

# 江苏省农业水价综合改革的路径及启示

叶 健，蒲永伟，宋宜峻

(江苏省水利厅，江苏 南京 210029)

**摘 要：**文章对江苏农业水价综合改革的进展及成效做了简要介绍，对在实践中探索出的路径从构建改革评价指标体系、建立农业水价形成机制、大力发展高效节水灌溉、落实精准补贴节水奖励、加强基层水利服务体系建设等五个方面结合典型案例进行了分析介绍。同时，还对下一步在推进农业水价综合改革需重点把握的环节，从科学合理核定水价、规范运转用水合作组织、节水奖励精准补贴、完善监督考核机制等四个方面进行了分析探讨。

**关键词：**农业水价；综合改革；江苏省

**doi：**10.13928/j.cnki.wrdr.2018.07.003

中图分类号：F407.9(253)

文献标识码：B

文章编号：1671-1408(2018)07-0008-03

## 1 江苏省推进农业水价改革的进展及成效

2016年以来，根据《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》<sup>[1]</sup>以及国家发改委、财政部、水利部、农业部、国土资源部关于推进农业水价综合改革有关工作部署，瞄准“十三五”末在全国率先完成改革任务的目标，江苏省水利部门与发改、财政等部门密切配合，进一步明确改革目标、理清工作思路、统筹各项任务、压实各级责任，由点及面、因地制宜开展农业水价综合改革工作，取得了初步成效，截至目前，全省已完成农业水价综合改革面积630.14万亩。全省95%以上的行政村已经明确了农田水利工程产权，其中86%已经颁发了产权证书。已规范组建农民用水合作组织1578个，管理灌溉面积2680万亩，占全省有效灌溉面积43.9%，建立了3万多人的村级水管员队伍。

## 2 立足实际深入推进农业水价改革的途径

江苏省坚持把农业水价综合改革作为全面深化改革的一项重点工作，并将其纳入了全省乡村振兴十项重点工程，按照“先建机制，后建工程”的要求，建立完善改革领导机构，科学制定改革方案，积极稳妥推进农业水价综合改革。

### 2.1 构建改革评价指标体系

按照“核定、服务、计收、监管”四个到位的要求落实改革面积，具体包括：水价核定到位，县级物价部门对各供水单元或供水组织水价标准核定到位，或供用水双方自主协商定价，并报相关部门备案；管护服务到位，指管理主体明确、管护经费落实、农民群众满意；水费收缴到位，供水单位向每个用水户实收水费到位率达到95%以上；监督管理到位，明确水利、物价、财政等行政部门职责分工，强化相关部门的监管以及产权所有人的监管到位。

### 2.2 建立农业水价形成机制

为加强农业用水价格的核定和核算，规范农业用水价格管理，省物价局、水利厅、财政厅联合印发了《江苏省农业用水价格核定管理试行办法》<sup>[2]</sup>，全省75个涉农县(市、区)都出台了农业水价核定办法，组织开展终端水价测算，并结合当地实际核定农业用水价格。一是明确定价原则。区别粮食作物、经济作物等用水类型，统筹考虑用水量、生产效率、区域农业发展政策等，合理确定各类农业用水价格。用水量大或附加值高的经济作物用水价格

收稿日期：2018-06-23

作者简介：叶 健(1961—)，男，研究员级高级工程师，副厅长。

可高于其他用水类型。大中型灌区农业水价实行政府定价，小型灌区农业水价原则上实行政府定价，其价格由县(市、区)价格主管部门会同水利、财政部门核定；具备条件的地区由供需双方协商议定价格。镇江丹阳市按照总量控制、定额管理的要求，区分不同作物、不同水平年的农业用水定额，对超定额用水探索实行累进加价，粮食作物的农业供水价格按运行维护成本核定，用水量或附加值高的经济作物和养殖业用水价格按完全成本核定。二是规范水价组成。农业用水价格水平应达到运行维护成本水平，有条件的地方可达到完全成本水平。运行维护成本包括维修费、燃料及动力费、职工薪酬、管理费用、生产费用。采用完全成本核定水价的地区，基本水价和计量水价各分摊50%的固定资产折旧费。在核定的农业水价之外，不得再收取机电灌排费等任何农业水费。盐城阜宁县农业用水价格按照补偿运行成本核定，由维修费、燃料及动力费、职工薪酬、管理维护费用、生产费用组成。连云港灌云县农业用水价格由水利工程水费、泵站运行维护成本、渠系运行维护成本三项费用组成，其中的泵站运行维护成本费用由用水户与泵站经营者双方在指导价内协商议定后报村委会审核。三是探索累进加价。对有条件的地区各类用水实行定额管理，超定额用水实行累进加价制度，对计量水价实行累进加价，具体超定额累进加价幅度参照水资源费超定额累进加价幅度确定。

### 2.3 大力发展高效节水灌溉

一方面坚持将高效节水灌溉作为落实节水优方针、推行绿色发展方式、增强农业可持续发展能力的方向性、战略性大事来抓，根据产业发展布局和资源禀赋条件，因地制宜发展喷灌、滴管和管道输水灌溉等高效节水灌溉工程，大力推广粮食作物以管道灌溉为主、蔬菜以喷灌为主、水果苗木以微灌为主的高效节水灌溉模式。加快泵站等水源工程更新改造，推广输水管道建设，实现灌溉单元标准化、灌溉方式管道化、水肥输送一体化、灌溉运行智能化；对林果种植结构调整到位的地方，一步到位发展喷滴灌工程；面广量大的小型提水灌区，科学划定灌溉单元，基本实现灌溉自来水化、排水生态化；对设施农业、高效农业大力发展信息化、智能化微喷技术。另一方面在每年新建的和已建成的高效节水灌溉项目区，同步开展工程建设与机制建

立，率先完成农业水价综合改革任务。连云港赣榆区创新水利服务农业发展的思路，实施“高效节水+高效农业”模式，有力促进了农业增产、农民增收。全区已建成各类高效节水灌溉面积28.06万亩，农业水价综合改革已基本到位。

### 2.4 落实精准补贴节水奖励

建立与农民承受能力、节水成效、地方财力相匹配的农业用水精准补贴机制，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，重点补贴种粮农民定额内用水；根据节水量对采取节水措施、调整种植结构节水的规模经营主体、农民用水合作组织和农户给予奖励，提高用水户主动节水的意识和积极性。苏州太仓市为鼓励节水，市级补助经费中的30%用于节水奖励，根据节水量对采取节水措施、调整种植结构节水的规模经营主体和农户给予奖励，奖励金额按照节水量乘以农业水价计算，由服务队对达到节水要求的用水户在核收水费过程中给予直接减免。南通如皋市根据节水量进行分档奖励，节水量越大，奖励标准越高。

### 2.5 加强基层水利服务体系建设

一是强化制度保障。省政府办公厅先后印发了《关于加强乡镇水利站建设意见的通知》《关于切实加强乡镇水利水务站职工队伍建设意见的通知》，省水利厅会同省有关部门先后印发了《关于加强基层水利服务机构能力建设的指导意见》《关于加快推进农民用水合作组织创新发展的指导意见》，进一步明确基层水利服务体系的职能定位、人员编制、经费保障等政策措施，为基层水利发展提供了制度保障。二是健全组织网络。初步建成了以乡镇水利站为纽带，农民用水协会、抗旱排涝服务队、专业化服务公司和村级水管员为主体的基层水利管理服务网络。三是提升服务能力。加快水利站有独立办公场所、有必要装备设施、有过硬人才队伍、有配套管理制度等“四有”标准化建设，扩大农民用水合作组织管理面积覆盖率，推动农民用水协会规范化运行，切实提升基层水利服务能力。苏州太仓市在各村已有劳务合作社的基础上，进一步拓展服务范围，组建水利专业服务队，有效保障了农业水价综合改革顺利推进。盐城阜宁县以镇为单位成立镇级用水协会，村级成立分会，实现农民用水合作组织全覆盖。

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)