

# 淄博市水资源与水环境管理体制研究

毛春梅<sup>1</sup>,施国庆<sup>1</sup>,黄涛珍<sup>1</sup>,丁守森<sup>2</sup>

(1. 河海大学公共管理学院,江苏 南京 210098; 2. 山东省淄博市水利勘测设计院,山东 淄博 255020)

**摘要** 从淄博市水资源水环境管理体制现状及其存在的主要问题入手,对照有效的水资源水环境管理体制的特征,分析比较了以行政职能和市场导向为主导的两种不同类型的水资源水环境管理体制与运行机制,结合淄博市现状,提出了‘行政管理与市场机制相结合’的水资源与水环境管理新体制。  
**关键词** 淄博市,水资源水环境管理,水务行政管理体系,市场经营管理体系  
**中图分类号** X321      **文献标识码** B      **文章编号** 1004-6933(2007)06-0075-05

## Water resources and water environment management system of Zibo City

MAO Chun-mei<sup>1</sup>, SHI Guo-qing<sup>1</sup>, HUANG Tao-zhen<sup>1</sup>, DING Shou-sen<sup>2</sup>

(1. Public Administration College, Hohai University, Nanjing 210098, China; 2. Zibo Design Institute of Water Conservancy in Shandong Province, Zibo 255020, China)

**Abstract** The present situation of management system of water resources and water environment in Zibo City and the existing problems were analyzed. According to the characteristics of effective management system of water resources and water environment, the system with administrative functions and the system led by market were compared. A new management system for water resources and water environment with administration and market mechanism combined was proposed based on actual conditions of Zibo City.  
**Key words** Zibo City; water resources and water environment management; water administration system; market management system

### 1 淄博市水资源与水环境管理体制现状

淄博市是山东省重要的工业城市和鲁中地区的商品集散地和贸易中心,是山东经济发达地区之一。全市人均占有可利用水资源量 335 m<sup>3</sup>,是全国人均占有量的 15%,属严重缺水的城市。

淄博市在 2005 年以前沿用的水资源和水环境管理体制是多部门分割管理的模式。涉及水资源和水环境的管理部门有淄博市水利与渔业局、环境保护局、淄博市建设委员会、公用事业局,是典型的‘多龙管水’的管理体制。这种‘多龙管水’带来了一系列问题,突出表现为地下水超采严重,水质和水量分离管理而导致水污染现象十分严重,城乡防洪排水难以协调,供水管网重复建设导致资源的严重浪

费等。

为解决‘多龙管水’带来的一系列问题,2005 年 10 月,淄博市成立了水务局,建立了“一条龙”的城市水务管理新体制,旨在真正实现对地表水、地下水、供水、排水的统一管理。水务管理体制改革以来,解决了城市涉水管理职能分散、多头治水的矛盾。市水务局作为政府水行政主管部门,从水源开发到城市供水、从城市排水到防洪安全、从污水处理到水生态环境保护等方面,真正实现了统筹兼顾、全面规划、分期实施、重点保障。水务局组建后,为淄博市实现水务一体化管理积累了经验和创造了有利条件。

但在实施过程中,还存在以下几方面的问题:

①在管理体制方面,没有真正实现涉水事务一体化

管理或一体化管理的程度有待提高,与城建系统、环保系统的分工协作关系没有完全理顺,系统内政企、政事不分的问题较为普遍;②在运行机制方面,合理的水价形成机制尚未建立,多元化、市场化的投资渠道尚未形成,水务现代企业制度改革滞后;③在政策法规方面,现有的行政法规不适应城乡水务统一管理新体制的要求,水务管理技术标准体系有待建立和完善;④在队伍建设上,水务系统的思想观念、人员结构、业务素质不能适应城乡水务统一管理新体制的要求。

## 2 有效的水资源与水环境管理体制的特征

有效的水资源水环境管理离不开有效的管理体制,而一个有效的水资源水环境管理体制应具有以下特点:①高协调性。有效的水资源水环境体制首先体现为管理机构及管理者能最大限度地协调各种利害相关者之间以及利害相关者与政府之间的利益与矛盾,以便水资源水环境管理活动取得最大限度的同意、认可,提高管理效率和效果。②高责任性。责任性表现在水资源水环境管理体制中是指和其机构相连的职责及相应义务。有效的水资源水环境管理体制要求管理人员及管理机构的各部门都应当具有分工明确、合理的职能和务必适当履行的义务。③高效率性。一方面表现为管理机构设置合理,管理程序科学,管理活动灵活;另一方面,水资源水环境管理将带来巨大的监督成本、执行成本和交易成本。有效的水资源水环境管理体制应最大限度地降低管理成本。④高一致性。水资源水环境无论采用何种管理体制,都要求有关水资源水环境管理部门和机构要有较强的责任性并推行一致性的决策,在制定政策和实施时,均要求保持高度一致性<sup>[1]</sup>。⑤可持续性。无论以何种管理体制及模式,都要求水资源能够可持续地开发与利用,保证水的开发利用政策和活动是以可持续的方式进行,更好地服务经济社会的可持续发展<sup>[1]</sup>。

## 3 不同水资源与水环境管理模式的比较

### 3.1 以行政职能为主的集成管理模式与协调模式

#### 3.1.1 集成模式

作为水资源水环境统一管理体制的建设平台,可把分割在其他部门的一些水资源和水环境管理职能划归水行政主管部门。目前,政府规定水务局承担如下职能:“拟订水资源保护规划并实施监督管理;负责水功能区的划分和向饮水区等水域排污的控制;监测江河水库的水量、水质,审定水域纳污能力;提出限制排污总量的意见”。另一方面又规定市

环境保护局承担的职能包括:“制定环境保护规划和计划;组织编制环境功能区划”。当前淄博市政府机构的职能划分在水资源保护规划与水环境功能区划的编制工作中存在较严重的职能重叠问题。将水资源保护规划与水环境功能区划的编制工作明确划给水务局水资源办公室,既解决了职能重叠问题,又有利于水量与水质的统一管理。但是,由于水资源保护规划与水环境功能区划是环境保护工作非常重要的组成部分,市环境保护局也不能完全不参与水资源保护规划与水环境功能区划工作,因此,可由市环境保护局承担水资源保护规划与水环境功能区划的审核职责。同时将市建委指导城市供水节水、指导城市规划区地下水的开发利用和保护工作等职能划归水务局水资源办公室,有利于保障城市的水安全和推动城市化进程的健康发展。

这种管理模式要求达到以下几个方面的集成,即:①部门间的集成<sup>[2]</sup>。将原先与水有关的而职能分散在环保部门、建设部门、公共事业部门的职能全部归入水利部门。②管理内容的集成。就是水资源的水量、水质、水工程、水处理真正做到一体化管理、一条龙服务,也就是一切与水有关的活动均由水利部门统一管理,具体可再按政、事、企分工合作,互相配合。③管理对象的集成<sup>[2]</sup>。资源与工程一体化,综合管理水资源,把能稳定可靠地供应高标准饮用水和其他用水作为水管理成功的标志。为满足水量水质要求,取水必须事先得到许可,污水必须经过处理,达到法律规定的水质标准才能排入河流或湖泊。最突出的一点是水资源的开发利用和保护工作全部由水管理部门负责。

#### 3.1.2 协调模式

不改变现有市政府机构的职能划分框架,在市发展改革委员会新设置“市水资源水环境统一管理协调委员会”,通过该委员会来协调环境保护局、水务局和城建部门的水资源水环境管理活动,实现城市水资源水环境的统一管理。该模式的基本着眼点是以市发展改革委员会为水资源水环境统一管理体制的建设平台,通过设置一个专门进行协调工作的职能机构来打破水资源水环境管理的部门分割状况。该委员会的职责主要是:协调各部门的矛盾冲突;制定水资源水环境管理的有关法规、政策与标准;解决水资源水环境信息交流;指导水资源水环境管理公众参与等工作。

以上两种模式中,第1种模式的行政效率较高,但将考虑触及根深蒂固的部门利益这一敏感问题,实施也可能会遭遇较大的阻力。而从可操作性的角度考虑,第2种模式相对较易操作。

### 3.2 以市场导向为主的水资源与水环境管理体制和运行机制

#### 3.2.1 运行模式

首先成立水务集团公司,统一水资源的规划和水利工程建设与管理,直至供水到用户,然后进行污水回收与处理,形成一条龙的水管理服务体系。该公司将经营城市现有的自来水厂、供排水管网、污水处理厂、回水处理厂等水务设施,对城乡供水和水质监管起着决定性的作用。这种管理方式符合水文循环规律和水资源的多功能特点,发达国家的实践表明,该模式是当今较为理想的水资源水环境管理模式。

把水资源作为一种产业,开发经营,取之于水,用之于水,水费标准随着市场经济通货膨胀指数浮动,实行年度浮动和地区浮动。水务公司独立核算,自负盈亏,自我发展,水利基础设施可向政府贷款或向社会筹资,靠水费或售电支付利息和偿还政府贷款。在制定水的价格时,把排水费、污水处理费、国家规定征收的增值税等也核算进去,水价太高,用户承担有困难时,由政府再反过来补助一部分,如此可起到宏观调控作用。

#### 3.2.2 运行条件

a. 构建有利于水务市场化健康发展的公共管理体制和市场运行机制,建立‘政企分开’的水务管理体制,明确界定政府、企业、事业单位和社会中介组织在城市水务中的职责。形成以政府为指导、企业为主体,多元参与的水务市场化模式,形成所有权、经营权、监管权相互制约的水务发展机制。这是推进水务产业化与市场化发展的前提与基础。

b. 深化水务投、融资体制改革。应区分公益型与经营型项目,促进不同投资机制运行模式。对于城市供水等经营项目资金来源应当市场化,走‘社会投资、企业化管理、产业化发展’的道路。而对于防洪、水源保护等公益型项目,政府作为公共利益的代表者应该承担建设、运行、维护以及更新、改造的任务,合理划分级别,形成分级投入机制。

c. 需要加强政府对水务市场的监督,这是水务市场化改革成功的基本保证。政府的水务监督主要包括投资机制监督、运营监督、服务质量监督、国有资产运营监督以及安全环保方面的监督。

d. 改革水价形成机制,推进水务产业化、市场化进程。现行的供水价格普遍偏低,价格杠杆的调节作用和推进水务基础设施建设作用不明显。因此,应根据市场规律的要求,综合考虑供水企业制水成本、居民承受能力和物价指数,建立合理的供水水价形成机制和水价调整机制。

## 4 淄博市水资源与水环境管理及运营模式

### 4.1 改革原则

水务管理体制改革的的最基本原则在于克服‘国家利益部门化,部门利益个人化,个人利益最大化’的倾向。改革中应遵循‘政企分开’的原则、管制职能的集成化原则、落实现有法律和政策的的原则、民主协商与利益补偿原则。

### 4.2 改革方案

#### 4.2.1 管理体制

以现有的水资源水环境行政管理体制为基础,逐步将淄博市水资源水环境体制转变为‘行政-市场’相结合模式,即行政管理与市场化运作并存<sup>[3]</sup>。城市水资源、水环境是关系到城市建设和发展以及民生的事业,应该统一规划,推行一体化的水资源水环境管理体制,以淄博市水资源的优化配置、可持续利用为目标,行政上按照‘统一管理,统一规划,统一利用’的原则,调整现有的管理体制,对全市水资源水环境实行有效监督和规划。“市场”则是城市将水资源产业化运作,实现公平和提高效率。

未来的淄博市水资源水环境管理体系建议实行城市水务行政管理体系和水务经营管理体系相结合的管理体系。城市水务行政管理体系实行政管理权力。城市水务经营管理体系实行水资源管理权与经营权的分离,这种管理体制的实施有利于加强淄博市水资源水环境的综合管理,促进水资源的价值实现。国家拥有水资源的所有权,水务行政管理机构代表国家实施水资源的管理权,水务经营机构拥有水务的经营权。

#### 4.2.2 运作模式

a. 水务行政管理体系。以现有淄博市水务局为主体,将市环保局、建委、公用事业局等部门水务行政管理的相关职能合并至水务局,市发展改革委员会和水相关处室也进行相应调整和合并,与新的水务管理体制相适应。

水务局应强调监管的范畴和政企分离的原则。水资源与水环境的有关经营职能应坚定不移地进行市场化,避免出现‘既是裁判员又是运动员’的局面。

水务行政管理机构的职能具体包括 ①统一制定水务管理法律法规与技术经济政策 ②统一编制水务各项规划,完善水务规划体系,形成民主科学的决策机制 ③审核水务建设年度计划 制定并监督执行城市供水应急预案 ④负责城乡防洪、除涝、城市河道整治 ⑤负责城乡水生态、水环境建设与管理,负责城乡水土流失治理 ⑥负责水务企业经营资质的审核认证以及特许经营权的发放和收回,严格市

场准入制度,规范水务企业的经营行为,保障公众用水的合法权益和各种投资主体的合法权益;⑦制定市场准入规则,加强市场监管;⑧监测供排水水量、水质、水压等主要指标,监督水务企业服务质量;⑨建立水务公益性工程稳定的投融资渠道;⑩协助价格主管部门制定水务(供水、排水、水力资源利用等)价格政策。

b. 水务经营体系。首先将淄博市水务经营划分为3个环节,见图1。

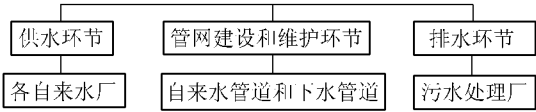


图1 水资源开发和消费环节

供水、排水两个环节的规模效应并不显著,所以不同的自来水厂、污水处理厂、污水回用厂可以由多个不同的企业来经营,从而分别在自来水、污水处理和中水回用服务的供给上出现了多个生产者,因此在供排水和中水回用的环节上分别由不同生产者形成的市场竞争,进而在这两个环节上实现了服务水平和生产效率的提高。

而城市供排水管网具有显著的规模经济和自然垄断性质,城市水产品提供的保证也主要依靠这一环节保证,所以应只由一家企业来经营管网,这样既发挥了规模经济的优势,又保证了所有居民都能获得自来水这种生活必需品。但它又不是传统体制下的市场垄断,同样也引入了市场机制。因为在各供水企业与管网企业间在市场中分别承担生产者和消费者的角色,形成了市场的供给和需求,为水务市场1同样在管网企业与各污水处理企业间形成水务市场2。这样,市场竞争使得供排水环节的生产效率提高,管网企业按照竞争市场均衡价格获得自来水和污水处理服务,这为管网企业直接为城市居民提供廉价优质的自来水创造了前提。

c. 市场化方式。淄博市水务市场化的方式可以借鉴国内外已有的途径,可以有:①租出经营。由市水务行政部门(水务局)代表淄博市政府投资兴建水务设施,只把供水、管网、污水处理等设施的经营权委托给多家经营单位。经营单位依靠收取水费、管网费、污水处理费赢得利润。承租经营单位的主要任务包括:负责水产品的生产销售;为占有市场和防范经营风险而不断提高水产品的质量;负责设施的运转和保养;负责相关水务设施的维修、养护和更新。这种管理方式,市水务行政部门拥有设施的所有权,经营单位只有经营权,其运行管理费用由经营单位承担。②特许经营是由企业负责修建或更新设施,并负责设施的经营。所有费用全部由企业承担。

水务设施经政府与企业签订合同(如30年)。企业通过水费、管网费、污水处理费等方式回收费用。到合同期满后,在保证设施良好运转情况下,将水务设施全部交给市水务行政部门。这种管理模式,市水务行政部门在合同期满后将成为水网的主人,但合同期间市民可能要承担昂贵的水费。

d. 水务市场化的条件。建议淄博市水务市场化运作应分步进行:①在市场化运作初期,适当的政府支持和指导仍是相当必要的。通过供水价格的初步调整,使供水企业扭亏为盈,政府适当的补偿用于水设施的基本建设和污水处理厂的运行管理;或在税收政策上给予适当的支持,如实行免税几年的政策,扶持亏损经营企业的发展。②通过水务经营公司的内部挖潜和价格的进一步调整,提高成本回收能力,使水务经营单位具有扩大再生产的能力。

政府对城市水基础设施的投资在相当长的时期内尚不能取消,但应逐步减少。

e. 水务局与水务经营单位的关系。按照‘政企分开’、‘政事分开’的原则,强化水务局作为政府水行政主管部门在规划编制、政策制定、监督检查、组织协调等方面的职能,建立起与水务经营单位的行业管理关系。

4.2.3 运营机制

a. 建立淄博市水务管理目标机制。淄博市水务局是为淄博市经济社会可持续发展提供水资源保障的责任机构,同时又是水法令规章的执行机构。淄博市水务局对水资源水环境实行统一管理,包括持续的水资源供需平衡,城市洪水防御,水环境与生态维护。在统一管理水量、水质、生态环境的前提下,建立‘谁耗水量谁补偿、谁污染水质谁补偿、谁破坏生态环境谁补偿’的补偿机制。同时,利用补偿机制相应建立保证水量的供需平衡、保证水质达到需求标准、保证水环境与生态达到要求的水资源与水环境的恢复机制。淄博市水务局就是这些补偿机制和恢复机制建设的执行者、运行的操作者和责任的承担者。

b. 逐步建立适应淄博市水务管理的法律保障机制。必须尽快通过地方立法明确淄博市水务局的法律地位,赋予水务局地方性水行政主管部门的执法主体地位,将水务局的职责及其与市政府其他部门的职能划分用法律的形式固化。同时需要尽快清理、修改现行法规,对与水资源统一管理原则相违背、与新建管理体制中有关水务局职责相冲突的法规,统一进行清理,在此基础上,建立淄博市水务管理新的法律体系。作为市政府的职能部门,进行用水行业、利益部门之间的协调也是水务局的主要任

务,这些也需要尽快通过立法予以确认。

c. 建立规范的水务市场准入与退出机制。城市水务市场的准入规则,应对投资者的投资实力、技术水平、管理机制、管理人才有明确的规定。城市水务市场的退出规则,应分为强制退出和自愿退出。强制退出是对不能实现政府监管最低要求的投资者实行惩罚性处理措施。自愿退出是对因经营不善或其他原因不愿经营的投资者,予以解除经营合同。

d. 建立符合市场经济的水价形成机制。对于供水价格改革应推行居民生活用水阶梯式计量水价,非居民用水超计划超定额加价,根据水资源丰枯特点实行季节性水价;对于污水处理费的征收要提高到保本微利水平,使污水处理企业具备偿还设施建设投资贷款和维持正常运营费用的能力;合理确定回用水价格与自来水价格的比价关系,建立鼓励使用回用水替代自然水源和自来水的价格机制。鼓励工业、市政、环境、绿化行业等使用回用水。

e. 建立政府对水务市场的监管机制。城市水务企业的公益性和自然垄断性要求企业承担普遍服务的义务、连续服务的义务、接受监督的义务等,并且只能在经营中获取合理利润。淄博市水务局作为市政府水行政主管部门必须履行对水务企业的监管责任,并且与一般竞争性领域比较,这种监管应该更为严格。如监管服务质量、监管价格、监管水安全、监管企业对国有资产的运营和管理等。

f. 建立水务现代企业制度的运行机制。供水、排水、污水处理、中水回用等水务企业要建立‘产权清晰,政企分开,管理科学’的现代企业制度,真正成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的市场竞争主体。水务局也要建立责权明确的国有资产管理、监督、营运体系,健全国有资产补偿和保值增值运行机制。

g. 建立政策性损害的利益补偿机制。政府作为社会公众利益的代表,应承担由于政策性原因造成的水务企业的部分损失,并依法建立相应的利益补偿机制。

参考文献:

[1] 沈大军.水管理学概论[M].北京:科学出版社,2004.

[2] 曾维华,张庆丰,杨志峰.国内外水环境管理体制对比分析[J].重庆环境科学,2003,25(1):2-4.

[3] 阎明,谢科范.汉阳地区水环境治理对策研究[J].区域经济与社会发展,2004(6):111-113.

(收稿日期:2007-05-08 编辑:舒建)

# 《水利经济》征订启事

中国科技核心期刊 全国水利系统优秀期刊 全国农业系统优秀期刊

(邮发代号 28-252,CN32-1165/F,双月刊)

《水利经济》是河海大学与中国水利经济研究会共同主办的以技术性为主、兼顾学术性和管理性的科技期刊。《水利经济》1983 年创刊,是全国水利经济研究领域唯一的专业期刊。国内外公开发行。

主要刊登内容:水利经济学基本理论、水利水电建设中的经济效益、社会效益和环境效益分析,工程经济评价和财务评价,工程投资的筹集与费用分摊研究,以及水利工程的经济管理研究、水库移民及土地淹没赔偿中的经济问题研究、水利事业在社会经济发展中的作用和地位研究、水利事业和水利建设的管理体制体制改革研究等。

主要读者对象:从事水利经济工作的水利行业、环保行业、农业行业的有关工程技术人员、科研人员、管理人员以及大专院校师生。

订阅办法:读者可通过邮局订阅,也可直接汇款至编辑部订阅。每期定价 6 元,全年 6 期共计 36 元。

编辑部地址:210098 南京西康路 1 号 河海大学《水利经济》编辑部

联系电话:(025)83786350

传真:(025)837876350

E-mail:jj@hhu.edu.cn