

- ▶ 中国公共经济与公共政策研究报告（第二辑）
- ▶ 教育部人文社会科学研究规划基金项目
- ▶ 济南市市政公用事业局重点研究项目

市政公用事业改革 与监管研究

（中英文版）

STUDY ON THE
REFORM AND REGULATION OF
MUNICIPAL PUBLIC UTILITIES

曹现强 贾玉良 王佃利 等著



中国财政经济出版社

- 中国公共经济与公共政策研究报告（第二辑）
- 教育部人文社会科学研究规划基金项目
- 济南市市政公用事业局重点研究项目

市政公用事业改革 与监管研究

（中英文版）

STUDY ON THE
REFORM AND REGULATION OF
MUNICIPAL PUBLIC UTILITIES
曹现强 贾玉良 王佃利 等著



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

市政公用事业改革与监管研究：教育部社科规划项目成果：中英文版/曹现强等著. —北京：中国财政经济出版社，2009. 10

（中国公共经济与公共政策研究报告；2/樊丽明主编）

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1573 - 0

I. 市… II. 曹… III. ①公用事业 - 经济体制改革 - 研究报告 - 中国 - 汉、英②公用事业 - 监督管理 - 研究报告 - 中国 - 汉、英 IV. F299. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 063866 号

责任编辑：杨 静

责任校对：张全录

封面设计：天女来

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

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 26.75 印张 533 000 字

2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月北京第 1 次印刷

印数：1—1500 定价：50.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1573 - 0/F · 1363

（图书出现印装问题，本社负责调换）

本社质量投诉电话：010 - 88190744

《中国公共经济与公共政策研究报告》

编辑委员会

主 任：樊丽明

副主任：于国安 李齐云

委 员（按姓氏笔画为序）：

丁言强	李 文	李士雪	李铁岗
岳 军	孟凡利	孟庆跃	赵梦涵
高鉴国	曹现强	楚成亚	

总序



初春时节，经山东省公共经济与公共政策研究基地学术委员会委员认真甄选的、第二批5本公共经济学专著即将付梓问世。它们分别是纳入《公共经济与公共政策齐鲁文库》系列的《社会捐赠及其税收激励研究》、《新型农村合作医疗制度需方公平性研究》、《公共卫生体系研究——功能、资源投入和交易成本》和《公共产品供给主体选择与变迁的制度经济学分析》以及进入《中国公共经济与公共政策研究报告》（第二辑）的《市政公用事业改革与监管研究》。我谨向这几位崭露头角的青年学者们表示衷心的祝贺和美好的祝福！

纵观基地资助出版的10本著作，有着如下共性：第一，选题的前沿性。作者热切关心当下中国发展改革中的重大公共经济问题，密切关注国际公共经济学研究前沿，或选择较为具体的新农村建设、中国农村教育、农村合作医疗、公共卫生体系、节约能源、社会捐赠、公用事业改革与监管等为题进行研究，或将较为理论化的公共品的供给效率、供给方式变迁、政府供给中的行为模式等问题作为选题进行系统分析，条分缕析，丝丝入扣。第二，方法的规范性。中青年作者不仅普遍运用统计计量、博弈演化等现代主流经济学研究方法，还注重深入基层进行社会访谈和问卷调查以掌握第一手资料，或尝试在课堂之上组织社会实验以模拟仿真不同的人类行为环境，或邀请专家组织咨询评价以建立评价指标体系，并学习和吸收其他学科的研究优势与最新进展。整体而言，研究范式清晰，分析方法规范。第三，观点的创新性。前沿选题与科学方法的结合，加之作者的勤恳努力，一并造就出这批富有创新的研究成果。仅就此次入选的五本专著来看，分别就税收激励社会捐赠的机理与效应、新型农村合作医疗制度的需方公平性、公共卫生服务供给中的交易费用的测算、公共产品主体选择标准的理论模型以及中国市政公用事业监管体制建设等展开了较为深入系统的研究，不少结论颇有新意。

时光飞逝，山东省公共经济与公共政策研究基地已挂牌运转一年有半。一年

多来，在学者师生们的共同努力下，在社会各界的鼎力支持下，基地同仁们同心同德，认真履行研究、育人、资政三大职责，取得了令人鼓舞的成绩：基地教授们联合申请的公共经济学博士专业已获国家批准，研究生合作指导渐入佳境；举行“当前宏观经济背景下的农村发展与公共服务研讨会”，组织双周公共经济学讨论班近 20 期，探讨争鸣蔚然成风；鼓励师生参加各种类型的国际国内学术交流，师生共同参与课题研究和社会调查，团队研究优势互补；筹办“地区层面的公共经济学国际研讨会”，与法国、荷兰、美国高校的相同学科形成密切合作关系，师生的国际交流与合作趋于深入。基地正朝着“国内有重要地位国际有一定影响的重点研究和咨询基地、活跃开放的学术交流基地和高水平的公共经济与政策高层次人才培养基地”的建设目标努力迈进。

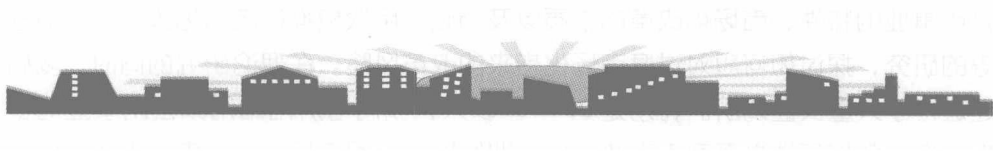
为了两批专著如期且高质量出版，从文字编辑、版式选择，到书稿校对、装帧设计，经济科学出版社的吕萍副总编和中国财政经济出版社的赖伟文副总编及赵力女士都倾注了许多心血。难忘他们的精诚合作，感谢他们的热情支持！

是为序。

樊丽明

2009 年立春于山东大学

前言



市政公用事业发展是关系民生幸福、和谐社会建设的基础工作，是公众评价地方政府执政能力和管理水平的重要内容，直接影响着政府的形象。因此，市政公用事业的发展不仅是推动经济繁荣、社会发展、人民安居乐业的基础，而且是地方政府履行职能，满足现代社会对政府的责任性、回应性和有效性需求的重要领域。

我国市政公用事业的发展经历了一个曲折的历程。计划经济时期主要采取了政府统包、国有企业垄断经营的模式，尽管其对于推动当时的城市发展发挥了重要作用，但行业结构的封闭性、市场结构的独占性和法人治理结构的一元性，导致了效率不高、服务水平低、财政压力大等弊端。因此，20 世纪末以来，同西方国家放松规制的自由主义改革有些类似的是，我国逐步放开市政公用领域，主张引入市场的力量来提高市政公用事业的供给效率，并在一段时期内形成了市场化改革的浪潮。改革效果是明显的，如减少了政府部门对微观经济的操纵和干预；公用企业的运行效率、管理水平有所提高；政府对公用事业的补贴减少；推动了政府职能的转变等。但不容忽视的是，由于有些地方政府没能准确把握改革的目标和方向，对市场化改革理解得比较片面，实践中也遇到了一些困扰。如“市场化”的作用在实践中常常被人为放大，对公用事业的本质特征有所忽视；政府“掌舵”的价值追求和方式受到置疑，公共服务的责任弱化；出现了市政公用事业资源分配不公的现象。

近年来，随着社会经济的发展、城镇化进程加快和人民生活水平的提升，人们对市政公用事业的服务质量和水平要求越来越高。如何在新的时代背景下推进市政公用事业健康、快速、可持续地发展，着力改善民生，促进服务型政府建设，成为政府、学者、社会公众共同关注的焦点问题。与建设服务型政府的改革目标相适应，市政公用事业的发展需要新的转型，需要在发展理念、运作机制和管理方式等方面进行进一步地变革和创新。

本书就是在这一背景下研究的成果。2005 年我们承担了教育部社科规划基金项目——“城乡公用事业市场化改革的风险防范与控制”，开始探讨在市政公用领域如何正确处理政府与市场的关系，提升市政公用服务的水平，基于对市政公用事业的特性、市场化改革的本质以及市政公用领域推行市场化改革的适应性等的研究，探讨如何应对过度市场化带来的改革风险。在理论研究的同时，我们还进行了大量实证调研。特别是 2006 年以来，我们与济南市市政公用事业局长期合作，就如何推进济南市市政公用事业发展进行跟踪研究。济南市市政公用事业近些年来进行了卓有成效地改革，他们直面发展中存在的问题，着力推进竞争机制的引入和政府监管体系的完善，并不断探索提升市政公用服务的新路径，进行了大量的制度和机制的创新。当然改革中也遇到了许多体制和制度上的障碍和问题。对济南市市政公用事业发展的实证研究，为我们在更高层面上探讨我国市政公用事业发展提供了宝贵的资料和分析依据。通过研究我们认为，市政公用事业的发展事实上有赖于社会多元力量的共同参与，有赖于一种复合式的制度安排。市政公用事业的发展应坚持以公众利益为导向，在引入市场机制的过程中应强化政府责任，积极倡导公众参与，建立政府、市场和社会的良性互动关系，以此不断提升市政公用事业的供给效率和服务水平。

本书分为研究总报告和分报告两部分。总报告共分四章，在系统梳理中西方市政公用事业发展历程的基础上，集中分析了我国市政公用事业传统治理模式的弊端和片面强调市场化改革出现的问题，提出了重构政府—市场—社会关系，实施合作治理的理论，并就实现的路径和对策进行了探讨。最后报告在强调市政公用事业发展需要多元主体参与的前提下，指出应突出政府主导作用的发挥，着力构建规范、高效、公正的政府监管机制以防范市场风险，这也是本报告的落脚点。报告对政府监管的理论、内容和路径进行了较为系统地分析。分报告由六部分组成，在主报告的理念和相关理论分析的基础上，选择济南市市政公用事业为实证分析对象，从公共交通、供水、污水处理、供气、供热、市政道路六个行业入手，详细探讨了发展中的成就和面临的问题和困难，从政府监管机制的完善、事业单位改制、企业经营效率的提高、公共服务提升等方面，提出了建设性的思路和对策。另外，为便于国际交流，我们将报告的主要内容翻译成英文，并纳入本书一同出版。

本书是项目组全体成员集体研究的成果。济南市市政公用事业局局长、山东大学合作导师、城市发展与公共政策研究所特约研究员贾玉良和曹现强承担了项目的总体设计和组织，并一起会同王佃利对报告进行了修改和总纂。具体分工为：主报告第一、二章，曹现强、贾玉良、宋学增、杜志、陈磊；第三章，高

原、张丽萍、宋学增；第四章，曹现强、王佃利、宋学增；分报告一，王佃利、杜志、匡晓慧、杨帆、卢鑫、张东华；分报告二、三，张丽萍、王涛、张然、王春进、刘又渊；分报告四，高原、王学伦、唐丽佳、郝志荣、于冰、侯磊；分报告五，黄春蕾、成丕德、陈秀娟、李艳丹、王文圣；分报告六，王佃利、陈磊、吴永功、王欣欣、殷悦。

本课题研究采取了访谈调查、问卷调查、归纳分析、比较分析等研究方法，调研的任务比较繁重。在调查研究过程中，我们得到了济南市市政公用事业局、济南市建委、济南市政府政策研究室，以及青岛、南京、广州、徐州、无锡、深圳等市政公用主管部门同志的鼎力支持和配合，为我们获取一手资料提供了无私的帮助，在此表示由衷的感谢。

市政公用事业的治理模式问题，特别是监管体系的完善是目前公共管理研究的新课题，迫切需要不断研究和探索。在本书付梓之际，我们深感研究在理论深度和分析论证方面还存在着诸多不足，敬希同行专家和广大读者批评指正。在写作过程中，我们参考了许多学者的研究成果和大量资料，在此，向著作者表示深切的感谢和敬意！

曹现强

2009年4月于济南

目 录



主报告 市政公用事业改革与监管研究	(1)
第一章 引论	(3)
第一节 关于市政公用事业的基本认识	(6)
第二节 西方国家市政公用事业的发展与改革	(12)
第三节 我国市政公用事业的发展历程	(24)
第二章 我国市政公用事业的发展模式	(29)
第一节 我国市政公用事业传统管理模式	(30)
第二节 我国市政公用事业改革剖析	(36)
第三节 市政公用事业发展的目标模式——合作治理模式	(42)
第三章 市政公用事业的改革路径与对策	(55)
第一节 市政公用事业的改革目标与原则	(56)
第二节 市政公用事业改革的基本路径	(60)
第三节 市政公用事业改革的配套措施	(67)
第四章 市政公用事业监管体系的建立与完善	(71)
第一节 市政公用事业监管的理论研究	(72)
第二节 市政公用事业监管内容分析	(79)
第三节 完善市政公用事业监管的路径	(86)
分报告 基于济南市市政公用事业的实证研究	(93)
分报告一 济南市公交行业改革与监管研究	(95)
一、城市公交行业的基本定位和运行机制	(97)
二、济南市城市公共交通发展的基本概况	(103)
三、我国现行公交管理体制及运营模式	(109)
四、济南市公共交通发展中的问题与挑战	(115)

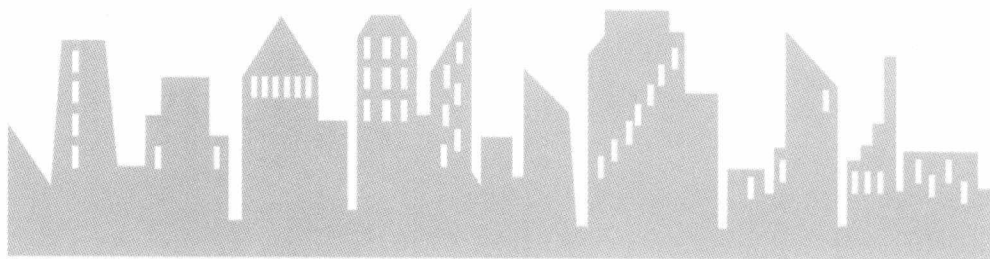
五、济南市公共交通改革与监管分析	(128)
分报告二 济南市城市供水改革和监管研究	(147)
一、城市供水的行业特征	(149)
二、国内外供水行业改革和监管的基本情况	(151)
三、济南市供水行业的改革	(159)
四、济南市供水行业的监管	(167)
分报告三 济南市污水处理行业改革和监管	(181)
一、城市污水处理行业的基本特征	(183)
二、我国污水处理行业市场化改革的状况	(186)
三、济南市污水处理行业市场化改革概况	(189)
四、建立规范的城市污水处理市场化制度	(190)
五、完善城市污水处理行业监管体系	(192)
六、污水资源化与济南市城市水业统一管理	(194)
分报告四 济南市集中供热改革与监管研究	(197)
一、城市集中供热行业特性及其业务类型分析	(200)
二、我国城市集中供热改革与监管经验借鉴	(204)
三、济南市集中供热现状分析	(209)
四、济南市集中供热改革探讨	(217)
五、济南市集中供热监管分析	(235)
分报告五 济南市燃气行业改革与监管研究	(247)
一、城市燃气行业的基本特征	(249)
二、我国其他城市燃气行业改革的经验借鉴	(253)
三、济南市燃气行业改革分析	(256)
四、济南市燃气行业监管体制的构建	(262)
五、济南市燃气行业政府监管的重点	(266)
分报告六 济南市城市道路养护改革与监管研究	(287)
一、城市道路养护的特征分析	(289)
二、济南市城市道路养护管理现状	(291)
三、济南市城市道路养护管理问题分析	(296)
四、济南市城市道路养护管理机制的改革探讨	(300)
五、济南市城市道路养护市场化改革探讨	(303)
参考文献	(406)

Contents



Main Report		(311)
Chapter 1	Introduction	(311)
Chapter 2	The Development Model of Municipal Public Utilities in China	(321)
Chapter 3	The Path and Countermeasures of Municipal Public Utilities Reform in China	(341)
Chapter 4	Study on Regulation System of Municipal Public Utilities in China	(349)
Sub-report		(357)
Sub-report I	Research on Reform and Regulations of Public Transportation Industry in Jinan	(357)
Sub-report II	Research on the Reform and Regulation of Urban Water Supply in Jinan	(365)
Sub-report III	The Reform and Regulation of Wastewater Treatment Industry in Jinan	(373)
Sub-report IV	Research on the Reform and Regulation of Central Heating in Jinan	(381)
Sub-report V	Research on the Reform and Regulation of Gas Industry in Jinan	(391)
Sub-report VI	Research on the Reform and Regulation of the Urban Road Maintenance in Jinan	(399)

主 报 告



市政公用事业改革 与监管研究

第一章 引 论

市政公用事业作为城市重要的基础设施，是城市经济和社会发展的重要载体，其发展水平的高低直接关系到城市发展的现代化水平及城市居民的生活水平。市政公用事业具有显著的基础性、先导性、公用性和自然垄断性。根据传统理论，市政公用事业应该实行政府直接投资并由国有企业垄断经营。事实上，绝大多数国家的市政公用事业都采用或曾采用这种治理模式。

20 世纪 70 年代末以来，随着理论研究的新突破和世界性的政府管制改革潮流的兴起，为提高效率和缓解政府财政压力，围绕着在适用的市政公用事业领域打破垄断并引入竞争机制以提高效率、引入民营资本以形成多元供给结构和建立严格有效的政府监管体制等改革策略，^① 西方各国相继推动了大规模的市政公用事业领域的治理变革，并形成了波及全球的改革浪潮。各国市政公用事业改革的政治经济背景的具体差异导致不同国家形成了不同的改革模式。但是，这场改革浪潮所要涉及的核心问题却是相同的，即变革市政公用事业物品或服务的供给结构和方式——形成适合当前社会状况的多元供给主体和多元供给方式相结合的治理模式，以实现市政公用事业同时承载的相互矛盾的双重目标——社会福利的最大化和企业利润的最大化。

新中国成立以来，受传统体制和传统认识的影响，我国市政公用事业一直实行政府直接投资、国有企业垄断经营的治理模式。政府通过成立国有企业以直接生产的方式提供市民所需的产品和服务，控制了市政公用事业投融资、生产、运营和管理的全过程。随着改革开放的深入推进和市场经济体制的逐步确立，这种政府垄断经营的方式日益暴露出经营效率低下、产品和服务单一、服务低效、消

^① 胡德超、蔡玉胜：“城市公用事业管理体制改革的国际经验及启示”，《经济纵横》，2007 年第 4 期。

费者缺乏选择权、财政压力过大等弊端。改革开放后，为解决供需矛盾、减轻政府财政负担、提高企业生产效率和服务质量等问题以促进市政公用事业的健康发展，围绕着改变经营方式、转变政府职能、改革国有企业、增加市场主体、增强市场竞争性、改革监管体制、转变监管方式、完善法律法规等方面，我国政府开始推进市政公用事业的改革。经过 30 年改革与发展的历程，我国市政公用设施规模逐步扩大，水平不断提高；行业垄断局面已经打破，初步建立了多元化的投融资体制及运营体系，初步形成了竞争格局；市政公用企业的运营效率不断提高，服务质量与经济效益大为提高；政府职能不断转变，相应的立法、服务、监管等系统配套措施开始逐渐完善，市政公用事业改革已经进入了一个新的发展阶段。

但是，我国市政公用事业改革与其他行业相比仍是滞后的，改革的广度和深度都不足，在改革过程中仍然存在着一定的障碍和问题，例如对市政公用事业改革与发展的理念与认识上仍存在偏颇、改革模式和操作方法尚不规范、改革的相关政策配套不完善、政府监管体系建设相对滞后、市政公用事业发展的资金缺口仍然较大。然而，随着中国城市的大规模扩张和城乡一体化进程的加快，经济社会对市政公用事业等基础性服务的需求不断膨胀，需求类型日益多元，需求层次不断提高。因此，改革与发展仍是市政公用事业领域的统领词，市政公用事业改革仍是当前政府治理变革的一大热点与难点。

中国市政公用事业改革的难点之一在于传统的市政公用事业治理模式脱胎于高度集权的中央计划型政治经济体制。作为一种既非“行政垄断”又非“自然垄断”的市政公用事业“垄断”，它实质上只是一种低效落后的制度安排的结果，因而，中国市政公用事业改革的出发点建立在非常薄弱的制度基础之上。^①在市政公用事业领域缺乏市场竞争、明晰产权及市场结构僵化的情况下，在现有薄弱的制度基础上，令人不得不考虑被其他国家所证明的行之有效的改革举措在我国实施所必需的环境和条件。这是我们在思考市政公用事业改革路径时应特别注意的问题之一。另一个值得关注的问题是，在目前的制度环境下，引入竞争仍然面临着包括决策者的政治意愿、所涉利害关系方甚至监管机构的抵制以及各种形式的市场准入壁垒等诸多问题。^②

中国市政公用事业改革的另一个难点是市政公用事业改革中的市政公用事业

① 张昕竹、让·拉丰、安·易斯塔什：《网络产业：规制与竞争理论》，社会科学文献出版社 2000 年版，第 87 页。

② 史际春、肖竹：“反公用事业垄断若干问题研究——以电信业和电力业的改革为例”，《商法研究》，2005 年第 3 期。

监管问题。市政公用事业的自然垄断性、网络性、公益性、基础性等特征，决定了市政公用事业市场是市场机制作用失灵的领域。因为如果任由自然垄断的企业自由定价，它就会将价格定在垄断高价上。这种情况往往既降低了效率，又损害了公平。然而由政府直接经营自然垄断企业也有很多问题。首先，即使政府将价格定得较低，也会存在非价格垄断，即较少的供给、较差的服务，在供给和付费方面制定有利于自己、而不利于消费者的规则，让消费者付出排队等待等非货币的代价。这种非价格垄断往往因政府的行政权力而得到加强。其次，在经营管理方面，国有企业弊端加上自然垄断地位，政府经营自然垄断企业不仅效率很低，而且因价格受到控制而无法判断亏损的原因，亏损反而成了自然垄断企业的普遍现象。^① 因此，无论是由自然垄断的企业经营还是由政府垄断经营，建立完善的市政公用事业的监管体制都是必需的。从一定意义上说，加强市政公用事业监管是深化市政公用事业改革的重要内容，而健全的市政公用事业监管体系又是推进市政公用事业改革的重要保障，市政公用事业监管应贯穿于市政公用事业改革的全过程。但是，总体上看，我国政府监管改革却严重滞后于市政公用事业的改革进程，市政公用事业的监管依据、监管主体、监管内容、监管方式等都还处于探索阶段，在监管实践中存在着监管意识不强，监管工作难以落实，监管能力薄弱和监管效率低下等问题，严重阻碍了我国市政公用事业的改革与发展。

自改革开放初始决策层破题以来，改革就一直是市政公用事业领域主导性的话语。解决以上困惑和难点，促进我国市政公用事业改革与发展的顺利推进，必须要用全新的理念加以引导和相应的改革理论加以指导，特别是需要涵盖从理念引导层面到操作指导层面的系统的全方位的市政公用事业改革理论。30年的改革实践、不断完善的研究理论和国外改革的成功案例等已经为我们提供了足够深广的视野来重新审视当前我国的市政公用事业改革。作为一种尝试，我们选择了“市政公用事业改革与监管”这一主题，紧紧围绕着我国市政公用事业改革与发展的核心问题，努力在解答以上困惑和难点中寻求突破。

遵循研究的一般思路，我们在本章的第一节中对研究对象的基本认识进行了梳理和界定，包括市政公用事业的内涵、特性、地位及作用，监管的内涵及市政公用事业监管的作用和主要内容；第二节介绍了西方国家的市政公用事业发展、改革及监管历程和内容，并简要介绍了其对我国的启示与借鉴意义；在第三节，我们对我国市政公用事业的发展历程作了简要的回顾，以便为后文论述的展开提供现实背景和历史视野。

① 盛洪：“开拓市场经济的‘边疆’”，《金融经济》，2003年第2期。