

农业灌溉水费“暗补”改为“明补”的必要性与可行性

孙梅英,马素英,顾宝群,李月霞

(河北省水利科学研究院,河北 石家庄 050051)

摘要 通过梳理国内外水价政策,得到以下启示:对农业灌溉水费实行单纯的“暗补”是低效的,与我国的水资源形势不相适应;对农业灌溉用水实行“明补”是改变农业用水低效的最有效方式,应改变我国农业灌溉不收水费的“暗补”方式,实施水费征收与补贴并举。分析了农业灌溉水费“暗补”改为“明补”的必要性和可行性,并以河北省衡水市桃城区实施“提补水价”节水激励机制、节水效果明显为例,说明农民易于接受水费征收与补贴并举的方式。

关键词 农业水价;“暗补”;“明补”;必要性;可行性

中图分类号:F323.213

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2011)01-0035-04

1 问题的提出

我国从 20 世纪 80 年代中期以来不断推进水价体制改革,总体上取得了较大进展,但推进速度相对较慢。分析其原因,主要是相关部门担心农业的经济产出和农民的承受能力较低,征收水费会增加农民负担,影响农业生产,因此,目前全国大部分地区不收地下水水费,地表水原则上按成本计价,但实际征收量达不到成本的 50%。国家不收水费,但实际给予了农民用水补贴,采取的是“暗补”方式。这种补贴隐含在水价中,补贴的额度对用水者来说是不透明的,政府对于补贴多少,如何发放补贴没有明确的规定^[1]。这种“暗补”方式,近期看好像减轻了农民负担,但从长远分析,却助长了用水浪费现象,导致水资源更加短缺,从而增加了灌溉成本。“暗补”实际是用水多补贴多,用水少补贴少。对节水的用户而言,节了水却没有得到相应的补偿,因而挫伤了节水积极性;对浪费水的用户而言,浪费了水却没有得到惩罚,等于鼓励他们多用水、浪费水。这种奖罚不分的水费“暗补”政策,导致农民“大锅水”意识,造成农业用水浪费及用水效率低下,形成“不收水费——浪费用水——水资源短缺”的恶性循环。从 20 世纪 80 年代到今天,由于水资源短缺,农民的灌溉成本增加了 4~5 倍。诚然,我国的农民还不富裕,征收水费暂时是增加了他们的负担,但可以制定相关的补贴政策减轻他们的负担,如,改变农业灌溉水

费“暗补”现状,将补贴直接补给农民,然后相应提高水价,实施水费征收与补贴并举的政策,以提高农民的节水意识,调节用水量,使水价逐步到位。然而改“暗补”为“明补”,实施水费征收与补贴并举的政策,国家能否承受,是否增加农民负担,应采取怎样的补贴措施等等,均需进行深入探讨。

2 国内外农业水价政策梳理

2.1 国际农业水价现状

农业灌溉用水占全球用水总量的 2/3,为了实现水资源可持续利用,提高农业用水效率成为各国共同采取的有效措施。以色列、澳大利亚、美国等国家在推进农业节水方面取得了显著成效,这与其所采取的一系列政策措施不无关系。

a. 以色列。以色列实行全国统一水价,但建立补偿基金,即对用水户用水配额实行征税,对不同地区进行水费补贴,同时,鼓励农民使用经处理后的城市废水进行灌溉,其收费标准比国家供水管网提供的优质水价格低 20% 左右,差额由政府补贴。以色列的农业水价政策,不仅保证了农业用水需求,而且鼓励或迫使农业用水户有效节水,使以色列成为国际上农业节水先进国家^[2]。

b. 澳大利亚。澳大利亚采用按农业灌溉用水户承受能力进行定价的模式,其农业用水的水价基本达到成本价。澳大利亚灌溉供水不获取利润,供水单位不赢利,政府管理的灌区所收的水费只能用

于工程维护和运行开支,保证水费收支平衡,水费开支后的结余可接转下年用于工程维护,但不能用于发奖金,以保持事业性水利管理单位的廉洁、高效^[3]。

c. 美国。美国采用农业灌溉用水“服务成本+用户承受能力”的定价模式。其水价制定原则是:供水单位不以赢利为目的,但要保证能偿还供水工程投资以及支付供水工程维护管理、更新改造等费用,同时采用不同级别的水价政策,各类用水实行不同的水价。

d. 英国、德国、日本。这3国普遍强调水作为民生保障资源的特殊性,避免向用水户征收过高的水费,并根据不同地区和情况,由政府进行一定的水价补贴。

e. 其他发展中国家。发展中国家如印度、菲律宾、泰国、印度尼西亚等国,国民经济以农业经济为主,灌溉用水量很大,其水价的制定通常依据用水户的承受能力。

2.2 我国农业水价政策现状

1949~今,我国农业水价政策先后经历了3个阶段。第1阶段:中华人民共和国成立初期到1984年,从无偿供水到政策性低价供水,农业用水实行公益性无偿供水政策;第2阶段:1985~1996年,按供水成本核算、计收水费。1985年国务院颁布了《水利工程水费核订、计收和管理办法》^[4],确定了水利工程供水的商品属性,实现了水利工程从无偿供水向有偿供水的转变,水价政策从此走上了法制化和规范化的轨道;第3阶段:1997年到现在,逐步明确水是商品。1997年,国务院发布了《水利产业政策》^[5],规定新建水利工程的供水价格按照满足运行成本和费用、缴纳税金、归还贷款和获得合理利润的原则制定。2000年,国家计划与改革委员会下发了《改革水价促进节约用水的指导意见的通知》^[6],提出水价改革的基本原则和水价改革的基本思路。2004年,我国颁布实施《水利工程供水价格管理办法》^[7],详细规定了我国水价构成及征收、管理程序,规定供水价格由供水生产成本、费用、利润和税金构成。

我国所有的水价管理制度^[8]基本都是针对地表水,对地下水基本不收水费,也少有相关管理制度。

3 国内外农业水价政策的启示

通过对国内外农业水价政策的梳理,可从中得到许多启示。

a. 从各国对农业用水的开发利用来看,由于农业用水具有明显的社会属性,因此,无论是发展中国

家,还是发达国家,政府往往需要通过农业供水补贴介入水价的制定,实现其保障社会安定与发展、体现公众信任和维护社会公平等政治社会目标。

b. 在具体运作方面,各国水价的制定均采用“成本水价+用户承受能力+政府适量补贴”模式。这也是世界大部分国家对农业水价的基本做法,而我国采取的是农业水价“暗补”模式,显然和我国水资源形势不适应,也违背了价值规律。

c. “明补”是政府对农业用水以直接返还货币的方式进行补贴,体现了水价由市场供求关系决定,因此,将我国不收农业灌溉水费的“暗补”改为“明补”,与世界农业水价制度接轨,实施水费征收与补贴并举,显得非常必要和有意义。

4 实施水费征收与补贴并举,改“暗补”为“明补”的必要性

从20世纪60年代起,我国开始进行节水灌溉技术的研究、试验和推广;70年代,渠道防渗、平整土地、大畦改小畦等节水措施开始大面积应用;80年代,低压管道输水技术得以重点推广,喷灌、滴灌、微喷灌和渗灌等现代节水灌溉技术在较大范围内得到了示范应用;90年代,我国农业干旱,缺水状况日益严峻,各地节水灌溉技术设备不断更新、推广范围不断扩大。然而,到目前为止,政府投巨资建设的节水设备,有的因农民嫌麻烦而弃之不用,有的年久失修,闲置而不能发挥应有的效用。目前,我国节水灌溉面积仅占有效灌溉面积的1/3不足,节水灌溉技术在农业节水方面发挥的作用还较微弱,而直接原因是不收农业灌溉水费或农业灌溉水费很低。由于不收农业灌溉水费,节水对农民不会产生效益,因而农民不会把节水放在第一位,而图省时省力。如果节水设备投资大,使用复杂,农民就不会投资和使用,所以在不收农业灌溉水费前提下政府投巨资建设的节水工程很难发挥其应有的效益。如果把农业灌溉水费“暗补”变成征收水费基础上的“明补”,用水多多交钱,用水少少交钱,且节约用水还能得到政府的补贴,这样将节水行为与节水者的经济利益挂钩捆绑,农民就会进行节水设施投资,其实施节水灌溉的积极性就会提高,从而提高水资源的利用效率和效益。

总之,改变农业灌溉水费“暗补”现状,实施征收水费基础上的“明补”,是走出我国农业水价改革困境的有效途径,也是提高农业用水效率和效益的有效途径。

5 农业灌溉水费实施“明补”的可行性

我国现行的农业直接补贴政策属于分项式补

贴,包括粮食补贴、良种补贴、农机补贴、退耕还林补贴、农资综合直接补贴等。2004年以来,我国农业直接补贴的总金额不断增长:2004年142亿元,2006年达到306亿元,是2004年补贴金额的2.2倍,而2009年是1206亿元,是2004年的8.5倍。根据2010年中央1号文件精神,国家继续加大对农业农村的投入力度,按照总量持续增加、比例稳步提高的要求,不断增加“三农”投入。这说明随着经济的发展,我国已有信心、有能力提高农业的经济产出,提高农民的收入水平,提高我国农业在国际市场上的竞争力;还说明在征收水费的基础上,对作为农业主要生产要素的灌溉用水实施水费“明补”已具备条件。

假如节水补贴在全国1.2亿 hm^2 耕地红线上实施,每节约 1m^3 水补贴0.1元,则国家只需补贴72亿元,占农业补贴的6.0%左右,与其他农业直接补贴投资额度相比,节水补贴数量很少,而节水按灌溉水量 $3000\text{m}^3/\text{hm}^2$ 的20%计算,可实现节水720亿 m^3 ,投资与节水比为1:10,节水效益非常显著。随着国家经济实力的不断增强,国家完全有能力承担实施节水补贴的经费。

6 改“暗补”为“明补”的范例

6.1 “提补水价”节水激励机制的实施

河北省衡水县桃城区是河北省及全国节水型社会建设试点之一。试点建设期间,桃城区水务局根据当地用水实际,从总量控制定额管理入手,以水价调节为手段,在农业用水政策不允许收水费的情况下,提出了“提补水价”节水激励机制,农民的节水效益在征收与补贴中得到体现,为陷入困境的农业水价改革开辟了一条新途径。“提补水价”节水激励机制(图1)下,农田灌溉的水价(或电价)提高了,但每年灌溉周期结束后,在灌溉条件基本一致的区域内,相关部门按耕地面积平均用水量或用电量回补给用户一定额度经费,同时一次性将水价或电价提高部分的 $1/3$ 直补给农户,以奖励节水农户。该机制下,用水多多交钱,用水少少交钱,节水者受奖,浪费水者受罚,达到了理想的节水效果,是农业灌溉水费实

施征收与补贴制度的典型范例^[9-12]。

6.2 “提补水价”节水激励机制实施效果

a. 改变了农民的用水意识及用水习惯。实施“提补水价”节水激励机制,改农业灌溉水费“暗补”为“明补”,激发了农民自主节水的积极性,改变了农民多年来“大水漫灌”的灌溉习惯。由于节水利益能在农民节水行为中得以体现,激发了农民的节水积极性,种什么作物省水、怎样种才省水、怎样浇水才节水等,成了农民考虑的主要因素。自主、自觉、自发节水在试点村形成了一种氛围、一种风气,改变了过去农民浇地“挡大埝、修大畦、浇大水、得高产”的错误观念,农民由“要我节水”变为“我要节水”,使节水真正成为自觉行为。

b. 节约了电能、水资源及灌溉费用。从2005年至今,共实施40余个试点村,在保证粮食安全,实现粮食平均产量 $6000\text{kg}/\text{hm}^2$ 的情况下,实现节水 $615\text{m}^3/\text{hm}^2$ 、节电 $390\text{kW}\cdot\text{h}/\text{hm}^2$,扣除所有的生产成本,增加纯收益300元/ hm^2 。

c. 节水成本低。该机制下,增加节水成本159元/ hm^2 ,则实现节水 $615\text{m}^3/\text{hm}^2$,节水成本为0.26元/ m^3 ,远低于当地工程调水成本(大约 $1.5\sim 5.5$ 元/ m^3)。

d. 产生了显著的环境效益。经计算,2005年至今共节水246万 m^3 ,试点村地下水水位止跌回升,水环境得到明显改善。

“提补水价”节水激励机制产生的效益远非其他节水工程所能比。农民在粮食单产不降低的情况下,不仅为国家节约了宝贵的水资源和其他资源,而且没有增加自身负担。该机制在提价与不增加农民负担之间找到了一个很好的切入点,有效地解决了这两方面的问题,可操作性强,公众易接受,节水效果明显,为陷入困境的农业水价改革开辟了一条新途径。

7 结论与建议

a. 征收水费是水的价值体现,可实现节水的目的。实施水费征收与补贴并举的政策,既节约了水资源,又解决了农民困难。改农业灌溉水费“暗补”

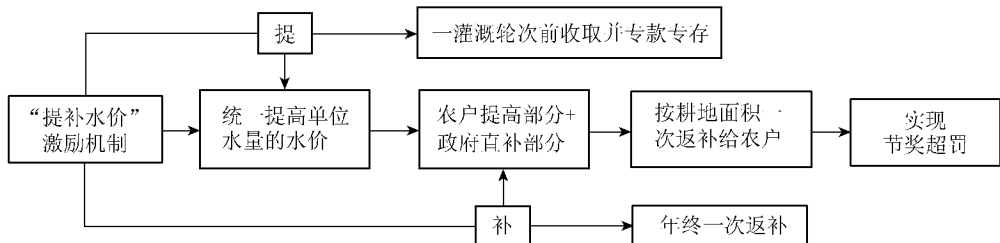


图1 “提补水价”节水激励机制示意

为“明补”,实施水费征收与补贴并举势在必行。

b. 面对我国严峻的水资源形势,建议在加强农业计量设施安装的前提下,改农业灌溉水费“暗补”为“明补”,实施征收与补贴并举的水费征收政策,同时在众多的“三农”补贴中,增加水费补贴,以达到激励节水用户,惩罚浪费水用户,遏制用水浪费,提高农业用水效率的目的,实现水资源的可持续利用,保障经济社会的可持续发展。

参考文献:

- [1] 刘红梅,王克强,黄智俊. 农业水价格补贴方式选择的经济学分析[J]. 山西财经大学学报, 2006(5):81-85.
- [2] 周晓花. 国外农业节水政策综述[N]. 中国水利报, 2002-9-23(4).
- [3] 马建琴,夏军,刘晓洁,等. 中澳灌溉水价对比研究与我国水价政策改革[J]. 资源科学, 2009, 31(9):1529-1534.
- [4] 国务院. 水利工程水费核订、计收和管理办法[EB/OL].[2006-06-08]. http://www.china.com.cn/law/flfg/txt/2006-08/08/content_7059473.htm.
- [5] 国务院. 水利产业政策[EB/OL].[2008-03-11]. [http://www.315online.com/html/shanxipindao/zhengcefagui/jingji-](http://www.315online.com/html/shanxipindao/zhengcefagui/jingji-fa/2009/0915/24319.html)

(上接第10页)

问题和不足导致规划实施时产生一定的困难和偏差,需要重视和改进。

参考文献:

- [1] 中国水利经济研究会,水利部规划计划司. 水利建设项目社会评价指南[M]. 北京:中国水利水电出版社,1999.
- [2] 中华人民共和国水利部. 水利水电工程环境影响评价规范[M]. 北京:中国水利水电出版社,1998.
- [3] 任淮秀,汪昌云. 建设项目后评价理论与方法[M]. 北京:中国人民大学出版社,1992.
- [4] 国家计划与改革委员会,中华人民共和国建设部. 建设项目经济评价方法与参数[M]. 北京:中国计划出版社,2006.
- [5] 马振东. 建设项目后评价指标体系框架构想[J]. 建筑经济, 2006, 28(11):25-28.
- [6] 邱忠恩,谈昌莉,张惠. 流域水利规划后评价方法探讨[J]. 水利经济, 2003, 21(6):42-44.
- [7] 李明怀. 改进的层次分析法在选择高层建筑给水方式中的应用[J]. 水资源与水工程学报, 2004, 15(1):67-70.
- [8] 杜纲. 管理数学基础—理论与应用[M]. 天津:天津大学出版社,2003.
- [9] 水利部淮河委员会. 淮河流域综合规划纲要[M]. 北京:中国水利水电出版社,1991.

(收稿日期 2010-06-28 编辑 彭桃英)

fa/2009/0915/24319.html.

- [6] 国家发展和改革委员会. 关于改革水价促进节约用水的指导意见[EB/OL].[2000-10-17]. http://law.baidu.com/pages/chinalawinfo/3/46/42a2252cb42c2b0686dd4aa19fe560e7_0.html.
- [7] 中国政府网. 水利工程供水价格管理办法[EB/OL].[2004-01-01]. http://www.gov.cn/test/2005-07/04/content_11801.htm.
- [8] 温桂芳,钟玉秀. 我国水价形成机制和管理制度深化改革研究[J]. 价格理论与实践, 2004(11):7-9.
- [9] 孙梅英,张宝全,常宝军. 桃城区“一提一补”节水激励机制及其应用[J]. 水利经济, 2009, 27(4):40-43.
- [10] 河北省水利科学研究院,中国科学院农业政策研究中心. 提补水价试点与农业水费征收机制探索[R]. 石家庄:河北省水利科学研究院,2010.
- [11] 衡水市桃城区水务局.“一提一补”制度节水效果研究[R]. 衡水:衡水市桃城区水务局,2010.
- [12] 河北省水利科学研究院.“提补水价”节水激励机制模式研究与应用[R]. 石家庄:河北省水利科学研究院,2009.

(收稿日期 2010-06-24 编辑 彭桃英)

(上接第26页)

概而言之,中小流域的水权管理制度建设,应着眼于流域经济社会和资源环境的协调发展,积极运用行政、市场、信息披露、公众参与和法规等多元化途径,从广义水权制度的视角,以国家水权制度建设框架为基础,结合流域特点来建立健全水权分配机制、实施机制和保障机制。

参考文献:

- [1] 刘鹏. 以“三要水”为指导,全面建设节水型社会[C]//北京市水务局. 北京水资源可持续利用国际研讨会论文集. 北京:中国水利水电出版社,2007.
- [2] 道格拉斯·奥尔森,蒋礼平. 中国的水权制度和水市场[J]. 世界环境, 2006(2):21-22.
- [3] 曹永效,方国华. 黄河流域水权分配体系研究[J]. 人民黄河, 2008(5):6-7,11.
- [4] 水利部. 关于印发水权制度建设框架的通知[EB/OL].[2005-02-25]. <http://www.sdhh.gov.cn/zlzx/zcfq/bmjgfwj/3538.shtml>.
- [5] 王亚华. 水权解释[M]. 上海:上海三联书店,2005:32,121,228.
- [6] 韩中华,马东春. 水权制度探讨及北京市水权制度建设的思路[J]. 水利经济, 2007, 25(4):49-51.
- [7] 国家发展和改革委员会,水利部. 水利工程供水价格管理办法[EB/OL].[2005-07-24]. http://www.gov.cn/test/2005-07/04/content_11801.htm.
- [8] 王亚华. 完善流域水资源分配制度应从九类机制着手[J]. 中国水利, 2003(7):19-22,31.

(收稿日期 2010-08-10 编辑 张志琴)