

城市基础设施的经营与管理

孙洁, 瞿伟

(同济大学 经济与管理学院, 上海 200092)

摘要: 主要阐述了城市基础设施的内涵和城市基础设施经营与管理特点, 分析了我国城市基础设施经营与管理中存在的问题, 并对如何解决存在的问题提出了从管理体制、经营管理机制和模式到建立有效的市场监管体系等观点。

关键词: 城市; 基础设施; 经营; 管理

中图分类号: TU-02

文献标识码: A

文章编号: 1008-3634(2004)06-0028-04

Management and administration of urban infrastructures

SUN Jie, QU Wei

(School of Economics and Management, Tongji University, Shanghai 200092, China)

Abstract: The article mainly elaborates the intension of urban infrastructures and the features of their management. It also analyzes the existing problems in the process of management and administration of these urban infrastructures. Then the authors put forward their own opinions to solve these problems based on the managing mechanism, administering models in order to establish an effective system to supervise the market.

Key words: city; infrastructures; management; administration

一、城市基础设施的内涵

由于各国的国情不同, 所以国际上关于城市基础设施的概念并没有一个公认统一的解释。在蔡效箴教授主编的《城市经济学》一书中, 城市基础设施被定义为: “为满足城市物质生产和居民生活需要, 向城市居民和各单位提供基本服务的公共物质设施以及相关的产业和部门, 是整个国民经济系统的基础设施在城市地域内的延伸。”^[1] 城市基础设施是为城市这一特定的区域服务的, 具有时间空间的特定性; 同时, 是满足城市经济发展和居民生活的基本保障, 是城市发展和生存的物质基础。由此可以把城市基础设施分为经济学基础设施和社会性基础设施。

根据《1994年世界银行发展报告》, 经济学基础设施包括三个方面:

- (1) 公共设施(电力、电信、自来水、卫生设施与排污、固体废弃物的收集与处理, 以及管道煤气);
- (2) 公共工程(公路、大坝和灌溉及排水渠道工程);

收稿日期: 2004-01-13

作者简介: 孙洁(1965—), 男, 河南开封人, 同济大学经济与管理学院博士生。

(3) 其它交通部门(城市和城市间的铁路、城市交通、港口和水路以及机场)。

经济性基础设施又可被划分为纯公共品性质的基础设施、准公共品性质的基础设施和私人产品性质的基础设施。具有纯公共品性质的基础设施,一般城市政府是主要的投资者,财政投入是其主要的资金来源。如环境保护、环境监测、城市绿化以及城市的防灾设施等等。准公共品性质的基础设施具有明显的外在性、规模性、非排他性和自然垄断性,政府仍然是投资主体,但是随着技术的发展,私人资本会逐步地介入其中。如城市道路、桥梁、供电、供水和供气等设施。私人产品性质的基础设施较容易引进私人资本的介入,在私人资本没有介入之前仍然以政府投资为主体。

二、城市基础设施的特点

(1) 城市基础设施的公共性(公益性和非排他性)。城市基础设施是一种公共物品,通常是为社会公众所共享,也就是说,基础设施的使用一般具有非排他性:一个人在使用某个基础设施或者基础设施服务的同时不能排除其他人对该基础设施的使用。基础设施具有正的外在性,即公益性。如园林绿化等。

(2) 城市基础设施的社会性。城市基础设施是一个城市生存和发展的基础,是城市居民生活的基本保障。一个城市基础设施质量的高低不仅决定了这个城市的发展,同时也决定了居民的生活质量。如一个城市交通设计不够合理,就会引起某一地区交通堵塞和另一地区车流量不足。供电、供水系统更是直接关系居民的日常生活,如果一旦出现问题就会引起社会的不稳定。

(3) 城市基础设施的时空性。城市基础设施具有很强的时空性,即对时间和空间具有较强的依附性。城市基础设施一旦在某一城市的某一时刻建成,就必须及时投入使用,而且仅仅能够为某一地域的人提供产品或者服务。一个城市建成的基础设施不可能移到另一个城市使用;已经建成的基础设施不可能转移到其自然生命周期以外的时间使用。

(4) 城市基础设施的复杂性(投资规模大、使用寿命长、投资周期长以及垄断经营的特点)。城市基础设施具有较大的复杂性,主要表现在以下几个方面:第一,相对于维修经营费用,一次性建设成本巨大,存在较高的沉没成本的风险,所以需要周密的前期调研,项目前期费用较高;第二,使用寿命周期长,如轨道交通可以使用100年以上,如此长的生命周期会有许多意想不到的问题发生;第三,投资的回收期长,增加了投资的风险。在较长的回收期常常会遇到经济周期的波动,经济周期的波动对投资的回收会产生较大的影响,从而导致风险的增加;第四,在经营上具有自然垄断性,经营的垄断性导致产品的定价不可能由市场来定,往往会受到政府的干预。

以上这些因素构成了城市基础设施的复杂性,所以投资城市基础设施不仅需要巨大的资金投入,同样也需要高新技术,需要先进的管理模式和管理技术。

三、城市基础设施经营与管理的特性

(1) 城市基础设施经营与管理的垄断性。城市基础设施经营与管理具有天然的垄断性,如供水、供电、管道煤气等。这种天然垄断性的产品的特殊性表现在:生产规模越大,生产越集中,产品的成本就越低。天然垄断产品有两个主要特征:一个是产品的边际成本递减。即产品的成本中固定成本占有较大的比例而可变成本较小;另一个是天然垄断产品具有较强的地域性,相对较高的流动成本起到抑制作用。由于其天然垄断性,就导致经营与管理缺乏市场效率。

(2) 城市基础设施经营与管理的社会性。城市基础设施是城市生存和发展的基础性条件,由城市基础设施提供的产品和服务,既是城市生活的前提,也是城市经济正常运行的基础。城市基础设施经营与管理的好坏,直接关系到社会生产和再生产,也直接关系到城市中各行各业的物质生产和生活的全过程。其经营与管理水平直接关系到为城市中的一切政府机构、企事业单位和个人提供赖以生存和各种社

会活动所必需的产品和服务的质量。城市基础设施的经营与管理在城市的社会经济生活中正在发挥着巨大的作用,在未来将会发挥更大的作用。

(3) 城市基础设施经营与管理的服务性。城市基础设施经营与管理的整个过程都是围绕服务而进行的,所提供的一切产品和服务都是为城市的经济生活和社会生活的正常运行而服务的。城市基础设施的经营与管理不是以利润为第一目标,为城市经济生活和社会生活服务是其经营和管理的宗旨。但是,城市基础设施的服务性与其天然垄断性是一对矛盾。如何处理好这一矛盾是政府部门不容回避的问题。

四、城市基础设施经营与管理的现状

(1) 政府在城市基础设施经营与管理中的垄断性。目前,我国大部分城市基础设施仍然归国有,并实行行业的垄断经营。据调查,1995年末煤气生产和供应业中国有比例占88.6%,自来水生产和供应业占84%,电力蒸汽热水生产和供应业为77.4%^[2]。由于投资主体仍然是单一的政府,并且实行垄断经营,导致在经营与管理以及营运体制方面存在许多弊端,如政府干预、企业冗员等。同时,缺乏有效的价格形成机制,一切都是政府说了算。个别城市虽然也实行了价格听证会,但是效果并不理想。一些城市把自来水涨价和水厂职工工资挂钩,即自来水公司可以按涨价后的营业额提一定的比例作为工资。在这种利益机制下,这些行业当然喜欢涨价。由于是政府垄断经营,政企不分,没有建立现代企业制度,尽管近年来36个大城市的平均自来水价格由1985年的每吨0.07元涨到1998年的每吨0.89元,其涨幅远远超过通货膨胀的幅度,但是自来水企业的总体经济效益并没有多大变化,许多企业一直处于亏损状态。由于投资主体是单一的政府,所以投资严重不足,导致城市基础设施短缺,影响了我国城市化进程。

(2) 政府在城市基础设施经营与管理中的低效性。政府在城市基础设施经营与管理中缺乏效率,经营管理不善。管理方式不能适应市场经济的需要,使大量准公共品的运营还处在高投入、低产出、服务差、效益低的计划模式之下,远离市场竞争机制。随着我国城市化进程的发展,一方面城市基础设施面临着紧迫的投资增建压力;另一方面也存在已经建成的设施闲置或使用成本过高、效率低下的现象,有时甚至因为运营管理和维护失当,造成已有的城市基础设施迅速失效。因此,当前我们在加强城市基础设施建设的同时,应该注意盘活已有的城市基础设施,提高其经营与管理的效率,使其充分发挥作用。

(3) 政府在城市基础设施经营与管理中的劣质性。政府在城市基础设施经营与管理中的劣质性主要表现在几个方面:第一,管理水平低下;第二,缺乏市场意识;第三,缺少经营理念;第四,无论是对政府还是对民众均缺乏责任心。

(4) 政府在城市基础设施经营与管理中缺乏服务意识。城市基础设施是城市经济发展和居民生活的基础,是为城市经济发展和居民生活提供服务的。而城市基础设施的经营与管理者的现状却不是这样,如一些城市安装一部电话需要等待一个月或者更长的时间,对民众的反映缺乏回应。经营管理者没有把自己放在服务的位置,而往往是以主人的态度来处理问题^[3]。

五、城市基础设施经营与管理的创新

(1) 城市基础设施经营与管理的体制创新。我国大部分城市的基础设施经营与管理体制还是计划经济的产物,政府是单一的投资人,实行垄断经营。随着我国城市化进程的发展,旧的体制已经不能适应市场经济的要求,必须对现有的体制进行改革。首先要打破政府单一的投资渠道,吸引更多的投资者进入城市基础设施建设领域;其次要引进市场机制,打破垄断经营,提高经营与管理的效率。无论发达国家还是发展中国家,在城市基础设施领域都存在很大的资金缺口,仅仅由政府投资是远远不够的,需要引进社会资本,来解决城市基础设施投资不足的问题。现在一些城市已经开始打破政府单一的投资渠道,采取多重方式引进社会资金参与城市基础设施建设。城市基础设施的民营化已经得到越来越多人的共

识,美国民营化大师萨瓦斯进行了二十多年的研究,他认为基础设施民营化有许多优点。如可以帮助政府发展基础设施,弥补政府资源的不足,提高建设费用在使用方面的效率,开辟新的税收来源,分担公共部门的风险,为政府部门培训人才等等。国外基础设施的民营化给我们提供了宝贵的经验^[4]。

(2) 城市基础设施经营与管理运行机制的创新。目前,我国大部分城市对基础设施的经营与管理还是由政府实行垄断经营管理,缺乏市场竞争意识,已经不能适应市场经济的要求,成为我国城市化进程中的阻力。由于城市基础设施的经营与管理不同于一般的企业,不仅具有一般企业的盈利性目标,而且更具有较强的社会性功能,所以对其运行机制的创新不仅要考虑企业的盈利性更要考虑企业的社会性。就是说,在考虑企业自身发展利益的同时也要考虑居民的承受能力。在原有的经营与管理中缺乏应有的激励机制和监督机制。在我国城市基础设施的经营与管理中有必要建立现代企业制度的管理模式,建立科学有效的激励机制以提高效率。

(3) 城市基础设施经营与管理的投融资模式创新。随着资本市场的创新和发展,为城市基础设施的经营管理模式创新提供了可能,单一的经营与管理模式已经远远不能适应市场经济的需要。项目融资在基础设施领域得到了广泛的应用,特别是目前较流行的BOT、ABS 融资模式。城市基础设施经营与管理模式的创新也为民营资本进入该领域提供了有效的渠道。技术层面的创新已经远远超过体制的创新和管理机制的创新,上海市在这方面已经走在全国的前沿。例如上海在轨道交通领域首创“四分开”模式,即把投资、建设、运营、监管分开进行;在高速公路建设方面首创了投资者招商模式;在黄浦江越江工程建设中采取了现金流量补贴模式。随着我国城市化进程的发展,城市基础设施的投融资会逐步由政府投资转向民营资本,因此要创新投融资模式。

(4) 建立有效的市场监督与管理机制。城市基础设施建设的经营与管理涉及巨大的社会公共利益,不论是由政府投资经营还是由民营来投资经营,都必须接受政府的监督和管理。除了对城市基础设施经营与管理体制的创新、运行机制的创新以及投融资模式的创新外,建立有效的市场监督管理机制显得越来越重要。随着民营资本的进入和国有资产的逐渐退出,政府已经由原来直接提供产品和服务的地位转变为对产品和服务提供者的监督地位。为了确保在城市基础设施领域公私合作的顺利进行,为了确保民营企业提供合格的产品或者服务,制订行之有效的市场监管措施和 market 规则是当务之急^[5]。

[参 考 文 献]

- [1] 蔡孝箴. 城市经济学. [M]. 天津:南开大学出版社,1998. 309—310.
- [2] 王 晶. 城市财政管理[M]. 北京:经济科学出版社, 2002. 144—146.
- [3] 朱会充,张 燎. 基础设施项目投融资理论与实务[M]. 上海:复旦大学出版社,2002.
- [4] 张允宽,刘育明,任准秀,等. 中国城市基础设施投融资改革研究报告[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2002.
- [5] (美)萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 周志忍译. 北京:中国人民大学出版社,2002.

(责任编辑 张和平)