
城市水安全与水务行业监管体制创新

—第五届政府管制论坛城镇水务与政府监管分论坛

会议综述

王 岭

(浙江财经大学中国政府管制研究院, 浙江 杭州 310018)

近年来城市水污染、水质达标率低等问题成为社会关注焦点, 监管体制不健全是其中的一个重要原因。为此, 理清城镇水安全领域的重大现实问题, 创新城镇水务行业的监管体制机制, 成为提升城镇水安全治理能力, 实现科学有效监管的重要方式。2016 年 4 月 23 日, 由浙江财经大学中国政府管制研究院、当代绿色经济研究中心、《中国工业经济》杂志社、东北财经大学产业组织与企业组织研究中心、山东大学山东省反垄断与规制经济学研究基地、首都经济贸易大学中国产业经济研究院在杭州共同主办第五届政府管制论坛城镇水务与政府监管分论坛, 与会专家学者深入讨论了城镇水务行业市场化改革与监管、新时期城镇水务监管体制创新、城镇水务行业价格改革与监管、城镇水务行业公私合作与监管、城镇水务行业需求预测与绩效评价等议题。

一、城镇水务行业市场化改革与监管

我国城镇水务行业经过 30 多年的改革与发展, 目前已基本实现了投资主体的多元化、设施运营的企业化, 初步实现价格收费制度改革, 一定程度上缓解了资金供需矛盾, 提高了运营绩效和服务水平。针对我国城镇水务行业市场化改革与监管问题, 中国城镇供水排水协会刘志琪常务副秘书长指出, 市场机制的引入推进了城镇水务行业的投融资体制改革、加强了行业的法制建设、逐步提升了运营能力和服务水平, 但管理缺位、错位和不到位、建设资金不足问题并未根本改变, 同时与行业发展相适应的定价与调价机制依然缺乏, 并提出明确政府职责、强化对城镇水务行业的政府监管, 健全城镇供水与污水处理行业的收费制度, 加强乡镇城镇水务基础设施建设投资力度等建议。

为有效治理城市黑臭水体, 实现海绵城市建设目标, 需要建立与市场化改革相适应的城镇水务行业监管体制。中国城市规划设计研究院邵益生研究员指出, 城市水系统是以水循环为基础、水通量为介质、水设施为载体、水安全为目标、水管理为手段的综合系统, 城镇水务行业系统性监管需要遵循水循环的基本规律; 城镇水务行业市场化改革要突出公用事业属性, 避免过度市场化; 城市排水防涝要制定系统解决方案, 避免理解简单化; 黑臭水体治理要建立长效运行机制, 避免效果短期化; 城镇水务建设要综合规划统筹协调, 避免规划的碎片化。

由此可见, 市场化改革推进了城镇水务行业的快速发展, 但在市场化改革过程中暴露出一系列的问题。为持续推进城镇水务行业运营能力和服务水平的提升, 需要结合新时期城镇水务行业发展的客观需求, 创新城镇水务行业的监管体制机制。

二、新时期城镇水务监管体制创新

收稿日期: 2016 — 04 — 28

基金项目: 浙江省哲学社会科学规划重大项目(14YSXK02ZD); 国家自然科学基金资助项目(71303208); 浙江省教育厅资助项目(Y201308821)

作者简介: 王岭(1983 —), 男, 辽宁黑山人, 浙江财经大学中国政府管制研究院副研究员, 博士。

针对当前我国面临的水资源总量稀缺和优质水资源利用不足两大现实问题，需要结合生态文明建设的发展理念，将生态文明架构根植于城镇水务行业发展过程。住房和城乡建设部城市建设司张悦巡视员指出，城镇水务行业监管应依据“节约优先、保护优先、自然修复为主”的生态文明建设理念，明确监管重点在于政府对环境目标与生态目标的完成效果，同时将传统的对水质和水量的监管转为对生态环境的监管，从而实现人与社会的和谐共生。

随着信息技术的快速发展，大数据已经成为提升政府治理能力的重要途径。浙江工业大学李军教授指出大数据能够促进政府监管创新、激励城镇水务行业竞争、为用户提供更安全产品，这为城镇水务行业发展提供重要的发展机遇，但大数据时代也面临着信息安全与技术不成熟等问题，为此，需要建立并完善大数据的相关法律法规与政策体系，整合城镇水务行业的相关数据资源，提升政府运用大数据的监管能力，构建大数据共享云平台，运用大数据构建第三方监管服务体系，依据大数据提供正向行业激励机制从而加强行业自我监督能力。

综上所述，随着生态文明建设和信息技术的发展，传统政府监管手段和监管工具势必需要变革，应该依托城镇水务行业的技术经济特征，借助生态文明建设理念和信息技术发展优势，强化政府通过大数据、云计算等现代技术手段，提升城镇水务行业监管的技术化和科学化水平。

三、城镇水务行业价格改革与监管

科学合理的定价与调价机制是激励城镇水务企业提高效率、降低成本的重要手段。浙江财经大学王俊豪教授专门分析了城镇污水处理行业的收费机制问题，指出现行污水处理价格形成机制一方面难以甄别城镇污水处理企业的真实成本信息，另一方面难以激励城镇污水处理企业降低成本。为此，指出完善当前污水处理价格形成机制需要建立激励性的价格管制思路。

为进一步优化城镇供水阶梯水价制度，需要客观评价城镇供水行业阶梯水价政策的实施情况。浙江财经大学王岭副研究员对阶梯水价的实施效果进行分析，指出“一户一表”改造政策推进缓慢、阶梯水价划分标准有待优化、水价级差的确定仍需完善、精准计费难以实行是阶梯水价推进较为缓慢的主要原因。在此基础上提出建立“一户一表”更新改造设施的成本分担机制，优化阶梯水量划分标准，确定基础水量、水量级数与各级水量的形成机制，建立基础水价、水价级数与级差比例的优化机制等政策建议。

价格政策是激励城镇水务企业的重要杠杆和引导消费者合理消费的重要机制。城镇水务行业改革与发展过程中应充分利用价格机制建立城镇水务行业的激励性价格管制模型。同时，为更好地实现城镇供水的节约效应，应基于现行阶梯水价模式，结合城市特征和区位差异，从量价两方面优化阶梯水价的形成机制。

四、城镇水务行业公私合作与监管

竞标机制缺失、腐败、合作期限确定不合理、政府承诺缺失等是城镇水务公私合作项目失败的主要原因。山西财经大学付金存博士从风险识别与分担机制不合理的角度对城镇水务项目公私合作失败原因进行分析，并建立包含政府风险、市场风险和项目风险三个维度的风险识别框架。其中，政府风险主要包括政府决策风险、法律冲突风险、政府履约风险、政策法规风险、政府监管风险；市场风险主要包括配套不足风险、项目唯一风险、第三方延误风险、第三方反对风险和原料供应风险；项目风险主要包括项目执行风险、项目违法风险、生产技术风险、环境安全风险、政府征用风险。

跨界流域水污染、城市内河水污染是降低水源地质量的重要因素。其中，跨界流域水污染治理十分复杂，需要运用协同治理理念探究有效的治理路径。北京工商大学冯中越教授指出当前流域治理的传统模式主要有：宏观上中央调控下的派出机构管控模式，中观上省政府调控下的地方协调模式，微观上城市政府主导下的考核模式（河长制）。将公私合作引入流域治理框架体系能够在一定程度上转变政府职能此外，同一般的公私合作项目相比，流域公私合作治理机制具有责任主体和利益主体多元

化程度更高、项目目标综合化更高、组织结构与委托代理关系更为复杂的特点。通过公私合作将有助于提升融资效率，实现协同治理，促进政府职能转变。

在国家大力推进公私合作的宏观背景下，需要确定特定城镇水务项目选择公私合作的适用性以及具体的项目合作模式和操作方式，科学设计城镇水务项目的特许经营权竞标机制，依据项目特征测算合理的服务期限，明确风险分担机制，以及建立并完善相关政策，从而为城镇水务行业推行公私合作制提供制度保障。

五、城镇水务行业的需求预测与绩效评价

总需求预测、城镇群需求预测、省市需求预测构成城镇供水行业需求预测的主要内容。在新型城镇化的背景下，城镇群成为推进城镇化的主体形态，进行城镇群供水需求预测也是推进新型城镇化发展的必然要求。针对当前城镇供水需求预测研究过程中多以单一城市为对象，缺少对城镇群城镇供水需求预测的研究，现状中国人民大学张秀智副教授以京津冀、长三角、珠三角、长株潭、成渝、哈长、呼包鄂 7 大城镇群为例，对其城镇群用水现状进行分析，指出城镇群供水存在用水需求增长与降低两极现象，中心城市用水量增大与人均用水量持续降低并存，在此基础上对未来十年的城镇群供水需求量进行预测，并提出建立城镇群用水协调机构和用水流量监测评估制度，明确城镇群实现用水需求零增长的目标和时间表，从城镇群用水需求侧管理角度设计供水政策等建议。

科学的绩效评价机制是激励企业提高运营效率和服务能力的重要手段。北京首创股份有限公司韩伟高级工程师在对国际水协、英国水务办公室、美国水协、世界银行、荷兰供水协会、中国水协等城镇供水行业绩效评价指标体系分析的基础上，指出我国城镇供水行业绩效管理存在的问题主要有：绩效指标定义不清晰、计算公式不一致，缺乏横向比较基础；指标数据采集不规范，缺乏有效的验证机制，导致绩效评估准确度较低；缺乏操作性强的技术导则，难以实现评估工作的有效推进。基于此，提出建立包含政府、行业、企业三个维度的绩效评价指标体系，通过供水绩效指标评价与筛选、供水绩效指标数据采集和校核、供水绩效评价方法与绩效评价模型、供水绩效管理信息平台研究与示范、供水绩效评估管理体系研究，从而实现城镇供水行业规范化绩效考核。

由此可见，建立城镇水务行业需求预测体系与科学的绩效评价体系是科学预测城镇水务行业发展需求的重要支撑。同时，依据发达国家和地区城镇水务行业绩效评价经验，从政府、行业、企业三个维度建构适宜我国发展实践的城镇水务行业绩效评价模型，是提升城镇水务行业治理能力现代化的重要手段。