

中国水权制度特点及水权改革探索

刘世庆¹, 郭时君¹, 林睿², 巨栋¹

(1. 四川省社会科学院 1, 成都 610072;
2. 中国社会科学院研究生院 2, 北京 102488)

摘要: 中国水权改革以渐进式和试点方式逐步推进。试点区域水权交易模式主要有行业间水权交易、用水户间水权交易、集体水权交易、跨区域水权交易、跨流域水权交易、上下游水权交易等。水权交易关键环节是: 初始水权明晰、有计量和监测条件、水权交易规则体系、交易平台和制度保障。我国水权改革和水权制度建设, 在坚持社会主义市场经济体制的制度背景下, 具有五大特点: 一是水资源所有权实行国家所有; 二是使用权实行行政分配权和先占者优先权制度; 三是行政区为单元的总量控制管理; 四是行政分配管理与水权可交易制度并存; 五是政府发挥主导作用并充分发挥市场机制优化水资源配置的作用。

关键词: 水权交易模式; 操作程序; 关键环节; 水权制度特点; 水权改革

中图分类号: F416.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-4969(2016)01-0012-11

引言

我国水权制度建设与世界上许多国家不同, 源于计划经济体制、农业占大头的传统社会、工业化城市化快速发展阶段, 有其自身的特点。在坚持社会主义市场经济根本制度前提下, 我国水权改革和制度建设的主要特点是: 坚持水资源国有和集体所有的公有制, 实行政府主导、总量控制、先占优先、区域协调为主的管理制度, 并通过试点等渐进式改革, 加快市场化进程, 发挥市场机制优化水资源配置的作用。中国水权改革和水权制度建设已取得长足发展, 但仍处于探索阶段, 面临许多挑战, 改革任务还十分艰巨, 需要努力、创新和智慧。

1 我国水权改革和水权制度的主要特点

我国水权改革和制度建设呈现五大主要特点: 一是水资源所有权实行国家所有; 二是使用权实行行政分配权和先占者优先权(简称“先占权”)制度; 三是行政区为单元的总量控制管理; 四是行政分配管理与水权可交易制度并存; 五是政府发挥主导作用并充分发挥市场机制优化水资源配置的作用。

1.1 水资源所有权实行国家所有

水权包括所有权和使用权。现代水权制度按所有权性质划分为两类: 一类是私有水权制度, 即水的所有权属于个人所有; 一类是公有水权制

收稿日期: 2016-01-13; 修回日期: 2016-01-14

基金项目: 国家社会科学基金重大项目《我国流域经济与政区经济协同发展研究》(编号 12&ZD201) 阶段成果

作者简介: 刘世庆(1950-), 女, 重庆市人, 研究员, 研究方向: 区域经济、流域经济、西部大开发, Email: shiqingl@163.com

郭时君(1986-), 女, 四川省宜宾市人, 四川省社会科学院研究生, 研究方向: 区域经济、产业经济、流域经济、西部大开发

林睿(1985-), 男, 成都市人, 中国社会科学院博士研究生, 研究方向: 金融、产业经济、区域经济、西部大开发

巨栋(1991-), 男, 陕西省宝鸡市人, 四川省社会科学院研究生, 研究方向: 区域经济、流域经济、西部大开发, Email: juju008@126.com

度,即水的所有权属于国家、州或全民所有^[1]。所有权是水权的根本。我国实行水资源国有和集体所有的公有制度。

我国《水法》第三条规定:“水资源属于国家所有。水资源的所有权由国务院代表国家行使。农村集体经济组织的水塘和由农村集体经济组织修建管理的水库中的水,归该农村集体经济组织使用。”第四十八条规定:“直接从江河、湖泊或者地下取用资源的单位和个人,应当按照国家取水许可制度和水资源有偿使用制度的规定,向水行政主管部门或者流域管理机构申请领取取水许可证,并缴纳水资源费,取得取水权”^[2]。《水法》确立了国家对水资源的所有权的主体地位,确立了我国水资源所有权为国家所有和农村集体所有的公有性质。

我国《水法》明确赋予国家在水资源规划,水资源开发利用,水资源、水域和水工程的保护,水资源配置和节约使用,水事纠纷处理与执法监督检查,法律责任等领域,全方位行使管理的主体地位,第十二条规定:“国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作。”第十四条规定:“国家制定全国水资源战略规划”。第四十四条规定:“国家发展计划主管部门和国务院水行政主管部门负责全国水资源的宏观调配。”^[2]所有权、宏观管理权、初始配置权等方面的规定,是我国水权公有制度的具体落实和体现,也有学者据此认为我国水权是公共水权^[3]。但国际上一般认为公共水权指:由于水具有公共物品属性,因此,生态环境用水、科学研究用水、航运和渔业用水等外部性、公共性、公共利益突出的用水,应由政府从公共利益出发给予保障和无偿取得,政府在初始水权分配中,应保留一部分公共水权留给这些领域,以确保公共用水和公共利益^[4]。公共水权在各国水权制度中的地位越来越突出。

我国《水法》规定我国实行国家所有和分级管理体制,流域管理与区域管理结合的体制,总量控制和定额管理结合的体制。第十二条规定:

“国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作。国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构(以下简称流域管理机构),在所管辖的范围内行使法律、行政法规规定的和国务院水行政主管部门授予的水资源管理和监督职责。县级以上地方人民政府水行政主管部门按照规定的权限,负责本行政区域内水资源的统一管理和监督工作。”第四十七条规定:“国家对用水实行总量控制和定额管理相结合的制度。”^[2]

1.2 水资源使用权实行行政分配权和先占优先权

使用权是水权制度操作和研究最有意义的层面。我国水权改革实质上讨论的是使用权问题。

按水权(这里指“水资源使用权”)的取得和分配,一般细分为五类:河岸权、先占权、行政分配权、比例分配权、可交易水权。(1)河岸权(riparian water right)。又称河岸所有权、滨岸所有权、沿岸所有权。规定水权使用权属于沿岸的土地所有者,并且依附于地权,当地权发生转移时,水权也随之转移。对于大多数国家或地区而言,随着社会发展和人口的增长,非沿岸区域水需求的矛盾也日益迫切,而传统的河岸权限制了非毗邻水源土地的用水需求,影响了水资源配置的效率和经济的发展,大多数实行河岸权的国家和地区转向了其他水权制度。(2)先占优先权(priority water right),简称“先占权”,又称优先占用权(简称“优先权”)、优先专用权、先用优先权(简称“先用权”),即先占者优先拥有该水权(使用权),也就是说,最先利用该水域的使用者拥有该使用权。有的国家规定如果连续一段时间不用者,其水权自动放弃,一般在水资源短缺的国家和地区实施。也有国家将上述两种制度交叉使用,称为“混合水权”(Mixed water right)。(3)行政分配权(administrative allocation water

right)。行政分配水权包括三方面内容,一是所有权与使用权分离,即水资源属于国家所有,但个人和单位可以拥有水资源的使用权;二是水资源的开发和利用必须服从国家的经济计划和发展规划;三是水资源的配置和水量的分配特别是初始水权,一般通过行政手段进行。(4)比例分配权(proportional allocation water right):比例分配权又称平等使用权,是按照一定认可的比例和体现公平的原则,将河道或渠道里的水分配给所有相关的用水户。其在先占权即先占者优先的基础上,取消了地权与水权的联系,同时又取消了优先权水权之间的高低等级之分,是智利和墨西哥在确认初始水权中运用的主要方法。(5)可交易水权(tradable water rights)。“可交易水权”指在该国水权制度中水权可以交易(对应的是水权不可交易的制度),这个术语翻译为“水权可交易”或许更加贴切。水权可以交易在现代水权制度中已成为各国水权制度的发展趋势。可交易水权在我国水权改革中还特指经过有关水部门监测、认定、审批后的水量和水权,有的省市还规定:生活用水不可交易。

我国初始水权分配(初始水量分配)由国家主导,是行政分配权制度;而且,水量分配的原则是“现状为主、兼顾发展”,这事实上是保护既得利益的先占者优先拥有水权的“先占者优先权”(先占权)制度。初始水权是使用权的关键内容,一般由国家主导分配和无偿分配,但有学者,如广东学者提出初始水权可以适当采取竞争性配置的制度。

1.3 总量管控而非行业管控制度

我国水权制度的又一个特点是总量管控制度(而不是行业管控制度),国家对省级行政区的水量管理设定总量指标并严格管控不得突破(三条红线之一),并未规定不能突破行业指标。省级政府采取同样制度在省域内层层分解国家分配的总量指标,也未规定不能突破行业指标。也就是说,

各行政区可在不突破总量指标的前提下,允许行业之间进行水权转换,比如,允许新增工业用水通过减少农业用水获得。这个制度为各行政区增加发展用水留下较大余地,而且有利于激励水资源向高效率使用行业配置。农业节水转向工业和城镇配置因而成为水权试点最普遍的水权交易模式。有的地方如广东省,过去曾实行总量管控与行业管控并存的制度,对省内各市县同时下达总量指标和行业指标,均不得突破,也就是说,新增工业用水一般不能通过减少农业用水来转换,水权试点后也实行与全国相同的制度:总量控制制度,工业新增用水指标可以通过农业节水获得,其目的是激励农业节水,广东农业用水占一半左右,且用水效率较低,节水潜力很大,农业用水转让给工业用水潜力明显。当然,农业用水转让给工业用水的前提是:不能损害农业的必要需水。

1.4 水权制度与水量控制并存

水权交易动力因水情不同而有差异,一般来说,缺水区域有较强动力,从而使水权模式也有差异,缺水区域对水权拥有更强烈的先占控制愿望。美国西海岸水资源紧缺,保护先开发先使用者既得利益的“先占权”成为主要模式,而丰水的东海岸则以“河岸权”为主。

我国在整体上全国所有区域都必须实行“三条红线”规定的总量控制制度,但各地对于水权交易制度喜好则有差异。缺水地区特别是北方、黄河流域、西北三条内陆河流域,推进水权改革的动力较强,因为通过有偿方式是获得水权的较好通道,但在丰水区域如南方,额外花钱去获取水权的动力不强,因此,丰水地区水资源管理更注重“三条红线”分配水量控制制度。其实,这种现象在近几年西北地区雨水较多时也可看到,风调雨顺时农户水权交易愿望减弱。

我国区域差异大,水权制度必须因地制宜,水量管制也是水权制度的组成部分,我国水权制度现在甚至在很长时期,将是水量控制与水权交

易并存的水权制度。当然,水权水市场发展势在必行,是大趋势,但在我国将是一个渐进式的改革进程,多种制度并存符合中国水情。

1.5 政府主导并发挥市场优化资源配置的作用

我国水权制度的又一个特点是,行政权力特别是中央政府在水资源管理和水权制度中具有极强力量。一是,根据《水法》赋予的权力,中央政府实施省级行政区初始水权分配和调整,实践中的体现是:执行省级行政区初始水量分配的流域委员会是中央政府或其派出机构(而不是流域各省市联合机构或协商机构),分配结果以国务院名义颁发。各省区内的情况与此相同,执行省区内各市县水量分配的机构是省政府。第二,《水法》赋予国家水资源管理的主导权,实践中的体现是:中央集权为主要特征的水资源管理权和水权制度,省级政府权力较小,不存在一些国家实施的水资源管理分权制度和协商制度。第三,市场配置资源的作用逐步加强,但总体看,市场配置资源的作用还主要是作为提高水资源使用效率的手段得到重视,优化资源配置的基础作用还有待突破。第四,如前所述,初始水权分配及调整是水权制度的重要基础,我国实行国家主导初始水权分配和调整的制度,表明我国水权制度还具有行政分配水权的属性,是行政分配水权与市场交易水权相结合的水权制度。这种制度安排的优势是,既发挥国家在公共利益、重大事项、区域协调的主导作用,又发挥市场机制激励高效用水优化配置的作用,避免纯行政或纯市场制度下发生“政府失灵”或“市场失灵”的问题。水资源具有公共性、外部性、相邻性、战略性等特点,需要国家行政干预,另一方面,我国水权制度改革脱胎于计划经济体制,还需更加注意避免过度行政

干预的弊端,促进市场在资源配置中发挥作用。

2 我国水权改革和交易模式的实践探索

针对我国水资源管理体制和不同区域不同行业特点,水权试点区域积极探索行业间水权交易、用水户间水权交易、集体水权交易、跨区域水权交易、跨流域水权交易、上下游水权交易,创造了许多具有中国特色的水权交易模式。

2.1 行业间水权交易模式探索

行业间水权交易是不突破行政区水量总量指标的前提下,行政区内不同行业之间的水权交易,因我国处于工业化城镇化高速发展阶段,行业间水权交易一般是农业用水向工业和城镇用水转换。2003年,我国在黄河宁蒙河段开展行业间的水权交易,也称为水权置换或水权转换。黄河宁蒙河段行业间水权转换试点的做法是:工业部门出资金改善农用水渠漏水渗水状况从而实现节水,并经水主管部门监控检查验收后确认可交易水量,然后在交易双方之间交易,转让时间一般在20年以上,其中鄂尔多斯节水工程水权转换案例和宁东能源化工基地水权转换案例较为典型,两地开展“农业综合节水—水权有偿转换—工业高效用水”为模式的水权转换试点,将农业节约水量有偿转让给工业,实现了水往“高”处流,走出了一条农业节水支持工业发展,工业发展反哺农业的发展之路^[5]。

行业间水权交易是我国水权交易中最普遍的交易方式,其原因是,我国水量管理实行总量管制制度(而不是行业管制制度),也就是说,各行政区不能突破三条红线为依据层层分解的总量指标,但在不突破总量指标的前提下,可以在不同行业之间转换。加之近几十年我国高速工业化城镇化进程中农业比重下降,以及农业现代化和节

国内外学者从水权交易主体、时间、权限、场所、区域等,将水权交易类型概括为:长期交易、短期交易、永久性交易、临时性交易、部分性水权交易、全部性水权交易、私人交易、水经纪人交易、水交易所交易、点对点水权交易、点对点水权交易、跨流域水权交易、跨行政区水权交易、同地取水交易、异地取水交易、一级市场交易、二级市场交易等。

水设施的使用, 农业用水有大幅降低潜力。

2.2 用水户间水权交易模式探索

用水户之间的水权交易目前主要发生在农户之间, 一般为当年某轮灌溉需水时发生的短期交易。甘肃张掖和武威农户水权交易非常活跃。农户间水权交易的前提条件是: 初始水权已明晰到户, 有计量监测条件, 有出让方和需求方, 有交易平台, 具体做法大同小异。以武威为例: 遵循“总量控制, 定额管理, 逐级分配”的原则将水权明晰到户, 武威将全市地下水使用权分配到各县区、各行业, 逐级分解到用水户。任何人需要用水, 都必须按照“先确权、再计划, 先申请、再分配, 先购卡、再配水”的标准程序进行。在总量不变的前提下, 用水户节约的水权可加价交易, 也可由水管单位集中按基本水价的 120% 回购水权^[6]。农户水权交易还要防止价格恶炒, 武威市为防止价格恶炒, 出台政策规定“水权交易价由交易双方参照政府价格部门核定的基本水价协商确定, 但不得超过基本水价的 3 倍”。据调研, 农户水权交易的活跃程度还与气候有关, 近几年武威等地降雨增多且风调雨顺, 特别是 7 月至 9 月农灌时甚至多次出现强降水, 农户需水意愿下降, 这是一个让人非常高兴的事。

2.3 跨区域水权交易模式探索

2000 年浙江东阳义乌水权交易案例是我国跨区域水权交易模式的首例, 而内蒙古自治区鄂尔多斯市和巴彦淖尔市的跨区域水权交易更为典型。鄂尔多斯市“八七分水”指标仅 7 亿立方米, 通过行业间的水权转换, 农业用水指标 6.087 亿立方米中将有近 2.3 亿立方米转为工业用水, 已无潜力可挖, 在无法突破总量指标且无农业用水指标可利用的前提下, 鄂尔多斯急需发展的大量工业项目只能寻求市外来源, 在自治区协调下, 农业用水大户巴彦淖尔市成为可交易对象。巴彦淖尔市“八七分水”指标有 40 亿立方米, 农牧业

用水占比 77%, 达到 30.8 亿立方米, 节约农业用水向工业转换的余地较大。2014 年, 水利部批准内蒙古为水权试点, 重点开展巴彦淖尔鄂尔多斯等盟市间的水权交易。具体做法是: 第一, 鄂尔多斯市需要建设和购水的项目通过自治区和鄂尔多斯市等各级政府和部门的相关论证, 确认购水项目的科学性、合理性、必要性和优先顺序, 确认购水企业资格。第二, 内蒙古自治区水利厅设立“水权收储转让中心”, 收储巴彦淖尔市改善水渠从而节水并经水主管部门监测计量验收确认后的可交易水。第三, 鄂尔多斯市拟购水项目向自治区水权收储转让中心交纳巴彦淖尔市改善水渠所用投资, 获得水权。目前, 巴彦淖尔市正通过跨盟市水权交易转让用水权 1.2 亿立方米, 转让期 25 年^[7]。

就目前国内水权交易案例来看, 由于水量总量控制指标首先是以省域为主体的, 而且省域主体利益强大, 目前跨区域水权交易还只是局限在省域范围内, 很难突破省域界线。

2.4 跨流域水权交易模式探索

河南是水利部 2014 年水权交易试点省, 试点内容是跨流域水权交易。河南境内涉及长江、黄河、淮河、海河四大水系, 南水北调中线 730 公里纵贯河南, 又给河南带来一条清澈甘甜的大河, 水质达到地表水二类标准, 渠首流量保持在每秒 60-100 方, 且有扩大余地, 河南具备跨流域水权交易的最好条件。与此同时, 河南水资源分布不平衡问题十分严峻, 跨流域水权交易的必要性突出。如郑州新密市, 远离四大河流, 地下水位急剧下降失去传统水源, 又无中线调水指标。为此, 省水主管部门积极促进新密市与近期有水权节余的平顶山市合作, 达成我国首例跨流域水权交易, 每年转让 2200 万立方米, 连续转让 20 年, 每三年协商一次协议细节如水价等, 首次转让价格是每立方米综合水价和交易收益为 0.87 元。两市通过跨流域水量交易, 既盘活了平顶山市的水资源

存量,也解决了新密市的水资源短缺^[8]。关于河南跨流域水权交易试点做法是不是水权交易,存在一些争议,河南认为是水量交易而不是水权交易。我国正在大力推进水系互联工程,跨流域水权交易具有广阔前景。

河南省跨流域水权交易试点的经验,可以而且应该推广到南水北调东线和中线省份,扩大到黄河上中下游之间,比如:黄河宁蒙河段与山东、河南等实现交易,在不减少山东和河南省水量总指标的前提下,通过水权交易方式,把黄河八七分水指标转换一部分给宁蒙河段。山东和河南通过南水北调中线和东线增加了长江水,跨流域水权交易对于山东、河南、宁蒙河段,都是增量改革,是不损害任何一方利益的帕累托最优的改革进程。

2.5 上下游间水权交易模式探索

上下游水权关系是流域最重要最棘手的问题,我国在不断突破。20世纪九十年代开始的西北三条内陆河全流域统筹水量分配和全流域治理,著名的黄河“八七分水”,从初始水量分配到水权转让,上下游水权关系和全流域治理取得突破。2014年水利部全国7省水权试点,进一步加快推进上下游水权交易,部署在广东省开展东江流域上下游水权交易试点。广东省已初步明确,东江上游惠州市与下游广州市之间进行上下游水权交易试点,大力探索水权交易制度建设。试点方面,惠州农业用水占全市用水量的60%左右,用水效率较低而水质良好,在确保农业用水权益的前提下,通过有序开展农业节水工程及续建配套,规划节水改造一批中型灌区,总设计灌溉面积约85万亩,预计年节约水量1.45亿立方米,节约水量与广州旺隆电厂和中电荔新电厂进行交易,解决其新增项目用水需求。交易制度探索方面:一是以广东省产权交易集团为依托,为试点期的水权交易活动提供服务,初步建立水权交易规则和流程;二是以广东省省级取水户监管系统

和广东省水资源监控能力建设项目为依托,建立水权交易信息化管理体系;三是制定《广东省水权交易管理试行办法》等规范性文件,研究制定水权交易论证技术要求,建立政府主管、交易机构协调配合和社会组织参与的监督管理体系。^[9]

上下游水权交易涉及利益众多,协调难度较大,政策突破较难,困扰多年的东江流域源头河源市,也在试图突围,其中一个项目是由河源新丰江水库向广(州)佛(山)都市圈输送“直饮水”,为东江下游居民提供稳定优质的饮用水源保障,促进河源资源优势转化为经济优势。项目自2007年开始论证,经过近十年的努力前期工作已基本完成,河源与首期供水城市广州已达成项目合作协议。笔者认为,从河南看到的南水北调中线工程效果看,这不失为一个好办法。

2.6 集体水权交易模式探索

集体水权交易是2014年全国七省试点内容之一,部署江西省和湖北省开展这项工作。其中江西省做法比较突出,主要内容是:出台《江西省水权试点方案》,在新干、高安、东乡三个县(市)试点。在试点地区对取水许可管理的取用水户、国有水库和国有灌区供水范围内的农业用水户、农村集体经济组织及其成员进行分类确权登记并建立相关制度办法。新干县重点加强取水许可管理,对取用水户的取水权进行确权登记;对国有灌区供水范围内的农业用水户进行水资源使用权确权登记;选取界埠镇,结合小型水利工程产权改革,对农村集体经济组织的水塘和修建管理的水库中的水资源使用权进行确权登记;高安市重点选取石脑镇及祥符镇2个乡镇,结合小型水利工程产权改革,对农村集体经济组织的水塘和修建管理的水库中的水资源使用权进行确权登记;东乡县重点选取2-3个国有水库,对水库管理单位取水许可进行规范,对水库供水范围内的取用水户开展水资源使用权确权登记。经过确权登记的取用水户,能够做到归属清晰、权责明确、监

管有效。通过试点探索形成可推广、可复制的水资源使用权确权登记经验,逐步在江西省范围内予以推广^[10]。

3 我国水权转让的操作程序和关键环节

我国水权转让的具体操作程序,根据水利部、黄委及地方政府规定,试点区域一般采取以下流程^{[11]149-163}。(1)项目选择、论证。首先根据水权优先排序和当地情况,筛选和论证需水项目并排序。然后根据分级管理原则审查需水项目并排序。(2)交易双方提出申请。在某些交易情况中,如即时交易,交易双方直接向有关部门提出交易申请,不需要经过第一个程序。(3)项目审批。按分级管理原则由水利部(派出机构)或省政府批准。一般由省级政府初审,水利部派出机构最终审核同意。(4)签订协议。省级政府主持双方签订转让协议,制定实施方案。(5)受让方(企业)缴纳资金,一般是分阶段缴纳,首先缴纳项目准备金,如果之后出现毁约情况,则按合同处理。(6)方案审批。上述条件具备后,该项目经水利部及派出机构(以及所有涉及部门)审批同意,即可进入实施阶段。(7)项目实施。一般由省级政府组织项目实施。现在一般为节水项目。(8)监测、验收、颁证。水利部及派出机构和省级政府共同组织项目竣工验收;水利部及派出机构对项目进行监测,确认可转让水权并颁证,转让最终生效。针对一些项目中途中止或获得水权后无法继续使用,一些地方还提出建立闲置水权制度等办法。

从水权交易的操作来看,主要有以下五个关键环节:首先,必须要有明晰的水权,其中明晰到户尤其重要,确权登记颁证是主要形式。其次,必须有计量和监测条件。第三,要形成双方交易的水权转让费用及相关规则体系。第四,需要有交易平台。最后,需要有制度保障。^[12]

3.1 初始水权分配与可转让(交易)水权

初始水权分配是水权制度建设的首要基础。

我国初始水权分配的起点是水量分配,主导权是国家,依据是三条红线,分配原则是现状为主,兼顾发展,基本属于先占者优先的水权类型。国家层面进行的水量分配在最初并未明确是初始水权,只是以“总量限额”的方式明确流域沿岸各行政区的可取水量,这部分“可取水量”能否进行交易需要国家层面的许可。我国实行的三条红线管理及其为依据的全国初始水量分配,类似澳大利亚1997年开始实行的取水量“封顶”政策,新用水户只能通过已有水权转让和交易才能获得新增用水许可。

初始水权分配包括四个层次:一是国家分配到省(与流域结合);我国从1987年黄河分水、2000年西北三条内陆河分水、到2012年确定“三条红线”、2013年将全国2030年用水总量7000亿分解到各省区市,全国以行政区为单元的分水已全部完成。全国主要河流分水基本完成,流域分水与行政区分水相互协调但不完全相等。二是省级行政区内层层分解到市县乡镇,全国已基本完成。三是分配到灌区。四是明晰到农户。后两项工作,不仅试点区域在大力推进,全国也在大力推进。

水权的期限也是水权的一项重要要素。国内部分学者提出,我国目前取水许可证有效期限一般为5年、最长不超过10年的规定总体上较短,而且未能根据不同用水需求进行区别规定。一方面,目前5~10年的规定从某种意义上可以理解为无期限的规定,因为,期限届满前,取水权人可以申请,经审批机关批准将得到延期,这样可以一直循环往复延长下去。另一方面,期限不稳定。审批机关可以根据计划用水制度对取水量进行核减。因此加强对取水许可证有效期限的论证,针对不同类别的取水权,规定更加符合实际的水权期限^{[13]34-37}。

从理论上讲,只要用水户取得初始水权,取得地方水行政主管部门或者流域管理机构颁发的取水许可证,并按照相关规定及时足额缴纳水资

源费,那么,该用水户就取得了用水权,也就可以出让自己的水权,成为水权转让的出让方,享受水权交易的收益。但是,在水权交易即水权转让的过程中,还有一个重要的概念——“可转让水权”。可转让水权,顾名思义,即在一定的条件下被允许转换的水权。在我国,初始水权并不等于可转让(交易)水权。

以黄河流域为例,黄河流域的“可转让水权”是指通过节水措施,节约下来的可以转让给其他用水户的那部分水量。可转让水权要具备几点要求:一是已经超过黄河省级耗水权指标的省(区),节约水量不能全部用于水权转换,要考虑偿还超用的省级耗水水权指标;二是节约的水量必须稳定可靠,能够满足水权转换期,通常在25年内,持续生产转换水量所必须的节水量的要求;三是生活用水和生态用水、环境用水不得转让;四是要充分保护农民的合法用水利益,任何违背农民意愿的水权用途变更都要严禁;五是可转换水量确定应充分考虑水权出让区域的生态环境用水要求,避免因水权转换对水权出让区域的生态环境造成不利影响。不仅如此,对于水权转让的受让方而言,还需具备三个基本条件:一是需转换的水量符合国家的产业政策,符合省级以上发展改革委员会的核准意见中的用水需求和用水总量控制意见;二是需转换水量符合节水减污的政策要求,禁止向高耗水、重污染行业转换水量;三是水权转换必须在政府的宏观调控下进行,严禁企业以任何行为占有可转换水量,待价而沽^{[11]84}。

按照现有法规,我国可转让(交易)水权应当限定在取水权中通过节水措施节约的水量部分。因此,对于可转让(交易)水权的界定,仍然存在一些争议,例如取水权中不属于节约的水量能否交易,通过交易取得的水权能否再交易,水库富余库容能否用于交易,农村集体经济组织水使用权能否交易等并没有明确的规定^{[13]34-37}。在未来水权制度的建设中,可转让水权的范围应当逐步明晰。

3.2 确权登记颁证

水资源使用权要进入水市场进行交易,前提是要有明晰的产权界定,这是合法可交易的前置条件。确权登记颁证是水权制度建设的基础环节,是明确权益人、实现交易行为、鼓励节水、避免纠纷的重要手段。进入交易市场的水权必须先进行确权登记。颁证主要有两种类型:一是灌区和用水大户如水厂,确权颁证的表现形式是取水许可证。二是个人和集体,以农村和农户为主,结合耕种面积确认(即核定用水户灌水面积)和农作物品种定额,经过深入调查、反复讨论、公示确认、分发证书等程序完成确权登记颁证。水权试点省份的井灌区、杨黄灌区、工程灌区,均建立了农户水权明晰到户制度。甘肃张掖(2003)、甘肃武威(2007)、宁夏盐池(2014)是比较典型的案例,其中宁夏是2014年水利部“水资源使用权确权登记”试点,盐池县是宁夏确定的水权确权试点重要地区^[14]。

3.3 取水计量与监测

进入水权交易市场的水权必须是可计量、可监测,这是水权交易的基本技术保障,水权交易必须是“可交易水权”,只有经过计量、监测,并经过有关主管部门审批的水权,才具有可交易水权资格。国内灌区一般在渠首安装雷达水位计,获得灌区实时水位信息,再由水位流量关系得出流量和引用水量等数据。在农村,河水灌区实行斗口量水堰计量,井水灌区实行井口智能化控制计量;城市实行水表计量^[15]。还有学者认为水权要进入交易市场必须具备水权明晰、计量准确、价值可估三个条件^[16]。

3.4 优先级别与水权交易费用和期限

2000年,水利部长汪恕诚在中国水利年会发表讲话《水权与水市场——谈实现水资源优化配置的经济手段》,对我国水权分配、水权定价和水权市场的“准市场”做出定义。我国水权分配原则

中的优先级别为：首先保证人的基本生活用水，每个人都享有同等的基本生活用水权利；其次是优先权因素，分为水源地优先原则、粮食安全优先原则、用水效益优先原则、投资能力优先原则、用水现状优先原则五项；最后，优先权的变化，在粮食紧张与相对充裕不同时期对农业用水的分配可相对变化，同时考虑生态和社会稳定等因素变化优先权。水权的交易费用，水价的构成从理论上来说包括三个部分：第一个部分是水资源费或叫水权费，即资源水价；第二个部分是生产成本和产权收益，即工程水价；三是水污染处理费，即环境水价。也就是说，从理论上讲，水价有三个组成部分，即资源水价、工程水价和环境水价^[17]。在实际操作中，我国的水权交易费用通常有政府指导、双方协商和其他方式，浙江东阳——义乌水权转换费用采用的是双方协商方式进行定价，张掖市的水权交易费用更多体现政府指导定价方式，黄河水权转让的费用则主要包括五个部分，即节水工程建设费用、节水工程和量水设施的运行维护费用、节水工程的更新改造费用、因提高供水保证率而增加耗水量的补偿、必要的经济利益补偿和生产补偿。水权交易也并非所有水权都可用以交易，例如黄河灌区对水权交易的范围规定为：社会公益用水、产业结构调整用水、地方政策优惠奖励的水以及因特殊情况出现的超指标用水不得交易^{[11]84}。水权转让并非无限期，水权转让的期限也是水权制度体系建设的一项重要。从国外经验来看，新加坡 85%的水从马来西亚购买，期限是 60 年。在我国，2000 年浙江东阳-义乌水权交易探索中，对于水权转让的期限是永久性的，浙江省义乌市一次性出资 2 亿元，向东阳市买断了每年 5000 万立方米水资源的永久使用权。随着水权转让实践的不断加强，对于水权转让的期限有了更深的理解，水权转让期限既不能太长也不能太短，期限太长会因水利工程用途等各方面的变化而带来不确定性的因素，期限太短又不利于节水和导致用水户缺乏安全感。我国黄

河跨地区水权转换的期限规定为 25 年。

3.5 水权交易平台

西方国家水权交易平台较多的是“水银行”。我国水权交易平台建设主要有两种模式：一是水利系统自己独立新设水权交易平台，这是普遍形式，一般叫水权交易中心，内蒙古自治区叫“自治区水权收储转让中心”。内蒙古自治区是 2013 年水利部水权交易试点省区，试点任务之一是建立水权交易平台。内蒙古自治区水权收储转让中心的功能是：负责收储和转让盟市、行业和企业尚未利用的水权，以及节水产生的水权、投资农业节水灌溉置换出的水权，新开发水源水权、再生水水权和国家、流域管理机构赋予的其他水权。二是利用已经存在并运行的产权交易平台（如广东省）能源环境交易平台（如陕西省宝鸡市）等增设水权交易功能。我国水权交易平台从中央到基层拟建和已建有三个层次：一是国家层面，水利部正在筹建全国统一的水权交易平台，清华大学准备利用互联网设立全国的交易平台。二是省级层面，内蒙古、宁夏、广东、河南、陕西等许多省区都纷纷建立了水权交易平台。三是基层：甘肃疏勒河流域、张掖和武威等，已在县乡建有规范的交易平台。以甘肃武威“石羊河流域水权交易系统”为例，该系统由清华大学开发，甘肃省水利厅石羊河流域管理局运行管理，每周定期交易一次。具体流程是：水权持有者登陆该网站系统，提交买水或卖水申请，经石羊河流域管理局审核通过后，进入该交易系统。该系统根据用户提出的买水卖水价格和水量，进行交易撮合和买卖匹配，完成水权交易，买水者向石羊河流域管理局支付买水资金，石羊河流域管理局将买水资金收齐后统一支付给卖水者，并变更买卖双方的取水许可或年度配水量。这些情况均在网页上清晰登载，农户在家里随时可以看到^[18]。武威和张掖等许多基层，过去实行水票，现在已经升级为刷卡，井口、管理站等配备有相关电子，持有

人刷卡实现用水和交易。在甘肃张掖洪水河灌区,根据修建水库时农户的投工和投资计算现在的可用水量和水权,实际上与美国西部水银行做法类似。

3.6 法律法规等制度保障

我国已颁布《中华人民共和国水法》《取水许可和水资源费征收管理条例》等一系列相关法律法规,水利部先后出台《水利部关于水权转让的若干意见》《水利部关于开展水权试点工作的通知》等若干政策文件,保障并引导水权工作实施。在水权交易过程中,政府也起到了全程监控和协调作用。水权交易参与各方在交易前,用水户或用水企业必须先向相应水主管部门提起水权转让申请,提交项目水资源规划论证报告和水权转让可行性报告,如有节水工程建设还需提交项目可研报告(用水户间交易不需要提交)。交易时,参与各方需签订水权交易合同书,并在水主管部门备案。在获得水权后用水户或用水企业还需按照向水行政主管部门或者流域管理机构申请领取取水许可证,并缴纳水资源费,才能取得取水权^[19]。

但关于水权的界定,目前我国的法律仍不够清晰。《宪法》、《水法》和《物权法》等法律虽然明确了水资源所有权和取水权,但对水资源占有、使用、收益、处置等权利缺乏具体规定。有关法律法规仅对取水权转让作出原则规定,且限于节约的水资源。对于跨行政区域的水权或者水量交易,法律上还没有通用的规定。水权交易的主体、范围、价格、期限等要素也尚未明确。随着水资源管理逐步走向精细化和法制化,对水权制度体系建立的诉求越来越强烈,必须要从概念上进行明确,从法制上做出规定,才能有效推进水权制度建设。

4 结语

随着经济社会的日益发展,水资源需求矛盾日益突出,水权改革必将成为我国解决水资源矛

盾的重要手段。我国水权改革在实践探索中不断提升,从2001年浙江东阳义乌水权转让案例首次实现地方层面的水权交易,到2003年黄河宁蒙段行业间的水权转让模式,到2014年全国范围内开展水权试点工作,水权转让已经逐步从偶发式案例发展为解决水资源短缺、优化水资源配置的普遍现象。随着水权改革的深入,水权转让的程序逐步规范,在关键环节的控制管理方面更加科学严谨,这些对于我国水市场的长远发展都具有重大的意义。我国水权制度采用所有权归国有,初始水权分配以行政分配为主、先占优先模式,都是在我国社会主义市场经济体制下的必然选择,但部分学者提出的竞争性配置也为我国初始水权分配改革提供了思路,政府主导并充分发挥市场经济优化资源配置的作用,是我国水权改革的主要方向,也符合世界水权改革的大势。总体而言,我国水权改革和水权制度建设经过十来年的努力,已取得长足进步,但仍处于探索阶段,面临许多挑战,改革任务还十分艰巨,需要努力、创新和智慧。

致谢

本文的调研和撰写要特别感谢:水利部、黄委会、长江委、珠江委、石羊河流域管理局、甘肃张掖水务局、内蒙古水利厅、鄂尔多斯市水务局、巴彦淖尔市水务局、宁夏社科院、宁夏水利厅、宁夏盐池水务局、广东省水利厅、广东省水利院、惠州市水务局、河源市水务局、东江流域管理局、河南省水利厅、南水北调中线工程管理局、平顶山市水利局、邓州市水利局、新密市水利局、以及四川省水利厅等给予的大力帮助,本书研究撰写中,参阅和吸收了大量国内外研究成果和各方面资料数据,在此一并表示衷心感谢!

参考文献

- [1] 王浩,党连文,汪林,罗尧增,谢新民,尹明万,刘玉龙.关于我国水权制度建设若干问题的思考[J].中国水利,2006(1):28-30.
- [2] 中华人民共和国水法(主席令第74号)[Z].中华人民共和国

- 和国中央人民政府网, 2002年8月颁布.
- [3] 李阳, 赵中极. 我国公共水权制度及其发展趋势探讨[J], 中国水运, 2007(10): 184-185.
- [4] 艾泽栋. 浅议水权公共性的法律完善[EB/OL]. 2011-08-15. <http://cdzy.chinacourt.org/public/detail.php?id=4925>.
- [5] 周志翔. 宁夏水权转换成效明显[N], 银川晚报, 2015-08-12(18).
- [6] 汪开宏. 石羊河流域凉州区水权制度改革的思考[J]. 中国农村水利水电, 2010(9): 11-14.
- [7] 内蒙古自治区人民政府关于批转自治区盟市间黄河干流水权转让试点实施意见(试行)的通知(内政发[2014]9号)[Z], 2014年1月20日.
- [8] 米方杰. 新密向平顶山买水“解渴”[N]. 东方今报, 2015-11-27(8).
- [9] 水利部水资源司, 水利部政策法规司, 水利部发展研究中心. 水利部水权试点工作方案[EB/OL], 2014: 11 [2015-4-23] <http://www.gsslh.cn/lydt/lyjs/zt/jcbs/201504/8349.html>.
- [10] 彭巍, 徐明. 江西今年将开展水权改革试点[N]. 新法制报, 2015-01-20(15).
- [11] 水利部黄河水利委员会. 黄河水权转换制度构建及实践[M]. 北京: 黄河水利出版社, 2008.
- [12] 王尔德. 水权交易需要5个基础性条件[N]. 21世纪经济报道, 2014-7-29(22).
- [13] 李晶. 我国水权制度建设进展与研判[J], 水利发展研究, 2014(1): 32-37.
- [14] 裴云云. 我区水资源使用权改革全面启动[N], 宁夏日报, 2015-8-18(13).
- [15] 黄本胜, 芦妍婷, 洪昌红, 邱静. 广东省水权交易制度建设及试点若干问题探讨[J], 水利发展研究. 2014(10): 82-86.
- [16] 黄本胜, 洪昌红, 邱静, 芦妍婷, 赵璧奎. 广东省水权交易制度研究与设计[J], 中国水利, 2014(20): 7-10.
- [17] 汪恕诚. 水权和水市场——谈实现水资源优化配置的经济手段[J], 中国水利, 2000(11): 1-5.
- [18] 甘肃省水利厅石羊河流域管理局. 石羊河流域水权交易中心[EB/OL]. 2014-1-1. http://www.water-trading.net/sys/login_index.action.
- [19] 内蒙古自治区人民政府关于批转自治区盟市间黄河干流水权转让试点实施意见(试行)[Z]. 2014年1月.

The Characteristics of Water Rights System and the Exploration of Water Rights Reform in China

Liu Shiqing¹, Guo Shijun¹, Lin rui², Ju dong¹

(1. *Sichuan Academy of Social Sciences, Chengdu 610071, China;*

2. *Graduate School of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China)*

Abstract: The reform of water rights in China is gradually advancing in progressive and pilot mode. There are mainly 6 kinds of modes of water right transaction in pilot area that are between industries, between water users, collective water right transaction, cross-regional, inter-basin, upstream and downstream, etc. The key links of water right transaction include initial right to water clarity, measurement and monitoring conditions, water right trading rule system, trading platform and institutional guarantee. Under the institutional background of the system of socialist market economy, the reform of water rights and water rights system development in China possess the 5 characteristic. First, the ownership of water resources is state-owned. Second, the water use right is administrative distribution and priority appropriation right. Third, total water withdrawal control in an administrative area. Fourth, the administration systems and tradable water rights exist side by side. Fifth, under the leading role of the government market plays a more and more important role.

Keywords: Water rights trading mode; operating procedure; key links; characteristics of water right system; water rights reform