

市政公用事业监管体制与 激励性监管政策研究

本书试图运用新兴的管制经济学原理，为建立符合社会主义市场经济体制要求的我国市政公用事业监管体制设计一个基本理论框架；并通过实地调研、案例研究等途径，对市政公用事业激励性监管理论与政策作了专题研究……

仇保兴 王俊豪 等著

中国社会科学出版社

国家住房和城乡建设部重点研究项目

浙江省哲学社会科学重点研究基地

——浙江财经学院政府管制与公共政策研究中心研究成果

市政公用事业监管体制与 激励性监管政策研究

仇保兴 王俊豪 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

市政公用事业监管体制与激励性监管政策研究/仇保兴, 王俊豪等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5004 - 8381 - 6

I. ①市… II. ①仇…②王… III. ①公用事业—监督管理—研究—中国 IV. F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 226672 号

策划编辑 卢小生 (E-mail: georgelu@vip.sina.com)

责任编辑 卢小生

责任校对 郭 娟

封面设计 杨 蕾

技术编辑 李 建

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>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 丰华装订厂

版 次 2009 年 12 月第 1 版 印 次 2009 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16 插 页 2

印 张 15.25 印 数 1—6000 册

字 数 189 千字

定 价 30.00 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

序

本书是在国家住房和城乡建设部研究项目“中国市政公用事业监管体制研究”和“城市污水处理过程中提高生物需氧量(COD)削减量的激励性监管政策研究”的最终成果基础上撰写而成的。

由于市政公用事业具有地区垄断性、网络性、公益性、外部性等特点，长期以来，传统经济理论认为，在市政公用事业领域不可能存在多家竞争性企业，否则，就会造成规模经济损失，大大增加成本，甚至造成企业不能维持简单再生产。因此，市政公用事业是一个典型的市场失灵领域，不可能发挥市场竞争机制的作用，并主张在一定的地域范围内，由一家或极少数几家国有企业垄断经营。

根据上述传统理论，在市政公用事业中应该实行由政府直接投资、国有企业垄断经营的管理体制。在新中国成立后的很长一个时期里，对市政公用事业就是基本上实行这种管理体制。其主要特征是：企业由政府建，企业领导由政府派，资金由政府拨，价格由政府定，企业盈亏由政府统一负责，不存在任何经营风险。即实行政企合一的管理体制。这种体制在新中国成立后处于资源普遍短缺，市政公用事业建设任务重的相当一个时期里，在集中使用资源建设与发展市政公用事业方面曾经发挥了重要的历史作用。但是，随着社会经济和市政公用事业的发展，整个国家经济

体制改革的深入，这种体制的弊端日益明显，严重地影响了市政公用事业的快速发展。

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，鼓励非公有制经济进入包括市政公用事业在内的领域。建设部在2002年12月就制定了《关于加快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》。这些重要政策有力地推动了我国市政公用事业的市场化改革。但是，要取得预期改革效果的一个重要前提条件是，需要相应地改革我国市政公用事业管理体制，打破行业垄断、地区垄断，建立与社会主义市场经济体制相适应的我国市政公用事业监管体制，实行政府对市政公用事业的有效监管，营造一个有利于发挥竞争机制作用的制度环境。同时，市场化改革后，客观上要求我国市政公用事业的政府监管职能不仅要与经营职能相分离，而且，政府的监管职能也要与一般经济管理职能相分离。这又以“倒逼”的势态要求建立与市场化改革相适应的我国市政公用事业监管体制。

我们不难发现，虽然我国不少城市对原有市政公用事业管理体制实行了一定程度的改革，特别是对城市自来水、管道燃气、公共交通、污水和垃圾处理等可营利性的行业实行了市场化改革的探索，并取得了一定的成效。但在政策实践中，一些城市的改革还缺乏明确的指导思想、系统性和全面性，存在缺乏必要的法规体系、监管职能分散、社会监督机制不完善等问题。这导致在市政公用事业市场化改革过程中缺乏明确的目标和科学的程序，并在市场化改革后给政府监管带来了许多困难。同时，由于目前还尚未建立与市场化改革相适应的政府监管体制，在监管方面存在许多盲目性，这将进一步影响政府对市政公用事业的有效监管

和市场化改革的效果，甚至会影响市政公用事业的可持续发展。

为解决上述问题，在我国建立新型的市政公用事业监管体制，不仅要探索不少理论问题，以进一步明确建立市政公用事业监管体制的理论依据、指导思想和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监管体制作深入而系统的研究。

同时，中国市政公用事业的传统监管手段主要是直接的、缺乏竞争的行政手段，对被监管者缺乏激励性。因此，在市场经济体制下，制定与实施市政公用事业监管政策的基本思路是：充分发挥市场机制的积极作用，更多地运用经济的、法律的监管手段，尽可能采取监管与竞争相兼容的激励性政策措施，在监管中模拟市场竞争机制，提高市政公用事业的运行效率。

正是基于上述思考，本书试图运用新兴的管制经济学原理，为建立符合市场经济体制要求的我国市政公用事业监管体制设计一个基本理论框架；并通过实地调研、案例研究等途径，对市政公用事业激励性监管理论与政策作了专题研究。

本书由一个主报告、三个分报告和两个附录组成。主报告探讨了有关我国市政公用事业监管体制的八个基本问题，为我国市政公用事业监管体制构建了一个基本理论框架。三个分报告主要以激励性监管理论为基础，分别对城市污水处理过程中提高 COD 削减量的激励性监管政策、特许经营理论及其应用和地区间比较竞争理论及其应用等激励性问题作了专题研究。附录 1 对传统的投资回报率定价制度下，可能产生的低效率的 A—J 效应作了论证；附录 2 介绍了建设部的三个相关重要文件。这些共同形成了本书较为完整的理论体系。

本书是集体智慧的结晶，参加项目研究的有：国家住房和城乡建设部、浙江财经学院、浙江工商大学、浙江工业大学等单位。

本人作为研究项目的顾问，提出项目研究的基本目标和总体思路；浙江财经学院王俊豪教授作为项目主持人，主要负责项目的整体设计和撰写研究报告。研究项目其他成员在项目论证、实地调研、参与撰写研究报告等方面都发挥了各自的作用。参加项目研究的有：国务院国有重点大型企业监事会李东序主席；国家住房和城乡建设部陈蓁蓁副司长、刘贺明副司长、曹燕进调研员、王欢调研员；浙江财经学院王建明副教授、魏遐教授、李云雁博士生；浙江工商大学周小梅教授；浙江工业大学李军教授，等等。上述参加研究工作的既有从事政府监管理论研究的专家学者，又有长期从事市政公用事业管理工作、经验丰富的同志，他们优势互补，通力合作，本书就是理论工作者与实际工作者共同努力的研究成果。

由于本书的研究内容较为广泛，而且，根据我国实际，对市政公用事业监管体制的研究工作还比较薄弱，可资参考的文献资料有限，加上笔者水平有限，在本书中难免存在一些缺陷，敬请大家批评指正。

仇保兴

2009年9月于北京

《中国市政公用事业监管体制研究》 项目论证与评估意见

2005年9月24日，在北京新世纪饭店召开了《中国市政公用事业监管体制研究》项目鉴定会。项目鉴定组专家听取了有关该项目的介绍，经过认真讨论，得出如下论证与评估意见：

1. 在市政公用事业领域市场化改革过程中如何有效地政府监管是深化我国经济体制改革的一项重要内容，该研究项目针对市场取向改革的需要，对我国市政公用事业监管体制作了系统而深入的研究，具有重要的理论和实践意义。

2. 该研究项目以政府管制（监管）理论为基础，借鉴国外有关市政公用事业的监管经验，在广泛调查研究的基础上，紧密结合我国实际，为我国市政公用事业监管体制构建了一个基本理论框架。

3. 该研究项目对建立与社会主义市场经济体制相适应的我国市政公用事业监管体制的理论依据、基本框架、监管机构、主要监管内容、激励性监管方法等基本问题作了深入研究。研究思路清晰，方法规范，内容丰富，现实性强。

4. 该研究项目对我国建立市政公用事业监管体制有理论创新，提出的一些政策思路 and 措施，对政府制定有关法规和政策具有重要的参考价值。

该研究项目涉及面广，在目前正在全国推进的市政公用项目特许经营监管方面有待于进一步深化研究，其理论研究成果还有待于实践检验，并不断加以完善。

鉴定组专家认为，该研究项目理论层次高，论证充分，有理论创新，在全国同类研究中处于领先水平。一致同意该项目通过鉴定。

论证与评估专家组组长：张卓元

2005 年 9 月 24 日

《城市污水处理过程中提高 COD 削减量的 激励性规制政策研究》项目评审意见

2008 年 11 月 11 日，在住房和城乡建设部召开了《城市污水处理过程中提高 COD 削减量的激励性规制政策研究》项目评审会。项目评审组专家听取了有关该项目的介绍，经过认真讨论，得出如下评审意见：

1. 该项目以提高 COD 削减量这一国家治理水污染的核心指标为目标导向和重要内容，对城市污水处理过程中提高 COD 削减量的激励性规制政策作了较为系统而深入的研究，具有重要的理论和实践意义。

2. 该研究项目以新兴的管制（监管）经济学理论为基础，在调查研究的基础上，针对我国污水处理的现状，设计提出按照污水处理企业的 COD 实际削减量支付污水处理费的激励性规制政策的理论框架和实施对策，具有创新性。

3. 该研究项目提出的政策思路、实施对策和政策建议，对政府制定有关法规和政策及行业监管具有重要的参考价值。

评审组专家认为，该研究项目涉及面广，研究难度较大，在全国同类研究中具有领先水平。一致同意该项目通过评审。

建议：吸纳相关研究项目成果，选择 2—3 个地区与地方政府合作，进行示范应用研究，进一步完善并落实课题提出的成果和建议，形成指导性行业管理政策。

专家评审组组长：宁序彤

2008 年 11 月 11 日

目 录

主报告 市政公用事业监管体制研究

一 监管的概念与市政公用事业监管	(3)
二 市政公用事业管理体制的现状及其问题	(10)
三 市政公用事业市场化改革与建立监管体制的 理论依据	(19)
四 市政公用事业监管的国际经验及其启示	(32)
五 市政公用事业监管体制的理论框架	(43)
六 市政公用事业的监管机构	(50)
七 市政公用事业监管的主要内容	(60)
八 市政公用事业的三种激励性监管方法	(77)
本研究报告小结与若干政策建议	(84)

分报告 市政公用事业激励性监管理论与政策研究

分报告一 城市污水处理过程中提高 COD 削减量的 激励性监管政策研究	(93)
一 城市污水处理的技术经济特征	(96)
二 提高城市污水处理厂 COD 削减量的意义	(102)

三	城市污水处理现行监管政策及问题分析	(106)
四	提高 COD 削减量的激励性监管政策的 基本思路	(124)
五	COD 削减量的测定技术	(130)
六	COD 削减量的成本核算	(135)
七	城市污水处理激励性价格监管政策目标	(139)
八	运用特许经营理论制定城市污水 处理初始价格	(142)
九	城市污水处理激励性价格调整模型的设计	(147)
十	提高 COD 削减量的激励性监管政策的 实施对策	(153)
十一	提高 COD 削减量的激励性监管政策的 配套措施	(163)
	本研究报告小结与若干政策建议	(179)

分报告二 特许经营理论及其应用

——以杭州市赤山埠水厂特许经营权的

招标投标为例

一	特许经营理论的基本特点	(185)
二	特许经营理论在实际应用中的关键问题	(186)
三	特许经营理论的一个应用实例	(190)
四	结束语	(193)

分报告三 地区间比较竞争理论及其应用

一	对地区间比较竞争理论的简单描述	(194)
二	地区间比较竞争理论模型	(195)
三	地区间比较竞争理论的实际应用	(197)

附 录

附录 1 投资回报率定价导致的低效率 A—J 效应	(201)
附录 2 国家建设部的三个相关文件	(205)
关于加快市政公用行业市场化进程的意见	(205)
市政公用事业特许经营管理办法	(210)
关于加强市政公用事业监管的意见	(216)
主要参考文献	(223)

主 报 告

市政公用事业监管体制研究

本研究报告旨在探讨市政公用事业监管体制的现状、问题及改革方向。报告首先分析了市政公用事业的重要性和监管体制的现状，然后指出了当前监管体制存在的主要问题，最后提出了改革的方向和具体措施。报告认为，建立健全的监管体制对于提高市政公用事业的服务质量和效率具有重要意义。

本报告讨论有关市政公用事业监管体制的若干核心问题，主要内容包括：（1）监管的概念与市政公用事业监管；（2）市政公用事业管理体制的现状及其问题；（3）市政公用事业市场化改革与建立监管体制的理论依据；（4）市政公用事业监管的国际经验及其启示；（5）市政公用事业监管体制的理论框架；（6）市政公用事业的监管机构；（7）市政公用事业监管的主要内容；（8）市政公用事业的三种激励性监管方法。最后是本研究报告小结与若干政策建议。

一 监管的概念与市政公用事业监管

（一）监管的概念

“监管”是英文“Regulation”的翻译，“Regulation”通常也被译成“管制”或者“规制”。在学术界，很多学者倾向于使用“管制”。例如，在《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中，“Regulation”就被译为“管制”。也有一些学者喜欢使用“规制”，这可能多少受到日本学者的影响。在实际部门，习惯使用“监管”，如金融监管、电力监管、公用事业监管，等等。需要指出的是，无论是“监管”，还是“管制”、“规制”，它们在本质上都是一致的。本报告中，我们统一使用“监管”这个词。

根据字面意思，监管似乎就是“监督与管理”的简称。事实上，监管是有特定含义的。维斯卡西（Viscusi）等学者认为，监管是政府通过法律的威慑来限制个体和组织的自由选择。政府

的主要资源是强制权,监管就是这一权力的体现,其目的在于限制经济行为人的决策^①。美国著名监管经济学家丹尼尔·F.史普博(Daniel F. Spulber)认为,监管是行政机构制定并执行的直接干预市场机制或间接改变企业和消费者供需决策的一般规则或特殊行为^②。而日本学者植草益对监管所下的定义是,社会公共机构依据一定的规则对企业的活动进行限制的行为。这里的社会公共机构一般被简称为政府^③。著名经济学家萨缪尔森则认为,监管是由政府命令企业改变其经营行为的各种规定组成,监管的基本内容是制定政府条例和设计市场激励机制,以控制厂商的价格、销售或生产决策^④。在《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中,监管则被定义为政府为了控制企业的价格、销售和生产决策而采取的各种行动,政府公开宣布这些政策是要努力制止不充分重视“社会利益”的私人决策^⑤。

综合学者们对监管概念的讨论,尽管人们对监管所下定义不同,我们也不难归纳出监管至少具有这样几个构成要素:

(1) 监管的主体(监管者)是政府行政机关(简称政府),通过立法或其他形式对监管者授予监管权。

(2) 监管的客体(被监管者)是各种经济主体(主要是企业)。

① Viscusi, W. K., J. M. Vernon and J. E. Harrington, Jr., 2000, *Economics of Regulation and Antitrust*, Massachusetts: The MIT Press, p. 295.

② 丹尼尔·F.史普博:《管制与市场》,上海三联书店、上海人民出版社1999年版,第45页。

③ 植草益:《微观规制经济学》,中国发展出版社1992年版,第1—2页。

④ 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯:《经济学》,华夏出版社1999年版,第246页。

⑤ 布雷耶尔和麦卡沃伊:《管制与放松管制》,载《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第四卷,经济科学出版社1992年版,第137—143页。