

关于构建新型水资源资产运营体制的探讨

李慧娟¹,唐德善¹,张元教²

(1. 河海大学水电学院,江苏 南京 210098;2. 国务院南水北调办政策及技术研究中心,北京 100053)

摘要:水资源资产运营体制是影响我国水资源资产优化配置和实现水资源可持续利用的重要因素。目前我国水资源资产运营体制不顺问题已越来越突出,并阻碍了我国水利事业改革的进一步深化。通过对我国现有水资源资产运营体制的矛盾分析,提出了解决这些问题的途径和总体思路,建立了新型水资源资产运营体制的模式,并对这种模式进行了深入探讨。

关键词:水资源;资产运营;体制

中图分类号:TV213.4 **文献标识码:**A

Discussion on New Water Resources Assets Management System

LI Hui-juan¹, TANG De-shan², ZHANG Yuan-jiao³

(1. College of water resources and Hydropower Engineering, Hohai University, Nanjing 210098, China; 2. Policy and Technique Research Center of the South to North Water Transfer Project Office of State Department, Beijing 100053, China)

Abstract: Water resources assets management system is an important factor that affects the optimal deploying and sustainable use of water resources. At present, the problem of disorder of water resources assets management system has stand out and kept back the deepening of water conservancy reform. Based on the analysis of disadvantage of water assets management system, the approach to solve the problem and general idea was put forward, and a new mode of water assets management system was established and discussed deeply in this paper.

Key words: water resources; assets management; system

1 我国现行水资源资产运营体制的矛盾分析

由于过去计划经济体制的影响,水资源管理部门既是政府进行社会经济管理的职能部门,又是企业生产经营活动的主管机构,从事水资源经营的部门实际上只是政府计划的执行单位,是上级行政主管机关的附属物。这种高度集中的水资源管理体制在一定阶段曾起到一定的作用,但随着社会经济的发展以及社会主义市场经济的建立,这种管理体制逐渐显露出其无效性和低效性,因而促使各专家学者积极探索建立水资源资产管理体制的新途径。目前我国水资源资产管理体制主要存在以下问题。

(1)水资源资产所有者缺位。水资源的所有权在我国是毋庸置疑的,即国家所有,这在《水法》中有明确的规定。但在实际管理中,由于水资源的无价或低价使用使水资源所有权经常受到忽视,致使所有权空缺。因此我国也没有确定哪个部门代表国家行使所有权人的管理权,没有建立专门的机构对水资源

资产进行管理,因此虽然水资源名义上是国家所有,但却是水资源所有者缺位,水资源产权虚置。为了实现所有权,国家必须建立相应的部门代表国家行使所有权和赋予水资源价格,否则就是所有权的废除。国家只有设立专门机构作为水资源所有者,只有充分地掌握水资源价值,才能在分配过程中实现其自身利益,防止所有权受到损害。

(2)水资源资产经营管理部门经营活动中的目标错位。由于我国水资源资产的产权由国家行政机关代表行使,使政治目标取代经济目标成为经营水资源部门在经营活动中的主要目标。表现在:通常政府在管理水资源的过程中为了能够保障社会生产和生活用水等社会效益,要求经营水资源的部门以无价或低价供应水资源。经营水资源的部门把主要精力放在实现政治任务上,而经济目标却成为次要或者消失,结果使其再生产的补偿资金不足,只能依靠政府拨款,造成其运行动力不足,运行效率低下。

(3)水资源资产经营管理部门责权利不清,水资源资产损

耗严重。水资源产权主要是指所有权、使用权和转让权。我国宪法明确规定,水流等自然资源属于国家所有。《水法》规定,水资源属于国家所有,农业集体经济组织所有的水塘、水库中的水,属于集体所有。这就表明国家对水资源拥有产权,任何单位和个人开发利用水资源是使用权的转让。但在实际中,国家作为水资源产权所有者的地位模糊,产权形同虚设,使水资源的所有者得不到使用者相应的回报,而使用者受资产的约束较差,对水资源进行保护的责任和义务较少,使得国家水资源的保护、再生和更新资金投入不足。同时水资源的分割管理体制使对水资源管理的责权利不明确。使各个部门在利益方面,都认为可以行使所有权,在责任和义务方面,又都放任不管,这是造成水资源过分开采、浪费严重、水污染严重等一系列水资源问题的根本原因。

(4)没有形成良好的制约机制。将水资源的管理权和经营权混为一体,水行政管理部门既负责水资源的统一管理,又负责水资源的经营工作,同时扮演着政府部门和企业的双重角色,即集水资源的管理权与经营权于一身,对水资源的合理开发利用不能形成良好的制约机制。因此在整体利益与经营部门利益、长期利益与短期利益发生冲突时,水资源经营部门只重视部门利益和短期利益。

(5)缺乏有效的监督机制。水资源监督机构和水资源经济宏观管理机构合一,且外部监督内部化,不能起到很好的监督效果。如在水资源经营管理的监督上,用宏观监督代替对经营管理部门的内部监督,造成监督的动力不足、约束不规范、能力不够等。由于监督机构不能很好的发挥其应起到的作用,不能从整体利益和长远战略目标出发,从而导致水资源经营部门重复建设,浪费严重,不能使水资源得到很好的优化配置。

2 水资源资产运营体制的总体思路

水资源资产运营体制是对水资源资产运营活动进行决策、计划、组织、监管和调节的整个系统,是管理整个水资源资产的制度和办法。它既是具体经济活动的组织管理形式,又体现了参与水资源运营的各个部门、各个单位的地位及其之间的相互关系。因此,水资源资产运营体制对水资源资产的有效运营非常重要。因此根据以上对现阶段我国水资源资产运营体制的矛盾分析,提出以下关于水资源资产运营体制构建的思路。

(1)明确水资源资产所有权主体。在社会主义制度下,水资源资产由国务院代表全体人民行使所有权是不可改变的,这是法律明确规定的,也是追求制度有效性的最佳选择。必须塑造明确的水资源资产代理机构,使之对水资源资产的保值增值负责,同时应将水资源所有者权能及其资产受益权和产权代表管理权以明确的制度化规定赋予该机构。

(2)建立水资源资产运营主体,解决水资源资产运营过程中政企不分的问题。政企不分是自然资源运营体制中的通病,水资源资产运营也不例外。政企不分是指政府管理职能和企业的经营管理职能合而为一,水资源资产的经营部门实际上成了政府部门的附属物。由于水资源资产经营部门没有经营自主权和自身的独立利益,使经营部门的积极性受到了很大限制。因此必须把水资源资产运营主体独立出来,使其成为真正

的法人主体独立从事水资源资产经营活动。

(3)加强流域水资源统一管理,严禁人为割裂水资源自然属性的做法。行政割据导致水资源所有权界定不清,对于一个流域来说,其水资源在多个行政区域之间进行分配就成了一个多方参与的利益冲突问题。为解决各地方利益冲突,必须成立强有力的统一管理流域水资源的机构,通过立法,强化流域管理机构的权威,摒弃过去多头管理、设置重叠的管理体制,利用法律约束机制调节利益冲突,实现流域水资源资产的统一优化管理。

(4)注重水资源的经济、社会和环境效益的统一。当越来越多的民间资本进入水市场后,在水资源的优化配置和供水价格调控上,既要发挥水资源的社会和生态环境效益,又要兼顾开发者的利益和用水户的合法权益,充分发挥政府在水资源优化配置上的宏观调控的主导作用,防止出现为了行政目标而侵害开发商利益致使民间资本退出水市场的行为,以及过分追求经济目标而侵害用水户合理用水的权利和破坏水环境的行为。由于地方政府是当地水环境保护的主体,因此要做到水资源的持续利用,就必须通过中央政府宏观调控并制定管理制度,对地方政府的行为倾向建立起一种约束机制。同时,通过合理界定水环境容量资源的产权,建立经济与水环境协调发展的机制,促进经济与水环境协调发展。

3 水资源资产运营体制的基本模式

根据上面的分析,对现行水资源资产运营体制改革具体构想如下,首先要强化水资源的流域统一管理,建立起国家所有、分级管理、委托经营、严格监管的新体制。其次实行政企分开,成立水资源资产经营公司,专门负责可经营性水资源资产的经营。把由水务公司承担的社会管理职能逐步分离出来,转由政府承担,使水务公司真正成为独立、平等的经营主体。同时应按照社会主义市场经济体制的要求,深化内部改革,加快产业重组,建立现代企业制度,完善法人治理结构,增强竞争能力和生存能力。再次要建立水资源开发、利用和保护之间的利益制约关系。对可以经营的水资源资产,可以以不同的方式进入企业;对不可经营性的水资源资产,水利部门可下设事业部门管理。由此建立的水资源资产运营模式如图1所示,构建这样的体制需完成以下工作。

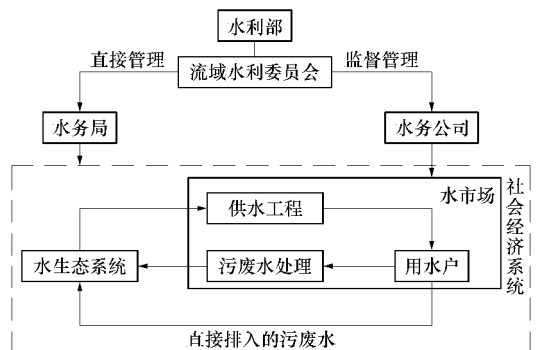


图1 水资源资产运营体制基本模式

(1)发挥政府宏观调控的主导作用。国家作为水资源所有者,是水权分配的主体,中央政府授权各级权力机构分配水资

源的使用权,中央政府始终保留水资源的最终处置权。由于我国的水市场是一个“准市场”,对它的培育和成长需要国家有关法律法规的支持和约束,需要政府的积极推动。国家政府作为水市场的管理者和调控者,在水资源配置方面,应行使水行政管理和水行政执法职能,加强对水权和水市场的管理。随着社会的发展,政府职能应当主要放在制定相关法律、法规和监督执行,对防洪、发电、航运、生态以及各地区的基本用水需求等关系国计民生的大事,可以进行行政或司法干预。

(2)加强流域水资源统一管理协调机构的建设——流域水利委员会的建设。由于水资源的管理涉及水利水电、航运、农业、环境等各个部门,因此如何协调水资源管理中的跨部门管理问题就成为水资源管理体制中必须清晰明确的一个重要方面。流域水利委员会是具体负责水资源管理执法工作的权威、高效的办事机构,应该根据辖区内不同情况,对水资源的开发、利用和保护进行全面管理,负责取排水授权和水资源环境保护等方面的协调工作。在遵守上一级提出的水资源开发管理规划的框架下协同当地水务局、用水户制定本管辖区内的水资源开发管理规划,扩充水资源状况数据库,组织水资源供应及污水处理等职责。同时它也是政府派出的流域水务公司的监督管理部门。

(3)完善各级水资源统一管理事业机构——水务局。水务局是实行水资源统一管理的办事机构,它要配合同级政府对协调经济、管理社会、公共服务等立场出发,加强水质水量统一规划,建立科学合理的水价管理体系,合理配置水资源,保护水环境,改变用水效率低下、水生态环境恶化、产业布局不合理的状况。在统一规划、统一调配、统一许可的前提下,积极引导社会各界投资水资源的开发、利用和保护,按照市场经济要求规范

管理供水、节水、排水和污水处理产业。按照“政企分开”的原则,水务局对供水、排水、污水处理等事务实行资源管理、行业管理,主要是制定规划、政策引导、取(排)水许可、依法收费、管理水务市场准入、维护水务市场秩序,而水务企业则是按市场经济规律独立运作。同时要接受水行政主管部门的业务指导,以利于加强水利工作。

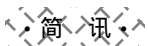
(4)完成水务公司的公司制改造。水务公司的公司制改造就是实现投资主体多元化,建立现代企业制度,实现体制创新和规范运作。通过吸收社会法人资本、民间资本和国外资本等多种形式来组建新水资源管理的有限责任公司。公司制改造必须完成以下任务:①实现所有权与企业法人财产权分离,使企业成为独立的市场法人。②建立有限责任制度,改变国家与企业的债务责任关系。③所有者职能到位,形成企业的动力机制和风险约束机制。④通过公司制改革,拓宽融资渠道。⑤建立企业法人治理结构,形成科学合理的企业领导体制和组织制度。

4 结 语

我国目前水资源状况迫切要求以新的水资源资产运营体制来实现水资源资产的优化配置和水资源的可持续利用,本文结合我国的实际情况,提出一种新型的水资源资产运营体制模型,希望能为我国水利事业的发展提供一些借鉴。 □

参考文献:

- [1] 胡继连,葛颜祥. 黄河水资源的分配模式与协调机制——兼论黄河水权市场的建设与管理[J]. 管理世界,2004,(8).
- [2] 李五勤. 水权制度与水资源管理体制改革的探讨[J]. 水利发展研究,2003,(3).



中国水利企业协会灌排设备企业分会 8 周年庆典 暨 2005 年年会在北京隆重举行

“8 年风雨兼程,8 年艰难跋涉,取得 8 年平凡而又丰硕的成果”。中国水利企业协会灌排设备企业分会成立 8 周年庆典暨 2005 年年会于 2005 年 9 月 12~13 日在北京隆重举行。

水利部农村水利司李代鑫司长、水利部中国灌溉排水发展中心刘润堂主任、中国水利企业协会周瑞光常务副主任等领导出席了庆典,来自全国各地的 80 多位灌排分会会员企业代表和 20 多位灌排行业的专家欢聚一堂。共庆灌排分会为大家共同经历的 8 年艰难历程而举办的这一盛典。

李代鑫司长发表了长篇的讲话,李司长在讲话中强调了先进的灌溉技术和设备对于农业生产和确保粮食安全的重要性;指出中国的灌排企业在推动中国先进灌排技术及设备的应用中所发挥出的重要作用;通报了国家将加大对农村水利投资力度的信息;同时鼓励与会的企业代表再接再厉。为中国灌排事业的发展作出更大的贡献。刘润堂主任和周瑞光副会长也分别在大会中讲话,高度赞扬灌排分会 8 年来所取得的丰硕成果,同时提出了殷切的希望。

灌排分会第三届理事会向庆典大会所作的题为“8 年风雨兼程,8 年艰难跋涉,8 年平凡成果”的报告总结了灌排分会成立 8 年以来的工作。报告深切感人,在每一位会员企业代表心中引起极大的共鸣。

在本次庆典上,灌排分会请李代鑫司长、刘润堂主任和周瑞光常务副会长向新成立的灌排分会技术委员会专家颁发了专家证书。随后举行了由灌排分会主办的网站“中国灌溉网”的新闻发布会。中央电视台、中国水利报、《中国水利》杂志、《节水灌溉》杂志、中国花卉报、中国绿化报等 10 多家媒体记者出席(中央电视台已在 9 月 17 日第七频道的新闻中报道了“中国灌溉网”新闻发布会的消息)。

在本次年会上,灌溉分会还为参会企业代表举办了“灌溉企业等级标准”和“中国灌溉网”会员后台管理的培训班。同时还以“灌排分会未来机构设置的设想”、“建立节约型社会的机遇和挑战”、“中国灌溉企业走出去,请进来战略研讨”、“灌溉新技术新产品信息发布”等为主题举行了小型研讨会。

(中国水利企业协会灌排分会秘书处)