

# 水资源使用权初始分配年限探讨

胡晓寒<sup>1,2</sup> 秦大庸<sup>2</sup> 纪昌明<sup>1</sup> 李海红<sup>2</sup>

(1. 华北电力大学可再生能源学院, 北京 102206; 2. 中国水利水电科学研究院水资源研究所, 北京 100044)

**摘要** 采用逻辑分析法和现象溯因法探讨了如何合理确定水资源使用权初始分配的年限, 指出我国水资源使用权的初始分配年限应具有相对稳定性、渐进性和针对性的特点, 在具体确定时, 应从水资源所有者、水资源使用者和水资源使用的社会效益 3 方面的影响来分析, 根据用水主体和水资源使用目的不同, 分区域和用水户 2 个层次来灵活确定水资源使用权初始分配的年限。

**关键词** 水权; 水资源使用权; 初始分配; 可持续发展

中图分类号: TV213

文献标识码: A

文章编号: 1003-9511(2009)02-0028-04

自然资源使用权拥有期限是资源使用权制度的重要组成部分。在实际管理中, 在体现自然资源国家所有属性的基础上, 一般针对资源的不同用途, 实行分类管理, 并设置一定的期限。

水资源有限期使用原则是水资源有偿使用原则的自然延伸。如果水资源使用无限期, 水资源使用效益和费用就是一个未知数, 转让的水资源使用权就会转变为水资源所有权, 水资源使用权就难以流动, 水资源交易市场就难以形成<sup>[1-3]</sup>。只有加入时间参数, 明确水资源使用期限, 才能科学计算水资源使用、水资源使用权转让的效益和费用, 从而实现水资源使用权的流动。因此, 确定水资源使用权初始分配的年限, 对于实行水资源有偿使用和水资源使用权转让, 进而促进水资源的高效利用和合理配置, 实现社会经济的可持续发展具有重要意义。

## 1 水资源使用权期限相关研究

### 1.1 国外

国外水权制度由来已久, 欧美一些国家主要以河岸权和优先占用权体系为主, 其中河岸权是一种永久性的无期限水权, 它与土地所有权紧密联系, 无论使用与否, 只要占有与河流相邻的土地, 就等于取得了从河流中取水的权利, 且具有延续性, 不会因为不使用而丧失, 也不会因利用时间的先后而建立优先权。河岸权使用期限适宜于水资源比较丰富的地区。优先占用权是一种长期的无期限水权, 水权与地权分离。但是, 一旦优先占用水使用权的人在一

定时期内不使用水权即丧失权利。优先占用体系是在干旱和半干旱的美国西部各州建立和发展起来的, 主要是为了解决这些缺水地区的用水问题。

俄国的《俄罗斯联邦水法》规定: 属于国家所有制范畴的水体, 可以按照对水体的不同使用目的、水源、水量及水体的生态状况等情况, 分别给予一些公民或法人以长期或短期的使用权。短期使用权一般规定为 3 年以内, 长期使用权一般定为 3~5 年。日本的《河川局长通报》规定: 发电用水水权为 30 年, 其他用水水权为 10 年<sup>[4]</sup>。

### 1.2 国内

我国关于水权制度的研究起步较晚, 水资源使用权分配和水市场的相关研究都处于初级阶段, 水资源使用权分配期限不够明确。

国内已有一些学者对水权进行了研究。党连文<sup>[5]</sup>认为, 在现状用水情况下, 根据用水主体的不同, 应确定不同的使用期限: 生活用水应拥有永久水权, 农业用水应拥有与土地承包期一致的水权, 需水产业用水拥有和产业寿命期一致的水权。乔建华等<sup>[4]</sup>提出, 松辽流域的水资源使用权初始分配分 2 个层次进行, 并在这 2 个层次的基础上分别确定使用年限。第 1 层次按照用水类型分为国民经济用水、生态与环境用水、公共用水和政府预留水量, 其使用期限为 30 年左右, 第 2 个层次按水资源功能和开发利用方式划分为取水(水量)、水能开发、水域占用和航道设置等使用权。第 2 个层次的分配期限要考虑区域经济发展、工程特点和用水户的经济属性、

外部性等因因素,一般不高于第1个层次的期限,以5~30年为宜。崔建远<sup>[6]</sup>从物权的角度分析水权的使用期限,认为物权的存续期限一般较长,水权相对于水合同债权而言,其存续期限长一些为宜,但过长则不利于根据变化的情况适时地予以调整。2005年江西省水利科学研究院开展了抚河流域水权分配试点研究,在水权分配研究过程中,江西省对于水权的期限有2个设想,一个是30年,一个是15年,但是对影响期限设定的因素并没有进行详细研究<sup>[7]</sup>。

梳理以上研究后发现,虽然他们分别从不同的角度讨论了分配期限的问题,并对期限的确定提出了自己的看法,但是鲜有进行深入细致的研究,更没有对期限的结构和特点做详细分析。本文拟从水资源使用权初始分配期限结构特点的分析出发,在对水资源所有者、水资源使用者和水资源使用的社会效益3方面影响分析的基础上,探讨如何合理确定水资源使用权初始分配的期限,以期为我国水权理论的建立和完善提供参考。

## 2 水资源使用权期限结构特点

水资源是基础性的自然资源和战略性的经济资源,对于人类生存和发展具有不可替代的作用。为了实现水资源的高效利用和优化配置,水资源使用权初始分配年限的确定,必须体现水资源国家所有的特性,本着有利于政府宏观调控、有利于水利事业发展、有利于进行水权交易的原则,在适应水资源变化规律的基础上进行<sup>[8]</sup>。

基于以上原则,并根据水资源使用权本身特点以及社会发展的需求,水资源使用权期限应具有以下结构特点:

a. 相对稳定性。制度或制度安排是约束和规范人们满足个人偏好行为的规则或习惯,从而为社会提供一个基本的秩序。稳定性是制度存在的理由,因而,作为水权制度的一个有机组成部分,使用权的期限也必须具有一定的稳定性,只有有了稳定的期限,人们才能形成对未来的稳定预期,才能更好地利用市场经济规律使其自然流转。同时,有了稳定的期限,更有利于国家进行宏观调控,从而促进水资源的高效利用和社会经济的可持续发展。但是,这种制度的稳定只是相对的。我国实行的是公共水权制度,所有权归国家,各用水主体拥有的只是使用权,而水资源的开发利用必须服从国家经济发展计划,要与国家经济发展布局相一致,保证能够以有限的水资源开发支撑国民经济的可持续发展,所以,当国家经济发展布局出现较大调整或水资源系统发生大的改变,致使水资源开发与经济发展布局不相适

应时,水资源产权的持有者——国家,有权进行水资源的再分配。正是由于再分配机制的存在,各用水主体的水资源使用权才具有一定的时效性,并非永远不变。因而,水资源使用权应具有相对稳定性的特点。

b. 渐进性。通过对国外水权制度的研究发现,具体实行何种水权制度与各国各地区的实际情况紧密相关<sup>[6]</sup>。水权制度的变迁是尊重历史习惯,结合本国本地区地理、气候等实际情况,并以现实需要为依据的。我国幅员辽阔,东西南北水资源状况差异较大,同时,水资源本身具有流动性、随机性、不确定性等特点,因此,在进行使用权初始分配的期限设定时,应当因地制宜、实事求是,从我国的国情与具体实践出发,结合各地区社会经济发展和水资源条件变化来确定。例如,在2005年江西省开展的抚河流域水权分配试点研究中,根据江西水资源丰富,各地在较长时期内不会发生水量短缺的特点,确定水权分配的年限为30年<sup>[7]</sup>。不同于江西,甘肃由于水资源供需矛盾突出,因此甘肃河西地区各流域的水资源使用权期限初步确定为20年。可见,这种灵活、渐进式的发展模式更有利水资源的高效利用和合理配置。

c. 针对性。根据对水的具体使用方式的差异,通常可分为直接耗用水权和载体用水权2种<sup>[9]</sup>。前者指工业生产、生活、农业等消耗一定量水资源的耗水行为所附之水权;后者指渔业、航运等依赖于水而进行,并不直接消耗或消耗水量甚小的用水行为所附之水权。不同水资源使用权的利用主体具有不同的特性。在水资源的实际管理中,我国一般根据不同的用途实行分类管理。因而针对水资源的不同用途,按照各类利用主体本身的特点,分别设置相应的期限,这符合我国对水资源实行分类管理的现实。

水资源使用权初始分配的年限应该是相对稳定性、渐进性和针对性的统一。

## 3 合理确定水资源使用权初始分配期限

水资源使用权初始分配期限的确定,关系国家(水资源所有者)与用水主体(水资源使用者)及社会多方利益。国家作为水资源所有者在确定水资源使用权初始分配年限时,一定要同时兼顾水资源使用者和社会整体的利益。也就是说,水资源使用权分配年限的设定应从水资源所有者、水资源使用者2者的合法权益以及水资源使用的社会整体效益这3个角度来分析。

### 3.1 从水资源所有者的角度分析

我国水资源属于国家所有,如果实施以出让方

式获得的水权无限期使用的制度,实际上就是对国家水资源所有权和配置权彻底的出卖,国家将无法对水资源的优化配置进行再管理,水资源属于国家所有的法律规定就成为一纸空文。水资源使用期限确定,应体现水资源国家所有,本着有利于国家进行宏观调控和可操作性的原则进行。

宏观调控的过程是国家依据市场经济的一系列规律,运用调节手段和调节机制实现资源的优化配置,为微观经济运行提供良性的宏观环境,使市场经济得到正常运行和均衡发展的过程。国家制定的各类中长期规划和专项规划是政府实施宏观管理的行为纲领。我国中长期的社会经济发展规划周期一般为5~20年,水资源综合规划周期一般为20年。水资源是经济社会中重要的生产资料,水资源使用权初始分配年限只有与经济社会发展规划和水资源综合规划协调,才能更好地适应经济社会发展对水的需求,才能保持社会生产和水资源利用的可持续性,才能有利于政府的宏观调控。据此,水资源使用权的初始分配年限总体上确定为20年左右为宜。

由于不同的利用主体具有不同的特点,对水资源使用权的要求也各异,因而,在实际管理中,一般针对水资源的不同用途实行分类管理。目前,我国对土地和海洋的使用权类型和期限的管理相对较为规范,《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国海域使用管理法》等法律法规对土地和海洋根据不同用途规定了不同的使用年限。水资源的使用与土地资源的类似,因而其分配管理可以借鉴土地资源管理较为成功和成熟的经验,在使用年限的设定上,根据水资源不同的用途和各类用水主体的特点分别设置。实行不同类型用水设定相应使用年限具有较强的可操作性,将有利于政府的管理,因此,生活、工业、农业用水和发电用水等的使用年限应该分别设置。

### 3.2 从水资源使用者的角度分析

水是生命之源,直接关系到用水主体的生存和切身的利益,水资源使用权的分配实际是财富的再分配,因此,水资源使用期限的确定,应在体现公平性的基础上,本着使水资源使用者拥有相对稳定的预期和获得一定收益的原则进行。

我国水资源使用权的利用主体可以分为区域用水主体(包含省级行政区域、市级行政区域、县级行政区域)和用水户用水主体2个层次<sup>[10]</sup>。在水市场的建设过程中,这2个层次用水主体的水资源使用权初始分配期限的长短对市场发育都有很大影响。区域用水主体属于宏观层次的用水,如果使用期限过短,不利于市场的建立,如果使用期限过长,则

不利于政府的调控;用水户属于微观层面的用水,期限过短,会使得用水户缺少安全感,不利于节水。只有有了相对稳定的使用期限,才有利于用水主体形成长期的预期,促使其安居乐业,从而保障正常的社会秩序,实现国家的长治久安。由此可见,从用水户角度出发分析,宏观层面用水户的要求与水资源所有者的要求一致,分配期限可以约为20年,而微观层面的用水户则要求期限越长越好。

水利工程项目一般都具有投资大、建设周期长、使用年限长等特点,因而,水资源使用期限的确定还应该考虑工程的投资回收年限和工程使用年限,保障水资源利用主体能够收回投资成本并获得一定的收益。只有当利用主体有了收益的可能和预期,它才能更好地、更合理地利用和保护水资源。同时,不同用水主体特点不同,对水资源的投入也有所不同,其具体的期限应根据各自特点来定。相对于其他水资源利用主体,水能开发利用主体的使用年限应该相对较长,一般不宜小于20年。

### 3.3 从水资源使用社会效益的角度分析

社会效益是指水资源使用对社会所产生的好的后果和影响,是相对于经济效益而言的,经济效益是指获得的利润回报。水资源使用权初始分配期限的设定,必须本着保障水资源使用的社会效益的原则。

我国水权水市场建立的初衷是为了实现水资源的高效利用和合理配置,进而促进社会经济的可持续发展,因而,从水资源使用权初始分配的社会效益出发,使用权初始分配的期限不能过长过死。适当缩短使用权的分配年限,主要有以下2方面的好处:①有利于国民经济产业结构的调整,优化资源配置,从而促进社会经济健康有序发展,实现社会经济的可持续发展,必须调节好生命系统及其支撑环境之间的相互转化关系,使得有限的资源、环境在现在和将来都能支撑起生命系统的良好运行,保持经济稳定发展和社会持续进步<sup>[11]</sup>,使用期限过长将不利于水资源使用权社会效益的发挥;②有助于落实水资源保护政策和实施有效的保护措施,促进人类社会和自然的和谐相处。

综上所述,笔者认为,水资源使用权初始分配期限的确定应该分2个层次进行:区域层次上,用水权定为20年;用水户层次上,根据用水主体的特点具体确定用水年限,以区域水权年限为上线。生活和生产(工业和农业)用水使用权为5~10年,生态用水(河道内和河道外)使用权为10~20年,由于开发利用周期较长,水电开发用水使用权应为20~30年。

## 4 结 语

水权制度建设作为一个新生事物,总是需要通过不断地实践、不断地总结,才能逐步完善起来。我国的水资源使用权初始分配以及分配年限的设定除了需要在理论上不断地探索和创新以外,更需要要在实践的基础上不断总结经验和教训。我国地域广阔,不同地区水资源状况差别较大,因此,笔者认为,在兼顾所有者、使用者和社会整体利益的前提下,各地可以根据自身特点,在国家总体框架下,确立适合本地特点的水资源使用权期限。但是,水资源使用权的分配以及期限的确定只是针对一般时期的状况,当遭遇战争、重大自然灾害等人类不可抗力或国家对经济社会发展布局进行战略性调整时,国家可以依法对水资源使用权做出调整,不受期限的限制。

### 参考文献:

[1] 蔡守秋.论水权体系和水市场 EB/OL. [2004-06-29].  
<http://www.civillaw.com.cn/article/default.asp?id=>

16780.

- [2] 尹明万,张延坤,王浩,等.流域水资源使用权定量分配方法初探[J].2007,27(1):1-5.
- [3] 石玉波.关于水权与水市场的几点认识[J].中国水利,2001(1):31-33.
- [4] 乔建华,孔慕兰,迟鹏超.松辽流域初始水权分配类型和拥有限期研究[J].中国水利,2005(9):13-16.
- [5] 党连文.流域初始水权确认中一些问题的思考[J].中国水利,2004(2):24-25.
- [6] 崔建远.水工程与水权[J].法律科学:西北政法学院学报,2003,21(1):66-72.
- [7] 高而坤.中国水权制度建设[M].北京:中国水利水电出版社,2007:47-54.
- [8] 胡晓寒.水资源使用权初始分配理论和技术研究[D].北京:中国水利水电科学研究院,2008.
- [9] 李雪松.中国水资源制度研究[M].武汉:武汉大学出版社,2006:243-246.
- [10] 胡晓寒,秦大庸,李海红,等.水资源使用权初始分配协商模型研究[J].水利学报,2008(5):562-567.
- [11] 黄锡生.水权制度研究[M].北京:科学出版社,2005.

(收稿日期:2008-01-05 编辑:张志琴)

### ·简讯·

#### 《太湖流域引江济太调度方案》审查会在上海召开

2009年2月27日,水利部在上海召开了《太湖流域引江济太调度方案(试行)》审查会。中国工程院院士王浩、水利部副总工庞进武、水资源司司长高而坤、太湖流域管理局叶建春局长分别在会上致辞,水资源司副巡视员陈晓军主持会议。国家防汛抗旱总指挥部办公室、水利部水资源管理中心、水利部长江水利委员会、水利部太湖流域管理局、江苏省水利厅、浙江省水利厅和上海市水务局等单位的专家和代表参加了会议。

2008年国务院批复了《太湖流域水环境综合治理总体方案》,建立了太湖流域水环境综合治理省部际联席会议制度。根据联席会议和水利部要求,为推进引江济太水资源调度的科学化、制度化和规范化,统筹处理流域与区域对防洪、供水和改善水环境的需求,太湖流域管理局组织流域各省市制定《太湖流域引江济太调度方案(试行)》。

会议听取了水利部太湖流域管理局关于《太湖流域引江济太调度方案(试行)》编制情况的汇报,与会代表和专家对该方案进行了质询及认真讨论。会议认为,《太湖流域引江济太调度方案(试行)》在总结引江济太调水实践的基础上,以流域供水安全和水质改善为重点,充分发挥流域水利工程的综合作用,统筹流域防洪与供水安全,切合太湖流域实际,

其指导思想正确,调度原则明确,调度水位、水量、水质控制指标基本可行,确定的引江济太启动条件、程序、权限和组织实施方式基本合理,因而方案总体可行。

(本刊编辑部供稿)

### ·简讯·

#### 国务院通过抗旱条例草案

国务院常务会议2009年2月11日审议并原则通过了《中华人民共和国抗旱条例(草案)》。条例规定了各级人民政府、有关部门和单位的职责,明确了不同等级旱灾发生时的抗旱措施。

会议指出,干旱灾害是我国的主要自然灾害之一。近年来,随着气候变化、经济发展和用水需求增长,我国干旱缺水问题日益突出。为预防和减轻干旱灾害及其造成的损失,保障生活用水,协调生产、生态用水,促进经济社会全面、协调、可持续发展,有必要根据《中华人民共和国水法》制定抗旱条例。《中华人民共和国抗旱条例(草案)》从旱灾预防、加强农田水利基础设施建设、抗旱减灾和灾后恢复等方面,规定了各级人民政府、有关部门和单位的职责,明确了不同等级旱灾发生时的抗旱措施,规范了水量调度,并设定了相应的法律责任。会议决定,该草案经进一步修改后,由国务院公布施行。

(本刊编辑部供稿)