塔里木河流域水权管理机制探讨

袁 峡

(塔里木河流域管理局,新疆 库尔勒 841000)

摘要:通过对塔里木河流域水资源管理现状及存在问题进行分析研究,提出建立流域水权管理机制,科学合理地界定各级水资源管理单位的初始水权,依据初始水权制定适时水权管理目标,将水权管理机制融入流域水资源管理的各个环节,使各级水权管理单位明晰责权,积极参与水权管理和运作。

关键词:流域管理;水权管理;管理机制;塔里木河流域

中图分类号:TV213 **文献标识码**:A **文章编号**:1003-9511(2009)06-0029-03

塔里木河流域(以下简称塔河流域)面积 102 万 km^2,涵盖了 3 个地区、2 个自治州和兵团 4 个师的 100 多个县市和农场,农业灌溉面积 16 533 hm^2,生活着以维吾尔族为主体的 948 万各族人民。塔河流域河流众多,水系庞杂,历史上和田河、叶尔羌河、阿克苏河、开都-孔雀河、喀什噶尔河、迪那河、渭干河、克里雅河、车尔臣河等 9 大水系都流汇入干流[1]。但是,从 20 世纪 50 年代以来,由于人口增长、大面积水土开发,以及经济发展和不合理的水资源利用,使得许多支流再也无法给干流补给水量。目前,只有阿克苏河、叶尔羌河、和田河、开都-孔雀河有水汇入塔河干流,形成'四源一干'的流域格局[2]。大水漫灌、各取所需等落后的灌溉管理方式,造成源流大面积土地次生盐渍化、草场退化。同时,由于源流来水不断减少,导致下游河道断流、湖泊干涸、沙漠化加剧,生态环境恶化,经济发展面临倒退的局面。到 20 世纪末,塔河下游 300 多 km 河道已经断流近 30 年,尾闾台特玛湖彻底干涸。即使耐旱能力极强的胡杨、红柳等植被也难以存活,不少区域已成为动植物的生命禁区。

1 目前流域管理存在的问题

a. 管理无力,统一调度形同虚设。虽然每年塔河流域水利委员会主任与流域各地区、自治州及兵团师主管领导都签订年度用水协议,规定各地分配限额用水指标,但是在实际落实过程中难度很大,具体执行不严格,流域内用水户多引、超限额引水现象普遍,甚至有的非法引水、违法开荒行为肆无忌惮,无所顾忌。如,2006 年 8 月,位于塔河干流中游的沙雅县农民违法沿河筑堤引水,塔里木流域管理局(以下简称塔河管理局)管理人员令其拆除,遭到围攻,两名工作人员被打伤,管理站站长被围困在水中数小时之久,导致腰疾复发,被送进医院。2007 年 10 月,在 8 次应急输水后,塔管局积极努力,按照塔河流域水利委员会的要求,计划实施第九次向塔河下游绿色走廊应急输水。但是,输水闸门开启不到 13 d就被兵团农二师强行关闭,下泄生态水量仅实现原计划的 8%。2008 年 7 月,塔河干流中下游灌区 4 万 hm^2 棉田缺水告急,水源地来水未到中游就被上游沿途灌区引光,灌区干部群众盼水心切,多次到塔河管理局上访,甚至围攻领导,聚众滋事。塔河管理局领导早在 6 月份就组织工作组到源流紧急调水,但是,由于水源地控制性水利工程都在当地政府的直接管理和调度之下,所以,紧急调水收效甚微。2009 年 5 月,塔河管理局组织了由局内中上层干部组成的工作组,到塔河干流上游对非法引水与违法开荒情况实地调研,所到之处触目惊心,几十座未办理任何取水许可手续的泵站,在毫无顾忌的随意抽取着塔河水,随处可见毁林、毁草开垦的大片耕地。

b. 水源地管理失控,引水逐年增加。从塔河各源流历年的来水量、塔河治理工程各年度节增水量及每年源流下泄塔河干流水量的统计资料分析得出,塔河治理项目实施以来,各源流天然来水量接近多年平均值,工程节增水量已超过 20 亿 m^3,但是,

作者简介:袁峡(1960—),男,甘肃舟曲人,高级工程师,主要从事塔里木河流域综合治理和研究。

各源流下泄干流水量不但没有增加,反而在减少,并且,干流断流长度在增加,时间在延长。这不容置疑地说明源流水资源管理失控,引水逐年增加。

c. 肆意违法开荒,生态保护艰难。塔河综合治理的成效是显著的。然而,那些屡禁不止的违法开荒行为的不断扩大,给我们构建流域水资源科学管理,合理分配,促进生态、经济、社会可持续发展的宏伟乐章上制造了几个极不和谐的音符。在塔河综合治理项目实施 8 年之时,尤其在基础设施建设不断完善,《中华人民共和国水法》《塔里木河流域水资源管理条例》等水法规颁布实施多年,水资源统一调度管理不断加强,流域水行政执法力度不断加大的情况下,无节制的开垦荒地,非法截流引水,给下游灌溉和生态造成了极大的危害[3]。

综合分析上述问题产生的原因,主要有以下几点:①水权关系不清,水权管理机制缺位,造成上游用水大量挤占下游用水,源流用水大量挤占干流用水,经济系统用水大量挤占自然生态用水,无节制的水土资源开发利用难以得到有效的制止[4]。②各级用水者对水资源的稀缺价值和商品属性认识粗浅,水价形成机制缺失,水价与成本严重背离,一方面用水没有水权制约;另一方面用水又非常廉价,从而加剧了水资源低效利用和无节制滥用现象的发生。③规划失控造成水资源配置混乱,以水资源、生态环境及其承载能力为约束条件的水资源综合规划,很难对其他行业发展规划形成制约。④管理失效,造成水事矛盾突出,水问题是自然因素和人为行为双重作用的结果,但以往在解决水问题时,往往只重视技术措施,而忽视管理措施。近几年,针对流域管理的实际需要,虽然制定了一些措施和法规性文件,但是,在具体执行过程中很难有效作为,有法不依和执法不严的现象十分普遍。⑤水资源行政分割管理,协调难度大,效率低下。⑥流域管理机构职能不健全,权利结构不合理,管理难以取得实效。⑦水的商品意识淡薄,经济手段和市场作用难以作为。

2 建立水权管理机制的设想

塔河流域水权管理存在着诸多问题,但主要是日益增长的用水需求和水资源紧缺的矛盾,是生态用水大量被强行挤占和社会经济用水日益膨胀的矛盾,是节水力度不足和水资源浪费严重的矛盾。从深层次上讲,现行的工程治理、限额用水、现行法规、严格执法以及扩大宣传等都是在发挥各级政府及职能部门的行政、工程、法律的管理手段,是宏观管理。要激发各级水权管理单位自主规范地管理水资源,不仅要将各源流的水权指标及各源流下泄干流的水权指标,(即"四源一干"的一级初始水权)界定清楚,而且要在此基础上,界定塔河干流上、中、下游区间二级初始水权,还要将地方、兵团的二级初始水权分解到各县、市、农场,并进一步分解到各乡镇、连队,构成塔河流域的三、四级初始水权。一级水权属塔河管理局的权属范围;二级水权属"四源一干"水权管理单位的权属范围;三级和四级的水权属流域机构监督指导下的区域管理单位的权属范围。四级初始水权的界定,明确了流域管理与区域管理的职责分工,体现了在水资源权属管理上区域管理服从流域管理的特点。从微观上将限额用水指标落实到每个水权管理单位,确定其经营水资源的权利。通过确定水资源的宏观控制指标和微观定额指标,建立以经济杠杆调节为主要手段,行政、经济、工程、科技、法律法规等多种手段协同并进的管理机制,建立以水权、水市场为核心的水资源管理运行机制[5]。在这种管理机制中,水权管理者依据限定的水资源总量,核定单位工业产品、人口、灌溉面积和生态的用水定额,用水定额确定后依法获得明确标明每年可使用水量的水权证,使全社会都明确自己的用水和节水指标,这样层层落实节水责任,从而把经济社会发展的每一步都落实在水资源承载能力之内[6]。水权管理单位节约的水有序进入水权交易市场,有偿转让给其他的用水户,从中获得利益。只有这样才能有效地刺激各级水权管理单位主动采取节水措施,实现行政手段难以达到的节水目的。

塔河流域目前实施的用水限额,其实就是建立水权管理机制的第一步,也就是初始水权的分配[7]。第二步应通过不断进步的用水定额指标体系的建立和推广应用,强制提高各级水权管理单位的水权意识和水资源的利用效率。第三步是在节水目标实现后,相应的减少引水总量,实施总量控制、限额用水的全流域水量统一调度管理方案,直至实现初始水权的目标管理。这是一个十分复杂的系统工程,只有不断加大塔河流域综合治理的力度,提高各级水权管理单位的水权意识,加大源流节水力度,增加干流来水量,才能实现初始水权的目标管理[8]。

3 水权管理机制运行的保障措施

水权管理运行机制的建立必须有一套保障措施才能有效行使[9]。①要有一定的政策法规做保障。只有把政府对水资源的统一管理、用水户的民主协商和水的商品属性以及水市场的有效调节等水事活动更为合理有序的运作起来,结合不同区域、不同情况,充分运用政策法规等手段作保障,因地制宜地开展水权管理,才能实现水资源的优化配置,明晰水权

归属,建立符合流域实际情况,归属清晰、权责明确、保护严格、运行顺畅的水权管理机制。②通过必要的行政手段确定初始水权。按照我国现行的管理体制,必要的水权行政管理方法是确定初始水权,提高用水效率,确保水资源可持续有效利用的重要保证。同时,对现行的不合理水权分属行政管理体系、机制和观念,必须进行必要的改革和创新,逐步建立科学、合理、有效、可持续发展的现代水权管理新体制。③完善的工程配套措施是保证水权管理系统良好运行的基本保障。④水的商品价值的真正体现和水资源稀缺性观念的建立,是全社会珍惜水、节约水、保护水资源的水权管理的经济保障[10]。⑤水资源的科学规划、合理分配、有效利用是水权管理事业可持续发展的基本保障。

为了实现上述目标,首先,从改变和提高全社会的用水观念着手,充分利用各种信息手段,广泛开展水法规及节水知识的宣传,倡导科学发展观,树立大局意识,摒弃狭隘的利己思想,服从全流域水资源的调度管理。其次,建立以《中华人民共和国水法》和《塔里木河流域水资源管理条例》为核心的流域法规体系,逐步建立规范水资源分配、综合开发利用、生态环境保护、水行政执法监督等流域法规体系,为流域综合管理提供法律支撑[11]。第三,建立和完善以流域管理和区域管理相结合的管理体制,用以合理解决经济发展与生态保护之间、地方与兵团之间、地区和部门之间的用水矛盾。第四,必须深化水资源管理体制改革,建立流域管理与行政区域管理相结合、区域管理服从流域管理的管理体制,以保障流域水资源、生态环境、经济社会的协调可持续发展。第五,积极推进节水型社会建设,建立自律式发展的节水模式。要调整经济和产业结构,建立与流域水资源承载能力相适应的经济结构体系;要建设水资源配置和节水工程,建立与水资源优化配置相适应的水利工程体系;要开展用水制度改革,建立与水权指标控制相适应的水资源管理体系。在建设节水型社会的过程中,充分发挥用水户的节水积极性。第六,建立以合理水价为主的节水机制。充分发挥水价对促进节水的经济杠杆作用。通过调整水价,使其逐步达到供水成本和必要的利润,为节水建设积累一定的经济储备,建立以经济手段为主的节水机制。第七,建立以流域水资源统一调度管理系统为框架的流域信息化平台。通过建立流域水资源统一调度管理系统,结合科技创新,带动全流域水资源管理信息化建设,不断提高流域水资源统一管理信息化水平[12]。第八,各级政府都要重视水土资源开发利用相应政策法规性文件的宣传执行工作,并采取有效措施,严查水土开发项目中的腐败案件,加大打击力度,彻底扼制非法引水和违法开荒行为的发生。

4 结 语

水权管理机制的建立和运行是个复杂的系统工程,不仅要从管理机制上入手,真正建立塔河流域水资源管理水权运行体系,而且要真正实现流域水资源统一分配,科学管理,有效利用,切实落实塔河管理局在流域内进行水资源统一管理、统一调度的有效职能,将各源流骨干控制性水利工程划归塔河管理局直接管理,同时,将各源流域内由地方或兵团管理的流域水资源管理机构也在相应的时段内交由塔河管理局直接管理。塔河管理局作为塔河流域法定的流域管理机构,应当通过法律、制度的建设,在完成水资源统一管理过程中逐步树立起管理权威、行政权威与技术权威。要建立健全流域用水总量控制和定额管理制度,明晰各级水权指标,逐级总量控制、实行定额管理。在流域的开发建设中,不能忽视生态需水的要求,要在资源承载力、生态适宜度和环境友好型的基础上,保证生态安全、环境适宜和社会经济的发展。

参考文献:

[1] 何逢标,唐德善.塔里木河流域适时水权管理与实践[J].干旱区资源与环境,2007(5):46-47.

[2] 邓铭江.试论塔里木河流域综合治理中的水权管理[J].中国水利,2003(1):50-52.

[3] 姬宏.浅谈如何发挥流域机构在水权管理中的作用[J].海河水利,2001(6):27-29.

[4] 姜丙洲,罗玉丽,何宏谋.论与水权控制指标相适应的水资源管理体系建设[J].水资源与水工程学报,2007(4):49-51.

[5] 汪恕诚.水权和水市场[J].水利规划设计,2001(1):3-5.

[6] 王晓娟.浅议水权管理研究进展[J].水利经济,2005,23(3):50-51.

[7] 丛振涛,倪广恒.生态水权的理论与实践[J].中国水利,2006(19):23-24.

[8] 朱淑枝,吴能全.论水权的起源及其管理[J].学术研究,2004(5):20-25.

[9] 杨为城.流域梯级水库补偿效益分摊的冲突模型[J].水利经济,2009,27(2):24-27.

[10] 彭顺风,李凤生.基于数字流域的地表水资源模拟[J].水资源保护,2009,25(2)10-14.

[11] 张郁.基于排污权银行的太湖流域排污权交易模式探讨[J].水资源保护,2009,25(3):72-75.

[12] 黄德春,周燕萍.美国查尔斯河流域管理对我国流域管理的借鉴[J].水利经济,2008,26(2):68-70.

(收稿日期:2009-04-13 编辑:徐广生)