

理性看待水价

适度的成本公开，不是一味公开成本细节，更重要的是公开政府、企业和百姓的责任关系

文 | 清华大学水业政策研究中心主任 傅涛

新年伊始，阶梯水价制度在全国开始加速推行。1月，国家发改委、住建部联合出台《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》，要求2015年年底，设市城市原则上全面实行居民阶梯水价制度。今后凡调整城市供水价格的，必须同步建立起阶梯水价制度。

水价上涨的5个因素

水价调整一直在进行中，为什么最近会出现更为明显的趋势？这和现在的形势发生变化有关系。

一是供水成本增加。供水成本增加的原因有环境代价：以前中国经济发展30年没有支付足够的环境代价，积累下来的结果是水源地合格率比原来低，各大公司取的原水合格率处在比较低的水平，官方数字是70%的合格率。供水不仅仅是工业原料，它也关系到人民的健康。随着水源的污染，大量的溶解性有机物进入了水体，光靠煮沸的办法是很难解决的。因此，国家2007年发布了新的国标，把水质标准由35项提高到106项，基本和国际接轨。要达到标准要求、解决上述问题，光靠20年来建的陈旧设施实际上很难达到，如果不增加成本意味着居民的健康很难保障。

二是污水处理的要求增加。污水处理的成本，在国际上来说和供水是相当的。但以前中国水价里没有完全考虑这

个因素。污水处理在国际上的基本通行标准是叫做“污染者负担”，中国翻译成“谁污染谁治理”，实际上就是谁产生了污染谁就是责任主体。城市污水的污染是谁产生的？不光是工业企业。任何居民使用自来水的时候排出去的都是污水，由使用的人来承担处理费也是国际公认的，一般情况下这都是居民担负的。

三是污泥处理。污水处理完以后并不是说水安全了，污染物转移到污泥里面，原来的水价，完全没有考虑污泥处理处置费用，按照国际通行方式，污泥处理处置的费用与污水处理基本相当。而现实是，污水处理费收费不足，污泥处理费则是原来水价的空缺。

四是我国资源型产品价格的提高。国家发改委多次提出要推进资源型产品价格的改革，和电力、天然气、成品油等一样，水也是其中之一。水资源费在逐步提高。水资源费的提高不增加供水和基本的原料成本，这部分成本是国家通过税收和费两种形式，目前国家采取的是“费”的形式，基本上以地方政府收入为主。

五是效率因素。供水行业是国有企业里改革最晚的几个行业之一，有一种效应称之为“锅底效应”，政府很多服务责任以不同形式进入供水企业，企业承担了很多非企业性的行为，客观上造成了供水公司不同程度的人员臃肿，效

率低下。同时，成本约束机制不健全进一步加剧了成本的倒挂。这几个因素造成了这几年来水价持续增长，也是近期许多城市水价调涨的根本原因。

公平与效率

众所周知，供水是政府提供给老百姓的公共服务，国际上的基本观点认为供水不是普遍公共服务，所以执行受益者支付原则。供水的公共服务特性与使用者支付原则或者说受益者支付原则并不矛盾。要实现二者的结合，体现水价改革中的公平与效率问题，需要使用三个连环手段。

一是提高价格，覆盖高水平服务的全运营服务成本。

水价改革的终极目标，一是要真正体现我国水资源的稀缺性，这是国家制定的目标，因为水价里面担负了一定的政策性质。从运营成本来看，应当按照国际运营标准覆盖全运营成本，建议的模式是：沉淀性资产投资由政府投资，实施资产和经营权适当分离，这就要求政府更多承担投资成本，这样，在高的服务标准之下，可以缓解部分公众支付压力。所以，水价覆盖全运营成本加上合理收益，这是基本目标，运营全成本是需要消费者支付的。在这个目标之下，随着中国水环境治理的到位和水质保障的加强，也可能有一天水价会降下来，但是对于中国而言，可能还须时

日。

二是健全政府对穷困人群的补贴机制。政府提高水价，在提高价格的同时，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，对穷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，最好能够明确补助的水价因素。直接的办法，就是用水补贴，居民用水在最低水量之下政府允许其少付钱甚至减免，这种形式的补贴是最有效的。

三是服务的公开化及成本的透明化。建立绩效管理体系，让平均成本成为定价基础。现阶段，消费者对于水价上涨有很强烈的抵触情绪，其中一个很重要的原因，就是供水成本的不透明，以及对自来水公司服务水平（水质等）和成本约束机制的不满。因为供水是公共服务，需要让被服务者充分参与。当然，这里需要强调的是，把水价的成本透明给老百姓，不一定是全部的细节，至少是一些关键性的服务和成本指标。就像上市公司一样，发布年报、半年报、季度报。

如果这3个连环手段能够得到很好的结合，那么，水价改革的公平和效率问题就有基本保证。

完善特许经营

目前，全国各地水价普遍上涨。由于服务成本总体处于不透明的状态，很多人质疑，水价提高是否仅是自来水企业转嫁不合理供水成本的借口？

水务服务作为一个自然垄断性领域，如何约束水务服务成本、提高水务服务效率是一个国际性难题。在这种特定的行业中，约束成本是一套机制的设计和和实施，建立一套完善的市场机制才是约束供水成本、提高供水效率最有效的方式。

国际水务领域通行的引入市场机制的模式有两类：一种方式是准入竞争模式。即政府的设施及服务，通过一定服务期限的特许经营权方式向社会企业进行转让，在约定服务条件、服务水平的前提下，让有经验的服务企业来报价，通过竞争挤出供水行业服务“成本水分”。另一种方式是过程竞争模式，也就是平均成本定价模式。即在综合考虑水源和水质保障的情况下，以供水行业的平均成本来确定服务公司的服务价格。

我国供水行业长期停留在政府垄断经营的模式之下，2004年当时的建设部发布了《市政公用设施特许经营管理办法》，即通过特许经营制度在准入环节引入市场机制，这将是未来改革的一种趋势。

目前，特许经营制度的改革与完善正在进行，随着改革的深入，出现了一些改革中的问题，形成传统势力的阻力，有些人开始质疑市场化改革，认为水务还是传统的国有垄断经营比较安全。在自然垄断的经营特征之下，如果水务行业里面不引入市场机制，就没有办法让老百姓信赖政府的成本约束和价格选择。

目前的两难是，水务服务的市场化体制建设并不健全，调整水价可能会面临部分收益被利益集团吞噬的危险。但是不调价，水务服务又面临基本保障的威胁，因为中国的水质服务、水环境已经到了非常严重的地步。

改革是制度的变革，会在局部会出现不平衡、不公平，但是应该快速通过这一区域，在改革中解决问题，寻求新的平衡，而不能畏难不前。

推进成本公开

对于城市供水和污水处理这种公共

服务而言，价格与成本有必然的联系，但是价格不等于成本。

目前社会上简单地把服务成本等同于价格，社会对涨价与否的关心被吸引到成本上。实际上水价在居民生活支出中所占的比例并不高（全国城市平均在1%左右），并且公众对于支付适当的水价，总体是通情达理的。之所以在水价成本调整上产生如此之大的社会压力，核心问题是行业本身的责任体系的混乱没有得到解决。地方政府不能再继续拖延和回避所应承担的社会责任，而是要借这次成本公开之机，把政府、企业和公众的关系加以明确。

在长期借钱发展的背景下，供水企业的负债率普遍高企。这种状况是两个方面的原因导致：一是建设部门对供水行业的公共服务特性定位不清和指导偏失，二是地方政府的公共服务责任没有尽到和财政投入缺失。目前北京、上海、深圳等一线城市的政府供水财政补贴机制已经在建立之中，这应该成为一种发展趋势。

因此，适度的成本公开，不是一味公开成本细节，更重要的是公开政府、企业和百姓的责任关系。这种关系的公开才是百姓所真正关心的。有人经常把政府、企业和公众的三方关系简化成企业和百姓之间的“讨价还价”，政府成为旁观者，这种简化是不合理的。企业的每一分投入，不论是以贷款还是股本投资等何种方式，最终都会计入价格并转嫁给百姓，而政府财政补贴才能平衡公众支付的水价。

所以从本质上讲，水价高低是政府与社会公众的“讨价还价”。通过成本公开，可以把这三方的关系讲清楚，也可以给地方政府适当的压力来承担起应尽的责任。□