

城市市政公用事业市场化的路径选择

郜建人¹, 叶玲²

(1. 重庆大学 建设管理与房地产学院, 重庆 400030; 2. 山东理工大学, 山东 济南 255000)

摘要: 简要分析我国城市市政公用事业建设与改革现状, 认为以委托代理制度和特许经营制度为特征的契约管理方式是实现城市公用事业市场化的必然选择, 并重点剖析各种契约管理方式的特点及其应用, 以期对我国城市公用事业改革和发展发挥一定作用。

关键词: 城市公用事业; 市场化; 契约管理; 路径选择

中图分类号: F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-5831(2004)02-0022-03

The Process Choice of Market-featured Reform for Urban Public Utilities

GAO Jian-ren¹, YE Ling²

(1. College of Construction Management and Real Estate, Chongqing University, Chongqing 400030, China;

2. Shandong University of Technology, Jinan 255000, China)

Abstract: This paper discusses the present development and market-featured reform situation of urban public utilities, and proposes that the contract management based on agency-principal system and concession system should be the inevitable choice for the reform of urban public utilities. As reference several types of contract management for the application to urban utilities are discussed in detail.

Key words: urban public utilities; market-featured reform; contract management; process choice

一、我国城市市政公用事业发展与市场化改革现状

(一) 发展与改革现状

城市市政公用事业包括城市供水、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、垃圾处置和城市绿化等方面, 是城市基础设施的重要组成部分, 是社会服务业的重要内容。

改革开放以来, 我国成为了世界上经济增长速度最快的国家之一。随着经济的高速增长和城市化水平的不断提高, 以城市公用事业为核心的城市基础设施的整体数量和质量有了大幅度的增长。2002年我国城市用水普及率达到77.34%, 燃气普及率达到66.93%, 每万人拥有公共交通工具6.7标台, 人均道路面积7.8平方米, 绿化覆盖率为29.8%, 人均拥有公共绿地5.33平方米, 城市污水处理率达到39.9%, 大中城市垃圾粪便基本日产日清。此外, 城市市政公用设施投资规模不断扩大。2002年我国城市建设固定资产投资为3119亿元, 比上年增长32.6%。城市建设固定资产投资额占同期全国固定资产投资总额的7.2%, 比上年增加0.9%。

为促进城市市政公用行业的市场化改革, 2001年12月、

2002年1月和3月, 原国家计委先后出台了《关于印发促进和引导民间投资的若干意见的通知》、《“十五”期间加快发展服务业若干政策措施的意见》和新《外商投资产业指导》等政策文件, 提出鼓励和引导非国有经济以独资、合作、联营、参股、特许经营等方式, 参与经营性的基础设施和公益事业项目建设, 并将原禁止外商投资的电信和燃气、热力、供排水等城市管网列为对外开放领域。2002年12月, 建设部出台《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》, 进一步明确了市政公用事业改革的目标和方向, 提出通过建立政府特许经营制度, 改革价格机制和管理体制, 形成与社会主义市场经济体制相适应的投资主体多元化、运营主体企业化、运行管理市场化的市政公用行业市场体系的总体思路。

2001年下半年以来, 全国各主要城市相继出台了推进本地区城市市政公用事业市场化改革的相关政策措施, 并先后在行业管理体制、存量企业制度创新、新增项目建设与运营等方面开始了市场化改革。目前, 上海、南京、深圳等城市已基本完成城市公用事业管理体制调整, 将行业的管理职能与生产经营作业层分离, 相继组建了专业水务、燃气、环卫等集

收稿日期: 2003-11-14

作者简介: 郜建人, (1967-), 男, 江苏盐城人, 重庆大学建设管理与房地产学院博士研究生, 主要从事项目管理与投资决策研究。

团企业。民间资金参与城市公用行业的步伐加快,中国管道燃气分销商新奥燃气控股有限公司在国内的燃气特许经营项目已达 25 个,香港中华煤气公司、法国昭和水务公司等企业纷纷参股中国内地企业。

(二) 存在的问题

城市市政公用行业在发展和改革过程中也暴露出不少问题,主要表现在以下几个方面:(1)主体单一,体制僵化,缺乏竞争。长期以来,我国城市市政公用行业一直采用区域性垂直一体化结构,地方城市政府成了城市公用事业的主要投资者、建设者和管理者。城市供水、燃气、公交、供热等行业基本上由国有企业独家经营,市政、园林绿化、环卫等行业也基本上由政府财政供养。行政性垄断和主辅业捆绑经营的现状依然严重,政企不分、政资不分、政事不分的传统体制尚未打破,市场竞争环境难以形成。(2)管理落后,效率低下。城市公用行业的所有制体制改革和经营管理体制转换严重滞后于行业的市场化进程。企业普遍尚未建立起有效的激励与约束机制,行业政策性亏损与经营性亏损并存,大量的市政设施因资金短缺和管理不善,长期处于低水平维护和低效率运行状态,难以适应城市化水平不断提高的客观要求。(3)市场化进程中缺乏政策配套,方式单一。从近年来全国各主要城市公用事业市场化的实践看,人们对城市公用事业的市场化改革的复杂性和系统性认识不足。不少城市出于城市财政压力,为尽快甩包袱,以“卖”为主,或出于政绩需要,搞假合资、假合作、盲目承诺“固定回报”,市场化的模式停留在以回收资金为目的的资产出售上,方法过于简单化。存量企业的产权界定、资产转让、产品与服务的定价、政府的市场监管等缺乏配套的制度约束。

二、城市公用事业市场化的路径选择

城市公用事业市场化涉及公用事业的管理体制、公用企业的所有制性质等诸多方面。所有制性质是根本,是决定因素,不同的所有制性质决定了不同的建设管理与运营制度安排。以委托代理制度和特许经营制度为特征的契约管理方式是实现所有制体制转换和管理体制变革的必然选择。契约管理方式的施行,不但有利于改变现阶段城市政府对市政公用事业“管办合一”的现状,实行政企分开、政事分开,而且有利于从根本上确立城市公用企业市场主体的法人地位。城市公用事业中产品和服务的不同经济属性,决定了契约管理形式的多样性。按照市场化程度的由低到高,可将契约管理方式分为经营业绩协议、管理合同、服务承包合同、租赁合同、特许经营、企业私有化等具体方式。

(一) 经营业绩协议

经营业绩协议是指政府(城市公用企业所有者代表)与管理者(一般为政府成立的实体)之间签订经营业绩目标协议,明确有关经营业绩标准以及经营所得分配方案,其主要目的是在政府和经营者之间形成一种目标责任制关系。这种制度的特点是将商业化的管理原则应用于公共企业,城市政府保留了所有权和最终决策权,管理者只拥有一定的实际

管理权。实施时须在合同中明确业绩考核标准,确定合理有效的激励制度,并且实行有效的事后考核评价。

该方式适用于可经营性很低、不宜市场化的公用事业产品或服务,尤其是那些具有自然垄断特点又不宜实行收费的公共服务项目。采用这种方式时,由政府先成立相关的专业经营管理公司,将原有或新建的项目或工程纳入该公司,按市场原则择优选择企业管理者,由政府与管理者签订经营业绩协议,并负责对管理者进行考核、奖惩。

经营业绩协议方式存在一定局限性。这种方式只将很小部分的管理权下放给管理者,难以充分调动管理者的积极性,因此常常作为公用事业市场化的一种过度性制度安排。

(二) 管理合同

管理合同是指政府(或其授权部门)与管理公司(承包商)之间签订经营管理合同,将某一公用企业的经营或设施维修的责任委托给管理公司,合同期限通常为 3~5 年。与经营业绩协议方式相比,管理合同的经营范围和政府授权更加广泛,对管理公司的选择也比较复杂,不仅要考虑专业公司的经济实力、收费标准、管理经验和业绩,还要考虑其管理能力和商业信誉。该方式主要适用于可经营性较低的公用事业产品或服务。在法国,供水和卫生设施的管理普遍采用管理合同方式。采用这种方式时,一般先确定准备交与承包商进行管理的企业或特定项目与服务,由政府选择专业管理公司,并与其签订管理合同。实施中由政府负责对经营管理结果进行考核,并向管理公司支付费用。运用中应尽可能采用与业绩挂钩的报酬支付方式,对事先无法确定考核标准的项目或服务,可采用固定报酬方式。

(三) 服务承包合同

服务承包合同是指政府(或其授权机构)与承包商(专业公司)之间签订承包合同,由专业公司承担一项大型城市公用事业项目的一部分工程的建设任务,或提供某项专业技术服务。这种方式下,政府分配给管理公司的往往只是部分职能,但管理公司在履行这一职能时却具有完全的决策自主权。服务合同的期限较短,一般为 1~2 年。专业技术服务方式的主要好处是可以利用私营部门的专门技能从事技术性工作,在技术性工作方面引入竞争。

该方式特别适用于公用事业的专项技术服务,如市政给排水工程中的水表安装、抄表、检测、管道维修、收费等服务性作业,城市园林绿化工程的养护,以及环境卫生工程中的垃圾收集等,有时也适用于大型建设工程的专业分包,如专用设备与管道安装等。

以上三种方式的共同点是,管理者或管理公司不拥有公用设施资产的所有权,也不承担投资义务和项目运营的商业风险。由于在城市公用行业引进了效率较高的私营部门的参与,并在合同招标时采取了竞争性招投标的方式,因而能够降低成本、提高效率。

(四) 租赁合同

租赁合同是指政府(或其授权企业)与承包商签订承包

合同,由承包商租赁公用事业的资产,负责其经营和维护,并向政府支付一定租赁管理费用。租赁合同的期限较长,一般为6~10年。在租赁方式下,政府为生产设施提供主要的投资,承包商负责承担公共设施的运营和维护费用,并拥有租赁期内连续获得收益的专有权利。订立合同时须在合同中规定保持设备设施长期使用条件良好和应达到的最低维修标准的条款,并加入评价经营业绩的考核指标和必要时终止合同的条款。显然,承包商承担了大部分或所有的商业风险(项目运营与收益风险),而大型项目投资有关的金融风险仍由政府承担。由于承包商享有全部经营利润,因此承包商有着提高效率、降低成本的动力。

该方式适用于经营性较高、具有一定收益回报的公用事业项目或工程,一般的城市供水、供气、供热项目、城市排污、垃圾处理等工程均可适用。采用这种方式时,一般先对某项市政公用项目或设施资产及其收益进行评估,确定租赁期限、租赁价格以及合同期内的经营与管理责任,由政府通过公开招标选择专业承包商。

租赁方式的最大特点是实现了城市公用事业项目所有权与经营权的完全分离,即所有权归投资者(政府或政府企业),承包商向政府支付租赁费,在一定程度上缓解了城市政府资金短缺的压力。

(五) 特许经营

特许经营是指政府部门通过特许权合同,授予合同持有人(承包商)一定期限内(至少1年以上)自主经营和管理某一企业或某一项目,并从其投资与经营中获利的排他性权利。特许经营具有租赁合同的所有特征,但它给予了承包商更多的投资责任,如对于项目生产能力的改进,以及对固定资产的更新规定等。在采用BOT等方式实施新建的特许经营项目中,承包商还要承担项目的初始建设费用。特许经营方式下,政府保留资产的最终所有权。该方式的运用,使承包商能够参与到城市公用设施建设与经营的全过程,并能在更大程度上参与到收益的分配。采用特许权经营方式的突出优点是,既可以解决城市建设和经营资金不足问题,又可以解决企业法人治理结构问题。

该方式几乎适用于所有经营性高的各类公用事业项目或工程。我国城市出租车的营运,以及部分城市的公交线路的经营就是采用这一方式实施的。

特许经营合同的授予应当采用公开招标方式进行。按规定程序向社会发布特许经营项目的内容、时限、市场准入条件、招标程序及办法,组织专家对申请者进行资格审查和评议,择优选择承包商。对国有或国有控股的市政公用企业,政府也可采取直接委托的方式授予经营权,但需事先进行国有资产评估和产权登记。

特许经营合同方式成功的关键是制订详细规范的合同条款,一般由政府聘请有关专家或专业咨询机构参与实施。特许经营合同的内容必须完整、规范,应当包括经营的内容、

范围及有效期限,产品和服务的质量标准,价格或收费的确定方法和标准,资产的管理制度,双方的权利和义务,履约担保,经营权的终止和变更,监督机制,违约责任等条款。

特许经营方式将项目融资的概念引进了城市公用项目的建设与管理中,有利于促进社会资金参与城市公用事业建设,并有效缓解政府建设资金的压力。在采用BOT、BOO等方式时,承包商不但拥有项目的经营权,同时还拥有所有权(前者指经营期内),迫使承包商将投资责任、经营责任和管理责任结合起来,有利于提高项目的运营质量和管理效率。

(六) 企业私有化

企业私有化指通过企业所有权的股份化改造,将国有或集体所有制城市公用企业转化为私营企业,或混合所有制企业。具体思路是,将现有的国有或集体所有制城市公用企业进行股份制改造,成立新的股份公司,再在资本市场上出售其股份,从而完成原企业的私有化。严格意义上看,企业私有化方式不属于契约管理的范畴,但该方式代表了当代城市公用行业市场化改革的发展方向。

根据市场化程度的由高到低,企业私有化通常有英国模式、欧洲模式和拉美模式等三种。英国模式的特点是将国有城市公用企业进行股份化改造后,向社会资金出售所有的或大部分的股权。这种方式可以使社会资金在最大程度上进入城市公用行业,并赋予了参与者最大的自由度,能够使参与者在经营效率和效益方面的优势得以充分发挥,同时,通过出售新企业的股权可以使政府回收更多的资金。欧洲模式则是在国有城市公用企业股份化改造后,向社会增发少量的股权,社会资金只在一定程度上进入,而政府保留了更多的股权,从而保留了对原有企业的控制权。拉美模式与欧洲模式相似,所不同的是通过向社会出售少量股权的方法实现社会资金的进入。

在实施私有化改造过程中,对那些涉及广泛公众利益的领域,应特别注意政府对原有企业的控制力和影响力。在出售新公司股份时可根据城市公用设施可经营性的特点、政府规制状况、市场化水平,以及各地区经济发展差异,具体确定国有股权的不同比例。

参考文献:

- [1] 迟福田. 走进WTO的中国基础领域改革[M]. 北京:中国经济出版社,2002.
- [2] 城市基础设施投融资体制改革课题组. 中国城市基础设施投融资体制改革研究报告[R]. 北京:中国建筑工业出版社,2002.
- [3] E G 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 周志忍,等译. 北京:中国人民大学出版社,2002.
- [4] 建设部综合财务司. 2002年城市建设统计公报[R]. 北京:中国建设部,2002.
- [5] 世界银行. 1994年世界发展报告[R]. 毛小威,等译. 北京:中国财政经济出版社,1994.