

荷兰供水行业的 公有私营模式

马汀·布劳克兰 (Maarten Blokland)
[荷] 奥克·布拉德巴特 (Okke Braadbaart) 著
克拉斯·施瓦茨 (Klaas Schwartz) 等
武涌 王建清 等 编译

中国建筑工业出版社

荷兰供水行业的公有私营模式

马汀·布劳克兰 (Maarten Blokland)

[荷] 奥克·布拉德巴特 (Okke Braadbaart) 著

克拉斯·施瓦茨 (Klaas Schwartz) 等

武涌 王建清 等 编译

中国建筑工业出版社

著作权合同登记图字：01-2008-3180号

图书在版编目(CIP)数据

荷兰供水行业的公有私营模式/(荷)布劳克兰等著;武涌,王建清等编译. —北京:中国建筑工业出版社, 2008

ISBN 978-7-112-10159-7

I. 荷… II. ①布…②武…③王… III. 城市供水-经济模式-研究-荷兰 IV. F299.563.41

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第079723号

Private Business, Public Owners

—Government Shareholdings in Water Enterprises

Copyright © The Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning, and the Environment

荷兰供水行业的公有私营模式

马汀·布劳克兰(Maarten Blokland)

[荷]奥克·布拉德巴特(Okke Braadbaart) 著

克拉斯·施瓦茨(Klaas Schwartz) 等

武涌 王建清 等 编译

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 11½ 字数: 280千字

2008年7月第一版 2008年7月第一次印刷

印数: 1—2500册 定价: 28.00元

ISBN 978-7-112-10159-7

(16962)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

荷兰供水行业的公有私营模式

中文版编译委员会名单:

主 任: 武 涌

副 主 任: 王建清

成 员: 姚 培 Frits Dirks 丁建华 刘宗源 彭志平

王海霞 武宛央 史敬华 臧 倩 伍先亮

熊 忻 何莉萍 黄卫国 万柔池

审 校: 刘宗源 丁建华

关于水务公司管理经营模式的探讨，各国学者纷纷提出不同的见解。在社会广泛关注完全公有模式、法人单位模式、特许经营模式（法国模式）和完全私有模式（英国模式）之时，本书提出了一种较为新颖的公有水务公司模式。

该模式是荷兰现在供水行业的主导模式，并在智利、波兰、菲律宾等国家的供水和污水处理行业也有良好的实践。

荷兰地处莱茵河下游，是一个低地国家，其 1/4 国土的海拔高度都位于海平面以下。因此，荷兰早在形成政府以前就建立了水务委员会。经过数百年的发展，荷兰人形成了丰富而独特的治水经验，特别是在组织架构和管理方面有不少成功经验。荷兰供水行业经历了私人特许经营、市政部门直接拥有和负责管理水厂这两个阶段之后，逐渐形成了目前的以公有水务公司为主导模式的现状，从供水行业通行的各个指标来衡量，荷兰供水行业都还是比较成功的。荷兰的公有水务公司模式颇有新颖独特之处，例如将私营公司的商业运营效率与公共责任机制的有效地结合，以及各类型绩效的标杆管理等等，都值得我们去研究。

当然，各种模式都有各自的特点，也有各自适用的范围。这种模式究竟是否适合中国的国情，还需更深入地研究和探讨。本书仅为所有致力于水务行业管理模式改革的研究者提供一种参考思路。

本书适用于供水主管部门与供水行业企业管理者、水务行业研究机构、大专院校相关专业的师生、房地产物业管理等读者。

* * *

责任编辑：马 红

责任设计：董建平

责任校对：梁珊珊 关 健

中文版序

改革开放以来,我国城镇供水事业快速发展。到2006年末,我国城市用水普及率为83.4%,全国供水行业的综合生产能力达到2.7亿 m^3/d ,全年的供水总量达到540亿 m^3 ,均比2002年增加了一倍以上。全年全国供水管道长度为43万km,比上年增长38%。

但是随着城市的快速发展,城镇化进程加快,城镇供水行业依然存在一些问题。一是城乡之间用水普及率差别较大,县城用水普及率为76.3%,村镇用水普及率为50%,而全国有公共供水的村庄比例仅为14.8%。二是城乡供水安全形势依然严峻。一些地区水源污染不断加重和水污染事故的频繁发生,对水质安全形成重大威胁,供水企业的应对措施迫切需要加强。三是城乡用水效率低的问题依然存在。目前全国城市供水管网的漏失率达到20%左右。市场在水资源配置中的基础性作用没有充分发挥,水价改革不到位,收费制度不完善。四是很多城镇政企政事不分,经营效益低下,供水管理与服务水平不高,供应和保障能力不强等问题比较突出。

面对上述问题,我国对城镇供水事业的发展提出了新的要求。“十一五”期间(2006~2010年),全国城市供水将新增4000万 m^3/d 的能力,全国城市用水普及率不低于95%;基本完成对运行超过50年以及老城区严重漏损的供水管网的改造,全国设城市供水管网平均漏损率不超过15%。为促进城镇供水行业的发展,引入市场机制,不断扩大供应能力,提高运营绩效和服务水平,成为至关重要的因素。

近些年来,随着改革开放的深入,我国城镇供水行业积极开展引入市场机制的模式研究和实践,投资和运营主体多元化及产权多元化的改革取得了很大进展,社会资本(包括国外资本和私营资本)参与了供水设施的建设和运营等业务。据不完全统计,到2005年底,在城市供水方面,已经实行改制企业的供水规模和资产总额,分别占全国的21%和20%,其中外商(包括港商)所占比例分别为9.5%和7.7%。据初步测算,在我国供水领域中,由外资企业直接和间接提供的供水服务超过2007年全国供水总量的15%~20%,与此同时,在推进供水行业改革过程中,市政公用事业引入竞争机制的争论一直不断,特别是个别地区由于认识上的误区,出现供水行业的发展偏离了正常轨道,如有些政府“一卖了之”,丧失了对公用事业发展的主导地位;一些设施转让后缺乏有效的监管;有些地方纯粹为了引进投资,合同条款不合理。所有这些最后都损害和牺牲了公众利益。由此,在2007年又重新引发了新一轮对市政公用设施建设引入市场机制理论的再认识。

因此,如何深化包括城镇供水在内的市政公用设施的公共或准公共产品与服务的特点,以维持社会公平和保证公共安全,同时又引入市场机制,创造公平竞争条件和平等消

费环境,千方百计降低成本和提高效率,保障生产供应与使用消费之间良性循环,是保证市政公用事业健康可持续发展的重要因素。

荷兰供水行业发展历程,恰恰能为我们提供和借鉴一些有用的经验。在联合国教科文组织的资助下,荷兰住宅、空间规划和环境部(VROM)组织研究并编写了《Public Owners, Private Business》一书,该书从荷兰公有私营的供水模式出发,在以下几个方面进行了系统深入地研究:

一、系统地比较分析了水行业现有各种运营模式的优缺点、适用条件以及应用情况。本书认为各种模式本身并无绝对的好或不好,各有优势和不足,关键在于是否能与当地的政治、社会、历史等环境条件相适应。

二、详细介绍了荷兰供水行业政策法规与管理体制的发展历程。主要总结出荷兰供水行业所具有的四个特征:分权原则;政策制定职能分解;高度协调一体化的水务管理;供水公司与排水公司分而治之。

三、详细分析了荷兰从完全私有公司为主到公有股份有限公司模式为主的发展历程。这个过程既是私有到公有过程,也是供水企业不断整并的过程。

四、介绍了荷兰公有供水股份有限公司的治理结构、主要特征、管理权限。这种模式结合了公共所有权与商业法则两个方面。作为一个公有公司,它向服务区内的每一个用户提供最好的供水服务。同时,遵照商业法则运行的事实表明,提供服务的费用必须从用户那里得到补偿。这种模式下,公有供水公司的财务非常透明,它要向公众监督检查机构公开年度财务账目。

五、分析了荷兰供水模式多年实践的效果。本书分析强调了荷兰供水行业商业化传统的重要性,可实现制水与输配水全成本回收,无需政府补贴,即使荷兰还是处于发展中国家的时代、用户支付自来水费用的能力还有限的时候也是如此。过去几十年,荷兰供水行业的高劳动生产率主要得益于三个因素:即行业重组和整合;机器取代部分手工劳动力;外包工作的增加。

六、介绍了荷兰供水行业标杆管理(Benchmarking)实施的情况。通过对供水企业的水质、服务、环境影响以及资金和效率几个方面指标的分析评价,并将结果公开引入社会监督,促进各供水公司进一步提高服务水平和质量。

荷兰公有股份有限公司模式很好地结合了“政府负责提供”与“运用市场机制”两个方面,既通过设施产权的拥有确保了公共供水的国家提供,也通过商业法则的应用有效地提高了运营绩效和服务水平。这种模式在美国、智利、菲律宾、波兰、德国、荷兰、比利时等国广泛应用。本书还在分析智利、菲律宾、波兰的成功案例的基础上,提出这种模式的适用范围:一是为低收入和中等收入国家中二线城市提供供水服务;二是在政治上不接受将供水和卫生设施中大量引入私营公司参与的国家;三是在法律上存在着不允许公用事业为其实现成本回收而寻求自主权的国家。

根据本书对荷兰供水模式的实践分析,我们认为,在应对我国供水行业面临的城乡统筹协调发展、均等化供水服务提供、确保供水安全、提高运营绩效和服务水平等方面,荷

兰供水模式也许是我国供水行业发展模式的选择之一。

因此,为使我国相关人士和广大读者更加深入系统地了解荷兰供水经验和模式,在荷兰驻华使馆环境事务处的支持和协调下,原书主编之一的荷兰瓦赫宁根大学教授奥克·布拉德巴特(Okke Braadbaart)先生以及原书的版权所有荷兰住宅、空间规划和环境部(VROM)同意并授权该书在中国的编译出版,并作为中华人民共和国住房和城乡建设部(原中华人民共和国建设部)科学技术司与荷兰驻华大使馆合作开展的“中国西部小城镇环境基础设施经济适用技术及示范”(FTEI项目)的成果之一。之后,经过FTEI项目管理办公室的努力,目前完成了全书的编译工作。

本书所介绍的荷兰供水模式,是值得我们借鉴的新模式,还需要结合我国各地的实际情况进行进一步的研究和实践检验。我们期待本书的出版能够为我国供水行业的发展提供有益的参考和借鉴。鉴于水平有限,望各位读者和专家批评指正!

武涌

住房和城乡建设部科学技术司

2008年5月于北京

前言

本书探讨了“公有水务公司模式”，对那些一直探求提高供水和卫生设施服务行业绩效和效率的人来说，这种模式是一种重要的、也很有意思的组织架构选择。公有水务公司将私营企业的商业运作模式和公共责任机制很好地融合在一起，同时兼顾了社会各个群体的利益。

1995年，荷兰供水与卫生设施联合理事会与多米尼克·罗兰先生（Dominique Lorrain）合作完成了第一本关于城市水务管理组织架构和管理模式的出版物——《城市水管理》（Gestions Urbaines de l'Eau）。该书主要介绍了私人参与城市供水业的英国模式和法国模式。1997年出版了该书的英文版《城市水管理》。这两本书被认为是联合理事会所设立的“组织机构与管理模式选择”（IMO）工作组的创刊物。

本书讨论了第3种途径，即公有水务公司模式。这种模式是根据荷兰多年的选择经验逐渐演化形成的。该模式虽然建立在真正的商业模式基础上，但是有效地保留了国家对水务设施的控制权。20世纪90年代，全世界供水和卫生行业掀起了一股机构改革热潮。很多人倾向于私有化，世界银行更是首要倡导者。而我们联合理事会则根据来自全球各地的代表和经验，对私有化有利的一面和存在的弊端进行了长期的探讨。我们首要关注未受益人群，关注贫困人口是否也能得到服务、是否得到平等对待，以及如何防止制度将弱势群体边缘化。

因此，这种以管理自主权为特征、以营利为目的、股东为各个省、市政府的公有水务公司模式对我们产生了很大的吸引力。作者马汀·布劳克兰（Maarten Blokland）、奥克·布拉德巴特（Okke Braadbaart）和克拉斯·施瓦茨（Klaas Schwartz）等归纳了荷兰的经验，并参考了其他的案例，针对该模式如何能够实现既考虑到所有消费者的利益、又能得到稳定可靠的投资收益提出了宝贵的深入分析和有价值的见解。

联合理事会对本书的11位作者深表谢意，并感谢荷兰住房、空间规划和环境部对本书写作出版的资助。在此，我特别向那些关注供水和卫生设施服务机构改革的人推荐此书——机构改革将成为推进供水和卫生设施为所有人提供服务这项事业的重要一步。

理查德·朱力（Richard Jolly）
荷兰供水与卫生设施联合理事会主席
1999年2月11日

英文版序

许多国家供水和卫生设施服务事业都具有如下特征：服务不可靠不全面，成本回收困难，缺乏对基础设施的维护，未缴费水量（译者注：包括管网漏损水量和拒交水费部分的水量）比例很高，缺少将消费者利益反馈到能够影响管理层决策的机制，缺乏经营自主权，极度依靠政府补贴等。这些特征往往导致弱势群体缺乏足够的服务，并且即使是运营体系能够覆盖的服务范围内的服务水平也不尽人意。这种情况可能导致大规模的健康威胁、劳动生产率损失、大众生活质量降低的情况发生。

供水和卫生设施服务事业的机构和财务改革希望通过各种途径来弥补这些不足，这些途径包括：创建有益于提高行业绩效的法律法规环境，保证管理的持续性和机构设置的合理性，保证投资能力，鼓励人力资源开发，支持运营维护，以及构建新的收费政策来更好地回收成本等。行业改革的重点是保证推行的机构模式具有可持续性。这取决于很多因素的整合，包括最初对参与者的选择，接下来对所有权的分配，以及该模式所涉及的主要利益相关者（包括政策制定者、行政管理者、消费者、经营者、管理层和员工、投资者等）对该模式的理解、接受和持续的支持。此外，对于供水行业改革的几种选择模式相关知识的了解，以及结合希望推进该项改革的国家或地区实情进行优劣势分析的能力等因素，也都是不可或缺的。但很可惜的是，只有很少的利益相关者能够完整地了解所有的可选模式，他们总是试图从很有限的选择中选出一个，而这样的选择可能是在当时情况下最佳解决方案，但也可能不是。本书提供了一种鲜为人知但非常成功的模式，这种模式综合了商业运营和公有控制两方面。在这种模式下，公有水务公司表现为由政府持股的公用事业股份公司形式，或称之为公有有限公司形式。

本书的出版是由荷兰供水与卫生设施联合理事会发起的，并由该联合理事会所设立的“组织机构与管理模式选择”（IMO）工作组负责完成的。该工作组是于1993年在摩洛哥拉巴特市（Rabat, Morocco）举行的第二届世界水论坛时成立的，自此该工作组致力于饮用水行业盛行的机构模式的研究。最初，工作组着重研究公私伙伴关系模式，特别是完全私有化模式和授权私营模式，也就是大家熟知的“英国模式”和“法国模式”。之后的几年中，为更好地适应需求并在认识到一些绩效突出的案例之后，工作组开始关注（授权）公有管理模式。

荷兰住房、空间规划和环境部愿意资助对授权公有管理模式的一种——公有水务公司模式的研究和相关成果的出版。于是荷兰住房规划环境部一方面表达了对荷兰供水与卫生设施联合理事会工作的支持，另一方面也找到了一个机会来介绍荷兰供水行业内这种主导的组织架构模式的宝贵经验。本书也将由荷兰住房、空间规划和环境部的一项成果提供给

2000 年的世界水论坛。

这项介绍荷兰及其他国家实施该模式的相关经验的任务合同授予了位于代尔夫特的国际基础设施、水力与环境工程学院 (IHE)。本书主编马汀·布劳克兰 (Maarten Blokland)、奥克·布拉德巴特 (Okke Braadbaart) 和克拉斯·施瓦茨 (Klaas Schwartz) 都非常感谢由弗兰克·哈特维尔特 (Frank Hartvelt) 作为协调人的 IMO 工作组以及由和格·阿东 (Ger Ardon) 主席领导下的一个荷兰编辑委员会对本书出版的鼓励 and 智力支持。除布劳克兰、布拉德巴特和施瓦茨三位总编之外, 还有来自荷兰、菲律宾和波兰的另外八位著者也对本书作出了贡献, 他们是: 韦拉鲁纳 (Villaluna) 和孔蒂 (Conti) 两位女士, 以及达内 (Dane)、胡格沃特 (Hoogwout)、帕斯坦尼 (Pestani)、卢斯马 (Roosma)、斯坦格利特 (Stangret) 和华纳 (Warner) 6 位先生。许多人对于本书的采访和信息收集过程给予了宝贵的支持, 包括智利的拉盖尔·艾法罗 (Raquel Alfaro) 女士及荷兰的休伯特 (Huberts) 和霍佛 (Hoffer) 先生等。本书初稿摘要曾在多次国际论坛等场合演讲, 包括在马尼拉举行的荷兰供水与卫生设施联合理事会全球论坛、亚洲开发银行、世界银行、非洲水务伙伴关系论坛等, 其间收到了很多非常重要的建议反馈, 这些建议为本书最终定稿提供了宝贵的帮助。感谢这些重要活动场合的组织者: 兰吉斯·维拉辛赫 (Ranjith Wirasinha)、亚瑟·麦因托什 (Arthur McIntosh)、皮特·斯泰克 (Pieter Stek)、杨·杨森斯 (Jan Janssens), 以及弗瓦德·迪耶拉利 (Fouad Djerrari)。

最后, 我们感谢所有为本书的筹备作出过贡献的人, 并希望本书的内容能够为那些计划实施机构改革的国家中的政策制定者和决策者提供一些灵感和行动方案借鉴。

和格·阿东 (Ger Ardon)

荷兰住房、空间规划和环境部供水行业司司长

目 录

中文版序	5
前言	8
英文版序	9

摘要	1
0.1 缺失的模式	1
0.2 案例	1
0.3 经验教训与建议	2
0.4 反对公有水务公司的观点	2
0.5 经验之谈	3
0.6 公有水务公司模式可能适用的领域	4

第一部分 绪 论

1 引言	7
1.1 组织模式分类	8
1.2 完全公有管理模式	10
1.3 法人化的公用事业单位模式	11
1.4 法国模式：授权私营管理	12
1.5 英国模式：完全私营管理	15
1.6 公有水务公司模式	16
1.7 本书大纲	17

第二部分 荷兰公有水务公司

2 环境政策	21
2.1 欧洲联盟	21
2.2 荷兰王国	22
2.3 分权原则和协调的重要性	26
2.4 利益相关群体	26
2.5 《饮用水供水法案》	27
2.6 总结	28
3 荷兰供水行业发展历程：私人特许经营——市政水厂——公有水务公司	30
3.1 组织架构模式的发展	30

3.2	1854 ~ 1998 年间供水行业的发展	31
3.3	案例：弗里斯兰省供水行业的发展	35
3.4	总结	39
4	供水规模化：鹿特丹的案例	41
4.1	法律框架	41
4.2	南荷兰省水务行业的重组	42
4.3	鹿特丹供水行业的规模化	44
4.4	总结	49
5	荷兰公有水务公司	51
5.1	法律结构	51
5.2	公有水务公司的特征	56
5.3	制衡与自主程度	59
5.4	结论	61
6	荷兰供水行业有关投资绩效、财务绩效和产业绩效等市场要素替代参数的分析比较	64
6.1	荷兰供水公司的财务绩效	64
6.2	投资融资：商业银行的角色	66
6.3	财务报表和贷款实例	66
6.4	荷兰饮用水公司近期投资增长的原因和结果	67
6.5	银行业及中央政府如何推动供水设施之间进行绩效比较	68
6.6	供水设施之间绩效监控：COCLUWA 试验	69
6.7	WOB 公司应用 COCLUWA 绩效比较系统的案例	70
6.8	结论	71
7	成本回收和客户关系	72
7.1	布拉班特省东部供水公司	72
7.2	成本回收：商业基础和现行实践	73
7.3	计量：推广、优势和阻碍	74
7.4	定价和水费	76
7.5	新接入户管网	76
7.6	计量和读表	77
7.7	发送账单和缴费	77
7.8	客户关系：客户对信息的需求	78
7.9	结论	79
8	劳动生产率	80
8.1	荷兰劳动法律	81
8.2	外包服务	82
8.3	两个公司案例	83
8.4	结论	90
9	充当环境监督角色的供水公司：北荷兰省供水公司（PWN）案例	91

9.1 北荷兰省供水公司 (PWN)	91
9.2 对地表水的依赖	93
9.3 水污染	93
9.4 充当监督者的供水公司	95
9.5 结论	98

第三部分 其他国家的公有水务公司案例

10 智利的公有水务公司	103
10.1 智利供水与卫生行业改革	103
10.2 管理结构	107
10.3 行业绩效	108
10.4 EMOS 公司的案例	110
10.5 结论	115
11 菲律宾的水务区	116
11.1 菲律宾供水行业的国家背景情况	116
11.2 菲律宾水务区的规模、服务区域和运营效果	118
11.3 水务区构想的演变过程	119
11.4 地方水务公用事业管理局的技术、管理和财务支持系统	120
11.5 水务区的组织架构	121
11.6 管理结构：地方政治与公共事业之间的缓冲器	121
11.7 案例：大罗哈斯水务区	122
11.8 MRWD 的供水计量、账单和收费	124
11.9 有关供水连接、断水、欠费及恢复供水的政策	125
11.10 水表的选择、监督和维护	125
11.11 计量流程以及预防人为破坏的措施	126
11.12 水资源：环境问题	127
11.13 结论	128
12 波兰的公有水务公司：AQUA 公司的案例	129
12.1 波兰供水行业的行政管理	129
12.2 供水与污水行业的改革	130
12.3 AQUA 溯源	130
12.4 AQUA 相关资料	131
12.5 自 1990 年迄今的主要进展	132
12.6 成本回收方面的绩效	133
12.7 技术方面的绩效	134
12.8 AQUA 作为公有水务公司的法律依据及公司管理结构	135
12.9 波兰的合资公司	135
12.10 AQUA 公司股东与管理层之间的关系	135
12.11 经理层与股东之间的工作关系	136

14 荷兰供水行业的公有私营模式

12.12 结论	136
----------------	-----

第四部分 总 结

13 公有水务公司相关结论	141
13.1 案例摘要	141
13.2 公有水务公司相关问题纵览	144
13.3 公有水务公司模式应用前景广阔	148
13.4 成功引入公有有限公司模式的先决条件	150
参考文献	151
附录1 国家情况概图	155
附录2 1996 年荷兰供水公司情况概图	159
附录3 六家供水公司的情况概图 (1996 年)	163
附录4 缩写词汇列表	165
附录5 供水公司列表	167
关于著者	168

摘要

0.1 缺失的模式

目前, 水务公用事业的管理模式主要有4种。第一种模式是以包括市级、州级和国家级的水务公用事业单位构成的模式; 第二种模式是由具有跨区域性的组织进行管理的法人化的公用事业单位模式, 如水务委员会、集团公司和水务管理机构等。第三种模式包含各种公私合作关系, 这种模式被称为“法国模式”。第四种模式是如在英格兰和威尔士实行的完全私有化模式。

本书认为上述四种模式不能完全涵盖水务公用事业管理的所有模式, 同时还有第五种, 即公有水务有限公司(以下简称公有水务公司)。

公有水务公司是指将水务公用事业按照公司法组建的一种公有有限公司(公有有限公司, Public Limited Company, 简称PLC, 在美国称之为合资股份公司), 但其股权所有者为地方政府、省政府或中央政府。公有水务公司成为水务公司和政府之间的缓冲器, 一方面它在公司法的约束下遵守商业原则进行市场运作, 另一方面各级政府通过股东权益保证了对供水和污水处理事务拥有一定的控制权。

在公有水务公司和政府股权人之间创建缓冲器时, 至关重要的是必须设置一种能够规范所有利益相关者相互关系的法律框架, 该法律框架包括互为补充的两个方面: 一方面是通过公司法规定公有水务公司的组建方式, 并进一步规定公有水务公司内部主要参与者的职责; 另一方面则是每个公有水务公司拟定的公司章程都必须经过公证程序, 公司章程将更加详细地规定公有水务公司内部主要参与者的职责。由于每家公有水务公司的公司章程都不一样, 因此每个公有水务公司在公司与政府股权人之间的权力分配也是不同的, 所以该法律框架允许每个公有水务公司与其股东在处理内部关系方面都享有一定程度的自由度。

0.2 案例

本书还深入研究了荷兰、智利、波兰和菲律宾这4个国家的公有水务公司案例。每个案例我们都着眼于3个问题: 一是公有水务公司是在什么样的管理机制下运营的? 二是我们所研究的公有水务公司在技术、管理和财务三方面的绩效如何? 三是通过案例研究我们能学到什么经验教训?

对于第一个问题, 我们的研究表明各个公有水务公司的运营存在显著差异, 这种差异不仅出现在同一国家内的不同公有水务公司之间, 更显著地存在于不同国家不同法律体系下的公有水务公司之间。最终的结论是: 公有水务公司模式极为灵活, 而且这种模式也必须具备灵活性, 才能适应不同的法律、政治和行政管理体制。

对于第二个问题,我们发现我们所调查的所有公有水务公司的绩效都比同区域内其他模式的公司高。荷兰公有水务公司的供水覆盖率达到100%,而且提供的饮用水质量高,供给可靠,能出色地满足客户的需求,制定的水价能为顾客接受,未缴费水量比例低,劳动生产率高。而智利则在全国范围内进行了将水务公用事业公司改制为公有水务公司,这立即提高了水务行业的绩效。在公有水务公司模式下,全行业投资和利润均大幅增长,运营效率和生产率得到提高,供水覆盖率也有所上升。

1990年,波兰的别尔斯科—比亚瓦市(Bielsko-Biala)建立了AQUA公司,这是一家提供供水和污水处理服务的股份制公司。AQUA是波兰唯一一家公有水务公司。在过去十年中,无论运营管理还是财务管理,AQUA一直都表现不俗。正因为其稳定可靠的管理,世界银行在1996年决定为其提供巨额贷款。

1973年,通过中央政府立法,菲律宾建立了水务区模式。按照《省立供水公用事业法案》的规定,菲律宾成立了政府作为股东的股份制公司,并组建了拥有5名成员组成的董事会作为管理团队。现在水务区数量已达400个左右,它们为菲律宾大部分的城市及这些城市的周边地区提供饮用水。从技术方面和财务方面的绩效来看,菲律宾水务区总体表现出众,绩效位于亚洲水务公用事业的平均水平之上。此外,一些水务区在成本回收方面的成绩尤为突出。

0.3 经验教训与建议

再来看第三个问题,从这些案例中我们能学到哪些经验教训?首先,我们的研究表明在不同国家,尽管其经济、政治和社会文化环境存在很大差异,公有水务公司都运营良好。其次,我们的证据并不支持经常出现的那些反对公有水务公司模式的观点。第三,这些案例揭示了一系列特点,而这些特点恰恰能够增强公有水务公司模式成功的可能性。在下文中,我们将首先把反对公有水务公司模式的观点与我们的证据进行比较;然后我们将列举一些可能会对如何构建公有水务公司有所帮助的经验;最后,我们会提及一些公有水务公司模式可能适用的领域。

0.4 反对公有水务公司的观点

反对公有水务公司模式的观点主要有以下几种。首先,有一种观点认为公有水务公司将成为“政治俘获”理论的牺牲品。其次,有人认为董事会成员对公用事业专业知识了解有限,这会阻碍公用事业的成功运营。第三,有人认为公有水务公司的融资途径有限。最后,有人认为公有水务公司的效率相对低下。

我们的调研并没有发现公有水务公司沦为政治俘获牺牲品的案例。相反,通过研究我们发现公有水务公司的管理层具有很大的日常决策自主权。以下一系列的特征均可佐证公有水务公司的管理自治。事实上,公有水务公司的股份分散在大量的小股东手中,这就降低了政治俘获情况发生的可能性。第二个应对机制是设置独立监管者,如智利的案例;而菲律宾交错任命董事会成员也是另一种降低政治俘获可能性的机制。其他特征如公有水务公司董事会成员的专业化,以及公司法中对管理不当予以严惩等也都可以降低政治俘获的