十八大以来水资源价格改革纪实

水是生命之源，不仅工业农业的发展要靠水，水更是城市发展、人民生活的生命线。我国是一个水资源严重短缺的国家，人均水资源量约2100立方米，仅为世界平均水平的28%，位列世界第121位，被联合国列入全球13个贫水国家之一；每公顷耕地水资源量约为世界平均水平的1/2，约有39%的国土面积为干旱半干旱地区；全国每年缺水500多亿立方米，400多个城市也就是2/3的城市存在不同程度的缺水问题，其中110座城市严重缺水。

另一方面，我国水资源利用效率不高，粗放、浪费用水问题普遍存在。从工业看，我国万元工业增加值用水量52.8立方米，是世界先进水平的2—3倍；从农业看，农田灌溉水有效利用系数只有0.542，远低于0.7—0.8的世界先进水平，如果能提高0.1，就能省下300多亿立方米的水，相当于三峡水库库容；从城镇看，城镇供水管网漏失率高达20%，每年损失100多亿立方米的自来水，相当于我国总缺水量的20%。

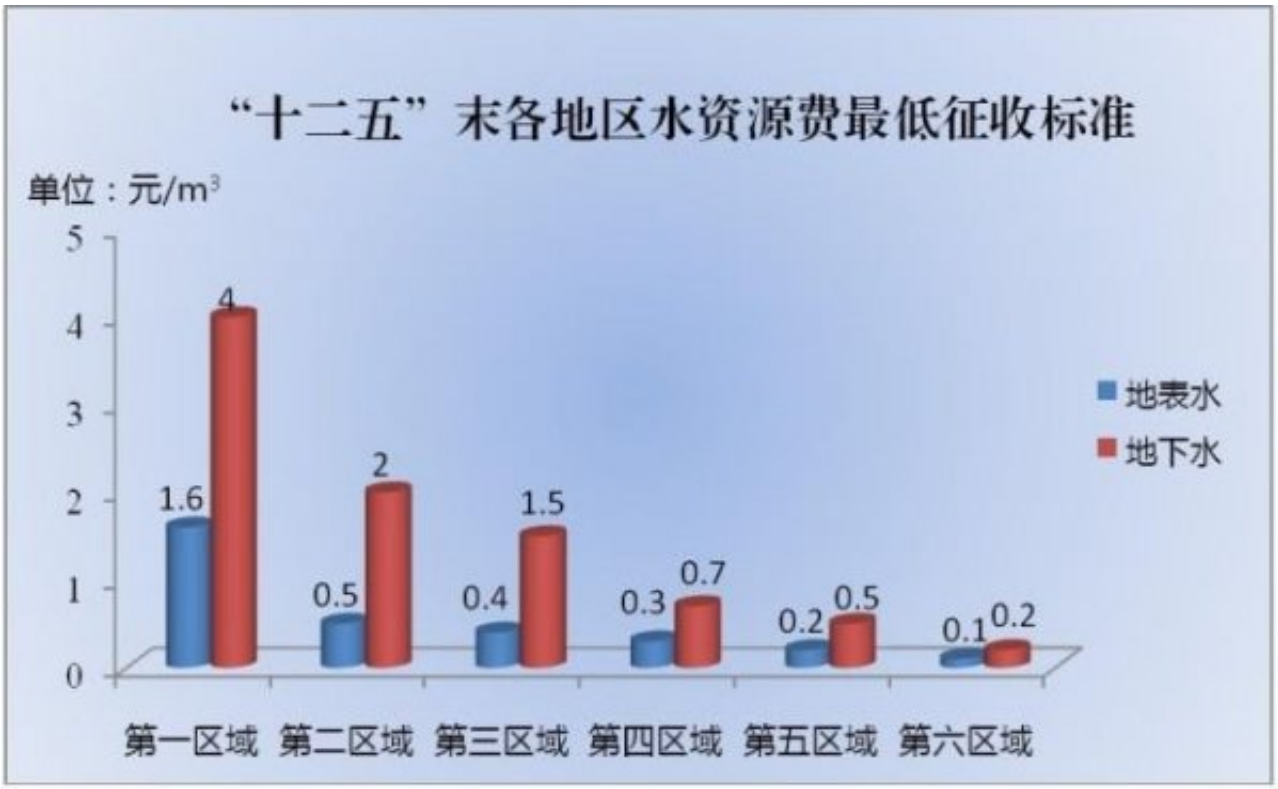
与此同时，污水处理压力巨大。据统计，2016年全国废污水排放总量765亿吨。而消耗1立方米水一般要排0.7立方米污水，也就是说节约1立方米水就可以少建0.7立方米污水处理量的污水处理设施，可以省下相应的投资、土地占用、能源消耗、二氧化碳排放，带来明显的生态和环境效益。随着我国经济社会的发展，水资源的瓶颈制约将日益凸显，水安全在国家总体安全中的位置也将更加重要。水资源产品价格改革事关社会经济可持续发展和国家水安全，意义重大。

党的十八大以来，国家发展改革委认真落实党中央国务院决策部署，深入贯彻习近平总书记在中央财经领导小组第5次全体会议上的讲话精神，按照资源性产品价格改革的总体安排，坚持稳中求进的工作总基调，围绕保障国家水安全，落实节水优先方针，总体部署，分类施策，因地制宜，分步推动，不断完善水资源价格形成机制，规范和加强水资源价格管理，初步建立起反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益的水资源价格形成机制。对促进水资源保护和节约、人水关系和谐发展、改善水安全形势发挥了重要作用。

分类施策 因地制宜 分步推动 价格形成机制初步建立

水资源价格改革涉及多个环节，每个环节的情况和改革目标任务要求又各有不同，这使其成为一项复杂的系统工程，加之历史欠账较多，改革任务繁重。此情此景，改革在实施中必须实事求是，因地制宜；必须抓住重点，分类施策，逐个击破；必须把握节奏，分环节循序推进。

合理调整水资源费征收标准，体现水资源有偿使用，促进水资源优化配置。2013年，国家发展改革委会同财政部、水利部联合印发《关于水资源费征收标准有关问题的通知》，明确提出水资源费征收标准的制定原则、分类和各地“十二五”末最低标准及调整时间表，截至2015年底，各地水资源费均已按要求调整到位(详见下图)。



初步统计，“十二五”末，全国地下水水资源费最低征收标准每立方米约为0.8元，比2011年提高37%；全国平均地表水水资源费最低征收标准约为每立方米0.3元，比2011年提高36%。同时，在水资源费改革中，各地区分地表水和地下水、不同用途分类制定水资源费征收标准，明确地下水水资源费标准高于地表水，水资源紧缺地区、地下水超采地区高于其他地区，支持农业生产和农民生活合理取用水，鼓励水资源回收利用，对治理地下水超采、促进水资源节约和保护发挥了重要作用。

推进水利工程供水价格改革，保障工程良性运行。充分发挥水利工程效益，实现工程良性运行，建立健全供水价格形成机制是妙方。南水北调是举世瞩目的重大水利工程，水价政策影响面广，社会关注度高。在制定水价政策过程中，统筹考虑工程特点和受水区实际，出台南水北调东线、中线工程运行初期供水价格政策，东线工程实行运行还贷水价，中线工程总体实行成本水价，既保障了工程的良性运行和综合效益的发挥，又充分考虑了受水区社会经济承受能力，有利于发挥水价的杠杆作用，促进受水区水资源优化配置。

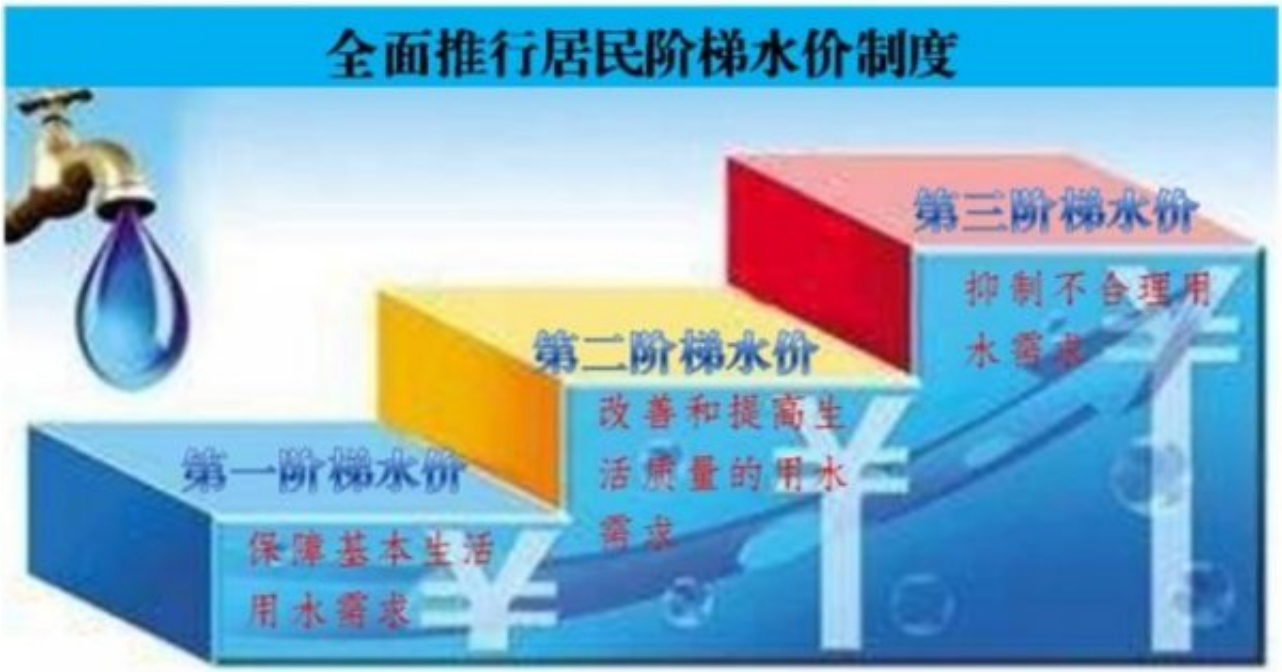
针对部分中央直属水利工程，提高其供农业和非农业用水价格，保障水利工程的正常运行和维护。在推进市场化改革方面，积极吸纳社会资金，创新定价模式，研究提出吸引社会资本投入水利工程建设的价格政策，明确新建社会投资的水利工程供水价格原则上由供需双方协商确定。对具备条件的中央直属水利工程实行供需双方协商定价，在市场化改革方面迈出实质性步伐。同时，一些地区结合实际，建立两部制水价、丰枯季节水价、超定额累进加价等制度，健全了水价形成机制，从制度设计上保障工程良性运行，并进一步发挥价格杠杆的调节作用。

城市节水 处理污水 农业用水 谱人水和谐新乐章

水流入城市，流入村庄，水同人们亲密无间，成为城市居民、企业生产和农民生活生产之珍贵资源。有序推进城市供水价格改革，建立健全污水处理收费制度，稳步推进农业水价综合改革，是水资源产品价格改革中的重要组成部分。

城市水价究竟是怎么定的？一方面，城市供水价格要合理反映供水成本，兼顾社会承受能力；另一方面，要通过完善水价形成机制，建立健全阶梯水价制度，促进水资源优化配置。同时，要推进供水企业成本公开和定价成本监审公开，提高水价调整的科学性和透明度，保障公众知情权，让市民了解水价的制定，从而对改革给予更多理解和支持。

在城市，培养市民节水意识是重点，这需要全面实行居民阶梯水价制度，发挥水价杠杆作用来实现。发展改革委会同住建部印发的《关于加快建立完善城镇居民用水阶梯价格制度的指导意见》明确要求，2015年底前，设市城市原则上要全面实行居民阶梯水价制度(详见下图)。



截至2016年底，全国设市城市阶梯水价制度已基本建立。新的价格机制也引导、重塑着市民用水习惯，培养出节水意识。据统计，近5年来全国城市用水人口增长了近15%，用水总量仅增长11%。

在“人水和谐”的关系中，污水处理是重要一环。完善污水处理收费制度，可有效促进水污染防治。按照“污染付费、公平负担、补偿成本、合理盈利”的原则制定和调整污水处理收费标准，是发展改革委会同财政部、住建部印发《关于制定和调整污水处理收费标准等有关问题的通知》提出的明确要求，同时，《通知》还提出了到2016年底污水处理费征收最低标准，即设市城市居民污水处理收费标准原则上每吨应调整至不低于0.95元，非居民不低于1.4元；县城、重点建制镇原则上每吨应调整至居民不低于0.85元，非居民不低于1.2元。已经达到最低收费标准但尚未补偿成本并合理盈利的，可结合污染防治情况等进一步提高污水处理费标准。并要求各地加大污水处理费收缴力度，结合实际实行差别化收费政策，积极吸引社会资本投入。

建立健全污水处理收费制度，合理调整污水处理收费标准，对促进水污染防治、改善水环境质量起到了重要作用。截至2016年底，超过60%的设市城市污水处理费已达到或超过国家规定的最低标准，全国31个省份均已建立污水处理收费制度，其中设市城市开征率为100%；设市城市年污水处理总量约为449亿吨，比2012年提高23%；城市污水处理率达到93%，比2012年提高6个百分点。

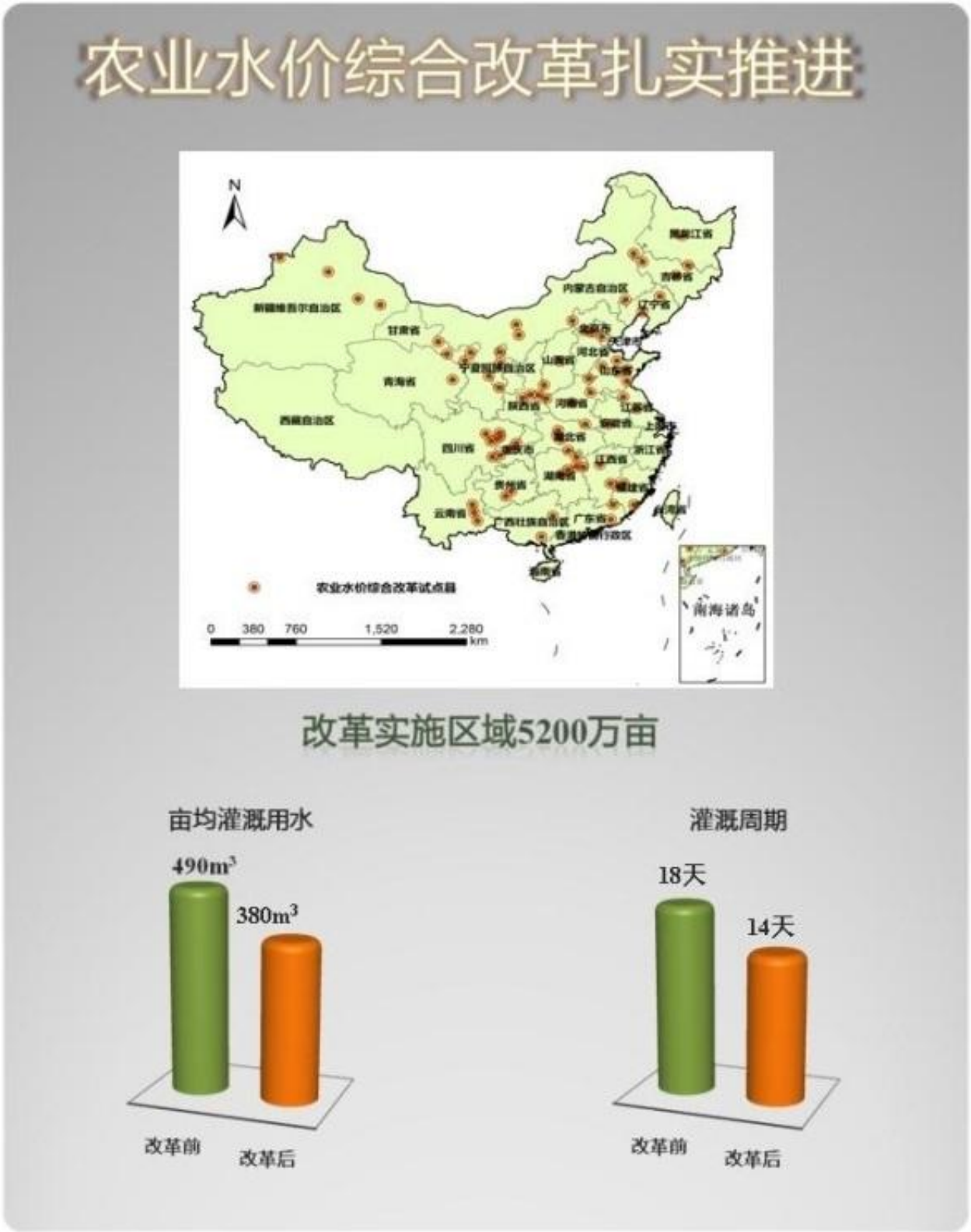
水流过城市，流到村庄，为耕地带来丝丝清凉，成为农民增收、农业发展的重要力量。稳步推进农业水价综合改革，是促进农业节水和可持续发展的重要途径。

“星星之火，可以燎原”。最初，农业水价综合改革是从试点示范开始的。2014年10月，在全国27个省的80个县200万亩灌溉面积开展试点，试点县代表了不同水资源条件、不同灌溉方式、不同经济发展水平，探索内容包括创新农业用水管理体制和水价形成机制，综合运用制度建设、水价机制、工程配套、精准补贴、结构调整、节水技术等。

实践证明，农业水价综合改革这件事是可以做的，效果是明显的。从改革地区成效看，通过渠道衬砌、硬化疏浚渠系和用水计量收费，减少了输水过程的“跑、冒、滴、漏”损失，解决了土渠水流不畅、灌溉时间长的问题，既提高了水资源利用率，也提高了农民水是商品、自觉节约用水的意识。试点地区亩均节水约110立方米，灌溉周期平均缩短约20%，打架抢水的现象没有了，灌溉劳动投入也相应减少，水费实收率提高到95%以上，还促进了农业发展方式转变，提高了水利设施的管护水平，工程良性运行机制初步建立，发挥了一定的示范带动作用。

总结试点经验，进一步提出改革意见，在全国范围稳步推开。2016年1月，国务院办公厅印发《关于推进农业水价综合改革的意见》，明确了改革的总体目标和工作任务，用10年左右时间，建立健全合理的农业水价形成机制，农业用水价格总体达到运行维护成本水平，农业用水总量控制和定额管理普遍实行，可持续的精准补贴和节水奖励机制基本建立，先进适用的农业节水技术措施普遍应用，农业种植结构实现优化调整，促进农业用水方式由粗放式向集约化转变。农田水利工程设施完善的地区要通过3—5年时间努力率先实现改革目标。

从此，农业水价综合改革有了目标和方向，改革进入全面推进阶段。相关部门各司其职、协同配合，通过联合发文部署、加强政策支持、开展情况通报、做好宣传引导等方式指导地方推进改革。各地因地制宜、以点带面，着力建立健全工作机制，精心编制改革实施方案，在夯实水价改革基础、建立健全水价形成机制、建立精准补贴和节水奖励机制等方面进行积极探索。目前，改革各项工作正扎实有序推进，全国改革实施面积达5200万亩(详见下图)，其中2016年、2017年新增面积分别约为2000万亩和3000万亩。



放眼未来 改革将久久为功、持续发力

水资源价格改革将继续有计划、分步骤地扎实推进。在未来的改革进程中，健全反映资源稀缺程度、市场供求状况、环境成本的水资源价格形成机制，规范和加强水资源价格管理，做好改革顶层设计，强化地方主体责任等方面需要持续发力。

要全面推进农业水价综合改革。深入贯彻2017年中央1号文件关于“把农业节水作为方向性、战略性大事来抓”的精神，进一步强化部门协同配合，充分发挥典型示范的引领作用，突出重点，狠抓落实，健全体制机制，稳步推进农业水价综合改革，逐步扩大改革实施范围。

要完善城市供水价格形成机制。完善居民阶梯水价制度，优化分级水量安排，合理设置分级水价，有效发挥阶梯水价调节作用。同时，建立健全非居民用水超定额累进加价制度，利用价格杠杆促进工商企事业单位节约用水。

要健全污水处理收费政策。合理制定和调整污水处理费，吸引更多社会资本积极参与污水处理设施的建设和运营。同时，进一步落实征缴主体责任，防止跑冒滴漏，加大对自备水源用户的检查和督导力度，提高污水处理费征缴率。

原文地址：http://www.china-nengyuan.com/news/115749.html