

我国开展水权交易的思考

安徽农业大学管理学院 孟枫平 尹云松

[摘要] 本文阐述了水权交易的基本思想以及水权交易对于水资源合理配置的重要作用,在此基础上,着重就我国开展水权交易需要注意的问题进行了论述,主要是:合理分配初始水权,建立水权交易的中介机构和必要的基层组织机构,为水权交易提供必要的“公共产品”,对水权交易实行必要的宏观调控和行政监督。

[关键词] 初始水权 水权交易 思考

在我国,随着工业化和城市化进程的加快,水资源短缺问题日趋严重,加之普遍存在的利用计划手段配置水资源、无偿或低偿供水、水价背离价值等水资源管理制度上的问题,使得开展水权交易显得越来越迫切。2000 年 11 月,我国第一笔水权交易在浙江的东阳和义乌两市间完成,这标志着水权交易在我国已开始从理论走向实践。

一、水权交易的基本思想

一般来说,水资源有三种基本用途:基本生活用水、生态环境用水和经济用水。前两种用水由于自身的特殊性,必须由政府来无条件提供,不能通过市场解决;而后一种经济用水,即农业、工业等多样化用水,则具有竞争性、排他性和收益关联性等私有物品的特征,应通过市场来协商解决。显然,水权交易的对象是经济用水的水权。水权就其渊源来讲,是由水行政管理机构代理国家行使对水资源的所有权而派生出的一种他物权,实质是用益权。拥有了水权就等于拥有了一定量的使用水资源的权利,同时,由于水资源的有限性和稀缺性,这种权利的总量是有限的。当初始水权以某种方式分配给某一地区,继而又在该地区内部进一步分配给用水户之后,新进入的用水户就只能从水权交易市场上购买必要的水权。水权交易就是要构建一种调节机制,对用水节余者给予一定补偿,以激励其节水,并在提高水资源利用效率上进行投资,同时,也使超量用水者通过付出适当的代价,来满足其超过所拥有的初始水权的用水之需,这对用水节余双方而言都是有益的。水权交易作为一项促进合理利用稀缺水资源的制度,已在美国、智利和墨西哥等国得到不断发展和逐步完善,并引起

宏观金融政策开始逐渐发挥其应有的作用,特别是在市场需求方面产生了较大的作用。

从促进国民经济健康、平稳、持续发展的要求来看,房地产有关政策要长期发挥作用,对有些问题需要我们进行一些深入地思考和研究。

首先,政府出台的各项政策一定要相互配合,同时尽量避免政策的大幅起落。应建立政策的长效机制,相机抉择,尽量发挥财政政策的自动稳定机制,从而避免经济的大起大落。同时注意对政策的细致化、区域化、差异化、时效性的研究,使政策在运用时,能够发挥最大的作用。为房地产业的健康发展、国民经济的平稳运行创造一个良好的市场环境。实际上在房地产的宏观调控中,更应该充分发挥产业政策的作用。与其他经济政策相比,产业政策最明显的特点是调节供给,正确的产业政策可以使产业结构和国内消费结构等关系大致协调,并保证产业结构不断趋于合理化和现代化,针对行业的产业政策对于产业发展和引导作用是长期积极和有效的,从而从根本上避免针对某行业末产业政策的大起大落。

第二,进一步发挥财政政策中税收政策的作用,改革个完善我国现行的房地产税收制度,使其发挥应有的作用。国外经验表明:一个结构完备、运行良好的房地产市场离不开一个能同市场经济相吻合,并将国家的宏观经济政策及其意图渗透于市场的完善、高效的房地产税收制度。它的有效运行,不仅可以增加财政收入,为城市建设积累资金,而且可以调整土地等资源的配置,通过对房地产市场的干预,调节城市经济运行及收入分配。但我国现行的房地产税收制度尚存在诸多不合理因素,不能发挥税收应有的功能,一定程度阻碍了房地产市场的进一步发展。因此,有必要借鉴国外房地产税制的成功经验,健全完善我国房地产税制,从而促进我国房地产市场的健康发展。特别是克服当前房地产税收主要集中在房地产开发建设的生产环节上,而忽视流通、分配和消费环节的状况,以有效扩大房地产税收收入规模,调动地方政府组织房地产税收的积极性,并更好地利用税收政策杠杆调控房地产资源配置,促进房地产经济以及房地产与国民经济的协调发展。

第三,提倡房地产金融领域创新,积极引导资金向房地产领域的投资。从长远观点来看,大力发展直接融资,鼓励资本和保险资金直接进入房地产项目的开发,建立房地产的直接融资渠道,进而降低房地产业的投融资风险,不仅可以分散金融行业风险,另外一方面,也可以引导大量的社会闲散、投资或投机资金在自身承担投资风险的同时,也为他们寻找一条合理的出路,引导其为经济建设做出贡献。也只有这样才能从根本上解决资金的投机问题。

[参考文献]

- 1, 莫春 资本渠道迥异 麻省理工的美国经验像天书 焦点房地产网 <http://www.house.focus.cn> 2005 年 05 月 18 日 14:02
- 2, 杨文静等 世界各国如何调控房地产市场抑高保低 <http://www.0731fdc.com> 2005 年 5 月 24 日 市场报
- 3, 周立新 国外房地产税制及其启示 扬州大学税务学院学报 01 年 2 期
- 4, 王淑敏等著:金融深化创新论 北京:中国金融出版社 2003, 2
- 5, 王星南等编著:金融学 广州:广东经济出版社 2004, 8

全球范围的高度重视。

二、水权交易的作用

(一) 水权交易可以弥补水资源再分配上的“政府失效”并满足国民经济快速增长对水权的巨大需求。由于水资源的重要性,许多国家都是依靠政府部门为公民提供供水服务。政府垄断了水权的分配,一方面造成了大量水资源的严重浪费,另一方面又形成了水资源的严重短缺和使用上余缺不能调剂,这表明在水资源再分配上出现了“政府失效”。通过水权交易,可以用经济手段减少水资源使用上的浪费和进行余缺调剂,优化水资源配置,从而弥补水资源再分配的“政府失效”,同时,运用市场机制来确立合理的水权交易价格,可以实现公平合理的水权从农业用途向城市和工业用途的转移,满足国民经济快速增长对水权的大量需求。

(二) 水权交易可以增加水资源配置的社会福利。水权交易可以提供水资源使用的合理价格,为用水部门之间重新分配水资源提供有效的机制。由于放弃水权的一方得到了经济补偿,保证了水从低价值使用(如农业用水)向高价值使用(如城市和工业用水)的转让,提高了水的使用效益,并保证了城市和工业长期稳定的水资源供给。因此,水权交易改善了水资源分配的有效性,增加了水资源配置的社会福利。

(三) 水权交易给政府和在水资源环境保护者提供了表达意见的机会。政府可以通过买入水权来增加对生态用水的供给,调控水权交易对水生态环境的影响。从事水资源保护的社会组织也可以购买水权,然后将水权控制在自己手中不再卖出,来达到降低取水量,维护水生态平衡的目的。

(四) 水权交易有助于提高工程项目评价的科学性和调控高耗水企业合理的空间布局。水权交易使得工程项目可行性研究中的水资源评价变得简单易操作,只要根据项目所在地的水权交易价格来计算成本即可。此外,由于不同地区或流域的水权价格不同,对于水资源严重短缺的地区或流域,水权交易价格通常较高,高耗水的企业或项目会因此而大大增加成本,这实际上就用市场手段阻止了高耗水企业或项目的进入。

三、开展水权交易需要注意解决的问题

(一) 合理分配初始水权。在我国,初始水权的分配应考虑流域自然地理特点、生态环境条件、行政区划、取水权的历史与习俗和经济社会发展的需求等多种因素,对历史和现状用水进行明确界定,然后授予流域不同行政地区相应的初始水权,在此基础上确立各行政地区内用水户从事经济活动的基本用水权。成功地对初始水权进行分配是开展水权交易的基础,对于提高用水效率、保护流域生态环境、协调上下游左右岸区域的正当用水权益都具有重要的意义。

(二) 建立水权交易的中介机构和必要的基层组织机构。开展水权交易可以借鉴美国加利福尼亚州水银行运作的经验,建立类似水银行的中介机构,将可以节约的水权集中统一地提供给市场进行交换。水银行是在干旱时期水资源供求矛盾尖锐时应运而生的,它是指水的一种购买和分配机制。如美国加利福尼亚州水银行的运作是:水资源局从有多余水的卖主买入水,再通过加州输水工程将水卖给需水的买主,其成员可以是公司、共同用水组织或者是负责工农业和环境供水的公共机构;水资源局成立一个由多方组成的委员会,对有出售意向的水资源进行评审,包括水的真实性、可转让、非贩卖、不损害水中鱼类、不破坏环境等;水资源局还定期召开水银行成员会议,供需双方和水银行之间进行充分沟通,确定和更新有关供需水量、水价、输送时间等方面的信息。此外,开展水权交易还须建立必要的基层组织机构,如沟、渠和流域的各级用水户协会,它可用来帮助进行初始水权分配和水权制度的运作;基层公共水资源管理组织,它可用来保障水法律、法规的实施,进行水权登记,解决用水户协会不能解决的纠纷。

(三) 为水权交易提供必要的“公共产品”

1. 加强大型水利基础设施建设。较完善的大型水利基础设施如闸门、渠道等,有利于控制水权交易成本,促进水权交易。例如在智利的 Limari 流域,由于水利基础设施等基础条件较好,水权交易就比其它流域活跃。大型水利基础设施涉及整个流域,其受益人具有不确定的特点,属于纯公共产品,应由政府(主要中央和省级政府)来投资建设。

2. 加强水权交易信息系统建设,加大水权信息采集和披露的力度。先进的水权交易信息系统,广泛的信息采集和披露,能够降低水权交易成本,促进水权交易的广泛参与,有利于提高水权交易效率。国家水行政主管部门应加强水权交易信息系统建设,通过发布流域或地区用水公报,定期公布各省、自治区、重要灌区和大的用水户的用水信息,包括分配水量、实际取水量和耗水量、排污量、用水效率、水价等相关指标,为水权交易提供必要的基础数据。水文资料也是一种公共产品,具有积极的外部性,它也应由国家财政投资、公共机构提供,并且由全社会无偿使用,而不能成为少数机构的“私人物品”。

3. 由国家对大江、大河和大型湖泊、水库等水源地这一“公共产品”的生态环境进行投资保护,植树造林,加强生态建设。

(四) 对水权交易实行必要的宏观调控和行政监督

1. 政府可考虑对不同类型的水权交易收取不同的手续费,引导水权的有序流动。对于水权交易中导致水资源利用效率提高或有利于改善生态环境的,应予以鼓励,只需交纳很少的手续费;反之,对于不利于水资源利用效率提高、不利于改善生态环境或对第三方水文条件和经济状况产生不利影响的水权交易,则应交很高的手续费。对于水权和排污权向工业小区流动的交易,手续费应极低,以示鼓励,因为水权和排污权的这种流动有利于提高水资源的利用效率和集中治理污水。

2. 改变初始水权和初始排污权的分配方法。对于水源保护区,可分配较多的初始水权和较多的初始排污

“242 特保条款”对我国纺织品服装出口贸易的影响与对策

南京理工大学经济管理学院 黄正 韩玉启

[摘要] 在 2005 年全球取消纺织品贸易配额后,美国和欧盟仅凭第一季度相关进口增加的数据突然以执行“242 特保条款”为由,欲对中国纺织品进口采取限制措施。2005 年 4 月份以来,这一贸易摩擦逐渐升温,中国纺织服装企业又一次面临严峻考验。本文将从“242 特保条款”形成的背景及特点出发,分析其对我国纺织品服装出口贸易所产生的负面影响,并从多层次的角度提出应对“242 特保条款”的几点措施。

[关键词] 特殊保障条款;出口贸易;纺织品;不利影响;应对措施

在 2005 年全球取消纺织品贸易配额后,美国和欧盟仅凭第一季度相关进口增加的数据突然以执行“242 特保条款”为由,欲对中国纺织品进口采取限制措施。2005 年 4 月份以来,这一贸易摩擦逐渐升温,中国纺织服装企业又一次面临严峻考验。

一、“242 特保条款”的背景及含义

发达国家使用非关税措施来限制纺织品服装进口由来已久。1960 年 11 月,GATT 缔约国大会通过了“市场扰乱”的定义。所谓“市场扰乱”,是指少数几项商品在短期内的大量进口将在政治、经济和社会 3 个方面对进口国造成严重后果。自从“市场扰乱”概念提出后,发达的纺织品进口方将它作为背离 GATT 基本原则和对“低成本供应者”采取歧视性数量限制的根据。我国这次签订的关于纺织品“242 特保条款”也是为了进入世贸组织不得已所作出的一种让步。所谓所谓纺织品“242 特保条款”是指《中华人民共和国加入工作组报告书》第 241~242 段规定的针对中国纺织品的“特保条款”,它是一种适用于特定成员的“特定产品过渡性保障措施”条款。根据第 241~242 段规定,自中国加入 WTO 之日起直至 2008 年 12 月 31 日止,如一 WTO 成员认为《纺织品与服装协定(ATC)》所涵盖的原产于中国的纺织品和服装产品对其造成市场扰乱,威胁阻碍这些产品贸易的有序发展,则该成员可请求与中国进行协商,以期减轻或避免此种市场扰乱。

二、对“242 特保条款”的评价

(一)“242 特保条款”的特点

1. 歧视性。所谓歧视性是指“242 特保条款”仅对中国适用,中国则无权对任一 WTO 成员利用这一条款采取特保措施,而作为任一 WTO 成员可以有目的、有计划和有选择地对原产于中国的出口产品实施特保措施而不受非歧视原则的限制。

2. 过渡期长。这一条款的过渡期是指适用于原产于中国的纺织品和服装产品从中国加入 WTO 时起至 2008 年底止。

3. 实施标准低。实施标准仅要求进口成员能证明市场扰乱或市场扰乱威胁的存在,以及该市场扰乱或威胁是由中国纺织品所引起,即可采取特保措施。

4. 程序实施门槛低。实施条件规定,关于中国纺织品“242 特保条款”的磋商时间仅有 90 天,且不论进口成员的磋商请求是否合理,中国都必须将相关产品出口限制在一定限度内;如在 90 天内未能达成双方满意的解决办法,则磋商将继续进行,而中国对相关产品采取的出口限制也将继续;若最终达不成协议,进口方则可采取 1 年的特保措施。

(二)“242 特保条款”的负面影响

2005 年 4 月 25 日,欧盟宣布,启动对包括 T 恤衫、毛衫等来自中国的 9 个类别产品的特别限制调查。5 月 17 日又宣布即将对来自中国的 T 恤和亚麻纱实施配额限制。5 月 4 日,美国纺织品协定执行委员会(CIT)

权,使其通过市场交易获得必要的节水和治污资金。

3、对于水权交易的收益应暂缓征所得税。其收益应主要留给地方,以鼓励地方开展水权交易,优化水资源配置。

4、由国家设立生态用水干预基金。该基金专项用于政府购买水权的支出,以补充必要的生态用水,实现对生态用水的宏观调控。基金的主要来源是水权交易的手续费和收益分成。

5、加强行政监督,防止违规超量取水。取水者违规超量取水一直是一个非常棘手的问题,它导致了包括黄河分水协议在干旱年份得不到很好执行等一系列水资源管理问题。这里涉及到监管者与取水者之间的信息不对称问题。可以通过设计有效的激励机制,激励取水者讲真话,对取水大户和可疑的取水者以较大的概率进行抽测,对违规超量取水而谎报的取水者实行重罚,从而在管理成本较低的情况下,实现对违规超量取水问题的有效监管。

[参考文献]

- [1]胡鞍钢、王亚华,转型期水资源配置的公共政策:准市场和政治民主协商,《中国软科学》2000,5
- [2]梁宜、汪秀丽编译,世界各国水权制度,《水利电力科技》2001,3-4
- [3]王金霞、黄季焜,国外水权交易的经验及对中国的启示,《农业技术经济》2002,5
- [4] Carl J. Bauer. Bringing Water Markets Down to Earth: the Political Economy of Water Rights in Chile, 1976 - 95. World Development, 1997, 25(5): 639 - 656.