

公共事业投资主体多元化中的政府作为^{***}

□ 龙俊如 [电子科技大学 成都 610054]

[摘要] 相对于经济发展和结构调整而言,公共事业的改革则有些滞后。随着经济的发展,政府公共事务管理中的种种矛盾不断浮现。尤其是投资主体还没有实现多元化,基础建设和经营资金极度短缺,为此,政府应采取一系列措施,放宽市场准入,支持民间资本和外来资本进入公共事业,积极推进投资主体由国家包办向多元化投资转变,逐步形成多元化的社会资金筹措机制。

[关键词] 公共事业; 投资主体; 政府作为; 特许经营权转让

[中图分类号] F830.59 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-8105(2005)04-0110-03

我国改革开放已 20 多年,基本上建立了社会主义市场经济体制,经济体制和政治体制改革也已经取得重要进展,社会日趋市场化、多元化。但是,公共事业体制改革相对落后,公共事业体系不仅没有缩小,反而日益增大,财政支出有增无减,政事一体、企事合一的状况没有根本改变,已经影响了政治体制和经济体制改革的深化。因此,客观上要求必须根据建立社会主义市场经济体制和政府职能转变的需要,加快公共事业管理体制的改革;尤其是针对公共事业领域中缺乏多元化投资主体、公益性项目资金投入严重不足的问题,要积极采取措施促进建立多元化的社会资金筹措机制^[1],根据区域发展的总体规划和社会的公共需求状况,鼓励国内外组织和公民个人以及动员社会力量兴办各类公共事业,推动社会公共事业的较快发展。

一、公共事业投资主体多元化的必要性

我国公共事业的资金来源是较为单一的。广大事业单位普遍抱着“坐吃山空”的观念和态度,而随着事业单位的人员不断扩大及管理费用的持续增长,许多事业单位在财政经费上已是入不敷出。因此,对公共服务的投入严重不足,公共服务效率低下。这种现状的存在一方面严重制约了公共事业的发展,另一方面又影响到公共产品和服务的质量。现实的问题决定了公共事业必须改革,实现投资主体由国家包办向多元化投资转变。

(一)公共事业主体单一化,投融资管理体制滞后

公共事业主体单一化首先是指国家成为唯一的事业主体,包办一切事业,使私人和其他社会团体失去了兴办公共事业的空间,形成了政府垄断公共事业,各种“巨头”、“霸主”的局面。其次是指国家财政统包供给各项事业经费。在投融资

领域,存在着政府以直接干预微观投融资活动达到宏观调控目标的倾向,其结果往往达不到宏观调控的预期目的,同时又加强了政府对投融资活动的不正常的干预。不少部门和地方政府仍然过多地承担着投融资主体的职能,花费大量精力争资金、争项目,投资决策依赖于行政机关的层层审批,不按科学严谨的、市场化的投资决策程序办事,缺乏严格的投资风险责任机制,屡屡造成重大的投资失误。有些政府部门出现利益集团化和非公共机构化倾向,公共服务职能弱化,乃至体制性腐败加剧。

(二)公共服务的投入严重不足,国家对各类事业机构的投入与公共服务产品的产出严重不对称

在我国改革发展的新阶段,国家继续包揽公共服务既是不可能的,又是没有必要的。现在,国内外有大量的资金正在寻找新的投资机会,而目前的公共事业体制却限制了各种社会资金的进入。事实上,在公共服务领域已经形成了两种不合理的局面:一是国家对现有事业机构大量资金的投入,在相当程度上是用来养人,事业机构应当给社会提供的公共服务严重不足;二是在公共卫生、农村义务教育等基本的公共产品供给和公共服务方面,国家投入的又太少,严重制约了社会事业的发展^[2]。

(三)民间资本进入社会公共领域的正效应

民间资本进入社会公共领域,是改革新课题。我国民营资本不仅已经具备了在基础领域投资和经营的条件,而且还成为了解决城市公用事业资金问题的有效途径。在政府财力有限的情况下,适当引进社会资本办学、办医,不但可以缓解政府在城市建设资金上的困窘,促进城市建设效率的提高,公共服务质量和水平的提高,扩大公共事业的规模;也可以促进运行体制和机制的改进,活力的提高以及再生能力的增强,改善基础设施投资回报率,使城市建设经济步入良性循环,促进

• [收稿日期] 2005-01-26

• [作者简介] 龙俊如(1977—)女,电子科技大学人文社科学院硕士研究生。

城市的可持续发展。

二、推进公共事业投资主体多元化的举措

传统的基础设施计划投资体制已经不适应于大规模的基础设施建设,在市场经济环境下,政府要认清社会形势,积极转变角色,扮演好“掌舵者”,而非“划桨者”的角色,积极采取措施,打破垄断,引入竞争,加强公共事业投融资体制改革,促进投融资方式的竞争性、多元化。

(一)积极采用特许权经营模式,推进投资主体多元化

特许权经营是指政府将原先垄断的公共产品的生产供给权向私营公司、非营利组织等机构进行转让,政府应积极采用行业准入与项目特许等特许权经营模式,吸引社会民间资本对中国公益性项目的投资,推进城市公用事业改革。中国的基础设施等公共事业迫切需要发展,国家的投资是有限的,特许经营权转让是中国各级政府最适宜选择的引资形式。国外和国内部分城市的实践也表明,城市的自来水、排水、燃气、热力、公共交通等行业都可以采用特许权经营模式进行改革。采用特许权经营的突出优点是,既可以解决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。这里主要谈 BOT、BLT、TOT 和 BOO 等几种方式。中国政府应借鉴国外经验,对公共事业新建项目实行 1)BOT 协议(建设、经营、转让):企业融资建设,获得租赁运营权,获得商业利润,产权属于政府;2)BLT 协议(建设、租赁、转让):企业交费租赁基础设施,负责扩建、运营和维护,产权属于政府;3)对存量项目实行 TOT 协议(转让、经营、转让):企业投资建设,获得产权,政府资本从现有基础设施项目暂时或永久退出产权。4)BOO 协议(购买、建设、拥有):私人企业购买公共设施,进行改扩建,民间资本拥有项目产权。通过经营权转让以及项目产权的转让吸引各方面对中国公共事业的投资。

(二)降低投资者进入公共事业市场的成本,拓宽社会投资公共事业的渠道

各级政府应给予引导资金,清理税费科目,对民间投资者给予一定的减免税。为了鼓励国内外投资者对公共事业的投资,中国各级政府应着力优化投资环境,降低投资者进入事业市场的成本。各级政府应继续落实中央引进外资的优惠政策,加大力度改善外商投资的软环境,从政策上引导外资投向科技、教育、环保等公共事业。中央和各级地方政府都要安排一定数量的资金,作为加快发展服务事业的引导资金,用于国家鼓励的服务事业建设项目的贴息和补助;各地、各有关部门,应对与民间投资有关的税费科目进行清理和规范,调整不公平的税赋,取消不合理的收费,对于刚起步的民间投资者给予一定的减免税的支持;同时,拓宽社会投资服务事业的融资渠道,对民间投资贷款申请一视同仁,鼓励建立为民间投资服务的信用担保和贷款担保机构,鼓励符合条件的服务业企业进入资本市场融资。

(三)推进基础领域股份制改革,实现投资主体多元化

积极推进基础领域股份制改革,吸引集体资本、非国有资

本参股,以各种经济成分的企业作为投资主体,实现投资主体多元化。诸如电信、电力、民航等与公众利益息息相关的产业。应尽快把基础领域盈利的国有企业改革为国有控股或者参股的股份公司,并完善国有资本有进有退、合理流动的机制;采取多种有效形式,将国有独资公司改造成股份公司,其中具备条件的公司,应积极创造条件整体上市;以国有资产管理体制改革为契机,进一步理顺企业与政府的关系,真正做到政企、政资、政事分开。

(四)事业关联营销和外判经营管理权的尝试运用

美国汽车零部件连锁维修公司(AAMCD)与“反对汽车尾气排放量过大”活动,在地方电视台播出了公共服务广告,其员工发小册子给民众,结果是不仅加强了其公司的组织文化和它的公民特权网络而且使这个活动受益,引起广大人民对环保的更加广泛的关注。这一整套企业营销人员参与到赢利部门服务的公共事业活动中的新关系,被称为“事业关联营销”,^[3]它可为企业带来好处,也可给公共事业带来重要的资源和经验,这是建立在双方合作的基础上的联合作业,公共事业可以得到资助,大多数消费者也赞同这种方式。

香港特区政府在建造公路和隧道的案例中,政府向私人部门外判了建造和管理服务^[4],并有计划地让政府逐步推出这些项目的管理权。在房地产市场,特区政府决定减少省房屋委员会的多种智能,使之只集中于政策制定、筹划和开发上等等是成功的例子,给了我们很多经验和启示。

三、政府在推进投资主体多元化过程中应注意的问题

建立多元化的社会资金筹措机制,促进投资主体多元化是一个复杂的体制创新工程,在这个工程中政府对自己的角色职能定位不是很清楚,没有很好地把握好运用特许权经营模式的尺度,有许多配套改革尤其是监督体制改革跟不上。因此,在这个过程中不可避免地存在目标错位、行为不规范、服务质量差的状况。表现为有的投资主体大搞“牟利”、一味追逐“营利”,出现短期寻租行为,损害了公众的利益。为推进公共事业投资主体多元化的顺利进行,政府应坚持以下几个原则。

(一)政府利用特许权经营方式时,应慎重制定投资合作条款

首先应该严格区分 T 结尾还是 O 结尾。T 结尾经营期满,项目无偿移交政府,例如 BOT(建设、经营、转让)。O 结尾是民间资本长期拥有项目产权,例如 BOO(购买、建设、拥有)。其次应该区分 B 打头还是 T 打头。B 打头是指新项目由民间资本建造,例如 BOT;T 打头是指政府资本从项目中暂时或者永久退出,例如 TOT(转让、经营、转让)。再次,应该注意投资回报率的双重制约。投资回报率达不到底线,不要盲目招商;投资回报率达到投资要求,产品价格可能过高,超过消费者承受能力。因此,对投资回报率必须测算,不能搞固定回报,如果项目回报不足,要有补偿措施。

(二)坚持实行“官督商办”,进一步完善监督机制

缺少“官督”则不能抑制资本的贪婪,保证公共产品的公益性;因此,政府应该把握好监管的尺度,既要引入和保护合法竞争,又要反对恶性无效竞争,最有效地保护消费者的利益;建立完善的法律框架,应尽早制定《竞争法》和《反垄断法》,其内容包括价格自由和价格控制,市场准入和退出条件,企业间歧视,财政税收政策,私下协议,地方保护主义,市场信息,尤其要以制定和控制与公众利益息息相关的公共产品的价格为监管的核心。而非“商办”则不能通过竞争,提高服务水平,增加经济效益。因此,要尽力避免把“官督商办”变为“官督官办”,因为中国“官督官办”的传统有些根深蒂固。

(三)避免投资主体多元化过程中,不同利益主体出现短期寻租行为。

值得注意的是这里的寻租行为不同于一般意义上的寻租行为^[5]。我认为它应该是指不同的投资主体因担心政府的失信而寻求短期的、对自己有利但却损害了国家和公众的利益的一种行为。为了避免这种情况的出现,除了要加强政府完善各项法律法规,采用行政、经济手段对其进行严格监管以

外,更重要的是要强化投资主体自律机制,完善内部管理制度。前者重在建立行业自律机制,实现自我约束、自我发展,又要弥补政府在管理和监督问题上的漏洞和不足。后者主要是指投资主体要制定适合于自身工作、管理和发展需要的规章制度以及职业行为规范。

参考文献

- [1] 朱仁显.公共事业管理概论[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [2] 吴东明.非营利组织管理[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [3] 美斯蒂夫·汉克.私有化与发展[M].管维利译.北京:中国社会科学出版社,1989.
- [4] 李正义.以香港为例的公共部门变革管理战略[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [5] 樊勇明,杜莉.公共经济学[M].上海:复旦大学出版社,2002.

Government's Act on Investment Subject Pluralism of Public Utility

LONG Jun - ru

(UEST of China Chengdu 610054 China)

Abstract Compared with economic development and structural adjustment, there is a sluggish reform of public utility management. With the development of economy, the government's public utility management is full of contradictions and problems. Especially, investment subject pluralism hasn't been accomplished and funds for capital construction and business are in badly shortage. Therefore, the government should take some measures to relax market access and support civil and foreign investment on public management for the sake of changing government monopoly into investment pluralism and form pluralistic funds-raising system.

Key Words public utility; investment subject; government's act; operation privilege transfer

(上接第 97 页)

Arguments on the Current Paradigms of Journalism Education in Australia

WU Man - yi

(UEST of China Chengdu 610054 China)

Abstract The article describes simply the process how arguments on the current paradigms of journalism education in Australia. The aim was to both summarize and advance the rich but scattered literature on journalism education. The result is a microcosm of the long-time academic debate, told through the condensed perspectives of many of the people who shaped it. This article analyses three principle contents: the professional education debate, institutional support and research advocacy.

Key Words Australia; journalism education; paradigm

作者: [龙俊如, LONG Jun-ru](#)
作者单位: [电子科技大学, 成都, 610054](#)
刊名: [电子科技大学学报 \(社会科学版\)](#)
英文刊名: [JOURNAL OF UNIVERSITY OF ELECTRONIC SCIENCE AND TECHNOLOGY OF CHINA \(SOCIAL SCIENCES EDITION\)](#)
年, 卷(期): 2005, 7 (4)
被引用次数: 5次

参考文献(5条)

1. [朱仁显](#) [公共事业管理概论](#) 2003
2. [吴东明](#) [非营利组织管理](#) 2003
3. [美斯蒂夫 汉克;管维利](#) [私有化与发展](#) 1989
4. [李正义](#) [以香港为例的公共部门变革管理战略](#) 2003
5. [樊勇明;杜莉](#) [公共经济学](#) 2002

引证文献(5条)

1. [吴兵](#) [国外公共图书馆法经费条款研究](#)[期刊论文]-[新世纪图书馆](#) 2012(4)
2. [郑文开](#) [民间资金进入社会事业的对策分析](#)[期刊论文]-[管理观察](#) 2013(28)
3. [束惠萍](#) [常州市城北污水处理厂经营权转让思考](#)[期刊论文]-[城市公用事业](#) 2008(1)
4. [周雯](#) [农村公共事业民营化改革的模式探索](#)[期刊论文]-[现代经济 \(现代物业中旬刊\)](#) 2010(10)
5. [陆正军](#) [投资主体参与公共建筑质量监督管理探析](#)[期刊论文]-[中小企业管理与科技](#) 2009(33)

本文链接: http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_dzkjdxxb-shkx200504032.aspx