

对昌吉州农业水权水价综合改革的思考

Reflection on the Comprehensive Reform of Agricultural Water Rights and Prices in Changji Prefecture

王思钰

Siyu Wang

玛纳斯县包家店镇农业（畜牧业）发展服务中心 中国·新疆 昌吉 832200

Agriculture (Animal Husbandry) Development Service Center in Baojiadian Town, Manas County, Changji, Xinjiang, 832200, China

摘要：昌吉州水资源短缺，地下水超采严重，引发了一系列社会问题和生态环境问题。笔者作为基层的水利工作者，2014年起一直在流域水权交易中心从事交易管理工作。力求通过对昌吉州水资源及现状的总结分析，介绍昌吉州水权水价改革的基本做法，提出以经济手段为主的水权管理机制，促进节水型社会建设的思考，供水利同仁在实践中参考。

Abstract: The shortage of water resources in Changji Prefecture and the serious groundwater overexploitation in Changji Prefecture have caused a series of social problems and ecological and environmental problems. As a grass-roots water conservancy worker, the author has been engaged in trading management in the Watershed Water Rights Trading Center since 2014. Through the summary and analysis of water resources and current situation in Changji Prefecture, the paper introduces the basic practice of the reform of water right and water price in Changji Prefecture, puts forward the water right management mechanism based on economic means, and promotes the construction of water-saving society, for the reference of water conservancy colleagues in practice.

关键词：农业；水权；水价；改革

Keywords: agriculture; water rights; water price; reform

DOI: 10.12346/edwch.v1i4.8803

1 引言

农业用水作为一种特殊的商品，应当随经济社会发展和当地农业生产发展情况，利用价格杠杆调节实际消耗量，在满足生产生活需求的同时，尽量降低非必要的消耗和损耗。党和国家为推动节约用水型社会建设，相继出台关于推进农业水价综合改革的意见和政策措施，通过对现行水价体系的完善，充分发挥水价在需求和消耗之间的杠杆作用，不仅有力推动农业种植结构高质量转型，同时也有效促进社会层面节约用水意识，为实现节水目标起到良好促进作用。

2 昌吉州农业水权水价改革的必要性

昌吉州是新疆最缺水的三个地区之一。一是目前已经形成的经济社会用水总量达 36 亿立方米，分别超过 2020 年、2030 年总量控制指标 6 亿立方米、6.7 亿立方米。二是水资源配置结构不合理，农业用水占比居高不下，达 94%。随

着新型工业化、新型城镇化的快速发展，经济社会各业对水的需求越来越多，水资源在经济社会发展中的地位越来越重要，需要我们未雨绸缪。三是通过大规模灌溉节水技术的运用，全州工程性节水面积（滴灌）已达 560 万亩，年节水近 4 亿立方米。由于水价形成机制不健全，水权转换制度和水交易机制尚未形成。农业节水向生态、工业、生活用水转换无途径、无制度、无机制，并继续被农业挤占。四是水利社会管理难度加大，乱开荒、乱打井，地下水超采严重。这些问题如不解决，必将影响我州水资源利用效率、效益提升，严重制约自治州“三个率先”和“三化”建设步伐。这些现实问题，倒逼我们必须改革，杀出一条血路。

3 昌吉州农业水权水价的基本做法

①开展农业用水初始水权登记，即解决为谁确权问题，还赋予初始水权的财产权属性。明确规定，只有二轮承包地

【作者简介】王思钰（1980-），女，中国新疆玛纳斯人，本科，工程师，从事水利工程管理研究。

(包括牧民定居人均分配不少于5亩的人工饲草料地、移民安置土地、村集体按相关文件规定不超过10%的预留机动地)享有初始水权。对非二轮承包地不予确定初始水权。2015年,全州确认二轮承包土地面积476万亩,颁发农业用水初始水权证(卡)13.6万本,占应发户数的98%。2016年新年伊始,奇台县6户农户已经开始用取得的12.6万立方米初始水权,以质押方式向农村信用社提出了15万元的贷款申请,金融机构已经受理。

②制定初始水权节余水量交易管理办法,改革让农户得到了实实在在的收益。规定明确:农民依法取得的农业初始水权在使用节水灌溉技术后,其节余水量可进行交易。其中,小量的水量农户之间可自主交易。在具备工业、城镇供水条件的区域,政府通过搭建水量收储交易平台,规定以不低于3倍的执行水价回购农户初始水权分内的节余水量。目前,全州已建水量收储交易平台30个,2015年农业节水实现交易转移6113万立方米,其中,向工业、城市交易转移2913万立方米,农业内部转移3200万立方米。各县市政府回购农户初始水权份内的节余水量价格在执行水价的6~10倍之间,玛纳斯县回购水达到执行水价10倍(0.93元/立方米),2015年回购水400万立方米、亩均80方,节水区亩均节水交易收入72元,户均1944元。

③实施差异化水价政策,通过调高水资源费和开证水资源补偿费,初步建立了工业反哺农业、城市反哺农村的补偿约束机制^[1],即:对二轮承包地按照执行水价执行,采取保护性政策;对二轮承包地超定额用水和非二轮承包地用水,按照批准成本水价的2倍计收水费(全州综合0.144,即0.288),同时计征水资源费、补偿费。2015年,全州征收“两费”(水资源费、水资源费补偿费)29451万元。昌吉市呼图壁县、玛纳斯县以乡镇为单位,采取“以奖代补、先建后补”的形式,将25%的水资源补偿费用于末级渠系改造。

④完善了配套措施,为实施最严格的水资源管理制度和落实“三条红线”总量控制指标提供了制度支撑。出台了《自治州实施井电双控取用地下水管理办法(试行)》,水、电联合采取“以水定电、以电控水”,加强了对10100眼农业灌溉井的“井电双控”管理。出台了《自治州整治非法取水机井专项行动方案》,开展了整治非法取水机电井专项行动。2015年,全州15000眼机电井通过安装智能取水装置,实现了实时远程监测控制。通过非法井整治行动,炸毁填埋非法机井1049眼,占非法井总数96%。出台了《自治州国有农用地管理办法(试行)》,采取只减不增,报废的机电井不予更新等办法,严格控制国有农用地取用地下水。全年退地63.5万亩(国有农用地7.1万亩,非法国有农用地56.4万亩),压减水量1.8亿立方米(非法开荒退水1.5亿立方米以上)。

4 昌吉州农业水权水价改革的基本经验

4.1 坚持问题导向,突出顶层设计

水资源是制约昌吉州经济社会发展的刚性约束,是短板中的短板。昌吉州各级党委、政府把水利摆在优先发展的战略高度,通过建立农业初始水权登记管理制度,完善价格形成机制,落实最严格水资源管理制度,提出了“压一、扩二、保三”的水资源配置总基调,坚持以水定地、以水定城、以水定产业、以水定规模,从顶层厘清昌吉州水利改革发展的思路。以此为出发点,推动昌吉州农业水权水价改革不断深入,为保障农业生产活动有序开展,解决实际运行中的问题,建设节水型农业生态体系奠定坚实基础。

4.2 敢于直面问题,坚持解放思想

改革就是利益格局的再分配,是破与立的统一^[2]。用一句网络话讲,“亚历山大”。尤其是涉水涉地,动的是别人的“奶酪”。昌吉州党委、政府围绕社会稳定和长治久安两大主题,合理研判水情、州情,制定了一系列配套政策文件,为昌吉州水利改革发展提供了坚强的政策保障和制度支持。正如州党委原书记李建国同志讲的:水权水价改革近期我们不会得到什么收益,但是它是利在长远的举措,必须敢于担当、解放思想、强力推进,不能含糊。

4.3 完善体制机制,强力狠抓落实

一是建立覆盖县市的“三条红线”指标体系和州、县、乡三级水资源管理体制,并将“三条红线”指标纳入自治州党委、政府对县市领导班子年度目标责任考核体系。二是建立部门联动机制,加强地下水管理和“井电双控”,严格地下水取水许可和开展非法井整治行动,确保了各项措施落实落地。三是实施总量和强度双控制措施,拧紧节水“阀门”,走出工程节水向管理节水转变的新路子。通过机制创新推动行动创新,切实有效达成节水型社会建设目标。

4.4 坚持创新驱动,确保三农利益

水权水价改革不是部门利益之争,不是权力之争,是经济社会发展的必然要求和选择。在政策制定和实施中,一是要保障二轮承包土地基本用水权益;二是要改革收益分配制度。政府(水利部门)要从利益的受益方退出,通过搭建农业节余水量收储交易平台,释放改革红利,最大限度地激发节约用水各方参与水权改革的积极性。通过各方有机参与,在社会层面形成良好的节水意识,为昌吉州农业可持续发展提供水资源保障。

4.5 坚持多措并举,全力攻坚克难

2015年,昌吉州将农业水权水价综合改革、国用农用地管理、井电双控取用地下水管理作为实现“三条红线”控制目标的前置性办法和措施,在保障农牧民用水权益的基础上,坚持政府引导和市场调节,坚持地权与水权相统一,在红线控制范围内制定好区域年度水资源分配方案(总量控制方案),积极调整和优化用水结构,为扎实推进最严格水资

源管理制度奠定基础。

5 昌吉州农业水权水价改革持续优化路径

5.1 以节水导向优化奖补体系

农业水权水价综合改革的基本目的,是为了更好地推动区域水资源利用方式优化,切实达到节水优先、空间均衡、系统治理目标。因此在改革活动持续推进过程中,必须明确节约用水基本导向要求,优化用水奖补体系,确保节水目标有效达成。在基层农业用水体系运行中,要进一步规范农业水费补贴,优化计量设施监督方式,完善定期送检校验制度,严谨查实最终用水情况,并以此作为年度应计水费的结算依据^[3]。要扎实做好奖补资金发放工作,将奖励资金发放至用水主体手中,做好重点补贴,提升用水主体节水意识。再次是要深入做好超定额用水量累进加价征收,多元途径入手做大做实节水奖励资金池,做好节水标兵宣传,提升全面节约用水积极性。

5.2 推进水权转让突出用水优化

积极推进水资源用水优化,实现水资源保护与农业生产协调发展,多元推进水权转让,是未来改革活动开展应当关注的重点问题。在实际运行中,应当进一步加强统一的水权交易服务机构建设,推动交易活动朝向信息化、数字化方向转型发展大力推进同一水权内部交易,有效保障农业产业用水权益,又能够有效提升节水经济效益^[4]。在此基础上,积极探索政府回购农业水权制度,尝试探索政府与市场相结合的用水交易新型模式,优化水资源利用方式,积极推动农业灌溉用水朝向精细化、节能化方向转型。

5.3 复制扩展深化节水培育

在全州范围内加大节水项目建设,复制推广新型节水经验,借助乡村振兴项目建设、农村土地集体产权制度改革、宅基地改革等多种途径,打造一批具有代表性的水价综合改革示范区,大力复制不同农业生产活动节水灌溉经验。积极利用现场参观、新媒体宣传等途径,加大创新节水系统的宣传力度,加大技术开发和转让力度,在全州农业用水体系中

形成争先创优的良好态势^[5]。鼓励和吸引社会资本介入农业节水市场,以农业龙头企业、大型农场为载体,积极创建高效节水示范区,带动农业节水朝向纵深方向发展,有效提升节水培育水平。

5.4 加快推进智慧水务建设

新时期节水技术快速发展背景下,农业水权水价综合改革同样应当强化技术层面的支撑作用,推动各项管理工作朝向精细化、可视化、智能化方向发展。首先是在当前农业节水设施体系基础上,积极推广“互联网”应用,确保管理体系能够覆盖所有用水群体,有效提升信息共享、动态监督和即时服务水平。同时应当积极导入互联移动技术,通过移动端APP建设,推动农业用水节水工作朝向高效、精准、可靠方向开展。在实现智慧化管理基础上,降低水务管理成本,降低农业用水中的非必要损耗现象,切实达成节约用水目标要求。

6 结语

农业水权水价综合改革是中国水资源保护和开发利用的重要手段,对相关部门而言,必须切实转变传统工作理念,以节水理念为根本导向,精准评估实际运行中的问题,采用管理、宣传、技术等多种方式,推动综合改革不断深化,为区域水资源保护和农业生产高效开展奠定坚实基础。

参考文献

- [1] 王森.景电二期古浪灌区农业水价综合改革实践与经验[J].现代农业研究,2022,28(7):130-132.
- [2] 张玉存.凉州区农业水价改革影响因素分析及思考[J].水利发展研究,2021,21(8):102-105.
- [3] 许志江.高台县骆驼城灌区农业水价综合改革典型经验[J].质量与市场,2021(6):134-136.
- [4] 崔新玲,张春玲,付意成.农业水价综合改革试点背景下成安县农业水权交易初探[J].中国水利,2019(8):11-13+62.
- [5] 水利部发展研究中心调研组,陈茂山,张旺,等.加快推进新疆生产建设兵团农业水价综合改革[J].水利发展研究,2019,19(2):5-9.