



长安经济法学文库 9

城市污水处理业特许经营 法律制度研究

薛亮 著

长安，带着浓重的历史印记，
历经十三朝，延续近

铺展开来的土地，如一幅历史长卷，浸透着周秦风骨与汉唐血脉。

以文景、贞观、开元为代表的一个个盛世的文明、安定和繁荣，令时人惊叹，
在当时历史背景下所能达至的人类思想文化交流，包容的自由境界，令今人神往。



成为中国悠久历史和辉煌文明的象征，
千年的古都历史，使这片从秦岭北坡渭河平原上

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

城市污水处理业特许经营 法律制度研究

薛亮 著



长安经济法学文库

9

常州大学图书馆
藏书章

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

城市污水处理业特许经营法律制度研究 / 薛亮著. --
北京:法律出版社,2017

ISBN 978 - 7 - 5197 - 1715 - 5

I. ①城… II. ①薛… III. ①城市污水处理—污水处理
厂—特许经营—经济法—研究—西北地区 IV.

①D927.402.294.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 293612 号

城市污水处理业特许经营法律制度研究
CHENGSHI WUSHUI CHULIYE TEXU JINGYING
FALU ZHIDU YANJIU

薛 亮 著

策划编辑 沈小英
责任编辑 沈小英 刘晓萌
装帧设计 贾丹丹

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任校对 晁明慧
责任印制 吕亚莉

编辑统筹 财经出版社
开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 15.75
字数 263 千
版本 2017 年 11 月第 1 版
印次 2017 年 11 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 1715 - 5

定价:50.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

顾问 (以姓氏笔画为序)

刘文华 李昌麒 杨紫烜

肖乾刚 吴志攀 张士元

徐 杰 盛杰民 漆多俊

编审委员会

主任 强 力

委员 (以姓氏笔画为序)

义海忠	王全兴	王兴运
甘培忠	卢代富	史际春
冯彦君	朱慈蕴	刘大洪
刘丹冰	孙昊亮	李永宁
李集合	杨为乔	杨 巧
杨 松	吴 弘	时建中
邱 本	张守文	张炳淳
岳彩申	施天涛	顾功耘
徐孟洲	郭 捷	郭富青
黄 勇	曹 燕	符启林
程信和	傅 瑜	谢德成
强 力		

经邦济世 长治久安

(总序)

长安,作为一个地理名词,是指位于渭河平原中部,东经 108.9°、北纬 34.2°的关中平原地区。西汉至北周时期的长安城,位于今天西安市西北侧的龙首原,而隋唐长安城则坐落在今天的西安市区。长安,对于华人来说,似乎天然地带着浓厚的历史印记,成为一种中华文明的图腾与中国古代历史象征。这不仅仅是因为曾有 13 个古代王朝在这里定都,延续近千年的古都历史;更在于这自秦岭北坡向渭河平原上铺展开来的历史长卷中浸透的周秦风骨与汉唐血脉,在当时历史背景下所能达至的人类思想文化的交流、包容的自由境界,以及以文景之治、贞观之治、开元之治为代表的社会文明、安定、经济繁荣的程度。正如古斯塔夫·拉德布鲁赫所言:“每一种法律思想都不可避免地带有它得以型塑的‘历史气候’的标记,大多从一开始就被不知不觉地限定在历史可能性的界限之内,正是在此意义上它们与事物的性质相关联。”长安也不例外,我们无意人为地去美化和拔高长安在历史文化上的地位和意义,然而就与其紧密联系的特定历史时期而言,我们应当肯定古人的历史格局与视野。因此,我们在将这套丛书命名为“长安经济法学文库”时便带有了这种单纯的自傲与深深的自省。

西北政法大学创立于战火纷飞的 1937 年的红都延安,1949 年南迁西安,即历史文化古城长安。一路走来,历经陕北公学、延安大学、西北人民革命大学、中央政法干校

西北分校、西安政法学院、西北政法学院,今天的西北政法大学有新、老两个校区。老校区坐落于古城西安大雁塔校旁的长安南路上,谓之雁塔校区;新校区位于秦岭北麓的长安区韦郭路上,谓之长安校区。经济法学院是西北政法大学12个学院之一,创建于1985年8月,原名经济法系,是经司法部批准的全国首批设立的经济法系之一。1999年5月,更名为法学二系(经济法方向)。2006年11月学校更名为大学之后成立经济法学院。经济法学院现有教职员工67人,其中专业课教师54人,教辅人员14人;教授9人,副教授22人;博士8人,博士在读14人。我院现设有1个法学(经济法方向)本科专业和经济学、环境与资源保护法、知识产权法学、劳动与社会保障法学4个硕士学位点;设经济学、知识产权法学、环境与资源保护法、财税金融法学、劳动法与社会保障法学、企业法与合同法6个教研室;经济学、房地产法学、金融法学、知识产权法学、环境与资源保护法、法律经济学、劳动与社会保障法学、动物保护法学等22个研究中心。目前,已形成了在国内法学界具有重要影响的7个研究方向,即劳动与社会保障法研究方向、知识产权法与科技法研究方向、环境与资源保护法研究方向、金融法研究方向、房地产法研究方向、企业法研究方向、动物保护法学方向。目前,从综合实力上来讲,西北政法大学经济法学院已经成为全国有重要影响的法学院。

“长安经济法学文库”是西北政法大学经济法学院遴选本院教师的优秀研究成果,资助出版的一套学术丛书。其选题,涵盖了目前我院的经济法、劳动法与社会保障法、环境资源法、知识产权法及企业公司法5个学科。这套丛书的出版,首先,得益于经济法院近年来在科研学术水平上的不断提高和积累。学术研究是学校教学的基础,而创新则是学术研究的灵魂所在。经济法学院教师在学术研究中努力前行,追求创新,成果颇丰。在最近5年中共发表学术论文500多篇,其中被核心期刊、中国人民大学书报资料中心《复印报刊资料》等刊物转载、转摘计123余篇;出版学术专著17部;获省部级奖励及其他获奖共29项;目前承担科研项目共55项,其中国家级项目7项,省部级项目16项,厅级、校级项目26项。同时,我院教师出版教材26部,获省部级优秀教学成果奖2项。其次,丛书的出版也得益于经济法重点学科的建设。近年来,经济法学院始终把学科建设作为龙头工作来抓,取得了良好的效果。我院经济法学学科1995年被评为司法部重点学科,2001年被评为省级重点学科。经济法学课程2003年被评为陕西省首届省级精品课程,金融法学、知识产权法学课程2006年被评为省级精品课程,劳动法学和社会保障法学课程2010年5月被评为国家级精品课程,是全国唯一的劳动法与社会保障法学的精品课程。再次,丛书的出版也得益于经济法学院的人才培养计划。经济法学院实施传、帮、带的人才培养模式,支持、鼓励青年教师学业和教学科研水平提

升。近3年来,专业教师中取得博士学位6名,博士在读的14名。收入本文库的部分著作,就是他们的博士学位论文中的精品。最后,丛书的出版也得益于法律出版社对西北政法大学经济法学院的支持和帮助。

经济法学是经世济民、安邦致用的学科,经济法学院则应是培养人才、创新学术和服务社会的园地。故而“经邦济世法魂系之,智识无涯学脉永续”是我们的办院宗旨。“长安经济法学文库”汇聚近年来西北政法大学经济法学院的科研成果,展示了经济法学院教师的教学科研能力,正是对我们学院宗旨的诠释。

公元前200年(汉高祖七年)2月,西汉朝廷正式迁入长安,“长安”之用意在于“欲其子孙长安都于此也”。而在2200多年后的今天,当我们编纂这套“长安经济法学文库”时,已经没有了封建帝王千秋万代家天下的美梦黄粱,取而代之的是现代社会主义法律人对于“经邦济世、长治久安”和谐社会的期冀。我想这是对“长安经济法学文库”最美好的祝福,也是对伟大祖国的最美好的祝福。

强 力*

长安静雅斋

2010年7月1日

* 西北政法大学经济法学院院长,教授。

序 言

在春风送暖、鲜花开放的阳春之际,受到薛亮博士的邀请,为他的新作《城市污水处理业特许经营法律制度研究》的出版写几句话,深感荣幸。

众所周知,水环境问题是长期困扰我国社会与经济发展的环境问题之一,经过几代人半个多世纪的努力,我国的水环境问题并没有得到明显缓解或改善。

最初,我们认为水环境问题仅是一个资金问题,等资金到位了,治理必会立竿见影。然而,事实告诉我们,资金到位了,水环境问题并没有得到解决。然后,我们认为水环境问题还是一个技术问题,等技术成熟了,治理必会立竿见影。目前,我们几乎已经掌握了世界上所有的水处理技术。然而,资金到位了,技术成熟了,水环境问题还是没有得到根本解决。

在经历了上述资金积累、技术研发的发展过程后,我们逐步认识到水环境问题不仅是一个单纯的资金与技术问题,也是一个法律和政策问题。于是,我们制定了一大批和水环境有关的法律条文和政策规范,规定相关社会团体、企业和个人必须如何如何做,不得如何如何做……法律和法规颁布以后,我们曾天真地认为,中国的水环境问题这次真的可以得到解决了,也该得到解决了。然而,现实又告诉我们:“有效果,但不尽如人意。”

我们不禁要问,为什么我们有了资金、有了技术、有了法律法规,中国的水环境问题还不能得到很好的解决?中国的治水问题为什么那么难呢?问题的根源在于“中国的水环境相关法律条文缺乏针对性和可操作性”。

实际上,制定出具有针对性和可操作性的法律法规,绝非易事。需要有深厚的环境学和法律学知识;需要有深入的现场调研,发现问题;需要从资金、技术和现有法律的层面分析问题,梳理问题产生的原因,并提出合理的解决对策。举目神州,受过这样的专业培养,并能以此方法来解决水环境问题的人才寥寥无几。

为此,原本有深厚法律专业知识和实践经验的薛亮博士(法学学士和法学硕士,并长期从事法学研究和教学)到北京大学学习环境学知识,经过在燕园近6年的艰苦努力,拿到了环境学的博士学位。并结合理工科以实验、调研和数据为基础的实证研究方法和法学的大量阅读、分析和归纳的方法,在大量阅读、试验、现场调研的基础上,对中国现有水务业的特许经营的法律条款进行了全面梳理,并提出了几十条具有针对性、可操作性的修改意见。方法切实可行,结论难能可贵。例如,在研究过程中,薛亮博士到很多污水处理厂做深入调研,与工程技术人员和管理人员打成一片。很多水厂的负责人都深深地感慨道:“多少年了,来水厂调研的技术人员很多。从法律角度来调研的人,你是第一个。”为了在法律条文制定过程中,也能充分借鉴他山之石的经验,薛亮博士到新加坡做过为期2周的学术交流,还到我国台湾地区做过为期1个月的学术交流。

通过仔细阅读薛亮博士花费了近6年时间完成的这部著作,我深深地觉得这部著作是我国环境法领域近年来少有的好书之一,非常值得推荐。我衷心希望通过此书的出版,能在一定程度上推进中国水环境问题的解决,也衷心期望本书的方法能对中国相关法律的研究和法律条文的制定起到参考和借鉴作用。

邱国玉*

2017年3月30日

* 北京大学教授。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景	1
一、背景	1
二、研究的意义	7
第二节 国内外研究进展	9
一、城市污水处理研究	9
二、城市污水处理业的特许经营研究	10
三、城市污水处理业的环境绩效研究	20
四、城市污水处理业的经济绩效研究	21
五、城市污水处理业特许经营的规制法研究	22
第三节 目前存在的主要问题及其挑战	30
一、“水质”问题	30
二、“水量”问题	31
三、“水价”问题	32
第二章 研究方法	33
一、数据调研方法	33
二、数据处理与分析方法	36
三、实证法学研究方法	39
四、规范法学研究方法	41
五、技术路线图	42

第三章 城市污水处理设施运行的环境与经济绩效特征	45
第一节 运营状况	45
第二节 城市污水处理设施运行的经济绩效	47
一、经济绩效的总体特征	47
二、经济绩效分析	48
第三节 城市污水处理设施运行的环境绩效	54
一、环境绩效的总体特征	54
二、环境绩效分析	54
第四节 本章讨论与小结	61
第四章 城市污水处理业特许经营的“水质”规制	63
第一节 “水质”规制问题的制度成因	63
一、市场准入	63
二、企业运营	71
三、市场退出	84
第二节 “水质”规制问题的解决机制	85
一、针对“市场准入”的解决机制	85
二、针对“企业运营”的解决机制	88
三、针对“市场退出”的解决机制	93
第三节 城市污水处理业特许经营“水质”规制的案例分析	97
一、湖南骏泰纸浆公司与湘牛环保公司水污染第三方治理责任纠纷	97
二、陕西省某市 A 区污水处理 TOT 项目	99
第四节 本章讨论与小结	102
第五章 城市污水处理业特许经营的“水量”规制	108
第一节 “水量”规制问题的成因	108
一、市场准入	108
二、企业运营	118
第二节 “水量”规制问题的解决机制	126
一、针对“市场准入”的解决机制	126
二、针对“企业运营”的解决机制	129
第三节 城市污水处理业特许经营“水量”规制的案例分析	133
一、陕西省 X 县某再生资源产业园污水处理 BOT 项目纠纷	133

二、河南安阳宗村污水处理 BOT 项目——安阳宗村桑德水务有限 公司诉安阳市环境保护局环保行政处罚案	135
三、河北省秦皇岛市海港区污水处理 BOT 项目纠纷	139
第四节 本章讨论与小结	142
第六章 城市污水处理业特许经营的“水价”规制	148
第一节 “水价”规制问题的制度成因	148
一、城市污水处理业特许经营“水价”的定(调)价机制	152
二、城市污水处理业特许经营“水价”的价格支付机制	168
第二节 “水价”问题的解决机制	174
一、针对定(调)价机制的解决机制	174
二、针对城市污水处理业特许经营“水价”价格支付的解决机制	179
第三节 城市污水处理业特许经营“水价”规制的案例分析	182
一、青海西宁鹏鹤环保 BOT 污水处理项目纠纷	182
二、吴江华衍水务有限公司滥用市场支配地位案	189
第七章 主要结论与展望	206
第一节 主要结论	206
第二节 本书特色及创新之处	221
第三节 研究展望	222
附录 A 城市污水处理业特许经营项目运营情况调查问卷(企业版)	223
附录 B 城市污水处理业特许经营项目运营情况调查问卷(政府版)	227
与本书相关的课题研究及学术论文发表情况	229
后 记	231

图目录

图 2-1 本书的技术路线	44
图 3-1 2013 年 A~G 污水处理厂各项投入指标的改进幅度	52
图 3-2 2014 年 A~G 污水处理厂各项投入指标的改进幅度	53
图 3-3 2015 年 A~G 污水处理厂各项投入指标的改进幅度	53
图 3-4 D 污水处理厂进出水污染物浓度与国家及行业标准值的对比	55
图 3-5 E 污水处理厂进出水污染物浓度与国家及行业标准值的对比	56
图 3-6 F 污水处理厂进出水污染物浓度与国家及行业标准值的对比	57
图 3-7 G 污水处理厂进出水污染物浓度与国家及行业标准值的对比	58
图 3-8 H 污水处理厂进出水污染物浓度与国家及行业标准值的对比	59
图 3-9 D~H 污水处理厂 5 项污染物的平均去除率	60
图 4-1 公用事业规制理论的演变及规制重点的转换	64
图 4-2 中央立法和地方性立法的法律位阶	65
图 4-3 城市污水处理业特许经营“企业运营”流程示意	71
图 4-4 传统污染治理模式法律关系	73
图 4-5 新型污染治理模式法律关系	73
图 4-6 新旧污染治理模式民事法律关系的转变	73
图 4-7 新旧污染治理模式行政法律关系的转变	74
图 4-8 内部发标违法性标准示意	86
图 4-9 招标监管机构整合示意	86
图 4-10 “特许污企”“进水”水质的政府规制环节变化	92
图 4-11 “骏泰公司”与“湘牛公司”水污染第三方治理纠纷法律关系	98
图 5-1 城市污水处理业特许经营项目的“双阶”运行	122

图 6-1 城市污水处理业特许经营“水价”的“间接支付模式”	169
图 6-2 城市污水处理业特许经营“水价”的“直接支付模式”	170
图 6-3 城市污水处理业特许经营“水价”的支付链条	171

表目录

表 1-1	全国水资源总量	2
表 1-2	全国人均水资源量	2
表 1-3	全国用水总量	2
表 1-4	1995~2010 年发生的各类环境突发事件数量	2
表 1-5	2004~2011 年排水行业污染治理总投资	4
表 1-6	2000~2011 年污水领域工业污染完成治理投资总额	4
表 1-7	2004~2008 年水的生产和供应业的投资来源构成	5
表 1-8	设市城市、县污水处理厂的建设情况和处理能力	6
表 1-9	全国城镇污水处理厂和 36 个大中城市的污水处理能力和运行负荷率	7
表 2-1	西北地区 8 座污水处理设施的运营管理概况	35
表 3-1	全国部分“晒太阳”的污水处理设施择要	46
表 3-2	2013~2015 年研究中调研的 7 座污水处理厂经济投入及产出	48
表 3-3	2013 年各污水处理厂效率评价	49
表 3-4	2014 年各污水处理厂效率评价	50
表 3-5	2015 年各污水处理厂效率评价	50
表 3-6	2013 年各污水处理厂 DEA 分析的松弛变量	50
表 3-7	2014 年各污水处理厂 DEA 分析的松弛变量	51
表 3-8	2015 年各污水处理厂 DEA 分析的松弛变量	51
表 3-9	不同污水处理厂不同年份的单位污水处理成本	54
表 4-1	部分省市特许经营准入方式及具体内容	66
表 4-2	市政公用事业特许经营的中央和地方层面立法中的准入条件要求	67

表 4-3	市政公用事业特许经营地方性立法一览	70
表 4-4	建设行政主管部门的权利义务分担	77
表 4-5	环境保护行政主管部门的权利义务分担	78
表 4-6	政府及其他有关组成部门的权利义务分担	78
表 4-7	“排水户”需要履行的法定环境义务	78
表 4-8	市政排水管网维护运营单位的主要职责	80
表 4-9	“沿岸居民”的法定环境义务	81
表 4-10	水行政部门的法定环境义务	82
表 4-11	政府所属部门的法定环境义务	83
表 4-12	“特许污企”需要履行的法定环境义务	83
表 4-13	现行立法有关临时接管情形的规定	84
表 4-14	临时接管组织和被接管污水处理企业的权利义务分担(1)	96
表 4-15	临时接管组织和被接管污水处理企业的权利义务分担(2)	97
表 5-1	“晒太阳”的污水处理项目涉及的 5 类规划信息公开情况	111
表 5-2	“晒太阳”的污水处理项目涉及的 3 类专项规划信息公开情况	112
表 5-3	各地产业园区规划环境影响评价与法定性内容的相符性分析	113
表 5-4	各产业园区所在地相关规划信息公开一览	116
表 5-5	公用事业特许经营地方性立法中绩效评估的启动及运用情况	123
表 5-6	公用事业特许经营地方性立法中绩效评估制度的具体安排	123
表 6-1	城市污水处理费的地方性立法	151
表 6-2	城市污水处理费地方性立法中有关“城市污水处理费性质”的规定	153
表 6-3	城市污水处理费的地方性立法中有关“污水处理费减征”的规定	157
表 6-4	城市污水处理费地方性立法中政府及有关部门定价权限和义务	160
表 6-5	城市污水处理费地方性立法中有关“污水处理费调整”的规定	161
表 6-6	价格听证的各省级地方性立法	163
表 6-7	近年来城市污水处理费价格听证会中反对意见统计	165
表 6-8	价格听证的各省级地方性立法中有关消费者遴选标准的规定	165
表 6-9	价格听证的各省级地方性立法中有关听证主持人的规定	166
表 6-10	价格听证的各省级地方性立法中有关专家的规定	168
表 6-11	特许经营法律制度中的政府承诺条款	173