

SHUIZIYUAN ZICHAN
CHANQUNA ZHIDU

ANSUO YU CHUANGXIN

水资源资产

产权制度探索与创新

陈玉秋 / 著

水资源资产产权制度 探索与创新

陈玉秋 著

中国财经出版传媒集团

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

水资源资产产权制度探索与创新 / 陈玉秋著. —北京: 中国财政经济出版社, 2018. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8740 - 9

I. ①水… II. ①陈… III. ①水资源管理 - 产权制度 - 研究 - 中国
IV. ①F426.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 290324 号

责任编辑: 王 祎

责任印制: 刘春年

封面设计: 秦聪聪

责任校对: 胡永立

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88191537 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京时捷印刷有限公司印装 各地新华书店经销

710 × 1000 毫米 16 开 21.75 印张 303 000 字

2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 78.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8740 - 9

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报电话: 010 - 88191661、QQ: 2242791300

“哲学家们只是用不同的方式解释世界，而问题在于改变世界。”——卡尔·马克思

“绿水青山就是金山银山。”——习近平

“水是生命之源、生产之要、生态之基。兴水利、除水害，事关人类生存、经济发展、社会进步，历来是治国安邦的大事。”——2011年《中共中央 国务院关于加快水利改革发展的决定》

进入21世纪以来，我国水资源面临严峻形势，主要表现在以下几个方面：一是水资源短缺严重。我国是淡水资源严重缺乏的国家，淡水资源总量约为2.84万亿立方米，仅占全球水资源的6%；人均水资源占有量2100多立方米，仅为世界平均水平的28%；全国660多座城市中，有2/3的城市缺水，首都北京就是典型“人多、水少”的资源型缺水城市，目前北京市城市用水的70%来自南水北调。二是水生态损害严重。受气候变化和人类活动影响，我国湖泊湿地萎缩，内陆河断流，涵养水资源的生态空间大面积减少，导致蓄水能力降低。由于长期地下水超采，目前华北地区已形成全国最大的地下水漏斗区，并引发地面沉降。三是水环境污染严重。《2017年中国生态环境状况公报》表明，2017年全国地表水1940个水质断面（点位）监测结果表明，Ⅰ~Ⅲ类水质断面占比

67.9%，Ⅳ、Ⅴ类水质断面占比 23.8%，劣Ⅴ类水质断面占比 8.3%。2017 年，在对全国 31 个省（区、市）223 个地市级行政区的 5 100 个监测点（其中国家级监测点 1 000 个）开展的地下水水质监测结果显示，水质为优良级的监测点占比 8.8%、良好级 23.1%、较好级 1.5%、较差级 51.8%、极差级 14.8%。

习近平总书记指出，“我国水安全已全面亮起红灯，高分贝的警讯已经发出，部分区域已出现水危机。河川之危、水源之危是生存环境之危、民族存续之危。水已经成为了我国严重短缺的产品，成了制约环境质量的主要因素，成了经济社会发展面临的严重安全问题。一则广告词说‘地球上最后一滴水，就是人的眼泪’，我们绝对不能让这种现象发生。全党要大力增强水忧患意识、水危机意识，从全面建成小康社会、实现中华民族永续发展的战略高度，重视解决好水安全问题”。——《在中央财经领导小组第五次会议上的讲话》（2014 年 3 月 14 日）

与土地、森林、矿产一样，水不仅是一种自然资源，而且是一种经济资源。但由于水之于人类生存与社会稳定的极端重要性，新中国成立以来，水一直作为“公共产品”由政府组织提供。在管理体制上，由水行政监管权代替水资源资产所有权；在制度安排上，由取水许可行政管理制度代替水资源资产产权制度；在水资源配置上，由政府以行政许可审批方式，即取水许可方式实施政府单一配置。这种由政府提供“公共产品”的水资源供给模式，使得水资源陷入“公地悲剧”，出现水资源短缺与水资源浪费并存、水资源短缺与水污染严重并存的“怪象”。

自改革开放以来，我国由计划经济向中国特色社会主义市场经济转轨，水资源供给制度也随之变迁：从 1980 年起，水资源由无偿供给向有偿收费转变，1988 年《中华人民共和国水法》明确了向取

水单位征收水资源费的要求；21世纪初，随着水权交易实践的发展，推动了取水许可制度由“不可转让许可”向“可转让许可”的转变，2006年《取水许可和水资源费征收管理条例》取代1993年《取水许可制度实施办法》，规定“依法获得取水权的单位或者个人”，“可以依法有偿转让其节约的水资源”。但是由于水资源供给体制没有改变，政府配置水资源的格局没有变化，制度上的优化难以从根本上解决越来越严峻的水安全问题，水资源供给侧改革势在必行。供给侧改革的核心是处理好政府与市场的关系，实际上就是要处理好在资源配置中市场起决定性作用还是政府起决定性作用这个问题。

2015年9月11日，中共中央政治局审议通过了《生态文明体制改革总体方案》，提出“健全国家自然资源资产管理体制”、“健全自然资源资产产权制度”的要求。2018年2月28日，党的十九届三中全会审议通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》（以下简称《决定》）和《深化党和国家机构改革方案》（以下简称《方案》）。《决定》指出，改革自然资源和生态环境管理体制，设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构。《方案》明确，组建自然资源部，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，着力解决自然资源所有者不到位等问题。根据2018年7月《中办国办关于印发〈水利部职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》，国务院水行政主管部门——水利部，承担“实施水资源的统一监督管理”等职能。水资源资产统一行使所有者职责的机构业已明确，水资源资产所有者和水资源管理者相互独立、相互配合、相互监督的水资源资产管理体制已经建立。根据生态文明体制改革的目标要求，到2020年，要构建起由自然资源资产产权制度等八项制度构成的产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度

体系，水资源资产产权制度建设迫在眉睫。

自21世纪初浙江东阳·义乌首例水权交易以来，十余年间，我国各地水权交易实践蓬勃发展，引发了关于水权、取水权、用水权、水资源所有权、水资源使用权等的研究、讨论热情，不少专家、学者对水权制度建设提出了许多有益的建议和意见。但由于上述研究是在原水资源行政管理权代替水资源资产所有权体制下开展的，并囿于水法和行政取水许可制度，相关研究成果多为水行政管理范畴内的改良性建议，相关水权交易制度建设也是在取水许可制度框架下进行的。

本书尝试根据《生态文明体制改革总体方案》的精神，在国家自然资源资产所有者和国家自然资源管理者相互独立、相互配合、相互监督的新体制下，从法学与经济学视角，提出水资源资产产权制度建设框架思路。相较于以往的研究，主要有以下几点不同：一是立足点不同。本书立足于水资源资产所有权行使，而不是水资源行政管理权行使；二是视角不同。本书主要是从法学与经济学视角展开，而不是从公共行政管理学视角展开；三是制度建设依据不同。相较于以往研究以水法和取水许可制度等行政法律法规为依据提出开展水权交易相关制度建设建议，本书建议根据《中华人民共和国宪法》草拟出台“国家自然资源资产法”，统一规范包括水资源资产在内的各类自然资源资产所有权、使用权以及其他与所有权相关的财产权的归属关系；研究提出包括水资源资产确权登记、出让、转让等在内的十二项水资源资产产权制度建设框架思路；同时建议完善取水许可制度，建立取水许可转让与水资源资产收储、出让等相关联机制，以制度规范清晰界定水资源配置中政府与市场的边界。

本书运用历史分析、比较分析、数据分析、案例分析以及制度

分析等方法,提出在自然资源资产管理新体制下,创新水资源资产产权制度建设的框架思路,以制度保障落实水资源资产所有者职责,推动水资源供给侧改革,使市场在水资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府主导与监管作用。通过科学规划制定市场配置水资源的范围和清单,引入市场竞争机制,发挥价格杠杆作用,引导行为主体改变用水认识、用水习惯和用水方式,达到节约用水、高效用水和清洁用水的目标,逐步化解水资源危机,最终实现人水和谐的生态文明建设目标。同时,根据水资源资产产权制度安排,实现水资源自身的经济价值,将水资源作为生产要素投入市场,取得水资源供给合理回报和生态破坏经济补偿,在解决水资源供求矛盾的同时,弥补水资源相关工程建设、生态保护修复等公共财政资金缺口。

本书共分8章。第1章分析了中国的水情并简要回顾了中国历史上的治水;第2章回顾了新中国成立后水资源管理取得的辉煌成就与治水思路的变迁;第3章提出了新时期中国面临的水问题,介绍了采取的应对措施,分析了水问题没有得到有效遏制的原因,界定了水资源资产管理的内涵及与其他国有资产管理的关系;第4章分析了我国水权交易探索实践,重点分析了城市间、产业间、区域内水权交易案例及水权交易平台建设情况,提出了我国水资源资产产权制度建设需要思考和研究解决的问题;第5章介绍了国外水资源资产产权制度的建设与实践,分析提出了建设我国水资源资产产权制度的可借鉴之处;第6章介绍了我国其他自然资源资产产权制度的建设情况,主要包括土地、森林和矿产资源资产产权制度建设及变迁,分析提出了我国建设水资源资产产权制度的可借鉴之处;第7章介绍了我国现有水资源资产相关制度建设情况,总结了相关制度建设取得的成果;第8章分析了水资源资产管理面临的新形势,

提出了创新水资源资产产权制度建设的思路、原则和框架。希望本书能够对致力于水资源资产产权制度研究、草拟、执行和学习的机构和个人有所助益。由于水平有限，难免错误与不足，亦期待批评与指正。

作者：陈玉秋

2018年8月于北京

第1章 中国水情与历史上的治水	1
1.1 中国的水情	3
1.2 中国历史上的治水	17
第2章 新中国成立后的水资源管理	31
2.1 新中国成立之初的水利建设	33
2.2 改革开放后的水资源管理	39
第3章 水资源资产管理的提出	51
3.1 跨世纪中国水情	53
3.2 解决新问题的探索与措施	68
3.3 原水资源管理体制的弊端	74
3.4 水资源资产管理的提出	83
3.5 水资源资产管理	87
第4章 我国水权交易的探索与思考	101
4.1 城市间水权交易的探索与思考	103
4.2 产业间水权交易的探索与思考	106
4.3 区域内水权交易的探索与思考	119
4.4 其他水权交易实践	125
4.5 水权改革试点与思考	127

4.6	水权交易平台建设与运营	135
第5章	国外水资源资产产权制度	141
5.1	美国水资源资产产权制度	144
5.2	智利水资源资产产权制度	157
5.3	澳大利亚水资源资产产权制度	162
5.4	其他国家水资源资产产权制度	174
第6章	国内其他自然资源资产产权制度	181
6.1	权属界定	183
6.2	确权登记	191
6.3	出让制度	200
6.4	转让制度	207
6.5	其他物权制度	211
6.6	资产评估	219
6.7	交易平台建设	228
6.8	出让收益管理	238
6.9	储备管理制度	241
6.10	产权制度借鉴	244
第7章	现有水资源资产相关制度	255
7.1	国家层面的水资源资产相关制度	257
7.2	流域层面水资源资产相关制度	278
7.3	地方水资源资产相关制度	280
7.4	水资源资产制度建设成果	286
第8章	水资源资产产权制度建设框架	289
8.1	水资源资产管理面临的新形势	291

8.2 水资源资产产权制度创新	301
8.3 水资源资产产权制度建设应处理好的几大关系	321
参考文献	332
后记	334

中国水情与历史上的治水

1.1 中国的水情

1.1.1 对水的基本认识

水与空气、阳光一样是人类生存不可或缺的物质。

1.1.1.1 水的概念

《管子》：“水者，何也，万物之本原也，诸生之宗室也。”

《新华字典》：水是一种无色、无臭、透明的液体；以雨的形式从云端降下的液体，无色无味且透明，形成河流、湖泊和海洋，分子式为 H_2O ，是一切生物体的主要成分。

《维基百科》：水（Water）是一种透明的、无味的、几乎无色的化学物质，是地球溪流、湖泊和海洋的主要成分，也是大多数生物的体液。它的化学式是 H_2O 。严格地说，水是指在标准环境温度和压力下存在的物质的液体状态；但通常也指它的固态（冰）或气态（蒸汽或水蒸气）。

1.1.1.2 水的特征

不可替代性。水是一切生命赖以生存且不可替代的要素。水作为生命之液哺育着人类和天地间万千生物。地球上的一切动物、植物都离不开水。截至目前，尚无水的替代物质。

有限性。陆地上的淡水储量占地球上水体总量的 2.53%，其中 68.69% 为固体冰川，主要分布在南北两极。目前可供人类利用的淡水储量约占全球总储水量的十万分之七。

不均衡性。首先，水资源空间分布不均衡。地球上有些地区水资源十分丰富，而有些地区则十分贫乏。据联合国教科文组织《世界水资源开发报告》统计，拉丁美洲是水资源最为丰富的地区，水资源约占全球总量的 1/3，亚洲水资源约占全球总量的 1/4。其次，水资源时间分布不均衡。受降水等各种自然因素影响，在一个地区，某个季节可能径流丰富，另一个季节则径流很少。以中国为例，中国夏季降水丰沛、径流多，冬季降水少、径流少。

可循环性。水循环是指大自然的水通过蒸发、水汽输送、降水、下渗、地下径流等环节，在水圈、大气圈、岩石圈、生物圈中进行连续运动的过程。海洋和陆地之间的水交换是水循环的主线。在太阳能的作用下，海洋表面的水蒸发到大气中形成水汽，水汽随大气环流运动，一部分进入陆地上空，在一定条件下形成雨雪等降水；大气降水到达地面后转化为地下水、土壤水和地表径流，地下径流和地表径流最终又回到海洋，由此形成淡水动态循环。

易污染性。水是量与质的统一。如果排放的污染物超过水的自净能力，水就会受到污染，影响其使用。

利害双重性。水为人们生活生产所必须。同时，由于水资源时空分布的不均衡性和受气候的影响，因水多、水少而产生的洪涝、干旱等严重威胁人类的生命、财产安全，历来被人们视为灾害。

价值双重性。水是生命之源、生产之要，具有生活资料和生产资料的双重属性，因而同时具有使用价值与交换价值。

1.1.2 水与人类的关系

水是生命之源，生产之要，生态之基（见图 1.1）。

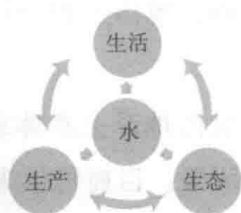


图 1.1 水与人类的关系

根据《中国水资源公报》，2004 ~ 2015 年，我国年平均用水总量为 6 482.90 亿立方米，其中生活用水占 12%，工业用水占 23%，农业用水占 63%，生态用水占 2%（见图 1.2）。

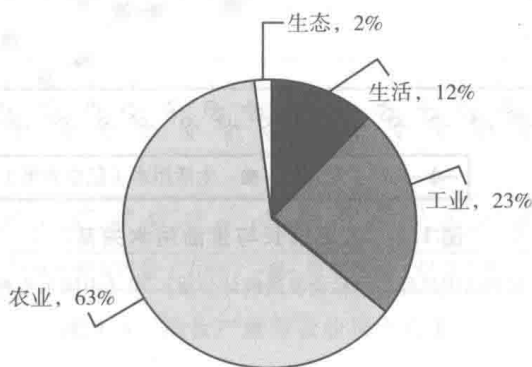


图 1.2 我国各类用水平均占比（2004 ~ 2015 年）

资料来源：《中国水资源公报》，2004 ~ 2015 年。

1.1.2.1 水与人类生存

水是生命之源，人体内的水分，大约占体重的 65%。其中，脑髓含水 75%，血液含水 83%，肌肉含水 76%，连坚硬的骨骼里也含有 22% 的水。人体一旦缺水，会造成严重后果：缺水 1% ~ 2%，感觉到渴；缺水 5%，口干舌燥，皮肤起皱，意识不清，甚至出现幻视；缺水 15%，往往甚于饥饿。没有食物，人可以活较长时间，如果连水也没有，最多能活一周左右。随着我国人口的增长，生活用水也随之增长。根据《国民经济和社会发展统计公报》和《水资源公报》分析，2001 年，我国人口 12.76 亿，当年生活用水量 376.37 亿立方米；到 2015 年，我国人口增长到 13.75 亿，当年生活用水量随之增长到 793.5 亿立方米。15 年间，我国人口增长 7.8%，年均增长 0.52%；生活用水量增长 111%，年均增长 7.4%（见图 1.3）。