

# 农村税费改革对灌区水利的影响

杨平富,李赵琴,张 华,李 红

(湖北省漳河工程管理局,湖北 荆门 448156)

**摘要:**农村税费改革是党中央为加强农业基础地位,减轻农民负担,保护和调动农民积极性而作出的一项重大决策,对灌区农村水利有着明显的影响。结合近年来灌区的实践情况,从对农业水价及水费计收方式的影响、对灌区管理体制的影响、对灌区末级渠系建设管理维护的影响以及对灌区可持续发展的影响等多方面进行了分析。

**关键词:**农村税费;灌区水利;灌溉管理

中图分类号:S274.3 文献标识码:B

2002 年湖北省农村税费改革在全省范围内展开以来,取得了明显效果。其中涉及灌区水利的内容是改革了共同生产费征收和使用办法,原用于村内统一组织的抗旱排涝、防病治虫、恢复水毁工程等多项开支的共同生产费,不再固定向农民收取。根据国务院有关文件精神,用于农村抗旱排涝的水费和电费,属于经营性收费项目,按照“谁受益、谁出钱”的原则,由受益农户据实承担。用于村组水毁工程所需资金,纳入“一事一议”范围内统一安排。笔者结合漳河灌区实际,从 4 个方面分析农村税费改革对灌区水利的影响。

## 1 对农业水价及水费计收方式的影响

2002 年以前,农业水价按 1990 年省政府颁发的《湖北省水利工程水费核定、计收和管理实施办法》(省人民政府 13 号令)的规定收取。漳河灌区 2002 年基本水费为 32.4 元/hm<sup>2</sup>,水管单位基本没有计收,计量水价 0.041 58 元/m<sup>3</sup>,水管单位征收率仅为 40%。2004 年随着《湖北省水利工程供水价格管理暂行办法》(259 号令)的颁发,漳河灌区实行两部制水价,经省物价局、水利厅核定,水价标准为基本水价 75 元/hm<sup>2</sup>,计量水价 0.033 元/m<sup>3</sup>。水价水平较 2002 年前基本持平,略有降低,但水费征收改为由水管单位直接收取,这样对灌溉用水程序和水费计收程序带来了影响。

图 1 反映了改革前后用水程序的变化。改革前,用水单元大,申请环节多,协调难度大,灌溉的实时性差。改革后,用水单元划小,由用水户协会直接反映农民的意愿向供水单位申请用水,并以合同的形式约束供水水双方,用水实时性好。图 2 反映改革前后的水费计收程序的变化。改革前水费计收中的环节多,难免会出现搭车收费等乱收费现象的发生,甚至出现出钱放不到水的事情,农民群众意见大。改革后水费计收中间

环节减少,而且通过合同、制度等进行约束,实行“水价、水量、水费、面积”四公开,提高了水费计收工作的透明度,让老百姓放明白水,交明白钱。

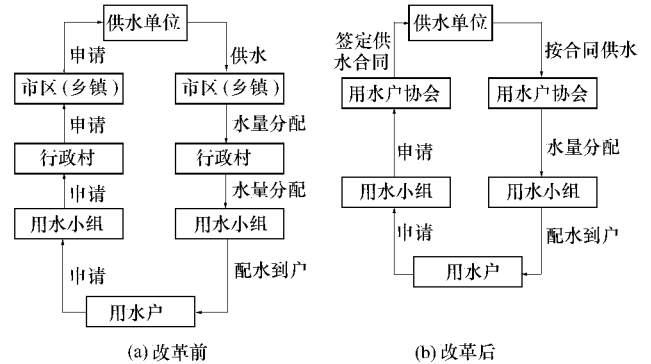


图 1 用水程序变化图

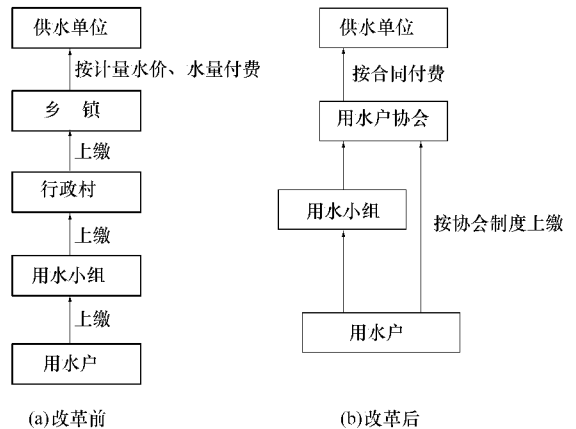


图 2 水费计收程序变化图

## 2 对灌区管理体制的影响

漳河灌区在运行管理上采用的是专管和群管相结合的方式。根据分工,大致上支渠口以上工程由水管单位负责,支渠口以下工程由群管组织负责。群管组织原来由受益乡镇水利站及受益村组人员组成,但现在按照农村税费改革“谁受益,谁负担”的原则,大多由农民用水户协会替代。农民用水户协会具有法人地位,按水文边界组建,较好地解决跨乡、跨村等非统一行政区域带来的矛盾。近几年来,农民用水户协会在协调上下游、左右岸矛盾,维护协会范围内水利工程,解决水事纠纷等方面发挥了积极作用。特别是农民参与灌溉管理程度大,收费等中间环节减少,接受群众监督,实行“水价、水量、水费、面积”四公开,充分调动了农民参与灌溉管理的积极性和主动性。农民用水户协会逐步成为农村税费改革后,基层灌溉用水管理的有效组织形式。

水管单位是灌区灌溉管理体制的又一主体,长期以来,由于工程状况差、管理不善、机构臃肿等原因对农业灌溉带来了一定影响,特别是农村税费改革后,依赖当地政府配水、收费的方式被打破,如何构建新的模式需要实践和探索。依据 2003 年《省人民政府办公厅转发省体改办、省编办、省财政厅、省水利厅关于湖北水利工程管理体制改革的实施方案的通知》(鄂政办发[2003]97 号)的要求,水管单位要结合水管体制改革,严格内部管理制度,合理定编、定岗、定员,推行管养分离,努力降低供水成本,不断提高供水经营管理水平。漳河灌区抓住这一机遇,大胆探索,积极争取,现已被定性为准公益性事业单位,并完成定编定岗 439 人,初步理顺了管理体制,在此基础上,积极推行管养分离,开展农业水价改革工作,完成了省厅布置的漳河灌区农业水价改革试点工作任务,得到了上级的肯定和在灌区的推广。

整体上看,群管组织比水管单位的改革更具难度,农业灌溉用水涉及千家万户的利益,虽然农民用水户协会是一种有生命力的组织形式,但就漳河灌区而言,协会仅覆盖灌溉面积 4.17 万  $\text{hm}^2$ ,占设计灌溉面积 17.37 万  $\text{hm}^2$  的 24%。可见,农民用水户协会在国家财力有限、农村税费改革,特别是末级渠道长期缺乏有效管理的背景下运作,推广、发展的困难很大,还需要推进小型水利工程产权制度改革,着重解决灌区基础设施建设滞后、计量设施配套不完善、协会运行经费没保障、灌区民主气氛不浓等影响小型水利工程改革的制约因素。

## 3 对灌区末级渠系建设管理维护的影响

农村税费改革前,灌区末级渠系大多由群管组织负责,主要指支渠口以下渠系工程的建设管理维护,由受益区域,乡村群众投劳进行各级渠道的清淤清障等渠道维护工作,完成这些工作主要是利用劳动积累工、义务工,农村实行税费改革后,逐步取消了“两工”,农村水利建设的投入方式、组织形式都发生了重大变化;过去农村水利建设的投入主体是农民,投入方式主要是劳动积累工和义务工,村提留中公积金。组织形式上主要依靠当地政府组织发动、下达任务,国家适当给予补助。农村税费改革后,政府不再组织发动群众投劳,由“两工”和群众

集资形式的巨大投资缺口无法弥补,小型水利工程成了“农民管不了,集体管不好,国家管不到”的问题,末级渠系由于缺乏投入,造成部分渠道被淤死,无法引水灌溉,在一定程度上造成了灌溉面积的衰减。

农村税费改革取消了“两工”,期望通过“一事一议”来解决农村水利建设的资源和组织问题。但由于“一事一议”的批准程序复杂,筹资额的上限控制等条件要求,造成在实际操作中很难实行,加之政策本身的局限性,末级渠系跨乡跨村,无法进行“一事一议”。另外“一事一议”的内容包括了村内举办的集体生产和公益事业所有资金,而且有每人每年不超过 15 元的上限,即使农村能进行“一事一议”的筹资筹劳,也很难用于农村水利建设。

## 4 对灌区可持续发展的影响

农村税费改革后,农村水利体现了“谁受益、谁负担”的原则,不仅为实现以人为本,构建和谐灌区打下了基础,而且对灌区可持续发展带来了影响。首先改革了农业灌溉管理体制,打破了原有的供水管理体制,改变了灌溉用水程序和水费计收方式,建立了多种形式的末级渠道管理组织,让农民直接参与灌溉管理,替代了基层行政部门的水量分配、水费收取和渠道维修工作,减少了供水中间环节和费用,降低了农业用水成本。农民的积极参与、民主管为灌区可持续发展提供了保证。

其次,使农业用水价格管理走上正常化渠道。自 2004 年国家《水利工程供水价格管理办法》出台以来,省、地相继出台了一系列政策,加强了农业用水价格的管理,主要是将农业供水各环节水价均纳入政府管理范畴,同时从节约用水保护水资源的角度明确了农业用水实行定额管理,超额累进加价的制度,充分利用价格杠杆,合理配置水资源。

第三,为适应灌区广大用户用水计划多变的要求,水管单位对用水管理调度进行了相应的调整和加强。如加大了灌区信息化建设力度,运用计算机技术,“看天、看地、看庄稼”,以当时的作物实际需水特性,田间水分动态,天气情况,多水源工程供水能力及渠系状况等实时信息为基础,开展农业需水预测,掌握灌溉调度的主动权,避免水量调度的盲目性,减少了水资源浪费。灌区灌溉管理水平的不断提高,强化了调度人员的现代化管理意识,为灌区的可持续发展提供了支撑。

## 5 结 语

农村税费改革不仅是经济体制改革而且是政治体制改革,对灌区水利的影响既有正面的也有负面的,重要的是它激发了灌区灌溉管理体制的变迁。通过近两年对灌区管理体制改革的实践,特别是用水户参与灌溉管理的推广,其影响是积极有效的。当前要尽快建立符合省情、水情的灌区管理体制和运行机制,还需要进一步建立有效的激励机制和保障措施,如国家及地方的政策和资金支持,明确政府和水利行政主管部门的职责,理顺水管单位和用水户的关系等。

参考文献:

- [1] 王华新. 2003 年中国地方财政研究报告[M]. 北京: 经济科学出版社, 2003.