

文章编号: 1007-4929(2006)06-0072-02

建立水权转让制度 促进灌区经济发展

朱 珊 珊

(山东省滨州市小开河引黄灌溉局, 山东 滨州 256600)

摘 要:建立水权转让制度是灌区经济发展和创建节水型社会,促进人水和谐、生态平衡乃至水利经济可持续发展的需要。在灌区建立水权转让制度,加大水资源的开发利用,同时依靠科技进步和市场运营机制,推进水资源利用方式的根本转变,从而提高水资源的利用率和效益,促进和保证灌区经济的可持续发展。以小开河引黄灌区为例,阐述了水权转让制度对灌区经济发展的意义,对实行水权转让制度以及灌区配套建设进行了讨论。

关键词:水权转让;引黄灌区;灌区经济发展

中图分类号:F323.213 **文献标识码:**B

1 灌区建立水权转让制度的意义和必要性

从当前和未来经济社会发展看,水资源正日益影响滨州的环境和经济发展。一直以来,解决水资源短缺问题总是求助于工程和技术手段,小开河灌区也不例外。而运用政策、制度和管理手段来解决水资源危机问题尚未引起各级政府足够的重视。在这种情况下,小开河灌区如何通过利用水权转让的实践,借助政策、制度和管理手段来合理开发、优化配置、高效利用水资源已成为当前灌区改革创新和发展的切入点。

我国在《水法》、《取水许可制度实施办法》等法律法规中只规定了水的所有权、取水权和水资源有偿使用制度,没有规定水权的转让制度。这不利于优化配置水资源,不利于提高用水效率,不利于促进节约用水,也不利于建立节水型社会。胡锦涛总书记曾指出:“要积极创建节水型社会。要把节水作为一项长期坚持的战略方针,把节水工作贯穿于国民经济发展和群众生产生活的全过程,健全水权转让的政策法规,促进水资源的高效利用和优化配置”。水利部于年初下发了《关于实行水权转让的意见》,并规定了实施的原则和行使水权转让的范围等具体内容和要求。因此,为缓解小开河灌区乃至滨州市当前日益突出的水资源供求矛盾,就必须像土地、矿产和林地资源有偿转让一样,尽快建立水权流转制度,激励用水者采取措施节约用水,让多余的水权转让他人,以取得更大的经济效益,进

而实现滨州水资源的高效利用和优化配置。

水资源短缺和水资源浪费并存是我国是水资源危机的基本特征,滨州也不例外。一是引黄灌区渠道渗漏严重,渠系利用系数仅为0.5左右;二是农田灌溉仍采取大水漫灌,用水严重浪费;三是末级渠道缺少测水、量水设施,不能计量收费,无法用经济杠杆促进节水。灌溉用水是农业用水的主体,灌溉用水效率的提高,直接决定了农业用水的效率。如何运用“水权、水价、水市场”的治水新思路,加快灌区体制改革,促进灌区减水增效,是一个迫切需要解决的问题。在灌区建立部分水权转让制度,是实现水资源所有权和使用权分离,促进水资源从低效益用途向高效益用途转移,通过市场机制更加客观真实地反映水的价值,进而改变目前过低的水价,促进计划用水、节约用水。

在美国西部,大多数水权是通过市场交易来进行的,首先由水权管理部门批准,办理有关手续,交付相应费用,买进水权或出售水权。水权作为财产权,其转让程序类似于不动产,美国水权的转让必须经州水机构或法院批准,需要一定的公告期;美国有不少调水工程,一般允许其对所拥有的水权进行有偿转让,通过买卖双方都在这里进行各种类型的水交易,使水资源得到了更好的配置,经济得到更快的可持续发展。我国目前已有不少地方探索和建立了水权转让制度,要形成规模,建成可操作性的制度,还有待水利科技工作者去探讨和实践。

收稿日期:2005-12-20

作者简介:朱珊珊(1980-),女,助理工程师。

2 从灌区现状看建立水权转让的迫切性

小开河引黄灌区位于鲁北地区,是经国家计委、水利部和省计委批复建设的大型引黄灌区,涉及滨城、惠民、阳信、沾化、无棣五县区的42万人口,设计灌溉面积7.33万 hm^2 ,设计引水流量60 m^3/s ,年设计引水3.93亿 m^3 。灌区于1993年动工兴建,1998年土方、衬砌、建筑物全面开工并于年底建成通水,2001年完成续建配套衬砌工程,干渠全长91.5 km,其中输沙渠51.3 km、输水渠36.04 km、沉沙池4.16 km,骨干建筑物147座,输沙干渠全断面衬砌20.7 km,半断面衬砌34.6 km,总投资2.3亿元。

小开河引黄灌区输沙渠由于采取了大比降远距离输沙技术,将沉沙池设在灌区中游,开创了远距离输沙的先例。灌区通水后,已累计引水16亿 m^3 ,年均引水近3亿 m^3 ,解决了42万人口祖祖辈辈喝苦咸水的困难。沾化冬枣、阳信鸭梨、无棣金丝小枣的品质和产量明显提高,粮棉产量迅速增长,社会效益、经济效益、生态效益十分可观。但是,灌区的工程管理和灌区经济效益却与社会的经济效益拉大了距离。灌区由于缺乏资金,一是水毁工程难以及时修复;二是建节水工程资金短缺;三是灌区工程管理设施配备不足等。这些都制约着灌区的全面发展。我国倡导建设节水型社会,笔者认为首先应当从管理机构开始抓起,以科学的发展观,积极探索,敢于尝试,将工程管理、渠道绿化、水土资源开发利用与灌区经济发展有机地结合起来,探索出管理体制和经营机制改革的新路子。一方面建立以各县区为主的供水中心,负责测水量水到乡镇,水费由供水中心自己收取;另一方面积极寻求新的用水合作伙伴,即采取水权转让的方式,推进引黄灌区向经营型的模式发展。

3 水权转让制度有利于灌区经济发展

灌区建立部分水权转让制度是经济社会发展到一定阶段的必然产物。水权转让制度是用水户对拥有的水权有偿转让部分或全部水权,以获得经济利益的行为规则。建立水权和水权市场制度是一个漫长的历史过程,但对当前滨州日趋严峻的水资源供求矛盾,必须加快水权转让制度的建设步伐,在借鉴先进经验的基础上,结合小开河引黄灌区的特点,尝试水权转让的路子,期望能起到良好的经济效果。

小开河引黄引黄灌区是为滨城、惠民、阳信、沾化、无棣五县区送水,主要解决人畜饮水、农田灌溉及部分工业用水,年平均引水量不足3亿 m^3 ,完成分配的引水计划指标,甚至更多一些是完全可以的,只是由于蓄水工程不足,不能足额或者是超额引用省分配的黄河水计划。因此,在灌区的引水量初设后,一方面由于灌区下游蓄水能力所限,造成灌区引水工程闲置的状态;二方面灌区农民用水,灌区管理机构收水费,用水越多,水费越多,水价上涨,农民用水下降,机构水费收入下降,这种现象无论是对工程、还是在人力和水资源的充分利用上都造成了明显的浪费,阻碍了灌区管理机构进行节水管理的积极性。

建立引黄灌区水权转让发展的路子,应当通过以下几个方面:一是首先要对工程措施后的水资源进行价格分析;二是从

水资源总量控制和微观定额两方面进行引水总量分析,初步确定部分水权;三是寻求用水对象,进行认购,形成水市场。用户根据分配的水量和水资源价格认购水权后,使水资源真正变成一种商品;四是通过水权转换,灌区得到经济效益,水资源也在用户之间逐渐达到合理配置,不仅提高了灌区工程的有效利用能力,同时也实现了水资源的高效利用。

4 搞好灌区配套建设

建立水权转让制度可以促进灌区建设,反过来,灌区配套工程搞得越好,有引水能力,管理措施严密,就可能吸引更多的用水户进行合作,这是相辅相成的。小开河引黄灌区应以较高的工程优势和经济优势吸引更多的合作伙伴及用水户。通过水权转让,运用水市场,促进灌区的经济发展,还必须做好以下几个方面:

(1)抓住灌区工程改造这个关键环节,减少配水输水损失。小开河灌区引水主要是以农业灌溉为主,要发展节水灌溉必须与农村产业结构调整相结合,灌区的配套工程建设要与农业结构调整有机地结合起来,尽快开发和完善农业节水措施,逐步形成科技型农业、效益型农业,使农民增收、农业增效、改善生态环境。

(2)发挥水价的杠杆调节作用,适当调整灌区水价。水价严重偏离供水成本,不但影响供水工程的安全和正常运行,而且影响水资源的可持续利用和经济社会的可持续发展。建立起科学的水价制度,才能确保水利事业良性发展。尽快完善末级渠道设施投入机制,为水利工程安全运行和效益发挥提供保障;通过制定规则,建立起水权转让制度和水市场,实行用水权有偿转让,发挥水价杠杆调节作用,提高灌区为经济社会的贡献率。

(3)改进灌区管理体制和经营机制。一是加强基层单位的规范化管理;二是创新管理机制和管理模式,提高基层单位的经济收益;三是建立农民用水者协会,将末级节水工程移交农民用水者协会,由成员进行管理、收缴水费;四是对农村小型水利工程采取租赁、拍卖、承包等办法,由农户或个人使用管理,回笼资金建设新的水利工程。

(4)推广应用灌区管理新技术,促进节水。灌区测水量水设备是实现计划用水和控制灌水质量的基本措施,是实现计量收费、促进节水用水的必要手段。中国水科院等单位最近研究成功了“灌区输水系统防渗抗冻胀新材料新设备与水量监控产品”,是具有水头损失小、精度高、抗干扰性强的灌区用水管理设备。推广和应用新技术、新设备,是促进灌区节水用水的基础保障。

(5)加强依法治水、依法管水。建立起水权转让制度,水是一种特殊的商品和资源,在市场交易过程中发生争议、纠纷必然有其特殊性,解决这些纠纷、争议,必须有与之相应的法律规则,这就需要加强法制观念,加强宣传力度,达到全社会自觉维护水利设施的自觉性。

全面推进节水型社会的建设,关键是以科学的发展观,利用水资源的优化配置这一重要手段,结合当地水资源现状,利用水权转让制度,尽快探索初始水权分配和水市场的路子,进一步做好水的文章,在水上下工夫,全面促进灌区经济快速可持续发展。 □