

水资源“开源”的首创性改革

——我国首单跨省域水权交易背后的故事

本报记者 裴云云



黄河在四川的流态,千回百转。(资料图片,由四川省水利厅提供)

市场的“指挥棒”一挥,黄河水就从四川“抬腿”,跨越秀美山川,在宁夏落了脚。

2023年11月23日,四川省阿坝藏族羌族自治州水务局(以下简称“阿坝州水务局”)与宁夏宁东能源化工基地管理委员会(以下简称“宁东基地”)在成都签订《四川宁夏黄河流域区域水权跨省交易协议》。根据协议,阿坝州在2024至2026年期间将向宁东基地出让1500万立方米的黄河水权。这成为我国首单跨省域水权交易。

宁夏和四川是如何以改革关键一招,盘活存量水资源,破解用水之困的?黄河水跨省交易的一小步,为什么说“是足以写入中国治水史的一大步”?



全区“四水四定”试点县盐池县饮马湖生态补水水源为再生水,该县再生水回用率达50%。(资料图片)



2023年春夏灌期间,宁夏水发集团工作人员维修调控一体化闸门,为农业用水户提供专业灌溉服务。吴忠市利通区引进社会资本,探索创新了现代化生态灌区“投、建、管、服”一体化新模式。(资料图片)



宁夏灌区。(资料图片,由自治区水利厅提供)

学习之旅碰出创新“火花”

故事要从去年3月15日起。彼时,四川省水利厅调研组一行7人来宁夏交流、学习水权水价改革。座谈会上,自治区水利厅相关负责人讲到宁夏水资源概况。

水资源短缺是最大区情。宁夏经济社会发展主要依赖国家限量分配的每年40亿立方米过境黄河水。进入新发展阶段,用水矛盾更加突出,2023年度黄河转入枯水年,并可能出现连续枯水年或特枯水年,预测2035年缺水总量达14.2亿立方米。因此,宁夏要与全国同步实现现代化,国家限量分配的水资源将难以支撑,亟需获得新的用水指标保证现代化目标顺利推进。

“因为缺水,所以才改革,改革是为了保障

我们的水资源与经济社会生态保护高质量发展相匹配、相协调。”宁夏水利调度中心负责人王彦兵回顾了当时的情形。

惊喜的是,一次交流学习碰撞出了创新的“火花”。

“宁夏缺水,而四川黄河流域的水指标还有节余,我们两省区都在黄河干流取水,咱们可以共同探索推进水资源跨省域交易。”四川省水利厅水资源处一级调研员宋元松当即提议,这引起所有参会人员的共鸣,并迅速着手运作。双方将川宁两省区用水现状、指标分配情况、节水情况、取水监测情况等作了一一梳理,就关键点进行了洽谈。

黄河干流全长5464公里,流经四川境内仅为174公里。在沿黄河九省区中,四川似乎是“不起眼”的一个,却产出了44亿立方米的黄河水,占黄河流域水资源总量的21%。按照“八七分水方案”,黄河流域四川可用水量为4200万立方米,其中4100万立方米分配给阿坝州。近年来,阿坝州持续优化产业结构,系统推进节水控水,加快节水型社会建设,严格实施计划用水与定额管理,加快推进取水计量,水资源节约集约利用水平显著提升。2015年以来,阿坝州黄河流域年度用水总量控制在3300万立方米左右。

四川有节余指标,宁夏有用水需求,双方合作交易意愿强烈。

节余水量是个“香饽饽”

“我们分别向水利部和黄河水利委员会电话请示,并请示两省区人民政府,他们都同意并支持依法依规开展交易,事情进展很快。”王彦兵说,双方商定,计划在2023年7月召开的第二次黄河流域省级河湖长联席会议上发布成果,签订协议。

此时,作为水权出让方的阿坝州水务局却有顾虑:既然有水指标多余,还主动出售,那在下一轮黄河流域水资源再分配的时候,会不会将交易的部分水指标调走?“这种事情可能不会

发生。率先响应改革的人不该吃亏,更不可能鞭打快牛。”今年1月3日,四川省水利厅水权水价改革办公室副主任邓顺杰告诉记者,无论是流域机构还是水利部,对此事给予了支持。

一波刚平,一波又起。

2023年5月,得知阿坝州有节余水指标,内蒙古自治区缺水的几个盟、市也纷纷摩拳擦掌,欲赴川买水。此时,有人提出,四川先拿出一轮200万立方米的水量,放在中国水权交易所,让宁东基地和内蒙古购水的盟、市去竞

拍。然后,将剩下的300万立方米水按竞拍价再协议交易给宁夏。

从发展的角度看,这个提议,符合水权交易市场的方向。“但我们和宁夏已经形成了初步意向,要注重诚信。同时,水资源是特殊商品,水利行业是刚刚兴起的绿色生态产品市场,水利行业在交易前,交易中需要承担起更多监管责任。因此,最终采取协议转让的形式。”邓顺杰告诉记者,随着水市场交易规则的不断完善,交易形式也会更灵活。

“水价要反映黄河水资源的价值”

交易的另一个关键要素——水价是绕不开的焦点。

“感觉很抽象,到底定多少合适?”“一定要反映黄河水资源的价值。”交易双方不谋而同。

邓顺杰介绍,交易双方聘请了中国水权交易所作为第三方评估水价。水价评估方提供了区域水权交易评估价格、黄河流域各区域的交易平均价,推荐了两种宁夏水权交易价方案。四川对阿坝州的工程水价进行了摸底,也形成了推荐价格。

从一开始的每立方米1.6元,再到1.4元,最

终定价1.2元。

“宁夏结合水权改革重要研究成果——水权价值基准,对黄河水的资源价值、边际成本、生态保护成本和宁夏的经济承受能力,进行多方磋商,形成了一个皆大欢喜的价格,出让方和受让方都出具了确认函。”王彦兵说。

2023年10月27日,记者通过视频会议参加了其中一次“黄河流域区域水权跨省交易工作协调会”,两省区水利厅代表、转让方、受让方,中国水权交易所相关负责人参加了线上讨论,包括签约仪式流程、签约嘉宾邀请、协议文字表述等细节问题,大家一遍遍地斟酌。“整个过程

中,各类报批件加起来不下50份,电话更是不计其数,花了很多心血。”邓顺杰说。

一次又一次的磋商,一次又一次的沟通,一次又一次的将心比心,黄河流域兄弟省区以诚相待,合作开花结果。

2023年11月23日,在水利部、黄委会的指导下,宁夏以1800万元交易价格,购得四川省3年1500万立方米黄河水权,完成了跨省域水权交易全国第一单。水利部财务司、水资源司,黄河水利委员会,中国水权交易所,以及宁、川两省区水利厅、阿坝州人民政府、阿坝州水务局,宁东能源化工基地管委会的代表见证了这一历史时刻。

黄河水跨省一小步 我国治水史上一大步

2023年12月6日,在深入推动新阶段水利高质量发展地方水利部门座谈会上,水利部党组书记、部长李国英指出,宁夏持续深化水权改革、完善政策体系、激活水交易市场,通过创新、探索和实践,解决经济社会发展用水困扰,与四川省完成跨省域水权交易全国第一单,是足以写入中国治水史的。“这是认识上的突破、思想上的飞跃,既要为买方点赞,也要为卖方的四川点赞。”

这是我区在严管严控、节能节水的的基础上,运用市场化手段实现水资源“开源”的首创性改革,为国家探索生态产品价值实现机制提供了现实模板和战略参考。

邓顺杰告诉记者,交易发生后,在四川省引起了很大的反响,给水资源相对丰富的地方传递出一个积极的正面信息,只要积极节约用水,就可以将节约的水指标出让并获取相应收益,实现水资源的“资源—资产—资本”水生态产品

价值实现过程。

我国水权改革研究专家认为,宁夏、四川两省区水权交易开创了全国跨省域交易的先河,是贯彻习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路的生动实践,对全国省际层面运用市场机制解决水资源供需矛盾具有示范意义和参考价值。在治水思路创新、市场化矫正分水方案、推动流域统一的水权市场建设等方面具有里程碑意义。

从历史上看,任何一项重大改革成果的形成,都有一个长期过程。

全国首单跨省域水权交易为何诞生在宁夏、四川两省区之间?我国水权改革专家分析称,除了两省区存在需求和供给的匹配关系外,更深层次的原因在于两省区在水权改革领域深耕已久。

把深化水权改革作为推进水资源高效利用的重要途径,宁夏用了20年时间进行了一系列探索和尝试,一套鲜明的水权改革方案越来越清晰:以“四水四定”为原则,以节水增效为核心,以水权要素市场化配置为主线,以确权、赋能、定价、入市为重点,系统推进水权、水价、水资源税改革,构建全链条、立体化、闭环式改革体系,其成果成熟稳定,以有限水资源保障了经济社会持续健康发展。

在用水向外借力之前,宁夏水权改革的微观活力首先在区内激发。2023年8月,地处宁夏中部干旱带的吴忠市同心县,高温炙烤大地,灌浆期的玉米到了用水关键期,无奈农业灌溉指标捉襟见肘,大片农田“渴”了。一筹莫展时,一则农业用水指标转让的消息令人喜出望外。正赶上同心县韦州镇通过高效节水灌溉节省了400万立方米水,同心县把用水指标收储以后,按照每立方米0.252元的价格交易给固海、固扩扬水灌区缺水的3个乡镇,4万多亩农田喝上了“及时水”。

同一时间段,宁夏南部山区的西吉县以160万元的交易金额,通过宁夏公共资源交易平台将160万立方米的用水指标跨区域转让给宁东能源化工基地的一家化工企业,解了其燃眉之急。

受市场行情波动等诸多因素影响,贺兰县部分企业产能不稳定,导致用水权指标出现闲置。2023年12月15日,贺兰县水务局收购了一家企业工业用水权指标1.49万立方米。

如今,打开宁夏公共资源交易平台,水权转让公告隔三差五就会更新。2023年完成水权交易77笔,交易水量7586万立方米,交易金额6219万元。沙坡头区等7个县(区)收储闲置水权指标1432万立方米,有效盘活闲置水权指标。

小到支渠灌域、县域内部,大到跨渠系、跨区域,从农业到工业,从闲置到收储再分配……在宁夏,用市场的思维,意识破解用水瓶颈已深入人心,且经验越来越丰富。

同时,用水权绿色金融取得新突破,21个县(区)及宁东基地管委会,30家银行通过水权质押、授信等形式,共发放贷款5.4亿元,实现水资源向“水资产”的转换。

宁夏充分发挥税费杠杆作用,试点水资源税改革,建立取水必办证、用水必核量、耗水必缴税机制,实行非农业用水全部征收、非常规水利用减免征收、高耗水高额征收的水资源税政策,累计征收10.7亿元,做到以税促节、以税增效。推进自治区人大立法授权用水权有偿使用费征收,年度收缴工业用水权有偿使用费4780万元。

“今年,水权改革进入深化巩固、重点攻坚阶段,还有一些硬骨头要啃。比如在制度层面上,还要全力争取自治区人大授权征收用水权有偿使用费、出台用水权收储交易流程指南等。在实际操作层面,宁夏用水权确权交易管理平台目前实现上线运行,接下来需要与自治区公共资源交易平台对接,让买卖信息更透明、交易更快捷。”自治区水权改革专班负责人暴露敏说。

宁夏始终把节水作为落实“四水四定”的先导性任务,坚持节水优先、节水开源、节水增效,以节约用水扩大发展空间。

推进农业节水增效

全区累计发展高效节灌577万亩,占灌区总面积的53.7%,农田灌溉水利用系数由2016年的0.511提高到2022年的0.57。自流灌区大型水闸、三大扬水工程主要泵站实现自动化远程控制,干渠直开口在线计量率达52%。盐环定、红寺堡两个扬水灌区被评为全国灌区节水领跑者和节水型灌区。智能风光互补高效节水灌溉技术亮相卡塔尔世界杯。

推进工业节水减排

大力建设节水型企业园区,积极应用工业水循环利用、重复利用等节水技术装备,督促高耗水生产工艺替代,建成绿色园区12个,全区规模以上工业用水重复利用率达97.6%,90%规模以上企业建成节水型企业。宁东基地获批全国工业废水循环利用试点园区。银川经开区、长城能化成为我区首个全国工业节水领跑者园区和企业。

推进城镇节水降损

全面建设节水型城市(区),加大城镇供排水管网改造力度,90%省级机关、70%省级事业单位、60%高校建成节水型单位,14个县(区)建成全国节水型社会建设达标县(区)。全区城镇公共供水管网漏损率降至9.45%,再生水利用率达38.8%。银川市入选全国区域再生水循环利用试点名单,石嘴山市、中卫市、盐池县被列为全国典型地区再生水利用配置试点。

宁夏深度节水控水成绩单

文字:裴云云 制图:狄虎

短评

宁夏地处西北地区,干旱少雨,发展一直依赖黄河水。对于缺水喊渴的宁夏来说,每一滴水都弥足珍贵。

随着黄河水可用水量愈发紧缺,宁夏没有“坐吃山空”,没有“等靠要”,遵循“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”原则,从2021年起探索水权改革,成功挣脱以往“资源无价、用水无偿、交易无市”的束缚。

从首张水权证核发农业工业挖潜节水,从用水权首次在交易平台出售到首笔水权抵押贷款发放,从“喊渴”到宁夏“互联网+城乡供水”经验被分享到全世界,再到宁夏在全国省级层面率先出台“四水四定”实施

精打细算做好“点滴账”

王瑞

方案……近年来,宁夏以水资源高效利用助推黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设,水作为一种资产在交易平台实现高效流转。

每一滴水都值得精打细算。宁夏水权改革有着将“脏水”变“净水”的勇气和魄力。在中卫市沙坡头区,多个中水回用项目正在实施,旨在形成再生水循环利用体系。

让省下来的每一滴水都能升值。在宁夏

农垦前进农场,经过高标准改造和新技术应用,这里每亩地将省下超过一半的灌溉水量。去年秋天,在水权交易平台上,该农场节余的600万立方米水,被两家缺水企业购得用于保障生产。

去年11月,宁夏与四川省完成了跨省域水权交易全国第一单。这也意味着,水资源节约集约利用不只是政策理念上的转型,更是一

场发展方式的深刻变革。当然,对宁夏来说,有一件事从未变过——无论何时,水都是弥足珍贵的,是每一滴都要精打细算的“点滴账”。

新年伊始,宁夏“四水四定”全域主动战的号角已经吹响。在更广阔的空间和领域,水资源正浸润着塞上江南的万物生长,成为支撑宁夏推进高质量发展、高水平安全、高品质生态、高品质民生的坚强后盾。