

# 城市水务基础设施的物权设计

杜寒阳

(武汉大学法学院)

**摘要:** 改革开放在我国已经开展了三十多年,从21世纪初开始,市政公用事业的市场化改革才明显加快。各地方政府为促进城市化和提高城市竞争力,开始大量引进国内外民间资金参与市政公用事业的建设和管理,取得了一定的成就,但是仍然存在很多问题。鉴于水务产业市场化的重要意义,选择以城市水务基础设施为突破口,研究其物权设计,分析在公用事业市场化改革中不同的物权设计对水务基础设施实现方式和实现程度的影响,希望得出的结论能对基础设施的改革进程有一定的借鉴意义。

**关键词:** 城市水务; 物权设计; 运营模式; 监管模式

中图分类号: DF391 文献标志码: A

文章编号: 1671-6116(2013)01-0081-04

## Property Right Structure of Urban Water Infrastructure

DU Han-yang

(School of Law, Wuhan University, 430072, P. R. China)

**Abstract:** The reform and opening-up policy in China has been implemented for more than thirty years. The marketization of the public utility, however, has begun to be accelerated only since the beginning of the 21st century. To promote urbanization and competitiveness, local governments tried to attract private capital from domestic and foreign markets taking part in the construction and management of public utility. Those efforts have made achievements, but also presented problems. Because of the importance of the marketization of public water utility, this paper choose the marketization of urban water infrastructure as subject, studies its property right structure, analyses the effects of different property right structures on method and result of the reform to make contribution to the whole reform.

**Key words:** urban water utility; property right structure; operation model; supervision model

中国城市水务基础设施的物权设计不外乎公有、私有及混合所有等几种情况,到底是公有好,还是私有好,还是公私混合所有好,这个问题谁都答不上来。英国对水务行业进行了彻底私有化,从总体上来说取得了不错的效果,基本上达到了引入有效竞争,减轻政府财政负担,提高企业效率等预设的目标;而俄罗斯的情况则完全不一样,彻底私有化使国家和人民都遭受了重大损失,国有资产严重流失,人民对基本服务的要求无法得到满足,更不用谈什么效率,其唯一的贡献似乎就是为这个国家创造了一个被称为“新贵”的少数阶层。同样是将

水务基础设施的所有权归为公有,在法国就取得了令世人瞩目的成绩,“法国模式”甚至被世界银行当作一种极其成功的模式在全世界进行推广,希望大家学习;而在其他国家,公有水务企业的低效率和持续亏损则成了这些国家推动水务改革的重要理由。可见,同样一种物权设计,在不同的国家很有可能会产生完全不同的效果。

实际上,单就物权设计来说,它是中性的,不能不结合任何外部环境就对其进行积极或者消极的评价。就本文所讨论的问题来说,城市水务可以被看作是一个大的制度设计,物权设计只是这个大的

制度设计里的一个环节,除了物权设计之外,还有运营模式和监管模式,这三者是相互配套的,是一个紧密结合的整体。讨论物权设计的目的,在于研究怎样的物权设计最能促进城市水务的发展,而物权设计只有配合一定的运营模式和一定的监管模式,三者结合才能作为一个完整的制度发挥作用。而三者之中尤以良好的监管模式最为重要,一定的物权设计加一定的运营模式是为了达到一定的效果,当理论上的设计拿到现实中来运行的时候,是不是每一步都能忠实地按照设计的路线来走,这就是一个关键的问题。实际操作中所打的折扣很容易让美好的愿望化为泡影,这个时候就需要良好的监督机制来保证实际操作的规范性。

西方国家在城市水务方面的改革为我们提供了一定的经验和教训。英法德美四国,它们各自的城市水务基础设施的物权设计加上各自的运营模式和监管模式,基本上都比较成功,虽然在有些具体的案例上也有失败的情况,但是绝大多数情况都是好的<sup>[1]</sup>。也许要达到同一个目标会有许多不同的方式,但是对特定的国家来说,总有一个或几个方式是比较容易被接受的,至于哪些方式比较容易被接受,各国的判断标准因为各自的特殊情况而有所不同。国外的做法能够为我们提供一些经验,有助于我们在考虑问题的时候多一个角度,但是如果照搬过来,则不一定合适,甚至可能严重地水土不服。

本文试图以中国的情况为基础,结合国外的经验和教训,对中国城市水务基础设施的物权设计提出一些建议,内容包括配套的运营模式和监管模式。

## 一、城市水务基础设施的物权设计

从国外的经验来看,不管是公有、私有还是混合所有,都既有成功的例子,也有失败的情况。光从这一点上来看,仅仅一种物权设计,是无法与某种效果产生必然的联系的,关键还要看与这种物权设计配套的是什么样的运营模式和监管模式。同样的物权设计可能产生完全不同的效果,不同的物权设计也有可能在相应的运营模式和监管模式的作用下,达到相同的目标<sup>[2]</sup>。从国外的情况得出的经验是,对待城市水务基础设施的物权设计,我们应该采取一种比较开放的心态,公有、私有抑或混合所有,这都无关紧要,关键是要有好的运营模式和监管模式,使得私有的逐利性不至于侵害公共福祉,使公有的行政性不至于演变为效率低下。

但是从我国的情况来看,首先,公有制在我国有长期的传统,尤其是在公共事业领域,因为其重

要性,公有制更是被视为理所当然。任何制度的设计都有其历史的惯性,我国城市水务基础设施的所有权长期归国家所有,因此继续保持国有,而只是在运营模式和监管模式方面进行相应的改革,似乎更能节省社会资源,使改革的成本最小化,同时也比较容易使公众接受,避免对公众的观念造成冲击<sup>[3]</sup>。其次,在我国国有企业改制的过程中,曾经出现大量的“甩包袱”行为,将国有企业一卖了之,给国有资产造成巨大损失,我们必须吸取这个教训。在我国法制和监督体系还不够健全的情况下,尤其应该对出卖公用事业方面的国有资产采取谨慎的态度,防止国有资产的流失和对公共利益的侵害。也许在法制健全并存在强有力的监督体系的情况下,将公用事业资产的所有权出卖给私人也是一个不错的决定,但是在我国现今情况下,保持城市水务设施的所有权归公有应该是一种较明智的选择。再次,在我国城市水务改革的过程中,特许经营得到越来越广泛的运用,虽然在特许经营权存续期间,设施所有权是归特许经营权人的,这可以被视为一种短期的私有化,但是一旦期满,所有权就又回归到国有的状态。政府采取特许经营的目的是为了融资,而不是为了出让所有权,国家仍是潜在的所有人,并在特许经营期间对特许经营权人进行严格的监督。从城市水务基础设施自身的特点看,“除了管网输送具有自然垄断特征外,其余环节均可不同程度地引入竞争”<sup>[4]</sup>。所以管网的所有权最好保持在国家手中。

综上所述,笔者认为在现阶段,在我国的城市水务基础设施中,管网的所有权应该保留在国家手中,其他如供水企业和污水处理企业的所有权应该主要保持国有,只有在采取相应的融资手段的时候,可以在一定的期限里由私人公司享有所有权,但期限届满后,所有权仍然要回到国有的状态。

## 二、运营模式

长期以来,我国的城市水务基础设施就归国家所有,同时也由国家来运营。理论上说,国有国营并不一定导致效率低下和亏损,但是在监管不力的情况下,最终导致了这样的结果,并成为水务改革的动因。如果继续保持城市水务基础设施的所有权归国有,又想避免之前的结果,就必须制订一套不同于以往的运营模式。

第一,原则上应该尽量引入和利用私人资本。政府的财力是有限的,而如今国家的发展面临着许多资金缺口,政府必须确保把有限的资金用在刀刃上,使那些极其重要却无法吸引私人投资或者私人

无力投资的领域能够得到充足的资金投入。在另外一些完全可以利用私人资本来发展的领域,政府则应该退出,只扮演一个监督者的角色。水务设施的运营由于是可以向终端用户收取费用的,所以有盈利空间,能够吸引私人投资,政府就应该积极进行引入,以减轻自身的财政负担。除了减轻政府的财政负担外,将运营权交给私人资本,还可以带来许多好处,如提高企业的运营效率,为政府部门培训人才,增加政府的税收等。

第二 融资方式的选择应该交由各地方政府根据自己的实际情况来决定。不同的项目有不同的要求,适合不同的融资方式。比方说已有的国有水务设施,就可以采取服务外包、运营和维护的外包、租赁、租赁—建设—经营等方式,新建的水务设施则可以采取特许经营模式。这些不同的融资方式实际上就是公私部门不同的搭配组合,并没有固定的模式,各地方政府可以在实践的过程中不断地进行创新。

第三,政府在引入私人资本,选择合作伙伴的时候,在同等条件甚至是基本相当的条件下,应该优先选择国内的私人企业进行合作。当我们开放水务市场的时候,苏伊士、威望迪等国际水务巨头将会纷纷涌入中国市场,它们拥有巨大的资金和人才优势,如果不对国内的私人企业采取一定的保护措施,它们很难在国际巨头的冲击下生存和发展,这也会在一定程度上影响中国经济的发展和国力的增强。所以在水务市场改革的初期采取一定的歧视性措施,对于保护和培养国内的幼小企业是必要的。如今国际水务市场的两大巨头——威望迪和苏伊士,就是法国政府当年不允许外资进入法国水务市场的“副产品”。

### 三、监管模式

在城市水务行业引进私人资本参与投资和管理,并没有改变城市水务行业的公用事业属性,其仍然肩负着以合理的价格使公众普遍获得安全可靠的服务的使命。然而私人资本天生就有追求利润最大化的倾向,如果没有有效的监督,私人资本的这一倾向很有可能使公共利益遭受损害。

城市水务基础设施的物权设计及运营模式,只是从理论上设计的一套制度,在现实的操作中将会遇到很多问题,比方说政府缺乏足够的专业人才,可能会导致在签约过程中吃亏,又比方说挑选合作对象的时候程序不透明会滋生腐败,等等。这些操作中的瑕疵很有可能使整个项目最后失败。这也需要一套良好的监管制度来进行规范。

“具体而言,对公用事业的监管就是为了纠正因自然垄断性质和准公共物品性质而导致的市场失灵,通过仿效市场,尽量创造出一个竞争的人为环境来。因而监管的目的不是替代市场,而是通过模拟市场而利用市场的机理和力量,从而提高资源的配置效率和企业的生产效率。”<sup>[4]</sup>因此监管很有必要,但是监管必须掌握好平衡,不能将监管演变成过分干预。这就需要政府必须依法监管,不能随便超越职权行事,否则监管只是另外一种形式的“计划”,根本达不到模拟市场的目的。

目前我国的城市水务改革过程中,建立有效的监管模式应该注意以下几个方面的问题。

首先,应该建立宪法层面的法律基础,为创设独立监管部门扫清障碍。对城市水务基础设施的物权设计和运营模式的现实操作,实际上是围绕政府和私人部门进行的。因为基础设施的所有权归公有,授予特许经营的权力也在政府,实际上这一过程就是政府如何挑选私人伙伴及两者如何配合协调的过程。这就涉及到了政府的行为及私人部门的行为,后者可以由政府来监管,但是对政府的行为进行监管,不能由政府自己来进行,所以它不可能是现有行政部门之内的事情,不能由政府设立一个部门来监管自己另一个部门的活动。如果两个部门之间有利益牵连,则监管很可能会失去公允。所以新的独立监管机构的产生程序必须与以往不同,它必须由立法机关创立,而不能由行政机关来设立并隶属于行政机关。只有这样,新产生的监管机构才能具有更强的合法性、权威性和独立性。由于这种机构的产生涉及到国家机构的设置以及权力的分配,所以必须由相关的法律来确定,而且必须是宪法层面的法律。

其次,监管机构的设置应该从我国国情出发,注重协调。对城市水务行业的监管非常复杂,监管内容包括市场准入、价格监管、服务质量和安全、普遍服务、环境污染等,涉及到多个方面,因此也会涉及到多个部门。如何保证政府监管权力的有效实施,监管机构之间的权力得到合理配置至关重要。这体现在中央政府与地方政府之间,以及同级政府各监管机构之间的权力配置关系,还体现在政府监管部门与独立监管部门之间的关系。

不同的国家对城市水务行业的监管采取了不同模式,这与该国的经济发展状况、国土规模、自然条件状况及政治传统都有密切的关系。美国采取的是监管机构单独设立,与其他行政部门相分离;英国是在综合行政部门中设立相对独立的监管机构;德国和法国采取的是在各级政府纵向分权的监

管模式,不单独设独立监管机构。

从我国的情况来说,依法行政还是一个目标,并没有得到完全落实。政府行为的合理性与合法性得不到强有力的监管,所以很有必要设立独立监管机构,对政府挑选私人合作伙伴的全过程进行监管,防止政府做出不合理或不合法的行为<sup>[5]</sup>。在私人伙伴被选定开始运营水务设施之后,监管工作就可以交由政府来执行,在这个方面必须要建立各层次和各监管机构之间的协调机制,中央层次应该更多地从立法、建立统一标准和促进竞争的角度进行框架性监管,而市级政府监管机构则更侧重于具体的监管。

第三,监管机构必须具备独立性、专业性、透明性和可问责性。监管机构必须有独立的机构设置,依法独立地进行监管活动,不受第三者的影响,保证监管的客观性。专业性是对监管机构提出的技术要求,因为监管涉及到很多专业性的问题,如价格的确定标准、水质的评价标准、合同签订中应注意的事项。这就要求监管机构拥有相关方面的专业人才,保证监管确实能起到监管的作用,而不只是做表面文章。透明性和可问责性是为了防止监管机构滥用权力,损害被监管者的利益,同时使被监管者在有疑义时能向监管者提出质疑,并要求给予解释。

第四,以合同监管为主。即监管主要围绕政府与私人部门之间签订的合同来进行。首先在寻找订约对象方面实行进入监管,对私人部门各方面的条件进行考察和综合评价。其次在合同内容中,写入定价的原则和方式、对饮用水的质量要求、对普遍服务的要求等,将政府的监管内容以合同条款的形式确定下来,通过对履约情况的监督来实现监管目的。

最后,充分发挥社会中介组织的监管作用。搜集行业信息、消费者意愿及企业的状况是监管者工作的重要内容。各种行业协会、社会中介组织以及消费者协会都能在这一过程中发挥重要的作用。英国的公用事业监管体制中,各个行业独立的消费者协会就是一个重大机构,它和英国监管机构同时成立,主要负责具体监管效果的监测、与消费者的直接沟通、及时反映消费者的要求和呼声。美国的纳税人维护组织是其公用事业委员会中的独立组织,代表地方纳税人的利益。纳税人维护组织的目标是确保所有阶层的公用事业消费者能够得到安全、充足和支付得起的服务,保证公用事业的价格是公正和无歧视的。

而在我国,本来社会中介组织就为数不多,在城市公用事业方面更是没有真正意义上的中介组

织。很多应该由中介组织承担的工作,或者由政府部门在做,或者没有人做,随着公用事业的改革和政府职能的转变,上述问题将更加突出,因此培育社会中介组织势在必行。政府应该创造条件和环境,培育和发展中介组织,并鼓励其积极参与监管城市公用事业的改革。

综上所述,现代社会以城市为中心,而城市发展的基础则在于其公用事业。如今,全球的公用事业市场化改革正在如火如荼地进行,水务市场的改革则是其中一个重要和典型的部分。它是城市居民生活的基础,直接制约着城市的发展。因此有必要设计一整套制度,使得城市水务的市场化改革能顺利进行。物权是定分止争的基础,有了明确的物权设计才可能充分发挥物的效用。然而物权设计是中性的,无法单独对其进行评价,它只有与运营模式和监管模式相结合,三者作为一个整体才能发挥作用,因此在讨论物权设计的时候,也必须从整体上来把握。

同时,任何制度设计都必须符合一国的国情。物权设计有多种,但总有一种对中国来说是最合适的。英美德法四国的水务制度在各自的国家都运行得比较成功,为我们提供了一定经验。但我们不能照搬,只能理性地借鉴。本文最后所提出的建议是,在现阶段,城市水务基础设施的所有权在中国仍然应该保持公有,这是中国长期实行公有制的制度惯性,以及为了在法律和监管不健全的情况下保护国有资产所采取的谨慎措施。在运营方面,管网由于其自然垄断性应该由政府经营,供水设施和污水处理设施的运营则可以全面引入私人资本。在监管方面,应该从 3 个方面同时下功夫,即新的独立监管机构、纵横协调的原政府内监管机构和社会中介组织。只有将合适的物权设计、先进的运营模式和完善的监管体制连接成一个整体,才能促进我国城市水务市场化改革的顺利进行。

#### 参考文献:

- [1] 罗红波,戎殿新.西欧公有企业大变革 [M].北京:对外经济贸易大学出版社 2000.
- [2] E. S. 萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系 [M].周志忍,译.北京:中国人民大学出版社 2002.
- [3] 张欣,王丹忠.BOT 模式与我国基础设施建设 [J].东北财经大学学报 2002(3):12-15.
- [4] 余晖,秦虹.公私合作制的中国试验 [M].上海:上海人民出版社 2005:123-279.
- [5] 王俊豪.中国政府管制体制改革研究 [M].北京:经济科学出版社,1999.

(责任编辑 何晓琦)