
国外农村饮用水水价形成机制和管理制度发展动态调研

水利所 鄂晓梅, 贾燕南, 李晓琴, 宋卫坤

农村饮水安全事关亿万农村居民的民生福祉,是全面建成小康社会的重要内容。水价管理是农村供水工程运行管理的基础和核心,健全以合理水价机制为核心的工程良性运行机制是“十三五”农村饮水安全巩固提升工作的重要内容。

由于我国国情、水情和区域差异性,部分农村地区仍存在许多的小型 and 分散供水工程,合理的水价机制难度较大,且现有的城市供水水价机制也无法直接应用到农村供水工程中。国外农村供水工程起步较早,水价形成机制虽因水资源条件及社会经济发展水平的不同而存在差异,但对完善我国以水价改革为核心的良性运行机制具有借鉴作用。调研了解国外不同类型国家的水价形成机制和管理制度对下一步制定我国农村供水工程维修养护定额标准,建立合理农村供水水价形成机制,提高农村饮水安全保障水平提供重要支撑。

1 水价制定原则

各国因水资源条件、经济发展水平、水价体系、供排水企业的技术装备、运行管理水平上的特定状况,水价制定原则各不相同。总体上形成成本回收、合理利润、用户参与、用户承受能力、水价补贴等几大原则。加拿大、澳大利亚等水资源较为丰富的国家多重视居民可承受能力,不强调回收成本,供水公司的巨大亏损主要通过不断补贴来维持服务。美国、日本等国则主要考虑成本回收,在部分经济困难地区,考虑相应的水价补贴。

2 水价制定和调整程序

英国、美国等国家政府不直接参与水价制定工作,由供水企业根据政府相关规定进行确定,政府起到宏观调控和监督的作用,通过设立最高限价等方式进行宏观把控;法国、日本等国由政府、供水公司、用水户等双方或多方商议决定,促进用水户对水价构成的了解和诉求的表达。

3 实施形式

水价实施形式体现的是对资源分配、公共福利、投资利益等方面的不同权衡。主要有供水服务成本定价、用水户承受能力定价、投资机会成本定价、边际成本定价、完全市场定价等形式。多数国家采用供水服务成本定价,即通过水价回收供水生产的全部服务成本,包括投资成本、管理成本以及运行维护成本等用于水资源生产的成本。

4 水费计收

根据不同国家不同的水资源分布情况，水费计收总体分为非计量收费和计量收费。在水资源较为紧缺的国家和地区，多实行两部制水价或累进制水价。两部制水价目的是在确保供水企业正常运行，维持简单再生产和扩大再生产的同时，限制和杜绝用水户的不合理用水行为，提高资源配置效果和用水效率。法国、日本、澳大利亚等国家均实行两部制水价，美国累进制水价比例不断减小，固定和累进制水价比例在上升。

5 补贴方式

水价补贴为直接补贴和间接补贴。直接补贴即补贴给用水户，采取的水费减免等方式，例如美国 FmHA 项目中，针对小型供水系统的农户，对无法承担供水费用的用户提供提供贷款和特殊要求补助金，减少用户水费。间接补贴指通过对供水工程实行补贴，降低工程运行成本使时用水户能够享受到较低水价，采取的方式有低息贷款、专用补助金、税款发放和优惠政策等多种形式。

参考各国经验，结合我国水资源、经济发展及农村供水等多方面现状，在水价制定原则方面，建议建立成本型水价体系，充分考虑成本回收；在水价制定和调整程序方面，形成政府、用水户、供水工程多方商议流程，增进农村用水户对于水价制定过程的参与和了解；定价模式方面，针对不同地区和不同用途确定相应的水价形成机制及定价模式；成本构成方面，应确立农村水厂承担运行维护费用乃至部分折旧和大修费用的财务责任，确保工程成本回收，有条件的工程可采取略高于贷款或债券利率的合理利润率，促进工程长效运行；水费计收方面，进一步明确两部制及阶梯水价基本水量、阶梯级数等关键内容；补贴方式方面，应明确仅对小型或分散供水工程进行适当间接补贴，对部分低收入用水户可实行直接补贴；供水管理模式方面，引入合营管理模式缓解财政压力的同时，应明确制定合作规范，划定合作范围，明确权利义务关系，确定农村饮水安全工程的建设和运营模式。

建议制定我国农村饮水安全供水工程水价政策和办法，完善相应的法律法规；增进市场在农村供水领域的作用，同时做好相关政策约束；增进基层社区自治参与力度和广度，控制终端水价；加大技术体系投入力度，保障末端供水设施有效运维；分区分类形成适合我国农村饮水安全工程的供水价格形成机制。