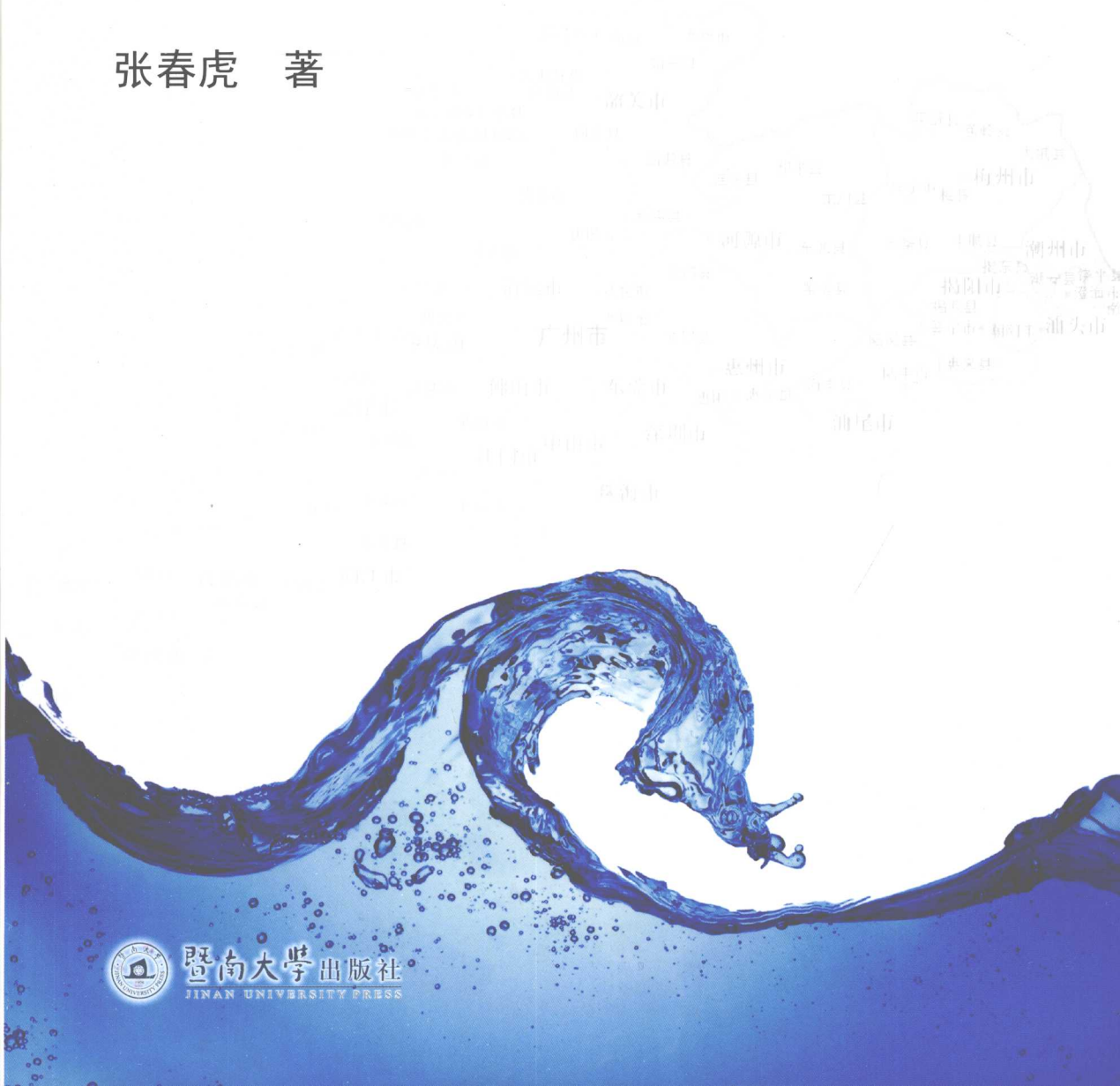


中国自来水 产业市场化改革研究

——以广东省自来水产业为例

张春虎 著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国自来水 产业市场化改革研究

——以广东省自来水产业为例

张春虎 著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS
中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

中国自来水产业市场化改革研究: 以广东省自来水产业为例 / 张春虎
著. —广州: 暨南大学出版社, 2009. 7

ISBN 978 - 7 - 81135 - 316 - 7

I. 中 … II. 张 … III. 城市供水—经济体制改革—研究—中国
IV. F299. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 081656 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85220693 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州市天河星辰文化发展部照排中心

印 刷: 广州桐鑫印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 14.5

字 数: 248 千

版 次: 2009 年 7 月第 1 版

印 次: 2009 年 7 月第 1 次

定 价: 28.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

序

作为本书作者的导师，我对作者论文选题的要求是一定要写其所熟悉的，并且是有关中国市场经济建设和企业管理现实中重要的、亟待解决的问题。

首先，作者很熟悉自来水行业，不仅在攻读博士学位期间就发表过数篇阶段性论文，而且还亲自主持过珠江三角洲五家大中型自来水公司的改革、改制方案，最近更被广东省城镇供水协会誉为管理专家；其次，该论文选题对我国市场经济体制改革意义重大。改革开放 30 年业已证明，中国现在最有效率的是竞争性的民营企业，最没效率的是公用事业的国有企业，而其中最有可能有借口维持其垄断地位的是自来水公司。如果把这个问题研究透了，那么困扰我们提升总体效率并进而阻碍我国快速变成一个发达国家的所谓的体制难题就会迎刃而解。

作者在书中不仅得出五项直接的相互关联的结论，而且有针对性地提出了三项共八条政策建议，指出我国自来水产业的改革应首先明确总体目标，改变过去“头痛医头，脚痛医脚”的改革策略，充分借鉴别国经验，结合我国的国情，建立有效的民营资本参与及有效监管的机制，否则改革有可能走向极端。更为重要的是，作者通过自来水这个典型行业，得出了改革我国公用事业的八条系列推论。如果仔细琢磨，读者既可以从中看到公用事业改革的难点、重点和动力来源，又可以知晓产权改革、竞争引入及管制制度重建为何要协调配套的道理。可以说，既然水资源这个最具自然垄断特点的行业都可以进行市场化改革，那么我国公用事业改革大大滞后的根本原因就不是理论分析不透，也不是没有实际成功的案例，而是我国公用事业供给制度的缺失，当然这超出了经济管理分析的范畴。

我国公用事业产业的垄断不是经济学意义上的自然垄断，也不是由市场竞争自然而然产生的，而是依靠行业主管部门的行政力量形成的，带有浓厚的行政垄断特征。到目前为止，我国公用事业、产业在行政垄断管制下的行业主要有电力、电信、铁路、民航、高速公路、水运、港口设施、邮政、天然气管道运输、城市自来水、城市燃气供应、城市居民供热、城市排污、污水处理、公共交通等。在这些公用事业产业中，行业主管部门或地方政府与

原国有企业之间的政企不分甚至政企一体化现象十分严重。政府主管机构既是行业的管理者，又是企业的经营者，企业垄断利益和行政权力的结合导致了极强的垄断势力。

我国公用事业的市场化改革必须从政府职能转换和政府机构改革入手，通过强制手段切断相关管制部门与垄断企业之间的利益联系，彻底打破行政垄断，才能真正建立起能代表公众利益的新管制制度和市场化运作机制。

我国公用事业的市场化改革首先重在政府职能转变。要通过政府体制改革，转变政府的执政理念，把建立统一的市场竞争秩序和维护竞争规则、提高社会分配效率作为评价政府执政能力的标准，并推进政府机构改革，使政府能真正代表公众的利益，从而建立起对公用事业有效监管的机构和制度。减少政府对经济活动的过度干预，才能有力地推进公用事业市场化改革的进程；其次，公用事业市场化改革过程中，无论是产权改革、引入竞争，还是管制制度的重建，都离不开法律的支持和保证。但从我国公用事业市场化改革的立法情况来看，渐进式改革道路造成的结果是法律建设的步伐明显滞后于市场化改革的实践。各级政府应积极开展公用事业监管的立法研究和实践，制定统一的公用事业市场化改革法律法规，从总体上为改革提供制度保障；第三，由于公用事业服务的特殊性，对公用事业产业的监管需要有科学的方法。如今公用事业市场化改革摆脱不了“改革就是涨价”的结果，如何有效地实施价格监管是公用事业改革的核心内容。我国要尽快研究市场化改革过程中对垄断产业价格监管的具体措施，否则市场化改革就达不到预期的效果。

作者对我国自来水产业化改革的研究采用了定性和定量分析方法，提出了自己的研究结论和观点，对我国公用事业的市场化改革具有重要意义。但通观全文，仍有许多不足之处，特别是在科学方法和对话点方面有待改善。前者表现为有点散、不聚焦，后者体现为较宽泛、不具体。我希望作者在今后的研究中要虚心向西方学者学习，对我国公用事业市场化改革的具体问题作进一步的深入研究，使自己的研究成果能够成为政府改革的决策依据，为我国的市场经济建设作出应有的贡献。

吴能全*

2009年7月10日于广州

* 序作者系中山大学管理学院教授、博士生导师。

前 言

第二次世界大战后到 20 世纪 70 年代，公用事业产业由政府垄断经营和管制是世界各国普遍的制度安排，但垄断的低效率和管制失灵问题也是世界性难题。80 年代以来，全世界范围内掀起了一股公用事业市场化改革的浪潮，运用市场力量提供公用事业服务已经成为大多数国家的新制度安排，也为我国公用事业市场化改革提供了可资借鉴的经验。

本书以中国自来水产业的市场化改革为主题，目的是探索如何建立适合我国国情的自来水产业市场化供给机制。本书首先对自来水产业市场化改革的相关理论做了系统的研究，并在借鉴英、法、美三国自来水产业市场化改革经验的基础上，从理论和实践的角度阐述自来水产业市场化改革应达到的目标及应采取的政策措施；第二，从广东省城市自来水产业的中观层面，对该产业市场化改革政策的实施效果进行分析研究，发现存在的问题；第三，采用案例研究、实地调研的方法对广东省自来水产业市场化改革对企业经营行为的影响进行研究，进一步验证自来水产业市场化改革的效果；第四，采用实证研究方法，从产业整体绩效变化、规模经济状况、价格改革对企业经营绩效的影响及产权改革过程中不同产权类型企业经营绩效的比较分析，来检验广东省自来水产业市场化改革的绩效变化；最后，结合广东省城市自来水产业的现状和市场化改革的实践，提出下一步改革的政策建议和措施。

本书研究表明：第一，近年来的市场化改革使政府摆脱了财政负担，但没有改善广东省自来水产业的整体绩效，也没有促进产业规模效益的提升；第二，广东省自来水产业价格改革刺激了投入和产业的 growth，但价格机制的缺陷导致了企业的寻租行为，价格上涨的收益转化为企业的垄断租金；第三，产权制度改革与产业内引入竞争脱节，没有促进整个产业绩效的提升；第四，自来水产业亟待建立有效的竞争机制和政府监管机制。

本书研究表明广东省自来水产业下一步改革的重点应是建立有效的政府独立监管机制和引入适当的竞争。基于本书的理论分析和实证研究，结合我国公用事业市场化改革的现状，本书得出以下推论：第一，我国公用事业市

场化改革需要产权改革、竞争引入及管制制度重建三大政策的协调配合；第二，我国公用事业的市场化改革需要法律强有力的支持；第三，我国公用事业市场化改革应继续实施开放政策；第四，我国公用事业市场化改革的重点是打破行政垄断；第五，公用事业市场化改革的动力来源于政府体制改革；第六，为防止垄断企业的寻租行为和减轻改革的阻力，我国公用事业亟待重建管制制度；第七，我国公用事业市场化改革要淡化国有资本的垄断地位；第八，公用事业市场化改革要强化公民参与及对公权力的监督。总之，公用事业的市场化改革必须靠政府强制推动才能达到市场化改革的根本目标。

张春虎

2009年6月

目 录

序	1
前 言	1
第一章 导 论	1
第一节 研究的背景和意义	1
第二节 研究的理论框架、内容和方法	7
第二章 自来水产业市场化改革的理论基础	13
第一节 自来水产业的技术经济特征	13
第二节 自来水产业市场化改革的理论评述	16
第三节 世界各国公用事业市场化改革的实践	44
第三章 西方国家自来水产业市场化改革的经验	62
第一节 英国自来水产业市场化改革的经验	62
第二节 美国自来水产业市场化改革的经验	73
第三节 法国自来水产业市场化改革的经验	78
第四节 西方发达国家自来水产业市场化改革的借鉴意义	84
第四章 我国自来水产业发展的困境及市场化改革	91
第一节 计划经济时期我国自来水产业的特征及发展困境	93
第二节 我国城镇自来水产业市场化改革的目标	99
第三节 我国城镇自来水产业市场化改革的历程与回顾	105
第五章 广东省城镇自来水产业市场化改革	114
第一节 广东省城镇自来水价格体制改革	115
第二节 广东省自来水产业放松管制与引入竞争	122

第三节	广东省自来水产业经营企业的产权改革	128
第四节	广东省自来水产业监管体制改革	133
第五节	广东省城镇自来水产业的整合与重组	138
第六章	市场化改革对企业经营行为的影响研究	142
第一节	企业经营行为变化的案例研究	143
第二节	广东省自来水企业经营行为的实地调研	161
第七章	广东省自来水产业市场化改革的绩效	174
第一节	自来水产业绩效变化的实证研究	174
第二节	自来水产业规模经济效益的实证研究	179
第三节	自来水价格改革效果的实证研究	181
第四节	自来水产业产权改革效果的实证研究	184
第八章	主要结论及研究展望	190
第一节	研究的主要结论	190
第二节	研究的进一步推论	195
第三节	政策建议	205
第四节	研究展望	213
附录一		215
附录二		216
参考文献		219
后 记		226

第一章 导 论

第一节 研究的背景和意义

一、研究背景

城市公用事业^①是城市生存和发展的基础,对城市经济社会发展起着重大的推动作用,其发展水平是城市形象和城市投资环境的重要构成,直接影响着城市的区域竞争力。

国内外的实证分析研究表明,城市公用事业发展(包括电力、电信、自来水、管道燃气、卫生设施和排污、固体废物的收集和处理、公路、水利设施、铁路、市内交通、港口和航道、机场等)与城市的经济增长之间存在很强的正相关关系。世界银行 1994 年的发展报告以“为发展提供基础设施”为主题,肯定了基础设施对经济发展的重要性,指出“基础设施如果不是经济发展的引擎,那也是经济活动的车轮”。该报告在发展中国家 1990 年数据

① “公用事业”一词来源于英文中的“the Public Utilities”。美国加利福尼亚州的《公用事业法》(Public Utilities Law)第 216 条对“公用事业”的定义是:“所有为公众或公众的一部分提供服务或商品的电力公司、燃气公司、自来水公司、电话公司、电报公司、运输公司、石油管道公司、污水处理公司、供热公司和桥梁通行费征收公司。”中国国家工商行政管理局 1993 年 12 月 24 日颁布的《关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定》第 2 条中将“涉及公用事业的经营者,包括供水、供电、供热、供气、邮政、电讯、交通运输等行业的经营者”中列举的企业定义为“公用企业”,这实际上是将其中被列举的若干种行业界定为公用事业,其范围与西方国家的成文法中“公用事业”的范围是基本一致的。1998 年颁布的《中华人民共和国价格法》对该规定中“重要的公用事业”解释为:“为适宜生产和生活需要而经营的具有公共用途的服务行业,如公共交通、邮政、电信等。这些行业提供的服务是日常生产和生活所必需的,重要程度较高。同时,其中有些行业投资大,规模经济发挥着优势,适当垄断符合经济效益和秩序的要求。”可见,这里的“重要的公用事业”的范围也是与西方国家成文法的规定基本相近。可参阅:① James C. Bonbright, *Principles of Public Utility Rates*, Columbia University Press, 1961. 4. ② 曹炳州. 美国公用事业价格监管与借鉴. 中国物价. 1999 (4) ③ 马凯. 中华人民共和国价格法释义. 北京: 经济科学出版社, 1998. 35

基础上所做的研究指出“发展中国家基础设施存量每增长1%，GDP就会增长1%。”^①

传统的经济理论认为，城市公用事业所包含的产业如电力、电信、自来水、管道燃气、卫生设施和排污、固体废物的收集和处理、公路、水利设施、铁路、邮政、市内交通、港口和航道、机场等都具有一定的自然垄断性和公益性特征，这些产业存在着市场失灵，不能充分利用市场竞争机制获得发展。因此，自从第二次世界大战结束至20世纪70年代，世界上绝大多数国家的城市公用事业通常由政府投资，国有企业垄断经营。各国政府对公用事业产业实行严格的进入管制和价格管制，一是为了防止该产业的过度竞争，造成资源配置浪费；二是为了防止企业因垄断经营获得超额垄断利润，侵占社会福利。但是各国的长期实践都表明，这种政府直接干预的经营管理机制存在着政府失灵、管制成本过高及企业缺乏激励等一系列问题，其结果是企业的经营效率低下，靠政府补贴维持生产，而政府财政不堪重负，这是世界各国公用事业产业治理面临的共同难题。

自新中国成立到20世纪90年代中后期，我国一直把公用事业作为公益性事业，实行高度集中的计划经济管理体制。从产业组织管理形式上看，公用事业经营企业（如城市自来水、管道燃气、污水处理、邮政、电信、公共交通等经营企业）与政府（主要是各地方政府的公用事业局、邮政局、电信局、交通局等）是高度政企合一的关系，经营企业按行政区划为标准，实行封闭式的垄断经营。到20世纪80年代以后，随着我国经济的飞速发展、人民生活水平的快速提高和城市人口的急剧增长，对城市公用事业产生了巨大的需求，传统的政府直接投资和国有企业垄断经营模式造成城市公用事业供给不足，企业经营效率低下，成为制约我国城市经济发展的瓶颈因素，严重影响了经济的发展和人民生活水平的提高。

尽管近年来我国城市基础设施的投资也在增长，如1979—1998年，城市

^① 《1994年世界银行发展报告》将基础设施分为“经济性基础设施”和“社会基础设施”。该报告将“经济性基础设施”定义为“永久性的工程构筑、设备、设施和他们所提供的为居民所用和用于经济生产的服务，这些基础设施包括公用事业（电力、管道煤气、电信、供水、环境卫生实施和排污系统、固体废弃物的收集和处理系统）、公共工程（大坝、灌渠和道路）以及其他交通部门（铁路、城市交通、海港、水运和机场）”；该报告将经济基础设施之外的其他基础设施定义为“社会基础设施”，通常包括文教、医疗保健等方面。该报告中研究的是经济性基础设施，本书中出现的基础设施也是指世界银行定义的“经济性基础设施”。参阅：World Bank, *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*, Oxford University Press, 1994. 14.

基础设施完成了 23 000 亿元的投资,但总的来说,城市基础设施的建设严重滞后,大大影响了城市综合功能的发挥,严重制约了我国的城市建设和经济发展。依据铁道部建设司的测算,1993 年、1994 年我国因铁路运力不足而引起的能源紧张导致的产值损失每年为 4 000 亿元,每年减少利税 500 亿元。以我国的城市自来水产业为例,城市供水还没有摆脱缺水的状况。在我国 660 多座城市中,缺水的城市就有 300 多个。在这些城市中,约有 70% 的城市缺水是由于供水设施不足、供水设施维护不善造成的。以北京为例,在 1998 年以后的三年中,累计缺水达 5 亿~10 亿立方米。除城市缺水之外,城市其他重要基础设施发展也严重滞后于经济发展,城市环境日趋恶化。我国城市污水集中处理率仅为 13.6%,排水管网的普及率只有 60% 左右,大部分污水未经处理直接排放,造成水环境的污染,严重影响了居民的生活质量。全国 62% 的城市大气中二氧化硫的日平均浓度超过国家三级标准,其原因是城市气化率低,集中供气和供热发展缓慢,城市的生活、生产燃料主要依靠煤炭。我国城市垃圾处理率只有 57.3%,其中主要处理方式是填埋,垃圾无害化处理率仅为 6%,污水和垃圾资源的再生利润率也远低于发达国家水平。

从世界范围来看,以 1979 年英国政府出售英国石油公司为开端,英国开始了公用事业领域内以放松管制、民营化和引入竞争为主题的市场化改革,先后涉及电信、邮政、铁路、城市燃气和自来水等产业。特别是自 1989 年以来,英国政府对电信、邮政、铁路、燃气供应和自来水产业实施了较彻底的市场化改革,在公用事业的民营化供给、产业内竞争的引入、价格和质量管制等方面进行了创造性的探索,刺激了公用事业的民营投资,提高了公用事业经营企业的运营效率,促进了城市环境的改善和经济的发展,成为公用事业市场化改革的典范。随后,西方发达国家和发展中国家纷纷效仿英国的做法,在全世界范围内掀起了一股公用事业市场化改革的浪潮。目前在西方经济发达国家和大多数发展中国家,运用市场力量提供公用事业服务已经成为一种普遍的制度安排。

中国改革开放之后,整个经济运行体系由计划管理体制逐步向市场竞争机制转变。虽然改革的总体进程是渐进式的,但改革的实质就是政府行政管制逐步放松,市场竞争机制的作用逐步增强的制度变迁过程。改革开放 30 多年来,市场竞争机制的充分发挥,使我国经济建设获得了较快的发展,城市化水平快速提高,城市人口的急剧增加和人民生活水平的提高又对公用事业的建设提出了更高的要求,城市公用事业单一的政府直接投资和国有企业垄

断经营模式已无法满足和适应城市化发展的要求，更加剧了城市公用事业短缺和企业经营低效率之间的矛盾。

改革开放的实践已表明，我国公用事业的提供也必须突破传统的计划经济观念，转变旧的投资和经营管理体制，充分借鉴世界各国在公用事业市场化改革方面的经验，为解决公用事业的供给不足和经营效率低下等问题提供新的制度安排。

20 世纪 90 年代中期，我国以电信产业改革为标志，也开始了公用事业的市场化改革，但由于改革是渐进式进行的，受制于传统观念和体制的束缚，我国公用事业的市场化改革进展相当缓慢。在大多数公用事业领域如城市给排水、城市燃气、集中供热等产业，虽然在一定程度上放开了市场，但依然延续以政府投资和国有企业垄断经营的模式。目前，我国公用事业市场化改革的效果与西方发达国家甚至发展中国家的改革相比，还有相当的差距，还没有建立起规范和完善的公用事业市场化供给的有效模式，公用事业各产业内存在的供给不足、规模效益不显著和企业低效率等问题并没有找到适合国情的新制度机制来解决。这不仅严重影响了经济建设的步伐和城市居民生活水平的提高，更为紧迫的是各产业内经营企业没有建立起自己的竞争优势。特别是在我国加入 WTO 的新形式下，随着基础设施服务市场的开放，国外公用事业领域内的跨国公司大举进入，必将对我国公用事业领域的经营企业产生巨大的冲击。因此，在公用事业产业内如何高效配置资源，提升公用事业经营效率，提升我国公用事业领域经营企业的竞争力，为经济建设的高速发展提供基础设施保障就成为我国市场经济建设的新要求，也是改善居民生活水平、建立社会主义市场经济体系和保证经济社会可持续发展的必然要求。

二、研究的意义

城市自来水产业是城市重要的基础设施之一，为城市工业生产和居民生活提供必需的基本服务，其发展水平与城市工业生产和居民生活息息相关。城市自来水价格也构成了工业生产和居民消费的基础性价格，其变动会直接影响到其他产品或服务的价格。城市自来水产业虽具有与电力、管道燃气、集中供热等产业相同的技术和经济特征，如都需要通过固定网络的传输，具有一定程度的自然垄断性和区域经营的特征，但自来水产业与其他公用事业的最显著的区别是自来水没有与之相竞争的可替代产品，这就决定了自来水产业在利用市场竞争机制方面的特殊性。从西方发达国家公用事业改革的实

践来看^①，自来水产业的市场化改革也是最后开始的，城市自来水产业的市场化改革是所有公用事业产业中最后需攻克的制度难题。

本书的研究以自来水产业的市场化改革为主题，目的是通过对我国自来水产业市场化改革的研究，探索如何建立适合我国国情的自来水产业市场化供给的机制和制度安排，那么推而广之，自来水产业的市场化改革的机理有了清晰的答案，其他公用事业的市场化改革的理论和路径就可以迎刃而解。因此，本书的研究选题是自来水产业的市场化改革的理论与实践问题，但其理论基础、研究结论和政策建议并不局限于自来水产业，可以为大多数公用事业产业的市场化改革所借鉴。

20 世纪 80 年代后期，我国公用事业产业从项目建设的投融资领域开放开始，进行了一系列以放松管制为导向的市场化改革。特别是 20 世纪 90 年代末以来，中央、各部委和各地方政府相继颁布了一系列法律和法规文件，推动着公用事业产业的市场化改革走向深入。建设部于 2002 年年底发布了《关于加快推进市政公用行业市场化进程的意见》，第一次提出了公用事业产业市场化改革的思路，指出“市场化就是市场机制在我国市政公用事业领域中的资源配置基础性作用不断增强，多元竞争的市场结构逐步形成，主管部门的主要职责由直接的行政管理向间接的市场监管方面转变。通过市场化改革努力寻求资源配置方式中政府与市场的最佳结合点，其目的在于在政府部门不放弃公共政策制定责任的前提下，通过引进市场机制，挖掘社会一切可以利用的资源来提高市政公用事业产品的供给能力和生产效率”。从此，这条主线统领和贯穿着市政公用事业改革的各个方面。

从全国公用事业改革的进程来看，处于我国改革开放前沿的广东省比其他省份更早地开始了公用事业产业市场化改革的探索和尝试，在取得一些成功经验的同时，也汲取了一些失败的教训。但总的来说，广东省公用事业产业的市场化改革同全国其他省份一样，还是处于起步阶段，改革的成效与世界上一些发达国家甚至与一些发展中国家相比，与社会主义市场经济体制建

^① 以英国的公用事业和自然垄断行业的市场化改革为例，市场化改革首先是 1981 年在电信业开始的，之后 1982 年在陆地运输业，1983 年在港口和航空电信，1986 年涉及公共交通和煤气，1987 年涉及航空运输和机场，1989 年才涉及自来水业，1990 年开始了电力系统的改革。而美国的公用事业产业和自然垄断产业的市场化改革以放松管制为主，也是最先从铁路运输、电信、航空运输和机场、燃气开始的，而在自来水产业方面的管制放松和改革起步较晚。参阅：尹竹：《基础设施产业的市场化改革》，北京：经济科学出版社，2004。59~68

设的要求相比，还有巨大的差距。

笔者从 2004 年开始关注自来水产业的市场化改革问题，至今已经对珠江三角洲的深圳水务集团、佛山市水业集团公司、江门市自来水公司、珠海市自来水公司和湛江市自来水公司做了深入的实地调研。调研中笔者直观地发现，我国城镇自来水产业的市场化改革一开始就是在各项法律法规不完善的情况下展开的，且改革的总体进程是渐进式的。城镇自来水产业市场化改革的决策和措施主要是由地方政府出台和组织实施。20 世纪 80 年代后期，地方政府普遍面临城市公用事业特别是自来水事业高速发展所带来的巨大投资压力。为解决燃眉之急，地方政府在制定自来水产业市场化改革政策时，偏重于引资和投融资体制的改革，偏重于提高原有自来水国有企业的赢利能力，忽视了在产业内引入适当的竞争，其结果是近几年来，城镇自来水经营企业固定资产投资速度过快，产能过剩，企业的微观效率和产业整体的资源配置效率并没有明显的改善。

因此，从自来水产业自身来分析，城镇自来水产业的市场化改革如何走上一条既能符合我国国情，又能提高产业经济效率和增进公共福利水平的正确轨道本身就是一项具有重大意义的研究课题，同时自来水产业市场化改革之路的探索，对整个公用事业的市场化改革也具有重大的借鉴意义和应用价值，也对我国转轨时期的市场经济建设具有重大的指导意义。

本书以广东省自来水产业市场化改革为切入点，对广东省城镇自来水产业 10 年来市场化改革的成效做了系统的分析和研究，以检验城镇自来水产业市场化改革的政策工具所产生的实际效果，分析自来水产业市场化改革存在的主要问题，指明自来水产业市场化改革的方向和路径，为城镇自来水产业的深化改革和整个公用事业市场化改革提供研究基础。

本书研究的焦点问题主要集中在以下几个方面：一是广东省城镇自来水产业的市场化改革对产业组织产生了什么样的影响；二是广东省城镇自来水产业的市场化改革对经营企业产生了什么样的影响；三是广东省城镇自来水产业的市场化改革是否提升了整个产业的经济效率；四是如何通过自来水产业市场化改革建立适合我国国情的自来水产业市场化机制以及如何选择自来水产业制度变迁的路径。

本书的创新之处在于运用产业组织理论、管理学和制度变迁理论来解释和分析自来水产业市场化改革过程中面临的主要问题，用实证研究的方法来检验改革政策的实施效果，并在此基础上提出相应的政策建议。创新点和研

究的意义在于:

一是通过分析和总结广东省自来水产业市场化改革中存在的主要问题,提出我国城镇自来水产业组织及制度变迁的政策建议,促使我国城镇自来水产业的改革走上既能符合我国国情,又能实现提高效率和增进公共福利水平的正确轨道。

二是通过探索我国城镇自来水产业的市场化改革之路,提出公用事业产业市场化改革的一般路径,从微观层面上加快推进公用事业产业的国有企业产权变革,促进经营企业转换经营机制,建立企业与政府的新型关系,激励企业提高运营效率,达到增进社会福利的目的。

三是探索适合我国国情的城镇自来水产业市场化改革之路,也为其他公用事业产业的市场化改革提供新的分析方法和新的思路,这对于我国市场经济转轨时期的市场经济建设具有重大的指导意义。

第二节 研究的理论框架、内容和方法

一、研究的理论框架和主要内容

任何产业的市场化改革的效果,都可以从产业的市场绩效的变化进行衡量,对城镇自来水产业也不例外。因此,对城镇自来水产业市场化改革的研究,首先要看市场化改革对该产业市场绩效的影响。

从产业经济学研究的角度来看,产业市场绩效是指企业在一定的市场结构条件下市场行为的效果,也包括政府对市场组织与调节的效果。产业的市场绩效状况与市场结构及企业的市场行为有关,更与政府的产业组织政策有关。

产业组织理论对市场绩效的研究主要从两个方面进行:一是对市场绩效本身进行直接的评价;二是研究市场绩效与市场结构及市场行为之间的关系。

(一) 产业的资源配置效率

产业组织理论认为,当产业处于完全竞争的市场结构时,通过资源在产业间和企业间的自由流动,各产业、各企业的长期利润率趋于平均化,所有的产业和企业都只能获得正常利润,因此常常使用利润率作为衡量产业市场资源配置效率的指标。

（二）产业的规模结构效率

产业的规模结构效率反映了产业规模效益的实现程度，是衡量市场绩效的重要方面。产业规模结构效率与产业内单个企业的规模经济水平密切相关，反映了产业内企业之间的分工协作的水平和效率。对于城镇自来水产业来讲，正是由于其自身的规模经济性，政府为防止市场过度竞争产生的市场调节失灵，才对该产业实施了进入管制，因此，对城镇自来水产业而言，产业的规模结构效率是衡量产业绩效的重要指标。

（三）产业技术进步

产业技术进步是指产业内的发明、创新和技术转移。技术进步渗透于产业的市场行为和市场结构的方方面面，并且最终通过经济增长表现出来。产业技术进步反映了产业的动态经济效率，是衡量产业经济绩效的一个重要指标。经济学家所做的部分实证研究数据表明，大、中、小企业在技术发明和创新方面的作用是互相补充和相互联系的，基本的结论是技术进步并不限于某个特定规模的企业，所有规模的企业在技术进步上都是可以有所作为的，因此产业技术进步指标也是衡量城镇自来水产业绩效的重要指标。

由此可见，城镇自来水产业市场绩效的评价，虽然具体的评价指标与完全竞争市场不同，但也必须从资源配置效率、产业的规模结构效率和产业的技术进步三个方面来衡量，因此，本书研究的主要内容之一是：城镇自来水产业 10 年来市场化改革对该产业的资源配置效率、产业的规模结构效率和产业技术进步的影响。

在市场绩效与市场结构 and 市场行为之间的关系方面，以贝恩为代表的传统产业组织理论的基本假说认为产业市场绩效是由市场结构和市场行为决定的，即 SCP 分析范式，如图 1-1 所示：

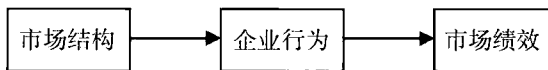


图 1-1 产业组织分析的 SCP 分析范式

这种分析框架及其基本结论是建立在产业组织具有充分的市场竞争和私有所有权两个假设基础之上的，是以非管制的自由市场上的私有企业有效运营为基础的，它在解释具有完善市场经济体制的国家的产业组织绩效时是有