

# 我国水资源所有权与使用权完善的研究\*

王克强<sup>1</sup>, 刘红梅<sup>2</sup>, 马国贤<sup>1</sup>

(1. 上海财经大学 公共政策研究中心, 上海 200433; 2. 上海交通大学 管理学院, 上海 200052)

**摘要:**水权制度改革过程中, 在建立健全水权法律规定的同时, 要加强水权的经济实现。文章分析了水权完善的原则、探讨了水资源所有权和使用权完善的具体内容。

**关键词:**水资源; 水权; 所有权; 使用权

**中图分类号:**F015 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2004)04-0060-09

自然资源的产权问题是一个国际前沿问题, 水资源在所有的自然资源中, 又是最为复杂的一种, 这使得解决水资源的产权问题, 无论是在理论上还是在政策实践中, 都是一个巨大的挑战。目前国内外尚没有形成一种完整、系统和被公认的水权理论。各学者对水权的看法各异, 但已有一个基本的认同, 即水权是一组权利束, 然而对权利束的具体内容仍然存在不同的认识(苏青等, 2001)。笔者从水权分为所有权和使用权入手, 探讨了水权设计的原则, 论述了水权体系中所有权和使用权各项权利完善的主要内容。

## 一、水权完善的原则

第一, 可持续利用原则。水是社会经济发展的重要资源, 是社会可持续发展的物质基础和基本条件(Whittlesey, etc, 1995), 所以, 在水权制度的设计中, 必须坚持可持续利用原则。

第二, 有利于效率提高原则。我国是世界上13个贫水国之一, 同时也是水资源利用率和利用效率低下的国家。目前我国灌溉用水的利用率只有0.3%~0.4%, 与发达国家的0.7%~0.9%相比, 相差0.4%~0.5%; 农作物水分生产率平均0.87千克/立方米, 与以色列2.32千克/立方米相比, 相差

收稿日期: 2003-11-19

作者简介: 王克强(1968—), 男, 甘肃庄浪人, 管理学博士, 上海财经大学公共政策研究中心副教授; 刘红梅(1970—), 女, 山西孟县人, 上海交通大学管理学院讲师, 管理学博士, 上海财经大学博士后流动站研究人员; 马国贤(1945—), 男, 江苏无锡人, 上海财经大学公共政策研究中心教授, 博士生导师。

1. 45 千克/立方米。水权制度设计,要有利于效率的提高。

第三,公平的原则。水是生活必需品,分享一定量的水维持生存权是公民的一项基本权利。因此,在水权制度设计中,要坚持公平的原则,维护每个公民取用一定量水的基本权利。

第四,有利于发挥市场机制作用的原则。水资源的市场化机制是提高水资源利用效率的基础,因此产权制度的设计要有利于水资源的公平交易,有利于发挥市场机制和经济手段与法制手段保护水资源的作用。

## 二、我国水资源的所有权完善

### 1. 我国水资源所有权要坚持和强化国家所有制

《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》)第三条规定:“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。”水资源的国家所有应该加强。原因有四:(1)水资源是准公共产品,使用过程中有很大的外部性,21 世纪的水资源将更加稀缺,只有国家拥有所有权,才能在全国范围内优化配置水资源。(2)发达国家中,除美国水资源属各州所有外,法国、加拿大、西班牙等大部分国家都选择国家所有,这从一个侧面也反映了即使市场经济发达的国家,即使土地资源是私有化的国家,对水资源仍然坚持国家所有制。(3)我国水资源归国家所有有其历史的继承性,现行的体制就是在国家所有的基础上运行的。(4)现在有一部分人存在这样的思想,即水资源产权制度改革就是淡化所有权,强化使用权。所有权是使用权的基础,国家所有权淡化了,结果就是水资源的全民使用权也淡化了,这样水资源的取水许可的理论根据也就不充分了;国家对水资源的宏观调控的能力也就下降了。

### 2. 法律要明确我国水资源国家所有权主体的惟一性

《水法》第三条规定:“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,归各该农村集体经济组织使用。”有人据此认为水资源有国家所有和集体所有<sup>①</sup>,笔者不敢苟同,水资源的所有权是惟一的,即国家是惟一的所有者。原因有二:首先,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,农村经济组织只有使用权而没有所有权,与水资源的国家所有不矛盾。在水资源国家所有的情况下,使用权可以实行国家使用和集体使用的初始分配<sup>②</sup>。其次,宪法对水资源所有权国家所有的一元性规定是明确的。《中华人民共和国宪法》第九条规定“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。”后一句“除外”涉及的资源中没有水资源。因此,法律明确了水资源国家所有的惟一性。

### 3. 要明确水资源所有权与土地资源所有权的分离

在人类历史上,水资源的所有权与土地的所有权关系大致经历了三个阶

段:第一个阶段是谁拥有了土地的所有权就拥有了水资源的所有权;第二个阶段是谁拥有了土地的所有权就拥有了水资源的使用权;第三个阶段是拥有了土地资源的所有权后,水资源的使用权要通过一定的方式取得,比如通过取水许可制度取得水资源的使用权。随着水资源的稀缺程度日益加深,越来越多的国家逐渐向第三阶段过渡。

土地所有权与水资源所有权的分离有两方面的积极意义:(1)水资源与土地资源的性质不同,二者所有权属的分离有利于两种资源的优化配置,而不必将二者捆绑起来,这样可以降低交易成本;(2)我国的土地实行国家所有和集体所有,而水资源实行国家所有,只有二者的分离才能有效地落实两种资源的所有权。目前我国在法律上还没有对之作出具体的规定,但从现行法律体系中能够感觉到我国的土地资源与水资源所有权是分离的。为使产权更加明晰,有必要通过法律明确条文对之作出规定。

#### 4. 要将管理的“委托——代理”与“所有”区分开来

《水法》第十二条规定“国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作。国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构(以下简称流域管理机构),在所管辖的范围内行使法律、行政法规规定的和国务院水行政主管部门授予的水资源管理和监督职责。县级以上地方人民政府水行政主管部门按照规定的权限,负责本行政区域内水资源的统一管理和监督工作。”由此可见,我国水资源区域管理部门和地方政府对水资源没有所有权,只有代理管理权。由于长期的水资源的无偿和低偿使用造成的所有权淡化观念、短期内执行的低偿的水资源使用费由地方政府管理和使用的现象,给一些人造成地方政府有事实的所有权的错误认识。地方政府没有所有权,只有在法律的范围内代理管理权<sup>③</sup>。在今后的改革中,水资源所有权的收益去向也要做相应调整,水资源所有权的收益要上缴国家财政(由国家财政对水资源的代理管理单位给予一定的补偿),而不能像现在一样被地方独享(王克强等,2004;董碧水,2001)。

#### 5. 按流域设立水权授权机构

目前我国的水权授予机构设置不合理。根据水资源的特点,水资源按流域管理越来越受到世界各国的重视。应该按流域设立统一的水权授权机构,而不是现行的按行政区划和行政级别设置水权授权机构。

### 三、我国水资源的使用权完善

#### 1. 变水资源使用权的二元化为使用权国有一元化下的区别使用制度

《水法》第三条规定国家水资源使用权有国家使用权和集体使用权两种。这就形成了一个悖论——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的使用权主体与所有权主体不对称。

这种悖论有其暂时的合理性。(1)从理论上讲,不存在没有所有权的使用权,但使用权可以通过转移实现与所有权的分离。因此,我们这里要看集体经济组织水资源使用权是如何来的。笔者认为,这是国家支持农村和农业发展的一个措施,是将国家在这个领域的水资源所有权在短期内的虚置,换句话说,就是集体经济组织不用支付国家水资源所有权的价格就可以直接拥有水资源的使用权<sup>④</sup>。(2)还有一个要考虑的是对该领域的水资源的投资是由集体经济组织投资的,如果把最终用水单位或农户的用水价格作为 $P$ ,那么其中包含了国家转让水资源使用的价格 $X$ 、投资工程的折旧、管理服务费、利润等,目前水资源使用国转让的价格 $X$ 占 $P$ 的比例低,而且绝对值也低;如果国家要收水资源所有权价格,运营成本设为 $C$ ,净所得 $(X-C)$ 不大。权衡利弊,政府做出了暂时不收取此领域用水的使用权转让的价格。(3)这样做也考虑了我国的农村集体土地所有制观念问题。人类历史上曾经有一个阶段把水资源作为土地资源的一部分,拥有了土地资源的所有权就拥有了水资源的所有权,我国虽然要实行土地资源所有权与水资源所有权的分离制度,但这种观念的树立和制度的完全执行还要有个过渡期。这个过渡政策充分考虑了现阶段农村居民的承受能力和生产特点。随着农村生产力水平的提高和水资源的稀缺程度的增强,这个过渡政策应该取消,应该建立统一的水资源所有权与使用权制度。

综上所述,水资源所有权下的使用权初始分配二元化虽然有其暂时的合理性,但随着产权制度改革的深化,这一悖论必然要解决。解决的办法是明确集体经济组织的水塘和由集体经济组织修建管理的水库中的水的使用权初始分配给国家的(即产权界定为国家),但考虑到支持农业和农村的政策,可以低偿甚至无偿由集体经济组织内部成员使用。这样就实现了所有权与使用权初始分配的统一,解决了所有权与使用权不对称的悖论。

## 2. 提高水资源使用权再分配的市场化水平

所有权与使用权的分离,就是在所有权与使用权初始分配的基础上,所有权主体不变,而将使用权转移给其他主体的行为过程。在这个过程中,使用权的转移可以是计划模式,也可以是市场模式。我们以转移过程中受转让的单位和转让时的价格确定来研究使用权转移过程中市场化的程度。

假定取水单位的确定和取水价格的确定只存在计划与完全市场化两种方式,这样,取水单位和取水价格的确定就存在四种组合模式(详见图1)(王克强等,2003)。从 $A_1B_1$ 到 $A_2B_2$ 组合模式,市场化运作的程度不断提高。随着市场经济体制的建设,无论取水单位的确定或是取水价格的确定,从 $A_1$ 到 $A_2$ 、从 $B_1$ 到 $B_2$ 存在多种模式,因此从 $A_1B_1$ 到 $A_2B_2$ 组合过渡过程中有多种具体的模式。提高水资源配置过程中市场化的作用,就是提高决定取水单位

和水资源价格的市场化决定水平。

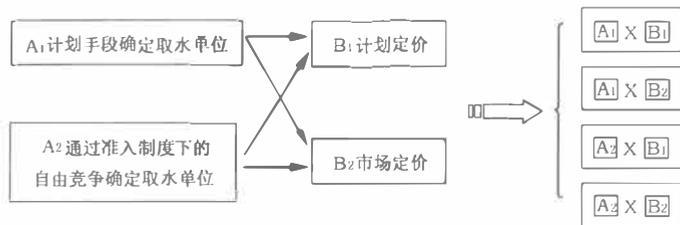


图1 中国水资源所有权与使用权分离过程中取水单位与取水价格组合模式

### 3. 处理好用水的优先权问题

优先权分为四类：主体优先权、用途优先权、空间优先权、地域优先权。

主体优先权是指谁先拥有使用权，我国以前实际上采用了滨河岸权，即临水资源者有优先用水权；但由于水资源是公有的、无偿使用的，所以其他用户事实上也应该享受平等的使用权，在供求矛盾不突出的情况下，用水者都去用；发生矛盾时，往往是靠行政手段解决，没有法律的具体规定。新的水法实行取水许可制度，实际上是占有优先用水权制度；对农村集体经济组织范围内的水塘和由农村集体经济组织投资建设的水利工程设施用水，直接赋予集体经济组织拥有不必经许可的用水权，这实际上又是滨河岸权和取水许可制度的结合。笔者认为这是符合我国实际情况的，在这方面需要进一步强化具体执行力度。主体优先权要坚持以下法则：一是先占用者有优先使用权；二是有益用途，即水的使用不能损害他人的利益；三是不用即作废；四是拥有优先权的用户可以向排序在后的用水户出售用水权。这样，水资源从边际效益低的使用者向边际效益高的使用者转移，从而使利用水资源的经济效率得以提高。

关于用途优先，《水法》第二十一条规定“开发、利用水资源，应当首先满足城乡居民生活用水，并兼顾农业、工业、生态环境用水以及航运等需要。在干旱和半干旱地区开发、利用水资源，应当充分考虑生态环境用水需要。”现在从实际情况看，用途优先的规定还需要因地制宜地更加详细些，对一些水资源严重短缺的地区，要严格限制城市规模和耗水量大的行业的发展。要坚持生活用水优先、粮食安全优先、用水效益优先的原则。

空间优先权要解决调水水源地与用水地之间的矛盾、临近水道者和远距离用水者之间的矛盾。《水法》第二十八条规定“任何单位和个人引水、截(蓄)水、排水，不得损害公共利益和他人的合法权益。”这话说起来容易，做起来难。随着上游水库卖水现象的增多、随着跨流域调水工程的增多，这种优先权必将引起高度重视，这里主要涉及到一个利益的补偿机制问题。在这方面，要坚持水源地优先原则、用水现状优先原则和有偿转让原则。

地域优先权是指在一个省、一个地区或一个县的范围内，有地表水、地下

水,有主水、客水,有过境水,什么水给谁用,有一个优先权问题。在主客水之间,主水是优先的。需要强调的是,影响优先权的因素是变化的,因此要把握变化着的优先权,而不要一味强调静态的优先权。比如说粮食问题,粮食相对比较充裕时,与粮食紧张的情况下对农业用水的分配应该是不一样的。另外,用水还要考虑生态和社会的稳定等因素,因此优先权是变化的。在处理时,要有一定的弹性。比如在水资源使用权许可确认以后,由于干旱,很可能出现总量不能满足许可的总量,怎么办?一般可以采取以下三种方法:第一种方法是根据授权的时间、地点或用水的类型(如灌溉用水、生活用水等),给每一种水权规定一个优先级,当水短缺时,按照优先顺序供水,只有上一个优先级水权的全部用水量都得到满足后才供给下一个优先级水权的用水。第二种方法是根据短缺程度按比例减少所有水权的用水量。第三种方法是前两种方法的综合。事实上在不同缺水的程度下,上述三种都有可能。

#### 4. 取水许可制度需要进一步完善

取水许可是现阶段实现所有权与使用权分离的重要环节,是向水价制度过渡的重要措施。用水户经批准获得取水许可权,成为取水权人,使水资源使用经营权的流转成为可能。取水权人作为水资源开发利用中的责任主体,在承担保护水资源相关责任的同时,其拥有的水资源使用权在使用年限内可以依法转让、出租、抵押或者用于其他经济活动,其合法权益应该受到法律保护。因此,获得了取水许可权,即拥有国家有关水资源政策法规所允许的使用权、经营权、收益权以及一定的处分权。

现行的取水许可制度存在着许多不完善的地方,完善取水许可制度要着重注意解决好以下几个问题:(1)要明确取水权。所谓取水权,就是取得一定量的水资源的使用权。取水许可制度应当明确取水权这个概念,承认取水是一种权利。(2)要准许取水权的转让。即取水权人对已经获得的取水权,通过节约用水或者自己不用水时,允许将一定量的取水权转让给他人使用。(3)要对水源地实施取水总量控制。在进行水资源配置时,要对多种水源、多种用水统筹考虑,在一个流域内、一个区域内实现水资源总量的平衡。不能以需定供,而是在供给能力范围内寻求供求平衡。(4)要明确取水顺序。贯彻“安全第一,效益优先”的原则,按照确保人民生活饮用水、确保粮食安全、保障经济发展、兼顾生态环境用水,在此基础上优先满足高效益用水等顺序,确保该水源地取水许可的先后次序。(5)要制定用水定额指标体系。取水许可除对水源地的取水总量实施控制以外,对具体取水人也应当有取水量的限制。具体取水量的确定应当建立在用水定额的基础上。目前,我国用水定额指标的研究确定明显滞后,亟待尽快形成各行各业的用水定额指标体系。在进行取水许可审批时,要对照用水定额指标,核定取水人的取水额度。

#### 5. 要建立水利工程事先取得取水许可制度

按照水权理论,人们取得水权,才拥有调水、配水和利用水的权利,才能去建设水利工程,人们不会为自己不能使用的水利工程投资。而现行水管理政策则是只要修建了水利工程就拥有了相应的水权,使水利工程建设权与水权取得次序颠倒。对水资源使用权的取得与水利工程建设顺序要作出合理的规定。

#### 6. 明确水资源使用权与土地使用权的分离制度

为使水资源产权能通过市场配置,在水资源使用权方面还要求做到水资源使用权与土地使用权的分离。在人类历史上,水资源的所有权与使用权大致有统一和分离两种组合方式,土地资源的所有权与使用权大致有两种组合方式,即土地所有权与使用权的统一和分离;水资源所有权与土地资源所有权有统一与分离两种组合方式,这样,水资源与土地资源的所有权与使用权的组合就有  $C_2 \times C_2 \times C_2 = 8$  种组合(详细见图2)。在我们前面的分析中已经说明,为了有效地发挥市场机制的作用,我国的水资源所有权要与土地资源的所有权分离;为了土地资源的优化配置,土地资源的所有权与使用权要分离;为了水资源所有权与使用权的优化配置,水资源的所有权与使用权要分离;为了水资源与土地资源的优化配置,水资源的使用权与土地资源的使用权要分离。

水资源使用权与土地资源使用权的分离有以下的好处:(1)所有权是使用权的基础,两种资源所有权是分离的,两种资源的使用权也应该分离;(2)土地资源具有位置的固定性和可持续利用特点,而水资源具有流动性等特点,二者的性质不同,两种资源使用权的分离有利于资源优化配置。目前我国法律上还没有明确说明二者的分离,从现行法律的具体规定上也可以看出二者是分离的。但事实上由于水资源的长期开放自由无偿使用,在人们的心理造成使用土地的同时,尽可能地使用附属于土地的水资源或过境的水资源<sup>⑤</sup>。因此,明确水资源使用权与土地资源使用权的分离有现实意义。

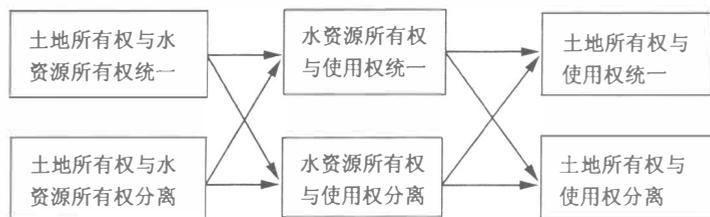


图2 水资源与土地资源所有权与使用权统一分离的组合

### 四、结 论

水权有法律的约定和经济的实现两种表达方式。水权制度改革过程中,在建立健全水权法律规定的同时,要加强水权的经济实现。

水权设计要坚持可持续利用原则、有利于效率提高原则、公平的原则、有利于发挥市场机制作用的原则。

要强化水资源的国家一元所有制，理清国家所有与委托—代理的关系，按流域设立水权授权机构，并明确水资源所有权与土地资源所有权的分离制度。

变水资源使用权的二元化为使用权国有一元化下的区别使用制度，提高水资源使用权再分配的市场化水平，要处理好用水优先权，要完善取水许可制度，要建立水利工程事先取得取水许可制度，要明确水资源使用权与土地使用权分离的制度。

\* 本文是财政部重点课题《中国水的资源管理与水利公共政策研究》的阶段性成果之一。

**注释：**

①“我国是个单一制的中央集权的社会主义国家。《水法》第三条规定：水资源属于国家所有，即全民所有。农业集体经济组织所有的水塘、水库中的水，属于集体所有。”见杨力敏：《从“东阳—义乌”水权转让看转型期国有资产（水资源）管理体制改革的和水利工作的主要方向》，《人民珠江》2002年8月7日。

②在后面我们还要讲到，最好对这种使用权制度进行改革（详见使用权部分）。

③如果把中央政府直接经营作为水资源国家所有的条件不合理。法国的水资源不是中央政府直接管理，但法国承认水资源所有权为国家所有；中国的城市土地属于国家所有，但现在中央政府不是直接管理城市土地。事实上所有权与管理权不是一一对应的。所有权与使用权的分离为经营权与所有权创造了良好的条件。

④世界各国对农业和农村用水都有支持政策，主要表现为价格低、减免税、其他用水过程中用水者支付一定的支出为农村和农业用水工程筹集基金等。

⑤当然，在同等条件下，土地的使用者有对水资源的优先使用权。

**参考文献：**

- [1] 苏青, 施国庆, 祝瑞祥. 水权研究综述[J]. 水利经济, 2001, (7).
- [2] Whittlesey, Norman K, Ray G, Huffaker. 1995. Water policy issues for the twenty-first century[J]. American Journal of Agricultural Economics 77. 1995, December: 1199—1203.
- [3] 王克强, 刘红梅. 水资源公共定价理论模型研究[J]. 数量经济技术经济研究, 2003, (10).
- [4] 王克强, 刘红梅. 由东阳和义乌水权交易引发的对完善我国水权制度的思考[J]. 财贸经济, 2004, (1).
- [5] 董碧水. 水权主体当是国家, 地方得益于法不容, 嵊州不满东阳卖水[N]. 中国青年报, 2001-04-20.
- [6] 杨力敏. 从“东阳—义乌”水权转让看转型期国有资产（水资源）管理体制改革的和水利工作的主要方向[N]. 人民珠江, 2002-08-07. (下转第 129 页)

are still immature are confronting new survival challenges. Facing a huge retailing market amounting to ¥2 billion and the omnibearing competition from global retail giants', what strategies are to be taken by local retail enterprises in order for them to survive? This has drawn attention from scholars both in theoretical circle and business circle. Based on deep investigation and study on the market and retailing industry in China, the paper puts forward five concrete corporate-level strategies: to develop special retail pattern by creating local culture cohesion; to build stronger giants by quickly making M&A; to achieve first-locating and cooperating advantages by forming strategic alliance with suppliers and real estate agents; to expand by regional monopolizing and ladderlike outspreading; to improve enterprises' supply chain and logistics management by employing IT technology thoroughly.

**Key words:** culture cohesion; M&A; strategic alliance; development poles; ladderlike outspread; supply chain

---

(上接第 67 页)

## A Study on the Perfection of Ownership and Tenure of Water in China

WANG Ke-qiang<sup>1</sup>, LIU Hong-mei<sup>2</sup>, MA Guo-xian<sup>1</sup>

(1. *Center of Public Policy Research, Shanghai University of  
Finance and Economics, Shanghai 200433, China;*

2. *School of Management, Shanghai Jiaotong University, Shanghai 200052, China)*

**Abstract:** In the process of reforming water property system, the economic realization of water right through market should be strengthened while laws on which are being perfected. The paper analyses the principle of perfecting water right, and discusses some detailed contents to perfect ownership and tenure of water resources.

**Key words:** water resource; water right; ownership; tenure