



## 学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

加入WTO对北京城市基础设施行业的影响和对策

<http://www.fristlight.cn> 2007-06-27

[作者] 林铎

[单位] 中共北京市市政管理委员会

[摘要] 加入世贸组织,我国将全面融入和参与世界经济全球化进程,北京将面临一个全新的发展环境。市政基础设施和公用事业作为城市经济发展和社会服务的特殊行业,如何面对入世后新的机遇和挑战,提高企业的经营和管理水平,扩大企业的发展空间,强化政府对行业的管理,促进北京城市基础设施和公用事业进一步发展,是当前亟待研究的重要课题。

[关键词] WTO;北京城市基础设施

加入世贸组织,我国将全面融入和参与世界经济全球化进程,北京将面临一个全新的发展环境。市政基础设施和公用事业作为城市经济发展和社会服务的特殊行业,如何面对入世后新的机遇和挑战,提高企业的经营和管理水平,扩大企业的发展空间,强化政府对行业的管理,促进北京城市基础设施和公用事业进一步发展,是当前亟待研究的重要课题。一、北京市市政公用行业的改革情况近年来,北京为加快城市基础设施建设和经营的市场化进程,实现城市基础设施的总体水平和供给能力基本与城市发展相适应的目标,在汪光焘副市长的主持下,从1998年开始,按照建立现代企业制度的要求,对市政、公用和环卫行业的国有企业进行了企业化改制,基本实现了政企分开、政社分开的目标,初步形成了国家出资、企业经营、面向市场、自负盈亏的运行方式。1、城市公用行业企业改制。为了深化城市基础设施投融资体制和企业运营机制的改革,盘活国有存量资产,提高城市基础设施的服务功能,市政府决定以水、气、热三大企业为基础分别进行重组,成立了三个国有独资公司,即北京市自来水集团有限责任公司、北京市热力集团有限责任公司、北京市燃气集团有限责任公司。把改制、改造和加强企业管理有机地结合起来,在内部结构设计及销售服务等方面以市场为导向,探索适合市场经济的经营方式,以增强企业的经济实力和资产控制力,实现国有资产的保值增值。目前,市自来水集团又收购了延庆、密云两个自来水水厂,出让北京市第九水厂三期部分经营权,北京市第十水厂建设的投招标工作已经完成。同时,按照政企分开、管干分离的原则,市主管部门与三个企业集团脱离了行政隶属关系,对企业实行行业监督管理。并在水价和气价调整以后,市政府取消了对市自来水集团和市燃气集团的财政补贴,为使公用企业真正成为自负盈亏的经济实体奠定了基础。2、城市环卫事业改革。北京的环卫作业队伍长期以来一直是事业编制,经费来源依靠市财政拨付,不利于降低成本和促进环卫行业的发展,按照逐步推进环卫作业社会化、市场化的要求和政事分开、管干分离的原则,根据市属环卫作业队伍的性质和特点,把原市环卫局所属的事业单位转制重组后组建四个国有独资公司,分别是北京市一清环卫工程集团有限责任公司、北京市二清环卫工程集团有限责任公司和北京市四清环卫工程集团有限责任公司,他们负责城四区全部和近郊区部分生活垃圾的清运处理任务。另一个是北京市北清机扫集团有限责任公司,主要承担二环路、迎宾线的主路、主桥的清扫等任务。新组建的四个国有独资公司按专业化、市场化方式运作,资金由原来的行政事业性拨款,改为按实际成本核算,以经济合同方式拨付。行政主管部门将积极创造条件,使四个国有独资公司逐步改造为多元投资主体的企业,把环卫作业任务推向市场,以实现环卫事业产业化、专业化和市场化的发展目标。3、城市排水事业改革。在北京市城市排水公司的基础上,整合高碑店、酒仙桥、方庄、北小河四个市属污水处理厂,改制重组为北京市城市排水集团有限责任公司,目前正在按照建立现代企业制度的要求进行公司制改制,市政府将授予该公司对市属四个污水处理厂和城市排水管网、泵站等国有资产经营权。改制后的公司,随着污水收费价格及管理机制的理顺,将按照市场化的原则拓宽融资渠道,逐步形成自主经营、自负盈亏、滚动发展的良性循环,确保国有资产保值增值,促进北京排水事业的发展。二、市政公用行业面临的形势和挑战加入世界贸易组织,北京市市政公用行业的发展环境将会得到很大的改善,同时也面临着许多新的形势和问题。1、国际国内市场进一步开放。充分利用两种资源、两个市场是国家开放政策的基点。我国加入WTO以后,一方面使北京面临更广阔的对外开放空间,国际商品流动、资本走向、价格变化等外部因素成为内部化,国际资本将进入市政基础设施和公用事业领域,抢占国内市场。另一方面,北京城市基础设施建设投资主体单一,缺乏稳定、规范的建设资金来源渠道,没有形成多元化的城市基础设施建设投融资新机

制,造成城市基础设施建设滞后于城市发展。2、市场竞争更加激烈。北京市政公用行业虽然按照建立现代企业制度的要求进行了企业化改制,但企业经营机制转换尚未全面展开,形成企业管理水平低,市场观念淡薄,经营者认识"不到位",出资人监管职能"缺位"的局面;政策性亏损掩盖经营性亏损,掩盖管理薄弱和经营不善;组织管理效率低,成本费用高,资源浪费严重;产业化、专业化和社会化的运行机制没有完全形成,其产品和服务的价格与价值背离的局面仍未得到实质性的扭转,企业适应市场经济体制要求的运转能力非常脆弱。入世后,随着大量外资的涌入,市政公用行业最先受到冲击的可能是燃气和自来水等企业。在这些部门对外资开放以后,可能会相应对集体企业、民营企业和私营企业开放,从而使长期以来由国有企业垄断的行业的投资主体加速多元化,目前,市政公用行业的企业已经出现了这种趋势。同时在扩大开放的背景下,国家政策将促进国内市场竞争环境的形成,并随着国内企业竞争力的增强,市政公用行业的企业必须积极做好参与国际市场竞争的准备,以适应新的更为复杂的市场条件下的需要。

3、政府宏观管理体制需加快规范和完善。市政府行政体制改革虽然已经基本完成,但政府部门职能转变没有完全到位,运行机制也没有完全规范,这是北京市场创造一流的投资环境的最大障碍。主要表现是:在同一层面上,有些工作出现多头管理、行政职能交叉的现象,造成办事程序繁杂,时间周期过长,运作过程透明度低。从运转的条条上看,不是上面管得太多,统得太死,就是下级失控,职能错位等,使一些工作很难落实。入世以后,按照与WTO规则相适应的要求,随着非歧视、透明化等国际贸易规则的国内化,首先是对政府运行机制、经济体制、法律制度的冲击和挑战。因此,规范和完善政府宏观管理体制已迫在眉睫,同时,大力推进政府管理体制和制度的创新已成为不可阻挡的国际趋势。

三、市政公用行业深化改革的思路和对策根据北京市国民经济和社会发展"十五"计划的目标和任务,市政公用领域继续深化改革的思路是:一是要强化政府对公益性事业的规划、建设、管理、监督的职能,建立科学管理、规范价格、服务质量、监督控制机制,确保以公众利益为主的政府目标的实现;二是要确立基础设施建设与经营企业的法人主体地位,实现自主经营,参与市场竞争,并以资产为纽带进行重组和整合,逐步建立一个政府支持、贷款建设、综合开发、自我偿还的基础设施发展机制。三是要通过制定更为灵活、优惠的产业政策,在公益性行业的经营管理中要引入市场机制,发挥市场功能,提高设施的使用效率和经营水平。如何应对入世后出现的新形势和新问题,政府行政部门应该着力做好以下几方面的工作。

1、切实转变政府职能,创造一流的投资环境。2001年4月,贾庆林同志在与部分跨国公司驻京机构代表座谈时表示:"北京将按照世界贸易组织的规则,努力创造一流的投资环境。"并强调要"切实转变政府职能,改进发挥作用的方式,提高办事效率。进一步改善投资硬环境,加强交通、市政、环境的建设和治理,提高城市建设和管理的现代化水平"要想实现这一目标,首先要切实转变政府职能,逐步将政府部门的工作方式由"强审批、弱监管"转变为"弱审批、强监管",大力削减、下移审批事项,或者将一些领域的审批制度改为登记备案制度,让政府部门把主要精力放到事后的监管和落实上来,加强行业管理和监督。其次要进一步把国有资产管理与国有资产运行的职能分开,政府和企业由行政隶属关系转变为资产纽带关系,政府按投资企业的资本额享受所有者权益。最后要尽快把社会性、群众性、公益性、服务性的具体事务从政府机关中划出,由相应的事业单位或社会中介组织承担。

2、增强政府行政部门运作过程的透明度。按照世贸组织的规则,成员国与《世贸总协定》有关的政策、法令、条例以及现行规定等都必须公布于众。世贸组织对政府政策和行为的透明度要求,是对政府多变政策、含混手续、灰色管理的重大挑战。目前,各级政府部门的行政法规大部分是以红头文件或内部通知下发的,一般不对外公布,公众和外商不能及时了解有关政策。另外,行政管理的透明度很不够,在审批程序、审批内容、办事规则等方面存在严重的官僚主义作风,令公众和外商十分头痛。目前,增加政府透明度应从三个环节做起:一是在政策、法规的制定环节上要增加透明度。采取旁听、听证、新闻媒体讨论等形式扩大公众参与的广度和深度。二是在政策、法规的执行环节上增加透明度。实行政策法规的公告制度、执行公示制度和行政责任制度,公开办事依据、办事程序、办事时限和办事结果。三是各项规则要符合国际惯例,要与国际通行规则和标准接轨。如果我们的规则与国际上通行的规则不一致,将严重影响我们国际交往的水平和国际竞争的能力,阻碍我们的经济建设和发展。

3、建立多元化、多渠道、滚动发展的投融资新机制。"九五"期间,北京城市基础设施投资1382.1亿元,比"八五"期间增长了1.8倍,城市基础设施建设取得了很大成就。但从未来城市建设和发展的趋势看,投资需求仍呈高速增长态势。开拓新的筹融资渠道成为我市基础设施建设亟待解决的问题。因此,一要加快建立适应社会主义市场经济要求的基础设施投资建设与生产经营的新型管理模式,形成投资主体多元化、融资渠道多样化、政府管理规范、经营管理企业化、举债融资社会化、产品价格市场化的新机制。二要积极采取有效措施,全面盘活市政基础设施和公用行业现有的巨大资产,调整基础设施产品价格和服务价格,改变传统的经营管理观念,加快推进城市基础设施行业的资产经营。

4、进一步转换企业经营机制,推进产业化和市场化经营。城市基础设施产业化和市场化,是建立与市场经济体制相适应的企业管理制度最终体现,是解决城市基础设施建设资金的根本途径。今后改革的重点:一是深入转换企业经营机制,对已经成立的从事基础设施建设、管理的国有独资公司要继续深化改革,使其真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展和自我约束的生产经营公司。二是改革现行生产与供应一体化的模式,按照专业化和社会化的分工,市场化和商品化的要求,将水、气、热三大企业

中的生产与供应分开，组建各自独立的法人实体，按照生产经营法则，建立相应的商品和服务联系。三是改变目前一些基础设施经营企业“大而全”、“小而全”、独家垄断的状况。将这些行业中垄断性较强的工程设计、施工和监理、器材与零部件生产、维修及第三产业从主业中剥离出来，打破一体化格局，变垄断性经营为社会化经营，引入竞争机制，走市场化经营和服务道路。四是对自然垄断的基础设施企业，如垃圾清运消纳、污水处理、市政道路和设施维护等，在资产剥离后，要实行严格的成本核算制和价格监管制。五是对于自然垄断行业实行市场准入制，政府行政部门要严格掌握经营特许权的授予权，采取严格的招投标方式，择优选定特许经营企业。

### 5、开展“入世”培训，减少“接轨”损失。

由于我国经济长期在较强的保护和特殊的体制内运行，国内外经济规则差异很大，加入WTO以后，在经济运行方面我们将面对一个全新的世界。世界贸易组织规定的必须共同遵守的贸易原则，即贸易自由化原则、非歧视待遇原则、关税保护措施和一般地取消数量限制原则、稳定贸易原则、促进公平竞争原则、对发展中国家成员予以照顾原则、区域性贸易安排原则、透明度原则、允许例外和实施保障措施原则等，以及解决贸易争端的特殊机制，如双边协商、专家小组解决、提供补偿、授权报复等。这些规定即形成了较强的约束，又提供了很多可用来保护自己的权利和手段。如果不了解这些内容，就可能因违规而招致处罚和报复，或者因不懂规则而失去保护自己的机会与能力，结果造成大量的经济和政治损失。因此，我们必须高度重视这个问题，一是各级政府部门要开“入世”培训，使广大干部特别是领导干部在了解世界贸易组织的主要原则、我国入世后的权利与义务的基础上，根据本部门的职责范围，深入地学习和研究有关内容，掌握保护和促进国内经济的有关手段，针对本系统将面临的问题进行分类研究，提出具体应对方案和措施。二是要积极组织企业管理者进“入世”培训，特别是大型国有企业管理者，必须全面深入地了解“入世”后投资和贸易环境的变化、企业的权利与义务等，以便正确把握企业的经营和发展方向。

---

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: [leisun@firstlight.cn](mailto:leisun@firstlight.cn)

