

# 水权制度建设 试点经验总结（一）

——内蒙古自治区水权转换资料汇编

水利部水资源管理司 编



中国水利水电出版社  
www.waterpub.com.cn

# 水权制度建设试点经验总结(一)

——内蒙古自治区水权转换资料汇编

水利部水资源管理司 编



中国水利水电出版社  
[www.waterpub.com.cn](http://www.waterpub.com.cn)

## 内 容 提 要

本书汇编了内蒙古自治区水权转换工作相关的文件和总结材料,总结和概括了自内蒙古水权转换工作实施以来至2005年9月的最新进展。

本书包括经验总结和文件汇编两部分,系统总结了在水权水市场理论指导下,内蒙古水权转换工作的实施思路、过程以及经验,是当前我国水权制度体系建设和水资源管理体制变革过程中的典型案例总结。

本书源于水权制度建设实践,系统全面,可供水利部门及其他自然资源部门的科研、教学、管理及决策者参考使用。

### 图书在版编目(CIP)数据

内蒙古自治区水权转换资料汇编/水利部水资源管理  
司编. —北京:中国水利水电出版社,2005  
(水权制度建设试点经验总结;1)  
ISBN 7-5084-2145-0

I. 内... II. 水... III. 水资源管理—体制改革—  
资料—汇编—内蒙古 IV. TV213.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第138894号

|       |                                                                                                                                    |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 书 名   | 水权制度建设试点经验总结(一)<br>——内蒙古自治区水权转换资料汇编                                                                                                |
| 作 者   | 水利部水资源管理司 编                                                                                                                        |
| 出版 发行 | 中国水利水电出版社(北京市三里河路6号 100044)<br>网址: www.waterpub.com.cn<br>E-mail: sales@waterpub.com.cn<br>电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心) |
| 经 售   | 全国各地新华书店和相关出版物销售网点                                                                                                                 |
| 排 版   | 中国水利水电出版社微机排版中心                                                                                                                    |
| 印 刷   | 北京市兴怀印刷厂                                                                                                                           |
| 规 格   | 850mm×1168mm 32开本 8印张 160千字                                                                                                        |
| 版 次   | 2006年1月第1版 2006年1月第1次印刷                                                                                                            |
| 印 数   | 0001—2000册                                                                                                                         |
| 定 价   | 22.00元                                                                                                                             |

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

# 前 言

在全面推进小康社会建设的进程中，我国的水资源问题日益突出，已经成为我国经济社会可持续发展的主要制约因素之一。解决问题的根本途径是建设节水型社会。节水型社会建设的本质特征是建立以水权、水市场理论为基础的水资源管理体制。因此，全面推进水权制度建设，是解决我国水资源问题的根本性制度措施，是实现水资源可持续开发利用的保障。

自从 2000 年汪恕诚部长提出水权水市场理论以来，在此理论的指导下，全国涌现了许多水权制度建设的典型例子。从东阳—义乌的水权转让，漳河利用水权水市场解决用水矛盾，到甘肃张掖农民用水户转让水票，再到宁夏、内蒙古沿黄两区“投资节水，转让水权”大规模、跨行业的水权转换，水权水市场制度实现了水资源优化配置和科学管理，提高了水资源利用效率和效益，缓解了水资源供求矛盾。

内蒙古自治区水权转换工作是我国水权制度建设中的重要范例。内蒙古沿黄地区资源富集，建设以煤电为龙头的工业基地，是实现经济快速增长的必由之路。但内蒙古自治区沿黄地区水资源紧缺，年降水量在 130~

400mm, 可集中利用的地表水资源主要为过境的黄河水, 国家分配给内蒙古自治区的黄河干流耗用水量 $58.6 \text{ 亿 m}^3$ , 主要用于农业灌溉, 2002 年灌溉农业用水量占总用水量的 97.7%。在目前无可新增用水指标的情况下, 内蒙古工业和城市发展的用水问题, 只能通过调整用水结构、大力推行灌区节水解决。

按照此思路, 根据水权制度建设理论, 2003 年, 黄河水利委员会、内蒙古自治区水利厅开展了水权转换试点工作。2003 年 4 月, 黄河水利委员会下发了《关于在内蒙古自治区开展黄河水权转换试点工作的批复》。2004 年 3 月, 汪恕诚部长实地调研了宁夏和内蒙古自治区的水权转换工作, 给以高度评价, 要求各地认真落实科学发展观, 大力建设节水型社会, 积极探索水权有偿转让机制, 引导水资源实现以节水、高效为目标的优化配置, 为经济社会发展提供用水保障。随后, 水利部经济调节司等司局和黄河水利委员会积极全面推进黄河水权转换工作。2004 年 5 月, 水利部下发了《水利部关于内蒙古宁夏黄河干流水权转换试点工作的指导意见》; 6 月, 黄河水利委员会颁布了《黄河水权转换管理实施办法(试行)》。

在水利部有关司局和黄河水利委员会的有力推动和指导下, 内蒙古自治区各级政府及其水利部门积极开展黄河水权转换工作。2004 年 11 月, 自治区人民政府下发了《关于分配黄河水初始水权量有关事宜的通知》; 12 月, 内蒙古自治区人民政府下发了《内蒙古自治区人民政府批转自治区水利厅关于黄河干流水权转换实施

意见（试行）的通知》；自治区水利厅组织编制了《内蒙古自治区黄河水权转换总体规划报告》，并报黄河水利委员会批准。为切实加强对水权转换工作的领导，成立了自治区、盟市、旗县三级水权转换领导小组。

在水权转换节水工程建设上，根据工程进度安排，2005 年计划完成杭锦旗黄河南岸灌区 105km 干渠和 1 万亩典型示范片的节水改造工程，完成投资 2.1 亿元。截至 9 月 15 日，已经完成 97km 的干渠和 1 万亩典型示范片的节水改造工程。目前，节水改造工程正按计划稳步推进。

在水权转换节水工程开展的同时，内蒙古自治区积极推进水权转换工作的非工程措施建设。根据节水型社会建设的要求，按照“总量控制、定额管理”的原则，2005 年 9 月，杭锦旗人民政府办公室印发颁布了《杭锦旗人民政府办公室印发内蒙古杭锦旗黄河南岸自流灌区水权转换框架下灌区水资源配置实施方案的通知》，具体明晰了初始水权至斗渠（用水者协会）；同时下发了《杭锦旗人民政府办公室印发杭锦旗黄河南岸灌区用水者协会建设指导意见的通知》，规范和促进用水者协会的改革；和《杭锦旗人民政府办公室印发黄河南岸灌区管理体制改革的指导意见的通知》，指导黄河南岸灌区管理机构的改革。

内蒙古自治区的水权转换工作充分体现了坚持科学发展观，以水权、水市场理论为指导，以流域和区域的水资源承载能力为基础，以实现水资源合理配置、高效利用和有效保护、建设节水型社会为目标的水权制度建

设的指导思想，体现了总量控制、明晰初始水权的水权转换原则。在各级政府部门及其水利部门的积极推动和监管下，水权转换工作有序推进，促进了水资源的合理配置和高效利用，也促进了水资源管理体制的改革，为区域经济社会的可持续发展提供了水资源保障，取得了良好的成效。

本书是内蒙古自治区水权转换工作最新进展的总结，希望能为我国其他地区的水权制度建设提供借鉴和参考，为全面推进水权转换的水权制度建设提供理论参考和实践指导。

**水资源管理司**

2005年9月20日

# 目 录

## 前言

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 水权转换是水资源优化配置的重要手段 ..... | 汪恕诚 1 |
|-------------------------|-------|

## 一、经验总结材料

|                                           |                     |
|-------------------------------------------|---------------------|
| 推进水权转换 优化配置水资源 促进经济社会与资源、<br>环境协调发展 ..... | 内蒙古自治区水利厅 11        |
| 认清形势 转变观念 深化改革 推进节水型<br>社会建设 .....        | 鄂尔多斯市水利局 21         |
| 鄂尔多斯市水权转换节水改造工程建设情况 .....                 | 鄂尔多斯市水利局 30         |
| 以水权转换为契机推进水资源合理配置和<br>高效利用 .....          | 中共杭锦旗委员会、杭锦旗人民政府 38 |
| 鄂尔多斯市杭锦旗黄河南岸自流灌区水权改革实施<br>方案简介 .....      | 杭锦旗水务局、清华大学 42      |
| 黄河南岸灌区管理体制改革的简介<br>.....                  | 杭锦旗水务局、水利部发展研究中心 54 |
| 改革用水者协会 促进水权转换 .....                      | 杭锦旗水务局 60           |

## 二、水权转换相关文件

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| 国务院办公厅转发国家计委和水电部关于黄河可供水量分配方案<br>报告的通知 .....                   | 67 |
| 国家计委、水利部关于颁布实施《黄河可供水量年度分配及干流<br>水量调度方案》和《黄河水量调度管理办法》的通知 ..... | 72 |
| 水利部关于内蒙古宁夏黄河干流水权转换试点工作的指导意见 .....                             | 81 |
| 水利部黄河水利委员会《关于在内蒙古自治区开展黄河取水权                                   |    |



|                                                                   |                 |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------|
| 转让试点工作的批复》 .....                                                  | 88              |
| 水利部黄河水利委员会《关于开展黄河取水权转让试点工作及<br>有关问题的复函》 .....                     | 90              |
| 水利部黄河水利委员会《关于进一步做好黄河水权转让试点工作的函》 ...                               | 92              |
| 水利部黄河水利委员会《关于印发〈黄河水权转换管理实施办法<br>(试行)〉的通知》 .....                   | 95              |
| 水利部黄河水利委员会《关于印发〈内蒙古自治区黄河水权转换总体<br>规划报告〉审查意见的函》 .....              | 105             |
| 水利部黄河水利委员会《关于达拉特电厂四期扩建工程水资源论证<br>报告书和取水权转让可研报告的复函》 .....          | 109             |
| 水利部黄河水利委员会《关于鄂尔多斯电力冶金有限责任公司电厂<br>一期工程水资源论证报告书和取水权转让可研报告的复函》 ..... | 116             |
| 水利部黄河水利委员会《关于内蒙古亿利化学工业有限公司水权<br>转换项目水资源论证报告书和水权转换可研报告的复函》 .....   | 123             |
| 水利部黄河水利委员会颁发给内蒙古黄河工程管理局的取水许可证 ...                                 | 130             |
| 内蒙古自治区人民政府批转自治区水利厅《关于黄河干流水权转换<br>实施意见(试行)》的通知 .....               | 131             |
| 内蒙古自治区水利厅关于成立水权转让协调领导小组的通知 .....                                  | 140             |
| 鄂尔多斯市人民政府办公厅关于成立市水权转换节水改造工程领导<br>小组的通知 .....                      | 142             |
| 内蒙古自治区水权转换节水工程建设资金管理办法 .....                                      | 144             |
| 杭锦旗人民政府办公室印发《内蒙杭锦旗黄河南岸自流灌区水权<br>转换框架下灌区水资源配置实施方案》的通知 .....        | 152             |
| 杭锦旗人民政府办公室印发《黄河南岸灌区管理体制改革的指导<br>意见》的通知 .....                      | 199             |
| 杭锦旗人民政府办公室印发《杭锦旗黄河南岸灌区用水者协会建设<br>指导意见》的通知 .....                   | 211             |
| 取水权转让协议 .....                                                     | 227             |
| 附录 关于宁夏内蒙古水权转让情况<br>的调研报告 .....                                   | 水利部经济调节司调研组 229 |

# 水权转换是水资源优化配置的重要手段

汪恕诚

水资源短缺是我国水资源问题的主要矛盾，日益成为制约我国经济社会发展的瓶颈，是实现全面建设小康社会目标所面临的重大挑战之一。在社会主义市场经济条件下，解决水资源短缺问题，要研究并运用水权、水市场理论，充分发挥市场机制的作用，注重经济手段在水资源配置中的重要作用。前不久，我到宁夏、内蒙古调查研究，实地了解了这两个地区从实际出发进行水权转换实践探索的有关情况。他们的实践值得各地研究借鉴。

**一、水权转换可以引导水资源向高效率、高效益方向流动，实现以节水、高效为目标的优化配置，为经济社会发展提供水保障**

宁夏属于经济社会欠发达地区。按照党的十六大提出的实现全面建设小康社会的目标，今后 10 年内，宁夏经济必须保持 10% 以上的增长速度，任务十分艰巨。宁夏煤炭资源丰富，发展工业成为宁夏加快经济社会发展的必然选择。即将开工建设的宁东能源重化工基地面临最大的挑战之一就是水资源问题。各建设项目投入运行发挥效益需要 3.6 亿  $\text{m}^3$  水量。但是黄河流域水资源紧缺，计划开工建设的火电厂由于没有取水指标因而无

法立项。水从哪里来呢？宁夏把工业新增用水的希望放在农业节水上。这个地区农业用水占总用水量的 95% 以上，工业用水仅占 3%，低于全国平均水平的 20%，用水结构失衡。在水资源总量难以增加的情况下，解决宁夏工业和城市发展用水问题，只能从实际出发，改变现有水资源利用格局，调整用水结构，从宏观上提高水资源的配置效率，从微观上提高水资源的利用效率，确保自治区经济社会发展的用水需求。青铜峡灌区渠系水利利用系数只有 0.42，有一半多的水在输水过程中浪费掉。如果灌区实施节水改造，平均每投入 2.71 元节水改造资金就能够节约  $1\text{m}^3$  水。但由于政府的灌区改造资金不能完全到位，灌区节水改造项目难以进行。一方面是灌区节水有潜力，但资金缺口大；另一方面经济发展需要电力，而火电厂却由于没有取水来源无法立项。面对这种情况，政府为促使企业发展，采取由政府投入 1/3、企业投入 2/3 的办法，对灌区进行节水改造，以提高水的利用效率，把节约的水量有偿转让给火电厂。这样火电企业每投入 2 元钱就获得了  $1\text{m}^3$  水的使用权，解决了工业发展用水问题。目前，宁夏有两个 120 万千瓦的火电厂签订了协议，一个电厂的年用水量大体上是 2000 万  $\text{m}^3$ 。

灌区与火电企业之间这种有偿转让水权的方式，改变了以往无偿剥夺农民用水权益的做法，充分体现了市场的调节作用，产生了巨大的经济社会效益，实现了“五赢”：一是通过水权转让，为电力企业提供了生产用水，赢得了宁夏区域经济快速发展；二是企业用水得到

保障，摆脱了制约的“瓶颈”，赢得了发展空间；三是拓展了水利融资渠道，灌区工程状况得到改善，水资源的利用效率和效益得到提高，赢得了水资源的优化配置；四是保护了农民合法用水权益，输水损失减少，水费支出下降，为农民赢得了经济效益；五是在保障经济社会发展的同时，没有超采地下水资源，没有超指标使用黄河水，赢得了良好的生态效益。

宁夏水权有偿转让的重大意义在于走出了一条成功解决干旱地区经济社会发展用水新路。近几年，黄河来水偏枯，供用水矛盾日趋突出，水资源短缺已成为黄河流域经济社会发展的“瓶颈”。通过水权转让，在农业节水基础上，统筹城乡水资源配置，通过工业支持农业节水，农业节水支持工业和城市建设，充分提高农业用水效率，保障今后工业乃至社会发展用水，是我国北方地区，尤其是黄河流域经济社会发展的必由之路。

二、水权转换既可以在企业和灌区之间进行，也可以延伸到地区和地区之间，整个黄河流域经济结构用水的转换，还可以跨流域进行流域之间的水权转换

到内蒙古自治区调研时，发现当地水权转让试点工作也正在进行，而且水权转让的领域进一步拓展。有三件事给了我深刻的印象。一件是在乌拉特前旗。与宁夏的情况类似，也是通过电厂投资河套灌区进行节水改造，灌区向新建火电厂有偿转让部分用水权。自治区领导介绍，他们对该区域内的水资源配置作了通盘规划，哪一个取水项目用水权转换的方式，哪一个用中水回用

的办法，哪一个用别的水源，有总的考虑。我认为，自治区领导提出了一个很重要的问题，每个地区都必须认真做好水资源规划，总体实现水资源的优化配置。第二件事是在包头市。与包头市领导交谈时了解到，该市由于经济社会尤其是工业加速发展，迫切要求增加用水量。他们在黄河新修了一个泵站，但批复的取水指标小于实际用水需要，要求按照实际需要增加取水指标。了解到新的水权转换的有关信息，可以通过投资进行灌区节水改造来换取增加水权指标，包头市领导当即表态愿意拿 5 亿元用于灌区节水改造，换取增加 1 亿  $\text{m}^3$  的用水指标。这样等于以 5 元钱的价格购买一方水的使用权。这给我们一个信号：黄河流域水权可以在区域之间整体转换。第三件事，自治区领导提出，南水北调东线、中线通水以后，黄河下游几个省的水资源指标比较多，能否增加内蒙古的用水指标。我回答了两句话：可以增加指标，但增加的水权指标是南水北调的水权，而不是黄河的水权。也就是说，虽然内蒙古用的是黄河水，但要付南水北调的价钱。自治区领导认为这种用水指标的转换有道理，可以接受。因为，新增的水指标是用来发展工业，贵一点也能够享受。这说明，跨流域进行水权转换也有着现实基础。

我认为，以上三件事有着内在的逻辑联系，说明水权转换开始在企业与灌区之间进行，并逐步探索延伸到流域内包头地区与其他地区之间经济结构用水的转换，延伸到跨流域进行的流域之间的水权转换。那么，整个黄河流域工业经济的进一步发展、城市的扩大，水的来源一定程度

上可以通过这种方式加以解决。以前各地缺水了，怎么办？想到的往往是三件事：修水库、打井、调水。现在通过水权转换的方式，也能够解决缺水问题。当然，节水改造不是无穷的，它有一个总量的概念。但现在至少开始走出一条新路，通过水权转换的办法解决水资源短缺问题。因此，我认为对黄河流域来讲，水权转换是解决流域经济社会发展用水和水资源短缺问题的一把钥匙。

### **三、进行水权转换，必须加强制度建设，建立健全水权转让的政策法规**

在社会主义市场经济条件下，要做活水资源文章，既要研究技术问题、工程问题，还有很重要的一条，就是要研究制度问题、体制问题。原来我们比较多的是研究生产力的问题，现在要在研究生产力问题的同时，注意研究生产关系问题。通过生产关系的变革和调整，去促进生产力的发展，满足经济社会对水资源的需求。

大规模、跨行业、跨地区，甚至跨流域的水权转让，对于提高水资源的利用效率和效益，推动流域和区域水市场的初步形成，具有重要的现实意义和深远的历史意义。但是水权转让一定要根据各地水资源的条件和经济发展的水平来进行，不能搞一刀切，不能一个模式。目前，水权转让还处于试点阶段，难免出现这样或那样的矛盾和问题，这些矛盾和问题要在实践中去解决，在探索中去完善。宁夏在水权置换过程中，遇到的很重要的一个问题，就是水权转让的年限问题。按照取水许可年限，水权转让合同只能订五年，换取水许可证

的时候再续订。但对电厂来说，订五年合同，与电厂的使用年限差距较大，操作起来比较困难。还有一种方式是按照渠道衬砌的使用年限来确定水权转换年限。一般来说，渠道衬砌的寿命是10年，超过10年需要重新衬砌，因此涉及到水权转让的价格问题。现在投入2.71元钱衬砌渠道获得 $1\text{m}^3$ 水的使用权，那10年以后渠道衬砌的钱谁付呢？按照这个概念，如果订10年合同每立方米水投入2.71元，那么订20年合同，每立方米水使用权的价格应该是5.42元。这样一分析，可以认为，水权转换价格的底线应该是投入当地工程建设资金从而获得水的使用权的价格，而高限应是当地跨流域调水的工程建设价格，那是最高价格。如果超过这个价格，那么需水方就不搞水权转换，而是考虑跨流域调水了。市场价应在这中间浮动。另外，价格还需要与时间结合起来考虑。订的协议转让时间越短，价格相对越低；时间越长，价格相对越高。

水权转换的探索是一件十分有意义的事情，在一些地方出现了很好的势头。针对当前水权转让试点工作的发展形势和所面临的一些问题，有几个方面的问题需要深入研究，逐步完善。

第一，加强政府宏观调控。水市场是一个准市场，水权转让涉及工业、农业及农民利益等问题，情况较为复杂，不能完全由市场调节，需要政府和水行政主管部门加强宏观调控，逐步利用市场机制，引导水权交易和水市场建立。水权转换应在当地水资源总体规划的框架下，按照水资源合理配置的要求进行。

第二，明晰初始水权。要逐步建立完善两套指标体系，一套是水资源的宏观控制体系，一套是水资源的微观定额体系。有了两套指标的约束，各个地区、各个行业、每一项工作都明确了自己的用水指标和节水指标，节水责任就可以层层落实，水权转让也就有了基础，各方权益才能从根本上得到保障。

第三，规范水权转让行为。各地应从实际出发，尽快出台水权转让工作指导意见，使水权转让规范进行。要加快水资源综合规划与节水改造规划的编制工作，建立并严格执行水权转让的可行性评价与审批制度等，以保证水权转让有序进行。在水权交易时，必须分析灌区的节水潜力，水资源的供给、需求和缺水状况，从节约用水、优化配置水资源和调整产业结构入手，论证水权转让的可行性和必要性。灌区只有节约出多余的水，才能实施水权转让，不能盲目地从事水权交易。

第四，合理确定水权转让年限。采用灌区改造等工程措施节水时，存在工程维护和工程老化等问题。工程老化后节水功能逐步丧失，渠道需要再次进行更新改造。到底水权转让的年限应该是多少，应该综合考虑工程使用年限等因素来确定。

第五，科学确定水权转让价格。宁夏、内蒙古水权转让价格是按照节约单方水所投入的节水改造费用来确定的。这种定价显然不能完全反映水资源的价值。水权转让的价格至少应该包括工程建设投入、经济生态补偿、更新改造和运行维护费等。各地应尽快研究建立具有可操作性的水权转让的价格形成机制。



