

## 附件 1

### 调查团和中方的备忘录

## 中国水权制度建设研究项目备忘录

2004年8月,日本方面派遣以日本国际协力机构地球环境部水资源防灾课课长安达一先生为首的实地监控调查团、以日本明海大学不动产系教授三本木健治先生为首的政策咨询专家小组和以日本工营株式会社水谷元启先生为首的咨询专家组来华。中方与日方代表团在2004年3月8日签署的会谈纪要和实施细则的基础上,就中国水权制度建设研究项目的实施进行了多次磋商,并在辽宁与中方联合召开了试点地区政策研讨会。

日方代表团在华期间,中日双方继续交流了两国水权制度和水资源管理的实践和经验,进一步讨论了研究框架、试点内容、实施方案、实施体制、合作机制、援助资金、赴日研修、援助器材、资料提供等事宜并达成一致意见。

### 一、研究框架

双方商定,水权制度建设框架的十三个研究内容包括水资源分配方法、国外水权制度与管理体制、水权制度及管理体制、国外水市场法律法规体系与管理体制、水权转让制度及管理体制、水市场法律法规体系及管理体制、水价体系及管理体制、污水管理体制、行业用水定额及管理体制、用水转移制度、水权水市场流域试点研究、水权水市场

试点情况阶段总结、水权水市场能力建设研究。双方认识到，水权制度建立的目的是保障稳定的水权，理想的水权制度要有利于节水控污、保护用水户权利，并有适用于枯水年份的对策。双方同意在研究过程中将就具体问题有针对性地研究借鉴其他国家的水权经验。

## 二、实施方案

双方重申，本项目将分两阶段进行，第一阶段将在调查了解现状的基础上对现有制度进行分析并制定新的制度框架，第二阶段将对新制度框架进行实践和完善。第二阶段的具体合作方式，将由中日双方进行协商，在第一阶段结束之前共同确定合作计划。

## 三、试点内容

双方同意，在对太子河流域水资源开发利用及用水状况进行调查和收集数据的基础上，从法律、经济等诸多方面入手对太子河流域水资源的分配规则进行研究。考虑到项目实施期的限制，经与辽宁省水利厅沟通，决定在太子河流域初始水权分配的基础上从水权制度研究框架中选取行业用水定额管理和污水排放管理等项内容在太子河流域进行试点，其他内容将在项目实施过程中根据辽宁省的意愿和项目需要确定是否进行扩展。日方对此表示同意。双方将联合制定试点研究的具体计划和方案。

## 四、实施体制

水利部已成立了项目指导委员会和项目办公室。项目指导委员会主要负责项目实施中有关重大问题的决策，指导、协调、监督、检查项目实施。指导委员会由水利部翟浩辉副部长担任主任，国际合作与科技司、规划计划司、政策法规司、水资源司、国际经济技术合作交流中心、松辽水利委员会和辽宁省水利厅为成员单位。指导委员会下设项目办公室，设在国际经济技术合作交流中心。根据实施细则，中方各单位中与政策提案有关的人员组成了政策提案组。中方调查研究小组将由中方对口专家组成。

日方聘请熟悉水权制度的大学教授、政府官员和咨询专家等组成日本政策咨询专家组，负责介绍日本和其他国家水权制度的相关经验。政策咨询专家组既可以指导日本咨询公司开展项目，也可以与日本国际协力机构商谈项目调整事宜。日方还由国土交通省职员组成日本国内支援委员会，负责为日本国际协力机构提供建议。日本工营株式会社被选为项目第一阶段的日方咨询公司。

## 五、合作机制

中日双方探讨了项目存在的沟通和配合问题。双方相信，随着项目的进一步开展和合作机制的确立，这些问题将得到较好解决。目前，日方专家正按照双方确定的研究框架编制每一子课题的研究大纲，以尽快明确中日专家的分工协作。

## 六、援助资金

日方介绍，日本政府对项目第一阶段的无偿援助总额约 4.1 亿元。

## 七、赴日研修

双方计划 2004 日本财政年度安排两批共 10 位中方人员赴日研修、8 位中方人员赴日研讨考察，2005 年安排 3 位中方人员赴日参加研讨考察；2005 年其他赴日研修的中方人数待定。日方表示，赴日研讨或考察的中方人员应为政府官员或事业单位的相关人员，不应为咨询专家。关于赴日考察的内容，双方均可以提出建议。

## 八、援助器材

双方对中方提出的器材清单进行了协商。日方表示，为开展目前的调查内容将提供 2 台计算机、1 台传真机，1 台扫描仪、2 台打印机、1 台复印机和 GIS 及 2 台车辆。中方表示，在实施水资源实时监测时需要使用水文监测设备。日方表示，待调查的具体范围和精度确定之后，根据中方数据采集和监测手段状况另行协商。中方希望日方考虑解决中日专家在北京工作的交通车辆问题。

## 九、资料提供

中方表示，对于项目所需资料，中方对口单位已有的将无偿提供；非对口单位掌握的，如果能够无偿收集到的，也将由中方协助收集并

提供。在收集资料或整理数据时,如遇到费用问题,中日双方将通过协商确定对该费用的负担。

## 十、下步工作

中方已为日方专家在北京和辽宁工作提供了必要的办公场所,日方已向中方提交了中文版的项目开工报告。中日双方将在开工报告的基础上继续进行协商,以尽快确定下一步工作所需的专家人员和日程安排。

本备忘录一式四份,中日双方各执两份。备忘录用中日两种文字书就,两种文本具有同等效力。本备忘录经以下两人签字生效。

2004年9月29日

中华人民共和国水利部

日本国

中日合作

中日合作

中国水权制度建设研究项目

中国水权制度建设研究项目

办公室代表:



调查团代表:



## 附件 2

中国的水权制度建设（水利部政策法规司提供）

# 中国的水权制度建设



- 1. 中国水权制度建设简况**
- 2. 中国水权制度基本内容**
- 3. 中国水权配置的基本流程**

## 1. 中国水权制度建设简况

### 1.1 历史上的水权制度

1.1.1 中国历史上的水权制度主要体现在农业灌溉用水方面，包括农业灌溉的次序安排、用水量规定及纠纷的协调等。这些用水制度是由全国性的法令规定的，如秦代的《田律》、汉朝的《水令》、唐朝的《水部式》、宋朝的《农田水利约束》等。

1.1.2 在各个朝代，对农业生产用水的管理是地方政府的重要职责。因此，地方性的相关管理法令也很多。

1.1.3 在乡村，中国历来实行宗族治理，由宗族实行的用水管理制度是维持基层用水秩序的基础。

1.1.4 1949年中华人民共和国成立后，历史上形成的用水制度基本消失。建立在公有制基础上的新型制度逐渐建立。

## 1. 中国水权制度建设简况

### 1.2 中华人民共和国的水权制度建设

1.2.1 中华人民共和国成立后的相当长时期内，由于实行计划经济，同时社会发展还没有给水资源带来全面的压力，除了在《宪法》中对自然资源的公有制作出过规定外，其他法律法规没有对水权制度做明确设定。

1.2.2 进入上世纪80年代，经济社会的发展逐渐凸现了水资源的供需矛盾。许多地区开始加强水资源的需求管理和取水管理，为建立新的水权制度奠定了基础。

## 1. 中国水权制度建设简况

### 1.2 中华人民共和国的水权制度建设

1.2.3 1988年《水法》颁布，规定了除集体经济组织所有的水塘、水库中的水资源归集体所有外，水资源归国家所有。同时还设定了取水许可制度和水资源有偿使用制度，搭建了新的水权制度的粗略框架。

1.2.4 1993年《取水许可制度实施办法》在全国的全面实施和水资源费的征收，在取水方面国家的管理权力和责任、社会的用水权利和义务得到进一步明确，水权制度的框架内容更为明朗。

## 1. 中国水权制度建设简况

### 1.2 新中国成立后的水权制度建设

1.2.5 2000年以来，国家在水资源调查评价、水资源综合规划和专项规划、用水定额测算等方面进行了大量工作。一些地区颁布行业用水定额，并开始实施定额管理。一些流域也开展了流域水资源分配。这些工作为全面建立和完善水权制度打下了良好基础。

1.2.6 2002《水法》修订后颁布，新《水法》调整了农村集体经济组织的水塘中的水资源的所有制，规定通过取水许可和交纳水资源费后获得取水权，同时还设定了总量控制和定额管理相结合等一系列水资源管理制度。

## 1. 中国水权制度建设简况

### 1.2 新中国成立后的水权制度建设

1.2.7 最近几年来，国家出台了《黄河水量调度管理办法》等一批与水权制度相关的法律法规。同时，国家正在修订《取水许可制度实施办法》、制定《物权法》，这些法律法规都将适应水权管理的要求作出更明确的规定，丰富水权制度体系。

1.2.8 目前，中国的水权制度框架内容逐渐丰满，水权配置机制及管理程序也基本明确。但在全国全面实施水权配置及管理还存在着管理制度不完善、基础工作不到位、管理体制待调整、技术手段需改进等不成熟因素。

## 1. 中国水权制度建设简况

## 2. 中国水权制度基本内容

## 3. 中国水权配置的基本流程

## 2. 中国水权制度基本内容

### 2.1 中国水权制度的主要方面

中国的水权制度建设主要围绕政府水权管理事务而展开，由市场机制运作的部分如通过合同规范的水事务不在规范之列。根据中国的法律法规，中国的水权主要包括水资源所有权和水资源使用权（即取水权）。为提高水资源使用权的配置效率，中国将允许水资源使用权的流转。因此中国的水权制度建设将主要设定以下三个方面的制度：

水资源所有权

水资源使用权

水资源使用权流转

## 2. 中国水权制度基本内容

### 2.2 水权制度三个方面的基本关系

2.2.1 水资源所有权：国家实行水资源的国家所有制。全国人大是水资源所有者的代表，授权国务院代表国家行使所有权。国务院水行政主管部门具体承担所有权包涵的全国水资源统一管理和监督职责，地方各级政府水行政主管部门按照规定权限承担本行政区域内水资源的统一管理和监督。

2.2.2 水资源使用权：在政府行使水资源所有权对水资源进行统一管理和监督的前提下，国家通过实施取水许可制度和水资源有偿使用制度将水资源使用权（取水权）配置给社会用水户。

## 2. 中国水权制度基本内容

### 2.2 水权制度三个方面的基本关系

2.2.3 水资源使用权的流转：社会用水户获得取水权后，对节余的水量可进行取水权的流转。流转有两种形式，一是由政府收回剩余取水权转配给其他用水户；二是原用水户将剩余取水权有偿转让给其他用水户，后者到政府办理取水许可并交纳水资源费，取得取水权。

取水权人在不变更取水权前提下，将所取水量中的剩余部分转售给其他用水户，属市场交易，购买者的权益小于或等于取水权人权益并主要由合同规范，与此类交易相关的水权制度内容主要是市场监管。

## 2. 中国水权制度基本内容

### 2.3 水资源所有权制度

2.3.1 水资源所有权制度主要内容：流域水资源向区域分配制度、对区域实行水资源总量控制制度、各类相关规划制定制度、水资源价值核算制度、区域用水矛盾协调制度、水资源管理体制建设制度。

2.3.2 在所有权制度的制定和实施方面，目前中国在规划制定、矛盾协调、管理体制建设等方面的制度较完善，实施有成效；在流域水资源分配、总量控制等方面有实践，但制度还不完善，实施机制也不成熟；水资源价值核算还缺乏理论支撑。需要通过研究和实践来加强。

## 2. 中国水权制度基本内容

### 2.4 水资源使用权制度

2.4.1 水资源使用权制度主要内容：水权分配协商制度、取水许可制度、水资源费征收制度、对用水户定额管理制度、排污控制制度、节约用水制度、生态用水管理制度、特殊时期计划用水和用水调度制度等。

2.4.2 在使用权制度的制定和实施方面，目前中国在取水许可、水资源费征收、计划用水和用水调度等方面制度较完善，但正在进行调整；在排污控制、节水等方面制度不完善，实施效果不佳；在水权分配协商、定额管理、生态用水管理等方面制度空白较多，实践尚待开展。

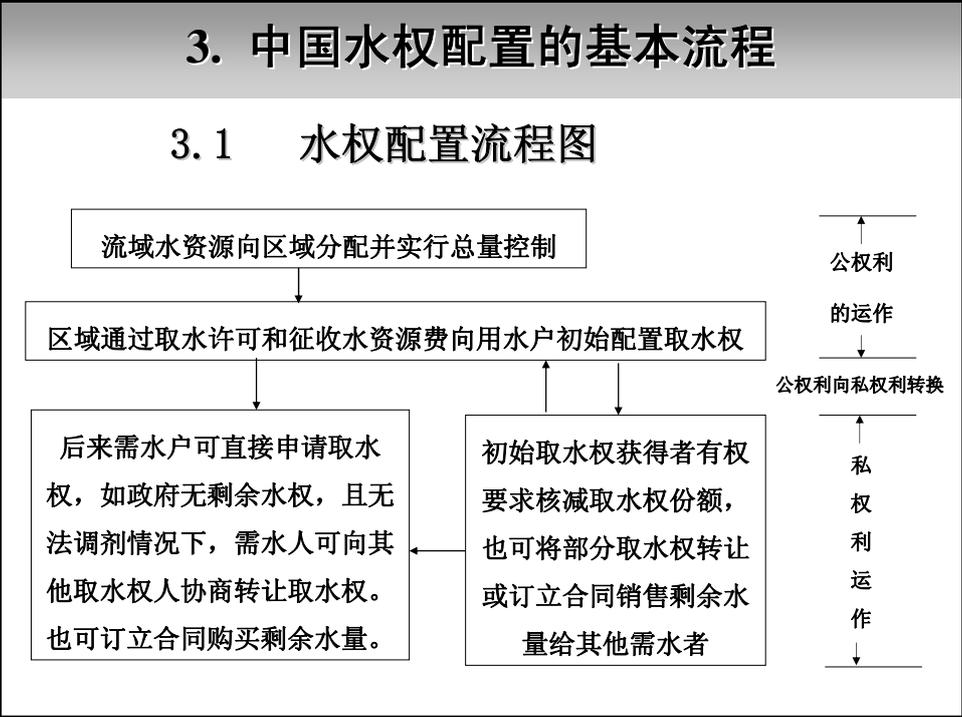
## 2. 中国水权制度基本内容

### 2.5 水资源使用权流转制度

2.5.1 水资源使用权流转制度主要内容：水权转让协商制度、水权转让管理制度、水市场监管制度、水权转让相关利益方补偿制度、水权转让纠纷调解制度等。

2.5.2 在使用权流转制度方面空白较多，部分地区已开展转让的实践。由于缺乏全国性的相关法律法规，该项工作在全面推开还需时日。

<p style="text-align: center;"><b>1. 中国水权制度建设简况</b></p> <p style="text-align: center;"><b>2. 中国水权制度的基本内容</b></p> <p style="text-align: center;"><b>3. 中国水权配置的基本流程</b></p>
---



### 3. 中国水权配置的基本流程

#### 3.2 流域水资源向区域配置

3.2.1 流域水资源向区域配置是国家分配给各级政府水资源管理的额度，本质上是国家依法对水资源管理职能在各级政府间进行的配置，不是水权分配。

### 3. 中国水权配置的基本流程

#### 3.2 流域水资源向区域配置

3.2.2 第一步是流域水资源向省级区域配置，即确定流域内各省级政府所管理的总水资源量。首先要对流域水资源可配置总量和区域需水总量进行综合平衡。一般以可配置总量作为控制因素，需水总量超过可配置总量时，各区域需水量要核减。其次在对各区域配置水资源量时按照公平原则，以各区域现状用水占流域总用水量的比例为主要参考因素，同时考虑流域生态环境用水量、区域现状用水分布、合理定额下区域需水总量、国家经济发展政策等。

3.2.3 第二步是省级区域向辖区内各地方政府配置所管理的水资源量。配置原则和程序与第一步基本一致。

## 3. 中国水权配置的基本流程

### 3.3 政府向社会用水户配置取水权

3.3.1 各级政府按照流域水资源分配所获的水资源管理总量对社会用水户进行配置。向社会配置的取水权总量不超过国家分配给区域的水资源总量。政府要预留部分水量，确保救灾、医疗等公共用水需要，考虑生态环境的基本用水。向社会配置取水权要坚持公平和效率的原则，按照生活、工业、农业用水优先次序确定行业用水的保证率和本额，同时要考虑行业定额、节水潜力、国家产业政策等。根据以上原则将取水权配置给各行业用水户。

3.3.2 政府通过取水许可和水资源费征收配置给用水户取水权，并按照取水管理和计划用水管理制度对取水权进行管理。政府还将设立水市场机制，通过提供信息服务、调解纠纷、监管市场等措施，鼓励用水户将节约水量有偿转让。用水户在政府管制框架内自行协商水权转让或水量购买事宜，涉及取水权变更的，纳入政府的取水管理程序。

## JICA项目预期成果

### 主要内容和要求

### 简介

## JICA项目预期成果主要内容和要求简介

### 1. 主要内容

根据前面介绍，中国在水权制度建设中还存在空白和不完善之处，我们希望通过与日方的合作项目，提供加强水权制度建设的咨询建议，补充薄弱环节。因此，本项目中我们希望提出的报告有：

#### 1.1 水资源分配研究报告

流域水资源向区域分配的原则、考虑因素、机制、纠纷处理机制、体制要求，政府向社会用水户配置取水权的原则、优先次序、考虑因素，需设定的制度及政策建议等

## JICA项目预期成果主要内容和要求简介

#### 1.2 国外水权制度与管理调研报告

水权管理和水权水市场制度建设较完善的国家的相关制度建设和管理情况

#### 1.3 水权制度与管理研究报告

中国水权制度设定的原则、方式，水权涉及的权利和义务内涵，保证权利的机制和制度，政府管理的内容及相关制度等

#### 1.4 水权转让制度与管理研究报告

水权转让的对象、转让机制、转让行为的管理等

## JICA项目预期成果主要内容和要求简介

### 1.5 国外水市场法律法规体系与管理制度调研报告

水权水市场制度较完善的国家的有关法律法规的收集和相关管理制度的梳理

### 1.6 水市场法律法规体系与管理制度研究报告

中国水市场建设的类型、管理制度及立法建议

### 1.7 水价体系与管理制度研究报告

水价内涵、定价和调整的原则和机制以及价格管理的制度

## JICA项目预期成果主要内容和要求简介

### 1.8 污水管理制度研究报告

收集和分析国际上排污权设定、配置、转让等制度较完善国家的相关管理制度，提出建立符合中国实际的排污权管理和交易的制度

### 1.9 用水类别定额制度研究报告

不同行业合理的用水定额确定的原则、调整的方式及管理制度。

### 1.10 用水转移制度研究报告

农业用水向工业和城市用水转移机制、价格和补偿确定的原则、利益协调机制、农业和农民利益保护的制度等

## JICA项目预期成果主要内容和要求简介

### 1.11 水权水市场流域试点研究报告

试点工作取得的成果、经验、暴露的问题及解决建议

### 1.12 水权水市场试点情况阶段总结

试点工作阶段性总结

### 1.13 水权水市场能力建设研究报告

水权水市场制度对管理体制调整的要求和目标，调整的方式，管理机构  
和管理人员能力建设实现途径

## JICA项目预期成果主要内容和要求简介

### 2. 要求

2.1 中国的制度建设一般采取“确定思路—试点—试点经验总结—制度设定—全面推广”的路径。因此，在中国的水权制度建设中，辽宁的试点很重要，希望通过试点为制度建设提出有价值的成果。

2.2 希望各项研究报告提出的政策建议和制度框架具有较强的操作性。

2.3 由于中国特有的法律体系和所有制形式，中国的水权配置是自上而下展开的，希望日方专家了解中国的特殊国情，通过项目的实施，提出符合中国国情的报告，特别是报告中的制度框架和政策建议与中国现行法律法规有较好衔接。

## 附件 3

水利部文件 水政方[2005]12号  
关于印发水权制度建设框架的通知

# 水利部文件

水政法〔2005〕12号

## 关于印发水权制度建设框架的通知

各流域机构，各省、自治区、直辖市水利（水务）厅（局）、各计划单列市水利（水务）局，新疆生产建设兵团水利局：

坚持科学发展观，建立健全水权制度，对于加强水资源管理，促进水资源的可持续利用具有重要作用。水权制度是现代水管理的基本制度，涉及水资源管理和开发利用的方方面面，内容广范。为理清水权制度的基本内容，提高对水权制度的认识，推进水权制度建设，我部编制了《水权制度建设框架》。《水权制度建设框架》是开展水权制度建设的指导性文件。各级水利部门要充分认识到开展水权制度建设的重要性。结合实际，有重点、有步骤、有计划地开展相关制度建设，逐步建立符合我国国情的水权制度体系。

附件：水权制度建设框架

二〇〇五年一月十一日

## 附件

# 水权制度建设框架

水是人类生存的生命线，是经济发展和社会进步的生命线，是可持续发展的重要物质基础。我国人均水资源占有量低，时空分布不均匀，是水旱灾害十分频繁的国家。随着经济社会的快速发展、人口增加、城镇化进程加快，水资源供需矛盾日益加剧，水资源与经济社会可持续发展的要求越来越迫切。水资源可持续利用是我国经济社会发展的战略问题，加强水资源管理，推进水资源的合理开发，提高水资源的利用效率和效益，实现水资源的可持续利用，支撑经济社会的可持续发展是当代水利工作的重要任务。

实现水资源的可持续利用，关键要抓好水资源的配置、节约和保护。在市场经济条件下，建立行政管理与市场机制相结合的水权制度，是优化水资源配置，加强节约和保护的重要措施。

水权制度是现代水管理的基本制度，涉及水资源管理和开发利用的方方面面，内容广泛。在现有的法律法规中，已有许多规定涉及水权制度，其中部分规定需要在新的历史条件下进行调整，而水权制度体系中更多的内容尚待作明确规定。为理清水权制度的基本

内容，提高对水权制度的认识，推进水权制度建设，现对水权制度建设提出如下意见。

## **一、水权制度建设的指导思想和基本原则**

### **(一) 指导思想**

以党的十六大精神为指导，贯彻落实可持续发展战略、依法治国方略、水法规和中央治水方针，根据水资源的特点和市场经济的要求，优化水资源配置、提高水资源的利用效率和效益、保护用水者权益，建立健全我国的水权制度体系，为实现水资源的可持续利用、以水资源的可持续利用支持经济社会可持续发展服务。

### **(二) 基本原则**

#### **1. 可持续利用原则**

建立健全水权制度，必须坚持有利于水资源可持续利用的原则。要将水量和水质统一纳入到水权的规范之中，同时还要考虑代际间水资源分配的平衡和生态要求。水权是涉水权利和义务的统一，要以水资源承载力和水环境承载力作为水权配置的约束条件，利用流转机制促进水资源的优化配置和高效利用，加大政府对水资源管理和水环境保护的责任。

## 2. 统一管理、监督的原则

建立健全水权制度，必须贯彻水资源统一管理、监督的原则。实施科学的水权管理的前提是水资源统一管理。水资源统一管理必须坚持流域管理与行政区域管理相结合、水量与水质管理相结合、水资源管理与水资源开发利用工作相分离的原则。

## 3. 优化配置原则

建立健全水权制度，必须坚持水资源优化配置的原则。要按照总量控制和定额管理双控制的要求配置水资源。根据区域行业定额、人口经济布局和发展规划、生态环境状况及发展目标预定区域用水总量，在以流域为单元对水资源可配置量和水环境状况进行综合平衡后，最终确定区域用水总量。区域根据区域总量控制的要求按照用水次序和行业用水定额通过取水许可制度的实施对取用水户进行水权的分配。各地在进行水权分配时要留有余地，考虑救灾、医疗、公共安全以及其他突发事件的用水要求和地区经济社会发展的潜在要求。国家可根据经济社会发展要求对区域用水总量进行宏观调配，区域也要根据技术经济发展状况和当地可利用水量，及时调整行业用水定额。国家还要建立水权流转制度，促进水资源的优化配置。

## 4. 权、责、义统一的原则

建立健全水权制度，必须清晰界定政府的权力和责任以及用水户的权利和义务，并作到统一。权利和义务的统一是国家通过水权配置，实现用水权利社会化成功与否的前提，也是水权流转成功与否的前提。

## 5. 公平与效率的原则

建立健全水权制度，公平和效率既是出发点，也是归属。在水权配置过程中，充分考虑不同地区、不同人群生存和发展的平等用水权，并充分考虑经济社会和生态环境的用水需求。合理确定行业用水定额、确定用水优先次序、确定紧急状态下的用水保障措施和保障次序。与水资源有偿使用制度相衔接，水权必须有偿获得，并通过流转，优化水资源配置，提高水资源的效用。

## 6. 政府调控与市场机制相结合的原则

建立健全水权制度，既要保证政府调控作用，防止市场失效，又要发挥市场机制的作用，提高配置效率。

## 二、水权制度建设框架

水权制度是界定、配置、调整、保护和行使水权，明确政府之间、政府和用水户之间以及用水户之间的权、责、利关系的规则，

是从法制、体制、机制等方面对水权进行规范和保障的一系列制度的总称。

水权制度体系由水资源所有权制度、水资源使用权制度、水权流转制度三部分内容组成。

### （一）水资源所有权制度

水法明确规定“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。”国务院是水资源所有权的代表，代表国家对水资源行使占有、使用、收益和处分的权利。推行水资源宏观布局、省际水量分配、跨流域调水以及水污染防治等多方面工作，都涉及到省际之间的利益分配，必须强化国家对水资源的宏观管理。地方各级人民政府水行政主管部门依法负责本行政区域内水资源的统一管理和监督，并服从国家对水资源的统一规划、统一管理和统一调配的宏观管理。国家对水资源进行区域分配，是在国家宏观管理的前提下依法赋予地方各级人民政府水行政主管部门对特定额度水资源和水域进行配置、管理和保护的行政权力和行政责任，而不是国家对水资源所有权的分割。

水资源所有权制度建设必须坚持国家对水资源实行宏观调控

的原则，突出国家的管理职责。主要内容包括如下几个方面。

### **1 . 水资源统一管理制度**

明确国家对水资源实行统一管理的内涵。制定国家对水资源实行总量控制和定额管理的管理办法。

### **2 . 全国水资源规划制度**

水资源规划是水资源配置、保护、管理和开发利用的基础。编制全国水资源开发利用近期和中长期规划，流域综合规划和水资源规划、水中长期供求规划、水资源配置方案、水功能区划、河流水量分配方案、旱情紧急情况下的水量调度预案等，建立编制水资源配置方案和河流水量分配方案的管理制度。

### **3 . 流域水资源分配的协商机制**

包括中央政府调控，流域内各省（直辖市、自治区）政府参加的协商制度。

### **4 . 区域用水矛盾的协调仲裁机制**

### **5 . 水资源价值核算制度**

包括对水资源的经济、环境和生态价值进行评估的制度，对水资源的调查评价，对水资源可利用量估算，对水资源演变情势分析

等制度。

## 6 . 跨流域调水项目的论证和管理制度

## 7 . 水资源管理体制

规范水资源的国家宏观管理体制、流域管理体制和区域水管理体制，规范水资源配置统一决策、监管的体制和机制。

### (二) 水资源使用权制度

根据水法的有关规定，建立水权分配机制、对各类水使用权分配的规范以及水量分配方案。根据水法对用水实行总量控制和定额管理相结合的制度规定，确定各类用水户的合理用水量，为分配水权奠定基础。水权分配首先要遵循优先原则，保障人的基本生活用水，优先权的确定要根据社会、经济发展和水情变化而有所变化，同时在不同地区要根据当地特殊需要，确定优先次序。

要做到科学、合理分配水权，必须建立两套指标，即水资源的宏观控制指标和微观定额体系。根据全国、各流域和各行政区域的水资源量和可利用量确定控制指标，通过定额核定区域用水总量，在综合平衡的基础上，制定水资源宏观控制指标，对各省级区域进行水量分配。各行政区域再按管理权限向下一级行政区域分配水量。根据水权理论和经济发展制定分行业、分地区的万元国内生产总值用水定额指标体系，以逐步接近国际平均水平为总目标，加强管理，

完善法制，建设节水防污型社会。通过建立微观定额体系，制定出各行政区域的行业生产用水和生活用水定额，并以各行各业的水定额为主要依据核算用水总量，在充分考虑区域水资源量以及区域经济发展和生态环境情况的基础上，科学地进行水量分配。

水资源使用权制度主要包括以下内容。

## 1. 水权分配

(1) 建立流域水资源分配机制，制定分配原则，明确分配的条件、机制和程序。重点工作是研究区域水资源额度的界定，包括水资源量的配置额度和水环境容量的配置额度。

(2) 建立用水总量宏观控制指标体系。对各省级区域进行水量分配，进而再向下一级行政区域分配水量，流域机构和区域负责向用水户配置水资源。区域配置的水资源总量不超过区域宏观控制指标，流域内各区域配置的水资源总量不超过流域可配置总量。

(3) 建立用水定额指标体系。合理确定各类用水户的用水量，为向社会用水户分配水权奠定基础。制定各行政区域的行业生产用水和生活用水定额，并以各行各业的水定额为主要依据核算用水总量，依据宏观控制指标，科学地进行水量分配。

(4) 建立水权的登记及管理制度。对用水户的初始水权进行登记和确认，保证初始水权的基本稳定，并对初始水权的调整、流转和终止进行规范。

(5) 制定水权分配的协商制度。建立利益相关者利益表达如

听证等机制，实现政府调控和用水户参与相结合的水权分配的协商制度。

(6) 建立对各类水使用权分配的规范。建立和完善水能、水温、水体、水面及水运使用权的配置制度，建立健全相关监管制度，规范利用市场机制进行配置的行为。

(7) 完善大型用水户和公共取水权的配水机制。建立配水方案制定、调整以及相关用水户参与的相关制度。

(8) 建立公共事业用水管理制度，保障救灾、医疗、公共安全以及涉及卫生、生态、环境等突发事件的公共用水。

(9) 建立生态用水管理制度，强化生态用水的管理，充分考虑生态环境用水的需求。

(10) 制定干旱期动态配水管理制度、紧急状态用水调度制度。规定特殊条件下水量分配办法，对特殊条件和年份（如干旱年）各类用水水量进行调整和分配。

## 2. 取水管理

(1) 修订《取水许可制度实施办法》。

(2) 制定取水许可监督管理办法。对取得取水许可的单位和个人进行监督管理，包括对水的使用目的、水质等方面的监督管理。

(3) 制定国际边界河流和国际跨界河流取水许可管理办法。

对于向国际边界河流和国际跨界河流申请取水的行为进行许可管

理，包括取水限额、取水河段、水质要求等。

(4) 制定取水权终止管理规定，明确规定取水权的使用期限和终止时间。

(5) 建立健全水资源有偿使用制度，尽快出台全国水资源费征收管理法规。为了进一步规范水资源费的征收和管理，应制定出台全国性的水资源费征收管理的法规，各地据此修订地方水资源费的征收和管理实施办法。

### 3. 水资源和水环境保护

建立水权制度的核心之一是提高用水效率和效益、有效保护水资源。应尽快完善水资源节约和保护制度，建设节水防污型社会。

(1) 制定全国节约用水管理法律法规，建立节水型社会指标体系。

(2) 保护水环境，加强提高水环境承载能力的制度建设。完善环境影响评价制度、水功能区划管理及保护制度，建立并实施生态用水和河道基流保障制度以及区域水环境容量分配制度。

(3) 完善控制排污的制度。依据有关法律法规，建立和完善排污浓度控制与总量控制相结合的制度、边界断面水质监测制度、

入河排污口管理制度、污染事件责任追究制度、污染限期治理制度、排污行为现场检查制度以及其他各项排污管理制度。

(4) 完善地下水管理及保护制度。为保护地下水资源，要充分考虑代际公平原则，不能破坏地水平衡。要完善地下水水位和水质监测、开采总量控制、限采区和禁采区的划定及管理、超采区地下水回补等方面的制度。

#### 4. 权利保护

根据国家有关物权的法律法规，规范政府和用户、用户和用户间的关系，维护国家权益，保护水权拥有者权利。

#### (三) 水权流转制度

水权流转即水资源使用权的流转，目前主要为取水权的流转。水权流转不是目的，而是利用市场机制对水资源优化配置的经济手段，由于与市场行为有关，它的实施必须有配套的政策法规予以保障。水权流转制度包括水权转让资格审定、水权转让的程序及审批、水权转让的公告制度、水权转让的利益补偿机制以及水市场的监管制度等。影响范围和程度较小的商品水交易更多地由市场主体自主安排，政府进行市场秩序的监管。

## 1. 水权转让方面

(1) 制定水权转让管理办法。对水权转让的条件、审批程序、权益和责任转移以及对水权转让与其他市场行为关系的规定，包括不同类别水权的范围、转让条件和程序、内容、方式、期限、水权计量方法、水权交易规则和交易价格、审批部门等方面的规定。

(2) 规范水权转让合同文本。统一水权转让合同文本格式和内容。

(3) 建立水权转让协商制度。水权转让是水权持有者之间的一种市场行为，需要建立政府主导下的民主协商机制。政府是水权转让的监管者。

(4) 建立水权转让第三方利益补偿制度。明确水权转让对周边地区、其他用水户及环境等造成的影响进行评估、补偿的办法。

(5) 实行水权转让公告制度。水权转让主体对自己拥有的多余水权进行公告，有利于水权转让的公开、公平和效率的提高，公告制度要规定公告的时间、水量水质、期限、公告方式、转让条件等内容。

## 2. 水市场建设方面

水市场是通过市场交换取得水权的机制或场所。水市场的建立需要有法律法规的保障。在我国，水市场还是新生事物，需要进一步发展和培育。水市场的发展需要相应的法律、法规和政策的支持、约束和规范。

(1) 国家出台水市场建设指导意见。明确水市场建设、运行和管理的机构，建立水市场运行规则和相关管理、仲裁机制以及包括价格监管等交易行为监管机制。

(2) 探索水银行机制。借鉴国外经验，用银行机制对水权进行市场化配置。探索建立水银行，制定水银行试行办法，通过水银行调蓄、流转水权。

附表

## 水权制度建设框架

工作类别		主要内容	具体法规和制度
水权制度体系	水资源所有权	水资源国家所有和统一管理的体现	# 国家对水资源实行总量控制和定额管理的管理办法
			# 全国水资源开发利用规划 包括：流域综合规划和水资源规划、水中长期供求规划、水资源配置方案、水功能区划、河流水量分配方案、旱情紧急情况下的水量调度预案等
		协调和仲裁机制	# 流域水资源分配的协商机制
			# 区域用水矛盾的协调仲裁机制
		水资源调查评价和价值核算	# 水资源调查评价和价值核算制度 包括：对水资源的经济、环境和生态价值进行评估的制度，对水资源的调查评价制度，对水资源可利用量估算制度，对水资源演变情势分析等制度
		跨流域调水的规范	跨流域调水项目的论证和管理制度
	水资源配置的决策、监管体制和机制。	# 国家宏观管理体制、流域管理体制和区域水管理体制的规定	
	水资源使用权	流域水资源分配	# 流域水资源分配制度 包括：建立全国重要河流水资源向区域分配以及政府向用水户分配的原则、程序、体制、机制等
			水权分配协商制度
		宏观控制和微观管理指标体系	# 用水总量宏观控制指标体系 包括：跨流域河流水量在各行政区域的流域水量分配方案
			# 用水定额指标体系 包括：制定各行业生产用水和各行政区域生活用水定额
		初始水权管理	# 初始水权登记和管理制度 包括初始水权调整、流转和终止等规定
用水管理制度		# 各类水使用权分配的规范以及水量分配方案	
	# 大型用水户和公共取水权的配水机制		
	# 保障救灾、医疗、公共安全以及涉及卫生、生态、环境等突发事件的公共用水制度		
	# 生态用水管理制度		
	# 水能、水温、航道及水面使用权的配置制度		
	# 干旱期动态配水管理制度及紧急状态用水调度制度		

续附表

工作类别		主要内容		具体法规和制度
	取水管理	取水许可制度的实施		* 《取水许可制度实施办法》
				# 取水许可监督管理办法
				# 国际边界河流和国际跨界河流取水许可管理办法
				# 取水权终止管理规定
		水资源有偿使用制度		# 水资源费征收管理法规
	水资源水环境保护	节约用水		# 节约用水管理法律法规 包括：建立节水型社会指标体系
		水资源和水环境保护		# 水资源和水环境保护制度 包括：实施生态用水和河道基流保障制度、水功能区划管理和保护制度、区域水环境容量分配制度、水环境影响评价制度
				# 控制排污制度 包括：排污浓度控制与排污总量控制制度、边界断面的水质监测制度、入河排污口管理制度、污染事件责任追究制度、污染限期治理制度、排污行为现场检查制度以及其他各项排污管理制度
		地下水管理和保护		# 地下水管理及保护制度 包括：建立地下水管理和保护制度、包括地下水水位和水质监测制度、开采总量控制制度、限采区和禁采区的划定及管理制度、超采区地下水回补制度
	权利保护	水权拥有者权利保护		由《物权法》及相关法律法规规定
水权流转	水权转让		# 水权转让管理办法	
			# 水权转让公告制度	
			# 水权转让协商制度	
			# 水权转让第三方利益补偿制度	
		水权转让合同文本格式		
	水市场建设		水市场建设指导意见	
		水银行试行办法		

注：\* 为已颁布的规定；

# 为应尽快研究制定并实施的相关规定。

## 附件 4

### 水利部关于水权转让的若干意见

# 水利部关于水权转让的若干意见

## 水利部文件

水政法[2005]11号

各流域机构，各省、自治区、直辖市水利（水务）厅（局），各计划单列市水利（水务）局，新疆生产建设兵团水利局：

健全水权转让（指水资源使用权转让，下同）的政策法规，促进水资源的高效利用和优化配置是落实科学发展观，实现水资源可持续利用的重要环节。在中央水利工作方针和新时期治水思路的指导下，近几年来，一些地区陆续开展了水权转让的实践，推动了水资源使用权的合理流转，促进了水资源的优化配置、高效利用、节约和保护。为进一步推进水权制度建设，规范水权转让行为，现对水权转让提出如下意见。

### 一、积极推进水权转让

1. 水是基础性的自然资源和战略性的经济资源，是人类生存的生命线，也是经济社会可持续发展的重要物质基础。水旱灾害频发、水土流失严重、水污染加剧、水资源短缺已成为制约我国经济社会发展的重要因素。解决我国水资源短缺的矛盾，最根本的办法是建立节水防污型社会，实现水资源优化配置，提高水资源的利用效率和效益。

2. 充分发挥市场机制对资源配置的基础性作用，促进水资源的合理配置。各地要大胆探索，勇于创新，积极开展水权转让实践，为建立完善的水权制度创造更多的经验。

### 二、水权转让的基本原则

3. 水资源可持续利用的原则。水权转让既要尊重水的自然属性和客观规律，又要尊重水的商品属性和价值规律，适应经济社会发展对水的需求，统筹兼顾生活、生产、生态用水，以流域为单元，全面协调地表水、地下水、上下游、左右岸、干支流、水量与水质、开发利用和节约保护的关系，充分发挥水资源的综合功能，实现水资源的可持续利用。

4. 政府调控和市场机制相结合的原则。水资源属国家所有，水资源所有权由国务院代表国家行使，国家对水资源实行统一管理和宏观调控，各级政府及其水行政主管部门依法对水资源实行管理。充分发挥市场在水资源配置中的作用，建立政府调控和市场调节相结合的水资源配置机制。

5. 公平和效率相结合的原则。在确保粮食安全、稳定农业发展的前提下，为适应国家经济布局和产业结构调整的要求，推动水资源向低污染、高效率产业转移。水权转让必须首先满足城乡居民生活用水，充分考虑生态系统的基本用水，水权由农业向其他行业转让必须保障农业用水的基本要求。水权转让要有利于建立节水防污型社会，防止片面追求经济利益。

6. 产权明晰的原则。水权转让以明晰水资源使用权为前提，所转让的水权必须依法取得。水权转让是权利和义务的转移，受让方在取得权利的同时，必须承担相应义务。

7. 公平、公正、公开的原则。要尊重水权转让双方的意愿，以自愿为前提进行民主协商，充分考虑各方利益，并及时向社会公开水权转让的相关事项。

8. 有偿转让和合理补偿的原则。水权转让双方主体平等，应遵循市场交易的基本准则，合理确定双方的经济利益。因转让对第三方造成损失或影响的必须给予合理的经济补偿。

### 三、水权转让的限制范围

9. 取用水总量超过本流域或本行政区域水资源可利用量的，除国家有特殊规定的，不得向本流域或本行政区域以外的用水户转让。

10. 在地下水限采区的地下水取水户不得将水权转让。

11. 为生态环境分配的水权不得转让。

12. 对公共利益、生态环境或第三者利益可能造成重大影响的不得转让。

13. 不得向国家限制发展的产业用水户转让。

### 四、水权转让的转让费

14. 运用市场机制，合理确定水权转让费是进行水权转让的基础。水权转让费应在水行政主管部门或流域管理机构引导下，各方平等协商确定。

15. 水权转让费是指所转让水权的价格和相关补偿。水权转让费的确定应考虑相关工程的建设、更新改造和运行维护，提高供水保障率的成本补偿，生态环境和第三方利益的补偿，转让年限，供水工程水价以及相关费用等多种因素，其最低限额不低于对占用的等量水源和相关工程设施进行等效替代的费用。水权转让费由受让方承担。

### 五、水权转让的年限

16. 水行政主管部门或流域管理机构要根据水资源管理和配置的要求, 综合考虑与水权转让相关的水工程使用年限和需水项目的使用年限, 兼顾供求双方利益, 对水权转让的年限提出要求, 并依据取水许可管理的有关规定, 进行审查复核。

#### 六、水权转让的监督管理

17. 水行政主管部门或流域管理机构应对水权转让进行引导、服务、管理和监督, 积极向社会提供信息, 组织进行可行性研究和相关论证, 对转让双方达成的协议及时向社会公示。对涉及公共利益、生态环境或第三方利益的, 水行政主管部门或流域管理机构应当向社会公告并举行听证。对有多个受让申请的转让, 水行政主管部门或流域管理机构可组织招标、拍卖等形式。

18. 灌区的基层组织、农民用水户协会和农民用水户间的水交易, 在征得上一级管理组织同意后, 可简化程序实施。

#### 七、积极探索, 逐步完善水权转让制度

19. 各级水行政主管部门和流域管理机构要认真研究当地经济社会发展要求和水资源开发利用状况, 制订水资源规划, 确定水资源承载能力和水环境承载能力, 按照总量控制和定额管理的要求, 加强取水许可管理, 切实推进水资源优化配置、高效利用。

20. 鼓励探索, 积极稳妥地推进水权转让。水权转让涉及法律、经济、社会、环境、水利等多学科领域, 各地应积极组织多学科攻关, 解决理论问题。要积极开展试点工作, 认真总结水权转让的经验, 加快建立完善的水权转让制度。

21. 健全水权转让的政策法规, 加强对水权转让的引导、服务和监督管理, 注意协调好各方面的利益关系, 尤其注重保护好公共利益和涉及水权转让的第三方利益, 注重保护好水生态和水环境, 推动水权制度建设健康有序地发展。

二〇〇五年一月十一日

--水利部--

## 附件 5

### 中国的立法机关和立法过程概要

## 中国的立法机关及立法过程概要

### 1. 中国的立法机关

现在, 在中华人民共和国(中国), 还有全国人民代表大会(相当于日本的国会)以外的被授予独立立法权的机关。①全国人民代表大会(人大)及②全国人民代表大会常务委员会(人大常委会)作为中央政府的两个立法机关。另外, 根据中国的一般说法, 此外还有③国务院、④地方各级人民代表大会也在一定范围内持有「立法权」。另外、⑤国务院各部及各委员会及⑥地方各级人民政府也行使规章(规则)级别的立法。<sup>1</sup> 并且、⑦最高人民法院的司法解释事实上相当于立法的机能。人大负责修改宪法、制定刑事、民事及国家机构其他的基本法律, 人大常委会负责制定其他法律、对宪法及法律条文的说明、闭会期间对人大制定的法律作部分补充及修改。

### 2. 中国的立法过程

人大及人大常委会的立法过程如下:

- 1) 立法计划: 由立法机关作出规定期间的立法目标、措施及安排计划。
- 2) 起草法律法案: 对于起草机关的确定, 法律上没有规定, 根据实际操作习惯, 由议案提案者委托各部门进行起草。起草顺序为①确定起草机关、②组成起草小组、③调查研究、④作成法案(按拟定起草大纲、作成条文、提出起草工作报告的顺序进行)、⑤征求意见、⑥由提案机关或有关机关讨论通过。
- 3) 提出法律议案
- 4) 审议
- 5) 采纳: 通过在人大或人大常委会表决方式, 构成人员半数以上赞成后, 法案通过。修改宪法需要 3 分之 2 人员的赞成。
- 6) 公布: 由国家主席公布通过后的法律。一般在《人民日报》以及《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》上, 以中华人民共和国主席令的形式公布。

### 3. 由国务院掌管的行政法规的立法

#### (1) 法规的分类、立法权限、形式

由行政机关立法的法规、大致分为国务院制定的「行政法规」、国务院下属部(相当于日本的省厅)委及其他直属机关制定的「部门规章」。立法权限的规定范围为立法权限事项、法规的形式、权限的界限。法规的形式有三种:

- ① 条例: 关于一些方面行政业务的较系统·全面的规定。
- ② 规定: 关于一些方面行政业务的部分规定。
- ③ 办法: 关于一定事项行政业务的一些具体规定。

#### (2) 国务院掌管的行政法规的立法过程

以下为国务院的立法过程:

- 1) 立法工作计划: 国务院作出各自在一定时期的立法作业计划。

<sup>1</sup> 本附件为「中国立法调查报告」(1999年、财团法人日中经济协会)的纪要。

- 2) 起草：主要为国务院各部委根据国务院法制办公室制定的计划，起草主管事项。关于涉及多领域的行政法规，法制办公室边调整边起草相关法规。单独起草时，如有涉及其他部门的法规内容其他部门管辖事项的，通知其他部门或调整，向法制办公室报告。
- 3) 审查
- 4) 审议·通过：对于行政法规草案，以国务院常务委员会的审议形式，或通过与商讨审查批准国务院的相关负责副总理的形式。
- 5) 公布：通过审查的行政法规，由国务院或由国务院批准的各主管部门进行公布。公布后，刊登于中华人民共和国国务院公报上。

#### 4.由国务院各部及委员会的部门规章立法

##### (1) 根据规定、立法权限的范围、法规的形式

国务院下属各部委,根据法律及国务院的行政法规、决定及命令,在本部门的权限内,发布命令、指示和规章(宪法第 90 条)。部门规章的立法权限事项如下:

- ① 通过法律或国务院发布的行政法规、决定、命令，国务院各部委规定的事项。
- ② 为法律或国务院的行政法规、决定、命令的执行制定的事项。
- ③ 此机关系统内部的业务制度及手续。
- ④ 与之相关行业相关的标准

部门规章一般以「规定」、「办法」、「细则」的名称或、形式制定。

##### (2) 立法计划

不仅国务院本身，各部委等的部门也各自在一定时期制定关于立法作业的立法计划。关于各部委的立法计划，基本由各单位的立法部门、「条法司」或「法规司」负责。进行与应立法项目的意见征求、对立法项目的总括研究及商讨、报告及审查批准。

##### (3) 部门规章的立法过程

部门规章的立法过程如下：

- 1) 起草
- 2) 审议
- 3) 公布
- 4) 备案(报告)·审查：各部委等部门、在规章公布后的 30 日内将其向国务院报告、国务院法制办公室对其与其他规章是否有无矛盾及抵触、从制定法律手续过程的合法性的角度进行审查。此规章如被判断有矛盾抵触、国务院将对其取消或修改、或命令修改。

#### 5.地方政府立法

##### (1) 根据规定

关于一般地方立法(省、自治区、直辖市、及其他部分城市的人民代表大会、常务委员会或人

民政府制定的地方性法规)、宪法第 100 条、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法第 7 条及第 43 条中记有各地方立法权限的根据。

(2) 立法权限的范围

一般地方性的地方性法规的立法事项如下:

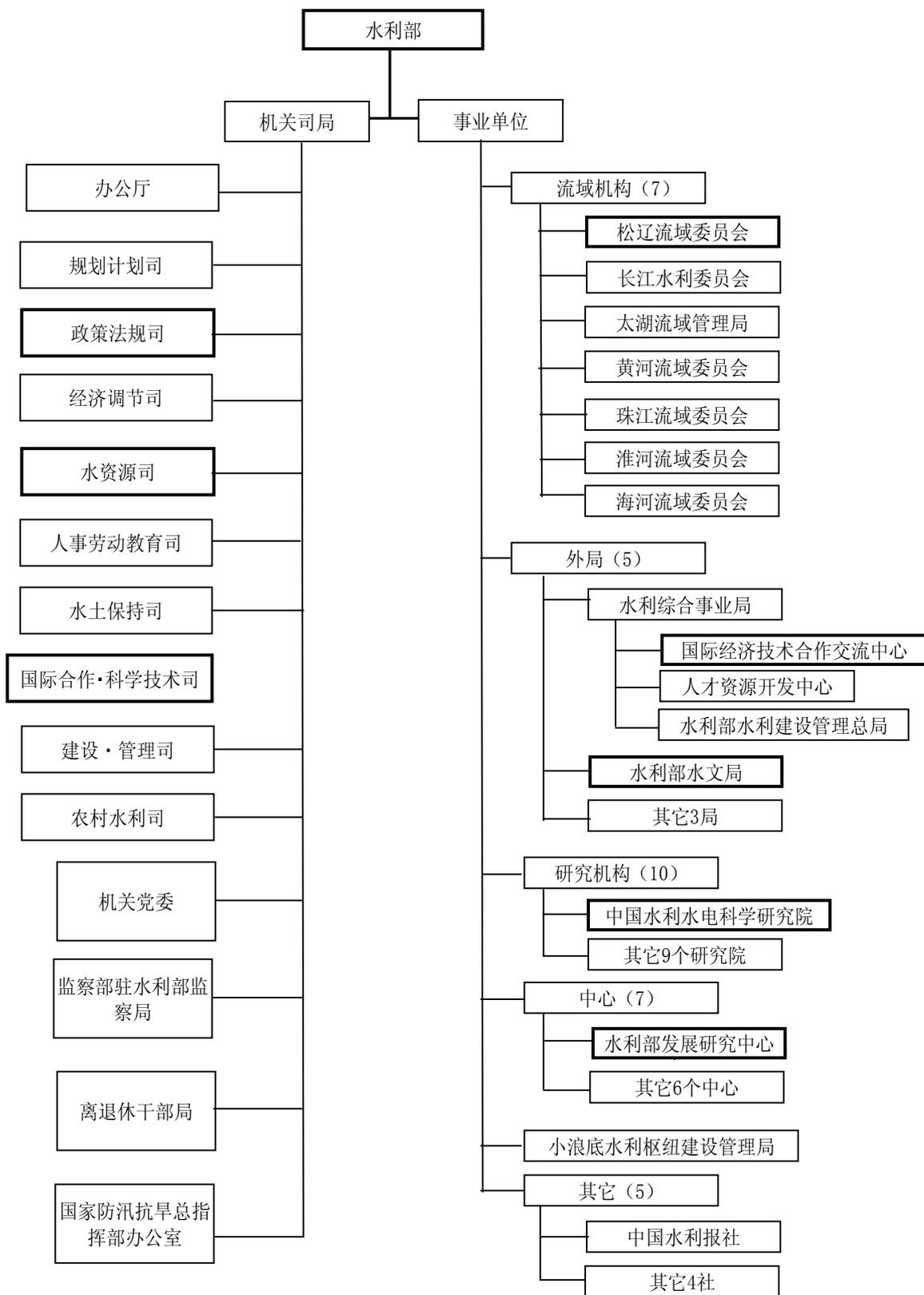
- ① 根据法律、行政法规接受地方的授权事项
- ② 接受人大或人大常委会授权的事项
- ③ 为执行法律及行政法规的具体规定的必要事项
- ④ 中央的专属立法权限以外的事项
- ⑤ 其他关于地方性事物事项

(3) 向中央报告·调整矛盾抵触部分

地方立法机关对制定的地方性法规,向国务院报告·对调整矛盾抵触部分进行调整。并且,国务院法制办公室对报告的地方性法规进行审查。同时,每年对地方性法规·部门规章等到 2000 件的报告进行审查。关于地方性法规的立法过程、原则上中央基本不予干涉、没有设置直接控制的方法的预定。

## 附件 6

### 水利部和国务院组织机构图



水利部机关组织结构图



出处：「www.china.org.cn」2003年7月

国务院机构组织图