

灌区农业水价成本补偿机制探究

刘宏让

(陕西省宝鸡峡引渭灌溉管理局, 712000, 咸阳)

摘要:针对宝鸡峡灌区农业供水价格政策性亏损问题,以近 10 年来供水成本与农产品价格指数上涨、政府水价调整比例、农业供水的特性、地位和作用、价格承受力等因素为基础,结合当前水管单位体制改革情况进行了综合分析,提出了建立灌区农业供水成本补偿机制的建议,供农业供水价格决策部门参考。

关键词:灌区;体制改革;农业供水;成本补偿;机制探究

Exploration on the agricultural water cost compensation mechanism in irrigation area//Liu Hongrang

Abstract: Aiming at the problem of loss of agricultural water supply by policy in the irrigation area of Baojixia, based on the rising water supply cost and agricultural products price index, adjusted proportion of water price by the government, and the character, status, role of agricultural water supply, price tolerance and other factors, combining with the current mechanism reform of water administrative organization, it advises to establish agricultural water cost compensation mechanism in irrigation area, to be referenced by the agricultural water policy-making departments.

Key words: irrigation area; system reform; agricultural water supply; cost compensation; mechanism exploration

中图分类号:S27

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2010)12-0029-04

宝鸡峡灌区是陕西省最大的灌区,全国十大灌区之一,灌区运行 38 年来,为地方经济社会和灌区农村发展作出了巨大贡献。2008 年 11 月,宝鸡峡灌区水管单位体制改革通过了省级验收。水管单位体制改革的实施,基本解决了灌区长期以来管理体制不顺、运行机制不活、水利工程运行管理和维修养护费用没有投资来源等困扰灌区运行和发展的大问题。体改实施后,灌区公益性人员费用、工程维护养护费用纳入了省级财政,但灌区农业灌溉水价现行政策滞后于当前灌区改革实际,制约灌区管理单位正常运转和持续发展,应继续深化改革,理顺水价形成机制,建立价格补偿机制,解决农灌供水政策性亏损问题,以保障灌区可持续发展。

一、灌区水管单位体制改革主要成果

宝鸡峡是一个综合性灌区,设有 2 座引水枢纽、6 座水库、22 座泵站、3 座发电站,有韦水倒虹等多处大型建筑物,灌区设施面积 19.4 万 hm^2 ,是一个多枢纽、引抽排并举、库渠结合、长距离输水、大型建筑物多样的特大型灌区。

1. 灌区定性定编

按照国务院有关通知精神和省政府的实施方案,将现有的灌区管理局改革为管养分离的单位,设立财政全额拨款事业单位宝鸡峡引渭灌溉管理局,承担防汛、排涝等公益性任务,核定全额编制 307 名(占总编制的 21.8%);设立下属农业灌溉中心站和工程维修养护大队,编制 1 192 名,

自收自支,实施企业化管理;3 座电站转制为企业,独立经营,自负盈亏。

2. 改革后内部机构职能划分

按照灌区管理机构职能,岗位分为 4 类。类:承担灌区防洪防汛排涝等职能定性为公益性,所需要的费用纳入了省级财政,人均费用标准与省事业单位人均费用相同。类:承担灌区农业抗旱灌溉职能,定性为经营性,由农业灌溉中心站负责,实行自收自支,企业化管理。类:工程维修养护职能由下属的工程维修养护大队承担,实行企业化管理,自收自支,自负盈亏。按照水利部《水利工程维修养护定额标准(试行)》测算年度公益性、非公益性工程维修养护费分别为 1 567 万元、3 556 万元。类:内部企业,实行企业化管理,自收自支,自负盈亏。

收稿日期:2010-03-25

作者简介:刘宏让(1964—),男,工程师。

改革的实施,理顺了灌区管理体制,使灌区的公益性、经营性职能清晰、权责明确,工程维修养护向市场化、专业化发展,形成了良性的公益性费用、工程维修养护费用投入、使用、管理与监督机制,初步形成了适应改革新形势的财政保障政策支持,达到了水管单位体改的基本目的,但在建立合理的水价形成机制等方面,还需要进一步深化改革。

二、灌区农业供水成本分析

宝鸡峡灌区水管单位体制改革后,灌区的农业供水定性为经营性,实行自收自支、企业化管理。按照国家和陕西省的农业水价现行政策,农业供水价格成本核定、政府批准水价如何随供水成本变动而适时调整、能否全成本分步执行到位、农民水价承受能力如何、成本水价与政府定价政策性亏损如何补偿、由受益者补偿还是由政府补偿,成为农业供水经营能否维持正常运行的焦点问题。

本文对体改后的灌区管理类机构,即农业抗旱供水机构的政策支持、存在问题与对策作重点分析。

1. 农业抗旱供水机构(类)现行政策

国家对农业供水价格管理的有关规定:

①《水利工程供水价格管理办法》(2003年)要求建立科学合理的水利工程供水价格形成机制和管理体制,明确了水利工程供水商品属性,从法规层面将其纳入到商品价格范畴进行管理,规范了水利工程水价形成机制及核算的原则方法。同时考虑到农业属于弱质产业,为减轻负担,农业用水按照补偿供水生产成本、费用原则核定,不计利润和税金。

②《关于推进水价改革促进节约用水保护水资源的通知》(2004年)指出,农业用水水价要达到保本水平,政府严格管理水价,实行终端水价制度,调整水价与理顺水价结构相结

合,按照不同用户的承受能力,建立多层次供水价格体系,大力整顿水价秩序,合理调整农业用水价格,逐步达到保本水平。

③《陕西省水利工程供水价格管理暂行办法》(2007年)规定,水利工程供水价格实行统一政策,分级管理,根据不同情况,实行政府定价或政府指导价;应根据供水成本、费用变化情况及市场供求状况,由县级以上人民政府价格主管部门会同水行政主管部门按照价格分工管理目录进行调整并向社会公布;水利工程农业供水价格由供水生产成本、费用构成;兼有防洪、供水、发电、排涝等多功能水利工程发生的成本、费用,应合理分摊,分类补偿;农业用水实行斗口计量收费。需调整供水价格时,由供水经营者向同级价格主管部门和水行政主管部门提出调价申请,经有管理权限的价格主管部门和水行政主管部门审核批复后执行。

2. 灌区农业供水价格改革进程

农业供水水价问题事关农业农村发展、农民增收和水利单位的良性运行,科学合理的水价体系是实现灌区经济良性循环的前提和基础。

(1) 灌区农业供水价格改革

灌区水价改革从公益性无偿供水到政策性低价供水,从低价供水到按成本核算和按水商品价格计费,水价正随着水资源的短缺逐步提高。宝鸡峡灌区自1972年开灌38年来,本着“让利用户,小步快跑,逐步到位”的原则,9次调整水价,由0.006元/m³提高到现在的0.149元/m³,经历了多价、分类、一价等3个发展阶段。1997年7月前,灌区水价按自流、小高抽、不同扬程抽水和库周用水分别定价。1997年7月后,随着灌区农业结构的调整,经济作物和果业生产大力发展,又分别制定了粮食、经济作物和果业等多种用水价格。2001年后,由于粮食、果品价格下滑和部分农村管水人员利用多价制乱收费,挫伤了农

民用水的积极性。自2002年冬灌,灌区实行“一价制”,并将村组群管费纳入政府定价范围。

农田灌溉水价是价格法规定实施的政府控制价格项目之一。在经济条件下,农业供水水价成本价格到位程度受多种因素制约,主要有农产品价格与农户承受能力,灌区自身经济与发展,政府财力补贴等。从宝鸡峡灌区农业供水价格调整过程可以看出,2001年前农业供水水价每3~5年就要按供水运行成本适度上调,但从2001年度后9年一直没有调整,仍为0.149元/m³。特别是2006年度工资改革后社会行业工资大幅度上升,造成灌区农业供水成本也同比大幅度提高,但灌区农业供水在政府核定水价的制约下,一直低于成本运行,形成连续多年的政策性亏损,造成灌区没有经费维修工程、职工工资收入水平大大低于社会平均水平。

(2) 灌区近10年农业供水水价标准与成本情况

自2001年调整农业供水水价标准以来的10年间,宝鸡峡灌区农业供水成本同比大幅度增加,但农业供水水价标准连续9年保持原水平。

宝鸡峡灌区水价与主要农产品价格分析:2000年以来,宝鸡峡灌区主要农作物小麦、玉米、油菜籽单价分别上涨69.1%、61.6%、86.6%,平均价格上涨72.4%,同期农业供水水价标准仅提高19.2%,比农作物价格上涨指数低53.2%,而供水成本2001—2009年提高了1.63倍。

宝鸡峡灌区现行工资标准:在职职工执行2006年7月工资改革前工资标准,离退休职工执行2006年7月工资改革后工资标准;2007年10月执行的绩效工资一直未兑现。

(3) 水管单位体制改革后农业供水成本核定差异

农业供水成本核算是政府制定供水价格的基础。水管体改后,政府对灌区公益性、经营性资产进行

分类管理,因此灌区农业供水成本只核算农业供水所发生的成本和费用,不能将灌区公益性及企业经营所发生的成本和费用计入农业供水成本之中。同时,在总成本中应扣除随水费计收的外购水源补偿费支出、代收的四库抽水电费支出及省级拨付的工程维修养护费用,具有公益和经营两重性的资产折旧及其他发生费用要按公益与经营性所占比例合理分摊。这样计算的农业供水成本才能真正体现农业供水成本的真实性、合理性。

(4) 水价承受能力

按照商品价格成本理论,农业供水按成本出售水量,才能维持灌区农业供水的简单再生产,这与国家和省级农业供水水价政策规定一致,即农业供水水价实行“成本补偿,保本经营,不计利润与税金”。因此,政府给灌区制定的供水价格必须以供水成本为下限,才不会造成灌区供水经营的政策性亏损,才能维持供水生产的正常运行。因此,分析和认识农业水价改革所面临的问题并采取有效的政策措施,对于水资源可持续利用和农业的稳定发展具有重要意义。

①农户承受力。农户是农业水价承受的主体,其承受能力的大小决定着农业水价改革的力度和进程。参照《农业水价改革:问题与出路》一文对农民水价承受能力的研究成果,灌区的运行能力随着农业水价的上调逐步增加,而用水量呈下降趋势;农民对农业水价改革的承受能力非常有限,当农业水费占到农民年收入的4%~6%、农业投入的10%~12%和产出的8%~10%时,农民普遍认为水价合理或者基本合理。

据《灌区管理体制改革的监测评价》一书对陕西关中九大灌区(2000—2005年)资料分析,人均农业水费占农民人均年收入的4.15%~7.8%,平均5.68%,接近上限;亩均水费投入占农业投入的16.04%~21.36%,平均18.76%,高于上限6.76%;亩均水费投入占产出

的8.26%~17.46%,平均12.28个百分点,高于上限2.28%。这说明关中灌区目前水价标准已经接近或超过农户对水价的承受能力,水价上调没有多大空间。

②经营者承受力。这是指灌区农业供水维持基本运转而能承受的成本水价的下限。水管体改后,灌区公益性、农业供水经营性与企业经营分开核算,以灌区2000—2009年平均斗口用水量13 190.32万 m^3 为基数核算,2009年度农业供水人员985人(按省编办核定825人+供水系统3年内应分流160人)费用,按陕西省公益性人员费用人均标准4.608万元计为4 539万元,单位负担养老统筹费用(单位负担农业供水在职工工资总额的28%)901.4万元,总成本费用支出(不含固定资产投资折旧费用及农业供水工程维修养护费用)5 440.4万元,核定2009年度农业供水理论成本下限为0.4125元/ m^3 。现行供水价格0.149元/ m^3 ,占供水下限成本的36.13%,政策性亏损为0.2635元/ m^3 。2009年度供水生产亏损3 735万元。

2009年度灌区农业供水水费实际收入2 113万元,折合农业供水人均费用2.15万元,占省级事业单位人均费用标准4.608万元的46.64%。

从成本理论角度分析,灌区农业供水价格承受力下限(维持简单再生产,不考虑固定资产折旧及灌区工程日常维修养护费用)应该为0.4125元/ m^3 ,低于此价格供水灌区生产就会运转困难。

③资源节约利用。节约用水是國家的基本国策,农业供水价格是国家调整农业用水量的杠杆。因此,政府制定农业供水价格时要兼顾价格对资源节约利用的调节和约束作用。

三、灌区农业供水成本补偿理论与政策支持

农业供水是一种特殊的商品,具

有商品属性和公益属性。在价格管理中必须考虑其两重性,公益性决定了供水价格必须由政府定价管理,而商品性决定了其买卖必须遵循商品交换价值规律。

1. 商品交换价值规律是农业供水买卖的基本规则

农业供水的使用价值决定了它可以和其他商品一样在市场上进行交换,交换的基本原则是“等价交换”。如果政府实际定价低于成本价,则形成了定价与成本价的“等价差”,就需要政府研究解决差价补偿问题。

2. 国家水价政策支持

国家和省级农业供水价格政策法规基本要求是:政府定价,不计利润,成本补偿,合理分摊,适时调整,分步到位,达到保本水平。居民生活和工业用水的效益高于农业,其价格正在逐步接近供水成本并有所利润。但目前灌区农产品效益低,农业比较优势不足,农民增收减缓,农业供水水价要通过改革达到“保本水平”面临两难局面,即水价接近成本用户承受不了,低于成本太多则灌区承受不了。

为研究解决这一问题,陕西省政府《关于进一步加强农业用水价格管理工作的意见》指出了“供水补偿机制不合理,水价仍明显低于成本;农业用水高成本与农民低收入矛盾比较突出;农业供水‘价格政策性倒挂’由来已久,造成灌区管理单位欠账较多、包袱沉重”等问题,提出了“通过建立科学合理的农业用水价格形成机制和‘价格政策性倒挂’补偿机制,提高灌区自我维持和自我发展的能力”的思路和目标,农业供水价格政策性亏损补偿问题初步得到了政府的认可。

2006年10月国家改革工资制度以后,农业供水价格政策性亏损问题更加突出。在2008年厅直灌区水管体改后,为了深化改革,2009年7月省水利厅呈报省政府《关于加强农业

灌溉设施建设的请示》，省政府批复有关厅局提出批办意见，省发改委、财政厅、物价局等初步同意可以考虑出台公共财政对农灌水价和灌区高扬程电费实行补贴政策，但鉴于农业灌溉水价问题比较复杂，如何补，补多少，需要进一步研究，建议省物价局会同水利厅等部门进行农业灌溉水价补贴专题研究，拿出具体方案，提请省政府决策。由此陕西省再次启动了农业供水价格补偿政策研究工作，为补偿机制的建立和实施奠定了基础。

四、建立农业供水成本补偿政策的建议

调研、探讨解决供水价格与成本价格差价问题，建立政府或财政农业供水差价补偿机制，使灌区有基本的费用来源以维持运行与简单再

生产，是当前深化水管单位体制改革的重要内容，建议：

①要积极做好调研与宣传，争取媒体关注，通过媒体传播使政府政策研究机构了解建立补偿机制的重要性和紧迫性，以取得政府有关部门的重视和支持。

②省级价格主管部门每年对灌区农业供水成本进行专题调查，并根据年度成本变化情况，每两年及时提出成本补偿意见，提供给政府相关部门决策。

③前期的补偿标准以保障农业供水人员工资待遇与基本运行费用为补偿重点，即按照当前农业供水成本（不将固定资产折旧与农业供水工程维修养护费用计入）与实际执行价格之差，结合灌区近10年平均斗口用水量为基数核定平水年补偿额度，对丰水年、枯水年额度分别

增、减25%。

④补偿费用按季度直接补偿给灌区，并由省级制定统一的补偿费用管理使用办法，以规范资金的管理和使用。

参考文献：

- [1] 汪志农,雷雁斌,周安良,等.灌区管理体制变革与监测评价[M].郑州:黄河水利出版社,2006.
- [2] 廖永松.农业水价改革:问题与出路[EB].http://www.sdney.gov.cn/art/2006/8/2/art_1794_32998.html.
- [3] 陕西省物价局,陕西省水利厅.2002—2004年全省大型灌区水利工程供水和公益服务成本资料汇编[G].2006.
- [4] 黄宝全.农业水价改革与农民承受能力的调查研究[EB].<http://www.jszg.com.cn/Files/PictureDocument/20050822145713152793136676.doc>.

责任编辑 张金慧

(上接第28页)

3.积极探索制度创新

制度创新的前提是观念转变，当务之急是转变三个陈旧观念：一是预算项目的效益观念。效益的基础是时间，长时间不启动或不能按期完成项目，主要是在观念上认为预算项目没有效益，或者产生的效益与自己无利益关系。二是预算项目的资金观念。认为项目资金是财政安排，而财政资金无时间成本，既无需支付利息也不要偿还，资金使用毫无经济压力。三是预算项目的合同观念。虽然项目单位与上级行政领导签订了支付进度承诺书，但是双方都不认为这就是项目的完成时间合同，更无违约受处罚的合同意识。

在宏观管理层面，应当建立新制度以迫使项目单位立即转变上述观念。项目管理者角度的制度创新，着力点主要应当在程序性的改革与突破。根据项目时间管理的基本理

论和实际管理现状，项目单位应当建立以下新的制度。一是项目实施方案的行政首长办公会审批制度，据此将项目实施方案落实为项目执行方案或工作方案，并能够以内部行政性文件形式确定。其中需要对本单位的一年全部项目作一揽子审批，将具体实施权限作必要的授权，改变一事一议或临时请示的传统流程。同时，借助行政程序可以增强实施方案的刚性和联动性，实现项目执行与年度目标任务的联动和统一，改变由财务部门单方推动的状况。二是建立灵活的项目活动排序制度，允许项目单位根据具体情况启动非逻辑顺序。三是建立外部委托制度，通过比选程序择优将项目活动清单中的部分工作量委托给第三方完成。在可能的条件下，短期外聘劳务也可作为外部委托的一种形式。四是建立项目成熟度评估制度，凡是内部承担能力不够、外部条件不具备的项目一律不申报。五

是建立基建项目的现场机构制度，经商请有关部门批准同意，凡是项目法人下达到现场机构的资金，可视为项目资金已经支付。

总之，水利预算项目进度管理本身有其内在规律和特点，我们需要在此基础上通过观念转变、管理创新和制度变革，以实现加快执行进度之目的。

参考文献：

- [1] 范黎波.项目管理[M].北京:对外经济贸易大学出版社,2005.
- [2] James P.Lewis. The Project Manager's Desk Reference,Ind ed McGraw—Hill Education,2000.
- [3] James S.Pennypacker,Kevin p.Grant. Project Management Maturity :An Industry Benchmark.Prject Management Journal,March 2003.
- [4] 哈罗德·科兹纳.项目管理——计划、进度和控制的系统方法[M].北京:电子工业出版社,2002.

责任编辑 李计初