

推进北京农业水价 综合改革难点及对策建议

单 军¹,于占成²,王 健¹

(1.北京市郊区水务事务中心,100195,北京;2.北京市房山区水务局,102442,北京)

关键词:农业水价综合改革;水权;节水奖励;做法;北京

中图分类号:F407.9+TV

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2017)04-0025-02

北京是资源型重度缺水的特大城市,近4年全市用水总量逐步上升,由35.88亿 m^3 上升到38.20亿 m^3 ,而农业用水量由占全市用水总量的25.9%下降到16.9%。通过完善农业水价机制,严格总量控制和定额管理等措施,农业节水还有很大空间。2014年9月,北京市委市政府印发《关于调结构转方式发展高效节水农业的意见》明确提出强化灌溉用水收费管理,推进农业水价综合改革,同年10月房山区被确定为全国80个农业水价综合改革试点区之一。

一、试点区基本情况

房山区现有灌溉面积2.55万 hm^2 ,耕地有效灌溉面积1.94万 hm^2 ,园林草有效灌溉面积0.64万 hm^2 。多年平均水资源总量3.9亿 m^3 ,占全市水资源总量的14%。近年,房山区大力发展高效节水农业,农业用新水量由2011年的1.26亿 m^3 降低到2015年的0.89亿 m^3 ,农业节水取得显著成效,但部分地区农业用水灌溉方式粗放、水资源浪费严重、用水效率不高、灌溉设施维护不到位等问题仍然突出。为此,房山区以农业水价综合改革作为促进农业节水的重大机遇和重要突破口,积极探索推进改革试点工作。

按照“试点先行、稳步推广”的原则,房山区选取了田间灌溉和计量设施较为完善的窦店镇窦店村片区、河口村片区、芦村片区、琉璃河镇周庄片区、贾河片区等5个片区先行先试,共涉及11个村,约6000户,1.4万人。试点范围内灌溉面积0.14万 hm^2 ,灌溉机井181眼。

二、主要内容及做法

1.完善农田水利基础设施

一是完善田间高效节水灌溉设施,按照“节水规模化、灌溉计量化、输水管道化”的标准,全面配套田间工程,推广喷灌、滴灌、微喷等节水设施,提高水资源利用率。11个试点村共建设喷灌面积305.3 hm^2 ,滴灌面积18.7 hm^2 。二是加快智能计量设施建设,试点范围内的181眼农业灌溉机井全部安装了智能计量设备,为实行水费预缴、刷卡取水、实时记录和计量收费奠定了坚实基础。

2.建立农业水价形成机制

一是测算成本水价,深入调研试点范围内种植结构、灌溉方式、用水量等现状,重点分析了灌溉水费支出占农业生产成本的比例和农民对水费的承受能力。按照“补偿成本、保本微利”的原则,将农业水费构成确定为提水动力费、管水人员经费、运维

费等实际发生费用,测算了成本水价。二是发布政府指导价,落实超额累进加价制度。按照确定的农业灌溉用水限额标准,确定政府指导价限额内为0.56~1.0元/ m^3 。超过限额部分执行惩罚水价,按1.5元/ m^3 收取水费并征收水资源费(水资源费标准为大田0.08元/ m^3 ,其他0.16元/ m^3)。三是召开村民代表大会,确定执行水价。11个试点村召开村民代表大会通过“一事一议”方式确定执行水价0.56元/ m^3 ,最终形成政府指导与村委会自主协商相结合的价格形成机制。

3.实行限额管理与节水奖励制度

一是实行用水总量控制和限额管理,将市水务局分配给房山区的农业用水控制指标9270万 m^3 ,自上而下层层分解至各乡镇、各村,实现农业用水总量控制;按照设施作物、大田、果树的年用水限额标准分别为每亩(1亩=1/15 hm^2)500 m^3 、200 m^3 、100 m^3 (简称“521”限额标准),对11个改革试点村进一步细化分解用水指标到机井、到农户。二是明晰农业水权,核发取水许可证,累计完成312个村、3442眼农业灌溉机井的取水许可证核发工作,明确具体的用水量。三是明确节水奖励标准,落实资金来源,每节水1 m^3 奖励1元,直接对用水户进行奖励。

收稿日期:2016-09-27

作者简介:单军,高级工程师,主要从事农田水利工作。

4. 创新农田水利工程管护机制

一是探索设施产权制度改革,按照产权、管理权和使用权统一,充分发挥小型水利工程功能的原则,明确小型农田水利基础设施产权移交原则和程序,颁发权属证书,明确了权、利、义关系。二是颁布了《房山区农田水利设施运行管护费管理办法》,实现工程“有人建、有人管”的目标,为小型水利工程正常运行、充分发挥效益提供制度保障。三是加强农民用水户协会建设,修订完善协会章程、财务管理、工程管护、灌溉管理、水费征收使用管理、节约用水管理等规章制度,进一步明确农民用水户协会在管护中的职责。四是推进管水员队伍改革,修订管水员管理办法,进一步明确管水员职责,细化和规范管水员工作标准和考核标准,更好发挥管水员在农田水利设施管护中的作用。五是通过提高管水员待遇,增加农民用水户协会补贴、配置日常巡查设施,提升协会履职能力、管理水平与服务能力。

5. 推进信息技术应用

一是建设农业用水管理平台,利用物联网技术,实时监测土壤墒情、气象数据、地下水动态等,通过农业用水管理平台分析和发布灌溉信息,指导农户实行精准灌溉、科学灌溉。二是开发手机 APP 模块,方便用户灌溉控制。根据设施农业灌溉特点,开发 APP 应用模块,安装在用水户的手机,实现了远程遥控灌溉、分户灌溉,还方便用户查询用水、缴费等信息,节省了大量灌溉人力成本和时间成本。

三、改革中难点问题

1. 农业水价定价方式有待完善

长期以来,北京市农业水价未纳入政府管理范围。房山区探索建立了政府指导下的村民协商定价的方式,但 11 个村均执行政府指导价的最低价,反映出该种定价方式还存在定价机制不灵活、村民参与定价的积极性不高等问题。房山区在农业水价的具

体定价方法、程序、价格构成等方面,从法律角度来说,其合法性受到部分群众质疑。农业水价应由市级还是区级价格主管部门组织定价,还存在一些困惑亟待破解。

2. 作物年用水限额标准有待完善

农业水价综合改革试点中,主要通过作物年用水限额标准来实现用水定额管理。年用水限额标准过低,即使精打细算也不够用,将大大增加农户水费支出;年用水限额标准过高,达不到节水的目的,还将增加节水奖励资金负担。首先,“521”限额标准是依据高效节水农业条件下的作物用水情况来制定的,对于尚未建设高效节水设施的地区,农户年用水指标可能远低于灌溉实际用水量。其次,“521”限额标准是全市统一执行标准,未充分考虑不同地区土壤条件、丰枯水年等差异。

3. 节水奖励资金保障体系有待完善

房山区改革试点的节水奖励资金由市政府对区县分类考核奖励资金中解决。在没有其他节水奖励资金稳定来源的情况下,首先,房山区必须保证每年都获得市政府对区县分类考核奖励资金;其次,随着农业水价综合改革试点范围的全区推广,节水奖励资金需求量也将增加;同时,遇到丰水年,村民用水减少、节水量增加,节水奖励资金需求量也将大幅度增加。房山区必须确保获得的市政府对区县分类考核奖励资金能够足额支出节水奖励资金,如不能按时向村民足额支付节水奖励资金,可能打击村民缴纳农业水费的积极性,进而影响农业水价综合改革的成效。

4. 田间高效节水设施和计量设施有待完善

在市、区两级财政的大力支持下,房山区大力推进试点范围内田间高效节水设施和计量设施建设,但部分地块设施仍不完善。没有田间高效节水设施,无法按照“521”限额标准进行限额用水管理,没有计量设施,无法

实现用水计量收费、节水奖励等关键制度的落实,影响水价改革进程。

四、对策建议

2016 年 1 月国务院办公厅出台《关于推进农业水价综合改革的意见》,为农业水价综合改革作出顶层设计;5 月水利部等四部委印发了贯彻落实《意见》的通知,要求各地稳妥推进农业水价综合改革。北京市积极行动,各区正抓紧编制本区农业水价综合改革方案,结合房山区试点工作,对进一步推进农业水价综合改革提出如下对策建议。

1. 完善农业水价定价方式

农业是弱质产业,完全放开农业水价可能损害农民利益。为了基层有力推进水价改革,建议市级价格主管部门尽快出台农业水价政策,为建立水价机制提供政策支撑。在市级农业水价政策中应明确农业水价定价方式、程序、水价构成、征收主体、征收时间、投诉部门和方式等,并加强对农业水价改革工作的监管和指导。有条件的地区对不同作物类型、不同水源实行差别化的价格,并使水价随水资源紧缺程度、市场供求关系等变化进行动态调整,更好发挥水价的经济杠杆作用。

2. 建立分区作物年用水限额标准

各区要结合实际,在“521”灌溉限额标准的基础上,充分考虑土壤、灌溉方式、水源、丰枯水年等因素,分区制定灌溉用水限额标准,有条件的地区对不同作物类型制定分类灌溉用水限额标准,合理分配农户、地块的年用水指标,既体现用水公平性,又体现水资源稀缺性。

3. 完善节水奖励和奖励资金筹措机制

改变仅依据结余水量来进行节水奖励的方式,统筹考虑节水措施、节水效果等,探索建立灵活的节水奖励方式,使真正采取更多节水措施或节水效果更好的用水户得到奖励,发挥节水奖励的激励作用。(下转第 64 页)

表 1 基本方案与敏感性分析方案资金测算对比成果表

项目	折现率	一次性补偿费用(万元)		长期补偿 59 年资金累积现值(万元)		可补年数(年)	一次性补偿费用与长期补偿累积现值差(万元)	需增电价(元/kWh)	
		总费用	等额年金(59 年)	总现值	等额年金(59 年)			历年需增电价及年数	等额提增电价(50 年)
基本方案	1.3%	172 351	4 201	1 040 155	25 356	17	-867 804	0.003~0.116(42 年)	0.047
	4.9%		8 979	339 492	17 687	25	-167 141	0.005~0.116(34 年)	0.025
	7%		12 292	209 001	14 905	38	-36 649	0.028~0.116(21 年)	0.009
敏感方案 1	1.3%	172 351	4 201	1 111 966	27 106	16	-939 615	0.006~0.116(43 年)	0.051
	4.9%		8 979	370 730	19 314	22	-198 379	0.004~0.116(37 年)	0.029
	7%		12 292	229 125	16 340	31	-56 774	0.007~0.116(28 年)	0.013
敏感方案 2	1.3%	172 351	4 201	2 165 852	52 796	15	-1 993 501	0.008~0.355(44 年)	0.108
	4.9%		8 979	591 612	30 822	20	-419 261	0.003~0.355(39 年)	0.061
	7%		12 292	327 748	23 374	26	-155 396	0.020~0.355(33 年)	0.037

注:现值差为负值则表示耕地一次性补偿补助费现值不足,为正值则表示耕地一次性补偿补助费现值结余。

等多种安置方式;对于征地后剩余耕地资源不足,无法满足基本口粮需求的群众,建议仍采取大农业安置方式,确保群众的长远生计有保障。

②建议加大移民安置与移民劳动技能培训的结合力度,对于采取长期补偿安置方式的移民,应加强对其进行二、三产业技能培训,促进其顺利实现转产转业;对于采取大农业安置的移民应加强对其进行种植业、养殖业的培训,在科技指导下使这部分移民能够充分利用征地后剩余的有限土地资源恢复生产生活水平。

③长期补偿安置方式的实施需具备相应的政策条件、资金条件和社会条件。

政策条件:建议国家和自治区进一步研究出台长期补偿的有关文件。就本工程而言,应当在国家和自治区现有政策的基础上,充分参考和吸纳区内同类工程实施长期补偿工作的

经验,制定针对本工程的长期补偿实施办法和细则,明确耕地产值的确定方法、种植成本的扣除方式、补偿期限、耕地分解到户的实施机制、长期补偿资金筹措机制、长期补偿费用发放机制、档案管理机制等,确保安置工作有法可依、有据可循。

资金条件:尽管从项目建设期来看,项目法人的移民安置资金筹措压力有所减少,但根据测算本工程的耕地一次性补偿款现值不足以支付整个建设期和运营期的长期补偿费用。本工程为公益性工程,收益率较低,后期若将一次性补偿资金与长期补偿资金之间的缺口全部列入工程的运营成本无疑将大大增加企业的负担和风险,进而有可能转化为社会稳定风险。建议项目业主进一步与地方政府沟通合理分摊部分投资缺口,或进一步研讨资金筹措的方案,拓展资金来源。

社会条件:实行长期补偿应充分

兼顾移民、地方政府和项目法人三方利益。一是实施长期补偿应充分征求群众的意愿,征得移民同意才可考虑实施。二是实施长期补偿要充分征询地方政府的意见,确保地方稳定。地方政府是移民安置工作的实施主体,在移民安置工作中具有主导地位,实施长期补偿应取得地方政府对实施方案和具体操作方式的认可意见。三是实施长期补偿要保障项目法人的基本权益,确保长期补偿资金来源可持续、项目运营风险可接受等。

参考文献:

- [1] 广西水利电力勘测设计研究院,江河咨询中心.大藤峡水利枢纽工程建设征地移民安置长期补偿研究报告[R].2016.
- [2] 曾凡亮,叶发勇.水利水电工程建设征地实行长期补偿安置移民有关问题的探索[J].红水河,2009(5).

责任编辑 韦凤年

(上接第 26 页)在保障对用水户节水奖励的基础上,探索对主动采取节水措施、调整种植结构的规模经营主体给予更多奖励,促进水资源节约利用和优化配置。各区要科学测算年度节水奖励资金需求计划,完善节水奖励资金保障体系,探索多元化的节水奖励资金筹措渠道,建立节水奖励基金并加强资金管理。

4.推进农田水利设施产权制度改革和运行管护机制创新

加快推进小型农田水利设施产

权制度改革,明晰工程所有权和使用权,探索将产权模糊的小型农田水利设施移交乡镇政府、农民用水户协会,明确管护主体,落实管护责任和经费;探索社会化和专业化的多种水利工程管护模式,推进农民用水户协会规范化和标准化建设,加强农民用水户协会理论、业务技能培训,提升服务能力,加大政府购买小型农田水利管护服务的范围和数量;建立健全监督考核机制,建立考核标准,加强

政府对小型农田水利管护工作的监督和考核,促使管护单位接受用水户、政府和社会的监督。

农业水价综合改革是一个系统工程,涉及多个政府部门,要强化农业水价综合改革的统一组织领导,明确部门责任分工,细化落实责任,又要加强统筹、形成合力,协调解决好改革中出现的问题,因地制宜稳妥推进。

责任编辑 安天杭