

城市供水产业价格规制问题与对策

——基于天津市的调查研究

马云泽

(南开大学经济学院, 天津 300071)

摘 要: 对城市供水产业来说, 其产品既有商品特性, 又有公共必需品特性, 更与水资源的制约和环境保护紧密关联, 同时自然垄断特性限制了竞争机制的引入。近些年来, 天津市城市供水价格改革取得较大成就, 但仍然存在价格形成机制不完善、水价管理体制不合理等问题。为此, 必须转变政府干预市场方式, 克服市场监管中的“错位”与“越位”现象; 建立健全公共财政补贴机制, 克服政府在供水领域公共服务职能的“缺位”; 建立统一的水资源费征收标准体系, 逐步实现城市供水“同城同质同网同价”; 完善水价形成机制, 切实推进天津市城市供水产业化进程。

关键词: 城市供水产业; 价格规制; 水价形成机制

中图分类号: F407.9

文献标识码: A

文章编号: 1004—4892 (2012)04—0108—05

一、引 言

城市供水业的发展与人民生活密切相关, 它是完善城市功能的一个重要组成部分。由于城市供水集资源稀缺性、自然垄断性和公用事业性于一体, 我国一直对城市供水实行严格的价格规制^[1]。随着经济和社会的发展, 我国城市供水业规制已难以适应新形势的需要, 许多问题急需通过改革加以解决。

天津市水资源严重缺乏, 是全国水资源占有量最少的省市之一。近年来, 天津市城市供水事业经历了由“在发展中提高”向“在提高中发展”的转变过程, 发展目标从水量的增长转向水质的提高和供水的安全可靠; 从满足基本需求、保障供给转向以人为本、提供优质公共服务, 城市供水事业迈上又好又快的可持续发展的轨道。然而, 随着天津市经济社会的迅速发展, 在城市供水产业价格管理中还存在水价形成机制不完善、水价管理体制不合理等问题。本文拟结合对天津市城市供水产业的实际调查, 对我国当前水价规制中存在的问题进行分析并提出相应的政策建议。

二、天津市城市供水价格总体状况

当前, 天津市共有 10 家城市供水企业, 天津市自来水集团有限公司主要负责中心城区、新四

收稿日期: 2012—04—21

基金项目: 教育部哲学社会科学研究基金资助项目 (09JZD0018); 国家社科基金青年资助项目 (09CJY042); 南开大学文科科研创新基金资助项目 (NKC1008)

作者简介: 马云泽 (1970—), 男, 山东德州人, 南开大学经济学院副教授。

区（北辰区、津南区、东丽区、西青区）和静海县；滨海新区现有 4 家供水企业，塘沽、大港、汉沽、开发区各有一家供水企业，负责原有供水区域；宁河、宝坻、蓟县、武清均各有自己的供水企业。

总体来看，“十一五”期间天津市城市供水价格共分为三大类：居民用水价格、非居民用水价格^①和特种行业用水价格（见表 1 所示）。其中，居民水价包括地表水资源费、污水处理费、引滦水质保护基金、附加费、增值税和纯自来水价格（含源水费）共 6 项；非居民水价和特行水价中除上述 6 项外还包括“水费建设基金”，只是不同区域的水价构成略有不同。

表 1 2011 年天津市水价情况一览表

	中心城区、 新四区、静海	滨海新区				其他区域			
		塘沽	开发区	汉沽	大港	宁河	蓟县	宝坻	武清
居民水价	4.40	3.50	3.40	3.90	3.90	2.40	3.40	2.50	2.50
其中：地表水资源费（南水北调基金）	1.01								
污水处理费	0.90	0.60	0.80	0.62	0.82	0.20	0.80	0.40	
引滦水质保护基金	0.33								
水费建设基金									
10%公用事业附加费	0.20	0.26				0.20			
6%增值税	0.11	0.15	0.15	0.19	0.17	0.11	0.15	0.12	0.14
纯自来水价格（含源水费）	1.85	2.49	2.45	3.09	2.91	1.89	2.45	1.98	2.36
工业、行政事业和经营服务水价	7.50	7.10	7.10	7.50	7.50	4.20	4.40	2.90	2.70
其中：地表水资源费（南水北调基金）	2.17								
污水处理费	1.20	1.00	1.00	1.20	1.20	0.40	1.20	0.50	
引滦水质保护基金	0.33								
水费建设基金	0.10								
10%公用事业附加费	0.34	0.55				0.35			
6%增值税	0.19	0.31	0.35	0.36	0.36	0.20	0.18	0.14	0.15
纯自来水价格（含源水费）	3.17	5.23	5.75	5.94	5.94	3.26	3.02	2.26	2.55
特种行业水价	21.90	21.00			21.10		9.30	4.80	5.10
其中：地表水资源费（南水北调基金）	2.17								
污水处理费	1.20	1.00			1.20		1.20	0.50	
引滦水质保护基金	0.33								
水费建设基金	0.10								
10%公用事业附加费	1.65	1.82			1.81		0.74	0.39	0.46
6%增值税	0.93	1.03			1.02		0.42	0.22	0.26
纯自来水价格（含源水费）	15.52	17.15			17.07		6.95	3.69	4.37

注：相关数据由天津市自来水集团公司提供，时间截至到 2011 年 7 月。

三、天津市城市供水价格规制存在的问题

（一）水价形成机制不完善，缺乏规范、合理、统一的水价标准

1. 天津市水价的内在构成差异悬殊。从收集的资料来看，天津市自来水集团公司的水价构成最为复杂，包括的项目最多。其水价构成分为三类：居民用水、非居民用水和特行用水。其中，居民水价包括水资源费、污水处理费、引滦水质保护基金、附加费、增值税和纯自来水价格（含源水费）^②共 6 项；非居民水价和特行水价中除上述 6 项外还包括“水费建设基金”。其他区域的各类水价构成数量均比自来水集团公司少。比如，塘沽区的中法水务供水有限公司水价构成分为居民水价、非居民水价和特行水价，各类水价构成均包括污水处理费、附加费、增值税和纯自来水价格（含源水费）等 4 项。

2. 同一类水价构成项目的价格差异悬殊。表 2 显示，在各类水价的总价中，中心城区的价格

① 文中的“非居民水价”均指“工业、行政事业和经营服务用水价格”。
② “纯自来水价格（含源水费）”是真正属于各自来水企业的收入。

均是最高的^①，其中居民水价为 4.4 元，汉沽和大港为 3.9 元，塘沽为 3.5 元，开发区和蓟县为 3.4 元，宝坻和武清为 2.5 元，宁河为 2.4 元。中心城区与其他区域中最低的价格差为 2 元。在非居民水价构成中，中心城区、汉沽和大港均为 7.5 元，塘沽和开发区为 7.1 元，蓟县为 4.4 元，宁河为 4.2 元，宝坻为 2.9 元，武清区为 2.7 元，最高价与最低价的差额为 4.8 元。在特行水价中，中心城区为 21.9 元，大港为 21.1 元，塘沽为 21 元，蓟县为 9.3 元，武清为 5.1 元，宝坻为 4.8 元，最高价与最低价相差 17.1 元。

表 2 各类水价总价差异表

	中心城区、 新四区、静海	滨海新区				其他（使用地下水的水厂）				最高与最低 差距
		塘沽	开发区	汉沽	大港	宁河	蓟县	宝坻	武清	
居民水价	4.40	3.50	3.40	3.90	3.90	2.40	3.40	2.50	2.50	2.00
工业、行政事业和 经营服务水价	7.50	7.10	7.10	7.50	7.50	4.20	4.40	2.90	2.70	4.80
特行水价	21.90	21.00			21.10		9.30	4.80	5.10	17.10

注：同表 1。

3. 水价中政府代收项目过多。从各类水价构成中可以看出，只有“纯自来水价格（含源水费）”是各自来水管网的自身收入项目，其他的均为代收项目。由表 3 可知，“水资源费”和“引滦水质保护基金”是为水务局代收的，“污水处理费”为排水处代收的，“水费建设基金”为市建委代收的，“附加费”为财政局代收的，“增值税”为税务局代收的。表 4 显示，负责中心城区供水的天津市自来水集团公司承担了绝大部分的政府代收项目（代收

表 3 水价构成中代收项目清单

项 目	代收机构
水资源费	水务局
污水处理费	排水处
水费建设基金	建委
引滦水质保护基金	水务局
附加费	财政局
增值税	税务局
纯自来水价格（含源水费）	自来水公司

6 项），且代收比例均是最高的（高达 88%）。从代收金额比例来看，居民水价为 4.40 元，纯自来水价格（含源水费）为 1.85 元（只占总水价的 42%），而其他各项价格之和为 2.55 元（占水价比例高达 58%）；非居民水价为 7.5 元，纯自来水价格（含源水费）为 3.17 元（占 42%），其他各项为 4.33 元（占 58%）；特行水价为 21.9 元，纯自来水价格（含源水费）为 15.52 元（占 71%），其他各项为 6.38 元（占 29%）。

表 4 中心城区水价代收项目一览表

比较项目	总 价	纯自来水价格（含源水费）		代收项目	
		价格	比例	价格	比例
居民水价	4.40	1.85	42%	2.55	58%
工业、行政事业和经营服务水价	7.50	3.17	42%	4.33	58%
特行水价	21.90	15.52	71%	6.38	29%

4. 水价形成机制还不完善，价格形成与市场经济体制环境还不相适应。由于水价的形成没有遵循市场经济规律，水价的制定偏离完全成本的概念，造成水价形成机制不完善，再加上水价调整不到位，所以现行水价很难保证供水企业的效益。以天津市自来水集团有限责任公司为例（见表 5 所示），2006—2010 年间的平均售水单价为 2446.87 元、2432.99 元、2383.71 元、2433.82 元和 2521.82 元，而对应的单位成本则为 2788.64 元、2772.51 元、3646.09 元、3491.39 元和 3400.73 元，二者的差额分别为一 341.77 元、一 339.52 元、一 1262.38 元、一 1057.57 元和一 878.91 元。

① 天津市自来水集团公司主要供水区域为中心城区、新四区和静海，文中均简称为“中心城区”。

表 5 2006—2010 年天津市自来水集团有限责任公司单位水价和单位成本比较

	2006	2007	2008	2009	2010
平均售水单价 (元/千立方米)	2, 446.87	2, 432.99	2, 383.71	2, 433.82	2, 521.82
平均售水单位成本 (元/千立方米)	2, 788.64	2, 772.51	3, 646.09	3, 491.39	3, 400.73
差 额	-341.77	-339.52	-1262.38	-1057.57	-878.91

注：同表 1。

(二) 城市供水规制体制存在“多龙治水”和“分级管理”等不合理问题

天津市城市供水产业的规制机构不是按照市场规则来设置和划分职能的，而是按照传统的规制体制和模式分散在各个政府职能管理部门，没有统一的管理机构，呈现“多龙治水”的局面。天津市发改委负责城市供水价格政策制定和城市水务的国债项目管理，财政局负责管理国家财政资源、编制预算草案并组织实施，市建委负责拟订城市建设和城市供水的发展战略、中长期规划、改革措施和规章制度、指导城市供水和节水、指导城镇污水处理设施和管网配套建设，水务局负责拟定水资源工作的方针政策、发展战略和中长期规划、负责水资源统一管理、指导节约用水工作，环保局负责组织制定各类环境保护标准、基准和技术规范以及组织拟订并监督实施重点区域、流域污染防治规划和饮用水水源地环境保护规划、制定水体等的污染防治管理制度并组织实施、会同水利部监督管理饮用水水源地的环境保护工作^[2]。同时，天津市城市供水规制呈现“分级管理”的特点。根据天津市人民政府相关文件，市发改委直接负责中心城区、新四区、静海县的城市供水价格，而滨海新区及其他郊区县的城市供水价格由各级政府发改局负责。当各区县实施供水价格调整时，市发改委只是备案。“多龙治水”的管理现状和“分级管理”的规制特征造成了部门分割、城乡分割的规制体制和规制职能的交叉重叠、责任不清。这些问题导致了天津市城市供水在管理上仍然存在许多管理角色错位、缺位和越位现象^[3]。

(三) 现行水资源费征收标准差距较大、结构不合理

当前，天津市水资源费通常只是对工业、农业和生活用水等按水源类型（地表水、地下水等）的不同以不同标准来收取，而没有考虑到不同季节、不同地区 and 不同水质的影响。完善的水资源费标准结构应该是动态的，随用水时期、用水地区和用水指标的变化而变化。同时，对不同水质、不同水域的用水，也应考虑采用不同的水资源费标准。另外，由于天津市水资源管理的非统一性，地下水资源和地表水资源没有统筹布局，即便地表水资源也没有达到全市统一的标准规划，致使部分城市供水区域内地下水资源随意开采问题较为严重，且数量在不断增加。这不但影响了城市水资源的有效保护，而且给城市供水管理带来极大隐患。

四、天津市城市供水价格规制改革的政策建议

(一) 转变政府干预市场方式，克服市场监管中的“错位”与“越位”现象。城市供水产业改革的方向是市场化，必须把城市供水企业真正改制为“自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展”的法人主体和市场竞争主体，实现政企分开。但根据城市供水产业的特性，政府需对供给市场给予监管，监管内容包括经济性监管（市场准入监管、价格监管、质量监管和服务监管）和社会性监管（环境保护）^[4]。加强市场监管，明晰政府职能定位，加大市场监管力度，克服经济生活中的错位与越位，是实现城市供水产业健康发展的重要制度条件。

(二) 建立健全公共财政补贴机制，克服政府在供水领域公共服务职能的“缺位”。终端水价的确定须考虑居民的可接受能力，天津的居民终端水价高居全国第一位，控制水价上涨的压力越来越大。为了保持水价稳定，政府可通过财政补贴的方式补偿供水企业，进而寻求政府补贴与终端综合水价之间的平衡^[5]。供水价格的制定既要考虑覆盖企业的全成本，以保证企业正常运转与可持续发

展,又要规避企业依靠市场势力制定高于成本的价格。为此,政府必须加强对企业的成本监审,以控制水价的不合理提高,保证居民福利水平与投资环境以及企业竞争优势的综合提升。

(三) 建立统一的水资源费征收标准体系,逐步实现城市供水“同城同质同网同价”。当前,天津市对水资源实行行政区域管理体制,水资源费征收标准的制定权事实上为区县政府所掌握。从促进全市协调发展的角度来说,应建立区域性的水资源费征收标准体系,消除行政区域给水资源费征收管理带来的负面影响,实现区域内部和区域之间的公平与公正,逐步实现天津市城市供水“同城同质同网同价”的目标。目前,滨海新区已开始着手水资源费的统一标准征收工作,这为完善天津市水资源费征收标准体系具有非常重要的借鉴意义。

(四) 完善水价形成机制,切实推进天津市城市供水市场化进程。城市供水市场化和投融资体制改革是以市场化为导向、以一定的价格机制为支撑的。如果没有一定的回报机制,就不可能吸引多元投资主体的参与。因此,必须打破传统的定价模式,依据市场化改革的方向,按照“成本+微利”的原则稳步推进城市供水价格改革,通过适度有效的产业政策,逐步建立激励社会投资的科学的价格形成机制和管理体制。市场化运作必然产生市场化的基础设施服务价格,可借助“影子”价格的机制,即政府与基础设施产品提供商结算价格与实际执行价格相分离。在价格改革不到位的情况下,应有切实可行的财政补贴政策作为支持^[6]。要切实解决成本补偿问题,成本是价格的基础,运用水价机制使成本得到补偿并略有结余,贯彻围绕提高水效益、减少环境污染、谁污染、谁治理的原则,实行差额定价。

参考文献:

- [1] 王俊豪. 政府管制经济学导论 [M]. 北京: 商务印书馆, 2003. 238—249.
- [2] 王芬, 王俊豪. 中国城市水务产业民营化的绩效评价实证研究 [J]. 财经论丛, 2011, (5).
- [3] 于良春等. 自然垄断与政府规制: 基本理论与政策分析 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2003. 215—236.
- [4] 许经勇. 刘易斯模型与舒尔茨模式比较研究 [J]. 南通大学学报, 2011, (5).
- [5] 李云雁. 城市公用事业民营化改革中的政府责任 [J]. 财经论丛, 2012, (3).
- [6] 张昕竹. 中国基础设施产业管制改革与发展 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000. 247—259.

Price Regulations of the Urban Water Supply Industry in Tianjin: Problems and Solutions

MA Yun—ze

(Economics College, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: For city water supply industry, its products have not only goods and public necessities features, but also are closely associated with environmental protection and the constraints of water resources. What's more, it's natural that monopoly limits the introduction of competition mechanism. In recent years, the urban water price reform in Tianjin has made great achievement, but the price formation mechanism is still imperfect and the price of water management system is still unreasonable. Therefore, we must change the way of government intervention in the market and overcome the “dislocation” and “offside” phenomenon in market supervision. It is proposed that a sound public financial subsidies mechanism be established so as to overcome the “dislocation” of government function in the field of public service; in the meantime a unified water fee collection standard system be established in order to realize the urban water supply “homogeneous city with nets price” gradually. It is also proposed that the price formation mechanism be improved to promote the process of marketization of the Tianjin urban water supply industry.

Key words: urban water supply industry; price regulation; water price forming mechanism

(责任编辑: 化 木)