

ZHONGGUO CHENGSHI SHUIWU GUANLI
SHIYEHUA GAIGE

中国城市水务管理 事业化改革

陈 慧 ◎ 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

ZHONGGUO CHENGSHI SHUIWU GUANLI
SHIYEHUA GAIGE

中国城市水冬管理 事业化改革

陈 慧 ◎ 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市水务管理事业化改革/陈慧著. —北京: 知识产权出版社, 2015.5
ISBN 978-7-5130-2940-7

I. ①中… II. ①陈… III. ①城市用水—水资源管理—研究—中国 IV. ①TU991.31

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第198835号

内容提要

本书系统地分析了中国城市水务管理改革的历程、现状和政策走向。本书通过案例研究与比较研究法对所选取的典型城市和地区的水务管理实践进行了剖析,并在梳理和借鉴发达国家城市水务管理经验与不足以及市场化改革所引发的问题的基础上,反思了中国城市水务管理市场化改革的弊端。最后,结合研究和分析的城市水务管理的三种模式,提出了中国城市水务管理改革的方,给出了构建中国城市水务管理事业化管理模式的路径与相应的政策建议。

本书可供相关专业的研究者、相关企业的管理者和政府决策研究者参考。

责任编辑: 安耀东

中国城市水务管理事业化改革

陈 慧 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

电 话: 010-82004826

社 址: 北京市海淀区马甸南村1号

责编电话: 010-82000860 转 8534

发行电话: 010-82000860 转 8101 / 8029

印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司

开 本: 720mm×1000mm 1/16

版 次: 2015年5月第1版

字 数: 167千字

网 址: <http://www.ipph.cn>

<http://www.laichushu.com>

邮 编: 100088

责编邮箱: an569@qq.com

发行传真: 010-82000893 / 82003279

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 10.25

印 次: 2015年5月第1次印刷

定 价: 43.00元

ISBN 978-7-5130-2940-7

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前 言

水是生命之源、生产之要、生态之基。中国水资源短缺的问题正随着经济社会的飞速发展和城镇化、工业化的迅猛推进而日益突出。如何管好水、节约水、用好水也随即成为城市水务管理改革和发展的主旋律。作为城市管理的重要领域,城市水务管理改革和发展问题也是当前社会各界关注的热点问题。

新中国成立后至改革开放前的计划经济体制下,中国采用行政化模式管理城市水务。这一模式在当时取得了积极效果。但随着时代的进步与城市的发展,行政化管理模式给水务行业带来了机制僵化、效率低下、供给严重不足、财政补贴沉重、服务意识差和水资源浪费严重等问题,极大地阻碍了水务行业的健康有序发展。改革开放后,为化解旧有模式的弊端,缓解水资源重要性与短缺性之间的矛盾,应对工业化和城镇化的高速发展以及解决政府财政负担过重的问题,各地政府对城市水务管理进行了改革探索。进入21世纪后,在中央政府一系列市场化政策的推动下,中国城市水务工作在一定程度上形成了市场化的管理模式。然而,市场化的管理模式虽然开创了城市水务管理的新局面,但城市水务公共服务性决定了单纯依靠市场供给存在着必然的缺陷。从近几年市场化改革的实践层面观察,各地改革中出现了“过度市场化”现象,对城市生产、居民生活和社会公共利益造成了严重损害。

中国城市水务管理改革与发展的历程和经验表明:单纯依靠政府力量供给城市水务会导致效率低下和供给严重不足,仅依靠市场也不能解决所有问题;而且简单的市场化本身就存在问题。据此,本文提出中国城市水务管理事业化的改革方向。

本书系统分析并描述了中国城市水务管理改革的历程、现状和政策走向。通过案例研究对所选取的典型城市和地区的水务管理实践进行了剖析,并在梳理和借鉴了发达国家城市水务管理经验、不足以及市场化改革所引发的问题的基础上,反思了中国城市水务管理市场化改革的弊端。最后,结合研究和分析的城市水务管理的三种模式:行政化管理、市场化管理和事业化管理,提出了中国城市水务管理改革的方向——以事业化改革为前导,多种经营并举,注重公

益、竞争、规制,以及规模化和专业化。本书还给出了构建中国城市水务管理事业化管理模式的路径与相应的政策建议:第一,在理念上明确水务行业的定位,确立城市水务管理的公益性价值取向;第二,改革城市水务管理体制和运行机制,构建新型城市水务行业治理结构;第三,以行业特点为依据,构建合理的竞争机制;第四,以保障公平和提高效率为原则,健全城市水务行业投融资体制和价格机制;第五,完善相关法律法规,为改革城市水务管理提供法律依据和保障。

目 录

第1章 绪 论	1
1.1 研究背景和意义	1
1.2 国内外研究动态	5
1.3 研究内容与方法	8
1.4 研究思路和主要创新	10
第2章 城市水务管理的理论基础	15
2.1 关于城市水务管理的基本认识	15
2.2 城市水务管理的理论基础	23
第3章 中国城市水务管理的现状与挑战	33
3.1 中国城市水务管理的改革分析	33
3.2 中国城市水务管理的现状	46
3.3 城市水务管理改革在中国的问题与挑战	54
第4章 中国城市水务管理改革案例研究	61
4.1 深圳水务管理制度改革研究	61
4.2 沈阳水务管理制度改革研究	66
4.3 天津水务管理制度改革研究	69
4.4 北京水务管理制度改革研究	73
4.5 兰州水务管理改革研究	77
4.6 国内城市水务管理改革整体分析	81
第5章 国际水务管理的经验和启示	85
5.1 美国的城市水务管理	85
5.2 英国城市水务管理	97
5.3 法国城市水务管理	107
5.4 其他国家城市水务管理	114
5.5 国外各城市水务管理的经验与启示	124
5.6 国外城市水务管理改革的反思	126
第6章 中国城市水务管理改革的方向	129
6.1 中国城市水务管理的目标和价值选择	129
6.2 中国城市水务管理改革的方向	134

6.3 构建城市水务事业化管理模式的路径138

第7章 研究结论和展望144

7.1 基本结论144

7.2 研究不足与展望148

参考文献151

第1章 绪 论

1.1 研究背景和意义

1.1.1 研究背景

本论文重点关注中国城市水务管理事业化改革。水是生命之源、生产之要、生态之基,是生态与环境的重要控制性要素。^①城市水务业是城市的基础产业,是社会经济发展的重要物质基础,是国民经济的命脉和人民生活的基本保障。^②其发展水平决定着工业、农业、商业等所有生产部门直接生产活动的发展水平。^③城市水务管理的目标就是在有限的水资源量的情况下,最大限度地满足人类生活和社会经济发展对水的需求。

随着水资源危机的不断加剧和水环境质量的不断恶化,水资源短缺已演变成备受世界关注的资源环境问题之一。^{④⑤}据水文地理学家的估算,地球上的水资源总量约为13.8亿 km^3 ,海水占97.5%,淡水只占2.5%。其中绝大部分为极地冰雪、冰川和地下水。适宜人类享用的仅为0.01%。^{⑥⑦}2003年在日本召开的第三届世界水论坛指出,全球水资源状况正在迅速恶化,“水危机”日趋严重。这次论坛还发出警告:除非各国政府采取有力措施,否则到2025年全球将有三

① 陈雷.严格管理水资源推进水利新跨越[N].人民日报,2011-03-22.

② 陈雷.严格水资源管理 保障可持续发展[EB/OL]. [2011-04-05]. http://www.gmw.cn/01gmr/2010-03/22/content_1076200.htm.

③ [2011-04-01]. <http://www.fjslxh.com/article/show.asp?id=319>.

④ World Water council. Water crisis. [EB/OL].[2011-04-10]. <http://www.worldwatercouncil.org/index.php?Id=25>.

⑤ 何平.水危机触目惊心粗放利用未得到根本扭转[J].资源与人居环境,2011(4).

⑥ WATKINS K B. Beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis[EB/OL].<http://hdr.undp.org/en/media/HDR06-complete.pdf>.

⑦ [2011-04-05]. http://www.tba.gov.cn:90/art/2009/9/24/art_175_23747.html.

分之一人口无法获得安全的饮用水。^{①②}美国国家新闻局进一步指出,根据美国人口普查局数据显示,2050年世界人口将达到高峰——92亿人。届时淡水可能成为世界上最稀缺的、最有价值的商品之一,水危机将是继石油危机之后的下一个危机。^③

中国是联合国确定的世界上13个贫水国家之一。随着工业化、城镇化的深入发展,全球气候变化影响加剧,我国水资源短缺的形势更趋严峻,人均水资源占有量仅有世界平均水平的1/4。目前约有400多个城市供水不足,其中100多个城市水资源严重短缺。^{④⑤}根据《2012年中国水资源公报》中的数据,截至2012年底,中国水资源总量为29528.8亿 m^3 ,人均水资源量为2186.6 m^3 。据中国水利部预测,到2030年中国人口将达到16亿,届时人均水资源占有量将降至1750 m^3 。在充分考虑节水情况下,预计用水总量为7000亿至8000亿 m^3 ,要求供水能力比现在增长1300亿至2300亿 m^3 。全国实际可利用水资源量接近合理利用水量上限,水资源开发难度极大,缺水问题将更加突出。^⑥水利部部长陈雷在《严格管理水资源推进水利新跨越》一文中提醒,要清醒地看到“人多水少、水资源时空分布不均、与生产力布局不相匹配仍然是中国的基本国情和基本水情,长期以来形成的水资源过度开发、粗放利用、污染严重、生态恶化的状况仍未根本改变,水资源问题仍然是制约可持续发展的主要瓶颈”。^⑦

为了改变中国水资源现状,陈雷部长多次指出:“中国须推进水资源实现四个转变:从供水向需水管理转变;从过度开发、无序开发向合理开发、有序开发转变;从粗放利用向高效利用转变;从事后治理向事前预防转变,综合运用工程、技术、行政、法律等综合手段,解决好水资源问题。”^⑧一方面,水资源

① [2011-07-15]. <http://www.hrcshp.org/cn/luntan.asp>.

② MANDAL R B. Water resource management[M]. New Delhi, India: Concept Publishing Company, 2006.

③ EMMONS G. Turning on the tap: is water the next oil? [J/OL]. Harvard Bus. School Alumni Bull, 2005, 81(3). <http://hbswk.hbs.edu/archive/5049.html>.

④ 徐军,常永明.资源节约型、环境友好型社会建设与环境资源法的热点问题研究[C]//2006年全国环境资源法学研讨会论文集(四).北京:2008.

⑤ 郭根林.关于水环境研究的几点认识[J].江苏水利,2003,1.

⑥ 三条红线严管水资源[J].民营经济报,2009,9.

⑦ 陈雷.严格管理水资源推进水利新跨越[N].人民日报,2011-03-22.

⑧ [2011-05-07]. http://myjjb.ycwb.com/200-9-09/28/content_2272852.htm.

的重要性与紧缺性之间形成了巨大的矛盾,迫切要求对城市水务管理进行改革创新。另一方面,进入21世纪以来,中国的治水理念发生了较大转变,治水实践也进行了大胆探索。通过实践发现,现阶段的水务管理存在种种问题,要想解决这些问题也亟须对中国城市水务管理进行改革。^①十五期间,中国开始进行水务一体化改革,对水资源实行统一管理与分级、分部门管理相结合的制度。^②但在实际中,各部门职责分工并不够清晰明确,呈现出“多龙治水”的特点。主要表现为流域上“条状分割”、地域上“城乡分割”、职能上“部门分割”、制度上“政出多门”,水资源管理权力十分分散。此外,基础设施落后,相关法律法规缺位^③,水价偏低以及较单一的水价形成机制,水务市场发展不完善等问题还十分突出。^{④⑤⑥}解决上述问题的核心也在于城市水务管理的改革与创新。^{⑦⑧}

新中国成立以来,政府对水资源一直采取的是行政化管理方式。既拥有水资源的所有权,又拥有水资源的经营权。这就造成了水资源无法得到有效配置、城市供水普及率低、水企经营效率低等一系列问题。^⑨与此相对应,水务企业资金主要来源于以各级政府财政为主导的公益性投资。资金来源渠道狭窄,无法进一步发展壮大。以上种种问题使得中国政府不得不借鉴国外先进经验,彻底改革传统水资源行政化的管理方式,走水务市场化道路。^⑩

通过对水务市场化改革的深刻反思,我们不难发现,企业以利润最大化为根本目标。这就使得它们往往容易忽视公共责任,忽略公共利益。民营化给水务行业带来效率的同时,也带来了一系列问题。发达国家的水务民

① 刘振邦.水资源统一管理的体制性障碍和前瞻性分析[J].水利发展研究,2002.

② 敬正书.全面推进水务管理体制改革支持城乡可持续发展[EB/OL].[2011-08-07]. <http://www.mwr.gov.cn/zxbd/swglztzg/005.htm>.

③ 高而坤.理清思路,完善职能,做好水务管理工作[R].苏州:全国水务管理工作座谈会,2004.

④ 高镜.关于深化水务体制改革推进水务一体化管理的调研报告[J].水利发展研究:水利部发展研究中心成立10周年专辑,2010(8).

⑤ 张长华,汪金华.市场经济体制下水资源管理形式探讨[J].运筹与管理,1999(9).

⑥ 郑贤.水资源管理与水利资产管理[J].中国水利,2002(10).

⑦ 张德尧.中国水资源管理刍议[J].中国水利,1996(4).

⑧ 赵学茂.流域水资源与水环境管理问题与对策[J].甘肃教育学院学报:自然科学版,2002(3).

⑨ 胡鞍钢.转型期水资源配置的公共政策:准市场和政治民主协商[J].经济研究参考,2002(20).

⑩ 苏时鹏,傅涛.深化供水服务市场化改革研究[J].福建论坛:人文社会科学版,2011(11).

⑪ 姚树荣,陈立泰,刘万明.关于中国水务业市场化改革的探讨[J].产业观察,2009.11.

营化改革过程中就出现了诸如水价暴涨^①,企业不按承诺履行合同^②,规制混乱、腐败滋生^③等一系列问题。由于地方政府纷纷把短期经济效益作为水务改革的重要目标,所以在改革过程中只注重水务多元化投资渠道的拓宽和供水普及率的提高^④,城市水务资产无限制拍卖、水厂控股权过度转让等现象不断涌现,政府开始失去对水资源的控制权^⑤,同时,由于监管缺位,水务企业对于利润的过度追逐使得水价过快上涨、水质下降^⑥,严重侵害了公共利益。^⑦总之,过度市场化导致了政府水资源管理职能的弱化、水资源市场配置的失灵等问题,造成了水资源的过度开发和浪费,严重制约城市水资源的可持续发展。^⑧

可见,城市水务市场化改革并不一定是唯一最优化的改革方向。这就要求中国政府在权衡效率和公平的基础上,尽快找到在行政化管理和市场化之外的第三条道路,即以事业化管理的方式对水资源进行管理。中国水务管理事业化改革,具体来说就是要回归水务行业的公益性,并引入市场机制来提高管理效率、用市场化的方式来缓解融资瓶颈。

1.1.2 研究意义

开展城市水务管理改革研究,无论从理论角度还是从实践角度都具有重要意义。从理论角度讲,近年来,城市水务管理改革研究一直是一个非常重要的课题。面对工业化以及城市化进程的跨越式发展,这一研究是当下中国国情所迫切需要的、必须紧急应对的、满足发展过程中水资源严峻形势下社会和人民需求的必要理论准备。因此要进行更加深入的研究与探讨,期待“理论先行”对此提出合理框架和创造性建议,为中国水务管理制度的长期改革提供理论储备和智力支持。从实践角度讲,中国水资源面临严峻形势,水资源重要性与紧缺性的对立对可持续发展战略的施行造成了巨大压力,严重制约了中国社会经济发展。

① 葛昀.中国城市水务市场化改革反思[J].绿叶,2009(12).

② 刘世庆.加入WTO与城市供水产业竞争化改革[J].改革,2002(4).

③ 尤然.中国水务市场体制改革研究[J].中共南宁市委党校学报,2009(6).

④ 葛昀.中国城市水务市场化改革反思[J].绿叶,2009(12).

⑤ 娜拉.民营化是中国水务改革的必由之路?[C]. [出版者不详],2011印刷.

⑥ 余治国.浅析水务改革的兰州模式[J].西部论丛,2009(7).

⑦ 许建国.海岛非传统水资源的开发利用[J].浙江建筑,2007(4).

⑧ 梁建东.新公共管理的反思[J].天府新论,2003(3).

提高水资源利用率和加强水资源管理可以有效地解决水资源匮乏所造成的社会、环境、经济等诸多问题。建立符合生态规律和水资源保护要求的城市水务管理制度,对水资源进行合理的开发、利用和保护,有助于最终实现水资源的可持续利用。

1.2 国内外研究动态

1.2.1 深化中国水务管理改革的必要性

计划经济时代,中国采用行政手段对水资源进行管理,政府是唯一投资者。这就形成了单一的水资源供给体制,使得政企、政事不分,企业经营效益低下,管理服务水平不高,价格机制不顺,收费制度不健全,良性循环不畅等问题严重凸显(胡鞍钢,2002)。再加上用水户参与不足、缺乏维护激励等(李五勤,2006),传统的水务管理方式不但给政府带来严重的财政负担,而且还使整个水务行业的发展受到严重阻碍。

胡鞍钢等(2002)对运用市场机制配置水资源进行了广泛的理论探讨,提出了采用“准市场”和政治民主协商机制配置水资源;在上述研究的基础上,有学者提出了构建中国水资源分配市场和水权交易市场(胡继连、葛颜祥、周玉玺,2005);葛颜祥等(2003)提出建立水权交易市场以实现水资源效益最大化,对于不同需求目的应建立不同的分配模式。

虽然中国水务管理经过多年发展取得了较大的提高和改善,但是由于过去长期受计划经济的影响,仍然存在许多问题。目前,中国存在各自为政的地区性管理与各方利益难以协调的困境(郭培章,2002;周遥舟,2006)。针对这一问题,一些学者在论述中使用了“多龙管水”一词(汪金华等,1999;郑贤,2002)。其实质也是管理体制分割、管理部门不集中(张德尧等,1996;赵学茂,2002)。刘振邦(2002)将这种体制性障碍的各种不同表现总结为:①流域管理上的“条块分割”;②功能管理上的“部门分割”;③区域管理上的“城乡分割”;④依法管理上的“政出多门”。所带来的严重后果主要有四个方面:第一,管理职能的重叠以及管理领域的盲点;第二,阻碍各部门间信息的交流与沟通;第三,制约相关水务管理规划的融合;第四,各管水部门利益的膨胀(陈庆秋,2004)。长期不合理的管理制

度,严重影响了水资源的有效开发利用,同时也违背了自然规律,导致在水资源的可持续发展、防灾、防污、治污、保护生态等相关工作明显滞后(万仪,2001;郭根林,2008),不利于从根本上解决城市缺水问题以及实现水资源的可持续利用(吴存荣,2002)。

伴随着中国工业化、城镇化的飞速发展以及人口数量的不断增长,过去传统的水务行政管理方式带来的巨大影响以及水务管体制方面存在的问题,迫使政府进行水务管理改革,找寻适合中国实际情况的水务管理制度与路径。

1.2.2 对水务市场化改革的反思

19世纪至20世纪,欧洲、北美和澳大利亚等工业化国家为了发展公共卫生和国家经济,将供排水作为公共服务内容由政府提供。20世纪后期,新自由主义鼻祖哈耶克(1989)和弗里德曼(2000)的“反对政府干预理论”得到了理论界的追捧。20世纪80年代,英国前首相玛格丽特·撒切尔率先实施了新自由主义政策。世界各国的水务市场化改革也随之展开。国外研究者多数对水务市场化改革持有积极肯定的态度。Gardner和Fullerton(1968)、Hartman和Seastone(1970)认为市场为水资源的优化配置提供了一个可以按照机会成本来进行的方式;Colby(1988)、Briscoe(1996)、Franks和Kay(1997)认为水务市场化不仅有助于对水资源进行优化配置,还可提高经济效益;Marino和Kemper(1999)认为依据市场来调节水价比统一控制水资源配置更具有灵活性。

随着市场化改革的不断深入,许多国家和地区都曾出现因私营企业过度追求利润、缩减成本而造成的水价飞涨、水质下降、供水安全存在隐患、供水企业不按规定履行合同纠纷一案(Robert E Deyle, 1995; Marin L. Weber, 2001; Teerink J.和Takashima K., 2002)。因此,对于水务行业到底是选择公营还是私营就成为了争论的焦点。许多学者认为通过水务市场化可以引入竞争机制、提高水企效率、减轻政府财政负担(E. S. 萨瓦斯,2002;世界银行,2002),也有一部分学者认为水务市场化会带来服务公益性的缺失(Osacar Olivera, 2004)以及因水务巨头的优势而导致竞争失灵(长坂寿久,2003)。

中国的城市水务市场化改革始于20世纪90年代。孙建辉(2003)同美国学者E. S. 萨瓦斯(2001)一样,并没有将水资源看做公共池塘资源。这就在一定

程度上使得地方政府容易忽视水资源管理保护对城市水务业可持续性服务的重要作用。许建国(2007)在《城市水务市场化改革与合资运营模式研究》中指出,中国政府在市场监管与水务资产管理上存在一定矛盾,需要政府在平衡公共利益的基础上做出恰当选择。

随着社会经济发展和体制改革深化,中国城市水务市场化改革实践逐步露出一系列问题。尤然(2009)在《中国水务市场体制改革研究》中提出目前中国城市水务市场化改革造成了公共利益缺乏保障、政府规制定位失衡等问题。苏时鹏、傅涛(2011)在《深化供水服务市场化改革研究》中指出中国市场化改革后将面临政府供水服务责任能否转移的问题。他们认为市场化改革后,政府出售供水企业,将供水责任交给市场,较少考虑到公共服务的责任和监管问题。在缺乏有效监管的情况下,不少水务企业通过降低服务质量和水质来压缩成本,再加上管网老化等原因,使得供水安全事故频繁发生。葛昀(2009)、刘斌等(2011)认为中国在水务市场化过程中,外资高溢价收购部分水权,会使中国的水务市场面临水价不断上升、水质持续下降的危机,公共利益受到侵害。王亦宁(2011)指出当前的城市水务市场化改革与公共水服务均等化目标存在一定的不一致性,无法兼顾公平与效率。他认为现阶段改革的误区在于范围扩大化。

针对上述问题,一些学者开始对中国城市水务管理进行反思,提出了下一阶段水务市场化改革的重点和目标。刘世庆(1999)主要讨论了水务市场引入市场机制的问题。王俊豪(2001)指出民营化的进一步发展需要政府进行相应的管制与政府职能的相应转变,并提出水务改革的原则:政企分离是规范政府管制的前提,法律制度是政府管制的基本准则等。龚碧芳(2003)、贾国宁等(2010)认为水价改革是水务产业市场化的基石,水价机制是完善市场化改革的核心之一。王亦宁(2011)也从水价改革的视角对中国未来贯彻公共水服务均等化目标提出了一些设想。葛昀(2009)在《中国城市水务市场化改革反思》一文中,针对水务改革过度市场化所带来的问题,提出了应回归公共部门对城市公共供水的管理,撤销民营水务公司并通过公众监督来提高服务质量。苏时鹏、傅涛(2011)在《深化供水服务市场化改革研究》认为,市场化改革后,明确政府责任,强化监管十分重要。

20世纪80年代以来,水务私有化随着全球化进程成为一种世界现象。但

由于水行业的垄断特性,发展中国家和经济转型期国家的水务私有化还没有成功的例子。近年来随着全球范围内公民对水权维护的重视程度越来越高,水务私有化引起的一系列严重问题逐渐激发了许多公众的不满情绪(葛昀,2009)。鉴于水资源的特殊公共属性、对国计民生安全的重要性、水务行业的自然垄断性,借鉴国外不同国家水务管理的经验及过去30年私有化改革的正反经验,水务管理完全私有化是基本不可能的道路。因此,探寻中国城市水务管理改革的方向正是本文的研究重点。

1.3 研究内容与方法

1.3.1 研究内容

(1)通过对城市水务行业的特性、水务产品与服务的地位和作用以及中国水资源的现状等方面的分析,确立水务管理的目标与水务管理改革的价值选择标准,明确中国城市水务管理事业化改革的评价标准和价值导向。

(2)系统梳理中国城市水务管理制度改革的历程,全面总结中国城市水务管理改革的经验,正确认知中国城市水务管理制度的现状与不足,科学判断中国水务管理改革的政策走向和趋势。

(3)通过引入公共管理、公共服务供给等相关理论,构建逻辑清晰、系统全面、能够涵盖和解释城市水务管理事业化改革所具有的丰富内涵及复杂特性的分析框架。

(4)从世界范围来看,发达国家在城市水务管理市场化改革中所积累的经验和呈现出的一系列问题,为中国城市水务管理事业化改革提供了参考和依据。

(5)参照中国城市水务管理改革和发展的正反经验以及发达国家水务管理的先进经验,重点探讨了以实现水务管理目标为价值中轴的城市水务管理改革方向,并设计了水务管理事业化改革的构建路径和具体的政策建议。

1.3.2 研究方法

作为对研究的决定性支持和工具,研究方法直接对问题学习的视线和对问

题的深刻性以及范围程度起到至关重要的作用。综合使用文献研究、规范分析、案例研究、比较研究相结合的方法,在公共管理和服务供给、经济学和政治学的混合视角下,一方面在理论梳理的基础上构建出分析框架,另一方面直面当前中国城市水务管理改革中存在的基本问题提出解决方案,从而在理论上与现实上进行印证和呼应。具体来说,拟采用的研究方法主要有以下几种。

1.3.2.1 文献综述方法

依照文献分析的路径和方式,全面搜集来自国家图书馆、学校图书馆、专业图书馆、网上数据库和社会、企业及调研的资料,对所获得的国内外相关研究资料进行归纳、整理、分析和鉴别,以便对该研究领域已有的数据、资料和论点进行系统、全面的综述和评论,整理出一个脉络清晰、逻辑关系紧密的研究发展概况,并判断其研究水平、研究动态、存在问题和未来发展方向,为本研究提供坚实的文献依据和理论基础。

1.3.2.2 实证研究方法

实证研究方法的主要方法论特征是“实然性”,它的主要目的是回答“是什么”,其研究对象是具体而实际的事实或过程,即本着具体情况具体分析而不拘泥于通则或定律,在收集到的尽可能多地与客观事实相关的一切资料或数据的基础上,通过对研究对象进行观察和描述,并根据观察到的事实得出结论,研究现实问题的症结所在。本研究在文献综述的基础上,拟通过查阅文献资料、实地调研、深入访谈、数据统计分析等方式,对中国城市水务管理制度改革的原因、过程、现状及三种城市水务管理模式的优劣势等方面进行观察、描述与分析,一方面来印证前期的理论文献综述研究,另一方面研究问题症结所在之处,为明确水务管理改革方向提供理论依据和事实基础。

1.3.2.3 规范研究方法

规范研究方法的主要方法论特征是“应然性”,它的主要目的是对“是非”作出一定的评价。具体说来就是根据一定的理念、规范或价值准则,通过对“是非”进行判断并最终得出结论。本研究认为首先需要通过规范研究对中国城市水务管理改革确定一个价值基点,这就要求在前期文献综述、实证研究的基础上,通过对水务特性、功用和管理制度的分析,进行相关的演绎推理和论证,从理论建构的角度推演出以确保水资源产品或服务充分、优质、有效、持续

供给为价值中轴并契合中国国情的水务管理改革方向。

1.3.2.4 案例研究方法

通过前期理论研究和规范分析,我们提出水务管理改革和创新的理论假说,并利用案例研究方法,建立比较模型,对理论假说进行实证检验,对典型的案例进行剖析。为此,本研究拟规划设计和建立案例数据库,设计相关性数据结构,采用深入访谈、实地调研和问卷调查等方式,开展案例研究。根据实际案例的分析结果对水务管理制度和创新实践的假说进行修正,提升理论适用性。

1.3.2.5 比较研究方法

比较研究方法主要通过对国内外典型城市和地区的城市水务管理进行横向和纵向比较,分析不同的水务管理模式在管理的理念与方法、运行的体制与机制、运作的手段和效果等方面的差异,从而构建实现中国城市水务管理事业化改革和创新的途径和政策建议。比较研究方法需要特别注意不同比较对象之间是否具有可比性以及相对程度高低的问题。本文就是在回顾典型城市和地区水务管理发展历程的基础上,比较和分析它们之间的共同点和不同点,否定过去水资源管理的行政化模式,深刻反思现阶段中国城市水务市场化改革所存在的弊端和带来的问题,从而找到最适合中国实际情况的水务管理改革方向。

1.4 研究思路 and 主要创新

1.4.1 研究思路和技术路线

1.4.1.1 研究思路

第1章,绪论,主要介绍本研究的背景、研究意义、国内外研究动态、研究内容与方法以及研究思路 and 主要创新点。

第2章,重点介绍城市水务管理的相关基本理论。本章共分为2小节,第1节主要论述了城市水务与城市水务管理的概念、特性、地位 and 作用;第2节重点介绍城市水务管理的理论基础,共4个部分:公共物品理论、公共服