

河南省群库灌区农业水权转让实证研究

荣四海

(华北水利水电学院国际教育学院,河南 郑州 450011)

摘要 在阐述我国农业水权转让必要性及存在问题的基础上,以河南省群库灌区向中洲铝厂用水权有偿转让的方案为例,分析了水权转让价格及其测算依据、转让年限以及水权转让对灌区社会经济的影响,提出了农业水权有偿转让过程中灌区管理部门和农民的合法权益保护对策。

关键词 农业水权;有偿转让;农民权益保障

中图分类号:F407.9

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2009)04-0066-03

1 农业水权转让的必要性与存在问题

20 世纪以来,随着科学技术的进步和社会生产力的发展,人与自然的关系发生了根本性的变化,在人口与资源等问题上出现了一系列尖锐的矛盾^[1]。其中,尤以人与水的矛盾表现得更为突出。如近年来,为保障工业的高速发展和人民生活质量的提高,农业用水大量转向工业及城镇生活用水,因此,如何实现农业水权的有偿转让、保护农民的合法权益、改善水管理单位的经济状况、解决工业和城镇生活缺水等难题,成为亟待解决的严峻课题。

1.1 严峻的水资源形势要求推进水权制度建设

我国水资源总量不足,人均水资源量约占世界平均水平的 30%,水资源时空分布不均,与土地、矿产资源分布和生产力布局不匹配。随着我国经济的持续快速发展和工业化、城市化进程的加速,水资源供需矛盾将更加突出。地区之间和行业之间相互争水、工业用水挤占农业用水、生产用水挤占生态和环境用水等问题将日趋严峻。同时,大量水资源的不合理开发利用,导致下游河道断流、尾间萎缩和地下水水位区域性大幅度下降,引发水污染加剧和地面沉降、地裂缝以及土地沙化、荒漠化等生态和环境问题,对我国的可持续发展构成了严峻的挑战。

与此相对应的是,我国的用水浪费和低效率问题也十分突出。据统计,2003 年我国农业灌溉用水有效利用系数仅为 0.4~0.5,而发达国家为 0.7~

0.8,全国万元 GDP 用水量高达 465 m³,是世界平均水平的 4 倍;万元工业增加值用水量为 218 m³,是发达国家的 5~10 倍;工业水重复利用率为 50%,而发达国家已达 85%;城市供水管网漏损率达 20% 左右。同时,我国在污水处理和回用、海水、雨水利用等方面也处于较低的水平。

1.2 产权制度改革和“依法行政”要求推进水权制度建设

改革开放 20 多年来,我国初步建立了社会主义市场经济体制,当前以产权制度改革为核心的经济体制改革正在向纵深发展。在市场经济条件下,明晰产权,才能实现资源的高效配置^[2]。在水资源管理中,只有明晰了初始水权,建立实现水权交易的机制,才能体现水资源的价值,最大程度地发挥水资源配置效率和效益,调动节约用水的积极性,使水资源的损失和浪费降到最低限度^[3]。

依法行政,建设法治政府,要求依法界定政府与企业、政府与市场、政府与社会的关系,更多地运用法律手段管理经济社会事务,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,要求全面履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能,提高行政管理效能。

依法行政要求我国的水资源管理向公共服务和监管转变,为公共利益服务,这是现代市场经济条件下对政府的基本要求。根据《中华人民共和国水法》规定,水资源的所有权由国务院代表国家行使,水资源管理是流域和行政区域相结合的管理体制,要把

基金项目 国家自然科学基金(50579020)

作者简介 荣四海(1963—)男,河南兰考人,讲师,硕士,主要从事技术经济与管理研究。

国家的水配置到用水户,因此,需要建立水权制度,它是水利行业行政管理服务于公共利益的具体措施^[4]。通过全面推进水权制度建设,水行政主管部门可以从大量具体繁琐的事务性工作中解脱出来,精兵简政,强化政府宏观调控与监督管理职能,提高政府工作效率,强化政府的服务功能。

1.3 全面建设节水型社会需要健全的水权制度作保障

在节水型社会建设中,需要建立两套指标体系和一套水权有偿转让机制。两套指标体系分别为水资源的宏观控制指标体系和微观定额指标体系^[5]。前者用来明确地区、行业、部门乃至企业、灌区各自可以使用的水资源量,即明晰初始水权;后者用来规定产品生产或服务的具体用水量要求。水权有偿转让机制认为,水权是一种财产权,超用或占用他人的水权,就要付费;反之,出让水权,就应受益。一旦水权交易市场建立和完善,就会促进水权买卖双方的节水,调动社会的节水积极性和创造性,不断提高水资源的利用效率和效益^[6-7]。

2 河南省群库灌区农业用水权转让

群库灌区位于河南省辉县市的西北部,始建于20世纪50年代中期,设计灌溉面积336 hm²,有效灌溉面积211 hm²,整个灌区的灌溉范围均处于太行山区和山前丘陵区。灌区涉及辉县市和焦作市修武县的19个乡镇,345个行政村,45.2万人。群库灌区的9座中小型水库总库容为1.28亿 m³,兴利库容0.978亿 m³,正常年份条件下,灌区水库来水量为1.756亿 m³,可供水量为1.563亿 m³。灌区西部的宝泉水库总库容为0.446亿 m³,兴利库容0.31亿 m³,是灌区库容较大的水库之一。宝泉水库年径流量为0.952亿 m³,占全灌区总年径流量的54%。

灌区共规划干渠7条,现有干渠6条,全长163.221 km,设计总引水流量为30.22 m³/s;支渠25条,全长190.666 km,干支渠衬砌长度达95%;现有斗、农渠总长约2109 km,硬化衬砌约35%。干渠现有各类建筑物共748座,支渠建筑物共有1800座。

中州铝厂位于辉县市与修武县的交界处,是我国铝工业规划发展的一个重要项目。20世纪80年代,中州铝厂选址在宝泉水库的下游,即把宝泉水库作为自己的水源地之一。进入21世纪,中州铝厂的生产规模愈来愈大,仅靠修武县的水库以及厂区地下水的供水已不能满足生产需水要求,按照该厂的生产规划和发展规模,需寻求新的水源。

2005年,群库灌区与中州铝厂经过多次磋商,本着平等、互利、公正透明、双赢的原则签订了水权有偿转让合同。供水合同规定,群库灌区宝泉水库的供水原则是“水多多供,水少少供,无水不供”,每年将农业灌溉节约出的一部分水转让给中州铝厂。2005年日供水量不低于5万 m³,2006年日供水量不低于10万 m³。2005年实际供水528万 m³。

河南省群库灌区的农业供水成本水价为0.147元/m³,现行水价为0.0528元/m³(含支斗渠管理费0.0088元/m³)。灌区测算的成本水价是现行政策水价的2.78倍,因此,灌区的工程管理、建设、维护和运行成本,仅靠政策水价的水费收入,是远远不够的,必须走节约灌溉用水、提高灌溉利用效率的路子,向管理、向节水、向创新要效益,扩大供水领域,拓宽供水市场,使节约出来的农业用水向高效益的领域流动,将得到的资金用于灌区的运转或灌溉工程的更新改造,为实现灌区良性循环提供一定的经济支撑。

2.1 农业用水权转让的供水价格与供水年限

2.1.1 农业用水转移的供水价格

水利部《关于水权转让的若干意见》第15条指出,水权转让费由被转让水的价格与相关补偿费两部分组成。水的转让价格,由其工程的建设、更新改造、运行管理费和为了提高供水保障率的成本补偿、生态环境和第三方利益的补偿、转让年限等综合确定,所以水权转让价格=节水工程投入/年实际用水量×转让期限。

水权转换价格的底线应该是投入当地工程建设资金所获得水的使用权的价格,而高限额应是当地跨流域调水的工程建设价格。市场价格应在其底线与高限额之间浮动。

依据上述原则和河南省发改委《关于调整全省水资源费征收标准的通知》、《河南省南水北调工程基金筹集和使用管理实施办法》文件精神,并参考了邻近水库工业的供水价格,从2005年1月起群库灌区向中州铝厂供水的价格为0.21元/m³,2005年8月经供用水双方协商后调高为0.46元/m³。

2.1.2 农业用水权的转让年限

根据水利部《关于水权转让的若干意见》第16条:“水行政主管部门或流域管理机构要根据水资源管理和配置的要求,综合考虑与水权转让的水利工程使用年限和需水项目的使用年限,兼顾供求双方利益,对水权转让年限提出要求,并依据取水许可管

理的有关规定,进行审查复核”的精神,结合中州铝厂与辉县群库灌区宝全水库的实际,确定了其转让期限为10年。以后经双方协商可续签合同。

2.2 农业用水权转移对灌区社会经济的影响分析

群库灌区开展的宝铝供水工程是在经过充分论证的条件下实施的,其理念为“以供定需”,即遵循有多少水办多少事和节约用水、提高水的利用效率与效益的原则,这就避免了供水过程中可能产生的负面影响。其供水量仅占灌区水资源的20%,并采取了暗渠和暗管相结合的输水模式,对周围的水环境和输水沿线的环境不会造成危害。同时,由于开展了“以工补农、以农促工”,不仅对当地工业、社会经济的发展有利,并将对当地群众的思想观念产生积极的影响。

河南省群库灌区农业用水权的有偿转让表明,虽然灌区开展了向中州铝厂供水,但并没有减少农业灌溉用水,没有影响农民的合法用水权益。这是因为①坚持了“水多多供,水少少供,无水不供”的供水原则;②在向中州铝厂供水之前,扩大了兴利库容,增加了蓄水量,保证了农业用水。

根据目前供水情况可以预测,随着向工业供水时间的延续和水量的逐渐增加,灌区的经济收入会不断增长,经济实力会不断壮大,灌区节水工程的建设、维修和运行的资金将会逐年增多,实现灌区的良性循环与可持续发展指日可待。

3 建议

根据对河南省群库灌区和黄河下游30多处大型引黄灌区用水权有偿转让现状调查和分析研究,建议在农业用水权向工业和城市用水转让过程中,重视有效保护农民的合法权益,重视水资源的可持续利用。

a. 加快和深化水管单位体制改革,对于为农业服务的灌溉管理单位,水行政主管部门应积极创造条件,开展试点。建议支渠以上的水利工程应将其定性为公益性或准公益性单位,支渠以下的应定为经营型单位,从根本上解决这个拖了半个世纪没有定论的问题。

b. 加大灌区整体改革力度,科学地开展农业水价成本核算,改进水费的收取办法,加强水费的使用和管理,杜绝不合理加价。

c. 对于承担公益性供水的灌区,其现行农业水

费征收标准与成本水价的差额,应由政府财政部门给予补贴。

d. 改革目前黄河下游大多数引黄灌区以乡镇、村为单位收水费的做法,出台一套行之有效水费征收与管理办法,提高灌区水费的实收率。

e. 增加财政投入,加大灌区技术改造,大力推行农业灌溉节水技术,减少水资源的浪费。

f. 建议政府与水行政主管部门加大污水治理力度,确保有限水资源的可持续利用。

g. 建议水行政主管部门尽快制定灌区开采利用地下水的收费管理办法,以解决引黄灌区的用地表水补地下水的损失。

h. 建立健全水资源价格体系。作为一种特殊的自然资源,水资源的合理价格体系的建立有其自身的特点,如需要考虑地域性差异、经济发展水平、水资源用途要求、社会的平衡发展等因素的存在。如在干旱区流域内,其经济结构是以农业为主,水资源用途主要是用于农田灌溉,水价体系的建立主要体现在灌溉水价的确定。可以通过农作物的作物水分生产函数和水分效益函数确定合理灌水量,核算各用水单位用水总量,建立用水指标,实行总量控制。根据农产品收益、水资源开发与利用成本及其社会发展水平初拟水价,并对水价浮动进行弹性分析,利用边际理论确定流域内各农作物的经济灌水量,以经济灌水量为阈值,对水资源进行分级定价,从而建立合理的水价体系,促进水资源优化配置。

参考文献:

- [1] 陈志恺. 水资源可持续利用问题的探讨[J]. 水信息, 2002, A(12):125.
- [2] 汪恕诚. 积极探索水权转让机制 保障经济社会发展用水[N]. 中国水利报, 2004-04-02(1).
- [3] 中华人民共和国水利部. 水利工程供水价格管理办法[N]. 中国水利报, 2003-07-02(3).
- [4] 冯广志. 积极推进农业用水价格改革[EB/OL]. [2003-07-23]. <http://www.hwcc.gov.cn/jsgg>.
- [5] 姜文来. 水资源价值论[M]. 北京: 科学出版社, 1998: 78-85.
- [6] 沈大军. 水价理论与实践[M]. 北京: 科学出版社, 2000: 26-29.
- [7] 汪恕诚. 水权和水市场: 谈实现水资源优化配置的经济手段[M]. 南京: 河海大学出版社, 2002: 5.

(收稿日期 2008-10-24 编辑 徐广生)