

DOI:10.19853/j.zgjsps.1000-4602.2021.08.006

优化营商环境在提升供水接入服务中的实践

鲍月全, 戴 婕

(上海城投水务<集团>有限公司, 上海 200002)

摘 要: 近年来我国在世界银行《营商环境报告》中排名的迅速提升,是基于对世界银行测评体系的深刻理解并制定针对性的改革措施。在世界银行营商环境测评中,供水接入是办理施工许可指标的重要构成部分。对办理施工许可指标进行了溯源性分析,澄清了办理施工许可指标概念,通过跟踪世界银行近几年营商环境测评的重点关注内容,结合上海城投水务集团优化供水接入营商环境工作中的实践与探索,提出供水企业优化供水接入服务“有所为有所不为”的理性呼声,明确了依托政府部门推动建成一站式商店与在线平台以及构建透明、公开、可监控的供水服务的工作建议。

关键词: 营商环境; 供水接入; 服务举措; 优化

中图分类号: TU991 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4602(2021)08-0037-06

Practice of Optimizing the Doing Business in Promoting Water Supply Access Services

BAO Yue-quan, DAI Jie

(Shanghai Chengtou Water Group Co. Ltd., Shanghai 200002, China)

Abstract: In recent years, China has rapidly improved its ranking in the World Bank's *Doing Business Report*. This is based on a deep understanding of the World Bank's evaluation system and formulating targeted reform measures. In the World Bank's Doing Business assessment, water supply access is an important part of the dealing with construction permit index. This article has conducted a traceability analysis of the dealing with construction permit index and clarifies the concept of the dealing with construction permit index. It tracks the focus of the World Bank on Doing Business in recent years and takes the practice and exploration of Shanghai Chengtou Water Group as an example of water supply optimization in Doing Business. Meanwhile, this article suggests "we could make use of our advantages and avoid the disadvantages in the business" during the water supply optimization in water supply enterprises. It proposes to build a one-stop shop and online platform relying on the government, and provide a transparent, open and monitorable water supply service.

Key words: Doing Business; water supply access; service measures; optimization

优化营商环境,近年来已经成为全社会的高频热词,在此背景下提升供水服务成为行业主管部门、供水企业核心工作之一。

我国在世界银行(以下简称世行)营商环境测评中的排名长期处于中下游。2015年之后,党中央

推动转变政府职能和放管服工作,在“十三五”规划纲要中明确指出建设法治化、国际化、便利化的营商环境,2019年国务院《优化营商环境条例》发布,优化营商环境已经成为各级政府的核心工作。

近年来,基于对世行测评体系的深刻理解、制定

符合世行测评逻辑的改革措施,在各级政府的强力推动下,我国在世行营商环境测评中的排名有了大幅提升。以供水接入涉及的办理施工许可指标为例,2017年我国排名为172名,在参评的190个经济体中居于下游。2018年—2019年,办理施工许可指标排名在两年之内总共提升了139位,提升至33名,在世行的营商环境测评工作中创下纪录。

在参与世行营商环境测评的同时,国家有关部门也启动了中国版的营商环境测评,将“获得用水用气”作为一个单独指标^[1],测评对象涵盖了国内的主要地级以上城市。在此背景下,全国各地在优化供水接入营商环境方面开展了形式多样的尝试,形成了各具特色的优化供水服务新举措。但不可否认的是,尚存在着一些对优化供水接入营商环境的认知误区、部分城市之间陷入了“零环节、零费用、零接触”的简单比拼,而没有从体系设计、平台保障的角度开展系统性的优化方案设计,长此以往不利于持续提升供水接入服务水平。

1 对世行办理施工许可指标的厘清

根据世行营商环境测评的方法论以及分值计算规则^[2],办理施工许可指标的四个维度分别为:手续(也称环节)、时间、成本与建筑质量控制,每个维度的比重各为25%。

1.1 对手续的界定

方法论中关于手续的定义是:公司的员工、管理人员或者公司代表与外部人员之间的任何互动。其中,外部人员包括政府机构、公用设施公司人员和技术专家。目前,多地水司推出的“零接触”的服务举措应该是基于“任何互动都视作手续”的认知。

实际上,在世行的方法论中还有“获得外部单位批准或者盖章这样的互动都会算为手续,公司为仓库接通水和排水而办的手续也包括在内”的表述。通过分析世行方法论的完整表述,手续的实际含义应该是:影响到下一个事项开展的互动才会被认为是手续,而服务过程中常规的释疑、沟通(如确定客户装表通水日期是否变更)不能简单地认定为就是手续。

世行对手续的定义,其主要出发点是推动受理申请的部门、公共服务企业合理地合并精简手续事项、所需资料并推动多事项并行办理,推动供水企业提供更为透明化、可监控的服务事项。同样,如申请客户可即时获取由供水企业提供接水过程中的技术

指导与服务,其体验度也会有较大幅度的提升。

1.2 对时间的认识

方法论中关于时间的表述是这样的:时间是按照日历天记录。该指标采用了当地专家们指出的实际当中办完手续所需要时间的中值。这里假设每个手续所需的最少时间为1d。但对于那些可以在网上完整完成的手续,要求的最短时间为半天。

首先,应该明确时间对应的是手续“办结”的历时,而不是“办理”所需要的时间。其次,时间指标是以测评专家答卷、实际案例数据的中值来记取,也就是取处于变量数列中间位置的变量值。这也就意味着时间的核定会剔除偏离度较大案例的干扰,防止“刷单”行为影响整体测评成绩。而在设计手续时间限值时,应避免出现低于半天的指标。

1.3 对成本的澄清

方法论中对于成本的表述是:为完成依法建设仓库有关的所有手续而支付的费用全部都要记录,包括获得土地使用审批和施工前设计许可的费用;施工前、施工时和竣工后接受检查的费用;接通公用设施的费用以及在财产注册处登记仓库的费用。

以世行《2012年中国营商环境报告》为例,解读该报告中对中国上海办理施工许可指标具体手续的表述,世行对手续成本的界定已很清晰。在序号29“供排水接入申请(Request water and sewage connection)”手续中,其原文表述是“The water and sewage connection fee depends on the actual project size (including the price of labor and materials). A budget is a must”,即:供排水的接驳费用取决于实际工程规模(包括人工和材料的价格)。这笔预算是必需的。而同一报告对中国上海“供排水接入”手续的成本认定为免费。

经过比对自2011年起历年世行《营商环境报告》的指标细节解读,可得出这样的判断:办理供水接入手续成本不等同于供水接入工程成本;世行认为供水接入过程中必定会发生接驳工程费用,但是并没有把这部分费用归到办理相关手续的成本。供水接驳费用应属于仓库的建造成本。

实际上,在供水接入过程中收取接驳工程费用是国际通行的做法。如中国香港水务署在《水务设施规例》中明确了接水装表的工程费用单价^[3],而世行在历年的营商环境报告中认为中国香港的“获得供排水接入”手续费用为零。

如果在办理相应手续时收取与实际供水接入工程并不直接相关的费用,世行会认为这个手续是有成本的。如新西兰奥克兰水力公司在新用户发展过程中单独向用户收取一笔“基础设施增长费(Infrastructure growth charge)”,依据区域不同收取8 000~30 000新西兰元的费用。同时在受理过程中,水力公司工程师现场踏勘时会向用户收取近160新西兰元/h的费用。世行在《2020年营商环境报告》中即认定这个手续的成本是13 591新西兰元。

因此,世行对手续费用和相应工程费用是区别认定的,相关部门和供水企业在制定具体政策时不应混为一谈。

2 世行现阶段营商环境测评的关注点

在具体的营商环境评价实践中,世行近年重点关注的是政府服务事项集成办理、线上办理、制度化改进以及更加透明和可监控,具体的做法有建立一站式商店、搭建电子化平台、调整法律法规、提升信息透明度和改善监管等营商环境改革。

世行认为通过政府服务一站式商店可使得流程简化,是营商环境便利化改革的重要举措。政府服务一站式商店,可以理解为在公共政策与公共服务的过程中采用交互、协作和一体化的管理方式与技术,促使各种公共管理主体在共同的管理活动中协

调一致,达到功能整合、为市场主体提供无缝隙服务和行动^[4]。如白俄罗斯通过一站式商店简化流程,使得办理建筑许可更加便捷。有些经济体也将之称为一站式中心(one-stop center,中国香港)或一站式柜台(one-stop counter,中国台湾)。

在搭建电子化平台方面,世行认为开发或强化电子化平台是最为常见的改革方向之一,通过线上平台的建设可以便利企业获取政府数据库数据、减少重复提交文书、减少企业与政府的线下互动环节。同时线上平台的推出,也可以同步提升信息透明度,更便于过程监管。如沙特阿拉伯和塞尔维亚通过线上电子化平台,使得办理建筑许可更加便捷。

在法律法规方面,世行认为有活力、增长迅速的经济体会对营商法规以及这些法规的具体实施持续地进行改革和修订。如泰国通过对法律法规进行调整,使得办理建筑许可更加便捷。

3 对标分析办理施工许可指标前十经济体

3.1 普遍提供一站式商店与在线平台

世行《2020年营商环境报告》中,办理施工许可证指标前十的经济体分别为中国香港、马来西亚、阿联酋、丹麦、新加坡、中国台湾、新西兰、毛里求斯、塞尔维亚和立陶宛。通过分析发现,这些先进经济体普遍建有一站式商店和供施工方获取数据与提交资料的线上平台。具体见表1。

表1 办理施工许可证指标前十经济体一站式商店与线上平台建成情况

Tab.1 Completion of one-stop shops and online platforms in the top ten economies for dealing with construction permit index

排名	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
经济体	中国香港	马来西亚	阿联酋	丹麦	新加坡	中国台湾	新西兰	毛里求斯	塞尔维亚	立陶宛
OSS	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×
OP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓

注: OSS指一站式商店,OP指在线平台。

以中国香港为例,2008年12月20日效率促进办公室成立了“一站式货仓建筑牌照中心”,接受6个政府部门及私营公用事业涉及建筑许可证的申请,并协调它们就两层仓库工程进行联合检查。中心会监察每宗申请的进度。建筑工程完成后,申请人可向中心一次性提交所有发出批准书或许可的相关申请/通知。中心可应申请人要求,安排各有关部门联合检查。根据《2020年营商环境报告》,中国香港办理施工许可证指标环节时,通过向一站式中心提交申请并获得批准,一站式中心的受理业务范畴就涵盖了土地整理、建筑设计、消防设计和供排水设

计等多方面资料的提交与审核,时间周期45 d。竣工验收与证书获得,也都是通过一站式中心完成。申请人只需向一站式中心发出一次申请、提交一次资料,就可以获得政府牌照发放机构的反馈。

在线平台应用方面,丹麦通过www.kk.dk/byggeri网站提供办理施工许可的申请、表格下载等服务;新加坡土地管理局(SLA)推出了在线土地综合信息服务平台(INLIS),向私人建筑公司提供钻孔监测井的信息,工程师可以通过免费咨询和下载信息来获取与基础结构计算有关的信息,大为简化建筑公司的工作量。

3.2 供水接入在施工许可指标中的高占比

对《2020 年营商环境报告》中办理施工许可指

标前十的经济体中供水接入涉及的环节进行分析,结果见表 2。

表 2 办理施工许可指标前十经济体供水接入涉及手续占比

Tab. 2 Proportion of water supply access related procedures in the top ten economies for dealing with construction permit index

排名	经济体	施工许可指标 手续/时长	供排水独立手续		供排水合并手续	
			手续/个	时长/d	手续/个	时长/d
1	中国香港	8 个/69 d	1	1	4	65
2	马来西亚	9 个/41 d	3	6	3	32
3	阿联酋	11 个/47.5 d	3(2 ⇨)	14	1	25
4	丹麦	7 个/64 d	1	5	2	22
5	新加坡	9 个/35.5 d	3	8	—	—
6	中国台湾	10 个/82 d	4	33	2	22
7	新西兰	11 个/93 d	2	35	—	—
8	毛里求斯	12 个/95.5 d	5(1 ⇨)	46.5	1	21
9	塞尔维亚	11 个/99.5 d	1	18	1	33
10	立陶宛	13 个/74 d	4(1 ⇨)	17	—	—

注: 供排水独立环节根据各经济体营商环境报告中“Details – Dealing with Construction Permits – Procedure, Time and Cost”列表中归纳梳理得出。⇨指该环节为并联环节,并联环节在统计天数时不予考虑。

由表 2 可以看出,这 10 个经济体中办理施工许可指标的手续中位数是 10.5 个,时间的中位数是 71.5 d。独立保留的供排水接入手续的中位数是 3 个,时间的中位数是 15.5 d;合并到其他“环节包”中的供排水接入的手续中位数是 1 个,时间中位数是 22 d。全部还原后,实际供排水接入的手续中位数是 4 个,而时间的中位数则达到了 38.5 d。以中位数计,办理施工许可前十经济体的供排水接入手续占全部手续数的比例为 38.1%,时间的占比则为 53.85%。

这主要是由于供排水的不可或缺、涉及公共卫生安全的特性,所需手续具有不可压缩性,若经济体不能有效推出一站式商店和在线平台,那么供排水接入在办理施工许可指标中手续和时间的高占比是普遍的存在。

4 在优化供水接入服务举措方面的实践

4.1 上海城投水务的优化实践过程

上海城投水务集团的优化供水接入营商环境工作的真正起步始于 2017 年,随着对世行测评体系的认知和理解的不断深入,相关的供水接入方案的设计也日趋符合世行的测评要求,相关改革举措也得到了世行的认可,在实践中取得了较好的效果。上海城投水务集团的供水接入服务举措演变历程如表 3 所示。

2018 年之前开始尝试压缩(合并)供水接入流程,但改革的切入点与改进的方向并没有对标世行

的测评体系,未能针对世行测评采取针对性的改进措施。2018 年起开始根据世行测评内容有针对性地进行设计,但在时间节点上未能匹配世行的测评时间表,导致 2018 年改革之后产生的有效案例数所占比重较少,世行在反馈邮件中肯定了上海市的改革措施,但是没有足够的案例支撑,当年报告的测评成绩中不予采纳。

2019 年推出的“4-9”服务举措,在 OSS(上海市建设项目审批审查中心)和升级后的 OP(“一网通办”平台的上海市工程建设项目审批管理系统)的支持下,完善了项目在 OP 上提供申请供排水接入的数据对接模式,同时尝试将供水接入申请并入联审平台的施工许可申请环节。当年上海城投水务集团在 OP 上受理并完成的小型接水项目数量就达到了 326 项。充足的案例也得到了世行测评的认可,最终在《2020 年营商环境报告》中,上海市的供水接入通水环节由维持了 8 年之久的 49 d 大幅度下降至 6 d。

2020 年的服务举措设计,在“整体政府”理论的指引下,上海市政府推出了整体政府一口审批的 3.0 版优化营商环境措施,进一步强调了 OSS 和 OP 的作用。在上海市的办理施工许可指标的改革方案中,针对社会投资低风险产业类项目最终保留的 4 个手续中,有 3 个是以 OSS 统一对接申请客户,唯一的一个独立环节就是保留的供水接入通水环节,具体如图 1 所示。

表 3 上海城投水务集团供水接入服务举措演变历程

Tab.3 Evolution process of water supply access service initiatives of Shanghai Chengtou Water Group

接水业务环节	办理时限(除注明外均为工作日)				
	2017 年之前	放管服/2017 年	1.0 版/2018 年	2.0 版/2019 年	3.0 版/2020 年
	7·7·3·7·7	12·5·3	5·20	4-9	1-6
受理申请	7 个工作日	12 个工作日	1 个工作日	合并至联审平台 申请施工许可环节	合并至联审平台 申请施工许可环节
资料审核 现场踏勘			2 个工作日(无外线) 4 个工作日(有外线)	2 个工作日(无外线) 4 个工作日(有外线)	申请环节内完成 相关工作
制定及审核方案					
提交方案	3 个工作日				
现场验收	7 个工作日	5 个工作日	—	—	合并至现场联合 监督检查
开具施工单	7 个工作日	—	—	—	—
办理占(掘)路 执照	不计时	—	0 个工作日(无外线) 10 个工作日(有外线)	非供水部门管理范畴, 不计入	相关政府部门在 5 d 内 完成相应审批
下达施工单	不计时	3 个工作日	—	—	—
装表通水	不计时	不计时	2 个工作日(无外线) 5 个工作日(有外线)	2 个工作日(无外线) 5 个工作日(有外线)	6 个自然日完成 接通供水
工作目标	5 个环节 31 个工作日 非全流程	3 个环节 20 个工作日 非全流程	4 个环节 5/20 个工作日 全流程	2 个环节 4/9 个工作日 全流程	1 个环节 6 个自然日 全流程

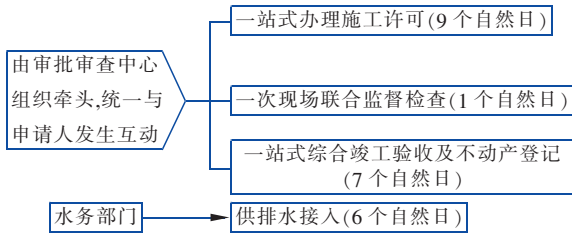


图 1 上海市优化社会投资低风险产业类项目审批 3.0 改革措施

Fig.1 Optimization of Shanghai social investment low risk industry class project examination and approval reform measures 3.0

4.2 国家版营商环境测评体系的简要分析

2019 年,国家有关部门开展了中国版的营商环境测评,将“获得用水用气”作为一个一级指标单独设立,在一级指标下又设了 4 个二级指标,分别为获得用水用气流程、获得用水用气耗时、获得用水用气费用以及用水用气价格,主要衡量企业首次接入用水、天然气的手续、时间、成本等情况。评估环节从用水用气报装申请开始,到确定用水用气方案、办理占(掘)路许可、竣工验收,最终完成通水通气截止。从 2019 年、2020 年度的实际操作来看,中国版的营商环境测评基本沿用了世行营商环境测评的模式,在二级指标设计上也有一定的参考。为了更好

地以中国版的营商环境测评体系来引导地方政府及相关公共服务企业设计优化营商环境的服务举措,科学有序地推进相关工作,建议相关部门拟订并发布具有中国特色、符合我国实际国情的营商环境测评方法论,对环节、时间以及费用等设定相应的权重,并阶段性地推出重点测评关注内容等。

4.3 对供水企业优化相关举措的建议

对于供水企业来讲,根据优化营商环境测评体系来设计优化供水接入的服务举措,还是要有“有所为有所不能为”的认识。

① 政府部门推动建成一站式商店与在线平台是优化营商环境的前置条件。以世行测评体系来讲,其所关注的通过建立一站式商店、搭建电子化平台、调整法律法规等带来的营商环境改革,绝大多数属于地方政府部门的管理范畴。其中的一站式商店与在线电子化平台,是供水企业提前获取客户信息、对客户资料实现免审、提供在线接入申请与方案提交等业务流程的前置基础。

根据 2020 年 6 月中国城镇供水排水协会开展的供水企业服务调查数据,参与测评的 63 家供水企业中,每家企业受理用户接水的申请中通过政府政务平台办理的占比不到 30%;即便是优惠政策聚焦的小型项目,政府政务平台的占比也没有超过

50%,目前供水企业主要受理用户用水申请的渠道是企业自身的营业厅、网站、公众号等。

目前各地已经普遍建成或正在建设一站式商店与在线平台,也在框架上完成了流程设计。但是部分政务平台仅仅是完成了走得通、可以走的第一阶段目标,距离走得顺畅、便捷、智能还有优化空间。

如果供水企业的供水接入业务全流程在自身平台流转,那么建议相关企业根据自身资源配置,适当优化内部管控流程,提高过程服务能力,谨慎推出优化供水接入服务举措,而不应盲目减环节、减资料。

② 积极响应《优化营商环境条例》工作要求,构建透明、公开、可监控的供水服务。2019年10月,国务院通过的《优化营商环境条例》涵盖了对政府职能、市场行为、中介机构服务等指导和约束,回应了企业全生命周期经营过程的重要关切事项。喻莺指出:《优化营商环境条例》至少汇聚三重价值,一是填补了营商环境法律法规顶层设计的空白^[5],二是为各地开展营商环境制度创新提供了法律依据,三是明确了未来营商环境提升的着力点。

《优化营商环境条例》发布后,对供水企业提出了更明确的要求:a.向社会公开服务标准、资费标准等信息;b.为市场主体提供安全、便捷、稳定和价格合理的服务;c.不得强迫市场主体接受不合理的服务条件,不得以任何名义收取不合理费用;d.各地区应当优化报装流程,在国家规定的报装办理时限内确定并公开具体办理时间。因此,供水企业的服务举措,在制定及发布过程中应设置合规性审查环节。

5 结语

供水企业在开展供水接入营商环境优化设计时,应充分领会世行测评体系下优化营商环境的实质内容。一般认为优化提升方向主要为减少环节、压缩时间、节约成本,但也要确保流程设计的逻辑合理、内部管控业务流程的完整性、一线作业人员的可操作性,确保接入服务的工作质量,不能唯速度论。好的方案设计要有良好的执行力,在第三方测评框架下,需要明确的是案例为王,要有充足的实际案例提供给测评机构。诚如世行《营商环境报告》所言:有效的设计和糟糕的实施只是用来解释为什么一些改革成功而另一些失败的两个因素。

参考文献:

[1] 鲍月全,高伟,范天娇,等.从营商环境到《民法

典》——对提升供水服务的若干思考[J].净水技术,2020,39(10):1-4,12.

BAO Yuequan, GAO Wei, FAN Tianjiao, et al. From business environment to civil code—some thoughts on water supply services improvement [J]. Water Purification Technology, 2020, 39 (10) : 1 - 4, 12 (in Chinese).

[2] 鲍月全,戴婕,陈钟琨,等.世行营商环境测评框架下的供水接入流程设计[J].给水排水,2019,45(11):24-28.

BAO Yuequan, DAI Jie, CHEN Zhongmin, et al. Design of water supply connection process under the World Bank Doing Business assessment framework [J]. Water & Wastewater Engineering, 2019, 45 (11) : 24 - 28 (in Chinese).

[3] 胡波.香港的供水[J].城镇供水,2012(6):74-79.

HU Bo. Water Supply in Hong Kong[J]. City and Town Water Supply, 2012(6):74-79 (in Chinese).

[4] 曾维和.西方“整体政府”改革:理论、实践及启示[J].公共管理学报,2008,5(4):62-69,125.

ZENG Weihe. The reform of western “Whole of Government”: theory, practice and enlightenment [J]. Journal of Public Management, 2008, 5 (4) : 62 - 69, 125 (in Chinese).

[5] 喻莺.中国政府以《条例》形式保障营商环境持续优化,促进经济高质量发展[EB/OL].(2019-07-16)[2020-11-04].https://m.sohu.com/a/327207614_120070887.

YU Ying. Regulations will help China promote business environment and high-quality economy development[EB/OL].(2019-07-16)[2020-11-04].https://m.sohu.com/a/327207614_120070887 (in Chinese).

作者简介:鲍月全(1976—),男,上海人,大学本科,高级工程师,现任上海城投水务集团客户中心市场业务总监,研究方向为供排水管网建设、检测评估、运维管理以及客户服务管理。先后获得第二十五届全国企业管理现代化创新成果二等奖、上海市优秀工程勘察设计奖一等奖(2019年)、上海土木工程科技进步奖二等奖(2020年)等荣誉。

E-mail:baoyuequan@foxmail.com

收稿日期:2020-11-04

修回日期:2020-11-30

(编辑:丁彩娟)