

水资源税改革试点效应的地区差异分析

赵艾凤 张予潇

(上海理工大学,上海 200093)

内容提要:水资源税是实施国家节水行动、建立水资源刚性约束的制度保障。征收水资源税须因地制宜,统筹考虑各地区取水类型、用水结构和水资源压力等方面的差异。现行水资源税改革试点政策存在税制调整弹性不足、对超限额农业生产用水和生活用水约束力度不够、税额设置不尽合理等问题,可采取措施包括建立一省一策水资源税动态调整机制、对超限额农业生产用水实行年度税额核定、对生活用水实行区域差异化的超额累进税制、缩小地表水与地下水税额差距等。

关键词:水资源税改革 试点效应 地区差异

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)05-0048-08

一、引言

2020年10月,党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出“全面提高资源利用效率”,“实施国家节水行动,建立水资源刚性约束制度”。建立健全水资源产权制度和法律法规,推进水资源总量管理、科学配置、全面节约和循环利用,是推动我国绿色发展和生态文明建设的重要内容。为了促进水资源节约,提高用水效率,我国于2016年7月起在河北省试点征收水资源税,同时水资源费标准降为零。《水资源税改革试点暂行办法》(财税〔2016〕55号)规定,河北省水资源税平均税额为地表水不低于0.4元/立方米,地下

水不低于1.5元/立方米。随后,2017年11月,财政部、国家税务总局和水利部等下发《扩大水资源税改革试点实施办法》(财税〔2017〕80号)(以下简称《实施办法》),从2017年12月起将水资源税试点扩大到北京、天津、山西、内蒙古、山东、河南、四川、陕西、宁夏等9省(自治区、直辖市)。按照该《实施办法》,试点地区水资源税最低平均税额为地表水0.1-1.6元/立方米,地下水0.2-4元/立方米。其中,水资源供需矛盾较大、地下水超采严重的北京、天津水资源税税额较高,地表水最低平均税额分别达1.6元/立方米和0.8元/立方米,地下水最低平均税额则均达4元/立方米。水资源较为丰沛的四川,其地表水和地下水最低平均税额则是试点地区中最低的。就税费负担而言,试点地区居民和一般工商

[收稿日期]2021-01-19

[作者简介]赵艾凤,讲师,经济学博士,研究方向为财税改革与收入分配、税制改革与经济高质量发展;张予潇,管理学院在读,研究方向为税制改革。

[基金项目]上海市哲学社会科学规划一般项目(2019BJB007)。

业企业税费负担基本无变化,但地下水超采区、特种行业等取用水户的税费负担较试点前更高。例如,截至2017年7月河北省累计入库水资源税18.17亿元,月均入库1.51亿元,是2015年水资源费月均入库额的两倍多^①。主要原因在于水资源税实行差别税额标准,其中严重超采区工商业取用水户的税额标准甚至达6元/立方米,是原水资源费的3倍^②。

水资源税试点改革前后,学术界对征收水资源税进行了一些探讨和分析,大致可分为三个阶段。第一阶段是2016年7月河北省试点之前。该阶段的研究集中在总结国际经验设计我国水资源税(马克和,2015;高萍等,2016;李晶等,2016)、采用CGE模型预估水资源税的经济效应(王克强等,2015;黄凤羽等,2016)两方面。第二阶段为河北省试点开始后到2017年12月水资源税试点扩大之前。王晓洁等(2017)在分析河北省试点取得的成效和存在的问题基础上,提出加强对水资源费改税实施效果的效应评估等建议。第三阶段为“1+9”试点推开之后。这一阶段的研究相对较多,学者们从税费关系(张德勇,2019)、地区特征(倪娟等,2019)、公平性(任俊铭,2020)、立法(张宝,2020)等多个视角对水资源税进行了讨论。

综观现有研究,我们发现关于水资源税效应的地区差异缺乏全面审慎的研究。尽管倪娟等(2019)试图分析水资源税试点地区的特征差异,但仅仅依靠河北、山东、山西和天津等省(直辖市)的部分零

散数据进行研究,很难对未来水资源税的推进提供较为全面的政策依据。征收水资源税须统筹考虑各地区水资源状况、经济社会发展水平和水资源节约保护要求,制定因地制宜的税收政策。因此,本文利用10个改革试点地区相关数据,研析目前水资源税改革试点效应的地区差异,梳理效应的影响因素,预判未来用水压力,以期为我国水资源税改革提供数据支撑和政策建议。

二、水资源税改革试点效应的地区差异

《实施办法》将水资源税的改革目的概括为“加强水资源管理和保护,促进水资源节约与合理开发利用”,即节水与提高用水效率是水资源税试点的主要目标。不少学者使用用水强度衡量用水效率(张志强等,2014;杨得前等,2020)。本文采用农业用水量、工业用水量、生活用水量、地下水取用量分析水资源税改革试点对试点地区用水量的影响,也使用用水强度指标度量试点地区用水效率的变化。按照2016年水利部水资源司《“十三五”水资源消耗总量和强度双控行动方案》,本文将万元GDP用水量作为用水强度的衡量指标,即:

$$\text{用水强度} = \text{用水量} \div \text{万元GDP} \quad (1)$$

若用水强度下降,表明用水效率提高;若用水强度增加,则表示用水效率降低。

先行试点的河北省,2016年—2019年的用水数据变化值得关注(见表1)。^③鉴于其余9省(自治区、

表1 2015年—2019年河北省人均用水量和用水强度

类别	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
农业用水量(立方米)	182.22	171.35	167.70	160.27	150.55
工业用水量(立方米)	30.30	29.32	27.00	25.28	24.76
生活用水量(立方米)	32.86	34.67	35.91	36.79	35.56
地下水取用量(立方米)	179.93	167.38	154.27	140.42	126.98
用水强度(立方米/万元)	62.81	56.94	50.49	50.65	51.93

数据来源:根据2016年—2020年《中国统计年鉴》相关数据计算得到。

①中华人民共和国财政部.河北省水资源税改革试点工作纪实[EB/OL]. http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201709/t20170901_2688997.htm.

②中华人民共和国财政部.河北省水资源税改革试点工作纪实[EB/OL]. http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201709/t20170901_2688997.htm.

③由于先行试点的河北省与第二批试点省份的水资源税改革实施年份不同,因此将河北省与其他9省份分列在表1和表2。

直辖市)在 2017 年仅实施了 1 个月试点政策,2017 年的用水变化无法全面体现水资源税的影响,因此第二批试点的省份主要考察其 2018 年和 2019 年

的用水变化是否呈现出新的特征(见表 2)。为了与试点前一年的数据相比较,表 1 和表 2 中分别纳入了 2015 年和 2017 年的相关数据。

表 2 2017 年-2019 年第二批水资源税改革试点地区人均用水量和用水强度

地区	农业用水量 (立方米)			工业用水量 (立方米)			生活用水量 (立方米)			地下水取用量 (立方米)			用水强度 (立方米/万元)		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
北京	23.49	19.50	17.18	16.12	15.32	15.32	84.30	85.42	86.83	76.47	75.67	70.12	14.11	12.96	11.79
天津	68.72	64.10	58.91	35.32	34.62	35.22	39.18	47.44	48.02	29.54	28.21	24.97	14.79	15.10	20.14
山西	122.91	116.46	117.46	36.47	37.65	36.20	34.58	36.04	37.01	84.01	80.69	78.31	50.02	44.18	44.64
内蒙古	546.07	553.67	549.70	62.08	62.75	57.49	43.50	44.20	46.07	337.29	350.04	331.95	116.75	111.11	110.91
山东	133.92	132.88	137.24	28.78	32.35	31.68	34.58	35.83	37.04	79.65	77.93	78.15	28.83	27.81	31.70
河南	128.47	124.83	126.35	53.35	52.47	46.89	42.05	42.37	43.15	120.83	120.77	116.70	51.97	48.82	43.83
四川	193.33	187.75	184.48	61.91	50.95	45.25	61.07	65.22	64.60	14.57	12.35	11.70	72.58	63.70	54.14
陕西	151.76	147.77	142.15	37.29	37.53	38.18	44.33	45.03	46.70	85.01	82.04	80.23	42.47	38.34	35.90
宁夏	831.38	824.13	857.97	65.98	62.50	63.34	33.72	37.79	43.19	80.65	88.66	97.89	191.38	178.67	186.48

数据来源:根据 2018-2020 年《中国统计年鉴》相关数据计算得到。

表 1 和表 2 展示了试点地区人均用水量及用水强度的变化情况。通过分析,可以发现水资源税改革试点效应呈现出以下区域特征:

第一,水资源税改革后京津冀地区农业用水量显著降低,四川和陕西的农业用水量也有微弱下降。京津冀地区农业用水量下降幅度相对较大。如,2018 年和 2019 年北京人均农业用水量分别比上年减少 3.99 立方米和 2.32 立方米,下降比例高达 16.99%和 11.90%。山西、山东、河南、宁夏和内蒙古等地的农业用水量在试点改革后波动较大。除内蒙古外,其余四省份 2018 年农业用水减少,而 2019 年却有所增加。内蒙古人均农业用水量则在 2018 年增加,2019 年下降。

①按照 2020 年《中国统计年鉴》,2019 年河南、四川和河北工业增加值位列前 10,分别排名第 5、7、9 名。

②2020 年《中国统计年鉴》数据显示,2019 年天津、宁夏和北京的水资源总量分别为 8.1 亿立方米、12.6 亿立方米和 24.6 亿立方米,是 31 个省(自治区、直辖市)中最缺水的省份。

③根据 2020 年《中国统计年鉴》,2019 年山东工业增加值为 28310.92 亿元,位列第 3,仅次于江苏和广东。

第二,水资源税改革有效促进了河北、河南和四川等工业相对发达^①省份的工业节水。节水效果最明显的是四川,2018 年和 2019 年其人均工业用水量分别较上年下降近 11 立方米和 6 立方米,下降幅度为 17.70%和 11.19%。相同年份河南人均工业用水量也分别较上年下降近 1 立方米和 6 立方米,下降幅度达 1.65%和 10.63%。2019 年,河北人均工业用水量较试点前的 2015 年下降了 5.54 立方米,年均下降 4.92%。水资源最紧缺的北京、天津和宁夏^②人均工业用水量 2018 年有所减少,但 2019 年反而增加。山西、内蒙古和山东的人均工业用水量变化恰好与此相反,2018 年增加,2019 年减少。其中,试点改革对工业大省山东^③工业用水的节水效果从无到有的可能原因是,山东省工业增加值较大,政策效果显现具有时滞性。

第三,水资源税改革对生活用水并无明显节制作用。除 2019 年河北和四川的生活用水较 2018 年有微弱减少外,其余试点地区的生活用水并未得到

有效抑制。原因可能在于,此次试点是按照税费平移原则对城镇公共供水征收水资源税,并不增加城镇居民生活用水和城镇公共供水企业负担。

第四,除内蒙古、山东和宁夏三地外,水资源税对试点地区地下水取用量具有抑制作用。试点后,京津冀地区和河南的地下水取用量呈现出逐年减少趋势,并且下降幅度不断增加。以天津为例,2018年其人均地下水取用量较2017年减少1.33立方米,下降比例为4.50%,2019年较2018年减少3.24立方米,下降比例高达11.49%。山西、四川和陕西等地下水取用量虽然也表现出下降态势,但降幅随时间减小。

第五,除最缺水的天津外,其他试点地区用水强度都有所降低,并呈现出三种不同变化趋势。第一种,用水强度显著下降,并且下降幅度逐年提高。代表地区为北京、河南和四川。例如,2018年和2019年北京用水强度分别为12.96立方米/万元和11.79立方米/万元,较上年分别下降8.15%和9.03%。第二种,用水强度降低,但降低幅度随时间推移有所下降。内蒙古、陕西2018年的用水强度分别下降了4.83%和9.72%,2019年仅为0.18%和6.37%。第三种,2018年用水强度下降,但2019年反而提高,包括河北、山西、山东和宁夏四省(自治区)。

如前所述,水资源税改革在一定程度上减少了部分试点地区的农业、工业和地下水取用量,并且能够有效提高多数地区的用水效率,但对居民生活

用水并未产生明显影响。

三、水资源税改革试点效应的地区差异影响因素分析

水资源税改革试点对不同试点地区的取用水量和用水效率产生了不同影响,呈现出诸多区域特征。进一步探讨效应差异的影响因素,能够为深化水资源税改革提供更加全面的理论和实践支撑。

(一)取用水类型

适用于河北的《水资源税改革试点暂行办法》(财税〔2016〕55号)指出“对取用地下水从高制定税额标准”,《实施办法》也明确指出,“取用地下水从高确定税额”“水资源紧缺地区地下水税额要大幅高于地表水”“超采地区的地下水税额要高于非超采区”。各地按照要求对地表水和地下水制定了不同税额,因此取用水类型会直接影响水资源税的实施效果。

本文采用基尼系数分解法对地区之间取用水类型差异进行测算。基尼系数按取用水量分解如下:

$$G = \sum_{i=1}^n I_i G_i \quad (2)$$

式(2)中 G_i 表示按第 i 种水资源类型计算的基尼系数, I_i 表示第 i 种水资源的取用水量在供水总量中的占比。第 i 种水资源类型对总体的基尼系数贡献率可表达为 $C_i = I_i G_i \div G$ 。根据该式,可以计算2016年-2019年地表水和地下水取水量的基尼系数及它们对供水总量差异的贡献(见表3)。

表3 2016年-2019年水资源税改革试点地区取用水类型差异

类别		2016年	2017年	2018年	2019年
不同水资源的基尼系数(G_i)	地表水	0.2688	0.2917	0.2768	0.2500
	地下水	0.1078	0.0689	0.0823	0.0938
不同水资源的取用水量在供水总量中的占比($I_i, \%$)	地表水	65.26	66.17	66.12	66.99
	地下水	34.74	33.83	33.88	33.01
不同水资源对总体基尼系数(G)的贡献率($C_i, \%$)	地表水	83.81	86.96	84.48	88.17
	地下水	16.19	13.04	15.52	11.83

数据来源:根据2017年-2020年《中国统计年鉴》相关数据计算得到。

2016 年-2019 年,试点地区间地表水供水量差异远远超过地下水。地表水基尼系数在 0.25 至 0.3 之间波动,而地下水基尼系数均不到 0.11,前者几乎是后者的 2-3 倍。尽管通过基尼系数可以得知地表水和地下水在地区间的差异程度,但是要了解不同取用水类型对总体供水差异的贡献,还要考虑不同水资源对总体基尼系数的贡献率。结果显示,地表水贡献率从 2016 年的 83.81%提高到 2019 年的 88.17%,年均贡献率高达 85.86%,而地下水贡献率均值仅为 14.15%。因此,要充分发挥水资源税对取用水行为的约束,达到节水和有效利用水资源的目

的,除了对取用地下水采用从高税额以保护地下水资源之外,也要充分重视地表水的合理取用。

(二)用水结构

试点地区在产业结构、生活水平和生态建设等方面具有各自的特点,用水结构存在较大差异。各地水资源税实施办法对生产用水、生活用水、特定行业用水等进行了详细有差异的规定。这些规定是否有效与其用水结构密切相关。所以,分析用水结构差异有利于鉴别水资源税改革着力点、充分发挥水资源税的节水效用。表 4 展示了运用式(2)测算的地区间用水结构差异。

表 4 2016 年-2019 年水资源税改革试点地区用水结构差异

类别		2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
不同用途取用水的基尼系数(G_i)	农业用水	0.2442	0.2415	0.2488	0.2507
	工业用水	0.1543	0.1799	0.1456	0.1159
	生活用水	0.0325	0.0445	0.0428	0.0375
	生态用水	0.1204	0.0941	0.0894	0.0444
不同用途取用水量在供水总量中的占比(I_i , %)	农业用水	67.75	66.80	65.80	65.13
	工业用水	12.36	11.97	11.61	10.97
	生活用水	12.40	12.79	13.44	13.58
	生态用水	7.49	8.44	9.15	10.33
不同用途取用水对总体基尼系数(G)的贡献率(C_i , %)	农业用水	80.77	78.36	80.83	84.87
	工业用水	12.71	14.19	11.33	8.88
	生活用水	2.65	3.71	3.79	3.52
	生态用水	3.66	3.41	3.75	2.41

数据来源:根据 2017-2020 年《中国统计年鉴》相关数据计算得到。

水资源的四种用途中,农业用水地区基尼系数最大,均在 0.24 以上。其次是工业用水,地区基尼系数均值为 0.1489。生活用水地区基尼系数最小,保持在 0.04 左右。生态用水的地区基尼系数从 2016 年的 0.1204 下降至 2019 年的 0.0444,呈现出逐年缩小态势。从用水量占比看,农业用水占比达 65%

以上。工业用水与生活用水量相差不大,所占比率在 10%至 14%之间。生态用水占比最小,几乎都在 10%以下,但呈现出缓慢上升趋势,说明人们对生态环境重视程度加强,用于生态建设和发展的水量逐渐增加。从贡献率看,农业用水对用水总量基尼系数的贡献率远超其他三项,历年几乎都在 80%以

上。相比排名第二的工业用水贡献率,高出 60-80 个百分点。生活用水和生态用水贡献率较为接近,均不足 4%。

简而言之,地区之间用水量的差异主要来自农业用水。水资源税对用水总量的调节,很大程度上依赖于对农业生产超限额用水的有力约束。因此,深化水资源税改革、提升节水效应,应建立科学的农业生产超限额用水约束制度。

四、水资源压力指数构建及测算

前文分析了水资源税改革试点效应的地区差

异及引起差异的直接影响因素。然而,不同地区的用水总量和结构会随着经济社会发展发生变化,如何根据用水压力变化动态调整水资源税,是促进节水和水资源合理开发利用,并缓解未来用水压力的关键。因此,本文通过分析 2011 年-2019 年试点地区近 10 年用水压力变化趋势,对未来水资源压力进行预判。水资源压力主要来自三方面:一是水资源匮乏,二是每年用水量增加,三是用水效率下降即用水强度提高。本文构建水资源压力指数如下:

$$\text{水资源压力指数} = \text{用水增量} \times \text{用水强度} \div \text{水资源总量} \quad (3)$$

表 5 2011 年-2019 年水资源税改革试点地区水资源压力指数变化趋势

地区	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
北京	0.66	-0.06	0.38	0.97	0.43	0.26	0.33	-0.07	1.15
天津	0.82	0.02	0.71	0.46	1.94	1.21	0.34	0.77	0.00
河北	1.18	-0.21	-1.55	0.93	-2.60	-1.26	-0.37	0.25	-0.05
山西	5.54	-0.46	0.18	-1.19	1.35	0.82	-0.23	-0.22	0.78
内蒙古	0.86	-0.08	-0.13	-0.23	0.74	1.11	-0.87	0.99	-0.30
山东	0.22	-0.36	-0.53	-0.84	-0.34	0.17	-0.57	0.26	2.05
河南	1.17	2.89	0.69	-6.61	2.83	0.80	0.76	0.11	0.83
四川	0.16	0.44	-0.13	-0.18	1.14	0.06	0.03	-0.20	-28.79
陕西	0.51	0.04	0.18	0.09	0.21	-0.07	0.21	0.07	-0.08
宁夏	49.16	-116.45	68.48	-46.21	2.63	-117.35	21.26	1.22	54.76

数据来源:根据 2012-2020 年《中国统计年鉴》相关数据计算得到。

从表 5 可以看出 2011 年-2019 年试点地区水资源压力指数的变化特征:

一是北京、宁夏的水资源压力指数几乎都为正值,且呈现出加大趋势,说明随着经济水平、人口规模等因素的变化,这两个水资源匮乏地区的用水压力越发明显。尤其是宁夏的水资源压力在 2019 年高达 54.76,在试点地区中最为突出。

二是天津、河南的水资源压力指数几乎都为正值,但 2015 年后总体表现出缓慢下降态势。表明尽

管用水量持续增加,但增速或用水强度下降,总体用水压力逐渐减小。

三是河北、山西、山东三省的水资源压力指数部分低于 0,但近年来略微上升,用水压力提升。其中,山东的压力指数在 2019 年增至 2.05,仅低于同期宁夏的数值。

四是考察期内内蒙古、四川和陕西的水资源压力指数在 0 附近小幅波动,较为稳定。2019 年,三地的压力指数均为负值,分别为-0.3、-28.79 和-0.08。

本文预判,未来不同地区水资源压力指数变化特征不尽相同。主要分为三类:第一类地区水资源压力将逐步增加,如北京、宁夏等极度缺水地区和河北、山东等农业、工业都较发达的省份以及疏干排水大省山西;第二类地区水资源压力可能逐渐降低,包括南水北调中线和东线工程双受水区天津、南水北调中线工程的核心水源区河南;第三类地区水资源压力基本保持稳定,如四川、陕西和内蒙古等水资源相对丰沛地区^①。

五、地区比较视角下水资源税改革试点政策存在的问题

(一)税制调整弹性不足

试点地区根据现阶段经济社会发展水平和水资源禀赋制定了相应的水资源税政策。例如,南水北调受水区北京、天津、河北、山东、河南等省(直辖市),由于筹集南水北调工程基金,税额相对较高;矿产资源丰富的山西、内蒙古则对疏干排水规定了较高税额。但是,从动态视角看,各地区用水总量和结构会随经济社会发展发生变化,但依据经济社会变化进行税制调整的政策弹性目前尚显不足。

(二)超限额农业生产用水从低确定税额约束力度不够

为了保障基本农业生产用水,不加重农业生产者负担,《实施办法》对规定限额内的农业生产取用水免征水资源税,对超过规定限额的农业生产取用水从低确定税额。按照《实施办法》,各地对超限额农业生产用水制定并执行了相较特种行业取用水^②和其他行业取用水^③更低的水资源税税额。就政策效果而言,水资源税对京津冀地区农业节水有一定效应,但其他试点地区的水资源税试点政策对农业

生产用水的约束效果均十分有限。因此,超限额农业生产用水从低确定税额,难以对农业生产合理用水实现有利引导。

(三)税费平移难以对生活用水起到抑制作用

为了不增加居民生活用水和城镇公共供水企业负担,试点地区按照税费平移原则对城镇居民生活用水征收水资源税。从政策执行结果看,几乎所有试点地区的生活用水量都不减反增。可以看出,若完全比照水资源费政策对生活用水征税,难以对居民用水行为起到有效约束。尽管北京、山西、陕西、河南、内蒙古、宁夏等地实行价税分离,使水资源税税额更加明确,但由于税费平移,生活用水量的增加并未得到有效抑制。

(四)地表水税额相对较低

为了控制地下水过量开采,《实施办法》制定了较为严格的税收政策,如从高确定税额、超采区取水高于非超采区、城镇公共供水管网内取水高于管网外、特种行业高于其他行业等。绝大多数地区的地表水都是按照地下水税额的一半进行水资源税征收。比如,农村集中式生活供水,北京、天津、河北、山东、宁夏等地的地表水和地下水税额分别为0.1元/立方米和0.2元/立方米;山西、内蒙古的地表水和地下水税额则分别为0.05元/立方米和0.1元/立方米。但是,地表水取用量大致是地下水的2倍,对用水总量的区域差异贡献达80%以上(见表3)。有力控制地表水取用量,应成为对整体取用水量形成约束的政策重点。

六、进一步推进试点地区水资源税改革的建议

(一)一省一策,根据水资源压力指数建立水资源税动态调整机制

结合水资源禀赋与用水变化,科学构建水资源压力指标,一省一策,根据水资源压力变化制定适宜的水资源税动态调整机制。根据表5测算结果,对北京、河北、山西、山东、宁夏等水资源压力持续

①2020年《中国统计年鉴》数据显示,10个试点省份中四川省、陕西省和内蒙古自治区的水资源总量最高,分别为2748.9亿立方米、495.3亿立方米和447.9亿立方米。

②按照《实施办法》,特种行业取用水是指洗车、洗浴、高尔夫球场、滑雪场等取用水。

③按照《实施办法》,其他行业取用水是指除特种行业和农业生产取用水外的取用水。

增加的地区,应在保障生产生活基本用水基础上加大征税力度,如提高税额、调低计划用水额度等。对天津、河南等水资源压力呈现下降趋势的地区,以及四川、陕西、内蒙古等水资源压力较小并相对稳定的地区,应动态观测用水压力变化,适时调整税收政策,缓解用水压力。

(二)对超限额农业生产用水实行年度税额核定

为保障农业生产基本用水,规定限额内的农业生产取用水免征水资源税,能够推动农业有序发展。对超限额农业生产用水,应实施年度税额核定机制。各省可按照当年降水量、日照时数、自然灾害损失情况等制定纳税年度的适用税额,并在纳税期满前公布税额标准,以便纳税人进行纳税申报。农业生产受自然条件影响较大,年度税额核定更加科学合理,能够对农业生产用水起到节制和引导作用,最终实现对用水总量的控制。

(三)对生活用水实行区域差异化的超额累进税制

为了保障居民基本生活用水,各地应在科学核定每月人均生活用水量的基础上,对生活用水采用价外税形式,征收合理的超额累进水资源税。目前,城镇供水基本实行了三级阶梯水价,部分农村供水也实行了两部制水价,即不同级别对应不同的单位水价^①。水资源税试点改革后,各试点地区对城镇公共供水和农村人口生活集中式饮水工程取用水设置了不同的水资源税税额标准。换言之,试点地区用水居民需要缴纳“超额累进水价+定额水资源税”,但生活用水量的不断增加并未得到有效控制。因此,各地可实行与现行水价级数相同的超额累进水资源税。尤其是北京、天津、宁夏等极度缺水地区,可适当扩大每级

税差。

(四)缩小地表水与地下水税额差距

用水总量的控制在较大程度上依赖于地表水节约。鉴于地表水对总量控制的重要地位,应适度提高地表水税额,缩小地表水与地下水税额差距,从两端发力,构建完善的控水节水约束机制。尤其在北京、河北、山西、山东、河南、宁夏等地表水资源量低于地下水资源量的地区,或是疏干排水严重地区,除关注地下水取用外,还须推进地表水的合理开发和利用,以增加水资源税对用水总量的管控作用。

参考文献:

- [1] 马克和.国外水资源税费实践及借鉴[J].税务研究,2015(5):117-120.
- [2] 高萍,殷昌凡.设立我国水资源税制度的探讨:基于水资源费征收实践的分析[J].中央财经大学学报,2016(1):23-31.
- [3] 李晶,叶楠.水资源征税:依据、经验与影响[J].税务研究,2016(5):54-57.
- [4] 王克强,邓光耀,刘红梅.基于多区域 CGE 模型的中国农业用水效率和水资源税政策模拟研究[J].财经研究,2015,41(3):40-52,144.
- [5] 黄凤羽,黄晶.我国水资源税的负担原则与 CGE 估算[J].税务研究,2016(5):47-53.
- [6] 王晓洁,郭宁,杨梦.水资源费改税试点:成效、问题及建议[J].税务研究,2017(8):43-47.
- [7] 张德勇.关于进一步推进水资源税改革的思考[J].税务研究,2019(7):28-32.
- [8] 倪娟,王帆,唐国平.水资源税试点地区经验及全面推广对策研究[J].税务研究,2019(7):33-38.
- [9] 任俊铭.论公平视域下水资源税费改革的最优策略研究[J].财经问题研究,2020(4):84-92.
- [10] 张宝.水资源税的目的探究与制度完善[J].税务研究,2020(8):43-48.
- [11] 杨得前,赵磊,杨豆豆.水资源税提高了用水效率吗?来自河北的经验证据[J].税务研究,2020(8):36-42.
- [12] 张志强,李玉举.大力提高水资源利用效率[J].宏观经济管理,2014(6):47-48,59.

【责任编辑 王东伟】

^①按照《国家发展改革委、住房城乡建设部关于加快建立完善城镇居民用水阶梯价格制度的指导意见》(发改价格〔2013〕2676号),2015年底前设市城市全面实行城镇居民阶梯水价制度且阶梯设置不少于三级。按照《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》(国办发〔2016〕2号),农村供水可探索实行基本水价和计量水价相结合的两部制水价,用水量受季节影响较大的地区可实行丰枯季节水价。