

用水总量统计工作组织体系设计的再思考

王梅,王卓甫,张坤,丁继勇,张显成

(河海大学工程管理研究所,江苏南京 211100)

摘要:在经济社会发展新常态和全面践行最严格水资源管理制度的背景下,强化对水资源的总量控制,落实用水总量统计工作亟待解决。在分析与领会统计组织体系设计相关研究成果的基础上,深入多地开展调查研究,了解用水管理与用水总量统计工作的现状,剖析当前研究中存在的不足。在此基础上,指出可行的用水总量统计组织方案有水行政主管部门主导和统计行政主管部门主导两种;并依据目标导向机制,结合两方案的优缺点,提出适合我国经济社会发展的用水总量统计组织体系应由政府水行政主管部门主导。剖析水资源“费”改“税”的趋势,明晰用水总量统计工作与水资源税的关联性,据此阐述用水总量统计组织体系的设计原则,并进一步设计依托于水资源税的用水总量统计组织体系以及各参与主体的任务与职责。

关键词:用水总量统计;水资源管理;组织体系

中图分类号:F222.7

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2015)03-0051-05

2011年,中央1号文件历史性地聚焦于水利科学领域,明确要求基本建成最严格水资源管理制度。同年7月,中共中央政治局召开了中央水利工作会议,再次对水利的改革发展工作做出了重大战略部署。在经济社会发展新常态的背景下,我国的水利事业遇到了重要的战略机遇期,建立健全最严格水资源管理考核制度,深入落实用水总量统计工作则是把握该机遇的关键。然而,伴随着经济社会的全面发展,当前用水总量统计工作与最严格水资源管理制度的要求相比,还存在用水总量统计的组织体系不够健全等问题,亟待得到妥善的解决。

通过文献梳理,发现与本文研究直接相关的文献并不十分丰富,这些文献关注的落脚点主要集中在:如何保证统计数据的可信、如何建设统计工作的组织体系、统计工作的专业化分工等。上述问题也正是本文要研究的重点。除此以外,袁东学^[1]指出统计机构应坚持官方统计的基本准则,而这正是保证社会公众对官方统计充满信心的关键。针对在我国统计组织体系中一直存在的机构职能重叠、统计内容交差、条块割裂、目标不一致、权责归属不明的现状,李瑜等^[2]秉承优化统计资源配置,提高统计效率的思想,在“集中统一”组织原则的具体指导

下,重构统计组织体系,并将统计职能从政府的行政职能中剥离出来,彻底地摆脱地方政府可能存在的干预和制约。丁宏翔^[3]对西部某一地级市开展了研究,对其在环境统计组织体系构建过程中所存在的现实问题进行了总结和分析,并立足于环境监测站的历史性转型阶段的视野层面,指出环境监测站的建设与发展是构建环境统计的组织体系的基础。文献[4-11]从政府统计调查组织体系改革的视角入手,展开了研究。上述文献虽然从统计这项工作出发,论述了统计组织体系构建,具有借鉴意义,但其没有考虑水资源统计的专业特点。文献[12]立足于水资源费征收体系,对用水总量统计组织体系进行了探讨,但其没有对用水总量统计组织方案进行系统分析和比选,且在设计用水总量统计组织体系时忽略了水资源费征收中的弊端或缺陷,具有一定的局限性。文献[13-14]阐述了水资源“费”改“税”的思想,对本文具有一定的指导意义。

基于此,本文拟在对用水总量统计组织体系可选方案分析的基础上,依据目标导向机制选择开展该工作的组织方案;再者,明确用水总量统计工作的经费支撑,阐述水资源“费”改“税”的优势,分析用水总量统计工作与“水资源税”的关联性,确定构建

基金项目:水利部重大公益性项目(1261430112068);中央高校基本科研业务费项目(2014B01314)

作者简介:王梅(1991—),女,安徽蚌埠人,硕士研究生,主要从事水资源管理与项目管理研究。E-mail:dreamerwm@126.com

用水总量统计组织体系的原则,并据此进一步设计优化用水总量统计组织结构框架,以及各参与主体的职责。

1 用水总量统计组织可行方案分析

1.1 用水总量统计组织方案发展分析

用水总量统计是综合性的系统活动。在经济社会发展的新常态下,考虑到用水总量统计工作是政府的水资源管理服务的,主导该工作的单位除了应具有法律层面的支撑,亦应需具有技术、人员团队等方面的优势。在当前政府“瘦身”的背景下,应努力借助当前的政府机构,避免额外组建新的部门。故而,通过对我国现存的涉水统计部门进行分析,用水总量统计工作可行的组织方案有两个:①水行政主管部门主导;②统计行政主管部门主导。

1.2 统计部门主导的用水总量统计组织方案

从国家统计局作为政府统计行政主管部门所具备的职能来看,其目前不承担水利行业,特别是水资源相关数据的统计。从理论上讲,水资源相关数据的统计可由国家统计局完成。但需要:①国务院调整职能分工,将水资源相关数据统计职能由水利部划入国家统计局;②国家统计局适当增加与水资源数据统计相关的专业人员,培养相应的团队。

1.3 水行政主管部门主导的用水总量统计组织方案

水行政主管部门主导用水总量统计已实现了多年,如2010—2012年,对第一次全国水利普查的组织。这些实践,为水行政主管部门培养了强大的队伍、积累了丰富的经验。特别是在用水总量统计技术处理及提升用水总量统计精度等方面具有独到的优势。但水行政主管部门主导用水总量统计在法律上缺少支持,不能像国家统计部门那样拥有统计方面的特别权力。特别是用水总量统计中的跨行业数据收集十分困难。因此,水行政主管部门主导用水总量统计工作障碍也不少。

2 基于目标导向的用水总量统计组织方案比选

2.1 目标导向的内涵

目标形成于具体工作之前。组织体系的目标、战略是基于组织体系的使命和任务形成的。这些总体目标和总体战略指导着组织体系的分工,并进一步演化、发展成为具体的行动目标。故而,目标导向的内涵是指,组织体系框架的构建应依托该项工作的整体目标。换句话说,即为保证某项工作目标的顺利实现,则应选择部门目标与组织目标相切合的机构主导该项工作的开展。

2.2 涉水统计部门的功能

a. 国家水行政主管部门。水行政主管部门具有对水资源进行综合管理的职能,是落实最严格水资源管理制度的主体单位,也是推动最严格水资源考核制度的排头兵。基于此,政府水行政主管部门具有充分借助用水总量统计工作,落实最严格水资源考核制度的积极性。

b. 国家统计局行政主管部门。对于用水总量统计工作,国家统计局行政主管部门的职能为按照《统计法》赋予的权利,开展统计工作,为水行政主管部门的统计工作提供建议和帮助,并进一步为国家水行政主管部门落实最严格水资源考核制度提供支持。

c. 其他部门,包括工业和信息化部、城建部门等。对工业和信息化部,其可以运用价格杠杆促进工业节水工作的开展;对城建部门,其负责本行政区域内污水处理的管理与监督工作,负责对污水处理费的征收;配合水行政部门参与规划区地下水资源的管理保护工作。

显然,除了水行政主管部门的用水总量统计工作具有复合功能以外,其他行业分类管理部门,其部门目标和功能都是单一的、片面的。

2.3 用水总量统计的整体目标

用水总量统计工作的整体目标主要体现在下列几方面:

a. 为编制各级(国家级、省级和市级)水资源公报提供支持。通过研究并提出用水总量统计组织方案,努力提升用水总量数据的精度和及时性,进而提升水资源公报的质量、可信度,为政府政策的制定和调整提供及时准确的依据。

b. 为落实最严格水资源管理考核工作提供支撑。就国家层面而言,就是考核各省(市)实际用水量及其相关指标满足标准值或计划值的程度。显然,这离不开用水量及相关指标的统计数据。

c. 为整个水资源管理提供支持。用水数据是水资源管理的基本依据。保证水资源管理目标的顺利实现,不外乎需要水资源赋存或产生的信息、水资源使用两方面的信息。显然,用水总量统计工作是开展水资源管理的一项基础性工作,其支持着整个水资源管理。

2.4 基于目标导向的用水总量统计分工

在用水总量统计的过程中,多个部门的各自目标构成了用水总量统计的整体目标——对水资源的有效管理。然而,根据系统工程理论,多个部门目标的简单累加并不等于系统的整体目标。故而,用水总量统计的整体目标是通过一定的组合而形成的,整体的目标与部门的目标间具有较强的相关性,而

整体目标则是统领着部门目标,部门目标需要为整体目标服务,支持整体目标的实现。

当前,我国用水总量统计的整体目标——对水资源进行有效的管理,由国家水行政主管部门负责完成,部门目标可以分别由统计、城建等职能部门负责完成,监察和税务等其他部门则以保障措施提供者的角色参与到该项工作中来。因此,其他职能部门主要负责用水总量统计的局部目标的实现,而这种局部目标应是为该项工作的整体目标进行服务的。显然,这项工作的整体目标应由水行政主管部门负责实现,并对其实施过程进行监督,对后期完成结果进行综合评估。

基于此,考虑到目标导向的分工机制的要求,及用水总量统计工作的复合目标,应构建水行政主管部门主导,行业职能管理部门积极参与的组织体系。

在选定由水行政主管部门主导用水总量统计组织方案的基础上,有必要针对该组织方案法律支持不足的缺陷,采取补救措施,即用水总量统计组织方案的进一步优化设计。

3 水行政主管部门主导的用水总量统计组织方案设计

在确定由水行政主管部门主导用水总量统计的组织方案的基础上,还应努力对用水总量统计的组织方案进一步设计。对该方案进行设计应秉承这样一种基本思路:一方面要充分发挥水行政主管部门主导用水总量统计的优势,另一方面要努力弥补其不足。

3.1 水资源“费”改“税”

一方面,我国于20世纪已开始征收水资源费。2006年《取水许可和水资源费征收管理条例》对水资源费征收工作又作了进一步规定,有效地推动了水资源费征收工作的开展。但是,考虑到现行水资源费的设计和存在内涵模糊、征收标准混乱等诸多弊端,难以保证水资源合理利用和高效配置^[15]。另一方面,对水资源税的研究早已开始,并明确了开征水资源税的经济依据,且在《宪法》和《水法》中找到了法律支撑。值得指出的是,征收水资源税可以有效改变征收水资源费的弊端,与我国水资源改革的思想相通,与最严格水资源管理制度相切合,且可以为用水总量统计工作提供经费保障。

3.2 关联性分析

用水总量统计与水资源税以及取水许可的关联性包括以下几个层面:

a. 取水许可为水资源税的收缴提供支撑。根据我国《水法》的有关规定,凡申领取取水许可证的单位和个人,都应当按照相关规定缴纳水资源费,在水

资源税改革的背景下,取水许可制度亦可作为水资源税征收的依据。

b. 在水资源税费改革后,考虑到水资源税的征收将具有强制性,其征收的过程亦是用水量统计的过程。对于需要缴纳水资源税的取水户或用水户,水资源税征收的直接依据是建立于用水量的统计数据之上。

c. 用水量统计的结果将直接影响对取水许可的审批。某一地区取水许可的审批必然是建立在对该地区水资源现状充分掌握的基础之上的。而用水量恰恰是反映地区水资源现状的关键指标之一。基于此,取水许可的审批必然需要考虑用水量统计的结果。

综上所述,用水总量统计与水资源税以及取水许可之间存在一定的关联,如图1所示。显然,相对于水资源费,水资源税的征收范围大,且具有强制性,可以有效避免各种干预现象的影响。基于此,用水总量统计可以在水资源税的支撑下开展。对于不需要缴纳水资源税的情况,可以按照行政区划,由县(区)水行政主管部门负责统计。

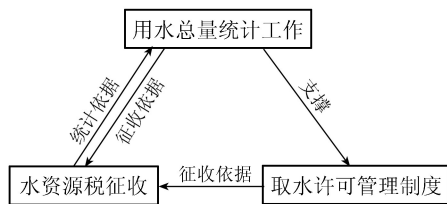


图1 三者间的关联性

3.3 用水总量统计成果用于水资源管理考核后的特点分析

用水总量统计成果仅用于编制水资源公报时,用水总量统计过程中的利益关系并不明显。统计的客观性和精度问题主要在技术层面;当用水总量统计成果用于水资源管理考核后,统计的客观性和精度不再停留在技术层面,利益关系立马显现,本位主义、行政干预等不可避免。

针对用水总量统计成果用于水资源管理考核后的新特点,有必要加强对用水总量统计的监督,并在统计组织结构中设置监督机构,在统计工作机制中设立监督机制。

3.4 跨行业相关数据统计工作分析

在用水总量统计中,会涉及从其他行业(如农业部门、工信部门或统计部门等)获得数据的问题。面对这一现实,解决用水总量统计精度的措施有3条:一是充分利用行业外公开的相关统计数据;二是针对行业外相关统计数据公开或公布的特点,调整用水总量统计技术方案或统计分析方法;三是充分

发挥水行政主管部门在用水总量统计工作中的主导作用。

3.5 用水总量统计组织结构设计原则

基于资源税费改革、用水总量统计与水资源的关联性分析、用水总量统计成果用于水资源管理考核后的特点分析,结合最严格水资源管理制度,笔者提出用水总量统计组织结构设计如下原则:

a. 对需申领取水许可证的取水或用水户,哪层级水行政主管部门负责取水许可证的发放,则该层级水资源监测部门(如水文局或水文水资源局)负责取水或用水户的用水总量统计,并由同级别的税务部门负责水资源税的征收。

b. 由流域管理机构负责审批的取水许可证,则由取水所在地的水资源监测部门负责取水或用水户的用水总量统计,并由同级别的税务部门负责水资源税的征收。

c. 对不必申请领取取水许可证的取水或用水户,以县(区)为单元进行用水总量统计,跨行业涉水统计部门提供支持,不进行水资源税的征收。

d. 上一层级水行政主管部门对下级用水总量统计工作进行监督、复核;省级水资源监测部门对市(地、州)用水总量统计工作进行指导。

上述原则中的前两个原则将用水总量统计与水资源税征收相结合,为用水总量统计工作提供了强有力的支撑,同时也解决了用水总量统计工作中的部分经费问题。故而,在上述原则的指导下,建议采取“水资源税征收组织+行政区划组织”的组织方式开展用水总量统计工作。

3.6 用水总量统计组织结构框架及各主体的任务

3.6.1 用水总量统计组织结构框架

在上述用水总量统计组织结构设计原则的指导下,并根据我国水资源管理组织结构中省级、市级设置水资源监测部门,而县级不设水资源监测部门的特点,设计用水总量统计组织结构框架(图2)。

3.6.2 各参与主体的任务

在图2组织结构框架下,用水总量统计数据由下而上逐级汇总。各相关主体在用水总量统计中的任务为:

a. 县级其他行业部门。配合县级水行政主管部门的用水总量统计工作,并提供必要的支持和帮助。

b. 县级水行政主管部门。负责本县(区)征收水资源税范围内用水总量统计工作;负责免缴水资源税范围内用水总量统计工作。

c. 县级税务部门。负责对县级水行政主管部门统计的用水量的水资源税征收工作。

d. 市级水行政主管部门。领导本市(地、州)

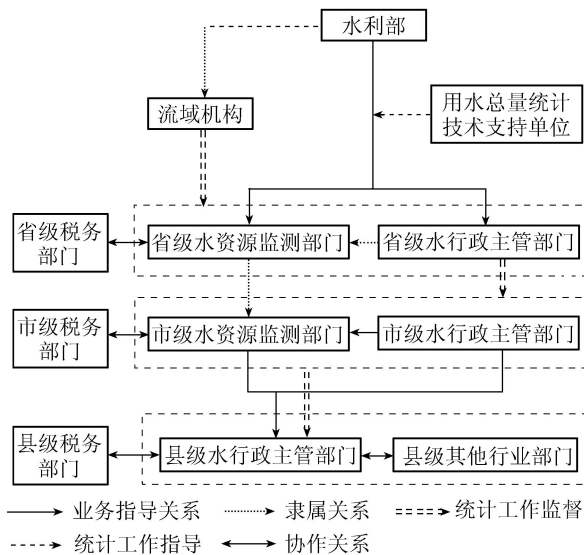


图2 用水总量统计组织结构框架

征收水资源税范围内用水总量统计工作;对所辖县(区)用水总量统计工作进行监督。

e. 市级水资源监测部门。具体负责本市(地、州)征收水资源税范围内用水总量统计工作;汇总所辖县(区)用水总量统计成果;指导所辖县(区)用水总量统计工作;复核所辖县(区)用水总量统计成果。

f. 市级税务部门。负责对市级水资源监测部门统计的用水量的征税工作。

g. 省级水行政主管部门。领导本省(市)征收水资源税范围内用水总量统计工作;对所辖市(地、州)用水总量统计工作进行监督;组织所辖市(地、州)水资源管理的考核。

h. 省级水资源监测部门。具体负责本省(市)征收水资源税范围内用水总量统计工作;汇总所辖市(地、州)用水总量统计成果;指导所辖市(地、州)用水总量统计工作;复核所辖市(地、州)用水总量统计成果。

i. 省级税务部门。负责对省级水资源监测部门统计的用水量的征税工作。

j. 用水总量统计技术支持单位。指导各省(市)征收水资源税范围内用水总量统计工作;分头汇总各省(市)用水总量统计成果。

k. 流域机构。指导各省(市)征收水资源税范围内用水总量统计工作;对所辖省(市)用水总量统计工作进行监督、复核;协助水利部对所辖省(市)实行最严格水资源管理制度考核工作。

l. 水利部。领导全国用水总量统计工作,负责对各省(市)实行最严格水资源管理制度考核工作。

4 结 论

我国的用水总量统计工作存在诸多先天不足和缺陷,相关研究呈现碎片化,其制约了对最严格水资源管理制度的实施。在经济社会发展新常态下,建立健全用水总量统计组织体系,是推动用水总量统计工作的关键。本文构建了依托水资源税征缴体系的用水总量统计组织体系:列入水资源税征缴范围的用水量,按行政区划统计;对没有列入收缴水资源税的用水户,由所属县(区)水行政部门负责用水总量统计。按“水资源税征缴组织+行政区划组织(补充)”的组织方式开展用水总量统计工作,其主要优势在于,可借助资源税领域的相关法律法规促进用水总量统计工作。但限于本人的水平,本文没有考虑到信息技术对统计组织变革的推动力,即技术的发展与进步会对组织的构成造成影响。

参考文献:

- [1] 袁东学. 官方统计的运作和组织——《统计组织手册(第三版):统计机构的运作和组织》解读[J]. 中国统计,2012(2): 21-22.
- [2] 李瑜,张晓. 论我国统计组织系统的重新构建[J]. 统计与决策,2006(1): 58-60.
- [3] 丁宏翔. 西部地级市环境监测站转型期视野中的环境统计组织体系建设探讨[J]. 环境科学导刊,2013,32

(1): 137-138.

- [4] 王忠辉,王艳明,袁靖. 我国政府统计调查体系改革研究述评[J]. 统计与决策,2012(16):38-41.
- [5] 李金昌. 论我国统计调查运行体系的重新构建[J]. 商业经济与管理,2004(10):4-10.
- [6] 叶长法. 政府综合统计与部门统计关系[J]. 统计研究,2005(6): 48-52.
- [7] 姜玉山,朱孔来. 什么是未来统计体制改革的模式[J]. 中国统计,2001(9):11-12.
- [8] 张冬佑. 论专业统计改革[J]. 统计研究,2005(4): 53-57.
- [9] 欧卫东. 科学发展观与深化政府综合统计体制改革[J]. 统计研究,2008(2):12-16.
- [10] 庞智强. 对我国政府统计体制改革问题的思考[J]. 统计与信息论坛,2000(9):10-13.
- [11] 杨立勋. 论我国政府统计管理体制的改革路径:建立协调机制[J]. 统计研究,2003(10):55-57.
- [12] 张显成,王卓甫,张坤. 最严格水资源管理下用水总量统计的组织研究[J]. 人民黄河,2015(4):62-65.
- [13] 廖霞林,路桥. 我国征收水资源税的法律思考[J]. 安徽农业科学,2013(2):789-793.
- [14] 张彦军,魏健. 水资源税研究[J]. 华北水利水电学院学报:社科版,2006(4):40-41.
- [15] 陈晓景,陈兴华. 水资源税法律初探[J]. 环境资源法论丛,2004(4):347-359.

(收稿日期:2015-03-03 编辑:陈玉国)

(上接第50页)

3.4 强化社区环境建设

小型水利设施的合作供给是嵌入到农村社会的社会结构与关系网络之中的,要充分发挥农村社区组织的约束作用,重点要加强环境建设。调查发现,农民自发合作意识较为淡薄,社区文化较为落后,因此,需要大力进行农村社区文化建设,通过文化下乡、图书下乡等方式宣扬中华民族的传统美德,加强行为的社会性和文化性,构建宽松的交流环境,通过丰富多彩的村庄活动打造社区和谐氛围,扩展农户的网络范围和资源控制能力,强化农民的集体意识和利他主义意识,减少监督成本。通过多种途径构建和谐社区,增强社区的凝聚力和农户参与积极性。在调查中发现,社区的经济发展也会影响到小型水利设施的合作,因此,应充分借助财政、民间投资的力量,完善社区的经济环境建设。同时,发起以村政府为主导的招商引资活动,借助非正式组织的捐赠,促进农村社区资金积累,实现社区经济发展,为小型水利设施的供给提供可靠的资金支持。

参考文献:

- [1] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道[M]. 余逊达,陈旭东,译. 上海:上海三联书店,2003.
- [2] 杜威漩. 准公共物品视阈下农田水利供给困境及对策[J]. 节水灌溉,2012(7):63-65.
- [3] 胡拥军,毛爽. 农村社区公共产品合作供给的决策机制:基于“熟人社会”的博弈框架[J]. 兰州学刊,2011(1): 176-180.
- [4] 陈潭,刘建义. 集体行动、利益博弈与村庄公共物品供给:岳村公共物品供给困境及其实践逻辑[J]. 公共管理学报,2010(3):1-9,122.
- [5] 高庆鹏,胡拥军. 集体行动逻辑、乡土社会嵌入与农村社区公共产品供给:基于演化博弈的分析框架[J]. 经济问题探索,2013(1):6-14.
- [6] 汪杰贵,周生春. 构建农村公共产品农民自主组织供给制度:基于乡村社会资本重构视角的研究[J]. 经济体制改革,2011(2):74-78.

(收稿日期:2014-12-25 编辑:张志琴)