



## 城市污水集中处理的 市场化管埋

◆ 常纪文

要实现城市污水集中处理的市场化,就要建立与健全适应市场化需要的行政管理体制,要做到这一点,有必要借鉴与参考流域污水集中处理市场化搞得比较好的国家的管理经验。笔者下面对日本、法国等六个资本主义市场经济国家的相关管理体制作一些介绍和分析:

**日本** 为了明确下水道及污水终末处理场行政的责任,1957年日本内阁会议决定:下水道由建设省主管,下水道中的终末处理场由厚生省主管。这种二元化的管理体制牵涉到两个部门的利益,协调性不强。为了促进下水道事业体制的合理化,1967年日本对《下水道法》作了修改,把二元化的下水道行政改为由建设省实行一元化管理。

**法国** 法国的污水管网事业及污水集中处理设施的管理机关是环境部,环境部在作出一系列决策时须征求水利跨部使团和水利全国委员会的意见(有时要征求法兰西公共卫生最高委员会的同意),环境部下设的水利局负责水利跨部委员会和水利全国委员会的秘书处工作。

**韩国** 1994年以前,韩国的污水管网与废水最终处理设施由建设部、运输部和环境部实行三元化管理,1994年改由环境部进行一元化管理。

**英国和德国** 依照1937年和1961年《公共卫生法》的规定,英国的工业出水排入下水道的控制工作由地方当局管理;1973年《水法》把下水道及污水处理的职责和污染控制的特定职能转交给了新的地区性水管理局。德国的管理体制与英国相似,污水管网与废水最终处理设施的主管机关是水管理部门。

**美国** 美国对污水管网与公共污水处理厂的管理机关是联邦环保局和各州的环境保护机构,市政当局对污水处理拥有裁决权。

以上六个国家的管理体制可以概括为由环保机关主管、由水管理部门主管和由市政或建设部门主管三种模式。这三种模式有两个共同的经验值得我国借鉴:其一,相对二元化的管理体制而言,一元化管理是协调处理污水管网与污水集中处理设施两者的投资、收费和运营关系的最好方式;其二,主管机关的确定不仅要符合该国的政治与行政管理体制,还要符合行政管理的最优化原则,即符合精减、效率的原则。

有人主张由环保部门对污水管网和污水集中处理设施实行统一监督管理,笔者认为这种观点不妥,原因是:第一,污水集中处理的实质是污染者委托污水集中处理企业代为治理污染或由若干个企业联合治污,双方属于委托与受委托的民事合同关系,在这种合同的履行过程中,环保部门不宜过多介入。第二,污水管网和污水集中处理设施的建设与维护属于市政工程,牵涉面大,所涉及的问题环保部门在其职权范围内难以解决;如果污水处理厂的运营由环保部门管理,则会出现污水从排出到净化处理全过程的二元化管理,会导致市政部门与环保部门利益与职权的冲突,与市场化所要求的最优化管理原则不符。基于以上分析,对于污水集中处理的市场化,笔者认为,还是由市政部门进行统一监督管理为宜。我们并不能因此而否认环保行政主管部门的重要作用,环保行政主管部门还负有以下职责:确认污水集中处理设施运营者的运营资格,如1998年6月国家环保总局确定了10家污水集中处理市场化的试点单位;审批污水集中处理设施的环境影响评价书;对污水集中处理设施进行投入运营之前的竣工验收;对污水管网的建造和污水集中处理设施的出水水质作出一些技术性的行政要求;依职权或应污水集中处理设施运营人的请求对污水集中处理设施的运营举行一些技术指导。