

论水资源费的性质和构成

方国华¹, 谈为雄¹, 陆桂华², 陈永奇³, 袁汝华⁴, 毛春梅⁴

(1. 河海大学水利水电工程学院, 江苏 南京 210098; 2. 河海大学水文水资源及环境学院, 江苏 南京 210098;
3. 黄委会水量调度管理局, 河南 郑州 450003; 4. 河海大学技术经济学院, 江苏 南京 210098)

摘要 对水资源费性质的几种认识进行了讨论与剖析, 根据马克思的地租理论和劳动价值理论, 论述了水资源费的性质与构成, 明确了水资源费的性质是水资源价格, 包括水资源所有权价格和水资源价值价格, 水资源费的收费依据是水资源的稀缺性、水资源的国家所有权和凝结在水资源中的劳动价值, 确定水资源费征收标准时, 应综合考虑水资源数量多少、质量好坏和用水效益高低等方面的因素。

关键词 水资源费性质; 水资源价值; 所有权价格; 价值价格

中图分类号 :F407.9 **文献标识码** :A **文章编号** :1000-198X(2000)06-0001-05

为了节约和合理使用有限的水资源, 我国部分城市、地区于 1980 年前后开始征收水资源费, 1988 年 1 月 21 日颁布实施的《水法》也明确规定了实施水资源费制度, 全国各地正在逐步推行。水利界及其他各界关心水资源开发利用工作的专家、学者自 80 年代初开始陆续开展了水资源费理论的研究, 对我国征收水资源费的理论依据、收费性质、征收范围、征收标准及使用管理等一系列问题作了不同程度的探讨, 并对其中一些问题取得了比较一致的意见。但大家对水资源费的性质与构成等许多具体问题的认识还不统一, 在具体操作时还有很多实际问题要解决。为此, 本文主要就水资源费的性质、构成等问题进行专门探讨。

1 关于水资源费性质几种认识的讨论

水资源指的是客观存在的自然水体。广义的水资源包括海洋水、地下水、地表水、冰川、永久积雪、大气水和生物水等, 而人们通常所说的水资源则是狭义概念的水资源, 主要是指现阶段技术经济条件下可以被人类所利用的淡水资源, 尤指地表水和浅层地下水。它与土地、阳光和空气一样, 是人类生存、发展不可缺少的一种自然资源, 是一种人类必需的而又是不可替代的物质。

水资源在适宜的自然环境和合理的经营管理条件下, 可以不断循环和再生, 被人类永续利用; 但水资源在某一时刻的存量会由于人类的开发利用而发生变化, 且具有时空分布不均衡的特性。因此, 水资源是变动的再生性资源^[1]。

对水资源费的性质内涵, 目前主要有以下几种看法:

- a. 认为水资源费是为了合理开发利用水资源而必须消耗的附加劳动补偿, 包括花费在水资源勘测、调查、评价、规划、科研以及保护等方面的费用支出的补偿^[2,3]。
- b. 认为水资源费具有税的性质。其理论依据是水资源费由水资源的稀缺性和水资源的国家所有权决定。它的基本内涵由绝对地租、相对地租、水资源耗竭补偿费 and 环境保护费等四个部分组成^[4]。
- c. 认为水资源费既有费的性质, 也具有税的性质。即既有劳动消耗补偿的内涵, 又有无偿收取的性质^[5]。
- d. 认为水资源费是一种行政性收费, 收取水资源费的目的是为了遏制用水浪费、促进计划用水和节约用水, 水资源费具有经济杠杆作用。

笔者认为, 以上几种观点试图从不同的角度和侧面论述水资源费的性质或实质, 每种观点都有其合理性的一面, 但也均存在着片面性。有的只是对征收水资源费表面现象的说明, 对水资源费的实质并未阐述清楚。

主张“水资源费是由水资源开发利用特性决定的附加费用的补偿”的观点,其理由和根据是:“自然资源本身是没有价值的,但当它具备开发条件时,就已物化了大量的劳动.因为在开发利用以前我们必须对自然资源进行调查、勘测、评价和研究,开发利用后还有许多附加劳动支出.”这种观点有些道理.但是说水资源费是水资源附加费用的补偿,没有能够全面反映水资源费的内涵.因为水资源费是涉及水资源本身、至少主要是关于水资源本身,而不是水资源的附加.水资源开发利用以前和以后,通常都进行一些附加劳动,并且需要补偿,这是对的.可是为了揭示事物的本质,对水资源费的研究,首先应该抽象掉这些附加因素,在纯粹的状况下进行考察和分析.因此,水资源费问题,根本的应是关于纯粹的资源水或处在自然状态的水资源的补偿问题.

为了弄清楚水资源费是否是税的问题,首先必须搞清楚什么是税?税有哪些特征?税收是国家凭借政治权利,按照法律预先规定的标准,向经济组织和个人强制地无偿地征收实物或货币.税收作为国家取得财政收入的一种方式与其他方式相比,具有三个基本特征:强制性、无偿性和固定性^[6].

几乎所有不同意水资源费具有税的性质的观点,都提出了如下理由:税是劳动产品中纯利润的一部分,而水资源费征收的并不是劳动产品中的纯利润的一部分,税是不计入产品成本的,而水资源费是可以计入产品成本的.笔者认为,这种理由是不能完全成立的.事实上,虽然大多数税是纯利润的一部分,是不允许计入成本的,但还是有部分税收不是从纯利润中征收的,是可以计入成本的.如城镇土地使用税、耕地占用税、车船使用税、印花税、固定资产投资方向调节税等,就不是按所获得利润的大小来计税的^[6].这些税金都是可以计入产品成本的.国家凭借其对水资源的所有权,根据有关的法律规定强制性地对使用水资源的经济组织和个人收取一定的水资源费,这在特征上看似乎像是收税,但实际上水资源费与一般的税还是有区别的.主要在于:水资源的开发利用者按规定申请取得取水许可证并付出水资源费也就取得了与之相应的水资源的使用权,这跟大部分税收的无偿收取是不同的,水资源费是由有关行政部门收取的,专款专用,而税是由税务部门收取的,款项全部上缴国库.

人们往往还容易把水资源费与资源税相提并论,这里有必要加以说明.资源税是国家对在国内从事某些初级资源(如石油、天然气、煤炭、盐、金属矿产品和其他非金属矿产品)开发的单位和个人征收的一种税金,主要目的在于调节因资源条件差异而形成的级差收入.资源开发条件好,开发者所花的成本小,获利大,就要多缴纳资源税;反之,开发者就可少缴纳资源税.这样一方面可以调节公民的收入水平,另一方面也促使资源的开采者愿意去开发劣等资源.水资源费与资源税有一致的地方,也有不同的地方.水资源费是向水资源的使用者征收的,水质好的水资源费标准应高些,水质差的水资源费标准应低一些,这与资源税是类似的.但从征收水资源费的目的——节约用水、合理用水来看,水资源丰富的地区,水资源费标准应低一些,水资源紧缺的地区,水资源费的标准应高一些,又是与资源税不一致的,资源税没有这个特点.

应该指出,广义的资源税除了通常所说的资源税外,还包括城镇土地使用税、耕地占用税和土地增值税.国家有关部门正在研究统一征收水资源税(即变水资源费为水资源税).如果变水资源费为水资源税,本文的讨论也是有益的,当然,还有许多新问题要研究.

主张水资源费是行政性收费的观点,主要是看到水资源费是政府水资源主管部门征收的,具有强制性的特点.这种政府强制征收的特点,也是使人们误认为水资源费是税的重要原因,甚至可能是主要原因.其实由政府部门强制征收水资源费,是体现水资源的国家所有权,反映水资源费特定内容的一种形式,或者说是水资源费的一个特征.国家强制性也只是税收的一个特征,而不是税收的主要性质.如果仅根据某个特征来给水资源费下定义,则是过分突出了形式和某个特征,而忽视了事物的基本性质和主要内容^[7].

2 水资源费的性质是水资源价格

随着我国经济持续快速发展,水资源供给与需求之间的矛盾日益尖锐,各地区各部门争夺有限水资源的现象日趋严重.水资源是一种珍贵的稀缺资源的新观念已逐渐取代了水是“取之不尽,用之不竭”的传统观念.水资源是否具有价值这一问题正引起人们的关注和讨论.为了科学合理地利用水资源,实现水资源可持续利用,从理论上研究水资源价值已成为一项重要课题.

从合理开发利用水资源实践活动出发,应用经济杠杆调节水资源需求已成为必然.由于适宜的水资源不能完全满足经济和社会发展的需求,因此,十分有必要给水资源定价、向水资源使用者征收资源使用费,以促

进水的有效利用.我国宪法和水法已对水资源的所有权有明确规定,国家可以对水资源赋予一定的价格.这样就提出了水资源价格这一概念,它主要是资源使用者为了获得水资源的使用权而支付给水资源所有者的一定货币额^[7].尽管目前存在着“费”与“税”的争论,但应该有偿取得水资源使用权已成为大家的共识.

根据自然资源是否经过人类劳动,可将自然资源分为未经人类劳动的原生自然资源和经过人类劳动的人化自然资源两大类.对于原生自然资源,其价格可以从马克思地租理论得到解释,这种价格可称为资源所有权价格;对于人化自然资源,其价格由两部分组成,即资源所有权价格和资源价值价格,资源价值价格可以用马克思的劳动价值论来解释.

国家征收水资源费,主要目的有两方面:一是维护国家所有权;二是促进和提高水资源的合理利用程度.水资源费是水资源用户为了使用水资源向资源的所有者交纳的费用,它的本质是水资源价格.

2.1 水资源所有权价格

确定自然资源的所有权价格,主要的依据是马克思的地租论.地租就是为了租用土地而必须在一定期限内按契约规定支付给土地所有者的实物或货币额,包括绝对地租和级差地租.在西方经济学中,“土地”一词并非纯指土地这一单纯的自然资源,它的概念非常广泛,泛指水资源等一切自然资源;马克思对此也有明确的论述.作为自然资源存在的水资源,不论被开发利用与否,由于水资源的稀缺性和所有权的垄断,它便成为一种财产,归国家和集体所有,实行所有权和使用权相分离.因此,资源所有权和使用权的让渡就成为一种有代价的资源权属关系转移的经济行为.即使在资源公有制条件下,由于存在商品经济关系,资源所有权和使用权的适当分离等原因,谁要获得资源经营使用权,就必须付出代价,有偿使用.作为资源的使用者向资源的所有者缴纳的资源使用费其实是地租的一种表现形式^[1].

与土地类似,水资源地租也包括绝对地租和级差地租.土地的绝对地租是指土地所有者单凭土地所有权获得的地租.相应地,单凭国家对水资源的所有权向水资源的使用者所收取的费用,即是水资源的绝对地租.如果资源使用者使用资源,不向资源所有者交付任何费用,其结果就等于资源拥有者放弃所有权.水资源绝对地租的实现,也就是水资源所有权的实现.它要求不管水资源如何丰富,也不管水资源开发条件多么恶劣等,使用具有明确所有权的水资源都应该向所有者交纳一定的地租,即付出由地租转化而来的水资源价格,否则便意味着所有权的废除,即使不是法律上的废除,也是事实上的废除.级差地租是指生产条件较好或中等土地所出现的超额利润.这个理论适用于一般的自然资源.为了解决资源的稀缺问题,资源产品必须按照劣等开发条件去定价,较好条件的企业即可得到超额利润,并以资源费(税)形式上交.例如,山东省跨流域调水工程引黄济青工程成本为0.5元/m³,正在实施的引黄济烟(台)等工程单方水的成本则更高,但一般工程供水的成本仅为0.1~0.2元/m³不等.这里水资源级差地租是很明显的.虽然按级差地租征收水资源费还存在各种具体问题和困难,但随着供水市场的进一步发展与完善,对水资源开采条件较好的单位征收水资源费考虑级差地租是值得作深入研究的.

在我国,宪法第一章第九条明确规定,水流等自然资源属于国家所有,禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源.我国《水法》第三条明确规定,水资源属于国家所有.农业集体经济组织所有的水塘、水库中的水,属于集体所有.国家保护依法开发利用水资源的单位和个人的合法权益.这表明了水资源为全民所有即国家对水资源拥有所有权,任何单位和个人开发利用水资源都需要支付一定的费用.这部分费用,是资源使用者为了使用水资源本身而支付的,不管这种水资源是否处于自然状态.它的产生与水资源变得日益稀缺有密切关系,但最根本的是水资源所有权的实现.因此,也可称为水资源所有权价格.稀缺与所有权的实现是水资源形成资产的必要条件,也是水资源具有价格的充分条件.

2.2 水资源的价值价格

经过人类劳动的自然资源价值的确定,主要根据马克思的劳动价值论,价值是人类无差别劳动的成果,商品的价值是由凝结在商品中的社会必要劳动时间决定的.自然资源作为自然界的产物,似乎并不具有劳动价值,其实不然.事实上,人类在不断开发利用自然资源的过程中,逐渐使自然资源刻上了人类劳动的烙印;随着资源短缺现象的日益严重,人们逐渐认识到资源与经济协调发展的重要性,人们为了保护自然资源、促进自然资源的再生产,使其能与人类社会的发展相同步,对自然资源不断地增加劳动投入.人类参与开发利用和保护的自然资源已经凝结了人类劳动,已经具有劳动价值了;自然资源价值量的大小,就是其中包含的无差别的人类劳动的多少.水资源的劳动价值主要是指为了保证水资源的可持续利用,在水资源勘测、规划、

评价、保护等方面所花费的人力、物力和财力。价格是价值的货币表现,包括成本及合理的利润。为了区别于前述水资源所有权价格,由劳动价值形成的价格可称为资源价值价格。人化资源所花费的各项费用支出同样也应由资源的使用者来承担。因此,对于凝结了人类劳动的水资源,水资源费应包括两部分:水资源所有权价格和水资源价值价格。

综合上述几方面的分析可见,水资源的收费依据是水资源的稀缺性、水资源的国家所有权和凝结在水资源中的劳动价值,水资源费的性质是水资源价格。

3 水资源费的构成

从我国实行水资源费制度的目的和水资源费的收费依据可以看出,我国水资源费的构成应包括两部分:水资源所有权价格(“地租”)和水资源价值(劳动价值)价格。所有权价格包括绝对地租和级差地租,价值价格包括投入到水资源中的投资(也有人把这部分费用称为水资源补偿费)和投入的投资应取得的合理利润。其中的“绝对地租”是由国家对水资源的所有权决定的,即凡是使用国家水资源的均应交纳这笔“绝对地租”;“级差地租”应随水资源的质量以及用户使用程度和使用效益的不同而定。

此外,由于水资源具有时空分布不均的特点,水资源费征收标准应体现水资源地区分布特点。在丰水季节、水资源丰富的地区,水资源级差地租低;在枯水季节、水资源紧缺的地区,水资源级差地租高^[8]。

4 水资源费的确定原则

如何科学地测算水资源费的征收标准,还有很多具体问题需要研究。从水资源费的性质、构成及征收水资源费的目的来看,确定水资源费征收标准时,必须遵循以下几方面的原则:

a. 有利于水资源合理开发利用,促进节约用水和科学用水。确定征费标准必须首先进行测算。地表水与地下水综合分析,既要使地表水资源优先得以利用,地下水资源不至过量超采,又不能使得利用两种类型水源成本悬殊过大,同时能促进各种水源很好地得以节约使用。

b. 按水的利用方式分别确定。不同方式的用水对水资源占用和消耗的程度相差很大。一般是:水体资源使用费最高,水能资源使用费最低,水运及养殖水面使用费居中。

c. 按用水效益大小分别确定。制定水资源费标准时,除了要考虑不同方式用水的特性外,还应考虑用水过程的经济属性。企业生产用水是生产过程的一个生产要素,水资源的使用可以为企业带来利润。水资源费具有一定的利润再分配功能。确定水资源费时,应规定企业生产用水比生活用水更高的征费标准。水体资源使用费中,工商企业用水最高,农业用水最低,生活用水居中。对采取节水措施的用水户可征收低标准的水资源费。

d. 要有利于稳定物价,促进社会主义市场经济顺利发展。这要求应充分考虑不同行业的特点,考虑各种用水户经济承受能力和心理承受能力。只有水资源费征收标准既能为用水户接受又能真正起到经济杠杆的作用才能达到促进水资源合理开发利用的目的。

e. 分期浮动,按期调整。我国降雨量年内变化大,时间分布不均衡。为了调节水资源不同季节的供求矛盾,充分利用汛期水资源,在确定水资源标准时,应按各地情况划分汛期、非汛期的时间范围,制定不同时期水资源费标准,在汛期和非汛期分别按不同标准征收水资源费。

f. 地区差别宜相对统一。由于各地地理位置、气候类型等自然因素的不同,水资源状况差别很大,所以水资源费的标准允许有一定的差别,但对于资源状况基本一致的地区又要求有相对统一的征收标准以便于管理。

参考文献:

- [1] 姜文来. 水资源价值论[M]. 北京: 科学出版社, 1998. 25~80.
- [2] 杨柄. 论水资源费的理论依据[J]. 水利经济, 1990(1): 15~19.
- [3] 颜振元. 试论水资源的劳动消耗[J]. 水利经济, 1988(4): 52~53.
- [4] 杨鲁. 水资源费的理论依据和几个有关问题[J]. 水利经济, 1988(4): 1~2.

[5] 叶勋 . 关于水资源费问题的探讨 [J]. 水利经济 ,1991(1) :28 ~ 29 .
[6] 姜蓉 , 陈志萍 , 方昌飞 . 新编纳税指南 [M]. 上海 :立信会计出版社 ,1994 .78 ~ 114 .
[7] 吕福新 . 简论水资源的性质和定义 [J]. 水利经济 ,1992(2) :42 ~ 45 .
[8] 陈明忠 . 水资源费是国家水资源所有权的经济体现 [J]. 水利经济 ,1992(2) :46 ~ 49 .

Property and Constituents of Water Resource Charges

FANG Guo-hua¹ , TAN Wei-xiong¹ , LU Gui-hua² , CHEN Yong-qi³ , YUAN Ru-hua⁴ , MAO Chun-mei⁴

- (1. College of Water Conservancy and Hydropower Engineering , Hohai Univ. , Nanjing 210098 , China ;
2. College of Water Resources and Environment , Hohai Univ. , Nanjing 210098 , China ;
3. Water Management Bureau , Yellow River Conservancy Commission , Zhengzhou 450003 , China ;
4. College of Technical Economics , Hohai , Univ. , Nanjing 210098 , China)

Abstract : In this paper , discussed and analyzed are several kinds of opinions on the property of water resource charges . Based on Land Rent Theory and Labor Value Theory of Karl Marx , the property and constituents of water resource charges are discussed . It is also pointed out that the property of water resource charges is the price of water resource , including the price of water resource ownership and the price of water resource value ; that the base of water resource charges is the scarcity and ownership (by the state) of water resource and the labour value condensed in it ; that the quantity , quality and benefit of water resource should be considered in the determination of water resource charges .

Key words : water resource charges ; water resource value ; ownership price ; value price