



# 水价市场化改革：深层矛盾剖析与破局路径探索

公用二部 | 张金晶、张澳夫 | 010-67413549

## 引言

在供水成本上升、排放标准趋严和水资源约束增强的背景下，部分地区水价调整压力逐步显现，2024年以来，多地已启动新一轮水价调整。供水作为事关国计民生的重要基础性公益事业，水价为什么涨、怎么涨、涨多少，是人民群众尤为关注的问题，也是水价市场化改革的重点。从政策上看，我国正持续完善公用事业价格动态调整机制，推动水务行业建立与成本变化、处理标准和资源环境约束相适应的价格联动机制。从实践上看，我国当前已探索了居民阶梯水价制度、非居民用水超定额累进加价机制、工业园区污水处理协商收费机制以及农业水价综合改革等路径。未来，深化水价市场化改革是保障水务行业健康发展的关键。

## 一、水价市场化改革的必要性

面对供水成本的上升，水务企业缺乏自主定价权。供给端来看，水务行业的上游主要包括水资源、电力、化学药剂、管材设备及智能水表等，近年来，原水费、电费及净水药剂价格持续攀升，老旧管网更新及二次供水设施等需求也增加了固定资产折旧与运维费用，供水成本呈现整体上升的态势。需求端来看，水务行业具有公共产品属性，终端水价由政府定价或指导定价，水务企业缺乏自主定价能力和成本转嫁能力，致使供水成本与水价倒挂。

在更严格的污水排放标准下，水务企业综合成本承压。在污水处理端，污水处理费同样受政府严格管控，价格调整周期长且调整幅度受限。近年来，环保要求提升，多地执行更加严格的污水排放标准，倒逼企业在检测、污泥处理等环节增加投入，水务企业提标改造投资力度加大，导致污水处理综合成本上涨，现有水价中包含的污水处理费难以覆盖污水处理成本，水务企业综合成本承压。

我国当前水资源约束持续增强，影响经济社会发展和水务治理。目前，我国水资源总量相对有限且时空分布不均，北方地区、资源型城市和部分农业主产区水资源承载压力较大；城镇化、工业生产和农业灌溉需求仍保持较高强度，供需矛盾在枯水期和重点流域更加突出；同时，极端天气频发加剧了水源调度和供水保障难度，生态补水、河湖治理和污水达标排放要求提高，也进一步压缩了可开发利用的水资源空间。在此背景下，水资源约束正从单纯的自然条件限制，转化为影响产业布局、城市扩张和用水方式转型的刚性约束。

从政策上看，我国正持续完善公用事业价格动态调整机制。长期水价偏低可能导致水务企业在管网改造、水质提升方面投入不足等现象，长此以往将不利于

供水事业的发展。2025年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅公布了《关于完善价格治理机制的意见》，强调要健全促进可持续发展的公用事业价格机制，健全公用事业价格动态调整机制，进一步深化价格改革，推动水务行业建立与成本变化、处理标准和资源环境约束相适应的价格联动机制。

2024年以来，南京市、广州市、恩施市、九江市、深圳市、定西市和马鞍山市等多地发改委发布《关于自来水价格调整与政策优化有关事项的通知》，对当地自来水价格进行了整体上调。

**表 1 近期各地关于水价调整出台的政策**

时间	发文机构	文件名称	主要内容
2024年10月	南京市发展和改革委员会	《关于自来水价格调整与政策优化有关事项的通知》	自2025年1月1日起，南京市居民生活用水第一阶梯（含居民合表用户）、第二阶梯、第三阶梯到户价格调整为3.42元/立方米、4.32元/立方米、7.02元/立方米，执行居民生活用水价格的非居民用户到户价格调整为3.62元/立方米，非居民用水到户价格调整为4.49元/立方米，特种用水到户价格调整为7.55元/立方米。
2025年4月	广州市发展和改革委员会	《关于我市中心城区自来水价格改革有关问题的通知》	自2025年6月1日起，广州市中心城区自来水价格将进行调整，即居民生活用水第一、二、三阶梯价格调整为2.55元/立方米、3.82元/立方米和7.65元/立方米，并增设合表水价2.80元/立方米；非居民生活用水价格调整为4.40元/立方米；特种用水价格调整为25.00元/立方米。本次水价改革的适用范围是广州市自来水有限公司在广州市中心城区供水服务区域内（包括越秀区、荔湾区、天河区、海珠区、黄埔区、白云区、大学城区域等）供应的自来水价格。
2025年4月	恩施市发展和改革委员会	《关于城区自来水供水价格调整和政策优化有关事项的通知》	自2025年4月24日起，恩施城区居民生活用水第一阶梯水价由2.00元/立方米调整为2.34元/立方米，第二阶梯水价由3.00元/立方米调整为3.54元/立方米，第三阶梯水价由6.00元/立方米调整为7.12元/立方米；执行居民生活用水价格的非居民用户和居民合表用户用水价格由2.20元/立方米调整为2.58元/立方米；非居民用水价格由2.82元/立方米调整为3.32元/立方米；特种用水价格由3.80元/立方米调整为4.49元/立方米。
2025年4月	九江市发展和改革委员会	《关于调整九江市中心城区自来水价格的通知》	自2025年6月1日起，九江市中心城区（浔阳区、濂溪区、柴桑区、九江经开区、八里湖新区）居民生活用水一级用水水价为1.59元/m <sup>3</sup> ，二级用水水价为2.38元/m <sup>3</sup> ，三级用水水价为4.77元/m <sup>3</sup> ；非居民用水价格为2.38元/m <sup>3</sup> ；特种用水价格为7.94元/m <sup>3</sup> 。
2025年5月	深圳市发展和改革委员会	《关于我市自来水价格调整与政策优化的通知》	自2025年7月1日起，深圳市居民生活用水第一、二、三阶梯价格调整为2.67元/立方米、4.54元/立方米和9.35元/立方米，非居民生活用水价格调整为4.76元/立方米；特种用水价格调整为20.00元/立方米。
2025年7月	定西市发展和改革委员会	《关于调整定西市安定区城镇自来水价格及污水处理费的通知》	自2025年11月1日起，定西市安定区城镇居民生活用水第一级水价由现行2.25元/立方米调整为3元/立方米，第二级水价由现行3.4元/立方米调整到4.5元/立方米，第三级水价由现行6.75元/立方米调整到9元/立方米；非居民用水价格

			由现行 3.65 元 / 立方米调整到 5.46 元 / 立方米；特种用水价格由现行 5.75 元 / 立方米调整到 9 元 / 立方米。
2025 年 12 月	马鞍山市发展和改革委员会	《关于调整马鞍山市主城区自来水价格有关事项的通知》	自 2026 年 1 月 1 日起，马鞍山市主城区（花山区、雨山区）居民生活用水第一阶梯基本水价为 1.43 元/立方米，第二阶梯基本水价为 2.15 元/立方米，第三阶梯基本水价为 4.29 元/立方米，非居民用水基本水价为 1.84 元/立方米，特种用水基本水价为 2.04 元/立方米。

资料来源：公开资料，大公国际整理

## 二、水价市场化改革的现实挑战

供水是事关国计民生的重要基础性公益事业，价格形成机制需要同时兼顾成本补偿、资源约束和民生承受能力。水作为基础性公共产品，价格调整不能简单等同于一般商品价格市场化。一方面，供水企业面临原水、能源、药剂、人工、管网改造和污水处理标准提升等多重成本压力，现行价格水平在部分地区已难以充分覆盖合理成本；另一方面，居民用水具有刚性需求属性，价格上调容易引发社会敏感性问题。因此，水价市场化改革需要平衡“体现资源稀缺性”和“保障基本民生”，避免价格调整过快、幅度过大对低收入群体和小微经营主体形成额外负担。

目前，水价成本监审、信息披露和价格联动机制尚不均衡，水价调整的制度基础仍需进一步夯实。市场化改革并不意味着简单提价，而是要求价格能够真实、透明、及时地反映供水和污水处理成本变化。但从实践看，不同地区水务企业成本核算口径、资产折旧方式、管网漏损计入标准、财政补贴边界等仍存在差异，若成本监审不够规范，公众容易将合理调价理解为企业转嫁低效经营成本，使得改革的接受度下降。水价市场化改革更重要的是通过价格机制引导节水、推动企业降本增效并促进水务设施可持续运营，使价格信号真正传导至用户行为。

区域发展差异也会影响水价市场化改革的推进节奏和实际效果。我国不同地区水资源禀赋、人口密度、产业结构、财政能力和供水设施基础差异较大，统一化、线性化的改革路径难以适配所有地区。水资源紧缺地区更需要通过价格信号强化节水约束，而水资源相对充裕、居民收入水平较低的地区则更强调价格稳定和民生保障。因此，水价改革需要坚持分类施策，避免将大中城市的改革经验直接套用于中小城市和农村地区。

## 三、水价市场化改革的探索

### （一）完善居民阶梯水价制度

完善居民阶梯水价制度，重点在保障基本生活用水需求的前提下，通过分档递增价格强化节水激励和成本约束。即合理划分居民用水阶梯，将第一阶梯用于保障基本生活用水，第二阶梯对应正常改善型需求，第三阶梯约束高消费用水；

适当拉大阶梯价差，形成“用水越多、边际价格越高”的价格信号；推进“一户一表、抄表到户”，提高阶梯水价执行精度；对多人口家庭相应增加用水基数，避免制度性不公平；并将水资源税、污水处理费等纳入综合水价，使居民终端水价更完整反映资源占用和治理成本。例如，北京市居民用水按年度分三档计价，第一阶梯 180 立方米以内为 5 元/立方米，第二阶梯 181-260 立方米为 7 元/立方米，第三阶梯 260 立方米以上为 9 元/立方米，并对 6 人及以上家庭按每增加 1 人、各档年水量基数增加 30 立方米处理。烟台市自 2026 年起完善市区居民阶梯水价，第一阶梯 144 立方米以内综合水价为 3.35 元/立方米，第二阶梯 144—204 立方米为 5.35 元/立方米，第三阶梯 204 立方米以上为 9.35 元/立方米，并对超过 4 人的家庭增加年用水量基数。由此看，该制度的实质，是通过“保基本、拉价差、精计量、顾公平”，推动居民生活用水价格从普惠低价向节水导向和成本约束转变。

### （二）健全非居民用水超定额累进加价机制

非居民用水超定额累进加价机制则是以用水定额和计划用水量为基准，对企业、机关事业单位、商业服务业等非居民用户实行“定额内正常收费、超定额递增加价”，通过价格杠杆倒逼节水。具体举措包括：将城镇公共供水管网供水的非居民用户纳入实施范围；依据行业用水定额和用户实际生产经营情况核定计划水量；设置不少于三档的超额水量区间；对超定额部分按更高倍数加收水费；对“两高一剩”等高耗水、高污染行业执行更高加价标准；并将加价收入用于管网改造、计量设施完善、水质提升和节水奖励等。例如，湖北省将非居民用水分为三档：计划内用水不加价，超计划 50%以内、50%以上分别按当地价格的 1.5 倍、2 倍收取水费；对“两高一剩”行业，第二、三档分别按 2 倍、3 倍执行。武汉市据此明确，第二、三档除正常缴纳水费外，分别按标准水价的 0.5 倍、1 倍收取超定额累进加价水费。威海市则将非居民用水分为四档，超定额 10%以内、10%—30%、30%以上的部分，分别按基本水价加价 1 倍、2 倍、3 倍，并对“两高”和特种行业进一步提高加价标准。通过“定额管理、分档计价、高耗高价”，推动非居民用水从粗放使用转向节约集约利用。

### （三）探索工业园区污水处理协商收费机制

工业园区污水处理协商收费机制，是在政府监管和达标排放约束下，由园区污水处理单位与排污企业根据污水水量、水质浓度、污染物类型和处理难度协商确定污水处理服务价格。核心为：以进水水质和处理成本为依据实行“按质论价”，对高浓度、高盐分或难处理废水实行分档加价或单独协商；通过服务协议明确进水标准、监测方式、计费周期、超标责任和价格调整机制；同时依托排污许可、在线监测和出水达标监管，防止协商收费削弱环境约束。例如，国家发展改革委

等部门明确鼓励工业园区、开发区内污水处理单位与排污企业协商确定污水处理收费；重庆万盛平山产业园区因污水未进入市政公共排污管网，其费用由园区污水处理单位和企业依据运营成本协商确定；湖北天门市在排污企业污水处理费差别化收费方案中，以COD、总磷、氨氮为考核指标，按照“高污染、高收费；低污染、低收费”原则实行分档收费，并明确工业园区污水处理费由污水处理厂投资营运主体与污水排放企业协商确定。通过“按质定价、合同约定、政府监管”，使工业污水处理价格更接近真实治理成本，并强化排污企业的成本责任。

#### （四）深入推进农业水价综合改革

农业水价综合改革并非单纯提高农业用水价格，而是通过水权确权、计量收费、定额管理、超定额加价、精准补贴和节水奖励等制度组合，将水价转化为调节农业用水行为的市场信号。例如，浙江省杭州市余杭区根据平原区和山区供水条件差异测算农业执行水价，并对超定额灌溉用水实行三档梯级加价；宁夏中宁县通过出台精准补贴和节水奖励办法，将定额内合理用水、节水行为和财政奖补相衔接；甘肃省武威市凉州区则围绕水权分配、计量设施、水价机制、用水者协会和奖补机制形成综合改革模式。这些实践表明，农业水价市场化改革的重点在于以可计量、可收费、可奖惩的制度安排，引导农业经营主体形成节水激励和成本约束。

## 四、水价市场化改革对水务企业信用水平的影响

中长期看，水价市场化改革有利于改善水务企业收入稳定性和成本传导能力，对信用水平形成正向支撑。水务企业通常具有区域专营、需求刚性和现金流稳定等特征，但其盈利能力长期受价格管制和成本上涨的制约。近年来，供水管网更新、污水处理提标改造、再生水利用和智慧水务建设等需求持续增加，水务企业普遍面临较大的投资压力。若水价调整机制更加顺畅，企业能够通过合理价格反映其支出变化，缓解开支压力，水务企业的营业收入和经营性现金流的稳定性将有所增强。

短期看，水价市场化改革可能带来信用扰动，需要关注政策推进节奏和社会接受度。若水价调整幅度较大或沟通不足，可能引发用户缴费意愿下降、政策执行延后或地方政府阶段性干预，从而影响水务企业收入实现。对于承担重大公益性职能的水务企业而言，价格市场化仍将受到民生约束和监管边界限制，其盈利弹性不宜被过度高估，短期内的影响取决于调价机制落地、成本监审质量、政府补贴安排以及企业运营效率等。

## 五、总结

总体而言，水价市场化改革面临多重现实挑战，对水价成本监审、信息披露

和价格联动机制等制度基础提出了更高要求。目前，我国探索了居民阶梯水价制度、非居民用水超定额累进加价机制、工业园区污水处理协商收费机制以及农业水价综合改革等路径，以期水价能更充分反映供水成本、水资源稀缺程度和污染治理成本，改变长期以来价格信号偏弱、节水激励不足和成本传导不畅的问题。更重要的是，通过分类定价、超额加价、协商收费和精准奖补等方式，可以在保障基本民生和农业合理负担的同时，增强用水主体的成本意识和节水动力。未来，水价市场化改革有助于提升水资源配置效率，改善水务企业可持续经营能力，推动水务行业由规模扩张转向效率提升和高质量发展，深化水价市场化改革是保障水务行业健康发展的关键。

## 报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公国际，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。