

ZHONGGUO
SHUIQUAN

中国水权

李 晶 主编

知识产权出版社

ZHONGGUO SHUIQUAN

江苏工业学院图书馆
藏书章

中国水权

李 晶 主编

知识产权出版社

内容提要

本书在回顾水权发展历史、辨析水权基本问题的基础上,全面系统地总结了国内外与水权分配、水权转让以及水权管理相关的理论和实践。可供从事水资源管理、法律与经济研究,以及教学人员参考使用。

责任编辑:孔 玲 责任校对:韩秀天
装帧设计:赵 莹 责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

中国水权/李晶主编. —北京:知识产权出版社, 2008. 4

ISBN 978-7-80247-075-0

I. 中… II. 李… III. 水资源管理—研究—中国 IV. TV213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 035788 号

中国水权

李 晶 主编

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101

印 刷: 北京市兴怀印刷厂

开 本: 720mm×960mm 1/16

版 次: 2008 年 5 月第 1 版

字 数: 405 千字

ISBN 978-7-80247-075-0/D · 607

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82000893

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 21.5

印 次: 2008 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

序 言

水是基础性的自然资源和战略性的经济资源，是生态与环境的控制性要素。我国地理和气候条件特殊，除水害、兴水利，历来是安民兴邦的大事。新中国成立以来，党中央、国务院高度重视解决水资源问题，采取了一系列重大政策措施，推动了水利发展。但人多水少、水资源时空分布不均、水土资源和生产力布局不相匹配，依然是我国现阶段的突出水情。实现全面建设小康社会的宏伟目标，必须着力解决好干旱缺水、洪涝灾害、水污染和水土流失等问题。一方面，要继续加强水利建设，建立完善的水利基础设施体系，增强水利对经济社会发展的保障能力；另一方面，要深化水利改革，推进包括水权在内的制度创新，充分发挥水资源在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境上的基础性、导向性作用，促进经济发展方式的转变。

水权制度是市场经济体制下水资源管理的有效制度。建立水权制度，有利于强化水资源管理、促进节水型社会建设，提高水资源利用效率和效益，推进水资源可持续利用，从而支撑经济社会的可持续发展。近年来，我国水权实践探索不断深化，东阳一义乌水权交易、宁蒙灌区水权转换、张掖水权分配等实践取得了重要经验；水权法律制度的建设取得了重要进展，《水法》、《物权法》、《取水许可和水资源费征收管理条例》等对水资源所有权、用水户的取水权作出了界定，水利部规章《水量分配暂行办法》对流域向区域的水量分配作了具体规定。实践探索推进理论研究，理论创新指导实践深入。目前，水权研究取得了一批重要成果，《中国水权》就是其中的佼佼者。该书在已有水权专题研究的基础上，对水权制度建设的理论与实践问题进行了全面梳理与总结，特别是围绕水权分配与转让这两个关键问题进行了全面系统地深入探讨，对于加强水权理论与实践探索，促进我国水权制度的推行具有重要的参考价值。

今年是我国改革开放三十周年，也是水利改革开放三十周年。三十年来，水利改革不断深化，取得显著成绩。但是，我们必须深刻认识到：水是商品，又是公共资源，而获得洁净和卫生的饮用水又是人的基本权利。如何实现政府

宏观调控和市场机制有机结合,管好、用好水资源,是一个世界性难题。我国地理气候条件复杂,经济社会正处于深刻转轨、转型过程中,面对水资源条件深刻变化、体制环境的变化与利益关系格局的调整,水利改革面临着许多过去所没有遇到的新情况,遇到许多没有现成经验可资借鉴的新问题。建立与社会主义市场经济体制相适应的水利管理体制和发展机制,还需要长期努力,水利改革任重道远。

实践永无止境,创新永无止境。水利发展要跟上时代新潮流、适应发展新要求、满足人们新期待,必须深入贯彻落实科学发展观,坚持与时俱进,把水利改革创新放在更加突出的位置。要努力进行理论探索,分析我国经济社会、自然条件以及当今世界的重大变化,分析这些变化对水利工作提出的新任务、新挑战,及时总结水利改革经验、研究改革规律、把握改革趋势,为水利改革提供理论指导。要大胆进行实践探索,积极推进水权制度建设,深化水价改革、水利工程建设管理体制与农村水利综合改革,加强对水资源开发利用全过程的监管,健全以公共财政为主渠道的水利投融资机制。通过体制创新和机制创新,不断破除制约水利发展的各种障碍,建立和完善水利良性发展的长效机制,以水资源可持续利用促进经济社会可持续发展,为实现全面建设小康社会的宏伟目标提供坚实的水利支撑保障。



2008年4月

前 言

近些年,随着我国市场经济体制和法制的不断完善,水权问题越来越受到国内外有关方面的关注,开展了大量的水权理论研究和实践探索。但迄今为止,关于水权理论,仍是仁者见仁智者见智,尚未形成一套系统权威的理论体系;而关于水权实践,国内各地则因实际发展需要在没有完全规范的法律框架下,进行了多种大胆的尝试与探索。

水利部发展研究中心这些年一直致力于水权的研究与探索,进行了大量的水权实例调研和数十项与水权相关的课题研究,包括水权的产生与发展、水权的内涵与定义、水权的分配与转让、水权的监管与保障、水权的国内外经验对比等。在研究过程中,收集了大量的国内外相关文献资料,并进行了国内外实地考察与调研,既包括对美国、澳大利亚、南非、日本等国外先进经验的实地考察,也包括对黄河流域、松辽流域等国内部分缺水流域的实例考察。有些研究成果已经或者正在被转化为相关政策或实践方案,也有些研究成果在推进我国水权制度建设起到了潜移默化、推波助澜的作用。在这样的背景之下,我们组织部分水权课题组的研究人员编写本书,其目的在于总结以往的研究成果,继续深入研究水权理论与实践涉及的相关问题,提出我们的观点,抛砖引玉,以引起更多的关注与争鸣,从而推进我国水权制度建设的进程。

本书力争全面、系统地总结以往的研究成果,并对过去研究过程中发现但又未来得及深入探讨的一些问题,以及最新出现的情况予以研究和介绍。从水权发生和发展的历史脉络及逻辑关系入手,通过理论、政策、法律、实践等几个不同层面和国内外水权分配、水权转让以及水权管理等几个不同环节的研究与梳理,介绍水权的发展历史,水权的基本问题,水权的分配与转让等方面的理论研究与实践探索以及国内外水权实践对比研究等。

事实上,本书的编写过程,亦是对水权问题深入研究的升华过程。我们深感水权问题既是一个重大的理论问题,需要不断地与法学理论、经济学理论等相关理论去碰撞、去融合,从而形成系统的水权理论,更是一个多维的、多重的实践问题,需要不断地探索与博弈,只有通过自下而上和自上而下的持续互

动,才能逐步上升为国家的法律制度,从而形成一套比较成熟的水权制度体系。

本书由水权专题研究多个课题组的骨干成员担任执笔人;由曾任多项水权专题研究的课题执行负责人担任副主编,并负责部分篇章的统稿;由担任过多项水权专题研究的课题负责人担任本书的主编,并负责全书的统稿。

本书主要依托的水权专题有松辽流域水资源使用权初始分配研究的3个专题和中日合作中国水权制度建设研究的8个专题。这些专题的名称、研究人员、咨询专家等有关信息详列于本书附录中。

本书形成初稿后,征求原水利部部长汪恕诚的意见,并于2008年2月19日邀请到汪部长参加《中国水权》书稿座谈会,就水权制度研究中的相关问题与汪部长进行了充分探讨。作为我国改革开放以来水权制度建设的开创者,汪部长在座谈中强调,应从资源开发权和使用权改革的视角理解水权及其制度建设。汪部长对《中国水权》书稿予以高度评价,认为该书作为实际政策操作层面的著述,非常系统、全面。丰富的案例对实际的水资源管理工作具有很高的指导性和可操作性,对从事水资源管理、法律、经济以及教学工作者都是一部非常好的参考书,在国内同类主题的著作中是非常成功、最令人满意的一部,并希望该书尽快出版。

水利部周英副部长一直关注着中国水权制度建设,对本书的编辑与出版给予了极大的关心和支持,不仅积极探讨一些涉及水权的关键性问题,而且还密切关注着书稿的进度,对本书的完稿给予了极大的鼓励。

借此书面世机会,对汪部长给予本书的指点与评价和周英副部长的关心与支持表示衷心的感谢!对本书主要依托的水权专题研究给予支持和帮助的水利部规划计划司、政策法规司、水资源司、国际合作与科技司及国际经济技术合作交流中心、松辽水利委员会,以及日本国际协力机构和日本工营公司等单位的领导和专家深表谢意!

本书观点仅为编写组的一得之见,由于编者水平有限,书中难免有谬误之处,敬请同仁与广大读者批评指正。

本书编写组

2008年4月

目 录

第一篇 导 论

第一章 水权的提出	(3)
第一节 我国水权的历史沿革	(3)
第二节 国外水权的历史发展	(8)
第二章 水权的概念与性质	(18)
第一节 水权的概念	(18)
第二节 水权的性质	(24)
第三章 水权的构成	(29)
第一节 特定量的水资源	(29)
第二节 水资源所有权	(30)
第三节 水资源使用权	(36)
第四章 水权的变动及其若干关系	(42)
第一节 水权的变动	(42)
第二节 水权的若干关系	(44)

第二篇 水权分配

第五章 水权分配的原则	(53)
第一节 水权分配的总体原则	(53)
第二节 水权分配的具体原则与运用	(58)
第三节 水权分配主要影响因素的把握	(64)
第六章 水权分配阶段的划分	(68)
第一节 水权分配阶段划分的内涵	(69)
第二节 水权不同分配阶段的特征与任务	(70)

第三节 水权分配不同阶段的关系·····	(73)
第七章 区域水权分配·····	(75)
第一节 区域水权分配的依据·····	(75)
第二节 区域水权分配的方式·····	(80)
第三节 区域水权分配阶段各主体的权利义务·····	(83)
第四节 区域水权分配的程序·····	(84)
第五节 区域水权分配中的协商·····	(88)
第八章 用水户初始水权分配·····	(93)
第一节 用水户初始水权分配的依据和方式·····	(93)
第二节 用水户初始水权分配阶段各主体的权利义务·····	(95)
第三节 用水户初始水权分配的程序·····	(99)

第三篇 水权转让

第九章 水权转让的相关概念及理论基础·····	(105)
第一节 基本概念·····	(105)
第二节 理论基础·····	(106)
第十章 水权转让的主体和客体·····	(110)
第一节 水权转让的主体·····	(110)
第二节 水权转让的客体·····	(113)
第十一章 水权转让的前提和条件·····	(116)
第一节 水权转让的前提·····	(116)
第二节 水权转让的条件·····	(119)
第十二章 水权转让类型和转让程序·····	(127)
第一节 水权转让类型·····	(127)
第二节 水权转让程序·····	(135)
第十三章 水权转让价格·····	(144)
第一节 水权转让价格的影响因素·····	(144)
第二节 水权转让价格的构成·····	(146)
第三节 水权转让价格的确定·····	(148)
第四节 实例分析·····	(151)

第十四章	水市场的建立和发展	(153)
第一节	水市场的建立	(153)
第二节	水市场的类型	(157)
第三节	水市场的规则	(157)
第四节	实例分析	(161)

第四篇 水权管理

第十五章	水权管理基础	(165)
第一节	水权管理的内涵与基本特征	(165)
第二节	水权管理与水资源管理的关系	(166)
第三节	水权管理理论基础	(168)
第四节	水权管理政策法规基础	(169)
第十六章	水权管理体制	(178)
第一节	国家层面	(179)
第二节	流域层面	(180)
第三节	区域层面	(182)
第十七章	水权管理机制	(184)
第一节	水权分配管理机制	(184)
第二节	水权转让管理机制	(189)
第十八章	水权管理制度	(201)
第一节	水权分配管理制度	(201)
第二节	水权转让管理制度	(205)

第五篇 水权实践

第十九章	国内水权实践	(213)
第一节	水权分配实例	(213)
第二节	水权转让实例	(217)
第二十章	国外水权实践	(225)
第一节	美国	(225)
第二节	日本	(228)

第三节 澳大利亚·····	(231)
第四节 智利·····	(234)
第五节 其他国家·····	(236)
第二十一章 国内外水权实践评述·····	(240)
第一节 国内外水权基本特征与管理经验·····	(240)
第二节 国内外水权实践比较·····	(246)

第六篇 水权制度建设

第二十二章 需要解决的问题·····	(261)
第一节 宏观层面的问题·····	(261)
第二节 微观层面的问题·····	(264)
第三节 当前迫切需解决的问题·····	(265)
第二十三章 建设思路·····	(267)
第一节 建设方向与模式·····	(267)
第二节 建设阶段·····	(272)
第二十四章 效益评价·····	(275)
第一节 水权制度效益评价的原则·····	(275)
第二节 水权制度效益评价指标体系·····	(276)
第三节 水权制度效益评价方法·····	(279)
第四节 水权制度效益分析·····	(280)
附录一 本书支撑课题的有关信息·····	(285)
附录二 与水权有关的法律条款·····	(289)
一、《宪法》的有关条款·····	(289)
二、《民法通则》的有关条款·····	(289)
三、《物权法》的有关条款·····	(289)
四、《水法》的有关条款·····	(290)
附录三 与水权有关的法规、规章和规范性文件·····	(292)
一、取水许可和水资源费征收管理条例(国务院令第460号)·····	(292)
二、黄河水量调度条例(国务院令第472号)·····	(302)
三、水量分配暂行办法(中华人民共和国水利部令第32号)·····	(309)

四、水利部关于水权转让的若干意见（水政法〔2005〕第 11 号）	… (312)
五、水利部关于印发水权制度建设框架的通知（水政法〔2005〕12 号）	…………… (314)
六、黄河水权转换管理实施办法（试行）	…………… (324)

第一篇 导论

水权是怎么来的？什么是水权？什么是初始水权？水权与水量是什么关系？水权分配、取水许可、水权转让等相关概念是何关系？本篇主要围绕这些基本问题展开。

第一章 水权的提出

在我国，水权一词近年来才开始被广泛重视，并在理论上和实践中进行了各种探索。然而，水权毕竟不是全新的事物。在国外，水权理论已经比较成熟，实践中也已经广泛存在；在国内，无论是古代，还是近代，也都有与水权相关的各种理论和实践存在。因此，追溯国内外水权发展的历史，成为研究我国水权制度建设的起点。

第一节 我国水权的历史沿革

由于各种条件的限制，水权没能在古代得到明确，只是体现在“诸法合一”的一部分管理法规和法律条款之中。到了民国时期，水权的概念和相关制度在《水利法》中得到了明确。^①

一、我国古代水权概况

在不同的历史发展阶段、不同的社会制度下，水权思想及其内容呈现出不同的状况。

（一）奴隶制度下的水权

古代社会中习惯具有普遍的约束力，如果出现违背习惯的行为就要受到公众的谴责和惩罚，在使用水时也是如此。

1. 夏朝

夏王朝产生了《禹刑》，里面已经包含了水事的内容。统治者通过治水而逐步达到权力集中的目的。由于按水系来划分行政区域，所以大禹“平治水土，定千人百图”，水与政权紧密联系在一起。

2. 商周时期

水资源的使用此时已经从氏族成员的共同自由使用逐渐转变成要按一定的

^① 本节中第一、二小节的内容主要引用和参考谢永刚著《水权制度与经济绩效》，经济科学出版社 2004 年版。

规则次序使用,并且已经开始有人管理水资源了。据称《周礼》一书中,已经记载有描述水管理、水分配和水利实践的内容,它记叙了周统治者在管理水资源时是按照季节不同进行活动的。

3. 春秋战国时期

这一时期,诸侯各国大兴水利,竞相修筑堤防,通渠灌田。为调整各诸侯国之间的水利矛盾,这个时期在诸侯各国的盟会盟约中常制定一些有利于水畅其流的协议,“不能损害他人利益,要有全局观念”的水权思想已经开始萌芽。

(二) 封建制度下的水权

1. 秦朝

秦朝是我国第一个大一统的国家,它强调用法律手段治理国家,秦明法度、定律令、推行重农政策,因此,秦法律中对农田水利、水旱灾害等都有充分的反映。秦墓竹简《秦律十八种》中的“田律”规定,“春二月,毋敢伐材木山及壅堤水”,反映了当时人们已认识到自然环境的保护与人们生存之间有重大关系。

2. 汉朝

西汉时期制定了我国最早的农田灌溉用水制度。据《汉书·倪宽传》记载,汉武帝时期首次制定了灌溉用水制度,这标志着水利成文法规的正式产生,水权的有关内容也从习惯准则正式成为约束人们用水的法规。“定水令,以广溉田”的灌溉制度促进了人的合理用水,扩大了浇田面积,减少了水利矛盾,这是我国农田水利用水管理方面的重要进步。西汉后期完成了六门陂、钳卢陂等著名蓄水灌溉工程,同时也制定了一些防止争端的制度。“均水约束”就是对用水量进行限制,要求按需要均衡用水,用以约束各受益农户,以免无端争水。

3. 三国两晋南北朝

北魏时,河套地区制定了新的灌水制度,“一旬之间则水一遍,水凡四溉,谷得成实”。联系到作物生长计划来制定灌水计划,突破了西汉时期用“水门”的纯技术方法,而通过制度措施来节约用水,也反映了当时人已能通过控制灌溉次数及灌水时间来使有限的水量灌溉更多的田地。西晋初年也建立了类似定纷止争的规章,告诫人们节约用水、合理用水,提高了管理水平。

4. 唐朝

唐朝是我国农田水利建设蓬勃发展的时期。水权在汉代的基础上有了进一步发展。唐朝制定了用水管理的详细办法,其中涉及更多的有关水权的内容。

在控制用水和水量调配上,关中地区制定了严格的用水管理措施,灌溉用

水靠斗门节制,也为合理分配水量提供了基本保证。对于水量调配,唐代已有非常具体的规定:什么时候该什么渠道放水、放多少水,什么时候应从严控制,什么时候可任意放水,用水管理由谁负责等一系列问题,都有明确的制度,规定得清清楚楚。

另外,唐代甘肃敦煌地区的古甘泉水灌溉用水制度是我国现存的最早灌溉管理制度。《敦煌水渠》中有详细规定,其内容分作两大部分,前一部分记述渠首之间轮灌的先后次序,灌区内各支渠之间都有轮灌的规定。后半部分是对灌水次数、各次灌水时间的规定,灌区全年共灌水5次,5次灌水时间又分别和节气也就是作物生长的不同阶段相对应。

5. 宋朝

在宋朝,法律对地主阶级的土地私有制是严加保护的,地主阶级为获得更多的土地而不惜把公用的灌溉水资源占为己有。宋朝的变法运动提出“灌溉之利,农事大本”的口号,倡导“辟废田兴水利”,并颁布《农田水利约束》。它是中央政府颁布的农田水利政策,从法律上加强了水的公有性,侧重于鼓励兴办农田水利,将“灌溉之利,农事大本”的原则用法令形式确定下来,将兴办水利列为政府官员考绩的重要内容。

6. 元朝

为恢复遭到严重破坏的水利事业,前期采取了一些有利于水利和农业发展的措施。元代《农桑辑要》、《农桑之制》明确指出,老百姓享有通过自行引河取水、凿井取水以及凿地蓄水等方法使用水和获取收益的权利。到了秋收之后,对用水的农户进行实际验收来合理确定纳税份额。这种方式蕴藏着计算水价值的内涵,是重视水的经济价值的思想萌芽。

在分水制度方面,元代《洪堰制度》规定,官府在分水、均水方面起着主导作用。水使用量是按土地的多少和总水量的多少来分配的。《用水则例》中用水管理采用的是“申贴制”,渠道(斗以下)管理人员根据农户种植面积和来水情况,向渠司申请,官府给申贴,方能开渠放水。这种方法类似现代的“水票”制度。灌区用水顺序十分明确,用水顺序不会因公或因私而有所变化,不能违背时刻。

7. 明清时期

与以前朝代相比,明清时期水权与地权的关系发生了实质性的转变。在此之前,水资源的分配原则是“按地定水”;水权仅仅是地权的附庸,即“水随地行”,但到了明清时期,关中地区水权的买卖就比较常见了,水权和地权已经分离开来。历史上关中地区由于特殊的气候和水资源条件,经常出现春旱和