

新形势下中国特色水权交易实践总结与发展对策

高 磊

(中国水权交易所,北京 100053)

摘要:水权交易是发挥市场机制作用、优化配置水资源的重要手段,是落实水资源刚性约束要求、促进水资源节约和集约利用的关键举措。在总结现阶段水权交易进展及成效的基础上,分析了推进水权交易面临的主要问题及原因,结合用水权市场化交易工作部署,从顶层设计、平台建设、试点示范、交易监管等方面提出了推进水权交易的对策及措施,为完善水权交易制度体系,培育和发展水权交易市场,促进水资源节约和集约利用提供支撑。

关键词:新形势;水权交易;水市场;刚性约束

中图分类号:F407.9 **文献标志码:**A **文章编号:**1003-9511(2022)02-0057-04

水权交易是指在合理界定和分配水资源使用权基础上,通过市场机制实现水资源使用权在地区间、流域间、流域上下游、行业间及用水户间流转的行为。党的十八大以来,党中央、国务院多次对建立水权制度、培育水权交易市场提出明确要求。习近平总书记在听取国家水安全战略汇报时,强调要推动建立水权制度,明确水权归属,培育水权交易市场。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确要健全自然资源资产产权制度,推行水权交易制度。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,推动有效市场和有为政府更好结合,建立水资源刚性约束制度,推进用水权市场化交易^[1]。开展水权交易,是贯彻落实“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路的一项重要举措,有利于在实行水资源统一监督管理的同时,充分发挥市场机制在水资源配置中的重要作用,更好地实现“两手发力”。随着自然资源资产产权制度改革深入推进,特别是落实水资源刚性约束制度,对水资源超载地区暂停新增取水许可,要求更大程度发挥水权制度作用,通过合理的确权、高效的流转以及有力的监管,在抑制增量的同时盘活存量,提高水资源利用效率和效益,满足经济社会发展合理的用水需求。

1 水权交易进展及成效

近年来,水利部加大水权改革力度,推进水权制度建设,组建国家级水权交易平台,指导地方开展水权试点,积极培育水权交易市场,积累了一定的经验,取得了明显成效。

1.1 推进多种类型的水权交易

2014 年 7 月,水利部在宁夏、江西、湖北、内蒙古、河南、甘肃、广东等 7 个省(自治区)启动水权试点,通过实践,形成了一批可复制可推广的经验。在国家水权试点的带动下,地方依据水利部《水权交易管理暂行办法》开展了区域水权交易、取水权交易、灌溉用水户水权交易、政府回购水权等不同类型的水权交易试点,探索形成了多种行之有效的水权交易模式。据不完全统计,截至 2020 年底,除灌溉用水户之间的零星交易外,全国水权交易总量达 44.88 亿 m³。在国家级水权交易平台中国水权交易所成交 602 单,交易水量 31.89 亿 m³。其中,区域水权交易 10 单,交易水量 7.76 亿 m³,取水权交易 129 单,交易水量 24.01 亿 m³,灌溉用水户水权交易 463 单,交易水量 0.12 亿 m³。水权交易的开展,促进了水资源流向高效率、高效益的地区和领域,取得了明显的社会效益、经济效益和生态环境效益,新华社、中央电视台、《经济日报》等媒体多次专题报道水权交易业务,受到社会普遍关注。

作者简介:高磊(1981—),男,高级工程师,硕士,主要从事水权交易研究。E-mail:gaolei@cwex.org.cn

1.2 探明了水权交易的关键环节

从试点实践来看,水权交易的顺利实施着重把握了4个要点:一是科学合理地开展水量分配或水资源使用权确权,这是推进水权交易的前提和基础,试点地区厘清了确权的主要路径、确权水量核定的边界约束条件以及确权的方式方法,宁夏、甘肃、河北等地实现“确权到村组、管理到户”。二是搭建水权交易平台,水权交易平台是运用市场机制配置水资源的有效载体,是水权交易活动的中介组织,对于积极培育水市场、推动水权交易具有重要作用,试点地区因地制宜地推进了水权交易平台建设。三是确定合理的交易价格,这是交易双方得以顺利达成协议的关键。各地在探索水权交易过程中,也在逐步探索如何建立比较合理的交易价格形成机制,大多采用了政府指导价方式,但也进行了必要的测算。如南水北调中线南阳市与郑州市区域水量交易,根据南水北调工程基本水价,综合考虑交易成本、交易收益、交易期限等因素确定交易价格;宁夏、内蒙古在开展行业间水权交易时,主要根据灌区节水改造工程建设、运行维护、更新改造等费用核定交易价格。四是强化制度建设和交易监管,这是水权交易规范有序进行的重要保障,水利部及试点地区出台的制度办法为规范水权交易起到了重要作用,通过强化监管保障取水户合法权益、弥补市场失灵,这是促进水市场健康发展不可或缺的主要措施^[2]。

1.3 搭建了不同层级的水权交易平台

2016年6月,为贯彻落实党中央、国务院关于水权水市场建设决策部署,经国务院同意,由水利部和北京市政府联合发起设立了国家级水权交易平台——中国水权交易所。中国水权交易所运营以来,充分发挥了国家级平台示范引领作用^[3-4],开发了基于云平台的在线水权交易系统,包括公开交易、协议转让、手机APP3套交易流程,经中国软件评测中心测评和北京市金融局审查通过后,正式上线运行;与内蒙古、山东、山西、陕西、黑龙江等地合作搭建省级虚拟交易平台;在山西、安徽、贵州等14个省(自治区、直辖市)推进水权交易业务。甘肃、新疆等地搭建省(自治区)、市、县、乡、村五级不同类型水权交易平台110余家,县级以上平台占比27.8%,约有30%的平台建有独立的水权交易系统或依托其他系统开发水权交易模块。总体上看,各级各类水权交易平台的组建和发展,为水权交易业务的开展搭建了有效载体,健全了水权交易市场要素,发挥了市场配置水资源作用,有力推进了水权水市场建设。

1.4 建立了水权交易规则及制度体系

水利部2016年印发了《水权交易管理暂行办法》,明确了水权交易的范围和类型、交易主体和期限、交易价格形成机制、交易平台运作规则等,与国家发改委、财政部联合出台了《关于水资源有偿使用制度改革的意见》,明确了水权交易流转的主要内容,允许地方政府或其授权的单位在回购水权后通过市场竞争方式出让,出让收入全额上缴国库。中国水权交易所制定了《水权交易规则》等10项交易制度,经北京市金融局审查通过后公开发布实施。试点地区推动出台了一批法规文件,如宁夏回族自治区人大颁布了《宁夏回族自治区水资源管理条例》,纳入水权交易有关内容;内蒙古自治区政府办公厅出台了《内蒙古自治区闲置取用水指标处置实施办法》《内蒙古自治区水权交易管理办法》;江西省水利厅联合省发改委印发了《江西省水权交易管理办法》《江西省水权交易规则》《江西省水权交易可行性论证技术导则》。相关制度办法的出台,为水权交易工作开展提供了重要制度保障和依据^[4]。

2 水权交易存在的主要问题

目前,我国水权改革仍处于探索阶段,水权确权基础薄弱,水权交易不够活跃,水市场发育不够成熟,水权改革在提高用水效率和效益方面的效果不够明显,推进水权交易面临以下几个方面问题。

2.1 水权交易市场发育缓慢

经济社会发展尚未真正做到“以水定需”,部分地区人口规模、经济结构、产业布局与水资源、水生态、水环境承载能力不相适应。现阶段水权交易重度依赖行政力量的撮合,缺水地区和新增用水户习惯于通过申请用水指标、调整用水计划等行政途径获取用水量,没有通过市场方式交易水权的意识,卖方存在惜售心理,水权交易数量总体较少、交易不活跃。当前水权交易尚处于试点探索阶段,且集中在北方缺水地区,南方丰水地区交易动力不足,水权交易市场面临如何激发市场活力、提高市场参与度的挑战^[5-6]。

2.2 交易平台建设不够规范

受政策影响,一方面国家严控新设交易场所,不少地方通过公共资源交易平台进行水权交易;另一方面,机构改革后一些地方对履行自然资源资产权属管理职责认识不一致,影响了水权交易工作的开展。初步调查表明,除了国家级水权交易平台以外,地方成立的110多家平台大多没有按照国务院清理整顿各类交易场所要求,严格履行报批程序,有的地区在专门设立的水权交易平台开展交易,有的地区

在公共资源交易平台等其他交易平台开展交易,各类平台规则不一、标准不同、层级较多,不利于平台的统一监管,这些均与国务院清理整顿各类交易场所部际联席会议提出的“加强管控、避免遍地开花”的要求不符^[7]。

2.3 缺乏强制进场交易规定

《取水许可和水资源费征收管理办法》《南水北调供水管理条例》仅对水权交易做出了个别规定,《水权交易管理暂行办法》属规范性文件,缺乏必须在交易平台公开、公平交易的强制进场交易规定,约束力不够。区域水权交易主体一般是省以级或市级水利部门为主,工作涉及地方政府、财政等部门。取水权交易也要经水行政主管部门审批同意后才能组织实施。水利部、各级水行政主管部门的支持和引导对于水权交易市场的培育至关重要,否则交易平台难以推动交易进场。同时,公共资源交易平台分流水权交易业务,对水权交易平台发展带来冲击。

2.4 水权交易监管抓手不多

《水权交易管理暂行办法》和地方出台的相关制度办法对水权交易监管做出了规定,但从实践层面看,多局限于调研指导、检查验收等工作,大多数地区没有实质性开展监管工作。交易完成后,监督管理部门对其监督缺乏必要的抓手,处在信息获得上报层面,管理相对薄弱,一旦出现水权交易纠纷,违规转让等行为,缺乏准确的界定依据,不利于维护水权交易市场的正常运行。加之部分地区通过公共资源交易平台和其他交易机构开展交易,水行政主管部门的监管难度不断增加。

3 制约水权交易的成因

与贯彻“两手发力”的要求相比、与我国水资源短缺问题的紧迫性相比,我国水权交易尚未根本破题,还存在很大提升空间,主要受以下几个方面制约。

3.1 水权的权利义务不明确

《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国物权法》《取水许可和水资源费征收管理条例》等法律法规存在水资源所有权、取水权、水流 3 个概念,党的十九届五中全会提出了用水权的概念,相关文件或文献中则使用了水权、水流产权、用水权初始分配、水资源使用权等多种概念,目前尚未有一个准确的定义,有关方面对这些概念的认识和理解不尽一致。国内外专家学者从不同角度对水权内涵进行了界定,有“一权说”“二权说”“三权说”“四权说”“权利束”等不同观点。总的来看,水权的权利义务内容尚不清晰,法律依据不充分,缺乏上位法对水权概念、内涵的解释,对明确水

权归属、推进水权交易形成了障碍。

3.2 水权改革顶层设计不足

当前水权改革尚缺乏系统的顶层设计,难以完全满足水权水市场建设的需要。现行取水许可制度和管理实践尚不能满足水权改革的要求。水资源管控不够严格,尚未充分发挥水资源刚性约束作用,用水管理不够规范和精细,通过行政手段推进水权工作的力度不够。“两手发力”的边界不清晰,在水权水市场建设领域,哪些环节由政府掌控、哪些更适合市场运作,政府和市场两只手如何协同发力,目前还没有清晰的边界。尽管一些地方在水权改革方面已经开展了积极探索,但水市场机制不健全,企业寻求通过市场解决用水需求的意识不强,需要水的时候“找市长、而不是找市场”的现象还很普遍。

3.3 水市场是一个准市场

水既是自然资源也是经济资源。首先,水作为公共产品,不可替代、不可或缺,必须充分发挥政府作用,保障群众生产生活基本用水需求。其次,水具有经济属性,在进行水资源的二次分配时,要利用市场机制和价格杠杆的调节作用,优化配置水资源,促进水资源高效利用。同时,水具有流动性、流域性、随机性、利害两重性等特殊属性,不同于土地、矿产等其他自然资源,其交易会受到时空条件的约束,水资源的社会公益性功能难以进入市场,只有经营性功能才能进入市场,而市场本身又不可避免会出现各种失灵,包括滞后性、盲目性、短期性等,这些因素决定了水市场是一个准市场,不是完全意义上的商品市场,必须在政府主导下有效发挥市场机制作用,通过政府的宏观调控和监管,推动市场健康有序发展。

3.4 水权确权、计量设施建设基础薄弱

水资源的多种属性决定了初始水权难以明晰,水资源短缺地区可确权水量与实际需水量差距较大,丰水地区用水户确权积极性不高,确权登记缺乏统一标准。目前水量分配和水权确权尚未完成,用水总量按行政区和行业配置,未能落实到水源工程控制节点和用水户,大规模水权交易缺乏前提条件。水资源监控能力不足,大部分地区取用水计量设施安装率普遍较低,水权交易与水量交割缺乏基础支撑。水权交易定价机制、第三方影响评价、风险防控措施等许多重大问题有待深入研究^[8-9]。

3.5 用水主体水权意识和水商品意识不强

水商品意识和市场化配置意识还未形成普遍共识,用水主体水权意识淡薄,水商品意识不强,尚未树立水权是一种财产权的观念,不能充分认识水资源占有、使用、收益的权利,开展水权交易内生动力不足,惜售、惜买现象并存,既有“不想”,也有“不

会”问题。“不想”主要表现为不愿通过市场方式取得用水,如南方丰水地区,单纯水量交易需求不大、积极性不高,水权交易市场有限。“不会”主要表现为对“能不能交易、如何交易”把握不准、存有疑虑。

4 推进水权交易的对策与措施

习近平总书记关于新时期治水工作的一系列重要论述,为水权交易指明了方向、提供了遵循,水利高质量发展为水权交易夯实了基础、创造了条件。新时期水权交易应紧紧围绕国家重大战略、重大改革实施,通盘考虑、整体谋划。

4.1 强化水权交易制度建设,做好水权改革顶层设计

开展水权改革需要围绕用水权市场化交易,加强总体规划,提高改革的科学性、系统性和协调性。建议加强水权制度顶层设计,制定《国家水权制度改革总体方案》,出台《关于开展推进用水权改革的指导意见》等系列配套政策文件,对水权确权、交易和监管等进行统一部署。推进相关法规修订进程,《中华人民共和国水法》修订应按照“物权的种类和内容由法律规定”的物权法定原则,在法律上明确水权的种类和内容;《取水许可和水资源费征收管理条例》修订重点是完善取水许可制度,进一步明确可交易水权的类型和范围,逐步实行政府配置新增水权引入市场机制。参照国有资产强制进场交易的规定,适时将《水权交易管理暂行办法》升格为《水权交易管理条例》,为水权交易提供上位法支撑^[10-13]。研究建立水权收储与处置制度、水权有偿出让制度等,健全水权交易制度体系。进一步完善水资源管理,坚持政府和市场协同发力,做好水资源管理和水权交易制度设计的衔接。

4.2 发挥水资源刚性约束作用,以黄河流域为重点推动形成水权交易示范效应

落实习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展的系列讲话精神,在黄河流域创新完善水权交易机制,全面开展流域内上下游省际、地区间、行业间、取水户间各类水权交易;允许社会资本开展收储转让以及通过参与节水供水重大水利工程投资建设等方式优先获得新增水资源使用权;探索用水权有偿出让,新改扩建工业企业项目、服务业新增取水户全部实行用水权有偿取得;探索基于水权权益的融资工具,通过水权质押、抵押、担保、租赁等绿色金融产品对节水改造、供水工程建设等予以融资支持;试点开展政府回购下游水权用于黄河生态环境、回购农业节水用于经济发展用水等新模式,推动建立水权交易为载体的生态补偿模式,在黄河流

域建立水生态产品定价与实现机制,助力流域生态保护和高质量发展。发挥水资源刚性约束作用,对用水总量达到或超过区域总量控制指标或江河水量分配指标的地区,严格用水总量控制和水资源用途管制,实行取水许可区域限批,管住用水“天花板”,倒逼缺水地区和用水户通过水权交易解决新增用水需求。

4.3 统筹水权交易平台建设,强化水权交易监管

充分发挥国家级水权交易平台作用,建立健全统一的水权交易系统,统一交易规则、技术标准、数据规范,统筹做好水权交易系统与取水许可电子证照系统、国家水资源监测系统等的互联互通。坚持“统一入口、行业监管”的原则,加强水权交易平台与公共资源交易平台合作,通过改造现有系统数据接口等措施,实现数据共享、融合发展。充分发挥水利部水权交易监管办公室职责,加强对水权交易和平台设立运营的监管。强化节水量和可交易水量的认定复核、取水许可变更、交易后评估等工作。加强水权交易信息报送,严格分级跟踪检查,严查私下交易、低价交易等违规情况。强化水权交易风险管控,识别来水变化、环境破坏、法律违约、政策变动等交易风险点,建立健全风险防控机制和纠纷调处程序。建立信息披露制度,及时公布交易信息,主动接受社会监督。

4.4 夯实工作基础,为水权改革提供支撑

加快推进水量分配,统筹考虑来水、需水等因素,将总量指标公平、合理分配到用户,细化用水权利和义务,实现“确权”到位。进一步规范取水许可管理,为开展取水户水权交易提供依据。抓好用水管控,加强用水统计调查,强化用水总量控制和定额管理,全面落实水资源刚性约束制度,为水资源市场化配置提供支撑。强化水资源计量监控,完善计量监控体系,拓展监控范围,加快推进水资源管理信息化,全面提高水资源监控、预警和管理能力。凡进行确权的取用水户,必须同步配备相应的监控计量设施,确保水权交易事中事后可监管^[14]。聚焦初始水权分配、节约水量评估认定、再生水水权确认、交易风险防控、强制入场规定、交易平台规范发展等难点问题深入研究,提出对策措施,破解制约水权改革的深层次问题。

4.5 加大宣传力度,营造良好社会氛围

强化舆论引导,利用门户网站等加强水商品、水市场的宣传和《水权交易管理暂行办法》等政策解读,普及水权交易知识,提高各级水行政主管部门和社会公众对水权交易的认可度和参与度。组织开展水权交易业务研讨,推广水权试点成熟经验。加大

(下转第 86 页)