

# 大型灌区供水收费经纪人制度探讨

## ——以高邮灌区为例

彭攀<sup>1</sup>, 彭世彰<sup>1</sup>, 罗玉峰<sup>1</sup>, 孙勇<sup>2</sup>

(1. 河海大学水文水资源与水利工程科学国家重点实验室, 江苏 南京 210098;

2. 江苏省高邮灌区管理处, 江苏 高邮 225600)

**摘要:** 水费是大型灌区灌溉工程维修养护经费的主要来源, 是灌区可持续发展的保障, 然而我国大型灌区水费实收率下降、水费收入锐减, 水费征收方式存在问题。以高邮灌区为例, 研究分析了灌区供水收费经纪人制度。结果表明, 灌区供水收费经纪人制度有利于提高水费实收率, 保证灌区正常的维修和养护, 为我国大型灌区水费征收提供了新的思路。

**关键词:** 灌区; 灌溉; 水费; 经纪人

**中图分类号:** S274.3      **文献标识码:** B

我国大部分灌区是由政府修建和管理的, 随着经济的不断发展和改革的日益深入, 灌区建设和管理中存在的问题逐渐显露出来, 如灌区工程老化失修、水费收取率下降等。水费是灌区经费的主要来源, 是灌区灌溉效益的保证。我国 85% 以上的大型灌区主要是用水费等收入作为运行和养护费用<sup>[1]</sup>。从 1996 年开始, 国家投入大量资金对大型灌区进行续建配套与节水改造, 初步遏制了大型灌区灌溉效益衰减的势头, 但是水费实收率仍然不高。

过去灌溉水费作为事业性收费, 一直由乡镇向农户征收农业税时代收。农业税费改革启动后, 灌溉水费转变为经营性收费, 政府不再统一代收, 同时灌区专管机构转变为准公益性事业单位, 灌区和农户的供用水需求逐步走向市场化, 大型灌区出现了水费实收率下降和水费收入锐减的现象, 导致灌区灌溉工程因维修和养护费用不足而老化失修, 有效灌溉面积减少量呈现逐年增加的趋势, 灌区灌溉效益逐年下降。在农村, 灌溉水费征收是补偿水利工程建设、维护、管理成本及水管单位良性发展的生产经营性行为。只有加强水费征收, 才能确保水利

工程可持续利用, 才能维持水管单位生产经营活动的正常运转, 从而有效推动经济社会的可持续发展。因此, 通过对大型灌区水费征收方式进行探索和实践, 逐步建立合理的水价形成机制和有效的水费计收方式, 提高水费实收率, 对于我国大型灌区良性发展, 进一步实现农业高效用水和节约用水具有重大意义。

### 1 大型灌区水费征收的方式

我国大型灌区灌溉水费征收的方式主要有 2 种: ①灌区直接收取; ②灌区委托间接收取。灌区直接收取主要是灌区管理部门所属的各管理站开出农户的水费账单, 由基层管水员按单向农户收费, 然后逐级交到灌区部门。灌区委托间接收取分为 3 种: ①灌区委托乡镇代收, 由乡镇工作人员或村管水员负责向农户征收专管水费, 并通过各管理站上交给灌区管理部门, 该形式一般应付给征收人员一定的手续费; ②灌区委托社会机构代收, 灌区管理机构可委托银行、信用社等机构代收, 并付给代收单位代收业务费; ③灌区委托农民用水者协会代收, 农民用水者协会向广大农户征收水费, 直接上交给灌区管理部门, 收取一定的手续费<sup>[2,3]</sup>。

(1) 灌区直接收取水费。灌区管理部门根据所在省份的水利工程水费收缴、使用和管理办法, 一般不直接收取水费, 而是委托乡镇收取农业税时代收灌溉水费。因此, 乡镇代收农业水

收稿日期: 2010-03-17

基金项目: “十一五”国家科技支撑计划项目(2006BAD11B09-3)。

作者简介: 彭攀(1986), 男, 硕士研究生。

通讯作者: 彭世彰(1959), 男, 教授, 博士生导师, 主要从事节水灌溉理论与技术研究。E-mail: szpeng@hhu.edu.cn。

费是大型灌区农业水费征收的主要方式。

(2) 灌区委托乡镇代收水费。由于乡镇行使政府权力, 乡镇代收方式在很大程度上保障了农业水费能够从农民手中收取上来。但是乡镇代收的方式也存在许多弊端, 诸如乡镇搭车收费、水费截留挪用等现象普遍<sup>[4]</sup>。随着灌溉水费由事业性收费转变为生产经营性收费, 水费征收应该逐步由行政权力强制征收转变为按照市场买卖行为征收。

(3) 灌区委托当地银行或农村合作信用社代收灌溉水费。灌区借鉴银行代收水电费、通讯费和煤气费等业务的成功经验, 委托当地银行或农村合作信用社等社会机构代收灌溉水费。但是, 由于银行在代收灌溉水费业务上的效益较小, 以及农民传统现金支付观念上的差异, 灌区委托银行代收灌溉水费还处在理论探索阶段。

(4) 灌区建立农民用水者协会, 委托代收灌溉水费。农民用水者协会是我国于 1992 年开始从国外引进的参与式灌溉管理的一种灌溉管理模式。在水费征收方面, 减少了水事纠纷, 协会直接与供水单位签订用水合同, 直接向用水户收取水费, 减少了水费征收中间环节。但是农民用水者协会也存在一定的局限性, 这种组织的推广需要灌区广大农民积极参加灌区的管理和建设, 因此, 适合在农业经济比重比较高的灌区进行推广。

## 2 大型灌区供水收费经纪人制度

高邮灌区是全国大型灌区之一, 地处淮河下游, 京杭大运河以东, 自流灌溉面积已达 4.2 万  $\text{hm}^2$ 。水费经营管理改革前, 高邮灌区仍然采用乡镇代收的水费征收方式, 然而随着国家取消农业税, 灌溉水费转变为生产经营性收费, 这种通过行政权力强制征收的方式不适应灌区社会和经济发展的要求, 导致灌区出现了水费实收率下降和水费收入锐减的现象, 灌区工程维修和养护得不到保障, 影响了灌区的可持续发展。

灌区位于江苏省中部, 工业经济比较发达, 大量青壮年农民外出务工, 农民参与灌溉工程建设和管理的积极性不高。我国沿海江浙一带市场经济的成分比较高, 经纪人制度在各行各业中运用比较成熟, 为大型灌区水费经营管理改革提供了新的思路。灌区管理部门根据灌区社会和经济状况, 在水费经营管理改革中引入经纪人制度, 提出了供水收费经纪人制度, 对灌区的水费进行经营管理。

### 2.1 灌区供水收费经纪人制度的理论依据

经纪是一种行为, 一种活动。它是市场上为交易双方沟通信息、撮合成交、提供与交易相关的服务的行为和活动。它作为一个行业, 称之为经纪业。它主要具有以下特点: ①经纪活动中经纪人既不占有商品, 也不拥有货币; ②经纪人只提供服务, 不从事经营; ③经纪活动是有偿的。自从我国确定建立社会主义市场经济体制以来, 经纪业作为市场经济不可缺少的中间行业获得了长足的发展, 其作用和意义也越来越为社会各界所认可和重视<sup>[5, 6]</sup>。

农业经纪业是指在农村经济活动中, 以收取佣金为目的, 为促成农业生物与其产前产后工商业, 以及在此基础上建立的管理体系与科教体系, 而从事居间、行纪或者代理等经纪业务

的中介服务业。农业经纪业是社会商品经济发展的产物, 有商品交换, 就有农业经纪服务业。农村经纪人是在农业经济活动中, 为促进农产品流通, 为实现流通对接为目的, 通过经纪人代理等形式, 为广大农民提供中介服务的公民、法人和其他经济组织<sup>[5, 6]</sup>。

基于农业经纪业和农村经纪人的基本原理, 灌区供水收费经纪人是在灌区和农户之间形成的供水水市场上, 将水视为一种商品, 为供水双方沟通信息、促进商品流通和提供相关服务的人和组织。灌区供水收费经纪人制度是指在灌区和农户形成的供水水市场上, 灌区管理单位通过供水收费经纪人开展水费收取业务的经济组织制度, 其组织结构和职能见图 1。同时, 灌区供水收费经纪人制度也是明确灌区管理单位、经纪人和农户之间关系和职责, 保证水费收取和使用, 保障水作为一种商品能够在灌区和农户之间流通的规章制度。

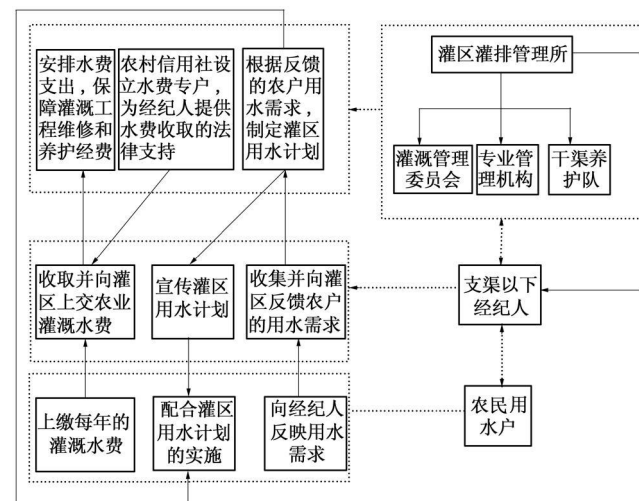


图 1 灌区供水收费经纪人制度组织结构和职能

### 2.2 灌区供水收费经纪人制度的运作程序

灌区供水收费经纪人制度的运作程序主要包括经纪人的聘用、签订委托合同、收取水费、经纪人佣金和权益保障等<sup>[5, 6]</sup>。

(1) 经纪人的聘用。高邮灌区水费经营管理改革启动后, 整个灌区以区域为单位设立干渠灌排管理所, 下设基层水务站。基层水务站以支渠为单位, 划定供水收费责任单元, 通过聘用的方式确定供水收费经纪人。

(2) 签订委托合同。灌区和农户形成的供水水市场作为一个系统, 由灌区管理单位、供水收费经纪人和农民用水户组成。经纪人接受灌区管理单位的委托, 签订供水收费合同。根据合同, 灌区管理单位的权利和义务包括分解水费、聘用经纪人、为经纪人提供相关的法律支持、设立水费专户; 供水收费经纪人的权利和义务主要包括收取农业水费、反馈农户的用水需求、宣传用水计划、进行水是商品和节水意识等宣传。农民用水户虽然没有参与合同的签订, 但是作为经纪人的服务对象, 其权利和义务主要是配合经纪人缴纳水费、对灌区供水服务提出建议等。

(3) 经纪人收取水费。市物价部门将农业灌溉水费收费许可证统一发放给干渠灌排管理所, 作为唯一的水费收费经营主体。干渠灌排管理所将水费任务指标分解到各个基层水务站,

为基层水务站发放收费许可证副本,并统一向税务部门领取税票,加盖灌区管理处财务印章,交由基层水务站委托的供水收费经纪人开票向农民收费。同时,基层水务站统一开票管理,每两天由灌区专管机构解缴经纪人收取的水费,确保经纪人履行合约。

(4) 经纪人佣金。农业水费收费经纪人向基层水务站预交 30% 承包额作为风险抵押金,获得农业水费的收费权,收费经纪人按收费任务的 12% 左右提取用水管理和水费征收的劳务费(一个经纪人的收费任务一般为 10~ 15 万元)。如果收费经纪人完不成水费征收任务,由风险抵押金或合同报酬做抵偿。

(5) 经纪人收费法律保障。供水收费经纪人必须主动与地方村组协调灌溉矛盾,与农民及时沟通化解水事纠纷。在收缴过程中,如果供水收费经纪人遇到农户拒不缴纳水费,经多次劝阻无效后,通过法律途径化解收费矛盾。灌区通过法院对典型案件的审理,与法院达成共识,一旦遇到农户拒不缴纳水费,由灌区提供证据后不需要通过审判程序,法院直接向拒缴农户下达水费支付判决书。

2.3 灌区供水收费经纪人制度实施成效

高邮灌区采取供水收费经纪人的水费经营管理模式,农民对于水是商品的意识明显提高,不仅水费实收率逐年增加,保障了灌区工程的维修和养护经费,形成了水费征收和灌区工程维修养护的良性循环,而且提高了农户的节水意识,促进了灌区供用水市场的形成和发展。

(1) 水费实收率提高。全灌区共聘用供水收费经纪人 85 名,承担 127 条支渠的收费任务。通过表 1 可以看出,自从灌区实行支渠经纪人制度后,水费收缴率明显提高,从 2001 年至 2004 年,平均每年提高 10%。2005 年以来,每年于 7 月底之前完成水费收缴任务,收取率达 100%,

表 1 灌区水费收入支出情况

| 年份          | 2000   | 2003   | 2005   |
|-------------|--------|--------|--------|
| 应收水费/万元     | 478.67 | 718.4  | 718.4  |
| 实收水费/万元     | 312.19 | 584.27 | 718.4  |
| 水费实收率/%     | 65     | 81     | 100    |
| 灌区工程维修费用/万元 | 49.95  | 93.48  | 114.94 |

(2) 灌区工程的运行状况良好。水费实收率提高后,灌区用于工程维修的费用逐步提高到 100 万元以上,灌区逐步趋于良性运行,灌溉效益得到明显保障。在供水收费经纪人服务意识的带动下,乡镇支渠管水员主动与灌区干渠联管人员加强协调沟通,执行用水制度,共同维护用水秩序,努力提高自流灌溉保证率。

2.4 对灌区供水收费经纪人制度的思考

高邮灌区供水收费经纪人制度的核心是供水收费经纪人,其作为灌区管理部门聘请的第三方,不仅保证水费征收的公平公正,而且使灌区和农户之间的联系更为紧密,有利于提高灌区的供水服务水平。同时,供水收费经纪人能够及时反馈农户的用水需求,减少灌区和农户之间的供用水矛盾,有利于灌区

供用水市场的发展。

高邮灌区供水收费经纪人制度的优点如下。

- (1) 保证征收水费公平公正,使用水费明确规范;
- (2) 协调灌区和农户之间的利益,减少因供用水而产生的矛盾和纠纷;
- (3) 经纪人制度有在其他行业的成功经验可以借鉴,具有很强的操作性;
- (4) 国家出台的相关经纪人的法律法规可以有效规范经纪人的行为,保证按照合同进行;

(5) 改变传统的供用水水费征收制度,在灌区和农民之间逐步形成市场化的供用水关系,适应我国水权市场改革和发展的需要。

我国沿海江浙一带较为发达的市场经济以及经纪人制度在其他行业的成熟运用保证了供水收费经纪人制度的成功,因此必须结合实际推广运用供水收费经纪人制度。同时,农民用水户作为灌区的用水主体,参与灌区工程的建设和管理是其权利和义务。灌区应调动农民用水户参与灌区工程建设和管理的积极性,让农民及时向经纪人反映灌溉用水需求,对灌区的供水服务提出意见和建议,提高灌区的供水服务水平,逐步建立符合社会和经济发展的灌区供用水市场。

3 结 语

高邮灌区供水收费经纪人制度实施后,水费实收率达到 100%,灌区工程运行状况良好,促进了灌区的可持续发展,同时也有利于形成市场化的供用水关系,有利于我国水权市场的改革和发展。这是在我国市场经济逐步深化的大环境中,灌区管理部门结合自身特点,适应经济和社会发展的要求,对水费经营管理制度不断进行探索和实践的成果。事实证明,供水收费经纪人制度是符合实际而卓有成效的,值得在我国南方渠灌区进行大量推广。但是,供水收费经纪人制度只是我国大型灌区对水费经营管理改革进行探索和思考的第一步,改革农业水费核定、计收、使用与管理办法,建立合理的水价形成机制,促进节约用水和水资源的高效利用与优化配置,这才是大型灌区对水费经营管理改革的真正目的。

参考文献:

[1] “大型灌区管理体制和运营机制改革研究”课题组.大型灌区管理体制和运营机制改革研究课题报告简介[J].中国水利,2003,(8):19-20.

[2] 李宗尧.灌区管理与调度[M].南京:河海大学出版社,2006.

[3] 张晓丽.农民用水者协会运行绩效与问题分析——以内蒙古世行三期项目区为例[J].内蒙古统计,2009,(6):49-50.

[4] 汤正春.浅议乡镇代收农业水费的财务管理问题[J].乡镇经济,2000,(5):50-51.

[5] 国家工商行政管理局市场监督管理局.经纪人概论[M].北京:经济管理出版社,2002.

[6] 刘丽珍,董立红.经纪学概论[M].上海:复旦大学出版社,2007.