全面开展湖南省农业水价综合改革工作的几点思考

詹晓安, 曹 希

(湖南省水利厅, 湖南 长沙 410000)

摘 要: 在广泛调研的基础上提出了适合湖南省农业水价综合改革的初步思路: 通过发动群众自觉开展产权制度改革、水费征收改革、村级水利服务组织建设三项改革, 政府开展建立专项维修养护补助资金、建立管护标准和考核机制、建立精准补贴程序、完善农田水利工程体系、制定国有水利工程水费管理办法五大支持措施, 充分调动农民群众参与农田水利建设管理积极性, 完善维修养护体系, 构建农田水利工程长效运行机制。

关键词: 农业水价; 综合改革; 农田水利; 产权制度改革; 维修养护; 湖南省

doi: 10.13928/j.cnki.wrdr.2017.02.001

中图分类号: F407.9+S27(264)

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2017)02-0001-03

农业水价综合改革是社会关注的热点,也是水利改革及农村综合改革的难点。近年来,湖南省在长沙、岳阳等地开展了农业水价综合改革试点,通过合理核定水价、实行节水奖励与精准补贴等措施,取得了一定的成效,但尚未形成系统的、可复制的经验。2016年,国务院印发了《关于推进农业水价综合改革的意见》(国办发〔2016〕2号),提出用10年左右时间,建立健全合理的农业水价形成机制,实行农业用水总量控制和定额管理,基本建立可持续的精准补贴和节水奖励机制,农业用水方式由粗放式向集约化转变。湖南省也出台了农业水价综合改革实施意见,扩大了试点范围,并在小农水项目县建设中广泛推行水价改革措施,本文结合湖南省实际,提出关于湖南省开展农业水价综合改革的几点思考。

1 改革的核心

农业水价综合改革,就全国而言,尤其是对资源性缺水的地区而言,核心是通过价格杠杆,促进节水,提高农业用水效率和效益。而从湖南省调查情况来看,农民对以征收水费为手段促进农业节水

的水价改革普遍难以接受,究其原因,一是农业比较效益低,农民种植收入有限,种地积极性不高,不关心农田水利设施状况。二是地方政府不重视,水利虽然是制约农业生产的关键要素,但由于农业生产对县域经济发展贡献有限,部分地方政府对农业灌溉设施建设与维护缺少财政支持和政策指导,不能有效地调动农民对农田水利建设和管理的积极性。三是农民群众认识不足,由于现行的水价政策宣传不到位,特别是取消农业税、实行粮食直补等政策以来,农民对征收水费理解上出现偏差,水费征收遇冷。四是农田水利工程设施老化失修不能满足灌溉需求,虽然近年来中央及省级财政对农田水利设施建设投入逐年增加,但相比“两工”时代农民投劳的折算差距很大,农田水利发展仍然跟不上灌溉的需要。投入和政策的滞后直接导致了农田水利设施无钱管、无人管,衰败的设施无法带来工程效益,农民尝不到甜头又加重了对水费收取的抵触心理,如此恶性循环不仅使农田水利

收稿日期: 2017-01-11

作者简介: 詹晓安(1962—),男,厅长。

工程管理陷入了僵局，还严重影响农田灌溉效益，影响国家“藏粮于地、藏粮于技”的粮食安全政策的落实。

针对湖南省实际情况，水价改革核心应是以调动群众主动参与农田水利工程建设和管理为突破口，以完善维修养护体系为落脚点，着力构建农田水利工程长效运行机制。要通过实行征收水费和精准补贴，引导农民参与面上水利工程的建设、管理、维护，要通过完善用水合作组织和培育农民管水专业户，落实工程设施使用权和维护责任，建立财政农田水利维护专项资金等措施，在全省全面建立起农民自建、自管、自维护的农田水利新机制。

2 改革需破解的难题

人民有所“呼”，改革就要有所“应”。农业水价综合改革作为农村水利改革的“牛鼻子”决不能脱离群众心声，必须做到“农民的事由农民办”“农民能办的事交由农民办”，帮助农民解决以下四个问题。

2.1 解决农民参与度低的问题

农民是农田水利工程的直接受益者，也应该是工程的主要管理者。通过征收水费让农民交纳使用农田水利工程的“份子钱”，拉动农民参与工程管理，让农民回归主体地位，增强对农田水利工程的责任意识；通过将收取的水费用于工程维护带来的良好效益作为“份子钱”的回报，让农民收获一份获得感，提高农民积极性，形成自觉交纳水费、热心参与农田水利工程管理的良好氛围。

2.2 解决农民治水无组织的问题

在农村分散经营为主的大背景下，农民用水合作组织、管水专业户等农民用水的自治组织是实现农民自治管水的最佳载体，但很多地方的合作组织尚未建立或已逐渐流于形式，村级水利工程无人管的现象十分普遍。我们提出的积极培育农民用水合作组织、管水专业户等专业组织，就是要大力提升其在用水管理、工程维护、水费收取、水事纠纷等涉水事务方面的能力，以水费和财政补贴为基础形成“造血功能”，实现“有人管水”。

2.3 解决工程维护钱不够的问题

维修养护是农田水利管理的关键，若因水费收

取难、政府不投入等因素缺乏维修养护经费而影响工程效益和农民用水合作组织运转，农田水利工程将陷入困境。因此，必须通过改革唤起农民、政府责任意识，建立群众自筹部分资金、县级财政设立农田水利维护专项资金、上级财政补助的“三块钱”模式，解决建后管护资金缺乏的问题，实现“有钱管水”。

2.4 解决工程管理制度不全的问题

在农田水利工程管理中，常常出现工程产权不明、补贴标准不接地气、公开公示不到位等问题，提高了管理难度、增加了管理矛盾。必须通过改革，落实工程产权，明确管护责任，规范补助程序，制定精准补贴标准、收缴、列支等政策和考核办法，实现“有序管水”。

3 改革推进的举措

农业水价综合改革必须牢牢把握改革核心，以问题为导向，按照政府引导、群众参与，综合施策、协调推进，先建机制、后建工程的思路，逐步改变政府大包大揽、群众等靠要的现状。

3.1 发动群众自觉开展三项改革

一是开展产权制度改革。产权制度改革是农业水价改革的基础，必须通过明晰产权来落实管护主体和管护责任。二是开展水费征收改革。改变免费用水观念，让受益群众根据需求，自主商议水费交纳标准与方式，承担用水管水和维修养护的部分费用，筹集落实群众的“一块钱”。三是开展村级水利服务组织建设。开展用水合作组织建设，由农民公开选举用水户代表组成的民间组织，自主安排和实施维修养护任务，接受县乡的业务指导和帮助。

3.2 政府采取五大措施支持水价改革

一是建立专项维修养护补助资金。目前湖南省面上农田水利工程所需维修养护费用约为30元/亩，建议省财政在省级财政预算中按照一定标准列支予以补助；国有公益性水利工程的岁修费建议省财政按照一定标准予以补助。这两部分的省级资金建议从中央财政农田水利维修养护补助资金筹一块，省级财政预算中列一块，通过统筹整合涉水项目建设资金提取一定比例（比如说10%~15%）管护经费再筹一块；县级政府也应当建立与本地农田水利工程维护相适应的专项补助资金。二是建立管

护标准和考核机制。要以县为单位,建立和完善维修保养标准和考核机制,根据管护效果确定考核结果,根据考核结果确定下年度投资计划,保证工程正常运行和效益发挥。三是建立精准补贴程序。制定补助办法,明确补助标准,规范补助程序,完善补助资金分配使用管理制度,坚持公开透明,做到制度完善、管理使用规范。四是完善农田水利工程体系。加大农田水利建设投入,积极推行以管定建、以管促建、先建后补等群众自建自用的建管模式。五是制定国有水利工程水费管理办法。以县为单位,制定出台关于国有水利工程水费收缴和管理使用办法,并明确国有水利工程所收水费主要应返回用于村级组织开展农田水利设施维护补助。

4 改革需要群众广泛参与

群众是推动农业水价综合改革的力量源泉,没有农民参与,改革不可能成功。因此,我们要多头并进,创造条件让农民群众加入到农村水利改革的大潮中来,使他们既是受益者,又是贡献者,既有好效益,又有获得感。

4.1 以“三块钱”的机制调动群众参与

按照群众筹集“一块”、县级财政安排“一块”、省级财政补助“一块”的原则,多筹多补、少筹少补、不筹不补,在政策和资金上引导群众参与到农田水利工程的建设和运行维护中来。

4.2 以转变项目实施方式引导群众参与

应该根据《湖南省小型农田水利条例》第十三条第三款“村内的小型农田水利设施由所在地村民委员会、村民小组为主组织建设”的规定,放手让村民、村级集体经济组织、农民用水合作组织等受益主体作为项目法人负责组织项目建设和维修保养,增强其“主人翁”意识和责任感。县、乡级政府应充分发挥组织、指导和技术服务作用。

4.3 以公开公示制度让群众放心

在农田水利工程中,始终坚持立项、建设、验收全过程公开公示、透明消费,让群众对自己出的钱、政府补的钱、自己受益的事吃“定心丸”。

4.4 以培育管水员和管水专业户让群众舒心

建立管水员、专业户管水制度,培育数以万计的专业户或管水员,由其负责农田水利工程维修保养、用水管理、服务工作,既能使其获取经济收益,又能使工程维护更有保障,减少矛盾纠纷,群众乐于接受。

习近平总书记说“改革开放是决定当代命运的关键一招”,我们认为农业水价综合改革就是决定当代农村水利发展的“关键一招”,也是农田水利发展中的“红利”。在推进农业水价综合改革过程中,要真正建立群众积极参与、灌溉用水有序、维修保养服务有偿、工程维护有效的长效建设管理运行机制。

(责任编辑 尹美娥)

欢迎订阅《水利发展研究》(月刊)

《水利发展研究》是由水利部主管、水利部发展研究中心主办的综合性学术刊物。《水利发展研究》综合报道国家的水利发展战略、水利政策、法制建设、水利经济、水利管理、水利信息和工程建设等方面的方针政策、理论、技术和经验,为我国水利改革发展提供决策支撑。

《水利发展研究》主要面向从事水利相关工作的机关领导、科研人员、企事业单位的管理者、大专院校师生以及广大的基层水利工作者。《水利发展研究》已入选中华人民共和国新闻出版总署“中国期刊方阵”(双效期刊),并被“中国科技期刊数据库(VII)”、“中国期刊全文数据库(CNKI)”、“数据化期刊全文数据库(NLW)”、“中文电子

期刊服务数据库(CEPS)”收录。

《水利发展研究》为国内外公开发行,月刊,大16开,每月10日出版,每期定价12元,全年定价144元。

订阅办法:

1. 各地邮局均可订阅,邮发代号:2-784

2. 可直接向编辑部订阅:

地址:北京玉渊潭南路3号《水利发展研究》编辑部

邮编:100038

电话:010-63205978,010-63205499

传真:010-63205498

联系人:郭春林,高天