

城乡水资源分配不公问题及对策

高 燕

(河海大学人文学院 江苏 南京 210098)

[摘要] 水资源分配中一直存在城乡不公的问题,已经影响到了我国城乡经济与社会的协调发展,运用课题组的调查资料试着对这一问题进行分析,并提出了针对性的解决对策。

[关键词] 城乡;水资源;分配不公;对策;协调

[中图分类号] TV211 [文献标识码] B [文章编号] 1003-9511(2002)01-0029-04

我国是世界上水资源比较短缺的国家之一,如何合理配置和有效地使用水资源,关系到我国经济的可持续发展。我国长期存在城乡水资源分配不公的问题,未来几十年里,城市要发展,农村也要发展;工业要发展,农业也要发展,工农业、城乡在发展的过程中争夺水资源的情况会进一步加剧,尤其在北方干旱和半干旱地区。水资源如何在城乡进行合理、公平的分配才能更好促进我国城乡的协调发展显得日益重要。

1 城乡水资源分配中一直存在不公平的现象,主要体现在饮用水、灌溉用水及调水工程供水等几个方面

1.1 饮用水

根据南水北调公众意愿与社会心理课题组的调查,目前农村饮用水的主要水源为井水,占54.29%;以河水、水库水等地表水作为饮用水水源的加在一起不到3%。而城市居民的用水主要以自来水为主,自来水的水源主要是水库水。为了调配水资源,国家投资兴修了许多大中型的水库,水库作为饮用水水源主要供给大中型城市。由于水库的建设,原本流向农村的河流干涸了,有些河流不

仅是在干旱季节无水,而是多年看不到河水。作为饮用水的地下水正连年下降,在靠近沿海的地区,地下水低于海平面,地下淡水变成,有的已不能饮用。加上城市生活污水和工业废水的排放,近一半的农村生活用水的水质正在恶化,越来越多的农村人口饮用水困难。

1.2 灌溉用水

农业灌溉用水是农村用水的主要部分,占总用水量的70%~80%。由于流经附近村庄的河水被水库拦截,河湖水面萎缩,有的甚至干涸,灌溉用水困难,农民只得依靠地下水作为灌溉主要水源。地表水的过度利用,地下水得不到及时的补充,所以地下水水位下降很快,在河北省沧州地区有的地下水水位已经下降到80m。长期过量超采地下水导致了一些地方地面沉降塌陷,地下漏斗面积不断扩大。靠近海边的地区海水入侵,土地盐碱化。在课题组抽样调查的385户农户中,45.19%的农户使用井水灌溉,占第一位。49%的农户认为灌溉用水比较短缺或缺缺,对于缺水的主要原因,第一位的原因中83.5%的人认为是由于降水太少,这是自然原因,我们无能为力;但在第二位的原因中,

[收稿日期] 2001-06-20

[作者简介] 高燕(1969-),女,安徽人,河海大学人文学院教师,讲师。主要从事社会学社会调查的教学与研究工作。

25. 24%的人认为是由于水被上游截流, 其次是水被污染(占 20%), 如果再加上“本地工业用水的增加”(占 8. 52%), 这三个原因都是人为原因, 加在一起共计 53. 76%。可以看到造成灌溉用水短缺人为的原因越来越重要, 也就是说农村灌溉用水的缺乏在正常的年份主要是城市用水挤占造成的。根据各流域水资源供需现状的分析, 黄淮海地区现状缺水 131—178 亿 m^3 , 其中城市缺水 53 亿 m^3 (见水利部《南水北调工程实施意见》第 10 页表 5), 主要依靠不合理的挤占生态及农业用水。由于城市用水对农业灌溉用水的挤占, 在水资源严重缺乏的情况下, 城市排放的生活污水和工业污水正日益成为一些地区农民灌溉的主要来源。水资源的紧张, 使用污水进行灌溉作为一定程度上缓解农业灌溉用水未尝不可, 但污水是需经过处理以后, 达到灌溉水质要求的水。但是目前, 我国一些地区农业灌溉用的污水大多是未经处理的, 污水中含有镉、铬等各种重金属, 还有各种有毒物质, 用其灌溉的粮食和蔬菜中残存着的有毒物质直接威胁着使用者的身体健康。据农业部的一位专家估计, 全国污水灌溉面积已占全国灌溉总面积的 7. 3%, 这一趋势还在不断增加。

1. 3 水利工程

水利工程是调节和分配水资源、缓解水资源紧张的重要设施, 在保证农业生产和城市生活用水方面有非常重要的作用。由于工业粗放式的发展、城市化进程加快, 导致城市缺水的形势日益严峻。为缓解城市用水紧张的一个又一个调水工程上马, 如引滦入津、引黄济津等的。这些调水工程实际将本来就不富裕的农村及农业用水调往城市, 进一步加剧了农村缺水的状况。南水北调工程也是以解决京、津等华北地区的城市用水紧张为主要目标的, 由于调水的成本价格比较高, 它的供水对象只能是工业和城市用水。调水工程分配水资源时, 对城乡并不是一事同仁的, 重

城市、轻农村, 重工业、轻农业。

2 为什么会出现水资源在城乡分配上不均

实际上, 这和我国在发展上采取的先城市后农村、先工业后农业的一贯做法有密切关系。在建国以后, 我国政府对城乡、工农实行的是两种户籍、两种福利制度, 两种生产、分配模式。为了保证工业化的进行, 国家以压低农产品价格、牺牲农民利益支援工业和城市的发展, 由此形成了工农业产品的剪刀差, 这种情况在经济和社会上都形成了特殊的二元结构, 非常不利于社会的协调发展。几十年来, 农民通过剪刀差向城市无偿贡献了几百个亿, 农民和城市居民的收入不断拉大。在水资源的分配上, 我国也一直是本着先城市、后农村, 先工业、后农业的思想, 城市生产及生活用水一直放在优先的位置, 工业效益较高, 优先发展工业, 更有利于国民经济发展, 但是工业结构不够合理, 一些耗水量大, 污染严重的企业一直低效益地运营着, 农业灌溉用水却得不到保证。

在城乡, 水资源的管理长期分而治之也是导致水资源分配不均的一个重要原因, 水资源的多龙管理无法使水在城乡之间合理配置, 只能各自从自己的利益出发。水的低价位运作导致了不管是在工业生产还是在城市生活用水以及公共用水方面浪费惊人。可以看到在城市中, 一方面水的浪费惊人, 一方面又在大喊缺水。

水在工业和农业生产中都是重要的资源, 在我国农业生产力的落后, 使得农业发展对水的依赖性更强。从各国发展的实践来看, 农业在国民经济发展中是基础产业, 但同时又是薄弱产业, 必须予以保护, 西方一些发达国家都曾出台过相应的农业保护措施, 以稳定农业的发展, 这些举措对整个国民经济的发展都起到了很好的作用。在我国, 农业的比较效益一直偏低, 农民的增收缓慢, 农民和城市居民之间的收入差距近些年不断加

大,农民纷纷走出家乡外出务工,土地抛荒现象在不同地方都有出现,这直接影响到农业的稳定。

3 城乡水资源分配中不公问题进一步加剧了农业的不稳定

为了巩固农业的基础地位,同时也为了建立“资源共享,人人平等”的社会,在水资源的城乡分配方面首先我们应该改变重城市、轻农村,重工业、轻农业的思想,根据协调发展的原则,将城市和农村的发展,工业和农业的发展放在一盘棋来考虑,水资源的分配统筹考虑。过去一直通过挤占农业用水来解决城市用水紧张的做法应该改变,解决城市用水,自身的节流是关键,长期被挤占的农业用水应该还给农业。具体可以从以下几个方面去做:

3.1 尽快建立水资源的统一管理机构,合理分配水资源

我国现有的水资源的管理体制非常不利于水资源的统一管理。水利部门管农业用水,城建部门管城市用水,这种多龙管理的做法必然会导致在水资源管理中的矛盾和冲突。有些地方成立水务局的作法可以推广,但水务局要真正具有统一管理水务方面的实权。

3.2 适当提高水价,通过价格调节水资源在城乡的分配

通过价格杠杆调节水的供需矛盾已成为很多人的共识。在城乡根据不同的社会群体的承受力适当地提高水价还可以对水资源的分配起调节作用。课题组对冀、鲁、豫、京、津五地城乡的抽样调查发现,城市居民由于收入较高,用水继续增长的空间有限,对水价的提高有较强的承受力,通过提高水的价格可以提高居民节水意识,节水效果相当明显。2000年夏季,胶东半岛由于连年降雨稀少出现了多年少见的水危机。为了解决这一燃眉之急,烟台和威海相继出台了定量供水,超量

高价的办法,收到了较好的效果。其做法是每人每月1t水,超过定量40元/t。普通的三口之家月用水量从原来的7~8t一下子下降到3t,烟台市的日用水量一度从27万 m^3 下降到12万 m^3 。如果提高工业用水的价格,它就要考虑污水处理以及回水利用的问题。回水利用率高的企业可以达到90%以上。水的利用率高又减少了排污,一举两得。城市生活用水和工业用水的节约缓解了城市水资源的紧张,减少城市用水对农业的挤占,农业灌溉用水有了一定的保证。农业的承受力是最差的。但是如果在农业用水一直以现在低成本的投入势必会继续维持农业的低效益动作,不能改变农业效益低的现状。适当提高农业用水的价格可以促使农民节水,最主要的是可以促动他们对产业结构的调整。考虑到农民收入的连年走低,我们在提高农业用水价格时考虑到农民、农业的承受力,提高比例不宜过大。城市及工业用水由于承受力较强,可以较大幅度提高水价。

3.3 大力推广节水灌溉技术,发展高效、节水农业

节水灌溉节水的效果是比较明显的,课题组的调查发现,在华北地区已经搞了节水灌溉的农户对于节水灌溉的评价是:49.32%的农户认为可以节水20%;32.88%的农户认为可以节水40%,甚至还有人认为节约更多。但是由于种种原因,节水灌溉的普及率较低,节水灌溉并不象人们想象的那样,节约大量的农业用水。据我们课题组对河北、河南、山东、北京、天津农村385个农户的抽样调查显示,实行节水灌溉的农户仅占被调查总农户的18.96%,当问及什么时候打算搞节水灌溉时,一半以上的农户回答“说不清楚”。农户为何对节水灌溉的积极性不高?我们课题组的成员在全国节水灌溉搞得比较成功的威海市访问时了解到,经济上较大的投入和技术上的要求是制约农民自发搞节水灌溉的主要原因。节水灌溉的措施目前有很

多种,滴灌、喷灌、渗灌、修防渗渠等都是比较好的做法,对于这些节水灌溉的设施的投入,高的每亩需 2 000 ~ 3 000 元,最少的成本投入也需 200 ~ 300 元。由于农民近年来增收缓慢,土地的产出又非常低,这是农民对节水灌溉积极性不高的主要原因。除了资金,技术也是阻碍节水灌溉推广的重要原因。农村现有的专业技术人员在经过培训后,仍达不到相应的要求。威海的节水灌溉主要是国家、地方和农民共同出资,水利系统的专业技术人员亲自参与的。建议在节水灌溉的推广方面加大资金和技术的投入。

解决农业用水实际上和产业结构的调整联系在一起。为了从根本上解决农业用水,农业要从传统的粗放型灌溉农业和旱地雨养农业转变为节水高效的现代灌溉农业和现代旱地农业。如华北地区是半干旱地区本不适宜发展需水量大的农作物,但是 50 年来,偏偏在水资源不丰富的这一地区发展水田,种植水稻,增加了农业的需水量。在京津地区,旱地每亩需水量一般为 300m^3 ,而每亩水稻需水约 800m^3 ,是旱地用水的 2 倍多。所以上述地区不宜发展灌溉农业,而适合发展旱地农业,只有将灌溉农业和旱地农业相结合,水旱互补解决农产品问题,才能立足于现有的规模的耕地和灌溉用水量,满足今后 16 亿人的农产品的需要。在推广节水灌溉的同时,促使农业结构调整的实现。

4 加大城市污水处理的力度,污水排放必须达标

城市和工业用水 70% 以上都要转化为污水,若不加大污水的处理,再多的水也不够

用。污水的排放加剧了农村的水危机。南方多水的地区由于污染而形成的水质性缺水的状况已经日益严重。如果能将强制性要求生活及工业污水处理必须达标,然后用于其他方面,特别是农业灌溉,将是解决由于城市用水对农村的挤占而带来农村用水紧张的好办法。以色列就成功地将城市污水经处理后用于农业灌溉,成效显著。或者向污水排放单位和个人收取排污费,由专门的部门集中处理后用于农业灌溉也是很不错的做法。

5 调水工程也应该对农业用水予以充分的考虑

1997 年黄淮海地区用水 $1\,492\text{亿}\text{m}^3$,其中农村用水占 80.8%。即使节水灌溉的普及率进一步提高,在未来几十年里,农业需水仍会有较大的增长,而工业需水则进入了低增长期,有些行业可能进入零增长。因此,调水工程中不能将农业用水排斥在外。过去城市用水及工业用水挤占农业及农村用水的情况应在调水后水资源的再分配方面有所体现。挤占农业及农村的用水要归还。具体做法可以从本来调给城市或工业的水中扣除,直接供往农村;也可以将生活及工业污水处理以后用于农业灌溉。

水资源分配在城乡的不公问题是多年积累下来的,要改变这一状况不是短时间内能解决的,只要我们树立在水资源分配中的公平思想,在水资源的分配方面尽可能将城乡放在一盘棋来考虑,水资源分配不公的情况一定会有所改观。

[责任编辑:徐广生]