

江苏省农业水价综合改革工作实践与思考

杨 星¹, 张馨元¹, 夏卫兵², 巫 旺¹, 侯 苗¹

(1. 江苏省水利科学研究院, 江苏 南京 210017; 2. 溧阳市水利局, 江苏 常州 213300)

摘要:对江苏省农业水价综合改革的历程和成效做了简要介绍,从坚持高位推动,强化组织领导;坚持目标导向,健全指标体系;坚持因地制宜,完善计量设施;坚持供需统筹,规范用水管理;坚持精准补贴,提升服务能力等5个方面总结了江苏省农业水价综合改革的做法,分析现阶段江苏省农业水价综合改革存在的问题,并提出相应的建议与对策。

关键词:农业水价;综合改革;计量设施;精准补贴;江苏

中图分类号:[S-9] **文献标识码:**B **文章编号:**1007-7839(2020)08-0024-05

Practice and consideration on comprehensive reform work of agricultural water price in Jiangsu Province

YANG Xing¹, ZHANG Xinyuan¹, XIA Weibing², WU Wang¹, HOU Miao¹

(1. *Jiangsu Institute of Water Resources and Hydropower Research, Nanjing 210017, China;*

2. Liyang Water Resources Bureau, Changzhou 213300, China)

Abstract: The course and effect of comprehensive reform of agricultural water price in Jiangsu Province were briefly introduced, and the practice was summarized from the following five aspects. Firstly, adhere to high-level promotion and strengthen organizational leadership; secondly, adhere to goal orientation and improve the indicator system; thirdly, adhere to local conditions and improve measurement facilities; fourthly, adhere to coordination of supply and demand, and standardize water management; finally, adhere to precise subsidies; improve services ability. The problems of comprehensive reform of agricultural water price in Jiangsu Province at this stage was analyzed, and some suggestions and countermeasures were proposed as solutions.

Key words: agricultural water price; comprehensive reform; metering facility; precise subsidy; Jiangsu Province

人多水少、水资源时空分布不均、水资源供需矛盾突出是我国的基本国情,推进新时代水利改革发展,必须以节约用水为前提,为此,习近平总书记提出“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的新时期治水方针^[1],将节水优先放在第一位。但是,我国水价长期不能反映水资源稀缺程度,影响社会资本投资水利的积极性,不利于节约用水。为解决这一现实问题,2015年中央一号文件《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》提出,要加快推进农业水价综合改革,“绝对不能

拖”。“推进农业水价综合改革,积极推广水价改革和水权交易的成功经验,建立农业灌溉用水总量控制和定额管理制度,加强农业用水计量,合理调整农业水价,建立精准补贴机制”,其根本目的是在保证农民基本用水需求的同时,建立“多用水多花钱,少用水少花钱,节约水得奖励”的机制,不在总体上增加农民负担,又促进节约用水。此外,农业水价综合改革可以有效发挥水价的杠杆作用,并大力提升农田水利工程管护水平,对于提升用水户节水意识、实现农业高效节水、保障工程良性运行等具有

收稿日期:2020-06-11

基金项目:江苏省水利科技项目(2016008、2019040、2019043);省属公益类科研院所自主科研项目(BM2018028)

作者简介:杨星(1978—),男,高级工程师,博士,研究方向为农田水利,水资源与水环境,港口、海岸及近海工程。

重要的现实意义^[2]。

综上,农业水价改革是党中央、国务院着力推进水利发展方式转变而做出的重大决策部署,是促进农业节水、建设节约型社会的重要手段和有力杠杆。因此,从2014年起,农业水价综合改革连续5年写入政府工作报告,纳入国务院对地方政府的量化目标考核。按照党中央、国务院和省委、省政府相关部署要求,江苏省水利厅、发展改革委、财政厅、农业农村厅密切配合,坚持因地制宜、试点先行,统筹推进农业水价综合改革,取得了积极进展和明显成效。

1 江苏省农业水价综合改革现状

1.1 江苏省农业水价综合改革历程

在国家发展改革委、财政部、水利部、农业部(或农业农村部)(以下简称国家四部委)农业水价综合改革工作引导下,江苏省农业水价综合改革主要分为3个阶段,见图1。

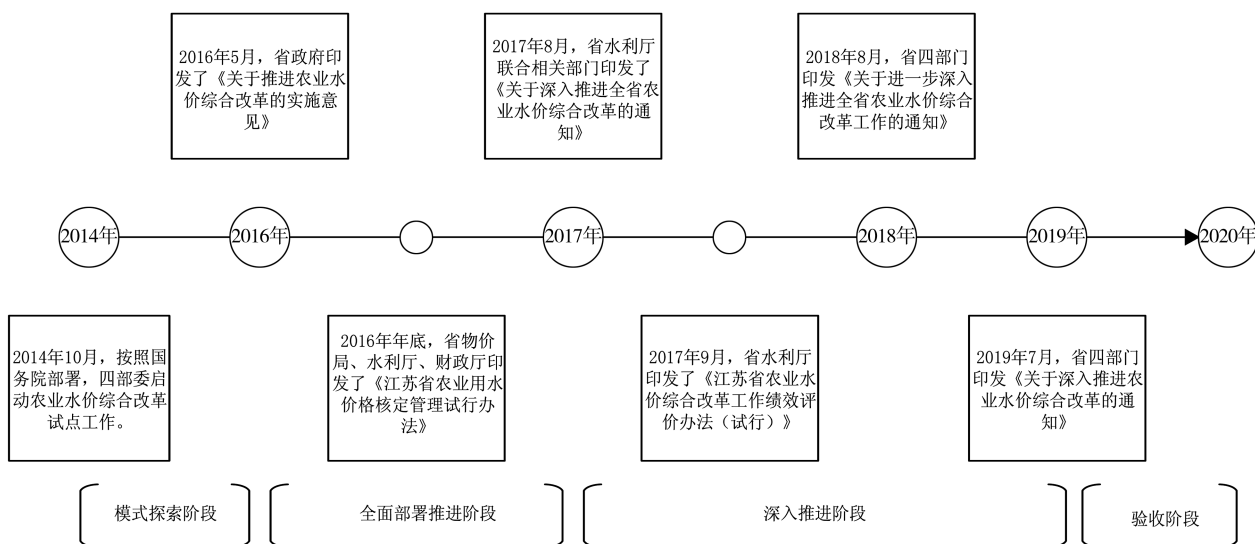


图1 江苏省农业水价综合改革政策推进图

(1)2014—2015年为模式探索阶段。2014年10月,国家四部委联合,在全国27个省(自治区、直辖市)80个县(市、区)启动了深化农业水价综合改革试点工作,其中,高邮、宿豫两个县区被列为江苏省首批参与的国家农业水价综合改革试点县。藉此机会,江苏省以节水增效、节水减排、保障工程良性运行行为目的,开始积极探索适合江苏地方特点的改革模式。

(2)2016年至2017上半年为全面部署推进阶段。2016年1月,国务院办公厅印发《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》(国办发

[2016]2号)。据此,2016年5月,省政府办公厅印发了《关于推进农业水价综合改革的实施意见》(苏政办发[2016]56号),要求在总结试点经验的基础上,立足机制建设、抓好措施落实,在全省范围内全面开展农业水价综合改革工作。2016年12月,江苏省物价局、水利厅、财政厅联合印发了《江苏省农业用水价格核定管理试行办法》(苏价规[2016]25号),进一步规范农业用水价格管理,维护供用水双方合法权益。

(3)2017年下半年至2019年为深入推进阶段。2017年,国家四部委和国土资源部联合印发《关于扎实推进农业水价综合改革的通知》(发改价格[2017]1080号),2018年,国家四部委联合印发《关于加大力度推进农业水价综合改革工作的通知》(发改价格[2018]916号),2019年水利部办公厅印发《关于进一步做好大中型灌区农业水价综合改革有关工作的通知》(办农水函[2019]302号)。为贯彻落实上述文件精神,江苏省先后出台了《关于深

入推进全省农业水价综合改革的通知》(苏水农[2017]21号),《江苏省农业水价综合改革工作绩效评价办法(试行)》(苏水农[2017]26号),《关于印发江苏省2019年农业水价综合改革工作要点的通知》(苏水农[2019]5号)和《关于深入推进农业水价综合改革的通知》(苏水农[2019]22号)等文件,推动水价改革事业快步向前。

(4)2020年是江苏省检验改革成效,在全国率先完成农业水价综合改革任务的验收阶段。验收内容包括3个部分,分别是全省75个涉农县(市、区)改革工作的组织领导情况,农业水价形成机制、

精准补贴和节水奖励机制、工程管护机制、用水管理机制的建立运行情况和改革成效。

1.2 江苏省农业水价综合改革成效

(1)从改革目标任务来看。江苏省计划用 5 年左右的时间,建立健全的农业水价形成机制,可持续的精准补贴和节水奖励机制,保障工程良性运行的管护机制以及完善的用水管理机制。全省普遍应用先进的农业节水技术,调整优化农业种植结构,促进农业用水方式由粗放式向集约化转变。改革工作自 2016 年全面部署展开,到 2018 年进入高速推进阶段。截至 2019 年 12 月,累计完成改革面积 310 万 hm^2 ,各市完成情况见图 2。

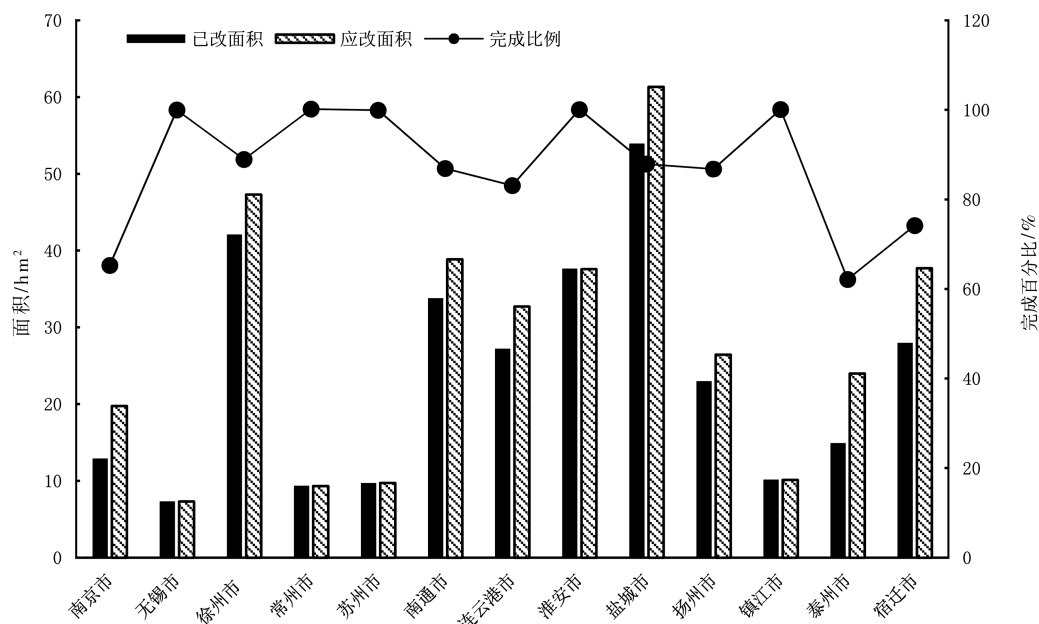


图2 江苏省农业水价综合改革各市完成情况

(2)从建立农业用水管理机制来看。江苏省坚持总量控制和定额管理,2019 年完成修订《江苏省农业灌溉用水定额》(苏水节〔2019〕17 号)。建成大型智慧灌区信息化系统,加强对农业用水计量点的数据采集和用水动态监测。合理确定计量单元,配套完善计量表、流量计、量水槽等多种计量设施,积极推进计量措施多元化发展,推广以电折水、计时折水等计量方式,降低了成本,确保了有效计量。

(3)从农业水价核定来看。为了进一步规范农业用水价格管理,促进农业节水,保障农田水利工程良性运行,江苏省省级层面制定了《农业用水价格核定管理试行办法》,全省 75 个涉农县(市、区)结合实际制定了县级农业水价核定办法,出台了县级农业用水指导价格,明确了超定额累进加价机制。各县(市、区)组织大型灌区和重点中型灌区开

展农业供水成本核算,截至 2019 年 12 月底,江苏省大型灌区和重点中型灌区均完成了农业供水成本核算。

(4)从农业水价综合改革资金来看。资金是推进农业水价综合改革工作的重要保障,江苏省认真执行《中央财政水利发展资金使用管理办法》(财农〔2016〕181 号)及《江苏省省级水利发展资金管理办法》(苏财规〔2019〕8 号)等相关规定,加强改革资金执行管理和监督检查。依据年度考评结果安排财政专项资金,对各地改革工作进行以奖代补。全省 75 个县(市、区)均建立健全精准补贴和节水奖励机制,确保农业水价改革不增加农民负担。

(5)从服务体系建设来看。探索创新终端用水管理方式,构建以乡镇水利站为纽带,农民用水合作组织、社会化服务组织、专业化服务公司以及村级水管员队伍为主体的基层水利管理服务网络,推进农民用水合作组织多元化建设,充分发挥管护组织在工程管护、用水管理、水费计收等方面的作用,提高工程管护水平,巩固改革成果。

(6)从推进改革验收来看。对标 2020 年在全国率先完成改革任务的目标,江苏省水利厅、发展改革委、财政厅、农业农村厅等四部门联合印发《江苏省农业水价综合改革工作验收办法》(苏水农〔2019〕27 号)。办法要求按照自下而上、分级组织、分批实施的原则,县级自验,市级初验,省级核验的程序,以行政区域为单元开展验收工作。截至 2020 年 6 月,阜宁县、扬中市、姜堰区等 17 个县

(市、区)完成县级自验,江阴市、锡山区、淮安区等8个县(市、区)已完成市级初验。

2 江苏省农业水价综合改革经验

江苏省认真贯彻中央和省有关决策部署,坚持把农业水价综合改革放在水利改革突出位置,按照“五个坚持”总体要求,强化责任担当,夯实工作举措,积极主动作为,统筹推进改革工作,取得了明显成效。主要做法是:

(1)坚持高位推动,强化组织领导。将农业水价综合改革作为“牛鼻子”工程,努力打造农村水利改革发展新引擎。为此,省政府制定出台了《关于推进农业水价综合改革的实施意见》,建立农业水价综合改革联席会议制度,由省委常委、副省长担任召集人,省级相关部门为成员,成立农业水价综合改革工作领导小组,省水利厅主要负责同志担任组长,每年组织1~2次农业水价综合改革推进会,统筹推进改革工作,协调解决改革推进过程中遇到的困难和问题;将农业水价综合改革工作列为全省农村水利发展改革重点任务之一,实行省领导挂钩联系制度,并纳入全省乡村振兴战略、粮食安全责任制、最严格水资源管理制度考核范畴,层层压实责任,有力有序推进。省水利、发展改革、财政、农业农村等部门各负其责,密切配合,形成合力,确保改革任务“有计划、有监管、有评估”。

(2)坚持目标导向,健全指标体系。对标2020年在全国率先完成改革任务的目标,围绕促进农业节水、保障工程良性运行、不增加农民负担的要求,坚持以县为单位整体推进、各项改革任务同步实施,统筹谋划农业水价综合改革工作。建立组织领导、水价核定、工程管护、用水管理、资金落实、绩效考核“六个到位”改革考核评价体系,对各地改革任务完成情况进行评估考核,并以此指标评价体系为基础,制订出台《江苏省农业水价综合改革工作验收办法》。

(3)坚持因地制宜,完善计量设施。按照经济实用、稳定可靠、便于维护、适应不同作物灌溉的要求,建设适宜的用水计量体系,实现地区农业灌溉用水精细化管理。合理确定计量单元,配套完善计量表、流量计、量水槽等多种计量设施,积极推广以电折水等计量方式,选取泵型不同、扬程不同、建设年代不同的典型泵站安装流量计,测算水电转换系数,以此推算类似泵站的灌溉用水总量,在有效计量的前提下,大幅节约购置计量设施的成本。目前,

全省完成改革任务区域已实现计量设施全覆盖。

(4)坚持供需统筹,规范用水管理。各地按照农业实际灌溉次数,综合考虑旱情等级、工程可供水量、用水定额、灌溉水有效利用系数等因素,实行年度动态水权,由水行政主管部门把用水指标逐步细化分解到用水主体。根据省级相关部门联合制定的《农业用水价格核定管理试行办法》,全省75个涉农县(市、区)结合当地实际,区别粮食作物、经济作物等用水类型,统筹考虑用水量、生产效益、区域农业发展政策等,合理确定各类农业用水价格。通过农业水价综合改革,有效促进农业节水,优化水资源配置。

(5)坚持精准奖补,提升服务能力。依据年度评估考核结果,省财政安排专项资金对各地农业水价综合改革工作实行以奖代补制度,75个县(市、区)制定出台精准补贴和节水奖励办法,确保奖补资金精准落实。通过将农业水价综合改革奖励补贴与农村水利工程管护有机结合,构建以乡镇水利站为纽带,农民用水合作组织、社会化服务组织、专业化服务公司以及村级水管员队伍为主体的基层水利管理服务网络,提升工程管护水平。

3 江苏省农业水价综合改革推进措施

江苏省对标2020年在全国率先完成改革任务的要求,坚持问题导向,狠抓任务落实,切实加大推进力度,确保按时完成改革任务^[3,4]。

(1)认真落实改革任务。充分认识推进农业水价综合改革对于落实“节水优先”方针、促进工程良性运行、提升群众获得感的重大意义,增强责任感、紧迫感,进一步将计划任务细化分解落实到具体灌区、地块。紧扣促进农业节水和农业可持续发展的根本目标,坚持“先建机制、后建工程”的基本原则,新建、改扩建农田水利工程同步实施改革,坚持目标导向,抓住关键节点,解决突出问题,扎实有序推进改革,确保改革任务顺利完成,为2020年在全国率先完成改革任务奠定基础。

(2)健全完善改革制度机制。改革区域对照《省政府办公厅关于推进农业水价综合改革的实施意见》要求,进一步完善农业水价形成机制、精准补贴和节水奖励机制、工程建设和管护机制、用水管理机制等四项机制,巩固并扩大改革成效。仅建立部分机制的,要因地制宜,加快进度,补齐短板;对已建立的机制,结合实际进一步完善,确保农业水价合理、工程运行良好、用水管理科学,改革经费效

益及时充分发挥,有效推进各项改革措施全面落地。

(3)规范创新管护组织建设。推进管护组织系统化建设,进一步规范农民用水合作社、用水户协会的功能定位、服务范围、管理机制,加大力度,抓好人才培养,提升服务能力。积极探索镇、村党组织领办合作社模式,将党组织的政治引领、合作社的抱团发展、群众的能动作用等要素有效融合。加强改革区域管护组织建设,确保改革完成区域实现管护组织全覆盖。

(4)落实精准补贴节水奖励。验收办法中,对出台精准补贴办法、节水奖励办法以及规范资金使用管理等方面做出明确规定,依据精准补贴和节水奖励办法,进一步规范资金使用和管理,确保精准补贴、节水奖励机制落到实处、见到实效。江苏省水利厅加强督促检查,采取检查、抽查等方式定期或不定期进行专项督导,与有关稽察、督察等工作联合实施并跟踪问效,定期通报,推动精准补贴和节水奖励资金落到实处。

4 结 语

农业水价综合改革是一项系统工程,需要持续

发力,根据近几年江苏省各地农业水价综合改革的探索实践,科学合理核定水价是改革的前提,规范运转用水合作组织是改革的关键,节水奖励精准补贴是改革的核心任务,完善监督考核机制是改革的重要保障。在改革过程中,江苏省水利部门与发展改革、财政、农业农村等部门密切配合,坚持目标导向、问题导向,由点及面,因地制宜开展改革工作。面对新形势与新要求,进一步理清改革思路,细化实化改革措施,确保改革任务按时完成,让改革为江苏省农业节水、水利工程良性运行带来实在效益,惠及农民群众。

参考文献:

- [1] 王治. 坚持节水优先的经济学分析[J]. 中国水利, 2015(9):6-9.
- [2] 姜文来. 深入推进农业水价综合改革[N]. 经济日报, 2018-07-04(007).
- [3] 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.
- [4] 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):28-30, 43.

(上接第 23 页)

质特征带来新的变化,因此基于生态保水、污染物控制和水源地安全,建议进一步控制河道周边氮磷等污染物的排放;保证航运的同时,应适时开放船闸闸口,增加上游水体流量,加快湖区水体交换速率;在夏季持续高温天气和秋季河蟹养殖区排放养殖尾水时,密切监控固城湖湖区尤其是水源地取水口附近的水质变化情况,及时调水以增加固城湖水环境容量,避免突发污染事件的发生,保障固城湖水源地安全。

参考文献:

- [1] 王苏民, 窦鸿身. 中国湖泊志[M]. 北京:科学出版社, 1998:293-294.
- [2] 曾庆飞, 谷孝鸿, 毛志刚, 等. 固城湖及上下游河道富营养化和浮游藻类现状[J]. 中国环境科学, 2012, 32(8):1487-1494.
- [3] 李涛, 马中, 石磊, 等. 固城湖水环境污染状况与来源分析[J]. 环境保护科学, 2014, 40(4):1-6.

- [4] 谷先坤, 谷孝鸿, 曾庆飞, 等. 固城湖及其出入河道水质时空分布差异与历年变化趋势分析[J]. 生态与农村环境学报, 2016, 32(1):68-75.
- [5] 金相灿, 屠清瑛. 湖泊富营养化调查规范[M]. 北京:中国环境科学出版社, 1990:4-30.
- [6] CARLSON R E. A trophic state index for lakes [J]. Limnology and Oceanography, 1977, 22(2):361-369.
- [7] HUANG Z H, XUE B, PANG Y. Numerical Simulation on trans - portation changes of agricultural non - Point source of nitrogen and phosphorus in Gucheng Lake Basin, Jangsu province, during 1951 - 2000[J]. Quaternary Sciences, 2008, 28(4):674-682.
- [8] HUANG Z, XUE B, PANG Y. Simulation on stream flow and nutrient loadings in Gucheng Lake, Low Yangtze River Basin, based on SWAT model[J]. Quaternary International, 2009, 208(1):109-115.
- [9] 吴凯, 李正魁, 冯露露, 等. 水华蓝藻上浮特征与机理的试验研究[J]. 生态环境学报, 2011, 20(1):137-142.