

环境产业研究

第 15 期

2009 年 7 月 13 日

全国工商联环境服务业商会

法国水务行业监管体制

法国城市水务是在保留产权的公有性质前提下，通过委托经营合同引入私营公司参与水务设施的建设和经营。法国实行以流域管理为基础，公众参与监督的“国家—流域—地区—地方”的水资源监管体制。

一、法国水务监管概述

法国现行水务行业监管体制成型于 1964 年颁布的《水法》，实现了以流域为单元的水资源统一规划、开发利用和管理保护。从监管上明确了以流域为基础的水务管理体制，从组织上成立了流域委员会和流域水资源管理局。1992 年颁布的新《水法》进一步加强了这一监管体制。

法国实行“国家——流域——地区——地方”的四级分权管理制：

国家负责制定并监督实施涉水法律、法规和政策；六大流域委员会负责水资源的综合管理，包括制定流域水资源开发利用总体规划、确定五年计划、调解水事矛盾、提出水费征收与水资源开发项目和污水处理项目投资分配意见；支流水资源管理委员会负责制定地区一级水资源开发利用规划、水管理方案；通过“三方协商”机制处理涉水事务，即地方政府官员和用户代表参与流域及支流一级水资源管理委员会决策工作，市镇直接负责供水及污水处理工程等项目立项、资金筹措、水价及运行管理公司的确定，水务公司则根据有关政策法规及委托合同，负责供水及污水处理工程的经营管理。

二、法国水务监管机构设置及其职能

法国的水务管理有着较为完善的协商机制，国家、地方和用户同为管理主体，法国水务监管体系与其中央集权的政治体制相对应，主要体现在水务管理部门设置的多层次特点上。如下表 1 所示。

除了四级分权监管层级，法国水务行业百余年来的蓬勃发展还得益于广泛、有效并且受制度保障的公众监督机制。法国这种严密的、自上而下的分级管理，既体现出监管的全面性和系统性，又为各层次用户共同参与管理创造了条件；尤其是各级水务管理机构的成员结构为民主协商制度提供了前提和保证，真正建立了有效的监督管理机制，成为当前国际上比较推崇的做法。

表 1 法国水务行业监管机构及其职能

级别	机构名称	成员结构	主要职责	备注
国家级	水资源委员会	(1)选举产生的参众两院议员 (2)相关社会经济部门的代表	A. 确定国家水政策的发展方向 B. 起草和批准水资源法规、规章或白皮书 C. 向公众就水资源法律政策提供咨询 D. 取水排污授权和水质管理等方面的协调工作	国土规划与环境部也参与负责水务和环境管理工作
流域级	流域委员会	(1) 用户代表、知名人士和专家 (40-45%) (2) 各行政区地方官员代表 (36-38%) (3) 中央政府部门代表 (19-23%)	A. 制定发布水务管理政策 B. 审批流域水资源管理局制定的流域规划方案 C. 审查水利工程投资预算并监督项目实施 D. 就水务费用征收和水法规贯彻实施等提供咨询	非常设机构, 每年召开 1-2 次会议
	流域水资源管理局	(1) 董事会地方代表 (1/3) (2) 用户代表 (1/3) (3) 国家与水资源管理有关部门代表 (1/3)	A. 制定流域水政策和水资源开发利用的总体规划 B. 依法征收水资源费 C. 对流域内水资源进行开发利用及保护治理的单位予以财政支持 D. 收集与发布各种水信息, 提供技术咨询和相关服务	流域委员会的执行机构, 技术性强, 也是水务融资机构
地区级	地方水委员会	(1)地区机构代表和地方公有公司代表 (50%) (2)国家代表和国家公有公司代表 (25%) (3) 用户、沿河土地所有者和专业协会及组织代表 (25%)	A. 起草、修订支流流域水资源的开发与管理方案 B. 参与其所辖区域小流域开发计划的制定与执行 C. 促进和协调研究工作以及监督和批准项目的执行	主要针对支流流域的水务管理
地方级	市镇水务联合会	(1) 政府代表 (2) 用户代表 (3) 水务公司代表	A. 组织生活用水供应及污水处理 B. 筹集资金、决定投资和管理方式和工程的管理方式和水价 C. 通过招标方式选择施工单位, 确定工程服务范围	法国目前有 2/3 的城镇成立联合会

资料来源: 唐娟.法国水行业监管经验研究.《中国建设报》, 2005 年 4 月 4 日

三、监管内容及工具

1、经济监管

(1) 市场准入——委托管理合同

法国水务行业的市场准入很大程度上取决于管理方式的选择，地方政府可以选择直接管理和委托经营管理两种。

委托经营是法国水务行业管理的一大特色。地方政府通过招标选择报价最低的私营企业作为水务服务经营者；政府与中标私营企业之间的关系以委托合同进行约定，合同中明确规定受托企业在约定期限内的特许权，并在利益平等的条件下规定双方的权力和义务；公用事业管理部门不干涉企业的日常管理；地方政府具有对合同执行情况的监督权；私营企业的行政和财务都要接受司法机构的监督；特许经营期满后，所有设施设备归属国家。

法国的委托经营管理建立在整套合同形式之上，根据合同类型的不同，可分为特许经营、承租经营、法人经营和代理经营等。这些方式各有特点，如下表 2 所示。

表 2 中所示四种委托经营管理模式的实质为国家公共财产归私营企业管理。受托期间，私营企业拥有使用其设施设备的权利；经营期满后，所有设施均归国家所有。在实际操作中，不同模式的界限并非十分明确，许多合同常常是几种方式的混合体，体现了委托管理方式的灵活性和适应能力。2005 年，委托管理在法国供水管理方面占 75%，污水处理方面占 35%，这个比例每年都在增加。只有少数地

处农村的市镇政府保留直接管理的办法，负责投资和经营。

表 2 法国四种委托经营管理模式比较

委托经营管理合同	特许经营	承租经营	法人经营	代理经营
投融资负责方	私有水务企业	地方政府/公共部门	地方政府/公共部门	地方政府/公共部门
运营成本融资负责方	私有水务企业		地方政府/公共部门	
所有制形式	公有			
管理方	私有水务企业			
财务风险（企业角度）	高	中	低	低
委托期限	20 年	10-12 年	合同	合同
水价制定	合同	合同	地方政府/公共部门	地方政府、私营企业
企业报酬	征收用户水费	征收用户水费	固定收入	固定收入/绩效奖金

资料来源：Elnaboulsi J C. *Organization, Management and Delegation in the French Water Industry* [J]. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2001,72(4):507-547.

（2）水价监管

法国在水务行业中推行委托经营模式时，政府始终控制着水价，并表现出以下特点：

第一，不管采取何种委托方式，水价都要经过市政议会讨论确定。

第二，政府委托咨询公司，根据水务服务数量变化、水务公司经营绩效变化、地方税收政策变化等因素，在科学测定后确定水价。

第三，政府定期（一般为 4—5 年一次）审核有关水价变化和企业利润等情况。

第四，如果政府和受托公司之间无法达成价格协议，需成立一个“三人委员会”对复核结果进行仲裁。

法国水价的确定权掌握在市长手中，但法国的多层次水务监管体

系赋予各地方社区管理当地水务的权力。水价的制定过程是一个多方协商、民主对话的过程。其中，水价听证会制度是常用方式之一。根据水价听证会制度的要求，由市镇政府召集投资代表、水务公司代表和用户代表，综合考虑各方面因素，经讨论协商后定价。在定价过程中，不同利益主体考虑的因素是不同的。投资者考虑的是如何通过水费收回投资成本和利息，水务企业要求收支平衡，用户关注的是水价与水质安全问题，而政府考虑的是财政能力、社会承受能力和水务服务的连续性等方面。在权衡各方利益的前提下，政府按照法定程序确定水价，即由投资者、水务企业和用户代表协商提出一个合理可行的水价方案，共同签署合同，再有市长确认。

2、环境监管

在所有地方团体和各阶层用户（包括工业界、大型区域开发商、农民、渔民、自然保护协会等）的参与下，法国的水环境政策由政府制定，其现行的水环境管理机构可分为国家、流域、支流和次流域三级。这些机构的职责范围包括：涉水政策方针及法规文本的起草和咨询，制定江河治理的大致方针、协调各有关部门的监管纠纷；起草制定流域水资源开发和管理总体规划，确定水资源平衡、水量、水质管理的基本方针，指导审议其下设水资源管理局对取水和排污收费的费用和基准，审查水资源管理局 5 年计划及投资资助方案和指导私有或公有污水处理厂的有效运转，承担有关水利设施设备的研发、建设和运营。

在法国，自来水输配及污水、雨水收集和处理，隶属于单一城镇

或多个城镇联合的机构管理。全国所有人口超过 2000 人的市镇都建有集中式污水处理厂，城市的污水处理率目前已达到 95% 以上。自来水输配及污水、雨水收集和处理机构其管理模式可以是单一职能的，仅限于水务管理；也可以是多智能的，涉及多项公用事业，如水务、固体废弃物、交通、教育及体育设施等等。为了保护水环境，法国水务行业在供水及排污方面采取多项措施进行管理。

（1）取水与污水排放许可

取水与污水排放方面的执法工作总体上由政府负责。在一个流域内，流域委员会所在大区的行政长官负责水资源执法和管理。这样可有助于保证各大区、省所分别采取的行动能够在国家层面上保持整体性和一致性。该大区的行政长官可根据情况采取必要手段对水资源的开发和利用特别是出现危机时进行管理。地方政府负责在各自职责范围内对地表水和地下水的开发利用进行审查。任何可能有害健康、安全、会对水资源和水生态环境产生严重影响、不利水体自由流动、或导致洪水灾害频繁的有关活动都必须取得行政上的审批许可。其他没有危害的活动也必须做出无害声明。发放许可证之前必须经过公众质询，有时这种许可仅在某一时段有效。许可也可能被撤销或修正，但没有任何补偿。在发生危险事故时，地方政府可强制要求有关主管部门采取处理措施。

（2）水资源治理及排污费征收制度

自 20 世纪 70 年代起，法国开始进行大规模的水污染防治工作，针对工业发展与城市污水排放造成的水污染问题采取了一系列措施：

征收排污费；提供防治水污染的技术和资金援助；改进工艺，推广无废工艺，减少废水；改进公共污水处理设备，增加污水净化措施，改进污水管网等等。1971 年，法国制定了第一个全国河流污染清单，同时制定了有针对性的污染管理条例，并规定每 5 年修订一次。

法国实行“谁污染,谁付费”的政策，对工农业用水，流域管理局完全根据废水排放量及污染程度收取费用；达到排放标准可以不付费；对于家庭用水，则在水费中增加污水处理费、水资源保护费等相关收费项目，且比重呈现增长趋势。由此获得的资金全部用于水污染防治，以及对地方上致力于保护水源的集体和企业给予财政支持，帮助它们实施防污治污计划。

排污费由流域机构管理，一方面直接用于投资建设污水处理厂，同时还采取了根据除污效率即业绩决定补助金额的管理形式，取得了一定的实效。

1999 年，法国政府制定了一项名为“治污行动综合税收”的计划，以提高污染税的比例。此前的普通污染税针对气体排放与污染物管理活动，而从 2000 年起扩展到水和农业污染税收上。新税种的征收是要使污染者按其对环境造成危害的程度来承担相应费用。

3、饮用水质量监管

对饮用水质量的管理是法国水务行业管理的重要内容。法国规定水务公司须对污水进行处理，即水生产和水处理都由同一个公司经营。

水质净化处理过程需要进行 3 次水质监测：前 2 次以保证向用户

提供安全、卫生的自来水为目的；后 1 次用以保证污水达标排放。水务公司 24 小时接受用户的电话反馈，发现问题及时处理。

主题词：法国 水务 监管

报送：中央政策研究室 国务院研究室 国务院发展中心 国家发改委
财政部 环保部 住房与城乡建设部 水利部 科技部 工业和信
息化部 中国人民银行 全国工商联

抄送：环境服务业商会各会员企业

全国工商联环境服务业商会秘书处

2009 年 7 月 13 日印发