

# 宁夏：深化水资源税改革 助推黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设

宁夏回族自治区财政厅

**摘要：**宁夏自2017年施行水资源费改税，后又结合“四水四定”工作要求进一步深化改革，在实践中构建绿色发展新模式，在纵深改革中总结绿色发展新成效，为丰富和完善水资源税制度设计，在全国推开水资源税改革积累了宝贵的“宁夏经验”。

**关键词：**水资源税改革；黄河流域生态保护和高质量发展；宁夏财政 **中图分类号：** F812

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”。宁夏作为水资源税改革试点省份之一，自2017年12月施行水资源费改税，后又结合“四水四定”工作要求进一步深化改革，为丰富和完善水资源税制度设计，在全国推开水资源税改革积累了宝贵的“宁夏经验”。

## 先试先行，在实践探索中构建绿色发展新模式

习近平总书记赋予宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的时代重托，宁夏各级财政部门牢记殷殷嘱托、勇担职责使命，高起点谋划、高质量推进。坚持节水优先、量水而行，加强财税政策对绿色发展的支持，充分发挥税收杠杆作用，先后历经3次改革，全面提升水资源节约集约安全利用水平。一是谋划在前，高标准推动水资源税改革到位。2017年积极争取纳入全国第二批扩大水资源税改革试点省份，将原有水资源费按照税费平移原则改为在用水端征收水资源税。2023年把深化水资源税改革作为推进水权改革的重要举措，将城镇公共供水水资源税计征环节由用水端改至取水端，进一步体现“谁取用谁交税”资源税制理念，在

全国开创了末端改前端的改革先例。2024年深入贯彻落实国家关于全面实行水资源税改革的新要求，对税额税目、授权免征事项、计征方式等进一步优化。经过三轮改革试点，全区水资源管理基本形成“以税促治”绿色管理新模式。二是协同联动，高质量完成水资源税改革任务。自治区党委、政府高位推动，强化顶层设计与统筹协调，为改革提供坚实政策支持与组织保障，确保改革方向明确、有序推进。财政、税务、水利、发改、住建等多部门联动，织密改革“协作网”，在改革进程中多次共同分析测算、走访调研水企意见、商议对策措施等，确保税额税目制定科学合理，改革措施符合实际，总体上形成“分工明确、协同配合、齐抓共管”的工作格局，为水资源税改革顺利推进打好坚实基础。三是信息共享，高效能推动水资源税征收管理。改革试点以来，积极对区内水资源总量、分布、取用水行业类型、取水许可证办理审批等情况进行全面梳理，及时完善水资源税管理台账，将水资源纳税人、取用水户、计税取水口、计量器、税额标准、地下水超采区等信息全部纳入信息化管理，通过水行政主管部门水资源税取用水信息管理系统和税务部门金税三期外部信息交换系统的数据对接，搭建数字平台实

现信息共享,构建了“取水必办证、用水必核量、登记必缴税”税收征管格局。

### 以税治水,在纵深改革中总结绿色发展新成效

宁夏作为水资源较为短缺地区,通过水资源税改革,在合理调节社会用水需求、抑制地下水超采、杜绝水资源浪费等方面取得了一定成效,实现了改革成果的“多点开花”。一是收支规模进一步扩大。税收刚性约束作用凸显,征收及时率、到位率大有改观。另外,制定水资源税收入分配管理办法,根据收入来源和水资源管理成效分配水资源税,促进提升管理效能。2015—2017年,年均水资源费收入1.42亿元,水资源费改税后年均水资源税3.92亿元,收入显著增加。另外,安排下达用于水资源节约保护等方面资金也较水资源费时期提高,改革后征缴及下达资金均较改革前明显增长。二是利用效率进一步提高。资源税改革以来,纳税人节水意识普遍增强,企业积极采取技术革新、维修管网、水资源循环利用等多种措施加强取水管理,降低用水成本。2024年全区万元GDP用水量(可比价)比2017年降低39.0%,累计压减地下水超采水量0.7亿立方米,全区引黄取水量也由59亿立方米降低至52亿立方米左右,较改革前水资源费时期得到明显改善,全区取水总量控制在国家分配年度控制指标内。三是水源结构进一步优化。为发挥税收调节作用,引导用水户调整用水结构,按取水水源、是否超载区、计划取水情况等实行差别化税额,地下水显著高于地表水,超载区在非超载区同类型取水税额基础上加倍征收,超计划取水根据超出比例分别按2、3、4倍征收,倒逼企业替换使用地下水源,超采区开采量已控制在可开采量以内。首府银川市超采区地下水位回升8.17米。四是节水改造力度进一步加大。改革后,企业节水技术革新动力增强,特种行业节水效果明显,积极采取技术革新、维修管网、水资源循环利用等多种措施来加强取水管理。规范取水,加强自备井和供水管道等管理,做好取水计量、水

井和管道维护,杜绝跑冒滴漏现象;加快技术革新和产业转型升级,加大节水设备改造投入力度,应用高效节水工程和技术措施,减少生产耗水量;不断加强污水处理和再生利用,对办公、生活污水进行处理后再利用,提高中水利用率。五是计量监测率进一步提升。在改革过程中,对未安装或未按规定安装水资源计量设施的取用水户按照最大取水量征税,促进取用水户加强监测计量。目前,全区沿黄取水口已全部安装计量设施,大型灌区、重点中型灌区以及规模以上非农取水口全面实现在线监测,全区取水量计量率达到95%以上,全区1820处电子证照实现在线监测计量,有效防止了水资源税的“跑冒滴漏”。

### 久久为功,绘就水资源治理高质量发展新蓝图

聚焦黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设,继续做好新一轮水资源税改革的后续衔接工作,守护绿水青山,筑牢接续发展的生态根基。一是加强政策宣传与辅导。构建多层次、广覆盖的政策宣贯体系,通过举办专题培训、制作图文解读手册、开展线上直播宣讲等方式,向用水企业、社会公众详细阐释水资源税的纳税人、计税依据、税额标准、税收优惠等关键税制要素。针对重点用水企业,组织上门宣传,确保企业充分了解改革对自身的影响。加强对税收征管人员的培训,确保在征管过程中能够准确执行政策,帮助企业和各地各部门准确把握政策导向,提升水资源管理能力与水平,营造全社会共同参与水资源治理的良好氛围。二是做好后续落实与衔接。协同推进各项政策落地见效,加紧出台水资源税征收管理政策。结合当前改革推进实际情况,积极协调发改部门系统指导各地推进终端水价结构调整到位,实现水资源税成本传导闭环,切实打通改革“最后一公里”。严格开展工业用水达到先进定额值纳税人的审核公布工作,推进税收优惠政策兑现到位。同时,强化部门间数据共享与业务协同,确保政策落实过程中各环节无缝衔接、高效运转。三是加强改革跟踪与评估。关注

# 水资源税改革的中国实践与国际启示

中国社会科学院财经战略研究院 | 侯思捷

**摘要：**本文在总结我国水资源管理制度历史沿革和制度演进基础上，从全球视野深入分析了中国水资源税改革方案及制度优势，创新提出优化我国水资源税收体系的制度举措。

**关键词：**水资源税改革；中国方案；国际经验；财税体制改革 **中图分类号：**F812

我国水资源管理制度的演进是自然资源治理现代化和现代财税体制变迁协同发展的缩影。改革开放初期，我国逐步明确了“加强经营管理，讲究经济效益”的水利工作方针。1985年国务院发布《水利工程水费核订、计收和管理办法》，水利工程供水从无偿使用转变为有偿使用。1988年《中华人民共和国水法》首次确立了水资源有偿使用的法律制度。2008年，财政部、国家发展和改革委员会、水利部印发《水资源费征收使用管理办法》，基本形成了以水资源费为基础的制度框架。

随着我国财税体制改革不断深化，以资源税、环境保护税为主体的绿色税收体系逐步完善，水资源税改革成为其中重要一环。与许多其他税制改革一样，水资源税也采取了分步试点的方式展开。自2016年7月起，我国先后在河北等“1+9”个省（自治区、直辖市）开展水资源税改革试点。根据《水资源税改革试点实施办法》，2024年12月1日起我国

全面实施水资源税改革试点。

## 全球视野下的中国方案和制度优势

（一）以资源和生态保护为导向的税制设计

水资源税在全国推行后实施分类调控和地区差异化政策，对水资源短缺和超载地区从高确定税额，通过差别税额抑制地下水超采和不合理用水需求，同时考虑地区水资源状况和经济发展水平差异，授权地方确定具体适用税额。具体而言，差别税额根据水资源状况、取用水类型和经济发展情况设置，由国家统一明确各省最低平均税额标准，地方确定具体税额，如华北地区北京、天津地下水最低平均税额为4元/立方米，而水资源丰富地区地下水最低平均税额仅0.2元/立方米，最大相差20倍。此外，还明确对取用地下水从高确定税额。同一类型取用水，地下水税额应当高于地表水。实行差别税额有利于水资源的管理和可持续利用，充分

改革对不同行业、不同地区用水行为的影响，做好税收杠杆在促进水资源节约集约利用方面的实际效果持续跟踪评估，及时总结新一轮改革成效，分析税改政策对企业生产经营成本和用水决策、是否促使企业加大节水投入和技术改造、对地方财政收入

等方面的影响。根据跟踪分析和总结评估的结果，及时调整优化政策措施，探索创新治理模式，确保水资源税改革始终契合高质量发展需求，以持续优化的治理效能推动水资源治理向更高水平迈进。□

责任编辑 陈璐萌