

# 法国的水资源管理和水价监管

许伟

(江苏省物价局 江苏南京 210024)

前不久,在法国对外培训交流促进协会的协助下,我们对法国水资源管理和水价监管的情况进行了学习考察,先后听取了相关专家的专题讲座,走访了巴黎市政府、国际水资源局和苏波市政府,参观了法国最大的两家老牌水务公司之一——苏伊士集团和塞纳·诺曼底水域局以及两家污水处理厂,对法国水资源管理的体制与模式、水价监管的做法和经验等情况有了比较全面的了解,并就进一步加强和改进我国水资源管理和水价监管进行了认真的思考。

## 一、法国水资源管理的体制与模式

法国是一个水资源丰富的国家,也是一个高度重视水资源管理和水价监管的国家。经过多年的探索与实践,法国建立了比较完善的水资源管理体制和管理模式,为促进水资源保护与合理使用奠定了良好的基础。主要有四个特点:

一是科学化。法国的水资源管理体系是一个包括多层次、多流域的综合管理体制。从纵向上看,包括国家级、流域级、地区级和地方级四个层面。在国家层级上,国土规划与环境保护部是负责水务和环境管理工作的主要机构,其职能是制定全国性的水资源法规政策,审核流域机构的水政策,参与流域水资源规划的制订,监督各流域机构的工作等;在流域一级上,建立流域委员会和流域水资源管理局,负责本流域内水资源的统一规划和统一管理。其中,流域委员会是流域水务问题的立法和咨询机构,流域水资源管理局是一个技术和水融资的机构,其职能是制订流域水政策和水资源开发利用的总体规划,依法征收水资源费、排污费和用水费,收集和

发布各种水信息,提供技术咨询和服务;在地区一级上,针对支流流域,成立地方水委员会,负责起草、修正支流流域水资源的开发与管理方案,更为详细地确定水资源的使用目标,并监督执行;在地方一级,法国本土36560个市镇,有2/3的市镇成立联合会,对供水和污水处理事务进行具体管理。从横向上看,法国1964年颁布的《水法》就把全国分成六大流域区,以流域为单元,对水资源的水量、水质、水工程和水处理进行综合管理,确保了水资源的合理配置和充分利用。

二是法制化。以法制手段规范各种水事行为和水资源管理是法国水务管理的一个重要特点。早在1919年10月,法国就颁布了《水法》,1964年对《水法》进行了修订,目前采用的是1992年1月颁布的《水法》。《水法》对国家、流域、地方政府、用户及水公司等所从事的所有水资源规划、水资源开发利用、污水处理及水资源保护等一切水事活动均有较为详细的法律条文。《水法》明确规定,水资源管理必须进行综合管理,必须以流域为单位进行管理,流域水资源开发管理规划必须由流域委员会来制定,必须听取地方当局和用户代表的意见,开发管理规划一经批准,即成为规范各地方政府从事水资源开发利用保护的重要的水政策和纲领性文件。

三是民主化。协商对话是法国水资源管理的一条主要原则,也是法国水资源管理的一个重要特点。《水法》明确规定了水资源管理决策的原则是“水的政策实施成功要求各个层次的有关用户共同协商和积极参与”。根据这一原则,法国在各个层级的管理过程中都采取协商对话的方式进行。如在流域一级,流域委员会中的用户代

表、专家代表、社团代表占全体委员总数的40~45%，不同行政区的地方官员代表占36~38%，中央政府部门代表占19~23%。在地区一级，地方水委员会中50%为地区机构的代表和地方公有公司的代表，25%为国家代表和国家公有公司的代表，25%为不同用户、沿河土地所有者、专业协会和组织的代表。

四是市场化。经过多年的探索与实践，法国水资源管理的市场化程度越来越高，水务公司在供水、污水处理等领域承担的任务越来越多。其中最大的是威望迪——法国通用水务集团和苏伊士集团两家老牌水务公司，在全世界享受私营水务公司服务的3.4亿人中，这两大公司的服务人口总和就达到两亿。法国的水务公司分为公营和私营两种。对公营水务公司，政府一般通过计划合同的方式进行监管。对私营水务公司，政府则采取出租合同和特许经营合同两种方法进行监管。根据出租合同，地方政府承担水工程的建设或扩建所需费用，经营者只承担资产的运营管理费和风险费用，不承担固定资产投资，不参与水价的制定，租赁合同期限一般为5~20年。根据特许经营合同，经营者不仅负责资产的运营和管理，而且还要承担固定资产的再投入，并参与制定水价，特许经营合同一般为20~50年。

## 二、法国水价监管的特色和经验

在法国的水资源管理过程中，对水价的监管处于十分重要的位置。通过合理制定和调整水价，促进了水资源的合理配置，平衡了各方面的利益，促进了水资源保护和开发利用。

在水价制定上，法国水价的确定权由市长掌握，水价的制定过程是一个多方面协商和民主对话的过程，一般先由水工程投资者同供水公司和用户代表等协商后提出一个拟定价格，然后由市镇政府召集投资公司代表、用户代表和供水单位代表召开水价听证会，在综合考虑各方面因素的基础上，通过讨论协商后定价。水价确定后，三方以共同签署合同的方式确定下来，最后由市长确认。法国本土现有三万多个市镇，除了部分拥有几百户人家的小市镇，绝大部分市镇自行制定水价。因此，法国有多种不同的水价，在不同城市、

不同地区，对用水者而言，水价相差很大。

在水价构成上，法国的水价主要由饮用水费用、污水处理费用和税费三部分组成。其中，污水处理费用和税费由国家及有关管理部门制定，饮用水价格由市镇制定。目前，法国的平均水价为2.77欧元/立方米，在欧盟国家中处于中等水平，最低的为意大利的0.79欧元/立方米，最高的为丹麦的5.12欧元/立方米。在水价构成中，饮用水价格约占46%，污水处理费用约占37%，税和基金约占17%。

在水价监管上，法国对水价实行动态管理，由地方政府选择生产经营商，通过签订五年一度的委托合同，用协议方式规定期间的供水价格和服务标准。合同期满后，再根据供水单位的经营状况，按照法定的程序重新制定新的价格。水价调整前，供水单位的财务盈亏既要上报主管部门，也要向社会用户公布，其中调价的条件、原因、用途以及扩大投资或维修、更新、改造的计划都要让社会及时了解并充分监督。因此，一般来说，法国的水价是当地供水所需费用的精确反映。

在污水处理上，法国实行了非常严格的反污染政策，1992年颁布的《水法》明确规定，所有超过2000人口的市镇都必须有一个污水处理厂，以保证用水安全。为保证水源质量，法国从水源取水到使用后排放，在每一个环节都进行严格的监测，全国设立了2000多个监测站，制定了符合欧共体要求的63项用水指标。对污水处理不能达标的地区，政府通过不断提高污水处理费和排污费标准，以促进这些地区尽快达标。目前，法国城市的污水处理率已经达到95%以上。

## 三、改进我国水价监管的几点建议

二十一世纪被称为“水的世纪”。水问题的重要性和严重性已日益成为社会各界的共识。法国在水资源管理和水价监管方面的一些成功经验，很值得我们在今后的水务管理中学习和借鉴。

第一，进一步强化以流域为单元的水资源管理。在法国的水资源管理体系中，实行流域管理是其中极其重要的一环。通过制定整个流域的水政策和水资源开发利用的总体规划，可以促进水资源的优化配置，有效

地保护和利用水资源。我国水资源分布不均,更需要以流域为单元,制定整体规划,优化资源配置,协调好社会、生产和生态用水,以实现水资源的高效利用、全面节约和有效保护,使有限的水资源最大限度地满足经济社会发展的需要。为此,要按照我国《水法》的要求,尽快完善流域管理的有关法律法规,加快建立与流域管理相配套的制度机制,不断提高水资源管理的科学性。

第二,进一步提高定调水价的科学性。要学习借鉴法国在水价制定过程中的民主协商机制、对经营状况进行公开发布的机制和定期调整水价的机制,不断提高我国制定和调整水价的科学性和透明度。要加大成本监审和信息发布力度,加强对供水定价的成本核算,加快建立同行比较竞争机制,定期调查并公开发布本地区自来水行业的社会平均成本,促进供水企业加强成本和费用管理,提高效率。要进一步完善水价听证和水价调整的有关法规制度,提高专家学者和普通群众在听证代表中的比重,在认真调查核定企业经营状况的基础上,定期、主动对水价作出相应调整。

第三,进一步加大水污染防治力度。随着经济社会的不断发展,水资源保护和水污染防治已成为社会和

群众普遍关注的话题,特别是近年来陆续发生的水污染事件,使全社会对水污染防治的认识越来越高。要以此为契机,借鉴法国在水污染防治方面的成功经验,建立严格的水源质量监测制度,进一步扩大监测范围,提高监测频率,全面掌握水源质量和变化情况。要加大污水处理厂建设力度,尽快建立覆盖所有城市和乡镇的污水管理厂,进一步提高污水处理率。要加大执法处罚力度,对乱排乱放、污染水源的单位实行更严厉的处罚措施,尽快改善守法成本高、违法成本低的情况,使保护水资源成为整个社会的自觉行动。

第四,进一步推进水资源管理的市场化。在坚持政府主导的前提下,要认真学习法国对水资源实行市场化管理的经验,建立完善相关的法规制度,吸引更多的企业参与到供水和污水处理等水务行业中来。在具体方式上,可采取出租合同或特许合同的方式。由于实行特许合同需要的投入较大,回报周期也较长,因此,可重点采取出租合同的方式,即地方政府负责水工程的建设或扩建所需费用,经营者只承担资产的运营管理和风险费用。这样一方面可以吸引更多的企业参与,另一方面由于政府实行统一的规划,可以有效地防止盲目竞争和重复建设等现象的发生。

(上接第48页)

对策三:建立高速公路可持续发展战略。

为了缓解收费权期限的有限性与企业永续性之间的矛盾,高速公路企业应及早进行战略研究,建立企业的长期可持续发展规划和战略。主要有两个方面:一是进行滚动经营,不断扩展主营业务;另一方面实施多角化经营策略,分散经营风险。

滚动经营策略——尽管企业所拥有的某一条高速公路的收费权可能到期,但是企业可以继续有偿受让其他公路的收费权或投资建设新的收费公路,这样企业就会拥有一种长期的收费权资产,使主营业务不断扩展。滚动经营是一种单元化经营,这样使企业的经营风险增大,因为企业一定要保证可以不断地收购到收费权。

多角化经营策略——企业除了经营收费公路之外,

还可以发挥现金流量大等优势,充分利用高速公路资源及信息优势,积极涉足相关领域,或其他具有高成长性的领域。这样,收费收入的稳健性和其他投资的高收益性可以形成优势互补,从整体上提高投资的收益率。当在这些领域的经营有了良好的基础或达到一定的规模后,在公司所拥有的收费权到期后,甚至在没有到期时,企业就可以实施转型,将在其他领域的副业转为主业来经营。

在经营过程中,高速公路企业还应充分发挥资本的纽带作用。通过收购、兼并、重组等多种方式开展资本经营,实施资本扩张。对效益好的高速公路企业进行重组、改制并上市也是较好的选择,如粤高速和深高速两个高速公路上市公司就是很好的示范代表。