

以“水权、水价”为水市场做嫁衣

法国苏伊士里昂水务集团驻中国首席代表 高中

流域管理 - 水权为水市场开山铺路

一、在流域管理方面，各国管理机构权威不同

中华人民共和国《水法》规定，水的所有权属于国家，那么在水资源总量固定、水资源权属固定的情况下，如何分配水资源就是水的使用权问题。而水资源使用规划首先应遵循的就是“以流域为单元对水资源进行统一规划、统一配置”的原则。

建立在流域范围内的水资源综合管理，是当前国际水资源政策的核心。国外流域管理机构简捷、有效、权力大，有独特的运行机制。例如：

美国田纳西流域管理局之所以能发挥巨大作用，是与其本身所具有的特点分不开的。田纳西河流包括美国 7 个州，联邦政府采用立法形式，成立田纳西河流域管理局，负责经营管理整个流域地区的有关经济事务，各州不得干涉，这就打破了地方行政区划界限，有利于在该局统一领导下，对整个流域的水利工程和环境治理进行统筹安排。

1973 年英国《水法》奠定了英国流域治理的观念，把 100 个水委员会、50 个地方机构和 29 个私人水务公司减为 10 个“多目标水机构”。1989 年《水法》私有化了这些机构，流域水资源管理归属国家河流机构（National - River - Authority）。1995 年《环境法》规定由环境部（Environment - Agency）负责全流域的取水和排污。英国环境部下设水务局，水务局下面有西北水务公司和泰晤士河水务公司等 10 个分公司。水务公司统一管理各流域的给排水、河道、污染控制、渔业等问题。这些水务公司是对河流进行统一规划与管理的权力性机构，有权提出水污染控制政策法规、标准，有权控制污染排放，在经济上也有独立性。其中泰晤士河的流域治理最卓有成效：泰晤士河总长 346 公里，共有 124 个污水处理厂，处理流域 1100 万居民的生活污水，为 700 万居民的供水，现在是世界上最清洁的跨大都市河流。

法国水管理的特点是由国家、流域管理委员会、水协会和地方水管理公司共同参与管理。法国共有五条主要河流（加龙河，卢瓦尔河，莱茵河，罗纳河，塞纳河）和六个江河流域。在 1964 年，按照这些江河流域，法国被分为 6 个水文区域，每一个区域都有一个自己的水经营机构，并同地方政府协商，对各自流域的水资源的管理和保护负责。

莱茵河全长 1,320 公里，185,000 平方公里流域面积，5,000 万流域人口，流经德国、瑞士、法国、荷兰、奥地利、卢森堡、意大利、列支敦士登、比利时共九国，是一条国际河流，因其跨国管理，在协调方面有一定的难度，但其流域治理也取得了许多成绩：50 年代成立了“保护莱茵河国际委员会”（成员国德、法、卢、瑞、荷），1987 年委员会执行《恢复莱茵河生态系统行动计划》之后，不仅保护了饮用源水水质，吸引三文鱼等鱼类洄游，而且禁止有毒物质污染河床，减少对北海水质的污染和富营养化。

我国的用水、管水和治水等工作是分散的，各自为政，缺乏统一规划，就象“铁路警察，各管一段”，大大影响了治理效果。我们虽然也建立了一些大的流域管理机构，如“黄河水利委员会”、“长江水利委员会”、“珠江水利委员会”等，但它们都不是权力机构，除了从事一些具体的技术工作外，七大流域委员会的监控权、执行权有限，控制流域水资源分配的实际权力有限，科技手段不足；流域委员会财政权过小，不能有效促进水资源管理及政策的实施。

在西方有人提出“在一些国际流域内，水权大于主权”。我们不能苟同这一观点，但却可从中体会到：中国幸甚！由于中国幅员辽阔，黄河、长江这两条孕育了中华文明的摇篮全流域都在中国境内，在一定程度上避免了国际争端，保障了国家安全。

二、“官督商办” - 创建水市场要明确产权

创建水市场是对水的经营权和管理权的分配，也是减少缺乏水资源与水服务市场这个危及可持续发展最为持久和最为普遍的一条重要途径。流域管理体制的成功确立也使水市场的确立成为可能。

在建立水市场时，要明确产权，采取民营化（私有化）等方式进行权力制衡，即所谓的“官督商办”。官督，是因为公用事业关系国计民生，不可任由商家妄提价格，一味追求利润。商办，则是效率与竞争。官督商办在公共供排水部门的水资源管理从那些缺乏资金的政府部门转移到商业化运作的过程中发挥了重要作用。现在国际上流行的 PPP (Public - Private - Partnership)，即政府与民营企业合作，进行特许权经营。特许权的好处是依附在程序的透明度上，无论是在私有化之前还是之后，政府和特许经营者都严格遵守特许合约。但是由于历史的原因，我们的城市公用设施目前是“官督官办”，实际处于没有竞争的垄断状态，少、慢、差、费的方式进行管理。

在许多国家，公共供排水部门收费低、维护费用不足、投资缺乏。尽管私营部门公平参与基础设施建设并不是一副万灵药，但是确实存在着不断增多的成功事例。在这些实例中，风险分担的平衡与执行标准已显著地改善了开发行为、资源利用质量以及经济与环境行为。比如菲律宾首都马尼拉“城市自来水和下水道系统”的私有化（民营化）是在 1997 年 8 月金融风暴横扫的时候开始的。在私有化（民营化）之前，代表政府的马尼拉水事公司不能轻易裁员，无法象私人企业那样以高薪拉拢行政人才，整个程序被官僚主义包围。在私有化生效之后，政府从机制改革下手，兼顾各方利益 - 政府仍然保持对固定资产的所有权，而将设施的运行、管理权交给了特许公司。特许公司承诺在他们的特许范围内负起资源发展、治理发展、分配、下水道设施的投资责任，并把穷人的问题考虑在内，由特许经营者把低收入家庭归入他们的顾客群中。最终消费者得益于低水价和优质服务，堪称水界成功的范例。

利用价格杠杆 - 水价为水市场穿针引线

在改善水资源管理中最为有利的政策是利用市场与价格信号来适当配置资源。政府保护水资源的主要经济手段包括：自来水价格，征收生态税和污水排放费，以及对私营污水处理企业减税等。

一、水价

水价不应只是处理自来水的价格，而是指一种大水价，应真实反映水的真正价值。其构成为：原水价格（水库水、江河湖水、地下水）；管道运输成本；水厂水处理成本；经营者利益；税；污水处理还原成原水的费用、一些国家还要加上水资源缺乏的系数。

水价要按经济、环境和社会三个效益原则而定。经济效益使水行业有利可图，良性循环、公营或私营均可维持其保证质量的生产。环境效益使水资源可持续利用，污水还原成接近自然水的状态。社会效益使社会稳定，供水充足、优质，其重点之一即是使贫困人口亦能够饮用清洁水。低水价政策通常以贫穷的名义受到保护，但是据行业调查显示低水价伤害最大的就是穷人。与联合国有关的“21 世界的水世界委员会”的一个调查结果说，世界上越穷的国家人民付越高的价格买水，而且经常收到的是污染的脏水。在 16 个发展中国家进行的调查显示，穷人平均为每公升水多付 12 倍的费用。在海地，私人水价比水龙头水价高出 100 倍，巴基斯坦的卡拉奇高 83 倍以上，印尼的雅加达为 60 倍以上。

水价过低主要体现在两个方面：一是各种补贴实际上降低了开发过度或污染环境

的成本；二是市场价格通常只反映个体成本，而忽视了因污染物排放所造成的其他损害。因此，一方面要放开市场价格，另一方面又不仅仅局限于放开市场价格。只要市场是自由的而且是有竞争的，就能够降低水环境目标的经济成本。

长期以来，我国的水资源被无偿或低价使用，水价与污水处理价均在合理程度之下，污水处理费的不足更使厂家蚀本经营。事实上水资源所有权被废除或削弱，不仅刺激了水资源的过度开发利用，同时缺乏有效的水资源保护措施造成水资源的浪费。我国的水价演变历史充分地说明了这一点：

新中国成立初期，水资源被无偿使用，供水不收费，无水价可言；1965年，水利部制定了《树立工程税费征收使用和管理实行办法》，该办法未考虑供水成本；1985年，国务院颁布了《水利工程水费核订、计收和管理办法》，规定供水成本包括运行费、大修费、折旧费以及按规定应计入成本费的其它费用，这里也未包括水资源本身价值。1988年，《水法》颁布后，各地先后依法征收了水资源费，水资源有偿使用实现了，但是价格太低，而且计算方法也不规范。

可以看出，多年来水被当作了社会福利，政府长期实行水的价值回归。而且水价呆滞，整体水资源价格在下降。以北京为例，从1952~1993年42年中，才调整4次，平均10.5年调整一次。在计划经济体制时期，物价比较稳定，水价的呆滞还可以理解和接受。自从改革开放以来，物价上涨速度较大，水价的呆滞就意味着整体价格水平的下降。北京市自来水公司每年的销售成本至少以10.9%的速度增长，而售价只变动了一次。1989年售水成本比1985年增长107.8%，而同期平均售价只增长42.5%，从整体上看，水价下降了65.3%。

提高水价是当今世界之趋势。将全社会水价维持在低水平，这与水资源可持续利用背道而驰。而水价高于电价数倍，这是世界上重视环保国家的物价政策之一。在英国，水价与峰电价的比值为15:1，水价与谷电价的比值为35:1。

德国的自来水价格各地不同。1996年各州的水价从每立方米1.85马克（约合7.0元人民币）到2.54马克（约合9.7元人民币）不等，居民用水越多，每吨水价越高。九十年代以来，德国水价一直在上涨，目前已是世界工业国水价最贵的国家，而与此相对应的是居民用水量日益下降。原来水价相对低下的匈牙利、捷克等国均在近几年作了大的调整。在法国，不同城市、不同地区，对用水者而言，水费差别很大。全国平均值是每 m^3 为14法郎（约合2.50美元），但有时可高达每 m^3 为40法郎（约合6.00美元）。这样，在法国一个四口之家一年需交纳大约1500~2500法郎（约合250~350美元）的水费。

在中国就人们收入来说，人均一年三十多元的自来水费并不为高。基于水市场的方法 - 利用价格杠杆对于我国政府来说具有重要的财政效果：或是由于减少了有害于环境的补贴而为国库减少了开支，或是通过使用费或环境税的形式使政府增加了财政收入。而这些成本节约的总额可能很大。即便仅仅减少一部分补贴，所带来的潜在节约就有可能满足新的资金需求，可帮助我国实现可持续发展。

二、水价补贴

政府必须对水价进行补贴吗？我们现在所付的水费还不到水的真正成本的一半，其余部分来自于财政收入的政府补贴。中国长年实行的全民补贴政策，而发达国家对无钱付水费者，不停供水而由市政部门予以缓交或补贴，或由其照交水费而后补发水费津贴，称之为扶贫津贴。

但是补贴实际上就是鼓励浪费。在美国，由于多年缺水，人们从科罗拉多河抽取河水穿越数百英里山区到达加利福尼亚农场。这些农场用引来的水喷洒灌溉农作物但几乎不为此付任何费用，而且还有大量的水被沙漠中的干渴的植物吸收或是蒸发掉了。

在我国，我们虽然还不曾达到象美国这样浪费水的程度，但也有许多浪费水的情况，比如说服装行业为了能有“自来旧”的牛仔服，大量使用水磨石布料造成水的大量消耗，外加国家给予的补贴，服装行业由此赚了不少钱。但如果他们必须为所使用水的实际成本付费，他们还会这样做吗？

所以削减水价补贴作为提高水价的辅助手段也是不可或缺的。1990 年匈牙利政府开始减少水行业的高额财政补贴。取消的灌溉用水补贴相当于每年节省了 200 万美元，大约是政府开支的 0.01%。对公共用水的预算补贴从 1989 年以前的 100% 下降到 90 年代初的 30%。削减补贴只是第一步，取消补贴、征收水的环境税费才是更为有效的水政策。

三、环境税费

政府保护水资源的主要经济手段除了水价之外，还包括征收水资源税和污水排放费等。资源利用会给他人带来成本，许多人通过对环境的利用获得了重大效益，但却可能为这项权利付费甚少或者不付费，由此导致对资源的低水平维护或资源的过度使用。所以环境税费的征收可以降低人们对水资源的总量需求，减少环境损害，成为更有效率地利用水资源和产生财政收入的非常有效的刺激手段。通过它可以部分地获取水资源的保护效益，改善管理维护水平，共享开发水资源的利益。

菲律宾新近引进了一套新的环境保护政策，以确保本国经济的快速增长并在环境上是具有环境可持续意义的。在世界银行的支持下，经过 3 年的准备，菲律宾开始实施环境使用费制度。在该制度下，凡利用环境资源的排除污水的活动，必须按每单位排污量支付排污费，因而叫环境使用费。意大利按水费的百分之百提取污水费。

法国在 1990 - 1996 年中将污水处理费从 2.5 法郎提高了一倍。此外，法国对水征收的水费还包含于四块环境税费之中，即环境税、自然资源税、环境收费、自然资源收费。1995 年，法国关于水的四项税费共征缴 701.10 亿法郎。

1979 年，我国开始在城市中对于超过排放标准的工业污染物试行收费。在 80 年代初期，排污收费制度正式纳入法律法规，并逐渐推广到全国，排污费提供了现在全部污染处理开支的 15% 左右，而且提供了各地环境保护局进行执法活动的资金来源。但由于收费偏低和实施不易，使得排污制度并没有切实取得良好的收效。而且收费额大多低于污染控制的边际成本，还未考虑通货膨胀的因素。在 13 个城市进行的工业调查中发现，由于收费制度实施不力，在这些城市中，1992 年约有多达 1.2 亿元的排污费没有收到。

四、水基金

建立流域水基金将把“水权”与“水市场”有机地结合在一起。目前十分清楚的事实是：即使有可能为改善水资源的管理提供一定的外部资金，其数量也是极其有限的。各国政府也都面临这样挑战，包括面对相互竞争的众多需求而难以满足的资金计划，这些都反映出资金的可持续性是何等的重要。所以一些国家的政府建立水基金作为经济杠杆的后备支点。

在法国成立了国家水基金及流域水基金，并据此向污染企业提供专项低息（2%）贷款用于污染治理设施。基金来源于水费收入，并按比例积累形成基金，可以用于水科研、水管理、水污染防治等等，它是一种长远规划。虽然不足以解决全部的水资源问题，但却可以在一定程度上缓解政府面临各方资金需求紧迫的压力，并可以在地方或企业进行水环境治理时提供资金帮助，为水资源管理从恶性循环向良性循环起到一定的促进作用。