

主 编 【泰】布里安·兰多夫·布伦斯 【美】露丝·梅辛蒂克

翻 译 田克军 刘 斌 韩占峰 严 正

校 译 罗尧增 甘 泓

水权 协商

SHUIQUAN
XIESHANG



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn



校

译 译 编

【泰】布瑞安·兰多夫·布伦斯 【美】露丝·梅辛蒂克

郑占峰 严正

TV213.4
M455

水权 协商

SHUIQUAN
XIESHANG



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

图书在版编目 (CIP) 数据

水权协商/(泰)布伦斯,(美)梅辛蒂克主编;田克军等译. —北京:中国水利水电出版社, 2004

书名原文: Negotiating Water Rights

ISBN 7-5084-1961-8

I. 水... II. ①布...②梅...③田... III. 水资源管理—研究 IV. TV213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 022746 号

书 名	水权协商
作 者	[泰] 布里安·兰多夫·布伦斯 [美] 露丝·梅辛蒂克 主编 田克军 刘斌 韩占峰 严正 翻译 罗尧增 甘泓 校译
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市兴怀印刷厂
规 格	787mm×1092mm 16 开本 17 印张 252 千字
版 次	2004 年 10 月第 1 版 2004 年 10 月第 1 次印刷
印 数	0001—1500 册
定 价	49.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

在市场经济条件下，建立水权制度和水资源使用权交易市场，通过初始水权分配，实现水资源的公平分配，并在此基础上运用市场机制进一步优化配置水资源，这是我国全面建设节水型社会、提高用水效率、有效保护水资源、协调用水矛盾、缓解缺水危机的一项重要措施。为此，水利部已经提出了在 2010 年以前基本完成主要江河的初始水权分配、初步建立适合中国国情的水权体系和用水权交易市场的目标。

我国是一个农业大国，灌溉用水占全社会用水总量的 70% 左右。因此，灌溉水权如何建立，以及农村用水如何保障、如何分配、如何转让、用水矛盾如何协调、水权纠纷如何解决等问题，都需要在水权体系中做出制度安排予以解决。尽管我国对水权的理论研究刚刚起步、相应的法律法规体系尚不完善、建立水权制度的条件尚不成熟，但是，随着我国水资源问题不断突出，近几年来水权和水市场的理论研究及实践探索已经成为当今社会的热门话题之一，许多专家学者和关注此事的有志志士都在潜心深入研究这一课题，我国政府也倾注了极大的关注与支持。

在充分了解我国水权研究现状与发展趋势的基础上，本着自主开拓创新和借鉴国外经验相结合的精神，我们有幸经国际粮食政策研究院授权许可，把《水权协商》一书翻译成中文介绍给读者。该书的编著者都是灌溉、法学、人类学、社会学方面的专家，他们长期深入基层，直接接触各类用水户；以农村的各类灌溉系统和水权

形成作为研究对象，总结了大量经验，提出了许多有效的方法和建议。书中研究的案例大部分发生在南亚和东南亚的发展中国家，如印度、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡、印度尼西亚等。这些国家与我国水资源条件、灌溉用水状况、经济社会发展水平等方面都有相似之处，因而比起发达国家较为完善的水权制度，可能对我国具有更多的可借鉴性。有兴趣的读者如能从中受到一些启迪，我们将感到十分欣慰。

本书的翻译承蒙得到了原书作者及国际粮食政策研究院的大力支持与协作，他们不仅对中文稿的翻译提供了无偿授权，而且也组织力量参与了对中文稿的校核工作，为保证翻译质量做出了努力。在此，译校者对此表示衷心的感谢。

因水平所限，翻译不当之处恳望广大读者斧正。

译校者

2004年2月于北京

序

水 水是生命之源，对于食物生产、人类的健康和生计以及良好的生态环境来说，没有哪一种资源能够比水更重要。然而，随着人口和社会各个部门（农业、工业、生活用水供应，还有环境保护等）对水的需求的增长，水的短缺和用水竞争现象开始出现，甚至在那些水量似乎很充沛的国家和地区，也出现了类似问题。

用水竞争无论是发生在同一灌溉系统的不同农民之间，还是在灌溉系统之间，或者在灌溉部门和其他部门之间，水权将是用水竞争日趋激烈的必然结果。当前，灌溉用水量占世界上总取水量的70%左右，在许多发展中国家这个比例甚至更大。在很多情况下，都会对水进行再分配，从农业部门分配到其他部门或者作为其他用途。如何承认现有用户的传统水权，是否强加新的分配方式给用户或者同用户协商，这个问题将是关系到农村生活和食品安全的主要问题。

许多年来，部分研究人员和政策制定者对类似自然资源的稀有产权问题的重视，激励人们对这些资源进行可持续管理。但是，大家对水权的重视程度相对于对土地资源及森林资源的重视程度，在观念上已经落后了很多。研究人员发现，针对依附于水这类流动的资源上的产权研究是很困难的。同样，政策制定者也已认识到了水资源的重要性，并倾向于“水归国家所有”的主张，不愿认可不同用户各自的权利。

本书阐述了理解水权和制定水权政策的差距与隔阂。与国家法

律对水权的正统解释不同，它在水权方面提供了较广泛的思路，承认在有关水的权利主张上可能存在着许多不同观点。它表明，水权不是静止的，而是几乎同水本身作为流动的资源一样，是随着协商而变化的。它使涉及水分配的研究者和基层实践者的工作融为一体。书中的案例研究说明了水权、水权冲突和解决方式的多样性。它们突出了用户直接介入水权协商的重要性。这样的参与不只是值得努力引入的附加条件，而且对接受和实施水的分配方案都是不可缺少的。有几个案例研究表明，让当地人民参加协商有利于提高生产力，增加水分配的公平性。

但是，要达成建设性的经过协商的水权分配和再分配的方案很难。因为人们的生命和生计同水利害攸关，对水的竞争甚至能够导致暴力冲突。若从用水竞争中取得积极成果需要明确重视水权问题。在很多情况下，除需要对水权和权利占有者的属性进行重新定义外，还需要加强政府机关和用户团体的协商能力。本书不仅提供了其主要原则，而且还提供了如何达到这一目标的典型案例。

如何公平地分配水资源是一项艰巨的任务。它将带来经济生产和基本价值观两方面的问题。不过，当水变得越来越缺少的时候，这些问题必须受到重视和进行讨论。我希望本书能够给政策制定者、参与者和研究者提供新的思路，并激励他们与用水户共同努力来战胜这些挑战，因为用水户与水分配最具有利害关系。

国际粮食政策研究院院长

Per Pinstrup-Andersen

前言

在世界的许多国家和地区，灌溉很早以来就是一项地方活动。在这些案例中，小型或适度规模的灌溉系统，无论是已建或新建的，通常都是通过当地人进行集体建造和运行管理，形成了共同组织劳力和安排资金的社会关系，并按照可接受的规则分配集体投资所取得的成果。

按照这种方式，从老挝北部的峡谷到新墨西哥格兰德河上游的支流，耕作者在物质建设方面建造了分水设施，在社会建设方面，得到认可而获得了当地一定水量的使用权。这些规则来自正在进行的谈判，它们既依赖于复杂的文化观念和方式，又对其有新的贡献，通过这些规则，把人和人以及人和传统习惯联系起来。关于这些取水规则的复杂性以及在瞬息万变的环境中的灵活性，在本书中都有详细的论述。

基于公平的解决方案，几乎所有国家都把这些地方水社团纳入政府体系，从而把它们变成了国家官方灌溉机构的附属。这个变化几乎不可避免地改变了地方上建立的水权规则，转而构建成一种官方水权，而这种官方水权只不过是根据原有水权规则加工而成的次生品。通常，在使水权正式化的过程中，权利几乎总是不能与特定的时间和地点相协调。因此，在地方享有水资源和用水经验的情况下，这种水权被地方人士认为是较不公平的，同时也较难以保护和巩固。水权体系变革时，地方水权规则的重建或协调是处于国家正式的法律体制之下的，而且，这样的变化常常是被政府强加上去

的，而不是通过和当事人进行谈判达成的。简而言之，正如 Sengupta 在文章中所说的，传统的灌溉系统不再以传统的方式存在。

现在水量短缺和水质问题几乎随处可见。当地方灌溉系统和官方灌溉机构揪扯不清时，传统的水权规则在新的地方——国家的联合体中应该如何对待？当长期存在的规则与新的要求相对立时，地方的用水户又应该采取什么样的行动保护自己？政府应该怎样做到既尊重地方行动也可以求得现今需求与机遇之间的平衡？这些问题，正如本书书名所建议的，编者坚信其关键在于水权本身和水权协商。

本书的一个主要贡献是证明了水权协商如何成为基层用水户经常使用的技巧，并且阐述了获得的理想结果。但我们也看到，政府尚未充分利用水权协商的方法。在用水竞争日益加剧的情况下，采用这种方法是大有裨益的。

水权作为上述问题的另一半答案，还有更多的问题值得进一步思考。按照我对书中建议的理解，对于政府和地方参与者来说，通过协商，为传统使用规则穿上了由政府担保的水权的外衣。也就是说，为了同现代政府融洽相处，传统的取水规则应该被装扮成政府认可的水权。

这是一个富有吸引力和潜力的解决办法，这也是和 20 世纪末世界上讨论的人权、市场配置资源的作用和行为准则的种种概念是一致的。

但是，在实施这种水权体系的时候，还需要检验下列三个问题：

第一，国家法律程序如何构建能够充分考虑传统用水实践的差异性、制约性和灵活性的水权法。

第二，什么是国家必须保证的最起码的能力（裁判、执行），从而使国家水权为当地人民服务并满足他们的用水需求。

第三，除了水权，还有没有一种能够让政府保护地方灌溉投资，并为未来所有的公民提供机会的现代体制形式。

在本书中读者可以发现，为使用水户、政策制定者、研究人员能够继续寻求解决世界上越来越复杂的水问题的途径，这本书提供了许多好方法。

致 谢

本书的成型源于国际公共财产研究会多次会议（1995年在挪威的博得，1996年在美国加利福尼亚州的伯克力，1998年在加拿大温哥华）中的讨论内容。我们十分感激各位同仁所提出的观点和热情的支持，他们从事具有挑战性的公共资源管理，寻求推动自我管理的机会，试图避开国家和地方、政府和市场、或是公有和私有之间的矛盾而另辟蹊径。

本书如果没有福特基金会的慷慨资助是不可能完成的，其中部分章节的早期调查研究都得到了福特基金会的支持。提供帮助的还有 Nyoman Sutawan、Ujjwal Pradhan、Rajendra Pradhan、Ganjar Kurnia、Teten Avianto 和 Bryan Randolph Bruns 等人以及新墨西哥州北部的法律服务处。Ujjwal Pradhan、Suzanne Siskel、E. Walter Coward Jr. 协助取得了国际粮食政策研究院的资助，提供了本书的编辑和其他费用。John Ambler 曾经资助一项荷兰沃根宁根（Wageningen）农业大学的研究，主题是以法律多元化观点来探讨印度和尼泊尔的水权。福特基金会一直是研究公共财产产权问题的国际联合会会议的主要赞助者，本书大部分论文起先都是在这个会议上提出来的。

我们的工作建立在前期对灌溉和社会变化发展关系的兴趣的基础上。那时，康奈尔大学正在研究发展社会学。E. Walter Coward、Jr.、Norman Uphoff、Randolph Barker、Milton Barnett、Gilbert Levine 和其他同事，把灌溉和水资源管理的理论与实践研

究结合起来，创建了一个锐意进取的智囊团体。通过与沃根宁根农业大学的 Joep Spiertz、Franz von Benda-Beckmann 以及伊拉兹马斯大学 Keebet von Benda-Beckmann 的交流，加深了我们对水权的理解。

本书是国际粮食政策研究院 (IFPRI) 涉及水资源分配、财产权和集体行为等广泛内容的研究项目的一部分。IFPRI 对本书的编纂提供了有力的支持，并补充了福特基金会所同意的额外资金。Beverley Abreu 和 William Whichard 对文字处理和管理方面提供了必要支持。Anna Knox 对书目提要研究提供了帮助。

我们从各章的作者以及阅读过本书手稿的朋友和同事提出的许多建议中获益匪浅，他们是 Wouter Lincklaen Arriens、William Bloomquist、Anna Knox、Claudia Ringler、Mark Rosegrant、Hugh Turrall、Robert Yoder 和 Wray Witten。评论家 William Easter、Sandra Archibald、Nanda Abeywickrema 以及一位署名哲人的评论家提出的意见，促使我们对书中的观点进行了澄清和集中讨论。我们对书中存在的错误和遗漏承担全部责任。

布里安·兰多夫·布伦斯 (Bryan Bruns) 十分感谢他的母亲简·布伦斯 (Jean Bruns) 女士对本书的草稿所做的一校工作。感谢他的妻子帕克萍 (Pakping) 女士和他的孩子那塔蓬 (Natapong)、里列 (Lily) 及罗宾 (Robin) 对完成本书所提供的支持 (包括提出许多中肯的意见)。

路丝·梅辛蒂克 (Ruth Meinzen Dick) 十分感谢 IFPRI 的同事对她在工作上给予的帮助，感谢卡罗尔 (Carroll)、劳拉 (Laura) 和凯因·迪克 (Kevin Dick) 对她的理解和鼓励。

布里安·兰多夫·布伦斯 (Bryan Randolph Bruns)

于泰国清迈

路丝·梅辛蒂克 (Ruth S. Meinzen-Dick)

于美国华盛顿特区

编著者简介

主编

布里安·兰多夫·布伦斯 (Bryan Randolph Bruns) (第1章、第11章、第14章 作者)

美国康奈尔大学社会发展学博士，社会学咨询专家。他在泰国北方地区的农村发展中致力于帮助各种组织和个人改进参与方式和信息交流，并为他们提供相应的服务。他在参与式理论和水资源管理方面很有造诣，包括农民自治的灌溉开发、转变灌溉管理方式、发展用水者协会和公众参与流域水管理等。

布伦斯博士具有在东南亚地区工作的丰富经历并发表了许多论文，为研究参与式灌溉管理和水资源管理方式的多次国际会议做出了贡献。

联系方式:

Bryan Bruns
Consulting Sociologist
C-723 Lanna Condo, T. Pa Tan
Chiang Mai 50300 Thailand
Email: BryanBruns@compuserve. com
www. BryanBruns. com

路丝·梅辛蒂克 (Ruth S. Meinzen-Dick) (第1章、第9章、第14章 作者)

美国康奈尔大学社会发展学博士，华盛顿国际粮食政策研究院环境与生产技术研究员，从事水资源管理和提高地方组织有效性方面的研

究工作。是有关财产权与共同行为的 CGIAR 项目的合作者之一。具有在南亚和南非工作的丰富经历，曾独立或合作发表过一批有关印度、津巴布韦和巴基斯坦水管理的论文。此外，她还完成了一篇世界银行关于组织用水户管理水资源的技术报告。

联系方式：

Ruth Meinzen-Dick
International Food Policy Research Institute
2033 K St. NW
Washington D. C. 20006
Email: r. meinzen-dick@cgiar. org

撰稿人

泰坦·W·艾维安托 (第 11 章 作者)

印度尼西亚西瓜哇 Padjadjaran 大学发展动力研究中心研究员，农业工程师，从事水资源配置中的水文学和生态学研究工作。目前正在参加“环境与发展的领导权”研究项目，并在万隆技术学院就读发展研究专业的研究生。他是印尼热带雨林地区的水文学咨询专家。鉴于他在本书编纂工作中所做出的贡献，曾被授予 1997 年度印度尼西亚杰出青年研究员称号。

联系方式：

Teten W. Avianto
Padjadjaran University
Center for Development Studies
Jalan Dipati Ukur No. 35
Bandung 40192
Indonesia
E-mail: teten@indo. net. id
[http: //www. ypb. or. id/teten](http://www.ypb.or.id/teten)

杰弗里·D·布里沃 (第 4 章 作者)

美国洛杉矶加利福尼亚大学文化人类学博士，斯里兰卡科伦坡国际水管理研究院（原国际灌溉管理研究院）社会学家。他长期在南亚、东南亚、拉丁美洲和中东地区从事灌溉管理和农业开发管理工作并发表过不少

有关的论文。

联系方式:

Jeffrey D. Brewer
International Water Management Institute
P. O. Box 2075
Colombo
Sri Lanka
Email: J. Brewer@cgiar. org

大卫·古伊里特 (第8章 作者)

美国华盛顿 Catholic 大学人类学系教授, 通晓生态学、人类学、自然资源管理和公共财产等专业, 曾在印度、西班牙等国家工作。1991 年起, 在国际科学基金会的资助下负责指导西班牙西北部地区的一个长期灌溉项目, 并为《走马观花: 公共水管理与秘鲁高原上的国家》(密执安大学, 1992) 一书的作者。

联系方式:

David Guillet
Department of Anthropology
Catholic University of America
Washington D. C. 20064
U. S. A.
Email: guillet@cua. edu

甘加·柯尼亚 (第11章 作者)

印度尼西亚西爪哇 Padjadjaran 大学发展动力研究中心主任, 研究生导师。他曾就读于巴黎 X Nanterre 大学农村社会学研究生, 获得社会学和社区经济学的 DEA 学位, 并在 Padjadjaran 大学农业经济系进修人口统计学专业, 获得学士学位。他曾多次参加灌溉领域的国际研讨会和有关的实际工作, 从事灌溉、人口统计学和其他发展事业。

联系方式:

Ganjar Kurnia
Padjadjaran University
Center for Development Dynamics
Jalan Dipati Ukur No. 35

Bandung 40192

Indonesia

Email: pdpunpad@melsa. net. id

墨西哥西北部地区法律服务处(NNMLS)(第13章 作者)

这是一个由联邦政府资助的非政府组织，作为北部地区 96000 名合法穷人的代表，为他们提供法律咨询。这里的 20 名工作人员每年为 4000 个客户提供服务。NNMLS 成立 30 多年来，一直把保护传统的土地权和水权作为该组织的宗旨。

联系方式：

Northern New Mexico Legal Services

805 Early Street

P. O. Box 5175

Santa Fe, NM 87502

U. S. A.

Email: hn1547@handsnet. org

拉岩德拉·普拉丹 (第7章 作者)

尼泊尔加德满都人类学家，现为尼泊尔“法律研究与发展”论坛(FREED，从事研究与培训的非政府组织)成员。几年来，他对加德满都纽瓦人的宗教、一个荷兰村庄中对老年人的照顾以及尼泊尔南部地区的食物理念和实践进行了研究，并对研究尼泊尔水权的项目进行指导，特别是农民自治的灌溉系统。最近，他与别人合作编纂了一部有关尼泊尔和印度水权的著作(《水权，冲突和政策》，1997)，同时正在编写另外一本书。

联系方式：

Rajendra Pradhan

Kathmandu, Nepal

G. P. O. Box 10447

Kathmandu

Nepal

Rajendra@freed. wlink. com. np

乌吉瓦尔·普拉丹 (第7章 作者)

社会学家，粮食基金会新德里办事处水资源开发与政策的项目官员，

曾担任国际灌溉管理研究院尼泊尔国家项目的负责人。1990~1991年,他作为一名机构开发专家与欧洲的咨询专家一起,参加了世界银行资助的印尼雅加达灌溉服务费研究项目。他是康奈尔大学发展社会学博士,研究方向是农业和自然资源社会学,其博士论文题为:尼泊尔的财产权关系以及国家对灌溉的干预。

联系方式:

Ujjwal Pradhan
Ford Foundation
55 Lodi Estate
New Delhi 110003
India
Email: U. Pradhan@fordfound. org

萨依德·扎希尔·沙的克 (第10章 作者)

1986年获康奈尔大学发展社会学博士学位,现在尼泊尔加德满都山区综合开发中心工作,社会学家。他曾在孟加拉国的几所大学执教,担任过国家农业部门的咨询专家和由美国援助的达卡考察团的项目专家,并担任过联合国开发计划署和世界银行在孟加拉国实施的水与卫生项目负责人。他的研究重点是农业、自然资源、社区参与、社会评估和完善设计、监测与评价的程序。

联系方式:

Sayed Zahir Sadeque
International Centre for Integrated Mountain Development,
4/80 Jawalakhel
G. P. O. Box 3226
Kathmandu
Nepal
Email: Sadeque@icimod. org. np

尼摩尔·森古普塔 (第5章 作者)

印度马德拉斯发展研究院教授,具有经济与计划博士学位和国家级管理资质证书,曾先后在印度比哈尔邦计划局、国家农业发展研究院、印度海德拉巴得、荷兰合作部、联合国开发计划署、联合国粮农组织等机构工

作。他的著作中包括《管理公共财产：印度灌溉准则及用户友好型灌溉模式设计》。

联系方式：

Nirmal Sengupta
Madras Institute of Development Studies
79 Second Main Road
Gandhinagar
Chennai 600 020
India
Email: ssmids@ren. ren. nic. in

H·L·约普·斯皮尔茨（第6章 作者）

荷兰沃根宁根农业大学土地法与法学人类学高级讲师，他从事教学和 research 的主要课题是如何在自然资源的公平获取和可持续管理方面规范和强化相关的法律。他结合巴厘岛的法律对法学人类学进行了研究并发表了一些文章，并与别人合作，运用法律和社会科学的理论与方法，对印尼、斯里兰卡、尼泊尔等国家农民自治的灌溉系统中的财产权与水权进行了研究，编辑出版了一批专著。

（注：原文无联系地址）

尼奥曼·苏塔万（第12章 作者）

印尼登帕萨—巴厘 Udayana 大学农学院社会经济系教授，曾参与了苏巴克灌溉系统的研究，包括本书所论述的有关工作。

联系方式：

Nyoman Sutawan
Jalan Morotai No. 39
Denpasar 80114
Bali, Indonesia
Fax/phone: 62-361-232154
Email: sutawan@denpasar. wasantara. net. id

巴巴拉·万·柯潘（第3章 作者）

荷兰沃根宁根农业大学性别与灌溉学博士，国际水管理研究院（IW-MI）性别与水研究项目的合作者。曾在布基纳法索、孟加拉国以及亚洲和