

第五讲:

海河流域的省际水量分配方案

主讲人:李木山

(水利部海河水利委员会,天津 300170)

水量分配是水权制度建设的基础,是维护河流上下游、左右岸合理用水权益,保持水事和谐稳定,促进水资源可持续利用的最重要的水资源管理行为。海河流域省际之间的水量分配方案经国务院正式批复的有3个,分别为漳河冀豫水量分配方案、滦河潘家口水库冀津水量分配方案、永定河干流(晋、冀、京)水量分配方案。省际水量分配方案制定是“十二五”期间流域管理的重要工作。

1 有关理论体系的形成与发展

水权理论体系各国不尽相同,与各个国家社会制度有关。水量分配是水权理论体系的一部分。

美国等西方国家的水量分配依附于法律制度。以美国为例,水资源法律以州法律为主,而不是体现为统一的联邦法律,少数情况下联邦法律起作用。有关地表水权主要存在3种学说体系,即优先专用权体系、滨岸使用权体系、综合了滨岸使用权体系和优先专用权体系的混合水权体系。这些学说体系在美国水法律中都有体现。滨岸使用权体系发源于英格兰和欧洲,为美国东部、东南部和中西部各州所采用。这种体系的建立和发展体现了在英格兰和欧洲以及美国一些地区多雨的气候特点。滨岸使用权是指合理使用与滨岸土地相连的水体而又不影响其他滨岸土地所有者合理用水的权利。滨岸使用权是通过拥有了连接水体的土地所有权而获得的。滨岸水体的使用有许多法律规定。优先专用权体系在干旱和半干旱地区建立和发展起来。该体系允许存贮水资源用于那些无法获得水资源的地方;还允许将水资源从有水的方向需要的地方进行转让。优先专用权体系的核心是优先权。专用权授予的日期决定了用水户用水的优先权。最早授予的水权专用者拥有最高级别的权利,最晚授予的水权专有者拥有最

低级别的权利。在缺水时期,那些拥有最高级别水权的用户被允许引用他们所需的全部水资源。专用水权的申请由一些指定的行政机构受理归档。在科罗拉多州,这种行政机构的作用被专门的司法程序所替代。一旦书面申请被归档,申请人将获得通知。如果收到反对意见,将会召开听证会。听证会以后,如果申请获得通过,行政机构将发布一个许可令,批准申请者享有专用水权。许可令包括控制水资源使用的条款和条件。专用水权总是被限定在以非浪费的方式对水资源进行有益利用的范围内。河流内的水资源还通过一些联邦法律加以保护,如《野生和游憩河流法》《濒危物种法》《清洁水法》。

美国州际间的水的分配一般通过下列方式之一实现:一是州际水资源分配协议,该协议由州与州之间签定,并经过国会批准;二是法庭裁决,有关州际水资源分配的诉讼提交联邦最高法院进行裁决;三是国会针对州际水资源分配制定的专门法律。

我国的水权制度研究与建设工作主要自20世纪90年代后期开始,众多的专家学者从国外到国内、从法律到行政诸方面进行理论探讨与研究,并从流域层面进行了大量的研究与实践,已取得丰硕成果。

我国的水权包括水资源所有权以及在法律约束下形成的、由水资源国家所有权派生出来的、不同主体所具有的使用权和收益权。关于水权的内涵主要有4种观点:“一权说”,仅指水资源的使用权;“二权说”,包括水资源的所有权和使用权;“三权说”,包括所有权、经营权和使用权;“四权说”,包括水资源的所有权、占有权、支配权和使用权。按照我国《水法》规定,水的所有权属于国家,因此,水权研究侧重水的使用权和收益权问题。一般认为,各种规划、计划、方案、定额和许可构筑了流域、区域、行业、个体等初始水权配置的路径。

水量分配是水权制度建设的载体和起点,它从

收稿日期:2011-01-30

作者简介:李木山(1957-),男,教授级高级工程师,主要从事农田水利、水资源管理工作。

技术层面界定了各行政区域合理的分配水量,界定了水量的技术边界,但没有界定水量的法律边界。如果把水权制度建设分为两部分的话,最基础的一部分是水量分配方案,另一部分则是包括用水定额管理、取水许可管理、水权转让等在内的其他制度建设。广义的水权制度建设还包括排污管理等。水权制度在我国还受到诸多因素的制约,这与我国现行法律体制和行政管理制度仍需不断完善和改革有关。

2 水量分配原则

水量分配应当遵循公平和公正的原则,妥善处理河流上下游、左右岸的用水关系,协调地表水与地下水、河道内与河道外用水,统筹安排生活、生产、生态与环境用水,建立科学论证、民主协商和行政决策相结合的分配机制。

海河流域水资源短缺,开发利用程度已很高,省际水量分配亦应体现流域的特点。在分配原则上,应注重体现以下4点:

(1)公平公正的原则。我国《宪法》和《水法》明确规定,水资源属于国家所有。不同地区、不同群体人民享有生存和发展的平等用水权利。水量分配应考虑流域内不同区域的历史背景、自然条件、人口分布、发展水平、经济结构及生态文明建设对水资源的合理需求,统筹城乡发展和发达与不发达地区和谐发展,维护上下游、左右岸各省市的用水权益。

(2)统筹兼顾的原则。充分考虑流域和区域水资源的承载能力,统筹考虑流域和区域用水要求。统筹协调好生活、生产和生态用水,着力提高水资源对经济社会的保障能力,促进经济社会与水资源及生态环境的协调发展。

(3)尊重现状兼顾未来需求的原则。海河流域水资源开发利用经过60年的发展,利用格局依然成为事实。尊重现状,维持已有的安定局面是现实的选择。

(4)高效利用的原则。抑制水资源浪费,促进节约用水,提高水资源的利用效率和效益,统筹水资源利用的总体经济效益、社会效益和生态效益。

3 水量分配的主要内容

2007年水利部以32号令颁布的《水量分配暂行办法》,明确规定了水量分配方案的主要内容,为以下5个方面:

(1)流域或者行政区域水资源可利用总量或者可分配的水量。

(2)各行政区域的水量份额及其相应的河段、水库、湖泊和地下水开采区域。

(3)对应于不同来水频率或保证率的各行政区

域年度用水量的调整和相应调度原则。

(4)预留的水量份额及其相应的河段、水库、湖泊和地下水开采区域。

(5)跨行政区域河流、湖泊的边界断面流量、径流量、湖泊水位、水质,以及跨行政区域地下水水源地下水位和水质等控制指标。

在实际工作中,可以根据流域特点、水资源量开发利用情况以及矛盾焦点、水资源管理需求等,对规定的内容取舍、扩充,突出重点。对于河流上游山区上下游关系水量分配,以省界断面下泄为主要分配对象。永定河水量分配即是如此。对于有上下游左右岸关系,山区平原相互交错流域,水量分配的对象可以是区域用水量或耗水量,也可以包括地表取水量或断面下泄水量。究竟选定上述何种水量,以能解决用水矛盾、促进水资源可持续利用为目标和便于进行监督管理为原则。漳河水量分配方案仅规定了冀、豫从漳河引水量分配比例,滦河水量分配方案仅对潘家口水库调节后的可利用水量进行了津、冀分配。单一的分配可以对对象直接解决焦点问题,便于有关方协商、批复和方案落实。

目前正在编制的漳河上游水量分配和蓟运河水量分配方案,由于存在上下游左右岸等用水矛盾和河流生态功能退化问题,水量分配内容应当更全面一些,至少应包括分区用水量(可同时包括消耗量)和必要的控制断面下泄量。

4 水量分配技术方法

漳河上游水量分配是在上游水资源规划基础上,根据河北省和河南省各大灌区及城市用水量提出两省从漳河引水比例。滦河水量分配针对潘家口水库向天津、唐山和滦河下游农业供用分配问题进行水库调节(多年调节)利用分配。永定河干流水量分配只针对上下游关系的晋、冀下泄水量进行分配。在技术方法上,漳河、滦河潘家口水量分配方案制定使用水资源配置方法;永定河则主要利用统计方法直接分析省界断面下泄量,辅以其他分析对比方法(人均用水、生态下泄等)算出晋、冀下泄比例,采用“多种方法、综合比较、合理选定”技术路径,编制最终分配方案。

水资源配置方法是最常规的方法,与做规划没有大的区别。用水资源分配量方法进行水量分配,在计算分析次序上,大致有两种:一是先进行基础水账、生态描述、供需平衡分析,然后根据可分配水量和分配原则,形成水量分配方案集,再对各方案进行公平性、合理性、可持续性评价,同时进行省际间、部

门间利益协调,最后形成上报的方案。在形成方案集的水资源配置测算过程中,可以用简单的 Excel 表手工计算,也可以采用线性规划的优化方法建立模型,并应用 Office 办公软件中的 Excel 进行求解,非常易于操作。当然更可以编制复杂的水资源配置模型,制定一系列参数,进行模拟计算。另一种是在进行基础统计分析后,将分配原则量化,比如对现状用水、未来需求、生态需水、用水定额、用水效益、人均享有水量等分别赋予权重,测算出各省的分配比例关系。同样,也可以编出若干个方案(侧重现状的或侧重效率的、重视生态的等)。这种方法的优点是每种方案的着重点清晰,便于协调协商。海委在 2005 年开展拒马河冀京水量分配研究中使用了这种方法。

《水量分配暂行办法》规定,水量分配应当以水资源综合规划为基础,尚未制定水资源综合规划的可以在进行水资源及开发利用调查评价、供需预测和供需平衡分析基础上拟定分配方案,已有规划但不符合要求的应及时进行调整。目前,全国水资源综合规划(含海河流域)已经国务院批复。但海河流域水资源综合规划中,一些重要跨省河流水水量分配不够明确或不够细致,仍需要单独制定水量分配方案。这些河流分别是:滦河、蓟运河、拒马河、滹沱河、漳河上游、潮白河、北运河。

5 水量分配方案的协商与审批

省际水量分配方案需征求相关省市的意见,各

省均无明确反对意见后由国务院或国务院授权机构予以批准。在协商协调过程中,一般是邀请包括有关省代表在内的专家进行技术讨论后,再书面正式征求各省意见,对不同意见要做技术上的解释和行政上的劝导、协调。因此,技术方案要尽可能精细,要能够解答各种提问和各种情景。

海河流域水资源十分短缺,各地在经济社会发展中均受到水资源制约,因此在水资源问题上不会轻易让步,要通过一个比较全面(如既有总量指标,又有断面下泄量)的水量分配方案可能十分困难。从社会制度上讲,我国的中央与地方分权并不太清晰。我国既不属联邦制国家,也不是严格的中央集权国家。中央政府一般不会在各省有反对意见的情况下批准水量分配方案。如果考虑时间效率的话,本人认为对相对科学合理的水量分配方案,在一定时间内有关方达不成协议的,中央可以直接做出裁决,予以批准实施。

6 水量分配方案的落实与监督管理

在制定水量分配方案过程中,就应充分考虑到便于实施及监督管理问题。方案中一般需包括水量调度和应急方案。同时,对水量的监测、监督管理要提出相应意见。

水量分配方案正式批准后,流域机构要组织方案的实施落实,主要做两方面的工作:一是控制断面水量监测,二是制定水量调度管理办法,从法律和制度层面确定水量分配。

• 环球水信息 •

我国未来 10 年水利总投资将达到 4 万亿元

加快推进水利建设,实现水利跨越式发展,必须大幅度增加水利投入,建立水利投入稳定增长机制。中央一号文件要求,多渠道筹集资金,力争今后 10 年全社会水利年平均投入比 2010 年高出一倍,发挥政府在水利建设中的主导作用,将水利作为公共财政投入的重点领域。这是 2011 年中央一号文件含金量最高的政策。按此标准,2010 年我国水利投资是 2 000 亿元,高出一倍就是 4 000 亿元,未来 10 年的水利总投资将达到 4 万亿元。

加大公共财政对水利的投入。各级财政对水利投入的总量和增幅要有明显提高,大幅度增加中央和地方财政专项水利资金,提高水利建设资金在国家固定资产投资中的比重,从土地出让收益中提取 10% 用于农田水利建设,按照目前全国每年土地出

让金收益算,10% 就是 700 亿元左右。同时,延长水利建设基金征收年限、拓宽来源渠道、增加收入规模,合理调整水资源费征收标准、扩大征收范围。

加强对水利建设的金融支持。综合运用财政和货币政策,引导金融机构增加水利信贷资金,支持农业发展银行积极开展水利建设中长期政策性贷款业务。支持符合条件的水利企业上市和发行债券。

广泛吸引社会资金投资水利。鼓励符合条件的地方政府融资平台公司通过直接、间接融资方式,拓宽水利投融资渠道,吸引社会资金参与水利建设。鼓励农民自力更生、艰苦奋斗,在统一规划基础上,按照多筹多补、多干多补原则,加大一事一议财政奖补力度,充分调动农民兴修水利的积极性。

(摘自 2011 年 2 月 10 日《人民日报》)