

胡国光 著

公用经济

GONGYONGJINGJIXINGUANCHA

新观察

江西人民出版社

胡国光 著

公用经济

GONGYONGJINGJIXINGUANCHA

新观察

江西人民出版社

公共事业

图书在版编目(CIP)数据

公用经济新观察/胡国光著. —南昌:江西人民出版社,
2004.7

ISBN 7-210-02938-9

I. 公… II. 胡… III. 公用事业—研究—南昌市 IV. F299.275.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 062459 号

公共事业

公用经济新观察

胡国光 著

江西人民出版社出版发行

中共江西省委办公厅印厂印制 新华书店经销

2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:20

字数:230 千 印数:1-5000 册

ISBN7-210-02938-9/F.461 定价:30.00 元

江西人民出版社 地址:南昌市三经路 47 号附 1 号

邮政编码:330006 传真:6898827 电话:6898893(发行部)

主页:www.jxp-ph.com 信箱:jxp-ph@163.net web@jxp-ph.com

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)



简介

胡国光，1957年1月出生，江西南昌县人，高级经济师，北大国际 MBA 毕业，并获美国福坦漠商学院工商硕士学位，现任南昌市政公用投资控股集团公司董事长、党委书记。

胡国光青春年华时插队下乡，曾担任过生产大队党支部书记。又在团市委、市人大机关工作过。在十余年的市政公用企业管理生涯中，创造性的提出了“30字”工作方针、“六大四推”改革策略，总结出“十大运行经营机制”、“两轮驱动战略”、“二个坚定不移”、“二个管理之本”、“办企业就是办人”、“年薪+股权”等一系列重要管理思想，这些理论对于南昌市政公用率先在全国同行业实现扭亏为盈，不要政府一分钱补贴，率先组建市政公用控股集团，并逐步发展成为跨行业、跨区域、跨所有制的全国一流大型企业起到了非常重要的作用。

序

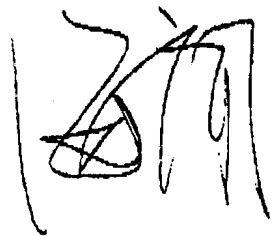
公用经济，通常是指的具有公共性质的基础设施和服务，包括公用的道路、桥梁、路灯等。这是“公用物品（Public Goods）”中的一部分。在中国，公用经济还包括一些具有“自然垄断”性质而由政府经营的行业，包括供水、供气、供电和城市交通等。从经济学的角度看，公用经济实际上是存在着市场失灵的一部分经济。

对于市场失灵的产品，解决的办法之一是通过征税收取费用然后由政府直接提供产品和服务。这就是为什么国内许多地方由政府直接经营公用经济的原因。但需要指出的是，政府直接经营并非是解决市场失灵的惟一办法，也不一定是最有效的办法，因为政府也有可能经营得不好，从而出现“政府失灵”的问题，本书第一篇所反映的许多问题，如多头管理、职责不明、效率低下、负债累累等，都是政府失灵的表现。因此，在市场和政府都失灵的情况下，就需要比较谁在失灵时带来的问题更少，从而决定采用哪种方式来解决这个问题。

中国是一个处于转型状态的发展中国家。由于前计划经济的影响，政府在公用经济方面既存在着管的过多、效率过低的问题，也存在着管理不到位、职权不清楚的状况。改革刻不容缓。与发达国家相比，中国公用经济方面的改革更复杂、难度也更大。这不仅需要理论指

导，也需要在实践中不断探索。本书中介绍的南昌市市政公用事业的改革就是这样一种理论与实践的探索。

像许多城市一样，南昌市的市政公用事业也曾遇到困境。1996年，南昌市公用事业局已连续六年每年亏损4000多万，改革已势在必行。也就是在这一年，胡国光接任了南昌市市政公用事业管理局局长职位。任职后的第二年，胡国光开始了南昌市市政公用事业改革的尝试。改革的初步成果是非常明显的。只用了短短5年的时间，南昌市的公用事业就实现了从亏损、扭亏为盈到全面盈利；而原来的公用事业管理局也变成了市场化运作的南昌市政公用投资控股(集团)有限责任公司。更有意义的是，作为公用事业改革的实践者，胡国光并没有仅仅停留在操作层面，他还在百忙中亲笔写下改革进程中的“经验谈”，并很谦虚地说这是他对公用经济的“新观察”。这种观察对所有正在进程市政公用事业改革的人或者对市政公用事业感兴趣的读者来说都是一种有益的借鉴。作为关心中国改革的学者，我非常有兴趣地阅读了胡国光的这本新著并从中得到不少启发。我也借此机会写上一段经济学者对公用经济的观察，算作本书的序。



北京大学校长助理
北京大学教育基金会秘书长
中国经济研究中心教授
2004年5月18日

CONTENT

目 录

第一篇 破壳而出——回避还是争锋 1

变革的开端	3
第一次与市场握手	25
一变再变 冲破束缚	35
虚幻还是较真:把一个不亏损的市政公用事业带入21世纪	45

观察点之一

“30字”强势推出	52
“十大运行经营机制”建立运行	57

相关链接

英雄城的冲击波	60
---------	----

第二篇 金蛋计划——抢夺还是错过 63

寻找市政公用坐标	65
吃市场的粮食 下自己的金蛋	82
跨越雄心	88
下得苦功 结出硕果	94
城市经营显山露水	112

观察点之二

“5+1”格局下的南昌市政公用	117
构架市政公用产业化发展	125

相关链接

改革东风唤春风	131
---------	-----

第三篇 跳出公用做公用——撬动资本运作杠杆 135

五个立足点 137

投资控股实体的诞生 142

南昌市公用垄断企业产权制度改革对策 145

老汤开始飘香 151

基础化先行 市场化运作 163

竞争凭借实力 167

观察点之三

五大板块“主将”签下责任状 171

年薪+股权 174

相关链接

推进产权改革 加快企业发展 178

打造与时俱进的市政公用 181

第四篇 转变职能——法制化管理 187

行业管理的转变 189

路：一步一步走出来 197

观察点之四

擦亮每一个窗口 202

微笑在市政 满意在公用 207

树市政公用新人新形象 211

相关链接

贴近百姓 真心服务 213

第五篇 核心竞争力——学习型企业 217

企业文化相对论 219

为企业就是办人 223

创建学习型企业 230

观察点之五

价值取向——企业不竭的动力 239

相关链接

思想监督管理 243

作风建设 20 条 252

第六篇 走出去战略——转动蓝天碧水大魔方 257

决胜在开幕之前 259

打造三架企业战车 264

推进四项改革 266

谁持彩练当空舞 269

观察点之六

离中国百强并不遥远 273

两轮驱动战略——企业生存的根本 276

相关链接

为国分忧 为民造福 278

第七篇 市政公用经济的未来——明天的畅想 283

明天市政公用更美好 285

投融资三年规划 287

股权多元化 公用 IC 信息前瞻性企业的发展与进步 292

相关链接

在蓝天碧水旗帜下 302

乘风破浪会有时 310

第 **1** 篇

破壳而出

——回避还是争锋

变革的开端

上世纪 90 年代中期，南昌市政公用企业取得了长足的发展，市政公用基础设施已基本形成现代城市规模效应，基本构成了相对适应南昌市城市经济布局的基础框架，但是市政公用事业必须超前于城市经济发展的需要，以及自身存在的诸多体制机制障碍，在一定程度上制约了南昌城市经济的发展和进步，改革势在必行。

一、“八五”计划执行期间

南昌市市政公用事业现状

“八五”期间，南昌市市政公用事业获得了长足的发展。

市政设施。“八五”期间，市政设施建设有重大发展，自 1991 年以来，共投入资金 17 个亿用于市政基础设施的建设，先后建设了银三角等一批大型立交桥，阳明路、八一大道等一批人行地下通道，改拓建了南京东路等一批主干道；八一大道等实现了路灯高杆化；中山路等主要商业繁华区全部铺上了彩色人行道板，四湖活化整治在全面进行。青山湖风景区已经形成气候，截至 1998 年底，全市道路总长 510 公里，总面积 726 万平方米，人均占有道路面积 6.2 平方米，排水管道总长 287 公里，大小桥涵 76 座，路灯 12098 盏，高杆灯 62 座，亮灯率达到 97%。

城市供水。“八五”期间，重点完成了青云水厂一期工程和进行了青云水厂二期部分工程以及改造了长堽水厂。日供水能力大幅度提高，已达 86.2 万吨，人均日生活用水量 266.1 升，为“七五”日供水能力的 148.36%。自来水普及率达 100%，水质综合合格率达 99.72%，管网压力合格率达 98.37%。上述指标均超过国家标准，在全国城市中也属前列。

破
壳
而
出

同时，计划用水、节约用水也已建立三级管理网络，地下水日取水量也由“七五”期间的 26 万吨下降到 15 万吨，降低了 42.3%，计划用水率达 69.47%，工业用水重复利用率达 43.2%，自备水源管理率达 100%。1994 年，国家建设部颁牌，南昌市正式进入了全国节约用水先进城市行列。

城市燃气。“八五”期间，南昌市城市燃气结构发生了历史性的变化。投资 1.427 亿元，日储量 10.8 万吨的南昌管道煤气工程一期工程竣工并正式投入运作，供气用户达 7.5 万户（其中 1 万户为单位自办煤气），与此同时民用液化气也得到了迅猛发展，用户已达 18 万户（其中 5 万户为社会供应户）。综合两气气化率已达 69.4%，超过全国平均水平 28.04%。

城市客运。“八五”期间，城市公共交通已经实现了由计划经济一元化向计划经济、市场经济多元化转轨。现全市拥有公交营运车辆 1038 标台（含社会标台），营运线路 160 条（含社会营运线路），并首次开通无人售票线路一条，营运网络逐步扩大。截至 1995 年底，每万人拥有公交车辆 8 标台（含社会小公共汽车）。总营运车辆、营运线路、万人拥有标台分别为“七五”末的 296.57%、296.30%、182.23%。同时，出租汽车得到了空前的发展。夏利、富康、桑塔纳等型轿车已发展到 2514 辆，其中中档车已达 40%，出租汽车安装计价器率达 100%。

二、南昌市市政公用事业的主要矛盾

然而，从横向和发展的角度看，依然存在诸多矛盾。主要体现在：

（一）现行市政公用事业基础设施涵量与社会生活高质量要求的矛盾

斯大林曾在著名的《苏联社会主义经济问题》一文中论述了社会主义生产的目的。他指出：用在高度技术基础上使社会

主义生产不断增长和不断完善的办法，来保证最大限度地满足整个社会经济增长的物质和文化的需要。显然，斯大林提到的不断增长是一个经常变化的量，即人民的物质和文化需要，也就是社会生活的质量要求是处在一个动态的状态中。而市政公用事业设施在一定时期内，则处在一个相应的静态状况中。目前，我市的市政公用事业基础设施建设确实取得了显著的发展，但是必须看到：这只是一种相对历史而言的进展。首先，从物质角度看，具有一定相对静态的不变性。其设计和建设的指导思想是建立在适应“八五”生产力状况以及社会经济发展基础上的，可是我们却面临 1996 年大京九铁路线开通的新时代背景。大京九线建成后，南昌市在地理位置上突然一下直接面对国际社会了，这是被经济学家一再称颂的地理经济学上千载难逢的机遇，其势必大大加速我市与国际接轨的步伐，其中首当其冲的就是作为外部环境之一的市政公用事业基础设施。第二，从社会角度看，我市市政公用事业基础设施涵量还是相当初级的，用专家的话说也就是温饱型而不是小康型的，难以满足市民对生活环境质量日益增长的需要。如公共交通，还没有国际上常见的空调和双层大巴，而在南昌炎热的夏季，乘坐公共汽车无疑是很难受的。又如城市燃气，现在还有相当一部分市民在使用煤和其他固体燃料，即使已经使用燃气的市民，也因为气源不足，经常遭受停气之虞。自来水为市民的生活带来了诸多的便利，然而，在夏季，南昌市的许多边缘和人口密集地区，受老管网口径小的限制，供水还不是 24 小时全天候的，并且供水质量离国际惯例净水标准还相差甚远。还有道路，道路本身的等级在不断提高，但道路的附加设施和美化绿化程度都不高。省、市、区三级人大和政协每年在建议和提案中以及我局每年接待的来信来访中，有相当大部分是关于市政公用基础设施方面的问题。此外，随着城市人口密度的增加以

及城市建成区的扩大，原有市政公用设施的人均占有指数也相对降低。由此可见，人民对于生活环境质量要求是一个经常变化的量（在生产高度发达的今天，这种要求更新的周期越来越短），这种变量和基础设施的相对稳定性始终是一个矛盾。而我市这种矛盾已经十分突出。

（二）现行管理体制与行业专业化管理的矛盾

现代社会是一个高度分工的社会，行业专业化管理已是世界各国发展经验所充分证明了的，国务院颁发的《关于当前产业政策要求的决定》以及国家建设部由此而制订的城市公用和市政、园林等一系列的产业政策，也都明确指出了走行业专业化管理的路子。在近来一段时期里，各兄弟城市，尤其是省会城市，大都在积极探索走行业专业化管理的路子，纷纷将行业管理职能从政府和企业中分离出来，取得了较明显的效果。

南昌市各种门类的市政公用基础设施经过改革开放强有力的推动而发展迅速，现已形成相当规模。但是对其的管理，仍由政府或者由政府委托一个或几个单位实施，由此导致了一系列弊端：

最突出的是多头管理。比如对液化石油气市场的管理，现行管理体制为公用、劳动、工商、公安等多家临时派员兼管，牵头单位为公用局的一个科室。实际上南昌市液化石油气市场总储量已达 6000 余吨，供应用户 18 万户，占全市燃气用户 78.77%。如此一个发育成熟的商品，波及整个城市，却由几个临时人员临时兼管，必然导致有利有钱都抢，有了困难都推，结果谁都管又谁都不真正管，以致南昌市液化气市场严重混乱，许多不符合安全规范或根本不具备条件的站、点、场遍地开花，隐患极大。其次是职责不明、重心偏移。像城市道路、桥梁、排水，虽然有联系，但都自成体系，其对于城市来说，都是同样重要的基础设施，没有偏颇和主次之分，现合在

一起管理，结果重心偏移。管了路面却毛了路下排水，因为排水问题，相对来说较隐蔽，要到雨季才会暴露。道路也一样，管住了车行道，却管不住人行道，人行道可以占用收费。从管理学意义说，本来是两项自成体系的事物，其对外界的意义基本一样，合在一起后，就必然使其中一项失去管理第一要素的地位，退而成为其次的，就产生了重心偏移，从而受到影响。三是职能混淆，建养不分。如市政设施的建设和养护本是两种不同的职能，由于建、养体制合在一起，自己建设市政设施，又自己进行养护，结果本来法定的监理的一系列整套秩序都取消了，质量再差，设计再不符合要求的工程也照样竣工验收转入养护。

（三）当前公用企事业经营机制与逐渐完善的市场经济机制的矛盾

公用企事业是为全社会服务的，它的性质决定了它必须以社会效益、环境效益为前提。而与此相对应的是，我国正在进行经济体制改革，原有的计划经济模式已在向市场经济模式转化，出现了市场经济和计划经济双轨运行局面。公用企、事业面临的正是这样一个局面，一部分生产和流通受市场调节，同市场实现成果相联系的，另一部分仍由政府的指令性计划控制，相对应很大一部分利益和经营者，这就使得公用企事业经营机制和市场机制产生了一个先天的矛盾，不能在市场经济中与其他企业站在同一条起跑线上。在此最基本的一点就是公用企事业没有独立的价值定位权。目前我市公用企事业产品水、气、公交票价等价格和价值严重脱离。一方面，这些产品的产生，从物化劳动、活化劳动一直到进入流通领域前，其价值的构成基本都是完全价值实现，包含 $C + V + M$ （这时 M 指的是创造价值上的意义）。但是一进入流通领域转化成商品时，其使用价值得到了 100% 的实现，但价值受价格限制，只能是 C

+V 或少于 $C+V$ ，得到了不完全的实现。另一方面，在这些产品的生产过程中，所面临的又是市场经济，公用企、事业所需原材料、动力都是市场上购买的——由市场经济决定，而产品价格是政府指令的——由计划经济决定，两者出现严重倒挂，政府又没有按计划经济给予足够的投入和补亏，企业欠账，包袱越背越重。如水的生产，电费从 1990 年到 1995 年已涨了 111.83%，消毒剂也上涨了 211.11%，但水价只上调了 106.61%。再如公交月票，每张平均成本达 47.89 元，但每张月票平均售价只有 15 元，相差达 32.89 元。按全年发售 9.12 万张月票计算，仅此一项，南昌市公交公司就增加亏损额 300 余万元，如果算上汽车配件、燃料涨价，那亏损额将更大。南昌市城市燃气情况与此大致相同。然而不管亏损多大，公用企、事业产品还得生产，因为它是属于全民消费性的特殊商品，消费是全社会的，不分层次和贫富，由此我们称这种亏损为“政策性亏损”。可是这些政策性亏损姑且不论能否补贴到位，相反，公用企、事业所缴纳的税费却与拥有企业自主权的一般工业企业基本一样。比如南昌市公交公司每年要交的房产税、车船使用附加税、土地使用税、城维税、养路费、能源交通基金、车辆管理费七项，计 250 万元左右。

（四）排水设施严重老化与城区地形气候矛盾

南昌市地形低洼、西高东低，地面坡度平缓，气候为亚热带湿润性，四季多雨，春季尤甚，其所处地形和气候都决定了南昌市必须具备一整套完备的排水设施。目前，南昌市排水系统分为五大体系，即城北、孺子路、洛阳路、城南、南京西路排水体系。排水总出口在青山湖电排站，日排能力 70 万立方米。城区 68 平方公里，80% 的雨污水由城西、城南、城北三个方向经泵站提高或自流汇入明渠，再通过青山湖电排站提升排入赣江；其余雨污水流入抚河支流故道、象湖、艾溪湖，转