

转型期水权管理的进展研判及改革路径研究

——以山东省为例*

刘芳¹, 苗旺², 孙悦³

(1. 山东师范大学 公共管理学院, 山东 济南 250014; 2. 齐鲁工业大学
工商管理学院, 山东 济南 250353; 3. 山东大学 政治学与
公共管理学院, 山东 济南 250100)



摘要:水权为水资源的所有权、使用权和经营权,水权管理是从水权分配、交易到监督、补偿的一个完整水资源权属管理过程,其中水权制度是水权管理的核心内容。目前缺乏对水权管理全过程的系统研究以及对水权制度的系统构建。面对经济转型、体制转轨的时代特点,水权管理必须优先突出制度导向,水权赋予确认制度、转让交易制度、监督管理制度以及补偿激励制度构成最严格水权制度的主体内容。在改进的“水权科层概念模型”基础上,进一步建立起以最严格水权制度为核心的水权管理改革框架体系,为转型期我国的水权管理提供了一种整体思路与改革对策。

关键词:水权管理;水权交易;转型期;制度建设;山东省

在线杂志: <http://skxb.jsu.edu.cn> **中图分类号:** C939;F323 **文章编号:** 1007-4074(2018)01-0095-09

基金项目:国家自然科学基金项目(71704097);山东省省级水利科研项目(SDSLKY201604);山东省高校人文社会科学科学研究计划项目(J16YF13);山东省软科学研究计划重点项目(2016RZB01005)

作者简介:刘芳,女,博士,山东师范大学公共管理学院讲师。

引用本文:刘芳,苗旺.转型期水权管理的进展研判及改革路径研究——以山东省为例[J].吉首大学学报(社会科学版),2018,39(1):95-103.

一、问题的提出

我国水资源短缺、时空分布不均衡、水污染日趋严重等问题严重制约着经济社会的可持续发展,构建高效、可行的水资源管理体制是破解水危机的关键一步。在计划经济以及之后很长一段时期内,中国水资源配置采用行政指令的模式,导致水资源分配不均,浪费严重。随着经济社会的发展,我国逐步进入转型期,实现了计划经济向市场经济的体制转型以及传统管制向社会治理的机制转轨。在新时期继续采用行政主导的配置模式使我国的水资源现状不断恶化,造成水权主体不明、水资源配置失衡、水市场建设滞后等严重问题。汪恕诚在

2000年中国水利学会年会上提出,明确水权、建立水市场是实现水资源优化配置的必要条件。由此,我国各级水行政主管部门和学术界展开了对水权管理的诸多实践探索和理论研究。2012年国务院在《关于实行最严格水资源管理制度的意见》中提出“建立健全水权制度,积极培育水市场”,2016年水利部又印发了《水权交易管理暂行办法》,将水权交易形式划分为区域水权交易、取水权交易与灌溉用水户水权交易三种类型。因此,转型期的水权管理改革更加强调引入市场机制、建立水权制度、明确水权主体、优化水资源配置。

虽然政府和学界进行了诸多努力,但是水权管理改革却是举步维艰。其主要原因在于:一是水资

* 收稿日期:2017-04-18

源的刚性需求特征决定了水权管理不能过多地依赖市场自发规律,需要在保障国家水安全的同时,通过政府适度调控,促进社会、经济、生态的和谐共生。二是水资源的时空不均衡与不稳定性决定了其不同于土地资源、矿产资源等,水资源具有季节性、流动性、动态性等特征,其自然—社会二元循环过程也使得水权管理面临着其他资源管理没有的困难。三是多龙治水局面下的水权管理“孤岛陷阱”问题尚未解决,目前涉水部门众多,行政管理机构、流域管理机构、环境保护部门等多个涉水主体之间的权责还没有全面理清,面对转型期我国生态文明发展的多目标需求,如何规范水权管理主体及其管理行为成为解决问题的难点。这些难点的解决需要从顶层设计入手,对水权管理理论与实践进展进行系统性的梳理,并构建水权管理体系框架。山东省水资源短缺,用水矛盾突出,水权建设需求强烈,因此本文结合转型期水权问题的特点,以山东省为例,从理论和实践两方面进行进展研判分析,以得到有助于水权管理进一步制度化、规范化的新路径,即以最严格水权制度为核心的水权管理体系框架。

二、转型期水权管理理论的进展研判

为解决山东省水资源短缺、用水矛盾突出、水权主体不明等问题,需要对适用于山东省水情的相关理论进行分析,以发现山东省水权管理改革的理论基础及分析思路。

对于水权的内涵,学界多停留在学术探讨阶段,尚未形成一个具有理论认同和实践可行性的共识性概念范畴,主要有四种较为典型的看法:(1)水权的“一权说”指水权仅包含一种权利成分,即使用权^[1]。这种观点认为水权的根本在于对水资源的使用而非占有。(2)水权的“二权说”指对水资源的使用权和所有权^[2-3]。其中更重要的是探讨水资源的使用权,鼓励组织和个人依法开发、使用水资源,并维护其正当性。(3)水权的“三权说”,即水权不但具有使用权和所有权,还有对水资源的经营权^[4]。这也是本文所采用的观点。其中,经营权特指供水或制水企业、水利工程管理单位等社会组织在取得水资源使用权的前提下,把水作为商品进行加工并经营的权利。(4)水权的“多权说”,即在所有权、使用权和经营权之外,水权还应该包含水环

境权、水量配置权、让渡权、交易权等权利^[5]。国内外存在不同研究视角,但我国《水法》规定,水资源属于国家所有,因此水权研究重点是使用权以及在使用权基础上衍生出的经营权,同时,基于所有权和使用权分离的水权管理逐渐代替取水许可管理成为水管理进步的一种趋势^[6]。

所谓水权管理是指水资源权属管理,即在完成水权初始分配后,还需要开展水权的交易。水权交易指的是在合理界定和分配水资源使用权的前提下,通过宏观调控和市场机制的协同作用,实现水资源使用权在流域间、流域上下游、地区间、行业间、用水个体之间流转的一种行为。通过水权交易,水权逐步从用水低效者向高效者转移,从而实现水资源配置综合效益的最大化^[7]。由此可见,在市场条件下,水权管理的基本要素包含水权、水权市场、水权制度,水权制度内含水权初始分配制度以及水权交易制度,水权管理的核心是水权制度。产权经济学对中国水市场的分析表明,中国水权制度变迁的方向是明晰水权,引入市场机制^[2]。山东省水利厅厅长与总工程师都明确指出,要积极探索水权交易流转方式,通过水权交易满足新增合理用水需求,开展水权交易制度改革试点。针对转型期山东省水资源配置的现实情况,“准市场”模式成为可行的思路,即实现政府干预和市场调节的有效结合。在“准市场”水权管理模式下的水权制度研究呈现出如下特征:

在水权初始分配制度方面,初始水权的界定和分配是水资源管理的重要内容,其本质是利益在各区域的从新分配^[8]。对于水权分配制度的讨论多集中于分配的原则以及方式上,分配的原则决定了水权分配的优先权顺序^[9],应遵循尊重现实条件、公平、效率、可持续、政府宏观调控等原则,保证生活用水、农业用水、生态用水以及工业用水^[10]。国外在此前提下还存在时先权先、生态用水优先等原则^[11]。水权分配模式存在行政分配与民主协商分配机制之争,我国应转变传统的行政分配方式,向民主协商与行政仲裁分配机制过渡^[12]。《山东省水利厅关于加快推进水权水市场制度建设的意见》明确了山东省要采用分级的方式来构建初始水权确认制度,明确水权主体。国外存在以河岸权原则为核心和以占有权原则为核心的两种主要初始水权分配模式,英国、法国和美国东部水量丰沛区多遵循前者^[13],后者是美国西部各州的分配依据^[7]。可以看出当前研究仍多针对原则理论,下一步的研

究方向是由理论层面向制度层面、技术层面驱动,由对原则的探讨向实践中水权的分类赋权转变,要根据水权的分类,针对不同类型的水权把握公平与效率的关系,界定好市场在初始水权分配过程中的作用。

在水权交易制度方面,水权交易制度是在初始分配制度之后,规范用水主体间相互转让、交易二次分配的相关规范。完善的水权交易制度有利于提高水资源的利用效率,弥补政府初始水权分配时的不足^[14-15],调控水资源流向高效利用模式。水权交易的主要研究内容聚焦于交易的前置条件、水权交易定价、水权市场的建设等方面。其中开展水权交易的前置条件是水资源稀缺的现实、清晰界定的水权、高效的水利基础设施和可进行水权交易的环境,即高度发育的市场经济环境^[16]。在水权交易定价方面,各个国家政府一般较少直接干涉交易价格的制定过程,但为避免在水权交易中的价格垄断和牟取暴利现象,政府主要通过水权交易登记制度来管理水权交易,在不同程度上对水权价格进行管制和确认^[17],如法国政府一般先由用水户代表、供水公司、水利工程的投资者进行平等协商后提出建议价格,之后由市级政府部门举行包含各界社会代表参加的水价听证会;英国当局提出水价拟定前提是确保成本能够回收,在确保供水企业盈利的条件下,政府机构只对水价给出一个价格的上限,对超限采取宏观调控^[18]。由于交易成本和负外部效应的存在,应该尝试创设水权交易市场,以控制交易成本,互通水权交易信息^[19];同时,完善水权交易生态补偿制度,补偿供水方及环境受损第三方的损失^[20]。中国转型期的时代特点决定了我国的水市场只能是“准市场”,即市场要由政府部门来组织规范^[21]。山东省水利厅在2017年颁布的《山东省水权交易管理实施办法(暂行)》中明确各级水行政主管部门要在水权分配和交易过程中做好服务指导、监督检查的作用。海外水权市场各具特色,澳大利亚水市场具有完全主导权,州政府不能过问^[22];日本《河川法》确立了政府在水权交易中的关键地位^[23];美国西部因水资源较少而创设了水银行,将每年的降雨量依据合理需求分为若干份,借用公司股份制来进行规范^[24]。结合国内外的研究成果可以看出,我国水权交易的“准市场”模式是计划经济转轨市场经济时期的特殊制度安排,推动水权交易市场化的研究和建设是未来学界和政府机构亟须着力的方向。但在当下转型期,国内有关水权交易

的主体限定、交易的定价机制和规则程序等存在研究不足的问题,如何结合我国时代特点和各地实际需求更好的进行水权的确认与交易是下一步的研究重点。

结合以上分析,山东省水权管理改革的关键在于水权制度的完善,其中水权初始分配制度与水权交易制度举足轻重,同时需要加强水权的监管与补偿。但目前文献多关注水权赋权、交易、监管与补偿的某一方面,而系统、整体探索水权管理的研究尚缺乏,对作为水权管理核心要素的水权制度的构建仍然存在短板。本文将结合山东省在水权制度建设过程中的经验与教训,从水权赋权、水权交易、水权补偿、水权监管四个方面出发,凸显制度导向,尝试构建起一套以最严格水权制度为核心的水权管理改革框架体系。

三、转型期山东省水权管理实践的进展研判

(一)转型期山东省水权管理改革成果探索

水权包含水资源的所有权、使用权和经营权。在水权管理理论的指导下,山东省进行了诸多实践,使用权和经营权的改革是山东省水权管理的重要抓手。使用权以水权的确认和赋予为基础,山东省探索实行水权分级赋予模式,区域水权、行业水权、用水户水权都是水权分级赋予的被赋权主体。山东省同时将市场机制引入经营水权改革,将部分剩余水量的经营权通过取水许可的方式赋予水管单位组建的相关组织,使水权在区域水权、行业水权、用水户水权之间进行流动与转移。但在实践过程中,山东省仍受到诸多瓶颈制约,需要建立更科学的水权管理改革框架体系。

1. 加强管控区域水权确权及转让

山东省是我国开展水资源管理改革的试点省份之一,2010年山东省政府颁发了《山东省用水总量控制管理办法》,在对各个区域用水量进行调查和统计的基础上,完成了对山东省17市及各县(市、区)规划期用水总量控制指标的分解制定,实现了区域用水总量控制。之后,山东省区域间水权交易以规划期用水总量控制指标为基数,在每年下达的年度用水总量控制指标红线内做出水权的调整^[25]。在区域水权制度实践中,山东省有多个典型的区域间水权让渡方法,如临沂兰陵(苍山)县每天会从宝岭水库向枣庄十里泉电厂输送8万立方

米的水,电厂将水资源费、水费直接上缴临沂而非枣庄,枣庄市获得这部分水权的代价则是水资源费与水费的双重补偿费用支出。

2. 行业水权改革注重差异化管理

行业水权是指各个市、县通过统计分析该地区不同行业的年度用水总量及用水需求来进行行业之间的用水补给。针对行业水权的管理,山东省首先确保民生水权,其次是保障生态水权。山东省不断完善工农业等大耗水量行业的用水管理办法,实行水资源用途管制之后,行业间水权可以根据实际情况进行相互调节,其中最为重要的是建立了补偿机制。例如,泰安建立的水电站占用了原本进行农业灌溉的水资源,因此该抽水蓄能电站每年按照取水许可水量向当地财政缴纳 870 万元的“库容占用费”。再如,淄博市考虑到大武水源地存在被临淄区化工企业污染的隐患,投资近 4 个亿建成了太河水库向中心城区供水,2013 年山东省人民代表大会专门提出,淄博市人民政府要创设水资源的保护补偿措施,设立专门的补偿资金。

3. 严格分类管限用水户水权

用水户水权是指由水资源管理机构依据用水户的申请,通过专家论证的方式来依法批准许可的水量。过去山东省在进行取水许可审批时,往往以需定供,造成许可水量过大的问题。近年来,山东省持续推进水资源论证及取水许可管理工作,用水户水权管理逐步走向规范化、精细化、动态化。在日常工作中,山东省就以下三种情况严格管理用水户水权:首先,严格考核新建、改建、扩建项目的用水量,只有建设项目符合山东省行业用水的要求,才能获得用水许可,进行开工建设。其次,针对已经批复发证的许可水量过大的取用水户,山东省一般不允许取用水户擅自对此种无偿获得的许可水量进行有偿交易,当获得用水许可的时限即将到期时,可申请办理延长。2016 年以来,山东省换发省级取水许可证 30 次,收回用水户水权近 7 000 万 m^3 。第三,针对许可水量过大且未超出取水许可有效期的取用水户,山东省建立严格的计划用水管理制度限制其用水,通过超定额累进加价的方法来规范和约束取用水户的用水行为。

4. 利用市场机制进行经营水权改革

通过建设拦蓄水工程、调水工程等获得了一定量的可以利用的水资源,水利工程管理单位严格按照相关规划,在保障供水安全、生态安全、工程良性运行的前提下,组建供水经营实体,对这部分水量

进行适度地加工经营,将之直接供应到具体的用水户,这称之为经营水权。目前,山东省济宁、德州、潍坊、淄博等地在经营水权方面已探索出了适合当地实际的措施。在济宁市,为充分利用尼山水库水资源,实现尼山水库向城区、工业供水的良性发展战略目标,尼山水库于 2010 年附加成立曲阜尼山水库供水有限公司,该公司负责项目的筹资建设与业务的开展,尼山管理局负责供水公司的监督,用水方负责供水管线的出资建设及运行维护。供水公司于 2012 年底正式向曲阜圣城热电有限公司供水,2013 年全年累计供水 280 万方,实现供水收入 168 万元。

山东省在区域水权、行业水权、用水户水权和经营水权方面进行了有益的探索并取得了可观的成果,但是切合转型期山东省用水特点的水权管理框架体系尚未完全建立,水权管理改革面临诸多瓶颈制约。

(二) 转型期山东省水权管理改革瓶颈制约

1. 初始水权分配技术不统一

初始水权的确权与登记是水权制度建设重中之重,但在山东省实践过程中,尚缺乏统一的水权初始分配技术方案,目前以下三种分配办法同时存在:一是按照我国最严格水资源管理制度,在省、市、县三级逐级分配用水指标;二是进行跨省江河水量分配;三是在各流域、省区开展水资源综合规划工作。目前,以上三种措施尚未就分配对象、分配原则和分配程序达成统一,造成一定程度的重复分配。

2. 水权交易规则不完备

山东省水权交易缺乏具有现实操作价值的制度规范,尚未对水权交易的主体条件、定价模式、交易程序等做出明确规定。同时,尚未创立一个统一的水权交易市场,仅有济宁市被批复为山东省水权水市场交易改革试点市,这导致了水权交易信息阻塞、水资源供需失调、水权交易热情不高等难题。再者,政府对水权交易的过多干预使价格机制和竞争机制的作用空间受到挤压。

3. 水权监管体制不顺畅

水资源牵涉流域之广、地区之多使区域水行政管理部门与流域管理机构的监管产生诸多重复和交叉,职能不明、相互推诿现象时有发生。同时在制定相关条例管理办法时,各部门多自行探索,缺乏有效协调沟通,致使水权监管制度存在差异甚至冲突。

4. 水权补偿欠缺有效规范

目前山东省尚没有出台省级层面有关水权补偿的专门文件与办法,补偿的对象范围、资金来源、评估标准等重要内容尚不明确,未能及时纠正水权运营过程中出现的溢出效应。相关学者的研究更多的关注农业水权补偿额度测算,对其他类型水权补偿的研究关注不足。这一方面会消减用水户进行水利用技术革新的积极性,另一方面又会纵容一些用水户过量用水、超量排污的行为,形成恶性循环。

四、构建以最严格水权制度为核心的水权管理改革框架体系

面对以上理论和实践的困境,山东省应探索建立以最严格水权制度为核心的水权管理改革框架体系来突破问题瓶颈。查理(Challen)运用新制度经济学原理提出了自然资源产权科层理论,王亚华参照中国水资源历史和现实的情况,对查理“制度科层概念模型”进行修正,并提出“水权科层概念模型”^{[26][122]},该模型为本文采用制度导向研究水权管

理问题提供了理论支撑。在“水权科层概念模型”的基础上,本文进一步建立了“水权科层结构与制度建设概念模型”,该模型包含各层面的决策实体(中央、地方、社团和用户)、各层级间的水权分配机制(赋权体系、初始分配机制和再分配机制)以及政府制度建设的主要内容,见图 1。这个科层结构实质上是一个行政控制系统,伴随我国进入经济转型期,我国水资源日益短缺,科层结构的管理成本不断提高。由于缺乏管理制度的有效供给来维持一个稳定的科层治水结构,水权市场便作为政府缺位的“副产品”出现。同时,又因为“路径依赖”性导致的在中国传统行政水资源分配体系中引入水市场的变迁成本巨大,加之中国水市场先天不足、相关基础设施缺乏使水市场的运行成本飙升,所以,在转型期我国仍然需要继续维持水权科层治理结构的基本思想,具体的途径是由政府主导开展大规模制度建设,最终目标是建成制度化框架下集权与分权相平衡的水权现代管理模式。

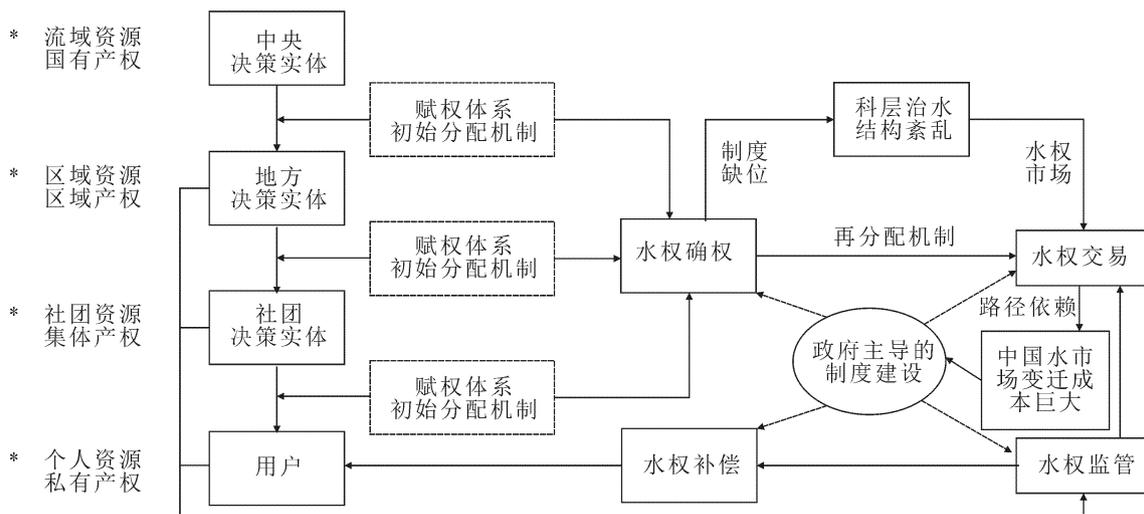


图 1 水权科层结构与制度建设概念模型

基于以上模型,山东省应以水权制度为发力点,探讨建立以最严格水权制度为核心的水权管理改革框架体系,见图 2 和图 3。它包含水权制度体系和以最严格水权制度为核心的水权管理改革框架体系。水权制度体系涉及水权的赋予确认制度、转让交易制度、监督管理制度以及补偿激励制度四个方面。水权管理改革框架体系包括水资源确权、水权授予、水权交易、水权监管和水权补偿五个过程,涉及区域、行业、用水户等多方主体,其中水权的分配和交易是整个体系的关键。水资源确权是山东省水权管理稳步推进的首要工作,在产权明晰的条件下,依据水量控制总额和水利用综合规划,由山东省向区域、行业、用水户层层赋予水权,使各层级拥有水的使用权和经营权。在此过程中,要坚持合理的分配原则和严格的论证程序,把握好生活、生态、生产用水配额的优先性关系。水权交易市场能够进行多余可交易水量的有偿转让交易,同时由于水权交易对第三方造成的生态影响,要由政府向买卖双方提出正向激励补偿和负向惩罚补偿,以修正溢出效应。山东省水行政主管部门要对水权分配、交易进行及时的监管和跟踪,以上过程构成一套完整的水权管理体系。

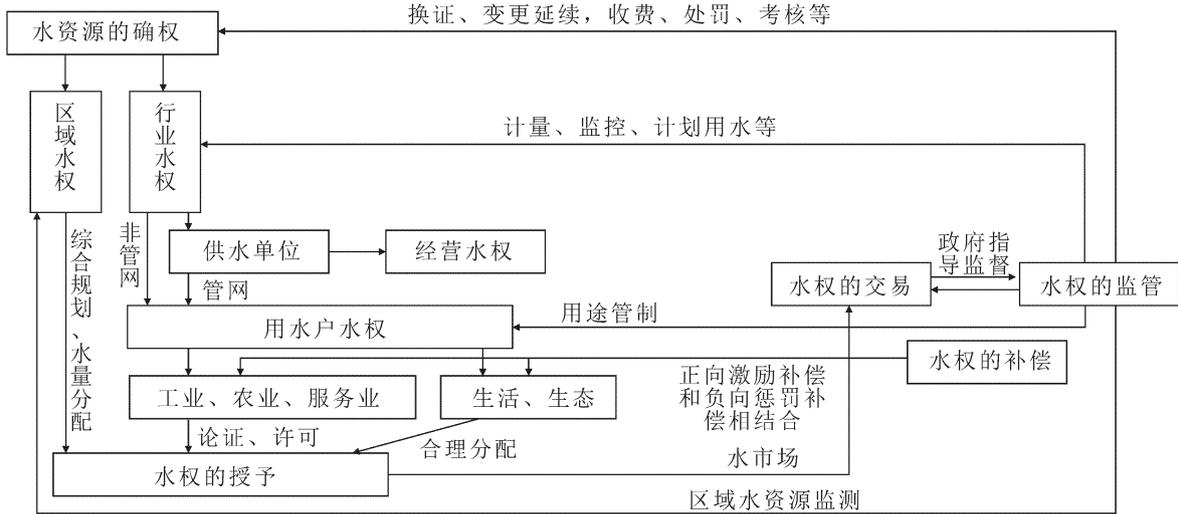
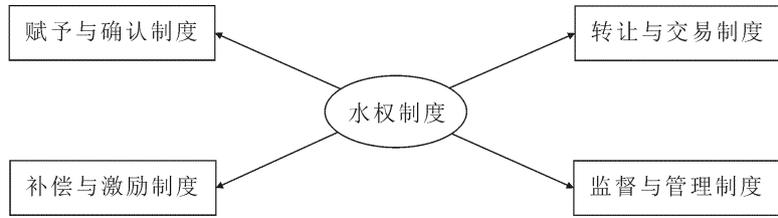


图 3 以最严格水权制度为核心的水权管理改革框架体系

(一)规范完善水权赋予与确认制度

初始水权分配机制明确了初始水权分配的原则、条件和程序,是水权赋予与确认的前置条件。根据王亚华的“水权科层概念模型”,融合水资源宏观总量控制体系与微观定额管理体系,提出了“水权赋予确认科层概念模型”,见图 4。总量控制与定额管理是水权赋予与确认的重要措施,前者用以明确各区域、行业、部门、用水户等的水资源使用权,实现社会经济发展与水环境承载力的协调适应;后者用以规定单位产品的用水量,鼓励通过改进用水方式来提高用水效率。山东省的流域决策实体、区域决策实体、部门决策实体和用水户四大决策实体应依据民主协商与行政仲裁机制,将使用权和经营权进行层层分解,以实现各层级用水总量上限管控并提高用水效益。水权赋予确认机制的运作要从区域水权、行业水权、用水户水权和经营水权四个方面入手,进行规范管理。

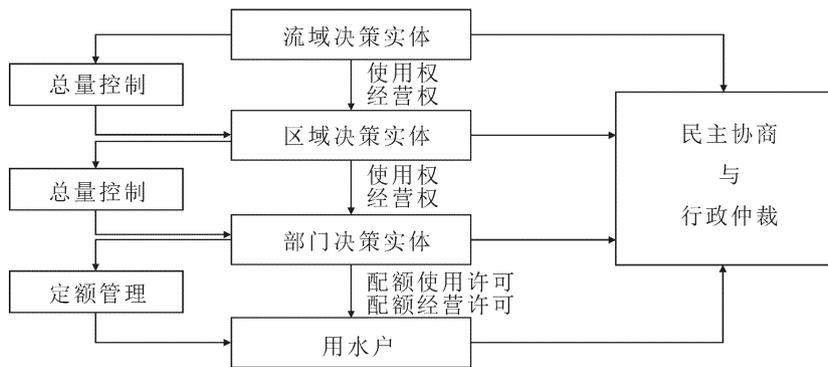


图 4 水权确认科层概念模型

1. 逐级确定区域水权

在对山东省区域内全部地表水体、地下水源及外调水源开展确权分配的条件之上,制定各地水资源总量的控制指标,进而确定下一级行政区域的分配水量。遵循“以水定需、量水而行、因水制宜”的原则,按照各区域分配水量制定区域水资源综合利用规划,包括河湖水量分配额度和区域内水量供求方案等,实现山东省经济社会发展与水资源承载能力相互适应。这种宏观总量控制的办法能够明确各级所有水权并加强

责任监管力度,对水权的监督起到良好的效果。

2. 分类赋予行业水权

山东省应在优先保障生活用水量和粮食安全用水量的基础之上,坚持总量控制、经济效益和调整优化产业结构的三大原则,按照生活、生态、生产等用水类型进行水权划分,各地要结合自身实际确定行业配水量,避免各行业用水的恶性竞争。

3. 严格把关用水户水权

山东省要加大对用水许可证的把关,通过颁发、审查用水许可证来赋予、监督用户用水、排污的行为。要提升水资源利用效率,依据定额管理的要求,明确用水定额和耗水定额。农村水资源使用权归属集体,要依法对农村集体水权采取确权管理。

4. 灵活管控经营水权

山东省应选择部分承担多行业供水水源地任务的大中型水库作为试点,探索实行行业水量分配与水源用途管制,在保证水库死库容(生态水权)、饮用水源(民生水权)的前提下,将部分剩余水量的经营权通过取水许可的方式赋予水管单位组建的供水实体组织,由其筹资兴建供水设施,直接向工业、服务业用水户供水,供水收入主要用于弥补水源地工程运营管护经费的不足。

(二) 探索建立水权转让与交易制度

山东省通过水权转让与交易制度改革能够明确交易规则、限定交易主体责任、降低交易成本、维护交易市场有序性^[27]。水权转让与交易制度一方面构筑了水权交易的基本运作机制,另一方面又以运作机制为依托使水权管理得以贯彻,如图5所示。

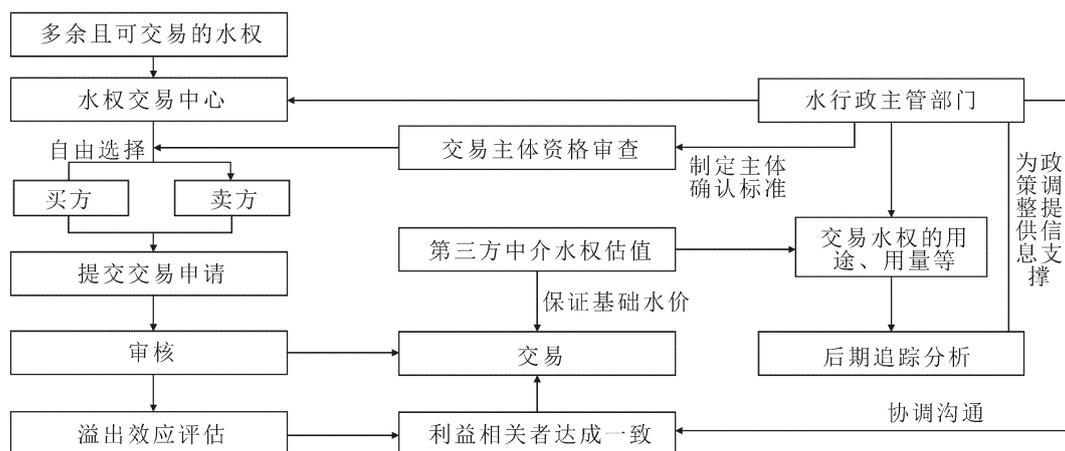


图5 水权交易基本运作机制

1. 限定水权交易参与主体

在水权让渡交易过程中,水权交易市场搭建了水权转让交易的平台,买方和卖方是这一过程中的核心主体,双方市场中自由匹配,就多余且可交易的水权进行讨价还价、达成交易。山东省水权交易基础价格的形成必须经第三方中介开展水权估值,核定交易的基础水价。在这个过程中山东省水行政主管部门要监督指导水权交易中心,核定水权交易双方资格审查标准,及时跟踪被交易水权的用途用量等。基于此,在一条完整的水权交易链条中,除了水权交易买卖方,还亟须纳入水权交易中心、水行政主管部门、第三方中介等多元主体。

2. 明确水权交易规则程序

买方和卖方的水权转让行为是水权交易规则

的主要规范内容,山东省水主管部门要限制以下三类主体进入水权交易市场:一是政企不分或者其他形式的特权统治企业,二是责任和权利划分不一致的企业,三是根本无责任能力的企业。经过资格审查自由匹配的买方和卖方可向水权交易中心提出交易申请,如果审核通过,同时各利益相关者能够就溢出效应达成一致,那么交易达成,且交易价格要参照第三方中介机构的水权估值基础价格。交易完成后,山东省水行政主管部门和第三方中介机构要就交易水权的用途、用量、限期等内容进行跟踪监督,确保交易水权的合理利用,同时为政府政策的制定、调整提供信息支持。

(三) 制定贯彻水权补偿与激励制度

水权补偿制度指在水资源开发利用过程中,政

府或者市场采用一定手段将水资源利用的外部效应内部化的一种规范,包括损失评估制度、补偿标准制度和补偿额度制度等等,其中要重点关注水权补偿的内容以及水权补偿的方式。

1. 鼓励与惩罚补偿措施并举

由于水资源开发利用的方式不同,对水资源造成的影响各异,因此水权补偿要分为正外部效应的鼓励补偿以及负外部效应的惩罚补偿。如果山东省上游地区出于对公共利益的考量,积极采取污染水体治理、地下水回灌、节水器具普及等措施,山东省下游地区由此获得了增加的水量和优化的水质,那么下游地区应该就这部分水权向上游地区缴纳一定的使用费用,作为上游地区保护水源、转让水权的鼓励。相反,如果上游地区在水权运营过程中,过量使用水权超出初始水权分配限额并且超量排放污染物造成水源污染、水质破坏、水位下降等问题,影响了下游地区水权的正常行使,那么下游地区必须对上游过量使用的水权以及因此造成的负面影响提出惩罚性补偿要求。

2. 财政与市场共搭补偿平台

财政和市场是水权补偿的两种有效方法。我国《水法》规定人民政府是水资源的唯一法定代表人,所以政府有义务调控水权的运营。山东省应坚持谁受益、谁补偿的原则,建立受益地区对保护区的横向补偿机制,将受益地区征收的水资源费和污水处理费提取一定比例上缴上级财政,再由上级财政将此部分的费用转移用于水资源保护区的修复。同时,山东省政府和下级政府财政应每年设置固定资金作为水权补偿的稳定资金来源,并将这笔费用列入财政预算。在市场经济条件下需要充分运用阶梯水价机制,对水权使用的个人、企业实行分类计量收费,对超出使用定额的水量实行累进加价,以形成连续性激励。

(四) 执行落实水权监督与管理制度的

当前中国水市场处于起步阶段,需要建立统一规范的指导规划,应在水权监督的内容、主体两个方面重点关注。

1. 构建多级市场监督体系

水权市场的监督是水权监督的焦点问题,山东省应构建起包含一级水权市场监督和二级水权市场监督的完整市场监督体系。前者是对水权所有者和使用者之间水权首次转让的行为进行监督,监督内容包含水权缴费、水权使用跟踪、水权证更新、水权延续和水权变更等,要对行业水权、区域水权、

用水户水权和经营水权采取计量、监控及用途规制;后者是对地区、组织或个体之间的水权交易行为进行监督,严格管控交易主体、交易价格和交易规则等内容。

2. 引导多方主体共同监督

2016年水利部印发《水权交易管理暂行办法》,该《办法》赋予政府开展水权监管、增加制度供给的关键性主体地位。因此,在监管过程中山东省政府水行政主管部门以及流域管理机构要加强沟通、明确职能、统筹协调,避免多龙治水造成水权交易市场的混乱无序。发挥民众以及社会舆论的监督作用,对用水户违规、违法的用水、排污问题进行及时的反映和报道。第三类水权监管的主体是用水者协会,协会可采用自律监管的形式对水权交易进行信息公开、听证与监督,张掖市作为国内率先创立以水权制度为抓手的水资源管理体系的行政区域,探索了这种民间水资源管理的方法,取得了良好的效果,这为山东省水权管理改革提供了典型的范例。

四、结语

水权制度构建是一项全新的改革,在我国目前尚无一整套完善、成熟的模式可以遵循,包括山东省在内的多个地区都在不断探索完善。总体来说,推进水权管理工作的当务之急是由中央层面尽快出台指导性意见,由省级层面制定实施方案,在水资源供需失衡且水资源管理工作有效开展的市县进行试点工作,合理配置可用于交易的水权,推动构筑水权转让平台。结合平台运营过程中出现的实际问题,不断完善水权的确权登记、转让交易、补偿监管制度。转型期水权市场建设与水权管理要在初始水权分配阶段坚持政府主导,在水权转让交易阶段坚持市场运作,充分发挥政府与市场两种机制的功用,促进水权、水市场制度建设沿着可持续发展的目标迈进。

引用文献:

- [1] 傅春,胡振鹏,杨志峰,等.水权、水权转让与南水北调工程基金的设想[J].中国水利,2001(2).
- [2] 胡鞍钢,王亚华.从东阳—义乌水权交易看我国水分配体制改革[J].经济研究参考,2002(20).
- [3] 汪恕诚.水权和水市场[J].水电能源科学,2001(3).
- [4] 姜文来.水权及其作用探讨[J].中国水利,2000(12).
- [5] 李晶.我国水权制度建设进展与研判[J].水利发展研究,2014(1).

- [6] 刘世庆,郭时君,林睿,巨栋. 中国水权制度特点及水权改革探索[J]. 工程研究,2016(1).
- [7] 贾绍凤,曹月. 美国犹他州水权管理制度及其对我国的启示[J]. 水利经济,2011(6).
- [8] 赵培培,窦明,洪梅等. 最严格水资源管理制度下的流域水权二次交易模型[J]. 中国农村水利水电,2016(1).
- [9] 吴振,邵东国,顾文权. 基于主成分分析的区域初始水权分配[J]. 南水北调与水利科技,2016(4).
- [10] 胡洁,徐中民. 基于多层次多目标模糊优选法的流域初始水权分配——以张掖市甘临高地区为例[J]. 冰川冻土,2013(3).
- [11] Adam Daigneault, Suzie Greenhalgh, Oshadhi Samarasinghe. Equitably slicing the pie: Water policy and allocation[J]. Ecological Economics,2017,131.
- [12] 吴丹. 科层结构下流域初始水权分配制度变迁评析[J]. 软科学,2012(8).
- [13] 柴方营,李友华,于洪贤. 国外水权理论和水权制度[J]. 东北农业大学学报(社会科学版),2005(1).
- [14] Molinos-Senante Maria, Donoso Guillermo, Sala-Garrido Ramon. Are participants in markets for water rights more efficient in the use of water than non-participants? A case study for Limarí Valley (Chile)[J]. Environmental science and pollution research international,2016(11).
- [15] 钟玉秀. 水权制度建设及水权交易实践中若干关键问题的解决对策[J]. 中国水利,2016(1).
- [16] 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(8).
- [17] 张勇,常云昆. 国外水权管理制度综合比较研究[J]. 水利经济,2006(24).
- [18] AM Michelsen, JF Booker, P Person. Expectations in water rights prices[J]. International Journal of Water Resources Development,2000,16(2).
- [19] M L Weber. Markets for water rights under environmental constraints[J]. Journal of Environmental Economics and Management,2001,42(1).
- [20] 马超,常远,吴丹,吴兆丹. 我国水生态补偿机制的现状、问题及对策[J]. 人民黄河,2015(4).
- [21] 石玉波. 关于水权与水市场的几点认识[J]. 中国水利,2001(2).
- [22] 池京云,刘伟,吴初国. 澳大利亚水资源和水权管理[J]. 国土资源情报,2016(5).
- [23] 董石桃,艾云杰. 日本水资源管理的运行机制及其借鉴[J]. 中国行政管理,2016(5).
- [24] 付实. 美国水权制度和水权金融特点总结及对我国的借鉴[J]. 西南金融,2016(11).
- [25] 山东省水利厅. 山东省水利厅关于印发《山东省水权交易管理实施办法(暂行)》的通知[Z]. 2017-01-10.
- [26] 王亚华. 水权解释[M]. 上海:上海人民出版社,2005.
- [27] 朱珍华. 论我国水权转让的性质——基于水权转让实践的分析[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2014(5).

(责任编辑:粟世来)

Study on the Progress of Water Rights Management in Transitional Period and the Reform Ways

—A Case Study of Shandong Province

LIU Fang¹, MIAO Wang², SUN Yue³

(1. College of Public Administration, Shandong Normal University, Jinan 250014, China; 2. College of Business Administration, Qilu University of Technology, Jinan 250353, China; 3. School of Political Science and Public Administration, Shandong University, Jinan 250100, China)

Abstract: This paper defines water rights as the ownership, use rights and administration rights of water resources. Water rights administration is a complete process, including water rights allocation, transaction, supervision, and compensation, water rights institution being the core of water rights administration. At present, there is a lack of systematic research on the whole process of water rights administration and systematic establishment of the water rights institution. During the period of economic reconstruction and institutional transition, water rights administration must give priority to institutional orientation, institutions of water rights recognition, of transfer and transaction, of supervision and administration, and of compensation incentive forming the most stringent water rights institutions. On the basis of the improved "conceptual model of water rights hierarchy", we further establish the framework of water rights administration reform with the most stringent water right system as the core, which provides a holistic approach and reform strategy for the administration of water rights in China during the transition period.

Key words: water rights administration; water rights transaction; the period of transition; institutional construction; Shandong province