



我国水业市场目前多种经营模式并存，打造有中国特色的水业市场经营模式是改革的焦点

城市水业的特许经营模式与监管

傅涛 常杪 钟丽锦

我国城市水业的市场化改革目前处于整合资源、提高效率的阶段，经营模式的确定成为了改革的关键。目前特许经营可以分为竞争性和专营式两大类，而我国目前处于多种经营模式并存的状况。如何打造有中国特色的水业市场经营模式，成为水业市场改革的焦点。

中国水业目前是多种模式并存

由于中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是多种模式并存：BOT、TOT 项目类型已经大量涉及新、旧水厂项目，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；个别城市还尝试了自来水企业全面私有化。

不同的市场化模式需要与其相应的法律、政治、经济、监管来支撑。同时，不同的水业市场化模式之下，将演变出不同的资产模式，不同的责任承担和政府监管模式。

水业市场化改革中多种模式的并存已成为事实，因此形成市场化实施层面的混乱。目前，行业中将所有市场化模式统称特许经营，没有区别不同模式下责任、产权和监管体系的不同，没有按照统一标准和管理程序去要求和管理这些项目，这是目前水业市场化改革执行混乱的根源。

这种混乱主要表现为：对特许经营协议是行政许可还是经济合同的争论；是否一定需要竞争才能获得特许经营权的争论；特许经营权是授给城市水务集团还是授给 BOT 项目公司的争论；政府是否需要独立监管机构的争论；对 BOT 项目是否要进行成本监管的争论；水价形成机制的争论等等，这些争论的根本在于对市场化模式认识的模糊。

竞争性特许经营模式是目前的主导模式

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：

首先，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，这使得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，包含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，难于在短期内完成，而中国的公用事业市场化改革又已经全面展开。

其次，从政府方面考虑，中国城市水业长期以福利体制运营管理，中国绝大部分地方城市政府沿袭了数十年的行业管理理念根深蒂固，专营式特许经营模式所要求的严格的过程监管，难以短期内完善。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。

第三，城市水业历时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加具有可操作性。同时新建项目的投资，由于界定清楚，可以采取社会投资，特许经营期限内经营的方式，可以解决目前建设资金短缺问题。

第四，资产主体保留在政府，使企业运营的投资成本大幅度减少，投资总量减少，风险降低，从而减少企业的投资回报要求，可以有效缓解水价压力，对变革期社会稳定十分重要。

第五，基于水资源在中国的重要战略地位，水业资产的政府拥有形式，由社会企业来运营，



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。

中国水业的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是中国水业改革中主导模式，但是专营式特许经营模式仍是目前中国水业市场化改革中不能回避的现实。有四点原因，一是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；二是水业市场竞争的企业主体发育尚欠缺；三是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；四是专营体制可以促进中央和省建立独立于城市政府的经济监管体系，由更高、更大范围内分摊监管成本，同时便于进行水的系统监管。

因此，中国城市水业需要制定政策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：

首先，优先推荐大中型城市政府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，才选择实施水系统的水厂单元的特许经营。

其次，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，不如实现专营，进行过程控制。

第三，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。

再有，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服务费用可以纳入专营企业核定成本中。

组合模式之下的体制支撑

竞争性特许经营模式下的政府市场监管体系主要包括三个方面的内容，包括市场准入监管、服务与水质监管以及成本与价格的监管。

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。但是实际上，由于特许经营期限长，政府与企业的经验不足和政策的多变，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为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。

竞争性特许经营模式下的成本监管是参考性的，而专营式特许经营模式下的成本监管是强制性的。两类特许经营模式下的成本监管一样，都需要建立同业绩平台来进行成本比较，但是指标的内容和深度上有所不同。

由于缺乏准入的竞争，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。集中体现在两个方面：一是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；二是要在体制上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。

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，尤其城市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。

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、提高服务水平、保障服务作为改革的核心目标，迎接水业市场化改革第三阶段的到来。