

水业市场化改革的 几点新误区

• 傅涛/文

段落导读

p20 城市水业不是工程建设业而是服务业

p30 市场化改革的重点在于效率，而不是在于资产

p30 管网投资控股的限制不妨碍管网经营权的获得

p31 不能用局部的优化来代替整体的优化

水业市场化改革由两大动机所推动，一是吸引资金，伴随着城市化迅速提高的巨大的投资需求，仅靠政府财力难以满足需求；二是提高水业设施的运营效率，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应该有不同的侧重。



中国城市水业的市场化改革在政府和企业的共同探索中不断推进。

近年来，国家和有关部门陆续出台和实施了市政公用事业的开放政策、特许经营政策、投资体制改革政策、鼓励非公经济政策等一系列相关的改革政策，更加快了城市水业市场化的进程。2005年可以视为中国城市水业市场化改革的监管年，政府将水业的市场监管真正提上了工作日程。

中国前阶段所进行的水业改革基本上是以投资和产权为核心，政府市场化改革的动机主要是在解决投资不足问题，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所决定的。目前城市水业改革正逐步迈进第三个阶段，改革的目标也开始逐渐重视并回归效率的提高。具体的表现就是开始注重监管、重视运营和服务水平、关注公众利益和安全。

为了稳步进入第三阶段的水业改革，需要在诸多改革观念上进行提升，需要对以下新的、更深层次的认识误区予以澄清。这些认识误区的澄清与第三阶段的改革要求直接关联。

城市水业不是工程建设业 而是服务业

长期以来没有给城市水业一个明确的产业定性，在统计报表上统称市政公用事业。由于城市水业由建设部门主管，而且由于过去长期水业建设、运营、服务的社会公益性质，行业一直是注重

建设单元,由于运营由事业单位或者事业单位性质的国有企业来完成,因此忽略和掩盖了水业本属服务业的产业本性。

城市水业不是建设业,而是服务业,需要执行服务业的规则。服务业的定性也是实行特许经营制度的根本。正是由于对城市水业的不清晰定位,造成水业改革注重建设环节,不注重运营环节;注重引资效果,不注重监管和服务;政府注重市场开放和引资,却不能认同资本合理的投资收益;注重工程环节的招标竞争,忽略服务质量的过程竞争。

其实国际水业早就给了城市水业一个定位。国际水务集团威立雅水务和苏伊士水务都将自己明确定位为环境服务商或者是环境设施运营商,他们没有把自己定位为一个工程公司或者是投资公司。国际水务集团的水务投资是为了获得运营权,为了拉动服务。这些公司在进入中国水业市场的前期,被政府的引资目标所左右,只能做固定回报或BOT等类型项目,这些项目类型更多的是融资行为。其服务成分,或者是运营技术的成分都是非常少。偏离了国际水务集团的主业,不能发挥专业公司的所长。目前,几个最主要的国际企业在中国的水业业务都在进行战略性调整,向运营和服务方向回归。

市场化改革的重点在于效率,而不是在于资产

水业市场化改革由两大动机所推动,一是吸引资金,伴随着城市化迅速提高的巨大的投资需求,仅靠政府财力难以满足需求;二是提高水业设施的运营效率,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应有不同的侧重。应该说到目前为止,增加投资仍然是以前,

甚至目前政府推动改革的核心动机,而对效率的追求则刚刚开始提上日程;由于80年代以后地方城市政府就是城市水业的投资主导,因此城市政府比中央政府和省政府更加重视市场化改革的引资效果。

即便是现在,面对中国经济快速发展的现状和对建设城市基础设施的资金巨大需求,各级政府仍然难以避免将引资作为水业市场化的首要目的。既然地方政府取舍的关键是资本,行业所有的改革话题侧重点集中在资本也是必然的。中央政府在2003年以前对市场化改革基本没有太多指导。国家的主要政策都是开放、引资。建设部作为行业主管部门,或者说是主管运营服务的部门,是2003年以后,才逐渐强调效率问题,并逐步提上改革日程,才开始关注水业本身的定位。

在多数已经完成了城市基础设施建设的发达国家,其推行市场化改革的目的更侧重于效率的提高。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,一些发展中国家由于在水业市场化改革中只重引资而忽略监管和体制建设,造成了公共服务体系混乱和严重的社会问题。面对我国当前如此不平衡的经济发展,面对如此多样的水业市场项目现状,中国政府必须高度重视水业市场化改革可能会带来的一系列问题。在引入资金解决城市基础设施建设投资问题的同时,必须完善相应的市场监管体系。否则将像许多发展中国家一样,出现公共服务体系的混乱,带来严重的社会问题。

水业市场化改革的根本在于效率的提高,随着改革的深入,回归运营、效率和监管,是进一步推进市场化改革的必然。

资产转让不同于经营权转让

资产转让和经营权转让是目前市场化改革的两种直接表象,它们出于不同的动机。在资产转让环节引入竞争,不能简单等同于特许经营权的竞争。有兩種经营权和产权关系的具体情况需要区别对待:

1、对于水系统某一固定水厂单元的存量资产的经营权和产权之间有必然的联系。在TOT项目类型中,经营权和产权相互关联。服务水价与资产价值互为因果,资产转让价格和服务水价固定一个方面,就可以对另外一个方面进行竞标。同时资产转让价格竞争和服务价格的竞争也分别体现了产权和经营权的不同侧重。但是在这类项目中,项目经营权和产权有着必然的价值关联。

2、另外一种情况,对整个水系统的服务商而言,由于服务企业承担了服务职能和服务风险,其价格是在政府市场监管之下的市场行为,需要有包括市场因素在内的多种因素来确定。资产价值不与水价发生必然联系。这种情况下的运营企业称为专营企业。专营企业往往不因企业自身股权的变化而改变专营关系。因此,对专营企业自身股权的竞争只是资本层次的竞争,与包括价格在内的市场监管没有直接联系,这种情况下的经营权和产权是可以分离的。资产转让的股东权益的变化,不是经营权的变化。专营模式下的产权的招标竞争,并不能保证以后经营过程的低成本。

管网投资控股的限制不妨碍管网经营权的获得

在国家计划部门历年公布的《外商投资产业名录》中,都有禁止或限制外商投资企业对供排水等城市管网设施进行控股的内容,许多企业因此认为制约了水业投资的深入。实际上WTO条款中没有要求任何国家开放关系到国家

安全的管网投资,只要求开放各国的环境服务业。包括美国在内的 WTO 的缔约国们也同样没有开放自己的管网设施。这一投资误解同样源于行业对城市水业性质理解的错误。

既然城市水业是服务业,水业设施只是提供服务的工具,那么对水业服务的开放,并不需要以控股管网设施为基础。管网设施的运营权可以通过租赁、委托、补贴等许多不改变产权性质的许多形式来获得,而不需要突破管网产权控股这一障碍,产权完全可以跟经

营权分离。而产权与经营权的分开恰恰是许多设施服务业的共同特征,如酒店服务业、物业管理服务业等等。

中国政府通过外商投资产业目录是对管网投资有限制,但对城市水业的服务与经营却很早就完全开放了,没有进行限制。

对投资的限制不能等同于对经营的限制,中国对经营权的开放是到位的,已经与 WTO 接轨。保障水业服务系统的完整性,是让公众受益与市场化效率提高的重要条件之一,是市场化改

革的重要方向。我们现行的政策已经完全能够支撑企业运营管理包括管网的整个水业系统。

不能用局部的优化来代替整体的优化

BOT 项目类型由于只是水厂单元的市场化,其服务的采购方是管理和运营整个水系统的水务集团或者排水公司。因而项目的市场化效果往往不能面向消费者。由于公众不是对 BOT 水厂直接支付,因此市场化的整体效果实际上取决于整体水系统的效率。

在城市水业的整个系统中,需要一定的缓冲容量,水厂单元的割裂会减少系统的缓冲能力,从而降低系统的稳定性。另一方面,如果不能实现水业系统服务单元的整体优化,水厂单元的优化所产生的成效会被整个系统的低效所吞噬。因此,水厂 BOT 项目的成效需要系统来考虑,不能因为单个节点的优化,妨碍整个系统的优化。而系统优化的关键在于对过程的控制和监管,而不仅是取决于水厂这一单点的规范性。

英国水业模式是注重过程的经济监管典范,其对水价和服务的监管体系体现了对系统效果的重视,其建立的过程成本控制系统值得中国学习和借鉴。另外,英国模式对国际水业的贡献不仅是产权模式的私有化,更多的是私有化以后,使它强化了一套过程监管的体系,很多国家学习英国的水业私有化,而没有学习其监管体系,这是本末倒置的做法。●

