



谈城市水业改革与管理

□建设部城建司副司长 张悦

一、推进水业市场化改革的必要性

建设部在 2002 年底提出推进市政公用行业市场化改革的意见,行业改革是出于行业发展需要的考虑。城市市政公用行业包括自来水、供水、燃气、供热、污水处理、垃圾处理,这六个行业列入市政公用事业市场化改革的范畴,大部分单位是事业单位。资金来源上,收费占一部分,主要靠城市财政。在一个历史时期里,一直被认为是福利事业,随着市场化改革的进一步完善,我们也清醒的认识到,水业面临的问题非常突出。主要有两个问题:

1、由于城市化的高速发展,市政设施建设的需求巨大。我们每年要增加约一千五百万的城市人口,相当于欧洲一个小国家,这些新增

人口同样要享受原来城市居民享有的市政服务,建设量需求巨大。同时我们在污水和垃圾处理行业长期欠帐,而环境和生态的保护迫切需

要加快市政公用设施的建设,完全靠政府财政难以满足需求,必须拓宽投资渠道,鼓励符合条件的各类投资主体参加建设和运行。
2、这个行业实际是铁饭碗,存在“锅底效应”。各个产业和工业企业改革,不断的引入有竞争机制,包括减员增效。而这个行业是相对稳定的,没有竞争的压力,导致效率低下,反正花政府的钱,投资偏高,浪费严重。市场化改革就是引入竞争机制,提高效率,降低成本,提供更好的公共产品和服务。同时还有个政府定位问题,长期以来,市政公用行业由政府通过事业单位直接管理、建设和运营,

政府部门成为微观的操作者,运营单位和政府的关系非常密切,是典型的政企不分。这些有自然垄断特性的产品和服务,老百姓难以选择消费,谁来代表公众对服务和产品的质量进行监督?这需要政府转变职能,从直接的行业管理向市场监管转变,切实履行社会服务和公共管理的职责。

二、水问题的核心和水业市场化改革的范围

水是我们国家的一个大课题,中国水资源短缺,水污染严重,是可持续发展的瓶颈。水业市场化是指城市供水、污水处理、节水,包括污水再生利用等产业范围的改革。

水存在两个循环,自然循环和社会循环。水业现在面临很大

JSXX 07/2005 20

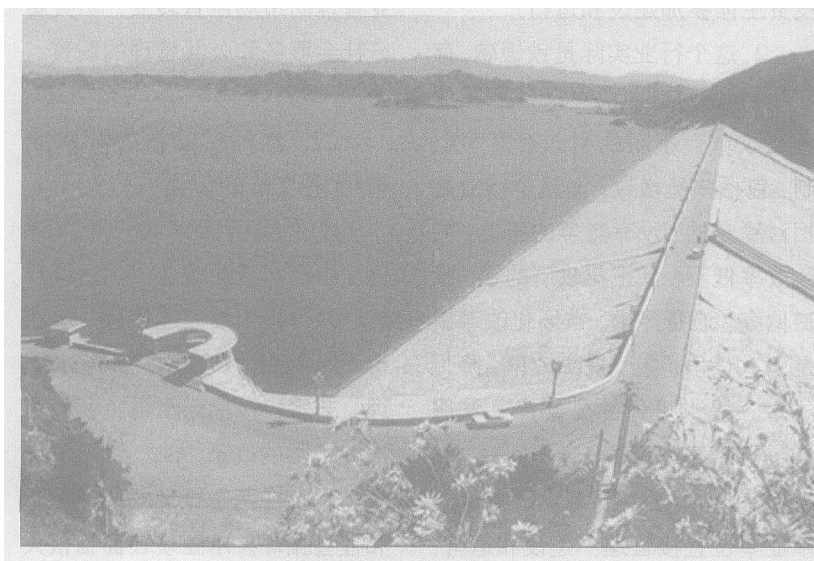
的问题，就是水资源短缺，水资源污染，我个人认为其问题根源首先出在第一个循环里，也就是水资源管理上。水的第一个循环，即水的自然循环，关键是人与水生态，水自然之间和谐共处，利用规律，为人服务。水从蒸发、形成云、降雨、径流、地下水的补充等等形成一个可能有上亿万年的循环。人和社会的介入以后，需要用水资源来为人类服务，也就是说水开始作为人类社会的一种资源，前提是要与水的自然循环的规律相一致、相协调的情况下，用其中的一部分水来为人服务，所以我们开始建大坝，建水库，建人工河道，这样的水利工程设施，对人类社会经济的发展提供水资源方面的支持。但是这是有条件的，就是不能违背规律，破坏水的自然循环，这也就是科学发展观的精髓。

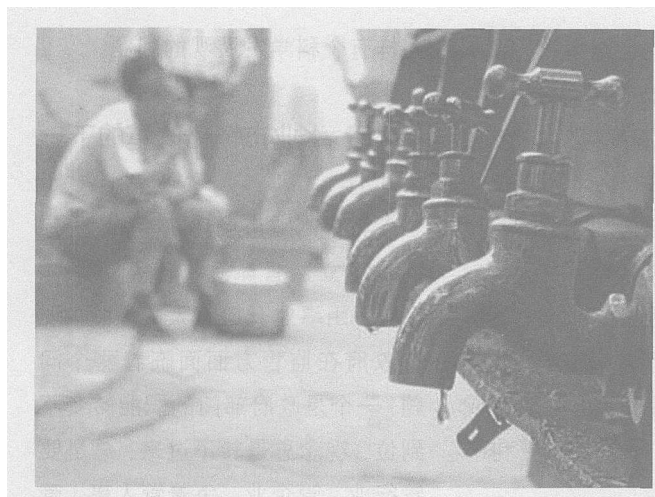
在人类干预水的自然循环过程中，始终要认为，不管它对人类有多大好处，一定是有对自然系统的干扰，如果这种取水、这种干扰在自然的自我修复和平衡的能力范围以内，能够和平相处，和谐相依，可持续发展。如果这种干扰超出了自然的自我平衡、自我修复的能力以外，不断的累积，不断的恶化，它就变成一种破坏，就难以持续。所以水资源目前面对的紧缺和污染的问题，既有气候条件的变化，降雨量的改变等自然因素，也有我们在水资源管理开发利用方面的“人定胜天”、“工程第一”，忽视了对自然生态的保护。过度的水利工程建设破坏了自然循环，就不叫“水利工程”，是“水害工程”。世界上已经开始反省一些不合理的大坝建设和水库的建设。中国的水库建设在数量和规模上都是名列前茅。在我们初步发展的时期，需要尽最大可能

地利用水资源，来满足我们国家的粮食需求和生存以及经济发展，但是发展到一定阶段以后，已经显现出自然对人类的惩罚现象时，我们应该反思在水资源管理的战略和指导思想。我想这就是科学发展观和五个统筹在水资源管理上应该进行指导和高度重视、深度反思的问题。

北京市水问题突出，焦点是密云水库没有水，每况愈下，难以为继。但是北京市降雨量近两年是增加的，2003年和2004年都增加百分之十几，但淹了城市却进不了水库。根本问题是城市水资源系统的问题，而不是城市自来水设施出了什么问题。当然，城市供水节水和污水处理需要进一步加强和改善。但更重要的要以科学发展观来反省水资源层面出的问题。

在城市获得一定的水资源，或者确定的水资源量以后，人类通过把水净化，通过管网的配送，满足千家万户、各行各业的生活生产对水的需求。同时对水的排放要进行收集，要把污染减少到最低程度。水的社会循环与自然循环有两个交点，一个是对水资源的取用，在城市取水的时候要遵循国家的取水许可制度、水资源有偿使用制度，这都是水行政主管部门要负责的。在取水的时候要尽量减少对水的自然资源的取用，这就要求我们在供水的时候体现节水，少用少浪费。





水的社会循环和自然循环的第二个节点，是水环境保护。人类用完的水要排放的时候，必须满足水环境容量的要求，和环境是协调的、友好的，让它对水生态的扰动降低到自然能够修复的程度以内，这就要求我们有比较好的污水处理。这一方面过去我们是滞后的。

现在建设部要求两个重点环节一定要抓住，一是要全面节水，包括节水的计划、定额、经济的杠杆，包括价格的控制，同时在我们的政策里有节水器具，节水的绿色建筑，还有各种中水的回用。在污水处理里，现在的要求也不是简单的达标排放，要处理到一定程度，要进行再生利用，按照农业灌溉、工业循环、园林绿化、市政用水等的水质标准，让我们的污水处理，达到第二水资源或补充水资源的功能。其目的很清楚，一是节水，减少对自然水资源的索取，二是减少排放，减少对自然水生态的扰动，这个指导思想是明确的。

推进水业市场化，基本就在水的社会循环层面，在城市供水、污水和再生利用这个范畴里。在这个范畴我们已经建立了价格机制的基本框架，大家交自来水费，交污水处理费，以价格机制为基础，由市场主体来建设和运行，适用市场经济规律的主要原则，通过引入竞争机制，把这个行业推动起来。这种市场化特征，和第一层面的水资源管理有明显区别。水资源管理更重要的是代表国家履行水资源的优化配置，还包括水的兴利避害，更具政府的公益性特征。它的改革，最迫切的是将资源管理和工程利益、行业利益、部门利益相分离，实行基本的政企分离、政事分离，强化水资源管理的综合性、全面性和公正性，真正成为资源管理的责任主体，而不是其他什么利益的主体。

三、节水和污水处理的重要性

谈到水，城市人首先想到家里的抽马桶水、生活用水、节水等等，都很关注，认为很重要。但是我们要整体概念，先看一下生活用水在整个全国用水的比例，全国13亿人，全部的生活用水占8%，包括了

广大农村居民的生活用水，城市居民用水占4-5%，这个数据几年来都是这样。城市用水包括工业用水在内占全国总用水量的20%多。全国总供水量去年是5544亿立方米，人民的生活用水只有460亿立方米，那么多水哪儿去了？现在我们的农业用水要占到65%以上，节水效果还要客观评价，但潜力最大。城市节水从80年代初开始，抓了20年，近10年效果是显著的。从97年以来，虽然城市人口不断增加，城市规模不断扩大，GDP快速增长，但是全国660个城市用水量从97年就基本没有增长，工业节水的效果非常好，城市居民的用水还是在逐渐增长，因为人口越来越多，卫生状况、设施状况在不断改善，但是与我们的产业节水，包括服务业、饭店、宾馆的公共节水相互抵消了，所以总的用水量8年来基本维持稳定。发达国家用水与我国相反，城市用水比农业用水比例要高。为什么人们感觉城市缺水，这与城市供水特点相关，由于人口、产业高度集中，对水的安全性和保障性要求极高。如果一个城市3万人，停水24小时，就是重大事故，5万人以上是特大事故，同时它对水的水质要求很高，所以容易引起人们关注。

城市文明、城市经济越来越起到主导的作用，我认为在水资

源保障上城市供水应该更得到重视。这与经济的发展、社会的进步相关。中国现在的经济总量的80%以上在城市。不是说粮食不重要,粮食很重要,农民利益更重要,问题以现在的状况,农业用水所收的水资源费,或者它所支付的价格是城市的1/10,甚至1/100,这种状态不正常,应该是同样要有法律、经济、科技的手段,综合地来促进农业的产业结构调整 and 节水,而不是一味地、无休止地满足它更多的用水才叫支持农业。如何反哺农业,也有科学发展观的问题。

客观讲,改革开放以来,自来水的普及率不断提高,自来水厂、污水厂的建设都处于很快的发展阶段。污水处理我们是滞后的,但是国外花了100多年搞污水管网,我们是在90年代末才全面推进城市污水处理,有认识问题,也有经济实力问题。2000年

国务院召开了水的全国会议,各级政府开始重视,国债加大支持力度。从2000年到2003年,3年时间,我们的二级污水处理厂增加了114%,这三年的时间做了过去50年做的事情。目前,改革不断深化,机制逐步理顺,强化污水处理收费,推行市场化运作。城市政府更加重视,而且利用市场机制来完成它的责任和目标,更高效,更利于监管。

如何评价新建的污水处理厂?我们在谈淮河流域时讲到,污水处理厂负荷率还比较低,只有60%多一点,还有潜力没有发挥。但作为工程技术人员我很清楚,我们用3年时间能建立一座座污水处理厂,但是建不了涉及千家万户的收集管网。管网涉及到住宅、道路、小区等等,甚至要从老百姓家里的卫生间做起,要有个过程。但是它是一天天在增加,一天天在完善,所以前景是非常好的。这不是搞运动,

同样有个科学发展观的问题。

四、水业市场化改革的下一步工作

城市水业市场化改革,最重要的是建立监管体系,没有监管体系,公用事业开放有大的风险。现在政府在监管方面面临着两个问题,一个是政府部门的职能转变不到位,观念总是转不过来,总是要管行业、管企业,争着管人事、管资产。要转到社会公众服务管理,从直接管理变成间接管理,成为代表公众的监管者;第二,监管方面缺少法律法规的支撑,可以说是在白手起家。

下一步,我们将继续完善特许经营制度,制度的建设将进一步加强。目前正在建立公正的水质监管体系,检测站要求和供水企业分离;正在完善特许经营的准入办法,保证市场主体具备建设运行的基本条件;正在研究制定有信息披露、中期评估和清退、临时接管等一系列制度。在水业市场化的环境下完善监管体系至关重要,既给市场主体一个公平、公正、公开的环境,又代表广大群众,保障公众利益和公共安全。

(根据张悦同志在世界水日“城市水业政策与市场座谈会”上的讲话整理,未经本人审阅)

