

# 为 穷 人 定 价

——水价改革中低收入群体的利益保护<sup>1</sup>

2007年10月初稿、12月定稿

## 提要

20世纪末以来，中国各个城市的水价普遍进行了调升，这对政府的社会保障能力提出了挑战。传统的主要做法是向低收入家庭提供公共财政直接补贴，这种在每次价格调整“后发”的公共补贴不仅被动和消极，而且也得各级政府背负了旷日持久的负担。可以预见，在公用事业各个行业市场化的进程中，价格调整不可能限于单一公共行业或某一特定时段，相反，今后不同公共产品的价格陆续上涨将成为一种政策常态。这对低收入家庭将形成一种扩散的和持续的影响，反过来又将成为公共财政对低收入群体适时提供财务补贴方面的积累性和联动性压力。《水价改革中低收入群体的利益保护》这一文章，从分析现行水价补贴的某些问题入手，提出了改进和完善水价补贴方面的“五定方式”政策建议，对于如何在价格调整过程中保护低收入群体利益，拓宽补贴资金渠道，加强科学管理，有着很好的启发意义。尽管从政策构思→政策制定→政策实施依然有一个过程，但仍然不失为一个积极的想法。

- 在低收入群体的具体补贴性保护措施中，普遍存在着一些问题，例如，补贴金额普遍偏低，难以满足贫困居民的日常基本消费支出需求；补贴内容结构不清晰，并没有对日常基本消费的结构内容进行区分；公共补贴资金来源过于依赖公共财政，政府财政体系捉襟见肘；补贴资金管理和运作方式不科学，存在某些缺失甚至漏洞等。因此，笔者建议：

- 定向筹资：在特定公共产品或公共服务领域，通过价格的适度微调来“定向募集”救助资金，形成一个长期、稳定、持续和稳妥的资金募集渠道，使社会救助由传统的公共财政成本转变为真正意义上的社会成本，实现行政性、财政性的政府救助向市场性和社会

---

<sup>1</sup> 本研究是在重庆市世界银行贷款办公室主任周林军博士提出的研究思路和指导下，由重庆市投资咨询公司高级经济师董琦女士执笔，并由重庆市世界银行贷款办公室副主任贾晖完成英文翻译。本文初稿形成后，重庆市世界银行贷款办公室在重庆大学的协助下于2007年12月组织了技术讨论会，征求到来自重庆社科院、重庆大学、西南政法大学、重庆工商大学、重庆宏观研究院、重庆市发展和改革委员会、重庆市财政局、重庆市物价局、重庆市市政管理委员会等专家的意见。本文章在吸收了这些意见后修改完成。此研究得到世界银行的大力支持，特别是世界银行谢剑博士的全力支持和参与。

性的社会救助转变。

- 定向救济：“定向募集”水价补贴资金后，应全部用于城镇水行业所需的社会救助需求，实现“取之于行业”和“用之于行业”。

- 定量救济：合理地确定低保家庭每人每月的基本生活用水量，核定低保家庭用水定额，并按此数量作为生活用水使用量补贴的依据，体现了公共救济的适度、适量原则，同时也体现了稀缺资源公共消费过程中的节约原则。

- 定向消费：按低保家庭用水定额规定的用水数量，以实物代金券的方式予以量化形式的补贴，定向用于支付水费，使公共救助或补贴的结构得以清晰，防止对公共补贴的挪用或滥用，提高受助居民和社会对救助内容结构、救助数量、救助方式的知情权和监督权。

- 定向管理：政府对社会救助过程和社会救助资金实行“定向管理”，按年度测算并提出年度低保家庭基本生活用水总需求量，按总需求量提供等量的水费代金券，按照现行的低保发放体系发放，只能用于低保家庭生活用水水费支付，不得用于其它用途。

## 一、背景

近年来，随着中国城市公用事业价格政策的逐步调整，对低收入群体利益的保护受到各级政府部门的高度关注，各地相应出台了一系列保护性政策和措施。这些政策和措施的出台和实施，体现了社会公平和维护了社会的稳定，但也在构思、理念、内容和方法等方面上存在着缺乏科学性和偏重传统性的倾向，本文拟以对城镇贫困居民的水价补贴为分析对象，窥视现行的政策及措施，并以此为基础提出，在价格政策调整的情况下，探讨如何更好地对低收入群体利益保护的科学性、有效性和可持续性的若干政策建议。

## 二、城镇水价改革现状

20世纪末，中国城镇水价改革被提上了政府的议事日程。水价调整主要基于以下几点考虑：1) 水资源严重短缺；2) 社会水消费习惯不健康，资源浪费；3) 水价形成机制不合理，未能反映市场供需和成本变化关系；4) 水务行业积累率过低，公共财政传统补贴方式难以为继；5) 城镇水务服务质量不佳，难以满足日益增长的社会消费需求；(6) 水环境污染严重。

在中央政府“按照社会主义市场经济的要求，逐步建立起有利于水利和城市供排水事业发展、促进节约用水和污染防治的水价机制和管理体制，适应国民经济发展和人民生活的需要”的思想指导下，发挥价格杠杆，考虑水的商品价值，水价改革在一些大中城市相继展开，各地政府先后制定并出台了当地的水价改革政策和实施方案。截止 2006 年底，全国绝大多数大中城市的水价在原有基础上都做了不同程度的上调，其中居民生活用水价格，北京市由 1999 年的每立方米 1.3 元上调至 2006 年的每立方米 3.7 元（含污水处理费，下同），广州市由 1997 年的每立方米 0.7 元上调至 2006 年的每立方米 1.95 元，南京市由 2000 年的每立方米 1.2 元上调至 2006 年的每立方米 2.3 元，西安市由 1997 年的每立方米 1.36 元上调至 2006 年的每立方米 2.45 元，重庆市由 1999 年的每立方米 1.25 元上调至 2006 年的每立方米 2.8 元。从 1999 年至 2006 年，全国 36 个大中城市居民生活用水平均价格增长幅度为 93.86%，年平均增长率为 11.66%。

### 三、水价改革与低收入群体利益的保护

水务服务涉及到社会公众的基本消费需求，因此显得格外敏感。国家要求地方政府在进行水价改革时，要充分考虑当地居民和企业的可承受能力，尤其要注意保护低收入群体的利益，保障低收入家庭的基本生活用水不因为价格调整而受到明显影响。

就城市水价格改革中的低收入群体而言，主要是指日常生活水平介乎于最低生活保障线（或称：低保家庭/群体），并且由于水价调增导致基本消费能力下降和基本生活水准受到进一步影响的人群。根据国务院 1999 年 9 月 28 日颁布的《城市居民最低生活保障条例》的规定，持有非农业户口的城市居民，凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活标准的，均有从当地人民政府获得基本生活物质帮助的权利。城市居民最低生活保障标准，通常按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用，并适当考虑水电燃煤（燃气）费用以及未成年人的义务教育费用确定。

在保障低收入家庭基本用水方面，中国各个城市或地方目前比较普遍的做法是：1) 按基本生活用水量减免水费，2) 实行阶梯水价，并依据阶梯用量分别计价，3) 在调增供排水价格时，同时提高职工最低工资标准和城市居民最低生活保障标准。就低收入群体的保护而言，目前重庆市辖区内采用了两种方法，一部分区县采取的方式是对低保类家庭每

户每月用水量在 3—5 立方米以内的减免收费，另一部分区县（以主城区为代表）则采用的是提高城市居民最低生活保障标准的方式。例如，2001 年，重庆市政府在调整主城区自来水价格（由 1.20 元/吨→2.00 元/吨）时，曾经将城市人均低保补助标准普遍调升 10 元，目的主要是防止水价上升而影响贫困家庭的实际生活水平。最近的一次重庆城镇低保家庭开支情况的抽样调查资料表明，目前重庆市主城区低保家庭日常生活自来水消费，人均消费量约为 1.5 吨/月，其货币支出约占收入的比例为 2.11%。

在社会救助减轻低收入群体水费负担方面，西方国家较为普遍的做法是分类计价收费。计价通常分为三种形式：自主选择计价、最低费用计价、特供计价。在英国，Anglian 水务采用了自主选择性计价中的水表计量收费方式。该方式把水价分为三种类型(标准价、限定用量价、大用户价)，把用水量分为六个等级。每一种价格类型由六个用水量等级所对应的计费价格序列组成，由此共有十八种水价标准，用水户可根据自己可能的用水量从中自主选择出对自己最合算的一款计价标准，交纳水费。为了帮助穷人，规定只有正在接受救助的家庭才可以从十八种价格中，自主选择对自己最有利的一种计价标准，交纳水费。除此之外的其他用水户，只能在标准价和限定用量价中进行选择。在英格兰和威尔士，则采用了封顶计价方式，低收入群体家庭交纳水费时可采用两种优惠的方式：1)按实际用水量计量付费；2)用水不计量，按所在区域内所有用户的实际水费的平均值付费。且按两种计费方式中最低的一种交纳水费。特供计价是针对限定人群的一种计费方式。在西班牙，对退休人员家庭的水费每两月计费一次，在两月中前 15 吨水是免费的，超出 15 吨水之后的 10 吨水，按平均收费标准的 66%收取水费，再超出该 10 吨水之后的部分，即累计超出 25 吨的部分，则按市场的价格交纳水费。在马尔他，采用阶梯式递增水价的形式，帮助接受社会救助的家庭成员只有 1—2 人的家庭，结果发现，几乎没有一个人处于阶梯水价补助之外。

#### 四、现行水价补贴政策面临的尴尬

目前我国城市供排水价格改革中，对低收入群体采取了相应的保护措施，这些措施的实施对于保护低收入群体的利益和社会稳定，起到了积极的作用，但也存在着一些问题，包括：

（一）补贴金额普遍偏低，难以满足贫困居民的日常基本消费支出需求。重庆市的城市居民最低生活保障标准目前为 155—210 元/人·月（辖区内不同区域使用不同标准），尽管与 1999 年相比提高了 72—41 元/人·月，但与全国平均水平尤其是沿海地区相比，依然存在一定差距，尤其是进入 2007 年，中国上半年消费者价格指数(CPI)同比上涨了 3.2%，其中食品价格带动了 2.5 个百分点，而作为基本消费补助，其增加幅度显然难以覆盖，事实是，城镇贫困居民的生活水准经常在剧烈的物价上涨情况下出现明显下降；

（二）补贴内容结构不清晰。国际上制定低保标准的方法有市场菜篮法、恩格尔系数法、收入比例法和生活形态法等。中国普遍采用的是市场菜篮法。这种方法是英国人朗特里（Rowntree）在 1901 年提出的，即依据营养学标准来确定维系体力所必需的生活基本品类别（清单），在此基础上计算那些需要纳入补贴的科目。在中国的具体实践中，虽然界分了“生活必需品”的种类和数量，但在具体的补助过程中，通常是笼统地进行“一揽子”式补助，生活基本品类别结构与各类补助金额标准之间缺乏精确和合理的对应，继而造成补助总量与分类加总之间缺乏一致性。不仅如此，随着社会经济的发展，贫困居民日常消费的内容也会出现变化，低收入群体的生活必需品范围已经不局限于以衣、食为传统内容的私人产品或市场商品，对公交、教育、卫生等公共品或准公共品的消费，已经成为人们生活不可缺失的必需品范围。例如在重庆市，由于地形地貌、消费习惯、城市范围扩大等原因，公共交通而非自行车已经成为普通人群出行的必备工具，即“菜篮容积”有日益扩大的趋势，这反过来又对传统的补助方式、补助内容、补助数量和补助结构提出了新的挑战；

（三）公共财政能力有限。除社会性捐赠外，对贫困居民日常消费补助在传统和现实意义上主要依赖公共财政。随着公共产品或公共服务范围的逐步扩大，各级政府需要面对愈来愈多的社会需求增长。在这种情况下，仅仅依靠传统的公共财政的方式使各级政府，尤其是西部欠发达地区政府往往处于力不从心的境地，如果不能拓宽救助资金来源渠道，政府作为社会救助主要来源的路径就有可能因为地方政府，尤其是贫困地区政府的财政拮据而难以为继。从这一点上讲，社会救助不仅仅是需要政府的努力，而且也属于社会的责任，因此，需要开拓救助资金来源的社会性路径；

（四）公共补贴管理和运作方式不科学，存在某些缺失甚至漏洞。公共补贴的对象

是城镇贫困居民。而补贴的目的在于确保他们的基本消费需求。但由于一揽子补贴的金额偏低，补贴内容结构不清晰，因而引发了许多问题，包括：（1）补贴在用于食品等消费支出后所剩无几，而基本公共品的需求如水、电、气等消费对贫困居民形成了巨大财务负担，进一步拉大了与其它社会阶层的生活差距。据调查统计，低保类家庭每户每月人均用水量普遍低于 1.5 吨，仅为一般居民月均消费数量标准的 50%，恶化了这部分居民的生活境况；（2）由于经济拮据，少部分低保类家庭存在着拖、欠交水、电、气费的现象；（3）公共补贴发放过程的管理漏洞，个别低保居民在重新就业或获取新的收入来源后，依然在享受公共补贴。

这些问题的存在，严重影响到了政府和社会对低收入群体利益保护的有效性、科学性和可持续性。

### 五、关于增强“保护”的有效性和可持性的政策建议：“五定方式”

低收入群体利益保护的有效性应体现为他们生存所需的基本生活不因物价或货币通胀等原因而受到影响，而可持续性则表现为他们生存所需的基本生活水平不应随时间的推移而有所下降。与此同时，政府对低收入群体利益保护也不能继续沿袭以往的那种“头痛医头，脚痛医脚”，被动地和消极地随着价格的上涨如影随行，亦步亦趋，总是在扮演“亡养补牢”的角色。相反，需要构思和设计一种自动的长久性机制来取代被动的随机性政策，在价格，特别是政府主导的公共品价格变动时，能够快速“生成”新的救助资金来源，用以及时和足额地满足低收入群体在基本公共品方面的消费需求。

面对低保救助资金数量不足、补助结构不清、救助不力等问题，如何提高救助的有效性并保持救助的可持续性？就供排水价格调增对低收入群体利益的保护而言，笔者提出了一个“五定”的设想，即定向筹资、定向救济、定量救济、定向消费、定向管理的模式。

#### （一）定向筹资

对低收入家庭的救助资金，目前主要来源于公共财政预算资金。自 1999 年以来，重庆市财政每年用于救助低收入群体的补助资金支出量一直呈快速递增势头，低保救助资金实际支出量年均增长率达 35.84%。不难想象，随着社会经济的发展，城镇居民生活水平不断提高，对低保群体的救助补贴标准也将会不断提高，同时伴随着城乡统筹建设和城镇

化进程，非农业人口数量增加，低保群体的个体数量也将会随之增大，因此用于救助低收入群体的资金需求量将会愈来愈大，从而使有限的公共财力将面临巨大的压力。显然，为了有效地、可持续地保护低收入群体的利益仅仅依靠公共财政的力量是不够的，同时一些原本由市场因素对低保家庭所致的影响也全部由公共财政来承担也是不合理的，应考虑依靠社会和采用市场经济的办法来加以解决。对因供排水价格调增所需对低保家庭的补贴，建议从供排水企业收取的水费中“定向”和“同比”筹集，并纳入供排水企业成本或社会消费价格总成本中加以消化。据初步测算，按照 2006 年重庆城镇供水用水人口 866.57 万人计，每吨水水价只要调升 0.15 元钱（约占水价的 5%），每月就可以筹集资金 340 万元，足以确保约占非农业人口 10%的低保居民每月消费的水量，由现在的不足 1.5 吨/人.月增加至 3 吨/人.月（重庆城市居民生活用水量标准下限值）。根据计算，这种在特定公共产品或公共服务领域，通过价格的适度“同比”微调来“定向募集”救助资金的方式，即可以减轻市级财政的负担，也不会造成价格剧烈上升，可以使公共财政每年腾出 4000 余万元的公共资源，应对更迫切的社会需求。例如，可以设计一种政策机制，按照低收入群体对特定公共产品的基本消费数量和价格，规定在每次价格调整中划分一个小额和限定的“比例”。专门用于对收入群体的补助。这种“同比”价格调整机制，有助于形成一个长期、稳定、持续和稳妥的和“自动生成”的资金募集渠道，使社会救助由传统的公共财政成本转变为真正意义上的社会成本，实现行政性、财政性、随机性和被动性的政府救助向市场性、社会性、稳定性和主动性的社会救助转变。

## （二）定向救济

在特定公共服务行业实现救助资金“定向募集”后，其收益应全部用于该行业所需的社会救助需求，这种“取之于行业”和“用之于行业”的做法，既解决了公共服务行业社会救助资金来源不足的问题，也可以有效防止对专项社会救助资金的挪、占、挤用问题。同时也利于政府对社会救助资金的监管、审计等。这样做的另一个好处是，受助群体可以清晰地了解自己在特定公共产品上享受的政府补贴数量，透明度高，既细化了在政府或社会提供救助方面的应尽义务，也量化了困难群体在接受救助方面的应有权利。

## （三）定量救济

水是宝贵的资源，实际生活中应以既够使用又不造成浪费为原则，在保证基本生活所

需的前提下，合理地确定低保家庭每人每月的基本生活用水量，核定低保家庭用水定额，并按此数量作为生活用水使用量补贴的依据，予以封顶补贴。这种“定量救济”的方法，体现了公共救济的适度、适量原则，同时也体现了稀缺资源公共消费过程中的节约原则。从这一点上讲，公共补贴由传统的一揽子现金补助→分类别的实物补助，将体现补贴原则、结构、方式、程序等方面的科学性和针对性。

#### （四）定向消费

阶梯式递增水价对于保护城市居民基本生活用水理论上是可行的，但实际中这种方式的可操作性差，原因在于实行阶梯式递增水价在硬件上必须以“一户一表”为基础，目前我国多数城市尚不具备此条件。同时，阶梯式递增水价也不适宜于保护低收入家庭基本生活用水，阶梯价格是统一的，没有单独向低保类家庭倾斜，即无论用水大户还是小户，无论富人还是穷人，都在第一阶梯享受到了用水补贴。因此，在保护低保类家庭基本生活用水方面，建议对低收入群体采用实物形式提供救助，即按低保家庭用水定额规定的用水数量，以实物代金券的方式予以量化形式的补贴，且规定该代金券只能在规定时限内，定向用于支付水费，从而使低保家庭的基本生活用水保障，在“用量”上得以有效落实。重庆市政府曾在2001年，专门为调整主城区自来水价格（由1.20元/吨→2.00元/吨），而将城市人均低保补助标准普遍调升10元，目的主要是防止水价上升而影响贫困家庭的实际生活水平，但由于政策交底不够、更主要的是未采取定向消费的补贴模式，个别获补贴的贫困居民在获得货币形式补贴后，并未清楚地意识到自己在水消费方面已获得了一定数量的水补贴，因而在之后提升水价时，怨气依然很大，其结果是，政府的补贴政策与政府的调价措施出现了“两张皮”，补贴政策尽管实际上缓解了部分贫困居民因调价而产生的生活拮据，但在社会心理上并没有完全消除部分群众对调价的抵触情绪，使得政府处于非常尴尬的境地，可谓“吃力不讨好”。这实际上反映出政府补贴政策和措施透明度低，没有对群众进行充分的“政策交底”，缺乏定向管理的一个重大缺陷。因此，采用“定向筹资→定向救济→定量救济”，不仅要达到使贫困居民享受“定向消费”的目的，而且还要提高群众的知晓程度，不仅可以使公共救助或补贴的结构得以清晰，也可以提高受助居民和社会对救助内容结构、救助数量、救助方式的监督权，同时也要使获得补贴的群众能够理解和支持政府的价格政策和价格行为。

## （五）定向管理

“定向筹资→定向救济→定量救济→定向消费”的另一个好处就是便于政府对社会救助过程和社会救助资金的“定向管理”，进而实现整个救助过程的科学构思、设计和监控，防止出现以往的对社会救助资金的挪用、挤占或管理混乱等。定向筹资只是缓解了每次调水价时政府财政的压力和拓宽了筹资渠道，但筹集到的资金是否真正合理的用于了水方面的消费补贴，有无被机构、个人甚至获救助者挪作其它用途？假如没有严格的管理制度，这些现象是很容易发生或难以避免的。从这一意义上，定向管理就是要从“制度”层面和程序环节上确保专款专用，具有明确的政策性、目的性和针对性。特别是随着城市规模的不断扩大，救助补贴范围的扩大和补贴标准的提高，实行定向管理就显得尤为必要。例如水补贴，可以（1）由财政、物价、民政部门按年度测算并提出年度低保家庭基本生活用水总需求量，（2）由水务企业按总需求量提供等量的水费代金券，对应水费计入成本，（3）水费代金券由民政部门现行的低保发放系统一并发放，（4）规定水费代金券只能用于低保家庭生活用水水费支付，不得用于其它用途，（5）根据以上水补贴的成本核算，计算出救助成本并适时进入水价格予以弥补。

总之，就“水”这个公共产品而言，价格上涨对低收入群体的保护，我们认为，从水价中筹集救助资金，以实物补贴方式予以补贴，更有利于提高保护的有效性和可持续性。

其实这种“五定”模式，除适宜于在城市供排水价格改革领域推广外，还可以在城市其它由政府主导的其他公共品领域里尝试，例如城市供电、供气、城市公共交通、医疗、教育等领域。需要指出，生活垃圾处置，尽管属于类似的公共服务，但由于计量手段、收取方式等方面的限制，可能不适用。但对于那些可以独立收费，可以精确计量、并且可以通过“直接交易”方式进行出售或消费的公共服务，应该具有可操作性，例如，居民通过购买电量，输入电表并进行消费，电力公司可以依据付费与否决定是否开通供应。依据重庆市部分地区 2006 年低保家庭开支的抽样调查资料，初步测算，只要调升天然气价 0.024 元/立方米（约占气价的 2.2%），足以确保现有的低保家庭对天然气的使用量达到一般居民家庭目前的平均水平（9.52 立方米/人月）。

上述“五定方式”仅仅是公共服务过程中改革传统救助方式的一个设想，可以肯定地

说，它需要经过进一步理论的探讨和实践检验。对此人们出自各自的理解也会持有不同的态度。例如，一些人指出，“五定方式”虽然理论上是可行的，但无法回避“交叉补贴”之嫌，还有的人以为，“五定方式”虽然有助于形成一个在价格变动条件下的救助资金筹集方面的“自动调节”或“主动生成”机制，但有可能弱化政府或公共财政的应有义务。出现这些看法是可以理解的。我们应该看到，任何政策措施都会有其个别性、局限性或时限性，关键的问题是要“从社会总成本或总福利”的角度来审视，而不能仅仅从个别成本或个别损益的角度来看待问题。传统的救助方式业已存在的缺陷已经证明，公共产品方面的“五定方式”，应该成为公共政策选择集中的一条路径，尽管不是唯一的途径。它的构思和设计，对于扩大救助的社会覆盖，减轻公共财政负担，提高低收入阶层救助总量，提高公共财政财务可持续性等方面至少具有实验意义，更重要的是，它着眼于使社会救助由传统的狭隘的政府责任扩展为广泛的社会责任，继而实现更加充分和可持久的社会和谐。