

理清水业市场化改革的几个问题(下)

傅涛

近年来,水业管理体制改革的进入了一个新的阶段,水务工作的重点要从推进水业管理体制向深化水业管理体制转变。这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。

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从事供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其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 的缔约国也同样没有开放自己关系安全和稳定的管网设施。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。

我国政府虽然通过外商投资目录对管网投资有限制,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。

引入竞争的手段不仅是招标,过程中的比较竞争更适合水业特点

引入竞争是水业市场化非常重要的内容,招投标则是引入竞争的主要措施。

但是,招投标有它的适用条件,一个有效的招标设定需要把所有关联的边界条件设定清楚,只留一个或几个可控条件让投标人报价。在以资产为主导的水业市场化改革中,我们的中介机构就是帮助业主切割资产关系,设定服务关系,把资产和服务关系切割清楚以后,留下一个变量。切割得越清楚,招投标就越顺利,就越规范。

但是经营权的招标不同于一般的工程招标,这种服务边界的设定能够科学吗?城市水业长达 20 年,甚至是 50 年权益与责任关系,能够清晰界定吗?

实际上,从整个水系统而言,在长期的水业建设、服务、运营的过程中,政府、企业、公众之间有千丝万缕的联系,几乎不可能划清这些关联。如果必须分清责任,可行的办法就是割裂系统,把某一个水厂单元单独分出来核算才能清楚。水系统复杂的社会关联性使得整个水系统边界都清楚的国际案例几乎没有。

对城市水业服务这样的复合系统,国际经验所显示的可行方式,通过过程控制、通过价格调节来实现比较竞争。这种方式也是竞争,是过程的竞争。因此,竞争环节不一定是招投标的竞争环节。企业进入之后,通过比较成本,

仍然可以实现竞争机制。所以, 过程中的竞争方式可能更加适合整个水系统服务全部市场化的项目。

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 水厂直接支付费用, 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我国学习和借鉴。另外, 英国模式对国际水业的贡献更多的是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, 这是背本就末的做法。