

国外水权制度对构建我国现代农业水权制度的启示

詹卉、夏英、王明昊

当前，我国水权制度改革正在深化试点之中，发达国家在水权制度构建方面积累了丰富的经验，充分结合我国实际情况积极吸收借鉴，有利于我国水权制度的完善。本文选择以色列、美国（西部地区）、日本三个具有一定代表性的国家，介绍其各自水权制度特点，并提出对我国的启示。

一、以色列水权制度

以色列是一个严重缺水的国家，其水权制度对我国特别是水资源匮乏地区的用水管理，具有较大借鉴意义。

（一）水资源得到非常严格的管理和控制

一是以色列将水资源确立为国有资源，由政府所有和严格管理控制，私人不得拥有水资源。二是土地所有者并不拥有流经其土地的地表水、地下水或在其土地上的水井打出的水的权力，而只有获得了水生产许可，才可以从个人土地上的水井打水。

（二）根据水来源和需求变化每年对水权配置进行调整

以色列相关水条例规定，对于水需求超过供给的区域，水的使用配置按照下列次序进行，即最优先使用的是居民，之后

依次是工业、农业、其他用途。原则上每年要调整配置情况，以反映水的来源和需求的变化。

（三）农业用水被科学配置、严格计量、定额消费

以色列 1955 年颁布的《水测量法》规定：“有义务为每个用户提供水量的测定”，“用水费用的支付即按水表读数来定”，“本法授予水委员会有权禁止在没有安装水表的情况下供水”。以色列全国大部分地区被确定为“定量配给区”，即水的消费被限定在固定的数量内。以农业为例，农民被禁止使用水委员会主任分配给他们的一定数量以外的水，即使他们有自己的井，井口的水表由水委员会办公室的官员读数和控制在，而农业初始用水配置则根据不同的农作物建立相关的使用规范，并通过面积和耕种的农作物的乘积来计算用水额度，从而将每年一度的水生产和供应许可授权给所有的生产者和供应者。

（四）政府为农业灌溉用水提供一定的补贴

农业用水可以分为新鲜水和再生水。对于新鲜水，一方面，政府设计了较高的收费体系，不鼓励用新鲜水；另一方面，农民使用新鲜水，要比城市用户使用新鲜水每立方米少交 0.2 美元，因为城市用户缴纳的费用覆盖了所有的供水成本，因此 0.2 元可以被看成是政府对农业用新鲜水的补贴。对于再生水，农民为再生水每吨支付大约 0.13 - 0.19 美元的费用，随水质有些变动，其余部分则由政府补贴。水补贴可以说是以色列最贵的国家财政支出之一，2000 年大约 7300 万美元被用于直接水补贴，占到整个水系统政府预算的 27%。

（五）水交易市场初步形成

以色列政府最近批准了一个计划，允许拥有水配额的单位和个人出售其永久或临时的配额给其他人，这个市场概念甚至可以扩展成中东地区国家之间和平的水交易市场。通过水交易，可以减少水资源行政配置的低效率。

二、美国西部地区水权制度

美国现代水权管理制度是世界上比较完善的水权管理制度之一，特别是缺水的美国西部地区，具有明晰的产权、健全的制度和严格的管理。

（一）美国西部地区水权制度概述

美国西部地区水资源相对匮乏，起初水资源的配置实行的是“优先权”制度，即谁发现谁拥有此部分水的使用权与支配权。但随着水资源的日益紧张，以及为了加强节约高效用水，西部各州在优先占用权原则下，还建立了水权通报与记录制度，逐渐发展为水权许可等级制度，并允许水权转让。近年来，西部地区还出现了“水银行”，进一步促进了水权转让交易和水资源的市场化配置。

（二）初始水权配置

1. 以满足优先权需求和实施“有益的”经济活动为原则配置初始水权。初始水权配置即水资源使用权的初始分配，这是水权制度建设的起点，也是开展水权交易、建立水权交易市场的前提和基础。美国的水分配是以满足优先权需求和实施“有益的”经济活动为原则。具体来说，即按照占用权授予的日期来决定用水户用水的优先权，“时间优先、权利优先”，当水资源不能满足所有需求时，水权等级低的用户必须服从水权等级高的用户的用水需求。同时，占用水权必须是对水资源有益的利用，任何人不能拥有无益用水的权利。在此原则之下，根据社会制度、水资源情况、文化传统、历史沿袭等进行初始水权配置，并向水资源管理委员会申请进行水权许可和登记。

2. 水权获得需遵循严格程序并接受对公众利益影响的评估。美国水权获得程序类似于司法判决过程，包括接受申请、举行听证、颁布决议等一系列程序。具体来说，需要向水资源管理委员会提交占用水权的书面申请，如获得批准则申请被归

档并进行公示，否则需要召开听证会。此外，主管部门还将评价这种水权占用是否侵犯了公众利益，公众利益最重要的一个内容是是否会损坏环境，例如维持河道最小流量以保护鱼类、野生动物、休闲娱乐场所以及河道的美学价值。

（三）水权转让和交易

1. 优先占用权制度无法有效提高用水效率，催生了水权转让与交易。 优先占用权制度也存在明显的缺点，一方面，这种水权分配是以习惯和传统来认定和配给合理的水量，没有明确规定效率标准，如果不能在指定时期使用则会失去它，即“要么使用、要么失去”，为了不“失去”，人们通常任意加以使用而没有提高水资源使用效率的动力；另一方面，这种配给制也不能充分保护水质和土壤，容易造成土壤侵蚀、地面沉降、土地盐碱化等问题。因此，催生了水权转让或交易，用以弥补优先占用制的缺点并提高用水效率。

2. 水权转让和交易应避免对经济发展和生态环境的冲击。 首先，并不是所有水资源都可以纳入市场交易的范围，保证人们基本生活需要的用水和河道维持一定生态环境的用水不可交易，此外的经济用水可以进入水市场。其次，水权转让和交易应避免对经济的冲击。具体包括：水权转移后应保障该地区同样经济活动的正常进行；水权转移不应影响该地区的边际再投资和经济活力；灌溉农业应可以对前后不同水量进行衔接。

3. 形成了多种类型的水权交易平台。 在提高水资源利用效率的实践中，美国逐渐形成了对水资源进行二次分配的“水市场”。水市场可以分为正式水市场和非正式水市场，其中，非正式水市场是在没有政府干预下地方自发形成的，农民之间或组邻之间就可相互交易从而实现水的重新配置。非正式水市场通常适用于水权不是很明确、记录不是很清晰或者建立正式水市场的交易成本过高等情况。正式水市场则是通过法律建立的，

能够更好地对水交易进行监控，水权交易范围不受限制，可以进行跨地区的水权交易。近年来，美国的水交易市场就出现了 Water2Water 公司，作为一个透明和公正的水市场中枢，买方和卖方可以在这里进行各种类型的水交易；西部地区还出了“水银行”，水银行主要负责购买自愿出售水的用户的水，然后卖给急需用水的其他用户，从而为自愿的买方和卖方提供一个统一的交易中介，在管理上将每年的来水量按照水权分成若干份，以股份制的形式对水权进行管理，方便水权交易。

4. 水权从农村转让到城市是美国西部地区水权交易的突出特点。由于农民有清晰的水权，也可以自由选择买主，农民通过节约用水、改进灌溉方式等方法，将节约的水权进行转让从而获得收益。以美国德克萨斯州里约格兰流域水市场为例，大部分水权转让时从农村转移到城市，仅 1992 年，从农业用途转向城市用途的交易水量就占到总交易量的 94%。此外，从交易价格来看，交易价格因地区、时间、条件等因素差异很大，以占西部水交易量 1/2 的科罗拉多州为例，1991 年的水交易价格为 1.74 美元/立方米，几乎是 1989 年平均交易价格的 2 倍。

三、日本水权制度

日本是一个有着悠久农业种植历史的国家。日本水权制度在初始水权配置、水权转让与交易方面的突出特点有：

（一）初始水权配置

1. 日本水权相关法律体系较为完备，并对水权进行精细化管理。经过一百多年的实践及 1964 年、1997 年的两次《河川法》修改，日本已经形成了以《河川法》为中心，由《特定多用途水库法》、《水资源开发促进法》、《水资源开发公团法》、《水源地区对策特别措施法》、《运河法》等组成的水权法律体系。日本根据用水目的的不同，分为灌溉水权、工业水权、市政水权、水电水权、渔业水权等。根据引水的可靠性，分为稳

定水权、湿润年份水权、暂时性水权，以及针对干旱发生失去水权可靠性的暂时性湿润年份水权。

2. 尊重历史习惯与已有权属格局基础上的许可水权制度。

1896年日本第一部《河川法》制定时在形式上对水资源的利用采取许可制，但实际上是对既成事实加以认可，由此形成了惯行水权。1964年的《河川法》在原有的基础上，将大量惯行水权改变为许可水权，即把惯行水权上交国家、再由国家将许可水权交给团体。1995年修改后的《日本河川法》规定，江河水流属国家产业，不得隶属于私人所有。

3. 新用户在不干扰老用户前提下可以获得水权。对于新的水权需求，国土交通省（MLIT）根据该河流的水流态势，在满足老用户需求的前提下制定新的水权。新水权的申请获取有可能为期10年。如果水资源量不足，政府则会要求新的用水单位建设新水库或参与到一个水利发展规划之中。总之，只要新的用户不对原有用户产生干扰，一般用水权利会顺利取得，换言之，原有的用户享受用水优先权。

（二）水权转让与交易

1. 日本禁止水权转让与交易，但事实上，水权从灌溉部门向其他部门转移的现象是客观存在的。《河川法》禁止水的买卖，甚至不允许对农民的调水进行补偿。要进行水权转让，必须先将水权返还管理者，然后准备接受水权的用户再通过申请获得水权。但事实上，水权转让是客观存在的，特别是在城市化地区，城市部门通过投资灌溉设施来提高灌溉用水效率，从而获得剩余水量，实现灌溉水权的转让。

2. 禁止水权转让与交易抑制了农民的节水动力。由于法律禁止水交易以及对农民转让水权进行补偿，因此大多数日本农民并不愿意节水。日本一些研究者认为，如果相关城市用水能够补偿农民节水，是有利于水资源高效管理的。

四、国外做法与经验对我国的启示

（一）以色列、美国、日本水权制度具有许多相同性

虽然以色列、美国、日本经济社会体制、水资源丰枯情况以及水权制度不尽相同，但分析上述国家的水权规章制度仍能发现其具有许多共同特点，主要包括：一是**水资源国家所有**。水资源公有几乎是世界所有国家的共识。除上述国家外，《英国水资源法》、《法国水法》、《苏联各加盟共和国的水立法纲要》以及西班牙、罗马尼亚、保加利亚等，都规定了水资源的公有制。二是**普遍采用用水许可制度并尽量明晰初始水权配置**。用水许可制度是世界各国普遍采用的一种水管理的基本制度，除上述论述外，英国、德国、罗马尼亚、匈牙利、保加利亚等国家的法律均有类似规定。三是**确定了各种水权的不同法律地位与优先顺序，对事关社会安全的农业和生态用水予以保障**。几乎各国水法都按照本国具体情况下各用水的不同重要程度，规定了各种水权的不同法律地位，形成了各种水权不同的优先顺序。四是**水权转让与交易是提高水资源利用和管理效率的有效方式**。水权转让与交易是一种利用经济手段而非应急性、法律强制性的行政手段来配置水资源的方式，各国同时也加强水权转让的监督管理，确保社会公共利益和国家利益、不威胁生态安全和代际公平、确保水资源可持续利用。

（二）国外水权制度对我国的启示

国外水权制度建设对我国有如下启示：一是在坚持水资源国家所有的基础上，**强化和落实水资源的“用益物权”性质**。水权指的是水资源的非所有人依照法律或合同的约定所享有的对水资源的使用权或收益权，其实质是一种用益物权。由此，可以参照农村土地所有权、承包权、经营权“三权分立”的形式，积极探索农业用水的确权和交易，推动农业用水效率的提高。二是在客观评析农业的社会经济地位基础上，**对农业灌溉**

用水提供必要的支持和保护。 多国对农业用水都有支持和保护制度。我国是农业大国，农业处于从传统向现代转化的关键时期，对农业灌溉用水提供必要的支持和保护尤为重要。应探索适合我国的支持和保护方式，例如对农业用水进行补贴、征收农业水权出让金、建立农业用水补偿基金等。**三是积极探索但审慎开展农业水权的跨行业交易。** 水权交易有利于提高水资源利用和管理效率，应积极探索并创造条件。但同时也应充分认识到在相关配套制度和政策不具备的情况下，开展农业水权的跨行业交易，存在一定的威胁农业用水和农业生产的隐患。因此，应审慎开展农业水权跨行业交易，政府应积极完善规章制度、制定底线规则，例如保障环境条件和农田灌溉等，才有利于形成激励和约束兼备的有效机制，激发农民节水。**四是充分重视和利用民间“习惯法”，因地制宜采取不同的水权配置和交易方式。** 根据自身水资源情况、水利设施情况、用水情况以及工农业经济发展等实际情况，因地制宜、切合实际地采取适合当地的水权分配和交易的方式方法，而不是采取自上而下整齐划一的方式。同时，充分尊重和利用“村规民约”和“习惯法”，因势利导地开展农业水权制度建设。

(欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。)

责任编辑：毛世平 黄丽江
联系电话：(010)82109793
传 真：(010)62187545
电子信箱：iae@caas.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号
中国农业科学院农业经济与发展研究所
邮 编：100081
网 址：<http://www.iae.org.cn>