



中国城镇水务发展战略国际研讨会

城市水业特许经营案例 与模式

傅 涛 博士

清华大学水业政策研究中心 主任

中国水网 顾问总编

二〇〇五年十月 北京



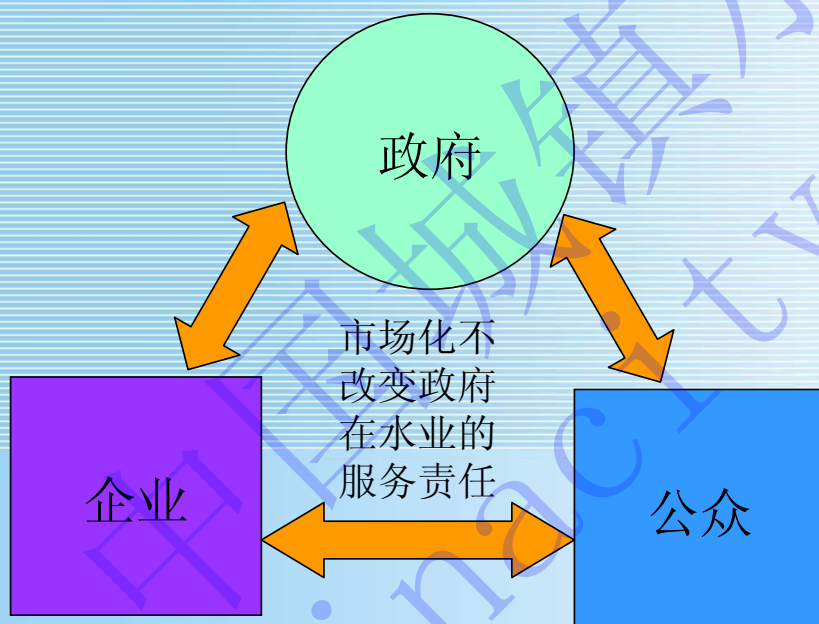
清华大学
Tsinghua University



水业特许经营的责任关系



特许经营制度下的责任关系

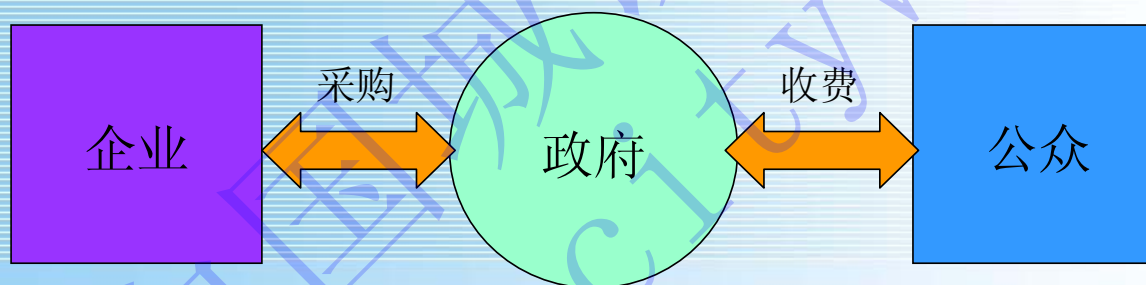


- 直接关系到社会公共利益和涉及有限公共资源配置的行业施行特许经营



特许经营制度下的责任关系

关系一：政府承担直接责任



政府向公众负责
政府向公众收费
政府向企业采购服务

收费是采购经费不足的补偿
监管的关键是服务者的选择
公众得到的服务难以量化



特许经营 直接承担 服务责任	管理/租赁模式: 所有资产保留在政府 设施经营权通过竞争转让	5-8年
	处理厂特许经营模式(BOT、TOT) 管网设施、收费权保留在政府 处理厂在有限期限内转让给企业	15-20 年
	系统整体特许经营模式 所有设施在有限期限内 委托企业经营管理	20-30 年

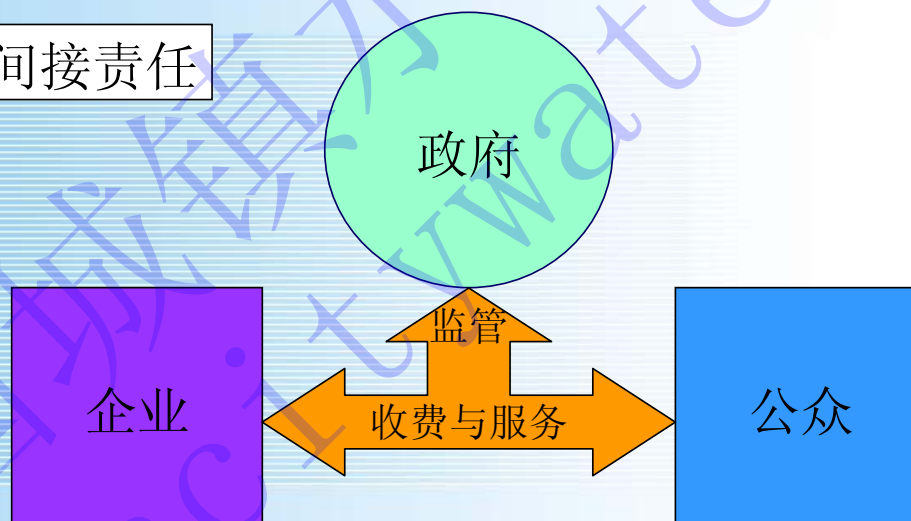
共同特征

平等的经济协议，政府拥有最终产权
政府面向公众负责，准入竞争的核心
目前污水项目中50%是BOT形式



特许经营制度下的责任关系

关系二：政府承担间接责任



企业直接向公众服务
企业直接向公众收费
政府制定规则

政府补贴是价格倒挂时补偿
监管的关键是过程管理
公众得到的服务可以按产品形式量化



专营模式 间接承担 服务责任	私有化模式 公有资本完全退出 由社会资本持有
	公私合资模式 公有资产与社会资本与合资企业 都是股权收益关系
	公有企业模式 完成企业化改制 政资分开、政企分开

共同特征

不平等的行政许可关系，企业有完全产权长期经营
企业是区域内当然经营者，需要全成本的价格体系
政府核心监管是运营过程，需要独立监管机构
供水领域中80%是整体改革



水业特许经营的案例研究



十六个案例

序号	项目名称	所处地区	行业领域	项目模式	项目签约时间
1	北京东坝、垡头污水处理厂	华北	污水	BOT	2004年
2	常州城北污水项目	华东	污水	TOT	2005年
3	成都自来水六厂B厂	西南	供水	BOT	1999年
4	广州西朗污水处理系统	华南	污水	BOT	2001年
5	哈尔滨太平污水处理厂	东北	污水	BOT	2004年
6	合肥王小郢污水处理厂	华北	污水	TOT	2004年
7	马鞍山自来水公司	华东	供水	整体特许经营	2003年
8	上海竹园第一、二污水处理厂	华东	污水	BOT	2002-2004年
9	上海大场自来水厂	华东	供水	BOT	1996年
10	上海浦东供水系统	华东	供水	股权转让	2002年
11	深圳水务集团	华南	供水/污水	股权转让	2003年
12	苏伊士澳门自来水厂	华南	供水	整体特许经营	1985年
13	厦门水务产权转让项目	华南	供水/污水	股权转让	2004年
14	徐州三八河污水处理厂	华东	污水	BOT	2003年
15	重庆江北自来水公司	西南	供水	股权转让	2002年
16	沈阳供水市场化改革 ¹	东北	供水	综合改革	1995-2004年



1、特许经营的垄断问题

- 水业经营自然垄断的固有特性
- 上海自来水行业一分为四，不能实现“一个市场，四个经营者”的竞争，而是四个市场四个竞争者。
- 需要准入竞争或过程竞争。



2、管网投资控股的限制与管网经营权 的获得

城市水业是环境服务业

- 计划体制下城市水业的建设业定位
- 国际水务集团的服务战略
- 在澳门自来水项目案例中，澳门政府不以投资收益率作为制定水价的原则

管网控制问题

- 《外商投资产业名录》
- 威利雅是上海浦东和深圳水务的项目
- 马鞍山供水项目
- 中法水务在重庆江北的自来水项目

建议

- 管网作为沉淀性非经营性资产需要与水厂资产区别对待



3、水业资产的价值问题

水业资产的溢价

- 合肥王小郢污水处理项目的资产溢价
(基于水价折现)
- 威利雅在上海浦东自来水项目股权溢价
(基于预期收益与价值)
- 不同的溢价有不同的关联

建议

- **TOT**不宜以资产作为标的



4、水业资产的处置方式与收益保障

市场化投资体系中的政府责任

- 上海竹园二期污水处理**BOT**项目是政府通过补贴控制水价的示范。
- 成都水源六厂**B**厂**BOT**项目采取了相反的方式。

资产处置方式

- 马鞍山项目采取了适应城市水业产业特点的资产处置方式，将现有的水业资产评估后进行了分割，一部分以水厂为核心的资产拿出来与社会资办进行合资，并由社会资本控股，一部分资产变现后用来支付职工身份转换的费用，以管网为核心的大部分资产仍然保留在国有体制下，以低价租赁给合资公司经营。
- 澳门供水项目是政府资产处置模式的典范之做。



5、水厂局部优化与水系统整体优化的选择

- 成都水源六厂**B**厂的优化代价
- 大场水厂的回购体现了系统价值
- 在供水领域因为对水厂项目类型对系统的破坏，不适合**BOT**、**TOT**等水厂项目融资模式。污水项目因为重力流特点，区域性强，水量调配能力差，可以适当运用**BOT**、**TOT**等水厂项目融资模式，但是仍然应该鼓励面向整个系统进行运用的市场化方向。
- 一般而言供水适合于系统改革，污水目前适于单元改革。



6、推进市场化改革的系统规划

项目招标环节与经营环节的协同

- 法律不完善背景下，保障制度的建立
- 北京水源十厂**BOT**项目
- 北京五个小污水厂的捆绑招标项目，改革需要系统规划
- 沈阳自来水八厂、九厂项目案例所走的弯路，源于不恰当的改革动机和对行业特征认识的浅薄；
- 成都水源六厂**B**厂项目是国家**BOT**项目的试点，也是世界银行的融资典范，运做可谓规范，但是执行不到5年，诸多问题纷纷显现，受到多方非议，根源在于其选择的项目模式存在适用性问题，而模式选择的错误将是路线性的错误，纠正的代价是巨大的；
- 上海市政府就为大场水厂的路线错误付出了承重的代价，虽然大场水厂也是有国际著名水务企业投资的规范项目。

建议

- 选择先谋而后动，而不是在运动中提升
- 改革速度需要控制



7、监管体系的建立与项目改革

- 改革是一次系统提升，不仅仅在一个项目的改革。在国家市场化政策体系不完善的情况下，求助于协议。
- 除深圳、上海、北京等市场化体制相对健全的城市之外，其它大部分项目案例都不同程度地存在制度建设落后问题。
- 深圳市在进行深圳水务集团股权转让前专门发布特许经营管理办法。
- 仅靠协议也能为项目提供长久保障，需要完善立法。



8、准入竞争和过程竞争

- 不同的模式有不同的竞争重点
- 股权招标不同于准入竞争
- 深圳水务集团特许权因为不是通过竞争获得
- 上海浦东自来水公司股权收购案例也是同样的情况。
- 项目融资：准入竞争与法人招标
- 股权转让合资合作：过程竞争与绩效平台
- 英国水业模式是注重过程的经济监管典范



谢 谢

欢迎访问中国水网

www.h2o-china.com



清华大学