

# The Transaction Practice of Confirming the Right of Agricultural Water Use in Irrigation Area

Changzheng Lv

Hutubi River Basin Management Office, Changji Prefecture, Xinjiang, Hutubi Xinjiang  
Email: 3479386957@qq.com

Received: Jun. 19<sup>th</sup>, 2020; accepted: Jul. 2<sup>nd</sup>, 2020; published: Jul. 9<sup>th</sup>, 2020

---

## Abstract

The mechanism of water right is an important management method to promote the conservation, protection and efficient utilization of water resources. Based on the confirmation and operation of water right in agricultural water use management of irrigation area, this paper discusses the connotation, trading scope, basic policies, methods and work flow of the determination of agricultural water right. This paper analyzes and summarizes the classification and operation mode of agricultural water use right transaction, agricultural water saving and water right transaction mechanism in irrigation area, and lists the practice of agricultural water use right transfer in Tasi river basin water right transaction center in Manas County, which provides reference for the practice and application of agricultural water right management in irrigation area.

## Keywords

Agricultural Irrigation Area, Water Right Confirmation, Water Right Transaction, Practice

---

# 灌区农业用水水权确权交易实践

吕长征

新疆昌吉州呼图壁河流域管理处, 新疆 呼图壁  
Email: 3479386957@qq.com

收稿日期: 2020年6月19日; 录用日期: 2020年7月2日; 发布日期: 2020年7月9日

---

## 摘要

水权机制是促进水资源节约, 保护, 高效利用的重要管理方法, 基于灌区农业用水管理的水权确认及运

行问题, 本文就灌区农业用水水权内涵及水权交易范围、农业用水水权确定基本政策和方法及工作流程、农业用水水权交易分类及运行方式、灌区农业节水与水权交易机制等相关内容进行了分析总结, 同时列举玛纳斯县塔西河流域水权交易中心进行农业用水水权转让实践, 为灌区农业水权管理实践应用提供借鉴参考。

## 关键词

农业灌区, 水权确权, 水权交易, 实践

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

构建农业用水管理的农业用水水权、用水价格、水市场及交易管理机制, 可以促进水资源节约保护高效可持续利用, 基于水资源总量控制指标面进行的初始水权管理制度, 在于以水资源综合效益为目标, 实施农业节水调整水价, 促进灌区农业用水户开展多种形式水权流转交易, 从而提高水资源市场化配置效率。因此, 从发挥市场机制在水资源配置利用中的作用方面来看, 农业水权交易是一种有效的手段, 也是建立农业节水长效机制的关键[1]。高效的节水方式是灌区农业发展的有效途径, 农业水权确立与水权交易制度建设为农业用水向工业用水、生活用水以及生态用水转换提供了可能性, 这有利于促进水资源合理配置用水结构优化, 同时也可以保障农户用水权益的基础上, 进一步推进农业供水价的改革[2]。在灌区实施农业用水节约管理运行中, 水权交易转让是水资源节约效益及用水户的收益补偿, 从而保障水权转让分配的重要体现, 孙建光等人[3]调研分析表明, 新疆塔里木河流域灌区农民用水户通过水权转让的收入, 主要是农业节约用水部分构成的, 间接收入主要由节水增产构成。对于灌区农业水权农户间分配问题, 管新建等人[4]基于灌区农户人口和灌溉面积, 研究了农业节水驱动下农户间农业初始水权分配问题。本文基于水资源权和水使用权基本属性, 拓展农业灌区水权的基本含义, 进一步分析了农业灌区水权交易分类及方式、水权确认方法及主要流程, 以及需要把握主要环节, 列举了玛纳斯县塔西河流域灌区水权交易中心的农业水权转让实践, 为干旱区农业灌区水权管理运用提供借鉴。

## 2. 灌区农业用水水权

### 2.1. 农业用水水权含义

农业用水水权是农业生产而获得水资源的使用权[5], 水权是产权理论在水资源领域的具体应用, 对于灌区农业用水水权即为水资源用于农业灌区用水管理活动中水权管理行为。从水权的含义归纳主要有五种不同形式: 水权就是水资源使用权; 水权主要是水资源所有权和使用权; 水权是水资源所有权; 经营权和使用权总称。

水权包括水资源所有权、占有权、支配权和使用权及配水权、交易权等。无论哪一类但在灌区应用实践中都是相互联系综合而非单一性, 基于这些认识, 灌区农业用水水权具有的特点: 农业用水水权主要是农村集体和个体农户灌溉使用水资源的权利; 农业用水水权的上位概念是水资源国家所有权, 水资源所有权的唯一行使主体是国家; 农村集体享有灌溉取水权和相应的用水管理权; 个体农户对灌溉用水享有使用权。

## 2.2. 农业用水水权交易

农业用水水权交易需要在合理界定和分配水资源使用权基础上,通过市场机制实现水资源使用权,并且可以在广大农业灌区之间、流域灌区之间、流域灌区上下游、灌区用水户之间流转的行为。这是灌区农业用水水权交易基本形式和程序[6],也是建立和完善农业用水水权、推行水权交易、培育水权交易市场的政策基础。

## 3. 灌区农业用水水权的确权

### 3.1. 基本政策

灌区农业用水水权确定的基本政策[7],以县级行政区域用水总量控制指标为基础,按照灌溉用水定额,逐步把指标细化分解到农村集体经济组织、农民用水合作组织、用水农户等用水主体,落实到具体的灌溉水源,明确用水户的水权,实行总量控制。在此基础上,健全灌区农业用水水权分配制度,落实灌区取水许可制度,以用水总量控制和灌溉用水定额管理为双控指标,按照适度从紧的原则,由有关地方人民政府或者其授权的水行政部门通过颁发农业用水水权证等形式,将灌区农业用水水权明确到用水主体,并依据水资源年际大小变化情况,动态实行丰增枯减、年度调整[8]。根据农业灌区实际情况,合理确定农业用水水权确权的层级,既可以确权到灌区或片区,也可以确权到农村集体经济组织、用水者协会或村民小组、用水农户。

### 3.2. 基本方法

#### 3.2.1. 注意把握的重要内容

灌区农业用水水权的确定需要注意把握的几个关键内容:1) 由于水资源属于国家所有,所以水权确权的是水资源的使用权而不是水资源的所有权。2) 明确农业用水总量控制指标,并以此作为确权水量的边界约束条件,同时依据灌溉用水定额和现状实际用水量情况,因地制宜确定农业用水水权的标准。3) 县级以上政府通过发放农业用水水权证等形式,将农业用水总量指标分解细化,确权给灌区农村集体经济组织、农民用水合作组织、用水农户等主体。4) 水权确权要落实到灌区用水与供水相关的具体水源(河道引水、水库供水、地下水等)。5) 需要做好灌区广大用水户用水确权动态化管理基础工作。

#### 3.2.2. 水权确权的主要流程

灌区农业用水水权确定需要全面地考虑主要方面的流程:1) 开展灌区供用水情况摸底调查,组织对农业灌区渠首引水、水库蓄水供水、井水等不同灌溉工程类型用水开展调查,并在灌区及时进行公示和登记备案。2) 科学合理确定农业灌溉用水定额,制定灌溉水资源配置方案,明确农业确权水量的边界约束条件。3) 依法确定农村集体经济组织确权水量综合考虑用水定额、灌溉保证率等因素,根据渠系水利利用系数和灌溉用水定额及灌溉面积计算确权水量。4) 农业用水户水权确权坚持公开、公平、公正原则,确权的水量公示无异议,各方签订水资源确权登记协议,由县政府水行政管理部门登记并统一发放《水资源使用权证》。5) 农业水权确权实行电子登记与动态管理,水权证的申请、受理、审核、公示、登记等全部录入系统,实现动态管理。

## 4. 灌区农业用水水权交易

### 4.1. 水权交易分类及方式

农业用水水权交易分类主要有两种方式,一类是灌区内部用水户或用水组织之间进行的水权交易,比如农业灌区之间、农村集体经济组织之间或用水农户之间。另一类是农业灌区水权外部的交易,比如

农业节余水量跨行业出让给工业、生活或生态用水。获得取水权的单位或者个人，通过调整产品和产业结构、改革工艺、节水等措施节约的水资源量，在取水许可有效期和取水限额内，向符合条件的其他单位或者个人有偿转让相应取水权的水权交易。政府回购也属于外部水权交易类型，用于水权的重新配置。

灌区农业用水水权交易运行方式有：1) 农业灌区大范围水权交易，以县级以上地方人民政府或其授权部门、单位为主体，以灌区用水总量控制指标的，在同一流域灌区或不同流域灌区之间可开展水权交易。2) 农业灌区用水水权交易，县级以上地方人民政府或其授权的水行政主管部门，通过水权证等形式将水权益明确到灌溉用水户或用水组织之后开展交易。3) 用水户水权交易期限不超过一年的，不需审批，由转让方与受让方平等协商，自主开展；交易期限超过一年的，事前报灌区管理单位或县级以上地方人民政府水行政主管部门备案；县级以上地方人民政府或其授权水行政主管部门、灌区管理单位，可以回购灌溉用水户或用水组织水权，回购的水权可用于灌区水权重新配置，也可以用于水权交易。根据灌区农业用水水权交易的实践运行，在具体工作应注意把握的几个关键问题：一是科学公平确权是开展水权交易前提条件；二是搭建水权交易平台是水权公平公正公开交易载体；三是确定合理的交易价格是交易双方顺利达成交易的关键；四是加强政府引导和制度建设，是水权交易规范管理运行的保障。

#### 4.2. 节约水量的水权交易机制

培育和发展灌区农业节水市场，倡导地方政府建立农业节水回购制度，对灌区农业用水者，通过农艺节水措施、高效节水灌溉设施等节省的水量予以回购，可有效增加河湖生态环境水量。鼓励工业园区、企业等用水户，与农业灌区开展节水水权交易，合理扩大灌区供水领域范围，通过水市场机制，来实现灌区节水在流域上下游及地区间、行业间、用水户之间的有效流转。鼓励工业企业通过投资农业节水获得用水水权，鼓励农业灌区内用水户之间开展农业用水水权交易。地方政府或其授权单位，可通过政府投资节水形式回购水权，也可回购取水单位和个人投资节约的水权；回购的水权优先保证生活和生态环境用水，尚有节余的水量可以通过市场竞争方式进行出让[9]。当然，在这一过程中，作为当地水行政管理部门和水利管理单位，需加强对水权交易活动的监督管理，强化水资源用途管制，防止以水权交易为名套取用水指标，变相挤占生活、生态环境和合理的农业用水。

### 5. 灌区农业用水水权交易实例

新疆玛纳斯县水资源供需不平衡且分布不均，农业用水占各业用水总量之比高达 93% 以上，同时，灌区农业种植结构比较单一、阶段性供水不足。面对这些问题当地水利管理部门，应用水权交易管理模式，建立玛纳斯县塔西河流域管理处包家店水管所水权交易中心。水权交易考虑灌区农民第二轮土地承包稳定性，且在灌溉用水定额内可以节约出来的水量，通过水权交易和水银行(水库)调蓄，再由塔西河工业供水工程输送给园区企业，实现使农业高效节水向高效用水的转化。交易中心制定了水权交易相关配套制度，以用水户为单位，全面分解确定塔西河流域农业用水初始水权。在此基础上，通过水权交易中心实施农业灌区用水户、自来水公司、用水企业之间的水权交易，把部分水权转让给用水边际效益大的用水单位。据调查资料显示[10]，玛纳斯县包家店镇塔西河村农户刘玉魁种植 86.7 hm<sup>2</sup> 番茄地，单位面积可以节约的水量 1200 m<sup>3</sup>/hm<sup>2</sup>，节约水量以 0.3 元/m<sup>3</sup> 交易水价可得 3.1212 万元，节约的水量由当地水权交易中心以现行水价的 6 倍价格回购。包家店镇碧源供水公司向玛纳斯县工业园区交易 50 万 m<sup>3</sup> 水量，这些水量全部来源于玛纳斯县高效滴灌 30 万亩农田节水量，经由水权交易中心调配，再转让给包家店镇碧源供水公司，该公司配套设施全部建成后，将向周边企业及园区年供水 300 万 m<sup>3</sup>，对缓解区域用水难题最大限度发挥水资源综合效果发挥了作用。

## 6. 结语

灌区农业水权及管理机制在农业灌溉水资源节约和高效利用, 以及农业节水及其转化利用方面, 具有积极的推进作用, 本文介绍了玛纳斯县包家店镇塔西河农业水权的管理实践, 显示了灌区农业水权转换的经济社会节水生态综合效益, 为灌区农业水资源的节水高效及可持续利用提供管理借鉴。

## 参考文献

- [1] 江钦辉. 新疆农业水权交易的法律思考——以昌吉州为例[J]. 喀什大学学报, 2017(1): 29-31.
- [2] 杨文光, 朱美玲. 农业用水水权交易发展研究及展望——以新疆昌吉州为例[J]. 农业展望, 2018(7): 34-37.
- [3] 孙建光, 韩桂兰. 可转让农用水权分配的农民收入研究——以塔里木河流域为例[J]. 人民长江, 2019(4): 130-134.
- [4] 管新建, 黄安齐, 张文鸽, 等. 基于基尼系数法的灌区农户间水权分配研究[J]. 节水灌溉, 2020(1): 6-10.
- [5] 周超. 农业水权交易研究与实践评析[J]. 山东行政学院学报, 2017(2): 98-102.
- [6] 水利部. 水权交易管理暂行办法[R]. 水政法, 2016.
- [7] 国务院办公厅. 关于推进农业水价综合改革的意见[R]. 2016.
- [8] 国家发展改革委, 水利部. 关于开展大中型灌区农业节水综合示范工作的指导意见[R]. 2017.
- [9] 水利部, 国家发展改革委, 财政部. 关于水资源有偿使用制度改革的意见[R]. 2018.
- [10] 何超, 张宇. 新疆首个水权交易中心玛纳斯县投用[Z]. 亚心网, 2014.