

韩霜景 编著

SHUIQUANZHISHI YU SHUIJIAGUANLI

水权知识^与 水价管理



山东科学技术出版社
www.lkj.com.cn

序

序

水是生命之源，是人类文明的摇篮，是经济社会发展所必需的基础性资源。随着社会的进步，人类生存与发展对水的需求与日俱增。由于特殊的自然地理和气候条件，山东省水资源日趋紧缺，水资源总量目前只有 306 亿米³，人均占有量仅有 328 米³，尚不到全国人均水资源量的 1/6，且时空分布极不均匀，再加上污染严重，使我省部分地区水资源异常短缺，已成为我省实现新世纪可持续发展战略目标的重要制约因素。

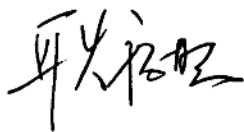
随着我省经济社会的快速发展，水的问题尤其突出，包括水资源短缺、水旱灾害威胁、水环境恶化等多个方面，水安全问题已引起全社会的普遍关注。经济社会发展如何与水的承载能力相适应，如何保障水资源的永续利用，是关系水利发展全局的大事，也是实现国民经济又好又快发展的关键问题。节约用水，是解决水资源供需矛盾，以水资源的可持续利用保障经济社会可持续发展的必然选择。建设节水型社会的本质是建立以水权、水价、水市场理论为基础的新型水资源管理体制，充分发挥市场在水资源配置中的导向作用，形成以经济手段为主的节水机制，更大程度上发挥市场机制和价格杠杆在水资源配置、水需求调节和水污染防治等方面的作用，不断提高水资源的利用效率和效益。但是，受传统计划经济模式的影响，原有的水资源配置方式，水资源产权、水价管理体系和形成机制已经不能适应社会主义市场经济的要求，特别是缺少水权合理的流转机制，使水资源配置效益低下，出现了水资源紧缺与水资源浪费严重并存的现象。因此，进一步完善水权、水市场理论，建立科学合理的水价形成机制，对解决水资源紧缺问题、实现水资源的优化配置、保障经济社会和环境的可持续发展，具有十分重要的战略意义。

推进水价改革，促进节约用水，是提高水资源利用效率和效益的重要途径，也是保障水利供水工程良性运行的根本。水价改

改革事关广大人民群众切身利益和长远利益，事关水资源的可持续利用，涉及面广，政策性强，要按照科学发展观的要求，坚持统筹兼顾，协调好水价改革与水利工程管理体制改革的关系，协调好供水结构和工农业需水的关系，充分考虑供水成本与水价标准的关系、水价水平与用水户承受能力的关系，切实处理好农业终端水价和灌区末级渠系改造的内在联系，准确把握水价管理的要点，确保改革顺利推进。

《水权知识与水价管理》初步介绍了水权内容的基础知识，对国外的水权制度和水权配置机制进行了说明，并与我国的现状进行了对比分析。书中以《山东省水利工程供水价格管理实施办法》为主线，系统阐述了水价管理的内容，包括水价制度的沿革、水价的构成、订价原则、成本核算、供用水户权利和义务等。相信此书的出版，能为水价管理人员提供理论参考，为我省众多的水利供水工程核算水价提供帮助，共同为推进水价改革、建设节水型社会做出贡献。

山东省水利厅厅长



2008年2月

前

言

QIANYAN

水资源是一种稀缺的经济资源和重要的战略资源,随着经济社会的快速发展,水资源短缺问题已成为我国可持续发展的重要制约因素。建设节水型社会,形成节水机制,关键问题就是水权与水价改革。因此,积极推进水权水价改革,充分发挥市场机制和价格杠杆在水资源配置和水需求调节等方面的作用,建立水权有偿转让制度,推进水市场建设,对于促进节约用水、提高用水效率、以水资源的永续利用支撑经济社会又好又快的发展具有重大意义。

2003年7月,国家发展和改革委员会、水利部以联合令的形式颁发了《水利工程供水价格管理办法》,自2004年1月开始施行。根据国家水价政策的有关规定,结合山东省的水价管理实际,2006年10月山东省人民政府办公厅印发了《山东省水利工程供水价格管理实施办法》(简称《水价实施办法》),自2006年11月起施行,山东省人民政府原发布的《山东省水利工程水费计收和管理办法》(鲁政发[1987]61号)同时废止。《水价实施办法》是推进山东省水价改革的重要政策规章,也是规范水价管理工作的重要依据。为使有关单位和物价管理人员正确理解和运用《水价实施办法》,笔者根据多年从事水价管理工作的经验,结合近年来开展水价管理培训和调研的体会,编写了本书。本书主要介绍了水权基础知识和《水价实施办法》,希望帮助水价管理人员尽快熟悉水权和水价,胜任供水成本核算、水价核定和水费计收工作。为了尊重读者的阅读习惯,本书以亩作为面积单位。

本书在编写出版过程中,得到了有关领导和专家的大力支持和精心指导,在此一并表示衷心的感谢。由于水平有限,书中难免存在不足和错误,诚恳期待各位专家、读者批评指正。

编 者

2007年11月

目

录

IMULUI

第一篇 水权基础知识

第一章 我国的水问题	(3)
第一节 水问题的主要内容	(3)
第二节 水问题的成因	(6)
第二章 水权制度研究的进展	(7)
第一节 水权的含义及构成	(7)
第二节 水权制度的特征	(8)
第三节 水权制度的原则	(9)
第四节 水权的经济意义	(10)
第三章 水权管理制度的比较和分析	(11)
第一节 国外水资源管理体制	(11)
第二节 我国水权制度存在的问题	(15)
第三节 水法规的比较分析	(16)
第四章 水权配置机制	(18)
第一节 初始水权的配置	(18)
第二节 流域和区域水权配置	(20)

第二篇 水价管理

第五章 我国水价的演变、现状及存在问题分析	(23)
第一节 我国水价制度的历史沿革	(23)
第二节 水价制定方面存在的问题分析	(25)
第六章 水价的性质及其对国民经济发展的作用	(27)
第一节 水利工程供水的商品属性	(27)
第二节 水价的性质	(28)
第三节 水价对国民经济发展的作用	(31)
第七章 水价的构成要素	(34)
第一节 水价的定义	(34)

第二节	水价的基本结构	(34)
第三节	水价确定应遵循的原则	(35)
第四节	水价的构成	(36)
第五节	影响水价的自然经济因素	(38)
第八章	水价的核定原则	(44)
第一节	水价核定的总体原则	(44)
第二节	水价核定的具体原则	(47)
第三节	分摊方法举例	(51)
第九章	水价核定方法	(56)
第一节	一般水利工程水价核定方法	(56)
第二节	利用贷款、债券建设的工程水价核定方法	(58)
第三节	含税价格计算方法	(60)
第四节	应用举例	(61)
第十章	水价制度	(66)
第一节	两部制水价	(66)
第二节	超定额累进加价制度	(69)
第三节	丰枯季节水价或季节浮动水价	(72)
第四节	水价制度举例	(73)
第十一章	水价管理	(78)
第一节	政府对水价进行管制的原因	(78)
第二节	水价管理的主体与形式	(78)
第三节	水价管理权限	(79)
第四节	水利工程水价申报审批程序	(81)
第十二章	权利与义务	(84)
第一节	水价管理部门的权利、义务与责任	(84)
第二节	供水单位的权利、义务和责任	(86)
第三节	用水户的权利、义务和责任	(89)
第四节	供水合同	(90)
第十三章	水费计收和管理	(92)
第一节	水费计收存在的主要问题	(92)
第二节	水费使用存在的主要问题	(93)
第三节	水费计收和使用管理不规范导致的后果	(93)
第四节	规范水费计收工作的途径	(94)
第五节	签订供用水合同的必要性	(94)
第六节	实行计量收费的必要性	(94)
第七节	水费计收和管理的热点问题分析	(95)

附 录

附录一	山东省水利工程供水价格管理实施办法	(101)
附录二	水利工程供水价格管理办法	(105)
附录三	中华人民共和国水法	(109)
附录四	中华人民共和国价格法	(120)
附录五	国务院办公厅关于推进水价改革促进节约用水保护水资源的通知	(126)
附录六	财政部 国家计委关于将部分行政事业性收费转为经营服务性收费 (价格)的通知	(130)
附录七	政府制定价格行为规则(试行)	(133)
附录八	价格违法行为行政处罚规定	(136)
附录九	水利工程供水定价成本监审办法(试行)	(139)
附录十	水利工程供水价格核算规范(试行)	(142)
附录十一	水利工程管理单位财务制度(暂行)	(149)
附录十二	山东省人民政府关于加强计划用水节约用水工作的通知	(165)
附录十三	关于水利工程管理体制改革的实施意见	(171)
附录十四	山东省“T”字形输水大动脉供水区水价承受能力分析	(177)

第一篇 水权基础知识

第一章 我国的水问题

随着我国经济和社会的发展,水和与水相关的问题日益突出,严重影响和制约着我国可持续发展战略的实施。实行水权制度的创新有着重要的理论和现实意义。我国的水问题,突出表现在水资源短缺、洪涝灾害、水污染严重、水环境恶化等多个方面。建立合理的水权制度,对解决中国水问题有普遍的指导意义。

第一节 水问题的主要内容

我国的水问题,是科学界和学术界对我国大江大河流域主要湖泊各种水问题的高度概括。

一、严重缺水

中国属于缺水国家,特别是北方干旱和半干旱地区问题尤为突出。

1. 水资源总量相对短缺

我国水资源绝对量居世界第六位,但相对于我国庞大的人口数量和广阔的耕地,则人均、亩均水量远远低于世界平均水平,人均水量仅为世界人均水量的 $1/4$,我国水资源总量是短缺的。

2. 水资源区域结构性短缺

由于我国过水资源分布不均,且与人口、耕地的分布不相适应,造成我国水资源的结构性短缺。南方水多、地少,北方水少、地多,造成南方水量有余、北方用水紧张的局面。长江及其以南地区的流域面积占全国总面积的 36.5% ,却拥有占全国 80.9% 的水资源总量。西北地区面积占全国的 $1/3$,拥有的水资源量仅占全国的 4.6% 。按平均面积来说,北方各大区域单位面积耕地的水资源量均低于全国平均水平。如海滦河片区仅为全国平均值的 $1/2$,黄河片不到全国平均值的 $1/3$ 。从水资源与人口的组合情况看,长江以北的北方片人口占全国总人口的 $2/5$,但水资源占有量不足全国的 $1/5$;南方片占全国人口的 $3/5$,而水资源量为全国的 $4/5$ 。从水资源与耕地的组合条件看,北方地区耕地面积占全国耕地面积的 $3/5$,而水资源仅占全国的 $1/5$;南方地区耕地面积占全国的 $2/5$,而水资源量却占全国的 $4/5$ 。

3. 水资源时间结构性短缺

我国位于东亚季风区,降水和径流的年内分配很不均匀,年际变化大,缺水年和丰水年持续出现。这些特点造成水旱灾害面积约4亿亩,占耕地面积的26%;成灾面积约1.6亿亩,占耕地面积的10%,平均每3年发生一次较为严重的水旱灾害。

我国大部分地区的降水受东南季风和西南季风的影响。雨季随东南季风和西南季风的进退变化而变化。除个别地区外,我国大部分地区降水的年内分配很不均匀,冬季北方地区受西伯利亚干冷气团的控制,气候寒冷、雨雪较少。春暖以后,南方地区开始进入雨季,随后雨带不断北移。进入夏季后,全国大部分地区都处在雨季,雨量集中,是全国的防汛期。因此,我国的气候具有雨热同期的显著特点,秋季随着夏季风的迅速南撤,天气很快变凉,雨季也告结束。

从年内降水时间上看,我国长江以南广大地区夏季风来得早、去得晚,雨季较长。多雨季节一般为3~8月,或4~9月,汛期连续最大4个月的雨量占全年雨量的50%~60%。华北和东北地区的雨季为6~9月,是全国降水量年内分配最不均匀和集中程度最高的地区之一。汛期连续最大4个月的降水量可占全年降水量的70%~80%,甚至一年的绝大部分降水量集中在一两场暴雨中。北方不少地区汛期一个月的降水量可占年降水量的50%以上。降水量的年内分配不均,造成季节性水短缺。

降水量每年不等是降水这一自然现象本身固有的特性之一。我国的降水由于受季风气候的影响,降水的年季变化更大、更突出。年降水量变化最大的是东北和西北地区,丰水年和枯水年降水量之比一般高达3~5倍,个别干旱地区高达10倍以上,造成枯水年度水短缺。

4. 水资源污染型短缺

我国河流的天然水质是相当好的,但由于人口不断增长和工业迅速发展,废污水的排放量增加很快,水体污染日趋严重。根据全国1845个城镇统计,废污水的日排放量为8600万吨。其中工业废水占83%,生活污水占17%,废污水的90%以上未经任何处理就直接排入水域,使河流、湖泊、水库遭受了不同程度的污染。对全国92100千米河长进行水质评价的结果表明,符合饮用水标准的河长仅占1/3,有11%的河长水质低于农业灌溉要求,约有6%的河长水中有毒物含量超过排放标准或有机污染达到“黑臭”的程度。人口密集、工业发达的城市附近,河流污染一般都比较严重,华北地区有些河流完全成为排污河,一些城市的地下水也遭受到污染,北方城市较为严重。由于水质污染而形成的可用水短缺,称为污染型水短缺。

5. 水资源效率型短缺(浪费型短缺)

由于用水制度的缺陷,或用水技术落后,造成水的过量使用,从而形成水资源的相对短缺,称为效率型短缺(浪费型短缺)。我国的平均用水重复利用率仅有20%~30%,与美国(87%)、前苏联(75%~80%)、日本(74%)、德国(64%)差距较大。从工业投入产出来看,我国企业用水效率明显低于先进国家水平。目前我国农业年用水量3800多亿吨,1吨水的效益不到1千克粮食,而不少国家利用现代科技,1吨水的效益均在2千克粮食以上。目前平均每人每天生活用水约100升,高的达400升,用可饮用的洁净水冲厕所、洗刷汽车、绿化等行为仍很普遍。浪费水和水资源利用效率低是造成水资源短缺的

重要原因。

二、水污染严重

我国水污染的情况非常严重。大量工业废水不达标外排,绝大部分生活用水不经处理直接排放,广大农村地区不合理使用化肥、农药等农用化学物质,对地表水的影响日益严重。水污染正向着污染范围不断扩大、污染程度不断加剧的方向发展。

1. 江河水质污染

据 1993~1995 年全国综合调查评价,河长 98 614 千米,其中一类水质河长占 6%,二类水质河长占 26%,三类水质河长占 21%,四类水质河长占 28%,五类水质河长占 8%,超五类水质河长占 11%。污染河长计有 45 800 千米,约占评价河长的 1/2。

在污染的河流中,流经城市的河段普遍受到污染。141 个国家控制的城市河段中,36.2%的城市河段为一至三类水质,63.8%的城市河段为四至五类水质。其中 47 个环保重点城市的典型水域中,19.2%的水域为二类水质,14.9%的水域为一类水质,25.5%的水域为四类水质,10.6%的水域为五类水质,29.8%的水域为超五类水质。

2. 湖泊水库污染

在开展调查的 50 个代表性湖泊中,其中一类水质湖泊 1 个,占调查湖泊水面总面积的 0.12%;二类水质湖泊 9 个,占调查湖泊水面总面积的 24.7%;三类水质湖泊 13 个,占调查湖泊水面总面积的 23.6%;四类水质湖泊 7 个,占调查湖泊水面总面积的 5.4%;五类水质湖泊 5 个,占调查湖泊水面总面积的 26.6%;超五类水质湖泊 15 个,占调查湖泊水面总面积的 19.6%。中国湖泊水面的 75% 以上面积受到不同程度的污染,难以满足各种用水功能的要求。

中国 50 个代表性水库中,其中一类水质的水库为零;二类水质的水库 33 个,占调查水库总库容的 84.6%;三类水质的水库 9 个,占调查水库总库容的 6.8%;四类水质的水库 2 个,占调查水库总库容的 7.7%;五类水质的水库 6 个,占调查水库总库容的 0.9%;结果显示,近 1/3 的水库受到不同程度的有机污染。

3. 地下水污染

我国的地下水污染已经相当严重。在地下水开采程度最高的海河流域,根据 2 015 眼地下水监测井的评价结果表明,仅有 628 眼井符合生活饮用水标准,占监测评价井数的 31%;符合农业灌溉标准的站井为 1 411 个,占监测评价井数的 70%;符合农灌标准,但不符合生活饮用水卫生标准的站井有 783 个,占监测评价井数的 39%。不符合农业有关标准的站井有 604 个,占监测评价井数的 30%。从水量角度看,在 272 亿米³的地下水中,符合一至三类的水量为 100 亿米³,占总量的 37%;水质受到一定污染,但仍符合农灌标准的四类水为 101 亿米³,占总量的 37%;污染严重的五类水为 71 亿米³,占总量的 26%。从总的污染水平看,地下水污染以大中城市的点源污染为主。有些城市的水源地已受到影响,且污染的范围和程度有扩大和加重的趋势。

三、水环境恶化

水环境是指江河湖泊以及流域地区与水资源相关的生态环境。水环境是自然环境的

一部分,具有在人类经济活动下迅速发生变化的特点。随着人口增长,经济活动总量的不断扩大,我国水环境的状况日益恶化,这主要表现在河道淤积、湖泊面积缩小。

由于严重的水土流失,大量的泥沙泻入江河,含沙量日益增加,造成中下游极为严重的后果。河床不断提高,过水面积减少,抵御洪水能力削弱。如黄河,每年约有4亿吨泥沙沉降在河床上,使得河南省的黄河段每年上升6厘米,山东省黄河段每年上升12厘米,泥沙日益淤积,形成悬河。每遇洪水,洪水高悬于两岸之上,形势极为险要。洞庭湖年淤积泥沙1.2亿吨,鄱阳湖年淤积也达12亿吨。湖泊淤浅降低了调蓄能力,防洪能力剧减。泥沙也造成水库淤塞,新中国成立以来修建的86万座水库已丧失其库容的40%,严重影响了调洪和工程寿命。由于围垦和淤积,目前湖泊萎缩和生态退化问题十分严重。20世纪50年代,江汉湖群的湖泊为1066个,到90年代初减少为182个。新中国成立以来的30多年里,洞庭湖水面缩小了46%,1949年的水面为4350千米²,至1983年湖面缩小为2343千米²。江西鄱阳湖围湖垦殖和淤积使湖面缩小近2/5,损失水面2116千米²。

四、洪涝灾害

我国江河众多,各种洪涝灾害时有发生,洪涝灾害是我国最主要的自然灾害之一。近50年来,水灾几乎在全国各地均有发生,平均受灾面积每年为848万千米²,特别是长江、黄河等主要河流的水患危害最为严重。20世纪90年代以来,仅长江中下游地区就连续发生了4次大规模的水灾,平均2年一次。1998年长江百年不遇的特大洪水给我们再次敲响了水患的警钟,提醒国人增强水患意识,常备不懈地抓好防洪设施建设。

第二节 水问题的成因

中国水问题的成因包括自然和人为两个方面。一方面,大江、大河流域地区降雨量的多寡,降雨时间的集中程度,人口的自然增长,都会对水患造成直接和显著的影响;另一方面,流域地区人类的经济活动和用水方式,又与洪涝灾害和干旱缺水的程度以及水环境的状态密切相关。大量的资料证明,我国水问题的严峻形势是与流域地区经济主体的经济活动分不开的,因此,深刻认识水问题的人为原因是正确解决中国水问题的基本前提之一。

从人类经济活动的后果来看,造成中国水问题的直接原因包括:上游地区对森林的过度砍伐,导致植被破坏,水土流失严重,加剧了下游的洪涝灾害和泥沙淤积,这在长江和黄河流域表现尤为突出;工农业生产中围湖造田、占用河道等侵占水环境行为,造成江河的防洪能力和湖泊的调蓄功能下降;认为水资源是“取之不尽,用之不竭”的天赐资源,节水意识淡薄,形成了对水资源的过度索取和浪费的用水方式;城市生活污水和工业污水向江河湖泊的无节制排放,导致水污染严重,水环境恶化。

第二章 水权制度研究的进展

第一节 水权的含义及构成

一般意义上的“水权”是个比较笼统的概念,凡是涉及与水有关的权力和利益的拥有、享用、变动等方面的事项,均可视为水权问题。如大到浩瀚大海的所有权与开发利用权的确定转让,小到极度干渴时关系到个人生命存亡的滴水之利,都属于或涉及水权问题。目前探讨的水权有严格的界定,研究层面主要限于地球上有限的、可利用的淡水资源。

水权是水资源产权的简称,是产权理论渗透到水资源领域的产物。按照产权理论,水资源产权也不是单项权利,而是一组权利。水资源既有私人物品的属性,又有公共物品的属性,二者相互混合、不能分开。鉴于这种独有的混合经济特性,可将水权细分为水资源的所有权、分配权、使用权、监督权。在我国现行的法律制度下,“水的所有权属于国家”在字面上是明确的,但从市场经济观点来看,却显得模糊。鉴于水资源存在运动的自然属性和社会属性的特殊性、复杂性,产权制度远不是仅凭全民所有制就能够阐述明白的。在模糊和抽象的所有权之后,又缺乏任何意义与形式的承接,就直接引入使用权,这对在现实世界中占有主体不确定、享用机会不均衡等利害主体可转变的水资源客体来说,将直接导致水资源使用权的滥用,以及水资源配置的巨大浪费和低效率,甚至阻碍水资源管理体制向市场化改进。因此,在我国现有水资源所有权的法律规定不改变的情况下,要取得水资源管理的市场化改革和高效率配置,就必须引入一个介于所有权和使用权之间的权力机制,这就是分配权。从管理的角度来说,分配权是公共机构或公共代表通过组织协商和签订协议的形式,把具有一定数量和质量的水资源,从公共领域中确定给特定的用水区域或水权制度改革的研究集团及用水个人的权力。分配权是连接所有权和使用权的桥梁与纽带,是建立水资源优化配置和以市场机制提高使用效率的基础和前提。根据一定原则,由各责任方所签订的合法有效的水权分配协议,可以说是形成水权市场的理念和框架,是对水资源稀缺性和获得权直接而明确的反映和描述。在此协议所形成的市场框架下,用水方式节约、经济效率高的用水户,就可将节约出来或因自身用水计划调整而多余的用水额度,拿出来到市场上转让。这样在统一市场的条件下,转让出来的水就进一步提高了用

水效率和水资源配置的合理性。使用权是用水集团和用水个人在一定的水资源流域或区域中,根据自身拥有的现实人口数量、资源状况、经济发展潜力和水生态环境状况等因素,对具有一定数量和质量的水的使用和消费的权力,也可将其理解为经营权。在水权的构成中,还有一个不容忽视的方面是监督权。监督权保证水资源分配公平、公正、合理,不出现权力滥用和腐败行为,体现反垄断;确保水资源使用方式、方法既符合自身发展的需要,又不危及他人及子孙后代的权益,尽量消除负面作用。

根据水资源的自然属性和社会属性,市场体制改革的水权构成,得出水权的定义。水权是指地球上有限的、可利用的淡水资源,在人类社会不同群体范围内或个人间的所有权、分配权、使用权和监督权。在这4种权力中,所有权具有理论方面的意义,而分配权、使用权和监督权则不仅具有理论方面的意义,而且具有很强的实践操作意义,是水资源市场实现公平、高效、透明、开放的重要保障。

第二节 水权制度的特征

一、水权制度的双重属性

水资源具有多重特性,从自然特性角度看,水可以循环再生,但储量有限,还要满足生态需要;从消费特征来看,水的需求同时包含水量需求和水质需求,人类用水有一个弹性很小的基本用水,而大部分用水为弹性相对较大的多样化用水。从经济特性角度来看,水资源具有混合特性,兼具私人物品公共物品的属性,且水资源具有不可专有性。每个水资源都是一个完整的体系,具有客观上要求统一管理的区域特性,而水的流动性又导致测量和跟踪管理水资源的特定部分非常困难。水资源的多重特性决定了水权的双重属性,一方面许多国家把水资源作为一种特定的自然资源和公共资源,在法律中规定为国家所有或地方所有;另一方面又对水的部分使用权按市场机制进行分配,促使水资源优化配置。水权制度改革的变迁过程,也就是在共有产权和私有产权之间寻求最佳契合点的过程。

二、水权制度的可分割性

即水资源所有权和使用权的分离。水的使用权可以分配给具体的使用者,同时水的使用权也可以成为进行交易的财产权。水权明晰,是指水的使用权具有很强的排他性和让渡性;水权不明晰,则指水的使用权具有较弱的排他性和可让渡性。水权是否明晰是判断水权制度是否合理的首要因素。

三、水权制度的外部性

外部性,也称外部效果,是指与本措施并无直接关联者所招致的效益或损失。例如,工厂排放的污水污染了江河,使渔业受到损失,对于受害者而言,这是一种负面效果。水权具有一定的外部性,既有积极的外部经济性(效益),也有消极的负效应(损失)。如在某一地区修建大型水库,具有供水、防洪等功能,保证了当地人民群众生活的用水需要和

生命财产的安全需要。同时可能给周边地区带来额外的效益,如通过发展旅游业,为当地提供一定的就业机会。以流域为例,如果上游过多地利用水资源,就可能导致下游水资源可利用的减少,甚至江河的干涸,给下游带来一定的损失。是否能带来外部的经济性,是判断水权制度是否有效率的重要因素。

四、水权制度的不平衡性

由于我国的水资源归国家,水权的初始交易是在所有权不变的前提下对其使用权或经营权的交易,交易的双方往往是两个不同的利益代表者。一方通常是代表国家行使水资源的管理权,另一方则是为了获利的水资源经营或使用者。区域水权的出让者可以凭借政府的良好形象或权威,对其出让的水权施加影响,具有垄断性。购买者则不具备这样的优势,他们只能被动地接受这种影响。特殊情况下水权交易会变得更加不平衡,如由于商业欺诈或者腐败的原因,水权可以通过不正当的手段获取,尽管这只是一种特例,但也可能发生。因此,尽量降低水权交易的不平衡性是水权制度改革的另一个重要课题。

第三节 水权制度的原则

水权制度是与具体国家和地区的社会制度、水资源情况、文化传统密切相关的,世界各国在长期的社会发展和用水实践中,形成了成文或不成文的水权制度原则。

一、占用优先原则

不认可用户对水体的占有权,但承认用户对水资源的使用权,依据为:时先权,先占用者有优先使用权;有益用途,即水的使用必须用于能产生效益的活动;不用即作废的理念。美国的东部地区和日本都采用这种原则,随着社会的发展不断得到完善,如通过水市场促进水权的销售和转让,让水资源从边际效益低的使用者向边际效益高的使用者转移。

二、河岸所有原则

源于英国的普通法和1804年的拿破仑法典,河岸权是属于与河道相毗邻土地所有者的一项所有权。河岸权不论使用与否都具有延续性,不会因不使用而丧失,也不会因被利用的时间先后而建立优先权。河岸权附着于河流的天然径流,本身不要求水资源的有效利用。

三、平等用水原则

该原则是指所有用户拥有同等的用水权,当缺水时大家以相同的比例削减用水量。智利的一些地区采用了平等用水原则。

四、公共托管原则

该原则也叫公共信任原则,是指政府具有管理某些自然资源并维护公共利益义务。

该原则在美国西部被采用,作为改善占用优先原则不足的补充原则,目的是确保公共用水和保护公共利益。

五、条件优先权原则

该原则是指在一定条件的基础上,用户具有优先用水权。如日本采用的堤坝用益权,水资源使用者能够取得水库蓄水的堤坝用益权。该权利在本质上类似于财产权,市政供水、工业供水、水力发电的水资源用户可以分担建设成本而申请相应的水权。获得堤坝用益权的用户不受占用优先权原则的束缚,因为他们有权利用水库的一定贮存容量。当分配到的水库蓄水容量存蓄满后,堤坝用益权持有者可以从堤坝甚至从下游引取这部分水资源。其他的水权制度原则还有惯例水权制、地下水水权制等。

我国水权理论的研究尚处于初始阶段,关于水权的概念还未有一个比较统一且明确的认识,主要有以下几种看法。①水权可简单概括为水资源的所有权和使用权,按照我国《水法》,水的所有权属于国家,研究重点是水的使用权问题。②按照现代各国《水法》的一般规定,水权即为依法对于地面水和地下水取得使用或收益的权利。水资源所有权是水权的基础,其他权利由水资源所有权派生而来。③水权是与水资源所有权、使用权、水产品与服务经营权等相关的一组权利的总称,是调节个人、地区水权制度改革及研究地区与部门之间水资源开发利用活动的一套规范,属于财产权的范畴。④水权分为水资源水权和水利工程供水水权两种。水资源水权是国家的政治权力,水利工程供水水权是所有者的财产权利。水权理论的核心在于水权明晰,但目前我国还只限于讨论水权界定、分配的原则,对水权明晰的内在机理、具体可行方法需要深入研究。至于在新《水法》框架下进行水权管理改革,所涉及的流域与区域水权分配,水权转让和水市场的建立、运作,更需要探讨。

第四节 水权的经济意义

水权的定义是以普通意义的产权理论,以强调物权为基础的,二者有紧密的联系。由于水资源的特殊属性,又造成了二者必然存在着一定的差别。普通意义的物权是人对财产的权利,归属是专有的,所有者权益是排他的。作为实物进入社会系统中的水资源,尽管可以通过一定手段确定其所有者,但这种所有不等于专有,而是存在一定程度的非排他性和共享性。所有者甲的水,可以通过渗漏成为乙的水,也可以通过流动成为丙的水。在这过程中,所有者的意志往往并不起作用,而是水的自然规律在起作用,因而这种“转让”绝不同于普通意义的人为条件下的物权转让。作为实物的水,所有权和使用权既然可以“转让”,其所有者权益自然也就可以转移。只不过这种转移的后果,有时是正面的(如循环利用),有时却是消极的(如污染蔓延)。水权的经济意义,即在于通过划分和明确水资源权属,为优化水资源配置、提高水资源的经济利用效率提供一种平等竞争的市场机制。