

# 基于用水户承受能力的农业水价形成机制与补贴政策优化

高咏梅

新疆维吾尔自治区塔城地区乌苏市水利局

DOI:10.32629/hwr.v10i1.6766

**[摘要]** 农业水价综合改革是推动农业节水、保障水利工程可持续运行的重要举措,其核心在于建立科学合理的水价形成机制,并配套实施精准补贴与节水奖励政策,以平衡节水目标与农户负担。本文以用水户承受能力为切入点,探讨用水户承受能力的内涵及其影响因素,分析农业水价形成机制的核心要素,提出完善水价形成机制,引入与承受能力挂钩的动态调整要素,强化以用水户承受能力为基础的补贴与奖励政策设计,完善多方协同的管理与监督体系,完善保障措施,确保改革可持续推进,以提升政策实效,促进农业水资源可持续利用。

**[关键词]** 农业水价; 用水户承受能力; 精准补贴; 节水奖励; 政策优化

中图分类号: DF413.1 文献标识码: A

## Agricultural Water Pricing Mechanism and Subsidy Policy Optimization Based on the Affordability of Water Users

Yongmei Gao

Water Resources Bureau of Wusu City, Tacheng Prefecture, Xinjiang Uygur Autonomous Region, Wusu City

**[Abstract]** Comprehensive reform of agricultural water pricing is a crucial measure to promote agricultural water conservation and ensure the sustainable operation of water conservancy projects. Its core lies in establishing a scientific and rational water pricing mechanism, coupled with the implementation of precision subsidies and water-saving incentive policies, to balance the goals of water conservation with the burden on farmers. Taking the affordability of water users as the entry point, this paper explores the connotation of water user affordability and its influencing factors, and analyzes the core elements of the agricultural water pricing mechanism. The paper proposes to improve the water pricing mechanism by introducing dynamic adjustment factors linked to affordability, strengthen the design of subsidy and incentive policies based on water user affordability, and perfect the multi-party collaborative management and supervision system as well as safeguard measures. These steps are intended to ensure the sustainable advancement of the reform, enhance policy effectiveness, and promote the sustainable utilization of agricultural water resources.

**[Key words]** Agricultural water price; Water user affordability; Precision subsidy; Water-saving incentives; Policy optimization

### 引言

随着我国农业水资源短缺问题日益突出,推进农业水价综合改革已成为落实节水优先方针、保障国家水安全的重要路径。2016年国务院办公厅印发《关于推进农业水价综合改革的意见》,明确要求建立健全农业水价形成机制,并配套实施精准补贴与节水奖励,以兼顾节水目标与农民合理负担。然而,在实际推行过程中,如何科学确定水价水平、如何设定补贴与奖励标准、如何保障政策公平性与可持续性,仍是各地改革面临的普遍难题。用水户承受能力是衡量农业水价合理性的关键维度,也是设计补贴与奖励政策的核心依据。当前,多数地区水价调整仍侧重于

弥补供水成本,而对农户实际支付能力与心理接受度的考量不足,导致政策执行中出现农户配合度低、节水动力不强等现象。因此,从用水户承受能力出发,重新审视农业水价形成机制与配套政策,具有重要的理论与现实意义。

### 1 农业水价形成机制的理论基础与用水户承受能力的内涵

#### 1.1 农业水价形成机制的理论逻辑

农业水价形成机制是指在水资源供需关系基础上,通过政府调控与市场调节相结合的方式,确定农业用水价格的制度安排。其理论依据主要包括成本回收理论、资源稀缺价值理论与

公平负担理论。成本回收理论强调水价应覆盖供水工程的运行维护成本，保障水利设施可持续运行；资源稀缺价值理论则主张水价应反映水资源的稀缺程度，通过价格信号引导节水行为；公平负担理论则关注水价对不同收入群体影响的差异性，强调政策应避免加重低收入农户负担。在实践中，农业水价形成往往面临多重目标冲突：既要促进节水，又要保障粮食安全；既要反映供水成本，又要考虑农户承受能力。因此，单一水价机制难以满足所有政策目标，必须通过补贴与奖励等配套政策进行调节。

### 1.2 用水户承受能力的内涵及其影响因素

用水户承受能力是指农户在维持合理农业生产与生活水平的前提下，能够承担水价调整的经济与心理能力。它既包括经济承受能力，即水费支出占农业生产成本或家庭收入的比例；也包括心理承受能力，即农户对水价调整的接受程度与政策认同感。影响用水户承受能力的因素多样，主要包括：

(1) 农业经营收益水平：作物类型、产量与市场价格直接影响农户支付能力；

(2) 水费支出占比：水费在总生产成本中的比重越高，农户对水价调整越敏感；

(3) 水资源条件与灌溉依赖性：干旱地区农户对灌溉依赖性强，水价变动影响更为显著；

(4) 政策认知与参与程度：农户对节水政策与补贴奖励的了解程度影响其心理接受度；

(5) 农村社会保障水平：社会保障体系越完善，农户应对水价调整的缓冲能力越强。

理解用水户承受能力的多层次内涵，是构建兼顾效率与公平的农业水价政策体系的前提。

## 2 我国农业水价形成与补贴政策总体概况

我国农业水价改革发轫于本世纪初，其发展历程呈现出“试点先行、顶层推动、全面深化”的清晰脉络。早在2004年，国务院办公厅就发布了《关于推进水价改革促进节约用水保护水资源的通知》，正式拉开水价改革的序幕。此后，改革经历了多轮探索与试点，从最初在14处灌区末级渠系开展试点（2007年），到扩大至225个小型农田水利重点县（2010年），再到在27个省份80个县启动深化试点（2014年），积累了宝贵的基层经验。具有里程碑意义的是，2016年国务院办公厅印发《关于推进农业水价综合改革的意见》，标志着改革进入全面加速阶段，并明确提出用十年左右时间建立健全农业水价形成机制等目标。2023年以来，水利部进一步遴选了两批共46个深化农业水价综合改革推进现代化灌区建设试点，标志着改革进入以现代化灌区建设为载体的新阶段。2024年5月起施行的《节约用水条例》，则从法律层面确立了“国家建立促进节水的水价体系”的总体框架。这些顶层设计与政策演进，共同构成了当前农业水价与补贴政策的权威基础和行动指南<sup>[1]</sup>。

## 3 农业水价形成机制的核心要素

当前，全国已基本建立起“合理反映供水成本、有利于节水、

与投融资改革相适应的农业水价形成机制”。该机制的核心内涵包括以下几个方面：

成本导向与分级核定：农业水价由政府主导核定，其基础是补偿供水运行维护成本，部分地区开始探索“准许成本加合理收益”的方法，以吸引社会资本。水价构成普遍采用“骨干工程水价+末级渠系水价”的终端水价模式，由不同层级的政府价格主管部门分别核定，以反映完整的供水成本链条。

分类与差别化定价：这是水价形成机制的精髓。根据作物类型、水源、区域水资源禀赋等，实行差异化水价。普遍原则是：粮食作物水价原则上达到运行维护成本水平，以保障粮食安全与农民基本负担；经济作物水价则应高于粮食作物，可适当体现合理收益；地下水水价高于当地地表水水价，以保护地下水资源；缺水地区水价高于丰水地区。这种差异化充分体现了“水”的商品属性和资源稀缺价值。

超定额累进加价：普遍实行动用水定额管理和超定额累进加价制度。这是价格约束机制的关键体现。根据官方文件，乌苏市执行的农业灌溉用水定额为341立方米/亩。超过此定额的部分，将按以下分档规则实行加价：

超定额幅度	加价规则(按基础水价的倍数)	说明
超过定额不足50%(含)	1.5倍	超过部分按基础水价的1.5倍计费。
超过定额50%不足1倍(含)	2倍	超过部分按基础水价的2倍计费。
超过定额1倍以上	2.5倍	超过部分按基础水价的2.5倍计费。

基础水价参考(2025年标准)：

粮食作物(小麦)：0.19449元/立方米

粮食作物(玉米、水稻)：0.22877元/立方米

经济作物及水产养殖：0.25419元/立方米

## 4 基于用水户承受能力的农业水价形成机制与补贴政策优化路径

4.1 完善水价形成机制，引入与承受能力挂钩的动态调整要素。水价机制是调节用水行为的核心杠杆。在保障水利工程良性运行的基础上，必须植入更多反映用户差异与承受能力的动态参数。

建立“基础水价+浮动调节”的复合定价模型。在现行基于作物分类(粮经作物)和超定额累进加价的基础上，可引入更多元的分区、分时定价因子。例如，根据县域内不同乡镇的水资源禀赋、生态环境脆弱性，划分水价分区，实行差异化的基础水价；推行季节水价或干旱期应急水价，在用水高峰期或特殊干旱年份适度上浮价格，以价制需。更重要的是，需建立水价与农业生产者价格指数或主要农产品收购价的联动评估机制，定期(如每2-3年)评估水费支出占农业生产成本的比例变化，确保水价调整幅度与农业经营收入的增长基本同步，从制度上保障长期负担可承受。

探索面向新型农业经营主体的“协商定价”试点。将“新型农业经营主体”纳入用水主体。这类主体用水规模大、管理

能力强、市场敏感度高,可作为价格机制创新的试验田。在政府的指导和监管下,可允许其与供水单位在定额范围内,基于供水成本、水质保障和服务水平,进行有限度的协商定价。这既能更精准地反映供水价值和经营主体的支付意愿与能力,也能为未来更市场化的水价形成机制积累经验<sup>[2]</sup>。

此外,农业水价不应“一刀切”,而应根据作物类型、水资源丰缺程度、农户收入水平等因素实施差异化定价。建议在保障粮食作物用水基本负担稳定的前提下,对高附加值经济作物实行更高水价,以体现水资源价值与调节用水需求。同时,建立水价与农业生产资料价格、农产品市场价格的联动调整机制,定期评估水价对农户生产成本的影响,动态调整水价水平与补贴标准,确保水价调整始终处于农户可承受范围内。

#### 4.2 强化以精准为导向的补贴与奖励政策设计

精准补贴应进一步细化补贴对象与标准。除了对供水单位进行成本补贴外,可探索对低收入农户、小规模经营主体实行直接用水补贴,提升其应对水价调整的能力。节水奖励应更加注重激励实效,将奖励标准与节水技术投入成本、节水效益挂钩,并扩大奖励覆盖范围,将经济作物节水行为纳入奖励体系,引导全域农业节水。首先,补贴对象聚焦于国有水管单位而非直接补贴农户,这有助于从供给侧降低水价调整对农户的传导压力,间接保障农户用水负担不显著增加。办法第八条明确提出“确保总体上不增加农户定额内用水负担”,体现了政策对农户经济承受能力的基本考量。其次,节水奖励机制通过经济激励引导农户主动节水,而非单纯依靠行政提价,这有助于缓解农户对水价上调的抵触心理,提升其心理承受能力。特别是对粮食作物节水行为给予优先奖励,既呼应国家粮食安全战略,也照顾到粮农收益相对较低的现实。此外,可试行“节水积分”“水权交易”等市场化奖励方式,丰富政策工具,提升农户参与节水的主观能动性<sup>[3]</sup>。

#### 4.3 完善多方协同的政策实施与监督体系

农业水价改革涉及多部门、多主体,必须强化统筹协调与公众参与。建议在现有部门分工基础上,建立由水利、财政、农业、发改等部门参与的联席会议制度,定期评估政策执行效果与农户反馈。同时,健全农户参与机制,通过村民议事会、用水户协会等渠道,让农户参与水价调整听证、补贴对象评议、资金使用监督等环节,增强政策的透明度与认同感。在资金保障方面,应积极探索政府引导、社会资本参与的多元投入模式,设立农业节水专项基金,确保政策长期可持续。例如,乌苏市办法在资金管理方面体现出较强的规范意识,通过负面清单明确资金禁用范围,设立公示与监督程序,有利于防止资金挪用与浪费,提升政策公信力。然而,资金主要来源于自治区水利发展资金与市财政

补助,可持续性仍受制于地方财力。长期来看,若缺乏多元化的资金筹措机制,政策可能面临补贴与奖励力度不足、覆盖范围有限等问题,进而影响农户对政策的持续信任与参与意愿。

#### 4.4 完善保障措施,确保改革可持续推进

拓宽多元化资金供给渠道。长期依赖财政资金可能给地方政府带来压力。应积极探索可持续的资金筹措机制,例如,将部分水权转让收益、地下水水资源税超收部分等,划入农业节水奖励与补贴基金;鼓励和引导金融机构开发“节水贷”、“节水设施融资租赁”等绿色金融产品,支持用水户进行节水技术改造,形成“政策引导-金融助力-用户受益”的良性循环<sup>[4]</sup>。积极争取政策支持,将本地区征收的水资源税中来源于农业超采、过量用水等部分,或水资源费收入的一定比例,定向划拨用于支持高效节水灌溉工程建设和改革运行。这相当于将资源消耗的“惩罚性成本”转化为促进资源节约的“激励性资本”。引导社会资本参与,为改革注入市场活力。推动地方政府与金融机构合作,设计并推广诸如“节水贷”、“节水设施融资租赁”等普惠性绿色金融产品。对农户或新型经营主体投资建设高效节水设施、进行农田水利智能化改造的,提供低息贷款、财政贴息或灵活的租赁服务,降低用户进行长期节水投资的初始门槛和财务压力。

## 5 结语

农业水价综合改革是一项复杂的系统工程,其成功实施离不开对用水户承受能力的科学评估与充分尊重。本文在精准补贴与节水奖励方面的探索,为平衡节水目标与农户负担提供了有益的实践参考。未来,应进一步从用水户视角出发,完善水价形成机制,优化补贴与奖励政策,强化过程管理与公众监督,推动农业水价改革真正实现节水增效、农民满意、可持续运行的多重目标,为我国农业水资源集约节约利用提供制度保障与实践参考。

### [参考文献]

- [1]曹文静.基于典型灌区的农业水权水价综合改革研究[J].水利技术监督,2026,(02):72-76.
- [2]杨秋宇,关全力.新疆农业水价综合改革对农业用水效率的影响[J].水利经济,2025,43(01):62-68.
- [3]段腾.新疆农业水价综合改革的思考[J].河南水利与南北水调,2024,53(03):30-31.
- [4]冯欣.农业水价综合改革利益相关者研究[D].中国农业科学院,2021.

### 作者简介:

高咏梅(1977--),女,汉族,河南人,水利专业中级职称,大学本科,文章方向:水利生产运行与管理。