

# 农业水价综合改革若干问题及其对策研究

陈辉<sup>1</sup> 黄炎培<sup>1</sup> 韩志刚<sup>2</sup> 蒋诗思<sup>3</sup> 朱有华<sup>1</sup>

1.南昌工程学院 南昌市 330000;2.上饶市水利局 上饶市 334000;3.上饶市广信区水利局 上饶市 334000

**【摘要】**农业水价综合改革是事关农业产业、农村发展和农民利益的重大改革事项,是保障国家粮食安全和水安全的重要举措。自2016年以来,各省积极响应,改革进展迅速,成绩显著。农业水价综合改革是一项复杂的系统工程,改革涉及的单位、部门、利益体众多,改革内容涉及体制机制建设、工程产权、水价分配、奖补措施、用水管理等诸多方面,创新性较强,自改革推动以来也遇到了各种问题。本文从实践层面出发,总结改革中的问题,并提出相应对策,为全国农业水价综合改革工作开展提供参考。

**【关键词】**用水管理;工程管护;节水措施;农业水价

**【中图分类号】**F323.21 **【文献标识码】**A

Research on some problems and countermeasures of comprehensive reform of agricultural water price

Chen Hui<sup>1</sup> Huang Yanpei<sup>1</sup> Han Zhigang<sup>2</sup> Jiang Shisi<sup>3</sup> Zhu Youhua<sup>1</sup>

1 Nanchang Institute of Technology, Nanchang City 330000;

2 Shangrao Municipal Water Conservancy Bureau, Shangrao City 334000;

3 Shangrao Guangxin District Water Conservancy Bureau, Shangrao City 334000

**【Abstract】**The comprehensive reform of agricultural water pricing is a significant reform concerning the agricultural industry, rural development, and farmers' interests. It is also a crucial measure to ensure national food and water security. Since 2016, provinces have actively responded, leading to rapid progress and notable achievements in the reform. This reform is a complex and systematic project involving numerous units, departments, and stakeholders. It covers various aspects, including institutional and mechanism building, project ownership, water price distribution, incentive measures, and water use management. The reform is highly innovative and has encountered various challenges since its initiation. This article, grounded in practical experience, summarizes the issues encountered during the reform and proposes corresponding solutions, aiming to provide a reference for the nationwide implementation of the comprehensive reform of agricultural water pricing.

**【Key words】**water management; engineering management and protection; water-saving measures; agricultural water price

## 引言

2016年国务院办公厅出台《关于推进农业水价综合改革的意见》标志着全国农业水价综合改革工作进入全面推进阶段,经近9年的实施,改革进展迅速,成效明显。不同学者从不同角度对改革进行了系统研究,在改革体制机制建设<sup>[1-4]</sup>、农业水价成本模型<sup>[5-7]</sup>、改革绩效成效分析<sup>[8-9]</sup>等方面对我国农业水价综合改革进行了深入剖析,取得了丰硕的成果。本文从实践层面出发,对农业水价改革中面临的问题和困难进行深入剖析,并提出相应的对策,为全国农业水价综合改革工作的深入推进提供参考。

## 1 农业水价综合改革所面临的问题

### 1.1 关于改革底数不明的问题

改革底数是改革的基础条件,包括农田水利工程现状、

种植结构、用水供需关系等,改革底数是否明晰直接关系到各项机制的适用性及改革的政策是否能落地。如水源渠系等工程建设不清,供水成本难以测算精确;种植结构不清,供水控制难以实施;用水需求不清,节水转化难以推行;工程布置不清,用水计量及用水单元(权)难以匹配等。同时,农业水价综合改革中的很多政策、制度、机制、模式都以改革底数为基础制定,具有独特性和适宜性。而部分地区在改革过程中,未经过实际调查进行改革路径设计,将使改革脱离实际,导致改革制度难以落实。

### 1.2 关于农田水利工程建设的问题

农田水利工程建设是改革的基础,完善的农田水利灌溉体系为改革提供动力。我国历年重视农田水利工程建设,特别是近几年的改革过程中,不同部门持续加强投入,完善了农田水利工程灌排体系。然而,由于缺乏统一规划,各部门农田水利工程建设存在脱节,如高标准农田建设仅限于田间渠系建设,忽略了水源工程建设及与骨干工程衔接问题,导

致工程未能充分发挥效益。同时,由于对改革的认识不够,导致工程建设未能充分反映实际需求,单纯的“渠坏修渠、沟坏修沟”不能从根本上解决区域内水资源配置的问题,难以解决改革中水资源调度和水权交易的路径等问题,也容易造成水资源使用权与实际不相符的现场出现。

### 1.3 关于农田水利工程管护的问题

为保障农田水利工程长久运行,改革中推动了农田水利工程管护机制建设。农田水利工程主要包括水源工程、骨干渠系及附属建筑物、田间渠系及附属建筑物等三大项,具有面广、线长、点多的特点,做到所有的农田水利工程管护到位,需巨大的人、财、物的投入。一方面,传统的工程管护工作由工程运行管理单位负责实施,对运行管理单位造成较大的负担,也容易产生责权不分和监管缺失的现象出现。另一方面,由于管护工作量较大,需要相对专业的管护人员数量也较多,受管护人员专业素养、工程认识、管护意识等主客观因素影响,管护成效难以得到保障。同时,处于野外的科技含量较高的用水计量设施,对管护人员要求更高,养护的内容更细,而由于缺少必要的养护,很多计量设施都至少维修了一次,有少量计量设施甚至严重损害失去维修价值,严重影响了农业用水计量工作的开展。

### 1.4 关于用水管理的问题

实现节水型农业,用水总量控制和定额管理是关键。然而山区丘陵地区水源星罗棋布,沟渠纵横交错,要实现所有水源工程和渠系支渠及以下斗口计量是不现实的;同时,除大中型灌区主要水源工程有专人进行用水管理外,小微灌区及支渠以下用水管理较为粗放,在现有条件下难以在全域范围内实现用水总量控制和定额管理。

在部分地区,区域水资源丰富,群众节水意识淡薄。即使制定了节水奖励政策,但奖励标准较低,收效甚微。同时,我国很多地区仍是以分散的家庭承包制为主的耕作模式,收入水平较低,难以支付节水工程、节水技术的应用所需资金,加之对新技术的畏惧,导致节水措施难以推广。

### 1.5 关于农业水价的问题

农业供水价格以准许收入为基础进行核定,其本质是代表工程发挥效益过程中所产生运行管理成本和收益,即工程使用成本,而水资源成本未体现,如此水资源的“商品”价值如何体现?以此为定价不能反映水资源市场供求关系和稀缺程度,不利于缓解我国水资源紧张的态势。

为减轻农民负担,21世纪初各地陆续开始减免农业供水费用,甚至未征收农业供水水费。在农业水价综合改革的背景下重新开始对农业供水进行收费,是农业节水的需要,也是从工程长久良性运行的需要,然而农业作为弱势产业,收益率低,种植户承受能力弱,在现行环境下种植户缴纳水费意愿不高,在此背景下,如何使足额征收水费面临较大的困难。

## 2 农业水价综合改革问题的对策

### 2.1 针对改革底数不明的问题

改革底数是农业水价综合改革机制建设是否合情、合理的基础保障。底数不明,将直接影响改革工作能否有效开展和具体落实,改革的成效也得不到保障。因此各地区在改革过程中应先摸清改革底数,充分调研当地的水资源秉性、经济状况、水源工程、渠系工程、农田耕地、作物种类和用水需求等基本情况,形成精确的改革底数基础数据库;后期根据变动及时调整,形成动态管理的基础数据库,为农业水价综合改革推进提供可靠的基础数据支撑。有条件的地区应推行改革底数信息化管理建设,形成具有工程属性、水资源属性、种植结构等信息的一张图,以方便改革工作的顺利实施。

### 2.2 针对农田水利工程建设的问题

(1)完善农田水利灌排体系是一项长期的工作,需要持续的人力、物力、财力投入,不可能“一蹴而就”,也不是水利一个部门能够解决的。应加强政府主导,强化部门联动,农田水利工程规划应在县级层面统一,农田水利工程建设应划分范围和内容,分批分期地完善农田水利工程,避免重复性建设。特别是农业农村部门和水利部门,在高标准农田建设范畴与中型灌区建设范畴内,遵照“灌区工程下延、高标准建设上伸”的建设思路,实现两部门建设工程的有序衔接。

(2)遵循“先建机制、后建工程”的原则,以问题和需求为导向,综合开展农田水利工程建设,争取“建设一处工程、解决一个问题、满足一片需求”。同时,为杜绝工程“建而不管、用而不养”的现象发生,明确农田水利工程责任主体、运管主体、监督主体、管护主体等“四个主体”,健全农田水利工程运行管理体制建设,确保工程建后“有人管、管得好、可持续”,保障工程能够长久发挥效益。

### 2.3 针对农田水利工程管护问题

(1)农田水利工程管护具有范围广、对象分散、类型多、任务重、资金投入大等特点,为减轻管理单位的压力,在管护模式设计上可采取工程“管养分离”的方式,聘请第三方进行管护(原有的临聘人员可转为第三方),明确责任,管理单位负责工程的运行管理和监督,管护主体负责工程的维修保养等工作,能有效解决责任分工不明确的问题。同时,同时加强养护队伍建设,强化基层人员培训,提高相关人员的专业技术、工程素养和实际操作能力,打造具有高水平的农田水利工程管护队伍。

(2)农田水利工程广泛分布于乡村,管护任务繁重,应鼓励农户参与农田水利工程管护工作。一方面,农户作为农田水利工程管护工作实施后的收益方,应转变传统观点,特别是在农业水价综合改革中明晰工程产权后,使用权将归于收益方,管护效果直接影响收益方自身利益;另一方面,农田水利工程管护是农村基础设施养护内容之一,可与其它基础设施打包维护,如水库工程、农饮工程、道路工程、电力

设施、公墓、堤防工程、农村环境等，并以此为基础，建立专业的农村基础设施管护组织，解决农村基础设施管护人员难寻的问题，同时有利于盘活农村闲置劳动力，增加农民收入。

#### 2.4 针对用水管理的问题

实现农业用水总量控制和定额管理是落实用水管理成效的具体表现形式，传统的农业漫灌的耕作方式难以适应现代农业发展。一方面，依据“定额管理、总量控制”的原则，科学合理划分水权至用水单元，做到用水户用水有所依，管理单位供水有凭据。同时加强供水过程管理，有条件的地区或灌区，结合信息化平台，做到“一键管水”；没有条件的地区，做到“一把锄头”放水，避免无节制、随意性取水现象。另一方面，完善计量设施建设，计量设施建设应满足用水计量与水权单元相匹配，做到农户用水心中有数。再者，加大节水奖励投入，拓宽节水成效转化方式，探索跨地区、跨行业水权交易机制和政府回购可行性，实现节水有收益，则用水户有动力实施节水措施、节水工艺和节水工程等。

#### 2.5 针对农业水价的问题

(1) 从2014年中央财经领导小组会议有关文件精神 and 农业水价综合改革指导思想出发，明确农业水价形成机制的内涵、构成，健全农业水价形成机制，科学合理地测算农业成本水价，基于农业供水成本、水资源秉性、用户承受能力等多方面因素，探索合适当地的农业供水定价模式。

(2) 进行广泛深入的宣传，对改革的背景、目的、任务进行讲解，争取用水户支持。再者，明确所征收的农业水费

用途和水费征收的目的是取之于民，用之于民；同时，水费仅为农田水利工程运行成本的一部分，不足部分仍需统筹资金解决，地方政府可相应出台政策，实行“多缴多补，少缴少补，不缴不补”，通过工程水利工程差异化运行方式，促进群众缴费。

(3) 农业是薄弱产业，特别是粮食产业，需政府政策和资金支出，大量的财政投入也会对地方财政造成压力。各地在农业发展过程中，应因地制宜地推行以“经”补农，可对承受能力强、经济收益高的经济作物种植户多收一些，对承受能力弱、经济收益低的粮食种植户少收一些，在区域内实现平衡。同时，拓宽资金统筹渠道，探索工程建设效益转化新路径，将水权转化收益、工程建设后新增耕地收益等用于工程运行成本。

### 3 结论

农业水价综合改革是一项复杂的工程，改革内容多、涉及部门广，为保障改革成效，需坚持政府主导，统筹规划，各单位和部门密切配合，才能保障改革工作的积极推行。农业水价综合改革在理论层面和实践层面都有较多创新性，势必遇到很多问题，应切实从实际出发，将农民的利益摆在重点突出的位置，充分尊重农民意愿，切实解决农民困难，树立以人为本的服务理念，才能争取农民支持，保证改革成效长久。

### 参考文献

- [1] 顾宏, 贾仁甫, 李江安, 等. 农业用水精准补贴机制研究——以高邮市农业水价综合改革试点为例[J]. 江苏水利, 2015, (10): 10-12.
- [2] 潘少斌, 刘路广, 吴瑕, 董苇, 张建涛, 陈绪勋, 杨小伟, 王剑. 农业水价综合改革奖补机制研究——以引丹灌区李楼镇为例[J]. 节水灌溉, 2020, No.304 (12): 42-45.
- [3] 王建文, 孔莉莉, 肖梦华, 等. 杭州市萧山区农业水价综合改革用水定额管理与机制建设研究[J]. 浙江水利科技, 2019, 047 (001): 14-16.
- [4] 李昭贞. 水库灌区管理体制, 运行机制及灌区农业水价综合改革初探——以贵州省松桃县架枳水库为例[J]. 水电工程, 2019, (36): 2648-2648.
- [5] 付桃秀, 邓海龙, 谢亨旺, 等. 赣抚平原灌区农业终端水价测算与分析[J]. 中国农村水利水电, 2020, No.451 (05): 15-17.
- [6] 李金萍, 孟婉蓉. 农业供水成本测算及各构成因素敏感性分析——以江口灌区为例[J]. 农业技术与装备, 2020, (7): 91-92.
- [7] 罗芝霞. 农业供水成本价格核算分析——以酒泉市肃州区为例[J]. 吉林农业, 2018, 000 (024): 127-127.
- [8] 何文盛, 杜丽娜, 杜晓林, 等. 农业水价综合改革政策绩效偏差从何而来? ——基于甘肃10个试点县(区)的实证研究[J]. 公共行政评论, 2014, (1): 21-21.
- [9] 伊热鼓, 姜文来. 农业水价综合改革绩效评估研究 ——以内蒙古杭锦旗为例[J]. 中国农业资源与区划, 2018, 39 (007): 153-158.

作者简介: 陈辉 (1987-), 男, 博士, 主要研究方向为水利工程节水技术。

基金项目: 江西省教育厅科学技术研究项目 (GJJ201919)