

# 水权转换与我国水权制度建设的途径

杨彦明, 王晓娟

(水利部发展研究中心, 北京 100038)

**摘要** 对宁夏水权流转和初始水权分配的案例进行分析, 表明水权制度建设在取得显著成效的同时, 由于缺乏用水者的参与和对用水者的水权分配, 而产生制度实施效果不佳、制度难以深化的问题。这是行政因素主导下强制性制度变迁的局限性导致的。建议水权制度建设应当着重强化地方的水权配置权, 逐步完成向用水户包括农民的初始水权分配, 推动水市场发展。

**关键词** 水权制度, 水权流转, 制度变迁

中图分类号: TV213.4

文献标识码: A

文章编号: 1003-9511(2008)02-0018-04

水权转换实践是推动我国水权制度建设的重大契机。结合 2005 年以来的相关资料, 对黄河流域宁夏回族自治区(以下简称宁夏)的水权转换实践进行深入分析, 着眼于水权流转和水权制度的未来发展, 以此揭示目前我国水权制度建设中一些已经凸现的关键问题, 对判断未来制度建设方式提出启示。需要强调的是, 目前我国的水权制度建设仍以水量分配和部分地区的水权转换为中心, 且水权只是包括水资源的使用权。

## 1 水权转换案例及其经验

### 1.1 水权转换案例简介

宁夏的水权转换是黄河水利委员会(以下简称黄委)实施省区水量分配方案和严格的黄河水量调度之后具有首创精神的制度实践。通过水行政主管部门的积极努力, 一些急于上马而又无水可用的工业企业(以煤电企业为主)通过向黄河灌区投资衬砌渠系, 取得将节约的渗漏水量用于工业生产的权力。通过水权从农业部门向工业领域的流转, 既解决了新增工业用水问题, 又提高了灌区基础设施水平和用水效率, 总体上优化了用水结构。这种通过市场购买和出售获得水权, 是行政权力推动下的市场行为。宁夏进行的水权转换具有深远的制度建设内涵, 并由此引起广泛的关注和研究。除了许多项目尚未得到黄委授权批准之外, 已经得到黄委批复而开展的水权转换试点项目包括: 汉渠灌区向大坝电厂 3 期扩建工程转换部分黄河取水权项目; 惠农渠

灌区向宁东马莲台电厂转换部分黄河水权项目; 唐徕渠灌区向灵武电厂转换部分黄河取水权项目。对 3 个灌区通过渠系衬砌、开发利用地下水进行节水改造, 节约水量有偿转换给相应电厂。

宁夏的水权转换得以顺利进行是有其客观原因的。首先, 宁夏当地水资源量少质差而主要依赖过境的黄河水, 后者的水量限制随着黄河水量分配方案的逐步严格落实而愈显突出, 这造成了推动水权转换制度产生的强外部约束, 新增用水只能通过部门之间的流转来获得; 其次, 特定的社会经济和用水结构是水权转换的另一个基础, 用水高度集中于农业部门而工业用水不足。根据资源条件, 高耗水的煤电企业是工业发展的重点, 这就在电厂等企业和大量粗放引用黄河水灌溉的农业灌区之间造成了水权转换的迫切需求; 第 3, 对黄河水量特殊的、高度集中的管理体制是目前水权转换模式得以开展的有利条件。在这种体制下, 由政府参与和主导的灌区与电厂等工业企业之间的水权转换谈判容易达成协议。

### 1.2 水权转换的经验

宁夏的水权转换作为一种制度实践, 是在面对黄委强化省区可用黄河水总量控制之后, 不断优化的经济结构与现实用水部门结构之间的矛盾所推动的。其重要意义在于打破了以往水资源配置的行政模式的垄断, 引入了市场交换的模式, 扩展了灌区基础设施建设的资金渠道, 促进了渠系水利用系数的提高, 提高了水资源利用效率, 并为水资源在部门之

间优化配置提供了范例。在我国水权制度建设中,除了产生巨大的社会、经济价值,其制度创新也具有更广泛的意义。基于宁夏水权转换的经验,2004年由黄委制定的《黄河水权转换管理实施办法(试行)》出台。

### 1.2.1 显示了水权转换的巨大节水潜力

宁夏的水权转换案例说明,在水资源总量约束下,通过有序管理之下的行业间水权转换,可以兼顾新增工业用水需求和农业用水需求,以结构调整实现水资源优化配置。这正是水权制度建设的主要目标,也充分显示了水权制度推动节水型社会建设的巨大潜力。此外,它拓宽了灌区投入渠道,通过渠道衬砌提高了用水效率,降低了农民水费负担。

### 1.2.2 水权转换需与政府宏观调控相结合

水市场作为公认的准市场,不可能完全基于市场机制,而必须有政府调控的支持。黄委和宁夏水利厅在水权转换过程中积极参与、组织、推动,发挥政府宏观调控作用;水权出让方和受让方进行充分协商,体现了市场机制的自发运作,两者结合,维护了各方利益。

### 1.2.3 实现水权转换必须明确初始水权分配

对不同水平初始水权的确认是水权转换的基础和前提。宁夏的水权转换正是以初步界定的灌区水权作为基础的。在行政管理控制所有水资源而不存在单独和明确的部门和单位用水利益的情况下,通过投资购买农业用水以满足新增工业用水需求的约束就不会产生。但是鉴于我国的水权制度并不完善,对用水户的初始水权分配制度还没有正式建立。因此,关于水权转换的条件、期限和价格等的确定也都没有明确的法律依据,而这些问题可能会在今后的水权流转中引发新的问题。

## 2 关于水权转换制度改进的分析和建议

作为局部的制度改进,尤其是作为行政力量主导下制度变革的一部分,这种水权转换模式必然会受到现有水资源管理模式的限制,在操作层面上仍然存在诸多困难和矛盾。这种从界定水权到转换水权的制度生成过程并不完善,水权转换制度的基础也不稳固。分析表明,在以实践推动制度建设进展的同时,水权转换制度建设受到全面的水权制度建设相对滞后的影响,以过度和持续的政府介入代替权利界定尤其是对农民水权的界定,导致水权转换模式脱离田间节水和更广泛的用水结构优化,前景会受到一定的限制。为此,需要进一步深化改革,加快水权制度的全面建设。

### 2.1 节水渠道受到局限,节水机制须深化

如前所述,这种转换模式对促进水资源优化配置卓有贡献,但尚未着眼于更深层次的田间节水(包括节水技术的使用和作物结构的优化),农业用水相对工业和三产用水更大规模的结构调整,其长期效果受到限制。脱离田间节水而单纯依赖衬砌渠道,其优化水资源配置和促进节水的作用受到严重局限。此外,单纯依赖渠道衬砌节水并进行水权转换的办法如果继续普遍推广,将难以持续。2002年颁布的《黄河取水许可总量控制管理办法(试行)》的第六条规定:“黄委和引黄省(区)各级水行政主管部门审批的黄河干、支流取水许可水量之和扣除直接回排到黄河干支流水量后的耗水量,不得超过国务院批准的黄河可供水量分配方案分配给本省(区)的耗水量指标(可以作为参照的是,在美国的水权交易中,也是以耗水量而非取水量为准进行交易的)”。在宁夏的上述水权转换模式中,由于基本脱离田间节水而针对减少的渠系渗漏水量进行转换,实际上是利用了原来的回排水量而增加了耗水量。因此,转换过程中发生了水权的增量,灌区水权总量约束不是严格的。现阶段,由于尚未于灌区水平进行严格按照耗水量的水权分配,且这种转换仅局限于少数灌区,它当然是可行的,且显著提高了用水效率。但在长期内,对宁夏引用黄河水耗水量的总量限制需要落实于每个灌区,如果普遍推行上述转换模式,就会导致灌区之间水权分割发生冲突,而且可能在总体上与黄委对宁夏按照耗水量分配黄河水量的方式发生冲突。这也将直接限制这种水权转换模式优化水资源配置和自身持续的长远前景。此外,这种模式对农业用水缺乏保护,可能导致对农业用水的侵占。农业用水向工业用水的流转,造成用水保证率的变化,较之农业用水,工业用水的保证率较高。由于农民及其组织没有充分参与水权流转,对农民水权保障显然不足,在水资源日益短缺和来水量高度不稳的情况下,这也可能导致长期内工业部门侵占农业用水。为此,必须继续深化水权转换的节水机制,拓宽节水渠道,使宁夏水权转换模式转变为以灌区田间节水带来的耗水量减少为基础,并长期持续。

### 2.2 深化水权主体界定,推动农民水权的建立

前述水权转换与田间节水的脱节,显然是存在水权虚置、农民水权缺位、脱离农民用水户参与的情况下造成的。当前,黄河水权转换只是新建项目业主通过水权转换由水行政主管部门取得引黄水量指标。节水工程投资投向水行政主管部门(个别是渠道管理部门),因此受益的是水行政主管部门(个别是渠道管理部门),而非用水户(特别是农业用水

户)。在没有农户参与的机制和利益分享机制的情况下,水行政管理部门或灌区管理部门作为水权主体虽符合制度现实,但对于田间用水来说,必然造成事实上的水权虚置,在长期内,对发展规范的水权制度也是不恰当的。这种水权虚置的另一面就是由于缺少对农民水权的定位,对农民通过改变灌溉方式节约灌溉用水,并不存在明确的激励,农业的田间耗水不受影响,田间节水无法推动。水权制度及其节水激励的核心要求是消除水资源产权的虚置现象。这一点和计划经济体制向市场经济体制的转轨所包含的内在诉求是一致的。而政府部门作为主体难以完全避免这种虚置现象,而只有在针对农民用水户的初始水权分配完成之后,在确立农民水权、田间节水受到农民水权约束的前提下,这个问题才会得以解决。宁夏的水权转换模式将在新的水量基础上、更大范围内得以发展。

### 2.3 继续深化水权分配并完善相关制度

上述农民水权缺位问题,本质上表现为行政力量主导和推动的水量分配未能完全转化为真实权利主体参与下的水权分配。水量分配可以是有效的,但是却不可能在完全回避权利、义务规范和相关制度问题的情况下形成稳定的水资源产权。基层用水利益者参与的缺失、水权保护机制的缺失,是问题的核心所在。其根本原因是,尚未实施政府向用水户的初始水权分配。尽管宁夏已经推动自治区内部向下的初始水权分配,但是初始水权也只分配到市一级,市以下以县或灌区为用水单元的用水户初始水权并没有明晰。这样,农民水权必然缺位,水权转换也必然受到局限。只有继续深化水权分配,逐步推动初始水权向用水户特别是农民的分配。通过调整取水许可管理尺度(使其与灌区用水尺度一致),组建农民用水户协会,推动灌区管理体制变革,实现灌溉管理转移,落实灌区农民的共有水权,并通过相关法律制度建设,保障农民水权在水权转换中的法律地位,可持续和规范的、基于田间节水的水权转换模式才可能真正生成,宁夏的水权转换模式也将进一步深入、广泛和走向成熟完善。反过来,水权转换也将推动宁夏农业灌溉的集约化,农业种植结构的优化以及全部用水在农业和其他部门之间配置结构的优化。

## 3 我国水权制度建设路径的判断与建议

对宁夏水权转换案例的讨论需要联系水权制度建设的大背景,才能有更加深入的理解。而结合背景和案例分析,则有助于在更加扩展的研究视野下,透视我国水权制度建设的路径和脉络。

### 3.1 我国水权制度建设的基本逻辑

目前,我国水权制度建设基本上是行政主导的、自上而下的,是主要针对流域水平的水资源冲突,尤其是严重的水生态和水环境问题,通过中央政府对流域机构的权力强化来进行的。黄河流域基于治理黄河断流而进行的黄河流域水量分配和水量调度充分体现了这种模式,为防止黑河流域下游沙漠化而制定中上游和下游之间的黑河干流水量分配方案和相关调度也是如此。从制度经济学的角度看,表明我国的水权制度建设主要是一种强制性的制度变迁<sup>1-2</sup>过程。同时,由此造成地区之间和地区内部的水资源约束(目前仅仅是水量方面的),为满足新增用水而出现了地方具有自发性的水权制度创新。宁夏的水权转换是其主要表现,显示了我国水权制度建设也将同时是广义的诱致性制度变迁过程。对我国水权制度建设中的水权转换实践来说,评估强制性制度变迁过程和诱致性制度变迁过程具有重要意义。

利用长期以来高度集中的行政管理体制下形成的制度资源,以低成本建立制度框架,通过严格管制促生节水激励和各用水利益方(包括地方政府)的自发制度需求,是长期内水权制度建设的基本趋势。同时,通过水权配置权下放和增强参与机制,为自下而上的制度创新提供条件,形成各种用水利益者组织及其利益表达机制,催生市场发育。在从集中行政管理体制向市场导向的水权制度转向的早期阶段,后一个方面必然处于较为次要的地位。但是在后续阶段的制度建设中,其重要性将越来越突出。两个方面相互结合的基本逻辑是通过在特定环节和特定期行政力量的强化,与在特定环节和特定期市场力量的强化相互交替运用,完成从集中行政管理的体制向日益市场导向的水权制度的转变,分阶段逐步达成水权从行政主体向用水者主体的转移。实际上,也就是交替地突出强制性和诱致性制度变迁力量的作用,以打破前述所谓路径依赖的消极影响。其涉及以下几对范畴:①中央(流域机构)和各级地方(水行政主管部门)之间的关系;②行政主导自上而下逐级进行的制度建设与基层参与自下而上的制度建设的平衡和互动;③行政资源和市场资源的结合。

总的来说,我国水权制度建设的基本逻辑应当是在坚持以行政力量和行政资源主导制度建设进程的同时,在行政管理体制内部的流域、地方、部门之间理顺和协调其权力分配(包括水权配置权的分配),在行政管理体制之外保障各种用水权利,动员用水利益者组织和市场主体的参与,形成日益多元

化的、有序的制度环境。对于宁夏的水权转换实践而言,上述水权制度建设进程应当集中于为确立水权流转真实主体而完成初始水权分配,即对灌区的初始水权分配,并且这种初始分配最终必须通过农民用水户协会这样的组织体现为灌区农民水权。

### 3.2 当前我国水权制度建设的主要任务

如案例分析所表明的,从初始水权分配进一步深化和最终完成的要求出发,从水权转换最终实现节约用水和优化水资源配置的要求出发,目前围绕流域水量分配和有限规模水权转换的相关制度实践在取得一定成就的同时,还需要针对下一阶段的工作有所调整。调整的核心任务是不断深化制度建设,直至用水户层面的初始水权得以确立。因此,着眼我国水权制度建设的大局,目前制度建设的重点是在已经开展初始水权分配的部分流域努力完成全部的水权分配工作。在流域水平上,运用行政力量推动流域向省区的初始水权分配;在省区水平上,初步确立省区内部总量约束之后,推动具有自发性的水权转换和用水结构调整;在基层,完成对社会用水户的水权分配。

#### 3.2.1 规范地区的水权配置权

在继续维护流域机构为完成流域管理基本目标和流域水量分配基本目标所需要的权威性的同时,稳妥地推动地方继续逐级向下分配水权。为此,在流域以下的地方层面,建立流域和区域相结合的平衡的水资源管理行政架构,分割流域机构和地方政府的水资源管理权限,明确地方政府对地方水权的配置权,地方政府对非流域水平水资源管理事务的

完整管理权。2007年底,水利部颁布的《水量分配暂行办法》<sup>[3]</sup>,已经对流域、省(自治区、直辖市)及其以下跨行政区域的水量分配提出初步规范。实质上这就是对区域水权即水权配置权的初步明确。

#### 3.2.2 推动向社会用水户包括农民分配初始水权

通过对宁夏水权转换模式的分析,规范和可持续的水权转换模式或水市场模式(这是水权制度推动节水和优化水资源配置的主要形式)只有在用水户层面初始水权的基础上才能最后形成。为此,必须在初步完成流域向行政区域分配初始水权之后,尽早推动向社会用水户分配初始水权,并建立保障基层用水者尤其是农民水权的制度,推动其组织形成和参与协商管理,并成为各种水权转换行为和水市场交易行为的主体。

#### 3.2.3 催生水市场机制

必须更加广泛地尽快发展各种水市场机制,培育地区、部门、组织和个人之间的谈判和交易渠道,发展中介组织,确立相应的市场规则,全面建设水市场。

#### 参考文献:

- [1] 邓大才. 强制性制度变迁方式转换的时机选择[J]. 社会科学 2004(10):71-78.
- [2] 邓大才. 强制性制度变迁的条件和制度环境分析[J]. 云南财贸学院学报 2002(5):58-60.
- [3] 中华人民共和国水利部. 水量分配暂行办法[N]. 中国水利报 2007-12-27(4).

(收稿日期 2007-12-10 编辑 徐广生)

(上接第13页)

c. 水管理需要新的水文化,需要建立以新的水文化为基础的人文关怀与科学影响相统一的水管理模式。

水经营的可持续发展提出了建立水管理学的迫切需要,上述问题为建立水管理学提供了研究方向。

#### 参考文献:

- [1] 法约尔. 工业管理与一般管理[M]. 周安华,译. 北京:中国社会科学出版社,1998:2.
- [2] 冯尚友. 水资源持续利用与管理导论[M]. 北京:科学出版社 2000:112.
- [3] 姜文来,唐曲,雷波. 水资源管理学导论[M]. 北京:化学工业出版社 2005:15.

- [4] 柯礼聘. 中国水法与水管理[M]. 北京:中国水利水电出版社,1998.
- [5] 奥马罗夫·A·M. 社会管理[M]. 王思斌,译. 杭州:浙江人民出版社,1987:27.
- [6] 何似龙,施祖留. 转型时代管理学导论[M]. 南京:河海大学出版社 2001:28.
- [7] 汪恕诚. 再谈人与自然和谐相处:兼论大坝与生态[J]. 中国水利 2004(8):6-9.
- [8] 陈雷. 以人为本关爱生命全面推进我国山洪灾害防御工作[J]. 中国水利 2007(14):6-10.
- [9] 世界环境与发展委员会. 我们共同的未来[M]. 王之佳,译. 吉林:吉林人民出版社,1997:52.
- [10] 陈家琦,王浩. 水资源学概论[M]. 北京:中国水利水电出版社,1995:4-13.

(收稿日期 2008-01-08 编辑 张志琴)