

DOI:10.3880/j.issn.1004-6933.2016.05.006

水权交易机制探究

田贵良¹,杜梦娇¹,蒋咏²

(1. 河海大学商学院,江苏 南京 211100; 2. 江苏省水资源服务中心,江苏 南京 210029)

摘要:在对水权概念界定的基础上,从水权交易主体、交易程序以及水权交易的保障措施 3 个方面对水权交易机制进行大胆构想。在水权交易过程中,要对水权转让申请进行严格审查,对水权交易可能给第三方带来的影响进行综合评价并做出利益补偿,水权转让的整个过程要在社会的监督之下,以确保转让公平公正。通过对水权交易机制的分析和落实,水权交易将得以顺利进行。未来,国家可以在不同层面建立水权交易所,充分利用网络和信息简化水权交易程序,并完善相应法律制度,给予水权交易相应的制度保障。

关键词:水权;水权交易;交易机制;市场

中图分类号:TV213 文献标志码:A 文章编号:1004-6933(2016)05-0029-05

Study on water rights trading mechanisms

TIAN Guiliang¹, DU Mengjiao¹, JIANG Yong²

(1. Business School, Hohai University, Nanjing 211100, China;
2. Water Resources Service Center of Jiangsu Province, Nanjing 210029, China)

Abstract: Based on the concept of water rights, we propose water rights trading mechanisms from the perspectives of water rights trading bodies, trading procedures, and corresponding safeguards. Within the process of water rights trading, we should provide a rigorous review of the application for water rights transfer, conduct a comprehensive evaluation of the impact of water rights trading on third parties, and offer interest compensation. The whole process of water rights trading should take place under supervision of the society in order to ensure fair and equitable transfer of water rights. Through analysis of the water rights trading mechanisms and their implementations, water rights trading can proceed smoothly. In the future, the state can establish water rights exchanges at different levels, make full use of the internet and information technology to simplify the water rights trading procedures, and improve the relevant legal systems to provide a corresponding system safeguard for water rights trading.

Key words: water rights; water rights trading; trading mechanisms; market

《中华人民共和国水法》规定,水资源属国家所有^[1]。水资源的公有属性使得水资源的配置多采取行政的手段。然而,经济的发展、人口的增加、城镇化进程的加快使得社会对水资源的需求不断增大,再加上水资源时空分配不均、水质污染、用水浪费、水灾害等问题使得我国大部分区域特别是北方缺水地区水短缺的压力越来越大,仅依靠政府行政的手段已无法化解目前的危机,亟须探索一条全新的道路使区域水资源回到供需平衡的状态。

十八届三中全会提出“经济体制改革是全面深

化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”^[2]在水资源领域也应该充分利用市场机制,通过市场交易的手段解决水资源短缺的问题。

目前,尽管国内外对水权的概念没有清晰的定义,但是水权交易的实践早已出现,相关研究得到了国内外专家的关注。ROSEGRANT^[3]等认为可交易水权的出现对发展中国家提高水资源的使用效率以及水资源的可持续利用起到了重要的作用,水权交易市场的建立应引起政府的关注。PIGRAM 等^[4]通

基金项目:国家自然科学基金(41471456,51279058);江苏省水利科技项目(2015103)
作者简介:田贵良(1982—),男,副教授,主要从事水资源管理研究。E-mail:tianguiliang@hhu.edu.cn

通过对澳大利亚水权交易实践的分析,认为水权交易是解决澳大利亚与日俱增的用水需求的有效方式,并预言,未来几十年,澳大利亚的工业用水的获得将主要依靠水权交易。HOWE 等^[5]对科罗拉多流域水权的州内和跨州交易的优劣势进行了研究,并认为水权交易受制度、经济、环境等因素的影响。姚树荣等^[6]认为完善的水权交易市场能够促进节水和有效用水,提高水资源配置和使用效率,并建议加快构架中国水权交易的市场体系。李胚等^[7]以最严格水资源管理需求为导向,构建了水权交易机制。然而,以上研究主要对水权交易的概念、作用和程序进行分析,并没有对交易中涉及的具体机制进行综合分析。笔者在对水权交易中涉及的具体机制分析的基础上,设计了水权交易程序,并提出相关建议以完善水权交易市场。

1 水权及水权交易

1.1 水权界定

截至目前,国内学术界对水权的概念仍没有统一、明晰的定义。但是,不管何种定义,对水权概念的界定应在我国现行的法律制度体系下结合中国的水情以及水资源管理的实践。《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国水法》都明确规定水资源归国家所有,因此在法律属性上水权应包括水资源所有权。从性质来看,水权是具有公权性质的私权,可从两方面来说明:一方面,水资源的国家所有使得水权具有了公权的性质;另一方面,水权对于用水户来说是一种财产权,而且其价值是在使用和流转中不断体现的,水权也因此具有了私权的性质。水权的公权性质决定了水权应包含所有权的内容,水权的私权性质又决定了水权还应包含使用权的内容。

基于以上分析,可把水权定义为水资源所有权以及由所有权所衍生出的水资源使用权。水资源所有权是在所有权概念基础上加以总结的,它是指水资源所有者依法享有占有、使用、收益和处分水资源的权利。这其中的每一项权利都具有相对的独立性,是可以分离的,正是这种相对的独立性和可分性使水资源进入民事流转成为可能。

一般认为,水资源使用权是指单位和个人按照法律的规定对国家所有的水资源享有的占有、使用、收益和限制处分的权利。

1.2 水权交易

本文所指的水权交易主要是水权转让,即水权流转的一种重要形式。平等主体之间的交易水权的行为,是水资源使用权拥有者利用其收益权利的集中表现,也是水资源向高效益用转移的有效途径。

2 水权交易的主体

2.1 交易主体的界定

水权交易主体即水权转让过程中的行为主体,主要包括水权的出让主体和受让主体。理论上,任何持有合法水权的自然人或法人均可以成为水权转让的主体。《中华人民共和国水法》规定,水资源由国家所有,水资源的所有权由国务院代表国家行使,国务院将权利层层分解的过程中,水资源的所有权和使用权也逐渐分离。因此,水权转让主体应是水资源使用权的合法持有者,而非水资源真正所有者。现阶段就是依法取得取水许可的持证者。由于生态用水主体缺位,政府可以担当生态、环境等公共水权转让主体,在现阶段生态用水被经济用水严重挤占的条件下,政府通常会作为受让主体出现。除此之外,政府应该以水权转让监管者的角色出现。

2.2 交易主体的归类

水权界定的多样性决定了水权转让主体的多元性,依据不同的标准,如按照行政层级,按流域划分,按水权转让的方向等可对其进行多角度划分,但无论形式如何,水权转让主体的本质是有水权供求意愿并具有转让能力的合法个体或组织。

3 水权交易机制分析

3.1 交易规则

水权一级市场即水权的初始分配市场,指由作为水资源所有主体的国家,将水权分配到水资源使用者手中。二级市场是水资源使用权在用水人之间的再分配,狭义的水权交易仅指水权的二级市场。笔者将对水权一级市场的分配规则与二级市场的交易规则进行探讨。

3.1.1 水权一级市场分配规则

虽然水资源、土地资源和矿产资源都属于自然资源的范畴,但由于水资源的特殊性,水权的交易规则目前没有明确的文件,仍处于探索阶段。水权一级市场是指水资源所有者即国家,将水权分配到水资源使用者手中。这阶段主要包括初始水权分配、确权登记、取水许可证的发放、水资源费的征收等。

a. 初始水权分配。初始水权的分配主要依据《水量分配暂行办法》,以流域为单位,向行政区域进行逐级分配,确定行政区域生活、生产可消耗的水量份额或者取用水水量份额。通过初始水权分配,各行政区域有了可供使用的水量额度,再通过进一步确权才能把水权分配到使用者手中。

b. 水权确权登记。2014 年 7 月,水利部召开了水权试点的启动会,会议提出我国将在宁夏、江西、

湖北等省区重点开展水资源使用权确权登记试点工作,结合试点地区的经验,对水权确权的规则总结如下:①水权确权登记实施主体是县(市、区)人民政府,具体工作由县(市、区)水行政主管部门负责,确权登记结果报省、市水行政主管部门审核备案。②生活用水确权到集中供水厂(站),其水量=现状合理的生活用水量=现状人均合理用水量×现状用水人口。③工业用水确权到企业,其水量=按近3年实际平均用水量 and 水平衡测试等方式核定后的企业用水量=现状合理的用水量。④生态环境水权,其水量=现状核定后用水量。⑤农业用水户水权确权到农户,其水量=单位面积平均耕地分配用水量×农户承包土地面积。单位面积平均耕地分配用水量=农业可分配水量÷全县耕地面积。

水权确权完成后,地方人民政府对有效期满的取水许可证,可根据实际情况重新分配调整。

c. 水资源费征收。水资源费由区域水行政主管部门代为征收,征收对象是依法取得取水权的单位和个人(法律规定免征对象除外),水权额度内用水按平价水收费,超用部分按高价水收费,具体办法由各地根据实际情况另行规定。

3.1.2 水权二级市场交易规则

由于水权是水资源的使用权,因此水权属于产权的范畴,其转让细则可以参考产权转让的相关规定,并考虑水资源的特殊性。

水权转让需经区域水行政主管部门的批转方可实行转让。水权转让方首先应通过水权交易中介(水权交易所)发布转让公告,披露转让信息(水量、取水地点、交易期限等)。公开征集后若产生两个以上受让方时,可采取招标或拍卖的方式进行水权交易,具体细则可参考《中华人民共和国拍卖法》以及其他相关法律规定;若只产生一个受让方,可采用协议转让的方式。水权转让成功后,转让方和受让方需进行水权转让登记,到水行政主管部门变更水权,为受让方发放取水许可证。水行政主管部门仍然要不断对后续的水资源的使用进行监管。

3.2 交易价格机制

水权价格从价格的形成到市场完善阶段价格发挥主导作用,政府在这其中都发挥了重要的作用,建立政府调控下的价格引导机制,可以避免水权交易过程中形成价格垄断,弥补市场失灵。政府调控下水权价格机制基本框架见图1。

3.3 第三方影响评价机制

从我国水权转让的实践看,东阳—义乌、宁蒙水权转让等都暴露了一些问题。前者引发了嵊州的反对,后者因忽略农民的利益也招致了一些阻力,为水

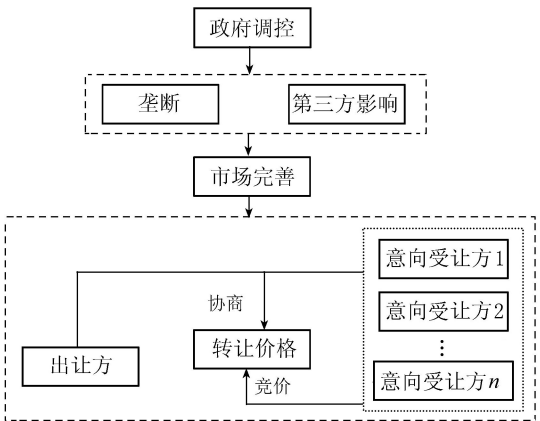


图1 水权转让价格机制

权转让的持续性发展埋下了隐患。因此,水权转让的良性发展需要对其引发的第三方影响作出可靠且可行的评价。适宜的第三方影响评价机制为:政府或中立机构两大评价主体区分水权转让中的其他利益相关者和生态环境两大客体,对第三方影响进行全面的评价。水权转让第三方影响评价机制见图2。

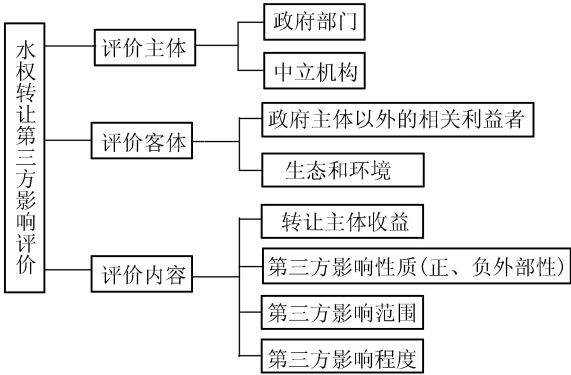


图2 水权转让第三方影响评价机制

如图2所示,该机制在水权转让主体提出转让申请时即启动,首先对水权转让的潜在第三方影响进行初始评价,提出应对预案;然后对转让过程进行追踪,考察水权转让实际对第三方的影响;最后对转让结果进行评价,包括收益和第三方影响,提出最终的评价报告。

3.4 补偿机制

补偿是在一定原则指导下,对于因水权转让而受到损害的相关利益者进行相应偿付的行为。主要包括以下几个组成部分:受益者、受损者、补偿者、补偿原则、补偿方式等。水权转让补偿机制的构建主要按照“谁受益、谁补偿”的原则进行,要明确界定补偿主体,合理确定补偿制度,并采用多样化补偿方式。如图3所示,受益者主要对水权转让主体但也可能存在第三方受益者,受损者主要是水权转让的负外部影响的承受者,补偿者主要是受益者承担,补偿可直接支付给受损者或可由政府以补助金等形式进行救济,补偿的方式可以是实物、货币和政策补偿等。

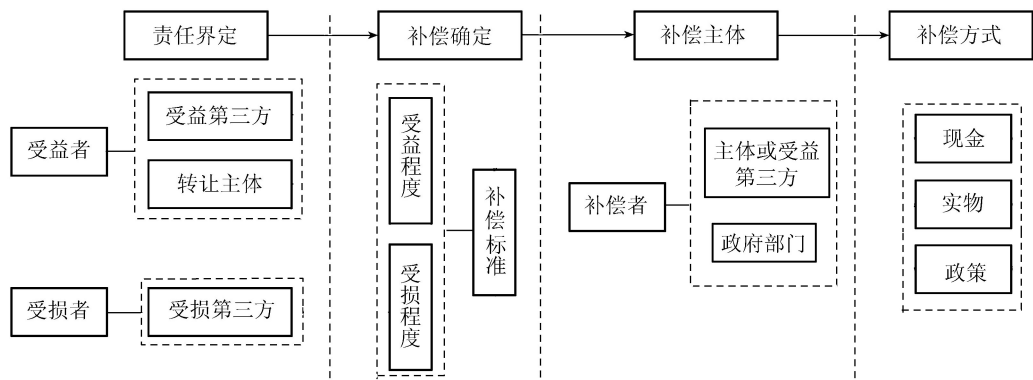


图3 水权转让补偿机制

3.5 保障机制

水权转让的保障机制是为了促进水权转让顺利进行的机制,主要由工程设施保障、组织保障和法律保障三个方面组成,保障机制构成见图4。

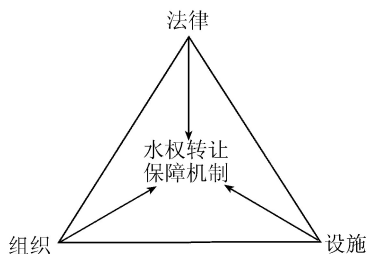


图4 水权转让保障机制

3.5.1 工程设施保障

工程设施是保障水权转让得以进行的硬件基础,主要包括调水工程、河道、水渠、管线等。工程设施通常是由政府筹建,其后管理与养护分离,建立养护与使用者之间的责任联系,确保设施的合理使用。经过多年建设,中国已初步形成较完善的水利工程体系。但对于满足市场条件下的水权交易,现有工程技术条件仍显不足,需进行有针对性的工程建设。

3.5.2 组织保障

组织保障主要是通过设立一些相关机构或组织以保障水权转让顺利进行,这些机构或组织主要是起到中介的作用。他们的主要工作是:为意向的水权供求双方提供交易信息、对交易者提供技术和咨询服务。结合我国水权交易实践,水权交易中介机构包括:①水权交易所。水权交易所被定义为水权交易的场所。水权交易所依照水权交易的相关规定,集中协调水权交易,并借助于信息服务平台,实现水权交易信息共享,水权异地交易等。目前,国家级水权交易所正在筹备当中,未来,流域或区域水权交易所的建立将成为一种趋势,通过水权交易所这一平台,将进一步推动我国水权交易市场的形成,也将大大提高我国水权交易的效率,优化水资源配置。②交易经纪人。水权交易经纪人是指接受水权出让

方或受让方的委托,为委托方提供水权交易信息、机会或者代表委托方签订水权转让合同从中获取佣金的依法设立的组织和个人。与大宗水权受让者相比,在水权出让者分散的情况下,为了节约交易成本促成水权交易而成立的用水者协会,以集体的形式参与水权转让。在水权交易所尚未建立的时候,水权交易经纪人将充分地活跃在水权交易市场。未来,随着信息技术和网络的发展,水权交易经纪人将更多的通过互联网进行业务办理。

3.5.3 法律保障

法律保障是贯穿于整个交易过程、为水权转让的相关利益者提供行为规范和利益保障的一系列强制规则,它以国家强制手段确保水权转让朝着有益的方向发展。目前,我国水权交易尚处于探索之中。未来,我国水权交易法律建设的重点应在于5个方面:①水权转让审批制度。包括转让主体资格认定、客体审查、转让方式和转让行为规范制度等;②水权转让信息披露制度。包括水权转让主体的公告制度和水权转让审批机构的公示制度;③水权转让第三方影响评价制度。包括水权转让环境、经济和社会影响评价制度以及第三方影响综合评价制度;④水权转让利益补偿制度。包括水权转让生态环境补偿制度、水权转让相关主体受损补偿制度;⑤水权转让监管制度。包括水权转让行政和社会监管制度。

3.6 水权转让监督机制

为了确保水权转让有序、高效进行,必须建立水权转让的监督机制。在现有的单一行政监督基础之上构建内部自律和外部社会监督的双重监督机制,使其在水权转让的各个环节发挥作用,规范各方行为。水权转让监督机制构成见图5。

在水权转让申请和审批阶段,既需要监督部门在审批监管过程中的保持公正,又要对转让主体的申请行为进行监督,防止转让主体的不当行为;在水权转让阶段,既要根据审批部门的审批要求对转让行为进行监督,又要对水权转让第三方影响进行监

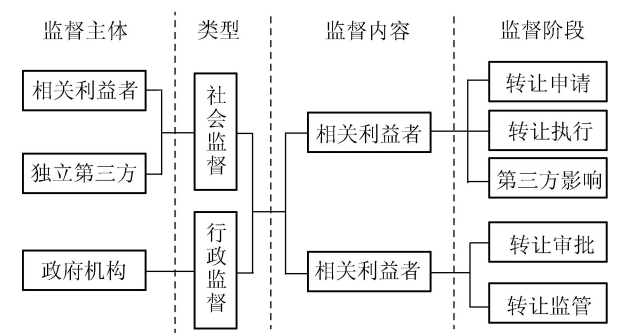


图5 水权转让监督机制

督,特别是对水权转让对生态环境的影响进行严格监督;在水权转让发生后,由于水权转让的某些影响不能立刻显现出来,社会监督仍要发挥重要的作用。需要注意的是,社会监督必须得到国家的授权或认可,并且二者之间要有沟通和信息反馈的渠道,一般从实质上确保社会监督机制发挥有效的作用。监督的内容主要是转让后水资源的使用是否符合转让合同的要求,是否给第三方和生态环境等带来新的损害。

4 水权交易程序

水权转让同其他交易一样,无论是行政主导还是市场主导,都必须按照一定步骤有序的进行。在水权完成初始配置的前提下,制定严格的水权转让程序,通过明确水权主体的转让行为步骤和降低第三方影响来降低水权转让成本,为水权转让有序进行提供有力保障。具体转让程序为下:①转让申请。由水权转让主体向水权管理机构(如区域水行政主管部门)提出水权转让申请,并提交相关材料,如所在地政府对水权转让的意见、水权转让可行性说明等材料。②申请审批。申请审批是水行政主管部门按国家和区域的水资源利用规划以及相关规划,对水权转让申请进行受理和审查的行为。主要的审查内容是:水权转让主体、转让条件等。

我国在水资源管理上实行流域与行政区域相结合的管理体制。与此相对应,水权审批根据水权转让的规模、所在流域和区域等由不同级别的政府和水行政主管部门执行,呈现出自下而上报批的特点。各级审批机构在各自的审批权限范围内对水权转让进行审查,审查内容和重点各异。审批主体在规范水权转让主体行为的同时,其审查行为需按法定程序执行,同时接受上级审批主体的制约。在无第三方异议的前提下,对审查合格的申请者准许转让交易,并进行水权变更登记。水权变更登记由水行政主管部门负责。水权转让申请获得批准后,由水权出让和受让方持取水许可证和转让合同到水权登记机关去办理转让登记。登记机关将对水权转让过程中涉及的取水人、取水量、取水时间以及用水目的等

进行记录,对水权变更信息及时进行汇总并更新,来规范水权转让主体的行为。水权转让公告是由水权转让管理机构或转让主体等对水权转让相关事宜进行披露,为公众了解水权转让提供信息支持。一般情况下,应由水行政主管部门对水权转让的总体状况向公众公布;对于水行政主管部门在管理依据、审批程序、费用收取等方面的情况由审计、监察机关等定期披露;水权转让的主体、水量、水权流向、第三方影响等转让信息可由转让主体及其他非政府机构披露^[8]。在公告形式上,水权转让管理机构应采取通知、布告等正规的形式,增强权威性和可信度;水权转让主体对转让信息的披露可采取报纸、网络等多种形式。在水权转让发生后,社会监督仍要发挥重要的作用,监督的内容主要是转让后水资源的使用是否符合转让合同的要求,是否给第三方和生态环境等带来新的损害。综上分析,水权转让程序见图6。

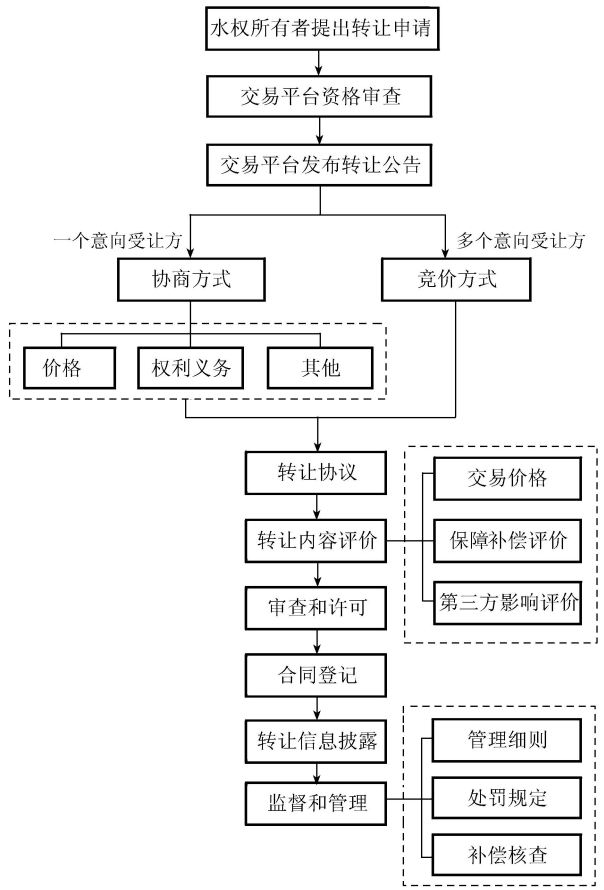


图6 水权转让程序

5 结论与建议

我国水权交易仍处于探索之中,水权交易机制尚未建立,笔者对此进行了大胆的设想并做出具体分析。结合交易机制设计水权交易的一般程序。通过水权交易模式的建立,将市场机制引入到水权交易当中,将有助于水资源的优化 (下转第52页)

Environment,2008,43(6):999-1009.

[2] HATUSH Z, SKITMORE M. Evaluating contractor prequalification data: selection criteria and project success factors[J]. Construction Management and Economics, 1997;15(1):129-147.

[3] 宋波,徐飞. 基于多目标群决策迭代算法的 PPP 项目合作伙伴选择[J]. 系统管理学报,2011,20(6):690-695. (SONG Bo, XU Fei. Partner-selection in public-private partnership project based on an iterative algorithm for the multi-objective group decision problem[J]. Journal of Systems & Management, 2011, 20(6): 690-695. (in Chinese))

[4] 朱蓉,周晓光. 基于熵权的可拓综合评价及其在伙伴选择中的应用[J]. 人力资源管理,2011(11):194-196. (ZHU Rong, ZHOU Xiaoguang. Based on entropy weight is the extension of comprehensive evaluation and its application in the partner selection[J]. Human Recourses Management,2011(11):194-196. (in Chinese))

[5] 黄亚江,张水波. 基于 ANP 理论的 PPP 项目私营部门选

择研究[J]. 项目管理技术, 2012, 10(6): 46-51. (HUANG Yajiang, ZHANG Shuibao. Based on the theory of ANP, the PPP project private sector selection research[J]. Project Management Technology,2012,10(6):46-51. (in Chinese))

[6] 丁红伟. PPP 选择社会合作伙伴方式探讨[J]. 招标采购管理,2015(2):46-48. (DING Hongwei. The PPP choose social partners[J]. Invite Public Bidding Management, 2015(2):46-48. (in Chinese))

[7] 程言家. 基础设施 PPP 模式中特许权获得者的选择研究[D]. 南京:南京航空航天大学,2008.

[8] 王先甲,张熠. 基于 AHP 和 DEA 的非均一化灰色关联方法[J]. 系统工程理论与实践,2011,31(7):1222-1229. (WANG Xianjia, ZHANG Yi. Based on AHP and DEA non-uniform grey correlation method[J]. System Engineering Theory and Practice,2011,31(7):1222-1229. (in Chinese))

(收稿日期:2015 - 12 - 22 编辑:徐 娟)

(上接第 33 页)

配置,提高资源的利用效率,也为水资源短缺地区缓解水资源矛盾提供了一条切实可行的方案。

为了确保水权交易的顺利进行,国家应给予必要的制度保障,制定公正合理的交易规则。对水权转让过程中所涉及的收益确认、第三方利益保护以及纠纷处理等问题要通过法律法规予以规范。

参考文献:

[1] 李炎霖. 我国水权转让法律制度研究[D]. 西安:西北农林科技大学,2012.

[2] 王立宏. 水资源使用权探析[D]. 北京:中国政法大学, 2006.

[3] ROSEGRANT M W, BINSWANGER H P. Markets in tradable water rights: potential for efficiency gains in developing country water resource allocation[J]. World Development,1994,22(11):1613-1625.

[4] PIGRAM J J, MUSGRAVE W F. Transferability of water entitlements in Australia[J]. Regulated Rivers: Research & Management, 1990, 5(5): 391-399.

[5] HOWE C W, GOEMANS C. Water transfers and their

impacts: lessons from three colorado water markets1[J]. American Water Resources Association, 2003, 39(5): 1055-1065.

[6] 姚树荣,张杰. 中国水权交易与水市场制度的经济学分析[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版),2007(4): 108-112. (YAO Shurong, ZHANG Jie. The economic analysis of Chinese water right transaction and water market institution[J]. Journal of Sichuan University (Social Science Edition), 2007(4):108-112. (in Chinese))

[7] 李胚,窦明,赵培培. 最严格水资源管理需求下的水权交易机制[J]. 人民黄河,2014,36(8):52-56. (LI Pei, DOU Ming, ZHAO Peipei. Water rights transactions mechanism adapting the demand of the strictest water resources management[J]. Yellow River, 2014,36(8):52-56. (in Chinese))

[8] 张瑞美,陈献,尤庆国,等. 健全水权转让制度的思考[J]. 水利经济,2014,32(2):37-40. (ZHANG Ruimei, CHEN Xian, YOU Qingguo, et al. Improvement of regulations for water right transfer[J]. Journal of Economics of Water Resources, 2014,32(2):37-40. (in Chinese))

(收稿日期:2015 - 09 - 06 编辑:王 芳)

(上接第 46 页)

[9] 覃绍一,李学通. 四川省水资源可利用量与承载力初探[J]. 人民长江,2011,42(18):41-44,49. (QIN Shaoyi, LI Xuetong. Research on usable water resources amount and bearing capacity of Sichuan Province[J]. Yangtze River,2011,42(18):41-44,49. (in Chinese))

[10] 燕华云,贾绍凤. 湟水水资源可利用量研究[J]. 水资源研究,2005,26(1):10-12. (YAN Huayun, JIA Shaofeng. Study on the available water quantity of Huangshui[J]. Water Resources Research, 2005, 26(1): 10-12. (in Chinese))

[11] 范丽丽. 平原区域水环境容量计算体系研究[D]. 南京:河海大学,2008.

[12] 福建省水利厅,福建省发展与改革委员会. 福建省富屯溪流域综合规划修编报告[R]. 福州:福建省水利厅,福建省发展与改革委员会,2007.

[13] 福建省水利厅,福建省发展与改革委员会. 福建省闽江沙溪流域综合规划修编报告[R]. 福州:福建省水利厅,福建省发展与改革委员会,2007.

[14] 福建省水利厅,福建省发展与改革委员会. 福建省闽江干流下游流域综合规划报告[R]. 福州:福建省水利厅,福建省发展与改革委员会,2007.

(收稿日期:2015 - 10 - 30 编辑:王 芳)