

中国城市水务市场化 与监管机制

周振民 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

中国城市水务市场化 与监管机制

周振民 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

全书以我国城市水务市场构建和政府监管机制为主线,共分为9章,在对国内外水务市场管理系统调研分析的基础上,开展了城市水务系统与管理理论、水务市场构建与运作、水权与水务市场、排水权与水务市场、水价政策与水价格制定模式对水务市场的影响、城乡水务一体化管理与监管机制等系统性研究。全书既包含系统的基础理论知识,又提供了操作实用方法。针对每一部分的重点,给出了操作实例,便于读者掌握和操作使用。

本书可作为从事城市水务的有关科研、设计、管理、政府决策部门的技术人员、管理人员和领导干部的参考工具书,也可作为大专院校教师的教学参考书,以及水利类专业的本科生、研究生的选修教材。从事城乡水务工程设计和管理的专业技术人员和领导干部也可使用本书作为技术培训之用。

图书在版编目(CIP)数据

中国城市水务市场化与监管机制 / 周振民著. — 北京: 中国水利水电出版社, 2014. 4
ISBN 978-7-5170-1922-0

I. ①中… II. ①周… III. ①城市用水—水资源管理—研究—中国 IV. ①TU991.31

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第081639号

书 名	中国城市水务市场化与监管机制
作 者	周振民 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京嘉恒彩色印刷有限责任公司
规 格	184mm×260mm 16开本 11.75印张 279千字
版 次	2014年4月第1版 2014年4月第1次印刷
印 数	0001—1500册
定 价	58.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究



前言

近年来，以区域涉水事务统一管理为标志的水务管理体制改革取得重要进展，全国成立水务局和实施水务统一管理的单位已经达到 1600 多家，占全国县级以上行政区总数的 52%，北京、上海、深圳、大连、武汉、西安、哈尔滨等一大批重要城市都成立了水务局。2004 年 3 月，以北京市组建水务局和海南全省实现水务统一管理为标志，水务管理体制改革进入了一个新的阶段。在新的发展阶段，水务工作的重点要从推进水务管理体制改革向深化水务管理体制改革转变，从建立水务管理体制向创新水务运行机制和健全水务法规体系转变，同时加大对水务市场化改革的指导力度，致力于建立政府主导与监管、社会筹资、市场运作、企业管理的水务良性运行机制。

城市水务产业具有经营形式的自然垄断性、投资的低回报性和高稳定性、资本高沉淀性以及由于政府定价造成的低需求弹性等特性，因此，水务基础设施单纯依靠政府投入难以为继。水务市场化改革可以提高运行效率和改善服务质量，解决政府投资不足问题。因此，改革城市水务投融资机制，推进城市水务市场化进程，对深化水务管理体制改革，推进水务事业全面、协调、可持续发展具有重要意义。

2001 年以来，随着我国《关于印发促进和引导民间投资的若干意见的通知》、《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》、《关于推进城市污水、垃圾处理产业化发展的意见》等一系列鼓励和促进城市供水、污水处理公用事业市场化发展文件的相继出台，我国城市水务进入了市场化发展阶段。近年来，各地水务市场化招商活动纷纷开展，各种市场化模式，例如出让股权、设立合资公司、BOT、TOT、经营权转让等，也被纷纷采用。

经过近几十年的发展，我国城市水务正在朝着更加科学规范的方向发展。但是也应当看到我国城市水务工作中存在的种种问题，总体来说，市场化的时间尚短，程度不高，仍处于市场化发展的初期。而从理论和实践中开展对这些问题的调查研究，对于实现我国城市水务产业市场化，创造坚强有力、机制灵活的政府监管机制，确保城市水务工作健康有序地发展，实现水资源的可持续开发利用具有十分重要的意义。

“产权、产业、市场”是实现城市水务市场化的理论核心。在实现城市水

务市场化的过程中，首先解决的是产权问题，产权是以财产所有权为主体的系列财产权利的总和，是所有制的核心和主要内容。

目前城市水业正经历两大转变：一是产业化；二是市场化。对城市水业而言，产业化的核心内涵是生产的连续性、产品的标准化、生产过程的集成化；产业结构是指产业的组成形式，是产业化状况的主要标识；市场化是用市场而不是以前的政府计划和干预来调节行业资源，市场化以效率为目标，以竞争为手段，以价格机制为基础；产业化是市场化的基础，而良好的市场机制又能促进产业化发展。产业化、市场化已经成为城市水业改革与发展的主要方向。继国家有关部门相继颁布了《关于推进城市污水、垃圾处理产业化发展的意见》、《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》、《市政公用事业特许经营管理办法》等相关政策以来，各地相继投入了城市水业产业化、市场化改革的探索与实践，“产业化”、“市场化”成为城市水业改革中涉及和讨论最多的概念。

但是各地在实际的改革推进过程中，对于产业化和市场化的具体概念、内涵、手段以及相互关系不能清晰的区分与把握，普遍混淆产业化与市场化的内涵。对于产业化和市场化概念及其关系的误解和偏离，不利于把握城市水业发展的正确方向，最终可能会偏离城市水业改革的目标。而开展相关理论研究，通过理论分析和实践相结合，选择有效的改革方式与途径给予技术指导，对于快速发展城市水务产业市场化具有一定的指导意义和生产实用价值。

编写本书目的是希望建立起现代城市水务市场化管理基本理论，以满足城市经济社会建设与对水务市场化管理理论方法和实用技术的需要，并填补在城市水务系统管理方面理论上存在的一些空白。

城市水务管理既需要理论上的指导，也需要适合社会发展实际情况的可操作方法，本书的主要研究成果，如关于水务市场化管理与运作问题、水权的管理与运作问题、排污权的管理与运作问题、水价格的管理与定价问题，以及建立的新增可供水量评价方法、初始水权配置相关机会多目标规划模型、城乡水源互利互惠调度、城市水价调整规划案例分析方法等都能指导和应用用于城市水务管理实践活动。

参加本书编写的有华北水利水电大学王学超、邓建绵、叶飞、梁士奎、周科、葛轩辕老师；黄河水利职业技术学院张晓丹老师。华北水利水电大学硕士研究生肖焕焕、周玉珠、郑艺、郭祎阁、刘海滢、徐争等参加了本书的校对和有关图表的绘制工作。

在本书编写过程中，得到了水利部有关部门领导和同行专家的大力指导，在此表示感谢。由于资料缺乏和时间限制，对于书中存在的问题和不足之处，有待今后继续完善，恳请广大读者批评指正。

作 者

2013 年 11 月



目 录

前言

第 1 章 绪论	1
1.1 水务市场的发展现状	1
1.2 水务市场存在的问题	5
1.3 水务市场发展对策	6
第 2 章 国内外水务市场管理分析	11
2.1 法国水务管理体制.....	11
2.2 美国水务管理体制.....	13
2.3 日本水务管理体制.....	14
2.4 国内传统水务管理体制与水务一体化管理体制的比较.....	16
2.5 现代水务一体化管理体制机构.....	17
2.6 实行水务一体化管理体制的优势.....	18
第 3 章 城市水务系统与管理理论	20
3.1 水务系统构成及发展方向.....	20
3.2 城市水务系统性结构特征分析.....	27
3.3 城市水务系统性管理依据与发展目标.....	31
3.4 城市水务系统性管理的原则.....	32
3.5 城市水务系统性管理的内容.....	34
3.6 城市水系统供需平衡模型与评价指标体系	41
第 4 章 城市水务市场构建与运作	47
4.1 城市水务市场.....	47
4.2 城市水务市场构成要素分析.....	50
4.3 水务市场容量.....	52
4.4 城市水务市场的建管原则.....	54
4.5 城市水务市场运作机制.....	56
第 5 章 水权与水务市场	69
5.1 水权及其特征.....	69
5.2 水权制度的涵义及水权界定.....	72
5.3 水权管理制度建设的基本内容.....	73

5.4	城市初始水权配置模型·····	74
5.5	水权市场化运作·····	79
第6章	排水权与水务市场 ·····	85
6.1	我国水环境基本状况与管理思路·····	85
6.2	水环境纳污能力评价·····	87
6.3	初始排污权的合理配置与定价方法·····	90
6.4	排污权市场化运作·····	97
第7章	水价政策与水价格制定模式对水务市场的影响 ·····	102
7.1	水价政策与水价改革进展·····	102
7.2	可持续利用水价格模式·····	108
7.3	合理的水价形成机制研究·····	112
7.4	案例：泰安市城市水价调整规划·····	116
第8章	城乡水务一体化管理 ·····	125
8.1	水务一体化管理的必要性与可行性·····	125
8.2	城乡水务一体化构建·····	127
8.3	我国水务行政管理体制·····	128
8.4	建立新型的城市水资源管理体制·····	129
8.5	深化水务投融资体制改革·····	132
8.6	构建统一开放的水务市场·····	135
8.7	提高水资源管理的技术与方法·····	136
第9章	中原城市群城市水务市场化发展典型模式分析 ·····	137
9.1	中原城市群水务市场化发展现状·····	137
9.2	中原城市群水价及发展趋势分析·····	153
9.3	中原城市群供水行业产权改革与改革措施分析·····	160
9.4	中原城市群供水行业经营模式·····	163
9.5	中原城市群城市污水处理行业调查·····	164
9.6	水务市场化过程中的主要经济指标分析·····	166
	参考文献 ·····	178

第1章 绪 论

随着社会主义市场经济体制在我国的建立与完善,市场对资源配置起基础性作用,已成为社会运作和发展的一般规律。构建城市水务市场是为了发挥政府宏观管理与市场经济调节相结合的力量,将涉水事务纳入统一、高效、有序的建设与管理的轨道,保证水资源管理法律、法规和技术政策等的有力实施,调动各方面治水兴利的积极性和创造力,促进城市水务事业健康发展,保障人民生活、经济建设和生态环境用水。水利作为国民经济的基础产业,因其具有公益性和弱质性的特点,再加上我国从原有的计划经济向市场经济逐步过渡,其进入市场的难度较大,水务市场发育速度较缓慢,然而社会主义市场经济的改革进程将进一步对水利产生深刻影响,面对日益严重的“水荒”,我国政府决定重新打造水务市场,以解决愈演愈烈的“水饥渴”。“十二五”期间,我国整个水务市场投资总额将在1万亿元以上。其中包括城镇供水、农村饮水安全、污水处理回用和排水、水污染防治、节水灌溉等多个领域。由于投资规模巨大,单纯依靠政府既无力负担,又存在着一定的弊端,因此,引进市场机制,发展水务事业、坚持政府宏观调控与利用市场调节,引入国内民间资本和外资进入水务市场,已成为水利发展的必然趋势。

1.1 水务市场的发展现状

1.1.1 中国水务市场的诞生

长期以来,在传统的计划经济框架下,水利一直是以服务农业为主体。国民经济是以计划网的层层控制实现运行,水利从规划建设到管理运行都是以财政供给为投入形式,产出以农业服务和社会公益性为实现形式,水利供水仅仅是以规费形式补偿部分成本,水利市场根本无从谈起;随着社会主义市场经济体制的建立和经济市场化程度的提高,水利作为国民经济的基础产业,内涵和外延得到迅速发展,水利从单纯的工程建设,即工程水利,逐步发展形成以水资源的合理开发利用和全面保护为主体的资源水利,在市场机制的作用下,其结构、体制和机制都发生了变化。水利现代化,包括水利运行形式的现代化,逐步被社会所公认。作为水利的市场属性,水市场的发展及其运行形式成为国民经济宏观市场的重要组成部分,成为水利改革的重要内容和发展方向。水资源作为自然资源和经济资源,作为自然环境的控制要素,被提到战略高度,成为经济社会可持续发展的共享资源和战略资源。实现水资源可持续发展,不仅是人类的生存和发展之源,而且是维护生态环境之源,它关系到人类的生活水平和生活质量,关系到国民经济各个部门和行业的发展水平。水走向市场,用行之有效的市场机制,激活水资源资产的生机和活力,不仅关系到水利行业的发展,而且关系到整个国民经济的有序运行和人类自身



的可持续发展。

水利具有除害与兴利双重作用的特点,水资源具有区域特点,水利工程兼有公益或部分公益性的特点,在这些特点的影响下,构筑了一种十分复杂的水市场环境。从宏观角度来看,现有水资源利用的结构和环境发生了本质变化。鉴于工业化与城市化、城乡水利一体化的发展特点,城市水资源的短缺成为未来发展的焦点。虽然水资源短缺,但由于水具有公益性特点,水又不可能完全靠市场调节来配置,所以水务市场的建立和发展更受到诸多方面因素的制约。水作为一种特殊的商品,它区别于一般商品在市场上的利益竞争,因此水务市场就不具有其他商品市场的共性和特点。中国水务市场就是在这样的时代背景下开始发育、成长的。虽然它的变化也始于改革开放,但其诞生的起点大大晚于改革开放,而且晚于国家市场经济制度的建立。如果把全国第一笔水权交易——浙江义乌与东阳水权交易作为真正意义上的水市场起点,则更晚。所以说中国的水市场还处于刚刚起步阶段。

1.1.2 水务市场的发展过程

目前,学术界通常将2000年1月浙江省义乌市购买东阳市横锦水库的部分用水权,作为我国首例水市场交易。其实早在20世纪80年代末,由于工业城市的发展,地下水的过度开发造成供水危急,为了满足工业城市用水的需要,我国就一直存在着临时的、应急的、地下的、隐蔽的、变向的、不健全的水买卖。城市购买农业用水方面,仅以山东省莱芜为例,自1989年自来水公司连续三年购买杨家横、乔店两中型水库的农业用水量,两水库向河道放水,补充市自来水公司鹏泉水源地共计1000万 m^3 ,水价0.1元/ m^3 ,远远高于当地农业灌溉0.03元/ m^3 的农业用水价格,而且水费一次到位。另外,企业投资加强灌区节水转换水权的典型实例也普遍存在。山东莱芜发电厂扩建后,需要1000万 m^3 的水源,于是从1992年,雪野水库向莱芜发电厂供水500万~1000万 m^3 ,由于挤占了农业灌溉用水指标,电厂对水库补偿4000万元,其中大部分用于灌区节水续建改造。多年来,水库通过水权转换,不仅提高了工程标准,保证了工农业用水,而且水库效益也得到了明显增加。同时莱芜也存在着新建水利工程替换原水利工程的供水方向转换水权的情况。鲁中冶金矿山公司大量抽取当地地下水源,造成地下水位下降,群众浇地困难,为此,鲁中冶金矿山公司于1988年提供160万元资金,由当地水行政主管部门实施羊里镇水源地还水工程,从临近地区打机井40多眼,以弥补当地农业灌溉水源不足的问题。

其他省(自治区、直辖市)这种不完善、不规范的水市场十分普遍,像浙江舟本岛水资源紧缺,每到干旱季节,就用轮船从长江口和宁波运淡水,连居民生活用水也要限时限量供应。这种现象促成了舟山向大陆跨海引水项目的实施。在浙江温州乐清等地的水库供水区,曾经发生农村和城市、农业内部种植业和养殖业之间的矛盾。一些个体户为了得到投资大、效益好的养殖业的“救命水”,曾自发的与从事种植业的农民协商,要求高价转让水权,这促成了乐清在楠溪江从永嘉引水。绍兴河网曾多次从萧山引钱塘江的水。慈溪曾经协商向上虞引水,并已经实现从余姚引水。永康曾计划从仙居引水。这些现象表明,水权的流动和水市场的启动已经有了客观需要和物质基础。我国香港买东江水,澳门买西



江水，也是水权交易。

为了克服上述水资源宏观行政控制和水产品市场微观方面的弊病，我国在流域水管理体制改革的基础上，从1999年开始对水资源的管理与配置逐步进入水权和水市场改革的新阶段。先是有关流域管理体制、水权和水市场改革的理论讨论；接着进入试点、试验和立法阶段。《中华人民共和国防洪法》、《取水许可制度实施办法》的制定以及《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国水法》等的修改，从法律上提供了水资源使用权转让的依据，并加强了流域管理机构的权力。

1999年，水利部提出了从工程水利向资源水利、可持续发展水利和现代水利转变的治水新思路。2000年10月水利部领导发表了关于“水权、水价、水市场”的理论讲话。接着全国水利学会、环境资源法学会等环境、资源、法学界进行了有关水权与水市场的学术讨论。《中华人民共和国水法（修订草案）》、（水政法〔2000〕227号）明确规定了水资源使用权可依法转让的条款：《关于征求对〈取水许可证制度实施办法（修订草案）〉意见的函》（资源管〔2000〕20号）对水权转让条件、提交资料、权利义务、适用范围以及补偿原则等进行了相应的规定。2001年2月，《人民日报》分别于16日、20日报道了《我国首笔用水权交易成交——义乌出资两亿元，买来上游东阳水》、《两亿元买清水——国内第一笔水权交易详记》的消息，掀起水务市场的高潮。

2001年12月11日，国家计委发出了《关于印发促进和引导民间投资的若干意见的通知》，指出要“逐步放宽投资领域”，“除国家有特殊规定的以外，凡是鼓励和允许外商投资进入的领域，均鼓励和允许民间投资进入。鼓励和引导民间投资以独资、合作、联营、参股、特许经营等方式，参与经营性的基础设施和公益事业项目建设”。

2002年1月，国家计委发出《“十五”期间加快发展服务业若干政策措施的意见》，指出要积极鼓励非国有经济在更广泛的领域参与服务业发展，放宽外贸、教育、文化、公用事业、旅游、电信、金融、保险、中介服务等行业的市场准入。

2002年3月，国家计委公布新的《外商投资产业名录》，原禁止外商投资的供排水等城市管网首次被列为对外开放领域，国家在城市公用事业及基础设施行业扩大开放的政策逐步到位。

2002年12月，建设部出台《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，要求以体制创新和机制创新为动力，以确保社会公众利益，促进市政公用行业发展为目的，加快推进市政公用行业市场化进程。鼓励社会资金、外国资本采取独资、合资、合作等多种形式，参与市政公用设施的建设，形成多元化的投资结构。

1.1.3 企业深化改革

1. 第一阶段

第一个阶段从20世纪90年代初开始，以“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”为中心对企业进行改造，一个显著标志是企业名称由“自来水公司”更改为“自来水（集团）有限公司”。不完全统计，约有90%以上省会城市和60%以上大中城市的供水企业已经进行了这种改革。其典型模式如下。

（1）深圳模式。建立和完善现代企业制度，实施集约化管理和规模化经营，步入“自



我积累、自我发展”的良性循环。

(2) 上海模式。将水司一分为四,以促进竞争和提高效率。

(3) 南海模式。供水企业将水厂借壳上市,然后把所募资金用于发展供水项目。

(4) 武汉模式。政府将水厂包装上市,然后把所募资金用于其他基建项目。

(5) 沈阳模式。厂网分离,产销分开,水厂包装后在香港上市,所募资金用于城市基础设施建设。

2. 第二个阶段

第二个阶段从20世纪90年代末开始,少数体制较顺或者基础较好的供水企业展开了以提升企业规模和国际竞争力、抢占市场份额为中心的改革和探索。比较典型的例子有:深圳自来水集团积极实施跨区域经营战略,在保定、杭州等地与国际水务资本展开了激烈竞标;北京自来水集团积极实施城乡一体化战略,展开了对周边郊县水司的大规模并购活动;长春、重庆等城市则积极组建了集供水、污水处理为一体的大型水务集团。

1.1.4 民营资本入市

长期以来,民营资本主要集中在给排水设备、药剂的制造和销售领域,近来则开始大举进入自来水厂与污水处理厂的建设与经营等领域,如钱江水利通过竞标收购杭州赤山埠水厂,北京首创股份收购高碑店污水处理厂一期工程。其中,最引人注目的是北京桑德集团于2001年6月,在人民大会堂与荆州、荆门、江阴、格尔木、宿迁等11个城市签约,以BOT方式承建并运营这些地区的城市污水处理厂。

1.1.5 政府管制放开

政府对水务市场的管制主要有市场进入和价格管制两种形式。

我国的市场进入管制长期以来一直是由地方政府垄断本地供水经营许可权的封闭制,市场机制根本未建立起来,而近几年来出现了几点新变化:

(1) 很多地方政府逐步放松了市场进入管制,允许多种水务经营主体跨行政区域进入,但放松的范围仅限于制水和污水处理领域。

(2) 管制主体的职能划分趋向明确,出现了资产管理与行业管理相分离的管制方式,克服了政企不分的弊端。

(3) 在行业管理上,“多龙管水”的混乱局面正在向“一龙管水”转化。截至2010年1月,全国已有24个省(自治区、直辖市)的424个县级以上人民政府明确了由水务局统一实施水务管理。政府的价格管制方式正逐步走向科学化、规范化,合理的水价形成机制正逐步健全。

(4) 在水价的制定上,承认水务企业应该有合理利润,并以法规的形式确认成本加税费、合理利润的定价标准(1998年出台《城市供水价格管理办法》),同时指出供水企业合理盈利的平均水平应当是净资产利润率的8%~10%。

在水价的调整上,价格听证制度初步形成,水价的调整日趋科学化、合理化、规范化。2001年7月,国家计委出台了《政府价格决策听证暂行办法》,使水价听证制度有了强有力的法规依据。



1.2 水务市场存在的问题

1.2.1 引入“洋水务”带来的问题

引入“洋水务”的确缓解了国内建设资金的短缺并带来了先进的管理和技术，但从近 10 年的中外合作实践来看，中方吃了不少“暗亏”。导致这种“暗亏”的直接因素是外方所要求的固定投资回报率（以约定的价格包销水量），这种定死水量和水价的合作方式几乎将外资完全排除在经营风险之外，使中方付出了沉重的代价。以南昌为例，1995 年南昌水司与中法水务各出资 50% 合作经营双港水厂（规模为 10 万 m^3/d ），为保证外商 10%~18% 的投资回报率，南昌水司从双港水厂的购水价格为 1.16 元/ m^3 ，而售价只有 0.66 元/ m^3 ，倒贴 0.50 元/ m^3 。因此南昌水司从 1994 年盈利 460 万余元到 1995 年因合资水厂等因素亏损 1291 万元。类似的情况还普遍发生于沈阳、天津、成都、中山、保定等地。

1.2.2 统一的水务经营模式尚未形成

1. 关于拆分水企业与规模经营的争论

一种观点认为，机构臃肿、效率低下是垄断企业的痼疾，唯有拆分企业、打破垄断、有效竞争，才能从根本上提高本土供水企业的效率与服务水平。由此产生的方案一是竖切几刀，将一个大型供水企业分为几个小型供水企业；方案二是横切几刀，厂网分离，将必须垄断经营的管网部分统一经营，而将能够纳入竞争的水厂、管网维护等部分全部推向市场。上述方案有利于招商引资，有助于打破地区壁垒。

而另一种观点认为，供水企业的最大优势是具有成本弱增性，唯有充分发挥其规模效益才能使总成本最低。城市水厂和其配套管网在设计之初，就存在一个最优化的管网调度与生产运行方式，只有按照设计要求来合理调度各水厂的配水量，才能达到最经济、合理的运行效果。如果忽视了这些技术上的内在统一性，不仅会导致总体成本上升，还将降低城市供水的保障水平。

2. 盘活水务资产及资金流向问题

出现了以减轻财政负担为中心和以促进水务行业发展为中心的两种不同指导思想。前者认为应将所得资金用于道路、桥梁等基础设施领域。而后者认为资金不应挪作他用，应该依然投资于水务行业。实践证明，所募集的资金若挪作他用，则城市供水设施建设改造资金依然匮乏。若由供水企业支配使用，则城市供水设施水平将得到极大改善。

1.2.3 统一的行业管理体制尚未形成

指导我国供水企业改革与发展的相关政策、法规不健全。近几年随着我国水务市场的逐步放开，出现了 BOT、TOT、出售、特许经营等很多新颖的市场形式，但很不规范。当合作双方的利益、投资者和公众的利益发生冲突时无法可依，如水务设施运营招标投标制度不健全，使很多地方在招商引资的过程中基于政绩的原因普遍歧视内资，用于规范专营



项目价格和服务的具有约束力的专营权条例至今仍未建立，导致了合作过程中的扯皮现象。

1.3 水务市场发展对策

要继续推进水务市场的进一步发展，必须打破行业垄断，放宽市场准入，引入竞争机制，加快建立特许经营管理制度，推进产业化经营。拓宽资金渠道，加快基础设施建设，深化水管单位供排水企业改革，不断提高管理和服务水平。鼓励非公有制经济、国外资本等多元投资主体参与市政公用设施的建设和运营，建立政府、市场等多渠道、多元化、多形式的投资机制，改进水价形成体制，不断完善水务市场的监管政策，主要包括市场准入、成本和水价监管、水质和服务监管等，保障公众利益和投资人的合法权益。

1.3.1 建立有利于水务市场健康发展的公共管理体制和市场运行机制

建立政企分开、政事分开、政资分开的水务管理体制，明确界定政府、企业、事业单位和社会中介组织在城市水务中的职责，形成以政府为主导，营利性企业、公益性组织、社会公众等多元主体参与，政府、市场、社会有机结合的水务管理模式，建立起所有权、经营权、监管权相互制约的城市水务发展模式，是推进水务产业化与市场化发展的前提和基础。在市场经济条件下，政府的职能主要是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。城市水务局既是市政府的水行政主管部门，也是供水、排水、污水处理与回用的行业主管部门，其主要职责是：统一法规、统一规划、统一调配、统一管理、统一标准、统一确定水价、统一分配水权、统一监管、统一市场准入。具体为：

(1) 制定水务行业的政策法规与行业政策，制定水务行业技术标准并监督实施，致力于建立公平竞争的市场环境。

实现了跨区域经营，投资力度和规模逐渐加大。虽然水务改革发展总体上呈现好的发展趋势，但仍存在几个问题：①国有水务企业经营效果欠佳，表现为机构臃肿、劳动率低、经营亏损、技术水平偏低等；②法律、法规不健全，政府、投资人、企业的权、责、利不明；③引入外资产生的回报要求增大水务企业的成本；④政府对水务的监管尚不完善。

(2) 我国未来水务模式应具备以下特征：

1) 国有资本保持在水务企业的控股地位。国家或政府以国有资本出资人身份，通过水务公司的股东会、董事会等方式，参与水务企业的重大决策。

2) 实施产权多元化。引进战略性投资伙伴，吸引国外资本、民营资本、上市公司以及其他资本的介入，推进水务公司产权多元化进程，建立现代企业制度。

3) 政府实施监督管理。政府所属的监管机构，负责授予多元化水务公司的特许经营权，对投资、价格、水质、服务体系行使监管职责。

4) 实行委托经营。水务公司的出资人以招标方式选择运营管理公司，订立委托经营合同，将水务企业的运营权委托给经营管理公司。

5) 用户作为水务企业的最终消费者，直接享受运营管理公司所提供的服务。由于水



务企业关系国计民生，在水务行业中保留政府和国有资本的控股地位，是符合国家的产业引导政策的。

6) 可以有效保障社会公共安全性。保持政府对于水务的全部或部分所有权，才能使政府在保障公共饮水安全方面有控制力和发言权，才能在水源水质保证、水厂处理工艺保证和安全输配等各个环节进行有效监控和管理，构筑饮用水的水质安全保障系统。另外，也能在非常时期对水务资源具有充分的紧急调配权和有效控制权。

7) 符合水务产业固有的特性。有相当一部分投资，如水源保护、管网建设等投资很难进行准确评估，属非经营性资产，需要政府以财政等公共形式进行支付；出于节水和技術引导等战略需要，需要政府提供部分引导性资金；有些水无项目的实施，必须由政府来投资和实施，以发挥政府的协调特长，有利于建立规范的水务管理机制。国家允许国外资本、民营资本、上市公司及其他资本介入水务行业，其目的除了引入资金、提高效率之外，还为了能够建立规范的现代企业制度，股东会、董事会、监事会各司其职，规范运作。

8) 充分发挥政府融资优势。政府作为水务产业投资的主导，一是可以发挥信誉好，融资成本低的优势（公共融资一般比私人融资成本低1%~3%）；二是可以发挥组织优势。

1.3.2 完善政策，深化城市水务投资机制改革

1. 区分公益性项目与经营性项目，确定不同的投资机制与运营模式

城市水务涵盖城市防洪、水源保护、水源、供水、排水、污水处理及回用等诸多领域。其中城市防洪、水源保护、城市供排水管网等公益型项目，由于没有明确的产出或即使有产出也不可能完全走向市场化，因此政府作为公共利益的代表者，应该承担起建设、运行维护以及更新改造的责任，主要目标是建立稳定的投资来源和可持续的运营模式，逐步探索并实行政府投资、企业化运行的新路。对于城市供水等经营性项目，资金来源应该市场化，主要通过非财政渠道筹集，走市场化开发、社会化投资、企业化管理、产业化发展的道路。污水处理由于不以营利为目的，受制于污水处理费偏低，产业化程度不高，但随着污水处理费征收范围的扩大和标准的提高，也要解决多元化投入和产业化发展问题，起码要建立国家投入、依靠污水处理收费可持续运行的机制。

2. 划分事权，形成分级投入机制

城市水务基础设施建设是城市政府负责的建设项目，但由于资金需求巨大，单靠市级财政投入远远不够，因此，应适当划分事权，市级政府主要负责全局性的重点水务工程，如水源工程、骨干管网工程、防洪工程、河网整治工程等。区域性的水务工程则按照“谁受益，谁负担”的原则，由受益地区和部门投资，分级管理，逐步形成市、区、镇分级投入机制。

3. 运用政策手段，加大利用信贷资金力度

为了鼓励更多的社会资金投入城市水务行业，国家采用政策手段，如贷款贴息、长期开发性低息贷款等，使银行信贷资金向城市水源工程、供排水管网工程、污水处理厂等兼具社会效益和经济效益，具有稳定投资回报的经营性项目倾斜。



4. 拓宽筹资渠道，利用资本市场发展直接融资

在资本市场直接融资有利于提高企业筹资能力，优化企业资本债务结构。除发行股票融资之外，应该大力发展水务企业债券，尤其对于没有改制的国有水务企业，债券应该成为银行贷款之外的一个新的筹资渠道。在美国、德国等发达市场经济国家，供排水管网、污水处理厂等水务基础设施主要依靠地方政府的市政债券，水务债券或污水公共机构债券等形式筹集建设资金。我国现行政策不允许地方政府发行债券，应该积极研究通过市政或水务收益债券融资，地方水务等市政设施建设可以通过收益债券融资。美国的市政债券主要有两种形式：以发行机构的全部信用即税收收入作为担保的一般责任债券和以项目收益来偿还的收益债券。我国也曾发行过城市公用设施建设的具有收益债券性质的企业债券，当前应总结经验，推出相对规范的地方市政企业或水务企业收益债券，作为水务企业融资的主要模式。

5. 推进产权制度改革，增加水务投资

城市水务市场化所依托的中国市场经济体系，其资源以及功能分属多元主体和多个层次，因此产权制度改革、产权多元化是社会资本和海外资本进入城市水务行业的桥梁，成为解决城市水务行业投资不足的主要手段。同时只有多元持股，才能真正明确股东会、董事会、监事会和经理层的职责，形成各负其责、协调运转、有效制衡的公司法人治理结构，有力地约束企业内部成本，提高效率。

1.3.3 加强政府对水务市场的监管

城市水务企业生产的产品和提供的服务是人民群众生活所必须且不可替代的，具有很强的公益性质和自然垄断特性。城市水务企业的公益性和自然垄断性要求企业承担普遍服务的义务、连续服务的义务、接受监督的义务等，并且只能在经营中获取合理利润。政府主管部门必须履行对城市水务企业的监管责任，并且与一般竞争性领域比较，这种监管应该更为严格。

政府的供水行业监管主要包括四个方面：①监管供水服务质量；②监管价格；③监管供水安全，这关系到国计民生和社会稳定；④监管企业对国有资产的运营和管理。要达到以上四方面的有效监管，需要为行业监管的建立提供系统的法律保障；要求和鼓励地方城市出台可操作性强的、符合地方经济社会特点的政策体系；建立相应完善的制度，并配套相应的规范性条例文本、标准化合同文本；健全相关技术标准、管理和服务规范，使其成为行业监管的重要依据和标尺。城市要把污水处理费的征收标准尽快提高到保本微利的水平。

1.3.4 构建有利于水务行业市场化改革的宏观政策环境和配套改革措施

1. 确立规范的城市水务市场准入与退出规则

城市水务市场的准入规则应对投资者的投资实力、技术水平、管理机制、管理人才有明确的规定。城市水务市场的退出规则应该分为强制退出和自愿退出。强制退出是对不能实现政府监管最低要求的投资者实行惩罚性处理措施；自愿退出是对经营不善或其他原因不愿经营的投资者予以解除经营合同。确立规范的城市水务市场准入与退出规则，有利于



经营者发挥自身优势,达到合理的利润回报,否则要承担责任和损失。

2. 建立完善特许经营管理办法

目前水务行业特许经营的合作形式是由政府向考核合格的企业授予项目建设经营的授权书,授权企业在特定的时间负责特定项目的经营建设;而企业向政府递交承诺书,承诺在建设经营期的义务。2004年3月,建设部出台了《市政公用事业特许经营制度》,各地水务系统可以结合当地情况和水务工作实际,出台地方性的水务特许经营管理办法或条例。

3. 建立水价调整与听证程序,建立产品与服务价格审核程序

在水价调整上,价格听证制度初步形成,水价的调整日趋规范化。2001年7月,国家发展计划委员会出台了《政府价格听证暂行办法》,使水价听证有了法律依据,各地可以根据当地实际情况,建立水价调整的程序与方法。鉴于水务行业的垄断性,政府必须负责企业产品与服务价格的审核,主要是审核水务企业成本、费用的合法性与合理性及提出的调整价格要求是否合理等,需要建立规范化、标准化的产品与服务价格审核程序。

4. 建立政策性损害的利益补偿机制

水务企业成为真正的企业后,应当在政府的监管下合法经营,以获取经营利润为目标,而不应再承担与企业身份不相符的职能,如向困难企业和家庭提供免费水,为城市提供免费的消防绿化水等。政府作为社会公众利益的代表,承担着政治责任。

1.3.5 在水权配置和统一规划的前提下开放水务市场

水资源属于国家所有,是一种特殊的资源,具有明显的公益性、基础性、垄断性和外部经济性,对流域与区域水资源的统一规划、统一调度、统一管理是政府的重要职责,政府必须牢牢控制水资源的分配权、调度权、资产处置权和收益权。为明晰水权,把水资源总量控制和定额管理制度落到实处,通过水市场水权的有偿转让解决城市化与工业化进程中对水资源的需求问题,水行政主管部门进行水权初始配置,建立水市场是必须采用的有效手段。

城市是一个集中的用水系统,城市范围内的水资源不能满足城市用水要求,必须在流域或区域范围内进行水资源统一规划和配置,保障城市供水。政府制定流域或区域水资源综合规划,确定水资源配置方案和相应的工程措施,在水资源综合规划确定的水资源配置方案和城市总体规划指导下,城市人民政府水行政主管部门编制《城市供水水源规划》、《城市供水规划》、《城市排水规划》、《城市水生态建设规划》、《城市水系综合整治规划》、《城市污水处理厂建设规划》、《城市中水回用规划》等专业规划。这些专业规划提出水务工程建设总体布局和分步实施方案,在政府主管部门制定的规划指导下,区分公益性项目与经营性项目,推进工程建设、运营、维护的市场化,使水务市场化健康有序地发展。

1.3.6 统一内外资进入城市水务行业的待遇和政策

外资企业与国内企业,尤其是民营企业在政策上的不统一,不利于国内水务企业的发展。外资企业净资产回报率高达15%以上,而政府给予国内企业的净资产利润率仅为7%~8%;在水价制定上,国内企业的水价调整需经过严格的审批,并需由社会各界代表