

我国农业节水补偿实践研究——以甘肃省张掖地区为例

褚琳琳 陈菁 李荣富 代小平, 陈丹 (河海大学农业工程学院, 江苏南京 210098)

摘要 在总结我国农业节水补偿中的政府补偿和交易补偿2类节水补偿途径和资金补偿、实物补偿、技术补偿、其他补偿等补偿方法的基础上, 分析甘肃省张掖市农业节水补偿措施, 探讨目前张掖市农业节水补偿措施存在的问题, 并提出解决办法。

关键词 农业节水; 节水补偿; 政府补偿; 交易补偿; 张掖市

中图分类号 F323.213 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)25-11049-02

我国是一个水资源严重短缺的国家, 是世界13个水资源高度贫乏的国家之一。在我国的用水结构中, 农业用水占全国用水总量的70%^[1], 其中90%以上用于灌溉, 由于种种原因, 我国水资源利用率及利用效率较低。根据我国水资源条件和经济社会发展对水的需求, 在水资源总量不会增加的情况下, 发展农业节水成为缓解水资源供需矛盾的必然选择。但是目前由于现行水价政策不合理、没有形成科学的水权收益分配模式、农业节水技术研发和推广未形成联动机制^[2]等原因, 灌区和农户没有节水积极性, 农业节水陷入困境。因此, 迫切需要从灌区和农户的利益出发, 研究建立与农业节水相适应的符合社会主义市场经济规律的节水补偿措施, 实现农业节水的目标。甘肃省张掖市作为我国第一个节水型社会建设试点, 通过4年多的建设, 基本形成了“政府调控、市场引导、公众参与”的节水型社会运行机制, 有效地缓解了水资源矛盾, 实现了人与水、经济与生态的和谐统一。笔者分析张掖市建设节水型社会过程中农业节水补偿措施, 为我国其他地区农业节水补偿提供可资借鉴的经验。

1 张掖市农业节水概况

张掖地处黑河中游, 年降水量89~283 mm, 蒸发量1700 mm, 属内陆干旱型气候。张掖作为典型的农业区, 其农业比例远高于全国平均水平, 农业用水长期占总用水量的85%以上, 1994~2002年工业用水比例平均仅占2.7%^[3]。由于独特的地理、水资源和农业条件, 2000年水利部确定张掖市为全国第一个节水型社会建设试点, 以保护和改善生态环境为根本点, 以节约用水、提高水的利用效率和水资源合理开发与优化配置为重点的节水型试点在张掖展开^[4]。通过调整农业种植结构、建立严格的农业用水管理制度、实行科学的水价制度、建立水权交易、培育和发展水市场、实行水票制度、奖励公众参与机制、制定规章制度等农业节水途径, 张掖市节水约1亿m³, 灌溉保证率提高了10%, 单方水的GDP产出由2000年的2.81元提高到2003年的3.72元^[5]。张掖的成功经验表明, 在农业节水和传统农业产出没有显著差异的前提下, 农业节水过程中的补偿措施能够消除或降低采用农业节水带来的成本和技术投入问题^[6], 从根本上调动灌区和农户节水积极性。

2 张掖市农业节水补偿措施

2.1 农业节水补偿措施

2.1.1 农业节水补偿途径。农业节水补偿途径可以归纳为

基金项目 国家自然科学基金资助项目(50679020)。

作者简介 褚琳琳(1979-), 女, 江苏泰州人, 博士研究生, 研究方向: 水资源规划与管理。

收稿日期 2008-06-11

政府补偿和交易补偿2类^[7]。政府补偿。指政府对财政收入和支出的规模、结构的指导原则、以及所采取的相应措施, 包括财政政策补偿与金融政策补偿。一是财政政策补偿。财政政策补偿重要的政策工具为政府投资补偿和公共支出补偿, 2种工具的使用条件为在节水工程中具有较大且正的外部效应, 初期的投资巨大, 灌区和农户较难承受时, 采取政府投资补偿; 公共支出补偿包括政府购买和财政转移支付, 国家财政采取政府购买的方式满足公共需要; 同时国家采取财政转移支付对节水工程运行过程中的运行维护管理费用和水价进行补贴。二是金融政策补偿。金融政策补偿的措施主要有贴息贷款、无息贷款等。我国农业节水具有较大的正的外部效应, 其前期工程投入大, 回报周期长, 因此有必要通过金融政策补偿, 鼓励与促进农业节水的实施。交易补偿。在水权制度完善、水市场健全、水价合理的情况下, 农户通过建立水市场, 在行业内部或行业之间进行水权转让而获得的补偿称为交易补偿或市场补偿。交易补偿是提高节水主体节水积极性的经济基础, 能够促进农业节水的健康发展。

2.1.2 农业节水补偿方式。农业节水补偿方式可以归纳为资金补偿、实物补偿、技术补偿、其他补偿。资金补偿。资金补偿指由补偿主体对补偿对象提供的资金支持, 如政府对农业节水工程建设的投资, 对工程管理维护的资金补贴, 对农户的直接节水补贴, 对农业节水工程的政府贴息贷款等。

实物补偿。指补偿主体以实物的形式对补偿对象进行的补偿, 如水权受让方为获得农业节约的水而兴建的农业节水工程, 政府对农户提供的节水设备等。技术补偿。包括种植技术补偿、节水技术补偿、市场信息支持等。种植技术补偿指政府向农民提供信息服务和技术服务, 如召开新品种介绍会、展示会, 举办技术培训班, 颁发栽培要领等; 节水技术补偿包括节水器具的使用方法辅导, 节水灌溉技术的普及, 节水农艺的推广等; 市场信息支持指当地政府根据实地调查, 及时让农民了解适宜当地种植的农产品品种及市场需求情况, 向农民提供适宜种植品种的种子, 并为农民打开市场创造一切可能的条件, 如鼓励订单农业, 提倡“企业+基地+农户”的模式。其他补偿。包括对有较大贡献的节水者进行颁奖, 在媒体上宣传报道突出的节水行为等。

2.2 张掖市农业节水补偿措施

2.2.1 政府补偿。在《黑河干流水量分配方案》(水政资[1997]496号)的基础上, 2001年总理会议决定实施《黑河流域近期治理规划》, 明确提出3年内投入23.5亿元^[8], 对黑河中游地区进行灌区节水改造。这一措施的实行, 从灌区来

看,改进的基础设施提高了灌区的输水效率;全衬砌的渠系,使渠系水利用率达到90%以上;基础设施的改善,提高了灌区的管理效率,减轻了灌区的管理难度。从农户角度来看,通过渠系改造,使农民的用水便利性提高,水管理劳动减轻,渠道维修的劳动减少。从而降低了灌区和农户实现农业节水的准入门槛,调动了灌区和农民的农业节水积极性。

2.2.2 交易补偿。张掖市实施的以建立水权制度为核心的交易补偿制度,是我国首次通过明晰水权、有效配置水资源,促进节水的尝试。水权制度的建立让张掖农民有了经营水资源的权利,促进他们积极通过结构调整等措施,将节余的水资源进行有偿转让。通过行业内部、行业之间的水权交易,使平时用水节省的农民和用水量大的农民之间,农业和工业、生活、生态之间拥有了自主的转让权和受让权,改变了过去农民要想多用水就得去抢水、偷水的不良现象,实现了区域内、区域间的用水总量平衡和经济社会的可持续发展。

2.2.3 围绕节水进行的农业种植结构调整。张掖是我国十大商品粮基地之一,2001年人均产量为819 kg,商品粮率高达60%。这种“一头沉”的种植结构造成张掖单方水GDP产出仅为2.81元,是全国平均水平的1/6^[9]。因此在张掖节水型社会建设试点过程中,加大种植业内部结构调整力度,是农业节水成功的关键之一。张掖市围绕节水进行的农业种植结构调整经历了3个阶段: 政府调查,专家会诊,制定计划阶段。2001年8月张掖市市委书记、市长深入全市各县20多个乡镇、企业、学校调查研究,并对全流域进行考察。明确了黑河分水事关区域生态恢复、国防建设、民族团结、巩固边疆战略大局的重要性,并在削减用水量的情况下,寻求发展张掖经济的大计。国家及相关省部领导人多次到张掖考察指导。在此期间先后有80多位专家学者深入张掖调查,为张掖节水与经济发展双赢出谋划策。确定了全市工业以发展电、煤、钨为主,在农业结构调整方面制定了发展轻工、牧草、制种、果蔬四大优质农产品原料基地的计划,并具有前瞻性地描绘了定单农业的蓝图。 强制调整阶段。种植结构调整初期,政府推出“三禁三压三扩”政策,即禁止开荒、禁止移民、禁止种植高耗水作物;压缩耕地面积、扩大林草面积。压缩粮食面积、扩大经济作物面积、压缩高耗水作物面积,扩大低耗水作物面积。 主动调整阶段。经济效益示范效应使农民积极主动调整农业种植结构。几年来,通过农业种植结构调整,全市农作物种植结构由2000年的粮经比58:42调整为2003年的粮经草比26.5:61.5:12^[10]。同时,国家积极扶持农业节水的推广和产业化,有效引导农民调整种植结构,为农业节水提供保障。

3 农业节水补偿措施存在问题及对策

3.1 灌区管理体制与节水的要求不相适应 张掖地区的水权交换主要是农业用水向生态用水转移。虽然国家投资建设节水工程作为对灌区的补偿,但在“全线闭口,集中下泄”的情况下,国家未对灌区的取水管理所付出的劳动进行补偿。如何进一步加强硬件建设,降低调水的管理成本,是下一阶段需要解决的问题。

3.2 低水价不利于实现水权交换 现行水价政策的核心和基本依据是国发[1985]94号文《关于水利工程水费核定、计

收和管理办法》,它是计划经济的产物,是一种“政策性价格”,而不是市场价格,既不能反映水资源供需状况,也不能对农业用水供需双方形成有效的节水激励,更不利于节水以及水权交换的实现。因此,水价应按照补偿成本、合理受益、优质优价、公平负担的原则,根据供水成本与张掖市用水单位和个人的承受能力来确定,逐步实行分类定价、两部制水价,积极推进累进制水价以及浮动制灌溉水价。

3.3 逐渐缩减用水定额的政策不利于提高农户节水积极性 针对目前农民普遍认为若减少用水政府将继续缩减用水指标,倾向于将分配的用水定额用满的状况,建议对农业用水的缩减,应采取有偿转让的方式,使农业用水向工业或城市转移。

3.4 地表水与地下水未履行严格的统一管理 目前由于加强了地表水的控制与管理,农户转为使用地下水,各个区县、乡镇的地方保护主义,使地下水管理办法形同虚设。致使实行黑河分水后,黑河中游的地下水位急剧下降,从流域尺度上将很大程度上抵消了节水的效果。因此,实行农业节水的地区必须严格实行地下水地表水统一管理的政策,控制地下水的扩大开采。

4 结语

农业节水补偿具有保护农业的行业利益,激励农业内部改善结构的功能,且成为解决农业节水技术投入与长效运行等问题的关键和核心。张掖市通过政府补偿、交易补偿、围绕节水进行的农业种植结构调整等农业节水补偿措施,调动了灌区和农户节水积极性,使农业节水变为现实。应该指出的是农业节水是一项系统工程,为有效地促进农业节水,除了采取上述农业节水补偿措施外,还应同时考虑采取其他一些相关措施。如建立明晰的水权制度,合理的水价,协调好农户同其他用水主体的关系,加强农业节水技术推广与水市场的联动机制等^[11-14]。

参考文献

- [1] 关良宝,李曦,陈崇德.农业节水激励机制探讨[J].中国农村水利水电,2002(9):19-21.
- [2] 肖幼.农业节水激励机制及其措施[J].中国水利,2005(13):113-115.
- [3] 龙爱华.水资源帐户与社会化管理研究——以黑河流域张掖市为例[D].北京:中国科学研究生院,2004.
- [4] 宁军.我国农村水权法律制度建设浅议——以我国第一个节水型社会建设试点张掖市为例[J].中国农村水利水电,2006(12):40-42.
- [5] 张掖市人民政府.张掖市节水型社会建设研究与实践专题报告之六:综合效益评价报告[R].2004.
- [6] 高占义,刘钰,雷波.农业节水补偿机制探讨——从灌区到农户的补偿问题[J].水利发展研究,2006(2):4-9.
- [7] 方国华,潘睿,陶长生,等.农业节水补偿激励机制研究[J].中国农村水利水电,2004(8):9-12.
- [8] 中华人民共和国水利部.黑河流域近期治理规划[Z].北京:中国水利水电出版社,2002.
- [9] 王浩,王建华,陈明.我国北方干旱地区节水型社会建设的实践探索——以我国第一个节水型社会建设试点张掖地区为例[J].中国水利,2002(12):140-144.
- [10] 张爱胜,李峰瑞,康玲芬.节水型社会:理论及其在西北地区的实践与对策[J].中国软科学,2005(10):26-32.
- [11] 张岳.加快建立我国农业节水保障体系的对策和建议[J].中国水利,2002(3):36-38.
- [12] 陈雷.节水灌溉是一项革命性的措施Q//农业节水探索.北京:中国水利水电出版社,2002:24-31.
- [13] 冯广志.我国节水灌溉发展的总体思路Q//农业节水探索.北京:中国水利水电出版社,2002:48-55.
- [14] 刘杰,姜文来,任天志.农业用水使用权转让补偿机制研究[J].中国农业资源与区划,2001,22(6):42-44.