

水资源税改革全面推开

水资源是重要的自然资源。水资源税是引导水资源合理配置、实现高效集约利用的重要手段。党的二十大提出，“实施全面节约战略，推进各类资源节约集约利用”，“完善支持绿色发展的财税政策”，“统筹水资源、水环境、水生态治理”。党的二十届三中全会提出，“落实水资源刚性约束制度，全面推行水资源费改税”，“完善绿色税制”。按照党中央、国务院决策部署，2016年以来河北等10个省（自治区、直辖市）先行先试开展水资源税改革试点，在此基础上，2024年12月1日起在全国全面推开，水资源税制逐渐完善，以绿色税制为笔的生态治理新画卷正在神州大地徐徐展开。

安徽芜湖灌排水系与稻田相互映衬构成一幅生态田园画卷。肖本祥 摄 来源：视觉中国

全面实施水资源费改税试点的背景、内容及前景

中国财政科学研究院研究员 | 许文

摘要：全面实施水资源费改税试点，是在前期试点基础上巩固改革成果和进一步深化改革的重要举措，更是贯彻落实习近平生态文明思想、践行新时代治水思路和确保国家水安全的重要举措。

关键词：水资源费改税；绿色税制；国家水安全

中图分类号：F812

2024年12月1日，我国在全国范围内实施水资源费改税试点。此次全面改革试点，是深入贯彻落实习近平生态文明思想、践行新时代治水思路和确保国家水安全的要求，巩固前期改革试点成果和进一步深化改革的重要举措，也是落实党的二十届三中全会决定中关于深化财税体制改革和完善绿色税制等要求的重要改革内容，对于完善我国水资源税制度和加强对水资源的税收调控，进而全面提升水资源节约集约安全利用水平具有重要意义。

全面实施水资源费改税试点的背景

为促进水资源的节约和合理开发利用，早在20世纪80年代初，辽宁省沈阳市、山西省等部分地区已开始征收水资源费。1988年7月1日，《中华人民共和国水法》正式实施，其中明确规定征收水资源费，水资源费有了法律依据。2002年修订后的水法，将缴纳水资源费与取水行政许可、取水权相挂钩，实行总量控制和定额管理相结合、用水计量收费和超定额累进加价等制度，确立了水资源费的总体框架。

2006年1月，国务院发布《取水许可和水资源

费征收管理条例》，水资源费制度得以正式确立。2008年11月，《水资源费征收使用管理办法》发布，对水资源费征收、缴库和使用管理作了具体规定。在2009年1月1日西藏自治区开征水资源费后，水资源费在全国范围内实施。2012年国务院印发《关于实行最严格水资源管理制度的意见》，要求严格控制用水总量，全面提高用水效率。2013年1月发布的《关于水资源费征收标准有关问题的通知》，规定了“十二五”末各地区水资源费最低征收标准，强化了水资源费的调控力度。

2013年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出：“加快资源税改革”，“逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间”。2014年，习近平总书记专门就保障国家水安全发表重要讲话，提出“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路。由此，实施水资源费改税被提上日程。2015年，《国务院关于印发水污染防治行动计划的通知》中明确提出了“加快推进资源税税费改革”的工作要求。

2016年，财政部、国家税务总局发布了《关于

全面推进资源税改革的通知》，在对矿产资源税全面改革的同时，“开展水资源税改革试点工作”也成为重要改革内容。为保证改革平稳有序实施，采取地区试点的做法。自2016年7月1日起在河北省实施水资源税改革试点。自2017年12月1日起，将水资源税改革试点范围扩大到北京市、天津市、山西省、内蒙古自治区、山东省、河南省、四川省、陕西省、宁夏回族自治区等9个省份。

2019年8月26日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过《中华人民共和国资源税法》，其中明确指出：国务院根据国民经济和社会发展的需要，依照本法的原则，对取用地表水或者地下水的单位和个人试点征收水资源税。水资源税试点实施办法由国务院规定，报全国人民代表大会常务委员会备案。国务院自本法施行之日起五年内，就征收水资源税试点情况向全国人民代表大会常务委员会报告，并及时提出修改法律的建议。

按照资源税法的要求，2021年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》，明确了“继续推进水资源税改革”的要求。2024年7月，党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确，“落实水资源刚性约束制度，全面推行水资源费改税”。2024年10月，财政部、国家税务总局、水利部发布了《水资源税改革试点实施办法》（以下简称《办法》），自2024年12月1日起全面实施水资源费改税试点。至此，我国的水资源费改税试点改革在全国范围内推开。

全面实施水资源费改税试点的主要内容

全面实施水资源费改税试点，不仅是试点改革范围的扩大，还有对水资源税制度的进一步完善。《办法》针对前期改革试点中暴露出来的一些制度性问题予以调整完善，并与资源税法的相关规定进行了衔接。

（一）统一和完善水资源税制度，为立法奠定制度基础

一是清晰界定水资源税征收范围和对象，减少征税争议。与原改革试点规定相比，《办法》规定纳税人为“在中华人民共和国领域直接取用地表水或者地下水的单位和个人”，与资源税的纳税人规定保持一致。同时，明确地表水和地下水的范围“不包括再生水、集蓄雨水、海水及海水淡化水、微咸水等非常规水”，并规定“征收资源税的地热、矿泉水和天然卤水不再征收水资源税”。水资源税征税范围和对象的进一步明确，既有利于避免征收范围的争议，也有利于解决资源税与水资源税的重复征收问题。

二是简化水资源税的税额标准，细化纳税申报要求。在原改革试点规定中，水资源税的税额需按照用水类型、行业、超采情况、超计划用水、农业生产取水以及城镇公共供水管网覆盖等情况设置差别税额标准，税额维度设置偏多，税额标准设定相对复杂。《办法》按照资源税法中“水资源税根据当地水资源状况、取用水类型和经济发展等情况实行差别税率”的要求，简化了税额标准。“对水资源严重短缺和超载地区取用水”、“对未经批准擅自取用水、取用水量超过许可水量或者取水计划的部分”，不再设置税额的具体倍数要求。考虑到城镇公共供水管网覆盖范围的动态变化和管网内取用水已有相应的行政管理手段，取消了按城镇公共供水管网覆盖情况设置差别税额的相关规定。《办法》也细化了纳税人取用水适用多个税额标准的申报要求。

三是完善减免税政策，进一步强化促进水资源节约利用的导向。与原改革试点相比，《办法》增加了“受县级以上人民政府及有关部门委托进行国土绿化、地下水回灌、河湖生态补水等生态取用水，免征水资源税”、“工业用水前一年度用水效率达到国家用水定额先进值的纳税人，减征本年度百分之二十水资源税”两项免税规定，有助于促进生态环境保护、民生和公益事业的发展，以及鼓励企业通过节水改造和技术创新提高用水效率。《办法》也细化了适用减免税项目的条件，要求“纳税人的免税、



丹江口水库。来源：视觉中国

减税项目，应当单独核算实际取用水量”。

四是统一水资源税纳税地点规定，减少征管争议。按照原改革试点规定，除跨省（自治区、直辖市）水力发电取用水的水资源税外，纳税人应当向生产经营所在地的税务机关申报缴纳水资源税。但在实际征管中，生产经营地不等同于机构所在地，也不等同于取水口所在地，纳税地点容易引起征管争议，试点地区对此的具体规定也各不相同。《办法》规定，除跨省（自治区、直辖市）水力发电取用水的水资源税外，纳税人应当向取水口所在地的税务机关申报缴纳水资源税。将省内水资源税纳税地点由生产经营所在地调整为取水地，统一后的纳税地点可减少征管争议。

（二）合理授权，扩大地方水资源税税政管理权限

我国的水资源禀赋地区差异大，且各地的取用水类型以及经济社会发展水平等状况不同。充分考虑各地实际情况，适当赋予地方政府确定适用税率和减免税等税政管理权，有利于调动地方积极性，因地制宜制定相关政策。《办法》基于地方实际，进一步扩大了地方权限：

一是赋予地方在具体适用税额确定上的更大调整空间。《办法》简化了税额确定标准，地方在分类确定具体适用税额方面的调整空间更大。二是扩大了地方对部分减免税的权限。考虑到现阶段不具备对农业生产超额取用水全面征收水资源税的条件，且农村饮水安全工程与农民的民生直接相关，因此，授权地方决定免征或者减征超过规定限额的

农业生产取用水和主要供农村人口生活用水的集中式饮水工程取用水的水资源税。三是授权地方确定特定取用水的水资源税核定方法和计征方式。具体为：火力发电冷却取用水按照实际发电量或者实际取用（耗）水量计征水资源税的具体计征方式，由省级人民政府按照税费平移原则确定；对于纳税人未按规定安装取水计量设施（器具）等需要核定水量的情形，除按照水行政主管部门根据相应工况最大取（排）水能力核定取水量外，由省级财政、税务、水行政主管部门确定其他核定方法；公共供水管网合理漏损率由省级人民政府确定。

（三）明确纳税人责任与义务，健全税务机关与水行政主管部门的协作征税机制

一是进一步明确纳税人的责任和义务。《办法》规定“纳税人应当按规定安装符合国家计量标准的取水计量设施（器具），并做好取水计量设施（器具）的运行维护、检定或校准、计量质量保证与控制，对其取水计量数据的真实性、准确性、完整性、合法性负责。纳税人应当在申报纳税时，按规定同步将取水计量数据通过取水管理平台等渠道报送水行政主管部门。”进一步明确了纳税人安装取水计量设施（器具）的责任。同时，还细化了纳税人按照水行政主管部门等核定结果申报纳税的情形和义务，具体列举了纳税人未按规定安装取水计量设施（器具）等六方面情形。

二是调整和健全税务机关与水行政主管部门的征管协作机制。在原改革试点中，水资源税主要实行“税务征管、水利核准、自主申报、信息共享”

的征管模式，保障了改革试点工作的平稳实施。但该模式要求“纳税人根据水行政主管部门核定的实际取用水量向税务机关申报纳税；税务机关应当按照核定的实际取用水量征收水资源税”，存在着纳税人纳税责任不明确与税务机关征收职责不清的问题。《办法》对纳税人的义务和水行政主管部门的职责进行了调整。一方面，还责于纳税人，规定由纳税人自主申报；另一方面，将水主管部门的核准职责调整为复核职责。通过上述调整，纳税人的纳税责任、税务机关的征收管理职责和水行政主管部门的协作征管职责更为明确，有助于健全税务部门和水行政主管部门的征管协作机制，加强征管协调配合，以提高水资源税征管效率。

（四）统一城镇公共供水的征税环节，理顺水资源价税关系

在原改革试点中，由于延续了原水资源费制度规定不统一的做法，使得在前端取水环节对供水企业征收与在后端售水环节向用水户征收的情况并存，各地区存在着城镇公共供水征税环节不一致的情况。按照水资源税的纳税人规定，征税对象是直接取用的地表水和地下水，并不是间接取用的自来水，征收环节应为城镇公共供水企业的取水环节。《办法》规定城镇公共供水企业为水资源的纳税人，将城镇公共供水的征税环节统一为取水环节，并规定公共供水管网的合理漏损率，这有利于理顺供水价格与水资源税的关系，促进城镇公共供水企业调整用水结构，实现压采地下水的目标，并促进其改进工艺、减少漏损。《办法》还规定“城镇公共供水企业缴纳的水资源税不计入自来水价格，在终端综合水价中单列，并可以在增值税计税依据中扣除”，对水资源税与自来水价格实行价税分离，并要求终端综合水价结构逐步调整到位，原则上不因改革增加用水负担，有利于保障改革试点的顺利推进。

水资源税全面改革的实施情况及未来展望

为保障水资源税全面改革的顺利进行，国家税务总局、财政部、水利部于2024年12月发布了《关

于水资源税有关征管问题的公告》，对《水资源税改革试点实施办法》中涉及的具体征管问题加以明确。水资源税征管配套文件的颁布，确保了《水资源税改革试点实施办法》的落地落实。

从水资源税在全国统一实施后的首个征期情况看，改革平稳落地，并在总体不增加终端正常生活生产用水负担的同时，有效实现了抑制地下水超采、调整取水结构和促进节约用水等预期改革目标。根据国家税务总局的统计，新试点地区（21个省份）水资源税申报户数达8.7万户，较改革前水资源费缴费户数增长18%；新试点地区的水资源税收入15.5亿元，剔除水力发电季节性变化等因素，月均水资源税收入较改革前的月均水资源费收入增长13%。

对于未来水资源税的发展，还需要进一步夯实征管基础，完善水利部门与税务部门合作的征管方式，提高水资源税征管效率。同时，基于实施情况进一步完善水资源税制度，推进资源税法的修订。一是加快推进水资源量计量的基础设施建设，完善计征办法。健全取水监测计量体系，保证水资源量计量的真实性、准确性和完整性，是水资源税能够有效运行的基础。建议通过财政补贴和税收优惠等支持政策，促进取水计量设施（器具）的应用，并利用信息化技术开发应用水资源税远程在线监控系统，形成“在线监控、精准计量、信息共享、多方共治”的信息化管水治税模式。二是探索完善水利部门与税务部门的协作机制。《办法》调整了水资源税征管中税务机关的征收管理职责和水行政主管部门的协作征管职责，但原征管模式的转变尚需要时间，应鼓励各地按照改革要求积极探索水资源税的征管协作机制，构建更新、更高效的征管模式。三是进一步完善水资源税制度，推动水资源税的立法。目前《办法》中明确的水资源税制度，包括征税范围、征收对象、计税依据、税额标准、减免税和纳税地点等基本税制要素，还需要通过全面改革试点发现问题并加以完善。□

责任编辑 李艳芝