

上海财经大学中国产业发展研究院

成果要报

第 1 期（总第 17 期）

中国产业发展研究院办公室编

2015 年 1 月 20 日

领导批示：

推进上海公共服务类国企“行业公益性、运作市场化”

改革的战略思路

[成果摘要]上海公共服务类国企的改革既要发挥公益性的特点，又要摆脱长期亏损运营的困境，就需要按照市场规则，提高资源配置和公共服务能力。基于此，我们认为上海公共服务类国企的改革应遵循“行业公益性、运作市场化”的改革思路，并在理顺体制的基础上，建立并完善基于成本规制的补贴机制、监管机制、考核机制、激励机制等协同配套的联动机制，在保障行业公益性的前提下，以市场化的方式盘活公共服务的资源，完善其造血机制，完善公共服务类国企的长效发展机制。

上海市委市政府《关于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》指出公共服务类企业，以确保城市正常运行和稳定、实现社会效益为主要目标，引入社会评价。实际上，上海公共服务类国企的改革一直处于不断调整中，曾经在市场化方面做过尝试，如公交行业在引入市场竞争方面一度起到了不错的效果，但社会资本的过度市场竞争和企业追逐利润的热情也导致公共服务的质量出现了严重的问题，过度市场化也难以发挥这些企业的公益性特性。另一方面，公共服务类行业由于公益性属性，价格受到相应的管制，企业自身难以完全消化市场化的运营成本，这就使得这类企业往往是处于亏损的状态，但政府对这些企业的亏损补贴也往往难以起到提升运作效率与服务的作用，基本上陷入了“亏损-补贴-再亏损”的恶性循环。其中的关键在于如何在行业公益性和运作市场化方面实现有效的平衡与对接，并建立一套相应的保障机制实现行业公益性的前提下，以市场化的方式盘活资源，完善造血机制，提高公共服务的长效发展机制。

一、上海公共服务类国企面临的主要问题

1. 对企业的亏损缺乏有效的甄别，以补贴养企业的做法陷入了“越补贴越亏损”的怪圈。公共服务类企业由于承担着社会责任，服务价格往往低于市场的定价，企业自身难以完全消化运作的成本，这就使得这类企业往往是处于亏损的状态，如上海市属供水企业在2011年亏损2.7亿，公交行业亏损更为严重。如果政府不能给予其相应的补贴，则企业也难以提供高质量的社会服务。因此，对这些企业的亏损进行补贴成为了国际上通行的做法。但问题在于一方面政府的财政能力有限，政府的财政无法完全为亏损买单；另一方面，由于有补贴，企业也没有降本增效的动力，陷入了“年年补贴年年亏损”的怪圈。补贴的关键不是要让政府完全兜底，而是运用成本规制的方式，对企业的政策性亏损进行相应的补偿，发挥补贴的杠杆效应。从长远发展来看，则需要扩大公共服务资金补贴的来源，吸引和鼓励社会资金参与公共服务的建设和运营，以此来补充政府财政的不足。

2. 缺乏有效、联动的监管体系，监管协调成本高。对政府补贴资金以及公共服务水平实施有效监管是保障行业公益性的重要方面，作为公益性的行业与企业，监管的主体以政府主管部门为主，但其中又存在政府部门与行业主管部门监管分工的问题，监管的协作关系一直没有理顺。另外，这些企业的服务带有公益性，因此，应该接受社会公众以及第三方的监管与评估，但第三方监管并没有真正发挥独立第三方的作用。

3. 考核与激励脱节，企业缺乏降低成本、提升服务质量的动力。公共服务类国企主要职责在于提供高质量的公共服务，经济收益不是其唯一目标，在满足一定服务水平下追求成本最小化，才是这些企业发展的本质。因此，对公共服务类国企的考核的指挥棒应是服务质量，在此基础上实现降本增效的目标。但目前的考核与激励与此目标存在脱节的情况，国资委作为其主管部门其考核与激励主要考虑的是国有资产的保值增值，而行业主管部门的重点在于服务质量。因此，部门之间的指向不一往往会使企业无法兼顾公益性与经济效益，也缺乏降本增效的动力。因此，对这些公司以及高管的考核应该与服务挂钩，而不仅仅是经济效益方面的考核。而且，国资委对这些企业的考核应该充分考虑行业的评价以及社会的反响，实现国资委与行业主管部门考核激励的对接。

4. 封闭的投融资机制导致公共服务基础设施建设与维护资金来源单一，管理和维护水平有待提高。目前上海公共服务类的投资主要以政府投资主导，随着上海城市的扩张，公共服务的需求量以及投资规模都将加速增长，单纯靠政府投资难以为继。由于在运营过程中很难产生收益，就难以保障用于管理和维护的资金投入，这直接制约了城市综合可持续发展能力，也造成了管理低下、维护不利的现状。特别是随着信息化的发展，公共服务基础设施的管理与维护手段也在不断升级，但这些都需一定的资金支持，政府的补贴还不能实现全覆盖，这在一定程度上也影响了管理水平的提高和维护的可持续发展。因此，吸纳社会资金，积极盘活公共服务的经营性资产资源，形成反哺公共服务的机制是提高上海公共服务质量的重要方面。

二、推进“行业公益性、运作市场化”战略的对策建议

“行业公益性、运作市场化”的改革战略既要发挥公共服务类企业公益性的特点，又要摆脱长期亏损运营的困境，就需要按照市场规则，提高资源配置和公共服务能力。行业公益性要求政府为公交行业提供强大的财力保障，但这对任何一个地方政府而言都有不小的压力。纵观世界各地，国有主导的公共服务尽管政府财政都有不少的补贴，但也是动用了社会各方的资源。而且，为了保障补贴的效果，都有相应的监管、考核以及激励机制与之配套。政府的补贴是公交行业的发展根本，但从长效发展来看，在保障行业公益性的前提下，以市场化的方式盘活可经营的公共服务资源，完善造血机制则是促进公共服务行业健康发展，提高公交服务质量的长效发展机制。

1. 理顺政府管理体制，厘清各主体的权责，构建协作通畅、运作高效的管理体系

公共服务类行业的管理体制一般包括政府资产管理部门、行业管理部门和运营管理部门。政府资产管理部门主要是上海国资委，根据不同的行业又有具体的行业管理部门，而运营管理的部门主要是这些国企及其下属子公司。公共服务类各类主体在名义上都属于“体制内”的政府机构、国企以及事业单位，而且各个部门的管理目标与方式存在着差异，难免会存在着部门间的“扯皮”，权责错位与缺失等问题。这就需要厘清各个主体的职责，国资委主要管资产；行业主管部门负责行业的战略规划、运营的监督、补贴计划的制定等；而企业负责具体的运营；实际上，在整个基础设施的投资建设、维护上，发改委、规划部门、财政部门等都参与其中。因此，强化部门之间的分工协作，减少部门之间沟通与协调的成本，还必须加强管理体制的顶层设计，可成立常态化的协调委员会（可以是联席会议、理事会等）协调各部门之间的关系，明确各部门的职责，并固定相应的工作机制，强化其

议事与决策的功能，构建高效的推进机制。

2. 积极推行标准成本补贴，提高财政补贴的绩效

政府的财政补贴不能成为企业亏损的无底洞，这里面实际上存在着一个公益性亏损与经营性亏损界定难的问题，政府的财政补贴指向的应是公益性亏损（价格限制因素、承担社会福利和完成政府指令性任务等引起政策性亏损）。因此，有必要推行基于成本规制的标准成本补贴，通过运用信息化手段、抽样调查、第三方评估等方式合理确定企业的营收与成本，对公益性亏损的部分进行补贴。对超出基本服务之外的其他需求服务，由提出需求部门或单位承担运营亏损，通过这些措施建立公交补贴的分担机制。另一方面，我们拓宽补贴资金的来源。通过特许经营、战略投资、信托投资、股权融资等多种形式，吸引和鼓励社会资金参与公共基础设施建设和运营，通过综合开发补充政府财政补贴的不足。

3. 构建立体式、有层次的监管体系，完善监管、考核、激励的联动机制

标准成本补贴需要与之相配套的监管、考核机制，而且“运作市场化”也亟需建立相应的机制来促进。政府需要建立一整套考核、激励、监管机制，对公共服务类企业的“市场化运作”的运营效率、管理目标、服务水准及成本控制等进行考核、激励和评价，以此完善政府补贴的长效机制，切实保障政府补贴的效益。监管机制应包括公共服务运营监管机制、对专项补贴资金使用的监管机制、对公共服务水平 and 安全的监管机制等，而监管机制的核心在于实现行政监管、社会监督、公众评价的结合。考核往往和监管紧密联系，其主要包括安全考核、服务质量考核等方面，其核心也在于考察企业在保证安全的前提下是否实现了与成本一致的服务水平。为了从根本上体现考核的目

的，增强考核的长效机制，有必要把管理层也纳入考核评定范围，保证每个岗位都有相应的职责，根据考评优劣直接与挂靠领导和机关相关人员绩效工资挂钩，将考核与激励机制衔接起来。市场化的运行必须要有与市场接轨的激励机制，激励的关键在于实现资产管理部門的激励与行业管理部门激励的协同，对于公共服务这一公益性行业，其激励的标准应该重点向企业的服务水平以及降本增效方面倾斜。

4. 创新投融资机制，积极吸纳社会资本参与上海公共服务的发展

公共服务类企业市场化运作的一个重要方面在于创新投融资机制，吸纳社会优质资本参与公共服务的发展。在现有体制下，建议完善、做强公共服务项目投融资和建设的平台，不断拓宽其业务范围，按照市场化的原则为上海公共服务的融资、建设以及维护提供服务。加大部分公共领域优质资产的注入，增强其资产质量和形成投资回报的“良性循环”。对于具有商机及合作发展机遇的可经营资产寻找合作单位，政府出台相应的政策，保留公益性功能的前提下，进行综合开发。在开发模式上，可采取公私合营的 PPP（Public-Private Partnerships）模式、特许经营等方式进行，所得收益作为公共服务补贴、建设、维护资金来源，充分盘活经营性资产资源，实现了国有资产保值增值，真正形成以政府投资为引导、以市场运作为手段的开放式投融资新格局。

作 者：余典范

作者单位：上海财经大学中国产业发展研究院

联系电话：13564371475

领导同志如有批示或需调阅成果，请与我处联系。

电 话：13501991325，021-65903691（干春晖）

13564371475，021-65906710（余典范）

传 真：021-65908996

电 邮：cidi@mail.shufe.edu.cn

联系地址：上海市国定路 777 号上海财经大学中国产业发展研究院