

我国城市水务市场化改革探析

——兼论兰州模式和西安水务改革事件

徐 辉 张 攀

(兰州大学经济学院,甘肃 兰州 730000)

摘要 梳理了中国水务市场化改革的历程,选取水务方面的法律体系、改制状况、水价体系、监管体系 4 个具体的水务改革因素,对兰州模式和西安水务改革事件进行分析,总结现在水务市场化改革的缺陷与不足,并从法律法规、水务监管、投融资体制与融资渠道等方面提出我国水务市场化改革的建议。

关键词 水务市场化改革 水务投融资体制 兰州模式

中图分类号:F401

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2012)01-0011-05

自 20 世纪 80 年代中期中国城市水务市场化改革以来,中国政府、水务企业和资本投资人进行了各种形式的改革模式探索。随着城市化的快速推进,国内各城市供水业民营化改革进程加快,各种问题也随之出现。目前,水务市场化改革面临着如何适应社会经济发展,满足社会公众需求,如何处理好水资源与经济矛盾的矛盾等一系列问题。

1 中国城市水务市场化改革历程

1978 年我国全面实行对外开放政策,随着市场经济体制改革的深化,对水务行业的市场化改革也开始了理论研究和实践探索。

1.1 水务改革并未触及产权核心

自 20 世纪 80 年代到 2002 年,这一阶段水务发展的相关政策、法律不健全,水务改革依然践行着“摸着石头过河”的改革哲学。其中 1994 年 7 月 19 日国务院出台了《城市供水条例》,对城市供水经营的条件做了具体规定。1998 年 9 月 23 日,建设部、国家计委颁布《城市供水价格管理办法》,对水价的分类与构成、水价制定、水价的申报与审批进行了详细的规范。该阶段旨在打破垄断、市场开放,但改革没有触及资产产权的处置问题。各地在水务改革中大致经历以下 3 个阶段:①以水务建设项目招商引资为代表,20 世纪 80 年代末期水务行业第一阶段

投资改革启动,政府通过直接或间接担保方式,获得商业银行或国际金融组织贷款,涉及主要大城市 100 多个项目,但改革范畴局限于项目引资,并未涉及产权关系;②在中央禁止城市政府参与城市基础设施投资项目担保等行为之后,90 年代中期水务体制改革第二阶段开始,外资开始以合作经营并且保证固定回报的形式投资城市水厂项目(基本不包括城市管网),同样回避了产权关系的明晰问题,只是明确了投资回报;③90 年代后期水务体制改革开始第三阶段探索,各地采用大量的 BOT(建设-运营-移交)、TOT(转让-经营-转让)方式新建单个项目(主要制水项目),首次将触角探进水务行业产权领域,放开了一定期限的有限产权,但仍回避原有资产的产权处置^[1]。

1.2 水务产权制度改革的全面展开

2002~2008 年是水务产权制度改革全面展开时期。2002 年是水务市场化改革的不同寻常的一年,政府出台了涉及水务产权的法律法规,水务企业的产权改革真正拉开帷幕。随着城市水务企业改制的全面展开,政府公共管理职能与资产出资人职能逐渐的分离,上海、深圳、三亚、兰州等城市的水务企业开始实行部分股权转让,这些理论和实践推动着中国水务行业市场化产权制度改革的进程。

2002 年 12 月,建设部出台《关于加快市政公用

基金项目:国家自然科学基金(7063014);教育部社科研究青年基金(06JC820006);兰州大学中央高校基本科研业务费专项资金资助(10LZUJBWZY027)

作者简介:徐辉(1978—),女,甘肃兰州人,副教授,主要从事生态经济及资源环境管理研究。

行业市场化进程的意见》,对包括水务在内的公用事业实行特许经营制度,明确了城市水务改革与推行市场化为主要方向。这是一个总的指导纲领,所提出的意见在随后的法律法规中得到了进一步的完善。比如2003年10月召开的中国共产党第十六届三中全会提出“放宽市场准入,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。”2004年4月建设部出台《市政公用事业特许经营管理办法》,标志着全国大范围的公用事业产权制度改革通过特许经营方式展开。2005年2月24日,国务院颁布《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》,指出“在规范转让行为的前提下,具备条件的公用事业和基础设施项目,可向非公有制企业转让产权或经营权”。随后在2005年年底出台的《环保保护决定》中更加强化和明确了这一方向,要在市政公用事业领域进行产权多元化的改革。

随着改革的深化和市场经济的不断发展,各地政府也纷纷进行了实践,对水务企业的经营模式改革和产权制度改革。其中经营模式改革主要包括以下4种模式:①深圳市水务局的集团化模式(即通过改制组建供排水集团公司);②上海水务局的建管分离模式(投资、建设、运营三分离);③北京的BOT(即建设、运营、移交)和TOT(即转让、经营、转让)模式;④苏州市水务局的多渠道筹资模式。产权制度改革主要包括:①通过上市融集资金进行股份制产权制度改革的股份制公司模式;②引进外资组建新公司模式,其特点是通过部分股权转让来引进利用外资;③出让部分股权,引入战略投资者模式;④舟山自来水公司的资产整体转让模式以及宿迁市水务局的以存量换增量模式等。

1.3 反思改革、探讨水务各层面的改革路径

2008年,兰州供水集团提出水价上调49%。高溢价的“兰州模式”引发了学者对我国水务改革的反思以及对未来水务改革路径的走向进行探讨。所谓“兰州模式”,是指地方政府将水务公司股权高溢价卖给外国民营水务集团,在合同中注明城市水价与物价挂钩或者承诺公司盈利的改革模式。目前该模式已在数十个大中城市中实行^[2]。

2010年11月中旬,国家发展和改革委员会出台了《城市供水定价成本监审办法(试行)》征求意见稿,并于2011年1月1日开始实施。该办法在明确成本监审范围、主体、原则和依据的基础上,对城市供水定价成本的组成结构以及各成本组成的定义、内容和计算方法进行了非常系统、清晰的描述与界

定,并对部分可控的成本组成规定了上限限制。《城市供水定价成本监审办法(试行)》的出台相当于提供了城市供水价格制定标准,这可以看作是对上一阶段改革中出现的高水价模式的反思与总结。

根据以往的研究^[3-6],笔者对水务改革经验和教训进行了总结,目前的水务改革呈现以下问题:①颁布的一系列法律文件,在对整个水务市场的宏观环境、发展框架方面提供了一定的制度基础。但是,在制度建设方面仍然存在立法滞后以及缺乏针对性法律法规等问题。②水务改革的进展基本取决于地方政府的决策,而地方政府的决策大多仅以解决政府融资为目的,缺乏科学完善的政府监管制度。③水价制定的随意性,在水价改革的过程中,建立合理的资本收益制度。④缺乏合理的投融资机制,水务企业的融资渠道少、融资难。

2 兰州模式和西安水务改革事件的对比分析

2.1 事件概述

2005年,兰州供水集团改制后,确定公司总股本为5.2亿股,其中国有股4.6亿股,职工股0.6亿股。2006年9月,兰州市国资委发布公告拍卖转让兰州供水集团45%的股权。其中包括出让2.7亿元国有股股权、0.6亿元职工股股权,并增资扩股1.4亿元,共计出让股权净值约为4.7亿元。2007年1月,兰州威立雅水务集团出价17.1亿元购得兰州供水集团45%的股份,期限为30年。2007年8月10日,兰州威立雅水务集团正式挂牌运营。2008年,兰州威立雅水务集团提出由于企业亏损,水价上调49%。

2006年6月,西安自来水总公司的改制工作提上了日程。法国威立雅集团要求与西安国资部门洽谈参与自来水公司改制事宜。2007年8月27日,西安自来水总公司的出资人西安市基础设施建设投资公司发布公告,拟出让西安自来水总公司的49%股份。2007年11月开始,建设部与国家发展和改革委员会有关部门组成的联合调查组先后走访了兰州、海口、重庆等多个城市,调研高溢价的“兰州模式”。2007年底,西安自来水总公司将法国威立雅集团拒于门外。2008年,西安自来水总公司新的改制思路是“自改”,即立足自身,走集团化和供排水一体的道路。西安自来水公司试图通过先改制、后引资的方式再次引入法国威立雅集团,摆脱自身的发展困境。

2.2 因素对比分析

2000年以来,荷兰、法国、澳大利亚、美国、英国

等西方发达国家的水务管理经验一直是考察和借鉴的重点,国内的相关研究也基本上以引用这些国家的经验为主^[7-9]。通过对这些国家的成功经验进行对比,选取4个因素作为水务改革中评价改革成效的关键指标进行考察。

2.2.1 水务方面的法律法规

美国、加拿大、英国、法国、澳大利亚等发达国家的水管理体制不尽一致,但有一个共同点就是水管管理是有序的,即水的法律法规比较健全,社会各界都能严格遵守,一切水事活动依法办事。目前,中国正在进行的水务市场化改革,除了极少数地方制定了水行业特许经营条例外,绝大多数地方政府以及中央政府都还没有为水行业市场化建立起全面的法律基础,甚至存在着改革现状与法律制度规定的脱节,比如在“兰州模式”与住建部或将推行产权与运营权分离、分立机制之间。我国关于水务市场的法律规范一般是先改革后立法。立法的滞后性使得权力缺位,导致在整个水务的管制中,是由水利部门、建设部门、还是地方政府来承担水务管理的责任并不明确。在水务行业改革的过程中,法律法规的制定对象都是针对公共服务事业,没有具体的针对城市水务事业的办法和意见出台。

水务企业作为水务行业的主体,其改制的成败直接决定了水务改革的成效。西安和兰州在进行水务企业改制的过程中,没有详细的法律法规对其进行指导,中央政府也没有出台具体战略指导性意见,从而导致了地方政府与中央政府在水务改革中的冲突,水务企业改革出现随意性和盲目性。高溢价的“兰州模式”显然不符合住建部的水务公司产权与运营权分离、分立制度的预期。在西方发达国家现行的水务管理体制中,中央政府在水务管理中起主导作用,无论水资源所有权归中央政府还是归地方省(州)级政府,中央政府根据本国的自然条件和历史条件既可以直接管理水务,也可以间接管理水务,各地都必须严格执行中央政府制定的统一的水法规和水利政策^[10]。

2.2.2 水务企业的改制状况

水务企业改制后的运营状况是衡量改革成败的一个重要因素,兰州供水集团和西安自来水公司改制的目的是相同的,都是为了获得新的资金注入,使企业焕发新的活力。西安经过了详细的调研,否决了威立雅的直接股份收购方案。但是在西安立足自改的过程中遇到了资金瓶颈,不得不通过先改制,后引资的方式再次引入威立雅集团,摆脱自身的发展困境。

这也从一个侧面反映出我国水务企业面临的一个重要改制瓶颈就是资金的缺乏,以及融资难的问题。水务行业属于高资本密集型行业,不仅沉没成本大、回收期长而且还要根据具体情况不断追加投资。水务行业的独特性质决定,只有为水务企业解决了融资途径,水务改革才能顺利进行。西方各国在水务改革中也遇到类似的问题,英国的水务行业在1989年之前长期属于市政或者国有,各地区水务局的资本投资主要来源于中央政府的借款、财政补贴和商业贷款。随着财政部门对公用事业部门的借款日益严格,水务行业的开支被大幅消减。1989年水务行业私有化改革后,10个地区水务局转型为流域性水务公司并在伦敦证交所上市。转型之后,政府补贴基本取消,股权融资成为资本投资计划的主要融资途径之一。法国的私有水务公司的巨额投资所需资金更多依靠公司实力和市场渠道解决。通过上市进行股权融资是其主要的融资渠道之一,另外利用项目融资等方式可以进行长期贷款融资。

2.2.3 水价体系

欧美等发达国家在确定水商品的价格和收费体系时一般遵循以下几条原则:成本补偿原则;合理利润原则;反映市场变化、及时调整价格原则;用户公平负担原则;提高资源配置效率原则。对水价的调整,各国通常要考虑通货膨胀水平和社会承受能力进行宏观指导性干预,在保证一定时期(一般为1~2年,最长不超过5年)水价基本稳定的条件下,由政府机构或供用双方委托机构或供水单位及时调整水价^[11]。中国现行的城市供水价格体系,是根据1998年国家计委、建设部颁发的《城市供水价格管理办法》确定的。各地供水价格的形成,是地方政府参照《城市供水价格管理办法》,以供水企业制水成本为依据,同时兼顾当地经济发展与居民实际承受能力而制定的,具有极强的福利性和公益色彩。而兰州水务改革过程中,没有涉及水价方面的调整,因此才会出现兰州城市水价疯涨的局面。

2.2.4 监管体系

由于水务行业的准公共物品经济特征,中央政府应承担水资源统一管理、经济监管、环境监管等职责。国外的监管体系是由中央政府、地方政府和其他机构共同构成,依照法律各司其职,职权划分清晰,减少了监管部门的相互扯皮现象。

从兰州和西安的水改过程对比来看,彰显出中央政府的监管缺位。中央政府在企业改制过程中完全放权地方政府,地方政府的利益以及狭隘性决定了其不能完全从大局出发。另外从事件中可以发

现 地方政府没有相应的机构对企业改制进行监督,没有对企业水价进行监管。政府经由以下两个渠道落实监管:①在合资公司与政府签订的特许经营协议里详尽规定监管措施;②政府现行监管体系的相应改革。政府必须结合公用事业市场化,及时调整行业管理和监管的思路,建立相应的组织。制定监管方法,进行配套的改革^[11]。

3 我国水务市场化改革发展方向

国外水务行业改革之所以能成功,并不在于选择了何种模式,而是包括改革、监管制度、竞争机制、流域一体化经营模式等一系列因素共同作用的结果。这对于我国目前的水务改革有重大指导意义,无论市场化改革中是采取引入外资还是国内资本,无论采取何种水务模式、供水模式,都必须做好制度、法律法规等一系列配套机制的设计和安排。另外,鉴于我国现行水务市场化改革中出现融资不足问题,应深化城市投融资体制,拓展融资渠道,为水务改革提供充足的资本支持。

3.1 建立科学与完善的监管制度

我国要用立法明确水务监管部门对城市水务行业的监管目的、原则以及内容,构建独立运行的区别于传统行政管理体制的城市水务监管体系,形成了一套从中央到地方的完善的水法体系和监督机制,监管水务企业服务质量,监察水量、水质、水压、水价等主要指标,查处违法行为,监督水务国有资产的保值增值,保证全社会(公民、企业、协会、政府)对水务管理机构、水公司、水项目、水环境进行有效的监管。

3.2 遵循依法治水,法律先行的原则

目前尚没有一部完整独立的针对城市水务民营化的法规,仅仅出台了各种办法和意见,相关针对性强的法律规范仍然缺乏。政府立法机构以及相关部门应当补充完善相关立法,并提出具有预见性、指导性意义的法律规范。我国《宪法》第3条规定“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”由于目前水务市场没有中央和地方的协商性机制,地方的利益诉求得不到表达,中央的政策也难以得到正确的执行。因此有必要在法律规范方面建立中央政府和地方政府的沟通、协商机制,协调中央和地方在水务市场化改革过程中产生的利益冲突。

3.3 建立科学合理的水价形成机制

我国目前的水价定价模式基本上都是政府定价。政府在充分考虑用户(特别是农民)承受力的情况下,以供水单位的成本补偿为基本定价原则且标

准较低。这种价格形成机制产生的背景是计划经济制度时代,已不适应目前中国特色市场经济新形势的要求,一方面不能真正反映水的供求关系,不能真正反映水资源的稀缺程度;另一方面也不能形成对水管单位有效的成本约束,导致水管单位存在人为扩大成本的动机和倾向,增加了政府调控价格的压力。价格是调节市场供求关系和资源配置的最重要手段,因此在水价的形成过程中应该更多地让市场发挥作用,不断完善水价计价方式,推行居民生活用水阶梯式水价和非居民用水超定额加价制度,合理确定不同级别的水量基数及其比价关系,对超过基数或定额用水,实行较高价格,发挥价格杠杆引导资源节约的作用,另外充分考虑水价调整对低收入群体生活的影响,在调整水价时充分考虑低收入家庭的承受能力,对低收入家庭因地制宜地采取提高低保标准、增加补贴等多种方式,确保其基本生活用水。除此之外,还要提高价格调控监管的科学性、有效性和透明度,确保价格制定过程中兼顾效率与公平。

3.4 深化城市水务投融资机制改革

城市水务涵盖城市防洪、水源保护、水源、供水、排水、污水处理及回用等诸多领域,其中城市防洪、水源保护、城市供排水管网等公益型项目,由于没有明确的产出或即使有产出也不可能完全走向市场化,因此政府作为公共利益的代表者,应该承担起建设、运行维护以及更新改造的责任,建立稳定的投资来源和可持续的运营模式,逐步探索并实行政府投资、企业化运行的新路,而不是“泛市场化”,把供水行业当做包袱完全推给市场。对于城市供水等经营性项目,资金来源应该市场化,主要通过非财政渠道筹集,建立健全社会投融资体制,走市场化开发、社会化投资、企业化管理、产业化发展的道路。

3.5 拓展多样化融资渠道

股权融资也是一种有效的融资渠道,我们要简化水务企业上市渠道,鼓励水务企业上市。长期以来,由于价格机制不明晰等原因,具有自然垄断性和社会公益性的水务企业是否应该上市存在巨大的争议,政府监管部门对水务企业发行上市控制较为严格。除早期武汉控股、首创股份等少数水务企业是通过直接发行方式上市以外,其他水务企业上市大多是通过借壳或资产置换的形式来间接上市,比如中山公用。鉴于水务行业的独有特征,政府有必要逐渐放宽水务公司的上市要求,制定规范水务企业上市的制度,鼓励水务企业上市。

在资本市场直接融资除发行股票融资之外,应

该大力发展水务企业债券,尤其对于没有改制的国有水务企业,债券应该成为银行贷款之外的一个新的筹资渠道。在发达市场经济国家,供排水管网、污水处理厂等水务基础设施主要依靠地方政府的市政债券、水务债券或污水公共机构债券等形式筹集建设资金,我国现行政策不允许地方政府发行债券,应该积极研究通过市政或水务收益债券融资。我国也曾发行过城市公用设施建设的具有收益债券性质的企业债券,当前应总结经验,推出相对规范的地方市政企业或水务企业收益债券,作为水务企业融资的主要模式。

参考文献:

[1]中英水务工作组. 水务市场概况[EB/OL].[2011-08-12]. <http://www.chinawater.net.cn/zt/ukwater/index-3.asp>.
[2]余治国. 浅析水务改革的“兰州模式”[J].西部论丛, 2009(10) 29-31.

[3]朱会冲,张燎. 基础设施项目投融资理论与实务[M].上海:复旦大学出版社, 2002.
[4]张燎. 水务特许经营项目准入竞争方式选择与区别应用[EB/OL].[2007-11-15]. <http://www.chinacitywater.org/xslw/czswsc/21287.shtml>.
[5]李建亚. 美国水务管理经验分析与借鉴[J].环境科学导刊, 2009, 28(6) 52-56.
[6]钟玉秀,王亦宁. 深化城市水务管理体制改革的进程、问题与对策[J].水利发展研究, 2010(8): 66-72.
[7]丁惠英,丁民. 国外城市水务管理经验分析[J].中国水利, 2003(8) 50-51.
[8]毛春梅. 美国的水价制度[J].水利经济, 1999, 17(5) 52-54.
[9]陈旭. 我国城市供水管理体制的“官督商办”改革研究[J].经济体制改革, 2003(4): 161-164.
[10]刘昌明,陈志恺. 中国水资源现状评价和供需发展趋势分析[M].北京:中国水利水电出版社, 2001.
[11]陈志. 国外城市水务管理经验分析及环境保护[J].城镇供水, 2009(7) 83-85.

(收稿日期 2011-10-20 编辑 张志琴)

·简讯·

河海大学王超教授当选中国工程院院士

2011年12月8日,中国工程院正式公布2011年院士增选名单,河海大学王超教授当选中国工程院院士。

王超教授,男,1958年出生,江苏滨海人,先后于1984年、1990年、1995年获河海大学学士、硕士、博士学位,现任河海大学博士生导师、环境学院院长、水文水资源与水利工程科学国家重点实验室副主任、浅水湖泊综合治理与资源开发教育部重点实验室主任、国家重大基础研究计划“973”项目首席科学家、环境工程江苏省重点学科首席学科带头人,兼任中国环境学会水环境专业委员会副主任委员、中国自然资源学会湿地保护专业委员会副主任委员。

王超教授长期从事水资源保护与水质改善这一与国计民生密切相关领域的教学与科研工作,率领团队致力于理论研究、技术研发和工程实践,攻克了一系列关键科技难题,做出了创造性的成就和重大贡献。近年来主持和参与国家“973”项目、国家“863”项目、国家自然科学基金、国家科技攻关课题等科研项目70余项,成果获国家自然科学基金二等奖1项,国家科技进步二等奖2项,教育部自然科学一等奖1项、技术发明一等奖1项,江苏省、环保部、水利部科技进步一等奖3项、二等奖3项,获国家发明专利授权12项,发表论文170余篇,出版专著6部,培养博士26名、博士后9名。

王超教授先后入选国家新世纪百千万人才工程、江苏省“333高层次人才培养工程”中青年科技领军人才和中青年首席科学家,获全国优秀科技工作者、中国第六届“发明创业奖”特等奖及“当代发明家”、中国专利优秀奖、“何梁何利”基金科技进步奖、江苏省“五一”劳动奖章、江苏省先进工作者、江苏省有突出贡献中青年专家、江苏省百件优秀发明专利奖、江苏省高等学校优秀共产党员标兵等荣誉称号和奖励,带领的水资源保护与生态修复团队被评为江苏省高校“青蓝工程”优秀科技创新团队,并获全国和江苏省“工人先锋号”荣誉称号。

(本刊编辑部 供稿)