

城市燃气配套费发展趋势分析及企业应对

山东百江燃气有限公司(250013) 任均忠
济南市市政公用事业管理局(250000) 杨峰

摘要 城市燃气配套费是城市建设配套费的一部分,是预算外财政性资金。本文重点分析四个方面:城市燃气管网的准公共物品性;城市燃气输配企业的产权变化;城市燃气配套费预算外财政性资金的性质;政府的双重身份。在以上分析的基础上,得到了城市燃气配套费在中短期内存在,从长期看将要消失的发展趋势。城市燃气输配企业应当深刻理解并把握城市燃气配套费发展趋势,高效利用城市燃气配套费,迅速发展自己。

关键词 城市燃气配套费 准公共物品 预算外财政资金 产权 规制

“城市燃气配套费”是专项用于规划红线外的市政燃气管网建设的预算外财政性资金。由于城市燃气输配企业的产权多元化,使政府投入城市燃气企业的“城市燃气配套费”的理论基础发生动摇。在对“城市燃气配套费”定性的基础上,分析其各项理论基础和可能影响其发展的因素,推理得到“城市燃气配套费”的发展趋势及城市燃气企业的应对策略,这是本文的目的。

1 城市燃气配套费的定位

1.1 城市燃气配套费是城市建设配套费的构成部分

“城市燃气配套费”是“城市建设配套费”的一部分。城市建设配套费是城市建设资金的主要来源之一。一般城市对征收城市建设配套费都有类似规定:凡在本市市区范围内新建、扩建和改建城市建设项目的,均应交纳城市建设综合配套费,任何单位和个人均无权减免城市建设配套费。城市建设综合配套

度队伍,以满足不同层次对调度人员的需要。对于从事燃气企业调度业务管理、设计及分析的调度人员,既需要懂得燃气生产调度基本理论、调度设计原理、调度技术、分析方法、计算机操作技术以及生产经营管理等方面的知识,还需要熟悉燃气企业管网、站场生产工艺流程,掌握完整、准确的输配系统工况,了解用户的用气设备及压力、流量要求,这样的调度人员也就是我们通常所称的高素质的复合型人才,这样既可以做到人尽其能,也可以形成行之有效的激励机制。

②建立“人尽其才”的灵活用人机制。作为一名调度工作者,一是培养团结协作,荣辱与共的精神,二是培养勤恳务实的精神,要做到扎扎实实、兢兢业

业地工作,高标准、严要求,把自己的工作干出成绩、干出水平。要善于挖掘人才,从关注学历、职称向关注人才的综合素质拓展。改变传统的用人观念,创新用人机制。当今社会人才竞争激烈,调度人员要想在激烈的人才争夺战中取得优势,惟有依靠创新,改变传统的用人观念。

③营造有利于调度人员的成才氛围。理论是工作的先导,要建设学习型的调度人才队伍,迫切需要调度系统自己的人事教育理念,用理念创新推动制度创新、机制创新和政策创新。在提高调度队伍专业技能上下功夫。通过发挥调度人才优势,燃气集团调度工作出现新局面,调度工作水平和效率得到进一步提升。

费主要用于开发小区以及单体建设项目规划红线以外的公共配套设施建设^[1]。

由此可见,城市燃气配套费具有两个特点:一是由政府强制征收;二是有专项用途——用于规划红线外的市政燃气管网建设。

1.2 城市燃气配套费是预算外财政性资金

预算外资金是指国家机关、事业单位和社会团体为施行或代行政府职能,依据法律、法规和具有法律效力的规章而收取和使用的未纳入国家预算管理的各种财政性资金^[2]。

城市建设配套费是市政府对市区进行各类基础设施配套建设的财政性资金,属于财政资金的预算外收入。城市燃气配套费作为其中的一部分,自然也是预算外财政性资金。

1.3 城市燃气配套费是政府对城市燃气行业规制的经济手段

由于城市燃气行业具有自然垄断性,缺乏竞争,政府通常对经营城市燃气的企业进行规制,具体手段有:进入规制、退出规制、价格规制、质量规制等。

如果政府从经济发展层面考虑或从市民福利出发,强制性要求燃气企业以较低价格出售燃气,导致燃气企业处于亏损状态,那么城市燃气配套费可看作一种财政补贴,与价格规制一起成为规制的经济手段。

2 城市燃气配套费与城市燃气管网的公共性分析

2.1 公共物品与准公共物品

公共物品是以政府为代表的国家机构供给用来满足社会公共需要的商品和服务。公共物品具有两个基本标准:非排他性和非竞争性。非排他性是指一些人享用公共物品带来的利益而不能排除其它一些人同时从公共物品中获得利益;非竞争性是指消费者的增加不引起生产成本的增加,或者说,一定量的公共物品按零边际成本为消费者提供利益或服务。准公共物品兼有公共物品和私人物品的特征,只符合公共物品的两个基本标准的其中之一^[3]。

2.2 城市建设配套费涵盖下公共物品与准公共物品

城市建设配套费涵盖的内容包括:城市道路、桥梁、环境卫生、园林绿化等基础设施的建设和城市管

网(供水及排水管网、供气管网、热源管网、综合布线管网等)的建设。

依据对公共物品与准公共物品的定义可知,城市道路、桥梁、环境卫生、园林绿化和地下排水管网等基础设施是由政府提供的,符合公共物品的两个标准,属于公共物品。而供水管网、热源管网、供气管网则大多是由企业提供的,并且当一定区域的管网形成后,只具有非竞争性而不具有非排他性,因此可以将其算作准公共物品。

2.3 城市燃气管网的准公共性分析

城市燃气管网是城市的市政基础设施,其准公共性体现在两个方面:一是当经过规划的市政燃气管网建成后,不管其低压用户有多少,燃气管网都在正常运行。在一定范围内用户数量的增加不会引起管网建设成本增加,这就使市政燃气管网具有了非竞争性。二是通过低压及室内燃气配气管道的敷设,每一个用户都是单独使用、单独计量,并且只有缴费的用户才能使用燃气,才能占用市政燃气管网资源。这就将那些不缴费、不使用燃气的居民明确区分开来,即市政燃气管网具有排他性。如果对比市政道路,燃气管网的这种排他性是非常明显的。

由于市政燃气管网具有排他性,就决定了市政燃气管网这种准公共物品可以由政府提供,也可以由企业提供。如果提供市政燃气管网者是纯粹的国有政策性亏损企业,我们也可以理解为是政府在提供准公共物品;如果提供市政燃气管网者是产权实现多元化的企业,我们才可以认为是真正的企业在提供准公共物品。产权多元化的城市燃气输配企业向市场的方向迈出了实质性的一步。从另一个方面而言,这是城市燃气市政管网的准公共物品性减弱了。

3 企业产权变化对城市燃气配套费的影响

3.1 城市燃气输配企业产权的多元化

十六大以来,城市公用事业产权改革迅速深入,经营市政基础设施的企业的产权结构由国有独资呈现出多元化状态。在此期间,城市燃气输配企业的产权多元化走在了前面。纯粹国有独资和完全私有化

的城市燃气输配企业是产权多元化中的两个极端,数量也少,而且城市燃气配套费对二者的影响相对单纯,姑且不论。国有资产与外资或民营资产各占一部分的城市燃气输配企业是城市燃气企业产权多元化的主流,我们所关注的正是城市燃气配套费对这类企业的影响。

3.2 城市燃气输配企业产权多元化对燃气配套费的影响

如前所述,产权多元化让城市燃气输配企业走进了市场,同时减弱了市政燃气管网的准公共物品性。从另一个方面看,任何市场行为都是以利润为导向的。城市燃气输配企业的产权多元化也不例外,即外资方进入市政燃气输配领域,根本目的是为获取利润而来的。如果燃气企业销售的燃气价格中包含着新建市政燃气管网的建设成本和已运行燃气管网的折旧,那么,市政燃气管网就是一种为获取利润而投资的建设项目。这样,市政燃气管网的准公共物品性就极大程度地减弱,私有物品性(企业所有)增强,为规划红线外市政燃气管网而存在的城市燃气配套费存在的意义不断降低。这是城市燃气输配企业产权多元化的结果。

4 预算外资金的发展对城市燃气配套费的影响

城市财政性资金分两部分:预算内资金与预算外资金。预算内资金的主要来源是税收,预算外资金的来源之一便是城市建设配套费。

国务院 1996 年颁布《关于加强预算外资金管理的规定》,明确了从长远和整体管理模式上,加强预算外资金管理,不是使其规模不断扩大,而是最终要全部纳入预算内管理。^③财政部、中国人民银行 2002 年发出的“关于印发《预算外资金收入收缴管理制度改革方案》的通知”,其目的也是加强对预算外资金的监督管理。

从政策面看,作为预算外资金的城市建设配套费有收缩收紧的趋势。假若按照城市建设配套费中的项目目录,砍掉一部分的话,那么首当其冲的当是为准公共物品提供收缴的配套费。在城市燃气管网准公共物品性减弱,私人物品性增强的条件下,为城市燃气市政管网提供的建设配套费就有消失的危

险。

5 政府的双重身份对城市燃气配套费的影响

5.1 政府的双重身份

政府具有双重身份:一为城市燃气输配行业的政策制定者和规制者;二为国有或合资燃气企业中国有资产部分的产权所有者。理论上,国有资产产权归全民所有,政府只是实际的控制者,但对国有或合资的城市燃气企业而言,政府成为企业的产权(国有部分)所有者。

5.2 政府对城市燃气行业的规制趋势及对城市燃气配套费的影响

政府对城市燃气行业进行管制,是因为:城市燃气输配管网的自然垄断性与准公共物品性。自然垄断性是城市燃气输配企业的根本属性之一,在我们可以预见的未来,城市燃气管网的自然垄断性不会发生根本变化;城市燃气管网的准公共物品性是相对于城市道路、桥梁等的公共物品性而言的,由于市场开放,城市燃气输配企业产权多元化,其准公共物品性在减弱。由于自然垄断性没有改变,政府对城市燃气输配行业的管制会继续存在;由于准公共物品性减弱,政府对城市燃气输配行业的管制力度亦会随之减弱(或放松)。从总的趋势来看,政府对城市燃气输配行业的规制呈现出放松的趋势。

如果政府放松对城市燃气行业规制的话,首先放松的应该是经济手段——价格规制(财政补贴),也就意味着对燃气企业的燃气售价许可一个宽泛的范围,而财政补贴取消。城市燃气配套费本质上正是一种对燃气企业的财政补贴。

5.3 政府作为产权所有者对城市燃气配套费的影响

从城市燃气配套费的来源分析:城市建设配套费是政府以强制手段从城市所有建设项目中征收来的财政性资金,属于城市全民所有,政府控制。由此,城市建设配套费投到哪里,那里产生的资产产权就应该属于城市全民所有,政府控制。城市燃气配套费属于城市建设配套费的一部分,当然也应该如此。

从政府的产权所有者身份分析:对国有独资和合资的城市燃气输配企业而言,政府都是企业的产

权所有者或部分产权的所有者。政府以此身份往燃气企业投入资金,应该是权益性投资,会改变企业的产权结构,改变注册资金中不同股东占比。要不改变产权结构,外资方也要不停地对等注入权益性资金。

从以上两个方面分析,城市燃气配套费对燃气企业的投入,形成的固定资产应该是城市全民所有,政府控制;政府对燃气企业的产权控制是通过其企业产权所有者身份实现的,这就导致了燃气企业产权结构的变化。只要城市燃气配套费的投入不停止,这个动态过程就不会停止。由于企业产权结构的不断变化,企业也是不稳定的。这种不稳定是政府和企业股东各方都不愿看到的。

5.4 政府双重身份对城市燃气配套费的综合影响

政府对城市燃气输配行业的规制放松,使得城市燃气配套费有走到尽头的可能,这是一种趋势;政府的产权所有者身份,使得城市燃气配套费的投入成为了一个改变产权结构的不稳定动态过程。综合这两个方面分析,城市燃气配套费的发展只有一个趋势是合理的,那就是消失。

6 城市燃气配套费发展的两个趋势

6.1 中短期趋势

理论上分析得出的可能,并不一定马上就会发生,变成现实。城市燃气配套费的发展也是这样。由于城市燃气输配管网的自然垄断性,城市燃气输配企业具有强大的垄断地位;由于从国有企业来,城市燃气企业与政府往往具有千丝万缕的关系。为了企业的利益,掌握社会关系资源并占据垄断地位的城

市燃气输配企业通过游说实施“寻租”活动也是情理中的事情。这就决定了城市燃气配套费作为对燃气企业的市政财政性补贴还会继续存在很长一段时间,短期内甚至可能迅猛发展。

6.2 长期趋势

从五个方面看:城市燃气管网的准公共物品性减弱;企业产权变化导致城市燃气配套费的意义降低;预算外财政性资金管理的收缩趋势;政府对燃气输配企业规制放松的趋势;政府的产权所有者身份让城市燃气配套费的投入使得企业产权结构不稳定。这一切注定了城市燃气配套费必定要消失的长远发展趋势。

7 城市燃气输配企业的应对

在对城市燃气配套费发展趋势分析的基础上,我们得出企业的应对:城市燃气企业必须在尽可能短时间内,高效利用城市燃气配套费来完成城市燃气管网在城市内的垄断性敷设,获得规模经济效益,为将来城市燃气配套费取消后的企业发展积累足够的后续动力。

参考文献

- 1 济南市政府.济南市城市建设综合配套费征收管理办法.2003,5
- 2 吉林省政府.吉林省预算外资金管理办法.1997,2
- 3 陈共主编.财政学[M].北京:中国人民大学出版社,2000,16-17.