

城市市政公用事业产业化的问题和对策

Problems of Industrialization of Municipal Public Utilities and Their Solutions

张落成¹ 张伟新²

(中国科学院南京地理与湖泊研究所¹ 南京 210008; 中共江苏省委研究室³)

最近,城市经营作为一种理念创新已经得到普遍认可,各地城市政府和学术界也都纷纷热烈讨论并运用这一理念来促进城市发展和建设。

城市的功能包括两个层面:一是提供“城”的物理功能和社会功能;二是提供“市”的经济功能。城市基础设施、市政公用设施等构成了城市的物理基础。目前所讲的城市经营主要是针对城市政府对城市的物理功能和可持续发展功能的经营。从这一层面上来讲,城市经营主要是从企业经营的视角运用市场经济手段,将城市功能载体、市政公用设施、无形资产等城市资源,进行集聚、重组和运营并从中获得资本收益,进而再投资到城市经营中,实现良性循环和滚动发展。

一、城市公用事业的问题

多年来,城市公用事业采用低价格、高财政补贴机制。从总体上看,城市公用事业是20年来改革幅度和变化最小的企业,传统体制的弊端不仅没有消除,而且随着公用事业规模的扩大表现得更加明显,主要表现在以下几方面。

1. 城建体制改革滞后

城市建设投融资体制改革迟缓,市政公用事业产品和服务价格倒挂。维持日常运营靠财政补贴,扩大再生产靠政府拨款。市政公用设施建设越多,财政包袱越重。城市建设资金使用效益不高,大部分城市建设资金分散在专业部门,难以发挥整体效益。政府没有足够的资金支撑大规模的城市基础设施建设,造成部分市政建设企业的费用资金严重短缺,企业周转资金缺乏和经营困难。

2. 城市国有资产垄断性过高,行业垄断性经营严重

许多城市资产公有化比例占85%左右,远远高于世界平均水平。邮电、通讯、电力等行业实行高度集中的条条管理,地方政府没有管理权;水、暖、气、路设施的管理权集中在各专业管理部门,经营权隶属事业单位或企业,政企合一,企业没有真正的自

主权,经营活力受到抑制;事业单位承担着部分政府管理职能,从总体上削弱和分散了政府宏观管理的权限。

3. 低效率价格形成机制

从下表可以看出,近年来,城市居民自来水和管道煤气价格上涨幅度很大,远远高于同期居民消费价格指数涨幅。在价格巨幅上涨的同时,城市公用事业的整体经营效益没有多大变化,许多企业一直处于微利或亏损状态,如南京的自来水行业,近期大幅调高水价,由1.45元/m³调至1.9元/m³,其中自来水公司亏损是最主要原因。

表1 近年来我国居民自来水和煤气价格变动

	1985	1990	1995	1999
自来水(元/t)	0.07	0.17	0.66	1.00
管道煤气(元/m ³)	0.05~0.1	0.26	0.71	1.41
居民消费价格指数	以1985年为100,则1997年为337;以1990年为100,则1997年为204;以1995年为100,则1997年为103			

资料来源:赫丛喜等,城市公用事业的放松管治与管治改革,城市发展研究,2002

二、城市市政公用事业产业化的作用

1. 可以盘活城市资产

城市公用事业能否实现市场化和产业化运作,对人们的生活便利、有效需求、城市功能等有着重要影响。事实上,城市交通、园林、公用设施、可利用空间等城市资产,都是价值可观的资源,关键是在市场环境下如何盘活这些资源。可将城市道路、广场、桥梁、公园、建筑等设施的冠名权;公园、交通、园林绿化的经营权;城市可利用空间的使用权,通过公开、公平的竞争,或租赁或拍卖,促使闲置资产变成“摇钱树”。这种崭新的运营机制,已经在一些地方收到了明显的成效。例如,扬中市自筹1.6亿元建起扬中大桥后,将51%的经营权出让给东南亚的一个客商,一次性获得资金7000万元人民币。扬中人用这笔资金进行公用设施再投入,修建公路,大道贯通。这是盘活资产带来的结果。

2. 可以筹集城市建设资金

对城市的户外广告招牌的经营权,公共汽车线路的经营权以及公园、公路、桥梁雕塑的冠名权,会议广告等,也可通过转让、拍卖、租赁等形式经营,从中筹集城市建设资金。例如,广东省筹办“九运会”突破了历次全运会政府行政手段为主的筹资方式,把“九运会”的有形、无形资源广泛推向市场,采取商业化运作机制广泛吸引社会投资。其中,1 000万元的广播电视转播权、1 380万元的火炬传递过程冠名权、1 506万元富士胶卷主赞助商冠名权等拍卖收入,都是广东经营“九运会”的精彩之举,全部收入超过两亿元人民币。

3. 是加速城市现代化的需要

深化市政公用行业改革,走市场化经营的道路是城市公用事业产业化的理想路径。城市交通、园林、公用设施、可利用空间等城市资产,都是价值可观的资源。只有加快城市公用事业产业化的步伐,才能使城市市政公用事业进入良性发展,加速城市现代化的进程。

三、发达国家城市市政公用事业融资模式

发达国家在市政公用事业建设方面同样存在财力不足的困难,但在融资方面进行了许多有益的尝试,形成以下一些成功的模式。

法国模式 在城市基础设施建设领域推行“委托管理”模式。即通过法定程序,通过竞争,选定一家公共企业或私营企业,负责对城市基础设施建设进行管理。其经营管理过程受政府部门监督,政府与企业之间是严格意义上的合作关系。委托管理方式有直接管理、租赁管理、托管管理、特许经营权管理等,内容包括铁路、供水、污水处理、供暖、照明、交通设施、高速公路、停车场、有线电视等。

美国模式 发行债券。美国每年发行2 000~3 000亿美元的市政债券,占美国债券市场的13%,其中长期债券在1997、1998年分别占市政债券发行总额的83%和89%。这种融资方式有利于吸引个人投资者,也有利于分散基础设施建设风险。

日本模式 有许多实体参与。中央政府负责基本的、核心的、跨区域的基建项目;地方政府负责与居民日常生活直接有关的基建项目;官方代理机构和私营公司运作那些收取使用费和能够自给自足的基建项目。在实际运作过程中,债券发挥着非常重要的作用。

四、我国城市市政公用事业产业化对策

1. 通过市场化手段,将部分行业的城市市政公用设施转为产业化经营和管理

最近,部分城市(深圳、泰州、扬中等)在城市经营中,将部分市政公用行业公开拍卖,打破了该行业长期的垄断地位。该行业已逐步走向市场,实现产业化势在必行。

深圳市 允许社会资金、外国资本采取独资、合作等多种形式,参与市政公用设施的建设和经营。先期推出了8个行业:供水、排水管网、煤气管网、公共大巴、污水处理、生活垃圾处理、环卫服务、医疗废物处置。公开向社会招标选择投资主体,鼓励国内外各类经营实体投资建设和经营。通过特许经营权改革,把市政公用设施在一段时期内“承包”给具有专业化运作能力的企业,让其去投资、经营和管理。政府一方面逐步放开市场,另一方面加强了对市场的监督。

泰州市 投入2.4亿元建成不久的第三水厂,将20年的经营权出让给英国安格利安水务海外控股有限公司;南京市成立交通建设集团公司,公司以绕城、宁马等公路为依托,通过转让路产、公路收费权等方式,盘活公路资产,为公路建设筹集资金。

成都市 为了在公交行业引进竞争机制,进一步提高服务质量,更好地满足人民群众出行需求,决定公开有偿出让6条公共汽车线路的特许经营权,出让的公共汽车线路的特许经营期限为8年,采取公开竞价方式面向国内外企业有偿出让。

2. 打破垄断,鼓励竞争,保证基础设施的高效率、低成本运营

政府在搞好规划、选好项目的基础上,放开基础设施建设市场,引导企业参与城市建设和经营。采用政府参股、经济资助(财政补贴、优惠贷款、减免税收、直接投资)、BOT(建设—经营—转让)、BOOT(建设—拥有一经营—转让)、BOO(建设—拥有一经营)等多种形式,通过竞争转让部分市政设施的建设与经营权。尝试将市政基础设施公开向社会招标承包经营,以节约市政基础设施维修管理费用。随着技术进步,某些传统自然垄断产业,成本函数会因生产中新知识的引用而发生转变,从而产生自由竞争。对这些领域,要在明确安全规则、服务标准与环境要求的前提下,适时取消进入限制乃至行业的特许经营权。

要打破政府和“公”家在公共物品生产供给方面的垄断地位,引进市场机制和竞争机制,培育多元投资主体,强化公共物品生产和供给的竞争性。应采用招标、承包、租赁等方式将公共物品的提供尽可能多地交给市场化、商业性的公司机构。供水、供暖、供气、供热等管网型公用事业,宜参照国际经验,实行产销分离,形成多个自来水、燃气、暖气生产制造企业竞争的局面,迫使其降低成本。对很难引入竞争机制的自然垄断部门,如公交服务,采取

专利协议的方式,委托法人或民间资本经营。

3. 稳步推进市政公用事业的价格改革,建立城市基础设施建设费用补偿机制

应当按照国际上通行的“谁投资,谁受益”、“谁使用,谁付费”的原则,逐步推进市政公用事业的价格改革。对凡能提供产品和服务、有确定受益者并能计价收费的项目,如供电、供水、供气、交通运输及邮电通讯等,要按照“成本+税费+微利”的原则调整价格,逐步形成投资、经营、回收的良性循环,保障投资者通过先进的技术和科学的管理手段获得合理的收益。污水处理、垃圾处理等也应由纯公益性转向受益者和国家财政共同承担,实行城市污水、垃圾处理收费制度,使污水厂、垃圾厂利用贷款建成后可以利用收费还本付息,并维持日常运营。应推进价格决策活动公开化,实行公用事业定价价格听证制度,规范约束政府垄断性公用事业的价格行为。

有必要对现行公共事业定价程序进行改革,主要思路如图1所示。即首先由公用事业企业向行业主管部门提出价格调整申请和方案,经行政主管部门审核后提交物价及价格听证部门审议,这一审议必须以社会承载力和社会公众反应为依据,最终确定价格调整方案。政府相关收费项目可以直接进入审议程序。

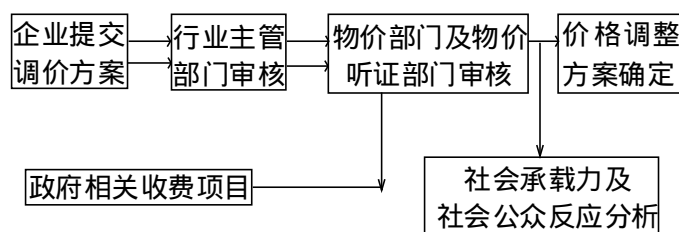


图1 公共事业价格调整程序的改革

4. 拓宽融资渠道,发展多元化、社会化投资

在城市建设中,除关系国家安全和必须由国家垄断的领域外,其余领域都应允许社会投资进入。鼓励和允许外商投资进入的领域,都应向社会投资

开放。向社会投资开放的领域,允许社会资金以独资、合作、联营、参股、特许经营等方式进行投资。

工程建设实行“四自”的办法(即城市基础设施建设实行业主制,由它来自筹资金、自主建设、自行管理、自行还贷),组建企业化的投资、经营实体,加快城市道路、桥梁等城市基础设施建设。如杭州的复兴路和天目山路建设、绍兴的昌安立交桥的建设,实行“四自”的办法,都取得了明显的效果。

按照“行业管、社会办”的原则,积极探索吸收多元投资发展公用事业的途径。对供水、供气、供热等管网型的城市基础设施,可在一些生产环节,积极引入在政府管制下的私人部分直接参与建设和运营;对城市公交,实行政府全面规划、统一管理、特许经营、适度竞争的方针,鼓励非国有经济进入城市客运领域,通过竞争促进行业的发展和服务的改善;允许和鼓励社会力量投资兴办高等教育、非基本医疗、文化体育和社区服务等产业,推进非基本公共服务的社会事业的产业化发展;对市政设施、城市绿化园林的养护、城市公共场所的保洁等,通过招投标交由社会力量组建养护公司、保洁公司承办,走产业化经营的路子。

应积极发行企业债券。从美国和日本的经验来看,通过发行债券来吸纳市政公用事业资金,是分散城市基础设施风险的重要的融资渠道。我国已经发行多种债券用于城市基础设施建设,但是同发达国家相比规模仍是很有限制的。今后应采取更加积极的方式,发行城市市政公用事业短期和长期债券,促进市政公用事业走向良性循环的道路。

参考文献

- [1] 赫丛喜等. 城市公用事业的放松管制与管治改革. 城市发展研究, 2002(1)
- [2] 李秀辉, 张世英. PPP与城市公共基础设施建设. 城市规划, 2002(7)
- [3] 蔡龙, 黄闲金. 城市公用事业价格改革的思路研究. 南京社会科学, 2000, 增刊
- [4] 刘树杰主编. 垄断性产业价格改革. 中国计划出版社, 1999

(责任编辑 肖庆山)

科技动态

用高压声波修理硅芯片

据英《新科学家》2002年11月16日报道:美国硅谷大规模集成逻辑电路公司最近申请了一项用声波修理有故障的显微芯片的专利(专利号为6372520)。芯片在制造过程中,通常要把高速的离子发射到纯硅上,用这种方法制造出来的半导体芯片往往会在硅表面留下小坑和裂纹,使硅片质量存在缺陷。虽然用高温退火可以修理这些

缺陷,但又可能破坏芯片的电路。为了避免这种两难的境地,大规模集成逻辑电路公司发明了用高压声波照射有故障的芯片的技术。它的原理是通过高压声波使表面分子产生运动,让有些分子运动到小坑和裂纹中去,以填补和修理损坏的硅片。因不需用高温,也就避免了电路的损坏。

(刘先曙)

(上接第21页)

路中的高压和低压部分分开。因为在传统的芯片中,存在高压和低压电路两者短路而烧毁元件的危险;而用光不是用电导线连接高压和低压电路,就不会出现短路的危

险。发光硅的研制成功,最终可能代替有大量热导线的计算机芯片,将原来的芯片中混乱状态的电信号变成光信号。

(刘先曙)