



水权制度与水电资源开发 利益共享机制研究

Shuiquan Zhidu yu Shuidian Ziyuan Kaifa
Liyi Gongxiang Jizhi Yanjiu



马国忠 著

水资源短缺和分布的不均衡引起了水资源危机，
水资源开发利用时的外部性又容易引发社会危机。
解决危机较有效的途径是建立和完善有效的制度，
良好的制度在约束人们的行为规则时，
也会在人们的政治、社会或经济交换方面起着激励作用，
成为一个竞争性的激励规则和框架。
同时，良好的制度能促进社会进步和经济发展，
有效地保护自然财富和社会成员的合法权益。
在水资源的管理和开发利用制度建立上，
世界各国的水资源管理者都在积极地进行创新性地探索和实践，
并取得了一些效果显著的成果，
为我国的水资源在市场机制条件下的管理和利用提供了丰富的经验，
具有积极的借鉴意义。



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press



水权制度与水电资源开发 利益共享机制研究

Shuiquan Zhidu yu Shuidian Ziyuan Kaifa
Liyi Gongxiang Jizhi Yanjiu

马国忠 著



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

图书在版编目(CIP)数据

水权制度与水电资源开发利益共享机制研究 / 马国忠著. —成都: 西南财经大学出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 81138 - 793 - 3

I. ①水… II. ①马… III. ①水资源管理—研究—中国②水电资源—资源开发—研究—中国 IV. ①TV213

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 118208 号

水权制度与水电资源开发利益共享机制研究

马国忠 著

责任编辑: 刘佳庆

助理编辑: 邓克虎 王林一

封面设计: 杨红鹰

责任印制: 封俊川

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址:	http://www.bookej.com
电子邮件:	bookcj@foxmail.com
邮政编码:	610074
电 话:	028 - 87353785 87352368
印 刷:	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸:	148mm × 210mm
印 张:	7.75
字 数:	205 千字
版 次:	2010 年 7 月第 1 版
印 次:	2010 年 7 月第 1 次印刷
印 数:	1—1000 册
书 号:	ISBN 978 - 7 - 81138 - 793 - 3
定 价:	28.00 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

序

水资源短缺和分布的不均衡引起了水资源危机,水资源开发利用时的外部性又容易引发社会危机。解决危机较有效的途径是建立和完善有效的制度。良好的制度在约束人们的行为规则时,也会在人们的政治、社会或经济交换方面起着激励作用,成为一个竞争性的激励规则和框架。同时,良好的制度能促进社会进步和经济发展,有效地保护自然财富和社会成员的合法权益。在水资源的管理和开发利用制度建立上,世界各国的水资源管理者都在积极地进行创新性地探索和实践,并取得了一些效果显著的成果,为我国的水资源在市场机制条件下的管理和利用提供了丰富的经验,具有积极的借鉴意义。

水能资源在开发利用中形成了诸多如库区生态环境变化、库区淹没、植被的破坏等外部性问题与移民、水资源的利用纠纷和资源利用的利益分配等社会问题。目前,我国各地解决这些问题的方法也正在探索之中,还没有形成统一的制度机制。在社会主义市场经济条件下研究和建立水权制度,用水权制度去建立和完善水电资源开发利用的利益分配机制,让市场机制去配置资源,在国家的宏观调控下,宏观水资源的“准市场化”交易,使政府行为与市场机制相结合,这可以有效地化解资源利用中的诸多矛盾,这是一种有益的探索和实践。

2002年,笔者调于甘孜县政府工作,而甘孜县是南水北调西线工程调水的重点县之一,因工作关系,开始接触和研究水权。四川甘孜藏族自治州位于横断山脉中部,水能资源十分丰富,水

电资源开发被确定为全州经济和社会发展的六大支柱产业之一，欣逢国家“西电东送”战略和西部大开发机遇，水电资源开发在全州形成热潮。水能资源开发的外部性和社会性问题引起各级领导的高度关心和重视，作出了积极的探索和尝试。在此环境下，笔者申报了《水权制度与水电资源开发利益共享机制研究》课题，甘孜州科委给予了大力支持和帮助，又幸遇四川省社会科学院任新建研究员、文新吾研究员、向传山研究员和西南民族大学博士生导师、教授庄万禄老师的指导，使本项研究得以完成。同时，本研究吸取了国内外近几年的部分最新研究成果，在此对甘孜州科委和上述各位老师的帮助与指导及同行们的辛勤劳动表示深深的谢意。

由于作者水平有限，存在的错误和不足在所难免，恳请各位专家学者给予批评指正。

作者

2010 年 2 月

目录

第一章 绪论·····1

- 第一节 选题的背景与意义·····1
- 第二节 水权制度与水能资源有偿利用研究进展·····6
- 第三节 内容结构与技术路线·····9

第二章 一个古老而现实的命题——水权·····13

- 第一节 水权·····13
- 第二节 水权分类·····20
- 第三节 水权溯源·····27

第三章 全新的制度视角——水权制度·····38

- 第一节 国外的水权制度·····39
- 第二节 我国水权制度框架与实践·····49
- 第三节 水权制度理论基础·····58
- 第四节 水资源价值论·····75

第四章 水资源产权制度变革——制度选择与绩效·····85

- 第一节 水资源产权的制度安排·····85
- 第二节 我国水资源产权利用制度变革·····90
- 第三节 水权交易的经济学机理分析·····107
- 第四节 实施水权制度的环境条件·····115

第五章 水权配置新机制——路径与方法·····131

第一节 水权界定·····131

第二节 水权分配·····141

第三节 水权价格·····150

第四节 水权交易·····162

第六章 水能水权与开发利用·····171

第一节 水能水权·····172

第二节 水能水权的开发利用·····174

第三节 开发水能水权的负面影响·····185

第四节 水能水权开发中的移民问题·····188

第七章 水权制度下的水电资源有偿利用制度构建·····197

第一节 水能水权开发利益分配现状·····197

第二节 水能水权的有偿利用与价值构成·····203

第三节 实现水能水权有偿利用的路径·····213

第四节 水能水权的可转让性·····215

第五节 实现水能水权有偿利用可能出现的问题与对策·····218

第八章 建立和完善水权制度与水电资源有偿利用法律制度研究·····223

第一节 我国有关水权制度与水电资源有偿利用的相关法律制度现状·····224

第二节 建立和完善水权制度与水电资源有偿使用法律制度的必要性·····228

第三节 建立和完善我国水权制度与水电资源有偿利用的法律制度内容·····232

第九章 研究展望与政策建议·····239

第一章 绪 论

第一节 选题的背景与意义

一、发展水电是我国能源发展的战略方针

世界经济发展历史和经验表明,发展中国家为摆脱贫困和落后,能源消耗的增长会不断加快,发展中国家在向发达国家迈进的时候都需要强大的能源作支撑,人均 GDP 达到 3000 美元后,经济的发展对能源的需求逐步达到高峰。从世界能源形势看,目前全球能源供应主要是石化能源,发达国家在工业化和后工业化过程中,也已经形成了高消耗的能源体系,并在高位缓慢增长。为应对全球气候变化,温室气体减排需要对能源结构进行调整。清洁并能循环利用的水能在我国能源发展战略中的地位日显重要。

从国际社会普遍的经验看,目前真正能够大规模替代石化能源的也只有水能和核能。我国水能资源丰富,水能蕴藏总量达到 6 万多亿千瓦,技术可开发量 5.42 亿千瓦,水能资源禀赋决定了替代石化能源的主要能源只能是水电。世界能源组织积极支持发展中国家大力发展水电。我国制定了“西电东送”的水电发展战略,“十一五”规划也提出了“积极发展水电”的电力建设方针,可再生能源中长期发展规划提出了到 2020 年水电装机总容量要实现 3 亿千瓦的目标。合理开发利用水能资源是我国能源可持续发展,调整能源结构,保障能源安全,应对气候变化,保护生态环境的重要战略性举措,优先发展水电是我国能源发展的重要



方针。

目前,我国水电资源开发方兴未艾,多方开发企业齐聚江边河谷。从开发业主上看,既有国家大中型水电公司专业队伍,也有半路改行的杂牌军;从资金来源上看,既有国家的开发投资,也有民间的民营资本组合,还有跨国公司等投入的国际资本汇聚;从开发地区上看,既有西南地区能源基地的大江大河,也有这些江河的二、三级支流,还有非水电资源地的其他小型江流;从开发技术上看,筑坝技术成熟,水轮生产技术达到国际先进水平,远距离、超高压输电的技术标准成为世界标准;从开发实质看,既有机器轰鸣,炮声隆隆,架线筑坝实抓实干的,也有跑马圈水,占而未开,草签协议,虚晃一枪的。从总体来看,在国家“西电东送”的能源战略下,水电资源开发形成了一轮高潮,仅2008年一年全国水电新增装机容量就达到1000万千瓦。

二、开发利用水能资源面临着重大的社会问题

我国的水事法律制度明确规定水能资源属于国家所有,现已开发利用和准备开发利用的水能资源大多属于无偿开发,极少部分为有偿使用,导致水资源产权模糊,企业无偿占有和使用国有资产,形成事实上的国有资产流失。有偿使用部分与水资源管理制度脱节,忽视了国家所有权利益。开发水能资源过程中形成外部性,电站建设毁坏了库区群众数代人积累起来的物质财富和精神财富,造成库区群众大量搬迁,使一些移民群众的生活长期处于贫困状态,资源开发忽视地方利益,富饶的资源没有给资源地带来社会效益和群众福利。建筑高坝会淹没大量土地,破坏生物多样性,影响生态环境。建筑高水坝,形成巨大的库容,易诱发地震,也影响当地群众的生产和生活。开发利用水能资源形成的这些外部性却没有由开发企业进行全额赔偿和补偿,其中一部分还由政府买单,形成“政府困难、群众贫穷”的局面。这不符合“谁毁坏,谁赔偿;谁破坏,谁修复;谁受益,谁补偿”的公平性原则,一些开发企业只享受资源的利用权利,没有赔偿的责任和扶持的义

务。开发水能资源造成的外部性问题如处理不好,特别是一些人为因素形成的外部性处理不好,资源开发矛盾就会不可避免地爆发。从国内外已多次爆发的因资源开发的外部性引发的群体性事件看,这些问题和矛盾都带有群体性、对抗性、负面性、突发性的特点,处理不好就会成为社会长期不稳定的因素,将给工程建设的安全和社会稳定造成重大隐患。在少数民族地区,这些问题还容易被国外敌对势力利用进行反面宣传,引发民族问题。

在全球水资源危机下,水资源已经成为现代社会可持续发展的关键因素之一,1988年世界环境与发展委员会认为“水资源正在取代石油而成为全世界引起危机的主要问题”。水能资源开发利用带来的诸多外部性问题已经引起全社会的广泛关注,可持续开发利用水能资源中有很多重大的问题需要我们深入研究。这些重大问题主要包括以下几个方面:一是要进行水权理论和制度研究,完善深化水权理论并进行水权制度构建,用理论和制度指导水电资源开发,解决开发中存在的外部性问题。二是国家资源所有权问题。在总结现在部分地区已经进行水能资源使用权有偿使用的做法和经验,研究在国家所有权下如何过渡为水能资源开发企业的取水权和使用权,在市场经济体制下体现国家所有权的利益,在国家的水资源管理制度下,实现水能资源的有偿利用和水资源管理的制度对接,让水能资源在水资源管理制度下进行,确立国家资源标准费用,避免各地的主观性和随意性。三是研究建立水能资源开发利益共享机制研究,通过资源开发惠及群众,从根本上消除资源开发中的外部性,构建和谐水能资源开发和运行环境。四是实施水权制度和有偿开发水能资源的法律制度构建。构建和完善制度要有强有力的法律制度作支撑,用刚性的法律约束资源开发和开发中的利益分配。

三、研究目的

水权是国家所有权在水资源管理制度中的反映,水权理论的充实、丰富和完善是研究水权制度进行水资源产权制度改革的关键。

键的一步。只有在实践的基础上建立起来的水权制度,才能真正回到现实中指导水权交易实践。解决水能资源的无序开发的根本出路是实现管理的制度创新。

从水权制度研究入手,其目的在于建立水能水权的有偿使用制度,进一步完善水能资源开发中的利益分配机制,设计一个能够包容多方利益并被各方接受的水能资源开发的制度,为水能资源的市场化配置进行基础性理论研究。

四、研究意义

1. 重大的理论意义

社会主义市场经济条件下,水权和水市场是配置水资源包括水能资源在内的经济手段,水权理论和完善的水权制度是指导水能资源配置改革的重要的理论基础,是水资源管理科学的重要内容,同时也是我国建立和完善社会主义市场经济理论的重要组成部分。在我国,水权理论与水权制度市场建设正在进行理论探索和市场实践,并取得了可喜的成效。本研究吸收了国内近几年的研究成果,丰富和完善了水权基础理论,在此理论框架基础上进行基础性应用研究和探索建立水能资源有偿使用制度,尝试为水权理论和应用提供一个基础成果,提出了水能资源有偿利用的理论基础、基本内涵和实践路径,填补了该领域研究的空白,是对我国水权制度框架和资源有偿使用在理论上的丰富和完善,对水资源管理理论的建设和发展,甚至于对建立和完善社会主义市场经济理论下的自然资源有偿开发利用都具有重要的理论意义。

2. 重大的现实意义

目前,我国水权制度建设框架已经建立,水资源管理正在稳步推进,但是水资源的配置还存在很多的问题,特别是水能资源的开发利用的国家所有权问题没有得到体现,资源开发的外部性十分突出。首先,在市场经济条件下如何运用市场手段有效地配置带有经济效益的自然水资源是迫切需要解决的问题。水权制度和市场化配置水能资源是水资源管理与配置体制改革的基本

方向,是水资源和人类社会可持续发展的客观要求。水资源的保护作为自然资源保护的重点,必须遵循水资源的商品价值规律。但是,人们对水资源的商品属性知之甚少,我国现在的水权制度又极不完善,需要覆盖所有经济类水权的有偿使用制度,形成完整的制度体系,进行水权制度研究和利用水权制度指导水能资源有偿使用的应用研究是极其必要的。其次,研究水权制度与水能资源的有偿使用是社会主义市场经济发展的内在要求。我国社会主义市场经济体制已经建立,市场经济是法制经济,法律是市场经济的内在需要。在我国,水资源走向市场已经成为必然,所以,在水权制度建设和水资源的有偿利用中亟待建立完善的水权法律制度,为实施水权制度建立必需的法律支撑体系同样是社会主义市场经济发展的内在要求。再次,完善水权理论和建立水能资源有偿利用制度,可以为和谐开发水能资源,构建水能资源开发的利益共享机制提供较完整的制度支持。目前,水资源利用和水能资源开发中出现了许多如资源所有权问题、地方利益分配、移民搬迁和生态环境破坏等问题,正视和解决这些问题必须进行制度创新和制度设计,水权制度和水能水权的有偿利用是保障水资源从效率低的行业向效率高的行业转移,提高水资源的利用效率,促进水资源的优化配置,能够建立起长效的利益分配机制,促进水能资源和谐开发的一种制度创新。开发利用水能资源面临着前所未有的新形势,暴露出的问题和矛盾正成为新的社会隐患。解决矛盾,创新制度就是摆在广大理论工作者和广大水利工作者面前的紧迫课题。从分析中我们可以看出,完整的水权制度和水能资源有偿利用制度是解决所有权与使用权和多方利益矛盾的制度保障。因此,社会主义市场经济体制和水资源利用的现实需求在客观上要求加强水权制度和资源有偿利用研究,水权制度与水能资源有偿利用研究具有重大的现实意义。

第二节 水权制度与水能资源有偿利用研究进展

一、水权制度研究进展

汪恕诚提出水资源由流域统一管理,建立政府宏观调控、流域民主协商、准市场运作和用水户参与管理的运行模式。制定用水指标、定额管理制度和水权交易的市场规则。^[1]

阮本清等人分析了水权制度与取水许可制度的差异性,提出了现行的取水许可制度向水权制度转变的现实性和必要性。^[2]

李英明研究认为,通过建立合理的水权初始分配制度、宏观控制和微观定额体系、水价形成机制等,积极完善和培育水交易市场,实现水资源的优化配置。^[3]

黄锡生认为,水权制度与国家职能、政党、政治管理、政治参与、人权保障以及国家安全等诸因素有着密切联系,建立科学的水权制度是重大的政治问题。解决水危机不能仅仅依靠市场,也不能单纯依靠政府,而应将市场手段和政府干预相结合。水权的配置通过竞争性和非竞争性手段实现。鉴于水资源的稀缺性和市场配置的优越性,以及提高资源利用效率解决水危机的迫切性,水权交易是必要的。^[4]

李光丽等人认为,围绕水产权的制度性安排就是水权制度,以水权的交易为核心内容的现代水权制度是提高水资源利用效率的理想选择。我国水危机的实质是水权制度存在缺陷,水资源管理的根本出路是要建立现代水权制度,合理配置水资源,水资源的战略性、稀缺性决定了建立有偿使用制度的必要性。^[5]

蔡守秋对水权转让的原则、范围和条件进行了分析,提出了国有水资源使用权流动的原则包括水资源所有权与使用权分离的原则,水资源有偿使用的原则,同时提出了国有水资源的出让、转让的一般条件和程序。^[6]

汪恕诚就水权分配和水权定价进行了研究,认为水权分配有优先权问题,首先是人的基本生活用水要得到保障,实行水源地优先原则,粮食安全优先原则,用水效益优先原则,投资能力优先原则,用水现状优先原则,优先权是变化的。同时认为,不同的用水户,在不同的时间,使用不同水源的不同量的水,其资源水价是不同的。他提出水价的组成包括水权水价、工程水价、环境水价三部分。^[7]

唐铁军认为,水权转让是一种市场交易行为,其转让价格应当遵循市场交易的一般规律。其价格形成的方式主要包括水权转让双方协商形成转让价格,通过招标方式形成转让价格,通过水权交易市场拍卖形成转让价格。^[8]

二、水能资源有偿利用研究进展

1. 重要江河水能资源应有偿使用

成都电子科技大学教授吴正德认为^[9],水能资源的输出并未使流域的经济社会发展与全国同步,当地的生态环境也受到破坏,自身并没有因此得到快速的发展,在流域水能资源不断地被转化为下游地区经济效益的同时,本地区的经济社会发展却依然十分落后。流域贫困落后的状况之所以如此严重,其原因除自然、历史等因素外,缺乏科学合理的能源价格和资源利用体系,致使水能等生态资源被无偿或廉价使用也是重要因素。在国家即将实施水能资源有偿使用制度时,应进行试点,使积累的经验更具全局性,从而推动科学合理的能源及资源利用体系的建设。

李其道认为,对有限的、稀缺的水能资源的开发利用,应按市场规则出售、转让并支付必要的费用,或按其价值入股参与开发利用,这是所有者对水能资源行使产权的体现。^[10]

2. 资源共享

陆佑楣认为,要改变旧的思维模式,把水电开发与水库移民区的经济发展、提高库区的生活质量结合起来。要改变给库区移民“后扶持”的补偿概念,转变自然资源经开发后形成的社会财富

合理分配、有关群体共享的机制。^[11]

庄万禄认为,水电开发应建立合理的资源补偿机制,将水资源作水资源税的征收对象。在研究溪洛渡电站移民问题时提出从今后的发电收益中硬性规定提取一定比例的利润,建立水电开发移民生产生活扶持基金,对移民实行分次补偿。还可以探索以土地资源入股参与水电开发建设,获取一定比例的发电收益,建立移民补偿长效机制,让老百姓从当地资源的开发中受益。他同时还提出,水电资源的优质优价资源使工程建设节约的成本应共享和超利润分红,或者将优质资源折价入股的办法。^[12]

3. 建立水电资源开发有偿利用制度

曾绍伦等人对四川小水电资源的开发利用进行了分析研究,认为在小水电资源地区本身财力有限的情况下,可以吸收投资者对能源开发利用项目进行投资,同时考虑国家、投资者和当地之间的利益分配,提出了建立健全小水电资源开发权拍卖与交易机制、利益分配机制、生态补偿机制,利用市场机制来配置和促进四川小水电资源的可持续开发利用。^[13]

叶舟分析研究了水电资源开发权有偿转让过程中出现的有关问题,对水资源有偿转让的市场化配置机制进行了研究,认为在水电开发中,利益主体有国家、投资者和居民三者,分清利益主体是实现有偿转让的前提,才能对三者的权益进行保障。从新制度经济学角度分析,提出了水电资源通过市场配置,确定开发业主的同时,产生一个资源开发权转让价格,开发者按这个价格支付资源费。^[14]

三、对理论研究进展的简要述评

水权理论是在实践中产生的,世界各国根据自己长期的社会发展和水权实践都形成了各自的水权原则,但在各国的历史、经济、社会制度及其水资源状况下,形成的各具特色的水权制度没有固定的模式和标准。尽管各国学者针对各国水权实践都在研究水权理论,但完整的水权理论还没有建立。^[15]

目前,国内开展了大量的水权理论研究,尽管处于研究的初始阶段,但也已显出百花齐放的局面,理论研究者从不同的角度对水权理论展开研究,研究的深度也在不断加深和拓宽。主要研究并关注水权的性质、法律地位、权利的客体以及使用权和所有权、公权和私权的区别^[16]。注重权利的相关属性、内涵和实质研究。从总体上看,水权理论的研究还有待进一步深化和完善,没有建立相关的理论体系和可供实践操作的完整程序和办法,还需向可操作的层面扩展。水权体系和水权市场建设还处于探索阶段,一些研究还处于概念阶段,特别是水权市场建设研究还没有形成较系统的成果。

在水能资源有偿使用上,已进行的有偿使用实践与水资源管理制度脱节,没有理论指导和制度框架,没有体现出国家资源的所有权,过多地强调地方与群众利益,忽视了国家利益。有偿使用制度亟须理论研究和制度建设。以水权制度研究为突破口,在水权制度基础上建立水能资源有偿使用制度和资源开发利益共享机制,是现实的实践要求和政策制定的迫切需要。

理论的贡献是边际性的,正当理论工作者在从不同角度对水能资源有偿使用进行理论探索时,浙江、四川、贵州、湖南、云南、吉林、广西等省区已经开展了水能资源有偿使用的实践,尽管各地的做法和标准不统一,但这种实践是有益的和富有成效的,值得充分肯定。理论指导实践,实践反过来又极大地丰富了水能水权有偿使用的理论。

第三节 内容结构和技术路线

一、内容结构

本书从水权概念出发,对水权制度和水能水权有偿利用分两部分进行研究。研究前者是为水能水权有偿利用提供理论依据,



构建较完整的水权理论体系,是后者展开的基础。后者研究的是水权理论在有偿开发利用水能资源中的具体运用和拓展,也是对水权市场化理论的丰富、发展、提高与完善。

第一章绪论部分简要说明本研究的背景,阐述了研究的意义、目的和国内对此研究的进展情况,最后阐明了研究的内容和技术路线。

第二章从历史角度考察和现实需要出发,提出了全新的符合现实与法律制度又便于实际操作的水权概念。

第三章是本研究的理论基准和参照系。从国内外历史和现实的水权制度考察,以近几年的水权交易为案例,研究了水权制度的理论基础,提出了水资源的价值理论,为水资源变为水商品提供了理论基础,也成为水权的理论基础。

第四章以水权制度为基础,对现有水资源产权制度进行考察,提出了在社会主义市场经济条件下,水资源的配置以产权制度变革为突破口,提出要建立和完善水资源的交易和转让制度,对水权交易进行了经济学动因分析。经济利益和资源利用效率是水权交易和转让的基础动因,分析了水权制度实施的政治、经济、政策、法律、文化等环境条件。

第五章对水权的市场化配置进行了方法和程序的研究,指出了水权的界定和分配原则,建立了水权价格的数学模型以及进行市场化机制分配和交易的实现路径与方法,提出了水权市场化分配的制度性框架。

第六章对水能水权进行了界定,认为开发利用水能水权是世界各国的必由之路,也是中国能源政策的必然选择,开发水能资源,不可避免地会带来外部性,通过制度设计安排可以降低外部性;研究了开发水能水权的负面影响,指出建立水能资源开发有偿利用制度的必然性及现实意义。

第七章以水权制度为基础,进行了水能水权有偿开发利用的制度构建,提出了水能水权有偿利用的程序和方法,对建立水能资源开发利用利益共享机制进行了研究。