

# 南通市农业水价改革方向与对策探讨

吴伟华<sup>1</sup>, 崔鹏<sup>2</sup>

(1. 南通市水利局财审处, 江苏南通 226006; 2. 河海大学商学院, 江苏南京 210098)

**摘要:** 农业灌溉供水决定农业发展的数量和质量, 农业灌溉水价改革不仅关系农业供水工程的运行, 而且关系农业的发展、农村的稳定和农民的增收。通过对南通市农业水价改革基本特点和政策取向的分析, 就改革的主要经验和突破方向进行了归纳总结, 并提出推行农业水价改革的对策和建议。

**关键词:** 农业水价; 改革方向; 对策建议; 南通市

**中图分类号:** F407.9

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1003-9511(2012)06-0023-03

## 1 我国农业水价改革需要继续突破的主要问题

**a.** 农业水价与供水成本存在差距, 其协调机制缺乏规范。据统计, 我国占耕地 47% 左右的灌溉区生产的粮食、经济作物占全国的比重分别为 76% 和 92%, 灌溉区粮食亩产是全国平均水平的 1.8 倍, 是旱地的 2.9 倍, 农业供水的灌溉效益十分显著<sup>[1]</sup>。另外, 我国农业水价平均水平仅为供水成本(以直接成本为计算基础)的 54%<sup>[2]</sup>。可见, 农业用水的低水价政策致使水管单位面临维持简单再生产的困难, 供水的公益性服务和政策性亏损两个方面的支出均得不到财政的有效补偿, 农业供水的成本与水价协调机制(保本运行政策体系)缺乏有效的制度规范和实施保证。

**b.** 农业供水计价方式与节约用水目标不相适应, 农业用水浪费依然普遍。节水型社会建设的核心是提高水资源的利用效率。建设节水型农业是建设节水型社会的重点, 也是节水型管理体制构建的难点。现行农业用水计价方式基本上实行的是单一的水价标准, 即实行“每亩分类定额+提水成本”收取, 农业水价定额管理范畴的累进加价、丰枯季节水价以及与农业供水成本直接联系的区域水价等有利于促进节约用水的计价方式并没有得到有效推行, 农业供水的依价节水目标缺乏有效的管制措施。由

于水费计收方式不合理, 末级渠系水价秩序混乱, 环节加价现象仍然存在, 致使农业供水收费的诚信度仍然处于低位, 农民支付水费的积极性缺乏持续性, 提高水费收取率障碍很多, 为此造成的农业用水浪费依然普遍。

**c.** 末级渠系投资建设与运行管理不相协调, 农业水价改革有效推进基础薄弱。末级渠系是农业供水体系的基础工程, 是农业供水骨干工程与农田联系的纽带, 因此, 农业末级渠系是保证农田得到有效灌溉的前提和基础。由于受我国水利投资建设与管理体制变迁的历史原因和制度特征的影响, 末级渠系工程的建设、维护、管理长期滞后于灌区骨干工程建设, 形成农业节水的末端“瓶颈”约束, 从而影响农业依价节水目标的责任落实。另外, 由于末级渠系工程职能与权属不对称、权属与责任不协调, 以农民自律为基础形成的用水组织(如农民用水者协会、经济自立灌区等)很难真正承担起建设、维护与管理的责任<sup>[3]</sup>, 导致末级渠系节水防渗能力差、水量损失大, 按方计量收费的农业水价改革方向推进基础薄弱, 推进难度加大。

**d.** 农业水价改革涉及“三农”问题, 有序推进农业水价改革与保护农民利益处于两难选择。农业、农村、农民问题“三位一体”, 实现“三农”协调(农村稳定、农业发展、农民增收)是我国基本国策与战略之一。农业水价改革(核心是提高农民对水价的承担份额)往往涉及“三农”问题, 科学有序的

作者简介: 吴伟华(1964—), 男, 江苏南通人, 高级会计师, 从事水资源经济与应用研究。

农业水价改革方案设计往往来自政治层面不适应的影响,或流于形式,或仅实施于政绩工程,或跟风做些典型总结,很难形成实质性的改革措施和有效的考核机制。究其原因,在于保护农民利益的财税机制、农业投资的融入机制、水利目标的考核机制、经济发展的实现机制等缺乏有效的整合,从而形成农民对农业水价承担份额缺乏明确的意愿表达,“等、靠、要”思想依然存在,影响惠农政策(包括农业水价政策)的深入推进。

## 2 南通市农业水价改革的基本特点和政策取向

**a. 价本协调,适度调增农业水价,逐步完善依价节水机制。**南通市在“十五”、“十一五”期间加大对农业供水工程的投入,实施以加大财政性投入为主要措施的“降本增效”惠农政策,供水成本通过财政性转移支付得到有效降低,用水效益有了明显提高<sup>[4]</sup>。

**b. 节水为先,加快配套工程投入,逐步建立“工农双补”机制。**农业节水的根本途径在于农业灌区的水分利用。从农业供水视角看,减少渠系输水损失是根本措施<sup>[5]</sup>。南通市在“十五”、“十一五”期间,立足于灌区骨干工程的配套和防渗渠道建设,加大农业供水投资,渠道水利用系数从0.41提高到0.58,农业用水量显著降低。农业节约的水量转移到工业使用,以财政转移支付为桥梁,初步建立了“工农互补机制”(水资源量的“以农补工”、水资源价的“以工补农”)<sup>[6]</sup>。数据分析如表1所示。

表1 南通农业节水-用水转移效益分析

时段及增长额	农业节水性投资/亿元	农业用水量/亿m <sup>3</sup>	工业用水量/亿m <sup>3</sup>	农业向工业转移水量/亿m <sup>3</sup>	转移经济效益估算/亿元	占财政投资比例/%
“十五”期间	3.79	19.32	29.41	0.42	1.01	26.65
“十一五”期间	4.83	16.24	30.98	0.62	1.48	30.64
增长额	1.04	-3.08	1.57	0.20	0.47	3.99

从表1可以看出,“十五”、“十一五”期间,南通市农业节水性投资分别为3.79亿元、4.83亿元,产生的节水转移效益分别为1.01亿元、1.48亿元,分别占财政投资的26.65%、30.64%。由此可见,农业节水投资的转移效益巨大。

**c. 城乡一体,工农收入差距缩小,农业水价调控节水效果有限。**南通市位于长三角北翼中心,城市经济发展迅速,由于农业生产率和比较效益低,导致农业人口向城市迅速转移,从事农业生产的农村人口比例下降,劳动力质量降低。随着农民收入的提高,水价占农民收入的比重很小,因此,立足于农业生产条件改善的农业水价改革,往往得不到农民

的重视,农民对提高农业水价促进节约用水持漠不关心的态度<sup>[7]</sup>。

**d. 转移支付,土地出让金与农业水费挂钩,农业用水转移补偿机制需要深化。**虽然农业水费占农业生产成本的比例没有降低,一般水平为5%~8%,但农业水费占农业收入的比重却很低,显然,农业水费并不构成农民的负担。从近几年水费收缴的支付渠道看,南通部分县区的近郊乡镇,直接在土地出让金中提取了“水利基金”专项,从“水利基金”专户中直接划转农业水费,不再向农民收取水费。财政从节水投资,到农业节水转移,到工业、生态等用途,财政发挥了转移支付的职能,但建立农业用水转移补偿机制尚需实践探索并加以总结。

## 3 南通市农业水价改革的主要经验和突破方向

**a. 财政支持力度大,初步建立了农业节水与农业用水转移的补偿机制。**由于南通市城乡统筹与适应机制能够较好地体现公共财政的投资方向,农业水价的合理分担与用水转移机制能够在协调中持续推进,表现在:①一是农村水利投入机制与建立节水农业目标相结合,实现农业水资源向工业用水转移,并依靠公共财政投入机制实现农业用水转移的“从量”定价。②以价格、财政协调为基础,“双向补偿”与“提投并举”相结合。“双向补偿”是指水资源从量管理的以农补工政策和水资源从价管理的以工补农政策。“提投并举”是指以财政激励性补贴为主,引导农民进行匹配投资,再通过提高农业水价来保障农民投资的权益。③坚持农业用水政策与区域发展的利益各方承担能力相结合,保证农业水价改革的政策效应大于政策实施成本,形成国家、农民、水利单位和其他用水单位多赢的格局。同时,实行的农业水价分担政策应体现不同区域的特殊情况,建立的财政补贴机制应利于农业用水投资的持续增长。

**b. 明确农业水价政策取向,初步奠定现代农业的发展基础和良性循环机制。**由于南通市城乡一体化经济联系广泛,工业反哺农业的实现途径多样,现代农业支撑现代工业发展的能力凸现,农业水价改革的政策取向明确,表现在:①提高农业水价后,农民承担的实际费用必须与农业产值相匹配,与农业生产成本相匹配,与农业种植结构相匹配,与农户家庭劳力和经济条件相匹配,尽量体现农民的承担能力和实际支付能力,避免出现“弃耕”等现象而影响农业的持续发展。②财政补贴主要面向灌区工程设施的配套建设和更新改造项目,对节水潜力大的农业区实行投资倾斜,并实行城乡定向、定点挂钩支

持。③提高水价增加的水费收入主要用于农民不同收入层次的支付补贴,现有灌区的维修和养护所需的投资主要由财政来承担,以切实保障农村水利现代化目标的实现和城乡统筹的协调发展。④农业水价政策的改革与完善,要有利于农业供水市场机制的培育,有利于农业产业化的全面推进,有利于促进生态农业建设。

#### 4 农业水价改革方向与政策建议

a. 财政对农业供水工程运行成本和投资成本的补贴不计入定价成本。①对农业供水工程运行成本补贴,不计入定价成本。采取按照人员编制定额或者按照水利工程维修养护定额补贴的方式;②水利工程延期折旧或者免提折旧,更新改造资金不足由财政补贴;③对财政拨款进行灌区节水改造以及末级渠系奖补资金不记入定价成本。

b. 以工业用水补偿农业用水的方法降低农业用水定价成本。工业无偿投资节水设施,置换水权,因为节水降低的成本应该体现在定价中。如果社会单位直接用货币购买水权,价款应该在降低农业定价成本中得到体现,不能作为水利单位奖金和福利发放。同时供应工业、农业用水的水利工程,可以通过供水保证率法分摊成本,体现“以工补农”的政策方向。

c. 财政转移支付方式兼顾直接补贴农民。参照农业生产资料补贴方法,与农业水价调整挂钩,对定额内用水量提价部分进行明补,定额外不补,同时与现行的农业直补政策相协调。

d. 根据灌区节水条件和水价分担规模,对灌区进行合理分类。分类依据除兼顾灌区节水条件这个因素外,还可选择与水价分担关系最密切的因素作为标准,按照不同的水价分担形式进行综合分类。首先选择分类的单项指标,用这些单项指标区分不同灌区的社会贡献、节水潜力、价格现状、农民和政府对于水价的分担能力,然后综合单项分类指标进行综合分类。

e. 从政策激励的角度明确农民对水利投资投劳的权益。明确农民用水协会可以自主决定对农村水利投资投劳并取得收益。发达地区农业用水提价的重点工作是末级渠系成本核算。农业用水价格管理改革的重点也是末级渠系价格管理,为了把提价和价格分担结合起来,关键环节是吸引农民对于末级渠系养护投入<sup>[8]</sup>。一方面可以采用农民投资投劳降低水价成本,另一方面可以巩固农民用水协会的经济基础,建立民主管理制度。

f. 从提高水资源效率的角度实行城乡水务一体化管理。按照《中华人民共和国水法》规定,实行城乡水资源统一管理和监督。农业供水单位需要确定能用于转移的总水量,并制定供水运行调节规则,阐明用水可靠性等细则,明确规定向终端用户提供的水量,取代用行政手段来处理供水问题的传统办法,为“工农互补”提供条件。

#### 参考文献:

- [1] 姜文来. 农业水价合理分担研究[J]. 中国水市场, 2012(16):45-51.
- [2] 水利部发展研究中心. 农业水价综合改革研究报告(2009-2011)[R]. 北京:水利部发展研究中心, 2012.
- [3] 贾琚. 国外的节水农业[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2006:129-135.
- [4] 吴伟华. 南通市农业水价调研报告[R]. 南通:南通市水利局, 2011.
- [5] 国家发展和改革委员会,水利部. 关于加强农业末级渠系水价管理的通知(发改价格[2005]2769号)[EB/OL]. [2006-05-22]. <http://www.xjdr.gov.cn/content.jsp?urltype=news.NewsContentUrl&wbtreeid=10508&wbnewsid=16949>.
- [6] 崔延松. 区域供水系统与区域水价研究[J]. 中国水利, 2006(16):34-35.
- [7] 周春应,章仁俊. 水价对农业用水需求的影响分析[J]. 中国水利, 2005(15):27-30.
- [8] 崔延松. 水利经济管理[M]. 南京:河海大学出版社, 2000:134-141.

(收稿日期:2012-08-20 编辑:张志琴)

(上接第10页)

- [4] 蒯圣龙,张红珍,李云辉. 基于遗传神经网络的环境质量评价[J]. 沈阳大学学报, 2006(2):43-45.
- [5] 韩力群. 神经网络理论、设计及应用[M]. 北京:化学工业出版社, 2007.
- [6] 张代远. 神经网络新理论与方法[M]. 北京:清华大学出版社, 2006.
- [7] FANG G H, GAO Y Q, TAN W X, et al. Study and construction on evaluation index system of the modernization of water conservancy project management[C]// International Conference on Engineering Management and Service Sciences, Nanjing: 2009.
- [8] 金菊良. 遗传算法及其在水科学中的应用[D]. 南京:河海大学, 1998.
- [9] 周开利. 康遥红. 神经网络模型及其 MATLAB 仿真程序设计[M]. 北京:清华大学出版社, 2005.

(收稿日期:2012-06-05 编辑:陈玉国)