

学校编码: 10384

分类号 \_\_\_\_\_ 密级 \_\_\_\_\_

学号: 13820071154174

UDC \_\_\_\_\_

廈門大學

碩 士 学 位 论 文

公共资源市场化配置的政府规制  
——福建省的案例研究

Government Regulation on Market Allocation

of Public Resources

— The Case of Fujian Province

符 健

指导教师姓名: 陈 振 明 教 授

专 业 名 称: 政 治 学 理 论

论文提交日期: 2 0 1 0 年 5 月

论文答辩日期: 2 0 1 0 年 月

学位授予日期: 2 0 1 0 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2010年5月

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

- (        ) 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于     年     月     日解密，解密后适用上述授权。
- (        ) 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年    月    日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 论文摘要

随着公共资源市场化配置改革的深入，政府规制的改革也提上了日程。本文在西方相关理论的启示下，从公共资源配置的视角，探讨政府规制的相关属性，在公共资源市场化配置进程中，为福建省寻求政府规制改革的方式和路径，构建政府规制的体系框架，为保证公共资源市场化配置改革在科学、高效、安全、公正的轨道上不断深入，提供相应的对策建议。

本文首先交待研究背景并提出论题，对核心概念和政府规制的基本理论进行考察和归纳，为主要部分的研究提供理论基础。接下来考察了福建省公共资源配置的改革历程及其市场化配置模式，对福建省公共资源领域的政府规制体系进行全方位的实证分析，总结福建省公共资源市场化配置进程中的规制经验和存在的主要问题。在此基础上，以福建省公共资源的规制现状为起点，分析规制变革的路径，构建福建省公共资源市场化配置的规制体系框架，并提出了公共资源领域分行业的规制方案。最后将全文的成果推广到一般化层面，从政府规制角度总结了推进公共资源市场化配置的几个重要方面，并强调在公共资源市场化配置改革中，政府必须完成从产业运营者和管理者向市场监管者的角色转移，同时更须承担起严格的规制责任。

本文考虑到公共资源市场化配置改革的不断深入，预见性地提出了动态调整政府规制的合理趋向，探索得出新型的公共资源配置规制治理模型，结合不同行业特征给出了各异的规制举措。并紧紧抓住福建省公共资源市场化配置改革的个案分析，力图以点带面，具有一定的现实意义。本文的不足之处在于，由于公共资源缺乏系统、连贯的数据，而且公共资源本身概念较模糊，难以进行十分精确和完整的实证分析。文中所提出的新的规制治理结构也有待实践的进一步检验。

**关键词：**公共资源 市场化 政府规制

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## **Abstract**

As the market reform of public resource allocation is deepening, the government regulation innovation has also been put on the agenda. In this paper, inspired by related Western theories, we will discuss the attributes of government regulation from the perspective of public resources, describe the actuality of government regulation in the process of marketization of public utilities in Fujian Province. We will also try to confirm the reasonable development direction for regulation transform, as well as remodel an effective government regulation system for Fujian Province, so as to ensure the market-oriented reform of public resource allocation on a scientific, efficient, fair and safe track.

The paper firstly puts forward the research background and the topic focused on, explains some core conceptions, and has outlined the theory and practice of regulation reform, providing a theoretical basis for the main contents of this paper. Then it focuses on the status quo of the market reform of public resource allocation and the regulation system of Fujian Province. It empirically analyzes the government regulation system on the field of public resources from various angles. And it summarizes the successful experience and some major problems of Fujian's government regulation reform in the process of marketization, on the base of which, setting the present situation of Fujian's regulation system of public resources as a starting point, in the third part it analyzes the path of regulation changes, and constructs the framework of Fujian's regulation system of the market allocation of public resources, including the regulation law system, the establishment of independent comprehensive regulatory agencies, the design of regulatory content and ways. It also proposed regulation programs for most sectors of public utilities respectively. In the last part, it summarizes several important aspects of government regulation to promote the market-based allocation of public resources, and emphasizes that the government should turn its role from industry manager to market regulator, and assumes the responsibility of interfering the market positively, scientific and

reasonably to seek the lowest cost for the micro-economy circulates at the same time.

Considering the deepening of market reform of public resources allocation, this paper has put forward the dynamic adjustment of government regulation foreseeingly, and has obtained a new regulation pattern of public resources allocation. It has also drawn different regulation measures according to different industry characteristics. By the thorough case study of the market reform of public resources allocation in Fujian province, the paper tries to use the experience of it to promote the work in the entire area. So it has certain practical significance. It also has some inadequacies though. Due to lacking of coherent and systemic data of public resources, which has a fuzzy definition itself, it is hard to do a very accurate and complete empirical analysis. The new governance structure of regulation system is to be further tested by practice as well.

**Keywords:** Public Resources Allocation; Marketization; Government Regulation



## 目录

一、研究设计 .....	1
(一) 问题缘起 .....	1
(二) 文献研究综述 .....	2
(三) 核心概念 .....	5
(四) 研究思路与研究方法 .....	8
二、福建省公共资源市场化配置改革及规制现状.....	10
(一) 福建省公共资源市场化配置改革历程及成效 .....	10
(二) 福建省公共资源市场化配置的主要方式 .....	11
(三) 福建省公共资源配置的政府规制体系现状 .....	13
三、福建省公共资源市场开放后的政府规制变革.....	27
(一) 市场开放后政府规制的转型路径 .....	27
(二) 市场开放后的政府规制治理结构 .....	30
(三) 市场开放后分行业规制方案设计 .....	35
四、对其他地区公共资源市场化配置规制的启示.....	38
(一) 公共资源市场化配置中政府角色的转变 .....	38
(二) 推进公共资源市场化配置的近期政策重点 .....	40
五、结语 .....	43
参考文献 .....	44
后 记 .....	47

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## Contect

<b>I Research Design .....</b>	<b>1</b>
i Research Backgroud .....	1
ii Review of Literature .....	2
iii Core Concepts .....	5
iv Theoretical Framework and Research Methods.....	8
<b>II The Market Reform of Public Resource Allocation and Regulation System in Fujian Province.....</b>	<b>10</b>
i Reform Process and Effect .....	10
ii Patterns of Marketization .....	11
iii Current Situation of Regulation System .....	13
<b>III Regulation Reform During the Market Allocation of Public Resources in Fujian Province.....</b>	<b>27</b>
i The Transformation Path of Regulation.....	错误! 未定义书签。
ii The Governance structure of Regulation.....	30
iii The Regulation Plan for Different Industries.....	35
<b>IV Enlightenment to Other Districts.....</b>	<b>38</b>
i Role Transformation of Government.....	38
ii Important Policies to Promote the Market Allocation of Public Resources .....	380
<b>V Conclusion .....</b>	<b>43</b>
<b>Referances .....</b>	<b>44</b>
<b>Postscript .....</b>	<b>44</b>

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 二、研究设计

### （一）问题缘起

自 1992 年党的十四大确立建设社会主义市场经济以来，滥觞于竞争性领域的以实现政企分离、产业开放并形成与之相适应的制度框架为重点的中国经济改革已持续近二十年，电信、邮政、电力、航空、铁路、城市供水、管道煤气、金融服务等诸多政府规制行业的市场化改革正在不断加快，市场正在我国公共资源配置中起着越来越重要的基础性作用。随着市场机制形成和公共资源市场陆续开放，社会资本逐渐进入到公共资源配置领域，市场投资主体和运营主体呈现出多元化状态，政府由过去的直接经营管理者逐步转变为政策制定者和市场监管者。

毋庸置疑，市场是迄今为止最为有效的配置资源的方式。其价格体系清楚而又集中地反映了市场供求信息，并以最快的速度传递给利益相关的决策者，而自由竞争所带来的创新机制使高效率地配置资源成为可能。实践也表明，公共资源配置的市场化对于完善市场经济体制、转变政府管理职能、从源头上防治腐败、提升公共资源效用、消除外部效应等具有十分积极的意义。然而，市场本身也不是万能的，正如萨缪尔森所言，“我们发现存在市场失灵，并且市场也并不是总产生最有效率的结果”<sup>①</sup>。因为不完全竞争、外部经济性、信息不完全与分配不公等内在缺陷，仅仅依靠市场机制并不能完全实现资源最优配置。更重要的是，公共资源本身具有非竞争性、公益性和很强的自然垄断性，公共资源市场化配置改革政策性强、涉及面广，与人民群众的生产生活与社会和谐稳定密切相关，加上目前法律制度不健全，产业、市场发育不完善等问题，导致公共资源市场化配置存在一定的风险。政府规制体系的有效构建便成了公共资源市场化配置能否成功以及公用事业能否健康可持续发展的基本保证。如果规制不力，可能导致市场无序竞争、国有资产流失、公共资源严重浪费、公众利益受损等一系列问题。但目前总体上看，我国公共资源配置的市场化改革仍然处于试点尝试阶段，真正使公共资源市场化配置工作走上法制化、规范化的轨道，包括福建省在内，还有较长的路要走。

<sup>①</sup> [美] 保罗·萨缪尔森、威廉·诺得豪斯著. 经济学（第十七版）[M]. 北京：人民邮电出版社，2004，P24.

## （二）文献研究综述

关于政府规制的思想最早可追溯到亚里士多德与柏拉图对私人权力是否进行限制的争论。而对公用事业的规制研究则是伴随着产业经济学的产生开始的。随着西方城市化和工业化的进行，对大型公用事业的管理亟待跟进。当时微观经济学在公用事业外部性等方面的研究也清楚地表明，市场机制有其自身难以克服的缺陷，需要政府规制来加以纠正，于是对市政公用事业的政府规制研究应运而生。20世纪70年代初期，一些学者开始重视从经济学的角度研究政府规制问题，解释规制行为的本质，并试图将以前的研究成果加以系统化，产生了一系列规制经济学的经典成果。如卡恩的经典教科书《规制经济学》、施蒂格勒的《经济规制论》、植草益的《微观规制经济学》等。这些论著论述了经济性规制的产生依据、规制法规和规制决策过程、政府规制的后果以及规制的中间机构等，[其相关理论为发达国家公共服务改革提供了一个规范性的分析框架](#)。

在政府规制理论的长期发展中，出现了众多分支或者说发展阶段，其中最具有代表性的是公共利益理论、斯蒂格勒等开创的部门利益理论、规制的成本—收益分析理论和激励规制理论。基于市场失灵理论和福利经济学，公共利益理论认为政府规制是为了解决市场失灵，提高经济效率，从而实现公共利益目标。这一理论提出了政府规制的三种情形，即自然垄断、外部性和信息不完全。但它没有阐述潜在的净社会福利是如何促使立法者通过规制立法，以及规制者采取适当行为的问题。<sup>①</sup>斯蒂格勒指出，规制并不像人们预期的那样旨在保护弱势者、维护公正和提高效率，相反，他认为政府规制是为了满足产业对市场利益的追求。无论怎样设计规制方案，规制机构最终会被产业所控制，规制提高了产业利润而不是社会福利。部门利益理论又被比喻为“规制俘获理论”，并提出了放松规制、促进竞争的主张。1980年以来发展起来的规制成本收益分析理论，解决了规制实践中规制绩效衡量的重大问题。这一领域的代表人物有里理查德·波斯纳（Richard A. Posner）、哈恩（Robert W. Hahn）、韦斯库西（W. Kip. Viscusi）。其创新是以规制的成本收益分析作为规制机构制定章程的原则和方法，规制收益超过成本作为规制的基本原则，社会净福利的最大化作为衡量规制绩效的标准。

<sup>①</sup> Viscusi, W. Kip. "Economic Foundations of the Current Regulatory Reform Efforts"[J]. *Journal of Economic Perspectives*, 1996, Vol. 10, No. 3, P119-134.

当然,成本收益分析理论也存在一些困难。如许多物品的成本或收益很难量化;计算成本收益的标准取决于个人支付能力,因此对低收入者不利等等。<sup>①</sup>

20世纪80年代以来,伴随着西方国家公用事业的私有化、自由化和放松规制改革,为了解决传统规制对信息不对称和政府“黑箱”问题的忽视,降低规制成本,提高受规制企业的效率,激励性规制应运而生。激励性规制与放松规制并行,通过提供诱因和引入竞争机制,不仅提高了受规制企业的生产效率,而且也提高了社会福利水平。<sup>②</sup>其诸如社会契约规制、利润分享规制等激励机制,让消费者也能直接分享被规制企业的超额利润或分担其亏损,有助于实现多元利益格局的平衡。激励规制主要包括以下几种实施机制:

• 特许投标规制(Franchise Bidding regulation)

规制者通过竞标方式将特许经营权赋予能以最低价格提供服务的企业,并将其作为对企业低成本、高效率经营的一种奖励。为了给企业以提高效率的刺激,在一定的特许期限后再由竞争投标来决定将特许权授予能以更低价格提供服务的企业,既保证规模经济,又可以间接地引入竞争从而促进被规制者提高内部效率。在实践中,特许投标做法取得了成功的效果,但也遇到不少问题,如竞争不充分、资产转让、特许合同的款项与管理等<sup>③</sup>。

• 区域间比较竞争规制(yardstick competition regulation)

施来弗1985年提出了这一模型<sup>④</sup>,是指通过将自然垄断企业分为几个区域性企业,通过参考其他地区企业的成本等信息,来确定特定地区企业价格水平,通过不同地区间企业的间接竞争来刺激厂商降低成本、提高内部效率。

• 价格上限规制(price-cap regulation)

价格上限规制是1983年由英国学者斯蒂芬·李特查尔德(Stephen Littlechild)提出的。规制者规定价格上限,企业只能这一上限之下自由定价,进而逼近拉姆齐价格结构<sup>⑤</sup>。它通过赋予被规制者更多的定价自由,从而更有效

<sup>①</sup> 参见曹现强,贾玉良,王佃利等. 市政公用事业改革与监管研究[M]. 中国财政经济出版社, 2009, P77.

<sup>②</sup> 黄新华. 放松规制与激励规制[J]. 云南民族大学学报, 2004(5): 46-51.

<sup>③</sup> 参见植草益. 微观规制经济学[M]. 中国发展出版社, 1992, P154-156; 王俊豪. 政府管制经济学导论[M]. 商务印书馆, 2001, P165-170.

<sup>④</sup> A. Shleifer. "A Theory of Yardstick Competition"[J]. *Rand Journal of Economics*, 1985, Vol. 16 No. 3, Aut. P319-327.

<sup>⑤</sup> 拉姆齐价格的基本思想是:假设边际成本价格使企业产生负利润,企业无法接受,因而社会福利的最大化也不可能。在这种情况下,企业只能接受一个偏离边际成本的价格,从而使盈亏至少相抵。为了找到这一价格,拉姆齐假设企业生产多种产品,并在企业不亏损的限制条件下求解社会福利的最大化,得到一组次

地刺激企业考虑成本提高效率，是目前应用最为广泛、效果最明显的一种激励性规制，被广泛运用于英国公用事业的私有化与规制改革。价格上限机制也有其自身的缺陷，如不能有效处理契约的动态问题；难以估计不确定条件下的价格权重，难以有效防止企业多项服务或产品之间的交叉补贴等。<sup>①</sup>

#### • 合同规制 (Social-Contract regulation)

也称社会契约规制，通过规制机构与受规制企业签订合同的方式，对产品价格、质量、成本等主要指标进行事前约定。规制机构根据企业履约情况实施相应的奖惩，以促使企业积极降低成本、保护环境和提高服务水平，在西方国家的电力规制改革中得到了广泛运用。在这种规制机制中，规制机构不仅需要掌握合同方面的法律知识、熟悉具体产业的市场状况和技术水平，还要具备优秀的谈判能力。从选择合作企业到订立合同、执行合同以及评估企业绩效的全过程，规制机构都必须全程监督私人企业的行为。为了尽可能的减少合同纠纷，各国在制定合同过程中，通常会明确合同的期限和最终控制权属问题<sup>②</sup>。

我国城市公共资源产品与服务的市场化供给是近十几年的事情，因此这个领域的规制研究起步较晚。从检索到的相关文献来看，大致可分为三类：一类主要是对国外理论和经验的引进或归纳。政府规制理论方面最早介绍到我国的著作是乔治·J·施蒂格勒所著《产业组织与政府规制》，接下来是植草益所著的《微观规制经济学》，这本专著对我国规制实践产生了很大的影响。1999年我国学者余晖译著《管制与市场》也产生了较大的社会影响，他在1997年所著《政府与企业：从宏观管理到微观管制》一书对中国的政府规制问题也作了一定探讨，但主要也是对政府规制理论进行归纳分析。经验借鉴方面的代表作品有王俊豪的《英国政府规制体制改革研究》、天则市政公用事业研究中心的《市政公用事业监管的国际经验比较》等。第二类主要是从经济学视角，运用规制经济学的基本理论，探索性地研究我国公用事业改革及政府规制问题。<sup>③</sup>如王俊豪等先后所著的《中国政府管制体制改革研究》、《自然垄断产业的政府管制理论》、《中国市政公用事业监督体制研究》和《管制经济学原理》，天则市政公用事业研究中心的《公用基础设施产业改革与规制》，近期有曹现强、贾玉良等著的《市政公用事业改革

优价格。这种次优价格被称为拉姆齐价格。

<sup>①</sup>杨建文. 政府规制——21世纪理论研究潮流[M]. 学林出版社, 2007, P25.

<sup>②</sup>张丽娜. 合同规制[J]. 中国行政管理, 2007(10): 92-95.

<sup>③</sup>王俊豪、周小梅. 中国自然垄断产业民营化改革与政府管制政策[M]. 经济管理出版社出版, 2004, P3.



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](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库