

让农业“水龙头”发挥更大效应

我国是农业大国，也是水资源严重短缺的国家。农业是用水大户，占我国用水总量的60%以上，合理的水价机制是促进农业节水、提高农业用水管理水平的重要手段。2014年7月份，水利部选择河南、宁夏、江西等7省份实施水权试点以来，经过多年实践，农业水价改革取得了初步成效。目前，农业水价综合改革工作进展如何？改革工作中还有哪些难点？下一步又该如何持续推进？针对这些问题，记者采访了相关地区和专家。



水价改革成效显现

在山东省高青县花沟镇高标准农田里，一根根细长的滴灌带将水肥精准输送到玉米禾苗根系，农田一片生机勃勃。站在地头树荫下乘凉的农民郑保义感慨地说，以前总觉得河沟里的水是天上落下来的天然资源，需要浇地时扒个口子漫灌，不用白不用。如今通过微喷水肥一体化，可以定时定量定向精准浇水，浇水周期也缩短了 2/3，节水至少一半以上，亩均增产达 100 公斤左右。

“受传统生产方式和思想观念影响，农民以前从未将水当作商品，用水过量、水源浪费造成农业生产耗水量居高不下。”高青县水务局农水科李兆勇介绍说，按照当前节水优先的新时代治水方针，全县明确了农业水价综合改革的路线图，逐步培养农民良好的节水习惯，为农业精细化生产奠定了基础。



农业水价改革，不仅倒逼农民用水方式的转变，也减轻了农民的隐性负担。

陕西省礼泉县阡东镇力士村村民张应旗坦言，原先村里灌溉用水是每立方米两角五分，但杂七杂八的费都摊到水费里，实际上一立方米水接近四角。水价调整后，

粮食作物的水价上调到每立方米 0.277 元，经济作物为每立方米 0.306 元，再没有别的附加收费。

农业水价改革的成效有目共睹。

2014 年 7 月份，水利部选择河南、宁夏、江西等 7 省份实行水权试点以来，经过多年实践，探索了不同类型的确权方式，形成了流域间、流域上下游、区域间、行业间和用水户间等多种行之有效的水权交易模式。通过政府与市场“两手发力”，建立长效机制，不仅激发了节水的内生动力，变“要我节水”为“我要节水”，也促进了水生态环境的改善，取得了减水与减排双重功效。

据初步测算，华北、东北等地区 2016 年至 2017 年农业灌溉累计减少地下水开采量超过 10 亿立方米。

例如，河北衡水市 2016 年地下水位平均回升 3 米。南方丰水区通过改革，降低了农药、化肥带来的面源污染，两年来累计削减氨氮排放 2 万多吨，削减 COD（化学需氧量）排放 7 万多吨。比如，浙江德清县通过对改革区域前后观测对比，每亩地减少 COD 排放 681 克。

“两难”困境有所缓解

全国水资源综合规划成果显示，我国多年平均缺水量为 536 亿立方米，其中农业缺水约 300 亿立方米，工程性、资源性、水质性、管理性缺水并存。特别是北方地区缺水严重，农业用水面临的挑战更大。尽管农业用水量占全社会用水总量的比例在下降，但农业仍是第一用水大户。

然而，长期以来，我国农业水价面临“两难”困境。一方面简单提价农民难以接受，但不提价现有财政投入难以支撑农田水利工程良性运行。更重要的是，由于农业用水管理制度和农田水利工程管护机制不完善，造成农业用水管理粗放，用水效率不高。数据显示，目前，全国农田灌溉水有效利用系数为 0.542，这意味着每使用 1 立方米水资源，有 0.542 立方米被农作物吸收利用，与发达国家 0.7 以上的利用系数还有差距。

“合理的水价机制是促进农业节水、提高农业用水管理水平的重要手段。”水利部相关负责人介绍说，为从体制机制上解决“两难”问题，2016 年 1 月份，国务院办公厅印发了《关于推进农业水价综合改革的意见》，部署推进农业水价综合改革。各地以高效节水灌溉、大中型灌区续建配套与节水改造、地下水超采区治理、大型灌排泵站更新改造及高标准农田建设、新增千亿斤粮食田间工程、农业综合开发等项目为重点，大力完善农田水利基础设施，科学有序地完善农业用水计量设施，工程设施条件不断改善。其中，山东有 13 个县的井灌区实现灌溉用水计量到井。

此外，各地按照“先建机制、后建工程”的要求，着力加强改革的制度建设。在水权制度建设方面，各省按照最严格水资源管理制度要求，总水权已基本明确，按照总量控制和定额管理的要求，积极推进农业水权的分解细化工作；在水价形成机制方面，各地以成本监审和水价核算为重点，打牢水价形成机制基础。当前，全国已有 400 多个县和灌区开展了成本监审和水价核算。

如今，改革区通过项目实施，工程的基础条件得到明显改善，农田水利设施配套率提高了 70% 以上，初步解决了田间工程管护缺位问题，管护水平得到了极大改善。

改革仍须持续推进

推进农业水价综合改革，促进农业节水和农业可持续发展，是坚持节水优先、空间均衡、系

统治理、两手发力的必然要求，既是现实之需，更是长远发展之要。**截至 2017 年底，全国改革实施面积累计达到 5200 万亩以上，改革实施范围稳步扩大，节水成效初显，但是仍然存在各地改革进展不平衡，“先建机制、后建工程”的要求尚未全面落实等问题。**一些地区改革认识不到位，改革台账尚未建立，实施计划不够细化实化，改革激励机制不健全，影响了改革进程。



中国农业科学院研究员姜文来表示，农业水价综合改革涉及农民、政府、水利工程管理单位等多方利益，面临的问题复杂多变，需要有“啃硬骨头”的决心和毅力。如今，改革的方向和政策设计已经明确，关键是各级地方政府要充分认识深入推进农业水价综合改革的重要性和紧迫性，积极推动落实。

前不久，国家发改委、财政部、水利部和农业农村部 4 部委联合发布《关于加大力度推进农业水价综合改革工作的通知》。根据各地 2018 年度改革实施计划，**今年计划新增改革实施面积 7900 万亩以上，农业水价综合改革从点上突破到面上展开，正在全国范围内深入有序推进。**

水利部相关负责人表示，下一步，相关部委和各地区将坚决贯彻落实中央有关要求，保持改革定力和韧性，补短板、强基础、建机制，坚持久久为功，扎实推进改革取得更大成效。一方面，**要进一步明确部门责任分工，细化实化改革目标任务**，特别是要把大中型灌区作为推进改革的突破口，重点抓好水管单位和农民用水协会两个环节的能力建设，科学核定灌区骨干工程供水价格和末级渠系供水价格。同时，西北、华北等水资源紧缺地区、地下水超采区、生态脆弱地区和经济发达地区要重点突破，提前或率先完成改革任务。

另一方面，**要鼓励各地从本地实际条件出发，尊重基层首创精神，因地制宜地推进改革。**要进一步完善考核指标体系，使绩效评价体系既符合中央改革精神，又体现各地的差异性，以更好发挥考核的指挥棒作用。

水利部相关负责人表示，当前农业水价综合改革正处于点上突破、面上布局的关键阶段，各

地要切实把农业水价综合改革作为农业节水工作的“牛鼻子”来抓，坚持问题导向与目标导向相结合，立足当前、着眼长远，抓住关键、统筹兼顾，有序推进农业水价综合改革取得实效。