着政府公共职能的弱化，更不意味着政府公共职能的缺失。公共部门和私营部门之间开展的合作，必须通过加强政府的监管，特别是对项目资产转让、项目运营安全、委托经营期限、产品服务价格等涉及公权重要利益的事项，要加强政府的指导、检查和监管，以切实维护社会公众的利益。

第十一部分，一个荒唐的特许经营。讲了发生在地方的一个真实故事——城市管道燃气项目特许经营“一女二嫁”。对这个故事的分析，引发了对全国市政公用事业特许经营存在的共性问题的思考。实际上讲了在市政公用事业公权的转移和运用中，缺乏公权运用的市场规范，对地方实践中可能发生的市场混乱、城市安全、显失公平等损害社会公众利益问题，敲响了警钟。

.....

四、书中的主要观点

市政公用事业实行特许经营，是市政公用事业实施的重大体制改革。这一改革使公共部门与私营部门的合作成为可能，并得到广泛的实践，也取得了巨大成绩。但这一改革与合作，关系到公共部门的职能转变；关系到私营部门的作用影响；关系到公有制经济的地位和国有企业的前途；关系到社会公众的切身利益和社会稳定。说到底还是关系到公权作用和公共利益实现。

观点之一：公有制经济在市政公用事业中应当占有主体地位。

调整国有经济布局和优化国有经济结构，其目的是改变长期以来国有经济一统天下的局面，发挥国有经济应有的重要作用和社会效益，把国有经济集中在关系国计民生和国民经济的关键领域。公用事业是关系国计民生的重要产业，也是国民经济发展的敏感产业。按照中央提出的坚持我国基本经济制度的要求，公有制经济在公用事业中应当占有主体地位并发挥

主体作用。

观点之二：政府在实行特许经营中其公共职能只能加强不能削弱。

市政公用事业特许经营改革，吸引和接纳了大量的民营经济和非公经济从事公用事业，使市政公用事业发生了重大变化，繁荣了市场公共产品供应，提高了公共产品和服务的水平。但是这样的改变，不等于政府公共职能的弱化。中央提出强化政府公共职能的要求，表明在改革过程中政府必须承担为社会公众提供公共产品的第一责任人的重要角色。

观点之三：市政公用事业中国有股权转让必须坚持国有控股。

市政公用事业中的国有企业进行了股份制改革，部分产权向非公经济实行转让，民营经济和外国资本大举进军市政公用事业市场，一些地方大有国有企业、国有资产、国有股权退出市政公用事业市场之势。中央提出必须坚持两个毫不动摇的原则，即要毫不动摇地巩固和发展公有制经济，以及毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济的发展。贯彻两个毫不动摇的原则，要求在市政公用事业中要毫不动摇地巩固和发展公有制经济，并发挥公有制经济在市政公用事业中的控制力、影响力和带动力。不能用行政命令国有企业退出市政公用事业市场。

观点之四：政府必须解决市政公用事业市场失灵部分的有效供给。

社会主义的市场经济体制已经基本建立，市场机制已经在发挥重要的基础作用，但是市场机制是有缺陷的，相对于个人利益之外的社会公共利益，甚至发挥着相反的非积极的作用。市场不是万能的，市场体制和机制不能解决社会生产中的全部问题。中央提出加强宏观调控，表明对市场失灵部分有了更深刻的认识，要求必须通过政府行为解决市场中市政公用产品和服务供应失衡的部分，满足社会公众的基本需要，保持经济社会的协调和可持续发展。

观点之五：政府公共职能要求政府应当成为市政公用事业的投资主体。

温家宝总理曾讲过，经济建设和社会事业，叫“一条腿长，一条腿短”。在中国经济迅速发展的今天，解决公共服务能力问题，已经不仅仅是加快社会事业发展的问題，也是大力发展第三产业、调整中国经济结构的需要。贯彻科学发展观，构建和谐社会，要求关注社会民生和弱势群体。中央提出提高公共服务能力建设，要求加大市政公用事业的投入。政府作为公共职能第一责任人的角色，应当发挥投资主体作用，切实提高市

政公用事业其产品、供应和服务的能力。

观点之六：政府寻求的市政公用事业合作方一定是战略合作者。

市政公用设施投资规模巨大，投资回收期相对较长，在较长的经营期内会遇到各种政治上和经济上的风险。选择合作方、投资者或承租者是战略合作者至关重要，如果不是战略合作者，没有良好的业内经验和社会诚信，投资者或承租者急功近利，只顾追求眼前利益，市政公用事业的长期平稳运营将面临严峻的短期逐利挑战。在政府与合作者之间，合作的重要基础是项目经营的收支平衡。双方认可收支平衡才可能建立起长期友好的合作关系。

观点之七：既然是公共财政，政府就应当承担市政公用事业的资金支出。

建立公共财政的依据是 society 对公共产品的需要，市政公用事业提供公共产品和服务，当然是建立公共财政的依据之一。市政公用事业既然是建立公共财政的依据之一，那么市政公用事业支出也就理所当然地成为公共财政预算和决算的科目之一。中央提出建立公共财政，从体制上和理论上解决了市政公用事业投资和事业经费问题。中央政府和地方政府的财政预算中市政公用事业支出理所当然地应当成为主要的支出内容。

观点之八：公共服务均等化要求政府必须履行公共服务职能。

市场经济带来了收入差距和贫富差距。社会公众对基本公共服务需求的呼声会越来越高。市场越发展，越要求政府关注社会公共服务的均等化；市场越发展，越要求政府增加公共服务的投入，满足社会公众对基本公共服务的需求；市场越发展，越要求政府切实解决社会公众享有公共服务的机会、过程和结果的大体相同或均等化。中央提出逐步实现公共服务均等化，进一步明确了市政公用事业的公共服务属性，也进一步明确了政府必须切实履行好市政公用事业的公共职能的责任。

观点之九：发展是检验市政公用事业特许经营改革的重要标准。

中国的城市化水平已经达到 44.9%，中国的城市建设取得了巨大成绩，但是中国的城市化进程还有相当长的路要走，市政公用事业面临的任务是十分艰巨的。按照科学发展观的要求，市政公用事业的发展仍然是第一位的。但是只追求速度和数量的发展不是科学发展，只追求效益和质量的发展也不是科学发展。贯彻科学发展观判断市政公用事业改革