

临汾市大中型灌区体制改革存在的问题及对策探讨

张年田

(临汾市浍河水库管理局,山西 曲沃 043400)

摘要 针对临汾市大中型灌区管理体制改革的实际进展,分析了灌区现状体制下存在的财政定补、水价形成、产权制度、运行机制等不到位或潜在的问题,提出依靠政策扶持,加大工程投入,加快水价改革,充分发挥用水户协会作用,从而真正体现灌区管理体制改革的目的是效益,逐步达到水管单位持续发展和良性循环的建议。

关键词 大中型灌区;体制改革;临汾市

中图分类号 S274

文献标识码 A

文章编号 1003-9511(2009)05-0059-02

1 基本情况

临汾市现有大中型水利工程管理单位(以下简称水管单位)27个,其中大型自流灌区1个,中型自流灌区12个,中型扬水泵站灌区13个,水库管理单位1个。目前在职职工1807人,固定资产总值4.96亿元。灌区总设计面积12.14万 hm^2 ,有效灌溉面积9.4万 hm^2 ,占全市有效灌溉面积的67.5%。目前,所有水管单位均已出台了水利工程管理体制改革实施方案,内部均实行了管养分离和人员分流,定性、定编、定补等工作全面完成,全市在册职工2137人全部参加了社会养老保险和医疗保险。

2 存在的问题

2.1 部分单位编制没有正式批复

临汾市27个水管单位先后都根据自己的实际情况拿出了水利工程管理体制改革实施方案,大部分县管水利单位已得到政府批复,但仍有部分单位特别是市直单位并未得到相应的政府审批。如市直汾西灌区、浍河灌区,虽然2006年市编办下发了关于理顺两大灌区管理体制的意见,但至今市政府或市编委没有对其正式研究通过或下文批复。

2.2 两费定补尚未完全到位

经测算,临汾市27个水管单位共需人员经费1778万元(包括离退休人员工资及办公经费),水利工程维修养护经费1658.66万元。因临汾市及平川7县市区财政状况不同,到位资金数额不等。各级

政府承诺公益性人员经费实行定补政策,定补资金合计358万元,列入年度财政预算,财政和灌区收入抵顶两项合计到位617.93万元,占应落实资金的116%。公益性工程维修养护经费除侯马市财政承诺5万元以外,其余没有承诺,但各县市区都有落实,财政和灌区收入抵顶两项合计到位527.63万元,占应落实资金的31.81%。

2.3 水价改革尚未进行

由于山西省《水利工程供水价格管理办法》配套文件至今未出台,因此,临汾市所有水管单位的水价改革尚未有实质性进展。正因如此,由于现行水价没有真实体现“水商品”属性,导致各灌区收入低下,人员工资不能保证。如全市除霍泉灌区外,其余均未达到目前自收自支事业单位的工资标准。

2.4 用水户协会尚未真正发挥作用

自2002年临汾市出台了《临汾市用水户协会实施细则》后,截至目前,27个水管单位均已成立了用水户协会。但因我国农村土地实行的是家庭承包责任制,决定了我国农业用水的特点^[1],供水无法计量到户,供水经营者不能与用水户签订真正民法意义上的合同,因此大部分只能沿用原有的管理模式,大多数协会至今仍未在民政部门登记注册。由于用户协会没能真正发挥作用,造成斗渠以下田间工程损坏严重,效益低下。如灌区平均灌溉水利用率低于42%,每公顷平均用水4605 m^3 ,高于全省水平近750 m^3 ,使宝贵的水资源得不到充分利用^[2]。

3 对 策

3.1 加大政策扶持力度

水管体制改革是国务院确定的一项重要改革任务,既是水利行业改革,又是一项社会改革,涉及财政、编制等多个部门。长期以来,水管单位实行的是“自收自支”、“以收抵支”的预算管理形式,没有得到科学、客观、合理的准确定位。究其原因主要在于历史的局限性和国家经济不发达所致。水利工程既是国民经济的基础设施,又是社会经济发展的基本保证,理应得到国家的政策扶持和财力支持。首先,市县两级政府尤其是财政部门要认真贯彻国务院关于水利工程体制改革的文件精神,在尽快落实人员编制的基础上,把剩余近70%的水利工程维修养护费全额到位,以保证现有工程的正常运行和永续利用。其次,对新建和待建的大中型灌区节水改造工程投入,要采取有效措施,完善配套政策,解决地方配套资金不能及时足额到位的问题。以浍河灌区为例,在2002年和2006年进行的水库除险加固工程和农业综合开发工程中,地方配套资金到位率不足50%,致使部分建设内容不能按设计全面完成。因此,只有在各级政府和相关部门的高度重视下,在全社会方方面面广泛关注下,才能确保水利改革真正落到实处。

3.2 加快水价改革

目前,山西省实际运行的水价,农业用水价仅占其供水成本的55.78%,其中水库灌区为52.13%、自流灌区为59.15%、机电灌站灌区为54.65%^[3]。因此,我们必须从这些方面入手,建议省政府及相关部门快出台关于山西省的水利工程供水价格管理办法,加快水价改革进程,努力建立科学合理的水价形成机制。

a. 推行科学有效的水价测算和批复办法。首先,省级水利主管部分应及时编制出台一整套严密科学的水价测算办法,以便灌区准确、合理、快捷地对不同类型和不同年份情况下的水价进行测算。其次,在水价批复上,市县物价部门应尽量减少过于烦琐的批复程序,同时要尽量考虑市场调节机制,改变过去水价一经确定,多年不变,不能适应物价和成本提高的调价要求,致使水价的制订与调整,脱离了市场经济运行规律。

b. 建立灵活机动的水价政策。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,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。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^[45],但无论是上浮还是下浮,综合水价应与成本水价基本相符为原则。

3.3 加快用水户协会制度的立法建设

用水户协会的主要职责就是负责辖区内的工程管理维护,与供水单位签订供用水合同,并向全体用水户配水。用水户协会是具有法人地位的农民用水合作组织,实行民主管理,管理层由用水户民主选举产生。众所周知,用水户协会的建立和运行需要资金投入。但是,由于目前用水户协会、灌区管理单位均无能力承担用水户协会组建的费用,或者不能承担全部费用,这就需要政府参与支持。因此,要建立并实现真正意义上的用水户协会,发挥协会应有作用,必须建立用水户协会政府资金支持机制^[6]。

a. 加大工程投入,拓宽融资渠道。临汾市的大中型灌区多数始建于20世纪60~70年代。长期以来,受价格因素影响,灌区不能实现自我发展,加之国家财政有限,投融资渠道不畅,致使许多灌溉排水基础设施已达到设计使用寿命或者已经报废。要改变基础设施差的现状,首先就要加大工程投入。一是增加政府财政投入,中央政府及地方政府应建立稳定的财政投入保障机制,并持续加大对大中型灌区续建配套与节水改造的投入。二是国家要采取有效措施,完善配套政策,解决地方配套资金不能及时足额到位的问题。三是积极拓宽资金渠道,采用政府贴息等手段鼓励社会资金投入,对支渠以下田间工程,要积极推行“民办公助”、“以奖代补”的新思路,有效地带动农民出资投劳的积极性。

b. 明确产权责任。资产所有权与经营管理权是两个不同的概念,而经营管理权与工程效益有着密切的关系。长期以来,工程得不到及时维修保养,究其根源主要是产权不清,责任不明所致。为此,必须对所有工程进行详细勘察登记,分门别类,确权定界,分期分批建设。资金来源按国家、地方、灌区及受益区4个部分合理调配,如按照全省近年来农业灌溉工程建设投资情况,水利骨干工程投资按省级占80%、市级配套占20%分担。斗渠以下田间工程投资按省、市、灌区30%、20%、50%的比例分担。这样便于把责、权、利融为一体,可确保水利工程持续长久运用。

c. 积极推行用水户参与管理制度。对于末级渠系的管理而言,要大力扶持用水户协会建设,使用用水户协会在未来农业灌溉体系中占据重要的地位和作用。因为用水户协会既是连接供水单位和农户的联系人,也是田间灌溉秩序的监督者,还是末级渠系管护的组织者,只有通过用水户协会(下转第64页)

3 结 语

在当前水资源开发成本高昂、争水情形日益严重的情况下,水权交易成为解决用水争端的良方,不仅能为大中型灌区的节水改造、维修养护争取更多的资金,也对培养农户节水意识,推广节水技术,起到较强的激励作用,是通过行政手段配置水资源的有益补充。

目前福建省水资源利用比例为:农业用水占74%,生活用水占16%,工业用水占10%^[1]。由于农业用水所占比例最大,而农民收入不高,农村劳动力外流,造成灌溉面积递减,因此要求将农业用水向城镇工商业用水、生活用水转化的呼声越来越高。政府可以通过行政权力将部分农业用水转化为工商业用水,但这对农业发展、对处于弱势的农户以及生态保护而言是不公平的,甚至可能造成一系列不安定因素,因此,政府在重新分配水资源时,不能仅考虑经济效益,还须考虑历史水权和农业对整个生态及生活机能的作用,考虑农产品与国家安全的特殊关系。

福建省农业灌溉用水绝大部分是以明渠输送,采用重力式引灌。由于灌溉水费征收困难,许多灌区的渠道维修养护费用没有着落,渠道年久失修,水的渗漏损失较大。如果能够通过水权交易获得灌区节水改造资金,则既保证了农业灌溉用水,也解决了工商业用水的燃眉之急。宁夏回族自治区、内蒙古自治区通过工业投资农业节水改造项目,将节余的灌溉用水转化为工业用水的成功经验,值得福建省大中型灌区借鉴。

(上接第60页)的纽带作用,才能最终实现节约用水,农民减负增收,农业综合生产能力提高的目的。此外,还应积极推进末级渠系产权改革,按照“谁修建、谁管理、谁受益”的原则将用水户协会组织修建或改造的末级渠系产权划拨给用水户协会,形成末级渠系建设管理的良性运行机制,解决长期困扰末级渠系工程“有人修、没人管,有人用、没人护”的局面。因此,推行用水户参与管理是维护水利工程安全的强有力保证。

4 结 语

要全面完成灌区改革目标,必须从价格体系、投资体制、经营机制、产权制度入手,找出影响和制约灌区发展的内在因素及潜在问题,依靠政策和政府的支持,逐步实现由事业管理向企业管理转变,由工程水

除了将灌区多余的农业用水向工商业用水有偿转让外,还可考虑不同区域的水权交易。由于福建省水资源在时空分布上有明显的差异:在同一时期,有的区域可能水量丰富,有的区域则久旱无雨。即使水量丰富,由于不同区域经济发展水平和人口数量不同,各区域对水的需求量也不相同,因此,对用水量需求持续增长、新水源开发困难且成本高昂、水资源匮乏问题日益严重的地区,可以考虑与其他水量丰富的灌区进行水权交易,但水权交易的实现要依据交易双方的自然状况、供求状况和双方协商结果,并在水行政主管部门的许可、监督下进行。水权交易的收益分配及使用是否能得到灌区农业用水户、水管理机构以及水权交易相关各方的认可,也是水权交易能否实现的关键。

参考文献:

- [1] 王晓云.福建省农业用水水权问题探讨[J].节水灌溉, 2007(8):143-144.
- [2] 高而坤.中国水权制度建设[M].北京:中国水利水电出版社, 2007:94-98.
- [3] 张庆华.灌区用水者协会建设及其运行管理若干关键问题研究[D].北京:中国农业大学, 2005:49-50.
- [4] 张庆华,倪红珍.基于区域水权理论的城市供水水源工程补偿费及计算[J].水利经济, 2003, 21(6):34-36.
- [5] RONALD C. The problem of social cost[J]. Journal of Law and Economics, 1960(10):31-44.
- [6] BONNIE G, CRANDALL K, BUSH D B. Water right transactions: market values and price dispersion[J]. Water Resources Research, 1993, 29(6):46-51.

(收稿日期 2008-12-08 编辑 彭桃英)

利向资源水利转变,由传统水利向现代水利转变。

参考文献:

- [1] 苏孝陆.用水户协会在灌区体制改革中的地位[J].水利经济, 2004, 22(3):5-6.
- [2] 王吉魁,安超,李普霞.临汾市水资源开发利用现状及发展对策[J].山西水利, 2005(5):6-7.
- [3] 范世平.山西省水价改革的探讨[J].水利经济, 2005, 23(6):25-27.
- [4] 王吉魁.对临汾市大中型灌区水价改革的分析与思考[J].水利经济, 2009, 27(2):42-44.
- [5] 王吉魁,龚孟建.大中型灌区现行低水价的弊端及其改革措施[J].中国农村水利水电, 2001(4):8-9.
- [6] 张庆华,徐学东,王艳艳.政府在农民用水协会建设与运行中的资金支持[J].水利经济, 2008, 26(2):4-6.

(收稿日期 2009-04-19 编辑 徐广生)