

中国社会科学院研究生重点教材

MAJOR TEXTBOOKS FOR POSTGRADUATE STUDENTS
CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES

城市公用事业 市场化融资概论

Financing for Municipal Public Utilities
through Market Mechanism

秦虹 ● 著



中国社会科学出版社

中国社会科学院研究生重点教材

MAJOR TEXTBOOKS FOR POSTGRADUATE STUDENTS
CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES

城市公用事业 市场化融资概论

Financing for Municipal Public Utilities
through Market Mechanism

秦虹◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市公用事业市场化融资概论/秦虹著. —北京: 中国社会科学出版社, 2007. 7

(中国社会科学院研究生重点教材系列)

ISBN 978 - 7 - 5004 - 6259 - 0

I. 城… II. 秦… III. ①城市 - 公用事业 - 投资 - 研究生 - 教材②城市 - 公用事业 - 融资 - 研究生 - 教材

IV. F294. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 098324 号

责任编辑 韩育良

责任校对 石春梅

封面设计 王 华

版式设计 王炳图

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](http://www.csspw.cn)

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 鑫鑫装订厂

版 次 2007 年 7 月第 1 版

印 次 2007 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16

印 张 24. 25

插 页 2

字 数 406 千字

定 价 42. 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

中国社会科学院

研究生重点教材工程领导小组

组 长：陈佳贵

副组长：武 寅

成 员：陈佳贵 武 寅 黄浩涛 施鹤安 刘迎秋

秘书长：刘迎秋

中国社会科学院

研究生重点教材编审委员会

(按姓氏笔画排序)

主 任：刘迎秋

副主任：王 巍 王逸舟 李培林 金 碚 侯惠勤
党圣元

委 员：于 沛 牛凤瑞 王 巍 王国刚 王建朗
王逸舟 任宗哲 刘迎秋 朱 玲 江时学
邢广程 张车伟 张汉亚 张星星 张蕴岭
李 扬 李 周 李 林 李宇明 李国强
李培林 杨 光 汪同三 沈家煊 陆建德
陈祖武 房 宁 罗红波 金 泽 金 碚
侯惠勤 洪银兴 胡国成 逢锦聚 党圣元
唐绪军 袁 卫 顾海良 高培勇 曹宏举
黄 行 朝戈金 舒 元 蒋立峰 谢地坤
靳 诺 蔡 昉

总 序

中国社会科学院研究生院是经邓小平等国家领导人批准于1978年建立的我国第一所人文和社会科学研究生院，其主要任务是培养人文和社会科学的博士研究生和硕士研究生。1998年江泽民同志又题词强调要“把中国社会科学院研究生院办成一流的人文社会科学人才培养基地”。在党中央的关怀和各相关部门的支持下，在院党组的正确领导下，中国社会科学院研究生院持续健康发展。目前已拥有理论经济学、应用经济学、哲学、法学、社会学、中国语言文学、历史学等9个博士学位一级学科授权、68个博士学位授权点和78个硕士学位授权点以及自主设置硕士学位授权点5个、硕士专业学位2个，是目前我国人文和社会科学学科设置最完整的一所研究生院。建院以来，她已为国家培养出了一大批优秀人才，其中绝大多数已成为各条战线的骨干，有的已成长为国家高级干部，有的已成长为学术带头人。实践证明，办好研究生院，培养大批高素质人文和社会科学人才，不仅要有一流的导师和老师队伍、丰富的图书报刊资料、完善高效的后勤服务系统，而且要有高质量的教材。

20年多来，围绕研究生教学是否要有教材的问题，曾经有过争论。随着研究生教育的迅速发展，研究生的课程体系迈上了规范化轨道，故而教材建设也随之提上议事日程。研究生院虽然一直重视教材建设，但由于主客观条件限制，研究生教材建设未能跟上研究生教育事业发展的需要。因此，组织和实施具有我院特色的“中国

社会科学院研究生重点教材”工程，是摆在我们面前的一项重要任务。

“中国社会科学院研究生重点教材工程”的一项基本任务，就是经过几年的努力，先期研究、编写和出版 100 部左右研究生专业基础课和专业课教材，力争使全院教材达到“门类较为齐全、结构较为合理”、“国内同行认可、学生比较满意”、“国内最具权威性和系统性”的要求。这一套研究生重点教材的研究与编写将与国务院学位委员会的学科分类相衔接，以二级学科为主，适当扩展到三级学科。其中，二级学科的教材主要面向硕士研究生，三级学科的教材主要面向博士研究生。

中国社会科学院研究生重点教材的研究与编写要站在学科前沿，综合本学科共同的学术研究成果，注重知识的系统性和完整性，坚持学术性和应用性的统一，强调原创性和前沿性，既坚持理论体系的稳定性又反映学术研究的最新成果，既照顾研究生教材自身的规律与特点又不恪守过于僵化的教材范式，坚决避免出现将教材的研究与编写同科研论著相混淆、甚至用学术专著或论文代替教材的现象。教材的研究与编写要全面坚持胡锦涛总书记在 2005 年 5 月 19 日我院向中央常委汇报工作时对我院和我国哲学社会科学研究工作提出的要求，即“必须把握好两条：一是要毫不动摇地坚持马克思主义基本原理，坚持正确的政治方向。马克思主义是我国哲学社会科学根本指导思想。老祖宗不能丢。必须把马克思主义的基本原理同中国具体实际相结合，把马克思主义的立场观点方法贯穿到哲学社会科学工作中，用发展着的马克思主义指导哲学社会科学。二是要坚持解放思想、实事求是、与时俱进，积极推进理论创新。”

为加强对中国社会科学院研究生重点教材工程的领导，院里专门成立了教材编审领导小组，负责统揽教材总体规划、立项与资助审批、教材编写成果验收等等。教材编审领导小组下设教材编审委员会。教材编审委员会负责立项审核和组织与监管工作，并按规定

特邀请国内 2—3 位同行专家,负责对每个立项申请进行严格审议和鉴定以及对已经批准立项的同一项目的最后成稿进行质量审查、提出修改意见和是否同意送交出版社正式出版等鉴定意见。各所(系)要根据教材编审委员会的要求和有关规定,负责选好教材及其编写主持人,做好教材的研究与编写工作。

为加强对教材编写与出版工作的管理与监督,领导小组专门制定了《中国社会科学院研究生重点教材工程实施和管理办法(暂行)》和《中国社会科学院研究生重点教材工程编写规范和体例》。《办法》和《编写规范和体例》既是各所(系)领导和教材研究与编写主持人的一个遵循,也是教材研究与编写质量的一个保证。整套教材,从内容、体例到语言文字,从案例选择和运用到逻辑结构和论证,从篇章划分到每章小结,从阅读参考书目到思考题的罗列等等,均要符合这些办法和规范的要求。

最后,需要指出的一点是,大批量组织研究和编写这样一套研究生教材,在我院是第一次,可资借鉴的经验不多。这就决定了目前奉献给大家的这套研究生教材还难免存在这样那样的缺点、不足、疏漏甚至错误。在此,我们既诚恳地希望得到广大研究生导师、学生和社会各界的理解和支持,更热切地欢迎大家对我们的组织工作以及教材本身提出批评、意见和改进建议,以便今后进一步修改提高。

陈佳贵

2005 年 9 月 1 日于北京

目 录

第一章 城市公用事业改革与发展概述	(1)
第一节 城市公用事业基本概念	(2)
一 定义	(2)
二 分类	(7)
三 基本特征	(9)
第二节 城市公用事业改革综述	(12)
一 改革的基本要求	(12)
二 近年来改革的初步成效	(14)
三 各地改革经验概要	(18)
第三节 我国城市公用事业发展简要历程	(22)
第二章 城市公用事业投资与融资	(32)
第一节 城市公用事业投资的相关理论	(32)
一 公共产品理论	(33)
二 公私合作制理论	(35)
三 项目区分理论	(39)
四 可销售性评估理论	(41)
第二节 我国城建资金渠道的形成和演变	(42)
一 财政投资为主渠道	(42)
二 设立城市维护专项资金	(43)
三 多渠道筹集建设资金	(44)
四 市场化融资的新阶段	(45)
第三节 城市公用事业投资现状	(46)
一 投资规模和分布	(46)
二 投资结构和方向	(47)
三 城市公用事业投融资新特征	(49)

第四节 城市公用事业融资渠道	(50)
一 财政投入	(50)
二 国内银行贷款	(52)
三 利用外资	(56)
四 资本市场融资	(60)
五 经营资源融资	(68)
第五节 项目融资	(77)
一 BOT 融资方式	(78)
二 TOT 融资方式	(83)
第六节 债券融资的作用及前景	(87)
一 债券融资的适应性	(88)
二 国外基础设施债券融资的启示	(89)
三 利用市政建设债券融资展望	(90)
第三章 城市公用设施负债建设	(97)
第一节 负债建设的基本情况	(97)
一 负债建设的特点	(97)
二 负债和偿债主体	(100)
三 负债的主要渠道	(100)
第二节 负债建设的主要问题及原因	(101)
一 存在的主要问题	(101)
二 过度负债的主要原因	(103)
第三节 负债建设的风险及防范	(106)
一 偿债资金主要来源和偿债方式	(106)
二 负债建设面临的主要风险	(106)
三 防范负债建设风险的措施	(107)
第四章 城市公用事业市场化融资	(112)
第一节 市场化融资的有关政策	(113)
一 十六届三中全会的决定	(113)
二 关于加快市政公用行业市场化进程的意见	(114)
三 市政公用事业特许经营管理办法	(116)
四 其他有关政策规定	(117)

第二节 市场化融资的必要性及目标	(118)
一 城市公用事业面临的主要问题	(118)
二 市场化融资改革的目标	(120)
三 城市公用事业市场化融资新特征	(122)
第三节 城市公用事业特许经营制度	(124)
一 为什么要实行特许经营	(125)
二 关于特许经营的法律依据	(128)
三 特许经营者的市场准入	(131)
四 特许经营合同	(134)
五 特许经营期限	(136)
六 特许经营的回报	(137)
七 特许经营风险	(139)
第四节 法国水务市场化融资的经验	(141)
一 法国水务管理模式	(142)
二 法国水务管理的启示	(144)
第五节 国有企业和事业单位改革	(145)
一 国有企业改革	(145)
二 事业单位改革	(146)
第六节 建立富有效率的政府补贴机制	(148)
一 国外公共交通补贴的经验	(148)
二 建立新型的补贴机制	(153)
第五章 城市公用事业定价机制	(157)
第一节 定价原则、目标和方法	(157)
一 定价原则和目标	(157)
二 定价方法	(159)
三 定价程序	(162)
第二节 我国城市水价的形成及改革	(163)
一 水价的决定及构成	(163)
二 水价的承受能力与支付意愿	(167)
三 污水处理收费	(169)
四 水价改革的原则和措施	(171)
第三节 城市垃圾处理收费及改革	(176)

一 我国城市垃圾处理收费的基本情况	(176)
二 瑞典垃圾处理收费的经验	(178)
三 城市垃圾处理收费改革	(180)
第四节 科学建立城市公用事业价格形成基础	(182)
一 我国城市公用事业价格形成的主要问题	(182)
二 改进城市公用事业价格形成基础	(187)
第六章 城市公用事业监管及国际经验	(194)
第一节 基本概念及监管的必要性	(195)
一 有关监管的基本概念	(195)
二 城市公用事业监管的必要性	(196)
第二节 如何实施监管	(197)
一 监管体系的构成	(198)
二 监管体系的透明和务实原则	(201)
第三节 监管的主要内容	(203)
一 准入监管	(203)
二 价格监管	(204)
三 退出监管	(209)
四 服务质量和安全运行监管	(210)
五 履行普遍服务义务的监管	(211)
第四节 如何提高监管效率	(212)
一 合同监管方式	(212)
二 依法监管	(213)
第七章 城市公用设施维护资金使用与管理	(218)
第一节 城市维护资金使用和管理的基本概况	(218)
一 城市维护资金的来源	(218)
二 城市维护资金的征收	(221)
三 城市维护资金的使用	(222)
四 城市维护资金的管理	(226)
第二节 城市维护资金存在的主要问题	(226)
一 城市维护资金缺口逐年增大	(226)
二 城市维护资金收入增长缓慢	(230)

三 城市维护资金征收不足	(231)
四 城市维护费承担了过多非维护义务	(232)
五 城市维护资金使用效益较低	(233)
第三节 国外城市维护的经验及借鉴	(234)
一 国外城市维护管理体制改革的动因	(234)
二 丹麦、瑞典两国城市维护管理的改革实践	(235)
三 国外城市维护改革经验对我国的借鉴	(237)
第四节 改进城市维护资金的使用与管理	(239)
一 公共财政对城市维护具有支付义务	(239)
二 近期对城市维护建设税作适当调整	(240)
三 改革和完善现行城市维护资金管理体制	(242)
第八章 市场化融资改革实践及案例	(249)
第一节 城市供水行业改革	(250)
一 行业概况及改革原则	(250)
二 我国供水企业存在的主要问题	(251)
三 供水行业改革的方向	(252)
四 供水行业市场化融资改革案例	(255)
第二节 城市供热行业改革	(260)
一 我国供热行业的发展现状	(260)
二 我国供热事业改革势在必行	(262)
三 国外计量供热的经验	(267)
四 我国供热事业改革方向	(273)
五 供热行业市场化融资改革案例	(277)
第三节 城市公交行业改革	(282)
一 公共交通的分类	(283)
二 我国公交行业的发展现状	(284)
三 我国公交行业的改革	(285)
四 公共交通改革方向	(295)
五 公交行业市场化融资改革案例	(300)
第四节 城市污水和垃圾处理行业改革	(304)
一 城市污水和垃圾处理行业发展概况	(304)
二 城市污水和垃圾处理企业存在的主要问题	(305)

三 污水和垃圾处理改革方向	(307)
四 污水和垃圾处理市场化融资改革案例	(310)
第五节 城市道桥建设改革	(311)
一 我国城市道路现状	(312)
二 城市道路建设和运营体制	(314)
三 城市道路建设和维护体制改革建议	(315)
四 道路桥梁市场化融资改革案例	(320)
附件 有关政策和法律法规	(327)
附件一 建设部关于加快市政公用行业市场化进程的意见 (建城[2002] 272号)	(327)
附件二 中华人民共和国行政许可法	(331)
附件三 中华人民共和国城市维护建设税暂行条例	(345)
附件四 城市供水价格管理办法(计价格[1998] 1810号) ...	(346)
附件五 市政公用事业特许经营管理办法 (建设部令 第126号)	(351)
附件六 关于加强市政公用事业监管的意见 (建城[2005] 154号)	(355)
附件七 北京市城市基础设施特许经营办法 (北京市人民政府令 第134号)	(360)
附件八 深圳市公用事业特许经营办法 (深圳市人民政府令 第124号)	(363)
后记	(371)

第一章 城市公用事业改革与发展概述

第一章 城市公用事业改革与发展的理论与实践

内容提要

● 城市公用事业与城市建设、城市基础设施等概念既有关联又有区别，但无论如何具体定义，城市公用事业具有明显的公共服务的社会属性是显而易见的。

● 根据研究目的和观察角度不同，城市公用事业提供的产品和服务有多种分类方法，但各种分类均表明城市公用事业的发展既离不开政府主导，也有在政府主导下发挥市场机制的空间。

● 城市公用事业具有公益性质和自然垄断性质，由此决定其与一般竞争性行业不同的独有特性。

● 随着社会经济和技术的发展以及对市场化制度安排认知程度的提高，自 20 世纪 90 年代，我国开始了城市公用事业领域制度变迁的一系列改革并取得成效。

● 我国城市公用事业发展的简要历程表明，城市公用事业是否得以稳定发展在很大程度上取决于政府对城市公用事业发展规律的认知，以及政府决策和管理水平。

改革开放以来，特别是国家“十五”计划以来，我国的城市面貌发生了日新月异的变化。这一时期，城市的各项公共服务初步改变了长期“滞后”、“欠账”的局面，开始向服务改善型发展；“十五”时期，城市建设固定资产投资的年平均增长率高达 24.2%，其中 2001—2003 年投资增速平均达到 37%；到 2005 年，全国城市中有 82% 的家庭用上了清洁能源，污水处理率达到 52%，人均绿地面积达到 7.89 平方米，每万人拥有 8.6 辆公交车，人均拥有道路面积 10.9 平方米，过去居民对城市建设的基本评价是“脏、乱、差”，目前取而代之的是“天蓝了、水清了、地绿了、灯亮了”，投资环境和城市居民的生活环境得到极大改善。

城市建设迅速发展的一个重要原因，是各地不同程度地改革了城市建

设由政府包揽一切的传统做法,以城市建设投融资体制改革为突破口,以城市公用设施项目分类为基础,以引入市场机制为主导,多元化、多渠道地筹集了城市建设资金,初步实现了“政府引导、市场运作、社会参与”的发展新格局。

第一节 城市公用事业基本概念

一 定义

城市公用事业与城市基础设施和城市建设在概念上有密切的联系。有人生存之处就有建筑。城市是人的聚集地,也自然成为各类建筑的集中地,所以从外观上看,城市中的所有建筑项目都表现为城市的建设。但在我国,与政府部门分工和管理体制相联系,城市建设仅指城市公用事业,或称市政公用事业。

1. 城市公用事业

公用事业是公共服务的一个重要的组成部分,是现代人类社会存在、运行须臾不可缺的重要保证。公用事业是一个较广泛的概念,包括为公众提供公共服务的各个行业,如供水、电力、供气、供暖、邮电、通信、有线电视、垃圾和污水处理、交通运输、医疗卫生、文化娱乐……各个行业,这些行业的服务涵盖全社会,既有为某地域范围内提供服务的,如供水、供暖、污水处理等都是在具体的地域范围内提供服务,也有跨地区提供服务的,如邮电、通信、铁路、民航、文化、医疗等服务范围都不是某个具体的固定范围,既包括了城市地区,也包括农村地区。由于我国尚没有公用事业方面的基本立法,所以对公用事业没有明确的定义。在美国,《公用事业法》对公用事业的定义是:“所有那些直接或间接的为了实现公共目标,或在持有特许经营权、执照和许可的条件下,由公司、机构、合伙人、个人或财产委托人在供暖、制冷、能源、电力、给排水、垃圾处置、油品、燃气或照明等行业所从事的生产、储存、运输、销售和服务。”^①

但无论如何具体定义,公用事业具有明显的公共服务的社会属性是显而易见的。

^① 周林军:《公用事业管制要论》,人民法院出版社2004年版,第13页。

城市公用事业比公用事业的概念略窄，它主要是指在城市这一特定空间地域范围内提供公用事业和公共工程服务的行业，也称市政公用事业。如城市供水、燃气、热力、公共交通、道路、桥涵、雨水排放、公共场所和公共厕所保洁、垃圾和粪便清运、污水处理、垃圾处理、防洪、照明、园林绿化等行业，这些行业服务通常不跨地区、无法流动。这里的“城市”按我国《城市规划法》的界定，是指国家按行政建制设立的直辖市、市和镇。在我国，有关城市公用事业概念并没有法律上的规定，只是在1992年12月26日建设部、财政部联合颁布的《城市公用事业企业会计制度—会计科目和会计报表》中，将城市公用事业列举为：指自来水、燃气（包括煤气、天然气、液化气等）、热力、城市公共交通〔包括公共汽（电）车、出租车、轮渡、地铁等〕企业（包括所属内部独立核算单位）。

2. 城市基础设施

“城市基础设施”（urban infrastructure）的概念有广义和狭义之分。

广义的“城市基础设施”包含的范围较广，在我国《城市规划基本术语标准》（GB/T50280—98）的解释中，“城市基础设施”是指城市生存和发展所必须具备的工程性基础设施和社会性基础设施的总称。工程性基础设施一般指能源供应、给水排水、交通运输、邮电通信、环境保护、防灾安全等工程设施。社会性基础设施则指文化教育、医疗卫生、科技体育等设施。西方国家有时把“工程性基础设施”也称为“经济性基础设施”。

狭义的“城市基础设施”往往只包括“工程性基础设施”。目前，对狭义的城市基础设施有三种分类：

第一种分类是《世界银行发展报告》（1994年），对经济性基础设施（即狭义的城市基础设施）分为三个方面：

（1）公共设施（电力、电信、自来水、卫生设施与排污、固体废弃物的收集与处理及管道煤气）；

（2）公共工程（公路、大坝和灌溉及排水渠道工程）；

（3）其他交通部门（城市和城市间的铁路、城市交通、港口和水路，以及机场）。

第二种分类是将城市基础设施的内容和范围划分的更加详尽，主要包括城市能源动力系统、城市水资源及供水排水系统、城市道路交通系统、城市邮电通信系统、城市生态环境系统和城市防灾系统等6个大系