

城市发展与公共政策丛书

合作治理： 市政公用事业发展模式研究

HEZUO ZHILI
SHIZHENG GONGYONG SHIYE
FAZHAN MOSHI YANJIU

曹现强 / 著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

城市发展与公共政策丛书

合作治理： 市政公用事业发展模式研究

HEZUO ZHILI
SHIZHENG GONGYONG SHIYE
FAZHAN MOSHI YANJIU

曹现强 / 著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

合作治理：市政公用事业发展模式研究/曹现强著.
—济南：山东人民出版社，2017.5
ISBN 978-7-209-10229-2

I. ①合… II. ①曹… III. ①公用事业—研究—中国
IV. ①F299.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 090350 号

合作治理：市政公用事业发展模式研究
曹现强 著

主管部门 山东出版传媒股份有限公司
出版发行 山东人民出版社
社 址 济南市胜利大街 39 号
邮 编 250001
电 话 总编室 (0531) 82098914
市场部 (0531) 82098027
网 址 <http://www.sd-book.com.cn>
印 装 山东华立印务有限公司
经 销 新华书店

规 格 16 开 (169mm × 239mm)
印 张 20.75
字 数 300 千字
版 次 2017 年 5 月第 1 版
印 次 2017 年 5 月第 1 次
ISBN 978-7-209-10229-2
定 价 38.00 元

如有印装质量问题，请与出版社总编室联系调换。

总 序

在这个快速城市化的时代，“城市治理”等概念持续飘红，对城市发展进行思考的会议也尤其多。其中有两次会议，意义尤为重大，并在世界范围内对城市发展带来深远影响。一是2015年12月中国召开的中央城市工作会议，“城市工作”在时隔37年之后再次上升到中央层面进行专门研究部署，对城市发展做出顶层设计，指明进入新的历史时期中国城市发展的思路。二是2016年10月，“人居三”（即第三届联合国住房和城市可持续发展大会）在厄瓜多尔的首都基多召开，20年一次的大会通过了里程碑式的成果《新城市议程》。该文件着眼于未来，为今后20年世界城市的发展确立目标和方向，引领各国迈向可持续发展的城市未来。

这类会议之所以激动人心，是因为会议主题关乎未来、关乎每个人，让人们深入思考人和城市的关系以及如何在城市中生活。

城市的发展伴随着人类社会的进步。人为什么会来到城市？这一追问已经内设了人在物质和精神两个层面的追求。刘易斯·芒福德的观点更明确，即精神至上，“城市最终的任务是促进人们自觉地参加宇宙和历史的进程”。古典的城邦发源了思辨的智慧，封建城市在中世纪的黑暗下逐渐地孕育了独立与自由的曙光，近代以来城市的迅猛发展彰显了人类工业时代飞速发展的经济与技术，当今全球范围内城市的发展与转型则与后工业时代人类社会的根本性变革息息相关。正如芒福德所言，城市是一个巨大而复杂的文化磁体和容器：“通过感情上的交流，理性上的传递和技术上的精通熟练，尤其是，通过激动人心的表演，从而扩大生活的各个方面的范围，这一直是城市的最高职责。”人性因城

市而不断丰富和发展，生活的精彩由此展开。

人们怀着向往来到城市。城市如何让生活更美好？城市之美，源自于历史的厚重，更源自于对生命价值的关怀和追求。城市之美，柯布西耶憧憬的充满规则与秩序的静谧是一种，但布莱恩·贝利笔下那个包含众多并行、差异较大的生活方式的“马赛克”也是一种。在雅各布斯看来，在城市的舞台上，人们生活的艺术不是那种每个人在同一时刻起脚、转身的“舞蹈”，而是每个人都表现出自己独特风格却又相互和谐的复杂“芭蕾”。现代城市值得人们期待和向往，是因为以现代化的经济技术等物质条件支撑起的人性的释放和自由的尊重，是城市追求的最高的“善”。

城市的追求并不等于城市的现实。在城市发展与人类发展的过程中，挑战与回应伴随着整个城市发展的历程。今天的中国，城市化的浪潮正呈现为一个观察城市发展模式转变的丰富舞台。

作为中华文明传承载体的中国城市，无论是变迁的历史、还是规划的艺术或建筑的技艺，都足以让世界为之瞩目。如今中国城市现代化的发展，也正在创造一个令人瞩目的奇迹，经过改革开放后的快速发展，2011 城市化率就达到了 51.27%，城市人口历史上首次超过农村人口，初步进入“城市时代”。中国的城市化不仅是城市数量的增加，更是一个多层次的发展进程，城市群与区域、城市自身、城市社区都呈现出多姿多彩的面貌。

在这样的过程中如何让人生活得更美好？这事关城市发展质量。史无前例的经济增速和人口涌入带来了城市化的迅猛发展，但如何应对却准备不足，中国相应进入了一个“城市病”多发的“阵痛期”。在区域层面，不同城市、不同区域之间的同质化竞争愈演愈烈，导致大量的重复建设和经济发展的低效率；地区之间、城乡之间、群体之间的贫富分化日益拉大，严重损害社会公平。在城市层面，城市交通拥堵、环境污染、公共服务供给水平不高且效率低下、“住房难”“看病贵”“上学难”日益严峻，成为社会不满和群体冲突的导火索。从社区层面看，城市发展中的“大拆大建”带来的历史文物古迹、历史街区的破坏令人扼腕叹息，“拆旧建

新”“拆真建伪”等建设性破坏也让人无言以对。我们进入了城市化的新阶段，同时，我们也站在了一个历史和时代岔路口上。

理解中国的城市，不仅要了解来路与现实，更要把握未来的“去向”。站在时代的岔路口，走向治理是我们的选择。无论是提出“走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路”，还是强调“国家治理体系和治理能力现代化建设”，都指向了一种新型的“城市治理”理念。现代化的城市治理理念，意味着城市生活中多元主体的共治共建共享；要求推进城市基本公共服务的供给侧改革，增强公共服务供给效率和供给质量，增强公众获得感；要求推进区域治理，改变同质化的低效率竞争，以合作治理的理念推动区域公共问题的解决，完善区域公共物品供给，提升区域整体发展水平；要求完善市政建设，优化城市权力的组织架构和运行机制，缓解城市社会矛盾和社会冲突；要求推进社区更新，将历史文化保护与城市发展有机结合……

城市治理的现代化，不光是城市管理者和实践者的职责，也是城市研究者的时代责任和担当。山东大学城市发展与公共政策研究中心自2009年成立以来，一直关注城市发展和城市治理的理论进展和实践问题，以城市可持续发展、城市群与区域发展、城市公共服务、城市更新等为主要研究领域，并形成了市政公用事业、城市管理体制、区域合作治理等几个特色研究方向。在承担诸多国家课题、合作项目的基础上，中心决定对团队的研究成果予以集中出版，形成《城市发展与公共政策》丛书系列，以之作为以往成果的总结、学术交流的平台。

拥有对城市的美好向往，直面城市发展的现状，我们思考城市发展当下的机遇和挑战，以此定义和塑造未来我们想要的城市 and 想要的生活。在变革的时代，用行动改变未来。愿与各位同道者一起，前行！

曹现强

山东大学政治学与公共管理学院

山东大学城市发展与公共政策研究中心

目录

CONTENTS

总 序 / 1	
第一章 导 论 / 1	
第二章 我国市政公用事业发展模式变迁 / 31	
第一节 政府计划管理模式 / 33	
第二节 过渡转型模式——计划下的分权 / 42	
第三节 市政公用事业市场化模式 / 49	
第四节 我国市政公用事业改革现实的治理困境 / 68	
第三章 市政公用事业合作治理的依据及其解析 / 79	
第一节 我国市政公用事业合作治理的依据 / 80	
第二节 市政公用事业合作治理内涵及其价值取向 / 99	
第三节 市政公用事业合作治理中多元主体的定位 / 105	
第四节 市政公用事业合作治理的模式分类 / 116	
第五节 市政公用事业合作治理的实现机制 / 122	
第四章 市政公用事业跨部门合作治理 / 126	
第一节 市政公用事业跨部门合作治理的依据 / 126	
第二节 跨部门合作治理的相关理论及当前研究现状 / 138	
第三节 市政公用事业跨部门合作治理的困境分析 / 152	
第四节 市政公用事业跨部门合作治理的实现 / 173	

合作治理：市政公用事业发展模式研究

第五章 市政公用事业的公私合作治理 / 190

第一节 市政公用事业公私合作治理及其必要性 / 191

第二节 我国市政公用事业公私合作及其治理现状 / 198

第三节 市政公用事业公私合作治理的困境

——基于对特许经营的分析 / 209

第四节 市政公用事业公私合作治理的未来发展 / 222

第六章 市政公用事业的跨区域合作治理 / 234

第一节 市政公用事业发展的跨域问题与合作治理 / 235

第二节 市政公用事业跨区域合作及其治理现状 / 244

第三节 “围堵”风波与“逼停”现象：对市政

公用事业跨区域合作治理困境的解析 / 269

第四节 市政公用事业跨区域合作治理的构想 / 283

第七章 总结与展望 / 290

第一节 研究结论 / 290

第二节 实现市政公用事业合作治理的重点 / 294

第三节 对市政公用事业合作治理研究的展望 / 299

参考文献 / 302

第一章 导 论

一、问题的提出及研究意义

(一) 研究缘起

市政公用事业是指基于公共利益考虑而为城镇居民生产生活提供必需的普遍服务的行业。就其范围而言，主要包括供水、排水、污水处理、供热、供气、公共交通、环境卫生和垃圾处理、园林绿化、道路与桥梁等基础设施以及其他行业（如运河、防洪、地下公共设施及附属设施的土建管道、设备安装工程等），它具有基础性、先导性、网络性、公益性等特征；就其社会功能看，它是城市最为重要的基础设施，为居民提供基础性的公共服务，是城市经济和社会发展的基石，也是衡量政府“以人为本”执政能力和管理水平的重要指标。市政公用事业的良好发展不仅是推动经济发展，实现社会进步和人民安居乐业的重要基础，而且对构建回应型、责任型和服务型政府具有重要意义。

近年来，随着经济的快速发展和城市化进程的推进，人们对市政公用事业产品和服务的需求也呈现加速增长之势（见表 1.1），同时也可以看出，我国市政公用事业的发展取得了巨大进步。然而，同巨大的、快速增长的需求相比，我国的市政公用事业存在着管理不科学、资金缺口巨大、

表 1.1 2004 ~ 2015 年我国市政公用事业发展情况

年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
供水总量 (十亿吨)	49.03	50.21	54.05	50.2	50.01	49.68	50.79	51.34	52.3	53.73	54.67	56.05
供水管道长度 (万公里)	35.84	37.93	43.04	44.72	48.07	51.04	53.98	57.38	59.19	64.64	67.67	71.02

续表

年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
天然气供气总量 (十亿立方米)	16.93	21.05	24.48	30.86	36.8	40.51	48.76	67.88	79.5	90.1	96.44	104.08
天然气管道长度 (万公里)	7.14	9.2	12.15	15.53	18.41	21.88	25.64	29.9	34.28	38.85	43.46	49.81
蒸汽、热水供热总量 (亿吉焦)	19.46	21.10	21.58	22.50	25.65	26.32	29.11	28.10	29.54	31.97	33.22	35.18
蒸汽、热水管道 总长度(万公里)	7.70	8.61	9.40	10.30	12.06	12.48	13.92	14.74	16.01	17.81	18.72	20.44
道路长度 (万公里)	22.3	24.7	24.1	24.6	26	26.9	29.4	30.9	32.7	33.6	35.2	36.5
城市排水管道长度 (万公里)	21.9	24.1	26.1	29.2	31.5	34.4	37	41.4	43.9	46.5	51.1	54
城市污水日处理能力 (千万立方米)	7.39	7.99	9.73	10.34	11.17	12.18	13.39	13.3	13.69	14.65	15.12	16.07
公共交通工具运营数 (万辆)	28.15	31.33	31.56	34.8	37.18	37.06	38.32	41.26	43.2	46.1	47.63	50.29

资料来源：根据国家统计局 2004~2015 年度数据整理。

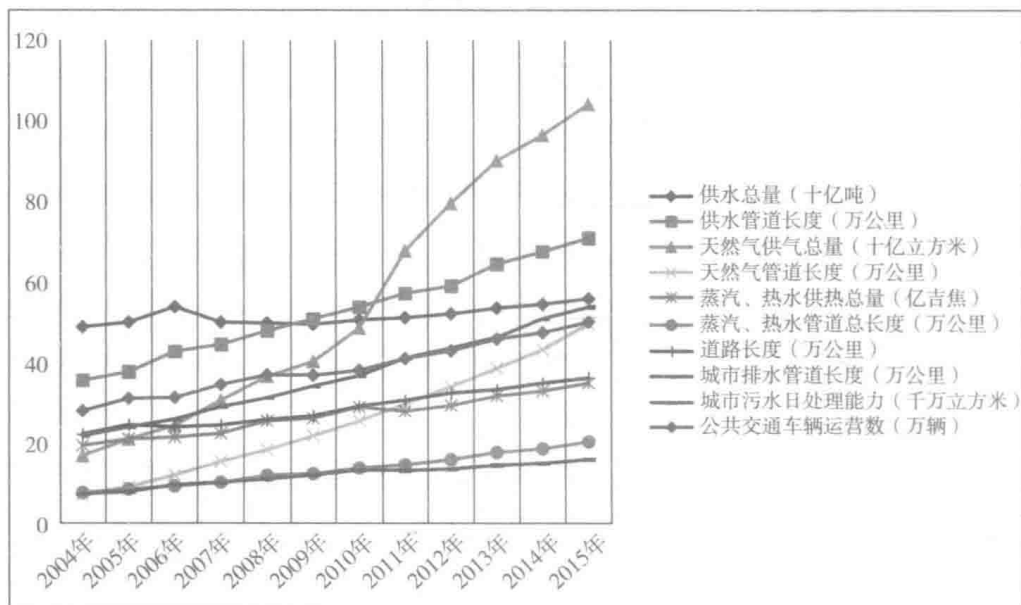


图 1.1 2004~2015 年我国市政公用事业增长趋势图

科技含量低、质量参差不齐等问题，再加上原有的市政公用事业设备陈旧，资源利用效率低、损失率大、维护成本高等原因，我国市政公用事业的发展正面临巨大压力。例如，城市公共交通方面，我国住房和城乡建设部城建司交通处处长兰荣表示，我国的城市公共交通分担率不足 10%，特大城

市也只有 20% 左右,远低于西欧国家 40% ~ 60% 的水平;城市输水管网方面,2014 年最新数据显示:我国平均管网漏损率为 15.7% (同 2008 年住房和城乡建设部调研结果 15.2% 相比,上涨 0.5%),有些地方甚至高达 30% 以上,而发达国家最高漏损率水平是 6% ~ 8%,这导致我国每年有 70 多亿立方米自来水(同 2008 年调研结果 59.6 亿立方米相比,增加 10 多亿立方米)白白浪费掉,相当于一年“漏”掉一个太湖,足够 1 亿城市人口使用。^①另外,据中科院《2012 中国新型城市化报告》称,我国的城市化率已经突破 50%,每年城镇新增人口约 2000 万人。^②可以说,我国市政公用事业发展面临的压力要远远大于西方国家。在这样的背景下,探讨并解决如何提高市政公用事业经营效率,提供更加丰富多样化的优质产品和服务,降低生产、经营和管理成本,合理优化配置公用事业资源等问题,对完善市政公用事业经营方式,改变经营管理理念,推动政府转型和增强市场竞争力提出了更高的挑战。

西方发达国家市政公用事业供给模式的演变可以为我国公用事业发展提供良好的借鉴。20 世纪 30 年代以来,伴随着城市化进程的加速,西方发达国家围绕市政公用事业供给模式展开了一系列的探索和实践,这场探索的焦点在于政府与市场哪一种手段在公用事业中更为有效。大体分为三个阶段:30 年代初到 70 年代的公用事业国有化发展阶段。随着“经济大危机”的出现以及“凯恩斯主义”的兴起,为改变公用事业发展的无序状态,英国、美国、法国等西方国家政府开始介入公用事业发展,通过国有化管理、政府采购、收购、成立专门机构等方式,如自来水办公室等,加强对城市公用事业的规划与管理,形成统一的市政公用设施系统。1946 ~ 1947 年期间,英格兰、威尔士地方政府拥有电力企业 300 多家,煤气企业

^① 《自来水 1 年“漏”掉 1 个太湖 足够 1 亿城市人口使用》,载新华网,2014 年 10 月 20 日,<http://news.sohu.com/20141020/n405278011.shtml>。

^② 也有专家学者认为这一数字并不能反映真实的中国城市化水平,中国的真实城市化率不到 35%,考虑到市政公用事业的普遍性和基础性,这里的 50% 包含居住在城市,但无城市户籍的人员。

200 多家，自然水厂 900 余家。^① 这些措施的效果是显著的，西方发达国家大幅提高了市政公用事业的普及率和整体水平。不仅如此，市政公用事业的发展还极大地推动了相关产业的发展，并与城市规划有机的结合在一起。但政府的过度干预也产生了诸多问题：如企业目标模糊、竞争不足、政府财政负担过大、市场压制、政府失灵、效率低下等；20 世纪 70 年代的市政公用事业市场化（民营化）时期，70 年代的经济危机和巨大的财政压力成为改革的直接动力，通过减少政府在这一领域的干预，来释放市场在市政公用事业领域的优势和活力，出售国有资产、打破国家垄断、特许经营、合同承包等市场化、私有化手段的大规模运用成为这一时期的显著特征。这次改革以 1979 年英国撒切尔夫人改革和 1980 年美国里根总统改革产生影响最大，后经不断完善，掀起了世界范围内市政公用事业民营化发展的浪潮^②；90 年代到现在是反思与治理时期，主要针对 80 年代以来过度私有化产生的弊端，以及适应治理时代主题的需要，目前还在探索形成阶段。

新中国成立以来，我国市政公用事业的发展经历了曲折的历程。受传统体制束缚、观念认知偏差等因素的影响，我国的市政公用事业长期由政府直接出资，并由国有企业垄断经营。在新中国积贫积弱情况下，这种模式最大限度地保证了大型基础设施的修建和公共服务的供给公平，在一定程度上也促进了市政公用事业普及率的提高，但随着经济、社会发展以及城市化水平的不断提高，这种体制的弊端也逐渐显露出来：经营效率低、产品和服务单一且数量严重不足、财政负担过大等。改革开放后，为打破计划管理模式弊端，围绕经营方式、政府职能转变、国企改革、市场机制和改革监管等方面，我国政府先后推动了承包经营和投融资体制改革、建立现代企业制度，引进民间资本和外资改革以及中央政府推动下的市政公

① 仇保兴：《西方公用行业管制模式演变历程及启示》，载《城市发展研究》2004 年第 2 期，第 5 页。

② Dennis A Rondineli, "Privatization, Governance, and Public Management: The Challenges Ahead", Business and the Contemporary World, 10, no2 (1988): 149 ~ 170.

用事业市场化改革。^① 经过近 30 年的改革与发展,我国市政公用事业规模不断扩大,水平不断提高,在管理和运营方面也呈现出许多新的特点:政府的职能不断转变,政企分离,服务职能日益强化;行业垄断局面已经打破,初步建立了多元的融资机制、运营体系和竞争格局;相关的法律、法规等配套措施也逐步建立和完善。

但是,90 年代市政公用事业领域兴起的这场市场化改革也呈现出许多认识和实践上的偏差,现实性的因素往往主导了改革的价值取向和主要内容,甚至是运作机制,使得改革背离了市政公用事业的本质属性,而导致改革扭曲,如将市场机制的引入简单地等同于产权的私有化,不恰当地过度细化、分化公用事业,片面追求竞争忽视地区、部门、行业之间的协作与资源整合,以多元投资为名放弃政府主导责任、割裂公平与效率的关系,片面追求效率而忽视市政公用事业“公共性”特征、改革过程中放权与监管的脱节、权力腐败等等。另外,受传统管理模式和观念的影响,计划管理模式旧有痼疾并没有得到彻底有效的根治,如产权不明、结构不合理、监管失效等问题。从中西方管理实践可以看出,市政公用事业的发展,单纯地依靠政府或者完全的放手给市场都很难平衡好社会福利最大化和企业利润最大化的关系,因此,必须要用一种全新的理念来支撑和引导市政公用事业的发展。

近年来,合作治理理论在解决地方危机事件及其他公共性议题上发挥了重要作用,其多元化的治理主体、富有弹性的主体间协作机制、多样化的治理工具引起广泛关注和讨论,并且部分地方公用事业改革实践已经有了这方面的大胆尝试。因此,本研究基于对我国市政公用事业民营化改革的反思,力图揭示政府、市场、社会多元主体在市政公用事业发展中的功能定位和作用机制,探讨多元主体合作共治的理论和途径,以推进市政公用事业治理的变革和创新,并在城乡一体化和区域发展一体化的现实背景下,探讨城乡间、区域间、部门间市政公用事业均衡、协调、高效发展问

^① 曹现强、贾玉良、王佃利:《市政公用事业改革与监管研究》,中国财政经济出版社 2009 年版,第 27 页。

题，对于进一步推进市政公用事业的改革和健康发展，推进城乡一体化和区域经济协调发展，确保为社会公众提供优良的公共服务，无论从实践角度还是从理论研究的方面来看，都具有十分重要的意义。

（二）研究对象

我国的市政公用事业发展经历了计划管理模式、过渡转型模式和市场化模式的变迁，每一种模式都对当时市政公用事业的发展产生了极大地推动作用，同时它们自身的不足又为下一步的改革与发展提供了新的思考角度和切入点。针对市场化改革的不足，结合治理理论、服务型政府等理论在政府改革创新中的运用，本研究提出的市政公用事业合作治理主要包含以下内涵：

从宏观上看，第一，合作治理是对市政公用事业公益性的回应。公益性是市政公用事业根本的社会属性，合作治理的目的不仅仅是向全社会提供量足、质优的公共产品或服务，而且还要保证这种产品或服务对社会各个群体或阶层来说可到达、可选择、可接受；第二，合作治理不仅仅是政府、市场、社会等主体间的合作，它更是不同运行机制间的合作，是规制、竞争与志愿等的有机结合。

从微观上看，第一，合作治理不仅仅是参与主体数量的变化。合作治理是对参与主体结构和主体间关系的优化，不仅仅是政府与企业间的合作，而且社会组织和公众的作用将更加突显。在主体间关系上，政府与其他参与主体已经由支配与被支配关系转变为政府主导下的多主体平等参与，由身份地位上的不平等转变为分工上的不同，这也是合作治理的最为明显的外观特征；第二，合作不仅仅是多元主体在投资环节上的合作。私人企业、社会组织、专家团体等可以利用自身的优势参与到政府规划决策等环节，政府和公众等也可以通过一定渠道合理地参与到企业运营和监管中来；第三，合作治理不是碎片化管理，它应该为市政公用事业中跨域、跨部门以及公私之间有效合作提供一种新的、切实可行的实现机制。

（三）研究意义

肇始于20世纪90年代的市政公用事业“民营化改革”取得了巨大成就，市政公用设施规模不断扩大、水平不断提高；行业垄断被打破，初步

形成多元化主体参与的局面；运营管理水平大大提升，经济效益显著提高等，但其弊端也日渐显现，如过度市场化造成国有资产流失、政府责任缺失、公众利益受损等问题。作为对我国当前市政公用事业领域碎片化、过度市场化等问题的有效回应，本研究以公共产品理论、治理理论、新合作主义等理论为视角，对当前市政公用事业民营化理论及实践进行反思，并在此基础上，提出合作治理模式。认为通过引入竞争、参与、重塑政府角色等，实现治理角色多元化、治理结构网络化、治理工具丰富化、治理过程动态化是纠正当前改革偏差，实现市政公用事业经济效益和社会效益相统一的必经之路，具有现实的理论构建意义和实践指导意义。

1. 打破单一主导的思维模式，提供了一种新的理论视角。传统的政府垄断经营模式下，公用事业大多采用政府垄断经营的方式，主要依靠行政命令手段来实现公用事业的运营，但这一模式并不能很好地解决跨域、跨部门间合作，并往往因为严格的行政区划而失效，造成管理碎片化、重复建设、效率低下等问题。而市场化模式也存在诸多弊端，由于缺少理论价值层面的探讨，尤其是缺少对公共性问题、过度竞争问题关注，实践中往往导致资产流失、政府责任缺失、公众利益受损等现象发生。合作治理作为一种集体、平等的决策过程，侧重于以协商的方式来实现公共事务的跨域、跨部门间合作，它打破了“要么垄断，要么竞争”的“二元对立”思维方式，体现了一种“均衡”的哲学思维，平衡了规则制定者、规则受众和消费者三方利益，从而使市政公用事业的发展符合经济、社会、生态效益的统一，为市政公用事业改革提供了一种新的思维。

2. 提供了一种新的激励措施，体现了对“公共性”的回应。事实上，单纯地依靠政府力量，加大对市场的规制，或者单纯的市场化，倡导竞争，弱化政府职能，都会带来“失灵”问题，都不能平衡好企业效益最大化和社会福利最大化间的关系。合作治理模式表达的是合作理念与共赢思维，它使发展的权力真正回归社会，在尊重市场主体地位的情况下，倡导政府的主导作用和责任承担，并为社会组织和公民个人参与提供更加广阔的空间。通过构建多元参与机制、利益整合机制、有序竞争机制和规范监管机制，实现多元主体间的有效合作和利益协调，以此确保持续、健康、稳定

地为社会提供数量充足、种类丰富、质量优良、价格合理的市政公用事业产品和服务，最大限度地维护和增进公共利益。

3. 有利于优化政府职能，更好地发挥其社会治理能力。一是使政府从繁杂的公共服务生产和供给中解脱出来，而专注于政策、规划的制定、监管和多元主体间协作构建与维护，形成多元治理系统；二是政府财政负担降低，财政支出结构得到优化；三是政府内部关系得到优化，职责体系更加明确，从根本上改变地方主义、部门主义导致的市政公用事业割裂状态。

4. 能够激发各个社会治理主体参与市政公用事业活力，优化市政公用事业供给系统。多元的参与机制不仅能够有效地解决融资不足问题，而且还能进一步优化融资结构。例如，2014年，江苏省财政厅组织的首批政府和社会资本合作（PPP）试点项目吸引了20多家国内外金融机构。并公开向社会推出15个PPP试点项目，总投资875亿元，涉及交通基础设施、供水安全保障、污水处理设施、生活垃圾无害化处理、完善公共服务设施配套五大领域。省级PPP试点中心的成立为不同主体的合作提供了良好的交流和资源整合平台，预计今年江苏省全省固定资产投资4.2万亿元，其中政府直接或通过平台、市政等政府资源投资的总量约1万亿元。^①

5. 合作治理模式能够带来巨大的经济效益和社会效益。合作治理模式一方面注重发挥政府合理规制的积极作用，营造良好的政策、法律环境；另一方面注重发挥市场竞争作用，提高资源配置效率，充分发挥市政公用事业作为基础产业对经济的拉动作用。以城市公共交通行业为例，市政公共交通的发展促进了公共汽车需求数量的增长，带动了汽车制造业、修配业等相关产业的发展。同时，公共交通的发展还会推动城市桥梁、道路等基础设施建设，并以此带动建材等行业的发展（见图1.2）。2005年西安地铁二号线的投入使用取得较好的经济效益和社会效益，其中减少交通事故所得收益为292.77亿元，减少公交车购置费用1.07亿元，节约基础设施投资1166.7万元，推动房地产业产生约180亿元的效益，并极大地推动了城

^① 潘晔：《江苏推出首批15个PPP试点项目》，载《中国建设报》，2014年9月1日，http://www.chinajsb.cn/bz/content/2014-09/01/content_138600.htm。

市节能减排工作，带来可观的环境效益。^①

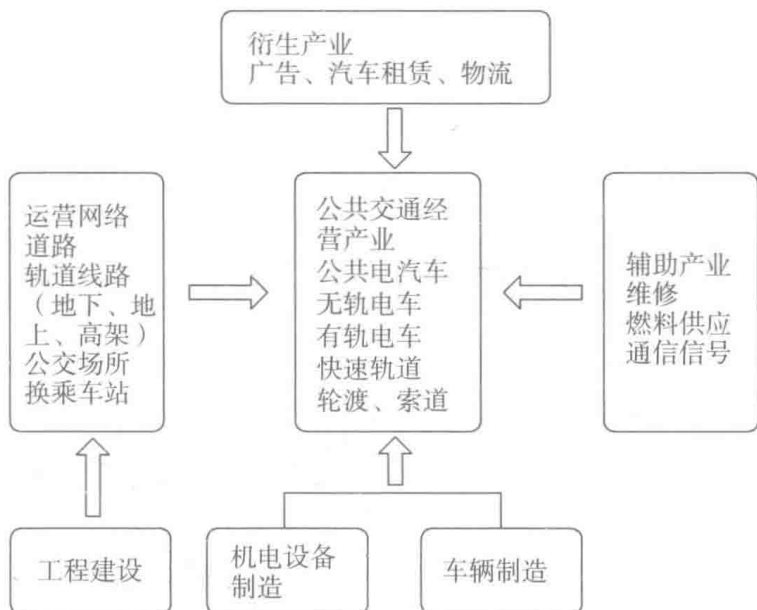


图 1.2 公交产业链结构

资料来源 张昕竹主编：《城市化背景下公用事业改革的中国经验》，知识产权出版社 2008 年版，第 130 页。

二、市政公用事业合作治理研究现状

（一）国外市政公用事业合作治理研究综述

西方国家市政公用事业发展历程中较早就出现了政府间及政府与企业、社会间合作的实践，如英国 1919 年颁布《电力法》，要求发电企业在互利的基础上联网，1933 年，英国成立国家电网，并加强与私人企业间合作，各私人企业通过国家电网形成有效竞争，这一模式即使是在世界性经济大萧条期间也取得了巨大的成功。^② 但整体来看，这种合作的形式更多地带有个案性、非必然性的色彩，并未上升到普遍意义上制度或范式的构建。尤其是在 20 世纪 30 年代和 70 年代两次大的经济衰退期间，以凯恩斯（John

^① 王子娟、杨茂盛：《城市轨道交通经济效益的分析》，载《城市交通》2009 年第 2 期，第 51 页。

^② RICHARD J. GILBERT, EDWARD P. KAHN. International Comparisons of Electricity Regulation[M]. Cambridge University Press, 1996.