

# 关于农业水价综合改革的一些认识

徐成波

(中国灌溉排水发展中心, 北京 100054)

**摘要:** 为建立农业节水和农田水利工程良性运行机制, 2016年1月, 国务院办公厅印发了《关于推进农业水价综合改革的意见》, 在全国范围全面推进农业水价综合改革。文章根据该意见要求, 结合各地改革实践, 提出了关于农业水价综合改革的一些认识。农业水价综合改革具有长期性和复杂性, 随着经济社会发展, 改革不断深化, 当前农田水利基础设施建设不断完善, 财政状况逐步好转, 全面推进农业水价综合改革的基础条件已基本具备。农业水价综合改革是贯彻新时代中央“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水方针和助力农业供给侧结构性改革的重要举措。文章分析了改革各项任务的内在联系, 提出了综合施策统筹推进改革的建议。

**关键词:** 农业水价; 综合改革; 治水方针

**doi:** 10.13928/j.cnki.wrdr.2018.07.002

中图分类号: F407.9

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2018)07-0004-05

我国是农业大国, 也是水资源严重短缺的国家。农业是用水大户, 占我国用水总量的60%以上, 合理的水价机制是促进农业节水和工程良性运行的有效手段。但是长期以来, 由于水价机制不健全, 农业水价远低于供水成本, 加上工程运行维护资金投入不足, 农业水价改革始终面临简单提价农民难以接受、不提价工程难以良性运行的“两难”困境, 既未能有效发挥价格杠杆促进节水的作用, 也影响工程良性运行。随着社会发展, 水资源供需矛盾日益突出, 破除农业水价改革“两难”困境刻不容缓。

## 1 农业水价综合改革是个长期渐进的复杂过程

农业供水服务对象是弱质的行业——农业和广大的弱势群体——农民, 社会影响面极大, 决定了农业水价改革的长期性和复杂性。新中国成立以来, 随着经济社会发展和变革, 农业水价政策随之不断调整, 农业水价改革一直在摸索中持续开展。农业供水从无偿到有偿, 从收取很低的

费用到逐步调整水价, 经历了漫长而复杂的过程。

1985年以前, 农业供水基本不收取水费或收取很低的费用。随着改革开放的推进, 农业经营体制的变化使农业用水单元由原来的村集体逐渐变为一家一户, 水费的计收方式发生了很大变化。1985年7月国务院颁发了《水利工程水费核定、计收和管理办法》(以下简称《办法》), 明确提出凡水利工程都应实行有偿供水, 要求在核算供水成本的基础上对各类用水分别核定, 粮食作物按供水成本核定水费标准, 经济作物可略高于供水成本。农业水费可以采取以实物计价, 货币结算或计收实物。水费由水利工程管理单位收取, 也可委托财、粮部门代收。但是, 由于历史传统等原因, 《办法》的贯彻效果并不理想, 为此, 国务院办公厅于1990年印发了《关于贯彻执行〈水利工程水费核定、计收和管理办法〉的通

收稿日期: 2018-06-23

作者简介: 徐成波(1971—), 男, 教授级高级工程师, 副处长。

知》，细化落实《办法》要求，督促各地开展水价改革。

进入 20 世纪以来，农业水价逐步纳入价格管理范畴。为适应社会主义市场经济改革，2001 年国家把水利工程水费由行政事业性收费转为经营性收费。2001 年国家计委会同水利部、农业部印发《关于改革农业用水价格有关问题的意见》，将农业供水各环节水价均纳入政府价格管理范围。2003 年国家发展改革委、水利部颁布《水利工程供水价格管理办法》，规定农业用水价格按补偿供水生产成本、费用的原则核定，不计利润和税金。2004 年国务院办公厅印发《关于推进水价改革促进节约用水保护水资源的通知》，要求合理调整农业用水价格，逐步达到保本水平。

国家出台的一系列有关水价改革的法律法规和政策为水价核算、水费收取提供了政策依据，但是，在具体核定农业供水价格时，为减轻农民水费负担，批复的水价仍远低于成本，同时水费收取率也不高，导致灌区管理单位出现了严重的政策性亏损，运行管理难以为继，工程维修养护不到位，老化失修严重，供水保证率达不到设计水平，反而造成老百姓意见很大。为适应农业农村发展和农田水利建设新形势，2008 年开始，国家开展了农业水价综合改革试点，将农业水价改革与农业用水管理和农田水利工程管理改革结合起来，统筹推进改革。中央领导同志从保障国家粮食安全和水安全的高度出发，多次对农业水价综合改革做出指示。2014 年国家组织在全国 80 个县开展农业水价综合改革试点，在总结对年试点工作基础上，2016 年 1 月，国务院办公厅印发了《关于推进农业水价综合改革的意见》，提出 10 年之内在全国要基本实现改革相关目标，改革进入到攻坚克难的关键时期。当前农田水利基础设施建设不断完善，财政状况逐渐改善，农业水价综合改革已基本具备全面推进的条件。

## 2 农业水价综合改革是贯彻新时代中央治水方针和助力农业供给侧结构性改革的重要举措

农业水价综合改革主要任务包括完善计量设施、建立农业水权制度、加强终端用水管理、加强农业供水管理、完善水价形成机制、建立农业用水

精准补贴和节水奖励机制等，内容涵盖了农田水利管理的各个方面。农业水价综合改革是农田水利建设的“牛鼻子”，加快农田水利建设，推进农业节水，关键和要害都是水价改革。农业水价综合改革是农业供给侧结构性改革的重要任务之一，是促进农业节水、实现绿色发展、保障农田水利工程良性运行的重要举措。

### 2.1 农业水价综合改革是促进农业节水的新引擎

实施农业水价综合改革，采取两手发力、综合施策和供需统筹等措施，是贯彻“节水优先”方针、促进农业节水的有力抓手，是除工程改造之外的促进农业节水的新引擎，对于解决我国农业用水粗放、效率不高的问题是一剂效用明显的良药。

一是在农业供水上加强约束，建立农业水权制度，实施用水总量控制和定额管理，并将用水总量指标逐级分解到用水主体，形成强有力的节水倒逼机制。

二是在农业用水上加强引导，建立农业节水激励机制，通过实施限额内用水精准补贴、节水奖励、农业水权回购等措施激励农业节水。同时，推动农业种植结构向低耗水作物调整，并鼓励采取农业节水措施，促进绿色农业发展，支持农业供给侧结构性改革。

三是在农业用水市场机制方面，适当发挥价格杠杆作用，通过完善农业水价形成机制，合理确定水价水平，实施超限额累进加价、不同作物分类水价、地表水地下水分类水价等措施促进农业节水。

### 2.2 农业水价综合改革是农田水利工程良性运行的动力源

长期以来，农业水价改革始终面临着提价农民难以接受、不提价工程难以良性运行的“两难”困境。解决这个“两难”困境，确保农田水利工程良性运行是农业水价综合改革的重要任务。近些年，我国建成和改造了一大批农田水利工程，如果水价问题得不到有效解决，这些新建工程将同样陷入不能良性运行的问题，将大大降低投资效益，影响国家粮食安全和广大农民群众切身利益。

通过改革建立合理的农业水价形成机制和精准补贴机制，将农业供水价格逐步提高到运行维

护成本水平，同时对限额内用水主体进行补贴；或者是农业水价不作大的调整，对供水单位进行合理补贴，在总体上不增加农民水费支出的前提下，保证工程运行维护资金正常来源，确保工程良性运行。另外，通过农业供水管理体制机制改革，规范供水成本监审和水价核定，倒逼供水单位管理体制变革，约束供水成本，提高供水效率和服务水平。

### 2.3 农业水价综合改革是全面深化水利改革推动农田水利建设的催化剂

首先，农业水价综合改革涵盖了农田水利管理体制机制很多方面内容，如农业水价机制、农业供水管理体制、农田水利工程产权制度、管护机制、农业用水管理、用水合作组织等，而且将这些改革有机结合起来，整体推进，对农田水利改革将起到很大的推动作用，可以认为农业水价综合改革是升级版的农田水利改革。其次，通过完善水价形成机制，适当发挥价格杠杆作用，将进一步鼓励社会资本投资农田水利建设，特别是对于经济效益较好的经济作物和规模较大的种植养殖业，采用供用水双方协商定价模式，并建立农业用水精准补贴机制，有利于调动农民、新型农业经营主体、企业等社会资本参与农田水利建设的积极性。

## 3 准确把握农业水价综合改革各项任务的内在联系是贯彻改革精神扎实推进改革工作的基础

农业水价综合改革任务繁多，涉及到农田水利管理的方方面面工作，但这几方面任务并不是简单的堆砌，而是有机整体，有严密的内在联系，了解各项改革任务之间的关系可以帮助我们加深理解国家政策，把握改革精神，扎实推进改革工作。

### 3.1 农业水价形成机制是核心，农业用水精准补贴机制是保障，两者共同构成水价改革的关键

一般商品的价格取决于价值和供求关系。由于农业用水的服务对象农业是个弱质行业，农民是个最大的弱势群体，再加上历史原因，农业用水具有较强的公益性色彩。显然，农业水价形成机制与一般商品有很大的区别，也不同于工业和生活用水，一是不能完全由市场来配置资源，二是不能完

全由价值和供求决定价格。农业水价形成机制的关键是要形成政府与农民合理分担供水成本的机制，也就是要处理好政府与市场的关系，既要充分发挥农业供水这个特殊市场的市场功能，又要充分发挥财政支持作用，通过价格杠杆和财政补贴“两手发力”促进农业节水和农田水利工程良性运行，并且总体上不增加农民负担。

### 3.2 供水计量设施是落实各项改革措施的前提条件

农业用水计量是落实农业水权制度、实施总量控制、定额管理、水费计收、实施用水补贴和节水奖励的依据。量水设施的设置应满足灌区水量调度需要，满足用水主体水权和用水量核算需要，满足水费收缴公平需要。计量位置的选择要结合灌区实际，综合考虑水资源条件、农业经营方式、种植结构、轮灌方式、用水管理方式和历史传统等。按照因地制宜、经济实用、高效准确和可持续利用的原则选择供用水双方认可的供水计量方式。

### 3.3 农业水权制度建设是加强农业用水管理的基础

水资源作为特殊商品，在许多地区还是稀缺资源，需要通过行政方式按以供定需、供需结合的方式来配置，农业水权制度则体现了政府对稀缺资源配置的调控。通过农业水权制度建设逐级限定区域农业用水控制总量和各用水主体的用水量，明确农业水权。在此基础上，才能以水权为依据实施超额累进加价、节水奖励、政府水权回购等措施激励农业节水。

### 3.4 加强农业供水管理、提高供水效率、降低供水成本、是农业水价综合改革的必要条件

加强农业供水管理，是农业用水供给侧结构性改革的主要内容之一。加强农业供水管理的主要目的是提高农业供水效率和效益，建立管理科学、精简高效、服务到位的运行机制，降低供水成本。灌区管理单位要巩固和深化水管单位管理体制变革，落实公益性水利工程人员经费和维修养护经费，落实“定岗定编”有关要求，解决人员冗余问题，加强成本控制，按照有关规定规范水价测算和成本监审，为顺利推进水价改革创造条件。

### 3.5 加强农业用水终端管理是落实各项改革措施的“最后一公里”

改革的诸多任务如农业水权分配、分类水价实

施、水费计收、用水管理、农田水利工程管护、农业用水奖补等涉及千家万户，地方水利部门和水管单位很难直接面对，需要基层的管理组织—农民用水合作组织具体落实，否则一系列制度都难以落地。因此，应大力发展农民用水合作组织等基层水管组织，加强农业用水终端管理，落实改革“最后一公里”。

#### 4 统筹推进农业水价综合改革的几点建议

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》(以下简称《意见》)(国办发〔2016〕2号)，对农业水价综合改革工作做出全面部署，是当前和今后一个时期推进农业水价综合改革工作的行动指南。把《意见》贯彻好、落实好，关键要做到以下几个方面。

##### 4.1 坚持以问题为导向，以目标为指引，因地制宜、因水制宜推进改革

我国幅员辽阔，各地水资源禀赋、经济发展水平、工程条件、种植结构等千差万别，决定了农业水价综合改革的起点不一、路径各异，不能搞“大一统”和“一刀切”，必须立足实际，鼓励地方大胆创新，积极探索适合自己的改革模式。应牢牢抓住有利于工程良性运行、有利于促进农业节水、有利于农民增收节支的改革目标，在准确把握《意见》精神的基础上，坚持问题导向和目标导向，把《意见》精神和当地实际结合起来，因地制宜开展改革。

各地应以问题为导向，采取有针对性的措施，抓住主要矛盾，解决关键问题，突出改革重点，注重改革实效，避免改革流于形式。改革要重点抓好大中型灌区、高效节水灌溉和地下水超采区的改革。灌排骨干工程农业水费收入不达成本的，要通过各级财政补齐，保障工程良性运行。小型农田灌排工程的改革，要发挥用水合作组织在工程管护、协商定价、用水管理中的主体作用。

##### 4.2 坚持两手发力，协同运用价格杠杆和补贴措施

建立科学合理的农业水价形成机制，必须政府与市场两手协同发力，将农业水价调整和农业用水精准补贴有机结合，同步推进，无缝对接，同时发挥价格杠杆和政策激励的作用。一方面，要抓住农业水价形成机制这个核心，完善定价管理，遵循价

值规律，让水价充分反映市场供求、水资源稀缺程度，有效引导资源优化配置和高效利用。另一方面，要切实建好用好精准补贴机制，探索适合不同地区、不同工程类型的补贴方式，在总体上不增加农民负担的前提下，促进农业节水，并确保工程能够正常运行。

农业用水补贴方式既要考虑精准性，也要考虑实施的可操作性和用水户意愿。补贴主要有两种做法：第一种方式是补贴供水侧。根据工程运行维护成本与水费收入的缺口，对农业供水单位进行补贴，分担用水户部分用水成本，在水价调整不大的情况下，保证工程正常运行，这种方式用户容易接受、好操作，但节水激励作用不够直接。第二种方式是补贴用水侧。在水价提高到运行维护成本后，对用水户限额内用水予以补贴，这种方式节水激励作用更直接，但对计量要求高，实施成本高，操作相对复杂。各地要考虑水资源禀赋、工程条件、财力状况等，结合自身实际科学确定补贴具体做法。

##### 4.3 坚持综合施策，多层次多方位统筹推进改革

农业水价综合改革要综合施策，多层次、多方位统筹推进，灌区骨干工程和田间工程的建设和改革要同步推进。

一是牢固树立“先建机制，后建工程”的理念，同步推进农田水利建设和农业水价综合改革。良好的工程是水价综合改革的基础，水价综合改革是工程建后良性运行的保障。在工程建设的同时要研究确定水价改革方案和工程运行管护机制，确保工程和机制同时发挥作用。

二是同步推进灌区骨干工程改造和田间节水工程建设，加强农业用水供给侧和需求侧管理，形成综合效益。在工程建设同时要根据需要配套量水设施，为水价改革创造条件。

三是同步推进灌区水管体制改革和终端用水管理改革，形成改革综合效应。国有骨干工程水价改革要与水管体制改革相结合，进一步落实公益性水利工程维修养护经费和人员经费，落实“定岗定编”“管养分离”等政策，加强农业用水供给侧改革。田间工程水价改革要与小型农田水利工程产权制度和管护机制改革相结合，加强农业用水需求管理，落实用水管理和工程管护主体责任。

(下转第33页)

外,还应针对具体水利 PPP 项目的个性化情况建立相应的考核指标体系,如利用中央财政资金的项目,应按照有关要求开展投资进度考核,应当设置相应的绩效考核指标。

三是切实体现 PPP 项目“依效付费”理念,合理设置政府付费和财政补贴中“可用性付费”的比重。对于政府付费项目,根据工程项目类型和特点,在充分市场询价的基础上,设置合理的“可用性付费”比例限制,并在招标时对可用性付费规模进行适当竞价;项目运营期考核指标中应有体现工程可用性方面的指标,进一步强化“依效付费”原则。对于使用者付费项目,将项目绩效考核情况与各种水利工程财政奖补资金的拨付挂钩,通过绩效考核推动项目公司提升运营质量。

四是在 PPP 合同中应明确绩效考核实施流程,包括组织形式、考核程序、指标体系、结果应用等。对应不同绩效考核内容,应当明确具体实施主体和实施程序,对适宜采用第三方绩效评价方式

的,应委托具备条件的第三方机构开展绩效评价;将政府监管部门的相关监督检查结果纳入到绩效考核中;明确绩效考核结果的应用方式,对于政府付费类项目,直接按照考核分数和等级确定项目公司的收入值,对于使用者付费的项目,可通过履约保函或财政奖补资金进行约束,对考核分数优秀的有额外奖励、不及格的有惩罚。此外,对于某些关键考核内容,如重大安全责任问题,应当“一票否决”,直接计为考核不合格或直接减少项目公司收益(提取履约保函)。

#### 参考文献:

- [1] 马毅鹏,乔根平.对运用 PPP 模式吸引社会资本投入水利工程的思考[J].水利经济,2016,34(1):35-37,45.
- [2] 杜亚灵,尹贻林.基于典型案例归类的 PPP 项目盈利模式创新与发展研究[J].工程管理学报,2015,29(5):50-55.
- [3] 陈剑博.浅谈 PPP 项目绩效评价的现状与发展[J].财政监督,2016(4):53-54.

(责任编辑 陈海燕)

\*\*\*\*\*

(上接第7页)

#### 4.4 加强理论研究和技术开发,为改革做好基础支撑

一是开展相关基础性研究。农业水价综合改革的核心是水价形成机制。农业用水与一般商品不同,具有很强的公益性,农业用水价格形成机制也不同于一般商品。1985年国务院就规定要按供水成本核定水费标准,至今30多年,农业水价仍然远低于成本。农业水价究竟应达到什么水平,农业水价的核定方式是否应该修改完善,开展类似的研究可以为水价改革政策提供基础理论支撑。

二是调查研究和借鉴吸收国外相关经验做法。虽然我国的农业和农田水利有极明显的地域特色,甚至国内不同地区的情况也是千差万别,但是总能找到一些较发达国家或地区与我国某些地区有相似的情况,这就可以学习他们的经验,为我们的改革提供借鉴。例如水资源极为紧缺的以色列,采取供水配额制,配额以内价格较低,高于配额则分级提价,甚至达到几倍。又如水资源较为丰富的日本,农业用水水源工程和骨干输水工程建设和运行维护基本上由各级政府承担,非骨干工程的建设农民

承担较小部分,运行维护由农民组建的土地改良区负责。

三是开展必要的技术研究,为改革提供技术支撑。农业水价综合改革政策性强,在政策实施过程中需要相应的技术做支撑,能否解决一些关键的技术问题,往往影响改革的顺利推进。在改革过程中要加强相关技术研究。例如,在缺水地区需要细化计量单元,需要建设大量的量水设施或安装量水设备,这就需要开发方便实用、经济实惠的量测水技术,例如怎样将较为成熟的工业计量技术用于农业用水计量,既能满足农业用水计量要求,又能降低计量成本。再如,在一些缺水地区,多年前制定的农业灌溉用水定额与目前的用水总量限额已经不匹配,限额往往低于定额,这就需要指导农民在非充分灌溉条件下实施科学灌溉或调整种植结构。

#### 参考文献:

- [1] 李仰斌,徐成波.国内外农田水利建设和管理对比研究[M].北京:中国水利水电出版社,2016.

(责任编辑 尹美娥)