

落实科学发展观 进一步深化市政公用事业改革

汪光焘

(2006年7月11日 根据录音整理)

2002年建设部大力推进市政公用事业改革以来,从企业改革入手,以打破垄断、开放市场、加强监管和注意改革过程中的职工利益四个方面展开,取得了一定的成效。但是,改革不能仅停留在现在的状态、局限于行业内部,必须从国家的发展战略,从资源能源的节约、投资结构的改善和社会需求的变化等多个方面,继续深化和完善。

1 站在国家发展战略的高度,坚持科学发展观,按照五个统筹要求,稳步推进市政公用事业改革

市政公用事业的改革,必须更加重视可持续发展,更加注重保护群众利益。城市供水和供热体制等市政公用事业改革,不但与人民群众的日常生活息息相关,而且涉及到我国的水资源短缺和建筑节能等能源利用问题。市政公用事业的发展程度及发展状态不但直接反映城市发展水平的现状,而且关系到城市经济社会现代化的进程。市政公用事业改革要总结近年来改革的经验和教训,突破行业改革、企业改制的局限,站在国家和整个社会可持续发展的高度,进一步明确改革应遵循的原则,确保人民群众和社会能够享受到更广泛的服务范围和更高的服务质量。

市政公用事业改革,必须有利于切实转变城市发展模式,建设资源节约型、环境友好型社会。在未来的发展中,必须转变城市的发展模式,强调资源节约、环境友好。要适应现代市政公用设施的延伸,通过公交优先、水网、气网和固定基础设施的合理规划,优化城市布局。要根据市政公用事业的属性和特点,通过产权、经营权制度等一系列改革,建立特许经营制度,使市场的有效竞争与政府的特许授权制度有效结合,促进城市的发展模式的转变,有效节约社会资源,大大提高企业生产的效率,更好地保证社会公共利益和公共安全。

市政公用事业改革,必须坚持城乡统筹,实现区域协调发展。我国城乡之间的市政公用设施差距较大。与城市相比,集镇、村庄的自来水供水普及率低、交通条件差,垃圾处理、污水处理等环境公用基础设施建设严重滞后。在国家建设社会主义新农村的大战略下,市政公用事业改革应当认真考虑我国广大农村地区基础设施的发展现状和未来需求,统筹城乡发展。在供水、垃圾处理、污水处理、轨道交通、燃气等领域,在资金投入、项目建设、体制完善、市场开放、行业管理、普遍服务等方面,都必须将农村基础设施的建设和完善,统一到市政公用事业改革中统筹考虑。通过包括市政公用设施在内的各方面基础设施和相关产业城乡之间的合理布局,实现公共资源的合理共享,形成中心城市、县城、中心村镇统筹的体系。通过市政公用设施的区域联动、城乡统筹、以城带乡的发展模式,实现城市和农村的协调发展。

市政公用事业改革,必须依据公用设施本身的基本属性,充分发挥政府的调控作用。我国的市政公用事

业改革,是在价格机制尚未完全形成、法律法规还不健全、政府职能尚未真正转变、监管体系还没有充分建立的背景下进行的。行业的自然垄断性、企业的逐利性与维护社会公众利益和公共安全之间必然存在着一定的矛盾,改革过程中不可避免地会出现或存在着一些问题。市政公用事业具有的公益性、公共性的基本属性,其运行的好坏关乎国计民生和群众利益,深化改革,必须立足于市政公用事业的基本属性,充分发挥政府的调控作用。针对改革中出现的问题,把经济调控、市场监管、社会服务和公共管理的要求,与政府职能转变结合起来进行研究,尽快加以解决。一方面,通过推进政企分开、政资分开和政事分开,彻底转变政府职能,使政府由直接行政管理转向市场监管,更加注重社会管理和公共服务。另一方面,通过较优的产权制度,充分发挥市场机制在资源配置中的基础性作用,促进生产经营效率的提高,有效节约社会资源。

2 市政公用事业的改革应当坚持的基本原则

在国际上,市政公用事业相关行业企业资本多元化的制度实践已经取得了巨大的成绩。但是,任何制度安排都是在特定的环境和特定的经济政治背景下进行的。在我国特定的经济发展阶段下,市政公用事业改革应当坚持以下一些基本原则和要求。

市政公用事业改革,必须强调落实城乡规划的原则。我国处在城镇化快速发展期,必须坚持规划先行。市政公用事业随着多种市场主体的进入,不可避免地面临着不同主体不同利益的博弈。深化市政公用事业改革,首先必须强调并落实城乡规划的原则,坚持规划先行的发展思路。通过科学、合理的规划,充分运用市场经济机制和价值规律,合理配置城市资源。在组织城市总体规划的审查、审批时,要强调城市公共服务功能的完善,将市政公用事业的发展规划与城市土地利用等资源性规划相协调和衔接,全面提高城市(镇)的综合承载能力。通过城市总体规划和近期建设规划,确定优先的发展地区和发展重点,提高市政公用设施的服务水平,促进城市的科学、集约发展。

市政公用事业改革,必须坚持适用性的原则。在理论上,产权制度改革带来的资本多元化适用于所有传统意义上的由公共机构运营的市政公用事业。在实践中,一些市政公用事业并不完全适用于市场自由竞争的相应制度安排。某些具有特殊重要意义的市政公用服务领域,以及在一定时期内具有纯公共产品特征无法商业运营的,必须遵循社会性目标而非经济性目标。虽然市政公用事业建设运营的不同环节可以采用资本多元化,但应当根据不同城市发展阶段和当地市场经济体制变革的总体水平做出不同的制度安排。总之,市政公用事业改革要坚持适用性原则,在具体项目的安排上,必须具体问题具体分析,因地制宜地开展。

经营性市政公用行业改革,必须严格贯彻国家投资体制改革的原则。市政公用事业中的经营性行业改革,必须严格贯彻国家投资体制改革的具体要求,坚持“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险”,充分发挥市场配置资源的基础性作用,确立企业在投资活动中的主体地位,实行企业自主投资,自负盈亏,银行自主审贷、自担风险的生产经营方式。政府要合理界定自身职能,通过制定行业发展规划和相关产业政策,综合运用经济、法律以及必要的行政手段来引导社会投资市政公用事业的相关行业,并运用投资核准、价格、利率和税收等经济杠杆来促进投资总量的平衡和结构的优化。在新的投资体制下,对企业不使用国有投资建设的项目,要区别不同情况进行相应的核准和备案。要通过扩大企业的投资决策权,拓宽企业投资项目的融资渠道,鼓励社会资本进入市政公用事业的相关行业。

市政公用事业改革,必须构建完整的监管体制、坚持依法监督的原则。这是市政公用行业的特殊性决定的。在我国,构建行之有效的监管体制,是市政公用事业改革取得成功的关键。从长远来讲,监管体制的构建,包括监管主体和监管对象两个方面。监管主体的构建,包括三方面的要求:第一,监管主体必须具备独立性。第二,监管权的配置必须协调。第三,对监管主体必须明确监管的内容。监管对象的构建,也包括三方面的要求:一是要有利于引入竞争机制。二是在监管对象的选择中,应充分重视其对专用性非物质资产,如品牌、商标、声誉等的投资。三是要有完善的信息获取和传递机制,以确保信誉机制的有效。从近期来讲,监管机制应

当与规范市场主体各方行为的政府部门结合,以利于落实城市(镇)在城镇化快速发展时期的有效运行。同时,在一定程度和一定范围内,除特许经营制度之外,采取合适的国有资本控股或者委托管理等形式参与运营,确保资本多元化的正常发展。

市政公用事业改革,必须坚持社会公共利益至上的原则。市政公用事业改革,本质要实现以公共部门为代表的消费者利益集团与投资单位为代表的生产者利益集团的结构均衡,实现消费者和生产者的利益均衡。我国的市政公用事业过去采用国有垄断的运营体制,信息的不对称性使消费者在与生产者的谈判中处于绝对弱势的地位。同时,部分地方政府,出于自身因素的考虑(如为了引进资金、减轻财政包袱),存在主动弱化对生产经营企业约束的倾向。在市政公用事业相关行业改革的制度安排中,必须强调增强消费者权力,增强企业对公共服务的责任,体现消费者主权,切实保障消费者利益,实现生产与资源配置效率的最优,达到社会资源、公众利益的最大化。

3 必须因地制宜、分行业制定政策和措施,加快市政公用事业改革进程

有计划地、有步骤推进市政公用事业改革。加快市政公用事业改革,必须与进一步加快政府职能转变相结合,有计划、有步骤地使政府部门与其直接经营管理的市政公用事业相关行业的企业脱钩。政府管理部门要从直接经营管理市政公用事业,转为为企业创造良好的竞争条件、管理市场秩序、营造有利于经营的市场环境。要根据不同类别、不同行业的特性,逐步将生产性、经营性和作业性事业单位进行企业化改制,使其成为独立的市场主体,同时将其承担的市场管理和监督等行政职能全部划归政府管理部门。鼓励多种发展模式。根据不同地区社会经济的发展水平和市政公用事业设施的实际运行情况,有计划、有步骤地推进市政公用事业相关单位改制,合理把握改制进度。要区分市政公用事业和一般竞争性企业在产权改革方面的不同之处,审慎掌握市政公用事业相关行业内国有产权结构调整的尺度,针对不同地区的资源状况和环境条件,制定切实可行的措施。通过不同的方式和合理节奏,规范有序地推进市政公用事业相关企业的产权结构多元化。

保持国家对市政公用事业关键环节的有效控制,切实维护社会公共利益。坚持企业运作、政府调控结合的实施方式,稳步推进市政公用事业改革。要针对当地的资源环境特点,通过政府的政策调控和法律调控,采取有效措施,保持国家对关键环节的有效控制,保持城市的可持续发展,切实维护公共利益。通过健全相关行业的市场准入制度,既保持适度竞争,又有效维护各类竞争者的公平权益。政府可以通过向企业提供经济利益补偿,给予适当特许经营权,控制商品和服务的价格审核权,取消经营资格以及保留必要的惩处手段等,加强政府在维护社会公正和公平方面的宏观调控能力。通过立法规定控制权,以法律形式规定国家在某些特定的市政公用设施关键性环节保持绝对控股地位或相对控股地位以及必要的决策权或否决权。

必须营造一个规范有序的运作环境。进一步深化市政公用事业改革,必须营造一个规范有序的运作环境。充分发挥市场机制的功能,建立公平竞争、运转高效的设施或产权出售、转让的交易市场。在这个过程中,城市政府必须对基础设施或企业的资产价值进行合理的评估,建立起完整的资料库,并且向投资者提供可靠的信息。政府要发布市政公用事业相关行业参与竞争的条件,并作出相关承诺,让愿意参与的企业投标竞标。政府应与中标的企业投资者签订具有法律效力的特许经营权合同,规定双方的权利和义务,必须详尽具体、具有可操作性,对违约风险、赔偿责任和处罚办法等也要作出详细规定。

要因地制宜、分行业,区别对待。我国地域辽阔,东、中、西部地区,大、中、小城市之间的经济发展水平差异较大,市政公用事业相关行业的发展情况也不一样。市政公用事业改革涉及很多方面,必须针对不同地区、不同行业的实际情况,采取因地制宜、区别对待的策略。在选择产权改革还是经营权改革方面,应该允许各地政府结合本地情况进行选择。有的地区市政公用设施建设资金压力较大,应允许其在进行改革时尽量多地吸引社会资金。在资金压力较小的地区,则可以更多地强调效率。同时,各地政府要根据自身实际情况,尤

其是当地市政公用产品和服务的价格水平,制定可行的融资规模和融资计划,把融资工作做好,谨防“融资冲动”,努力降低融资成本和公用产品价格,保证由社会投资建设的公用设施为群众提供优质服务。在选择局部(如污水厂)改革还是全部(如自来水公司)改革方面,应该充分调查,仔细研究,合理决策。市政公用事业改革对各地政府都是一个全新的课题。在推进市政公用事业改革过程中,会涉及各种利益关系和管理规则的调整,面临着较大的风险。一般来说,局部改革风险较小,这种改革会为全面改革积累经验,培养人才,转变观念和建立新的规则。同时,成功的局部改革将会对原有的公用体制产生影响,促使其提高效率,间接达到全面改革的目的。全部改革涉及情况要复杂得多,风险也大得多,在条件成熟时可以推进。从目前全国范围改革的实践看,局部改革和全部改革会在很长时期内并存,在改制过程中会相互促进。

要十分重视地下公共基础工程系统的建设,真正发挥基础设施的实际效用和投资效益。市政公用事业相关行业有其自身独特的行业特点。供水、污水处理、供热等行业要正常运营,不但需要一定规模的厂站设施,而且要有配套的管网等地下设施。在市政公用事业相关行业建设项目的投资建设中,既要根据自身经济、社会发展的需要,合理控制投资规模,避免厂站设施的能力过剩而运行不足,又要彻底改变重地上、轻地下,重厂站、轻管网的建设观念,避免由于设施不配套而带来的闲置。要切实转变发展理念,在有计划、有步骤地进行城市基础设施建设的同时,发挥公共财政的引导作用,使社会资金更多的投向地下公共基础工程系统的建设,确保基础设施的实际效用和投资效益。

要更加重视城市综合防灾要求,建立、健全城市监管体系,落实监管责任。市政公众事业相关行业,都与城市居民的生活息息相关。市政公用事业运行中的安全问题(如水污染等),不但直接影响到当地群众的生活质量,甚至会对整个城市带来灾难。市政公用事业改革的过程中,要更加重视城市综合防灾要求,建立、健全城市应急和监管体系,落实监管责任。首先,要检查、评估现存系统的安全隐患和薄弱环节,分析以往事故。提出解决办法。其次,加强对政府部门,企业负责人、管理人员及专业人士的教育,提高安全意识及应急能力。提高政府各部门的协调与快速反应能力,建立危机及突发事件处理程序。第三,加强相应的防灾基础设施建设,提高系统反恐防毒的基础设施水平(如系统软件,设备及仪器,化验中心等)。第四,加强教育,提高公共防范意识,加强公众的参与及监督。第五,落实监管责任,制定相应的奖惩措施。

要建立一套切实可行的综合评价体系和评价标准。建立一套切实可行的市政公用事业改革发展综合评价体系和评价标准,对市政公用事业改革的成功实现非常重要。要确保市政公用事业改革取得成功,各地应根据自身的实际情况,制定切实可行的改革发展步骤,建立一套综合评价体系和评价标准。要充分重视和保证每一个项目的运作。市政公用事业改革的成功,需要各方面的共同努力,需要政府、企业和广大群众的共同参与。并不是中央政府有一个正确的决定,改革就能取得成功。在市政公用事业改革中,基层政府执行层面的作用更大,各地建立一套保证运作取得成功的机制更加重要。

市政公用事业改革,是一项前所未有的工作。市政公用事业本身涉及的行业较多,牵涉到各个方面的利益。改革的任务重、困难多。各部门、各级地方政府要注意总结经验,针对改革中出现的新情况、新问题,及时研究并制定应对措施,通过政策的完善,积极稳妥地把改革不断引向深入。