

我国水业市场化模式

傅 涛

(中国水网, 北京 100086)

摘 要: 本文就我国水业的特许经营模式和市场监管等问题进行了重点讨论。

关键词: 水业市场化改革; 特许经营模式; 市场监管

中图分类号: X321 **文献标识码:** B **文章编号:** 1006-5377(2005)10-0007-04

1 水业市场化改革的动机

水业市场化改革是以提高效率、满足可持续发展的经济发展和人民生活需要为目的的变革, 政府、公众、企业三者的角色和责权利都将重新定位。自20世纪80年代以来, 水业市场化改革在各个国家以不同的目的和不同的形式相继展开, 在多数已经完成了城市基础设施建设的发达国家, 其推行水业市场化改革的目的更侧重于效率的提高。而目前我国, 推动城市水业市场化改革的两大动机是: (1) 吸引资金; (2) 提高水业运营效率, 增进服务, 实现水业的可持续发展。

这两大动机在不同的改革阶段和不同的管理层次上都有不同的侧重。应该说到目前为止, 增加投资仍然是政府推动水业改革的核心动机, 其次才是对效率的追求; 由于地方政府是城市水业的投资主导, 因此, 地方政府更加重视市场化改革的引资效果。

面对我国经济快速发展的现状和对建设发展资金的巨大需求, 各级政府目前仍然难以避免将引资作为水业市场化的首要目的。但我们在引入投资解决城市基础设施建设资金问题的同时, 也必须完善相应的市场监管体系, 否则如果在水业市场化改革中只重引资而忽略监管和体制建设, 将会出现公共服务体系混乱而导致严重的社会问题。

2 水业市场化改革的三个阶段

我国城市水业的市场化改革已经在探索中走过了两个阶段:

(1) 以市场开放为主旨的阶段。这一阶段以招商引资、打破垄断为基本特征。投资主体多元化的出现改变了城市水业原来由政府单一投资的结构, 同时也为进一步引入竞争打下了基础。此外, 为配合市场开放, 供水价格的制度化建设也开始实施, 建立了供水价格体系, 并启动了污水处理收费工作, 价格体系的改革提供了城市水业市场化的前提条件。

(2) 以引入竞争为主旨的阶段。这一阶段以企业产权改革、水价改革和市场准入为主要特征。传统国有水业企业的改制引发了水业产权体制的改革, 为进一步的政企分开打下基础; 水价改革提出“全成本价格”概念, 改变了城市水业的福利性质; 更为重要的是, 市政公用事业特许经营制度的提出和实施, 启动了市场准入的竞争机制, 确定了政府与企业的监管与被监管的市场关系, 为进一步完善水业市场化的体系框架奠定了基础。

但是, 前两个阶段的改革均是以投资和产权为核心, 政府市场化改革的动机更多是在解决投资不足的问题, 偏离了市场化改革“提高效率”这一根本, 而这种偏离是水业设施建设巨大的资金缺口造成的。目前, 城

市水业改革正逐步迈进第三个阶段，改革的目标也开始回归到效率的提高。

第三阶段改革的内容包括：政府的角色由行业管理向市场监管的转变，这将引发水业管理体制的变革；完善投融资体制，包括政府资金投资效率的提高、水业适应性金融工具的开发和健全，以及不同性质的投资资本的有机协同；在市场主体方面，要求投资经营主体能够在适应水业特征的基础上，进行长期、稳定、理性的投资，市场主体成熟的标识是建立合理的市场集中度和良好的市场品牌；公众关注与公众参与机制的建立，则是市场机制完善的重要体现。

3 特许经营的模式

以特许经营为核心是我国确定的市政公用事业市场化改革的方向，但具体的市场化模式目前尚未明确。在目前特许经营的体系下，政府的责任通常有直接承担和间接承担两种方式，我们根据不同的政府责任承担方式将“特许经营”分别划分为竞争性特许经营和专营式特许经营两种模式(这里所指“特许经营”是延续和认同了目前我国政府对市政公用事业特许经营的理解，这一理解与国际上通常所称的“特许经营”，〈concession〉在内涵上有所不同)。

3.1 竞争性特许经营模式

如果政府面对公众作为责任的主体，仍然直接承担水业的服务责任；或者为了更好地保障服务、提高效率，政府通过引入市场化机制，以经济合同或协议的形式，委托商业企业为政府提供局部或全部环节的服务，而企业获得自己的商业回报。我们称这类模式为竞争性特许经营。

竞争性特许经营模式具体有三种形式：(1)所有资产保留在政府，将水业设施经营权通过竞争转让，这种形式称为管理/租赁模式；(2)管网设施以收费权保留在政府，将水业设施的某一单元，一般是水厂，在有限期限内转让给企业，这种形式称为水厂特许经营模式，BOT、TOT等一般属于这种模式；(3)政府将包括管网在内的所有水业设施在有限期限内委托企业经营管理，这种形式称为水系统整体特许经营模式，重庆江北、马鞍山、天津塘沽等地的供水就是这种形式。

不同形式的竞争性特许经营模式有四个共同点：(1)政府与企业签有不同形式的、平等的属于经济协议性质的经营协议，政府与企业间不是行政许可关系；(2)政

府在一定期限内，以不同的形式将经营权转让企业，但政府保留了水业设施的最终产权；(3)政府面向公众负责，接受责任追溯；(4)竞争性特许经营模式具有准入竞争的环节，政府通过企业主体的准入竞争实现水业运营效率的提高。

不同的竞争性特许经营模式，依据企业担负风险的不同，有不同的期限。管理/租赁模式由于不涉及投资，期限一般为5~8年；BOT、TOT模式由于涉及一定范围的投资，经营期限一般为15~20年；水系统整体特许经营模式由于有较大的经营风险，经营期限一般为20~30年。为了提高准入竞争的效果，国际上有进一步缩短经营期限的趋势。在我国，由于受地方政府引资动机的影响，期限往往突破了合理的区间。

政府在不同的竞争性特许经营模式下的市场监管，均包括准入监管、服务与质量监管以及成本与价格的监管，其中准入监管是核心。在竞争性特许经营模式下，可以没有独立监管机构，但是阶段性的检查与企业的经济信息上报十分必要。

3.2 专营式特许经营模式

专营式特许经营模式是指政府间接承担服务责任，政府由参与者彻底变成监督者。这种模式的根本特征是彻底的企业化，政府不再以事业主体的形式拥有设施的所有权。

专营式特许经营模式通常有三种不同的产权形式：(1)公有资本完全退出，由社会资本持有，也就是通常所称的完全私有化；(2)政府保留一定比例的公有资产，与社会资本合资拥有水业企业，但是这种政府资产的持股人与合资企业只是股权收益关系，公有持股者与市场化监管者是不同的政府机构，如目前深圳水务模式；(3)真正实现了企业化改制，完全政资分开、政企分开的国有企业。

无论是哪一种产权形式，政府都不是通过产权关系来对企业进行监管。因此，这种模式必然要求政府建立相应的市场监管体系，尤其是要有专门的监管机构来实施严格的过程监管，需要完善的民主制度来保障公共参与和监督。

不同产权形式的专营式特许经营模式还有几个共同点：(1)政府与企业不是平等的经济协议性质的经营关系，而是行政许可关系，政府可以把一些社会、环境职能通过授权转给专营企业；(2)企业拥有水业设施的完全产权，并能长期经营，没有明确的经营期限；(3)专

营式特许经营模式缺乏经营权准入竞争这一环节(产股转让竞争不能等同于经营权竞争),企业是某一区域水业设施的当然经营者;(4)政府提高效率的核心监管手段是运营过程的监管,因此以经济监管为核心的成本控制必不可少;(5)需要全成本的水价体系来支撑企业的投资收益。

4 水业多种模式并存

由于我国水业市场化改革是在探索中前进,目前城市水业的改革现状可谓多种模式并存:BOT、TOT项目类型已经大量涉及新、旧建水厂项目,尤其是污水处理项目;个别城市尝试实施了管理权转让;少量城市进行了整个水系统的整体特许经营;水业主体企业的企业化改制进展缓慢,大部分没有实现真正的转变,仍然受到政企不分的困扰;少部分水业主体企业实现了社会资本以合资形式的进入;个别城市尝试了自来水企业全面私有化。

4.1 竞争性特许经营模式将成为主导模式

在目前的条件下,竞争性特许经营模式将成为水业市场化改革的主导模式,原因如下:

(1)如果没有社会资本的进入,传统水业企业缺乏足够的动力实现真正的政企分开,这将使以国有企业为主导的专营式特许经营模式难以有效推进。另一方面,包涵了私有化的专营式特许经营模式所需要的制度保障是多方面的。包括法律体系的支撑,以及公众监管体系的完善等,这些都难以在短期内完成,而我国的公用事业市场化改革又已经全面展开。因此,专营式特许经营模式在目前的条件下不可能成为水业市场化改革的主导模式。

(2)从政府方面考虑,我国城市水业长期以福利体制运营管理,绝大部分地方政府沿袭了数十年的行业管理理念难以在短期内转变。相对而言,竞争性特许经营模式所要求的市场监管与原来的行业管理差距较小,政府角色转变相对容易。

(3)我国城市水业数十年的积累资本结构复杂,产权界定困难,对已有资产采取租赁形式更具可操作性。同时新建项目的投资,由于界定清楚,可以采取社会投资、特许期限内经营的方式,以解决目前建设资金短缺的问题。

(4)资产主体保留在政府,使企业运营的投资成本大幅度降低,投资总量减少、风险降低,从而减少了企业的投资回报要求,有效缓解了水价压力,对变革期社会

稳定具有十分重要的作用。

(5)由于水资源在我国的重要战略地位,水业企业虽然由社会企业来运营,但水业资产的政府拥有形式,也可有效降低系统风险,增加系统的公共安全性。同时,所有权和经营权的适当分离,利于应对WTO对环境服务业的开放要求。

4.2 水业特许经营体系需要多种模式的结合

虽然竞争性特许经营模式将成为我国水业改革中的主导模式,但专营式特许经营模式仍是目前我国水业市场化改革中不能回避的现实。这主要是由于:(1)专营式特许经营更能保障水业系统的完整性,利于提高整体效率;(2)水业市场竞争的企业主体发育尚欠缺;(3)大量的传统自来水企业正在进行企业化改制,专营形式利于被行业所接受;(4)专营体制可以促进中央政府建立独立于地方政府的经济监管体系,在更高、更大范围内分摊监管成本,同时也便于进行水业系统的监管。

因此,我国城市水业需要制定相关政策以实现竞争性特许经营模式和专营式特许经营模式的合理衔接。实现这种衔接,可以依据以下几个原则:

(1)优先推荐大中型城市实施包含整个水系统的特许经营,政府可以,也应该根据公众支付能力确定政府资本的代价和比例;在不具备全系统实施特许经营的情况下,再选择实施水系统的水厂单元的特许经营。

(2)为提高准入竞争的实际效果、保障效率,在合理的区间内应尽量缩短竞争性特许经营的期限,如果资金许可,优先选择期限最短的租赁形式。在竞争性特许经营项目中,必须有市场准入的竞争程序。没有竞争的特许经营,不如实施专营,进行过程控制。

(3)原则上对同时符合以下两个条件的城市水业主体企业才能授予专营式特许经营权:一是完成了水业主体企业全部或部分股权出让,或国有企业真正实现了企业化改革;二是公众的水价支付能力能够支撑水务企业包括资产收益在内的全部成本。当然,如果能够合法而有效地实现政府的补贴机制,第二个条件将不是专营的必要条件。

(4)政府对水系统中,水厂单元的特许经营企业授予特许经营权,并不排斥政府同时对主体水业企业的专营式特许经营权的授予。专营公司对水厂特许经营企业所支付的服务费用可以纳入专营企业核定成本。

5 组合模式的体制支撑

竞争性特许经营模式下的政府市场监管体系主要包

括市场准入监管、服务与水质监管以及成本与价格监管三个方面的内容。成本与价格的监管也称经济监管。理论上讲，竞争性特许经营模式在合同初期已经约定了服务期的服务价格，不再需要严格的价格和成本监管。但由于特许经营期限较长，政府与企业的经验不足和其他难以确定的因素，实际上难以真正实现长达20~30年(个别长达50年)的价格约定，政府和企业之间在合同期仍然要不断进行成本和价格的谈判，仍然需要成本监管对服务价格实施指导。因此，在竞争性特许经营协议中要由政府成本监管的介入留有空间，同时要为水资源和环境保护的要求留有接口。

由于缺乏准入竞争，为保障专营式特许经营模式的

科学实施，过程监管必不可少。主要体现在以下两个方面：(1)要建立强制性的绩效平台来比较成本，以作为水价制定的基础；(2)要在体制和机构上保障成本监管的公正性和科学性，避免授权机构与企业的权利寻租。

6 结语

城市水业市场化模式的选择和改革框架的设计，与地方水资源状况和经济水平密切相关，是各级政府，尤其是地方政府在实施具体的项目操作之前必须首先做好的关键工作。地方政府还需转变以引资为核心的市场化改革观念，将提高效率、保障并提高服务水平作为水业改革的核心目标，迎接水业市场化改革第三阶段的到来。

Marketability Mode of China Water Industry

FU Tao

(China Water Net, Beijing 100086, China)

Abstract: The paper focuses issues on management mode of special permission and market supervision of China water industry.

Keywords: marketability reform of water industry; management mode of special permission; market supervision

市场管理

MARKET SUPERVISION

环境保护产品认证名录

(2005年8月18日~9月20日)

中图分类号:X324 文献标识码:E

序号	产品名称	获证单位	证书号	有效期
70	管式阻性消声器，阻抗复合式消声器，阻性片式消声器，双层微孔板消声器 T701-200×200，T701-6-400×400，ZP-400×400，SK-II-400×400	北京市华通嘉业空调设备有限责任公司	CCAEPi-EP-2005-070	2005年8月~2008年8月
71	QJX1017-2型汽油车排气催化转化器(OEM)	山西净土实业有限公司	CCAEPi-EP-2005-071	2005年9月~2007年12月
72	YJ-JWSJD·JD型复合式饮食业油烟净化设备 [风量(m³/h): ≥2000~≤20000]	广州市兴华环保设备联合有限公司	CCAEPi-EP-2005-072	2005年9月~2008年9月
73	COD _{cr} -4100型COD水质在线自动监测仪	岛津仪器(苏州)有限公司	CCAEPi-EP-2005-073	2005年9月~2008年9月
74	“海龙”牌汽油清净剂	天津悦泰石化科技有限公司	CCAEPi-EP-2005-074	2005年9月~2008年9月
75	“海龙”牌燃油宝(汽油型)	天津悦泰石化科技有限公司	CCAEPi-EP-2005-075	2005年9月~2008年9月
76	CA71AM型氨氮水质自动分析仪	上海恩德斯豪斯自动化设备有限公司	CCAEPi-EP-2005-076	2005年9月~2008年9月
77	FD-GP-(100)-4(500×420×1000)型	管片式消声器	CCAEPi-EP-2005-077	2005年9月~2008年9月
78	FD-SW-(150×150×1000)型	微孔板消声器	CCAEPi-EP-2005-078	2005年9月~2008年9月

中环协(北京)认证中心