

环境商报

第 15 期

2009 年 11 月 20 日

全国工商联环境服务业商会

导言：今年 5 月，国务院转发国家发改委《关于 2009 年深化经济体制改革工作的意见》，明确要求“加快推进市政公用事业改革，扩大城市供水供热供气、污水处理、垃圾处理等特许经营范围”。据此，全国工商联环境商会近期多次召开水务企业座谈会，就市政公用事业特别是水务行业深化改革问题进行深入研讨。在此基础上，起草了一份《关于进一步深化市政公用事业市场化改革的若干意见》（环境商会建议稿）。现送上，供参阅。

关于进一步深化市政公用事业 市场化改革的若干意见 （环境商会建议稿）

为进一步深化市政公用事业市场化改革，巩固和促进市政公用事业加快发展的良好势头，引导行业健康有序发展，加快建立“充足、高效、优质、安全”可持续的市政公用事业服务体系，

现提出以下意见。

一、市政公用事业市场化改革成效和问题

（一）市场化改革取得的成效

2002 年，原建设部出台《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，拉开了市政公用事业市场化改革的序幕。七年来，我国以特许经营制度为核心的市政公用事业改革，有力地促进了市政公用事业的发展，提高了市政公用事业的运行效率和服务质量，取得了显著成效。具体表现在：

一是投资主体逐步从单一的财政投资向多元化的社会投资转变。市政公用事业开放市场以来，各种社会资本进入到供水、供气、供热、污水垃圾处理等领域，形成了多元化投资结构，缓解了长期以来单纯依赖政府投资以致市政公用设施严重不足的矛盾，带动了市政公用事业快速发展。以水务行业为例，2008 年全国供水投资达到 1045 亿元，是 2002 年的 5.3 倍，其中社会投资占供水总投资的 68%。1998 年至 2003 年五年间，全国供水投资年均增长率为 18%；而 2003 年至 2008 年五年间，年均增长率则激增至 42%，提高了 24 个百分点。

二是运营主体逐步从以政府为主导的事业单位运营向以市场为主导的企业化运营转变。市场化改革以前，市政公用事业主要由政府所属的事业单位负责运营，普遍存在人员臃肿、效率低下、

管理落后、亏损严重等问题。市场化改革以后，引入社会企业参与经营，出现了 BOT、TOT 等多种形式的特许经营模式，打破了事业单位独家垄断的局面，基本形成了以市场为导向的企业化运营机制。以水务行业为例，目前供水领域社会企业市场占有率已逾 20%，污水处理领域社会企业市场占有率达到 70% 左右。

三是市政公用事业服务水平逐步从低效落后向高效优质转变。随着市场化改革的推进，市政公用事业的服务能力不断增强，服务覆盖率持续上升。以水务行业为例，2008 年全国的供水生产能力为 2.66 亿立方米/日，较 2002 年增长了 13%。城市供水服务覆盖率由 2002 年的 78% 上升到 2008 年的 95%，城市生活污水处理率由 40% 上升到 65%，城市生活垃圾无害化处理率由 54% 上升到 67%。与此同时，社会企业进入市政公用事业之后，明显提升了行业服务水平和服务效率，特别是在专业培训、客户服务、财务管理、设施维护与技术引进等方面有了明显提升。很多企业获得 ISO9002 国际管理体系认证，通过更新和扩建管网，引进先进技术，提升管理水平，企业产销差和管网漏损率有了显著降低。

四是环境产业逐步从幼稚产业向成熟产业转变。市政公用事业市场化改革，不仅促进了市政公用行业的发展，同时也带动了以污水垃圾处理为主体的环境产业快速增长，培育了一大批规模较大、技术先进、管理高效、产业链完备的环境企业，促进了环境产业的快速发展。环境产业产值从 2002 年的 1562 亿元增加到 2008 年的 4800 亿元；从业人数从 2002 年的 270 万人增加到 2008

年的 2500 万人；环保企业数从 2002 年的 1.6 万个增长到 2008 年的 3 万个。

五是政府在市政公用事业中的角色逐步从服务提供者向市场监管者转变。社会企业进入市政服务领域后，政府角色逐步从具体的服务提供者转变为行业市场监管者，行业管理逐步走向规范化和制度化。各级政府积极推进特许经营管理的制度建设，目前有 7 个地方政府施行了《地方公用事业/基础设施特许经营条例》，22 个地方政府制定了《地方公用事业/基础设施特许经营管理办法》，5 个地方政府出台了《地方公用事业/基础设施特许经营管理规定》。

（二）市场化改革存在的问题

在市场化改革取得成效的同时，我们也要清醒地看到，市政公用事业改革还存在着许多问题，主要表现在：

一是改革的理论和制度建设准备不足。市政公用事业市场化改革，对于我们来说是一个全新的课题。在这场改革中，如何处理好政府和市场的关系，处理好市政公用产品服务经济属性和社会属性的关系，处理好提升行业效率和普遍服务公众的关系等等，无疑是一个巨大挑战。改革之初，我们对此既缺乏充分的理论研讨，又疏于立足长远的制度建设。除 2004 年和 2005 年分别颁布《市政公用事业特许经营管理办法》和《关于加强市政公用事业监管的意见》之外，未再颁行其他重要的关于市政公用特许经营制度的法规，在特许经营的概念内涵、竞争选择程序、监管机

制等方面的制度建设处于长期空白状态，客观上造成了地方政府理解偏差和操作走样。

二是部分地方政府对市场化改革认识不足。有些地方政府因受利益牵制，仍希望沿袭传统的事业单位体制，对改革持抵触情绪。如西安自来水厂改制，因受各种因素阻挠，至今仍无法推行。有些地方认为改革就是甩包袱，简单地将市政公用设施一卖了之；有些地方对实施特许经营制度把关不严，门槛设置低，致使一些非专业公司乘机而入；还有些地方甚至在招投标时暗箱操作，为滋生腐败打开了方便之门。

三是政府监管不足。市政公用事业的市场化改革实质上是政府公共服务责任的外部化，这就要求政府强化监管，确保公共安全。然而，从几年来的市场化改革实践来看，一些地方政府并没有适时地进行角色转换，在政府监管的指导思想、具体措施、机构设置等方面也未发生大的变化。由此产生监管不到位、不适应市场化改革的要求。近期发生的南漳自来水浊水事件和赤峰自来水污染事件，即是政府监管不力的典型。

四是舆论准备不足。政府没有就改革的必要性和重要性对社会公众进行舆论宣传和正确引导，致使一些地方的公众对市政公用事业改革不理解、不支持。特别是在改革过程中不可避免出现某些争议问题的时候，一些地方没有及时组织力量进行调研，采取完善措施，并及时与公众和企业沟通，以致于一些改革措施难以推行和落实。

二、进一步明确市政公用事业市场化改革的目标和原则

（一）市政公用事业下一步深化改革的目标应明确为：全面落实科学发展观，坚持可持续发展战略，进一步解放思想，深化改革，以体制和机制创新为动力，以完善特许经营制度和强化政府监管为核心，切实推进市政公用事业扩大供给能力、提高经营效率、提升服务质量、保障运行安全，逐步建立起“充足、高效、优质、安全”可持续的市政公用事业服务体系。

（二）市政公用事业深化改革的基本路径应确立为：运行机制市场化、投资主体多元化、运营主体专业化、政府监管规范化。为此，市场化改革应坚持以下四项原则：

一是政府主导与市场引导相结合。在市场化改革进程中，政府自始至终应起主导作用，承担起制定规划、保障投资、行业监管、完善规则标准等责任。但需要强调的是，政府主导不等于政府建设、政府运营、政府提供，而应是政府规划、企业生产、政府采购、保障供给。市场引导是指政府应积极引入市场竞争机制，充分发挥企业在市政公用行业投资、建设和运营中的主体作用，充分发挥市场在提升服务效率和服务质量方面的先导作用。不论市政公用设施产权性质如何，都应逐步实施市场化运营。政府和投资运营者之间应逐步形成利益共享、风险共担、责任共负的合作伙伴关系。

二是开放市场与强化监管相结合。继续坚持市政公用事业市场开放的原则，不能走回头路。但开放市场不等于政府就可以甩手不管、不承担责任，相反，政府应进一步强化监管，尤其是在完善特许经营制度、设立严格的市场准入与退出机制、加强运行安全的监管、加强产品与服务质量的监管、制定合理的价格和收费机制、维护良好的市场竞争秩序等方面发挥更加积极的作用。

三是促进市政公用事业发展与培育新兴产业相结合。针对市政公用行业“小、散、弱”的现状，着力培育市场主体，鼓励企业通过跨区域发展、以市场手段进行行业整合等方式做大做强。同时，立足于新一轮国际竞争和可持续发展的需要，尽快培育一批科技含量高、发展潜力大、带动作用强的骨干企业，及时出台专项产业政策和发展规划，加大投入力度，加快科技研发步伐，建立良好的市场环境，促进市政环保产业健康发展。

四是推进市场化进程与促进社会和谐相结合。市政公用事业事关公众切身利益，关乎社会稳定和谐。政府在进行市场化改革的同时，应注意做好舆论导向，形成广泛的社会共识，争取公众的理解和支持。改革措施应体现公平性，保证公共服务均等化，使社会弱势群体也能分享改革的成果。调整市政公用事业价格应把握时机，稳步推进，充分考虑社会的承受能力。同时，应积极做好安全防控预案，有效应对公共突发事件，确保公众利益不受损害。

三、建立多元化的投融资体系

近年来，市场化改革推行投资多元化，从一定程度上缓解了市政公用事业投资不足的问题。但是，随着我国城市化进程加快，市政公用事业越来越难以满足城市发展的需要，新建设施投资缺口增大，已有设施更新改造任务艰巨，亟需建立起持续稳定的、适应于市政公用事业发展特点的投融资机制，从根本上解决市政公用事业投资短缺问题。

（一）进一步加大政府投入。各级政府应继续加大投入，充分发挥政府投资的引导和带动作用，加快市政公用事业基础设施建设。中央政府应逐步提高财政预算、国债资金中用于市政公用设施建设的投资比重，及时足额下发以奖代补资金。地方政府应从征收的城市维护建设税、城市基础设施配套费、国有土地出让收益中安排一定比例的资金，用于城市供水管网、污水收集系统、垃圾转运等配套设施建设，以及供水和污水垃圾处理收费不到位时的运营成本的补偿。国家应在总结地方债发行试点经验的基础上，进一步扩大地方债发行规模和范围，推动市政公用设施建设。

（二）鼓励社会资本进入。继续鼓励社会资本进入公用事业和基础设施领域。加快完善政府特许经营制度，规范特许经营权公开竞争选择方式，加快推进政府公共服务竞争性采购程序在市政公用事业的运用。支持社会资本积极参与城镇供水、供气、供

热、公共交通、污水垃圾处理等市政公用事业和基础设施的投资、建设和运营。在规范转让行为的前提下，具备条件的公用事业和基础设施项目，可向社会企业转让产权或经营权。鼓励社会企业参与市政公用企事业单位的产权制度和经营方式改革。鼓励社会企业用污水、垃圾处理费收费质押贷款，筹集部分污水垃圾处理设施的建设改造资金。

（三）鼓励金融服务创新，拓宽投融资渠道。改进对市政公用企业资信评估制度，对符合条件的企业发放信用贷款。改进金融机构服务方式和手段，开展面向市政公用企业的产品和服务创新。鼓励市政公用企业在资本市场上市融资。支持市政公用企业依照有关规定引进国际金融机构资金，鼓励符合条件的市政公用企业到境外上市融资。鼓励市政公用企业以股权融资、项目融资等方式筹集资金，允许符合条件的市政公用企业依照国家有关规定发行企业债券。支持设立市政公用行业的产业投资基金。

四、完善以特许经营为主导的运营模式

市政公用事业市场化改革以来，各地在产权制度改革、经营模式等方面进行了有益探索，形成了各具特色的运营管理模式。下一步改革，应进一步深化以特许经营为基础的制度改革，根据市政公用行业的特点，结合各地实际，分类指导，区别对待，完善市政公用行业特许经营制度。

（一）市政公用产品与服务属于准公共物品，兼具公益性和商品性。政府是提供市政公用产品和服务的最终责任人，但其提供产品和服务的方式既可以由政府直接提供，也可以由企业生产、政府购买的方式提供。对于市政公用资产，原则上由政府投资建设，同时也允许社会企业参与投资或入股，以解决政府资金不足的问题。

（二）不论市政公用设施产权性质如何，一律采取特许经营模式。在公平竞争的条件下，允许民营企业、外资企业与国有企业同等参与市政公用事业运营。政府在选择经营者时，应当采用招标、招募、竞争性谈判等准入竞争方式，按照有关法律法规规定，公开、公平、公正地将某项公用事业的特许经营权授予符合条件的申请者。政府在选择经营者时，选择标准应侧重于投标企业的从业资质、业绩、技术和经营管理水平，而不是企业的性质。

（三）对于传统市政公用事业单位，应加快推进企业化改制，切实做到政企分开、政事分开。政府可将事业单位进行企业化改制，但改制后的企业，须向当地政府申请该项公用事业的特许经营权，方可继续经营。政府也可以按照“资产与经营相分离”的原则，通过引入专业化公司对其进行公司制改造，向社会企业授予该项公用事业的特许经营权。

（四）对于现有的国有市政公用企业，应进一步完善法人治理结构，提高经营水平和管理能力。同时，也必须按照特许经营制度，在取得公用事业特许经营权后，方可继续经营。在条件成

熟时，也可以通过引入社会资本对该企业进行公司制改造，以提高运营效率和服务质量。

（五）对于引进社会资本的合资企业，按照“谁投资谁经营”的原则，进一步实施和完善企业的特许经营制度。对于运营企业，须要求有专业资质和业绩。已获得运营权但无专业资质的企业，可通过企业并购重组的方式进行改造。政府应进一步加强和规范各项监管，及时检查、定期评估特许经营项目的实施情况，对违反法律法规规定及特许经营协议约定的行为予以纠正，并依法依规处理。特许经营者应当将公用项目的质量、技术标准、经营成本、公共安全信息，及时向社会公布，接受社会监督。

（六）对于新建的公用事业项目，应该通过法定程序，通过公开竞争程序选择符合该项公共服务标准、要求的专业投资者或经营者。按照有关法律法规规定，在规定的时间内公开接受申请，并组织专家根据市场准入条件，对申请者进行资格审查和严格评议，择优选择特许经营权授予对象。

五、完善市政公用事业价格形成机制

价格改革是我国市政公用事业市场化改革的关键所在。解决好市政公用事业的定价机制，对推动市政公用事业改革、促进公用事业发展，有着至关重要的作用。当务之急是要按照“投资者受益、使用者负担、污染者付费”的原则，进一步强化政府价格

补贴责任，建立健全市政公用产品和服务的价格形成机制。

（一）完善公用产品服务的定价机制。公用产品服务的价格应当依据社会平均成本、经营者合理受益、社会承受能力，以及其他相关因素予以确定。经营者的合理收益，可采取净资产收益率、投资收益率、成本收益率等方式予以核定。政府应当根据社会平均利润水平、银行利率和物价指数等因素，确定公用产品和服务的收益率水平。政府价格主管部门应当建立定期审价制度，设立成本资料数据库，形成有效的成本约束机制。制定价格方案时，应当委托有资格的审计机构对成本进行审计，确保成本的真实性和准确性。同时由成本监审机构或委托第三方专业化的咨询机构，对定价成本的合理性、赢利水平测算的科学性进行复核调整，并向社会公布，接受社会监督。

（二）建立公用产品服务的价格定期调整制度。政府应明确规定对公用事业价格进行周期性调整，使市政公用事业价格能够及时准确地反映其经营成本的变动趋势，确保市政公用设施正常运行。公用产品服务的价格调整，可由经营者或相关部门在调价周期内向价格主管部门提出申请。价格主管部门根据有关规定，及时开展社会平均成本和社会承受能力调查，在规定的时间内举行听证会，充分听取公众组织、消费者、行业协会的意见和建议，制定价格调整方案。价格调整方案一经批准，须通过媒体向社会公布，并及时组织实施。

（三）建立市政公用产品服务价格补贴补助机制。一是建立

运营企业价格补贴机制。为保障投资运营者财务可持续性，兼顾消费者承受能力，政府在运营企业成本倒挂的状况下，应建立运营企业价格补贴机制。运用公共财政资金，通过设立价格调节基金等方式，给予企业及时足额补贴，以保证投资运营者合理赢利。二是建立社会弱势群体补助机制。为保障社会公平，政府应运用公共财政资金，通过发放服务券等方式，向社会弱势群体提供补助。

六、强化政府监管责任

市政公用事业市场化改革成败，取决于政府监管能否到位。市场化改革不等于政府将公用事业甩手不管，相反，政府应进一步强化公共服务职能，加强对公用事业的监管，确保广大公众利益，保护特许经营者的合法权益。

（一）设立严格的市场准入与退出制度。政府应按照有关法律法规的规定，结合当地实际情况和各行业特点，明确市政公用事业市场准入条件，规定市场准入程序。坚持公开、公正、公平的原则，完善招投标制度，并负责对实施情况进行监督检查。政府在选择经营者时，应充分考虑申请者的从业资质、经营业绩、技术水平和管理能力，综合考虑成本、价格、经营方案、质量和服务承诺、特殊情况下的紧急措施等因素，择优选择经营者。同时，政府应制定和完善市场退出规则，明确规定市场退出的条件

和履行程序。经营期限届满，应按照准入程序和准入条件，重新进行招标。

（二）建立产品与服务质量监督检查制度。政府有关主管部门应按照有关产品和服务质量标准的要求，建立常态化的监督检查制度。监督经营者履行特许经营协议规定的责任和义务，受理公众对经营者的投诉，依法查处经营者的违法行为。对公用产品和服务质量，建立第三方专业评估机构，并定期向社会公布评估报告。在条件成熟时，可建立市政公用事业监管委员会，代表消费者对特许经营活动进行监督。

（三）加强运行安全监督检查。政府有关部门应切实加强对生产运营者安全生产的监管，监督其建立和完善各项安全保障制度，严格执行安全操作规程，确保市政公用事业生产、供应和服务的连续性、稳定性。应制定紧急情况应对预案，建立健全安全预警和应急救援机制，及时处理处置好各种突发事件，避免公众利益受到损害。

（四）加强产品和服务经济监管。政府有关部门应加强对市政公用事业的经济监管，通过完善相关定额和标准，进行区域同行业成本比较和绩效评价，定期公布经营状况和成本信息等措施，建立健全成本约束机制。应建立产品和服务成本定期监审制度，及时掌握企业经营成本状况，为政府价格调整提供依据，防止成本和价格不合理上涨。

（五）加强对市场秩序的维护。政府应规范企业市场行为，

引导企业进行有序竞争，维持良好的市场秩序。对违反市场竞争规则的、因经营管理不善造成重大安全事故的、擅自停业歇业的、达不到公用事业产品服务标准的经营企业，政府应责令其限期改正；逾期未改正的，撤销其特许经营权。

七、扩大公众参与

市政公用事业改革事关公众切身利益。政府应鼓励公众积极参与，建立公开透明的信息渠道，完善公众监督机制，以保障公众的知情权、参与权和监督权。

（一）加强市政公用事业改革的宣传。政府应通过新闻媒体，广泛宣传市政公用事业改革的必要性，力争做到家喻户晓、人人皆知，使公众积极参与并支持市场化改革。

（二）公众对特许经营活动享有知情权和监督权。政府应加快制定特许经营信息公开操作细则，特许经营者应当按照相关规定将市政公用特许经营项目的质量、技术标准、经营成本、公共安全信息，及时向社会公布，接受社会监督，保障市政公用产品服务用户的知情权，消除社会公众对服务成本、质量、效率方面的误解。同时，对特许经营活动中损害公众合法权益的行为，公众有权进行举报和投诉，有关部门应及时受理，并提出处理措施。

（三）完善听证制度。对于涉及公众利益的市政公用事业重大事项，如项目环境影响评价、公用事业产品和服务价格调整等，

应进一步完善听证会制度，广泛听取公众意见和建议。

八、加强对市场化改革的领导

（一）加快市政公用事业市场化进程，是建立社会主义市场经济体制的必然要求，也是促进市政公用事业发展的有力举措。各级政府应进一步提高认识，加强领导，高度重视这项工作，充分认识改革的艰巨性和紧迫性，要做到主要领导亲自抓，分管领导具体抓，积极稳妥地推进市政公用事业市场化改革。

（二）各有关部门要通力协作，密切配合，积极为推进市政公用事业市场化改革创造条件，争取在较短的时间内建立起统一开放、竞争有序的市政公用事业市场体系和运行机制。

（三）国家有关部门应尽快制定《市政公用事业特许经营法》，明确规定特许经营的有关法律制度，把实践证明行之有效的管理制度和运行模式，用法律的形式固定下来，以指导和推动下一步市政公用事业市场化改革。

主题词：市政公用 市场化 改革 意见

报送：中央政策研究室 国务院研究室 国家发改委 建设部 环保部 水利部
工信部 商务部 财政部 国务院发展研究中心 全国工商联

抄送：各会员企业

全国工商联环境服务业商会秘书处

2009年11月20日印发