

责编:崔煜晨
电话: (010)67116884
传真: (010)67102492
E-mail:chanjing9999@sina.com

编者按

4月中旬,国务院颁布经过多轮修改的《水污染防治行动计划》(简称“水十条”),其中规定了许多“硬任务”。比如,提出系统推进水资源管理,实行最严格的水资源管理。完善收费政策,修订城镇污水处理费、排污费、水资源费征收管理办法,合理提高征收标准,全面实行居民阶梯水价制度等。地下水水资源费征收应高于地表水,超采地区地下水水资源费征收应高于非超采地区。

水的资源属性如何在水管理中体现? 水价调整的方向有哪些? 我国水资源费调整趋势如何? 本版报道将予以关注。

◆李志吉

《水污染防治行动计划》(简称“水十条”)出台之后的第一感觉很震撼,从环保的角度来看,“水十条”标准高、规定严而且有很强的可执行性,可以名副其实地进入史上最严的几个环保法规条例行列。

“水十条”中包含了“水资源”管理问题,即水污染的防治除了将“水”定位为“水环境”,也将“水”定位成“水资源”。相比之下,水污染的防治难度较大,政策要求也复杂。因此,在通过市场的方式保护和利用水资源的过程中,必须充分尊重水的资源属性,以及这个属性背后所隐藏的“稀缺性”。

当水污染越来越严重,水的环境属性掩盖了其资源属性,水的管理存在重环境轻资源的倾向

水有没有资源属性? 如果森林、煤炭、石油以及渔业等是生产的重要要素,隶属于自然资源范畴,那么生产过程中必需的水,也应该是一种资源。

但是,水资源在大部分行业中对生产的价值贡献不大,导致在很长一段时间内,它的资源性被忽视。同时,当水污染越来越严重后,水的“环境”属性开始凸显,进而掩盖了其资源属性。

这样的结果是,在水的管理问题上有一种重环境而轻资源的倾向。体现在整个水价中,污水处理费和排污费的比例相对较高,而体现水资源属性的收费比例却相对较低。

只有承认水的稀缺性,才能将问题延伸到“如何管理稀缺性”上,这是水资源管理最关键的阶段

如果水的确是有所资源属性的,那究竟有哪些资源上的属性呢?

其中非常重要的一个问题是,水资源到底是“不可再生资源”还是“可再生资源”。以我们日常所用的淡水为例,属于“可再生资源”的范畴,其具有自我再生机制,而且周期较短。

不过,问题的复杂性在于,在水资源体系进行再生的同时,水资源也在被快速利用和开发。据比较可靠的估算,全球淡水资源的规模增速大大低于其利用和开发水平的增速。从相对规模来看,水资源在萎缩,水资源似乎更符合“不可再生资源”的界定。

从“可再生”到“不可再生”,这个变化的最大影响在于水资源的稀缺性大

大提高了。只有承认水的稀缺性,才能将问题延伸到“如何管理这个稀缺性”的阶段上,也就是水资源管理最为关键的阶段。

价格机制仍然是首要选择,最好的办法是价格管制,由政府连同市场共同确定价格体系

如何从水的资源属性到经济属性? 既然水有了上述特殊的资源属性,其重点应该集中在如何在稀缺性的条件下,更好地促进水资源的有效利用。

价格机制仍然是首要选择,只有通过价格形成信号,才能足以让水资源的利用在不同市场主体、不同时期产生福利最优化的激励效应。然而,价格机制不能简单地通过市场竞争来实现均衡的价格和产量。最好的办法是价格管制,由政府连同市场共同确定价格体系。

如何确定水资源的价格水平(这里不包括污水处理和排污两部分价格)? 成本是关键。比较可行的办法是采取“成本加成”的定价方式,即政府在市场的基础上核算出一个水资源的边际成本出来,然后再加上平均的利润率,最后形成用水价格。

有必要对“稀缺性”进行付费,可制订贴近供水成本的供水价格

水资源的边际成本由什么构成? 除了直接的采水、生产成本外,还有从水资源稀缺性中衍生出来的“稀缺租金”成本。这是当水资源被逐步利用而规模减少后,每一次的利用都是以“稀缺”为代价的,有必要对“稀缺性”进行付费。结果是随着水资源的不断减少,稀缺租金将越来越高,直至高到超出边际收益为止,或者高到出现某种替代性的技术或资源。

在水资源直接生产成本(供水成本)相对稳定的情况下,可以制定较为贴近供水成本的供水价格,相对于支付水资源水质的维护费用。同时,也应该支付相应的“稀缺租金”。

因此,要真正厘清水资源的价格组成,并在此基础上制定合理的水价,应该更多在水资源的“稀缺性”管理上下功夫,如实行阶梯型的水资源费。在供水水价、排污费以及污水处理费上,可以根据市场的直接成本来定价。

作者为复旦大学环境经济研究中心副主任

水价调整要体现稀缺性?



中国水价仍然偏低?

应推行阶梯水价制度,污水处理费应涵盖建设运营成本

◆本报记者张蕊 蔡新华

《水污染防治行动计划》(以下简称“水十条”)中,明确提出理顺价格

供水成本逐年增加?

据了解,目前我国的水价构成主要以水利工程供水价格(远距离调水所需工程价格)、城市供水价格、水资源费、以及污水处理费四元结构组成。其中,前两者是属于工程水价,是以成本和服务为基础的水价,也是目前价格和监管的重点。

有统计显示,我国的供水价格每年平均上涨5%左右。即便如此,包含工程费用、水资源费、污水处理费在内的国内综合水价,占公众可支配收入比重的0.6%~0.7%。对此,中国水网总编傅涛表示,根据国际水协和世界银行发布的标准,水的支付在人均收入中的比重应根据这个国家的水资源紧缺程度有所不同。水资源特别紧张的国家和地区,可以达到3%~5%。即使是富水地区,这一比重也不低于1%。“公众应该为水资源、水健康、水环境支付相应的代价。”

中国科学院水资源研究中心副主任贾绍凤也表示,我们一方面缺水,一

税费,加快水价改革,各地也纷纷调高水价。

但是,水价调整应体现哪些原则?“水十条”中水污染治理收费政策

是否完善? 阶梯水价是否能够达到相应的节水效果? 污水处理费最低0.5元/吨能否涵盖污水污泥处理全成本?

供水设施升级改造带来企业投资及运营成本的增加

方面在滥用水。“实际上,我们的用水成本是比较高的,在低水价情况下,长期是不可维持的。目前,水价依然满足不了行业发展需求,无法反映水资源的稀缺状况和重要性。”

近年来,我国的供水成本也在逐渐增加。傅涛认为,其主要原因一方面是水源地合格率不够高,大量溶解性有机物进入水体,光靠煮沸的方法很难消除。“我国的水质标准包含106项,基本和国际接轨,但是如果不断增加成本,则很难达到标准要求。”

在供水成本不断升高的同时,国内供水企业常常处于亏损状态。北控水务常务副总裁李力表示,供水企业有些供水项目的收益连银行存款利率的水平都达不到。

他表示,现在水价定价的最大问题是定价原则不清。水价定价可以包含三原则。第一是价值定价。依据水的价值定价,比如说企业大概可以达到10%的利润。第二是成本定

价,企业可以保证保本微利。第三是政治定价,由政府根据政治形势来控制水价。

“我认为水价至少应该回归到成本定价。比如现在我们的水价是政府定价。同时,政府在衡量企业盈亏时往往认为供水这一主营业务亏损,但是副营业务盈利,总体还是盈利。但其实,这种衡量有失偏颇。作为企业,主营业务就不应该亏损。因为副营业务收入朝不保夕,不能将其和主营业务混为一谈。如果能够依照成本定价,供水企业的日子要好过一些。”

记者了解到,近年来,各地供水系统相关设施升级改造已是必然(“十二五”规划投资4100亿元,涉及管网、水厂、检测等多方面),带来供水企业投资及运营成本的增加。而在整个供水行业仅仅处于盈亏平衡的背景下,通过进一步上调供水价格以满足改善水环境的投资需求并保证企业的合理利润水平似乎不可避免。

水资源费执行到位了?

国家征收标准每立方米4元,而北京目前仅为1.57元

◆本报记者张蕊

有数据显示,我国水资源开发利用已经逼近红线。全国用水总量正在逐步接近国务院确定的2020年用水总量控制目标,开发空间十分有限。海河、黄河、辽河流域水资源开发利用率已经达到106%、82%、76%,西北内陆河流开发利用已接近甚至超出水资源承载能力。

水资源费对应的是水资源稀缺性,标准由政府确定。我国一直将水视为满足生产生活的必需品,而忽视其资源属性,水价中对水资源费的征收标准也一直偏低。

根据国家发改委《关于水资源费征收标准有关问题的通知》(以下简称《通知》)规定,要充分反映不同地区水资源禀赋状况,促进水资源的合理配置。到“十二五”末,即2015年年底前,地表水、地下水水资源费平均征收标准原则上应调整到《通知》建议的水平以上。

然而,现实并不乐观,尤其在地下水水资源定价执行中,即使北京

这样的大城市也没有执行到位。比如,国家要求北京、天津对地下水水资源费的平均征收标准是每立方米4元,但北京目前的征收标准仅为1.57元。

今年以来,多地对水资源费进行上调,与《通知》确立标准一致。比如,贵州省水资源费征收标准已经翻倍。新的水资源费征收标准实施后,全省地表水水资源费平均标准从0.05元/立方米提高到0.1元/立方米,地下水水资源费平均标准从0.10元/立方米提高到0.20元/立方米。

安徽省将于9月1日起在不同地区执行区别对待的新标准,淮河流域及合肥市、滁州市水资源费征收标准为每立方米0.12元,其他地区为每立方米0.08元。而《通知》规定,安徽的水资源费平均征收标准最低为地表水每吨0.1元,地下水0.2元。

随着一些行业水资源费的上漲,将促进行业节水,带动中水回用产业发展。据了解,我国再生水利用率仅占污水处理量的10%左右,与

●我国水资源费征收标准执行并不乐观,尤其是地下水水资源定价。比如,国家要求北京、天津对地下水水资源费的平均征收标准是每立方米4元,但北京目前的征收标准仅为1.57元

发达国家70%的利用率相比还有较大差距。有专家预计,如果我国能达到发达国家的水平,每年将近有150亿吨的再生水资源可以得到开发利用。

在提高行业水资源费方面,有些地区已经进行了尝试。比如,江苏省决定调整地表水和地下水水资源费征收标准,地表水水资源费从0.2元~0.4元/吨不等,地下水水资源费从0.4元~10元/吨不等。适当调增高耗水行业水资源费标准,通过价格杠杆限制高耗水和产能过剩行业用水以及超量取水。

国家发改委、财政部、住建部3部委今年联合下发《关于制定和调整污水处理收费标准等有关问题的通知》,明确污水处理收费最低标准。《通知》强调,2016年底前,城市污水处理收费标准原则上每吨应调整至居民不低于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。

贾绍凤表示,长期以来我国污水处理费和票价处于较低水平。这既使水资源严重浪费,用水效率低下;又使水务行业入不敷出,严重亏损;还使财政补贴负担过重。此次污水处理费标准的制定和调整,其影响必然会传导到水价上,尤其是大多数污水处理费较低的城市。

值得注意的是,“水十条”并没有明确污水处理成本是涵盖建设成本还是运营成本。上海市水务局水资源处处长阮仁良表示,我国应该明确污水处理成本涵盖的内容。比如,有些地区明确由政府投资建设供水设施,污水处理费涵盖运营成本。

“从上海本地情况看,现在是大型供水项目建设由政府出30%资本金,剩下70%依靠水价解决。资本金由地方财政出资。如果资本金和企业经营性收入还不能满足建设资金,政府将通过税收等经济杠杆进行调节。”他说。

同时,污水处理费虽然上涨,但并不意味着能覆盖污水污泥处理全成本。而污泥是否得到妥善处理事关水污染治理的效果,已经得到政策层的重视。

E20研究院执行院长薛涛指出,单就二、三线城市而言,如果按照0.95元/吨征收污水处理费就能满足污水处理费成本,必须要满足以下几点条件:首先,进行污水处理的企业应该是大中型污水处理厂,且出水标准在一级B及以下。其次,0.95元/吨的污水处理费是只考虑污水处理厂的管网维护费,而不考虑管网建设费用。

“此外,污泥处置仅考虑以安全处置为要求的填埋处置,资源化或减量化处置尚无法很好满足。只有满足上述这些条件,可以说0.95元/吨的污水

处理费可以满足二、三线城市污水处理厂运行的全成本。”薛涛说。

对此,阮仁良表示,上海的污水处理费(上海称作“排水价格”)较国家规定的0.95元/吨的价格还要高一些,但是污水处理费仍然满足不了处理成本。污水处理费包括建设运行管理费用,但是现在污泥处理的成本也很高。“污水处理面临收集管网、污水污泥、臭气治理一系列问题,综合成本都在上升。”

下转10版

