

精准治水——找准制约水权转换的主要障碍

许有兵

(阿拉善左旗水利工程管理站,内蒙古 阿拉善 750300)

摘要:分析我国水权转换中存在的问题,提出水权转换必须遵循的原则,认为推动水权转换必须以农业用水为目标,以水资源配置最不合理的地区为关键突破口,建议采用“保权让水”水权转让模式。

关键词:水资源配置;水权转换;转换原则;转让模式;保权让水

中图分类号:TV213.4

文献标志码:A

文章编号:1004-6933(2017)S1-0073-03

我国推行水权转换以来,实施的效果并不理想,其中有很多复杂原因。2017年12月1日起,按照《扩大水资源税改革试点实施办法》扩大水资源税改革试点,这为解决以往制约水权转换的关键障碍提供了难得的契机。认清这些障碍,通过水资源税改革试点找准解决问题的针对性措施,对于实施最严格的水资源管理制度意义重大。

1 水权转换中存在的问题

水资源归国家所有,国家享有水资源配置权利。目前进行的一些水权转换实践,如河南邓州市与新密市的水权交易、内蒙古河套灌区盟市间及农业与工业之间的水权交易、广东上下游流域内的水权交易等,都是从国民经济整体宏观战略角度出发,为推动各行各业均衡发展实现水资源优化配置,由政府水行政主管部门主导开展的水权交易。

国家管理水资源但并不直接使用水资源,取得用水许可资格的个人或社会法人是水资源的使用者,即拥有“水权”的主体。农业作为占用水资源最大的领域,“水权主体”是一家一户的群众个体。一些地区采用总量控制、用水指标分配到户的管理办法,但农业种植作物种类受市场价格的影响、农业灌溉受气候变化的影响,实际用水和拥有用水指标之间难免发生“亏欠”和“富余”。推行“农户之间的水权交易”,很少有群众按照交易水价支付资金来购水,更多的是相互之间进行水权的“拆借返还”,并不是真正意义上的水权转换。

政府推动水权转移,实现区域经济社会的可持

续发展,但不能直接产生“后续延伸效益”,效果如同“粮价暗补”,因此群众必然对水权转换有一定的误解甚至抵触情绪。水权转换是推动水资源优化配置的重要手段,其基本途径只有两条:一是依靠外部的水权转让解决自身用水困难问题,但成本高、代价大,尤其风险难以预估;二是挖掘自身内部水权转让的潜力,在资源条件有限的情况下实现水资源的优化配置。越是欠发达地区,水资源在三产中间的配置比例越不合理。立足实际,实施水权转换,反而是当前一段时期水资源优化配置的最经济有效的办法。因此,应当以实际拥有水权的社会法人、群众作为水权转换主体。实施区域外水权转换的前提,是首先探索通过水权转换实现自有水资源的优化配置整合。

2 水权转换必须遵循的原则

商品交换必须遵循等价交换原则,这是商品社会的本质特征和基本法则。水权转换的实质是通过使用水资源而获得收益这样一种经济权利的转换和变更。

拥有水资源使用权就有了现实或潜在获得收益的可能,如果要想实现水权转移,水权拥有者现有的利益必须得到保证,在此条件下才会实现水权转让。水权转换的成本决定了水权转换的成败。一次性买断的水权转换方式较为常见,如蒙宁跨行政区域水权转换,采用的是以节水工程的投入推算水权价格的一次性买断方法,即,水权转让价格=节水工程投入/年实际用水量×转让期限。内蒙古自治区作为

水权出让者,将宝贵的水资源换取的资金用于加快节水工程的建设步伐,不但没有实质获益反而实际受损,因此处于签字后就感到“吃亏”和“后悔”状态;第一,忽略了维持水权转让过程中的持续运营成本和不可预见的机会成本;第二,水权转让价格脱离了水的资源价值,出让“水权”必然导致自身利益受损;第三,拥有水资源的多寡决定了可持续发展潜力的大小,水权转让不但削弱了发展潜力,而且丧失了因水资源紧缺而加剧价值升值而获利的机会。宁夏回族自治区作为水权承接者,由于购买水权是为了解决今后相当长时间的用水需求规划,一次性买断需要支付非常庞大的费用,受财力限制,势必对水权转移成本持非常谨慎的态度;同时转换的水资源要达到规划需求量指标还具有很长的过程,在此期间难以预估市场的不确定风险,也无法对水权转移的合理价格尤其是预期收益进行预判。无法准确判别各自利益得失,一次性水权转换让交易双方都心存疑虑。

3 水权转换的交易基准面

以往水资源管理模式存在的主要问题,是采用的资源费征收办法脱离和违背市场经济普遍规律。按照社会主义市场经济理论,第一,市场竞争需求决定资源的使用价值,水资源费的征收就是水的资源价值体现,但资源的使用价值高低是由代表先进生产力如工业等产业的竞争所决定;第二,全社会在一定时期对这种资源价值的认同都应当相对统一,而不会因为用水行业的不同而发生价值差异;第三,社会快速发展必然导致资源需求不断扩张,加剧水资源的稀缺程度,资源需求动荡必然导致资源价值重新调整而以更高的价值水平出现^[1]。如某省水资源费征收标准为,农业灌溉使用的地表水 0.03 元/ m^3 、地下水 0.08 元/ m^3 ;工业使用的地表水 $0.4\sim 0.5$ 元/ m^3 、地下水 $2\sim 5$ 元/ m^3 。

工业代表社会先进生产力,因而决定资源的竞争价值。如果认定工业用水征收的水资源费为标准(即地表水 $0.4\sim 0.5$ 元/ m^3 、地下水 $2\sim 5$ 元/ m^3),基本符合现阶段经济社会发展水平,是市场经济要求工业对消耗占用水资源的合理补偿,那么全社会不分行业应当公认的水资源使用价值就是上述征收统一无差别水资源费所体现的市场价格水平。

工业所决定的资源价值不但是确定各类用水价格的基础,也应当是水权转换公平交易的基础。既然水权转移的“标的物”是水的资源使用价值,因此推动水权转换杠杆的支撑基准面就是水资源使用价值,这样的水权转换才有实际意义。目前农业与工业等其他行业水资源费征收标准差异巨大,显然无

法形成合理水权转移的基础。不符合市场经济对自然资源管理普遍规律的现行水资源费征收管理办法,实质上是水价和水权转换改革的最大障碍之一。

4 水权转换改革的关键突破口

用水效益控制,是从横向,从不同行业间水资源投入的产出效益,来甄别对比具体用水行为对社会的贡献程度。水权转换实质上就是通过用水效益控制来推动水资源优化配置。我国高达 $2/3$ 以上的水资源被农业占用,但目前经济社会要求加快推进的工业化和城镇化建设领域却处于无水可用的尴尬境地。我国农业灌溉用水的利用率仅有发达国家的 $60\%\sim 70\%$,水资源合理开发利用挖掘潜力最大的行业仍然是农业,因此以优化配置水资源为目标的水权转换必然选择以农业用水为首要对象。

我国地域辽阔,地理情况尤为复杂,农业的多样性造成水资源占有模式的多样性。实际上在我国越是水资源匮乏地区,也越是经济不发达、水资源配置最不合理的地区,如内蒙古阿拉善左旗人均可使用水资源不到全国平均水平的一半,但 95% 的水资源却被 15% 的农牧业人口所占用,恶劣的生产条件仅仅起到“养活人”的作用,对经济社会整体来讲基本没有贡献,反而对自然环境造成巨大的破坏。解决区域水资源匮乏制约经济社会发展,首先必须立足自身,通过水权转换来推动水资源的优化配置。

推动水权转换必须以农业用水为目标,以水资源配置最不合理的地区为关键突破口,以对经济社会整体没有贡献、没有发展前途的农业领域为水权转换的主攻对象。

5 推动水权转换的相关政策支持

在西北超干旱纯灌溉农区,土壤瘠薄,渗漏严重,沙化严重,即便是水资源干物质转换效率最高的玉米,其农作物水分生产率也只有 $1.3\sim 1.4$ kg/ m^3 ,比国外先进生产水平低很多;这里单位面积消耗的水资源量,可保证黄河下游华北平原 $10\sim 15$ 倍同等面积农田的抗旱保丰收。水资源优化配置是确保粮食安全的最根本保障措施,消灭农业领域的“劣质产能”,反过来能对优势农业提供更好的保障。为此“三农”政策立足实际做出以下调整。

a. 必须以水资源投入产出效率为衡量标准,实实在在甄别出农业领域中确实没有发展潜力的“劣质产能”,让其退耕还林恢复自然生态,而把腾出来的水资源用于下游高效农业、城镇和工业使用。

b. 必须要把“养家糊口的温饱农业”与保证国家粮食安全严格区分开来。如果消耗大量宝贵的水

资源仅仅只能够维持使用者的基本生存,无法对经济社会整体做出贡献,这种农业属于与国家粮食安全战略无关,是没有发展潜力的,应当及早淘汰。

c. 推行以“退水”为目标的退耕补偿,以合理补偿的方式实施水权转换,以此推动严重缺水地区水资源的优化配置。

水权转换需要对现行相关政策认真进行梳理,确属“劣质产能”农业的,应当允许放弃,水资源管理也应当允许这种用水性质的转变和简化相关手续,否则政策不协调就会对水权转换和水资源优化配置形成严重障碍。

6 推动水权转换模式的探索

一次性水权转换模式适合有一定富裕水资源调配能力的地区。对于绝大多数水资源匮乏地区,如果以挖掘自身潜力为出发点,通过水权转换实现水资源的优化配置,水权出让的对象必然是现实拥有水资源使用权的群众或社会法人。对于水权转换承接者一方来说,水权转换交易资金压力太大,且转换的水权与达到规划预期目标有相当大的不可预见风险。对于群众来讲,水资源是赖以生存的生产资料和经济资源,达不到预期转换收益代价自然也不愿意放弃水权。在这种情况下,水权转换探索实践采用多样化模式也就显得更有意义,其中“保权让水”模式更加符合实际。

水是可以产生剩余价值的经济资源,群众从考虑自身长远甚至后代的生存依靠等角度出发,不会接受一次性放弃水权的水权转换模式。如果采用“保权让水”模式即群众仍然保留水权主体资格,承担向国家上缴水资源费的义务,这表明其本身没有放弃水资源使用的权利身份,但是通过协商一定价格向需求水资源使用权者转移水的使用权。在此模式下,如果水权交易价格与群众自身使用水资源所获得的收益基本相当,甚至略低,无疑群众必然愿意接受:第一,不再辛劳劳作,更符合一些地区“年老者农村务农、年轻人入城转产”的实际;第二,不需要投入流动资金;第三,没有市场风险。对于水权承接者来讲,最大的好处就是不需要一次性支付巨额水权转让费用,用多少水付多少费,也没有不可预见的经营风险。如内蒙古阿左旗腰坝滩井灌区,灌区开发面积超过规划允许近一倍、地下水实际开采量超过允许开采量的2倍,投入大量资金推广最先进的覆膜滴灌节水技术,大幅度压缩耕地,也无法实现地下水资源的采补平衡,群众不但不能增收而且较大幅度的收入降低成为客观现实。如通过水权转换用于城镇供水,按照相关规范至少可满足25万人的

小城镇供水,可保证该盟旗首府所在地今后20~30年人口发展的用水需求。采用1.6~2元/m³的价格交易,符合地下水2~5元/m³的水资源价值,用水水权限制在7500m³/hm²,则群众依靠种植的收益与水权转换交易的收益基本相当甚至略高。很显然群众必然接受且欢迎。对于全盟全旗经济社会整体来说,供水企业、镇区用水群众尤其是地方政府也都能够从中受益。推动这种“保留水权资格主体但转让水权力”的“保权让水”水权转换模式,还需要解决一些政策支撑。一是计划经济规划的“抗旱饲草地”,实质上与草原畜牧业已经分道扬镳各自经营,尤其对生态环境的破坏使得本地区草原畜牧业已经在大力压缩和限制,因此必须明确这类“高耗水劣质产能”是否受到“18亿亩红线”的政策保护;二是群众拥有使用水资源的获益权和处置权,群众在按照国家扶持政策上缴水资源费之后,把农业用水转向城镇供水用途应该视为合理的水资源优化配置,但问题是供水企业承接水权转移后是否还需要按照城镇供水继续缴纳水资源费等。

总之,水资源是决定经济社会整体可持续发展的根本,一切政策措施都应当为节约用水和推动水资源优化配置让路并提供保障。

参考文献:

- [1] 杨林,任国平,李学兵. 农业综合水价应真实反映水的公共基础性资源价值[J]. 中国水利,2015(20):25-26.
- [2] 杨林,李学兵,任国平. 水资源优化配置推动“优化国土空间开发格局”战略的实施[J]. 水利发展研究,2016,16(1):40-43.

(收稿日期:2017-11-30 编辑:彭桃英)

· 信息播报 ·

2018(第六届)中国水利信息化技术论坛将在深圳举办

河海大学联合有关单位拟于2018年4月14—15日在深圳举办“2018(第六届)中国水利信息化技术论坛”。本次论坛主题是“智慧水利:创新与发展”,主要探讨智慧水利如何驱动行业创新和发展,推进水利信息化技术进步与应用,促进产学研深度融合,活跃学术气氛,搭建行业合作与交流的平台,助力“互联网+”现代智慧水利建设。

《水资源保护》编委会与河海大学水文水资源学院等单位共同承办本次论坛,负责征集会议论文与优秀论文评选,并推荐专家在论坛上做学术报告。欢迎大家关注并参与。

《水资源保护》编辑部联系电话:025-83786642, E-mail:bh1985@vip.163.com

(本刊编辑部 供稿)