



供水服务的模式选择

邱振华 傅 涛 等著

中国建筑工业出版社

供水服务的模式选择

邱振华 傅 涛 黄 滔 苏时鹏 马晓晖 孙鹏程 著

中国建筑工程出版社

图书在版编目(CIP)数据

供水服务的模式选择/邱振华等著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2012. 1
ISBN 978-7-112-13943-9

I. ①供… II. ①邱… III. ①城市供水-工业企业
管理-研究-中国 IV. ①F299. 24. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 003342 号

本书系住房和城乡建设部课题资助项目成果,从供水安全事故频繁发生、水价纷纷上涨、溢价收购等行业热点问题与发展困惑出发,以新制度经济学、新公共服务理论、企业家政府理论、网络化治理理论与民营化理论为理论工具,分析了供水行业的准公共产品性、市政服务性、自然垄断性、流域系统性等属性及承担的社会责任,明确了供水行业发展的社会目标、经济目标与环境目标,从系统动力学分析供水行业又好又快发展的内外部要求。在实践分析层次,对供水行业发展情况进行统计分析,通过具体案例分析了与供水行业相关的各种改革,剖析目前行业改革存在的问题,结合国际供水行业的改革经验,探讨了促进中国供水行业改革与发展的对策。

本书适合政府部门领导、决策和管理人员,水务公司经营管理人员,市政与水务管理部门技术人员、工作人员、战略投资人,从事水务行业发展研究的科研人员、教师与研究生等使用。

* * *

责任编辑:俞辉群 王美玲

责任设计:李志立

责任校对:王誉欣 赵颖

供水服务的模式选择

邱振华 傅涛 黄滔 苏时鹏 马晓晖 孙鹏程 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京红光制版公司制版

北京市密东印刷有限公司印刷

*

开本:787×1092毫米 1/16 印张:9 $\frac{3}{4}$ 字数:236千字

2012年3月第一版 2012年3月第一次印刷

定价:30.00元

ISBN 978-7-112-13943-9

(21986)

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)

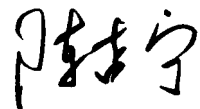
序

城市供水服务是城镇公共服务的基本内容。以 1989 年英国颁布新水法为标志，20 余年来，在全球水务服务体制对效率和可持续的追求中探索前行的大背景下，中国供水服务体系的改革也伴随着中国市场经济的发展而蹒跚走来。

清华大学以智力创新和服务机构的视角，不仅见证了中国水业的改革进程，也深层次地参与了这场中国水务改革。2003 年，清华大学专门成立的水业政策研究中心，已成为推动中国水务改革的重要支撑力量，在开展研究的同时，联合中国水网等行业组织，开展了近 60 次不同主题的沙龙交流，搭建了政府、企业和学术的三界平台，发布了近 50 本指导行业改革与发展的蓝皮书、绿皮书和白皮书。这一系列的研究，直面改革所面临的实际问题，在价格体系、产权结构、特许经营、监管体系、商业模式等方面都获得了一定的理论成果，影响和指导了中国水务改革的方向。同时，清华大学和中国水网还专门主办了一年一度的水业战略论坛，目前持续九届的论坛已经成为行业中最有深度和力度的交流品牌，对行业改革产生了深远影响。

然而，改革不仅需要理论层面的准备，更需要实践环节的探索。《供水服务的模式选择》正是与清华大学理论研究密切关联的实践研究之一，它体现了企业界思考与学术界研究的有机结合。该书既凝聚了以长沙水业集团邱振华先生为代表的实业界理性而务实的实践，又体现了以清华大学水业政策研究中心傅涛博士为代表的理论深度。这本书系统回顾了中国水务改革 30 年的历史与特点，并以较高的视野和系统的思维，把水务服务放在一个政府、市场、公众的大背景下，以多维视角和多元分析，从责任与机制两个维度，深入地系统地剖析了当今中国水务服务企业存在的问题，并针对问题给出了他们深入思考后的改革建议，这对中国水务服务当前与未来的改革和发展方向具有指导意义。

清华大学校长



2012 年 2 月

前 言

近些年来，在国内众多的新闻话题中，城镇供水行业无疑称得上是比较抢眼的焦点之一，各类水源污染事件、安全供水事故以及多省市水价调整风波等等，虽然表现的问题不一样，但无不指向同一个主题——中国城镇供水行业的市场化改革。改革开放以来，中国城镇供水行业在取得大发展的同时，也遇到了一系列困惑——产权、溢价、效率、价格、融资、监管、责任等等。这些困惑交织在一起，使中国供水行业市场化改革成为一个大的迷局。改革目标是什么，深化改革的方向是什么，改革本身对错与否等都已成为激烈争辩的焦点。

《供水服务的模式选择》既是住房和城乡建设部资助科研课题研究的一个最终成果，又是对以上问题的一个深入思考。

本书的分析建立在一些权威的、最新的理论基础之上，主要包括：借鉴制度经济学理论，以外部性分析供水的真正属性；借鉴民营化理论，以公私合作的视角来分析供水市场化的本质与动力；借鉴企业家政府理论，以政府再造的观点来分析从英国开始美国兴盛的包括水务改革的背景；借鉴新公共服务理论，以服务型政府来分析“从效率到公平”理性回归的原因，这是当前社会对水务改革的期望；借鉴科学管理理论，以科学管理的思维来分析当前中国水务真正面临的最大症结——基础管理的薄弱，如产销差率达18%~30%，这绝不是只应由产权改革才能解决的问题；借鉴网络化治理理论，分析供水作为一个国有主体不变的公共产品提供部分，一样可以用服务外包、网络化组织的形式尽量解决公共产权主体与市场化机制的矛盾；借鉴目标管理理论，说明探索供水改革范式的必要性，等等。

当然，绝不是只有理论研究，本书还以阶段特征的形式有规律地结合普遍与个案两个方面，对中国城镇供水市场化改革进程进行了多维度的全景阐述。认为，改革开放30年来，中国城镇供水行业既取得了积极的成效，感受到改革成功带来的喜悦，也遭遇过盲目行为带来的惨痛教训。中国供水行业一直在争议中不断摸索前进，遇到许多问题，采取了一系列举措，解决或缓解了部分问题，也引发一些新问题，还有一些问题没有解决。争议仍在继续，改革仍在进行。同时，通过比较国际城镇供水改革的模式与经验，对中国城镇供水市场化改革进行了问题与对策分析。

全书符合十七大确定的我国关于行政、市场、企业改革的总体思路，深刻地揭示中国水务市场化改革应由“政府责任市场化”向“服务机制市场化”改革的转变。另外，在本书的论述中，也大致提供了中国供水行业市场化改革的一些大方向，包括：生产技术现代化、管理水平科学化、经营范围专业化、分流方式主辅化、产权结构多元化、企业重组区域化、供水服务均等化、水质服务品质化、城乡供水一体化及监管体系法制化等。

该书由水专项课题“环太湖城市群水环境综合管理技术集成研究与综合示范(2008zx07313-008)”资助。

目 录

第 1 章 导论	1
第 2 章 城镇供水改革的理论基础分析	3
2.1 制度经济学理论对供水产业特性分析的启示	3
2.2 民营化理论对供水产业引入市场机制的启示	4
2.3 企业家政府理论对政府进行供水管理的启示	5
2.4 新公共服务理论对供水服务责任回归的启示	6
2.5 科学管理理论对供水基础管理的启示	7
2.6 网络化治理理论对供水产业运营的启示	8
2.7 目标管理理论对供水企业内部管理的启示	9
2.8 小结	10
第 3 章 城镇供水行业的特性分析	11
3.1 准公共物品性	11
3.2 公共资源性	11
3.3 服务外部性	12
3.4 自然垄断性	12
3.5 属地性与高度责任性	13
3.6 建设资金需求量大、沉淀性高	14
3.7 环境依赖性与系统性	15
3.8 流域性	15
3.9 小结	16
第 4 章 城镇供水的多重责任与目标	17
4.1 城镇供水的社会责任与目标定位	17
4.2 城镇供水的经济责任与目标定位	18
4.3 城镇供水的环境责任与目标定位	18
4.4 小结	18
第 5 章 城镇供水行业发展的动力机制分析与设计	19
5.1 城镇供水行业发展的内部动力机制	19
5.2 城镇供水行业的外部动力与约束机制分析设计	20
5.3 小结	22

第 6 章 中国城镇供水改革历程梳理	23
6.1 城镇供水行业重要改革事件回顾	23
6.2 城镇供水企业重要改革梳理	33
6.3 小结	48
第 7 章 中国城镇供水发展状况统计分析	50
7.1 城市用水人口状况	50
7.2 人均生活用水量状况	50
7.3 城市用水普及率状况	51
7.4 城市供水总量及组成	52
7.5 供水综合生产能力及其利用率	54
7.6 供水管网长度	55
7.7 供水行业漏失率	56
7.8 国家水质检测指标变化统计分析	57
7.9 生产工艺流程变化统计分析	58
7.10 小结	59
第 8 章 国际城镇供水改革的典型模式	60
8.1 英国：完全私有化模式	60
8.2 日本：完全国有化模式	63
8.3 美国：混合型模式	66
8.4 法国：特许经营权模式	68
8.5 小结	72
第 9 章 中国城镇供水改革的主要问题分析	73
9.1 改革目标问题	73
9.2 投融资体系问题	75
9.3 项目操作的规范性问题	77
9.4 行业监管问题	79
9.5 水价形成机制问题	80
9.6 小结	82
第 10 章 中国城镇供水市场化改革困惑的理论分析	83
10.1 产权理论与供水企业产权改革	83
10.2 城镇供水行业的适度竞争	84
10.3 基本公共服务均等化	87
10.4 水业服务流域一体化	89
10.5 供水服务的财事权划分	91
10.6 供水服务的竞争性定价	94
10.7 小结	96

第 11 章 中国城镇供水市场化改革对策分析 97

11.1 改革的原则分析 97

11.2 政府子系统的改革与创新 99

11.3 企业子系统的改革与创新 102

11.4 社会子系统的改革 108

11.5 小结 109

第 12 章 结论与展望 110

附录 111

附录 1 中国水务市场活跃水务公司概况 111

附录 2 2009 年全国各省、市、区城市供水关键指标统计 125

附录 3 2009 年 36 个重点城市供水发展情况统计 126

附录 4 海外供水企业改革模式的经典案例 129

附录 5 作者所在的长沙水业的改革尝试 139

主要参考文献 146

后记 148

第 1 章 导 论

最近，美国著名哲学家、哈佛大学公开课第一人迈克尔·桑德尔教授出版的《公正：该如何是好？》（Justice: What's the Right Thing to Do?）在中国受到热烈追捧。2011年5月，桑德尔教授来清华大学讲座，接受《北京青年报》专访，他的几个观点让我反复回味。他在被问及什么是“公正”时，桑德尔说：“我在书中探讨了三种对公正的理解，第一种认为，公正意味着使得功利成为福利最大化，但其缺点是使得公正成为一种计算，而非原则；第二种认为，公正意味着尊重人们选择的自由，但其无力要求人们质问偏好和欲望；第三种认为，公正涉及培养德性和共同善，公正不仅包括正当的分配事务，还涉及正确地评价事务。我所赞成的公正是第三种。”城市供水，作为一种自然垄断、无可替代的老百姓生活必需品，在改革开放30年来，经历了风风雨雨，从忽视到重视、从公共品到商品，从国有到民营，随着中国市场化改革进程，其机制、体制、服务、效率、产权、溢价、价格、融资、监管、责任正经历着正如桑德尔教授提出的“何为公正”的一次次拷问，从学界、运营界、资本界到政府与百姓，这种争论、这种探讨，甚至各种改革实验一直未有停息，当然，也未有定论。

在实践层面，在过去许多年内，我国许多城市供水行业长期以来基本上是由政府直接投资（含国有企业自筹），实行垄断经营。随着城市化进程的加快，这种由财政拨款建设、运营、维护的水务建设运营模式面临的效率低下、资金不足、机构臃肿、亏损严重等问题日益突出。特别是在地方政府城市化进程加快带来的基础设施快速发展需求与政府城市建设融资能力存在差距，且矛盾日益凸显的情况下，改革水务建设运营体制、引进市场竞争机制、转变原有的公共福利型供水服务事业模式，逐步建立基于市场竞争机制的供水公共服务产业发展机制已被许多地方政府视为必然趋势。但由于城市供水行业具有与公共利益和社会利益密切关联的产业特性，城市供水行业在经济效益和社会效益的双重目标中始终在力求却不能实现完美的统一，由此导致了城市供水行业的企业化改革不能真正到位。作为企业，一方面政府减少或切断了对城市供水企业的财政投入，另一方面又必须承担起公用事业的责任和义务，受到政府方方面面的行政监管。原本想通过企业改制解决资金不足问题的改革目标并没有实现，提高服务水平的改革目标也没有真正实现。于是，随着我国社会主义市场经济体制的日益完善，供水行业市场化改革在探索过程中不断被动地向前推进，许多甚至参照那些竞争性产业领域的国企改革方案执行，在众多的市场化改革实践中，成功经验有之，但重大的教训也不少，如水厂BOT项目中出现了高固定回报问题，“厂网分离”导致了产业链分割，规模效益无法实现等。

在理论层面，在与城市供水行业改革相关的理论研究方面，国外的研究多从自然垄断理论、公共产品理论或规制理论的角度对整个公共或市政基础设施行业改革进行研究，对城市供水行业改革单独研究的较少。而国内的研究则倾向于解决城市供水行业发展中的实际问题，热衷于对改革实践案例的分析和总结。在内容上，研究城市供水行业融资、国有企业改制的多，但从公共利益、公共服务和政府行政管理改革角度研究城市供水行业改革

的很少。在方法上，已有研究对城市供水行业改革的目标及方向还缺乏全面系统的思考。

因此，在当前国内国际水务市场竞争日益激烈的背景下，有必要对我国城市供水行业的改革进行系统深入的思考。供水行业市场化改革属于公共管理范畴，本书将借鉴公共管理学与公共经济学的经典与前沿理论来研究中国供水行业的市场化改命题。希望在“埋头拉车时抬头看一下路”，希望对于解释中国供水行业改革与发展中遇到的困惑，破解当前遇到的改革困境，推进中国供水行业持续发展，实现供水行业多重发展目标，探索有中国特色的城市供水改革与发展新模式具有理论价值和现实意义。

第2章 城镇供水改革的理论基础分析

2.1 制度经济学理论对供水产业特性分析的启示

19世纪末20世纪初,在美国以凡勃伦、米切尔等为代表,形成了制度经济学派别。尽管制度学派并不是一个严格的、内部观点统一的经济学派别。但制度学派的经济学家们,基本上都重视对非市场因素的分析,诸如制度因素、法律因素、历史因素、社会和伦理因素等,其中尤以制度因素为甚,强调这些非市场因素是影响社会经济生活的主要因素。因此,他们以制度作为视角,研究“制度”和分析“制度因素”在社会经济发展中的作用。这一研究方法论的核心在于,不是以任何客观的指标来衡量经济活动,而是立足于个人之间的互动来理解经济活动。因此,以制度为视角研究经济问题,首先要求确立以人与人之间的关系作为研究的起点,而不是以人与物的关系作为起点。

科斯(R. H. Coase)在制度分析中引入边际分析方法,建立起边际交易成本概念,为制度经济学的研究发展开辟了新领域。科斯认为,诸如灯塔制度、电信产品生产和消费出现的纠纷、农夫和养牛者的利益纠纷、环境污染等现实问题现象,实质上反映的是产权的界定和变迁;而产权结构的选择或解决纠纷的制度安排,又取决于利益关系人之间相互协调和影响的边际交易成本。一般认为,科斯对制度经济学的研究是新制度经济学理论开创的转折。

新制度经济学理论主要包括四个基本理论,即交易费用理论、产权理论、企业理论和制度变迁理论。前三个理论主要是关于“外部性”、交易成本、产权和契约的系列问题。而以诺思和舒尔茨为代表的制度变迁理论,是制度经济学的最新发展。诺思认为,在影响人的行为决定、资源配置与经济绩效的诸因素中,市场机制的功能固然是重要的,但是,市场机制运行并非尽善尽美的,因为市场机制本身难以克服“外部性”等问题。制度变迁理论认为,“外部性”在制度变迁的过程中是不可否认的事实,而产生“外部性”的根源则在于制度结构的不合理,因此,在考察市场行为者的利润最大化行为时,必须把制度因素列入考察范围。他们强调,制度是内生变量,它对经济增长有着重大影响。

新制度经济学认为制度就是规则,不是我们传统意义上所理解的政治或经济的制度,传统上所理解的制度是政治或经济体制意义上的。制度这一概念是在“规则”这一意义上被制度经济学家使用的。新制度经济学家把制度分为正式制度和非正式制度。正式制度是指人们有意识创造出来并通过国家等组织正式确立的成文规则,包括宪法、成文法、正式合约等;非正式制度则是指人们在长期的社会交往中逐步形成、并得到社会认可的一系列约束性规则,包括价值观念、伦理道德、文化传统、风俗习惯、意识形态等。正式制度具有强制性、间断性特点,它的变迁可以在“一夜之间”完成。而非正式制度具有自发性、非强制性、广泛性和持续性的特点,其变迁是缓慢渐进的,具有“顽固性”。在生活中,正式制度只占整个社会约束的小部分,人们生活的大部分空间还是由非正式制度来约束的。

通过依据制度经济学理论，我们可以用“外部性”的标准来分析城市供水的物品特性。一方面，由于供水具有“消费的非竞争性”和“使用的排他性”，使其既不是一个完全的“共用资源”，也不是严格意义的私人产品，而是一种既有一定公共产品特性又具有一定商品属性的准公共物品，特别是其可收费性质，被许多学者和实践工作者甚至一些消费者认为就是一个商品，从而混淆了其本质特征。另一方面，正是由于城市供水具有极强的“正外部性”，是关系城市生产、生活的命脉产业，且一个城市因其自然垄断属性与规模效益属性只能由一个或为数不多的几个企业生产提供，提供可选择性不多。因此，虽然其可以采取收费弥补部分生产成本，但其“外部性”特点决定了其本质特征仍是公共产品，不可盲目贴上“商品”的标签，从而导致城市管理者的误判，进而导致政府在其提供、监管上的责任“缺位”。

当然，这种“外部性”在一定程度上通过供水的量化生产与输送，是可适当“内部化”的，这也正是其收费的依据。同时，制度经济学还启示我们，通过对供水产业的制度创新，可降低这一公共产品的成本，减轻消费者的负担，形成“质优、价廉”的更好的公共产品与服务。

2.2 民营化理论对供水产业引入市场机制的启示

1969年，美国学者彼得·德鲁克（Peter F. Drucker）在《不连续的时代》一书中第一次明确提出“私有化”这个术语。根据企业所处市场竞争程度的高低，私有化可具体分为三种含义。在竞争性行业中，私有化是指将国有企业完全转变为私人所有；在垄断行业中，例如民航、电信、铁路等，私有化是指消除市场禁入、开放市场、引入竞争，政府逐步出让、转售一部分国有股权甚至是全部股权，主动变成小股东或者全面退出；在其他公共部门的企业，区分其垄断性部分和竞争性部分，私有化是指将企业中竞争性部分外包，允许私人部门进入公共企业。由于我国社会政治制度的特殊性，我们一般将私有化称做“民营化”，至于民营化的概念，学术界仍未给出明确的定义。

虽然对民营化概念的界定不一，但将民营化作为改善政府的要径和社会治理的基本战略的理念是一致的。民营化的核心思想是更多依靠民间机构，更少依赖政府来满足公众的需求。在产品、服务的生产和财产拥有方面减少政府作用，增加社会其他机构作用。美国民营化大师萨瓦斯（E. S. Savas）是民营化理论的集大成者，他认为，“从狭义上看，民营化指一种政策，即引进市场激励以取代对经济主体的随意的政治干预，从而改进一个国家的国民经济。这意味着政府取消对无端耗费国家资源的不良国企的支持，从国企撤资，放松规制以鼓励民营企业提供产品和服务，通过合同承包、特许经营、凭单等形式把责任委托给在竞争市场中运营的私营公司和个人”。“民营化的一种更为专门的形式旨在改善政府作为服务提供者的绩效。这包括打破不必要的政府垄断，在自来水供应、街道清扫、垃圾收集处理、公园和树木维护等公共服务中引进竞争”。

萨瓦斯从物品和服务的两个基本特征——排他和消费出发来进行整理和分类，由此将物品和服务分为四个基本类别，分别是：私人物品（private goods）、可收费物品（tool goods）、共用资源（common-pool goods）和公共物品（public goods）。进一步地，根据物品和服务的不同类别，确定了提供物品和服务的不同机制，实际上是不同的制度安排。

萨瓦斯还特别研究了基础设施领域的民营化。他认为，作为可收费物品，基础设施最突出的特点是价格机制对它们同样适用。也就是说，这些物品的最终消费者或政府中介可以为它们的“使用”直接付费。因此，市场机制完全可以被应用到这类物品的提供上，如：通过筹措私人资本，减少政府借贷的需求；实行“用者付费”制度收回运营成本，这比税收补贴的服务更公平，比政府直接生产一般来说也更廉价。

萨瓦斯的民营化理论在政府管理实践中已被广泛、深入地运用近 20 年了。从英国撒切尔夫人发起的新公共管理运动开始，民营化思潮席卷欧美，并深入影响世界各国政府的行政思维。在传统官僚制背景下，政府在提供公共产品时，产、供、销全部由政府直接负责，不但成本高、效率低、品质也难以满足公民的需求。民营化理论告诉我们，应大胆地引入市场竞争机制，密切公私合作，对公共物品的提供与生产过程进行分离，进而改进政府的效率和人民的满意度。1998~2002 年，英国公共基建项目中公私合作项目总额达 131 亿英镑，甚至 8 所监狱是利用私人资金建设及运营管理。截至 2004 年，英国共签署 677 分 PPP 合同，合同金额高达 427 亿英镑，这其中，BOT、TOT 是主要的方法。在这一思想影响下，我国 1995 年广西来宾电厂二期开始 BOT 方式。2002 年，建设部颁布【2002】272 号《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，由此，中国水务建设与运营民营化受到政府支持与追捧，国内许多大中型城市水务企业被“TOT”、“BOT”。毫无疑问，民营化理论带来的公共部门民营化浪潮，在公共产品效率改进、资金途径的拓展、先进技术的引进等方面产生了积极作用，但热潮过后，也发现了不少新的问题，这正是本文将集中探讨的，后面将深入论述。

2.3 企业家政府理论对政府进行供水管理的启示

20 世纪 90 年代，伴随着西方传统政府官僚体制危机的加深，发达国家政府掀起了新一轮的行政改革热潮，其间，奥斯本（David Osborne）和盖布勒（Ted Gaebler）提出了“企业家政府”这一概念并进而将其发展成为一种理论，指出应该用企业家精神来改革或重新塑造政府。企业家政府理论的宗旨就是试图把企业管理的精髓移植到政府中来，通过改变官僚政府内部的管理机制和内部驱动力，来达到重新塑造政府形象的目的。

为了明确“企业家政府”概念的本质含义，奥斯本引用 1800 年法国经济学家萨伊的论著：“企业家把经济资源从生产率和支出较低的地方转移到较高的地方”。换言之，企业家运用新的形式创造最大限度的生产率和实效。实际上，奥斯本采用企业家政府这一概念，是试图把企业经营管理的一些成功方法移植到政府中来，使政府这类公共组织能像私人企业那样，合理利用资源，注重投入产出，提高行政效率。同时，他还对政府组织与企业组织的差异进行了比较分析，认为政府和企业是两种性质根本不同的组织机构，政府不能像企业那样运作。特别是，“政府必须常常替每个人平等服务，不管这个人支付的能力和和服务的需要如何，于是政府也就做不到公司企业那样的市场效率。”然而，奥斯本强调指出，“政府不可能像企业那样运作并不意味着它不可能更有企业家精神。任何机构，无论是公营私营，都可以有企业家的精神，正像任何公私机构，都会出现官僚主义。”

企业家政府理论的主要内容是企业家政府的基本特征与改革政府的十项原则：一是掌舵而不是划桨；二是重妥善授权而非事必躬亲；三是注重引入竞争机制；四是注重目标使

命而非繁文缛节；五是重产出而非投入；六是具备“顾客意识”；七是有收益而不浪费；八是重预防而不是治疗；九是重参与协作的分权模式而非层级节制的集权模式；十是重市场机制调节而非仅靠行政指令控制。

由于企业家政府理论在重新审视当代政府角色、正确认识政府职能等方面为人们提供了重要的启示，因此，理论一问世便在西方国家，尤其是它的发源地——美国产生了重大的影响。1994年9月，克林顿政府以企业家政府理论为指导，在为期6个月的调查研究的基础上，揭开了政府行政改革的序幕，其目的就是要建立一个花钱少效率高的政府。可以说，这是将企业家政府理论付诸实践的起点。然而，企业家政府理论在其风靡欧美之时也遭到了一些尖锐的批评。但是，无论如何，我们都应该全面、客观地来看待企业家政府理论，因为，该理论毕竟为我们提供了一个认识政府的新视角。

企业家政府理论是深入影响西方政府改革的主要理论，克林顿政府将之视为圭臬，并深入实践运用，取得了辉煌业绩。其理论中“重塑政府”、“掌舵而不是划桨”、“引入竞争机制”、“顾客意识”、“重预防轻治疗”等思想，对当前我国地方政府管理者在城市供水管理思维与方法的创新上有重要启示意义。当前，地方政府在城市供水管理上体现出两种不相协调的身份。在供水经营责任上，片面强调供水企业自主经营、自负盈亏、民营化、市场化，是一种“放任者”的角色；在相关人事、资产、服务、问责等方面，又十分强调权力的归属与运用，过分地直接参与，是一种“父母官”、“划桨者”角色。两种身份导致供水企业往往难以适应，无所适从。企业家政府理论作为中国政府行政改革的理论来源之一，是强调政府“掌舵者”的身份，淡化“划桨者”身份，增强现代化政府意识，并增强“顾客导向”、“结果导向”，来合理划分政府——供水企业——消费者三者关系，重塑政府管理角色。而不应盲目地从一个极端走向另一个极端，混淆角色定位，最终既没有提高公共产品提供的效率，又没有提高消费者的顾客满意度，成为一个不称职的“掌舵划桨者”。

2.4 新公共服务理论对供水服务责任回归的启示

新公共服务理论是以美国著名公共行政学家登哈特（Robert B Denhardt）为代表的一批公共行政学者基于对新公共管理理论的反思，特别是针对作为新公共管理理论精髓的企业家政府理论缺陷的批判而建立的一种新的公共行政理论。作为一种现代形态的公共行政理论，新公共管理理论是“管理主义”运用于公共部门的结晶，管理的自由化和市场化是其基本理念。英国著名公共管理学家、伦敦经济学院院长胡德教授对新公共管理理论特质的归纳是：（1）在公共部门中实施专业化管理，让公共管理者自己管理并且承担责任。（2）确立明确的目标，设定绩效测量标准并且进行严格的绩效测量。（3）特别强调产出控制，对实际成果的重视甚于对过程或程序的关注。（4）打破公共部门中的本位主义，对部门进行撤分与重组，拆除单位与单位之间的藩篱。（5）在公共部门中引入竞争机制，降低管理成本，提高服务质量。（6）强调吸收和运用私营部门的管理风格和方法。（7）强调有效利用和开发资源。

所谓“新公共服务”，是指关于公共行政在以公民为中心的治理系统中所扮演的角色的一套理念。新公共服务理论主张用一种基于公民权、民主和为公共利益服务的新公共服务模式，来替代当前的那些基于经济理论和自我利益的主导行政模式。其基本观点有：

(1) 政府的职能是服务，而不是掌舵。(2) 公共利益是目标而非副产品。(3) 在思想上要具有战略性，在行动上要具有民主性。(4) 为公民服务，而不是为顾客服务。(5) 责任并不简单。(6) 重视人，而不只是重视生产率。(7) 公民权和公共服务比企业家精神更重要。

登哈特所倡导的新公共服务理论提出和建立了一种更加关注民主价值与公共利益，更加适合现代公共社会和公共管理实践需要的新的理论选择；吸收了传统公共行政的合理内容，承认新公共管理理论对于改进当代公共管理实践所具有的重要价值，但摒弃了新公共管理理论特别是企业家政府理论的固有缺陷，是对传统公共行政理论和新公共行政理论的一种扬弃而非全盘否定。

新公共服务理论是建立在对以民营化、市场化、分部化、专业化为特征的新公共管理运动理论的批判与反省基础上提出的一种新的行政管理理论，通过二十年的民营化、市场化探索，人们逐步发现了新公共管理运动的缺陷，其根本在于政府责任的缺失与政府管理衡量标准的错位。“效率与公平”从来是一对矛盾，但恰恰这是现代政府应追求同步实现的双重目标。新公共管理运动理论过分强调政府管理效率的提高，导致在过去十几年中，学界、大众媒体、公共官员“怀着传教士一样的热情推进市场化、民营化改革，他们创造的市场神话似乎成为解决政府一切病疾的万灵丹”。显然，这种单向思维必然产生“市场与政府的双失灵”，特别是导致公平与正义的丧失。在国内水务市场，BOT、TOT 热潮后又紧跟以“股权溢价出让”为代表的新一轮民营化浪潮，都随之引发了公众对城市供水服务质量与安全的质疑浪潮。在“十七大”后，中央提出“服务型政府建设”目标，正是对前一段改革的调整。水务改革深化到今天，同样应回应这一改革的主旋律，以如何提高“供水服务质量”为主要目标，来推进新一轮改革的进程。

2.5 科学管理理论对供水基础管理的启示

泰勒 (Frederick Taylor) 是美国古典管理学家，科学管理的创始人，被管理界誉为科学管理之父。泰勒从“车床前的工人”开始，重点研究企业内部具体工作的效率。在他的管理生涯中，他不断在工厂实地进行试验，系统地研究和分析工人的操作方法和动作所花费的时间，逐渐形成其管理体系——科学管理。泰勒在他的主要著作《科学管理原理》中阐述了科学管理理论，使人们认识到了管理是一门建立在明确的法规、条文和原则之上的科学。泰勒认为科学管理的根本目的是谋求最高劳动生产率，最高的工作效率是雇主和雇员达到共同富裕的基础，要达到最高的工作效率的重要手段是用科学化的、标准化的管理方法代替经验管理。泰勒认为最佳的管理方法是任务管理法。

泰勒的科学管理理论适用于人类的各种活动，从最简单的个人行为到经过充分组织安排的大公司的业务活动。其基本内容主要包括以下几个方面：(1) 科学管理的中心问题是提高劳动生产率。(2) 为了提高劳动率，必须为工作挑选“第一流的工人”。(3) 要使工人掌握标准化的操作方法，使用标准化的工具、机器和材料，并使作业环境标准化。(4) 实行刺激性的工资报酬制度。(5) 工人和雇主两方面都必须来一次“精神革命”。(6) 把计划职能同执行职能分开，变原来的经验工作法为科学工作法。(7) 实现职能工长制。(8) 在组织结构的管理控制上实行例外原则。

泰勒的科学管理理论并不是脱离实际的，其几乎所有管理原理、原则和方法，都是经过自己亲自试验和认真研究所提出的。它的内容里所涉及的方面都是以前各种管理理论的总结，与所有管理理论一样，都是为了提高生产效率，但它是最成功的。它坚持了竞争原则和以人为本原则。竞争原则体现为给每一个生产过程中的动作建立一个评价标准，并以此作为对工人奖惩的标准，使每个工人都必须达到一个标准并不断超越这个标准，而且超过越多越好。于是，随着标准的不断提高，工人的进取心就永不会停止，生产效率必然也跟着提高；以人为本原则体现为这个理论是适用于每个人的，它不是空泛的教条，是实实在在的，是以工人在实际工作中的较高水平为衡量标准的，因此既可使工人不断进取，又不会让他们认为标准太高或太低。

很明显，科学管理理论是一个综合概念。它不仅仅是一种思想，一种观念，也是一种具体的操作规程，是对具体操作的指导。首先，以工作的每个元素的科学划分方法代替陈旧的经验管理工作法；其次，员工选拔、培训和开发的科学方法代替先前实行的那种自己选择工作和想怎样就怎样的训练做法；再次，与工人经常沟通以保证其所做的全部工作与科学管理原理相一致；最后，管理者与工人应有基本平等的工作和责任范围。管理者将担负起其恰当的责任，而过去，几乎所有的工作和大部分责任都压在了工人身上。

作为现代管理学的开山之作，泰勒的科学管理理论已造福人类一百余年，已成为现代管理学的基石。正由于其源于基础，历史年代久远，许多自命为现代企业家的管理者却往往忽视科学管理的重要性，进而动辄就上升到战略管理、企业文化、国际化等无上层面，虚化的表面背后是落后的基础管理。纵观现代成功的大型跨国集团，从丰田到 GE，无不十分强调基础管理的重要性，反而没有当下国内一些中小企业花样百出的所谓“管理创新”、“管理模式”。纵观中国水务改革 30 年，应该说，在第一阶段，厂长经理负责制、目标管理、“三项制度改革”都还体现了科学管理理论的思想，但后阶段逐步被漠视淡化。在当今许多城市水务企业中，基础管理薄弱累积到最后，体现为两个方面，一是“供水产销差率”高达 20%~30%，二是部分管理缺失的供水企业，其“水价成本”不断上涨，远远高于同期国内物价指数上涨水平。因此，强调对供水的车间生产管理、设备管理、安全管理、营销管理、财务管理、行政管理、人力资源管理，强调制度化建设与管理执行的重要，是当前供水改革进行到第三阶段后各方都应予以回顾和反思，决不可忽视的重要环节。

2.6 网络化治理理论对供水产业运营的启示

当今社会，当政府面临的“成本更小、服务更好”的压力愈演愈烈之时，戈德史密斯（Stephen Goldsmith）和埃格斯（William D. Eggers）的网络化治理理论适逢其时，给公共管理和公共服务提出了新的治理模式，同时也是一项新的挑战。网络化治理模式实际上可以看成是全球治理模式的一个缩影，其基本思想就是深深地依赖伙伴关系，能够平衡各种非政府组织来从事公共事业，以提高公共价值的哲学理念，以及种类繁多的、创新的商业关系。网络化治理理论同时回答了当代公共政策的一个最重要的问题：在政府日益依赖各种合作伙伴处理公共事务的时代，官员如何实现所期望的结果并且对公民负责。

在 20 世纪，等级式的政府官僚体制是用来提供公共服务和实现公共政策目标的主要

组织模式。通过命令属下出色地完成虽专业但无需判断力而只需整齐划一的日常工作任务，公共管理者可以赢得喝彩和认可。现如今，日益复杂的社会却强迫公共官员们不断开发各种新的治理模式。当权力分散、组织界限变得越来越不固定的时候，各种问题也会变得越来越全球化，越来越地方化。然而，传统的等级制政府模式根本就不能满足这一复杂而快速变革的时代需求。靠命令与控制程序、刻板的工作限制以及内向的组织文化和经营模式维系起来的严格的官僚制度，尤其不适宜处理那些常常要超越组织界限的复杂问题。当多元流动的人群日益反对用简单统一的方式处理复杂问题的时候，一方治百病的模式就必须让位给那些个性化的特制模式。

虽然政府的等级模式仍然在坚持着，但一边是政府想要尝试解决更为复杂问题的推力，一边是允许革新者创造性回应的新式工具所产生出的拉力，两种力量正在使这种坚持力度稳步下降。而这种推力和拉力也正日益产生出一种新的政府管理模式。在这种模式中，高级管理人员的核心职责已不再集中于管理人员和项目，而在于组织各种资源（常常不属于自己的资源），创造公共价值。政府机关、局、处和办公室作为直接服务供应者的作用已经越来越不重要了，更为重要的应该是作为一种公共价值的促动者，在具有现代政府特质的由多元组织、多级政府和多种部门组成的关系网中发挥作用。

网络化治理理论是在当前信息化技术高度发展背景下，信息流、资金流、物流发达的基础上提出来的前瞻性治理理论。该理论对于政府管理的重要启示是，政府作为公共产品的提供者，不一定要作为直接生产者，可作为资源的组织者，利用网络化的组织来联合提供，从而使组织更扁平化、柔性化、简洁化，提高政府治理的效率与能力。城市水务改革同样可借鉴这一新思维，不必“大而全、小而全”。前一阶段，在“主辅分离”的改革中，水务企业已甩掉了许多诸如学校、幼儿园、食堂等社会负担，分离出了供水管网设计及建设、净水剂生产等职能，创办了一系列独立的第三产业单位，减轻了主业的负担，降低了水务成本。下一阶段，供水企业应进一步吸收网络化治理理论，将产品生产者逐步转化为产品生产资源组织者。例如，日本水务企业中就已将供水抄收全部社会化、委托管理；澳门水务企业的运营也与投资主体相分离。所以，在网络化治理中，水务企业“主辅分离”——“投资主体与运营主体分离”——“各环节服务外包”是一个渐进演变的过程，现代供水企业的改革应主动适应和推进这一过程。

2.7 目标管理理论对供水企业内部管理的启示

1954年，管理大师彼得·德鲁克在《管理的实践》一书中提出了目标管理概念，其依据的管理理论就是“注重自我控制，促进权力下放，强调成果第一”。后来，德鲁克又在一系列的管理著作中对目标管理作了较为全面、系统的阐述，进而建立了目标管理理论学说。目标管理的主要贡献之一就是它使得人们能用自我控制的管理来代替由别人统治的管理。

目标管理理论的主要内容包括以下几个方面：（1）组织中的目标按性质可分为战略性目标、策略性目标以及方案和任务，它们分别由组织中的各级管理人员和一般工作人员来制定。（2）目标管理要取得成功，必须满足几个前提条件。一是高层管理人员的积极参与；二是下级人员的参加；三是有充分的情报资料；四是对实现目标的手段有控制权；五