

# 江苏省农业水价改革探讨

乔 纘

(江苏省苏北供水局,江苏 南京 210029)

**摘要** 针对江苏省农业水价改革存在的问题,分析其原因,探讨了江苏省农业水价改革的原则、基本走向和配套措施。江苏省农业水价改革的原则是:农民可承受、促进节约用水、保证投资回收、用水户参与、适时调整水价、“三位一体”综合改革;江苏省农业水价改革的基本走向为:建立市场补偿与政府补贴相结合的供水成本补偿机制,分步分类调整水价,适时引入两部制水价,逐步实施终端水价制度;江苏省农业水价改革的配套措施为:组建农民用水户协会,加大对农村末级渠系更新改造和农业用水计量方式研究的资金投入,尽快出台农业供水成本核算制度,完善农业水费计收管理机制等。

**关键词** 农业水价 水价改革 江苏省

中图分类号:F323.213

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2009)05-0028-03

2009年2月1日公布的《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》明确提出,推进水利工程管理和农村水利体制改革,探索农业灌溉工程运行管理财政补贴机制,启动减轻农民用水负担综合改革试点。江苏省不仅存在水质型缺水 and 资源型缺水问题,而且水污染问题突出,水旱灾害频繁,出现水资源短缺与水资源浪费并存的现象。江苏省是农业大省,也是粮食主产区,如何推进江苏省农业水价改革,实现促进节约用水与减轻农民用水负担协调发展的目标,有待深入研究。

## 1 存在问题与原因

江苏省从1982年开始征收水利工程水费至今,共经历了4次水价改革。2000年,江苏省全面启动了第4步水价改革,同年,江苏省财政厅、物价局、农林厅转发了国家《关于取消农村税费改革试点地区有关涉及农村负担收费项目的通知》,从2001年1月1日起,江苏省水利工程水费收费管理由事业性转为经营性收费管理。江苏省现行水价执行的是苏价工[2000]142号《关于调整水利工程供水价格的通知》规定的标准。江苏省农业分8片,即太湖及苏南沿江片、秦淮河片、苏北沿江片、里下河片、洪泽湖片、骆马湖片、微山湖片、水库片。江苏省农业用水以支渠口门为计量点,各类用水综合价格为0.0185

元/ $m^3$ ,其中农业用水综合价格为0.0126元/ $m^3$ 。

### 1.1 存在问题

a. 农民用水负担重,水利部门负债运行。一方面,由于灌溉工程状况不良,输水过程中水资源浪费严重(以2008年为例,江苏省农业平均灌溉水利用系数仅为0.5左右,农民用水户只能用到实际供水的50%左右),而且末级灌溉经常需要动力抽水才能保证灌溉,额外花费的人力和财力导致灌溉成本提高,部分地区水利工程水费加上机电排灌费达1500元/ $hm^2$ 以上,农民用水负担重;另一方面,受水价标准偏低(据2007年的统计,江苏省现行农业综合水价仅占2002年测算的供水成本的20%,仅为全国农业平均水价0.0626元/ $m^3$ 的20%)、农民不富裕和供水行政指令等多重因素的影响,水利部门计收的水费远不足以维持包括电费在内的正常运行成本,只能负债运行,水利局机关经常遭遇被供电部门断电的尴尬局面。

b. 农业水价调整机制不灵活。目前江苏省水利工程供水价格已9年未变,且水价没有体现水资源的稀缺性,不能灵活地根据供水成本和市场供求变化情况适时调整水价。

c. 农业水价结构和水价制度不合理。江苏省农业水价结构中,旱田作物与水田作物、经济作物与一般农作物的产品价差与用水量的比例不协调,且

对经济作物的定义已发生较大变化的情况下,没有制定相应收取差额水价的具体操作办法。江苏省主要采用按灌溉面积计价的模式,没有建立两部制水价和超定额累进加价等有利于水资源节约、水环境保护的水价制度。

d. 农业水费计收管理难度逐年加大。江苏省农业供水监管体制不完善,水费收取难度大,水费实收率不高。根据2008年对江苏省典型水利工程管理单位水费收取情况的调研发现,某些水利工程管理单位的水费实收率甚至不到20%。

e. 农业终端水价管理薄弱。江苏省很多末级渠系水利工程不归水利部门管理,存在乱加价、乱收费和截留挪用水费的问题,既加重了农民负担,又造成了水资源的浪费,不利于农业节水 and 农民增收,同时也挤占了正常的水价调整空间。

f. 水资源利用率低下,农业用水浪费现象严重。由于管理和养护经费不足,江苏省许多水利工程状况堪忧,灌溉系统“上通下阻”,农田浇不上水,导致国家投入巨资改造的大型灌区不能发挥有效效益,水资源利用效率低下。同时,由于缺乏用水计量设施,用水权利和缴费责任边界不清晰、不对称,两部制水价、超定额累进加价等较为科学的水价制度推行难,农民对节约水资源缺乏责任感,大水漫灌等水资源浪费现象严重。

## 1.2 原因

a. 水商品意识不强<sup>[1]</sup>,水价机制难以形成。虽然水费收费管理由事业性转为经营性已有9年,但在实际操作中,江苏省许多地区农业水费的收取仍主要委托乡镇政府代收。随着农业税的取消,以及国家各种支农、惠农政策的出台,一提及水费问题,人们就把水费与农民负担结合起来,认为提高水价会增加农民负担,与上级的精神相违背,因而导致收取的水费与供水成本不能平衡,水价机制难以形成。

b. 渠系工程设施不配套,农业水价改革缺乏工程基础。长期以来,由于投入不足,江苏省农田水利建设欠账太多,再加上农村税费改革取消“两工”和农业税后,“一事一议”的新政策难以落实,农业水费计收难度加大,且中央和地方各级政府没有相应的财政资金来弥补缺口,导致水利工程运行维护经费不足,末级渠系损毁率上升,水利工程运行能力日益下降。供水服务质量不高,供水计量工程设施缺乏,也就无法为农业水价改革提供保障。

c. 配套改革滞后于水费改革。江苏省水利工程管理单位存在经营性资产与公益性资产难以划分,供水与收费脱节,小型农田水利设施产权不明晰、运行管理缺乏有效的监管措施,农民用水户协会

供水范围划分不清楚、协会运行经费渠道来源不明确等问题,而相应的水利工程管单位体制改革、小型农田水利设施产权制度改革与农村供水管理体制改革的进展总体滞后于水费改革,这也直接影响了江苏省农业水价改革的进程。

## 2 农业水价改革

### 2.1 改革的原则

a. 农民可承受原则<sup>[2]</sup>。水价的制定必须考虑农民的承受能力,调整的农业灌溉用水价格必须在农民的承受能力范围之内。

b. 促进节约用水原则。节水高效农业是我国农业发展的必然选择,农业水价的调整要有利于促进农民节约用水。

c. 投资回收原则。制定的水价要保证收取的水费能补偿供水成本,偿还贷款本息,且具有合理的资本金收益。因为只有合理的水费收益,才能保证水资源工程的投资回收,维持供水经营单位的正常运行。

d. 用水户参与的原则。接受社会监督,让用水户参加水价的制定和调整,以增加农业水价改革的透明度。

e. 适时调整水价的原则<sup>[3]</sup>。建立水价调整机制,根据水市场的供求变化和供水成本情况,适时调整水价。

f. “三位一体”综合改革原则。农业水价改革不是一项单独的改革,必须与加强水利工程设施改造、推进用水管理制度改革相结合,实现农业水价、水利工程设施和用水管理制度“三位一体”的良性运行长效机制。

### 2.2 改革的基本走向

a. 建立市场补偿与政府补贴相结合的供水成本补偿机制<sup>[4]</sup>。由于农民是弱势群体,在当前国家“三农”问题的宏观政策环境下,既要考虑节约用水的需要,又要考虑农民的承受能力,因此,在科学制定用水定额和水价标准的基础上,对农民定额内的用水实行财政补贴,对农民节约出来的定额用水实行用水权有偿转让,对农民超定额用水则加价收取水费,从而建立起市场补偿与政府补贴相结合的供水成本补偿机制。

b. 分步分类调整水价。2008年10月《江苏省水价实施办法》出台后,需要进一步理顺水价结构,优化农业用水分类构成,按照不同用水户的承受能力,建立多层次供水价格体系。在下阶段调整水价时,需要对现行过细的农业用水分类进行重新整合,以便农业水费计收的操作,同时,要在合理核定农业

供水成本的基础上,分步、分阶段调整水价,在提高供水保障率、实施按方收费的情况下,按高水价使农民降低用水量,从而农民支付的水费减少的原理,实现促进农民节约用水和减轻农民负担的双重目标。

c. 适时引入两部制水价<sup>[5]</sup>。按照基本水价加计量水价不超过农民原来承受水价的原则,在改革初期,由政府承担基本水费、农民承担计量水费,或者政府承担国有水利工程管理单位供水成本、农民支付末级渠系供水成本,以减轻改革可能增加的农民用水负担。随着农民承受能力的增强,再逐步提高农民承担水价的比例。

d. 逐步实施“一线通”终端水价制度。实行从供水源头到地头的“一线通”终端水价,让农民用多少水自己说了算,水费交得放心、明白,并通过在供水管理单位和农民之间建立农民用水合作组织,增强农民的民主参与意识,提高农民自发节约用水的积极性。

### 2.3 改革的配套措施

a. 组建农民用水户协会<sup>[6]</sup>,为末级渠系的工程管理、用水管理和收费管理创造条件。当前,基层水利部门和农业资源开发部门都在开展农民用水户协会的组建工作,但是,由于重建设、轻管理,以及相关配套政策的缺乏,农民用水户协会的建设普遍存在某些问题,需要各有关部门为农民用水户协会的组建、发展因地制宜地制定有关配套文件和实施细则,在政策、资金、技术等方面给予扶持和指导,如,将农民用水户协会管理范围内的灌排设施配套改造逐步纳入农村水利工程建设计划,在申报中央财政小型农田水利专项资金项目以及其他与农田水利建设相关的项目时,优先考虑已成立农民用水户协会的地区。

b. 加大对农村末级渠系更新改造和农业用水计量方式研究的资金投入。农业供水服务水平直接关系到农民对水费的认可度。当前江苏省农业灌溉渠系老化失修,农业用水计量手段缺乏,给促进节约用水、推行新的水价制度带来很大困难,因此,要加大农业灌溉设施的改造力度,提高供水保证率,加强农业用水计量方式的研究和投入,保证在计量设施条件具备的前提下,采取两部制水价。

c. 尽快出台农业供水成本核算制度。水利部颁发的《水利工程供水价格核算规范(试行)》对供水成本核算进行了规范,但需要结合江苏省的省情、工情、水情,制定具有可操作性的供水成本核算体系,为农业水价调整提供依据,同时,按照成本构成原则,固定资产折旧费计入农业供水成本,但是,考虑到农业是弱势产业,在当前农民承受力偏低的情况

下,农业供水分摊的固定资产折旧费可由财政或以工补农方式进行补偿。

d. 完善农业水费计收管理机制。农业水价改革能否有效推行,关键是水费计收管理机制是否健全,因此,要在合理界定农业供水和收费管理职能的基础上,创新农业水费收取模式,提高农业水费经营性管理水平,为农业水价改革创造条件。

### 3 结 语

从分析江苏省农业水价改革存在的问题及其原因入手,探讨了江苏省农业水价改革的原则、基本走向和配套措施,但实践是检验理论和发展理论的最可靠途径,江苏省的农业水价改革理论有待在实践中进一步得到检验和发展。

#### 参考文献:

- [1] 胡永法, 崔延松. 水利工程水费经营性改革分析与对策[J]. 水利经济, 2003, 21(5): 31-33.
- [2] 王占元. 完善酒泉市农业水价机制探讨[J]. 水利经济, 2007, 25(5): 33-34.
- [3] 朱敏. 我国水价上涨将是一个逐步缓慢提高的过程[N]. 中国经济时报, 2007-11-20(04).
- [4] 廖永松. 农村水价改革的问题与出路[J]. 中国农村水利水电, 2004(3): 74-76.
- [5] 马培衢. 农业两部制水价改革的福利效应分析[J]. 水利经济, 2007, 25(4): 34-37.
- [6] 田圃德, 张春玲. 我国农业用水水价分析[J]. 河海大学学报: 自然科学版, 2003, 31(3): 342-346.

(收稿日期: 2009-05-07 编辑: 彭桃英)

(上接第 23 页)调水、防洪与电厂发电的不同用途,以及地表水与地下水用水类型的不同,调整水资源的定价标准,做到行业区别、重点倾斜,发挥水资源费调节行业发展的杠杆作用,保护地下水的开发利用。

#### 参考文献:

- [1] 刘伟平, 王国新, 管恩宏, 等. 关于水资源费征收管理情况的调研[J]. 中国水利, 2003(3): 26-29.
- [2] 中华人民共和国国务院. 取水许可和水资源费征收管理条例[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2006: 5-16.
- [3] 吴慕林. 江西水资源费现状、存在的问题及其标准的科学确定[J]. 价格月刊, 2003(2): 22-24.
- [4] 岳向东, 王英虎. 河北省水资源费征收标准探讨[J]. 水利经济, 2000, 18(2): 51-54.
- [5] 曹永潇, 方国华, 毛春梅. 我国水资源费征收和使用现状分析[J]. 水利经济, 2008, 26(5): 26-29.

(收稿日期: 2009-03-31 编辑: 徐广生)