

江宁区农业水价形成机制及配套措施研究

黄豆豆¹, 郑卫东², 章二子², 林 洁², 邵先锋³

(1. 河海大学水利水电学院, 江苏 南京 210098; 2. 江宁区水务局, 江苏 南京 211112;
3. 南昌工程学院土木与建筑工程学院, 江西 南昌 330099)

摘要: 水价是支撑水利工程管理单位发展的基础,也是促进农业节水、提高水资源利用效率的重要手段,建立科学的农业水价形成机制,对于培养农民的节水意识,促进水利工程良性运行具有十分重要的作用。本文在江宁区农业水价改革的基础上,阐述了农业水价形成机制的要点,从完善供水计量设施、建立农业水权制度、加强农业用水管理、推进水管体制改革、建立农业精准补贴、实行节水奖励机制等几个方面分析了推行农业水价改革的配套措施,为农业水价改革落到实处奠定基础。

关键词: 农业水价; 水价机制; 配套措施

中图分类号: [TV-9] **文献标识码:** A **文章编号:** 1007-7839 (2017) 01-0005-04

Research on supporting measures and formation mechanism of agricultural water price in Jiangning District

HUANG Doudou¹, ZHENG Weidong², ZHANG Er'zi², LIN Jie², SHAO Xianfeng³

(1. College of Water Conservancy and Hydropower Engineering, Hohai University, Nanjing 210098, Jiangsu;
2. Jiangning Water Affairs Bureau, Jiangning 211112, Jiangsu;
3. School of Civil and Architectural Engineering, Nanchang Institute of Technology, Nanchang 330099, Jiangxi)

Abstract: Water price is not only the basis for supporting the development of management units of water conservancy projects, but also an important way to promote agricultural water saving and increase the utilization efficiency of water resources. The establishment of scientific agricultural water price formation mechanism plays an important role in cultivating farmers' awareness of water saving and promoting the beneficial operation of water conservancy projects. Based on the reform of agricultural water price in Jiangning District, the main points of formation mechanism of agricultural water price are put forward. Supporting measures for promoting the reform of agricultural water price are analyzed in this paper.

Key words: agricultural water price; water price mechanism; supporting measures

0 引言

水是生命之源,生产之要,生态之基。我国作为农业大国,农业生产用水所占比例较大,节水空间广阔。党的十八大以来,习近平总书记提出了“节

水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的新时期治水兴水思路^[1]。2016年4月27日国务院第131次常务会议通过了《农田水利条例》,条例明确了农田灌溉用水实行总量控制和定额管理相结合的制度,农田灌溉用水应当合理确定水价,实

收稿日期: 2016-11-21

基金项目: 江苏省水利科技项目 (2016053)

作者简介: 黄豆豆 (1993-), 女, 硕士研究生, 主要研究方向为水土资源规划与利用。

行有偿使用、计量收费。2016年1月,国务院出台了《关于推进农业水价综合改革的意见》,意见从完善供水计量设施、建立农业水权制度、建立健全农业水价形成机制、建立精准补贴和节水奖励机制等方面对农业水价综合改革提出了基本要求,以此逐步推进农业水价综合改革^[2]。农业水价形成机制作为农业水价综合改革的重点内容,目前已被许多学者广泛研究。闵学理^[3]在四川省长葫灌区水价改革的基础上,从执行国家有关的水价政策、完善水价的确定程序以及调整水价的决策机制三个方面探索了长葫灌区水价的形成机制;任梅芳等^[4]在阐述目前灌溉水价现状及存在问题的基础上,综述了近年来农业灌溉水价形成机制的研究和实践,提出了基于农户承载力与动态补偿机制相结合的节水灌溉水价的几点建议;何寿奎^[5]在分析我国农业水价管理现状的基础上,基于经济自立灌溉区管理模式,提出基于供水企业、农民用水户、政府及非农企业“三方满意”的农业水价形成机制;冯广志^[6]指出全面认识灌溉及灌溉服务收费的功能、特点,科学界定其基本属性,是完善农业水价形成机制的前提,并就农业水价改革中存在的若干问题进行了探讨,提出了农业水价形成机制的框架。现阶段我国农业灌溉用水普遍存在的问题主要有:农业水价较低、水资源利用效率低、供水成本偏高,且包含不合理成本;末级渠系成本难以核算;公益性损耗补偿主体缺位;农业灌溉收益不确定、收费管理难度大以及水价没有很好的反应农民承受能力等^[5]。因此,需要建立健全农业水价形成机制,充分发挥农业水价的杠杆作用,培养农民节水意识,保障农田水利工程良性运行,促进农业节水和农业可持续发展。

1 江宁区农业水价改革的背景

1.1 江宁区基本情况

江宁区位于长江下游南岸,江苏省西南部,属北亚热带季风气候区,雨水充沛,年平均降水量为1072.9 mm,全区总面积15.58万 hm^2 ,其中耕地面积5.42万 hm^2 。区内分布有长江、秦淮河两条流域性河道,秦淮河支流以及入江支流,共有主要河道37条,水利条件优越,水资源十分丰富。江宁区共有各类小型水利工程34760处,主要有排灌泵站、水库、塘坝、田间灌溉渠系、排水沟系、引

水河道、小型涵、闸、桥、滚水坝、机耕路及其它小型农田水利工程等,水利工程体系十分完善。为开展农业水价改革奠定了良好的基础。

1.2 农业水价和水权现状

由于江宁区农业供水计量设施未配套,无法实现用水计量,区域农业用水总量虽然在最严格水资源管理制度考核指标中明确,但是以耕地和灌溉面积进行估算,未明确和细分农业水权。目前对农户实行免收水费,泵站提水电费的收取情况不一,部分经济条件好的社区全由社区全部承担,部分农业园区或农业经济组织的提水费由其自行承担,少数地区由农户按面积平摊收取部分电费,其余由所在社区补贴。总体而言,尚未形成合理的农业水价形成机制。因此,开展农业水价形成机制研究十分必要。

2 江宁区农业水价形成机制

根据江宁区的实际情况,探索建立科学的农业水价形成机制的总体思路是:农业水价按照价格管理权限实行分级管理,中型灌区农业水价实行政府定价,小型灌区农业水价原则上实行政府定价,具备条件的由供需双方协商定价,并建立基本水价、计量水价相结合的“两部制”水价制度和分类水价制度,结合农业用水定额管理,对超定额用水实行累进加价,合理确定阶梯和加价幅度,促进农业节水。

通过加强政府定价成本监审,充分听取用水户意见,综合考虑供水成本、用户承受能力等因素,江宁区合理制定并适时调整农业水价,采取分步调整到位的办法,在推进农业水价综合改革中先行试点的区域,先执行低于供水成本的水价,以减少改革的矛盾,再逐步调整,基本达到供水成本。

2.1 实施终端水价制度

江宁区的农田灌溉以小型机电提水灌溉为主,根据《江宁区2015年国民经济和社会发展统计公报》,机电灌溉面积占有效灌溉面积的比例达到90.9%,占耕地面积的比例达到85.2%。横溪河灌区、江宁河灌区等中型灌区的骨干工程以河道为主,末级灌溉仍然多为机电提水灌溉。因此,考虑到农业供水逐级成本核算的实际情况,江宁区农业供水价格的管理实行如下:

(1) 终端水价及其构成

江宁区农业终端水价由水利工程水价和末级渠系水价两部分构成。江宁区的农田灌溉以小型机电灌溉为主,则国有水利工程水价主要考虑灌溉提水泵站取水的水源以上各级水利工程的成本费用(即现行的水利工程水费),按照省市有关规定执行,即《宁价工(2000)276号》和《宁水政(2000)252号》颁文实施的《关于调整水利工程供水价格的通知》,执行的是《苏价工(2000)142号》和《苏水经(2000)7号》的水利工程供水价格标准:稻麦田5元/亩,旱田0.6元/亩,经济作物5~12元/亩,池塘养殖25元/亩,湖荡、河沟养殖7.5元/亩,如按方收费则为1.6分/ m^3 ;末级渠系水价主要考虑灌溉提水泵站取水后通过各级渠道或管网到田间的成本费用(即现行的机电提水水费),对于小型机电灌溉区,末级渠系供水成本主要包括泵站提水成本(工资及附加费、油料及电力费、基本折旧费、大修理费、维修费和管理费等)和末级渠系或管网等输配水成本(折旧费、管理费用、配水人员劳务费用、维修养护费用等)。

(2)实行“政府指导+协商定价”的管理模式

以街道为单元,以机电提水水费为主,在典型小型机电提水灌溉的成本费用调查、农业用水定额确定的基础上核算辖区内农业供水成本,形成各街道末级水价(机电提水水价)的指导价格范围,结合全区的水利工程价格,形成各街道农业终端水价的指导价格范围,最终执行的农业终端水价,则在政府的指导价格范围内,结合各机电提水灌溉近年来成本费用水平,考虑促进节水、保障工程良性运行和农业生产发展的原则协商确定。

2.2 实行分类水价

区别粮食作物、经济作物、养殖业等用水类型,在终端用水环节实行分类水价。统筹考虑用水量、生产效益、区域农业发展政策等,合理确定各类用水价格,按照“附加值高的经济作物和养殖业用水价格高于其他用水类型、地下水高于地表水、分散用水高于规模用水”的原则,在终端用水环节实行分类定价。结合江宁区的实际情况,实施以下分类农业水价:粮食作物的农业供水价格达到运行维护成本水平;经济作物、养殖业的农业供水价格达到全成本水平。

2.3 实施超定额累进加价制度

按照总量控制、定额管理的要求,区分不同作

物、不同水平年的农业用水定额,考虑到农田水利设施建设、计量设施配套、节水技术推广应用等情况,对超定额用水实行累进加价,具体为:超定额用水5%以上不足20%的用水量按照执行水价的一倍收取;超定额用水20%以上不足30%的用水量按照执行水价的二倍收取;超定额用水30%以上的用水量按照执行水价的三倍收取。

3 推行农业水价的配套措施

3.1 强化节水设施建设,完善供水计量设施

计量设施配套是实行用水计量的基础,是形成科学合理水价的保证,也是推行农业水价改革的前提。江宁区以完善农田水利工程体系为基础,结合高标准农田建设,积极支持各街道、社区和新型农业经营主体开展节水灌溉配套工程建设,大力发展管道灌溉、喷滴灌等高效节水设施。在提高农业用水效率的同时,结合江宁区灌溉工程的现状,加快农业供水计量体系建设。新建、改扩建工程做到量水设施与主体工程同步设计、同时施工、同期发挥效益;对于尚未配备计量设施的已建农田灌溉工程,将计量安装工作纳入区级水利专项规划,加快推进农业灌溉计量设施逐步安装到位,为实现计量水价创造条件。

3.2 建立农业水权制度,加强农业用水管理

根据用水总量控制要求和农村经济发展水平,科学确定农业用水定额,逐步将用水指标细化分解到农村集体经济组织、农民用水合作组织、农户等用水主体,明确水权,并核发水权证,实行总量控制、定额管理。做好供水计划管理和调度,加强成本控制,有效降低供水成本。对依法应当实行取水许可审批的农业取水项目,严格执行取水审批管理,规范取水许可证发放,加强农业取水许可日常监督管理。

3.3 推进水管体制改革,完善水利服务体系

配套推进小型水利工程管理体制改革和农田水利设施产权制度改革工作,明晰已建小型水利设施所有权,对已完成所有权界定的小型水利工程,加强指导和监督,明确移交程序,签订管护合同,落实管护主体和责任,提升管护效率。结合江宁区实际,指导各街道创建适合本地特色的农民用水合作组织,进一步明确其功能定位、服务范围、管理体制,逐步发挥其在工程管护、用水管理、水费计收等方面的作用。通过优化人才队伍、

改善基础设施、强化技术装备、健全管理制度,进一步建设和完善区域内的农村水利服务体系,稳定并不断加强基层水利服务组织的实力。

3.4 建立农业精准补贴,实行节水奖励机制

(1) 农业用水精准补贴机制

在上述计量设施配套、农业水权制度建立、农业用水管理科学、基层水利服务体系完善的基础上,以设定条件、价格统筹、突出精准、规范实施为基本原则,建立与农民承受能力、节水成效、地方财力相匹配的农业用水精准补贴机制。

基本的思路是:先根据计量点的供水量实行“按方收费、按亩分摊”核算应交的水费,然后按现状收费标准测算水费基准值,将应交的水费与水费基准值之间的差额作为精准补贴,最后再返还补贴额。即实行“一单一补一凭证”模式,“一单”:根据计量点的供水量、执行水价、实际灌溉范围等数据信息核算用水户应交的水费,并向用水户及时发放告知单,让其清楚的了解所用的水量、应交的水费,加强用水户对农业供水计量收费的意识;“一补”:按照所确定的农业用水精准补贴办法,在用水户应交水费告知的基础上测算精准补贴额度,试点期间实现全额补贴;“一凭证”:向用水户发放“用水量、水价标准、应交水费、精准补贴”等信息的明细凭证记录,并执行精准补贴。该模式实现了水费的一收一补,提供了农民对水量、计量收费、补贴、节水等的意识。

(2) 农业节水奖励机制

对农业用水实现精准补贴是为了突出农业弱质性产业的特点,对农业节水进行奖励,则是为了促进农业持续节水,实现水资源保障经济社会协调发展的战略需要。

农业节水奖励标准是根据分配用水指标,按节水量进行奖励。节水量在定额用水5%以内的,按执行水价标准的一半乘以节水量进行奖补;节水量在定额用水5%以上不足10%的,按执行水价标准乘以节水量进行奖补;节水量在10%以上不足20%的,按执行水价标准的二倍乘以节水量进行奖补;节水量在20%以上的,按执行水价标准的三倍乘以节水量进行奖补。

4 建议

(1) 形成合理的水价机制不是简单的计量收费、提价后补贴或补偿工程运行成本等,而是一

项制度的建立,是涉及水资源可持续利用、水资源节约与保护、水利行业健康发展的大事。良好的条件和环境,工程配套与计量设施就是前提,还包括良好的社会、经济、政治环境和条件,更需要自下而上的内生动力,也就是来自农民自身的需求。因此,要考虑农村的实际情况,尊重农民目前的生产生活习惯、用水习惯和水资源意识,持续不断的加强相关的用水宣传教育,充分考虑农民的经济承受能力和心理承受能力,这样才能得到农民的理解、认识和配合,使农业用水计量收费深入人心、易于接受。

(2) 农业水价改革不是简单的经济问题,而是一项复杂的系统工作,既有制度建设,又有配套工程建设,政策性、技术性强,既涉及到政府部门、水管单位,又涉及到农村基层组织、农民用水合作组织和广大农民用水户,牵涉面广、利益关系复杂,而且比较敏感,具有一定的改革政治风险。农民长期形成的农业生产习惯、用水习惯等也不是一下能改变过来的,在当前取消农业各项税费、实行农业各项补贴、精准扶贫等的环境下开展农业水价改革更是举步维艰。因此,决定了农业水价改革需要给农民足够的接受时间,需要各级政府重视和支持及各个部门的配合,更需要社会各界的理解和支持,否则难以实现改革的目标。

参考文献:

- [1] 陈雷.新时期治水兴水的科学指南——深入学习贯彻习近平总书记关于治水的重要论述[J].中国水利,2014(5):11-13.
- [2] 国务院办公厅.国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见[J].中华人民共和国国务院公报,2016(6):47-50.
- [3] 闵学理.关于长葫灌区水价改革及水价形成机制的思考[J].四川水利,2014,04:66-68.
- [4] 任梅芳,胡笑涛,蔡焕杰,等.农业节水灌溉水价形成机制与农户承载力分析[C].现代节水高效农业与生态灌区建设(上),2010:7.
- [5] 何寿奎.农业水价形成机制与配套政策——基于经济自立灌区模式下三方满意的视角[J].价格理论与实践,2014,04:50-52.
- [6] 冯广志.完善农业水价形成机制若干问题的思考[J].水利发展研究,2010,08:26-32.

(责任编辑:王宏伟)