

河北省农业水价综合改革存在的问题及对策

雷振东, 张星星*, 宋天媛, 鲁少华, 曹增强

永定河流域投资有限公司, 北京

收稿日期: 2023年6月30日; 录用日期: 2023年7月26日; 发布日期: 2023年8月1日

摘要

本文通过研究河北省农业水价综合改革实施进展分析本省的改革重点, 同时结合国内外水价改革文献资料分析改革存在的问题并提出可行性对策, 以期为河北省水资源高效利用提供理论参考。研究表明: 河北省农业水价综合改革面临的问题主要是各区域存在改革差距, 基础条件较差地区面临改革困境、资金短缺与资金配置低效并存、对于农业水价理论研究不足、协调配合不到位和改革内生动力不足等。为进一步推动河北省农业水价综合改革, 建议重视对已有成果的巩固, 进一步加强改革内生动力、加快推进节水灌溉工程建设, 完善用水计量设施、鼓励农业水价领域的科学研究, 及时应用于改革实践、加强与其他政策的衔接, 持续做好宣传工作、探索农业水价合理分担, 发挥社会机构在改革中的作用。

关键词

河北省, 水价改革, 农业节水, 水资源管理

Problems and Countermeasures of Agricultural Water Price Comprehensive Reform in Hebei Province

Zhendong Lei, Xingxing Zhang*, Tianyuan Song, Shaohua Lu, Zengqiang Cao

Yongding River Investment CO., LTD, Beijing

Received: Jun. 30th, 2023; accepted: Jul. 26th, 2023; published: Aug. 1st, 2023

Abstract

This paper analyzes the reform priorities in Hebei Province by studying the progress of the implementation of the comprehensive agricultural water price reform, and analyzes the problems of the reform and proposes feasible countermeasures in the light of the literature on water price

*通讯作者。

reform at home and abroad, in order to provide theoretical references for the efficient use of water resources in Hebei Province. The study shows that the problems faced by the comprehensive agricultural water price reform in Hebei Province are mainly the disparity of reform in each region, the dilemma of reform in areas with poor infrastructure, the coexistence of shortage of funds and inefficient allocation of funds, the lack of theoretical research on agricultural water price, the lack of coordination and cooperation, and the lack of endogenous motivation for reform. In order to further promote the comprehensive reform of agricultural water price in Hebei Province, it is recommended to pay attention to the consolidation of the existing achievements, further strengthen the endogenous momentum of reform, accelerate the construction of water-saving irrigation projects, improve water metering facilities, encourage scientific research in the field of agricultural water price and apply it to the reform practice in a timely manner, strengthen the connection with other policies, continue to do a good job of publicity, explore the reasonable sharing of agricultural water price, and play the role of social institutions in the reform.

Keywords

Hebei Province, Water Price Reform, Agricultural Water-Saving, Water Resource Management

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

由于人均水资源不足、南北分配不均、水污染严重和水生态恶化,水资源短缺已成为制约我国经济发展的重要因素。同时,工业和生活用水需求的快速增长与农业灌溉用水形成竞争,导致灌溉用水供应量减少[1]。2021年河北省农业用水量为97.14亿 m^3 ,占全年用水量的53.4%。河北省是我国主要粮食生产省份之一,但近年来由于农业生产规模不断扩大,地下水超采严重,水资源供需矛盾突出[2]。

农业水价改革是指国家为了有效发挥市场作用,利用价格在调节水资源配置和利用杠杆作用推行的围绕水价为核心的灌溉制度改革[3]。长期以来,水价问题包含两个方面。第一个是经济维度,即水价改革与经济体系和农业实践的联系;第二个是水文维度,即水价改革与灌溉系统、流域水文的相互联系[4]。总体来讲,水价改革对经济、社会、环境均会产生影响。20世纪90年代已有经济学家强调将水视为经济商品的重要性,以及水定价过低将会造成水资源浪费。

国内外学者已围绕农业水价综合改革的动因以及改革对农户用水行为的影响等方面开展了大量研究。Hong等[5]研究表明,过度强调通过提高农业水价来解决水资源短缺问题可能会导致与政策目标相反的结果,应对水资源短缺和确保粮食安全需要因地制宜的制度体系。为保障农业生产和农户收入,发挥农业水价改革促进农业节水和补偿运行维护成本的作用,应加强水价改革与其他相关改革的配合,综合运用价格调整、用水管理创新、财政奖补、水权交易等措施统筹推进。目前学界对农业水价政策效应研究积累了一定的成果,为本文提供了诸多有益视角,但水价改革机制、方案及政策处于动态变化状态,应结合地区改革实际情况及政策前沿分析存在的问题并提出对策建议。

为解决河北省水资源短缺和农业用水浪费之间的矛盾,应实行农业水价综合改革。合理的水价政策在促进农业节水、保证节水工程高效运行、提高农民节水意识、提高水资源利用效率等方面具有明显优势。本文通过分析河北省农业水价综合改革实施现状和影响改革的主要因素,提出河北省农业水价综合改革面临的主要问题和政策建议,为河北省经济建设和京津冀协同发展提供了有力保障。

2. 河北省农业水价综合改革进展

2.1. 农业水价改革阶段划分

我国农业水价改革阶段可以分为：无偿和低价供水阶段(1949~1984年)、农业水价改革起步阶段(1985~2005年)和农业水价综合改革阶段(2006年以来) [6]。2006年，国家发改委、水利部印发《关于加强农业末级渠系水价管理的通知》，我国进入农业水价综合改革阶段。《通知》要求，在保障农民利益的前提下，参照国有水利工程水价，进行农业末级渠系水价核定并补偿其运维养护费用。

2016年国务院办公厅出台《关于推进农业水价综合改革的意见》。国家发展改革委、财政部、水利部、农业部在同年6月联合印发了《关于贯彻落实〈国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见〉的通知》(发改价格〔2016〕1143号)，对农业水价综合改革工作提出具体要求。因不同区域间自然、经济和社会因素存在差异，随着改革工作的推进各地工作进展和改革成效差异逐渐增大。2020年，全国农业水价综合改革工作进入分类施策阶段。

2.2. 河北省农业水价综合改革实施进展

为贯彻落实国家对于农业水价综合改革要求，河北省出台了《河北省人民政府办公厅关于推进农业水价综合改革的实施意见》(冀政办字〔2016〕51号)、《农业水价综合改革及奖补办法(试行)》(冀水农〔2018〕43号)等政策性文件，分阶段有序开展农业水价改革工作。

河北省根据本省实际情况，在主要改革目标中提出全面推行计量收费，侧重于建立健全农业水价形成机制，相较国家文件增加了逐步实现成本定价、推行终端水价制度、加强水费征收监管等。农业水价形成的整体思路为，水价管理权限实行分级管理，加强水价征收全过程监管。水价制定标准为：终端水价、分类水价、定额管理超用加价，最后实现成本定价的目标。农业水价综合改革实行“超用加价”模式和“一提一补”模式，其中“超用加价”模式是指农业灌溉用水超水权、超定额加价收缴水费，低于灌溉定额进行节水奖励；“一提一补”模式是指农业灌溉用水在现行农业水价基础上进行提价，农民用水合作组织安排适当水价改革资金，与收缴的提价水费一同按亩返还补贴用水户。应根据当地实际情况，因地制宜选择以上两种模式。

3. 河北省农业水价综合改革面临的问题

3.1. 各区域改革进度存在明显差距

农业水价形成机制中“分级定价、超用加价”等要求均与配套计量设施关系密切。目前基础差且尚未完成改革的后发地区农业灌溉用水计量设施较少，因而采用“以电折水”方法，但由于多种客观因素，造成用水量折算不准确。此外，工程和设施基础较为薄弱的地区，在制度不足、农民抵触心理和补贴资金短缺等方面问题更为突出，改革工作也将面临更大阻力。

2020年，河北省地下水超采综合治理试点项目区和农田水利工程设施完善地区率先实现改革目标，相关工作取得显著成效。目前，对于改革先行区，要继续巩固改革成果，落实相关政策和资金，避免出现“水价倒退”的现象。

3.2. 协调配合不到位，改革内生动力不足

在水价改革过程中需要各个部门协调配合，包括水利部门、物价部门、部分政府部门、发改部门等，要调动各相关部门的对此项工作的积极性。由于基层管理人员对改革重要性认识不足，并未深刻理解农业水价改革对我国农业可持续发展的长远意义，未来应考虑建立绩效评估和惩罚机制。

3.3. 资金短缺与资金配置低效并存

资金短缺始终制约水价改革工作的开展的问题。目前，水价综合改革工作还存在改革资金配置效率低的问题。然而，现阶段各环节改革工作正处于攻坚克难阶段，充足的资金支持是保障改革有效推进的重要因素。通过调整完善相关政策，更多来源的资金将被纳入水价改革工作，也将进一步优化资金配置。

3.4. 对于农业水价理论研究不足

目前，水价政策研究以定性分析为主[7]，且不同学者对于改革效果的研究结论不一致。有学者认为，通过水价改革，在实现节约农业灌溉用水的同时降低种植成本、培养农户节水意识，值得大力推广；还有学者认为水价改革政策并不是一种有效手段，水价改革存在农户多元化阻碍和高执行成本等风险。此外，国内典型先行区的改革经验系统的总结和研究不足，尚未形成完整的理论成果为实践提供支撑。不同地区适宜的灌溉方式、种植作物以及农民的收入不尽相同，在进行农业水价改革时要因地制宜，不能“照搬照抄”其他地区经验；同时，要重点分析农户对水价提升幅度承受能力。

4. 政策建议及改革展望

4.1. 重视对已有成果的巩固，进一步加强改革内生动力

部分先行区域完成验收后，要重视对已有改革成果的巩固和进一步提升。在未来的工作中，首先要系统考虑工程和设施的运行维护工作方案，按期做好检测和更新；其次要紧跟国家以及地方的水价改革政策，因地制宜地创新、更新体制机制；最后各相关主管部门要加强监管和指导。针对改革内生动力不足这一问题，应进一步完善绩效考核机制建设，保证改革工作高效、有序进行。同时，应考虑提出惩罚措施，对于工作推进缓慢地区适当惩罚。

4.2. 加快推进节水灌溉工程建设，完善用水计量设施

水价改革政策与农田水利工程设施存在互相制约的关系，农田水利工程完善的地区用水量较小，用水户仅需支付基准水价，还有可能获得节水奖励，对于水价改革政策的接受程度高；相反，在实施水价改革政策后，将提高灌溉用水成本，农户将更有意愿采取节水灌溉技术。将农田水利工程设施完善的地区作为先行区，也反映了节水灌溉工程在一定程度上对于水价改革政策的落地具有促进作用。此外，实现终端水价政策的硬件基础是完善的水量计量设施，其他尚未完成改革的后发区域要加速推进节水灌溉工程建设，同步布置用水计量设施，建立农业灌溉用水信息管理系统，进而减小水价改革工作的阻力。

4.3. 探索农业水价合理分担，发挥社会机构在改革中的作用

资金短缺是制约水价改革工作推进的关键因素，现状主要依靠政府投资，但此方式可持续性较差，不利于水价改革的持续发展。解决当前改革投资困境的有效途径是探索拓宽融资途径，建立农业水价补贴合理分担机制。要分析明确水权改革各利益相关方的诉求，从政策角度吸引社会资本方参与到改革工作中，实现对资金、工程、服务等改革难点任务的分担。政府与企业的合作应进一步深化。通过购买服务、公开招标等多元化方式吸引企业参与改革的各项工作，推动改革向专业化、规模化方向发展。同时，引入市场化机制释放改革新动能，发挥企业在工程投资、建设、运营、管理等方面的优势，推动水价改革工作落地落实。

4.4. 鼓励农业水价领域的科学研究，及时应用于改革实践

通过科学的试验、归纳及演绎，研究结果可以对改革的实践过程进行指导。水价改革设计的学科较

多,例如水文学、社会学、经济学等,需要各领域的专家学者提出意见和建议,应通过多种方式鼓励更多的科研人员参与到农业水价研究中,建立科学水价理论体系。农业水价现有的研究多以定性为主,定量研究较少;此外,宏观分析较多,针对例如不同兼业程度下农户对水价承受能力的微观分析较少。在未来,应鼓励借鉴国内外科学研究结论和有效实践,认真分析本地的实际情况,因地制宜推动水价改革工作。

4.5. 加强与其他政策的衔接,持续做好宣传工作

为充分发挥水价改革的作用,应注重加强与其他相关改革的配合,综合运用价格调整、用水管理创新、财政奖补、水权交易等措施统筹推进。要重视对农户的宣传教育,通过传统媒介或新媒体方式帮助其建立节水意识和正确用水观念,转变传统的灌溉方式。此外,要加强节水灌溉理论及技术指导和培训,减少农户对节水技术易用性和有效性的担忧。

5. 结语

1) 改革先行区要加强农业水价综合改革成果的巩固和提升,持续做好宣传工作;改革后发区要加快推进改革进度,做好与其他政策的衔接。

2) 探索水价合理分担机制,多渠道整合资金保障农业水价综合改革工作顺利开展;通过引入市场化机制促进改革效率提升,创造改革新动能。

3) 鼓励各领域专家学者开展农业水价综合改革研究,尽快建立科学水价理论体系。

参考文献

- [1] Chou, L.C., Dai, J., Qian, X.Y., *et al.* (2021) Achieving Sustainable Soil and Water Protection: The Perspective of Agricultural Water Price Regulation on Environmental Protection. *Agricultural Water Management*, **245**, Article ID: 106583. <https://doi.org/10.1016/j.agwat.2020.106583>
- [2] 冯欣,姜文来,刘洋,等. 中国农业水价综合改革历程、问题和对策[J]. 中国农业资源与区划, 2022, 43(3): 117-127.
- [3] 刘维哲,王西琴. 农户分化视角下农业水价政策改革与节水技术采用倾向研究——基于河北地区农户调研数据[J]. 中国生态农业学报(中英文), 2022, 30(1): 166-174.
- [4] 蔡威熙. 农业水价综合改革效应研究[D]: [博士学位论文]. 泰安: 山东农业大学, 2021.
- [5] Yang, H., Zhang, X.H. and Zehnder, A.J.B. (2003) Water Scarcity, Pricing Mechanism and Institutional Reform in Northern China Irrigated Agriculture. *Agricultural Water Management*, **61**, 143-161. [https://doi.org/10.1016/S0378-3774\(02\)00164-6](https://doi.org/10.1016/S0378-3774(02)00164-6)
- [6] 刘维哲,王西琴. 农户分化视角下农业水价政策改革与节水技术采用倾向研究——基于河北地区农户调研数据[J]. 中国生态农业学报(中英文), 2022, 30(1): 166-174.
- [7] Zamani, O., Azadi, H., Mortazavi, S.A., *et al.* (2021) The Impact of Water-Pricing Policies on Water Productivity: Evidence of Agriculture Sector in Iran. *Agricultural Water Management*, **245**, Article ID: 106548. <https://doi.org/10.1016/j.agwat.2020.106548>