

农业水费计收和管理的调查与思考

罗 斌,梁金文

(江西省宜春市锦北灌区工程管理局,330800,高安)

摘要:改革农业水费的计收方式,两部制水价中的基本水费并入水资源费,实行两费合一,由财政统一向社会计收,用于国有水利工程的运行管理及水资源的保护;两部制水价中的计量水费由农民用水户协会计收,专门用于末级渠系的维修和管理,由农民用水户协会在政府和农民用水户代表的监督下管理和使用。

关键词:农业水费;水资源费;末级渠系水费

Investigation and considerations on collection and management of agricultural water charges//

Luo Bin, Liang Jinwen

Abstract: The collection methods of agricultural water charges were reformed by combining basic water charges with water resources fees. The collection is made by financial department and used for operation and maintenance of waterworks. Among the "two charges" of basic and metering, the metering charges are collected by Farmers' Water User Association(WUA) and used for repairing and maintenance of end-canal system. The funds managed by WUAs are supervised by the government together with representatives of farmers.

Key words: agricultural water charges; water resources fees; end-canal water charges

中图分类号:S274

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2009)20-0063-02

建立规范的资金投入、使用、管理与监督机制,完善水价形成机制和水费计收方式,是明晰国有水利工程和集体水利工程管理职能和权责的核心问题,是基层水利建设和管理必须突破的“瓶颈”。以骨干工程为主体的国有水利工程和当前实行的农业水费计收、使用和管理制度,其实质是国有水利工程靠农民上交的水费来维修养护,这种制度模糊了政府和农民用水户对国有水利工程和集体水利工程的管理职能,并导致了两种后果,一是国有水管单位因国有工程的管养经费深埋在水费收缴的经济恶性循环中而不能自拔;二是集体水利工程投入空间被国有水管单位计收的农业水费所挤占,致使集体水利工程投入严重不足,设施破败不堪,管理无人问津,灌溉水浪费非常严重。因此,建立科学管理和可持续发展的长效机制,巩固水管体制改革的

成果,进一步理顺国有水利工程和集体水利工程的管理职能,明晰政府和农民对国有水利工程和集体水利工程在管理中的权责,改革现行农业水费计收、使用和管理制度势在必行。

一、现状与问题

现行农业水费计收、使用和管理制度,模糊了国有水利工程与集体水利工程的管理职能和权责,导致“国家的孩子”(国有水利骨干工程)由农民养,“农民的孩子”(集体末级渠系工程)无人养。

1.国有水利骨干工程的管理现状

根据对改制后的锦北灌区锦惠灌片的调查:国有骨干工程干渠总长度94.6 km,包括启闭机、闸坝等引水工程在内,国有资产总值近8 000万元,现有职工114人(其中离退休人员49人),除财政补贴人员25人外,其余89人必须全部依靠农业水费来

养活。根据财务统计,除工程养护经费外,2008年工资等公用经费为282.75万元,实收水费194万元,缺口88.75万元(还不包括职工工资的自然增长部分)。为了保持稳定,管理单位只好挤占养护经费来足额发放职工工资。工程养护经费只能期待着增加水费收入,而目前每亩22.87元的水价只占成本价(不含资产折旧费)的60%,其中还要扣除18%用作乡镇的手续费及乡镇水管人员的工资,管理单位能收的水费只占成本价的48%。按90%的收缴率,能收到手的水价只有16.87元/亩(1.12元/hm²),占成本价的43%。

为了保证骨干工程的畅通,管理单位每年的水利冬修只有把除险加固、清淤整治的任务分配给受益乡镇,乡镇按农民承担的工程量收取农民的以资代劳费用,集中资金以乡镇为单位组织机械施工,事实上,这也是在加重农民负担的基础上不得已

收稿日期:2009-09-21

作者简介:罗斌(1957—),男,局长,高级经济师。

而为之的办法。

国家对大型灌区的节水改造项目,可以解决骨干工程存在的大部分险工险段问题,但建后管理非常艰巨。随着时间的流逝,在农业水价不能按成本价到位及政府投入不再增加的情况下,水管单位又将陷入工程老化失修—渠道输水能力不足—灌溉保证能力下降—水费难收—无钱管护工程—工程进一步老化的恶性循环。

2. 农民用水户协会与集体水利工程的管理及运行状况

锦北灌区锦惠灌片末级渠系集体水利工程总长度 460 km,承担着 22 万亩(1.47 万 hm^2)的农业灌溉任务,覆盖 10 个乡镇(场)的 68 个村委会,每个乡镇成立了一个农民用水户协会,各村民委员会成立分会。协会的会长一般由乡镇水管站站长担任,分会长由村支书或村主任担任。由于乡镇(协会)没有任何经费对末级渠系集体水利工程实施管理和维护,这些协会也只是挂个名或为了应付上级检查而已,在国家有小农水资金安排时便于以协会的名义向上申请小农水项目,末级渠系仍处于无人管理的状态。2007 年我们对七支渠的管理现状进行了调查,该渠设计长度 3 800 多 m,灌溉面积 4 100 多亩(273.33 hm^2),斗渠 2 条、农口 9 个;目前该渠总长只有 2 100 m,而取水口多达 23 个,其中无闸无板的 21 个,灌溉面积剩下不足 2 000 亩(133 hm^2),设计过水深度 1.2 m 的渠道,其最大淤塞竟达 0.87 m。在每年的“双抢”抗旱期间,无论水管单位怎么加大骨干渠道的流量,支、斗、农渠由于带病运行也只能是大水漫灌,末端的农田还是无水,农民就把放不到水的责任推给国有水管单位而不交水费。这种他人生病,逼水管单位吃药的现象普遍存在。

3. 现行水费计收、使用和管理制度形成了“国家的孩子”农民养,“农民的孩子”无人养的现实

国有水利骨干工程的管护经费

主要靠农业水费来保障,乡镇代收的水费(留下应该留下的费用后)全部上交给了水管单位。目前的状况下又不可能开征末级渠系水费,农民也不可能上交两次水费。所以,在农业水费全部上交给水管单位后,末级渠系集体水利工程就再也无钱进行管护。乡镇及农民认为:水管单位收了水费就必须承担全部渠道(含末级渠系)的管护责任。而国有水管单位又以集体水利工程的产权是集体水管单位的和水费成本中未包含末级渠系的管护成本为由,不愿承担末级渠系集体水利工程的管养义务,为此推来推去,致使末级渠系集体水利工程走入了无人管理的恶性循环“怪圈”。

二、思考与对策

改革现行农业水费计收制度,建立合理的水价形成机制和有效的水费计收方式,是基层水管体制必须突破的“瓶颈”。

1. 破除“瓶颈”

现行的农业水费计收、管理和使用制度,是深化基层水管单位改革进程中的“瓶颈”;明晰国有水利工程与集体水利工程产权、分清各自的管养职责,是实现灌区可持续发展的必然要求。

现在的大中型灌区骨干工程及乡村集体水利工程等水利设施大部分都是 20 世纪人民公社时期兴建的,工程的管理任务分别移交给国有水管单位和乡镇集体管护。几十年的管理实行以现行农业水费计收、管理和使用为核心的经营管理制度,国有水管单位因农业水费计收和乡村集体组织末级渠系的管护职责难以到位而困扰。水利工程的管养始终在水费难收水难放的恶性循环中不能自拔。

20 世纪 90 年代开始,国家加大了以节水为重点的灌区续建配套和挖潜改造的资金投入,建是基础,管是关键,改造项目的资金投入结束以后,这些工程仍将分别移交给国有水管单位和乡

村集体组织管理和养护。目前的管理体制如不能彻底改革,工程又将步入恶性循环的“怪圈”。因此,明晰国有水利工程与集体水利工程产权,分清各自的管养职责,改革现行的水费计收、使用和管理使用制度势在必行。有的学者提出了农业水费实行财政转移支付等许多切实可行的办法,而且在一些经济发达的省份已经推行。但有的学者担心,减免了国有水利工程的农业水费,会削弱农民的节水意识。为避免这种担忧,可以在减免国有水利工程农业水费的同时,核定末级渠系水价,由农民用水户协会以计量水费的形式计收末级渠系水费,用于末级渠系的运行管护。这种由农民自己进行计量收费,用于自己的工程管养和维护的作法,充分体现了“谁受益、谁负担、谁管理”的原则,更有利于农民参与管理和节水意识的提高。

2. 完善水价形成机制

免收国有水利工程的农业水费,将两部制水价中的“基本水价”归并到水资源费内,实行“两费合一”,由财政统一征收,是国有水利工程运行管理的经费保障。

国家对大型灌区的投资,优化了国有水利工程对于水资源的使用效率,其目的是节约用水,保障国家粮食生产安全,而不是通过水管单位来收取农民的水费赚钱,国有水管单位是为农业服务的纯公益性管理单位,承担着对水资源的开发管理、节约和保护的职责,因此把国有水管单位“两部制水价”中的“基本水价”归并到国家的水资源费中,实行“两费合一”,按收支平衡原则,核定提高水资源价格,国家只按二、三产业的工业总产值收取水资源费,不再收取国有水利工程的农业水费。考虑到地区间的经济发展和贫富差距,国家的水资源费由省级财政统一征收,统一管理,统一调拨,实行专款专用于本省范围内国有水利工程的管理、维修和养护,真正做到“国家的孩子”国家养,以减轻农民负担。(下转第 70 页)

在核审案件时将处罚种类和幅度作为核审的一项专门内容。对于办案机构与法制机构意见不一致或者案情重大、疑难和复杂的案件,由案件审理委员会研究决定处罚种类和幅度。

(10) 行政处罚“先例”制度(指导性案例制度)

行政执法机关对违法行为作出的行政处罚决定,应当作为该行政执法机关以后对同类违法行为进行处罚的“先例”。适用“先例”制度的对象应当是事实、性质、情节、社会危害程度和当事人主观过错相当的违法行为;适用“先例”制度的结果,应当使相当的违法行为受到的行政处罚的种类、幅度以及程序一致或基本一致。参照“先例”,并不影响行政执法机关在说明理由的前提下作出“例外”的裁量。

(11) 建立相对统一的量罚统计数据网络体系

量罚统计数据网络体系,包括行政处罚案例数据库、量罚原则和量罚指南数据库及量罚依据数据库等,旨在确保量罚的一致性。

5. 加强对行政机关行政处罚自由裁量权的监督

体制控制是在行政机关内部以权力制约权力的机制,应用强有力的监督机制对行政处罚自由裁量权进行规范是加强体制控制不可缺少的控制措施。一是建立行政处罚自由裁量设定、实施、监督三者间的互动制衡机制。二是完善行政监察制度。三是加强行政层级监督制度,包括加强备案审查工作;推行行政执法责任制;开展案卷评查工作;开展行政处罚自由裁量权效果评估;加强行政复议工作。四是完善行政机关外部的监督制度。

6. 注重执法队伍建设,提高执法人员的素质

执法人员素质的高低直接关系到自由裁量权的准确度,关系到法律的尊严,并直接影响良好执法环境的形成。要加强对执法人员的教育,推行执法人员任职资格考试制度和竞争上岗制度等。

(主讲人单位:国务院法制办政府法制协调司,副司长)

责任编辑 邵自平

(上接第 64 页)同时,把水管单位从繁重的农业水费计收工作中解脱出来,让其全身心地投入到工程的管理中去,提高工程管理水平,更好地发挥工程效益。

3. 建立科学的管养机制

计收末级渠系水费,采用计量水费的方式由农民用水户协会计收管理和使用,保障末级渠系管理维护有稳定的资金来源。

农村的“五统三提留”取消之前,末级渠系的维护一般是由农民投工投劳来解决,随着全国范围内的免征农业税,农村“两工”随之取消,农村的集体公益事业主要依靠“一事一议”制度来实施,但由于“一事一议”制度存在一定的局限性,而且所承载的范围太宽,农民交了农业水费,再用“一事一议”的办法为农村水利基础设施建设筹资十分困难,致使农村集体水利基础设施无钱养护而破败不堪。为解决乡村集体水利工程管理缺位的问题,国家从 20 世纪 90 年代实施世行贷款项目开始,就大力推广农民用水户协会这一组织形式,末级渠系农村集体水利工程由农民用水户协会负责管理和维护,这是基层水管体制改革的重要目标,也是当前基层水管体制改革尚未破题的难点,其主要原因是农民用水户协会无钱办事和末

级渠系无钱养护。最大的误区是:认为成立了农民用水户协会就等于末级渠系有人管理,农民就会“自愿”交纳农业水费之外的末级渠系的管护费用到协会;认为成立了农民用水户协会就等于基层水管体制改革成功了,事实上这种“统计”上报的协会大多名存实亡。要使协会有生命力,使之成为农民自己的协会,改革的关键是协会要有钱办事,才能有人管事,协会所管理的集体水利工程成为农民自己的工程,农民上交的水费只对农民自己的工程负责,真正形成财权和事权的统一,“谁受益,谁负担,谁收费,谁管理”。因此,在取消国有工程水费的同时,让协会以计量水费的形式计收末级渠系水费,使末级渠系的维修、养护和管理成为“农民的孩子”由农民养,由农民自己收费,自己管护,使末级渠系的管理真正做到有人管事,农民用水户协会真正做到有钱办事,通过改革,使农村基层水利走上健康发展的轨道。同时,通过协会计收计量水费,彻底解决现行农业水费计收中吃“大锅水”的现象,提高农民的节水意识。

三、结 语

改革农业水费的计收方式,实行国有水利工程的运行管理成本由国

家财政负担;两部制水价中的基本水费归并到水资源费中,实行两费合一,由财政统一向社会征收。两部制水价中的计量水费划归末级渠系,由农民用水户协会计收、管理和使用,是从当前农村的实际出发,是党和国家反哺农业的政策体现。解决了国有水管单位水费计收难、经济运转难的“两难”局面,有利于水资源保护和利用,有利于国有资产保值增值,有利于水管单位的发展和稳定,有利于调动管理单位职工的积极性;解决了末级渠系集体水利工程维修管养经费的来源,有利于农民用水户协会的发展和稳定,有利于建立政府与农民和谐共管的水利机制;由协会采取计量水费的形式计收末级渠系水费,打破了传统喝“大锅水”的习惯,让用水户参与管理,有利于灌区节水意识的形成,有利于调动各方面的积极性。 ■

参考文献:

- [1] 江西省发改委 2009 年国民经济和社会发展规划主要指标. 江西省人民政府公报[R].2009(9).
- [2] 江西省水资源公报[R].2008.
- [3] 江西省大型灌区灌溉面积基本情况表[EB].中国大型灌区网.

责任编辑 李计初