

# 上海市农业水价综合改革工作 实践和体会

陈 艳<sup>1</sup>, 吴伟峰<sup>2</sup>

(1. 上海市水利管理处, 上海 200002; 2. 上海市水务局, 上海 210098)

**摘 要:** 为了节水减排、推进灌排设施长效管护, 上海市自 2017 年大力推进农业水价综合改革工作, 因地制宜地制订出台一系列政策文件, 形成了一套成熟的工作方法。文章总结了上海市推进农业水价综合改革工作的主要做法和当前取得的成绩, 并对今后如何加强改革工作进行了思考。

**关键词:** 农业水价; 综合改革; 节水减排; 灌排设施长效管护; 上海市

**doi:** 10.13928/j.cnki.wrdr.2021.01.018

中图分类号: F407.9; S27(251)

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2021)01-0081-04

## 0 引 言

2017 年以来, 上海市按照国务院办公厅《关于推进农业水价综合改革的意见》确定的目标和任务, 结合实际, 以节约农业灌溉用水、减少农业面源污染、完善设施管护机制、健全农业水价机制、不增加农民负担为目标, 紧紧围绕深入推进农业供给侧结构性改革, 切实把农业水价综合改革摆到更加重要的位置, 加强组织领导, 加大工作力度, 大力推进农业水价综合改革工作<sup>[1]</sup>。

## 1 基本情况

上海市濒江临海, 属平原感潮河网地区, 水系发达, 河道纵横, 多年来持续加强农田水利基础设施建设, 积极推广节水灌溉技术, 有效保障了农业增产、农民增收。全市共有永久基本农田 200 万亩, 其中水田 150 万亩、菜田 50 万亩。截至 2019 年底, 全市共有灌溉面积 286 万亩, 农田灌溉保证率达到 95%。节水灌溉工程覆盖率达 77.6%, 灌溉水有效利用系数为 0.737 6。全市共有灌区 6 192 个, 其中 300 亩以下灌区为主要类型, 约占 50%; 仅有沧海桑田灌区为中型灌区, 控制灌溉面积 4 万亩。全市共有灌溉泵站 6 192 座, 均用于提水灌

溉, 水源为河道水。灌区灌排设施权属属于各乡镇政府, 由乡镇政府委托各行政村进行管理。多年来, 由于管理经费匮乏, 缺少系统管理要求, 灌排设施的管理基本处于无序状态, 仅能维持灌溉基本功能。

2017 年启动农业水价综合改革工作, 将松江区叶榭镇、青浦区朱家角镇、崇明区建设镇作为试点率先启动改革工作, 探索改革路径。2018 年松江、青浦、崇明 3 个区的所有乡镇和 2018 年中央财政补助高效节水灌溉项目所在的乡镇全面实施改革, 其他 6 个区采取试点先行、分步推进实施的方式。此外, 所有实施改革的乡镇, 全面推行农田水利设施长效管护, 积极推广农业灌溉节水, 减少农业面源污染, 逐步推动农田水利设施良性运行。截至 2019 年底, 全市实施改革的面积达 189 万亩, 占改革任务的 93%, 夯实了农业农村发展的基础, 得到了群众的一致好评。

## 2 主要做法

上海市紧扣“双控考核、双策驱动、双化模

收稿日期: 2020-05-11

作者简介: 陈 艳(1985—), 女, 工程师。

式、双降目标”的思路,实施农业用水总量控制和定额控制,通过精准补贴和节水奖励等激励政策驱动,采取日常运行属地化和维修养护市场化等模式,实现降低农业用水量 and 降低管护成本的目标。为了实现工作目标,重点做了以下5方面工作。

### 2.1 加强组织领导,形成工作合力

农业水价综合改革涉及农民百姓切身利益,政策性、系统性和综合性强,为确保2020年年底完成农业水价综合改革工作,坚持多管齐下,合力推进。一是高位推动。市政府成立了以分管副市长任组长,市相关部门参加的农业水价综合改革工作领导小组,发挥了重要的组织保障。各郊区和街镇均相应建立分管领导牵头的改革领导机构,明确分工,责任到人。二是部门联手。围绕农业水价综合改革职责分工,发展和改革、水务、财政、农业和环境保护等部门建立工作例会制度,联合开展“五项”工作(即联合调查研究、培训考察、制定政策、部署推进和督导考核),切实提高各项改革措施的协同性。三是市区联动。市级层面每月组织召开改革推进会议,会同区级领导小组办公室分析研判改革工作进展情况,并定期印发改革通报,形成倒逼机制,确保市区同步推进。

### 2.2 做好顶层设计,落实政策制度

围绕国家关于改革工作的要求,结合实际,坚持目标导向和问题导向,注重改革工作顶层设计,在上海市人民政府办公厅《贯彻〈国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见〉的实施意见》的基础上,先后制定出台了政策文件10余个,基本完成市级层面政策机制研究制定工作。一是制定奖补政策。出台市级农业用水奖励办法,明确“要足额落实灌溉设施维修管护资金”的要求,规范了节水奖励的标准和使用范围。二是建立水价形成机制。规范了水价成本的范围,明确农业水价由供需双方协商定价的方式,提出了超定额累进加价的方法。三是完善用水管理机制。出台水权分配、用水计量、面积核定等实施细则,明确用水管理相关工作的要求、步骤。四是制定维修养护机制。制定灌溉设施维修养护规程和维修养护实施意见,规范维修养护的范围和标准,明确维修养护的职责分工和管理要求。同时,区镇级的改革配套政策文件也陆续制定出台。政策制度的出台,为改革指明了方向,有效地保障了改革工作推进。

### 2.3 抓好试点先行,统筹推进改革

农业水价综合改革没有现成的经验可以照搬照抄,为稳妥、高效推进改革工作,采取试点先行、典型引路的工作措施,积极探索符合上海市实际的农业水价改革之路。为此分层级、分范围、分对象开展了4类试点工作,为改革积累经验。一是市级试点。市级层面选择松江、青浦和崇明等3区作为市级改革试点,形成了水价形成、奖补政策、用水计量等方面的改革实施范本,为全市面上有序推进提供了重要参考和借鉴。二是区级试点。每区选择2个乡镇作为区级试点,采用试点先行、分步实施的方式,试点乡镇形成灌溉设施运行维护、台账管理、日常考核的标准模板,其他乡镇参照执行。三是长效管护试点。通过在叶榭镇、朱家角镇和建设镇进行为期3年的农田水利设施长效管护试点,基本形成了“日常运行属地化、维修养护市场化、检查考核常态化”的农田水利设施管理模式。四是重点工作专项试点。针对精准补贴、水价形成机制和用水计量等重点改革工作,市级领导小组组织开展专项试点,综合比选技术路线、操作流程和实施成效,择优确定市级改革工作时间表和路线图。

### 2.4 深化检查考核,确保责任落实

一是定期通报。每月召开1次联络员工作会议,双月召开1次领导小组工作会议,定期通报工作进展,部署安排阶段工作重点,研究决定存在的问题。二是专项督导。推进过程中,对当时进展情况滞后的区,领导小组专门组成督导组,定点督查,推进改革。三是不定期抽查。月度联络员会议每期集中参观不同区的改革灌区,倒逼各区改革工作进程。四是年度考评。对各区的灌溉设施长效管理工作的开展情况、设施管护效果、区镇监管情况、农业节水情况等评价和考核,考核结果作为农业用水奖补资金分配的依据。各类检查考核工作有机结合,多管齐下,推动各项任务落到实处。

### 2.5 加强宣传引导,凝聚改革共识

围绕强化职能、增强信心、提升形象的需要,积极开展舆论宣传工作。一是制作上海市农业水价综合改革专题网页,开通微信专栏,发布全市农业水价综合改革的政策机制和工作动态,推广试点区镇的工作经验、改革成果。二是制作系列宣传图册、折页,市级水务微信公众平台发布“一图看懂农业水价综合改革”5个系列,宣传农业水价综合

改革的目标和政策,普及农业节水和农田水利的知识,提高民众对农业水价改革的认识和了解。三是分层次、分阶段、分主题开展业务培训,不断提高各级职能部门的业务能力,推进农业水价综合改革工作不断深入。四是开展劳动竞赛,在全市范围内举办“实施水价综合改革、促进农业节水减排”劳动竞赛,营造你追我赶、攻坚克难、顽强拼搏的竞赛氛围,推进工作的全面完成。

### 3 当前工作进展

3年来,在市区各级发展和改革、财政、农业农村、水务等部门的合力推动下,已初步形成了一套符合本市实际、操作性强的改革操作模板,初步建成了一批有示范、有影响、有效果的长效管护和农业节水亮点工程,体现了部门联动、系统谋划、统筹推进的优势。截至目前,全市全面完成改革面积核定上报;农业水权全部逐级分配到村;全市灌溉泵站通过“用电计量、以电折水”方式实现计量全覆盖;协商定价模式在全市推广,精准补贴节水奖励全面实行;全市农田水利设施长效管护基本实现全覆盖,“水价有核定、用水有管理、计量有制度、设施有管护、节水有奖励”的农业水价综合改革新模式已基本建立。

#### 3.1 农业水价形成机制逐步建立

2017年市发展和改革委员会牵头研究制定了《关于完善上海市农业水价管理的通知》,明确了本市农业水价由供需双方协商确定,确定了农业水价覆盖的成本范围和农业水价收费标准,规范了农业水价收取和使用管理。

#### 3.2 灌溉设施长效管护大幅提升

市水务局牵头制定印发了《上海市农田灌溉设施长效管理工作的实施意见》,进一步明确了设施的所有权、使用权和管理权,落实了责任主体和管护责任,明确了“维修养护市场化、运行管理属地化、检查考核常态化”的管护模式,进一步促进农业节水,保障了工程良性运行。

#### 3.3 精准补贴和节水奖励取得突破

市财政局牵头制定印发了《上海市农业用水奖励暂行办法》,建立与节水成效、调价幅度、财力状况相匹配的精准补贴和节水奖励机制,市级财政每年落实7499万元资金用于年度奖补。各区分别制定出台本区精准补贴、节水奖励政策,并积极落

实年度区级奖补资金,较好地发挥了奖补政策的激励和导向作用,确保农业水价综合改革稳步推进。

#### 3.4 农业用水管理能力逐步增强

市水务局牵头印发《上海市农业水权分解实施细则》,明确了水权分配的指标依据、职责分工、管理流程。出台了《上海市农业用水计量实施细则(试行)》,指导区镇按照“按电计量、以电折水”为主要方式开展农业用水计量工作。重新修订的灌溉定额有望近期发布。

#### 3.5 改革路径和程序路线得到固化

总结现有的改革关键工作的程序和经验做法,提炼水价形成、用水管理、节水奖励、长效管护、台账管理等重点工作的技术路线、操作流程,发布“一图看懂农业水价综合改革系列”5篇图文,以便于经验程序的宣传和推广,指导区镇操作执行。

## 4 几点体会

#### 4.1 部门协作是关键

上海市农业水价综合改革工作涉及发展和改革、水务、农业、财政等几个部门,近年随着政府机构改革,灌排设施建设和管理职能发生转移,但农业水价综合改革的推进步骤不能乱,工作不能停,必须在2020年底前完成改革。因此更加需要市区镇各部门加强部门协作,强化责任落实,各司其职,做好上下沟通、部门协调,形成工作合力。尤其是在乡镇层面,各单位沟通协调的程度与改革推进的成效紧密相连。改革的实施关键在乡镇,乡镇改革效果的关键在部门协作。

#### 4.2 资金保障是基础

各区均已出台区级精准补贴和节水奖励办法,但是各区根据自身财政状况,配套资金比例各不相同,部分区配套资金难以达到测算成本的1/3,仅为市奖励资金的50%,如金山、崇明区(约为18元/亩);甚至不足50%,如松江区(约为15元/亩)。部分区配套资金与市奖励资金基本持平,如闵行、嘉定、奉贤区(约为36~40元/亩);或高于市奖励资金,如宝山区(为50元/亩)。部分区配套资金在上述两者之间,如浦东区(为29元/亩)、青浦区(为22~44元/亩)。不同的配套标准,是基于各区不同的灌溉设施维修养护成本,但也使各区镇长效管护工作的具体执行标准难以统一。

#### 4.3 考核监督是核心

为了加强责任落实,国家将农业水价综合改革成效纳入粮食安全考核和最严格水资源管理制度考核中,上海市也出台了绩效评价办法,各区镇均已出台相关的考核管理办法,实施日常考核与年度考核相结合的方式。从实施效果看,对村镇的日常考核和工作监督是推进改革的重点工作,应避免考核流于形式,真正发挥考核的作用,加大奖励资金在资金分配中的比重。

#### 4.4 人员管理是难点

改革的核心目标是节水减排,上海市采用“按电计量、以电折水”的方式实现用水计量基本覆盖,灌溉设施长效管护全面启动,但从计量结果看,用水量下降的幅度不明显,主要原因在于灌区管水员的文化水平总体不高,老龄化现象突出,难以按照灌溉制度执行灌溉,实行精准灌溉。如何加强管水员管理,做好灌溉指导工作,提高灌溉效率,避免资源浪费,是后期的重点和难点工作。

#### 4.5 宣传发动是助力

为推进改革,市区镇各层面通过纸媒、网络、微信公众号等媒介广泛宣传,大力推动各类推进会、宣传会、现场会、劳动竞赛等活动,一方面宣传了改革工作的目标任务,加深了老百姓对改革工作的理解和支持,另一方面激发了改革工作者的工

作热情,形成“比、学、赶、帮、超”的良好氛围,鼓励大家树亮点、争先进。宣传发动的能力,对改革工作的牵引和影响是巨大的。

## 5 结 语

农业水价综合改革不是简单的经济问题,而是一项制度的变革。这项改革具有地域性,需要良好的条件和环境、足够的时间和内生动力,更需要各方配合和农民用水户的理解和支持,否则改革可能流于形式<sup>[2]</sup>。当前上海市农业水价综合改革工作取得了一定的成效,但在2020年底前全面完成改革任务,完成区镇验收,任务仍然艰巨,需要加强多方的调查研究,将改革经验和步骤进一步固化、图表化,更加简单、实用,全面推动各郊区和农场的改革活力,确保改革顺利完成。

### 参考文献:

- [1] 上海市人民政府办公厅. 上海市人民政府办公厅贯彻《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》的实施意见[Z/OL]. (2017-01-11). [http://www.shanghai.gov.cn/nw39426/20200821/0001-39426\\_50948.html](http://www.shanghai.gov.cn/nw39426/20200821/0001-39426_50948.html).
- [2] 陈丹,陈菁,褚琳琳. 农业水价综合改革“六步六好”操作方法探析[J]. 中国水利, 2018(6): 56-59.

(责任编辑 陈海燕)