

水价过低造成国资流失是水价改革的原因之一

■ 王浩(中国工程院院士、中国水科院水资源所所长)



王浩

水价过低造成国资流失, 上调有空间

自然资源不能低价或无偿地被各种经济成分所用,《宪法》规定自然资源是全民所有的,是一种公共财产。从中国水资源的目前情况、中国水资源未来供需发展态势上看,水价改革都是必然现象。

目前城市自来水供水价格构成,主要由以下几部分组成:其一是水厂进水时的费用,该部分包括水资源费;其二自来水公司的成本,包括税金和利润;其三是污水处理费,基本公式为:水价=水资源费+(成本+正常利润)+污水处理费。这个公式不是可持续发展观念下的全成本水价,还是过去福利供水时代的最最基本的水价,企业在这样的价格下没法生存下去。

在现行水价和收入下,居民水支出占收入情况:北京0.64%,天津0.75%,大连0.6%,上海0.29%,南京0.44%,杭

州0.31%,济南0.66%,广州0.31%,重庆0.73%,乌鲁木齐0.66%,香港0.3%,这样的水价支出占居民收入的比例还都是比较低的。从世界平均的情况看,水费的支出一般占居民收入的2.5%~3%,世界银行也拿出3%作为居民水价的支付意愿。从支付意愿角度看,中国现在的水价还是比较低的,调价的空间还是有的。

完善水价计价方式,保障低收入者生活水平

对于水价改革需要严格履行调整程序,加大成本的审核力度,依法履行听证会制度,水价的调整方案的制定和出台要充分听取社会各方面的意见,提高水价决策的透明度。

水价改革要考虑到用水户心理与经济上的承受能力,不宜追求一次到位全成本水价,可以采取小步快跑、逐步到位的调价策略。

水价改革需要进一步完善多种方式,可以采用居民生活用水阶梯式水价制度,以及超定额用水累进加价制度。非居民生活用水,可继续实施计划用水制度,对超定额用水户要严格实行累进加价。

水价改革需重视完善对弱势群体的水价补贴政策。一方面加强对供水企业、污水处理企业的内部监管,另一方面各地在调整水价时要充分考虑低收入家庭的承受能力,要根据水价调整的影响对低收入家庭因地制宜采取提高低保标准、增加补贴等多种方式确保其基本的生活用水,保障其基本生活水平不降低。

城市水价是最为复杂的公共服务价格

■ 傅涛(清华大学水业政策研究中心主任)

水价可称得上是中国最为复杂的价格,它虽然被称为价格却不是由供需决定的市场价格,而是政府根据多种因素的综合定价。

一是水价的区域性非常明显,不同地区的水价不同。同为垄断性公用设施行业,城市供水行业区别于电力行业,具有典

型的区域性特征。由于水的传输成本非常高,难以在大的范围内对供水自由调度,不可能建立全国性的运输管网,调节全国供水市场。因此我国城市供水行业实际上是在各自区域内实行垄断经营,地方城市政府作为责任主体。不同地区的水资源条件、城市规划和布局、供水市场发育程度、供水企业经营与技



傅涛

术水平等决定了各城市间的供水成本差异巨大，导致成本监审部门难以简单明确而单一地确定合理的成本和监审标准。

二是目前水价不是由供需所决定的市场价格，而是政府根据多种因素的综合定价。价格是政府最主要的调控手段之一，在地方城市政府所掌握的为数不多的价格手段中，以水价手段最为敏感和突出。因此，水价虽然在居民支付比例中所占很小，却往往掺杂了过多的政府政策性因素，水价调节手段在多种层次被滥用。

三是一些城市供水公司迫于地方政府城市建设的压力，为其他城市建设项目提供了贷款或担保，部分亦间接进入了水价成本。也有一些城市为了配合当地政府的引资政策，对定向企业减免了水费。还有少量城市政府及事业机构少付水费，等等。这些政府因素导致的社会成本最终会体现在价格之中。

四是由于政府的投资缺位，将所有供水设施的投资成本全部推进了价格，造成过大的价格压力。因为供水是政府提供给老百姓的公共服务，但是供水不是普遍公共服务，国际上称为受益者支付原则。不主张完全拿政府税收的钱支付供水成本，因为这对没有享受供水服务的人群是不公平的（目前我国城市供水服务人口不到4亿人），所以一般供水叫全成本核算，要通过付费负担基本运营成本，但是，收益者支

付的原则不排斥政府特定的投资义务。

五是由于城市供水以传统公用事业方式长期垄断经营，目前我国城市供水企业普遍缺乏详细的基础统计资料，很多关键的水量平衡数据、运行参数、水质状况等数据没有形成完整的统计体系，水量计量薄弱。同时，许多关键数据，如漏损率存在普遍的失真问题。行业内缺乏有效的数据共享与服务技术系统和服务机制，增加了成本监审的难度。此外，产销差严重失真问题、设施超前建设产生的成本问题、投资成本差异性问题、折旧年限的确定及折旧资金的使用问题等等，都是制约价格管理的难点。

供水价格不仅是企业与公众的博弈，更是包括政府在内的三方利益的均衡。由于其区域性特性，政府尽到公共服务责任体现在以下方面：通过监管实现对供水服务价格和服务质量的约束，通过适当的投资补助来调节总体服务价格，同时定向性的弱势补助来实现服务的均等性，让属地所有人享受同样质量的服务。

目前，水环境恶化，水源地已经不是二三十年前的水源地了，大量污染源产生，原水现在合格率不容乐观。而原水污染的环境代价由城市供水行业担负，而水环境污染的收益已经部分体现在了政府税收之中。因此需要一定程度的政府投资和中央政府的转移支付来补偿。另外，一户一表及配套管网的改造都是服务于政府社会目标的投资，不简单适用于使用者支付的原则。

政府城市供水的公共服务责任，除了沉淀性设施的投资之外还包括对弱势群体的补贴，以实现供水公共服务的均等化。政府提高价格的同时还要考虑对弱势群体的保护，因为，价格提高了并不是所有人支付得起，对贫困人群进行补贴是国际上一致的做法。间接方式是通过社保，考虑水价增加的因素来增加社保。直接的方法就是用水补贴，老百姓用水在最低水量之下政府允许其少付钱甚至减免。

水价是一个很好的调节杠杆

要根据中国的国情改革水价

仇保兴（住房和城乡建设部副部长）

中国具有特殊的国情，不可能按照发达国家一步到位的市场化方案来改革水价，中国要根据自己的国情来做。中国要用全球7%的淡水资源支撑占全球21%的人口。水资源的问题对中国来说是非常紧迫和严峻的。另外，中国处在高速的工业化和城镇化阶段，这个阶段可能会持续30年，在这段时间，许多深层次的资源利用矛盾将暴露。在这个决定性的时期需要采取切实有效的措施保证水资源。水价只是其中一个很好的调节杠杆，还有很多别的有效措施。

中国目前的自来水价格与发达国家相比仍然比较低，只占成本的20%。