

# 公用企业经营领域

## 改革理论与实践

沈颂东 李炜 杨春 著



吉林人民出版社





# 公用企业经营领域改革理论与实践

沈颂东 李 炜 杨 春 / 著



吉林人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

公用企业经营领域改革理论与实践 / 沈颂东, 李炜, 杨春著. — 长春: 吉林人民出版社, 2015.6

ISBN 978-7-206-11574-5

I. ①公… II. ①沈… ②李… ③杨… III. ①公用事业-企业管理-研究-中国 IV. ①F299.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 164927 号

## 公用企业经营领域改革理论与实践

著 者: 沈颂东 李 炜 杨 春

责任编辑: 关 静 封面设计: 美印图文 责任校对: 丁志辉

吉林人民出版社出版 发行 (长春市人民大街 7548 号 邮政编码: 130022)

电 话: 0431-85378028

印 刷: 长春市中海彩印厂

开 本: 170mm×240mm 1/16

印 张: 14 字数: 250 千字

标准书号: ISBN 978-7-206-11574-5

版 次: 2015 年 6 月第 1 版 印 次: 2015 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

---

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

# 前 言

长期以来，人们一直天经地义地认为公用企业的垄断是极其自然的现象，而对于中国公共产品的稀缺性及服务水平的低下，也一直认为是经济不发达所致。改革开放给中国的社会、经济、文化的发展带来了深刻的影响。以前对我们来说紧缺的很多商品都出现了供大于求的现象，公用物品也有了极大的丰富。电话早已不再是奢侈品，人们在出行时也可以选择更多更好的交通工具。这一切都是经济发展的结果，也是改革开放的结果。在中国，民航、铁路、电力、电信等公用企业的改革都收到了良好的结果，很多领域的改革正在深入地进行。

但是关于公用企业的问题远没有解决好，近年来关于互联网价格是否过高，民航机票打折由谁决定，电力行业应当如何发展，邮政、铁路是否需要进一步改革等问题都在不断争论中。在高铁、高速公路大发展的今天，每到过节期间都会出现公共产品供应紧张的现象。当然也有不少消费者投诉公用企业的实例。

社会的进步使人们的思想不断发生变化。我们也在不知不觉中接受了很多新的思潮与理论。特别是国外公用企业改革的现实与实践使我们对公用企业的管理与改革有了新的思路。

从20世纪80年代起，笔者先后在铁路、邮电部门工作，后又多年从事相关领域的教学与研究。先后主持完成各种国家、省部级项目及大型公用企业项目数十项，带领课题组与研究生对电信、电力、邮政等典型公用企业进行过深入的调研，连续多年对数十个公用企业投资项目进行后评估研究，对其服务质量进行跟踪分析，掌握了多组相关产业的微观分析数据，因而，对相关研究的相关问题有了比较深入的前期准备工作。

2001年笔者申报了国家社会科学基金课题《中国公用企业改革对策研究》，使我们有机会更加全面地对公用企业改革及发展的理论与实践问题

进行深入的研究，这也是对多年来感兴趣的东西做一些有益的探讨。

研究团队的骨干成员，分别在垄断产业资源配置效率及国际产业发展及政策改革方面有深入的研究及成果，熟悉相应行业的管理程序与规则，曾经主持或参与过多项国家或省部级基金项目，具有较强的研究能力，参与研究的教师及博士研究生也都多次参加相关项目的研究工作，几位博士研究生分别在电信、邮政企业参加多个项目研究及专项调研工作，已针对公用企业管理及普遍服务问题在公开刊物发表论文多篇。针对电信、邮政企业普遍服务调研已收集了大量的第一手资料。

研究过程中我们收集普遍服务相关的经典文献和前沿性文献 100 多篇，并组织研究生进行多次专题讨论，针对公用企业改革进行了系统理论的学习及相关产业的典型问题分析，有计划地组织人员深入公用企业参加实地调研，收集了大量基层部门的一手普遍服务资料及数据与资料。这些都为本书的研究打下了良好的基础。

参加研究的成员都是长期从事公用企业管理与研究的中青年学者。既多次合作又各自有独立研究省部级课题的经历与能力。对于公用企业改革及专项研究已有多年的时间，完成过十几项与本研究领域有关的省部级课题，研究结论已被有关部门采用。

本书的研究成果来自于四个主要方面：其一，来自于国家社会科学基金课题《中国公用企业改革对策研究》部分成果；其二，来自于沈颂东教授关于《中国公用企业改革的经济学分析》的博士论文期间的研究成果；其三，来自于近年来研究团队及硕士、博士生对相关问题的实证性探索；其四，来自于最近一年来在广东合作研究期间的进一步调研及深入的思考。

为此，要感谢参加上述课题研究的各位同仁，感谢吉林大学商学院的各位领导及给予本书大量帮助的领导及同事，感谢后期在广东调研及深入思考期间给予大力支持的广东白云学院的领导及同事。他们都为本书的完成提供了理论和实践基础。希望本书的研究能对中国的公用企业改革与发展做出贡献。

本书由两部分组成，第一部分是基本问题研究，主要从产业组织理论角度研究公用企业改革及其规律；第二部分是专题研究，主要是整理出作者近年来在各种刊物上发表过的专题研究论文。参加本书最后编写的人员有广东白云学院的李炜同志及吉林大学的杨春同志。

# 目 录

## 第一部分 基本问题研究

第 1 章 导论	/ 3
1.1 本书的研究意义	/ 3
1.2 公用企业改革的基本思路	/ 7
第 2 章 公用企业与公用企业管理理论	/ 10
2.1 公用企业的基本特性	/ 10
2.2 公用企业管理的理论	/ 14
第 3 章 公用企业改革经验与改革历程	/ 30
3.1 西方公用企业管理方式的演化与改革经验	/ 30
3.2 中国公用企业的改革进展	/ 38
第 4 章 公用企业改革目标与效率	/ 49
4.1 我国公用企业改革的基本原则	/ 49
4.2 我国公用企业改革的主要目标	/ 54
4.3 我国公用企业改革的效率	/ 57
4.4 公用企业改革成熟度模型的建立	/ 62
第 5 章 公用企业监管的基本形式与内容	/ 66
5.1 政府对公用企业的管理	/ 66
5.2 政府监管问题现状	/ 70
5.3 国外公共企业监管实践与经验	/ 77
5.4 我国公用企业监管原则	/ 84
5.5 我国公用企业监管的主要内容	/ 88
5.6 我国公用企业监管机构的基本构架	/ 99

<b>第 6 章 公用企业自身改革</b> .....	/ 104
6.1 引入竞争下的公用企业重组.....	/ 104
6.2 建立现代公司化的公用企业.....	/ 107
6.3 建立内部员工的激励与约束机制.....	/ 110
6.4 公用企业的投资与合作方式.....	/ 114
6.5 特殊问题的处理与解决.....	/ 117
<b>第 7 章 我国公用企业改革的政策措施</b> .....	/ 123
7.1 基于国家角度的政策措施.....	/ 123
7.2 基于监管机构的政策措施.....	/ 125
7.3 基于地方政府的政策措施.....	/ 126
7.4 基于社会的政策措施.....	/ 127
7.5 基于企业的政策措施.....	/ 127

## 第二部分 专题问题研究

<b>第 8 章 市场经济下行政权力的运用与监督</b> .....	/ 133
8.1 市场经济中行政权力的作用机理与经济属性.....	/ 134
8.2 政府的行政权力的运用及存在的问题.....	/ 135
8.3 行政权力的边界——市场与权力的替代关系.....	/ 138
8.4 结论.....	/ 140
<b>第 9 章 普遍服务的权利、责任与价值实现</b> .....	/ 142
9.1 普遍服务应成为公共产品的核心内涵.....	/ 142
9.2 普遍服务的权利.....	/ 143
9.3 普遍服务的责任.....	/ 144
9.4 普遍服务价值的实现.....	/ 145
<b>第 10 章 我国本地电信领域应当进一步引入竞争</b> .....	/ 147
10.1 我国本地电信领域现状.....	/ 147
10.2 我国本地电信领域引入竞争的理论分析.....	/ 148
10.3 我国本地电信领域促进有效竞争的具体对策.....	/ 150
10.4 结论.....	/ 152

第 11 章 TD 产业商用化进程	/ 153
11.1 引言	/ 153
11.2 TD 商用化阶段的划分及原因	/ 154
11.3 每个阶段需要解决的重点问题	/ 156
11.4 结论	/ 158
第 12 章 基于 RPSCP 框架下的我国民航业政府规制改革绩效研究	/ 160
12.1 引言	/ 160
12.2 文献综述	/ 161
12.3 中国民航业的改革与发展	/ 164
12.4 我国民航业产业组织理论分析	/ 166
12.5 规制绩效的数理分析及实证检验	/ 172
12.6 结论	/ 181
第 13 章 电力行业市场化改革效果的实证分析	/ 183
13.1 引言	/ 183
13.2 我国电力行业市场化改革进程的评述	/ 184
13.3 我国电力行业市场化改革效果的实证分析	/ 184
13.4 结论	/ 190
第 14 章 电信业务捆绑的福利经济分析	/ 192
14.1 引言	/ 192
14.2 电信业务捆绑销售的内涵	/ 192
14.3 电信运营商实施业务捆绑的原因	/ 194
14.4 电信行业捆绑销售的福利经济分析	/ 196
14.5 电信行业实施业务捆绑需要注意的问题	/ 198
14.6 结语	/ 199
第 15 章 信息网络融合：理念与规制的创新	/ 200
15.1 网络融合的关键是开放性规则的设计	/ 200
15.2 网络融合的需要不断创新商业化模式	/ 202
15.3 网络融合必须重视普遍服务的实现	/ 204
参考文献	/ 206

# 第一部分 基本问题研究



# 第1章

## 导 论

满足人类社会需求的消费品大致可由私人物品与公共物品组成。其中公共消费品大多由国家指定的部门提供。这些物品（如教育、医疗、交通、通信、电力、供水等）提供的多少及质量的好坏将直接影响到广大消费者生活水平。在这些公共物品中，有些是完全免费的，有一些是收取一定费用的。其中由企业提供的公共物品基本上是要收取一定费用的。那么这些公用企业是否就如同竞争市场中的企业一样按市场需求组织生产及制定价格？它们与一般性企业经营有什么不同？国家应当如何管理及规制这些公用企业？它们经营的根本目标又是什么？它们怎样才能更好满足广大消费者的需求？这也是本书研究中所涉及的内容。

### 1.1 本书的研究意义

#### 1.1.1 国内外研究现状及选题的意义

西方国家很早就开始研究公共物品的问题，在经济理论中涉及公共物品和准公共物品的内容也已形成了一套特定的研究领域。它主要包括政府部门、公共事业以及特定的企业（也就是我们称之为的公用企业）。但是近年来随着社会的发展西方传统理论也受到来自实践的挑战。很多国家都在研究如何提高公用企业（公共物品供给）的效率问题，西方的公用企业也在进行改革。在我国，公用企业管理落后、成本过高、政企不分、服务水平低、产权关系不明等问题已经困扰了我们很多年了。近年来对公用企业的改革已成为研究的热点问题，并且改革已对公用企业及社会产生了影响。但是，更深层次的问题还没有解决，它需要我们进一步的研究。随着我国社会经济发展及市场经济的逐步建立，各方面对公用企业的要求与意见也越来越多。如何在改革中发展与完善我国的公用企业的各种管理制度，不断推出各种符合社会需要的业务、提高其服务水平已成为当前迫切需要解决的问题。目前，国内公用企业的改革已经全面

展开, 各类企业都在探索实践的突破。但由于所涉及的内容与问题很多, 它需要从理论到实际各方面的深入研究与分析。国内外正在形成新的理论来指导公用企业的改革实践。特别是在国内, 很多问题虽然已开始有人研究了, 但成熟的理论并没形成, 中国的公用企业改革还在进行着探索。

在我国, 公用企业所提供的产品及服务具有社会的公益性、有限收益性、规模垄断性等特点, 使其在人们的社会生产、生活中占有非常重要的地位。但公用企业的服务质量及运行效率也越来越不能满足社会发展的需要。从国内及世界公用企业发展的经验教训看, 只有改革才是公用企业今后成功发展的希望。好的改革措施不但能保证国家经济建设的正常发展及公用企业的合理利润的收入, 也应当符合广大消费者的基本利益。改革开放使我国的社会经济有了长足的发展, 经济总量排到了世界第二。但社会发展还远没有达到发达的水平。特别是在公共产品的组织及服务方面, 我国整体水平及消费者的满意程度。这就从客观上要求对我国公用企业的运行发展进行更的系统研究, 并能结合未来的发展实际提出合理的对策建议。因此, 无论从公用企业自身的改革发展看, 还是从国家利益及消费者福利角度来考虑, 研究公用企业的改革发展问题都有重大的现实意义和历史意义。

### 1.1.2 本书研究的内容

公用企业改革发展所涉及的问题较多, 关键是要找出一条切合实际的模式与方法, 即要研究国外的情况, 但又不能完全照搬。国内其他领域成功的经验也不一定完全适合。同时还由于各个公用企业经营环境、发展阶段不同, 他们的发展规律也不是千篇一律。因此要把产业组织理论与他们行业特点及自身规律结合起来, 把中国公用企业的整体规律及个别企业发展问题分别进行研究。

对公用企业的整体性问题, 重点研究公用企业的界定及国家、企业、消费者的权利、义务关系; 国内外公用企业管理与改革的比较研究; 我国公用企业的改革目标与原则研究; 公用企业管理的理论及管理模式研究; 我国公用企业现状及主要问题研究; 我国公用企业改革的重点问题研究; 我国公用企业改革的方案设计利弊分析; 当前应当采取的具体措施与对策。

对不同领域公用企业各自发展规律, 要沿着三个思路展开: 从国内外公用企业发展经验及问题展开研究; 从分析公用企业改革发展关键入手, 进行专题性实证研究。

通过对以上诸问题的研究, 揭示公用企业改革的科学规律。在理论上对公用企业科学管理问题给予研究, 在一定程度上填补国内该领域的空白, 并提出

切实可行的对策，为我国公用企业的改革实践提供理论、决策、操作的科学依据和科学方法。

### 1.1.3 本书的研究价值

#### 1. 创新性

本书把公用企业作为一个系统进行研究，其研究角度、方法、结果及观点均具有创新性，其理论研究将填补国内该领域的空白。其中对公用企业的价格问题、成本问题、服务问题、企业与消费者利益关系问题、市场开放问题、外资进入问题、改革的特殊问题、跨区发展问题、政企关系问题、根本目标等一系列实际问题的研究将达到科学性强、可操作性强的效果。其结论对我国公用企业改革发展具有重要参考价值。

#### 2. 理论意义

在理论上的探索是对经济学中公共物品管理的进一步研究，同时丰富和发展了公共经济学的相关理论方法。其成果具有较高的学术价值。

#### 3. 实践价值

研究成果可为我国公用性企业改革与发展提供理论指导、科学方法及实际操作的参考。课题内容将为各级政府管理部门提供科学决策依据，特别为公用企业今后的改革明确了方向。对还需要进一步改革的公用企业找出突破口，确定发展思路，出台相关政策及对策有着重要的指导作用。它对我国公用企业进一步提升竞争能力、服务水平、运行效率将起到积极的作用。

### 1.1.4 当前公用企业主要存在的问题

改革开放以来，中国加强了对基础性设施及网络的投资力度，每年投入的资金占国家全部投资的很大比重，并且投资力度不断加大。这些使中国严重落后的基础性产业发生了巨大的变化。公用企业自身也得到了很好的发展。其中电信、民航、铁路、电力等行业中的一些企业已成为或正在成为全球的500强。与此同时，对公用企业的改革也在积极的推进之中。大多数公用企业经营领域都从政府统一严格管理阶段走向放松价格管制、放松进入管制、机构改革和产业重组阶段。国字头的央企如电力、电信、民航、邮政、铁路都进行了企业的重组。地方性公用企业如供水、供热、城市交通等领域也在积极引入投资主体。PPP模式（即Public - Private - Partnership，是指政府与私人组织之间，为了合作建设城市基础设施项目，或为了提供某种公共物品和服务，以特许权协议为基础，彼此之间形成一种伙伴式的合作关系，并通过签署合同来明

确双方的权利和义务，以确保合作的顺利完成，最终使合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果，以其政府参与全过程经营的特点受到国内外广泛关注，正在被广泛应用。

公用企业的巨大变化有目共睹。但我们也应当认识到，正在实施中的这场对公用企业的改革将是长期、复杂的。直到目前，在很多方面（如在市场开放、价格管理、有效竞争、政府管制制度、企业权利与义务）依然存在着很多需要解决的难题，公共服务与社会需要的矛盾依然突出。其主要问题集中表现在以下几个方面：（1）虽然国家与地方政府在政策上、财政上、价格上、管理上对公用企业给予了广泛支持，使得短期内我国基础性设施的完备性及技术水平有了很大的改善。但公用企业由于在外部缺少合理竞争与监督机制，在内部缺少科学的激励与约束机制，使其普遍存在着运行效率低、管理不善、资源浪费严重的现象。（2）这些年来，广大消费者在感受到经济发展带来好处的同时，普遍感到公用企业的服务质量与价格不尽人意。虽然大多数的公用企业也都把搞好服务作为企业的重要工作（如铁路、电信、电力部门都把做好服务放在工作重要位置），但公用企业在如何做好服务这个问题上并不理想。企业利益与社会利益的关系始终没有从根本上解决好，特别是在个人、企业、社会、国家之间利益关系上没有更好地确定。这实质上是公用企业的权利、义务、利益的关系不明确所产生的必然结果。（3）当前公用企业普遍存在着收入与效率挂钩不够紧密、工作人员收入分配不合理的现象。这也是这类国有企业需要通过进一步改革来解决的问题。当前，国字号的公用企业的员工收入明显高于其他产业员工的平均收入，甚至在收入明显下降时，员工收入依然很高。这种较高的收入主要是依靠国家与政府给予的优惠政策及在特殊垄断条件下，利用非市场的权力以及低透明度所形成不合理的价格与收费结构所产生的。总之，它不是依靠企业自身努力通过提高效率、提高服务水平、提高消费者的使用价值所产生的真正的合理收入。从产业组织角度看，一些公用企业业务众多，业务之间并没有形成科学的产品成本分摊及准确测算方法，因此其能形成的价格一直存在着很大的争论。（4）企业之间的竞争与合作往往是不公平的，在很多领域中不正当竞争与服务不到位同时大量存在。一些企业凭借垄断优势强行提高自己所垄断产品（如网络设施）的价格，从事专业化的企业，在技术及管理上层层设置屏障，在产业链的各个环节上进行组织上、经营上的控制，使竞争者难以承担经营费用。（5）市场准入不明确，市场竞争不规范。由于一些公用企业所属行业的高垄断性、高技术性及高收益性的特点，使得很多企业都想在这些领域进行发展，但由于政策、法律及规章制度不健全，想进

入的企业不知应当如何进入，就是勉强进入的企业在这样的环境中也难以开展业务（这也是国家未来改革的重点环节之一）。（6）在市场不断变化的时期，大多数公用企业经营领域的市场管制目标及未来走向并不清晰。当前，我国公用企业的业务发展，企业并购等都不是由企业自身所决定，如通信企业的4G牌照、并购、价格等问题都不是由企业自己决定，很多重大决策在事先企业自身并不清楚、利弊没有很好地分析时就已由国家有关部门决定了，这就使企业特别是基层企业的工作人员与管理人员没有远大的目标，很多公用企业的发展还没有形成明确的战略。（7）虽然我国的公用企业也正在进行企业改革及建立现代企业制度，但产权关系、政企关系、责权利益等关系在很多方面依然有太多不明确的地方，特别是企业改革方向不明的问题严重影响了企业及行业的发展。（8）公用企业的总体发展、经营方式、管理模式等多方面都缺少法律规范，消费者的合法权益得不到正常的保证。多年来广大消费者对公用性企业的经营、管理、服务等各个方面提出过大量的意见，但真正及时得到解决的问题很少。虽然我国在这方面制订了一些法律法规，但很多问题不具体，还缺乏正确协调与处理。企业之间、政企之间、消费者与经营者之间利益关系的具体法律规范和管理机制很不健全（如经过二十多年的准备，到目前《电信法》还没出台）。另外，我国加入WTO已走过了最初的过渡阶段。但到目前为止，很多领域对国际化发展与竞争还缺少准备。

上述问题如不解决好，将加重社会各方面的负担，影响社会经济的健康发展，同时也不利于公用企业自身的发展。因此中国的公用企业还将面临改革的不断深入与发展同行的问题。

## 1.2 公用企业改革的基本思路

本书遵循了从理论到实践、从具体到一般的研究思路。从最基础的公用企业管理理论出发，分析了公用企业改革的相关理论，研究了公用企业改革的目标与效率，探讨了公用企业与相关利益者的公平关系，在此基础上分别从政府外部监管及企业内部自身角度，构筑了改革框架，最后提出了我国公用企业改革的基本思路和政策措施。

目前，公用企业在经营、管理、实力及业务经营范围上各有特点，并存在较大的差别。因此对它们的改革与转变不能一刀切。对于一部分能够推向市场的企业或业务，可以通过市场竞争来提高效率与服务水平，但政府要建立规范的法律文件，加强规范性管理以防止不公平的竞争。对基于互联网络的行业性

领域，在今后一段时期内要重点研究三网融合及跨行业、跨地区经营问题。要在制度及规制上打破传统行业及传统思想的束缚，通过体制创新、机制创新、技术创新大规模提高效率、降低成本，改善服务。

中国公用企业在迎接国际化的挑战中实施了一系列的改革。当前正在进一步破除垄断，促进竞争，建立有效的市场结构，在市场竞争中形成能面对国际竞争的大企业，并尽快出台新的法律，使行业管理规范化、科学化、公开化、法制化。可以预见，一定的竞争局面形成后，企业的重组、公司的定位都要随市场的发展而变化，而这一切的变化将主要是以市场为导向的。

未来改革的基本思路应当是：

### 1. 建立相对独立的监管机构

目前，我国公用企业在服务及管理中存在的种种问题，既有损消费者利益又有损公用企业的社会形象，长远看还将限制企业增强竞争力，这是长期以来在公用企业经营领域没有形成规范的市场机制的结果。引入竞争后，企业成为独立的经营主体，但对市场的管理机制并不健全。因此，政府管理部门必须建立符合我国实际的监督管理体系，加强对市场的管理及对公用企业所提供的产品及服务质量监督工作。第一，接受消费者申诉，对损害消费者利益的行为进行调查处理，支持消费者通过法律途径维护自己的合法权益；第二，要支持对公用企业的服务工作的社会监督、舆论监督、司法监督。第三，要通过监管使公用企业的行为规范化、经营合法化、公用企业的服务的价格合理化、社会关心的事情公开化。

我国公用企业监管新框架应当充分考虑到公用企业现实情况与未来的发展需要，与国际潮流基本相一致。公用企业经营领域监管框架构成的基本原则应当是：建立相对独立的，依法公开办事、科学规范市场、分层管理的监管机构。国家建立起了对公用企业的监管机构，使政企分开，就会为下一步的企业改革打下良好的基础。

### 2. 建立与完善符合实际的法律法规体系

在公用企业经营的领域中，很多法律方面的文件需要全面制订与修改。如反垄断法、投资法、市场进入规则、网络企业的互联互通规则、规制下的产品与服务价格、消费者享受普遍服务权利、企业跨地区经营与重组等都需要明确。只有在法律上明确了企业的权利与责任才能保证其经营上的合理性，最终使消费者的福利得以实现。

### 3. 加强公用企业自身改革

公用企业自身的改革，将是在不断完善与规范的市场环境中，在 WTO 国

际化竞争的框架下进行。真正意义上的企业重组、引入战略性投资伙伴、股份制改造等一系列规范性的现代企业制度下的其它类型企业中证明好的东西在公用企业中也存在，同时公用性企业也要在改革中不断地摸索出一套符合自身发展要求的管理模式来。使企业在公平的管理中通过规范的管理与有序竞争提高效率与服务水平。

#### 4. 对公用企业经营中特殊问题的处理

公用企业不同于一般性企业，它承担着对社会公众服务的责任。一旦其经营失败，不能像其它一般企业那样，只负少量的有限责任，而社会公众的利益及服务的连续性必须保证。这些应当由国家管理部门负责约束，并最终由企业及国家进行保证。正是由于此问题的存在，公用企业的管理方式也不同于一般企业，比如对其经营者的激励与约束机制有别于一般公务员与一般企业经营者，这些都要在实践中不断探索。

总之，只有解决了公用企业的合理公平进入、市场规范、企业正常退出、资源配置的透明性及企业内部的效率化运行机制，才能使公用企业的发展走向良性循环之路，而这一切必须通过一系列的改革来实现。