

省政府关于进一步推进全省城市 市政公用事业改革的意见

苏政发〔2003〕9号 2003年1月22日

各市、县人民政府,省各委、办、厅、局,省各直属单位:

近年来,全省各地认真贯彻省政府《关于加快我省城市市政公用事业改革与发展的意见》(苏政发〔1999〕38号),积极探索,大胆实践,努力创新,城市市政公用事业的发展明显加快。但改革还不平衡,一些行业市场垄断、缺乏竞争、人浮于事、效率低下的问题还比较突出。为积极做好加入世贸组织的应对工作,适应加快实现城市化和城市现代化的要求,进一步推进我省城市道路、供水、排水、供热、供气、公共客运、垃圾污水处理、市容环境卫生和城市绿化等方面的改革,增强市政公用事业服务功能,提高服务水平,现提出如下意见:

一、城市市政公用事业改革的指导思想、主要任务和基本思路

(一)指导思想。认真贯彻落实党的十六大精神,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,按照产业化发展、市场化运作、企业化经营、法制化管理的要求,彻底转变政府职能,科学规范企业行为,切实提高服务水平,努力提高运营效率,实现城市市政公用事业的健康快速发展。

(二)主要任务。按照先易后难,分步实施的原则,用1-2年时间,实现城市市政公用事业政事分开、政企分开、事企分开,使城市市政公用企业基本成为符合现代企业制度要求的市场主体;用2-3年时间,建立起适应社会主义市场经济发展需要的市场竞争机制、企业经营机制和政府监管机制,使城市市政公用事业逐步走上良性循环、可持续发展的轨道。

(三)基本思路。彻底改变单一的政府投资模式,允许社会资金投入建设城市市政公用项目,鼓励社会经济组织和个人参与改组改造市政公用存量资产,以经营城市的手段开发市政公用潜在资源,逐步建立起多元化的城市市政公用事业投资机制。加快企业制度创新,推进跨地区、跨行业经营,向规模化、集约化方向发展,尽快建立

起富有活力的企业经营机制。加强宏观调控与指导,对生产性、经营性和作业性城市市政公用事业单位进行企业化改制,将其履行的政府职能全部划归政府管理部门,政府部门直接经营管理的市政公用企业实行政企分开,全面建立规范科学的政府监管机制。

二、打破垄断,开放市场,建立适应社会主义市场经济要求的市场运行机制

(四)进一步开放资本市场。采取独资、合资、合作、股份制、BOT(建设-运营-转让)等多种形式,鼓励外资和国内各类社会资本投资城市市政公用事业,实现投资主体多元化,加快城市市政公用基础设施的建设步伐;运用TOT(转让-运营-转让)等手段,将现有供水、供气、供热、污水处理、垃圾处理等企业的国有存量资产,进行整体或部分转让,提高存量资产的运行效率;通过有偿竞买的办法,出让出租汽车经营权、公交线路专营权以及道路、广场、路灯、桥梁、停车场等市政公用设施的冠名权、广告权、收费权,充分开发使用城市市政公用事业的潜在资源;支持城市市政公用企业改制成上市公司或发行企业债券;鼓励成立城市建设投资公司或城市市政公用事业资产经营公司,作为市政公用事业对外融资的主要平台,通过对存量资产的综合运作,实现国有资产的滚动增值。

(五)进一步开放经营市场。城市供水、供气、供热、公共客运、污水处理、垃圾处理等具有自然垄断性的行业,应当实行特许经营,鼓励有资质的企业通过公开竞标获取特许经营权。

(六)进一步放开作业市场。全面放开城市市政公用工程 and 设施的设计、施工、材料设备供应以及市政设施维护、城市绿化养护,道路清扫、垃圾清运、公厕保洁等作业市场,允许社会组建作业公司,通过公开竞争承接作业任务。

三、着力创新,增强活力,建立符合现代企业制度要求的企业经营机制

(七)加快城市市政公用事业单位企业化改制。对城市市政、公用、绿化、环卫等生产性、经营性和作业性事业单位进行企业化改制,使其成为独立的市场主体,将其承担的市场管理和监督等行政职能全部划归政府管理部门。

(八)改革城市市政公用企业产权制度。采取整体改制、引资改制、切块改制、国有股出让等多种形式,引入社会资本,减持国有股权,优化大中型市政公用企业的资本结构。按照集约化、规模化发展的方向,充分发挥大中型市政公用企业的规模优势,鼓励其开展跨地区、跨行业经营,组建城市市政公用企业集团。中小型的供水、供气、供热、公交等企业可以采取租赁、委托经营、股份合作或出让经营权等多种形式,放开搞活。

(九)深化城市市政公用企业内部管理机制改革。按照建立现代企业制度要求,完善企业法人治理结构;加快企业内部人事、用工和收入分配三项制度改革步伐,增强企业活力;切实规范企业经营行为,提高企业服务水平,使其逐步走上“自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展”的道路。

四、转变职能,加强调控,建立适应城市市政公用事业发展的政府监管机制

(十)转变政府直接经营管理市政公用事业的模式。政府管理部门要从直接经营管理市政公用事业,转为创造竞争条件、管理经营秩序、营造市场运作机制。加快政企分开步伐,对供水、供气、公交、垃圾污水处理企业尽快实行政企分开,政府部门与直接经营管理的市政公用企业彻底脱钩。改变建设项目管理模式,以国有资本投资为主的城市市政公用项目,要全面实行建设项目代建制度,改变政府直接管理的模式。

(十一)做好中长期发展规划的制定和实施工作。根据城市经济社会发展规划和计划,科学制定城市市政公用事业中长期发展规划。在城市总体规划指导下,制定市政公用各行业专业规划。按照适应发展、适度超前的原则,编制市政公用基础设施建设计划,做好项目储备工作。以增强城市功能、营造优良人居环境为重点,合理安排建设时序,确保规划实施进度。

(十二)加大市场监管力度。进一步规范行业管理,推进依法行政,建立公开、公平、公正的市场环境。严格市场准入制度,加强公用企业、市政设计、施工、维修养护等企业的资质管理。加快制定

市政公用行业特许经营管理的地方性法规,规范供水、供气、供热、公共客运、垃圾污水处理等行业的特许经营权管理。国有存量资产、国有股权和经营权、专营权、作业权的出让、转让,以及特许经营单位的确定,都要实行公开招标或拍卖。规范融资行为,采用BOT、TOT等形式引进资金,不得承诺固定回报。完善供水、供气、公共客运、垃圾污水处理等行业的服务质量评价考核标准,建立考核机制,强化服务质量监督。

(十三)建立合理的价费机制。按照“企业成本+税费+合理利润”的原则,确定供水、供气、供热、公交、垃圾污水处理等行业的产品、服务价格,并根据社会平均成本和年度价格指数,适时予以调整。制定市政维护、绿化养护、道路清扫、公厕保洁等作业定额标准,并根据各地用工制度、劳动力成本变化等情况,定期予以调整,作为具体作业项目招投标的评定依据。健全价格听证制度,规范定价行为。

(十四)确保产品和服务的有效供给。供水、供气、公交等城市生命线行业实行市场化运作后,政府仍然要保留一定的调控手段和能力,确保产品和服务的有效供给,维护社会稳定。

五、推进城市市政公用事业改革的政策措施

(十五)保障政府投入。根据经济发展、财政收入增长情况,政府要逐步增加对市政公用事业发展的投入。可用于城市建设的城市土地使用权出让收益,应主要用于市政公用等城市基础设施建设。市政公用事业国有资产出让收益、经营权出让转让收益等,主要用于市政公用事业发展。建立合理的政府补偿机制,供水、供气、公交等企业因政府定价行为和承担法律、法规及政府规定的指令性义务形成的政策性亏损,以及垃圾污水处理等行业因收费政策不到位引起的运转经费短缺,由当地政府予以补偿。市政、城市绿化、环卫等公共设施养护维护的费用,按照实际成本、定额核算,列入当地政府的财政预算,以经济合同方式拨付。

(十六)明确改制单位相关税费优惠政策。由事业单位改制组建的企业,在2007年底前享受国家相关税收优惠政策和地方关于支持科技型企业发展的系列配套政策;改制过程中涉及的各项收费,按照国家和省有关规定实行减免;对名称变化而主体未发生变化的非产权性交易的土地、房

产、工商、税务等权属变更,以及改制土地、房产等权属证件需要按规定补办相关手续的,只收取工本费。供水、公交、供热、供气等改制单位可从改制年度起,其原有财政补贴数额可维持一定年限不变,用于规定补亏、安置分流人员和行业发展,具体办法可由各市结合实际制定。

(十七)做好转制企事业单位分流人员安置工作。今后,各地城市市政公用行业不得新设事业单位,现有事业单位不得新增事业性质人员。事业单位改制的人员分流,参照《省政府办公厅转发省建设厅等部门关于全省工程勘察设计单位体制改革的实施意见的通知》(苏政办发[2002]55号)执行。企业单位改制,连续工龄满30年或5年内(含5年)达到法定退休年龄的职工,经本人申请、企业同意,可按规定办理离岗退养手续;距法定退休年龄不足10年,经双方协商解除劳动关系的职工,由企业按规定为其一次性缴纳社会保险费至法定退休年龄,不再另发生活费和经济补偿金;到退休年龄时,由社保机构为其办理退休手续。原有职工与原单位解除劳动关系的,由单位按国家有关规定发给职工经济补偿金或安置费。

(十八)落实改制事业单位的职工工资福利和社会保障政策。事业单位改制为企业后,应按现代企业制度要求,建立健全企业劳动工资和社会保险制度,并在国家对企业工资的调控范围内,自主决定内部工资分配形式和办法;从改制之月起,参加城镇企业职工养老保险制度,按省政府规定的比例缴纳基本养老保险费,并由社会保险经办机构按规定建立基本养老保险个人帐户。改制前已参加事业单位基本养老保险的职工,应办理养老保险关系转移手续;未纳入机关事业单位养老保险参保范围的事业单位职工,改制前的连续工龄视同缴费年限。

事业单位改制为企业前已退休的人员,原退休费待遇不变,改制后的待遇调整参照省劳动和社会保障厅等四部门《关于转发劳动保障部等五部〈关于转制科研机构和工程勘察设计单位转制前离退休人员待遇调整等问题的通知〉的通知》(苏劳社险[2002]20号)办理。

事业单位改制为企业的,自改制起五年内达到法定退休年龄并办理退休的人员,基本养老金的计发按企业职工养老保险制度的规定执行,其按企业职工养老金计发办法计发的养老金低于改

制时原事业单位退休金计发标准的差额部分,可参照《省政府办公厅转发省科技厅等部门关于全省科研机构改革转制工作的实施意见的通知》(苏政办发[2000]100号)规定增发补贴的办法解决,所需费用从基本养老保险基金中支付。五年过渡期满后退休的,不再增发补贴。

已参加基本医疗保险的改制单位,其退休人员按规定享受基本医疗保险待遇。未参加基本医疗保险的单位,在单位向社会保险经办机构按规定缴纳医疗保险费用后,可按规定享受基本医疗保险待遇。

(十九)妥善处置改制单位资产。对转制企事业单位的资产评估、产权界定、资产提留、资产核销、非经营性资产剥离、净资产作价、土地使用权处置等,按照《省政府关于进一步深化我省国有企业改革若干问题的实施意见》(苏政发[2000]3号)和《省政府办公厅转发省建设厅等部门关于全省工程勘察设计单位体制改革的实施意见的通知》(苏政办发[2002]55号)的有关规定执行。净资产中不够提留养老、失业、医疗保险费和职工安置费的,不足部分在本级财政的市政公用行业内国有资产变现和国有资本退出收入中平衡解决,或由本级财政按原支出渠道帮助解决,具体办法由各市自行制定。城市市政公用各行业国有资产处置、变现的收益,应首先用于支付本行业的改革费用,剩余或不足部分,在城市市政公用各行业之间统一调剂使用。地方政府拖欠市政公用企事业单位的有关款项、费用,由地方财政予以解决。

六、加强组织领导,确保改革的顺利进行

(二十)城市市政公用事业改革意义重大,任务繁重,且政策性强,涉及面广。各级各部门要加强领导,精心组织,统筹规划,稳步推进。城市政府是改革的责任主体,市长是第一责任人,各有关部门是改革的具体责任单位。各城市政府可成立城市市政公用事业改革领导小组,负责本地区城市市政公用事业改革的实施工作。各级建设、计划、经贸、财政、体改、人事、机构编制、劳动、税务、国土、工商等有关部门应密切配合,通力协作,认真落实各项改革措施,确保改革的顺利推进。

(二十一)市、县人民政府可根据本意见的精神,结合本地实际,制定本地区城市市政公用事业改革的实施细则。