

■ 李招忠 著

中国公用事业民营化研究

■ 兰州大学出版社



■责任编辑：文实
■封面设计：杨阳工作室



02236485

中国博士文丛 ZHONGGUOBOSHIWENCONG

ISBN 7-311-02648-2



9 787311 026486 >

ISBN7-311-02648-2/F. 58

全套定价60.00元(本册15.00元)

.....

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公用事业民营化研究 / 李招忠著. — 兰州: 兰州大学出版社, 2005.6

(博士文丛; 3)

ISBN 7-311-02648-2

I. 中… II. 李… III. 民营事业—研究—中国
IV. F294.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 095567 号

.....

中国公用事业民营化研究

李招忠 著

兰州大学出版社出版发行

(730000 兰州市天水路 308 号)

兰州石油机械研究所科技印刷厂 印刷

开本: 880 × 1230 毫米 1/32 印张: 7.5

2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷

字数: 202 千字 印数: 1—1000 册

ISBN7-311-02648-2/F.58

全套定价 60.00 元 (本册定价: 15.00 元)

谨以此书献给我的祖母

当我写完本书之时，长期凝聚在内心深处的对祖母的无尽思念，令我心潮难平，这种强烈的情感呼唤着我情不自禁地即刻拿起笔，将埋藏在内心三十年的心里话向祖母诉说。

对我来说，祖母是一个特殊的祖母，因为她出色履行了一个好母亲的职责。我出生于1958年11月，由于大跃进和人民公社运动的无尽折腾，到1959年下半年，家乡遇到了历史上罕有的大饥荒，作为家里排行第四的孩子（上有两个哥哥和一个姐姐），在那每天吃半斤定量的年代里，为了让其他三位兄妹能够活命，生父母准备将才一岁多的我送给当时灾荒较轻的陕西省宝鸡县，我的外祖父母听说后，毅然决然地收养了我，从此，我与祖母（收养后称外祖母为祖母）朝夕相处了。听祖母说，我刚来时，已被饿得奄奄一息，是她每天熬面糊糊和青菜汤，一口口地喂活的，让我够活下来真不容易啊！祖母啊，是你与我的祖父以及养父母，把我从饥殍死神边缘拯救出来，给予我人生的第二次生命。

不能忘记，祖母在煤油灯下做麻鞋给我赚学费的往

事。当时，我们家九口人，只有两个半劳动力，能够让我读书实属不易。在那劳累一天只值两角钱的年代里，要筹集每学期近 10 元钱的学费之难，现在的年轻人是无法想象的。我至今仍清楚地记得，年过七旬、满头白发、一双小脚的祖母，在生产队拼死拼活劳累一天，回到家时已是筋疲力尽；然而，当皎洁的明月悬挂在中天，万籁俱寂、夜深人静时，为了给孙子筹措读书的学费，你还要在豆粒大光亮的煤油灯下做麻鞋。对年迈的祖母来说，最艰难的莫过于拉鞋底，由于她两手无力，加上鞋底坚硬，只能首先用力把针顶出鞋底面，然后借助一种叫拔针眼的工具，吃力得、艰难地再把针拔出来，每拉一针都费尽了全身的气力，我经常看到她累的满头冒汗，拉一双鞋底之艰辛程度可想而知！往往做一双麻鞋要花半个月。每逢周末，我拿着祖母做的麻鞋到县城去卖，每双买一元钱，祖母辛劳半年才能够赚够我一个学期的学费。我中小学读书的学费不知凝聚着祖母的多少血和汗。

祖母生于 1897 年 11 月 3 日，卒于 1972 年 8 月 4 日，享年 76 岁，是一个典型的目不识丁的农村妇女，生前从来没有也不会用什么大道理教诲我，但正是她，默默无闻地用自己的一个个行动，给我示范做人 and 做事的道理。一是她的勤劳。在我的记忆中，祖母是家里最忙的人，每天起早贪黑，不仅给生产队干活，回家还要洗衣、做饭，而且经常为我缝补和做麻鞋一直到深夜，我好像没有看到过她老人家有过闲暇的时候，就是在病逝的前一年仍是这样；二是她的善良。她待人非常和气，简直像个活菩萨，我从来没有看到过她对谁发过脾气，时时处处替别人着想，喜欢帮助别人，与村里人相处非常融洽。三是她的达观。在改革开放前，中国农村非常贫穷，甘肃农村更苦，农民辛劳一年，难得温饱，而且在青黄不接的时候饿饭是家常便饭，但无论遇到多么大的困难，祖母总是乐观地面对生活，面对现实，从无怨天尤人，好像天生她与痛苦无缘似的。

多少年来，当我在事业上准备懈怠的时候，当我想

不求进取的时候,当我人生处于逆境的时候,在冥冥之中,总感到祖母在激励我,督促我,鞭策我,虽然我既没有过人的才智,也缺乏骄人的成就,但我可以问心无愧地说,我像一头在沙漠里跋涉的骆驼,尽管走得很慢,仍艰难地、吃力的、有韧性的一步一个脚印的朝前走去,这本小书就是我在沙漠中行走时捡到的一块粗玉,我将诚心地献给祖母,愿您在我心中永生。

李招忠

2005年6月24日写于羊城聆湖轩

前言

“民营化就像拆除炸弹,必须审慎对待,因为错误的决定会导致危险的后果”^[1]。这是美国《民营化与公私部门的伙伴关系》一书的作者 E.S.萨瓦斯在谈到公用事业民营化阻力时讲这番话的。必须特别注意,他是从美国的历史传统、文化背景、制度基础出发发出这些令人心灵震撼的警言的。与美国相比,中国正处在社会转型进程中,在历史传统、文化背景、制度基础等方面与美国有很大差异,具体表现在中国的市场经济制度尚不成熟,民主法制建设任务仍很艰巨,特别是我们缺乏私人部门经营公用事业的历史传统,这就决定中国的公用事业民营化比美国更加复杂,道路更加崎岖,困难更加巨大,因此,无论是政府做出公用事业民营化决策,还是学者思考民营化问题,都不能须臾离开中国国情,必须冷静、客观而富有理性地把困难想足,阻力想够,问题想透,然后去

[1] [美]E.S.萨瓦斯著:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,北京:中国人民大学出版社,2002年版,第284页。

脚踏实地地去实施,切忌简单化、模式化、教条化。

公用事业民营化就像拆除炸弹,但是不是我们只能知难而退、无功而返呢?不能。我们已经没有退路,必须迎难而上,最终稳妥、有效、安全地坚决拆除这枚炸弹。首先,从世界范围看,公共选择和新公共管理无疑是当代行政改革的主导理论。公用事业民营化既是公共选择理论的逻辑结论,又是公共选择济世药方的一味主药。民营化也属于新公共管理的主流,符合新公共管理最显著的特征,即将市场机制引入政治领域。世纪之交,西方发达国家都相继展开了公用事业民营化改革。最著名的有英国为代表的市场化改革模式、以美国为代表的公私伙伴关系模式、以法国为代表的特许经营制度模式,就连一直强调主要由政府提供公共服务的德国,公用事业民营化也取得了可喜成就。2000年以前,德国的私营电力供应商所占有的市场份额只有10%左右,可是,2003年这一比例达到20%,民间资本也正在向供水领域、污水处理领域、燃气供应部门、公共交通部门大举进军。^[1]总之,世界范围的公用事业民营化浪潮可以说方兴未艾。其次,中国传统的公用事业模式可以说已到非改不可的地步。中国传统的公用事业经营模式是政府包揽公共服务,政府身兼公用事业规则的制定者、裁判员以及运动员三重角色,是典型的行政垄断,它排斥市场竞争,扼杀企业创造力,窒息企业技术革新的活力,最终导致公用事业效率低下,服务质量差,不仅使市民怨声载道,而且使政府背上了沉重的财政包袱。因此,改革是中国公用事业的唯一出路。最后,公用事业民营化也是中国城市化迅速发展的必然选择。据研究机构测算,仅供水领域,到2010年,我国需要增加20%的供水,估计需要近300亿美元的投资。到2005年,为了把城市废水处理从38%增加

[1] 李海岩、宋葛龙:《城市公用事业市场化改革的观察与思考——德国、瑞典城市公用事业改革考察报告》,中国经贸导刊,2005年第2期。

到 45%，将要花费的成本大约 200 亿美元。^[1]这么巨大的公用事业资金从哪里来？仍沿用传统公用事业模式解决中国现在的公共产品生产和公共服务供应，根本是不可能的。可见，公用事业民营化与其说是个理论问题，不如说是个现实问题。面对城市化迅速发展对公共服务提出的巨大市场需求，作为政府仍能够坐视不管、无动于衷吗？诚然，公用事业民营化无疑会带来很多问题，甚至是很严重的问题，但大家想过没有，如果不搞民营化，其后果更难设想。如果新开发的城市小区没有水，缺乏电，仍是泥泞路，连公共交通都没有，那样的城市会是什么状况呀！总之，庞大的公用事业投资光靠政府已经无能为力，政府的投资和巨大的公用事业建设费用相比，那简直是杯水车薪，无济于事，出路只有一条，通过制度创新，将各种资本引入公用事业，共同兴办公用事业，共同生产公用产品，以满足人民日益增长的对公共产品和公共服务的客观需要。从这个意义上，可以说，中国公用事业民营化虽然困难重重，但是一条不归路，必须坚定不移地走下去。

公用事业民营化这条道路上布满荆棘，很不平坦，但为了城市的发展和人民的需要，我们还必须坚定不移走下去。当前进的目标已经确定后，紧接着就是如何朝目标前进的问题。当然，一帆风顺的事情肯定是不会有，在中途栽些跟头、翻筋斗也再所难免，但力争能够避免大的挫折，尽可能走得稳当些，顺利些，速度快些。就需要对自己前进的每一步都有一个基本的规划，对路途中的路标需要精心设计，做到胸中有数，实际上就是对公用事业民营化的理论和方针、政策的思考。如中国公用事业的范围究竟包括哪些？中国公用事业监管实行大监管、统一监管，还是分行业监管？如何使地方政府公用事业监管体制和中央监管体制衔接？

[1] MR Bernard Poignant:《国有私营合作与城市公用事业领域》，见《中国公用事业民营化》（天则经济研究所、中国公用事业民营化研究中心编，2003 年刊印，内部出版）一书第 129 页。

如何使公用事业民营化进程中政府的事前监控和事后监管有机结合起来？如何在公用事业民营化进程中防范官员腐败？如何避免公用事业民营化只是用私人垄断代替公共垄断？公用事业民营化后如何定价？定价的方法如何做到科学和规范？怎样使定价的程序公正和透明？政府如何监管公用事业的价格等等？市场经济是法治经济，公用事业民营化在中国是前无古人的事业，在这个进程中，如何用法律的权威性和严肃性，保证公用事业投资人对自己利益的可遇见性，解除公众对民营化后公共产品和公共服务价格和质量的担心，消除公用事业员工对民营化后自己工作和工资、福利的忧虑？等等。

本书在吸收学术界已有研究成果的基础上，结合自己的一些思考，对公用事业民营化进程中的一些关键问题做了一些粗线条的梳理。公用事业民营化是一个很大的课题，它需要从政治学、经济学、法学、管理学等多学科的角度进行综合研究，由于自己的学科背景，也只能侧重从政治学和行政管理的角度思考和理解这些问题。加上公用事业民营化涉及到很多经济学理论，像政府规制问题，特别是公用事业的定价问题，自己虽然阅读了很多相关论文和书籍，但仍感对其实质的把握力不从心，因此，在写作这些章节中，主要是借鉴别人的观点，在此特作说明。另外，我深知，公用事业民营化是难度很大和非常错综复杂的课题，以本人的理论功底和知识视野，很难达到一定的深度和高度，而且书中肯定有很多不成熟甚至错误的观点，我恳切欢迎来自读者的批评和建议。

目 录

谨以此书献给我的祖母 /1

前 言 /1

第一章 西方国家公用事业民营化的理论与实践 /1

(一)中国传统公用事业体制的弊端及民营化改革 /1 目

(二)中国公用事业民营化的作用 /14

(三)中国公用事业民营化存在的困难 /21 录

第二章 中国公用事业民营化现状 /25

(一)西方公用事业民营化理论概述 /25

(二)西方国家公用事业民营化实践 /31

(三)中西方公用事业民营化背景的异同 /36

(四)西方国家公用事业民营化的启示 /43

第三章 公用事业民营化与政府监管 /51

(一)西方政府规制理论概述 /51

(二)政府对公用事业民营化规制的必要性 /61

(三)中国政府在公用事业民营化进程中的作用 /73

第四章 公用事业民营化与公共物品的定价 /79

(一)西方公用事业定价理论概述 /79	
(二)西方国家公用事业的定价 /85	
(三)中国公用事业定价的现状 & 改革思路 /95	
第五章 公用事业民营化的法制环境建设 /109	
(一)中国公用事业立法概述 /109	
(二)大力推进中国公用事业民营化法制建设 /117	
第六章 公用事业民营化模式 /129	
(一)西方国家公用事业模式概述 /129	
(二)中国公用事业民营化模式 /143	
参考文献 /150	
附:中国公用事业民营化法律、法规选编 /163	
后 记 /231	

第一章 中国公用事业民营化的现状

(一) 中国传统公用事业体制的弊端及民营化改革

一、中国传统公用事业体制的弊端

在人类历史上,基础设施和公共服务最早是由私人 and 社区承担的,到了近代,逐渐出现了专门提供基础设施和公共服务的事业。第二次世界大战后,基础设施和公共服务才成为公共垄断企业的专有领域,并形成了公用事业天然垄断的政府管制理论。政府成为邮电、通讯、电力供应、公共交通、上下水务等产品和服务的主要提供者,甚至在一些计划经济国家,把私人部门完全从公用事业领域排挤出去。1956年,社会主义改造完成后,中国无论在竞争性部门还是非竞争性部门,都是清一色的公有制。我们一直将自来水、公用煤气和天然气产业视为公益性事业。采取低价格、高财政补贴的机制,价格基本不受供求关系和成本变动的影响。

20 世纪 90 年代以来,中国对公用事业的这一传统体制进行了一系列改革,如减少或取消财政补贴、实行以成本为基础的定价制度等。但是,从总体上看,城市公用事业是 20 年间改革幅度和变化都较小的产业,传统体制的弊端不仅没有消除而且随着公用事业规模的扩大表现得更为明显和严重。概括起来,传统公用事业体制有如下弊端:

首先,行政垄断是中国公用事业的最根本弊端。

建国以来,中国的公用事业一直由政府直接生产、经营、管理、监督。全国各城市几乎都设有公用事业局或相类似的政府机构,对公用企业进行集中统一管理。政府既是公用事业政策的制定者和监督人,在生产领域还承担着实际经营者的角色,形成一种典型的行政性垄断。政府机构既负责城市公用事业的管理工作,又由其所属的企业垂直垄断公用事业的经营活动,兼运动规则制定、运动员与裁判员三者于一身。从以上分析我们可以看出,中国公用事业是一种典型的行政性垄断,而非西方那种基于自然垄断的经济性垄断。

公用事业企业一般在特定的地区范围内拥有对某项公用事业的独家垄断经营权,不存在由多家企业的平均成本决定的社会成本,企业的实际成本就成为“社会成本”,以此作为定价的基础,因为企业增加的成本可轻易转嫁给消费者,导致公用事业企业根本缺乏降低公用事业成本的积极性,造成公用事业成本居高不下,生产经营缺乏效率,经济效益低。多数企业内部管理松散、设备老化,“跑冒滴漏”严重,内部机构臃肿,职工人浮于事,各种费用不断增加。既无发展的内在动力,又无外在的生存竞争压力,不可能刺激企业努力降低成本,提高效率,往往是政策性亏损掩盖了经营性亏损,同时也掩盖了管理薄弱和经营不善。

行政垄断必然导致公用事业部门的官商作风,服务意识淡漠,漠视甚至无视消费者的利益,说重一点,在现实中,出现将自

己当成服务对象的“上帝”这种本末倒置的反常现象。像设置障碍,控制终端产品。如一些城市的公用事业局规定所有燃气具都要贴上其提供的特别标签才能上市。利用审查申报,控制设计施工。不少城市的水、气企业,借审查新用户预计用量之机,利用首先占有申报资料的机会,强制性设置所谓“办事程序”,强占项目设计施工。这种“审查”,排挤了有同等设计施工资格的其它经营者的公平竞争,也不适当地限制了用户的自愿选择权。捆绑交易,滥收费用。例如煤气公司安装天然气管道时捆绑搭售指定燃气具,在管道安装时,虽然早已收取了高额初装费,其中已含气表相关费用,而燃气公司还要收取用户的校表检测费,上门服务费,安装调试费等。对此,广大公众对公用事业的服务质量很不满意。据国家工商行政管理局报告显示,公用企业利用独占地位侵权成为2001年消费者申诉举报的十大热点问题之一。2001年,供水、煤气等服务领域投诉达10670件,在国家计委划分的19个服务行业的37个小类中占第三位^[1]。城市公用事业多为“窗口”单位,其服务质量事关政府在老百姓心目中的政治形象和政治信誉度。由于“皇帝的女儿不愁嫁”,公用事业部门年年纠正行业不正之风,而行风仍是年年不正,关键不在这些部门的态度问题,根子在公用事业的体制问题。

其次,城市公用事业使政府背上了沉重的财政包袱。

由于受城市公用事业指令性价格形成机制及宏观经济调控和城市居民较低收入水平的约束,加之原材料、燃料、劳务成本上升过快和经营管理不善的影响,我国城市公用事业企业普遍存在亏损运行的现象。自来水、煤气和公交等公用产品由于本身具有一定福利性和公益性。据统计,2002年,燃气和自来水行业实现的销

[1] 骆亚龙:《中国公用事业民营化浪潮》,见《中国公用事业民营化》(天则经济研究所、中国公用事业民营化研究中心编,2003年刊印,内部出版)一书第2页。

售利润率为-1.61%，全行业净资产收益率为-0.14%，有43.7%的企业亏损。而为了保证社会公共需要，财政无可奈何地背负起补贴亏损的包袱^[1]。自20世纪80年代以来，北京市政府每年都要为自然垄断性公用事业提供大量的亏损补贴，而且，呈现出自然垄断性事业规模越大，补贴越大的趋势。1998年北京市管道煤气补贴1亿多元，管道天然气补贴3600万元，液化石油气补贴近12亿元，自来水补贴1亿多元。大量的财政补贴给北京市政府的财政造成巨大压力。如1996年铁路运输亏损13.8亿元，市话亏损35.6亿，邮政亏损70亿元。城市煤气、自来水、公交仍全行业亏损，财政补贴居高不下^[2]。1995年，燃气供应量增长了达555311万立方米，当年亏损107145万元，财政补贴128025万元。到1999年，供应量达615305万立方米，比1995年增长10.8%，亏损减少到84012万元，比1995年降低21.65%，财政补贴98500万元比1995年降低23%^[3]。

再次，城市公用事业资金严重匮乏。

中国公用事业建设投资主体单一，缺乏稳定、规范的建设资金来源渠道，没有形成多元化的城市基础设施建设投融资新机制，造成城市基础设施建设滞后于城市发展。城市公用事业建设资金依然严重短缺，多元化投资体制尚未完善。公用事业具有公益性，需要以政府为主导投资。但是城市公用事业投资巨大、回收期长，即使在发达国家，也不是完全由国家包下来。近年来，虽然我国公用事业的投资渠道和体制有了很大的发展，通过改革引入了贷款、民间资本和外资，逐步打破了单一政府投资局面，但在投资主体

[1] 肖兴志、陈艳利：《公用事业民营化改革：理论基础与政策选择》经济社会体制比较，2004年第4期。

[2] 李东蓉、郭伟：《我国公用事业定价的现状与发展》，山西财经大学学报，2000年12月（增刊）。

[3] 国家计委市场与价格研究所广州市物价局课题组：大城市公用事业产品价格改革思路研究，中国物价，2001年第11期。

行为、决定方式、运行机制、经营管理方法、资产运作等方面还保留着传统体制的诸多印记。虽然政府财政投入的比例在逐年下降,但仍然占据很大的比重,资金来源过分依赖中央和地方财政,目前的资金投入,已经难以满足城市公用事业快速发展和改善城市居民生活的需要,资金不足的问题比较突出。根据世界各国经验和联合国开发计划署的研究测算,城市建设投资占国内生产总值的比例一般应为 1.5—4%, 而我国大部分地方远未达到该水平,投资总量明显不足。

最后,公用事业价格体系的低效和不合理。

中国现行的公用事业价格体系仍然是以成本为基础的低效率价格形成机制,具有很强的计划管制色彩,各级政府物价管理部门确定公用事业产品或服务价格水平的依据主要是被管制的运营企业自我申报的成本,这种成本是在特定行政区域内垄断经营企业的个别成本而不是合理的社会平均成本。价格主管部门与公用事业部门存在价格管制的信息严重不对称,其不合理的突出表现在不论其成本多高都予以承认。该价格形成机制诱使公用事业的成本提高,各公用企业纷纷把提价作为弥补企业亏损的手段,致使公用事业价格大幅度提高,公用事业产品的价格上涨幅度已远远高于其他消费品的价格上涨幅度。按企业的个别成本定价,不仅企业不会有降低成本的压力,而且还会诱使企业虚报成本,结果是成本涨多少价格也涨多少,甚至出现了价格有多高成本就涨多快、成本比价格涨得更快的低效率现象。

二、中国公用事业民营化政策坚冰已破

改革开放 20 多年来,民办教育、民办医院等在中国纷纷出现,民间资本也已经大踏步地进入城市公用事业特别是城市基础设施建设领域。中国的经济改革,如果用一句话来概括,就是市场化和民营化。改革开始时的放权让利,并未触及国有部门,而是在国有部门的旁边生长出一个非国有部门。整个改革的进程,就是