

公用事业的特许经营与价格监管 ——以近代上海民营水电业为例的考察

严国海

(上海财经大学 经济学院, 上海 200433)

摘要:近代上海发展民营公用事业是南京政府在财政困难、国家资本供给不足条件下的选择。在坚持国家经营主导地位的前提下,政府利用政治权力对特许经营的公用企业实行高度的干预,民营公用事业虽有一定的发展,但很不充分,也没有起到改善民生、维护社会公共利益的作用。然而,特许经营合同的保证金机制和公用事业价格的成本监管,就一般的制度构建而言,仍有参考的价值。

关键词:公用事业;特许经营;价格监管;民营资本;近代上海

中图分类号:F129 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2010)07-0060-10

在近代中国城市史研究中,民营公用事业的研究是一个薄弱环节。在已有研究中,一般都比较重视租界内外资经营公用事业的发展,而对华界内民营公用事业发展却较少研究。20世纪二三十年代,南京政府在财政困难、国家资本供给不足的条件下,采取了允许民间资本参与公用事业发展的政策。但由于政府利用政治权力,对特许经营的公用事业企业实行了高度的干预,以及不断强化国家经营的主导地位,民营公用事业虽有一定的发展,但很不充分,也没有起到改善民生、维护社会公共利益的作用。然而,民营公用事业发展中所实施的特许经营和价格监管等措施,就政府与企业、市场关系的一般制度构建而言,仍有参考的价值。

一、南京政府发展民营公用事业的政策理论背景

发展公用事业是近代城市建设的一项重要内容,在许多国家一般都是由政府承担。然而,伴随着经济的发展,公用事业的经营方式开始了由国家经营到允许民间经营的转变。

公用事业由国家经营的观点,从经济理论上来说,主要依据的是自然垄断理论和公共产品理论。

收稿日期:2010-04-29

作者简介:严国海(1960—),男,上海人,上海财经大学经济学院副教授,博士。

根据自然垄断理论,在超出成本弱增性的范围时,可以引入市场竞争,这就为放松政府管制、鼓励民营资本进入公用事业提供了依据。根据公共产品理论,公用事业产品和服务属于准公共产品,既可以由政府提供也可以由私人提供,通过市场化方式发挥民营资本作用,有助于效率的提高。此外,公用事业由政府垄断经营,也存在失灵的情况,市场办不好的事情,政府也不一定能办好。公共选择理论揭示了“政府失灵”的原因,从而为民营公用事业的发展提供了理论基础。在实践中,国家经营体制的弊端,以及国家资本供给的不足等,都为公用事业的民营提供了基础。

南京政府实行民营公用事业的政策,主要是因为国家资本供给不足,或者说是财政困难情况下的选择。20世纪30年代前后,南京政府面临着庞大的军费开支,财政赤字连年上升。同时,公用事业如水电交通业,亟需发展而投资额巨大,完全由国家经营显然不切实际。在这样的背景下,南京政府打开了公用事业由私人资本经营的大门。

虽然民营资本获得了发展公用事业的空间,但在南京政府高度集权的政治经济体制下,政府并没有放弃国家经营的主导地位。之所以这样说,主要有以下三个根据。

第一,孙中山关于“大实业”资本归国家所有的思想,是南京政府制定公用事业基本政策的重要理论依据。早在1912年,孙中山就提出“国家一切大实业,如铁道、电气、水道等事务皆归国有,不使一私人独享其利。”“民国政府拟将国内所有铁路、航业、运河及其他重要事业,一律改为国有。”^①这里,孙中山所指的“大实业”,主要是指有关国民经济命脉的公用基础设施部门。他认为,这些实业“陆续发达,收益日多,则教育、养老、救灾、治疗,及夫改良社会,励进文明,皆由实业发达之利益举办。以国家实业所获之利,归之国民所享,庶不致再蹈欧美今日之覆辙”。^②在孙中山看来,国家经营“大实业”可以使可观的经济利润为社会分享,实现经济发展的社会公平。从经济学理论而言,“大实业”部门有的属于自然垄断经济,有的属于公共产品或半公共产品的生产,具有非竞争性和非排斥性的特点,投资大、投资回收周期长,而且必须要全盘规划、统一管理,因此由国家兴建、维护和营运有一定的必要性和合理性。孙中山的“大实业”资本由国家经营的思想,其实包含了一些公共产品理论和自然垄断经济理论等现代经济理论的内涵。^③

第二,南京政府制定了公用事业主要由国家经营的政策。1928年8月,在国民党二届五中全会上,工商部长孔祥熙提出了兴办国家资本工业的方针,把水电及特种矿产开发等基础工业列入了政府投资创办的范围。同年10月26日,南京政府第四次国务会议通过了《国民政府训政时期施政宣言》,指出“产业之有独占性质,而为国家之基本工业者,则不委诸个人,而当由国家经营之;此类事业,乃政府今后努力建设之主要目标。”^④同年11月7日,国民党中

央政治会议原则通过的《建设大纲草案》中,规定“凡关系全国之交通事业”,“有独占性质之公用事业,如水电、商港、市街、城市公用事业等”,“悉由国家经营之”;“国营事业(国有产业)中有属于地方性质者,国民政府得委诸地方政府经营管理之”。^⑤1929年3月23日,国民党“三大”通过决议,规定公用事业由地方政府办理。同年6月17日,国民党三届二中全会又通过了新的决议,规定“各市之公用事业,如电话、电灯、电车、自来水等,归各市政府监理”。^⑥“监理”即监督管理之意,从地方政府“办理”到“监理”,实际上打开了公用事业只能由国家经营的缺口,适应了地方发展民营公用事业的需要,也为政府半年之后颁布《民营公用事业监督条例》做了准备。但是,这并不意味着南京政府放弃了公用事业主要由国家经营的基本政策,允许民营资本投资和国家资本占主导地位是并行不悖的。

第三,从政策实施情况来看,国家资本占了绝对控制的地位。到1942年,政府在水电业中投资占89%,^⑦国家高度垄断了水电等公用事业,并出现了一些著名的企业,如首都电厂、西京电厂及戚墅堰电厂等。这里需要指出的是,南京政府打着继承总理“遗教”的旗号,对公用事业等“大实业”实行国家垄断经营的政策,其目的最终并不是增进社会福利和实现经济公平,而是为其攫取人民的财富、巩固专制独裁的政权服务。

由于政府在指导思想上和政策上把国家经营作为发展公用事业的主要途径,因而在对待民营企业的立场上,采取了既吸引民间资本投资,允许其有一定的发展,又对民营公用事业进行严格监管的手段,力求将其纳入巩固政权服务的轨道。

二、民营公用事业特许经营制度的强制性变迁

民营公用事业的发展,需要政府创造一个宽松的政策环境,并使企业拥有充分的自主经营权。但是,发展民营公用事业,对南京政府来说,是一种迫不得已的选择,如何把民营资本置于政府的严格控制下就成为首要的问题。南京政府为了实现其对城市经济命脉的控制,通过法律制度的实施和国家“暴力的潜能”,强制性地建立了政府对民营公用事业的控制,以及企业对政府服从的制度。

新制度经济学认为,制度结构由国家规定的正式制度、社会认可的非正式制度和实施机制三部分组成。以成文形式存在,且有权威机构付诸实施的,称为正式制度。在制度安排的变更或替代,或者是新制度安排的创造中,有强制性制度变迁和诱致性制度变迁。由政府命令和法律引入和实现的,称为强制性变迁。南京政府加强对民营公用事业的控制,是通过权力垄断与其他资源的垄断,采取强制方式来提供制度供给的。

政府对民营公用事业的强制性制度变迁,主要有两个层次。一个是政府

制定并强制推行的法律法规,包括国民政府制定公布了《民营公用事业监督条例》(以下简称《条例》),地方政府如上海市制定公布了《上海特别市商办公用事业监理规则》(以下简称《规则》)和《上海特别市违背商办公用事业监理规则处分细则》(以下简称《细则》)等;另一个是地方政府如民国上海市政府与各商办公用事业企业分别签订的特许经营合约。通过这两个层次,政府对企业构建了法定和约定两种约束。

在第一个层次上,《条例》和《规则》虽然没有直接使用公用事业特许经营的名称,但由于政府把公用事业看成是国家的“公营事业”,允许民营资本投资经营,实际隐含着政府的特许,因此这些法律法规对公营公用事业是不适用的。从条款来看,《条例》共 24 条,分别规定了民营公用事业的经营范围、经营期限、经营区域、专营权的权属、资本构成、会计制度、利润分配、企业登记和收费核准及期满收归公营程序等。如明确了监督机关是各级公用事业主管部门;民营公用企业应将重要职员及其履历、业务报告、工务报告、资产负债表及损益计算书,在每年营业年度终了三个月内分呈中央及地方监督机关,并由地方监督机关摘要公告;规定了违背相关条款的处罚办法,包括 1 000 元以下的罚款、令股东会或董事会撤换负责人员,及停止营业权之一部分或全部。特别是明确了民营公用事业 30 年营业期限届满时,“中央或地方政府得备价收归公营”。^⑤总之,《条例》在名义上赋予企业一定自主经营权,但实际上较多地是反映政府对民营公用事业企业严密监控的意图,并最终欲将民营转变为由国家资本经营的政策目标。《条例》的制定为南京政府对民营公用事业的干预提供了法律依据。

南京政府的《条例》于 1929 年 12 月 21 日公布,但在这之前,1928 年 8 月 1 日民国上海市政府就已经公布并施行了《规则》。应该说,当时市政府在加强民营公用事业的监督和控制方面是走在全国前面的。《规则》共 16 条,除在经营注册、收费办法和企业不得加入外资外债等方面的规定与《条例》相似外,最引人注目的是,第九条规定了商办公用事业向市政府“每年缴纳纯利项下百分之十之营业税”;第十条规定了“应缴保证金存入市政府所指定之银行”;第十一条规定了市公用局有权对商办公用企业“飭令撤换技术上或与经营公用事业有重要关系之不称职职员”、“稽核账目”以及“列席股东会董事会及其他重要会议旁听”等;第十四条规定了商办公用企业违背本规则,“公用局得呈准市政府予以下列之处分”：“撤销其营业权优先权等权利之一部分或全部”、“没收其保证金之一部分或全部,没收后应再如额缴足”以及“其他相当之惩处”。^⑥以后为了细化处罚的规定,又根据上述第十四条,具体制定颁布了《细则》二十条。^⑦

《规则》及《细则》反映了民国上海市政府对民营公用事业监控的力度是比较大的,这一方面体现了当时政府对公用事业行业的盈利性、垄断性和公益性

有一定的认识,极力要使这个行业纳入政府能够控制的范围。另一方面,政府对民营公用事业制度的强制性变迁,虽然能以最快的速度 and “暴力潜能”等方面的优势,降低组织成本和实施成本,但它却违背了一致性同意原则,引起民营企业强烈的抵触和反对。当时上海华商电气、闸北水电和内地自来水等近10家公司就先后联名上书市政府或南京政府,反映他们利益受到侵害,请求修订《规则》。

此外也要看到,《规则》及《细则》的制定并不是要取缔或抑制民营资本进入公用事业,也不能笼统地说政府管理理念的落后。^⑩事实上,为了吸引民营资本进入公用事业,从1929年9月至12月,民国上海市政府陆续颁布了《上海市奖励兴办水业办法》、《上海市奖励人民兴办电业办法》及《上海市兴办水电业保息规则》等。^⑪当然,民营公用事业企业在政府的强权下处于不平等的地位,他们极力反对政府的强烈干预,特别是反对“稽核账目”和“保证金”制度,但在强势的政府面前,他们没有讨价还价的能力。而 they 与政府签订合同,又意味着政府监管的进一步深入。

政府监管的第二个层次是签订特许经营合约。在合约签订前,上海市公用局、财政局于1929年底联合拟定了《市政府与市内水电公司订立合约之重要条件》,除再次强调了《规则》的各项规定需作为条件外,新提出了缴纳报酬金的条件:“各公司应向市政府缴纳报酬金为使用市公路天空埋管架线之代价”,并以法商电车公司、上海电力公司、华商电车公司、德国汉堡苏克德电厂等缴纳报酬金为例加以论证。^⑫

当时,政府对特许经营权作为无形产权已有一定的认识,要求取得特许经营权的公用事业企业必须以支付报酬金的形式有偿使用特许经营权,这就使政府分享了特许经营的收益,增加了收入。公共选择理论认为,政府与普通人一样,都是追求自身利益最大化的“经济人”,他们会通过一些非生产性的行为追求自身的利益。设置特许经营权使用报酬金收费项目,^⑬反映了政府“与民争利”,结果加重了企业的负担,也在一定程度上损害了社会公共利益。

从表面上看,民营水电企业在这些签约条件下具有是否签订合同的选择权,公用局也表示“订约之条件,而非单行法令之条文,但当视对方之接受与否”,^⑭但实际上是无从选择,只能接受的。因为民营水电企业资产的专用性使他们难以向其他行业转移,或变为其他用途;《条例》第四条又规定“民营公用事业,非经依法呈请地方监督机关转呈中央主管机关核准登记发给执照及营业区域图后,不得开始营业。”政府一方处于合约中有利的主导地位是毫无疑问的。对于已身处水电行业的民营企业来说,要想在这个行业继续生存和发展,只有接受政府提出的条件。

1930年11月至1931年1月,财政局、工务局、公用局代表民国上海市政府与华商电气、内地自来水和闸北水电三家股份公司分别签订了《特许经营合

约》。^⑥以后根据需要又签订了补充合约或扩充营业区域合约。从这些合约的条款来看,对特许经营的内容、区域和有效期限,期满政府收购的程序,产品质量和价格的确定,公用设施的安全管理,报酬金和保证金的缴纳,专营权和营业计划的变更,政府应履行的职责和企业应承担的责任,滥用优势地位行为的禁止,违约处罚等都作了具体而明确的规定。

需要指出的是,这些规定中只有政府对公司的单向违约处罚,如果政府违约或合约履行发生争议的话,却没有规定一种解决的机制,这必然使企业难以获得充分救济。这反映了当时民营水电企业受到的不公平待遇。

民国上海市政府对民营水电企业的特许经营,主要是移植了上海租界和发达国家政府管理公用事业的一些制度,如签订特许经营合约,缴纳保证金和报酬金等。^⑦这些制度的移植,无疑大大降低了正式制度创新和变迁的成本。

但是,在对民营公用事业的监管,以及对特许经营企业的行政控制力度上,民国上海市政府要远远强于租界政府。政府对企业控制的强化,也与清末以来“官督商办”的传统有关。慈禧曾在北京第一家自来水公司——京师自来水管公司的奏折上亲提“官督商办”字样,^⑧“官督商办”似乎成为公用事业特许经营的理想治理模式。例如,根据《条例》和《规则》,政府权力极大:可以下令要求公司撤换负责人,可以列席公司董事会,可以查阅公司会议记录等,多少都保留了“官督”的遗传。旧政府对特许经营企业的“官督商办”,虽与清末有所不同,但还很难摆脱这种传统的惯性。诺思认为,“私有产权制度的强化很大程度上在于限制政府的权力”,^⑨民营公用事业的发展,本来是对政府权力垄断的一种突破,但民国政府并未给民营资本足够的发展空间。对民营公用企业实行组织人事上的控制,反映了政治权力对私有产权的粗暴干涉。

三、特许经营制度的实施:以价格监管为重点

特许经营的实施,是构成民营公用事业特许经营制度的有机组成部分。新制度经济学认为,在经济活动的复杂交换中,交换品具有许多有价值的特征,衡量成本很高,实施不可能自动进行,欺骗、违约行为会阻碍复杂交换的出现,因此必须建立制度为合作者提供足够的信息,监测对契约的偏离,通过强制性的措施保证契约的实施。^⑩特许经营制度实施的主体是政府,实施的对象是合约,实施的范围是市场,实施的焦点是各种利益(交换)的博弈。就政府而言,通过建立各个方面的强制性措施,特别是强化政府对市场价格的监管,有利于实现政府自身效用(收益)的最大化。

从当时南京政府颁布的《条例》和上海市政府的《规则》来看,都明确规定公用企业“订立或修正有关公众用户之收费”,应该先由地方监督机关即市政府公用局核准,或签署意见转呈中央主管机关核准。《条例》还规定了企业成本的构成项目,包括“一切经常维持费用、捐税、折旧和借款利息”,不包括“所

有股息及各种公积金”。如果企业营业总收入扣除成本后的纯收益超过实收总资本的25%，超过部分的一半，应用于扩充或改良设备，另一半应作为用户公积金，“以备减少收费之用”。《规则》则从成本和质量的角，强调了政府对于企业“举办工程、购置机器”等有核定的权力。

民国上海市政府对民营公用事业的价格监管，不仅表现在对市场具体价格进行明确的限制，而且从财务、生产经营等环节进行多方位的监控。

在水电价格的确定上，市政府与华商电气、内地自来水和闸北水电三家公司所签的《特许经营合约》中都明确规定，以合约签订时之水价或电价为最高价目。如将来成本加重，而一年总收入中扣除各项开支及折旧，并提取公积金及官利后，所得盈利不及实收总资本10%时，经公用局查实后，转呈市政府核准，酌增价格，但以10%为盈利限度。

价格监管的一个重要内容是利润监控。市政府在与各民营水电公司签订的《合约》中规定，公司一年间所得纯利达到实收总资本25%时，第二年应减少收费，或扩充设备。对企业来说，减少收费意味着下调价格，他们更愿意维持价格，扩大企业资本。从实际情况来看，20世纪30年代这些水电企业的资本增长确实是比较快的。

合约中明确规定“市政府于必要时，得稽核公司账目”。账目对公用事业定价的重要性是不言而喻的，通常企业要求政府调价的理由也多是成本和利润问题，政府作为公用事业价格的监管者对账目进行稽核是责无旁贷的，但是这也引起一些对公用事业性质缺乏认识的企业领导人的反对。为此，公用局不得不以实例证明这是有充分根据的。如“美国伊里诺州公用事业委员会职权十项，其中一项即为检查及稽核账目”；“德国哥龙市政府对于该市商办自来水公司，可随时派员前往检查账目”；^④公共租界工部局与上海自来水有限公司于1928年新协约规定：“公司账目及开会记录得由工部局指派检查员检查之”；法租界公董局与法商自来水公司在1907年合约规定：“公董局有特权检查公司之账目”等。^⑤对此，各民营水电企业虽极不情愿，但也只能接受。

对民营水电企业举办工程、购置机器设备等进行成本控制，也是价格监管的一个方面。本来，企业的生产经营活动应该是企业内部的事，监管部门不应插手，但是，因为这些活动与企业的成本有很大的关系，事关社会公众利益，所以，不能将民营公用事业企业作为一般的企业看待，有必要将其纳入政府监管的范围。市公用局认为，“价格系于成本，成本不轻，虽欲减低价格，亦属无从着手，故对于举办工程、购置机器时，市政府皆应有核定之权”。^⑥在公用局的监管下，水电企业降低生产经营的成本取得了一定的效果。如内地自来水公司，“欲添筑快滤池等，工程师计划需费二十余万两，经主管局指示采用马尔康设计，只须十余万两，减轻成本至十余万两”。^⑦另外，公用局指导闸北水电公司采购司可达机器，也取得了同样的效果。“所购机器所用方法均属最新，足见官厅有核准权，不

但于市民有利，即于公司亦无不利，所不利者仅少数假此为利之公司职员耳”。^②

20 世纪 30 年代，上海民营水电企业在政府的特许经营和公用局的监管下，发展的速度是比较快的。如内地自来水和闸北水电两家公司，通过扩大规模，供水能力不断提高，出水量从 1927 年的每日 80 400 立方米提高到 1937 年的 269 000 立方米。^③ 华商电气 1926 年发电总量 1 461 万余千瓦时，至 1936 年，发电量达 6 082 万千瓦时，闸北水电 1926 年发电装机容量 6 300 余千瓦，1936 年则发电装机容量达到 3.45 万千瓦，成为当时中国最大的民营电力企业。从两家企业的盈利率来看，1935 年底，华商电气实收资本是 600 万元，盈利率达到 22.38%；闸北水电实收资本是 757.3 万余元，盈利率是 18.01%。^④

另一方面也要看到，民营公用事业要获得进一步发展的条件并不具备。20 世纪 40 年代初，上海租界收回后，南京政府继续承认外资水电公司经营的特权，这就使外资垄断水电公司事业的局面无法改变。上海民营水电事业在战时遭日军侵占和破坏，在抗战胜利后仍得不到继续发展。^⑤

根据当时规定资本利润率不满 10% 可以提价，达到 25% 作为股利分配的上限来看，投资水电业的收益还是比较高的。这里就牵涉到一个问题，民营公用事业的定价，除了要考虑投资人的资本收益外，还应该考虑怎么减少用户的支出和实现普遍服务。据各公司统计，1935 年底，内地自来水用户仅有 21 983 户，华商电气用户 48 580 户，闸北水电电气用户 28 075 户，自来水用户 6 375 户。^⑥ 就上海租界以外地区而言，居民使用自来水和电的普及率还很低，水电价格的适当降低，既有利于已有用户减少支出，也有利于扩大支付能力较低的普通百姓的使用，改变他们缺水少电的状况。尤其在当时市场银根紧缩、物价普遍下跌，以及租界的水电价格比华界要低得多的情况下，降价更有必要。但是，民国上海市政府并没有通过价格监管来降低价格，改善民生，而是保护投资人的利益，这反映了其所代表的利益集团的局限性。旧政权是不可能真正通过对公用事业的价格监管，来保障社会普通大众利益的。

四、结论与借鉴

在近现代经济中，如何发展民营公用事业，特别是特许经营作为发展民营公用事业的一种制度选择，在实际运作中怎样保证其既具有经济效率又不失社会公平，在理论和实践上都是值得探索的。通过对南京政府时期民营公用事业及特许经营的研究，我们可以得到以下一些基本认识：

(1) 公用事业无论是国家经营还是民营，都应该以保障社会公共利益和公共安全为基本原则。然而，南京政府实行公用事业的国家垄断和对这一原则的背叛，却是有目共睹的事实。南京政府对民营公用事业的政策虽允许其有一定的发展，但采取了强制性的严格监控制度。在强大的政府权力和国家资本垄断的局面下，民营资本虽有所发展，但空间是有限的。

(2) 特许经营制度在鼓励民营资本投资、发展城市公用事业方面不失为有效的制度形式,但是对民国政府来说,这种制度选择的出发点是实现自身的利益,也就是把这种制度当作谋取政府利益的工具。民国政府实施的特许经营制度和价格监管,不是从改善民生、维护社会公共利益和公共安全出发,而是一方面千方百计地从民营公用企业榨取收入,另一方面在可能的条件下也不降低公用事业价格,反映了民国政府和资本家阶级利益的一致性。

(3) 特许经营制度中所设计的保证金机制,从一般制度层面而言,有借鉴的价值。保证金的作用是当企业违法时可作经济处罚的资金,以及当企业未向政府缴纳应缴收入时作抵扣之用。保证金机制加强了监管部门的权威,增强了对企业的约束力,使企业面临迅速承担违约责任的风险,提高了政府的权威和执法的效率。

(4) 公用事业价格监管中,有必要加强成本监管。在一般情况下,政府对企业通常实行事后的账目审计,但为了抑制企业因成本原因推动价格上涨,政府主管部门的监管就有必要前移,即对民营公用事业企业生产经营中举办工程、购置设备等重大支出,进行必要的成本干预和控制,以此避免因成本监管的缺失而引起的公用事业价格不合理上涨。

注释:

- ①孙中山:《在南京同盟会会员饯别会的演说》(1912年4月),《孙中山全集》第2卷,中华书局1982年版,第323、332页。
- ②孙中山:《中国实业如何能发展》,《孙中山全集》第5卷,中华书局1985年版,第134、135页。
- ③参见笔者拙文:《论孙中山关于“大实业”资本归国家所有的思想》,《江西财经大学学报》,2006年第2期,第64—67页。
- ④《国民政府训政时期施政宣言》(1928年),罗家伦主编《革命文献》第22辑,正中书局1960年版,第342页。
- ⑤孙科:《建设大纲草案及其说明》,罗家伦主编《革命文献》第22辑,正中书局1960年版,第368页。
- ⑥荣孟源主编:《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册,光明日报出版社1988年版,第765页。
- ⑦秦孝仪:《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第四编,台北中国国民党中央委员会党史委员会1988年刊行,第676页。
- ⑧《民营公用事业监督条例》,上海市档案馆藏(以下简称上档),Q5-3-1790。
- ⑨《上海特别市商办公用事业监理规则》,上档,Y2-1-571。
- ⑩《上海特别市违背商办公用事业监理规则处分细则》,上档,Q5-3-685。
- ⑪有学者认为,《规则》的制定,反映了上海市公用局在民营公用事业管理理念上的传统与落后。见陈文彬:《民营公用事业:“监理”还是“监督”?——关于近代上海公用事业管理方式的一场官商之争(1927—1930)》,《中国经济史研究》2006年第2期,第54页。笔

- 者认为这种看法有待商榷,特别是稽核账目和保证金制度的规定还是有其合理性的。
- ⑫《上海市市政法规汇编五集(公用)》,上档,Y2-1-574。
- ⑬⑮⑰⑲⑳㉑《市政府与市内水电公司订立合约之重要条件》,上档,Q5-3-1815。
- ⑭1936年11月21日,上海市政府与华商电气签订《扩充电气营业区域合约》,规定公司一次缴交市政府国币7万元;1935年2月9日,上海市政府与闸北水电签订《扩充给水营业区域合约》,规定一次缴交2万元;1936年11月23日,又与闸北水电签订《扩充电气营业区域合约》,规定一次缴交2万元,这些均作为“给予公司之专营权代价”。见《上海市民营公用事业合约总编》,上档,Q5-3-1790。
- ⑯㉑㉒《上海市民营公用事业合约总编》,上档,Q5-3-1790。
- ⑰参见徐宗威:《法国城市公用事业特许经营制度及启示》,《国外城市规划》2004年第5期,第34页。
- ⑱(美)道格拉斯·C. 诺思:《经济史中的结构与变迁》,上海三联书店1991年版,第212页。
- ㉒卢现祥:《西方新制度经济学》,中国发展出版社2003年版,第42页。
- ㉓《上海市公用局关于民营公用事业监督条例案》,1930年9月1日,上档,Q5-3-688。
- ㉔《规定商办公用事业监理规则及其处分细则案》,上档,Q5-3-685。
- ㉕上海市公用局:《十年来上海市公用事业之演进》,中国科学图书仪器公司1937年版,第11、16页。
- ㉖参见赵曾珏:《上海之公用事业》,商务印书馆1949年版,第13页。

Public Utilities' Franchises and Price Regulation: Taking Private Water and Electric Industry in Modern Shanghai as an Example

YAN Guo-hai

(School of Economics, Shanghai University of Finance
and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: The development of private public utilities in modern Shanghai was the Nanjing government's choice under financial difficulties and the lack of state capital supply. On the premises of the dominance of national business, the Nanjing government had intervened in franchising of public enterprises with a high degree by political power. So the private utilities could not fully develop and did not improve social livelihood and public interests. On the other hand, as for general institutional construction, the deposit mechanism of franchise contracts and the cost supervision on prices of public utilities still contribute a reference value.

Key words: public utility; franchise; price regulation; private capital; modern Shanghai

(责任编辑 金 澜)