

对临汾市大中型灌区水价改革的分析与思考

王吉魁

(山西省临汾市水利局,山西 临汾 041000)

摘要 阐述了临汾市大中型水利工程管理单位存在的问题,分析其原因,提出了对水利工程管理单位现行水价改革的建议:加大水商品宣传力度,采用科学有效的水价测算批复办法和灵活的水价政策;采取水价逐步到位方案,加强水价计收管理工作,拓宽供水渠道和水商品销售市场。

关键词 灌区;水价;临汾市

中图分类号:F407.9

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2009)02-0042-03

多年来,临汾市大中型水利工程管理单位(以下简称“水管单位”)的水价受多方面因素影响,供水价格与成本倒挂,甚至连成本水价都难以足额回收,形成了“高成本投入,低水价运行”的被动局面,水管单位亏本运行,难以为继。本文中笔者对山西省临汾市水价的实际情况进行分析,并提出初步改革的方案和建议。

1 基本情况

临汾市位于山西省南部,属典型的温带大陆性气候,干旱少雨,而该市又是全省最大的粮棉生产基地之一,因此,发展灌溉农业成为必然选择。当地政府十分重视水利建设,从 1949 年中华人民共和国成立到现在,已建成大中型灌区泵站 26 处,年提引水量 4.7 亿 m^3 ,年灌溉良田约 16.7 万 hm^2 。这些灌区泵站多建于 20 世纪 60~70 年代,在计划经济体制下运行的 20 余年间,实行的是职工吃“大锅饭”、农户浇“大锅水”的制度。1978 年改革开放后,水管单位实行独立核算,自负盈亏,但受传统供水模式的影响,目前临汾市 26 个水管单位中仅有 4 个水管单位执行成本水价,使全市灌区泵站每年少收水费 2 000 余万元,严重制约了灌区的进一步发展,因此,改革水价势在必行。

2 存在问题

由于多数水管单位执行水价较低,导致很多弊端产生。

2.1 水管单位亏本经营

大多数水管单位供水社会效益显著,但执行水

价偏低,严重影响水管单位自身经济效益,致使无力进行工程维修配套,更无力进行扩大再生产,工程严重老化失修,效益衰减,人心涣散。如,翼城县王庄扬水站,1974 年建站,设计灌溉面积约 713 hm^2 ,历经 20 多年的亏本运行,工程设施设备严重老化失修,灌溉面积缩减至 200 hm^2 ,效益严重衰减,难以维持再生产。

2.2 缺乏灵活有效的价格调控机制

商品价格的制定应遵循价值规律,反映供求关系的变化:当供大于求时,价格低于价值;当供求平衡时,价格等于价值;当供不应求时,价格高于价值^[1]。而目前供水价格实行政府调控,不能及时反映供求关系的变化,更不能灵活地随供求关系的变化而变化,也就无法指导生产和消费^[1]。如,农业灌溉用水中,干旱季节需水大于供水时,水管单位不仅不能将水价上浮,相反还要服从政府命令,降价供水。有时水价稍有上浮,但离成本水价还有较大距离,却也要受到群众的责难,甚至受到物价、审计等政府部门的查处,这在一定程度上背离了价值规律^[2]。

2.3 水价失真导致水资源浪费严重

理论上,水价作为联系水管单位(生产者)与用户(消费者)之间的桥梁,以及作为市场的特殊信号,在生产者和消费者之间传递着水商品的供求信息,并指导水商品的生产和消费^[1],但由于现行水价失真,不能准确传递市场信息,起不到价格杠杆的作用,因而间接影响了节水工作的开展和水资源的统一管理,延缓了工程水利向资源水利转

变的进程。如汾西灌区是山西省大型灌区之一,设计灌溉面积4.67万 hm^2 ,自流干渠长度近100km,横跨两县一市。灌区上游洪洞县由于水价低廉,受益区群众节水积极性不高,大部分村镇仍实行传统的大水漫灌,浪费严重。而到了下游的尧都区、襄汾县,尽管执行水价大大高于上游,水费回收率也比上游好得多,但水量经常没有保证,农田往往得不到适时灌溉。可见,在水价既不反映成本,又不反映供求关系的情况下,不但不能优化配置资源,而且还严重浪费资源。

3 导致水管单位低水价运行的原因

3.1 水商品自身的特殊性

供水是一种与时间、地点、作物水需求情况密切相关的特殊商品,其储蓄功能极为有限,其生产和销售过程受诸多因素影响,故水商品的需求市场随机性很大。只有在当地有适量的降雨径流、地表水或地下水,且地形地貌满足水利工程建设要求,并有一定需水市场的情况下,才具备生产条件,而且生产一次性投资较大,生产周期较长,并有很强的季节性,流通受地域条件限制,销售受当时气候情况、作物种植情况等因素影响,具有一定的特殊性,而正是这些特殊性造成水商品价格运行体制与一般商品有所区别。

3.2 受传统无偿供水思想的影响

在计划经济条件下,作为国民经济命脉的水利,以为社会提供公益性服务为主,大量水利工程由国家 and 农民投资投劳兴建,而且由于工农业产品存在较大“剪刀差”,农民无力按供水成本交纳水费,因此形成了无偿(或低价)供水的模式。这一历史形成的传统思维方式,给供水完全商品化带来一定障碍^[3]。

3.3 供水结构单一

部分灌区只供应农业用水,无条件或尚未开展城镇生活用水和工业用水供水,且灌区农业种植结构不合理,再加上农产品价格较低,大部分灌区农民只浇“保命水”,不浇“丰产水”。

3.4 水价调整程序繁琐

由于水价是由政府部门调控,其变动要由灌区管理单位测算出水价后,按隶属关系由各级水行政主管部门会同物价、财政部门核定并批复,或者由所在地政府部门批复。具体操作过程中,有的地方政府干预过多,权衡部门之间利益过多,使水价不能及时反映供求关系的变化,且供水价格下落容易上浮,一旦错过当时的市场行情,便很难再上调,这也是长期以来低水价运行的又一个原因。

4 对水管单位现行水价改革的建议

由于现行水价体制弊端颇多,对水价的改革势在必行。笔者认为水价改革可以从以下5个方面着手进行。

4.1 加大水商品宣传力度,确立水的商品地位

必须加大水的商品属性宣传。人们对任何事物的认识都是一个循序渐进的过程,对水的商品属性认识也是一样,水价改革多年来一直收效甚微,一个不可忽视的原因是宣传力度不够,有些人认为水为天然所有,是天上落下来的或山里流出来的,不应该收费,或者认为水利工程为全民兴建,理应为全民所有,无偿使用。这些认识都是错误或片面的,是对水的商品属性缺乏科学认识的结果。只有加大宣传力度,通过办黑板报、散发传单和刷写标语等多种形式向社会宣传水法,宣传供水的生产过程,宣传水的商品属性,向人们讲清天然水变成供水的过程、商品经济和价值规律等知识和道理,让用水者知道,供水并非取之不尽、用之不竭,它的生产过程同样要耗费相当多的劳动力,从而逐步使人们对水的商品属性认识走向科学化,改变长期以来人们对水管单位应该无偿服务或低价供水的传统思维和认识。

4.2 采用科学有效的水价测算和水价批复办法以及灵活的水价政策

首先,应编制一套严密科学的水价测算办法,以便灌区准确、合理、快捷地对不同类型的水价进行测算。其次,在水价批复上,应实行一条龙管水机制,减少过于繁琐的水价批复程序,尽量采取市场机制调节水价。最后,要采用灵活机动的水价政策。国家批复水价时可采用限制最高价、建议最低价、优惠补贴价和灵活浮动价等多种形式。最高价以理论价为标准,由成本、利润和税金等构成;最低价以成本价为标准,低于成本的水价为优惠补贴价,浮动价介于最高价和最低价之间。供水单位可根据当地政治、经济等因素和不同供水类型确定年度水价。在富水区、丰水期和经济落后的地区可采用低水价,而在缺水地区和干旱季节可采用高水价,其他情况下可根据市场行情采用浮动水价^[4]。

4.3 采取水价逐步到位方案

水价逐步到位,就是在现行低水价向成本水价过渡过程中,实行“小步快跑”的办法,也就是小幅度、多次抬高水价的办法。采取水价逐步到位方案,主要原因是现行水价与成本水价差距太大,要想立即使水价执行到位,不论从农民的思想还是经济承受能力上都是难以接受的,这中间必然要有一个过程。鉴于此,笔者认为分步到位方案较为可行,采

取水价分步到位方案可以缓解水价调整在用户心理和经济承受能力上造成的压力,形成一个适应期。具体操作过程中,可根据灌区用水户的经济状况及新水价出台时的农产品市场情况来决定水价分步到位的幅度和速度。如,临汾市曲沃县各灌区新水价出台后,灌区内经济作物得到大面积种植,单位面积平均收益多在千元左右,农民对新水价抵触情绪不大,水价到位过程中每次增幅较大,水价到位速度较快。相反,有的灌区还是传统的农产品为主的种植结构模式,农副产品价格相对较低,单位面积平均收益四五百元,农民的经济效益不是很好,故水价到位过程中应增幅小,速度慢。临汾市在执行水价到位过程中发现,每次新水价出台后,对水量实行适当优惠,以减轻农民经济和思想上的压力,使新水价顺利执行,然后逐步减少优惠水量,以达到水价到位、公平交易的目的。

4.4 加强水价计收管理工作

水商品在销售过程中虽不需要进行精心包装,但也需要对用户提供高质量的服务,这种服务的承担者便是水管单位,服务的内容是对水价进行计收管理^[5]。这是一项既庞大又繁琐的工作,包括很多方面的内容,诸如执行分片包段责任制、送水到户、制定灵活机动的水费征收办法等。临汾市浍河灌区实行“任务分解、责任到人、流量包站、水量包干”的灌溉管理制度,同时对各水管站及个人制定了定水费征收、定单方水价、定浇地面积、定节水面积、定灌水定额、定利用系数,超任务者奖、完不成任务者罚的“六定一奖罚”制度,较好地完成了水费征收工作。沸泉灌区在用水管理方面,坚持水权集中,统一调

度,提前24小时送配水单到用水单位等服务措施,水费征收率也处于较高水平。实践证明,因地制宜地制定适合本单位的管理办法才能搞好水价计收工作。

4.5 拓宽供水渠道和水商品销售市场

目前,大部分灌区仍以农业供水为主,受益区实行传统的以农产品为主的种植模式,供水结构单一,供水市场狭小,而且水价偏低。有条件的灌区应拓宽供水渠道和水商品销售市场,开展工业用水和城市生活用水供水^[6]。同时,灌区要引导农民调整种植结构,大力发展节水灌溉,引进优良品种,实行区域化种植,大力发展经济作物,为水费按成本足额回收创造有利条件。如,翼城县利民灌区和临汾市伊村扬水站受益区大面积种植果树、药材等经济作物,农民经济效益较好,水价到位较快,目前已达成本水价。

参考文献:

- [1]陶善生.灌区企业化管理[M].北京:中国水利水电出版社,1996.
- [2]夏美龙,柳学初.灌区水价改革探讨[J].江西水利科技,2003(4):26-27.
- [3]王国柱,宗学才,李洁.东营市引黄灌区的水价改革探讨[J].中国农村水利水电,2003(7):35-38.
- [4]李远华,闫冠宇,刘丽艳.改革农业水费管理促进农业节水[J].中国水利,2003(13):31-33.
- [5]张峰,徐红美.农业水费计收存在的问题及改革思考[J].节水灌溉,2005(3):27-28.
- [6]李磊.德州市引黄灌区水价存在的问题及改革探讨[J].水利发展研究,2003(1):19-21.

(收稿日期:2008-07-28 编辑:彭桃英)

(上接第37页)

0.02元/m³,但这是指的输水工程全线平均口门水价,如果考虑天津、北京等地的口门水价,这2种方法计算出来的水价相差就更大,因为天津及北京等地距离水源工程远,分摊的投资比较大,分配的水量又较小,容量基价受折旧方法的影响将会更大,加上计算配套工程水价及到用户水价,最终终端用户水价的差额就不仅是0.02元/m³,而将会大得多。受数据收集困难的限制,笔者未作进一步测算。

参考文献:

- [1]张军,王华,董温荣,等.南水北调供水两部制水价模式探讨[J].水利经济,2006,24(3):34-35.
- [2]水利部发展研究中心.南水北调工程水价分析研究简介

[J].中国水利,2003(1):63-69.

- [3]朱卫东,张元教.南水北调工程实行两部制水价的思考[J].水利经济,2008,24(4):37-39.
- [4]张平,郑垂勇.南水北调工程水价模式分析研究[J].水利经济,2006,24(4):52.
- [5]鄯碧鹏,刘超.调水工程水价计算研究[J].灌溉排水学报,2005,24(4):69-72.
- [6]TATE D M. Water demand management in Canada: a state-of-art review[R]. Canada: The Minister of Supply and Service, 1990.
- [7]水利部发展研究中心.南水北调工程水价分析研究[R].北京:水利部发展研究中心,2002.
- [8]水利部长江水利委员会.南水北调中线工程规划(2001年修订)简介[J].中国水利,2003(1):48-51.

(收稿日期:2008-09-10 编辑:彭桃英)