

# 关于探索基于绿色发展的供排水价格机制的建议

毛涓

(昆山市水务集团有限公司, 江苏 昆山 215300)

**摘要:** 党的十八大报告中提到的新发展理念中包含了绿色发展的概念。本文在总结昆山市近年来不断探索供排水投入良性回报机制做法的基础上, 借鉴德国、美国、日本等国家和地区普遍采用的补偿全部供水成本的水价制定机制及欧盟于2000年12月颁布的《欧盟水框架指令(2000/60/EC)》明确的污染者付费以及全成本价格回收机制, 提出按照“受益者付费、污染者买单”的基本原则, 探索建立绿色发展供排水价格机制改革的建议。

**关键词:** 绿色发展; 供排水价格; 全成本

**中图分类号:** S276

**文献标志码:** A

**DOI:** 10.12324/j.issn.1674-5221.2022.1.104

## 0 引言

2018年4月, 在深入推动长江经济带发展座谈会上提到, 在具备条件的地区开展生态产品价值实现机制试点, 且鼓励探索以政府为主导、企业及社会各界力量共同参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径<sup>[1]</sup>。绿色供排水价格机制提出是解决水务行业高质量发展与财政资金紧张的有效措施, 是推动生产生活方式绿色革命走在前列的有力抓手, 将助力昆山在长三角一体化发展中率先垂范。

## 1 绿色价格机制的核心及作用机制

### 1.1 绿色价格机制的核心

绿色发展的核心是注重生态环境的保护、节约资源。长期以来水价总体水平偏低, 不利于水资源持续利用。建立基于绿色发展的供排水价格机制, 关键在于要充分发挥市场机制引导作用, 以价值规律为基础, 通过价格杠杆, 完善水价形成机制, 以不断提高水资源的配置效益和效率。

### 1.2 绿色价格的作用机制

通过价格杠杆, 建立生态产品价值核算和交换机制, 一方面, 可以增强全社会节水意识, 有效压降经济社会发展总的用水量; 另一方面, 用水量的减少同步也会压缩污水处理规模, 降低了自来水生产和污水处理成本, 在保证同等收益率的前提下又反过来可降低自来水价格和污水处理费用, 形成良性循环的水务行业高质量发展路径。长期来看, 既可以减少财政对供排水行业的基础设施建设和运营补贴的投入, 又可以促进环境容量的增加、水环境的改善, 也可腾出供排水场站建设用地, 用于环保基础设施和经济发展建设需求, 形成土地集约利用和减量发展的新发展格局。

## 2 绿色价格机制形成的SWOT分析

### 2.1 内部优势

昆山已建立了相对完善的城镇供水价格及污水处理收费政策, 初步形成约束与激励兼顾的供排水价格改革试点基础, 也在一定程度上反映了本地水资源市场供求关系, 并为探索以绿色发展为方向的供排水价格机制打下了坚实基础。

#### 2.1.1 初步形成了城镇供水价格及污水处理收费政策

①昆山在全市域范围内已形成城乡供水一体化的四元结构供水价格, 且供水企业已形成统一、标准化的“五

同”供水服务体系。②建立了居民阶梯水价。目前, 全市统一的阶梯水价比例为1:1.27:2.08, 第一阶梯户均用水量上限为216m<sup>3</sup>, 水价为2.91元/m<sup>3</sup>。通过价格杠杆提高一般居民节水意识, 大幅度拉开基本用水与超量用水价格之间的差距, 让浪费水资源的居民承担较高的用水成本。③实行分类水价。根据用户类别, 昆山的供水价格主要分为以下四类: 居民生活用水、执行生活用水价格的非居民用户、非居民生活用水和特种行业用水。

#### 2.1.2 初步建立了工业企业污染物排放差别化评价制度

2018年起, 昆山市初步建立了工业企业资源集约利用综合评价体系, 对工业企业资源集约利用等综合表现分类评定, 其中与环境保护相关的指标有“单位主要污染物增加值”“环保信用”两项, 并按优劣顺序排列为“A、B、C、D”四类, 采用差别化政策。2021年, 出台相应的差别化加价标准, 对评分靠后的企业, 提高水电气的收费标准, 进而提高企业资源使用成本, 以督促企业淘汰落后设备及改进生产工艺, 为经济社会发展贡献更多社会效益。

#### 2.1.3 初步建立多措并举的阶段性激励政策

2017年, 昆山针对城镇污水处理厂的运行管理, 建立了污水处理费拨付奖惩机制, 根据对污水处理厂的考核结果拨付污水处理费用。同时, 2019年, 昆山市对工业企业节水减排实施一定的补助政策, 在2018年-2020年期间, 昆山财政对满足条件的工业企业实施补助政策, 鼓励企业节水减排, 补助范围包括减排、提标、工程、管理提升4个方面。

#### 2.1.4 出台了兜底民生保障的补助政策

为保障低收入居民家庭生活基本用水, 昆山市对最低生活保障家庭和持有昆山市特困职工证的人员家庭实施每月7m<sup>3</sup>用水补助。

#### 2.1.5 形成城镇污水处理服务费标准

对于污水处理企业, 通过考虑污水处理成本、污泥处置成本等因素, 初步形成了“建设投资+运营成本+合理利润”的污水处理服务费标准<sup>[2]</sup>。

## 2.2 内部劣势

### 2.2.1 一般居民的承受能力

水价确定需要考虑居民生活可支配收入、消费水平等, 由于水价长期处于低水平的状态, 因此水价的调整一定程度上会影响对居民水资源的需求; 居民对水价的调整内心也会较为敏感。

## 2.2.2 对营商环境的影响

2020年, 昆山成为工业总产值首个迈上万亿元台阶的县级市。用水量大的工业企业也较多, 其用水量占全市用水量大部分, 水价的上涨将会增加大型工业企业的用水成本, 一定程度上不利于优化营商环境。

## 2.3 外部机遇

①根据现代化试点、长三角绿色生态一体化等要求, 昆山要在资源节约方面先行先试。②中共中央在国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标中明确提出绿色价格机制改革在于建立生态产品价值实现机制, 完善市场化、多元化生态补偿, 推进资源总量管理、科学配置、全面节约、循环利用, 全面提高资源的利用效率。

## 2.4 外部挑战

传统水价调整模式受调价程序复杂等因素的制约, 地方政府对于水价调整持观望的态度。目前, 上海在2021年调整了非居民用水价格, 并启动了居民用水价格调价程序, 但长三角其他地区水价大都沿用五年以前的标准, 例如苏州市区现行水价沿用2016年标准, 杭州沿用2014年标准, 南京沿用2012年标准, 调价仍面临多重困难和挑战。总体来看, 城市供排水价格机制普遍面临以下问题:

①供水价格和污水处理费调价周期较长、调价程序复杂, 未形成完整的政策体系及动态调整机制, 与物价水平、居民可支配收入的增长水平不匹配, 滞后成为常态。②随着国家环保要求的不断提升, 供水及污水处理企业在水厂扩建、技改、管网建设运维上的投入持续加大, 而这些投入未及时反映在水价及污水处理费里, 普遍由政府进行部分补偿, 未形成市场化的机制, 导致政府财政压力逐年增大。③根据国家发改委最新发布的关于城市供水价格调整的相关办法, 城市供水定价原则上由政府负责。对于供水企业收取的基本水价不足以支付供水企业正常运营成本的, 由地方政府通过补贴相关运行维护或更新改造等费用补偿供水成本。④城镇污水处理定价原则为“部分成本核算”, 污染者支付的费用只涉及了污水处理环节, 未包括污水收集环节。

## 3 绿色价格机制的实现路径

绿色价格机制是将现有的以财政补贴政策为主的价格机制逐步改为以使用者付费的全成本价格机制, 率先改革水务价格机制, 保障供水企业良性发展、提高居民节约用水的意识、减轻财政负担<sup>[3]</sup>。

### 3.1 建立“受益者付费、污染者买单”的全成本价格机制

#### 3.1.1 合理调整基本水价

按照“受益者付费”的原则, 建议合理调整基本水价, 以覆盖制水阶段、输配阶段的成本, 逐步将居民用水基本水价调整至覆盖成本水平, 非居民用水价格调整至“覆盖成本+合理盈利”的水平, 激励供水企业提升供水质量、居民提高节水意识, 以充分反映水资源的真实价值。

#### 3.1.2 提高污水处理收费标准

目前, 自来水水费里的污水处理费未包含污水收集设

施的运行成本, 按照“污染者买单”的原则, 污水的所有成本应由污染者以水费形式支付, 避免政府以任何直接或间接的补贴进行兜底, 通过价格杠杆, 建议建立包括污水收集和输送、污水处理及排放等各环节的全成本回收的价格机制。

#### 3.1.3 设立水价平衡账户

为避免水价频繁调整, 建议设定合理的净资产收益率, 建立水价平衡账户。例如: 供水企业经监审后的净资产收益率超过合理比例的部分进入平衡账户, 当供水企业经监审后的净资产收益率低于该比例时, 使用平衡账户资金对水价进行补偿。

#### 3.1.4 完善居民用水阶梯水价制度

为进一步增强居民用水节水意识, 建议拉大三阶梯水量设置比例。参照近两年的居民用水量, 提高第一阶梯、第二阶梯水量, 将促使第一阶梯水量用户比例由现行的96%左右降低到国家要求的80%; 第二阶梯水量用户比例由现行的98%左右降低到国家要求的95%; 扩大居民生活用水阶梯水价比例, 参照国家发改委建议标准, 将居民生活用水阶梯水价比例从1:1.27:2.08, 调整为1:1.5:3。

#### 3.1.5 完善工业用水差别化收费机制

对于工业企业而言, 一方面可以扩大D类(限制发展类)的企业比例, 另外一方面提高对这些企业在水电气等资源上的使用价格, 针对企业用水价格, 建议直接在现行企业水价标准上浮30%以上。

### 3.2 调动全社会力量参与资源节约与环境保护

在发挥价格机制作用的同时, 同步完善配套激励政策, 充分调动全社会的力量, 主要包括单位、家庭、个人, 让他们自觉地共同参与到资源节约与环境保护的行动中, 促使杠杆效应最大化, 引导水资源在实体经济中实现最优配置。

#### 3.2.1 建议出台节约用水奖励办法

每年设定一定比例的节水标兵, 对节水型企业、单位、小区、用户, 由供水企业对其进行一定的物质奖励。

#### 3.2.2 鼓励企业自行进行污水处理和污染物减排

对于非居民企业, 建议鼓励企业自行进行污水处理和污染物减排, 通过有效的反哺政策, 以正向激励措施, 充分调动企业积极性, 不断完善常态化奖补机制, 具体举措包括: ①企业在污水处理和污染物减排达标情况下, 实施以同等水量的污水处理费返还企业举措<sup>[4]</sup>; ②企业达到更高的排放标准, 例如保障出水水质稳定达到DB32标准或四类水标准, 实行额外的奖励措施; 避免因水价调整, 导致招商环境恶化及政府投入的增加。

#### 3.2.3 鼓励中水回用项目投资建设

鼓励大型企业以多种方式建设中水回用设施, 并由财政对中水回用的设施给予一定的补贴; 鼓励企业发展水资源化处理项目, 积极推广中水回用技术, 给予这类企业项目落地的用地优惠政策, 从各个环节, 鼓励、支持水资源化处理项目的发展、建设<sup>[5]</sup>。

#### 4 结语

本文通过研究绿色价格机制的核心及作用机制,采用SWOTA分析法透彻分析了昆山市推行供排水绿色价格机制现状,在此基础上提出将现有的以财政补贴政策为主的价格机制逐步改为按照“受益者付费、污染者买单”的基本原则,建立全成本回收定价机制;进一步完善调动全社会参与的激励政策;完善低收入群体价费优惠政策,逐步形成激发全社会力量参与、促进全社会节约意识提高的供排水价格机制,助力资源节约型社会的建设。

(上接第249页)

其名称、规格、型号等。当确认无误后,还应对数量进行清点,看其是否与采购计划相同。在监督采购方式方面,整个程序均需要遵循相关规定进行。值得注意的是,相关监督人员应牢牢把握质量标准,并以此为基础开展后续工作。与此同时,对于价格调整根据、审批程序等,其是否与本企业经营、生产相符合,还应通过市场调查。同时,为提升物资管理监督质量,需要完善配套的相应规章制度,并制定科学的监督方案。基于此,对于不合规定的招标流程,可及时整改。

#### 4 结语

总而言之,企业物资管理作为企业管理的重要构成部分之一,与企业生产息息相关。企业自身长远、快速发展的根本就是投入更少成本获取更高的经济效益。企业物资管理内涵与之相契合。因此,针对企业物资管理的流程,在制定相关管理办法、规章制度基础上,还应加强精细化

(上接第167页)

管理,能够提升预算资金的安全性。②行政事业单位在开展监督工作时,还应加强与业务部门、纪检监察部门等合作,以保障各个环节资金得到全方位的管控和监督,使资金使用和执行更加合理。③全面建立资金使用考核的评价机制,通过将自身服务的能力、公共项目执行情况、资金合理使用的情况等与实际绩效考核等相挂钩,以完善绩效预算系统。④加大对行政事业单位专项资金使用的情况进行评价,对于随意增减预算或违规使用预算的人员进行惩罚。同时,行政事业单位还应以内控和风险控制为基础保障,构建更加健全的监管评价机制。一方面,以预算指标为基本标准,结合实际和预期的情况,以具体差异为主要依据,进一步规范员工的行为等,从而全面把握预算误差,将偏差降到最低。另一方面,借助风险识别工具,可以从员工行为、预算编制的数据库、预算结果方面进行识别,从而有效控制风险。

#### 参考文献

- [1] 倪红珍. 基于绿色核算的水资源价值与价格研究 [D]. 中国水利水电科学研究院, 2004.
- [2] 李爽, 章林伟. 我国城镇污水价格机制初探与建议 [J]. 给水排水, 2021, 57(1): 38-40, 48.
- [3] 谢亚平, 张树理, 蒋惠民. 市政给排水施工中常见的质量问题与控制措施探讨 [J]. IT 经理世界, 2021(2): 242-243.
- [4] 沈百鑫, 郑丙辉, 蔡木林, 等. 德国水法发展对我国治水的借鉴意义 [J]. 中国环境管理, 2017, 9(1): 81-85.
- [5] 章立东, 张涛, 吕指臣. 现代化生态文明建设路径的理论研究——基于路径依赖与绿色价格杠杆的分析 [J]. 价格理论与实践, 2019(1): 27-30, 116.

管理。在物资计划管理环节,需要将监督工作落实到位。在物资采购管理环节,应遵循阳光采购原则,选择产品优质的供应商进行战略合作。在物资使用管理环节,企业需要坚持节约资源原则,减少物资损耗。在物资储备管理环节,应避免囤积过度,占据企业资金,同时还需要采取分类管理模式。基于此,企业物资管理效率、水平可得到有效提升。

#### 参考文献

- [1] 欧阳晓燕. 物流与供应链管理模式下质量管理的探索与思考 [J]. 全国流通经济, 2020(36): 34-36.
- [2] 杨馥菡. 企业经营中现代物流与供应链管理的重要性分析 [J]. 全国流通经济, 2020(36): 65-67.
- [3] 侯慧连. 浅谈“互联网+”时代石化企业供应链管理水平的提升策略 [J]. 现代商业, 2020(35): 129-131.
- [4] 刘郁洁. 工程项目中物资设备成本管理问题的探讨 [J]. 新金融世界, 2020(3): 146-147.
- [5] 毛靖瑛. 建筑施工企业物资管理中的常见问题及内控对策 [J]. 企业改革与管理, 2020(6): 215-216.

### 3 结语

行政事业单位在开展全面预算管理时应结合市场经济发展的情况,认识到自身预算管理中存在的不足,在制定相应的管理方案和措施后,以促进各项工作的顺利开展,帮助行政事业单位能够为大众提供更加优质的公共服务。本文针对行政事业单位全面预算管理中存在的问题进行分析后,通过加大预算编制的管理、提升预算执行效果、加大预算监督等,以保障各项预算工作的顺利开展,有效推动行政事业单位各项业务活动正常进行。

#### 参考文献

- [1] 丁震峰. 中小企业全面预算管理与内部控制、业绩考核的结合探析 [J]. 首席财务官, 2019, 15(1): 31-33.
- [2] 张英侠. 行政事业单位全面预算管理的问题及对策 [J]. 现代企业, 2020(8): 27-28.
- [3] 萧素贞. 行政事业单位全面预算管理问题的分析与探讨 [J]. 大众投资指南, 2020(10): 172-173.
- [4] 顾燕. 全面预算管理在企业内部控制中的作用分析 [J]. 首席财务官, 2020, 16(3): 174-175.