

# 政策性资金在水务改革中的角色

刘 昆

(中仪国际招标公司)

**摘 要:** 近年来中国水务市场改革中政策性资金的角色已经发生了转换。政策性资金的重要性不容置疑, 政府主管部门、投资人群体及相关从业人员应大力开发金融工具, 加大对政策性资金的研究和使用力度。

**关键词:** 水务市场; 改革; 政策性资金; 投资

Role of policy funds in water affairs reform//Liu Kun

**Abstract:** In recent years, the role of policy funds has been shown some changes during the reform of water affairs market. The importance of policy funds is indisputable, so governmental departments, investors and related practitioners should exploit or develop financial tools, reinforce studies and make use of policy funds.

**Key words:** water affairs market; reform; policy fund; investment

中图分类号:TU99

文献标识码:C

文章编号:1000- 1123(2006)10- 0018- 02

## 一、水务改革的背景

近年来,随着国家投资体制的改革措施和相关政策的出台,水务市场的改革日趋活跃。水是人民生活的必需品,供水是城市的生命线,污水处理则直接影响着城市乃至流域的可持续发展。作为公共事业,水务产业具有公共服务的3大特点,即公用性、垄断性和公益性。那么是否应该直接用市场调节机制进行“水务市场化”?政府的主导作用还应不应该保持?投资体制的改革与水务市场的接口在哪里?曾经在市政公用事业建设中起到主导作用的政策性资金还有没有存在的必要?如果有,它的定位又是什么?这些问题在改革初期并没有显现出来,但是随着改革的深入,尤其是近年来投资人群体的更迭使资金链问题浮出水面,而政策性资金的运用更加引起业内人士的关注。

不同于改革初期,目前中国水务市场已经度过了磨难期,开始进入成熟期或者说膨胀期,已脱离了对

英美模式的简单模仿,进入了自主上升时期。在这一阶段,应该关注的已不仅是水务改革的模式问题,而且要考虑如何更为准确地把握产业的脉搏,制定相关政策的深层次的课题。政府主管部门及时出台具有前瞻性的战略性政策,利用经济杠杆调控市场行为,实现有效的过程监管,成为迫在眉睫的问题。时至今日,市场对政策有了进一步的要求,政策不应是简单的导向性政策,而更应注重配套的操作体系、评估体系和跟踪体系的建立。通过分析近年来水务市场投资人不断洗牌的特点可以看出,政策性资金的不到位对市场造成了极大的影响。

## 二、水务投资模式的演变

改革开放以来,我国政府一直鼓励并推广使用“3331”制的投资模式。所谓“3331”制就是在经批复的整体项目资金概算中,政府出资占30%,地方自筹占30%,融资信贷占30%,其余10%作为流动资金可采取多种方式筹集。这种投资模式在计划经

济体制下非常有效地支持了大批基础设施项目的建设。但是,部分地方政府出于经济压力或政绩压力,为了实现投资主体的转变或实现所谓“招商引资”,把投资人作为了全部融资的主体。投资人承担着相当大的投资风险和高额的融资成本。

几年来对在国内水务市场有过投资业绩的153家投资人的投资主体和业绩跟踪调研结果显示,投资人的类型是在不断转换和变化的。很多投资人从进入市场时的战略投资人转变为专业运营商。当然其中不排除市场细分的因素,但转换的主要原因取决于进入市场的成本。通过对市场主要投资人的项目财务分析和投融资分析作出的综合经济分析,可以看出投资人不同的成本结构、财务安排、融资方式包括管理模型。分析数据显示,国内水务项目投资(包括境外公司和国内企业)的融资成本远远高于国际平均成本,且他们作为项目主体承担的风险过大,保障系数相对偏低。

各国政府在水务改革中都会把

收稿日期:2006-04-14

作者简介:刘昆(1969-),女,中仪国际招标公司副总经理。

政策性资金的介入作为一个重要的调剂手段。造成我国水务市场现状的主要原因并不是因为缺少政策性资金,事实上,世界银行、亚洲开发银行等组织普遍反映近年来中国市场资金供大于求,国际机构资金也不例外。问题在于我们没有建立完善的机制来协调政策性资金和水务改革的关系,完善政策性资金的定位,帮助政策性资金实现角色的转换。

### 三、政策性资金的来源、构成及特点

作为发展中国家,我国能够享受到国际金融组织贷款等优惠。政府和投资人如何充分发挥金融杠杆的作用,最大限度地使用政策性资金,以政策性资金的投入带动其他金融资本的介入,从而降低投资风险和融资成本,成为新的研究课题。

为了更好地运用政策性资金,应该首先了解政策性资金的构成。政策性资金主要是指作为财政性手段的国债、作为主权外债来自国际金融机构的优惠贷款、外国政府贷款以及作为国内政策性金融机构的国家开发银行贷款。国际金融机构的政策性贷款主要包括以世界银行和亚洲开发银行为代表的贷款以及以日本国际协力银行为代表的双边政府援助等。

改革开放以来,政策性资金在市政公用事业的建设项目中大显身手,主要的应用范围包括:污水项目的污水处理厂建设及改造、配套管网建设、自来水项目的自来水厂建设及改造、取水口改造及管网改造、垃圾处理建设项目、集中供热项目、燃气项目、公交项目等。在“十一五”规划中,国家对于上述项目的投资也将进一步加大。政策性资金蓄势待发,水务市场改革翘首企盼。那么,政策性资金和水务市场改革又应如何衔接呢?

政策性资金的优势主要在于它的稳定性和优惠的贷款条件(贷款利息低、贷款期限长、部分资金配有赠与成分等),但是政策性资金项目的申请往往周期较长,还需要省级财政部门的担保。事实证明,政策性资金的注入符合市政公用事业的特性,因为市政公用事业作为公共服务产品的提供者受限于其产品的属性,那么政府的介入和政策性资金的扶植就是保证其产品稳定性和低成本必不可少的要素。单纯依赖于投资人自主融资的结果是投资人的高额融资成本和资金链的不稳定性,这将直接导致其产品价格的提高和服务的不稳定性。

### 四、把握政策导向,充分运用政策性资金

通过扶植性的金融政策对投资人做导向性的支持,首先应该在政府不全部出资的情况下尽量通过开放式金融协议扶植投资人的市场化运作项目。例如世界银行对教育项目的一揽子贷款、德国KFW银行对环保项目的打包贷款等都是由有关部门牵头签订的开放式金融协议。这些政策性资金在很大程度上激活了投资人的资金杠杆,有力地扶植了投资人的后续投资。有关资料显示,2005年国债每投入100元就能吸引社会资金近1000元。由此可见,社会资本对政策性资金还是情有独钟的。

行业主管部门应牵头其他政府部门,包括政府的计划部门、资金管理部门等,与相关金融机构和组织签订开放式金融协议。同时制订一套适合目前国内水务市场投融资环境、具有可操作性的实施细则,即所谓绿色通道,使每个进入水务市场的投资人都有机会接触到政策性资金,通过申请政策性资金降低融资成本。具有先进的国际管理机制的投资人则可以通过与政策性资金的

接口进一步引进国际上先进的管理理念与管理方法,从而进一步发展壮大。对政策性资金的使用既要尊重其国债资金的特有属性,又要发挥其政府参与职能,使投资人真正体会到政府对水务事业的投入与信心,以扶植带动监管,而不是把政府放在投资人的对立面。

目前国内有很多已经申请并得到了政策性资金的项目与后来进入的投资人存在着资金的衔接问题。据了解,有些项目因为投资人无法把握政策性资金的使用而被放弃,还有些项目想利用政策性资金但又不知如何操作,为了蒙蔽贷款机构,竟然出现了对于投资主体转换变更不告知或采取其他更为恶劣手段的现象。

为了保证政策性资金的转化及其与水务市场投资主体的衔接,以世行贷款为例,针对已经申请了世行贷款并得到了批准的项目设计了3种模式。这些模式的推广将进一步加强投资人使用政策性资金的信心,加大政策性资金对水务改革的支持力度,进一步优化水务市场的融资环境,加强政府与投资人之间的关联关系。

### 五、对水务改革的几点建议

首先,建议行业主管部门牵头,国家发改委、财政部等资金归口主管部门加大研究力度,充分开发金融产品,发挥金融工具的作用,利用政策导向和金融杠杆调节水务市场改革的投入与产出。依据1998~2002年发行的企业债券目录,在企业债券中,由地方政府及其附属机构发行、实际为市政债券的约占发行额的20%,发行市政债券的主体主要是由地方政府出资成立的国有独资企业或由政府授权进行基础性建设的投资主体。公司的主要职责是管好、用好政府的基本建设资金(包括有关专项建设基金),(下转第26页)

代表就是英国水务的“私有化”模式,实际上其产权结构中也有国有的痕迹,因此称英国水务模式为“企业化”可能更加合适。英国水务服务的十大公司都是基于流域服务的上市公司,服务于其所在流域的若干城市。城市政府在英国水务体制之下几乎没有产权的发言权。水务公司不再具有“市政”的行业特点,不仅资产不在城市政府,而且经济监管也来自中央政府,水务管理已经从城市政府的职能中剥离。因此英国的水务管理模式更接近电信和电力行业的特点,经营服务企业具有完全的产权,而且没有经营年限的限制,中央政府对其监管主要集中在竞争比较上。从英国的水务模式中可以看出,经营服务企业的完全产权形式至少需要两个基本的前提条件,首先必须有允许水务设施社会持有的法律基础,其次需要建立过程监管的绩效比较系统,因为拥有完全产权的水务服务企业已经没有经营期限的限制,不能设定准入竞争,因此必须强化过程竞争。

#### 四、城市水务单元服务的三种产权形式

进行城市水务单元服务的企业同样具有三种产权状态,产生了三种不同的市场化经营模式。

第一种经营模式是由政府进行投资并拥有水务设施,由社会企业

进行建设和运营服务。通常有两种方式,一种称为 DBO(设计-建设-运营)形式,一种是委托管理形式。DBO 形式适合政府投资的新建水厂,政府确定建设规划和投资来源之后,通过竞争机制选择一个统一的设计者、建设者和试运行者,澳门污水处理成功地采用了这种方式。澳门污水项目试运行期一般为 3 年,加上 2 年建设期,合同期限共为 5 年。政府招标选择 DBO 项目的实施者,中标者需要具有一定的技术能力、建设能力和运行能力,标的是建设的投资和运营的费用。投资和服务费均来源于政府财政收入(澳门污水处理不向公众收费)。DBO 项目合同完成之后,接下来的就是委托管理。DBO 项目期限结束以后政府又招标选择经营服务企业,期限为 5 年,中标者需要具有一定的运行管理能力,标的是服务价格。以上两种形式都是标准的没有产权的单元服务,适合具有一定财政能力的城市。其优点是显著的:由于企业不需承担投资责任,因此竞争产生的服务价格低;政府监管的核心在于准入环节的企业选择,不用进行过程的经济监管,因此监管十分简单。面对我国目前污水领域大量的国债投资,DBO 模式无疑是最佳选择,而对已经存在的大量污水处理厂则适宜采用委托管理。

在单元服务的前提下,以有限

产权的形式引入社会资产,比如目前行业中最受关注的 BOT 和 TOT 形式。在政府缺乏资金的背景下,城市污水处理厂普遍采用了这种模式,目前我国发布的特许经营政策体系主要针对的也是这种模式。BOT/TOT 有三个基本特征:(1)项目公司在特许期内对项目资产的所有权不是完整意义上的所有权;(2)作为单元服务,BOT/TOT 需要政府来采购服务,政府与项目公司的服务关系由具有经济协议性质的特许经营协议来确定;(3)需要项目融资,项目融资是一种无追索权或者只有有限追索权的融资贷款,其核心是归还贷款的资金来自项目本身。同样是有限产权的特许经营,以 BOT 为代表的单元服务与系统特许经营有区别,系统服务的特许经营是一个不断投资、不断折旧的过程,而 BOT 基本上是一次性投资,所以结算比较清楚。共同点就是经营期满后资产移交政府。

单元服务也有完全产权的形式,比如我国目前存在的 BOO 和 TOO 形式。在这种模式下,服务企业具有某个单元的完全产权,因此经营合同到期之后项目资产不是无偿交还政府。这种方式不仅没有法律基础,也不符合行业的特性和发展趋势,是一种不恰当的、过渡性的改革模式,需要由政府和企业共同抵制。

责任编辑 车小磊

(上接第 19 页)并多渠道地为本地区基础设施建设筹集资金;地方政府通过不断注入新资产来降低公司的债务比率,以提高公司的融资能力。

第二,在开放式金融协议签订后要简化申报程序,形成绿色通道,使投资人易于理解和申请政策性资金。对政策性资金的使用要实行“先示范、后推广”的模式,做到积极稳妥、严格规范、逐步推进。为了使投资主体更好地了解政策性资金的政策导向及相关情况,应设立有效的

信息发布渠道,指定相关政府机构及媒体定期发布政策性资金的相关信息。还应该成立相应的审批机构或常设机构,协调各行业主管部门之间的审批程序,使投资人做到“取之有道,用之无忧”。

第三,建立市场化资金与政策性资金的配比与衔接机制,形成制度性管理。政策性资金的介入对周边资金将产生滚雪球式的影响,会进一步带动更多的资金投入,到风险相对小、现金流入充足的市政公

用事业,从而达到政府产业发展的目的。政府通过对投资人的政策性资金扶植和投资人之间达成默契的配合关系,做到以扶植带动监管,避免投资人单向承担风险后产生对监管的抵触情绪。应该指出的是,这样的监管不仅在市场化的准入阶段十分必要,能够达到控制风险、降低成本的目的,更重要的是能够真正实现公共事业产业化,使人民最终受益。

责任编辑 车小磊