
公共财政城市维护费使用效率分析

——以浦东某养护标段为例

游德才¹

（上海浦东改革与发展研究院 200135）

【摘要】：城市公共基础设施是城市经济社会发展的重要物质条件和保障。本文主要分析公共财政城市维护费使用效率，探讨影响公共财政城市维护费使用效率的因素，并通过实际案例进行分析，最后提出提高公共财政城市维护费效率的途径。

【关键词】：公共财政 城市维护费 使用效率

城市公共基础设施是城市经济社会发展的重要物质条件和保障。城市公共基础设施是公共产品，需要公共财政投入以维护其良好运行。公共财政投入的城市维护费可分为基本城市维护费和专项城市维护费两项。基本城市维护费是指根据城市维护定额计算，用于日常维护所需的费用；专项城市维护费是指由于城市公共基础设施使用年限较长导致设施破损严重引起设施使用功能丧失，用于更新公共基础设施所需的费用。本文仅仅探讨保障城市公共基础设施（市政、绿化和环境卫生）正常运行的基本城市维护费，用于日常维护城市市政设施、绿化设施和环境卫生设施。

一、公共财政城市维护费投入转换模式

（一）城市公共基础设施维护管理模式

目前，大部分城市的公共基础设施维护管理模式是通过政府公共财政投入，采取政府采购维护企业（施工企业）对城市公共设施进行日常维护，并由政府委托全额财政拨款的事业单位对城市公共设施进行日常监督考核。

（二）城市公共基础设施的维护企业模式

目前，城市公共基础设施的维护企业模式主要有以下三种模式：1、由计划经济体制下的原事业单位改制成的国有股份制企业；2、由开发公司组建的城市基础设施维护企业；3、市场经济条件下的民营企业。不同的维护企业模式具有不同的维护设施模式。第一类因体制变更的国有股份制企业模式由于原来是事业单位性质，职能主要是管理职能，所以目前由这类企业实施的城市设施维护大部分工作量是分包给民营企业（或是个体老板），仍然是承担管理职能，民营企业（个体老板）通过市场招聘员工对设施进行维护。第二类开发公司（如金桥开发公司）组建的维护企业，需要解决征地农民就业问题，征地农民一般被吸纳到这类企业就业，这类维护企业主要是通过征地农民对城市基础设施进行维护。第三类是民营企业通过市场化运作招聘员工对城市基础设施进行维护。

¹作者简介：游德才（1975-）：男，博士，上海浦东改革与发展研究院。主要研究领域：城市经济。

（三）公共财政城市维护费投入转换模式

公共财政城市维护费投入模式是由政府委托管理城市公共基础设施的事业单位根据城市维护费定额计算其辖区内城市维护费，形成预算上报政府主管部门，从而组成政府公共财政城市维护费预算报同级人大代表审议批准后使用。公共财政城市维护费投入转换模式因不同于维护企业模式而有所不同。针对上述第一类型企业，公共财政城市维护费投入转换模式为：财政根据人大批准的预算拨付给政府主管城市基础设施部门，再下拨给承担管理职能的事业单位，事业单位根据监督考核后全额下拨给维护企业，维护企业根据工作量分包情况和利润分成情况再下发给分包企业（个体老板）。相对第二类型企业，公共财政城市维护费投入转换模式为：财政根据人大批准的预算拨付给政府主管城市基础设施部门，再下拨给承担管理职能的事业单位，事业单位根据监督考核后全额下拨给维护企业，形成的利润上缴给上级的母公司即开发公司。针对第三类型企业，公共财政城市维护费投入转换模式为：财政根据人大批准的预算拨付给政府主管城市基础设施部门，再下拨给承担管理职能的事业单位，事业单位根据检查监督考核后全额下拨给维护企业，形成的利润留存企业自身。

二、公共财政城市维护费投入使用现状

本节以浦东某区域维护标段为例分析公共财政城市维护费投入使用情况。

（一）浦东某区域维护标段公共财政城市维护费投入

根据上海市城市维护费定额和设施量情况，某区域维护标段公共财政城市维护费（市政、绿化和环卫）2015 年 1 月实际投入如表 1，显示该区域内公共财政投入维护市政、绿化和环境卫生设施的总费用为 72000 元。

表 1 某维护标段公共财政城市维护费实际投入

序号	项目	城市维护费用（元）	备注
1	市政（含排水）	14800	
2	环卫	38900	
3	绿化	18300	
4	总计	72000	

（二）浦东某区域维护标段实际支出

浦东某维护标段中标的维护企业：2015 年 1 月实际投入到设施日常维护的费用如表 2。该维护企业属于第一类型企业即改制的国有股份制企业，因此实际投入设施维护是采取部分分包形式，利润是由维护企业及分包企业（或是个体老板）进行商议分成。表 2 显示的是实际投入的维护费用，市政、绿化和环卫总的维护支出 63650 元，其中人工支出占总支出的 64%，机械设备投入占 20%。

表 2 某维护标段用于设施维护实际支出

序号	项目	费用（元）	备注
一	市政（排水）	13310	
1	人工	4507	含综合保险
2	材料	3603	
3	机械设备投入	5200	按市场价
二	环卫	34260	
1	人工	26860	含综合保险
2	机械设备投入	7400	包含耗材等
三	绿化	16080	
1	人工	10380	含综合保险
2	材料	5700	
	总计	63650	

（三）公共财政城市维护费投入使用效率

公共财政城市维护费投入使用效率是指维护企业保障城市公共设施实际投入维护产生的支出费用占公共财政城市维护费投入百分比。根据公共财政城市维护费投入与维护企业用于设施维护实际支出，可以计算出该区域 2015 年 1 月公共财政城市维护费投入使用效率为 88%。从而可以看出，公共财政城市维护费投入实际使用比例还是较低，效率不高。与此对应，维护企业（包含分包单位或私人老板）获得的共同利润率为 12%。¹²

三、影响公共财政城市维护费投入使用效率的因素

（一）公共财政城市维护费投入考核评价体系

公共财政城市维护费投入考核评价体系是影响其投入使用效率的重要因素。目前，公共财政城市维护费投入考核评价体系单一简单，缺乏透明度，主要是依靠承担管理职能的事业单位通过自身制定考核办法对城市维护目标进行考核评价。承担考核的事业单位既当运动员又当裁判员，缺乏第三方考核评价。这样，承担考核单位与承担具体维护企业往往是利益相关方，正如承担管

¹² 维护企业与分包单位或私人老板的利润分成比例因涉及到商业秘密，无法获得确切的数据。因为季节因素（如春节），各种检查考核频率较多，导致维护企业投入较多，利润相对较低。

理单位有的领导在一些场合下对维护企业说：我们一定意义上是荣辱与共，利益相同。虽然城市维护费是管理单位经考核后按月拨付给维护企业，有时在考核过程中存在问题，没用全额拨付，但是，不管考核如何，城市维护费在年底进行清算时最终还是把年城市维护费全额拨付给维护企业。

同时，承担管理城市维护费的事业单位也缺乏外部考核评价机制，其内部考核评价机制也缺乏，外部考核评价完全取决于上级领导考核评价和自律，内部考核评价也完全取决于自律。所以说，目前公共财政城市维护费投入考核评价只具有形式意义，而无实际操作意义，管理单位对城市维护费投入每月考核也完全流于形式。在缺乏实际考核评价的条件下，维护企业（分包单位或私人老板）会为了追求利润最大化尽量降低基本城市维护费投入，并尽可能与管理单位合谋获得专项城市维护费使用。

因此，公共财政城市维护费投入考核评价体系直接影响其使用效率，在目前的考核评价体系下，公共财政城市维护费投入使用效率很难达到较高水平。

（二）城市维护费使用单位——维护企业的模式

维护企业的模式决定了追求利润的属性，从而影响公共财政城市维护费投入使用效率。目前，在相同考核评价体系条件下，不同类型的维护企业模式对城市维护费实际投入内在动力不同，从而影响公共财政城市维护费投入使用效率。

第一类型的改制后国有股份制企业在进行城市维护过程中大部分工作量依赖分包企业（私人老板），分包企业（私人老板）为了自身利润最大化，往往会最大限度地降低城市维护费的投入水平，通过两个层次的利润分享，从而导致城市维护费投入使用效率低下。

第二类型的开发公司组成维护企业追求的工作目标往往不是利润而是解决征地农民就业问题，因而往往会根据实际加大对城市维护费投入，提高城市维护费投入使用效率。

第三类型市场化的民营维护企业也会为了追求利润最大化，但只存在一层利润分享，在一定程度上会比第一类型的维护企业增加城市维护费的投入，进而提高城市维护费投入使用效率，但总体来说，此类维护企业对城市维护费投入内在动力不足，城市维护费投入使用效率还是较低。

四、提高公共财政城市维护费投入使用效率的路径

（一）科学合理制定公共财政城市维护费定额

科学合理制定公共财政城市维护费定额是提高公共财政城市维护费投入使用效率的前提。市级相关部门需要根据经济社会发展水平、物价水平和行业特点，统一动态地科学合理制定公共财政城市维护费定额。只有这样，才能比较准确及时反映实际城市维护费。只有在此基础上，才能谈论提高公共财政城市维护费投入使用效率问题。

（二）创新和完善公共财政城市维护费投入考核评价体系

公共财政城市维护费投入考核评价体系是影响其效率的重要因素。需要创新和完善现有考核评价体系，包含如下几个方面。

1、建立多层次的考核评价体系，包括民众评价、第三方专业评价、上级主管行业评价以及城市维护费管理单位的检查考核评价，使考核评价更加多元化和透明化。

2、改革城市维护费管理单位，建立对城市维护费管理单位的外部考核机制和内部考核机制，防止与维护企业的共谋，激励其内在考核评价动力。

3、完善考核办法，使考核办法更具有操作性和科学性。

4、创新考核手段，增加技术考核手段，使考核评价更加客观，具有说服力，例如排水设施考核可以通过管道 CCTV 摄像技术检查考核等。

5、增加技术考核评价必要的财政投入。

（三）建立维护企业提高城市维护费投入水平的激励机制

在市场经济的条件下，维护企业追求利润最大化是其固有本性。因此，建立维护企业提高城市维护费投入水平的激励机制非常必要，其重点是要建立从过去城市维护费按目标考核的拨付投入形式转变为按过程动态实际工作量考核的拨付投入形式的激励机制，从而使得维护企业有内在动力增加对城市维护费实际投入水平，进而提高公共财政城市维护费投入使用效率。