

# 甘肃农业水价综合改革基础与路径

陈德兴

(甘肃省水利厅,730000,兰州)

关键词:甘肃省;水利;价格;改革

中图分类号:F323.213

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2017)04-0023-02

随着先民逐水草而徙栖的自然水系结束,人工凿井、简单引水的半自然水系开始,人类已经在通过劳动改造水的世界,贡献着利用水的智慧。在甘肃,东汉开拓河西五郡,随着水利工程建设和社会发展,农业水费逐步开始征收,从水粮、水费、水价演变递进历程,折射着社会发展,反映着水从自然资源到生产资料再到商品的演变。建立社会主义市场经济体制以来,特别是2011年中央1号文件出台以来,甘肃省立足于省情、水情、农情、工情,着眼于农业和水利发展,着力推进农业水价改革,为当前推进农业水价综合改革奠定了一定基础,积累了初步经验,也为改革路径的选择进行了探索。

## 一、推进改革的起点

据统计,甘肃全省现行平均农业水价0.156元/m<sup>3</sup>,达到完全成本0.26元/m<sup>3</sup>的59%,达到运行维护成本(不计提折旧费用)的79%。2015年全省水费总收入9.8亿元。主要特点:

①农业水价持续调整,水费负担没有增加。现行平均水价比2010年增加了0.035元/m<sup>3</sup>,增长29%,是1994年的7倍多。但是,亩均水费占亩产值的比例并没有增加,60年来一直在2%~4%左右。

②供水成本持续增长,人员经费占比较高。供水成本比2010年增加0.073元/m<sup>3</sup>,增长39%。成本增长幅度比水价调整幅度高10%。当前成本是1994年典型调查成本的8倍多。供水成本的增长,有资产增加、工资调整、物价上涨等客观原因,但也有管理冗员多、管理效率低的因素。成本构成上人员经费占大头,占到完全供水成本的31%,占到运行成本的41%。

③农业水费持续增加,水管单位仍然亏损。2015年农业水费总收入9.8亿元,比2010年增加2.12亿元,增长29%。农业水费是水管单位的主要经费来源。据统计,2015年全省水管单位总收入11.4亿元,其中水费9.8亿元(上缴财政“两条线”管理2.1亿元),财政拨款3.7亿元。总支出13.6亿元,收支亏损2.2亿元。按年总成本计,缺口5.1亿元,按年运行维护成本计,缺口1亿元。

④探索定价权限下放,水价水费制度建立。张掖市将农业水价定价权下放至县级政府,实现了责权利相统一,进一步理顺了水价定价机制。酒泉市实行骨干工程水价加末级渠系水价的终端水价制度。武威市实行超定额累进加价等差别化的水价制度,探索了以节水为核心的水价形成机制。大中型灌区建立了较合理的成本

核算制度、较科学的定价机制,较完善的水费计收制度。水费、水价、水量(面积)“三公开”,水票、水账、配水记录、配水手册“四配套”,预售水票、凭票供水、配水到组、以组收费。

⑤试点取得了突破,改革积累了经验。2014年10月,国家发展改革委、财政部、水利部、农业部将甘肃省高台、民乐、凉州、民勤、白银5县(区)列入全国80个农业水价综合改革试点县。通过近1年的试点,取得重大突破。水价平均上调了50%(0.05元/m<sup>3</sup>),水费收入增加0.4亿元。试点区域节约用水0.26亿m<sup>3</sup>。水价机制促进了种植结构调整,亩均产值增加25%,单方水效益提高28%,群众水费支出占亩均产值仍在3%左右,没有增加负担。形成了可复制、可推广的“三个坚持”经验:坚持水价改革与工程改造、种植结构调整“三位一体”;坚持农业水权与工程产权“两权互动”;坚持加强用水管理与强化供水服务“两轮驱动”。

## 二、推进改革的困难和问题

分析甘肃近两年推进农业水价改革的实践探索,归纳起来在推进中主要存在以下困难和问题:

①末级渠系及计量设施配套率

收稿日期:2017-01-18

作者简介:陈德兴,副厅长。

低。全省骨干渠道衬砌率 79%，末级渠系仅衬砌了 37%，16% 的有效灌溉面积没有进行田间配套，已节水配套的 65% 以常规节水为主。农田水利薄弱是水价改革最大的硬伤。

②农业初始水权制度不完善。水权理论 20 年前在黑河治理中落地实践，10 年前在石羊河治理中全面推行已成“盆景”，时至今日未在全省推开。确权上，人、水、地关系错综复杂，合理有效的农业初始水权确权制度还在探索中。过程上，用水指标、灌溉计划、轮次用水等没有在根本上得以厘清。区域上，中部地区、陇东南地区的自流灌区吃大锅水的现象仍然普遍。流转上，农业内部水权交易不活跃，农转非还是个例，水权、水价、水市场还不健全。水权不清导致水价促节水的机制难以发挥作用。

③农田水利管理改革不到位。很多灌区管理单位定性为准公益性事业单位，事业单位分类改革还没有突破性进展，政企不分、政事不分、事企不分、控不住人、筹不到钱的问题突出。如果水管单位陷入“收水费是为养人，养人是为收水费”的怪圈，农业水价综合改革就会失去群众基础，难以取得成功。

④利益相关方目标不一致。地方政府求稳怕乱，缺乏决心。水利系统重建轻管，力不从心。用水群众仍然有“皇粮国税都免了，农业水费也应该免”心理预期，对调价和补贴并重的农业水价改革举措没有耐心。

⑤农产品市场价格变化大。2015 年以来，小麦、玉米的收购价格下滑，降幅较大。仅以玉米为例，市场收购价格从 2.4 元/kg 下行至 1.6 元/kg，仅此，水费占亩产值的比例由 3.1% 上升至 4.6%，增幅高达 50%。下游产品价格的变化必然反馈于上游生产资料价格的调整，给农业水价综合改革特别是水价调整带来明显的影响。

### 三、甘肃农业水价综合改革的策略和路径

农业水价综合改革政策性强、涉及面广、影响深远，既有国家的要求，也是甘肃自身发展的需求，有压力，有动力。改革势在必行但又错综复杂，改革刻不容缓但又不能一蹴而就，要打好组合拳。

①工程打基础。通过从水源到田间的供水系统配套，供好水。通过计量设施配套，计准水。下大力气推进灌区续建配套与节水改造、大中型泵站更新改造、高效节水灌溉等农田水利项目建设。

②水权把总量。流域和区域相结合，以县为单元，将不突破“三条红线”的水资源确权后，合理配置到生活、生产、生态部门，生产用水按农业、工业、服务等合理划分确权。初始水权分配，地表水按丰枯平三套指标、地下水按许可开采量分配。以二轮土地延包基数为基础，同时兼顾政策性土地增减，确权到地、到户。与土地的承包权相匹配、与延包期相一致，与土地流转相同步。水权过程管理。实行年初预算、年中审计、年末决算、年度调剂的水权管理办法。地下水一井一表一卡一台账，以电控水、刷卡供水。地表水定额管理、轮次控制。水权交易流转，以流域为界，建立水权交易市场，自由竞价，有序交易。交易余量，政府兜底，高于供水价回收，年度清零。水权确定后新增的用水户从水市场购买水权。倒逼农业节水向水市场供应水权，或者企业投资农业节水形成余量水权，市场调剂。用水权把住总量红线，用流转提升效率效益，促进水流向高效益、高产值、低耗水行业和产业。

③水价建机制。牵好水价改革“牛鼻子”，实行的水价既要符合市场导向、反映水资源稀缺程度，又不大幅度增加农业成本，能被广大农民用水户接受，同时还能吸引社会资本进

入农田水利获利。一要合理制定水价。农业水价按供水运行维护成本定价，根据实际情况建立政府精准补贴制度。二要探索差别水价。建立保基本、促节水、调结构的差别化水价机制：季节水价，丰低枯高，峰高谷低，调节供需；浮动水价，限制类上浮，鼓励类下浮，奖优罚劣；阶梯水价，超用累进，少用递减，节奖超罚。三要推行协商定价。社会资本投入建设的工程，按“成本+利润”原则，供用水双方协商定价，政府调控。以差别化的水价机制促进种植结构调整，增加亩产值，提高用水群众的水价承受能力。

④运营建法人。水具有商品属性，供水有一定成本，供水、水权交易要入市，就应组建市场主体——法人。创新水利工程建设管理模式，以县为单元，以现有农田水利工程为依托，所有权、使用权、经营权相分离，以优质资产为股本，以水费收入为现金流，组建农村水利建设管理法人。政企分开，事企分离，企业化管水。水行政主管部门经授权行使出资人代表权力，从管资产向管资本发展。培育水利投融资公司，资本运作，市场融资，加快农田水利可持续发展。

⑤改革活市场。按照“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的新时期水利工作方针，政府将逐步建立公共财政水利投入稳定增长机制，进一步落实好土地出让收益计提农田水利建设资金的政策，加快落实灌排工程运行维护财政补助政策等，政府主导办水利的这些政策利好是激活水市场的重大吸引力。农业水价综合改革、水权交易形成的利好是激活水市场的内生动力。先期选择一些见效快、收益稳的农田水利项目，采取政府和社会资本 PPP 方式建设，使其尽快产生效益，是激活水市场的重要举措。通过这些措施，形成利益洼地，吸引社会资本投入农田水利，以资本的力量推动水价形成机制的改革。■

责任编辑 李建章