

环境产业研究

第 25 期

2012 年 8 月 1 日

全国工商联环境服务业商会

编者按 大市场孕育大企业，大而强的企业才能成就大而强的产业。现在环保产业具备了一定规模，但缺乏综合实力强大的“领头羊”，满天星星不见月亮。要培育大而强的环保产业，应从哪些方面入手？我们认为主要从四个方面着手，即市场化、专业化、多元化和国际化，简称“四化”，这也是环保产业振兴发展的重要路径。

市场化：市政公用事业深化改革的路径

2002 年，原建设部出台《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，拉开了以推广特许经营制度为核心的市政公用事业市场化改革序幕。近十年来，民间资本、外资等各种社会资本进入到供水、供气、供热、污水垃圾处理等领域，打破了国有企事业单位独家经营的垄断局面，提高了市政公用行业生产效率和服务水平，推动了市政公用事业快速发展。

一、市政公用事业市场化改革基本做法和成效

中国市政公用事业经过近十年的市场化改革，已初步实现运行机制市场化、投资主体多元化、运营主体企业化和政府监管规范化。其基本做法是：

1、加快市政公用事业单位改组改制，实现运营主体企业化。

目前，全国大多数省市市政公用事业单位已基本完成转制改企工作，据 2011 年 5 月《全国城镇污水处理信息系统》显示，88.64% 的污水处理厂由企业运营，仅有 11.36% 的污水处理厂仍由事业单位运营。经过十年改革，多数市政公用单位已实现企业化运营。以江苏为例，到 2010 年底，在全省 75 个供水单位有 30 个实现了市场化改革，占 40%；176 个污水处理单位中有 75 个实现了市场化改革，占 43%；79 座垃圾处理设施中有 19 座实现了市场化改革，占 24%。上述三项，累计融资 178 亿元。

2、积极引进民间资本和外资进入市政公用行业，实现投资主体多元化。

2003 年以来，政府出台了一系列鼓励民间资本和外资进入市政公用行业的政策，加快了市政公用事业建设步伐。据不完全统计，2003-2005 年间，非国有资本进入市政公用行业的项目数为 182 个，2006 年以后为 220 个。“十一五”期间，在供水行业 273 个新建项目中，有 65 个项目由民间资本和外资参与投资，占比 23.8%；在污水处理行业 394 个新建项目中，有 145 个项目为非国有资本参与投资，

占比 36.8%；在垃圾处理行业 231 个新建项目中，有 60 个项目为非国有资本参与投资，占比 26%。

3、大力推行以特许经营为核心的运营模式，实现运行机制市场化。

2004 年，原建设部出台了《市政公用事业特许经营管理办法》，对供水、污水垃圾处理等市政公用行业实行市场开放，鼓励民企、外企通过招投标参与运营。对于供水、污水等行业，在投资和运营上采取厂网分开、独立核算的方式，推行特许经营制度。据 2011 年 5 月《全国城镇污水处理信息系统》显示，全国共建成投运污水处理厂 3022 座，其中采取 BOT、BT、TOT 等特许经营模式的占 42.28%。

4、建立健全市政公用事业法规规章体系，实现政府监管规范化。

原建设部继 2002 年颁布《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》、2004 年颁布《市政公用事业特许经营管理办法》后，2005 年又出台了《关于加强市政公用事业监管的意见》，对市场化过程中出现的政府监管不力、市场失灵的问题，有针对性地提出了解决措施。同时，还印发了《特许经营协议示范文本》，抓紧制定《城镇排水与污水处理条例》等。此外，还有 13 个省（区、市）和 15 个重点城市通过地方性法规和政府规章，出台了一系列地方性市政公用事业特许经营管理办法。这些政府法规规章的建立和完善，为市政公用事业市场化改革奠定了法制基础。

5、制定一系列配套政策，推动市政公用行业市场化进程。

一是建立和完善市政公用产品服务价格调整机制和收费制度。2008 年以来，各地抓住 CPI 下行的机会窗口，纷纷调整水价，以满足供水、污水处理设施正常运营的需求。目前，全国已有 24 个省（区、市）建立了污水收费制度，约有 80% 的城市开征了污水处理费。二是加大中央预算内资金的投入，制定城镇污水处理设施配套管网“以奖代补”政策，2007-2010 年，中央财政累计下达“以奖代补”资金 345 亿元，带动地方财政资金 1124 亿元。三是制定了一系列鼓励市政公用事业发展的优惠用电、划拨用地、税收优惠、产业补助等政策。四是创新金融产品。各地广泛建设融资平台，将市政公用事业项目资产注入城投公司，并包装上市。同时积极探索市政债券品种创新，鼓励收费质押贷款，拓宽融资渠道。

二、市政公用事业市场化改革两条路径

中国市政公用事业市场化改革主要有两条路径，一是国有企业进行重组改制、股权转让；二是政府设立特许经营制度，允许社会资本通过 BOT、TOT 等模式进入市政公用事业。在各地不断的探索和实践，涌现出一批典型案例。这些案例对进一步深化市政公用事业市场化改革具有直接的借鉴意义。

Ø 路径一：国有企业重组改制

在计划经济体制下运行的国有市政公用企业，虽然为我国经济发展和进步做出重要贡献，但累积的问题越来越多。一是投资渠道

单一，全部依靠财政投资，建设资金匮乏。二是管理体制落后，政企不分，效率低下。三是企业开拓进取动力不足，亏损严重，财政负担增加。市政公用事业市场化改革后，各地加快国有企业重组改造步伐，积极推进现代企业制度建设。

1、深圳水务集团案例

目前，中国水务市场化进程的主要参与者除了以威立雅和苏伊士为代表的国际水务公司、以首创股份为代表的国有控股上市公司和以桑德环保为代表的民营公司外，深圳市水务（集团）有限公司也代表了一类，即原区域性国有水务企业通过重组改制、引入战略投资者，谋求市场扩张和跨区域发展。

2001 年 12 月，原深圳市排水管理处的 30 多亿资产并入原自来水集团，组建深圳市水务（集团）有限公司，在全国率先实现供水、排水以及污水处理的一体化经营。2003 年底，深圳水务集团成功引入战略投资者，形成国有控股 55%、威立雅水务和北京首创股份合资成立的通用首创水务投资有限公司持股 40%、威立雅水务持股 5% 的股权结构，实现了产权主体多元化。2005 年，深圳水务集团与天健集团合资成立了深圳市水务投资公司，为进军全国水务市场搭建了强有力的战略平台。

2、重庆水务集团案例

与深圳做法相似，重庆市政府于 2001 年将自来水公司、排水公司等合并成立重庆市水务控股（集团）有限公司，实现区域供排水一体化。并于 2008 年 4 月，引入战略投资者重庆苏渝实业发展公司（苏

伊士环境香港有限公司和新创建香港投资有限公司各持有 50% 股权), 组建重庆水务集团股份有限公司。重庆水务集团总股本为 43 亿元, 实际控制人为重庆市国资委, 其中国有独资的重庆市水务资产经营有限公司持股 85%, 重庆苏渝实业发展有限公司持股 15%。

引起业界广泛关注的是, 重庆水务集团通过 IPO 形式于 2010 年 3 月 29 日成功上市, 发行当日, 重庆水务以每股 10.99 元开盘, 收盘价每股 12.1 元, 总市值高达 580.8 亿元, 成为两市最耀眼的“明星”。重庆水务之所以被股市如此追捧, 与重庆市政府的强力支持密不可分。重庆市政府与重庆水务集团之间核定的污水处理结算单价达 3.43 元 / 立方米, 高于当前国内同类型城市的污水处理费结算水平。据重庆水务招股说明书披露的信息, 重庆水务污水处理业务毛利率达 69.8%, 高于同类型上市公司污水处理业务约 50% 的平均毛利率水平。过度依赖政府财政扶持, 如果该结算价格水平今后不能保持, 重庆水务未来发展也将存在不确定性。

Ø 路径二：特许经营项目

市政公共事业投资规模大、建设周期长, 仅靠政府财政难以支撑, 必须调动社会资本积极参与。原建设部于 2004 年出台《市政公用事业特许经营管理办法》, 确立了社会资本投资市政公用事业的法律依据, 各种社会资本通过 BOT、TOT 等特许经营模式进入到市政公用领域, 形成了多元化的投资结构, 有效缓解了投资不足的压力。同时, 专业化的运营方式也显著提高了市政公用事业的运行效率和服务质量。

1、北京高安屯垃圾焚烧厂案例

北京高安屯垃圾焚烧厂是北京市第一个现代化大型垃圾焚烧处理项目，由金州固废管理股份有限公司、北京国朝国有资产运营有限公司、北京金州工程有限公司等共同组建的北京高安屯垃圾焚烧有限公司，采用 BOT 模式运作，总投资近 10 亿元。该项目是目前亚洲单线处理能力最大的垃圾焚烧厂，日处理生活垃圾 1600 吨，于 2009 年 4 月建成并投入运行。项目凭借国际先进的垃圾焚烧工艺技术，先进的运行管理模式以及严格的污染物排放控制标准，有效实现北京市朝阳区城市生活垃圾的无害化、减量化、资源化处理目标，对固体废物处理行业有较大的示范效应。

2、海南城镇污水处理厂案例

海南省城市化程度较低，基础设施发展薄弱，目前全省仅有海口、三亚两个市和洋浦经济开发区污水处理技术成熟，其他 16 个市县的污水处理厂均为首个建设项目，在污水处理设施运营管理方面缺乏经验。2009 年 10 月 20 日，海南省将分散在 16 个县市的污水处理厂打成两个项目包，由海南省水务厅作为招募主体，通过公开招标程序招募两家专业运营公司，实行委托运营，运营期限为 5 年，运营期间不涉及项目资产权益变化。第一项目包 8 个项目由北控水务集团有限公司中标，规模 14.1 万吨/日；第二项目包 8 个项目由北京桑德环保集团有限公司中标，规模 14.2 万吨/日。

通过这种打包委托运营的市场化新模式，引进专业运营公司，由政府集中监管，有利于确保污水厂运行稳定，降低运行成本，同时将对全行业的健康发展起着重要的引导作用。

三、市政公用事业市场化改革存在的主要问题

任何一项改革都是一个不断试错的过程，不可能一开始实施就能面面俱到。我们还有很多方面的欠缺，暴露出市场化改革中的许多问题，改革中出现的问题必须用深化改革的办法来加以解决。找出市场化改革存在的主要问题，是进一步深化改革的基础。

1、缺乏完善的市政公用事业市场化改革法规政策体系

市政公用事业市场化改革需要法规政策体系作为依据，目前我国供水、绿化、市容环卫、城市道路和燃气已出台国务院行政法规，但市政公用事业的综合性法规尚未出台，而且除《城镇燃气管理条例》外，其他4部行业法规的出台时间较长，相关规定已不能适应行业发展与形势需要。

一是作为我国市政公用事业主管部门的建设部门虽已颁布了一些法规，但缺少权威性和系统性，适用面窄、权限边界不清等。并且缺乏明确、统一、具有权威性的专门执法机构，存在部门职责不清、执法严度不一、相互推诿和有法不依等问题。

二是特许经营运营模式有待完善，相关法规尚未对运营企业提出详细的标准和要求，无法真正按照公开、公平、公正的市场竞争程序，

公开招标并择优选择投资运营主体，导致一些不具备运营能力的企业中标，为市政公用设施的正常运行留下隐患。

三是目前鼓励社会资本进入市政公用事业的配套政策只是散见于中央和各部委的文件中，而且大多只提出了配套措施的原则、总体要求等，对价格、税费、信贷、土地出让等关键问题，缺乏可供操作的实施细则。

四是在市政公用事业改革过程中，一些地方政府在项目招商过程中存在对民营企业的歧视性问题，包括对国有企业、外资企业和民营企业在政策上的不平等，在审批环节上也存在经办部门办事效率低下的问题。

2、缺乏职责明确的监管机构和有效的监管手段

我国目前尚没有在中央层面设立相对独立、专业的市政公用事业监管机构，对市政公用事业进行监管的各项功能分散于有关政府部门。在地方层面，虽然部分城市成立了市政公用事业监管机构，但其承担的监管内容仅限于项目的行政、运营等方面，资本运作、成本核算、价格等核心监管内容则属于国资委、物价局的职责范围，难以介入。监管机构设置的不合理必然导致政府监管不规范，从而造成协调难度大、监管成本高，且容易相互推卸责任。尤其是权力多重设置增大了企业投资风险，在进行谈判、签订合同时，无法确定哪个部门具有合法的代表资格，出现违约时，无法确认哪个部门承担法律责任。

此外，专业监管人员的缺乏也是提高监管效率的主要障碍。一些城市没有配备专门的机构和人员负责市政公用事业的日常监督和管

理，特别是县、区一级，导致监管缺位。加之我国尚未建立对监管机构的监管效果进行评价的专业机构和指标体系。监管效果的好坏没有客观的衡量标准，政府监管机构滥用权力的情况时有发生。

3、尚未建立科学的市政公用产品和服务价格形成机制

市政公用产品和服务价格问题是市场化改革最关键、最核心的问题，市场化改革的前提就是要从思想上确立市政公用产品和服务具有商品性的观念，改变以往将市政公用事业视为福利，以背离价值的低价提供低质产品和服务，价格不受供求关系和成本变动影响的做法。目前，我国市政公用事业价格是简单地按成本加收益形成的，只对成本的合法性作出判断，没有对成本的合理性进行严格界定，导致其价格形成机制扭曲，价格既不反映价值，也不反映成本变动和供求关系。

以水务为例，根据《城市供水统计年鉴》，2008年城市供水亏损总额为25亿元。统计范围内的682座城市供水厂，有449座城市亏损，亏损比例达三分之二。36个大中城市，有22个城市供水处于亏损状态，亏损总额达15.8亿元。另据国家发改委价格监测中心2010年7月公布的全国119个城市污水处理费数据，全国57%的城市污水处理费还没有达到国家要求的0.8元/吨的标准。加之国家提高了污水排放标准，污水处理厂需要进行相应地升级改造，污水处理成本也将随之提高，因其与水价捆绑征收，水价上涨的压力进一步增大。

价格形成机制不科学导致公用产品和服务价格不能合理进行调整，公用企业则长期处于保本经营甚至亏损状态，这必然导致企业缺

乏提高其产品和服务质量的动力，市政公用事业市场化改革的初衷也难以实现。

四、进一步深化市政公用事业市场化改革路线图

为了巩固市场化改革的成果，解决改革中出现的问题，我们需要在总结经验的基础上，设计出进一步深化改革的路线图，以期推动市政公用事业更大的发展。

1、完善以特许经营制度为主导的运营模式

市政公用事业市场化改革以来，各地在产权制度改革、经营模式等方面进行了有益探索，形成了各具特色的运营管理模式。下一步改革，应进一步深化以特许经营为基础的制度改革，结合各地实际，分类指导，区别对待，完善市政公用行业特许经营制度。

一是不论市政公用设施产权性质如何，一律采取特许经营模式。在公平竞争的条件下，允许民营企业、外资企业与国有企业同等参与市政公用事业运营。政府在选择经营者时，选择标准应侧重于投标企业的从业资质、业绩、技术和经营管理水平，而不是企业的性质。

二是对于传统市政公用事业单位，应加快推进企业化改制，切实做到政企分开、政事分开。政府可将事业单位进行企业化改制，但改制后的企业，须向当地政府申请该项公用事业的特许经营权，方可继续经营。

三是对于现有的国有市政公用企业，应进一步完善法人治理结构，提高经营水平和管理能力。同时，也必须按照特许经营制度，在取得公用事业特许经营权后，方可继续经营。

四是对于引进社会资本的合资企业，按照“谁投资谁经营”的原则，进一步实施和完善特许经营制度。对于运营企业，须要求有专业资质和业绩。政府应进一步加强和规范各项监管，及时检查、定期评估特许经营项目的实施情况，对违反法律法规规定及特许经营协议约定的行为予以纠正，并依法依约处理。

2、完善市政公用事业价格形成机制

当务之急是要按照“投资者受益、使用者负担、污染者付费”的原则，进一步强化政府价格补贴责任，建立科学的市政公用产品和服务价格形成机制。

一是公用产品服务的价格应当依据社会平均成本、经营者合理受益、社会承受能力，以及其他相关因素予以确定。政府应当根据社会平均利润水平、银行利率和物价指数等因素，确定公用产品和服务的收益率水平。价格主管部门应当建立定期审价制度，设立成本资料数据库，形成有效的成本约束机制。制定价格方案时，应当委托有资格的审计机构对成本进行审计，确保成本的真实性和准确性。同时由成本监审机构或委托第三方专业化的咨询机构，对定价成本的合理性、赢利水平测算的科学性进行复核调整，并向社会公布，接受社会监督。

二是政府应明确规定对公用事业价格进行周期性调整，使价格能够及时准确地反映其经营成本的变动趋势，确保市政公用设施正常运

行。公用产品和服务的价格调整，可由经营者或相关部门在调价周期内向价格主管部门提出申请。价格主管部门根据有关规定，及时开展社会平均成本和社会承受能力调查，在规定的时间内举行听证会，充分听取公众组织、消费者、行业商协会的意见和建议，制定价格调整方案。价格调整方案一经批准，须通过媒体向社会公布，并及时组织实施。

三是为保障投资运营者财务可持续性，兼顾消费者承受能力，政府在运营企业成本倒挂的状况下，应建立运营企业价格补贴机制。运用公共财政资金，通过设立价格调节基金等方式，给予企业及时足额补贴，以保证投资运营者合理赢利。同时，为保障社会公平，政府应运用公共财政资金，通过发放服务券等方式，向社会低收入群体提供补助。

3、明确政府的投资责任

市场化改革不等于政府将公用事业甩手不管，市政公用事业的公益性，要求政府必须承担起相应的投资责任。

一是各级政府应继续加大投入，充分发挥政府投资的引导和带动作用，加快市政公用基础设施建设。中央政府应逐步提高财政预算、国债资金中用于市政公用设施建设的投资比重，及时足额下发以奖代补资金。

二是市政公用事业设施中的一些配套设施，投资巨大且多属于沉淀性资产，社会资本难以进入，如城市供水、污水管网及垃圾转运设施等，应由政府来投资建设。同时，政府应从征收的城市维护建设税、

城市基础设施配套费、国有土地出让收益中安排一定比例的资金，用于城市供水管网、污水收集系统、垃圾转运等配套设施建设，以及供水和污水垃圾处理收费不到位时的运营成本的补偿。

4、强化政府监管责任

市政公用事业市场化改革成败，取决于政府监管能否到位。政府应进一步强化公共服务职能，加强对公用事业的监管，确保广大公众利益，保护特许经营者的合法权益。

一是有关部门应尽快制定《市政公用事业特许经营法》，明确规定特许经营的有关法律制度，把实践证明行之有效的管理制度和运行模式，用法律的形式固定下来，对一些尚未遇到及可能遇到的问题加以预防，以指导和推动下一步市政公用事业市场化改革。

二是在国家和地方层面都设立独立的、职责明确的市政公用事业监管机构，配备专业监管人员，负责价格制定和调整、成本监审和维护市场秩序等市政公用事业日常监管工作。

三是政府应按照有关法律法规的规定，明确市政公用事业市场准入条件，规定市场准入程序。坚持公开、公正、公平的原则，完善招标投标制度，并负责对实施情况进行监督检查。政府在选择经营者时，应充分考虑申请者的从业资质、经营业绩、技术水平和管理能力，综合考虑成本、价格、经营方案、质量和服务承诺、特殊情况下的紧急措施等因素，择优选择经营者。同时，政府应制定和完善市场退出规则，明确规定市场退出的条件和履行程序。经营期限届满，应按照准入程序和准入条件，重新进行招标。

四是全面推行污水、垃圾处理收费制度，完善污水、垃圾处理费征收方式，提高征缴率。根据成本补偿、合理收益原则，稳步提高污水、垃圾处理收费标准，合理确定再生水价格。加快出台污水除磷脱氮、污泥处理、烟气脱硝等收费和价格政策。全国城市污水处理费原则上应不低于 1.2 元/吨，垃圾处理费原则上不低于 100 元/吨。积极推动和落实污泥焚烧、垃圾焚烧等上网优惠电价政策。

五是政府有关部门应切实加强对生产运营者安全生产的监管，监督其建立和完善各项安全保障制度，严格执行安全操作规程，确保市政公用事业生产、供应和服务的连续性、稳定性。应制定紧急情况应对预案，建立健全安全预警和应急救援机制，及时处理处置好各种突发事件，避免公众利益受到损害。

5、加强对市场化改革的宣传

市政公用事业市场化改革事关公众切身利益。政府应加大对市场化改革的宣传力度，普及相关科学知识，使公众对于改革有一个客观的认识。同时，政府应鼓励公众积极参与，建立公开透明的信息渠道，完善公众监督机制。

一是各有关部门要通力协作，密切配合，就改革的必要性和重要性对公众进行舆论宣传和正确引导。在出现争议问题的时候，政府应及时组织力量进行调研，与公众进行沟通，消除公众对改革的偏见及误解。积极为推进市政公用事业市场化改革创造良好的社会环境。

二是政府应加快制定市政公用事业特许经营信息公开操作细则，特许经营者应当按照相关规定将市政公用特许经营项目的质量、技术

标准、经营成本、公共安全信息，及时向社会公布，接受社会监督，保障用户的知情权。对于公众的举报和投诉，有关部门应及时受理，并提出处理措施。

三是对于涉及公众利益的市政公用事业重大事项，如项目环境影响评价、公用事业产品和服务价格调整等，应进一步完善听证会制度，广泛听取公众意见和建议。

主题词：公用事业 市场化 路径

报送：国家发改委 财政部 环保部 住建部 工信部 商务部 全国工商联
联

抄送：环境服务业商会各会员企业

全国工商联环境服务业商会秘书处

2012年8月1日印发