

北京大学政府创新论丛

中国地方政府创新 案例研究报告(2003—2004)

俞可平 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府创新案例研究报告(2003—2004)/俞可平主编. —北京:北京大学出版社, 2006. 1

(北京大学政府创新论丛)

ISBN 7 - 301 - 10140 - 6

I. 中... II. 俞... III. 地方政府 - 行政管理 - 案例 - 研究报告 - 中国
IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 133062 号

书 名:中国地方政府创新案例研究报告(2003—2004)

著作责任者:俞可平 主编

责任编辑:倪宇洁

标准书号:ISBN 7 - 301 - 10140 - 6/D · 1355

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址:<http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱:ss@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

排 版 者:北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者:

经 销 者:新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 16.25 印张 300 千字

2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

定 价:28.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

出版说明

本书是中国地方政府创新案例研究系列的第二本,该系列是“中国地方政府改革与创新”课题的主要成果之一。从2000年开始,中共中央编译局比较政治与经济研究中心、中共中央党校世界政党比较研究中心和北京大学中国政府创新研究中心共同发起了两年一度的“中国地方政府创新奖”,从数以百计的各级地方政府创新项目中,由全国专家委员会和全国选拔委员会依据严格的评估标准和科学的评审程序,遴选出10个优胜奖和若干鼓励奖项目。这些获奖项目比较典型地反映了各级地方政府在推动政府管理制度创新、建设社会主义政治文明和推进社会主义民主政治方面的最新成就,不仅具有极大的推广价值,也具有极高的研究和教学价值。根据总课题的计划,每届“中国地方政府创新奖”评选结束后,课题组立即开始对获奖项目进行跟踪式的案例研究,撰写相关案例研究报告,每两年一辑,以系列丛书的形式纳入《北京大学政府创新论丛》。《中国地方政府创新案例研究报告》是对地方政府获奖优秀创新项目的经验总结和理论概括,不仅可以作为宣传推广和学术研究的基本素材,也可以作为党校和大学进行干部培训和案例教学的参考教材。

编者

2005年10月

代序 :在第二届“中国地方政府创新奖” 评奖大会上的讲话

(2004年3月24日)

俞可平

同志们、朋友们：

第二届“中国地方政府创新奖”的评选和颁奖大会即将在这里举行。参加今天这次会议的有第二届“中国地方政府创新奖”全国选拔委员会和专家委员会委员、18个地方政府创新奖候选项目的代表、学术界和新闻界的朋友、中国地方政府改革创新课题组全体成员，还有福特基金会等国际组织和部分外国政府创新奖的项目代表等国外朋友。由于今天高朋满座，而会议的日程又非常紧张，所以请原谅我不在此一一介绍所有与会贵宾。

下面我简单介绍一下本届“中国地方政府创新奖”的评奖进展情况和今天的议程。“中国地方政府创新奖”是一个民间的学术奖，是权威性的学术机构依据科学的程序和标准对政府行为的一种评估。从2000年开始，每两年一届，迄今已有两届。2000年，中共中央编译局比较政治与经济研究中心和中央党校世界政党比较研究中心联合发起了“中国地方政府创新”研究与奖励计划。2002年，课题组举行了首届“中国地方政府创新奖”评选和奖励活动，在320多个地市（含）以下地方政府创新项目中，评选出了10名优胜奖和10名提名奖。这是我国历史上第一个由学术机构按照科学的评估程序和评选标准产生的“政府创新奖”，在社会各界产生了良好的影响。

2003年起，第二届“中国地方政府创新奖”开始启动，本届评奖增加了北京大学中国政府创新研究中心作为联合发起单位。2003年3月和7月，课题组先后两次在《人民日报》刊登“‘中国地方政府创新’先进事例有奖征集启事”，并在其他媒体上做了宣传报道。启事刊登后，得到各级地方政府的热烈响应。尽管受到“非典”这一突发事件的影响，课题组仍

然征集到了中国地方政府创新先进事例 245 项。与首届申请项目相比, 这届申报更加规范, 参评项目的质量更高。随后, 课题组成员对应征项目进行了初步审查。初审合格的申请项目提交全国专家委员会评审。2003 年 11 月“中国地方政府创新奖”全国专家委员会在北京召开了项目评审会, 与会专家根据创新程度、参与程度、效益程度、重要程度、持续程度、推广程度等六项评选标准, 评选出 20 个中国地方政府创新奖候选项目。随后, 课题组在“人民网”和“中国政府创新网”等多家网站上予以公告。从 12 月中旬到 2 月中旬, 课题组派出专家调研组按照自愿原则对其中 19 个候选项目进行了实地考察并撰写了独立的项目评估报告, 供全国专家委员会和选拔委员会作为选拔的参考。经过上述周密细致的准备工作, 第二届“中国地方政府创新奖”选拔及颁奖大会今天在此隆重举行。

今天, 我们诚恳邀请来自社会各界的嘉宾参加评奖大会, 除了评选出第二届“中国地方政府创新奖”之外, 还有一个重要目的, 就是希望大家与我们一道参与评选的全过程, 从而对整个评选活动进行监督, 使我们这一评奖活动更加透明、科学、公正和客观。今天的主要议程是, 首先请地方政府获奖候选项目代表陈述项目情况, 选拔委员或来宾就项目本身进行提问, 代表简要回答。最后, 由选拔委员会通过无记名投票选拔产生出 10 名优胜奖, 5 名提名奖和 3 名鼓励奖, 并当场予以颁奖。

以上 18 个获奖候选项目单位的代表要向选拔委员会报告项目情况并进行答辩。陈述和答辩完毕后, 选拔委员会将参考专家委员会的推荐意见, 从 18 个候选项目中按自己的排序选出 10 个优胜奖项目。得票最多的前 7 个项目自然成为优胜奖项目, 选拔委员会从得票数居于第 8—15 名中通过协商确定其余 3 名优胜奖得主, 其余 5 名获得提名奖。第 16—18 名获得鼓励奖。

今天参加陈述的 18 个获奖候选项目, 是从 245 个申请项目中经过严格的程序选拔产生的。虽然我们只能评选出 10 个优胜奖, 但是所有这 18 个项目已经以自己的出色业绩博得了群众和专家的高度评价。毫无疑问, 这些项目的发起完全是出于“立党为公, 执政为民”的根本宗旨, 而主要不是为了今天的获奖, 所以, 我们充分相信并且希望, 今天, 对于这 18 个单位来说, 无论获得了何种奖励, 都将为此而感到高兴并受到鼓舞, 都将为兄弟单位所得到的奖励而给予祝贺, 都将为选拔委员会和专家学者的辛劳而表示感谢。

同志们、朋友们,党的十六大提出了全面建设小康社会,实现社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展的宏伟目标。为实现这一宏伟目标,我们需要更加自觉地进行制度创新、理论创新、科技创新和文化创新。各级政府在社会的各种创新中,有着举足轻重的地位。善政是善治的关键,政府应当成为创新的表率。政府是社会发展的火车头,政府创新的意义特别重大。改革开放以来,各级地方党政机关在党内民主和基层民主、行政改革、公共服务等诸多方面进行了许多大胆的改革创新。这些改革创新深受人民群众的欢迎,密切了党和政府与人民群众的关系,有力地推动了社会主义政治文明建设。

对政府部门的绩效进行科学的评估,依据评估结果对政府部门及相关成员进行适当奖惩,是促使政府不断提供更好的公开服务、更好地为人民服务的的重要激励机制。由相对独立的权威学术机构,依据一套科学的评估标准和严格的评估程序,对政府行为进行研究、评估和奖励,是世界上许多国家的普遍做法。这种做法不仅有利于评估活动的科学性、客观性和公正性,有助于消除评估过程中容易产生的腐败和不公正;更重要的是能够促进政府不断完善自身的制度和行为,促使各级政府部门树立正确的政绩观,增强公民对政府的认同和信任,推动学术界对政府改革进行学术研究和对策研究。

我们发起“中国地方政府改革创新研究与奖励”计划的目标是:第一,通过“中国政府创新奖”评选活动,发现地方政府在制度创新、机构改革和公共服务中的先进事例,宣传、交流和推广地方政府创新的先进经验。第二,通过对政府创新项目的评奖,鼓励地方党政机关积极进行与社会主义市场经济和人民群众民主要求相适应的政府管理体制的改革,推进地方的善政和善治。第三,通过对政府创新实践的理论研究和理论总结,逐步建立起一套立足我国改革开放实际的政府创新理论,为我国的社会主义政治文明和民主政治建设提供理论支持。第四,建立一套适合中国国情的科学的政府绩效评估体系,为建立科学的政绩观奠定切实的知识基础。第五,加入世界政府创新网络,推荐中国的政府创新经验,分享其他国家和国际组织在政府管理体制方面的创新成果。

“中国地方政府创新奖”发起至今,在推动地方政府改革与创新方面发挥了积极的作用。上届的许多获奖项目,如“两票制”选举村党支部书记、政府采购、“公推公选”乡镇领导、行政审批制度、政府一站式办公服

务、社会矛盾调解项目等都已在全国范围内广泛推广。这充分说明,“中国地方政府创新奖”的鼓励导向完全符合我国社会主义民主政治的发展方向。作为一种学术奖,“中国地方政府创新奖”主要起鼓励先进的作用,它从一个侧面反映着人民对政府的评价和期许,引导舆论鼓励那些代表社会发展趋势的政府创新。通过赢得“中国地方政府创新奖”获得学术界和社会舆论的支持,有助于那些富有创新精神的改革者更加坚定地推进改革,有助于上级政府对创新项目的肯定和支持,同时有助于先进经验在更大范围内得到推广。

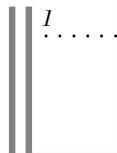
党的十六大以后,新一届党中央领导继续强调政治体制的改革,特别是政府管理体制的创新。正如温家宝总理最近所指出的那样,推进政府管理体制创新,是全面贯彻“三个代表”重要思想的根本要求,是完善社会主义市场经济体制、推进改革开放和现代化建设的重要环节。我们热切地希望并且充分相信,本届评奖活动,将有助于各级地方政府更好地体现“立党为公,执政为民”的根本宗旨,促进各级政府努力建设一个责任政府、法治政府、服务政府、优质政府、效益政府、专业政府、透明政府和廉洁政府,为全面建设小康社会和振兴中华作出我们应有的贡献。

让我们共同努力,把“中国地方政府创新奖”继续办下去,而且越办越好!

谢谢大家!

目 录

代序:在第二届“中国地方政府创新奖”评奖大会上的讲话……	俞可平	(1)
小城镇公用事业民营化改革		
——以舒城县干汊河镇为例 ……………	曹前长 赖海榕	(1)
城市公用事业领域的市场化改革		
——以深圳为例 ……………	高新军	(19)
南宁市行政事业单位国有资产管理体制改革 ……………	王勇兵	(36)
建设服务政府		
——焦作市的实践 ……………	陈家刚	(48)
基层妇女维权网络的构建		
——以“迁西县妇女法律服务中心”为个案 ……………	陈雪莲	(73)
改善城市贫困的治理机制		
——以山东省青岛市“阳光救助工程”为例 ……………	丁开杰	(88)
探索对弱势群体进行社会救助的新模式		
——以石家庄市少年儿童保护教育中心为例 ……	林志聪 丁开杰	(120)
构建城市应急联动系统,增强政府应急处置能力		
——南宁市首创现代城市应急联动系统的 成功实践 ……………	邱霏恩 王勇兵	(141)
从管理到自治		
——海口市龙华区“外来工之家”的模式创新 ……………	贾西津	(157)



推进党内民主的制度创新

——雅安党代表大会常任制案例分析 项国兰(175)

浙江湖州户籍制度改革

——宏观背景与微观透析 冉 冉(200)

对话与协商:基层民主治理实践的新形式

——浙江温岭“民主恳谈”案例分析 周红云(212)

实施政府绩效评估,推动政府管理创新

——厦门市思明区实施公共部门绩效评估的实践探索 ... 邱霏恩(233)

小城镇公用事业民营化改革

——以舒城县干汉河镇为例

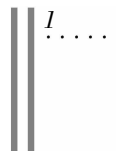
□曹前长 赖海榕

安徽省舒城县干汉河镇“公用事业民营化”获第二届“中国地方政府创新奖”(2003—2004年度)优胜奖,“中国地方政府改革与创新”课题组在2004年1月与9月对该项目进行了两次调研,本文是对有关调研的整理。

一、公用事业概述

1. 公用事业的内涵

公用事业一般包括公共基础设施建设、公共交通、污水处理、垃圾收集与处理、环境卫生、绿化以及供水、供气、供热等内容。公用事业是一种特殊的产业,具有非排他性、非竞争性、地域性、公益性、投资大、回收期长、市场化程度低、易受政府与社会干预等特点。由于公用事业具有上述特点,因此在传统上公用事业的提供主要靠政府及由政府控制的公营部门来承担,即政府既是政策制定者和监督者,又是具体业务的实际经营者。然而,公用事业由政府统包的模式,其弊端也是显而易见的——政府垄断经营导致公用事业的建设、运营不计成本,政府财政补贴沉重,生产效率低下,公共服务质量差,企业缺乏自主权和积极性,公用事业建设投资主体单一,投融资渠道不畅等。



在市场经济发展相对成熟的西方发达国家,如美、日、欧洲诸国,公用事业的建设与运营模式在早期要么主要由私人部门承担,要么主要由国有企业承担,到了20世纪70年代末,西方发达国家纷纷将市场机制引入到政府公共服务之中,实行了公共服务市场化与社会化改革,出现了诸如合同出租、公私合作、用者付费、凭单制度等民营化实践。在中国,自20世纪90年代中期以后,许多介绍西方发达国家治理理论的著作相继出版,在实践中各地区、各部门开始了公用事业民营化的尝试与探索,并取得了很好的成效。

2. 小城镇公用事业的种类

小城镇的公用事业很多,具体来讲有交通、治安、通信、供水、供电、排水、环保、就医、入托就学、市场的建设与管理、卫生保洁、有线电视、公厕、车辆管理、公共祭祀、图书阅览、体育休闲娱乐等等,不一而足。这些公用事业,有的是国家直接提供,如公共安全;有的属于经营机构提供,如通信、供电;有的属于国家、集体、个人三方共同提供,如义务教育、交通;有的属于有条件就提供,没有条件就不提供,如供水、有线电视、公厕、公共祭祀、图书阅览;有的虽然提供了,但服务水平大相径庭,如市场管理、卫生保洁等。这些公用事业,与集镇的居民生活息息相关,也是促进或制约小城镇发展的重要因素。小城镇的公用事业搞好了,无疑会大大促进集镇的发展,加快农村人口城市化的进程,促进整个社会的发展和进步;相反,小城镇的公用事业搞不好,就会延缓小城镇的发展步伐,农村人口城市化的进程就会放慢,就会影响社会的发展和进步。

3. 小城镇公用事业的发展现状

没有农村社会的现代化,就没有中国的现代化。农村社会小城镇建设是推动农村社会现代化的根本举措。现在,我国很多农村地区的小城镇建设正在积极推进公用事业民营化改革,但对公用事业的认识,尚处在比较模糊的阶段,亟待提高。现阶段小城镇公用事业的现状,总体来说,不是很好,或者说可以说是比较差,用比较直观的话来说,就是“总体水平不高,部分产品短缺,政府负担沉重”。究其原因,从大的方面看,除了有经济发展程度不高,群众的整体素质不高,人们对公用事业重视程度不够外,还有两个方面的原因:

一方面是国家直接提供的产品种类稀少,使一大批应由国家财政直接提供的产品变成了要由地方非财政收入提供,如有线电视、车辆管理、公共排污、体育休闲设施等等。

另一方面地方政府在用非财政收入进行公用事业建设时,根本就不大讲究建设和运营成本。由于计划经济的影响,一讲公用事业,人们便认为必须

要由政府提供,并由政府直接经营,使绝大多数公用事业变成了“国营”事业,有的地方所有的公用事业都是“国营”事业。而由于乡镇的公用事业总体规模较小,一旦政府直接经营,就势必形成麻雀虽小、五脏俱全,管理人员多,费用高、客观上造成政府负担重的局面。国营体制具有严重的弱点,如决策简单、机构膨胀,拿钱的多、干事的少,非生产性开支过大,不讲究节约,管理人员只关心个人的收入,而不大关心企业的经营等。同时又由于公用事业的特殊性,在经营不下去的时候,政府不能像其他企业一样一破了之,最终还得要政府来收拾残局,拿钱贴补运营。所以造成乡镇的公用事业大多服务质量差、水平低、负担重。

4. 小城镇公用事业民营化的基本方式

小城镇公用事业民营化,本着一事一策的方针,根据各种不同情况,引入民营竞争机制。基本的方式有下面四种:

(1) 颁发许可证

对一些规模较小,又没有什么赢利能力的项目,一般应实行颁发许可证方式,政府既不补贴,又不收取其他费用。之所以要实行许可证制度,当然是因为有些项目,不属于天然竞争项目,必须实行适当控制。例如卫生保洁,如果让大家都去干,每个保洁公司达不到一定的规模,可能个个都亏本;又如集镇的车辆管理,如果让一个管理机构去管,可能能够维持经营,但多了就不行了,也不利于统一管理;还有像幼儿园,虽然在一个小集镇,可以让两个或两个以上的民办幼儿园存在,但由于一般还有公办幼儿园,民办幼儿园虽然服务好一点,收费可以高一点,但毕竟不能高很多,因此,赢利能力很差,虽然属于竞争类的公用事业,但也不能按公用企业收取费用,只能采取许可的方式。

(2) 出售许可证

对一些具有垄断性质、需要一定经营规模的,且有一定赢利能力的,可以采取竞价竞标的方式出售许可证。如有线电视的经营,实际上还是有相当赢利能力的,可以采取谁出的价格高,就让谁经营的办法。此外,当集镇达到一定的规模后,其市场管理就有了一定的赢利能力,也可以采取竞价的方式出售许可证。

(3) 差额补贴

对一些投入巨大、回收期长、赢利能力差且惠及人口多的项目,可以实行差额补贴方式,如自来水厂、义务教育阶段的小学和初中等。以民办学校为例,现阶段,在乡镇小集镇,如果让人们去办小学和初中,一般人的投资热情不高,因为,国家实行了一费制,义务教育的收费控制十分严格,实际上基本未给投资者留下什么赢利空间。而公办小学和初中,土地、教室、教具都是由

国家提供的,甚至连教师的工资都是由国家全额提供。在这种情况下,民办者是没有积极性的。但政府可以依据其招生数量,给予一定数额的补贴。一般来说,由国家投给相当于公办学校一半左右的费用,民办学校就可以办下去,而且还可以提供比公办学校更好的服务。

此外,比较发达的集镇的道路养护,也可以采取差额补贴的方式。如果道路养护工作全部由政府直接承担,费用则比较高。政府可以提供一定的补贴额,经营者按政府的规定收取一定数额的维护费用,这样,政府行使规定收取费用标准的权力,民营者承担具体的经营,从而减少了政府的投入和精力。

(4) BOT方式(建设→经营→收回)

即由民间投资建设,并允许其经营一段时间后,再由政府收回。就像有的地方建高速公路一样,由民间投资,国家允许其经营30—50年后,再将其经营权和所有权交还政府。

如集镇的农贸市场,在政府没钱投入的情况下,可让民间投资,经营一段时间后,再由政府收回。公祭堂也可以采取这种方式。干汉河镇的公祭堂,就是民间投资了45万元兴建的,实际效果很好。据测算,同样规模质量的公祭堂,若是政府投资,至少还要增加20%的费用。

5. 小城镇公用事业民营化给社会带来的变化

一是推动了农村集镇公用事业的发展,符合集镇居民的根本利益,受到了居民的普遍认同和广泛欢迎,提升了政府的形象,为政府各项改革的推进创造了良好的基础条件。二是减少了政府的直接投入成本,节约了大量的资金,同时也降低了政府直接运营公用事业所带来的各种风险,大大缓解了政府财政困难的状况。三是有效地吸纳了民间的闲散资金,为私营企业和私营经济的发展开拓了新的领域和空间。四是推动了政府从烦琐的社会事务中解脱出来,进一步加快政府职能转变,使政府将更多的精力、财力、人力投入到全面促进农村社会经济发展和社会进步、全力推动物质文明建设和精神文明协调发展这一主战场上来。五是竞争机制引入到政府自身运作模式之中,推动了政府观念的变迁,一改以往政府不计成本、不考虑投入产出比、不顺应群众的现实需求、官僚作风严重与“暗箱”操作的形象,减少了政府直接“寻租”和“设租”的可能性,为实现高效廉洁政府的目标奠定了基础。

二、个案研究：舒城县干汊河镇公用事业民营化调查

1. 舒城县干汊河镇基本情况

舒城县干汊河镇位于舒城县县城西郊 5 公里，东邻城关、马河口镇，南毗春秋、阙店乡，西连棠树乡，北接柏林乡，是县城通往省级风景名胜万佛湖、万佛山的第一门户。境内有三国名将周瑜练兵习武、操械备战的周瑜城遗址；有我国古代著名水利工程七门堰；有经国家地质矿产部鉴定为优质矿泉水，被誉为“中华圣水”的柳抱泉；干汊河镇还是我党“情报三杰”胡底（其余二人为钱壮飞、李克农）的故乡。舒岳路、杭埠河横亘东西，干秦路、干朝路、干棠路纵穿南北。全镇总面积 80.4 平方公里，下辖 26 个行政村，1 个街道，503 个村民组，15922 户，58593 人。总人口受教育的平均水平比较低，其中大专以上 200 人，占 0.4%，高中占 10%，初中占 30%。

干汊河镇是一个以农业耕种为主、以经济果林和水面养殖为辅的农业镇。2001 年国民生产总值 19011 万元，在全县排名第二，人均排名第五，财政收入 580 万元，农民人均收入 1760 元。近年来，干汊河镇的个体私营经济发展迅速，总数已占到了全镇企业的 92%，2001 年个体私营企业共实现产值 2.4 亿元，利税 1900 万元。2001 年镇政府负债总额累计达 1070 万元，负债结构主要为公用事业建设的支出、集体企业的投资以及财政赤字等，26 个行政村和 1 个街道负债总额为 1043 万元，负债结构主要为农电、道路、水利等公用事业建设的支出、村级集体企业投资、农民尾欠税费、不合理招待费以及高额借贷利息等。

干汊河镇镇党委、政府所在地——干汊河集镇原为区级集镇，1992 年撤区并乡后，镇党委、政府对集镇面积进行了重新规划，在原有集镇面积 5 平方公里的基础上扩大一倍，达到 10 平方公里。自 1993 年以来，政府采取直接投资、招商引资等多种办法，总共投资 1 个多亿资金，相继兴建了“周瑜商城”、“牧马新市”、“汉寿街”、“启德园林”等大型商贸市场和园林景观，对集镇内的主干道进行了水泥路面改造，并重新布局了全镇的给排水系统，基本形成了小城镇建设的框架。

2. 小城镇公用事业民营化的尝试——自来水厂特许权拍卖

(1) 集镇居民对洁净自来水的渴求

舒城县干汉河集镇现有人口 8000 余人,加上经商、从事建筑与运输等行业流动人口近 11000 余人,集体、个体私营企业 40 余家。由于干汉河集镇周边人口稠密,加之距县城仅 5 公里,百余年来一直都是商业重镇。但对于居住在干汉河集镇的居民来说,日常生活中困扰他们最深、长期都没有得到很好解决的问题就是吃水难题。长期以来,无论是人们的生活用水,还是工业生产用水,均是使用铁锰含量严重超标、受到严重循环污染的地表水,造成了疾病的发病率非常高,尤其是癌症的发病率远远高于全县平均水平,普通群众的正常生活和身体健康都受到了严重影响。迫不得已,干汉河集镇的居民只得家家户户打井取水,将抽出的地下水放在砂池里过滤后再使用。即便如此,用过滤后的开水泡茶,泡出的茶水仍呈蓝色浆糊状,难以下咽。当地人有句顺口溜来形容此种状况:“一根钢管一口缸,打出水来清汪汪,泡出茶来墨水浆。”然而,距干汉河集镇南侧 1000 米的杭埠河,却长期流淌着符合国家水类二级标准、可供直接饮用的地表水。一边是居民的生活用水和工业生产用水受到严重污染,另一边是质优、价廉、洁净的水源在白白地浪费,这无疑等于是“手捧金饭碗讨饭吃”,只能望水兴叹。广大居民对此意见很大,一直强烈要求政府建一个自来水厂。

(2) 政府直接投资建设自来水厂的曲折历程

为了满足集镇居民对洁净自来水的长期渴求愿望,1990 年,在原小干汉河镇第十次人民代表大会上,代表们全票通过了建设自来水厂的决议,并决定立即付诸实施,但时间一晃 6 年过去了,因资金原因,自来水厂终究还是未能建起来。1996 年,在各地大上自来水厂的大气候影响下,撤区并乡后的现干汉河镇镇政府在乌羊村征地 2000 平方米,请来了 327 地质队,钻了 6 口井,花费了 5 万人民币,使自来水厂的建设正式提上了议事日程,但终因工程巨大,镇政府财力有限,只得放弃。

2000 年初,祖籍干汉河镇的台湾启德公司董事长胡鹏飞先生,决定在干汉河镇兴建一个投资 2000 多万元的汉寿街,条件之一就是要有自来水。2001 年 6 月,在由县分管领导主持的汉寿街项目洽谈会上,胡先生再一次询问镇党委书记曹前长和另一位负责同志,什么时候能建自来水厂,如果水厂建不成,汉寿街项目也就不再谈了。在此情况下,曹前长只好硬着头皮表示,自来水厂建设与汉寿街建设同步进行。至此,自来水厂的建设不仅与干汉河镇居民的身心健康联系在一起,而且还与干汉河镇能不能创造良好的投资环境、

能不能“筑巢引凤”、招商引资这一涉及发展地区经济和促进农村社会发展的重大政治问题联系到了一起。自来水厂的建设迫在眉睫。

(3) 基于财政压力而被“逼”出来的民营化尝试

在一个万人左右的集镇,兴建一个日供水 2000 吨、供水半径 2 公里左右的自来水厂,据测算,政府至少需要投资 300 万元,这还不包括建成后的运营成本。建成后,如果政府直接运营,至少需要管理人员 7 人左右(厂长、副厂长、会计、出纳、保管员、门市部营业员、安装工等),扣除各项成本(人员工资与招待费用两项支出是其中的大头),政府每年亏损约 4—5 万元左右。以经营二十年为例,政府就要补贴 80—100 万元左右,这对于本来就背负着沉重债务(2001 年干汉河镇镇政府负债总额为 1070 万元)、处于“讨饭型”财政状况的干汉河镇来说,无异于天方夜谭。而让普通居民出资共同兴建,不仅有可能加重他们的负担,造成一些不必要的麻烦,而且在实际操作过程中困难重重,如征收费用困难,管理体制和激励机制难以有效建立,等等。但自来水厂的建设又箭在弦上、不得不发,一方面是群众的迫切呼声,另一方面是经济发展和社会进步的迫切需要。怎样才能很短的时间内尽快兴建起一个政府投入少、群众出钱少、运营成本低、各方反映好的自来水厂,从而创造一个鱼与熊掌兼得的奇迹呢?问题的关键在于观念与思路的创新。

曹前长书记想起了十多年前看过的一篇报道,该报道详细地介绍了阿根廷首都布宜诺斯艾利斯市因人口过多,供水严重不足,水价居高不下,致使居民怨声载道的情况。水的短缺严重地制约了该市的经济发展,不仅企业生产受到影响,而且外资企业纷纷抽逃资金。为解决这一问题,市政府想尽了各种办法,包括年年输血,都无济于事,最后想到了转让自来水厂的所有权。在经过一番激烈的竞争后,自来水厂以不菲的价格被英国一家公司购得,该公司随即投入巨资,大规模地进行技术改造,在不到两年的时间里,自来水厂即从原来的巨额财政补贴单位,转变成了依靠自身力量生存的赢利单位,不但投资者大获其益,而且阿根廷首都的供水状况得到了根本的好转。

“他山之石,可以攻玉”。能不能借用这种方法即通过转让所有权或者经营权让民营资本介入自来水厂的建设与运营,来最终解决干汉河镇的自来水厂建设问题呢?答案是肯定的。首先,民营资本的介入可以大为减少政府的一次性投入成本;其次,民营资本的介入可以从根本上避免自来水厂建成后由政府直接运营所带来的亏损状况。但另一方面,如果政府一分钱都不投入,在现有的情况下类似自来水厂这种投资巨大、建设周期长、投资回报期长的公用事业建设是难以吸引民营资本进入的,这一点也是十分肯定的。因此,观念和思路的创新就十分必要。2001 年 6 月 12 日,干汉河镇镇党

委、政府召开了自来水厂建设专题班子会,经过反复分析、比较,最终达成共识,决定对自来水厂这一特许行业的建设与运营采取补贴额竞争的特许权拍卖方式,即谁要政府补贴的少,自来水厂就让谁经营,实行公用事业民营化尝试。

2001年6月14日,干汉河镇组织专门人员,先后到怀宁、桐城、庐江、芜湖、铜陵等10多家自来水厂考察,出外取经学习,并从省有关单位请来专家进行方案设计,然后对外公开招标。2001年8月,干汉河镇镇政府发布公告,向社会公开招标兴建自来水厂。公告规定政府扶持民营大户个人投资兴建自来水厂,政府负责征地(无偿奉送)和一次性补助一笔建设资金,办理一切法律规定的相关证件,协调各部门之间的关系,协助收取国家物价部门规定的用户初装费,而投资方则负责厂房设备以及管道铺设工作。自来水厂建成后,经营权和资产所有权全部归投资方,自主经营,自负盈亏,政府只负责监管经营方的供水质量和监控自来水的的水价。在公开招标中,个体大户汪昌彪由于只要政府补贴60万元,是几个竞争者中要价最低的,最后获得了自来水厂建设与运营的特许权。经过近一年的建设,自来水厂于2002年8月正式供水,日供水能力达到2000吨。至2003年底,干汉河镇所在地约750多个家庭、学校、机关(学校、机关均算一户)、近6000余人喝上了企盼多年的质优、价廉、洁净的自来水。

3. 小城镇公用事业民营化的绩效评估及其拓展

舒城县干汉河镇在自来水厂的建设与运营上采取了特许权拍卖的民营化方式,在实践中取得了较好的绩效,主要表现在以下几个方面:第一,有效地满足了集镇居民对洁净自来水的长期渴求,符合集镇居民的根本利益,受到了人民群众的普遍认同和广泛欢迎,为政府各项改革的推进创造了良好的基础条件。2003年底,干汉河镇政府进行了一次民意调查,其中有一项对公用事业民营化的看法,在105张问卷中,71人持赞同态度,32人持无所谓态度,仅有2人持反对态度。第二,减少了政府的直接投入成本,节约了大量的资金,同时也降低了政府直接运营公用事业所带来的各种风险负担,大大地缓解了基层政府财力困难的状况。据测算,达到同样的供水效果,如果自来水厂的建设与运营采取民营化方式,干汉河镇镇政府至少可以节约直接建设成本200—240万元(扣除政府一次性补贴60万元后),节约直接运营成本80—100万元左右(以经营二十年为例),两项合计一共节约280—340万元左右,这对于一个财政比较困难的乡镇来说,是一笔不小的数字!第三,将市场竞争机制引入到小城镇公用事业建设与运营中来,不仅