

编者按：2016年1月，国务院办公厅印发《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》，提出利用10年左右的时间完成农业水价综合改革任务，农田水利工程设施完善的地区要通过3~5年努力率先实现改革目标，为今后一个时期改革工作提供了基本遵循。经过一年的努力，各地在节水增效、工程运行、结构调整等方面取得阶段成效，同时也遇到一些问题亟待解决。为全面反映农业水价综合改革进展，特别是重要政策、任务的落实情况，总结改革成功经验，《水利发展研究》特开辟“农业水价综合改革”专栏，邀请专家学者围绕改革工作实际，总结提炼改革过程中的典型做法、经验案例和取得的成效并对未来改革工作的开展提出对策建议，以飨读者。

农业用水精准补贴落实情况分析

戴向前，郎勋贤，王志强，孔慕兰

(水利部发展研究中心，北京 100038)

摘要：文章在跟踪各省区贯彻落实《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》(国办发〔2016〕2号)情况的基础上，梳理了关于农业用水精准补贴机制的相关规定，从补贴对象、补贴标准、补贴程序及经费来源等方面进行了总结归类；分析明确了当前农业用水精准补贴机制存在的差距与不足，提出了完善顶层设计、加强地方实践以及多渠道筹集资金等方面的对策建议。

关键词：农业用水；精准补贴；农业水价

doi：10.13928/j.cnki.wrdr.2017.06.001

中图分类号：F407.9

文献标识码：B

文章编号：1671-1408(2017)06-0001-05

农业用水精准补贴是农业水价综合改革重要内容。在适当提高农业水价促进节水的同时，为不增加农民用水负担实施精准补贴，是发挥政府作用的充分体现，是调动农民参与农业水价综合改革积极性的重要举措，是破解农业水价综合改革“两难”的有效手段。《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》(国办发〔2016〕2号，以下简称《意见》)明确提出要在完善水价形成机制的基础上，建立与节水成效、调价幅度、财力状况相匹配的农业用水精准补贴机制。各地在贯彻落实《意见》中对农业用水精准补贴机制进行了细化规定。

1 各省区实施意见(方案)情况

截至2016年11月底，共有近20个省区出台

了推进农业水价综合改革的实施意见(方案)，其中对农业用水精准补贴的补贴对象、标准、方式、程序、资金来源等进行了规定(如表1所列)，分类梳理如下。

1.1 关于补贴对象

《意见》提出重点补贴种粮农民定额内用水。各省区出台文件中有关规定主要分为三类：

一是按照《意见》原则表述，即重点补贴种粮农民定额内用水，具体补贴对象由各市、县确定。

二是细化了用水户，包括不同规模的农民用水户(种粮)、养殖场(户)等。

三是扩展了补贴对象，对用水合作组织、新型

收稿日期：2017-03-17

作者简介：戴向前，男，高级工程师，处长。

表1 省级农业水价综合改革实施意见(方案)有关精准补贴机制规定

省份	补贴对象	补贴标准	补贴方式、环节、程序等	经费来源
河北	重点补贴种粮农民定额内用水	定额内用水价格与运行维护成本的差额	补贴环节和方式等通过修改完善河北省农业水价改革及奖补办法予以明确	(1) 各级财政安排的水管单位公益性人员基本支出和工程公益性部分维修养护经费; (2) 农业灌排工程运行管理费; (3) 农田水利工程施工设施维修养护补助; (4) 调水费用补助; (5) 收缴的加价水费; (6) 上级补助的专项资金; (7) 社会捐助; (8) 地下水超采综合治理试点项目区, 可使用体制机制创新项目补助资金补充资金来源
江苏	重点补贴种粮农民定额内用水。补贴对象由县级财政、水利部门自行确定	补贴标准根据定额内用水成本与运行维护成本的差额确定。补贴标准由县级财政、水利部门自行确定	补贴的对象、方式、环节、标准、程序以及资金使用管理等, 由县级财政、水利部门自行确定	(1) 财政安排的水管单位公益性人员基本支出和工程公益性部分维修养护经费; (2) 农业灌排工程运行管理费; (3) 翻水费补助; (4) 有关农业奖补资金
黑龙江	重点补贴种粮农民定额内用水。具体补贴对象由各地自行确定	补贴标准根据定额内用水成本与运行维护成本的差额确定。具体补贴标准由各地自行确定	具体补贴方式、环节、程序以及资金使用管理等, 由各地自行确定	(1) 财政安排的水管单位公益性人员基本支出和工程公益性部分维修养护经费; (2) 农业灌排工程运行管理费; (3) 农田水利工程施工设施维修养护补助; (4) 调水费用补助; (5) 高扬程抽水电费补贴; (6) 有关农业奖补资金
吉林	补贴对象为灌区管理单位或用水户, 重点补贴种粮农民定额内用水	根据定额内用水成本与运行维护成本的差额确定	补贴方式、环节、程序以及资金使用管理等由各地自行确定	(1) 财政安排的水管单位公益性人员基本支出和工程公益性部分维修养护经费; (2) 农业灌排工程运行管理费; (3) 农田水利工程施工设施维修养护补助; (4) 调水费用补助; (5) 有关农业奖补资金
辽宁	各地自行确定	补贴标准根据定额内用水成本与运行维护成本的差额确定。补贴标准由各地自行确定	补贴方式、环节、程序以及资金使用管理等, 由各地自行确定	(1) 财政安排的水管单位公益性人员基本支出和工程公益性部分维修养护经费; (2) 农业灌排工程运行管理费; (3) 农田水利工程施工设施维修养护补助等
安徽	重点补贴种粮农民、养殖场(户)定额内用水, 超定额用水部分不予补贴	核定的运行维护成本水价或完全成本水价低于省政府规定的用水户承担的每亩水价上限的不予补贴, 超过上限标准的予以补贴	具体补贴办法及资金使用管理等, 由各地自行确定	(1) 财政安排的水管单位公益性人员基本支出和工程公益性部分维修养护经费; (2) 农业灌排工程运行管理费; (3) 农田水利工程施工设施维修养护补助; (4) 有关农业奖补资金; (5) 回购节水销售资金
湖南	重点补贴种粮农民定额内用水	定额内用水价格与运行维护成本的差额	明确精准补贴主要方式: (1) 直接对工程运行维护费用进行补贴; (2) 对管水人员的劳务进行补贴; (3) 对灌溉设施的节水改造进行补贴; (4) 对终端水价不能达到运行成本的, 末级渠系水价按运行成本核定, 骨干工程水价与运行成本的差额部分给予补贴; (5) 高扬程灌区实行优惠电价或对扬水电费给予适当补助	(1) 财政安排的水管单位公益性人员基本支出和工程公益性部分维修养护经费; (2) 农业灌排工程运行管理费; (3) 农田水利工程施工设施维修养护补助; (4) 高扬程抽水电费补贴; (5) 有关涉农涉水奖补资金; (6) 水资源费
福建	—	原则上按照定额内用水成本与运行维护成本的差额确定, 主要用于农田水利工程运行维护	具体补贴办法由各市、县(区)制定	(1) 各级财政安排的水管单位公益性维修养护经费; (2) 农业灌排工程运行管理费; (3) 农田水利工程施工设施维修养护补助; (4) 农业水价综合改革经费; (5) 上级补助的其他专项资金; (6) 社会捐助

续表 1

省 份	补贴对象	补贴标准	补贴方式、环节、程序等	经费来源
甘 肃	各地自行确定	根据定额内用水成本与运行维护成本的差额确定。补贴标准由各地自行确定	补贴方式、环节、程序以及资金使用管理等,由各地自行确定	(1) 财政安排的水管单位公益性人员基本支出和工程公益性部分维修养护经费; (2) 农业灌排工程运行管理费; (3) 农田水利工程设施维修养护补助; (4) 调水费用补助; (5) 高扬程抽水灌区电费补贴; (6) 有关农业奖补资金
江 西	农业水价未调整到运行维护成本的,补贴用于农田水利工程运行维护费用;农业水价调整到运行维护成本以上的,重点对种粮农民定额内用水进行补贴	根据定额内用水成本与运行维护成本的差额确定	由各地在实施方案中予以明确	(1) 各级财政安排的用于水管单位公益性维修养护经费; (2) 农业灌排工程运行管理费; (3) 农田水利工程设施维修养护补助; (4) 农业水价综合改革方面的资金; (5) 上级补助的其他专项资金; (6) 社会捐助
重 庆	重点补贴种粮农民定额内用水,超定额用水部分不予补贴。具体补贴对象由各区县(自治县)人民政府自行确定	补贴标准根据定额内用水成本与运行维护成本的差额确定。具体补贴标准由各区县(自治县)人民政府自行确定	具体补贴方式由各区县(自治县)人民政府自行确定	(1) 各级财政安排的水管单位公益性人员基本支出; (2) 农田水利工程设施维修养护补助经费; (3) 收缴的加价水费; (4) 上级补助的其他专项资金; (5) 社会捐助
云 南	农民用水合作组织、新型农业经营主体、农户等用水主体,重点补贴种粮农民定额内用水。具体补贴对象由县级水行政主管部门会同同级财政、发改、农业部门确定	根据定额内用水成本与运行维护成本之间的差额确定,确保总体上不增加农户定额内用水负担。具体补贴标准由县级水行政主管部门会同同级财政、发改、农业部门确定	明确补贴程序:申请(按季度或年度)、审核、兑付(按季度或年度)	(1) 中央和省财政安排的水管单位公益性人员基本支出和工程公益性部分维修养护经费; (2) 农田水利工程设施维修养护补助; (3) 水资源费; (4) 有关农业奖补资金; (5) 超定额累进加价水费; (6) 地下水提价收入; (7) 高附加值作物或非农业供水利润; (8) 社会捐赠资金
湖 北	补贴对象为采取节水措施的农民用水合作组织、种粮用水户(或会员)、规模经营主体等用水主体。各地应根据本地的具体情况,在确保补贴效果和资金安全的前提下,自行确定补贴对象	补贴标准根据定额内用水成本与运行维护成本的差额确定。各地应根据本地的具体情况,在确保补贴效果和资金安全的前提下,自行确定补贴标准	各地应根据本地的具体情况,在确保补贴效果和资金安全的前提下,自行确定补贴的程序、方式、环节以及资金使用管理等	(1) 各级财政安排的水管单位公益性人员基本支出和工程公益性部分维修养护经费; (2) 农业灌排工程运行管理费; (3) 农田水利工程设施维修养护补助; (4) 调水费用补助; (5) 高扬程抽水电费补贴; (6) 有关农业奖补资金; (7) 节能减排资金; (8) 部门预算资金等
山 东	主要为在定额内用水的种植粮食作物的用水主体,包括不同规模的农民用水户、正式登记注册的农民用水合作组织、依法设立的新型农业经营组织,以及小型灌排设施和配套计量设施管护主体	根据定额内用水成本与运行维护成本的差额,统筹考虑农业水价调整与农户承受能力,制定不同的补贴标准。可以直接对工程运行维护费给予一定比例的补贴,也可按照运行维护成本与水价改革前终端水价的差价给予一定比例的补贴	具体补贴标准、程序、方式以及资金使用管理等,由各市自行确定。兑现补贴,可以在用水户认可的前提下,对维修养护主体采取按项补贴、据实报销等方式兑现补贴;也可以对各类用水户按照扩大或改善灌溉面积或用水量,在灌溉周期结束后或年终统一发放	(1) 各级财政农田水利和农业奖补资金; (2) 超定额累进加价水费分成收入; (3) 地下水提价分成收入; (4) 高附加值作物或非农业供水分成利润; (5) 水权转让分成收入; (6) 社会捐赠等
山 西	—	根据定额内用水成本与运行维护成本的差额以及年度实际灌溉结果确定	继续落实大中型泵站灌溉电价水价补贴政策。要建立省、市、县财政三级补贴机制,原则上省级资金主要补贴供水工程单位,市、县级资金重点补贴种粮农民定额内用水	(1) 财政安排的水管单位公益性人员基本支出和工程公益性部分维修养护经费; (2) 农业灌排工程运行管理费; (3) 农田水利工程设施维修养护补助; (4) 调水费用补助; (5) 高扬程抽水电费补贴; (6) 有关农业奖补资金
内 蒙 古	重点补贴种粮农民定额(计划)内用水	根据定额(计划)内用水实际执行水价与运行维护成本的差额确定	由各盟市、旗县(市、区)自行确定	(1) 各级财政安排的农业灌排工程运行管理费; (2) 农田水利工程设施维修养护补助资金; (3) 有关农业奖补资金; (4) 水资源费

经营主体、灌区管理单位等进行补贴。同时，部分地区明确了不予补贴的情形，如山东明确“补贴与承受能力挂钩，农业用水超出定额、农业水价调整未达到要求或未超出农户承受能力的不予补贴。”

1.2 关于补贴标准

《意见》明确补贴标准根据定额内用水成本与运行维护成本的差额确定。各省区出台文件中有关规定主要分为两类：

一是按照《意见》原则性表述，具体补贴标准由各地政府自行确定或县级财政水利部门联合确定；部分省区（河北、内蒙古）将“定额内用水成本”表述为“定额内用水价格”或“定额（计划）内用水实际执行水价”。

二是细化了规定，如山东明确，可按照“工程运行维护费”或“运行维护成本与水价改革前终端水价的差价”的一定比例作为补贴标准。安徽明确，对水价高于省政府规定的用水户承担的每亩水价上限的差价部分作为补贴标准。

1.3 关于补贴方式、程序等

《意见》明确补贴方式、环节、程序等由各地自行确定。各省区出台文件中有关规定主要分为两类：

一是按照《意见》原则性表述，具体由各地政府自行确定或县级财政水利部门联合确定。

二是结合本地实际细化了规定。湖南明确了五种主要补贴方式，即补贴工程运行维护费用；管水人员劳务；灌溉设施的节水改造；对终端水价不能达到运行成本的，末级渠系水价按运行成本核定，骨干工程水价与运行成本的差额部分；高扬程灌区电价或扬水电费。山东明确，对维修保养主体采取按项补贴、据实报销等方式兑现补贴，对各类用水户按照扩大或改善灌溉面积或用水量，在灌溉周期结束后或年终统一发放。云南明确，申请（按季度或年度）一审核一兑付（按季度或年度）的补贴程序。山西明确，继续落实大中型泵站灌溉电价水价补贴政策，要建立省、市、县财政三级补贴机制，原则上省级资金主要补贴供水工程单位，市、县级资金重点补贴种粮农民定额内用水。

1.4 关于经费来源

《意见》提出统筹财政安排的水管单位公益性

人员基本支出和工程公益性部分维修养护经费、农业灌排工程运行管理费、农田水利设施维修养护补助、调水费用补助、高扬程抽水电费补贴、有关农业奖补资金等，作为资金来源。各省区出台文件中有关规定，除了《意见》提出的经费来源渠道之外，还增加了相关经费来源，主要分为三类：

一是加价水费。河北增加了“收缴的加价水费”；云南、山东增加了“超定额累进加价水费、地下水提价收入”。

二是水权转让收入。安徽增加了“回购节水量销售资金”；云南增加了“水权转让分成收入”。

三是地方特色补助资金。河北增加了“地下超采综合治理试点项目区体制机制创新项目补助资金”；江苏增加了“翻水费补助”；湖北增加了“节能减排资金”等。此外，还包括水资源费、高附加值作物或非农业供水利润、社会捐赠资金等。

2 落实情况分析

从总体上看，省级实施意见（方案）对农业用水精准补贴的补贴对象、标准、方式、环节、资金来源等细化程度不一，既有部分规定较为原则，也有部分规定较详细。整体上取得了积极进展，但与建立可持续的精准补贴机制要求相比，还存在一定差距。

一是补贴对象类型多样，适用条件各异。各省区规定补贴对象既有对灌区管理单位、用水合作组织、新型经营主体等的补贴，也有对农民用水户（种粮）、养殖场（户）等的补贴。补贴灌区单位，分担农户的部分用水成本，终端水价提幅不大，用户容易接受，好操作、易管理，但节水激励作用不够直接。补贴种粮农户，农民定额内用水得补贴，节水激励作用比较直接，但对计量要求高、操作相对复杂。

二是补贴标准规定较为原则，尚需进一步分类。大部分省区沿用《意见》规定的补贴标准。考虑地区差异、农民用水户承受能力等因素不足，未明确提出制定不同标准，补贴的精准性体现不够。

三是补贴方式程序等细化不够，顶层设计有待

（下转第9页）

承担的成本比例应当有更严格的规范。按照透明性原则，要逐步建立健全成本公开制度，水管单位应当按照政府定价机构的规定公开成本。二是规范政府核定水价程序，提高开放度和参与度。鼓励和支持第三方提出调价方案建议、参与价格听证。在政府定价过程中农民用水户协会等需求方组织充分参与。坚持合法性审查。引入专家论证。以此平衡各方利益和意见，避免水管单位以一家之言主导成本核算过程，切实提高水价的认同和接受水平。三是从社会教育和改革动员的角度与农民用水户充分沟通交流，开展针对性教育，说明调价的必要性、合理性和好处，说明调价与精准补贴的关系，算清水帐，说服农民支持改革。

3.4 以水价和水权相结合促进节水

价格机制受制于需求弹性。鉴于大部分地区农业水价仍较低，水费占生产成本比例不高，农民收入结构多元化，农业收入在农民全部收入中比重下降，不能过多期望单纯依靠水价调整取得显著的节水效果。当然，还是要充分运用常规水价措施，如

采用节水奖励机制，根据定额内节水量进行奖励；通过实行超定额累进加价等分档水价（在部分地区实施方案中已经明确），惩罚和限制超量用水等。除此之外，农业水权分配应当作为限制用水量、促进节水的基本政策工具。农业水权分配是促进农业水价制度完善的必要外部约束，也是在农业水价综合改革中落实最严格水资源管理制度的要求，会带来直接的节水效应。为此，在各地实践中，应对基于限制总量和用水定额的农业水权分配予以更多重视。农业水权可以动态控制，分配时留有余地；定额应当与时俱进、适度从紧；在完善水权交易规则的同时，对交易价格适当放开限制；以用水计量设施建设切实支撑水权分配和交易顺利开展。

参考文献:

- [1] WILLIAM E K, YANG L, Who pays for irrigation: cost recovery and water pricing? [J]. Water policy, 2007(9): 285-303.

(责任编辑 韩丽宇)

(上接第4页)

加强。除个别省区做了较详细规定外，大部分省区对补贴方式程序等未做明确规定，仅要求各市、县政府或财政水利部门自行确定。补贴方式程序等的顶层设计不完备，不利于精准补贴机制在基层的推行落实。

四是经费来源渠道较多，“可持续性”需进一步突出。在《意见》规定的基础上，各地结合实际对经费来源渠道进行了丰富和完善，如收缴的加价水费、翻水费补助、回购节水量销售资金、地下水提价收入等。但每一管理层级是否出资、出资规模等问题尚未涉及，需要进一步研究明确，为建立可持续发展的精准补贴机制提供保障。

3 对策建议

3.1 加强地方实践，探索符合本地实际的精准补贴机制

建立农业用水精准补贴机制是农业水价综合改革的重要任务，对实践要求高。各省级实施意见（方案）中，将建立精准补贴机制部分任务由县级政府或县财政水利部门具体负责。各地应把握好有

利于节水、有利于保障工程良性运行且为用水户普遍接受的原则，探索符合当地实际、各具特色的做法。

3.2 多渠道筹集资金，稳定资金来源与规模

建立可持续的精准补贴机制，资金保障是关键。近日《中央财政水利发展资金使用管理办法》（财农〔2016〕181号）出台，其中明确将农业水价综合改革相关工作纳入支出范围。各地在具体执行过程中，建议在测算本地农业水价综合改革精准补贴资金规模的基础上，明确一定比例的水利发展资金用于精准补贴。此外，各地可进一步明确其他渠道资金来源与规模，并逐步稳定固化资金渠道，为建立可持续的精准补贴机制提供保障。

3.3 完善顶层设计，适时出台精准补贴的配套政策

针对当前农业用水精准补贴机制尚缺乏突破性进展的现状，要进一步加强顶层设计。在总结各地经验做法基础上，研究制定农业用水精准补贴管理规定，进一步细化明确补贴的对象、标准、方式、程序、经费来源等；各地可结合本地实际，制定针对性、操作性强的配套措施。

(责任编辑 韩丽宇)