

OECD 成员国家家庭用水的价格制度

吴添祖, 丁科亮, 徐海江

(浙江工业大学经贸管理学院, 浙江 杭州 310032)

摘要:介绍 OECD 成员国家家庭用水的现状、定价原则、费制类型和水价制度的调整. OECD 成员国家家庭用水的价格制度主要有固定费制、累进费制、累退费制和单一计量费制四种形式. 由于各国水资源丰富程度的差别和社会传统的差异, 所采用的费制也不尽相同. OECD 各国近 10 年来, 普遍经历的水价制度改革反映出一个共同的趋势: 向更多的计量收费过渡和通过对费制的调整、附加、重新设计以及增加转移支付来强化效率和公平的目标.

关键词: OECD; 家庭用水; 水价制度

中图分类号: F407.9

文献标识码: A

文章编号: 1006-7647(2003)01-0066-03

1 OECD 成员国家家庭用水现状与变化^[1,2]

用水量 250 L/(人·d) 以上的用水大国, 包括加拿大、美国、澳大利亚和日本. 在过去 10 年中, 加拿大的用水量呈下降趋势; 日本在整个 20 世纪 90 年代用水量几乎不变; 澳大利亚甚至在过去 20 年中也没有明显的增长; 美国也没有表现出上升的迹象.

用水量在 200 L/(人·d) 左右的国家, 包括意大利、西班牙、土耳其和瑞典. 前 3 个国家较高的家庭用水量很大程度上是由于他们的热带气候(比如喷泉和花园用水的需求), 而瑞典, 根据 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development, 经济合作和发展组织)以前的研究^[2], 其高额用水量与个人冲洗和洗碗机用水有关.

用水量适中、在 130 ~ 180 L/(人·d) 的国家, 有丹麦、芬兰、法国、奥地利、瑞士、英国、挪威、波兰、新西兰、韩国和冰岛等. 这些国家中, 只有英国和韩国在过去 20 年中显示了根本性的增长, 英国是因为水表的普及率较低, 而韩国对家庭用水服务一度采取了高补贴和鼓励用水的收费制度. 在其他国家中, 丹麦、瑞士和波兰人均用水量呈现出明显的下降趋势, 芬兰和卢森堡只有轻微的下降, 法国和荷兰直至最近的统计都没有任何趋势, 奥地利、爱尔兰、挪威和新西兰也没有任何变化的迹象.

用水量较低、在 100 ~ 130 L/(人·d) 的国家, 如捷克、匈牙利、葡萄牙、比利时和德国, 前两个国家用水量在 20 世纪 90 年代的下降是受剧烈经济改革的

影响. 德国和比利时家庭用水出现萎缩, 这与他们的长期坚持节水政策和居高不下的水价是分不开的.

2 OECD 成员国家家庭用水的定价原则

OECD 成员国坚持水价制定应建立在经济和环境效益及广泛(社会)平等性的目标上.

对经济效益的追求主要是指供水行业摆脱对政府的依赖, 实现自负盈亏和健康发展. 随着供水行业出现私有化浪潮, “全成本回收”的观念也日益深入人心, 大多数 OECD 成员国已经用它作为其公共水务管理的运作原则. 在英格兰和威尔士, 负责对水工业进行管制的水务办公室 OFWAT(office of water service)要求所有的水务公司提交他们对长期边际成本的估计. 在西班牙, 巴塞罗那的水价制定采取“向前看”(forward-looking)的政策, 即未来成本和投资在水务公司和地方政府为期 4 年的契约中得到规定. 在葡萄牙, 法律规定新的私有水务服务企业必须按长期边际成本来提供水务服务.

环境效益主要是维持和恢复水环境所带来的社会效益, 具体可以理解为节约用水和减少污水排放带来的社会效益, 经济效益与环境效益在可持续发展的思想下是统一的, 而且有着现实一致性. 例如, 合理的水价既有利于供水企业的成本回收, 也有利于节约水资源和水质保持. 而过低的水价则使两者都受到损害.

经济和环境效益的目标建立在水资源的有效利用和供水成本的完全回收基础上.

社会平等反映在各国的水价结构中是不同程度地考虑了支付能力,越来越多的国家在制定累进费制标准时考虑了诸如家庭人数或孩子个数对水费负担的影响.不少国家的政府在取消对供水企业补贴的同时,增加了对居民用水消费的补贴.在英格兰和威尔士,居民可以根据自己的用水状况选择比较经济的收费方案,美国和澳大利亚的水价政策里包含了对某些社会群体的优惠和补助.

3 OECD 成员国家家庭用水费制类型和特点

目前 OECD 成员国的水价制度中包括固定费制(flat fee)、累进费制(increasing-block schedule)、累退费制(decreasing-block schedule)、单一计量费制(constant volumetric rate)四种.在 OECD 成员国中,近一半国家采取了以单一计量费制为主的水价制度,固定费制和累进费制分别支配着其他 1/4 国家或地区.累退费制只在少数几个国家起到一定的作用.

固定费制(也叫 fixed charge,即固定费用)是根据消费群的特征(如供水管的口径大小、住房特征、用水家电数目、水表型号)设定收费标准.固定费制是基于一种经验,即具有相同用水条件和生活水准或住宅条件的居民用水量是大致相同的,这样就可根据长期的统计数据来确定收费标准.固定费制还有一种形式叫最低收费制度(minimum charge),它经常用来保证水务部门的财务,不管实际用水量多少,都按一个固定的最低数量付费.固定费制的优点是可为供水企业提供稳定的收入来源,且计费 and 征收都很方便,无需大规模的装表,特别适用于公寓(因套间众多而装表繁琐,flat fee 顾名思义即公寓收费).英国、新西兰、加拿大、挪威、冰岛主要实行这种费制.

累进费制是指随着用水量的增加水价递增.累进费制在一定程度上兼顾了效率和公平,在效率方面,是通过逐步提高水价来显著降低用水量,公平方面是把更多的负担引向高收入阶层.累进费制有利于控制诸如花园浇水和游泳池用水之类的奢侈用水,保障每个人的基本生活用水权力.但累进费制的标准制定是个复杂的问题,各国适用的标准也不相同.累进计费带来的溢价可能会对供水企业发出错误的信号.一般来说,水资源缺乏且经济不太发达的国家(有大量低收入群体)倾向于这种费制. OECD 中实行这种费制的国家有希腊、土耳其、韩国、比利时、意大利等.

单一计量费制指以不变的水价按用水量计算费用.这种费制对于所有用水一视同仁,水价的确定主要是根据供水的平均成本,而不是边际成本定价.实际操作的常规计量收费往往包含不变价和可变价两

部分,即我们所说的两部制水价.澳大利亚、德国、奥地利、芬兰、荷兰、瑞典、瑞士主要采用这种费制.

累退费制是指随着用水量的增加水价递减.这种费制的理论基础是边际生产成本定价,供水行业具有自然垄断和规模效应的特点,其边际生产成本是递减的.但由于用水对环境(外部成本)和继续开采(使用者成本)会有很大影响,综合边际成本并不是递减的.这种费制只适用于那些水资源较丰富的国家,如美国曾长期采用累退费制.另外,有些国家为适应经济发展,在一定时期内采用这种费制以刺激用水电器如热水器、洗碗机等购买.累退费制现在并不常见,但在美国、加拿大、墨西哥等国仍有一定的影响.

爱尔兰不存在独立水费制度,水费直接计入税收.

4 OECD 成员国家家庭用水价格制度的调整

OECD 成员国的家庭用水价格制度在过去 20 年中普遍经历了变革,其经济和环境效益与社会公平目标不断得到强调.

4.1 费制的经济性考虑

4.1.1 累退费制的衰落与累进费制受到重视

累退费制客观上有鼓励用水的作用,与经济效率的目标相背离,因此日渐衰落.在美国,曾占据统治地位的累退费制逐渐退出舞台,据 OECD 统计^[3],从 1982 年到 1997 年,这一费制占总费制结构的比例由 60% 下降到 34%,与此同时,累进费制的比例由 4% 上升到 31%.

在加拿大,累退费制的地位同样下降,从 1986 年的 28% 下降到 1996 年的 13%,固定收费比例同期从 47% 上升到 56%,单一计量费制和累进费制的比例有缓慢而轻微的上升.

累进费制因为明显的节水效应而受到欢迎,例如韩国在 20 世纪 80 年代经济快速增长时期曾实行最低收费制度,家庭用水从 1980 年的 69 L/(人·d)急剧上升到 1991 年的 160 L/(人·d),在实施累进费制后,这一数额仅仅从 1991 的 160 L/(人·d)上升至 1997 的 183 L/(人·d).

4.1.2 水表安装和计量收费的普及

水表安装的对象有单户住宅和公寓两种,超过 2/3 的 OECD 成员国前者的普及率超过 90%,但只有不到 1/3 的成员拥有 50% 以上公寓套间的水表安装率.由于累进费制和单一计量费制是以水表安装为基础的,单户住宅很高的装表率使得他们比较容易实施这两种费制,而公寓套间装表并不积极,更倾向于固定费制.

水表安装和应用计量收费后的节水效果十分明显.在对 OECD 国家一些城市的单户住宅的调查中