



农村税费改革对农业水价的影响

——白马灌区水价改革调查

朱炎成 刘乾赤 温娟平

娄底市水利局 娄底市 417000

【摘要】 文章就白马水库灌区的供水现状,分析农村税费改革与水价改革的关系,找出当前水价改革存在的问题,并提出切实可行的建议,对当前水利行业水价改革具有一定参考意义。

【关键词】 税费改革 水价改革 农业水价 建议

1 基本情况

白马水库始建于 1958 年,位于湘江二级支流孙水河的源头。集雨面积 205 km²,年平均来水量 2.1 亿 m³,水库总库容 6 650 万 m³,有效库容 5 500 万 m³。渠系工程左右干渠 137.8 km,大小支渠 105 条,559 km,设计灌溉涟源、娄星 2 市区 13 个乡镇 1.22 万 hm² (18.3) 万亩农田,实灌 1.5 万 hm² (21 万亩),遇上干旱年份,还要协灌双峰县的 1 万多亩农田,据估算,灌区累计增产粮食 60 亿 kg。同时担负着娄底、杨市、水洞底等重要城镇的 80 万人口的防洪重任,其社会效益十分显著。

2 农村税费改革与水价改革的关系

① 农村税费改革后人们观念的变化。湖南省已从 2005 年开始取消农业税。为了适应农村税费改革的新形势,2004 年以来,多次对灌区农业用水户、农村组织以及乡镇政府就农业成本收益情况、水价和收费方式进行深入了解和调查。

农户和农村组织对农村税费改革以后计收水费的问题,有以下几种不同观点:一是认为国家的农业税都已免征,水费就更加应该免收了;二是认为白马水库是人民群众修建的,理所当然服务灌区群众,不能按成本收费,取消农业税以后,应该是水费下调的契机;三是在道理上承认水费是农业成本之一,但对提高水价持谨慎的态度,认为目前水费价格虽然远远低于供水成本,但如果水价提高,灌区群众无法承受。有的根本不赞成按成本收水费,认为不利于减轻农民负担。

② 农业水价核定情况及农业成本的关系。2004 年上半

年,娄底市水利局和娄底市物价局根据《湖南省水利工程水价核定及水费计收使用管理办法》,对白马水库的水价重新进行了初步核定:按固定资产 7 057 万元计算,其供水成本的三个组成部分,直接成本、制造费用和期间费用合计为 426.49 万元,按年供水量 3 000 m³ 计算,成本为 0.14 元/m³,但实际,由于农业产业结构调整及一季稻面积不断扩大,近几年灌溉用水平均约 2 000 m³,这样每立方水的成本要超过 0.2 元。

如果分摊到田亩,按设计面积 1.22 万 hm² (18.3 万亩) 计算,平均每亩负担 23.31 元。

据抽样统计分析 2003 年白马灌区农业生产成本,种植双季稻为 850 元/亩,如果平均每亩水费 23.31 元,只占农业成本的 2.74%,并不算高,而一般地水费达到农业生产成本的 5%,因此,群众应该是可以承受的。在非灌区的双季稻种植田有的甚至超过了 120 元/亩,那些无水源的更是靠天吃饭,遇上干旱年景颗粒无收,前功尽弃。

③ 白马水库总体的改革思路。随着改革开放的深化,国家政策的逐步明朗,2002 年国务院办公厅颁发了《关于水利工程管理体制改革的实施意见》,2003 年国家发展和改革委员会、水利部制订了《水利工程供水价格管理办法》,为了认真贯彻好这两个文件,2003 年 4 月成立了白马水库灌区体制改革领导小组,起草了《白马水库灌区管理体制改革的实施办法(草案)》。其基本思路:一方面是机构改革。认真搞好“三定”:定性、定编、定员。撤销白马水库左右干中心站和娄星区中心站,合并乡镇水管站,成立白马灌区管理所,独立核算自负盈亏,进行灌区一体化管理;定岗核编,合同用人,竞争上岗,双



向选择,全员聘用。另一方面是水费改革。实行水费公示制度,与用水者签订供用水合同;改过去的隔年收费为当年收费;减少中间环节直接收费到村,专票专用坚决杜绝搭车和乱收费;两部水费计收,干渠沿线实行保灌,每亩收费,标准为30元/亩,支线交钱开票放水,水价提高到0.08元/m³;适当提高奖励,根据水费收缴任务完成的不同时间按3%~7%的比例奖励;严格管理,合理利用水费。

3 当前水价改革存在的问题

(1) 上游灌区受益农户缺乏缴纳水费的自觉性。目前对干渠上游沿线的群众不愿交水费者,确实没有什么特别的制约办法。那种认为凭着签订一纸用水合同,就能保证水费到位的想法是不现实的,一方面干渠上游沿线的部分受益农户不愿签订合同;另一方面即使签订了合同,他们也不会交水费,反正水从自己的地段经过,不必开闸,靠渗漏就可以满足农作物的灌溉用水。

(2) 按供水成本提高水价,灌区群众和乡镇干部难以接受。通过调查,尽管对水费的性质、该不该收水费以及如何收取水费存在不同的看法,但对提高水价却没有支持者。就目前的价格水平,回收率都如此低,提高水价以后,群众抵触情绪将更大,水费更加难以收回。

(3) 大灌区供水面向千家万户,统一购买行为几乎不可能。当下游的乡镇、村组按合同交纳水费,但上游的村组不按规定交纳水费,水管单位怎么去“终止供水”呢?其二农业灌溉时效性很强。紧张抗旱时,不要说慢开闸几天,就是慢开闸几个小时,也可能导致严重后果。我们的传统做法是以不干死灌区农民一丘田为调度目标,而这时水费问题就成了次要问题。

(4) 水利设施落后,计量不准引发的矛盾多。干渠沿线渗漏严重不能进行计量收费,甚至造成干渠附近田块水量过剩。影响了增产,借故拒交水费。对于可计量灌溉的渠段其水量计量准确与否也是一个问题,从实行了多年的流量包段看,乡镇水管站之间因水量引起的纠纷从来没有间断过。因从前灌区大部分乡镇是按亩收费,欲将水量计量到村组肯定会引起更多的矛盾,而把水量准确计量到各家农户,就更是不可可能。

(5) 按亩收费(如基本水费),核定田亩是一个很复杂棘手的问题。过去乡镇收取水费时,和农业税一起收,带有一定的强制性,核定田亩容易一些。如果由水管单位直接面对农户或农村组织,核定田亩就不那么容易了,这么大的一个灌区,遇上干旱年灌溉范围和面积就会增加很多,遇上丰水年份灌溉面积和范围就会收缩很多。我们以前与乡镇水管站结算水费时,就按设计面积计算,但设计面积也有不合理的地方,经过多年的变化有的地方减少了,有的地方增加了。

(6) 行政干预大。遇上特大干旱年,一些欠交水费的支线和尾灌区稍慢几天放水,就会引发大规模群众运动,甚至冲击乡镇政府。每当这个时候上级政府就会施加压力“先放水,水费慢慢想办法”,抗旱如救火,没有协商余地。回收水费的时候却没有人愿意为水管单位出面了。

4 水价改革的几点建议

在当前农村税费改革的新形势下,就白马灌区而言,《白马水库灌区管理体制改革的实施办法(草案)》的总体改革思路是可行的。对实施过程中的一些具体问题,提出以下看法和建议:

(1) 政府主导改革的问题。市场经济要求政府职能向加强宏观调控、完善投资环境等方面转变,不干预企业内部事务。事实上目前的条件下,农业灌溉不能完全按市场法则运作,水费定价政府要管、当用水户不交水费“终止供水”时政府也要管,田亩核定、水费加收方式、对不交水费者的处罚等问题,都需要政府的强力介入才行。

(2) 田亩核定的问题。在按田收费中,如基本水费、保灌面积都涉及面积核定的问题,如果由水管单位一块一块地去核定是做不到的。水管单位只能在一个较大的范围内核定田亩总数然后计配水量和计收水费,再以此为依据与受益农户的用水组织(用水者协会)签订一个合同。其用水组织内部根据用水量,核定出每亩所负多少金额。

(3) 用水者协会的问题。用水者协会应该以现有的行政村组织为基础来组建。至于不同村组之间可能存在插花地,这时可以根据农户自愿的原则,单一加入到另一个用水者协会里边去。同一条支线灌溉多个村时,上下游之间可能产生矛盾,根据实际需要,也可以多村合并为一个或几个用水者协会。

(4) 加大干渠改造力度问题。白马灌区左右干渠137.8 km。不少渠段渗漏严重,影响计量收费,也无法制约干渠两侧部分用水户不交水费行为。因此这些地段必须首先纳入渠道改造计划,加大投入,进行高质量的防渗改造。

(5) 农业补贴问题。工业反哺农业,是党的“三农”政策的重要内容,实施农业补贴时,可以考虑将农业用水纳入补贴范围,直接补贴到水管单位,这对各方面都有好处。一是提供补贴以后,农业水价可以低于供水成本,农民能够得到实实在在的好处,这完全符合党的“三农”政策;二是水管单位能够解决水价改革中的很多难题。如实行两部制水价时,将基本水费纳入补贴,就可以省去“核定田亩”这个大难题;三是水管单位能够步入良性循环。水管单位不能正常运转,农业发展没有保证,最终受害的还是农民,严重情况还可能危及防汛安全与社会稳定。

(6) 水管单位日益贫困化问题。白马水库管理处,编制性质是财政差额拨款的事业单位,实行的是自收自支的企业运作模式。由于水费回收率低,而运行管理费用提高,水管单位举步维艰,生活十分困难。按照国办发[2002]45号文件要求,白马水库应是属于事业性质的准公益性水管单位。“其编制内承担公益性任务的在职人员经费、离退休人员经费、公用经费等基本支出,以及公益性部分的工程日常维修养护经费等项支出,由同级财政负担”。因此,建议白马水库管理处部份从事公益性事业的项目享受公共财政以缓解目前经济窘迫的压力。