



中国水权制度改革

贾绍凤

中国科学院地理科学与资源研究所

2014年7月24日，香港大学社会科学学院

提纲

- 一. 什么是水权?
- 二. 中国水权制度的基本规定
- 三. 中国水权制度的特色
- 四. 存在的问题
- 五. 从哪里来? ——演变过程
- 六. 到哪里去? ——改革方向
- 七. 改革目标与路径讨论

一、什么是水权制度？

1. 水权是关于水资源的权利集合，是关于谁可以用水、谁不能用水、怎么用水的一组权利和义务的规则
2. 本质上是人与人之间的权利与义务关系，是处理这些关系的行为准则和规则
3. 包含了所有权、使用权、收益权、处置权等各项权利，可以概括为所有权和使用权
4. 在所有权被限定为国家所有的情况下，水权被限定为使用权
5. 水权改革主要说的是使用权改革

二、中国水权制度的基本规定

- 1.所有权国家公有
- 2.使用权地方所有
- 3.取水权企业所有
- 4.分级分流域管理

国家拥有水资源所有权

- 《中华人民共和国水法》明确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。

2002年《水法》“第三条 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由农村集体经济组织修建管理的水库中的水，归各该农村集体组织使用。”

相较于1988年《水法》的变化：农村水资源也属于国家。

地方拥有水资源使用权

- 作为政治概念的国家不可能直接利用水资源，国务院也管不那么具体，需要把使用权分派给地方政府，或者说由地方政府代为行使所有权
- ◆ 在需要分水的时候，都是按行政区域来分的！
- ◆ 例如“黄河87分水方案”
- ◆ 例如最新的“三条红线”取水总量控制指标

企业经许可获得取水权

- 企（事）业单位取水需获得许可，并缴纳水资源费
- ◆ 《水法》
- ◆ 《取水许可与水资源费征收管理条例》

分级分流域的许可管理

- 按重要性、跨界性分级管理：国家、省市、地市、县市
- 流域机构代表水利部（国家）管理

分级分流域的许可管理

- 下列取水由流域管理机构审批：
 - (一) 长江、黄河、淮河、海河、滦河、珠江、松花江、辽河、金沙江、汉江的干流和太湖以及其他跨省、自治区、直辖市河流、湖泊的指定河段限额以上的取水；
 - (二) 国际跨界河流的指定河段和国际边界河流限额以上的取水；
 - (三) 省际边界河流、湖泊限额以上的取水；
 - (四) 跨省、自治区、直辖市行政区域的取水；
 - (五) 由国务院或者国务院投资主管部门审批、核准的大型建设项目的取水；
 - (六) 流域管理机构直接管理的河道（河段）、湖泊内的取水。

前款所称的指定河段和限额以及流域管理机构直接管理的河道（河段）、湖泊，由国务院水行政主管部门规定。
- 其他取水由县级以上地方人民政府水行政主管部门按照省、自治区、直辖市人民政府规定的审批权限审批。

取水许可的申请与审批

- 水量分配方案
- 流域水资源综合规划
- 中长期供求规划
- 建设项目水资源论证
- 取水许可申请：县、省、流域主管部门
- 审核
- 批准发证

取水许可的有效期

- 一般为5年，最长不超过10年
- 有效期届满，需要延续的，取水单位或者个人应当在有效期届满45日前向原审批机关提出申请，原审批机关应当在有效期届满前，作出是否延续的决定

三、中国水权制度的特色

1. “公有”与“私有”相结合的混合所有制
2. 所有权与使用权相对分离
3. “河岸权”、“优先权”之外的第三种水权——水量比例水权
4. 政府主导的务实的“非典型”水权转换

“公有”与“私有”相结合的混合所有制

- 所有权：国家公有，分级代理
- 使用权：地方公有；农村自建供水设施供水的集体使用权
- 取水许可：公共供水的灌区、城镇集体公有，供水企业名义拥有（实质是委托代理关系）；自用水的企业私有；农村小型设施的集体取水权
- 以“公有”为主要特征

所有权与使用权相对分离

- 国家是水权的所有者，但不直接用水
- 地方代理所有权，行使使用权
- 取水许可完全脱离了所有权

取水许可的水权性质

- 取水许可属于什么性质？
- 是一种行政许可
- 也是一种权利：在一定期限内取水的权利
- 但还不是完整的财产权：期限短，可能被剥夺，用益、处置权被限制
- 是所有权、使用权拥有者的一种特许！
本身不拥有所有权，只有部分使用权

“河岸权”、“优先权”之外的 第三种水权——数量比例水权

- “河岸权”——附属于土地的水权，河边的土地可以用水，适用于水资源丰富的地区
- “优先权”——先用先得，权利关系明确，方便调度，是缺水地区的制度创新，但似乎只适用于较小的流域，对大流域实施有困难
- 数量比例水权：按可利用水资源量进行数量分配，丰枯年份按比例增减

数量比例水权制度的发展

- 87黄河水量分配方案
- 科罗拉多河水量分配
- 在全国的推广

数量比例水权的优点

- 总量控制
- 生态流量的优先保证
- 利害共享共担

数量比例水权的缺点

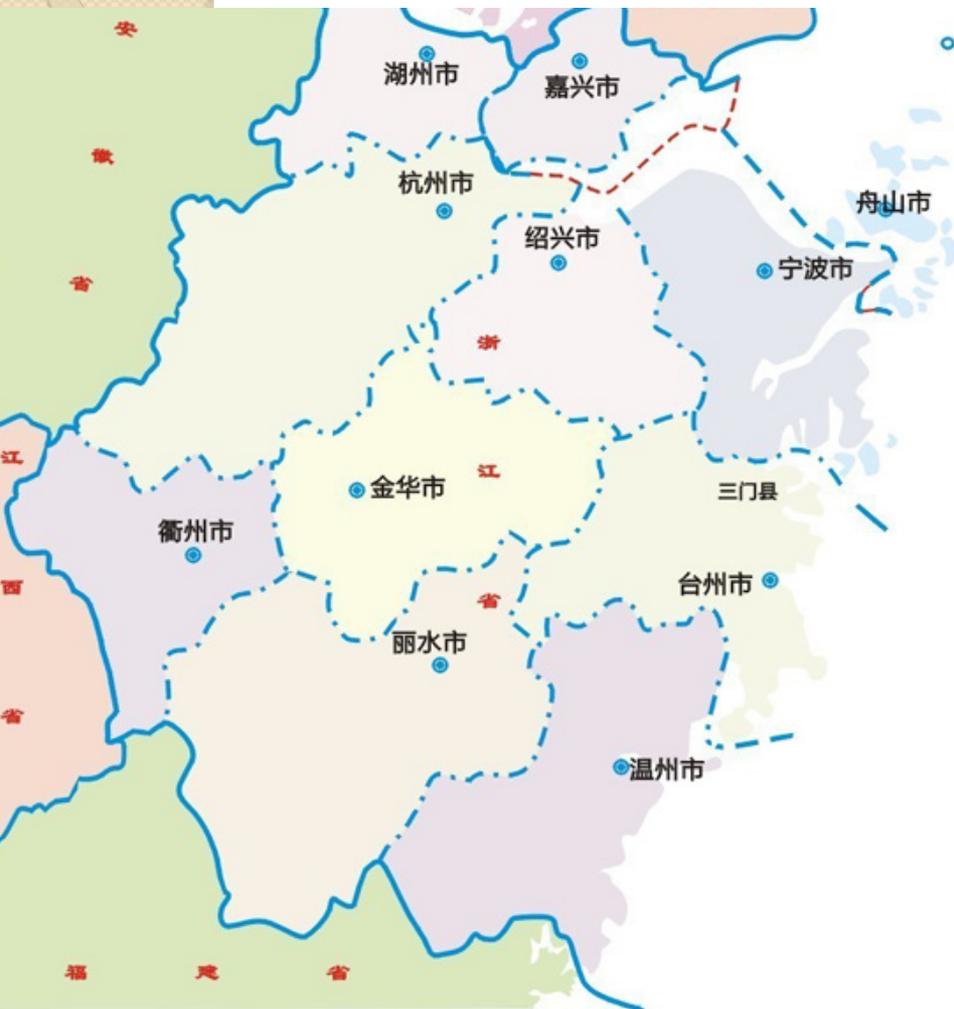
- 规则相对复杂，调度实施的难度大
- 数量分配本身不解决问题，必须要有落实的机制
- 需要强有力的垂直分层控制系统
- 例如黄河断流的教训

政府主导的务实的“非典型”水权转换：案例

1. 义乌市—东阳市水权交易
2. 黄河流域水权转换
3. 黑河流域张掖水票制度
4. 石羊河流域

义乌市—东阳市水权交易

钱塘江上游，义乌江—东阳江



义乌市—东阳市水权交易

- 2000年义乌市用2亿元买东阳市4999.5万方水的25年使用权
- 水权费相当于0.16元/方/年
- 每年的付运行费是0.1元/方
- 总水权成本相当于0.26元/方/年
- 应该说不贵!
- 义乌市自己负责投资修建由东阳市横锦水库到义乌市区的输水工程（3.5亿元）
- 修建水厂1.5亿元

义乌市—东阳市水权交易：背景与条件

- 商业文化浓厚：义乌小商品市场，全球闻名；东阳市也是闻名全国的“建筑之乡”
- 义乌市人均水资源少，而且没有合适坝址、河水污染
- 东阳市人均水资源丰富，供水能力在考虑未来发展需要的条件下还有富裕
- 两市合作关系好

义乌市—东阳市水权交易：性质

- 水权水市场的创新！对中国的水权水市场发展影响深远。
- 是工程供水服务的交易，而不是真正的水权交易！流域水资源量本身是很丰富的，并不缺水；只不过对义乌市而言是工程能力不足，对东阳市而言是能力富裕！
- 初始水权没有明确条件下的交易，是否越权？
- 没有现成法规，是否违规？

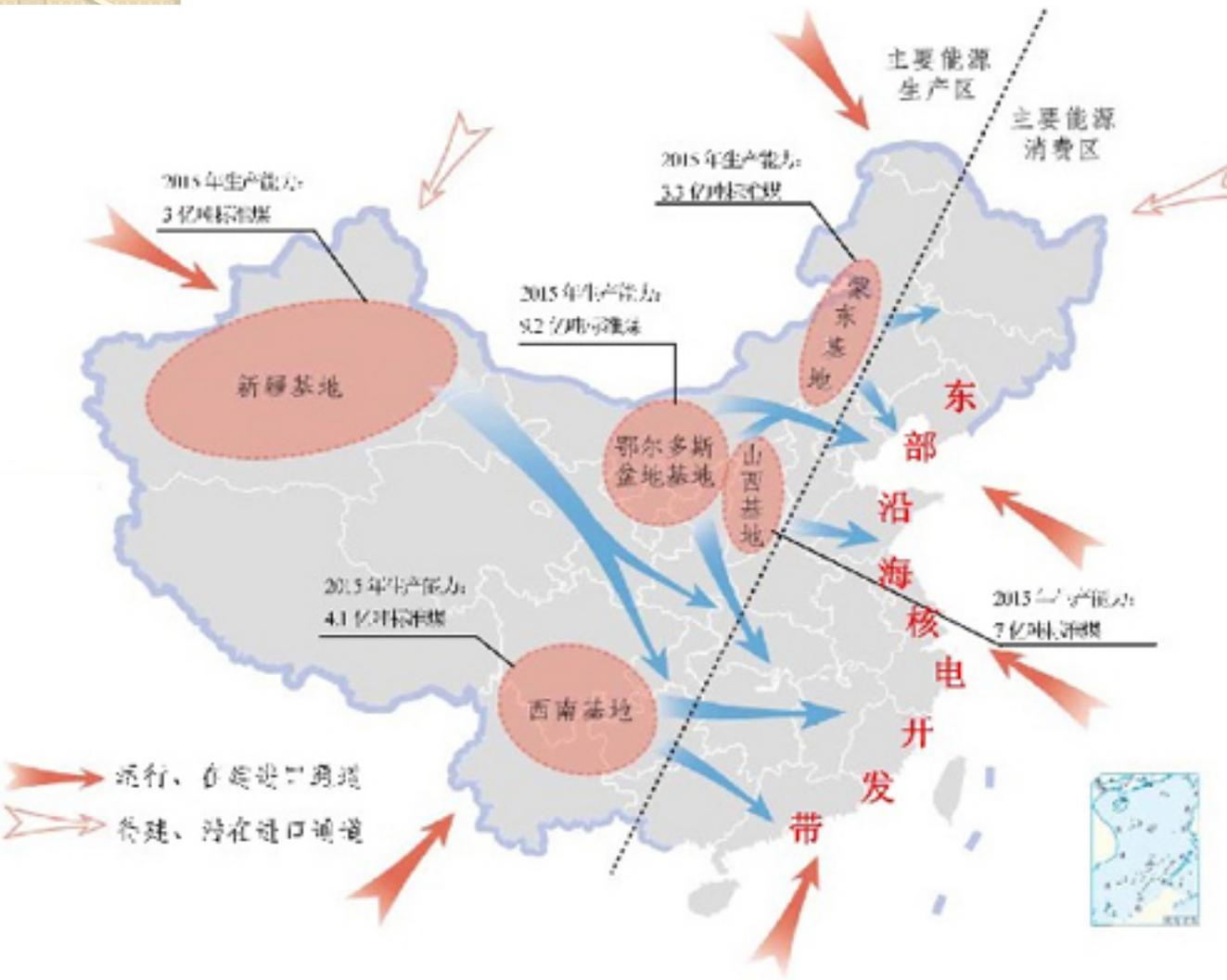
黄河流域水权转换

- 2003年开始，宁夏和内蒙
- 工业企业投资农业节水，把节水的取水量的取水权转给企业



黄河水系简图

黄河流域水权转换：背景



- 已经配完了，工业新项目，尤其是能源基地，没有水怎么办？
- 水利部和水利部大力宣传和推动水权市场

黄河流域水权转换：性质

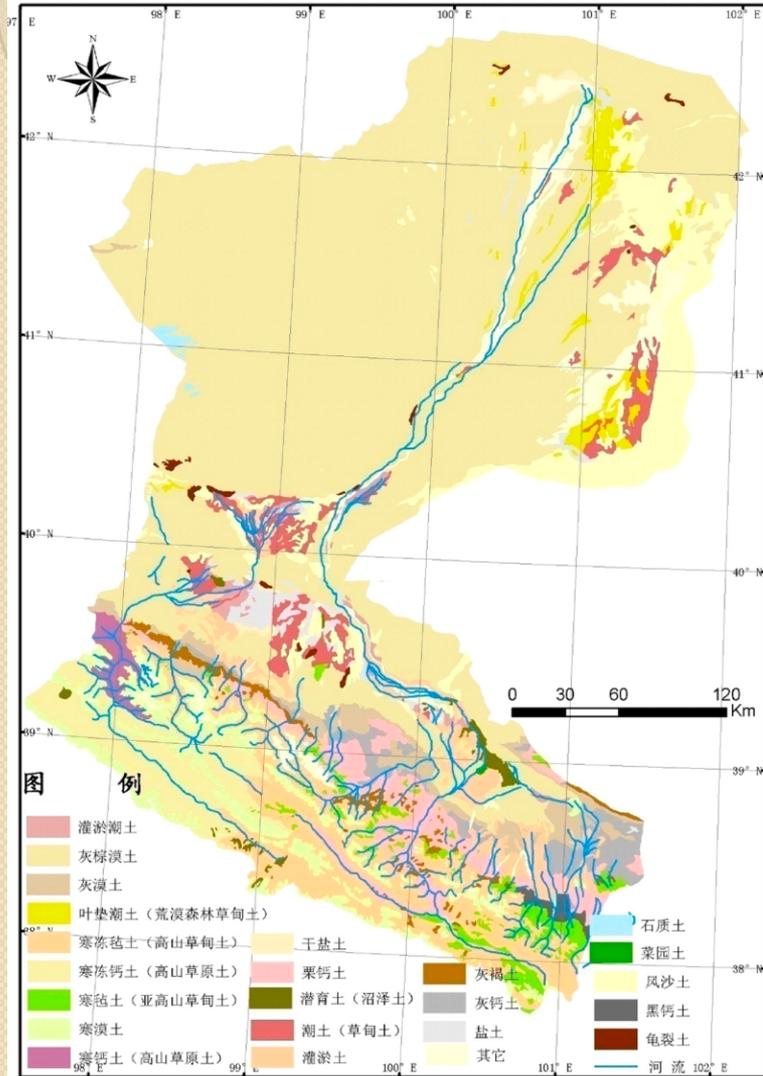
- 既不是取水许可的交易，更不是水权交易，因为没有发生用户之间的交易
- 行政安排的取水许可变更
- 为了审批新项目的权宜之计
- “水权转换”的称呼很贴切！
- 也是一种适应和创新：在现有的制度安排下，突破限制，满足经济发展的水资源需求

黄河流域水权转换：外部性

- 取水量与耗水量的差别：同样的取水量可以对应很不相同的耗水量
- 按取水量来水权转换，可能改变可以重复利用的回归水量，也可能改变生态系统可以耗用的水量，而带来负面的外部影响

张掖水票制：背景

- 居延海干涸，额济纳绿洲告急



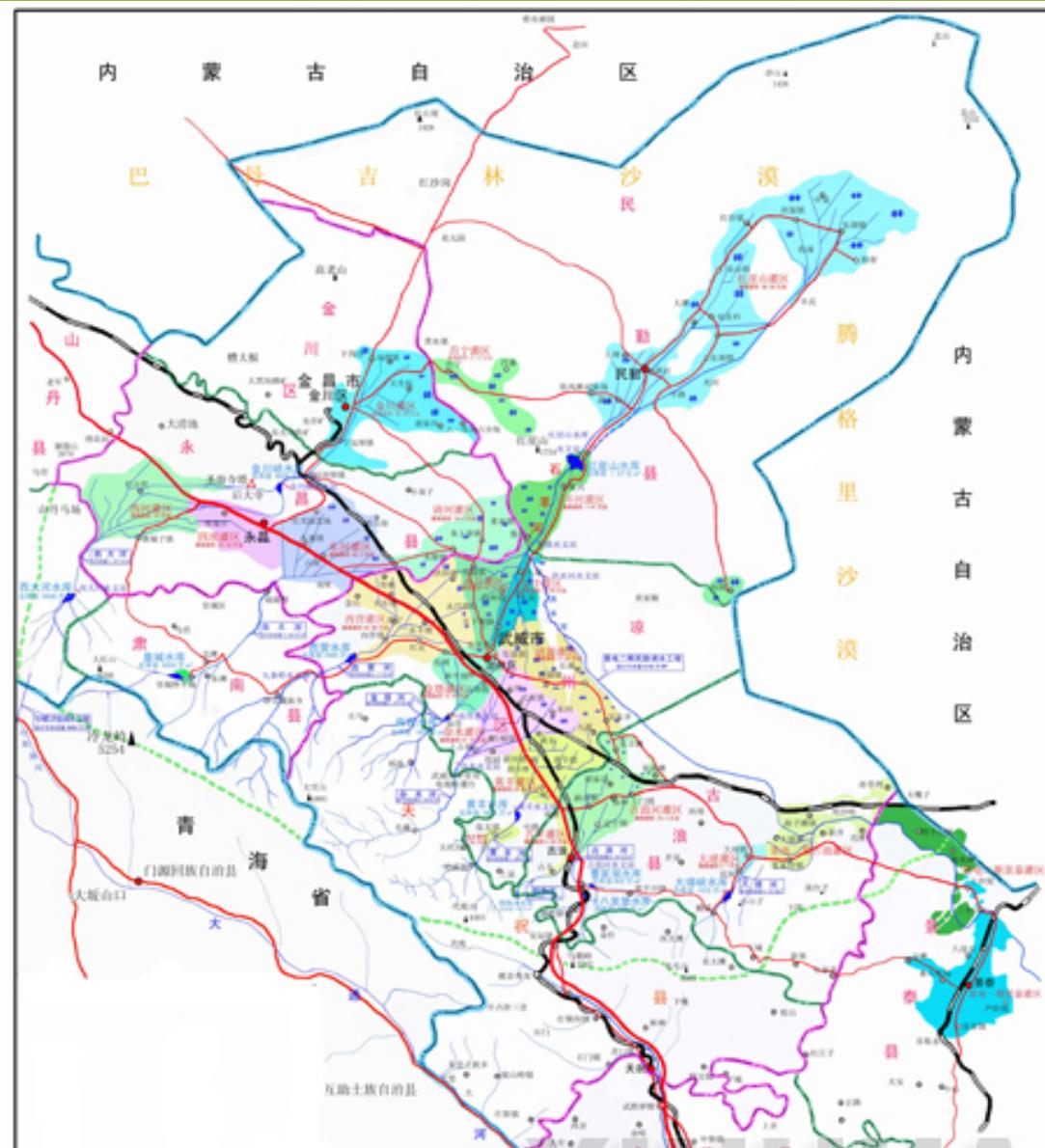
张掖水票制：做法

- 总量控制：在上游来水15.8亿、张掖总水资源量26亿的正常年份，给内蒙放水9.5亿方
- 定额管理：根据定额标准和生产规模核定各企业、农户的用水指标
- 年初制定用水计划，用水户根据用水计划购买水票，不能超过核定的用水指标
- 当年的水票可以买卖

张掖水票制：性质

- 年内短期用水权的买卖，类似于水商品的买卖
- 不能跨年，过期作废
- 作用有限：因为没有解决产权所要求的稳定预期的问题！不确定性很大，不便安排！
- 流域治理表过很明显，细化的水权发挥了作用，但水权交易的作用有限

石羊河流域水权交易：背景



- 水资源过度开发，难以为继
- 上游地表水来水减少
- 当地地下水超采100%
- 生态系统破坏，人民流离失所

石羊河流域水权交易：做法

- 2005年开始实施
- 总量控制：大大压缩用水量
- 水权初始分配，落实到农户
- 农户个人参与，以用水户协会为基本管理单元，而不是灌区
- 监测到每个井
- “先确权、再计划，先申请、再分配，先购票(卡)、再配水”
- （当年用水指标）水权交易中心

石羊河流域水权交易：效果跟张掖类似

- 年内短期用水权的买卖，类似于水商品的买卖
- 不能跨年，过期作废
- 作用有限：因为没有解决产权所要求的稳定预期的问题！不确定性很大，不便安排！
- 流域治理效果很明显，细化明晰的水权发挥了作用，但水权交易的作用有限

中国水权交易的“非典型性”

- 行政主导
- 非用户之间的交易
- 产权模糊下的交易
- 没有法律规定的交易：在水法中找不出水权交易的内容

四、中国水权制度存在的问题

1. “大锅水”
2. 所有权人权益与政府公共管理职能的错乱
3. 还不存在产权意义的用户水权
4. 缺乏基于市场机制的水权交易制度
5. 水量与水质脱节
6. 缺乏水权的具体法规

“大锅水”

- 微观界定不清晰：原来笼统属于国家，现在水量分配也是属于集体，基本没有落实到微观用户
- 理论上是国家 and 集体的，但实际上是私人在争着用
- 产权虚置和错位：所有者不用水，用水者没产权
- 产生的问题很多：过度开发，河流断流，湖泊干涸
- 结果是：国家作为水资源所有者的权益没有得到保障，公民的权益也没有得到保障

“大锅水”

- “谁节水谁受损”的悖论
- 因为水权不明确，因为节水者没有所节约的水的“处置权”，节水往往是为他人做嫁衣裳！
- 节水的好处只是降低水费，节约的水却往往被别人无偿用了！
- 因此，除了政府投资，节水推广很难！

所有权人权益与政府公共管理职能的错乱

- 所有权人的权益是租金、分红等获利，代理者的职责是保值、增值
- 政府公共管理：维护公共秩序和利益，尤其是减少负外部性
- 水资源费（税）是什么性质？是所有者权益还是维护公共管理的税收？但国家分享的很少（10%）
- 政府部门主要想通过行政水资源配置来行使所有者职能，双重越界：既不是所有者该有的行为，也不是公共管理者应有的行为
- 一方面权益没有得到保障，另一方面又管了不该管的，缺位与错位并存

还不存在产权意义的水权

- 水量分配也好，取水许可也好，都不是严格的产权意义上的水权，没有明确其产权地位
- 没有细化到微观用户，产权主体不明确

缺乏基于市场机制的水权交易制度

- 除了年内“水票”交易和政府主导的取水权转换，没有真正的水权交易
- 更没有建立其相关制度

水量与水质脱节

- 水量分配仅仅分配水量，而对水质没有作出限制
- 在发生严重污染的时候，所谓分配的水量也失去了意义

缺乏水权的具体法规

- 除了“公有”的笼统规定，《水法》中再没有任何关于水权的规定，连水权的字眼都找不到！

五、从哪里来? ——演变过程

- 非稀缺条件下，水资源配置附属于工程管理（五六十年代）
- 用水冲突条件下的水资源行政分配（七十年代至八十年代中）
- 正规的取水许可（1988年《水法》）
- 市场导向的水权制度建设（2000年左右水权水市场热）
 1. 很多的水权交易探索
 2. 初始水权分配，虽然后来改叫水量分配，但具有水权的性质，具有重大意义，起到了细化产权的作用

五、从哪里来? ——演变过程

- 行政化回归 (2007年—2013)
- 新一轮市场化改革 (十八届三中全会)

六、到哪里去？——改革方向

1. 发挥市场资源配置的决定性作用
2. 进一步推动水权初始分配，明晰和细化水权
3. 使水权获得真正的产权地位
4. 建立市场化的水权交易制度
5. 水量水质一体化的水权制度

发挥市场资源配置的决定性作用

1. 水资源虽然具有特殊性，但也属于经济资源，也应该符合一般资源配置的经济规律
2. 考虑生活用水的人权性质和生态用水的公益性，者二者可以采用政府为主的管理模式
3. 对于经济用水，应当主要通过市场机制来配置

进一步推动水权初始分配，明细水权

1. 首先是明确水量分配的水权性质，一旦进行初始分配，就不能再用行政手段随意改变
2. 其次是微观化：把水的使用权尽可能分到微观用户
3. 再是清楚界定水权的各种要素：水量、水质、时间、地点、退水要求等等

使水权获得真正的产权地位

1. 明确水权的物权属性，受《物权法》保护
2. 水权所有者的权益不能侵犯

建立市场化的水权交易制度

1. 允许用户间的水权自由交易
2. 只有这样，才能发挥市场高效配置资源的作用

水量水质一体化的水权制度

1. 对每个取水口的水质都应有明确要求，并由政府来负责
2. 实行分区负责的原则：省负责省界断面、地市负责地市级界面、县市负责县市级界面
3. 通过这样的制度安排，还可以实现水量水质的流域统一管理

七、改革目标与路径讨论

1. 目标选择的分歧
2. 改革的动力
3. 路径选择

目标选择的分歧

- 水资源配置到底是市场为主还是政府为主？二者如何分工？边界在哪里？
- 看起来分歧很大
- 个人初步的认识：政府—市场—社会三位一体的混合体制
 1. 政府管生活和生态水权的配置，可以借用一定程度的市场机制
 2. 市场管经济用水的配置，政府监管
 3. 社会参与水资源配置

改革的动力

- 顶层领导很积极市场化改革
- 部门领导偏好行政手段
- 用水户充满疑惑：对市场的恐惧、对涨价的恐惧
- 国家包办的惯性还在起作用：各地不是想法提高效率，而是指望国家来解决

改革的动力

动力在哪里？

- 一是等待时机：时势比人强！危机即转机、压力即动力，等水资源危机很严重的时候，就是改革时机来临的时候
- 二是地方自动：先有危机的地方先动
- 三是顶层推动：发挥中国特色的优势
- 四是宣传鼓动：道理说清楚，争取更多支持
- 五是利益驱动：因势利导。例如官员的角色转换，同样有事干

路径选择

- 从内部攻破
- 以原有取水许可制度为基础，改造取水许可为水权：实质是变成无期限的许可，获得了产权的稳定性和可预见性。
- 在此基础上，建立取水许可（水权）交易制度，实现市场配置水资源的功能

敬请批评指正！

联系方式：

贾绍凤 博士，研究员

地址：北京市大屯路甲11号中科院地理所

邮编：100101

电话：86-10-64856539

Email: jiasf@igsnrr.ac.cn, shaofengj@hotmail.com