

政企合作权责需划清

傅涛 清华大学环境学院环境产业研究中心主任、中国水网总编

编者按

供水服务是政府和企业权责界限纠结不清的公共服务领域之一。由此也导致了一系列问题，例如水价调整、供水安全等问题。随着城市环境基础设施建设、公共服务领域市场化的不断深化，PPP（公私合营伙伴关系）不仅受到地方政府的重视，也吸引着企业的目光。然而，在这些领域，政府与企业要高效合作，其前提是厘清权责，这其中首先需要明确的就是公共服务和社会管理的关系。本期专家将以供水服务为例进行分析。

只有政府的社会管理职能清晰了，依法管理的工作到位了，政府的公共服务职能才能委托专业化的公司通过采购完成

政府向社会企业采购公共服务时，对服务主体核心的要求只应是专业化和非专业化的区分

有必要引入第三方的专业化检测服务，以确保水质监测能准确、及时预警，并能向公众及时进行信息的共享与公开

中国城市供水服务属于地方政府的市政公共服务范畴，地方政府是城市供水公共服务的责任主体，无论引入外资、民营还是国有独资经营，任何形式的服务模式，地方政府都是供水服务最终的责任主体。

因为城市供水作为公共服务的核心内容，所以其评价核心是保证供水服务的安全性、保障性、持续性，是让低收入人群也能喝上放心水；第二目标是服务的效率和可持续性。而控制水价、引入外资、引入市场机制等都不是水务改革的目标，而是手段。

政府对供水服务负总责

从此前发生的兰州供水污染事件来看，理顺公共服务采购体系之下的政府、企业之间的责、权、利关系十分必要。

城市水务服务作为一种公共服务，涉及到政府、企业、公众三方关系。其中，政府是公共服务的责任主体，处于三方关系的核心位置。

一方面，政府决定着公众所要支付的用水价格和服务要求；另一方面，政府也在决定着企业以什么形式为公众提供水务服务。

无论哪一种服务形式，政府直接通过事业单位提供也好，由各种供水企业帮助政府提供也好，并不妨碍城市供水的公共服务性质，政府仍然对城市供水负总责。不管是哪个环节出了事，政府应该承担第一责任。

供水企业是帮助政府提供供水服务的主体，地方政府与供水企业之间是特许经营关系，即一种契约关系。双方的责任和义务都是通过特许协议来约定的，且这种协议是经济协议，不是行政性许可，且协议关系应该清晰界定各方责任的划分。

各方责任包括但不限于：设施投资更新、设施运营、服务持续、水质保障、贫困人群保障等，当然也包括第三方应急事故的应对，协议没有约定的责任都应该属于政府的责任范围。

政府向社会企业采购公共服务时，对服务主体核心的要求只应是专业化和非专业化的区分，而并非国有化、私有化、国际化的区分。因为，只有一家专业化的公司，才能有能力且有实力在供水服务的保障方面起到为政府服务和补位的作用。

加强公众参与，信息公开需引入第三方

我们认为，对于中国的环境领域而言，公众参与在推动行业的发展上是非常积极的因素，有

利于供水服务提高效率 and 水平, 有利于政府监督, 尤其适合中国目前的服务体制。

公众参与的前提是信息公开, 即政府及企业可以做到保障公众及时的、充分的知情权。供水是公共服务行业, 关系每一个人的健康, 一般而言除非特定的事情, 信息均没有需要隐瞒的, 因“维稳”而隐瞒信息, 只是各方寻找的借口而已。社会公众是公共服务的受众, 应该第一时间获得正确的信息。无论是在何种情况下, 欺骗公众是一种极其不正确的行为。兰州事件之所以被批评, 一定程度是没有保障公众及时的知情权。

信息公开是特许经营甲、乙方的共同责任, 信息公开应该成为特许经营中甲、乙方必须约定的一个内容。一个负责任的政府、一个成熟专业服务公司, 都是应该把其服务信息, 包括服务标准、水质、成本等, 及时向社会公众公开的。

另外, 因为水务服务的专业性特征, 信息公开需要第三方机构的进入。水质的好坏, 服务的好坏, 是一般人难以全面感知的, 因此有必要引入第三方的专业化检测服务, 以确保水质监测能准确、及时预警, 并能向公众及时进行信息的共享与公开。

社会管理职能应该与公共服务职能分离

公共服务和社会管理都是政府的基本职能, 对供水服务而言, “社会管理是皮, 公共服务是毛”, 如果社会管理不到位, 公共服务就没有依托, 所谓皮之不存毛将焉附。公共服务可以通过向社会购买服务来完成, 而社会管理职能无法向社会购买服务, 需要政府依法实施。

作为公共服务的基础, 政府的社会管理责任体现在许多方面, 如服务标准的制定、环境监管、工程规划的到位等。在供水服务过程中, 供水建设的规划由规划部门制定, 服务标准由卫生部门制定, 环境排放标准由环保部门制定。

可见, 供水公共服务的基础, 并不都是由城市水务局所确定。这里并非呼吁“一龙治水”, 相反, 我们认为社会管理职能应该尽量与公共服务职能分离。只有政府的社会管理职能清晰了, 依法管理的工作到位了, 政府的公共服务职能才能委托专业化的公司通过采购完成。

社会管理必须依法进行, 必须具备法律基础。公共服务采购的执行依据经济协议, 而不是法规。而公众具有支付义务和知情权。供水服务是一种社会服务的专业化提供, 并不需要依法进行, 但是供水涉及的社会管理, 则需要依法有政府部门完成。

如管道的铺设、居民住所的拆迁、水源地的保护、污染源的管理等领域, 都是社会管理的范畴, 自来水公司无力代替政府完成, 需要政府依法实施完成。

垃圾焚烧同样是以社会管理为基础的公共服务采购, 垃圾场规划没做好, 选址没做好, 排放控制没有做好, 信息及时公开等社会管理没有做好, 就极易引起公众的反对, 一旦公众反对, 垃圾处理服务公司就没有解决的办法。

市场化改革方向没有错

兰州供水污染事件的暴发, 曾让社会舆论再次将目标聚焦在水价以及外资进入等非核心环节上, 甚至有个别观点开始质疑引入市场机制的正确性。这与 2007 年兰州水务引入市场化机制的过程本身存在争议有关, 因为当时是外资威立雅高溢价进入产权的项目, 因此关注度极高, 为后期的舆论质疑埋下了伏笔。

按照十八届三中全会国家的政策方向来看, 政府公共服务倡导由政府通过购买专业化的社会服务为主导来完成。通过引入专业化的服务机构来完成公共服务, 不仅可以保证其所提供的服务具备较高的专业度, 而且利于监管。

综观市政公用事业过去十多年市场化改革走过的路, 我们看到, 公共服务市场化机制的引入也是中国快速城镇化发展, 地方缺乏足够资金的必然结果。经过十余年的发展, 中国水务的建设与服务都得到了极大的改善, 快速提高了服务效率, 提升了服务水平, 解决了水务发展投资困境。

从总体上来看, 城市供水市场化的改革, 方向是正确的, 结果是好的。在世界银行发布的报告中, 曾肯定地指出“中国的水务市场化改革总体是成功的”。一方面, 相比于垄断性较高的医疗、教育等其他公共服务领域, 中国的城市供水服务口碑和服务水平是值得肯定的。另一方面国

际同行共识，相比于其它发展中国家，中国的城市供水服务的水平也相对较高。

政企服务的界限要根据具体项目而定

目前，在国家政策的积极推动下，PPP（政府——企业伙伴关系）因为地方财政困难而成为热词，并得到了财政部门的大力推动。而实际上 PPP 与 2003 年开始推出的特许经营在本质上是一样的，只是侧重的侧面不同，一个是体现财政及融资侧面，一个是体现公共服务侧面。

PPP 的核心是政企协同、各负其责、效率更高、服务更好。在 PPP 关系中，通过特许经营合同的约定了政府和企业的合同关系，且是一种合作伙伴关系。即在某件具体事情上，谁做得好，谁最适合做，就由谁去做；谁做事情的效率最高、成本最低，就由谁来操作完成。

比如供水服务中的拆迁、管道铺设等工作，政府具备较大的推动优势，则这部分工作由政府完成，而企业在服务上效率高，则由企业进行服务的提供。可见，PPP 中的合作双方是一种平等的合作伙伴关系。因此，PPP 没有特定的政企服务界限，所有的界限都是根据具体项目的特征而进行合同约定的。

在 PPP 的结构中，是由政府主导的合作关系，政府与企业应该各司其职，各尽其责，以推动供水服务的健康、快速发展，让老百姓享受到更好、更高的供水服务，任何一方责任的缺失，均会造成公共服务的危机。