

水利工程农业供水价格综合配套改革的思考

李利善

(湖北省价格协会水利分会,湖北 武汉 430071)

摘要 选取湖北省内 60 个大中型水利工程为研究样本,以书面问卷调查和深度访谈相结合的方式,对水利工程实施“两部制水价”的绩效、制约因素进行了深入的调研分析,探讨了水利工程农业供水价格综合配套改革的必要性与迫切性,提出了水利工程农业供水价格综合配套改革的政策措施。

关键词 农业供水 水利工程 两部制水价 综合配套改革

中图分类号 S274 文献标识码 A 文章编号 1003-9511(2009)05-0024-04

1 问题的提出

我国水利工程农业供水价格改革大体经历了公益无偿供水、政策性有偿供水、水价改革起步、两部制计价等 4 个阶段。国家发展和改革委员会和水利部于 2003 年联合下发了《水利工程供水价格管理办法》,其核心内容是推行“两部制水价”。该办法的出台和实施,突破了长期以来将水利工程农业水价纳入行政事业性收费管理的传统模式,规范了水利工程水价的形成机制、核价原则和方法,标志着我国水利工程农业供水水价改革进入了全面改革、发展的新阶段。

所谓“两部制水价”实质是一种供水成本分摊计价形式。它包含 2 个部分,即与使用量无关的、定期支付的“基本费”和按使用量支付的“从量费”。因此,“两部制水价”实际上是固定收取的基本水价和从量收取的计量水价的结合。

水利工程农业水费的改革,一直是水价改革的难点和重点。“两部制水价”在湖北省实施以来,的确在促进农业水费规范化管理及促进农民节约用水、合理用水等方面取得了一定的政策绩效。自 2003 年以来,全省大多数地方结合各地的实际情况、积极稳妥地推进了农业供水两部制水价改革,主要取得了 2 个方面的成效:①有利于保障农业水利工程管理单位的正常运转。湖北农业用水受降水时空不均的影响较大。降水充沛年份,农业灌溉用水需求较少,在实行单一水价情况下,水管单位因水费收入不足而无法维持正常运转;在干旱年份,农民灌溉用水需求较大,水管单位因收费偏高又会引起农

民不满,增加了水费管理难度。实行“两部制水价”,较好地解决了水管单位水费收取的难题。②在一定程度上遏制了农民浪费水资源的现象,在一些管理规范、设施配套较好的灌区,实施“两部制水价”对促进农民合理用水和节约用水起到了积极的政策效应。但必须指出的是,推行“两部制水价”并没有实现预期的政策目的,无论是就促进水资源可持续利用而言,还是就维护水管单位的正常运转来看,政策绩效都不是很理想,问题突出表现在水费收取不能到位。湖北省农业水利供水核定水价仅占成本水价的 34%,水费的实际收取率为 62%,水利工程农业供水成本只收回 21%^[1]。由于水费收取不到位,“两部制水价”制度实际上没有被有效执行;“两部制水价”的政策目的当然无法实现。那么问题的症结在哪里呢?是“两部制水价”制度本身不完善,还是实施“两部制水价”制度的相关条件不具备、相关政策不配套呢?笔者通过对湖北省水利工程供水灌区的实地调查后认为,出现上述问题既有“两部制水价”制度本身不完善的因素,如水价核定水平偏低,供水价格杠杆功能不能正常发挥作用等,但问题的症结是,湖北省目前大部分地区尚不具备实施“两部制水价”的客观条件以及缺乏相关的政策配套措施。因此,笔者认为,只有对农业水利工程供水价格实行综合配套改革,才能走出“两部制水价”政策绩效不理想的困境。

2 制约“两部制水价”实施的瓶颈因素分析

为深入探讨农业水利工程实施“两部制水价”过

程中存在的普遍问题。笔者于 2008 年 7~8 月,在湖北省内选取了近 60 个大中型水利工程为研究样本,以书面问卷调查和深度访谈相结合的方式,对水管单位的领导、职工,灌区内的农民、干部,进行了实地调查。从调查的结果来看,当前制约“两部制水价”实施的瓶颈因素主要有以下几个方面:

a. 灌区农业供水渠道失修严重、末级渠系不配套。湖北省现有的大中型灌区大多建于 20 世纪五六十年代和七十年代初期,由于受当时的经济和技术条件限制,工程建设标准低,施工质量差,配套不完善,灌区供水设施建设“先天不足”,加之多数灌区的供水工程运行了 40 余载,缺乏必要的后续投入,导致灌溉渠系及渠系建筑物得不到及时的维护和更新,农业供水渠道淤积渗漏、建筑物老化、破损等现象相当严重,工程完好率仅 30%~50%。尤为严重的是,灌区内多数大中型水利工程在建设时,其末级水渠建设因资金不足等原因没有达到设计标准或根本就没有进行末级水渠的配套投入。从全省 60 个典型大中型灌区的调查来看,支渠的衬砌长度不到总长度的 2.9%;斗渠的衬砌长度不到总长度的 2.8%;龙渠的衬砌长度不到总长度的 2.4%。供水渠道失修及末级渠系不配套,带来了两个方面的突出问题:①导致水资源严重浪费。湖北省全年农业平均灌溉用水 150 亿 m^3 ,而当前灌溉水的实际利用率仅有 40%,这表明每年有 90 亿 m^3 的灌溉用水被白白浪费掉,损失触目惊心。②由于末级渠道不配套,农业供水只能计量到支渠,无法做到“放水到田、计量到田、按量收费”,加之计量设施不健全,农业供水工程虽然也是按方收费,但在实际计时时往往按村折算到户,甚至干脆按人头收费,导致了农民意见大,收费难的困境。

b. 有效灌溉面积核定难,农业基本水费计收遭遇尴尬。一是部分农民认识上的误区所致,农民认为水利工程是他们自己投劳修建的,水库中的水是天上的,丰水年份一般又不用水管单位供水,因而不愿交纳基本水费,因此,少报瞒报灌溉面积的现象比较普遍。如漳河水库二干渠灌区河溶镇红胜村实际灌溉面积 400 hm^2 ,申报的有效灌溉面积只有 53.33 hm^2 ,第一期农业灌溉时不到 3 天,定额水方就用完了。二是灌区属多水源交叉灌区,除从大中型农业灌溉工程引水外,还有自有水源灌溉,而且一般是在自有水源不够用时才从大中型水利工程引水灌溉,这给准确核定有效灌溉面积也带来了难度。三是由于历史原因,灌区内田亩面积标准不一,有的是 667 m^2 (1 亩 = 667 m^2)的标准亩;也有 1 000 m^2 大亩,甚至有 1 200 m^2 的超标准亩。由于田亩计量标准不

统一,基本水费据实收取在一些灌区也就流于形式。

c. 水管体制改革不到位,收钱养人的格局没有实质性的改变。由于水利工程农业供水定价采取政府定价或政府指导价,农业供水成本只作定价的参考依据,成本与水价之间没有直接联系,使得水管单位丧失控制成本的动力,人员超编、人浮于事的现象相当严重。从荆州的 10 个典型水利工程调查来看,10 个单位定编 654 人,而实际在职职工 830 人,超编 27%;更有不少的中小型水利工程,单位的实有人数超过定编人数一倍还多。人员无控制的增加,导致水管单位的运行成本居高不下。

d. 集中供水与千家万户用水、管水及收费之间缺乏有效的对接机制。灌区内,用水农户少则数百家,多则上千户,仅靠水管单位人员协调供水、用水之间的矛盾,满足农民对农业灌溉用水需求的工作是很难的。客观上,水管单位供水与农民灌溉需求之间需要构建一个对接机制。从实际情况来看,目前真正建立农民用水户协会的村组很少,农民参与用水管理的程度极低,这在很大程度上也限制了“两部制水价”政策的有效运行和被广大农民群众所理解并真正接受。

3 水利工程综合配套改革的社会经济意义

“两部制水价”制度在湖北省实施过程中出现的种种问题表明,要想有效地推行“两部制水价”,就必须尽快突破上述制约瓶颈,全面启动农业水利工程供水价格综合配套改革。水利工程农业供水价格综合配套改革是实施两部制水价的基础和前提,是解决农业供水价格问题的根本途径,是调节政府、水管单位和农民三者利益关系、充分调动各方积极性的迫切需要^{2]}。

水利工程农业供水价格综合配套改革是一项系统工程,涉及水管体制改革、政府投入政策调整、农民中介组织发育等方面,需要统筹规划,扎实推进,协调运作。笔者认为,在当前扩大内需和进行农业综合改革的大背景下,积极稳妥地推进农业水利工程供水价格综合配套改革,不仅是巩固农业基础、建设社会主义新农村的迫切需要,同时也是有效地利用价格杠杆调节国家、企业、农民三者利益关系和实现科学管水、用水的治本之策,符合市场经济规律和各方长远根本利益。

首先,从国家的角度看,推进农业水利工程供水价格综合配套改革有利于形成正常的农业水利工程水价秩序,提高水资源的承载能力,缓解水资源短缺的矛盾,从而保护供用双方的合法权益,合理地利用和保护水资源,推进节水型社会建设,有利于解决水

利供水渠系上游大水漫灌与下游缺少之间的矛盾,减少因农民争水而造成的水事纠纷;有利于多元化筹措农田水利工程建设资金,减轻各级政府财政压力,进一步改善农业生产条件,迅速改变农业的弱质产业地位,稳步增加农民收入,加快农村小康社会的建设步伐。

其次,从供水企业的角度看,推进农业水利工程供水价格综合配套改革,有利于构建成本约束机制,促进企业加强内部管理,提高水费收缴率,解决水费收缴难的问题。同时,通过扩大有效灌溉面积,提高水资源利用率,实现节水增效,增强企业自我管理、自我积累、自我发展的能力,从而更好地为农业用水需求提供服务,最终的受益者应该还是农民。反之,如果不及时进行水价综合配套改革,企业长期低于成本运行,势必导致企业长期亏损,难以为继,陷入发展困境,更谈不上对水利工程的维修、更新和改造,以至于影响供水企业的正常供水,那么受害的不只是企业,最终农民也是间接的受害者。

第三,从农民的角度看,推进农业水利工程供水价格综合配套改革,有利于农民节水减支,减轻农民负担。通过水价改革,真正做到放水到田、按量计征水费,客观上可以调动农民节水的积极性,并减轻农民的直接负担。实行市场化运作后,供水企业作为水商品的经营主体,理应承担起水利工程改造和管护责任,将减少农民在水利工程上的投工投劳,减轻农民的间接负担。另外,水价综合配套改革还能促进水资源的合理利用,增加有效灌溉面积,提高农田灌溉的保障率,减轻农民因打井提水另辟水源等额外隐性负担。

4 建议

4.1 资金配套——增加农田水利设施建设的财政资金投入

农田水利设施是巩固农业基础、保证国家粮食安全的重要支撑,其投入具有很强的外部性效应,应该纳入公共财政支持的范畴。就当前的实际情况而言,农业水利渠系失修和末级渠系不配套是制约农田水利设施发挥效益的关键环节,建议政府加大投入,建立末级渠系节水改造奖补基金和建立中央(省)财政直接补贴农业水费的新机制,尽快完善农田水利基础设施。

建立末级渠系节水改造奖补基金是指从中央到地方,从各级政府的新增财力中拿出部分资金,建立小型农田水利建设奖补基金,变每年安排专项资金为设立固定基金。通过以奖代补、民办公助等方式,加大对农业末级渠系的投资改造力度,以与大型灌

区骨干工程节水改造相配套,提高水利工程的整体运行效益。这不仅符合我国的惠农政策,也符合WTO的“绿箱”政策,而且部分地区采取类似政策,通过财政资金引导,已取得了较好的成效。以奖代补政策,调动了农民改造末级渠道的积极性,恢复和扩大了灌溉面积,提高了自流灌溉的能力,促进了“村民自治,一事一议”的落实,推动了农民用水户协会的发展,弥补了水管单位与农户之间的管理缺陷,完善了灌区水费计收机制^[3]。

建立中央(省)财政直接补贴农业水费的新机制,是指由中央和省级政府每年从财政拿出部分资金,作为农业水费补贴,按灌溉用水定额和水价标准全部(或部分)直接补贴给用水户,发到农民手中,以减轻农民负担。同时,按市场经济原则,实现农业供、用水商品化,促进农业节水和水利工程良性运行。水利是农业的命脉,加强和不断完善农田水利基础设施不仅是建设社会主义新农村的重点内容,也是保障粮食安全的战略选择。同时,我国总体上是缺水国家,经济社会发展加大了水资源的供求矛盾,节水压力很大,而节水的潜力又在农业,所以,建立新型农业节水机制是节水型社会建设的重点,具有重要的现实意义和历史意义。

无论从理论还是实践来看,节水型社会建设的核心是制度建设,并最终要落实到市场机制和价格手段上来,建立中央(省)财政直接补贴农业水费的新机制,即可降低农民的水费负担,又有利于发挥价格杠杆对水资源的配置作用。根据中央的现行惠农政策,对种粮、粮种和农机可以进行直补,也可以对水费进行直补,或是将有关涉农补贴归并为粮食综合生产能力补贴。

据统计,全国灌区的灌溉面积约5400万 hm^2 ,其中粮食主产区的省约占40%,农业水费年标准在240~480元/ hm^2 之间,取平均数按360元/ hm^2 。如果中央对粮食主产区实行农业水费补贴30%,则每年中央财政要增加支出22亿元,从财力来看则是完全可行的^[4]。

4.2 制度配套——深化农业水利工程供水价格的机制改革

首先,要尽快建立农业水价监控体系。各地水资源条件和农业生产差异很大,水价改革对供水单位和农业生产的影响极为不同,需要有专门的信息收集和发布渠道,对水价改革全过程进行监控。水价改革的具体办法,各地水费计收水平,水管单位的财务收支状况,水费支出占农业生产成本中的比重变化,各地工农业用水状况,农民对水价改革的态度等各方面的信息实行定期公报制度,对社会公开。

其次,要建立合理的供水价格形成机制。水利工程农业供水价格要依据其成本、水资源供求关系及时调整。对水价成本的调查、测算必须把握好两个基本原则:一是要严格规定成本内容及范围;二是要加强对水管单位的成本核算和财政、审计监督。在水价的核定中,应该在对全省水价成本普遍调查的基础上,确定以平均水价成本为定价基本依据,同时结合水资源的供求变化,合理地、灵活地确定各地的水利工程农业供水价格,促使水管单位加强供水成本控制。

第三,实施合理的水费收取制度。对于农业供水,计量点至少应设在产权分界点上,并逐步延伸到田间地头。对计量点以下的,应采取按不同作物面积和供水成本计算到田、核定到村、分担到组的办法,由用水户合理分摊水量,承担水费。坚决禁止用水不计量,按亩甚至按“人头”平摊的做法,保证农业水利工程灌溉收费公平、合理^[5]。

4.3 管理配套——加强对农业供水的管理和维护

首先,要积极组织或引导建立农民用水户协会,规范农民用水户协会的运作,为农田水利基本建设和农业水价改革提供载体。在农村水利建设与管理的改革中,要鼓励和引导农民自愿组织起来,互助合作,承担直接受益的农村水利工程建设、管理和维护责任,这是解决农村土地家庭承包经营后集体管水组织主体“缺位”和大量小型农田水利工程、大中型灌区的斗渠以下田间工程有人用、没人管,老化破损严重等问题的迫切需要,同时也是适应农村取消“两工”(劳动积累工和义务工)新形势,建立农村水利建设运行新机制的现实需要,对培育和提高农民自主管理意识和水平,明晰农村水利设施所有权,建立现代高效的管理体制和运行机制,具有十分重要的意义。

农民用水户协会的职能不应仅仅停留在组织放水、收缴水费上,而应该按照“政府引导、农民自愿、依法登记、规范运作”的原则,把农民用水户合作组织发展成为具有法人资格,实行自主经营、独立核算、非营利性的群众性社团组织。农民用水户协会应该具有组织范围内末级渠系灌溉工程的所有权、管理权和供水管理权;组织用水管理和末级渠系工程维护,提供灌溉服务并收取水费,处理协会内部用水纠纷,组织会员投工投劳,监督水管单位使用国家对末级渠系补贴资金的使用等权利。

其次,推广有效的农业节水技术,认真总结现有节水技术和经验,加强节水技术研究,结合各灌区的

自然和经济条件,大力推广实用、先进的节水技术灌溉方式。①推广渠道防渗和管道输水技术,减少输水过程中的损失;②修整输水渠道,平整耕地,改进田间节水配套措施;③推行科学适时适量灌溉,根据农作物生长周期和品种特性安全灌溉;④有条件的区县可因地制宜推广喷灌、滴灌等田间节水措施。充分利用有效的节水技术,不仅有利于水资源的节约,也有利于水管部门水费的收取和农民经济负担的减轻。

第三,要积极推进水管单位体制改革,弥补农业供水的公益性支出。水利工程管理单位或其上级主管部门要尽快按照国务院关于《水利管理体制改革意见》(国办[2002]45号)的精神要求,推动水利体制改革,通过明确职责,划分人员和资产,组建独立的供水生产、经营管理体系,建立职能清晰、权责明确、适应市场经济体制要求的管理体制和科学规范的运行机制,并加快实施灌区管理单位定岗定员和工程维修养护定额的测算和方案审批^[6]。按照《水利工程供水价格管理办法》的规定,农业供水价格按照成本水平核定,不计利润,这就决定了农业供水工程具有较强的社会公益性,因此,在农业供水价格未能达到供水成本水平之前,财政要拿出一部分资金用于弥补农业供水的公益性支出,即便是农业供水价格达到成本以后,财政也要对农业供水的公益性给予一定的补偿。

第四,还要积极推进农田水利设施产权制度改革。按照“谁投资、谁受益、谁所有”的原则,明确小型农田水利设施的所有权,落实管护责任主体,引导社会投资,促进产权流动。

参考文献:

- [1] 马培衢. 农业两部制水价改革的福利效应分析: 基于湖北漳河灌区末级渠系的调查[J]. 水利经济, 2007, 25(4): 34-37.
- [2] 刘云华, 郑莉. 深圳市水价改革现状及对策[J]. 水利经济, 2008, 26(3): 30-32.
- [3] 陈和民. 引滦工程供水与水价改革途径探讨[J]. 水利经济, 2006, 24(4): 34-37.
- [4] 李鹏, 汪志农, 李强. 大型灌区农业水价改革中存在的问题与对策[J]. 安徽农业科学, 2008(14): 6069-6070.
- [5] 杨斌. 农业水价改革探讨: 基于用水者的视角[J]. 乡镇经济, 2007(11): 70-72.
- [6] 王劲波, 文俊. 节水型社会中农业水价改革的问题与对策[J]. 水利科技与经济, 2007(10): 709-711.

(收稿日期 2009-06-06 编辑 徐广生)