

城市供水改革路在何方

傅涛 清华大学水业政策研究中心主任

国务院在批转《2009年深化经济体制改革的意见》中提出了两个“加快”的政策要求，要求加快民间资本进入铁路、电信、市政等垄断行业，要求加快市政公用事业改革，扩大特许经营范围。城市供水作为重要的市政公用领域，由于其改革的特殊性和复杂性，在推进改革时有几个方向性的问题需要注意。

改革从未停止

供水服务设施和能力迅速增长。我国城市供水行业的服务设施建设在过去十年中持续增长。到2008年年末，全国城市供水普及率超过95%，较2000年提高了31个百分点。

城市供水价格改革同步展开。随着我国经济体制改革的逐步推进，城市供水价格改革也同步展开，城市供水价格有所上调。

市场化项目比重逐年增大。自2002年全面开展市政公用行业市场化改革以来，供水行业市场化的项目比重逐年增大。截至2007年底，供水市场上最活跃的19家社会企业共签约供水项目146个(包括水厂单元服务和系统服务项目)，项目的供水总能力相当于2007年全国供水总能力的16.5%。其中，11家外资水务企业签约94个项目，供水总能力相当于2007年全国供水总能力的9.7%。

供水行业改革形成模式多元化格局。供水行业经历了从水厂单元服务的改革到系统服务全面改革的变化。上世纪90年代，供水改革以针对水厂单位服务的BOT项目和固定回报为主导模式，2002年以来已经逐步发展成为以系统服务为主导改革模式。在改革重心上一直偏重供水的资产和产权改革，而服务效率上的关注薄弱。2007年，在兰州、海口、扬州、天津等地出现了溢价收购供水资产的项目，引起行业和社会高度关注。

问题依然很多

供水安全压力迅速加大，即将进入水质事故高发期。随着我国水污染形势的日益严峻，供水源水污染严重，在120多个大中城市中原水合格率约为70%，加大中小城市这一数据可能低于50%。另一方面，我国供水设施陈旧，缺乏应有的设施更新，而且难以应对原水水质下降的现状。虽然我们发布了新的饮用水水质标准，但是缺乏实质性的硬件准备。

政府投资不断弱化，而社会投资难当投资重任。上世纪八十年代以来，城市供水的政府投资逐年减少，投资的主体基本进入了企业和市场投资。但是受到融资结构的限制，也受制于水价水平支撑不足的影响，社会投资在投资总量上难以满足城市供水事业发展的需要。尤其是在水质压力逐渐加大，服务均等化要求日益升级的背景下，存在巨大的投资缺口，客观上造成城市供水设施的投资不足。

价格形成进入低质低价的怪圈。1998年原国家计委和建设部联合发布的《城市供水价格管理办法》，重点关注了供水服务的合法性成本问题，没有优质优价的空间，难以适应目前供水服务水平日益提高的要求，难以应对原水水质恶化的需要。而且以企业合法性成本作为定价依据的做法，不能鼓励服务企业提高效率。

如何兼顾公平

明确城市供水的公共服务性质，强调政府责任。城市供水作为最为重要的政府公共服务内容，在供水服务安全压力日益增加的背景下，需要清晰界定供水服务的公共服务性质，强调供水领域的政府责任，无论任何形式的供水改革，不能免除政府的供水服务责任。

在投资多元化的前提下，加强各级政府的财政性投资。作为公共服务的供水服务需要政府投资，尤其是地方财政的投资，政府是公共服务当然的投资主体。中央政府需要通过转移支付的形式，对城市供水领域的沉淀性资产部分给予补助性投资，提高供水服务设施的水平。

完成特许经营立法，鼓励资产与经营的分离。多元化的投资，不应妨碍具体供水经营服务的市场机制。应尽快完成特许经营的立法，在特许经营的政策框架之下，鼓励供水资产与经营权的分离。在投资领域鼓励多元化，而在经营环节全面实行市场化，由规模化、专业化的市场主体来进行经营服务，促进供水行业的服务业转型。