

强化节水型社会建设动力,建立全社会参与机制

李心远¹,王海锋²

(1. 山东大学管理学院,山东 济南 250100; 2. 水利部发展研究中心发展战略研究处,北京 100038)

摘要:以增强节水型社会建设动力、推动建立全社会节水参与机制为目标,贯彻落实中央对节水型社会建设的要求,应用社会群体经济、社会和行动利益分析的方法,基于不同社会主体节水驱动因素视角,从政府、用水户、供水企业等不同层面分析各类群体节水型社会建设的动力,明确节水型社会建设面临的形势和存在的突出问题。认为,今后一段时期工作重点应围绕激发用水户、供水企业的节水型社会建设动力,进一步推进水价和水权制度改革,建立稳定增长的节水资金投入机制和财政激励机制,激发各主体的经济动力,充分发挥市场在水资源配置中的基础性作用,形成持久推进节水型社会建设的良好社会氛围。

关键词:节水型社会建设;用水户;供水企业动;水价机制

中图分类号:TV213.4

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2013)04-0040-04

近年来,根据国发[2012]3号文件“建设资源节约型、环境友好型社会”的要求,各级水利部门深入贯彻落实科学发展观,中央水利工作方针和新时期治水思路要求,组织开展了全国节水型社会建设工作,并加强工作指导和监督检查,节水型社会建设实现了一系列重大跨越。但面对未来经济社会发展的紧迫形势,我国节水型社会建设仍存在动力不足、社会参与不广等问题,迫切需要建立用水户主动节水的机制,强化和提高节水型社会建设的动力,提高水资源利用效率和效益。

1 节水型社会建设的动力分析

以经济驱动力为主要研究视角,按照我国政府、供水企业与用水户等几类用水管理主体,分析其节水型社会建设动力。

1.1 政府

节水政绩考核是政府有关行政主管部门坚持推动节水型社会建设的主要驱动因素,理顺节水管理体制、明确节水管理职能是各级政府获得持久动力的根本措施。基于行政管理、短缺资源管理等方面因素,各级政府越来越多的开始考虑节水型社会建设的要求。在转变经济发展方式与发展低碳经济的背景下,环保部已经提出,要将包括水资源保护

与居民饮用水质量改善等环保指标纳入政府官员的政绩考核标准。近年来,我国政府出台了多个涉及节水型社会建设的政策法规都明确提出要将关于节水方面的指标纳入地方政府的政绩考核,对政府有关部门的节水型社会建设驱动力越来越强。其中,国家发展改革委员会、水利部、国家统计局从2006年开始每年公布各地万元工业增加值用水量指标,监督考核各地工业用水效率情况。2007年出台的《节约能源法》明确规定:“国家实行节能目标责任制和节能考核评价制度,将节能目标完成情况作为对地方人民政府及其负责人考核评价的内容。省、自治区、直辖市人民政府每年向国务院报告节能目标责任的履行情况。”2011年为了配合中央一号文件的落实,水利部出台了六项配套政策,其中一条明确提出“要将水资源管理红线指标体系纳入各地经济社会发展综合评价体系,地方人民政府对本地区水资源管理负总责;严格实施评估考核制度,考核结果上报中组部,作为地方政府相关领导干部综合评价的重要依据。此外,还要强化考核制度的支撑与保障”。

1.2 用水户

获取节水收益是用水户参与节水型社会建设的主要驱动因素。随着水价机制和水资源有偿使用制

作者简介:李心远(1992—),女,山东潍坊人,本科,从事水价、水市场研究。

度不断完善,用水户基于经济利益开始注意生产、生活环节的节水。近年来,我国非居民用水超计划累进加价制度在全国范围内得到普遍施行,居民生活用水阶梯式水价推行范围也不断扩大,促进水资源节约保护的水价机制逐步建立。十一届全国人大常委会第二十二次会议指出,我国将继续深化资源性产品价格改革,加快推行居民用电阶梯价格,完善电力峰谷分时电价,按程序加大差别电价、惩罚性电价实施力度。我国部分省区市出台了水价管理办法或实施细则,并相应调整水价,以激发用水群体的节水意识:北京市、天津市、石家庄市、哈尔滨市、南京市等13个城市分别调整了自来水供水价格或污水处理费,平均调价幅度为22%左右;其中,特种行业实行了高水价管理,用水平均价格达到10.88元/m³。根据北京的调查结果表明,水价上调之后,市民采用节水措施的比例逐步提高——市民采用“一水多用”的比例增加了3.6%,居民家庭月均用水量6.6m³,与水价调整期间相比,降低了0.5m³,说明新的水价机制可以促使用户更加关心自己的经济利益,在用户保证自己利益最大化的同时,实现了对水资源的节约。但对于全国大部分地区,水价和水资源费仍然处于相对较低水平,难以发挥激励用水户主动节水的作用,用水户的节水驱动力仍有待加强。

1.3 供水企业

履行节水社会责任是供水企业参与节水型社会建设的主要驱动因素。目前,部分地区当地政府提供了一定的财政支持,供水企业推进了供水节水、供水管道改造等工作。但总体上供水企业仍处于两难境地当中,企业的节水驱动力仍然偏弱^[1]。一方面,供水企业采用市场化运作方式,水是其商品,出售水越多其盈利越大;另一方面,供水企业也是节水型社会建设的一个重要主体,需要监督用水户用水情况,避免用水户浪费用水。同时,供水水价总体水平不高、成本相对较高,城市供水管网改造也需要大量资金,供水企业不愿意进行投入^[2]。“十一五”时期,部分地区政府通过直接财政拨款、财政贴息、税费优惠等方式,鼓励供水企业进行节水新技术、新工艺的研究开发,节水设备和供水管道的更换。通过财政资金支持和政策扶持,调动供水企业节水的积极性,促进供水企业开展节水工作。

2 节水型社会建设面临的形势

2.1 加快经济发展方式转变的要求

2008年以来,我国明确提出把加快经济发展方式转变作为当前经济工作的重中之重,实施“十大产业振兴规划”,着力深化改革,着力改善民生,要

全面加强节能、节水、节地、节材和资源综合利用工作,推行油、气、水、电等资源性产品价格改革。2011年中央1号文件进一步明确,要求深入贯彻落实科学发展观,把严格水资源管理作为加快经济发展方式转变的战略举措,注重科学治水、依法治水,不断深化水利改革,加快建设节水型社会,促进水利可持续发展,努力走出一条中国特色水利现代化道路。

在这样形势下,必须把实施最严格的水资源管理制度作为加快经济发展方式转变的战略举措和重要任务,全面推进节水型社会建设,以水资源利用方式的转变促进经济发展方式转变取得实质性进展。强化水资源配置、节约和保护,促进保增长、扩内需、调结构的有机结合,既要抓住扩大内需的重要机遇,举全部之力、全行业之力,打好新形势下的水利建设攻坚战;又要着眼于更长时间、更高水平的发展,进一步加强节水型社会建设,强化水资源管理,推动发展方式转变和经济结构战略性调整,全面发挥水利在保障经济平稳较快发展中的重要作用,促进经济社会又好又快发展。

2.2 建设生态文明提出的要求

生态文明倡导人类在遵循人、自然、社会和谐发展这一客观规律的基础上追求物质与精神文化财富的创造与积累。党的十八大报告明确提出“把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程”,“坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,从源头上扭转生态环境恶化趋势”。贯彻党的十八大报告和2011年中央1号文件精神,要求必须加强节水型社会建设,更加注重水资源开发、配置、调度中的生态问题,正确处理水资源开发治理与生态保护的关系,加强水土保持,加强生态治理,大力推进生态文明建设,使祖国的山川更加秀美。

2.3 应对全球气候变化的要求

全球气候变化是当今世界共同面临的重大课题,水资源是受全球气候变化影响的重点领域。近些年来,我国极端天气频繁,洪涝、干旱、台风和山洪等灾害多发并发。每年都有7~8个台风登陆,台风风力之强、降雨之大不断创新纪录,引发严重的滑坡、泥石流等灾害。干旱缺水影响呈扩大、加重趋势,部分地区干旱持续时间之长、缺水程度之重、波及范围之广、造成危害之大都是历史上少见的。全球气候变化使我国水资源时空分布不均问题更加突出,水利工程体系薄弱问题更加显露,应对水旱灾害

的复杂性与难度更加凸显。

全球气候变化带来新的水旱灾害问题,为应对全球气候变化给我国水利建设带来巨大的挑战,要求完善水利基础设施,加大节水力度,通过节水型社会建设提高我国水资源配置能力,提高复杂条件下防灾减灾水平,保障国家水安全。“十二五”时期必须加快节水型社会建设,夯实水利基础,增强应对极端天气事件的能力,提高复杂条件下防灾减灾的水平,最大限度地减少全球气候变化对我国经济社会的影响。

3 节水型社会建设存在的问题

目前,各级政府、用水户和供水企业仍存在节水型社会建设动力不足的问题,全社会尚未形成节水型社会建设的合力,很多情况下只有水行政主管部门在推动。

a. 部分地方政府缺乏自我动力,特别是丰水地区对节水型社会建设认识高度不够。按照中央组织部的考核办法,地方党政领导班子及其成员的实绩分析包括:上级统计部门综合提供的本地人均生产总值及增长、人均财政收入及增长、城乡居民收入及增长等方面统计数据 and 评价意见。此外,各地可以结合实际,设置部分具有地方特色的实绩分析指标。目前,我国地方政府的绩效考核指标体系中,GDP增长率等指标仍被置于重要位置,而能源利用效率和环境质量改善等经济发展质量指标还未成为政府绩效考核指标体系的主体职能指标。因此,有些领导干部在决策中倾向于片面追求经济增长而不计能源成本和环境损失。有些地区一定程度地存在重开发利用、轻节约保护,重速度、轻效益的倾向,对节水在转变经济增长方式、实施可持续发展战略中的重要地位以及政府在节水管理中的重要作用缺乏足够的认识,节水优先的方针在宏观政策的各个方面还没有充分体现。

b. 用水户(含居民、企业)节水型社会建设意识有待加强,且现行用水限额机制、用水价格机制对节水的激励、约束不足。节水型社会建设涉及各行各业、千家万户,从总体上看,公众对节水的认识还不完全统一,特别是对丰水地区节水的必要性还存在不同看法。节水减污、节水减排的理念还未深入人心,对用水量和用水效率不太关注,更不太重视中水利用和水生态的保护,很多人仅把节水当作权宜之计,对节水工作的长期性和艰巨性认识不足。即使在缺水的部分大中城市,耗水量的产业依然没有得到很好的限制,比如个别城市高尔夫球产业大量开采地下水现象屡禁不止。尽管近年来各级各部门

在加强节水宣传方面做了很多工作,但公众的水资源意识还很缺乏,节水参与机制仍不顺畅^[3]。

在很多地区,农业用水、工业用水及特殊行业用水限额机制尚未得到很好的落实。在没有很好落实取水许可政策之前,江河周边农业灌溉用水很难得到有效的管理。节水行为具有明显的正外部性,但這些外部经济不能被内部化,用水户不能从中得到经济补偿,农民用水户缺乏有效的经济激励机制,许多企业没有建立节约用水的管理制度,工业用水定额还不完善,必然降低经济主体节水的积极性^[4]。

c. 供水企业进行节水技术改造、设备更新资金筹措困难。1978年改革开放后,我国水利投资多元化渠道投入的格局已初步形成。但由于水利行业的自然属性和公益性特征,财政投入的主渠道作用并没有改变。尽管国家采取了众多的宏观调控政策,鼓励社会资金尤其是企业资金投入城乡供水、节水等行业,以减轻政府投资的压力和促进水利的快速发展,但水利项目的公益性较高、且提供公益型服务的补偿机制尚未健全,使得水利项目的投资回报达不到社会平均的投资回报率,难以吸引社会资金进入水务领域,企业资金一般不愿投入工农业节水项目。

4 推进节水型社会建设的对策

按照增强节水型社会建设动力、推动建立全社会节水参与机制的总体目标,从政府、用水户和供水企业三种主体驱动因素来看,政府的绩效考核体系已经基本建立起来,以后应不断完善政府的绩效考核管理体系,但用水户和供水企业的节水驱动力仍不明显,需要大力推进水价改革、建立稳定增长的节水资金投入机制,形成持久推进节水型社会建设的社会力量。

利用市场机制的前提是坚持水资源开发利用的有偿化和市场化。通过水价机制、水权交易市场,充分发挥市场在水资源配置中的基础性作用,激发各主体的经济动力^[5]。以水价为例,有效发挥水价对促进节水的杠杆作用,逐步形成节约用水的长效机制。按照国家推进资源性产品价格改革等政策要求,逐步推进水价改革,对不同水源和不同类型用水实行差别水价,建立有利于促进节水和水资源循环利用的水价机制。重点放在建立地表水与地下水、当地水和外调水、常规水和非常规水等不同水源联合定价机制,以及建立不同分区、不同水源、不同水质、不同用户水价差异机制。水利工程供水逐步推行基本水价和计量水价相结合的两部制水价,保证水利工程良性运行,促进节约用水。工业和服务业

领域应逐步实行分类供水、分类水价,并在水价制定中充分考虑水资源稀缺程度,适当提高水资源费征收标准,促进工业和服务业节水,加大中水回用力度,提高工业用水和城市用水循环利用率。农业水价要按照补偿生产成本和费用,不计利润和税金的原则核定,重点推进计量收费与灌区改造,建立定额灌溉、计量收费、节约转让、超用加价的机制。居民生活用水要逐步推行阶梯式水价制度,要充分考虑低收入家庭的承受能力,兼顾多用水多付费的原则,促进城市生活节水。在完善水价形成机制的基础上,制定出台超计划用水累进加价、企业节水技术改造所得税减免、“零排放”企业污水处理费减免、中水和再生水价格标准以及惩罚性水价的具体操作办法,通过成本约束促进用水户节水。

在政府主导下创新节水型社会投融资机制是节水型社会建设政府与市场结合的关键。积极探索建立多渠道、多元化、多层次的节水资金投入机制,不断加大节水型社会建设投入。首先,把建设节水型社会列入国民经济和社会发展规划,保障节水型社会建设有稳定的投入,并逐年增加。其次,加大节水投入,设立节水专项资金。建议国家从地方上缴的水资源费以及中央其他财政资金中划出部分经费设立节水专项资金,重点支持节水型社会建设试点、节水减排工程建设、节水型载体创建以及节水技术推广和节水科研工作。特别是对节水减排工程建设,按工程投资或者节水量、减排量的一定比例给予补助,以调动地方和企业的积极性^[6]。第三,积极争取各级政府支持,从水利基金或其它财政资金中划拨专款,重点支持计量设施、协会组织、前期规划和宣传培训。第四,实行节水项目捆绑。把农业综合

开发、节水灌溉、饮水安全、农村抗旱等项目作为节水型社会建设的载体,实现与节水型社会建设的有机结合,充分发挥有限资金的最大效益。第五,采取各种有效措施,加大对清洁生产、节能减排等节水项目的政策支持,引导社会资本投入节水型社会建设。鼓励国外资本和民间资本投入节水型社会建设项目,实现双方互惠共赢。第六,做好水资源费的征收、使用和管理,并配合财政部门做好预算,优先保障节水型社会建设资金。

政府通过一系列产业政策和经济政策优化经济发展方式是节水型社会建设的重要措施。根据经济社会发展的需要,结合经济发展方式转变的形势,出台新的节水产业政策,大力发展节水产业,通过节水产业化促进节水技术、节水设备的更新换代,从而从根本上促进节水型社会建设的市场化。

参考文献:

- [1] 刘建利. 城市供水、节水管理体制和运行机制的探讨[J]. 西部探矿工程,2003(5):184-192.
- [2] 安丰东. 中国城市自来水定价研究[D]. 济南:山东大学,2007.
- [3] 顾妍平,赵鸣雁,徐海波. 节水管理中的公众参与机制[J]. 宁夏农林科技,2012,53(5):117-118,136.
- [4] 高伶. 节水高效农业的外部性及激励政策的经济分析[J]. 石家庄经济学院学报,2009,32(3):43-46.
- [5] 潘光杰,安礼忠,郭亮. 节水型社会运行机制探析[J]. 治淮,2006(5):15-16.
- [6] 龚高健. 推进福建能源资源节约和环境保护的对策研究[J]. 福建论坛:人文社会科学版,2009(2):138-141.

(收稿日期:2013-04-23 编辑:张志琴)

· 简讯 ·

河海大学获批立项建设“国际河流研究中心”

江苏省教育厅2013年7月3日公布了江苏高校国际问题研究中心立项建设单位名单,河海大学以周海炜教授为负责人的“国际河流研究中心”获批立项建设。

建设一批江苏高校国际问题研究中心,旨在贯彻中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《教育部关于深入推进高等学校哲学社会科学繁荣发展的意见》及《省教育厅、省财政厅关于深入推进江苏高校哲学社会科学繁荣发展的实施意见(2012-2020年)》精神,有计划、有重点、有针对性地开展相关国际问题和区域问题研究,打造一批有影响的国际问题研究智库。我国主要国际河流有15条,数量位居世界第三。“国际河流研究中心”将紧密围绕我国社会主义现代化建设和中华民族伟大复兴的战略要求开展相关领域研究,努力不断推出有分量、有价值、有影响的研究成果,服务国家外交战略,掌握国际话语主动权,为提升我国文化软实力和综合实力、有效实施国际化战略做出积极贡献。

(本刊编辑部供稿)