

水业导航

城市水业市场化的认识误区与政府角色

傅 涛¹, 陈吉宁¹, 张丽珍²

(1. 清华大学 环境科学与工程系, 北京 100084; 2. 中国水网, 北京 100086)

摘 要: 就我国城市水业市场化的前景与目前所处的背景作了阐述, 廓清了一些模糊认识, 并对如何建立科学的水行业监管体系提出了相关建议。

关键词: 城市水业; 市场化; 监管体系

中图分类号: X703.1

文献标识码: C

文章编号: 1000-4602(2004)01-0088-04

1 中国水业市场化的背景

目前, 中国水业市场化所处背景可做以下简述:

① 政治背景。中国正处在市场经济的全面推进期, 市场化是大势所趋, 政府在资产经营领域总体呈退出趋势。市场化之所以成为城市水业的主导, 政治背景首当其冲, 是决定性背景。当然国际上存在着产业化是否适合公共行业的争论, 但以效率为目标的产业化已成为国际水业发展的主流趋势; 同时, 也不能忽略世界上包括美国在内的多数发达国家, 在水业建设与经营上仍然由公共机构担当主角的现状。

另外, 原国家计委、建设部、国家环保总局等部门出台了一系列推进水业产业化、市场化的文件, 部分省市也出台了相应文件, 但都停留在文件层次, 没有形成法律层次的保障, 系统性也不强。中国水业市场化在实施层次上进入了一个政策模糊期。

② 发展背景。近年来, 中国城市化水平迅速提高, 作为城市基础设施重要组成的水业设施建设和更新的投资需求巨大。全球性环保要求和卫生标准的不断提升, 也使水业设施尤其是污水设施缺乏的问题更加凸显, 且对设施水平的要求在不断提高。近 20 年来, 我国水业投资的主体是城市政府, 而城市政府在水业建设方面没有足够的资金渠道, 同时大量社会资金却又没有可靠的进入水业的投资通道。

③ 产业背景。传统的水业企业在城市范围内形成相对垄断经营, 在产业结构上总体呈现规模不

足和市场化经验缺乏。其他资本类型的企业也缺乏行业经验或企业实力, 不能很好地适应水业合同所规定的长期运营管理要求。

基于以上背景, 在水业市场化的推进过程中, 行业普遍存在对水业市场化认识的误区, 同时也使有些单位和个人有机会对水业市场化进行体现自己利益的有意曲解, 这些误解和曲解已经制约了关于水业市场化的健康发展。

2 水业市场化缺乏系统性的战略规划

水业的市场化改革是一个系统工程, 现在对于水业市场化的探讨更多的是在价格和市场上, 事实上市场化涉及所有权、政策环境、金融、监管和公众意识等诸多问题。

市场化需要系统规划, 逐步推进。中国经济发展不均衡, 各地方的水业发展处于不同的产业阶段, 但现在正进行的水业市场化是在有关部门文件推动下的齐头并进, 没有充分考虑不同地域的产业和经济特征。如一些城市级的水业市场化推进呈现混乱, 多是被动应付, 有些地方的水业产业化成为实现某种利益的借口和手段。整个水业市场化体系的建设不可能一蹴而就, 需要一个系统的战略规划。

产业的技术特征和资本特征, 决定了其产业组织和市场结构。水业的产业特征包括: 经营形式的自然垄断性、投资的低回报性、政策的高风险性、经营回报的高稳定性(基于健全的市场机制和金融体制)、资本的高沉淀性以及由于政府价格管制造成的低需求弹性, 这些特征要求我们审慎地分析和推

进水业的产业发展。

水业市场化应以产业整合为基础。英国是国际上水业私有化的代表,其改革进程值得我们借鉴。英国水业发展有近 200 年的历史,最早是私人经营。到了 20 世纪初期,由于以地方政府为主导的市政债券的出现,地方政府逐渐成为水业投资的主体。到了 20 世纪 70 年代,其水业产业结构跟中国现在的状况相似,公有占主导地位,有 1 000 多个分散的水业主体。1973 年,国会批准对英国水业进行产业化重组,整合成了 10 个区域型的水务集团,经历大概 10 年的时间,使每一个水务集团都成为有国际竞争能力的市场主体,然后在 1989 年进行了全面的私有化。

中国的水业市场化,不能再“摸着石头过河”,需要系统性的战略规划和有意识的产业整合。

3 政府不会从水业投资主体中退出

水业市场化要求按照市场化规律去核定水业的成本与收益,通过规则来改变原来政企不分的经营管理关系,明确政府、企业和消费者三方的责任、权利和义务关系。

基于水业的固有特点,有相当一部分投资(如水源保护、管网建设与维护等)很难纳入计量范围,属非经营性资产,需要政府以财政形式支付并体现在社会效益上;另一方面,出于节水和技术引导等战略需要,即便是可以清晰核定成本与收益的领域,政府也需要提供部分引导性资金。以上两部分的政府投资不应纳入投资回报的基数之中。另一方面有些项目的实施(如管网系统)关联面很宽,属资源统筹配置为特征的项目,必须要政府来投资和实施,以发挥政府的协调特长和提高效率。

城市水业具有重要的内部收益和显著的外部收益,某种意义上其外部收益要大于所创造的内部收益。内部收益指城市水业投资经营者的直接的经济效益,外部收益则表现在环境效益上。城市水业作为城市基础设施的重要组成,它的健全和完善将使城市发展条件和投资环境得到改善,城市政府可以在土地增值等方面得到其外部收益。

市场化要求投资多元化,但水业的收益结构特征决定了政府不可能从水业市场化的投资主体中退出,政府是水业公益性、引导性、补贴性投资的主体,不能将其责任转嫁给公众。

借鉴国际水业发展的经验,西方国家对城市水

业基础设施的投资主要由城市政府通过市政债券等方式筹集。根据世界银行的统计,仅美国和加拿大,地方市政债券至今已总共筹集了超过 $74\,000 \times 10^8$ 美元的资金。西方国家对供水设施和给排水管网的集中投资建设期在 20 世纪前叶,二级污水处理的集中投资建设期在 20 世纪中叶,城市水业设施基本建设完成并开始走向市场化则已是 80 年代后期,其核心是利用水价体系来支持水业设施的运行和部分更新,市场化主要的目标是提高运行效率。实践证明,如果从建设管网、水厂到运行维护整个水处理系统,要实行全面的投资收益核定并全部通过水价体系来支撑,则会带来过大的社会压力,可能引发政治危机。

中国现在正处于经济发展和城市建设的高峰期,需要大量的对基础设施的投入。据统计目前的污水处理率仅 37%,而有效处理率只有 20%,这还仅仅是城市,没有包括乡村,配套管网的差距则更大;自来水也远未普及到乡村,同时大量的城市供水管网老化,水质和安全性需要提高。所以,要真正支撑城市水业的良性发展,政府将是投资体系中的重要角色。

4 水业市场化不等同于民营化和国际化

市场化将是投资多元化,是国营的、民营的、国际的以及其他社会资金的平等竞争。鉴于过去中国水业国有投资占有绝对主导的不均衡现状,国家允许甚至鼓励民营和国际资金进入水业。但是水业市场化不等同于民营化或国际化。中共中央十六届三中全会的公报中进一步明确“允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域”,实质上是给予各种资本在“法律法规未禁入领域”的平等待遇。目前,不少城市政府在水业项目招标的时候,明确要求必须是国际资本或民营资本,不要国有资本,这是对市场化本意的曲解。

另一方面,没有任何一个具体的 WTO 条款要求中国开放水业。相反,现在我国对城市水业的开放程度超过了美国、德国等大多数发达国家。中国水业市场在加入 WTO 以后,没有像其他行业有一个过渡期,而是几乎一步开放到位。水业允许和鼓励国际资本的进入固然重要,但国际化从根本上来讲是平等竞争,如果给国际水业公司一些特殊的优惠条件,相对地就会给国内的国企、民企造成了一种不公平竞争的市场环境。

5 水业市场化进程中对政府角色认识的错位

长期以来,政府一直是水业建设、管理与服务的主角。计划经济体制下,作为城市公用事业的一部分,城市供水与排水的行业管理是通过政府对企业的、人、财、物的直接管理来实现的。市场化以后政府职能“由企业管理转为行业管理”,原来行业主管部门所管理的人员和资产,要么划归国有资产管理,要么转让给社会企业主体,政府的城市管理和行业管理正经历一次大的转变。目前,存在两个方面的认识错位:一在目标的认识上,水业市场化不是一般意义上的招商引资,而是对投资、建设、运营、服务等水业全过程的监管责任。市场化是水业改革的手段,其根本目标在于实现公众利益和社会利益,简单讲是通过市场化手段来提高水业的运行效率,让公众在少量支付下得到优质的产品和服务,同时满足环境保护的要求。许多城市政府把引入资金当作水业市场化的首要或唯一目的,其定位偏离了水业改革的根本目标。政府对行业的管理不仅需要关注项目的投资和建设这一阶段目标,更应该关注于稳定、安全和高效率的运营。水业市场的开放不仅局限于投资市场,更应包括引入高效成熟的运营商。对肩负城市管理职责的市长们而言,市场化不是城市政府甩掉了水业投资的包袱,而是更加明确了严格监管的责任。二在政府定位上,政府应该成为公众利益的代表,而不是资产的代表。在市场化进程中,政府的角色正进行着职能的分离,分离为资产管理与行业管理。资产管理是负责管理原来由政府投资在城市水业的国有资产和经营资产的人员;行业管理则是代表公众利益进行行业监管。这里存在政府角色双重性的矛盾,国有资产管理部期望资产的保值或增值,以对地方的经济指数做出贡献;而行业监管则期望公众以最低的价格获得最好的产品和服务。

就这一对矛盾的判断和取舍,根本上决定于各级政府在经济增长和公众利益上的平衡和选择。应该强调的是,作为国有资产管理部在对待城市水业这部分资产的收益时,不能有高的收益要求,甚至应不要利益回报;同时对经营企业的特许经营权的授予,应由行业监管部门,而不能是资产管理部代表政府来主导。随着市场化的深入和完善,政府资本将逐步从经营性投资中退出,而致力于非经营性资产的投资与管理,从而化解政府在扮演角色上的两难。

城市水业的成本与收益,无论是通过税收支付还是通过水费支付,事实上都是公众支付的。但是,受水业相对垄断经营方式的制约,作为费用支付方的消费者无法通过竞争性选择来监管产品质量与服务,更无法有效控制成本与收益(对污水处理的付费实际上更是一种连产品都不能见到的消费支付)。水业的这种公众无力有效监管的产业形式,决定了政府会作为公众代表,肩负着重大的监管责任,政府需要对公众支付费用的有效性负责。

政府的行业监管是水业市场化的重要组成部分。原来单一国家投资体制下国营单位(多为事业单位)由于没有强烈的利益倾向,行业监管的重要性未充分显现。但是产权多元化后,行业监管显得十分重要,市场化程度越高,监管责任就越大。市场化需要以科学而严格的监管来化解企业无限制的利益追求。对水业发展而言,没有严格监管的市场化体制比传统计划经济体制更加有害。

现实是,城市政府对水业管理的公众责任被普遍地忽略了。管理部门更多地留恋以前的管人、管财的“好时光”,对权力和责任的理解普遍错位。部门间对职能争夺的共同出发点是权利,而对水业的管理的责任部分理解不足,同时体制上也缺乏明确的责任界定和严格的责任追索机制。

监管问题的出现有两个直接原因:一是由于计划时代的管理惯性,出身于建设领域的城市水业主管部门更多地关注水业设施建设的投资、质量和验收,延续原来对直属事业单位的管理思路,普遍忽略了对新的市场化投资主体的运营过程的监管;出身于水利部门的城市水业管理部门,由于其对城市水业业务的相对生疏,管理思路与手段则更加缺乏,大多热衷于“一龙治水”的管理假说,沉迷于管理权利的争夺,少有考虑行业监管中责任的要素。另一方面,中国水业也确实缺乏对市场化投资和运营主体进行监管的明确的法律依据和手段。

效率和效益的双目标,体现了政府与企业这一对监管与被监管的“博弈”双方的对立统一。针对博弈双方中政府角色的错位与失位,在这里需强调政府监管的重要性,但是严格监管不应抹杀企业合理收益的空间。

强调行业监管的重要性还基于以下背景:目前,在国际上对水的公益属性日趋重视,尤其是把水当成一种人的基本需求、一种人权的时候,公益性显得

更加重要。在中国,虽然水的公共性和公益性目前并没有充分体现出来,但是可以肯定,水的问题在中国的社会经济中将会变得越来越敏感。因此,政府在制定水业市场化政策和规划时,企业在制定投资战略时,对此因素应予以充分考虑。

6 如何建立科学的行业监管体系

水业市场化下的政府对行业的监管将包括水业项目规划的制定、行业竞争规则的制定以及水质、服务、成本和价格的监管。具体建议如下:

① 明确和完善监管的实施主体

明确、细分和加强与城市水业相关的各政府部门的行业监管职责和监管内容,界定其在水业市场化中的责、权、利关系。鉴于水业成本、服务、水质、水价监管的专业性和重要性,建议学习国际经验,成立由监管(政府)部门任命的、具有无限责任的、由专家组成的独立执行机构作为法定监管机构的辅助,并从行业的高度、专业性地介入企业的成本考核、水价听证、服务监督等核心监管内容,代表公众利益实施成本、服务、水价的监管。

② 建立行业管理法律保障和政策支持

通过各级立法为行业监管的建立提供系统的法

律保障;要求和鼓励地方城市出台可操作性强的、符合地方经济社会特点的政策体系。

③ 建立完善的特许经营制度和支撑体系

特许经营是行业监管的重要手段,应建立完善的相关制度,并配套相应的规范性条例文本和标准化合同文本,健全水业的技术标准、管理规范和服务规范,使其成为行业监管的重要依据和标尺。

④ 建立科学的水业绩效评价平台

成本控制是对城市水业监管的重点和难点,是消费者关注的核心,也是投资运营企业合理利润的源泉。鉴于城市水业具有相对垄断经营的行业特征,借鉴国际水业的监管经验,建议由国家组织力量建立全国性的水业绩效评价平台并向社会公开,为各级监管部门的成本监管提供相对依据。

注:本文是根据2003年9月2日与会的政界、企业界、学术界代表就“水业市场化模式”的相关发言整理而成,组织者为清华大学环境系和中国水网([www. H₂O - china. com](http://www.H₂O-china.com))。

电话:(010)62138240

收稿日期:2003-10-27

· 信息 ·

《中国给水排水》(1985年—2002年)光盘版开始发行

由于《中国给水排水》杂志的刊文具有较高的学术和实用价值,为了方便查阅,广大读者强烈要求出版光盘版合订本,为此特将1985年—2002年出版的杂志(共18卷,128期)编制成可检索的光盘,现开始出版发行。

该光盘含2张700兆的CD-R,收录了1985年—2002年《中国给水排水》杂志刊登的全部内容,能顺序阅读,可打印输出,并可按出版时间、期数、标题、栏目、作者等专项检索,尤其是全文检索功能可大大方便读者的使用。

有欲购买者,可直接汇款(200元/套,含包装邮寄费)至以下地址:天津市河西区气象台路99号中国给水排水杂志社,邮政编码:300074。需要发票者,注明单位名称。

也可通过银行汇款:

收款单位:华北院中国给水排水杂志社

开户行:天津市商业银行天马支行

帐号:106301201090050868

届时务请详细写清您的通信地址和联系方式,以便将光盘及时、准确地送达。

(本刊编辑部 供稿)