

# 温州公用事业（水务）一体化改革实践经验介绍

在浙江省各地市水务企业对水务大市场形成初步共识的基础上，围绕“推进城镇水务大市场建设”这一方向，浙江省各地以不同进度开展了“供排一体”的探索，既积累了经验，也面临着共性的困惑与挑战。下文将以温州改革经验为例，进行具体介绍。

## 一是政府重视、部门协同、国企担当

温州是中国改革开放的先行地，面对公用水务事业“碎片化”治理的深层难题，面对群众对优质安全用水、污水治理、城市排水排涝的殷切期盼，温州市区已完成原水、供水、排水一体化，管理运行长年安全稳定、但县域分散，特别是2021、2022年大旱，暴露出的应急能力短板让我们深刻认识到：不改革，就没有出路；不一体化，就难以实现高质量发展。要通过“规划一张图、建设一盘棋、管理一张网、服务一标准”，破解水务行业深层次矛盾，释放规模效应与协同效益，再次选择向改革要答案。温州市委、市政府以高度的政治担当和战略远见，率先改革从市区一体化走向全市域层面推动公用事业一体化（水务、燃气、环保）改革，以水务板块为突破口，进行了一场深刻的系统性、整体性重构。改革在2022年初起动，2022年11月，温州市政府印发《温州市公用事业一体化改革实施方案》，改革进入正式实施阶段。期间市政府主导、国资委牵头，多部门联动、各县市区参与

开展了一系列的艰难的准备工作，至 2023 年 6 月短短半年内 8 个县（市）涉改企业相继完成股权划转，正式纳入市公用集团“一盘棋”统一运营管理。对各县（市）水务企业进行了组织机构优化和完成党组织划转，组织人事关系统一划入市公用集团。

## 二是怎么改

改之前走访了许多先进省市企业，希望取经解惑，但也没有现成经验模式，也有些好的做法但不适合温州的具体情况。最后我们下决心采取的方式是“先破后立”。

具体做法，以分类整合启动公用事业改革。以市公用集团为实施主体，组建水务、燃气、环保三家二级集团企业，同步制定水务、燃气、环保三大板块整合工作方案，明确整合范围、整合方式、工作任务、政策保障等，并成立相应小组负责组织实施，实现平稳过渡。以分步实施实现资产有序融合。按照“先易后难，有序推进”的要求，以水务板块的全市国有资产整合为切入口，整合 12 个县（市、区）公用事业水务资源，实现水务板块国有主体的经营权和人事权同步划转，率先完成水务资产一体化整合。三是以等价置换降低资产收购压力。将各县（市、区）水务国有资产以账面价值或评估价值注入市公用集团，县（市、区）政府或属地国有主体持有的公用资产等价置换为市公用集团股权。市公用集团由原来市级国资 100% 持股转变为市级国资控股、县级国资参股的股权结构，最大限度降低了资金收购压力。

## 三是改后感受

通过改革努力构建“统一资本运作、统一规划建设、统一运营管理、统一服务标准”的“四统”体系，争取实现“民生保障最优化、运营成本最低化、效能发挥最大化、能力提升最高化”目标。取得以下初步成效。

1、建一张“从源头到龙头”的全链条饮用水安全保障网。将饮用水安全作为生命线工程，实现从分散保障到全域联网、协同保障的跨越。一是水源上，打破“各管各”的僵局，建立全市域水资源统一调度机制。以珊溪、泽雅等六大水源为节点，打通 7 条跨区域引调水通道，构建了覆盖全域的“温州水网”。现在，瓯江北岸、龙平苍片区乃至海岛洞头，都能稳定用上珊溪的优质原水，各县（市）基本实现了“双水源”保障。资源活了，供水的底气就足了。二是水厂上，走向“精工细作”，实现制水能力“集约高效、提质升级”。推进水厂“关停并转”，看似做减法，实际做加法——累计精简水厂 10 座，全市供水能力反而提升了 13.6%，达到 351 万吨/日。同时，建成了主要水厂和水源地 24 小时水质动态监测预警网络，所有关键指标实时共享、协同调控，水质安全从“事后处置”变为“事前预警”。三是管网上，织密“互联互通”的生命线。推进市域供水管网互联互通，构建“城乡一体、环状布局”系统。一体化后的优势，在应急中体现得最充分：仅用 1 个月建成平苍引水北山泵站应急工程，80 天完成瓯江南北联网保供水乐清片应急工程。这种“温州速度”，靠的就是资源集中、调度统一。同时，我们也承担了温州全市 1641 座单村供站统一

运维的使命，基本建成“两小时服务圈”，构建了农饮水“一体统管”格局。四是服务上，实现“一个标准、一个平台”。温州市区的高标准服务体系，现在覆盖到了全市域，全市 367 万水、气客户纳入“一个服务平台”，实现 24 小时服务热线“一号接听”，水气业务“一窗受理、一网通办”，客户满意率稳定 98% 以上。老百姓的感受最直接：办事方便了，服务也更贴心了。

2、建一张“从源头到排放”的全过程污水治理网。以“系统治理”为核心，“厂网协同”为关键，破解“厂网分离、权责不清、管理脱节”难题。一是体制上，破解“厂网分离”老大难。将各县（市、区）雨污管网、泵站、污水处理厂等设施资产、运营权和维护责任统一划转至市公用集团。市区采取“分级管理、统一维养”管理体制，通过“购买服务+特许经营”方式，由公用集团统一承担市区雨污管网运维，从根本上消除多头管理、责任扯皮。二是运维上，探索“小网格治大污水”。把市区划成 100 个网格、636 个区块，借助机器人、物联网、非开挖技术和智慧排水平台，实现“查、测、溯、治”闭环管理。效果很明显：市区污水管网 COD 浓度提高了 58%，第三轮中央环保督察实现“零投诉”，由负面典型转为正面案例。三是效能上，推动污水处理厂从“达标排放”迈向“资源循环”。积极探索污水资源化利用，在龙港等地建设循环产业园，将尾水用于工业冷却、城市杂用、生态补水等，推进污泥无害化处理和资源化利用，助力“无废城市”和“美丽温州”建设。

3、规模效益与融资能力双提升。集团资产总额增至 685 亿

元，是改革前的 4.8 倍。凭借规模优势，集团本级和水务集团都拿到了 AAA 评级，平均融资利率从 4.7% 降到 3.1%，累计节约利息 14 亿元。通过内部资金池，为下属企业提供借款超 26 亿元，有效缓解了融资难题。目前，集团正在全力推进发行全国首单“水利+水电”公募 REITs，为盘活存量资产开辟新路。同时，通过统筹编制基础设施三年建设计划，优化重复建设项目 32 项，节约直接投资约 30 亿元，盘活土地 667 亩。

4、应急响应与综合效能双增强。构建了“市级统筹、县级联动、资源共享、互为支援”的大应急体系。308 支专业队伍、14 万立方米/小时的强排能力，在全省名列前茅。并利用“智慧排水”平台归集多部门防汛信息，形成“协同作战”新模式，实现应急响应“零”时差。这几年多次完成市域内外抢险任务，获得属地政府和百姓好评。

随着实践深入，一些深层次的难题也不断出现，亟待全行业共同思考、共同破解。

比如，水价机制如何适应“大环网”？推进管网互联互通、打造市域大环网时，发现各县（市）水价定价和调整机制不同，优质优价、成本分摊、收益分配等问题随之而来。如何建立与一体化相适应的水价形成机制，既保民生又可持续，需要智慧。

比如，标准统一如何兼顾“差异化”？面对城镇供水、农村供水、海岛山区供水等不同用户群体，建设标准、运营标准、服务标准如何分类施策？在统一运维的框架下，如何兼顾公平与效率，

让山区群众不因为成本高而掉队，让城市用户不因标准统一而牺牲品质，这是精准治理的考验。

再比如，投资责任如何理顺“新旧账”？一体化进程中，已建公用设施的投资回报机制与新建设施的投资主体确认，涉及与属地政府之间的复杂协调。如何厘清历史遗留、如何分担新增投入，需要创新的制度设计和合作共赢的格局。

这些问题，是温州公用事业一体化改革进入“深水区”的新情况，也是全行业推进一体化可能遇到的共性挑战。破解这些难题，需要进一步解放思想、大胆探索。