

中央管理水资源费征收的演变与定价因素

谢文轩¹, 田贵良¹, 邵璇²

(1. 河海大学商学院, 江苏 南京 210098; 2. 黄河水利委员会水文局, 河南 郑州 450004)

摘要 在分析我国水资源费征收演变过程的基础上, 指出了中央管理水资源费的概念与征收范围, 并从水资源定价的传统因素与中央管理因素入手, 阐述了中央管理水资源费的定价因素, 提出完善水资源费征收法律法规、协调中央与地方水资源费征收范围与分成比例、根据行业用水性质实行差别化征收等建议。

关键词 水资源费; 中央管理; 演变; 定价因素

中图分类号: F407.9 文献标识码: A 文章编号: 1003-9511(2009)05-0020-04

目前, 我国大多数地区均制定了当地的水资源费征收标准, 但中央管理的水资源费层面还没有制定出相应的征收标准和相关政策, 为保证《取水许可制度实施办法》以下简称《办法》的顺利实施, 迫切需要尽早制定中央管理的水资源费的法律法规。中央水资源费征收制度的建立, 体现了国家收益权, 是水资源管理从定性管理向定量管理的重要转变, 是水资源管理和资源有偿使用的具体实现方式。通过中央管理的水资源费的征收, 可以改善水资源无偿使用和无序取水的局面, 促进节水技术改造和取水计量装置工作, 有利于促进水源涵养和资源合理配置。笔者拟通过对中央管理水资源费征收过程的分析, 进而得出中央管理水资源费的定价因素, 并提出相应的建议。

1 中央管理水资源费征收的演变过程及概念界定

1.1 我国水资源费征收的演变过程

我国水资源费的征收及管理经历了一个逐渐完善的过程。该过程主要经历了 3 个阶段:

a. 第一阶段。从 1979 年上海市发布第一个有关征收水资源费的地方性规定起, 到 1988 年 1 月 12 日颁布《中华人民共和国水法》以下简称《水法》) 是第一个阶段, 这一阶段水资源费由地方管理, 国家还没有制定全国统一的规范。随后, 我国北方一些地区的水利部门(或城建部门)也开始对一些工矿企业和事业单位直接从地下和江河湖泊取水征收水资源

费。如山西省 1982 年出台了《山西省水资源管理条例》在全国率先实施取水许可制度, 并征收水资源费^[1]。此后, 包括北京在内的一些地区也陆续制定了类似办法, 开始了水资源费征收工作。在这一阶段, 水资源费的征收主要是针对城市地下水的取用, 而对于其他取水行为并未征收水资源费。

b. 第二阶段。1995 年国务院办公厅印发了《国务院办公厅关于征收水资源费有关问题的通知》, 此为第二个阶段。这一阶段由中央统一制定水资源费的征收办法, 但地区的水资源费还是由地方征收。1993 年 6 月国务院根据《水法》的规定, 颁布了《办法》, 由此确立了取水许可制度, 推动了水资源费的征收及管理, 全国大部分地区陆续开始了水资源费征收工作。1995 年国务院办公厅印发国办发(1995)27 号文件, 明确了“在国务院发布水资源费征收和使用办法前, 水资源费的征收工作暂按省、自治区、直辖市的规定执行”。同时还规定中央直属水电厂的发电用水和火电厂的循环冷却水暂不征收水资源费。

c. 第三阶段。2006 年 2 月 21 日国务院颁布《取水许可和水资源费征收管理条例》以下简称《条例》)。此阶段中央对水资源费的征收更为完善, 并初次涉及中央管理水资源费。1998 年国务院机构改革及以后各省机构改革, 逐步理顺了水资源管理体系, 取水许可审批和水资源费征收统一由水行政主管部门负责。2002 年 8 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过对《水法》的修订。修订后的《水法》规定: “直接从江河、湖泊

作者简介: 谢文轩(1982—), 男, 河南郑州人, 博士研究生, 主要从事水利经济与投资管理研究。

或地下取用水资源的单位和个人,应当按照国家取水许可制度和水资源有偿使用制度的规定,向水行政主管部门或流域管理机构申请领取取水许可证,并缴纳水资源费,取得取水权。但是,家庭生活和零星散养、圈养畜禽饮用等少量取水的除外。”从而进一步明确了水资源费的征收范围、征收对象,水资源费的征收是在取水许可制度和水资源有偿使用制度的前提下。《条例》规定明确了领取取水许可证、缴纳水资源费是取得取水权的两个必要条件,明确了水行政主管部门负责水资源费征收的主体地位。《条例》第二十八条规定^[2]：“水资源费征收标准由省、自治区、直辖市人民政府价格主管部门会同同级财政部门、水行政主管部门制定,报本级人民政府批准,并报国务院价格主管部门、财政部门和水利行政主管部门备案。其中,由流域管理机构审批取水的中央直属和跨省、自治区、直辖市水利工程的水资源费征收标准,由国务院价格主管部门会同国务院财政部门、水利行政主管部门制定。”由此条可知,由流域管理机构审批取水的中央直属和跨省、自治区、直辖市水利工程的水资源费与地方的水资源费是有区别的,这一部分水资源费征收标准由中央制定,目的是便于中央对这一部分水资源费进行管理。

1.2 中央管理水资源费征收的产生

我国的法律规定,水资源属于国家所有,在水资源开发利用中,水资源占有、使用和收益出现分离。从水资源开发利用讲,开发利用者通过许可活动,获得取水权,同时也从水资源的所有人处获得了水资源的使用权和收益权。由于其获得了开发利用国家所有的水资源的使用权并从开发利用活动中收益,开发利用者应向水资源的所有者支付补偿,因此国家征收水资源费是国家所有的水资源在使用和收益转让过程中的经济体现。

中央直属的水电厂和火电厂取用国家的水发电或者进行循环冷却,应该交给中央政府这一部分水的水资源费。对于跨省、自治区、直辖市水利工程,国家也投入了大量的人力、物力、财力,因此也有必要上交中央政府水资源费。

1.3 中央管理水资源费的概念

本文使用的中央管理的水资源费的概念是指中央政府为了实现对水资源的有效保护、监测、勘测、规划和管理,对流域管理机构审批取水的中央直属和跨省、自治区、直辖市水利工程征收的水资源费。中央管理的水资源费的征收范围包括中央直属和跨省、自治区、直辖市水利工程以及中央直属水电厂和火电厂。通过中央管理水资源费的征收,中央的收益权可以通过水资源费分别解缴中央和地方国库的

分成比例予以体现。

2 中央管理水资源费的定价因素分析

中央管理水资源费的定价除了要考虑一般水资源费定价的影响因素,还要针对中央管理的水资源费征收对象的特点,加入水资源费中央管理的特殊影响因素(图1)。

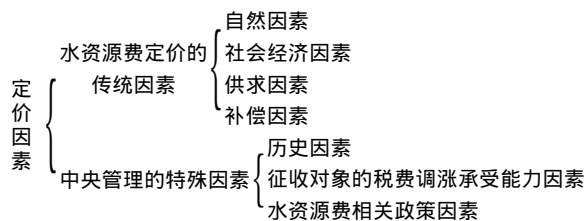


图1 中央管理水资源费定价因素

2.1 水资源费定价的传统因素

2.1.1 自然因素

水资源费是对水资源价值的反映,而自然因素是决定水资源价值的重要因素,如水资源所处的地理位置,即水资源的空间,它决定了水资源态势,主要包括水资源的丰枯度(稀缺程度)、品质和水资源的开发条件及特性等。因此,本文将影响水资源费的自然因素分为水资源质量、水资源季节性、水资源分布。

a. 水资源质量。水资源质量的好坏直接关系到水资源的功能,决定着水资源的用途。不同水质的水资源,单位水资源量所创造的价值是不同的,即水资源在不同部门对国民经济的贡献存在着差异,所创造的价值不同。一般来说,好的水质功能多样,而水质较差则功能单一,甚至失去原有功能成为废水。因此水资源费定价受到水资源质量的影响,与水资源质量成正相关关系。水资源质量对水资源费的影响体现了水资源的效用性。

b. 水资源时空分布。水资源是一种可由降雨来补充的可再生资源,但降水补源有一定的随机性,所以,水资源的供需通常受季节和地域限制。当水资源量很大时,水资源价值降低;而水资源量稀缺时,水资源价值增大。所以水资源量的变换反映了水资源价值的变化,丰水期水资源价值较低,枯水期水资源价值较高。

水资源费的定价反映水资源的价值,就我国水资源时空分布来看,在水资源极其丰富地区,水资源供需矛盾不突出,水资源价值低,水资源费不会太高;相反,在水资源缺乏地区,由于供给小于需求,水资源稀缺,水资源费反映对水资源所有者因水资源资产付出的一种补偿,此时,水资源价值高,水资源费相应升高。水资源时空分布不均,带来水资源丰

缺时空上变化,影响水资源供求关系,从而影响水资源费。从水资源的季节性差异来看,同一地区水资源丰枯季节不同,水资源费也应不同,应制定可调节的弹性水资源费政策^[3]。

c. 水源类型。按水源类型来分,我国纳入水资源费收取的水源包括地表水、地下水、地热水和矿泉水。由于水源类型的不同,综合考虑水资源开发、经营、补偿等多种因素,对水资源费的影响也不相同。水资源分为可再生资源与不可再生资源,水资源中的地表水和浅层地下水是可以再生的,而深层地下水是不可再生的。地下水与地表水对环境的影响程度也不同,地下水过量开采会造成地下水位大幅度下降,引起地面沉降,地下水上升会影响作物生长或招致土地沼泽化和盐碱化,深层地下水对环境的影响较大,流动较慢水质参数变化慢,一旦污染很难恢复。因此从水资源价值来看,深层地下水高于浅层地下水,浅层地下水高于地表水。此外,在地下水超采区内取地下水,水资源价值更加明显,水资源费应区别征收,从而体现这种价值的差异,保护水资源的合理利用。

2.1.2 社会经济因素

a. 社会经济发展水平。社会经济发展要求作为基础资源的水资源充分高效利用,而水资源开发利用率的低下、污染严重又造成了水资源的短缺,限制了社会经济的发展。社会经济发展与水资源短缺之间的矛盾直接影响着我国水资源价值的高低。在目前经济高速发展与水资源短缺的情况下,我国水资源价值已被严重低估,提升水资源费已是必然的选择。通过水资源费征收标准的提高,可以合理调整产业结构,加速产业升级,实现水资源的合理高效配置,有利于水资源节约。同时,污染治理所需大量资金也只能在经济中进行筹集,它依赖于社会经济发展,两者之间的关系是非常密切的。

b. 用水户经济承受能力。用水需求大体可分为:生活用水、农业用水、工业用水和生态用水。不同消费群体对水资源费的承受能力不同,即使同一类用户,由于经济状况不同对水资源费的承受能力也不同。面对具有不同承受能力的消费群体和不断变化的供求市场,单一水资源费很难同时兼顾公平与效率,只能根据需求结构建立水资源费体系,对不同的用户实行不同水资源费标准。虽然水资源费应反映水资源的稀缺程度或机会成本,从而通过价格机制实现扩大供给和鼓励合理利用水资源的双重目的。但是考虑到水资源是一种具有多重特性的资源,不仅包括自然特性、消费特性和经济特性,还具有公益特性、地域特性。这就决定了水市场不可能是一个

完全市场,水资源费也不能完全由水资源的供需矛盾来决定。因此为了尽可能满足社会效益最大化,需要把用水户的经济承受能力考虑进来。

c. 行业用水类型。根据不同用水行业的用水量、国家政策因素以及创造价值能力,水资源费的征收应区别对待。生活用水、生态用水和农业用水是国家必须满足的用水需求,工业用水由于可以创造经济效益,商业和经营服务业用水属于高层次消费;洗浴、洗车等特殊行业,属于奢侈消费,这些行业经济特性决定了水资源费的征收要对不同用水行业区别对待,以发挥经济杠杆的作用,优化行业间水资源的合理配置。

2.1.3 供求因素

水资源的公共性及特殊商品性决定了水的供求弹性较小。尽管水商品与一般普通商品特性存在明显差异,但价格、供给与需求的关系表明价格的功能对水资源的优化配置同样发挥作用,在水资源费征收标准设立时应予以考虑。水资源供求关系对水资源费具有重要影响。水资源供需缺口越大,水资源越紧张,水资源费就越高,反之则低,符合市场规律。目前,我国的水资源供需矛盾很尖锐,为水资源费上涨提供了空间。取用水许可范围计划内的水资源量,是为了满足用户的基本生活需要,收取的水资源费标准相对较低。超过取用水许可范围的水资源费标准,应主要考虑供求因素,在需求上升的情况下,其水资源费的征收标准应在原有收费标准上再加收,由于其超标而引起其他用水户用水量减少所造成的经济损失。

2.1.4 补偿因素

根据水利部1995年制订的《水资源费测算技术大纲》的规定,水资源费按有偿使用费和使用补偿费两部分进行测算。水资源有偿使用费是用于水资源调查、评价、监测、规划、保护、管理、科研等工作而产生的费用。在水资源调查和评价之后,还需要对水资源进行长期的动态监测,这些投入的消耗,必须得到价值补偿,需要在水资源费的征收标准上有所体现。水资源使用补偿费有两种:一是水量补偿;二是水质补偿。其中水量补偿费可用来对建设水量补偿工程设施所消耗的成本进行补偿;水质补偿可在水资源费中加入“治理污染费”,对地下水超采、生态环境的破坏造成的水质损害进行补偿。总之,水资源开发的前期费用和后期费用,是影响我国水资源费征收标准的直接因素^[4]。

2.2 中央管理的特殊因素

2.2.1 历史因素

我国中央水资源费的征收,是随着我国经济社

会的快速发展和行政体制改革的逐步深入而逐步开展的,所以对于中央管理水资源费的征收应从历史进程的角度来对待。从最初不涉及中央管理水资源费的征收到对中央直属的水电厂与火电厂有关水资源费征收的规定,再到由流域管理机构审批取水的中央直属和跨省、自治区、直辖市水利工程的水资源费征收标准,由国务院价格主管部门会同国务院财政部门、水行政主管部门制定。可见我国中央管理水资源费是从无到有,从模糊到具体的逐步发展的过程,所以考虑到历史因素,在具体到中央管理水资源费的征收时可以采用渐变的方式,征收的力度应逐渐增大,给予相关缴费单位一定适应的时间,如果征收力度过大,可能会产生抵触情绪,不利于工作的开展。因此中央管理水资源费的征收受到历史因素的影响,将随着我国开展节水型社会建设而不断深入与发展。

2.2.2 征收对象的税费调涨承受能力因素

对于中央管理水资源费的征收,要与地方水资源费的征收相联系,但更重要的是要体现出中央管理的特点,中央管理水资源费的征收对象是由流域管理机构审批取水的跨省、自治区、直辖市水利工程和中央直属的水电厂、火电厂。这些中央管理的水利工程与电厂分散在不同区域,因此也就与当地水资源费的缴费单位在缴纳水资源费时形成了对比。地方缴纳水资源费的单位的缴费标准是在当地社会经济发展与自然条件的基础上确立的,具有明显的地方特色。中央直属的水利工程虽然地处当地,但是其水资源费的征收标准是由国务院价格主管部门会同国务院财政部门、水行政主管部门制定的,因此,同一地区就产生了两种不同的水资源费征收标准。从经济实力的角度考虑,中央直属水利工程与电厂工程规模相对浩大,成本比小型水利工程与电站更容易控制,同时由于对国计民生的影响较为显著,中央财政保障更为坚实,经济实力比地方强,对水资源费承受能力相对较高,所以中央直属水利工程与电厂有经济能力承担水资源费的上调,但经济实力因素要结合其他因素综合考虑,因为中央直属水利工程承担着基础公共产品服务的重任,是国家对国民提供社会福利的基础工程,因此,会受到国家政策的保护,所以经济实力因素对中央管理水资源费的影响要结合其他因素统筹考虑,以达到效率公平兼顾的目的。

2.2.3 水资源费相关政策因素

水资源费是政府行为下的行政性收费,其受政策性影响较大,国家可以根据其需要提高或者减免水资源费,或者通过水资源费的差额调配水资源在

各行业的分配。例如历史上农业用水、中央直属电厂用水、地热水、矿泉水未征水资源费,是国家有关文件规定的原因。水资源费是国家水资源政策的一个重要组成部分,国家根据水资源供需状况通过水资源费的调节作用进行水资源调配,是国家行使水资源所有权的一种形式。

《水法》、《办法》、《条例》等国家有关水资源费征收法律、法规的出台,对水资源费征收的标准有着直接影响,同时随着水资源管理体制的改革,各种规章制度的有效实施可以保障水资源费的顺利征收,从而降低我国水资源费征收的交易成本。水资源费相关政策因素对水资源费的影响还包括国家和当地政府对供水价格所采取的一系列诸如补贴、节约用水等调控措施,以及国家对供水工程投融资所采取的一系列优惠措施。政府对水资源费管制,犹如一把双刃剑,管制适度,将会从制度上保证供水事业的快速发展和用水户公平的用水权利,但如果管制过度,又会严重制约企业的发展。水资源费相关政策因素对水资源费的影响具有不可预见性和强制性,是影响水资源费的重要因素。

3 建议

中央管理水资源费征收是水资源所有权和国家对水资源管理权的体现,也是国家利用价格杠杆实现水资源有偿使用、节约利用、建设节水型社会的重要措施。本文从中央管理水资源费征收的演变过程入手,明确了中央管理水资源费的概念,进一步指出了影响中央管理水资源费的定价因素,为使中央管理水资源费的征收工作有效开展,提出如下建议:

a. 完善水资源费征收的法律法规。在《条例》的基础上尽快修改和完善现有的水资源费征收使用管理办法,进一步明确水资源费的内涵和外延,从而规范水资源费的征收和使用^[5]。在条件成熟时,尽早推出针对中央管理水资源费的征收管理办法,实现水资源国家所有权,更有力的保证国家对水资源的有效保护、监测、勘测、规划和管理,促进水资源的节约和保护,促进水资源的可持续利用。

b. 协调中央与地方水资源费的征收范围与分成比例。明确中央与地方水资源费征收的范围,避免两者之间的交叉征收。同时,按照现在中央财政和地方财政制度的管理模式,还应确定中央和地方合理的支配比例,包括对水源区提取一定比例返还,主要用于涵养水源、保护水质为主的生态环境、水资源补偿等基础建设。

c. 根据行业用水性质实行差别化征收。中央管理水资源费定价应根据水利工程灌溉、(下转第30页)

供水成本的基础上,分步、分阶段调整水价,在提高供水保障率、实施按方收费的情况下,按高水价使农民降低用水量,从而农民支付的水费减少的原理,实现促进农民节约用水和减轻农民负担的双重目标。

c. 适时引入两部制水价^[5]。按照基本水价加计量水价不超过农民原来承受水价的原则,在改革初期,由政府承担基本水费、农民承担计量水费,或者政府承担国有水利工程管理单位供水成本、农民支付末级渠系供水成本,以减轻改革可能增加的农民用水负担。随着农民承受能力的增强,再逐步提高农民承担水价的比例。

d. 逐步实施“一线通”终端水价制度。实行从供水源头到地头的“一线通”终端水价,让农民用多少水自己说了算,水费交得放心、明白,并通过在供水管理单位和农民之间建立农民用水合作组织,增强农民的民主参与意识,提高农民自发节约用水的积极性。

2.3 改革的配套措施

a. 组建农民用水户协会^[6],为末级渠系的工程管理、用水管理和收费管理创造条件。当前,基层水利部门和农业资源开发部门都在开展农民用水户协会的组建工作,但是,由于重建设、轻管理,以及相关配套政策的缺乏,农民用水户协会的建设普遍存在某些问题,需要各有关部门为农民用水户协会的组建、发展因地制宜地制定有关配套文件和实施细则,在政策、资金、技术等方面给予扶持和指导,如,将农民用水户协会管理范围内的灌排设施配套改造逐步纳入农村水利工程建设计划,在申报中央财政小型农田水利专项资金项目以及其他与农田水利建设相关的项目时,优先考虑已成立农民用水户协会的地区。

b. 加大对农村末级渠系更新改造和农业用水计量方式研究的资金投入。农业供水服务水平直接关系到农民对水费的认可度。当前江苏省农业灌溉渠系老化失修,农业用水计量手段缺乏,给促进节约用水、推行新的水价制度带来很大困难,因此,要加大农业灌溉设施的改造力度,提高供水保证率,加强农业用水计量方式的研究和投入,保证在计量设施条件具备的前提下,采取两部制水价。

c. 尽快出台农业供水成本核算制度。水利部颁发的《水利工程供水价格核算规范(试行)》对供水成本核算进行了规范,但需要结合江苏省的省情、工情、水情,制定具有可操作性的供水成本核算体系,为农业水价调整提供依据,同时,按照成本构成原则,固定资产折旧费计入农业供水成本,但是,考虑到农业是弱势产业,在当前农民承受力偏低的情况

下,农业供水分摊的固定资产折旧费可由财政或以工补农方式进行补偿。

d. 完善农业水费计收管理机制。农业水价改革能否有效推行,关键是水费计收管理机制是否健全,因此,要在合理界定农业供水和收费管理职能的基础上,创新农业水费收取模式,提高农业水费经营性管理水平,为农业水价改革创造条件。

3 结 语

从分析江苏省农业水价改革存在的问题及其原因入手,探讨了江苏省农业水价改革的原则、基本走向和配套措施,但实践是检验理论和发展理论的最可靠途径,江苏省的农业水价改革理论有待在实践中进一步得到检验和发展。

参考文献:

- [1] 胡永法,崔延松.水利工程水费经营性改革分析与对策[J].水利经济,2003,21(5):31-33.
- [2] 王占元.完善酒泉市农业水价机制探讨[J].水利经济,2007,25(5):33-34.
- [3] 朱敏.我国水价上涨将是一个逐步缓慢提高的过程[N].中国经济时报,2007-11-20(04).
- [4] 廖永松.农村水价改革的问题与出路[J].中国农村水利水电,2004(3):74-76.
- [5] 马培衢.农业两部制水价改革的福利效应分析[J].水利经济,2007,25(4):34-37.
- [6] 田圃德,张春玲.我国农业用水水价分析[J].河海大学学报:自然科学版,2003,31(3):342-346.

(收稿日期:2009-05-07 编辑:彭桃英)

(上接第23页)调水、防洪与电厂发电的不同用途,以及地表水与地下水用水类型的不同,调整水资源的定价标准,做到行业区别、重点倾斜,发挥水资源费调节行业发展的杠杆作用,保护地下水的开发利用。

参考文献:

- [1] 刘伟平,王国新,管恩宏,等.关于水资源费征收管理情况的调研[J].中国水利,2003(3):26-29.
- [2] 中华人民共和国国务院.取水许可和水资源费征收管理条例[M].北京:中国水利水电出版社,2006:5-16.
- [3] 吴慕林.江西水资源费现状、存在的问题及其标准的科学确定[J].价格月刊,2003(2):22-24.
- [4] 岳向东,王英虎.河北省水资源费征收标准探讨[J].水利经济,2000,18(2):51-54.
- [5] 曹永潇,方国华,毛春梅.我国水资源费征收和使用现状分析[J].水利经济,2008,26(5):26-29.

(收稿日期:2009-03-31 编辑:徐广生)