

水资源配置引入水市场机制初探

张贤铨¹ 梅长河²

(1. 福建省水政监察总队 福建 福州 350001 ; 2. 福建省水利厅 福建 福州 350001)

摘要 阐述水权和水市场的涵义,分析水市场具有覆盖面广、交易内容丰富、受时空条件变化影响大以及水市场的建立和发育受制因素多的特征,针对目前水供求机制僵化、价格机制不合理、信息传导不畅通的问题,结合福建省的实际情况,提出抓紧做好流域水资源的综合利用规划、明晰水权主体、进行水资源初始化配置、调整水资源费和水费收费标准等前期工作,制定水交易规则,建立相关的管理机构和水交易场所等建议。

关键词 水资源配置 水资源管理 水市场 市场机制 水交易

中图分类号 :F323.213 文献标识码 :A 文章编号 :1006-7647(2002)07-0008-02

1 水权和水市场的涵义

水权,即水资源的产权,它包括对水资源的所有权、占有权、支配权、使用权、收益权及转让权等权利,其中水资源的所有权为核心,其他权力是所有权派生出来的,或者说是从属的权利。

水市场,它包含狭义水市场和广义水市场。狭义的水市场是指在社会主义市场经济条件下,作为独立的水产权主体,从事以水权买卖或有偿转让为交易内容的场所;广义的水市场是指交换水权的场所、活动和交换关系的总和。笔者认为,水市场具有其独特的特征:

a. 水市场覆盖面广,交易内容丰富、形式多样。一般商品的交易往往集中在某一有形市场完成,而水市场交易活动将要突破有形市场的狭隘范围,如对水权载体的考察、分析、评价以及对交易进行决策等都要在场所进行,交易行为是在比有形市场更广阔的范围内完成的,因此,水市场覆盖范围非常广阔。不仅如此,水市场的交易内容和活动也复杂多样,可以进行多形式的水权交易,如有偿使用、参股、拍卖、承包、租赁、分股买卖等,交易内容丰富、形式多样。

b. 水市场的交易人员要求具有较高的综合素质。要实现水市场交易,必须要以流域或区域为单元,全面、科学地调查,分析论证水资源的现状、未来供需情况,摸清水资源家底,搞好水资源综合规划,而且规划成果要与流域或区域社会经济发展规划相

衔接,成为调整产业结构、产业布局的重要决策依据。由于各地区、各行业间的情况差别很大,这就要求水市场交易人员不但要懂得水资源管理知识,而且要懂得法律和市场交易运行规则,还要适时了解各地区社会经济发展动态,要求是具有一专多能的综合性人才。

c. 水市场受时空条件的变化影响较大。由于水资源是大气降水而形成的,而大气降水在不同年份,如丰水年、枯水年差异很大,对同一地域来说,直接影响到水资源丰、缺程度。因此,水市场交易必须充分考虑来水量变化所带来的影响,分析在不同来水年份下的交易分配方式,并在政府的宏观调控指导下进行水市场交易。

d. 水市场的建立和发育受多因素的制约。水市场比一般商品要素市场具有更复杂、更深刻的经济关系,涉及部门多,需要国家有关部门如计划、财政、国有资产管理部門、工商、税务等单位的密切合作。因此,水市场的建立和发育受多方面因素的制约,水市场的产生和发展在一定程度上取决于国家的政策和制度。

2 水市场机制存在的主要问题

一个完善的水市场机制,才有可能使水资源的配置最优化。水市场机制是水权交易双方在谋求最大利益而进行竞争的基础上,借助价格来调节水权交易的供求状况,从而达到实现经济增长和经济发展的机制。水权交易市场机制包括水供求机制、水价

作者简介 张贤铨(1963—),男,福建屏南人,工程师,主要从事水政水资源管理工作。

格机制和水信息传导机制 3 个子系统。从目前情况看,福建省与全国其他省份大体相似,这些机制都未达到水市场机制正常运行的要求。

a. 水市场供求机制。价格和竞争影响着供求状况,反过来,供求关系及其变动又对价格起决定作用,从而也影响着市场主体之间的竞争。当前水供求机制过于僵化。一是水权交易主体缺乏强烈的购买欲望,这个问题与水权主体不明确、水权边界不清晰有关。由于出让水权的主体往往都是经济落后、负担过重,因此积极希望进入水权交易市场,而购买者则可能是经济条件较好,但因水权主体不明,而没有参与交易的愿望。二是缺乏高素质的水权交易中介机构,导致为交易双方牵线搭桥、提供信息和服务明显滞后。以前,虽有个别地方也进行水权交易(只是当时还没有这样的提法而已),但都是在政府部门牵头下的“控郎配”交易。即使买卖双方有意愿交易却苦无中介机构从中牵线搭桥,从而使交易的供求双方不能实现交易,造成市场供求关系失灵,无法达到市场机制的要求。另外,就目前工程供水即商品水供求机制而言,同样受价格、农民负担、利益调整及其他因素制约,要实现优化配置商品水,仍然困难重重。

b. 水市场价格机制。价格是市场机制的信息传导器,是进行资源优化配置的主要手段。从目前水价格机制看,价格确定和价格形成颇不规范、合理,还缺乏公允的原则和标准。一是水资源费和水费明显偏低,严重背离了其本身的使用价值,导致资源大量浪费,特别是农业用水,由于工农业产品的“剪刀差”未得到根本改善,农民收入不高,造成水费征收困难或征收不到位,影响了水管理部门的正常运行。二是资产评估不规范。在水权交易价格确定过程中,影响其价格的因素比单个生产要素价格形成的因素要复杂得多。因此,确定合理的水权交易价格,首先要搞好资产评估,这是交易中颇为关键的一步。然而,目前这方面问题很多,资产评估规则尚未形成一个规范的制度。

c. 水市场信息传导机制。信息是水权交易市场中一项主要组成部分。从目前来看,水权交易还处在彼此隔绝、信息不通的状态,往往出现买主找不到卖主,卖主又找不到买主之类的现象,而市场的分割、封闭又使得信息受部门、行业、地区的限制而不能有效传导,信息沟通已成为水权交易市场应解决的问题。

3 今后的工作方向

从上面分析的水市场特征和水市场机制存在的问题可知,一个完整的水市场是十分复杂的社会系

统工程,许多工作还需要做。就福建省而言,尽管以前我们也在这方面做了一些理论和实践的探索,有了一些粗浅的经验,但差距还很大。因此,今后必须结合福建省的省情、水情特点,组织人员,落实经费,开展专题研究。按照“突出重点、分步实施、稳渐推进、全面实施”的原则,分两步做好下列工作。

3.1 做好前期准备工作

a. 抓紧做好江河流域的水资源综合利用规划。福建省河流众多,河网密布,共有河流 663 条,其中流域面积超过 500 km² 的河流有 67 条,因此必须分清主次、突出重点,以流域为单元做好流域的水资源综合利用规划,特别是“五江一溪”(闽江、九龙江、晋江、汀江、赛江、木兰溪)规划,摸清水资源家底,分析不同水平年的各类用水供需情况、已开发的水资源情况、未开发的水资源情况以及各类工程布局等,为科学合理配置水资源提供依据。

b. 明晰水权主体,进行水资源初始化配置。要积极与国有资产单位配合,对水权分门别类,制定规范的评价规则进行资产评估,进一步明晰水权主体,实施水资源初始化配置。在水资源初始化配置时,要按照水源地优先、基本生活用水优先、粮食安全用水优先、用水效益优先、投资者优先、用水现状优先等原则,进行水权分配;同时,要完善取水许可制度和建立水资源论证制度。一是完善取水许可制度。据统计,到 2001 年初,福建省共发放取水许可证 8 016 套,非农业取水户取水计量安置率达 86%,取水管理基本上从原来的定性管理转变为定量管理。今后,在本流域或区域取水许可总量的基础上,特别是沿海缺水地区必须以流域或区域为单元控制取水许可证发放的数量,同时应该注意保留适当数量的取水许可证作为备用。当取水许可证中的取水总量没有达到流域或区域的取水许可总量时,可以继续发放取水许可证;当取水许可证中的取水总量接近或达到流域或区域的用水许可总量时,停止发放新的取水许可证。在决定停止发放新的取水许可证后,新的用水户就可以通过水市场的申请、出让、转让等程序而获得水资源的使用权。二是建立水资源论证制度。对重大新建、改建、扩建取水项目的,都应建立水资源论证制度,要从水资源角度对国民经济的总体规划、城市规划及重大建设项目的布局提出意见和要求,通过水资源论证,一方面保证规划和建设项目布局与水资源条件相适应,避免决策失误;另一方面也为水资源配置提供科学依据。

c. 调整水资源费和水费收费标准。在市场经济条件下,水价是优化配置水资源的主要手段。水资源价格是国家收取的水资源费(下转第 26 页)

池后连接工程,使水流逐渐均匀扩散(连接段应有足够长度,扩散角不宜过大,选择合理的翼墙形式);具有足够长度的海漫工程(在过去一些水闸设计中,上下游水位差 ΔH 考虑得过小,相应海漫长度偏短,如果改变调度运用方式,允许 ΔH 值提高,则海漫长度就应加大);鉴于南通市水闸引河特性差的地质条件,有的水闸还应考虑增建或扩建防冲槽。

c. 从各方面采取措施,力求避免或减少折冲水流现象。如在上下游一定范围内(至少是水闸管理范围内)禁建码头、船坞或其他障碍物,引排时动员水闸附近的船只远离,使水流顺直畅通,保证上、下游引河顺直和稳定(对正常情况下的防冲也是重要的,应按引河设计要求,经常进行维修,保证进水闸水流的顺直均匀);对过去已有的冲刷深塘,要及时填平防护,以免扰动水流。

d. 改进水闸的启闭设备(包括启闭机、闸门、闸槽等)使其在设计标准情况下,出现任何水位组合,都能保证闸门启闭自然、及时、有效地调节和控制单宽流量。

e. 改进管理方法,提高管理水平。管理人员必须加强工作责任感,提高业务水平,熟悉水闸技术特性,严格操作规程。对于多孔闸门,暂时不能同步均匀启闭的,可对称启闭或适度间隔启闭,也可以先开中间,后开两边,关闸时先关两边,后关中间,这对于减轻消力池负荷,预防下游冲刷,均是有益的。

4 结 语

消能防冲设施是水闸的重要组成部分,它不仅影响水闸引排效益的充分发挥,而且直接关系到水闸的安全。南通市沿江、沿海水闸,由于不利的运行条件,加之工程管理不善,普遍存在比较严重的冲刷问题,造成很大损失。本文仅就此造成冲刷的原因及其防治措施,提出了一些初步的看法。由于河口平原地区水闸的消能防冲问题有其一定的复杂性,因此还需在理论和实际方面加强研究,不断总结,以提高水闸消能防冲设施的设计、施工和管理水平。

(收稿日期:2002-01-04 编辑:马敏峰)

(上接第9页)相当于国家出租水资源的租金。目前水资源费过低,不利于水资源的节约和合理利用,也不利于水资源可持续利用。完整的水价应包括资源水价、工程水价和环境水价3部分。资源水价,具体表现为水资源费,其定价受到需水、供水、水资源量等因素的影响,需要不断地变动,不同用户在不同地区的不同时间,使用不同量的水,其资源水价是不同的。工程水价,主要由固定资产投资、供水总成本,包括折旧费、年运行费、利息支出、税金和合理利润等组成。环境水价,应包括3部分内容:一是用水,尤其是过度用水,如超采地下水对环境破坏的代价;二是废水对社会、经济和环境等各方面造成的损失;三是跨流域调水地区的环境补偿费用。目前福建省水资源费和水费的标准过低,如福州、厦门、漳州、泉州、莆田、龙岩等地的水资源费只征收0.02元/ m^3 ,三明、南平、宁德等地征收0.01元/ m^3 ,不利于水资源有效利用和保护,达不到水资源优化配置的目的。因此,应密切配合财政、物价、计划部门及时调整水资源费和水费的收费标准。

3.2 制定规则,建立相关的管理机构和场所

a. 建立水权转让的管理机构和在水市场。水权转让涉及申请的提出、申请水权的登记或已有水权登记的变更,必须由国家进行宏观调控和制定交易规则,并建立专门的中介机构负责水权交易,提供交易场所,即水市场。福建省沿海缺水地区可以率先建立水市场。

b. 制定水权转让的规则和水权转让标准。为规

范水权交易市场,必须对水权转让、水权交易的形式和程序加以规定,使水权交易有章可循。同时,为避免水权转让过程中形成的价格垄断和牟取暴利的倾向,应制定水价转让的指导价和允许浮动的范围。此外,还应对现有水法律法规进行补充、修改、完善。

c. 开展试点工作。首先可从同一流域、同一行政区域开展水权交易,即横向式交易;其次从同一流域、不同行政区域开展交易,即纵向式交易;第三,从不同流域、不同行政区域开展交易,即混合式交易。在福建省,建议先从晋江或九龙江流域抓1~2个试点。

d. 建立水权交易信息系统。为提高信息透明度,快捷提供交易信息,减少交易成本,应建立水权交易信息系统,大力培养或引进水权交易人才。

4 结 语

水资源配置引入水市场机制目前还处在理论探讨阶段,要实现从理论到实践的飞跃,有许多基础性工作要做,只有在培育较为成熟的水市场后,才有可能实现。随着我国社会主义市场经济改革的不断深入,我们必须抓紧对水权和水市场理论进行研究,并赋予实施。这是适应社会改革发展的需要,也是促进传统水利向现代水利、可持续发展水利转变的需要。

参考文献:

[1] 常修泽. 产权交易理论与运作[M]. 北京: 经济日报出版社, 1995.

(收稿日期:2002-11-26 编辑:马敏峰)