

国家发展改革委住房城乡建设部
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

发改价格〔2013〕2676号

各省、自治区、直辖市发展改革委、物价局、住房城乡建设厅（市政管委、水务局），新疆生产建设兵团发展改革委、建设局：

为深入贯彻党的十八届三中全会精神，落实国务院关于完善资源性产品价格形成机制决策部署，加快建立完善城镇居民阶梯水价制度，现提出如下意见：

一、加快建立完善居民阶梯水价制度的必要性

我国是水资源短缺的国家，人均水资源占有量仅为世界平均水平四分之一，城市缺水问题尤为突出。为促进节约用水，近年来，一些地方结合水价调整实行了居民阶梯水价制度（以下简称“居民阶梯水价”），节水效果比较明显。但从实施情况看，还存在各地居民阶梯水价进展不平衡、制度不完善等问题，影响了阶梯水价机制作用的有效发挥。

目前，居民生活用水占全国城镇供水总量的比例接近50%。一方面，随着我国城镇化进程加快，用水人口增加，城镇水资源短缺的形势将更为严峻；另一方面，水资源浪费严重，节水意识不强。加快建立完善居民阶梯水价制度，充分发挥价格机制调节作用，对提高居民节约意识，引导节约用水，促进水资源可持续利用具有十分重要的意义。

二、加快建立完善居民阶梯水价制度的总体要求和基本原则

（一）总体要求。加快建立完善居民阶梯水价制度，要以保障居民基本生活用水需求为前提，以改革居民用水计价方式为抓手，通过健全制度、落实责任、加大投入、完善保障等措施，充分发挥阶梯价格机制的调节作用，促进节约用水，提高水资源利用效率。

（二）基本原则。一是保障基本需求。区分基本需求和非基本需求，保持居民基本生活用水价格相对稳定；对非基本用水需求，价格要反映水资源稀缺程度。二是促进公平负担。居民生活用水价格总体上要逐步反映供水成本，并兼顾不同收入居民的承受能力，多用水多负担。三是坚持因地制宜。根据各地水资源禀赋状况、经济社会发展水平、居民生活用水习惯等因素，制定符合实际、确保实效的居民阶梯水价制度。

（三）主要目标。2015 年底前，设市城市原则上要全面实行居民阶梯水价制度；具备实施条件的建制镇，也要积极推进居民阶梯水价制度。

三、建立完善居民阶梯水价制度的主要内容

（一）各阶梯水量确定。阶梯设置应不少于三级。第一级水量原则上按覆盖 80%居民家庭用户的月均用水量确定，保障居民基本生活用水需求；第二级水量原则上按覆盖 95%居民家庭用户的月均用水量确定，体现改善和提高居民生活质量的合理用水需求；第三级水量为超出第二级水量的用水部分。各地应结合当地实际，根据《城市居民生活用水量标准》（GB/T 50331）和近三年居民实际月人均用水量合理确定分级水量。第一、第二级水量

可参考《各地城市居民生活用水阶梯水量建议值》（见附件）确定。各地可进一步细化阶梯级数，设置四级或五级阶梯。

（二）各阶梯价格制定。根据不同阶梯的保障功能，第一和第二级要保持适当价差，第三级要反映水资源稀缺程度，拉大价差，抑制不合理消费。原则上，一、二、三级阶梯水价按不低于1:1.5:3的比例安排；缺水地区，含水质型缺水地区，应进一步加大价差，具体由各地根据当地水资源稀缺状况等因素确定。实行阶梯水价后增加的收入，应用于供水企业实施户表改造、弥补供水成本上涨和保持第一级水价相对稳定等。

（三）计量缴费周期。各地在确定计量缴费周期时，应考虑季节性用水差异，以月或季、年度作为计量缴费周期，具体由各地结合实际确定。实施居民阶梯水价原则上以居民家庭用户为单位，对家庭人口数量较多的，要通过适当增加用水基数等方式妥善解决。

（四）全面推行成本公开。制定和调整居民阶梯水价要按照有关规定和程序，严格实施成本监审和成本公开。切实做到供水企业成本公开和定价成本监审公开，把成本公开作为各级政府价格主管部门制定和调整水价的一项基本制度，主动接受社会监督，不断提高水价调整的科学性和透明度。

四、保障措施和工作要求

（一）制定具体实施方案。各地应按照国家统一要求，尽快制定本地区居民阶梯水价具体实施方案，结合实际，适当考虑家庭人口差异，合理确定阶梯水量、分档水价、计价周期，妥善处理合表用户水价问题，明确推进居民阶梯水价的步骤、进度要求，

制定确保阶梯水价落实到位的保障措施。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。已实施居民阶梯水价的城镇，要按本指导意见要求进一步调整和完善。

（二）做好方案论证和听证。各地在制定居民用水阶梯价格方案的过程中，要充分听取各方面意见，对实施方案进行认真研究论证。方案形成后，应按《政府制定价格听证办法》规定进行听证后实施。

（三）加快城市“一户一表”改造。推进“一户一表”改造是实行阶梯水价制度的重要基础条件。国家对户表改造资金实行支持政策，各地列入全国城镇供水设施改造与建设“十二五”规划的管网改造项目，可将户表改造工作纳入项目建设内容；地方也要加大力度，通过增加财政投入、发行企业债券等多渠道筹集资金，限期完成“一户一表”改造。新建住宅要严格按照国家标准要求，设置分户水表，便于户外读表。户表改造和新建住宅水表应积极推行智能化管理。供水企业因实施计量到户增加的改造、运营和维护费用，可计入供水成本。未实行“一户一表”的合表居民用户和执行居民生活用水价格的非居民用户，水价标准应按高于第一级阶梯价格水平确定。

（四）做好低收入家庭保障工作。各地在建立居民阶梯水价制度工作时，要充分考虑低收入家庭经济承受能力，对低收入居民家庭可以设定一定数量的减免优惠水量或增加补贴等方式，确保其基本生活水平不因实施阶梯水价制度而降低。

（五）加强宣传引导。充分利用各种媒体，采取多种形式，宣传我国水资源紧缺现状、实行阶梯水价制度的重要意义，做好政策宣传解读，及时回应社会关切，争取社会各方理解和支持。

（六）加大督促检查力度。各级价格、城市供水主管部门要高度重视建立完善居民阶梯水价制度工作，明确任务和要求，加强跟踪指导和监督检查，确保各项措施落实到位，务求实效。2015年底前，各省级价格、城市供水主管部门每半年要向国家发展改革委、住房城乡建设部报送一次本地推进居民阶梯水价制度工作进展情况。国家发展改革委、住房城乡建设部将适时检查通报各地工作进展情况。

附件：各地城市居民生活用水阶梯水量建议值

国家发展改革委 住房城乡建设部

2013年12月31日

抄送：水利部、财政部

附件：

各地城市居民生活用水阶梯水量建议值

单位：吨/人·月

地 区	地域 分区	阶梯水量建议值	
		第一级	第二级
内蒙古、辽宁、吉林、 黑龙江	1	2.4	4.1
北京、天津、河北、 山西、山东、河南、 陕西、甘肃、宁夏	2	2.6	4.3
上海、江苏、浙江、 安徽、福建、江西、 湖北、湖南	3	3.6	5.5
广东、广西、海南	4	4.6	6.7
重庆、四川、贵州、 云南	5	3.0	4.3
西藏、青海、新疆	6	2.6	4.3

注：1、表中地域分区及阶梯水量建议值依据《城市居民生活用水量标准》（GB/T 50331）制定；

2、《城市居民生活用水量标准》中第6区三省份居民生活用水量标准较实际偏低，调整为按第2区执行；

3、考虑到地区差异，各地可结合近三年居民实际用水量作适当调整。