

# 中国国家灌溉排水委员会



Chinese National Committee on Irrigation and Drainage

## 简 报

总第七十一期 2017年第12期

2017年12月29日

### 十九国农业用水立法系列报告：吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦

**摘要：**根据吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦三国宪法规定，水资源属于全体人民，是国家财产。农业用水领域的相关法律包括《水法》以及农业水管理机构颁布的法令法规。水资源和灌溉设施管理主要由地方政府负责，其中部分管理职能被下放至非政府、非盈利性质的用水户协会。用水户协会的主要职责包括调解用水矛盾、管理农业用水供给、收取水费等。政府负责对水污染进行监测，并制定水质标准。在吉尔吉斯斯坦，法律对河流的最低生态流量进行了规定。随着灌溉用水需求增长和水电的发展，尽管各方签署了有关协议，但是跨境河流的上下游国家之间依然存在用水纠纷。

#### 一、背景

中亚地区气候干燥，因此，灌溉农业在吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦三国的地位十分重要。在前苏联时代，该地区在供水方面的投资是巨大的，灌溉面积经历了非理性扩张，农业生产（主要是棉花种植）得到了增强，随之而来的是水土资源的严重退化。另外，在前苏联时代，水资源的使用是免费的，这也造成了浪费和利用效率的低下。在苏联解体后的二十多年里，当地的灌溉设施老化严重，水质土质不断恶化。

苏联解体后，三国废除了集体农业体制下的水管理机构，但又没有找到有效的替代，苏联时代修建的田间灌排体系也陷入了无人管理维护的境地。

由于农业水管理问题激增，国际组织开始在中亚推广建立用水户协会，负责水资源管理和灌排基础设施的运营管理。但是，由于用水户协会主要由政府建立，没有保证群众的充分参与，其产生的成效也比较有限。

#### 二、法律框架

##### 1. 基础立法

根据吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦三国的宪法规定，水资源为国家财产。每个公民都有合法使用水资源的权利，政府有责任确保水资源的利用有效且符合人民利益。宪法还对水资源的合理利用与保护进行了规定。

吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦在水资源领域的主要立法为《水法》，乌兹别克斯坦则为《水与水资源利用法》。这些法律确定了水资源管理的基本原则，厘清了水资源管理机构的职能、职权范围，对地下水、地表水的使用和收费进行了规定，列出了种种水资源保护措施，并就用水户协会的建立和运营规范进行了阐述。在吉尔吉斯斯坦，《水法》提出要对河流的最低生态流量进行规定，并要求各级水资源管理机构为具体河流、水体设立最低流量，以保护渔业资源和水生态系统。

土地法、环境保护法、农业法和税法等立法中也有水资源管理方面的法条。乌兹别克斯坦拥有阿姆河、锡尔河等跨境河流，以及咸海这一跨境湖泊，其水法中的一些问题需要根据国际协定进行解决。

## 2. 水资源管理机构

在吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦三国，水资源管理机构包括中央和地方的有关部门。议会负责确立水资源利用和保护政策，批准年度灌排预算，规定水资源利用的收费标准。政府负责制定国家水资源规划，协调各部委工作。三国水资源管理领域的部委包括吉尔吉斯斯坦的农业改善部、塔吉克斯坦的国家垦务与灌溉署、乌兹别克斯坦的农业与水资源部。这三个部门的职能相似，主要负责现行法规政策的实施，同时对灌溉基础设施的建设和运营进行管理。

一些专家和国际组织认为，三国需要对现行的水资源管理制度框架进行改革：地方政府和中央政府同样具有水资源管理职能，地方政府常常不听有关部委和其派出机构的指挥，妨碍国家政策的实施。

## 3. 用水户协会

为了改善田间水资源管理，中亚国家建立了用水户协会。协会采用会员制，属于非政府、非营利机构，旨在管理维护灌溉设施、确保田间配水公平高效、保障供水的及时性、收取水费、解决用水纠纷等。吉尔吉斯斯坦在上世纪 90 年代中期建立了第一批用水户协会。这是当时亚洲开发银行、世界银行、联合国粮农组织、日本政府共同发起的示范项目。根据 1997 年颁布的《农村地区用水户协会法》，田间灌排基础设施将无偿交由用水户协会管理使用。协会具有交易水权、规定水费、惩罚违法用水行为的权力。《水法》规定，供水机构须与用水户协会签订供水协议，不得直接向没有和用水户协会签订合同的用水户供水。

2003 年 7 月 21 日，乌兹别克斯坦内阁发布命令，宣布水资源管理将以流域为单位，并将建立用水户协会。该命令旨在鼓励农民参与灌溉设施改造和农业改革，提高灌溉用水效率。

2006 年 11 月，塔吉克斯坦颁布了《用水户协会法》。该法参考了吉尔吉斯斯坦的《用水户协会法》，但是省略了许多对用水户协会结构和标准程序的明确规定。因此，世行等国际组织在该国推广用水户协会时都使用了各自不同的标准，导致该国的用水户协会体系缺乏标准化。

#### 4. 农业用水规范

吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦三国将用水户分为一般用水户和特殊用水户。一般用水户的用水不会对水资源条件产生影响。大部分农业用水户都属于特殊用水户，需要交水费。

塔吉克斯坦《水法》规定，用水户协会和其他公共组织可以用水灌溉，但前提是取得用水许可，并遵守与供水机构签订的协议。用水许可费和供水费中包含用水费用。乌兹别克斯坦也建立了类似的用水规范。

吉尔吉斯斯坦自 1996 年开始征收农业用水水费，但是并不成功，因此，农民缺乏节水的动力。吉尔吉斯斯坦议会规定的水费通常不是基于经济考量，而是当时政治局势的反映。比如，在 2010 年，尽管当时实行的水费标准已经很低，但是由于地方政府、农民、用水户协会抱怨不断，政府还是决定继续调低水费。在吉尔吉斯斯坦，用水问题常常会引发社会紧张局势。2012 年 10 月，议会对《水法》进行了修订，取消了农业用水许可制度。

乌兹别克斯坦的法律也对用水进行了限制，其中包括农业用水。为了节约水资源，乌兹别克斯坦开始征收水费。另外，该国还在《税法》中规定，征收水资源使用税，只要用水是出于商业目的，就必须缴纳水资源使用税。水资源使用税既覆盖地表水，也覆盖地下水，税费根据具体用水量计算。

#### 5. 水质标准

吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦三国都就水质标准出台了一系列法律法规，其中大部分是苏联时期的产物。这些法律法规旨在保护水体、减少污染、维护生态。三国环境保护机构负责对水质进行监测、控制、评估、预测。

### 三、 国际用水纠纷

目前，涉水纠纷仍是中亚地区的主要地区问题之一。苏联解体后，中亚河流、水体的上下游国家间（塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦属于上游国家，乌兹别克斯坦属于下游国家）长期存在用水纠纷。

对于上游国家塔吉克斯坦来说，下游国家灌溉面积扩大意味着从阿姆河取水增加。而下游乌兹别克斯坦则希望增加自己水库的蓄水。上游国家发展水电和农业会影响下游国家扩大棉花种植，还可能会妨碍咸海水危机的解决，从而危害咸海周边国家的利益。

为了缓和局势，中亚国家商定并签署了数个国际协议。1992 年签署的《阿拉木图协议》建立了国际水协调委员会，作为跨境水资源管理、利用和保护的最高决策机构。委员会由中亚五国代表共同组成，每年定期召开会议，确定各国的用水配额，并解决用水纠纷。

## 塔吉克斯坦国家垦务与灌溉署代表团来访

2017 年 12 月 17-23 日，应国家灌排委员会邀请，塔吉克斯坦国家垦务与

灌溉署代表团来华访问。在华期间，代表团与国家灌排委员会高占义副主席、党平副秘书长、丁昆仑副秘书长等领导进行了座谈，党平介绍了中国农田水利的总体情况，塔方介绍了塔吉克斯坦国家灌排概况与当前水资源管理综合改革的进展情况，并表达了在“一带一路”倡议和国际灌排委员会框架下进一步开展交流合作的意向。此外，代表团还参观了大禹节水集团天津分公司与中国水科院设施农业项目基地（廊坊），并赴宁夏实地考察了引黄灌区，学习了中国在灌区改造和管理方面的先进经验。

## 第三次全国农业普查主要数据公报 农田水利相关部分

为摸清“三农”基本国情，查清“三农”新发展新变化，国务院组织开展了第三次全国农业普查。日前，国家统计局发布了普查的主要数据公报，现将农田水利部分摘录如下。

2016 年末，全国调查村中能够正常使用的机电井数量 659 万眼，排灌站数量 42 万个，能够使用的灌溉用水塘和水库数量 349 万个。

### 农田水利设施

单位：万眼、万个

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
能正常使用的机电井数量	659	206	208	152	92
排灌站数量	42	18	16	7	1
能灌溉用的水塘和水库	349	43	224	78	4

2016 年末，全国灌溉耕地面积 61890 千公顷，其中有喷灌、滴灌、渗灌设施的耕地面积 10018 千公顷；灌溉用水主要水源中，使用地下水的户和农业生产单位占 30.5%，使用地表水的户和农业生产单位占 69.5%。

### 农田灌溉

单位：千公顷

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
灌溉耕地面积	61890	16044	20064	18633	7148
有喷灌、滴灌、渗灌设备的耕地面积	10018	1655	1899	5079	1385
灌溉用水主要水源 (%)					
地下水	30.5	36.9	35.7	12.1	59.3
地表水	69.5	63.1	64.3	87.9	40.7

（公报全文见国家统计局网站：<http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/>）

地址：北京市海淀区复兴路甲一号，中国水科院 A 座 1246 房间

电话：68781193；传真：68781153；电子邮箱：[cncid\\_office@sina.cn](mailto:cncid_office@sina.cn)，[cncid@mwr.gov.cn](mailto:cncid@mwr.gov.cn)