

# 上海市水费水价改革与思考

陈为民

(上海市水务局,上海 200040)

[摘要] 介绍上海市水利工程供水水费转为经营性收费管理以及市区自来水、深井水价格调整和水资源费征收使用管理等情况。提出水利工程供水水费标准偏低,需要提高;农业是弱势产业,应继续实行扶持政策,城镇供水应改变单一水价模式,采取分类合理定价,供水企业的出路应主要着眼于继续深化改革。

[关键词] 水费;水价;改革;思考

[中图分类号] F407.9

[文献标识码] B

[文章编号] 1003-9511(2004)03-0019-03

上海市于2000年5月13日正式挂牌成立上海市水务局。从此结束了“多龙管水”的局面,实现了地表水、地下水资源统一管理。同时,对城乡防洪、供水、排水、排污、治河、农业灌溉实行一体化管理。3年多来,上海市水务局主动争取市综合经济部门的支持,对水利工程水费管理、市区自来水价格和征收水资源费等进行了改革。2000年9月,上海市财政局、上海市物价局根据财政部《关于取消农村费税改革试点地区有关涉及农民负担的收费项目的通知》(财规[2000]10号)的要求,联合发布了《关于“水利工程水费”转为经营性收费管理的通知》(以下简称《通知》)。2001年11月,经上海市物价局审核报上海市人民政府批准,决定对本市市区自来水价格、深井水价格进行调整。2003年4月,上海市人民政府办公厅转发了上海市财政局、上海市计委、上海市水务局制订的《上海市水资源费征收使用管理办法》(以下简称《办法》),自2003年5月1日起施行。

## 1 关于水利工程水费转为经营性收费管理

水利工程水费由行政事业性收费管理转为经营性收费管理,是一项重要改革。这有利于提高全社会对供水商品属性的认识,有利于新的水价机制的实施,有利于水管单位逐步实现良性循环。<sup>[1]</sup>

上海市水务局根据上海市财政局、上海市物价局联合《通知》要求,结合本市水利工程供水水费征收的具体情况,及时要求各区(县)水利局尽快明确一个工程管理单位,办理《收费许可证》和《票据购印证》,水利工程水费的征收暂按原范围及原标准征

收,征收的水利工程水费暂由各区(县)水利局管理;对农民征收水费要逐步创造条件取消以亩收取的方式。

所谓“原范围”、“原标准”,是指1991年11月23日由上海市人民政府批准的《上海市水利工程供水水费和堤防维护费征收使用管理办法》规定的征收范围和标准。其征收范围是:凡在本市行政区域内通过水利工程设施供水的工商企事业单位、外商投资企业、农业生产单位,均实行有偿供水,按本办法规定缴纳水利工程供水水费。城镇居民和农民的生活用水以及由市区自来水厂供水的用水户暂不征收。征收标准 ①供水水费标准以供水工程的成本为基础,包括工程的运行管理费、大修理费、折旧费和其他费用。②农业供水。粮棉作物、经济作物按面积计费,每年收费45~75元/hm<sup>2</sup>(可纳入农田排灌成本计收);水产养殖、精养鱼塘按水面积计费,每年收费90~120元/hm<sup>2</sup>,利用河网、湖泊养殖的按年产值的2%收费;中型以上的畜牧场、专业户(养猪500头以上,养禽1000只以上,奶牛50头以上)按用水量计费,0.01~0.015元/m<sup>3</sup>,也可按年产值的1%收费。③工业供水按水利工程全部投资计算的成本加5%盈余核定。其中,消耗水按0.02~0.03元/m<sup>3</sup>收取,贯流或循环水按0.01~0.015元/m<sup>3</sup>收取。

上海市农业灌溉成本由人员工资、电费、维修费、折旧费和其他直接费组成。据2002年调查,全市农业灌溉成本平均678.45元/hm<sup>2</sup>,最高870元/hm<sup>2</sup>,最低525元/hm<sup>2</sup>。其中人员工资平均316.95元/hm<sup>2</sup>,占46.7%,电费平均147元/hm<sup>2</sup>(本

市灌溉供电 0.29 元/(kW·h) ,占 21.7%。

## 2 关于水价调整

### 2.1 市区自来水价格调整

多年来,由于上海市自来水价格偏低,供水企业长期处于亏损状态。1999 年底,按照上海市委、市政府“深化改革、转换机制、减少亏损、改善服务”的指示,将原上海市自来水公司重组为 4 个区域性自来水公司,使企业资源得到了优化配置,引入了竞争机制,激发了企业经营者的市场竞争意识。通过采取精简人员、节省开支、加强管理、减少渗漏、发展多种经营等降本增效措施,2000 年开始实现保本微利,扭亏为盈。

为了进一步合理开发、利用和保护水资源,运用经济杠杆促进节约用水,在对上海市市区自来水供水成本进行调查分析的基础上,将市区自来水价格作了调整。这次调整遵循补偿成本、合理收益、节约用水、公平负担的原则。调整内容主要是理顺水价结构,补偿新增成本;考虑基本达到供水成本;对用水户类别重新进行调整。新增供水成本有:保护水环境,实施污泥脱水处置技术改造;确保水质,实施生物预处理;引水工程更新改造投资还贷付息;征收水资源费和水利工程供水水费。

据调查测算,新增成本水价为 0.24 元/m<sup>3</sup>,原供水成本为 0.93 元/m<sup>3</sup>,合计成本为 1.17 元/m<sup>3</sup>。调整结果见表 1。

表 1 自来水价格调整

| 用水户类型      | 价格/(元·m <sup>-3</sup> ) |      | 调幅<br>/% | 用水量<br>/% |
|------------|-------------------------|------|----------|-----------|
|            | 调整前                     | 调整后  |          |           |
| 居民生活用水     | 0.88                    | 1.03 | 17       | 36        |
| 工业及行政事业性用水 | 1.10                    | 1.30 | 18       | 40        |
| 经营服务及其他用水  | 1.10                    | 1.50 | 36       | 21        |
| 饮料生产用水     | 1.10                    | 2.00 | 82       | 0.2       |
| 桑拿浴场用水     | 1.10                    | 5.00 | 354      | 0.2       |
| 馈水         | 0.88                    | 0.90 | 2        | 2.6       |
| 综合         | 1.02                    | 1.24 | 21.6     | 100       |

注:上报居民生活用水 1.10 元/m<sup>3</sup>,馈水指向郊区(县)公共供水单位供水。

由表 1 可知:①居民生活用水调整水价比上报数降低 0.07 元/m<sup>3</sup>。上海市从 1996 年开始征收排水设施使用费,按照自来水用量的 90% 计量,排水费为 0.7 元/m<sup>3</sup>。目前居民生活用水实际单价为 1.66 元。②综合水价调整前为 1.02 元/m<sup>3</sup>,调整后为 1.24 元/m<sup>3</sup>,平均调幅为 21.6%。与测算的供水成本价 1.17 元/m<sup>3</sup> 相比,有 0.07 元的盈余。但是如果扣除 5% 的附加捐(0.06 元)和 6.6% 的税(0.08 元)实际收入水价为 1.10 元/m<sup>3</sup>,尚有 0.07 元的负差,还需供水企业进一步挖潜解决。

### 2.2 深井水价格调整

为了防止和减少地面沉降,上海市对深井水开采限制较严。按照严格控制、合理开采的原则,提倡使用自来水,减少地下水的开采。城市用水做到先地表水,后地下水,通过价格调控手段,促进节约使用地下水。地下水开采量每年控制在 0.9 亿 m<sup>3</sup> 左右。同时,要求回灌等量的自来水(或达标水),保持开采、回灌基本平衡。深井水价格调整结果见表 2。

表 2 深井水价格调整 元/m<sup>3</sup>

| 用水户类型        | 价 格  |           |
|--------------|------|-----------|
|              | 调整前  | 调整后       |
| 公共供水管网到达用户   | 1.10 | 1.30      |
| 公共供水管网未到达用户  | 0.50 | 0.70      |
| 公共供水企业       | 0.18 | 0.30      |
| 小化肥定点生产企业    | 0.12 | 0.15      |
| 已领取采矿许可证的饮料生 | 3.20 | 1.30/0.70 |
| 未领取采矿许可证产用水  | 3.20 | 3.50      |

注:管网到达用水户的饮料生产用水调整后价格为 1.30 元/m<sup>3</sup>,无管网的饮料生产用水调整后价格为 0.70 元/m<sup>3</sup>。

## 3 关于征收水资源费

《办法》规定:凡在本市行政区域内直接从江河、湖泊或者地下取水的单位和个人,应按《办法》规定缴纳水资源费;为家庭生活、禽畜饮用取水,且日取水量在 10 m<sup>3</sup> 以下的和《取水许可制度实施办法》规定免于申请取水许可证的其他取水,免征水资源费;农业取水、火力发电的循环冷却取水,暂缓征收水资源费。水资源费征收标准:地表水;公共供水取水 0.021 元/m<sup>3</sup>;自建设施及其他取水为 0.03 元/m<sup>3</sup>;地下水为 0.05 元/m<sup>3</sup>。上海市水资源费实行统一管理,分级征收。水资源费可作为取水户的生产经营费用计入成本。水资源费属政府专项收入,实行收支两条线管理,专款专用。主要用于水资源的开发、利用、保护和管理。每年使用计划由上海市计委会同上海市财政局等部门综合平衡安排,并报上海市政府批准。

## 4 几点思考

(1)水利工程供水水费标准偏低,需要提高。目前上海市的水利工程供水水费标准是 20 世纪 90 年代初制订的,本来就偏低,10 多年来,物价指数涨了 1.5 倍左右,继续执行原定标准,就显得更低了。在一般年份,上海地区水稻年用水量在 9 000 m<sup>3</sup>/hm<sup>2</sup> 左右,收水费 45~75 元/hm<sup>2</sup>,平均水费只有 0.005~0.008 元/m<sup>3</sup>;水产养殖、精养鱼塘,一般每年供水量在 15 000 m<sup>3</sup>/hm<sup>2</sup> 以上,收取水费 90~120 元/hm<sup>2</sup>,平均水费尚不足 0.006~0.008 元/m<sup>3</sup>;畜牧场、专业户用水水费虽然略高一点,也只有 0.01~0.02 元/m<sup>3</sup>。

同样,工业供水水费标准亦低,消耗水 $0.02 \sim 0.03$ 元/ $m^3$ ,贯流或循环水 $0.01 \sim 0.015$ 元/ $m^3$ ,比水资源费标准还低。因此,应按生产经营性收费管理要求和国务院批准的《水利工程供水水价管理办法》的规定,提高水利工程供水水费标准。<sup>[2]</sup>

(2)农业是弱势产业,应继续实行优扶政策。我国农业是一个弱势产业,农业生产经常遭受多种自然灾害的威胁,风险较大,产量不稳定。同时,我国农业劳动生产率低,农业产值低,农用化肥、农药、塑膜等数量多,相对价格高,农业灌溉单位面积需水量大。因此,农业成本高,收入低,农民收入增长缓慢、负担较重。<sup>[3]</sup>国家对农业实行优扶政策,切实减轻农民负担,供水水费也在其中。农业优扶政策不是我国特有的,世界上许多国家包括一些发达国家,都长期坚持采用这一政策。

(3)合理的水价到位不容易,供水企业的出路应主要着眼于继续深化改革。上海市自来水价格调整,将用水户重新分类是必要的,对各类用水户实行不同的水价是合理的。它改变了过去单一水价的模式,体现了合理负担的原则,有利于促进节约用水。

其中,居民生活用水价格调幅较小,这说明上海市人民政府充分考虑到人民群众切身利益。这次调价是采取小步快走、逐步达到合理水价的方式,目前的水价只能说是基本到位。从水行政主管部门和供水企业来说,总希望尽快达到合理的水价结构,以便水管单位实现良性循环。但经济综合部门,则从国民经济全局出发,通盘考虑问题。特别是关系到千百万人民群众利益的敏感性政策问题,往往不能完全满足供水企业的要求。因此,要有长期的思想准备,充分认识到制订一项水价政策不容易,而使合理的水价到位也不容易。供水企业的出路应主要着眼于继续深化改革。

#### [参考文献]

- [1]刘智华.水费经营性收费管理工作中存在的问题与对策思考[J].水利经济,2002(5):27~29.
- [2]胡永法,崔延松.水利工程水费经营性改革分析与对策[J].水利经济,2002(5):31~33.
- [3]翟浩辉.坚持不懈地搞好农田水利基本建设[J].水利经济,2004(1):1~2.

(收稿日期 2004-03-05 编辑:方宇彤)

(上接第16页)用水户必须以流域的水利用为媒介建立利益共同体,从共同体中遴选代表与政府、水管理部门的代表共同组成流域管理委员会,参与流域管理的决策。法国流域管理体制在世界上公认为比较成功,法国《水法》体现的水资源管理的原则之一是“水政策的成功实施要求各个层次的有关用户共同协商和积极参与。”<sup>[4]</sup>这种管理机制是建立在国家级、流域级、地方级3个层次上的。就流域的水管理来说,流域水管局董事会的全体成员、用户和国家行政代表进行深入细致的协商对话,制定流域发展规划,协调用水户与开发商之间的冲突。流域委员会针对某一个水源的使用,在各个层次的各用水单位之间开展讨论与协商工作,制定用水规划和管理总纲,确定水的平衡管理方针,协调水的各种用途并调和各地之间可能产生的冲突。对于一些重大的水事活动,流域机构首先向社会各界公布,广泛听取对涉水决策的意见,使决策可以较充分地代表各方的意见和利益,体现出流域水管理中决策的民主化和科学性。

(5)必须不断地促进流域内法律、政策体系的完善。由流域管理委员会制定流域层次的法律法规,有利于真正地反映流域整体利益,同时将流域内水行政主管部门的责、权、利关系用法规的形式固定下来,从而规范上下级和各部门之间的行为。针对目前我

国流域管理的现状,还必须在流域层次上综合考虑区域代表意见,制定区域管理条例,如制定圩区管理办法等,结束圩区建设目前处于无序状态。<sup>[5]</sup>

## 5 结 语

我国的流域管理体制要适应不断进步的社会和经济的的要求,必须进行深化改革,建立决策、执行、监督三者分离而又功能完整的组织体系。流域管理委员会领导下的新型流域机构在理论上是一种符合上述要求的组织形式,这种组织形式是否可行,不仅需要在学术上继续进行探讨,更重要的是要经得起实践的检验。

#### [参考文献]

- [1]贺秀正,张建中,张炳臣.流域机构在水资源管理中存在的问题与建议[J].人民黄河,1999(1):42~43.
- [2]黄秋洪.重塑流域管理机构设想[J].中国水利,1999(11):30.
- [3]何大伟,陈静生,颜廷真.我国大河流域水资源与水环境综合管理模式探讨:机构、法律、制度[J].科技导报,2001(1):44~47.
- [4]万军,张惠英.法国流域管理[J].中国水利,2002(10):164~166.
- [5]孟杰.汾河流域水资源管理新体制建立研究[J].科技情报开发与经济,2003(12):124~125.

(收稿日期 2004-02-26 编辑:梁志建)