

小城镇

水业及垃圾处理行业
培训丛书

政策制定与实施

李健 高沛峻 编著

中国建筑工业出版社

小城镇水业及垃圾处理行业培训丛书

政策制定与实施

李 健 高沛峻 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政策制定与实施/李健, 高沛峻编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2005

(小城镇水业及垃圾处理行业培训丛书)

ISBN 7-112-07778-8

I. 政... II. ①李...②高... III. ①城市污水-污水处理-政策-制定②城市污水-污水处理-政策-实施③城镇-垃圾处理-政策-制定④城镇-垃圾处理-政策-实施 IV. X70

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 113129 号

小城镇水业及垃圾处理行业培训丛书

政策制定与实施

李健 高沛峻 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

霸州市振兴制版公司制版

北京密东印刷有限公司印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 8 $\frac{1}{4}$ 字数: 220 千字

2005 年 11 月第一版 2005 年 11 月第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 23.00 元

ISBN 7-112-07778-8

(13732)

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)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

随着城镇化进程的不断深入，我国城镇化水平日益提高。但规模小、设施落后的现状没有得到根本改变，仍存在着缺乏科学规划和合理布局等一系列问题。因此，政府部门根据本地区发展现状制定出合适的水业及垃圾处理行业政策，并对政策的实施实行监管尤显重要。本书共分八章，第1章为绪论部分，涉及了城镇化、水业及垃圾处理基础设施的现状与发展历程；第2章阐述了政府职能及其转变；第3章至第5章分别介绍了现行城镇基础设施行业政策、国家发展战略和行业发展方向，以及国外的经验；第6章和第7章论述了在市场经济条件下新型政策构建及政策实施；第8章列举了荷兰政府对水业及垃圾处理行业的监管。为了方便阅读，附录中还汇总了政策汇编及法规汇编。

* * *

责任编辑：胡明安 姚荣华 于 莉
责任设计：崔兰萍
责任校对：李志瑛 关 健

小城镇水业及垃圾处理行业培训丛书

编委会

名誉顾问：武涌

顾问(按姓氏笔画)：

王建清 吴庆元 张锡辉 肖德长 邹常茂

施阳 栾华 徐海芸 富文玲

Frits Dirks

主编：李健 高沛峻

编委(按姓氏笔画)：

王靖 孔祥娟 刘宗源 吴景山 张兰

修大鹏 姚培 郑梅 高巍 黄文雄

梁建军 戚振强 彭志平 葛永涛 廖利

樊宇红 樊瑜 戴建如 Jan Hoffer

Meine Pieter van Dijk

组织策划：北京恒益合建筑节能环境保护研究所

前 言

我国现有约两万多个小城镇，这些小城镇在我国城镇化进程中扮演着吸收农村富余劳动力、带动农村地区经济发展、缩小城乡差别、解决“三农问题”等十分重要的角色。

我国政府向来非常重视小城镇的建设和发展问题，先后出台了一系列政策措施，鼓励小城镇的健康可持续发展。然而，随着人口的增加和社会经济的发展，小城镇在基础设施建设和运营方面出现了很多新问题，如基础设施严重短缺、管理能力和效率低下、生态破坏日趋严重等，这些问题都迫切需要我们认真研究解决。通过调查，我们发现除了政策和资金方面的问题之外，影响小城镇发展的关键是人才缺乏和能力不足，主要表现在：

(1) 缺乏熟悉市场经济原则、了解技术发展状况与水平的决策型人才，尤其是缺乏小城镇基础设施总体规划、总体设计方面的决策人才。从与当地政府的沟通来看，很多地方官员对小城镇总体规划与总体设计的认知程度不够，对相关政策法规的执行能力不足。

(2) 缺少熟悉现代科学管理知识与方法的管理型人才，如小城镇建设所需的项目管理、项目融资与经营方面的人才，缺乏专业的培训。

(3) 专业技术人员严重不足，缺乏项目建设、运行、维护、管理方面的专业人员。在 16 个调研点中，有 1/3 的地方基本上没有污水处理、垃圾处理 and 供水设施运行、维护和管理方面的专业技术人员；1/3 的调研点在污水处理、垃圾处理、供水设施方

面的专业技术人员能力明显不足。

(4) 对政策的理解和执行力度不够。相比较而言，我国东部地区关于基础设施的相关政策已经比较完善，实际执行情况较好；而西部许多小城镇只有一些简单的地方管理办法，管理措施很不完善，对国家政策的理解和执行能力很弱，执行结果差异较大。

针对以上存在的问题，2002年12月5日，建设部与荷兰大使馆签订了“中国西部小城镇环境基础设施经济适用技术及示范”项目合同。该项目是中荷两国政府在中国西部小城镇环境基础设施建设领域（包括城镇供水、污水处理和垃圾处理）开展的一次重要的双边国际科技合作。按照项目的设计，项目设计的总体目标是通过中国西部小城镇环境基础设施的经济适用技术集成、示范工程、能力建设、市场化机制和技术政策的形成以及成果扩散等活动，促进西部小城镇环境基础设施发展，推进环境基础设施建设的市场化进程，改善环境，减少贫困，实现社会经济可持续发展的目标。

根据要求，我们开展了针对西部地区小城镇水业及垃圾处理行业的培训需求调研、培训机构调查、培训教材编制等几个方面的工作，以期帮助解决小城镇能力不足和缺乏培训的问题。

据调查，目前国内水业及垃圾处理行业的培训教材的现状是：一是针对某种专业技术人员的专业书籍；二是对于操作工人的操作手册。而针对水业及垃圾处理行业的管理与决策者方面的教材很少，针对小城镇特点的培训教材更是寥寥无几。

本丛书在编写过程中，力求结合小城镇水业及垃圾处理行业的特点，从政策、管理、融资以及专业技术几个方面，系统介绍小城镇水业及垃圾处理行业的项目管理、政策制定与实施、融资决策以及污水处理、垃圾处理、供水等专业技术。同时，在建设部、荷兰使馆的大力支持下，编写组结合荷兰及我国东部地区的典型案例，通过案例分析，引进和吸收荷兰及我国东部地区的先

进技术、管理经验和理念。

本丛书共分六册：政策制定与实施，融资及案例分析，项目管理，垃圾处理技术，污水处理技术，供水技术。

本丛书可作为水业及垃圾处理行业的政府主管部门、设计单位、研究单位、运行和管理人员及相关机构的培训用书，同时也可作为高等学校的教师和学生的教学参考用书。

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 城镇化发展现状	1
1.2 水业及垃圾处理基础设施建设现状	2
1.3 水业及垃圾处理基础设施的发展历程	4
1.4 城镇功能	6
第 2 章 政府职能及其转变	8
2.1 政府职能	8
2.2 新型的政府行政职能	16
2.3 政府行政的主要手段——政策	28
第 3 章 现行城镇基础设施行业政策	36
3.1 现有城镇基础设施政策及存在的主要问题	36
3.2 我国现行水业政策现状	49
3.3 我国垃圾处理行业政策现状	59
第 4 章 国家发展战略和行业发展方向	65
4.1 国家发展战略与政策导向	65
4.2 水业及垃圾处理的产业化发展	72
4.3 城镇水业的发展前景	76
4.4 城镇垃圾处理行业的发展前景	80
第 5 章 国外的经验	86
5.1 政府管制	86
5.2 国外水行业	96
5.3 国外垃圾处理行业	113
第 6 章 市场经济条件下新型政策构建	118
6.1 市场化政策	118

6.2	价格收费政策	128
6.3	特许经营	139
6.4	城镇供水政策构建	156
6.5	城镇污水处理政策构建	163
6.6	城镇垃圾处理政策构建	171
第7章	政策实施	182
7.1	政策实施的方法	182
7.2	政府对行业监管	185
7.3	社会参与和监督	190
第8章	荷兰政府对水业及垃圾处理行业的监管	197
8.1	供水行业	197
8.2	排水和污水处理	203
8.3	垃圾处理行业	206
8.4	支持私营部门参与荷兰水业的建设与运营管理	211
8.5	欧盟法规对其成员国水行业的影响	222
附录		233
1.	政策汇编	233
	国际性公约和宣言	233
	国务院文件	233
	部委文件	234
	地方文件	235
2.	法规汇编	246
	经济类	246
	环境保护与资源利用类	246
	规章制度	247
	地方法规	248
	参考文献	249

第 1 章 绪 论

随着经济社会的发展，我国城镇化水平不断提高，自 1978 年以来，短短 25 年内城镇数量增长很快，其规模和速度均居世界首位。但从总体上看，我国城镇规模和设施水平普遍较低。

1.1 城镇化发展现状

建国前，我国绝大部分城镇规模较小、设施落后。建国后伴随着经济建设进行了大量的城镇建设，发展了一批重点工业城市 and 一部分大城市。实行改革开放以后，经济社会发展的大量需求、投资渠道的多元化、城市土地出让制度的实施等，促进了城镇的建设与发展。城镇的住房、公共设施、市政工程、园林绿化等有了很大改善。2003 年，全国城镇人均住宅建筑面积达 23.7m^2 ，供水日综合生产能力 2.4 亿 m^3 ，城镇污水日处理能力 6627 万 m^3 ，城镇生活垃圾日处理能力 249153t。

纵观我国现有城镇，虽然比过去有很大的发展，但相当一批城镇基础设施落后的状况并没有根本改变。由于长期以来的认识不到位，指导思想有偏差，许多城镇没有处理好城镇建设、经济发展与环境保护的关系，城镇性质定位不准，产业结构和布局不合理，环保投入不足，特别是水业及垃圾处理建设始终比较滞后。往往旧的问题还没解决，又出现新的问题。总体上城镇环境污染仍比较严重。特别是城市，由于人口和产业高度聚集，水污染、垃圾污染、大气污染、噪声污染对城镇生态环境造成了严重

危害，已成为制约城镇可持续发展的重要因素。

从小城镇发展来看，改革开放后，小城镇的平均人口规模和占农村总人口的比重有很大的增加，到 2003 年城镇人口总数达到 5.24 亿人；小城镇的平均占地规模由 1985 年的 41.6 公顷增加到 2003 年的 125.6 公顷，且呈逐年上升趋势。从小城镇数量来看，全国建制镇已由 1978 年的 2176 个增加到 2003 年的 20600 个。由此可见，小城镇所具有的城镇功能已得到显著增强。但与此同时，也存在着一些问题：

- (1) 小城镇建设缺乏科学规划与合理布局；
- (2) 小城镇工业布局分散，规模效益不高；
- (3) 小城镇建设资金短缺，发展速度缓慢；
- (4) 小城镇发展规模，不能满足人口聚集的需要；
- (5) 户籍制度制约了小城镇发展；
- (6) 土地制度不完善。

1.2 水业及垃圾处理基础设施建设现状

城镇经济的发展、人口的增长，带动了对城镇基础设施需求的迅速增长，也包括水业及垃圾处理基础设施的需求。自 1978 年以来，各城镇水业及垃圾处理基础设施，包括供水、污水处理、固体废弃物处理等等，逐年都有明显的改善。但其发展与该城镇或地区经济、人口的增长仍不能保持同步，城镇经济和人口的增长速度超过了水业及垃圾处理基础设施的建设速度。这就不可避免地造成了城镇水业及垃圾处理基础设施在不同程度上的过度使用，致使城镇水业及垃圾处理基础设施的边际产出效率急剧下降，造成了城镇环境恶化等多方面的负面影响。从表 1-1 中可以看出，1985 年以来，虽然我国城镇水业及垃圾处理基础设施在总量上有了很大的增长，但人均拥有量的增长速度则相对较慢。

我国水业及垃圾处理基础设施增长情况 表 1-1

年份(年)	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
生活用水量(亿 t)	51.9	100.1	158.1	167.1	175.7	181.0	189.6	200.0
增长率(%)	—	92.9	57.9	5.7	5.1	3.0	4.8	5.5
人均日生活用水(L)		175.7	195.4	208.1	213.5	214.1		220.2
增长率(%)	—		11.2	6.5	2.6	0.3		
下水道长度(km)	31556	57787	110293	112812	119739	125943	134486	141758
增长率(%)	—	83.1	90.9	2.3	6.1	5.2	6.8	5.4
平均每万人拥有(km)	2.7	3.9	6.0	6.0	6.1	6.3	6.7	6.8
增长率(%)	—	44.4	53.9	0	1.7	3.3	6.3	1.5

注：人均拥有指标按城市人口中非农业人口计算。

目前，我国城镇水业及垃圾处理行业存在的主要问题，包括：

首先，城镇水污染仍十分突出。随着城镇规模的扩大，城镇污水排放量持续增长。2003年，全国工业废水和城镇生活污水排放总量为460亿t，排放化学需氧量(COD)1333.6万t，其中城镇生活污水排放量为247.6亿t(占总量的53.8%)，排放COD为821.7万t(占总量的61.6%)，城镇河道成了纳污沟。大量生活污水直接排放使城镇水环境质量恶化。各大流域城镇河段都形成明显污染带。南京玄武湖、武汉东湖和济南大明湖等均为劣V类水质。太湖、滇池严重富营养化。很多城镇的饮用水源受到不同程度的污染。

其次，生活垃圾未得到妥善处置，严重影响地表水、地下水的环境质量。全国每年产生的1.6亿t城镇生活垃圾中，年清运量约1.18亿t，仅有60%得到不同程度的处理处置，其中经过无害化处理的不到一半。每年有7900万t在城镇边缘、城镇郊区、江河沿岸露天堆放或简易填埋，由此引发了水源污染、水质下降、生物消亡及传染病流行等一系列问题，直接威胁着社会、经济的可持续发展。根据2001年、2002年两次对全国城市和重

点城市现有垃圾处理设施的调查发现,相当一部分“填埋场”未按技术规范设计施工,有的存在选址不当、没有铺设防渗层、渗滤液直排等问题;即便近几年新建成的填埋场,处理后的渗滤液排放超标也比较普遍。2003年4月46个环保重点城市的垃圾处理设施情况如下:46个城市共有70个处理设施,其中填埋场56个,堆肥厂6个,焚烧厂8个;然而,符合《生活垃圾填埋污染控制标准》(GBI 6889—1997)的填埋场仅有7个;一些中小型焚烧厂的工艺不科学,运行工况不稳定,且没有烟气净化装置,达不到《生活垃圾焚烧污染控制标准》(GB 18485—2001)。从检查结果来看,全国城市生活垃圾达到环保标准的无害化处理率不足15%。三峡库区沿岸城镇长期将生活垃圾堆在江边,加剧了长江水质的污染状况。另外,各城镇第三产业、居民生活产生的各类废物都是混合收集的,部分医疗弃物等危险废物未经处置直接混入生活垃圾,成为传播疾病和污染环境的隐患。

2003年,全国生活垃圾清运量为14857万t,比上年增加8.8%。其中生活垃圾无害化处理量为7550万t,比上年增加2.0%,生活垃圾无害化处理率为50.8%。

1.3 水业及垃圾处理基础设施的发展历程

1978年以前,在我国计划经济体制下,城镇基础设施被认为是非生产性领域,城镇建设没有得到应有的地位,投入的城镇建设资金十分有限。1978年第三次全国城市工作会议之后,各地、各部门认真贯彻中共中央、国务院《关于加强城市建设工作的意见》,恢复并加强了城市规划,重视了规划与建设计划的结合,使建设项目布局逐渐合理;城镇基础设施逐步得到了加强;47个城市开征了“城市维护费”,以后逐步推广到其他城市。

(1)“六五”时期(1981~1985年)

1) 城镇建设实行统一规划、综合开发。

2) 多渠道开辟资金来源, 包括征收土地使用费、收取“市政公用设施配套费”和“城市公用设施增容费”。

3) 开征城市维护建设税。

4) 国家制定了产业政策。1985年3月15日,《国务院关于当前产业政策要点的决定》中,明确了当前产业政策的原则和优先发展领域,将城镇供水、污染治理等设施的基本建设列入重点支持领域,以产业政策为导向,促进水业及垃圾处理的发展。

(2) “七五”时期(1986~1990年)

1) 加强技术改造。

2) 改革城镇建设投资体制,扩大资金来源。

3) 加快特殊城镇的投资建设。

4) 加快集镇建设。

(3) “八五”时期(1991~1995年)

1) 城镇规划继续加强。

2) 城镇市政公用事业作为第三产业,得到了加快发展。

3) 重视政府对市场的调控作用。

4) 征收城镇排水设施使用费。

(4) “九五”时期(1996~2000年)

1) 为应对亚洲金融危机的影响,党中央、国务院果断作出了“扩大内需、实行积极的财政政策,加强基础设施建设”的决策。这一政策的实施,加大了水业及垃圾处理的投资力度。

2) 加快城镇供水价格改革,逐步按照市场经济的原则确定和调整市政公用产品和服务的价格。1998年9月,原国家计委、建设部下发《城市供水价格管理办法》,明确了供水的成本、利润率和价格的组成及确定原则。

3) 实施城镇市政公用设施资源性收费和补偿性收费政策,继续大力推行城镇市政公用设施有偿使用制度。各地先后开展了排污费、垃圾处理费等项目,逐步按照市场经济的原则,实行“谁受益,谁付费”和“谁污染、谁治理”的办法。

4) 加强对基础设施工程质量的管理。

5) 加快小城镇建设。朱镕基总理在第九届全国人大二次会议工作报告中指出，“加快小城镇建设，是经济社会发展的一个大战略。要制定支持小城镇发展的投资、土地、房地产政策。小城镇建设要科学规划，合理布局，注意节约用地和保护生态环境。”

1.4 城镇功能

城镇是个复杂开放的大系统，是一个人口聚集的社会。城镇又是一个物质的实体，这个实体由人造环境结合自然环境而构成，是满足人们各种活动、各种需要（包括审美需要）的物质基础，为人类大多数的重要活动提供平台。由此可见，城镇的功能包括：

(1) 为居民所有的活动和需要提供适宜的条件；

(2) 城镇的发展建设依赖于一定的资源，主要有土地、水资源、能源、材料、资金、人才等；

(3) 城镇中处于动态的主要是人与资源的流动（交通），现代化城镇必须保持交通畅通，否则，轻则提高城镇的社会成本，重则危及城镇的“生命”；

(4) 城镇排出大量污染环境的废气、废水、废物，必须得到有效处理，并做到合理回收与利用。

因此，城镇必须遵循可持续发展的原则，保证人口资源环境与社会经济协调发展。

概括而言，一个生态环境良好的物质实体城镇，需要有三个体系来支持和保证：一是城镇的物质技术基础（或称基础设施），是重要的支撑条件；二是城镇的防灾减灾体系，是重要的安全保障；三是城镇的管理体系，是重要的运营手段。

在传统体制和观念中，城镇中的水业及垃圾处理基础设施服

务因为存在着规模效益明显、消费排他性低、沉没成本大、投资大而回收期长、自然垄断等特征，因而往往被认为由政府统一生产、供给和处理可以保证公平而有效率。但各国的实践证明，由于政府供给是以计划安排为主，缺少竞争，从而产生两方面的主要问题，一是这些政府性机构冗员严重、官商作风、服务拖延、投资浪费等问题普遍存在；二是过度依赖政府投资，受政府财政能力的限制，水业及垃圾处理基础设施服务的投资不足成为难以克服的障碍。

污水和垃圾在过去普遍被当成“废物”进行处理，而没有将其作为一种可以重新利用的“资源”来看待，因而这种处理不会产生任何经济效益，该行业也成为政府的一个很大包袱；实际上，污水和垃圾是一种未被充分利用的“资源”，将其作为“废物”看待是完全错误的，因为对污水和垃圾进行处理并加以有效利用，不仅可以减少对环境的污染，而且可以促进资源的循环利用，使污水和垃圾处理成为循环经济和可持续发展的重要组成部分。