

北京市村镇供水水价管理与改革探讨

裴永刚¹ 李爱杰² 肖 华¹

(1. 北京市水利水电技术中心 北京 100073; 2. 北京市昌平区水务局 北京 102200)

摘要 介绍了北京市村镇供水工程的水价管理现状,分析了影响村镇供水工程生活用水供水成本、水价制定及水费征收的各种因素,结合当前的相关政策标准,提出降低供水成本、建立合理水价体系的措施和建议。

关键词 村镇供水 生活用水 水价管理 水价改革

中图分类号 S274 文献标识码 A 文章编号 1003-9511(2009)04-0037-03

1 北京市村镇供水工程概况

20 世纪 90 年代,北京市在全力保证城区企事业单位和居民用水的同时,加大了郊区村镇供水工程建设力度,2005 年又连续 4 年实施农民安全饮水工程。村镇供水工程的建设对于提高首都郊区基础设施水平,缩小城乡差别,全面推进首都城乡一体化具有重要的现实意义和深远的历史意义^[1]。然而大部分已建村镇供水工程还没有建立起一套完善的水价制定与水费征收制度,供水工程可持续运行能力较差,如何做好水价管理工作,将成为今后村镇供水工程运行管理的重点。

2 北京市村镇水价管理现状及存在问题

2.1 供水成本及水价制定情况

北京市村镇供水工程的供水成本主要包括动力费、维修费、职工工资和福利费、医疗费、租地费及其他费用;不包括固定资产折旧、水资源费和排污费。根据供水地区、供水对象、水厂运行管理情况及投资主体的不同,北京市村镇供水生活用水水价及收费方式主要有以下几种:

a. 不同用水对象不同水价。从用水对象来看,农民生活用水水价一般在 0.5 ~ 1.5 元/m³ 之间;居民生活用水除经济条件较落后和偏远山区与农民相一致外,其他大部分地区与中心城区居民相同,为 3.7 元/m³;流动人口主要居住在城乡结合部,用水价格与当地居民基本相同或略高于当地农民。

b. 不同地区不同水价。从供水地区来看,近郊

区高于远郊区,经济条件较好的区县高于经济相对落后的区县。如昌平区规定农民生活用水价格应在居民生活用水价格 2.80 元/m³ 的基础上,减去水利部门免收的水资源费,即:自来水公司供应农民用水价格不超过 1.70 元/m³;自备井供应农民用水价格不超过 0.80 元/m³。大兴区规定农民饮用水实行限价和定额管理,各镇政府根据当地实际情况核定运行管理费,农民供水运行管理费实行限价(不高于 1 元/m³)。

c. 多种管理模式。从管理情况看,集中供水厂主要有公司化管理、水务站管理和乡镇政府管理 3 种模式,村供水站大部分由村委会管理。实行企业化管理、制度健全、管理规范的水厂水价略高于其他水厂,大部分不收水费的水厂是由政府或集体管理的^[2]。

2.2 水费征收及使用情况

根据调查,已建供水工程 90% 以上装有计量设施,但真正实行计量收费的不到 50%,表现在水费征收方式的多样性和水费上缴的不平衡性:有的按人或户收费,有的由村集体负担。同时,大部分供水单位没有公开水费的收缴和使用情况。

2.3 存在的问题

a. 供水成本中未考虑水资源费和排污费,不利于节约水资源和农村生活污水的处理及排放,影响乡村生态环境建设。

b. 供水成本中未考虑固定资产折旧费,这部分费用由政府和集体负担,不利于工程的运行维护。

c. 供水成本中动力费占主要部分,而且大部分

水厂动力用电采用工业用电峰电价格,还有部分水厂供水成本中包括了税费。这些都无形中增加了水厂的经营成本及农民的负担。

d. 大部分农民用水水价低于供水成本,且水费收缴率低,不利于工程良性运行。

e. 水价制定标准不一,收费方式多样,水费用途不明,不便于全市统一管理。

3 影响供水成本和水费征收的主要因素

3.1 供水工程实际供水量未达到设计规模

a. 供水工程未发挥预期效益。根据规模效益,在一定范围内,供水量越大,水厂单方水的制水成本也就越低,但是目前很多水厂实际供水规模都没有达到设计规模,已建成的供水设施还没有发挥预期的效益。

b. 预测需水量偏高。2005年前所建水厂,设计人均用水量偏高(120 L/d以上),而实际上农民的收入相对于城市居民普遍偏低,他们的节水意识远高于消费意识,装表计量后,即使不收水费,也不再像以前那样随意使用,实际用水量也就较小。根据2007年调查,全市农民生活用水量平均约90 L/d,最少的约40 L/d。

c. 供水范围未达到设计目标。有些村庄在设计时被列入水厂覆盖范围,但在水厂建成后,因为不愿意缴纳水费(有些农民还在使用原来的自备井),造成水厂的实际供水规模达不到设计要求,而工资福利、租用土地、固定资产折旧等与设计规模相关的成本却没有相应减少,给工程的运行维护带来困难,同时也增加了供水成本。

3.2 运行管理制度不健全,服务意识不到位

目前很多工程在运行管理方式上,还拘泥于政府主导公益事业的传统思路,体制创新不足,基于改进的空间很大^[3]。

水厂的运行管理机制影响着日常运行维护费用及职工的工资、福利,最终也将影响供水成本。根据调查,公司化管理与政府管理模式相比,职工工资水平普遍较高,而供水成本却低的很多。如昌平区村镇集中供水厂由北京燕龙供水有限公司统一管理,其供水成本要低于其他区县由乡镇政府或村委会管理的水厂,运行效率更高、可持续性也更好。同时,一些由水务站管理、制度健全、服务到位的供水工程其供水成本也较低。

3.3 缺少指导农民生活用水水价制定与征收的政策文件

在财政部和国家发展改革委员会联合发出的“关于全国性及中央部门涉及农民负担的行政事业

性收费项目审核处理意见的通知”中,明确提出免收“涉及农村中农民生活用水和农业生产用水的水资源费”。

北京市部分区县也相继出台了相关的政策文件,但还没有出台针对农民用水水价制定和水费征收制度的全市统一标准,没有明确供水成本包括哪些内容,特别是供水成本中电费和税费交纳标准没有统一,而且比重较大。

3.4 农民的水商品观念尚未完全形成

受传统意识影响,农民的水商品观念尚未形成,长期以来,水被认为是“取之不尽、用之不竭”的自然资源,对供水事业的性质也存着片面认识,只注意到它的公共福利性的一面,忽视了其具有生产企业特性的一面,水资源被无偿使用^[4]。当然,农民是否愿意缴费还要看农民对水价制定过程的参与程度及对水价的承受程度,看管理单位的政策规范性和服务意识。如果供水单位在水价制定、水费收缴和使用方面公开透明,在处理供水事件和维修服务方面及时到位,农民对供水工程了解增多、参与的多,缴费积极性也就上去了。

4 水价改革与管理的建议

综上所述,北京市郊区社会进步程度和经济发展水平相对较高,村镇供水工程的运行管理和水费收缴机制经过多年摸索已取得了一定的成绩,但各区县水管单位的水价改革步伐快慢不一,做法不尽相同,成效差别较大,总体而言尚不能满足市场经济的要求。适当提高水价,建立合理的水价形成机制,促进节约用水,加强水资源的统一管理与合理利用势在必行。

4.1 推进村镇供水集约化,合理配置水资源

打破行政区界,与区域发展规划相协调,统筹考虑村镇居民、企事业单位的生活用水和生产用水需求,整合城乡现有供水设施,进行区域性的水资源优化配置,建设村镇一体化或城乡一体化的集中供水单元,以城带乡镇、以乡镇带村。充分利用现有供水设施,发掘供水能力,实现规模效益。在城市水厂供水能力覆盖范围内,充分利用市区供水能力,向周边区县扩网供水,充分利用各区县城区供水能力,向周边乡镇扩网供水,进行扩网和联网,必要时对现有水厂进行扩建,统水源地和水厂尽可能相对集中^[5]。

4.2 引入社会投资,建立现代企业制度,提高运行管理水平

在实行财政转移支付后,各区县政府应突破传统模式,拓宽投资渠道,积极引入社会投资,并根据

集约化供水单元类型(新城扩户供水单元、跨乡镇的供水单元和乡镇级的供水单元)、资金来源(各级政府资金、社会资金、受益村和企事业单位资金)等具体情况,探索有效的管理模式:可成立专门的村镇供水公司对全部或部分村镇集约化供水单元进行统一管理,也可以一个或几个供水单元分别成立供水公司或供水站,市场融资的供水单元,可按股份制组建供水企业,集约化单元外的村级供水工程由农民用水户协会村分会管理。现有的政府或水务站管理模式应逐步向企业管理迈进,努力降低供水成本。通过以上多种模式实现责、权、利统一、独立核算和自负盈亏,保证工程可持续运行。

4.3 加大对村镇供水工程的扶持力度,减免税费和电费

针对当前农村供水中存在的电价高、收取水费缴税增加供水成本和农民用水负担的问题,按照“多予、少取、放活”的原则,与有关部门共同研究制定出台有关农村供水优惠政策,如对农村供水工程实行农业电价、免除农村供水企业税赋、对农村供水管网建设实行财政补贴、疾控中心降低水质化验费用等政策,以利于农村供水事业的可持续发展^[6]。

4.4 制定村镇供水管理相关政策,合理调整供水价格

尽快制定北京市村镇供水水价管理的相关政策,为郊区供水提供指导水价,使各区县有据可依,根据各地区已运行供水工程的供水成本核算数据和对农民水费承受能力的评估,分区域、分类别制定适合本区域的水价体系。各区县要结合实际情况根据用水对象和管理单位的不同制定具体的水价,但是定价种类不宜太多。现阶段,可以用工业、服务行业

和其他行业用水水费反补农民生活用水水费,减轻农民用水负担。今后,对农民要逐步收取水资源费和折旧费,对流动人口、居民逐步实行与中心城区一样的水价。目前,中心城区居民生活用水水价为3.7元/m³,2009年还将进一步上调,因此,北京市郊区大部分地区调整供水价格还有一定空间,但需采取综合措施,配套改革。

4.5 加强宣传,引导群众参与

各供水管理部门应加大“资源有偿和节约用水”的宣传。一方面,要让用水户知道北京市水资源严重短缺的现状,号召珍惜每一滴水,把水当成自己的财产;另一方面,还要让人们了解相关供水知识,明白水是要经过多道工序处理才能饮用,供水厂需要维护,而这些都是有成本的。同时,各供水单位也要经常实行水费收缴及使用公开制度,让农民清楚自己交上来的水费如何用和用在哪。

参考文献:

- [1] 裴永刚,田海涛.北京市村镇供水工程管理机制探讨[J].中国农村水利水电,2007(5):39-42.
- [2] 杨进怀,裴永刚,杨峰.北京:重视建立保障体系与建管机制[J].中国水利,2007(10):42-44.
- [3] 李仰斌.改革管理体制,确保工程良性运行[J].中国水利,2007(10):23-25.
- [4] 游春炎.福建乡镇供水水价形成机制的探讨[J].水利经济,2002,22(4):40-43.
- [5] 田海涛,裴永刚.探索集约化供水模式,科学推进北京市村镇供水工作[J].北京水务,2008(6):15-17.
- [6] 张明斌.县域供水价格存在的问题及其改革建议[J].中国农村水利水电,2006(5):46-47.

(收稿日期:2008-02-02 编辑:徐广生)

· 简讯 ·

松花江防汛总指挥部更名为松花江防汛抗旱总指挥部

按照《中华人民共和国抗旱条例》第七条关于“国家确定的重要江河、湖泊的防汛抗旱指挥机构,由有关省、自治区、直辖市人民政府和该江河、湖泊的流域管理机构组成,负责协调所辖范围内的抗旱工作”的规定,经国务院领导同意,国家防总日前决定将“松花江防汛总指挥部”更名为“松花江防汛抗旱总指挥部”,主要增加的抗旱职责是:掌握流域旱情及抗旱动态,组织开展抗旱工作;组织编制、审查松花江干流和流域内重要跨省(自治区)河流的抗旱应急调水预案,并监督实施;按照规定和授权负责对松花江流域重要的水利枢纽工程实施抗旱调度;协调处理关系流域全局供水安全和省际抗旱的重大问题;监督执行国家防总的调度命令,完成国家防总交办的其他工作等。

国家防总要求松花江防汛抗旱总指挥部抓紧修订工作职责和工作制度,并要求松花江流域各省(自治区)和水利部松辽水利委员会在松花江防汛抗旱总指挥部的组织领导下,密切配合,团结协作,共同做好松花江流域的防汛抗旱工作。

(本刊编辑部供稿)