

SHUIWU SHICHANG ZHENGFU JIANGUAN LILUN YU
YUNZUO JIZHI YANJIU

水务市场政府监管理论与 运作机制研究

理论与
运作

谭海鸥 董有议 林峰 林鑫 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

水务市场政府监管理论与 运作机制研究

谭海鸥 董有议 林峰 林鑫 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书研究了水务市场化政府监管涉及的政府规制和政府监管私人利益、监管政治等基础理论；通过对国内外水务市场的组织结构、发展模式、投融资模式、市场竞争、政府规制等方面的调研和分析总结，为水务市场建立政府监管体制机制奠定基础；按照使用目的不同界定了水权及其权能；阐述了水务市场运行中存在的供求、价格、竞争、补偿、投融资等五大机制及其关联性，为监管水务市场奠定理论基础和实践指导方法；提出水务市场的宏观调控管理系统应由决策、执行、信息和监督系统构成；构建了专职、综合、社会、舆论、科研机构、公民等六大监督体系，并进一步论述了其间的互补性作用。

水务市场的监管和运行机制课题涉及许多学科，本书可供水利、城建、环保、管理等专家学者、领导参考，也可作为相关专业高年级学生的教学用书。

图书在版编目（C I P）数据

水务市场政府监管理论与运作机制研究 / 谭海鸥等著. — 北京：中国水利水电出版社，2014.8
ISBN 978-7-5170-2356-2

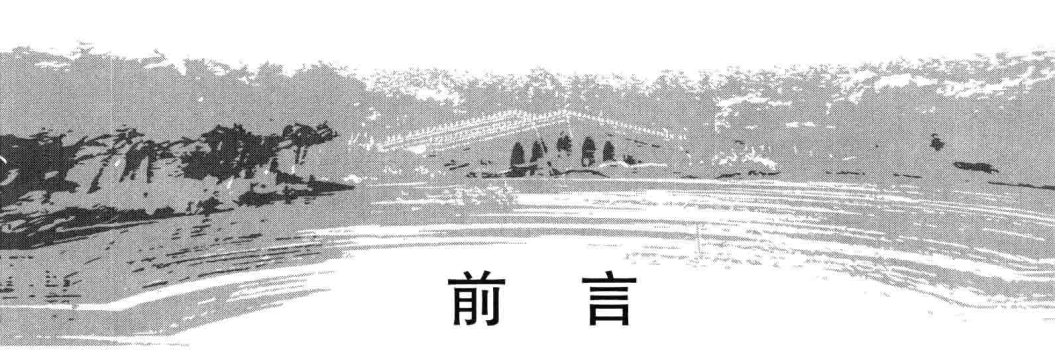
I. ①水… II. ①谭… III. ①水资源管理—研究—中国 IV. ①TV213.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第194196号

书 名	水务市场政府监管理论与运作机制研究
作 者	谭海鸥 董有议 林峰 林鑫 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn
经 售	电话: (010) 68367658 (发行部) 北京科水图书销售中心 (零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京瑞斯通印务发展有限公司
规 格	140mm×203mm 32开本 7.75印张 208千字
版 次	2014年8月第1版 2014年8月第1次印刷
印 数	0001—1000册
定 价	36.00元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究



前言

城市水务事业是城市公用事业的重要组成部分，是城市赖以生存和发展的基础。我国公用事业改革的帷幕随着政治经济体制改革不断向纵深方向推进而拉开。自 20 世纪末以来，市场化已经成为推动城市水务改革的重要手段，并取得了很大成效。在我国，城市水务事业的大门也正在逐渐向非国有资本开启。各地方政府纷纷出台一系列政策，鼓励、引导民间资本参与城市水务设施建设，中国水务的市场化改革方兴未艾。

十七届五中全会《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中明确提出，要加快改革攻坚步伐，完善社会主义市场经济体制。坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，营造各种所有制经济依法平等使用生产要素和公平参与市场竞争、受到法律保护的体制环境，深化垄断性行业、资源性产品价格和生产要素市场的改革，完善市场法规和监管体制，规范市场秩序。2010 年《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（国发〔2010〕13 号）明确提出，鼓励民间资本参与市政公用事业建设，支持民间资本进入城市供水领域，深化市政公用事业体制改革，建立规范的政府监管机制。

由水利部 2011 年水资源费项目支持，山东农业大学承担了“水务市场化与政府监管机制研究”的课题，主要研究了国内外水务市场化发展的情况，从加强政府监管的角度出发，研究符合我国国情的城市水务市场政府监管体制机制，促进我国水务市场健康有序发展。本书是在该课题的基础上撰写完成的。

本项研究得到了水利部水资源司、规划计划司、财务司和发展研究中心的大力支持和帮助，课题组表示衷心的感谢！

由于水平所限，书中难免存在错误和不当之处，敬请批评指正。

作 者

2014 年 5 月

目录

前言

第一章 绪论	1
第一节 水务市场管理问题及主要内容	1
第二节 国内外水务市场现状	5
第三节 城市水务管理理论研究现状	30
第四节 建立水务市场化政府监管机制的必要性	37
第二章 政府监管理论基础	40
第一节 公共品和外部性	40
第二节 自然垄断性	47
第三节 自然垄断的政府规制	52
第四节 政府监管理论	58
第三章 国内水务市场化监管分析	67
第一节 国内水务市场化政府监管现状	67
第二节 水务市场化政府监管存在的问题	77
第四章 国外水务市场化政府监管状况及经验借鉴	79
第一节 美国水务市场化监管状况	79
第二节 英国水务市场化监管状况	81
第三节 法国水务市场化监管状况	84
第四节 德国水务市场化监管状况	87
第五节 其他国家水务市场化监管状况	91
第六节 国外水务市场化政府监管经验借鉴	94
第五章 水务市场构成与运行机制	96
第一节 水务市场含义及构成要素	96
第二节 水务市场特征	105
第三节 水务市场产业组织形式	108

第四节	水务市场中介组织·····	125
第五节	水务市场调控组织·····	127
第六节	水务市场运行机制·····	128
第六章	水价机制·····	138
第一节	水价概念·····	138
第二节	我国水价政策与水价改革历程·····	143
第三节	水价构成·····	155
第四节	水价定价方法·····	159
第五节	水价影响分析·····	178
第七章	水务市场管理概述·····	180
第一节	水务市场管理的内涵和特征·····	180
第二节	水务市场管理的职能与作用·····	184
第三节	水务市场管理体制·····	188
第八章	水务市场政府调控管理机制·····	191
第一节	水务市场政府调控管理的目的及必要性·····	191
第二节	水务市场政府调控管理的优化与原则·····	194
第三节	水务市场政府调控管理系统·····	200
第四节	水务市场宏观调控管理方式·····	210
第五节	水务市场政府调控管理手段·····	214
第九章	水务市场监督机制·····	224
第一节	水务市场化政府监管体系·····	224
第二节	专职监督系统的构成与任务·····	228
第三节	综合监督系统的构成与任务·····	229
第四节	社会监督系统的构成与任务·····	232
第五节	舆论监督·····	233
第六节	科研机构监督·····	234
第七节	公民监督·····	234
第八节	六大监督系统的互补性·····	235
参考文献·····		237

第一章 绪 论

水是生命之源、生态之基、生产之要，然而，水资源短缺、水污染严重、洪涝灾害、水土流失是我国面临的基本国情和水情，随着经济社会的快速发展和城市化的刚性增长，水资源短缺、水污染日趋严重、用水工程设施不足等问题会越来越突出，涉水事务管理能力建设的理论方法研究，是目前亟待加强的重要课题，尤其是水务市场化的发展，社会涉水事务的有序、安全、高效建设和管理已成为关注的重点。

第一节 水务市场管理问题及主要内容

一、水务市场管理问题

水务涉及国计民生，关系经济社会建设与发展，其建设管理事务具有基础资源属性和经济竞争性。长期以来我国一直把供水排水等水务行业作为公益性事业，由政府进行集中统一管理。政府既是政策制定者和监督者，又是具体业务的实际经营者，在行业内形成了一种典型的行政性垄断，即“官督官办”管理模式。在水务运行中存在的主要问题是：第一，政企不分、政事不分，企业缺乏自主权和积极性；第二，水务行业管理缺乏明确、配套的政策，在企业改制、产权制度改革等方面各行其是；第三，缺乏竞争激励机制，企业亏损经营，财政补贴沉重；第四，生产效率低，服务质量差；第五，水务投资主体单一，缺乏稳定、规范的建设资金渠道，没有形成多元化的投融资新机制，滞后于社会经济发展；第六，排水运营维护单位长期被作为事业单位管理，投资由政府负责，污水处理的运行费用难以维持。

随着我国经济体制改革和水管体制改革的不断深入，尤其是

近年来参与涉水事务建设的企事业单位、投资主体、经济成分的变化，改变了原有计划经济体制下“官督官办”的基本格局。水利部召开的全国水务管理工作座谈会上确定了全国水务管理体制改革的目標，即：进一步加强城乡水资源统一管理；建立政企分开、政事分开的水务统一管理体制；建立投资主体多元化、产业发展市场化、行业监管法制化的水务运行机制；建立发挥体制优势、强化行业管理的水务政策法规体系。针对上述问题的研究成果较少，针对水务市场监管的研究成果基本处于空白，理论上难以满足指导社会生产实践的需要，因而，开展水务市场化政府监管理论和机制研究是非常必要。

随着我国经济社会的快速发展，供水、水处理等涉水事业必将得到快速发展，这不仅表现在为满足日益增长的社会经济规模和生活水平提高，要求增强供水能力和改善供水质量，而且还突出表现在供水、水处理行业等涉水事务与时俱进的水务市场化改革发展方面。

（一）企业性质发生了变化

传统管理体制下的城市供水、水处理行业是隶属于政府职能部门的国有自然垄断企业。建立社会主义市场经济体制，必须按照市场经济规律和建立现代化企业制度的要求，建立“产权清晰、政企分开、管理科学”的现代企业，实行市场化管理和运作。现代供水、水处理企业可以是多种经济成分构成（如国营、集体、个人的，也可以利用外资）。

（二）行业管理模式发生了变化

在传统管理体制下，供水、水处理等涉水主要业务是由隶属于政府的企业独家垄断的，政府既是行业管理政策的制定者和执行监督者，又是具体业务的实际经营管理者，市场化程度很低。

按照社会主义市场经济体制和世界贸易组织规则，供水、水处理等涉水企业必须实行政企分开，建立高效的政府管理机制和市场化经营机制。政府对涉水企业进行行业监督管理，政府相关

职能部门主要进行市场的准入和退出监督、企业经营成本监控、产品与服务的质量和价格监督等。让涉水企业成为水务市场的运动员，政府成为裁判员。要求政府应进一步转变管理方式，从直接管理转变为宏观管理，从管行业转变为管市场，从对企业负责转变为对社会负责。

（三）投资主体发生多元化变化

在传统管理体制下，供水、水处理等涉水企业的投资来源于政府，实行的是“官督官办”建设运营管理模式。这种建管难以满足水务市场对资本的需求，并会加重政府负担，降低资本的运行效益，也不利于涉水行业的发展，如常使城市供水、水处理行业陷入举步维艰的境地。

随着我国社会主义市场化进程改革的不断深入，国家逐步放开了供水行业投资限制，支持各类资本进入涉水事务行业。根据原国家计划委员会《关于鼓励和引导民间投资的若干意见》、《外商投资产业指导目录》和《城市市政公用事业利用外资暂行规定》（建综〔2000〕118号）、《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》（建城〔2002〕272号）等政策，提出创造条件，建立供水、污水处理等公共产品的多元化投资环境。在政府的宏观调控下，鼓励和引导国内民间资本、外资等投资参与供水、污水和垃圾处理、道路、桥梁等基础设施建设，并允许跨地区、跨行业参与市政公用企业经营。市政公用行业将由政府授权实行特许经营制度，以促进提高社会公共资源的配置与利用效率。

（四）设施建设、运营与管理方式发生了变化

随着供水、水处理等涉水行业投资多元化及资本构成多样化，其原有的行业垄断地位必将打破，实行在政府宏观管理下的特许经营权制度，市场机制，尤其是竞争机制将在涉水行业发挥激励作用，政府必须对供水、水处理等设施的产权、经营权、收益权的管理与经营做出统一规定，规范供水、水处理等业务的市场准入与退出行为，强化资质、标准、服务质量的管理，指导水

务行业市场化运作。

供水、水处理等涉水行业的市场化改革开放政策，尤其是政府角色的转变和企业性质的市场化定位，政府对涉水事务的管理将从行业管理转向社会管理，突出市场化建设与运作功能，这都要求打破原有“官督官办”色彩，特别突破行业立法和垄断经营管理权，克服水务分割管理与经营的体制性壁垒，实行政府宏观管理与市场化运作相结合的制度。

综上所述，在社会快速发展，水资源环境日趋恶化，缺水压力越来越大，影响水务建设发展诸多方面亟待改革的情况下，为保障水务事业健康快速发展，对日趋复杂的水务市场监管及时进行理论研究和实践总结，对在政府宏观管理下，遵循市场经济运行规律，发挥全社会建设、经营、治理和参与管理的积极性，促进水务与经济社会、资源环境协调持续发展具有十分重要的现实意义。

二、主要内容

(一) 政府监管理论研究

结合城市水务业的特性，研究公共管理中有关政府监管的理论，构建城市水务市场监管基本理论体系。

(二) 国外城市水务市场监管经验分析

通过国外城市水务管理理论经验的分析，总结借鉴不同国家政府水务监管机制和成功经验。

(三) 国内城市水务市场化现状分析

通过国内城市水务改革现状和比较成功案例的剖析，分析国内城市水务监管状况及发展要求。

(四) 水务市场管理分析

水务市场需要通过政府宏观调控管理和市场机制调节的共同作用，才能保证水务市场的良性发展，对此，分析了水务市场的内涵和特征，以及管理职能、作用和管理体制。

(五) 水务市场政府调控管理机制研究

政府为实现水资源战略总体目标，遵照客观经济规律，依据调控职能和调控力量对市场进行干预和调控，以使水务市场的运行与国家利益保持一致，因而，主要分析了政府对水务市场调控管理的目的、必要性、原则，以及调控管理的系统、方法和手段。

(六) 国内城市水务市场化政府监管机制研究

在分析国内外城市水务政府监管的基础上，结合政府监管理论，提出适合我国国情的城市水务市场化政府监管理论和运行机制。

第二节 国内外水务市场现状

一、国外水务市场现状

全球城市水务行业以公有制为主，大多数国家由城市或地方政府拥有城市水务企业的所有权和管理权，也有国家直接拥有的管理城市水务资产的案例；部分国家通过实行公私合作模式，将城市水务资产经营权外包给私有企业，但政府仍保留了对城市水务企业的所有权，这种模式在美国和法国较为普遍。类似英国这样将城市水务完全民营化，将包括管网在内的城市水务资产一次性全部出售给私有企业的案例，在全世界也是仅此一例。根据1999年的调查，全球（除西欧）各地区公有制城市水务企业的服务人口比例均在95%以上，西欧国家中英国（包括苏格兰与北爱尔兰地区）及法国是城市水务行业民营化程度最高的国家，分别为88%及75%，其他西欧国家除西班牙的民营化程度达到38%之外，其他国家的民营化程度都小20%，荷兰、爱尔兰等国家甚至是完全的国有化。

(一) 水务市场发展模式

1. 美国

美国的供水业务最初由私人公司承担。直到1842年纽约市

政府修建供水设施，将 Croton 河的水引入城中，才出现美国早期的大型市政供水项目。到 1856 年美国共有供水设施 83 个，其中 50 个属于私人所有。到 19 世纪末，供水设施的数量已经超过 3000 个，其中公私约各占一半。美国供水和污水处理行业是公用事业中最分散的。美国 17 万个公共供水系统中有 5.4 万个是社区供水系统，其中 85% 服务人口数量少于 3300 人。服务人口超过 1 万人的大型社区供水系统占全部供水系统的 7%，为全国 81% 的人口提供服务。据美国环保署 2000 年对公有污水处理设施的调查，全国约有 1.6 万个污水处理设施为 1.9 亿人口提供服务，约占全国总人口的 73%。整个公有污水处理设施的 71% 为人口少于 1 万人的小型社区提供服务，余下人口拥有自己的污水处理设施，如化粪池等。美国绝大部分污水处理设施都属于政府所有。美国国营供水排水等公用事业所面临的情况和问题与我国有许多相似之处，如经营管理不善，成本过高，政府管理不力，财政补贴过高，难以达到国家规定的水质标准和公共服务要求等。美国的城市水业市场化改革比英、法等国起步晚，他们在研究其他国家水行业市场化实践后的结论是：不出售国有水行业资产，将经营权外包给私人是最佳办法，即外包运营权模式。经多年实践，多数州政府选择了外包运营权模式，并取得了成功。其结果是政府和公众利益最大化，得到了美国政府、学术界的认可。在美国，由于政府负责城市水务基础设施投资和拥有产权，政府可从各种融资工具中，根据当时情况选取最优惠的融资工具，如市政债券、城市水务债券或污水公共机构债券等形式筹集建设资金。

美国城市水务行业经历了“私有一公私并行—公有为主”的发展历程。目前，美国多数城市水务系统是公有的，属于各城市地方政府。市政当局和其他非私有实体控制了全国 85% 的供水系统，为 80% 的人口提供服务。私有城市水务企业中的投资者所有企业则拥有全美国城市水务资产的 10%，仅占市场份额的 14.3%，为全国 20% 的人口提供服务。美国的小型社区供水系

统中 43%属于公有，通常由地方政府负责管理，其余属于私人所有。

2. 英国

英国的城市水务经历了“市政分散经营—国有化—民营化”的大变革，然而每个变革阶段实际上还包含着各种不同的发展思路与探索。英国的供水行业发展先于污水处理业，城市水务行业经历了私有企业接管市政城市水务企业，城市水务行业再次开始公有化的过程，到 1907 年市政当局控制了全国供水企业 81%以上的净产量。1974 年依据《水法》（1973 年）英国城市水务行业进行重组，将全国划分为 10 个流域，并在每个流域建立了集管理与服务为一体的地区城市水务局。1989 年的城市水务民营化进行了世界上最大、最全面的政府所有权向投资者所有权转化的改革。政府将英格兰和威尔士地区几乎所有与供水和污水相关的资产转为投资者所有。

英国水价的制定完全按市场经济规律运作，由于降水丰沛，且年内分配比较均匀，水价（包括居民生活、工业和农业灌溉用水）制定是在充分考虑用户承受能力的基础上，完全按市场经济条件下的投入产出模式进行运作的，以确保收回成本并有适度盈余。国家只是对水价制定设定一个价格上限，进行宏观调控。

3. 法国

法国的城市水务改革保留了产权层面的最终公有，是典型特许经营模式。法国的大部分城市供排水设施的所有权为政府，由市长、镇长负责监管。政府通过出让“特许经营权”的方式将供水排水设施的建设、运营权交给私人公司管理，以签订合同的形式实现，只要是合同规定的或授予的权力都受法律保护。通常使用两种形式的合同，即出租合同和转让合同。出租合同：即市政府负责投资建设城市供排水设施，只把设施运行部分委托给私人供水企业，由私人供水企业向用水户收取水费，但水费的一部分要返回给市政府，作为技术改造费用和供水费用的资金补充。转让合同：即由私人公司修建供排水设施并负责运行，通过向用户

收取水费偿还投资，当合同期满后，将供排水设施及供排水网交给市政府。为强化准入监管，目前合同期限有进一步缩短的趋势。

由于资产属于政府，企业投资责任小，担负的风险也小。政府监管成本也会较低，但另外政府的投资责任相对较大。法国的城市水务经营市场是由几大城市水务集团在有序竞争中分享，从而保障了竞争的层次和质量。

水价政策的制定是在国家宏观指导下，采取谨慎而又民主的对话方式及水价听证会制度，通过协商确定水费和污染税费的标准，并由水管理局向用户负责收取。法国工业化和城市化程度极高，水资源丰富，且开发利用程度高，国家财政具备较大的财力来调控水价或对农业用水给予补贴支持。其水价的确定原则要求补偿所有的经营成本和大部分的投资成本，且水价中包括水资源费和污染费等，实行水价和税费相结合的制度。

4. 德国

德国的城市水务事业的改革属于城市公用事业改革的组成部分。20 世纪 50 年代以生存照顾为福利国家基本理念，到 80 年代发展到了顶端，随着欧盟统一内部市场的形成以及全球经济一体化，原先封闭的国内城市水务管理体制需要逐步向国外开放，来自国外企业的竞争压力越来越大。21 世纪之后城市水务事业的私有化改革成为学界和实务界关注的热点。德国城市水务企业的重要特点就是数量多、规模小。德国大约有 6600 家供水企业，7000 家污水处理企业。面临巨大的财政压力，他们提出了三条道路：一是对现有的地方城市水务企业进行内部改革，以期提高效率；二是通过加强乡镇之间的合作，如建立地方目的团体、水土联合会等组织来实现地区间资源共享，降低成本，提高效率；三是对城市水务企业进行实质和形式的私有化。

德国城市水务发展的最新趋势为：地方自治政府自有企业虽然仍占城市水务企业的重要地位，但比例不断下降；多个乡镇或地方的企业或地方目的团体合并为一个运营者公司或经营公司；

在融资方面的另一个新模式是吸收公民投资自来水厂；城市水务企业的集约化；城市水务企业向多功能公用事业企业方向发展。

（二）法规政策和标准体系

1. 美国

美国制定了一系列法规和标准，其中具有划时代意义的是1976年通过的《安饮用水法》（The Safe Drinking Water Act）及其1994年、1996年的修正案和1972年通过的《洁净水法案》（The Clean Water Act）。《安全饮用水法》要求EPA对全国的公共供水系统制定可强制执行的污染物控制标准（称之为美国饮用水水质标准），一些州还制定了比之更严格的地方标准。美国饮用水水质标准是世界三大水质标准之一，共包含101项水质指标，每项指标都有最大浓度限值（MCLs）和最大浓度目标值（MCLGs），对微生物和消毒副产物也高度重视，其中微生物指标有七项之多，这在其他国家的水质标准中并不常见。《洁净水法案》要求所有污水处理厂必须进行二级生物处理，一些地方甚至要求污水处理后排放的水体需满足游泳和渔业养殖要求，因此，需最大限度地去除氮、磷等营养物质。尽管联邦法规没有强制要求，但许多州都要求污水必须处理后再生回用，所以还需在二级处理后再加深度处理。为了防范不断出现的新的（甚至是未知的）公众健康风险，也为了进一步防治污染和保护环境，这些标准还在不断修订，并将更趋严格。尽管其中某些指标对城市水务行业管理者来说是苛刻的，但它促进了整个行业的发展，对水处理技术和生产管理水平的要求提高了，同时，也使水处理成本增加了。

2. 英国

英国是世界上工业化最早的国家，同时，也是最早制定水法的国家之一。由于工业的迅速发展和城市人口的高度聚集，城市供水日趋紧张，污染问题也日益严重。1848年，英国颁布了《公共健康法》（Public Health Act），城市供水系统迅速发展起来。第二次世界大战后，英国关于水的法律和法规进入了全面建

设时期，颁布了一系列与水资源管理有关的法令，如《河流洁净法》（1960年）、《土地排水法》（1961年）、《河流防止污染法》（1961年）、《公共健康法》（1961年）、《水资源法》（1963年）、《运输法》（1968年）、《农业法》（1970年）、《蛙鱼与淡水鱼法》（1972年）、《水法》（1973年、1983年、1989年）、《污染控制法》（1974年）等。

与此相应的是现代城市水务管理体制的形成，建立了以流域管理为特色的水管理模式。1930年建立流域委员会（Catchment Boards）。1948年，流域委员会改为河流委员会（River Boards）。1963年英国城市水务管理体制作重大调整，管理体制分散化和社会化，河流委员会的职能被29个河流管理局（River Authorities）和157个地方管理局取代。河流管理局下设河流处、供水处和污水处理处。同时成立国家水理事会（National Water Council），它是英国政府城市水务方面的最高咨询机构，指导协助城市水务工作。1973年的《水法》再次对城市水务管理体制实行改革，决定按流域建立城市水务局（Water Authorities），合并河流管理局和地方管理局。英格兰和威尔士成立了10个城市水务局，其职能是对所在流域的水资源、供水、排水、污水处理、防洪、航运、渔业，甚至水上娱乐等事业实行统一管理。撒切尔执政期间推行私有化，1989年的《水法》将10个城市水务局改制为10个股份制水公司。原城市水务局的职能分解，经营职能由水公司承担，负责供水、排水和污水处理，原董事会改为经营性董事会，脱离政府，采用市场化运作方式。行政管理职能由新成立的国家河流局（National River Authorities）担当，负责水土保持、防洪、航运等。苏格兰与北爱尔兰的水管理则由地方法律规定成立相应的管理机构。

3. 法国

法国在1964年颁布《水域分类、管理和污染控制法》（简称《水法》），1992年对《水法》进行了修订。法国《水法》明确规定“水是国家共同资产的一部分”，全国水资源的管理职责由政