

DOI :10.3969/j.issn.1004-6933.2011.03.021

再生水资源的水权问题探讨

魏庆亮¹,孙少丽²

(1.山东省菏泽市水利局,山东 菏泽 274000 2.菏泽市牡丹区水务局,山东 菏泽 274000)

摘要 探讨再生水资源的所有权、使用权问题,认为再生水资源是水资源的一种特殊形式,其所有权归国家所有,其使用权可以通过向水行政主管部门办理取水许可手续后获得,其用水过程应接受水行政主管部门的监督和指导。

关键词 再生水 水权 水资源综合利用

中图分类号 D922.66 **文献标识码** A **文章编号** 1004-6933(2011)03-0083-03

Discussion of water right of reclaimed water resources

WEI Qing-liang¹, SUN Shao-li²

(1. Heze Water Conservancy Bureau of Shandong Province, Heze 274000, China ;2. Mudan district Water Conservancy Bureau of Heze, Heze 274000, China)

Abstract :The proprietary rights and right of using reclaimed water were discussed. It was recognized that the reclaimed water resources was a special type of water resources, and its proprietary rights was owned by nation. The right of using reclaimed water could be acquired through transaction of water permission from the water administration departments, and the process of water utilization should be under the monitor and instructions of water administration departments.

Key words :reclaimed water ;water right ;integrated water resources utilization

再生水是指污水经适当处理后,达到一定的水质指标,满足某种使用要求,可以进行有益使用的非饮用水资源。目前城市用水的 80% 转化为污水,经收集净化后其中的 70% 可再用。这意味着通过污水再生利用,在现有水资源一定情况下,城市可利用水量可增加 50% 以上。同时再生水还具有水质稳定、就地可取、受季节和气候影响小、取水对第三者影响小等优点。再生水可广泛用于对水质要求相对不高的用水领域,如农田灌溉、园林绿化、工业冷却、大型建筑冲洗以及游乐与环境等。因此,再生水在一些缺水地区已经成为一种不可或缺的十分宝贵的水资源。

近年来,国家通过采取税费减免等措施大力提倡和鼓励使用再生水,对于某些高耗水行业则强制推广使用再生水。一些投资商看到了再生水资源的

市场价值和开发效益前景,纷纷投资建设再生水开发利用项目。但是再生水作为水资源的一种特殊存在形态,区别于一般意义上的水资源,在建设、管理形式等方面在我国尚属新生事物,在以往文献中,对如何倡导和鼓励再生水的利用方面论述较多,对再生水水权的研究甚少。在实际操作过程中,一些地方和部门虽然对再生水的利用和管理进行了有宜的探索和尝试,但同时也暴露出了一些问题和认识上的误区,在很大程度上影响了再生水市场的健康发展 and 规范管理。

1 再生水资源水权的界定

再生水区别于传统意义上的水资源主要是它的来源和存在方式。一般认为,水资源是存在于河流、湖泊、水库或者地下等自然水体中可资为人类利用

作者简介 魏庆亮(1973—),男,山东菏泽人,高级工程师,从事水资源管理与理论研究工作。E-mail :hz6169192@126.com

的淡水资源 而再生水是经污水管网收集的城镇或工业企业排放的污水,经过处理后水质得到改善达到一定使用价值的水资源,在水资源不太缺乏的地区,一般经处理达标后直接汇入自然水体。1977 年联合国教科文组织建议“水资源应指可资利用或有可能被利用的水源,这个水源应具有足够的数量和可用的质量,并能在某一地点为满足某种用途而可被利用^[1]。”从这个意义上讲,再生水同一般意义上的水资源具有同样的基本特征,可以认为是水资源的一种特殊存在形式。

水权是指水资源稀缺条件下人们有关水资源权利的总和。再生水作为水资源的一种,具有有限性、可恢复性、一定的使用价值等基本特征,再生水资源是水权客体。再生水资源水权包括对再生水资源的所有权和其他派生出来的权利,包括使用权、收益权等 其中所有权具有全面性、整体性和恒久性特点,是其他权利如使用权、处分权、收益权等权力的基础,是再生水权中最核心的权利。

2 关于再生水资源所有权

2.1 再生水资源是水循环的一部分,是区域水资源的一种特殊存在方式

自然界中的水不会自行灭失,而是以不断循环的状态存在的。水的循环包括自然循环和社会循环两种形式。水的自然循环是指在未受到人类活动干扰的情况下,水的循环以降水、入渗土壤、形成地表径流、汇流、蒸发、降水的形式往复进行自然循环 水的社会循环是指为了生活和生产(工业、农业)需要,人类由天然水体取水,经适当处理后,供生活和生产使用 用过的水含有大量废弃物,水质已受到了污染,需经适当处理后,再排回天然水体。因此再生水既是一种环境战略更是一种资源战略,是以城市污水处理为基础的水资源战略^[2]。在水资源开发利用程度越高的区域,水的社会循环所占比重越大。特别是随着经济社会的发展,人类对自然界水资源开发利用的程度越来越高,水的自然循环链条被破坏,再生水资源作为水循环的一部分,对优化区域水资源配置、维持水体生态环境等方面起着越来越重要的作用。

2.2 现行法律法规关于水资源所有权方面的有关规定

2002 年修订的《中华人民共和国水法》(以下简称新《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。”第二条:“本法所称水资源,包括地表水和地下水。”第五十二条:“加强城市污水集中处理,鼓励使用再生水,提

高污水再生利用率。”根据以上条文规定,可以看出新《水法》尽管明确了水资源的所有权属性,即水资源属于国家所有,但是新《水法》对再生水是否属于该法所称水资源的范畴未做明确表述 对污水集中处理后形成的再生水,国家持鼓励和推广利用的态度。

2006 年 2 月,国务院出台了《取水许可与水资源费征收管理条例》(以下简称为《条例》),作为该《条例》的具体实施细则,2008 年水利部颁布了《取水许可管理办法》(以下简称为《办法》)。该《办法》是在新《水法》颁布实施 6 年后,国务院《条例》颁布实施 2 年后,充分总结了上述法律法规在实施过程中遇到的各种情况和问题后出台的。该《办法》第七条“直接取用其他取水单位或者个人的退水或者排水的,应当依法办理取水许可申请。”第 1 次提出直接取用其他取水单位或个人的退水或排水的,应依法办理取水许可手续,可以理解为《办法》已经将包括再生水在内的退水和排水作为水资源的一种存在形式依法纳入了行政许可管理的内容。

2.3 水资源国家所有权的实现形式

我国的水资源所有权归国家所有,即全民所有。新《水法》第四十八条规定,“取用水资源的单位和个人,应当按照国家取水许可制度和水资源有偿使用制度的规定,向水行政主管部门或者流域管理机构申请领取取水许可证,并缴纳水资源费,取得取水权。”由此可看出水资源所有权归国家,国家所有权的实现是通过取用水者进行取水许可审批,并向取用水者征收水资源费来体现的。

目前,国家对再生水的开发利用实行鼓励政策,对再生水生产企业免征水资源费等有关费用。《国务院办公厅关于推进水价改革促进节约用水保护水资源的通知》(国办发[2004]36 号)规定,“对再生水生产用电实行优惠电价,不执行峰谷电价政策,免征水资源费和城市公用事业附加,研究制定鼓励生产和使用再生水的税收政策,降低再生水生产和使用成本。”

3 关于再生水资源使有权

3.1 水资源的使用权从取得到灭失的全过程

2004 年 4 月 19 日,国务院办公厅发布了《国务院办公厅关于推进水价改革促进节约用水保护水资源的通知》[2004]36 号文件,正式而全面地明确了供水水价的四元组成,明确了水价由水资源费、水利工程供水价格、城市供水价格以及污水处理费四部分组成^[3]。对城区自备井用户,通知指出:“采取有效措施提高污水处理费和水资源费的收缴率,切实加

大对自备水用户污水处理费和水资源费的征收力度。‘用水者水资源使用权的取得有两种形式：一是经国家批准取水并缴纳水资源费,使用水工程或机械取水水资源直接提供自己使用的单位(个人),其水资源使用权是直接从国家获得;二是购买水利工程提供的商品水的消费者,他们在通过购买水利工程供水使用权的同时获得了水资源使用权,消费者水资源的使用权是间接从国家获得的^[4]。用水户无论是通过自建取水设施,或是从公共供水企业购买,都是通过一定的取水许可手续,并缴纳水资源费获得使用权,在经过生产、生活等用水环节后,实现了水资源的使用价值后变成废水,在缴纳了污水处理费后排入污水收集管网,用水户的水资源使用权灭失。排出的废水将通过集中污水治理后进入新的自然循环。

3.2 再生水使用权的取得

谈及再生水的使用权不应忽视污水的水权。再生水水权不是凭空产生的,而是来源于污水,应承认污水存在有价值的水权^[5],污水处理厂对污水进行处理的行为是建立在取得污水的特许经营权(污水处理特许经营权)的基础之上的。而对经处理后的污水进行再次深度处理,进而通过向其他单位供水获利,还应当合法取得再生水的使用权。按照2008年水利部颁发的《取水许可管理办法》第七条‘直接取用其他取水单位或者个人的退水或者排水的,应当依法办理取水许可申请’的规定,笔者认为,再生水供水企业是直接承接污水处理厂处理后的中水的单位,通过进行深度处理后,向其他单位供水,因此应该由再生水公司办理取水许可证;而对于直接取用其他取水单位或者个人的退水或者排水,进入本单位后再进行深度处理,以达到用水水质标准的单位,应由用水单位办理取水许可证。

3.3 用水单位内部循环水与再生水使用权的区别

有些观点认为,再生水来源于污水,其性质相当于单位内部的水资源循环利用,因此不用再办理取水许可审批手续。笔者认为,两者的使用权还是存在很大的区别。用水户在依法办理了取水许可和缴纳水资源费后,即获得了水资源的使用权,在经过一次使用后未排入污水处理管网,而是经过处理后进行循环再利用,其使用权并未灭失,直至经过多次循环使用后,水质已不符合使用要求,弃水被排入公共污水收集管网,此时水资源的使用权灭失。污水处理厂是政府投资建设或通过特许经营的方式授予某单位管理的公共设施,它的经营模式是通过进行污水处理生产从政府获得收益(成本补偿和利润)。污水处理企业自始至终并没有像用水户一样获得水的

使用权,只有对集中收集的污水进行处理的经营权利。如果污水处理企业或其他企业利用经处理后的污水进行再生水供水经营,应首先依法办理取水许可手续,获得再生水使用权。

4 结 论

a. 再生水资源作为水资源的一种特殊形式,其所有权归国家所有,其使用权可以通过向水行政主管部门办理取水许可手续后获得,用水过程要接受水行政主管部门的监督和指导。

b. 再生水资源的开发作为一种资源循环利用行为,对减缓区域水资源的供需矛盾、维持区域水利生态具有积极意义,是我国政策所大力提倡和推广的,目前对再生水的开发利用免征水资源费等有关费用。

c. 再生水资源是区域水循环的一部分,随着对自然资源的开发利用程度的提高,再生水对区域水资源配置、维持区域水利生态环境等方面的影响越来越大,理应纳入区域水资源统一规划和治理方案。

参考文献:

- [1] 钱静.我国水环境的政府风险管理研究[c]//中国法学会环境资源法学研究会.环境法治与建设和谐社会 2007年全国环境资源法学研讨会论文集 第4册.武汉:武汉大学,2007.
- [2] 傅涛,郑兴灿,陈吉宁.再生水的战略思考与定位[J].中国给水排水,2007(9):5-9.
- [3] 徐方清.水价上调遇难题[J].中国经济周刊,2009(35):28-30.
- [4] 林涛.水权及其转让制度初探[J].中国水利,2004(10):42-44.
- [5] 高杨清.再生水市场为何活不起来[N].中国环境报,2010-05-14(2).

(收稿日期 2010-03-02 编辑 高渭文)

