

网络型公用事业的政府规制及实践探索

——以潍坊市水务改革为实证分析

王广起^{1,2}, 胡继连¹

(1. 山东农业大学 经济管理学院, 山东 泰安 271018; 2. 潍坊学院, 山东 潍坊 261061)

【摘要】 非公有经济进入网络型公用事业经营的政策性壁垒已经消除, 面对新一轮改革的浪潮, 作为改革主体和倡导者的地方政府, 如何从容适度地把握和引领改革的方向和进程, 是一值得深入研究的课题。文章在借鉴西方政府规制理论的基础上, 进一步界定了网络型公用事业的范围, 探讨了我国政府规制实践的特征及面临的主要问题; 拓展了网络型公用事业政府规制的内容, 实证分析了潍坊市水务改革的案例。

【关键词】 公用事业; 地方政府; 政府规制

【中图分类号】 F294.9 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004-2768(2006)03-0125-04

2005年2月19日《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》的颁布和实施, 彻底消除了非公有经济进入网络型公用事业的政策性壁垒, 进一步拓展了非公有经济的发展空间。面对新一轮改革的浪潮, 作为改革主体和倡导者的地方政府, 如何根据自身不同的特点, 去从容、正确、适度地把握和引领网络型公用事业改革的方向和进程, 是一值得深入研究的课题。

一、网络型公用事业的界定及其特征

在现有研究资料中, 出于不同的论述视角和不同的研究目的, 公用事业有不同的称谓, 如“城市公用事业”、“市政公用事业”、“网络型公用事业”、“公用企业”等。在界定公用事业范围时一般用枚举法, 但列举的具体范围却又不完全相同。如在我国现行的法规、规章中, 对公用事业及其范围就有着不同的界定。在国家工商行政管理局1993年颁布的《关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定》中所称的公用事业, 包括“供水、供电、供热、供气、邮政、电讯、交通运输”等行业。在建设部2002年颁布的《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》中, 将“市政公用事业”界定为“供水、供气、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理等经营性市政公用设施”以及“园林绿化、环境卫生等非经营性设施”。2004年5月建设部《市政公用事业特许经营管理办法》中, 将“市政公用事业”界定为“城市供水、供气、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理等行业”; 2005年2月《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》中, 将“市政公用事业”界定为“城镇供水、供气、供热、公共交通、污水垃圾处理等”。《1994年世界银行发展报告: 为发展提供基础设施》指出, 公用事业是经济基础设施的一部分, 包括电力、管道煤气、电信、供水、环境卫生设施和排污系统、固体废弃物的收集和处理系统。从公用事业的不同称谓和不同范围界定

来看, “公用事业”常和“基础设施”、“垄断性行业”交织在一起, 为便于分析问题, 在此重新界定相关概念。

公用事业(Public Utility or Utility)是经济性基础设施的一部分, 是由地方政府或其委托的政府部门直接管辖的、为辖区内公众或不特定的多数人提供特定公共产品或公共服务的行业。具体包括: 供水、供热、燃气、城市公交、污水收集和处理、垃圾处理、园林绿化、环境卫生、道路与桥梁。按照自然垄断性的强弱, 可进一步区分为“网络型公用事业”(包括供水、供热、燃气、城市公交、污水收集和处理)和“非网络型公用事业”(包括园林绿化、环境卫生、道路与桥梁)。这样, 我们认为“城市公用事业”、“市政公用事业”、“公用企业”、“网络型公用事业”、“非网络型公用事业”。垄断性行业是指由中央政府或其委托的有关部委直接管辖的、为全国公众或不特定的多数人提供特定公共产品或公共服务的行业。具体包括: 电力、电信、铁路、民航、石油等行业。

本文的着眼点就是上面提及的网络型公用事业。网络型公用事业作为自然垄断的典型代表而备受关注。从实践层面看, 随着技术与市场需求的不断发展, 网络型公用事业本身成为竞争与自然垄断并存的产业。一方面竞争机制进入到网络型公用事业的许多领域已经成为普遍事实, 民营化或说市场化取得了重大的进展; 另一方面, 竞争的引入并没有使网络型公用事业成为一种可以自由放任的经济, 垄断依然存在, 结果使得政府规制变得更为微妙、更为复杂。从理论层面上看, 在信息经济学、博弈论、合约理论等基础上发展起来的激励性规制理论, 从不同角度提供了一些规范化的分析模型。

网络型公用事业除具有公益性、区域性之外, 其最主要的技术经济特性应是网络外部性。网络型公用事业都需要通过输送网络来提供服务, 如: 输水管道、燃气管道、污水管道、公交线

【收稿日期】 2005-05-09

【基金项目】 2004年山东省社科规划办资助青年项目课题“城市公用事业运营机制转换与政府规制制度改革的管理对策研究”(04CJJ02)的前期成果之一

【作者简介】 王广起(1964-), 男, 山东潍坊人, 山东农业大学经济管理学院博士研究生、潍坊学院经济管理系副教授, 研究方向: 产业组织理论; 胡继连(1963-), 男, 山东淄博人, 山东农业大学经济管理学院院长、博士、教授、博士生导师, 研究方向: 产业组织理论。

路等。网络建设需要大量的固定资产投资,且大量的资本具有很强的专用性,易形成沉淀资本,因而具有很强的规模经济性;网络建成以后可提供多种服务,相关的业务结合起来进行一体化经营可以节约交易费用,因而具有很强的范围经济(Economies of Scope)。鲍莫尔(W·J·Baumol)提出了成本劣加性(Subadditivity)概念来代替规模经济和范围经济,由于成本劣加性的存在,网络型公用事业在定价时处于两难境地,若按边际成本定价,最大限度地保护消费者福利,将无法取得足够的收入来弥补成本并获得收益;若按垄断价格定价,在弥补成本并获得收益的同时,会损害消费者福利。为解决这一矛盾,防止滥用垄断地位,政府规制便应运而生。

二、我国政府规制实践的特征及面临的主要问题

西方政府规制理论,是适应政府对自然垄断行业管理的需要,从国家干预理论中派生出来,且随着自然垄断理论的发展而发展的一系列政府干预理论,其主要研究,在市场经济体制下,政府如何依法对市场主体进行干预。20世纪末,西方国家对自然垄断产业进行了私有化、放松规制、引入竞争等一系列改革,取得了显著成效,直接反映出经济学界对政府与市场、垄断与竞争关系认识的进一步深化。

西方政府规制理论,对我国政府管理方式变革有积极的借鉴意义,但西方国家的政府规制有其自身的特点,其政府规制主体比较独立,在规制动议、规划、研究、评估、决定、执行与监督阶段已经形成了比较有效的官民互动机制;其规制的客体,主要是针对自然垄断和外部性;其市场发育比较成熟,各种生产要素都以市场为基础配置手段,价格、竞争和供求等市场机制能发挥积极调节作用,政府可通过价格水平、价格结构等规制来实现规制目标。

相比之下,由于我国的经济发展水平、体制和文化传统等基本国情不同,特别是我国经济正处于特殊的双重经济转型期,即由二元经济转向一元经济、由计划经济转向市场经济,其规制主体、规制客体、市场基础、垄断结构等与西方市场经济国家存在较大的差异。具体地说,一是市场发育不完善。市场主体的培育仍未完成,政企尚未完全分离。由于历史上进入壁垒的限制,使新的企业主体还没有做强做大,供给能力偏小;城市居民的收入水平有所提高,但也很难承受高额的消费;新的市场的运行制度有待进一步健全。二是供求市场低水平运转。一方面公用事业负债经营、效率底下、产品供不应求;另一方面,价格倒挂,用户在收入不断提高的情况下,仍以具有惯性的低价享受着低水平的劣质服务。由于公用事业具有强外部性,目前低水平运转的公用事业已成为城市经济发展的制约瓶颈。三是由于地方政府财力有限,在政府多重目标的价值趋向下,企业承担着一本应由政府承担的社会性义务。四是规制机构的体系不科学。机构尚未独立和健全,职能尚未完成转换,制度残缺,方式方法仍是原行政体制的历史沿革,规制水平和规制能力相对低下。

从建立在多重委托——代理分析模型基础上的激励性规制理论来看,网络型公用事业的基本问题应该是激励成本与信息租金提取之间的权衡问题。政府规制改革实质上是希望提供适当的激励,诱导出私人信息,从而降低信息租金。政府是改革的主体和倡导者,针对我国的实际情况,政府应重新构建网络型公用事业政府规制内容和有效竞争市场,主要应包括重新规划和设计市场结构,培强做大市场主体、合理选择经营模式、科学运用规制手段、科学设置规制机构、制定完备的应急预案等,具体地说:

(一) 产权改革问题

公用事业经过多年市场化的改革实践,已经充分证明,市场化的核心是进行产权改造,改变原国有资本一统天下的局面,2005年2月《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》再次给予确认,允许非公有资本进入公用事业和基础设施领域,支持非公有资本积极参与城镇供水、供气、供热、公共交通、污水垃圾处理等市政公用事业和基础设施的投资、建设与运营。在规范转让行为的前提下,具备条件的公用事业和基础设施项目,可向非公有制企业转让产权或经营权。鼓励非公有制企业参与市政公用企业、事业单位的产权制度和经营方式改革。

事实上,E.S.萨瓦斯在其著作《民营化与公私合作的伙伴关系》中早已详细描述了提供公共服务的几种制度安排,一是委托授权,包括合同承包(部分服务、全部管理)、特许经营(场域特许使用、租赁)、补助、凭单、法令委托;二是政府撤资,包括出售、无偿赠与;三是政府淡出,包括民间补缺、撤出、放松规制。我们可以参照其分析框架,针对当前存在的实际情况,可以通过政企分离、产权重组、招商引资、股份制改造等不同路径,逐步培育出具有强大生产力和竞争力的市场主体,逐步完成由国有国营单一市场主体,向国有国营、国有民营、民有民营等多种市场主体的转变。

(二) 规制手段问题

政府规制的总体目标是实现资源最优配置和社会福利最大化,因此,针对不同的市场结构和市场行为,应采取不同的规制方式。黑夫兰(Heffron,1983)从现实的角度设计了一个可资借鉴的分析框架:经济性规制、社会性规制和辅助性规制。经济性规制从市场失灵的角度出发,具体规制产业方面的市场行为,如费率、产品或服务的质量和数量、竞争行为等;社会性规制用以纠正不安全、不健康的产品及生产过程中的有害副产品;而辅助性规制泛指各种社会福利保障,如社会保险、公费医疗、卫生、环保、教育方面的规制。由于我国固有的政治、经济体制的一些特点和弊端,使政府对经济性规制的关心相对于社会性规制要差一些,即使在其热衷于经济性规制的地方,也存在规制制度、工具、方法等不当或错位的现象。事实上,在不同的规制时期,对于不同的市场结构,应采取不同的政府规制方式。应根据不同的行业特点、企业经营能力、规制成本、用户承受力,正确运用特许经营条例,科学设置经营期限、产品范围、经营的区域、进入与退出壁垒。既要运用保护机制,保护企业的投资积极性,又要运用激励机制,适时引入虚拟竞争,防止其攫取高额垄断利润。

价格规制是最主要、最复杂的政府规制手段,也是最重要的规制内容。目前对价格的规制主要有两种思路,一是着眼于弥补成本;二是着眼于制定上限价格、替代竞争、标尺竞争等,意在努力诱导出其真实成本。但是,从广义上讲,信息的不对称是绝对的,企业凭借信息的绝对优势而获得部分信息租金是难以避免的,规制的目标是将其控制在相对公平合理的范围之内。因此,政府可以灵活运用价格规制手段,在特许经营的初期,在供给能力较低的情况下,为保护其积极性,可允许其“成本黑洞”的存在,按照保本微利原则,制定成本加利润的价格;当市场发育比较完善、供给能力比较强大时,可采用激励政策,制定上限价格,努力挤压成本水分。

(三) 经营模式问题

网络型公用事业大都是自然垄断性产业,纵向一体化和纵向厂网分离是其常见的经营模式。不同行业的技术要求不一样,即使同一行业,不同城市的情况也不一样。单从经济角度讲,一体化模式的规模效益高、垄断利益大、竞争效益低、财政

压力小、招商引资效益大;厂网分离的情况应相反。政府可在不同行业,根据不同的发展进程,利用新旧交替的发展契机,慎重选择合适的经营模式。

此外,政府要制定完备的规划应急预案,防患于未然。网络型公用事业是城市经济正常运行的基础产业,高效、有序、安全是最基本、最重要的要求。当经济手段失效,企业的价值趋向同政府及公众的目标要求严重背离,进而威胁到公用事业运行安全的时候,政府应果断采取相应的应急措施。

城市供排水行业是网络型公用事业的典型代表,具有其他所有网络型公用事业的共同特征,本文选取潍坊市的水务改革为典型案例,深入分析其暴露出的各类典型经济学问题。

三、潍坊市水务改革方案的实证分析

(一)潍坊市水务改革方案框架

潍坊市供排水行业概况:潍坊市地处山东半岛,下辖十二个县市区,总面积 15 859 平方公里,人口 847.71 万。市区包括潍城、奎文、坊子、寒亭以及高新、经济技术开发区,面积 1 472 平方公里,其中建成区面积 109.6 平方公里,总人口 128.36 万。潍坊市现有供水企业三家,即潍坊市自来水总公司、坊子区自来水公司、寒亭区自来水公司。总供水能力为 20.8 万立方米/日。其中潍坊市自来水总公司为市属中型企业,公司已有固定资产 3.4 亿元,设计总供水能力 20 万立方米/日, DN100 以上输配水管 382 公里,实际供水能力 17.0 万立方米/日,在职职工 703 人。坊子区自来水公司现有职工 160 人,供水管网长度 126 公里,供水能力 2.6 万立方米/日。寒亭区自来水公司现有职工 80 人,供水管网长度 69 公里,供水能力 1.2 万立方米/日。潍坊市污水处理厂有限公司,主要负责处理市中心城区内的工业废水和生活污水,服务人口 60 多万,服务面积约 60 万平方公里,该公司总投资 2.16 亿元,2000 年 10 月建成投产,现已满负荷运行,日处理污水 10 万立方米以上,日脱干泥约 40 吨。

潍坊市供排水行业改革思路:市政府本着“积极稳妥、创新提高、完善社会功能、促进企业发展”的原则,基于一步到位、借助外力寻求发展的考虑,确定水务行业改革的基本思路是:选择合适的合作伙伴,利用外部资源,膨胀资产规模,整合水务市场,走供水厂网一体化、供排水一体化道路,实现四区水务一体化,依靠规模效益,促进企业发展。总体目标是:在经营区域上,着眼于做大,加强横向联合与扩张,在潍坊市四区供排水一体化的基础上,逐步向潍坊市各县市区及周边地区发展,实现规模效益;在经营区域上,着眼于做强,走供水、排水、中水纵向一体化的道路,全面整合整个水务产业链上的资源和业务,提高核心竞争力,最终将潍坊水务打造成一艘不沉的水务航母。

协议主要内容:经多方论证,最后初步确定同深圳 A 水务集团(乙方)进行合作,经洽谈达成如下投资框架协议,并计划分步实施:第一步,双方合资组建“潍坊市水务集团有限公司”,注册资本 3 000 万元,甲乙股权比例分别是 35%、65%。第二步,乙方以股东借款的形式投资建设水务项目,包括水源地给水二期工程、开发区管网建设、中水处理厂等项目;乙方独立投资污水处理项目,包括以 BOT 方式投资建设开发区污水处理厂,以 TOT 方式投资建设现有的污水处理厂一期,以 BOT 投资建设现有的污水处理厂二期。第三步,继续增资扩股,实现潍坊市的四区供排水一体化。最终水务集团可吸引外资 5 亿元,资产将达到约 8 亿元,日供水能力 35 万立方米,日污水处理能力 30 万立方米,日供中水 6 万立方米。

已达成事项,由潍坊市市政管理局同乙方签订特许经营合同,并以潍坊市政府备忘录的形式再予以确认;未尽事宜,双方继续磋商。(另据了解,市政府在坚持派驻董事、经理的同时,

还坚持派驻总经理,正在商定。)

(二)潍坊市水务改革方案的特点分析及相应政策建议

潍坊市的水务改革是在全国公用事业民营化或市场化浪潮的大背景下进行的,是在我国分税制的宏观体制下,在区域经济竞争日趋激烈的环境下,地方政府着眼于提高其区域竞争力的必然选择。从改革的动议,到管理制度的出台,及改革进程的展开,都是在政府的主导和倡议下进行的,其改革实践与上文提及的政府规制理论以及各地实践的深化基本上是吻合的。但是,潍坊市的改革实践有其自身特点,也遇到了一些难以解决的问题,诸多问题有的源于理论探讨的不足,有的源于政策及法律规定的空白,有的源于实践经验不足,有的源于地方政府决策者的理解偏差等。本文意在对相关问题的探讨,值得说明的是,本文无意对潍坊市政府相关改革的成败作价值判断,而仅仅是进行相关的学术理论探讨。

1.关于产权改制与治理结构。潍坊市水务改革的产权改制方面成效比较显著,通过整体包装,一揽子协议招商,吸引了较大数额的外部资金投入,外部资金与原有国有资产共同组建股份制公司,且由外来资金控股。除利用股份制的方式改制之外,还探讨了 BOT、TOT 等不同融资形式,但限于政策的规定,目前尚未开展市政建设债券融资。大量外部资金的引入,缓解了财政压力,增强了水务供给能力,奠定了城市扩张发展的基础;股份制的建立,进一步完善了公用事业运行中的激励机制,为加强管理、提高效率奠定了基础。值得一提的是,原有自来水公司的国有资产经评估入股后,没有再进行细分,而是委托给市政府主管部门下属的国有资产管理公司代管,并委以保值增值的责任,这为后续企业制度的建立,留下了一定的隐患。

建立股份制公司就应建立相应的企业制度,或说是“公司治理结构(Corporate Governance)”,这在一般的民营股份制公司中是不成问题的,但在潍坊水务的改革中确实是一个复杂的、难以解决的问题。经理层人员尤其是总经理的聘任,理应由董事会决定,但市政府出于国有资产保值增值以及公用事业运行安全或其他方面的考虑,力主实行总经理委派制。在外部资金控股的情况下,人们有理由怀疑,政府委派的经理(不管是总经理,还是其他经理)能否实现国有资产保值增值的责任,能否实现政企分开,在董事会和政府及主管部门的双重压力下,在经理没有个人股份的情况下,经理将进行怎样的理性选择?

从理论上讲,公司治理结构要解决两个问题,一是如何调动每个人的工作积极性,二是在个人经营能力不可观测的情况下,如何让有能力的人拥有经营领导者岗位。从现代企业理论来看,它是通过剩余索取权(Residual Claim)和控制权(Control Rights)的分配来解决这两个问题的。对企业的收入索取权有两类:一类是不承担风险的合同收入索取权,另一类是承担风险的剩余索取权。控制权分配指的是谁应该有决策权,谁应该管谁。通过剩余索取权和控制权的分配,企业制度要解决一是激励机制问题,二是经营者的选择机制问题。企业组织如何通过分配剩余索取权和控制权来解决前面谈到的两个问题,要满足四个要点(张维迎,1997):第一个要点是剩余索取权和控制权要对应(Matching),即拥有剩余索取权和承担风险的人要有控制权;反过来,有控制权的人应该承担风险;第二个要点是企业的剩余索取权应授予最重要的或相对重要的成员;第三个要点是最难监督、最有私人信息优势的人应该有一定的剩余索取权和控制权;第四个要点,让真正承担风险的资产所有者选择经营者对保证真正具有经营才能的人而不是笨蛋占据经营者岗位是非常重要的。

在当前潍坊市的水务改革中,事实上仍然存在着多重的委

托——代理关系，尤其是多重的国有资产委托——代理关系。被政府委派的经理没有剩余索取权，只有控制权，况且其控制权来自政府而不是来自董事会，在信息不对称的情况下，其理性选择必然是隐藏行动（Hidden Action）的道德风险（Moral Hazard）（詹姆士·莫里斯 James A. Mirlees）。事实上，被政府委派的经理的精力不在于对“剩余”的追求，而在于对控制权的“控制”和在位高档消费。不难想像，以政府委派的经理为代表的那部分国有资产，是经理稳固控制权的法码，是腐败官员设租创租的基地，是控股公司垂涎欲滴的肥肉。可以预计，这部分国有资产命将休矣。

这一治理结构的弊端，实质是权力分布与责任分布的不对称，根源是产权改制的不彻底，摆脱困境的根本出路在于将国有资产的“股权”变为“债权”（张维迎，1995）。十年前张维迎博士提出的这一解决“政企不分”、“政资不分”的思路，在许多中小国有企业的改制中已被广泛采用，但是，在公用事业的改革中少见先例，问题是谁敢冒此政治风险？地方政府官员宁愿让其缩水、贬值，也不敢承担“国有资产流失”之名。

2. 关于特许经营。依照建设部 2004 年 5 月颁布实施的《市政公用事业特许经营管理办法》，潍坊市于 2004 年 6 月颁布实施了《潍坊市市政公用事业特许经营管理办法》，其初衷一是通过控制市场准入以保护自然垄断经营，二是在批准市场准入时通过招标引入竞争机制。潍坊市水务引入外来资本进行改制后，直接将特许经营权授予改制后的股份公司，外来资金通过“借壳”获得准入，这是政府出于稳定生产、顾及在位企业优势的变通选择。值得一提的是特许经营合同的效力问题，以政府市政主管部门为代表与股份制公司签订的特许经营合同，属于民法范畴还是行政法范畴？一旦出现纠纷，将采用怎样的程序？合同期较长，不断换届的政府出现信用问题怎么办？诸多问题法律和政策层面都没有给予解决。面对政策风险，投入资金的乙方也甚为担忧，网络型公用事业的沉淀资本太大，担心资金投入后成“关门打狗”之势，故极力要求政府以备忘录的形式再给予确认，可是，政府备忘录的效力又有多大呢？

3. 关于规制机构与规制手段。改制后的潍坊市水务规制机构，仍然是改制前的政府主管部门市政管理局，可能是受限于政府机构改革的大局之故，事实上，在产权改制不彻底的情况下，在“政资不分”、“政企不分”的状况下，规制机构无法真正独立出来，无法扭转“老子管儿子”的局面，但不断增强规制机构的独立性的趋势不会改变。值得一提的是应不断加强社会性规制，尤其是在规制机构中消费者要有真正自己的代言人，消费者在与供给者的博弈中，处于极不对称的局面，消费者既不能“用手投票”，又无法“用脚投票”，要增加社会的福利，就应该尽可能听取消费者的一些反馈意见。

与规制机构尚未独立相关联的是质量规制方面，改制后的潍坊水务，对水质的检测检验也尚未独立出来，仍然是公司内部作为自己科室的所谓水质自检，面对“王婆卖瓜”的情势，人们有理由怀疑水质的真实状况。水质监测除自己把关外，理由由独立的质量监测部门给予第三方检验，事实上操作起来并不难，地方政府有权、也能够授权于现有的质检部门或环保部门，难的是地方政府没有强化其管理责任。

4. 关于经营模式。潍坊市的水务改革引起争议较大的是其经营模式的选择，经多方论证，最终采用了纵向一体化经营模式。但潍坊市水务的纵向一体化经营模式有其独有特点，从潍坊市的水务改革方案看出，潍坊市实施的是供排水一体化，其包括三层含义：一是自来水供应和污水排放一体化；二是自来

水和污水各行业中的生产企业和输配送管网一体化；三是相邻的不同行政区域实现供排水一体化。

据分析，供排水一体化经营模式有如下之利：一是改制成本低或曰交易费用低。政府在改造原有企业、实施政企分离的同时，一次评估资产，一次确定股权，一次处置职工权益，一次招商引资，政府投入的改制费用低。二是引资效益大。一体化经营，造就超强垄断市场结构，市场风险小、规模效益大，可以最大限度地吸引巨额产业资本的投入。三是缓解了财政压力。供排水属准公共产品领域，具有一定的公益性，政府理应提供力所能及的供给，但由于财力所限，政府无能为力。此时，将获利空间不同的供水与排水捆绑在一起改制，会最大限度地减轻财政压力。四是提高了整体生产能力。注入大量的产业资本，改造和维修原供水管网，开辟新的供水渠道，改造和建设污水处理设施，结果肯定是极大提高供水覆盖率和污水处理率。五是便于负外部性内部化。理论上讲，经污水处理厂处理后排出的污水，作为地表水将重新被自来水企业作为水源。若污水处理厂超标排放，污染程度越高，自来水厂处理成本也就越大。所以，排向地表的污水必须达标，否则就会增加企业自身的处理成本。通过一体化就把负外部性内部化了。六是实现范围经济。实现供排水、厂网及中水回用一体化，可以充分利用其在技术、设施、管理、收费上相关相通的特点，实现资源共享，从而，有利于集约化、集团化发展。七是利于资源统一配置。实行不同行政区域的供排水一体化，可以统一规划、统一配置、合理开发和利用水资源。

但同时，供排水一体化经营模式又有如下之弊：一是易出现效率损失。超强垄断的单一市场结构，易导致企业大而全、小而全的经营模式扩大，抑制了专业化分工与合作的深化，排斥了竞争，阻碍了市场机制的形成与发育，最终会出现 X 非效率。二是易侵害消费者剩余。据哈佛学派的 SCP 分析范式，企业拥有强大的市场力，具有侵害消费者剩余的理性倾向。三是增加了规制难度。垄断及市场力的强大，加大了规制机构被俘获的可能性。

【参考文献】

- [1] Crew, M. & P. Kleindorfer, Regulatory economics: Twenty years of progress? Journal of Regulatory Economics 21(1), 2002.
- [2] Vogelsang, Incentive regulation and competition in public utility markets: A 20-year perspective, Journal of Regulatory Economics 22, 2002.
- [3] Armstrong, Recent Developments in the theory of regulation, in Handbook of Industrial Organization (Vol. III) ed. by M. Armstrong & R. H. Porter, North Holland, 2003.
- [4] 丹尼尔·F·史普博. 管制与市场[M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1999: 45.
- [5] 植草益. 微观规制经济学[M]. 北京: 中国发展出版社, 1992.
- [6] 张维迎. 将国有资产变为债权——解决政企不分的有效途径[J]. 瞭望, 1995: 18.
- [7] 张维迎. 从公司治理结构看中国国有企业改革的成效、问题与出路[J]. 社会科学战线, 1997, (2).
- [8] 周勤. 转型时期公用产品定价中的多重委托——代理关系研究[J]. 管理世界, 2004, (2).
- [9] 罗亮. 网络型公用事业规制理论的进展[J]. 经济学动态, 2004, (10).
- [10] 山东省城市公用事业改革座谈会典型材料汇编. 2004, 6.
- [11] 潍坊市城市公用事业改制情况汇报材料. 市政府常务会议议题材料(内部). 2004, (10).

(责任编辑: X 校对: L)