

述评与讨论

DOI: 10. 19853/j. zgjsps. 1000-4602. 2025. 16. 001

顺应改革, 浅议城镇水务高质量发展思路

李 骛, 张晶晶, 高 伟, 魏桂芹, 刘 亮, 沈 珺, 章林伟
(中国城镇供水排水协会, 北京 100048)

摘 要: 在“双碳”目标与“两重”“两新”重大战略实施背景下, 城镇水务行业处在从“工程建设”向“系统治理”、从“规模扩张”向“质量提升”转型的关键机遇期。面对新时期改革任务, 建议城镇水务行业紧扣党的二十届三中全会、中央经济工作会议、全国住房城乡建设工作会议精神与改革要求, 以政策为导向, 以创新为动力, 从技术、经济、市场三个方面协同发力, 明确下一步工作方向, 探索行业高质量发展路径。

关键词: 城镇水务; 改革思路; 体制机制; 高质量发展

中图分类号: TU99 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4602(2025)16-0001-05

In Response to the Reform, a Brief Discussion on the Approaches to High-quality Development of the Urban Water Sector

LI Ao, ZHANG Jing-jing, GAO Wei, WEI Gui-qin, LIU Liang, SHEN Jun,
ZHANG Lin-wei

(China Urban Water Association, Beijing 100048, China)

Abstract: Against the backdrop of the “carbon peaking and carbon neutrality” goals and the major strategies such as “national major strategies and security capabilities in key areas” and “large-scale equipment upgrades and trade-in of consumer goods”, the urban water sector is facing a critical opportunity period for transformation: shifting from “engineering construction” to “systemic governance” and from “scale expansion” to “quality improvement”. In response to the reform tasks in the new era, the urban water sector should closely align with the guidelines and reform requirements of the Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China, the Central Economic Working Conference, and the National Housing and Urban-Rural Development Working Conference. Guided by policy and driven by innovation, the sector must comprehensively advance the coordinated development of technological, economic, and market dimensions, clarify future work directions, and provide a pathway for high-quality industry development.

Key words: urban water sector; reform approach; system and mechanism; high-quality development

在国家“十四五”规划收官与“十五五”规划衔接的关键时期, 城镇水务行业作为城市基础设施建设

的重要组成部分和支撑我国社会经济健康发展和城镇化有序发展的重要行业^[1], 正面临全面深化改革

通信作者: 高伟 E-mail: guiji@cuwa.org.cn

和高质量发展的双重任务。从中央顶层设计到行业专项部署,一系列政策文件、工作会议为城镇水务行业摆脱传统经济增长方式,推动产业深度转型升级,明晰了改革思路。城镇水务行业的发展应全面统筹市场、经济、技术、设施与民生需求,以更加开放的姿态迎接变革。在此背景下,城镇水务行业应以国家战略为引领、人民需求为核心、科技创新为驱动,持续推动水资源高效利用、水环境综合治理等事业高效开展,引导政策、技术与市场的良性互动,助力我国构建“安全、高效、绿色、智慧”^[2]的现代化城镇水务体系。在新一轮发展规划更替之际,总结过去的经验与成果,明确改革思路,将政策红利转化为发展动能,有利于进一步推动城镇水务高质量发展。

1 政策赋能,明晰城镇水务行业改革目标

1.1 全面深化改革,明确城镇水务发展方向

党的二十届三中全会(以下简称“全会”)部署了进一步全面深化改革的重要举措,提出了新时期的改革任务。全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,明确提出要“构建高水平社会主义市场经济体制”“健全生态环境治理体系,推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展,促进人与自然和谐共生”的总体要求。

聚焦城镇水务领域,全会提出要构建高水平社会主义市场经济体制、完善城乡融合发展体制机制等关键改革思路,即,要求构建全国统一的水务市场、推进水务行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革、优化居民阶梯水价以及尽快建立可持续的城市更新模式和政策法规。这些举措不仅体现了改革的系统性、整体性和协同性,也为推动水务行业高质量发展提供了坚实的制度保障。

1.2 政策资金双轮驱动,促进城镇水务更新改造

基于全会确定的改革方向和当前经济形势,中央经济工作会议部署了一系列积极的财政政策,2025年要加力扩围实施“两新”政策,更大力度支持“两重”项目,增加超长期特别国债和地方政府专项债券发行。“两重”“两新”政策与超长期特别国债、专项债券的协同发力,为城镇水务行业带来资金、技术、市场等多重机遇。国家计划将于未来5年在全国范围内改造供排水等各类管网近60万公里,投资约4万亿元,由中央预算内资金和超长期特别国

债优先支持此类项目。自2023年以来,国家持续发行新增国债、超长期国债、中央预算内投资等,对城镇水务领域给予了空前的支持,近两年每年支持的中央资金约1500亿元,2025年将增长到1600亿元。未来,我国城镇水务行业应抓住“两重”“两新”利好政策窗口期,积极参与筹划储备重点项目,推进城市排水防涝工程体系、城市供水安全项目建设,为提升城市的安全韧性打下坚实基础。

1.3 抓准城镇水务问题,科学谋划项目

在国家政策的大力支持下,抓准问题、谋划项目是推进城镇水务行业改革的必要手段。全国住房城乡建设工作会议聚焦住房、城市更新、乡村建设等多领域建设与管理,全面落实三中全会和中央经济工作会议政策要义,提出清晰的建设实施方案。相关工作重点如“四好”建设,大力实施城市更新,建立城市体检和城市更新一体化推进机制,深化城市建设、运营、治理体制改革,建立可持续的城市更新模式和政策法规,持续实施地下管网管廊建设改造、建筑市政基础设施设备更新等均体现出对城市更新工作的关注与重视。城镇供排水建设是支撑城市更新的重要组成部分,相关工作需着重关注地下管网改造、排水防涝能力提升、城市生命线安全工程三大方面。该会议明确提出“再建设改造地下管网15万公里以上”“消除严重易涝积水点”等量化目标,并提出如下具体工作要点:城镇水务行业通过“城市体检”精准识别管网漏损、排水瓶颈等痛点,依托“新城建”框架全方位提升水务行业数字化、网络化、智能化水平,实现城市水务行业基础设施全生命周期管理;城市生命线工程建设依托数字化监测,保障安全韧性;加强地下综合管廊建设和老旧管线改造升级,构建“技术赋能治理、数据驱动决策、场景带动产业”的可持续发展模式。

2 落实改革要求,助力城镇水务高质量发展

国家打出政策引领、资金保障、机制改革的“组合拳”,为城镇供水排水行业明确了“安全、韧性、智慧、绿色”的发展路径。未来,城镇水务行业应以市场化改革为动力,以城市更新为抓手,以科技创新为支撑,在保障民生底线的同时,推动城镇供排水保障能力与城市功能提升的深度融合,为中国式现代化城市建设提供坚实的供排水基础保障。

2.1 探索城镇水务大市场模式

2017年5月,住房和城乡建设部、国家发展改革委《关于印发全国城市市政基础设施建设“十三五”规划通知》(建城〔2022〕116号)提出,要推动建立市政基础设施全国统一大市场,各地需开放市场、打破地域垄断,提高产业集中度;2022年3月,中共中央、国务院印发《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》,提出要建立全国统一市场制度规则,打破地方保护与市场分割,建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场。

在城镇水务领域,构建城镇水务大市场是改革的必然方向之一。首先要明确构建思路,综合研判构建单一全国性市场与多个区域性市场(如重点区域或地级市域市场)的可行性,保障中央政策导向有效落实的同时兼顾不同区域的发展阶段特征,确保制度设计具备可操作性。其次要明晰建立统一大市场的内涵,统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴^[3],促进城乡融合发展,这意味着城镇水务行业不仅要关注城市地区的发展,还应将服务向农村延伸,推动城乡一体化建设:一方面推进城乡供水一体化,确保从“源头”到“龙头”的水质安全,另一方面推动“源-网-厂-河”一体化实践,建立和实施“源-网-厂-河”一体化有利于排水系统统筹规划、建设以及协调联动运行,并且有利于激发企业动能,实现政府水环境管理目标。目前,“源-网-厂-河”一体化实践在北京、上海、深圳、广州、杭州、常州等多地取得相对丰富的实践成果,体现出“源-网-厂-河”一体化在水污染控制和水环境治理方面的优势,为我国全面推进“源-网-厂-河”一体化建设提供了经验借鉴,但仍有城市在实践探索过程中面临困难,其中不健全的价格机制是导致排水管理“碎片化”的一个重要原因^[4],需要尽快完善。

2.2 加强行业自律,统筹整合与监管

在构建全国统一大市场的过程中,建立有序健康的大市场环境是维系市场可持续发展并且长久运转的必要条件。城镇供排水企业自身具有自然垄断属性,在所属服务区域内具有不可替代性、无选择性、公益性等特点。随着城市化进程加快和经济发展,水务行业市场格局不断多元化,出现多家供水企业或合作模式,需要加强对市场竞争格局的监管。此外,城镇供水排水企业众多,市场小、散、乱、差,增加了运行成本与风险,这与成熟的产业发

展模式差距较大。因此,供排水领域需要进行长期经营的经验摸索和技术沉淀,这也对新进入者形成了较高的技术壁垒。

虽然短时间内仍将呈现区域垄断性和行业龙头集中度提升并存的竞争格局,但是从长远来看,构建健康有序的城镇水务大市场是必然趋势。为加快这一改革,城镇水务行业的发展应重点关注以下3个方面:一是在坚持专业化运营、服务与管理的基础上,通过市场竞争机制推动产业适度集中,对现有业务和资产进行梳理和整合优化,实现强强联合、优势互补、资源协同。二是通过有效打包整合提升收益能力,提高行业的规模效益,既避免资源浪费,又利于提高水务行业安全保障水平,还有利于推动同一市域内实现均等服务。三是城镇水务行业监管需要跨多个部门,包括发展改革委、市场监管部门、住建部门等,应加强部门间的信息共享和协作配合,形成合力,共同推动市场监管工作。

2.3 推进费价机制改革

费价机制改革是水务市场从“政府主导”向“市场运作”转型的关键纽带。2025年4月,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于完善价格治理机制的意见》,明确提出要健全公用事业价格动态调整机制、优化居民阶梯水价、优化污水处理收费等政策,让价格充分反映市场供求,增强灵活性。同时,明确政府投入与使用者付费的边界,强化企业成本约束与收益监管,健全公用事业价格动态调整机制,充分考虑群众承受能力^[5]。

中国水协受国家发展改革委价格司委托,会同中国价格协会深入开展了城镇供水、污水处理费价体系的研究,在价格方面做了大量调研工作。在城镇供水领域开展了两项课题研究,其中《供水价格形成机制调查》全面梳理了国内外定价模式并提出规范价格收费、提高监督管理效率等意见和建议,《供水价格政策实施情况评估》分析了国内外价格改革实践与效果,提出“健全供水价格形成机制”“探索建立水价动态调整机制的听证举措”等系统性改革建议;在城镇污水领域,为摸清现行城镇污水处理费价机制执行情况,调研走访了25个城市,主要分布于京津冀、珠三角、黄河流域和东北区域,对经济发达及相对落后的城市均做了研究,参与座谈的对象包括价格主管部门、排水行业主管部门以及排水企业等。从不同角度、不同立场了解当地污

水处理的有关情况后,向发展改革委价格司提交了《关于尽快建立城镇污水收集与处理经营服务性价格政策的建议》,即,制定覆盖全成本并合理盈利、全生命周期的经营服务性污水收集处理价格政策改革建议。

传统供排水价格长期存在“成本倒挂”问题,即水价无法覆盖管网维护、污水处理等运营成本,导致企业依赖财政补贴或低效运行。深化费价制度改革是关键杠杆,供水价格改革应秉持“保基本,满足适度合理需求,遏制浪费”的原则,优化居民阶梯水价,建立健全以“覆盖成本、合理收益、节约用水、公平负担”为原则的定价机制^[6],建立“补偿成本、合理盈利、激励节水”的动态调价机制^[7];推进非居民用水超定额累进加价,促使企业节约水资源。污水价格改革应探索全系统、全寿命周期、全成本要素^[8]的污水治理价格机制,综合考虑各环节的实际成本^[9],将污水收集、处理环节作为基础市政公用服务,再生利用实行市场定价^[7],建立完善的污水价格机制也是推广实施“源-网-厂-河”一体化实践的强动力保障。费价机制的改革有利于推动经济结构调整,形成投资与消费相互促进的良性循环经济发展^[10]。城镇供排水费价机制改革绝非单纯的“调价”,而是以价格为支点推动经济结构、治理模式、社会观念的系统性变革。

2.4 聚焦城市更新领域,构建城市韧性水务系统

在2021年住房和城乡建设部发布的《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》(建科〔2021〕63号)中,明确要求城市更新应采取近自然、本地化、易维护、可持续的生态建设方式,优化竖向空间,加强蓝绿灰一体化海绵城市建设。2025年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅《关于持续推进城市更新行动的意见》中提到,要推进海绵城市建设,加强排水、污水等地下管线管网改造,巩固城市黑臭水体治理成效。

城市更新的核心诉求是解决老城区功能衰退、基础设施老化、环境品质差等问题,其中较为突出的水问题如积水内涝、水体黑臭、涉水空间生态退化等,需要结合海绵城市建设,通过“渗、滞、蓄、净、用、排”^[11]等措施进行修复解决,增强城市水的韧性。海绵城市建设不仅可以提升城市的“面子”工程,同时可以夯实“里子”工程。以源头减排为例,老旧管网普遍存在管径不足、材质老化、排水能力

滞后的问题,尤其在暴雨天气易出现内涝或污水溢流。海绵城市建设通过“源头减排”措施,可直接削减地表径流总量,减少进入管网的雨水量。这相当于从源头“减负”,降低老旧管网因超负荷运行导致的破裂、渗漏或污水外溢风险,延长管网使用寿命,避免大拆大建增加管网建设,减少管道更新改造量^[11]。海绵城市建设将传统“以排为主”的管网系统升级为“蓄排结合、循环利用”的韧性水系统,其影响不仅在于解决管网老化问题,更推动城市水管理从“被动应对”向“主动适应”转型,为老旧城区的可持续发展提供支撑。此外,基于我国政策导向,城市更新要从单一“功能修复”向可持续“生态韧性”发展,需要借助海绵城市建设恢复城市水系统的平衡,以水润城,带动城市生态韧性逐步提升。

从推进模式上来说,两者也需要同步推进,相辅相成。在传统城市建设模式下,老城区普遍存在“硬化地面占比高、排水管网老化、生态空间碎片化”等问题,这类区域是城市更新的重点改造对象,也是海绵城市建设的难点区域。城市更新通过拆除违建、腾退空间、优化布局,为海绵设施提供建设载体;海绵城市则通过水系统的生态化改造,解决老城区内涝、黑臭水体等“城市病”,为更新后的空间注入生态活力,两者共同发力,可破解城镇化进程中的“存量矛盾”。

3 结语

顺应改革,推动城镇水务高质量发展是时代的要求和人民的期待,也是实现水资源可持续利用和城市可持续发展的重要举措。随着改革的不断深入和技术的不断进步,城镇水务将朝着更加智慧化、绿色化、高效化的方向发展。我们应顺应城镇建设新形势、改革发展新要求,建设高质量城镇供水体系。

随着国家对生态文明建设的高度重视和改革的不断深入,城镇水务行业迎来了前所未有的发展机遇。水务行业要抓住机遇,迎接挑战,通过深化改革、技术创新、市场构建,努力开创城镇水务高质量发展的新局面。

参考文献:

- [1] 中国城镇供水排水协会. 城镇水务2035年行业发展规划纲要[M]. 北京:中国建筑业出版社, 2021.
China Urban Water Association. Outline of the Industry

- Development Plan for Urban Water Services in 2035 [M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2021(in Chinese).
- [2] 沈珺,王哲,李鹭,等. 浅议推动城镇水务行业新质生产力发展路径[J]. 给水排水, 2024, 50(11): 17-23.
- SHEN Jun, WANG Zhe, LI Ao, *et al.* A brief discussion on promoting the development path of new quality productivity in urban water industry [J]. Water & Wastewater Engineering, 2024, 50(11): 17-23 (in Chinese).
- [3] 刘宝亮. 推进新型城镇化和乡村全面振兴重在统筹[N]. 中国经济导报, 2025-03-11(002).
- LIU Baoliang. Promoting new-type urbanization and comprehensive rural revitalization lies in overall planning [N]. China Economic Herald, 2025-03-11(002) (in Chinese).
- [4] 中国城镇供水排水协会. 中国城镇水务行业发展报告(2023)[M]. 北京:中国建筑工业出版社, 2024.
- China Urban Water Association. Annual Report of Chinese Urban Water Utilities (2023) [M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2024 (in Chinese).
- [5] 石珊珊. 深化供水价格市场化改革迎来政策利好[N]. 中国水利报, 2025-04-04(001).
- SHI Shanshan. Deepening market-oriented reform of water supply prices has reaped policy dividends [N]. China Water Resources News, 2025-04-04(001) (in Chinese).
- [6] 章林伟,王哲,高伟. 两部委新出台的《城镇供水价格管理办法》《城镇供水定价成本监审办法》,必将推动新时期城镇供水行业高质量发展[J]. 城镇供水, 2021(5):10-11,64.
- ZHANG Linwei, WANG Zhe, GAO Wei. The newly issued “Management Measures for Urban Water Supply Prices” and “Cost Supervision Measures for Urban Water Supply Pricing” by two ministries will undoubtedly promote the high-quality development of the urban water supply industry in the new era [J]. City and Town Water Supply, 2021(5): 10-11,64(in Chinese).
- [7] 中国城镇供水排水协会. 中国城镇水务行业发展报告(2024)[M]. 北京:中国建筑工业出版社, 2025.
- China Urban Water Association. Annual Report of Chinese Urban Water Utilities (2024) [M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2025 (in Chinese).
- [8] 李爽,章林伟. 我国城镇污水价格机制初探与建议[J]. 给水排水, 2021,47(1):38-40,48.
- LI Shuang, ZHANG Linwei. Study on the price mechanism of China urban wastewater [J]. Water & Wastewater Engineering, 2021, 47(1): 38-40, 48 (in Chinese).
- [9] 李鹭,高伟,孙菽含,等. 京津冀建制镇污水收集处理设施现状与发展研究[J]. 给水排水, 2024, 50(10):8-14,20.
- LI Ao, GAO Wei, SUN Shuhan, *et al.* Research on the current situation and development of sewage collection and treatment facilities in towns of Beijing-Tianjin-Hebei [J]. Water & Wastewater Engineering, 2024, 50(10):8-14,20(in Chinese).
- [10] 李元丽. 推动形成消费和投资相互促进的良性循环[N]. 人民政协报, 2024-12-30(009).
- LI Yuanli. Promote the formation of a virtuous cycle in which consumption and investment reinforce each other [N]. CPPCC Daily, 2024-12-30(009)(in Chinese).
- [11] 章林伟. 中国海绵城市的定位、概念与策略[J]. 新型城镇化, 2023(9):28-33.
- ZHANG Linwei. Positioning, concept and strategies of sponge cities in China [J]. New Urbanization, 2023(9):28-33(in Chinese).
-
- 作者简介:**李鹭(1997-),男,北京人,硕士,工程师,主要研究方向为市政供排水工程。
- E-mail:**la202271@126.com
- 收稿日期:**2025-06-17
- 修回日期:**2025-06-22

(编辑:衣春敏)