

宁夏用“关键一招”破解“用水之困”

本报记者 裴云云



黄河是中华民族的母亲河,宁夏是“母亲”宠爱的孩子。2021年,宁夏率先在沿黄九省区深化用水权改革,瞄准确权、赋能、定价、入市4个关键环节,全区18个厅局协同谋划、一体推进,6个重点县区先行先试。如今,改革红利润泽开来。不破不立,先破后立。为了让税收杠杆调节作用得到进一步发挥,历经3年,修订后的《宁夏回族自治区水资源税改革试点实施办法》即将实施,为全国推开水资源税制度积累了经验、创造了条件;更具有开拓性的再生水利用、置换并进行交易的步伐也在银川市迈进。

编者按

西夏水虎(资料图片)

“一滴水”折射出用水权改革实践

近年来,宁夏践行“节水优先 空间均衡 系统治理 两手发力”的治水新思路,全面深入推进用水权改革,以改革“关键一招”,破解“用水之困”,推动先行区建设实现新突破。

摸索出一套鲜明的改革方案

2021年,宁夏在全国率先推进用水权改革,一是为先行区建设破解“用水之困”摸索道路,亦是为黄河流域生态保护和高质量发展寻求可参考的方案。

这条路怎么起步?这个方案如何构架?

第一步是完善顶层设计,拨开改革路线图及实践中的相关概念“迷雾”,同时,制度体系建设也应跟上实践需求。自2021年7月至2023年7月,自治区制定出台22个用水权改革配套文件,为改革各关键环节铺好了路,作好了指引。

改革是项系统工程,需要多点发力,而非由A及B再到C的线性延伸,因此,勇于探索、大胆创新的精神尤为可贵。2021年12月,宁夏银行和石嘴山银行以工业用水权作为标的分别向石嘴山市2家企业发放用水权抵押贷款150万元、100万元,这也是我区首批成功落地的用水权抵押贷款。直到2022年2月,自治区8厅局联合印发《关于金融支持用水权改革的指导意见》,这是实践推动理论的典型之一;而在水权确权顶层规划——《宁夏“十四五”用水权管控指标方案》出台前的3个月内,《用水权确权指导意见》文件已经由自治区水利厅印发,这是固原市原州区2021年12月底就能完成用水权确权的重要遵循。

2022年,用水权改革配套文件密集出台,达到11个;2023年出台5个。至此,归属清晰、权责明确、流转顺畅、监管有效的用水权分配和交易体系基本建立,并在指导实践的基础上进行了更大的突破,出台了关于开展再生水利用交易试点的文件,自治区开始在银川市探索再生水—黄河水—产业用水权置换的大胆尝试。

3年时间,宁夏已摸索出一套鲜明的用水权改革方案:以“四水四定”为原则,以“节水增效”为核心,以用水权要素市场化配置为主线,以确权、赋能、定价、入市为重点,系统推进水权、水价、水资源税改革,构建全链条、立体化、闭环式改革体系,改革制度的

“四梁八柱”基本建立。

宁夏用水新路径形成

在宁夏,用水权改革超越了将水资源“分水到户”、节水交易、“找水”上市的传统路径。

四定管控,用水底线明明白白。我区率先发布“十四五”用水权管控指标方案。坚持“有多少汤泡多少馍”,从空间、区域、行业、产业等方面,重构水资源配置体系,建立总量控制、指标到县、分区管理、空间均衡的用水权三级管控指标“硬约束”,促进经济社会发展布局、国土空间开发与水资源承载力相协调。

农业方面,全区各地紧扣“对象调查、面积核查、水量核定、水权审查、公开公示”5个环节,逐渠逐村逐户核实灌溉面积,迫使124.8万亩“黑户”面积浮出水面,将水权逐级分解到镇、村、组或支斗渠,确权到最适宜计量单元,破解了多年灌溉底数不清、灌溉水费虚高等顽疾。全区核定确权灌溉面积1058万亩,确权水量43.6亿立方米,实现农业用水应确尽确。

工业方面,全面排查直接从河流湖泊、地下取水的无证“黑户”企业、公共供水管网内无用水权企业,全区3701家工业企业用水台账全面建立。按照“评估论证、依规审查、确权颁证”三个步骤开展工业用水确权,破解了无证取水、监管缺失等盲点问题,实现全区4.9亿立方米工业用水全面确权。

确权只是第一步,目的是倒逼用水户重塑用水习惯,发挥好经济杠杆的调节作用。

交易有市,找回水的“价格尊严”。2021年12月14日,水资源真正实现“扬眉吐气”的日子。这天,青铜峡市179.51万立方米每年农业节水收储水权指标挂到宁夏公共资源交易平台交易,买方企业竟达42家,加价204次,最终成交单方水均价为1.25元每年,比基准价1.08元高出0.17元,溢价达304.8万元;宁东基地开展多种形式水权交易,开展跨区域水权交易7906万立方米,配置给园区工业企业,解决园区约160家企业水权指标短缺问题。收储中石化公司闲置水指标646.66万立方米,解决国能宁煤12家煤矿长期无水权指标难题。将与永宁县交易的2000万长期水权指标逐步盘活结余利用,保障新增项目建设临时用水需求。

改革以来,全区共完成用水权交易253笔,交易水量1.73亿立方米、金额4.19亿元。红

寺堡区等7县区构建二级市场交易平台,交易农业黄河水4841万立方米,交易金额1556万元,用水权市场交易活跃度明显提升,水找回了“价格尊严”。

有价有偿,节约用水入人心。在定价方面,我区深入研究分析干旱半干旱地区水资源价值,印发了《用水权价值基准》,确定分水源分用途的用水权价值基准,秉持“取之于水、用之于水”的理念,用水权有偿使用费全部纳入各县区财政,专款用于县区内节水改造、供水工程提档升级、节水奖励等方面的资金支出。

“价值基准是各级政府征收用水权有偿使用费、进行水权交易的基础标准,放在全国用水权改革都是一种超前行为。”自治区用水权改革专班暴路敬说,各地均制定农业精准补贴和节水奖励办法,利通区等5县区发放节水奖励349.57万元,激活节水内生动力,亩均水费减少20元。贺兰县等14个县区建立农业用水权交易收益分配机制,实现了“谁节水谁受益”。

今年,夏灌期间,宁夏再遇高温干旱,唐徕渠灌区100多万亩农作物供需水矛盾突出,但同比去年农时季节,渠道日均减少20立方米每秒、灌溉高峰期减少一周,是近几年来引水量最少灌溉进度最快的一年。

宁夏立水源智能节水科技有限公司总经理王香玲介绍:“‘大农水’的灌溉格局形成后,水指标在各支渠之间来回调度成为可能,促进了农业用水权交易的活跃度,用水户节水收益得以变现,节水更积极。”

9月5日,盐池县水务局与盐池县黄河农村商业银行签订“用水权”改革工作合作协议,以“用水权证”为质押,促成金融机构与宁夏金裕海化工有限公司达成用水权抵押贷款合同的签订,为企业授信贷款100万元。至此,宁夏用水权质押、授信、贷款实际案例18笔,共发放贷款4.65亿元,用水权绿色金融服务成功迈出第一步。宁夏银行总行公司金融部业务经理王勇告诉记者,水资源作为一种生态资产、绿色资产,经过确权,打通了金融资源与环境资源的连接渠道。

宁夏用水权改革在全国水利界引起广泛关注,先后有山东、湖南、江苏、四川、甘肃、北京等地省级水行政主管部门来宁夏调研交流用水权改革进展情况、用水权交易情况及机制建设情况,水利部发展研究中心先后3次来宁专题调研。



灌区水稻获得丰收。



灌区西梅熟了。



灌区苹果迎来丰收季。



灌区蔬菜长势喜人。

本版图片除署名外均本报记者 裴云云 摄



宁夏水投集团供水工人“听诊”供水管网漏损情况。(图片由受访单位提供)

银川“第二水源”已伸开拳脚



银川市第二第四污水处理厂片区河湖生态再生水利用工程建设现场。

本报记者 马楠 摄

2022年,自治区确定在银川市率先推行再生水利用交易试点工作,这是探索打通再生水—黄河水—产业用水权置换通道的大胆尝试。

“目前,银川市对再生水暂不进行确权,而是通过利用再生水置换出黄河水指标,再进行收储交易。为此,我们选取了两个试点,一个在工业领域,一个在生态领域。”银川市水务局负责人董建华说,为了打通再生水—黄河水—产业用水置换通道,银川市配套出台了《银川市节约用水奖补办法》,针对取用水户和社会第三方投资建设再生水利

用设施且替代或减少新鲜水使用的,最高一次性奖励300万元。

9月4日,从空中俯视银川市第二、第四污水处理厂片区河湖生态再生水利用试点工程建设现场,一块块“长方形”在地面依次铺开,蔚为壮观。工程今年3月开始施工,目前,已累计完成总工程量的近60%,预计2024年7月正式投入使用。项目建成后不仅实现银川市建成区再生水潜流湿地处理的“零突破”,且每年将集节约水资源1900万立方米。

银川经济技术开发区西区工业用水试点也有突破。金科环境股份有限公司与隆基已签署每天5000立方米再生水配套水质提升项目供水协议,4000万元投资已全额落实,项目建设前期工作正在稳步推进。

据介绍,银川市再生水利用交易“双试点”项目建成后,每年可置换出的2000万立方米新鲜水投放于银川市用水权交易市场,将显著缓解水市场供给侧不足及工业企业发展用水难问题。

银川再生水交易的通道一点点打通:今年5月制定印发的《银川市再生水利用确权交易试点实施方案》探索再生水置换黄河水认定条件和程序以及用水权交易收益分配,《银川市再生水置换收储交易管理办法》《银川市再生水利用管理办法》将于今年10月陆续出台。

宁夏是全国第二批水资源税改革试点确定的9个试点省份之一,于2017年12月1日起顺利实施水资源税改革试点。

改革后,水资源税的纳税申报率和财政税收总量较水资源费征收时期都有了明显提高,近5年水资源税年均收入约3.8亿元,按照当前我区水资源税收入划分机制,水资源税全部属于自治区级收入。那么水资源是如何分配的呢?全额分配至市县,其中:50%按照收入来源地返还市县,50%通过考核奖补市县。

通过试点,税收杠杆调节作用得到进一步发挥,有效抑制了不合理用水需求,促进水资源节约保护。同时,有利于丰富完善水资源税制度设计,为全国推开水资源税制度积累经验、创造条件。“但我们发现,城镇供水,从供水终端到用水末端,由于中间输送管道的‘漏损’,存在税收流失风险,也不利于供水企业节水意识提升。”自治区税务部门相关负责人告诉记者,水资源税需要进一步改革,以促使企业提升主动节水意识,倒逼企业改进工艺,提高供水效率。

因此,2021年4月,自治区财政厅牵头,联合税务、水利、发改等部门多次召开座谈会,调查研究、梳理问题,对水资源税改革试点实施办法相关条文及适用税额提出修订意见,自治区又先后两次征求了各市、县(区)人民政府、相关厅局以及宁夏水投、中铁水务等重点城镇公共供水企业意见建议,充分采纳后进行修改完善,并完成了重大行政决策咨询论证、社会稳定风险评估等相关工作。2023年5月,《宁夏回族自治区水资源税改革试点实施办法》(以下简称《实施办法》)经自治区人民政府第7次常务会议审议通过,自2023年10月1日起施行。

《实施办法》是全区用水权改革重要配套文件之一,修订的核心是将城镇公共供水管网取水计环节由末端征税改为取水端征税。修订后,城镇公共供水水资源税缴税主体为居民、工业企业等供水管网内用水户调整为城镇公共供水企业,适用税额按照地表水0.15元每立方米、地下水0.3元每立方米确定;城镇公共供水计征水资源税以实际取水量核算,在核算应纳税额时将城镇公共供水合理损耗部分予以扣除,并明确我区城镇公共供水企业合理损耗率由水行政主管部门核定。

“这样一改后,企业的供水效率直接决定企业的成败。如今,末端征税改为取水端征税,我们取来的水都缴过税了,堵住漏损才能提高供水效率,也才能真正达到节水目的。”宁夏水投集团副总经理杨立国说。

修订前,自来水综合水价由基本水价、污水处理费、水资源税三部分组成。修订后,水资源税调入基本水价,水价结构变更为由基本水价、污水处理费两部分组成。但同时明确,各地不得因本次改革试点增加居民生活用水和城镇公共供水企业负担。

《实施办法》还将原来4档36项税额标准简并为3档22项,进一步简化了水资源税的征收管理,有利于提高企业的税收遵从度,促进企业集节约约用水。

《实施办法》取消了经营性水景观、水域旅游补水水资源税;农业生产者税额标准不再区分粮食作物和经济作物;对超计划(定额)取用水征税额标准、税务机关和水行政主管部门协作机制等规定进一步予以明确。

实际上,包括银川中铁水务集团有限公司和宁夏水投集团有限公司下属企业在内的18家重点供水企业,已提早开展节水技术改造。“我们从2020年开始,计划投资5000万元,建设银川中铁水务智慧水务系统,在生产、管网、营销、客服加强管理,精细化作业,提高供水效率。目前,项目整体基本完成,进入查漏补缺提升阶段。”银川中铁水务集团有限公司运营技术部部长白鹭说。目前,宁夏水投集团下辖管网总长度28145.96公里,管网综合漏损率小于10.96%,城市漏损率小于14.57%,农村漏损率小于29%。

宁夏水资源税改革的『前世今生』