

贵州省水利工程水价改革的困境与改革方向思考

邵国洪,周琴慧

(贵州省水利科学研究院,贵州 贵阳 550002)

摘要:目前国内水利工程运行管理面临“三低两缺”的窘境和日趋严重的压力,主要原因是水价偏低、收费率低、调价频率低以及成本核算缺规定支撑、维修保养缺资金支持。本文立足贵州省水利工程运行管理、水价形成机制、定价机制、价格体系、收费体系等方面,探讨完善水利工程供水价格机制,建立合理回报机制,从国家和省级层面加强顶层设计,从价格管理体系和机制上进行改革,通过价格手段促进水资源节约与保护,促进水利工程良性运行,实现以水养水。

关键词:水利工程;水价;定价;调价;困境;改革方向

中图分类号:F426.9

文献标识码:A

文章编号:1004-7344(2021)36-0078-02

0 引言

水价是实现节水和以水养水的关键,现阶段我国水利工程水价普遍存在定价率低、定价偏低、调价周期长、调价难、调价影响因素多、水费收取难等诸多问题,水价已成制约水利工程可持续发展的瓶颈。因此,探索水价改革途径和方法,完善定价、调价机制是保障水利工程良性运行、推动水利事业高质量发展的有力举措。

1 水利工程供水价格改革历程

1.1 国家水利工程供水价格改革进展

从新中国成立到20世纪60年代中期,我国水利工程供水不收取水费,水利管理单位的经费和工程运行维护费基本靠国家拨付的水利事业费解决。

1964年,原水利电力部提出了水费征收和管理的试行办法,水费正式征收。之后,我国水利工程供水价格改革进展相对缓慢,2003年国家发展改革委、水利部联合发布《水利工程供水价格管理办法》自2004年1月1日起施行,一直沿用至今。

1.2 贵州水利工程供水价格改革及调整

伴随国家制定的系列水利工程水价改革政策、措施及办法,河南、河北、山东、云南、贵州等省也相继出台了相应的地方水价改革同步开展。1963年8月,贵州省人民委员会颁布了《贵州省国营灌区水费征收和使用办法》;1983年,贵州省人民政府以黔府(1983)111号文颁布了《贵州省水利工程供水收费和使用管理办法》;《贵州省水利工程供水价格核定及水费计收管理办法》(草案)于1999年12月9日经省人民政府常务会议通过,以省人民政府令第46号发布,于2000年1月1日起施行。

2000年,《贵州省水利工程供水价格核定及水费计收管理办法实施细则》施行,2010年11月17日重新修订印发该细则,2019年已废止,新的地方水价改革政策文件尚未出台。

2 水价现状及改革面临的困境

2.1 水价定价偏低

2.1.1 水价定价水平

供水长期被视为公益性,为保障民生,政府定价偏低,水价低于成本水价,收不抵支。根据统计年鉴和水资源公报数据分析,贵州省2014—2018年平均水费支出占人均消费比例为0.78%(见表1),而电费、燃料费、交通费、通信费支出占人均消费的比例分别为水费的3.9倍、1.2倍、10.7倍、6.6倍,相比之下水费支出最低,均具备一定调价空间。还原水的商品属性,充分反映用水成本,水价改革势在必行。

表1 贵州省2014—2018年水费及其他支出占人均消费比例 单位:%

年份	水费	电费	燃料费	交通	通信
2014	0.82	3.31	1.12	6.75	5.53
2015	0.83	3.27	1.03	7.98	5.32
2016	0.79	2.99	0.93	8.76	5.22
2017	0.74	2.86	0.84	8.95	4.95
2018	0.74	2.84	0.83	9.48	4.57
平均值	0.78	3.05	0.95	8.38	5.12

2.1.2 水价定价低的原因

(1)政府补助不能计提折旧。

2017年修订的《政府制定价格成本监审办法》规定,由政府补助或者社会无偿投入的资产,以及评估增值的部分不得计提折旧或者摊销费用。据统计,固定资产折旧约占供水全成本的40%,不计提该部分折旧,工程运行维护资金缺口大,测算出的水价远低于实际成本,供水价格和成本倒挂现象比较严重。

(2)人均工资标准有争议。

《政府制定价格成本监审办法》同时规定,职工平均工资原则上据实核定,但不得超过统计部门公布的当地该行业职工平均工资水平。统计年鉴中,有第二产业中“电力、热力、燃气及水生

产供应业”以及第三产业中的“水利、环境及公共设施管理业”两个相关行业,标准选择有争议。以2019年贵州省统计年鉴为例,上述国有企业第二产业平均工资标准为11.12万元/年,第三产业为5.29万元/年,而水价核审时价格主管部门按行业(第二产业)统计工资标准(5.29万元/年),较第三产业偏低一倍,计算出的水价自然也偏低。

2.2 水价定价难

2.2.1 定价政策文件更新不及时

国家发展改革委、水利部2004年颁布的《水利工程供水价格管理办法》和2006年颁布的《水利工程供水价格成本监审办法》距今已逾15年,办法中的一些科目和标准已不能及时反映行业的现状水平。《贵州省水利工程供水价格核定及水费计收管理办法》于1999年发布,至2019年废止,新的地方水价改革政策文件尚未出台,地方管理办法处于空窗期。

2.2.2 群众的水商品意识薄弱

特别是农业用水存在“福利水”“大锅水”的不该收费的思想误区。主要原因:①早期水利工程修建的投劳折资等历史遗留问题,导致用水户认为水资源应无偿使用;②农业税改革之后,收取水费让农民存在对比心理落差。

2.2.3 管理主体性质制约

现阶段水利工程供水运行管理单位中62%是事业性质,定价收费积极性不高,免费水和低价水造成水市场紊乱。

2.3 水价调价难

2.3.1 调价周期不明确

现行的《水利工程供水价格管理办法》没有对调价周期和调价条件做出具体规定,何时启动调价程序缺乏政策依据,调价效率不高。据统计,贵州省80%的水利工程近3年没有调整水价,部分工程甚至10多年没有调整过水价,如贞丰县纳山岗水库至今已17年未调整过水价。

2.3.2 地方调价主观意愿不强

一些地方政府出于营造营商空间、满足控制CPI考核目标等因素考虑,调价的主观意愿不强,调价窗口期较少。

2.3.3 调价程序烦琐

水价调整需要经过成本监审、申请调价、水价听证会等一系列步骤,步骤烦琐,正常走手续调价历时较长。

2.4 水费收取难

贵州省水利工程供水运行管理单位多数为全额事业单位,不能收取经营性水费,作为征收主体存在法律隐患,加之水费征收情况不纳入收入考核范围,因此收费积极性不高;加之贵州省属山区,用水户特别是农业用水户分散、点多面广,收费工作难度大,农村地区外出务工人员多,收费手段和收费方式主要为人工收费没有推广自动、智能收费方式,收费效率较低。

3 对策及建议

3.1 强化水价形成机制建设

强化顶层设计,省级层面制定水利工程水价改革的实施意见,加快出台适应省情的《贵州省水利工程供水价格管理办法》和《贵州省水利工程供水定价成本监审办法》,深化价格机制改革,指导开展工作水价改革工作。

3.2 优化定价机制

3.2.1 建立水价动态调整机制和定期校核机制

通过建立水价动态调整机制和定期校核机制,动态评估供水成本变化和用户承受能力变化,动态调整水利工程供水价格。明确调价的启动条件、调价的最小周期,减少因水价长期得不到调整造成的亏损。

3.2.2 先建机制,后建工程

推行“先建机制、再建工程”,变“事后定价”为“事前定价”,新建工程推动供需双方在工程建设前进行协商定价,并明确协商定价的上下限,将物价部门、水行政管理部门、供需双方纳入协商定价的参与方,确保协商结果的合法性和有效性。

3.2.3 推行分类水价

按公益供水和非公益供水,执行不同的水价形成机制。充分发挥市场机制,鼓励供需双方协商定价,完善协商定价的体制机制。

3.3 优化运营管护机制

针对贵州省现有水利工程管理单位多为事业单位,作为运营管护主体存在征收水费面临的困境,探索借鉴“收支两条线”的方法,对管理单位为事业单位的工程,水费统一委托企业代为征收,代收费企业可采用信息化、智能化等灵活多变的收费方式,充分利用“互联网+”技术,提高水费征收水平。

3.4 加强水商品宣传

改变传统计划经济体制下用水户将水视为“福利水、大锅水”的惯性思维模式,加强宣传引导“有偿用水、节约用水”的观念,强化水商品意识,让民众理解征收水费是保障供用双方权益的有效措施,达成全社会有偿用水的共识。

4 结语

综上所述,现阶段贵州省水利工程供水水价形成机制、水价水平已严重与经济社会发展脱节,供水事业可持续发展面临危机。推行水价形成机制、定价机制、价格体系、运行管理等一系列改革,通过价格手段促进水资源节约与保护,促进水利工程良性运行,实现以水养水是维持水利工程可持续发展的“金钥匙”。水价改革对树立全社会“有偿用水、节约用水”的观念将起到积极作用。

参考文献

- [1] 郭甲嘉,陈琛.水价形成机制的国际经验及启示[J].中国物价,2021(3):90-93.
- [2] 王梦云.新疆水权改革实践与探索[J].吉林水利,2020(10):55-58.
- [3] 庞靖鹏,郭姝姝.推进水利工程供水价格改革探索[J].水利发展研究,2020,20(10):51-53.
- [4] 赵一泉,尹红.我国水价政策的沿革、目标和方向[J].中国价格监管与反垄断,2020(9):61-64.

基金项目:贵州省科技厅项目(黔科合服企(2021)4号)。

收稿日期:2021-08-05

作者简介:邵国洪(1978—),男,苗族,贵州思南人,硕士研究生,高级工程师,主要从事水利工程设计和规划工作。