

济南市农业水价综合改革的难点及对策建议

张鲁婧

(济南市邢家渡引黄灌溉管理处, 山东 济南 250100)

【摘要】 实施农业水价综合改革,对提高用水效率、优化资源配置、促进农业节水和农业可持续发展具有重要意义。本文总结了济南市农村水利现状,分析了开展农业水价综合改革的难点,提出相应对策建议,为农业水价改革全面实施提供参考。

【关键词】 农业水价;难点;对策

中图分类号: TV-9

文献标识码: A

文章编号: 2096-0131(2017)010-0055-03

Difficulties and countermeasure suggestions of comprehensive reform of agricultural water price in Jinan

ZHANG Lujing

(Jinan Xingjiadu Yellow River Diversion Irrigation Management Office, Jinan 250100, China)

Abstract: Comprehensive reform of agricultural water price is implemented. It has great significance for improving water efficiency, optimizing resource allocation and promoting agricultural water saving and sustainable development of agriculture. In the paper, the current situation of rural water conservancy in Jinan is summarized, difficulties of comprehensive reform of agricultural water price is analyzed, corresponding countermeasure suggestions are proposed, thereby providing reference for the comprehensive implementation of agricultural water price reform.

Key words: agricultural water price; difficulty; countermeasures

农业水价综合改革与农业、农村发展紧密相关,中国农业水价改革一直在不断摸索中。农业水价先后经历了最初的农业用水不收水费,公益性无偿供水阶段;国家着手制定水费标准,水价改革起步阶段;开始改革水价,通过价格杠杆使水价达到合理水平,综合推进探索阶段。2011年中央一号文件提出要加快农田水利基础设施建设,推进农业水价综合改革,制定合理的农业水价政策。2016年1月国务院出台了《关于推进农业水价综合改革的意见》,为农业水价综合改革工作明确了方向。2017年6月国家发展改革委、财政部、水利部、农业部、国土部等五部委联合印发《关于扎实推进农业水价综合改革的通知》,要求选择具备条件的地区

先行开展水价改革,将高效节水灌溉项目区纳入试点范围。

济南市属于资源型缺水城市,水资源总量不足,人均水资源占有量偏低,水资源供需矛盾突出,农业用水量较大,是节水潜力所在,实施农业水价综合改革,对提高用水效率、优化资源配置、促进农业节水和农业可持续发展具有重要意义。

1 济南市农田水利概况

1.1 水资源状况

济南市多年平均水资源总量 17.48 亿 m^3 , 水资源可利用量 11.56 亿 m^3 , 其中地下水资源量 12.28 亿 m^3 ,

可利用量 9.14 亿 m^3 , 地表水资源量 9.29 亿 m^3 , 可利用量 4.66 亿 m^3 , 人均水资源占有量 290 m^3 , 亩均水资源占有量为 322 m^3 。2015 年, 济南市总用水量为 16.05 亿 m^3 , 其中农村用水量为 9.56 亿 m^3 , 农田灌溉用水量为 7.26 亿 m^3 , 农田灌溉用水量占全市总用水量的 45%。济南是“泉城”, 水环境用水需求较大, 随着经济社会的发展, 水资源供需矛盾会更加尖锐, 对经济社会发展的制约性愈来愈突出。

1.2 农田水利建设管理情况

济南市在农田水利工程建设与管理、小型农田水利工程产权制度改革等方面做了大量的工作, 取得了初步成效, 为全面开展农业水价综合改革积累了一定的经验。

济南市耕地面积 540 万亩, 有效灌溉面积 384 万亩, 有效灌溉面积占耕地面积的比例为 71%; 节水灌溉面积 242 万亩, 节水灌溉面积占耕地面积比例为 45%, 其中管道输水灌溉工程面积 191 万亩, 微灌面积 18 万亩, 喷灌面积 4 万亩。有大中型灌区 32 个, 其中大型引黄灌区 4 个, 中型灌区 28 个。乡镇水利站和流域站 54 个, 农民用水合作组织 260 个, 6 县(区)建了 116 水利服务热线。2014 年以来, 先后在章丘、济阳、商河开展农田水利产权制度改革与创新管护试点, 在试点区落实了“两证、一书、一台账”管理制度, 明确了小型农田水利工程的产权及使用权, 落实了工程管护主体和责任。

2 农业水价综合改革的难点

当前农业水价较低, 灌溉输水损失较大, 水资源浪费严重, 同时, 农业水费占农业生产成本的比重较大, 提高农业水价, 推进农业水价改革, 是难中之难。

2.1 农民对征收农业水费认识度不高

随着一系列支农、惠农政策的出台, 国家增加了农业生产过程的多项补贴, 但是灌溉用水仍要收费, 水费占农业生产成本的比例较大, 一些农民群众认为全社会都在支持农业农村发展, 农业灌溉用水也不该收费。再加上对水价改革认识不足, 认为水价改革就是要提

高水费, 增加农民负担, 较易引发群众对水价改革的不满, 加大了推进农业水价综合改革和水费征收的难度。

2.2 农田水利设施计量设施不配套

1998 年以来, 国家实施了大型灌区续建配套与节水改造, 济南市 4 个大型灌区均进行了续建配套与节水改造, 对灌区干支渠进行维修改造, 输水能力有了明显提高。但是很多中小型灌区及大型灌区的末级渠系损毁老化, 配套率不足, 节水灌溉工程较少, 水资源利用率不高。农田水利工程计量设施建设较少, 计量方式较落后, 骨干工程支渠以上计量未实现全覆盖, 末级渠系、小型灌区计量设施普遍较少, 既无法按方收费, 也不能计量到地块。农业水费大多采取按亩收费或者按电量收费, 水费多少与用水量没有直接关系, 造成灌溉用水的浪费。

2.3 农业水价形成机制不合理

大型灌区骨干工程水价一般实行政府定价, 水价未达到供水成本, 而且没有计入利润和税金。末级渠系灌溉水价一般通过协商定价, 井灌区多采取以电折水, 只收取电费, 不再收水费; 引黄灌区, 引河、引库灌区, 小水源灌区一般按亩收费。现行水价制度不能体现水资源的稀缺程度, 不利于农业节水和农田水利工程的运行维护。

2.4 农田灌溉和工程维护服务水平较低

农田水利工程数量多、分布广, 长期以来, 多部门投资建设农田水利工程, 工程产权和管理责任不明晰, 有人建无人管的现象普遍。农民用水户协会一直处在试点和推广阶段, 但由于缺乏必要的政策和资金扶持, 部分基层管理人员专业水平不高, 缺乏工程运行维护经验, 协会发挥的作用有限。长期以来重建轻管, 管理维护资金投入不足, 完善的工程运行管护机制尚未建立, 工程损坏得不到及时维修, 影响了工程效益发挥。

3 农业水价综合改革的对策建议

2017 年济南市人民政府办公厅印发了《济南市农业水价综合改革实施方案》, 在全市开展农业水价综合改革, 计划 2024 年年底, 建立合理反映农业供水成

本、有利于节水和农田水利工程良性运行的农业水价形成机制。

3.1 科学合理规划

农业水价综合改革是一项系统性工作。水价改革涉及水利、发改、财政、农业、物价等多个部门,要强化组织领导,出台政策文件,细化部门分工和责任,协同推进。编制农业水价综合改革实施方案要与农田水利产权制度改革、农业经营方式转变等相关改革衔接;要结合当地实际,广泛调研,充分征求群众意见,调查农民水价承受能力,综合考虑当地水资源情况、灌溉条件、经济发展水平、种植业结构等;先从水源条件好、渠系配套完善、基层用水组织健全的地方推广,抓好试点示范,探索可复制、可推广的经验,先易后难,逐步扩展。

3.2 完善水价形成机制

出台农业水价政策,制定农田水利工程供水价格核定计收办法,明确农业水价构成及核算方法等,为建立农业水价机制提供政策支持。综合考虑种植结构、供水成本、水资源条件、用户承受能力等因素,科学测算农业供水成本,合理确定农业水价格。在终端用水环节,推行超定额累进加价、分类分档水价,对不同作物、水源实行差别价格,经济作物水价要高于粮食作物水价,地下水价格要高于地表水,枯水季节水价要高于丰水季节水价,农业水价要根据水资源的紧缺程度动态调整,发挥水价的杠杆作用。

3.3 加强农业用水许可管理

以县级用水总量控制指标为基础,按照灌溉用水定额,确定农业用水总量控制指标,并逐步把用水指标分解到用水主体,落实到具体水源,明确农业用水主体的初始水权,实施农业用水总量控制和定额管理制度。严格农业取水许可审批,核定取水许可水量,发放取水许可证,明确审批主体和对象,加强农业取水许可日常监督管理。

3.4 建立精准补贴和节水奖励机制

开展农业水价综合改革必然要提高水价,为了保

护农民种粮积极性,同时,调动农民参与农业水价综合改革的积极性,要对农业水价进行补贴,制定补贴标准,要综合考虑农户承受能力,根据用水成本与运行维护成本的差额确定。对积极调整种植结构、采用节水灌溉技术的用水主体进行奖励。要多渠道筹集精准补贴和节水奖励资金,落实资金来源。

3.5 节水工程与计量设施并驾齐驱

完善农田水利工程体系,推广节水灌溉工程,发展管道灌溉、喷灌、微灌等高效节水灌溉设施;加快计量设施建设,新建项目实行量水设施与工程同步建设,已建工程通过改造,完善配齐计量设施。

3.6 深化工程产权制度改革

进一步推进农田水利设施产权制度改革与创新管护试点,在前期改革试点的基础上,总结积累经验,扩大改革范围,在全市推广,明确工程所有权和使用权,落实管护主体和管理责任,探索采取农民合作组织、专业服务队、物业化管理、公司化管理等多种管理模式,确保农田水利工程的效益发挥。

4 结 语

农业水价综合改革与粮食安全、水安全紧密相关,既有工程建设又有制度建设,既涉及政府、水管单位,又与农民群众生产生活息息相关,农业水价综合改革必须统筹考虑工程、制度、管理、技术、资金等多方面因素,综合实施,协调推进,在适当提高农业水价促进节水的同时,实施精准补贴和节水措施,做到节水、粮食双丰收。

参考文献

- [1] 杜娟云,王宗强.新疆喀什噶尔河流域水价改革与水资源统一管理探讨[J].水资源开发与管理,2015(1):79-81.
- [2] 李亚平.江苏省农业水价综合改革试点实践与探索[J].水利发展研究,2016,16(7):1-6.
- [3] 李俊艳.供水工程水价测算浅析[J].水利建设与管理,2016(8):48-51.