

# 我国水资源产权制度的法律经济学分析

◆ 郭 鑫

(陕西理工大学经济管理与法学院, 陕西 汉中 723000)

**【摘要】**我国水资源产权制度关系到我国水资源的优化配置,提高水资源利用率,最终实现绿色发展,是我国生态文明建设的重要内容。本文通过对水资源产权制度的研究和我国水资源产权制度的经济学分析,指出我国现在水资源产权制度的问题与不足,并提出立足我国国情、明晰产权内涵、弱化行政、增加市场配置的完善措施。

**【关键词】**水资源产权制度;法律经济学分析;优化配置

长期以来,受“水是取之不尽,用之不竭的”思想的影响,人们对于水资源的开发和利用是粗放且无节制的。但随着经济社会发展水平的提高、生态环境的恶化以及水资源本身的不稳定性,现如今的水资源已经不仅仅是基础性的自然资源,更日益成为稀缺性资源、经济资源。结合我国水资源分布严重不均、人均水资源量少这一基本国情,水资源问题在我国比较突出、亟待解决。

与我国其他公共产权制度相比,我国对于水资源产权制度重视不够。如何优化水资源配置、提高水资源利用率、助力我国经济转型走向高质量发展,从而最终实现绿色发展,有必要对水资源产权制度进行法律经济学分析。

## 一、水资源产权制度概况

### (一)产权制度

经济学寻找如何达到资源最佳配置的方法,不断优化资源配置。根据科斯定理:若交易费用为零,无论权利如何界定,都可以通过市场交易达到资源的最佳配置。但是现实生活中交易费用不可能为零,因此产权制度安排就变得至关重要。目前对于产权,国内外学者们还没有一个统一的定义,但绝大多数学者都承认产权是一个权利束的概念。产权是以所有权为核心的,包括所有权、管理权、使用权、支配权和分配权等在内的权利束。而且产权的概念也不是一成不变的,会随着社会发展、制度创新等不断赋予其新的内涵,是一个不断变化的概念。

### (二)公共产权制度

产权理论和产权制度以优化资源配置、提高资源利用效率为目的。但是,在很多产权改革中,往往偏向于保护私人产权,忽略公共产权的保护。实践中,公共产品通常是以公共管理和集体决策的方式发生交易,一旦决策不善或者管理不严,极易导致“搭便车”现象,即很多消费者通过投机等手段免费从公共产品中获益,从而造成公共产品的损失和破坏。

怎样消除这种市场失灵、负外部性呢?对于公共产品

不能“放任自流”,一种方式是从成本收益角度,市场是资源配置最有效的方式,应该结合实际适当引入市场资源,而根据科斯定理,前提就是需要进一步明确产权。另一种方式是相关部门可以通过税收系统直接强制性支付成本并对供给者提供补贴。我国的公共产权可以分为两种:资源型和企业机关型。资源型指的是自然资源等生态环境中本来存在的,矿藏、水流、森林等。企业机关型包括国有企业、事业单位、政府机构等为人们提供公共服务的医院、公园、学校等。

### (三)水资源产权制度

水资源产权制度是产权制度在水资源领域的应用。水资源产权制度面临两个问题:从水资源是人们生存必需的资源来说,人们对于对于水资源无需经过许可,应当无偿使用,因为国家应当保障每个人的生存权,即有义务为人们提供基本生存、生活的条件。产权实际上并不是不变的,而是随着社会不断发展变化的,就目前形势而言,水资源已经不像空气那般容易获得和随意取用。除此之外,水资源本身的易变性、不稳定性、流动性也使得水资源产权制度更为重要。

## 二、我国水资源产权制度发展现状

### (一)法律现状

根据《中华人民共和国宪法》(1982年)《中华人民共和国水法》(1988年)《中华人民共和国民法典》(2020年)等法律规定,在我国,国家是水资源所有权的主体,也即全民所有,由国务院代表国家行使所有权。除此之外,《取水许可和水资源费征收管理条例》等法律法规中还规定了取水权和使用权。但是所有权明确,不等于产权改革完成,更不意味着构建了公共产权制度。水资源产权应是包括所有权、经营权、使用权、收益权和处分权等在内的权利集合。而且,由于水资源的易耗性、流动性及形态的不确定性等自然属性,实际上使得水资源产权的经营权及其衍生的权利更为重要。然而在我国的法律中仅规定了所有权、取水权、使

用水权,并且取水权和使用权没有明确的归属,而其他权利我国法律还没有明确的规定。综上,我国水资源产权的法律制度相对滞后,需要受到人们的重视。

## (二)实践现状

20世纪70年代以来,我国的水权发展经历了两个阶段:第一个阶段是基于行政手段的共有水权安排制度,第二阶段是建立排他性的水权制度,引入市场机制。在水资源管理制度的演变经历的两个阶段中,第一阶段主要是强制性变迁,这一阶段中虽然使得水资源配置有了一定的改善,但是由于行政配置,水资源产权仍然不够清晰,缺乏有效的流动性,因此资源配置效率较低。而目前进入的第二阶段,出现了诱致性变迁,通过分析产生这种变迁的内在机制可以看出,不同利益主体对制度变迁的预期收益的均衡影响着制度变迁的顺利实现。

2002年南水北调工程正式开工建设,工程运作至今作为我国重要的基础性建设工程,是我国运用行政手段(即中央政府宏观调控、沿线地方政府参与、企业具体运作)实现了水资源的南北调配,对于优化我国水资源配置、缓解北方地区水资源短缺问题,促进北方地区经济发展等方面都发挥了重要作用。胡鞍钢曾评价:“这是迄今世界最大的水权交易市场。”

此后,我国水资源产权实践步伐明显加快。

2014年水利部印发了关于开展水权试点工作的通知,设立7个水权试点地区,包括内蒙古自治区水利厅、江西省水利厅、河南省水利厅、湖北省水利厅、广东省水利厅、甘肃省水利厅、宁夏回族自治区水利厅;主要开展水资源使用权确权登记试点工作。可以说此次试点探索了不同类型的确权,形成了区域间、流域间、流域上下游、行业间、用水户间等多种行之有效的水权交易模式。

2014年2月26日出台《南水北调工程供用水管理条例》第十三条:南水北调工程供水实行由基本水价和计量水价构成的两部制水价,具体供水价格由国务院价格主管部门会同国务院有关部门制定。水费应当及时、足额缴纳,专项用于南水北调工程运行维护和偿还贷款。

2016年颁布《水权交易管理暂行办法》《关于加强水资源用途管制的指导意见》等来指导水权交易实践,并于同年建设了中国水权交易所,并且在网上建有门户网站。公布的交易信息主要是区域水权交易(取水权交易)和灌溉用水户水权交易(使用权)两种,涉及江苏宿迁、山西临汾、山西太原、甘肃武威、内蒙古鄂尔多斯、湖南长沙、河北石家庄、北京等十几个省市。

从上面可以看出,我国总体上是按照资源管理的方式管理水资源,而非按照资产管理的方式。我国水资源产权的实践现状与相应的法律制度相比走在了前面,水权试点积

极开展,水权交易平台的建设与使用也初有成效,并且已经出台了一系列的配套措施和手段。但是仍有一些不足:第一,对于水权试点,仅限于灌溉农户和区域水权交易,且还是试点阶段,范围还不太广。时间短、权利窄、范围小,还有很大一部分的取水许可制度都是无偿划拨方式。第二,对于南水北调工程,在很长的一段时间内,调配之后的可持续配套措施没有一个统一的文件来规定和规范,出现部分地区水资源价格扭曲、用水浪费严重等现象。第三,目前实践大都停留在试验阶段,并没有相关法律法规的统一明文规定,一旦出现相关争议,问题很难得到有效解决。

## (三)研究现状

关于水资源产权,我国学者对于水资源产权理论和制度的研究主要是从2000年开始,研究范围主要包括水资源产权的界定、初始分配、水权交易、水市场、农村农业水权确权、跨流域水权交易等方面。主要方向和内容如下:(1)对于水资源产权的内涵和外延有争议,需尽快统一认识。(2)我国水资源产权制度并不合理,应当尽快完善。(3)建议建立水权交易市场,以大河流域为单位,以南水北调为代表;以地区为单位,东阳一义乌水权交易为代表。(4)农业水权、流域水权、地区水权转让等。

综上,可以说我国水资源产权制度的发展与完善,是实践走在了前面,目前已经进行了试点。但是相应的法律法规尚未完善,理论方面学者们虽然对于水权制度进行了大量研究,但也还需结合实践进行进一步的研究。

## 三、我国水资源产权制度的完善建议

### (一)立足于我国国情

我国长期处于以行政为主导的水资源配置方式,有利于集中可以集中的力量办大事,比如南水北调工程,如此浩大的工程人力、物力、财力,单纯依靠市场主体、市场资本是不可行的。但同时由于我国的行政手段忽视交易活动、交易成本,导致水权交易效率低下,水价与其实际价值不相符,最终导致生产效率降低。我国应当立足于国情,坚持国家宏观调控和市场调配并举,尽量减少行政权力的随意介入,按照平等竞争等理念,让国企、民企、个人等市场主体都可以以公平的市场价格使用公共资源,并获取应有的收益。

### (二)明晰产权内涵

根据科斯定理,只要产权界定,不管初始分配如何,都不会影响经济效率,但明晰产权需要成本。而且产权制度要与经济发展水平相适应,一定程度的产权模糊可能不仅是合理的,甚至整体是更有效率的。因此,由于成本问题的存在,对于社会而言,试图完全私有化产权并非是最优的,容忍一些共有产权则是最优的。目前,对于我国来说,全面的、完全的明晰产权(即将水资源私有化)是不切合实际、

不现实的。我国应当在坚持水资源国家所有的基础上,进一步明晰水资源产权内涵,具体就是完善水资源的收益权、使用权,同时结合实践不断丰富和开发水资源产权中的其他权利。

### (三)弱化行政,增加市场配置

目前,我国水资源配置是以行政手段为主,市场手段为辅。在此基础上,应当适当弱化行政手段,加强市场机制,特别是在取水许可等方面。而总量控制、水量分配等方面可以继续坚持以政府为主导。也就是说,宏观方面由政府作为主体,负责水资源总量的控制、水量的分配,微观方面引入市场机制,利用市场机制通过取水许可等方式授予取水户取水权,从而实现“外力驱动”和“内生动力”两手抓。水权交易就是市场机制发挥作用最直接也是最直观的体现。在总量不变的前提下,如果有新增用水就通过市场化交易解决,从而最大程度地提高水资源利用率和水资源配置效率。在水权制度下,既要充分发挥市场对水资源配置的决定性作用,也要更好地发挥政府的作用。

### 四、结束语

我国水资源产权制度经过时间的积累得到了一定的发展,特别是在行政实践层面,但是法律制度层面有待进一步完善。通过对我国水资源产权制度进行法律经济学分析,

得出立足我国国情、进一步明晰产权、相对弱化行政、增加市场配置的方式是目前的可行之策。

### 参考文献:

- [1]曹明德.论我国水资源有偿使用制度——我国水权和水权流转机制的理论探讨与实践评析[J].中国法学,2004(01):79-88.
- [2]贾小雷.公共产权:基于产权理论和财产所有制度的辨析[J].政治经济学报,2015,4(01):182-204.
- [3]刘尚希,吉富星.公共产权制度:公共资源收益全民共享的基本条件[J].中共中央党校学报,2014,18(05):68-74.
- [4]刘尚希.拓展经济改革的逻辑与思路[J].经济研究参考,2013(32):43-57.
- [5]杨得瑞,李晶,王晓娟,等.我国水权之路如何走[J].水利发展研究,2014,14(01):10-17.

### 基金项目:

陕西理工大学研究生创新基金项目,项目名称:我国水环境的刑法保护研究,项目编号:SLGYCX2110。

### 作者简介:

郭鑫(1996—),女,汉族,山西长治人,硕士,研究方向:环境与资源法。