

城市水务私营部门参与的监管政策

长策智库

2009年12月

(本文仅为完整报告的摘要)

中国城市水务领域引入私营部门参与（以下简称PSP）的历史并不长，在经过一些地方自发的试验和探索后，2002年由国家建设部颁布的《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》对此给予了官方认可和鼓励。之后，PSP在中国市政公用行业尤其是水务行业得到了迅速发展，对于各地加快城市基础设施建设，支持经济社会发展作出了重要贡献。同时，PSP对于提高城市水务行业的整体效率也起到了非常重要的作用。

随着PSP在公用事业领域的迅速发展，公用事业监管体制的建设和完善显日益迫切。中国的水务行业管理体制是在国有国营的背景下形成的，引入私营部门参与后，地方政府在PSP项目监管方面进行了积极的探索，但在原有的行业管理体制没有根本改革的情况下，与私营部门参与公用事业相适应的新的监管体制还没能建立起来，监管技术和能力也仍然比较缺乏。

本研究的目的包括两个方面，一是从监管技术角度，为改善公用事业监管提出一套相对简便实用的运营绩效考核指标体系；二是在深入调研和分析PSP和监管实践中具有共性的问题及其原因的基础上，针对公用事业市场培育、监管体制设计等提出一系列政策建议。

本报告对中国城市水务行业引入PSP和监管体系的现状进行了梳理并分析了监管体系存在的问题；但本报告并未试图针对所有存在的问题提出解决方案，而是集中在三个方面：针对缺乏监管工具的问题提出了一套用于运营绩效考核的指标体系；针对PSP市场培育和监管体制改革提出了制度创新的政策建议。

第一章 中国城市水务行业PSP及监管现状

1.1 中国水务行业私营部门参与的发展

据建设部的非正式统计，目前有私营部门参与的市政公用行业企业所占市场份额约为，供水36%，污水处理40%，城市燃气66%，公交46%，垃圾处理28%，供暖30%。

近几年，城市市政公用事业市场化进程催生了多种改革模式，具体选用何种模式应该结合项目实际和改革目标确定。如果单就形式多样性而言，中国水务行业改革模式之多在世界范围内可能都是少见的。我们将这几年国内水业改革出现过和国际通行的一些市场化改革模式做了总结，归纳为十种改革模式，包括作业外包、委托运营、BT、BTO、合资合作、股权转让、TOT、ROT、BOT、BOO等。其中前两种模式不带融资性质，后八种模式都不同程度带有融资性质。就政府方和社会投资人各自承担的风险来说，基本上越靠后的模式，投资人承担的风险越大，政府承担的风险更小。

以上十种模式中，比较具有典型意义的是BOT/TOT模式和股权转让/合资合作模式，这两类模式占了私营部门参与水务项目的90%以上。

BOT/TOT是私营部门参与污水处理厂投资运营的最主要模式，在供水行业整体特许经营出现之前私营部门参与自来水厂的投资运营（不包括供水管网，其生产的净水出售给仍属地方政府所有的自来水公司）也采取这样的模式，其实质是一个长期的政府采购合约，整个特许期内的采购数量和价格（及调整办法）都在合约中作出了详细的规定。这类模式在执行中所产生的争议一般是关于条款具体内容合理性的争议（如规定的售水量无法达到等），而不是机制安排的争议。

股权转让/合资合作模式是在上海浦东自来水公司股权转让案例后城市供水行业私营部门参与普遍采用的模式，其特许经营包括一个特定地理范围内的自来水生产、输配、销售、服务以至安装、维护、服务的全过程，地方政府只授权其独家经营权而不承诺销量，获得特许权的公司应自行完成其经营行为，即将自来水向最终消费者销售并获得销售收入，而不是将产品销售给政府，因而也没有政府与特许公司之间的采购合约。

由于供水行业具有自然垄断性，所以对供水价格应当进行适当管制是毫无疑问的，问题在于如何管制。一般认为，成本加成法和价格上限法是两种比较可行的价格监管办法，两者差别在于信息获取成本不同，但目的都是既保证特许经营

权人获得合理利润,同时防止其获得不适当的超额利润及损害消费者利益。为此,两者都会在授予特许经营权的同时在合约中明确规定相应的价格制定和调整机制,在环境改变触发设定的条件时,价格调整程序将被启动。如果政府因为某种原因(如社会稳定等)决定不予调价,必须负担相应的赔偿责任。但目前中国的情形却不是如此,从上海浦东自来水公司开始,各地在特许经营合约中普遍都没有规定价格制定和调整的具体条件,而只是规定特许经营权人可以提出调价申请,而地方政府则按照《价格法》的规定组织听证并决定是否批准调价。从表面上看,地方政府在与投资人的博弈中似乎占尽了先机,既保留了价格审批权力又规避了承诺调价的风险,但实际上,特许经营期要持续30年甚至更长,没有明确的价格机制可能意味着价格调整没有上限。

似乎中央政府正在利用水的定价作为鼓励私人投资进入这一产业的手段。当然,多数国外投资者因为一直一来收费偏低而不愿投入这些项目,但现在的情况正在改变。例如,城市供水的全国平均价格从1988年的0.14元/m³上升到1999年的1.52元/m³,在15年间几乎增长了11倍。

事实上,全国的水价在近几年增长的非常大。国家统计局在2006年4月公布的中华人民共和国消费物价指数中指出,一些省份经济增长的6.8%可归于水价的增长。很明显,供水费用因城市的不同以及省份的不同而变化,但对消费者征收的水价的总趋势是上升的,这显示了中央政府在这个重要部门发掘资源的政治意图。

1.2 现有监管体系的问题

各个城市市政基础设施领域的PSP监管所面临的问题性质上都是类似的,只是在程度上有所差异。这些存在的问题,有的反映了行业自身的不足,有的则反映了行业以外的大环境的制约。

一、监管理念方面的问题

1、对政府责任和市政公用事业公益性的模糊认识

一种错误理解是将公益性和引入PSP对立起来,导致政策走向两个极端,一卖了之和完全的国有国营。

实际上, 某个行业是否具有公益性和是否引入市场机制是两个互相独立的问题, 互相之间也并不矛盾。

另一种错误认识则是将政府保护公共利益的责任与引入PSP对立起来, 认为私营企业的逐利性必然损害公共利益。无论是理论还是实践都不能证明由政府提供公共服务一定比私人提供公共服务更能保护公共利益。由于存在市场失灵, 所以市场不能自动有效地提供公共物品, 需要政府发挥应有的作用; 同时, 由于也存在政府失灵, 完全由政府来提供公共物品, 也会出现低效率的情形, 低效率同样损害了公共利益; 解决办法就是在公共物品提供中引入市场机制。这里的关键是, 在政府与企业间确定清晰、合理的责任边界, 即政府承担监管责任和为公益性买单, 而企业在提供合格服务的前提下追求利润最大化。所以可见, 一卖了之等于是政府卸包袱、放弃监管责任, 而百分百的国有国营、排斥竞争可能带来低效率, 同样都是损害公共利益的。

2、重引资、轻效率、轻竞争

如前所述, 发达国家引入PSP的目的以提高效率为主, 但在包括中国在内的发展中国家, 引入PSP的重要驱动力是获得投资以改善基础设施不足的问题。

融资驱动的PSP导致融资与运营一体化的模式在中国(特别是大城市)占据了绝对主导地位, 而且获得资金是主要目的, 运营权成了投资人回收投资的工具, 提高运营效率被放在了次要地位。但国内外的经验都表明, 过分偏重于引资而忽略了效率的提高, 可能会使PSP走向不可持续。目前国内已开始对此有了认识, 在引入PSP时逐步走向引资与效率并重的方向。

二、监管机构方面的问题

1、部门职能交叉重叠、多头监管使企业无所适从, 其背后则是强大的部门利益。

2、监管机构缺乏独立性。中国的监管机构大多内设于政府部门, 除了其自身从主管部门向监管机构的转型还没有完成外, 其扮演的多种角色(决策者、所有者、监管者)之间有着内在的冲突, 使得决策和监管的公信力都不足。长远的解决办法要通过立法, 但短期可能的改善办法是更多地利用独立第三方的中介机构。

3、监管知识与技术不足。实际上，要求监管部门掌握甚至精通所有专业知识与技术是不现实的，所以充分发挥第三方中介的作用未来的必由之路。

4、经费保障不足。

三、监管依据与监管手段方面的问题

1、法律体系不健全、规定缺失与规则冲突。国家立法进程滞后于PSP实践，使地方政府的监管缺少法律依据，体现不同部门利益的部门立法顽症也造成了大量的规则冲突，目前相对可行的办法是通过地方立法来制定一些规则。

2、合约不完备。特许经营合约也是监管的依据之一，在法律缺失的情况下，它就显得更为重要。但目前的大部分特许经营合约并不完备，建设部制定的特许经营合约范本也在相当程度上缺乏可操作性。

3、监管手段不完备，没有形成法律的、经济的、行政的一整套的相互配合、衔接、支持的监管、奖惩手段。特别值得一提的是，监管、奖惩的程序和救济问题在国内还普遍没有得到重视。

四、外部环境方面的问题

1、缺乏法治环境。

2、强势政府问题。相对于企业，中国的政府处于绝对强势地位，这种地位的不对等会带来一系列的负面问题，包括特许经营合约难以约束政府部门，政府诚信不足承诺无法兑现，不当的行政的干预等等。

3、缺乏公众参与的传统。

本研究并不试图针对以上所有问题提出解决方案，下文将主要针对监管工具不足尝试提出一套简便实用的绩效评价指标体系，针对监管机构独立性不足提出一种制度创新的可能，以及针对重引资、轻效率的理念和融资与运营一体化的PSP实践提出可供选择的解决办法。

第二章 绩效评价指标体系

有效监管必须有必要的监管知识与技术作为基础。目前负责公用事业监管的部门在人员知识结构和技术能力方面都是不足的。本章试图从监管技术角度，为改善公用事业监管提出一套相对简便实用的运营绩效考核指标体系。

2.1 适用于中国的绩效指标体系设计

一、绩效指标的覆盖对象

水业绩效包括了投融资绩效和运营绩效两大方面，运营绩效又包括了服务绩效和成本绩效。

投资绩效主要应当通过投资可行性研究解决。对于一般竞争性产品，投资绩效可以由市场作出直接评价，但水业作为公用事业，具有公共性、外部性、基础性、保障性等特点，政府在进行投资决策并不完全基于市场考虑。而投资决策一旦作出，投资绩效就基本确定了（甚至还确定了运营阶段的大部分成本因素），后续的努力包括监管很难对其绩效产生实质性的影响。

融资绩效反应资金价格，资金价格由资本市场反映和评价。一般来说，一国甚至是国际的资本市场是统一的，并不存在专门为公用事业而设的资本市场，所以衡量融资绩效就比较简单，就是本国的平均资金成本。基本上，一国的资金成本涉及其资本市场开放度，开放度越高其资金成本就越接近国际资本价格。中国的水业改革实践是典型的例子。在中国水业改革启动之初，中国的资本市场开放度非常低，除了银行贷款以外企业几乎没有任何其他融资渠道，这一方面成为地方政府以BOT等模式引入PSP的动力，另一方面也使当时的融资成本普遍居高不下，出现了许多后来被批评为过高固定回报的BOT案例。而随着中国资本市场的逐步开放，如今的资金成本已经大幅降低了。

服务水平是非常重要的绩效考核内容，本研究主要以用户满意度来体现。用户满意度调查所获得的数据还可以与运营过程中记录的数据相互补充和印证。

成本绩效是目前的监管重点和难点，本研究将以成本绩效为主建立绩效指标体系，以用户满意度作为必要的补充。

二、绩效指标选取的主要考虑

首先是数据的可获得性。中国水业的数据库建设非常薄弱，目前能比较全面反应水业状况且存续时间比较长的数据库主要有城乡住房建设部的《城乡建设统计年鉴》和中国城镇供水排水协会的《城市供水统计年鉴》，但这两本年鉴所统计的数据仍然过于粗放，并不能适应绩效考核的需要。

国家发改委和建设部组织过1999-2001年全国城市供水审价，数据收集较为详细，虽然数据比较陈旧，但说明这些数据经过努力是可以获得的。以此为基础设计的指标体系在未来可以保证其可操作性。

其次是指标的有效性。绩效指标必须能有效地反映水业企业运营的成本绩效，特别是企业在运营过程中可控的成本绩效。

再次是指标的易用性。如前所述，中国地方政府监管机构（尤其是中西部地区）的知识和能力还比较欠缺，复杂的绩效指标很难被正确地使用，所需的数据也更难以获得，所以绩效指标必须被设计得简便易用，为此可能不得不牺牲一些精确性。

最后是指标设计应当考虑尽可能减少对指标考核结果的争议。

三、供水企业运营绩效指标体系

从运营效率角度分析成本结构可以看出，有些成本费用项目在投资阶段就已经确定了，与运营努力无关，包括固定资产折旧、土地使用费、土地损失补偿费、开办费摊销、主要利息支出等；有些费用取决于国家政策，包括原水费、水资源费、保险费、税金等；能够体现运营者努力程度的成本费用项目主要包括人工成本（人员数量与工资福利水平）、原材料与动力消耗、运营者可控管理费用（差旅费、办公费、物料消耗、低值易耗品摊销、业务招待费）等。所以，我们的指标体系主要围绕这些可以体现运营者努力程度的内容来设计。

指标1：千吨水原材料消耗

公式：千吨水原材料消耗 = 年制水原材料消耗/年供水总量

指标2：吨水制水电耗

公式：吨水制水电耗 = 年制水电耗/年供水量

指标3：万吨公里输配水电耗

公式：万吨公里输配水电耗 = 年输配水电耗 / (年售水总量 × 管网长度 × 1/2)

指标4：千吨水5项管理费用

公式：千吨水5项管理费用 = (年差旅费 + 年办公费 + 年物料消耗 + 年低值易耗品摊销 + 年业务招待费) / 年售水总量

指标5：管网漏损系数

公式: 管网漏损系数 = 管网漏损率 × 管网相对价值

管网相对价值 = 单位管网价值/平均单位管网价值

单位管网价值 = 管网固定资产净值/管网长度

平均单位管网价值 = 样本企业管网固定资产净值之和/样本企业管网长度之和

指标6: 万吨制水能力制水环节员工人数

公式: 万吨制水能力制水环节员工人数 = 制水环节员工人数/设计制水能力

指标7: 每公里管网员工人数

公式: 每公里管网员工人数 = 输配环节员工人数/管网长度

指标8: 万用户(连接)销售人员数

公式: 万用户(连接)销售人员数 = 销售人员数/用户(连接)数

指标9: 百万吨售水量管理人员人数

公式: 百万吨售水量管理人员人数 = 管理人员人数/年售水总量

指标10: 人均工资系数

公式: 人均工资系数 = 企业人均工资福利/当地人均工资福利

指标11: 用户综合满意度

获得方式: 随机的用户满意度调查。

四、污水企业运营绩效指标体系

与供水企业相比, 污水处理企业的绩效考核指标相对简单。由于污水收集管网目前都由政府直接投资建设, 并不作为污水处理企业资产, 所以目前仅以污水处理厂为考核对象。

指标1: 千吨水原材料消耗

公式: 千吨水原材料消耗 = 年原材料消耗/年污水处理量

指标2: 一级处理吨水电耗

公式: 一级处理吨水电耗 = 一级处理年电耗/年污水处理量

指标3: 二级处理吨COD电耗

公式: 二级处理吨COD电耗 = 二级处理年电耗/年COD削减量

指标3: 吨污泥脱水电耗

公式: 吨污泥脱水电耗 = 年污泥脱水电耗/年污泥产量

指标4: 千吨水5项管理费用

公式: 千吨水5项管理费用 = (年差旅费 + 年办公费 + 年物料消耗 + 年
低值易耗品摊销 + 年业务招待费) / 年污水处理量

指标5: 万吨处理能力员工人数

公式: 万吨处理能力员工人数 = 非管理人员员工人数/设计处理能力

指标6: 百万吨处理量管理人员人数

公式: 百万吨处理量管理人员人数 = 管理人员人数/年污水处理量

指标7: 人均工资系数

公式: 人均工资系数 = 企业人均工资福利/当地人均工资福利

用1999 - 2001年历史数据, 对以上各项指标经过试算, 可以看出, 各指标在规模相近的企业间有一定的可比性, 如果能获得更加充分的企业信息如工艺流程等, 选择条件更为接近的企业进行比较, 效果会更好。另一方面, 通过纵向比较, 我们可以比较直观地把握企业绩效的变化趋势。以指标4为例, 在1999-2001年的三年间, 大多数企业的每千吨售水量5项管理费用是上升的。如果数据的时间更长, 这种趋势的观察会更加明显。

3.2 绩效指标评价与市场评价

必须特别指出的是, 尽管绩效指标是非常重要的绩效评价方法, 但与之相比, 市场评价是更为根本的。

无论是采用公有公营、公有私营还是私有私营的体制, 各国的政府 (或监管机构) 都将提高企业绩效作为重要目标, 但无论是哪类企业, 都有动机而且因为在位者地位也有能力隐瞒真实的绩效信息, 从而瓦解或削弱监管效果。从水业市场化改革的两种主要模式的代表英国和法国都可以观察到这种情况。以法国为例, 1993年以前特许经营的期限通常为20-50年, 1993年的一项立法规定合同期限不超过20年, 而1999年的另一项立法进一步建议将特许经营合同期限限定为不超过12年, 以进一步强化竞争的可信度; 1995年的立法则要求现有特许经营合同到期后再次授予必须经过公开的招投标程序, 在位的公司不经招标就获得特

许权延期的做法将不再被允许；同时，法国政府目前正致力于提高定价的透明度。这一系列措施都表明，公众、议会、政府和监管机构越来越倾向于依靠市场竞争和信息公开来解决绩效问题。这一点是非常值得中国政府借鉴的。

但运营信息数据库的建设和绩效考核指标体系决不是可有可无的，相反，其基础作用和对市场竞争的支持作用是无可替代的。充分和有效地运用运营信息数据库和绩效指标体系应从以下几个方面作出努力：

逐步走向法定化。法定化的含义包括：通过中央或地方立法，明确规定企业提供真实运营信息的法定义务以及违法应承担的法定责任；通过中央或地方立法，明确规定监管机构披露这些信息的范围、时间和程序以及违反信息披露要求的法定责任；将绩效指标纳入PSP合同，在合同中规定与考核结果所对应的义务或后果（如奖励、惩罚）等。

加大公开透明力度。无论是在发达国家还是发展中国家，也无论是国有还是私营，公开透明都是最好的监管。拒绝公开透明不仅是企业绩效提高的障碍，同样也会成为引入PSP的障碍，发达国家（如法国）和发展中国家（如印尼）都曾因为信息不公开不透明而引发民众对PSP的强烈质疑。

为市场竞争提供支持而不是试图替代市场竞争。一方面，在选择PSP经营者时以往的数据和绩效指标体系可以作为起点和基准；另一方面，在运营过程中，监管机构应以绩效指标为工具，充分运用经济激励手段引导企业提升绩效。

第三章 PSP模式选择与发展专业化运营市场

3.1 中国PSP模式选择的特点及存在的问题

中国引入PSP的模式选择，污水行业在厂网分开的基础上以污水处理厂的BOT和TOT为主，PSP一般不涉及管网；在供水领域，2002年以前与污水行业类似，也是在厂网分基础上以净水厂的BOT和TOT为主，2002年上海浦东水司50%股权转让项目为起点，逐渐向包含制水、管网及销售的供水全系统合资方式转变，典型项目包括重庆江北水司60%股权转让、常州水司49%国有产权转让、芜湖水司75%产权转让等。

这些PSP模式有个共同的特点，就是选择一个服务提供商既作为投资人也作为运营商，投资人通过运营收回投资并获得收益，实际上，就是以出让运营权作为条件换取私营部门的投资。究其原因，中国公用事业改革和引入PSP的背景是地方财政资金极度匮乏无法支撑基础设施投资需求，基础设施投入不足又成为经济发展的瓶颈，同时又无法在极不成熟资本市场找到解决办法。

但这种融资需求驱动的公用事业改革和PSP模式，加上与之相适应的监管体制建设滞后，必然带来一系列问题，包括：过分偏重引资数量而忽略效率提高，重视准入竞争而忽视过程竞争，表现在一些TOT和股权出让项目中，在准入阶段追求过高的“溢价”；作为高额投资“对价”的特许经营权期限必然比较长，如果过程监管不充分，有可能造成项目低效率，使监管和竞争都变得不可信；由于服务提供商必须同时具备提供资金和服务的能力，有能力参与竞争的服务提供商必不多，地方政府的可选择范围变得非常小，竞争并不充分，近年来公开招标的大型PSP项目的投标人都集中在有限的几家充分地说明了这一点。这些问题的存在有可能会使PSP走向不可持续。

3.2 融资与服务提供相分离以及专业化运营市场的培育

市场提供公用事业服务的内容可以分为两个方面，一是融资服务¹，即为公用事业提供资金并获得相应的资本回报，二是运营服务，即通过提供专业的运营、维护、服务等获得相应报酬。

以上两个方面在实践中可以结合在一起，也可以相互分离。理论上讲，两者相互分离更好。因为首先，两者面对的是不同的市场，要解决的是不同的问题，融资服务所面对的是资本市场，追求的目标是资金成本最小化，而运营服务所面对的是专业运营市场，追求的目标是运营效率的最大化，将两者捆绑将导致竞争者在某一个市场的优势不当地延伸到另一个市场上（有融资优势的企业可能排斥运营能力强的企业），使两个市场的效率都不能充分发挥（项目无法同时实现最低融资成本和最佳运营效率）。其次，将两者捆绑在一起使合格的竞争者减少，从而限制而不是鼓励了竞争。再次，不当的准入条件排斥了大量潜在的市场主体（如产业投资基金、保险资金等因为不具备运营能力而被排斥，同时专业化的运

¹ 融资（包括投资）与筹资是不同的概念，请参见下文关于筹资的讨论。

营公司则因不具备融资能力而被排斥)，地方政府的融资空间和选择专业运营商的空间都变小了。最后，与投资捆绑后的特许经营项目需要更长的时间才能收回成本，使得运营期内的过程竞争和监管的实际效力大打折扣。

在地方政府引入PSP实践中，将融资与运营分开处理的前提条件是要存在相对比较开放、成熟的资本市场和专业运营市场。

近年以来，中国的资本市场发展非常迅速，地方政府可使用的融资工具已经大为丰富。更加重要的是，资本市场开放程度的提高使市场资金非常充裕。除了传统的水务投资人（国际水务巨头、国内以公用事业为主业的上市公司、国内大型水务集团等）以外，国内外的产业投资基金、保险资金、社保基金、企业年金基金、私人股权基金（PE）等都在寻求进入水务产业的机会。这些资金不具备传统水务投资人的所拥有的运营能力，按照现行的融资与运营服务一体化的PSP模式，这些资金是无法进入水务产业的，所以，现行PSP模式实际上已经开始限制而不是扩大地方政府的融资选择。

目前的难点在于，供水定价属于政府定价，而政府倾向低于全成本定价，从而可能使资本市场得不到应有的回报，而如果向私有公司提供补贴会被认为是国有资产流失。解决这一问题的关键还是要突破错误观念的束缚，以真实成本为基础，实事求是，按资本市场规律办事。

解决了融资问题，专业化运营市场的发展就顺理成章了。现在的水务投资运营商，包括国际水务巨头、国内上市公司、国内大型水务集团等都可以成为专业运营市场的主体，而且目前在一些中小城市发展的运营商以及中等规模的水务公司也有机会获得更大的发展机会。

专业化运营的具体模式可以包括，管理合同（O&M合同，适用于污水处理厂）、租赁经营（适用于供水）、不涉及资产所有权转移的特许经营（适用于供水）等。

实际上，国内在专业化运营方面已经有了很多探索。例如，深圳水务在市场上形成了两条腿走路的布局，深圳水务投资（深圳水务集团控股）通过股权投资获得并运营水务项目，而大通水务（深圳水务集团参股）则主要提供专业运营服务而很少进行投资。

第四章 水业监管体制改革与创新

4.1 中国城市水务行业监管体制所面临的问题

中国水业监管体制所面临的问题是多方面的, 但最核心的问题是监管机构的问题。

由于政府管理体制改革滞后, 在引入PSP后对公用事业的监管仍然沿袭了行业管理的做法, 监管机构大多内设于政府部门, 实际上就是由原来的行业管理部门来负责监管, 除了其自身从主管部门向监管机构的转型还没有完成外, 其扮演的多种角色(决策者、所有者、签约者、授权者、监管者、竞争者)之间有着内在的冲突, 使得决策和监管的公信力都不足。国际公认比较好的解决办法是成立法定的独立监管机构, 但中国特殊的政治架构使独立监管机构的设想很难实现。

部门职能交叉重叠、职责不明一方面造成多头监管、过度监管使企业无所适从, 另一方面则是监管不足甚至监管缺失导致公众利益受损。究其根本, 其背后强大的部门利益是导致有利益的事抢着管、没利益的事不愿管的真正根源。

4.2 公用事业运营第三方监理

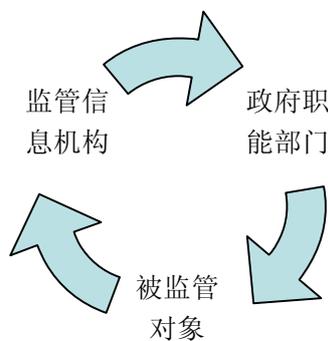
独立监管作为一项重要的经验, 符合公用事业监管的客观要求, 对中国也有重要的借鉴作用。但是, 由于中国独特的政治体制, 通过立法成立独立的监管机构可能性很小。甚至, 即使是地方政府希望将政府各部门的职能整合起来, 成立一个监管办公室以避免多头监管也会遇到极大的阻力, 因为中国的部门立法体制授予了各个“条条”以法定权力, 例如, 物价法规定地方政府物价行政主管部门负责行政区域内的物价监管, 如果由另外一个部门(如公用事业监管办公室)负责物价监管就会涉嫌“违法”。

一个可供探索的方案是, 将监管信息收集与作出监管决定的职能分开, 分别由不同的监管主体执行。

地方政府授权专门的监管信息机构负责从被监管对象收集监管所需的所有信息, 包括政府基于法律有权获取的信息和作为特许经营合同甲方有权获取的信息。同时, 通过地方立法或在合同中规定被监管对象的配合义务。

地方政府的各个职能部门为监管决定部门，分别在其法定职权范围内负责作出监管决定。

监管流程是，监管信息收集机构负责收集监管信息，对信息进行汇总分析后将结果提交给相关的政府主管部门，由政府主管部门根据监管信息作出有法律效力的监管决定；同时，监管信息收集机构应将提交政府主管部门作出监管决定的信息反馈给被监管对象；政府主管部门作出的决定中涉及要求被监管对象整改的，仍由监管信息收集机构负责监督，并在整改完成后将整改结果通报政府主管部门；监管信息机构收集的信息以及监管决定机构作出的监管决定应依据相关信息公开的规定向社会披露。



监管信息机构可以由地方政府组建，但更好的方式是充分利用第三方中介机构的力量。建立市政公用事业运营监理制度是值得尝试的方式之一。

在这方面，建设监理制度在中国已经运行了多年，其经验可供借鉴。在中国，所有的建设项目，业主必须聘请建设监理公司，代表业主对施工建设进行监理。建设监理公司在中国的建筑管理制度体系中有一定的法律地位，并有一整套监督、检查、记录、验收、认定方面的制度和程序保障，如日后工程质量出现问题，监理单位不能证明自己已善尽职责的也要承担相应的法律责任。为了履行其法定职责，建设监理公司拥有专门的技术和人员。

在PSP迅速发展后，中国的市政公用事业监管已经明显滞后于改革实践，不仅表现在监管缺乏独立性，还表现在政府部门的监管专业技术和能力不足。市政公用行业借鉴建设监理制度的经验，建立市政公用事业的运营监理制度具有一定的可行性。

一是与现行法律不冲突, 由于运营监理公司只负责发现问题而不负责处理问题, 所以不必修改现有的法律法规, 也不需要重新划分职能。

二是可以形成政府部门与监理公司相互制约的监管安排, 形成相对的监管独立性和监管闭环。市政公用事业运营监理制度的核心是将发现问题与处理问题分开, 地方政府聘用专业化的运营监理公司对水务企业的运营进行监督, 监督结果报告政府并向社会公开, 政府据此作出处理并向社会公开; 如被监督企业对监督结果有异议则可由政府展开进一步调查并作出裁决; 如监督发现了问题而政府急于处理则将面临人大、公众和媒体的质疑。

三是运营监理公司可以在目前的基础上发育而成。未来的运营监理公司可以由建设监理公司延伸业务发展而成, 也可以是由为水业服务的咨询公司发展而成, 还可以是水务企业自行成立(此情形下应独立运营并实现回避制度), 此外, 目前已形成网络的自来水水质监测网也可以发展成为专业的水质监理公司。

在具体操作中, 地方政府可以委托一家运营监理公司收集监管所需的所有信息, 也可以委托多家运营监理公司收集不同的监管信息, 如分别收集水质(水质监测)、服务质量(用户满意度调查)和成本价格(财务审计)方面的监管信息; 监理任务可以是连续的监测(如水质、水压、连续服务), 也可以是短期工作(如用户满意度调查); 负责长期监测的运营监理公司聘用期不宜过长, 以免产生监管俘获问题; 作为过渡安排, 可以在改革的同时成立地方监管协调小组作为监管议事协调机构, 由地方政府分管公用事业的首长任组长, 监管信息机构和各职能部门(发改、财政、价格、环保等)作为成员, 及时交流和沟通监管过程中出现的问题。

除了运营监理公司以外, 审计事务所、水质监测站(网)等都可以成为第三方监管的组成部分。而且在运营监理制度建立前, 地方政府也应当充分发挥这些现有机制的作用, 将监管落到实处。