



城市供水企业改革中几个问题的探讨

张军

近年来,城市供水企业改制正经历着前所未有的变化,形式上先从“厂网分开”到“出售水厂”,再到整体转让产权和投资多元化,体现了“摸着石头过河”的理性化改革的发展过程。但是,从感性认识——理性认识,再从理性认识——指导实践,需要一个又一个实践经验的总结和提高的过程。

供水企业投资主体的多元化问题

城市供水企业产权改革的方向是投资主体多元化,但由于不可能完全按照市场化运作,必须建立政府管制下的市场化运作机制。水资源缺乏和规模经营等原因,决定了供水企业在一个城市中是资源垄断和市场垄断的,无论从城市规划要求还是投资规模效益要求,政府和投资者都不可能搞两套或多套供水系统建设。

开始时我们设想的是一套管网,多家水厂竞争上网。但是水资源不是无穷无尽的,也不是随意搬来搬去的,不具有原材料的流动性。规模大的水厂比规模小的水厂先天具有竞争优势,无法具有自由竞争的公平性。要保护规模小的必须固定水量和价格,这就相当于保护了落后;而不加以保护必然结果就是“大鱼吃小鱼”,最终形成垄断局面。

供水企业市场化运作中的问题

自由市场化运作的前提条件是要建立供求双方平等的市场地位,实现买方市场的买方定价。经过需求者进行自由市场的多项选择,实现优胜劣汰、降低成本、提高质量和服务的目标。在一方是垄断地位,另一方是被动接受的地位条件下的供水生产,怎么实现讨价还价、多项选择和优胜劣汰的目标呢?无论是国有垄断还是民营垄断,或是私人垄断都无法解决一个

城市供水的垄断问题。这就是在城市供水市场上表现出的“市场失灵”。因此必须由政府对供水企业进行管制,产品由政府定价,水质、水量和服务以及关联交易等通过政府进行监管。

某些经济学家只看到民营资本的高效率和竞争性,却没看到水资源的稀缺性对竞争性的限制,即竞争性必须以各种资源的充分流动为前提。只看到一般商品的价格涨落对供求关系的调节作用,却没看到构成水价的折旧、动力等固定成本的刚性,阻碍了水价的自由涨落幅度,并且使政府定价条件下供求关系的调节受到限制。如果市场化中没有价格在自由博弈中的自主调节,完全市场化的机制是无法实现的。

而从城市供水企业特点上看,投资水厂是属于容易进不容易出的项目,是投资者的大忌。因为沉淀成本巨大,无法在市场变化时把固定资产及时“变现”,而水厂生产产品的性质是单一的,设备的专用性特别强,无法生产其他产品。如果没有固定的市场和销售量,理性投资者都不能冒这种沉淀成本无法收回的风险。更何况巨额投资的转让、赔偿和沉淀成本的补偿、消化,绝不是在小商品市场上买菜那样简单,那样快捷和便利。

政府在城市供水企业改制中的责任

政府在城市供水企业改制中担负两种义务和责任,一方面是实现引入多元投资主体,带动供水企业经济效益和服务质量的提高,充分利用市场机制,激活沉淀的国有资本和资源。而当前在“经营城市”思想指导下,许多地方急于国有资本“变现”,抽出财政投资转向其他建设。然而由于对如何按照“市政府公用事业特许经营权”管好今后供水生产、经营的办法不多,对



城市化可持续发展认识不清,对制度资源、管制方法准备不足,使产权转让或合资、合作后的矛盾不断出现,甚至导致改制难以继续进行下去。另一方面是政府要改变管理方式,用“政府之手”防止“市场失灵”的问题发生。如果抱着“一卖了之”的态度,资本自身性质的趋利性和投资者的机会主义偏好就会发作并倚仗垄断地位获取暴利。

政府与供水企业观念上的差异

在供水投资方面,按照市场优化配置资本、资源的要求,企业作为“理性经济人”在投资上首先进行收益成本分析比较,适度超前要看实际发展速度和市场规模,否则拖累目前企业正常生产经营。政府看政绩,企业看效益;市长看本届,经理看长远。二者之间的观念和方法是有差距的,这个差距不能想像用政治压力解决,

更不能用政治帽子解决。政府的规划和领导人业绩可以不受限制地“理想化”,但是企业的投资和收益却是要实事求是和尊重客观规律的。

在供水价格上不管合理成本高低,政府不管投资者的效益盈亏,“群众不能承受”就不给调整,即使合同明确约定的补贴往往也不能及时到位,制约了企业的正常资金周转和融资能力。把自来水作为一种稀缺商品对待,不仅是合理的经营成本必须补偿,而且要使本地水资源得以持续发展,必须靠价格手段来调节使水资源得到节约使用。经济理论已经证明,公共财产和资源必然是由富裕变成稀缺的。不能真正体现稀缺资源的价格,必然趋势是使稀缺资源转化为枯竭资源。当前许多城市地下水资源状况已经严重制约着城市的规模和速度,已经到了必须用价格杠杆进行调节的时候了。