



SHUIQUAN
ZHIDU
WENTI

水权制度问题

李卓临◎著



中国科学技术出版社



水权制度问题

李卓临 著

中国科学技术出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

水权制度问题/李卓临著. —北京: 中国科学技术出版社, 2007. 8

ISBN 978 - 7 - 5046 - 4791 - 7

I. 水… 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 (2007) 第 129241 号

自 2006 年 4 月起本社图书封面均贴有防伪标志, 未贴防伪标志的为盗版图书。

中国科学技术出版社出版

北京市海淀区中关村南大街 16 号 邮政编码: 100081

电话: 010 - 62103210 传真: 010 - 62183872

<http://www.kjpbooks.com.cn>

北京长宁印刷有限公司印刷

*

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 9.125 字数: 230 千字

2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

定价: 45.00 元

ISBN 978 - 7 - 5046 - 4791 - 7/TV · 72

(凡购买本社的图书, 如有缺页、倒页、
脱页者, 本社发行部负责调换)

前 言

社会经济发展要以水资源的可持续利用保障经济社会的可持续发展，而水资源可持续利用的核心是实现水资源优化配置，提高水资源的利用率。随着人口增长、经济发展和社会进步，洪涝灾害、干旱缺水、水环境恶化和水土流失四大水问题日益突出，已经成为经济社会发展的制约因素。特别是随着社会主义市场经济体制的建立，我国现有的水管理体制和管理手段越来越不适应水资源优化配置的要求。市场经济是建立在交换基础之上的社会经济体制，而权利的清晰界定是交换的基础条件。在我国市场经济体制改革过程中，由于在水资源方面的权利界定及相关制度建设的滞后，使得自然状态下水资源时空分布不均的问题更为突出。这些问题的解决，除了进行工程措施外，极其重要的一个方面就是运用水权理论逐步建立完善的、适应市场经济要求的、实现水资源合理开发、科学调度、优化配置、高效利用的水管理体制和水市场机制。作为规范水事关系中各方权利、责任和义务的水权制度，是建立市场经济体制所必不可少的制度之一。进入新世纪，为了迎接人类面临的水资源巨大挑战，把水权制度当做最重要的制度之一积极推进，既是减轻水资源压力的客观现实的需要，更是实现水资源可持续利用，促进人口、资源、环境协调发展的需要，有着重大的现实意义和深远的战略意义。

1. 有利于建立适应社会主义市场经济体制的水资源管理体制和运行机制

我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济，使市场在国家宏观调控下发挥配置资源的基础作用。要适应这种经济体

制的要求，发挥水市场在国家宏观调控下配置水资源的基础作用，不仅要建立水权和水市场制度，切实加强水资源的开发利用和保护工作，而且要实行严格的水资源管理制度，依靠科技进步和市场机制，推进水资源利用方式的根本转变，提高水资源的利用率和效益。而要建立水权和水市场制度，就要改变多年来在计划经济时代形成的水资源分部门多头管理的体制，建立起水行政主管部门统一管理城乡地表、地下水资源，统一管理水量和水质以适应市场经济发展要求的集中统一、精干高效、依法行政的水资源管理体制，在水资源的调查评价和保护、开发利用的各个环节中，都要建立健全、完善的管理运行机制。全国九届人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中明确要求加大水的管理体制的改革，建立合理的水资源管理体制和水价形成机制，建立与社会主义市场经济相适应的、以水权管理为核心的、将所有权和使用权、开发经营权相分离的管理体制和运行机制。

水权是指水资源的使用权，已经得到普遍认同。但不能将“使用权”的含义仅仅认为是水资源所有权能之一的使用权。按照民法物权论，作为用益物权这一类型的使用权，即包括对物的使用权，也包括占有、收益甚至处分的权利。占有是行使使用权和收益权的基础和前提。收益是使用的结果，是通过占有财产而取得经济利益。占有权和收益权作为所有权的两项权能与使用权能一样可以与所有权分离。处分权能是所有权的核心内容，是所有权最基本的权能，但仍可依法律规定与所有权分离。处分可以分为事实上的处分和法律上的处分，对财产的消耗、消费等物理上的行为，属于事实上的处分。对财产的转让，为法律上的处分，在水资源开发利用中，事实上的处分十分普遍，不同的用水产生不同的结果，水力发电消耗的是水能，而灌溉用水消耗的则是水量。如果水资源使用者不享有事实上的处分权，他也

就无法利用水资源进行生产活动。水资源的所有权与其占有、使用、收益甚至处分权的分离并没有改变水资源所有权的归属，国家对水资源的所有权也并没有被虚化，而恰恰体现了水资源所有权从抽象的支配到具体的利用，从而使水资源得以优化配置，合理开发利用，充分发挥其各种效益。

我国明确规定水资源属于国家所有，国家始终保留着对水资源的最终支配权。但对国有资源或国有资产而言，所有权和使用权可以分离是不争的事实。由于水资源国家所有的特定性，一般来说，水资源所有权是不能转让的。水权转让实质是转让水资源使用权及派生的权属。是国家法律没有明确水资源所有权和使用权分离的情况下，并不妨碍水权转让的实践，可以通过实践总结加以法律规范。

水权明晰，特别是水资源所有权和使用权明晰，是水权转让的前提。在我国，水资源的国家所有权在法律上已经明确规定，而国有水资源使用权却非常模糊。水资源所有权与使用权分离的原则，是实行水权转让和开放、搞活、管理好水资源市场的基础性原则。目前我国法律还没有明确规定该原则，但已有对土地所有权和使用权分离原则的规定可作参考。目前我国实行的是水资源国家所有制，对国有水资源而言，作为政治组织的国家或全体人民都不可能亲自去开发利用水资源，只有具体的法人和个人组成的实体才能开发利用水资源；对集体所有水资源而言，在集体经济组织已经分离为单独核算、自负盈亏的单位和法人的情况下，集体所有水资源也只能由具体的法人和个人组成的实体才能开发利用。因此，实行水资源所有权和使用权的分离，首先是开发、利用水资源的客观需要，是开发、利用、保护、治理水资源的共同原则。如果水资源所有权与使用权不能分离，而我国法律又禁止买卖水资源所有权，那么水资源使用权人就不可能处分水资源，就不可能形成水资源使用权市场。只有实行水资源所有权

与使用权分离的原则，把所有者与使用者既区别开来又从经济上联系起来，才能使水资源公有制与水资源使用权商品化并行不悖，从而有效地实行水资源有偿使用、水权转让和开放搞活水资源市场。因此，在水资源公有制的情况下，水资源所有权与使用权分离是实行水资源有偿使用、水权转让和水资源市场的前提与条件。

2. 有利于提高水资源利用效率，建立节水型社会

我国是一个水资源十分短缺的国家，同时，社会上浪费水的现象十分普遍，农业用水仍然采用大水漫灌的形式，水利用率和效率十分低下，农业用水有效利用系数只有 0.4，工业用水重复利用率在 40% 以下，生活用水废水处理率不及 50%，处理排放达标率仅有 30%，没有建立起一套节水奖励和浪费水处罚的奖惩机制。水资源短缺和水资源浪费并存是我国水资源危机的基本特征。水权和水市场的建立，将实现水资源所有权和使用权的分离，明晰各处水权主体的权利关系，水市场在国家的宏观调控下优化配置水资源，促进水资源从低效益用途向高效益用途转移，通过市场机制更加客观真实地反映水的价值，进而改变目前过低的水价，促进计划用水和节约用水。因为过低的水价导致了宏观层次的公共资源浪费，中观层次的经营单位难以为继，微观层次上的浪费水严重。同时也是水污染严重的原因之一。坚持开源与节流并重，节流优先，开源是节约的基础，节约是开源的继续，只有在节约基础上进行开源才是经济合理的。

明晰水权，建立水权制度体系，实施总量控制和定额管理是指导节水型社会建设的理论思路。而水权管理主要包括三方面内容：一是确定总量和定额两套指标。一套是宏观的总量指标，把用水指标逐级分解，把水资源的使用权量化到每个流域、每个地区、每个城市、每个单位，层层有控制指标；另一套是微观定额指标，结合总量指标，核定单位工业产品、人口、灌溉面积的

用水定额。两套指标同时实施，实行总量和定额双控制，把水权落实到每一个用水单元。二是运用多种手段保障水权的实施。两套指标确立后，就要采取法律、经济、行政、科技等手段，使控制指标成为每一个用水单元的权利依据。在市场经济条件下要特别强调经济手段的运用，实行基本水价和超定额用水累进加价。三是允许水权流转形成水权市场。用水户和用水单元节约的水量可以有偿转让，这样就形成了水权市场。水权市场可以发生在用水的各个层面。因此，建立水权管理制度有利于促进建设节水型社会。

3. 有利于实施水资源有偿使用制度，缓解水资源供需矛盾

我国水资源面临的困境和危机，有自然原因，也有人为原因。尤其是对水资源的无偿使用和不合理的开发利用是造成水资源的污染和浪费，激化水资源供需矛盾，产生水资源危机的重要原因。对水资源的无偿开发和利用或无偿开发和低偿使用，导致了水资源的重使用而轻节约，水资源的消耗强度比发达国家普遍高5~10倍，水资源相对短缺的局面又由于资源使用不合理而加剧。水资源使用不讲成本核算，不讲经济效益，造成了对有限资源的极大浪费，更加剧了水资源短缺的局面。要扭转这种不利的局面，就必须提倡节约水资源，节约水资源很重要的一条是实行水资源有偿使用制度，党的“十五”大报告提出了“实施资源有偿使用制度”。同时，这也是适应建立水权和水市场的需要。建立水权制度，首先要抛弃长期以来把水资源当做纯“自然物”取用，不作为资产（财产），不按资产运营规则管理的旧观念，按消耗利用资产获取经济效益的法则来经营和管理水资源，建立水资源资产管理制度。

水资源的基本特点是有限性、稀缺性和不可替代性，并且是有价的，这种有限性使得人们在使用水资源时必须讲究节约和成本核算。显然，一种资源在某种形式的使用，也就排除了在另一

种形式上使用机会。现代西方经济学根据这一事实提出了“机会成本”的概念：即“一种资源的机会成本相当于这种资源在某种形式上的使用，而失去的是在另一种机会上使用创造的价值”。从机会成本的观点看，谁拥有水资源，谁就拥有了创造物质财富的能力。机会成本概念对节约使用水资源和建立水资源有偿使用制度，具有借鉴作用。要建立水权制度，首先要明确开发利用者的水权和水利工程水权。在市场经济条件下，要使水资源得到优化配置，其基本条件在于将水资源开发利用者置于市场机制约束之中，且市场约束力越大，水资源配置越有效。而要达到这一条件，就必须明确水资源开发利用者的水权。因为，一方面开发利用者的水权构成开发利用者生产的基础，商品生产者实现资源优化配置的全部条件，都是建立在水权明确的前提下；另一方面，只有开发利用者水权明确，才能从根本上划定不同开发利用者相互之间权、责、利的边界。只有边界确定，才能保证真正平等的交换。只有保证市场主体的平等。高效的市场，才能使开发利用者进入市场。凡是水权边界不明确的领域，资源配置必然没有效益。因为，首先其开发利用者对水资源及运用资源的结果既无权利也无责任支配，既无可能也无必要将水资源配置达到有效状态；其次，应明确水资源是有价格的。水资源的价格通过市场机制形成，但要受到政府的宏观调控，水资源价格是资源配置市场化的基础和条件。在利用水资源的经济和社会方面都应将水资源价格作为这一效益分析的一个重要因素；第三，改变以往无偿、低偿使用、调拨的不合理用水制度，建立使用水资源按价付费，通过市场实现水资源有偿转让的制度；第四，要制定水资源费征收具体办法，建立起凡是使用水资源都要付费的制度，同时还要逐步提高水商品的水价，建立合理的水价形成机制，实行计量收费和总量控制定额管理，超定额用水累进加价的收费制度；第五，水资源的有偿使用应当与环境保护结合起来。水资源的生

存是受水循环规律制约，具有丰枯变化的自然规律，对水资源造成的污染，也是对水资源生存规律和生态环境的直接损害。因此，要改革污水排放制度，建立起不同的排放水质标准不同收费标准，定额以上污水与排放加收排污费的新型污水排放制度。改变目前实行的达标排放同一收费标准的制度。

4. 有利于实施新时期治水方针和治水思路，提高依法治水的水平

根据有关的产权理论，水权作为人们之间围绕财产而建立的经济权利关系，具有双重属性：一方面是经济关系，另一方面是一种法权关系，两者之间的辩证关系是：水权不因法律而产生和存在，却由于获得法权形式更为明确，才能得到确认和保护，并使水权纠纷、矛盾的解决更有依据、更有成效。因此，在逐步完善和建立水权、水市场的过程中必然要求我们要加快水的立法工作，在法律上规定一套有关水权和水市场的相关法律制度规范。同时，水权、水市场的逐步建立，也必然推动全社会树立水的资源意识、商品意识、节水意识、水权意识、忧患意识和增强人们的法制观念。水权作为一种通过法律确定的权利，其价格只有通过市场交换后才能得到全面实际的体现。同时，水权进入市场后，必然涉及一系列市场流通法规的规范、约束机制。充分利用法制的保障，水的利用才能实现高效节约和合理保护。因为，对于水权，人们只有在真正了解和把握其法律的价值和界定水权所有者、经营者各自的责、权、利及相互关系，并与法律责任相联系，才能最大限度地调动经营使用水资源单位的积极性，激发他们从自身利益出发，采取一切手段改变水资源性资产浪费、水资源利用率不高的状况，从而使有限的水资源最大限度被利用，才会更好地去珍惜它、爱护它。同时，水资源进入市场后，人们就会为了扩大“货源”而不断开源节流，会形成多渠道、多元化的水利投资新机制，加大对水资源的投资。为了使水商品价格上

升，人们会想方设法保护和提高水质量。这样，在完备的法制环境中，不仅可以使国家有限的水资源得到充分而高效的利用，而且可以改进水质和加强改善水设施及服务水平，不断增加可用的水资源。水作为一种特殊的商品和资源，在市场交易过程中发生争议、纠纷必然有其特殊性，解决这种纠纷、争议，必须要求有与之相应的特殊的法律规则。此外，有的权利必然会受到侵害，那么受到侵害的补偿，就必须确立和完善相应的法律补偿、执法和监督制度。这些法律制度的建立必将提高水利部门的依法行政、依法治水的水平，提高行政效率，减少水事纠纷，减少行政成本。

本书就是依据这些重要的意义与作用，根据自己多年从事水资源管理工作的实践，从水权制度建设的问题、障碍、理念与基础出发，分析论述了初始水权、农业水权、流域水权、排污权以及水权水市场的培育与建设问题。

在编著过程中得到了有关单位与同志的大力支持，同时在编著过程中参阅了国内外学者与同仁许多文献与资料，在此表示诚挚的感谢与敬意！

水权制度问题是一个涉及面很宽广的、多学科交叉问题，由于本人理论水平有限，文中错误难免，特别是提出的一些思想与方法有待成熟，敬请指正！

作 者

2007 年 3 月于长治

目 录

前 言	(1)
第一章 我国水资源存在的问题	(1)
第一节 水资源是非常重要的资源	(1)
第二节 我国水资源存在的问题	(5)
第二章 水资源危机产生的根本原因	(15)
第一节 水资源危机产生的人为因素	(15)
第二节 水利工程技术的作用与局限	(17)
第三节 制度障碍是造成水资源危机的根本原因	(27)
第四节 制度创新是解决水资源问题的根本出路	(30)
第三章 水权的含义及其作用	(36)
第一节 水权的由来及其含义	(36)
第二节 水权的特征与构成	(42)
第三节 水权问题是节约用水的关键问题	(50)
第四节 水权问题是水资源优化配置的核心动力	(52)
第四章 现行水权制度存在的问题	(55)
第一节 国外水权制度对我们的启示	(55)
第二节 我国水权制度建设历程及现状	(61)
第三节 我国水权制度存在的问题与弊端	(68)

第五章 水权制度建设的理念与基础	(74)
第一节 水权制度的立法理念与价值追求	(74)
第二节 水权制度建设的制度基础	(87)
第三节 我国水权制度的法律基础	(92)
第四节 水权制度建设的一些问题	(93)
第六章 解决水权问题必须解决好产权问题	(98)
第一节 马克思的产权理论是我国建立水权 管理制度的理论基础	(98)
第二节 水权转让的经济学问题	(104)
第三节 水权明晰是水权制度建设的前提	(109)
第七章 水资源资产化管理与初始水权界定	(118)
第一节 水资源资产化管理问题	(118)
第二节 初始水权界定原则及其内容	(126)
第三节 我国初始水权界定方面存在的问题及 前提条件	(136)
第四节 初始水权界定量化问题	(145)
第五节 初始水权优先权的问题	(151)
第八章 流域水权问题	(154)
第一节 流域水资源特征	(154)
第二节 流域水权及其配置问题	(162)
第三节 流域水权配置的次序问题	(171)
第九章 农业水权问题	(179)
第一节 国外农业水资源管理组织与水权交易	(179)
第二节 我国农业水权制度的演化	(185)

第三节	我国农业水权制度的缺陷	(188)
第四节	农业水权的配置问题	(198)
第五节	农业水权界定与明确的问题	(201)
第六节	可交易的农业水权制度构建问题	(205)
第十章	水权价格问题	(209)
第一节	水权价格的含义	(209)
第二节	水权价格的核定	(213)
第三节	水资源价值及其价格构成	(217)
第四节	水权价格的管制和确认	(221)
第十一章	水权流转问题	(224)
第一节	水权流转的意义	(224)
第二节	水权流转存在的问题	(226)
第三节	怎样促进水权的科学合理流转	(229)
第十二章	排污权的交易问题	(237)
第一节	排污权交易的作用	(237)
第二节	排污权交易的思想	(239)
第三节	排污权交易市场的建设	(240)
第十三章	水务市场的建设问题	(247)
第一节	水务市场建设的作用	(247)
第二节	水务市场的建设	(249)
第三节	水务市场的培育	(255)
第四节	水务市场建设中注意的问题	(257)
第十四章	政府在水权制度建设中的主要作为	(261)

第一节	水权制度创新需要政府推动	(261)
第二节	政府在水权交易中的作用	(265)
第三节	政府在排污权交易中的作用	(267)
第四节	水务业市场化中的政府职能	(270)
第十五章	水权制度建设与运行的保障	(273)
第一节	法律保障	(273)
第二节	体制保障	(274)
第三节	组织保障	(275)
第四节	道德保障	(276)

第一章 我国水资源存在的问题

第一节 水资源是非常重要的资源

水是生命之源，万物之本，是人类生存和发展不可或缺的物质，也是地球上最普遍和最常见的自然资源。在漫长的人类发展史上，从起源开始，一直到现代社会，水都是不可替代的。然而，水与人类的关系如此紧密，人们对水却熟视无睹，往往漠视它的价值，忽略它的重要性，不全面了解水的特性，从而导致水资源的随意开发和肆意浪费，使地球上本来就并不丰裕的淡水资源日益减少。从近代以来，越来越多的国家和有识之士已经意识到水的重要性。特别是近几年来，水资源问题被提到全球的战略高度。联合国发布的《世界水资源综合评估报告》中指出：水问题将严重制约 21 世纪全球经济与社会发展，并可能导致国家间的冲突。水问题不但重要，而且已经成为目前全球共同关注的重点议题。水是人类和地球上其他生物的生命源泉，是生命性资源、资源性资源、基础性资源、战略性资源，是人类社会发展的重要物质基础，直接关系到经济、社会和生态的可持续发展，是 21 世纪全球的核心资源。

一、水是生命性资源

水是人类和一切生物赖以生存和发展的物质基础。原始的生命起源于水，通过进化从水生到陆生，它们随时随地离不开水。水是一切生命新陈代谢活动的介质，整个生命活动的联系和协

调、营养物质的运输、代谢物的运送、废物的排泄、激素的传递都与水密切相关。

水赋予了生命，生物在生命过程中都离不开水。水是光合作用的基本原料。光合作用是地球上利用太阳能，把二氧化碳和水合成有机物并放出氧气的唯一过程，因而是人类和一切生物赖以生存的基础。绿色植物主要是靠光合作用同化二氧化碳和水生长的。而从土壤中吸收的矿物质养料只占它身体物质总重的很小部分。在光合作用中水既是构成糖类不可缺少的组成部分，同时又是空气中氧的来源。生物正在生长的组织中平均含有 90% 左右的水。在组成生物体的成分中，水占的比例最大。不同植物为维持正常生长所需的含水量不同，不同器官之间也有较大的差异。少数植物可以脱水到气干状态而不致丧失生活力。休眠的种子含水量很低，所以不表现明显的生命活动。当含水量增加到 20% ~ 25% 时，生命活动开始表现出来，呼吸作用也逐渐加强。但对于发芽来说还要继续吸收水分，只有当含水量增加至 40% ~ 60% 时才开始发芽。正常的植物体内含水量一般是 60% ~ 80%，有的高达 90% 以上。动物体内的含水量也大致类似，鱼类体内的含水量为 70%，哺乳动物体内的水分平均为体重的 60% ~ 70%。对人类来说，成年人体重的 65% 为水分，每天饮水或者连同食物一起吸收的水分约为体重的 5%，新生婴儿体重的 80% 为水分。水还是人体内有机和无机物质的溶剂，消化、新陈代谢、造血、组织合成都是在水溶液中完成。生命活动中不断产生的热量，也是通过水的蒸发从人体内散发出去，以保持恒定的体温。一个 60kg 体重的成年人，每天通过呼吸和体表散发约 1000mL 的水，并带走约 2256kJ 的热量。每人每日约需要 2 ~ 3L 的水，才能维持正常生存，如果不喝水，几天之内人就可能死亡。

有了水，人类才能持续不断地生存发展。有水的地方就有生