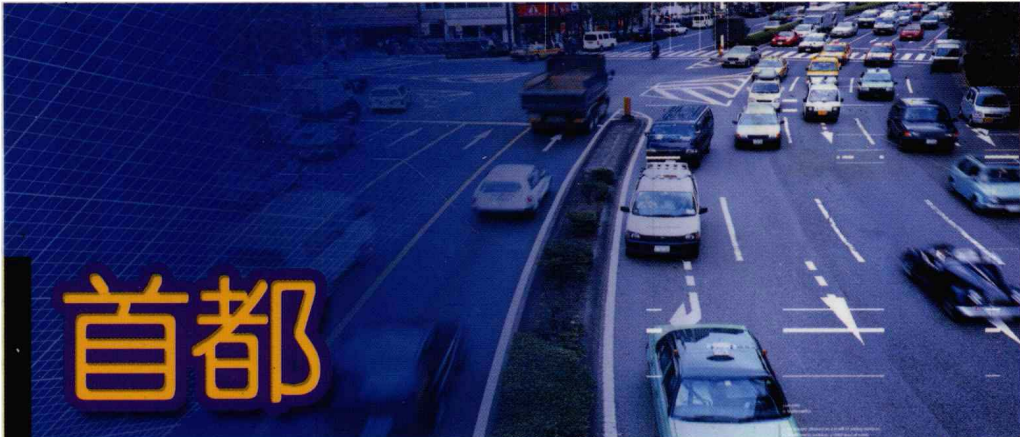




首都

公共管理与服务

研究论文集

张 耘 主编 庞世辉 副主编

开明出版社



首都

公共管理与服务

研究论文集

张 耘 主编 庞世辉 副主编

开明出版社

图书在版编目(CIP)数据

首都公共管理与服务研究论文集 / 张耘主编. —北京:
开明出版社, 2007

ISBN 978-7-80133-730-6

I. 首… II. 张… III. ①公共管理—北京市—文集②社
会服务—北京市—文集 IV. D63-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 131356 号

首都公共管理与服务研究论文集

主编 张 耘

出版 开明出版社(北京海淀区西三环北路 19 号)

经销 北京市新华书店

印刷 保定市中画美凯印刷有限公司

开本 880×1230 1/32

印张 8.5 字数 251 千

版次 2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-80133-730-6

定价 16.00 元

前言

当前，构建和谐社会已成为北京乃至全国具有全局性的战略发展目标。就目前所处的社会环境而言，社会的公平正义是实现社会和谐的基本条件，制度是实现社会公平正义的根本保证，构建和谐的利益关系是构建和谐社会的关键，影响社会和谐的一个突出矛盾是人们收入差距的扩大。这就要求政府必须加快建设公共服务体制，确定政府与市场界限，加强政府的公共服务职能，积极推动政府创新和转型，以尽快实现服务型政府。

《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确指出：要建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能。《决定》把建设服务型政府，提高公共服务能力和水平提到了一个新的高度。加快公共服务体系建设，全面提升公共服务能力和水平，建设服务型政府，不仅是提高党的执政能力、建设服务型政府的需要，也是解决当前和今后一段时期社会突出矛盾、最大限度地满足群众快速增长的公共服务需求的必由之路，更是人民群众的迫切要求，同样也是构建和谐社会的重要保障。

北京在经济连年保持高速增长、市场化改革取得重大进展的同时，不合理的贫富收入差距有所扩大，群众正当的利益诉求得不到有效满足，一些群众还没有充分享受到改革发展的成果，特别是在基本公共服务，如就业、医疗、最低生活保障等方面。广大群众普遍面临着公共服务需求全面、快速增长，而现有的公共服务供给体制、机制已不适应时代发展的要求，迫切需要新的制度安排。加快公共服务体制建设，实现由经济建设型政府转变为公共服务型政府，可以有效地解决经济发展中的民生问题，最大限度地减少社会中的不和谐因素。

建设服务型政府是社会主义市场经济发展的内在要求。在计划经济

条件下，政府的职能无所不包。在市场经济条件下，政府只是市场规则的制定者和市场环境的监管者，而无论规则制定还是市场监管，都是为市场、企业、公民提供服务的。政府的职能范围是有限的，管理方式必须由指挥经济变为服务经济，管理目的在于纠正“市场失灵”，弥补“市场缺陷”。只有这样，才会有充分竞争的市场经济，才能实现经济社会的持续快速、协调健康发展。

建设公共服务型政府是我国市场化改革进程的必然选择，当前中国经济改革的重点是政府改革。改革在推进 20 多年之后，大量容易改革的问题已经得到解决，旧体制的遗留问题和新体制形成的矛盾集中起来。我国过去改革的中心环节是企业，而目前的改革已经聚焦到政府。很多问题如果不从政府改革开始，就解决不了根本性的问题。

实现由经济建设型政府转变为公共服务型政府，政府首先要从优先于经济目标向优先于社会目标的转变。在我国经济处于转轨时期时，政府在发展经济中的作用是十分重要的。但是，市场经济发展到一定阶段，随着社会不确定因素的逐步增多，政府就要强化其公共服务的职能，在市场失灵的公共品供给领域提供市场无法提供或提供缺乏效率的产品和服务。

在公共服务体制建设过程中，明确政府责任是市场与政府发挥各自作用的基本着力点。只有明确了市场在资源配置中的基础性作用，政府主要偏重于社会管理和公共服务，才能有效形成相互补充和相互促进。

改革传统的行政管理模式，提供有效的公共服务。要实现从经济建设型政府向服务型政府转变，政府还必须改革服务模式，调动社会各方积极因素，共同提供公共服务。政府不仅要提供企业和民间组织不能或不愿提供的公共服务，还要动员民营企业、民间组织参与提供公共服务，并明确其行为责任。同时，政府对公共服务生产和供给要进行有效监督。

张耘 庞世辉

2007 年 5 月

目 录

积极推进北京公用事业改革,促进首都和谐社会建设

.....	梅 松	1
优势与劣势:首都科技创新能力分析	张耘等	13
北京市企业技术创新的政府激励机制研究	毕 娟	35
政府采购助推北京自主创新能力提升	吴素芳	44
发挥政府职能,优化首都研发投资环境	任丁秋	50
北京西站地区管理体制机制问题研究	唐 鑫	60
构建区域教育生态,促进基础教育内涵发展	李 奕	81
关于政府与市场关系国内研究状况的简要回顾与分析	杨 松	93

北京商品交易市场的发展模式及管制方式的改革研究

.....	杨 松	102
轨道交通的财政补贴研究	庞世辉等	126
北京慈善事业运营与管理架构设计	施昌奎	140
社会救助在构建和谐社会中的重要作用	吴文彦	148
首都物业纠纷预防和化解机制研究	殷星辰	157
首都群体性物业纠纷事件的成因与治理	汤道刚	169
做好政府服务,提高公共管理能力	于丽娜	180
北京市用电量与 GDP 增长的因果关系分析	吴向阳	189
北京市新农村公共文化服务体系构建研究报告	关宇等	196

城市管理综合行政执法的现状与出路	田才巨	211
出租车市场垄断特征、效应及其治理	庞世辉	225
城市基础设施市场化改革中的融资问题	李志斌	235
2008 奥运与北京旅游营销	门玉峰等	244
不能让体育场馆成为后奥运的负担	金 汕	254
后 记		265

积极推进北京公用事业改革， 促进首都和谐社会建设

北京市社会科学院 梅 松

中共十六届六中全会《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出：“我国社会总体上是和谐的。但是，也存在不少影响社会和谐的矛盾和问题，主要是：城乡、区域、经济社会发展很不平衡，人口资源环境压力加大；就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等方面关系群众切身利益的问题比较突出。”《决定》强调要“逐步实现基本公共服务均等化”。上述影响和谐社会的许多因素很多是属于公用事业范畴，都与公用事业发展不平衡、不完善有着紧密的关系。因此，公用事业发展直接影响到老百姓的生活和切身利益，直接影响到基本公共服务的均等化，直接影响到和谐社会的建设与发展。

我们期望通过本次研讨会，探讨当前我市公用事业改革和发展中面临的紧迫问题、我市公用事业改革的重点和难点，促进首都和谐社会建设与发展。下面我主要讲三个问题。

一、北京城市公用事业改革进程、改革目标和改革的必要性

城市公用事业是指对包括城市供水、节水、供热、供气、公共交通、排水、污水处理、道路与桥梁、市政设施、市容环境卫生、垃圾处理和城市绿化等在内的城市公共设施的投资建设、维护和经营管理，属于公共服务的重要组成部分。

与其他一般性的竞争行业相比，公用事业具有以下几个鲜明特点：一是地域性。如自来水、供热等产品和服务的供应只在管网的覆盖范围内进行，不在全国或国际范围内自由流动。二是公用和公益性。公用事业的产品和服务是针对所有居民的，不像普通产品有特定的消费群体。

由于公用事业的产品和服务在我国还被赋予一些公益特性，通常还需承担一定的社会公益义务。三是投资大、回收期长、市场化程度低。公用事业所需投资巨大，不像常规投资一样，在短期内能得到回收。另外，公用事业还具有天然垄断性，市场化和竞争度较低。四是价格机制不灵活。公用事业的产品和服务具有长期性和普遍性，其价格的形成和调整涉及到地域内居民的利益，不能完全按供求规律行事。五是政府和社会干预。由于涉及的居民及消费群体的利益需求不同，政府和社会舆论常常会对从事公用事业的机构实行“道义上的说服”或行政干预，因而这些企业的经营自主权相对都会有一些限制。

（一）北京城市公用事业改革进程和取得的成就

随着社会主义市场经济体制改革的深入进行，北京公用事业从上世纪90年代末期开始进行了改革，2000年以来逐步加大了改革的力度。北京的公用事业开始实行“分灶吃饭”，开始了以市场化、产业化为取向的改革进程。

公用事业改革首当其冲的就是管理体制和发展政策的改革。近年来，一系列有关公用事业体制改革的重大举措和发展政策相继出台。

2000年6月，继市燃气集团有限责任公司和市自来水集团有限责任公司之后，市热力集团有限责任公司正式成立。这是北京公用事业体制改革，调整和优化资源配置的又一重大举措。

2002年12月，建设部制定《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，提出：鼓励社会资金、外国资金采取独资、合资、合作等形式，参与市政公用设施的建设，形成多元化的投资结构。对供水、供气、供热、污水处理等经营性市政公用设施的建设，将公开向社会招标，选择投资主体；允许跨地区、跨行业参与市政公用企业经营；今后将通过招标发包方式选择市政设施、园林绿化、环境卫生等非经营性设施日常养护作业单位或承包单位等。

2005年1月，王岐山市长在《政府工作报告》中提出要“积极推行特许经营制度，全面推进新建基础设施项目建设运营的市场化，理顺公共产品和服务的价格，盘活基础设施存量资产，提高直接融资比重”。

2005年1月，北京市政府进一步放宽民营资本进入公用事业领域，

提出：在基础设施方面，社会资本可以进入城市轨道交通线、公路建设、燃气及自来水、污水和垃圾处理等行业，并将地铁四号线和其他三条城市轨道交通（五、九、十号）线路的特许经营权向全球进行招商。

2005年12月1日通过并于2006年3月1日起实行的《北京市城市基础设施特许经营条例》，主要规范了特许经营项目范围、特许经营方式、政府相关部门的职责分工、城市基础设施特许经营权的授予方式和程序、特许经营实施方案及其审定、特许协议的主要内容及特许协议各方的权利义务，如《条例》提出：“供水、供气、供热；污水和固体废物处理；城市轨道交通和其他公共交通；市人民政府确定的其他城市基础设施”这些城市基础设施项目可以实施特许经营。我认为，该《条例》的实施对公用事业改革具有特殊的意义，一是有利于推动基础设施投融资体制改革不断深化，打破基础设施投资建设和运营的垄断，吸引各类投资主体和专业运营企业进入我市基础设施领域。二是通过引入竞争机制，有效降低投资成本，提高投资效益，促进公用事业运营企业改善服务，提高服务质量和水平。三是有利于投资主体多元化，引进资金和国内外先进技术及管理经验，加快城市基础设施建设。四是可以明确界定政府和企业的责权利，有利于政府依法监管和企业依法经营。

2006年3月，北京市出台《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的意见》，提出：允许非公有制经济参与市政公用事业和城市基础设施的投资、建设和运营；允许非公有制企业参与政府投资项目代建制建设；经营性公用事业和基础设施产权和经营权允许向非公有制企业转让或出让；允许非公有资本和社会组织独资办学、允许符合条件的民办医疗机构进入社会医疗保险体系，鼓励非公有资本进入教育、医疗卫生服务体系。

2006年9月，市政府发布了《北京市“十一五”时期体制改革规划》，提出建设服务型政府的目标。在“十一五”期间，北京市的改革优先顺序，将由经济发展领域转入社会公共服务领域。提出“推进公共服务领域改革，促进经济社会协调发展”。着重推进四项改革：一是创新公共服务提供模式。二是教育体制改革。三是卫生体制改革。四是科技、文化等其他社会领域的改革。其中，包括公用事业体制的改革。

同样是2006年9月,市政府发布《北京市“十一五”时期公共服务发展规划》,提出了公共服务五种模式,即一是实行社会公共服务分类管理。根据所具有的公益性和可经营性程度的不同,将社会公共服务分为基本社会公共服务、准基本社会公共服务和经营性社会公共服务三类,科学界定、划分政府和市场在各类社会公共服务中的各自职责和作用。二是强化政府社会公共服务职责。提出政府是基本社会公共服务的提供者,是非基本社会公共服务的倡导者,同时是整个社会公共服务的规划者和管理者。三是鼓励社会公共服务举办主体多元化。建立“政府主导、社会参与、机制灵活、政策激励”的社会公共服务供给模式。吸引社会投资主体举办基本和准基本社会公共服务。通过政府购买服务的方式鼓励社会主体举办基本公共服务;通过财政补贴、PPP模式(公私合营)、特许经营等方式支持社会主体举办非基本公共服务。四是推动社会公共服务投资模式的多样化。盘活存量筹措建设资金。经营性社会事业单位改制后进入资本市场直接融资。发行体育彩票、社会福利彩票等募集资金。采取赋予冠名权、鼓励社会捐赠等方式筹措资金。五是促进社会公共服务建设和运营市场化。积极推行政府投资建设项目实施代建制管理,营造有利于各类投资主体公平、有序竞争的市场环境。六是加快社会事业单位改革。推进政府公共部门管办分离、政企分开,积极推进事业单位分类改革。

因此,北京公用事业市场化、产业化改革的趋势势不可挡,公用事业领域正在经历一场艰巨的体制转变,政府管制的手段、方法面临深刻的变化,民营资本、境外资本正在大举进入我市公用事业领域。公用事业领域发生的这一切巨大的变化和变革,迫切要求我们从理论上进行研究,提出可行的对策。这也是本次研讨会的一个重要背景。

近年来北京的公用事业改革取得了巨大的成就。公用事业企业效率的提高为北京市节约了大量的财政补贴,减轻了政府的财政负担。公用事业的发展和规模的扩大,使公用事业对国民经济稳定、持续增长的支持和拉动效应日益显示出来。主要表现在:

一是财政补贴大幅度削减,财政压力得到有效缓解。自20世纪80年代以来,北京市政府每年都要为公用事业提供大量的亏损补贴,而且

呈现出公用事业规模越大,补贴越大的趋势。1998年北京市管道煤气补贴1亿多元,管道天然气补贴3600万元,液化石油气补贴近1.2亿元,自来水补贴1亿多元。大量的财政补贴给北京市政府的财政造成巨大压力。1999年改制以后,随着三大集团的成立,北京市政府为公用事业的补贴开始大量削减。2001年和2002年北京市政府为供热和供气系统补贴2亿多元,但这2亿多元的补贴是由于强制实行各种环保指标造成的,而不是由于单纯生产和经营管理造成的。

二是公用事业投资力度加大。1999年以来,北京市公用事业的固定资产名义投资增长迅速,年投资额由1995年的55.92亿元,增长到1999年的119.24亿元,增加了一倍多,占当年北京市国民生产总值的5.48%,占当年固定资产投资总额的19.22%,远远超过了联合国有关组织建议的,发展中国家的城市基础设施投资比例应在同期国内生产总值3%—5%的水平上,或为固定资产投资的10%—15%的水平。在投资规模有了巨大增长的情况下,2000年的投资虽然有所降低,但2001年以后仍保持在80亿元以上,投资额占当年固定资产投资总额的13%以上,平均占当年北京市国民生产总值的3%以上。

三是公用事业的供给规模迅速发展。随着投资力度的不断加大,北京市公用事业规模获得了迅速的发展和扩张。2001年与1995年相比,北京市城市自来水供水管道长度由5897公里,增加到14163公里,增长了近两倍;人工煤气供应能力由250万立方米/日,增加到42413万立方米/日,增加168倍以上;天然气管道长度由1023公里,增加到5327.8公里,增加4.21倍;天然气供应量由11003万立方米增加到167368万立方米,增加近14倍;热力供应能力由3052兆瓦增加到16998兆瓦,增加近4倍。

四是公用事业的快速发展对稳定就业、提高就业率起到了一定的作用。随着城市公用事业规模的扩大以及城市居民生活水平的提高,城市公用部门吸纳的就业量保持稳定状态。公用事业的就业量一直保持在4.1万人左右的水平上,近年来还有扩大的趋势。就业量的稳定,为提高就业率,促进北京经济的发展和提高北京市人均收入水平,做出了一定的贡献。

（二）北京城市公用事业改革的目标

《北京市“十一五”时期公共服务发展规划》提出公共服务四个总体目标，即一是率先基本实现社会发展现代化；二是城市服务功能显著增强；三是基本社会公共服务均衡发展；四是社会公共服务的效率显著提高。按照公共服务总体规划目标的要求，我认为北京城市公用事业改革的总体目标可以概括为这样：以建立和完善社会主义市场经济体制和公共服务体制、促进首都和谐社会建设为指导思想，坚持政企分开、政事分开、政社分开等原则，采用特许经营的方式，推进公用事业企业走向市场。具体目标主要有：

一是要坚持公用事业市场化改革的取向。市场化的改革有利于形成对经营主体的有效激励；有利于充分发挥政府的服务和监督职能；有利于政府的战略管制能力或规划管理能力的开发，是我市公用事业改革必须坚持的方向。

二是政府要转变职能，进一步完善对公用事业的政府管制。尽管从1999年以来，北京市公用事业的政府管制改革取得了一定的成绩，但政府管制制度需要进一步完善，管制效率需要提高，管制结构需更具激励性，市场配置效率有待进一步改善，政府自身职能转变尚不到位等。

三是要发挥公用事业在和谐社会首善之区建设过程中的中坚力量。城市公用事业是对国民经济发展具有全局性和先导性的基础行业，也是与人民生活息息相关的事业，更是关系和谐社会建设中的重要因素。北京的公用事业近年获得了强劲的发展，主要表现在两个方面，即公用事业的投资力度加强，公用事业的供给规模迅速扩展。从投资力度看，1999年以来，北京市自然垄断性公用事业的固定资产名义投资增长迅速，年投资额呈倍数增长，占当年北京市国民生产总值和当年固定资产投资总额的比重，远远超过了联合国有关组织建议的，发展中国家的城市基础设施投资比例应在同期国内生产总值3%—5%的水平，或为固定资产投资的10%—15%的水平。从公用事业供给规模看，我市自来水供水管道长度、天然气管道长度、天然气和热力供应能力、公交线路里程等指标成倍增长，事业规模获得了迅速发展和扩展。在投资规模和供给能力双增长的背景下，面对日益增长和发展的公用事业，能不能管

制好、提高效率、服务广大市民，就成为关系到和谐社会首善之区的建设的大问题。

四是要坚持促进北京公用事业进一步开放的发展方向。北京公用事业改革历经了6年左右的时间，应该讲，只是刚刚开始和起步。改革任重道远，任务繁重，面临的困难前所未有。诸多深层次的矛盾和问题需要探讨和研究，改革的经验和思路需要不断地总结和反思。但不管如何艰难，公用事业改革开放的大方向不能变。

（三）北京城市公用事业改革的必要性

《瞭望》周刊曾刊文指出，从中国经济体制改革的总体进程看，我国市政公用事业领域的改革不仅起步晚，而且改革的步子迈得慢。究其原因，在于面临着观念认识、运营机制、改革进程中利益矛盾和政府监管等四大深层约束。但不管如何，公用事业改革都是必须进行的。无论是从公用事业本身还是它所蕴涵的意义看，对公用事业进行改革是必然的。不改革，公用事业没有出路；也不能让广大人民群众满意。

一是完善社会主义市场经济体制和建立公共服务体制的需要。经过28年的改革开放，我国社会矛盾发生了深刻的变化。当前我国社会面临两个日益突出的矛盾：一是经济快速增长同发展不平衡、资源环境约束之间的突出矛盾；二是公共需求的全面快速增长与公共服务不到位、基本公共产品短缺之间的突出矛盾。要解决第一个矛盾，必须坚持市场化的改革，进一步完善社会主义市场经济体制；要解决第二个矛盾，其根本途径就是加快建立社会主义公共服务体制。因此，加快我市公用事业改革，将公用事业逐步推向市场，确立公用事业市场化的改革方向，既有利于社会主义市场经济体制的建立和完善，更是我国社会主义公共服务体制建设的需要，是今后我国经济社会发展的重要战略目标。

二是建设社会主义和谐社会首善之区的需要。中共十六届六中全会提出和谐社会建设的伟大战略任务。北京已定位于“国家首都、国际城市、文化名城、宜居城市”。这样一种城市功能定位，彻底改变了过去一味追求经济增长和注重城市经济职能的偏向，转而重视城市协调发展、重视公共服务的普及化、均等化。公用事业又是公共服务当中的重中之重。公用事业搞的好不好，直接影响和决定了公共服务的水平，直

接影响到和谐社会首善之区的建设。

三是政府转变职能的需要。长期以来,自来水、燃气、供热、公共客运等部门,都是在国家一手直接操办下的公共事业。其中,政府担当着双重角色——一方面要承担行政监管职责,另一方面又直接管理着这些面向市场的单位。这种既当“裁判员”又当“运动员”的角色,往往使这些政府部门和公共服务单位竞相为自己牟利,很容易陷入“诺斯悖论”中。“诺斯悖论”是制度经济学中的一个概念,意指政府部门本来应该提供公共物品,提供的却有可能是公共灾祸。政府部门可能打着提供社会公共物品的招牌,为政府的利益而损害社会的利益,为自己的利益而侵犯他人的利益,却很难受到有效的约束。要想彻底根除政府职能部门既当“裁判员”又当“运动员”引发的“诺斯悖论”怪象,政府管理部门,必须与这些公共服务部门“断奶”,让政府部门不能利用这种公共服务单位来牟取自身利益。通常的做法就是将政府管理低效甚至无效的公共事业推向市场。

四是公用事业自身发展的需要。公用事业的发展离不开公众的支持。公用事业仅仅靠自身或仅仅靠政府是不够的,必须动员全社会各方面的力量。我市公用事业企业长期以来处境艰难,管理粗放,效率低下,经营困难,财政包袱重,人才缺乏,严重制约公用事业发展。不进行改革,确实没有出路。

二、当前北京城市公用事业改革面临的紧迫问题

我市公用事业企业改革的重点应该以强化政府控制力为核心,建立以政府投资为主、社会资金为辅的多元化投资机制;建立使公用事业企业能够正常维持生产服务、公众合理负担的价格调节与价格监管机制;建立以现代企业制度为基础的公用事业、企业经营管理机制。我认为,这些是我市公用事业改革面临的紧迫问题。

第一,公用事业企业的进入与退出机制和约束机制尚不完善。为保证所提供的公共物品和服务的稳定性、规范性和质量稳定性,对于经营公用事业的企业,必须实行进入与退出管制和约束机制,形成一套有效的管理机制。北京市公用事业的进入管制已经从过去的政府或国有企业

垄断经营，转变为允许不同经济性质的经济组织进入。可以说，这是一个巨大的进步。但进入退出和约束机制仍不完善。首先，从进入和退出机制看，进入门槛高，退出机制还是个空白点。我市公用事业的主体仍然是原有的公用事业企业或国有企业居多。主体单一化的问题并没有彻底解决。要鼓励社会公用事业服务举办主体的多元化。《北京市“十一五”时期公共服务发展规划》提出：“建立‘政府主导、社会参与、机制灵活、政策激励’的社会公共服务供给模式。吸引社会投资主体举办基本和准基本社会公共服务。通过政府购买服务的方式鼓励社会主体举办基本公共服务；通过财政补贴、PPP 模式（公私合营）、特许经营等方式支持社会主体举办非基本公共服务。”我认为，这些办法也适合公用事业企业的改革。退出机制还没有。其次，是约束机制问题。公用事业一旦民营或市场化后，如果没有完善的约束机制，在政府需要利用公用事业设施以完成其社会管理职能时，就不能排除民营企业利用公用事业的特殊性来要挟政府以获取高额利润的可能性。在汇津公司长春市政府一案中，汇津公司的领导人就披露，如果汇津公司经营困难被迫停产，则废水将直接流入松花江。在汇津公司一审败诉后，每天 39 万吨的废水就真的注入了松花江。在这样的情况下，政府无论怎样选择，都处在一个很难堪的境地。

第二，公用事业政府筹资难、外商进入难、企业融资难尚未解决，迫切要求建立以政府投资为主、社会资金为辅的多元化投资机制。公用事业投资必须多元化，因此要在加大各级政府对城市公用事业基础设施建设的投入的同时，吸引外资和社会资本进入公用事业领域，改变公用事业政府筹资难、外商进入难、企业融资难的状况，彻底扭转我国公用事业企业亏损不断增加、经营更加困难的局面。

第三，公用事业产品和服务的价格机制不完善，必须建立使公用事业企业能够正常维持生产服务、公众合理负担的价格调节与价格监管机制。公用事业关系到广大人民群众切身利益，公用事业服务和产品的价格牵动人们敏感的神经。要建立起一套既维持企业正常生产发展、公众负担又比较合理的价格体系。从目前情况看，我市公用事业企业产品和服务的价格总体偏低，也低于其他大中城市，不利于资源节约和环境

友好型城市的建设。北京提出在“十一五”期间，在合理核定居民用水及各类企业营业用水基本用量的基础上，将逐步推行居民生活用水阶梯式计量水价，非居民用水超计划超定额加价。适当提高水资源费征收的标准，加大污水处理费征收管理力度。在燃气价格改革方面，将建立天然气价格与可替代能源商品价格挂钩和动态调整的机制，对天然气管网输费实行容量费和使用费两部制管理。适时放开民用计划内液化气的销售价格。“十一五”期间，北京还将逐步实行用热商品化、货币化，逐步实行城镇供热特许经营制度，建立市场准入与监管机制，引导和鼓励多种所有制经济形式进入供热行业。这些都是今后五年内我市公用事业发展的重中之重。

第四，建立以现代企业制度为基础的公用事业、企业经营管理机制。公用事业企业走向市场，必须建立现代企业制度的运作方式，采取市场化管理和运营方式。

三、北京城市公用事业改革和发展的对策建议

针对北京公用事业发展的现状，我们提出以下几点建议：

一是要继续提高公用事业的市场化程度。推进城市公用事业市场化进程是一个完整的体系，包括市场的开放、特许经营制度的建立、政府职能的转变、企业经营机制的转换、价格机制的理顺以及政府监管体系的建立和完善等，是一项系统工程。目前，我国公用事业的市场化方法大概主要有三种，即TOT模式、BOT模式和PPP模式。TOT模式就是政府投资兴建后在一定时期内有偿转让给投资主体经营；BOT模式就是由投资方建设并专营一定期限最后移交政府的方式；PPP模式就是由政府与银行承诺给予投资方支付相关费用，而使投资方顺利获得银行贷款用于公用事业建设的方式。这几种方式本质上都采取的是国有民营。除了这几种形式外，我们可否探讨公用事业“民有民营”呢？这是一个全新的问题。

二是要加强政府对公用事业的监管。公用事业市场化改革不应“一卖了之”，“一放了之”。由于公用事业产品和服务涉及公众利益和公众安全，政府必须始终保有对公用事业企业特许经营的监督权、知情权和

否决权。我们应该借鉴欧美等市场经济发育比较成熟的国家公用事业市场化改革经验，政府管好所有权，放开经营权。即：公用事业的投资以政府为主，国家的所有权不变。把公用事业企业的经营权通过规范招标，委托具有先进管理经验的管理集团进行经营管理。政府对公用事业管理集团实施特许经营、依法监督，确保政府和公众利益不受损失。公用事业关系国计民生，而且由于城市公用事业供给依赖管线网络所形成的垄断性，所以必要的时候仍然需要政府权力的介入或管制，以避免因垄断经营对社会经济生活产生负面影响。在崇尚自由市场经济的美国，目前也是实行“政府主导与市场合作”的基本方式。这种介入或管制则是公用事业改革后政府不可回避的责任。

三是要完善公用事业定价机制。《北京市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》指出要“强化政府对基础设施和公用事业的规划及监管职能，进一步放开建设和运营市场。积极推进资源价格改革，理顺公用事业价格，逐步建立能够充分反映市场供求状况和资源稀缺程度的价格形成机制。要建立科学合理的价格形成机制。”政府要打破传统的定价模式，依据市场化改革的方向，按照成本加微利的原则稳步推进市政公用产品价格改革，逐步建立起激励社会投资的科学的价格形成和管理机制。因此，我们要积极探索建立城市公共服务产品如水、电、燃气、供热、公交等的价格市场形成机制，使其与公用事业企业的成本相适应，为公用事业企业的正常运行创造条件，减少对政府投资和补贴的依赖，逐步妥善处理公用事业企业历史遗留问题。

四是要统筹城乡公用事业发展，在着力抓好城区公用事业发展的同时，把城乡结合部、城郊及远郊地区的公用事业发展提上重要的议事日程。城市公用事业的发展的确存在不平衡。由于历史的原因，我市城区内的公用事业发展相对较快、水平相对较高，而城郊和远郊地区的公用事业发展比较滞后，远不能满足广大人民群众日益增长的对公用事业的需要。因此，城郊和远郊地区公用事业应该给予高度重视。《北京市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》指出：“统筹城乡社会事业发展，加大投入，调整存量，创新服务提供模式，加快城市优质社会公共服务资源向农村转移，着力推进基本公共服务均等化。”