

湖南省农业水价综合改革试点典型经验

袁再伟

(湖南省水利厅, 湖南 长沙 410007)

摘要: 在分析了湖南省农业水价基本情况及农业灌溉存在问题的基础上, 结合岳阳县、宁乡县、浏阳市、长沙县、涟源市 5 个农业水价改革试点情况, 就改革的基本情况、主要做法、取得的成效、形成的经验进行了阐述, 并根据试点的实践, 提出了相关建议。

关键词: 农业水价; 水价改革; 改革试点; 湖南省

doi: 10.13928/j.cnki.wdr.2016.07.006

中图分类号: F407.9(264)

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2016)07-0021-04

2014 年 10 月, 国家发改委、财政部、水利部、农业部等四部委确定湖南省岳阳县、宁乡县、浏阳市、长沙县、涟源市为全国农业水价综合改革试点县。湖南省委、省政府高度重视农业水价综合改革工作, 在与水利部联合制定的加快水利改革发展试点方案中, 将农业水价综合改革作为重要内容, 并以省政府文件批复了农业水价综合改革试点方案。试点工作开展以来, 在水利部、湖南省委、省政府的高度重视和指导下, 湖南省发改委、财政厅、水利厅、农业委和各试点县积极探索, 统筹推进, 完成了试点工作任务, 于 2015 年 6 月组织完成省级验收总结工作。取得了富有特色和成效、可供借鉴推广的做法、模式。

1 改革前农业水价基本情况及农业灌溉存在问题

1.1 基本情况

1990 年湖南省政府印发了《关于调整水利工程水费标准的通知》(湘政办发〔1990〕41 号), 强调农业水费采取以粮计收或计收粮食的做法, 并将湖南省农业水费标准调整如下: (1) 自流供水按方收费的: $2 \sim 3.5 \text{ kg 稻谷}/100 \text{ m}^3$; 按亩收费的: $9 \sim 13 \text{ kg 稻谷}/\text{亩}$ 。(2) 提水。从水库、渠道提水: 按自流减半; 电灌基本水费: $6 \sim 9 \text{ kg 稻谷}/\text{亩}$; 电排基本水费: $3 \sim 6 \text{ kg 稻谷}/\text{亩}$; 水轮泵: $8 \sim 12 \text{ kg 稻}$

谷/亩。

由于收费标准都明显较低, 且在计收管理和使用上也存在一些困难和问题, 实收到位率不高。为认真贯彻落实国发〔1985〕84 号文件精神, 实施按供水成本计收水费, 切实解决水管单位收不抵支、难以为继的问题, 湖南省水利厅于 1995 年 2 月重新起草了《湖南省水利工程水价核定、水费计收和管理办法》, 请求省政府发布执行, 但由于种种原因, 至今仍未颁发。

1.2 农业灌溉存在问题

湖南省的灌溉工程, 特别是大中型灌区, 绝大多数修建于 20 世纪 50—70 年代, 受当时经济能力和技术条件的限制, 灌溉工程设计标准低, 工程质量不高, 建筑物及设施配套不全。1998 年以来, 国家加大了对大型灌区骨干工程的续建配套和节水改造力度, 截至 2014 年 12 月湖南省对 20 个大型灌区进行了续建配套与节水改造, 灌区水源和干支渠工程状况有了明显改观。但由于历史欠账太多, 与灌区骨干工程改造的实际需求相比, 中央财政的投入力度远远不够。同时, 由于湖南省地方财政困难, 应由地方配套的资金难以落实, 导致灌溉工程的维修、更新和改造进度很慢。

收稿日期: 2016-06-10

作者简介: 袁再伟, 男, 主任科员。

与大中型灌区骨干工程相比,斗渠、农渠和毛渠等末级渠系老化破损,存在“半截斗、农渠”、“断渠”现象,灌溉系统“上通下堵”,“水在农田上游一公里”,“大水漫灌”等现象大量出现,农业生产用水得不到有效保证。

计量手段落后,供水管理粗放。由于计量手段落后,渠系配套设施差,湖南省农业水费一直以来普遍采取按亩计收。这种粗放型管理,大水漫灌,水自然损耗率高,必然造成水资源的极大浪费。

农村税费改革以来,农业水价改革陷入困境,由于收费标准都明显偏低,水费实收率不断下降,农田水利运行难以为继。

农田水利设施难以良性运行。多部门投入资金建设农田水利设施,但产权不明,部分已建工程有人建无人管。

湖南省用水户协会已有3700多个,但由于很多地方取消了农业水费,且没有其他经费来源,一部分用水户协会无法正常运转而名存实亡。还有一部分用水户协会法制观念淡薄,组织松散,部分制度或办法流于形式,管理环节上存在漏洞,加上协会管理人员素质普遍偏低,政策水平也较差,自我管理、自我服务、自我发展的自律意识不强,造成了协会发展的不平衡。

2 主要经验

总结5个农业水价改革试点县的工作,主要在四个方面取得了富有特色和成效、可供借鉴推广的做法、模式,介绍如下。

2.1 实行灌溉用水总量控制

长沙县桐仁桥灌区内进行了水权水价改革试点,以“定额供水、计量收费、梯级计价、节约有奖、超用加价、水权可流转”25字为农业水价综合改革指导原则。在合理核定水量、科学调整水价的基础上,建立了灌区水权管理体制和水价形成机制,完善了与县域经济发展相适应的农业供水、灌溉管理模式,融入了“智慧水务”在水利管理的科技支撑,加强了农民用水户协会的履职能力建设,实行了全灌区末级供水的自动计量,体现了“节水补贴”理念,达到了节约用水和保护水生态的总体目标。

2.1.1 大力推进水权改革

桐仁桥灌区以初始水权为基础,确定了农业灌

溉用水的总量控制,确定各用水协会和用水户的农业灌溉用水总量。

(1) 改革计费缴费方式。将桐仁桥灌区的农业水费计收方式由按亩收费改为按方计量收费,同时实行“先费后水”预存模式。

(2) 确定水权。按照灌区近10年来的历年用水水平均测算,由水库配送到农田,按照平均用水 $204.6\text{ m}^3/\text{亩}$ 的标准制定配水定额计划,对灌区内的受益者以支渠(村)为单位分配水权,基本水权内水量实行低收费,超水权部分实行梯级加价制度。

(3) 量化水权。以熊家坡隧洞出口为分界点,主干渠上游高桥段以及1、2、3、4支渠和高桥支渠配水定额为 $187.5\text{ m}^3/\text{亩}$;主干渠下游路口段以及5、6、7、8支渠和福临支渠配水定额为 $214.3\text{ m}^3/\text{亩}$ 。

(4) 支配水权。各行政村组建农民用水者协会,按协会章程行使本辖区内职能,对水权进行再次分配。各农民用水户协会以及行政村按照水权量化标准范围,于每年6月前报送当年本协会、村组的用水计划。

2.1.2 积极发展科技计量

桐仁桥水库管理所与科技公司合作,创新研发了灌区智能远程自控系统。可分段测流、分点计量,能承担监测每个村组、协会的水量分配任务,覆盖到项目区末级渠系、每丘农田,数据实现自动实时传输,也可现场采集。安装有太阳能备用电源,保障了断电情况下设备的正常运转;安装有先进的云台摄像机球机,能跟踪拍摄进入自控系统管理房保护范围内的移动物体,确保自控系统的安全;安装有电子管道流量计,能精准测流;实现了远程控制阀门,能按照流量大小、阀门高度,定时定量地开放闸门,确保水资源的最大程度的利用;系统操作控制:由中控室根据放水灌溉的需求,工作人员利用中控室电脑选择相应控制模式,通过光纤将指令发送到闸门室的控制柜的控制模块,模块根据指令执行相应的控制动作,同时实时将现场测量运行的数据传输到中控室,同时完成数据的采集、汇总、统计、分析、保存、打印等功能。这套系统解决了过去防汛抗旱期间,必须安排职工上渠道,轮班蹲守护水,且依靠人力频繁启闭闸门,耗费大量人力财力,而且计量不准起争执。现在只需

要一个人值班,就能对全灌区进行操作和调配,既提高了用水效率,又保障了水资源的合理利用。

桐仁桥灌区已按照以上原则,采取自动测算和现场采集模式相结合,安装流量计 120 个,实现了试点项目区灌溉用水精准计量:各用水协会、用水户的用水量和用水总量。

2.2 推动农民用水户协会规范化建设

湖南省 5 个试点县在农民用水户协会规范化建设方面取得了较为成功的经验。

2.2.1 加强宣传协会建设的意义

宣传与发动是农民用水户协会组建工作的第一步,它能增强农村广大基层干部群众对协会的了解,激发农民积极参与灌溉管理、投身协会建设的热情、积极性和自觉性,为协会的发展奠定坚实的群众基础和营造良好的社会环境。

深入村组多途径宣传和发动,包括召开座谈会、张贴宣传标语、黑板报、广播、电视、印发宣传资料小册子、编制农民用水户协会明白卡等。

宣传内容包括:农民用水户协会的概念、性质和宗旨;建立农民用水户协会的作用和意义;农民用水户协会的组织机构及其内部关系;农民用水户协会的职责、运行和管理机制;协会会员的权利责任和义务;农民参加协会的方式,协会成立的程序和办法;组建农民用水户协会的有利条件和可行性等。

2.2.2 规范协会组建程序

(1) 提出申请筹备农民用水户协会;

(2) 对申请协会进行检查后下发同意筹备函(检查内容:协会办公室,协会章程制度上墙,协会牌,成立筹备组织的会议记录以及协会运作方案);

(3) 会计事务所办理相关手续;

(4) 填写协会筹备表格等到民政窗口办理筹备等事宜;

(5) 民政现场考察;

(6) 民政同意筹备后向水务局申请成立农民用水户协会;

(7) 等候水务局下“同意成立协会”文;

(8) 填写民政成立协会资料到民政窗口,等候民政下文。

2.2.3 指导协会建立规章制度

指导协会建立章程和《协会财务管理制度》《农

民用水户协会灌溉管理制度》《农民用水户协会工程管理制度》《协会水价制定、水费计收与使用管理办法》等各项规章制度,明确有关各方权利、责任、义务。经过用水户民主讨论,最后表决通过。

2.2.4 扶持协会发展

为了使用水户能积极参与管理和运行中的维修保养,使工程和用水管理步入良性运行,使协会能正常运行和发展。为每个协会建设一个固定的办公场所,配备桌、椅、电脑、打印机等办公用品。配备较为齐全的量水设施,为农民用水户协会的计量、计价提供依据。

指导协会制定培训计划,通过培训,不仅使农民了解、掌握了灌溉技术,还能提高协会内部人员的能力和自身素质,为协会培训所需的各种人才。培训对象主要是协会的农民及妇女等,培训的内容包括协会的组建程序、协会章程与管理制度、工程管理与灌溉管理技术、水费计量计收知识、财务管理等。

2.2.5 严格协会管理考核

如长沙县制定了《农民用水者协会星级管理办法》,由县水务、财政、民政、发改等部门对协会成员管理、行政许可、宣传、办公场地、水利设施、组织管理、工程管理、水源管理和调配、财务管理、服务质量、档案管理等方进行考核,实行 5 个“星级”的精细化管理。采取项目扶持及运行经费补助方式分别星级的协会给予政策和投入支持。

2.3 创新建设新模式

湖南省在农业水价综合改革中创新建设模式。岳阳县铁山灌区、涟源市山茂灌区实行主要建材集中采购,以农民用水户协会为业主,自主选择主体进行项目区施工。在施工前,将工程任务、质量要求、竣工时间及奖惩制度进行明确,逐级责任,责任到人。

专业施工单位以质量管理为中心,实行质量终身负责制。技术人员加强对现场施工管理和质量监控,做到任务明确分工,责任落实到人,强化工程质量终身负责制。农民用水户协会对施工单位进行全过程的工程施工监督。

水利部门和灌区管理单位指导解决施工中的各种技术问题,加强项目的质量监督和质量检查。

这种方式调度了广大农民群众的积极性,有效

发挥了农民的监督作用,工程建设成效显著。

2.4 推行节水回购

南方地区农业供水水损大、水价低、计量难,普遍亏损,极少有投资于农业的社会资金,形成了恶性循环。在政府和市场难以找到补贴资金的情况下,如何找到突破口?铁山灌区发挥大型灌区经济结构多元优势,合理筹资补贴农业节水来助推改革。铁山局研究后,决定每年安排至少不低于10万元用于节约用水奖励及用水者协会年度评比中获得先进的单位和个人。资金来源主是:城市供水60%,库区养殖25%,电力生产15%。第一年安排资金10万元,今后每年安排的金额逐年增加。其方案的出台,主要有三方面的依据:一是中央推进各项改革,需要全社会共同关注、重视、支持。二是从效益上看,这是双赢项目。按照水权分配方案,已参与改革的三个协会每年可节约用水460万 m^3 。铁山水库的产业结构包括城市供水、农业灌溉、发电和养殖。各产业用水效益有差异,其中城市供水0.3元/ m^3 ,发电0.04元/ m^3 ,养殖年产值600余万元,不消耗水,但必须保证有正常的库水位,农业供水0.01375元/ m^3 。综合计算,每方水能产生的效益为0.082元/ m^3 。由此推算,通过改革,参与改革的三个协会每年因节水为铁山局带来的经济效益为31.40万元。三是农业节水后,可用于城市供水的水量增加,有更多的空间扩张城市供水市场或用于水资源、水环境建设。

目前,工程管理井然有序,量方收费稳步开展,供水用水统一管理,灌区群众交口称好。

3 取得的成效

目前改革试点工作的目标已完成,在农业节水、工程良性运行、生态环境、社会效应等各方面都取得了明显的成效。

3.1 节水效果明显

恢复和改善了灌溉面积41600亩,减少了输水损失,末级渠系水利用系数提高到0.8以上。项目区亩均节水26~170 m^3 。

3.2 水费收取率提高

与试点前相比,试点项目区水费收缴率达到96.1%。其中:浏阳市从64%提高到93.5%,涟源市从20%提高到90%,岳阳县从60%提高到

100%,宁乡县从65%提高到98%,长沙县从80%提高到99%。

3.3 水利工程完好率提高

与试点前相比,试点项目区水利工程完成率提高到86%。浏阳市试点项目区从17.2%提高到75%,涟源市试点项目区从25%达到了80%,岳阳县试点项目区从30%提高到85%,宁乡县试点项目区从70%提高到90%,长沙县试点项目区达到了100%。

3.4 促进粮食产量增加

试点项目区亩均粮食增产8.6%,约60kg。

3.5 建立了终端水价制度

通过协会财务公开公示,杜绝水费收缴过程中搭车收费和截留挪用现象,使灌区水费可以实收到位,为国家骨干工程和末级渠系的维修养护提供了保障。理顺了政府、管理部门和农民之间的管理关系,农民用水户协会直接管理田间灌溉、投劳,减少了大量的用水纠纷,促进了农村的稳定。

3.6 改善生态环境

通过减少灌溉用水量,增加了生态补水用水量,加大了河流、水库的水面面积,加快了回补地下水的速度,同时也相对增大了生态环境用水量,增加了灌区植被覆盖率。

4 有关建议

4.1 强化组织领导

政府强力推动和引导,发改、财政、农业、水利等部门各司其职,合力推进农业水价综合改革。

4.2 强化资金保障

设立农业水价综合改革专项资金强力推进农业水价综合改革,通过完善农业节水设施、推广应用技术和确保末级渠系建设、协会规范化建设,保障农业水权分配、水价机制、精准补贴、节水奖励、工程管护等机制落到实处。

4.3 推行建设新模式

要出台相关政策,一是明确农业水价综合改革末级渠系工程建设以用水户协会、新型农业经营主体和农民等为主体,可采取奖补、建管一体、直接委建等模式。二是扶持补助用水户协会的规范化建设和运行。

(责任编辑 尹美娥)