

我国公用事业民营化的 现状及其发展趋势

◇文/詹国彬（厦门大学政治学与行政学系研究生）

城市公用事业包括城市供水、节水、供热、供气、公共交通、排水、污水处理、道路与桥梁、市政设施、市容环境卫生、垃圾处理和城市绿化等方面。城市公用事业是城市经济和社会发展的载体，它直接关系到社会公共利益，关系到人民群众生活质量，关系到城市经济与社会可持续发展。当前，随着我国社会主义市场经济的不断发展与完善，随着我国政治与行政体制改革的逐渐深入与推进，我国公用事业改革的浪潮已是势不可挡，并日渐成为全社会所普遍关注的一个热点问题。

一、我国公用事业民营化的现状

近年来，随着中央和地方各种相关的法律、法规和政策的纷纷出台，我国公用事业的大门已经逐步向民营企业敞开，各种民间资本甚至是外资开始进入公用事业领域，为公用事业的发展注入了强劲的活力，古老的神州大地上开始掀起了公用事业民营化的浪潮。

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，国家计委又出了《“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，房管外贸、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。2003年3月14日国家计委在《外商投资产业指导》中，原禁止外商投资的电信和燃气、热力、供排水等城市管网首次被列为对外开放的领域，国家在城市公用事业及基础设施行业扩大开放政策的逐步到位，这些政策、法规的出台为公用事业民营化提供了政策上的支持，为公用事业民营化浪潮的到来起到了推波助澜的作用。

随着中央和地方各种法规和政策的出台，全国各地，尤其是以上海、深圳、广州、南京、成都等为代表的城市明显加快了民营化的步伐，取得了令人瞩目的成就。上海市在投融资改革方面通过借鉴国际经验，积极推进公用事业企业上市融资，支持保险基金参与有盈利能力的基础设施投资、充分利用资本市场的融资功能。1997年亚洲金融危机后，上海将有盈利的基础设施项目推向市场进行社会融资，仅已简称的项目以公司上市方式筹款就超过了100亿元。据了解，国内第一家引进外资建设的自来水厂项目——上海泰晤士自来水有限公司已经顺利完成了一期20万吨和二期40万吨供水，为上海市北地区120万人生产自

来水，被誉为上海市成功吸引外资的典范之一。目前，上海市用于公用事业的投资资金已有一半是民间资本和外资。

此外，广东、江苏、四川等地的公用事业领域开始向民间资本和外资敞开大门，广东省鼓励和引导民间投资参与能源、交通、供水、污水处理等基础设施及公用事业建设。广州市委、市政府还发表了《关于储金个体私营经济上新水平的若干意见》，在开放投资领域、支持引导做强做大和改进服务环境上采取40条措施，全面促进广州市个体和私营经济发展。深圳市政府已开始就能源、水务、燃气、公共交通等公用事业类企业面向国际招标。2002年8月，深圳五大国企以国际招标方式转让部分股权，转让比例在25-75%区间。2002年2月，南京市政府表示将逐步推出城市公用事业领域，把城市建设的投资和经营部分交给市场来完成，外资企业、私营个体企业等国内外各种经济成分的企业均可参与平等竞争。无锡市公用事业局排水管理处与中新技香港有限公司签下城北污水处理厂二期工程的合资建设意向书。2002年7月成都市公用局将6条公共汽车线路的特许经营权进行拍卖，将原有国有公司独家经营的公共汽车线路有偿出让，这在全国还是首例。

与此同时，国内民营企业和外资开始大举进入公用事业领域。2002年上半年，香港李嘉诚旗下的和记黄埔2.5亿港元收购在香港上市的百江燃气12.8%的股份，

借此进入内地燃气市场。香港中华煤气国际有限公司与无锡市燃气总公司签下总投资 6000 万美元的天然气一期工程阶段协议,香港公司占股份 49%,同时,负责天然气在无锡的经营。威望迪控股 55%与天津市有关部门成立合资企业——天津通用水务公司,是中国政府第一次特许国外公司经营现有水厂。而来自国内的民营企业,香港上市公司新奥燃气也早已加入战团,先后以控股甚至独资的形式获得国内 20 余个城市的燃气管网的独家经营权,覆盖城市人口 560 万。

总之,种种资料和数据表明,我国公用事业民营化的步伐正在加快,公用事业民营化的春天即将到来。

二、国内公用事业民营化成功的模式

综观我国公用事业民营化改革的历程,虽然说起步得较晚,但是已经取得了

令人瞩目的成效。在我国公用事业民营化的实践进程中,出现了一些比较成功的模式,其中值得加以关注的有:

1、BOT(建造——运营——移交)模式

这是目前国内比较流行的一种模式,它采用的是以民间资本为主的投资模式,民营企业通过与政府有关部门签定协议,由民间资本负责制造某一项目或工程,同时拥有特定的运营时限,在期限达成后再移交给政府部门的一种方法。国内规模最大的上海竹园第一处理厂项目,即以民间资本为主的投资联合体以 BOT 形式投资建设并专营 20 年。此外,四川的瑞云集团也将按 BOT 模式来建设邛崃市新城区,而北京的肖家河污水处理厂也采用了这一模式。

2、合资模式

这一模式的主要特点是在项目或工程建设、运营和管理的过程中采取国内资金与国外资金相互联合的方式,合资的双方共担风险,共同受益。2001 年法国昭和水务公司与奉贤自来水公司第三水厂合作成

立了上海首家中外合作的昭和自来水公司。而在香港联交所上市的新奥燃气控股有限公司也采取了这一模式成功的进入了内地的河北、广东的深圳、江苏的无锡、以及山西的临汾等地的燃气市场。

3、直接购并模式

直接购并即指通过一种直接购买与兼并的方式进入公用事业经营领域。1997 年,威望迪和天津市合作兴建的天津凌庄水厂采用的就是这一模式。2002 年 5 月,上海浦东自来水公司 50% 国有股股权溢价转让于威望迪,威望迪以 20 亿现金,超过资产评估价格近三倍的价格承诺对合资公司 1582 名员工不进行裁员,保证提供优于现有标准的优质自来水并将保持政府统一定价的条件,首次涉足供水网。

4、纯民营模式

这是一种由国内民间资本或是外资独家投资并经营公用事业的民营化方式。2002 年 9 月,由香港亚太环保有限公司独家投资广州亚太生活公司,与广州市市容环境卫生局签署了合作协议。根据该协议,香港亚太环保有限公司 2004 年将投资 2.8 亿元,在广州将建立起一座日综合处理生活垃圾 1000 吨的垃圾厂,从而正式拉开了外资进军中国垃圾产业的序幕。

5、TOT(转让——经营——转让)模式

所谓 TOT 模式也就是指政府投资建设的项目,在一定时期内有偿转让于非政府投资主体经营,政府回收资金可用于新项目建设,并最终拥有项目的所有权。简要说,就是政府在一定时期内向民营企业或外企有偿转让某一项目的使用权、经营权和收益权。当前,这种民营化的形式在我国城市的基础道路建设、市政设施、公共交通等方面运用的较多一些。

6、PPP(公共民营合作制)模式

这是国际上新兴起的一种新型的政府与私人合作建设城市基础设施的形式,称为公共民营合作制(Private Public Partnership)。其典型的结构为:政府部门或地方政府通过政府采购形式与中标单位组成的特殊目的公司签订特许合同,(特殊目的公司一般由中标的建筑工程公司、服务经营公司或对项目进行投资的第三方组成的股份有限公司)由特殊目的公司负责筹资、建设及经营。政府通常与提供贷款的金融机构达成一个直接协议,这个协议不是对项目进行担保的协议,而是一个向贷款机构承诺将按与特殊目的公司签订的合同支付有



关费用的协定,这个协议使特殊目的公司能比较顺利地获得金融机构的贷款。采用这种融资形式的实质是:政府通过给予私营公司长期的特许经营权和收益权来换取基础设施的加快建设及有效运营。北京地铁5号线即采用了这种运作模式。

三、我国公用事业民营化的发展趋势

公用事业民营化的改革在全国范围内正在大张旗鼓的进行,并且已经取得了良好的成效。但是,我国公用事业民营化的改革还处在刚刚起步的阶段,随着改革的进一步深化,其内在所蕴涵的问题与困难也将会暴露出来,对此我们应该清楚的认识。通过分析与审视当前我国公用事业民营化的现状,结合西方国家民营化改革的实践,可以看到我国公用事业民营化正呈现出如下的发展趋势:

1、公用事业民营化的范围扩大化。

我国公用事业民营化的最初兴起是以市场化改革作为其现实的契机的,伴随着市场化改革的不断深化与推进,公用事业民营化的浪潮已渐成势不可挡之势。与此同时的是,公用事业民营化的范围在不断的扩大,由原先被限定在狭小的范围逐步地扩大到城市供水、节水、供热、供气、公共交通、排水、污水处理、道路与桥梁、市政设施、市容环境卫生、垃圾处理 and 城市绿化等各个方面。另一方面,从地域上来说,民营化的范围由原先局限在东部与南部比较发达的城市扩展到中西部和北部的一些大中城市。因此说,我国公用事业民营化已初步形成了从南到北,从东到西的格局,可以预见,我国公用事业民营化的范围还将进一步的扩大化。

2、公用事业民营化的进程快速化。

长期以来,我国城市公用事业的经营和管理体制都受到了政府行政部门的管辖,这种状况的存在不仅阻碍了城市公用事业的发展,也使得民间资本很难或根本无法进入到公用事业领域。近年来,随着中央和地方政府的一系列法规 and 政策的出台,公用事业终于向民营企业 and 外企敞开了大门,民间资本终于可以在公用事业这个广阔的领域一显身

手。当前,全国范围内正在兴起一股声势浩大的公用事业民营化浪潮,尤其是以上海、广州、深圳、天津、南京、成都和重庆等为代表的城市更是加快了民营化的步伐,而且取得了令人瞩目的成就。实践表明,我国公用事业民营化的进程正在加快,公用事业民营化的春天即将到来。

3、公用事业民营化的方式多样化。

公用事业民营化的目标一经确定,选择合适、可行的民营化的方式就是一个现实而又重要的问题,因为民营化方式选择的合适与恰当与否直接关系到民营化的成

效。为此,民营化的方式就成为了世界各国所普遍关注的一个问题。借鉴西方国家民营化的经验,民营化的方式主要有:合同承包、特许经营、补助、凭单制、法令委托、出售和放松规制等。我国公用事业民营化的过程中,充分利用了后起优势,注意吸收和借鉴国外的经验与做法,根据我国自身的情况,灵活地选择了相应的民营化方式,而不拘泥于某一种或几种方式、方法。因此,我国公用事业民营化体现在方式上的一个主要特征就是民营化方式的多样化,并且这一特征还将随着民营化的进展而愈加明显。

4、公用事业民营化的监管法制化。

毫无疑问,公用事业民营化后政府遇到的一个最重要的问题就是监管问题,因为民营化目标的实现有赖于政府监管职能的履行。如果民营化后政府的监管职能出现缺位的话,民营化后的企业所提供的公共产品或公共服务的质量势必大打折扣,如此一来,广大社会公众的利益将无法得到保障。因此,如何加强政府的监管职能就成为了广大社会公众普遍关注的问题。而政府监管职能的强化则要求将政府的监管职能纳入法制化的轨道,从而用法制的力量来保证政府对该职能的履行并赋予这种



职能以合法性与权威性。目前,我国政府正在积极地朝法制化这个方向努力,也相应地出台了一系列的法规与政策,我们有充分的理由相信,随着我国公用事业民营化进程的推进,这种法制化的监管职能将会得到进一步的完善。

5、公用事业民营化市场的国际化。

众所周知,公用事业民营化要求在公共产品和公共服务的供给过程中引入竞争机制,从而打破原先政府垄断的局面,用市场竞争的压力迫使民营化后企业努力降低公共产品的成本并提高公共服务的质量。因此说,公用事业民营化成功的一个关键因素就是要引入充分的竞争。然而,鉴于我国市场经济还不够发达,国内民营企业还不够壮大、不够成熟的现实,在公用事业民营化的过程中引入外资具有现实的必要性,不但可以弥补民营化过程中有效竞争的不足,而且还可以促进国内企业的快速成长。同时,我国现行的相关法规与政策也为外资进入公用事业领域提供了法律与政策上的依据。当前,我国公用事业民营化的实践中已经出现了大量外资的参与,而且这种趋势正在加剧。毋庸置疑,民营化市场的国际化将日渐成为我国公用事业民营化的又一重要特征。M