水利发展研究 第23卷 2023年第11期

刘国军,任亮.深化农业水价综合改革推进现代化灌区建设试点进展及有关建议[J].水利发展研究,2023,23(11):62-64. LIU Guojun, REN Liang. Piloting progress of deepening the comprehensive reform of agricultural water pricing to promote the construction of modern irrigation district and relevant suggestions[J]. Water Resources Development Research, 2023, 23(11):62-64.

深化农业水价综合改革推进现代化灌区 建设试点进展及有关建议

刘国军、任 亮

(水利部 农村水利水电司, 北京 100053)

摘 要:开展深化农业水价综合改革推进现代化灌区建设试点是水利部党组确定的深化水利改革的重点任务。自2023年5月第一批试点启动以来,21个试点紧紧抓住农业水价综合改革"牛鼻子",加快推进政策供给体系建立,探索创新投融资机制,积极引入金融和社会资本,加快推进现代化灌区建设,试点工作取得初步成果,同时也存在一些突出问题,需要进一步研究加以解决。

关键词:农业水价综合改革;现代化灌区建设;两手发力;政策供给体系

doi: 10. 13928/j. cnki. wrdr. 2023. 11. 012

开放科学(资源服务)标识码(OSID):

中图分类号: F323.213

文献标识码: A

文章编号: 1671-1408(2023)11-0062-03



Piloting progress of deepening the comprehensive reform of agricultural water pricing to promote the construction of modern irrigation district and relevant suggestions

LIU Guojun, REN Liang

(Department of Rural Water Resources and Hydropower, the Ministry of Water Resources, Beijing 100053, China)

Abstract: Carrying out pilot projects of deepening the comprehensive reform of agricultural water pricing to promote the construction of modern irrigation district is a key task determined by the Party Group of the Ministry of Water Resources to enhance water conservancy reform. Since the launch of the first batch of pilot projects in May 2023, 21 pilot projects have firmly focused on the key points of comprehensive reform of agricultural water pricing, accelerated the establishment of policy supply systems, explored innovative investment and financing mechanisms, actively introduced financial and social capital, and promoted the construction of modern irrigation districts. The piloting work has achieved preliminary results, but there are also some prominent problems that need further research and resolution.

Keywords: construction; giving full play to the roles of both government and market; policy supply systems

收稿日期: 2023-10-10

作者简介: 刘国军(1986—), 男, 二级调研员, 硕士, 主要从事灌区建设管理、农业水价综合改革等研究。E-mail: nsc@ mwr. gov. cn

通信作者:任 亮(1985—),男,高级工程师,副处长,硕士,主要从事节水灌溉、农业水价综合改革、合同节水管理研究。E-mail: ren-liang85@126.com



0 引 言

粮食生产的根本在耕地,命脉在水利,大中型灌区是国家粮食生产的主阵地。水利部深入贯彻习近平总书记"节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力"治水思路,全面落实党中央、国务院关于推进大中型灌区高质量发展的决策部署,开展深化农业水价综合改革推进现代化灌区建设试点,力争通过2~3年的时间,将试点建成现代化灌区样板,及时总结经验,扩大宣传推广,充分发挥试点示范引领作用,全面推进全国现代化灌区建设,为实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动、建设农业强国提供强有力的水利支撑和保障。

1 试点工作总体进展

2023年3月,水利部办公厅印发《关于组织开 展深化农业水价综合改革推进现代化灌区建设试点 工作通知》, 启动试点工作。5月6日, 水利部在 云南省元谋县组织召开深化农业水价综合改革推进 现代化灌区建设现场会,公布第一批11个试点灌 区、10个试点县(区),李国英部长出席会议并对 试点工作进行全面部署。试点启动后, 水利部建立 试点跟踪指导机制,开展一对一跟踪指导,帮助试 点单位梳理工作思路, 研究解决遇到的困难问题。 开展三次试点工作视频调度, 跟进试点进展, 交流 经验做法。2023年9月,在江苏省姜堰区召开试 点现场调度会,朱程清副部长出席会议并对下一步 试点工作进行部署。目前,全国18个省份组织开 展省级试点,20个省份积极筹备第二批全国试点。 云南等4个省组织召开全省现场会,21个试点均 成立地方政府主要领导任组长的工作领导小组,加 强组织协调、细化任务清单、责任清单、进度清 单,建立工作台账,实施挂图作战,有序推进各项 试点任务。21个试点锚定现代化灌区建设目标, 强化顶层设计,根据不同类型灌区特点,逐灌区制 定试点方案并全部通过地方政府批复实施, 各试点 坚持"先建机制",有效设计政策措施和建设路 径;坚持"两手发力",吸引金融和社会资本投入 试点建设;坚持"目标导向",加快现代化灌区建 设。

2 试点取得的初步成效

2.1 加快完善农业水价形成机制

21 个试点正在参照新颁布的《水利工程供水价格管理办法》《水利工程供水定价成本监审办法》积极开展水价调整。江苏省姜堰区、宁夏回族自治区利通区、云南省弥泸灌区、山东省豆腐窝灌区及宁津县等 5 个试点已完成水价调整,粮食作物水价均已达到运行维护成本水平。内蒙古自治区河套灌区制定了国管工程农业水价改革调价方案,云南省宾川县已完成水价成本监审。江苏省新禹河灌区等 4 个试点已完成成本测算,正在进行成本监审,计划调整到运行维护成本水平。江西省宜黄县等 10 个试点正开展水价成本测算。

2.2 因地制宜探索建立政策供给体系

各试点按照"机制先行"要求,加强政策供给, 因地制宜探索建立政策供给体系。新建和新改造灌 区坚持"先建机制,后建工程"推进现代化灌区建 设,云南省弥泸灌区在建立六项机制的基础上,引 入社会资本,"投融建管营"一体化推进灌区建设 和管理:老灌区着重健全完善新机制,辽宁省辽阳 灌区深挖机制潜力,重新核定用水定额,调整农业 水价,改革水费计收方式,改变传统的事业单位管 理模式,与南水北调集团积极谋划,探索企业化管 理模式; 以粮食作物为主的试点, 主要在精准奖补 上下功夫,内蒙古自治区河套灌区设立1亿元农业 节水奖励基金, 进一步完善精准补贴和节水奖励机 制,确保总体不增加农民种粮负担;以经济作物为 主的试点,加快建立健全以"准许成本+合理收益" 为核心的水价机制, 云南省宾川县经济作物水价计 划从现行的 0.21 元/m³ 调整至 1.02 元/m³; 高扬 程引黄提水灌区瞄准节水节能建立政策供给, 山西 省大禹渡灌区积极完善水价机制,推进用水精准计 量,实施先付费后配水,对灌溉泵站与灌溉渠系进 行现代化改造, 从机制建设和工程改造两方面推进 节水节能和效率提升;粮食作物机井灌区着力做好 地下水压采、努力提高用水效率, 山东省豆腐窝灌 区将水权确权到户,推进水权交易,粮食作物终端 水价由 0.17 元/m³ 调整到 0.32 元/m³, 提价 0.15 元/m³, 财政精准补贴 0.13 元/m³, 引入社会资本 建设高效节水灌溉设施,提高用水效率和粮食产 量,减少地下水用量。

2.3 "两手发力"初见成效

目前内蒙古自治区河套灌区、江苏省新禹河灌 区、浙江省上塘河灌区、山东省豆腐窝灌区、云南 省弥泸灌区和蜻蛉河灌区等6处试点灌区, 江苏省 姜堰区、浙江省南浔区、江西省宜黄县、山东省宁 津县、四川省东坡区、云南省元谋县和宾川县、宁 夏回族自治区利通区等8个试点县(区),共14个 试点做到了"两手发力",通过统筹整合水利、农 业及其他资源提高社会资本收益等措施, 采取特许 经营、购买服务等模式,吸引国企、民企、专业合 作社等社会资本投资灌区建设或运行管护,已落实 社会资本 11 亿元、金融贷款 17 亿元、地方专项债 6亿元。江苏省姜堰区探索建立"资源换资本"的收 益模式,政府通过授予船闸经营权、灌区岸坡资源 经营权等方式,保障企业合理收益,吸引社会资本 参与灌区建设和管理。四川省东坡区引入当地企 业,采用特许经营参与灌区建设和物业化维护,通 过整合灌溉水费、农村供水水费、水利工程经营开 发等收益弥补企业在灌区建设上的投资收益。宁夏 回族自治区利通区开展全域现代化灌区特许经营, 通过灌区农业水费、灌溉服务、水权交易等收入反 哺企业灌区建设投入,保障灌区持续良性运行。

2.4 现代化灌区建设取得积极进展

各试点锚定建成现代化灌区的目标,结合大中 型灌区改造、数字孪生灌区先行先试、高标准农田 建设,加快推进现代化灌区建设。灌排工程设施进 一步完善, 山东省宁津县潘庄灌区现代化改造年度 任务已全部完工, 江苏省姜堰区、山东省豆腐窝灌 区年度建设任务已完成过半。节水灌溉设施建设加 快推进,各试点结合灌区工程建设,加快配套实施 高效节水灌溉项目, 山东省齐河豆腐窝灌区正在加 快开展13.5万亩的高效节水设施建设,云南省蜻 蛉河灌区7万亩高效节水灌溉项目已完成年度投资 的90%,预期将进一步提升农田灌溉水有效利用 系数和农业生产效益。数字孪生灌区稳步推进,10 个开展数字孪生灌区先行先试的试点均已编制完成 实施方案,通过了水利部组织的咨询复核。辽宁省 辽阳灌区、山西省芮城大禹渡灌区已完成"一张 图"航拍测绘、信息化基础设施硬件安装。运行管

护机制推陈出新,江西省宜黄县通过政府购买服务,实现灌区骨干工程专业化管护。浙江省南浔区引进社会资本,实现灌溉工程"物业化"管护模式。

3 工作建议

试点工作推进过程中仍存在一些困难和问题, 比如个别试点地方政府在统筹要素保障方面还要进 一步发挥作用,部分试点政策供给体系特别是水价 机制建设进展较慢,个别试点尚未引入金融和社会 资本。建议从以下几方面着手,在试点中探索破解 路径。

3.1 坚持高位推动,进一步压实地方政府责任

要持续督促各试点地方政府切实落实主体责任,充分发挥试点领导小组的作用,加强部门间的沟通协作,协同发力,整合相关力量、资源、项目和资金,制定出台有操作性的政策措施,保障各项机制落地见效。

3.2 坚持机制先行,加快建立各具特色的政策供 给体系

加快水价调整,建立精准补贴和节水奖励机制,逐步足额收取水费。加快建立农业水权制度,因地制宜开展水权交易或收储。建立灌排工程长效管护机制,吸引社会资本、用水合作组织等参与管护。把机制建设作为支持大中型灌区续建配套与现代化改造项目的先决条件,形成"先建机制、后建工程"良好态势。

3.3 坚持"两手发力",加快创新投融资机制

借鉴姜堰区、东坡区等地做法,拓展思路,采取"灌区+""水利+"模式,研究通过将灌区或县域内水利资产经营、高标准农田建设、水土风光电等资源整合打包等方式,统筹灌区内水费、水权交易、拓展服务、多种经营等收入,保障社会资本合理收益,吸引社会资本参与灌区建设与管护。

3.4 坚持以点带面,充分发挥试点辐射带动作用

及时提炼试点有效做法,总结经验模式,对通过实践检验的试点经验,及时予以宣传推广,充分发挥试点的引领示范作用。对取得明显成效的试点地区,适时组织召开现场会宣传推广。

(责任编辑 康 健)