

# 《开平市全域供水有限公司供水区域自来水 价格调整方案（征求意见稿）》 的起草说明

## 一、起草背景

为规范城镇供水价格管理，保障供水、用水双方的合法权益，促进城镇供水事业高质量发展，节约和保护水资源。根据国家 and 省工作部署要求，深入推进自来水价格改革，经市发展改革局对开平市全域供水有限公司（以下简称全域公司）近三年的供水成本进行监审，其存在成本与水价倒挂的情况，现行水价最长 19 年未作调整，水价也未简化分类，未设置居民阶梯水价，不符合目前城镇供水价格管理的要求。全域公司申请调整其供水区域内的自来水价格，符合政策规定，市发展改革局在充分考虑经济社会发展状况和社会承受能力前提下，拟定了《开平市全域供水有限公司供水区域自来水价格调整方案（征求意见稿）》。

## 二、全域公司基本情况

### （一）企业供水情况

全域公司的自来水供水区域包括苍城镇、马冈镇、龙胜镇、大沙镇及金鸡镇，总用水户约 4.5 万户，服务人口约 15.3 万人。建设有苍城水厂、马冈水厂、龙胜水厂、大沙水厂和金鸡水厂，目前设计总供水量为 5.97 万立方米/日，实际总供水量约 2.9 万立方米/日，取水源主要是大沙河水库、花身蚕水库、西坑水库

和大沙林场榄坑水。苍城水厂的原水来源于开平市荣津供水有限公司，其他水厂各自从水库直接取水。

## （二）供水安全保障情况

全域公司从2022年10月起作为城乡供水一体化项目的实施主体，截至2024年12月已新建成长度40.38千米管网，实现了苍城镇、马冈镇、龙胜镇、大沙镇、塘口镇供水管网的互联互通，建设工程投资额约4,283万元。马冈新建水厂于2024年12月完成建设并投入使用，设计供水量为1万立方米/日，主要满足苍城镇、龙胜镇及塘口镇居民的用水需求。马冈新建水厂、龙胜水厂和大沙水厂的升级改造建筑工程共投入约1,074万元。同时，对苍城水厂、马冈水厂（旧厂）、龙胜水厂、大沙水厂和金鸡水厂进行了智能化改造，持续推进智慧水务建设，为公司运营自动化、业务数字化、服务优质化、管理精细化、决策智能化提供了坚实基础，智能化改造投入约4,709万元。上述建设项目的建成并投入使用，将全面提升全域公司供水运营效率和管控水平，确保供水区域范围内供水安全、稳定、高效。

## （三）供水服务情况

全域公司持续开展营销服务体系及营商环境优化工作，在各供水区域所属镇街设有营业厅，并配备了专业的客户服务团队，提供咨询和报修服务。公司通过建立用户档案，实行定期回访制度，及时了解用户用水需求和水质情况，确保用户用水满意度。同时，全域公司还积极开展水质检测和监测工作，建立健全水质安全管理体系，定期对水源地、制水厂、供水管网进行水质抽检

和监测，确保水质符合国家饮用水卫生标准。此外，全域公司还不断加强与用户的沟通和互动，通过举办用户座谈会、开展水质宣传活动等方式，增强用户对供水服务的认知和信任，提升公司品牌形象和社会责任感。

#### （四）现行自来水价格情况

单位：元/立方米

| 供水区域<br>用水分类 | 苍城镇            | 马冈镇           | 龙胜镇           | 大沙镇           | 金鸡镇           |
|--------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 居民生活用水       | 1.67           | 1.20          | 1.50          | 1.20          | 1.38          |
| 工业           | 2.60           | 1.50          | 2.00          | 1.40          | 2.20          |
| 行政事业         | 2.35           | 1.30          | 2.00          | 1.30          | 1.90          |
| 经营服务 1       | 3.00           | 1.70          | 2.00          | 1.60          | 2.05          |
| 经营服务 2       | -              | -             | -             | -             | 2.45          |
| 特种用水         | 4.20           | 2.50          | 2.80          | 2.20          | -             |
| 执行时间         | 2012 年<br>12 月 | 2007 年<br>1 月 | 2014 年<br>3 月 | 2010 年<br>5 月 | 2013 年<br>4 月 |

城乡供水一体化前，五镇的自来水厂独立经营，多年来未调升水价，随着经济社会发展，供水成本上升，自来水价格偏低，供水服务得不到保障，水厂经营亏损。经全域公司整合改造以实现城乡供水一体化后，五镇的供水服务得到很大的提升，同时急需调整自来水价格，用于弥补经营亏损和一体化改造投入，使乡镇供水服务得以持续、稳定和高质量。

### 三、定价成本监审情况

#### （一）企业运营成本

由于历史原因和供水设施老化，全域公司在供水过程中的成本持续上升，主要包括原水采集、净化处理、管网维护、水质检测及人员薪酬等各项费用，特别是在推进城乡供水一体化项目后，虽然实现了供水网络的互联互通和智能化升级，但也增加了相应的建设投入和运营成本。截至 2024 年 12 月 31 日，城乡供水一体化项目累计投入 10,066 万元，全域公司资产总额 17,800 万元，负债总额 12,414 万元，资产负债率 69.74%。2022 至 2024 年期间，年度售水总量从 727 万立方米升至 796 万立方米（含趸售外部），年均增幅 4.74%。经市发展改革局核定，2024 年供水业务不含税销售收入 1,352.44 万元，供水业务成本 1,470 万元（未含城乡供水一体化项目融资利息和资产折旧），供水业务亏损约 118 万元。

#### （二）成本监审结论

根据《广东省发展和改革委员会 广东省住房和城乡建设厅城镇供水定价成本监审办法》等有关规定，截止 2025 年 6 月 30 日，会计师事务所提交监审报告并经市发展改革局核定，全域公司 2022—2024 年平均供水定价总成本 18,807,262.69 元，年供水总量 9,522,098.10 立方米，单位供水定价成本 1.98 元/立方米。

#### （三）企业平均供水价格

根据全域公司 2024 年总售水量（不含趸售）703.84 万立方米，售水总收入 1,274.28 万元，核定 2024 年平均水价为 1.81 元

/立方米，则不含税（增值税 3%）平均水价为 1.76 元/立方米，成本与水价倒挂 0.22 元/立方米。

根据《广东省发展和改革委员会 广东省住房和城乡建设厅关于城镇供水价格管理的实施办法》文件精神，制定城镇供水价格应当遵循覆盖成本、合理收益、节约用水、公平负担的原则，供水企业供水业务的准许收入由准许成本（核定供水成本）、准许收益和税金构成。

准许收入与平均供水价格核定表

单位：元、元/立方米

| 项目名称      | 行次和关系               | 核定数            | 备注 |
|-----------|---------------------|----------------|----|
| 一、准许成本    | 1                   | 18,807,262.69  |    |
| 二、准许收益    | 2=3*7               | 6,030,212.41   | ①  |
|           |                     | 7,841,233.92   | ②  |
| （一）有效资产   | 3                   | 167,530,444.67 |    |
| 1、固定资产净值  | 4                   | 163,590,477.68 |    |
| 2、无形资产净值  | 5                   | 2,412,645.34   |    |
| 3、营运资本    | 6                   | 1,527,321.65   |    |
| （二）准许收益率  | 7=8*（1-10）<br>+10*9 | 3.5995%        | ①  |
|           |                     | 4.6805%        | ②  |
| 1、权益资本收益率 | 8                   | 3.0580%        | ①  |
|           |                     | 7.0580%        | ②  |
| 2、债务资本收益率 | 9                   | 3.80%          |    |
| 3、资产负债率   | 10                  | 72.97%         |    |

|                  |           |               |          |
|------------------|-----------|---------------|----------|
| 三、税金             | 11        | 37,288.99     |          |
| 1、所得税            | 12        | 16,546.33     |          |
| 2、城市建设维护税        | 13        | 10,561.32     |          |
| 3、教育费附加（含地方教育附加） | 14        | 10,181.34     |          |
| 四、准许收入           | 15=1+2+11 | 24,874,764.09 | ①        |
|                  |           | 26,685,785.60 | ②        |
| 五、供水企业平均供水价格     | 16        | 2.56          | ①        |
|                  |           | 2.75          | ②        |
| 六、含增值税平均供水价格     | 17        | 2.64          | ①含 3%增值税 |
|                  |           | 2.83          | ②含 3%增值税 |

（1）上表中“权益资本收益率”按照 2021 年国家 10 年期国债平均收益率 3.058%+N 计算核定（法定 N 不超 4%）。表中当 N=0%时，核定数为备注①对应的数；当 N=4%时，核定数为备注②对应的数。

（2）因此全域公司目前的平均水价（1.81 元/立方米）未达到核定最低准许收入对应的平均供水价格 2.64 元/立方米。

#### 四、水价调整的政策依据

（一）《广东省定价目录（2022 年版）》规定，“城乡公共管网供应的自来水价格，授权市、县人民政府制定”。

（二）《广东省发展改革委关于加快推进简化水价分类工作的通知》（粤发改价格函〔2019〕3253 号）要求，“加快推进工业用水、经营服务性用水、行政事业性用水归并为非居民生活

用水，原则上将水价分类调整为居民生活用水、非居民生活用水、特种用水 3 类，理顺水价结构，2025 年底前全省全面完成简化水价分类工作”。

（三）《关于印发〈广东省发展和改革委员会 广东省住房和城乡建设厅关于城镇供水价格管理的实施办法〉的通知》（粤发改规〔2022〕5 号）规定，“制定城镇供水价格应当遵循覆盖成本、合理收益、节约用水、公平负担的原则。城镇供水价格监管周期原则上为 3 年，经测算需要调整供水价格的，应及时调整到位”。

（四）《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指导意见的通知》（发改价格〔2013〕2676 号）提出目标，“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”。

（五）根据《广东省发展改革委关于印发〈关于政府制定价格行为规则的实施细则（2024 年修订）〉的通知》（粤发改规〔2024〕3 号）的要求进行自来水价格的制定。

（六）根据《广东省发展和改革委员会 广东省住房和城乡建设厅城镇供水定价成本监审办法》（粤发改规〔2022〕6 号）以及《广东省发展改革委政府制定价格成本监审工作规程》（粤发改规〔2023〕5 号）开展供水定价成本监审。

## 五、水价调整的理由

（一）强化节水约束作用推进经济社会发展绿色转型的现实

## 需求

根据《2024 年江门市水资源公报》，我市人均水资源量为 3,073.39 立方米，相比全国人均水资源量 2,129.9 立方米而言，我市人均水资源量相对丰富，但居民节水约束作用逐渐减弱，居民用水呈现上升趋势。2024 年我市城镇居民生活人均用水量 183 升/日，农村居民生活人均用水量 175 升/日，与 2023 年农村居民生活人均用水量 140 升/日相比上升 25%，且远高于同期全国城乡居民生活人均用水量 127 升/日，所以我市还有很大的节水空间。

## （二）改善全域公司经营亏损，进一步提高供水安全和服务保障能力

自 2023 年收购马冈镇、龙胜镇、大沙镇、金鸡镇水厂以来，由于原水厂水价偏低，部分水厂更是长达 19 年未调整水价，导致出现成本与水价持续的倒挂现象，使全域公司供水主业在 2024 年产生约 118 万元的亏损。随着城乡供水一体化项目推进，全域供水公司通过四轮融资（融资金额为 13,572 万元，其中用于项目建设 10,066 万元），获得资金支持，完成水厂股权收购、互联互通管网设施铺设及马冈新水厂建设任务。该部分融资资金所产生的利息支出约 440 万元/年。随着城乡供水一体化项目资产投入使用开始新增计提折旧约 385 万元/年，2025 年供水业务亏损增至约 943 万元。成本倒挂问题在全域公司经营过程中尤为突出，长期以来，该司深陷供水业务持续亏损的困境。为从根本上扭转这一不利局面，全域公司亟需采取有效措施，通过合法合规、

科学合理地调整水价，逐步摆脱当前的经营困境。这不仅能提高全域公司的主营业务收入、偿债能力，确保财务状况的稳健，还能为改善和提升供水服务的整体质量提供有力保障，更好地满足广大用户的需求。

### （三）推动城镇供水健康可持续高质量发展的现实需要

调整水价这一举措，能够有效促进供水管网的全面改造与智能化水平的显著提升，进而大幅增强供水系统的安全性能和稳定可靠性。城乡供水一体化项目实施前，由于各镇属水厂早期铺设的管道材质老化、施工安装不到位以及管道基础处理不当等因素影响，经过多年运行，管网漏损率普遍较高，水资源浪费严重。据统计，当时部分乡镇管网漏损率甚至达到 35% 以上。许多管道腐蚀、漏损严重，尤其是金属管道，导致水管二次污染，部分用户末梢水质不合格，造成水资源的巨大浪费。同时，受管网破损问题影响，供水水压偏低，供水保障率不高。

城乡供水一体化项目实施后，有效改善这一现状，确保供水管网的高效运行和长期维护，为各镇居民提供更加清洁、卫生且符合高标准要求的自来水服务，切实改善和提升广大人民群众的生活质量和健康水平。为了保障供水事业的健康可持续发展，迫切需要建立起合理补偿成本、合理盈利，激励供水高质量发展的价格形成及动态调整机制。

### （四）推进城乡供水一体化项目，逐步实现同网同质同价

城乡供水一体化项目的稳步推进，不可避免地带来了相应的建设和运营成本的增加。这些额外产生的成本，涵盖了从水源地

保护、水质净化处理，到输水管网铺设、日常维护管理等各个环节的投入。为了确保项目的可持续运行，并保障供水服务的质量和效率，这些增加的成本必须通过科学合理的途径进行补偿。而调整水价，作为最为直接有效的一种经济手段，能够在确保居民基本用水需求的前提下，合理分担和覆盖这些新增成本，从而实现供水服务的良性循环和健康发展。因此，通过适度调整水价，可以确保城乡供水一体化项目的顺利推进，同时保障供水企业的正常运营和居民的用水权益。

## 六、水价调整遵循的原则

（一）有利于保护水资源和节约用水。合理的水价可引导全社会保护水资源，发挥价格机制对用水需求的调节作用，增强全社会节水意识和保护水环境意识。

（二）充分考虑各方面的承受能力。兼顾消费者、经营者、生产者利益，统筹推进水价调整。根据《广东省发展改革委关于政府制定价格行为规则的实施细则（2024年修订）》、《广东省发展和改革委员会 广东省住房和城乡建设厅关于城镇供水价格管理的实施办法》文件精神综合考虑，结合我市乡镇水价现状，在制定调价方案时，着重考虑居民承受能力因素，各调价方案中，居民生活用水平均价格均低于企业的平均供水成本。

## 七、水价简化分类的说明

根据《广东省发展改革委关于加快推进简化水价分类工作的通知》要求，“加快推进工业用水、经营服务性用水、行政事业性用水归并为非居民生活用水，原则上将水价分类调整为居民生

活用水、非居民生活用水、特种用水 3 类”，本次调整后居民生活用水类别保持不变，工业用水、行政事业用水、经营服务用水合并为非居民用水，新的特种用水包括洗车、以自来水为原料的纯净水生产、高尔夫球场用水等，市政、绿化用水划入非居民用水类别。

### 八、实施居民阶梯水价的说明

1. 全域公司 2025 年居民抄表到户水量比例情况统计如下：

| 供水区域 | 墟镇水量   |        | 农村水量   |        |
|------|--------|--------|--------|--------|
|      | 抄表到户占比 | 二三阶梯占比 | 抄表到户占比 | 二三阶梯占比 |
| 苍城镇  | 92.38% | 15.46% | 53.43% | 5.08%  |
| 马冈镇  | 93.96% | 8.74%  | 100%   | 9.34%  |
| 龙胜镇  | 95.91% | 13.03% | 100%   | 4.02%  |
| 大沙镇  | 100%   | 0%     | 4.77%  | 0%     |
| 金鸡镇  | 99.95% | 15.84% | 23.96% | 18.18% |

根据《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的通知》要求“具备实施条件的建制镇，也要积极推进居民阶梯水价制度”，结合上表抄表到户水量占比情况，基本可以确定马冈镇和龙胜镇全部区域可以推行居民阶梯水价，苍城镇、大沙镇、金鸡镇的墟镇区域也可推行居民阶梯水价。另外有四个镇的二三阶梯水量（按下面第 3 点设定阶梯水量测算）占比较高，而城区实行居民阶梯水价，如今第二三阶梯水量只占抄表到户总水量的 3.57%，因此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。

2. 根据《广东省发展和改革委员会 广东省住房和城乡建设厅关于城镇供水价格管理的实施办法》规定，“居民生活用水实行阶梯价格制度。居民生活用水阶梯设置应当不少于三级，级差按不低于 1：1.5：3 的比例安排。未实行抄表到户的合表户居民和执行居民生活用水价格的非居民用户，供水价格按照高于第一阶梯价格、低于第二阶梯价格的原则确定”。本次合表水价参考其他地方的设定，比第一阶梯水价多 10%。

3. 阶梯水量基数的确定，参考供水集团城区阶梯水量，设居民生活用水每月每户用水量为  $N$ ，第一阶梯水量基数 ( $N \leq 24$  立方米)，第二阶梯水量基数 ( $24 < N \leq 32$  立方米)，第三阶梯水量基数 ( $N > 32$  立方米)。各级阶梯水量基数以居民家庭住户（4 人以下含 4 人）为单位，未实行“一户一表”抄表到户的合表户居民和执行居民生活用水价格的非居民用户执行合表水价。

4. 若今后苍城镇、大沙镇、金鸡镇农村居民用水抄表到户改造完成，由供水企业按规定程序提出执行农村居民阶梯水价申请，经价格主管部门核定，按程序报市政府审批同意后实施，不再另行召开听证会。

## 九、水价调整幅度

供水区域内五镇现行水价不统一，考虑到监审核定的最低准许收入对应的平均供水价格 2.64 元/立方米依然偏高，本次制定调价方案未达到最低准许收入。

方案一，总体平均水价由现行 1.81 元/立方米调升至 2.06 元/立方米，调升 0.25 元/立方米，升幅 13.81%。

方案二，总体平均水价由现行 1.81 元/立方米调升至 2.12 元/立方米，调升 0.31 元/立方米，升幅 17.13%。

马冈镇、大沙镇及金鸡镇原来水价偏低，考虑居民水价调整升幅过高，设定这三个镇调整后居民水价比另外两镇低 0.2 元/立方米。

## 十、配套及优惠措施

（一）按人口增加阶梯水量基数。居民家庭用水人口超过 4 人的，凭有效证件（如户口簿、居住证等）向供水企业申请调整阶梯水量基数，每增加 1 人，在各阶梯水量基数上下限相应增加 6 立方米，以此类推。

（二）扩大优待群体对象。除对民政部门认定的困难群体（如最低生活保障家庭、特困人员、最低生活保障边缘家庭、支出型困难家庭等）优待外，根据《关于印发〈江门市军人军属、退役军人和其他优抚对象基本优待目录清单〉和〈江门市相关部门（单位）加强军人军属、退役军人和其他优抚对象优待工作责任清单〉的通知》（江委退役军人组办〔2021〕35 号）文件精神：“鼓励政府兴办和支持的供水、供电、燃气等公用事业经营单位，对领取国家定期抚恤补助的优抚对象给予适当优惠”，本次增加退役军人事务部门认定的享受国家定期抚恤补助的优抚对象纳入优待对象。所有优惠对象每户每月减免 7 立方米的水费，实际月用水量不足 7 立方米的按实际用水量减免。

## 十一、建立城镇供水上下游价格联动机制

根据国家和省城镇供水价格管理办法要求，为及时、有效疏导刚性供水成本，建立供水价格与原水价格、水资源税征收标准等上下游联动机制。当原水价格、水资源税发生调整时，由供水企业按规定程序提出申请，经价格主管部门核定，按程序报市政府审批同意后实施，不再另行召开听证会。

## 十二、方案影响分析

以方案一为例，选取苍城镇和马冈镇 2024 年月均用水量情况分析水价调整后对用户水费支出的影响。

苍城镇：

| 用水类别     | 月均用水量<br>( $\text{m}^3$ ) | 水价调升<br>(元/ $\text{m}^3$ ) | 水费增加<br>(元/月) |
|----------|---------------------------|----------------------------|---------------|
| 居民（4 人户） | 7                         | 0.21                       | 1.47          |
| 工业       | 911                       | -0.20                      | -182.2        |
| 行政事业     | 52                        | 0.05                       | 2.60          |
| 经营服务     | 34                        | -0.60                      | -20.4         |
| 特种用水     | 6                         | 0.80                       | 4.80          |

马冈镇：

| 用水类别     | 月均用水量<br>( $\text{m}^3$ ) | 水价调升<br>(元/ $\text{m}^3$ ) | 水费增加<br>(元/月) |
|----------|---------------------------|----------------------------|---------------|
| 居民（4 人户） | 8                         | 0.48                       | 3.84          |
| 工业       | 16                        | 0.90                       | 14.40         |
| 行政事业     | 75                        | 1.10                       | 82.50         |
| 经营服务     | 17                        | 0.70                       | 11.90         |
| 特种用水     | 6                         | 2.50                       | 15.00         |

### （一）对居民用户影响

按每户人口数 4 人计，苍城镇居民用户平均每月水费支出增加约 1.47 元，马冈镇居民用户平均每月水费支出增加约 3.84 元。

参考《2024 年江门市水资源公报》我市农村居民生活人均用水量 175 升/日，计算农村居民人均年水费支出为 120.08 元（ $0.175\text{m}^3/\text{人}/\text{日} \times 365 \text{ 日} \times 1.88 \text{ 元}/\text{m}^3$ ），占农村居民人均可支配收入 26,981 元（《开平市 2024 年国民经济和社会发展统计公报》）的比例约 0.44%，远低于《水利建设项目经济评价规范》（SL72—2013）规定的“城市居民人均水费支出占可支配收入的比例在 1.5%~3% 以内时，为用水户可接受范围”。因此适当的水价调升可以促使居民增强节水意识，促进节约用水，减少资源浪费。

（二）对工业用户的影响。苍城镇工业用户平均每月水费支出减少约 182.20 元，马冈镇工业用户主要为木板制造业、塑料五金制品业、日化用品制造业等用户，平均每月水费支出增加约 14.40 元。

（三）对行政事业用户的影响。苍城镇行政事业用户平均每月水费支出增加约 2.60 元，马冈镇行政事业用户平均每月水费支出增加约 82.5 元。

（四）对商业用户的影响。苍城镇商业用户平均每月水费支出减少约 20.40 元，马冈镇商业用户平均每月水费支出增加约 11.90 元。

（五）对特种用水用户的影响。苍城镇特种用水用户平均每月水费支出增加约 4.8 元，马冈镇特种用水用户平均每月水费支

出增加约 15 元。影响范围相对较小，适当提高特种用水价格可促进节水减排和水资源可持续利用，符合国家相关政策。

### **十三、有关意见和建议**

#### **（一）供水企业要加强节能降耗，强化成本自我约束**

建议供水企业切实加快村镇供水管网升级改造与维护，进一步降低供水管网漏损率，降低运营成本，减少水资源浪费，提高经营效益。

#### **（二）加快推进“一户一表”改造工作**

按照《城镇供水价格管理的实施办法》规定，积极推进城镇供水“一户一表”改造，发挥供水企业运行维护的专业优势，主动配合相关部门开展居民二次供水设施建设管理工作，尽快形成权责明晰、管理专业、监管到位的工作新格局。

#### **（三）加强宣传解释工作**

供水企业要做好调整价格的宣传解释工作，让社会各界充分认识水资源的稀缺性，提倡节约用水、合理利用水资源的必要性和紧迫性，了解供水企业运营面临的困难，确保供水企业实现良性发展，积极宣传对经济困难家庭用水的优惠政策措施，正确引导社会舆论，为供水价格调整创造良好的社会舆论氛围。

开平市发展改革局

2026 年 6 月 22 日