

我国农民用水户协会的运行形态及其思考

徐成波

(中国灌溉排水发展中心,100054,北京)

摘要:全国农民用水户协会发展迅速,但组织形态及运行方式各异,尤其在农业水费计收上,如水费构成、水价制定、水费收取主体及水费收取程序各不相同,协会在工程管理、用水管理及水费计收等方面所处的地位和发挥的作用差别也较大。水费计收是农业灌溉及用水户协会运行中非常重要的一个环节,也最能体现用水户协会的地位、作用及运行形态。从用水户协会水费计收的视角,结合其水资源条件,将用水户协会进行分类,并通过典型案例对不同类型的用水户协会进行了研究。

关键词:用水户协会;农业水费;运行形态

Peasants water user association in China: operation form and thoughts//Xu Chengbo

Abstract:Peasants water user associations in China develops rapidly, but with different morphology and operation form, especially in agriculture water fee calculation and collection, such as water fee composition, water price, water fee collection subject and procedures. The associations are in different status, and play different role in engineering management, water consumption management and water fee calculation and collection. Agricultural irrigation water fee calculation and collection, which can best reflect the status, role and operation model, is a very important aspect for water user associations. From the perspective of water user associations, it classifies the water user associations based on local water resources condition, with the study on typical cases of different water user associations.

Key words: water user association; agricultural water fee; operation form

中图分类号:S27

文献标识码:A

文章编号:1000-1123(2010)05-0021-04

自从20世纪90年代我国建立第一个现代意义上的农民用水户协会以来,随着农村税费改革及水利工程管理体制改革的推进,以及国家对农村水利基础设施建设投入的增加,农民用水户协会快速发展。统计资料显示,目前全国已建立5万多个农民用水户协会,其中在民政部门注册登记的有2万余个。这些用水户协会运行方式各异,即便是同一个行政区域内或同一个灌区内的用水户协会,在组织形态、工程管理、供水配水、水费计收等方面也会

有较大的差异。因此,为了对形态各异的用水户协会进行分析研究,有必要将用水户协会从不同角度进行分类。

一、用水户协会分类

1.按水资源条件划分用水户协会
用水户协会水资源条件主要有3种,即水资源依赖型、水资源自给型和水资源补充型。

(1)“水资源依赖型”用水户协会
“水资源依赖型”用水户协会,指用水户协会主要依靠国有供水单位

供水,用水户协会或农户没有或者仅有很少的自有水源。这种用水户协会在组建及运行过程中多依靠供水单位的支持,供水单位对其有较强的监督。由于供水单位对用水户协会的供水处于主导地位,使得其对用水户协会内部事务有很大影响,能够参与或主导用水户协会的决策,甚至有些用水户协会的负责人是供水单位职工。“水资源依赖型”用水户协会主要分布于西北、华北等干旱半干旱地区的大中型灌区,用水户协会负责管理灌区末级渠系。

收稿日期:2010-01-19

作者简介:徐成波(1971—),男,高级工程师。

(2)“水资源自给型”用水户协会

“水资源自给型”用水户协会,指用水户协会自己有独立的水源,如小型水库、塘坝、机井或小型泵站等,协会灌溉系统自成体系,用水户协会负责管理整个灌溉系统。用水户协会组建及运行过程中多依靠村组织或乡镇政府,由村干部担任用水户协会负责人的情况较多。由于没有大中型国有供水单位供水,用水户协会的灌溉保证率较低。“水资源自给型”用水户协会在小型灌区中较多见,一般以小型灌区为范围建立用水户协会。

(3)“水资源补充型”用水户协会

“水资源补充型”用水户协会,指用水户协会拥有一定的水源,在自身水源不足时,引用国有供水单位的水作为补充。“水资源补充型”用水户协会,在南方大中型灌区及北方井渠结合灌区较多,协会负责管理大中型灌区末级渠系及协会范围内的小型水源工程等。

2.按农业水费计收方式划分用水户协会

这里说的“农业水费”专指国有供水单位及用水户协会向农户收取的水费,不包括用水户协会以下的组织(如用水小组、村委会等)收取的水费。农业水费并不一定等于农户实际支付的灌溉费用。因为在有些地区,无论是国有供水单位还是用水户协会,都很难直接配水到户,农户除了向供水单位或用水户协会缴纳水费之外,可能还要向用水小组的配水人员支付服务费,或者还要支付其他水源费用,甚至有些地方还有不合理收费。

农业水费计收方式包括水费的构成、水价的制定、水费收取主体、水费收取程序等。不同灌区其农业水费计收方式千差万别,形式多样。国有水管单位、用水户协会及当地政府、村组织等在农业水费计收上的权责也各异。

在农业水费构成上,有的地区只计收国有水费;有的地区将国有水费和末级渠系水费合二为一计收;有的地区将国有水费和末级渠系水费分开计收。在农业水费收费主体上,有的地区由用水户协会收取;有的地区由国有供水单位收取;还有的地区其国有水费由供水单位收取,群管水费由用水户协会收取;有的地区由乡镇或村组织收取。在水价制定上,国有水价一般实行政府指令价;对于末级渠系水价,有的地区实行政府指令价,有的地区实行政府指导价,有的地区水费标准由协会通过民主协商自主定价。在农业水费计量上,有的地区无计量,完全按面积收取水费;有的地区在国有工程和群管工程接口处计量;有的地区在末级渠系计量;有的地区国有水费计量点与群管水费计量点在同一个位置,有的在不在同一位置。

农业水费构成是水费计收方式的主要方面。根据农业水费构成,可将用水户协会水费计收分成两大类,即“两费制”和“协会综合水费制”,与此相对应,用水户协会也分成两类。

二、用水户协会水费计收方式与其运行形态分析

1.“两费制”农业水费计收方式

(1)“两费制”农业水费

“两费制”农业水费指农业水费由两部分组成,即国有水费和末级渠系水费(有些地方称群管费、斗管费、末级渠系维护费等;有些地方末级渠系水费由多项费用组成)。末级渠系水费主要用于用水户协会灌溉工程的维修保养、配水人员报酬、办公费用等。

一般来说,“两费制”用水户协会的供水基本上依靠国有供水单位,即属于“水资源依赖型”用水户协会。在北方干旱缺水地区比较多,如山西、陕西、新疆、甘肃等地。

在实施水管体制改革以前,许多国有供水单位已经直接供水到支渠口或斗渠口,支口或斗口以下由村组管理。随着水管体制改革的推进,在供水单位主导下,支口或斗口以下成立了用水户协会。

在“两费制”用水户协会中,国有工程供水价格实行政府指令价,国有水费一般由国有供水单位直接向农户收取,国有水费不纳入用水户协会财务核算范围。

末级渠系水费原则上由用水户协会向农户收取。目前大部分用水户协会由于成立时间短,与乡村之间的关系还没有完全理顺;而且在西北、华北等干旱缺水地区,农业供水和水费计收显得更为重要。末级渠系水费的计价、计收、管理、使用等对供水单位和农户来说都是比较敏感的事,因此,目前末级渠系水费由国有供水单位代收代管的现象比较普遍,即末级渠系水费由水管单位统一收取、统一管理。水管单位对农户应交的国有水费和末级渠系水费分别核算、一并收取,并由供水单位或用水户协会开票到农户。协会按规定向水管单位申请使用末级渠系水费。国有水管单位代收代管末级渠系水费可以看成是个过渡过程,随着用水户协会运行逐渐规范,制度完善、管理透明后,国有供水单位应逐渐退出对末级渠系水费的代收代管,而应由用水户协会直接向农户计收,自主管理,并接受农户监督。

(2)末级渠系水价定价方式

目前有些地区,特别是北方地区,逐渐将末级渠系水价纳入到政府价格管理范围。国家发改委、水利部于2005年发布了《关于加强农业末级渠系水价管理的通知》,要求将农业末级渠系水价纳入政府价格管理范围。目前末级渠系水价的核定方式有“政府指令价”和“政府指导价”两种。前者,末级渠系水费标准的具体数值由当地政府统一规

定;后者,末级渠系水费标准由用水户协会在政府规定的范围内自主商定。

“末级渠系水价由政府定价”,政府的初衷是为了规范末级渠系水费计收,取消不合理收费,保护农民利益。然而,如果实行政府定价,政府很难对每个协会都测算水价成本,只能针对整个灌区测算平均成本,在此基础上制定水价。由于用水户协会的工程条件、水资源条件的差异,导致用水户协会运行维护成本的差异,统一规定的末级渠系水价并不一定能与每个用水户协会的运行维护成本相符。笔者认为,“末级渠系水价由政府定价”应该是个过渡过程,实行政府指导价比较合适。而且,《水利工程供水价格管理办法》也指出,“政府鼓励发展的民办民营水利工程供水价格,实行政府指导价。”对于运行较为规范的用水户协会,应逐步赋予其自主制定末级渠系水价的权利。

(3)典型的“两费制”农业水费计收方式及其使用程序

以新疆三屯河灌区为例来描述“两费制”农业水费计收方式。

①灌区基本情况

三屯河灌区总灌溉面积 5.18 万 hm^2 (包含兵团灌区),地方灌区种植面积 3.13 万 hm^2 ,自 2005 年以来共组建用水户协会 38 个,地方灌区用水户协会覆盖率达 100%。

②灌区水价政策

灌区农业水费由国有水费和末级渠系维护费(或称末级渠系水费)构成,而农户实际支出的水费还包括井水费、外引水费等,各农户情况不一,本文不展开描述,仅描述灌区水费计收方式。

三屯河灌区 2005 年起执行农业供水国有水价 0.089 04 元/ m^3 (斗口计量)。另外,灌区实施用水定额管理,超定额累进加价。全灌区统一用水定额 480 $\text{m}^3/\text{亩}$ (7 200 m^3/hm^2 ,斗口水量),超

定额按 1.5 倍价格即 0.134 元/ m^3 计收水费。二轮承包地以外的其他土地也按 0.134 元/ m^3 计收水费。

2007 年开始执行末级渠系水价 0.024 元/ m^3 ,按斗口计量结算。2007—2008 年,按照自愿和动员相结合,用水户协会召开会员代表会议,“一事一议”,在不超过 0.024 元/ m^3 的前提下计收末级渠系水费,具体收费标准由各协会自行商定,2009 年所有协会按 0.024 元/ m^3 计收末级渠系水费。

③农业水费收缴及使用

国有水费由水管单位直接向农户收取。各水管站设有收费大厅,每轮灌溉前,农户主动去收费大厅预交水费,管理处向农户开具财政监制的“非税收入收据”。国有水费实行“收支两条线”管理,由水管单位上缴财政。

末级渠系维护费由协会委托水管单位代为收取,并与国有水费一并收取。由水管站向农户开具末级渠系维护费专用收据(三屯河管理处监制,加盖协会章),末级渠系水费存入用水户协会银行账户。

末级渠系维护费使用程序:经用水户协会“一事一议”后,提出申请,经村理财小组组长、村书记、用水户协会会长、水管站站长签字后开支,其中 2 000 元以上的开支需经分管农业的副镇长签字。用水户协会每年向水管站缴纳 600 元末级渠系维护费用。

三屯河流域管理处建立了农业水费管理计算机系统,记录和管理每户农户每轮水量及水费计收。各水管站与管理处中心管理站通过网络通信,实时更新数据。每轮用水结束后,管理处打印农户用水清单,并送每个用水户协会张榜公布。

2.“协会综合水费制”农业水费计收方式

(1)“协会综合水费制”农业水费“协会综合水费制”,指用水户协

会将国有工程水费作为协会运行成本之一,纳入协会财务核算,协会根据运行成本核定水费标准并直接向农户计收水费。用水户协会作为独立的法人实体,与国有供水单位是水的买卖关系,并按照协议向供水单位支付水费。用水户协会内部实行独立的成本核算,成本包括向供水单位购水费、灌溉工程维修养护费用、协会配水人员费用、办公费用等。用水户协会水费成本核算一般不包括工程折旧及大修,工程改造及大修一般通过国家补助或农民筹资投劳解决。水费标准一般由协会内部民主商定,有些地区需要报政府批准或备案。用水户协会负责国有供水口以下工程管理、配水、水费计收等,国有供水单位一般不与农户直接发生供水和收费关系。

“协会综合水费制”在“水资源自给型”及“水资源补充型”用水户协会中比较常见,在南方地区较为普遍。“水资源自给型”用水户协会与“水资源补充型”用水户协会在水费计收上的区别,只是在水费成本构成中,前者没有“国有水费”这一项,其他并无差异。

“水资源依赖型”用水户协会,也有少数尝试“协会综合水费制”的,如新疆的农业水价综合改革项目区——头屯河灌区南头工用水户协会。该协会面向农户的水费只有一项,即将国有水费和末级渠系水费合二为一,水价为 0.082 元/ m^3 ,在农渠口计量,由用水户协会直接向农户计收;用水户协会再向国有供水单位上缴国有水费,水价为 0.054 元/ m^3 ,在支渠口计量。

(2)典型的“协会综合水费制”农业水费计收方式

以湖南铁山灌区井塘用水户协会为例,来描述“两费制”农业水费计收方式。

①井塘用水户协会基本情况

井塘农民用水户协会一条引水

渠从崩山分干引水,在引水渠进口向供水单位——岳阳县渠道管理所计量缴费。

用水户协会内工程分3级管理,责任清晰。第一,协会5名执委负责引水渠、2座水库、3条主干渠、3座机埠的日常看护和运行,实行三包,包清淤排障维修(农户不用投劳)、安全度汛、灌溉配水(配水到用水小组);第二,支渠由各村村委负责组织维修保养,由用水小组按田亩组织出工;第三,87个山塘和田间渠道由各用水小组组织农户维修保养。

农户实际缴纳的灌溉费用包括两部分:一是缴纳协会的水费,即本文中定义的“农业水费”;二是交用水组长的配水服务费。

②协会水费计收

a.协会收取的水费

协会水费标准根据运行成本独立核算。协会水费构成包括:购供水单位水费、执委工资、工程运行维护费(包括机埠提水电费)、办公管理费等。协会向岳阳县渠道管理所按 $0.032\text{元}/\text{m}^3$ 购水,在协会引水渠进口计量。协会水费按面积收取,水价则根据协会的运行成本民主协商确定,以 $19\text{元}/\text{亩}$ ($285\text{元}/\text{hm}^2$)作为基准价,每年略有浮动,如2008年为 19元 ,2009年为 22元 。协会根据各用水小组利用自有水源(塘坝等)水量情况确定每个小组的水费。自有水源多的小组交协会的水费适当少些。关于水费基准价及各组水费标准,每年年终召开协会代表大会确定。水费收取的程序是:农户→用水小组(组长收)→协会。用水小组开具收据(三联单)给每个农户,并将其中一联交协会,协会核对小组的总水费及每个农户的水费,并向小组开具水费收据。年终,协会将各小组的用水情况及水费收缴情况通过墙报公布。各用水小组将本用水组的用水及水费收缴情况作为村务公开的一部分向村民公布。农户一般9月

份交一次水费,年终结算水费。如果协会外购水量大,需要农户在7月用水高峰前预交。

b.用水小组收取的灌溉服务费

支渠以下的配水由用水组组长负责,配水到每个农户,一般情况下农户不用去田间参与放水。所以,用水小组向农户收取一定的灌溉服务费。灌溉服务费用标准,按照灌溉面积、渠道长度及水源的复杂程度,由用水小组所有农户民主协商确定。一般在 $5\sim 10\text{元}/\text{亩}$ ($75\sim 150\text{元}/\text{hm}^2$),农户直接交用水组长。

协会水费收取线条清晰,监督到位。农户实际承担的水费,即协会水费和小组配水服务费,两项之和为 $25\sim 35\text{元}/\text{亩}$ ($375\sim 525\text{元}/\text{hm}^2$),而且协会及用水小组能保证灌溉服务质量。

三、“协会综合水费制”是用水户协会农业水费计收的发展方向

目前,大部分实施“两费制”的用水户协会其末级渠系水费由国有供水单位代收代管,用水计量由国有供水单位负责,而且“两费制”中的“国有水费”和“末级渠系水费”在同一计量位置。很多实施“两费制”的灌区,国有供水单位与用水户协会分界计量点控制的面积较大,有的协会灌溉面积达到万亩以上,如果农户的用水量也只是在协会进水口计量,则很难做到农户之间的用水公平和促进节约用水,因此,对农户用水的计量点有必要下移。但是,国有供水单位的管理权限在协会进水口计量点以上,而且,由于受其财力人力的制约,国有供水单位很难将计量点下移到协会进水口以下的工程。如新疆的头屯河灌区,虽然出台了计收末级渠系水费的政策,并要求在农渠口计量,但目前还只能在支渠口即国有供水单位与用水户协会的分界点计量。

在用水户协会管理的工程上设

置二级计量点,只能由用水户协会自己来管理,并将二级计量点作为向农户计收水费的依据,由用水户协会来收取水费,包括“国有水费”和“末级渠系水费”。问题是,以前的国有水费计收是以国有水管单位与用水户协会的分界点作为计量点,在二级计量点上的“国有水价”与两级计量点之间的水损有关,由此问题就变复杂了。在目前的工程管理权责划分下,国有水费计量点不可能下移,也没必要下移,仍然应该在国有水管单位与用水户协会的分界点计量,具体办法是改变“国有水费”的计收对象,将向农户计收改为向协会计收,协会以二级计量点为依据再向农户计收。这样,水费计收模式就从“两费制”转变为“协会综合水费制”。

如果国有供水单位与用水户协会之间的计量点控制范围过大,以“两费制”方式计收水费,是很难实现计量到户的。

对于国有供水单位管理较深入,俗称“一竿子插到底”,而且国有工程与群管工程分界计量点控制面积较小、基本能实现计量到户的灌区,实行“两费制”是可行的。但是,用水户协会作为独立的社团法人,应鼓励协会自主管理。随着协会运行逐渐规范,末级渠系水费的管理也应逐渐移交协会,“协会综合水费制”是用水户协会水费计收的发展方向。 ■

参考文献:

- [1] 郑通汉,王文生. 水利工程供水价格核算研究[M].北京:中国水利水电出版社,2008.
- [2] 农业水价综合改革试点培训讲义[M].北京:中国水利水电出版社,2008.
- [3] 农民用水户协会理论与实践[M].南京:河海大学出版社,2005.
- [4] 徐成波. 组建农民用水户协会应注意的问题[J].中国水利,2007(9).
- [5] 说说咱们农民用水户协会的事[M].北京:中国水利水电出版社,2008.

责任编辑 张金慧