

我国城市水务供给行业公私合作体制探索

——基于重庆水务集团公私合作案例分析

叶晓甦¹ 牛元钊¹ 潘升树²

(1. 重庆大学, 重庆 400045)

(2. 重庆币江北区政府建设指挥部, 重庆 40045)

【摘要】公私合作(PPP public-private-partnership)模式是一种有效的公共产品或服务的供给方式。我国水务市场正逐步允许民间资本参与投资和经营, 由于其自然垄断性以及我国传统的公有制要长水务市场主要由国有企业参与项目融资建设。文章通过案例分析的研究方法, 讨论政府和重庆水务集团公私合作关系、运作模式和特点, 分析了该模式存在的困惑及障碍。针对问题提出了明晰政府定位、建设公私合作信息公开机制、合作竞争机制、构建合作结构等四方面的体制改革途径, 从而实现新型的水务提供方式、让公众享受最好的供水服务和提升水务产品公私合作效率。

【关键词】公共项目; 公私合作伙伴; 城市供水模式

【中图分类号】F287.7 **【文献标识码】**A

DOI:10.3969/j.issn.1004-910X.2012.03.008

在全球性城市化进入可持续发展的重要阶段, 各国政府十分重视和探寻公共产品供给的有效模式。在国务院《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(国发[2010]13号)的指导下, 成都、重庆、北京等地相继出现了水务公私合作项目。实践证明公私合作(PPP)模式能够有效地向社会公众提供公共产品及服务, 实现公共资源的有效配置。我国传统的公共项目建设管理体制一直存在民间投资参与门槛高、政策界线不明晰、合作观念及制度缺乏等问题^[1], 这影响了公私合作模式发展。以我国重庆市在水务行业公私合作的实践案例, 探索水务公私合作建设及管理模式、运行机制和改革方向具有重要的示范性意义。

1 重庆公共供水公私合作运行模式

1.1 改革背景

重庆水务公私合作起源于2001年1月11日成立的重庆市水务控股(集团)有限公司, 2007年6月, 重庆市国有资产委员会

¹收稿日期: 2011-10-12

基金项目:国家社会科学基金项目“西部地区公共项目公私合作机制研究”(基金号:10XGL0009)重庆市政府建设科技计划项目“重庆市政府投资项目公私合作(PPP)建设机制研究”(城科字为2010第110号)。

作者简介:叶晓甦, 重庆大学建设管理与房地产学院教授。研究方向:公共项目公私合作。牛元钊, 重庆大学建设管理与房地产学院硕士研究生, 研究方向:项目管理。潘升树, 重庆市江北区政府建设指挥部副指挥, 硕士, 研究方向:公私合营

通过国有股权划转，将重庆市水务控股(集团)有限公司由国有独资有限责任公司变更为 2 名股东控股的国有控股有限责任公司。2007 年 8 月，重庆市水务控股(集团)有限公司股东会通过决议，整体变更为重庆水务集团股份有限公司(以下简称为“重庆水务集团”)，其中水务资产经营公司持股 85%，苏渝公司持股 15%。

1.2 运行模式

根据《重庆市人民政府关于授予重庆水务集团股份有限公司供排水特许经营权的批复》(渝府[20107]122 号)文件，重庆水务集团及受其控制的供、排水企业在其特许经营区域范围内，独家从事供排水服务和负责供排水设施的建设。特许经营期满后，重庆水务集团可报请重庆市政府延长特许经营期限，如其总体服务质量和价格水平明显优于其他同类企业，市政府给予优先考虑^[2]。

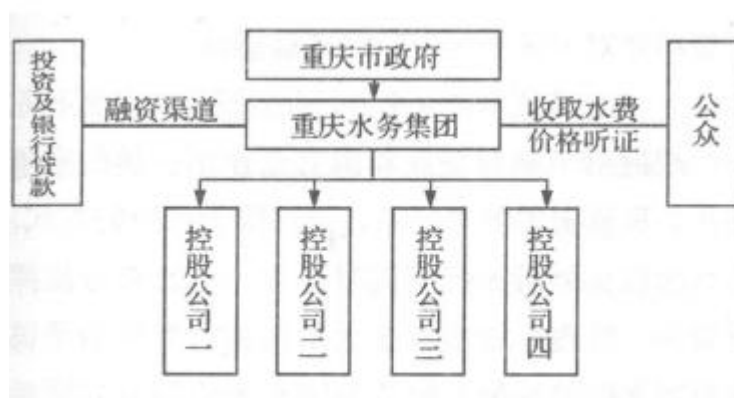


图 1 运行模式

如图 1 所示，改革选择了 BOT(build-operate-transfer，即建设—经营—转让)模式运营，其中合作双方是政府(文中所指的“政府”如未特指，是指公私合作中以公共利益为代表的法定公共部门，即地方行政管理部门及其下属授权的公共事业管理机构)和重庆水务集团。重庆水务集团主要业务是独立与政府开展 BOT 合作，少部分对外采用合作经营的模式，即重庆水务集团与私营水务公司合作成立新的水务投资公司，然后由新成立的投资公司与政府合作。总体上可以看出重庆水务集团作为国有企业，其经营模式体现“公司经营、公私合作、产权明晰、价格协商”的中国式“BOT”模式。

1.3 重庆水务模式的公私合作关系

1.3.1 融资方式

重庆水务模式摆脱传统的政府直接供给水务产品模式，采用市场化的运行思路，以公司方式接替政府进行水务产品的供给和运营。与传统的 BOT 项目中广泛存在的项目融资方式不同，重庆水务集团采用的是企业融资的方式，即重庆水务集团不是以具体项目自身的盈利能力为基础进行融资^[3]，而是以其企业集团优质资产为基础进行融资，比如政府给予的土地资产。

1.3.2 风险分配关系

重庆水务集团作为独立运作的大型国有控股企业，其风险主要来自经营风险、政策风险和行业风险。政府和重庆水务集团之间并没有明确的风险分担原则，但基本的融资风险是：(1)经营风险。如原材料供应、运营成本、能源供应、质量变化、暂停服务等。重庆水务集团有权要求进行价格调整，即依照法定程序，由重庆水务集团事先提出调价申请，之后履行听证程序，最

后由重庆市政府批准执行。因此成本风险转移至政府和消费者承担。例如 2009 年 11 月举行的水价调整听证会决定水价调整方案是重庆主城区居民自来水价格每立方米提高 0.60 元，先调整 0.40 元，剩余 0.20 元由政府补贴解决或视经济发展情况再行实施。而且 2007 年开始，重庆市政府与重庆水务集团之间核定的污水处理结算单价高达 3.43 元/m³，高于当前国内同类型城市的污水处理费结算水平 (0.8-1 元/m³)，由此导致重庆市政府每年需支付污水处理费约 15 亿元^[4]。2010 年上半年，污水处理的营业利润率达到 69.7%，而自来水销售是 33.71%，同时期的政府补助额接近 4800 万。但是重庆水务集团承担因供水业务成本上升而水价不能及时得到调整而导致的经营和效益损失风险。(2) 重庆水务集团同时承担着发展中尚未明确的政策性风险，如行业体制政策变化以及行业技术标准的变化。(3) 由于重庆水务集团在政府授权的特许经营范围内自动获得特许经营权，因而其行业竞争风险相对较小。

1.3.3 利益分配关系

政府与重庆水务集团的合作中，政府得到社会效益，即水务公共基础设施的运营保证了公众的用水需求。重庆水务集团则在政府价格管制下，在其特许经营范围内以垄断地位供给水务产品并获得利润，其所获利润在股东间进行分配。为 10 年上半年，重庆水务集团的有限售条件股份占到 89.58%，其中国有法人持股占到 75.1%，基于重庆水务集团的国有控股特性，政府实质上享有股东分红的权利，获得水务产品供给带来的利润，政府首先关注于基础设施的建设，其次是利润。

2 重庆水务模式的特点

重庆水务模式作为一种特殊的公私合作模式，这种模式的特点是：

2.1 采用政府资产企业运作的模式

以企业资产本身的增值能力和重庆水务集团的营业收入进行基础设施项目的建设。2010 年集团新增自来水设计生产能力 3950 万立方米/日；新增自来水输配水设计能力 5 万立方米/日；新增污水处理设计能力 2450 万立方米/日。

2.2 补贴加市场经营合力推进

城市供水具有现实和潜在的发展空间，任何单一主体供给模式都存在着不可避免的制度缺陷。因而采用公私合作供水方式，能有效缓解政府资金紧张的问题。同时充分结合市场机制，提升了政府资产的增值潜力，及时满足了社会经济发展对水务产品需求的增长。

2.3 实现专业化的水务产品供给

重庆水务集团替代政府管理水务资产，独立成为专业的水务生产、供给、投融资集约化公司，实现重庆整体市场供水占有 39%，污水处理 79%。不断满足市场提高产品质量的要求。

3 重庆水务模式的困惑及障碍分析

重庆水务产品采用公私合作的模式，创新了公共产品供给方式，比政府垄断模式进行供给更有效率。然而其模式中仍有涉及公私合作根本性的问题，如公私合作制度保障、运行管理、过程监管等问题，特别是政府如何从观念、机制和制度上保证公私合作的有效性问题函待探索。

3.1 重庆水务模式运行中的困惑

所谓困惑,是指重庆水务模式的各参与方在思想和认识上,尚未明确公私合作模式的实施机制,从而限制合作效率的进一步提高。

3.1.1 未充分重视公众参与公私合作的意义

我国现阶段公众参与局限于环境影响评价阶段^[6],其作用还没有充分发挥,事实上公私合作模式更应该强调把公众作为参与的伙伴^[6]。公众参与公私合作是公私合作模式得以有效监督的重要措施。重庆水务模式缺陷表现为:公众作为纳税人以及水务产品的最终购买者,其权利没有得到充分的保证;由于存在信息的非对称性^[7],在公共服务提供过程中,公众只能被动地参与价格听证会,被动地接受供水价格,无法获得水务产品的供给的成本信息;同时,水务企业未能公开其经营管理信息,公众也无法获知企业是否存在自身管理效率问题,导致公众普遍存在着对水价。

3.2.2 低效率的定价机制

在重庆水务集团的特许经营期内,水价是由供水业务公司的合理成本+税金(以及法定规费)+合理利润构成,当达不到供水业务公司的合理利润要求时,重庆水务集团可以向市政府提出水价调整申请。在垄断的市场供应态势下,这种成本加利润的定价机制将不能有效的激励供给企业提高效率;当企业面临利润降低风险时,尤其是由于企业自身原因引起的经营不利造成的亏损,将采取转嫁风险给广大消费者的做法,因此定价机制有待探索。

3.2.3 退出机制不完善

重庆水务模式对特许经营的退出机制规定不明确,其与政府的协议规定重庆水务集团在特许期(30年)结束后可以自动获得新的特许经营权,即没有制定明确的特许经营效果评价标准用以评估特许经营期满后项目的经营权是否应该转移或公私双方继续合作等有关问题。这有利于政府对重庆水务集团的扶持。然而随着市场经济的发展,从维护公众利益的最大化角度出发,不利于合作效率的提高。其结果:(1)将导致公共项目的运营情况无法评价,无法判断经营业绩;(2)政府继续授予特许经营权的公信度存在质疑;(3)公众无从实施有效的监督。

3.3 障碍的成因分析

(1)委托代理关系的多样性,形成信息不对称性,影响合作效率。传统模式下,政府与公众之间的关系是单一委托代理关系;公司合作新模式却存在着政府—公众、政府—企业、公众—企业的多样代理关系。一方面委托代理关系的多重性弱化了个别参与者的利益相关意识,从而影响其积极性,最突出的就是公众的参与程度较低,弱化监督的强度;另一方面弱化了参与方尤其是信息强势者履行义务的意识,从而由于参与各方的目标差异性存在,极易产生信息强势者的道德风险。重庆水务模式的“双层”委托代理关系,即第一层次是公众作为国有资产的所有者将其资产委托给政府进行管理;第二层是政府作为委托人将资产委托给重庆水务集团。政府和企业为了满足公众的供水需求,实现经营产权转移,导致公众无法获得企业经营成本、经营效益等信息,处于信息的弱势地位,又没有有效的信息传递渠道,这进一步加剧了信息不对称格局,信息不对称减小了公众影响力,公众参与积极性势必进一步下降,形成恶性循环。在此情况下,政府此时与企业存在着利益关系或者是附属关系,也就难辞公正或公信之嫌。因而政府只有通过建立信息披露机制,治理利益相关者道德风险,从而实现公众利益的最大化,这种PPI模式的合作效率才能得到保障。

(2)政府在实施这一模式时表现出仍然借助于公共产品的自然垄断性通过国有企业方式完成计划经济时代的行政垄断[国,进行市场干预,这将必然导致公私合作效率低下与公众利益受损。由于试行之初,市场缺乏竞争性企业,政府培育国有性质的重庆水务集团为合作伙伴是可以的,但是采取单一的政府行政管理职能,将特许权授予企业后,未能持续深化公众参与决策、企业信息公开、产品市场激励与退出机制等建设,影响到持续合作和参与合作企业提升供水服务及质量的积极性。

4 水务公共产品公私合作体制改革途径

实现公共项目公私合作模式不仅是公共产品供给模式改革，也是公共项目管理体制、运行机制和管理理论的创新。对于重庆水务模式的初步尝试，需要政府在公共产品管理理念、管理制度、机制等方面进行改革，以更好地推动公私合作模式的发展，因而提出以下几点深化改革的途径。

4.1 科学明晰政府定位

政府转变公共项目公私合作中的定位，是构成 PPP 模式运行方式的前提。依照国际经验和国务院新 36 条，切实做好鼓励和引导民间资本进入水务行业，政府应科学定位其在 PPP 模式中的角色。

4.1.1 政府是合作规则的制定者

促进行业投资效率的提升。合作指南应借鉴国际惯例，以及相关行业的合作经验，并根据我国国情进行相应的完善，最重要的是保证所有企业尤其私营企业的平等地位。

4.1.2 政府是合作者而非行政管理者

政府参与公共项目公私合作，是平等的参与者，而非管理者。因此需要政府和项目合作者之间，在同一规则下实现合理的风险分担和利益共享。在重庆水务模式中仍存在着公有产权过大，政府承担风险过多的缺陷。引入多种成份企业参与供水产品的有效供给，从而改善产权结构，是提升政府管理效率的关键，也是公共项目公私合作有效实施的关键。

4.1.3 政府是监督者与被监督者

作为公共产品的供给方之一，政府负有监督项目合作方的行为是否满足合作标准和公众利益的责任，如企业是否向公众提供合格的供水产品，是否提供优质的服务，以及披露企业经营状况和社会责任信息等。同时政府接受项目合作者和公众的监督也是保证公私合作顺利的条件。在明确定义双方权利、义务的同时，更要督促合作另一方注重社会责任的最大化。

4.2 建设促进公众参与的信息公开机制

保证公共项目公私合作信息的透明，是公私合作有效的重要条件之一。公私合作形式上是政府与企业之间的关系，实质上是政府、企业和公政府在公私合作之前应出台相应行业公私合作的法律法规及合作指南，并保证这些文件能够众三方共同参与公私合作项目全过程的关系，其中公众是真正意义上的合作者。切实实现公众参与合作，最重要的是建立信息公开机制，有效保障公众参与项目前期决策、中期评估、运营过程监督和特许权到期时的终期评价。只有改善公众、政府、企业之间的信息不对称格局，才能保证公众充分行使公共资产所有权，进而保证政府与项目合作者之间合作的有效性。公众参与的主要内容有：(1) 参与项目合作者的选择。让公众参与项目合作者选择的投票，并使其投票权在项目合作者的选择决策上占一定比重。(2) 参与对运营公司和运营效率和信誉的评价。(3) 监督政府行为和合作者行为是否促进项目合作的竞争性。

4.3 建设公私合作的竞争机制

建设公共项目公私合作的竞争性机制，主要内容包括 3 个方面，即落实运行机制、合作规则指南和构建市场竞争性结构。

(1) 以重庆水务模式为基础，建设全过程的合作机制如图 2 所示，有效的实现供水产品公私合作运行，主要节点是合作阶段

的特许权竞标、合作过程中的定期评价、根据定期评价展开的激励与惩罚、终期评价、根据终期评价展开特许权的再竞标。终期评价为了激励项目合作者保持一种长期合作的观念，应考虑在合作标准中明确如果项目合作者满足一定的条件时可以继续拥有特许经营权，但是具体的标准应该事前制定。

图 2 竞争性合作过程

(2)建设具有法定效力的公共产品公私合作规则,即合作指南。合作指南旨在明确参与各方的职责、权利和合作各阶段的各方绩效评价标准,评价标准至少包括图 3 所示的 7 个方面。建立合作指南的意义是规范合作双方行为、明确双方权利与义务、明晰双方利益与风险分担方式,实现合作的和谐、效率。

图 3 合作标准的结构

(3)对水务市场结构进行重组,将水务产品的生产、污水处理和管网运营分开分别进行运营,如图4所示。自来水、工业用水的生产和污水处理完全可以在政府激励规制范围内实施BOT模式,并且不受自然垄断性限制^[6]。

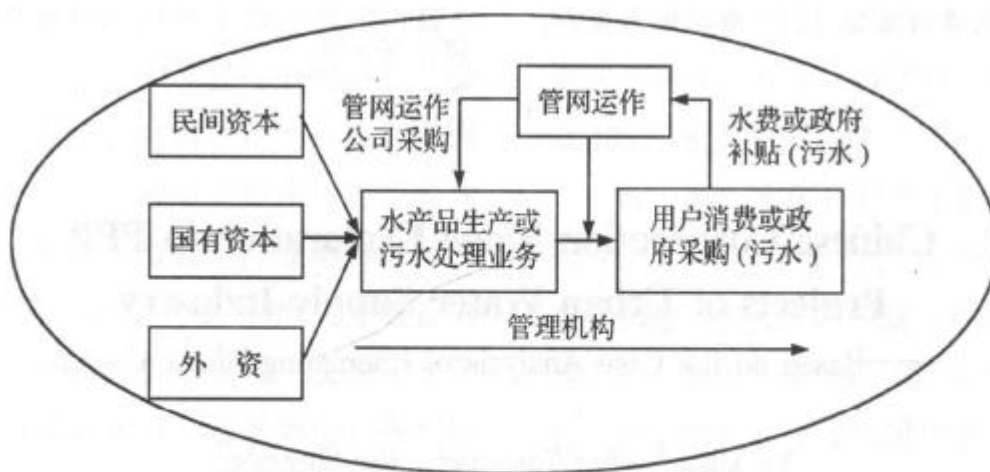


图 4 行业竞争性结构

由于自来水的管网供给具有网络规模经济性，又是整个水务行业的关键部熟因此可由独立的管网运作公司主要负责管网的建设、运营和维护。其可以由国有资本控制，也可以采取混合所有制的形式。

管理机构是一个公众参与的咨询机构，可以作为第三方，参与合作的信息监督、吸收公众参与项目重大决策的意见，独立发布评价和建议，同时定期发布与项目相关的信息，增加运作透明度。随机抽取公众进行项目的听证决策，保证公众公平参与项目决策，促进合作的有效进行。

通过以上 3 个方面的努力，目的是在公私合作模式中形成公众、政府、企业的三方博弈结构，避免公众参与缺失导致政府和企业之间的联合形成新垄断。国有资本不一定必然代表公共利益，私营资本不一定不代表公共利益，而防止公私合作后出现公有垄断转变为非公有垄断的途径就是通过 3 个参与方的权力制衡。这种三方制衡的格局需要首先正确限定政府的定位，在此基础上提前制定相应的规制政策，因为自然垄断行业要实现公共利益，规制是不可缺少的；其次建立信息的公开制度，提升公众参与的积极性，增大企业垄断所需要付出的代价；最后在规制制定时，在规模经济的允许范围内，最大限度实现竞争，扩宽政府在选择私营合作对象时，可以考虑的企业范围，以防止企业通过垄断绑架政府。通过以上几点，从机制建立上保证了公私合作的效率，避免了公共利益受到损害。

5 结论

通过对重庆水务模式存在问题的剖析，提出明晰政府定位、建立政策体系、改善合作结构，重构竞争机制，旨在创新公共产品供给模式和公共产品管理体制，形成公平、公开的公私合作环境。通过重构合作环境，优化水务供给行业的产业结构，将直接提高水务产品的供给质量和效率。政府只有通过开放市场、放松行政管制，鼓励民间资本与国有资本平等竞争，才能真正有效率地提供公共产品，让公众享受到供水产品公私合作的最大利益。

参考文献

- [1]. 周阳. 我国城市水务业 PPP 模式中的政府规制研究[J]. 中国行政管理 2010, (297):63-66
- [2]. 重庆水务集团. 首次公开发行 A 股招股说明书[Z]. 2009, 84-91

-
- [3].王守清,柯永建.特许经营项目融资[M].北京:清华大学出版社 2008:6-16
- [4].贾国宁,黄平,张文炜.重庆水务上市模式分析及其对水业市场化改革的启示[J].中国给水排水 201026(8):11-14
- [5].Terry H Y.Li S Thomas I NG. Malt in Sktmore. pubic participation in infrastmuchure and construction on projects in china :from an EIA-based to a whole-cycle process [J].Habit in-ternational 2011:1 — 10
- [6].Shafiul Azam Ahmed, Syed Mansoor Ali. people as Partners: facilitating people' s Participation in pubic-private-partnership for solid waste management[J]. Habit in-ternational, 2006:781-796
- [7].靖继鹏.张向先,李北伟.信息经济学[M].北京:科学出版社,2007:126-137
- [8].胡德宝.我国自然垄断行业的特殊性及其改革路径[J].经济理论与实践,2010(3):34-35
- [9].李晓慧.中国垄断产业改革的目标模式:竞争、产权与激励的融合视角[J].中央财经大学学报,2010(8):50-54