

小型农村水利生活供水市场分析与对策

黄涛珍¹, 夏成宁²

(1. 河海大学经济学院, 江苏 南京 210098; 2. 淮河水利委员会防汛办公室, 安徽 蚌埠 233001)

摘要:以市场经济条件下小型农村水利面临的挑战为出发点, 分别从农村水利为农村生活供水提供物质保障、水源保障、农村经济发展为农村生活供水发展奠定经济基础等方面, 分析了基于农村水利改革的农村生活供水前景, 并从深化农村水利改革、制定农村生活供水法规条例、改善农村水利经营条件、建立健全价格机制和创新运行管理体制等方面, 对发展农村生活供水提出了对策建议。

关键词:小型农村水利; 农村生活供水; 发展对策

中图分类号: S277.7

文献标识码: A

文章编号: 1006-7647(2003)05-0022-03

农村水利包括农、牧、林业供水, 农村生活供水, 农田防洪排涝以及农村小水电等。传统的农村水利主要以保障农、牧、林业生产的灌溉供水和消除灾害的防洪排涝为主要服务功能, 而农村生活供水是经济发展和农民生活水平提高对农村水利提出的新要求。联合国第三十五届大会提出“人人享有安全饮水与卫生”的全球性目标, 使我国农村生活供水进入了关键的发展时期^[1]。农村生活供水广阔的市场和显著的特征, 为原本以农业灌溉为主要服务功能、面广量大的小型农村水利业提供了新的发展机遇。

1 小型农村水利的特点

a. 工程规模小, 工程类型多。我国是一个农业大国, 农村水利对于发展农业生产、改善农民生活的重要作用是不言而喻的。小型农村水利由于其特定的地位和服务对象, 往往具有工程规模小、工程类型多的特点^[2]。我国的农村水利最早都是以小型农田水利工程为主体, 由于生产力水平较低、机械化程度不高, 农田水利工程大都属于中、小型工程, 又根据承担的蓄水、引水、输水、配水、防洪、排涝、排渍以及生活供水等功能, 分为多种工程类型。

b. 面广量大, 管理难度大。农村水利工程分散于田间地头, 地处荒郊野外, 不仅分布范围非常广, 而且数量巨大, 难于实行集中管理和专业化管理, 且由于农村水利与农业生产和农民生活都有密切关系, 其维修养护大都依靠受益地区的广大农民, 是一项群众性事业, 而群众参与和管理农村水利的积极

性, 不仅受当地经济水平的影响, 更重要的是受农民对农村水利地位和作用认识的影响。农村水利的这一特点, 使其管理水平和运行效率受到很大限制。

c. 公益性强, 财务盈利能力较差。农村水利不仅担负着农业灌溉、生活供水等有偿服务功能, 同时也担负着除涝、防洪、排渍等公益性减灾功能。农村水利的公益性功能, 其效益通过增加受益地区的国民经济产出来体现, 需要通过国民经济二次分配实现对工程运行管理费用和资产消耗的补偿。农村水利的有偿服务对象是经济承受能力相对较差的农民, 服务的功能既包括保障国家粮食安全的大田作物的灌排, 也包括为花卉、蔬菜等高附加值经济作物提供服务。粮食价格政策性强的特点, 使农村水利的有偿服务功能也在一定程度上呈现出公益性特征。总体而言, 农村水利具有公益性强、经营服务对象承受能力较低、财务盈利能力较差的特点^[2]。

d. 自然垄断特征明显,其产品和服务价格需由政府管制。农村水利受水资源分布状况及自然地理条件的限制, 呈现出明显的自然垄断特征。由于水资源一般只能就地开发、就地使用, 且在一定的服务范围内, 重复修建可等效替代的农村水利工程在经济上是不合理的, 使农村水利先天缺乏市场竞争的土壤和条件。而从水资源属自然资源和公共资源的角度来看, 水资源平等占有和使用权不仅是农村水利可持续发展的客观要求, 也是农民生存权的重要组成部分, 因此农村水利提供的产品和服务的价格必须实行政府管制, 以保障农民的公平用水权利。

作者简介:黄涛珍(1964—), 女, 江西丰城人, 副研究员, 博士研究生, 主要从事水利经济、区域经济等方面的研究。

2 市场经济条件下农村水利面临的挑战

在市场经济条件下,农村水利一方面必须更好地履行和完善农业灌溉服务功能,另一方面,必须走改革之路,开辟农村水利新的经济增长点,增强工程经营管理单位的经营活力,提高其财务效益.要实现两方面的统一,农村水利面临严峻的挑战.

a. 集体所有制与农村经济分户经营体制相矛盾^[2].至20世纪70代,农村水利在农村集体经济和经营管理体制的大框架下,所有权和经营管理权高度一致,公社和生产大队作为所有权人的代表,对农村水利资产实行集体管理,由于责、权、利的统一,农村水利工程资产运行管理良好.农村经济体制改革,以家庭联产承包责任制为代表的新型农村经济组织,极大地削弱了原本作为集体经济依托的公社或生产大队的经济职能,而农村水利作为农业生产和农民生活必不可少的基础设施,其集体所有制的属性无法随着农村经济和经营体制的改革而转变,造成农村水利集体所有的体制与农村经济分户经营的体制相矛盾,导致农村水利出现所有者“缺位”、经营者不明确、使用者不承担义务等方面的问题.

b. 没有建立合理的资产价值补偿机制.农村水利具有显著的公益性特征,同时又兼具经营性功能,公益性资产耗费补偿必须依靠政府扶持和制度创新加以解决,而经营性资产价值补偿则必须通过经营性资产的有效运行和有偿服务来实现.目前农村水利资产中公益性资产与经营性资产划分不明确,且公益性资产耗费补偿渠道不畅、资金不稳,经营性资产价值补偿又因价格体系不健全、收费机制不能适应市场经济的要求,使农村水利资产价值补偿变得困难重重^[3].

c. 强大的物质基础与极差的财务收益形成强烈反差.传统的农村水利主要以农业灌溉为主要服务对象,由于工农产品价格剪刀差的存在,以及农业生产水平和农村水利经营条件的限制,农业灌溉水价短期内难以实现补偿成本、合理收益的改革目标^[3],使农村水利难以摆脱财务盈利能力差、投资回报率低的行业形象,不仅影响了农村水利运行管理水平的提高,而且制约了农村水利多元化、多渠道投融资政策的实施和发展^[4,5].

3 农村生活供水市场前景分析

在我国,农民占全国人口的80%以上,农业灌溉用水占总用水的70%以上,农村水利管理水平低、管理手段不健全,而农民在全国经济持续高速发展的大背景下得到了实惠,尤其是农村劳动力转移

带来的观念转变,使得农民普遍有了改善生存条件、提高生活质量的愿望,为我国农村生活供水市场的发展提供了广阔的前景.

新中国成立以来,国家对农村饮水解困的投入是巨大的,而现行农村饮水解困工程普遍存在工程简易、水源不稳、规模小、供水集中程度低以及单方水供水成本过高等问题^[1,5].以农村水利工程为载体,构建农村生活供水网络,对改善农村生活供水质量、提高供水效益、促进农村生活供水快速发展,都具有极其重要的意义.

a. 农村水利为农村生活供水奠定了必要的物质基础.中国的基本国情决定了农业发展和粮食安全对国泰民安的重要作用,农村水利作为农业生产和农民生活重要的基础设施,理所当然受到各级政府的广泛重视.至目前为止,全国农村水利已基本形成较为完善的抗御自然灾害、改善生产条件的防洪、除涝、排渍、供水及其他服务功能的各种工程体系,兴建各类农村水利设施2000多万处,以保守的平均每项固定资产1万元估计,形成固定资产2000亿元.基于这样雄厚的物质基础,必将对农村生活供水事业的发展起到事半功倍的效果.

b. 农村水利改革为农村生活供水发展提供了水源保障.发展农村生活供水是在农村水利改革的基础上,通过提高经营管理水平,引导农业灌溉用水方式和消费行为的转变,实现农业用水的节约,既减轻了农民的水费负担,又为农村生活供水业的发展提供了水源保障.我国农业灌溉水的有效利用率仅为40%,与发达国家的80%相距甚远,农业灌溉节水潜力巨大.根据有关资料统计分析,1999年全国农业灌溉用水3869亿 m^3 ,如果灌溉用水有效利用率提高5%,可节约水资源400亿 m^3 左右,超过现状农村生活用水300亿 m^3 的总水平,可见农村水利改革对于农村生活供水的水源起着重大保障作用.

c. 农村经济的发展为农村生活供水发展奠定了必要的经济基础.农村经济的发展是农民改善生存条件、提高生活质量必要的前提和基础.根据有关统计资料分析,自1978~1999年,中国农村经济发展分为1978~1986年、1986~1989年、1989~1993年以及1993~1999年4个周期,从人均收入年均增长速度看,4个周期上升阶段的年均增长速度分别为15.2%、6.4%、3.2%和8.9%,至1999年农民人均纯收入达2200元.经济的发展,使农民不再满足于人挑畜拉的生活用水条件,而是渴望与城里人一样,用上方便、洁净的自来水.经济条件与主观愿望的结合,使农村生活供水呈现出广阔的前景.以人均用水100L/d、水价1.0元/ m^3 计,农民用于生活用水

的水费支出为 36 元/(人·a),只占人均纯收入的 1.6%,对非贫困地区来说,这项支出不至于对农民生活构成经济压力。

4 发展农村生活供水的对策

农村生活供水由于特定的对象、特定的条件,相对于城市供水而言,其发展相对滞后。基于农村水利改革的大背景,对发展农村生活供水提出以下建议。

a. 深化改革,推动农村生活供水事业的发展。明晰产权,进行管理体制变革,重建适应市场经济要求和农村水利特点的农村管水组织,解决农村水利集体所有的实现形式问题,是农村水利增强经营活力、提高经济效益的前提,也是推动农村生活供水事业发展的基础。把工程管理、水源水质管理、供水管理以及供水资产价值补偿纳入规范化管理范畴,将合同管理、产权与经营权分离等市场机制应用到农村生活供水的经营管理中,提高农村人口的商品水意识,实现农村生活供水规模和效益协同发展。

b. 制定农村生活供水工程运行管理规程和条例,实行规范化管理。农村生活供水往往由于供水对象聚集程度较低、用水户分散以及供水规模较小,导致供水管线过长、管理难度大、经济效益低等问题。在市场经济条件下,面对农村生活供水广阔的市场,必须走以管理促效益、靠管理求发展的道路,制定和完善农村生活供水工程运行管理规程和条例,使农村生活供水在管理上高起点切入,促进农村生活供水成为农村水利事业新的经济增长点。

c. 完善供水计量设施,促进农村生活供水经营条件的改善。尽管农村生活供水由于其特定的对象,具有一定的公益性特征,但从总体趋势来看,只有按价值规律办事,实现有偿服务功能,走市场化道路,才是成就农村生活供水事业的必由之路。为此,必须完善农村生活供水的计量设施,创造必要的经营条件,促进农村生活供水市场的发育和完善。

d. 建立健全价格机制,实现水资源优化配置与供水效益提高的统一。价格机制是市场机制中最具活力的因素,农村生活供水事业的发展必须充分重

视水价的经济杠杆作用。因地制宜地采用各种水价模式,实行计划用水、超计划加价,两部制水价,累进加价水价等有利于节水的水价模式,引导农民合理用水、节约用水,促进水资源的优化配置,并通过合理水价的制定,提高农村生活供水的经济效益和获利能力。

e. 实行农村生活供水管理的制度创新。农村水利改革为农村生活供水创造了广阔的发展空间,而发展农村生活供水作为增强农村水利经营管理活力的重要手段之一,理应在市场经济条件下发挥更好的作用,成为农村水利新的经济增长点。在遵循“谁投资,谁所有,谁受益,谁负担”运行管理原则的基础上,因地制宜地采取自建自管、用水合作组织专管以及股份合作制等多种形式的运行管理体制^[2],是提高农村生活供水经营管理活力、促进农村生活供水事业发展的关键措施之一。

5 结 语

发展农村生活供水是经济发展和农民生活水平提高对水利业提出的客观要求,而小型农村水利固有的特点及其在市场经济条件下面临的挑战,使农村水利改革势在必行。农村生活供水与农村水利改革的结合,不仅为农村水利在市场经济条件下找到了新的增长点,也为水利行业的发展拓展了新的领域。

参考文献:

- [1] 祝维松.从可持续发展的角度看金华市农村供水问题[J].中国农村卫生事业管理,2000(8):42~43.
- [2] 冯广志.小型农村水利改革思路[N].中国水利报,2001-08-11(3).
- [3] 施熙灿.国外及我国部分地区水价概况[J].水利水电科技进展,2003(3):60~64.
- [4] 张宝贵.构建农村供水网络的实践与思考[J].山西水利,2002(4):19~20.
- [5] 李玲绒,关云山,邵爱庆.用市场经济理论建设和管理农村饮水工程的实践与思考[J].山西水利,2001(2):22~23.

(收稿日期:2003-05-29 编辑:傅伟群)

《中国农村水利水电》征订启事

《中国农村水利水电》是由中国灌溉排水发展中心、水利部农村水电及电气化发展局、武汉大学、中国国家灌排委员会主办的水利电力专业性技术期刊,内容包括水利水电研究、设计、建设和管理的各个方面,信息量大,读者面广,且注重应用技术的研究和推广。是全国(省、部)优秀科技期刊,并荣获“首届国家期刊奖”,是“中国期刊方阵”的双高期刊。是全国中文核心期刊、中国科学引文数据库来源期刊、中国科技论文统计源期刊、中国学术期刊综合评价数据库来源期刊。《中国农村水利水电》为月刊,大16开,64页,每月10日出版,每期定价8.00元,每份全年96元。国内订阅:全国各邮局,邮发代号38—49;国外订阅:中国国际图书贸易总公司(北京399信箱),国外代号:M4211。地址:武汉大学内,430072,电话:(027)87643133,传真:(027)87652781。