

市场化进程中的 城市水业

傅 涛 著

中国建筑工业出版社

市场化进程中的城市水业

傅 涛 著

中国建筑工程工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

市场化进程中的城市水业/傅涛著. —北京: 中国建筑
工业出版社, 2007
ISBN 978-7-112-09307-6

I. 市… II. 傅… III. 城市供水—经济体制改革—中国
—文集 IV. F299. 241-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 068809 号

城市水业是市政公用事业最为重要的环节, 2003 年以来的城市水业改革虽然成绩卓著, 但是也仅仅是拉开了改革的序幕, 作为一个复合系统的新型责任关系的重新构建, 改革工作远未完成。本书作者所负责的清华大学水业政策研究中心, 作为政策咨询性战略研究机构, 亲历和参与了这场城市水业的改革。本书结合作者四年来的实践和思考, 从城市水业改革的理论与实践研究、水业市场竞争分析以及主要改革政策评述等三个方面, 对城市水业改革进行了较为系统的、独到的论述。本书的内容将为城市水业改革管理者、投资者、经营者以及研究机构提供参考和借鉴。

* * *

责任编辑: 俞辉群
责任设计: 赵明霞
责任校对: 安 东 王 爽

市场化进程中的城市水业

傅 涛 著

*

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

北京密云红光制版公司制版

北京富生印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 13 字数: 313 千字

2007 年 8 月第一版 2007 年 8 月第一次印刷

印数: 1—2500 册 定价: 30.00 元

ISBN 978-7-112-09307-6
(15971)

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)



作者简介

傅涛，博士，清华大学环境系水业政策研究中心主任，中国水网顾问主编，全国工商联环境服务商会副会长兼秘书长。先后毕业于北京大学、清华大学和哈尔滨建筑大学。曾任职建设部和全国住宅产业商会，担任处长、秘书长。近年来负责建设部、国家发展改革委员会、世界银行、亚洲开发银行等机构的多项环境政策和管理研究。系列《清华水业蓝皮书》和《清华水业绿皮书》核心撰写人。中国水网《水业投资资讯》撰稿人，《水业政策与市场年度报告》的首席分析专家。著有《城市水业改革的十二个问题》、《城市水业改革实践与案例》等专著。

序

随着中国环境问题的日益严峻，环境保护得到政府和学术界的普遍重视和关注，环境产业也因此获得越来越大的发展机遇。在学科建设领域，由于研究对象的日益综合，环境学科越来越体现综合学科的特性。其研究方法和理论基础日益拓宽，成为名副其实的综合性学科方向，学科本身也肩负着越来越大的理论责任。

傅涛博士所领导的清华大学环境系水业政策研究中心正是在这种背景下，成立的战略研究机构，对拓宽环境学科的范围，服务于中国改革发展进行了有益尝试。

对于改革中的城市水业而言，政策研究不仅是改革政策出台的前提，也是把握市场机遇与风险的关键。因此，政策研究成为深受政府和企业关注的话题，也是国际水业研究的重点和难点领域。作为新的研究领域，清华大学的水业政策研究已经走过了开拓性的起步时期，在各方的支持之下，水业政策研究不仅有效克服了清华大学环境系理工学科的制约，还得到了政府、企业以及国际机构的普遍肯定。

三年多的努力，傅涛博士凭借务实有效的研究成果，成为了城市水业领域有影响的政策和市场专家。其所完成的研究覆盖水业政策和市场的众多方面，研究领域涉及管理体制、投融资、产权改革、价格体系、产业发展等领域，为进一步的理论提升打下了很好的基础。

清华大学和中国水网所组织的系列水业高级战略沙龙开辟了一种跨学科、综合性学术问题的研究方法。通过来自学术界、政府界和企业界的高层交流，极大地提高了研究的广度和深度，使高校研究成果更好地服务于政府改革，服务于企业的市场战略，服务于国家政策的制定。对于处在探索中的改革来说沙龙的讨论形式和研究方法更是意义重大，有效地解决了改革理论研究的滞后问题，将成为政策研究的典范。

本书收录了傅涛博士撰写的 40 余篇论文，涉及水业改革的理论研究和政策分析，也包括了对中国水业市场的独到分析，是对中国水业政策与市场的一次系统分析，在水业改革中对各级政府、企业以及学术界都将有积极的参考价值。

陈吉宁

二〇〇七年一月，于清华园

前 言

2003 年以来的中国城市水业改革，可谓风雨满楼却又成效显著。

城市水业作为市政公用事业的最为重要的环节，成为市政公用改革的试金石。投资体制改革、产权改革、价格改革、特许经营制度，以不同的广度和深度，影响和推动着城市水业的改革与发展。凭心而论，相对于教育改革和医疗改革而言，市政公用事业改革是卓有成效的，改革与发展有效地提升了城市水业的设施建设水平和服务水平。

城市水业作为具有自然垄断服务性质的公共产品，兼有有限的商品性和市政设施的公用性，在制度设计的适用性上不能简单套用市场经济的规则，也不能简单维系政府公益服务的低效。因此城市水业的改革成为国际性难题。

目前的中国城市水业改革虽然成绩卓著，但是也仅仅是拉开了改革的序幕，作为一个复合系统的新型责任关系的重新构建，改革工作远远没有完成。具体表现在，政策体系尚未完善，产业主体尚未成熟，政府职能转变尚未完成。在此背景下，我们可以轻易地发现在具体城市水业改革项目中方方面面的问题与矛盾。

而造成这些矛盾的根本原因之一，是水业的改革没有在战略规划下系统推进，而是沿袭了我们对一般竞争性行业“摸着石头过河”的传统思路。我们水业改革的政策不可谓不全，但是中国以部门为出发点的行政体系和立法体系，致使许多政策局部科学而系统混乱。在城市水业这种综合性产业的改革与发展中，这种系统冲突显得尤为突出。投资政策、产权政策、价格政策、特许经营政策，这些政策在不同的层面和领域产生不协调甚至矛盾。而城市水业不正确和不清晰的产业定位则放大了这种不协调和冲突。

本书作者所负责的清华大学水业政策研究中心作为政策咨询性战略研究机构，有幸亲历和参与这场城市水业的改革，也因此积淀了一些实际的观察和思考。

本书结合作者四年来的实践和思考，以《市场化进程中的城市水业》为题，从城市水业改革的理论与实践研究、水业市场竞争分析以及主要改革政策评述等三个方面，对城市水业改革进行了较为系统的论述。

本书的理论与实践研究部分以清华大学和中国水网组织的系列战略沙龙和技术沙龙的讨论为基础而形成，具有一定的系统性和理论性；本书的水业市场竞争分析部分则以作者大量的市场和市场主体调研为基础形成，是关于中国城市水业市场的独到见解；本书的主要改革政策评述部分是作者对近年来出台的水业主要相关政策的个人分析与论述。

中国城市水业的改革其本质是一种系统性的制度改革与创新，可能远比作者所思考的复杂。本书希望通过作者初浅的思考，为城市水业改革理论与实践的深入抛砖引玉。希望本书的内容为城市水业改革管理者、投资者、经营者以及研究机构提供参考和借鉴，也请各方面人士对书中不当之处予以批评指正。

目 录

第一篇 改革理论与实践研究	1
城市水业的认识误区与政府角色	3
城市水业的产权问题和产业化	8
供水行业改革的困惑与出路	13
特许经营制度下的政府监管	20
城市水业的特许经营模式与监管	24
水业特许经营的案例分析与操作务实	31
城市水业投融资机制与资本战略	36
城市水业的 BOT 及其法律问题	42
城市水业市场化与税收减免	48
城市水价的定价目标、构成和原则	53
政策性资金与城市水业改革	58
流域的水业管理与体制创新	64
再生水的战略思考与定位	69
污泥处理、处置的认识误区与控制对策	75
水业标准体系面临结构性升级	80
农村给水排水不能简单套用城市的理念	86
第二篇 市场竞争分析	93
产业化发展与市场化改革的不同内涵与关联	95
城市水业的垄断与竞争	98
再谈城市水业的垄断和竞争	101
城市水业竞争模式与投资趋势	104
水业运营服务主业的六种存在形式	109
中国水业进入产业时代	114
中国水业投资市场四分天下	118
城市水业的产业整合	123
威立雅的水务之道	125
首创水业之乾元用九	130
深圳水务在领跑中转型	134
水业资产溢价不利于水业发展	138
水业资产溢价的背后	142

第三篇 改革政策评述	147
水业市场化改革第三阶段的转变	149
城市水业市场化改革的几个新误区	152
2005 年度的中国城市水业观察	156
城市水业的喜与忧	160
水利工程价格办法对城市水业产生的影响	165
价格改革成为水业改革的新动力	168
《市政公用事业特许经营管理办法》评述	172
对加强市政公用事业监管意见的评述	175
特许经营制度在供水领域的适用性	178
停水危机后的城市水管理	184
投资体制改革将实质性推动水业市场化进程	188
《环保决定》中的市场机遇	191
完全产权模式下的工业废水处理机制	194
城市污水处理厂不能承受之重	197

第一篇 改革理论与实践研究

中国城市水业的改革其本质是一种系统性的制度改革与创新，通过重新设计和构建各主体之间的责任关系，获得更为合理的治理结构，促进水业服务产业链和价值链上各个主体之间的协同，以适应社会经济发展对城市水业的需求。

因此，中国水业市场化改革是一种对传统服务关系的系统重塑，涉及范围和内容极其宽泛。另一方面，城市水业作为具有自然垄断服务性质的公共产品，兼有有限的商品性和市政设施公用性，在制度设计的适用性上不能简单套用市场经济的规则，也不能简单维系政府公益服务的低效。因此水业改革成为国际性难题。

本篇的 16 篇文章从不同的角度，论证了这一系统改革的不同方面。

城市水业的认识误区与政府角色^①

一、中国水业市场化的背景

目前，中国水业市场化所处背景简述如下：

政治背景：中国正处在市场经济的全面推进期，市场化是大势所趋，政府在经营性资产领域总体呈退出趋势。市场化之所以成为城市水业的主导，政治背景首当其冲，是决定性背景。

国际背景：虽然国际上存在着私有化是否适合公共行业的争论，但以提高效率为目标的市场化已成为国际水业发展的主流；同时，也不能忽略世界上包括美国在内的多数发达国家在水业建设与经营上，仍然由公共机构担当主角的现状。

政策背景：建设部等有关部门出台了一系列推进水业市场化的文件，部分省市也出台了相应文件，但基本都停留在“政策”层次，没有形成“法律”层次的保障，且系统性不强。中国水业市场化在实施层次进入了一个政策模糊期。

发展背景：近年来，中国城市化水平迅速提高，城市化更成为今后一个时期的重要方向。作为城市基础设施重要组成的水业设施建设和更新的投资需求巨大。

环保背景：全球性环保要求和卫生标准的不断提升，使水业设施特别是污水设施缺乏的问题更加突出，且对设施水平要求在不断提高。

金融背景：近 20 年来，我国水业投资的主体是城市政府，而城市政府在水业建设方面没有适当的融资工具，资金缺口巨大；同时社会资金却又缺乏可靠的进入水业的投资通道。

产业背景：传统的水业企业在城市范围内形成相对垄断经营，在产业结构上却总体呈现规模不足，体制问题更会使其管理落后，市场化经验缺乏。国内其他社会性投资企业在行业经验或企业实力上缺乏，不能很好地适应水业长期运营管理的要求。

基于以上背景，在水业市场化的推进过程中，行业普遍存在对水业市场化认识的误区；也使有些单位和个人有机会对水业市场化进行体现自己利益的有意曲解。这些误解和曲解已经制约了水业市场化的健康发展。

二、中国的水业市场化推进缺乏系统性的战略规划

水业的市场化改革是一个系统。现在对于水业市场化的探讨更多的是在价格和市场上。事实上市场化的问题，涉及政策环境问题、所有权的问题、投融资

① 本文成稿于 2003 年 10 月，作者：傅涛、陈吉宁、张丽珍。

资问题、监管问题和公众意识等诸多问题。

市场化需要系统规划，逐步推进，不可能一蹴而就。中国经济发展不均衡，各地方的水业发展处于不同的产业阶段，但是我们现在正进行的水业市场化，生硬地采取“一刀切”形式，没有充分考虑不同地域的产业和经济特征。在城市级的水业市场化推进更是呈现混乱，多是被动应付，有些地方的水业市场化成为实现某种利益的借口和手段。

产业的技术特征和资本特征，决定了其产业组织和市场结构。水业的产业特征包括：经营形式的自然垄断性、投资的低回报性、政策的高风险性、经营回报的高稳定性、资本的高沉淀性以及由于政府价格管制造成的低需求弹性，这些特征要求我们审慎地分析和推进水业的产业发展。

水业市场化应以产业整合为基础。英国是国际上水业私有化的代表，其改革进程值得我们借鉴。英国水业发展有近 200 年的历史，最早是私人经营。到了 20 世纪初期，由于以地方政府为主导的市政债券的出现，地方政府逐渐成为水业投资的主体。到 20 世纪 60、70 年代，其水业产业结构跟中国现在的状况相似，公有占主导地位，有 1000 多个分散的水业主体。1973 年，国会批准对英国水业进行产业化重组，整合成了 10 个区域型的水务集团，经历 10 多年的时间，使每一个水务集团都成为有国际竞争能力的市场主体，然后在 1989 年进行了全面的民营化。

中国的水业市场化，不能再“摸着石头过河”，需要系统性的战略规划和有意识的产业整合。

三、市场化不意味着政府将从水业投资主体中退出

水业市场化要求按照市场化规律去核定水业的成本与收益，通过规则，改变原来政企不分的经营管理关系，明确政府、企业和消费者三方的责任、权利和义务关系。

基于水业的固有特点，有相当一部分投资，如水源保护、管网建设等投资很难纳入计量范围，属非经营性资产，需要政府以财政等公共形式进行支付，以体现社会效益；另一方面，出于节水和技术引导等战略需要，即便是可以清晰核定成本与收益的领域，政府也需要提供部分引导性资金。以上两部分的政府投资不应纳入投资回报的基数之中。另一方面，有些项目的实施，如管网系统，关联面很宽，是资源统筹配置特征的项目，必须要政府来投资和实施，以发挥政府的协调特长，提高效率。

城市水业具有重要的内部收益和显著的外部收益，某种意义上，其外部收益大于所创造的内部收益。内部收益指城市水业投资经营者的直接的经济效益；外部收益表现在环境效益上，城市水业作为城市基础设施的重要组成，它的健全和完善将使城市发展条件和投资环境得到改善，城市政府可以在土地增值等方面得到其外部收益。

市场化要求投资多元化，但水业的收益结构特征决定了政府不可能从水业市场化的投资主体中退出，政府是水业公益性、引导性、补贴性投资的主体，不能将其责任转嫁给公众。

让我们借鉴一下国际水业发展的经验。西方国家城市水业基础设施的投资建设有 100 多年的历史，相当一部分资金由城市政府通过市政债券等方式筹集。根据世界银行的统计，仅美国和加拿大，地方市政债券至今已总共筹集了超过 74000 亿美元的资金。西方国家供水设施和给水排水管网的集中投资建设期在 20 世纪前叶，二级污水处理的集中投资建设期在 20 世纪 60、70 年代，到 80 年代后期，其城市水业设施已基本建设完成。这时开始走向市场化，其核心是利用水价体系来支持水业设施的运行和部分更新，市场化主要的目标是提高运行效率，提高服务水平。国际实践证明，如果从建设管网、建设水厂到运行维护整个水系统，实行全面的投资收益核定，全部通过水价体系来支撑，会带来过大的社会压力，可能引发政治危机。

中国现在正处于经济发展和城市建设的高峰期，需要大量的基础设施投入。目前的城市污水处理率统计上有 37%（2002 年底数据），实际有效的会更低，这还仅仅是城市，没有包括乡村，配套管网的差距则更大；自来水也远未普及到乡村，同时大量的城市供水管网老化，水质和安全性需要提高。所以，真正要支撑城市水业的良性发展，政府将是投资体系中的重要角色。

四、水业市场化不等同于简单的私有化和国际化

市场化将是投资多元化，是国营的、民营的、国际的以及其他社会资金的平等竞争。鉴于过去中国水业国有投资占有绝对主导的不均衡现状，国家允许甚至鼓励民营和国际资金进入水业。但是水业市场化不等同于私有化或国际化。中共中央十六届三中全会的公告中进一步明确“允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公益事业及其他行业和领域”，实质上是给予各种资本在“法律法规未禁入领域”的平等待遇。目前，不少城市政府在水业项目招标的时候，明确要求必须是国际资本或民营资本，不要国有企业。这是对市场化本意的曲解。

另一方面，没有任何一个具体的 WTO 条款要求中国开放城市水业，相反，现在我们对城市水业的开放程度超过美国、德国等大多数发达国家。中国水业市场在加入 WTO 以后，没有像其他行业有一个过渡期，而是一步开放到位了。水业允许和鼓励国际资本的进入很重要，但国际化从根本上来讲是平等竞争。给国际水业公司一些特殊的优惠条件，相反地就给国内国企、民营企业造成了一种不公平竞争的市场环境。

五、水业市场化进程中政府角色认识的错位

长期以来，政府一直是水业建设、管理与服务的主角。计划体制下，作为城市公用事业的一部分，城市供水与排水的行业管理是通过政府对企业的人、财、物的直接管理来实现的。市场化以后政府职能“由企业管理转为市场监管”，原来行业主管部门所管理的人员和资产，要么划归国有资产管理部門，要么转让给社会企业主体，政府的城市管理和行业管理正经历一次大的转变，目前，存在两个方面的认识错位：

在目标的认识上，水业市场化不是一般意义上的招商引资，而是对投资、建设、运营、服务等水业全过程的监管责任。市场化是水业改革的手段，其根

本目标在于实现公众利益和社会利益，简单讲是通过市场化手段来提高水业的运行效率，让公众在少量支付下得到优质的产品和服务，同时满足环境保护的要求。许多城市政府把引入资金当作水业市场化的首要或惟一目的，其定位偏离了水业改革的根本目标。政府行业管理不仅需要关注项目的投资和建设这一阶段目标，更应该关注于稳定安全和高效率的运营。水业市场化的开放不仅局限于投资市场，更应包括高效成熟的运营商的引入。对肩负城市管理职责的市长们而言，市场化非但不是城市政府甩掉了水业投资的包袱，而是背上更加严格监管的责任。

在政府定位上，政府应该成为公众利益的代表，而不是资产的代表。市场化进程中，政府角色正进行职能的分离，分离为资产管理与市场监管。资产管理是通过出资人形式负责管理原来由政府投资在城市水业的国有资产；市场监管则是代表公众利益进行监管。这里存在政府角色双重性的矛盾，国有资产管理部門期望资产的保值增值，以对地方的经济指数做出贡献，为城市建设筹集更多的资金；而市场监管则期望公众以最低的价格获得最好的产品和服务。

对这一对矛盾的判断和取舍，根本上决定于市政府在经济增长和公众利益上的平衡和选择。应该强调的是，作为国有资产管理部门在对待城市水业这部分资产的收益时，需要研究建立不同于一般经营性资产的管理体制，在收益要求上要不同；同时对经营企业的特许经营权的授予，应由市场监管部门，而不能是资产管理部门代表政府来主导。随着市场化的深入和完善，政府资本将逐步从经营性投资中退出，而致力于非经营性资产的管理，从而化解政府在角色上的两难。

六、城市政府普遍忽略了水业市场化下的监管

城市水业的成本与收益，无论是通过税收支付还是通过水费支付，事实上都是公众支付的。但是，受水业自然垄断经营方式的制约，作为费用支付方的消费者无法通过竞争性选择，来监管产品质量与服务，更无法有效控制成本与收益；对污水处理的付费实际上更是一种连产品都不能见到的公共支付。水业的这种公众无力有效监管的产业形式，决定了政府作为公众代表，肩负着重大的监管责任，政府需要对公众支付费用的有效性负责。

政府的市场监管是水业市场化的重要组成部分。原来单一国家投资体制下国营单位（多为事业单位）由于没有强烈的利益倾向，市场监管的重要性未充分显现。但是产权多元化后，市场监管显得十分重要，市场化程度越高，监管责任就越大。市场化需要以科学而严格的监管来化解企业无限制的利益追求。对水业发展而言，没有严格监管的市场化比传统计划体制更加有害。

现实是，城市政府水业管理的公众责任被普遍地忽略了。管理部门更多地留恋以前管人、管财的“好时光”，对权力和责任的理解普遍错位。部门间对职能争夺的共同的出发点是权利，而对水业的管理的责任部分理解不足，同时体制上也缺乏明确的责任界定和严格的责任追索机制。

监管问题的出现有两个直接原因：一是，由于计划时代的管理惯性，出身于建设领域的城市水业主管部门，更多地关注水业设施建设的投资、质量和验

收，延续原来对直属事业单位的管理思路，普遍忽略了对新的市场化投资主体的运营过程的监管；出身于水利部门的城市水业管理部门，由于其对城市水业业务的相对生疏，管理思路与手段则更加缺乏，基本未能考虑市场监管中责任的要素。另一方面，中国水业也确实缺乏对市场化投资和运营主体进行监管的明确的法律依据和手段。

效率和效益的双目标，体现了政府与企业这一对监管与被监管的“博弈”双方的对立统一。针对博弈双方中政府角色的错位与失位，需要强调政府监管的重要性，但是严格监管不应抹杀企业合理收益的空间。

强调市场监管的重要性，还基于以下背景：目前，在国际上对水的公益性属性日趋重视，特别是把水当成一种人的基本需求、一种人权的时候，公益性显得更加重要。在中国，虽然水的公共性和公益性的重要性目前并没有充分体现出来，但是可以肯定，水的问题在中国的社会经济中将会变得越来越敏感。政治决定经济，政府在制定水业市场化政策和规划时，企业在制定投资战略时，对此因素应予以充分考虑。

七、如何建立科学的市场监管体系

市场化下的政府市场监管将包括市场准入、水质与服务、成本与价格等内容。针对目前市场监管的薄弱具体提出如下呼吁：

明确和完善监管的实施主体

明确、细分和加强与城市水业相关的各政府部门的市场监管职责和监管内容，界定其在水业市场化中的责、权、利关系。鉴于水业市场准入、水质与服务、成本与价格监管的专业性和重要性，建议学习国际经验，成立由监管政府部门任命的、具有无限责任的、由专家组成的独立执行机构，作为法定监管机构的辅助。从行业的高度，专业性介入企业的成本考核、水价听证、服务监督等核心监管内容，代表公众利益实施成本、服务、水价的监管。

建立行业管理法律保障和政策支持

通过各级立法为市场监管的建立提供系统的法律保障，要求和鼓励地方出台可操作性强的、符合地方经济社会特点的政策法规。

建立完善特许经营制度和支撑体系

特许经营是市场监管中对市场准入进行监管的重要手段，应建立完善相应制度，配套实施细则。健全水业的技术标准、管理规范和服务规范，使其成为市场监管的重要依据和标尺。

建立科学的水业绩效评价平台

成本控制是城市水业市场监管的重点和难点，是消费者关注的核心，也是投资运营企业合理利润的源泉。鉴于城市水业相对垄断经营的行业特征，借鉴国际水业监管的经验，建议由国家组织力量建立全国性的水业绩效评价平台并向社会公开，为各级监管部门的成本监管提供相对依据。

城市水业的产权问题和产业化^①

一、关于产权、产业化和市场化

“产权、产业化、市场化”不仅贯穿本文，也是城市水业改革中涉及和讨论最多的概念，在此先对其内涵予以明确。

中共十六届三中全会《决定》提出的完善社会主义市场经济是中国现代化建设的第三步战略目标，《决定》明确要求在垄断行业放宽市场准入，引入竞争机制。对资本而言，市场准入的通道是产权，产权是以财产所有权为主体的一系列财产权利的总和，是所有制的核心和主要内容，三中全会对产权多元化的大力推进，以及对股份制在公有制性质上的深刻认同，标志着中国市场经济改革的进一步深入。

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织形式，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。

二、产权改革标志水业市场化进入实质阶段

产权问题是城市水业市场化改革的核心问题。产权改革将从根本上改变传统水业企业的组织形式，既是传统企业改革的大事，也是社会资本进入的重要前提。

20世纪80年代初开始，随着中央政府在水业投资主体的退出，城市地方政府逐渐成为城市水业的投资主体。中共十六大以来，我国国有资产管理体制又进行了重大调整，明确赋予了地方政府的出资人职能，地方政府已经完全享有了出资人的权益，真正成为城市水业的产权主体，也是产权改革的主角。

让我们共同回顾一下城市水业产权改革逐步展开的历程。在城市化高速发展、环保和水质要求不断提高的背景下，城市水业的投资总量普遍出现不足，由此引发的城市投资体制的改革探索与城市水业的产权改革紧密关联。

以水业建设项目招商引资为代表，80年代末期开始了城市第一阶段水业投资改革，城市政府通过直接或间接担保，获得政府间贷款或国际金融组织贷款。在这一轮引资中涉及了主要大城市的100多个项目，引资基本未涉及产权关系。

在中央禁止城市政府参与担保等直接融资行为之后，90年代中期开始了第二阶段投资探索，外资开始以合作经营并且保证固定回报的形式投资城市水业

① 本文成稿于2003年12月，作者：傅涛、陈吉宁、张丽珍。