水利工程供水价格管理办法讲义

● 主编　韩慧芳　郑通汉

中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

需要全本请访问 www.ertongbook.com

水利工程供水价格管理办法讲义

主　编　韩慧芳　郑通汉
副主编　黄秋洪　何勇健

中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

图书在版编目（悦源）数据

水利工程供水价格管理办法讲义 韩慧芳，郑通汉主编 郾—北京：中国水利水电出版社，圆圆圆源

陈宗晕苑 缘圆源 员怨源 圆

Ⅰ郾水 郾郾 Ⅱ郾①韩 郾郾②郑 郾郾Ⅲ郾给水工程—物价管理—中国—教材 Ⅳ郾沉圆圆源

中国版本图书馆 悦源数据核字（圆圆源 第 圆圆圆源号

书　　名	水利工程供水价格管理办法讲义
作　　者	主编　韩慧芳 郑通汉 副主编　黄秋洪 何勇健
出版　发行	中国水利水电出版社（北京市三里河路 远号　员圆圆源 网址：惜惜圆惜 [illegible] 社 耘 [illegible] 社 电话：（圆圆） 远圆圆圆元（总机）、远圆圆圆（营销中心）
经　　售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排　　版	中国水利水电出版社微机排版中心
印　　刷	北京市兴怀印刷厂
规　　格	愿 [illegible] 开本　愿 [illegible] 印张　员 [illegible] 千字
版　　次	圆圆源年 源月第 员版　圆圆源年 源月第 员次印刷
印　　数	圆圆圆 [illegible] 册
定　　价	员 [illegible] 元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

《水利工程供水价格管理办法讲义》

编写组人员名单

主　编　韩慧芳　郑通汉

副主编　黄秋洪　何勇健

主要编写人员　郑通汉　黄秋洪　刘鹏鸿

陈玉秋　董文虎　王剑永

黄永毅　龚真军　董　荽

王　磊　任进虎

前　言

自 员怨怨园年水利工程供水被列入重工商品价格目录以来，国家价格主管部门和水行政主管部门就着手起草《水利工程供水价格管理办法》（以下简称《水价办法》）。经过十年的努力，《水价办法》于 圆园园园年 苑月 猿日以国家发展和改革委员会、中华人民共和国水利部联合令的形式印发，并于 圆园园源年 员月 员日起施行。按照《国务院关于废止〈水利工程水费核定、计收和管理办法〉的批复》（国函［圆园园源］缘号）的规定，自《水价办法》施行之日起，原国务院发布的《水利工程水费核定、计收和管理办法》（国发［员怨怨缘］怨源号）同时废止。

《水价办法》的施行，标志着我国水价管理工作步入了法制化、规范化、科学化的轨道，必将对我国水资源的开发、利用、治理、配置、节约和保护发挥重要作用。

为了帮助广大水价管理者、供水经营者和用水户学习和理解《水价办法》，我们组织编写了本书。本书以讲义的形式，对《水价办法》主要内容进行了讲解。本书可作为《水价办法》的培训教材，也可供广大从事水利工作和价格工作的同志参考。

本书由国家发展和改革委员会价格司韩慧芳和水利

需要全本请访问 www.ertongbook.com

部经济调节司郑通汉任主编，黄秋洪与何勇健任副主编。各讲编写人员为：第一讲：黄秋洪、黄永毅；第二讲：黄永毅、刘鹏鸿、王磊；第三讲：黄秋洪、董文虎；第四讲：董文虎、董婮；第五讲：刘鹏鸿、龚真军；第六讲：龚真军、黄秋洪；第七讲：王剑永、陈玉秋；第八讲：刘鹏鸿、王剑永、任进虎。全书由郑通汉统稿，韩慧芳、何勇健审定。

国家发展和改革委员会宏观经济研究院曹建军同志参加了本书写作大纲的讨论，提出了许多宝贵意见；徐存寿、文国科、梁新生等同志为本书的编写提供了大量的基础材料，在此一并表示感谢。

由于时间仓促，书中难免有疏漏之处，敬请广大读者批评指正。

编　者

[illegible]年 [illegible]月

目　录

前言
第一讲　概论 …… 员
第二讲　水价构成及影响因素 …… 员
第三讲　水价核定原则 …… 猿
第四讲　水价核定办法 …… 缘
第五讲　水价制度 …… 怨
第六讲　水价管理 …… 员员
第七讲　权利义务及法律责任 …… 员圆
第八讲　水费计收和使用管理 …… 员缘
附录一　有关法律、法规和文件 …… 员远
水利工程供水价格管理办法 …… 员远
中华人民共和国价格法 …… 员愿
中华人民共和国水法 …… 员怨
政府制定价格行为规则（试行） …… 圆员
重要商品和服务价格成本监审暂行办法 …… 圆猿
价格违法行为行政处罚规定 …… 圆缘
关于改革水价促进节约用水的指导意见 …… 圆愿
关于改革农业用水价格有关问题的意见 …… 圆怨

附录二　相关文章 …… 国家发展改革委 水利部
加快水价改革　完善管理制度　大力推进水资源的
　可持续利用 …… 国家发展改革委 水利部
贯彻实施《水价办法》全面推进水价改革 …… 国家发展改革委 水利部
水利工程供水价格法制化迈上新台阶 …… 国家发展改革委 水利部
附录三　《水利工程供水价格管理办法》出台大事要览 …… 国家发展改革委 水利部

第一讲　概　　论

我国水利工程供水经历了从无偿供水到有偿供水，水利工程供水收入也经历了从按行政事业性收费到经营性收入管理的过程。水利工程供水价格（以下简称“水价”）管理在实践中不断探索，不断改革，取得了明显的进步，但是，目前水价管理中仍然存在着水价形成机制不合理、调整机制不灵活、事权划分不清晰、计价方式单一等问题。经过国家价格主管部门和水行政主管部门长期不懈的努力，《水利工程供水价格管理办法》（以下简称《水价办法》）于2003年7月3日由国家发展和改革委员会、水利部联合发布，并将于2004年1月1日起施行。《水价办法》的颁布标志着我国水价管理工作步入了法制化、规范化、科学化的轨道，水价改革进入了一个新的阶段。《水价办法》的颁布和施行，对促进水价改革，建立合理的水价形成机制，维护正常的水价秩序，调动全社会节水的积极性，建立节水型社会，促进水资源可持续利用将发挥重要的作用。

一、我国水价制度的历史沿革

我国水资源开发利用历史悠久，用水收费制度相伴而生。早在公元前2世纪，都江堰灌区就执行了每亩水

田缴 5kg 稻谷的水费制度。中华人民共和国成立后，在各级政府和有关部门的大力支持下，经过物价部门和水利部门的共同努力，水价改革不断推进，先后经历了公益性无偿供水阶段、政策性有偿供水阶段、水价改革起步阶段和水价改革发展阶段。

1. 公益性无偿供水阶段（1949 年～1965 年）

这一阶段以公益性供水为主，基本不收取水费，无水价可言。

1964 年，原水利电力部提出了《水费征收和管理的试行办法》，开始改变无偿供水的状况。

1965 年 10 月 13 日，国务院以（65）国水电字 350 号文批转了水利电力部制订的《水利工程水费征收使用和管理办法》，这是我国第一个有关水利工程供水收取水费的重要文件，它确立了按成本核定水费的基本模式。但随后爆发了“十年动乱”，该政策基本上没有得到执行，大多数水利工程仍然不计收水费。

2. 政策性有偿供水阶段（1965 年～1985 年）

1980 年我国财政体制改革，国务院提出“所有水利工程的管理单位，凡有条件的要逐步实行企业管理，按制度收取水费，做到独立核算，自负盈亏。”各省、自治区、直辖市对水利工程管理单位（以下简称“水管单位”）开始实行“自收自支，自负盈亏”的管理方式，水费工作开始起步。当年，水利部开始组织全国水利工程供水成本调查，在调查研究中首次提出了“水的商品

属性”概念，为有偿供水奠定了基础。在这之后的五年里，先后有十几个省出台了供水收费的政策。

1982 年，中共中央在当年第一号文件中指出，“城乡工农业用水应重新核定水费”。1985 年国务院颁布了《水利工程水费核订、计收和管理办法》（以下简称《水费办法》），规定“水费标准应在核算供水成本的基础上，根据国家经济政策和当地水资源状况，对各类用水分别核定”。

《水费办法》把供水作为一种有偿服务行为，首次提出以供水成本为基础核订水费的征收标准。

3. 水价改革起步阶段（1985 年～1995 年）

《水费办法》颁布以后，大部分省（自治区、直辖市）人民政府先后制定了实施办法（或实施细则）和其它相应文件。

1988 年，《中华人民共和国水法》颁布，规定：“使用供水工程供应的水，应当按照规定向供水单位缴纳水费。”这是我国最高立法机关第一次对水利工程供水实行有偿收费的法律规定。1990 年，国务院办公厅下达了《关于贯彻执行“水利工程水费核订、计收和管理办法”的通知》，1991 年，水利部制订了《乡镇供水水价核订原则（试行）》，进一步促进了水费改革工作。

1992 年，国家价格主管部门将水利工程供水列入重工商品目录，自此，水利工程供水开始向商品转变。

4. 水价改革发展阶段（1995 年～2003 年）

需要全本请访问 www.ertongbook.com

1994 年 12 月，财政部以（94）财农字 397 号文件颁发了《水利工程管理单位财务制度》，明确规定“水管单位的生产经营收入包括供水、发电及综合经营生产所取得的收入”。第一次将水利工程水费定义为生产经营收入，这是对水利工程供水以及水费收入性质认识上的突破。

1997 年，国务院发布了《水利产业政策》，规定：“新建水利工程的供水价格，按照满足运行成本和费用，缴纳税金、归还货款和获得合理利润的原则制定。原有工程的供水价格，要根据国家的水价政策和成本补偿、合理收益的原则，区别不同用途，在三年内逐步调整到位，以后再根据供水成本变化情况适时调整。”以及“根据工程管理的权限，由县级以上人民政府物价主管部门会同水行政主管部门制定和调整水价。”此后，我国的水价改革步入了新的发展时期。

2002 年 8 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过《中华人民共和国水法》（修正案），（以下简称《水法》），并于当年 10 月 1 日开始实施。《水法》规定“供水价格应当按照补偿成本、合理收益、优质优价、公平负担的原则确定”，“用水实行计量收费和超定额累进加价制度”。这些法律条款为水价改革提供了重要的法律基础并指明了方向。

近年来，在国家价格主管部门和水利部的领导下，全国水价改革工作有了很大进展，改革的力度不断

加强。

首先，水价纳入了国家商品价格管理体系。国家发展和改革委员会负责管理水利工程水价。同时，水利行业内部的价格收费管理关系也逐步理顺。

其次，制度建设取得进展。在国家新水价政策未出台前，各地在认真贯彻《水费办法》的基础上，根据市场经济体制改革的要求，不断探索适应新体制的水价管理政策。许多省已将“水费标准”改为“水价”，为正式出台全国性的水价政策奠定了基础。

第三，水价水平逐步提高，水费收取率有所提高。2002 年全国水价综合平均为 3.2 分/m^3，比 1985 的 0.3 分/m^3 增加了 9 倍多。水费收取率平均由 1984 年的 30%提高到目前的 50%～60%左右。

第四，水利工程水费转为经营性收费管理。2000 年和 2001 年，财政部、国家计委两次发文明确将水利工程水费转为经营性收费管理，不再作为预算外资金纳入财政专户管理。这是水利工程水费产生实质性变化的重要转折点。

如今，水利工程实行有偿供水已被社会普遍接受，其商品属性得到各方面的认可。水价水平和水费实收率得到不同程度的提高。水费已成为许多水管单位的经济支柱，水管单位工程运行、维护和管理经费不足的矛盾有所缓解。

2003 年 5 月，国务院批准废止《水费办法》并同

意国家发展和改革委员会、水利部制定新的水价管理办法。随后国家发展和改革委员会、水利部正式颁发《水价办法》，将于 2004 年 1 月 1 日开始实施。水价改革进入新的阶段。

二、《水价办法》出台前水价管理存在的问题

《水费办法》打破了无偿供水的陈旧观念，对规范水利供水工程有偿供水具有重要的意义。但在计划经济条件下，人们对水利工程供水的商品属性认识不足，《水费办法》实际上是将水费当作行政事业性收费管理。这种管理模式，忽视了水利工程供水的商品属性，造成水价调整机制缺乏灵活性、水价管理事权划分不清、计价方式单一等许多问题。结果是水价偏低，水费计收困难，水利工程运行、维护和管理经费短缺，工程状况恶化，难以持续运行。

1. 水价管理事权划分不清

当水价由政府制订时，政府的事权划分对水价工作有重大影响。按国务院《水利产业政策》规定，水价由县级以上人民政府价格主管部门会同水行政主管部门确定。而实际工作中出现的情况错综复杂，存在很多问题。

许多地方尚未进行水价管理事权划分，仍实行全省统一的供水价格。水价管理体制弱化了水价调整水资源供求关系的杠杆作用。由于水价管理事权边界不清、责任不明确，一些地方的水价改革明显滞后。

2. 水价调整机制不灵活

水价特别是农业水价定价难、调价难，一定多年不变。大部分地区的供水价格没有达到供水成本，导致社会资本投资水利工程无利可图，完全依靠国家投资建设水源工程的局面无法得到根本改变。究其原因：一是对“水利工程供水是商品”的认识十分淡薄，把水利工程供水作为政府管理的公益事业，无偿或低偿提供服务的传统观念仍然存在；二是定价权高度集中，地方水价的定价和调整权力集中在省级人民政府，造成水价调整不灵活；三是一些地方政府核定水价时存在短期行为，为眼前利益，忽视水利工程的良性运行和工程更新改造。

3. 水价计价方式单一

大部分水管单位仍然执行单一的水价标准。两部制水价、超定额用水累进加价和丰枯季节水价等科学的计价方式没有得到推广应用。单一的计价方式，不能反映当地水资源的稀缺程度，更无法保证水利工程的运行和维护的费用。

科学的计价方式得不到很好的实施，其主要原因是缺乏可操作的实施细则。农业用水两部制水价在《水费办法》中有原则性的表述，但两部制水价的实施细则却没有制定。各地在试行两部制水价时，形式五花八门，既不规范也不科学，再加上监督不力，一些乡村基层组织利用基本水费搭车收费的现象时有发生，造成用水户和社会对两部制水价认识上的误解，认为基本水费是不

合理收费。一些地方甚至在清理整顿涉农不合理收费中取消了基本水费。此外，推行超定额用水累进加价的前提和基础是制定科学、合理的用水定额和具备计量条件，但这方面的工作显然滞后于水价改革进程。

4. 水价水平仍然偏低，且执行不到位

自《水费办法》颁布以来，各省、自治区、直辖市均多次调整水价标准，但总体水价水平仍然偏低，绝大多数地区水价远没有达到供水成本水平，多数灌区现行农业水价只有供水成本的 30％～60％，个别地区甚至无偿供水，大多数供水经营者亏损严重。

5. 末级渠系水价秩序混乱

我国国有灌区水价由政府制定，标准普遍偏低，供水经营者亏本运行，而相当一部分地区农民实际负担水费却居高不下。主要原因是末级渠系水价秩序混乱，中间加价、搭车收费现象严重，给农业水价改革带来了极大的阻力。

三、制订《水价办法》的必要性

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》提出，“水资源可持续利用是我国国民经济和社会发展的战略问题”；“改革水的管理体制，建立合理的水价形成机制，调动全社会节水和防治水污染的积极性。”随着我国市场经济体制的确立，《水费办法》已经难以适应国民经济和社会发展的需要，必须制定新的适应社会主义市场经济体制的水价管理办法，促

进节约用水，保证水资源可持续利用。

1. 制订《水价办法》是适应社会主义市场经济体制的需要

《水费办法》是在计划经济时期制定的，囿于当时的历史条件，水利工程供水没有列入商品定价范畴。后来，各种政府性收费、事业性收费以及基金、集资等收费项目较多，政府为规范管理将各种有关收费项目分为政府性基金和行政事业性收费两类进行管理。1992 年，国家物价局和财政部正式将水费列入行政事业性收费。实践证明，将水费当作行政事业性收费管理的模式，忽视了供水的商品属性，造成水价偏低，水费计收管理困难。把水费当作行政事业性收费，甚至进而作为政府预算外资金管理的作法，还导致水费被平调、挪用等问题，也成为社会资金投资建设水源工程、引水工程的制约性因素。

2. 制订《水价办法》是水价改革与实践的需要

自 1997 年国务院颁布了《水利产业政策》，明确了水价改革的原则和目标以来，许多地方进行了积极探索。山东省最早明确了水价分级管理的权限，并对大型水利工程按单项工程核定水价。河北、浙江、福建、重庆、贵州、河南、新疆等省（自治区、直辖市）先后出台了本地的水价管理办法。与此同时，一些新的计价方式也在实践中加以运用。部分新建水源工程试行两部制水价。水资源短缺地区试行季节性差价、超定额累进加

需要全本请访问 www.ertongbook.com