

水利工程水费问题初探

邓涌涌

(武汉水利电力大学 水利水电科研所, 湖北 武汉 430072)

摘要: 水利工程供水是一种特殊的商品, 水费应反映其商品性。但在我国, 供水的价值没能得到真正体现。水价偏低、水费征收困难等问题阻碍着水利事业的发展。供水的合理定价, 应考虑市场及政策等因素。对水费改革及征收管理进行了一些探讨。

关键词: 水利工程; 水费; 水价; 水费改革

中图分类号: S277.7 **文献标识码:** A

我们常说的水费, 一般指水利工程供水费。水费是供水单位完成“供水”的市场行为后, 应当收回的包括成本及其合理利润在内的价值总和。作为水利工程的供水, 其商品性十分明显: 洪水泛滥, 需要疏浚河道、疏导洪水或修筑大坝拦蓄洪水; 干旱缺水的地方(或季节)需引水灌溉, 甚至跨流域调水解决生产、生活之需……这些水利设施需要投入大量的资金和人力, 其生存、发展和壮大也需要稳定的资金来源。在当前水利管理体制下, 这些工程的资金来源不再完全依赖国家的财政拨款, 必须多渠道、多层次地筹集资金, 水费无疑是其资金的重要组成部分。

一、水费征收的依据

水利工程的供水, 与自然意义上的水有本质的区别。由于水在时空分布上的不均衡性, 我们在丰水季节蓄水, 枯水季节放水, 跨地域、跨流域调水, 增加了对水的利用程度。这些工程都需投入巨大的人力、资金; 供水被运用到生产、生活等各个方面, 经过了运输、加工等中间环节, 也需要资金投入, 这一切构成供水的成本支出。供水工程的维护、保养、折旧与设备更新, 形成供水的各种费用。此时, 供水不再是自然意义上的水, 它不仅能够满足人们生产、生活需要, 而且包含有无差别的人类劳动, 具有商品的二重性, 所以毫无疑问水利工程供水是一种商品。它的经济效益可通过用水部门的最终产品表现出来。比如, 农民灌溉后所生产的粮食, 其中就包含着供水所产生的经济效益^[1]。

在市场经济条件下, 一切商品都应按照等价交换的原则进入市场。价格总是围绕商品价值这一中心波

动, 这正是要求价格同价值一致的价值规律强制贯彻其作用的表现。无论如何, 价格不可能严重背离价值。因此, “福利”性供水甚至无偿供水是违背价值规律的。水利工程供水作为一种商品来参加整个社会的流通, 也应符合商品的价值规律, 考虑成本、费用、税金、利润, 同时根据国家经济政策和当地水资源状况, 对各类用水分别拟定合理的价格。只有把水费作为供水部门的经营性收入, 才能促进水市场的形成。

同时, 水又是一种特殊商品。依照《中华人民共和国价格法》(1998年颁布实施)规定, 水利工程供水既是与国民经济发展和人民生活关系重大的商品, 又是资源稀缺和自然垄断经营的商品, 政府在必要时可以实行政府指导价或政府定价。这说明水价的制定必须与一般商品定价有所不同, 我们在具体操作时, 既要体现供水的商品性, 又要让人人都能用得起水。从实际上看, 水价标准由物价主管部门和水行政主管部门直接审批的管理办法越来越普遍。这说明水利工程供水在逐步走向市场。

总之, 我们必须认识到水利工程供水的商品性, 树立“有偿用水”的观念, 尽快建立合理有效的水费价格体系。

二、水费的历史、现状与问题

我国很早就有收水费的制度, 如四川都江堰灌区除渠首工程的岁修和管理费由国家财政开支外, 各干、支渠的岁修和管理费则通过向用水户征收水费解决。为保证水费收入的稳定, 农业水费一直以实物为基础计收。陕西的泾惠渠也早有行之有效的收费制度。

新中国成立后,水费的征收经历了三个阶段。第一阶段从1949~1965年。这段时间基本上是无偿供水。第二阶段从1965年水利电力部制定了《水利工程水费征收、使用和管理试行办法》开始,该《办法》没有考虑供水成本,水价过低,不符合商品定价的原则。第三阶段从1985年国务院发布《水利工程水费核订、征收和管理办法》开始至今,规定“凡水利工程都应实行有偿供水”,“水费标准应在核算供水成本的基础上,根据国家经济政策和当地水资源状况,对各类用水分别核定”。同时规定了各类用水的定价原则^[2]。目前全国各地各类水费标准基本上是按照这个规定的原则制定的。经过十多年的努力,我国在水费计征与管理上取得了明显的进步,表现在如下几个方面:第一,各类水费标准逐步得到调整和提高,有些地方已达到供水成本。第二,改变了长期以来由政府核定水价的办法,实行由物价主管部门和水行政主管部门直接管理水价的办法。第三,放开县管以下的集体和民营水利工程水价。

但是在实际工作中也暴露了不少问题。主要有:

(1)将水管单位的水费收入作为财政预算外资金管理,造成正常供水生产所需资金难以及时到位,水费征收与使用中存在平调、占用、挪用水费的现象。

(2)一些水行政主管部门实行按比例分级提成水管单位水费,用于弥补行政事业经费不足。

(3)水费被行政干预随意豁免,代收单位层层截留或以水费名义层层加码。

(4)供水成本计算不足,水价偏低。据对一批典型供水工程调查,目前水费标准按水费办法核订标准的只有10%~30%左右^[2]。

(5)收费力度不够,经常发生缓交,甚至拒交水费的现象,水费计收依然很困难。

上述问题,给我国水利事业可持续发展造成极大负面影响。主要表现为:

(1)资金不足,导致工程无法维修,不利于灌区良性运行。

(2)水价偏低,诱发用水浪费,不利于改进灌溉技术和形成节水风气。

(3)水利工程管理单位财政困难,人心不稳,不利于留住人才和培养新人。

以湖北省荆门市漳河三干渠灌区为例。由于受水费问题的影响,缺乏资金投入,导致工程年久失修,设备老化,效益衰减。至1995年世行贷款项目实施前,三干渠过水能力比原来减少40%,设备配套率和现有设备完好率不足50%,灌溉面积比原来缩减了30%。特别是进入90年代后,三干渠年供水量逐年下降,由

原来的2亿多 m^3 下降到1亿多 m^3 。供水量减少导致供水成本增高,加上国家对农业供水实行限价,所以造成年年亏损^[3]。在全国范围内,类似三干渠灌区的情形普遍存在,水费问题制约着我国水利产业化的进程。

三、水费改革的探讨

水费是影响水利产业化的重要因素,水费改革的核心在于水价改革。但是水价改革不是简单地提高水价。《水利产业改革》(国务院1997年10月颁布)第20条指出:“合理确定供水、水电及其他水利产品价格,促进水利产业化。新建水利工程的供水价格要按照满足运行成本和费用,缴纳税金、归还贷款和获得合理利润的原则规定。原有水利工程的供水价格要根据国家的水价政策和成本补偿、合理收益的原则区别不同用途在三年内逐步调整到位。以后再根据供水成本变化情况适时调整。”以上条款为水价改革指明了方向。

当前供水投资体系发生了很大变化,由完全依靠国家投入变成多元化、多层次、多来源。实行有偿投资,有偿供水。水价在核算成本的基础上,根据国家产业政策和水资源状况进行核定,既要体现商品价值,考虑到企业的投资回报率;又要符合国家政策,考虑社会和人民群众的承受力。这说明对水价的改革,不能只是一味地提高现行水价,必须把供水部门、用水部门看成一个相互依赖、相互制约的整体,在考虑供水成本的同时,还应考虑各行业、各部门、各地区之间的协调和用户的实际承受能力。此外,供水又属于基础产业、垄断行业,政府有必要适当干预。合理制定水价,既要考虑微观经济学的要求,又要体现政府的宏观调控作用。

因此,对水价的拟定,可以作如下设想:由省级物价主管部门同省级水行政主管部门根据本省经济和供水工程设施状况,按照与供水有关的工程成本(如工程建设)、加工成本(如加工、运输)和费用(工程维修、保养、折旧、更新)等支出项目总和分摊核定一个基本成本;此外,依照市场规律和国家政策确定合理利润;然后,由国家物价部门同水利部根据不同时期国民经济发展状况制定国家宏观调控系数;同时,根据全省各地经济状况划分几类经济区域,拟定相应系数;根据用水部门行业区别分别拟定系数。后两大系数根据经济发展和物价涨跌水平每隔一段时期调整一次。这五部分共同构成水价。以上思路,可建立一个运算模式直观表示如下:

$$W = C_1 C_2 C_3 (\sum W_i + P)$$

式中 W ——水价；
 C_1 ——国家宏观调控系数；
 C_2 ——用水部门行业系数(分农业、工业、服务业、居民生活等)；
 C_3 ——经济收益系数(根据用水地区综合经济能力而定)；
 W_i ——各项工程成本、供水成本、费用、税金之和($i = 1, 2, 3, \dots$)；
 P ——合理利润。

从以上建立的模式可以看出，除了国家调控能力外，水价在成本加费用的基础上还受到用水部门不同以及地方经济状况差别的影响。以这种模式计算，既能保证征收水费有一个规范标准，避免水价偏低和乱收水费的现象，又能与当地经济状况相协调，不致于超出用户实际承受能力而影响生产和生活。

综合国家有关法律政策、国内实际情况和国外先进经验，在水费改革的进程与方向上，可以按照如下步骤进行：

(1)当务之急是建立“以丰补歉基金”。1985年国务院颁发的《水利工程水费核订、计收和管理办法》中规定“水费收入较多的年份应建立‘以丰补歉基金’，用以解决水费收入较少年份的资金短缺”。目前，由于水费标准还远未达到供水成本，按1994年颁发的新的水管单位财会制度核算供水成本后，支大于收的情况尤为突出。为弥补水利工程供水单位维修养护资金缺口，有效地使用水费资金，把计收水费按一定比例集中到县级以上水利主管部门，建立“以丰补歉基金”是十分必要的。建议比例以10%为宜，由水利主管部门如实掌握，调节使用。

(2)在中长期可推广经济自立灌溉区和用水“股份制”的作法。经济自立灌溉区的特点是在支、分、干渠以上建立供水公司，在其下建立农民用水者协会。这两级实体均具有法人资格，自主经营，独立核算，自负盈亏，逐步达到经济自立。供水公司与农民用水者协会之间供水用水直接挂钩，减少中间环节，从而减少灌溉成本。经济自立管理体制实现了产权明晰、职责分明的分级管理，有利于发挥中央、地方和群众共同办水利的积极性，既减轻了国家的财政负担，又减轻了农民的负担。

“股份制”是国外较流行的一种用水方式。把用水量划分为等额股权，按照用户的土地多少和用水需要

出售，用户按股权交纳水费和拥有相应用水权，多余的水量可储存或出售。

以上方法的选择应因地制宜，综合灌区工程状况、范围大小、人员因素、环境特点等进行考虑。从实践来看，经济自立灌溉区在我国已积累了一定的经验，新灌区可参照建设，老灌区也可参照改建。“股份制”可先选一些小型灌区试点，积累经验后再逐步推广。

(3)远期目标是建立规范、有序、活跃的“水市场”。水市场指长(短)期关于地下水(地表水)的用水权和用水量的转移。不仅包括供水公司与用户之间的一级市场，还包括用户与用户之间的二级市场。

供水公司要走建设、管理、经营、服务四位一体的集团化发展道路。在建设上由公司负责规划、设计和施工，并由公司作为法人代表，统贷统还；管理上由公司统一制定章程、规范；经营上由公司根据国家有关规定制定供水价格、经营政策；服务上由公司负责协调关系、开拓市场等。用户拥有更多的选择权，不但可以通过与供水公司交易，获得相应的用水份额，而且还可同别的用户交易，买卖他们的份额。这样，用户会更加重视改进灌溉技术和节约用水，从而提高了水利工程供水的利用率和效益，促进水资源的合理开发和利用，最终达到人与自然的和谐统一。

四、结束语

“水利是基础设施，也是基础产业。”(李鹏《在全国水利工作会议上的讲话》1996年10月)水费改革是推动水利产业化的重要力量，只有充分认识水费改革的重要性，因地制宜，集思广益，积累经验，制定合理水价，加大外资的利用和社会资金的引入，才能形成多方位、多层次地兴办水利的大好局面，促进水利产业化发展。

参考文献：

- [1] 顾明岭. 用科学的方法做好水价改革工作[J]. 中国水利, 1998, (10): 40—41.
- [2] 张修真. 南水北调：中国可持续发展的支撑工程[M]. 北京：中国水利水电出版社, 1999.
- [3] 胡登贵. 漳河三干渠灌区经济自主探讨[J]. 中国农村水利水电, 1994, (4): 1—3.

(实习生 徐良梅)