

对农业水价综合改革的认识与建议

温立平

(中国灌溉排水发展中心,100054,北京)

关键词:水商品;农业水价;综合改革;思考

中图分类号:S274+F045.3

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2015)08-0060-02

水通过水利工程调蓄、输送到田间灌溉农作物,本身就具有了商品属性。农业水费是为补偿农业供水单位生产成本而设立的一种经营性收费。农民的农业水费支出与购买种子、化肥、农药等费用一起,构成了农业生产费用。但是,社会上对农业水费的认识不完全一致,农民还没有把水费支出与农业生产中购买种子、化肥等等同等对待,特别是国家实行农业“四补贴”后,农民对缴纳农业水费的积极性下降,部分农民甚至有了抵制情绪,致使仅占供水成本40%左右的农业水价得不到及时调整,部分地区农业水费实收率也有所下降,灌溉工程日常维护费用严重短缺,大多数供水单位运转日益困难,一定程度上影响了灌溉工程效益的正常发挥。推进农业水价综合改革十分紧迫和必须。

在各地不断探索、推进农业水价改革的基础上,2014年发展改革委、财政部、水利部、农业部联合在全国27个省(自治区、直辖市)80个县开展农业水价综合改革试点,各地结合实际,在明晰农户用水权、健全水价形成机制、推进农田水利设施产权制度改革、落实灌排工程运行管理费用财政适当补助政策、创新工程管护机制和农民用水合作组织多元化发展等方面进行了有益探索,有效促进了试点地区农业节水、农户增收、经济发展,也为下一步全面开展农业水价综合改革积累了经验、探明了方向。

一、农业水价综合改革主要内容及试点取得的初步经验

1. 实行灌溉用水总量控制与定额管理

试点地区结合落实最严格水资源管理制度,在明确县级用水总量的基础上,进一步明确试点项目区灌溉用水总量,水利等相关部门指导农民按照发布的灌溉用水定额、适宜的灌溉制度合理进行灌溉,既实现了灌溉节水,也促进了农业增产、农民增收。如辽宁铁岭县凡河灌区农业水价综合改革试点项目区灌溉面积2万亩(15亩=1hm²,下同),明确用水总量指标1082万m³;山西清徐县徐沟镇高花村试点项目区,根据县人大会议通过的清徐县初始水权分配方案,以水权证确认全村每个农户亩均地下水水权170m³水资源使用权;甘肃张掖市将农业用水总量指标逐级分配到乡镇、用水户协会、用水组、用水户,并向用水户核发水权证书,实行水票制度。

2. 完善农田灌排工程和用水计量设施

近年,国家加大了小型农田水利工程建设力度,节水灌溉技术得到普遍应用,农业生产条件得到较大改善,也为推进农业水价改革奠定了基础。农业水价综合改革试点项目区也同步开展田间灌排工程节水改造和安装用水计量设施,既更好地为农户提供灌溉服务,同时也为精确计量、

实行“阳光收费”提供了可能,让农户心里踏实、放心。如辽宁盘山县项目区对62条斗渠、农渠进行衬砌;山西清徐县徐沟镇高花村试点项目区全部20眼机井都安置了机井远程实时计量控制系统,采用管道输水控制灌溉技术,田间采取闸管灌溉或者“小白龙”软管灌溉,实现了很好的节水效果。

3. 积极推进小型农田水利工程产权制度改革和管护机制创新

各试点项目区通过承包、租赁和组建农民用水户协会等方式,明确灌溉工程的管护主体、管护责任、管护经费,并负责水费的计收和工程的维护。由工程受益范围内农户组建农民用水户协会,代表受益户持有、管理、运行工程是一种普遍形式,也取得了很好的效果。部分试点县也是全国100个农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点县,效果更为明显。如,辽宁铁岭县项目区内成立了腰堡镇农民用水户协会和大甸子镇农民用水户协会,均在县民政局注册;湖南长沙县桐仁桥灌区项目区,2008—2013年多方筹措专项资金500万元,支持项目区50多个用水户协会实现了规范化建设,并由县级人民政府委托水行政主管部门颁发工程产权证书,协会代表农民与灌区管理单位签订用水合同,负责工程管护和水费计收等。

4. 健全农业水价形成机制

各试点项目区按照四部门农业

收稿日期:2015-03-25

作者简介:温立平,高级会计师。

水价要反映供水成本、水资源稀缺性和促进节水的总体要求,探索和完善合理的农业水价形成机制,根据水源类别、种植作物品种等分类确定农业水价,对粮食作物种植逐步实行按成本供水,对经济作物种植特别是规模化集中种植区实行供水成本加微利确定农业水价,部分项目区还实施了两部制水价、阶梯水价制度,发挥了价格的杠杆作用。如铁岭县项目区终端农业水价为0.18元/m³,以760m³/亩为田间灌溉定额,实际灌溉用水量超过定额10%~20%以上的部分按0.20元/m³,超过定额20%~30%的部分按0.30元/m³,超定额30%以上部分按0.40元/m³收费;清徐县以机井用电量计量和控制用水量,机井用电量与提水量间的转换系数以当年的实测确定,抽水电费实行阶梯计价,用电量在171度(kWh,下同)以内的每度电0.45元,用电量在171~192度之间的每度电0.55元,用电量超过192度的每度电0.65元。

5.探索实行灌溉精准补贴和节水激励机制

农业水价按成本提高后,由于农业比较效益较低,农民的承受能力有限,特别是对水稻、小麦等粮食作物种植区的灌溉成本有较大影响。各试点项目区通过财政适当补助、村组集体补助、受益户自筹等方式建立灌溉补助基金,按照节水量、田块等进行补助,初步实现了农业水价适当提高但种粮农户负担基本不增加、农业生产基本不受影响和促进节约用水的多赢局面。如铁岭县一次性从县级土地出让金收益计提的农田水利建设资金中安排133.6万元,对试点项目区的农民用水户协会或用水户因农业水价改革提高的灌溉成本给予补助,并决定今后每年县财政安排10万元,与项目区超出灌溉定额部分多收的阶梯水费中提取20%的资金一起,作为节水奖励基金;河北衡水市桃城区试点项目区将农业灌溉水价由0.4元/m³提高到0.6元/m³,将提价

多收的0.2元/m³和区水务局补贴的0.1元/m³共计0.3元/m³作为节水调节基金,每年按公示的承包地面积平均发放,“一提一补”做法使节水的农户得到奖励,调动了项目区农户节水的积极性;长沙县项目区对节约用水定额50m³/亩以内按0.05元/m³、节约用水定额50~100m³/亩以内按0.06元/m³(以此类推)由桐仁桥水库出资回购水权,鼓励节约用水。

二、推进农业水价综合改革面临的挑战与困难

1.认识尚未到位

一是社会上对农业用水的商品意识要远低于对工业用水和城市用水的认知,农民更是认为水来自老天下雨,灌溉交费一直不太积极,致使目前农业水价不足供水成本的40%,农业水费实缴率仅60%。二是农业比较效益低,农民的承受能力有限,加上实行农业“四补贴”后农业水费成为面向农民唯一的生产环节经营性收费,农民从本能上不愿意接受这是必需的农业生产成本和按供水成本收费,甚至乡镇政府和部分农户都有一定的抵触情绪。认识问题直接影响农业水价改革的推进。

2.措施配套仍有较大难度

推进农业水价改革需要多种措施的相互配套,目前农业用水总量分配绝大部分还只到县级,进一步细化到灌区、农户和田块尚需要一段时间;目前建立农业用水的精准补贴探索才刚刚起步,更多的需要加大地方特别是县以下财政投入,而任务重的多为农业大县,县级财政困难,落实精准补贴相对困难;同样农业大县落实灌排工程运行管理费用财政适当补助政策也相对困难,仅靠中央和省级从统筹土地出让收益计提的农田水利建设资金中安排的工程运行维护费用还是杯水车薪,加上田间农田水利工程水价管理政策空缺,造成直接负责受益范围较广工程运行管理

的农民用水户合作组织运转困难、作用发挥受限,农田水利工程的管护责任、主体落实存在“空壳”现象。

3.农田水利设施建设总体滞后

总体上看,农田水利建设滞后仍然是影响农业发展和国家粮食安全的最大硬伤。目前大型灌区续建配套与节水改造规划仅实施了66%;县级农田水利建设规划实施程度全国极不平衡,大多数县级实施程度与需求差异加大;截至2013年年底,节水灌溉工程面积仅占有效灌溉面积的43%,尤其是喷灌、微灌面积仅占有效灌溉面积的11%,与一些先进灌溉国家存在较大差距。特别是农业用水计量设施严重不足,据第一次全国水利普查数据,万亩以上灌区斗渠配套计量设施的仅30%多。无论是农田水利工程还是农业用水计量设施建设都严重滞后于推进农业水价改革的需要。

三、对推进农业水价综合改革的意见和建议

1.加快农田水利建设

要按照2020年基本完成大型和重点中型灌区续建配套与节水改造任务的要求,加快大中型灌排泵站更新改造步伐。建成一批现代化灌区。全面推进东北节水增粮、西北节水增效、华北节水压采和南方节水减排等区域规模化高效节水灌溉。进一步加大以小型水源、田间工程节水改造为主的小型农田水利建设。加快配套农业用水计量设施,大幅度提高灌区用水计量率,为全面推进农业水价综合改革奠定基础。

2.加快落实最严格水资源管理制度

目前90%以上的县级用水总量基本确定,用水效率控制指标也在进一步细化中。要在国家层面加快建立水权制度、水权交易制度,在县级层面将用水总量分解到行业与用户,将农业用水落实到灌区、农户或者地块,切实保护农民的用水权益,也充分调动农民的节水积极性。(下转第64页)

四、“五水共治”明确了社会治理的本质属性

人对水的治理体现的是人通过物质实践以文明的形式获得对以水为代表的自然资源的利用和驾驭能力。治水直接反映的是人与自然界的关系,同时也反映了人与人、人与社会的关系。人类为了维持自我生存与生活,对于水的实践形式包括探寻水、储存水、去污水等。生产力低下的时代,人类以傍水而居作为寻找充沛水资源的最直接方式,因此早期人类文明几乎都起源于各种大型河流。丰沛的水源有助于化解供水与节水的矛盾,但是也带来了洪水和涝水的矛盾,因此,以泄洪水、排涝水为核心内容的治水也几乎成为所有早期人类文明面临的必要任务。随着人类文明不断发展,人与人、人与社会的协作成为人类利用和驾驭水资源的重要形式,人们在治水中不断探索和改进社会管理和治理的机制,以便更加积极有效地应对水的问题,

实现人与水的和谐相处。

“五水共治”在最原本意义上是一项生态治理,其目标是开发、利用、节约、保护、管理水资源,防治水害。所谓“生态兴则文明兴,生态衰则文明衰”,“五水共治”不仅仅只囿于生态治理之意,还关涉经济发展、政治稳定、文化繁荣、社会和谐、人民生活安康。“五水共治”需要社会治理及创新,社会治理以社会力量的整合弥补了个人力量的不足,以制度约束弥补了利益分散,以科学发展确保了制度正义。在当代浙江,社会治理对于“五水共治”的意义在于首先要以党和政府治水能力和履职能力的提升为根本基础,进一步激发社会活力,坚持和发展“枫桥经验”,依靠群众,发动群众,提高群众的参与能力,把人民群众的智慧力量凝聚到“五水共治”中去。

治水需要个人实践的广泛参与,但是远非个人实践所能胜任。市场经济条件下,个人利益同公共利益的关系趋于紧张,很难以自愿的形式达成

和解,在人与水的关系上,道德伦理等价值手段不能作为治水的根本手段,而制度是有效的规范性手段。制度在治水问题上可以通过整合社会力量、约束社会行为、凝聚社会价值观来调整人与水的关系、人与人治水的协作关系。社会主义制度能够最大程度地保障治水机制的科学性和正义性。

“五水共治”是当代浙江人民推进全面深化改革的突破口,是“平安浙江”建设的历史承接与最新发展。 ■

参考文献:

- [1] 习近平.走在前列 干在实处:推进浙江新发展的思考与实践[M].北京:中共中央党校出版社,2013.
- [2] 习近平.与时俱进的浙江精神[J].哲学研究,2006(4).
- [3] 夏宝龙.加快形成“五水共治”破竹之势[J].今日浙江,2014(1).
- [4] 王国翔.“五水共治”灵魂在于“共”[J].浙江经济,2014(11).

责任编辑 安天杭

(上接第61页)积极推进灌溉用水量控制与定额管理,加大灌溉制度试验与推广,指导农民科学灌溉、节水增收,实行灌溉用水定额内优惠水价、超定额累进加价。

3.加快建立农业用水精准补贴制度

落实灌排工程运行管理费用财政适当补助政策,足额落实大型灌区、泵站公益性人员基本支出和工程维修养护经费财政补助,中西部地区、粮食主产区和有条件的地区实行灌排骨干工程运行管理费用财政转移支付,既体现灌排工程在保障国家粮食安全方面的基础性、公益性作用,同时有效降低供水成本、平抑农业水价。总结推广农业水价综合改革试点地区的经验,完善农业水价形成机制,粮食作物灌溉按成本供水,经济作物全成本加微利供水,推行灌溉骨干工程水价与田间灌溉水价合并的终端水价制度,强化农业水费的

计收和使用管理。通过财政适当补助、经济作物灌溉供水盈利、村组集体自筹、大户捐助以及农业供水单位工业、城市供水盈利等建立节水基金,探索建立节水激励机制,对发展节水灌溉、参与农业水价改革的农户、农民用水合作组织和新型农业经营主体等进行精准补贴,确保种粮农户灌溉成本基本不增加,实现农户节水奖励、多用水多付费的格局。

4.加快推进农田水利设施产权制度改革和运行管护机制创新

要尽快总结推广全国100个农田水利设施产权制度改革和创新管护机制试点经验,加快推进小型农田水利工程产权制度改革,鼓励各类主体采取承包、租赁、股份合作或者组建用水合作组织等形式参与小型农田水利设施管理。合理确定小型农田水利工程维护费用,财政补助部分不计提折旧,民间资本投入按市场机制计算全成本,科学确定农业水价。鼓励和扶持农民用水合作组织创

新发展,更多地参与农田水利工程建设、管理和为农服务。经济作物规模化种植区可以培育专业化灌溉组织开展有效服务。有条件的地区,可以通过政府购买服务扶持农民用水合作组织加快发展,也可将农田水利工程受益范围内具有一定经营价值的工程、渠道旁树木、耕种土地等打捆由农田水利工程管理主体统一经营管护,弥补管理成本。 ■

参考文献:

- [1] 陈雷.积极践行新时期治水思路 奋力开创节水治水管水兴水新局面[J].中国水利,2015(2).
- [2] 雷小牛等.新疆水价调整研究[J].中国水利,2014(8).
- [3] 苏国波.对武威市深化农业水价改革的建议[J].中国水利,2014(8).
- [4] 崔延松.我国东中西部地区农业水价改革模式选择与管理诉求[J].中国水利,2014(12).

责任编辑 李建章