

创新财政供给模式 促进环卫管理市场化

○ 尚焰 王春平 高岩

随着社会主义市场经济发展，为打破行业垄断，促进环卫事业市场化进程，北京市朝阳区财政部门以财政支付方式改革为手段，引导环卫事业建立适应社会主义市场经济体制的企业化运行模式，引领环境卫生管理事业健康发展。

过去朝阳区财政对环卫系统投入是采取“基数加增长”的方式。经过多年的运行，环卫系统机构臃肿，财政负担的人员经费占财政总投入的65.12%。人员经费支出过多，占用了建设资金，导致环卫设施建设、维修资金紧张，环卫基础设施建设速度缓慢。同时，由于垃圾处理费用与垃圾生产者无关，由政府全

额负担，居民无法建立环境可持续发展意识。垃圾量不断增多，产生环境和资金压力。在充分调查研究的基础上，2004年朝阳区财政部门以改革财政支付方式为切入点，以“增量改革、存量试点”为原则，渐进地促进环境卫生市场的形成，并在垃圾转运、垃圾填埋环节做了建立购销关系的尝试。

(一)在干路清扫、机扫、垃圾转运、公厕维护、粪便转运、粪便消纳等存量专业领域推进单位作业成本核算，按生产量和单位成本实行经费总量控制。按成本进行核算，全区2004年环卫事业原作业存量预算安排比以“基数加增长”预算法减少

总投入2640.6万元。

(二)在新增的干路清扫作业中引入竞争机制。在全区2004年新增384万平方米干路清扫作业中引入竞争机制，面向环卫、街乡保洁队、社会保洁公司等单位通过政府采购方式进行劳务招标。目标价格1.8元/平方米，比原存量阶段2.44元/平方米降低0.64元/平方米。财政部门将2004年干路清扫经费拨付中标单位。仅新增干路一项作业将节约财政资金245.76万元。

(三)对新增垃圾转运业务，实行劳务购销的据实结算，促进环卫作业市场的初步形成。2004年朝阳区区域垃圾新增产量约41.4万吨。财政不再直接支付环卫作业单位垃圾转运经费，而是根据属地管理的原则，将垃圾转运费补助21.8元/吨和垃圾处理费26.4元/吨支付给各乡政府，由各乡政府负责本乡区域内的垃圾转运业务，与环卫服务中心建立购销关系，按环卫作业单位承担的垃圾转运量与作业单位据实结算，财政部门不再支付环卫作业单位的转运经费。在垃圾填埋环节实行全额事业单位企业化运作方式。财政部门不再与高安屯垃圾填埋厂发生经费缴拨关系，仅实行经费总额和作业项目定额控制，将垃圾消纳费支付给垃圾转运单位。在朝阳区内，每填埋一吨垃圾，垃圾转运单位向垃圾填埋场按26.4元/吨支付垃圾消纳费。通过上述改革，垃圾转运作业的增量成本由原生活垃圾直接



负担标准 96 元 / 吨下降到 48.2 元 / 吨, 节约资金 1978.92 万元。

(四) 建立激励机制, 促进垃圾减量。垃圾转运、填埋费用按标准成本和全区垃圾总量安排。垃圾源头分捡减量、垃圾运输过程减量、垃圾消纳综合处理减量节约的经费不做追减, 留存各垃圾流转环节, 专项用于全区垃圾减量化和环卫基础设施建设。

(五) 根据财政资金追踪问效的要求, 按照朝阳区《垃圾长效机制行政奖惩办法(试行)》的文件规定, 由管委对作业单位业务量、作业质量进行监督检查。违反文件规定的, 由管委提出处罚意见, 由财政实施经费扣减惩处。

在推进环卫事业市场化的改革中, 财政部门除抓住了培育市场、引入竞争机制、建立购销关系等环节外, 重点把握了计量、计价和补偿机制三个关键点。首先是计量。根据源头控制的原则, 在垃圾产生的源头——居民垃圾收集阶段由乡政府进行垃圾转运量的计量和控制。在垃圾转运阶段, 由转运作业单位进行垃圾消纳量控制。在垃圾消纳阶段实行消纳垃圾计量。经过两个购销关系三个流转环节形成了全区垃圾产量的监督制约链。垃圾产量的计量的准确性得到提高、总量得到了控制, 减轻了财政和社会负担, 为财政投入和负担提供了可靠依据。其次是计价。在市场形成的初期阶段, 我们根据经验成本、标准成本和成本对比, 在兼顾事业转型的前提下确定了当前劳务的指导价格, 即政府定价。随着市场成熟和竞争规范, 我们将进一步遵循市场规律, 采取市场定价原则, 对现行定价进行修正, 最终使环卫劳务价格趋于合理、环卫劳务走向市场。第三是补偿。我们坚持街乡属地管理、分级负担和“垃圾生产者付费”的原则, 以财政为环卫事业投入主体, 按垃圾

生产者——街乡政府——区级政府实行三级负担, 建立了财政补偿机制和环卫事业多元投入、各级共担的市场化模式。

现阶段, 朝阳区财政部门致力于进一步研究制定和完善有关配套政策, 加快环境卫生管理作业服务市场化进程, 确保环卫事业改革取得成效。

(一) 做好劳动和社会保障方面的配套工作。在市场经济体制下, 环境卫生管理作业进入市场后, 面临着用工制度和职工退休养老、医疗、失业救济等一系列政策性较强的问题, 因此必须做好配套衔接工作。一是按规定统筹各单位办理在职职工养老、工伤、失业、生育等社会劳动保险。二是事业单位参照企业制度经营的, 可实行“老人老制度, 新人新办法”的政策。对原固定工改制为无固定期限的合同工, 实行合同制管理; 对未被聘用的原正式职工, 按有关政策分别办理退休、内退和辞退, 辞退工按政策一次性补给辞退费。三是改制为企业经济实体的环境卫生管理作业单位实行新的用工制度, 实行全员劳动合同制, 增强用工流动机制。退休的干部职工实行集中统筹管理, 逐步纳入社会养老统筹。

(二) 实行“污染者收费”政策和“保本微利”政策。除保证财政拨款补偿外, 逐步扩大对社会服务收费补偿的比重。按照国务院颁布的《城市市容环境卫生管理条例》规定和“污染者收费”的原则, 完善环境卫生管理企业劳务价格机制, 实行垃圾综合处理收费政策, 按照公平合理的原则, 垃圾服务收费和居民垃圾生产量挂钩。其目的: 一是控制城市垃圾总量, 提高市民的环境卫生意识; 二是弥补政府财力不足; 三是根据企业“追求利润最大化”的性质, 允许环卫作业服务企业“保本微利”。

(三) 建立多元化的投资机制。建立和完善以财政投入为基础, 政府、社会、企业、外资等多元化的投资机制。鉴于环境卫生管理事业是公益性事业, 完善环境卫生管理投资机制的关键是确保政府主渠道的投入。随着城市的发展和环境卫生管理作业量的增加, 除发挥财政资金的最大效益外, 与此同时, 积极建立和完善社会主义市场经济体制下的环境卫生管理投融资体制, 多渠道筹集资金, 并通过市场运作和合理配置, 充分发挥环境卫生管理投资的整体效益。

(四) 研究切合实际的税收鼓励政策。部分事业单位改制后仍以国有资产为主体的企业、承担社会公益性的环境卫生管理作业服务单位、政府财政补偿为主的作业服务单位, 可继续享受事业单位相应的税收优惠政策。环境卫生管理作业经济实体(公司、中心等)以税收政策为依据, 合理提高服务价格来减轻税费负担。

(五) 制定加强国有资产管理的政策。现有环境卫生管理作业车辆设备, 垃圾、粪便处理设施, 公共厕所, 作业休息场所, 办公场地、停车场、机具设备维修等设施(含现已改变用途的设施), 均属国有资产, 产权归政府所有。国有资产所有权与经营管理权实行分离, 由政府评估后按净值委托环境卫生管理企业经营管理。环卫系统要参照企业资产管理办法建立相应的固定资产折旧和更新管理规定, 保证国有资产保值、增值。对现阶段为纯公益性作业服务的国有资产, 按现行行政事业单位国有资产管理办法执行; 为社会化服务和其他经营性活动服务的国有资产, 按现行国有企业国有资产管理办法执行。

(作者单位: 北京市朝阳区财政局)