

水权市场化交易改革的模式探索

齐昌明

(泰安市泰山区水利局, 山东 泰安 271000)

【摘要】水权市场化运作是实现水资源合理分配和利用的市场化方式,在起到优化水资源配置的同时也能够起到节约用水的效果。在全国部分地区试点水权市场化交易的背景下,我国大量地市在立足本地区水资源现状和水权市场化交易需求的前提下,对水权市场化交易进行改革探索。本文结合目前水权市场化交易改革制度,对水权市场化交易面临的问题进行初步探析并提出相应的解决方法。

【关键词】水资源;水权交易;水权市场化;政府干预

【DOI】 10.12294/j.issn.1673-0992.2022.08.034

一、前言

《中华人民共和国水法》第四条规定:开发、利用、节约、保护水资源和防治水害,应当全面规划、统筹兼顾、标本兼治、综合利用、讲求效益,发挥水资源的多种功能,协调好生活、生产经营和生态环境用水。在“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的新时期水利工作方针指导下,水权市场化的概念逐渐形成并深入发展。早在2004年,水利部就出台关于内蒙古宁夏黄河干流水权转换试点工作的指导意见,对内蒙古、宁夏黄灌区水资源供需形势及水权转换水量等做了初步分析工作,对当地水权转换工作做了进一步的引导、规范和推进。此后,北京、河北、内蒙、浙江、山东、山西等地纷纷出台水权交易管理实施办法,对当地的水权改革规划了相应的工作思路。随着此类实施办法和意见的出台,通过多种形式的水权交易来保护和优化水资源配置的模式逐步形成。加快水权改革步伐,发挥市场配置水资源的作用,对于水资源的节约和可持续利用都有重要意义。但目前水权市场化交易仍然存在确权不清、协作困难、运作复杂等一些列问题。本文针对目前水权市场化改革中存在的问题进行分析并提出相应的改革模式探索方案,以便促进水权市场化交易的进一步完善和发展。

二、我国水权市场化交易概况

(一)我国水资源概况

我国水资源总体而言呈现总量不足、人均稀缺的现状。我国淡水储备较低,仅有28000亿立方米,在人口占世界五分之一的情况下,淡水资源却仅占全球的6%,属于严重干旱缺水国家。比淡水储备更为稀缺的是我国的人均水资源量,我国人均水资源量为2300立方米,仅为世界人均水资源量

的四分之一,位于全球人均水资源最为缺乏的国家之列。但由于工农业发达、人口众多,中国又是世界上用水量最多的国家。据中国水利部发布的《2020年中国水资源公报》显示,我国2020年用水总量为5812.9亿立方米,其中,生活用水863.1亿立方米,占用水总量的14.9%;工业用水1030.4亿立方米,占用水总量的17.7%;农业用水3612.4亿立方米,占用水总量的62.1%;是世界上用水量最多的国家。

(二)我国水资源改革概况

我国水资源市场化交易经过十几年的发展,通过自我实践探索和借鉴其他国家相关水权改革的经验方法,最终确定了将未超过取水许可总量指标的取用水户,通过调整产品和产业结构、改革工艺、节水等措施节约水资源的水量,在取水许可有效期和取水限额内可向符合条件的其他单位或者个人转让相应取水权来开展水权交易的水权市场化交易模式。初步实现了通过一定的市场化机制实现水资源使用权流转,逐步全面推开用水权市场化交易的水权改革总目标。我国水资源改革在遵循《中华人民共和国水法》和《中华人民共和国水污染防治法》的基础上,严格遵循以下原则:

1. 坚持水资源可持续利用原则。以区域水资源的承载能力为基础,在用水优先顺序上,首先保障居民生活用水,统筹考虑工业、农业、生态用水需求;在水源配置上,鼓励利用雨洪水、再生水、矿坑水等非常规水源,合理利用地表水,限制利用地下水。在水权初始分配过程中,为应对经济发展过程中不可预见因素和各种紧急情况下水资源的非常规需求,需要扣除一部分可分配水量储而备用。初始水权分配遵循适当预留水量的原则,遵循有关文件预留一定水量指标,统一支配调度用于非农业新

增用水或其它应急用水。

2. 坚持政府调控与市场机制调控相结合的原则。水权市场化建设坚持政府和市场的双重指导。保障公益性用水和取用水户的合法权益, 并通过预留水权的管理配置, 调节水权市场、规避水权分配风险; 发挥市场机制在富余水权、水权交易与转让、水价形成等方面的有效调控作用, 从而保障水市场健康发展。深刻认识水权管理制度改革, 建设水市场任务的长期性和艰巨性, 依据当地实际情况, 因地制宜开展水权确权登记工作, 确保水权改革和水市场建设工作稳扎稳打, 稳步推进。

3. 坚持公平与效率相结合的原则。建立健全水权制度, 综合考虑用水公平和用水效率。水权配置过程中, 既要考虑区域间社会经济发展、人民的生存和发展、生态环境、现状年实际用水情况等的用水权平等关系, 又要合理确定行业用水定额、确定行业用水优先次序等。

4. 坚持生态环境保护原则。充分考虑水资源开发利用中的生态要求, 以水资源和水环境承载力为基础, 将水质和水量统一纳入水权转让中。通过水权转让, 按照“使用者付费, 污染者赔偿、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复”的经济原则, 在开发利用水资源时, 实现水环境的有效保护。在水权改革和水市场建设工作中, 严格执行水资源管理制度要求, 以区域用水总量和行业用水总量控制指标为上限, 对耗水量大、节水能力差的企业进行用水量评估和核定, 科学合理确定各用水户的水权。水量确权既要满足用水户现状用水需求, 也要考虑在一定规划区域内的用水增长的需求, 留有一定水量配置空间。

三、我国水权市场化交易问题探析

(一) 水权市场化交易确权难度大

首先, 水权交易的种类多导致确权困难。目前水权交易既包括区域水权交易又包括工业和服务业水权交易、农业水权交易。水权种类不同, 水权的交易方法存在差异。其中区域水权交易的主体为县级以上地方人民政府或者其授权的部门、单位, 确权较为基础和简单, 但工业和服务业水权交易及农业水权交易则存在较大的确权难度。

在工业和服务业水权交易中由于获得取水权的单位及个人数量庞大, 在设置取水许可、规定交易水量、设定交易期限、明确交易用途等方面都需要进行进一步专家论证以及细化核定, 需要通过公共交易平台等方式进行进一步的明确。在农业水权交易中, 灌区、用水组织、农业用水户之

间的关系十分复杂繁琐, 取水过程更为隐蔽, 往往在政府的管辖范围之外, 一方面是因为农业用水户人口众多, 水利部门执法管理能力有限, 无法进行详细排查。另一方面是因为水权交易是新生事物, 农业取水户对此较为畏惧, 缺乏对农业取水户的相应激励机制。

其次, 水资源的特殊性导致确权困难。根据《中华人民共和国水法》第3条的规定, 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, 归各该农村集体经济组织使用。也就是说, 水资源是国家所有的, 任何主体都没有水资源的所有权。但由于水资源属于不可再生资源, 这也就意味着, 对水资源进行使用后, 水资源就已一种不可再生的形式灭失了。在这种情况下, 只享有部分使用权的主体事实上剥夺了水资源的所有权。另一个特殊性在于由于水资源包括地表水和地下水, 那么在确权过程中, 村民已经掘好的在家中隐蔽的私井如何处理, 到河流中打来的水资源如何处理, 这些问题的确权仍不明确。

(二) 水权市场化交易运作较复杂

水权市场化交易要经过申请、评估、批准、水权变更四大模块的运作, 四大模块中都存在需要注意的问题。

首先是申请的提交。需要交易水权的, 出让方、受让方应当向交易机构提交水权交易申请材料。包括取水许可证或水权证、节水设施验收报告、拟交易水权的数量、期限和价格测算、交易后对第三方和周边水环境的影响及其补偿措施等, 虽然对于农业取水用户的水权出让简化了申请材料, 但是仍较为复杂。在申请提交过程中, 出让双方的权利义务保障等目前没有明确规定加以指导, 水权交易的申请内容仍需进一步核定。

其次是对申请的评估。交易机构收到交易申请书后, 有关部门、单位和专家对水权交易申请书内容进行形式和实质的审核与评估。包括是否符合水权交易主体、是否属于不当交易、是否超越规定的交易期限、是否对第三方或者周边水环境的造成不利影响等。在申请评估环节中, 评估机构应当为独立的第三方机构或者是由政府的水利部门进行评估这一问题应当进一步明确。

再者对申请的批准。通过水权交易评估后, 由水利部门对申请进行批准交易, 交易双方依据协议开展相关补偿事宜。获得交易资格的转让方和受让方, 可采取自主交易、平台交易等形式进行交易。

采取平台交易形式的,转让方、受让方分别通过当地水利部门发布交易水量、期限、价格等信息,按照交易规则进行交易。

最后是水权的变更。水权交易完成后,交易的用水总量指标按照行政区域用水总量控制指标管理规定进行管理。交易水权的,按照取水许可的有关规定进行管理。用水总量指标交易完成后,水利部门核减出让方的用水总量控制指标,相应增加受让方的用水总量控制指标。受让方是取水单位的,应当持水权交易协议等材料依法申请办理取水许可手续。在水利部门核对用水总量控制指标的前提下,税务部门应当对相关的税务问题进行明确,在这一步骤中,税务部门与水利部门的协作问题应当进一步加以明确。

在这四大模块的运作中,尤其需要重点注意的是水权交易过程中的获益管理问题。即严格按照“谁投资、谁节水、谁受益”的原则执行,即水权交易所得归水权出让方所有。但是,对于这一问题如何彻底贯彻,仍需要进一步的思考。

四、我国水权市场化交易改革探索

(一) 形成明确的确权方案

确权问题是水权市场化交易的首要步骤。根据“以水定地、以水定城、以水定人、以水定产”的原则,按照生活优先,兼顾农业、工业、生态的次序确定各个用水户的初始用水水权。为取得水权的用水户发放水权证。水权证由当地人民政府监制,明确用水户名称、用水类别、取水方式、取水水量、用水权力、用水义务等内容。整合现有水资源管理平台和数据库,建立水权确权登记数据库,将用水户相关信息形成档案,并实行动态更新维护。

(二) 形成有力的协调合作机制

水权市场化交易改革需要各部门通力合作,协调配合,要增强责任意识,各司其职、通力协作,做到目标明确,责任到人,加快推进水权改革进程。各省市要成立相应的领导小组,具体负责辖区内的水权改革任务落实;水利部门负责方案编制、政策制定、宣传引导等工作;发改部门、物价部门负责建立水权交易价格形成机制;财政部门负责制定水权交易资金使用管理办法;自然资源部门负责农业土地利用面积的复核与确认;农业农村部门负责指导灌溉定额确定工作;公共资源交易部门负责为水权交易提供场地及相关便利条件;其他相关部门负责指导相关领域开展水权分配工作。

(三) 形成完善的交易方法

各省市应当依据《水权交易管理暂行办法》,

结合当地实际,制定水权交易实施细则,明确水权交易的主体和范围,明确确权登记的方式方法、规则和流程,建立水权交易流转的价格形成机制、交易程序、交易规则,明确确权登记与交易流转的监管主体、对象与监管内容,保障水权水市场工作健康有序运行。依托水资源信息管理系统、取用水统计调查直报系统和取用水户的调研摸底,建立水资源使用台账。水权交易应当在当地人民政府批准的交易机构进行。

(四) 形成有效的水权交易平台

首先要打造区域联动一体化交易市场。按照“一体建设、分级交易”方式,搭建当地的水权交易平台,及时公布相关信息,提供水权交易、资金结算、信息公开、争端处理等服务。结合当地水权市场推进方案,形成覆盖省市县的三级联动的水权、水量交易体系。各级水权、水量交易平台要按照统一监督管理、交易规则、信息发布、服务标准、交易鉴证、平台建设的“六统一”管理模式组织运行。其次是明确各职能部门的相关职责。水权交易平台负责跨流域、跨区域水权、水量交易的指标收储、信息发布及交易管理。当地政府负责本区域内水权、水量交易指标收储、信息发布、交易管理等工作。各级交易平台交易水权、水量时可适当留取运行管理费用,具体标准由发改部门和水利部门制定并报县级以上人民政府审核确定。

参考文献:

- [1] 李建国.大胆探索 勇于创新 水权转让助推水利改革发展[J].中国水利,2017(24):114-115.
- [2] 杨得瑞,李晶,王晓娟,王建平,陈金木,汪贻飞.我国水权之路如何走[J].水利发展研究,2014,14(01):10-17.
- [3] 刘普.中国水资源市场化制度研究[D].武汉大学,2010.
- [4] 叶媛博.污染者负担原则对环境公共利益的保护[J].中山大学法律评论,2014,12(01):144-161.
- [5] 孟春红,杨金忠.内蒙古河套灌区节水灌溉的探讨[J].地下水,2002(01):31-33+46.
- [6] 杨舒媛,魏保义,王军,杨东方.“以水四定”方法初探及在北京的应用[J].北京规划建设,2016(03):100-103.

作者简介: 齐昌明(1992-),男,山东沂源人,山东省泰安市泰山区水利局科员,研究方向:水资源保护。