

中国国家水权制度建设

沈大军 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

中国国家水权制度建设

沈大军 著



中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书是关于我国国家水权制度建设的论著,分析了我国国家水权制度建设的组成,建立并阐述了我国国家水权制度建设的基本框架、基本制度和工作内容。

全书由我国国家水权制度建设及其意义、国家水权制度建设框架、国家水权制度建设基本制度和国家水权制度建设内容等组成。

本书具有实践性强的特点,可供水利、水资源、水环境、经济和自然资源等部门的科研、教育、管理以及决策者参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

中国国家水权制度建设 / 沈大军著. -- 北京: 中国水利水电出版社, 2010.3
ISBN 978-7-5084-7349-9

I. ①中… II. ①沈… III. ①水资源管理—研究—中国 IV. ①TV213.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第047281号

书 名	中国国家水权制度建设
作 者	沈大军 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www. waterpub. com. cn E-mail: sales@ waterpub. com. cn 电话: (010) 68367658 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643 全国各地新华书店和相关专业出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市地矿印刷厂
规 格	140mm×203mm 32 开本 3.875 印张 90 千字
版 次	2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷
印 数	0001—2000 册
定 价	18.00 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

前言

建立国家水权制度是我国社会主义市场经济条件下水资源管理的必然选择，是充分发挥市场机制在资源配置的基础性地位的现实要求。从1998年提出水权水市场理论以来，经过10多年的理论探讨和实践摸索，在学术讨论一定程度的偃旗息鼓以后，我国国家水权制度建设框架终于日渐明朗，破茧而出，羽化成蝶，成为我国施行最严格水资源管理制度的基础。

本书结合我国水资源管理实际，按照2002年颁布的《中华人民共和国水法》的要求和制度框架构建了我国国家水权制度建设的基本框架、基本制度以及建设内容。相对于世界上其他国家的水权制度，无论在层次上和技术要求上，我国国家水权制度都十分复杂和精细，因此我国的国家水权制度建设将是一个长期建设、完善和创新的过程。

面对未来，我国的国家水权制度建设仅仅只是一个开始，还处在初始水权明晰的阶段，离真正建立较完善的水市场还有很长的路要走。因此，本文所构建的国家水权制度也仅仅是一个框架，还需要不断补充、发展和完善。

国家水权制度框架的形成是一个共同努力的结果。在这个过程中，得到了众多人的帮助和支持。感谢原水利部水资源司高而坤司长、孙雪涛司长、刘斌处长，澳大利亚 Robert Speed 先生、清华大学王忠静教授、中国政法大学王蓉教授、中国人民大学王西琴教授等，他们的创造性工作为国家水权制度框架的构建奠定了基础。

最后感谢我的导师梁瑞驹教授、刘昌明教授、陈传友教授和苏人琮教授，是他们的激励和引导才使我有今天的成绩。

由于作者水平有限，书中难免有错误之处，敬请广大读者批评指正。

沈大军

2010 年 2 月

目 录

前言

第1章 国家水权制度建设及其意义	1
1.1 我国当前所面临的水资源形势	1
1.2 国家水权制度建设	4
第2章 国家水权制度建设基本框架	9
2.1 水权定义	9
2.2 我国水权规定	10
2.3 流域与区域水量分配、调度和管理框架	12
2.4 取水权框架	20
2.5 我国公共供水系统的用水分配和管理框架	33
2.6 国家水权制度框架	41
2.7 国家水权制度建设要求	43
第3章 国家水权制度建设基本制度	51
3.1 水资源管理体制	51
3.2 国家水权管理基本制度	53
第4章 国家水权制度建设基本内容	72
4.1 水权技术方案制定	72
4.2 国家水权管理制度建设和实施	84
4.3 水权制度监测计量系统建设	114
参考文献	118

第 1 章 国家水权制度建设 及其意义

水资源是人类生存和发展的基础，是基础性的自然资源和战略性的经济资源，是经济社会可持续发展的重要物质保障，是生态与环境的控制性要素，在国家的经济、社会和环境安全中具有重要的战略地位。我国人均水资源占有量低，时空分布不均匀，水旱灾害十分频繁。随着经济社会的快速发展、人口增加、城镇化进程加快，水资源供需矛盾日益加剧，水资源与经济社会可持续发展的要求越来越迫切。

为了从根本上解决水资源问题，我国提出了建设节水型社会的战略方针。节水型社会建设是一项制度建设，其本质特征是建立以水权、水市场理论为基础的水资源管理制度。因此，加强水资源权属管理，全面推进国家水权制度建设，形成以经济手段为主的节水机制，是社会经济可持续发展的迫切要求，是实现全面建设小康社会宏伟目标重要保证。

1.1 我国当前所面临的水资源形势

水资源短缺，供需矛盾突出。我国是一个水资源短缺的国家，水资源总量 28412 亿 m^3 ，人均占有水资源量不足 2200 m^3 ，约为世界平均水平的 30%，且分布不均，黄河、淮河、海河、辽河等流域的人口、GDP 和耕地面积分别占全国的 38%、37% 和 41%，而其水资源量仅占全国的 9%，人均占有水资源

量仅 516m^3 ，其中海河流域不足 300m^3 。近 20 年来，受气候和人类活动的影响，北方地区水资源呈减少趋势，其中黄河、淮河、海河、辽河地区年径流量减少幅度超过了 10%，更加剧了供需矛盾，水资源短缺已成为经济社会可持续发展的重要制约因素。

全国现状国民经济需水量约为 6180 亿 m^3 ，而可供水量仅 5830 亿 m^3 ^①，缺水达 350 亿 m^3 。随着经济社会的快速发展，用水需求将不断增加，若不采取强有力的节水措施，按照目前外延式发展的用水增长速度，缺水将进一步扩大。

水资源开发潜力有限，开发难度越来越大。我国水资源总量中，扣除最低生态环境需水要求和人类难以控制利用的洪水，水资源开发潜力十分有限，水资源可利用量仅为 8120 亿 m^3 ，仅相当于水资源总量的 29%。由于区域间水资源开发利用程度差别很大，如海河现状耗用的水量已相当于其水资源可利用总量的 121%，黄河也超过 100%，辽河达 94%，北方大部分地区已无进一步开发的潜力，部分地区已超过其合理开发利用的极限，必须依靠节水才能满足经济社会发展的需要。南方地区虽然尚有一定的开源潜力，但开发难度较大、成本较高。此外，随着经济社会发展，新建供水工程涉及的移民、环境保护等问题也越来越复杂，供水工程建设成本和难度越来越大。

水资源利用方式粗放，用水效率低。我国在水资源紧缺的同时，水资源利用方式粗放、用水效率不高、用水浪费等问题

① 根据《2007 年中国水资源公报》，2007 年全国总用水量 5819 亿立方米，其中农业用水量 3599 亿立方米，工业用水量 1404 亿立方米，生活用水量 710 亿立方米，生态环境用水量 106 亿立方米。

仍然十分突出。与国际先进水平相比,2005 年我国每万美元 GDP 用水量为 2500m^3 , 约为世界平均水平的 3 倍, 是国际先进水平的 5 ~ 10 倍; 农田灌溉水有效利用系数为 0.45, 远低于以色列、法国等先进国家 0.70 以上的水平; 2005 年全国万元工业增加值用水量 169m^3 , 约为发达国家的 5 ~ 10 倍; 城市供水管网漏损率达 20% 左右, 部分城市甚至超过 30%。

部分区域水污染严重, 水生态与环境形势严峻。由于城市污水处理设施建设滞后, 工业废水排放达标率低, 大量废污水未经处理直接排入江河湖库, 许多河段远远超过水体的纳污能力, 造成了严重的水污染。黄河、淮河、海河、辽河、松花江等江河水质较差, 部分河段污染严重, 太湖、滇池和巢湖大多数水体水质为劣 V 类。全国有 25% 的城市供水水源地水质未达标, 其中还有一部分有机污染物含量超标。

由于持续干旱和水资源短缺, 北方大部分地区国民经济用水挤占生态环境用水严重。据估算, 北方地区近些年国民经济用水年平均挤占河道内生态环境需水达 149 亿 m^3 , 全国不合理的地下水资源开采量达 248 亿 m^3 , 造成部分河道断流、湖泊和湿地萎缩甚至消失、草原退化和沙化, 地面下沉等生态环境问题。随着人口增加、经济社会持续发展, 若不采取有效措施, 加快节水和治污进程, 提高水资源利用效率, 将对我国的生态环境安全构成严重威胁 (节水型社会建设“十一五”规划)。

水资源管理还不能适应解决水资源问题的要求。近年来, 我国水资源管理取得重大进展, 但与所面临的严峻的水资源问题相比, 还有较大差距。一些地方或部门重建设轻管理, 重开发轻保护, 重利用轻节约, 对水资源管理重视不够; 一些地区不顾水资源条件, 热衷于上工程上项目, 过度开发水资源; 在

水量与水质、供水与退水、节水与保护等关键环节，水资源管理职能交叉、关系不顺；政策法规、制度和技术标准还不够完善；投入机制、激励机制、参与机制还不够健全。同时，在管理理念、管理方法、管理能力等方面与政府职能转变的要求也还存在不少差距。因此，只有加强水资源管理，才能根本改变水资源过度开发、无序开发和低水平开发的状况，才能有效解决我国严峻的水资源问题，才能真正为经济社会可持续发展提供坚强保障。

1.2 国家水权制度建设

水权制度是现代水管理的基本制度，是界定、配置、调整、保护和行使水权，明确政府之间、政府和用水户之间以及用水户之间的权、责、利关系的规则，是从法制、体制、机制等方面对水权进行规范和保障的一系列制度的总称。

1.2.1 国家水权制度建设的意义

1. 国家水权制度建设是社会主义市场经济的现实要求

从改革开放以来，经过 30 多年的努力，我国的社会主义市场经济建设体系基本建成。市场经济体系的成功建设和运行，对我国的资源配置模式产生了重大的变革，我国逐步从计划为主的资源配置模式，过渡到以市场为主的配置模式，市场在我国绝大多数的资源配置中发挥了主导的作用。

在市场经济中，制度建设的核心是产权制度建设。因此，改革开放以来，以产权制度改革为核心的经济改革在我国全面开展。在自然资源管理领域，我国自然资源的产权制度，如土地资源、矿产资源、水产资源等，都进行了重大的变革，并实现了改革的成效。

相对于其他行业,由于水利行业的公共属性,水资源管理机制的变革比较滞后。但随着社会主义市场经济的发展和完善,不可避免要求水利行业在水资源配置模式及产权制度改革上迈出新的步伐,要求建立和明确水权,并建立相应的管理制度,这就是国家水权制度建设。因此,客观上,国家水权制度建设是社会主义市场经济建设的现实要求。

2. 国家水权制度建设是市场经济条件下政府职能转变的要求

市场经济建设和政府职能转变是相辅相成的。随着我国市场经济的建设和完善,政府的角色和职能发生了重大的变革。

改革开放以来,围绕着简政放权、建立社会主义市场经济体制,我国的行政管理体制改革不断推进,政府职能和管理方式发生了重大变化,基本上摆脱了高度集中的计划管理体制下政府直接干预微观经济活动的僵化体制,初步建立起了以经济、法律手段为主的宏观经济调控体系。通过深化行政管理体制改革,政府职能转变到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来。

在水利行业,随着政府职能转变的逐步推进,“十五”和“十一五”期间,水利行业坚持发挥政府职能与市场机制相结合,适应社会主义市场经济的要求,在水利工程建设和管理、水资源配置、节水型社会建设等领域发挥政府职能的同时,更加注重发挥市场机制的作用。

在水资源管理领域,客观上,随着市场在资源配置中发挥越来越重要的作用,政府职能将需要根本性的转变,需要从微观的水资源配置活动中脱离出来,更多关注公共管理(如生态和环境保护、基本用水保障等)和宏观的机制、法制、政策建设,从而配合和服务于市场发挥有效的作用。

3. 国家水权制度建设是解决我国新时期水资源问题的要求

当前,水资源短缺引发的上下游、工农业、经济生态之间的水事纠纷一直困扰着我国水资源管理,影响着社会稳定。产生水事纠纷的根源在于水资源的权利边界模糊。预防和解决水事纠纷的根本在于明晰上下游、工农业、经济生态之间的用水边界。因此,通过明晰水权,可以克服区域、部门利益局限,实现整个社会的用水公平,促进上游和下游、农业用水和城市用水、经济用水和生态用水等之间关系的协调,缓解了水资源供需矛盾,预防和解决水事纠纷,保持社会稳定,实现经济效益、社会效益、生态效益的共赢共升,实现人水和谐。

同时,水权制度的建立也为我国水资源问题的解决提供了一个现实的新途径。通过价格及其补偿机制,水资源问题的解决可以很好地采用市场和经济的手段,保障权利人的利益,也避免了过多行政干预。

1.2.2 国家水权制度建设的核心

以上的讨论说明,国家水权制度建设的核心就是建立以水权为核心的水资源管理制度。

1. 权利主体将成为资源配置和决策的核心

市场经济本质上是充分发挥市场主体积极性、创造性的制度。因此,在市场经济条件下,权利主体将成为资源配置和决策的主体。

随着国家水权制度的建立,在国家所有的产权制度安排下,各个水权的权利主体(包括代表区域水权的地方各级政府、拥有取水权的取水权人和拥有灌区用水权的灌区农户等)将成为其拥有权利的决策主体,在不侵犯公共利益和其他权利

人利益的前提下，权利主体能够自行对其所拥有的水权进行处理，进行水资源的开发、利用活动，从而实现了权利向权利主体的回归。随着权利主体的回归，水权主体根据其自身的利益，可以自行对其所拥有的水权做出决策，从而可以实现水资源的高效利用，促进了资源配置的效率，实现了资源配置的优化。

2. 政府（管理者）需要建立可靠的权利保障和执行落实体系

随着权利向权利主体的回归，政府（管理者）在水资源配置和管理中的角色将发生重大的变化。政府将成为规则的制定者、权利的保障者和市场（交易）的监督者。

随着国家水权制度的建立，政府水行政主管部门和流域管理机构的水资源管理职能将发生重大的变化。一方面，政府首先需要规范其自身行为，不能随意对权利主体不违反公共利益的行为进行干预（包括上级政府对下级政府的水权）；另一方面，政府需要为水权保障、执行和落实以及转换和交易等制定各种规则和制度，规范水权制度在市场经济中的有效运行，防止出现违反市场经济和危害社会公平与公共利益的水资源开发利用行为。

3. 市场机制将在资源配置与再配置（转换）过程中发挥主导作用

随着国家水权制度的建立，市场机制将在水资源的配置和转换中发挥主导的作用，通过价格信号的引导或其他经济激励手段，市场将有效地引导水资源有序向高效的领域流动。在我国宁蒙水权转换中，通过价格及其补偿机制，实现了农业用水向工业用水的配置，即市场机制的作用（尽管在目前的情况下，补偿是由政府引导制定的，但不可否认市场机制所起的作

用)。

国家水权制度的建立，也意味着政府计划配置和行政配置水资源的模式的逐步退出，这也是政府水资源管理职能转变的最根本体现，这也是国家水权建设的核心。

4. 水权需要可靠性和保障制度

权利最根本的要求是可靠性和保障。如果不能得到有效的保障，那么权利拥有人拥有的权利是一纸空文，权利的价值不能体现，权利拥有人也就不会珍惜其权利，从而也不能实现资源的高效配置和有效利用。

在国家水权制度建设中，权利的可靠性和保障制度要求政府制定相应的清晰明了的权利保障措施和制度，保障各级水权人的权利（如黄河水量分配方案中的丰枯同增减原则，就是一个清晰的权利保障措施）；同时，建立相应的权利损害补偿机制，保障权利侵犯的必要经济补偿。

第2章 国家水权制度 建设基本框架

2.1 水权定义

广义上，水权不仅包括正式的或法律授予的权利，如取水许可授予的取水权、各类水量分配方案和协议或合同规定的权利以及批准的各类规划、水资源配置规划和水量分配方案所确定的权利，还包括非正式的水权，如传统的取用水权、不需要法律授予或批准的权利等。同时，水权不仅是指法律规定的或命名为“权利”的权利，如2002年《中华人民共和国水法》（以下简称《水法》）规定的所有权、取水权等，也包括法律规定的、不命名为“权利”的权利，甚至法律没有规定也没有命名为“权利”的权利，如农村少量的人畜用水等。

一般来讲，水权由3种授予方式：①天赋水权，如少量的人类的生活用水和牲畜饮用水的权利，是不需要任何规定，是生存所必需的；②传统水权，也即习惯上拥有的水权（也包括后来被法律认可的），典型的是滨岸权，一些民俗和传统规定的水权，也属于这个范畴；③法定水权，即是由具体的法律规定的权利，这是目前研究和管理的重点，现代水权制度规定的水权大多属于这个范畴。同时，由于水问题的变化，3个类型的水权也会转变，较多的是将滨岸权转变为法定水权，以立法的形式加以规定。

至今,国内外已经有海量的文献对水权进行了广泛的研究。绝大部分研究关注水权的性质、法律地位、权利的客体以及使用权和所有权、公权和私权的区别等。水权可以多种方式表达和阐述,但从水资源管理的角度,水权制度关注的是与权利属性相关的法律和制度,以及权利对权利人、用水户、政府(资源管理者)以及与水资源相关的个人和团体的规定,水权制度对取用水的影响、如何实施水权制度以及水权制度对生态环境用水的影响等。因此,水权实际上是与水资源的开发、利用、保护和管理相关的权利的总称。

水权制度建设是与水资源的开发、利用、节约、保护和管理相关的权利的制度建设的总称,也就是建立以水权为核心的水资源管理制度。国家水权制度建设就是从国家的角度,建立和实施建立以水权为核心的各项水资源管理制度。

2.2 我国水权规定

《中华人民共和国宪法》第9条规定,“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”《中华人民共和国物权法》第46条规定,矿藏、水流、海域属于国家所有;第119条规定,国家实行自然资源有偿使用制度,但法律另有规定的除外;第120条规定,用益物权人行使权利,应当遵守法律有关保护和合理开发利用资源的规定。所有权人不得干涉用益物权人行使权利;第123条规定,依法取得的探矿权、采矿权、取水权和使用水域、滩涂从事养殖、捕捞的权利受法律保护。

2002年《水法》第3条规定,水资源属于国家所有。水资源的所有权由国务院代表国家行使。农村集体经济组织的水

塘和山农村集体经济组织修建管理的水库中的水，归各该农村集体经济组织使用。

因此，我国的《中华人民共和国宪法》和《水法》对水资源所有权进行了清晰和明确的规定：水资源由国家所有，国务院代表全体人民行使所有权。水资源属于国家所有的含义是地表水、地下水和其他形态的水资源都属于国家所有。水资源属于国家所有是我国水资源权属法律制度的基础和核心，一切水事立法都必须遵循和维护这一制度。

但在国家水权制度建设中，尽管水资源所有权是水权制度建设的根本，但水资源管理更多关注的是与水资源开发、利用和配置相联系的权利。由于水资源所有权已经有了清晰的规定，因此，在国家水权制度建设中，“水权”并不指水资源所有权，而是指与水资源开发、利用、配置、节约和保护有关的权利。

同时，目前已经有许多不同的方法定义“水权”，为了避免引起不必要的混乱，根据国家水权制度建设的要求，国家水权制度建设采用了“水权”的广义定义：①授予政府（或由代表政府机构）（一般代表一个地区）、部门、单位和个人或由政府（或由代表政府机构）、部门、单位和个人拥有的水权；②取用水资源的权利以及配置水资源的权利；③长期水权，以及某一年或某一季度特定水量的临时水权。

根据以上的规定，按照我国法律规定的框架，国家水权制度建设包括3个层次的内容：

（1）流域、区域水量分配和调度：通过现行法律法规中所规定的水资源综合规划、水中长期供求计划、水量分配方案以及年度水量分配方案和调度计划等制度，实现由流域（全国）向省（自治区、直辖市）、地（市）、县（市）行政区域