

(澳)水改革高级指导小组 著
鞠茂森 张仁田 等译

澳大利亚

水交易



黄河水利出版社

澳大利亚水交易

NATIONAL APPROACH
TO WATER TRADING

(澳)水改革高级指导小组 著
鞠茂森 张仁田 等译
石高玉 校审

黄河水利出版社

图书在版编目(CIP)数据

澳大利亚水交易/澳大利亚水改革高级指导小组著;
鞠茂森等译. —郑州:黄河水利出版社, 2001. 10

书名原文: National Approach To Water Trading
ISBN 7-80621-505-0

I. 澳… II. ①澳…②鞠… III. 水资源管理: 经济
管理—文件—澳大利亚 IV. TV213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 073824 号

出版社: 黄河水利出版社

地址: 河南省郑州市金水路 11 号 邮政编码: 450003

发行单位: 黄河水利出版社

发行部电话及传真: 0371 6022620

E-mail: yrcp@public2.zz.hc.cn

承印单位: 黄河水利委员会印刷厂

开本: 850 毫米(mm) × 1 168 毫米(mm) 1/32

印张: 5.625

字数: 141 千字

印数: 1~4 000

版次: 2001 年 10 月第 1 版

印次: 2001 年 10 月第 1 次印刷

书号: ISBN 7-80621-505-0/TV·239 定价: 15.00 元

著作权合同登记号: 图字 16-2001-064

版权声明

This work is copyright. Apart from any use permitted under the Copyright Act 1966 no part may be reproduced by any process without written permission from Agriculture Fisheries and Forestry Australia. Requests and inquiries concerning reproduction and rights should be addressed to General Manager, NRM Policy, AFFA, PO Box 858 GPO Canberra ACT 2601 Australia.

本著作受到版权保护。除了得到《版权法 1966》批准的引用外,未得到澳大利亚农业、渔业和林业部的书面许可,不允许进行任何方式的部分或全部复制。有关复制及版权问题的请求和质询请与澳大利亚农业、渔业和林业部自然资源管理政策司司长联系。地址为:澳大利亚堪培拉特区 2601,邮政总局 858 邮政信箱。

This is an internal draft working document and does not represent agreed Australian Federal, State or Territory Government policy.

本报告为内部工作文件,不代表澳大利亚联邦、州或地区政府已达成一致的政策。

中国水资源市场化改革展望

(代译序)

自汪恕诚部长 2000 年 10 月在中国水利学会年会上提出“水权和水市场”的重要观点和改革思路以来,国内关于水权、水市场的讨论和研究日趋热烈,水利部有关单位先后组织了全球水伙伴中国问题研讨会、中澳灌溉水价研讨会、水权理论研讨会、水权水市场研讨会等系列活动,水利报刊、杂志、网站也开辟相关专栏进行讨论,共同探讨我国的水管理改革应该建立什么样的水市场、如何实施水权改革、如何进行水市场的战略规划等,已经取得了不少研究成果。在澳大利亚联邦水改革高级指导小组的支持下,经过水利部经济调节司、澳大利亚江澳国际公司的共同努力,《澳大利亚水交易》一书的中文版由黄河水利出版社出版了,这为我国正在开展的水权、水市场研究和实践提供了又一个有价值的成果。我很高兴将此书推荐给广大读者并为之作译序。

水资源短缺已经成为全球性的问题,随着社会经济的发展,日益增长的水需求与水资源的稀缺性之间的矛盾,迫使世界各国无论是发达国家还是发展中国家,都在寻求有效的解决办法。近年来,美国、澳大利亚、日本、墨西哥和智利等国家都在积极地推行水改革,鼓励开展水权交易,借助于经济手段达到水资源的优化配置,使有限的水资源在保持良好生态环境的同时,为经济发展创造最大和最佳效益,最终达到社会的可持续发展。《澳大利亚水交易》一书全面总结了澳大利亚从 20 世纪 90 年代以来进行的水改革经验,介绍了联邦政府、州政府在实施水权改革方面所采取的政

策和框架,研究了水市场化改革的背景、水交易的特征和方式,分析了水市场建设方面存在的问题和应该采取的对策,对今后的水改革特别是水交易的发展提出了建议。这是一本理论与实践并重、经验和教训相融的全面系统反映澳大利亚水交易进展的经典之作。

澳大利亚水改革前的管理模式与我国的现状极其相似,工程投资由联邦政府和州政府及地方共同承担,工程管理由州政府的水管理机构负责,包括工程的运行维护、更新改造等,较少考虑工程的经济和财务效益,而政治和社会目的是主要的。20世纪90年代初,每年的供水收入仅为年运行维护费的30%左右,政府的负担日趋加重,迫使澳大利亚联邦政府政务院从1994年开始在全国推行水改革政策。这项改革的重要内容之一是建立水市场,实行水交易,通过市场机制使水资源达到优化配置。在水分配和水权方面,澳大利亚各州政府在执行复杂的水权和水分配系统时,把水所有权与土地所有权分离作为前提,并对水权明确定义,包括拥有者、数量、可靠性、可交易性和质量。澳大利亚水资源市场化改革在多年的实践中形成了如下经验:联邦政府、各州政府十分重视和支持水资源市场化改革,不但在政策、法制上给予保障,而且在财政上给予扶持;建立水资源统一管理的体制,各州均制定了相应的水法;组建政府控股的供水企业,作为水市场运作的主体,例如昆士兰州组建的州太阳供水公司等均进行了资产、人员的重组,以适应企业化管理的需要;强化市场信息交流,实行水权管理并允许水权自由交易,促进节约用水和高效用水,达到用水结构的优化;实行水价政策的公开与透明,强调环境用水的社会价值,鼓励公众参与和民主协商;通过建设水资源实时监控系統为水市场改革服务。

学习借鉴国外的先进管理经验,一定要做到结合本国和本地区实际,不能照搬硬套,要善于运用国外水管理的思路来改革我们

现有的不适应要求的体制和运作方式。与澳大利亚相比,中国人口是澳大利亚的 60 多倍,人口密度是澳大利亚的 40 多倍,人均水资源量只有澳大利亚的 $1/8$,中国的水问题比澳大利亚严重、复杂得多。一方面随着改革的深化、经济的迅猛发展,水资源的短缺对经济发展的制约作用已日益突出;另一方面,水资源的利用效率极低、浪费严重,并加剧了水污染。随着社会主义市场经济体制的建立和逐步完善,水行业的改革势在必行,我国的水资源管理和配置需要更为有力的政府行为、市场机制和监管手段。

澳大利亚在实践中已经形成了一套完整的水市场体系和运作模式,特别是其水资源所有权归国家所有、供水管理企业化而很少私有化的背景十分值得我国借鉴。当前,在借鉴澳大利亚等国外水权、水市场改革经验的研究和实践中,我们应该注意做好以下几个方面的工作:

(1)加强宣传和公众教育。要不断深入对水权、水市场建设的舆论宣传,让人们在思想上、心理上接受新的观念,特别要教育公众水市场化建设不等于水价的上涨,而是通过价格手段、市场机制来促进水资源的保护、节约和利用。

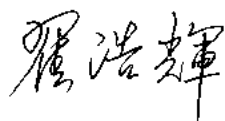
(2)强化政府的宏观调控和法制保证。借鉴澳大利亚政务院水改革框架制定的原则,制定我国水改革总体指导原则。根据两国国情的差异,分析对比省、市、流域管理机构级的水资源管理和政策改革的重点、要点和难点,把水资源市场化的内容纳入《水法》之中,要强化政府对水资源市场化运作的宏观调控作用和法制保障作用,重视环境用水的合法性。

(3)加强市场化规划。组织水市场和水体制改革方面的国内外专家开展合作研究,要特别重视开展水资源市场化的战略研究,制定符合中国实际的水市场规划大纲,研究水权分配模型和水交易机制,鼓励按照市场规律进行水权交易,利用经济手段实现水资源的优化配置。

(4)强化企业化运作。研究澳大利亚政府和水管理机构职能转变及水行业企业化改革的经验,对澳大利亚水改革中政府职能分离的做法、需要考虑的问题进行研究,积极稳妥地推进水价政策的改革。

(5)结合有关工程和地区,如南水北调工程,进行水权改革试点,完善供水管理体制,促进水资源的高效合理利用。

21世纪水资源问题是世界性问题,也是中国面临的问题。展望中国的水资源市场化改革,我们感到水市场的建立是一个长期的、复杂的、具有革命性的系统工程,意义深刻而又任重道远。可喜的是,经过多年来的水价改革,水资源具有商品特征的观念已逐步为人们所接受;随着近年来水权理论的提出和发展,浙江东阳—义乌水权转让等水交易改革的实践已经取得探索性成果;中央领导同志对水资源优化配置及如何实行市场化改革也给予了高度关注。我相信,经过广大热心水利事业的同志们的共同努力,我国的水资源市场化改革一定会取得成功,因为这是时代发展的必然趋势、是市场经济规律的客观要求。



水利部副部长
2001年8月于北京

序

联邦政务院(COAG)水改革战略框架的主要成就之一是认识到水交易是实现调水对社会收入及福利贡献最大化的重要机制。

1998年7月由农业与资源管理常务委员会(SCARM)组成了水改革高级指导小组(HLSGW),推动水改革框架的实施。水改革高级指导小组设首席咨询专家负责全国范围内的水资源管理,并有代表若干名,来自水利产业和澳大利亚及新西兰环境与保护委员会。

1999年,水改革高级指导小组确定将“扩大和深化”水交易市场作为国家的一项优先策略。

当然,水交易必须受流域的社会、自然和生态条件的约束。在这些基本约束条件下,全国范围内的水交易程度大不相同。由于社会、环境和经济方面的因素,在引入水交易时一些辖区面临社区的强力反对,与此同时,也有不少辖区已具有17年以上的成功经验。这两种极端情况甚至存在于同一辖区内。

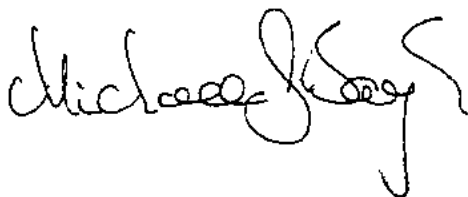
近年来,一些辖区在利用互联网进行水交易、促进跨州交易、地下水分配交易及跨部门、跨流域水交易等方面取得巨大进步。然而,尽管取得了显著的进步,所有的辖区一致认为水交易市场尚未发挥其应有的积极作用,因此还能够取得更为实质性的改进。

因此,水改革高级指导小组制定了现行指导原则和框架,指导各辖区推行他们认为合适的水交易。本文件无意代表水交易每一方面的综合观点,而是指出已经证实了的影响水市场有效运作的主要障碍,同时提出了建议原则,如果执行这些原则将明显改进水交易市场的运作。水改革高级指导小组有意识地把本文件的集中

关注点放在国家层次上,但也包括了不同辖区的大量案例研究,说明所提出的水交易原则和到目前为止已取得的显著效益。

农业与资源管理常务委员会已经批准了本文件的公开发布,以征求公众的意见。这一做法的目的在于从各辖区、灌溉部门、工业和环境团体收集更为广泛的集体经验,进一步改进本文件。

在此,我鼓励大家对本文件提出详细的、建设性的建议和意见,这将有助于建立强健的水交易市场,使我们国家的水资源利用产生更好的经济、环境和社会效果。

A handwritten signature in black ink, reading "Michael J. Taylor". The signature is fluid and cursive, with the first name "Michael" and last name "Taylor" clearly legible, and "J." in the middle.

迈克尔·J·泰勒(Michael J Taylor)

水改革高级指导小组组长

澳大利亚农业、渔业和林业部部长

内 容 提 要

本书是澳大利亚联邦政务院水改革高级指导小组指导全国进行水改革和水市场建立的工作文件。全书分7章，分别介绍了水交易的驱动力、效益、存在的障碍及政府的作用；水市场建立的指导原则和设计框架；交易的机制和协定；市场参与者的信息需求；第三方的利益保护；融资与资本效率及分配与市场一体化等。并在附录部分介绍了澳大利亚水改革框架文件：水分配与水权；地下水的分配与使用；废水和雨水管理。

本书可供从事水资源规划与管理、国土规划、环境管理、水资源经济研究及行政管理人员使用，也可作为高等院校水资源、经济管理等专业高年级大学生和研究生的参考书。

目 录

中国水资源市场化改革展望(代译序)	翟浩辉
序	迈克尔·J·泰勒
提要	(1)
引言	(1)
指导原则	(3)
有关特殊问题的推荐性建议	(8)
1 概述	(13)
1.1 引言	(13)
1.2 市场驱动	(15)
1.3 水交易的效益	(17)
1.4 水交易状况回顾	(18)
1.5 水交易的障碍	(29)
1.6 政府的角色	(29)
2 指导原则和设计框架	(33)
2.1 引言	(33)
2.2 指导原则	(33)
2.3 设计框架	(38)
2.4 适用性检验	(38)
3 交易机制和协定	(45)
3.1 风险和协定	(45)
3.2 减少支付和交付风险	(47)
3.3 促进借用的转让协定	(49)

4	信息需求	(53)
4.1	引言	(53)
4.2	市场参与者的信息要求	(53)
4.3	收集商/市场主持者/投机商	(67)
4.4	政策监控和审查	(68)
4.5	州(地区)水事回顾	(70)
5	第三方利益保护	(71)
5.1	利益保护及交易限制	(71)
5.2	对售出方及地区的消极影响	(73)
6	融资与资本效率	(83)
6.1	背景	(83)
6.2	法律框架及交易规则	(83)
6.3	全部所有权和从土地的剥离	(84)
6.4	贷款抵押	(85)
6.5	通过临时交易市场租赁	(85)
6.6	临时交易	(85)
6.7	售出及租回	(87)
6.8	发展期权交易	(89)
7	分配与市场一体化	(92)
7.1	引言	(92)
7.2	环境水量需求	(92)
7.3	资源配置及向市场过渡	(95)
7.4	加税补偿——减少用水的选择	(98)
附录 1	水分配与水权	(105)
附录 2	地下水的分配与使用	(125)
附录 3	废水和雨水管理	(145)
	后记	(165)

提 要

引 言

20 世纪 90 年代,澳大利亚的水交易迅猛发展,而且正在给澳大利亚农业和其他水用户带来重大经济效益,促进区域发展和改善生态环境。水交易是澳大利亚联邦政务院水改革框架的一项重要成果,该框架促成了水权与土地权的分离和水分配体系的改革。

全国各州和地区都积极承诺引进并强化水交易,允许水在自然和生态约束及保护第三方利益的条件向下向最高价值用途转移。

该承诺必须在促进水交易的政策及程序中体现出来。

大家一致同意:

“……在保护其他水用户、河流和湿地及大环境,保护第三方利益的前提下,以促进经济发展为目的发展高效和公平的水交易。”

尽管有如此承诺,水交易的发展在不同的州、地区、区域和流域之间甚至内部是不平衡的。在地表水和地下水系统中都存在影响水有效使用及交易的因素。然而,目前的经验能够使我们认识水交易的意义,制定出共同原则,创造使水交易效益最大化的机会。

马斯登·雅各布(Marsden Jacob)协会的咨询经济学家接受水高级咨询小组的委托,开展下列工作:

- 制定水贸易市场的国家框架,促进最佳模式使用;
- 检验在不同辖区内的广泛适应性。

已经特别注意到国家指导原则在不同流域及条件下的适用

性。

在建立全澳大利亚地表水和地下水交易的国家原则框架的过程中,本报告审查了:

- 水交易的驱动力、效益和障碍(第1章);
- 水交易的指导原则以及与交易协定核心设计/决策点之间的关系(第2章);
- 有效交易的基本特征,保护买方、卖方和抵押出租方利益的交易协定(第3章);
- 对价格和其他信息的有效公开的需求,减少许多水市场中存在的低效和不公平(第4章);
- 有关保护第三方利益的法律性和非法律性争论,以及出水费/渠首费、结构调整及其他措施在减少不利成本方面的作用(第5章);
- 水权拥有者通过水资源资产的杠杆作用提高投入资本效率的能力(第6章);
- 由于资源的稀缺迫使二级市场的价格升高,从而在仍旧延用的“时先权先”分配体系中存在资源紧张和不公平性。在资源滥用以及必须被补偿的情况下,水交易的有所为和有所不为(第7章)。

如上所述,本报告的要点主要集中在水交易市场的机制和该机制的有效运作。显然,在任何可持续意义上,水交易开始之前必须有一些基本的“已知条件”存在,包括可持续的和公平的分配政策、生态可持续的管理模式以及明确界定和可靠的水权。由于这些内容超出了本报告的范围,虽然其重要性再强调也不过分,这里就不细述。

成立水改革高级指导小组旨在促进“水改革框架的切实实施”。有效水交易体制有效贯彻过程中存在的许多困难是所有辖区的主要问题,因此水改革高级指导小组初拟了本报告,制定了--

系列推荐性建议和原则,作为协助不同辖区“扩大和深化”水交易市场的指南。本报告的着眼点是全国,因此不是对所有的辖区都适用。本报告虽然不是一份指令性文件,但为不同的辖区在他们认为合适的程度上实施水交易提供了框架。

指导原则

目标和目的

A. 发展高效和公平的水交易旨在在保护其他用水户、河流、湿地、大环境以及第三方利益(如对现有用户的影响)的情况下达到促进经济发展的目的。

B. 水交易应使水权向更高价值用途的方向转移,保证水能最大限度地给用户和广大社区带来效益。

C. 水交易应能激励耗水用户、水行业、水资源管理者和水系运行者改进水的分配和管理。

总则

1. 在满足保护环境和第三方利益的条件下,应允许进行所有地表水和地下水的交易。

2. 所有水权、水的使用和交易应以合适的水资源管理规划和农场用水管理规划为基础。

3. 在成本最少和对交易影响最小的前提下达到自然资源目标和对第三方利益的保护。

4. 为了提高水的使用和财政资金的效率:

- 应授予所有能拥有资产的个人和实体对水的拥有权和交易权;
- 水应像土地和股份一样被视为一种资产;
- 水和土地应作为分开的资产,并能独立进行交易。

5. 水权、体制和管理结构不应妨碍水市场的有效运行。

与水权有关交易的选择应尽可能地属于最终的单个用户。

6. 水权的注册应像土地和股份一样公开且可审查。

7. 像其他资产市场一样,水市场也需要培养信心和信誉。

8. 政府应给予必要的投资以获得更大的收益。发放许可证和交易的行政管理机构应高效并有适当的资源配置。

适用范围

9. 只有水权依据水量或份额清楚确定后方可进行交易。因此

- 某些家庭人畜用水权不得交易;
- 某些城镇水权不可交易;
- 多数地下水权不可交易。

10. 核心环境配水以及为生态系统健康水质和依赖地下水的生态系统的保留用水不得交易。

符合批准的管理规划或政策的其他环境用水分配量可以进行交易。

有资格拥有水和进行水交易的个人或实体可参与水市场以增进环境效益。

11. 对准许交易买卖双方的用水必须进行测量和记录。

12. 节约所得的水,无论是在农场内还是从减少输送损失获得的,均可用以交易。应考虑到辖区在节水方面的投入,所以可以将全部或部分节约所得的水对环境进行重新分配。

13. 不得批准可能导致对环境、水质或第三方产生不可接受影响的水交易。

14. 地表水水权方面的交易包括:

a. 流域内的交易。

b. 流域之间的交易,如果:

——流域间有水文联系;

——水系末端的水流可由两流域中的任一流域提供,且

——受水流域额外的需求符合有关的水管理规划。

c. 跨州交易,如果流域之间存在水文联系,且水系末端的水流

·内部工作文件·