

DOI:10.3969/j.issn.1004-6933.2013.03.019

节水型社会差别水资源费征收模式探析

徐晓萍,王留军

(河海大学公共管理学院,江苏 南京 210098)

摘要:针对我国 31 个省市存在的水资源费征收标准偏低、征收模式单一化等问题,分析水资源费实行差别化征收的可行性。结果表明,建设节水型社会的理念营造了良好政策环境,水资源费征收的差别性要素显著为建立差别水资源费提供了可能。提出水资源费差别化征收的思路:提高取水主体自觉缴纳水资源费意识;加强政策引导,针对水资源差别性要素,制定差别水资源费率;采用以成本为基础和以市场供需平衡为基础的水资源费定价方法。

关键词:水资源费;差别征收;征收标准;节水型社会

中图分类号:F407.9 **文献标志码:**A **文章编号:**1004-6933(2013)03-0087-04

Discussion on differentiated water charge collection modes for construction of water-saving society

XU Xiaoping, WANG Liujun

(College of Public Administration, Hohai University, Nanjing 210098, China)

Abstract: In consideration of such problems as less difference in water charge collection modes and low standards for water charge collection in 31 provinces in China, the feasibility of adopting differentiated water charge collection modes is analyzed. Based on the concept of construction of a water-saving society, some policies need to be formulated, and the significant differences in water resources in different areas make it possible to adopt differentiated water charge collection modes. The basic ideas for differentiated water charge collection consist of improving the awareness of water consumers in paying their bills for water consumption, determining water charge rates of different levels according to policies and water resources situations in different areas, and pricing water charges based on the cost and supply-demand balance.

Key words: water charge; differentiated collection; charge standard; water-saving society

2011 年中央一号文件指出,水是“生命之源、生产之要、生态之基”,水资源是社会经济发展过程中不可替代的生产资料和生活资料。水资源具有稀缺性,一方面,现代经济的快速发展,致使水资源的短缺现象日趋严重,这成为我国社会发展亟待解决的问题;另一方面,建设节水型社会要求转变用水方式,实现水资源的可持续利用。为解决上述问题,运用经济手段,征收水资源费,实现水资源有偿使用是有效途径之一。目前,我国 31 个省市先后征收了水资源费,但现行的水资源费征收存在征收标准缺乏差别性的问题,没有体现节水的目的。基于此,有必要对差别水资源费进行研究。

1 水资源费征收模式现状

我国最早开始征收水资源费的是辽宁省沈阳市(1980 年底开始收取城市地下水资源费)^[1],2002 年《中华人民共和国水法》修订后,各省、市、自治区相继对水资源费征收标准及管理作了相关规定,我国水资源费的征收管理得到改进。但受传统管理模式及经济发展水平的影响,我国水资源费的征收仍存在征收标准低、征收模式单一、缺乏动态调整机制等问题。

1.1 征收标准偏低

合理的水资源费征收标准可以有效保护水环境,提高水资源利用效率。目前,我国各地普遍存在

作者简介:徐晓萍(1988—),女,硕士研究生,研究方向为水利行政管理。E-mail:xiaoping4111@yahoo.com.cn

水资源费偏低的问题,一些地区只是象征性地收费,难以发挥价格的调节作用。各省市由于水资源条件、经济水平的差异,水资源费标准各不相同,全国地表水平均征收标准大多低于 0.20 元/m³,大部分省市水资源费平均征收标准占综合水价的比例不超过 5%,比价关系极不合理^[1]。地表水水资源费征收标准中,居民生活用水全国平均值为 0.14 元/m³,最低的为江西省,仅为 0.01 元/m³;工业用水全国平均值为 0.191 元/m³,而最低的也仅为 0.015 元/m³。地下水水资源费征收标准中,居民生活用水全国平均值为 0.444 元/m³,最低为 0.02 元/m³;工业用水全国平均值为 0.493 元/m³,最低仅 0.025 元/m³^[2]。

水资源费征收标准如此之低,严重偏离价值,导致取水主体新增 1 m³ 的取水成本,远低于节约 1 m³ 的投入成本,难以促使取水主体挖掘节水潜力,改造用水设施,因此不利于节水型社会的建设。过低的水资源费征收标准还使水资源节约保护、补偿开发利用的资金难以得到保障,因而难以实现水资源的有效利用和优化配置。

1.2 征收模式单一化

我国大部分地区水资源费的征收仍然沿袭了计划经济时代的静态化、单一化的管理模式,并没有充分考虑水资源的根本特性,无法兼顾水资源费征收的公平与效率原则,致使部分地区出现了征收主体混乱、缺乏动态调整以及资金使用不当等问题。水资源费征收模式单一化最主要的表现是征收标准缺乏差异性。表 1 为现阶段部分省(市)工业用水和生活用水水资源费征收标准情况。

表 1 我国部分省(市)工业用水和生活用水 水资源费征收标准 元/m ³				
省(市)	工业用水		生活用水	
	地表水	地下水	地表水	地下水
江苏	0.2	0.2~0.4	0.2	0.2~0.4
贵州	0.06	0.12	0.04	0.08
安徽	0.08~0.1	0.25~0.5	0.06~0.08	0.2~0.35
湖北	0.1	0.2	0.05	0.1
广东	0.018~0.03	0.027~0.045	0.025~0.04	0.037~0.06
北京	1.1	2.0	1.1	2.0

注:资料来源于《广东省水资源费改革研究》。

从表 1 可以看出,目前我国水资源费的征收没有考虑经济水平的差异,如江苏全省地表水水资源费都为 0.2 元/m³;在征收时没有考虑到行业之间的差异,江苏、贵州、安徽、北京、广东等省(市)的工业用水与生活用水的水资源费征收标准差距较小;这 31 个省市不同水源类型的水资源费差异不显著,容易导致过度开采地下水。

另外,在征收水资源费的不同类别部门中,

2004—2007 年,向工业用水征收的水资源费占总征收额的 45%~50%,向生活用水征收的水资源费占总征收额的 25%~35%,向农业灌溉用水征收的水资源费占总征收额的比重不到 2%。而这 4 a 间,农业用水量基本占总用水量的一半。目前我国对农业实行免征或缓征水资源费的政策,造成农业用水浪费现象严重,不利于水资源的可持续利用。

2 建立差别水资源费的可行性分析

水资源费征收是建立科学水价,实现节水型社会必须面对的问题。我国的水资源费征收模式沿袭了计划经济时代对城市公共供水的层级管理模式^[3],缺乏动态调整机制,灵活性差。在节水型社会建设的理念下,随着用水计量设施的不断完善,建立水资源费差别征收模式已成为可能。

2.1 建设节水型社会的理念营造良好政策环境

现阶段我国水资源短缺形势十分严峻,有资料显示,我国多年平均水资源总量为 2.8 万亿 m³,人均占有水资源量为 2200 m³,相当于世界人均占有量的 1/4^[4]。基于此,我国大力倡导建设节水型社会。节水型社会是一种社会形态,其目标包括用水效率、用水效益和水资源可持续利用三重目标^[5]。自 2002 年甘肃省率先开展节水型社会建设试点工作以来,全国各地陆续对节水型社会建设进行探索。多年来,节水型社会建设在理论和实践上都取得了很大成就。从各省市的经验看,运用经济手段提高用水效益,成为节水型社会建设的一项重要试点工作。

实行差别水资源费政策正是在这一理念下提出的。在高耗水行业、缺水地区实行高收费,可以促使用水主体自觉减少浪费,提高水资源利用效率,从而达到节约用水、促进水资源可持续利用的目的。可见,建设节水型社会的理念为差别水资源费的征收提供了良好的政策环境。

2.2 水资源费征收差别性要素显著

2.2.1 水资源时空分布的差异性

我国水资源分布随地理位置的不同呈现出不同态势,受地形、地貌、地区和季节影响,各地水资源总量也各不相同,总体上由东南沿海向西北内陆逐渐减少,北方地区水资源贫乏,南方地区水资源相对丰富。据统计,2010 年南方 4 区水资源总量占全国的 80.4%,而北方 6 区水资源总量占全国 19.6%。各地区随季节、年份的不同,降水量也有所差异,由此出现丰水期和枯水期。我国水资源时空分布差异性显著这一特征,为建立差别水资源费提供了可能。

2.2.2 地区经济承受能力的差异性

我国东西部、南北方经济发展水平不同,导致经

济承受能力的差异很大。经济发展水平与用水量关系密切,通常情况下经济发达地区,城市化率相对较高,对水资源需求量较大,面临的水资源环境压力也较大,因此保护水资源的紧迫性更强。因此,在不同经济发展水平下,征收水资源费要区别对待。

2.2.3 用水主体的差异性

目前,用水主体可按照不同类别、不同用途进行分类,主要可划分为工业和居民、高耗水行业和低耗水行业等用水主体。不同的用水主体,其用水目的和水资源费承受能力各不相同,对水资源的消耗和影响也不尽相同。如工业的经济性决定了很大程度上工业的水资源费承受能力高于居民。然而,国内水资源费征收的现实没有体现这一差别,如北京、江苏、山东、陕西等地区地表水中工业用水和生活用水都收一个价,北京为 1.1 元/m³,江苏 0.2 元/m³,山东 0.2 ~ 0.6 元/m³ 之间,陕西 0.15 ~ 0.4 元/m³。用水主体的差异性要求对不同用水主体收取不同的水资源费。

2.3 用水计量设施逐步完善

用水计量设施不仅对计划用水、建设节水型社会具有重要的意义,还能监管、核查各用水单位的取用水量,有效保证差别水资源费的征收。

从取水许可制度实施办法的执行到 2002 年新《中华人民共和国水法》的颁布,我国取水计量管理工作从无序到有序,取得了一定的成效,主要表现为取水许可管理到位,计量设施安装率高。如,江苏省连云港市区 22 家取水单位在 1996 年底全部完成安装任务,安装计量设施 47 台;到 1999 年底,全市非农业用水户计量设施安装全部完成,全市共安装计量设施 426 台,安装率为 100%;到 2004 年底,共换装 IC 卡智能水表等计量设施 109 台,新建、改建项目的取水口新增超声波或电磁流量计共 8 台^[6]。河北省桃城区目前全区工业安装普通计量水表 110 块,IC 卡智能水表 36 套,一级装表率达到 100%;全区农村生活用水普通水表装表率为 35%,城镇生活用水计量设施安装率达到 98%;而全区农业 2004—2007 年间共安装农用机井普通水表 360 套,IC 卡智能水表 54 套,农业用水水表安装率达 25%^[7]。随着用水计量设施的不断完善,我国部分地区已经实现了取用水量的精确测量。根据各用水主体及水资源用途的不同,厘定差异性的水资源费征收标准,实行差别水资源费征收已经成为可能。

3 节水型社会征收差别水资源费的思路

实行差别水资源费是水资源费征收未来的发展趋势。构建差别水资源费征收体系的基本思路如下。

3.1 提高用水主体自觉缴纳水资源费意识

建立差别水资源费,首先必须转变人们的观念,提高用水主体自觉缴纳水资源费意识。从近年水资源费的征收情况看,一些企业水资源费缴纳意识薄弱,对水资源作为国家有限经济资源的认识不足,导致出现水资源费征收难的情况。此外,一些企业也以自身经营困难为由拖欠水资源费。实行差别水资源费,促进节水型社会建设,光靠水利部门是不够的,需要全社会的参与,因此,应开展各种形式的教育,加大水资源费征收的相关法律法规的宣传力度,让用水主体了解全国水资源紧缺形势,形成“节水、护水”的意识。

3.2 制定差别费率,实行差别征收水资源费政策

为有效差别征收水资源费,要加强政策引导,针对水资源差别性要素,制定差别水资源费费率。

3.2.1 水资源费的征收应与时间、空间相适应

首先,应随时间变化而制定不同的水资源费费率。要充分考虑水资源供水量和需求量的关系,对汛期取用水的,征收较低标准的水资源费;对枯水期取用水的,征收较高标准的水资源费^[8]。即,水资源供需矛盾较小时,水资源费征收标准较低,反之则高。对于不同来水水平年也要考虑差别水资源费费率,丰水年的费率要低于枯水年的费率,而平水年的标准介于丰水年和枯水年之间。水资源费的制定还要考虑地域因素。在制定水资源费标准时,应采用地区分类指导、限定最低额度的方式,并参照多个地区的水资源定价方法。

3.2.2 水资源费应与当地经济社会发展水平相适应

在制定水资源费费率时,要深入调查了解水资源费在各类用水户的成本中所占的比例及其产生的影响,因地制宜提出与当地经济社会发展水平相适应的水资源费征收标准,经济发达地区的水资源费标准应高于经济欠发达地区。在考虑水资源承受能力的同时,也要考虑各取用水单位的经济承受能力。

3.2.3 考虑产业和行业因素,制定分类水资源费费率

不同产业和行业的用水户对水资源费的承受能力也各不相同,因此要做到分类制定,以体现差异性。国家鼓励的产业水资源费费率应当低于国家限制的产业水资源费费率;农业生产取水的水资源费费率应低于其他用水户的水资源费费率;洗车、洗浴、餐饮等高耗水第三产业用水的水资源费费率应当高于其他产业的水资源费费率。另外,对于高污染企业要加收水资源费,如,广东省针对高污染企业加收 50% 的水资源费,超额取水三成以上会被叫停^[9]。

制定差别水资源费政策,还应考虑不同水质的差异、水源结构的差异。水质好的地区水资源费率应高于水质差的地区。过量开采地下水会引起地下水资源衰减,损害生态平衡,因此,从地下水取水的水资源费要高于从地表水取水的水资源费。此外,各省市应逐步对农业生产用水征收水资源费,规定其用水限额,对超出用水限额的部分征收农业用水水资源费,用经济手段增强农业用水户的节水意识。北京市 2007 年开始对农业生产超限额用水征收水资源费,征收标准为:粮食作物灌溉用水 0.08 元/m³,其他农业生产用水 0.16/m³。但是,在差别化征收水资源费的政策上,要配套落实对弱势群体、公益事业单位的差别水资源费政策,对其给予一定程度的补贴。

3.3 实行差别水资源费定价方法

在制定水资源费标准时,要因地制宜采取不同的定价方法。受水价定价基础的启发,可采用以成本为基础和以市场供需平衡为基础的水资源费定价方法。

3.3.1 以成本为基础的定价方法

水资源费的征收是为了保护水资源、补偿某些成本费用(如水利工程前期基础费用、水利工程建设费用等)。以成本费用为基础制定相应的水资源费标准,可以根据维护、管理等成本费用的不同,收取不同的水资源费,从而达到对不同的地域和水质环境征收差别水资源费的目的。在制定水资源费标准时,可以按照水资源费需要补偿的成本内容,分别考虑水利工程前期投入、水利工程建设费用以及后续的管理和保护费用,以最终确定区域水资源费标准。这种方法适合于制定不同区域的水资源费标准。

3.3.2 以市场供需平衡为基础的定价方法

考虑市场供需平衡,通过市场价格变化来体现水资源的稀缺程度,以实现水资源的优化配置。现阶段,我国经济快速发展,对水资源的需求量越来越大,而可供的水资源越来越少,且水污染严重,导致水资源供需矛盾日益突出。因此,要对不同生产行业(如工业、高耗水行业)用水、生活用水和商业服务用水以市场供需平衡为基础进行水资源定价。采用以市场供需平衡为基础的水资源定价方法时,要逐步向水资源以供定需转变。

4 结 语

实行差别水资源费,建立多层次合理的水资源费征收体系,充分发挥价格机制对用水需求的调节作用,是提高用水效率、推进节约用水的最直接和最有效的手段。首先,让所有取用水主体都有缴纳水资源费意识;其次,要使水资源费体现水资源价

值,对不同区域、水质、行业和水源结构征收差别水资源费,并实行以成本为基础和以市场供需平衡为基础的水资源定价法,制定不同的水资源费征收标准,将水资源费征收静态管理转为动态管理,充分发挥水资源费的经济杠杆作用。这对优化配置水资源,缓解用水矛盾,促进节水型社会建设,具有重要的现实意义。

参考文献:

[1] 苏明,王敏,张振卿,等. 中国水资源费政策的现状问题分析与对策建议[J]. 财政研究,2010(12):37-44. (SU Ming, WANG Min, ZHANG Zhenqing, et al. Current problems and countermeasures of the policy on water resources fee [J]. Public Finance Research,2010(12):37-44. (in Chinese))

[2] 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,2011(8):18-19. (JI Pengcheng, SUN Changxue. Study on water resources fee levy standard in China [J]. Price: Theory & Practice,2009(8):18-19. (in Chinese))

[3] 何华,任建明. 北京水资源费动态征收模式构建建议[J]. 中国水利,2004(15):18-19. (HE Hua, REN Jianming. A proposal to the construction of dynamic collection mode of water resource fee in Beijing [J]. China Water Resources,2004(15):18-19. (in Chinese))

[4] 王霰. 我国水资源费征收制度研究[D]. 南京:河海大学,2004.

[5] 崔延松,陈海涛. 节水型社会水价系统分析[J]. 华北水利水电学院学报,2006(2):14-16. (CUI Yansong, CHEN Haitao. Analysis of water rate system in water-saving society [J]. Journal of North China Institute of Water Conservancy and Hydroelectric Power,2006(2):14-16. (in Chinese))

[6] 潘元全. 加强用水计量管理促进计划用水节约用水[J]. 中国水运,2008(8):145-146. (PAN Yuanquan. Strengthen the management of water calculation to promote water using planning and water saving [J]. China Water Transport,2008(8):145-146. (in Chinese))

[7] 许荣霞,李娜. 完善计量设施支撑节水工作[J]. 河北水利,2008(增刊1):62. (XU Rongxia, LI Na. Improve measuring facilities to support water-saving [J]. Hebei Water Resources,2008(S1):62. (in Chinese))

[8] 毛春梅,袁汝华,王景成. 我国水资源费改革探讨[J]. 水电能源科学,2003(1):9-11. (MAO Chunmei, YUAN Ruhua, WANG Jingcheng. Approach of reforming present water resources charge [J]. Hydroelectric Energy, 2003(1):9-11. (in Chinese))

[9] 黄慧诚. 广东调整水资源费征收标准 加收高污染企业水资源费 50% [N]. 中国环境报,2009-04-02(01).

(收稿日期:2012-06-11 编辑:彭桃英)