

DOI: 10.3880/j.issn.1004-6933.2019.03.007

我国储备水权的作用与配置模式

洪昌红^{1,2,3}, 黄本胜^{1,2,3}, 邱静^{1,2,3}, 芦妍婷^{1,2,3}, 黄锋华^{1,2,3}

(1. 广东省水利水电科学研究院, 广东 广州 510610; 2. 广东省水动力学应用研究重点实验室, 广东 广州 510610;
3. 河口水利技术国家地方联合工程实验室, 广东 广州 510610)

摘要: 基于我国储备水权的研究现状和新时代的发展需求, 提出了储备水权的基本定义, 研究并归纳了储备水权保障未来发展的需求、促进产业结构调整 and 调节水市场的3个作用与特征, 以及政府预留、市场回购和政府回收的储备水权3种主要来源, 探讨了储备水权的竞争性配置模式。

关键词: 水权; 储备水权; 竞争性配置; 有偿配置

中图分类号: TV213.4; F323.213 **文献标志码:** A **文章编号:** 1004-6933(2019)03-0044-04

Function and allocation model of reserve water rights in China// HONG Changhong^{1,2,3}, HUANG Bensheng^{1,2,3}, QIU Jing^{1,2,3}, LU Yanting^{1,2,3}, HUANG Fenghua^{1,2,3} (1. *Guangdong Research Institute of Water Resources and Hydropower, Guangzhou 510610, China*; 2. *Guangdong Key Laboratory of Applied Research on Hydrodynamics, Guangzhou 510610, China*; 3. *State and Local Joint Engineering Laboratory of Estuary Water Conservancy Technology, Guangzhou 510610, China*)

Abstract: Based on the current situation of reserve water rights in China and the development needs of the new era, the basic definition of reserve water rights was put forward. The three functions and characteristics of reserve water rights, including the demand of future development, the adjustment of industrial structure and the regulation of water market, and the three main sources of government reservation, market repurchase and government recovery of reserve water rights were studied and summarized. The competitive allocation model of reserve water rights was discussed.

Key words: water rights; reserve water rights; competitive allocation; paid allocation

在我国实行最严格水资源管理制度的背景下, 通过控制用水总量和提高水资源利用率节约水资源, 以及通过盘活用水权指标建立水资源储备机制来协调区域内未来的发展用水需求, 是我国众多地方政府基于水资源利用形势的战略考量, 符合我国当前及未来对水资源开发利用和管理的时代要求。同时, 在我国探索建立水权制度的前提下, 水的资源价值将会不断提升, 在水资源紧缺的区域, 传统的水资源无偿分配的模式已经逐渐难以适应最严格水资源管理制度和正在建立的水权制度^[1-2]。水资源的有偿配置是水资源分配模式的重要改革, 也是体现水资源价值和改变传统用水理念的重要途径, 作为战略储备的水资源有偿和竞争性配置将是我国各级政府解决未来新增用水需求探索的新方向。然而, 目前国家在是否应该预留水权的问题上存在着分歧^[3], 尤其是对储备水权的建立渠道和分配模式的研究较少。本文结合广东省储备水权竞争性配置研

究与实践, 对政府储备定义、作用、来源和配置模式等进行系统梳理和探索研究。

1 储备水权的定义

在探讨初始水权分配原则的过程中, 很多学者提出了政府预留水量原则。王浩等^[3]认为, 考虑到维护代际公平、平衡调节手段、应急战略储备、促进节约用水等因素, 国家在对水权进行初始分配时应预留储备一定水权。范可旭等^[4]在研究长江流域初始水权分配时, 提出政府预留一部分用水权的原则。石玉波^[5]认为不同地区经济发展程度存在差异, 需水发生的时段也有所不同, 人口增长和异地迁移会产生新的水资源基本需求, 水资源配置要适当留有余地, 中央政府应保留这部分预留资源的水权, 以满足经济社会后续发展的需求。周晔等^[5]从政府预留水量的动因和意义出发, 认为政府预留储备是水权的一种物质表现形式, 也是水权的一种载体,

它是指在初始水权分配时,为了应对经济社会发展中的不可预见因素和各种紧急情况下水资源的非常规需求而由政府予以控制的水权。

虽然部分学者在讨论初始水权分配时,提出了预留储备水权的原则和提议,部分省市在水权分配时也考虑了预留一部水量指标作为区域后续发展的储备水权,但是以上原则和概念基本是基于初始水权分配时以政府预留的形式为依托,仍是基于行政配置手段。随着我国在资源市场化配置领域的深化改革,水权试点改革在全国7个省市已经展开,市场在资源配置中的作用愈发明显,储备水权的作用及来源也随之发生变化,除了通过初始水权分配时的行政预留以外,还可以通过水资源再配置时的合法回收和市场回购等途径丰富储备水权^[7]。因此,笔者认为,储备水权是指为了保障经济社会可持续发展以及促进产业结构调整和水市场调控,通过初始水权分配时预留、政府回收以及市场回购等途径获得的储备水资源使用权,政府储备水权与区域水权处于同一层面,是完整的初始水权体系的重要组成部分。

2 储备水权的作用与特征

随着我国水权制度的逐渐完善以及水市场的不断培育,市场在水资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的经济体制改革核心问题已经明确,在此背景下,储备水权的作用已由传统的保障社会经济可持续发展的需求,逐渐发展到促进产业结构调整和在水市场调节等。

2.1 保障未来发展的需求

在我国实行最严格水资源管理制度和推行水权交易的背景下,控制用水总量和利用市场手段盘活用水指标是平衡区域水资源开发利用和社会经济发展的重要手段,因此,在用水总量控制的前提下如何保障社会经济可持续发展对水资源的需求是储备水权作用的重要体现。当一个地区有重大战略布局或调整(如国家级新区或工业园区建设)时,或者有重大用水项目新建时,由于这些战略布局、调整和工程建设往往具有较长的规划和建设周期,政府在水权分配时需要考虑这些规划工程建设的用水权。若政府未建立水权储备机制,当水权完全分配之后,政府若通过调整现状用水模式,或临时从市场购买大量水权用于重大项目用水,极易激发现有水用户间的矛盾,或抬高水权市场价格,不利于维持区域的用水格局平衡。若政府在规划或者建设重大工程之前,建立水权储备机制,可以有效保障区域未来经济社会发展的用水权,也可以有效保障重大战略调整和重大工程建设的用水需求。

2.2 促进产业结构调整

产业结构调整对水资源利用总量变化具有较大影响,产业结构演进会带动用水量、用水结构、用水效率和效益的变化^[8-9]。反之,水资源的合理配置也可以促进产业结构调整,尤其是通过设置用水效率准入条件等方式为区域内的用水户配置水权,可以合理引导产业进入和迁移,实现区域产业升级与优化。通过建立政府储备水权机制,采用竞争性有偿配置等方式,明晰储备水权配置的竞争性条件,可以向符合国家和地方产业政策且用水效率达到行业领域领先水平的项目倾斜,禁止或限制向高耗水、高污染、低产值的行业或项目配置储备水权。因此,通过建立储备水权机制,可以有效控制有限的水权指标配置方向,促进产业结构升级改造,淘汰落后的产能,提高用水效率。

2.3 调节水市场

通过水市场来配置水资源是一种高效的水资源配置方式,但由于受水市场外部性、水资源公共产品属性以及传统文化和地方习俗等多重因素的影响,水市场在运行过程中会出现市场失灵的现象^[10]。水市场失灵的原因主要是水市场存在外部性、市场本身存在垄断性风险、水市场存在信息不完全及高昂的交易费用、水资源具有公共产品属性以及传统文化和习俗影响等,而且水资源的这些特殊性和复杂性使水市场失灵的可能性比一般的商品市场更大。政府为防止市场的过度动荡,可加强对水资源和水市场的宏观管理,并通过动用政府储备水权来平抑、干预和调节水市场的供需关系。通过动用政府储备水权,可以改变水资源的供求关系,影响市场价格,使价格保持在一个相对稳定的水平。可见,政府储备水权是再生产不断进行的条件,是经济可持续发展的保障。

3 储备水权的来源

根据我国水权制度建设的实践和需求,目前政府储备水权的来源主要可以分为政府预留、市场回购以及社会回收等3个途径。

3.1 政府预留

政府在水权初始分配时预留一部分用水指标是储备水权获取的最原始途径。进入21世纪以来,随着我国第二次水资源综合规划的开展、最严格水资源管理制度用水总量控制指标的分配,以及国家2014年以来开展的水权试点工作,我国许多流域或区域陆续开展了初始水权分配工作,部分省市相继开展了初始水权确权登记工作。在初始水权分配的过程中,众多流域和区域政府基于对未来发展需求、

非常规状态下的应急需求和倒逼社会节水等因素的考虑,探索性地预留了政府储备水权,以保障后续发展和应急所需。同时,除了流域和省级人民政府在初始水权分配时考虑了储备水权以外,我国众多地市级人民政府在分配所辖县(区)级区域初始水权时,也考虑了政府储备水权。实践表明,通过政府预留的手段建立水权储备机制,不仅为保障各区域可持续发展起到了重要作用,而且也很大程度地倒逼了社会用水理念和用水方式转变,从而促进社会节水和用水效率提高。由此可知,政府储备水权是我国各级政府和水资源管理机构采用的常规手段,“十二五”期间的实践也表明这是符合我国当前水资源管理的有效模式,具有很强的可行性和可操作性。

3.2 市场回购

除了政府预留以外,政府或者水权交易机构等可通过市场平台购买用水户或区域政府采取节水措施节约出来的水权,并纳入政府储备水权范畴,进行二次再分配或者出售。《水权交易管理暂行办法》第十九条明确提出:县级以上地方人民政府或者其授权的部门、单位,可以通过政府投资节水形式回购取水权,也可以回购取水单位和个人投资节约的取水权。回购的取水权,应当优先保证生活用水和生态用水;尚有余量的,可以通过市场竞争方式进行配置。这意味着建立和推广水权回购机制是我国水权制度建设的重要内容之一,水权市场回购也是各级政府储备水权补充的重要来源之一。在目前我国水市场培育的初级阶段,政府或者第三方机构通过市场手段回购水权进行有偿出让,是培育水市场的重要手段,是市场在水资源配置中发挥决定性作用和更好发挥政府作用的重要体现;同时,储备水权市场回购可以让用水户在节水中得到更多实惠,从而提高用水单位和区域政府节水的积极性和能动性^[11],实现从“要我节水”向“我要节水”转变。

3.3 政府回收

政府回收水权也是储备水权补充的重要来源之一。政府回收水权的途径有多种,其中最主要方式有两种,一是将已分配至用水户“占而不用”的社会闲散用水指标回收,二是政府通过投资节水改造工程措施将节余的用水指标回收。政府投资节水改造工程来回收水权还可以通过多种投融资模式,实现节约水权的比例分成,其中政府出资部分节约所得的水权可以直接回收,而社会资本参与的分成部分,政府可以考虑通过市场回购的形式纳入政府储备水权,也可以通过市场交易的形式进行水权交易,进而调动社会资本投入节水改造工程的积极性,从而提高全社会用水效率,促进节水型社会建设。

4 储备水权配置模式

根据储备水权的获取途径,水权再配置具有无偿、有偿或者无偿和有偿相结合3种模式。此外,根据储备水权的特点和用途,水权配置时需要考虑储备资源的稀缺性和战略性,考虑用水需求、用水效率、用水效益、退水产污等因素,因此,储备水权的配置具有一定的竞争性和启用条件。

4.1 无偿配置模式

无偿配置模式与传统的水权配置模式类似,主要是政府通过行政手段将储备的水权无偿分配给有需求的用水户(包括下一级区域政府),但其配置的条件应该更为苛刻,需要在特定条件下才启用储备水权。对于政府预留形式获得的储备水权,可以通过无偿的模式进行再配置,而对于政府回收社会闲置水权纳入储备范畴的水权,也可以考虑采用无偿分配的模式进行再配置。储备水权无偿配置的对象应该优先考虑社会环境效益较高的重大民生工程或者对促进产业结构升级具有突出作用的项目,以保障储备水权发挥保障社会可持续发展和促进产业结构调整的作用;同时,需要考虑社会弱势群体(包括经济相对落后地区和政府扶持产业)对储备水权的需求^[12]。

4.2 有偿配置模式

储备水权的有偿配置模式是对我国水权无偿配置模式的一种改革与创新,也是政府培育和调节水市场的重要手段,在我国水市场发育的初期可以发挥积极的作用,并可以通过市场手段倒逼用水户节水,提高用水效率,促进节水型社会的建设。根据市场原则,对于政府从市场回购的储备水权,可以通过有偿配置的模式进行再配置,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。对于政府通过投资节水工程回收而纳入储备范畴的水权,也可以根据“谁出资、谁受益”的原则,探索以有偿配置的模式进行再配置。政府储备水权有偿配置的核心要素是水权价格的制定^[13],水权转让价格应该不低于市场回收成本或节水改造工程投资成本以及其他中间环节产生的费用。储备水权有偿配置的对象应该以重大工业项目或者区域政府建设的重点项目为主,以保障经济社会可持续发展对水资源的合理需求。

此外,政府可以根据储备水权建立的资金成本,实现无偿和有偿相结合的模式进行再配置。

4.3 竞争性配置模式

储备水权作为一种战略性发展用水的配置方式,需要打破传统的水资源配置模式,储备水权的启用需要综合考虑经济社会可持续发展、水资源优化配置以及水环境承载力改善等多方面的需求,因此,

储备水权有偿配置具有一定的竞争性,应该以用水总量控制、用水效率控制和水污染控制为导向,对受水区或用水户的用水水平和用水需求提出更为严格的要求,即受水区需要满足一定的门槛条件。政府配置储备水权时,除了考虑价格因素以外,还需要综合考虑产业政策、用水水平和水资源保护等因素,确定最具竞争力的一方或若干方获取政府储备水权,以促进整个辖区内水资源的高效配置、保护和促进社会经济的可持续发展,以保障有限的资源发挥最佳的作用和能效^[7]。对于采取无偿配置模式再配置的储备水权,需要重点对项目需水的合理性以及产生的社会环境效益设置竞争性条件;对于采取有偿配置模式进行再配置的储备水权,需要重点对项目需水的合理性以及用水效率设置竞争性条件,从而提高社会整体的用水效率。

5 展望

储备水权机制在保障经济社会发展、促进产业结构调整 and 培育水市场等方面均起到了重要作用。目前,我国已有多个省市(自治区)正在探索建立水权储备制度,内蒙古自治区和河南省均成立了水权收储转让中心,广东省也在水权试点过程中积极探索建立水权储备机制^[6]。但由于受到水资源公共属性和传统配置模式的影响,且水权交易在我国尚处于探索阶段,储备水权有偿配置仍面临一系列的技术障碍,如储备水权量如何配置、主客体如何界定、期限如何确定、价格如何制定、权责如何保障、资金如何监管、动态调控机制如何建立、基于弱势群体申请的公平性如何保障等,均需要进行深入研究。

参考文献:

[1] 田贵良,杜梦娇,蒋咏. 水权交易机制探究[J]. 水资源保护, 2016, 32 (5): 29-33. (TIAN Guiliang, DU Mengjiao, JIANG Yong. Study on water rights trading mechanisms [J]. Water Resources Protection, 2016, 32 (5): 29-33. (in Chinese))

[2] 王晓娟,李晶,陈金木,等. 健全水资源资产产权制度的思考[J]. 水利经济, 2016, 34 (1): 19-22. (WANG Xiaojuan, LI Jing, CHEN Jinmu, et al. Considerations about improving property right system of water resources [J]. Journal of Economics of Water Resources, 2016, 34 (1): 19-22. (in Chinese))

[3] 王浩,党连文,汪林,等. 关于我国水权制度建设若干问题的思考[J]. 中国水利, 2006 (1): 28-30. (WANG Hao, DANG Lianwen, WANG Lin, et al. Discussion on the construction of water rights system in China [J]. China Water Resources, 2006 (1): 28-30. (in Chinese))

[4] 范可旭,李可可. 长江流域初始水权分配的初步研究

[J]. 人民长江, 2007, 38 (11): 4-7. (FAN Kexu, LI Keke. Preliminary study on the initial water right distribution in the Yangtze River Basin [J]. Yangtze River, 2007, 38 (11): 4-7. (in Chinese))

[5] 石玉波. 关于水权与水市场的几点认识[J]. 中国水利, 2001 (2): 31-32. (SHI Yubo. Comments on water right and water market [J]. China Water Resources, 2001 (2): 31-32. (in Chinese))

[6] 周晔,吴凤平,陈艳萍. 政府预留水量的内涵、动因及实践探究[J]. 资源开发与市场, 2012, 28 (5): 438-442. (ZHOU Ye, WU Fengping, CHEN Yanping. Analysis of research status and reasons of governmental reserved water [J]. Resource Development Market, 2012, 28 (5): 438-442. (in Chinese))

[7] 黄本胜,洪昌红,邱静,等. 广东省水权交易制度研究与设计[J]. 中国水利, 2014 (20): 7-10. (HUANG Bensheng, HONG Changhong, QIU Jin, et al. Study and design of water right trading in Guangdong Province [J]. China Water Resources, 2014 (20): 7-10. (in Chinese))

[8] 孙艳芝,鲁春霞,谢高地,等. 北京城市发展与水资源利用关系分析[J]. 资源科学, 2015, 37 (6): 1124-1132. (SUN Yanzhi, LU Chunxia, XIE Gaodi, et al. The conjunction between urban development and the utilization of water resources in Beijing [J]. Resources Science, 2015, 37 (6): 1124-1132. (in Chinese))

[9] 蔺桂芹,赵勇,于福亮. 水资源与产业结构演进互动关系[J]. 水电能源科学, 2013, 31 (4): 139-142. (JIANG Guiqin, ZHAO Yong, YU Fuliang. Interaction between water resources and industrial structure evolution [J]. Water Resources and Power, 2013, 31 (4): 139-142. (in Chinese))

[10] 秦泗阳,周忠美,常云昆. 水市场失灵及其防范[J]. 生态经济, 2007 (2): 81-83. (QIN Siyang, ZHOU Zhongmei, CHANG Yunkun. On water markets failure and measures of prevention [J]. Green Economy, 2007 (2): 81-83. (in Chinese))

[11] 郑志来,胡森. 多主体模型下农用水权置换影响因素的机理研究[J]. 节水灌溉, 2017 (3): 78-82. (ZHENG Zhilai, HU Sen. Research on mechanism of influencing factors of agricultural water rights exchange based on multi-agent model [J]. Water Saving Irrigation, 2017 (3): 78-82. (in Chinese))

[12] 周晔,陈艳萍,吴凤平. 初始水权分配中的弱势群体初步评价[J]. 水资源保护, 2011, 27 (2): 75-79. (ZHOU Ye, CHEN Yanping, WU Fengping. Preliminary study on evaluation of vulnerable groups in initial water rights allocation [J]. Water Resources Protection, 2011, 27 (2): 75-79. (in Chinese))

[13] 周进梅,吴凤平. 南水北调东线工程水期权交易及其定价模型[J]. 水资源保护, 2014, 30 (5): 91-94. (ZHOU Jinmei, WU Fengping. Water rights option transaction and pricing model for Eastern Route of South-to-North Water Diversion Project [J]. Water Resources Protection, 2014, 30 (5): 91-94. (in Chinese))

(收稿日期: 2018-07-01 编辑: 彭桃英)