

水资源费税改革理论分析

许有兵

(阿拉善左旗水利工程管理站,内蒙古 阿拉善 750300)

摘要:介绍了水资源费税改革的背景,水资源税是消耗占用水资源的价值补偿属性的货币价格表现形式,必须合理确定水的资源价值,以水的资源价值为杠杆,遵循优质优价、资源珍惜程度决定资源价值等商品社会主义市场经济的最基本规律,才有利于最严格的水资源管理国策的贯彻落实,也有利于推进水权转换、水资源优化配置等深层次改革。

关键词:水资源税;价值属性;改革

中图分类号:F407.9

文献标志码:A

文章编号:1004-6933(2017)S1-0076-02

即将实施的水资源税取代水资源费的征收管理办法是我国实施最严格水资源管理制度的必要手段和最根本保证,决不当是简单的征收手段由“软”变“硬”的转换表现。资源税把水真正纳入了自然资源属性的管理范畴,这对纠正以往对水这种特殊资源错误认识的重大意义。征收“资源税”就必须确立水社会公认的“资源价值标准”,资源价值标准体系科学合理,则各项管理措施才能够真正发挥“价值杠杆”的调节功能。以税征收把水真正纳入“资源”管理范畴,就必然要按照市场经济对资源需求供给的客观规律,依据水的资源价值引导水资源的优化配置。按照我国社会主义市场经济的本质要求,对不同的用水产业、用水行为,实行征收“税率”的减免或惩罚性调节,调节的“税率”标准可以由政府的政策予以确定,但是调节的基础必须是水的资源价值。

改革开放以来,我国在合理利用和保护水资源方面,由于脱离了水具有普遍自然资源价值属性这个科学支撑,使得很多努力的成效大打折扣。水资源费税征收改革,不只是管理手段上的简单转换,而是作为依法治水的重大突破口,为通过政府宏观控制和市场引导实现水资源的优化合理配置奠定了扎实的基础。只有让水真正回归自然资源的价值属性,才能够确保水资源费税征收改革取得成功。

1 界定水的自然资源价值

水是人类经济社会任何发展都离不开的特殊资源,是一种公共基础性资源,有着自然资源的一切本

质特征。对不同用水行业简单直接地采用差额水资源费征收办法,实质上不但掩盖了水的自然资源属性,更背离水作为自然资源的真实价值。

市场经济社会中,以工业为主体的第二产业代表社会先进生产力,是推动经济社会发展的最主要动力引擎,其对资源占有也必然最具有竞争力,第二产业对资源的需求决定了资源的真实价值,这是市场经济的普遍客观规律。如果水资源费征收办法认定的工业用水征收的水资源费标准基本上符合现阶段经济社会发展水平,水资源费是市场经济要求工业对消耗占用水资源的合理补偿,那么对于任何用水行为,水的资源价值就是统一而无差别的。2017年11月28日财政部等3部委在《扩大水资源税改革试点实施办法》中,对9省区给出了地表水最低税率和地下水最低税率,如山西、内蒙古地表水和地下水的最低税率,分别为0.5元/m³和2元/m³,也可以认为其反映上述地区第二产业对水资源的需求所决定的水的自然资源的真实价值,是水资源进入市场经济价值标准的货币体现。

2 水资源的费改税机制

总结以往水资源费征收经验,由于直接给出征费标准而导致人们对水资源价值认识的偏差所带来的负面影响,水资源的费改税必须明确以资源价值为基准,通过不同类别的实际税率调整系数表明对水资源管理的政策导向。即以水资源价值为基准的费改税改革机制,可用以下公式简要反映:

$$W_{\text{权限}} = \alpha \delta \beta W \quad (1)$$

式中： $W_{\text{权限}}$ 为权限代价，在国家核定授予合理用水范围内，实际应当上缴的水资源税； W 为消耗占用水资源的价值补偿标准，以工业竞争所决定的水资源价值为标准，如山西、内蒙古地区，地表水和地下水的最低征税税率分别为 0.5 元/ m^3 和 2 元/ m^3 ； δ 为国家对不同行业分别确定的水资源费支出调整系数（如，农业灌溉定额范围内的用水， $\delta < 1$ ；超出定额或行业标准范围、批准核定计划用水范围内的用水，则按照超出部分的比例 $\delta \geq 1, 2, 3$ 等，即执行所谓的阶梯水价或超定额累进加价等制度）； α 为同行政区域境内水资源稀缺程度不同地区之间的水资源价值调整系数（如，内蒙古自治区中部 α 可以确定为 1，东部地区 $\alpha < 1$ ，西部地区 $\alpha > 1$ ，甚至 $\alpha \geq 2$ ，西部地区 α 越大表明水资源价值越高，也就能够更好地显示出发展高耗水农业的价值产出是否值得）； β 为同行政区域内不同区域水质的水资源价值调整系数，如地表水、地下水或地下苦咸水等。洁净山区地表水与水质复杂甚至污染的江河地表水的 β 值显然不同，优质地下水和地表水的 β 值也有所不同，严重缺水地区鼓励开发使用苦咸水，因此普通地下水和复杂不达标水质的地下水的 β 值也更应当有所不同。 β 实际体现资源“优质优价”商品交换原则。

3 水资源费改税的功效

3.1 推动区域内部的水资源优化配置

通过加快工业化进程、推动中小城镇快速发展来大幅度缩减农业人口比例，是国家推动小城镇发展的基本国策，更是一个地区经济社会可持续发展的必由之路。但我国绝大部分地区水资源的严重短缺又普遍限制了城镇化和工业化的可持续发展，如内蒙古阿拉善左旗 95% 水资源被不到 15% 的农业人口所占用，有限资源量仅能养家糊口而难达小康水平，农业所产生的社会价值，与所消耗的水资源价值不相匹配。在此条件下，依照水资源对经济社会可持续发展贡献程度的最大化为原则，通过水资源价值杠杆积极引导实现区域内水资源的优化配置就显得意义重大。因超水资源承载能力大量安置生态移民而导致严重超采的腰坝滩井灌区，即使全部推行覆膜滴灌高效节水灌溉技术也已经难以实现采补平衡，腰坝滩井灌区距阿拉善盟首府巴彦浩特镇仅 30 km，城镇供水依靠超过 500 km 的高扬程调水来保障，供水成本超过 7 元/ m^3 。如果农业用水在向国家上缴 0.08 元/ m^3 水资源税后，依据 2 元/ m^3 水资源价值由农业向城市供水转移，在满足灌溉定额 6000 m^3/hm^2 合理用水量范围内，其收益比农业种植多。拥有 1 hm^2 生产资料的群众个体可依靠转移用水权的收益实现小康，城镇用水又能减少 2/3 的用

水成本，在目前年轻人进城，60 后和 70 后为主体农业人口的条件下，这种水资源的优化配置无疑是利国利民的一举多得的好事。

3.2 引导区域之间的水权转换

目前农村用水水权的转换大多表现为拆借或补偿短时间的用水量透支，而区域之间基本没有用于农业用水需求的水权转换的政策。实施水权转换的目的就是要解决工业或城镇用水需求，但由于以往农业水资源费远远脱离水资源价值，因此水权转换的双方都感到“吃亏”，从而导致水权转换实践停滞不前。实施水资源费改税后，明确水资源的价值基准，授受双方都有据可依，水权转移就成为双方认可公平而自愿交易的活动，公平的基础就是水的资源价值所能够产生的剩余价值。

3.3 推动水资源的合理配置

多年来有一种无奈现象始终困扰着很多地区，常常见到类似优质矿泉水的洁净水源被用于土地瘠薄、有效积温低、农业效益极差的丘陵区农田灌溉，而人口密集的城市不得不依靠提取污染严重、水质复杂的地表河流进行净化处理后供水。通过实施水资源的费税改革，如果能够遵循市场经济客观规律形成优质优价交换机制，通过市场水资源使用权的等价转移，不但能够确保原水资源占有者的受益权不受损害，还能够使整体经济社会都能够受益。水资源的费改税也可利用资源稀缺程度调整系数，来调整甚至限制用水行为。比如渔业养殖，在内蒙古东北地区甚至河套地区是可行的，但在阿拉善盟就是不可行的，就可以利用资源税为手段通过资源稀缺程度调整系数来限制高耗水产业的发展。

水资源是地区可持续发展的战略性资源，水资源的稀缺度在各地的表现和影响程度各不相同。如内蒙古东西部水资源的稀缺度决定了水资源的价值存在天壤之别，水资源的多寡在东部是决定经济社会的发展，而在西部则决定人的基本生存。因此水资源的费改税可以反映不同地区水资源稀缺度的调整系数，通过水资源税的征收来调整用水类型和用水行为。

4 结 语

以水的资源价值为导向的费改税管理办法与以往直接给出低廉水资源费收取标准是截然不同的概念和效果，水资源税征收符合市场经济普遍的价值规律，即是一种消耗占用资源后按照社会公认价值标准的补偿行为，政策调节导向就是建立在这种社会公认价值标准基础之上的，政策清晰明了，更具有可操作性。因此，建立在以水的资源价值为根本的费改税改革，是贯彻最严格水资源管理各项措施必不可少的政策支撑。

（收稿日期：2017-12-15 编辑：王 芳）