

# 环境产业研究

第 24 期

2012 年 2 月 9 日

全国工商联环境服务业商会

## 哥伦比亚专业化运营商计划

哥伦比亚政府鼓励各市政府吸引“专业化运营商”参与供水与排水服务，“专业化运营商”在哥伦比亚特指由当地政府根据“供水/排水服务专业化运营商计划”引入的供水/排水系统运营商。这些专业化运营商通常是私营公司，或者是市政府与私营公司成立的合资企业，他们与当地政府签署运营—投资合同或者建设—运营合同。根据服务区域的水价水平、市政府提出的既定绩效目标，以及实现该目标的投资需求，专业化运营商可以获得专项补助用于基础设施的投资建设。为了确保补助金用于供水/排水基础设施的建设，政府将补助资金直接从信托账户划入与该专业化运营商签署建设合同的建设公司的账户。这样政府就能确保补助会直接转化成供水与排水基础设施。

该计划的目的在于用最少的政府补助使服务达标（包括服务覆盖率和水质）。在专业化运营商竞标之前，政府会提前定好水价以及服务标准。投标者必须提交一份能满足政府规定的供水/排水服务标准的投资计划书。投标者还必须说明要求政府补贴的额度，需要政府补贴额度最低的运营商将获得合同。这种签订合同的方式，有时也被称为“价低者得”的签约方式。

哥伦比亚专业化运营商计划分三个阶段实施。第一阶段，在世界银行的支持下，在北部地区中小城镇地区进行试点项目；第二阶段，世界银行在拉瓜希拉省实施的项目；第三阶段，政府将小规模计划的成功经验分别在各省和全国范围进行推广。

根据世界银行的调查表明，引入专业化运营商的做法是成功的，并最终在哥伦比亚形成了真正的公用事业运营商市场。截至 2008 年 1 月，近 180 个城市都加入了专业化运营服务商计划。截至 2003 年 11 月（这是能够得到的最新的统计数据），哥伦比亚的专业化运营商计划总投资规划为 3.55 亿美元，其中 1.52 亿美元由专业化运营商筹集，剩余部分则来源于不同的政府资金提供。

第一节说明了专业化运营商计划实施的背景及三个实施阶段；第二节说明了该计划的目标；第三节更为详尽的阐述了专业化运营商计划的运营模式，第四节列举了计划在实践中应用及效果案例。

**表 1 哥伦比亚专业化运营商计划概况**

主要内容	哥伦比亚供水/排水服务专业化运营商
目标	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 通过新的投资来提高供水排水服务的覆盖率</li> <li>▪ 提高供水排水服务的质量和效率</li> </ul>
融资方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 政府的建设补助</li> </ul>
优惠程度和形式	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 补助额度因州而异，这取决于社会可接受的水价水平及为达到服务标准所需的投资金额。</li> </ul>
支持对象	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 各省制定了战略规划的城市，或世界银行具体项目针对的对象</li> </ul>
资金安排	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 资金来源：中央和市政府资金和世界银行贷款，辅以省级政府的其它资金和交叉补贴</li> <li>▪ 决策者：政府根据最小补贴的原则来选择专业化运营商。信托账户管理者根据专业化运营商的投资计划对其资金使用进行审核</li> <li>▪ 规则               <ul style="list-style-type: none"> <li>— 专业化运营商需拿出部分资金投资于供水与排水系统，根</li> </ul> </li> </ul>

- 
- 据预先设定的水价这部分资金的额度必须在财务上可行。
  - 补助金必须通过信托账户来进行管理
  - 一个省要想使自己的供水与排水服务项目获得政府的资金支持，它就必须制定一个战略规划，同时必须遵守其它制度性和程序性的规定。
- 

## 一、背景

自 20 世纪 90 年代初以来，政府采取多种措施来推动供水/排水服务的发展。专业化运营商的产生，是由于早期的政策和规划不能全面的解决行业所面临的问题。

在 20 世纪 90 年代早期，为了应对供水/排水服务所面临的危机，政府进行了企业化改革，成立公私合营的专业化供水/排水服务企业，力求摆脱国家对供水/排水系统传统的行政管理。然而，这并没有有效提高服务覆盖率和连续性。

1994 年，在公共服务法中进一步阐述了供水/排水服务专业化运营商计划。1998 年，制定了企业现代化计划（Programa de Modernización Empresarial），世界银行为其提供贷款，其目的是帮助省级和市级政府将私营部门引入供水排水服务领域。企业现代化计划主要强调了两点：

- 在至少五个城市（10—50 万人口）引入私营部门参与。
- 帮助国家和地方政府推行吸引私营部门参与供水排水服务的政策，提高供水排水服务的质量、效率和覆盖率。

该计划还有一个后续阶段，一方面使政府得以确定新的合同模式，以便在供水排水领域引入专业化运营商；另一方面为这些合同的落实提供了支持。形成的两种合同模式为：

- 专业化运营商模式（也称为投资运营模式）：适用于人口数在 1.2 万—40 万之间的中小城市。

- 建设—运营模式，适用于人口数在 2000—20000 之间的小型城市。

后来，还增加了第三种模式，也就是单纯的运营合同模式。

下面将具体介绍专业化运营商的模式。然而值得指出的是，建设—运营模式是激励地方运营商提高绩效水平的有效途径。这点对于中国来讲也许是非常重要的，因为中国城市数量较多，对地方的专业化运营商有较大需求。在实践上，可以综合考虑以上两种模式。关于建设—运营模式的补充说明请参考本政策建议中的附录。

第一个专业化运营商计划获得世界银行的技术援助，以及 4000 万美元的贷款。此外，运营商的补助金由贷款收益支付。2002 年 6 月，水业改革援助项目开始实施，主要针对人口介于 1.2 万—40 万的中小城市。截止到 2008 年 2 月，已经有 29 个实施专业化运营商计划的城市，获得了这一项目或世界银行其他项目的援助。

由于水业改革援助项目和第一个专业化运营商计划的成功实施，哥伦比亚政府决定进一步在拉瓜希拉省推广专业化运营商模式；2007—2011 年间，通过拉瓜希拉供水排水基础设施和服务管理工程，世界银行陆续为其提供了 1.5 亿美元的贷款资金支持。拉瓜希拉省下设 15 个城市，总人口数 62.3 万（2005 年统计数据）。截至 2008 年 3 月，该项目尚处于实施的初级阶段。

此外，政府致力于在国家层次上实施专业化运营商计划，因为就政府来讲，为了使这一计划达到预想的效果，必须让供水/排水服务的产业结构：

- 更为精简；

- 能够充分利用规模经济的优势；
- 降低行业投入资源的浪费。

为了实现目标并将省级政府纳入到专业化运营计划中来，中央政府制定了（省级）供水/排水行业战略规划。省级供水/排水行业战略规划主要包括两方面：

- 每个省应制定其供水/ 排水行业的战略规划，包括实施和投资计划（Plande Obrase Inversión）；

- 每个省应设立信托基金来管理政府拨付给供水/排水行业的补助金。信托基金有多种资金来源，但是支出必须严格按照战略规划和投资计划来执行。只有获得战略规划批准而且在战略规划中有所涉及的地方政府，才能获取政府供水/排水服务基金的资助。也会有部分基金直接资助专业化运营商的投资计划，以便改善基础设施的状况。

国家的计划要求省级战略规划中必须包括引入专业化运营商的内容。到2008年3月，32个省份中已经有4个省的战略规划通过审核并投入实施，分别是拉瓜希拉规划、马格达莱纳河规划、塞萨尔及大西洋省。另外，安蒂奥基亚省的战略规划正在制定当中。

## 二、计划的目标

政府希望通过引入供水/ 排水服务专业化运营商来实现以下两个主要目标：

- 通过引入专业化运营商来提高供水/ 排水服务的覆盖率和质量。
- 通过合同中约定的引入企业管理方式和效率要求（按照每千个用户的服务员工数衡量）来提高供水/ 排水行业的服务效率。

省级战略规划的目标是：

- 加强各级政府部门（中央，省级和地方）横向和纵向的相互协调。
- 从全省的角度统筹考虑供水/ 排水服务的管理（而不是通常意义上的地方政府管辖方式），以便充分利用规模经济的优势。
- 明确政府水业资金的不同来源，并提供便利的信贷渠道。
- 允许政府有机会对供水/ 排水行业的服务目标，以及相关资源进行更有效的控制。
- 计划投资及机构强化管理战略。

### 三、资格标准

对于不同规模城市的资格标准大致相似，也略有不同。主要的资格标准规定如下：1) 城市的供水/ 排水处理服务覆盖率低于预先设定值；2) 市长及地方议会同意私营部门参与水业，并且接受建议的参与模式；3) 市长及地方议会同意新水价标准的实行，在社会、政治等因素允许的范围内，新水价起码可以满足设施运营、维护和折旧的成本要求；4) 市长和地方议会同意从中央政府转移支付的资金中或者市政府其它资金来源中为项目提供一定比例的投资资金（具体额度因项目而异）；5) 市长应采取相应的措施公布水业改革情况，包括引入私营部门参与的模式和相关的水价调整等；6) 人均投资额度不能高于预先设定值；7) 不包括再安置项目。

### 四、计划的执行程序与管理

专业化运营商为特定城市或区域（含多个地方）提供供水排水服务，他们可以是私营公司或公私合营企业。多数情况下，专业化运营商是由地方政府控股的合资企业，通常私营公司作为董事会成员并负责公用事业部门的运营，政府和私营企业共同负责投融资责任，投资比例依情况而定。

专业化运营商的责任包括有：

- 供水/ 排水系统的设施建设（如扩充现有管网设施）；
- 供水/ 排水系统设施的重建；
- 供水/ 排水服务设施的管理和运营；
- 供水/ 排水服务系统的融资。

专业化运营商所承担的责任大小取决于地方政府允许它收取水价的水平。

如果现行的水价水平可支撑专业化运营商对供水/ 排水系统进行融资，那么专业化运营商必须提供一定的资金，承担相应的投资责任。以下第一小节说明了专业化运营商的融资结构。

专业化运营商计划的每个阶段都设立了专门的管理机构来负责计划的执行和补助金的支付。第二节阐述了适合国家级专业化运营商计划的体制结构，以及该结构是如何从早期的世界银行援助项目演变而来的过程。

### **1、专业化运营商的融资结构**

专业化运营商获得的补助与其制定投资计划紧密相连，并且补助会直接拨付给负责基础设施建设的建设公司。通过这种方式，补助金可直接用于基础设施的建设。补助主要面向低收入用户，即在 6 个收入阶层中 3 个最低阶层的用户。

专业化运营商制定的投资计划以及可获得的政府补助额度，是由当地的水价水平以及政府设立的年度服务标准所决定的。此外，当地政府还需制定指导性的实施和投资计划。

**水价结构：**在引入专业化运营商的城市中，市长应同意水价水平达到最大社会可接受水平，同时为低收入用户提供用水补助。市政府和供水排水服务监管机构（Comisión Reguladora de Agua）在制定水价时须考虑到下列因素：

- 现有的供水排水服务覆盖率和饮用水水质；
- 当地政府期望达到的服务覆盖率和水质水平（目标）；
- 为达到预期目标所需要的投资和运营维护成本。

地方政府聘请专门的咨询机构对水价进行推测以期达到全成本回收（实现预期目标的投资和运营维护的全成本），即全成本水价。接着，市政府与供水/排水服务监管机构对水价水平进行协商，至少保证水价满足运营和维护成本的需求。事实上，水价通常要略高于运营维护成本。

水价由用户群体的收入水平决定。居民用户收入水平处于社会经济阶层1—3层的用户可以得到一定额度的补助，分别为水价（全成本回收）的50%，40%，15%，处于第4阶层的用户需按照全成本水价收取。第5—6层的用户及非居民用户不能申请补助，并可能加收相当于水价20%的额外费用。因此，高收入居民及非居民用户交叉补贴了低收入用户。

**服务标准：**在专业化运营商招标过程中，城市应为运营商制定合理的年度水质和服务覆盖率标准，并规定专业化运营商在合同期限内需提高绩效水平。专业化运营商在上报招标文件以及在授予合同后，应阶段性明确投资计划，以确保每年都能达到标准。

### **项目实施方案和投资计划（Plande Obrase Inversión）**

根据省级战略规划中的项目投资计划制定本市的投资计划，各市需筹备相

应的项目和投资计划。但是，在招标过程中，专业化运营商需提交自己的投资计划，可能会与市级投资计划不同，但是专业化运营商必须达到年度服务标准。

专业化运营商应对投资进行必要的融资，这部分资金可以通过水费收入来回收（扣除管理、运营和维护成本之后）。专业化运营商所要求的投资额应与合同期内等额现值相等。

当水价水平足够满足对供水/排水服务系统进行投资的时候，则政府会与专业化运营商签订运营—投资合同（带投资的运营合同）。这样，专业化运营商承诺为供水/排水服务提供一定的资金，同时政府根据具体的服务标准来提供补助金作为额外投资。这就是设施资本投资的补助，并且支付给专业化运营商。政府对其投资的固定资产拥有所有权，即使该资产由专业化运营商运营。

当水价水平不适宜专业化运营商进行供水/排水服务投资时，则可签订以下两种合同：

- 建设—运营合同。这种模式下，专业化运营商只负责制定投资计划，但是不负责融资。

- 运营合同。这种模式下，专业化运营商只负责系统的运营和维护。

如果一个城市的居民涵盖了4、5、6阶层以及非居民用户时，那么可与专业化运营商签订运营—投资合同，这样就能够交叉补贴低收入居民。然而，大部分世界银行资助的水业改革援助项目签约的专业化运营商处于低收入地区，同时，水价水平不足以支撑专业化运营商自身进行投资。

提交建议书，希望成为专业化运营商的公司必须提供：

- 针对既定的服务标准而制定的年度投资规划。参与建设—运营合同投标的企业必须制定投资规划，即使投资完全由政府资金资助。

- 基本建设工程补助金应可弥补投资成本与水价收入间的差额。

- 根据既定的补助金来制定投资规划。

合同的签订秉承最低补助金的原则，即要求政府补贴额度最低的竞标者赢得合同，这也被称为“价低者得”的方法。

一般来讲，专业化运营商合同期限为 10—30 年，专业化运营商所需的投资量越大，那么合同期限也越长。

地方政府出台了一系列的税收激励机制来鼓励多个毗邻城市联合，从而形成专业化运营商的区域化，最终实现规模经济。这样一来，多个城市协调合作，在服务区域内可通过省级管理部门统一制定水价、服务标准及工程投资计划。

## 2、机构组织

如“巴西流域修复计划”所述，专业化运营商计划开始的时候由世界银行支持，主要针对中小城镇，尔后发展到拉瓜希拉省，现如今制定了关于供水/排水服务战略计划的国家倡议。

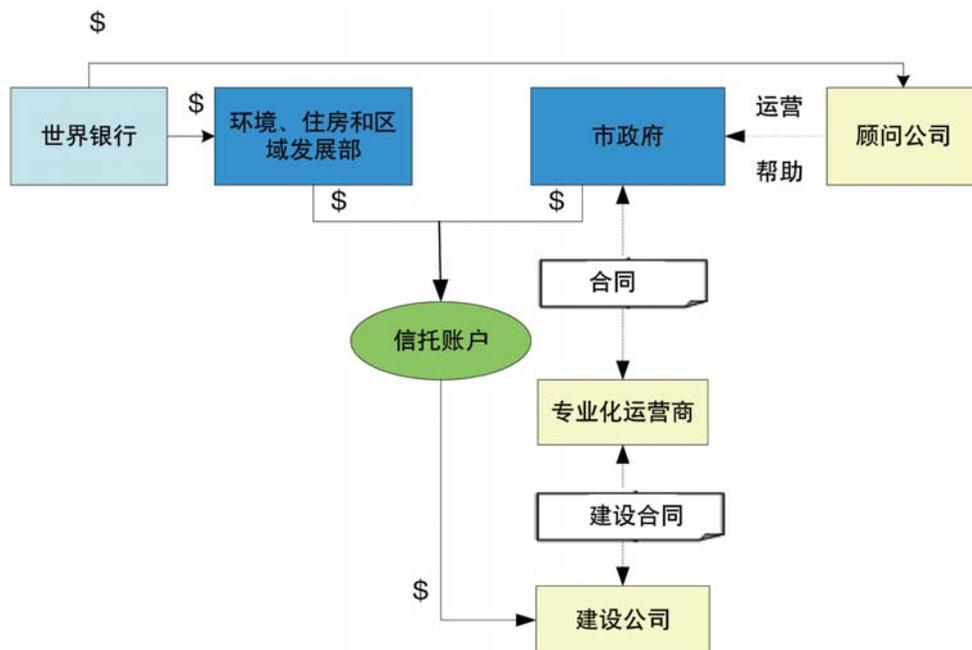
计划的各个阶段都有一定的组织结构来负责运营管理（包括预测全成本水价，为直接接受补助金的专业化运营商和建设公司准备标书等等），以及负责补助金基金分配的机构结构。第 1 小节阐述了由世界银行支持的水业改革援助项目的组织结构以及拉瓜希拉供水及污水设施和服务管理项目的组织结构，第 1 小节的第 2 部分阐述了政府在全国范围内推广的专业化运营商计划的结构。

## 世界银行项目的组织结构（1 期和 2 期）

第一阶段，咨询公司协助地方政府解决运营管理问题（世界银行资助的水业改革援助项目），如制定全成本回收水价、设计招标文件等。这些都是世界银行提供的技术援助部分。在补助金发放方面，世界银行基金及地方政府提供的配套资金都存入一个信托账户，直接划拨给专业化运营商聘请的建设公司。

第二阶段的组织结构与第一阶段类似，如拉瓜希拉供水/排水设施及服务管理项目，由地方政府聘请咨询公司来协助制定合理水价、选择专业化运营商、以及制定建设公司的筛选流程。世界银行资金以及地方政府提供的配套资金都存入一个信托账户，资金通过账户直接划拨给专业化运营商聘请的建设公司。

图 1 阐述了专业化运营商计划第一和第二阶段的组织结构。



注：合同可以是投资运营合同、建设——运营合同或者运营合同。

图 1 世界银行专业化运营商计划的管理体系

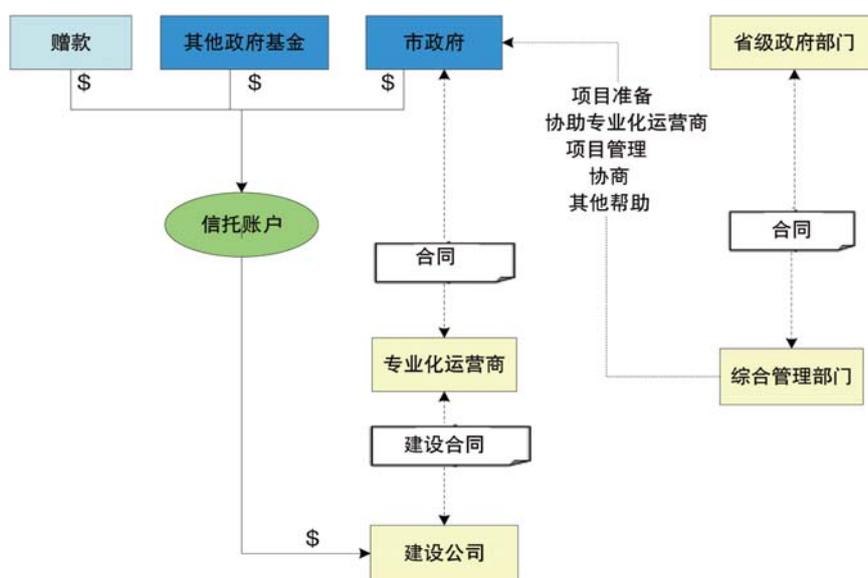
## 国家组织结构（第三阶段）

不同于世界银行项目，全国范围内推广专业化运营商计划需建立一套广泛

适用的组织结构。其中，运营部分应作为一个综合管理单元，而财务部分则是一个信托账户，政府划拨给供水排水服务行业的基金均存入其中。

根据国家的计划，只有制定了战略规划在省，才有资格从中央政府获得补助金。按照预先设定的标准，环境、住房和区域发展部负责审批每个省份的战略规划；省级的综合管理部门对战略规划的实施进行监管；划拨给各省及其所辖地方政府的政府基金都通过信托账户发放（包括付给专门运营的资本投资补助金），做到专款专用。

值得指出的是，为了保障实施的有效性，专业化运营商的模式需要相对完善的制度和管理框架。在哥伦比亚，建立了一个复杂的水价体系，其中引入了对贫困用户的交叉补贴机制；设立了独立的监管部门，此外还建立了有力的中央政府机构以促进水业的发展。在建立和实施、引导地方政府参与专业化运营商计划方面，中央政府部门起到了至关重要的作用。图 2 阐述了国家计划的组织结构。



注：合同可以是投资运营合同、建设——运营合同或者运营合同。

图 2 哥伦比亚专业化运营商计划的管理体系

## 综合管理部门

根据世界银行资助的项目可见，咨询公司为地方政府专业化运营商计划的各阶段提供建议，包括预测全成本回收水价、为专业化运营商和建筑公司设计招标文件等。然而，就全国范围来讲，专业化运营商计划的实施需要更为系统的方式，并且不用占用中央政府大量资源。中央政府授权省级综合管理部门具体执行。

各省必须分别设立综合管理部门，以便监管其战略规划的完成情况，如对战略规划进行管理、监督以及规划调整，并承担一定的咨询工作。综合管理部门负责：

- 协调涉及供水/ 排水服务的各政府部门间的工作；
- 向各地方政府宣传介绍战略规划的内容，并协助地方政府将有关工作与战略规划结合起来；
- 省内关于战略规划的信息沟通；
- 协调项目制定，并筹备项目实施；
- 项目工程技术、行政和财务等各个方面的管理；
- 制定供水/ 排水服务运营者（包括专业化运营商）的详细工作任务内容；
- 在规划实施过程中，为供水/ 排水行业中的相关机构提供技术支持。

综合管理部门可以是专业的咨询公司、公共服务公司（该省负责提供供水与排水服务的公用事业企业除外）、或者是省级政府的下属单位，由省级政府聘请专门的企业进行实际运营。

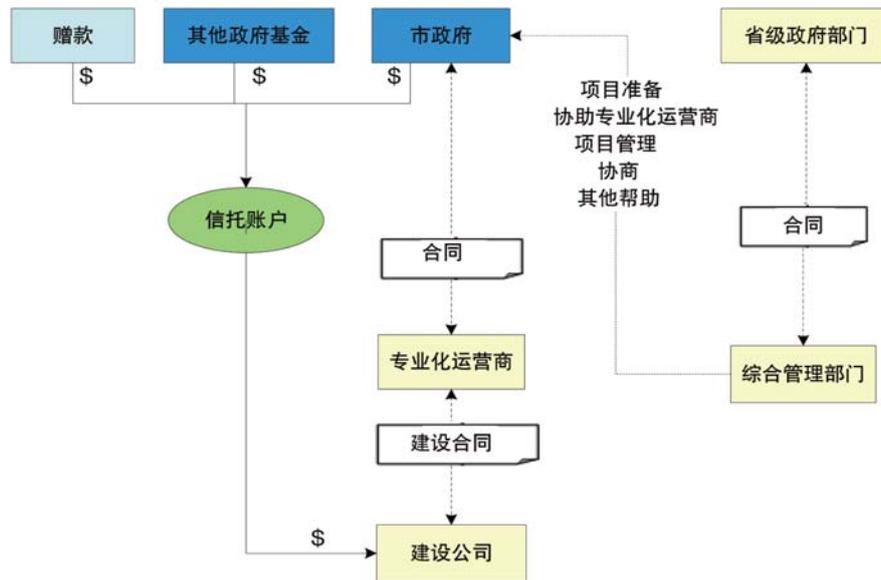
综合管理部门需向省级政府委员会报告，该委员会成员由中央和省级政府代表组成，其主要职责如下：

- 根据战略规划对项目的融资进行审批，同时批复项目的合同规划。
- 对专业化运营商运营过程进行审核。

## 信托账户

为了对政府基金进行管理，各部门需设立各自的信托账户，并聘请专门的信托经理来监督拨付给当地政府的资金是否与战略规划相一致。一方面，政府基金可能直接拨付给建设公司，以便其根据与专业化运营商签订的合同来进行基本建设工作；另一方面，也可能作为专业化运营商参与和资本投资的补助。

根据分部供水排水服务战略规划，信托账户经理对所有的可用资源进行管理。专业化运营商必须每五年呈报一次投资计划，同时，应达到合同规定的服务标准。如果专业化运营商能够遵守合同条款（包括达到服务标准等），信托账户经理就会根据专业化运营商的投资计划来批准并发放资本投资补助金。



资料来源：Ministerio de Ambiente, Vivienday Desarrollo Territorial. “Planes Departamentales de Agua y Saneamiento: Página 2.” Available at:

<http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=539&conID=215&pagID=217>

图 3 省级供水排水行业战略规划专用信托账户

如图 3 所示，供水排水服务的政府融资来源于多种渠道。中央政府鼓励的融资渠道包括：

- 水费——2005 年占了供水排水服务业总投资资金的近 40%
- 特许使用费——2005 年，占供水排水服务投资资金的近 10%，组成部分

有：

- ◆ 直接特许使用费——各省和市政府可将直接特许使用费收入的 90% 用于供水排水服务业；
- ◆ 间接特许使用费——获得间接特许使用费的政府机构可向国家特许使用基金顾问委员会申请项目资金；
- ◆ 阶段性特许使用费——通常情况下，用于还本付息或银行贷款的担保或保证金。各省希望借此向国家特许权基金咨询委员会申请资金。

- 2001 年 715 法规（关于参与的通用体制 on the General System of Participations，西班牙语简称为 SGP）规定中央政府转让的资源。2005 年，中央政府转让的资源占供水排水服务投资资金近 40%。根据参与的通用体制（SGP），地方政府必须将中央政府拨付资金的 5.4% 用于供水排水服务行业，其中大部分作为供水排水服务基础设施的补助和投资（包括付给专业化运营商的资本投资补助）。省/市政府通过参与的通用体制（SGP）可从中央政府获得的资金额由多种因素决定，如服务覆盖率、服务人口数、贷款能力、贫困指数（NBI，基本需求不满意指数）等等。

- 当地财政资源——包括 FINDETER 提供的（二级发展银行）贷款。

• 来自中央政府财政预算的共同筹资——2005 年占行业投资资金的近 10%。国家发展规划（最新版本是 2006—2010 规划）对可直接利用的中央政府财政融资金额度。

- 多边银行信贷，包括世界银行。
- 区域自治公司的资金来源。
- 其他来源，如非政府组织。

据统计，2005 年供水排水服务行业投资的 40% 来自于水费收入，其余主要来自中央政府的拨款，包括将特许使用费收入转化为政府收入、将中央政府预算转化为中央政府收入、或直接进行融资。

**主题词：哥伦比亚 水务 专业化 运营模式**

---

报送：国家发改委 财政部 环保部 住建部 水利部

抄送：各会员企业

---

全国工商联环境服务业商会秘书处

2012 年 2 月 9 日印发