

编者按：2016年1月，国务院办公厅印发《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。经过两年多的努力，改革地区在工程运行、结构调整等方面取得阶段成效，但部分地区存在对改革精神还没有完全吃透、改革具体环节生搬硬套等问题亟待解决。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，本刊特开辟“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。

农业水价综合改革稳步推进

党 平，李进凯，陈金明

（水利部 农村水利司，北京 100053）

摘 要：农业是用水大户，也是节水潜力所在。各地各部门加大农业水价综合改革推进力度，2017年，全国实施改革面积3 000万亩，2018年计划新增改革实施面积7 900万亩以上，改革从点上突破到面上展开，改革区亩均节水约100 m³。针对改革推进过程中存在突出问题，各地各部门多措并举推进改革，并将通过进一步落实主体责任、细化改革目标、完善绩效评价等措施，扎实推进农业水价综合改革取得更大成效。

关键词：农业水价；综合改革；农业用水

doi：10.13928/j.cnki.wrd.2018.07.001

中图分类号：F407.9

文献标识码：B

文章编号：1671-1408(2018)07-0001-04

我国是农业大国，也是水资源严重短缺国家，农业用水占我国用水总量的60%以上，是节水潜力所在。长期以来，我国农业水价面临简单提价农民难以接受、不提价现有财政投入难以支撑农田水利工程良性运行的“两难”困境。更为重要的是，由于农业用水管理制度和农田水利工程管护机制不完善，造成农业用水管理粗放，用水效率不高。为从体制机制上解决这些问题，2016年，国务院办公厅印发了《关于推进农业水价综合改革的意见》（以下简称《意见》），部署推进改革。各地各部门按照党中央、国务院关于推进农业水价综合改革有关决策部署，加大改革推进力度。2017年，全国实施改革面积3 000万亩，2018年计划新增改革实施面积7 900万亩以上，改革从点上突破到

面上展开。

1 实践与成效

有关部委、各地积极贯彻《意见》精神，将农业水价综合改革作为贯彻习近平新时代水利工作方针和助力农业供给侧结构性改革的重要举措。

1.1 改革基础不断夯实

各地紧紧抓住中央加大投入加快农田水利发展的历史机遇，以高效节水灌溉、大中型灌区续建配套与节水改造、地下水超采区治理、新增千亿斤粮食田间工程、农业综合开发等项目为重

收稿日期：2018-06-23

作者简介：党 平（1967—），男，处长。

点,进一步完善农田水利基础设施,科学有序推进农业用水计量设施建设,夯实农业用水管水基础。2017年,大型灌区续建配套与节水改造项目中央投入95亿元对162处大型灌区进行配套改造,新增高效节水灌溉面积2165万亩,山东13个县的井灌区实现灌溉用水计量到井,河北单独安排专项资金开展计量设施建设,10个县(市、区)实现计量到井全覆盖,农业节水工程设施条件不断改善。

1.2 制度建设不断完善

各地按照“先建机制、后建工程”的要求,着力加强改革的制度建设。在水权制度建设方面,各省份按照最严格水资源管理制度要求,总水权已基本明确,按照总量控制和定额管理的要求,积极推进农业水权的分解细化工作。甘肃已有62个县(市、区)明确了农业水权总量。在工程产权制度改革和管护机制创新方面,全国100个县农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点工作基本完成,全国农民用水合作组织达到7万多家,管理农田灌溉面积3亿多亩,各地不断探索适合当地实际的农田水利工程建设与管理模式。在水价形成机制方面,各地以成本监审和水价核算为重点,打牢水价形成机制基础。全国已有400多个县和灌区开展了成本监审和水价核算。在精准补贴和节水奖励机制方面,各地充分发挥财政资金引导作用,统筹使用中央财政水利维修养护资金、地方财政资金,增加对水管单位、农民用水合作组织等管水、用水组织和用水户的补助力度,通过花钱买机制,确保改革顺利推进。

1.3 改革典型不断涌现

各地坚持“试点先行、示范带动”,以点带面推进改革。在机井灌区,各地采取现代信息控制技术,借助机井通电工程和地下水超采区治理工程,加大对机井的精准测控力度,完善总量控制和定额管理,推动高标准节水灌溉建设,提高机井灌区用水效率,涌现出了河北沧州“超用加价、一提一补”、新疆昌吉“井电双控、以电控水”等改革典型。在大中型灌区,各地以成本核算和监审为基础,积极推动精准补贴加水费收入达到维修养护成本的目标,在完善工程配套的同时,重点加大水管单位和农民用水合作组织两个环节能力建设,增强终端用水管理能力,涌现出陕西、江苏等一批灌区

改革典型。对小型水利工程,积极推进工程产权制度改革,落实管护责任,涌现出湖北当阳“协商定价”等改革典型。

1.4 改革成效初步显现

在各方面强力推动和共同努力下,农业水价综合改革成效初显。一是群众节水意识得到增强,农业用水效率得到提升。通过改革,农民过去粗放用水的方式有了明显改观,奖补机制设计调动了农民节水的积极性。改革区的亩均灌溉用水量明显降低,亩均节水约100 m³。二是实现了减水与减排双重功效,促进了水生态环境改善。初步测算,通过改革的实施,华北、东北等北方大量开采地下水的地区2016年、2017年农业灌溉累计减少地下水开采量超过10亿m³。如河北衡水市2016年地下水位平均回升3 m。南方丰水区通过改革,降低了农药、化肥带来的面源污染。如浙江德清县通过对改革区域前后观测对比,每亩耕地减少COD排放681 g。三是工程设施得到完善,有效保障了工程良性运行。改革区通过项目实施,工程的基础条件得到明显改善,初步解决了田间工程管护缺位问题,管护水平得到极大改善。

2 面临的问题和采取的措施

农业水价综合改革是一项复杂的系统工程,涉及面广、政策性强,推进改革面临着许多问题和困难。部分地区对推进改革的重要意义认识不够、理解存在偏差,把改革同提高水价、增加农民负担等同起来,没有根据本地实际因地制宜、突出重点推进改革。部分地区在推进改革的过程中没有很好地落实“先建机制、后建工程”要求,在工程建设的同时没有同步建立农业水价形成机制、工程建设和管护机制、精准补贴和节水奖励机制。有些地方不同部门的资金和项目在推进农业水价综合改革过程中没有统筹整合、形成合力。

针对改革过程中存在的问题,在党中央、国务院的坚强领导下,有关部委和各省份坚持问题导向,强化统筹协调,及时出台政策措施,有力保障了改革的顺利推进。

2.1 认真做好工作部署

2017年以来,国家发展改革委、财政部、水利部、农业农村部、自然资源部等部委先后联合印发了《关于扎实推进农业水价综合改革的通知》《关

于加大力度推进农业水价综合改革工作的通知》等重要文件，并出台了《农业水价综合改革工作绩效评价办法》。每个文件都及时回应改革推进过程中出现的新情况、新问题，提出解决思路和解决办法，明确改革重点和工作措施，使改革始终沿着正确的方向推进。

2.2 多种渠道筹措资金

国家发展改革委牵头，加强与各部委的沟通协调，统一各部委水价改革行动，就中央水利发展资金、高标准农田建设、新增千亿斤粮食田间工程、农业综合开发等涉及农田水利建设的资金分配与改革成效挂钩形成了共识。2018年，已安排中央水利发展资金15亿元支持各地开展农业水价综合改革。

2.3 深入开展调研督导

坚持把调研督导作为推进改革的重要手段。2017年，中央农办统一部署，组成联合调研督导组，国家发展改革委、财政部、水利部、农业农村部等部门由部领导带队，对山东、河南等10个省份改革落实情况进行调研督导。国家发展改革委、财政部、水利部、农业农村部各确定了2个重点联系省份，指导和督促地方开展工作。2017年，有关部委开展涉及农业水价综合改革的调研督导20余次。同时，相关部委组织召开不同形式、不同层次的会议，加强对改革工作的督导和指导。国家发展改革委分别在江苏、河北召开南方片区和北方片区改革工作经验交流会。水利部切实加强了对改革工作的行业指导，成立了以分管副部长为组长的农业水价综合改革工作领导小组，完善机构设置，强化工作力量，多次召开全国层面的座谈会、研讨会，掌握各地改革进展，查找问题和不足，听取意见和建议，安排部署工作。

2.4 认真做好绩效评价

坚持把绩效评价作为推动改革的指挥棒。2017年，出台了《农业水价综合改革绩效评价办法》，绩效评价结果纳入粮食安全省长责任制和最严格水资源管理制度考核。各省份也制定了相应的绩效考评办法，建立了层层考评体系，并把绩效评价结果与有关奖励政策挂钩。2018年，国家发展改革委等5部委对30个省份开展了2017年度农业水价综合改革工作绩效评价，并组织9个联合检查组，对黑龙江、安徽等14个省份进行了现场核查，形成

评价意见并予以公布。

2.5 加大培训宣传力度

在各部委开展培训和宣传的基础上，各地充分利用报纸、电视、网络等平台 and 树立宣传牌、印发宣传册、举办培训班、召开动员会等方式，开展多层次、多方位的政策解读、典型推广、水情宣传等活动，引导基层干部群众理解改革、支持改革、参与改革，营造推进改革的良好氛围。据不完全统计，2017年以来，各级围绕水价改革培训技术人员7000多人次，省级及以上媒体刊发农业水价综合改革报道140多次。

3 下一步工作

农业水价综合改革是党中央、国务院着眼于保障粮食安全和供水安全而做出的一项重要改革部署。推进改革是经济社会高质量发展的客观要求，更是以实际行动贯彻落实党的十九大精神的重要举措。下一步，相关部委和各地区将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决贯彻落实中央有关要求，保持改革定力和韧性，补短板、强基础、建机制，坚持久久为功，扎实推进改革取得更大成效。

3.1 强化地方政府主体责任

相关部委将进一步加强协作配合，加强对改革的指导和统筹，推动地方政府落实改革的主体责任，切实加强对改革的组织领导和综合保障，进一步明确部门责任分工，落实改革支持政策，积极推进改革。

3.2 细化实化改革目标任务

指导各地修改完善改革总体实施方案，明确不同类别、不同区域的任务目标、改革重点、支持政策，落实改革的路线图、时间表，形成统一的改革台账。切实抓好年度改革计划的落实。西北、华北等水资源紧缺地区、地下水超采区、生态脆弱地区和经济发达地区要重点突破，提前或率先完成改革任务。

3.3 协调推进各项措施

在完善工程设施配套时，把“先建机制、后建工程”放在更加突出的位置，根据区域特点和工程类型，完善农业水权等用水管水制度、农业水价监审等农业水价形成机制、精准补贴和节水奖励机制，

(下转第10页)

尽管当前江苏省农业水价综合改革工作取得了阶段性进展,但对照 2020 年要在全国率先完成改革任务,改革任务依旧艰巨,时间十分紧迫,推进难度更大,面临诸多问题,如改革进展还很不平衡,部分地区改革进展不快;受制于人员素质和经费保障,基层水利管理服务还存在不到位现象;水价核定、精准补贴及节水奖励办法实践还不到位等等。需要适应新形势与新要求,进一步理清改革思路,细化实化改革措施,切实加大推进力度,确保按时完成改革任务。

3 农业水价改革的启示

根据近两年全省各地农业水价综合改革的探索实践来看,下一步在推进农业水价综合改革过程中,需重点把握如下几个环节:

一是科学合理核定水价是改革的基本前提。推进农业水价改革,必须要对农业供水成本进行核算定价,然后才能组织开展水费计收等工作。要结合各地实际,综合考虑供水成本组成、生产效益及用户承受能力等因素,合理确定用水价格水平。水价核定科学合理,能更好地维护供用水双方合法权益,确保工程良性运转,也能增强用水户对改革工作的认可度,增强主动缴纳水费的意愿,从而有效提高水费实收率。

二是规范运转用水合作组织是改革的关键。农业水价综合改革直接面向用水农户个体,群众有效参与是水价改革的关键。规范组建用水合作组织并高效运行,为群众积极参与改革提供了重要渠道和有效平台,使分散低效的管水方式转变为集中高效管理,推进农业产业化经营,提高农业组织化水

平。通过改革,把农民用水合作组织培育成为工程管护、用水管理、水费计收等的责任主体,有效解决农田水利建设与管理“主体”缺位问题,打通了农田灌溉“最后一公里”,就能持久地维护发展好农业水价综合改革成果。

三是节水奖励精准补贴是改革的核心任务。推进农业灌溉节水和工程良性运行,是农业水价改革的两个重要目标,这就要求改变大水漫灌的灌溉传统,并加大管护资金投入。从水价改革的实践看,节水奖励政策的实施,增强了群众在定额内用水的意识,推进了农业节水灌溉的发展。精准补贴的实施,在确保不增加农民负担的前提下,使农业水价达到了运行维护成本,有的地方达到了全成本,较好地解决了农田水利工程管护经费投入不足等问题,从而保障工程良性运行。

四是完善的监督考核机制是改革的重要保障。江苏省将农业水价改革工作列为最严格水资源考核和粮食安全省长责任制考核内容,并被纳入省委全面深化改革领导小组年度工作要点,分季度督查推进,省水利厅定期汇总通报各地水价改革进展情况,有效地激发了各地加快推进改革的紧迫感和积极性。同时,多次梳理印发不同地区、不同类型的先进典型经验,起到了良好的示范引导作用,推进了全省水价改革全面开展。

参考文献:

- [1] 国务院办公厅. 关于推进农业水价综合改革的意见[Z]. 2016.
- [2] 江苏省物价局,江苏省水利厅,江苏省财政厅. 关于印发江苏省农业用水价格核定管理试行办法的通知[Z]. 2016.

(责任编辑 尹美娥)

(上接第3页)

实现工程供水按成本核算、工程用水管理水平显著提升、农业用水效率显著提高、广大用水户广泛参与工程管理的目标。

3.4 完善落实绩效评价制度

尊重基层首创精神,激发群众创造力,因地制宜地推进改革。有关部委将进一步完善考核指标体系,使绩效评价体系既符合中央改革精神,又体现各地的差异性,更好发挥考核的指挥棒作用。进一步强化考核督导结果的运用,把中央的

政策支持与绩效考核结果挂钩,调动地方改革积极性。

3.5 进一步加强宣传引导

充分利用各种媒体,用通俗易懂的语言和广大群众易于接受的方式,引导群众不断增强对水资源短缺、水生态损害、水环境污染的了解和认识,加强对改革典型经验和做法的挖掘与推广,选好典型、讲好故事、典型引路,营造广大农民积极参与改革、社会各界支持改革的良好氛围。

(责任编辑 尹美娥)