

我国取水权有偿取得模式研究

蔡成林, 毛春梅

(河海大学 公共管理学院, 南京 210098)

摘要: 水是生命之源、生产之要、生态之基, 水资源作为基础性的自然资源和战略性的经济资源, 对其可持续利用是经济社会可持续发展极为重要的保障。实行取水许可和水资源有偿使用是我国水资源管理的基本制度, 其功能的发挥主要靠发放取水许可证和征收水资源费来实现。随着社会主义市场经济的深入发展, 完全靠行政权力无偿分配取水指标存在诸多弊端, 不利于水权交易、水市场的建立, 因此建立科学的取水权有偿取得制度势在必行。根据国外水资源费征收和取水权有偿取得的经验, 以及我国自然资源开发领域使用权有偿取得的实践, 探讨了取水权有偿取得的三种模式, 并分析了各自的优势与不足, 提出了推进取水权有偿取得制度的建议, 为完善我国水资源有偿使用制度提供参考。

关键词: 取水权; 水资源费; 有偿取得; 征收模式

中图分类号: TV213.4; F224 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-1683(2013)05-0124-04

Research on the Levy Mode of Water-taking Right Acquisition for Value

CAI Cheng lin, MAO Churr mei

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

Abstract: As the source of life and foundation of production and ecology, water resources are the basic natural resources and strategic economic resources and play an important role in the sustainable development of economics and society. Water abstraction permit and compensated use are two fundamental rules of water resources management, which are achieved by grant of water taking permit and collection of water abstraction charges. With the rapid development of market economy, allocation of water taking right on administrative power solely have led to low water utilization efficiency and brought obstacles to the water right trade and establishment of water market. Thus, the water taking right acquisition for value is imperative. In this paper, based on the experiences of paid acquisition of water taking right in other countries and paid acquisition of natural resources utilization right in China, three levy modes of water taking right acquisition for value and their advantages and disadvantages were discussed. Finally, some suggestions have been proposed to promote the implementation of the paid acquisition of water taking right.

Key words: water taking right; water resource fee; acquisition for value; levy mode

2002年《中华人民共和国水法》第七条规定“国家对水资源依法实行取水许可制度和有偿使用制度”, 第四十八条又规定“单位和个人在申请取水许可时, 需缴纳水资源费, 取得取水权”。但实际情况是, 我国绝大多数取水户的取水权都是通过行政许可的方式无偿取得的, 水资源费则根据取水后计量的实际取水量核算, 依据的是《取水许可和水资源费征收管理条例》第三十二条规定:“水资源费缴纳数额根据取水口所在地水资源费征收标准和实际取水量确定”。我国将取水权界定为用益物权, 在《物权法》用益物权编之“一般规定”

中规定“依法取得的取水权受法律保护”, 第一百一十七条又规定“用益物权人对他人所有的不动产或者动产, 依法享有占有、使用和收益的权利”。物权化的取水权使得权利人可以对一定的水量或特定的水域主张权利并取得其中的利益, 保护了财产权的合法预期^[1]。因此, 取水权无偿取得违背了权利与义务相对应的原则, 也有悖于社会公平正义之理念。同时, 取水权无偿供给造成水资源配置效率低下, 进一步加剧水资源的供需矛盾, 并存在其他诸多弊端: 一是无法完全体现国家所有权; 二是对取水户多占取水指标存在正激励,

收稿日期: 2013-04-02 修回日期: 2013-08-13 网络出版时间: 2013-08-23

网络出版地址: <http://www.cnki.net/kcms/detail/13.1334.TV.20130823.1502.012.html>

作者简介: 蔡成林(1989-), 男, 江西上饶人, 硕士, 主要从事水资源行政管理方面的研究。E-mail: jxhfcaichenglin@163.com

通讯作者: 毛春梅(1968-), 女, 江苏南通人, 教授, 博士生导师, 主要从事水利行政管理、资源与环境管理方面研究。E-mail: maochm@hhu.edu.cn

造成取水指标闲置与紧缺并存的局面,影响经济可持续发展;三是造成取水户节水意识不强、对水资源价值存在不正确的认识;四是通过行政许可取得的取水指标,其产权不明晰,成为水权流转的制度障碍。

实践中,取水权有偿取得是近几年才提出来的一项新课题,江苏省走在了全国的前列。2010年江苏省水利厅厅长吕振霖在“落实最严格水资源管理制度的几项重要工作”一文中指出:加强水资源的管理和保护,必须充分发挥价格杠杆的调节作用,积极运用经济手段实现管理目标。开采矿泉水、地热水和深层地下水,必须缴纳相应的容量水资源费^[2],这里的容量水资源费是指按许可可取水量缴纳水资源费后取得取水许可证,是取水权有偿取得的一种形式。2012年3月15日,江苏省政府发布了《省政府关于实行最严格水资源管理制度的实施意见》文件,提出要“建立健全水权制度,开展取水权有偿取得和转让试点,积极运用市场机制优化水资源配置”。可见,取水权有偿取得已经开始进入官方的视野。因此,从理论上探讨取水权有偿取得实现形式,有利于完善水资源有偿取得制度,促进水资源高效利用。

1 资源开发使用权有偿取得经验

1.1 国外取水权有偿取得概况

国外大多数国家对申请取水行为收费,并且还有对取水后的水资源后续利用权利的收费^[3]。国外取水权有偿取得的主要形式是用户按许可可取水量缴纳取水费后获得取水许可证。不同国家征收取水费的目的不同,取水费费率标准也不一样。在欧洲一些国家和地区,收取取水费仅单纯作为行政成本回收的手段,如英格兰、威尔士和德国,而荷兰等国则将其作为增加财政收入和保护环境的绿色税收手段^[4]。

英国环境署(Environment Agency)根据1995年环境法(Environment Act 1995)的授权,每年度都会发布一个取水收费方案,周期为每年4月1日至次年3月31日,方案详细规定了取水费包含的项目、取水费的计算、取水费缴纳时间、不同地区取水费费率等内容。取水费主要包含:(1)申请费(Application Charge),变更或申请新的取水许可时要在申请时缴纳此部分费用;(2)年度费用(Annual Charge)或称为维持费(Subsistence Charge),与我国的水资源费性质类似,该费用包括标准收费(Standard Charge)和补偿收费(Compensation Charge)两部分。标准收费是为了回收环境署取水管理的成本,收费多少与取水行为对水资源的影响相关。补偿收费是标准收费之外的为了回收与许可证废止或变更相关成本的收费。年度费用根据年度许可可取水量(Smual Licensed Volume)、取水水源、取水季节、耗水系数(根据用水目的划分)以及标准收费费率和补偿收费费率确定,其中年度许可可取水量是指取水许可证上载明的许可可取水量^[5]。

德国是一个联邦制国家,目前还没有全国统一的水资源税规定,但是州政府有权制定地方性的水资源税方案。汉堡州(Hamburg)是德国水资源税征收的一个典范,其仅对取用地下水资源者征收水资源税,水资源税的大小按取水许可证上授予的取水量来计算,只有当实际取水量超过许可授予的取水量时,税率才按实际取水量来计算^[6]。

另外,加拿大征收取水费目的是弥补行政管理费用,收费一般基于最大允许取水量,而不是实际取水量^[7]。澳大利亚加强水资源的管理和保护,积极运用经济手段实现管理目标,充分发挥价格杠杆的调节作用,《水法》规定取水权人要交纳从河内、湖内或河段内取水的水权费。

俄罗斯取水权取得形式比较特别,取得取水权必须具有水体利用许可证和水体使用合同,并且后者是依据前者产生的。公民或者法人在取得水资源利用许可证后必须与俄罗斯联邦政府的水资源管理部门签订合同,否则不能取得取水权^[8]。

1.2 自然资源领域开采使用权有偿取得

我国在矿产资源、水能资源等资源开发领域,对采矿权、水能资源开发使用权等有偿取得作了明确的规定,即必须缴纳一定的费用才能取得开发利用自然资源的资格。

1.2.1 矿产资源开发权的有偿取得

1996年修订的《矿产资源法》规定:“矿产资源属于国家所有,由国务院行使国家对矿产资源的所有权。……国家实行探矿权、采矿权有偿取得的制度”。《探矿权采矿权使用费和价款管理办法》(财综字[1999]74号)中也规定:“勘查、开采矿产资源,均须按规定交纳探矿权采矿权使用费、价款”。缴纳探矿权采矿权使用费、价款是申请人办理登记,获得探矿许可证、采矿许可证的前提,其中的探矿权采矿权使用费按矿区范围面积缴纳¹。

1.2.2 水能资源开发权的有偿取得

我国已经有多个省市出台了有偿出让水能资源开发使用权的地方性法规。开发利用水能资源的单位或个人,必须以有偿方式缴费,才能取得水能资源开发使用权。如《贵州省水能资源使用权有偿出让办法》规定,申请人在与县级以上人民政府水行政主管部门签订水能资源使用权有偿出让合同,并缴纳水能资源使用权出让金后,水行政主管部门收到出让金20天内办结相关手续并颁发水能资源使用权证。

通过考察国外取水权和国内自然资源开发使用权有偿取得实施经验,可以得到以下几点启示:一是对稀缺资源来说,其开发利用权是国家让渡的一项权利,资源有偿取得与使用制度体现了国家资源权益,是实现国家加强资源管理、促进资源有序利用的手段;二是对稀缺性资源应当实行资源开发权(资格)有偿取得制度,即用户缴纳相关费用取得开发利用资格,并根据实际开采量、开采难度等因素缴纳资源补偿费。

2 取水权有偿取得的实现形式

取水的目的是用水,取水和用水是同一行为的两个方面,完整的取水法律涵义包括取水和用水。实践中不宜将两者分开单独加以许可权利而造成整个理论体系和法律制度自身的混乱^[9]。因此,广义上的取水权在法律层面上应该包

¹ 《探矿权采矿权使用费和价款管理办法》第五条规定:“(一)探矿权使用费以勘查年度计算,按区块面积逐年缴纳,第一个勘查年度至第三个勘查年度,每平方公里每年缴纳100元,从第四个勘查年度起每平方公里每年增加100元,最高不超过每平方公里每年500元;(二)采矿权使用费按矿区范围面积逐年缴纳,每平方公里每年1000元”。

括取水资格与实际用水两项权利,通过征收“取水权费”实现取水权有偿取得,用水的费用则体现为水资源费^[10]。本文结合当前我国水资源费征收实际情况,提出三种取水权有偿取得模式:缴纳水资源费取得取水权、取水权费加水资源费取得取水权、阶梯混合模式。

2.1 缴纳水资源费取得取水权模式

此模式下,取水户根据许可可取水量缴纳水资源费后,水行政主管部门颁发给其取水许可证。取水户即使未取水也不退还这部分费用,政策应允许取水户在法律规定的情况下自由处置富余取水权。对超出许可可取水量取水的情况,可以对其加以限制或对超定额或超计划取水累进加收水资源费。与目前取水户按实际取水量征收水资源费相比,其差别不仅在于缴费的先后顺序问题,本质是取水户“购入”取水权。

该模式是一种理想模式,具有下列优点:一是征收程序简单,操作简便;二是用经济手段促使取水户合理估量取水需求,最大限度抑制盲目申请用水指标行为;三是该模式下取水户通过缴费获得取水权以及连带的水的使用权、收益权甚至是转让处置权,建立产权边界清晰的水权模式,有利于水权转移和水市场建设,促进水资源的优化配置和高效利用。

从目前的现实来看,该收费模式推行尚存在如下障碍:一是与现行按实际取水量征收水资源费的政策不够协调,取水户可能存在一定的抵触情绪;二是水资源费在申请时一次性缴纳才能取得取水权,与按月(季)缴费相比会占用企业大量现金流,增加资金周转压力;三是虽然实现了取水权有偿取得,但是未体现出取水权价格的信息,不利于传递取水指标稀缺的信号。

2.2 取水权费加水资源费的两部制模式

两部制征收模式是指取水户缴纳的费用包括两部分,即取水权费和水资源费。取水权费按申请的取水量缴纳,缴纳取水权费后方可取得取水许可证。水资源费则按用户实际取水量征收。与现行水资源费制度相比,多出的取水权费部分实际是为获取取水权而支付的费用,即取水户占有稀缺取水权指标而付出的成本,而按实际取水量征收的部分则相当于水资源消耗补偿费用。

在当前水资源费收费模式基础上增加取水权费,是水资源国家所有权在经济上的完全体现,其突出作用是重塑人们对水资源价值的认识,给取水户传递了这样一种观念——即不仅物理上的水资源(取水权的客体、指向的对象)是稀缺的,作为物权的取水权指标也是有限的。另外,与前一种模式相比,两部制模式减轻了取水户资金周转的压力。

此模式的核心是确定合理的取水权费率,费率过高或过低都会直接影响水资源配置的效率。如果取水权费率设置较高而水资源费标准较低,在取水户预料到后期取水不会达到许可可取水量时,实际取用水资源的机会成本就很低,节水的相对收益较低或为负值,造成水资源人为浪费。但是如果实际取水水资源费率较高而取水权费率较低,加上超定额取水水资源费费率很高,取水户可能会多申请取水指标以备不时之需,全社会这种效应叠加将会造成取水指标的更大浪费。

2.3 阶梯混合模式

阶梯混合模式融合了前两种模式的特点,基本思路是:

水行政主管部门将各行业最有效率用水量作为基本用水定额,由于大部分取水户会超过此用水定额,因此再根据行业用水定额确定附加用水定额。所有取水户根据基本用水定额确定的水量缴纳水资源费,许可可取水量超过基本定额的还要另缴超出部分的取水权费后,获得取水许可证。许可可取水量内,超出基本用水定额取水按实际取水量缴纳水资源费,超计划取水实行计量收费,费率逐级递增,且递增幅度越来越大,相当于实行三级阶梯费率。

由于该模式中的各个阶梯的用水定额及相应费率都由政府部门制定,与其他模式相比,最显著特点就是政府调控力度大,行政干预色彩较浓。此模式所具有的优势及存在的问题都与这个特点有关联。其优势是可以通过对基本定额、附加定额以及各阶梯费率比的设定,用经济杠杆调节取水户的取用水行为,节水效果显著。另外,通过对某行业设置宽松或偏紧的基本用水定额,可以传达政府鼓励或限制某行业发展的信号,促使水资源在不同产业间合理配置,有利于产业结构调整。但是,在某种程度上讲,政府干预度过高会影响市场发挥水资源配置作用的功效,不符合资源性产品市场化改革和转变政府行政职能的总趋势。阶梯混合模式允许水行政主管部门自主设置各行业不同的阶梯费率,因此费率设置的科学性、合理性将会影响到用水的效率。

3 推进取水权有偿取得制度的建议

取水权有偿取得符合资源产品价格改革的趋势,是提高水资源利用效率和水资源保护水平的重要工具,具有巨大的制度优越性。在现阶段,为了保障其顺利实施,还有许多工作要做。

3.1 尽快修改和完善相关法律法规

对于公权力来说,“法无授权即禁止”。虽然《水法》第四十八条规定缴纳水资源费才能取得取水权,但是规定过宽,可操作性不强。而且《条例》规定水资源费应根据取水户实际取水量和相应的费率确定,因此按取水户申请的取水指标征收取水权费显然面临着法律上的障碍。为了配合水资源费征收管理改革,国家应尽快出台相关的法律法规,使取水权费征收有法可依。

3.2 完善取水权有偿取得的配套系统

取水权有偿取得制度改革是一项系统工程。为了保证制度顺利实施,需要完善相应的配套工作:技术层面上,水行政主管部门要制定详细、可操作的水资源综合规划、流域综合规划、水中长期供求规划和水功能区划,这是确定区域可供利用取水指标的依据,也是取水权科学配置的前提;政策层面上,必须严格实行取水总量控制与定额管理、完善水资源有偿使用制度、严格实行取水许可制度以确保取水户之间横向公平。另外,为了顺利推进取水权有偿取得制度,必须研究如何确定科学的取水权费率、用水定额等问题。

3.3 选择典型地区和行业进行试点,因地制宜择优选择实施方案

取水权有偿取得在我国尚无先例,加上全国各地水资源状况、经济发展水平、用水效益等存在差异,因此制度建立初期不宜一刀切地大范围铺开。而且,取水权有偿取得的模式

可以是多样的,某种模式的特点、适用区域都存在比较大的差别。因此,有必要选取一些水资源供需矛盾突出、取水指标占而不用现象较严重的地区进行试点并因地制宜制定实施方案和征收模式。

3.4 着手建立可交易水权制度和水权交易市场

实行取水权有偿取得制度后,取水户申请的取水指标不可能与实际取水量完全相等,总会出现指标富余或不够的情况,为了调剂余缺,将富余指标转移到需要者手中,有必要建立可交易水权制度和水市场。实行取水权有偿取得制度的一个明显优势是取水户通过有偿获得取水权及其连带的使用权、占有权、处置权,水资源产权界定清晰,具备进入市场交易的条件,为水市场建设打下良好基础。

参考文献(References):

[1] 樊晶晶. 论取水权的物权化[J]. 广西政法管理干部学院学报, 2009, (4): 16-22. (FAN Jingjing. On the Property Righting of the Right of using Water[J]. Journal of GuangXi Administrative Cadre Institute of Politics and Law, 2009, (4): 16-22. (in Chinese))

[2] 吕振霖. 落实最严格水资源管理制度的几项重要工作[N]. 新华日报, 2010-03-22(A08). (LV Zhenglin. Some Important Work to Implement the Most Strict Water Resources Management System[N]. Xinhua Daily, 2010-03-22(A08). (in Chinese))

[3] Ian A Fox, Susan Walker. Abstraction and Abstraction Control in Scotland[J]. Science of the Total Environment, 2002, 294 (1): 201-211.

[4] T. F. Zabel, K. Andrews, Y. Rees. The Use of Economic Instru-

ments for Water Management in Selected EU Member Countries[J]. Water and Environment Journal, 1998, 12(4): 268-272.

[5] UK Environment Agency. 2012/13 Abstraction Charges Scheme [EB/OL]. http://www.environment-agency.gov.uk/static/documents/Business/Abstraction_charges_scheme_2012_13.pdf, 2013-01-06.

[6] 王敏, 李薇. 欧盟水资源税(费)政策对中国的启示[J]. 财政研究, 2012, (3): 57-60. (WANG Min, LI Wei. The European Union's Water Resource Tax(fee) Enlightenment on China Policy [J]. Public Finance Research, 2012, (3): 57-60. (in Chinese))

[7] 沈大军. 水资源费征收的理论依据及定价方法[J]. 水利学报, 2006, (1): 120-125. (SEHN Dajun. Theoretical Base of Water Resources Fee and its Pricing Method[J]. Journal of Hydraulic Engineering, 2006, (1): 120-125. (in Chinese))

[8] 李社永. 取水权问题研究[D]. 重庆: 西南政法大学, 2009. (LI Sheyong. The Study of Water Intake Right[D]. Chongqing: Southwest University of Political Science and Law, 2009. (in Chinese))

[9] 王清军. 取水权流转的若干问题研究[J]. 资源开发与市场, 2009, (7): 626-631. (WANG Qingjun. Research of a Number of Issues on Water Entitlement's Transfer[J]. Resource Development & Market, 2009, (7): 626-631. (in Chinese))

[10] 吴宏平, 张晓悦, 陈晓东. 取水许可审批管理机制存在的问题及改进建议[J]. 水电能源科学, 2012, 30(10): 110-112. (WU Hongping, ZHANG Xiaoyue, CHEN Xiaodong. Approval and Management Mechanism of Water Drawing Allowance and Its Suggestion[J]. Water Resources and Power, 2012, 30(10): 110-112. (in Chinese))

(上接第60页)

[2] 段学花, 王兆印, 徐梦珍. 底栖动物与河流生态评价[M]. 北京: 清华大学出版社, 2010. (DUAN Xuehua, WANG Zhaoyin, XU Mengzhen. Zoobenthos and River Ecological Evaluation [M]. Beijing: Tsinghua University Press, 2010. (in Chinese))

[3] 柯盛, 申玉春, 谢恩义, 等. 流沙湾底栖贝类耐污值的研究[J]. 广东海洋大学学报, 2010, (8): (KE Sheng, SHEN Yuchun, XIE Enyi, et al. A Study on Tolerance Value of Benthic Shellfishes to Pollution in the Liusha Bay [J]. Journal of Guangdong Ocean University, 2010, (8): (in Chinese))

[4] 沈韞芬, 章宗涉. 微生物监测新技术[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 1990. (SHEN Yunfen, ZHANG Zongshe. New Technologies to Monitor Microbes [M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 1990. (in Chinese))

[5] 周凤霞, 陈剑虹. 淡水微型生物与底栖动物图谱[M]. 北京: 化学工业出版社, 2011. (ZHOU Fengxia, CHEN Jianhong. Maps of Freshwater Microbes and Benthic Animals [M]. Beijing: Chemical Industry Press, 2011. (in Chinese))

[6] 王备新, 杨莲芳. 我国东部底栖无脊椎动物主要分类单元耐污值[J]. 生态学报, 2004, (12): 2768-2775. (WANG Beixin, YANG Lianfang. A Study on Tolerance Values of Benthic Macroinvertebrate Taxa in Eastern China [J]. Acta Ecologica Sinica, 2004, (12): 2768-2775. (in Chinese))

[7] 崔利峰. 利用底栖动物评价水质的方法[J]. 水产科技, 2010, (1): 22-24, 41. (CUI Lifeng. Methods of Water Quality Bioassessment by Using Zoobenthos [J]. Fisheries Science & Technology, 2010, (1): 22-24, 41. (in Chinese))