

安徽省淠史杭灌区水费制度改革刍议

袁晓继

(安徽省水利水电勘测设计院,安徽 合肥 230022)

摘要 针对淠史杭灌区现行水费管理制度存在的水费标准低、水费使用监管不力、管理粗放、供水结构不合理等问题,提出了按成本核定水价、实现按方收费、改革水费征收制度等建议。

关键词 水利经济 水管理 水费制度 成本水价 淠史杭灌区

中图分类号:TV23.4 文献标识码:A 文章编号:1006-7647(2001)08-0020-02

1 现行水费制度

1.1 水费标准和征收制度

淠史杭灌区位于安徽省中西部大别山余脉的丘陵地带,地跨安徽、河南两省,灌溉范围涉及安徽省境内六安、合肥及巢湖 3 市的 10 个市、县,总设计灌溉面积 79.9 万 hm^2 (其中安徽省 73 万 hm^2)。

淠史杭灌区现行水费征收执行的标准是安徽省人民政府 95 第 68 号令发布的《安徽省水利工程水费收交、使用和管理办法》,即:农业灌溉水费实行基本水费加计量水费,基本水费以每公顷 51 kg 稻谷折价计收,计量水费按每 100 m^3 水折价 3 kg 稻谷计收。据此测算,灌区基本水费为 66 元/ hm^2 ,计量水费为 0.039 元/ m^3 。水费由乡镇人民政府统一收缴后,上交县级水行政主管部门或县财政专户,个别县或地方(如庐江县)由水管单位直接与乡、村签订供用水合同,按合同计量收费。

1.2 存在问题

长期以来,在计划经济条件下制定的灌区水费标准和征收体制已严重制约了灌区的良性运行和发展,归纳起来主要存在以下问题:

a. 水费标准低于成本,实收率低。以 2000 年灌区固定资产总值 25 亿元为基础,测算的灌区现状综合成本水价为 0.069 元/ m^3 ,但近年实收的综合平均水价仅 0.029 元/ m^3 (或 149.1 元/ hm^2),只占成本水价的 42%;不但水价偏低,而且存在收费田亩不实及自行减免、层层拖欠水费(水费到位率只有 70%)等现象。

b. 政事不分,人员超编,水费使用监管不力。目前灌区各类管理人员共 8810 人,在职正式职工 5381

人,已超过定编人数;由于政事不分,灌区管理单位与政府部门同“吃”水费,不能自我约束,缺乏有效监管,水管单位不实行独立核算,无权支配水费,水费常被挪作它用,造成管理单位经济困难,无法提取大修和折旧费,致使水管单位无力进行必要的工程维修养护,不能维持管理工作的正常运转,难以走出困境。

c. 管理粗放,水量浪费严重。由于工程老损、不配套以及科技管理薄弱,灌区目前仍停留在粗放管理水平,无法全部按计量收费,全灌区每年跑水、漏水、浪费水达 3~5 亿 m^3 ,节水灌溉、计量收费、自动化控制等新技术无法推广应用。灌区绝大多数乡镇都是执行按田面积收费,灌区支渠面广、线长,专业管理机构管理不力,属于乡村和用水户自管的斗、农渠大部分渠系缺少建筑物控制,均是造成灌区水量浪费的主要原因。

d. 供水结构不合理。灌区内非农业人口占总人口的比例已超过 22%,城镇居民生活和工业用水增加速度加快,用水缺口较大,而农业用水一方面耗水量浪费严重,另一方面水价低于成本,且实收率低。这不仅影响了农业灌溉效益的发挥,也制约了城镇经济的发展。

当前,淠史杭灌区正在进行续建配套和节水改造,只有在节水改造的同时抓紧灌区的水费制度改革,才能使灌区摆脱困境,走向良性运行的轨道。

2 水费制度改革

2.1 制定水费标准的原则

水利工程供应的水是商品,水费是维持水利工程正常运行、发展所必需的基础条件。水费制度必须按价值规律进行改革,以价格杠杆推动灌区节水灌

作者简介:袁晓继(1968—),男,安徽巢湖人,工程师,主要从事水利规划设计工作。

溉进程,提高单位供水效益,改变管理单位经营困难的局面。

根据 1997 年国务院批准颁布实施的《水利产业政策》和 1985 年国务院颁布的《水利工程水费核定、计收和管理办法》规定,可确定淠史杭灌区水费标准的制定原则为:①按成本核定水价。②区分不同用水部门用水水价,即农业供水按成本计收,城镇生活供水按成本加微利计收,工业供水以成本加盈利计收,特种商业性营业供水以成本加高利计收。③实行季节水价,根据当地水资源状况和农业需水情况,实行按水量的丰、枯季节或农作物需水缓急情况浮动水价,同时规定水费浮动的上、下限,灌溉用水高峰期水价可适当上浮,以促进灌溉节水技术的推广,冬春季用水或灌溉期弃水,水价可适当下调。④对城镇工业、生活用水占用农业灌溉水源,实行有偿占用。

2.2 水费制度改革建议

a. 加强管理,逐步实现按方收费。灌区每年灌溉前应编制用水计划,实行计划用水,按计划先交纳基本水费,然后按实际用水量交纳计量水费。对于超计划用水,实行累进加价计费。

b. 水管单位内部在水费分成比例上实行分级核算。各级水管单位对农业水费的分成按其所管理的固定资产比例为基础进行测算,以体现责任与权利的一致性,其中折旧费部分专户存储。

c. 农业用水按成本价计收,非农业供水实行完全成本加利润计收,具体价格由淠史杭灌区管理总局统一测算,由政府物价部门、水行政主管部门、管理单位和用水户代表共同召开价格听证会,核定发布水价。

d. 水费价格不到位和水费欠收实行政府补贴制。鉴于灌区内部经济发展不平衡,受益区灌溉保证率存在差异,在特定条件下,政府对农户采取必要的保护措施。在水费价格和水费总额不能到位时,则由作出保护决定的政府财政专项补贴资金。

e. 实行动态水价,调解水源供需矛盾,抵御自然风险。受自然因素制约,淠史杭灌区水资源总量年际变化大,为抵御风险,保持均衡的经营管理成本,遇大旱年份,实行水价动态管理。

f. 改革水费征收制度,改变目前由灌区乡镇代收、以县统收的办法,改由水管单位向用水户协会(用水户)直接征收。

g. 精简内设机构,分流转岗富余人员,减轻水管单位经济负担和供水成本。

h. 设置必要的量水设施,合理调配水源,实行科学用水,实现按方收费。

安徽省水利水电勘测设计院编制的《安徽省淠

史杭灌区续建配套与节水改造规划报告》提出,该工程总投资为 43.69 亿元,根据灌区供水成本进行水价测算,灌溉、城市供水成本水价测算成果见表 1。

表 1 供水成本水价测算结果(渠首级) 元/m³

年 份	灌溉水价	城市供水水价	其它供水水价
2000 年	0.069	0.12	0.069
2005 年	0.076	0.15	0.076
2010 年	0.079	0.25	0.079
2015 年	0.083	0.31	0.083

3 分期实施意见

淠史杭灌区水费改革应与灌区续建配套与节水改造工程同步实施,近期农业用水价原则上应按成本计价,城镇生活用水高于农业水价,工业用水高于城镇生活用水价,远景水价改革要按照商品水生产的要求,按照等价交换的原则核算商品水的生产成本,并有适当的资金利润率和税金来合理制定水价。

(收稿日期 2001-07-09 编辑:马敏峰)

(上接第 13 页)发展的需要,更是解决张掖地区农业、农村、农民问题的需要,要进一步转变观念,牢固树立开拓创新、锐意进取的思想,尽快建立高效化现代节水型农业。

b. 创新工作机制,抓好典型示范。围绕园区建设这个中心工作,各县(市)有关部门可从当地实际出发,创新工作机制,抓好典型,带动工作,近期(2003 年前)以石岗墩、地区林果研究所、银光集团、滨河集团为典型,带动张、临、高三县(市)2.7 万 hm² 高效园区建设;远期(2003 年后)以种植优质牧草、酿酒葡萄、中药材、优质小麦、油菜为代表,全面建设水利化、机械化、自动化等现代化农业大园区。

c. 制定优惠政策,加强政策引导。黑河节水工程已经过有关部门规划论证,国家将投入资金进行工程建设,2003 年前已列入 2.7 万 hm² 的高效节水项目,同时,在日本协力基金贷款项目中,张掖地区还有 2.7 万 hm² 的节水任务和 1.2 亿元人民币的投资,若采取一些行之有效的优惠鼓励政策,并辅之以政策引导,可使这些投资效益更加扩大。

d. 加强水资源监管力度,积极推进城乡水务一体化管理,为园区建设提供资源保障。要进一步明确水权,确定宏观和微观两套指标体系,实行强制性节水,要采取行政、工程经济和科技 4 项措施,深化水权改革,实现水资源有偿使用,越权追究,节约有偿,浪费处罚的目标管理责任制,实现人口、资源、环境与经济社会的协调发展。

(收稿日期 2001-08-14 编辑:马敏峰)