

疏勒河灌区试行水权制的实践研究

刘鑫¹, 刘建军²

(1. 江西省南昌市水务局, 江西 南昌 330038; 2. 疏勒河流域水资源管理局, 甘肃 玉门 735211)

摘要:疏勒河灌区是水利部2014年确定的全国七个水权试点之一,在水资源使用权确权登记、水权交易以及相关制度建设方面率先取得突破,有效发挥市场配置水资源的作用,促进了节水型社会建设和农业用水供给侧结构性改革,为全国推进水权制度提供了可借鉴经验。

关键词:水利管理;水权;实践;疏勒河

中图分类号:S274.1

文献标识码:C

文章编号:1004-4701(2018)01-0000-05

0 引言

按照水利部和甘肃省人民政府批准的方案,疏勒河灌区于2014年启动水权试点工作,2017年10月通过了国家技术评估验收。完成了水资源使用权分配和确权登记,建立了水权交易平台和水权水市场监管体系,促成了水权流转交易案例。在灌溉面积不减少的情况下,农业用水总量由2014年的8.3165亿 m^3 调减到了2017年的5.0193亿 m^3 ,平均节水3690 m^3/hm^2 ,农民水权意识增强,节水效果明显,生态环境逐步改善,水资源管理水平明显提高,市场对水资源的配置作用显现,为全国推进水权改革提供了经验^[1]。

1 疏勒河灌区试行水权制度的背景情况

1.1 疏勒河灌区概况

疏勒河发源于祁连山脉西段托来南山与疏勒南山之间,流经青海省天峻、甘肃省肃北、玉门、瓜州、敦煌等县市,干流全长670 km,多年平均径流量为10.31亿 m^3 。疏勒河流域有昌马灌区、花海灌区和双塔灌区三个灌区,统称疏勒河灌区,分布在甘肃省酒泉市玉门市和瓜州县境内,含22个乡镇、6个国营农场、108个农民用水者协会,总灌溉面积89613.33 hm^2 。

1.2 水资源管理概况

疏勒河灌区水资源管理实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制,甘肃省疏勒河流域水资源管理局负责管理疏勒河干流地表水资源管理,玉门市、瓜州县水务局负责管理地下水资源和支流的地表水资源管理。水权改革前的2013年度,疏勒河河源来水11.74亿 m^3 ,甘肃省水利厅许可疏勒河灌区农业用地表水取水总量8.3165亿 m^3 ,灌区实际取水总量8.8904亿 m^3 ,斗口引水量6.02亿 m^3 ,完成灌溉面积89560 hm^2 ^[2]。

2 疏勒河灌区试行水权制度的方法和要点

2.1 开展水权的确权登记

水权确权登记是对水资源的使用权的主体、对象、条件、程序等进行确定,将水资源的使用、收益权落实到用水户,为形成归属清晰、权责明确、监管有效的水资源资产产权制度奠定基础。

水权确权登记主要内容:一是确定可分配水量。包括地表水、地下水。二是分配水权。包括三个层次的水权。第一层次为行业水权,即生活、生产、生态水权。第二层次为工业、农业水权。第三层次为工业用户、农业用户、生活用水、生态用水管理单位水权。农业水权分配到农民用水协会,工业水权分配到工业企业,生活水权分配到取水供水管理单位,生态水权分配到生态管理单

收稿日期:2017-09-20

作者简介:刘鑫(1992-),男,硕士在读,助理工程师。

位。三是发放水权证。对生活、工业企业、生态用水核发取水许可证,对农业用水核发水权证。水权证经县级人民政府和疏勒河管理局审核后,由县(市)水行政主管部门发放,水权证由用水户协会代表农户集体持有。

水权确权登记的步骤和程序:一是编制方案。水资源使用权分配方案是水权确权工作的依据,以县(市)为单位编制,做到数据可靠准确。二是方案审批。由酒泉市政府牵头,甘肃省水利厅、酒泉市水务局、疏勒河管理局、县(市)水务局等单位组织联合审查组,对方案的编制依据、可分配水权水量、预留水量、各单位水量分配等内容进行审查,提出审查意见,由酒泉市水务局审核确认。三是确权公示。对生活、生态、工业取用水户采取书面告知的方式,通知取水许可量。对农业取用水户,以协会为单位,将确权结果公示,征求意见,接受监督。四是确权发证。按照方案,将取水许可证和水权证发放到用水户或农民用水协会。五是登记造册。水行政主管部门对确权结果登记造册、存档,建立水权确权登记管理平台,逐步实行查询、交易、变更等过程的系统化、科学化、规范化。

确权登记工作要力求做到:一要简便实用。要明确可分配水量、计量断面、取用水量。确权的方法要简便实用,操作性强,群众能掌握。二要全面覆盖。地表水、地下水全面配置,所有用水户全部确权,保证全覆盖。三要可调整。要设定水权确权的有效期,期满后根据实际情况进行调整。四要促进节水。水权确权后,超用水量要实行累进加价,通过价格杠杆促进节水。

2.2 建设水权交易平台

水权交易就是在水资源优化配置和高效利用的前提下,取得水资源使用权的地区或用水户以水市场为平台,通过平等协商,将其节余的水有偿转让给其他地区或用水户,使水资源的使用权发生变化。水权交易是水市场的重要内容,也是水市场形成的重要标志,是利用市场机制优化配置水资源的新举措。在水权交易过程中,既要体现水的商品价值,又要体现兼顾大多数人的利益和公平交易的原则。根据交易需求,因地制宜地引导开展流域灌区间、行业间、用水户间等多种形式的的水权交易,鼓励用水户实行就近短平快交易。逐步规范水权交易行为,充分尊重农民意愿,切实保障农业和农民用水权益,保障农业用水需求,防止水权交易对第三方和生态环境造成影响。

疏勒河灌区水权试点中,酒泉市水务局、疏勒河管理局与中国水权交易所签订了水权交易平台搭建和维

护委托协议,共同编制了水权交易平台搭建与运行维护方案,在中国水权交易所建立了疏勒河流域水权网上交易大厅。对区域用水总量控制指标、水资源确权数据、用水户协会和主要农户用水、工业企业用水等信息进行采集,建立了甘肃省水利厅、酒泉市水务局、疏勒河管理局三级互联互通、实时共享的水资源使用权确权登记数据库,由中国水权交易所负责实时动态更新和维护,整合地表水、地下水资源信息,开展水资源综合平衡和统计分析,直接为疏勒河流域水权交易流转提供服务,保障了水权交易流转的有序进行。

2.3 构建水权监管体系

建立监管体系是水权交易的基本保障。疏勒河管理局按照酒泉市人民政府下达的疏勒河灌区用水总量控制指标,对疏勒河流域水权水量实施统一管理和调度。建立健全试点所在县、乡、村协商协调机制,与地方政府水行政主管部门通力协作,密切配合,联动实施,合力推进。发挥用水户和用水户协会的作用,扩大公众参与,提高水权水市场建设的社会认知度和参与度,形成政府社会共同推进水权水市场建设的局面。

水权交易审批监管权限按照地表水取水许可管理权限划分。一般情况,2 000 万 m^3 以下的水权的交易应由疏勒河管理局主导,酒泉市水务局参与审批。交易水量在2 000 万 m^3 以上的,应由疏勒河管理局和酒泉市水务局初审后,由甘肃省水利厅审批。

水量交易审批监管权限按照交易双方取水口属地划分:灌区之间交易,由疏勒河管理局灌溉处审核同意;同一灌区内交易,由灌区管理处审核同意;同一灌区同一渠系交易的,双方共同向所在渠系水管所提出申请,所在渠系水管所核准同意并报所在灌区管理处备案;同一灌区不同渠系之间交易,双方向各自渠系所在水管所提出申请,经两渠系水管所协商一致,报灌区管理处审核同意;同一协会内农户之间交易,由水管所审核同意后,在协会的监管下进行。

2.4 建立水权管理制度

水权管理制度是界定、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。制度建设是试点工作的政策保障。试点过程中要及时研究解决遇到的问题,建立健全确权登记、水量分配、水权水量交易的规则和监督管理办法,制定水资源使用权确权登记制度、水权交易管理办法等,探索建立取水权有偿使用

和水权交易价格形成机制等相关制度,甘肃省人民政府立法颁布疏勒河流域水资源管理条例。

3 疏勒河灌区试行水权制度的几点经验

3.1 坚持政府主导

试行水权制度要处理好政府管理和流域管理的关系问题。水权改革,涉及各个用水户的利益调整和重新分配,属于社会管理范畴,水权管理必须坚持政府主导,由地方政府主导统筹协调开展水权试点工作,建立各方共同参与的协调机制,制定系列配套措施,健全工作机制,才能形成推动改革的合力,确保水权改革试点顺利开展。

3.2 维护灌区稳定

水权改革必然要调整利益,突破过去的一些管理模式,引起供用水各方利益的变化。在试点工作中,一定要严格遵照水利部批准的试点方案,紧密结合灌区实际,注意解决好几个矛盾问题。一是要解决好灌区稳定问题,保障用水户的权益。要充分调动广大用水户的积极性,重视发挥农民用水协会的积极作用,坚持合法、公平、务实、高效的原则,保证用水户的知情权、参与权和监督权得到落实,切实保护好灌区群众的利益。二是要解决好计划内基本用水单位和计划外新增用水单位的水权关系问题。在保障规划内用水水权的同时,要积极引导富裕水权向规划外用水流动,大力支持高效益工业发展。三是要注重分类指导、协调推进。根据试点用水

户意愿、接受程度及实施难易等因素,边试边改,动态调整试点方案,综合协调、整体推进试点工作。

3.3 坚持公平合法

在试点工作中,一定要把握好政策层面的问题,保证水权管理的合法性;把握好技术层面的问题,保证试点工作的合理性;把握好现实层面的问题,保证水权分配的公平性。一是水权配置与土地确权相结合,依法核定水权面积。二是斗口配水定额实行动态管理,依据河源来水量按比例调整。三是水权总量逐步核减,三年时间从现状用水量过渡到目标控制量,给灌区农民一个适应过程。四是精准计量斗口水量,要有完好的渠系、精确的量水设施和严密的统计测报系统。

3.4 坚持水权面积和水量“双控制”

水权配水面积和水权水量的确定,是水权确权的两个关键因素。以国家第二轮土地承包面积、国家土地占补平衡面积、2003年国家政策性新增耕地三类面积为水权水量确权分配面积;执行最严格水资源管理制度,按照《甘肃省地级行政区用水总量控制红线》确定水权总量。

参考文献:

- [1] 中共酒泉市委. 关于深化水权制度改革推行差别水价的实施意见[R]. 2013. 05.
- [2] 甘肃省水利厅. 甘肃省疏勒河流域水权试点方案[R]. 2014. 12.

编辑:张绍付

Shule river irrigation area for water right system of exploration and practice

LIU Xin¹, LIU Jianjun²

(1. Nanchang Municipal Water Bureau of Jiangxi Province, Nanchang 330038, China;

2. Water Resources Administration of Shule River Basin, Gansu Yumen 735211, China)

Abstract: The Shule Irrigation District, one of the seven water rights pilot projects set by the Ministry of Water Resources in 2014, took the lead in making breakthroughs in the registration of water resources right registration, water rights trading and related system construction, and effectively brought into play the role of market in allocating water resources. Promoted the construction of a water - saving society and the structural reforms on the supply side of agricultural water supply, and provided experiences for promoting the water rights system across the country.

Key words: Water conservancy management; The water rights; Practice; Shule river

翻译:郭庆冰