

城镇化进程中民间资本进入城市公用事业的负面效应与监管政策

□王 岭

(浙江财经大学 政府管制研究院 浙江 杭州 310018)

城市公用事业是为城镇居民生产和生活提供必需的产品和服务的行业,主要包括城市供水、污水和垃圾处理、管道燃气、公共交通等行业。传统经济理论认为,城市公用事业是典型的市场失灵领域,市场竞争难以发挥作用,并主张在一定地域内由一家或少数几家国有企业垄断经营。但在传统管理体制下,国有企业垄断经营普遍存在竞争活力不足、经营效率和服务质量较低、融资渠道单一等问题。城市公用事业部分领域具有可经营性,这些领域能够获得相对稳定的利润,这意味着可以鼓励和引导民间资本进入可经营性的城市公用事业领域。通常,民营企业在竞争性领域的创新活力较强,在利润驱动下具有提高经济绩效的内在动力,为此,各级政府为鼓励民间资本进入,相继出台了多项法规政策,这对民间资本进入具有较强的引导作用。从总体来看,民间资本进入后,在增加城市公用产品供给、提高运营效率和服务水平以及缓解政府财政负担等方面发挥了积极作用,但也产生了一定的负面效应。

一、民间资本进入城市公用事业的负面效应

我国自 20 世纪 80 年代末首先在城市供水行业中引入民间资本,但民间资本较大规模地进入我国城市公用事业的时间还较短,许多城市政府还缺乏监管经验,这使得一些城市在民间资本进入城市公用事业的过程中也存在一些局部问题,产生了一定的负面效应,在国家鼓励民间资本进入城市公用事业的背景下,这些局部问题值得总结和关注。主要表现在:

(一) 国有资产流失和腐败问题

随着城镇化进程的加快,民间资本进入城市公用事业的规模和范围在不断扩大,这一过程中一些城市为缓解财政资金短缺所造成的投资不足问题,在缺乏科学评估项目的情况下急于出售国有资产,从而造成国有资产流失。此外,腐败常常与国有资产流失相伴而生,这表现在民间资本进入以及运营时的寻租问题。

(二) 溢价收购和固定回报问题

外国资本为快速进入中国城市公用行业,多通过溢价方式获得特许经营权,其中附加了许多不合理、甚至违背中国法律的商业条款,违背了利益共享、风险共担的商业合作原则。部分外国资本采取垄断并购、恶意并购方式并没有改善资金实力和流动性,还给下任政府埋下诸多隐

患。同时,部分城市政府没有将大部分溢价变现资金用在城市公用事业发展上。此外,在变卖国有股权后,一些城市公用事业的发展规划难以落实、安全性和产品质量较难保障。可见,民间资本进入城市公用事业过程中出现的溢价收购和固定回报,给地方政府和社会公众带来了较大负担。

(三) 政府承诺缺失和责任缺失问题

民间资本进入城市公用事业过程中,政府监管主体滥用承诺、上下任政府间政策不连续、监管缺位、错位和不到位、法律法规制度体系缺乏都是政府承诺缺失的表现。此外,在民间资本进入过程中一些城市政府还表现为责任缺失,如与民间资本相适应的准入制度、特许经营合同、监管评估机制等相对缺失或不健全。此外,一些该由政府投资的领域,政府投资不足产生政府投资责任缺失问题。

(四) 政府高价回购问题

随着城镇化进程的加快,国家对城市公用产品质量的要求也在提高,但一些城市政府在引入民间资本时缺乏科学评估与合理预见,在国家提高城市公用产品标准后,地方政府对运营企业缺乏有效约束。在利益驱动与资金有限的情况下,民间资本缺乏通过投资提高城市公用产品质量的动力,地方政府为保护城市公用产品安全被迫高价回购,这增加了政府负担。一般而言,为弥补民间资本退出造成的损失,特许经营期内的回购事件大多表现为高价回购。

二、产生上述负面效应的主要原因

一些城市在民间资本进入城市公用事业过程中产生了一些负面效应,这是由多种因素造成的,主要原因有以下几个方面:

(一) 一些地方政府对民间资本进入城市公用事业目标的认识还不够清晰。主要表现在:一些城市政府多参照“土地财政”做法转让城市公用事业的产权或经营权;一些城市政府将公益性、需要政府不断投入的城市公用事业一卖了之,推卸责任;一些城市政府盲目招商引资,以“圈钱”多少作为特许经营权获取的主要标准。其结果是增加了城市公用

基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国城市公用事业政府监管体系创新研究”(12&ZD211);国家自然科学基金青年项目“城市公用事业特许经营权竞标机制分类设计与管制政策研究”(71303208);浙江省哲学社会科学规划重点项目“中国城市供水行业市场化改革的效果评价与管制政策创新研究”(13JDCZ012)

事业的融资成本,削弱了政府对城市公用事业的控制力。

(二) 有关民间资本进入城市公用事业的法规政策滞后。近年来相关部门出台了一些城市公用事业政府监管、鼓励民间资本进入的规章和规范性文件,这对民间资本进入起到导向性作用,但个别规章存在颁布时间早、时效性差的问题。同时,地方政府大多强调上下级间政策对接,忽视城市与行业差异,从而导致地方性法规政策的共性强,缺乏地区差异,可操作性、适用性强的地方性法规政策和实施细则还较为缺乏。同时,财税、土地、价格和投资等配套政策的协调性还有待加强。此外,民间资本进入城市公用事业的实施程序、准入制度、定价与调价机制与监管等还缺乏系统规范的法规政策文件。

(三) 民间资本进入城市公用事业的准入与运行机制尚未健全。城市公用事业涉及多个行业,在行业间和城市间存在差异,为此,需要依据行业特征、项目特点以及城市特性,分类确定项目特许经营期。此外,需要制定科学的民间资本准入程序与标准、定价与调价机制以及退出机制等。但实践中不少城市政府缺乏较为健全的民间资本进入城市公用事业的准入与运行机制,具体表现在:一些城市缺乏一套科学的特许经营项目准入标准,难以限制低效率企业进入城市公用事业;依据经验确定项目特许经营期成为常态;特许经营合同中对质量监管、定价与调价等条款的规定还不完善。

(四) 民间资本进入城市公用事业后的政府监管较为缺乏。民间资本进入城市公用事业后,需要转换政府职能,建立现代政府监管体系。目前与之相适应的政府监管体系还较为缺乏,这表现在:一是不少城市政府沿用传统管理国有企业的思路来监管民营企业;二是缺乏相对独立性、专业化的政府监管机构。城市一级同一监管层次的横向监管机构多头管理问题突出,政府监管的缺位、错位和越位现象比较普遍,影响政府监管机构间的协调性,削弱了政府监管的有效性;三是缺乏立法监督、行政监督、司法监督、社会监督“四位一体”的现代政府监管监督体系。

三、民间资本进入城市公用事业的监管政策

(一) 建立与完善有关民间资本进入城市公用事业的法规政策体系

为提高民间资本进入城市公用事业的有效性,应形成纵向一体化的法规政策体系。借鉴发达国家经验,该法规体系应由全国人大制定《城市公用事业法》或类似法律,提高民间资本进入城市公用事业的权威性和约束力,减少不同法规间的矛盾。在《城市公用事业法》的基础上,国务院可制定相应的行政法规。同时,有关部委出台相关规章,规定民间资本进入城市公用事业的基本条件与特许经营。地

方政府根据上级法规政策,结合本地实际制定省市可操作性的实施细则,具体包括民间资本进入城市公用事业的准入条件、运营与退出的监管以及定价与调价机制等。

(二) 明确城市公用事业政府监管机构的组织形式与监管职能定位

民间资本进入城市公用事业的政府监管机构应具有相对的独立性和较强的专业性,并合理配置监管职能。其中,对城市公用事业政府监管机构而言,将分散化监管机构模式转向以一个整合大部分监管职能的相对独立性的监管机构为主、多个机构有机协调的城市公用事业政府监管机构模式。

(三) 强化对民间资本运营企业的政府责任

政府应承担保障产品安全和有效供给的责任。政府需要承担对城市公用事业的整体规划管理的责任。城市公用事业具有投资额大、回收期长的特点,对一些利润较低或毫无利润甚至亏损的业务需要政府进行必要投资。此外,民间资本逐利属性也决定需要增强对民间资本运营企业的政府责任,包括整体规划与改革方向、投资、应急处置与普遍服务等,这将有助于减少民间资本进入的负面效应。

(四) 优化民间资本进入城市公用事业的程序设计与科学评估制度

一是由政府相关部门组织有关专家,论证民间资本进入城市公用事业的可行性与进入方式;二是明确民间资本进入城市公用行业的监管机构;三是依据准入标准选择效率较高、信誉较好的民营企业运营特定项目;四是设计民间资本进入城市公用事业的定价与调价机制;五是确定民间资本强制退出与正常退出制度。此外,在设计相对规范的民间资本进入城市公用事业程序的基础上,科学评估民营企业并对其进行有效监管。

(五) 构建民间资本进入城市公用事业的多元监管监督体系

在民间资本进入城市公用事业过程中,在有效监督缺乏的情况下一些城市政府主管部门滥用行政权、盲目决策、任意修改特许经营合同,由此产生一定的负面效应。这需要构建与之相适应的监管监督体系,包括:一是建立有效的立法授权和法规审查制度,以及人大立法机关对监管机构的预算报告和预算执行审查的立法监督体系;二是建立专门监督与职能监督、垂直职能监督与横向专门监督协调的行政监督体系;三是建立相应的司法审查制度,规定司法监督范围和程序;四是建立包含有序参与机制、政务公开、网络监督理性化和规范化的社会监督体系。

(收稿日期:2013—11—08 责任编辑:赵爱清)