

文章编号:1001-4179(2012)10-0053-05

# 关于水资源费征收若干问题的思考

陈红卫

(江苏省盐城市节约用水办公室,江苏盐城 224001)

**摘要:**针对我国现行水资源费征收办法中存在某些内容比较笼统、原则论述不详、缺乏可操作性的问题,依据相关法律及实际情况,分析了水资源费征收执行中的影响因素。主要内容包括水资源费征收范围拓展、中央直属和跨省水利工程的水资源费征收标准、实施差别水资源费、涉农用水的水资源费免征、地源热泵与从水库取用水的水资源费征收、取用矿泉水和地热水缴纳水资源费、水资源费纳税、联动征收与奖惩等问题。根据分析结果,提出了完善水资源费征收的相关措施,为不断丰富完善水资源有偿使用制度、实行最严格的水资源管理提供参考。

**关键词:**水资源费;征收办法;管理措施;水资源管理

**中图分类号:**TV213.4 **文献标志码:**A

征收水资源费是水资源所有权和国家对水资源管理权的体现,是《水法》赋予水行政主管部门的职责,也是国家利用价格杠杆实现水资源有偿使用制度的重要措施<sup>[1]</sup>。自1988年《水法》颁布以来,全国各地陆续开征了水资源费,有力促进了水资源的合理开发、利用、节约和保护,促进了国家对水资源的有效控制与合理配置,缓解了水资源供需矛盾,促进了水资源的可持续利用以及全社会资源意识、忧患意识的树立和水资源为国家所有的观念更新。2006年国务院《取水许可和水资源费征收管理条例》(以下简称《条例》)的颁布实施,首次明确了对水资源费征收立法。虽然《条例》将取水许可和水资源费征收管理列入同一部行政法规予以规范,明晰了征收的主体和征收标准的制定原则,完善了征收和缴纳程序,克服了以往水资源费政策不统一、征收程序不规范等问题,规范了水资源费的分配和使用,补充了农业生产取水的水资源费征收规定,设定了违反水资源费征收管理制度行为的法律责任<sup>[2]</sup>,然而对中央直属和跨省水利工程、地源热泵、水库等取水的水资源费征收规定比较笼统、原则未详细论述,缺乏可操作性。因此,正确地分析评价执行中的影响因素,深入思考和解决水资源费征收的实际问题,对健全完善良性循环的水资源费征收机制,具有一定的借鉴

作用。

## 1 水资源费征收范围拓展问题

根据《水法》第四十八条规定,实施取水许可制度的对象即为征收水资源费的范围。《条例》也明确规定,除第四条规定的情形外,都应依法缴纳水资源费。

在取水范围界定方面,《条例》根据2002年《水法》的规定及授权,将“取水”定义为“取用水资源”,使“取水”适用范围有了明显突破,很大程度上拓展了取水许可范围。这不仅包含取水自用的用水户,也包含取水为他人供水的取水户。就取用地表水而言,既包含河道外取用水,也包含河道内取用水。虽然河道内取用水一般不消耗水量,但可能会改变河川径流的时空分配,或者可能引起水质、水温的变化,或者消耗水能等,影响其他用水户对河川径流的利用或者改变河道水资源的自然属性,因此,从实行最严格的水资源管理制度角度看,必须纳入取水许可管理和征收水资源费的范畴。贯流式火电厂发电取水量较大,但其冷却用水自身消耗水量并不多,并且产生了下游地区的热污染,对河湖水环境、水生态构成了一定影响,《条例》明确规定按其发电量依法征收水资源费。水电站是一种典型的河道内取用水工程,虽然其发电几乎不消耗

收稿日期:2011-11-08

作者简介:陈红卫,男,高级工程师,主要从事水资源管理和节约用水工作。E-mail:ycchw@126.com

水量,但对河流水量的沿程分配和水资源的配置产生了影响,必须纳入取水许可和征收水资源费的范围。当然有些河道内取用水项目目前尚难以实施取水许可,如围网养殖、船闸运行、水上运输、水上旅游、水上娱乐等,几乎不消耗水量,实质是一种取用水行为,应当成为今后取水许可和水资源费征收扩展的空间。

## 2 水资源费标准问题

《条例》第二十八条第三款规定,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、水行政主管部门制定,主要是由《水利工程供水价格管理办法》第十六条规定:“中央直属和跨省、自治区、直辖市水利工程的供水价格,由国务院价格主管部门商水行政主管部门审批。”考虑到水资源费要计入供水成本,水资源费与水价紧密相联,因此规定这部分水利工程的水资源费征收标准应由国家发改委、财政部、水利部制定,各地贯彻执行。

2009年7月6日,国家发展改革委、财政部、水利部联合印发了《关于中央直属和跨省水利工程水资源费征收标准及有关问题的通知》(发改价格[2009]1779号),自2009年9月1日起执行。通知明确了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。① 供农业生产用水暂免征收水资源费。② 供非农业用水(不含水力发电用水)暂按取水口所在地现行标准执行。③ 水力发电用水为 $0.003 \sim 0.008$ 元/(kW·h),其中,取水口所在省、自治区、直辖市制定的同类水力发电用水水资源费征收标准低于 $0.003$ 元/(kW·h)的,按 $0.003$ 元/(kW·h)执行;高于 $0.008$ 元/(kW·h)的,按 $0.008$ 元/(kW·h);在 $0.003 \sim 0.008$ 元/(kW·h)之间的,维持不变。抽水蓄能发电用水暂免征收水资源费。

## 3 实施差别水资源费问题

《条例》第二十九条规定,制定水资源费征收标准应充分考虑不同产业和行业差别。目前,我国大多数地区地表水源自来水水价中,包括水资源费、污水处理费、城市附加费和供水单位制水成本、税金、利润等捆绑式的行政事业性收费和企业收费成分。供水企业供应给各用水户的水价,存在着生活、生产和特种类用水的价格差异,但其中的水资源费征收标准相同,使其无差异地配置给了各类用水户;同时,水资源费在水价中所占比例太低,未能充分体现水资源的稀缺性和商品属性。事实上,水资源被当作生活或者生产资料时,其

效益是明显不同的,采取同样的水资源费征收标准,反映出政府有效调控水资源的力度亟待加强。尤其一些耗水大户,是缺水地区应该限制的产业,而政府对其生产和特种类用水也像生活类用水一样收取相同的水资源费,不利于其节水技术革新和产品转型升级,也不利于整个产业结构的调整。生产和特种类用水水价远高于自来水的成本水价,明显让供水企业获得了额外的收益,这种额外的收益也应有属于国家的那一部分,但实际上这部分收益并未缴入政府的财政帐户,导致国家在此领域的利益有所损害。

在地下水水资源费征收标准中,虽然体现了地表水源供水管网未到达地区、到达地区与特种行业取用水的水资源费差别,但与地表水一样,并未体现不同水质、不同时间、不同行业、不同用途、不同稀缺程度、不同节水减排效果等水资源费征收标准的差别<sup>[3]</sup>。要选择具备条件的地方,先行试点,积极探索差别地表水、地下水水资源费征收标准体系的建立与完善,拉大地表水与地下水水资源费的比价,适度提高地表水源供水管网覆盖范围内自备井的水资源费征收标准,使自备取用地下水的水资源费标准高于自来水的价格,超采区地下水水资源费标准高于非超采区标准,严格执行超计划或者超定额部分累进收取水资源费制度,出台鼓励中水和再生水利用的水资源费政策,充分发挥政府的宏观调控职能和水资源费的经济杠杆调节作用,加大差别水资源费宣传力度,让用水户清楚地知晓差别水资源费征收标准所体现的不同内容与含义,转变理念,择机推广,正确引导用水户自觉执行“三条红线”制度<sup>[3]</sup>。

## 4 涉农用水的水资源费免征问题

按照《财政部 国家发展改革委关于全国性及中央部门涉及农民负担的行政事业性收费项目审核处理的意见的通知》(财综[2003]89号)精神,涉及农村中农民生活用水和农业生产用水的免收水资源费,其目的是为了减轻农村中种田农民的经济负担,提高农民从事农业生产的积极性,增加农民收入。

至今尚无法律、法规或者规范性文件明确界定“农村中农民”,尤其是随着城镇化建设的加快和建成区面积的日益扩大,农民进城人数陡增,城镇居民与农民、县级以上农林场圃的农民工人与农民难以区分,增加了城镇生活用水、区域供水等水资源费的征收难度。“农村中农民”理应为户口性质系农业、以种田为生、长期居住在农村的居民,才能享受生活用水免收水资源费的待遇,除生活之外如经营类、特种服务类用水应依法征收水资源费。从农村住进集镇从事二、三产业

的居民,即使户口性质系农业也不应免收水资源费。乡以下农村水厂供应的农民生活用水水价中,如定价时包含水资源费部分,应从水价中予以扣除,让农村中农民真正得到生活用水免收水资源费的实惠<sup>[1]</sup>。

农村中水产养殖用水属于农业生产用水范畴。但应正确区分农村中的零星养殖和以经营为目的的规模化专业养殖,合理制订养殖用水定额,对以经营为目的的规模化专业养殖用水应征收水资源费<sup>[1]</sup>,以经济手段促进专业养殖节水增效,减少养殖用水的浪费及其对农村水环境的影响。

## 5 地源热泵的水资源费征收问题

地源热泵是一种利用地球所储藏的太阳能资源作为冷热源,进行能量转换的供暖制冷空调系统。其机组运行时,不消耗水、污染水,不需要锅炉、冷却塔或者堆放燃料废物的场地。与空气源热泵相比,电力消耗可减少 40% 以上;与电供暖相比,可减少 70% 以上;制热系统效率比燃气锅炉平均提高近 50%,比燃油锅炉要高出 75%,具有良好的节能与环境效益,符合国家的节能减排政策,利国利民。2006 年 1 月 1 日实施的《可再生能源法》,已将地源热泵系统作为可再生能源应用的主要途径之一。

地源热泵系统分为地理管土壤源、地下水源、地表淡水源、海水源和污水源热泵系统,应鼓励发展污水源、海水源和地表淡水源热泵系统,限制发展以深层地下水为水源的地下水源热泵系统,加强地源热泵系统取水许可监督管理,免征污水源、地理管土壤源热泵系统或者闭式地表淡水源循环冷却水部分的水资源费,实现全部回灌的地下水源热泵系统水资源费征收减半,开式地表淡水源、不能实现全部回灌的地下水源热泵系统或者闭式地表淡水源循环冷却水的补充部分,应按实际取水量和所在地水资源费征收标准,征收水资源费。同时,应明确对享受水资源费减免政策的地源热泵系统建设单位或者个人,在建设和运行地源热泵系统过程中,随意浪费和污染水资源,或者不执行水行政主管部门的相关管理规定的,不予减免水资源费。

## 6 从水库取用水的水资源费征收问题

关于水库等水资源调蓄工程的取水许可和水资源费征收问题,全国各地的理解不太一致,在管理和征收实践中的做法也不尽相同。《水法》第四十八条关于“江河、湖泊”的表述,是用传统习惯方式来描述水资源的载体,并没有排除工程拦蓄的水域(如水库)可以作为水资源的载体。在水资源学上,一般意义上的湖

泊是指天然的洼地,有时也被称为天然水库;水库是由坝的形成而拦蓄的人工湖泊,是河道的一部分,只不过因其建在河道中上游,人为地提高了该段河道的水资源承载量,但并没有改变其河道的属性。

因此,对于从水库取用水的具体单位或者个人,应当实施取水许可,并按照“谁审批、谁收费、谁公开”的原则,直接向取水单位发放取水许可证,既可以有效地防止水管单位对取水权的“垄断”,便于水资源费的征收管理,又有利于对其实施节水管理。从水库取用水的,既要按照水法律法规规定缴纳水资源费,又要交水利工程水费,只是水资源费的缴纳方式有所不同。有的是将水资源费计入水费成本,水库管理单位向取水单位或者个人收取水费中包含了水资源费,由水库管理单位向水行政主管部门缴纳水资源费;有的是未将水资源费计入水费成本,由取水单位或者个人直接向水行政主管部门缴纳。

## 7 取用矿泉水和地热水缴纳水资源费问题

由于矿泉水、地热水具有水资源和矿产资源的双重属性,导致了水行政和地质矿产行政主管部门对矿泉水、地热水征收水资源费和采矿权使用费、矿产资源补偿费的冲突问题。《水法》第四十八条第一款规定:“直接从江河、湖泊或者地下取用资源的单位和个人,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者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。”《矿产资源法实施细则》第四十四条规定:“地下水资源的勘查,适用《矿产资源法》和本细则;地下水资源的开发、利用、保护和管理适用《水法》和有关的行政法规。”国办发[1998]87号文件规定:“原地质矿产部承担的地下水行政管理职能,交给水利部承担。开采矿泉水、地热水,只办理取水许可证,不再办理采矿许可证。”而中编办发[1998]14号文件则规定:“开采矿泉水、地热水用于商业经营的企事业单位,凭取水许可证到地质矿产行政主管部门登记,办理相应的采矿许可证。企事业单位已经缴纳矿泉水、地热水的采矿权使用费和矿产资源补偿费的,不再缴纳水资源费。”此外,《水法》第四十八条第二款规定:“实施取水许可制度和征收管理水资源费的具体办法,由国务院规定。”1995年4月25日国务院办公厅下发了《关于征收水资源费有关问题的通知》(国办发[1995]27号文),其中规定:“水资源费的征收工作暂按省、自治区、直辖市的规定执行”。

上述内容有法律(《水法》)、行政法规(《矿产资源法实施细则》)、国务院规范性文件(国办发[1995]

27号、国办发[1998]87号文)以及国务院各部委的规范性文件(中编办发[1998]14号文)。根据《立法法》规定,法律的效力优于行政法规,行政法规的效力优于地方规章和部门规章,国务院规范性文件的效力优于其各部委规范性文件。国办发[1998]87号文确认矿泉水、地热水也属于地下水,是对《矿产资源法实施细则》的适用解释,依前论述和排列,属于国务院发布的解释性行政规范,与《矿产资源法实施细则》具有同等效力,但其发布时间在后,按照同位阶法后法优于先法的原则,国办发[1998]87号文件应当优先适用,并且其效力高于中编办发[1998]14号文件,因此中编办发[1998]14号文的效力层次最低<sup>[4]</sup>,《水法》和国办发[1998]87号文件的效力优先。2006年4月15日起施行的《条例》,首次明确地对水资源费征收立法,对水资源费征收范围采用了排他法,即除《条例》第四条的情形外,应当依法申领取水许可证,并缴纳水资源费,取得取水权,更进一步地明确了取用矿泉水、地热水缴纳水资源费的问题。

## 8 水资源费纳税问题

供水企业是把资源水变成商品水的经营单位,应向国家交纳水资源费。但是,由于供水水价由政府管制,并不完全由市场调节。根据有关规定,物价主管部门核定水利工程供水价格和自来水价格时,应当优先将水资源费列入供水价格成本;尚未列入成本的,供水单位在收取水费时按标准加收水资源费。

(1) 营业税。1997年5月22日颁布的《财政部国家税务总局关于调整行政事业性收费(基金)营业税政策的通知》(财税字[1997]5号)明确规定,“凡经中央及省级财政部门批准纳入预算管理或财政专户管理的行政事业性收费、基金,无论是行政单位收取的,还是事业单位收取的,均不征收营业税”,“为了便于征收管理,对于中央批准纳入预算管理或财政专户管理的行政事业性收费、基金,由财政部、国家税务总局分批下发不征收营业税的收费(基金)名单;凡经省级批准纳入预算管理或财政专户管理的行政事业性收费,由省财政厅(局)、地方税务局分批下发不征收营业税的收费项目名单”。根据上述规定,同年12月3日财政部、国家税务总局印发了《关于下达不征收营业税的行政事业性收费项目(第二批)的通知》(财税字[1997]117号),将水资源费列入其中,因此应不征收营业税。

(2) 企业所得税。根据财政部、国家税务总局1997年2月17日颁布的《关于企业收取和交纳的各种价内外基金(资金、附加)和收费征免企业所得税等

几个政策问题的通知》(财税字[1997]22号)的有关规定,水资源费按规定纳入财政预算管理,实行收支两条线管理,不征收企业所得税,并允许企业在计算交纳企业所得税时做税前扣除。因此,供水企业代为征收的水资源费,应不征收企业所得税。

(3) 增值税。根据《增值税暂行条例》等法规规定,若水资源费列入供水成本,产生销售收入的,国税部门按销售额的6%收取供水企业的增值税,地税部门按收取增值税额的10%收取其增值税附加,即共征6.6%的增值税。如水资源费未列入供水成本,应不交增值税。对其他未进入取水单位销售成本的,直接征收的水资源费均不应缴纳增值税。

## 9 水资源费联动征收与奖惩问题

(1) 委托征收。《条例》第三十一条规定,水资源费由取水审批机关负责征收;其中,流域管理机构审批的,水资源费由取水口所在地省、自治区、直辖市人民政府水行政主管部门代为征收。实际征收中难以到位,其征收成本也较大。应根据制定的取水口所在地水资源费征收标准和实际取水量,再由省、自治区、直辖市人民政府水行政主管部门以书面形式授权属地的市、县(市、区)人民政府水行政主管部门代为征收,纳入同级财政国库,并按确定的上缴比例及时足额统筹逐级解缴国库。

(2) 联动征收。对少数长期拖欠、拒不缴纳水资源费的取用水难点户、钉子户,应由上级水行政主管部门负责征收,直接缴入同级财政,不与下级财政分成,并核减其节水技术改造补助和下年度取用水计划,限制其新上项目的扩大取水<sup>[3]</sup>,取缔其创建节水型载体的资格,与属地水资源管理暨节水型社会建设工作目标完成情况的考核挂钩。

(3) 减免权限。根据国家和省、自治区、直辖市人民政府有关规定,农村中农业生产和农民生活用水暂免征水资源费,省级以上农业产业化龙头企业计划内用水部分减半征收水资源费。在各地配套的水资源费征收使用管理实施办法中,要进一步明确免征、缓征或减征水资源费的对象由省级以上人民政府确定,其他市、县(市、区)政府和部门一律不得免征、缓征或减征水资源费,更不能将免征、缓征或减征水资源费作为招商引资的优惠条件;对擅自减免、坐支、截留、挪用或未按规定上缴和使用水资源费的单位和个人,要依法惩处<sup>[2]</sup>。

(4) 奖惩措施。要结合实际,积极推广“先缴费、后取水”的管理模式<sup>[2]</sup>;层层建立水资源费征收目标责任制,明确征收总额、征收时序进度和征收到位率;

联合财政、审计、价格、监察等主管部门开展自上而下的水资源费征收审计工作,及时纠正水资源费征收、使用和管理中的违法行为。对超额完成征收工作的,由县级以上人民政府予以表彰奖励。对未完成征收任务的有关责任人进行问责,直至书面检查、通报批评、诫勉谈话、停职检查、调离工作岗位、党政纪处分,构成犯罪的,依法追究刑事责任;并暂停项目资金的拨付,核减下年度水资源费支出预算,进一步提高水资源费征收的积极性、主动性和到位率、入库率,保证专项用于水资源的节约、保护和管理,并实施项目化管理。

水资源费征收工作涉及面广,政策性强,任务艰巨,责任重大<sup>[5]</sup>。只有以科学发展观为指导,认真贯彻中央 2011 年一号文件的决策部署,实行最严格的水资源管理制度,加强组织领导,明确征收责任,落实工

作措施,强化考核奖惩,才能保证水资源费依法按量足额征收与缴库,为加快水利改革发展、保障水资源可持续利用提供坚强支撑。

#### 参考文献:

- [1] 陈红卫. 水资源费调整后的新问题与对策探讨[J]. 中国水利, 2005, (18): 43 - 44.
- [2] 陈红卫. 对《取水许可和水资源费征收管理条例》配套规章制度建设的建议[J]. 中国水利, 2006, (14): 48 - 49, 51.
- [3] 陈红卫. 盐城市实行最严格水资源管理制度的实践与思考[J]. 中国水利, 2011, (7): 42 - 44.
- [4] 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.
- [5] 陈红卫. 正确把握水资源费征收中的主要关系[J]. 水资源研究, 2007, (2): 36 - 37.

(编辑:常汉生)

## Consideration on several issues about water resources fee collection

CHEN Hongwei

(Yancheng Municipal Water - saving Office of Jiangsu Province, Yancheng 224001, China)

**Abstract:** In view of the existed problems in present charge for water resources in China, including too general or some provisions not given in detail and lack of operability, according to correlative laws and practical condition, the influential factors in water resources fee collection are analyzed. The main analysis contents contain the expanding of water resources fee collection, charge standard of water resources projects under directly the central government and the projects crossing provinces, differential charging of water resources fee, exemption from water resources fee involving agriculture, water resources charge from ground source heat pumps and reservoirs, mineral spring water and ground heat water charge, tax of water resources fee, linkage charge and rewards - punishments etc. Based on analysis result, the correlative measures for perfecting the charge are put forward to provide reference for enriching and perfecting paid utilization system of water resources and implementing the strictest water resources management system.

**Key words:** water resources fee; charge method; management measures; water resources management

(上接第 49 页)

## Medium - long term runoff forecast based on probabilistic multi - step forecast model

LIU Ji, DONG Xiaohua, LI Yinghai, PENG Tao

(College of Hydraulic and Environmental Engineering, China Three Gorges University, Yichang 443002, China)

**Abstract:** Aiming at the uncertainty widely existed in the medium - long term runoff forecast model, the probabilistic multi - step prediction model for medium - long term runoff forecast based on the method of k - nearest neighbor is developed, on the basis of previous studies. The calculation and model parameters selection methods are introduced and the forecast method is applied in practical studies. The results show that the model has higher probabilistic forecasting accuracy for 4 - months - forecast period; its concept is clear and can avoid the parameter uncertainty; the regular deterministic prediction results can be provided and its confidence interval corresponding to a certain confidence level can be calculated, so as to quantify the forecasting risk and make optimal decision.

**Key words:** runoff; probabilistic forecasting; time series; uncertainty; nearest neighbor regression model