

学校编码: 10384

分类 _____ 密级 _____

学 号: 200106033

UDC _____

厦 门 大 学
硕 士 学 位 论 文

民营化:公用事业治理的新路径

**Privatization: A New Path for The
Governance of Public Utilities**

詹 国 彬

指导教师姓名: 徐 辉 教 授

申请学位级别: 硕 士

专 业 名 称: 行 政 管 理

论文提交时间: 2004 年 5 月

论文答辩日期: 2004 年 月

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期: 2004 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2004 年 5 月

内容摘要

20 世纪下半叶以来，伴随着全球化、知识经济和信息社会的到来，以英国政府改革为先导，世界范围内掀起了一股声势浩大的公共部门民营化浪潮。当前，这股民营化浪潮已波及并影响到我国公用事业改革，成为推进我国公用事业改革的重要路径。以此为研究背景，文章探讨了民营化作为推进我国公用事业改革的路径选择及其在实践所遇到的问题与挑战，在此基础上进行了制度上的重构与设计。全文共分为五个部分：

第一部分：重点就公用事业和民营化等相关概念进行了界定。首先阐述了公用事业的概念、范围与特性；其次从新公共管理角度对公用事业民营化的实质与核心进行了剖析；在此基础上列举了公用事业民营化常用的方式。

第二部分：结合我国公用事业民营化背景即传统管理体制的弊端、社会主义市场经济发展与完善、公共需求的发展变化和世界范围内民营化的浪潮以及公用事业民营化改革的意义两个层面，对我国公用事业民营化改革的必要性展开了充分的论述。

第三部分：对我国公用事业民营化的实践探索作出了客观的追踪与描述，总结了民营化实践中各地涌现的一些成功模式：BOT 模式、合资模式、直接购并模式、纯民营模式、TOT 模式和 PPP 模式。在此基础上，提出了我国公用事业民营化的发展趋势。

第四部分：尽管我国公用事业民营化改革在如火如荼的进行，但是，实际改革过程中已引发和出现了种种问题与矛盾，集中的体现为：法规与政策问题、竞争问题、价格问题、腐败问题、监管问题和信用问题，文章对此进行了深入的分析与研究。

第五部分：针对我国公用事业民营化过程出现种种问题，为进一步推进我国公用事业民营化进程，笔者提出了如下制度设计：加大政策支持力度，加快法制建设步伐；建立健全公平、合理的竞争机制；不断完善现行的价格机制；健全政府的监管机制，强化政府的监管职能；增强信用意识，建立现代信用机制。

关键词：民营化；公用事业；治理

Abstract

Science the later in 20th century, with the incoming of globalization, knowledge-economy and information society, there raised a huge wave of privatization of public sector within the world, in the leading of the reform of UK government. Up till now, the wave of privatization has extended and influenced the reform of our utilities, and makes privatization become an important route for carrying forward the reform of our utilities. Taken these as the research-ground, the article probes privatization as the route for carrying forward the reform of our utilities and the problems and challenges that faced in practice, based on these, the article puts forward the rebuilding and designation of system. The whole article can be divided into five parts :

Part One: this part makes grate emphasis on the definition of the related concepts of public utilities and privatization. Firstly, it expounds the concept, range and peculiarities of public utilities, then analyzes the essence and core of the privatization of public utilities from the angle of the new public management, based on these, it points the common modes of privatization of public utilities.

Part Two: combined by the background of privatization of our utilities (such as: the drawbacks of traditional management system, the development and perfection of our social market economy, the development of public require and the wave of privatization within the world) and the practice meaning for the privatization reform of public utilities, it spreads out full discuss of the necessities of the privatization reform of public utilities.

Part Three: it makes practical pursue and depiction of the practice of our privatization of public utilities, summarizes the success models that emerges in the privatization practice such as: BOT Model, CI(co-invest)Model, DP(direct purchase) Model, PP(pure privatization) Model, TOT Model and PPP Model. Based on these, it suggests the development tendency of our privatization of public utilities.

Part Four: although the privatization reform of public utilities was drastically been carrying out , there has emerged various problems and contradicts which mainly

embody as: law and policy problem, competition problem, price problem, corruption problem, supervision problem and credit problem, the article makes deep analysis and research of these.

Part Five: aiming for these problems in the process of privatization of public utilities, in order to push forward our privatization of public utilities, the author puts forward following system design: aggrandizing support from policy and accelerating the pace of legislation, constructing and perfecting the fair and reasonable competitive system, perfecting the actual price system constantly, consummating governmental supervision system and strengthening governmental supervision functions, enhancing credit awareness and building modern credit system.

Key Words: Privatization; Public Utilities; Governance

目 录

前 言

第一章 相关概念的界定

第一节 公用事业的概念与特性

第二节 公用事业民营化及其方式

第二章 我国公用事业民营化的必要性

第一节 公用事业民营化的背景分析

第二节 公用事业民营化的现实意义

第三章 我国公用事业民营化的发展

第一节 我国公用事业民营化的实践探索

第二节 实践中的成功模式及其发展趋势

第四章 我国公用事业民营化中存在的问题

(一) 法规与政策问题

(二) 竞争问题

(三) 价格问题

(四) 腐败问题

(五) 监管问题

(六) 信用问题

五、推进公用事业民营化进程的制度构建

(一) 加大政策支持力度，加快法制建设步伐

(二) 建立健全公平、合理的竞争机制

(三) 不断完善现行的价格机制

(四) 健全监管机制，强化政府监管职能

(五) 增强信用意识，建立现代信用机制

结语

参考文献

Contents

Preface

Chapter I The Definition of the Related Concepts

- 1.The Concept and Peculiarities of Public Utilities
- 2.Privatization of Public Utilities and Modes of it

Chapter II The Necessities of Privatization of Our Public Utilities

1. Analysis for the Background of Privatization of Public Utilities
2. The Actual Importance of Privatization of Public Utilities

Chapter III The Development of Privatization of Our Public Utilities

1. The Practical Explore of Privatization of Our public Utilities
2. The Success Models and of Developmental Tendency of it

Chapter IV The Problems That Emerged in Privatization of Our Public Utilities

1. Problem of Law and Policy
2. Problem of Competition
3. Problem of Price
4. Problem of Corruption
5. Problem of Supervision and Management
6. Problem of Credit

Chapter V The Construction of System for Pushing Forward the Privatization of Public Utilities

1. Reinforcing Supporting of Policy and Accelerating the Pace of Legislation,
2. Constructing and Perfecting the Fair and Reasonable Competitive System
3. Perfecting the Actual Price System Constantly
- 4.Consummating Supervision System and Strengthening Governmental Supervision Functions
5. Enhancing Credit Awareness and Building Modern Credit System.

Concluding Remarks

List of References

前言

众所周知，公共部门民营化运动（Public Sector Privatization Movement）始肇于英国。20 世纪 70 年代末，英国保守党在大选中获胜，随即以撒切尔夫人为首的英国政府开始了大规模的，以私有化为主要内容的民营化运动，其主要做法是把国有资产出售给私人部门，从而实现国有资产从公共部门转移到私人部门。这场运动的兴起与当时的社会背景是密切相关的：受凯恩斯主义的影响，西方国家当时普遍陷入了滞胀的陷阱，突出的表现为政府财政赤字、物价飞涨、经济衰退、失业率居高不下、工人罢工等一系列现象，传统官僚制政府面临着严重的危机与挑战，政府变革已是迫在眉睫。作为对传统政府管制模式的一种超越与积极回应，公共部门民营化改革开始登台亮相，并很快以其独特的魅力得到了众多国家的青睐与选择。

但是，民营化运动的推行并非一帆风顺，相反，民营化运动自始就遭到了种种质疑与挑战，受到了来自各界的批评与非议。早在 100 多年前，社会主义者德帕普在起草公共服务报告中就曾指出：“公共服务的建立是确立某种活动具有普遍功利性，而个人主动性将转移它的目的性，在抛弃无数普通人时，社会是危险的。”同时，有专家认为：如果“以集团利益、少数私人资本利益为出发点，抛开市场经济原则，建立在垄断条件下的公共事业民营化，不仅会遭到基本价值观的质疑，同时还将有引向腐败的‘官僚垄断资本’市场经济的危险。”由此可见，20 多年前，撒切尔夫人推行民营化改革需要多么大的勇气和决心。因此，我们也就不难理解这场运动最终形成了 20 世纪唯一一个以女性的名字命名的经济政治运动——撒切尔革命。然而，时间给了勇敢者以奖励。当 1990 年撒切尔夫人挥别唐宁街时，英国的经济改革已经大功告成。这场民营化改革使英国的经济从政府主导、生产者主导，变成了消费者主导、市场主导，此后，英国的经济表现总体上一直好于欧洲大陆各国的平均水平。

不管人们对民营化运动持怎么样的看法，但谁都无法否认，自 80 年代末以来，整个世界都卷入了一场民营化的浪潮。诚如美国民营化大师 E·S·萨瓦斯所言：民营化的发展方向已经不可逆转，民营化甚至已经成为一种新的公共哲学。当前，民营化已成为席卷全球的滚滚洪流，不论是社会主义国家还是资本主义国

家，不论是发达国家还是发展中国家，不论是民主国家还是专制国家，100多个国家正在推行民营化，还有很多正在考虑实践。可以说，民营化已超越党派偏好或意识形态，成为了一种务实的、得到广泛应用的治理方式和公共服务模式。这场民营化浪潮体现了全球范围内公共行政改革的主题即“政府的退缩和市场价值的回归”，追随了“更多依靠私人组织，更少依靠政府来满足社会需要”的理念，构成了政府再造运动中最为亮丽的一道风景线，民营化也因此成为了公共部门治理中最为有力的武器之一。

毫无疑问，这股世界范围内的民营化浪潮已波及并影响到了当前我国公用事业改革，成为推进公用事业改革和治理的一条重要路径。时至今日，伴随着我国经济和政治体制改革的不断深入，如何运用市场化的手段来管理社会公用事业，提高公共服务供给的质量和效率，成为摆在我们面前的一个现实而又亟待解决的课题。本文拟从这一视角出发，结合我国公用事业民营化的背景和现实意义，探讨了公用事业民营化的必要性；进而从现行的法规政策层面、实践成果、成功模式和发展趋势出发，剖析我国公用事业民营化的现状，指出我国公用事业民营化实践中所存在的种种问题，并在此基础上提出了相应的制度构建，以期对推进我国公用事业民营化的发展有所裨益。

一、相关概念的界定

(一) 公用事业的概念与特性

公用事业是指那些以特定的方式向广大社会公众提供某种形式的公共产品或公共服务的行业,而这些公共产品或公共服务的质量在很大程度上关系到广大社会公众的生活水平和共同利益。城市公用事业主要包括供水、节水、供热、供气、公共交通、排水、污水处理、道路与桥梁、市政设施、市容环境卫生、垃圾处理和城市绿化等方面。^①鉴于我国广大农村尚未全面建立公用事业,故本文所论专指城市公用事业。公用事业是城市经济和社会发展的载体,它直接关系到社会公共利益,关系到人民群众的生活质量,关系到城市经济和社会的可持续发展。公用事业具备垄断性产业的一般性质的同时还有其自身的特殊性质,主要表现在:

(1) 不可替代性,指公用事业所提供的服务或产品是社会广大消费者的生活必需品,其它产品很难替代它。

(2) 消费上的兼容性,指某个用户对于某种产品或服务的消费通常不会妨碍其它用户的消费,比如说水电、煤气等。

(3) 地域性,指公用事业所提供的产品或服务具有鲜明的地域性,如自来水、管道燃气、集中供热的供应只能在管网覆盖的范围内进行,产品和服务并不在全国范围内自由流动。

(4) 公用和公益性,指公用行业所提供的产品或服务具有公用和公益的特征,其产品和服务是针对所有城市居民的,为整个社会或某一区域的所有成员使用,此外,我国公用事业还需承担一定的社会公益义务,被赋予了公益特性。

(5) 公正性,指的是公用事业在为广大社会公众提供有偿服务时是在既定的规则下进行的,体现了公正、公开、公平的办事原则,并主动接受服务客体和有关部门的监督。

(6) 生产经营上的规模性,指这类企业的投资数额巨大,经营规模越大,平均单位成本就越低。

(7) 价格机制不灵活,市政公用行业的产品和服务具有长期性和普遍性,

^① 崔运武编著:《公共事业管理概论》,14—15页,北京,高等教育出版社,2003年。

其价格的形成和调整涉及到广大居民的切身利益，不能灵活地按市场供求规律定价。

(8) 政府和社会的干预，由于涉及到广大居民的利益以及消费群体的利益诉求不同，政府和社会舆论常常会对市政公用行业的企业进行行政上的干预，从而影响到企业的自主经营权。

(二) 公用事业民营化及其方式

1、民营化与公用事业民营化

作为一种变革战略，民营化在公共部门改革实践中占有举足轻重的地位。尽管政府“治道变革”的含义十分的广泛，但是，从大的方面来说，无非是“政府职能的市场化，政府行为的法制化、政府决策的民主化、政府权力的多中心化。政府职能的市场化包括国有企业的民营化、公共事物引入内部市场机制等”。^①公共部门民营化的浪潮与“新公共管理”运动的兴起几乎是同步的，并很快成为了各种政府新治理模式中的核心要素。在萨瓦斯看来，“新公共管理”是“一系列创造性改革的通用标签，其最显著的特征是将市场机制引入政治领域。……民营化显然属于新公共管理的主流，体现了新公共管理的所有特征。……从这个意义上讲，民营化就是新公共管理。”^②由此足见民营化在公共部门改革中的地位与作用。

虽然对民营化概念的界定不一，但核心是更多依靠民间机构，更少依赖政府来满足广大社会公众需求，从而达到在公共产品或公共服务的生产和财产拥有方面减少政府作用，增加社会其他机构作用的行动。从狭义上看，民营化指一种政策，即引进市场激励以取代对经济主体的随意的政治干预，从而改进一个国家的国民经济。这意味着政府取消对无端耗费国家资源的不良国企的支持，从国企撤资、放松规制以鼓励民营企业提供产品和服务，通过合同承包、特许经营、凭单等形式把责任委托给在竞争市场中运营的私营公司和个人。^③社会公众对社会事务管理和公共服务的要求日益提高和范围越来越宽，是当今公用事业发展的基

^① 埃莉诺·奥斯特罗姆著，余逊达、陈旭东等译：《公共事物的治理之道》，译丛总序，上海，上海三联书店，2000年。

^② E·S·萨瓦斯著，周志忍等译：《民营化与公私部门的伙伴关系》，译者前言第2页，北京，中国人民大学出版社，2002年。

^③ E·S·萨瓦斯著，周志忍等译：《民营化与公私部门的伙伴关系》，中文版前言第12页，北京，中国人民大学出版社2002年。

本趋势,这就意味着仅靠公共财政难以承担整个公用事业并提供高质量的公共服务。而公用事业管理中的分层管理及管理与实施的分离,决定了可以引进市场化来解决问题。^①也即是指公用事业民营化。所谓公用事业民营化就是指在公用事业管理过程中,通过积极引入市场竞争机制,运用市场的力量来改善与提高公用事业管理运作的绩效,为广大社会公众提供优质的公共产品或公共服务。目前,相当的一部分公共服务事业乃至有关的决策之由企业承包或采取公私合伙方式承办,在许多国家已经成为现实。^②需要指出的是,民营化只是公用事业改革的一种手段或方式,其最终目的在于提高和改善公共产品或公共服务的质量。也正因为此,民营化成为当前我国公用事业改革的重要路径和社会治理的基本战略。

2、公用事业民营化的方式

公用事业民营化的目标一经确定,选择合适、可行的民营化途径就是一个现实而又重要的问题,这也是世界各国所普遍关注的一个问题。民营化可以通过许多不同技术和方法来实现。根据西方发达国家的经验,民营化的途径主要有三大类:委托授权、政府撤资和政府淡出。^③(参见图一)

1、委托授权。委托授权是民营化最常见的方式,它需要政府的积极行动。委托授权又称部分民营化,它要求政府持续而积极的介入,因为国家依然承担全部责任,只不过把实际生产活动委托给民营部门。委托授权通常包括合同承包、特许经营、补贴、凭单制和法令委托等形式实现。合同承包是指将那些盈利率不高或盈利前景不是很明朗,但是投资巨大的市政公用基础设施或企业,交由民间企业或法人团体承包、租赁经营,政府则按一定比例收取承包费或租金。^④特许经营是指政府授予某一私人组织一种权利(通常是排它性权利)——直接向公众出售其服务或产品,而民营部门通常为此必须向政府付费。特许经营包括两种形式:一种涉及到公共场域的使用,另一种是指租赁。补贴是指政府通过提供补助来安排私营企业从事某项公共事业活动。凭单制是指政府通过向合格的服务对象签发凭单的方式,实现先前由国家提供的服务的委托授权。法令授权则指政府把提供某一项服务并承担相关成本作为对私营企业的法定要求。

^① 崔运武编著:《公共事业管理概论》,27页,北京,高等教育出版社,2003年。

^② 俞可平主编:《治理与善治》,36页,北京,社会科学出版社,2000年。

^③ E·S·萨瓦斯著、周志忍等译:《民营化与公私部门的伙伴关系》,128页,北京,中国人民大学出版社,2002年。

^④ 丁健:《论城市市政公用基础设施的民营化问题》,载《上海综合经济》,2000(8),36—37页。

2、**政府撤资**。政府撤资是指政府放弃一个企业或事业、一项职能或某一资产。像委托授权一样，撤资需要政府采取直接、明确的行动。与委托授权不同的是，撤资总体上是一次性工作。政府撤资的方式主要有：出售、无偿赠与和清算。出售是一种很常见的方式，其具体的方法有：拍卖或协议出售给私人公司、将股份卖给公众、允许管理者或雇员集资认购、出售给使用者或消费者合作团体等等。无偿赠与是指政府将某一企业或事业单位的所有权转让给公众、雇员、使用者或消费者，也包括符合资格的特定群体。清算则是指政府对某些无法继续维持且无法出售的企业或事业进行破产清算，以实现政府撤资的目的。

3、**政府淡出**。与前两种积极的方式相比，政府淡出是一个消极和间接的过程，它是指政府逐渐被民营部门所取代。这种方式的优点在于能够以相对较少政治争论和冲突，有效地实现民营化。政府淡出的主要形式有：民间补缺、政府撤退和放松规制等形式。民间补缺是指当公众感到公共产品或服务无法满足其需要，而私营部门意识到并采取措施满足公众需求的这样一个过程。政府撤退是指政府通过限制某些事业单位的增长或缩小其规模，并让私营部门进入相关领域的方法，有意识地实现撤退或“卸载”。放松规制是指政府将立法保护或管制下的公共事业或市场开放，降低准入条件，从而使民营部门能够进入市场并参与竞争，间接刺激公共事业效率，而非直接取而代之。^①

图一：公用事业民营化方式图

委 托 授 权					政 府 撤 资			政 府 淡 出		
合 同 承 包	特 许 经 营	补 贴	凭 单	法 令 委 托	出 售	无 偿 赠 与	清 算	民 间 补 缺	撤 出	放 松 规 制

二、我国公用事业民营化的必要性

（一）公用事业民营化的背景分析

我国公用事业是在传统计划经济体制基础上建立起来的，其范围十分广泛，

^① 张茂成、黄成义：《公营事业民营化方式探讨》，载《华侨大学学报》，1997（3），13—19页。

运作资金主要是通过政府财政预算的全额或差额拨款而获得，因此，可以把其理解为一种“准政府”机构，在社会生活当中履行着提供公共产品和公共服务的职责和功能。^①然而，目前我国公共事业中存在的普遍事实是：管理机构臃肿、效率低下、公共物品或服务供给的质量低劣、运作成本居高不下、资金不足、发展滞后等一系列问题，并随着改革开放的不断深入和市场经济体制的日益完善而凸现出来，使得我国公用事业的发展陷入了举步维艰的境地。而市场经济导向的改革，促进了中国经济的迅速发展，中国公共事业和公共服务要迅速发展，事业单位不改革是不行的。^②因此说，我国公用事业改革已是势在必行，而民营化则成为推进公用事业改革的一条重要路径，因为国内外背景决定了我国公用事业民营化的改革取向。

1、传统管理体制的弊端

长期以来，我国政府一直把各项城市公用事业作为公益性事业来办，与此相应的是，全国各城市都有公用事业局或相类似的政府机构，对于公用企业进行集中统一管理。政府既是政策制定者和监督者，又是具体业务的实际经营者，这种集掌舵者和划桨者于一身的双重角色决定了其经营上的垄断性质是一种典型的行政性垄断，而不是基于自然垄断的经济性垄断。^③结果使得传统公用事业管理体制存在着种种弊端：

第一、政企不分，垄断经营。我国公用事业管理机构是在原有计划经济体制的基础上建立起来，使得其先天地具有着高度行政化，体现在实践中就是政企不分，各类公用事业机构之间的责、权、利界限划分不清，国家包办并直接控制公用事业运营的情况严重，现在的许多公用事业组织仍带有浓重的“官办”色彩，其业务展开不是依靠市场而是依靠政府主管部门的“权威”，^④结果是使得公用事业的管理机构患上了“官僚制”的弊病。同时，由于政府是公用事业运营资金的单一来源，其结果不可避免的导致了公共产品或公共服务供给过程中的垄断经营，而垄断经营的结果带来的是公共产品或公共服务供给质量的下降和成本的攀升，原因在于垄断性行业从来就无须考虑其成本与效率，也无须进行革新，因为

^① 詹国彬：《民营化：公共事业改革的路径选择》，载《决策与探索》，2003（8），9—11页。

^② 毛寿龙：《事业单位改革：中国政府治道变革的又一重大进展》，引自制度分析与公共政策学术网（www.wiapp.org）。

^③ 詹国彬：《市场化：公用事业改革的路径选择》，载《开放潮》，2003（9），9—10页。

^④ 朱仁显主编：《公共事业管理概论》，147页，北京，高等教育出版社，2003年

垄断扼杀革新。^①长此以往，公用事业管理陷入困境就是在所难免的事了。

第二、亏损经营，财政补贴沉重。我国城市公用企业普遍存在着亏损运营的现象，造成这种现象的原因固然是多方面的，但是其中最主要的原因有两个方面：其一，由于受城市公用事业指令性价格形成机制以及宏观经济调控和城市居民较低收入水平的约束，加上原料、燃料、劳务成本上升过快等因素的影响，客观上加大了公用事业的运作成本。另一方面，由于我国公用事业先天所具有的行政化特点，造成了我国公用事业的产权实际上是处于一种“虚置”的状态，使得公用事业的管理者缺乏成本与效益的意识，也无须作成本效益分析，从而带来了机构的膨胀和经营管理的不善，导致了公用事业的运营成本居高不下。然而，由于部分产品或服务具有一定福利性或公益性，为了保证社会稳定，国家财政被迫背负起补贴亏损的财政包袱。

第三、企业缺乏自主权和积极性。公用企业的生产经营活动，尤其是较大规模的投资活动一般均由政府安排，而企业则没有实质上的经营权，结果导致的是许多地方政府尽量控制企业的生产能力，只要求满足基本供求矛盾，不鼓励技术创新，宁可让多余的生产能力闲置，比如，不少城市禁止外地公民购买公交月票。这种现实状况窒息了事业单位的生机与活力，造成了事业单位内部缺乏竞争意识、风险意识、进取精神，习惯于按部就班地重复行政事务，忽视了公用事业自身的特点和发展规律；消极地等、要、靠，从而抑制了事业单位的积极性、主动性和创造性，使之趋于封闭、内向，造成了人才、资金、与设备的浪费；在改革开放的背景下无法灵活应变，不敢面对市场，参与竞争。^②如此一来，无疑影响并阻碍了公用事业的进一步发展。

第四、生产效率低下，服务质量差。我国公用事业单位内部缺乏利益激励机制、竞争机制、约束机制、风险机制等，公用事业单位存在无效率运营状况和人浮于事、资源利用率低，不计成本，不讲效益等问题。^③其原因就在于公用企业一般在特定的地区范围内具有独家垄断经营权，不存在多家企业的平均成本决定的社会成本，这样，企业的实际成本就成为了“社会成本”。以此作为定价的基础，企业增加的成本可轻易转嫁出去。而政策性亏损掩盖经营性亏损，掩盖管理

^① 戴维·奥斯本、特德·盖布勒著，上海市政协编译组、东方编译所编译：《改革政府》，61页，上海，上海译文出版社，1996年。

^② 朱仁显主编：《公共事业管理概论》，66页，北京，中国人民大学出版社，2003年。

^③ 娄成武、郑文范著：《公共事业管理学》，147页，北京，高等教育出版社，2003年。

薄弱和经营不善。这样就不可能刺激企业努力降低成本，自然也无须提高效率。同时，垄断经营使得公用企业的服务意识较为淡薄，其导致的直接结果是服务质量的低劣，而广大的社会公众却别无选择。毫无疑问，此种状况的存在也违背了现代民主精神，因为“民主的核心是自由选择。”^①

第五、投资主体单一，资金不足，发展滞后。拥有必要的独立财产或经费，是现代事业组织生存和发展的必要条件，也是其正常开展事业经营活动的经济基础。我国公用事业的发展同样离不开必要的资金。然而我国的现实是：公用事业的资金来源过于单一化，其运营资金主要依赖于政府部门，没有形成多元的投资格局。结果一方面导致了我国公用事业经营管理中的行政化；另一方面，政府实际上也无法为公用事业的发展提供充足的资金，从而影响到公用事业自身的发展，造成了城市基础设施建设滞后于城市发展，无法为广大社会公众提供令人满意的公共产品和公共服务。公用事业管理的起点是社会的公共需求，它的存在与发展必须以公共需求的满足作为基准。因此，打破政府单一投资的局面，引入民间资本，形成多元的投资格局已是时代发展的需要。

2、社会主义市场经济发展的内在要求。

十一届三中全会以来，随着党和国家工作的重点由原先的“阶级斗争转移到经济建设”上来，以邓小平为领导核心的党的第二代领导集体认识到：市场经济不是资本主义的专利，计划经济也不为社会主义所特有。既然资本主义国家也存在着计划经济，那么社会主义国家同样可以搞市场经济。诚如邓小平同志所说：“不要以为，一说计划经济就是社会主义，一说市场经济就是资本主义，不是那么回事，两者都是手段，市场也可以为社会主义服务。”^②从此，中国人民开始走上了建设和探索社会主义市场经济的道路。1992年，江泽民同志在党的十四大报告中明确提出了“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”，标志这我国市场经济的发展迈上了新台阶。

回顾改革开放二十多年来的历程，我们应该清楚地认识到我国社会主义市场经济正处在不断的发展与完善之中，主要体现在：社会主义市场经济体系的建立以及市场机制的完善；国有大中型企业改制的基本完成和现代企业制度的建立；转变了政府的职能，完善了宏观管理，实现了以市场为主、计划为辅的资源配置方式；

^① 科思著：《论民主》，39页，北京，商务印书馆，1988年。

^② 《邓小平文选》第三卷，367页。

社会分配制度和保障制度的改革处在不断的深化之中。^①但是，我们更应该清醒地认识到：我国社会主义市场经济的进一步发展有赖于我国经济体制和政治体制改革的不断深化与推进，毫无疑问，这必然会涉及到我国公用事业管理体制的改革。因此说，改革我国传统公用事业管理体制，充分引入市场竞争的力量，打破原有的行政垄断，为我国公用事业的发展注入“强心剂”，这是我国社会主义市场经济发展的内在要求。

3、社会公众公共需求的发展变化。

公共需求作为整个社会需要的一个有机组成部分，是人类社会文明发展的必然产物，是维持社会自身生存和发展的客观需要，自然也随着社会的发展变化而变化。^②正是从这种意义上说，某一社会的公共需求发展水平往往也是衡量该社会政治、经济、文化发展水平的标尺。改革开放二十多年来，我国在政治、经济、文化等领域发生了翻天覆地的变化，尤其是在经济领域，取得了举世瞩目的成就；与此同时的是，我国广大社会公众的公共需求也发生了相应的变化，这主要体现在：其一，伴随着整个社会政治、经济、文化等因素的巨大变化与我国社会主义市场经济的发展，我国社会正处不断的分化与重组之中，使得我国社会阶层结构发生了相应的变化。正是基于这种事实，江泽民同志在 2001 年的“七一”讲话中，第一次明确使用了“社会阶层构成”的概念来概括当代中国的社会现实。^③而社会分化的结果带来了公共需求的相应变化，使得我国公众的公共需求明显地呈现出多样化的发展趋势。其二，社会的进步和生产力的发展促进了社会公众在政治参与意识、经济地位、文化修养等方面的提高以及生活方式的转变和生活质量的提高，体现在公共需求上就是需求质量的提高，也就是说，伴随整个社会的发展与进步，社会公众越来越注重公共产品和公共服务的质量。

众所周知，公共需求是社会公用事业的逻辑起点。公用事业管理旨在运用各种人力、物力和财力在最大程度上满足公众的公共需求，从而促进整个社会的生存和发展。具体到现实生活中，则要求公用事业的发展要紧跟公众需求的发展，尽可能地提供令人满意的公共物品和公共服务。公民要求享受高质量的服务作为他们缴纳税金的回报，恰如其花钱购物那样。私营部门愈来愈多地关注质量和价

^① 王维澄、李连仲著：《社会主义市场经济教程》，68—71 页，北京，北京大学出版社，1994 年。

^② 朱仁显主编：《公共事业管理概论》，3 页，北京，中国人民大学出版社，2003 年。

^③ 朱光磊编著：《政治学概要》，88 页，天津，天津人民出版社，2001 年。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库