

农业水价综合改革工作经验做法

侯 苗, 翁松干, 张馨元, 王志寰, 杨 星

(江苏省水利科学研究院, 江苏 南京 210017)

摘要:响水县紧紧围绕“惠民节水、利民利国”改革目标,采取“一推五化”,即组织领导强力化、农业水价形成机制制度化、精准补贴和节水奖励精细化、工程管护常态化、用水管理明确化,推进农业水价综合改革,取得积极进展和明显成效。从改革背景、改革措施、改革成效、改革验收工作等方面总结了响水县农业水价综合改革工作的经验启示,对巩固改革成果具有重要意义。

关键词:响水县; 农业水价; 综合改革; 改革验收

中图分类号:TV-9 **文献标识码:**B **文章编号:**1007-7839(2021)08-0032-05

Experience and practice of comprehensive reform of agricultural water price

HOU Miao, WENG Songgan, ZHANG Xinyuan, WANG Zhihuan, YANG Xing

(*Jiangsu Institute of Water Resources Research, Nanjing 210017, China*)

Abstract: Focusing on the reform goal of "saving water, benefiting the people and the country", Xiangshui County adopted "one promotion and five modernizations", namely, strengthening organizational leadership, institutionalizing the formation mechanism of agricultural water price, refining precise subsidies and water saving incentives, normalizing engineering management and protection, and clarifying water management, so as to promote the comprehensive reform of agricultural water price and achieve positive progress and obvious results. The experience and enlightenment of comprehensive reform of agricultural water price in Xiangshui County was summarized from the aspects of reform background, reform measures, reform results and reform acceptance, which was of great significance to consolidate the reform achievements.

Key words: Xiangshui County; agricultural water price; comprehensive reform; reform acceptance

长期以来,我国农田水利运行维护经费不足、农业用水管理不到位、农业水费偏低等问题突出,影响工程效益的正常发挥,农业用水浪费严重^[1-2]。推进农业水价综合改革,是国家对节约用水、优化水资源配置的顶层设计^[3-4]。按照国家相关部署要求,江苏省积极响应改革号召,已率先在全国完成农业水价综合改革工作。盐城市响水县积极响应改革精神及工作部署要求,针对当地农业用水特点,紧扣改革目标,于2020年12月全面完成了农业水价综合改革任务。本文以响水县为例,对江苏省水价改革的经验进行凝练与总结,既为江苏省其他

地区的水价改革工作提供参考,也可为全国其他类似地区水价改革提供借鉴。

1 改革背景

响水县是江苏省盐城市所辖县之一,地处江苏省东北部沿海地区,淮河下游,盐城市最北端,与滨海县毗邻。因东濒黄海,略带有海洋性气候特点,多年平均降水量929 mm,极值降水量分别为1 553.2 mm和593.9 mm。全县总耕地面积5.8万hm²,有效灌溉面积3.2万hm²,占耕地面积的55%。县域内农作物主要以水稻、小麦、玉米为

收稿日期:2021-03-24

基金项目:江苏省水利科技项目(2019043);省属公益类科研院所自主科研项目(BM2018028)

作者简介:侯苗(1994—),女,硕士研究生,研究方向为农田水利工程。E-mail:624946344@qq.com

主,常年种植模式为稻—麦、玉—麦,一年两熟,有部分地区种植蔬菜等经济作物,平均复种指数约2.0。

水价改革前,响水县农业用水的定价、核算、收费、补贴等运行机制不健全,末级渠系计量设施不完善,实施“按亩分类收费”“按需定供”的管理,农户节约用水的意识普遍不强,农业用水浪费现象十分严重。此外,管护组织不健全、工程管护水平不高的现象较为普遍,加上农田水利设施标准低、配套差,导致工程老化失修问题较为严重,渠系水利用水系数偏低,灌排纠纷多,群众劳作负担重,满意度差。

为建立健全农业水价机制,促进农业节水,提高群众节水意识,响水县积极响应改革号召,结合地区实际,建立改革领导体系,求真务实、协同发力,持续加力、形成合力,认真落实改革各项制度政策。2016年改革以来,响水县出台了水价核定办法,健全了资金筹集办法,完善了工程管护办法,优化了用水管理模式。至2020年12月完成了全部应改面积,改革范围内实现管护组织、用水计量全覆盖,节水成效初步显现,农民群众减负显著。

2 改革措施

根据国家、省、市相关要求及本地区实际情况,响水县综合考虑供水成本、水资源现状、用户承受能力等多种因素,提出了“惠民节水、利民利国”的改革目标,采取“一推五化”模式,即组织领导强力化、农业水价形成机制制度化、精准补贴和节水奖励精细化、工程管护常态化、用水管理明确化,推动农业水价改革。

2.1 加强组织领导、有序推进改革

明确工作职责:成立了由副县长为总牵头人,水利、财政、物价、农业等部门为成员的改革领导小组,分解落实改革任务,形成了各负其责、合力共为的工作格局(图1)。明确改革目标:根据农业水价综合改革要求,响水县结合当地农业用水现状,确定了农民用水负担只减不增的目标,以目标倒逼改革任务落实。明确考核责任:将农业水价综合改革列为县政府年度重点工作和重大改革任务进行考核,通过编制改革实施方案,确定工程总量、经费保障、节点要求、具体措施等,严格按照方案有序推进各项工作。

2.2 健全各项机制、完成改革任务

农业水价形成机制:响水县出台了《响水县农业用水价格核定管理试行办法》(响发改〔2019〕164

号),办法明确了农业用水价格按照补偿运行维护成本核定,不计利润和税金,运行维护成本包括维修费、燃料及动力费、职工薪酬、管理维护费用、生产费用;全县中型灌区农业水价实行政府定价,有条件地区可以由供需双方协商议定价格。根据种植结构和作物用水规模,科学测算农业用水价格,分类计价、分档定价、超额加价,农业用水成本在0.062~0.092元/m³之间。

精准补贴机制:响水县出台了《响水县农业用水精准补贴实施办法》(响水发〔2019〕48号),办法明确对使用地表水灌溉,种植小麦、水稻、玉米等粮食作物的用水户进行补贴,在每年农灌周期结束并核定运行维护成本水价后,在水费计收过程中直接扣减运行维护成本与定额内用水成本的差额,实现补贴的发放。县水务、财政等部门全面加强对补贴资金的监管和绩效考核,加大违规惩罚力度,确保精准补贴机制落到实处、见到实效。

节水奖励机制:响水县出台了《响水县农业用水节水奖励实施办法》(响水发〔2019〕49号),办法明确对使用地表水灌溉种植水稻等粮食作物的用水户定额内用水的节约部分给与适当奖励,并对超定额用水的部分实行超定额累进加价制度。节水量占定额用水5%以内、5%~10%、10%~20%的,分别按节水量乘以核定水价的1倍、1.5倍、2倍给予奖励,节水奖励以定额用水量的20%为上限。奖励资金由县财政统筹,镇区协会监管,建立专项账目,由协会汇总水田面积和用水量后上报县水务局,县水务局核查后由县财政局拨付。

工程管护机制:响水县推进工程管护组织多元化建设,鼓励因地制宜选择农民用水合作组织管理、农村集体经济组织管理、水管单位管理以及购买社会化服务等模式,构建完善以乡镇水利站为纽带,以灌区管理单位、农民用水合作组织、灌排服务公司等为主体,以村级水管员为补充的管理服务网络,将“应改”面积细化到管护组织,确保农田灌排工程管护全覆盖,同时,出台农田水利工程管护办法,规范工程管护工作。

用水管理机制:响水县按照农业水价综合改革工作要求,综合考虑自然条件、水土资源状况、经济发展水平、作物种植结构等因素,完善作物的灌溉制度,按照省级农业灌溉用水定额,分解用水指标到用水主体。加快计量设施建设,实行计量收费。坚持总量控制和定额管理,加强灌区取水许可。

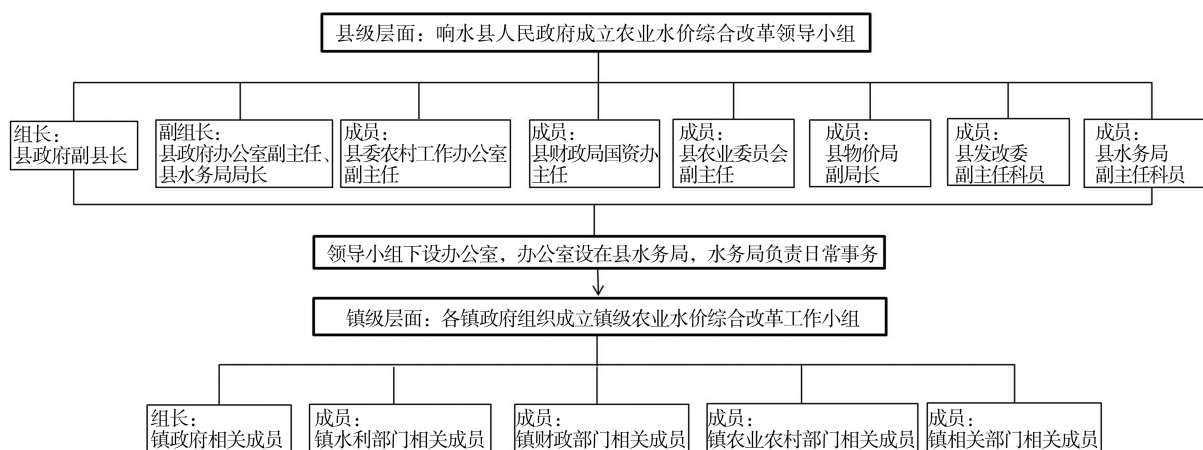


图1 响水县农业水价综合改革组织领导架构图

2.3 节水宣传到位、强化改革效果

强化政策宣传,提高改革知晓率。利用各种宣传媒介广泛宣传农业水价综合改革的意义、目标和任务,提高农民对政策的知晓率,增强群众自觉参与改革的意愿;强化效益宣传,提高群众参与度。坚持将田间工程和计量设施数量公示到组,工程效益宣传到户,并聘请农户代表全程监督工程建设,以规范透明消除改革阻力;强化科技宣传,提升农民科学用水能力。向农民宣讲农作物用水量、用水时间和用水方式与作物产量的关系,促使他们由被动节水转变为自觉节水。

3 改革成效

截至2020年8月,响水县完成了全部的改革面积3.2万 hm^2 ,改革区域内实现了管护组织全覆盖、用水计量全覆盖、用水管理全覆盖及精准补贴和节水奖励措施全覆盖。

(1)节水意识普遍增强。通过农业水价综合改革工作,推行末级渠系农户自律管理,实行超定额累进加价和奖补制度,农户改变了以往农田漫灌方式,改变了用多用少一个样的观念,灌溉节水意识明显提高。农田灌溉周期缩短、更有秩序。

(2)水费收取率提高。响水县农业水价综合改革水费收取形式以收据代替,根据用水户用水量年底统一结算。由于项目建设验收完工和农民用水协会参与管理,全县灌溉水费实收率提高到95%以上,小型农田水利设施养护管理得到加强,提高了农业用水“依价补本”能力。

(3)灌溉节水效果明显。响水县水价改革结合重点县和“千亿斤粮食”等农水项目的实施,打造了西兰花产业基地节水示范园。改革以来,响水县灌

溉水有效利用系数由2017年的0.611上升至2019年为0.615,灌溉水有效利用系数逐年提高,节水效果明显。

(4)管护组织全覆盖。响水县共注册成立了用水者协会22个,参与农户9万余户,结合农村工作复杂性,以村级为单元,成立村级用水者协会分会9家。分会在组织机构方面,实行会员代表大会、会长及管水员三级管理模式;在运行服务方面,负责统一供排水和管水,负责全年辖区内泵站及其渠(管)系维修和管护,帮助解决灌排水系及上下游用水等问题。

(5)计量设施全覆盖。改革以来,响水县加快计量设施建设,装了电磁流量计、计时器等计量设施,实现用水计量。在各镇区选取运行情况良好的泵站优先安装计量设施。响水县共有泵站1225座,目前已全部安装计量设施。

(6)农业水权制度健全。实行总量控制、定额管理,明确水权分配方式,明确年度用水总量分配指标,将用水量指标先分配到农民用水协会,再由协会分配到具体用水户。全县灌区均已发放取水许可证,共13本。

(7)改革资金有保障。管护资金、精准补贴和节水奖励资金落实到位,自2016年改革起,中央下达水价改革专项资金、省级配套下达改革资金、市(县)累计安排农业水价综合改革经费合计超过3000万元。

4 改革验收

根据国家有关要求,江苏省计划在2020年底前完成农业水价综合改革任务,省政府也提出75个县(市、区)要加快推进农业水价综合改革验收进度,

于2020年10月底前完成市级验收,并向省级相关部门报送验收申请的要求。响水县政府于2020年9月2日至9月16日组织水务、发改、财政、农业农村等4个部门(以下简称县级四部门),联合开展了镇级备验和县级自验工作,并于2020年9月18日向市级提交了验收申请。响水县农业水价综合改革验收共分为5个步骤包括镇级备验、县级自验、市级初验、第三方核验、省级验收见图2。

成响水县农业水价综合改革镇级备验工作,各镇验收结论合格。

县农业水价综合改革工作领导小组在收到镇级验收申请后,成立由县政府和县级四部门组成的验收小组,按照《响水县农业水价综合改革验收办法》对镇开展验收工作。

(2)县级自验。在完成全县13个乡镇的镇级验收后,县政府组织开展农业水价综合改革县级自

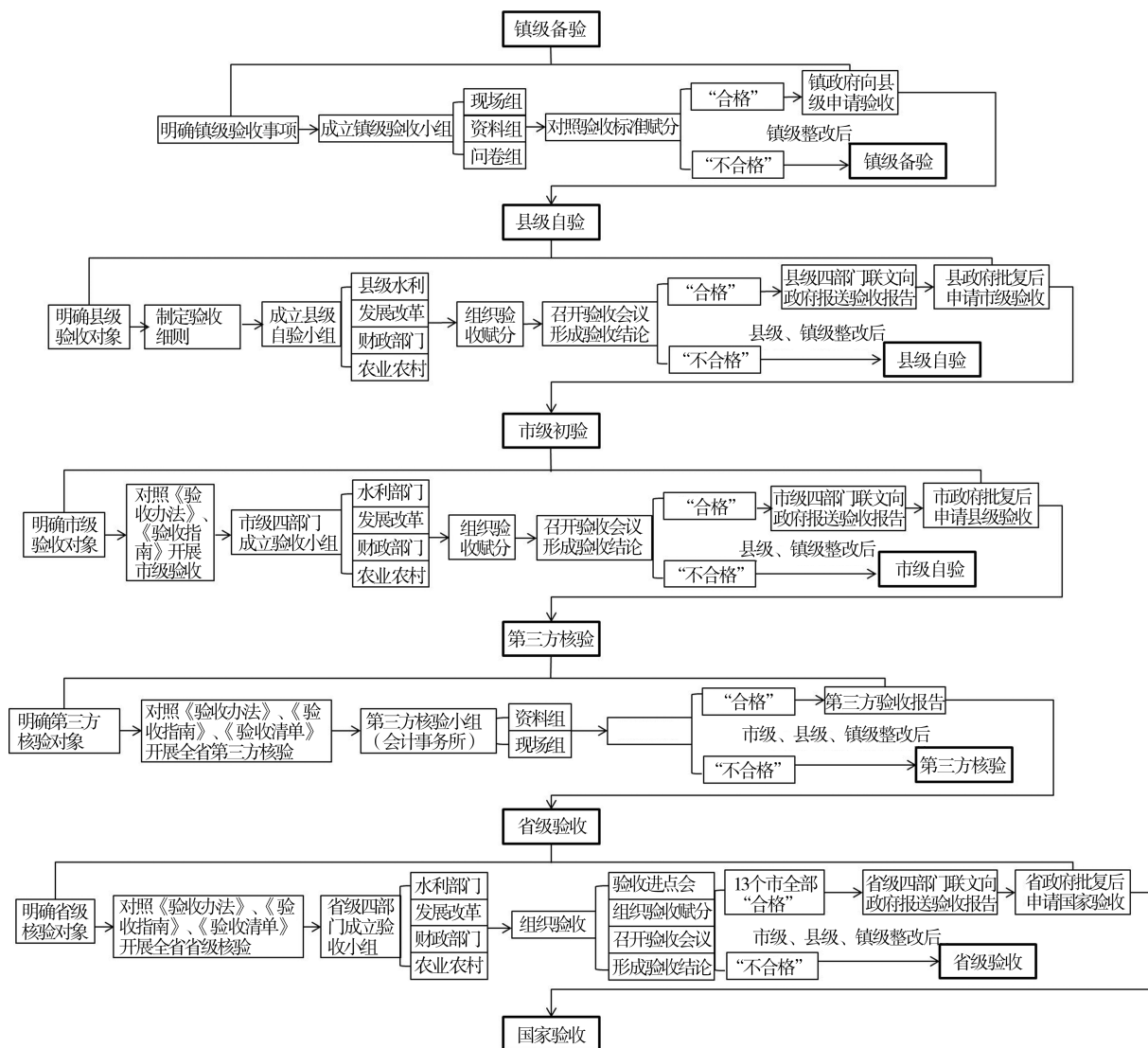


图2 响水县农业水价综合改革验收流程图

(1)镇级备验。2020年9月,响水县各镇在镇政府的组织下开展农业水价综合改革验收自评工作,由镇政府、水务站、财政所、农服中心、农机站等相关人员组成自评小组,参照《江苏省农业水价综合改革验收办法》(以下简称验收办法)和《响水县农业水价综合改革验收办法》进行自评,自评合格后向县农业水价综合改革工作领导小组会议管理办公室提交验收申请。于2020年9月2—16日完

验工作,由县政府、县级四部门组成自验小组,按照《验收办法》进行自验,自验合格后向市级水利、发展改革委员会、财政、农业农村(以下简称市级四部门)提交市级验收申请。于2020年9月16日完成响水县农业水价综合改革县级自验工作,验收结论合格。

(3)市级初验。由市政府组织市级四部门成立验收小组,按照《验收办法》对县级开展验收工作,

市级验收合格后由市级四部门向省级水利、发展改革委员会、财政、农业农村(以下简称省级四部门)提交验收申请。于 2020 年 11 月 23 日完成响水县农业水价综合改革市级初验工作,验收结论合格。

(4)第三方核验。由省级四部门发文组织江苏省 5 家会计事务所,对全省 79 个有改革任务的县(市、区)及省监狱局、省农垦集团农场,依照《验收办法》和《验收指南》开展验收。由江苏兴华会计师事务所有限公司对盐城市全市开展核验。于 2020 年 11 月 23 日完成响水县农业水价综合改革第三方核验工作,验收结论合格。

(5)省级验收。由省政府组织省级四部门成立省级核验验收小组,按照《验收办法》开展省级核验工作。省级验收小组分为 4 个工作组,由省级四部门分别带队开展验收工作,其中省水利厅带队于 2020 年 12 月 8 日完成响水县农业水价综合改革省级验收工作,验收得分 96.0 分,验收结论合格。

5 经验启示

(1)切实筑牢改革基础。基础不牢,地动山摇。扎实做好各项基础工作是完成水价改革任务的“压舱石”,如果改革基础打得不牢,完成的改革任务不是空中楼阁,就是“百尺危楼”。响水县紧紧围绕改革目标,扎实开展改革工作,自开展工作以来,成立改革领导小组,编制了实施方案,按照“应改尽改”的原则,改革区域内建立了“水价形成机制、工程管护机制、用水管理机制、节水奖励和精准补贴机制”,工程管护成效明显,节水效果显著,农民负担降低。

(2)严格规范验收组织。组织改革验收是完成改革任务的衡量标准和必备程序,验收本身不是目的,验收的目的是查漏补缺、扬长补短,推进更高质量全面落实改革各项要求。响水县在开展验收工作以来紧盯改革目标,对照《江苏省农业水价综合改革工作验收办法》(苏水农〔2019〕27 号),严守验收标准、自下而上、分级组织、分批实施开展验收工作;按照《江苏省农业水价综合改革工作验收指南》(苏水农〔2020〕7 号),明确验收重点、规范验收程序,稳步开展验收工作。

(3)持续巩固改革成果。改革不是权宜之计,能否持续深化成果是改革成功与否的“试金石”。

要将深化改革成果与落实改革措施、组织开展验收等同步考虑、无缝对接、有机结合,确保改革成效的可持续性。响水县自开展改革工作以来,总结改革经验,制定改革卡片,并向其他地区学习典型经验;在开展验收工作的过程中,积极总结验收中出现的问题,及时解决问题,持续完善改革的各项机制;制定县级农业水价综合改革工作宣传片,在完成省级验收工作后,将继续加大对群众的宣传力度。

6 结论与建议

(1)响水县水利部门与相关部门密切配合,坚持目标导向,由点及面、因地制宜,全面高质完成改革任务,取得了较好的效果,为全县农业节水、工程良性运行带来实在效益,惠及农民群众,也为江苏其他地区改革提供了示范引领作用。

(2)持续近 6 年的水价改革历程,响水县通过宣传和总结,群众对水价改革的内容和形式有了充分认识,但是有偿用水意识不强、用水效率有待提升等问题还存在,后续工作建议充分借助媒体,加强舆论引导,增强群众节水意识。

(3)响水县农业水价改革现已通过省级验收,后续工作中需要定期组织“改革回头看”,并持续投入水价改革资金,同时加强工程管护组织建设,保证工程良性运行,发挥节水效益,降低农民负担,提升农民满意度。

(4)用水计量智能化、信息化水平不高,制约了当前用水量统计工作的精细与效率,推进“以电折水”“以时折水”信息网络的建设,强化取用水量计量和监控,提高计量统计的科学性、准确性和时效性,兼顾可操作性,具有重大意义。

参考文献:

- [1] 叶健,蒲永伟,宋宜峻.江苏省农业水价综合改革的路径及启示[J].水利发展研究,2018,18(7):8-10.
- [2] 叶健.江苏省农业水价综合改革的实践与认识[J].水利发展研究,2017,17(11):23-30,43.
- [3] 王治.坚持节水优先的经济学分析[J].中国水利,2015(9):6-9.
- [4] 杨星,张馨元,夏卫兵,等.江苏省农业水价综合改革工作实践与思考[J].江苏水利,2020(8):24-28.