

我国水权的法律基础解读与现状研究

詹焕桢, 何军* (三峡大学水利与环境学院, 湖北宜昌 443002)

摘要 对水权产生的背景进行了回顾, 参照我国水权理论的法律基础, 对水权的概念进行了解读, 对水权所包括的水资源的所有权和使用权进行了研究。在此基础上, 对如何完善我国水权制度框架提出建议, 包括理顺水权概念和体系、加强水法的立法工作、引入第三方机构等。

关键词 水权; 制度; 法律基础

中图分类号 S-9; D922.66; TV213.4 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)30-388-02

Interpretation for Legal Basis of Water Rights in China and Current Situation Research

ZHAN Huan-zhen, HE Jun* (College of Hydraulic & Environmental Engineering, China Three Gorges University, Yichang, Hubei 443002)

Abstract The background of water right was reviewed, by referring to legal basis of water right theory in China, the concept of water right was interpreted. The ownership and use of water resources was studied. On the basis of this, several suggestions for perfecting water right institutional framework system in China were put forward, including the water right concept and system should be straightened out, water legislation work should be strengthened, the third parties should be introduced to regulate the circulation of water resources.

Key words Water right; Water act; Institutional framework; Water resource

1 水权产生背景

1.1 我国的水资源危机 水是生命之源, 社会发展的根基。

水资源供给的稳定是维持社会正常发展的必要因素。我国水资源总量比较丰富, 但也有其特点: 一是人均占有量少, 二是时空分布严重不均衡。长江以北占全国国土面积 63.5% 的地区仅占有 19% 的水资源; 目前我国饮水水质不合格或水量不足、取水不便等问题的农村人口达 3 亿多, 每年因干旱造成的临时性缺水人口超过 1000 万人; 世界银行研究报告——《中国水污染损失》表明, 水资源危机每年造成的损失约占我国 GDP 的约 2.3%, 由 1.3% 的干旱缺水和 1% 的水污染所致, 由此看来水资源危机严重制约了我国的经济发展^[1]。

1.2 水权的产生 传统上, 人们依赖的是工程与技术解决水资源短缺问题, 实践表明, 我国水资源利用状况一方面是供水量不足, 另一方面是浪费和污染严重。农业、工业和生活用水利用效率低下, 尤其是农业用水, 其特点一是用水量大, 占全国用水总量的 65%; 二是成本低, 只有全国平均水价的 50%~60%^[2]。廉价的水价不会带来技术上的提高, 而是用水的进一步浪费。虽然工程措施可以缓解水量时空分布不均的问题, 但不能解决浪费和污染带来的问题, 要根治问题还得从健全制度出发, 完善现有的法律法规, 构建成框架体系, 规范用水行为, 保障水资源的可持续发展。

水权是将水资源作为财产权予以规范的权利, 界定水权虽然难度大, 成本高, 但实践中正在不断地尝试参照发达国家的做法, 以及结合国情, 规范水资源所有权, 明确水资源使用权, 它的产生在一定程度上缓解用水紧张、解决用水纠纷

等问题, 是社会发展的必然走向。

2 水权的概念

在国内外, 各国都制定了水法, 不管是作为私有还是国有财产, 它都是受法律保护的。但是水权的概念, 学术界都还是众说纷纭, 莫衷一是。归纳一下发现可以分为两类: 一类是广义的概念, 把水权看作一组权力束, 包括所有权、使用权、收益权、处分权等; 另一类狭义的概念, 水权就只是指水资源的使用权、收益权等权利。虽然水权概念较为模糊, 但在实践中可以根据具体情况予以实际把握和分析其中所存在的关系, 笔者讨论的水权是指在一定量水资源的基础上建立的权利, 可以理解为两个方面: 一是水资源所有权, 二是水资源使用权。

2.1 水资源所有权 我国《宪法》第九条规定: 水流属于国家所有, 即全民所有; 《物权法》中规定: 水流属于国家所有; 同样《水法》也有类似的规定。因此毫无疑问国家是水资源所有权的唯一主体, 由于水资源所有权是其他水权利的起点, 主体的确定也就为制定水资源使用权奠定了基础。同时, 笔者也注意到我国立法中对水资源所有权的规定过于抽象, 如何实现所有权及其带来的利益并没有得到体现。《水法》中提到由国务院代表国家行使水资源的所有权, 其只是起到一个管理者的作用, 并且管理部门还不止一个, 导致对水资源管理的分割, 形成“九龙治水”局面, 违背了水资源整体性要求, 浪费了管理水资源的人力物力, 也违背了合理性要求^[3]。

2.2 水资源使用权 我国立法侧重于对所有权的界定, 对水资源使用权的规定却没有在立法中直接体现。因此我国法律对水资源使用权的规定是“空洞的”, 亦即国家或集体虽然是水资源所有权的主体, 但其所有权权益, 在经济效益上却没有得到充分的实现。但从实践层面上看, 水资源主要体现在初始水权和水权继受取得两个方面:

2.2.1 用水户的初始水权。 初始水权是水权的原始取得,

基金项目 三峡大学水利与环境学院 2015 年度大学生科技立项 (NO. 19)。

作者简介 詹焕桢 (1992 -), 男, 湖北黄冈人, 本科, 专业: 农业水利工程。* 通讯作者, 副教授, 从事农业水利工程方面的教学和科研工作。

收稿日期 2015-09-25

我国原始取得水权在《水法》规定了应当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。实际上在农村和乡镇,用水户是直接取用地表水和地下水,没有承担任何费用,而落实有偿使用水资源这一制度是相当困难的,原因有二:一是成本高;二是地区发展不平衡,要想统一管理水资源是非常复杂的。无偿使用水资源必然导致用水方式落后,效率不高,公众节水的意识不足,导致水资源短缺的恶性循环。原始取得水权即初始水权的分配,是一个博弈的过程,可以从把握几项原则为思路:总量控制原则、定额分配原则、用水优先原则、尊重现状用水原则和比例分水原则予以具体管理和调控^[4]。

2.2.2 用水户的继受取得水权。水权的继受即水权的流转,现行法律在《取水许可和水资源费征收管理条例》第二十七条中对水权流转有相关规定,但范围有限,难以建立有效的水权流转制度,即水权转让制度和水市场制度。实现有效的水权流转制度这一目标是有其可行性的,同时也面临着挑战。可行性在于社会生活的迫切需求,更多的却是挑战。首先要解决的就是水权的界定问题,这不仅考虑到用水的实际情况,还要考虑到经济成本问题。由于水资源的流动循环属性决定了要合理界定水权是相当复杂的,在水资源相对丰富的地区考虑这一成本远低于其收益。我国的地形气候导致水资源时空分布不均,笔者认为解决这一问题可以参考借鉴美国实行的不同地区实行不同的用水制度,这样区分开来,在缺水地区实行水权界定,提高水的利用效率,而水资源丰富地区采取相对宽松的政策,避免付出不必要的界定成本,同样也可以在不同时段实行不同的法规予以控制和管理。

水市场没有打开就无法体现出作为财产权的利益,没有利益就没有动力,水市场建设可以借鉴发达国家的水银行机制,引入第三方机构,优化水市场的配置,达到高效用水的目的。考虑到我国地区的不平衡发展和水资源的分布不均衡,建立水银行机制不可能在全国实行,但可以根据各地的实际情况建立区域水银行,来解决水资源时间分配的不均匀。同时也必须重视水银行对环境的影响,可能导致的农田失去灌溉用水而抛荒,也可能导致地区的水文循环发生变化,造成的一定的影响,应当做好实施前的科学研究采取相应措施来降低和避免此类影响^[5]。

3 水权制度框架

水权制度的产生,一是可以遏制由于零价格和公共物品性质而导致的对水的过度使用,将水资源的需求总量和水资源供给量维持在平衡状态;二是更加合理和公平的分配水资源,从而提高用水的效率;三是确保人民用水安全、生态安全、环境安全以及满足水资源可持续发展的要求。

水权制度是指界定、配置、调整、保护和行使水权,是从法制、体制、机制等方面进行规范和保障,构建一个有机的整体。它是由水资源所有权制度、使用权制度、水权流转制度三方面组成^[6]。建立和完善水权制度是对社会主义市场经济体制的客观要求,水资源的属性决定市场机制并不能完成使命,还需要政府的宏观调控。我国在缺水的同时在提高用

水效率层面并没有动力去予以提升,就农业用水来说,我国农业灌溉水利用系数约为0.4,发达国家达到0.7~0.8^[6],表明农业用水效率有待进一步提高。面对水资源短缺和较低的用水效率,有必要且迫切的需要建立完善的水权制度。

3.1 水权制度建设的问题 自《水法》颁布以来,我国对水权的基础性研究取得了不少重要成果,然而,从总体上看,水权制度建设与水资源紧缺以及水污染严峻形势仍不相适应,远没有达到水权制度的终极目标。并没有理顺水资源管理体制,使关于水权的各项制度或机制规范化和法制化,以实现水资源的节约和优化配置。但可以从目前的现状中发现其存在的问题,并从中着手予以各个突破,这些问题主要体现在以下方面。

3.1.1 缺乏完整的框架。我国虽然正在逐步从各个方面建立水资源的相关制度,比如所有权制度、使用权制度和转让权制度,但彼此却相对独立,或者相互存在矛盾,没有有机的结合在一起,要避免制度之间相互打架的情况或者弥补互相的空缺还需要进一步探索。

3.1.2 法律规定过于原则性。对水资源所有权和使用权规定不够具体,缺乏可操作性。特别是体现物权属性的水权在《物权法》中却没有具体的规定,使水权的合法性得不到保障,会给法律法规的实施带来障碍,影响了法律的实效。

3.1.3 水权没有权威的界定。法律中没有体现出水权的概念,没有对水权进行产权界定,使其成为独立的财产权,使对水资源的节约与技术提升缺乏动力。而在用水紧张地区水资源是可控的和可界定的,虽然成本高,但带来的收益是有利于经济发展的。

3.1.4 可用水量没有全面控制。取水许可制度只是相对而言的,不是所有的取水者都获得了取水许可;由于地区原因和水资源现状或者是法律规定,相当部分的取水者都是置身于法律管控之外。无偿使用水资源导致的浪费更为严重,水利用效率也会止步不前,技术得不到改进。必须建立有偿使用水资源制度以遏制飞速增长的水需求。

3.1.5 对环境和生态的认识不足。改革开放后的30年我国水污染日益严重,由于相关制度不够完善或者完全空白,监管的力度不够,导致污水排放量迅猛增长,这加速了水资源的短缺。水质恶化影响不仅仅是居民饮水安全问题,带来的社会负面效应涉及各个方面,重经济增长而轻水环境保护,不符合当今社会发展的要求,要从立法、执法、普法,建立有效的水权制度来遏制严重的水污染问题。

3.2 对改善我国水权制度的建议 综上所述,笔者认为可以从三个方面来完善我国水权制度目前存在的问题:一是对水权概念和体系给出清晰的定义和框架。既然我国对水权的理论解释没有形成共识,而且水权制度存在诸多模糊的界定,因此有必要对水权概念和体系进行重构,才能有效解决因界定的模糊导致的种种问题。二是加强立法工作,尽快填补现有法律法规中的空白,对过于原则和抽象的规定进行细化,理顺现有的水法规体系的内部关系。三是借鉴发达国家

(下转第392页)

表 2 单层玻璃纤维阳光板集热器的效果

t_0	t_1	t_2	Δt	I	集热器效率//%		G	Q	供热系数	
					η_T	平均值			COP_T	平均值
℃	℃	℃	℃	$W \cdot m^2$			kg/h	kW		
27	26.4	34.2	7.8	507	37.0	41.2	1 360	2.9	10.0	12.9
28	30.4	40.9	10.5	600	42.4		1 379	4.0	13.4	
28	27.5	34.5	7.0	396	42.7		1 360	2.7	9.0	
29	35.0	49.5	14.5	785	45.0		1 392	5.6	18.7	
29	39.0	54.8	15.8	875	43.3		1 377	6.0	20.0	
28	34.3	43.3	9.0	519	41.2		1 355	3.5	11.5	
28	32.0	40.5	8.5	505	39.2		1 333	3.1	10.4	
27	31.6	39.8	8.2	492	39.7		1 355	3.1	10.4	

表 3 双层玻璃纤维阳光板集热器的效果

t_0	t_1	t_2	Δt	I	集热器效率//%		G	Q	供热系数	
					η_T	平均值			COP_T	平均值
℃	℃	℃	℃	$W \cdot m^2$			kg/h	kW		
27	26.3	33.9	7.6	507	35.9	40.5	1 360	2.8	9.3	12.5
28	30.0	40.3	10.3	600	41.6		1 378	3.9	13.0	
28	27.5	34.3	6.8	396	41.5		1 359	2.6	8.7	
29	35.1	49.4	14.3	785	44.5		1 388	5.5	18.3	
29	39.2	54.8	15.6	875	42.8		1 377	5.9	19.7	
28	35.1	43.8	8.7	519	40.0		1 352	3.4	11.3	
28	33.8	42.1	8.3	505	38.4		1 330	3.0	10.0	
27	31.0	39.1	8.1	492	39.3		1 355	3.0	10.0	

3 结论

倾角 14 度为太阳能辅助热源密集烤房集热器吸热板的最佳安装倾角;透光材料使用低铁布纹钢化玻璃集热器的平均瞬时效率可达 44.0%,该效率接近国际同类集热器的效率,平均供热系数为 13.7,即太阳能供热系统风机耗 1 kW 电能,可获得 13.7 kW 的热能。太阳能辅助热源密集烤房集热器所使用透光材料对集热器性能有一定的影响,透过率越高,集热器的瞬时效率和供热系数就越高,供热性能就越好。

(上接第 389 页)

运行的水银行体系,对水权引入第三方机构进行交易管理,调蓄流转水资源,提高水权交易的效率,减小水权交易的风险。

4 结语

随着水资源的日益缺乏,水权进一步明确不管是经济上,还是社会效益方面都是必需的,也是有必要的。水权制度的建立要根据国情予以把握,分时分区研究制定符合各地区各时段的制度,同时对水资源进行统一管理,明确分工,公开管理信息,接受社会公众的监督,保障居民用水权利,打开水市场,形成市场调节和政府宏观调控相结合的制度,促使

参考文献

[1] 徐秀红,孙福山,王永,等.我国密集烤房研究应用现状及发展方向探讨[J].中国烟草科学,2008,29(4):54-56.
[2] 王文超,贺帆,徐成龙,等.烟叶烘烤节能技术研究进展[J].南方农业学报,2011,42(10):1267-1270.
[3] 张小电,王改成.太阳能热水器集热器安装位置、方向和倾角的确定[J].新能源,1999,21(9):24-26.
[4] 张璧光.太阳能热泵联合干燥木材的实验研究[J].太阳能学报,2007,28(8):870-873.

节约用水、高效用水成为一种“新常态”。

参考文献

[1] 贾绍凤,张丽珩,曹月,等.中国水权进行时:格尔木案例研究[M].北京:中国水利水电出版社,2012:2-3.
[2] 钱焕欢,倪焱平.农业用水水权现状与制度创新[J].中国农村水利水电,2007(5):138-141.
[3] 任丹丽.论水权的性质[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2006,19(3):320-324.
[4] 李晶.中国水权[M].北京:知识产权出版社,2008:59-62.
[5] 王小军.美国水权制度研究[M].北京:中国社会科学出版社,2011:210-211.
[6] 王晓东,刘文,黄河.中国水权制度研究[M].郑州:黄河水利出版社,2007:285-291,40-41.