

县级农业水价综合改革试点进展、问题及对策探讨

张 建¹, 曹建邺², 胡 乐³, 陈 丹⁴

(1. 江苏省淮安市洪泽区水利局, 江苏 淮安 223100; 2. 江苏省淮安市洪金灌区管理处,
江苏 淮安 223005; 3. 江苏省农村水利科技发展中心, 江苏 南京 210029;
4. 河海大学农业科学与工程学院, 江苏 南京 210098)

摘要: 农业水价综合改革是一项复杂的系统工程, 县级是具体落实改革的单位, 通过选择试点区开展试点、及时总结试点过程中的经验和问题, 对顺利开展这项改革工作具有重要的意义。以淮安市洪泽区为例, 对近2年开展的农业水价改革试点工作, 从主要做法和经验、存在问题、对策建议等方面进行了总结分析, 为下一步顺利开展试点改革工作提供参考依据。

关键词: 农业水价; 计量配套; 水权管理; 综合改革; 县级

中图分类号: [TV-9] **文献标识码:** B **文章编号:** 1007-7839(2018)07-0007-05

Discussion on the progress, problems and countermeasures of comprehensive reform of agricultural water price at county level

ZHANG Jian¹, CAO Jianye², HU Le³, CHEN Dan⁴

(1. Hongze District Water Conservancy Bureau of Huai'an City, Huaian 223100, Jiangsu;
2. Hongjin Irrigation District Management Division, Huai'an 223005, Jiangsu; 3. Jiangsu Rural Water
Conservancy Science and Technology Development Center, Nanjing 210029, Jiangsu;
4. College of Agricultural Science and Engineering, Hohai University, Nanjing 210098, Jiangsu)

Abstract: The comprehensive reform of agricultural water price is a complex systematic project. The county level is the unit to carry out the reform concretely. It is of great significance to carry out the reform work smoothly by selecting pilot areas to carry out pilot projects and timely summarizing the experience and problems in the pilot process. Taking Hongze District of Huai'an as an example, the pilot work of comprehensive reform of agricultural water price in recent two years were summarized and analyzed from the aspects of main methods and experience, existing problems and countermeasures and suggestions, so as to provide reference for further development of pilot reform.

Key words: agricultural water price; measurement matching; water right management; comprehensive reform; county level

我国水资源短缺问题由来已久, 资源型、工程型、水质型缺水问题并存, 农业生产作为用水大户, 是节水的关键所在。我国一直高度重视农业用水

问题, 先后出台了一系列政策及相关办法, 其中水价政策作为水资源管理的重要手段, 在调节农业用水需求、促进农业节水、缓解水资源供需矛盾

收稿日期: 2018-03-05

基金项目: 国家重点研发计划项目(2017YFC040320502); 江苏省水利科技项目(2015074)

作者简介: 张建(1984—), 男, 工程师, 主要从事农村水利规划、建设和管理方面工作。

通讯作者: 陈丹(1979—), 男, 博士, 副教授、系副主任, 主要从事水土资源管理与生态灌区方面研究。

方面具有其他机制不可替代的作用,因此日益受到重视^[1-2]。从2007年水利部召开农业水价综合改革工作方案编制会议并布置在大型灌区开展试点改革,到2014年国务院四部委联合印发《关于印发深化农业水价综合改革试点方案的通知》并选择试点县开展试点,农业水价改革工作不断取得新的突破,试点范围也从最初的14个灌区的部分项目区扩大到全国27个省80个试点县^[3-5]。2016年1月国务院办公厅专门印发了《关于推进农业水价综合改革的意见》,决定在全国范围内稳步推进农业水价综合改革,以促进节水和农业可持续发展。洪泽区作为2014年全国第二批农村改革试验区,承担农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点,而农业水价改革试点为该项试点任务的重点内容之一^[6]。近2年洪泽区深入贯彻落实国家、省、市关于推进改革的文件精神,围绕改革任务目标,结合当地灌溉用水实际情况,积极探索,开拓创新,精心组织,扎实有效的开展了相关工作,取得了一定成效。为此,本文以洪泽区农业水价综合改革试点的初步进展做总结分析,为下一步的全区推进改革试点提供技术支持。

1 基本情况

江苏省淮安市洪泽区总面积1394 km²,其中陆地面积598 km²,水域及滩地面积796 km²。全区耕地总面积约59万亩,总人口38.8万人,其中农业人口20.5万人。境内河流纵横,沟渠密布,水域宽阔,建成了以洪金、周桥两大灌区骨干引水渠道为主的较为完整的灌溉体系,形成河成网、田成方、灌排分开,沟、渠、路、林、桥、涵、闸、站全面配套的农村水利体系。两大灌区均属大型自流灌区,主要水源为洪泽湖,灌溉面积约占全区总灌溉面积的98%。经过几十年的不懈治水,洪泽区农田水利设施逐步成为一个有机的整体,基本上实现农村河网化,初步形成了一个“挡得住、排得出、灌得上、降得下、能控制”的农村水利工程体系,增强了抗御自然灾害的能力,对改善全区农业生产条件、保障人民生活水平的提高和国民经济的持续稳定发展具有重要意义。

结合地区水利、农业发展特色,本次农业水

价改革选取周桥灌区内3个试点进行改革。其中试点一和试点二为自流灌溉区,位于高良涧街道,试点三为提水灌溉区,位于岔河镇。在农业水价改革试点前,国有水利工程水价按照省市有关规定执行,标准为:稻麦田12元/亩,经济作物(含棉花、油料、蚕桑、瓜果、经济林、菱、藕、蔬菜等)8元/亩,旱田3元/亩;水产养殖费:池塘养殖25元/亩,湖荡、后沟养殖7.5元/亩。自流灌溉区主要征收水利工程水费,提水灌溉区除征收水利工程水费外,农户还需承担提水电费,具体收费标准不一,均实行按亩收费;部分经济条件较好的村,农户所要缴纳水利工程水费甚至部分泵站提水费由村委统一支付。总体而言,农田灌溉按亩收费,供水成本未进行统一科学测算,收费标准低于供水成本,仅靠水费收入难以维持工程管护或管护单位的支出,整体上尚未形成合理的农业水价形成机制。

2 主要做法

2.1 强化组织领导,认真制定方案

自洪泽区被确定为第二批农村改革试验区后,区委、区政府高度重视,成立了由区委书记、区长任组长的领导小组,并先后多次召开专题会议研究推进措施,多部门协调配合,有计划、有步骤的推进。洪泽区高度重视实施方案的编制工作,多次组织认真学习领会改革相关的文件精神,同时开展了大量的农村调研和其他试点区县先进经验的考察学习,研究编制了《灌区管理体制改革与农业水价改革试点实施方案》《淮安市洪泽区农业水价综合改革实施方案》,为农业水价综合改革试点提供了指南方向。针对推进农业水价综合改革中遇到的问题,多次向省、市水利部门的专家咨询,邀请相关专家来现场指导;在政策、措施等制定过程中,随时与物价、财政、农业等部门沟通,与乡镇及用水户座谈,听取他们的意见和建议,对方案进行不断修改完善。

2.2 明确计量目标,完善基础设施

供水计量设施配套是实现农业水价综合改革的基础,通过完善用水计量设施,逐步推行计量收费,促进农业水价改革工作。洪泽区农业供水计量设施建设以3个试点区为重点,对计量设施

控制范围开展经济性和可行性分析,并开展计量设施的选型、安装及合理运行方案比选,确定以小型农田水利重点县项目、新增千亿斤粮食项目、大中型灌区续建配套和节水改造项目的项目片区或骨干工程为重点区域,以小型提水灌溉泵站出水口、大型灌区的引水洞、主要分水口门和斗、农渠首为重点位置,逐步推进全区农业供水计量设施的安装配套。2016年在小型农田水利重点县项目中列支了计量设施配套资金27.59万元,完成了3个试点区计量设施配套24台,计量数据均实现在线实时数据查询和远程数据传输。试点区斗渠首、农渠首的量水设施配置率达100%,最小计量单元可缩小至100亩左右,此外在试点区增设了部分试验性田块开展计量,探索计量到户的可行性,并实现田间、农渠、斗渠计量点的数据进行多重校验。通过布置的计量设施满足末级渠系的计量要求,为定额管理、终端水价、精准补贴和节水奖励政策等提供数据支撑。

2.3 探索水权制度,强化水权管理

以洪泽区用水总量控制指标为基础,按照灌溉用水定额,把农业用水指标细化分解到各镇,然后以试点区为主、再逐步分解到农民用水合作组织和农户,落实到具体水源,明确水权,实行总量控制、定额管理。严格农业取水许可审批是农业取水许可管理的关键。在严格控制洪泽区用水总量的前提下,全面掌握周桥灌区、洪金灌区的基本情况,核定取水许可水量。周桥灌区位于洪泽境内,属洪泽区水利局管辖,其农业取水许可管理的审批主体设定为洪泽区水利局;洪金灌区灌溉范围包括洪泽和金湖,其农业取水许可管理的审批主体设定为淮安市水利局。以周桥灌区、洪金灌区为重点,在配套完善灌区监控计量设施的基础上,严格取水审批管理,规范取水证发放,加强农业取水许可日常监督管理。现已完成周桥灌区、洪金灌区(洪泽区境内)取水许可水量的测算分析与初步确定,下一步将完成灌区农业取水许可证的发放工作,以加强农业取水许可管理。

2.4 深化体制改革,成立合作组织

在2016年实现小型水利工程管理体制改革全覆盖的基础上,以农业水价综合改革为牵引,继续深化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,大力推广农村公共服务运行维护“五位一体”(即小型水利工程、农村环卫、农村交通设施、农村公共绿化设施、农村公共活动场所)管护模式。将灌区末级渠系的用水管理与工程管护合二为一,实现“一体化管理”,即在农村公共服务“五位一体”管护员的工作职责中增加灌溉用水管理,具体管理的范围与所管护的工程范围一致。管护员在灌溉季节要服从灌区整体用水的调度管理(斗渠首或直挂农渠的启闭调度),定期巡查管护范围内斗渠、农渠,保证灌溉用水无较明显浪费,沟渠无跑水、漏水现象,渠道上下游灌溉用水配水得到较好协调,用水矛盾明显减少。管护员的用水管理费用在管护费用中统一列支,在年终对于用水管理效果突出的管护员,由用水者协会予以一定的奖励,对管护效果差的管护员不仅在正常考核中扣分,还要给予额外的处罚。

支持发展和壮大农民用水合作组织,依法进行登记注册,进一步明确功能定位,拓展服务范围,健全管理机制,探索农民用水合作组织向农村经济组织、专业化合作社等多元方向发展,扶持其成为农田水利工程建设和管护的主体,发挥其在用水管理、水费计收等方面的作用。到2016年底,洪泽区共计完成登记注册5个农民用水协会,专管人员35人,管理灌溉面积27922亩,占灌区总面积6.3%,参与农户717户。下一步以小型农田水利重点县项目、新增千亿斤粮食项目以及大型灌区续建配套和节水改造项目所涉及的地区为重点,以行政村为单元,实现重点工程项目建设与农民用水协会组建同步推进。同时结合《关于鼓励和支持农民用水合作组织创新发展的指导意见》等相关文件精神,从农民用水合作组织的规模建设、能力建设、运作和监督管理等方面着手,加强规范管理,用足用好农田水利工程建设2%的扶持资金,用于支持开展农民用水合作组织基础设施、设备装备、人员培训等能力建设,加快推进农民用水合作组织的规范化建设与发展。计划到“十三五”末,各类灌区农民用水合作组织实现全覆盖,管理灌溉面积占灌区灌溉面积的80%以上。

2.5 研究定价机制,科学核定水价

根据《水利工程供水价格管理办法》《农业水价综合改革试点末级渠系水价测算导则(试行)》

《江苏省水利工程供水价格管理实施办法》《江苏省农业用水价格核定管理办法》等文件办法,现阶段采用农业终端水价收费方式,逐步推行两部制水价。农业终端水价指整个农业灌溉用水过程中,农民用水户在田间地头承担的经价格主管部门批准的最终用水价格,为国有水利工程水价和末级渠系水价两部分之和。根据周桥灌区实际情况,结合灌区管理模式现状,确定以斗渠首为产权分界点,分别测算国有水利工程与末级渠系全成本水价与运行成本水价。

洪泽区主要是平原圩区,通过选择3种不同类型的用水户,即自流灌溉分散用户、自流灌溉种植大户和提水灌溉分散用户,确定试点范围,安装计量设施,有针对地进行测算。通过对国有水利工程固定资产、管理费、修理费、折旧费以及末级渠系固定资产、折旧费、维修费、管护费、水管员劳务费、电费等进行分别测算,自流试点区全成本水价为0.093元/ m^3 、运行成本水价为0.047元/ m^3 (折合亩均分别约60元、30元);提灌试点区全成本水价为0.133元/ m^3 、运行成本水价为0.06元/ m^3 (折合亩均分别约80元、40元)。试点区在试点期间执行运行成本水价标准。

2.6 采用灵活方式,开展精准补贴

改革试点前,洪泽区水利工程水费征收标准为12元/亩,相比运行成本水价和全成本水价差明显。综合考虑当地实际情况以及用水户承受能力,确定自流试点区运行成本水价为本次试点区范围内终端水价,以计量设施提供的数据为用水量核算水费。另外,考虑到水价改革试点运行初期的实际情况,从“降低政治和社会风险,减轻农民负担”出发,保证农业正常生产,确保粮食安全,现阶段试点区主要实行“先交水费+后全额补贴”的精准补贴方案。对试点区自流灌溉用水户前期均先预缴水费,对提灌试点区预提运行电费和人员管护费用,灌溉结束后,按照计量点供水量和现状水价核算亩均应交水费,于改革前的水价标准相比将每亩的差价作为精准补贴补助给用水户,最后开具农业水费结算凭证,包括用水量、农业水价、精准补贴、节水奖励等信息。从“平稳性、衔接性、可行性”等方面实现了农业水费计量收费,体现了精准补贴的政策,做到了与现状水价标准的平顺衔

接,促进了用水户对用水量、按计量收费、领取补贴、节约用水的意识。

2.7 推广节水技术,助推水价改革

加强农田水利工程设施配套、大力推广农业节水技术是配合推进农业水价综合改革的重要手段。近年来洪泽区通过灌区续建配套和节水改造、小农水重点县项目、新增千亿斤粮食项目、白马湖生态环境保护项目洪泽县节水灌溉工程等项目开展了工程配套改造,同时加大了管灌、喷灌、微灌等高效节水灌溉设施的推广力度,并规划到2020年全区增加节水灌溉面积到31.5万亩,为农业水价综合改革奠定了良好的基础。水稻是洪泽区的主要灌溉作物,也是用水大户,推广水稻节水灌溉技术、降低亩均水稻灌溉用水量具有非常重要的意义。近2年洪泽区加大水稻浅湿调控灌溉技术的推广力度,联合河海大学、涟水县水利科学研究所制作了形象生动、易于理解的《水稻浅湿调控灌溉技术宣传画》,把宣传教育做到田头、农户家,起到了一定的促进效果。

3 存在的主要问题

3.1 群众节水思想意识尚未彻底转变

洪泽区多年来普遍实行按亩收费,水价标准偏低,与实际测算的终端水价相比,具有较大的差距。实行计量收费后,供水价格的提高使得农民一时难以接受。此外,基于当前全国各地取消农业税费、实行农业补贴、精准扶贫的政策考虑,部分农民难免会产生水费不该收的片面思想。水商品的价值观念在广大群众之间尚未形成,这是推行农业水价改革的重大思想阻力。

3.2 农田水利基础设施尚不完善

全区农田水利基础设施尚不完善,突出表现为供水工程维修养护资金不足。部分供水工程老化失修严重,难以有效发挥工程效益,灌溉保证率偏低,农业灌溉用水“跑、冒、漏”的浪费现象时有发生。除现有3个试点区外,全区多数末级渠系供水计量设施配套不足,成为全区推广计量收费的一大瓶颈,在进一步深化改革进程中,亟待有所改善。

3.3 相关配套政策尚不健全

在深化农业水价改革进程中,相应的配套政

策也应积极跟进。其中,农业节水奖励、精准补贴政策尤为关键,水价改革能不能顺利的推行下去,很重要的是看当地用水农户支不支持改革。合理的节水奖补政策一方面降低了农民水费支出,提高了农民参与改革的积极性,另一方面也促进了农业节水,有助于提高当地农业用水效率。现阶段,全区水价改革工作仍处于试点阶段,各项配套政策尚不完善,必须尽快制定有关政策,巩固改革试点成果。

4 对策建议

4.1 加大改革宣传力度

农业水价改革政策性强,涉及面广,敏感性大,农民群众作为水价改革的主体,是决定改革成败的关键。在深化改革进程中,应逐步扩大水价改革的宣传范围,强化水价改革的宣传力度,转化农民的思想意识。通过改革政策宣传,一方面要让农民看到实实在在的改革效益,提高农民参与改革的积极性,另一方面要通过改革宣传来引导农民自主节约用水,从根本上提高农民自身节水意识,确保改革的顺利实施。

4.2 加快推进水价改革配套措施

为全面深化农业水价综合改革,完善农田水利基础设施配套,应加快灌区水管单位改革,成立专门的水利工程维修养护基金,拓宽水利工程投资融资渠道,发挥市场机制在农业水利建设和运行管理中的作用。在坚持政府投入或补助的前提下,吸引不同方式的社会资本融资方式,形成“政府投资+社会资本”的投入机制,逐步解决灌区供水工程维修养护经费困难的问题。在供水计量配套上,全区应结合不同片区灌溉供水特点、试点区计量配套经验因地制宜地制定各个片区的计量配套计划,有次序、有重点地进行推广,到“十三五”末2个大型灌区骨干工程全部实现斗口及以下计量供水。

4.3 完善相关奖补政策

因地制宜构建农业节水奖补机制,通过现行

农业补贴增量资金或维修养护财政补助资金、水权转让收入、超定额加价收入、非农业供水利润等建立节水奖励基金,鼓励节约用水,降低农民的水费支出。考虑改革的公平性,在试点初期主要实行以“全额补贴”为主的节水奖补政策,随着改革的逐步深入,用水户对水价改革的认知不断提高,应逐步过渡到差异化的精准补贴方案,通过节水奖补的政策调控,从根本上激发用水农户的节水动力。

5 结语

农业水价综合改革是一项复杂的系统工程,牵涉面广,利益关系复杂,在实际推广中难度较大。本文以淮安市洪泽区农业水价综合改革试点实践为例,从计量配套、水权管理、体制改革、水价机制、奖补措施等方面探讨了洪泽区试点改革过程中的主要做法,在此基础上,深入剖析了试点改革过程中存在的主要问题,并有针对性地提出了相关政策建议,对于相关地区农业水价综合改革工作具有一定的借鉴意义。

参考文献:

- [1] 陈丹,陈菁,陈祥,等.基于支付能力和支付意愿的农民灌溉水价承受能力研究[J].水利学报,2009,40(12):1524-1530.
- [2] 陈丹,陈菁,胡乐,等.基于ELES模型的农民灌溉水价支付能力水平界定[J].节水灌溉,2009(7):8-11.
- [3] 陈菁,李建国,张建,等.农业水价综合改革项目实施效果评价模型构建及应用[J].三峡大学学报(自然科学版),2016,38(5):1-6.
- [4] 张允良,王绍民,王雷,等.宿迁市宿豫区农业水价综合改革实施路径分析[J].中国水利,2015(6):21-23.
- [5] 顾宏,李江安,孙龙祥.高邮市农业水价综合改革措施分析[J].中国水利,2015(12):38-39.
- [6] 陈丹,郭明珠,陈万学,等.洪泽县周桥灌区管理体制改革方案探讨[J].中国水利,2015(13):45-49.