



孙海鸣

上海市「九五」期间区级投资大市政建设的调查分析

一、问题的提出

大市政建设,主要包括几项建设:①城市道路;②城市排水系统;③供水、供电、煤气、通讯等四大管线设施;④环卫设施;⑤园林绿化设施;等等。在1991年以前,上海市的大市政建设,实行的是由政府集中建设的投资管理体制,即由市建设委员会负责市政基础设施项目的计划、投资、监督和协调,市政府所属的市政局、公用事业局、供电局、电话局、园林局、环卫局,具体负责项目的投资和建设。区政府及其所属部门,基本不承担大市政建设投资主体的职能,也没有承担大市政建设资金筹措的职能。1991年后,随着土地批租制度的推行,上海在改革旧城区建设和改造体制的同时,对大市政建设体制也进行了分权式改革。其改革的核心是,将大市政建设和管理的权力,逐步下放到市属区政府,形成由市建设委员会、各市政专业管理部门和区政府,共同建设、共同筹资和分权管理的建设与管理体制。市属区政府,由此开始承担大市政基础设施筹资、投资、建设、管理和维修的职能。大市政建设工程,大多是非盈利性的基础设施工程,它具有投资大、建设工期长的特点,通常被作为公共产品而由财政支出建设。区级财政的传统职能中,是不包括该项支出的。上海之所以在区级财政规模有限的条件下,推行大市政分权投资建设的改革模式,其前提是建立在区政府从土地批租中能获得部分留成收入的基础上,希望形成批租带动市政建设,而市政建设又推动批租的良性循环模式。应该说,这一分权式改革,在“八五”期间,由于发挥了市政府和区政府两个积极性,对上海市政建设加速进行,起到了相当大的推动作用。然而,在“九五”以后,随着上海市“二级政府、三级管理”的行政事权分割管理模式的普遍推行,市级城市主干道以外的城市道路的筹资、投资、建设权和管理维修权,都作为事权分割的内容,而由市专业管理部门下放到区里,使区级大市政建设规模,突破了土地批租留成所界定的市政建设规模的上限,从而产生了如何重建区级大市政建设资金平衡和实现良性循环的问题。为此,我们对上海老市区10个区的大市政建设,在“八五”与“九五”期间的特点和变化,进行了调查和分析。由于基础资料不健全,可能会有疏漏,然而,这项调研,对上海市来说,毕竟是第一次。

二、“八五”期间,上海区政府承担大市政建设职能的基本情况及其特点

1992年开始,环卫、园林、河道的建设与管理权,逐渐从市专业管理部门下放到各区;历来由专业管理部负责的供电用变电站和电

话分局建设的前期动迁费与工程费,也因加速工程建设进度的需要,而由其所提供服务对象区域的区政府承担;市政重大工程的前期动迁费,开始采取区负责动迁市里提供动迁补助的方式。大市政建设中,耗资最大的城市道路建设的筹资、投资和建设,从1992年开始进行了市、区两级共同分担的试点,一些土地批租数量较大的区,结合旧城改造,主动利用批租所获的留成资金,投入到本区城市道路的新建、扩建和改建工程中,希望以此来加速改善土地批租与旧城改造的投资环境。

据不完全统计,在整个“八五”期间,南市、黄浦、普陀、卢湾、静安、虹口等6个市属区,仅新建和扩建的城市道路就有17条。实际投入的资金总额达51.34亿元,其中,市投资为16.03亿元,区里投资为35.32亿元。当然,这里所指的新建和扩建的城区道路,是指由区政府及其建设管理系统为建设实施主体的城区道路工程项目,如:卢湾区的徐家汇路拓宽改造工程,是全市率先实施的由区自筹资金动拆迁、市和区联手建设的市政骨干工程。另外我们这里所说的区里承担的投资额,是由区政府拨款、房产开发商联建和区建设系统自筹等几项资金来源组成。在区政府拨款中,有来自区财政的投入,也有土地批租留成资金投入。在自筹资金中,有部分来自于银行借贷。

在“八五”期间,市属区政府参与城区道路建设,具有几个特点:①在上海快速增加的市政基础设施投资总额中,区政府承担部分所占的比重较低,而区级筹措的资金在全上海市政投入中所占的比重则更低。1991年到1995年中,上海市用于大市政建设的投资总额达700亿元左右,以上6个区在城区道路的投资总额仅为35.32亿元,约占5%。即便加上徐汇、长宁、杨浦、闸北等4个区,其实际投入总额在全上海也不会超过10%。由此可见,在“八五”期间,区级大市政投资建设,在上海处于从属的地位,大市政建设的主体仍然是市政府及其所属的专业管理部门。②相对于各区所拥有的财力,“八五”期间,区级投入大市政建设的资金规模,基本是在可承受的界限内。同时,那些投资数额较大的区,往往是土地批租进展比较顺利、旧城改造进展较快的区,如南市、徐汇、静安、卢湾等。在“八五”期间,一些区政府甚至动用区财政来改建道路,如:虹口区的四川北路,在总投资2.57亿元中,区财政拨款达1.57亿元。③“八五”期间,区政府在承担耗资巨大的市政道路工程建设责任中,除市重点道路的前期动拆迁必须确保资金投入外,其他一般道路的扩建和改建工程,均依据区里所具有的资金能力来确定建设计划。所以,项目建设的计划与实施,大多能实现资金供应与需求的平衡,其结果是项目计划的完成比例较高。如南市、黄浦、普陀、卢湾、静安、虹口6个区中,除南市区完成计划项目的75%外,其他5个区都100%地完成了项目计划。同时,计划投入的资金与实际投入的资金大致相当。

在“八五”期间,区大市政建设中,另一项比较大的资金投入,是煤气、变电站、电话分局建设的配套投资和绿化建设投资。区里所承担的配套投资,主要包括液化站、变电站、电话分局在各区布点的前期拆迁费和房屋建设费。根据我们对徐汇、普陀、长宁、卢湾、杨浦等5个区的调查统计,在“八五”期间,5个区共完成3.5万伏或11万伏的变电站22个,为此支出的配套动迁和建设费总额达7亿元人民币左右;共建设液化站和电话分局22个,共支出建设和拆迁费7000万元左右;5个区共开辟绿地303.55万平方米,共支出绿地建设费6.07亿元左右。上述支出合计为13.77亿元,平均每区分担2.75亿元。同城区道路建设一样,这些投入对各区来说也是不产生效益回报的公共产品支出。然而,实际上,煤气站、变电站和电话分局,应该是属于在使用中可带来经营收益的盈利性项目投资。而根据目前的制度规定,区政府在承担投资建设的前期工程后,便无偿交付给专业管理部门而无权分享收益,显然带有计划经济的平调痕迹,

对该部分建设投资的良性循环,明显不利。

三、“九五”期间,上海区政府承担大市政建设职能的基本情况及其特点

从1996年开始,上海市大市政建设市、区两级分权建设与管理的模式基本确立。区政府在承担大市政建设与管理职能方面所发生的最大变化,是在制度上规定了区政府必须承担除市重大市政道路工程以外、本区地域中所有城区道路的计划、筹资、投资、建设、管理和维修职能,以及市重大市政工程在本区段的前期动拆迁的筹资和配套投资职能。城区道路若全部在本区范围内的,由本区自行确立新建、改建计划。跨区的道路建设,由市有关部门协调计划。所有城市道路的管理与维修,随市政工务所的下放,而由区里承担。因而,各区“九五”大市政建设和管理维修计划,是获得本区域市政建设计划权后的首次计划。区里的“八五”市政建设,大多围绕市里的市政建设计划所涉及的本区域的项目而展开,其主体内容是围绕市统一计划的实施。其中,即使区里根据本地区情况,力图主动安排一些市政工程项目,也需得到市有关部门的批准。而“九五”计划的制定,则是区里仅依据市里大市政建设的长远规划与指导方针,第一次依据区经济社会发展的需要,自主制定的大市政建设计划。其中,既有实施市市政建设计划所规定或涉及本区的工程项目安排,也有区政府独立自主的市政项目安排。另外,在涉及与市专业管理部门相衔接的煤、电、通讯等市政工程,则采取由区政府有关部门与市专业管理部门共同会商工程项目计划的方式。

根据我们的调查,黄浦、南市、卢湾、徐汇、静安、普陀、长宁、虹口、杨浦、闸北等10个区,在“九五”期间计划安排的大市政项目的计划投资总额,达到433.69亿元左右。其中,计划由市政府及其有关专业管理部门出资建设的计划投资额,约为139亿元;由区政府及其有关部门计划投资额,约为152.15亿元;通过其他方式获得的计划投资额约为40.97亿元;在计划上就未落实资金来源的项目投资额达94.85亿元。区大市政建设“九五”计划安排,具有如下几个特点:第一,10个区大市政建设投资计划总额,已突破了上海市“九五”计划所安排的市政投资总额的限度。在上海“九五”计划的1万亿元投资总额中,浦西投资约为7000亿元,其中大市政计划安排投资为844亿元,在844亿元中,可用于城市道路建设的计划投资额至多不超过175亿元,其他将用于市重点市政项目。如:地铁216亿元;治水50亿元;污水治理117亿元;燃气71亿元;环境36亿元;农田水利44.6亿元;商贸66亿元;精神文明69亿元;余下的未安排的市政投资总额只有174.4亿元。现在,区市政投资计划,已是175亿元的2.47倍,净额超过258亿元。第二,区市政建设计划所涉及的区里参与或负责组织实施的项目投资中,计划由市主管部门或专业管理部门投资的资金总额,仅占全部投资额的32%,68%约294.7亿元的资金,需由各区自行筹集,10个区平均每年要自筹58.9亿多元。实际上,以上10个区每年可支配的财政支出也不过60~70亿元左右,而可用于市政建设的财政性投入最多10亿元左右。即使考虑到预算外收入的投入、借贷、地块联动、集资等其他募集市政建设资金的方式,在计划中仍留有资金缺口达101.56亿元,占投资总额的23.4%。资金供应与需求,在计划安排上,就存在相当大的差距。第三,在区“九五”市政建设计划中,实际上有相当部分工程项目,属于由市里确定建设计划,区里承担建设责任的项目。通常,该类项目大多采取市和区联建的形式。如:长宁区1996年和1997年,计划投资建设23条道路工程建设,其中属市和区联建的工程有9条,占40%。徐汇区1996年、1997年要建设20条道路,其中有4条属市里的重点道路工程,即徐镇路、肇嘉浜路、华山路和外环路。区政府在这4条路的前期支出达10.35亿元,占20条路投资

总额 17.48 亿元的 60%。由此可见，区政府市政投资耗费较大的工程，主要是为市计划确定的工程配套投资，自主确立的道路建设，相对投资数额要小得多。闸北区“九五”市政道路计划中，共计划安排 18 条道路的建设，其中，有 10 条是市安排的计划，另有 2 条是市和区共同实施，也就是说，实际上 2/3 的道路是完成市里任务，而只有 1/3 的道路由区里自主安排。第四，各区计划安排大市政计划投资规模差异较大，由此导致各区自身在“九五”期间市政投资支出的规模不同。我们将区投资、其他投资和未落实三项，都计为区自筹类，就可大致估算各区在“九五”期间市政投资的实际支出。区自筹资金额较大的南市、长宁、闸北、徐汇、黄浦等 5 个区，其自筹总额占 10 个区全部自筹总额的 73%。这 5 个区的自筹计划市政投资额，实际都已超过或大致相当于区级财政每年可支配的收入。

在区“九五”大市政建设计划安排中，投资最大的是城区市政道路建设。在全部 433.69 亿元投资计划总额中，道路投资达 339.92 亿元，占 78.4%。而道路建设也是资金未落实最多的部分，其总额达到 86.62 亿元，占全部未落实资金的 85.3%。也就是说，区市政建设投资的资金缺口，实际主要由道路建设引起。在道路建设投资总额中，属工程前期动拆迁费用支出高达 188.12 亿元，占道路投资额的 55.3%。10 区市政道路计划投资建设的基本情况，从资金来源的角度分析，市投资在 10 个区道路投资总额中所占的比重只有 29.6%，低于区全部大市政投资中市出资比重 2.4 个百分点。另外，在 10 个区中，有 4 个区的市投资比重不超过 5%，闸北 3.8%、黄浦 3.6%、卢湾 4%、静安 4.8%；另有 4 个区的市投资比重不超过 16%，徐汇 15.7%、虹口 12.2%、杨浦 13.9%、南市 6.7%。在区城市道路投资中，属市确定的重点市政工程的区配套投资支出，在“九五”计划中，占很大比重。如黄浦区“九五”期间，延安路高架建设，由区里支付的前期动拆迁费达 8.5 亿元；2 个地铁 2 号线站点建设费需 13 亿元，其中动迁费达 8.5 亿元；为地铁配套道路（九江路）扩建，则需投资 3.7 亿元。仅三项工程合计就达 25.2 亿元，占黄浦城区道路计划投资总额的 76.8%，占黄浦区“九五”全部市政计划投资总额的 65%。长宁区“九五”期间，外环线建设的前期动迁费，区里要承担 3.3 亿元；地铁 2 号线 2 个站点，区里费承担前期费和工程费 10 亿元；3 号线高架轻轨，区里要承担前期动拆迁费 4.5 亿元。这三项工程，区里就将支出前期费与工程费共 17.8 亿元，占区“九五”全部计划道路投资总额的 20%。

在区“九五”大市政建设计划安排中，仅次于城市道路投资总额的，是电力投资。区政府所承担的电力投资任务，主要是为专业供电部门建地区变电站，提供配套的前期动拆迁投资和变电站房屋建设投资。通常，一个 3.5 万伏的变电站，上述两项投资支出平均约需 5000 万元左右，而 11 万伏变电站，则上述两项投资支出额就更大。根据我们的调查统计，“九五”期间，南市、黄浦、卢湾、徐汇、长宁、虹口、闸北、杨浦等 8 个区，电力建设计划投资总额达 38.33 亿元，占全部市政投资的 8.8%。其中最多的是南市区，达 14.4 亿元，最少的是虹口区，也有 1.58 亿元。在这些投资中，明确由市出资的是 13.33 亿元。占全部电力投资总额的 34.7%；计划由政府出资的是 11.91 亿元，占 31.1%；由集资或开发商出资的是 11.24 亿元，占 29%；计划未落实资金来源的，为 1.8 亿元，占 5%。与城区道路投资相比，电力投资的计划落实率较高，达 95%，其原因有二：一是电力建设计划的制定，是区政府与专业供电部门充分协调的基础上制定，区的计划能否具备投资保证，直接涉及专业供电部门的线网发展计划；二是电力设施直接影响新建小区与被改造小区的人民生活，所以在资金排序上，处于比较优先位置。但是，同“八五”时期就已出现的问题一样，作为营利性工程的供电设施的区投资，产权归属和收益分享问

题,仍未解决。当然,38.33亿元的电力投资也是不小的投资额,特别是其中将有2/3是由区政府或所在区域的开发商或集资所投部分,竟高达25亿多元。因而一些区在计划安排上,就准备动用借贷的方式来完成电力项目,如:南市区,在区政府电力计划投资支出中,有5000万元准备向银行借贷。

在区“九五”大市政计划投资中,其区投资总额居第三位的,是绿化投资。根据我们的调查统计,闸北、杨浦、虹口、长宁、静安、徐汇、卢湾、南市等8个区,其绿化计划投资总额达17.81亿元。其中,由市计划投资的,只有3497万元,占2%左右,区政府已计划安排的投资为4.74亿元,占26.6%;计划集资为5085万元,占2.8%;计划未落实资金来源的,竟高达11.81亿元,占8个区绿化计划投资总额的66.3%,在各区城市道路投资中,未落实资金来源的,占投资总额的1/4,而绿化投资中,竟有2/3未落实资金来源。

除城区道路建设投资、电力建设投资和绿化建设投三大项外,各区在市政“九五”建设计划中,还安排了30个防汛建设项目,投资总额达4.92亿元,平均每个项目投资额达1640万元;煤气建设10个项目,投资总额达1.39亿元,平均每个项目1390万元;环卫项目39个,投资总额达3.91亿元,平均每个项目1000万元;邮电项目74个,投资总额19.55亿元,平均每个项目2641万元。其资金来源结构参见下表。

单位:亿元

投资类别	投资总额	其中:市投资	其中:区投资	其中:贷款	其中:集资	其中:未落实
防汛投资	4.92	2.37	1.41	0.05	0.71	0.38
煤气投资	1.33	0.44	0.24		0.32	0.32
环卫投资	3.91	0.26	3.62	0.018	0.008	
邮电投资	19.55	13.75	2.33	0.27	1.98	1.21
合计	29.71	16.82	7.60	0.338	3.018	1.91

四、“八五”与“九五”期间,区级承担大市政建设资金规模与结构的比较

在区级大市政建设方面,“九五”期间与“八五”期间相比,出现了几个方面的明显变化:

第一,随着建设事权的下放,“九五”期间区政府为主体承担的市政建设项目数大大增加。城市道路、电力、绿化、防汛、环卫、邮电、煤气等七大类市政工程,计划安排项目总数达479项,其中:道路建设项目为160项;电力项目为83项;绿化项目为83项;邮电项目为74项;环卫项目为39项;防汛项目为30项;煤气项目为10项。平均每个区(10个老市区)要承担48个项目。其中,平均每个区要承担16项道路建设工程。而在“八五”期间,在我们所抽样的6个区样本中,平均实际只完成了近3项道路工程;在“八五”期间,我们所抽样的5个区样本中,平均每个区实际完成电力项目、煤气项目和邮电项目之和为8.8个,而“九五”期间,老市区10个区平均每区计划安排该类项目16.7个。道路工程数量“九五”期间是“八五”期间的5.3倍;煤、电、邮项目数,则翻了一倍。无疑,这样的增加,对区市政建设的组织,是一大考验。

第二,“九五”期间区级承担大市政投资额大大增加。在道路投资方面,区级支出的投资额在“九五”期间达340亿元,平均每个区将支出34亿元,平均每个区每年将支出6.8亿元在道

路建设工程上。而在“八五”期间,我们所调查的6个样本区,在道路建设上的区级实际支出,是35.32亿元,平均每个区5年支出7亿元左右,平均每个区每年为此支出为1.4亿元。也就是说,“九五”期间,区政府及所属单位,在道路建设上,将比“八五”期间的实际支出,高4.8倍。

第三,在区级大市政建设规模急剧扩大的同时,市政投资总额中,市级投资所占的比重,“九五”期间比“八五”期间还要低。举城区道路投资为例,“八五”期间6个样本区的17条道路投资中,市投资占31.3%;而在“九五”期间计划安排的投资总额中,市投资只占29.6%。这样,就使区投资的计划资金保证程度降低,计划资金缺口增大,集资的比例增大。

第四,市政公所下放,也将使各区在“九五”期间增加相应的市政道路维护支出。经初步调查,卢湾区将每年为此增加支出5300万元;长宁区将增加支出6000万元。

(作者系上海财经大学财经研究所教授;单位邮编:200433)

(上接第26页)或是披露、使用该商业秘密有法律上的正当、合法、善意的根据。否则,被告就要承担举证不足的败诉风险。

3. 运用归责原则、裁定免责情形。以被诉侵权人有无违反权利人保密要求或竞业约定披露或使用权利人商业秘密的故意或过失,被诉侵权人使用、披露商业秘密是否与权利人商业秘密失密以及由此造成的损害有因果关系,是否侵犯损害了权利人的权益,包括第三人明知或应知被诉侵权人行为违法,但自己仍然为之的违法行为等诸方面综合加以评判,以切实查明事实,正确运用法律,维护权利人的合法权益。但实际中有些情形可免于追究责任,这就得适用法官的自由裁量权。如他人以合同途径获得特定的信息时不为侵权。这些情形可以包括:利用自由公开信息(已公开的基本原理、工艺名词等)独立钻研,研究出来并占有相同的商业秘密;利用已投放市场的产品进行逆向研究获得该产品的工艺流程及技术诀窍;接受国外转让或许可得到相同商业秘密;获得未采取保密措施的特定技术或经营信息;通过其他合法途径获得商业秘密。

4. 明确对商业秘密案件中违约与侵权竞合的处理。商业秘密竞业禁止涉讼纠纷既可引发单一的违约之诉,亦可产生侵权之诉。当两者竞合之时,法院只可就其某一种诉因进行裁决。当权利人选择两者中对己有利的诉因行使请求权时,法院应予准许,并适法裁量,维护权利人的利益。当其中一个请求权因已达目的而消灭时,另一请求权随之消灭,体现“一事不再理”的法律原则;当一请求权因已达目的以外的原因(如管辖、时效等)而无法行使时,则另一请求权仍旧存续,法院不得予以取消或限制行使。

5. 经权利人申请可对侵权人颁发禁止令。依据《民事诉讼法》关于财产保全的规定和《民法通则》关于民事责任的规定,商业秘密被他人不法取得,如返回信息的外在表现形式尚不足阻止进一步侵权,可对侵权人颁发禁止令。尤其是在不迅速制止商业秘密的扩散将会使其丧失秘密性,使权利人遭受难以弥补的损失时,经权利人申请并提供担保,法院应当颁发临时禁令式的裁定。另外,对“跳槽”者如给予经济制裁和对原单位补偿之后,仍从事原业务与原单位竞争,为遏制“跳槽”者的进一步侵权,法院应同时判定其在一定期限内,不得使用或允许他人使用其在原单位处所掌握的商业秘密。

(作者:宋锡祥,副教授,上海财经大学经济法系;俞敏,上海财经大学经济法系;单位邮编:200433)