

江西省水权交易现状及相关问题的思考

周 瑾,李洪任,梁 秀

(江西省水利科学研究院;水利部鄱阳湖水资源水生态环境研究中心,江西 南昌 330029)

摘 要:从江西省的水权交易现状入手,分析当前水权交易存在的问题,提出开展水权交易制度体系构建的初步思路,为推进江西省水权水市场建设提出建议,并为南方丰水地区水权交易制度的理论研究提供借鉴。

关键词:丰水地区;水权交易;制度体系

中图分类号:TV213

文献标识码:C

文章编号:1004-4701(2017)04-0297-05

我国是一个水资源短缺的国家,人多水少、水资源时空分布不均,不少地区水资源供需矛盾突出,同时,水资源开发利用方式粗放,用水效率不高,用水浪费严重现象亦层出不穷。水权制度是现代水资源管理的有效制度,是市场经济条件下科学高效配置水资源的重要途径^[1]。通过推进水权制度建设,明晰水权并允许交易,可以建立节约用水和水资源保护的激励机制,使一部分新增用水需求通过水权交易得到满足,引导水资源向利用效率和效益更高的方向流动,实现水资源的科学高效配置,保障供水安全。江西省拥有地理与气候等先天优势,水资源量丰富,但也存在水资源时空分布不均、年际变化幅度大、来水和用水不同步、公众对水资源的保护意识较淡薄等问题,尤其是在国家实行最严格水资源管理制度后,对江西省用水总量控制指标进行了划定,按照现有用水水平及经济增长速率,用水总量已接近“天花板”,控制压力极大,亟须开展盘活水资源存量,深入挖掘水资源增量的相关研究,而水权交易正是一种运用市场手段促进水资源优化配置,盘活水资源存量的有效措施。

1 江西省水权交易现状

1.1 目前水权交易的主要形式

2016年4月正式实施的《水权交易管理办法(暂行)》,将水权交易分为区域水权交易、取水权交易、灌

溉用水户水权交易三大类型。江西省作为丰水地区的代表,目前水权交易主要为两类:一是以水库或灌区为代表,因水库功能转换导致的农业用水向工业或城市公共供水的转换,其用水主体或用途发生变化的一种交易行为;二是以萍乡市山口岩水库水权交易为代表的跨流域水权交易,但此种交易形式能真正完成交易行为的,在江西省目前仅有此一例。

1.2 水库功能转换导致的水权交易分析

江西省水库灌区因水库功能转换引发的水权交易,前期多未开展可行性研究论证,且水库灌区用水户也未进行水资源使用权的确权登记,水权转换较随意,对灌区内用户的用水影响判定及补偿行为较少。部分水库用水户间经过协商,签订了类似于水权交易的补偿协议,但并未明确水权使用的边界条件、用途,有些没有任何实质性的补偿行为,其主要原因是政府在水库灌区水权转换中,具有较强决定权。经调查研究,已发生了水权转换的水库,多由政府出面招商引资,引入工业企业或供水公司,再以政府行政命令形式对水库灌区下达供水要求,灌区内原用水户有些甚至不知其取水权受到了侵占。

1.3 跨流域跨区域水权交易案例分析

萍乡市山口岩水库的跨流域水权交易,是以政府为主导,取用水户、水库管理单位、水行政主管部门多主体参与的水权交易。山口岩水库是通过赣江支流袁水流域上游调水到湘江流域,即从芦溪县到安源区及萍乡市

收稿日期:2017-03-13

项目来源:江西省水利厅重大科研课题项目(KT201643);江西省科学技术厅软科学研究计划项目(20151BBA10018);江西省科学技术厅重点研发计划项目(20161BBG70090);江西省水利厅水利政策研究课题项目(2016-009)

作者简介:周 瑾(1984-),女,硕士,工程师。

经济开发区,跨流域、跨区域供水特点突出。交易充分考虑了行政管理的需求,通过山口岩水库工程调水,完成了用水指标及水量的双重流转,即在水行政主管部门下达用水指标时,将交易的水量考虑到了受水方的用水指标中,而同时在售水方的指标中相应进行了扣减,完成了水量和指标的双重交易。另外,获得水资源使用权的政府将其经营权有偿转让给水务公司经营,将水资源的经营又交给了市场,发挥了市场经济在水权交易中的积极作用,这同时也是江西省公共供水企业有偿获得水资源经营权的初次探索。

2 江西省水权交易工作开展存在的主要问题

2.1 水资源权属意识不强,确权登记尚未全面开展

江西省地处丰水地区,降水量、水资源总量及可利用水资源量均较丰富,公众在水资源的取用上较北方缺水地区便利,无论是市县的水行政主管部门,还是水库、灌区管理单位、农民用水户协会及基层水务站对水资源使用权的权属观念都较为淡薄,尤其是农村群众有些甚至从未听过水资源使用权的概念,对自身可用多少量的水资源使用权,水资源使用权是否可流转,如何流转,流转程序是怎样等都不清楚。水权交易的前提是清晰的权属量分配,江西省作为全国首个开展省内流域水量分配工作的省份,2008年已正式实施水量分配方案^[2],水量指标逐级分解到了各设区市及其所辖的县(市、区),完成了全省水权初始分配的第一个环节,然而截止目前尚未达到水权确权到户,各水资源使用权所有权人对其权利范围内水量的具体数值亦没有正式的证书来界定,这对省内进行交易行为的发生造成了限制。

2.2 取水许可管理仍有待规范

截止2015年底,江西省录入全国取水许可台账的取水许可证共4 217套,批准的总取水量为2 479.18亿 m^3 (含河道内用水)^[3,4]。从数据上看,现状发证率较高,但台账系统中存在大量过期证,或即将到期的证,另还有一部分许可水量远超实际需求的证,这一现象在其他省份也同样存在。江西省要求原未开展水资源论证的取用水户,在换证前应重新补做水资源论证,根据近几年的实际取用水情况,重新核定取水量。然而,根据调查研究发现,本该配合此项工作开展的取用水户大多对论证不以为意,甚至有些取用水户拒绝开展论证。取水许可证到期,不进行换发证,非法取水现象时有发生。这种行为对水权交易来说,是致命的打击,是斩断交易

发生的源头,各取用水户若能轻易的获得非法水资源,就不存在通过交易来获得水资源使用权的可能。

2.3 水权转换行为尚无有效政策来规范

随着经济社会的发展,水库灌区内有效灌溉面积和灌区用水量却在逐渐缩减,灌区水库灌溉剩余的水量反而越发富足。造成这一变化的原因有两点:一是城乡一体化建设过程中征占农业用地的情况越发普遍,农民可用的耕地面积相应减少;二是传统耕种方式受气候、环境、人为等各类因素影响,获利慢、收益低,部分偏远山区的农村劳动力因此大量外出务工,退耕荒地现象呈增长趋势。另外,政府通过招商引资,引入新的工业企业,或为保障农村居民饮水安全,使得水库功能逐渐从单一的灌溉、防洪转变为兼具灌溉、防洪、工业、生活、城市生态用水等,库内蓄水部分从灌溉用水向工业、生活用水转化。事实上,这是一种灌区节约或减少使用的水资源量向工业、生活等行业转换的水权交易行为,但这种水权转换通常都未开展可行性研究论证,多由当地政府部门出面或以约定俗成的方式,向工业企业、供水公司供水。这类水权转换缺乏论证、过程管理及相关补偿,行为上虽由政府操作或批复,但各地做法不尽相同,交易过程不够规范,从水权交易的管理层面上看,较为随意。国家在2016年出台的《水权交易管理办法》(暂行)中对部分交易类型、主体及范围进行了设定,对交易流程、交易定价等交易过程管理仍未有相应的法律支撑和指导,尤其江西省主要交易类型为水库功能转换导致的水权转换,省内没有相应的法律法规作为交易实施的有力依据。另外,水权交易实际上是水资源配置过程中引入市场机制的行为,而市场机制本身又不可避免会存在各种失灵,因此,加强对水权交易的监管非常必要。目前,我国水市场监管所依据的法律法规建设亦几乎是空白。

3 水权制度体系构建分析

水权交易制度体系的构建是为了满足水权交易实践和交易监管实践的需求。就江西省现有水权水市场基础,首先亟需开展水资源使用权的确权登记,建立合理、有效的易操作管理办法及其相应配套运行管理制度,明确水资源使用权并严格执行,而后进行交易市场及交易需求分析,在分析需求的基础上,结合本地交易类型,构建具有针对性的制度框架^[5]。具体的水权制度框架构建应分两大块,一是水资源使用权确权登记管理制度体系,二是水权交易制度体系。初步构建水权制度建设框架如图1所示。

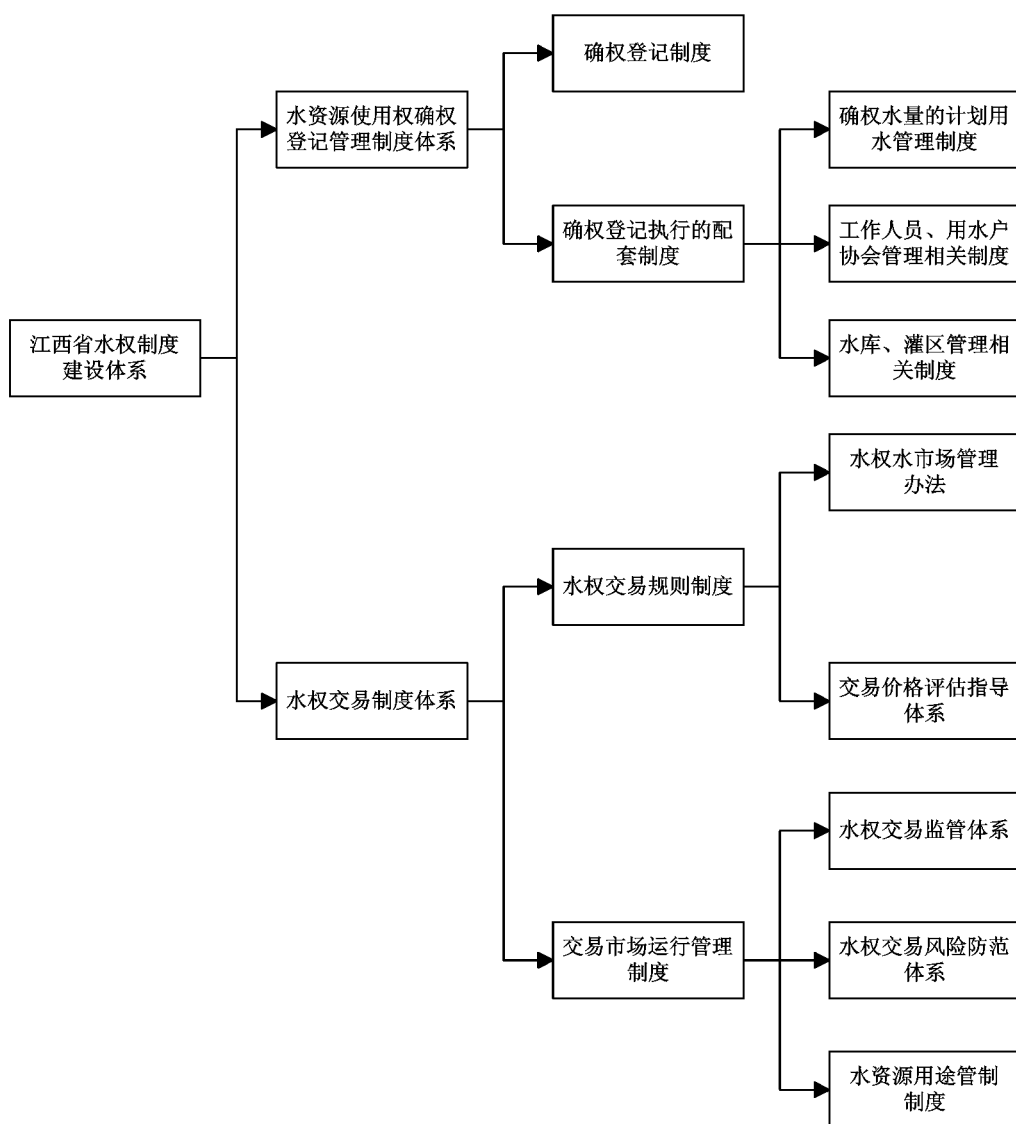


图1 江西省水权制度建设体系构架图

3.1 水资源使用权确权登记管理制度体系

水权交易的前提是各取用水户明确其所拥有的权利量值和权利范围。水资源使用权的确权登记管理制度正是对交易前提的确定和规范,这一制度体系应至少包含两大方面制度,首先是确权登记制度,其中包含至少四方面制度:一是初始水权分配制度;它是在考虑区域人口、环境、资源和经济等多方面综合因素后,对流域或区域内可分配水资源总量进行区域间和用水户间的水量、水质等分配行为,遵循总量控制和定额管理的原则,自上而下分为国家层次、区域层次和用户层次;二是取水许可制度;一方面是在现有取水许可管理制度下,对取水权的确权登记,另外一方面还应增加针对换发取

水许可证、延续取水许可、有偿获得取水权等新建设要求的制度规范内容;三是国有水库灌区确权登记制度,它是针对国有水库灌区用水户水资源使用权量、用途等规范确定的制度,其中包含灌区灌溉用水户、工业用水户及公共供水系统内用水户的确权登记内容;四是农村集体水权确权登记制度,它是针对农村集体经济组织的水库、山塘水资源使用权确权登记制度,考虑到农村集体水权的特殊性,应与农村土地经营权属、小型水利工程产权权属等衔接。

其次是确权登记执行的配套制度,可分三类:一是确权水量的计划用水管理制度,根据年内降水及水资源量等条件,进行年度计划用水管理并记录执行情况,进

而合理调整取用水户权量;二是针对确权登记工作管理
人员的岗位责任制度,用水户协会管理制度;三是水库、
灌区执行权量的管理制度,如灌溉用水管理、水库调度
管理制度等。

3.2 水权交易制度体系

水权交易制度体系的构建也离不开水权交易规则
制度和交易市场运行管理制度的搭建,其中主要五个关
键制度内容如下:

(1) 针对省情的水权水市场管理办法

江西省水权交易的主要模式是跨区域跨流域水权
交易和以水库功能转换引发的水权转换两类;针对这两
类交易类型,结合全国水权试点、山口岩水权交易试点
经验,根据国家出台的《水权交易管理办法》(暂行),研
究制定符合江西实际的省级水权交易制度文件,规范交
易行为。管理办法可从不同交易类型的可交易水权范
围,交易类型、交易主体和交易对象入手,确立不同类型
交易的具体程序,及各环节中相关主体应承担的具体工
作内容、时间要求和职责等。

(2) 水权交易价格评估指导体系

水权交易的关键是交易行为的执行,其中涉及到最
为重要的就是权量价格的评估。针对水库灌区水权转
换类型,应明确行业水权转让水价拟定原则。按照市场
经济运行规律,农业水权转让价格应该包括工程建设投
入、经济生态补偿、更新改造和运行维护费等。农业转
让水价最终要确保转让费用满足工程节约水量的需要,
要充分考虑水权的转让年限问题。针对跨区域水权交
易,同样也须考虑,工程运行的总成本费用及用水户的
容量水费和计量水费,可运用两部制水价计算方法或其
它水权价格评估方法对水权交易的价格进行合理测算。

(3) 水权交易监管体系

水权交易监管体系包含三个层面监督管理内容:一
是以水行政主管部门为主体的行政工作监督管理体系。
在水权确权、交易、转让等各环节中,严格审核相关申
请、信息、协议、论证报告等材料,科学评估水权确权、交
易、转让等必要性、可行性,对于不符合国民经济和社会
发展总体规划和国家产业政策的不予批准;二是对交易
开展事中事后的监督管理体系。对水权确权、交易、转
让过程中和完成后的水资源节约、保护工作进行跟踪督
查,确保相关权责落实到位;三是水权水市场社会监督
管理体系。水权交易作为市场机制配置水资源的重要
手段,要充分激发社会公众的参与意识,充分发挥社会
公众的监督作用,通过建立公众监督机制,畅通公众监
督渠道。

(4) 水权交易风险防范体系

在水权交易过程中,有可能出现超过区域用水总量
控制指标,套取水指标,交易的不是节约的水资源,工
业企业囤积用水指标谋取交易利润,对第三方权益造成
不利影响等风险。通过对水权交易风险防范体系的构
建,梳理交易过程中可能存在的风险点,有针对性的提
出防范措施,是保障水权交易市场平稳健康发展的有效
途径。

(5) 水资源用途管制制度

水资源用途管制制度是通过水资源规划用水总量
控制、水功能区划、取水许可、水权交易等环节的管理措
施,明确水资源用途,管控水资源用途变更,确保按照规
定的用途开发利用水资源。取用水户因水权交易需要
变更水资源用途时,应对用途变更进行严格审核,综合
考虑用途变更可能对水资源供需平衡、生态环境、社会
公共利益、相关利害关系人及相关第三方等带来的影
响,防止农业、生态及居民生活用水等被挤占。

4 当前重点工作建议

目前,江西省正式完成的水权交易仅萍乡市山口岩
水库水权交易,根据现有水权水市场现状,尚未达到构
建完善的水市场条件环境。然而,建立健全水市场是深
化水利改革发展的重要内容,也是实现水资源优化配置
和高效利用、落实最严格水资源管理和实现经济社会可
可持续发展的必要要求,因此,结合江西水权交易现状提
出以下几点重点工作建议:

(1) 全面推开水资源使用权确权登记工作。

江西省水权试点已进入验收阶段,通过分类开展水
资源使用权确权登记,已形成了一套相对可行且易操作
的确权登记流程和办法,下一步应尽快梳理水资源使用
权确权登记试点经验,全面推广至全省各设区市,逐步
完成省内的水资源使用权确权登记工作,为水权交易的
开展奠定权量基础。

(2) 进一步规范取水许可等相关总量控制管理。

通过水资源论证及取水许可延续评估等方式,对取
水权的准入进行规范,对其取水权量进行合理评估,使
发放出的取水许可水量真正符合实际需求,在用水总量
控制指标偏紧的大环境下,引导社会公众通过水权交易
的方式获得用水指标。另外,还须进一步规范水资源
费、工程水费的征收管理,为水权交易行为的发生创造
市场可能。

(3) 进一步完善水资源在线监控系统,为水权交易

提供计量支撑。

水权交易过程实际是水资源的有效流转及优化配置的过程,建立健全水资源在线监控系统,有助于实时掌握水资源的流转动态,为落实水权交易主客体相互责任提供坚实数据支撑。

(4)综合多项改革,试点提炼经验。

目前,江西省正积极探索农业综合水价改革、水权试点工作、小型工程产权改革、省级监控系统建设、全省农民用水合作组织的继续培养、水权交易试点探索等工作,各项改革执行亦统一于水利部门。建议省级主管部门在推进各项改革工作过程中,能够协调统一试点选取及相关试点内容的拟定,多项改革合力推进,不断完善各级水资源管理基础设施和制度,尤其是以农村为代表的改革攻坚区管理体制、机制建设。统一资金及政策导向,有力引导市场化水权交易试点的探索,积累交易实践经验,营造水权交易市场的活跃氛围,不断充实江西

省水权交易制度体系构建的具体内容。

参考文献:

- [1] 洪昌红,黄本胜,邱静,等.谈广东省水权交易制度建设必要性[J].广东水利水电,2014(6):80~83.
- [2] 杨永生,许新发,李荣昉.鄱阳湖流域水量分配与水权制度建设研究[M].北京:中国水利水电出版社,2011.
- [3] 江西省水利厅.江西省水资源管理年报2015[R].南昌:江西省水利厅,2015.
- [4] 江西省水利厅.江西省水资源公报2015[R].南昌:江西省水利厅,2015.
- [5] 曹璐,陈健,刘小勇.我国水资源资产管理制度建设的探讨[J].人民长江,2016,47(8):113~116.
- [6] 陈金木,李晶,王晓娟,等.可交易水权分析与水权交易风险防范[J].中国水利,2015(5):9~12.
- [7] 陈金木,汪贻飞,王晓娟.论我国水资源用途管制制度体系构建[J].中国水利,2017(1):23~27.

编辑:张绍付

Thoughts on the current situation of water right transaction and relevant issues in Jiangxi province

ZHOU Ying, LI Hongren, LIANG Xiu

(Jiangxi Institute of Water Sciences; Ministry of Water Resources, Research Center of Poyang Lake Water Resources and Water Environment, Nanchang 330029, China)

Abstract: Starting from the current situation of water right transaction in Jiangxi province to analyze the existing problems of water right transaction. And put forward some ideas to construct the water rights trading system. Suggestions for promoting the construction of water rights market in Jiangxi province and some other relevant work were also proposed. The results can provide reference for the theoretical study of water rights trading system in southern water-rich areas.

Key words: Water-rich areas; Water rights trade; System

翻译:周 瑾