

试论水资源保护和利用的创新

赵 敏,肖 芳

(河海大学经济学院,江苏 南京 210098)

摘要:针对我国水资源的实际情况,基于水资源管理的制度创新、体制创新和机制创新,对水资源的保护和利用问题进行研究和探讨,提出水资源保护和利用的战略发展对策.制度创新就是指水权制度的创新;体制创新要体现水资源的自然属性和商品属性,要引入市场机制,实行水资源统一管理;机制创新就要实行水资源产业化管理和水价政策改革.

关键词:水资源;管理体制;运行机制;创新

中图分类号:TV213.4

文献标识码:A

文章编号:1006-7647(2003)06-0010-03

水是人类生存和发展不可或缺和不可替代的自然资源,水利是国民经济发展和社会进步的基础设施和基础产业.在我国,水资源供需正面临着十分严峻的局面,水质性、浪费性、资源性、工程性四大类型的缺水均有所体现.水资源的供需矛盾,已经成为制约我国国民经济发展和社会进步的瓶颈.社会经济可持续发展要求水资源可持续利用,传统水利必须向资源水利、生态水利、可持续发展水利和现代水利转变.因此,站在 21 世纪社会经济可持续发展的高度,用人与自然和社会的相互协调、和谐共存的理念重新认识水利,研究水资源的保护和利用具有重要的现实意义和深远的历史意义^[1-3].

1 水资源保护和利用的制度创新

a. 制度创新指水权制度的创新.我国区域经济发展尚不平衡,水资源供需矛盾日趋尖锐,缺水与浪费水的现象并存.着眼于单纯增加供水量的工程技术措施在约束限制用水经济主体的经济行为(浪费水资源)面前显得束手无策,对人行为的规范与约束无疑还得靠社会经济手段或社会经济性方面的制度.另一方面,在花费巨额人力、财力增加水资源供给量后,却无法激励用水主体节约用水,人们缺乏在用水过程中开源节流的内在经济动力,造成水资源被无节制地滥用,用水主体缺乏投资改进设备设施、厉行节水的积极性.此外,单纯增加供水量的工程技术措施难以对水事纠纷仲裁、水利设施养护、水环境治理保护起到有效的促进与推动作用,这些方面与

对水资源的需求、使用及利用效率密切相联.因此,必须将水资源保护和利用的工程技术措施和以水权制度创新为基础的社会经济措施密切结合起来,在增加水资源供给量的同时提高水资源的配置效率和利用效率,有效治理和保护水环境,这也是在水资源利用上实现可持续发展的要旨所在.

b. 水权的初始分配是水权制度创新的前提.在我国,水权的初始配置是对水使用权的分配,水权的初始配置应建立在基本需求和生态环境需求优先、社会稳定和粮食安全优先、提高效率,并兼顾公平、合理利用以及留有余量和水资源可持续利用原则的基础上.水权配置之前,由水资源统一管理部门对水资源进行合理的动态综合规划,分析生态用水需求、环境用水需求、经济用水需求;流域用水需求、区域用水需求;工业用水需求、农业用水需求、生活用水需求;商品用水和非商品用水需求等.其次,在综合规划的基础上,相对公平地对水权进行有偿和有期限的初使分配,水权可以分配给国家、地区、集体、企业、个人,并颁发用水许可证.水权的归属应登记在案,并以法律的形式固定下来.许可证的批准,附加必须遵守的条件,包括:水道的保护、用途、最大取水量、支付水资源费、保护水环境、有效利用水资源、补偿对他人的不利影响、计量设施的安装和使用等.对于违反上述规定的,可吊销许可证.未取得许可证而擅自取水的属于违法行为,将受到处罚.国家对未分配的水权及新取得的水权可采用招标、拍卖等方式向用水者出售.

c. 建立水权交易制度是水权制度创新的目标

基金项目:国家社会科学基金资助项目(02BJY102)

作者简介:赵敏(1962—),男,福建莆田人,副研究员,从事水利经济研究.

之一.水市场可分为一级市场和二级市场,一级市场即国家初始水权的出让,二级市场即水权拥有者对水权的转让,即为水权交易市场.水权转让可以通过招标和拍卖方式进行,水权的转让价格由市场来确定.二级市场的水权交易可分为临时水权交易、长期水权交易,同流域(行政区)的水权交易和跨流域(行政区)的水权交易.鉴于水权交易的复杂性,我国的水权交易应随着水权交易法律制度的完善由点到面逐渐推广.水权交易可以通过谈判,并以签订合同的方式进行.对于临时性的水权交易,只要在水权交易管理部门备案即可;对于长期的水权交易必须经过专家论证可行,经水权交易主管部门审核同意,并进行公告;对于发生永久水权交易的,要变更水权主体,颁发新的用水许可证,取消原有用水许可证.对跨流域(行政区)的水权交易,由于水资源管理法则和水权交易规则可能有所差异,必须经过流域管理部门(地区行政管理部门)批准.水权交易必须保证水资源的可持续利用,并且不妨碍其他用水户合法权利.

2 水资源保护和利用的管理体制创新

a. 水资源管理体制创新必须体现水资源的自然属性和商品属性.水资源具有自然属性和商品属性,水资源的调查、评价、配置、开发、利用、节约、保护和管理既要遵循自然规律,又要遵循价值规律.水资源具有水文循环规律和不可替代性,前者具有很强的随机性和不确定性,在制定防洪标准、供水标准以及生态环境保护标准时,都必须予以充分认识和分析;后者具有很强的制约性和非流通性,既反映了水资源的稀缺性,同时又限制着水的商品交换.要在合适的时间和地点,以合适的数量和质量合理配置和调度水资源,同时满足经济社会发展的需水要求和生态环境保护的要求,人们在充分认识水资源的自然规律的同时,还要充分遵循水资源的价值规律.

b. 水资源管理体制创新必须有利于引入市场机制.水市场不同于一般商品市场,也不同于交通、能源、通信等基础产业市场,是一个市场机制不完备、需要政府发挥重要作用的“准市场”,尤其是在社会主义市场经济制度尚不完善的情况下,防洪安全、生态安全等方面的规划与建设更需要各级政府的主导和参与^[4]. 绝大多数的水利工程同时具有经济效益、社会效益和环境效益,在新的形势下,对于水资源的保护和利用,必须改变传统的管理方式,应当由政府为主导,但又不能由政府“包干”,寻求并逐步建立和规范水的准市场的“游戏规则”.

c. 水资源管理体制创新必须有利于水资源统

一管理.由于水资源具有水文循环规律和不可替代性,在乡村和城市实现水资源统一管理是一种必然选择.尤其在缺水地区,由于水资源的稀缺性,用水竞争十分激烈,如果缺少强有力的政府部门实行有效的水资源统一管理,生态环境恶化的趋势将难以扭转,我国的可持续发展将难以实现.对于水资源的保护和利用而言,其关键在于城市挤占农业和生态的水量能否按时按量返回,以及已经被严重超采的地下水能否得到有效控制并逐渐恢复,达到实行水资源战略储备的目标.

3 水资源保护和利用的运行机制创新

3.1 加大力度,实行水资源产业化管理^[5]

a. 水资源是一种资产.按照经济学的概念,凡是能够带来收益的东西,都称为资产.对水资源的利用无疑是能够带来收益的,因此水资源是一种资产.既然水资源是资产,故而对水资源的管理就不能单纯是行政性的,更重要的是必须体现在经济上的管理,应按照产业经济规律的要求对其进行产业运行管理.

b. 维护水资源的所有权.我国“宪法”规定:水资源是属于国家所有即全民所有的自然资源,国家保障它的合理利用,禁止任何组织或个人用任何手段侵占或者破坏它.法律赋予国家对于水资源的各种权利,包括对水资源的保护、控制、监督、调配和开发利用.水资源产业化管理正是建立在社会主义水资源公有制基础上,国家用以维护其水资源所有权的一项有效措施.

c. 协调水资源的各种关系.在我国现阶段,水资源所有权和使用权是相对分离的.国家和水资源使用者之间在水资源上存在的是一种租赁形式的经济关系,即国家通过有偿形式出让水资源使用权的交换关系.水资源产业化管理的本质就是协调上述各种关系,也就是对水资源所有权和使用权的确立与变更关系的调整,在国民经济各部门之间、各开发利用水资源的单位或个人之间,理顺和协调水资源的分配与再分配关系.

d. 合理组织水资源的保护、开发和利用.合理组织水资源的保护、开发和利用,是水资源产业化管理的核心内容.必须在水资源资产核算的基础上,按照自然规律和经济规律的要求,科学地确定水资源保护、开发和利用的各项程序、结构变化和空间位置.同时,还必须认真贯彻执行国家在水资源保护、开发和利用等方面的有关方针政策,充分发挥水资源的多功能特征及综合效益,达到充分合理利用水资源的目的.

3.2 因地制宜,实行水价政策改革^[6]

a. 进一步推进供水管理体制的改革,建立适应市场经济要求的运行机制.科学的管理体制和合理的运行机制,是水管单位顺利实施供水价格改革的根本保证.针对目前的情况,在有条件的地区尽快实行“水务制”,改变“块块”管理和“多龙治水”的状况,减少水管理中的矛盾,实现水资源的统一管理;组建供水公司和用水者协会,按照 SIDD 模式运行,供水公司和用水者协会都具有独立的法人资格,建立起一种新型的供用水关系和经营机制,从而减少中间环节和水费搭车,减轻农民负担,降低供水管理成本;大中型灌区推行灌区管理委员会的形式,减少因行政区划和管理部门的不同而产生的矛盾,理顺管理体制,实现灌区的统一管理,以利于灌区水价改革工作的进行;进一步深化水管单位自身的体制改革,真正做到政企分开、事企分开、公益性与经营性分开,尤其是在用人制度上要花大力气进行改革,促进工程供水的企业化和市场化,增强全力为用户服务的意识,使水管单位的发展步入一个良性循环的轨道上来,同时也有利于供水价格的改革.

b. 强化水资源的合理分配和管理,实行有利于节约用水的科学用水制度.我国是一个结构性缺水的国家,因此在管理体制改革到位的基础上,实行计划用水和定额管理是必不可少的举措.要通过计划用水和定额管理,实现水资源的合理分配和管理,同时也要运用水价格这一经济杠杆来促进节约用水.对于各类用水均应实行定额管理,超额用水要实行累进加价;要逐步推行容量水价和计量水价相结合的两部制水价制度,以保证水管单位和供水工程的良性运行;对于浪费水资源的行为,要按照用水数量实行惩罚性水价;要积极引导广大农民适时调整种植结构,改变大水漫灌的陋习,鼓励农民节约用水.在具体操作上,可以借鉴和推广“合同用水”和“包干流量”的模式.

c. 规范供水工程的成本核算,建立动态的水价形成机制.供水工程成本核算是确定供水价格的基础,要严格按照水利部《水利工程供水生产成本、费用核算管理规定》(水财[1995]226号)的要求,正确划分成本范围,合理分摊各种费用,强化财务管理,规范会计核算,严格控制人员编制.确定合理的供水成本,关键是要处理好工程资产折旧和管理费用(主要是指人员费用)的问题.对于工程资产折旧,应当以清产核资或资产评估结果来确定供水工程的资产规模和计提资产折旧.对于管理费用,应当结合水管单位用人制度的改革,既要考虑市场经济的要求,也

要考虑社会进步和生产力水平的提高对管理人员素质的要求,做好管理人员的定岗定编工作,改变水管单位人浮于事的现状,努力减少管理费用,降低工程供水的成本.水价政策的制定应当随着成本的变化而作适时的调整,建立动态的水价形成机制,促使用户用水行为趋于理性,提高水资源的优化利用率.

d. 加快按方收费改革的步伐,完善水费计收工作.在进行管理体制和运行机制改革、大搞配套工程建设的基础上,各地水管单位应改革水费计收方式,从观念上和行动上加快按方收费的步伐,改变计量手段落后的现状,完善水费计收工作.供水公司与用水者协会应订立供用水交费合同,在现有条件下要以斗口用水量计算水价,由供水公司直接向用水户协会按方计收水费;斗口以下渠道维修、养护由用水户自己负责,并承担输水损失,实行按亩分摊,一票到户,提高水费的透明度和实收率.同时,各地要加快供水水费由行政事业收费向经营性收费的转变,并在水费收取中使用税务部门登记印发的供水专用发票.另外,要加强对违反供水价格政策法规行为的制裁,建立健全水行政执法队伍,加大行政执法力度,确保供水价格政策法规的认真贯彻.

4 结 语

开展水资源保护和利用的创新性研究,有助于有关决策部门加深水利对国民经济发展和社会进步的保障和支撑作用的认识,从而更自觉地按照经济发展规律合理配置水资源、优化水资源管理、科学制定水利发展规划.开展对水资源保护和利用的研究,有利于政府对整个国民经济的宏观调控,有利于对国民经济实施产业结构调整,进而也有利于水利自身的发展.

参考文献:

- [1] 陈传友,王春元,高迎春.论水资源学[J].水利水电科技进展,2002(2):1~6.
- [2] 焦爱华,杨高升.澳大利亚可持续发展水政策及启示[J].水利水电科技进展,2002,22(2):63~65.
- [3] 吉尔伯特 F 怀特.50年来国际上探求综合治水的反思[J].程晓陶,梁志勇译.水利水电科技进展,2002,22(5):66~68.
- [4] 胡鞍钢,王亚华.转型期水资源配置的公共政策:准市场和政治民主协商[J].中国软科学,2000(5):5~11.
- [5] 赵敏,余文学.论水资源产业管理[J].资源开发与保护,1993(4):227~230.
- [6] 百家水管单位水价调研第三组.华东地区水价调研报告[J].中国水利,2002(9):25~27.

(收稿日期:2003-05-22 编辑:傅伟群)