

江苏省水资源费差别征收模式探究

黄苏宁, 方国华, 黄显峰

(河海大学水利水电学院, 江苏南京 210098)

摘要 水资源是保障人类生存与社会经济发展的重要资源, 为保证水资源的合理利用与优化配置, 征收水资源费是诸多措施中重要的经济手段。在对江苏省各市水资源费征收现状与管理情况进行全面调查的基础上, 通过对水资源费征收标准、现状及使用情况进行分析, 针对当前征收标准中存在的缺乏差别性、征收范围不全面、征收标准偏低等问题, 提出构建水资源费差别征收标准体系的差别性要素与思路。

关键词 水资源费 征收标准 使用管理 差别征收 江苏省

中图分类号 :F407.9 **文献标识码** :A **文章编号** :1003-9511(2012)01-0016-04

水资源是基础性自然资源, 是生态环境的控制性要素, 也是一项战略性经济资源。为加快节水型社会建设, 促进经济增长方式转变, 应进一步发挥市场机制对资源配置的基础性作用, 完善水资源费征收机制, 合理确定水资源费征收标准。目前江苏水资源费征收标准体系建设已走在我国同类省份的前列, 但仍不完善, 水资源费征收标准没有体现行业、地区、对象等的差别, 部分行业水资源费征收标准尚有缺失。因此, 研究江苏省水资源费差别征收标准, 是解决上述问题的关键。

1 江苏水资源费标准及现状分析

江苏从1994年起征水资源费。原征收部门分为两部分, 全省地表水、县及县级以上地下水的水资源费由水利部门负责征收, 设区市的城市规划区内地下水水资源费由城建部门征收; 2000年8月机构改革后, 设区市城市规划区地下水行政管理职能划归到水利部门, 各市、县(区)的地表水、地下水水资源费均由水利部门征收, 目前, 水资源费的征收主体是各级水行政主管部门。

1.1 水资源费征收标准

目前江苏自备水源地地表水水资源费征收标准为0.20元/m³; 自备水源地地下水水资源费征收标准, 苏南主要城市征收标准介于1.30~3.37元/m³之间,

苏北介于0.48~3.99元/m³之间, 根据管网到达情况分别计费, 对特种用水行业征收较高的水资源费; 暂缓对地热水、矿泉水等征费, 除徐州市针对矿坑排水征收少量的水资源费外, 矿坑排水、中水利用等尚未形成有效征收机制。自来水水资源费2006年至今征收标准为0.20元/m³。

江苏各市在地下水方面征费标准不一, 以南京、盐城两市为例。南京市自备水源地地下水管网到达地区为1.31元/m³, 管网未到达地区为1.64元/m³, 特种用水标准为4.67元/m³; 盐城市自备水源地地下水管网到达地区为1.464元/m³, 管网未到达的地区为1.25元/m³, 特种行业用水为3.30元/m³。

江苏与其他省市横向比较, 征费标准子项目划分较为清楚。主要体现在工业取水、城镇生活取水、农业取水、特种用水等, 也对地表水、地下水、自备水、自来水等明确规定标准, 较之山东、天津、上海等地, 江苏标准更具科学性与指导性。江苏水资源费标准低于山东、山西水平, 特种用水征费标准也低于全国平均水平。在征收水资源费总额上, 江苏也不及山东多。

1.2 水资源费征收标准变化情况

江苏省自1994年起征水资源费, 1994年地表水标准为0.01元/m³, 地下水标准为0.45元/m³, 经过2001年、2004年、2006年3次调整达到当前标准。

作者简介: 黄苏宁(1987—), 男, 江苏淮安人, 硕士研究生, 主要从事水资源规划、水利经济研究。

通讯作者: 方国华(1964—), 女, 安徽定远人, 教授, 主要从事水资源规划、水利经济、工程管理研究。E-mail: fhugh@126.com

2001年自备水源地地表水收费标准提高至0.03元/m³,同时徐州地下水水资源费开始分管网到达情况分别计费,管网到达地区标准为0.22元/m³,管网未达到地区标准为0.132元/m³,特种用水标准为3.57元/m³,盐城地下水水资源费征收标准也提高至0.45元/m³。

2004年江苏继续调整水资源费征收标准,水资源征收标准上升较明显。地表水水资源费征收标准提高至0.03元/m³;地下水水资源费征收标准各市不同,各市均按管网到达情况分别计费,管网达到地区标准,徐州为0.41元/m³,盐城为1.364元/m³,南京为0.72元/m³;管网未达到地区,徐州为0.246元/m³,盐城为1.15元/m³,南京为0.95元/m³;特种用水徐州为3.83元/m³,盐城为3.20元/m³,南京为2.95元/m³。

2006年后开始在水资源费中加征南水北调工程基金,地下水水资源费征收标准也相应上升,最终达到现在的征收标准。江苏水资源费征收标准不断调整与提高,加大了对水资源管理的基础建设投入。

1.3 水资源费占城市水价情况

水资源费占城市水价的情况是衡量该地区水资源费征收标准合理性的重要指标,直接反映出相对于当地水价的水资源费征收标准高低情况。目前,盐城基本水价为1.37元/m³,污水处理费为0.93元/m³,到户价为2.50元/m³,水资源费占到户价的比例为8.00%,相应徐州为6.73%,南京为7.14%,南通为7.69%;污水处理成本较高,盐城水资源费为污水处理费的21.5%,相应徐州为19.05%,南京为15.38%,南通为19.61%。

今后需要适当提高水资源费征收标准,提高生产技术,降低污水处理成本,大力改善水资源的利用效率,减小企业及家庭污水排放。

1.4 水资源费征收使用情况

水资源费的征收使用原则是“取之于水,用之于水”。按规定,水资源费是水资源专项基金,专款专用,以收定支,不准挪用;支出用于水资源综合考察、评价、规划、水质监测与科学研究;开展节水、补源、回灌及水资源保护措施;用于开发水资源水源工程建设;培训水资源管理人员;更新维护基础设施设备;表彰水资源管理、保护和节水工作出色者;水资

源管理政策研究等^[1]。江苏主要在一般工业、农业、生活、电力等项目上征费,其中农业生产暂缓征收水资源费;支出用于管理(行政及人员工资)、基础工作、设备维护等。江苏省2006~2009年水资源费征收使用情况,以徐州和盐城市为例,如表1所示。

江苏水资源费的征收数额基本处于逐年递增的态势,个别年份增长迅速,实收比例不断提高,说明江苏近年来在水资源费征收上做出了巨大的努力。同时江苏水资源费收大于支,使用管理也逐步规范。但水资源费支出项过少,在水资源规划、技术人员培训与表彰等方面需加大投入力度。

2 江苏水资源费征收体系存在的问题

全省目前水资源费标准体系还不完善,水资源费标准制定及征收管理中还存在一些问题。

2.1 地表水水资源费全省一个价,缺乏差异性

从现状征收标准中可以发现,当前标准还未体现出差别性。从整体上来看,水资源作为生活资料和生产资料,其效益是不一样的,采取同样的水资源费,表明政府没有对其进行有效的调控。对于一些耗水大户,也像生活用水那样收取相同的水资源费,不利于这些企业生产结构的调整,也不利于整个产业结构的优化。

2.2 征收标准偏低

从当前江苏省水资源费征收标准与水资源费占城市水价的比重情况可知,当前标准还处于较低水平。水资源费是计划与市场结合的产物^[2],是调节水资源配置的重要经济杠杆,标准较低就会削弱其杠杆的调节作用,使水资源费的征收流于形式,不利于国家对水资源利用的控制,也不利于企事业单位和个人养成节约用水的习惯。水资源费征收标准较低会使政府在水利基础建设上投入不足,进而削弱水利基础建设。

2.3 部分行业的水资源费征收标准缺失

矿坑排水、抽水蓄能、地源热泵用水等行业的水资源费征收标准还需要进一步具体明确,目前只有徐州市在矿坑排水方面制定了相关的水资源费征收标准。全国横向比较,江苏标准较山东、山西、河北等省,还缺少对一些特定情况的具体规定,如水利工程供水、从地下取水的公共供水、微咸(劣质)水、超采区

表1 江苏省2006~2009年水资源费征收使用情况

万元

地区	水资源费征收					水资源费支出				
	一般工业	生活	电力	其他	合计	管理(行政及人员工资)	基础工作	设备	其他	合计
徐州	11347.7	3674.8	9382.2	595.7	25000.7	3782.4	1899.0	223.5	1601.5	7506.5
盐城	1143.5	2051.5	254.9	404.8	3854.7	424.0	670.4	0.0	877.4	1971.8

取水、疏干、排水以及人防工程排水等项目,山东省有具体到市县级的征收标准,这是江苏尚欠缺的。

2.4 用水户对水资源费征收必要性认识不够

在水资源费征收工作过程中发现,用水户对水资源有偿使用还缺乏全面足够的认识,表现在对水资源费的性质认识模糊,对取水许可制度和征费必要性认识不足。取水户中存在很多认识误区,有的地方水行政执法力度不足,法规宣传不到位,影响水资源费的足额征收^[3]。

2.5 征收使用管理存在不规范现象,征收率不高

水资源费征收范围有待扩大,支出项目也有待增加,从征收使用情况中可以发现,江苏省水资源费支出项目较少,达不到应支出要求,每年水资源费略有结余,但并不完全合理。近年来全省水资源费的征收力度逐年加大,征收总额逐年增加,从水资源费征收情况中可以发现,各市实际征收额基本低于应征数额,水资源费征收率仍达不到百分之百,有些地方仍存在收费资金未纳入专户管理现象。

3 水资源费征收体系差别性要素

江苏水资源在地理和时空上分布不均,社会经济发展水平存在南北差异,因此水资源费征收标准需具体体现差别性。在制定新标准时,需具体考虑水资源地理和季节性分布的差别性、资源紧缺程度的差别性、水源结构的差别性以及社会经济发展需求的差别性等因素,具体体现在如下几个方面。

a. 水资源分布地理和时空的差别性。在水资源地理配置上,苏南水资源丰富,苏北相应较少,根据一般定价原则,水资源越丰富的地区,水资源费标准应越低,才能体现水资源利用价值,原则上要求苏北水资源费标准高于苏南标准;本省水资源总量丰枯期差别较大,原则上要求枯水期标准高于丰水期标准。

b. 水源结构上的差别性。考虑到水源取水成本的不同,需在取水方式上体现差别性。主要体现在地下水的水资源费标准高于地表水标准;深层地下水标准高于浅层地下水的标准;水质较好的水资源,其水资源费征收标准应高于水质较差水资源的征收标准;对于矿泉水、地热水,其征收标准需明显高于地下水标准;在超采区取水,水资源费标准应高于非超采区的标准;对于高耗水、高污染行业需执行较高的水资源费征收标准,以经济手段控制其用水。

c. 国民经济与社会发展的差别性。苏南苏北经济发展水平差别较大,苏南经济与社会发展水平高于苏北,因此原则上要求苏南水资源费征收标准

高于苏北;国民经济角色上也存在差异性,工业用水水资源费标准应高于农业用水标准,对于农业灌溉用水,计划内用水可以免征或暂缓征收水资源费,计划外用水水资源费征收标准应低于其他用水项目的水资源费的征收标准。

4 对策和建议

为解决上述水资源费征收体系中存在的问题,参考地租论、劳动价值论、存在价值论等理论和原理,在现有法律制度框架下,提出解决上述问题的对策和建议。

a. 停止免征或缓征水资源费。针对过去未征收的项目应征收水资源费,具体表现在农业用水、电力行业、水力发电用水、地热水和矿泉水的利用、矿坑排水、中水利用、水温空调、抽水蓄能等方面,需开征相应的水资源费。

对农业用水征收水资源费,在全国大部分地区都存在争议,但水资源费是国家资源所有人收益权的体现^[4],虽然短时间内会增加农民的负担,但能够促进农村改进水资源的利用方式,改变粗放的灌溉模式,水资源成本效益比例也会相应降低。

为鼓励中水利用,应采取较低的征费标准,同时可考虑企业在利用中水达一定程度后,少收或免收水资源费,也可实行按比例递减的收费模式。矿井水的利用,也应适当降低征费标准,可按照矿井水排出后相应的用途执行不同的征收标准。

b. 适当提高水资源费征收标准。水资源具有经济效益和环境效益,应该根据水资源稀缺程度和实现水环境保护程度来制定标准,力求保证该区域的水资源供需平衡。参考现行的水价标准和污水处理成本,计算出水资源费征收标准占城市基本水价和到户价的比例,结合污水处理成本占现行水价的比重,制定新的水资源费征收标准。

目前水资源费征收标准仅0.2元/m³,与国民经济发展水平不适应,经济杠杆的调节作用发挥不太明显,未达到水资源费的应征标准。应当建立最低征收标准^[5],适当提高水资源费,有助于促进节约用水和保护水资源,保证水资源的可持续利用,也要考虑到用水户经济承受能力。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^[6]。

c. 实行最严格的取水许可制度,加强水资源费的征收使用管理。水资源费体现了水资源的所有权,取水许可制度保证了国家对有限的水资源进行宏观规划与配置力度,是水资源可持续利用的重要

保障,江苏需按相关规定,实行最严格的取水许可制度,加大对用水户的审核力度,合理分配水资源可用水量。水资源费的征收使用与管理也应逐步加强,实行科学有效的管理制度,使水资源费的征收使用透明严格,保证水资源费完全用于水资源基础保护工作。

d. 火电工业用水,需分清消耗水的方式(开式、闭式)与贯流水等,火电厂消耗水开式按实际水量计收,闭式按新鲜水量计收,贯流式冷却水按水量的一定比例计收,也可按实际发电量计收。

e. 对超计划用水的国民经济各部门,需执行差别累进式的征费标准。针对用水超计划程度的不同,执行不同的征收标准,超计划程度越多,征收标准相应越高,以达到以经济手段控制水资源利用的目的,提高用水效率。对节水型企业,应制定相应标准予以奖励,可多方面、多手段地奖励节水企业,同时这些节水型企业需经仔细评估后才能确定,以保证水资源费征收的稳定与持续。

f. 制订水资源费征收新标准,分前5年与5年后两步执行,给用水户适应的时间,同时也可及时发现征收中存在的问题,以便及时纠正。前5年标准用于试行,以确定此标准是否合适,也可保证水资源费征收的稳定性、连续性和有效性。

g. 建立水资源费差别征收标准的动态调整体系。将开采水源、季节水资源量、地区社会经济发展水平、取用水对象、节能减排等因素设为自变量参数,通过动态模型及时将自变量参数的变动反映到水资源费征收标准的变动上。同时建立专家咨询制度,为动态调整机制的运行提供专业支持,进行模型修正、数据和结果分析等工作,为江苏未来水资源发展趋势作出前瞻性预测^[7],提高征收标准的科学性。

h. 水资源费征收的计量与用水计划指标。《中华人民共和国水法》第49条规定:“用水应当计量,并按照批准的用水计划用水”。水资源费差别征收的基础是计量征收,但计量应依据不同条件选用不同的方式。计量的常规方法有水表计量、流量与时间计算、产量与定额核算、面积与耗水量核算、税额与水资源费挂钩核算等。水资源费征收的用水计划指标,应划到各取用水户,计划用水指标应由水行政主管部门以户、以时段核定。

i. 进一步实现水资源费征收过程的透明化,加大对水资源费的征收力度,加强宣传,力争水资源费全面足额征收。水资源费的征收与使用应及时公布,积极鼓励社会和群众对其监管,进一步改进交费方式,通过电话、在线支付等手段可以直接交费。水

利主管部门要严格按照《取水许可和水资源费征收管理条例》的有关规定,按上级主管部门的要求,严格执行水资源费的征收制度,加大对违法单位的处罚,保证水资源费的征收保质保量。

j. 处理好水资源费征收过程中的各种关系。要处理好水行政主管部门与政府的关系,相关职能部门的关系与缴费单位的关系,处理好地方水利主管部门与流域机构的关系,以及处理好自身内部上下级之间的关系等。征收中要以人为本,具体工作中要认真细致,耐心负责,才能保证水资源费征收工作的顺利开展。

参考文献:

- [1] 方国华,徐丽娜,吴文锦,等.我国水资源费征收管理情况调查分析[J].水利经济,2002,20(5):33-37.
- [2] 周劲松.水资源费在水资源配置中的地位与作用[J].水利规划设计,2000(3):37-40.
- [3] 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(3):26-29.
- [4] 丁民.对农业水资源费和水费问题的思考和建议[J].中国水利,2007(4):47-48.
- [5] 王曦,周卫.论我国水资源费的若干法律问题[J].法学,2005(7):103-111.
- [6] 方国华,谈为雄,陆桂华,等.论水资源费的性质和构成[J].河海大学学报:自然科学版,2000,28(6):1-5.
- [7] 姬鹏程,孙长学.对我国水资源费征收标准的研究[J].价格理论与实践,2009(8):18-19.

(收稿日期:2011-11-14 编辑:陈玉国)

