

文章编号: 0529-6579 (2000) 06-0302-07

城市基础设施资产存量和增量的企业化运作*

黄建云

(中山大学 管理学院, 广东 广州 510275)

摘 要: 一个社会的经济发展需要 2 项基本机能, 一是能有效地动员社会资源投入经济建设; 二是在经济系统中高效率地使用所支配的资源. 城市基础(市政公用)设施资产存量和增量的企业化运作, 目的就是为了实现上述 2 项基本机能. 城市基础设施建设经营机制改革的首选途径, 就是建立建设系统国有资产管理体制, 同时创建城市建设的“龙头”企业, 充分利用政府直属职能企业的优势, 加大融投资的力度, 完善市政公用设施的建设.

关键词: 城市基础设施; 国有资产; 资产管理运营体系; 资产存量; 资产增量; 企业化运作
中图分类号: F294 **文献标识码:** A

1 城市基础设施的国有资产性质

所谓资产, 是指可作生产要素投入到生产经营过程中并能带来经济利益财产, 中国的《企业会计准则》中规定, “资产是企业拥有或者控制的、能以货币计量的经济资源, 包括各种财产、债权和其它权利.” 这里所说的拥有或控制, 是指企业作为法人在形式上虽然没有所有权, 但在实际上取得了控制权, 能够自由使用, 依法处理, 并享有和承担与该法人财产相关的利益和风险. 美国财务会计准则委员会(FASB)发布的《财务会计概念通告》(Statements of Accounting Concepts), 将资产定义为“资产是某一特定实体由过去的交易或事项获得或控制的可能的未来经济利益.” 在经济学中, 资产被定义为: “由企业或个人拥有并具有价值的、有形的财产或无形的权利.” “资产之所以对于物主有用, 或者是由于它是未来事业的源泉, 或者由于它可用于取得未来的利益.” (美国 D·格林伍德主编《现代现代经济词典, 第 27 页). 从以上 2 个资产的定义可以看出, 资产主要强调的是经济资源, 而且是能带来经济利益的经济资源.

国有资产就是指能带来经济利益的国有经济资源. 经营性国有资产包括 3 个部分: ①企业使用的国有资产; ②行政事业单位占有、使用的非经营性国有资产中, 以获取利润为目的而通过各种形式用于经营的资产; ③国有资源中投入生产经营过程中的资源, 如土地资源.

改革开放以前, 由于我国实行计划经济体制, 城市基础设施作为市民福利的重要组成部分, 全部是由政府拨款建设的, 所形成的资产全为非经营性国有资产. 改革开放以来, 市政公用事业体系是城市改革相应滞后的一个领域, 至 80 年代末市政公用产品和服务的价格改革开始后, 城市基础设施领域中部分行业才开始企业化经营, 资产的经营性特征开

* 收稿日期: 2000-09-18; 作者简介: 黄建云 (1964~), 男, 高级规划师, 博士后; 研究方向: 城市发展理论.

始显化，并由此吸引了一些非国有投资，因此在现有城市基础设施存量资产中，还是以国有资产占有绝对比重。据估计，中国城市基础设施的国有资产总值超过1万亿元。

随着城市基础设施领域的部分企业经营，在城市基础设施领域的国有资产逐步划为经营性企业国有资产和公共非经营性事业国有资产。前者如公交、给水、燃气等，后者则包括基本不收费的公用事业领域如公共绿地、排水设施、城市道路等。非经营性事业性国有资产一般在特定历史条件下不具备市场化经营的可能。

与中国原有城市建设管理体系相适应，城市基础设施的国有资产基本上隶属于建设系统，无论是经营性企业国有资产还是非经营性事业国有资产，实行的是行业主管部门的管理，虽然自改革开放以来，传统的管理方式开始打破，政府陆续下放了一些管理权限。但是政企不分，政府直接干预过多的状况尚未从根本上改变。

2 国有资产管理在城市基础设施领域的发展方向

党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》提出，搞好国有经济配套改革，重点是建立权责明确的国有资产管理、监督、营运体系，促进政企分开。对国有资产进行分类管理，将政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开，建立政企分开、产权清晰、权责明确的统一所有委托管理体制，是国有资产运营管理改革的大方向。在城市基础设施领域的国有资产，也将遵循这一改革方向，区分经营性和非经营性2大类资产，建立具有行业特点的国有资产运营管理新体制。

2.1 非经营性国有资产的管理营运体系

城市基础设施领域的非经营性国有资产，在管理、营运、监督上将建立如下的新体制框架：

(1) 在政府层面上，实行财政、国有资产管理部门、行政事业主管部门分工管理。财政部门主要负责对城市基础设施领域非经营性单位国有资产的增量管理，根据这些单位为满足城市公用品供给的发展要求及政府的财力可能，制定增加投资、拨款计划，并组织批准计划的实施，监督考核增量的投入使用。国有资产管理部门负责对本领域的事业单位国有资产实施综合管理，主要职责是制定行政非经营性国有资产的规章制度，并组织监督和检查，决定重要的产权变动、调处产权纠纷等。行政主管部门负责对所属的行政事业单位占有、使用的国有资产实施监督管理，主要职责是结合城市基础设施领域的实际，制定本部门的资产管理办法，并组织监督和检查等。

(2) 城市基础设施领域的事业单位，对本单位占有、使用的国有资产实施具体管理，由单位负责人向主管部门负责并报告工作。其职责主要是：根据上级有关国有资产管理的规定，负责制定本单位国有资产管理的办法并组织实施；负责本单位的资产清查、登记、统计报告，办理资产的调拨、出售、报废、报损等报批手续；负责资产的合理配置、使用维修，发挥出资产的最大效用等。

2.2 经营性国有资产的管理营运体系

对于城市基础设施的国有经营性资产，则跟城市的其它产业部门一样，按照国家有关国有资产管理及运营的指导思想，构建市国资委—市级国有资产运营公司—基层企业组织等3个层次的国有资产管理运营体系。在上层实现政府的社会经济职能与资产所有者职能

的分开;在中层实现国有资产监督管理与国有资产经营职能的分开;在下层实现国家终极所有权与企业法人财产的分开。通过层层授权,形成以资本为纽带的产权关系,解决国有资产“责任主体虚置”问题。上海、深圳市的实践表明,这种新型管理体制体现了社会主义市场经济条件下政府管好所有权,放开经营权,行使宏观调控权的改革要求,有效地保障了国有资产的安全与增值。上海、深圳的建设系统国有资产在上述管理体制下,焕发出新的活力,极大地促进了所在城市基础设施的建设与发展。

(1) 城市国有资产管理委员会。

城市国有资产管理委员会是所在城市市委、市政府授权下的专司国有资产管理管理职能的决策和领导机构,对全市国有经营性资产、非经营性资产和资源性资产进行宏观的全方位的管理和监督。通过审批资产经营公司的发展规划、年度经营计划、收益运用计划、考核经营业绩、委派监事会等方式,市国资委直接对市级国有资产经营公司行使管理权。

市国资委的成员一般由财政、国土、经济贸易、交通、建设、计划、审计、统计、法制、工商、市委组织部等部门,以及主要的市级资产经营公司主要负责人组成。这保证了国资委的组成具有广泛的代表性和权威性,以便国资委能够统一地、权威地、科学地、有效地行使其管理职能。国资委主任由市长担任,副主任由常务副市长和有关副市长担任。市国资委下设国有资产管理办公室。国资办作为市国资委的日常办事机构,又是市政府主管市属国有资产的职能机构。

目前国内较多地方采用的是以国资局为主体的分级管理经营模式,这种模式的第一层次为设置在地方政府财政部门内的国有资产管理局,行使国有资产所有者的职能,并以管理为主。国资委为主体模式与国资局为主体模式相比,前者在改革过程中的推动力大,而后者就似乎有点乏力,因为部门分割、部门利益根深蒂固,这就需要政府决策机构来协调和推动。所以,要使国有资产管理与体制改革有一个比较大的进展,实行以国有资产管理委员会为主体的模式将成为改革的基本途径。这一模式的选择将对城市建设的投融资体制改革和城市土地资源的开发利用产生重大的影响,实行以国资委为主体的城市,在城市建设投融资体系和土地资源开发上的机制就较为健全完善,对城市建设的贡献度就较大。

(2) 处在第2层次的市级国有资产经营公司。

市级国有资产经营公司是“三层次”中的关键环节,它是由市国资委授权的国有资产运营机构,是代表国家对授权范围内的国有资产行使资产受益、重大决策、选择管理者等出资者权利的特殊企业法人和国家投资机构。

资产经营公司,承担着国有资产保值增值的任务,对市国资委负责并接受其监督。资产运营公司专司国有资产的资本经营和产权运作,不行使行业管理和行政管理职能,它以产权为纽带,以国家出资者的身份对所属企业进行产权管理和监督,而不直接干预企业的生产经营活动,做到对所属企业放得开,又管得着,保证所属企业法人财产权的实现,确保国有资产的保值增值。承担深圳市城市建设系统投融资及开发建设任务的市级国有资产经营公司,是深圳市建设投资控股公司,为深圳市三家市级国有资产经营公司之一。该公司与上海城投总公司一样,基本上只是负责投融资,进行控股经营,一般不从事具体项目的日常运作管理。

各城市根据实际情况,在其不同的主导产业方向设立市级资产经营公司。市级国有资产经营公司主要是运用市属企业按一定比例上交的税后利润,通过投资、控股、参股、资

产重组等手段来组建和管理国有企业。城市建设部门是一个城市的重要基础产业部门，也是城市国有经营性资产集中的部门，一般应设立行业性市级国有资产经营公司，全面负责本行业经营性国有资产的运营管理。

在同一级政府国有资产产权部门下设立多少资产经营机构为宜，普遍的观点是：应根据国有资产存量的多少设立，资产数额多的多设，资产数额少的少设。一般情况下，在同一级政府范围内的资产数额巨大，最好设立两个以上国有资产经营公司，以便于互相展开竞争，改善和促进经营管理。

(3) 位于第3层次的国有独资企业和国有控股、参股企业。

市属国有企业运用被授权占用的国有资产，依法自主经营、自负盈亏，并具体承担国有资产保值增值的责任。市属国有企业按产权关系分别隶属于行业对口的市级资产经营公司，依法享有法人财产权，具有独立的企业法人资格。

市属国有企业与其所属的资产经营公司的关系，不是行政上的上级与下级、领导与被领导的关系，而是国家出资者与企业法人的关系。企业面对的不是多个“婆婆”的行政干预，而是一个“老板”的产权管理，资产经营公司以产权为纽带，行使出资者的权利，并通过股东会和董事会与上属企业签订《资产经营责任书》，授权国有企业进行具体的经营活动，实现国有资产的保值增值。

例如，在深圳城建集团（控股）公司属下，有一系列的国有独资、控股公司，具体从事城建项目的投资、管理、运作，如深圳市城市建设投资发展公司，就是其属下国有独资的城市基础设施投资和土地开发的专业性主力企业，具体负责城市建设项目的投资、运作、管理。

3 城市基础设施资产存量企业产权重组

3.1 建设系统的资产经营公司职能及授权资产范围

系统设立的市级国有资产经营公司，一般称为城市建设投资发展（控股）公司，作为建设系统专门经营国有资产的特殊企业法人，经营政府授权的包括经营性市政公用国有资产在内的建设系统国有资产，并对国有资产的安全和增值负责。对授权范围内的国有资产依法自主经营，接受政府国有资产管理机构的产权管理。公司设立董事会，董事会成员由城市政府国资管理机构任命，董事会向政府国资机构负责。国有资产经营公司对授权范围内的国有资产行使出资者所有权，主要以控股、参股方式从事资产经营活动。

建设系统的资产运营控股公司，从其形式的方式看是属于行业资产重组、管理型公司，主要是充当政府机构与企业之间的媒介，执行着管理众多国家参与企业的职能。一方面，作为子公司的股东，要保证子公司的有效运营、取得营利；另一方面，作为政府的行业管理机构，还要承担本行业发展所必需的，而私人经济又不愿承担的活动，保证国家和民众的利益，这方面职能在城市基础设施领域内显得尤其重要和突出。可纳入建设系统资产控股国有经营性资产和企业包括：① 原市政公用设施的专业性国有企业如公交公司、自来水公司、燃气公司等；② 列入收费项目的市政公司设施如收费道路与桥梁；③ 国有性质的房地产开发企业；④ 国有性质的市政施工企业 and 专业维修服务公司等；⑤ 国有性质的设计研究机构。

3.2 建设系统资产控股公司的形式选择

建设系统的资产控股经营公司,对于中小城市,宜设为混合型控股公司,因为中小城市行业内原有的专业性企业的实力普遍较弱,经营状况较差,不具有独立承担城市大型基础设施建设所需的综合能力与实力。如果控股公司仅在产权的层面运作与管理,作为纯粹的控股公司,本身不直接参与城建项目的直接投资和管理,将不利于城市大型市政公用设施项目的发展。而混合型的控股公司,除通过持有股权控制一定数量的子公司外,本身也经营一定数量的实物资产。这样建设系统的控股公司可依靠本身的实力与形象,直接从事城市大型市政公用项目的发起、投资直到运营管理,有助于促进城市建设的发展。对于大城市,建设系统的资产控股运营公司的运作形式,宜以纯粹型控股公司为主。

3.3 以存量启动增量的发展目标

充分盘活现有的城市基础设施存量资产,是建设系统资产运营公司的主要目标之一。具体的实施办法有如下几种:①重组国有企业的存量资产。控股公司利用其对所属国有企业的产权占有关系,以企业资产为对象,通过经济手段进行改变其产权关系的运作,以便资产在更好的结构范围内实现重组,使存量资产产生更好的经济效益,克服大而全、小而全、成本高、效益差、重复投资建设的弊病。运作形式有兼并、合并、租赁、股份合作、股份制改组等。②建立国有企业的经营新机制。通过国有资产的委托经营,与下属企业签订《资产经营责任书》,理顺政企关系、解决国有资产的“责任缺位”问题,使下属企业实现真正的企业化经营,有效地保障国有资产的安全和增值。③出让城市基础设施的一定年限使用权。这种方法是将所在城市一些具有收费权力的市政公用设施(收费道路、桥梁、自来水制水厂等)一定年限的经营收费权出让,由外商等其它性质的机构接手经营,政府一次性收取较长年限的使用权费,通过激活存量资产从而激活城市建设资金来源。④给下属国有企业注资,改革其资产负债结构。建设系统的资产控股公司通过城市国资委协调,通过税收返还、土地资产财政背书出让等方式,给所属国营企业注资,改善优化其资本结构,使其焕发出新的活力。

4 以企业组织面对资本市场

4.1 国家投融资体制的改革

随着国家投融资体制改革的深化和发展,原来由政府拨款建设的市政公用设施只能在范围很小的纯公益性领域存在,并且由于城市政府的财政紧张,这部分投入在城市基础设施投资中所占的比重已经降到低点。城市基础设施领域的建设和发展,必须依赖于多元化的投资渠道,依赖于国内、国外资本市场。

国家已经建立了基本建设投资以项目业主负责制、项目资本金制、项目招标投标制为核心的项目投资体制,同时国有专业银行向商业银行的转制等,都给城市基础设施的发展建设提出了新的要求,企业将成为城市基础设施的投资主体。通过市政公用项目的市场化投资运作,在满足城市公众对市政公用品不断增长的物质需求的同时,也获得合理的经济利益,使企业获得质和量上的发展壮大,形成更大的投资能力。这正是作为建设系统国有资产控股公司的运作空间和职责所在。

4.2 建设系统国有资产控股公司新项目的运作方式

(1) 负责城市基础设施建设资金的筹措,并承担还贷责任。城市建设系统的资产控股

公司，按市政府的要求，确定城市市政公用设施的中长期发展项目计划，以企业法人实体的资格，直接面对国内外各种渠道的资本和融资市场，包括商业借款、国外政府贷款、世行贷款、发行债券、将下属企业改制上市等方式，为城市建设筹措资金，实行“自借、自用、自还”的运作方针。并管理好资金的使用，促使城市建设资金的合理配置和滚动增值。

(2) 承担规模性片区的土地开发任务，通过土地开发增值获取利益。城市建设系统的资产控股公司，可根据城市的总体规划和发展要求、城市的土地利用规划和土地市场的需求，承担城市规模较大的新区开发和旧城改造的土地投资开发项目，负责开发项目的市政基础设施配套建设，在开发过程中协调已经产业化的公共部门的管线投资、将已建成的非收费市政公用设施移交与行政事业单位管理。资产控股公司则从开发配套后获得较大增值的熟地转让经营中获得经济收益，除用于平衡项目的配套建设外，还要为城市建设积累资金，开拓新的资金来源渠道。对于规模性土地开发项目，大城市的资产控股公司以投资为主，具体操作委托属下的专业性开发公司负责；对于中小城市资产控股公司，由于下属企业的专业性能力较弱，可同时承担投资和开发管理的双重职能。

(3) 作为项目的发起方，以项目融资方式引入资金。在实施大型的市政公用设施项目的发展中，必须集约较大的资金量和进行资源的组合，项目融资是一种较为理想的方式。建设系统的资产控股公司可利用自身作为政府国有企业的优势，取得大型市政基础设施项目的发展权，并作为项目发起方，招商协作其它投资方的共同参与，以 BOT 或其它项目融资方式共同建设经营大型的市政公用基础设施项目。

(4) 与外方投资合股建设经营市政公用设施项目。可采用中外合资方式，中方由资产控股公司以现金或土地等其它实物资产出资，与外方共同投资经营城市市政公用设施。并从股东的角度对合资企业实施控制。

5 值得注意的经验

城市基础设施投资已成为中国经济持续快速增长的重要动力之一，但城市基础设施产业是发展中国家经济增长的瓶颈。由于资金缺口大，资金密集型基础设施产业的发展，必须借助国内、国外资金的注入，走市场化、多元化之路。推进资金筹措的多元化。关键因素有两个：一是建设主体企业化，彻底摒弃长期以来政府包揽一切，独家经营的体制；二是资源享用商品化，引入市场机制，遵循价值法则，改革价格政策，使城市基础设施行业在“机制、体制、票制（价格）”上实行彻底的市场化改革。在具体运用中有3点经验要注意。

5.1 理顺城市建设投融资体制

投融资体制的理顺包括政府管理层面与企业操作层面。国家投融资体制改革的核心，是实行项目法人制。建立城市建设项目法人制度，使其成为相对独立的城建资金投资运作主体，逐步从组成城市建设投资公司和明确建设单位经济责任制入手，把过去计划经济体制下的政府行为，转变为社会主义市场经济条件下的企业行为，实行项目从决策、设计、融资、建设、监理、还贷等全过程管理。我们认为，各城市非常有必要在城市综合开发、交通等领域组建国有性质的专业型企业，作为政府实施城市基础设施投融资的企业载体，才有可能适应国家投融资体制改革的需要，开创出城市基础设施建设的新局面。

5.2 加强项目资本金的筹措

实行项目的资本金制度,是国家融投资体制改革的又一重大举措,国内银行及国外银行的贷款项目,视项目的不同情况,一般要求具备 30%~50% 的资本金.应通过组建城建综合开发领域及其它基础设施领域的专业型大公司的形式,并通过财政拨款注资、股份制、存量资产核拨、土地注入等多种方式,形成各种不同项目开发主体的资本金和资产总额,为城市基础设施项目的项目融资创造良好的内部条件.

5.3 强化项目招商引资的前期工作

城市基础设施建设,需要大量的外部资金引入,而对外招商和融资的载体是项目.城市政府应改变目前招商引资中在项目准备上十分被动的局面,宜由市政府组织专门班子,市财政拨出专款,进行各类拟引资和争取国家布点项目的前期工作,按国际惯例和国家有关部门的标准进行项目文件的编制,不断地推出成熟的招商和融资项目,更好地把握发展和争取资金的机遇.