

灌溉水费政策性亏损补偿机制探讨

楼豫红

(四川省农田水利局, 610015, 成都)

关键词: 农业; 灌溉; 政策性亏损; 补偿; 四川

中图分类号: S274

文献标识码: B

文章编号: 1000-1123(2014)14-0059-02

一、何为灌溉水费政策性亏损

所谓农业灌溉水费的政策性亏损,是指农业灌溉实际成本水价与实际执行水价两者之差,反应的是政府物价部门在审批农业灌溉工程水价时,由于照顾农民利益而进行的政策干预,造成灌区实现良性运行的财务亏损。政府理所当然应成为解决这一政策性亏损问题的主体。

水价倒挂问题在大中型灌区普遍存在。由于水价长期偏低,管理单位无力按规定对水利工程实施养护,导致渠道越来越短,面积越来越小,效益越来越低。这种由于国家政策造成的亏损,应由公共财政予以补偿。

二、农业灌溉水费存在政策性亏损的分析

1. 农业灌溉水价制定

财政部、国家计委以财综〔2001〕94号规定,水利工程水费由行政事业性收费转为经营服务性收费。农民使用水利工程提供的农田灌溉水后缴纳的农业水费,与购买种子、化肥、农药等农资产品一样属于生产资料,使用水利工程供应的水,向供水单位交纳水费,是必需的生产性支出。

四川省大型水利工程供水价格由省物价局商水利厅制定;中型水利工程供水价格,授权市州价格主管部

门商水行政主管部门制定,报省物价部门和水利厅备案;小型水利工程供水价格由授权县(市、区)价格主管部门商水行政主管部门制定,报市州价格主管部门和水行政主管部门备案。

2004年国家发改委和水利部颁布了《水利工程供水价格管理办法》,该办法规定,农业用水价格按补偿供水生产成本、费用的原则核定,不计利润和税金。2008年开始,我国开展农业水价综合改革,目的是促进农业节水、减轻农民负担。农业水价改革的首要基本原则必须在农民的承受能力范围之内,农业水价不仅仅是一个经济问题,而且是一个非常敏感的政治问题,与农业综合生产能力提高密切相关,和农民及相关水管单位的利益纠缠在一起,非常复杂。

对于农业灌溉用水来说,水费的收取对象是农村经济不发达的从事效益较低的种植业农户,农户的承受能力就成为农业水价如何进行调整的决定性因素。由于农产品效益比较低、竞争力弱,农户的承受能力低下。据调查,对于水资源相对缺乏的地区,农民最大限度只能承受每亩(15亩=1hm²,下同)60元左右水价标准,水资源条件一般的地区,农民一般能承受每亩40元左右的水价标准。政府考虑社会公平目标,顾及低收入农民的承受能力,因此,2003年以后全省农业水价没有调整,目前仍执行2003年以前制定的农

业水价计收标准。

2. 水价达不到成本

为了分析研究农业灌溉水费的政策性亏损程度,对全省具有代表性的灌区水价进行了统计分析,见表1。

从表1可知,目前全省大型灌区农业供水价格一般每标亩28~42元,中型灌区农业供水价格一般每标亩15~30元、小型灌区农业供水价格一般每标亩5~10元,全省农业供水平均价格每标亩10元左右,仅占供水成本的45%左右。如绵阳武引灌区现行农业供水价格为每标亩42元,仅占供水成本150元的28%;都江堰龙泉山灌区现行农业供水价格为每标亩40.37元,仅占供水成本105.04元的38.4%;西充县红旗水库(中型)灌区现行农业供水价格为每标亩25元,仅占供水成本99.95元的25%;广元市元坝区小(2)型柳桥水库灌区,目前每年每亩灌溉面积仅收水费5元,占供水成本的10%左右。四川省长葫水库管理局2006年测得工业生活供水成本为27.43分/m³,现行收费标准为13分/m³,仅占供水成本的47.4%;达州市渠县1999年测得工业供水成本为24.75分/m³,现行收费标准为14分/m³,仅占供水成本的56.6%。都江堰管理局2001年测得工业生活供水成本为27.52分/m³,现行收费标准为21分/m³,仅占供水成本的76.3%,而目前实际

收稿日期:2013-07-15

修回日期:2014-06-30

作者简介:楼豫红,高级工程师,灌区管理处处长。

表1 四川省大型及部分中型灌区农业水价标准和计收情况

序号	灌区名称	测算成本	现行计收标准	水费实收率(%)
大型灌区				
1	都江堰平坝区	支渠口 19.3 元/标亩;推算灌区平均 45 元/标亩(2001 年测算)	平坝 28 元/亩;丘陵 31 元/亩	76.77
2	黑龙滩灌区	130 元/亩	33 元/标亩	86.18
3	龙泉山灌区	139 元/亩(2010 年测算,不含绩效工资)	40.37 元/标亩	92.02
4	玉溪河灌区	94.85 元/亩(1998 年测算)	28 元/亩	76.63
5	通济堰灌区	50.84 元/亩(1998 年测算)	自流 33 元/亩;提灌 23 元/亩	68.98
6	长葫灌区	枢纽 9.76 元/m ³ ;干渠 24.07 元/m ³ ;	枢纽 0.04 元/m ³ ;干渠 0.06 元/m ³ ;	84.74
7	武引灌区	142 元/亩(折合 0.42 元/m ³)	0.11 元/m ³	100
8	升钟灌区	119.84 元/亩(137 万亩灌面折合约 47 万亩,按标亩成本还要高)	32 元/标亩	75.26
	青衣江灌区	财政转移支付,未测算	—	—
中型水库灌区				
1	遂宁市 3 个中型水库	63 元/亩	40 元/亩	59
2	磨儿滩水库灌区	60.66 元/亩	27 元/亩	76.4
3	红旗水库灌区	81.98 元/亩	25 元/亩	65.3
4	明星水库灌区	37 元/亩	17 元/亩	66.5
5	忠心水库灌区	35 元/亩	15 元/亩	64

注:1hm²=15 亩

供水成本远远高于 2001 年测算的供水成本。由于水价不到位等政策性问题造成人员工资超支、养老保险以及住房公积金欠缴等问题,使水管单位难以运行。

3.水费收缴率低

农村税费改革和免征农业税后,水利工程灌区镇乡工作运转经费紧张,用水不交费和截留挪用农业水费的情况不同程度存在,致使农业水费难以按时足额计收到位。近年,全省年农业灌溉应收水费 3.2 亿元左右,2009—2011 年全省农业水费实收率分别为 89.5%、82.6%、88.7%。

三、政策性亏损带来的问题

1.工程运行困难

目前水利工程供水价格低,水费难以足额收取,水利工程正常运行和水管单位正常运转受到影响。如都江堰黑龙滩和东风渠两灌区由于工程整治维护资金不足,工程整治不及时,致使 2006 年春灌用水中多处干渠出现垮塌,虽抢修恢复通水,但仍对灌区用水带来不利影响。崇州市 2000 年以前年均投入水利工程整治

维护的资金达 200 多万元,近几年工程整治维护的年均投入资金逐年减少到 100 万元左右。

2.灌区队伍不稳

长期以来,灌区管理单位本着“保工资、保运转、保稳定”的原则,紧缩各项开支,但职工工资仍无法足额发放。据统计,近 5 年灌区平均仅给职工发放 81.8% 的工资,影响了行业和社会的稳定。随着社会整体工资水平的提高和物价的上涨,灌区职工的生存压力增大,一些业务骨干调离,招来的大学生纷纷请求调离或停薪留职,从而造成人才流失、队伍不稳。

四、政策建议

1.科学核定农业水价

应定期开展供水成本测算和审核工作,根据经济社会的发展和环境状况的改变,在准确核定供水成本和合理利润的基础上,确定不同时期的供水成本,根据用水主体的承受能力,分步、分类、及时调整水价,逐步实现灌区良性运行。

2.科学界定收支差额

按现行的财政政策,政策性亏

损应由政府给予补偿。而政策性亏损究竟有多大,必须核定收支后才能算清。对收入的核定,按照稳妥可靠、量入为出的原则,根据工作量确定必要的支出,并核定收入,以支定收,收支差额必须按政策规定客观反映。

3.明确财政补助资金

各级财政应根据具体情况采取按人头补助、亏损额补助、定额补助等方式对亏损实施补贴。同时要多渠道广泛筹措资金,省、市、县级财政要积极落实管辖内灌区运行管理人员经费,按照分级管理的原则,亏损资金由受益区内的各级财政按比例共同分摊。

4.健全补贴监管机制

确定政策性亏损补贴政策,同时还应同步建立政府监控、社会监督体系。各级财政部门要加强对政策性亏损补贴的检查和监督,及时解决补贴过程中出现的问题,防止政策性亏损掩盖经营性亏损。对未按规定使用政策性亏损补贴的,要给予处罚。

责任编辑 张瑜洪