

重庆城市污水和垃圾处理市场化的研究

李仕林 陈盛梁

重庆市环保局

摘 要 建设和运营一大批城市污水和垃圾处理场,是重庆市的紧迫任务和重大发展机遇。用传统的计划经济模式不可能解决这个问题,市场化是必由之路。文中提出了市场化的总体架构,具有很强的现实性和可操作性。

关键词 市场化 城市污水 垃圾处理 重庆市

Marketization for Wastewater and Garbage Treatment in Chongqing City

Li Shilin, Chen Shengliang

Abstract: It is important and urgent to establish many wastewater and garbage treatment plants in Chongqing city. It is impossible to solve the existing problems by traditional means in the planned economy. Marketization should be the only possible solution. This article expounds the general marketization frame that has high feasibility and availability.

Key words: marketization, wastewater, garbage treatment, Chongqing city

1 计划体制的主要弊端

国内现有的城市污水处理场和垃圾处理场几乎都是按计划经济体制建设和运转的。其基本特征由其产权制度决定:国家拥有并经营这些处理场的产权,政府投资、政府组织建设、政府组织运转、政府向排污者收取处理费。

即使在政府组织建设和运转时采取招标投标办法,也没有改变政府直接拥有和操作污水处理场产权这一基本特征。这种特征带来

以下重要弊端。

1.1 国有资产缺少真正的责任人

1 座污水处理场从申报立项到开工建设,再到建成运营,中间将经过许多环节,包括不少政府部门和企业。在计划经济体制下,名义上的最终责任人是某一级政府。所有环节上的某个部门可以对其负责,也可以对其不负责。没有一个部门或单位负最终的责任。

1998 年第 1 批国债环保项目,重庆北碚污水处理场建成后,90% 以上的处理能力由

立或合建,联合使用,形成规模效应,但需按处理吨位给企业予补贴,使企业维持运转。

(3) 废电池处理厂的工艺定位,要适应国家环保政策的不断出台和入世的要求,即要适应从有汞除污、回收利用到低汞、无汞、回收利用这个转变。

(4) 建议国家尽快出台废旧电池收费和管理办法,收取 5~10 分/支电池回收处置费,以支撑回收和处置。目前,国外许多国家

都对电池收取一定的费用,我国出口到国外的电池,得缴纳有关费用,而对于进口到我国的,则没有收取这笔费用。外国厂家也表示,如果我们有这样的规定,他们愿意缴纳有关费用。因此呼吁尽快立法,消除电池公害,则废旧电池回收处置成为真正的朝阳产业。

注:本文所指的废旧电池指居民在日常生活中产生的废旧干电池。

于管网不配套而闲置。这好比 1 座年产 1 万辆汽车的工厂, 只能年产 1 千辆汽车一样, 造成了资产的巨大闲置和浪费。更耐人寻味的是, 所有涉及这些项目的部门和单位, 没有谁认为自己对这种结果负有责任, 甚至没有谁认为这种结果有什么问题。国内按计划经济模式建立的处理场, 除少数外, 大多数可能程度不同地都有同类问题。

重庆三峡库区即将兴建的 39 座污水处理场和 35 座垃圾处理场如果继续按计划经济体制建设, 必然摆脱不了上述结果。这种结果在一个城市大规模出现, 那将是一种危险。

1.2 计划经济体制不能保障处理场长期稳定运行

污水处理场和垃圾处理场建成后, 相当于建成 1 座工厂。但它与生产产品的工厂不同的是, 它不生产任何产品, 但每天消耗大量资金。如果按照 1999 年国务院批准的规划, 重庆市将建成的污水处理场, 总计日处理能力为 274.5 万 t, 城市垃圾日处理能力 9400t。如果污水处理成本按 0.5 元/t, 垃圾处理成本按 35 元/t, 那么重庆市每天将支付处理成本 170 万元以上, 全年在 6.2 亿元以上。这种算法还是偏保守的, 实际支出将高于这些数据。

按照现行的计划体制, 向排污者收取的处理费是政府的行政行为, 不足部分由政府财政补贴。由于不是企业行为, 处理场的具体管理者缺少内在动力与活力。即使搞承包, 那也是对政府负责, 不是对服务对象的直接经营行为, 内在的动力与活力是有限的。因此, 各级政府将在处理场缺少内在动力与活力的情况下, 长期负担几十个处理场的财政责任和资产经营责任。发达国家的经验表明, 由政府办处理场是费力不讨好的事。它们都已将

此责任通过市场化方式, 转移给企业。

1.3 设施的运转质量难以监管

产生问题的原因仍然是产权制度问题。按照现行的计划体制, 所有处理场资本的所有者和经营者都是政府, 工程建设和运行管理上的承包并没有从根本上改变这种体制。因此, 政府的环保、建设、审计、规划等部门对处理场的监督, 实质上是政府的职能部门对政府的监督, 不是政府职能部门对企业行为的监督。所以, 这种监督实际上是无法进行的。现在重庆已经建成的 3 个污水处理场的情况就是如此。如果不进行体制改革, 今后建起来的几十个处理场也会如此。处理场的长期、稳定、达标运行是非常重要的, 内容丰富的日常监督是实现这一目标的重要保障。如果不能实现这个目标, 就有违建设这些处理场的初衷。显然, 在计划体制下, 难以实现这个目标。

2 市场化的基点

根据中共中央关于建立社会主义市场经济体制的决定和中央关于“十五”计划的建议, 针对我国城市污水和垃圾处理在计划经济体制下存在的种种弊端, 应当在转换观念的前提下, 进行体制创新。即以产权制度改革为基础, 进行一系列体制和运行机制改革, 建立一套全新的城市污水和垃圾处理的建设和运转体制, 使这个行业具有充足的内在动力和活力, 以适应我国新时期环境保护的需要。国家大规模投资建设三峡库区的处理场, 使重庆首先获得进行上述体制改革的机遇。

2.1 对处理场重新认识、重新定位

处理场应该是提供污水和垃圾处理服务的企业。

当这些处理场比较少或比较小的时候, 政府是包得下来的。但是, 当对全社会都提出污水和垃圾处理要求的时候, 政府就包不下来了。不仅中国包不下来, 所有发达国家也包

不下来。而且,也没有必要包下来。

2.2 对政府与处理场的关系重新认识、重新定位

在计划体制下,不认为处理场是企业,并认为办处理场是政府的事,那就必然由政府直接投资、建设、管理、运营。即使将建设和运营 2 个环节由政府招标,企业承包,也没有改变处理场由政府直接投资、政府所有、所有权与经营权不分离这一计划经济的基本特征。因此在计划体制内搞改革,效果是十分有限的。

以产权制度改革为基础的市场化认为市场的主体是企业,而不是政府。国家投资以国有资本的形式,以国有企业为载体进入市场。国有资本的所有权归政府,国有资本的经营权归企业。政府管理处理场的规划和市场规则,不负责资本运作和处理场的建设、运营。

政府与处理场关系的重新定位,是培育和形成投资市场的必要前提。只有实行“谁投资、谁拥有、谁受益”的产权制度改革,非国有资本才可能进入城市污水和垃圾处理市场。

2.3 以产权制度改革为基础

国有企业与非国有企业一样,在污水和垃圾处理市场中都对资本的经营效果独立承担责任和风险,都因资本的经营效果不同而受益或受损。因此,承载国有资本的国有企业必须建立现代企业制度,使其能够真正承担起各项责任和风险,并且终身对其经营后果负责。这里所说的产权制度改革、投资体制改革,是要使作为国有资本承载体的国有企业,象中国电信和中国联通那样,对国有资本负起切实的责任。

由政府指定或指派处理场的“项目法人”仍然未能从体制上解决弊端的发生。重庆市今年 13 个远郊区污水场招投标,名义上是由各区县指定的“项目法人”负责,实际上从内容到全部程序都是由市级主管部门在包揽操作。在这个责任和权力都已完全分离的实例中,到头来谁都不会对其结果负任何

责任。

3 市场化起步阶段的工作框架要点

(1) 尽快建立统揽此项工作的市级主管机构,立即开展工作。

根据市场化的原理,结合重庆的实际情况,尽快拟定新的总体工作方案。此方案应将市场化每个环节的操作具体化。

(2) 市场存在的前提条件——改革和完善收费制度。

(3) 改革现行计划经济投资体制。

变国家投资为国有资本,变政府直接行使投资权为国有企业行使投资权。

(4) 建立特许经营权制度。

(5) 立即组建国有企业运作国有资本。

组建 2~3 家或 3~5 家国有企业(集团)作为国有资本载体进入投资市场。不宜只有 1 家,也不宜每个区县组建 1 家。

(6) 将拟建污水处理场的投资权公开招标。

投资权的公开招标,亦即处理场真正“业主”的公开招标。国有资本与非国有资本处于同一市场环境,公平竞争。

以上方案可以在未实行计划体制方案以前实施,也可以在实行计划体制方案过程中实施。但后者将付出较多的“学费”。

综上所述,我们建议现在而不是将来立即实施三峡库区污水处理场建设和运营的市场化工作。重庆市虽然对三峡库区污水处理场和垃圾处理场的规划已经准备多年,但是对市场化问题却严重地缺乏思想准备、理论准备和舆论准备。然而所谓准备不足,主要是没有去准备。如果不去准备,永远都会准备不足。这其实是一场观念上的革命。当然,也有利益的重新调整。如果我们现在不搞市场化,就会失去库区历史上最好的一次实施市场化的机遇。

备注:如需索取市场化方案的详细内容,请与笔者联系。