

文章编号: 1007-4929(2007)01-0074-02

# 试论农村税费改革对王屋灌区农业用水水价改革的影响

于 青 云

(山东省龙口市迟家沟水库管理所, 山东 龙口 265704)

摘 要: 结合龙口市王屋灌区农业税费改革的实际经验, 进行了第一手资料的分析总结, 提出了一些意见及思考、建议, 为新形势下保障农业用水的可持续健康发展提供一定的参考。

关键词: 王屋灌区; 农村税费改革; 农业用水水价; 影响分析

中图分类号: F30 文献标识码: B

农村税费改革是解决新时期“三农”问题的根本措施, 然而农业税费改革必然对农村水利工程的运行管理、维护带来冲击。为缓解冲击带来的不稳定, 经过不断研究探索, 针对农村税费改革对农业用水工程的水价、农业水费的影响, 为保证农业水利工程持续安全的运行、养护, 采取了一系列技术措施。龙口市作为沿海经济发达区, 农村税费改革较快, 走在了全省乃至全国的前面, 已于 2004 年全部完成。

## 1 灌区基本情况

王屋灌区是烟台市唯一的一座大型灌区, 位于山东省龙口市中部矮浅丘陵区和中北部平原区, 总土地面积 3.52 万  $\text{hm}^2$ , 耕地面积 2.29 万  $\text{hm}^2$ , 灌区由以王屋水库为骨干的 7 座地表水库和 1 座地下水水库联合调度供水, 设计灌溉面积 2.15 万  $\text{hm}^2$ , 其中库灌区面积 1.32 万  $\text{hm}^2$ , 黄水河地下水水库补源灌区面积 0.83 万  $\text{hm}^2$ 。灌区辖石良、东江、兰高、东莱、新嘉等 13 个镇(区街)、448 个行政村、42.13 万人, 其中农业人口 34.3 万人, 非农业人口 7.83 万人。灌区有东西两条干渠, 总长 80.23 km, 支渠 23 条, 总长 62.45 km。灌区运行 40 余年来, 为保障龙口市农业生产、推动国民经济发展发挥了极为重要的作用, 2003 年被评为“全国文明灌区”。

## 2 王屋灌区农村税费改革

### 2.1 王屋灌区税费改革的范围、措施和效果

王屋灌区自 2002 年起开始实行税费改革。主要内容是: ①取消乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资。②取消屠宰税。③逐步取消统一规定的劳动积累工和义务工(即“两工”), 对于救灾抢险、发展集体生产公益事业所必需的用工, 采取“一事一议”和“一事一批”的办法解决。④调整农业税政策。⑤调整农业特产税政策。⑥改革村提留征收使用办法等。

2001 年, 龙口市农民人均负担为 178.4 元, 2002 年人均负担减少 60.3 元, 2003 年人均负担减少 62.2 元, 2004 年人均负担减少 27.7 元, 分别较上年降低 34%、53% 和 51%, 2005 年全部减免, 累计减轻农民负担 0.816 亿元。随着农村税费改革政策的落实, 农民人均收入相应得到了增加。自 2001 年至 2004 年底, 全市农民人均收入从 0.429 万元增加至 0.542 万元, 年均较上年增加 139 元、330.5 元和 658.5 元, 累计增加了 0.113 万元, 增幅达到 26.3%。可见, 通过实行税费改革, 农民切实减轻了负担, 增加了收入。

### 2.2 用户对农业水费和水价改革的认识

王屋灌区在龙口市地理位置优越, 经济较为发达, 其中乡镇企业创造的产值在国民经济中占有较大的份额, 发展壮大工业企业一直是镇级政府的主要任务, 实行税费改革使镇级政府的财力受到了一定的影响, 在发展农村小型水利基础设施上的投入明显不足, 对涉及组织村级集体进行农业灌溉等管理事务上的积极性不够, 存在“多一事不如少一事”的现象; 自实行家庭联产承包责任制以来, 种植结构调整得很快, 农民从单一的粮食种植过渡到种植水果、蔬菜等多种高值经济作物上, 粮食种植面积逐年减少。特别是实行税费改革以来, 农民的负担大幅减轻, 发展名优特新品种、出口专用品种和传统优势品种的力度不断加大。由于高值经济作物对水的需求量大, 原有的灌水方式灌溉保证率低, 远远不能满足用水需要, 因此农民以独资或联合投资方式, 通过打井来自我解决用水矛盾的现象十分普遍, 导致水管单位“水库有水卖不出去”的矛盾更为突出。以 2002~2004 年为例, 王屋灌区农业用水量分别是 512 万  $\text{m}^3$ 、91 万  $\text{m}^3$  和 181 万  $\text{m}^3$ , 减少的幅度较为明显。相反, 由于生态补源的需要, 全市每年的生态用水量大为增加, 自 2001 年至 2004 年, 全市每年的生态用水量都在 0.3 亿  $\text{m}^3$  以上, 这部分水量在改善河道环境的同时, 有效补充了地下水源, 抬高了地下水位, 发挥了明显的社会效益。但对于水管单位自身来讲, 却得不到

收稿日期: 2006-11-30

作者简介: 于青云(1974-), 男, 会计师。

一点水费收入,造成水管单位工程维护管理费严重不足,严重影响了自身的正常运转。此外,税费改革使村级组织的经费来源大为减少,致使他们在组织灌溉、收取水费的过程中,存在变相增加费用的现象,给农民增加了负担,导致农民使用库水的积极性更为降低。总之,当前镇、村两级不愿管水、农民不愿用水的现状,使他们在对水价改革的认识上普遍存在着“改与不改无所谓”的思想。

### 2.3 近三年用水农户生产成本收益变化分析

水费改革前,农民负担较重,三提五统按人口计算,年人均上缴170多元,折合到每公顷耕地人均0.3万多元。按比较好的三级地种植小麦、玉米计算成本,耕作每公顷450元,脱粒每公顷300元、种子每公顷750元、农药每公顷150元、化肥每公顷0.27~0.31万元,渠水灌溉4次约600m<sup>3</sup>合54元,每公顷直接成本为0.516~0.557万元,再加上各种提留等费用,每公顷总成本为0.816~0.857万元,其中水费占农业生产成本的9.5%~9.9%;改革后,2003年取消了特产税,2004年农业税又减免一半,按三级地农业税71.82元计算,每公顷平均总成本为0.624~0.664万元,水费占总成本的12.2%~13%。若按2005年农业税全免计算,水费所占总成本为14.6%~15.7%。从上述数据可以看出,税费改革后,水费占总成本的比例虽然有所增加,但农民的生产成本大大减少,而水费的绝对值并没有增加,农民确实得到了较大实惠。

## 3 王屋灌区近三年农业水价改革

### 3.1 供水成本核算

龙口市农业供水价格的改革从1999年开始,1998年根据山东省农业水价改革会议精神和《山东省水利工程供水成本核算规程》的要求,进行了王屋水库的供水成本核算。当时由于总投资5400余万元的除险加固工程刚刚开工,因此水库的固定资产金额按原有的9499万元计,未包括除险加固工程完工后新形成的固定资产。经核算,以支渠进水口为计量点,王屋水库的成本水价为0.171元/m<sup>3</sup>。从2001年开始至今仍在进行王屋灌区的续建配套工程建设。工程完工后将重新进行供水成本核算。

### 3.2 水价调整

王屋灌区农业供水价格从1988年开始按山东省人民政府鲁政发(1987)61号文要求为0.03元/m<sup>3</sup>,1999年根据山东省物价局、水利厅鲁价工发(1999)9号文要求,龙口市政府以龙政办发[1999]16号文批复自流灌溉以支渠进水口为计量点,供水价格为0.09元/m<sup>3</sup>,提水灌溉价格(扬程15m以上)0.045元/m<sup>3</sup>,从1999年开始执行。因为宣传水价改革的政策需要一定时间,实际执行的时间是从2000年开始至今。

### 3.3 水费计收管理

灌区农业供水一直按照“库水预分,按亩配水,按方计费,预售水票,凭票供水,节约奖励,超用累进加价”的原则,严格计算,确保水费到位,无拖欠水费现象。王屋灌区为库灌合一,灌溉公司代表水库管理灌区供水及灌区工程,干渠管理由公司负责,支、斗渠归受益乡镇,村队负责农渠。灌溉服务公司自支渠进水口或干、支、斗渠进水口计量收费,各乡镇自斗渠进水口配

合各村按方计费,村队由水管员按用水量或实灌面积收费。

## 4 农业水价改革面临的困难、对策和建议

实行税费改革,有效减轻了农民负担,增加了农民收入,使农民能够有一定资金实力,因地制宜地种植高值经济作物,种植结构的步伐不断加快,对水的需求也越来越高。以目前王屋灌区的总体情况来看,尽管部分群众对提高农业水价的态度是基本认可的,但仍面临着一些实际困难和问题。

一是水库灌区的末级渠系老化失修严重,灌溉保证率还不能完全达到种植结构调整的需要。尽管各级政府对大型灌区续建配套工程的投资很大,但仅是对灌区的骨干工程进行了改造,大部分的斗渠及渠系建筑物没有足够的资金进行改造、配套,加上缺乏正常的维修和养护,老化失修严重,“跑、冒、漏、滴”现象较为普遍,增加了农民的用水费用;渠系建筑物的不完善,造成了末级渠系灌溉保证率低,同时,由于管区内的果树、蔬菜和粮食作物之间的灌溉时间有冲突,不能同步进行,以现有灌溉保证率难以同时满足各种作物的需求,也无法满足种植结构不断调整的需要。因此,近年来,灌区灌溉面积一直呈逐年减少的趋势,导致灌溉水量及农业水费收入也随之减少。此外,灌区上下游的亩均水费差异较大,受益程度不均,也大大降低了农民用水的积极性。建议上级部门进一步加大对灌区,特别是末级渠系的建设力度,对其进行彻底改造,并加强管理和维护,最大限度地减少渠系水的损失,从而减少农民用水负担,提高用水积极性。

二是末级渠系维护管理有待于进一步加强。多年来,灌区末级渠系一直由镇村负责管理,但实际上并未得到正常、有效的维护,责任也不是十分明显,一定程度上造成了当前末级渠系严重老化、失修的现状。因此,建议采取股份制、承包或其他方式,进一步加快末级渠系产权制度改革步伐,做到“责、权、利”相结合,使末级渠系能够得到正常的维护,以保持良性运行,发挥正常的工程效益。

三是灌区管理循环不畅的局面急需尽快扭转。由于供水价格严重背离成本,导致灌区投入毫无保障,工程管理经费严重不足,加速了工程的退化、老化,水的利用率低,损失大,造成了水资源的浪费,同时也淡化了人们的节水意识,使灌区管理循环不畅,管理难度不断加大。因此,建议将农业水价改革与工业供水价格调整和落实水利产业政策结合起来,在适当提高农业水价的同时,适当提高工业供水价格,走以工补农的路子,让利于农民群众,更好地扶持农业产业的发展,增加农民收入,提高农民用水积极性和节水意识,根本扭转当前灌区管理不良的局面。

四是灌区生态用水的费用问题有待于考虑和解决。近年来,由于工业企业的迅猛发展,工业废水和居民生活用水对河道和水体造成的污染较为严重,对主要河道的污染不得不使用库水进行冲刷,加上补充灌区地下水源的需要,使灌区生态用水量不断增加,但水管单位为此却得不到一点受益。鉴于目前生态用水量不断增加的实际情况,建议上级将生态用水纳入国家水价体系,制定出台合理的收费政策,对生态用水实行收费,加快水的商品化步伐,促进灌区管理工作的良性循环和发展。