

# 新疆水权改革经验与启示

李 晶,王俊杰,陈金木

(水利部发展研究中心,100038,北京)

**摘要:**通过介绍新疆水权改革的主要做法和成效,总结了新疆吐鲁番、昌吉等地区因地制宜探索改革路径、将水权确权与其他改革相结合、推进水资源管理精细化等改革经验。梳理了现阶段水权改革面临的各地进展不均衡、水市场总体不发育、改革投入成本较高、现有法律政策难以满足水权制度建设需求等困难和问题,提出了加快法律政策制定修订工作、加大水权水市场建设支持力度、注重水利改革措施的联动与配套等建议。

**关键词:**水权改革;经验;问题;建议

**Reform of water right system in Xinjiang: experiences and suggestions//**Li Jing, Wang Junjie, Chen Jinmu

**Abstract:**Experiences of reform of water right system in Xinjiang are introduced that mainly concentrate on adjusting measures to local conditions to find suitable solution, combing water entitlement with other reforms and adoption of precise management of water resources. The obstacles encountered by current water right system reform are summarized, such as differentiation in progress of reform and immaturity of water market, high cost and needs of modification of current policies and laws. It is recommended to accelerate legislation and law amendment, provide strong support to the establishment of water right and market, and take coordinated actions and complete counterpart system for water development and reform.

**Key words:** reform of water right system; experiences; problem; suggestion

中图分类号:TV213.4

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2017)13-0017-03

新疆维吾尔自治区地处我国西北边陲,是典型的内陆干旱区,年均降雨量仅 150 mm,水资源严重短缺,且农业用水占比过高。2015 年新疆水资源开发利用量 577 亿  $m^3$ ,超出 2030 年用水总量控制指标近 51 亿  $m^3$ ,其中农业用水 546.44 亿  $m^3$ ,占总用水量的 94.7%。针对用水总量超限、用水结构不合理的现状,新疆开展了水权改革和其他相关改革,在优化用水结构、提高水资源利用效率和效益、保障经济社会可持续发展方面发挥了重要作用。

## 一、主要做法与成效

### 1. 全面部署水权改革 积极开展水权试点

2011 年,自治区水利厅提出“在有条件的区域,积极开展水权交易、转让试点工作”,并要求 14 个地州开展水权改革探索工作。2014 年,自治区党委召开全疆水权水价综合改革

试点现场会,提出要尽可能减少通过行政审批取得水权的行为,今后新增工业用水原则上不再通过行政审批取得;要明确农业用水及其他用水户初始水权,在发放水权证的基础上,用水户结余水量通过水权交易中心上市交易,价格可以随行就市,促进水资源优化配置与可持续利用。

### 2. 吐鲁番市开展水权交易,重点解决工业用水不足问题

吐鲁番市水权改革始于向工业转让水权。2011 年,吐鲁番市在全疆率先启动水权改革工作,出台《吐鲁番地区水权转让管理办法(试行)》,明确新增工业用水一律通过购买水权的形式取得水资源使用权。还制定出台了《吐鲁番地区农业灌溉用水定额指标(试行)》,为农业初始水权分配提供依据。2011 年以来,吐鲁番市先后与新疆万向化肥能源有限公司、中铝新疆铝电有限公司等多家企业签订

了水权转让合同,转让水量共 4 750 万  $m^3$ ,转让费 4.75 亿元,目前已到位 2.2 亿元。

吐鲁番市的水权改革,极大提高了各县(市)加快水库建设、推广高效节水、退地减水等工作的积极性,在降低区域用水总量、优化用水结构、缓解地下水水位下降及生态环境恶化等方面也取得了很好的成效。

### 3. 昌吉回族自治州开展农业水权改革,重点促进退地节水

昌吉回族自治州(以下简称昌吉州)水权改革以农业水权确权和交易为核心展开,并随着农业水价综合改革和退地节水的综合部署逐步深入。2014 年,昌吉州制定改革方案并配套出台了《农业初始水权分配及水量交易管理办法(暂行)》,在农业用水初始水权分配、交易、配套措施制定等方面取得了实效。

①全面开展农业用水确权发证。

收稿日期:2017-05-02

作者简介:李晶,教授级高级工程师,研究方向为水权改革、水利法制、水资源管理等。

明确只有二轮承包地享有初始水权,具体包括牧民定居人均分配不少于5亩(1亩=1/15 hm<sup>2</sup>,下同)的人工饲草料地、移民安置土地、村集体按相关文件规定不超过10%的预留机动地。目前,全自治州466.89万亩二轮承包地全部颁发了农业用水初始水权证(卡),共计14.31万本,发放率达100%。

②探索开展农业水权回购和交易。明确农民依法取得的农业初始水权在使用节水灌溉技术后,其节余水量可进行交易。小量的节余水量可在农户之间自主交易;具备工业、城镇供水条件的区域,政府通过搭建水量收储交易平台,以不低于3倍的执行水价回购农户初始水权份内的节余水量。2016年,呼图壁县雀儿沟镇把定额内节余的629万m<sup>3</sup>水量转让给五工台镇,交易额135.82万元。目前,回购转移(工业、城市生活)水量达到3424万m<sup>3</sup>。全自治州农业节水农户与农户、村与村、灌区与灌区之间的交易已成常态。

③配套相关改革措施。一是执行差异化水价。按照“一次定价、分步实施”的原则,在成本水价测算中,以“十一五”末形成的水利工程资产为基数,核准的成本水价为0.144元/m<sup>3</sup>。在水价执行中,对水权额度内用水(即二轮土地定额内用水)实行价格保护政策,即按照分年实施方案批准的基本水价;2015年执行70%,2020年执行100%;对水权额度外用水(包括二轮承包地超定额用水和二轮承包地以外土地用水),按照批准成本水价的2倍计收水费。二是征收资源水费。对水权额度外用水,包括二轮承包地超定额用水和二轮承包地以外土地用水,按照地表水0.1元/m<sup>3</sup>、地下水0.25元/m<sup>3</sup>的标准,按量计征水资源补偿费。在收取的资源水费中提取25%,通过“以奖代补、先建后补”的形式用于末级渠系改造,缓解农村水利工程“有人用、无人管、无钱修”的情况。三是严控地下水开采。出台《自治州实施井电双控取用地下水

管理办法(试行)》,“以水定电、以电控水”,对10100眼农灌井实施“井电双控”管理。开展非法井整治行动,目前处理了1089眼非法机井,占非法机井数量的96%,以此确保农灌井零增长,严控国有农用地取用地下水。

## 二、经验与启示

1.因地制宜推进水权改革 探索形成水权水市场建设的不同路径

水权水市场建设与一个地区的区情、水情紧密相关。新疆各地在探索推进水权水市场建设过程中,以需求为导向,结合当地实际,形成了具有差异性的改革路径。表现较明显的是昌吉州与吐鲁番市的水权改革,二者区别如下:

①水权确权范围和层级存在差别。昌吉州在全自治州推进农业水权确权,并已确权到户。吐鲁番对农业水权的确权刚刚起步,已开展的鄯善县水权确权试点,主要是确权到协会,少数确权到农户。

②水权交易类型存在差别。昌吉州的水权交易主要有两种,即农户间的交易、政府向农户的回购,不存在灌区直接向企业转让水权的情况。企业用水直接由供水公司按合同供水,不再实行水权交易。在吐鲁番市,农户间的水权交易则很少发生,现有的水权交易主要体现为向企业转让水权,即由新增取用水的工业企业与政府签订协议,并交纳水权转让费,政府通过建设水库、改造灌区、实施节水等方式,解决企业用水问题。同时,为避免有的企业需通过市场交易有偿取得水权,有的企业可通过向政府申请无偿取得水权的“双轨制”情况发生,吐鲁番市明确规定不再无偿新批取水许可。

造成昌吉州和吐鲁番市水权改革存在上述差别的主要原因如下:

①水资源要素的制约作用存在显著差异。吐鲁番市和昌吉州都属于水资源短缺地区,但水资源要素对两个地区的制约作用明显不同。目前,吐鲁番市用水量超过2030年用水总

量控制指标约1亿m<sup>3</sup>,近年通过新建水源工程,供水能力明显增加,因此现状农业用水基本上能够予以保障。而昌吉州现状超采地下水高达12亿m<sup>3</sup>,加上地表水超用部分,总计约超用14亿m<sup>3</sup>,用水总量控制和退地节水的压力巨大。

②水权改革需求不同。近年,吐鲁番市上马了一批工业企业,新增用水需求大,在政府节水供水投资不足的情况下,迫切需要通过水权交易增加节水供水工程投入,因此其水权改革最迫切需要解决的问题是如何运用市场机制满足企业新增用水。而昌吉州水权改革的关键是要在确权过程中大幅度压减现状用水,因此需要区分二轮承包地或非二轮承包地等土地类型,对终端用水户进行确权,逐步实现退地节水。

③企业承受力不同。吐鲁番市需要购买水权的企业以石油、化肥等资源型企业居多,企业的经营发展高度依赖于当地矿产资源,潜在利润较高,承受能力较强,具有购买水权的意愿和能力,可提供资金进行灌区节水或供水水源建设。而昌吉州工业不发达,政府需要通过各种途径招商引资,往往将解决用水问题作为吸引企业落地的重要前提,在此背景下很难要求企业在水费之外额外缴纳一笔水权交易费。

2.将确权与其他改革措施相结合,发挥水权确权的“牛鼻子”作用

①将水权与土地权相结合,提高水权确权的约束力。面对地多水少、退地节水压力巨大的实际情况,昌吉州将水权与土地权紧密捆绑,明确只有二轮承包土地以及部分人工饲草料地、移民安置土地、村集体的特定预留机动地才具有农业初始水权,其余类型土地不具有水权或仅被赋予临时水权,提高了水权确权的约束力。在土地抵押时,需要二轮土地承包证和水权证“两证齐全”才能办理。

②将水权确权与水价改革相结合,为执行差异水价提供了基本依据。通过对水权额度内用水和水权额

度外用水实行有明显差异的水价,并对水权额度外用水征收水资源补偿费,昌吉州建立了水资源要素对土地种植结构调整的倒逼机制。在后续管理中,可以运用水价这一经济杠杆,不断压缩非二轮承包经营者的利润空间,使他们逐步放弃农业种植生产,实现退地还水的目的。

③将水权确权与水权交易相结合,为节约用水提供了内生动力。农户对于水权份额内节约的水量,可以在农户之间交易,或由政府以不低于3倍的执行水价进行回购,为确权后节约用水提供了重要的内生动力。

### 3. 推进水资源管理精细化,为水权水市场建设提供支撑

水权的确权与交易,需要扎实的基础工作作为支撑,包括精确的计量监控设施、完善的工程条件、较强的水资源管理能力等。新疆昌吉州等地区,在水权确权和交易过程中同步推进水资源管理的精细化,取得了良好成效。

以昌吉州玛纳斯县为例,主要做法是:①强化用水计量。乐土驿镇、六户地镇等10万亩连片节水增粮增棉农业示范区全部安装了智能计量管理系统,实现灌溉用水精准计量。②建立覆盖到户的水资源信息化管理系统。对用水户的田地位置、灌溉轮次、灌溉时长、水源类型及用水量等进行详细登记,形成用水台账,实现水权的过程化管理。③加强用水者协会建设。全县组建并成立农民用水者协会总会9个、分会116个,已全部在民政部门登记注册,协会运行管理规范化达100%。在水权交易中,由协会代表用水户完成预约、交易、收益分配等工作,促进交易的规范化运作。

## 三、面临的困难和问题

### 1. 各地进展不平衡

现阶段新疆水权改革还存在地区进展不平衡的问题。在吐鲁番市、昌吉州等北疆地区,尤其是在同时具有农业节水潜力和工业用水需求的

地区,水权改革推进较快。而在南疆地区,由于工业占比不大,水权从农业向工业转移的“农转非”需求几乎没有,培育水市场的环境尚不成熟、动力不足,水权改革进展较慢。

### 2. 水市场总体还不发育

总体上看,现阶段水权交易市场总体上还不太发育。在吐鲁番市和昌吉州,受经济下行、产能过剩等大环境的影响,开展水权交易的一些企业(主要是资源型企业)正在压缩产能,经营困难,早期有购买水权意向的一些企业目前需求不强烈,对水权水市场的进一步推进造成了较大影响。

### 3. 水权改革投入成本较高

推进水权水市场建设,需要一系列硬件条件的支撑,如计量监控设施、高效节水设施、信息化的交易平台设施等。只有在提高农业用水自动化、智能化管理水平,不断完善计量设施及监测设备的条件下,才能科学客观地评估与计量农业用水,更好地为水资源优化配置提供技术支撑。由于财政投入的不足,目前仅在一些试点地区做到了硬件保障,而在投入不足的地区,相关改革进展比较缓慢,还需各级财政的资金支持。

### 4. 现有法律政策不能满足水权制度建设需求

现阶段,对于水权制度建设中的的一些关键问题,如水权证的法律地位、水权的权利内容和期限、交易风险的防控等,国家层面的上位法和政策都不能提供有力依据。部分地区根据本地实际先行出台了一些地方性政策文件,其作用有限,尚不能完全满足水权改革的“于法有据”需求。

## 四、相关建议

### 1. 在适宜地区推广新疆水权改革成功做法和经验

建议在我国北方水资源短缺同时水资源管理基础工作扎实、管理精细化程度较高的地区,特别是西部干旱地区,推广新疆吐鲁番市、昌吉州

等地区的典型做法和经验,促使水权改革在更广范围发挥优化配置水资源的作用。同时,在水资源管理较为粗放,水权改革刚刚起步的地区,要侧重弥补水资源管理短板,为水权水市场建设奠定基础。

### 2. 加快法律政策制定修订工作

在已开展水权改革探索的地区,要在探索基础上,将确权、交易等成熟经验上升为政策制度,明确确权的主体、对象、条件、方式、规则和流程,明确交易范围、条件、程序、水资源用途管制、监管等内容,保障水权工作健康有序运行。同时,在国家层面要落实物权法定原则,抓紧启动水法、取水许可和水资源费征收管理条例等法律法规的修订研究,在法律上明确水权的权利义务内容,构建起包括水权确权、交易、监管等在内的具有中国特色的水权权利体系,为水权水市场建设提供法律依据。

### 3. 进一步加大水权水市场建设的支持力度

水权改革中,计量监控、信息化建设、高效节水、工程建设等基础支撑需要大量的资金投入,需财政资金大力支持。建议建立水利改革的奖惩机制,对积极推进水权等改革工作的地区在项目安排、资金安排等方面加大支持力度,为改革顺利推进提供保障。此外,积极引入社会力量,探索通过合同节水等模式弥补水利短板,实现“双赢”。

### 4. 注重水利改革措施的联动与配套

水权改革是尊重资源、生态、经济和社会发展规律,实现政府、市场两手发力的典型体现,与其他水利改革工作联系紧密,单一推进难度较大,效果不佳。建议加强水权、水价、工程产权、吸引社会资本等改革举措及高效节水、地下水压采等工作的联动与配套,将水权改革融入相关工作统筹推进,切实让水权制度在提升水资源利用效率和效益中发挥作用。■

责任编辑 郑爽