



所在位置： 水信息网 > 技术频道 > 水利新论 > 正文

运用水权理论 加强资源的权属管理

李焕雅 祖雷鸣

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

时间： 2001年5月29日 08:05

来源：《中国水利》2001-4



随着经济社会的发展，初始水权获得和分配问题已经成为水资源权属管理中亟待解决的一个重要问题。水权与水市场理论提出后，浙江省东阳—义乌在全国率先进行了水权转让的探索。但是，笔者认为，进入水权市场进行水权交易是必须在获得水权后才可能有的行为，应加强水权源头管理的研究。本文仅对初始水权分配和权属管理问题作一些探讨。

一、水资源权属的层次划分

水资源权属管理主要要抓好 5 个层次、6 个环节、1 4 个方面的问题。特别是要抓好 6 个环节的问题：

在第一个环节，应注重考虑国家作为所有者应按照市场经济规律让度使用权，与使用者是平等的市场主体；国家又必须保证国民经济发展和社会进步的水资源安全，保证水资源使用权的期权与现权的优化配置。

在第二个环节，应首先保证自然界对水资源的使用权，促进人与自然的协调进化与发展。

在第三个环节，应保证自然生物的基本需水量，保证江河湖库以及地下水的合理流量或水量，维护水圈的良性循环。

在第四个环节，应优先分配生活的必需水权。

在第五个环节，应借鉴国际上的先进经验，大力发展节水型农业、节水型工业和节水型其他产业，提高水权配置效率。

在第六个环节，应提倡建立节水型家庭、节水型社区和节水型城镇，提高水权利用效率。

二、我国水资源权属管理所面临的主要问题

1. 水权管理制度需要进一步完善

1 9 9 3 年《取水许可制度实施办法》（以下简称《办法》）（国务院 1 9 9 3 第 1 1 9 号令）的发布实施，是我国水权法制建设的一个里程碑，标志着我国取水权管理步入



法制化轨道。通过实施取水许可制度，水资源的无序开采现象得到了有效遏制，促进了计划用水、节约用水和水资源保护，优化了水资源配置，加强了水资源统一管理。目前全国668座城市中，已有619座城市不同程度地纠正了水资源城乡分割管理的局面，明确了水行政主管部门负责统一组织实施取水许可制度。取水许可证审批、发证、年审工作广泛开展。

但是，目前水权管理和实践过程中也存在一些问题。其主要表现为：（1）现行《水法》确立的“国家对水资源实行统一管理与分级、分部门管理相结合的制度”以及现行《办法》的有关规定，不利于地表与地下、城市与乡村的水资源优化配置。（2）水资源宏观调控机制尚不健全，流域内按行政区域分割管理问题突出，流域管理缺乏力度和必要的手段，取水许可制度的水行政主管部门职能需要进一步加强。（3）取水许可监督管理制度不够完善，计划用水管理、节约用水、取水许可证年度审验、水资源保护、生态系统维护等方面的工作有待加强。（4）取水权属及其水资源使用权的有关规定不全面，不利于有效保护各方利益和利用市场机制优化水资源配置。（5）长期以来，在取水总量控制的指导思想上，为保证社会生活和社会生产用水，常常难以保证生态用水和环境用水，致使许多地方水源枯竭，污染严重，生态系统破坏。

2. 水行政主管部门特别是流域管理机构的水权管理权威需要进一步树立

1998年国务院机构改革“三定”方案进一步明确了水利部统一管理水资源（含空中水、地表水、地下水），原地矿部承担的地下水行政管理职能以及原建设部承担的城市规划区地下水资源的管理保护职能交给水利部承担，取水许可证由水利部实施统一管理，不再授权其他部门颁发。应进一步理顺水资源权属管理体制，加强计划用水、节约用水和水资源保护，促进水资源可持续利用，为国民经济和社会发展提供可靠、安全、清洁的水源保障，为改善生态与环境提供法规保障。

另外，在现有的水权管理视野之外，还应当对海洋水（地表水）、大气水（空中水）等潜在的或在一定程度上是现实的水资源的水权问题予以适当的关注。

3. 水权分配的“双轨制”亟待改革

水权的初始分配在过去计划经济体制下，一般是无偿的，即使到如今这个问题也没有从根本上得以解决。于是，就形成如今水权分配“双轨制”的局面：一方面水权无偿或低偿获得（如水资源费有的地方不收或收取不到位），一方面是有的地方已经开始启动水市场，进行水权转让交易（如浙江东阳一义乌）。

这种水权“双轨制”相应地导致水价“双轨制”，水权水价“双轨制”问题的解决，根本出路在于“并轨”措施的出台。在我国社会主义市场经济框架下，应建立和遵循新增水权有偿取得的原则和已有水权合理补偿的原则，以及容量水价调节和资源水价调节的原则，逐步实现“并轨”。

4. 全国统一的水权和水市场体系有待于建立与健全

我国水资源短缺的严峻形势和跨流域水量平衡的逐步实施，要求在全国范围内考虑水权、水价、水市场改革，逐步建立与健全全国统一的水权和水市场体系。

三、对于今后水资源权属管理的几点思考

政府统一管理水资源是国际上许多水资源匮乏国家的通行惯例，为加强水资源统一管理，一般采用区域管理与流域管理相结合的模式，同时也采取一系列的具体措施。我国水资源权属管理实践和改革与发展的轨迹也是如此。

1. 流域管理体制亟待进一步改革

我国目前在七大流域设立了流域管理机构。流域机构在过去几十年的实际工作中取得

了显著成效，在流域规划、防汛调度以及水资源管理等方面发挥了重要作用。但是，对中央各部门之间的意见分歧和各省（自治区、直辖市）之间的利益分歧仍难以协调，缺乏防患于未然的能力和及时解决水权管理问题的能力，需要进行必要的改革。流域管理很重要的一个方面就是维护生态水权、环境水权以及保证生态用水和环境用水的合理流量，使自然水权免受社会水权的侵害。

2. 流域管理与区域管理相结合的水资源权属管理模式亟待进一步确立

水资源权属管理是水资源统一管理的必然要求，流域管理与区域管理相结合的水权管理模式是理顺各种关系，逐步实现地表水与地下水、水量与水质、城市与乡村水资源统一管理与水权统一管理的必然结果。需要理顺水权分配顺序与水权形成顺序（水资源开发顺序）之间的关系，保证居民生活用水，合理维护生态系统基本水量需求，统筹兼顾其他社会用水需求。

3. 应采取的主要措施

为适应经济社会可持续发展、水资源可持续利用和生态系统逐步改善的要求，应注重取水、用水与退水的协调，加强取水许可制度实施过程中对生态系统的保护；强化取水许可统一管理，发挥流域机构在取水许可组织实施与监督管理中的作用，有效利用流域管理委员会在部门和地区之间的协调功能；加强取水总量控制与用水定额管理，提高取水效率；发挥市场在水资源配置中的作用，建立水资源使用权转让制度；加强计划取水、计划用水与水资源保护，厉行节约；建立水资源条件论证制度、听证会制度、定额管理和总量控制相结合的制度、流域水系统一管理与行政区域分级管理相结合的取水许可组织实施与监督管理体制、取水许可证年度审验制度等水权管理制度；适应依法行政与依法取水的要求，细化与量化法律责任，强化取水许可行政执法。

为适应我国经济社会发展的水权需求增长的主客观需要，应重点理顺 2 个关系、研究 2 个问题、遵循 3 个原则、采取 3 项措施（简称 2—2—3—3）：

理顺 2 个关系：水资源所有权与使用权之间的关系，政府与水权、水市场之间的关系；

研究 2 个问题：国家在水资源权属管理中的角色定位问题，资源水价与环境水价的核定与调整问题；

遵循 3 个原则：已有水权合理补偿的原则，新增水权有偿取得的原则，容量水价调节和资源水价调节的原则；

采取 3 项措施：考虑经济能力、资源状况、实际需要等因素，需要采取建立水权经济机制、完善商品水价格机制和完善取水许可制度 3 项措施。

作者单位：水利部发展研究中心，李焕雅为副主任

人气： 1380

编辑：chentao



推荐给朋友：

发送

订阅短信：



::相关新闻::

- 疏勒河流域水权市场建立的经济学分析（赵文洪）（2008-11-10）
- 水权特征及界定（姜文来）（2008-7-28）
- 长江流域初始水权分配的初步研究（范可旭 李可可）（2008-7-3）
- 水权交易中的水权资产界定及其管理范畴研究（郑通汉 许长新）（2007-10-17）
- 关于构建我国水权交易市场的思考（张宁 石磊）（2007-1-25）

- 完善我国水权制度的若干构想（徐林）（2006-12-25）
- 水权转让研究综述（朱晓燕）（2006-10-2）
- 水权概念剖析（张旭 杜延凤）（2006-6-12）

版权所有/维护管理：天津市龙网科技发展有限公司

