

巴州推进农业水价改革研究

刘全明

巴州水利综合服务中心

DOI:10.12238/hwr.v6i4.4358

[摘要] 通过对农业水价综合改革实施方案的分析,对农业水价的概念和范围、实施农业综合水价改革的必要性、进行农业水价改革的主要内容以及推进农业综合水价改革的措施和方法,进行了研究和探索。

[关键词] 巴州; 农业水价; 水价改革

中图分类号: TV211.3 **文献标识码:** A

Study on Promoting Agricultural Water Price Reform in Bazhou

Quanming Liu

Bazhou Water Conservancy Comprehensive Service Center

[Abstract] Through the analysis of the implementation plan of comprehensive agricultural water price reform, the concept and scope of agricultural water price, the necessity of implementing comprehensive agricultural water price reform, the main contents of conducting agricultural water price reform, and the measures and methods of promoting comprehensive agricultural water price reform are studied and explored.

[Key words] Bazhou; agricultural water price; water price reform

前言

2018年4月25日,巴音郭楞蒙古自治州人民政府印发《关于印发自治州农业水价综合改革实施方案的通知》,要求州人民政府各部门、各直属机构以及各县市人民政府,库尔勒经济技术开发区管委会,各县市工业园区(开发区)管委会等单位认真贯彻落实。那么,什么是农业水价?为什么实施农业综合水价改革已迫在眉睫?农业综合水价改革有哪些主要内容?我们应该采取哪些措施来加快农业综合水价改革进程?本文对以上几个问题进行粗浅地研究和探索。

1 什么是农业水价

要说明什么是农业水价,首先应明确水是一种商品,取用水就需要缴纳水费。但长期以来,许多用水单位和个人对于水作为商品的属性认识不够,认为“黄河之水天上来”、水是自然形成的,不应该收取任何费用。而实际上是,水行政主管部门及各类水管站、所及管理单位,为了提高用水保证率,适时适量地向满足用水者用水需求,修建了水库、水闸、泵站、渠道及其它各类拦、蓄、引、提水的水利工程,改变了天然河道、水系的时空、地域的分布与分配;并且在建设各类水利工程的过程中,投入了大量人力、物力及财力;在后期的实际运行管理中,为保证建设工程的正常运转,也同样需要对进行不定期、不同类别的维修养护、更新改造等。同时还须支付各类水管员、生产管理人员工资及其管理费用。这些费用从何而来呢?

其次,我们要明白如何制定农业水价。按照国家有关水价改革要求,对于大中型灌区的末级渠系以及小型灌区,其农业水价要达到成本水平;对于有条件的地区,应达到补偿成本且适当盈利水平。同时,对于农区内部水价,应实行差别化水价;按照粮食作物、经济作物、林果业、设施农业、水产养殖及其它类别进行区分,在终端区别对待。对于粮食作物,其水价在有条件的情况下应达到补偿成本水平;对于经济作物(一般经济作物)其水价应达到补偿成本水平;而对于设施农业、水产养殖及林果业相关的水价,应达到成本水价适当盈利。

2 为什么要实施农业水价综合改革

依据全州农田水利基础设施现状调查及评价,我州各类枢纽、渠系、水闸及其它建筑物等基础设施欠缺,因农业水价偏低,水费收入难以维持正常的工程运行维护;加之总体管理水平较低,管理不到位;农业水价暂未形成有效运行机制,难以反映我州水资源短缺的实际状况。现状农业水价的杠杆效应,对于促进节约用水、提高水资源利用效率的推动作用,未能有效发挥。造成我州总体农业用水效率偏低,管理方式较为粗放,且无法保障各类供水工程的良性发展和运行。

2014年底,各项县市按照2010年水利固定资产完成了县域管理范围内农业水价核定,核定30年承包地成本水价为0.094-0.2051元/立方米,计量点确定为斗渠进水口,要求“十二五”末执行水价达到成本水价的70%,2020年达到成本水价。也

就是说,目前我州执行的水价仍然未达到成本价,且为2010年水利工程供水成本的70%,水价偏低,一方面导致浪费水资源情况严重,水资源利用率不高。2016年我州地方亩均定额为600立方米,农业用水综合灌溉水利用系数仅为0.5,与自治区平均水平0.55相比,仍有较大差距;另一方面导致非法开荒和地下水资源超采严重。按照自治区给我州下达的水资源控制三条红线指标,我州到2020年退地减水面积约180万亩,压减水资源使用量10亿方以上。同时,由于水价偏低,水费收入难以维持管理单位的正常支出,以及工程正常运行维护费用;造成水利工程管理单位亏损严重,水利工程维修养护及建设资金筹措困难,无法保障农田水利工程良性运行,还需要国家、自治区、自治州给予更多财政资金补助。

3 农业水价改革的主要内容

3.1 主要目标

到2022年各县市完善建立农业水价形成机制,确保水价形成能够合理反映供水成本,且有利于节约用水、提高用水效率,有利于各类农田水利建设、运行管理体制的改革与创新、能够适应投融资环境、机制发展的相关要求。结合我州实际情况,具体目标如下:

(1)逐步推行并建立终端水价。依据我州各县市实际农业水价现状,以2015年为基准年,核定成本水价;至2020年基本达到能够满足人员及工程运行维护成本水平,至2025年达到则供水完全成本水平。

(2)多措并举,完善构建供水计量。至2018年,对于地下水取水,全面建成“井电双控”管理平台;至2022年,大中型灌区及各县市骨干工程实现到斗口计量。

(3)加快农田水利基础设施建设步伐,完善末级渠系及计量设施建设。创新管理模式,引导、引入社会资本参与农业水价改革及工程运行管护,至2022年,全州各级防渗渠道完好率达到90%以上。

(4)全面推行节水灌溉,积极推进高效节水工程建设。至2020年,全州高效节水面积达到520万亩以上,高效节水面积占比大于70%。

(5)创新管理模式,建立初始水权登记制度。逐步规范取水水管理制度,初步建立农业水权、水量交易市场。对农业用水初始水权进行确权登记,明确各类小型水利工程的产权,逐步形成长效管护机制。

(6)强化用水管理,全面推广水肥一体化。至2020年,全州水肥一体化技术应用推广面积达到500万亩以上。

3.2 主要任务

依据农业水价综合改革制定的目标,我州农业水价改革应在加快农田水利基础设施及各项计量设施的基础上,完成初始水权的登记,明确各类小型农田水利工程的产权和水权;逐步健全形成农业水价机制,通过创新农业供水管理模式,逐步建立各类精准补贴、节水奖励机制;同时应落实好各项改革任务的建设,逐步完善、推进农业水价综合改革。结合我州实际情况,主

要任务如下:

3.2.1 夯实农业水价改革基础

加快农田水利基础设施及计量设施建设,是夯实农业水价改革的基础。各县市应依据各类农田水利规划、高效节水规划及末级渠系规划等相关规划,制定各类相应的计量设施规划,并出台切实可行的实施方案,加快推进计量设施建设。对于各类规划中新建、改扩建工程,应同步规划计量设施的建设。加快“井电双控”监管平台建设步伐,全面推行地下水智能计量,对地下水开采实现远程监控管理。同时应按照农田水利规划、高效节水规划及末级渠系规划,制定分年度的农田水利工程实施计划。完善各类农田水利基础设施的建设,在加快推进大石门水库、五一水库等重点水利工程和博斯腾灌区、车尔臣河灌区、迪那河灌区、若羌河灌区等各类大中型灌区续建配套与节水改造的基础上,统筹整合各类高标准农田建设、农业综合开发、高效节水、退耕还林、退牧还草等各类涉农资金项目,积极推进小型农田水利工程建设进程,加大各类斗、农渠等末级渠系及配套建筑物改造建设力度,积极推进农田水利工程总体建设进程,为农业水价综合改革打下良好基础。在确定初始水权的前提下,创新农田水利工程建设、运行管理模式,通过融入工程建设、承包、股份以及拍卖、租赁等多种方式,引导、引入各类社会资本投入到农田水利工程建设及运行管理中,依法获得产权及管理权,依法制定水价并收取收费。

3.2.2 完善农业水价形成机制

依据国家及自治区对水价改革的要求,自2015年启动水价测算工作,以2015年供水成本为基准,对水价成本进行核算;待成本水价测算完成,报经各县市发改部门批准后执行。同时,各县市应严格按照《关于调整我区水资源费征收标准有关问题的通知》(新发改农价〔2015〕1724号)要求,加强水资源费征收工作,严格落实水资源费征收相关政策。

3.2.3 建立农业用水奖补机制

在加强农田水利基础设施建设的基础上,完善形成农业水价综合机制,同时应辅精准补贴、节水奖励等各类用水奖补机制。由各县市水行政主管部门会同农业、国土、财政等相关部门,制定奖励补贴的方式、方案,并研究确定各类奖励、补贴的标准、规模、数量等,并报经发改、财政部门审核通过,最终由县(市)级人民政府批准,纳入相应的财政预算;逐步形成农业用水奖补机制。奖补机制以精准补贴和节水奖励方式为主,其中精准补贴主要用于弥补各国有供水单位的供水成本。

4 推进农业综合水价改革的具体措施

2017年11月,巴州水利局牵头组织编制完成了《巴州农业水价综合改革实施方案》,先后下发了《“关于开展我州农业水价综合改革专题调查的通知”》(巴发改价〔2017〕266号)、《巴州农业水价综合改革2018年度实施计划的通知》(巴水办发〔2018〕111号)等一系列文件,用于指导和推进巴州农业水价综合改革工作。按照自治区、自治州的相关部署和要求,各县市也应研究制定适合于本县市实际的农业水价综合改革实施方案,加快推

进工作进度。结合我州实际情况,重点应做好以下工作:

4.1 领导重视,组织得力

高度重视农业水价综合改革相关工作,由各县市水利局牵头,成立由县级主要领导为组长,分管农业的副县长为副组长,县(市)级水利、农业、发展改革、财政、国土资源、以及林业、国土等部门主要领导为成员的农业水价综合改革领导小组,研究制定适合本县市实际发展需要的农业水价综合改革实施方案。同时,对实施方案中各项工作进行分工确责,落实各项改革任务,并研究制定完善的协作、配合机制,组织、落实好农业水价综合改革的分工和职责。

4.2 多方面、多渠道筹集资金,加强预算及使用管理

在资金使用和管理上,多方面、多渠道的对各类财政公共预算、扶贫攻坚、乡村振兴、行政非税收收入等进行筹集。在行业和类型上全面统筹整合各类高标准农田建设、小型农田水利工程、农业开发以及退牧还草、退牧还林等多类型项目资金。资金的使用管理上,依据农业水价综合改革的实际需要,首先集中支持各类农田水利基础设施、计量设施的建设,打好改革基础;同时充分利用和发挥各类惠民、金融政策;创新管理模式,积极引入民间、社会资本投入到水价改革中,做好各类资金的统筹协调和安排。

4.3 加强监督问责,严格考核

在建立各类奖补机制的同时,建立考核和问责制度,对于在农业水价综合改革工作中履职不力、推行滞后的,严格依据考核制度,采取约谈、通报及处分等多种方式进行监督问责。同时将农业水价改革工作纳入各相关部门的年度绩效考核及水利行业各类评比体系内,作为对相关部门领导班子和干部考核的依据,建立相应的目标考核和责任追究机制。

4.4 加强水费征收,规范使用管理

在做好农业水价机制的形成、水权交易的基础上,加强水费征收及水费使用管理的相关工作。在水费征收工作中,首先,应

严格执行《关于推进自治区水价综合改革的实施意见》(新政办发〔2012〕129号)文件,县市各级政府及水行政主管部门,严禁未经批准在水价中附加其它与供水活动无关费用。其次,应严格执行水费收支相关管理制度,坚决杜绝各种挪用、截留水费行为。各运行管理单位在对水费收支管理中,应依据工程实际确定一部分比例的工程维修养护费用,专项用于所管理的供水工程的维修氧化,确保供水工程的正常运行。

4.5 扩大宣传,做好政策解读

我州农业水价综合改革工作受水资源、土地资源及各类工程建设进度滞后等因素影响,整体滞后。而另一方面,农业水价综合改革涉及各类农业、水利、国土、林业等相关部门、行业,其点多面广,影响范围大,实际实施过程中嫩度也大。为加快农业水价综合改革的整体进度,应先利用好各宣传媒体及介质,如报纸、互联网以及世界水日、地球日等,及时做好各类宣传、解读工作。加大对各类水价政策、水权交易的舆论引导和宣传培训,使社会公众理解改革的实质意义。

5 结束语

要充分发挥水权与水价改革的作用,统筹好财力、物力、人力的分配,各司其职、团结协作,确保改革推进有条不紊、高效。要善于借鉴其他行业改革的成功经验,制定符合实际的水权水价改革模式,分地区开展研究和试点示范,研究水权分配、明确用途性质,并根据水资源的类型、用途及用量等,分类定价,建立水价形成机制。

[参考文献]

- [1]徐成波.关于农业水价综合改革的一些认识[J].水利发展研究,2018,18(07):4-7+33.
- [2].甘肃省推进农业水价综合改革实施方案[N].甘肃日报,2016-08-19(003).
- [3]乔菽.江苏省农业水价改革探讨[J].水利经济,2009,27(05):28-30+76.