

改革我国的水资源保护经济政策

〔关键词〕 水资源保护 经济政策 水权 可持续发展 〔中图分类号〕 TV F2

汪 达¹ 汪明娜² 汪 丹³

(水利部长江水利委员会长江水资源保护科学研究所¹ 武汉 430051;水利部长江水利委员会长江科学院河流研究所² 430010; 武汉市翠微路中学³ 430050)

水资源是带有社会公益性的特殊商品,优化配置水资源和建设节水型社会除采取必要的宏观调控手段外,还需要采取经济手段,按照市场经济规律,通过水价杠杆调节水资源的供需关系,引导人们自觉调整用水数量、用水方式,并引导产业结构调整,实现全社会优化配置水资源和建设节水型社会的目的。

由于水的流动性、随机性、可再生性以及水资源的不可替代性、不可专有性、多功能性、广泛使用性等特点,世界各国(包括我国)都用法律强制规定水资源属国家所有或公共所有,即其所有权——水权属于国家。这不仅决定了水资源的占用、使用、收益及处罚等权能的主体,同时对确定水资源保护的归责原则具有重要意义。明晰了水权而后才能奠定水权交易(水市场)的法律基础,才能按“以需定供”的原则来配置水资源的使用权。水权交易是水资源配置的重要、有效手段。而水资源的有关权益、责任、义务要通过“价格”这一载体才能体现。

长期以来,我国水的价格偏低助长了水资源浪费现象,加剧了我国水资源的供需矛盾;同时也影响到水管单位正常的运行管理,严重制约着水管单位的职能与发展。针对这些问题,我国颁布了《水利工程供水价格管理办法》(2004年1月1日起施行),这是继新《水法》颁布后,依法治水的又一重大突破,是水价改革的重要里程碑,标志着我国水价改革进入一个新阶段,正在向发达国家水资源的统一管理看齐。

一、国外水资源保护经济政策概略

三是选贤与法治并举 现代社会没有法制和法治是不可想象的,同样地,没有用法的贤人能人也是枉然。管理者要重视所有管理规章制度的制订和完善,也要重视自身素质的培养和提高,重视对下属的选贤、选能。在既定的社会制度、经济制度下,人才往往具有决定性作用,可以适度地弥补制度的缺陷。当然也不能因此否定制度经济学的观点,不能否定制度(法治)的根本性的决定作用。二者是相辅相成、循环起作用的。

四、“1个途径”要肯定

1. 排污收费

这是各国在水资源保护中普遍采用的一种经济手段,只在执行方法上有差异。按照超标排污的性质,污水排放收费大致分为:只征收超标排污费;同时征收排污费和超标排污费;排污收费、超标罚款并加重收费。

2. 环境税收

环境税是国家为保护环境资源而凭借其主权对一切开发、利用的单位或个人,按照其开发、利用、污染、破坏的程度进行征收的一项新税种;或对环境资源的单位或个人,按照其保护的程度进行减免的一项税种。

3. 政府财政干预

政府对防治水污染进行财政上的干预,也是各国经常采用的一种经济刺激方法。根据措施性质的不同,财政干预可以通过政府补助和环境附加费两种途径实现。政府补助,即政府补助排污者一部分或全部因采取措施控制污染的费用。环境附加费,即政府要求企业支付相当数额的环境保护费用。

4. 其他经济手段

(1) 产品收费,即向生产、消费和处置过程中极易对环境构成危害、污染地表水和地下水的产品收取一定的费用。(2) 排污权交易,即按有关权力机关在排放水平方面最初分配的环境定额、许可排放量和最高限值,根据事先制定的一系列规则进行交易。(3) 押金退款制度,即对可能引起水污染的产品征收押金,当产品回到储存、处理和循环利用的地点时,退还押金。

这个途径就是学习、学习、再学习。社会在发展,经济在发展,管理在发展,万事万物一刻都不停留。公共管理的理论与实践不过如日东升,更大的发展还在后头。现在所有的认识,可以是萌芽、是基础,但决不是足赤纯金,相反它还要熔炼和提炼,唯一的办法和途径就是学习、学习、再学习。海峡两岸要互相学习,东西方要互相学习,任何一方都不能固步自封,也不应照抄照搬。现在有“学习型社会”、“学习型城市”各种提法。笔者认为不妨把公共管理学也称为“学习型学科”,它亟待发展和提高;也许还亟须扩展出一门新的子学科:城市管理学。

(责任编辑 王宏章)

二、我国现行水资源保护经济政策探讨

1. 工程水费征收

建国初期,为支农促粮,实行无偿供水,只在少数灌区收取一点象征性水费。随着水利建设的蓬勃发展和城乡用水增长,1965年国务院批转水利电力部制订的《水利工程水费征收、使用和管理试行办法》,初步建立了征收水费制度。但收费标准过低,又没有认真执行,形成:①水不值钱,没有节水观念,水的供求矛盾突出;②大批已建成的水利工程缺乏必要的运行管理和维修费用,以致工程失修、设备老化,有的工程效能下降;③国家既要负担水利建设投资,又要补贴运行管理经费,财政负担过重,影响了水利事业的进一步发展。1985年,国务院颁布《水利工程水费核订、计收和管理办法》,规定:凡使用水利工程供应的水,用户应该按《办法》,以及各省(自治区、直辖市)依照《办法》制定的实施细则缴纳水费;凡使用城市自来水厂供应的水,用户应该按照城市有关部门规定的办法缴纳水费。1988年,《中华人民共和国水法》颁布,第三十四条规定:“使用供水工程供应的水,应当按照规定向供水单位缴纳水费。对城市中直接从地下取水的单位,征收水资源费;其他直接从地下或者江河、湖泊取水的,可以由省、自治区、直辖市人民政府决定征收水资源费。”从此我国正式建立起有偿使用水的制度。1997年,经国务院批准,国家计委和水利部联合发布的《水利产业政策》明确了项目性质、理顺了投资渠道、合理确定了价格、规范了各项收费,并提出了逐步建立成本水价机制,使工程水费征收政策进一步完善。2002年新《水法》颁行,第四十八条规定:“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。”第四十九条规定:“用水应当计量,并按照批准的用水计划用水。用水实行计量收费和超定额累进加价制度。”第五十五条规定:“使用水工程供应的水,应当按照国家规定向供水单位缴纳水费。供水价格应当按照补偿成本、合理收益、优质优价、公平负担的原则确定。”第六十九条规定了违法取水的处罚条例。2003年,国家发展和改革委员会与水利部联合发布《水利工程供水价格管理办法》,对理顺供水价格体系和建立合理的水价形成机制,促进依法治水、依法行政具有极其重要的作用;对建立水利工程的良性运行机制、推动水利工程管理体制、促进全社会节约用水和建设节水型社会具有十分重要的意义;明确了构成水价的成本、费用、利润和税金等所包含的具体内容,按农业和非农业供水对利润率的比率做出规定,对利用贷款建设的水利工程和用于水力发电的水利工程的水价核定也做出了具体规定,对全国的水价管理工作产生了深远的影响。

在上述回顾的基础上,我们对工程水费进行以下的归纳分析。征收工程水费属工程供水有偿机制的范畴,但还不是水资源有偿使用机制。其建立的

主要目的是满足工程运行、维护、管理的需要,是关于水资源方面适应市场机制的第一步,这对利用经济手段保护、管理水资源具有开创性的意义。存在的问题有:(1)征收标准的核定仅考虑工程运行、维护、管理的费用,没有考虑使用水资源的收益以及行政规定收费,是不全面的水价政策;(2)国家对一些特定行业特别是农业水费实行了补贴政策,但这是“暗补”,而不是“明补”,也就是供水部门还没有完全成为市场主体,这与建立社会主义市场经济机制不相适应。

2. 水资源费征收

上述1988年《水法》及新《水法》有关条款的规定,是水资源费征收的法律依据。随后又有《水利产业政策》、《水利工程供水价格管理办法》等相关政策。多数省(自治区、直辖市)及地、市、县级人民政府都制定了水资源费征收的相关条例,如《北京市水资源管理条例》。《水利产业政策》第十七条规定:“国家实行水资源有偿使用制度,对直接从地下或江河、湖泊取水的单位依法征收水资源费。水资源费征收和使用管理办法由国务院制定……。”

目前我国水资源费主要用于加强水资源宏观管理,如水资源的勘测、监测、评价、规划以及为合理开发、利用、保护水资源必须付出的劳动消费,属于费收的范畴。水资源费分别由城建和水行政主管部门统一征收与管理(1998年国务院机构改革后,由水利部门统一征收),取之于水,用之于水。

水资源费虽属费收的范畴,但在水资源开发利用中,目前水资源费也承担类似税收的经济调节作用:(1)征收主体上,各省市制订的水资源费征收规定都提出由水行政主管部门征收,而不是由税务部门征收;(2)使用角度上,目前水资源费实行的是专款专用方式,用于水资源开发利用中的监测、规划、科研和保护等费用;(3)收费水平大多以上述水资源开发利用的费用投入作为依据而制定;(4)水资源费作为一种经济调节手段,同时承担类似税收的经济功能,如促进保护和可持续开发利用等等,但这不是作为税和费的根本区别,而是水资源费的一种附属功能;(5)从水资源开发利用看,在水资源管理、行政、法律和市场机制还没有完善的条件下,不管是作为费收,还是税收,水资源费作为一种有效的调节手段,应承担它们的部分和全部功能;(6)由于我国现行的水价制定方法只计算了供水的直接成本,而未将供水和用水的间接成本与社会成本纳入,所以称不上标准的水资源费。

水资源费的制订标准应体现:(1)国家对水资源的产权,因水企业开发利用水资源是国家水资源产权中的使用权的转让,水资源费应包括水资源使用权的转让费;(2)区域水资源的稀缺性;(3)区域水资源开发利用的间接费用,包括水文监测、水资源保护、水污染防治及相关的科技投入费用等;(4)水资源开发利用的外部成本。

3. 排污收费制度

1979年颁布的《中华人民共和国环境保护法(试行)》第十八条规定:“超过国家规定的标准排放污染物,要按照排放污染物的数量和浓度,根据规定收取排污费”,从法律上确立了我国的排污收费制度。1982年国务院发布《征收排污费暂行办法》,

标志着我国排污收费制度的正式建立。1984年颁布的《中华人民共和国水污染防治法》规定：“企业、事业单位向水体排放污染物的，按照国家规定缴纳超标排污费，并负责治理。”实施以来，各地根据管理需要，还制定了地方污水排污费征收标准和管理办法。1988年国务院发布10号令《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》，在全国实行排污费的有偿使用，由此拉开了我国排污收费制度改革的序幕。为了便于全国行政性收费的统一管理，促进达标排放单位继续加强经营管理、节约和利用资源，1993年7月国家计委和财政部联合发布了全国统一的污水排污费征收标准。

现行排污收费政策为刺激排污单位减少污染物的排放，促进加强污染治理，节约和综合利用资源、能源，以及为促进整个环境保护事业的发展，发挥了重要作用。但也暴露出一些问题。(1) 排污收费的框架体系是以超标排污收费为中心的，不适应现代环境与资源保护工作的需要。(2) 排污费征收标准总体过低，且各省千差万别，致使许多企业宁愿缴纳排污费买得排污权，也不愿为治理污染花钱。这也是多年来环境污染日益加重的重要原因之一。最近的实例是湖北省监利县大枫纸业公司，每年向当地上交600万元利税，换来以2.5万t/d的流量向长江直接排放工业废水的“特权”，这对长江中下游的生态环境特别是水生生物造成了严重威胁。(3) 排污收费制度不仅不能解决环境资源的等价有偿使用问题，而且变相造成损害公共物品的“合法”性问题。(4) 排污单位造成环境污染，使其他单位或个人受到的损失得不到补偿，就存在外部不经济性问题。排污收费政策未能全面反映和考虑补偿问题。(5) 排污收费资金使用一直存在挪用、挤压和效益低等问题。

4. 国家补贴

已实行的经济政策主要有：(1) 排污费用计入生产成本；(2) 排污费的补助污染治理；(3) 对污染防治进行资金补贴；(4) 水价补贴。存在的主要问题是：(1) 排污费用于对排污单位治理污染的补助资金，主要是在排污单位缴纳排污费时才执行的，是对国家环境、资源污染或损害的欠量缴费，而不是污染损失的全部，所征收的排污费远远低于治理污染所需的费用；(2) 实行水价补贴政策后，却造成了水资源的严重浪费；(3) 目前水资源的价格偏低，不符合商品经济规律，也不利于水资源的管理和可持续利用；(4) 造成不公平竞争，降低了企业防治污染的积极性。

5. 税收优惠

我国现行税收制度中的对以“三废”（废水、废气、废渣）为原料进行生产的产业优惠政策有：(1) 对部分资源综合利用产品免征增值税；(2) 对从事废旧物资收购不能取得专用发票的，允许按10%的扣除率扣除进项税；(3) 对废旧物资回收经营企业的增值税，先征后还；(4) 企业利用“三废”等废弃物为主要原料进行生产的，可在5年内减征或免征企业所得税；(5) 对外商提供的节约能源和防治污染方面的专有技术，如技术先进、条件优惠，其收取的特许权使用费免征所得税；(6) 对有利于环境保护的投资项目按零税率征收固定资产投资方向调节

税；(7) 对支持环保事业和国家财政部门拨付事业经费的环保单位自用的房产、土地、车船，免征房产税、土地使用税和车船使用税；(8) 对环保部门使用的各种洒水车、垃圾车船，免征车船使用税。

存在的主要问题：(1) 未涉及企事业单位或个人开展“清洁生产”并生产“绿色产品”等有关税收的优惠问题，与环境保护、水资源保护政策不相适应；(2) 对防治污染、保护资源的环保设施的生产和运行未采取免税或减税等优惠政策，或根据国家政策采取相应的分类税收政策；(3) 既未对造成污染的进口产品课以重税，也未对采用“清洁生产”的进口产品调低或免除关税。

6. 产品淘汰

1995年财政部发布的《关于发挥财政职能，进一步加强环境保护工作的通知》规定：鼓励企业对环境污染进行综合治理，逐步淘汰造成严重污染的设备和工艺。1996年国务院发布《关于环境保护若干问题的决定》，规定了“15小”（5000t/a以下的造纸厂，折牛皮3万张/a以下的制革厂，500t/a以下的染料厂；落后加工方式的炼焦、炼硫企业；土法炼砷、炼汞、炼铅锌、炼油、选金和农药、漂染、电镀以及生产石棉制品、放射性制品等企业）关闭或停产，限期到2000年淘汰处理完毕；对逾期未按规定取缔、关闭或停产的，要追究有关领导人及企业负责人的责任。1997年国家环境保护局等四部委联合发布《关于加强乡镇企业环境保护工作的规定》，对“15小”企业生产项目坚决予以取缔或关闭。

存在的主要问题：(1) 由于全国各地有关政策不统一，污染厂商有空子可钻，转移污染生产工艺及产品或增添新污染源；(2) 由于地方保护主义和地方经济利益驱动，污染生产工艺及产品淘汰政策形同虚设，不具有强制性、排他性和统一性；(3) 由于监督管理体制不健全，一些污染生产工艺和工厂形成从城市到农村、从发达地区到落后地区，甚至从国外转移到国内的恶劣趋势。

三、关于制订水资源保护经济政策的建议

1. 改革、完善水资源费征收制度

(1) 建立水资源有偿使用机制的构想 水资源费是新《水法》规定的一项行政收费制度。由于国务院没有制定统一的收费管理规定，从其主要用于水资源管理部门在水资源的勘测、评价、监测、保护、管理等方面的费用来分析，现行水资源费实际上是一种水资源利用单位对国家水资源管理费用的补偿，属于补偿费的性质，而不是有偿使用。我国现正处于多种所有制并存的局面，特别是一些外资企业和民营企业有很大的发展，如果不实行水资源的有偿使用机制，势必造成国有资产的流失，同时影响社会的公平性，因为并不是所有的人在利用水资源的权力上都是一样的。国家作为水资源的所有者，应代表全体公民行使所有权中的收益权能，也即通过使用权的转让取得一定的收益，也可称为收取使用水资源的“租金”。

(2) 改革水资源费征收的设计 ①名称拟定。将名称改为水资源使用费或水资源使用税，称费还是税，可由其用途来定。②征收主体。水资源所有权

的行使必须有一个代表,主体为国家,其组成包括政府、组织和居民。政府(中央和各级地方)作为代表更符合水资源公共性的特点。中央政府作为水资源使用费征收的主体,可以通过授权确定代收部门,但收益一定要属于全民所有。③征收对象。应是水资源的使用者。使用权包括河道内、外,以及地下水的利用。目前水资源费的征收对象主要是河道外用水和地下水的利用,应增加水利发电、航运、渔业养殖等河道内用水的收费。④费率或税率的确定。不同用途的用水,其收益是有差别的,应对不同用水进行收益评估以确定水资源使用权费(税)率。在费(税)率的确定上,可不考虑地区间的差异,但应考虑水资源质量上的差异。⑤费收的使用。水资源使用费作为一项资源或资产收益,可作为中央财政的收入部分。

2. 改革排污收费制度,恢复水体生态环境

(1) 关于保护水资源的补偿机制的设想 水资源的破坏主要表现在水质污染,降低了水资源的使用价值,使国家利益受损。如若造成水污染事故,受害方代表(理)是水行政主管部门,而行使处罚权的执法者是环境保护主管部门。这就增加了工作协调及评价的一致性的难度,对水资源的管理和保护不利,难以使水行政主管部门担负起水资源保护的重任。《水利产业政策》第三十一条规定:“建立保护水资源、恢复生态环境的经济补偿机制。”制订针对保护水量和水质的“保护水资源经济补偿办法”,明确职责,很有必要。水量的保护主要体现在水资源的有偿使用,而水质的保护主要体现在破坏和污染水质要予以补偿。所以经济补偿制度,是基于“资源有偿使用”和“破坏资源补偿”的两个基本准则,是符合市场经济的价值规律和公平原则的。

我国对废污水的排污收费包括超标排污费和排污费两种费用的征收。对超标企业污染源的治理宜采用强制的行政手段,即规定超标排放是一种行政违法行为,将受到行政处罚。今后应取消超标排污费的征收。而征收排污费只考虑了对现场局部水质的影响,没有考虑对整体水资源(含地下水)的影响,是不全面的补偿,今后应予改进。

(2) 建立水资源补偿机制的设计 ①名称拟定。建议称为水资源的补偿费,属于行政收费性质。这种补偿不涉及平等市场主体之间的补偿,而是市场主体与资源所有者——国家两者之间的补偿。②征收主体。征收主体是政府。根据水资源保护责任,以及水资源管理中的组织结构,可以以流域为单元征收;也可以地域为单元征收。③征收对象。包括一次行为不足以对水体造成破坏,但其长期、多次行为或多人同样的行为会对水体形成破坏的单位和个体。其行为有筑坝行为、渔业养殖行为、取水行为(包括河道外取水和取用地下水)、排污行为、河道内的其它建设行为以及河道外非直接用水但可能对水体造成不利影响的行为(如不合理的土地开发利用)等。④费率的确定。以能满足恢复水体生态环境和政府保护、管理水资源需要为前提。既要充分考虑各地社会经济发展水平、企事业单位和居民的承受能力,更要考虑我国水资源供需严重不足的突出矛盾和水资源严重污染的形势。除考虑区域之间的差异外,还应考虑水的不同用途的差异,

并根据以确定相应的收费。应以取水量或排污量为依据。有一次性收费,如筑坝;也有连续性收费,如不间断的取水和排污。还应考虑排污数量和浓度及污染物对水资源的致害性。⑤关于费收的使用。水资源补偿费应作为财政性资金,主要用于水资源的调查、监测、评价、保护、管理等政府事务和水体的综合整治等公益性工程。按现行中央和地方的财政制度,应确定两者合理的支配比例。

3. 增加水资源保护财政预算,保护投入

水污染归根到底是由于水资源使用中的外部不经济性造成的,也即是水资源保护的未计入产品成本;政府也在一定的时期未将水资源保护费用纳入财政收支,造成了水资源保护投入上的欠债。

“九·五”计划期间,随着财政体制的改革,国家预算中虽然增加了水资源保护预算项目,但投入有限。如国家用于水利部及其在七大流域水资源保护机构的管理费用每年仅几百万元。地方上由于没有设置专门的管理机构,用于管理上的费用更是有限。在水质监测上中央预算虽有一定的增加,基本上能保证大江大河水质监测的需要,但地方站网不全,水质监测存在空白。中央和地方还都存在监测手段的改善问题。水资源保护基础研究和宣传等方面的工作也很薄弱。

中央在“十·五”计划纲要中指出:在进一步加大水利建设的同时,把节约和保护水资源作为一项战略问题。这说明已充分认识到了政府在水资源保护工作中所处的地位。从水资源保护目标出发,应加大财政预算中水资源保护经费预算,保证国家投入。中央财政和地方财政还应安排足够的资金用于水体污染的综合整治工程。

4. 制订并运用宏观调控政策,培育水资源使用权和排污权交易市场

水资源使用权和排污权是受限制的权力,其市场秩序必须由国家来维护。而水权是水立法、水政策和水管理中的一个核心问题。我国关于水资源使用权的转让和排污权的交易目前正处于理论探讨阶段。为鼓励节水技术的应用,应允许将通过节水措施、降低用水定额而节约下来的水的使用权依法转让;允许在分配的排污总量范围内,对因积极的污水处理、采用清洁生产技术而剩余下来的排污权进行转让,这对鼓励污染治理和采用清洁生产技术也有积极的作用。

5. 充分发挥税收的调节职能,引导产业结构向生态保护目标调整

调节职能本来是税收的基本职能,由于可持续发展目标的提出,现代的税收调节职能已增加了环境保护和生态保护目标。税收的调控手段主要有两种,即增税和减税。具体的增税措施包括开征新税、扩大征税范围、提高税率、减少优惠等;减税措施包括税种停征、提高起征点和减免税额、调低税率及实行多种税收优惠等。我国已采用税收减免和加重税收等多种税收政策来促进企业污染的治理和产品结构的调整,并取得了一定的效果;而水资源保护还是税收的新的调控目标,故这方面的税收政策还有待在具体运用中不断地系统和完善。

(责任编辑 王宏章)