

# 松辽流域水资源使用权初始分配协商机制研究\*

刘玉龙<sup>1</sup> 迟鹏超<sup>2</sup> 罗尧增<sup>1</sup> 王浩<sup>1</sup> 甘泓<sup>1</sup> 张廷坤<sup>2</sup>

(1. 中国水利水电科学研究院, 北京 100044;

2. 水利部松辽水利委员会, 吉林长春 130021)

**摘要** 本文全面探讨了松花江、辽河流域(简称松辽流域)水资源使用权分配的协商机制,初步确立松辽流域水资源使用权分配协商的指导思想、基本原则、协商仲裁机制总体框架、协商主体、协商组织、仲裁机构、专家咨询与论证组织、协商规则等,提出了流域级协商组织、以及省地县级协商组织机构基本框架。本文重点研究流域级协商组织及其相应机制的建立,提出了流域水权分配协商主体和客体的确认、协商的条件、程序和规则、以及协商结果的公示等确定的方法和模式。

**关键词** 协商机制; 水资源使用权; 水权分配; 松辽流域

松辽流域水资源使用权初始分配协商机制研究目的,是为了在流域内各省之间、省(自治区)内部各地区之间、各用水户等其他利益相关者之间,建立一套完善的分配水资源使用权的民主协商机制。水资源使用权初始分配,就是第一次通过法定程序将水资源使用权分配给区域、单位或个人的过程。松辽流域率先在大流域尺度上进行水权初始分配的试点,涉及黑、吉、辽、蒙4省、自治区,近1.2亿各族人民的切身利益,是一项调节多元利益关系的复杂系统工程,以法律法规为依据,以广大人民群众的根本利益、全局利益和长远利益为出发点和落脚点,通过民主协商和科学决策,公平合理地进行水权初始分配,推进全流域范围内的水资源合理配置、高效利用、有效保护、科学管理,促进东北老工业基地的振兴和经济社会可持续发展。

## 1 协商的基本原则

### 1.1 依法办事原则

协商机制中的各个环节,协商程序中的各项工作,都必须依法办事,严格遵循《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国水法》等相关法律及配套的行政法规,边境河流还应遵循国际水道法的一般原则和我国与相邻国家签订的双边协定的有关条款。

### 1.2 平等参与原则

利益相关各方在协商机制中平等参与,友好协商,求同存异,争取达成一致同意的

\* 本文为“松辽流域水资源使用权初始分配协商机制研究”专题部分成果。

共识。

### 1.3 公平合理原则

水权初始分配应全面考虑各地的气候、地理、资源、人口、经济社会发展水平、未来发展趋势、国家投入规模、地方与群众投入规模、在振兴东北经济和可持续发展战略中的地位和作用等多种因素，在兼顾公平和效率的基础上协商提出水权合理分配方案。

### 1.4 民主集中制原则

水权初始分配是一项政策性和社会敏感性都很强的工作。为了维护本区域的利益，参与协商的各方代表陈述自己的意见，坚持自己的立场，从而在实质性问题难以形成协商一致的意见。为避免久拖不决和无谓的争论，必须坚持民主与集中相结合，协商与仲裁相结合，在重大问题上经数轮协商或协调未果的情况下，应适时启动仲裁机制，依法作出裁决，争议各方应服从仲裁决定。

### 1.5 科学严谨原则

协商和仲裁都必须坚持科学严谨的态度，建立专家咨询和论证机制，注重调查研究，尊重客观事实，全面分析历史、现状和未来，以法律法规和准确可靠的定量计算结果为依据，使协商和仲裁做到以理服人、以数据服人。

### 1.6 保密原则

水权初始分配是全社会普遍关注的敏感话题，为防止有些媒体的炒作或失实报道而滋生不利于社会稳定的事件发生，保证水权初始分配工作进行，必须严格遵守国务院和水利部下发的有关保密规定。在宣传口径上，应遵循“内外有别”、“有选择地公开”的原则，实行宣传内容审批责任制。在水权初始分配方案最终确定并经国务院正式批准之前，有关的初拟方案、基础资料、协商各方的具体意见等方面的内容均应列入保密内容。同时，松辽流域水权初始分配的范围还涉及边境河流，涉及高度敏感的“跨界水”问题，更应该高度重视保密问题。但在基层终端用户水权分配时，由于绝大部分内容已不属于保密范畴，应充分体现公开、公平、公正的原则。

## 2 协商机制的要素

### 2.1 协商主体的确认

首先确认协商的主体，即什么样的机构、组织、法人或公民参加水资源使用权分配的协商。协商的主体一般包括：各级政府的水行政主管部门及其派出机构、涉及水资源使用权分配的机构、法人或公民（用水户）以及有关的部门组织。对于整个流域，除了水行政主管部门以外，水资源利用还可能涉及林业、农业、渔业、电力、航运、国土资源等部门。但《中华人民共和国水法》明确规定，水资源管理主体为国务院水行政主管部门，其他相关部门依法从事水资源的开发、利用、治理、节约和保护等工作。例如，航运和发电用水权主要体现为河道内用水的数量和时间分布，林业和渔业用水包含在农业用水之中，湿地、湖泊补水包含在生态环境用水之中，均属于不同类型的用水户，所以在协商分配时，这些部门作为具体用户以适当的形式参与协商。

由于我国实行的是流域管理与区域管理相结合的水资源管理体制，流域的分片和区域的分级的特征非常明确，因此，协商的主体也必然是分级的。涉及跨省级行政区的水资源

分配及管理事项的协商由流域协商委员会进行协调；同一省级区域内的水资源分配及管理事项的协商由省级协商委员会进行协商；地、县级区域和各用水户的水资源分配及管理事项的协商由地、县级协商委员会进行协商。

## 2.2 协商客体的确认

协商的客体就是水资源使用权。即通过法律法规，协商确定包括数量、质量、时间分布、有效期限、使用和处分等在内的水资源使用权的相关属性。协商的客体也就是指扣除河道用水和生态环境用水之后的国民经济用水权在省（自治区）及省（自治区）内的地市间的水资源合理配置方案。

## 2.3 协商的条件

建立了协商机制以后，并不是事无巨细都进行协商，协商是有条件的，协商的基本条件可归纳为：①协商必须依法进行；②将要协商的利益是有限的、可认定的，且能够有主体来代表它们；③协商主体可以根据每个问题对他们各自的重要性和相关程度来决定如何坚持或让步；④协商主体各方之间的力量是彼此制衡的，他们都相信协商会比任何其他方式更有助于其利益的保障或实现；⑤讨论和协商的问题是明确的，涉及多元主体，不宜采取行政强制措施来解决。

在水权分配中，水行政主管部门因负有对水资源的管理职责，应该发挥主导作用。根据具体情况，如果区域间水权分配需要协商时，按事先拟定好的协商规则协商；如不需要协商或协商无效时，区域的上级水行政主管部门可以发挥上级行政职能来裁定。

## 2.4 协商的程序

协商的程序可划分为：①协商机制的启动。由水行政主管部门根据协商条件，决定是否启动协商机制。②成立协商委员会。成立与协商客体相关的各主体代表参加的协商委员会，明确协商内容，确立协商规则，进行民主协商。③进入协商的程序。协商程序一般由协商委员会秘书处将需要协商的议题提交协商委员会进行协商，也可以由与协商客体相关的任何主体向协商委员会的秘书处提出协商请求，秘书处根据实际情况提请协商委员会就该具体议题进行协商，与协商客体相关的各主体代表参与民主协商。④协商并达成合意。启动协商机制的目的是达成合意，而不是一种走过场或陷入无休止的争论。

## 2.5 协商规则的形成

通过协商条件的分析，分别确认协商的主体和客体，确立协商的程序，形成协商规则。根据“涉及跨省级行政区的水权初始分配及管理事项的协商由流域协商委员会进行协调；同一省级区域内的水权初始分配及管理事项的协商由省级协商委员会进行协商；地县级区域内各用水户的水权初始分配及管理事项的协商由地县级协商委员会进行协商”的基本构想，制定具体的协商规则。应该强调，不同级别的协商，其协商规则是不同的。

## 2.6 协商结果公示

实行水权协商公示制度的目的是，让所有利益相关者知晓某项事件的办理过程及结果，并通过合法渠道反映自己的意见，接受广泛监督。由于水资源使用权的分配，涉及不同地区和部门的利益，对于松辽流域还涉及到国际河流的问题，所以对省级和地区级协商结果，主要通过下发文件在内部明确，在媒体上公开的内容应有所选择。在基层用户的水权交换过程中，由于涉及第三者的利益，水市场管理部门在批准水权或商品水交易之前，

应在一定期限内对水权交易内容予以公示，对交易的合法合规性、交易双方在水市场的准入资格、是否侵犯他人水权、是否对第三方和公共利益造成损害等条件进行验证和确认。

### 3 协商仲裁机制总体框架

考虑水资源流域统一管理、流域管理与区域管理相结合的管理体制，决定了松辽流域从宏观到中观和微观、从流域级、省（自治区）级、地市级、市县级的自上而下的水权初始分配模式。宏观层次主要解决自然水权与国民经济水权的分配问题，中观层次主要解决区域间、行业间、部门间的水权分配问题；微观层次主要解决终端用户之间的水权分配问题。在国民经济水权分配中，上层是省级行政区区域水权，中层是地级和县级行政区区域水权，基层是终端用水户的水权分配。与水权分配层次相适应，水权分配协商机制和仲裁机制也分为流域级、省（自治区）级、地市级、县市级 4 个层次（见表 1）。

表 1 松辽流域水权初始分配协商仲裁层次

层次	协商/内容	协商组织	协调机构	仲裁委员会
流域级	流域内省（自治区）间水权分配	各省、自治区派代表参加的协商委员会	松辽流域水利委员会	国务院授权的仲裁委员会
省、自治区级	省（自治区）内水权分配	由省（自治区）内独立用水户代表、各地（市、州、盟）派代表参加的协商委员会	各省、自治区水行政主管部门	省级人民政府授权的仲裁委员会
地市级	地（市、州、盟）级行政区内水权分配	由各县（市、旗、区）派代表参加的协商委员会	地（市、州、盟）级行政区水行政主管部门	地（市、州、盟）级人民政府授权的仲裁委员会
县市级	县（市、旗、区）级行政区内水权分配	各乡镇、各终端用水户或用水户协会代表参加的协商委员会	各县（市、旗、区）水行政主管部门及其授权的供水管理机构	1. 县级人民政府授权的仲裁组织 2. 地方人民法院

严格意义上讲，水资源使用权初始分配应该包括流域→省、自治区→地市→县市→用水户的全过程分配，从流域到省（自治区）的分配只是水权初始分配的最重要的部分，也是最难协调的部分。因此，水资源使用权初始分配的协商机制应该是全过程的完整的机制。完成这样的初始分配，需要经过很长的时间，更需要不断的探索协商的实践经验来完善整个机制。此次松辽流域水资源使用权初始分配协商机制研究，重点建立流域到各省（自治区）的分配协商机制。松辽水利委员会是水利部的派出机构，难以协调水利部门以外的涉水矛盾。设置松辽流域协商委员会，可增强松辽水利委员会的协调职能（见图 1）。

#### 3.1 协商组织

##### 3.1.1 流域级协商组织

流域级协商组织是松辽流域协商委员会。松辽流域水权分配协商委员会主任由水利部委派一名副部长担任。委员会下设秘书处，由松辽水利委员会承担秘书处日常工作，松辽水利委员会主任担任秘书长，负责协商委员会日常工作。

松辽流域水权分配协商委员会共由 19 名委员组成，即主任 1 名，秘书长 1 名，松辽

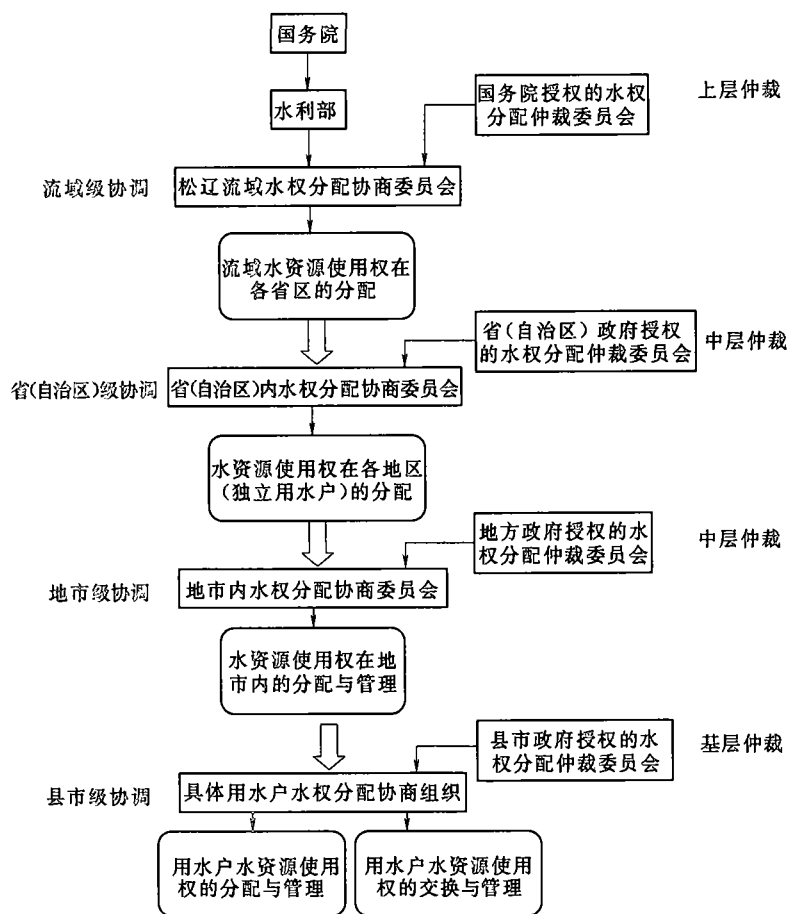


图 1 松辽水利委员会水资源使用权初始分配协商和仲裁结构示意图

水利委委员会副主任 1 名，黑龙江省、吉林省、辽宁省、内蒙古自治区各派出一个由 4 人组成的协商代表团，由主管水利的副省长（副主席）任团长（首席代表），政府副秘书长、发改委副主任和水利厅副厅长任团员。

协商内容：松辽流域水资源使用权在流域内各省（自治区）的初始分配。

这一级协商，是松辽流域水资源使用权初始分配协商机制建立的重点，首先确保流域水资源在各省（自治区）的合理分配，解决各跨省（自治区）河流断面的水量分配问题。

### 3.1.2 省（自治区）级协商组织

省（自治区）级协商组织是省（自治区）水权分配协商委员会。省（自治区）水权分配协商委员会由主管水利副省长（副主席）任主任，水利厅厅长和松辽水利委员会副主任担任副主任，成员包括：省（自治区）水利厅副厅长（松辽流域水权分配协商委员会委员）、省（自治区）发展和改革委员会副主任、省内中央和部委独立用水户代表（一户一代表）、省（自治区）内各地（市、州、盟）水行政主管部门负责人等。省（自治区）水权分配协商委员会下设秘书处，负责协商委员会日常工作，秘书处设在水利厅。

协商内容：水资源使用权在省（自治区）各地（市、州、盟）的初始分配。

地（市、州、盟）、县（市、旗、区）级协商组织，仿照省（自治区）级协商组织模式来建立。根据基层具体情况，组织有关行业部门、用水户协会或重要用户的代表参加协商。

### 3.2 仲裁机构

上层水权分配仲裁机构，是指当松辽流域省级区域水权分配中未能就重大问题达成协商一致的意见且经多次协调无效时，由国务院任命的一个仲裁委员会。仲裁委员会由国务院副总理、国务院秘书长、国家发展和改革委员会主任、水利部部长、国务院指定的其他有关部委负责人，以及各省（自治区）领导组成，国务院副总理任仲裁委员会主任。中层和基层水权分配仲裁机构分为省级人民政府授权的仲裁委员会，以及地（市、州、盟）级人民政府授权的仲裁委员会。仲裁委员会可参照上层水权分配仲裁机构模式组建。以上仲裁机构均为非常设的官方机构。

### 3.3 专家咨询与论证组织

为使松辽流域水权初始分配建立在科学、严谨、公平、公正的基础之上，应充分发挥专家咨询和论证的重要作用。为此，组建两个层次的专家组织。一是由松辽流域水权分配协商委员会组建一个技术委员会，由松辽水利委员会和各省、自治区选派水权和水资源规划等方面的专家组成，主要承担协商委员会基础性、技术性的前期工作，为各阶段的协商内容提供技术支撑和科学依据，并及时反馈和协调各省、自治区代表团在具体技术问题上的意见和建议；二是由水利部在全国范围内遴选各部门、各行业知名专家组建专家顾问团，为水权分配方案的制定提供技术咨询，对拟定的分配方案进行合理性论证并提出修改和调整的建议。在需要启动仲裁程序时，为仲裁机构提供技术支撑和决策依据。

### 3.4 协商规则

协商委员会成立后，应制定委员会章程和协商规则，以规范协商各方的行为。松辽水利委员会作为国务院水行政主管部门的派出机构，具有《中华人民共和国水法》赋予的法律地位，既是流域水资源统一管理的执行者和协调者，更是服务于4省、自治区广大人民群众的服务者，因而也是参与平等协商的一方。

#### 3.4.1 表决方式

凡协商过程中需要付诸表决的重要事项，均采用书面表决方式和参与协商的五方一方一票制。在基础工作阶段和初拟方案阶段，表决结果实行少数服从多数的原则；在决策定案阶段，不适用少数服从多数的原则。

#### 3.4.2 仲裁申请

在基础工作阶段、初拟方案阶段和反馈协调阶段出现的分歧和争议，均应在技术委员会或协商委员会的层面上予以协调和解决。在决策定案阶段，任何一方提出仲裁申请或在表决中投反对票，即进入仲裁程序，报上一级仲裁委员会裁决。

#### 3.4.3 纪律约束

协商委员会是一个非常设的官方机构，协商过程和协商内容又有一定的保密要求，协商各方均应在对外宣传、资料保密等方面受到相关纪律的约束。尤其在协商过程中出现重大争议时，各方必须保证不发生本省、自治区群众上访、请愿等事件。

### 3.5 流域协商委员会的协商程序与协商内容

松辽流域水权分配协商委员会的协商程序可分为五个阶段，即启动阶段、基础工作阶段、初拟方案阶段、反馈协商阶段、决策定案阶段。

#### 3.5.1 启动阶段

启动阶段的主要内容包括：①国务院批转水利部通知，开展松辽流域水权初始分配试点工作，批准成立松辽流域水权分配协商委员会和仲裁委员会；②协商委员会召开第一次会议，起草并通过协商委员会章程，明确协商委员会的目标、任务、职责、义务及协商程序、协商规则等方面的内容；③组建协商委员会下设的技术委员会；④制定协商委员会与技术委员会工作进度安排；⑤其他有关事项。

#### 3.5.2 基础工作阶段

基础工作阶段的具体工作由秘书处组织技术委员会承担。主要包括：①根据松辽流域水资源综合规划的初步成果，对松辽流域的水资源总量、生态与环境需水量、水资源可利用量、各省（自治区）供用水量、耗水量、出入省境水量、各项用水指标等内容予以评定；②对各省（自治区）用水现状和近期规划水平年需水预测与各项用水定额的合理性进行分析和评价；③对松辽流域水资源合理配置方案进行修改和完善；④初步拟定松辽流域国民经济水权可分配总量和水权分配原则；⑤技术委员会就以上事项提请协商委员会进行讨论；⑥召开协商委员会第二次会议，就技术委员会提交的问题进行协商并形成协商会议纪要，包括一致意见和分歧意见。

#### 3.5.3 初拟方案阶段

松辽流域省级区域水权的初拟分配方案，以各省（自治区）多年平均用水量为参考基数，考虑不同频率年的情况，以水平年的需水预测为目标参数，通过总量估算和按定额法复核，初步拟定各省级区域的水权分配方案。这一阶段主要由秘书处组织技术委员会开展相关工作。主要包括：①以水资源公报及全国水资源综合规划第一阶段成果为主要依据计算各省（自治区）近5年平均供、用、耗、排水量；②按分区，统计分析各个分区现状，主要用水定额及合理的平均用水定额等；③根据各省（自治区）经济社会发展的主要规划指标，并以现状合理的平均用水定额为基准，对各省（自治区）提出需水预测成果进行复核和调整；④如各省（自治区）需水预测总量之和大于松辽流域的国民经济水权可分配总量，则应通过反复协商，合理调减；⑤专家顾问团参加重大问题的咨询和论证；⑥技术委员会正式召开会议，形成水权分配初拟方案，提交协商委员会讨论；⑦召开协商委员会第三次会议，由技术委员会汇报本阶段工作情况和需要协商解决的问题，提交松辽流域省级区域水权分配草案。会后形成会议纪要。

#### 3.5.4 反馈协商阶段

反馈协商阶段采取分散与集中相结合的方式，由秘书处牵头开展相关工作。主要包括：①松辽流域省级区域水权分配草案分发各省（自治区）代表团，各代表团分别审阅并提出反馈意见；②秘书处收集各代表团的反馈意见，提交专家顾问团进行合理性评估并提出是否采纳的意见；③秘书处根据专家顾问团的意见，对水权分配草案进行修改，提出松辽流域省级区域水权分配方案（讨论稿），并分发各省（自治区）代表团；④各代表团再次审阅并提出反馈意见；⑤召开协商委员会第四次会议，各代表团团长就水权分配方案

(讨论稿)正式发表陈述意见;⑥召开专家顾问团咨询论证会,对各代表团的陈述意见进行分析评估,提出对水权分配方案(讨论稿)的修改意见;⑦秘书处修改水权分配方案(讨论稿),形成松辽流域省级区域水权分配方案(送审稿),并分别与各代表团沟通和协调。

### 3.5.5 决策定案阶段

在多次反馈协商的基础上,松辽流域水权分配方案(送审稿)进入决策定案阶段,召开协商委员会第五次会议。主要步骤:

①秘书处汇报送审稿修改定稿情况以及与各代表团的沟通和协商情况;②审议松辽流域省级区域水权分配方案(送审稿);③4省(自治区)、松辽水利委员会各作为一方,以书面形式就上述送审稿作出表决意见;④如表决结果无不同意的意见,则送审稿获得通过,送水利部审定后上报国务院审批;⑤如有任何一方持反对意见,则进入仲裁程序,提交国务院仲裁委员会裁决,仲裁委员会作出裁决后,再次召开协商委员会会议按仲裁决定修改和审议水权分配方案(送审稿),仍按书面方式表决通过后报国务院审批;⑥松辽流域省级区域水权分配方案经国务院批准后正式生效,并开始试行,各省(自治区)签订贯彻落实水权分配方案责任书,松辽水利委员会根据水权分配方案制定不同保证率下的年度水量调度计划,具体负责水权分配方案实施过程中的监督检查和协调工作;⑦松辽流域水权初始分配工作完成以后,协商机制可继续保留。一是对实施过程中的省际水事纠纷进行调查、协商和处理;二是每年召开一次例会,对水权分配方案的贯彻落实情况进行检查和总结,对今后的工作提出意见和建议。

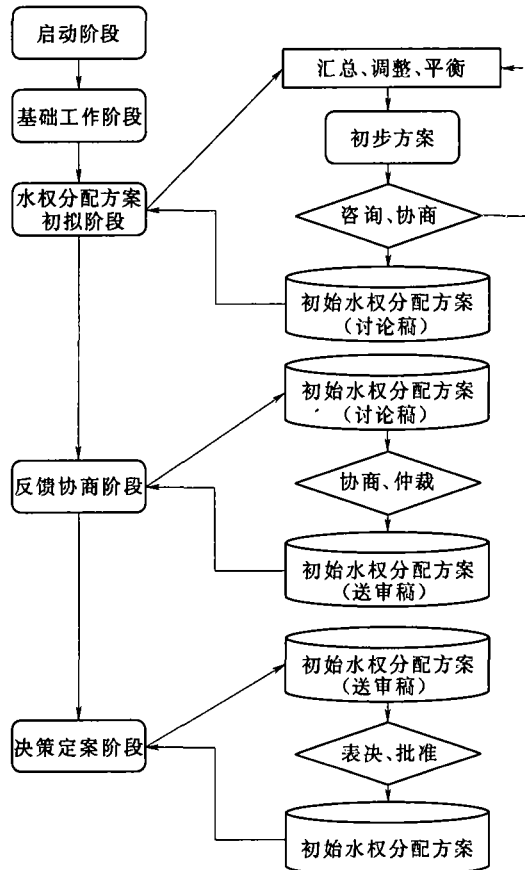


图2 松辽水利委员会水资源使用权初始分配协商和仲裁阶段示意图

为了方便理解,这里仅针对水权初始分配的上层协商和仲裁个阶段予以概化表示(见图2)。

## 4 结语

水资源使用权分配协商机制,是重要的水权制度之一。合理的协商机制是水资源使用权初始分配顺利实施的保证。提出的松辽流域水权分配协商机制框架、分级协商和仲裁组织的确定、协商规则制定等初步结论,具有一定的参考价值。松辽流域水权分配协商委员



会的协商五阶段程序与内容，在水权分配协商可操作性方面作了有益的探索。

## 参考文献

- 1 汪恕诚. 水权转换是水资源优化配置的重要手段. 中国水利报, 2004
- 2 王利明. 物权法研究. 北京: 中国人民大学出版社, 2002
- 3 刘玉龙, 甘泓, 王恩峰. 水资源流域管理与区域管理模式浅析. 中国水利水电科学院学报, 2003

**作者简介** 刘玉龙, 1966年出生, 男, 河南许昌人, 中国水利水电科学研究院水资源所博士、高级工程师。主要从事水资源管理、水资源与区域经济等方面的研究。