

实行阶梯水价考验政府管理能力

■ 主持人 蓝 枫



王堤



邓郁松



傅涛



费戡波

2014年伊始,国家发展改革委、住房和城乡建设部印发《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》,阶梯水价从零星的摸索调整,到全面推进成为大势所趋。推进水价市场取向的改革,促进水资源节约使用,保障市民用水的基本权益,政府与公众良性互动。为此,邀请住房和城乡建设部城市建设司相关负责人专题答记者问,并邀请中环保水务投资有限公司总经理王堤、国务院发展研究中心研究员邓郁松、清华大学水业政策研究中心主任傅涛、新天科技集团有限公司董事长费戡波,及本刊新疆读者郭文婧和武汉读者刘鹏,共同探讨。

实行阶梯水价要有科学透明的定价模式

主持人：阶梯水价政策有哪些亮点？如何制定阶梯水价？

郭文婧：与之前的“阶梯电价”政策相比，阶梯水价政策显然具有更多亮点：一是明确了三级水价的覆盖面与梯价比例，二是保留了富水地区与缺水地区的价差弹性，三是强调要全面推行成本公开，四是要求不断提高水价制定和调整的科学性和透明度，五是要求通过设定减免优惠水量或增加补贴等方式考虑低收入家庭经济承受能力。这些亮点让阶梯水价政策更易让群众接受，也能更好地达到预期目的。

阶梯水价政策的亮点，只要执行不走样，就可以化解很多疑虑，比如全面推行成本公开，依法履行听证程序，就可以避免阶梯水价成为“只升不降”的变相涨价，至少未来阶梯水价的起步价是可以有升有降的；要求严格进行成本监审，主动接受社会监督，就可以避免水务企业的起步价“报小数”、阶梯价“报大数”的问题，从而符合群众消费实际；规定覆盖面的依据是月均用水量，就为阶梯水价“以年有限”保留了空间，避免季节用水差异增加负担。但是，阶梯水价政策，并没有提到水价的定价模式问题，而这一问题恰恰是实行阶

梯水价的重要前提之一，因为不同的定价模式就会有不同的成本核算结果，更会有不同的成本控制。比如，传统的成本加成法，就会导致成本核算粗放却容易导致成本控制惰性，而现代的目标定价法，则更有利于控制成本开支。实行阶梯水价，如果没有一个科学的定价模式，不仅可能导致成本核算失真的问题，也难以让水务企业实现利润最大化。

近年来，全国许多地方都进行了“水价上调”，其理由无非是成本上涨，具体来说主要是三个方面，一是人力等成本上涨，二是污水净化及处理成本上升，三是城市本地水源污染加重，导致调水成本增加。污染导致的成本增加，在“谁污染谁治理”的原则下，一概由居民负担显然是不合理的。

我国水价的真正问题，恰恰就在于定价模式的不透明与不民主。因此，为了更好地实行阶梯水价，各城市应该结合实际、因地制宜、尊重民意，先通过民主的方式，让民意来决定定价模式，然后再来讨论“阶梯水价”本身。否则，很好的阶梯水价政策就极可能又变成了一种变相涨价，除了增加居民负担之外，对实现预期目的帮助并不大。



实行阶梯水价是对政府管理效能的考验

主持人：实行阶梯水价，对政府的水务管理提出了什么要求，对水务企业有什么影响？

王 堤：我国水价问题错综复杂，阶梯水价对推进水价市场化改革，是对政府管理能力的重大考验，对水务企业的运营来说是“整体利好、影响有限”。

通过实行阶梯水价，建立政府与公众在水价问题上的良性互动，对推进水价市场化改革至关重要。

目前全国尚没有地区制定超过三级的阶梯水价。未来部分缺水地区可能会出台五级的阶梯水价，以更大的力度调节水资源使用。这意味着不同地区水务企业的盈利情况将可能拉大。由于各区域差异较大，很难就阶梯水价对旗下企业产生的影响做出预测。近几年，中国水务行业逐步向市场化方向发展，否则已无以为继。目前大城市的市场化程度还高一些，但全行业仍然只有 20% 左右的水平，要靠政府补贴。

我认为，实行阶梯水价，地方政府需要考虑当地居民收入水平、财政压力、对招商引资带来的影响等方面，此外，相关部门还应该把调价的合理性跟群众解释清楚。有的地区水质差，老百姓不敢用自来水做饭，需要自己买纯净水。如果把改进水质的投资计入水价，对于老百姓是更实惠了。

目前，供水、污水处理方面，国家对于水务企业补贴的力度非常大。其中，管网建设国家全额补贴，管网运营由各地政府补贴 80% 以上。近几年来，国家对水质的要求提高，污水处理的标准从原来的 1 级 B 类水提高到 1 级 A 类水，这需要对水务企业对现有的水处理设施进行升级。此外，水务企业的质量和承诺也要跟上。与发达国家相比，我国水质仍存在一定差距，城市自来水离直饮水的标准仍相差甚远。另外，在自来水供水时的损漏方面，不少城市自来水供水损漏率高达 20%，而一些发达国家供水损漏率可以降到 3% 左右。在听取各方对水价意见的同时，水务企业也要做出相应的承诺，责任与义务必须配套。

政府对水务行业的管理，企业只是中间的一个环节，相当于是向政府提供服务，不会是暴利，但也不能赔本。要让企业有利润，不要多，但要合理。

实行阶梯水价是水价改革的有效手段，但阶梯水价如何搭建，如何减少阶梯水价制度对群众尤其是困难群众的影响，需要周到的制度安排做支撑。所以，必须科学透明地制定阶梯调价方案，做到公开透明、即使涨价也要有理有据，向公众摊开账本，讲清道理，依法听证，着力提高产品质量。而唯有这样的阶梯水价制度，才能对价格改革起到作用。



实行阶梯水价要保障低收入家庭基本生活水平

主持人：实行阶梯水价，如何保障低收入家庭的基本生活水平，体现社会公平？

邓郁松：确保低收入家庭基本生活水平不会降低应该成为全面实行阶梯水价制度的重要前提。

一是以阶梯水价制度的设计与实行，引导居民节约用水，促进水资源可持续利用应该说是一个大家都认可的前提，如果实行阶梯水价，虽在一定程度上达到了节约水资源的制度要求，但同时使社会低收入家庭生活水平由此降低的话，那这样的阶梯水价制度也不能说是一种好的制度。因此，不影响低收入家庭基本生活水平应当是实行阶梯水价制度的重要前提。

二是阶梯水价是要通过价格杠杆作用来达到节约用水与促进水资源可持续利用的制度目标。也就是说，将居民用水量与价格挂钩，进而能使水价对人们用水行为产生相应影响，才是阶梯水价制度所追求的结果。特别需要重视的是，由社

会收入差别决定，阶梯水价对不同收入群体的影响是不同的。或是说，相对收入水平不同，在一般情况下高收入家庭对水价的提高相对不会敏感，而对低收入家庭而言结果则肯定会相反。因此，如何在对阶梯水价对不同收入群体生活影响作出准确评估，并保证社会低收入家庭基本生活水平不因阶梯水价而降低，不仅是对有关阶梯水价制度设计部门的一种考验，更是一个有关社会公平的重要问题。因此，将社会低收入家庭基本生活水平作为阶梯水价制度设计与安排的首要前提，也是衡量制度本身公平性、正当性与合理性的一把核心标尺。

所以，面对国内城镇阶梯水价制度即将全面实行。我认为，首先要完善价格听证制度；其次要对水价成本进行彻底审计；第三，要对阶梯水价改革效果建立评估机制，即确保“八成居民生活用水支出不增加”这一承诺落到实处。

实行阶梯水价不能演变为阶梯涨价

主持人：实行阶梯水价，群众最担心变为“阶梯涨价”，您怎么看待这种担心？

刘 鹏：实行阶梯水价主要目的是引导居民合理用水、节约用水，不是让大家多掏水费。

虽然实行阶梯水价的收费原则是少用少交费、多用多交费，而且这一原则是非常有利于引导人们合理用水、节约用水的。但此前一些地方在进行这一制度改革时，捎带着进行了涨价，所以致使人们一直有一些担心：阶梯水价会不会只是涨价的借口，最终沦为阶梯涨价？

《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》明确了实行阶梯水价“不是让大家多掏水费”的目的，无疑给人们吃了一颗“定心丸”。但在各地的具体操作中，要真正做到不涨价，实现“不是让大家多掏水费”的目的，显然还有很多工作要做。一是各地改革必须坚决摒弃乘机涨价打算，本着合理利用和节约水资源的

唯一目的。二是不仅要做好充分的调查论证，确定科学合理的基础用水量和基本水价，更要制定不同的相关方案，充分听取群众意见，严格经过听证等程序。三是相关部门等要做好改革的监督与管理工作，对乘机涨价的地方，要有相关监督促改措施，甚至有必要有相关惩罚措施。

水是公共资源，按说每一个人都享有吃水用水的权利，水务企业，将水资源进行必要的加工处理，收取一定的加工处理成本，甚至用多用多交费的原则引导督促人们节约等，这些都是可以理解的。但水务企业应避免以利益最大化为目标，更应避免随便调价。但事实上，当下不少地方的水务企业等，在酝酿水价改革的时候，都等着涨价。阶梯水价改革很有可能成为水务企业涨价的最佳时机。这是群众最担心的，也是相关部门兑现“不是让大家多掏水费”承诺最需要防范的。

实行阶梯水价要解决一户一表的问题

主持人：推行阶梯水价如何解决抄表读表问题？

傅 涛：阶梯水价并非新鲜事物。从1998年开始，我国就明确提出推进阶梯水价改革，但到目前为止，只有宁波、广州等为数不多的城市真正实施了。全面推行必须解决有关问题。

实行阶梯水价实的前提之一是“一户一表，抄表到户”，只有抄表到户了，才能实现阶梯水价，否则就不能得知每户用水量。但我国现在基本上还没有真正实现100%抄表到户的城市。“一户一表”改造难题，甚至在一些地方困扰了多年。例如，2006年山东省酝酿实行阶梯水价。省物价局、省财政厅、省建设厅联合下发通知，要求具备条件的城市根据“每人每月用水2.55-3.6立方米”居民基本用水量标准实行阶梯水价，第一级水量执行居民生活用水到户综合水价，第二级水量加价50%，第三级水量加价200%。但是为何至今阶梯水价仍未付诸实施。济南市自2003年9月开始实行户表改造试点，到2007年下发《济南市城市自来水户表计量工程实施细则》，全面推进自来水户表改造工程，约56万户居民户表需要改造。2011年9月，济南水务集团开始负责实施尚未完成的户表改造。截至目前，济南户表改造用户已达到65万余户。为了避

免再次改造户表带来的麻烦，济南市自2005年户表改造工程开始起，新建、改建、扩建的住宅都要实施自来水“一户一表”计量改造，但是目前仍有23000个总表用户，在这些小区，表内水费由小区居民均摊。另外，由于部分总表小区管网老化，跑冒滴漏严重，但是居民不愿负担跑冒滴漏的费用，每个月仅总表用户拖欠水费总额就达200多万元。总表用户存在对阶梯水价的顺利实施仍是挑战。而且，“抄表到户”也增加了供水企业的工作强度，对人力、物力是一大考验。

除了“一户一表”改造难题。实行阶梯水价在计量方面的也存在问题。在现有情况下，自来水公司可能是两三个月才抄一次表，但如果实行阶梯水价，就需要更加严格和准确的抄表和收费。“现在大部分新建的小区，使用的都是预先缴费的IC卡水表，使用这种水表的小区难以使用阶梯水价的计量方式，除非再花更多的钱，把各家的水表改成智能水表。

我认为，要解决阶梯水价的问题，完善制度建设，破解技术瓶颈，理顺水务管理的体制机制，把阶梯水价纳入到《城市供水价格管理办法》中，并把《城市供水价格管理办法》“升级”为条例或法律，让水价改革从行政化推进真正走向制度化。

实行阶梯水价要扫清技术障碍

主持人：计量设备是阶梯水价的一大瓶颈，如何扫清这一技术障碍？

费战波：实行阶梯水价对于水表提出了更高要求。水表要求达到远传数据、大面积集中抄表、实时、定时抄表等功能，这样才能让自来水公司及时、准确地采集到各家各户的用水量。我认为，阶梯水表整体技术方案就是针对这些而设计。与其他远传水表最大的不同，“无盲区无源直读表”对水表机芯进行革新，可实现无盲区读数，并且不需内置电源。这对阶梯水价的实施具有战略意义，因其扫清了实施阶梯水价的计量障碍，也被称为阶梯水表。经过应用测试，阶梯水表的抄表成功率可达99.9%。

水计量产品从普通机械表、IC卡水表到直读水表，经历

了三个发展阶段。直到阶梯水表的出现，才真正实现了水计量产品发展的质变，是真正意义上的第三代水表。这是时代发展的必然，我国一直是水资源匮乏大国，人均水资源只有2200立方米，仅为世界平均水平的1/4，是全球13个人均水资源最贫乏的国家之一。全国600多座城市中，已有400多个城市存在供水不足问题，其中比较严重的缺水城市达110个，全国城市缺水总量为60亿立方米。

在这样的情况下，尽快实行阶梯水价是解决水资源利用率低的有效手段，计量产品则是阶梯水价能否落到实处的关键。作为阶梯水价实施关键的阶梯水表，从计量的角度给阶梯水价一个“有据可依”的标准，必将大力加速阶梯水价的推广进程。