

内蒙古黄河干流跨盟市水权试点研究

赵 清^{1,2}, 苏小飞³, 刘晓旭^{1,2,4}, 曹 冲³, 温 俊³

(1. 内蒙古水务投资集团有限公司, 内蒙古 呼和浩特 010010;
2. 内蒙古自治区水权收储转让中心有限公司, 内蒙古 呼和浩特 010010;
3. 内蒙古河套灌区管理总局, 内蒙古 巴彦淖尔 015000; 4. 内蒙古农业大学, 内蒙古 呼和浩特 010010)

摘要:为了全面总结内蒙古自治区水权试点工作,介绍了内蒙古黄河干流跨盟市水权试点过程中强化行业监管方面的一些做法,总结了试点过程中坚持问题导向、坚持两手发力、强化节水管理、创新体制机制的一些重要经验。

关键词:黄河流域;节水工程建设;水权制度改革;水权平台;水权交易;灌溉制度改革

中图分类号:TV213.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1003-9511(2020)05-0068-04

内蒙古黄河干流跨盟市水权试点工作立足于内蒙古自治区区情水情,落实了最严格水资源管理制度,以节约和高效利用水资源为导向,以引导和推动水权合理流转为重点,以培育和规范水市场为抓手,强化行业监管,创新水权中心运作机制,建立健全水权交易规则体系^[1-2],探索开展水资源使用确权登记和灌域秋浇制度改革,充分发挥了市场在资源配置中的决定性作用^[3-4],更好地实现了政府的施政目标,发挥了政府宏观调控职能,促进了水资源优化配置和可持续利用^[5-6],在推动跨盟市水权试点工作中取得了积极的成果。

1 水权试点工作背景和节水工程建设情况

1.1 水权试点工作背景

内蒙古自治区是一个严重缺水地区,水资源总量 546 亿 m³,仅占全国水资源总量的 1.9%,耕地亩均水资源量仅为全国平均水平的 1/3。水资源匮乏且时空分布极不均衡,严重制约着内蒙古自治区生态文明建设和经济社会发展。为破解水资源制约的瓶颈,在水利部和黄河水利委员会的大力支持和指导下^[7],内蒙古自治区于 2003 年率先在黄河流域开展了盟市内水权试点工作,取得了一些成效和经验。2014 年,水利部将内蒙古自治区列入全国 7 个水权试点省份之一,重点开展跨盟市水权交易、建立健全水权交易中心、构建水权交易制度和探索相关改革

等任务。

1.2 水权试点节水工程建设完成情况

依据黄河水利委员会《关于内蒙古黄河干流水权盟市间转让河套灌区沈乌灌域试点工程可行性研究报告的批复》^[8],内蒙古自治区水利厅分批次对水权试点节水工程初步设计进行了批复并组织实施。内蒙古黄河干流沈乌灌域节水工程建设累计完成投资 15.86 亿元,衬砌骨干渠道 520 条、总长度 893.8 km;整治田间渠道 3 786.6 km,新建、改建渠系建筑物 13 651 座、完成畦田改造面积 4.36 万 hm²、实施滴灌面积 0.85 万 hm²。

1.3 水权试点节水工程建设主要成效

内蒙古黄河干流水权试点节水工程建设取得了积极的成效。

a. 节水工程建设节水效果明显。沈乌灌域灌溉水利用系数由工程实施前的 0.377 6 提高到 0.584 4,灌域总体节水能力达到 2.52 亿 m³,实现了预期节水目标。

b. 试点区域生态状况改善。地下水埋深处于合理区间,土壤盐渍化程度减轻,区域生态环境总体呈现改善的态势。

c. 试点灌域灌溉效率显著提高。田间灌溉用水保证率提高 8.7%,亩均灌溉用时由 0.77 h 缩短到 0.66 h,灌溉效率提高 14.3%。

作者简介:赵清(1964—),男,教授级高级工程师,硕士,主要从事生态水利、水权与水市场研究。E-mail: 15148018877@163.com
通信作者:刘晓旭(1991—),女,工程师,博士,主要从事水资源利用与保护研究。E-mail: 15848130960@163.com

• 68 • 水利经济,2020,38(5) E-mail:jj@hhu.edu.cn http://jour.hhu.edu.cn 电话:025-83786350

2 创新体制机制强化行业监管方面的做法

2.1 明确责任分工,为水权试点提供组织保证

为保障试点工作的顺利开展,内蒙古自治区党委、政府高度重视,将水权试点纳入重要议事日程,加大水权试点工作指导、协调和监督的力度,加强政策支持,统筹组织协调,做好顶层设计,及时解决水权试点中出现的问题。为了更好地推进跨盟市水权试点工作,内蒙古自治区政府、自治区水利厅、相关盟市政府成立了工作领导小组。自治区政府分管主席挂帅,内蒙古自治区发展和改革委员会、财政厅、经济和信息化委员会、水利厅、农牧厅、法制办公室等部门分管领导参加,组建自治区水权领导小组,负责水权试点工作的总体指导和组织协调。同时,水权试点盟市逐级成立地方水权领导小组,落实水权试点工作分工和工作职责,并制定完善配套措施和有关试点管理办法。内蒙古自治区水利厅成立专门水权领导小组办公室,从试点方案的编制、报批到资金筹措,工作推进,试点跟踪,监测评估,考核验收等都进行了详细的安排部署。在内蒙古自治区党委、政府以及地方政府的统一领导下,在参与各方的通力协作和密切配合下,自上而下建立健全了水权试点部门协作联动体制机制,为水权试点提供了重要的组织保证。

2.2 完善水权平台,为水权试点奠定基础保证

2013年12月17日,内蒙古自治区水权收储转让中心有限公司(简称水权中心)取得了呼和浩特市工商行政管理局颁发的企业法人营业执照,注册资本1000万元人民币。水权试点工作实施以来,水权中心进一步完善了企业法人治理结构设置,配备了专业技术人员,明确了部门工作职责,建立了一整套规章制度,搭建了内蒙古水权中心官方网站,水权交易平台实现了规范有序运作。水权中心的职能定位明确为:①内蒙古自治区水资源管理改革的业务支撑单位,服务自治区水利中心工作;以节约和高效利用水资源为导向,以引导和推动水权合理流转为重点,促进水资源的优化配置与高效利用。②公益类国有企业,提供水资源管理公共服务。③运营自治区级水权交易平台。盘活存量,培育水权交易市场;严控增量,探索开展水资源使用权确权登记等配套改革,建立并完善水权交易运作机制与规则体系^[9],为市场化水权交易奠定了重要的基础保证。

2.3 发挥平台优势,为水权试点提供资金保证

2014年,内蒙古黄河干流水权试点项目启动后,自治区人民政府统筹经济社会发展,将12000万m³水权试点节水指标全部分配给沿黄8家新增工业项

目用水企业,其中鄂尔多斯市11500万m³,阿拉善盟500万m³,并签订水权转让合同。水权转让合同签订后,受让水权资金迟迟不能到位,河套灌区节水工程项目建设又急需资金。在这种情况下,内蒙古自治区水权收储转让中心有限公司作为灌区节水工程项目的管理主体,积极履职项目法人的资金筹措职责,先后6次通过银行从内蒙古水务投资集团公司委托贷款4.05亿元,及时投入水权试点节水工程建设之中,保证了水权试点节水工程项目的按时启动和工程建设的顺利实施。筹措如此大额的资金光靠政府行政命令很难实现,只能靠银企合作才能完成。内蒙古自治区水权收储转让中心有限公司作为国有独资企业,为水权试点资金的协调和筹措发挥了重要作用,为试点灌区节水工程建设的顺利开展提供了重要的资金保障。

2.4 加强制度建设,为水权试点提供制度保证

内蒙古黄河干流水权试点开展以来,内蒙古自治区坚持规范管理,构建水权制度体系,始终把制度建设作为水权试点的核心工作来抓,立足区情水情实际,总结自治区盟市内水权转让经验,制定出台了一系列行之有效的制度和办法。为促进水资源集约高效利用,盘活存量闲置取用水指标,制定了《内蒙古自治区闲置取用水指标处置办法(试行)》;为促进水权交易及其监督管理的规范化,探索建立公开公正和规范有序的水权交易平台运作机制和方式,制定了《内蒙古自治区水权交易管理办法》;为规范水权交易行为,制定了《内蒙古自治区水权交易规则》;为明晰水权、产权,确权到户,在试点地区推行水资源管理权证和使用权证制度。此外,在节水工程建设管理、水权交易平台运行管理等方面,还配套制定了相关制度。这些制度基本构建了水权转让制度体系,为水权试点工程的顺利进行提供了重要支撑和有力保障,为细化充实国家水权制度提供了重要的实例参考。

2.5 两手发力,通过市场化运作实现水权再配置

在内蒙古黄河干流水权试点工作实施过程中,内蒙古自治区水利厅和沿黄地方水行政部门通力协作、密切配合,按照两手发力、动态管理的原则,先后3次通过水权交易平台进行市场化再分配。其中2000万m³闲置水指标通过中国水权交易所进行公开交易,4150万m³和1294.45万m³闲置取用水指标通过内蒙古自治区水权交易平台进行协议转让。通过水权交易平台采用市场化运作调节后,原有政府行政配置数额发生了很大的变化,鄂尔多斯市由11500万m³变成了6575.55万m³,阿拉善盟由500万m³增加到2380万m³,乌海市新增用水

3 044.45 万 m^3 。内蒙古自治区水权试点水权指标转让主要体现以下特点:

a. 规范水权转让流程。严格按照“自治区政府决策—水利厅细化分配—盟市政府配置给用水企业—报黄河水利委员会备案”流程进行配置和转让。

b. 实行市场化运作和水行政部门动态管理相结合。通过水权交易平台先后 3 次分别对 2 000 万 m^3 、4 150 万 m^3 、1 294.45 万 m^3 闲置水指标进行市场化配置。

c. 统一水权交易价格。综合考虑节水工程使用年限等因素,水权转让价格统一确定为每年 1.03 元/ m^3 ,包括工程建设费、运行维护费、更新改造费等费用。不但增加了水资源的利用效率和效益,实现了政府的施政目标,而且大大提高了水资源的利用率。内蒙古自治区采用市场化水权交易实现试点水权再配置的做法受到水利部、中国水权交易所、有关省市自治区领导的高度重视以及社会各界的广泛关注。

2.6 推进灌区精细化管理,探索体制机制改革

在巴彦淖尔市河套灌区沈乌灌域深化水权制度改革,推进灌区精细化管理^[10]。

a. 开展水权确权登记。按照建立“归属清晰、权责明确、监管有效”的水权制度体系要求,建立用水确权登记数据库。对沈乌灌域 461 个直口群管用水组织发放了《引黄水资源管理权证》,为 16 073 个终端用水户发放《引黄水资源使用权证》,确权水量 2.48 亿 m^3 ,面积 87.17 万亩,完成了沈乌干渠引黄灌溉水权确权登记与用水指标细化分配工作,明晰了用水组织的水资源管理权和用水户的水资源使用权。

b. 开展农业水价综合改革。强化灌区供水计量设施配套建设,累计投入资金 1.56 亿元,完成斗口及以下计量设施 774 套,机电井灌溉计量设施 923 套。开展小型农田水利产权制度改革,明确工程产权主体和责任,解决工程管理主体缺位的问题,实现了群管水利工程“民建、民管、民受益”的良性运作。加强农民用水协会标准化建设,强化农业水权制度与农业供水规范化管理,因此灌区内田间灌溉用水管理更加科学,水事纠纷不断减少,收缴水费按时足额,末级渠系维修管护更加及时,用水户的节水意识明显增强,水管理单位与用水户的关系更加密切,逐步建立合理反映供水成本、有利于节水和工程管护运行的水价体制机制。

c. 开展灌域秋浇制度改革。通过推迟并压缩灌域秋浇放关口时间、控制灌域秋浇面积、调整种植

结构、推行有计划用地、加强田间用水管理、控制秋浇灌水定额以及采取“水量包干、指标到渠、一次供水、供够关口”等一系列措施,对灌域秋浇制度进行改革。灌域秋浇面积、用水量、时间分别由 3.2 万 hm^2 、1.2 亿 m^3 、45 d 减少至 1.73 万 hm^2 、0.57 亿 m^3 、30 d。灌域节水效果明显提高。

3 创新体制机制强化行业监管方面的经验

3.1 坚持问题导向,探索水权改革途径

针对水资源短缺、供需矛盾突出等现实问题,以水权、水市场理论为指导,以水资源总体规划为基础,以水资源优化配置、高效利用和合理保护为目标,以节约用水和调整用水结构为手段,兼顾效率与公平,通过政府调控,市场引导,摸索出一条“用水企业出资、挖掘灌区节水潜力、统筹区域配置、进行跨盟市转让”的水权转让创新模式,为解决我国北方干旱缺水地区水资源短缺问题提供了有效途径。

3.2 坚持规范管理,突出水权制度监管

从出台的水权试点制度来看,内蒙古水权试点工作强化制度监管设计。

a. 成立自上而下比较完备的管理机构,压实部门责任,试点方案明确节水工程建设责任主体和实施主体,细化的具体方案又明确了渠道分级运行维护管理主体,责任明晰。

b. 利用《内蒙古自治区闲置取用水指标处置办法(试行)》对水权转让合同履行情况进行监督管理,水行政部门动态管理,做到层层把关,确保制度落实。

c. 将水权交易监管放在突出重要位置。《内蒙古自治区水权交易管理办法》用大量的篇幅构建了水权交易监管体系框架,充分发挥了各级水行政主管部门、水权交易平台、基层用水合作组织等不同层面管理主体的监管作用,基本实现了交易流程监管全覆盖。

d. 为了实现内蒙古自治区水权试点工作达到“可计量、可考核、可控制”的总要求,试点之初就做好顶层设计,选取第三方机构对水权试点主要指标开展跟踪监测评估。总之,建立完善的行业监管制度是内蒙古水权制度建设又一个突出的特点。

3.3 坚持两手发力,积极培育水权交易市场

将行政管理与市场调控有机结合,两手发力推进内蒙古自治区水权试点工作稳步实施。通过完善内蒙古自治区水权交易平台的有关制度,联合中国水权交易所建立了水权交易管理系统,实现了水权交易用户注册、交易申请、发布公告、意向申请、交易撮合、成交签约、价款结算等功能,同时开发了手机

APP 移动终端服务,为水权交易提供了便捷、高效的实现途径,建立了具有内蒙古特色的水权惠民交易服务平台,为全国水权试点带来示范效应。

3.4 坚持技术创新,激发灌区节水改造潜能

推进灌区节水改造是水权试点的基础。在节水改造工程建设中,积极进行工程技术创新和新技术推广应用,为提质提速提效提供了技术支撑。渠道模袋混凝土衬砌技术的应用,有效解决了冻胀问题,同时大幅提升了施工进度;设计研发的田口闸结构成功申请了国家专利;结合试点灌区信息化管理的需要,制定了水利信息化地方标准;雷达波测流、激光平地等先进技术的运用,有效提升了灌区节水改造效率和运行管理水平,为北方大型灌区节水改造提供了典型示范。

在内蒙古水权试点验收会上,水利部水资源司领导这样评价内蒙古水权:内蒙古水权试点3个方面可圈可点:第一将水权制度改革和节水工程措施相结合;第二将水权节约水量和水权转让水量相衔接;第三将水权制度建设与水权实践探索相统一。5个方面值得借鉴:第一通过建立收储制度解决用水指标闲置的经验可以借鉴;第二募集社会资本解决灌区节水工程改造资金的经验值得借鉴;第三通过确权保证农民用水权益不受损害值得借鉴;第四统一水权定价公平公开交易接受各方监督值得借鉴;第五采用大数据强化水权制度改革精细化管理值得借鉴。

在看到成绩的同时,也清醒地认识到水权试点工作还存在很多差距和不足,如内蒙古自治区现有一些法规或规范性文件仍需进一步修订完善,以便为深化水权改革提供政策支撑;跨盟市水权转让对出让方的利益补偿机制和制度还有待深入研究和建立;水权转让制度和操作流程需要进一步完善和优化,以保障各方利益诉求得到有效合理解决。未来将以习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”新时代治水思路为指导^[11-12],继续努力实践、创新体制机制^[13],不断巩固和扩大内蒙古自治区水权试点成果,为自治区经济社会发展提供水资源保障,为全国水权制度改革贡献经验。

参考文献:

[1] 郭晖,陈向东,董增川,等. 基于合同节水管理的水权交易构建方法[J]. 水资源保护,2019,35(3):33-38.

[2] 徐梓曜,王寅,刘云杰,等. 农业水权市场综合框架体系及案例分析[J]. 水利经济,2017,35(4):38-45.

[3] 吴丹. 流域初始二维水权耦合配置系统评价[J]. 水利水电科技进展,2013,33(4):36-40.

[4] 邱源. 国内外水权交易研究述评[J]. 水利经济,2016,34(4):42-46.

[5] 吴丹,王亚华,马超. 大凌河流域初始水权分配实践评价[J]. 水利水电科技进展,2017,37(5):35-40.

[6] 代锋刚,李铎,王飞. 生态水利的理论内涵及影响因素探讨[J]. 人民黄河,2008(8):12-13.

[7] 水利部. 水利部关于加快推进水生态文明建设工作的意见[OL]. [2020-04-30]. http://www.mwr.gov.cn/zwgk/zfxxgkml/201302/t20130206_963704.html

[8] 内蒙古自治区水利水电勘测设计院. 内蒙古自治区盟市间水权转让试点一期工程乌兰布和分洪区至沈乌灌域生态补水连通工程初步设计报告[R]. 呼和浩特:内蒙古自治区水利水电勘测设计院,2015.

[9] 刘定湘,罗琳,严婷婷. 水资源国家所有权的实现路径及推进对策[J]. 水资源保护,2019,35(3):39-43.

[10] 内蒙古自治区水利厅. 内蒙古自治区水权试点自评估报告[R]. 呼和浩特:内蒙古自治区水权收储转让中心有限公司,2017.

[11] 习近平. 中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[OL]. [2020-04-30]. http://www.qstheory.cn/lqikan/2017-12/03/c_1122049424.htm.

[12] 吴强,刘汗. 加快水利供给侧结构改革的四大着力点[J]. 水利经济,2018,36(1):17-19,23.

[13] 杨德瑞,李晶. 深化水利改革政策文件选编[M]. 北京:中国水利水电出版社,2016.

(收稿日期:2020-03-20 编辑:胡新宇)

