

理清水业市场化改革的几个问题(上)

傅涛

我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。

我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。

设施只是提供水业服务的工具,设施建设只是提供水业服务的准备阶段。城市水业不是建设业,而是服务业,需要执行服务业的规则。

服务业的定性也是施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在于资产

水业市场化改革有两大动机,一是吸引资金,伴随着城市化迅速提高的巨大的投资需求,仅政府力量难以满足;二是提高水业运营效率,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发展资金的巨大需求,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,国家的主要政策都是开放、引资。机关行业主管部门,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。面对当前不平衡的经济发展,面对多样的水业市场项目现状,政府必须高度重视市场化改革项目可能带来的一系列问题。在引入投资解决城市基础设施建设资金问题的同时,必须完善相应的市场监管体系。否则将出现公共服务体系的混乱,带来严重的社会问题。

从根本上讲,水业市场化改革的根本在于效率的提高,而不是在于资产问题。相信,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

的两种直接表现,它们出于不同的动机。资产转让环节的竞争,不能简单等同于特许经营权的竞争。有两种经营权和产权关系的具体情况需要区分对待:

一种情况,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者,就可以对另外一者进行竞标。同时资产转让价竞争和服务价格的竞争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,这种必然联系是由于水系统在一个水厂单元的人为割裂造成的。

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。