

对完善非居民用水超定额累进加价制度的思考和建议

王亦宁

(水利部发展研究中心,北京 100038)

摘要:梳理我国非居民用水超定额累进加价制度实施的发展历程和落实情况,从加价水费性质界定、加价基数和级差及倍率设置、超定额和超计划管理有机结合、加价制度监督管理等方面分析了存在的问题。针对进一步完善非居民用水超定额累进加价制度,从完善法律法规体系、科学核定加价标准、丰富管理方式、创新累进加价水费收缴制度、健全监管体系等方面提出建议。

关键词:非居民用水;超定额累进加价;定额管理;计划管理

中图分类号:F407.9 文献标志码:A 文章编号:1003-9511(2021)06-0072-05

建立健全非居民用水超定额累进加价制度,是利用价格杠杆调节水资源利用、落实“节水优先”的重要举措。我国非居民用水超定额累进加价制度实施较早,各地进行了大量探索。2017 年国家发展和改革委员会出台《关于加快建立健全城镇非居民用水超定额累进加价制度的指导意见》,对制度的落实做了全面、系统的部署。本文基于近年来各地落实制度的现状、成效和问题的分析,针对进一步完善非居民用水超定额累进加价制度提出思考和建议。

1 我国非居民用水超定额累进加价制度实施的历程与现状

非居民用水包括除居民生活以外的城市工业、经营服务用水(不包括特行用水)和行政事业单位用水等。实施非居民用水超定额累进加价制度,有利于发挥市场机制作用,促进水资源节约利用。当前对这一问题的研究,主要集中在以下 3 个方面:一是对城镇非居民用水超计划(超定额)累进加价制度实施情况的调查总结分析,以及推动落实的有关建议^[1-3];二是基于经济学原理,对综合水价改革、超定额累进加价和阶梯水价机制的理论分析^[4-10];三是对计划用水管理和定额管理关系的辨析和探讨,以及改进管理的建议^[11-13]。本文一方面是对制度实施的历程和现状的全面总结,另一方面主要是基于最新形势和要求,分析该制度落实过程中的关键问题,提出合理化建议。

1.1 非居民用水超定额累进加价制度发展历程

非居民用水超定额累进加价制度从提出到现在已有 30 余年时间,主要经历了以下几个发展阶段^[1]。

1.1.1 起步探索阶段

1989 年颁布实施的《城市节约用水管理规定》(原建设部令第 1 号)规定,超计划用水必须缴纳超计划用水加价水费。《国务院关于加强城市供水节水和水污染防治工作的通知》(国发[2000]36 号)要求“对超计划和超定额用水要实行累进加价收费制度;缺水城市,要实行高额累进加价制度”。

1.1.2 法制化、规范化建设阶段

2002 年修订的《中华人民共和国水法》规定,“用水实行计量收费和超定额累进加价制度”,首次以法律条款的形式,规定实施超定额用水累进加价制度。2006 年《取水许可和水资源费征收管理条例》(国务院令第 460 号)进一步规定,“超计划或者超定额取水的,对超计划或者超定额部分累进收取水资源费。”2011 年中央一号文件要求,“工业和服务业用水要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”。

1.1.3 加速推进和全面落实阶段

2013 年,国家发展和改革委员会、财政部、水利部发布《关于水资源费征收标准有关问题的通知》(发改价格[2013]29 号),明确要求对各取水单位或个人超计划或者超定额取水实行累进收取水资源费,规定了具体的分档水量和加价标准。自此,自备

水源和水利工程供水的水资源费超定额累进加价制度逐步实现全覆盖。

2015年《水污染防治行动计划》(国发〔2015〕17号)提出“2020年底前,全面实行非居民用水超定额、超计划累进加价制度”,对全面落实非居民用水超定额累进加价制度第一次提出明确的时间表。

2017年,国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部出台《关于加快建立健全城镇非居民用水超定额累进加价制度的指导意见》(发改价格〔2017〕1792号),再次要求2020年底前各地全面推行非居民用水超定额累进加价制度,明确非居民用水超定额累进加价对象为自来水价,对实施范围、分档水量和加价标准、计费周期、资金用途等作出规定。这标志着该项制度完成了政策的全面落地。

2018年国家发展和改革委员会《关于创新和完善促进绿色发展价格机制的意见》(发改价格规〔2018〕943号)对全面推行城镇非居民用水超定额累进加价制度作出进一步规定,提出要“对标先进企业,科学制定用水定额并动态调整;对两高一剩等行业实行更高的加价标准,加快淘汰落后产能,促进产业结构转型升级”。

1.2 非居民用水超定额累进加价制度实施现状

当前已有31个省(区、市)均制定出台了城镇非居民用水超定额累进加价制度实施的政策性文件。北京、天津、吉林、内蒙古和河南等11省(区、市),还由省级人民代表大会制定出台节约用水条例,对加价制度实施提出要求;江苏、广东等7省,由省级人大常委会颁布《水资源管理条例》,对加价制度实施提出要求。

1.2.1 加价对象

根据《关于水资源费征收标准有关问题的通知》(发改价格〔2013〕29号)和《关于加快建立健全城镇非居民用水超定额累进加价制度的指导意见》(发改价格〔2017〕1792号)两个文件,同时针对两类对象,分别征收累进加价水费,即:自备水源取水或水利工程供水,对水资源费(税)实行非居民用水超计划(定额)累进加价;对公共管网供水,针对自来水水费实行非居民用水超定额累进加价。

1.2.2 加价标准

各省(区、市)制定的非居民用水超定额累进加价标准有较大差异。表1梳理了典型地区的调研结果。可以看到,加价阶数一般划分为3~5级,各级的上下限略有差异。加价倍率多在0.5~5倍之间,只有北京市对水资源费的加价倍率偏高(最高达到15倍)。

表1 典型地区非居民用水超计划(超定额)

累进加价标准

地区	加价阶数		加价倍率	
	自来水费	水资源费	自来水费	水资源费
北京	3(20%~40%)	3(20%~40%)	1~3	1~15
河南	3(0%~20%)	4(10%~30%)	0.8~1.3	1~4
江苏	4(5%~30%)	4(5%~30%)	1~5	1~5
吉林	3(10%~30%)	4(10%~30%)	0.5~1.5	0.5~3.0
内蒙古	3(0%~20%)	4(20%~60%)	0.5~1	1~4
广东		4(10%~30%)	1~3	1~3
四川	3(10%~30%)	3(10%~30%)	1~3	1~3
新疆	4(20%~40%)	4(20%~40%)	1~3	1~3

1.2.3 加价收费的性质界定

总体来讲,各地在长期实践中,都把累进加价水费定性为行政事业性收费,作为政府非税收入,但并没有把加价收费列入行政事业性收费项目和收费标准目录。《关于加快建立健全城镇非居民用水超定额累进加价制度的指导意见》将累进加价收费定性为“供水企业收入”,但据调研,地方在制定具体的实施方案时,根据本地实际确定收费性质,如成都市在2019年颁布的本地区《健全和加快推行城镇非居民用水超定额(超计划)累进加价制度的实施意见》中规定“累进加价形成的收入纳入政府非税收入管理”。

1.2.4 加价收费的管理

非居民用水超计划加价的收费主体明确为节约用水管理机构(如节水办),但实际执行中,分两种情况:一是针对自备水源和水利工程供水的水资源费的加价,由水行政主管部门隶属的节约用水管理机构负责征收;二是针对公共管网供水的加征水费,其收缴管理主体为城市节约用水管理部门或水行政主管部门,在实际操作上,由上述部门委托供水企业代收。由于各地涉水管理体制改革进程不一,城市节约用水管理部门既有隶属住建部门的,也有的统一归并到水行政主管部门。

2 非居民用水超定额累进加价制度及其实施存在的问题

2.1 对加价水费性质的认识存在一定偏差

设立超定额累进加价制度的初衷,是促进节约水资源;超定额累进加价水费的本质,体现的是水资源的稀缺价值。基于此,现行制度的部分规定是值得商榷的,包括:“非居民用水超定额累进加价原则上仅为自来水价加价,不包含水资源费、污水处理费和各种附加”,“实行超定额用水累进加价形成的收入主要作为供水企业收入”。这一规定会对各方面产生误导:一是对供水企业产生误导,供水企业把超

定额累进加价收费和自身经营性水费混为一谈,从而难以发挥这项收费的公益性质;二是对公众产生误导,认为此项收费纯属供水公司为增加额外创收的经营收费,认识不到此项收费所具有的节约保护水资源的本质目的,从而质疑收费合理性,增加不必要的征收难度。

从操作实践看,这些规定造成的后续影响应引起充分的重视。加价水费的性质界定,是关系这项制度科学性、合理性的最基础问题。从理论上分析,水价的构成分为资源水价、工程水价、环境水价,在向用水户收取的公共管网供水水费中分别对应水资源费、供水水费(即供水企业收取的自来水费)、污水处理费。供水水费和污水处理费分别是按照弥补成本并满足一定利润的标准设计的,按照一般的市场经济规律,这一价格应该是相对固定的,或者随着用水量增加而降低价格(趸售价格),绝没有随着用水量增加而提高价格的道理。加价制度设立的初衷,并不是要多收费,而是促节水,最终实现的目标应当是“零收费”,才表明节水工作做到位了;而界定为供水企业收入,反倒会产生激励卖水的动机,无疑是南辕北辙。

2.2 用水定额作为加价基础存在困难,超定额和超计划管理有机结合不足

当前实施的政策文件,规定累进加价制度以超定额作为判定依据。但调研表明,累进加价制度在实际执行中,几乎都是以超计划作为判定依据。完全基于定额管理实施累进加价制度,可操作性极低。造成这一现象,有两点原因:一是定额本身还不完善。用水定额一般反映用水效率(生产某单位产品的用水量),目前发布的行业用水定额对绝大多数企业偏高,过于宽松,而且实际生产中企业产品种类远多于定额的种类,造成企业的综合用水定额量无法确定。二是客观上企业用水的复杂性所导致。非居民用水涵盖工业、建筑业、服务业等多种类型,每一类型又可细分为多种行业,每一行业又包括若干种产品。即便有完整的定额作为参考,对不同企业来说,在用水工艺和技术水平基本持平的情况下,仅由于生产规模的差异,同一行业不同用水企业之间用水效率就会存在较大差异;仅由于每一年产品结构的变化(响应市场需求变化),同一企业不同年份的用水水平也可以存在较大差异。因此,几乎所有实施累进加价制度的城市,计价基础最终都要落到分配给企业的用水计划指标(或者变通为“年度用水总量定额指标”)。

总体来看,计划用水管理带有一定行政管理色彩,是政府或其授权机构对用水活动进行监督管理

的一种行政管理活动,突出用水的“总量”控制。定额管理在理念上更加先进,彰显“精细化管理”,突出用水的效率控制。用水定额是分配用水计划的重要依据,对用水定额的实现,最终要依靠计划用水的严格管理,通过抑制不合理用水需求,逐步向先进用水定额靠拢。但实践中,计划管理和定额管理联系并不紧密,制定用水计划往往未参考用水定额,存在两张皮现象。

2.3 加价基数不合理,导致存在制度“空转”现象

在现有的计划用水管理中,节水部门给各用水户下达的用水计划指标,往往是以用水户前3年的历史时期用水量(每年用水量分别设置不同权重,越近的权重越大)作为主要判断依据。这容易导致用水效率高、节水潜力低的用水户难以实现计划内用水,而对用水效率低、节水潜力大的用水户来说,反倒受益^[2]。由于用水计划指标缺乏先进的、科学的刚性约束,且一些地区由于计划用水管理不到位,对用水计划执行情况以年为单位进行核查,或者缺少用水计划动态调整机制,导致年度计划用水指标往往偏大,加价无法实行,处于空转状态。

2.4 加价级差和倍率设置的科学性有待提高

超定额累进加价的级差设置,其作用主要是促进更为精细化的用水管控。级差设置越多,表明每一级之间的用水量区隔越小,有利于促进用水户实现更为精细化的用水调节。但级差较多也会带来管理上的繁琐,因此需要找到一个合适的平衡点。从理论上分析,级差设置主要考虑的因素应当是用水量,用水量小的客户,级差设置可以少一些;用水量大的客户,级差可以多一些。但各地在执行过程中,限于管理成本,无法实现差别化,基本都是统一设置。各城市之间对于级差的规定,差别较大,但似乎也并没有一个科学的设定标准。

加价倍率的设计,直接决定加价制度的成效。一般来讲,加价倍率越高,对于用水户的节水促进作用越强,这是毋庸置疑的。但加价倍率和用水户节水行为的相关性,尚缺乏充分的研究和科学的判定标准。各地在制定政策过程中,反映了较大差异性,在超出用水计划相同水量的情况下,各地累进加价的倍率相差很大。

2.5 累进加价制度监督管理体系有待健全

非居民用水超定额累进加价制度的管理主体是城市节约用水管理机构,多数仍隶属于住建部门。很多用水单位既使用自备水源,又使用市政公共管网供水,造成加价费(水资源费和自来水费)的收缴主体不统一,针对同一用水户的超定额用水,两个部门同时征缴加价水费,不仅浪费行政管理资源,而且

降低用水户对该项制度的认可程度。

累进加价制度实际执行存在不严格,对加价水费未做到应收尽收。用水计量体系不完善,智能水表计量推广程度不高,采用传统的机械水表配以人工抄读并进行后续统计、处理的工作模式,在实施超定额累进加价工作上面临重重困难,工作效率难以满足要求,不利于加价制度的落实。

3 进一步健全非居民用水超定额累进加价制度的建议

虽然当前非居民用水超定额累进加价制度已基本实施,但限于加价设计、管理基础、保障能力等多方面原因,离真正发挥实效还有一段距离,一些有争议的政策取向问题也亟待厘清。基于此,为进一步完善非居民用水超定额累进加价制度,笔者提出以下建议。

a. 以法律手段明确加价收费性质,进一步推进加价制度的规范化建设。国家层面需尽快制定出台《节约用水条例》,把贯彻实施非居民用水超定额累进制度作为重要内容列入其中。明确累进加价费是基于节约用水目标而设立,其性质和水资源费(税)一致;改变当前自备水源和公共管网供水的分割管理状态,不论是自备水源取水,还是公共管网取水,对超定额用水一视同仁,实施相同的累进加价标准和管理程序。结合水资源费改税政策的实施进程,完善加价水费的管理体制,明确征缴主体与使用管理主体、加价水费的用途与管理方式等。

条例还应制定用水户违反累进加价制度规定的相关罚则,增强制度落实的法律保障效力。同时,对供水企业协助收取加价水费的义务和责任进行规定,为累进加价水费制度的执行提供法律依据。

b. 将用水计划管理和用水定额管理有机结合,为落实加价制度提供支撑。用水计划和用水定额是有机联系的一整套管理手段的组成部分,不能把二者对立起来,两种手段要结合使用。比较合理的做法是,将用水定额作为制定计划用水量的基础,同时对用水户开展水平衡测试,根据测试结果,确定节约用水潜力;结合考虑用水定额和企业节水潜力,确定一个合理的计划用水量,以此作为加价的基数。

加强对取水户的用水情况、设施运行、制度执行的巡查,不断提高用水计划管理的规范化、科学化水平,保证用水计划的落实。对于用水效率达到同行业先进水平的用水户,应优先满足用水计划;用水水平低于行业用水定额的,要核减计划用水量。从上到下做好供水企业和节水管理机构的协调工作,供水企业的供水基础信息和节水管理机构实现联网共

享,提高用水计划和定额管理工作效率。

3.3 科学核定加价标准

由于各地情况存在很大不同,落实超定额用水累进加价制度的具体办法是各地根据自身情况制定的。从国家层面上讲,难以硬性规定统一的级差和倍率,可以通过制定最低标准的方式来予以规范。

3.3.1 加价倍数的确定

加价倍数反映的是加价手段对用水量调节的标准和尺度。应充分考虑水资源条件、水源特征、用水对象性质、用水周期性特征、用水户规模等因素来确定加价倍数。

a. 水资源条件。从国家层面上讲,可以考虑各地的水资源条件和缺水程度,对倍率作出差异性的规定。对于严重缺水城市,加价的倍率应该设定高;对于水资源条件较好的城市,加价的倍率可以设定较低。

b. 水源特征。针对不同的水源情况,制订差异倍数,体现政策调节导向。使用自来水的加价倍率可低一些,使用自备水源的要高一些。对于北方地下水超采地区,使用地表水的用水户加价倍率可低一些,使用地下水的用水户加价倍率应高一些。

c. 用水对象的性质。考虑用水公益性程度,确定不同的倍率。机关团体、医院、科研单位、学校、社会福利机构、公共绿化等一般事业性单位的加价倍率可低一些;工厂、宾馆、饭店等完全经营性单位的加价倍率可高一些。

d. 用水户规模。地方调研表明,由于近年来国家对于一些大型高耗水企业的严格控制和管理,这些企业的节水水平已经大幅提高,一般都能够按照下达的用水计划用水。主要是一些中小企业和用水户经常出现突破用水计划的现象,加价收费的征收来源更多在此。但中小企业和用水户突破用水计划的原因比较复杂,有的是管理水平所致,有的是用水量周期波动和不均匀所致,有的是用水技术设备所致。加价收费的目的不在收费本身,而在于促进节约用水的意识。考虑到大型企业通过规模效益可以更多进行技术改造、管理创新,提升用水效益,化解不利影响,而中小企业和用水户提升用水效益更难,面临的市场风险更大,因此应当适度考虑用水户规模,对中小企业和用水户适当降低加价倍率。

3.3.2 加价级差的确定

制定加价的级差,应考虑的首要原则是不可过于复杂。当前有的地方制定的级差达到7级,分级过多容易繁杂,给实际操作带来不便。建议分级以3~4级为宜,最多不超过5级。第二个原则是每一级的用水量差距不可过大。差距过大,则难以起到

调节作用。第三个基本原则是级差要一致,即在同一地区内,针对不同行业、不同对象、不同水源特征的用水,虽然加价倍率可以不一样,但级差的设定本身应当一致,这体现了对超用水行为的评价标准的一致性。否则既有不同的级差,又有不同的倍率,会使加价标准过于复杂,难以执行。

3.4 创新累进加价水费收缴制度和使用政策,激发各方积极性

当前水资源“费改税”政策已经在 10 省区试点推广,对于自备水源实施累进征收水资源税政策也已取得很好的经验,证明完全可以有效运转。随着未来水资源“费改税”政策全面实施,对从公共管网取水的非居民用水户,将累进加价的载体确定为水资源税,并实行累进征收,是完全可行的。因此,应结合水资源税征收的管理模式,按照“节水部门核准、纳税申报、地税征收、联合监管、信息共享”的原则,完善累进加价的费用收缴和使用制度。明确规定由水行政主管部门或城市人民政府指定的节水管理机构和税务机构共同负责落实加价制度。可建立收益分摊机制,由水利工程管理单位或供水企业代收代缴加价费用后,由主管部门(税务)从收缴的加价费用中提取一定比例作为委托服务费支付给水利工程管理单位或供水企业,以此调动供水单位参与到累进加价制度的实施中。

3.5 加强非居民用水超定额累进加价制度监督管理

进一步加快水资源监控能力建设,完善用水量设施建设,实现对地表水、地下水、公共管网的水计量全覆盖,提高用水计量率。加大对高用水、高排放行业重点用水企业的监管力度,强制安装取水计量在线监测设备。加强行政执法队伍建设,提高行政执法能力,明确把非居民用水超定额累进加价制度行政执法作为水行政管理的重要内容,强化对执法的支撑保障。

3.6 加强宣传引导和信息公开,推动社会参与和监督

进一步加强宣传和引导,使非居民用水户更深

刻理解该项制度主要是基于资源节约利用目的而设立,形成良好共识和氛围。健全公众参与机制,累进加价水费制度设计实现透明化、广泛协商,使公众充分了解真实情况,使利益相关方可以进行有效的诉求表达。大力推动信息公开,确保用水户“缴明白费”,强化社会监督。

参考文献:

- [1] 水利部发展研究中心. 非居民用水超定额累进加价制度调查分析[R]. 北京:水利部发展研究中心, 2019.
- [2] 王一文,钟玉秀,刘洪先,等. 加快完善并推进非居民用水超计划(定额)累进加价制度[J]. 中国水利,2016(6):50-53.
- [3] 张立尖. 非居民用水超定额累进加价制度的思考与建议[J]. 给水排水,2019,45(3):11-16.
- [4] 姜翔程,解小爽,孙杰. 农业水价综合改革的利益相关者分析[J]. 水利经济,2020,38(1):49-53.
- [5] 孙天合,关宝珠,邓洪波,等. 地下水超采区“一提一补”农业水价政策模式与推广困境反思[J]. 水利经济,2020,38(4):68-73.
- [6] 黄涛珍,王璐,王苏,等. 江苏省水利工程水价结构优化研究[J]. 水利经济,2018,36(2):20-23.
- [7] 王治. 破解水价改革难题的经济学分析[J]. 水利经济,2016,34(1):10-12.
- [8] 曹生国,任宇,杨坤. 基于供求双方价格机制的综合水价改革研究[J]. 水利经济,2014,32(6):29-31.
- [9] 林丽梅,郑逸芳,苏时鹏. 城市水价改革的多重目标及其深化路径分析[J]. 价格理论与实践,2015(3):42-44.
- [10] 张岩,朱红,郑涛等. 城市水价构成及其监管[J]. 城市管理,2013(6):73-76.
- [11] 张继群. 落实国家节水行动强化用水定额管理[J]. 中国水利,2018(6):21-23.
- [12] 刘强,桑连海. 我国用水定额管理存在的问题及对策[J]. 长江科学院院报,2007,24(1):16-19.
- [13] 于伟东,吴晓楷,谭林山. 计划用水管理制度及落实保障措施探讨[J]. 中国水利,2016(17):10-11.

(收稿日期:2021-01-06 编辑:陈玉国)

(上接第 71 页)

- [21] 王娟娟,王大娟,彭晓春,等. 关于生态资产核算方法探讨[J]. 环境与可持续发展,2014,39(6):14-18.
- [22] 欧阳志云,赵同谦,王效科,等. 水生态服务功能分析及其间接价值评价[J]. 生态学报,2004(10):2091-2099.
- [23] 戴波,周鸿. 生态资产评估理论与方法评介[J]. 经济问题探索,2004(9):18-21.
- [24] 任朝霞,陆玉麒. 条件价值法在西安市耕地资源非市场

价值评估的应用[J]. 干旱区资源与环境,2011,25(3):28-32.

- [25] 田贵良. 关于水权交易全过程实行行业强监管的若干思考[J]. 中国水利,2019(20):45-47.
- [26] 付实. 美国水权制度和金融特点总结及对我国的借鉴[J]. 西南金融,2016(11):72-76.
- [27] 田贵良,杨涛. 引汉济渭工程建立“水银行”运作模式设想[J]. 中国水利,2021(4):17-19.

(收稿日期:2021-03-30 编辑:陈玉国)