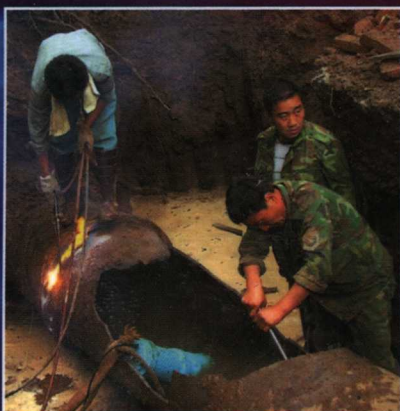


展望

中国

城市水业



世界银行



中国建筑工业出版社

展望

中国 城市水业

Greg J. Browder

谢世清, Yoonhee Kim, 顾立欣

樊明远, David Ehrhardt



世界银行



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

展望中国城市水业/谢世清等. —北京: 中国建筑工程工业出版社, 2007

ISBN 978 - 7 - 112 - 09684 - 8

I. 展... II. 谢... III. 城市供水 - 研究报告 - 中国
IV. F299.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 188893 号

责任编辑: 俞辉群

责任设计: 郑秋菊

责任校对: 王雪竹 梁珊珊

展望中国城市水业

Greg J. Browder

谢世清, Yoonhee Kim, 顾立欣

樊明远, David Ehrhardt

*

中国建筑工程出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

世界知识印刷厂印刷

*

开本: 880 × 1230 毫米 1/16 印张: 12 字数: 300 千字

2007 年 12 月第一版 2007 年 12 月第一次印刷

定价: 72.00 元

ISBN 978 - 7 - 112 - 09684 - 8

(16348)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

展望

**中国
城市水业**



前 言

提供高质量城市服务是中国可持续发展的基础。中国正处于从计划经济向市场经济转型的时期，市政公用设施——包括那些提供供水和污水服务的公用事业，正在逐步转变为政府监管之下的商业性企业。中国的水业改革过程面临着巨大的挑战，包括高速城市化和正在逐步暴露出来的不平等，以及随之而来的严重水资源短缺和水质恶化。城市水业必须在一个由国家和省级政府提供的复杂政策和监管体系下提供水服务。在中国，如同世界其他国家一样，水是一个敏感的政治问题。政府一方面期望提供优质的水服务，但同时也要控制水价使其能够被社会所接受。本报告提供了一个战略性的框架，并为应对这些挑战和加速中国的城市水业发展提出了建议。

自1990年以来，中国在加快水业基础设施建设、扩大供水范围和提高污水处理率方面取得了显著的成就。世界银行共提供了约50亿美元（支付或承诺）支持了中国34个城市的水项目，为中国城市水业的建设做出了贡献，为此，世界银行感到非常欣慰。除了提供资金外，世界银行还通过改进项目规划、提升财务的可持续性、支持体制改革和进行分析研究等工作，提升了其所支持项目的价值。

结合世界银行在中国的项目实践，利用世界银行的国际经验，本研究给出了一个在2020年中国城市水业可以达到的远景目标。这个远景目标包括：为全体城市居民提供安全、可靠的饮用水，建立完善的雨水收集排放系统，让所有城市市政污水得到合理的收集和处理；同时，这些服务由高效的、具有财务可持续性的水业运营者所提供。本报告中的战略性框架和建议为实现2020年的远景目标提供了一个起点。在这一战略性框架下的行业政策和项目开发，自然需要进一步的研究和检验，但是这个指导方向是明确的，并且需要国家、省级和市级政府以

及水业企业的一致行动。

世界银行已经准备好通过持续的对城市水项目的支持，继续加深和中国的伙伴关系，同时，世界银行也会通过更多的研究，与中国分享国际经验，推进各级政府的政策对话。我们相信，这份报告将成为世界银行支持中国城市水业新阶段的基础。

David Dollar

世界银行中国局局长

Jamal Saghir

世界银行能源、交通和水局局长

Christian Delvoie

世界银行东亚太平洋地区可持续发展局局长

Keshav Varma

世界银行东亚太平洋地区可持续发展局城市发展部主任



致 谢

本研究由世界银行 Greg Browder 为首的，以顾立欣、樊明远、Yoonhee Kim、谢世清、John Smithson、朱达和王国倩为主要成员的研究小组承担。世界银行的研究小组得到了清华大学环境科学与工程系水业政策研究中心（简称“水业政策研究中心”），尤其是傅涛博士和常杪博士的支持。水业政策研究中心完成了背景研究资料的准备、相关数据的提供以及中国各界相关人士咨询会议的组织等工作，并审阅和翻译了本报告。Castalia 咨询公司的 David Ehrhardt，对本研究的战略性框架提出了建议，并将国际经验纳入了本研究的分析中。本报告的主要作者是 Greg Browder，共同作者是谢世清、Yoonhee Kim、樊明远和 David Ehrhardt。

本研究很大程度上得益于向中国各界相关人士的广泛咨询。在中国共举行了 5 次咨询会，包括：（a）初期的咨询会，界定了本研究的研究范围（2005 年 10 月，北京）；（b）中期咨询会，为初步建议提供了宝贵的反馈意见（2006 年 3 月，北京、天津和宁波）；（c）最后一次咨询会（2006 年 9 月，北京）。本报告的终稿经过了与中华人民共和国建设部的讨论（2007 年 5 月）。

参加咨询会的主要国家政府机构包括建设部、国家环保总局、水利部、财政部和国家发展与改革委员会。中国城镇供水协会也参加了咨询会。另外，来自水处理企业、咨询公司 and 市政府的代表也在咨询会上提供了反馈意见。研究小组感谢天津和宁波市政府组织了在当地举行的咨询会，并为之提供了资金支持。

世界银行的官员 Michel Kerf、Bert Hoffman、Jonathan Halpern、Menahem Libhaber、Aldo Baietti、William Kingdom、Axel Baeumler、Mats Anderson、Raja Iyer、Thomas Zearley、Takuya Ka-

mata、Genevieve Connors、Alexander Danilenko 和 Songsu Choi 对本报告的初稿提出了宝贵意见。对世界银行的中国项目有着丰富经验的国际顾问 Dan O'Hearn、Peter Jacques、George Taylor 和 Hew McConnel，为本报告提出了很多有益的建议。Robert Livernash 对本报告进行了编辑和资料准备工作。

世界银行管理层的 David Dollar、Christian Delvoie、Keshav Varma、Hsiao-Yun Elaine Sun 和 Jamal Saghir 为本研究提供了有力的支持和指导。本研究小组向 Jamal Saghir 表示感谢，感谢他于 2006 年 9 月参加了在北京召开的最后一次咨询会，并在会上帮助介绍了本研究的主要内容和建议。

缩写语表

ADB	亚洲开发银行	N	氮
AMP	资产管理规划	NDRC	国家发展和改革委员会
BOD	生化需氧量	NTU	浊度
BOT	建设—拥有运营—移交	OECD	经济合作与发展组织
CDB	中国开发银行	O&M	运营及维护
COD	化学需氧量	P	磷
CSO	合流制下水道溢流	PB	物价局
CWWA	中国城镇供水协会	PHB	卫生局
DBO	设计—建设—拥有运营	PPP	平价购买力
DDD	地方排水部门	PRC	中华人民共和国
DRC	发展和改革委员会	PSP	私人部门参与
EPB	环境保护局	RMB	人民币
GDP	国内生产总值	SEPA	国家环境保护总局
GDPST	第二产业和第三产业国内生产总值	SOE	国有企业
IRP	综合资源规划	SS	悬浮固体
JBIC	日本国际协力银行	TOT	移交—拥有运营—移交
JV	合资	UDIC	城市发展投资公司
MFB	市财政局	UNEP	联合国环境署
MDD	市政排水部门	VAT	增值税
MOC	建设部	WHO	世界卫生组织
MOF	财政部	WRB	地方水利局
MOPH	卫生部	WS	供水
MOU	谅解备忘录	WW	污水
MWR	水利部	WWTP	污水处理厂
MWWC	市政污水运营者		



摘要

自 1990 年以来，中国在城市水业基础设施建设发展方面取得了显著的成就。在 4380 亿人民币（540 亿美元）投资的推动下，中国 661 个城市的水服务取得了令人瞩目的进步。由市政设施提供供水服务的城市人口比例由 1990 年的 50% 上升到了 2005 年的 88%。与此同时，城市污水处理能力提高到了过去的三倍，到 2006 年，城市污水处理率达到了 52%。工业用水总量有所减少；生活用水总量的增长速度也由于水价提高和实施节水措施而减慢；排放到环境中的城市水污染负荷尽管仍然很大，但也有所减少。然而，为了应对未来的挑战，不仅需要更多的投资，而且需要其他新措施，包括：

- 加强中央、省级和市级政府的管理和监管；
- 提高水服务单位的运营和财务绩效水平；
- 提高水价；
- 确保充足的财政支持；
- 充分认识落后城镇所面临的制约。

本研究回顾了中国城市水业的发展，指出了其面临的主要挑战，并为其未来的发展

指出了关键性的战略方向。其目的在于对中国城市水业现状进行评估，并为政策讨论、项目设计和改革建立一个战略性框架。本研究范围仅为城市水业（包括雨水）管理。关于水资源和水质管理，世界银行正通过其他方式协助中国解决相关问题。本研究只部分涉及到一些相关的重要问题。

为了满足国家对环境的要求、达到公众健康的目标，中国政府已经着手进行行业改革。国务院、国家发展与改革委员会（简称“国家发改委”）、建设部、国家环境保护总局（简称“国家环保总局”）以及其他政府机构出台了一系列的政策，涉及到水价、行业监管、污水处理、私人部门参与以及其他优先改革的领域等。在有效的监管体系下，通过企业来提供水服务，这一城市水业的发展趋势正逐渐显现。企业通过收取全成本回收的水价来获得收入，通过资本市场进行融资，并达到较高的绩效水平。行业发展的远景目标是要能够为所有居民提供安全可靠的饮用水，经济有效地建设雨水排水设施，收集并处理所有的市政污水。尽管存在一些发

展的不平衡，大型和经济发达的城市要远快于数以千计的小型和经济欠发达城市和大型乡镇，但是，行业发展目标仍然有望于 2020 年在中国所有的城市实现。

行业挑战

为了实现行业发展的远景目标，中国将面临以下的挑战：

应对高速的城市化

中国正经历着历史上最大的城市化浪潮；官方预计城市人口将从 2005 年的 5.5 亿增长到 2020 年的约 9 亿。如何向城市新用户提供城市水服务，如何应对城市化发展的新格局，特别是在快速发展的都市圈内，将是一个必须面对的任务。

应对城市的多样性

中国的城镇数量大且分布广，从北京、上海等大型且经济发达的城市，到数目众多的小型且经济比较落后的城镇。水服务的政策、标准和手段都需要与不同城市的经济和环境实际需求相符合。为了解决这一问题，本研究将中国城市分为两种类型：

■ 能力高的城市。包括所有人均 GDP 高于 24000 元人民币（3000 美元）的城市（不考虑人口因素）；或是任何人口多于 50 万，且人均 GDP 高于 12000 元人民币（1500 美元）的城市。2005 年，共有大约 150 个这样的城市，涵盖了 2 亿人口——约占城市总人口的 1/3。

■ 能力低的城市。包括除上述城市外其他所有的城镇，共有约 500 个城市，1636 个

县城，涵盖了约 4 亿人口。

为了便于政策讨论，本报告建立了城市能力“高”、“低”的概念，提出了划分能力高低的标准。其目的在于强调，目前那些能力高的城市可以达到 OECD 国家等高收入国家的城市水服务标准。相反，那些能力低的城市面临着与世界上典型的低收入和中等收入国家一样的制约，这些城市向更高的服务水准转变尚需要一定的时间和政府的支持。

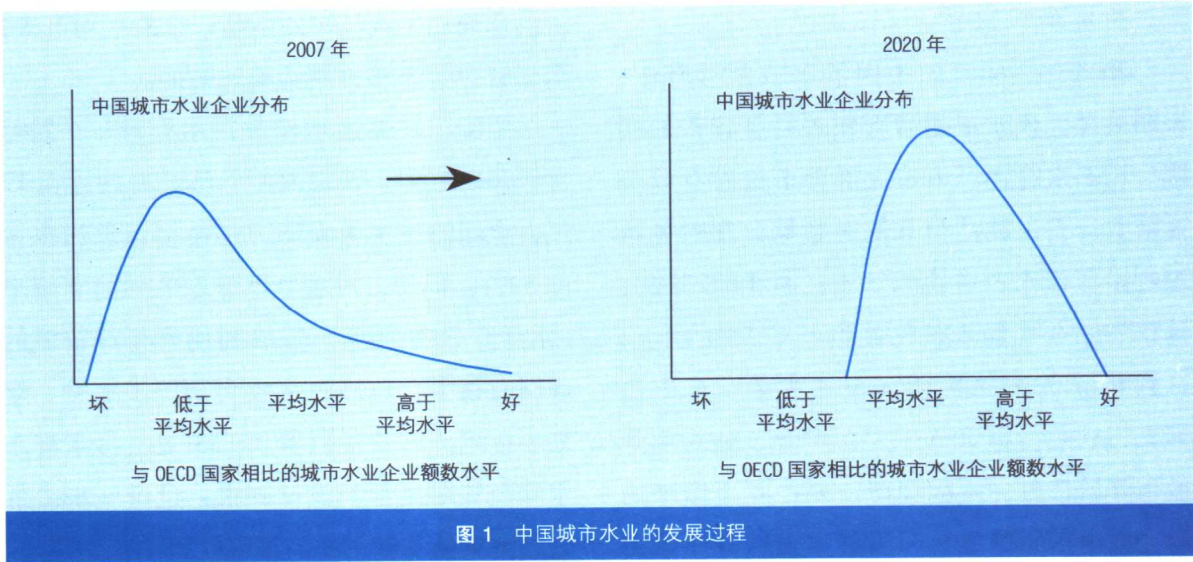
满足投资需求

城市人口的增长、提高水服务质量的需求，要求加快基础设施建设。如表 1 所示，预计仅 2006 年至 2010 年间投资需求就大约相当于过去 15 年的投资总额。筹集这些投资资金，并确保投资效率，是水业面临的一个主要挑战。

行业投资				表 1
行业投资	总投资		预计投资	
	1991 ~ 2005		2006 ~ 2010	
	美元（亿）	人民币（亿）	美元（亿）	人民币（亿）
供水	250	2000	200	1600
污水	290	2300	340	2700
总计	540	4300	540	4300

应对水资源短缺和水质恶化

中国北方地区水资源短缺，全国的水质严重恶化。中国北部的海河、淮河和黄河流域，人均可用水量约 500m³/a，远低于 1000m³/a 的缺水标准线。2003 年，40% 以上的流域被确定为严重污染。中国的海域普遍遭受了富营养化污染，包括大规模的有毒性赤潮藻类。尽管中国在提高水质和确保可靠



供水方面取得了很多成就，但季节性缺水和水源污染仍然是严重的问题。

城市水业运营者的绩效水平

城市水业运营者（包括供水和污水）的财务和运营绩效水平是评价城市水服务质量的重点。图 1 显示了中国的水业运营者目前所处的位置，以及 2020 年能够达到的位置。与城市水业绩效水平相关的主要结果如下：

不同水业运营者的绩效水平差异很大
中国很多水业运营者的运营水平与大多

数中等收入国家的运营者水平相近，而低于发达工业国的平均水平（如 OECD 成员国）。然而，不同水业运营者之间绩效水平差异较大：一些水业运营者的绩效较好，而其他很多水业运营者还远没有发挥出他们的潜力。尽管城市规模、城市的经济发展水平都与水业的绩效水平有一定的关系，但是这种关系并不是十分密切。表 2 给出了水压不足的服务区域在不同城市所占比例。这说明，如果那些高绩效的水业运营者的经验被其他城市采用的话，低绩效单位的潜力能够得到更快的发挥。

供水服务中低水压地区的比例				表 2
城市类型	大型、经济水平好的城市（%）	中等城市（%）	小型、贫困地区（%）	
平均水平	12%	10%	16%	
供水企业中最好的 25%	0%	0%	0%	
供水企业中最差的 25%	45%	33%	46%	

财务绩效水平

2004 年, 60% 的中国供水运营者亏损, 说明大部分供水运营者存在着财务紧张的问题。在污水行业, 由于大部分单位没有以企业形式运营, 因此没有综合数据, 其财务状况肯定比供水行业更为严重。自 1998 年起, 国家的综合平均水价已经增长了 50% 以上, 达到每立方米 1.5 元人民币左右 (0.2 美元)。从 20 世纪 90 年代后期开始, 绝大部分城市开始征收污水处理费, 2005 年全国平均收费 0.75 元人民币, 合 0.1 美元。这个收费水平, 尤其是污水处理收费, 仍然不足以回收全部的运营、维护和投资成本。此外, 在许多城市征收污水处理费都成为一个问题, 特别是从 (以自备井为水源的) 工业用户那里征收污水处理费。绝大部分城市水业运营者仍然依靠市政府的财政拨款作为其大部分投资。

运营绩效水平

中国的供水运营者通常能够提供 24 小时连续供水服务, 但是服务的质量有所变化。如表 2 所示, 1/4 的供水公司不能够向其 40% 以上的服务地区提供稳定的水压。中国 661 个城市中, 约 60% 的城市面临着季节性缺水问题, 100 多个城市存在严重的缺水问题。平均来说, 水厂制水量的 20% 由于输配管网泄漏而损失。尽管按照国际标准, 20% 的漏损率似乎还不错, 但是由于中国的输配管网紧凑、密集, 这个情况还有很大的改进空间。若按照每公里管网损失水量计算漏损率, 中国供水企业的漏损率就很高了。另外, 很多城市的供水生产能力严重过剩, 这反映

了供水规划实践经验的不足; 全国平均下来, 至少有 50% 的生产能力是过剩的。

中国正在高速地建设污水处理厂。2005 年, 661 个城市中的 364 个已经有污水处理厂, 全国的污水处理能力已经接近总污水量的 52%。但是, 污水处理设施的平均利用率 (水量) 仅有 65%。造成利用率相对较低的原因有很多, 包括污水收集系统不完善、规划不合理, 以及运营费用的不足。污水进水水质经常明显低于设计要求, 也进一步降低了处理设施的利用率。污水收集系统的建设、更新与污水处理厂建设相比有所滞后; 在很多城市中, 污水收集系统和雨水收集系统都存在问题, 导致了过多的雨水和地下水流入排污管道, 而未经处理的污水则溢出流入水体。

信息不足

由于缺少水业运营者的绩效信息, 使得难以对中国水服务的绩效进行分析。中国城镇供水协会以及建设部组织的调查和统计提供了一些信息, 但是对运营者绩效水平的评估仍然不充分。由于很多污水处理单位不是政府部门就是类似的由市财政预算支持的事业单位, 因此在污水领域这个问题更为严重。本研究的信息来源不同, 同时也不充分。尽管总体的情况已经很明确, 但对于一些特定问题的辨别可能还很模糊。

提高城市水业运营者绩效水平带来的效益

如图 1 所示, 在政府正确的政策和方案

的指导下，中国的城市水业运营者能够达到或超过 OECD 国家水业的绩效水平。水业运营者的绩效差别也有所减少。随着经济的增长，中国已经变得更加强大，也更加接近 OECD 国家的经济水平，因此，中国的城市水业运营者也应该改善其绩效水平。而且，要应对未来的挑战，中国的城市水业运营者就必须大幅提高绩效水平，达到 2020 年远景目标的收益相当可观。包括：

环境的改善

治理中国受严重污染的水环境需要数十年的时间，需要在控制生活、工业和农业污染方面的持续努力。来自工业和生活污染源的污染负荷已经由 1995 年的 2200 万吨 COD 减少到 2004 年的 1300 万吨甚至更低。到 2020 年，总的工业和生活污染负荷能够减少到 300 万吨 COD 或者更低。根据其他国家的经验，在生活和工业污染得到控制后，水质能够有所改善，然而，可持续的、健康的水生态系统则需要在控制城市 and 农业的水污染物排放，以及有毒化学物质控制方面作出更大的努力。

保护公众健康

水污染通过各种各样的渠道威胁着公众健康，包括：（a）污染的饮用水水源；（b）污染的海产品，尤其是在广阔的沿海和渔业地区；（c）通过接触河流、湖泊和海水传播疾病。将水污染和公众健康之间的关系完全量化很复杂，也不在本研究的研究范围之内。但是，在中国，水污染对健康的影响已经是一个严重的问题。很多城市中不可靠的、低

质量的水服务，加大了病原体和有毒化学物质危害健康的风险，同时也是危害公众健康的重要风险。不可靠的水服务影响了人类生活基本的清洁和卫生需要，影响着公众健康。尽管还需要更多的研究将这种影响进行定量分析，但是可以确定的是，改善饮用水水质能够降低发病率。

经济效益

提供城市水服务是国民经济的重要组成部分。2005 年，城市水业的年投资总额占 GDP 的 0.4%，此外，运营成本至少占到了 GDP 的 0.6%。如果水业能够将投资效率提高 1/4——本研究提出的一个有可能的目标——那么全国可节省的资金可以达到 1000 亿人民币（125 亿美元）。最为重要的是，经济行为，尤其是工业和商业用户的经济行为很大程度上依赖于充足的供水。环境的改善和公众健康的保护同样可以产生直接和间接的经济效益。

促进公平

在中国，不公平是一个严重且正在加剧的问题，这主要表现在三个方面：（a）农村居民和城市居民之间；（b）城市之间，尤其是沿海城市和其他地区城市之间；（c）居住在同一城市内的不同居民之间。采取特定的政策手段调节城市水服务，重视和弥补由于差距所造成的不和谐，有利于减轻不公平所带来的相关的社会压力。

实现可持续的平衡

城市水业运营者的绩效水平取决于很多

因素，必须把这些因素系统地捆绑在一起，采取均衡的措施，才能确保绩效水平的可持续性和高效性。图 2 在概念的层面给出了这些重要因素。以下几段将讨论这些因素，并介绍中国的情况。

服务标准

城市水业运营者的服务水平部分取决于国家执行的标准，例如饮用水和城市市政污水排放标准等。市政府的特殊要求也对服务目标有所影响，如雨水和污水收集系统是否分离，供水可靠性水平高低，供水覆盖率和市政污水处理率目标等。在其他条件相同的情况下，服务标准越高，运营者的成本就越高。在大多数国家，经济发展水平和服务水平的可持续性具有很强的相关性。韩国直到 20 世纪 80 年代中期，GDP 达到人均 7500 美元时才开始启动国家污水管理项目。

城市水业运营者运营效率

城市水业运营者的效率越高，达到所需服务标准的总成本就越低。所有的业务领域都需要提高效率，包括投资规划决策、员工水平、运行和质量保证以及水费收取等业务领域。直到 20 世纪 80 年代，大多数 OECD 国家的水业还由政府垄断，缺乏提高效率的

动力。然而，从那以后，提供水服务的成本由于环境改善、优质供水的需求和水资源的制约而显著增加。很多地方的水业有了持续降低成本并且提供更优质服务的动力。针对这一问题，很多国家赋予城市水业运营者更多的自主权并进行商业运作，或是引入私人部门提供部分或全部的服务。

用户付费

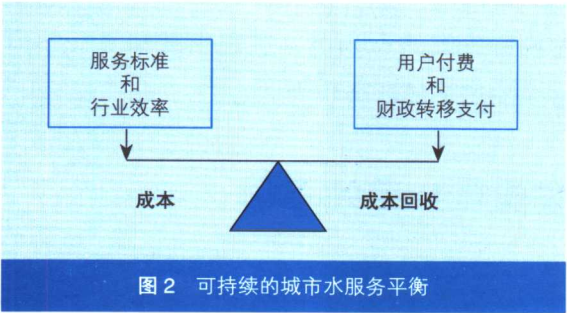
供水用户和污水排放者都要为城市水业提供的服务至少缴纳一部分的费用。来自用户的付费收入不仅取决于价格水平的高低，还取决于服务销售量和水费收缴率的高低。价格结构对于提供正确的经济信号、确保公平以及城市水业运营者的收入都起着重要的作用。本研究预计，在 OECD 国家，至少有一半的城市水业运营者从用户那里得到了充分的收入，用于抵偿运营和维护成本以及部分投资成本。

财政转移支付

世界上很多供水运营者以及大部分的污水处理运营者都依靠一些政府转移支付手段。这些转移支付手段有很多种形式，如政府拨款或优惠资金，市政府提供的产权资本投资，运营预算补贴等。在美国，联邦政府自 1972 年以来提供了超过 750 亿美元（6000 亿人民币）的财政拨款用于支持污水处理厂的建设。

中国城市水业运营者尚未达到可持续发展的平衡

本研究的一个根本发现是，中国大多数城市水业运营者面临很多综合因素，这些因



素使其无法达到可持续的平衡。在服务标准方面，尤其是国家标准与 OECD 国家标准的水平相同甚至超过了 OECD 国家的水平，这也超出了很多中国城市的能力范围。同时，很多城市水业运营者，尤其是污水处理企业，尽管有市政府监管，但由于责任缺失、监管不透明及缺乏服务意识等原因，仍然处在低效的运营水平上。这些因素抬高了服务的成本。

很多城市水业运营者无法收回成本。这使得他们无法实现服务目标，同时也制约了他们在人力资源和基础设施方面进行必要的投资以实现服务目标。尽管水价在逐渐增加，但仍然低于成本，尤其是对于污水处理而言。在政府转移支付方面，无论是通过投资建设还是运营补贴，一般都不足以弥补水费收入的缺口。城市水业运营者只能通过推迟资产更新和扩大、不偿还债务或者减少维护和运营费用来应对这一困难。

为了解决这些问题，应对未来的挑战，达到中国城市水业的远景目标，以下围绕着 5 个相关联的主题设计了一个战略性的框架（见图 3）。

建立基于目标的行业治理体系

过去，在计划经济体制下，绩效水平的衡量主要考虑需要达到的建设工程目标，例如管网长度的公里数或者处理厂的处理能力等。今后的考核重点应放在城市水业运营者的绩效水平上，以达到改善环境、保障公众



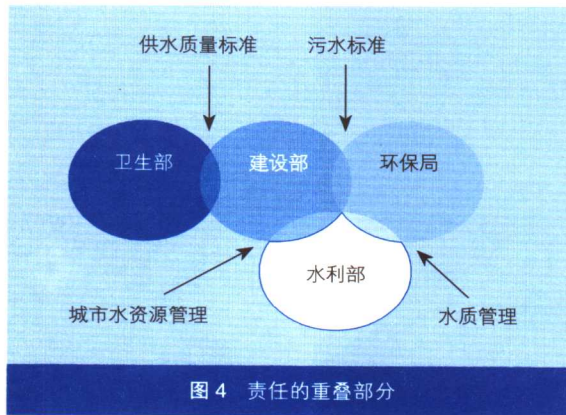
图 3 城市水业政策体系五星图

健康、以合理价格为所有用户提供优质服务等目标。本研究建议通过以下方式建立目标导向的治理体系：

改善国家政策的协调性

指导城市水业的主要有 4 个国家职能部门：建设部、国家环保总局、水利部和卫生部。国家发改委和财政部则为水业提供整体发展政策和财政管理。尽管国务院发布了主要国家政策（如 2002 年具有历史意义的《关于加强城市供水、节水和水污染防治的通知》），各专门机构部门也发布了很多的意见、通知等，但这些政策缺乏协调性，不能为城市提供明确的指导，甚至可能与其他部门机构产生争议。图 4 在概念上说明了责任范围的重叠。

各政策之间不具有协调性，一个突出的例子就是国家环保总局在指导污水排放标准的应用方面，与建设部所关注的——对于大



多数城市而言——在技术上和财政上能否支撑高标准水平的污水处理之间的脱节。虽然很多城市都建立了水利部指导下的水务局（部分水务局也接受建设部指导），由其提供综合的水管理和对城市水业运营者的监管，但建设部（仍然是城市水业的职能部门）仍然发布与城市水业运营者相关的大部分政策方针。2007年，卫生部和国家标准化委员会联合发布了新的饮用水标准，并要求供水企业更新其系统。2005年，建设部还发布了推荐性的城市供水行业标准。此外，每个部门都有各种各样的年度统计报告，但是考虑的角度并不全面。例如，建设部的年度报告主要统计基础设施建设的进展，环保总局则主要关注污染控制。在提供满意的城市（和农村）水服务方面，一个能够反映行业总体情况的国家级的“行业统计分析报告”对于政策制定者会有很大的帮助。

不同部门和不同利益主体之间的观点和关注视角不同，对于水业的良好监管而言是正常的，也是必要的。有必要形成可供公开讨论的座谈研讨和政策研究的机制，建立协

调、统一不同观点的程序。本研究建议国务院成立一个由副总理管理的供排水委员会，并选择一个国家部委作为办事秘书处。这个委员会不一定是一个新建机构，可由城市水业相关的国家政府部门以及其他利益群体选派代表组成。该委员会可每月或每季度召开会议，成立专门办事机构，并发挥协调国家政策、协调不同机构进行统一决策、监管行业绩效和发展的作用。为了能够有针对性并实现高效，委员会的权限应限制在城市和农村地区的供水和污水行业。

加强省级政府监管

尽管城市水服务是城市政府的责任，但是必须有一个有效的监管机制，以确保城市及其水业运营者承担应负的责任。中国这样大的国家，中央政府无法监管数目众多的城市水业运营者，因而省级政府是被赋予此行业监管责任的理想所在。省级机构已有很多行业监管的主要任务，包括（a）行业监管（建设部门）；（b）地方水价审批（物价部门或发改委）；（c）下拨国家优惠资金（发改委）；（d）监督环境达标（环保局）；（e）监督饮用水达标（卫生部）；（f）重大项目审批（发改委）。由于省级机构缺乏资金和对市政府的实际管辖权，同时机构之间又缺乏协调，因此其努力往往受到阻碍。

本研究建议省级政府增加预算并提高能力，使其更积极地发挥对城市水业运营者的监管作用。与中央政府类似，省级政府还需要改进不同部门之间的政策协调。本研究还