

江西省农村供水水价问题及对策研究

孔琼菊 谭淋露 周斌 温毓繁¹

(江西省水利科学研究院, 江西 南昌 330029)

【摘要】: 通过调研, 摸清了江西省农村供水工程水价的基本情况, 梳理了农村供水工程水价制定模式, 分析了农村供水水价存在的主要问题。从推进城乡供水一体化、完善农村供水水价形成机制、多渠道落实工程维养资金、加强法制建设, 建立健全农村供水各项管理制度、强化宣传教育, 转变群众传统意识等方面提出了解决农村供水水价问题的对策与建议。

【关键词】: 农村供水 水价 问题 对策

【中图分类号】 TU991 **【文献标识码】** B

当前中国农村饮水已进入供水安全保障阶段, 广大农村群众期望从中得到更大实惠, 但是农村饮水安全工程运行管理中一直存在运行成本偏高、水价偏低、维修养护任务日益加重、维修养护资金不足、经营管理面临重重困难等问题, 影响着工程效益的发挥。而农村饮水安全供水水价问题, 一直是农村饮水安全建设管理工作中的一个难点, 它不仅是保证工程良性运行的基本要素, 而且直接影响到供、用水双方的切身利益, 关系着农村饮水安全工程的持续和健康发展。科学合理的水价制定是实现水资源优化配置和可持续发展的重要保障, 也是实现供水工程良性运行的重要环节。

1 江西省农村供水工程概况

经过 10 年的农村饮水安全工程建设和 5 年的巩固提升建设, 江西省农村供水工程建设取得显著成效, 据初步统计, 截至 2019 年底, 全省共建成农村集中式供水工程 15650 处, 其中城市管网延伸工程 170 处、千吨万人工程 980 处、千人供水工程 2000 处、千人以下集中式供水工程 12500 处。另有分散式工程 58 万余处。全省农村供水总人口 3480 万人。特别是“十三五”以来, 江西采取改造、配套、联网、升级等方式, 进一步提升农村自来水普及率、供水保证率、水质达标率, 全省农村集中供水率达 88%, 农村自来水普及率达 83%, 解决了绝大部分农村居民饮水安全问题。

2 江西省农村供水水价情况

2.1 水费收缴

为摸清全省水价、水费收缴情况, 对每个县开展了水价、水费收缴情况调研。经调研和整理有效问卷获知以下三种情况。

2.1.1 有效问卷中, 千吨万人以上工程总计为 690 座, 明确水价的有 644 座, 占比 93.33%; 万人以下百吨千人以上供水工程为 1862 座, 明确水价的有 1208 座, 占比 64.87%; 千人以下集中供水工程有 14993 座, 明确水价的有 4356 座, 占比 29.05%。

作者简介: 孔琼菊 (1972—), 女, 云南宣威人, 高级工程师, 主要研究方向: 水文水资源、农田水利、农村供水。

基金项目: 江西省水利厅资助项目: 江西省农村供水条例研究 (201820BZ06)

2.1.2 全省执行水价在 0.3~2.41 元/t 之间,平均约为 1.41 元/t;运行成本水价在 0.13~3.4 元/t 之间,平均约为 1.45 元/t;全成本水价在 0.23~13.1 元/t 之间,平均约为 2.46 元/t。从调研的情况分析和查阅相关文献可以看出,水厂现行的水价从经济角度上看,百姓是可以承受的,水价承受能力有进一步提升的空间,但是因为传统不收费的习惯和百姓喝“福利水”的思想影响,再者因水厂管理不善导致百姓用水体验度不是非常的满意,故部分百姓的交费意愿不高。

2.1.3 各县(市、区)水费收缴情况差异明显,部分县水费收缴率较高,如芦溪县、湘东区等二十余县(市、区)水费收缴率在 90%以上,部分县收缴率较低,如万年县、永新县、靖安县等十余县(市、区)水费收缴率在 50%以下。全省平均约为 61%。总体来看,水厂规模越大,水费收缴率越高,水费管理较好,水费收缴率随着工程规模的减小明显降低,千吨万人工程水费收缴率约在 90%以上,百吨千人及以下供水工程水费收缴率呈不同程度的下降。

2.2 维修养护经费

2.2.1 有效问卷中 1.7 万座农村供水工程估算运行维护资金总数为 9.65 亿元,水费收入约 4.88 亿元,政府补助运行管理资金 0.30 亿元,资金缺口约为 4.47 亿元。

2.2.2 全省目前运行维护经费来源主要有三种。一是政府补贴,省级及各县根据自身财政状况每年划拨一定资金用于供水工程的运行维护;二是自筹,如江西省水务集团负责 46 个县的城乡供水一体化工程运行维护,实行责任包干制,落实维养资金,确保工程正常运行;三是水费提留,如江西遂川县牛头脑水厂明确从水费中提取 0.06 元/t 作为维修经费来完成设备的维修与日常养护。

2.3 农村供水工程水价制定模式

目前,相当一部份农村供水工程没有制定水价、没有收取水费;大部份农村供水根据各地实际情况,探索了合理的水价模式,主要有以下两种模式。

2.3.1 政府定价模式。

规模较大的跨乡(镇)、跨行政村的饮水工程,由管理单位申请,县物价部门牵头,按照法定程序,根据投资结构、供水情况及当地经济水平核算水价,并通过组织召开听证会的方式确定。具体的计价方式有:按方计量的单一水价模式、按方计量的阶梯水价模式、“两部制”水价模式等。新余市实施城乡供水一体化工程模式后,农村水价参照城市进行定价和水费计收,对建档立卡贫困户、农村“五保户”和“低保户”等三类特殊人群减半收费,形成了具有“新余特色”的城乡供水一体化水价模式。

2.3.2 村集体议价模式。

规模较小的、由村集体负责管理的农村集中饮水工程,以维护工程正常运行为目的,由村集体通过“一事一议”的方式确定。具体的计价方式有:按方计量的单一水价模式、按户收取水价模式、按人口数量收取水价模式、村集体补助模式等。

3 农村供水水价存在的问题和困难

3.1 水价形成机制不科学,水费收缴率低

农村供水工程具有公益、商品双重属性,水价形成应统筹考虑供水成本和用水户承受能力等因素,目前,政府定价、村集

体议价主要考虑用水户承受能力，未开展供水成本核算，执行水价与成本水价相差较大，水价形成机制不科学。建立科学合理的水价形成机制和管理体制，促进水资源的优化配置和节约用水，具有非常重要的意义。

江西省农村经济欠发达，百姓期望喝“福利水”的思想大量存在，增加了水费收缴难度，再者未建立健全水费收缴制度，收缴率低。如该省有一个县农村供水工程有 150 座，但仅有 48 处实行水费收缴制度，只占全县工程总数的 32%，特别是个别村落，居民饮用自来水不装表不缴费。

3.2 人均用水量低，水厂“大马拉小车”

在设计时，按照规范要求是依据覆盖区域内户籍人口计算水厂规模，但平时农村常住人口少，导致设计供水规模与实际供水量相差较大。再者，江西省水资源相对丰沛，大部分村民家中有多种水源，且水质较好，长期以来习惯于用免费的水源，所以水厂自来水用量少；规模较小的供水工程因运行管理不到位，导致供水保证率底、水质差，影响用水户的用水意愿。故该省存在水厂“大马拉小车”的现象，很多水厂实际供水量远远小于设计供水规模，间接地导致成本水价比执行水价高很多，故部分水厂难以持续良性运行。

3.3 运行管理、维修养护经费不足，水厂长效良性运行困难

运行管理、维修养护费用是构成水厂成本水价的主要部分，这些费用落实与否是保证水厂正常运行的关键。经初步测算我省农村供水工程运行维养经费总需求约为每年 10 亿元左右，而水费收入、各级财政补贴远远保证不了工程的正常运行需要。例如兴国县长冈乡千吨万人集中供水工程，水厂平均每月运行成本约为 3.88 万元，而水厂平均每月水费收缴仅为 2.64 万元。

3.4 法律缺位，运行管护不规范

目前，国家、江西省均未出台农村供水专项法律法规，行业监管单位在监管过程中无法律依据，监管困难；运营单位、用水户权利义务不明确，无法律约束，存在运行管护不规范，运行管理单位服务不到位，用水户未及时、足额缴纳水费等问题，间接导致工程难以良性运行。

3.5 设备老化，管网破损率高

全省 2011 年以前建成的千吨以下农村供水工程近 1.7 万处，单村工程多，建设标准低，缺乏有效管护，经长期运行，设备老化严重，管网漏损率高，且物价上涨，维养成本上升，出现停运或运行不正常现象。

4 解决农村供水水价问题的对策与建议

4.1 打破城乡界限，继续大力推进城乡供水一体化

城乡供水一体化，是指以县域为单位、城乡融合、全民覆盖，构建以规模化供水工程、城市供水管网延伸、小型集中式供水工程、分散式供水工程为一体的供水工程体系和责任明确的供水工程长效运行管理机制，提升供水保障水平，逐步实现农村居民与城市居民共享优质供水服务的供水模式。

2009 年 5 月，江西省乐平市政府与江西省水利投资集团有限公司合作，共同推进了该市城乡供水一体化工程，在 5 年时间里，乐平市供水能力由原来 3 万 t 增加至 16.5 万 t，全市 90 多万农村人口和城市居民的供水实现了“同质、同价、同网、同服务”的“四同”待遇。近年，城乡供水一体化管护模式在该省部分县市已取得了较好的成效，按照乡村振兴战略要求，该省将

加大规模化建设力度，把城乡供水一体化作为解决农村饮水安全的最终目标，继续打破城乡界限，实行“一县一管”，即原则上一个县确立一个供水运行管理单位，通过政府授予特许经营权，负责全县所有集中供水工程的建设和管理，同时为分散供水工程提供技术服务。

4.2 合理测算水价，完善农村供水水价形成机制

按照“补偿成本、合理盈利、优质优价、公平负担”的原则，根据工程运行情况、管理单位管理情况及相关政策等因素，科学核算工程运行成本，同时结合农村用水户水费承受能力，水资源稀缺程度等，合理确定供水价格，并依法依规组织听证，向社会公示，接受群众监督。实现“管得好、用得起、长受益”，完善供水、水费收缴等制度，提高水费收缴率。水价测算是供水工程财务评价分析的前提，也是供水工程决策的依据，借助水价测算可分析确定符合用水户实际情况的水费标准，制订管理办法并指导供水工程后期经营管理。

4.3 多渠道落实工程维养资金，逐步达到供水成本

为保障农村供水工程的良性运行，根据供水成本，多渠道大力筹集运行维养资金，鼓励社会资本参与经营管理，引进社会化专业企业，因地制宜采取政府购买服务、政府特许经营、租赁经营等多种方式。按照“建大、并中、减小”的原则，加大水厂整合力度，规范运行管理，提高服务水平，降低运行成本，同时加大力度筹措各级财政资金补贴工程维养、落实供水工程用电、税收、土地等优惠政策。对于部分水费收入低于运行成本、维修养护问题较为突出的集中供水工程，主动加大财政资金投入，落实工程维养资金，保障其良性运行。

4.4 加强法制建设，建立健全农村供水各项管理制度

为长效解决农村饮水安全保障问题，规范农村供水行业管理、切实加强农村供水管理，有效解决农村供水法律缺位、大力促进农村经济社会可持续发展，规范农村供水工程运营管理与设施维护、保障供水单位和用水户合法权益，改变“多头管水”的现状、明晰各主管单位的管理责任，江西省已于2018年8月启动了“江西省农村供水条例”（以下简称“条例”）的起草工作，预计2020年出台，“条例”发布后，将使农村供水管理真正走上法制化的轨道，全省的农村供水工程运行管理将更加规范化、法制化。

4.5 加强宣传力度，转变群众传统意识

加强宣传力度，运用法制思维和法制方式，强化水是商品、有偿用水、有权用水、有义务交纳水费的宣传，转变百姓喝福利水的观念，提高百姓的交费意愿；强化水资源的稀缺性，让节约用水的意识逐步深入人心；提升供水企业社会责任心，提高服务群众的意识和水平，为工程的长久运行做好思想保障。

4.6 继续推行“两部制”水价，维持农村供水工程正常运转

按照补偿成本、优质优价、合理收益、公平负担的原则，以保本微利定价。江西省部分农村饮水安全工程实行“两部制”水价，即基本水价（容量水价）加计量水价，“两部制”水价主要有基本水费和基本水量挂钩、基本水费和基本水量不挂钩两种模式。基本水价用于补偿供水单位的固定资产成本，基本水费与用户实际用水多少无关，它是供水单位向用水户应收取的最低费用，用来维持工程最基本的正常运转；计量水价用于补偿供水的经营成本。实施“两部制”水价，一方面可保障水厂正常运营的成本，另一方面可促进农户节约用水。

参考文献：

-
- [1]汪瑞, 谢雪萍, 帅启富, 等. 关于当前农村饮水安全工程水价改革的思考[J]. 水利发展研究, 2018(2):40-42.
- [2]李华. 水价改革政策及面临问题的解决对策[J]. 中国水利, 2010(2):61-64.
- [3]张亚平, 帅启富, 乘波. 潜江市农村饮水安全建管长效机制的探索[J]. 中国水利, 2009(17):47-49.
- [4]李利善. 水利工程农业供水价格综合配套改革的思考[J]. 水利经济, 2009, 27(5):25-27.
- [5]陈敏, 王钊. 新时代南方农村人饮供水工程水价制定原则研究[J]. 长江技术经济, 2019(2):28-38.
- [6]王彩霞. 昔阳县松溪供水工程水价分析研究[J]. 水资源的管理, 2017(10):58-61.
- [7]陈玮. 山西省水完全成本测算及定价研究[D]. 北京: 中国矿业大学, 2011:37-38.
- [8]王济干, 舒欣. 水价构成要素分析与系统设计[J]. 水利水电技术, 2003, 34(3):60-63.
- [9]李俊艳. 供水工程水价测算浅析[J]. 水利建设与管理, 2016(8):48-51.
- [10]陈德柱, 朱荣勤. 浅议两部制水价的实施条件及运用[J]. 人民长江, 2010, 47(19):123-127.