

基于水资源可持续利用的 塔里木河流域农业水价管理研究

孙建光 韩桂兰

(新疆财经大学统计与信息学院,新疆 乌鲁木齐 830012)

摘要 基于未来塔里木河流域农业水价管理的目标、特征和基本原则,提出塔里木河流域农业水价的管理制度和基本政策建议,以及相关配套管理制度和政策与组织机构建设问题,旨在为塔里木河流域农业水价调整、执行、征收、使用和组织管理等提供借鉴。

关键词 塔里木河流域;农业水价调整;农业水价管理

中图分类号:F323.213

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2011)05-0023-04

未来水资源将日益稀缺,因此水资源管理应从需求角度进行管理^[1-3]。未来塔里木河(简称塔河)流域农业水价管理将从需求管理的角度,利用农业水价作为基本的经济手段,调节塔河流域水资源的优化配置和高效利用^[4-8]。农业水价管理研究是未来塔河流域水资源可持续利用管理的核心内容。

1 塔河流域农业水价管理目标、特征和基本原则

1.1 塔河流域农业水价管理的目标和特征

a. 塔河流域水资源的高效配置和合理利用。农业水价的管理目标是在工程水价基础上,立足于资源环境水价的农业水价调整,建立一套农业水价管理的制度和政策,实现基于农业水价的水资源需求管理,保证流域生态用水,遏制农业用水挤占生态用水,保护流域生态环境,并进一步实现流域生态环境的恢复重建,最终达到流域水资源可持续利用的目标。这是未来流域农业水价管理的基本特征。

b. 形成一套民主、公平和科学合理的农业水价管理制度和政策。从农业水价调整相关法律法规制度建设入手,引入农业水价调整的市场机制,建立一整套从水价水平确定、执行、评价,再到监督反馈的科学管理的程序和制度,并且引入多元的、非行政主体,实行农业水价补偿机制,实现水价调整的科学合

理、各个决策过程的民主和公平,保证作为弱势群体的用水户的根本利益。这是未来农业水价管理一个重要特征。

1.2 流域农业水价管理基本原则

a. 可行性原则。形成可调整、可操作的农业水价管理制度和程序,建立一套用水户承受力分析和水价补偿机制,使农业水价调整能够被农业用水户接受,保证农业水价管理的顺利实施。

b. 有效性原则。从需求管理的角度,利用农业水价对流域水资源进行合理配置和高效利用,保证流域生态环境的维护和恢复的用水需求。

c. 民主化原则。建立农业水价管理的民主参与机构组织、程序和相关的管理制度,调动农户、用水户协会等力量,参与水价管理监督,完善监督机制,逐步形成社会化的农业水价管理监督体系,保证农业水价管理的公平和效率。

d. 安全性原则。农业水价管理必须保证农业灌溉用水需求,维持流域必须的粮食生产,满足流域人口的基本粮食需求。

2 塔河流域农业水价管理的制度建设

2.1 农业水价的制定和调整

a. 农业水价水平、结构和价格体系的形成及其管理制度的建立。首先,建立相应农业水价调整的

制度和相应的法律和法规,把生态水价纳入农业水价,加强未来农业水价调整中的水资源费和环境水价的相关理论研究,形成基于三元水价理论的水价结构,并纳入末级渠系水价,这是未来塔河流域农业水价制定、调整和管理的关键;其次,建立农业水价的节水效应分析、承受力分析和水价补偿分析的制度和流程,形成一个未来农业水价调整的体系,同时引入农业水价调整和制定的民主监督程序与机制,成为农业水价制定和调整的重要内容;最终形成基于不同作物、季节和区域等的差别价格体系。笔者开展的有关水资源费及其价格模型等方面的相关理论研究,可服务于塔河流域农业水价的调整 and 制定。

b. 农业水价行政形成机制的转变与市场机制的建立。目前,塔河流域水资源的分配仅是行政为主导的水资源初始分配,只存在水价的行政确定机制,不存在基于市场的水资源再分配和水价形成机制。建立农业水价调整的准市场机制,既可以发挥当前行政定价机制在水资源初始分配中的作用,又可以根据水资源稀缺性,利用水资源费的稀缺价值调整农业水价,这将成为农业水价向市场机制过渡、行政和市场相结合的综合农业水价形成机制,指导未来流域农业水价的制定和调整,适应塔河流域市场发展状况和社会经济背景(图1)。

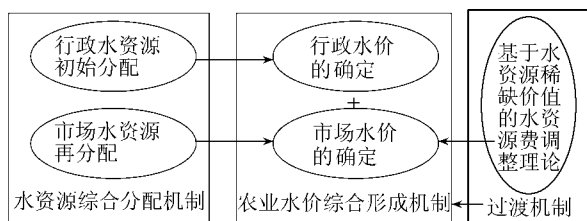


图1 塔河流域农业水价综合形成机制

c. 水价制定和调整程序以及其民主化监督程序和机制的建立。首先,在水资源行政定价管理中引入非行政的机构,包括用水户协会、民间调查机构、民间审计机构等社会机构会同水利主管部门、财政部门、物价部门、水管机构、人大司法机构、政协等共同参与水价调查、水价调整方案的提出与论证,建立未来农业水价调整的民主参与和定价论证制度。其次,在农业水价审批前,可以进一步建立农业水价的听证制度,广泛吸纳各种民间机构、用水户等参加未来农业水价调整方案的讨论,拓宽民主参与的覆盖面,使农业水价调整的方案能够反映大多数人的意愿。再次,在水价方案实施后引入一个民主定价监督程序和管理制度,具体是由农业部门、水利主管

部门、水利主管部门与用水户协会、民间调查机构、政协、人大司法机构等一同对农业水价调整的实施状况、节水效应、用水户承受能力进行调查(供水工程维护、供水服务及其成本、节水效应、农户收支等)和评价,进行农民用水户承受能力和水价补偿效应分析,确定农业水价的补偿水平。最后,对水价调整方案进行修正(图2)。此外,在没有用水户协会的地区,可以基于用水户对末端渠系工程的租赁和承包实行用水户参与定价,充分反映民情民意。

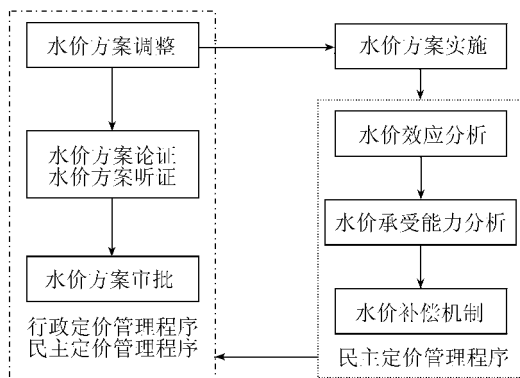


图2 塔河流域农业水价定价程序、民主监督程序和相关管理制度

2.2 农业水价的执行与征收管理

首先,尽量建立用水户协会,使其代替乡镇和村的水费代收。其次,塔河流域农业水价的征收管理应当逐步建立基于末端渠系的水量和水费计量的统一的水费计收管理制度,并明确标明实际计量的水量和水费,没有计量条件的参照相邻区域执行,而且就低不就高,计量结果作为水费征收管理水平的考核指标。为保证此环节的执行,在塔河流域可建立农业水价调整的水价公示制度和明码标价制度,这既可作为水费计收的依据,又可以体现水价执行、征收的民主参与和民主监督,避免由于水价管理不当造成对农业水价调整的不利影响。进一步在农业水价执行和征收管理中采用统一票据,实行一票制收费,如果有条件,可以委托民间机构、公共机构(如银行等)依据统一和固定的计算机收费系统进行定点收费,定期将水价、水量和水费计收情况张榜公示,并通过调查或水费查询系统征求用水户的意见。再者,建立由政协、人大司法机构和民间审计组织相结合的农业水费计收监督环节,建立分年度和跨年度(2年)的水费征收和灌季专项检查。最终,基于用水户协会或在没有用水户协会的区域,聘请农民水价监督员,构建一个以执法检查、舆论和农民监督为主的全方位监督体系和管理制度,如图3所示。

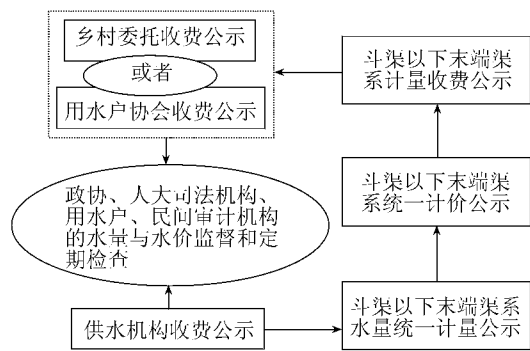


图3 塔河流域农业水价执行与计收的民主监督程序和制度

2.3 农业水费的使用管理

目前,农业水费使用管理缺乏有效的监督程序和机制,为此,在农业水费使用管理中应做好以下工作:①把农业水费的使用划分为财政部门水费(主要用于资源环境补偿及其末级渠系计量与节水补偿)和供水机构水费(主要用于供水服务成本和供水工程维护和更新成本);②构建财政部门水费和供水机构内部水费使用(主要是供水工程水费)监督程序和制度,具体做法是:建立以用水户协会、人大司法监督、民间审计机构为主体的农业水费使用监督机构体系;③建立供水工程、水资源费和水价水费使用效果监控体系,定期对农业水费使用结果进行评价,奖优罚劣,督促整改;④对农业水费使用进行审计,并把监督审计结果向用水户协会和全社会公示,形成一套农业水费使用的相关审计监督制度;⑤建立一套内外综合的监督机制,如图4所示。



图4 塔河流域农业水费使用的民主司法监督程序和机制

此外,建立塔河流域农业水价调整的高水价和高补偿政策和与其配套的农业水价的退费机制。具体做法是,在农业水费收入征收后,首先在政协、人大司法机构监督下,由用水户协会负责具体退费计算等工作,然后通过银行为用水户建立账户,并把农业水费中退费直接打入用水户的个人账户,最终由

用水户个人核对和接受退费。

3 塔河流域农业水价管理的相关配套制度与组织机构建设

3.1 塔河流域农业水价管理的相关配套制度建设

a. 塔河流域水资源初始分配领域的农业水价管理的相关配套制度建设。在塔河流域水资源初始分配领域中,农业水价管理的相关配套制度建设主要包括农业水价中水资源费转化为水资源税的法律法规等配套制度建设,生态水权的界定与水价确定等内容的法律法规及其他配套制度建设。由于缺少相关配套制度,未来农业水价调整难有实质性的进展和很难被各方面接受。

b. 水资源再分配领域的农业水价管理的相关配套制度建设。塔河流域水资源再分配环节的农业水价管理相关配套制度主要包括可交易水权、水市场和与市场水价相关的法律法规等配套制度的建设。由于相关制度的缺失,导致市场机制无法引入水资源分配中,基于市场的农业水价调整也难以实施。

c. 塔河流域用水户层次的参与式管理制度建设。目前在塔河流域推广的用水户协会等相关的参与式管理制度成为用水户自主参与水资源分配的一个主要的机制,但是用水户却未能具有公平和民主参与农业水价调整的权利,只能被动地接受。为此,探讨流域的参与式管理及其相关配套制度建设是未来流域农业水价管理研究的重要内容之一。

d. 灌区末端渠系工程产权制度改革与灌区灌溉服务质量评价体系建设。基于国内灌区的经验,塔河流域可以对末端渠系供水工程的产权实行改革,实行私有化,可以由用水户协会负责管理,也可以实行和推动职工对用水户协会或职工对支、斗渠进行租赁和承包,实施水价直接计收管理,转变灌区自身管理体制。但这需要进行相关各种配套管理制度的建立,并保证能在技术层面有效的促进末端渠系农业水价执行、征收和使用管理。建立基于灌区供水服务质量评价的灌区等级化管理,通过建立与供水价格挂钩相关制度,推进灌区水价管理,这也是未来塔河流域农业水价管理的重要研究内容之一。

3.2 塔河流域农业水价管理的组织机构建设

构建公平、民主、合理、科学的农业水价管理制度,需要形成一套涉及各个环节的组织机构,包括实施水价调整方案的提出、论证,执行水价调整方案,

并在执行过程和其后进行评价、监督、反馈水价调整的效果,否则制度再好也没有效果。目前水价调整、执行都是在水行政主管部门的单独操作下实施,缺乏有效的参与和监督。实际上,用水户协会都是行政体制的结果,未真正在水价调整中起作用,更不要说再有其他多元主体的参与了。作为弱势群体用水户只能接受农业水价,没有其他选择。因此,塔河流域农业水价管理组织机构建设工作是既重要又迫切。

参考文献:

- [1]姜文来,唐曲,雷波等.水资源管理学导论[M].北京:化学工业出版社,2005.
[2]沈大军.水管理学概论[M].北京:科学出版社,2004.
[3]吴季松.水资源及其管理的研究与应用与以水资源的可

持续利用保障可持续发展[M].北京:中国水利水电出版社,2000.

- [4]孙建光,韩桂兰.塔里木河流域未来农业水价进一步调整的理论分析[J].水利经济,2008,29(2):37-39.
[5]孙建光,韩桂兰.基于生态用水的塔里木河流域环境水价及其计量模型研究[J].生态经济,2008(4):150-152.
[6]孙建光,韩桂兰.塔里木河流域未来农业水价调整中水资源费计价模型研究[J].水利水电科技进展,2008,28(4):76-79.
[7]孙建光,韩桂兰.塔里木河流域未来农业水价调整的经济补偿效应及其管理研究[J].灌溉排水学报,2010,29(5):131-134.
[8]孙建光,韩桂兰.塔里木河流域基于作物水分生产函数的农业水价的需求效应研究[J].水利水电科技进展,2009,29(4):24-26.

(收稿日期:2011-03-25 编辑:张志琴)

·简讯·

中国将加快水利改革发展试点

2011年9月8日,中国水利部部长陈雷在“加快水利改革发展试点工作座谈会”上表示,加快水利改革发展试点工作必须坚持政府主导、因地制宜、循序渐进、分类指导、改革创新等五项原则。

陈雷表示,年初以来,多个省、自治区、直辖市要求针对水利改革发展中的重点和难点问题开展试点攻坚。水利部通过仔细比较、反复筛选、科学论证,最终选定在湖北省境内的汉江流域、江苏省和北京、宁波、大连、青岛、无锡、苏州、绍兴、中山等8个城市,分别开展流域、省级区域和城市水利现代化试点;在浙江、湖南、重庆3个省、直辖市开展加快水利改革试点;在天津、河北、上海、山东4个省、直辖市开展加快实施最严格水资源管理制度试点。

陈雷说,开展加快实施最严格水资源管理制度试点,主要是在试点省市率先确立水资源管理“三条红线”,将红线控制指标逐级分解到所辖市县,率先出台省级实行最严格水资源管理制度意见、实施方案和考核办法,率先强化水资源统计、计量、检测能力建设,建成省级水资源管理系统,率先建立水资源管理行政首长负责制,为全面实施最严格水资源管理制度提供经验和示范。

“中央1号文件和中央水利工作会议将实行最严格的水资源管理制度上升为国家的重大战略举措,并明确了一系列刚性要求和硬性措施。实行最严格的水资源管理制度,建立‘三项制度’、确立‘三条红线’,是前无古人的崭新工作,也是十分复杂的艰巨任务。”陈雷说,通过试点先行,发现问题、摸索经验、创新思路,建立和完善加强水资源管理的各项指标体系,探索有效落实“三条红线”的方法和途径,为推进全国实施最严格水资源管理制度提供方法、技术和实践支持。

(摘自 http://www.mwr.gov.cn/slzx/mtzs/xhsxhw/201109/t20110909_304864.html)