

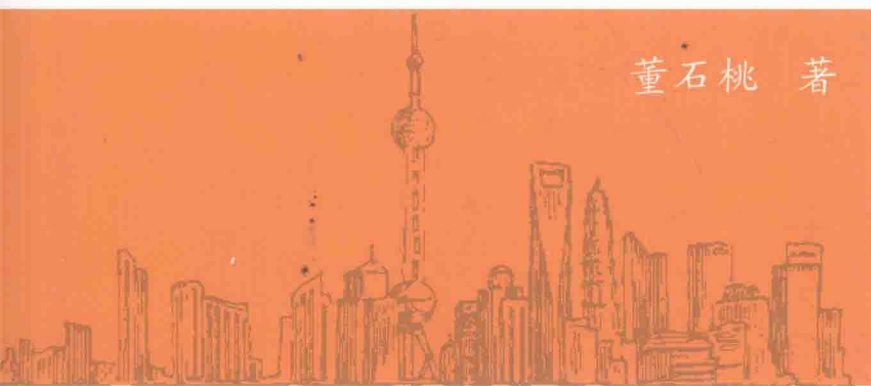
制度创新视域中的城市公用事业
管理体制改革研究

ZHIDU CHUANGXING
SHIYUZHONG DE
CHENGSHI GONGYONG SHIYE
GUANLI TIZHI GAIGE YANJIU

新型城镇化建设与社会治理丛书

总主编 颜佳华

董石桃 著

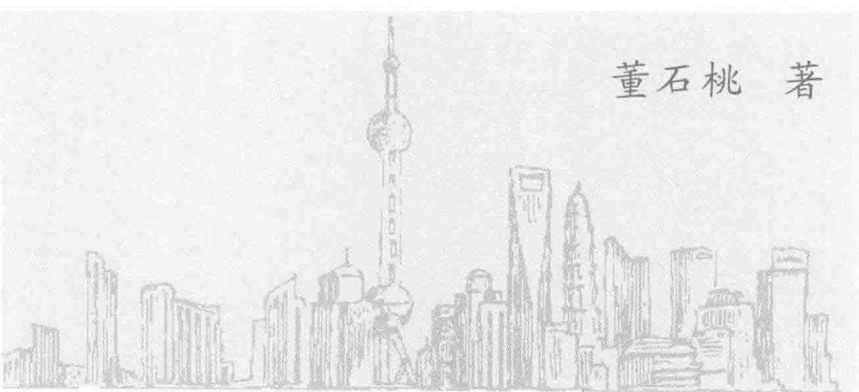


湘潭大学出版社

制度创新视域中的城市公用事业
管理体制变革研究

新型城镇化建设与社会治理丛书
总主编 颜佳华

董石桃 著



湘潭大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

制度创新视域中的城市公用事业管理体制体制改革研究 /
董石桃著. — 湘潭 : 湘潭大学出版社, 2014.12

ISBN 978-7-81128-790-5

I. ①制… II. ①董… III. ①公用事业—管理体制—
体制改革—研究—中国 IV. ①F299.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 299822 号

制度创新视域中的 城市公用事业管理体制体制改革研究

董石桃 著

责任编辑: 熊先兰

封面设计: 舒林媛

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真): 0731-58298966 邮编: 411105

网 址: <http://press.xtu.edu.cn>

印 刷: 长沙鸿和印务有限公司

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 17.75

字 数: 410 千字

版 次: 2014 年 12 月第 1 版

印 次: 2015 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-81128-790-5

定 价: 45.00 元

(版权所有 严禁翻印)

本书由

湖南省“十二五”公共管理重点学科、
教育部特色专业行政管理、湘潭大学学科建设经费
资助

前 言

十八届三中全会提出要“完善城镇化健康发展体制机制”，坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进。这为完善城镇化健康发展体制机制提出了明确目标。我国目前正处于城镇化高速发展阶段，如何引导好城镇化的发展方向，提升城镇化的社会治理水平，拓宽城镇化的社会治理路径，促进国家和社会之间更加有效地融合，是具有重大理论意义和实践意义的课题。

湘潭大学公共管理学院作为全国最早开办行政管理专业的高校之一，曾经出版过《公共管理论丛》、《公共行政与公共管理丛书》等大型学术丛书，并编辑出版了《湖湘公共管理研究》学术辑刊。本套丛书紧扣新型城镇化与社会治理中出现的新问题，比如城市社区建设与社区发展、城镇规划、土地流转、农村社会组织与社会发展、医疗制度改革、文化事业管理、城市公用事业管理改革等学界关注的热点问题展开研究，为经济社会发展提供服务。

本套丛书的作者是我院近年来涌现出来的一批优秀中青年教学科研骨干，均具有国内外名校的博士学位，理论功底好，创新意识强，科研上已有所建树，在学术界已开始崭露头角。本套丛书在学术研究视角和研究方法上力求有所突破，理论上有所创新，为推进新型城镇化建设和社会治理作出贡献。但由于学识所限，书中不妥之处诚请专家、读者批评，以便我们进一步提高。

湘潭大学公共管理学院院长、教授、博士生导师 颜佳华

2014年7月8日

目 录

第一章 导 论

- 一、研究背景和主要依据 (1)
- 二、国内外研究综述 (4)
- 三、研究内容和基本框架 (9)

第二章 城市公用事业管理体制改革的基本逻辑

- 一、城市公用事业体制改革的价值定位 (11)
- 二、城市公用事业体制改革的结构整合 (14)
 - (一) 城市公用事业体制改革中的政府责任 (14)
 - (二) 城市公用事业体制改革中的企业角色 (15)
 - (三) 城市公用事业体制改革中的社会参与功能 (16)
- 三、城市公用事业体制改革的功能提升 (17)
 - (一) 政府监管制度创新 (17)
 - (二) 企业经营制度创新 (19)
 - (三) 社会参与制度创新 (19)

第三章 城市供水管理体制变革

- 一、城市供水管理体制的历史变迁 (21)
 - (一) 中央供水管理体制的变迁 (21)
 - (二) 地方供水管理体制的变迁 (27)
 - (三) 改革开放以来我国城市供水管理体制的发展历程 (28)
- 二、现行城市供水管理体制的基本构成及运行现状 (33)
 - (一) 城市供水管理体制中的政府间关系 (33)
 - (二) 城市供水管理体制中政府与市场的关系 (39)
 - (三) 城市供水管理体制中政府与社会的关系 (47)
- 三、现行城市供水管理体制存在的问题 (50)
 - (一) 城市供水管理体制中政府间关系存在的问题 (50)

(二) 城市供水管理体制中政府与市场关系存在的问题	(53)
(三) 城市供水管理体制中政府与社会关系存在的问题	(59)
四、制度创新视域中的城市供水管理体制变革	(61)
(一) 城市供水管理中政府间关系的制度创新	(61)
(二) 城市供水管理中政府与市场关系的制度创新	(64)
(三) 城市供水管理中政府与社会关系的制度创新	(69)

第四章 城市电力管理体制变革

一、城市电力管理体制的历史演进	(72)
(一) 计划经济时期	(72)
(二) 改革探索时期	(76)
(三) 市场化改革时期	(80)
(四) 改革深化时期	(81)
二、现行城市电力管理体制的基本结构及运行	(82)
(一) 城市电力管理体制中的政府间关系	(83)
(二) 城市电力管理体制中政府与企业的关系	(87)
(三) 城市电力管理体制中政府与社会的关系	(94)
三、现行城市电力管理体制存在的问题	(98)
(一) 城市电力管理体制中政府间关系存在的问题	(99)
(二) 城市电力管理体制中政企关系存在的问题	(100)
(三) 城市电力管理体制政府与社会关系存在的问题	(107)
四、制度创新视域中的城市电力管理体制变革	(110)
(一) 城市电力管理体制中政府间关系的制度创新	(110)
(二) 城市电力管理体制中政府与市场关系的制度创新	(112)
(三) 城市电力管理体制中政府与社会关系的制度创新	(116)

第五章 城市供气管理体制变革

一、城市供气管理体制的历史演进	(119)
(一) 中央供气管理机构和职能的变迁	(119)
(二) 城市供气产业的发展历程	(125)
二、现行城市供气管理体制的基本构成及运行现状	(129)
(一) 城市供气管理体制中的政府间关系	(129)
(二) 城市供气管理体制中政府与市场的关系	(133)
(三) 城市供气管理体制中政府与社会的关系	(140)
三、现行城市供气管理体制存在的问题	(142)
(一) 城市供气管理体制中政府间关系存在的问题	(142)

(二) 城市供气管理体制中政府与市场关系存在的问题	(143)
(三) 城市供气管理体制中政府与社会关系存在的问题	(149)
四、制度创新视域中的城市供气管理体制	(149)
(一) 城市供气管理体制中政府间关系的制度创新	(149)
(二) 城市供气管理体制中政府与市场关系的制度创新	(150)
(三) 城市供气管理体制中政府与社会关系的制度创新	(155)

第六章 城市公共交通运输管理体制

一、城市公共交通运输管理体制的历史演进	(158)
(一) 新中国成立前的城市公共交通运输管理体制	(158)
(二) 新中国成立以来的城市公共交通运输管理体制	(159)
二、现行城市公共交通运输管理体制的基本构成及运行现状	(163)
(一) 城市公共交通运输管理体制中的政府间关系	(163)
(二) 城市公共交通运输管理体制中政府与市场的关系	(164)
(三) 城市公共交通运输管理体制中政府与社会的关系	(175)
三、现行城市公共交通运输管理体制存在的问题分析	(177)
(一) 城市公共交通运输管理体制中政府间关系存在的问题	(177)
(二) 城市公共交通运输管理体制中政企关系存在的问题	(178)
(三) 城市公共交通运输管理体制中政府与社会关系存在的问题	(186)
四、制度创新视域中的城市公共交通运输管理体制	(187)
(一) 城市公共交通运输管理体制中政府间关系的制度创新	(187)
(二) 城市公共交通运输管理体制中政府与企业关系的制度创新	(188)
(三) 城市公共交通运输管理体制中政府与社会关系的制度创新	(193)

第七章 城市市容环境卫生管理体制

一、城市市容环境卫生管理体制的历史演进	(195)
(一) 计划经济时期的市容环卫管理体制	(195)
(二) 过渡时期的市容环卫管理体制	(196)
(三) 市场经济时期的城市市容环卫管理体制	(197)
二、现行城市市容环卫管理体制的基本结构及运行	(198)
(一) 城市市容环卫管理体制中的政府间关系	(199)
(二) 城市市容环卫管理体制中政府和企业的关系	(204)
(三) 城市市容环卫管理体制中政府和社会的关系	(208)
三、现行城市市容环卫管理体制存在的问题及表现	(211)
(一) 城市市容环卫管理体制中政府间关系存在的问题	(212)
(二) 城市市容环卫管理体制中政府与企业关系存在的问题	(214)

(三) 城市市容环卫管理体制中政府与社会关系存在的问题	(216)
四、制度创新视域中的城市市容环卫管理体制体制改革	(219)
(一) 城市市容环卫管理体制中政府间关系的制度创新	(220)
(二) 城市市容环卫管理体制中政府与企业关系的制度创新	(224)
(三) 城市市容环卫管理体制中政府与社会关系的制度创新	(226)

第八章 城市电信管理体制体制改革

一、城市电信管理体制的历史演进	(231)
(一) 中央电信管理体制的演进	(231)
(二) 地方电信管理体制的演进	(238)
二、城市电信管理体制的基本构成及运行现状	(239)
(一) 城市电信管理体制中的政府间关系	(239)
(二) 城市电信管理体制中政府与市场的关系	(242)
(三) 城市电信管理体制中政府与社会的关系	(247)
三、现行城市电信管理体制存在的问题分析	(248)
(一) 城市电信管理体制中政府间关系存在的问题	(248)
(二) 城市电信管理体制中政企关系存在的问题	(249)
(三) 城市电信管理体制中政府与社会关系存在的问题	(252)
四、制度创新视域中的城市电信管理体制体制改革	(254)
(一) 城市电信管理体制中政府间关系的制度创新	(254)
(二) 城市电信管理体制中政府与企业关系的制度创新	(255)
(三) 城市电信管理体制中政府与社会关系的制度创新	(260)

参考文献	(262)
------------	-------

后记	(271)
----------	-------

表格索引

表 3. 1	民国时期中央供水管理的机构与职能变迁	(22)
表 3. 2	新中国成立以来中央供水管理机构的变迁	(23)
表 3. 3	新中国成立初期编写的流域水利管理规划报告	(26)
表 3. 4	新中国成立以来地方水务管理体制的演进	(27)
表 3. 5	改革开放以来我国城市供水产业发展状况	(29)
表 3. 6	2001 - 2011 年城市供水行业相关产业政策汇总	(31)
表 3. 7	2011 年水利建设投资到位及完成情况	(36)
表 3. 8	2007 - 2010 年我国城市供水情况	(41)
表 3. 9	城市水务监管的主要手段和监管内容	(42)
表 3. 10	我国部分省市的相关法规对城市特许经营服务相关价格的规定	(43)
表 3. 11	我国居民生活用水和工业用水水价情况统计 (2014 年 4 月)	(45)
表 3. 12	近年来我国主要的大型水务 BOT 项目	(46)
表 3. 13	全国 40 个城市供水总体服务满意度指数	(49)
表 3. 14	1994 - 2010 年间自来水企业与其他工业企业利润率的比较	(58)
表 3. 15	公众态度在水价听证会的作用	(61)
表 3. 16	美国的城市供水管理机构及职能	(62)
表 3. 17	法国水务管理机构及职能	(63)
表 3. 18	传统供水管理与供水一体化管理比较	(64)
表 3. 19	各国在水业建设领域投融资机制主要运作方式	(68)
表 4. 1	计划经济管理时期的电力管理机构及其职能	(76)
表 4. 2	市场化改革阶段电力相关主体职能配置	(80)
表 4. 3	市场化改革阶段电力管理职能的配置模式	(80)
表 4. 4	国家能源局电力管理主要机构及职责	(84)
表 4. 5	电力管理职能在中央政府机构间的分布	(85)
表 4. 6	城市政府电力管理主体职责	(85)
表 4. 7	2006 - 2011 年我国电力生产结构	(88)
表 4. 8	电力业务、性质及其经营企业	(89)

表 4. 9	2010 年全国各区域发电企业平均上网电价统计表	(94)
表 4. 10	2010 年全国各电网企业平均输配电价统计表	(94)
表 4. 11	我国销售电价的主要类别及标准	(97)
表 4. 12	2010 年全国分类销售电价	(97)
表 4. 13	用电性质的分类	(97)
表 4. 14	2009 - 2013 年我国电力投资情况	(104)
表 5. 1	民国时期中央燃气管理的机构与职能变迁	(120)
表 5. 2	新中国成立以来中央燃气管理机构设置的变迁	(121)
表 5. 3	改革开放以来全国供气事业发展情况	(127)
表 5. 4	2007 - 2011 年城市供气行业相关产业政策汇总	(128)
表 5. 5	燃气安全评价等级以及划分标准	(137)
表 5. 6	2013 年 2 月我国部分城市管道天然气价格	(139)
表 5. 7	部分城市气价与成本对比	(146)
表 5. 8	国外有关天然气政府管制改革的法律法规	(153)
表 6. 1	城市公共交通管理部门改革简表	(162)
表 6. 2	南宁公交客运市场分布	(168)
表 6. 3	西宁市不同年龄组居民对公共交通现状不满意原因的分析	(175)
表 6. 4	国内部分城市公交候车及步行时间	(175)
表 6. 5	城市公共交通协会职能表	(177)
表 7. 1	城市市容环卫管理职能在中央政府机构中的分布	(199)
表 7. 2	合肥市垃圾处理费征收方式、标准及代征部门	(211)
表 7. 3	我国近年来市容环卫指标	(221)
表 7. 4	城市政府各部门在垃圾处理管理中的职能	(222)
表 8. 1	通信运营商重组简图	(237)
表 8. 2	广东省通信管理机构演进表	(238)
表 8. 3	工业和信息化部组织结构和职能表	(239)

插图索引

图 3. 1	水利分级分部门管理结构图	(25)
图 3. 2	我国现行供水管理中中央与地方政府间的关系	(34)
图 3. 3	我国城市供水管理体制中中央和地方政府机构设置和职能安排	(35)
图 3. 4	各管理部门对水务行政管理事务的事权划分图	(38)
图 3. 5	现代水务管理体制结构图	(39)
图 3. 6	长沙市自来水公司的所有权结构	(40)
图 3. 7	水务市场的准入步骤	(42)
图 3. 8	中国城镇供水排水协会组织机构示意图	(48)
图 3. 9	政府与行业协会之间的关系结构图	(48)
图 3. 10	水利部与其他相关部门职能关系图	(53)
图 3. 11	2007 - 2011 年全国前 20 个城市居民自来水平均价格	(57)
图 4. 1	计划经济时期我国电力管理模式	(73)
图 4. 2	燃料工业部时期电力工业管理系统图	(73)
图 4. 3	电力工业部时期全国电力工业管理组织系统图	(74)
图 4. 4	1965 年全国电力工业管理组织系统图	(75)
图 4. 5	1978 年全国电力工业管理组织系统图	(75)
图 4. 6	1980 年全国电力工业管理组织系统图	(77)
图 4. 7	1985 年全国电力工业管理组织系统图	(78)
图 4. 8	1993 年初全国电力工业管理组织系统图	(79)
图 4. 9	1996 年以前中国电力产业的管理体制	(79)
图 4. 10	2002 年国家电力公司重组系统图	(81)
图 4. 11	2013 年国务院电力管理机构改革	(82)
图 4. 12	我国现行电力管理体制	(83)
图 4. 13	电力主要生产环节及主体	(87)
图 4. 14	2012 年 1 - 12 月全国电源基本建设投资情况	(92)
图 4. 15	我国现行城市电力管理体制概况	(98)
图 5. 1	国务院相关燃气管理部门职责结构图	(130)

图 5. 2	县级以上地方人民政府燃气管理职责结构图	(130)
图 5. 3	燃气行业的管制体系	(131)
图 5. 4	政府燃气管理部门职能结构图	(132)
图 5. 5	政府燃气相关部门职责关系图	(133)
图 5. 6	我国城市燃气监管体系结构图	(135)
图 5. 7	燃气定价结构图	(138)
图 5. 8	政企分开后的政府燃气规制结构图	(151)
图 5. 9	供气安全管理框架图	(152)
图 6. 1	广州市公共交通管理部门组织结构图	(164)
图 6. 2	出租车相关利益主体	(165)
图 6. 3	公交行业线路网络联合所有制模式	(167)
图 6. 4	公交行业线路网络接入规制模式	(168)
图 6. 5	南宁市公交车行业投资主体变化	(169)
图 6. 6	我国城市群基础设施融资规模变化	(173)
图 6. 7	BOT 项目融资结构	(174)
图 6. 8	永康市乘客乘坐出租车频率	(176)
图 6. 9	永康市居民对出租车行业的不满意因素调查	(176)
图 7. 1	市容环卫管理机构设置模式——建管结合型	(200)
图 7. 2	市容环卫管理机构设置模式——建管分离型	(201)
图 7. 3	城市管理行政执法机构设置模式——独立制	(202)
图 7. 4	城市管理行政执法机构设置模式——联体制	(202)
图 8. 1	国民政府交通部电政系统组织结构图	(232)
图 8. 2	抗战时期交通部电信组织结构图	(233)
图 8. 3	广东省电信管理体制组织结构图	(241)
图 8. 4	电信监管体制结构图	(244)
图 8. 5	三大运营商用户数调查	(248)

第一章 导 论

近年来，城市化已经成为我国最重要的议题之一。当前中国，无论是通过实现消费主导的经济转型而实现可持续发展的经济发展，还是通过解决城市二元结构而达到社会稳定，都离不开城市化。十八大提出“新型城镇化”的发展理念，为中国城市化的发展提供了新的战略规划和指导。新型城镇化旨在凸显城市“以人为本”的本质，克服土地城市化的缺陷，为城市居民带来幸福生活，让人们生活更美好。新型城镇化的本质和核心是服务于人的全面自由发展，“城市乃是人类之爱的一个器官，因而最优化的城市经济模式是关怀人、陶冶人。”^①如果偏离这一轨道，城市将腐化堕落，给人类带来灾难而非幸福。城市公用事业是城市基础设施中更直接地服务于城市生产、流通和居民生活的那一部分，侧重于依托基础设施来为城市居民、企事业单位提供服务，是新型城镇化发展的生命线，其服务质量和水平直接影响到市民福利和城市本身的发展。实现以人为本的新型城镇化需要两方面基础和条件：一是生产方面，实现产业的升级和健康发展；二是人们生活服务公共产品的改善和有效供给。前者为以人为本的城市化提供了经济和就业的条件，后者为居民的日常生活质量的提升提供了根本保障，这两方面条件实现的关键有赖于城市公用事业的发展。

一、研究背景和主要依据

改革开放以来，我国城市公用事业取得了长足的发展，但是和日益增长的需求相比，我国的城市公用事业在投入及管理等方面都还存在诸多发展不足和管理不善的问题。有统计关注了2008年中央4万亿投资对经济的带动效应问题。2008年中央4万亿投资已经带动了30多万亿的投资，可是都投向了哪些领域？资料显示：铁路、公路、航空、能源等基础设施以及医疗、住房保障等民生工程是主要的投资流向。这些方向无疑重要，但是从新型城镇化发展的战略需求而言，从中央到地方，似乎都缺少了对城市

^① [美] 刘易斯·芒福德：《城市发展史——起源、演变和前景》，宋俊岭，倪文彦译，北京：中国建筑工业出版社2011年版，第9页。

公用事业的关注,尽管投资中有用于城市公用事业的部分,但比例很小、规模不大,尚不足以体现公用事业对经济增长的重要拉动作用。在地方增加的投资中,投向城市公用事业的规模和比率都普遍比较小。据统计,到目前为止,全国的城市市政设施固定资产投资在1万亿左右,占全国GDP的2%,当前城市道路、供水、燃气、污水处理等建设任务仍然艰巨。^①在目前的投资规模基础上,再扩大1倍,达2万亿元的规模,也很难说就能完全解决问题。现在全国5亿多城市人口,在未来的20年间,全国城市人口将达到9亿多,这对城市公用事业将带来巨大的市场需求,按照目前的投资规模和投资比率,我们也可以预计城市公用事业的供需矛盾将非常突出。

城市公用事业建设投资的供需矛盾如此,那对于已有公用事业的管理成效同样不容乐观。每逢大到暴雨,人们发现洪涝灾害不仅像以前那样主要出现在江河湖泊集中的地区,而且频繁地出现在城市大街的内部。中国城市的外部硬件,高楼大厦、交通大道建设的速度比较快,从外表看,其现代化程度不弱于西方发达国家。有的官员到欧洲去考察,甚至觉得欧洲的许多老城市,城市建设表面上硬件甚至比中国落后了。可是事实如此吗?欧洲那么多城市却很少发现有像中国城市这样出现内涝。欧洲城市的地方设施已经用了上百年,甚至几个世纪,都安然无恙。我们的地下通道、地面道路、地上桥梁却没有几年就出现大问题。许多城市道路才建好没多久,就需要不断地维修,甚至重修。更有甚者,有些城市规划建设新的城市供排水系统还不如原来的供排水管道系统。没有重新建设之前,城市很少出现内涝,而重新规划建设之后,城市不断出现内涝,令人匪夷所思。另外,在经营模式上,过度民营化问题在公用事业管理经济中逐步显现,在城市公用事业逐渐放开的过程中,越来越多的社会资本进入。据安徽省统计,城市公交40%的产权,供水的50%产权,供气的80%产权,已经转让给民营企业 and 外国资本,这种情况在全国很多地方同样如此。^②在专家看来,我国这样大规模地出售公用事业产权,在全世界尚属罕见。外资民营资本进入公用事业领域的目的是赚钱,而公用事业行业的首要性质是公益性、服务性,具有社会政策的性质;如果地方政府急于甩包袱,将市场化简单等同于私有化、民营化,而管理却跟不上,这将会带来诸多的社会问题,甚至危及政治稳定,更遑论通过城市公用事业的建设来引导城市发展的升级了。

造成城市公用事业管理诸多问题的原因何在?这其中当然有管理和经营的方式和方法的原因,学术界对这方面的研究已经比较多。但城市公用事业发展的核心恐怕还是体制的原因。一般认为,体制是以一定的具有公信力和权威性的制度所规定的组织形态及其关系模式,其中“规定”和“关系”的基本内涵是体制所涉及各权力主体的相互关系以及诸项权力的归属、再分配和实际运作问题。在新型城镇化发展的背景下,我们认为,对城市公用事业管理体制的界定应该超越传统的行政管理理论模式,即超越仅从政府机关内部公用事业职能及权力关系的封闭视角,而从城市公用事业合作治理的视角出

① 李松涛:《中国市政建设的不足,地方热衷卖公用事业赚钱》,《中国青年报》,2009-05-14。

② 李松涛:《中国市政建设的不足,地方热衷卖公用事业赚钱》,《中国青年报》,2009-05-14。

发,将城市公用事业管理体制定位在政府、企业和社会三元主体之间的关系上来进行界定。不错,政府当然是公用事业发展和管理的重要主体,但是改革开放以来的经验证明,政府并非万能的,并不能包办一切,政府在公用事业管理中存在失灵的风险。要实现城市的高效和可持续发展,主体必须是多元的,这在城市公用事业管理中同样如此。政府一方面要进行内部机构和职能的重构和创新,另一方面要合理设定自己的活动边界,注重发挥好企业和社会的积极性和创造性。因此,城市公用事业管理体制的内涵涉及两方面的内容:一方面是政府内部管理体制,包括中央政府、地方城市政府,以及中央和地方政府城市公用事业管理的权责关系;另一方面还涉及政府和企业、政府和社会之间合作伙伴关系的建立。从城市公用事业管理体制的这个界定出发,我们会发现,城市公用事业管理诸多问题的解决,并不仅仅限于政府行政系统内部和公用企业的内部经营,还涉及政府与企业、社会关系的调整和制度创新。如我们前面提到的城市公用事业投资不足的问题,事实上根本原因在于城市公用事业管理中中央和地方财政体制的问题。中央和地方在城市发展中,尤其是在公用事业的长远发展中,中央和地方的政府财政权责还存在需要调整的地方。而地方城市政府对城市公用事业质量的忽视,事实上凸显了城市管理中政府和社会关系的不协调,政府往往因为少数主政者追求政绩的需要,追求短期的城市经济增长和 GDP,而忽视城市社会的长远利益,不是以人为本,而是以政绩为本。在具体的城市公用事业决策过程中,对社会参与也重视不够。至于片面地追求城市公用事业民营化,则体现政府、企业、社会关系的不协调,政府偏离城市公用事业公共性和服务性的价值目标,短期内快速将公用事业产权私有化,而不是通过将市场竞争引入城市公用事业管理,最终实现公共性和经济性的价值平衡。

从宏观层面重新界定城市公用事业管理体制的内涵,可以帮助我们从政府、社会和企业系统关系中透视目前城市公用事业管理存在缺陷的本质原因。问题在于,体制改革是困难的,不仅有来自于行政体制本身的阻力,也有来自于其他各个方面的阻力。如果说改革是体制的改革,那么每一个大大小小的体制背后都有既定利益的存在,而打破既定利益的存在是难度最大的。出路何在?出路在于制度创新。制度经济学将制度理解为一个社会所通行的(或者说被一个社会所采纳的)习惯、道德、戒律、法律(包括宪法和具体法规)、规章(包括政府条例),正是这些正式制度与非正式制度(习惯、道德观念、意识形态等)构成了一组约束个人和社会行为进而调节人与人之间关系的规则。如果说体制反映的是特定主体之间的利益结构形式,具有相对稳定性,而制度则在中观和微观层面反映了人们之间的关系互动规则和规范,从而具有更大的灵活性和创造性。体制改革的推进有赖于制度创新能力的不断提高。拉坦指出,“制度创新包含三个方面的变化:(1)一种特定组织行为的变化;(2)这一组织与环境之间的相互关系的变化;(3)在一种组织的环境中支配行为与相互关系的规则的变化。”^① 如果从公共

^① [美] 科斯等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度经济学派译文集》,刘守英等译,上海:三联书店 1994 年版,第 329 页。

管理的角度来分析,制度创新的本质就是对利益的调整或新的利益增量的培育。为此需要对旧体制中具体运行制度进行调整或培育新增量形成新制度。新利益的产生和成长有利于改革老的利益,新制度的产生和成长有利于改革旧有的体制,这就是中国改革开放三十年的经验和逻辑。

体制改革和制度创新之间的内在逻辑联系为我们研究中国城市公用事业管理体制体制改革提供了较清晰的研究思路。如前所述,如果我们从公共管理的角度将城市公用事业管理体制定位为政府、企业、社会三大主体间关系的结构,那么城市公用事业管理体制背后的具体制度创新将是城市公用事业管理体制改革的决定性要素。当然这些具体制度的改革创新需要我们深入到政府、企业、社会三者内部的具体制度结构和制度运行中,剖析其具体的不足,找出制度创新的可行性路径。制度创新不是不切实际地引入一些外来制度来供人使用,而是在面向企业和社会开放的前提下,立足于中国城市管理实际,不断摸索,进行实践,而形成一系列新的可行性制度。

二、国内外研究综述

(一) 国外研究综述

在城市公用事业中,电信、电力、供水、交通和燃气供应等基础设施产业被公认为属于自然垄断产业,自然垄断理论的发展变革是公用事业管理体制改革的理论基础,公共选择理论、公共物品理论、委托代理理论、新公共管理理论、治理理论、第三部门理论等研究也随自然垄断理论的发展而取得重大进展,并不断影响着城市公用事业管理体制的改革。

在自然垄断理论的发展初期,斯图亚特·穆勒从自然因素或自然条件的角度把自然垄断的原因归结为制度的垄断和自然要素的稀缺性^①,亨利·卡特·亚当斯、法罗等人于“自然”的视角初步构建了自然垄断的规模经济分析框架。保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯、斯蒂格里茨、里普塞等人则认为,自然垄断最明显的经济特征是平均成本在其产出规模扩大到整个产业的产量时仍然下降,因此,由一个企业垄断经营就会比多个企业提供全部产品更有效率^②,即自然垄断存在的真正根源就在于产业本身所具有的规模经济。这种传统的自然垄断理论为政府对自然垄断产业进行价格、服务质量和进入的行政管制提供了理论上的支持。因此,西方发达国家在20世纪70年代之前,对电信、电力、城市交通、城市供水、城市燃气等传统自然垄断行业都实施了政府管制或国家所有制,但是,政府管制下的自然垄断行业不仅没有表现出规模经济和范围经济所具有的“以最低成本供给市场”的优势,相反却普遍存在着严重的供给不足、质次价高和严重亏损的问题。^③

① [英] 约翰·穆勒:《政治经济学原理》(下卷),北京:商务印书馆1991年版,第472页。

② [美] 保罗·A·萨缪尔森,威廉·D·诺德豪斯:《经济学》(第18版),北京:人民邮电出版社2008年版,第149页。

③ 陈锐:《自然垄断理论最新发展述评》,《现代经济》,2007年第11期。