

黄冈市水资源费改税改革下取水户的行为响应与实践难点

张瑞窈¹, 杨家琪²

¹湖北省黄冈市水文水资源勘测局水资源科, 湖北 黄冈

²湖北省黄冈市水文水资源勘测局水情科, 湖北 黄冈

收稿日期: 2025年10月17日; 录用日期: 2025年11月5日; 发布日期: 2026年2月26日

摘要

在2024年12月全国全面推进水资源费改税试点的政策背景下, 水资源管理正式迈入“刚性税制”新阶段。本文以湖北省黄冈市为研究对象, 结合其“农业主导、工业集中”的水资源利用特征, 聚焦费改税政策对区域水资源量的调控核心目标, 系统分析“税负平移 + 差别调控”机制下不同取水户的用水行为转变及其对水资源量的影响效应, 深入剖析改革在水资源量精准管控中的实践难点, 并结合合同节水、水权交易等热点议题提出优化路径。

关键词

黄冈市, 水资源费改税, 水资源量调控, 合同节水, 水权交易

Behavioral Responses of Water Users and Practical Difficulties under the Water Resource Fee-to-Tax Reform in Huanggang City

Ruiyao Zhang¹, Jiaqi Yang²

¹Water Resources Section, Hydrographic and Water Resources Survey Bureau of Huanggang City, Hubei, Huanggang Hubei

²Flood Situation Section, Hydrographic and Water Resources Survey Bureau of Huanggang City, Hubei, Huanggang Hubei

Received: October 17, 2025; accepted: November 5, 2025; published: February 26, 2026

Abstract

Against the policy backdrop of the nationwide full-scale advancement of the water resource fee-to-tax reform pilot in December 2024, water resource management has officially entered a new phase of the “rigid

作者简介: 张瑞窈(1999.02-), 云南昆明人, 大学本科, 助理工程师, 研究方向: 水资源开发利用与管理, Email: 997297176@qq.com

tax system". Taking Huanggang City, Hubei Province as the research region, by combining its water resource utilization characteristics of "agriculture-led and concentrated industry", this paper focuses on the core goal of the fee-to-tax policy in regulating regional water resource quantity. It systematically analyzes the changes in water use behavior of different water users and their impact on water resource quantity under the "tax burden transfer + differential regulation" mechanism, and deeply examines the practical difficulties of the reform in the precise management and control of water resource quantity, and proposes optimization paths in conjunction with hot topics such as contractual water conservation and water rights trading.

Keywords

Huanggang City, Water Resource Fee-to-Tax, Water Resource Quantity Regulation, Contractual Water Conservation, Water Rights Trading

Copyright © 2026 by author(s) and Wuhan University & Bureau of Hydrology, Changjiang Water Resources Commission. This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

水资源作为支撑经济社会发展的基础性、战略性资源,其总量管控与高效利用是生态文明建设的核心议题。水资源费改税并非简单的“费转税”形式调整,而是通过税制刚性将水资源的生态价值、稀缺价值转化为取水主体的直接成本,从经济杠杆层面引导取水行为转变,最终实现区域水资源量的合理配置与节约保护。自2016年河北省率先开展试点以来,我国水资源税改革历经多轮政策迭代,2024年12月全国全面推进试点的部署,标志着水资源管理从“柔性收费”向“刚性总量管控”的深度转型[1]。

现有研究多聚焦费改税对取水成本、节水行为的影响[2][3],对政策如何通过调节取水户行为进而作用于区域水资源量的传导机制关注不足,且针对农业主导型城市的微观实证研究较为匮乏[4][5]。黄冈市作为长江中游典型的农业大市,同时拥有纺织、建材等特色高耗水工业体系,2024年农业用水占比超70%,其费改税实践对区域水资源量的调控效应具有典型代表性。本文以黄冈市为案例,重点开展三方面研究:一是解析费改税政策对不同取水户用水行为的影响及对水资源量的调控路径;二是识别改革在水资源量计量、管控、市场化配置中的实践难点;三是结合合同节水、水权交易等工具,提出优化水资源量管控的政策方案,为同类地区提供借鉴。

2. 研究区域概况与数据来源

2.1. 研究区域概况

黄冈市地处长江中游北岸,境内江河湖泊密布,多年平均水资源总量113亿立方米,但水资源时空分布不均,季节性干旱年份农业灌溉缺水率达15%以上。2024年黄冈市耕地面积480余万亩(数据来源于《2024年黄冈市统计年鉴》),粮食作物与茶叶、中药材等经济作物种植面积占比约7:3。农业用水占总用水量的73.5%;工业领域以建材、纺织、医药为主导,占总用水量的7.9%,且部分企业依赖地下水取水(数据来源于《2024年黄冈市水资源公报》)。

2.2. 数据来源

本文数据来源于多维度权威渠道,确保研究的科学性与准确性。

1) 水资源量基础数据:《2024年黄冈市水资源公报》《2024年湖北省水资源公报》中的降水量、地表水资源量、地下水资源量、供用水量等数据;

2) 取水户行为数据:《用水统计调查直报管理系统》中黄冈市 594 个取水户(含 79 个大中型灌区、130 个重点供水企业、82 个重点工业企业、4 个重点服务业)的取水台账;

3) 实时监控数据:湖北省水资源统一接收平台中在线计量设施监测的取水量等数据。

3. 黄冈市水资源费改税政策对取水户用水行为的影响及对水资源量的调控效应

此次水资源税改革以“税费平移”为原则,确保企业和居民用水负担总体稳定。根据《水资源税改革试点实施办法》,直接取用地表水或者地下水的单位和个人为水资源税纳税人,应当按时缴纳水资源税,实行从量计征,适用税额由各省、自治区、直辖市人民政府统筹考虑本地区水资源状况、经济社会发展水平和水资源节约保护要求分类确定[6]。

3.1. 农业用水

根据《湖北省水资源税改革试点》中规定,黄冈市对目前无征收标准且暂免征收水资源费的超过规定限额的农业生产和农村集中式饮水工程取用水,明确了适用税额,仍继续暂免征收水资源税。这一政策设计既保障了农业生产用水需求,又通过轻微的超量税负引导农户主动节水。

据用水统计调查直报管理系统取用水户填报数 79 个大中型灌区填报取用水量数据显示,2025 年 1~3 季度黄冈市农业灌溉主水源取水量(因辅助水源没有安装计量设施,故每年度末由人工推算后统一录入)同比 2024 年下降 13.7%,其中团风县灌区取水量降幅达 14.6%。在实际灌溉面积和水文、气象、作物等因素基本不变的情况下,表明灌区灌溉效率提升。

目前部分大中型灌区已采用滴灌、喷灌等节水灌溉技术,如麻城市浮桥河灌区节水灌溉工程面积达 6.89 万亩,通过铺设渠道防渗措施,2025 年 1~3 季度主水源灌溉用水量同比减少 570 万立方米,节水率达 22.5%。武穴市梅川水库灌区节水灌溉面积 4.6 万亩,其中喷灌 1000 亩,管道输水 3000 亩,渠道防渗 4.2 万亩,2025 年 1~3 季度主水源灌溉用水量同比减少 951 万立方米,节水率达 50.0%。

3.2. 工业用水

费改税通过“差别税额 + 累进征收”机制,对工业用水形成强约束,推动工业用水总量下降与用水结构优化,直接减少对常规水资源的依赖。根据《湖北省水资源税改革试点》中规定,对于明确超许可取用水及未经批准擅自取用水等情形,超过许可水量在 30%(含 30%)以下、30%~50%(含 50%)、在 50%以上的,其超量部分分别按适用税额的 2、3、5 倍征收;同时对再生水、集蓄雨水等非常规水不征收水资源税,形成“常规水约束、非常规水激励”的政策导向。

这一机制促使工业企业通过技术改造、用水结构调整减少常规水资源取用量[7]。这一机制促使工业企业通过技术改造、用水结构调整减少常规水资源取用量。据用水统计调查直报管理系统取用水户填报数据显示,2025 年 1~3 季度,黄冈市 61 家重点工业企业(两年均在名录内)常规水资源取水量同比 2024 年增加 1.5%,虽然黄冈市总体常规取水量较 2024 年同期基本持平,但部分县市区常规取水量稳步下降,例如蕲春县、罗田县和麻城市,同比下降率分别为 42.8%、30.3%和 8.1%。建材行业降幅最大,达 16.9%。例如,黄冈某水泥生产企业投资 2000 万元建设工业废水循环利用系统,再生水使用率从原来的 25%提升至 68%,月均减少新鲜水取用量 1.2 万立方米;某纺织企业采用高效节水印染设备,单位产品取水量从 120 立方米/吨降至 85 立方米/吨,年节水约 36 万立方米。

3.3. 公共服务用水

公共服务领域作为民生用水的核心环节,费改税通过“漏损率管控 + 循环利用激励”,减少无效水资源消耗,提升水资源循环利用率。2024 年黄冈市生活用水量占总用水量的 18.6%(数据来源于《2024 年黄冈市水资源公报》)。黄冈市对公共供水企业实行“税费平移”政策,水资源税税额与原水资源费标准一致,根据《湖北

省水资源税改革试点》，黄冈市公共供水管网合理漏损率 2026 年 12 月 31 日以前按 12% 执行，2027 年 1 月 1 日至 2028 年 12 月 31 日按 10% 执行，2029 年 1 月 1 日起按 9% 执行；超漏损率标准部分对应的取水量按累进税额征收；对公共机构使用再生水的，免征再生水对应水资源税。同时要求公共供水企业安装在线计量设备，每年开展计量校验，定期开展设施维护。

政策实施后，黄冈市 130 个重点供水企业积极开展管网改造，2025 年 1~3 季度公共供水管网漏损率从 2024 年的 16.0% 降至 11.5%。目前，黄州区、麻城市等都在抓紧改造老旧管网，以降低输配水漏损率。同时全市多家大型公共机构(医院、学校、政务中心等)建设再生水利用系统，用于绿化浇灌、卫生间冲洗等，减少了对公共供水管网水资源的占用。

根据用水统计调查直报管理系统取用水户填报数据显示，黄冈市 2025 年 1~3 季度城镇居民用水量同比下降 11.1%，服务业用水同比下降 32.4%。

4. 黄冈市水资源费改税在水资源量管控中的实践难点

4.1. 水资源量计量监控：覆盖不足与精度欠缺

精准计量是水资源量管控的核心基础支撑，但目前黄冈市在水资源计量监控环节依然存在很多问题，制约了区域水资源量的调控。从灌区取用水户来看，目前仍有大部分小型灌区未安装取水计量设施，这一部分用水数据仍然采用定额推算，同时小型灌区并未开展节水改造，农灌方式仍以传统漫灌为主，导致农田灌溉水有效利用系数显著低于同区域大中型灌区水平。从畜禽养殖业来看，取水计量设施覆盖率不足，取水量采用人工凭经验估算，与实际情况并不相符，综合导致农业领域水资源量统计偏差率超过 20%。在整体计量体系层面，部分取水户虽安装了计量设施但并未接入省级水资源在线监控平台，自行上报取水量可能与实际取水量有较大出入，通过大量走访和调查大部分数据误差率超过 20%。

在整体计量体系层面，部分取水户虽安装了计量设施但并未接入省级水资源在线监控平台，自行上报取水量可能与实际取水量有较大出入，通过大量走访和调查大部分数据误差率超过 20%；同时，已安装的取水在线计量设施存在信号稳定性不足的问题，频繁出现掉线故障，月均故障次数达 3~5 次，导致在线监测数据与实际取水量偏差较大，难以满足水资源量精准管控需求[8]。

4.2. 跨部门协同管控：数据壁垒与能力不匹配

水资源量管控需要税务、水利、农业、工业等多部门协同推进，但黄冈市目前跨部门协同机制存在明显短板，直接影响了水资源费改税制度的执行效率。从数据共享层面分析，部门间数据不能及时共享导致水资源量管控存在滞后性：目前用水统计调查直报系统中取水户自行填报的取水数据、湖北省水资源统一接收平台中取水计量设施在线监控数据，与税务部门的纳税申报数据并未实现实时同步，该原因不仅可能为部分企业篡改取用水量数据以规避水资源税缴纳提供空间，还会因水利部门调整取水许可指标后无法及时同步至税务系统，导致农业用水超定额部分的水资源税不能及时足额征收，进而引发企业偷税漏税等风险问题。从人员专业能力分析，目前税务人员普遍缺乏水资源量核算方法、农业灌溉定额标准等水资源专业知识，在开展取水户水资源量统计工作时不能进行自我判断，仍需依赖取水户自行填报，这将导致同一地区同一行业间出现用水定额差异；而水利部门工作人员对税收申报流程、累进税额计算规则等税收政策理解不深入，无法为取水户提供从取水计量到纳税申报的全流程专业指导，进一步制约了协同管控效能。

5. 优化黄冈市水资源费改税调控水资源量的路径建议

5.1. 构建精准化水资源量计量监控体系

以“全覆盖、高精度、实时化”为目标，完善水资源量计量监控基础设施，为政策调控提供数据支撑。一是

推进农业取水计量全覆盖，2026年前由政府补贴70%、农户承担30%，为小型农业取水户安装简易智能计量装置，实现农业用水量实时统计，将农业水资源量统计偏差率控制在5%以内；二是强化工业取水计量精度，对小微企业自备井强制安装在线监控设备，接入湖北省水资源统一接收平台，实行“实时监控+月度校验”，确保取水数据误差率低于5%；三是规范临时取水计量管理，要求临时取水单位安装便携式计量装置，取水前向水利部门报备计量方案，取水后提交水量统计报告，实现临时取水量全流程管控。

5.2. 健全跨部门协同管控机制

打破部门壁垒，提升基层专业能力，形成水资源量管控的合力。一是建立数据共享平台，搭建市级“水资源税-水资源量”协同管理平台，实现税务部门的纳税申报数据、水利部门的取水许可与监控数据、农业部门的灌溉定额数据实时同步(同步率达100%)，并设置超量取水预警功能，当企业取水量达许可指标90%时自动预警；二是强化联合执法，建立“税务+水利”月度联合执法机制，重点查处无证取水、超量取水等行为，对违法取水行为实行“双处罚”(税务部门追缴税款并处罚款，水利部门吊销取水许可)，提升执法威慑力；三是开展双向培训，每季度组织“水利知识进税务”“税收政策进水利”培训，邀请专家讲解水资源量核算方法、灌溉定额标准、税收申报流程等内容，提升基层人员的专业能力，确保政策执行精准到位。

5.3. 强化政策与市场工具的协同衔接

以合同节水、水权交易为抓手，完善激励机制，提升水资源量管控的市场化水平。一是加大合同节水激励力度，结合黄冈市节水潜力评估结果，出台合同节水相关扶持政策，对合同节水项目的投资主体给予投资额15%的税收抵免，对年节水量超10万立方米的项目额外给予财政补贴，降低企业投资压力；二是培育水权交易市场，依托湖北省水权交易平台，建立市级水资源交易分平台，允许企业将节水形成的取水指标结余纳入交易，明确交易流程、定价机制，逐步实现工业、农业取水指标交易常态化，通过市场机制激励企业主动节水；三是实行区域差异化税额，结合黄冈市水资源禀赋分区结果，将全市划分为缺水区域(鄂北岗地)、一般区域(丘陵地区)、丰水区域(长江沿岸)，缺水区域工业地下水税额适当提高，丰水区域工业地表水税额维持现有标准，但超量取水累进税率上浮20%，引导丰水区域减少水资源浪费，实现全市水资源量统筹调控。

6. 结论与建议

黄冈市费改税实现了差异化调控目标，通过“税负平移+差别税额”设计，保障了农业与民生用水稳定，有效抑制了工业与特种行业不合理用水需求，推动取水户用水观念与行为模式转型。据用水统计调查直报管理系统取用水户填报数据显示，2025年1~3季度，全市总取水量同比2024年下降8.0%，节水效应显著。

改革在水资源量管控中仍面临多重挑战：计量监控覆盖不足导致数据不准，跨部门协同不畅导致管控滞后，政策与市场工具衔接不足导致激励缺位，这些问题制约了对水资源量的精准调控。

通过构建精准计量监控体系、健全跨部门协同机制、强化政策与市场工具衔接，可进一步提升费改税对水资源量的调控效能，实现区域水资源可持续利用。

参考文献

- [1] 褚晓. 水资源费改税政策效益研究[J]. 研究探索 2025(9): 72-81.
- [2] 方槐敏. 对我国水资源费改税实施的思考[J]. 智库时代, 2018(25): 44+47.
- [3] 王萌, 王颖. 水资源税改革对用水效率的影响研究[J]. 财富时代, 2024(12): 118-120.
- [4] 王文倩, 赵为民. 水资源费改税对高耗水行业绿色创新效用研究[J]. 长春理工大学学报(社会科学版), 2025, 38(4): 132-

143.

- [5] 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, 2025, 41(3): 40-52+144.
- [6] 魏晓雯. 水资源费改税: 从“以费控水”到“以税促节” [N]. 中国水利报, 2025-03-05(002).
- [7] 李福柱, 孙润之. 水资源“费改税”政策对水资源绿色利用效率的影响研究[J]. 资源开发与市场, 2025, 41(8): 1167-1176.
- [8] 陶锋, 朱光军, 杨海坤, 等. 湖北水资源监控能力建设项目运维管理机制探讨[J]. 水利信息化, 2017(2): 69-72.