



[水信息网](#) > [技术频道](#) > [水利新论](#) > 正文

 

转型期水资源的优化配置

## 从东阳—义乌水权交易看我国水资源分配体制改革

<http://www.hwcc.com.cn>

时间：2001年5月16日 11:18

来源：光明日报



编者按：有一则公益广告语振聋发聩：“如果不节约用水，地球上的最后一滴水将是人类自己的眼泪”。这绝非危言耸听。联合国有关组织前不久公布的一项研究报告表明，除非各国政府采取有力措施合理配置水资源并节约用水，否则到2025年，地球上近三分之一的人口将无法获得安全的饮用水。我国的水资源总量虽居世界第4位，但资源分布极不平衡，水危机离我们并不遥远。在市场经济条件下，如何有效地利用市场机制优化水资源配置，提高用水效率，是摆在人们面前的一个迫切需要研究的课题。前不久发生在浙江东阳和义乌两城市间的跨城市水权交易，打破了行政手段垄断水权分配的传统，标志着我国水权市场的正式诞生。胡鞍钢、王亚华同志撰写的这篇文章深层剖析了我国这一首例水权交易的实践意义，同时建议：深化水资源分配体制改革，明晰水权，从取水许可制度逐步转向水权制度；允许水权适度流转，政府来规范水权市场；跨流域调水要引入市场机制，很值得一读。我们相信，随着市场经济的不断发展完善，在从工程水利到资源水利、可持续发展水利的历史转变中，市场机制将发挥其重要的作用。这里，我们也欢迎大家就水资源的优化配置问题来信来稿阐述您的高见。

众所周知，我国目前面临着严峻的缺水形势。前几年的黄河断流和2000年的北方大旱，已经使全社会清醒认识到“水危机”离我们并不遥远。“十五”规划纲要已经把水资源的节约利用和可持续利用放在十分突出的地位，并明确指出，要“加强水的管理体制 改革力度，建立合理的水资源管理体制和水价形成机制”。如何有效利用市场机制，优化配置水资源，是一个迫切需要研究的问题。2000年11月24日，浙江省金华地区的东阳市和义乌市签订了有偿转让用水权的协议，主要内容是义乌市拿出2亿元向毗邻的东阳市购买横锦水库5千万立方米水资源的永久使用权。这是我国首例跨城市水权交易，引起了社会的广泛关注。本文拟从经济学角度观察这一水权交易的重要意义及其带给我们哪些启示。

### 我国首例水权交易的背景及其意义

东阳—义乌水权交易之所以能够发生，根本上在于供给和需求的 市场力量。义乌城市供水严重不足，存在很强的水需求。义乌市人均水资源仅1132立方米，加之自有水库蓄水不足和水污染，水源不足成为经济社会发展的瓶颈。据预测，当城市发展到50万人口时，城市用水缺口5200万—6200万立方米。可是，在义乌各种备选的水源规划方案中，区内挖潜的办法如新建水库等大都投资成本高、建设周期长、水质得不到保障。而从毗邻的东阳横锦水库引水因投资省、周期短、水质好，为满足用水需求的最优方案。东阳市水资源则相对丰富，具有供给义乌用水的能力。东阳的横锦水库1.4亿立方米的蓄水库容，满足本市城市用水和农业灌溉用水之外，每年汛期还要弃水3000万立方米。1998年开始的横锦水库灌区设施配套建设项目，新建水库溢洪道闸门，实施农业节水灌溉，新增城镇供水能力



5300万立方米。东阳还可以开发后备水源，从境内梓溪流域引水入横锦水库，能够新增供水5000万立方米。因此，东阳有能力将一部分横锦水库的水供给义乌市使用，将丰余的水资源转化为经济效益。一方有需求，一方能供给，于是最朴素的市场法则促成了这笔首例跨城市水权交易。

经过实地调查研究，我们认为，东阳—义乌水权交易实质上是一次重大改革实践。这次事件至少有三大重要意义。

一是打破了行政手段垄断水权分配的传统。长期以来，我国的水权分配被行政垄断，主要表现为“指令用水，行政划拨”。在流域管理中，流域各地区用水通常是由上级行政分配，干旱季节用水或水事纠纷也主要由行政手段协调。在跨区域或跨流域调水中，调水工程一般由中央或上级行政部门主导实施，对区域之间的水资源实行行政划拨，调水工程由国家包办或有很高的投资补贴。在市场经济条件下，无论是流域内上下游水事管理，还是跨流域调水，运用行政手段难度越来越大，协调利益冲突的有效性越来越差。在东阳—义乌水权交易中，由于利用行政协调速度慢、不可靠，加之自身经济实力很强，义乌选择了直接向东阳买水，运用市场机制购买获得用水权，这不同于以往所有的跨区域调水，突破了行政手段进行水权分配的传统。

二是标志着我国水权市场的正式诞生。水资源的所有权属于国家，因此水权的初始分配必须通过政府机构。但是水权的再分配并不必然通过行政手段，如果通过市场进行，就会形成水权交易市场，简称水权市场。同样，水商品的分配如果通过市场来进行，就会形成水商品市场。实际生活中，我们把水权市场和水商品市场笼统地称之为水市场。缺水给企业带来巨大的商机，并因此推动水商品市场迅速发展壮大。而与此同时，水资源使用权的流转却完全通过行政划拨，水权市场还是一片空白，同水商品市场形成巨大反差。东阳—义乌水权交易打破了水权市场的空白，率先以平等、自愿的协商方式达成交易，第一次形成一个跨城市的水权流转市场。

三是证明了市场机制是水资源配置的有效手段。东阳和义乌运用市场机制交易水权，双方的利益都得到了增加。东阳通过节水工程和新的开源工程得到的丰余水，其每立方米的成本尚不足1元钱，转让给义乌后却得到每立方米4元钱的收益，而义乌购买1立方米水权虽然付出4元钱的代价，但如果自己建水库至少要花6元。东阳和义乌通过水交易，将促使双方都更加节约用水和保护水资源，市场起到了优化资源配置的作用。

### 水权交易的理论和政策背景

我们通常所说的“水资源”是指可以利用的水源，包括地表水和地下水。所谓水权，可以简单划分为水资源的所有权和使用权。我国水资源实行国家所有，由中央政府委托地方各级政府在水资源进行分配和管理，大江、大河、大湖由中央政府委托流域管理机构直接管理，中央政府可以直接支配其水资源的利用，这是中央主导跨流域调水的基本依据。通常所说的水权实际上指的是水资源的使用权，或者说是用水权。水资源的分配有三个层面上的含义，第一是用水权的初始分配，第二是用水权初始分配之后的再分配，第三是对水资源的工程利用形成水商品如自来水，在人群之间的分配。

在计划经济时代，国家垄断了水资源的使用权，各级政府直接包办水资源的开发利用，不存在水资源使用权的初始分配和再分配问题，水商品的分配则由政府无偿或低价供给。在特定历史条件下，这种模式在发挥保障经济发展和人民生活重要作用的同时，也不可避免地造成资源价格严重扭曲，致使用水粗放增长，浪费严重。改革开放以来，随着经济体制的转型，水资源分配体制也在逐渐发生变化。其中一个重大的改革是实行取水许可制度。取水许可制度的实施，是一种形式上的用水权初始分配，是在国家保有水资源所有权的前提下，水资源使用权和所有权相对分离，赋予用水户依法享有对水资源使用和收益的权利。但实际上取水许可制度并没有赋予用水户明确的使用权主体地位，用水户的用水权利不具有长期稳定性，并且不具有转让用水权的权利。用水许可制度实施时间不长，不能涵盖所有的水资源使用行为，用水权主体在很多情况下还不明确。也就是说，“产权模糊”现象在水资源利用中还普遍存在。

另一个重大的改革是打破水资源的无偿使用，实行水资源有偿使用制度，规定对直接从地下或者江河、湖泊取水的，征收水资源费。全国目前已有20多个省（自治区、直辖市）出台了水资源费征收管理办法。但是由于水资源费标准很低，远不能反映水资源的稀缺程度，水资源费调节水资源使用权再分配的作用很小，使用权的再分配由水行政主管部门调整用水计划来实施。

水资源有偿使用制度还规定，使用供水工程供应的水，应当向供水单位交纳水费。这实际上是对水商品分配体制的改革，福利供水的传统被打破。但是我们也应看到，由于传统意识、用户承受能力等复杂原因，供水水价标准普遍过低，距离水资源的市场价格相差很大，水商品的分配还远没有实现市场化配置，行政手段在水商品分配中还发挥着重要作用。这是用水浪费仍普遍存在、用水效率较低的重要原因。

随着我国缺水形势的加剧，水资源已经日益成为一种稀缺的经济资源。经济资源的分配是一种利益分配，水资源分配中的利益冲突在市场经济转型过程中日益尖锐。目前的水资源分配体制既不能适应水资源优化配置的要求，也不能完全满足协调利益冲突的需要，水资源的分配体制迫切需要进一步改革。

### 水权交易的启迪意义及政策建议

历史事件的发生孤立地看往往有很大的偶然性，但是整体地看却有其必然性。改革开放二十年，我国经济迅速发展，经济市场化指数已经接近80%，目前绝大部分资源分配已经引入市场机制。水资源的分配因其特殊性和复杂性，市场化进程相对较慢，但是日益严峻的缺水形势迫切需要水资源的分配引入市场机制，水市场的发生、发育和发展是历史发展的必然趋势。透过东阳—义乌水权交易，来思考我国的资源分配体制改革，我们能够得出哪些启示呢？

（一）明晰水权，从取水许可制度逐步转向水权制度。目前的“产权模糊”是阻碍水市场发展的最大障碍，明晰水权已经成为水利市场化改革的迫切任务。明晰水权，实际上就是完善用水权的初始分配制度，确立明确的用水权主体，这并不是简单分配流域用水量就可以实现的，而是要求水管理体制作大的转变，就是从现有的取水许可制度逐步向水权制度转变。取水许可制度下，水资源的分配和调度原则模糊，用户用水不确定性大；特别是在干旱时期，通常倾向于以行政协调为主的临时性方案设计，政府在协商中承担大量工作，应急方案受人为因素干扰多，用水户和投资者不能预先把握缺水时的供水状况。水权制度则以用水者之间的平等、协商为主，行政手段为辅，各种用水组织是主角，水管部门多以仲裁者或技术管理的角度参与水管理。用水磋商制度发达，强调发挥用水者的管理积极性，减少政府部门对水事管理的介入。水权制度要求产权明晰和确定，通过水资源分配的登记和公示制度、水权优先权确定及基于民事法律的水权裁决来实现。在水权制度下，水量调度按照水权的优先级别进行，干旱情况下由磋商组织协商解决，用水户和投资者对于供水有明确的预期。

（二）允许水权适度流转，政府来规范水权市场。用水权的流转是水权初始分配之后的再分配。水权市场之所以存在，根本上是由于水资源分布和利用的不平衡性，同时存在水需求和潜在的水供给。例如：有些流域水资源短缺，具有水需求，有些流域水资源丰富，能够提供水供给，这就有可能出现跨流域水权市场；即使在同一流域，可能上游用水效率低，下游用水效率高，上游地区的水配置到下游地区，可能获得更大的总收益，这就存在潜在的流域内水权市场；即使是在同一地区，水用途效益也存在很大差别，把部分用水从效益差的部门配置到效益好的部门，总收益也能够提高，这就有可能产生跨部门、跨行业甚至用水户间的水权市场。水权市场的交易可以包括水权转让、水权租赁等多种形式。水权交易需要具备很多条件，不是纯粹的市场行为，水权市场必须由政府加以规范。比如，水权的转让要符合流域规划和区域规划，按流域规划进行论证、审批；水权转让价格要进行必要的评估；水权转让应当论证对周边地区、其他用水户及环境等方面的影响等等。政府水管部门应及时研究制定管理办法，在实践中不断完善相关政策法规，确保水权交易规范、有序进行。

（三）跨流域调水要引入市场机制。传统的跨流域调水工程几乎都是由国家财政投钱，

地方几乎是无条件受益。这种方式存在两大弊端，第一是缺水地区的要水指标往往很高，使工程过水能力设计规模过大。但是调水工程通水以后，地方又反过来喊水贵，用不起，导致工程建成后运行总是达不到设计规模，造成沉重的国家财政负担和水资源的浪费。第二是上级行政组织和协调耗时耗力，成本很高，特别是由于对调出方缺少利益补偿，调水各方较难达成一致。在市场经济条件下，传统的跨流域调水方式要改革，其中一个重要的方向就是引入市场机制，综合运用水权、水价和水市场提高调水工程的效益。最近，水利部提出了南水北调的新思路，南水北调由国家 and 地方联合控股，国家出一定比例的资本金，其余由沿线城市根据要水量按比例分摊，要的水越多，出的资本金越多，地方靠逐步提高水价作为地方股份的资本金来源，整个工程由股份制公司来运作。水利部的南水北调新思路，是一个新的游戏规则，相对于传统思路有重大突破，实际上是通过水权关系，在南水北调沿线建立一个水权市场，这个市场由中央政府宏观调控，沿线地方政府参与，企业具体运作。这套思路将是跨流域调水运用市场机制的重大尝试，如果能够实施，

将会大大提高南水北调工程的效益，并将对我国今后水利事业的发展产生深远影响。随着市场经济的不断发展完善，市场机制必将在中国从工程水利到资源水利、可持续发展水利和现代水利的历史转变中发挥其应有的作用。（胡鞍钢 王亚华）

人气： 3025

编辑：chentao



推荐给朋友：

发送

订阅短信：



::相关新闻::

