

灌溉用水权确权到户有关问题的思考

柳长顺,杜丽娟,张春玲

(中国水利水电科学研究院,北京 100038)

摘要:灌溉用水权确权到户是水资源资产管理的重点与难点,涉及数亿农户的权益,有关工作仍处于早期探索阶段。在大量调研的基础上,对该不该、能不能确权到户,管理能否到位等关键问题进行了探讨。研究认为:从国家发展战略、政策导向、技术流程、供水管理等多个视角考虑,灌溉用水权应当尽快确权到户,技术上完全可行,服务管理可以基本得到保障。建议将灌溉用水权确权到户作为新时代深化水利改革的重要内容,与农业水价综合改革、规范取水许可等工作有机结合,积极稳妥有序推进。

关键词:水利改革;水资源资产管理;灌溉用水权;确权到户

中图分类号:F407.9

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2019)04-0017-03

农业是用水大户,灌溉涉及数亿农户的权益,把灌溉用水权确权到户是建立健全国家水权制度、加强水资源资产管理的重大课题与重点任务。《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》(国办发〔2016〕2号)要求,逐步把用水总量控制指标细化分解到农村集体经济组织、农民用水合作组织、农户等用水主体,落实到具体水源,明确水权,实行总量控制。但是,有关各方对灌溉用水权该不该、能不能确权到户,管理能不能到位等问题的认识还不统一,相关政策对灌溉到户规定要求比较原则,实践中只是选择有条件的地区确权到户^[1-4]。全国水权试点地区湖北省宜都市在全市 122 个村中选择鸡头山、黄莲头村开展灌溉用水权确权到户工作,全国 80 个农业水价综合改革试点县中 40 个县将试点区用水权分配到户,已开展农业水价综合改革的 797 个县中 43 个县把用水权确权到户。笔者在总结各地实践的基础上,对灌溉用水权确权到户有关问题进行探讨,以期能对水权制度建设与农业水价综合改革等工作有所借鉴。

1 关于该不该确权到户的问题

该不该确权到户是灌溉用水权确权到户需要研究解决的首要问题。灌溉用水权涉及水行政主管部门、灌区管理单位、用水户、村组集体的权利和权力,

相关各方从各自角度认识该不该确权到户问题,可能会有不同甚至相反的答案。但是从资源节约基本国策与乡村振兴国家战略考量,灌溉用水权应该尽快确权到户,不具备条件的应当创造条件确权到户。

a. 确权到户是国家节水行动的新领域。目前,农业用水仍占全国用水总量的 60% 以上,灌溉水有效利用系数 0.548,55% 的灌溉面积仍是大水漫灌,用“大锅水”现象严重,用水户节水意识淡薄。灌溉用水权明确到户,可以把节水责任、压力、动力传导给终端用水户,使用水户享受节水红利,激活节水潜能,由过去“要我节水”变成“我要节水”,这必将进一步促进国家节水行动落地见效^[5-6]。

b. 确权到户是农业用水精细化的新动力。灌溉用水权确权到户,必然释放巨大的节水空间与交易流转需求,推动水权体系进行细分、组合与创新,以实现城乡要素流动背景下的水资源配置效率提高和社会秩序平稳,这必将进一步促进农业用水管理向精细化发展。这一变迁路径在农村土地管理中得到验证。农村土地承包到户后,大量农民外出务工,推动了土地“两权”(所有权与承包经营权)向“三权”(所有权、承包权、经营权)发展的伟大变革,使土地管理与新形势更加协调。

c. 确权到户是农村基本经营制度的新发展。农村基本经营制度是国家农村政策的重要基石。目

基金项目:国家重点研发计划项目(2016YFC0401408);水利部预算项目(12630100100015005)

作者简介:柳长顺(1975—),男,教授级高级工程师,博士,主要从事水利政策研究。E-mail:liucs@iwhr.com

前,农村耕地、林地、草地等资源基本确权到户,得到农户的拥护,特别是在快速城镇化过程中,有效维护了农民的合法权益。灌溉用水权确权到户就是赋予农民“水资产”,让用水户吃到“定心丸”,这是农村家庭承包经营制度的拓展延伸,是对农村基本经营制度的丰富完善,必将进一步解放和发展农村生产力。

2 关于如何确权到户的问题

总结提炼各地做法经验,提出在县级用水总量控制指标的基础上,按照“五步法”分配确认农户灌溉用水权(图1),步骤如下:

第一步,自上而下分解用水总量控制指标。县级人民政府根据全县多年实际供用水情况,按照优先保证生活用水,合理增加生态用水,严格控制灌溉用水的原则,将县级用水总量控制指标自上而下逐步分解到各乡镇、各村组,细化到各行业(生活、生态、工业、农业、服务业)。

第二步,自下而上计算农业用水需求。深入调查当地供水水源工程建设情况、供水结构等基本情况,依托发展规划,确定各乡镇、各村组不同水平年的可供水量,并细化到各水源工程。同时,通过科学测算农作物灌溉定额,结合耕地面积和农业种植结构调整等,计算确定农业灌溉亩均用水定额以及农业灌溉需水量。在此基础上,对比分析当地农业灌

溉可供水量和需水量,按照就低不就高的原则,初步确定农业灌溉用水总量控制指标和灌溉定额。

第三步,上下结合核定灌溉用水指标。自上而下分解的农业用水总量控制指标应综合考虑全县各领域、各区域、各行业的用水需求,自下而上计算的农业用水总量控制指标应综合考虑各乡镇、各村组供水需求情况。为满足各方用水合理需求,不突破当地水资源承载能力,需要综合比较上述两步分解结果,取两者之间最低值确定最终的农业用水总量控制指标及亩均或人均水权份额。

核定灌溉用水指标要综合考虑人-水-地的关系。在水资源紧缺地区,在灌溉面积不压缩的情况下,单位面积分配的水权可能小于灌溉用水定额,如河北某地亩均水权 44 m^3 ,远小于灌溉定额;在灌溉面积压缩的情况下,单位面积分配的水权可以等于灌溉用水定额,如石羊河流域,按人均保留 $2 \sim 2.5$ 亩耕地与当地灌溉定额分配水权。

第四步,农户灌溉用水权确权登记。根据核定的亩均或人均水权份额,综合考虑土地承包面积、人均配水面积、人口等因素,由县级水行政主管部门核发农户灌溉用水权证。用水权证载明户主姓名、人口数量、配水面积、分配水量及灌溉保证率、水源、灌溉定额等信息。

第五步,推进用水权交易。按照便民、高效、可

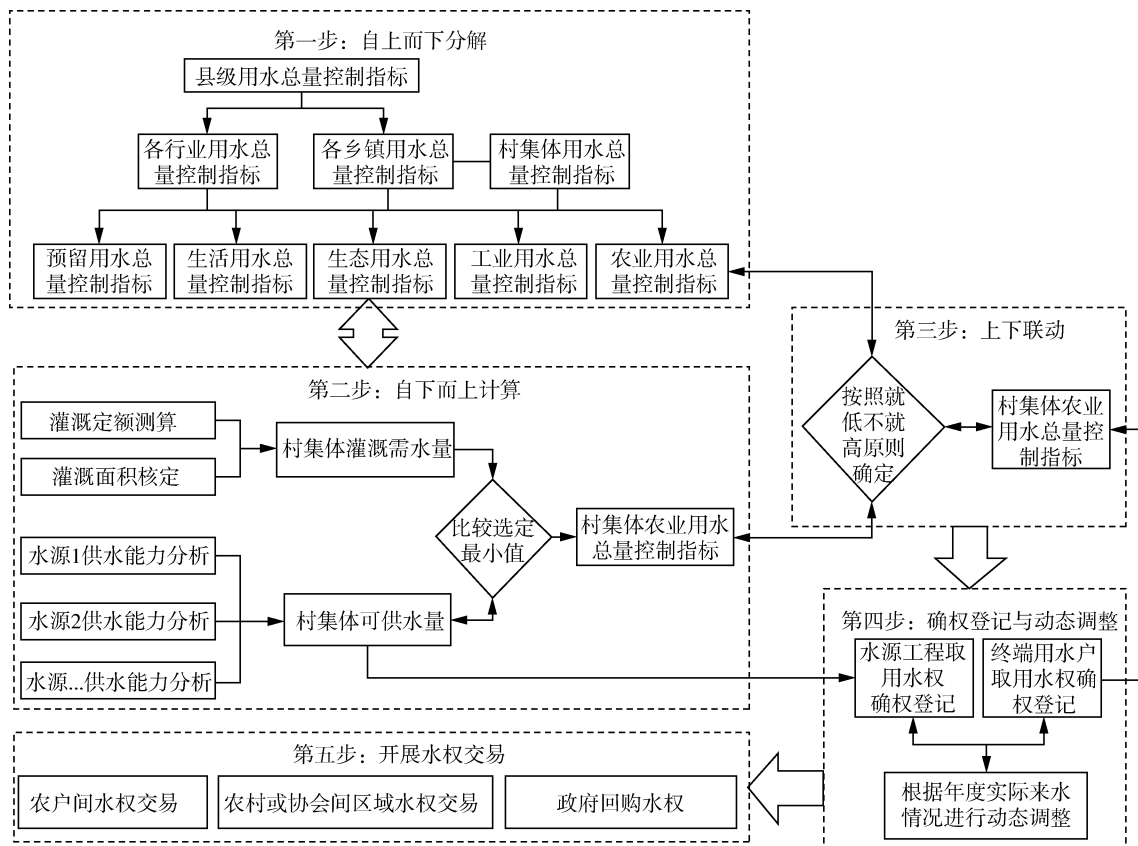


图1 灌溉用水权确权到户流程

控的原则,建立线上线下水权交易平台,推进农业用水权交易。村组或协会管理范围内农户间可自行开展水权交易;超出村组或协会管理范围的水权交易,以及村组或协会管理范围内新增用水户的水权交易,需经利益相关方同意,报有管辖权的政府或授权部门审核批准。土地发生流转的,流转双方应就灌溉用水权流转进行协商,办理用水权流转手续。同时,积极探索建立政府水权回购制度。

3 关于管理能否到位的问题

灌溉用水权分配到户的含金量决定于供水与管理能否到户。如果供水与管理不能到户,将使灌溉用水权确权到户的现实意义大打折扣,这也是影响工作的主要原因。从一些地方的探索来看,井灌区实行“一井一户一卡”就可以实现供水与管理到户,如山西清徐灌区、河北成安县井灌区、甘肃武威清源灌区等。其他灌区要实现供水与管理到户,在有必要的计量设施的情况下,关键是配备责任心强的管水员,让其采取轮灌等可行措施把灌溉水量细分到户,实践证明这是可行的。云南陆良恨虎坝灌区高效节水灌片,给水栓间距 $50 \times 50 \text{ m}$,一个给水栓控制灌溉面积 2500 m^2 ,涉及农户少则 $2 \sim 3$ 户,多则 $7 \sim 8$ 户。管水员安排用水户轮灌,这样就实现了计量到户,在水价 0.79 元/m^3 的情况下,水费实收率 100% ^[7]。甘肃疏勒河灌区,建设斗口远程计量点500处,建成能够实时在线监测、通过手机APP实现信息共享的斗口远程计量点198处。每个斗口灌溉面积 113 hm^2 左右,斗口以下实现轮灌,管水员设计了灌水记录簿,用水户灌溉时只要在记录簿记录其灌溉起止时间,然后与斗口自动监测数据对照确定其灌溉用水量,实现计量收费到户。宁夏盐池扬黄灌区印发白色、蓝色、绿色三类购水卡,分别由户、组、村持有,用水户购买水量时由户、组、村到水管所逐级申请办理,由水管单位适时安排供水,实现供水与管理精准到户^[8]。就全国而言,随着节水灌溉面积的扩大,计量设施逐步配备到位,对用水合作组织管理人员及管水员进行必要的培训与有效的考核,就可以实现供水与管理到户^[9]。

4 结论与建议

从国家发展战略、制度导向、技术流程、供水管理等多个视角考虑,灌溉用水权应当确权到户,技术上完全可行,服务管理可以基本保障。同时,也要看到不同灌溉模式、用水计量方式,确权到户难度有差异,应当区别对待。为推进灌溉用水权确权到户工作,笔者提出如下建议:

a. 把灌溉用水权确权到户作为深化水利改革的重要内容。进一步统一认识,把灌溉用水权确权到户落实到水利改革相关工作中。农业水价综合改革,要在确权到农村集体经济组织、农民用水合作组织的基础上,继续把灌溉用水权细化确认到户。小型水利工程产权改革,要协调推进灌溉用水权确权到户工作,在工程实行共有产权的地区,进一步按产权份额明确用水户水权份额;其他地区,进一步细化分解灌溉用水权,确认到户。规范农业取水许可、水流产权确权,要在核发取水许可证后,督促取水单位把取水权细化分解落实到户。

b. 探索多种有效的农业用水计量方式。一方面,要按照农业水价综合改革的要求,配套完善计量设施。另一方面,考虑当前计量率低的实际,井灌区可以探索实行以电折水等可行措施^[10],其他灌区实行群众认可的简单易行的计量措施。同时,要加强管水员培训交流,建立水费提成等激励机制,强化考核约束,使管水员有关键作为,确保灌溉用水权确权到户落到实处。

c. 研究制定灌溉用水权确权到户技术标准。灌溉用水权确权到户技术性强,应当在总结各地探索实践的基础上,制定统一的技术标准给予指导。技术标准重点明确灌溉定额、限额、水权、灌溉用水权等有关概念,规范分配对象、原则、确权程序以及预留水量比例等。

参考文献:

- [1] 杨得瑞,李晶,王晓娟等. 水权确权的实践需求及主要类型分析[J]. 中国水利,2015(5):5-8.
- [2] 李晶. 水权改革怎么看? 怎么办? [J]水利发展研究,2014(7):1-3.
- [3] 柳长顺. 关于实行集体水利工程及其相关水土资源“三位一体”综合改革的思考[J]. 中国水利,2013(2):21-23.
- [4] 李兴拼,汪贻飞,董延军,等. 水权制度建设实践中的取水权与用水权[J]. 水利发展研究,2018(4):14-17.
- [5] 杨得瑞,李晶,王晓娟,等. 我国水权之路如何走[J]. 水利发展研究,2014(1):10-17.
- [6] 李晶,王晓娟,陈金木. 完善水权水市场建设法制保障探讨[J]. 中国水利,2015(5):13-19.
- [7] 柳长顺,杜丽娟,王红坤. 农户灌溉决策行为影响因素比较研究[J]. 中国水利,2018(19):36-38.
- [8] 黄利. 宁夏盐池扬黄灌区水权到户试点主要做法及成效[J]. 中国农村水利水电,2015(3):88-90.
- [9] 吕海涛,张凡. 水权配置视角下新型农业节水机制和路径研究[J]. 水利经济,2018,36(4):19-22.
- [10] 河北省水利厅等. 河北省农业用水以电折水计量实施细则[J]. 河北水利,2017(4):8.

(收稿日期:2019-01-03 编辑:陈玉国)