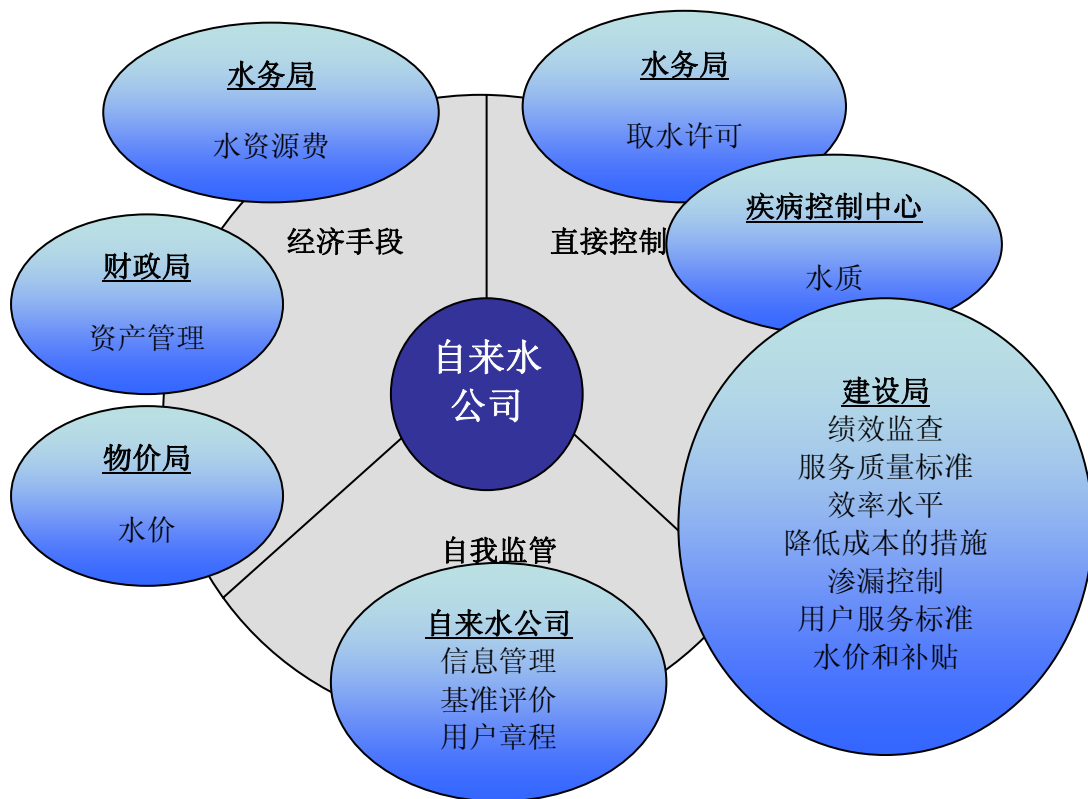


中英合作水资源需求管理项目 水资源综合管理方法汇编

专题报告 4.3: 中小型自来水公司的监管

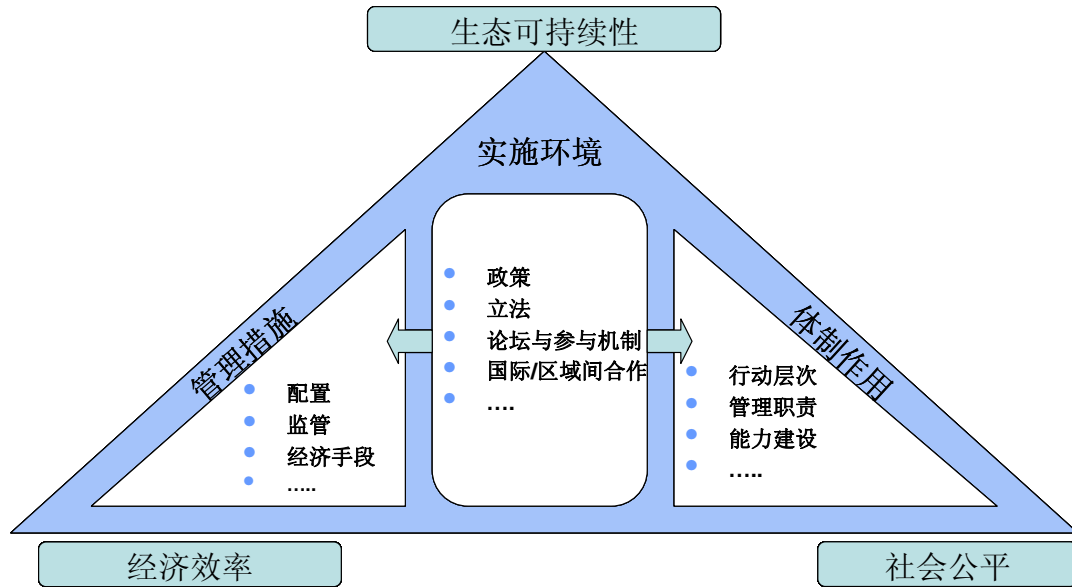
2010年5月

4.
行政法规

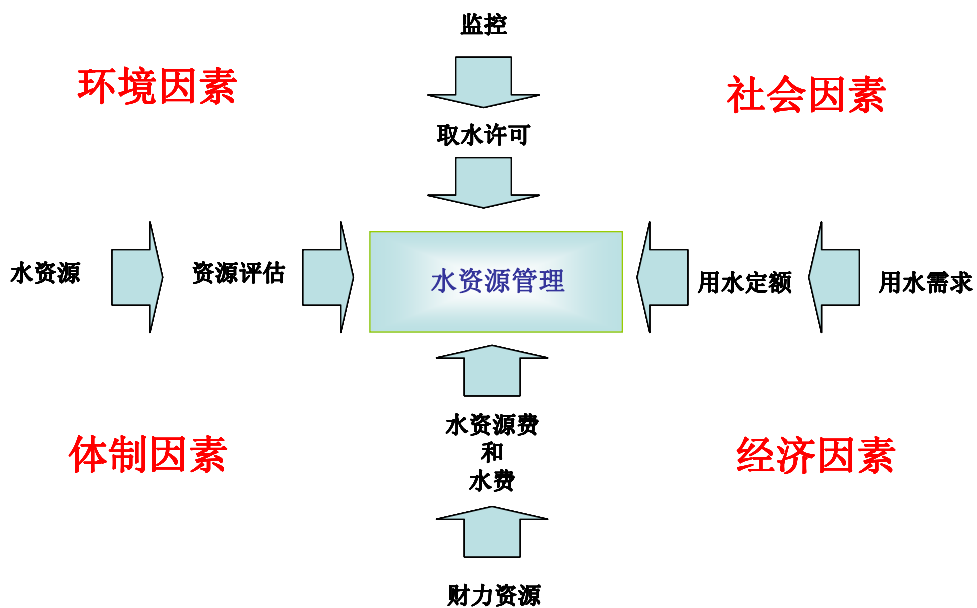


水资源综合管理 (IWRM)

(基本原理引自全球水伙伴)



水资源综合管理驱动要素



(第二幅图引自水资源需求管理援助项目)

概要：国际上，对供水服务机构的监管是保证服务质量、逐步实现完全收回成本和确保需水管理有效实施的一项重要措施。

本文概括介绍了中国小城镇供水服务机构实行市场化需要采取的步骤。文中分析与供水有关的政策和法律以及监管体制，同时还分析了现行的监管手段（直接控制、经济控制和自我监管），并评价了这些监管手段的效果。

建议成立省级监管机构来推动自来水公司的市场化进程，促进自来水行业发展成为以用户为本的行业。文中最后概述了省级监管机构需要采取的结构、任务和技能。

本报告涵盖了以下内容：

- 前言
- 法律和政策背景
- 监管
- 其他国家的监管
- 中国目前的监管方法
- 有效监管模式
- 监管办公室

本文是可持续的水资源规划、水量分配和管理主题系列之一。参考书目中有本系列的详细介绍。

在水利部的支持下，根据中英合作水资源需求管理援助项目（WRDMAP）的成果，特编写本方法系列，以辅助省、市、县各级水利（水务）部门的工作，以实现水资源的可持续利用。

1 介绍

国际上，对供水服务机构的监管是保证服务质量、逐步实现完全收回成本，确保需水管理有效实施的一项重要措施。

在中国，中央政府已经实行了一系列改革措施，以实现国家的环境和公共卫生目标。为了指导改革，国务院、国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部、环境保护部及其他国家政府部门已经发布了许多关于水价、公用事业监管、污水处理、私营部门参与以及其他改革措施的政策。

由于这些政策的实施，公用事业公司在有效的监管体系下提供供水和污水处理的前景正在显现。这些公司将通过按照成本回收水平确定的收费标准获得收益，通过资本市场募集资金并高效率地进行经营。这个前景还包括为所有居民提供安全可靠的饮用水和经济有效的雨水排放，并收集和处理所有城市污水。

中国的水公用事业在改革过程中面临着巨大的挑战，因为他们必须根据错综复杂的国家和省级政策、法规提供服务。和全世界一样，在中国水也是一个敏感的社会和政治问题。政府迫切希望提供良好的供水服务，但同时也知道需要确保水价得到社会的认可。

在此背景下，各个城市的政府正在采取以下措施来应对为改善水公用事业绩效所面临的挑战：

- 确保在服务标准、价格和财政补贴之间达到适当的平衡，以使公用事业收回成本；
- 给公用事业施加压力以持续降低运营成本，改善服务。

预计在较大的城市，私营部门可以通过提供资金和专业技术来为这些改革提供支持，而在较小城镇改革将集中在现有的国有水服务机构的市场化上。

本文重点讨论了较小城镇（人口小于 50 万）的水服务机构为实现市场化和自主经营所需要进行的变革，研究了有关的政策和法规及现有的监管制度，同时也研究了现行的监管手段（直接管制，经济管制，自我规制）的使用情况

并评估了这些监管手段的效果。最后提出了加强中国监管体制的建议，以期推进现有服务机构的市场化进程，提出可以吸引私营部门参与供水行业的方法。

2 法律和政策背景

2.1 介绍

《水法》（2002）体现了水资源管理的基本原则，为承担城市供水各个方面职能的行政部门发布政策文件提供了框架。《水污染防治法》（2008）中强化了饮用水源的保护。

国家最高行政机关国务院于 2000 年发布了《加强供水节水和水污染防治》的通知，对改善供水和污水处理提出了要求。

负责监督城市用水基础设施建设的住房与城乡建设部发布了若干和供水及卫生公共事业监管有关的政策文件。其中最重要的有：

- 关于加快市政公用行业市场化进程的意见（建设部[2002]272号）；
- 市政公用事业特许经营管理办法（建设部[2004]126号）；
- 关于加强市政公用事业监管的意见（建设部[2005]154号）。

接下来的章节将主要介绍和总结这些文件与供水服务机构监管有关的主要内容。

2.2 水法

《中华人民共和国水法》于 2002 年 8 月由全国人民代表大会常务委员会会议通过，2002 年 10 月 1 日起生效。第一条阐明了制定该法的目的。

图框 1：中华人民共和国水法（2002）

第一条：为了合理开发、利用、节约和

保护水资源，防治水害，实现水资源的可持续利用，适应国民经济和社会发展的需要，制定本法。

《水法》的主要目的是合理、可持续地利用水资源，为地方政府和自来水公司规定了多项责任和义务。第 21 条规定开发、利用水资源，应当首先满足城乡居民生活用水；第 48 条规定了取水者必须取得取水许可证，并缴纳一定的水资源费；第 52 条要求供水企业应当加强供水设施的维护和管理，减少漏失；第 54 条规定各级人民政府应当积极采取措施，改善城乡居民的饮用水环境。

虽然上述条款均与自来水公司的管理和监管没有直接关系，但是这些条款对取水以及居民和工业用水作出了多个限制。

2.3 加强城市供水、节水

国务院于 2000 年 11 月发布了《关于加强城市供水节水和污染防治》的通知。这个具有历史重要意义的通知制定了 2000—2010 年间的议程，要求：

1. 改善供水规划，促进节约用水；
2. 严格执行《中华人民共和国水污染防治法》，到 2010 年城市污水处理率要达 60% 以上；
3. 促进以市场为导向的水价改革，吸引私有资本；
4. 加强行业管理和执法监督。

通知尤其强调进行水资源规划时要优先考虑城市用水和水资源中长期供求。此外，通知要求地方各级政府应逐步提高水价，降低城市供水管网的渗漏。

2.4 加速市政公用行业市场化进程

建设部（现为住房和城乡建设部）于 2002 印发了《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》的政策文件，着手通过给私营部门或现有的国有企业特许权来促进市政公用事业的发展。该文件列出了特许经营合同中必须包含的基本内容，包括：服务的质量、价格、费用、资产管理和履约担保。该政策文件同样规定了参与市政公用事业的工商企业应当获得合理的投资回报，实现真正的自主经营和自负盈亏。

该文件还规定若为了满足社会公众利益需要，企业的产品和服务定价低于成本时，政府应当给予适当的补贴。同时还要加快相关立法工作，以法律的形式明确投资者、经营者和管理者的权力、义务和责任。

总而言之，该文件表明了政府的态度，即应该有效地管理公用事业，包括供水，并通过在这些服务中引入竞争机制实现成本回收。

2.5 公用事业特许经营管理办法

《市政公用事业特许经营管理办法》由建设部于 2004 年 2 月发布，2004 年 5 月起生效。制定该文件的目的是为了“加快推进市政公用事业市场化，规范市政公用事业特许经营活动，加强市场监管，保障社会公共利益和公共安全，促进市政公用事业健康发展”。

实质上，该文件规定了授予公用事业（包括水）特许经营权时应遵循的程序和需考虑的因素。这些因素包括服务的标准、价格的确定、履约担保和用户投诉。这些条款为公用事业经营企业的服务标准提出了明确的规定，无论是私营企业还是国有企业。

2.6 加强公用事业监管的意见

颁布《关于加强公用事业监管的意见》（2005 年）是为了“加速市政公用事业市场化，促进市政公用事业健康发展”。该文件指出，为了保障公共利益和市政公用事业的安全运行，市政府必须有效地对企业加强监督。监管内容包括：市场准入和退出控制、安全监督、产品和服务质量以及价格和费用。

尽管文件的重点看来在于地方政府在专营权持有者监管中的作用，但是强调了各地政府需要建立一个完善的监查体系，以加强对公用事业服务企业的监管。因此该文件进一步规范了需要监管的公用事业相关活动。

2.7 小结

《水法》及国务院和建设部的政策文件均没有就促进水服务市场化所需的监管制度作出详细的规定，无论是私营企业还是国有企业从事的水服务，但是这些文件都体现了政府对利用商业利益改善服务的设想。此外，这些文件有关成本回收、减少排污以及对公用事业实行监管的规定，为制定自来水公司监管方案提供了依据。

3 监管

3.1 监管的目的

水，和大多数网络型产业一样，是天然垄断的，即只有一个供应商要比多个供应商重复建设昂贵的设施要经济得多。由于在垄断的环境下，没有竞争迫使供应商高效地运营，因此有必要进行经济监管来保护消费者，避免价格过高。

同时，当通过监管而不是竞争来控制价格时，供应商的财务可行性需要得到保证，其最终目标是要保证投资的现实回报，使公司在财务上是可持续的，

在某些情况下对私营部门是有吸引力的。

而且人们也越来越认识到水服务具有政治性，尽管可能有必要节制政治干预，但是期望使供水企业完全脱离政治是不切实际的。由政府指定的机构进行监管被普遍认为是使水服务企业免受政治领导人日常干预的合理方法。

此外，随着对水资源竞争的增加和对高品质用水的需求超过了供给能力，控制需求并鼓励实行需求管理变得越来越重要。监管手段是有效的需求管理工具。

在世界不同地方，有形式各异的水服务监管体制。要想搞好监管工作，监管机构不仅必须有足够的力量，还必须公正。为了保证这种公正，监管机构应当不受政府直接控制，决策过程应当是透明的。

前一章所讨论的建设部政策文件本身就包含了这些原则。

3.2 监管手段

政府在确定水资源管理体制和方法时可以考虑采用多种不同的监管手段。这些监管方法主要归为以下 3 类：直接控制、经济手段和激励性自我管理。实际上，政府一般需要采用综合方法来对用水进行有效、低成本的监管。

直到最近，大部分政府在水资源管理方面还主要采用直接控制方法。然而，经济手段具备多个优点，例如鼓励改变用水行为，筹集资金以进行必要的投资，调节用水优先顺序，并且在许多多数情况下可以用尽可能最低的成本实现管理目标。激励性自我管理鼓励使用良好的管理办法以提高技术和财务绩效。

直接控制

政府部门或者独立的监管机构通过制定水资源和土地使用者及水服务企业都必须遵守的相关法律、制度或者标准

来实现直接控制。这通常被称为命令与控制式监管。这种监管活动可能包括：发布饮用水水质标准，控制流域和洪泛平原内的土地使用和开发，控制私营取水者的取水量和取水时间，控制污水排放量和排放时间。

直接监管只有在有关的机构有执法能力、并且受监管者和公众认为有关制度必要且适当时才能有效地进行。过于严格的、给受监管的公用事业带来过高成本的监管会导致违规或逃避行为，进而破坏整个监管工作。

用于对供水部门直接控制的规章和标准一般包括以下几个方面：

- 水质——保证公众健康、防止水传染疾病扩散的标准；
- 水量——供水量及供水压力最低标准；
- 服务水平——供水时间，计划和无计划的中断；
- 无收入水量——可接受的水平。

此外，还可以设定绩效目标来鼓励和奖励改善效率及服务质量。

经济手段

价格控制之类的经济手段经常与直接监管一起使用，以影响水服务企业的行为。也可以采用经济手段影响用水者的行为，以阶梯水价减少水的浪费，以生活保障水价保护贫困人口，使他们免于支付不能承受的水价。

一般来说，水服务价格应该保证全成本回收，然而，由于水服务企业，无论是国有企业还是私有企业，大多数是在垄断的基础上运营。这就有必要确保这些企业得到适当的管理，不允许因为技术和管理上的低效率而增加成本。通过对价格进行控制可以将价格变动和绩效的改善挂钩，例如，同主动渗漏控制挂钩，由企业和用户分享节约水量的效益。

自我管理

自我管理主要是确保公用事业机构在整个公司内部采用最佳的管理措施。最佳管理措施包括以下几个方面：

- 有一个稳健的管理信息系统整合整个业务链（供货方，内部部门，用户等等）中的业务流程和信息，使信息既可靠又便于获取，以为管理决策提供支持。
- 基准评价：将活动或成果与相似的服务机构相比较，以发现绩效较差的领域。
- 以用户为中心提供服务，确保公用事业致力于满足用户的要求而不是员工的要求——通常通过用户约章或业务守则来体现。
- 与成功的供水企业结成伙伴关系，交换经验或是开展能力建设。

4 其他国家的监管经验

不同国家的水服务提供方式有很大不同。许多国家由地方的政府机构或国有公用事业公司直接提供，而在其他国家，私有企业起到主要作用。仅英联合王国的三个国家就采用了三种不同的方式来满足当地的政治、社会和经济需要：英格兰（资产和经营完全私有化）、苏格兰和爱尔兰（国有并能全部收回成本）、威尔士（社区所有，非盈利经营）。

在过去由中央控制的经济体（如俄罗斯、罗马尼亚和土耳其）多由地方政府通过国营企业提供水服务，这些企业的经营一般得到政府补贴。在发展中国家，则常常由国家或地区的国营企业（乌干达/坦桑尼亚）或市属公司（赞比亚）提供水服务。亚洲和南美也采用了多种方式，但大部分偏向于由市一级进行经营和监管。

总之，各国都根据各自的对资产所有权、管理方式、私营部门利益、成本回收和补贴的社会、政治、经济取向发展了不同的水服务方式。

这种服务提供机制的多种多样，导致监管形式也千差万别。一般而言，经济越进步越开放，水服务价格和质量就越有可能由其他机构监管，而不是由服务企业自我监管。经济合作与发展组织成员国的经验表明，要实行有效的监管就需要明确行业机构的职责，制定国家质量和环境标准，建立完备的监测和评价能力，最重要的是，监管机构要有充分的独立性和透明性。

这些情况表明，要使水服务的提供和监管方式改革取得成功，需要考虑当地的历史、政治、经济和文化取向。

5 中国目前的监管措施

5.1 地方政府机构

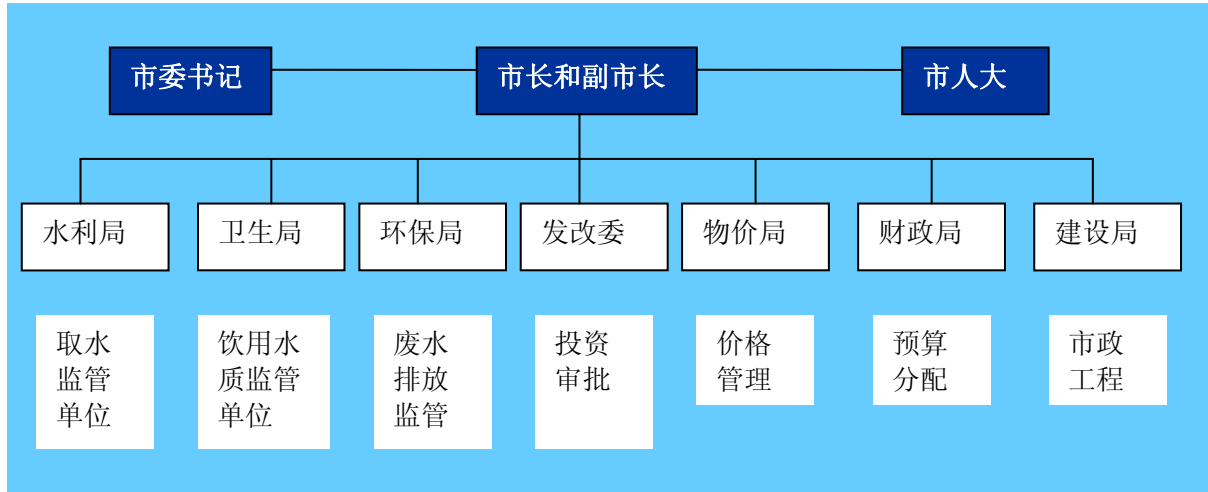
提供水服务是地方政府的责任。通常，由事业单位或者国有企业提供水服务，二者均是政府所辖半自治性机构，均被要求从用户获得收入来筹措其运行所需的全部或部分资金。事业单位通常得到直接或间接的补贴（如由当地政府或从年度政府预算中支付人员工资），而国有企业则被要求自己解决企业的运行维护费。这两种单位用于发展的资金均来源于地方、省级或中央政府。实际上，许多作为国有企业的自来水公司都不能获得足够的收入，累积了大量赤字。

自来水公司由其上级机构负责监督，通常是建设局或者水利局（在一些地方也称为水务局）。这些部门的主要职责通常被认为是协调自来水公司与其它政府机构工作的关系，而不是从确保服务质量并鼓励提高效率的角度进行“监管”。

其它部门也有监督或管理的责任。在一个典型的地方行政机构中，与监管和供水相关的各种活动相关的机构见图 1。

图框 2 中主要介绍了各单位的一般职能。

图 1：地方行政机构



图框 2：主要市政机构的一般职能

建设局：建设局负责监管城市市政公用基础设施，包括道路、公园、供水、污水、垃圾、供气、供热等。也在指导房地产开发方面起着重要的作用。对市政工程，如道路、公园、管道、垃圾、供水运营者、污水处理厂、供热等，通常都有相应的处、室与之对应。城市提供市政公用基础设施服务的方式很多。在大城市，建设委员会负责制定政策和规划，建设局（也被称为城市管理局或市政工程局）负责建设和管理。

发展与改革委员会：发改委由原来的计划委员会发展而来，负责批准所有市政投资申请、指导计划经济向市场经济的转变。所有主要的基础设施投资都需发改委审查、批准。发改委在对政府资助项目(包括外国资助项目)的投资资金的分配和管理上发挥着主要作用。

财政局：财政局负责监管城市的财政状况，包括税收、预算分配和控制以及外国资助资金的支付。向经发改委批准的水业投资项目提供股本资金，一些情况下也向城市水业的运营预算支出拨款以支持其运转。

物价局：过去，物价局管理所有商品和服务的价格。如今其作用逐步转变为管理公共服务的价格、控制当地通货膨胀。在很多城市，物价局由发改委管理，认同经济改革需要由市场来决定价格。

环保局：环保局负责城市全面环境管理，包括对环境影响评价报告的批准、对环境和市政排水系统中工业排放的监测和控制以及对市政污水处理厂的监管。

水利局：水利局负责防洪管理、堤坝建设、农业灌溉、水资源开发。由于水资源基础设施规模庞大，因此省水利厅一般规模大，资金充足。市水利局更多地关注于本地防洪、灌溉和城市间的渠道。在一些城市里，市水利局更改为“水务局”，同时负责水服务。

公共卫生-疾病预防控制中心：是卫生局的下属事业单位，负责饮用水的常规检查，确保水质达到国家质量标准。

（引自‘Improving the Performance of China’s Urban Water Utilities’, Browder et al, World Bank, Washington, 2007）（Browder 等人，《中国城市水利单位绩效的改善》，世界银行，华盛顿，2007 年）

一般来说，监管（或更恰当地说是监督）是“蜻蜓点水式”的，因为监管部门很少为自来水公司设定具有挑战性的目标。一些领域的监管是十分有效的，如水质，有国家明确规定的标准，不遵从的后果可能是对公共健康造成严重的影响。在绩效和质量目标是通过自来水公司和监管机构之间协商制定的其他领域，很少有挑战性，对鼓励提高效率、改善服务起不了什么作用。

6 有效的监管模式

目前对自来水公司宽松的监管方式不能促进住房与城乡建设部政策里所预想的水服务市场化。无论长远的目标是吸引私营部门参与提供水服务，还是改善国有水服务企业的工作，都需要建立监管制度，激励和奖励提高效率，同时确保服务质量。

同时，必须防止向用户收取过高价格，并允许公司得到足够的收入以收回成本。地方政府在价格审批上有最终发言权，有的地方政府可能愿意将水价维持在低于成本的水平上，并为自来水公司的运营提供补贴。在这些情况下，将由监管机构决定确定公司运营成本收回所需补贴的金额。监管机构的参与将到保护地方政府的作用，确保补贴不会被用来资助公司管理上的低效率。

监管过程的核心是监管部门和自来水公司之间的绩效合同。绩效合同根据为数不多的几个关键绩效参数设定服务水平。其他开展辅助性监管的机构，如疾病控制中心，将会同目前一样继续开展监测，但是要将结果报告给监管机构，这样监管机构可以对自来水公司的绩效获得全面的了解。

图框 3 中显示的典型的参数将形成绩效合同的基础。确定关键参数的重点应在产出上而不是投入上。例如，确定雇用的员工数（投入）并不属于监管机构的工作，而确保公司将停水保持在可

以接受的期限内（产出）属于监管机构的工作。

图框 3：绩效参数

水

- 供水时间
- 供水中断（非计划的）
- 供水水压
- 渗漏
- 水质

用户服务

- 投诉响应时间
- 帐单错误/查询
- 易于联系

监管机构也将评估自来水公司的运营成本，并在考虑改善效率的情况下确定回收成本所需要的水价。然后地方政府可以选择通过水费收回成本，或者保持较低的价格，通过补贴自来水公司来弥补差额。这种安排可使地方政府保持对当地价格的控制，但是同时也可确保自来水公司运行和维持供水系统的资金得到保证。

同样地，监管机构将承担评估自来水公司投资需要的职能。在某些情况下，将和当地财政局共同评估。这种安排可以防止自来水公司在通过提高效率也可以达到同样效果的情况下扩建工程。一个典型的例子就是有的自来水公司更倾向于开发新的水资源而不是减少输水管网渗漏损失。

进行监管机构建设可以采用三种模式：

- 模式 1——加强现有的地方机构，使他们能熟练使用监管手段。
- 模式 2——建立一个新的地方机构，监管所有公用事业（供水、污水、公共交通、燃气、供暖等等）。

- 模式 3——建立一个省或地市级的机构监管全省各地的供水服务。

每种模式的特征将在下一章中描述。

模式 1——加强现有机构

在这个模式里，现有的地方一级部门继续履行目前的监督职能，但是要帮助他们开展能力建设，以便能有效地进行监管。

地方一级主要的监管部门及其主要职能如下：

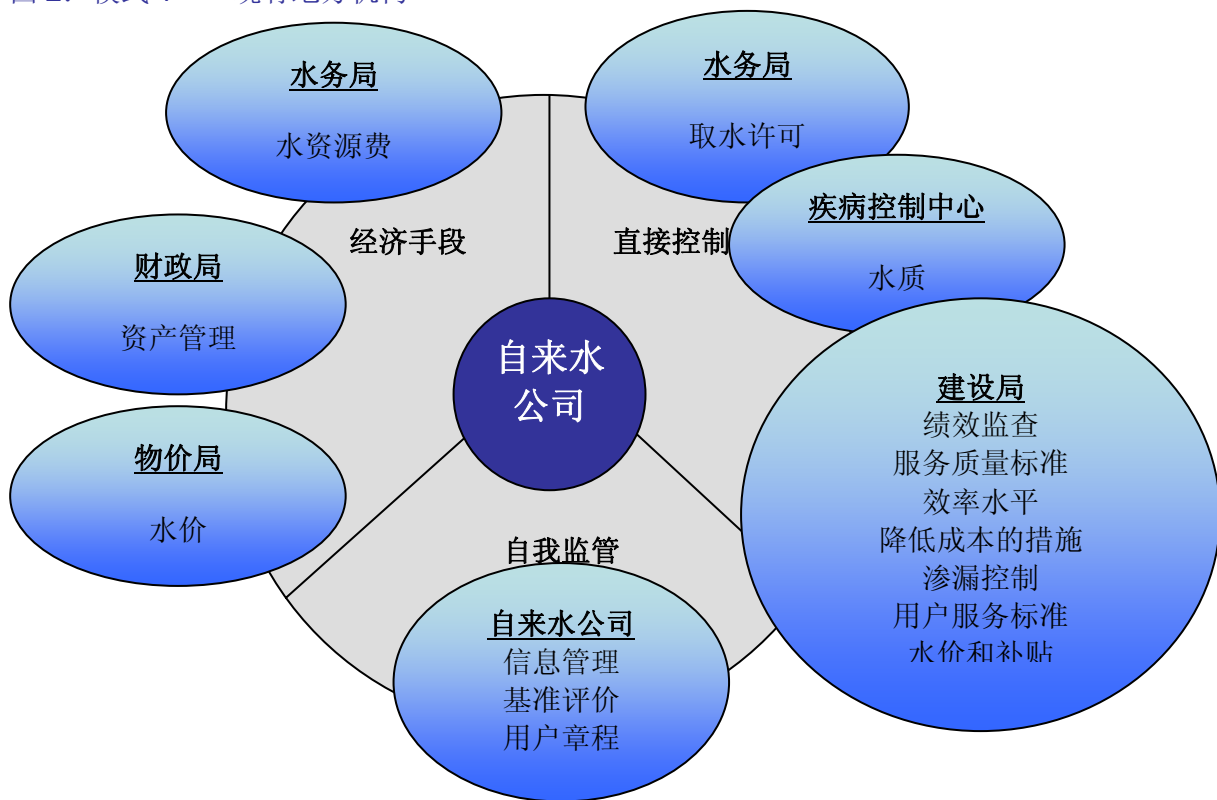
部门	主要职能
建设局	制定绩效标准 绩效监查 监测渗漏控制

水务局	监测用户满意度 制定水价/补贴 分配水资源 设定和征收水资源费 监测污水/节水
疾病预防控制中心	监测水质
财政局	审批资产管理计划/投资 审批运营补贴
物价局	管理和审批水价调整

作为主要的监管者，建设局将通过绩效合同影响和监测自来水公司的绩效，其他机构将继续根据国家或者其他已有标准监测自来水公司的绩效。

每个部门的主要职能及在实施三种管理手段中所起的作用见图 2。

图 2：模式 1——现有地方机构



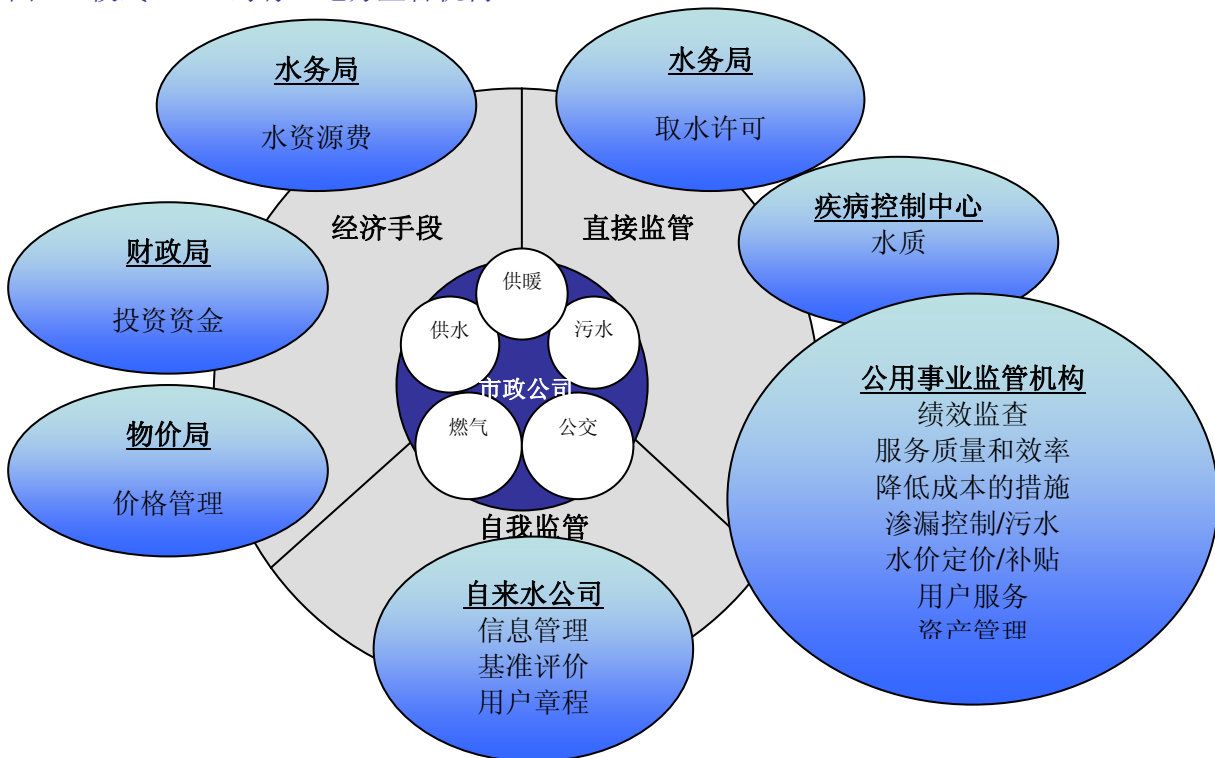
模式 2——创建地方级的跨行业机构

这个模式是在地方政府层面上建立一个新的机构，作为所有公用事业（如供水、污水、取暖、燃气、公共交通等）的绩效监管机构。该监管机构的主要职能是保证公用事业的管理效率，确保公用事业的垄断地位不被滥用。设置该公用事业监管机构后，公用事业仍然需要遵守国家标准，一些现有地方机构（如疾病控制中心）将继续监督公用事业是否遵守国家标准。这些地方机构将向监管机构提供公用事业的绩效信息。

部门	主要职能
公用事业监管机构	制定工作标准 绩效监查 监查污水/渗漏控制/节水 审批资产管理计划/投资 审批价格计算/运营补贴
水务局	分配水资源 设定与征收水资源费
疾病控制中心	监测水质
财政局	促进投资资金的落实
物价局	管理水价调整

每个部门的主要职能及在实施三种管理手段中所起的作用见图 3。在这种机构设置中，监管机构可附属于市长办公室。

图 3：模式 2——跨行业地方监管机构



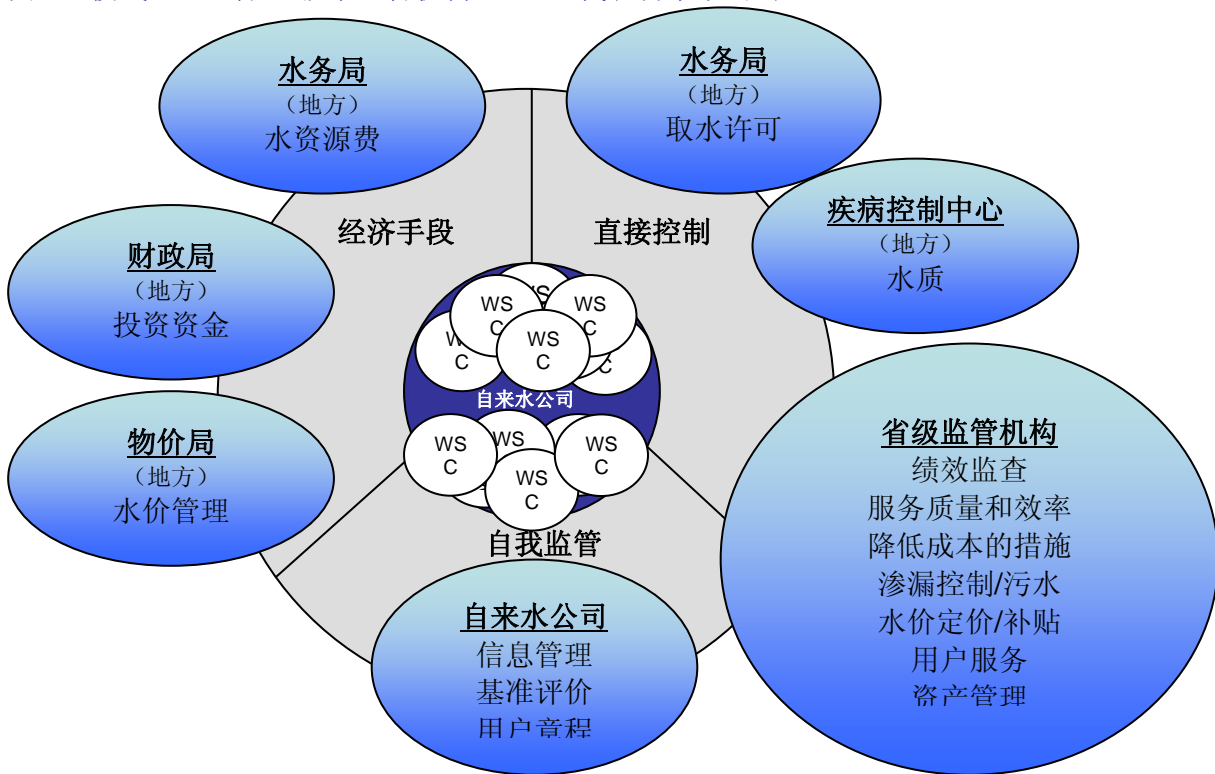
模式 3——创建省级水务监管机构

在这个模式中，将创建一个新的省级或地市级机构，作为省或地市内所有水公用事业单位的监管机构。该监管机构的主要职能是保证自来水公司得到有效的管理，公用事业的垄断地位不被滥用。设置该公用事业监管机构后，公用事业仍然需要遵守国家标准，现有地方机构将继续监督公用事业是否遵守国家标准。这些地方机构将向监管机构提供自来水公司的绩效信息。

机构	主要职能
省级监管机构	绩效监查 审批资产管理计划/投资 审批价格计算/运营补贴 审批特许经营
水务局（地方）	分配水资源 设定与征收水资源费
疾病预防控制中心（地方）	水质监测
财政局（地方）	促进投资资金的落实 财政补贴
物价局（地方）	管理水价调整

每个部门的主要职能及在实施三种管理手段中所起的作用见图 4。在这种机构设置中，监管机构可附属于发改委。

图 4：模式 3——省/地市级监管机构（WSC 代表自来水公司）



模式比较

实施这三个模式中的任何一个均会改善现有的管理体制。然而，每个模式和其他模式相比都有特定的优缺点。在表 1 中对此进行了总结。

模式 1 主要的缺点是需要付出大量的努力为现有机构提供必需的技能和专业技能。未必有足够的资源用来开发有效的监管机构所需的广泛技能。该模式主要的优点是在行政上易于实施。

尽管模式 2 在能力建设上也需要付出大量的努力，但是和模式 1 相比其优点是所需专业技能集中于一个机构，由于该机构负责多个公用事业的监管而能够得到更充分的利用。模式 2 的优点还在于它能在地方政府中将水务部门的改革和其他部门改革结合起来。主要的缺点是建立一个新的机构困难较大，可能会遇到现有机构的抵触，他们会小心翼翼地维护目前的地位。

模式 3 需要最深远的变化，可能遇到大量来自地方政府的阻力，他们会觉得自己正对一个重要的服务领域失去控制。该模式的主要优点是省级机构的大小适合建立一个高度专业化的多学科团队，这个团队具有进行独立、有效的监管所需的广泛专业知识。此外，省级机构将可直接获得大量自来水公司的数据，从而有利于基准评价体系的实施，而基准评价体系将是监管机构确定各个公司可以改进工作的领域、提高效率以节省开支的主要工具。

最好是在省级实施监管而不是地市级，因为这样可以使得监管机构以最低的成本配备良好的人员和资源。地市级行政区数量大（287 个），可从事监督管理的专业人员数量有限，在地市级建立监管机构的费用高且困难。大约 30 个省级监管机构平均每个可管辖 1200 万城市人口，这在许多国家等同于国家级监管机构。此外，省级水平的监管将与住房与城乡建设部提出的省级部门应该负责指

导和监管在其管辖区内的市政公用事业的政策一致。

表 1：模式比较

模式	优点	缺点
模式 1： 现有地方机构	<ul style="list-style-type: none"> ● 利用现有的机构，比较容易实施 ● 发展现有机构的能力对其他行业也有利 ● 将监管工作限制在地方政府范围内可以减少政治阻力 ● 能够充分了解地方的因素和条件 ● 整合水和其他部门的改革 	<ul style="list-style-type: none"> ● 需要开展大量的能力建设，以提供所需的专业知识 ● 需要多个机构间的合作 ● 影响人们对监管机构独立性的看法 ● 需要大量的数据和信息共享
模式 2： 地方多部门机构	<ul style="list-style-type: none"> ● 整合水和其他部门的改革 ● 引入新的机构和新方法 ● 将所需的能力建设集中在一个机构 ● 将监管工作限制在地方政府范围内可以减少政治阻力 ● 能够充分了解地方因素和条件 	<ul style="list-style-type: none"> ● 需要建立一个新的机构，这可能造成实施上的延迟 ● 可能引起现有机构的抵触
模式 3： 省级/地市级监管机构	<ul style="list-style-type: none"> ● 促进全省的改革 ● 能够在全省范围内保持工作方法的一致 ● 引入新机构和新方法 ● 将所需的能力建设集中在一个机构内 ● 有利于监管机构的独立 	<ul style="list-style-type: none"> ● 需要建立一个新的机构，这可能造成实施上的延迟 ● 可能引起现有机构的抵触 ● 减少地方参与

7 监管办公室

其他国家的经验表明，监管机构需要 5-10 年的时间以发展足够的能力和积累足够的经验，来建立可有效提高经济效率，同时保护消费者利益和水服务企业财务可行性的体制。本章概要地描述了省级监管机构（模式 3）的结构和主要任务以及需要的工具。可以预计，监管机构的办公室起初将是一个小单位，最初仅监督几个自来水公司，一段时间后随着监管对象的增加而增加员工和专家。

7.1 人员编制

创建省级监管机构将会使监管办公室有充足的具备有效监管技能的人员。根据国际上采用的模式，一个省级监管机构需要 40—50 名员工监管省内的所有自来水公司。

表 2 概述了需执行的任务和需要具备的技能类别，以说明所需的各种专业知识。

表 2：省级监管机构（模式 3）——任务和技能

部门	任务	配套技能
公司事务与管理	总体管理 财务管理 对外关系 政策协调 法律服务 人力资源 文件归档 信息管理	管理 行政 财务管理 会计 公共关系 媒体关系 法律 人事管理 档案管理员 计算机
财务监管	商务 财务模型 定价/价格评估 投资策略 执行	管理 财务管理 经济学 战略规划
管网监管	绩效合同 监查/基准评价 资产管理策略 效率改善 节水/减少渗漏的措施	水管理 资产管理 经济学
消费者保护	服务监查 投诉和争端解决 水费/负担能力	经济学 消费者保护法 争端解决

7.2 绩效合同

监管机构的主要工具之一是监管机构与各个自来水公司之间签订的绩效合同。正如第 5 章——有效的监管模式中所述，绩效合同针对为数不多的关键绩效参数规定服务等级。绩效指标的数目应当是有限的且集中在对服务质量和成本有直接影响的指标上。必须抵制那种通过确定投入而非产出的对自来水公司实行微观管理的倾向。监管机构的作用并不是强迫自来水公司遵从一些任意的标准，而是应当激励每个公司发展自己的管理方式。

关键的绩效指标应该集中在提供服务的产出上，而不是产生结果的方法上。需要单独对每个自来水公司的关键绩效指标进行评估，而且关键绩效指标应该是具有挑战性的，但不是不可实现的。关键绩效指标应该用来监控公司的整体表现，而不是监控公司的单个雇员。不能象报道的那样，用关键绩效指标根据当前目标确定员

工的工资或者奖金。监督、奖励员工的表现是自来水公司的责任而不是监管机构的责任。

典型的包括重要的财务和服务产出的关键绩效指标见表 3。

在制定关键绩效指标时，监管机构要考虑到每个自来水公司可以利用的资源。尤其是在设定供水时间时，需要了解影响自来水公司提供所需服务水平的水资源限制因素。此外，在设定服务的人口数时，监管机构可能需要考虑公司为增加用户而扩建输水管网所需的财力。

使用以上关键绩效指标来监测自来水公司遵守合同情况并不会妨碍监管机构收集其它能够评估自来水公司管理效率的信息（如，平均每千个用户的职工数、水表的安装情况等），这些信息不能用来衡量对绩效合同的遵守情况，但是可以用来决定是否批准公司的水价调整建议。

表 3: 关键绩效指标

	关键绩效指标 (单位)	计算	量度
财务	收款比率 (%)	收款/营业额	收款效率
	流动比率 (%)	生产管理费/收入	整体财务状况
	欠款 (月)	未清帐款/每月帐单	未偿债务
	配水和销售成本 (元/m ³)	配水和销售费用/出售的水	管理和营业成本
服务	中断供水 (小时)	有供水的小时数	服务的可靠性
	服务的人口 (人数)	服务的人口数量	服务的覆盖程度
	不符合水质标准 (%)	不符合规定标准的样本数/参与参数测试的总样本数	处理过程的有效性
	未计量水 (%)	总销售量/产水量	整体效率
	服务的人口	人口数	服务的覆盖程度

7.3 基准评价

术语“绩效指标”和“基准评价”经常被不严谨地使用，并且通常是被理解为具有同等含义。尽管经常用它们衡量和记录相同的参数，但它们是两个截然不同的用于不同目的的管理工具。将这二者区分开来十分重要：

- 绩效指标是根据既定目标衡量一项活动执行情况的手段。在公用事业领域，监管部门常采用多个指标来评价一个公用事业机构实现营业许可或者绩效合同设定目标的效率和有效性。
- 基准评价是业界领导者识别、了解、采取最优方法的连续性结构化过程，以协助一个机构改善其绩效。基准评价和了解最优方法对所有供水和卫生公共事业都是十分重要的，因为它可以：
 - 帮助管理者了解他们的效率相对其他机构表现如何；
 - 有利于分享最优方法方面的信息；
 - 为改善绩效的决策提供支持。

监管机构将使用绩效指标和基准评价这两种方法。如上文所述，关键绩效指标将会用来监查遵守绩效合同的情况。监管机构将使用基准评价来评估公司之间的相对表现，以便识别提高效率、节省开支好方法和机会。

中国已经有 37 家自来水公司加入了由世界银行资助的供水和卫生公共事业国际基准网（IBNET）信息共享。刚开始时，监管机构和自来水公司可以加入 IBNET 计划，但是最终监管机构应该开发自己的数据库，以存储机密和敏感信息。

IBNET 收集的核心基准评价指标可以作为监管机构评估自来水公司效率需要

收集的信息类型的一个例子（参见下框）。

IBNET 基准评价指标

- 服务覆盖面
- 服务质量
- 水的消费和生产
- 开单和收费
- 无收入水量
- 财务绩效
- 计量方法
- 资产
- 管网性能
- 对服务的支付能力
- 成本和员工编制
- 过程指标

7.4 亲贫监管

推行供水市场化可能会使社会贫困群体得不到符合标准的服务，而且常常要付出较高的费用。为了保证贫困群体得到满足需要的供水，在进行监管制度设计时应当考虑如何扩大服务范围，改善服务的供应，降低其价格，提高其可持续性。

为此可以采取以下措施：

- 对供水机构管理者扩大对贫困区的服务改善供水提供奖励措施或者规定责任；
- 允许在满足基本质量要求的同时采取灵活办法处理服务质量问题，鼓励试验新办法；
- 制定可在不影响财务可持续性的情况下鼓励扩大服务范围的水价水平与结构；

在制定适用的水价时，监管机构需要保证任何经济上不划算的水价都是仅针对贫困群体的，而不是惠及所有人。应当通过与物价局及其他行业机构协商探索对贫困群体的补贴比较方案。

7.5 消费者协商委员会

监管机构的作用之一就是代表消费者的利益。在其它国家，这是由消费者协商委员会或者相似的机构履行的。在最初的几年里，监管机构可以通过当地的消费者保护协会收集用户的看法和意见，但是在以后的几年里，随着用户期望的上升，监管机构可能需要帮助建立地方或区域消费者协商委员会。

文件参考表

词汇:

书目:

参考文献

Improving the Performance of China's Urban Water Utilities, Browder et al, World Bank, Washington, 2007

Taking Account of the Poor in Water Sector Regulation, Water Supply & Sanitation Working Note 11, World Bank, Washington, 2006

Review of Regulatory Reform in China - Defining the Boundary between the Market and the State, OECD, 2009

Regulation of Public Services in OECD Countries, OECD, Nov 2007

Private Funds for Cleaner Water—BOT Applied in the Chinese Wastewater Sector, Duenas, Asian Development Bank, Feb 2007,
[<http://www.adb.org:80/water/actions/prc/private-funds.asp>]

Briefing Note 4 in the China Water Sector Briefing Note Series, DFID/MWR, 2006

Integrated Water Resources Management Toolbox, Global Water Partnership

Water as a Political Good: Revisiting the Relationship between Politics and Service Provision, Klaas Schwartz and Marco Schouten, Water Policy Vol 9 No 2 pp 119–129

IBNET <http://www.ib-net.org/>

水利部水资源综合管理文件汇编相关材料:

专题报告 3.2: 城市供水需求管理

专题报告 3.3: 主动渗漏控制——提高城市供水效率的重要组成部分

指导手册 5.4: 中小型自来水公司水价制定

指导手册 5.5: 支付意愿调查（城市供水）

专题报告 5.7: 中小型自来水公司财务管理和模型

如需有关水资源综合管理的更多信息 – 推荐网站:

中华人民共和国水利部: www.mwr.gov.cn

全球水伙伴: www.gwpforum.org

WRDMAP 项目网站: www.wrdmap.com

中英合作水资源需求管理项目

水资源综合管理方法汇编
根据 **DFID** 出资的水资源需求管理援助项目
(**2005-2010**)
中央案例研究报告编写计划

报告由以下部分构成:

专题报告

指导手册

操作指南

实例

培训材料

4.
行政法规

本方法汇编系列的中英文材料可查询以下项目网站

WRDMAP 项目网站: www.wrdmap.com

咨询服务由英国莫特麦克唐纳公司牵头, 其他成员单位包括: DHI (丹麦水力与环境研究所)、HTSPE (UK)、中国水利水电科学研究院 (IWHR)、北京中水新华国际工程咨询有限公司 (IECCO)、国际农村发展中心 (CIAD)、清华大学, 中国农业科学院——农业环境与可持续发展研究所、中国科学院水资源研究中心、甘肃省水文水资源勘测局、辽宁省水文水资源勘测局。

