

运用市场机制推行合同节水管理的路径

曹淑敏

(水利部综合事业局,北京 100053)

摘要:阐述了合同节水管理与市场机制的内涵特征,分析了实施合同节水管理的外部环境与内生动力,提出了运用市场机制推行合同节水管理的路径:①推动水价改革和水权交易;②培育节水服务产业;③开拓节水服务市场;④规范节水服务产业发展。

关键词:合同节水管理;外部环境;内生动力;市场机制

中图分类号:F407.9

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2017)05-0039-03

水利部综合事业局为了深入贯彻落实习近平总书记提出的“节水优先,空间均衡,系统治理,两手发力”的新时期水利工作方针,提出了运用市场机制推进合同节水管理^[1],并进行了理论创新与实践探索。作为“节水优先”和“两手发力”的市场手段,“推行合同节水管理”被纳入党的十八届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》及《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》。2016年7月27日,国家发展改革委、水利部、国家税务总局联合印发了《关于推行合同节水管理促进节水服务产业发展的意见》,正式启动实施合同节水管理。

1 合同节水管理与市场机制的内涵特征

所谓合同节水管理,是指节水服务企业与用水户以合同形式,为用水户募集资金、集成先进技术,提供节水改造和管理等服务,以分享节水效益方式收回投资、获取收益的一种节水服务机制^[2]。合同节水管理模式是一种充分利用市场机制推进节水型社会建设的重要手段,也是节水管理机制创新的具体体现。它以公司化运营和市场化运作为核心,集技术集成应用与投融资平台为一体,整合社会资源,推动节水产业投资和技术推广,实现了节水投资建设和运营管理长效化、多元化、集成化、市场化和产业化。它将是新时期节水工作的重要手段,在技术条件、经济条件和市场调节手段完善的各个领域,都

可以加以应用,其节水潜力巨大。

所谓市场机制是一种重要的资源配置方式,是指市场经济的内在调节机制,具体表现为价格机制、供求机制、竞争机制、利率机制、风险机制等机制因素在市场运行过程中对经济活动的制约功能和调节作用。这些具体机制的内在规律,包括价值规律、供求规律、竞争规律、货币规律等发挥作用的过程,形成了价格变动机制、供求平衡机制、竞争机制、利益分配机制等,所有这些具体的机制有机结合在一起共同构成了市场机制^[3]。例如,市场价格变动与市场供求变动之间的相互联系、相互制约的作用,就形成了价格机制;供求关系的变动引起价格变动从而影响生产者的竞争程度及其生产活动,就形成了供求机制等。市场机制最集中最基础的表现,是供给与需求通过市场竞争形成的市场价格的作用来实现市场平衡。市场机制是价值规律的实现形式,价值规律是市场机制的核心内容。市场机制具有客观性、内在性、盈利性、动态性等特征。

2 合同节水管理外部环境与内生动力分析

合同节水管理模式是社会分工优化配置的体现。其模式中政府、用水户和节水服务企业三方各负其责,共同受益。节水的动力机制,一是外力驱动,即政府管理;二是内生动力,即市场主体的自觉性^[4]。政府引导的作用主要体现在为合同节水管理营造良好的激励和约束的外部环境。政府管理部门通过政策激励、总量控制、节水考核和监督管理等

基金项目:国家发展和改革委员会“资源节约综合利用”专项经费项目(环资16-45)

作者简介:曹淑敏(1963—),女,教授级高级工程师,主要从事水利工程管理研究。E-mail: csm@mwr.gov.cn

措施,对用水户明确设立节水减污目标,实施考核和监督管理;引导鼓励社会力量组建节水服务企业参与节水,开发实用新技术。市场机制的作用主要体现在增加内生动力。用水户在外部环境激励和约束下,按照实施最严格水资源管理制度的要求,增加取水、用水的规范和节水的自觉性;节水服务企业从用水户减少的用水成本中收回投资和收益,获得政府节水减污的奖励基金,从而产生参与节水的主动性和积极性。

2.1 合同节水管理的外部环境

2.1.1 党中央、国务院高度重视节水工作

党的十八大及十八届三中、四中、五中全会都明确要求把节约资源作为保护生态环境的根本之策,强调要推进水的循环利用,建设节水型社会。2014年3月,习近平总书记提出了“节水优先,空间均衡,系统治理,两手发力”的新时期水利工作方针,指出解决中国水问题必须优先节水,同时发挥政府和市场的作用,使市场机制在优化配置水资源中释放出更大活力。《水污染防治行动计划》和《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》进一步明确了节约保护水资源的相关要求。

2.1.2 水资源管理制度日趋严格

2011年中央1号文件、2012年国务院3号文件都明确了实施最严格水资源管理制度的要求,推动建立和实施了用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污控制、水资源管理责任和考核四项制度,制度建设和技术标准进一步完善。2016年,水利部、国家发展改革委联合印发《“十三五”水资源消耗总量和强度双控行动方案》,对用水效率指标、考核、任务都提出了明确要求,落实了地方政府和各行各业节水的责任。

2.1.3 全社会节水意识进一步增强

自2002年起,国家启动了100个国家级节水型社会建设试点,并选择不同类型地区、不同用水行业,建设了一批农业节水、工业节水、生活服务业节水、非常规水源利用和能力建设示范工程。水利部开展了节水型灌区建设,联合有关部委开展了节水型公共机构、节水型标杆企业等节水载体建设。存在的主要问题是:节水管理和投入主要靠政府,节水激励机制尚未建立健全,财政、税收等鼓励政策不落地,水价调整不到位,水权交易还在培育期,行业节水技术体系尚待完善等。

2.2 合同节水管理的内生动力

政府、企业、社会组织和社会公众构成了节水型社会建设的多元主体,要发挥多元主体在节水型社

会中的作用,就需要明晰各主体的权力、责任和义务,理顺主体之间的关系^[5]。虽然节水型社会建设试点工作得到了诸多启示^[6],然而节水型社会建设进展缓慢,其主要原因是市场机制作用发挥不够,受制于市场主体地位不明确、体制机制等问题,节水的内生动力不足,这也是合同节水管理面临的主要问题^[7]。具体表现为:一是节水效益体现在社会效益、环境效益和经济效益,具有一定的公益性属性。尽管国家采取了一些激励政策,鼓励社会资金投入水利行业,但由于节水项目投资回报达不到社会平均投资回报率,节水投资缺乏有效的商业模式和盈利模式,导致社会资本参与乏力。二是用水单位因节水改造资金难落实、价格倒逼机制未形成、监管机制没到位等原因节水积极性不高,缺乏节水内生动力。三是市场需求与节水技术创新不足。

3 市场机制下的合同节水管理路径

基于外部环境与内生动力分析,在市场机制条件下,笔者提出合同节水管理的发展路径。

3.1 推动水价改革和水权交易

推动水价改革,实施价格调控,研究探索通过合同节水管理方式取得的节水量进入水权交易平台进行交易的方式和途径,是对用水户形成倒逼机制、激发节水内生动力、吸引社会资本投入节水产业的有利举措。

3.1.1 进一步完善水价管理办法

规范水价的构成、分类、核定的原则以及水价的管理体制,使供水按照补偿成本、合理收益、公平负担的原则,合理制定和适时调整价格。改革供水管理体制,加强供水成本的核算和管理,减少不必要的中间环节,为制定切实可行的水价标准、改革水价制度创造良好的基础和环境。

3.1.2 对不同用水户实行水价差别化管理

合理调整城市居民生活用水价格,稳步推行阶梯式水价制度;非居民用水实施超定额、超计划累进加价制度;工业和服务业用水逐步实行超额累进加价制度,拉开高耗水行业与其他行业的水价差价;推进农业水价综合改革,探索实行农民定额内用水享受优惠水价、超定额用水累进加价的办法。

3.1.3 加强对水资源的统一管理和优化配置

研究推动水资源费改税的实施意见,研究不同水源、不同区域税费征收标准,修订城镇污水处理费、排污费、水资源费征收管理办法。

3.1.4 完善水资源资产产权制度

以“三条红线”为控制目标,严格实行总量控制下的初始水权分配。根据各流域的水资源总量、水

资源可利用量、生态与环境需水量、供水设施可供水量等宏观指标,在综合平衡的基础上,依照法定程序确认用水户的水权,实现水资源初始分配“产权化”。

3.1.5 推进合同节水水权交易试点

探索将合同节水管理节约的用水量确认为水权,并进入水权交易平台进行交易。对已经进行水资源确权登记的部分可直接进入相应地区的水权交易市场进行交易,未纳入水权确权范畴的水资源应尽快研究并进行归属清晰、权责明确的水权分配及登记工作。鼓励对节约下来的用水指标在水权市场内进行交易,最大限度地提高水资源利用效率和综合效益。

3.2 培育节水服务产业

节水服务产业以市场化为主要手段,通过为用水户提供服务,解决了过去依赖政府运行管理经费不足的问题,采用经济合同方式解决了项目的节水效果保证和运行管护经费问题,从根本上保证了长效节水管理机制真正落地。

3.2.1 组建专业化的节水服务企业

节水服务企业是指提供用水状况诊断、节水项目设计、融资、改造(施工、设备安装、调试)、运行管理等服务的专业化公司。合同节水是新兴的产业,在市场化不成熟的初期阶段,鼓励政府有关部门利用现有的水务投资体系组建由多家企业参加的节水服务主体实施平台,承担更多的融资、垫资责任,集成多项先进技术。通过搭建合同节水管理实施主体平台,可降低节水企业投资的风险,有利于建立合同节水管理信用体系,为用水户提供更高质量的服务,有效促进合同节水产业健康发展。

3.2.2 构建节水信息平台

发挥互联网优势,搭建节水信息、技术等交流平台,建立用水户与节水服务企业沟通的渠道,交流推广先进节水技术。利用信息网络向社会各界提供合同节水管理政策、标准、供需信息、先进技术评价、企业信用等全方位信息服务,促进节水服务产业上下游的关联和整合,实现合作共赢,协同发展。

3.2.3 以企业为主体加大节水产品研发与认证力度

根据市场需求,研发功能齐全、环保、经济的智能化节水产品,提高产品的性能,更好地服务于各行业节水。围绕节水型社会建设和合同节水管理的重点领域,完善节水产品认证技术体系,加大相关领域产品认证工作的推进力度。推进检验检测认证机构整合,有序放开检验检测认证市场,建议成立节水检测认证企业联盟,推动组建专业化

的第三方检测、评估机构,开展用水诊断、效益评估等服务。

3.3 开拓节水服务市场

节水服务市场的主体是节水服务企业和用水户,培育节水服务市场主要是激发节水服务企业和用水户参与节水的内生动力。

3.3.1 构建合同节水管理的实施要素

通过政府部门对用水户用水量总量控制、节水考核、调整水价等手段,鼓励通过资本市场优化重组,化解落后产能,激发电用水户节水改造的需求;通过完善价格、税收、金融等优惠政策,进一步拓宽融资渠道,依托资本市场放宽准入,吸引组建更多的节水服务企业参与节水,加快节水改造,扩大节水服务市场。

3.3.2 创新引领增加市场竞争活力

通过政府积极为符合条件的节水服务企业提供融资支持,提高节水服务企业的市场竞争能力,并鼓励节水服务企业通过行业竞争提供最优的节水诊断、改造服务,最大限度地提高水资源利用效率,进而促进自身竞争力不断提高。

3.3.3 发挥国家科技推广服务体系的重要作用

积极开展节水技术、产品和前沿技术的评估、推荐等服务,及时制定国家鼓励和淘汰的节水工艺、技术和装备目录。发布先进技术推广指导目录,实行知识产权共享,全面提升节水产品科技含量和节水工艺、装备水平。

3.4 规范节水服务产业发展

通过引导和发展节水服务行业的自律机制,能够不断提高节水服务行业整体水平,形成良好的行业激励机制和约束机制。

3.4.1 加强节水服务行业的自律机制

进一步推动行业协会建立健全本行业经营自律规范、自律公约和职业道德准则;积极开展行业准入、节水减排和质量管理、企业信用评价等方面的基础性工作;鼓励行业协会、产业技术联盟等社会组织参与制定各行业用水定额、节水技术标准、行业规划和政策法规;开展国内外交流与合作,组织开展行业培训、先进技术及产品推介等咨询服务工作。

3.4.2 强化节水服务产业政策政策的引导和监督作用

实行节水服务市场负面清单制度,加快节水服务企业信用体系建设,褒扬诚信,惩戒失信,不断提高行业整体素质,确保节水服务产业有序发展。

3.4.3 发挥社会各方力量监督作用

设立合同节水管理网站,健全公众参与监督的激励机制,对群众举报投诉、新闻媒(下转第74页)

[8] 陈军. 汉中石门国家水利风景区发展现状及战略研究[J]. 陕西水利, 2014(2): 36-37.

[9] 钟林生, 王婧, 詹卫华. 水利风景区生态旅游发展现状及对策建议[J]. 中国水利, 2013(16): 55-58.

[10] 汪升华, 韩凌杰, 于小迪. 试论水生态文明城市生命力[J]. 水利发展研究, 2015, 15(7): 4-8.

[11] 董青, 张蕾, 于小迪. 水利风景区建设进展与可持续发展对策[J]. 水利发展研究, 2015, 15(11): 1-6.

[12] 杨蓉. 浅议水利风景资源的开发保护及水利风景区建

设与管理[J]. 商, 2015(3): 89-90.

[13] 周波. 浅论水利风景区水文化遗产的分类保护利用方法[J]. 中国水利, 2013(19): 62-64.

[14] 张红. 河北省水利风景区资源的利用与分析[J]. 河北水利, 2013(3): 44.

[15] 赵玉红, 吴向韶, 孙伟. 浅谈水利风景区的水土保持与生态环境保护:以安徽凤台县淮上明珠水利风景区为例[J]. 中国水利, 2011(19): 62-63.

(收稿日期:2017-03-06 编辑:方宇彤)

(上接第 41 页)

体反映的问题,市场监管部门应认真调查核实,及时依法做出处理,并向社会公布。

参考文献:

[1] 刘德艳,尹庆民. 基于修正 Shapley 模型的合作节水管理利益分配研究[J]. 水利经济, 2016, 34(3): 53-58.

[2] 国家发展和改革委员会,水利部,国家税务总局. 关于推行合同节水管理促进节水服务产业发展的意见[EB/OL]. (2016-07-27) [2017-03-02]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-08/04/content_5097640.htm.

[3] 路玉华. 市场失灵与政府介入[J]. 济南大学学报, 2000(8): 84-85.

[4] 李攀, 邵自平. 《关于推行合同节水管理促进节水服务产业发展的意见》解读[N]. 中国水利报, 2016-12-22(006).

[5] 朱厚华. 基于多元主体的节水型社会建设困境和动力分析[J]. 水利发展研究, 2015(9): 15-18.

[6] 陈莹. 节水型社会建设试点的启示[J]. 中国水利, 2012(15): 30-33.

[7] 颜勇. 落实节水优先方针 全面推进节水型社会建设[J]. 水利发展研究, 2015, 15(3): 3-6.

(收稿日期:2017-06-28 编辑:陈玉国)

(上接第 56 页)

[4] 朱厚华. 我国节水型社会建设发展趋势分析[J]. 人民长江, 2014, 45(2): 224-226.

[5] 关于进一步推广合同能源管理机制的通告[R]. 北京: 国家经贸委资源节约与综合利用司, 2000.

[6] 关于促进节能服务产业发展增值税、营业税和企业所得税政策问题的通知[R]. 北京: 财政部, 国家税务总局, 2010.

[7] 关于在全国开展交通运输业和部分现代服务业营业税改征增值税试点税收政策的通知[R]. 北京: 财政部, 国家税务总局, 2013.

[8] 关于落实节能服务企业合同能源管理项目企业所得税优惠政策有关征收管理问题的公告[R]. 北京: 国家税务总局, 国家发展和改革委员会, 2013.

[9] 李香云. 基于节水优先的我国地方节水政策现状与分析[J]. 中国水利, 2017(11): 5-8.

[10] 李健, 王博. 基于政策工具的中国节水政策框架分析研究[J]. 科技管理研究, 2015(4): 218-223.

[11] 甘泓, 秦长海, 汪林, 等. 水资源定价方法与实践研究 I: 水资源价值内涵浅析[J]. 水利学报, 2012, 43(3): 289-301.

(收稿日期:2017-06-26 编辑:胡新宇)

(上接第 63 页)

[10] SIMON B L. Rethinking empowerment [J]. Journal of Progressive Human Services, 1990, 1(1): 27-39.

[11] SOLOMON B. Black empowerment: social work in oppressed communities [M]. New York: Columbia University Press, 1976.

[12] 陈树强. 增权: 社会工作理论与实践的新视角[J]. 社会学研究, 2003(5): 70-83.

[13] 谢启文. 增能: 解决失独家庭问题的新视角[J]. 人口与发展, 2013, 19(6): 104-109.

[14] 范斌. 弱势群体的增权及其模式选择[J]. 当代社科视野, 2004(12): 73-78.

[15] 施国庆. 非自愿移民: 冲突与和谐[J]. 江苏社会科学, 2005(5): 22-25.

[16] 蔡萌生, 蒋力, 曹志杰. 水库移民安置不同阶段的公众

参与研究: 以 A 水库昌平区移民公众参与为例[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2013, 15(1): 26-29.

[17] 唐惠敏, 姚胜南. 增能与赋权: 农村弱势群体利益表达的路径[J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2014(4): 35-40.

[18] 徐永祥. 建构式社会工作与灾后社会重建: 核心理念与服务模式——基于上海社工服务团赴川援助的实践经验分析[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2009, 24(1): 1-3.

[19] 杨发祥, 何雪松. 灾后社会重建中的社工介入: 理念、目标与方法——基于四川省都江堰 Q 安置点的实证研究[J]. 甘肃社会科学, 2010(3): 149-152.

[20] 张尧. 南水北调移民的社会支持现状及社会工作介入研究[D]. 武汉: 华中农业大学, 2012.

(收稿日期:2017-05-23 编辑:方宇彤)