

创新和完善促进绿色发展价格机制·专家解读

深入推进农业水价综合改革

姜文来

推进农业水价综合改革,促进农业节水 and 农业可持续发展,是坚持节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力的新时期治水思路的必然要求,既是现实之需,更是长远发展之要。近日,国家发展改革委印发《关于创新和完善促进绿色发展价格机制的意见》(以下简称《意见》),提出要深入推进农业水价综合改革,进一步明确了工作重点和政策要点,对指导各地加大工作力度、将农业水价综合改革推向新的阶段具有重要意义。

农业水价综合改革意义深远

首先,有利于保障国家水安全。我国水资源短缺,人均占有水资源量只有2100立方米,仅为世界人均水平的三分之一,按照国际标准,我国属于中度缺水的国家,华北则属于严重缺水地区。农业是我国用水大户,占总用水量60%以上。在水资源十分紧缺的同时,我国农业水资源利用效率不高,粗放、浪费水问题普遍存在,大水漫灌的灌溉方式仍普遍存在,农业用水跑冒滴漏问题严重。据统计,2017年我国农田灌溉水有效利用系数只有0.542,远低于0.7—0.8的世界先进水平,节水潜力巨大。农业水价综合改革以综合手段提升农业用水效率,减少农业用水量,有利于缓解我国用水紧张的态势,保障国家水安全。

其次,有利于维护国家粮食安全。粮食安全关系到国计民生,丝毫马虎不得。水是支撑农业发展最重要的物质资源,水利是农业的命脉。长期以来,由于农业水价总体低于成本水平,农田水利工程运行维护经费难以得到有效保障。通过农业水价综合改革,统筹价格和补贴,构建农田水利工程的良性运行机制,有利于从根本上破解农田水利工程“有人建、没人管”的顽瘴痼疾,进而夯实国家粮食安全的水利基础。同时,农业水价综合改革通过设施节水、农艺节水、管理节水,在水资源稀缺的国情下,有利于用更少的水资源,生产出更多更好的粮食,提高粮食生产保障能力,这方面的成效在东北节水增粮、西北节水增效等工程的实施过程中已经得到证明。

第三,有利于推动农业供给侧结构性改革。农业供给侧结构性改革是农业发展面临的重要任务之一,关系到农业高质量发展

和可持续发展。农业水价综合改革是农业供给侧结构性改革总体部署的一部分。农业水价综合改革的目标之一就是发挥水价的杠杆作用,引导农民节约用水,推动工程设施完善,优化调整农业种植结构。特别是在调结构方面,可以促进地表水过度利用、地下水严重超采等缺水地区适度调减高耗水作物面积,选育推广需水少的耐旱节水作物,建立作物生育阶段与天然降水相匹配的农业种植结构与种植制度。

改革要把握关键原则

2016年初,国务院办公厅印发《关于推进农业水价综合改革的意见》(国办发〔2016〕2号),明确提出用10年左右时间,建立健全水价、水权、奖补和建管等机制,促进农业用水方式由粗放式向集约化转变。随后,有关部门紧密配合,各司其职,指导支持各地稳步推进农业水价综合改革。各级政府积极落实改革主体责任,遵循因地制宜、试点先行的原则,以点带面,积极探索,统筹机制建立和工程建设,逐步扩大改革实施范围。据了解,截至去年底,全国近800个县(灌区)开展了改革试点,改革实施面积累计达到5200万亩以上,其中2017年新增3000万亩以上,改革面积稳步扩大,探索形成了一批典型做法和经验。试点区节水成效初显,亩均节水约100立方米,灌溉周期平均缩短约20%。

此次《意见》是在国办发〔2016〕2号文件的基础上,立足于建立促进水资源节约的价格政策,进一步提出了深入推进农业水价综合改革的要点,这些要点充分体现了推进改革的4个关键原则。

首先,多措并举。农业水价综合改革是一个系统工程,其重要特点就是统筹建立用水管理、工程建设和管护、农业水价形成精准补贴和节水奖励等机制。通过机制,实现促进农业节水的作用,保障工程建设和维护管理,有效避免了长期以来农田水利工程重建轻管的弊端,避免出现“短命”工程,促进农田水利工程可持续利用和管理,让农田水利工程发挥长远效益。《意见》提出,不仅要提高水价水平,还要健全水价制度,也就是全面实行超定额用水累进加价,并同步建立精准补贴和节水奖励机制,体现了多措并举、协同发力的

原则。

其次,两手发力。改革注重发挥政府和市场的协同作用,农业用水兼有商品和公共产品双重特征,农业水价的制定,既不能完全靠市场调节,也不能完全靠政府补贴。完全靠市场,会造成农业水价过高,农民难以承受,对农产品生产和粮食安全有一定影响;完全靠政府补贴,会造成“福利水”“大锅水”,用水效率低,也影响农田水利工程和水资源持续利用。《意见》明确提出,完成农业节水改造的地区,要充分利用节水腾出的空间提高农业水价,同时建好用好精准补贴和节水奖励机制,总体上不增加农民负担,切实保护农民合理用水权益,这都是坚持政府与市场两手协同发力的具体体现。

第三,因地制宜。农业水价综合改革遵循因地制宜原则,区分不同地区水资源禀赋、灌溉条件、经济发展水平、种植养殖结构等差异状况,结合土地流转、农业经营方式转变,尊重农民意愿,探索符合实际、各具特色的做法,有计划、分步骤推进农业水价综合改革。《意见》提出改革试点地区要将农业水价一步或分步提高到运行维护成本水平,有条件的地区提高到完全成本水平,充分地体现了该原则。

第四,以点带面。由于我国地区发展不平衡,经济、资源环境差异较大,《意见》在完成农业水价综合改革任务方面采取了“区别对待”的方式,明确各方面条件相对具备的北京、上海、江苏、浙江等经济发达省份2020年底前率先完成,以及农田水利设施完善的缺水和地下水超采地区要率先完成,新增高效节水灌溉项目区、国家现代农业产业园要率先完成改革任务。这些地区的改革,将形成示范效应,带动全国农业水价综合改革向前推进。

以“啃硬骨头”精神抓落实

农业水价综合改革是一项系统工程,也是一项长期任务。农业水价综合改革要进一步深化,涉及农民、政府、水利工程项目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,不畏艰险,真抓实干,取得成效。

首先,统一思想认识,落实主体责任。农业水价综合改革是农业节水工作的“牛

鼻子”,事关重大、意义深远。改革的方向和政策设计已经明确,关键要靠各级地方政府的落实。要充分认识到深入推进农业水价综合改革的重要性和紧迫性,落实主体责任,把深入推进农业水价综合改革作为改革重点任务,积极推动落实。

其次,明确改革任务,细化实施方案。大中型灌区和小型灌区,渠灌区和井灌区,自流灌区和提水灌区,情况都有所不同,改革模式不可能千篇一律。各地具体的改革实施方案应该在顶层设计的基础上,结合本地实际制定,实施方案要注重可操作性,明确到2025年前要完成多少改革实施面积,改革要达到哪些具体目标、采取哪些具体措施、以什么样的方式来推进改革,只有明确了这些内容,改革的成效才是可预期的。

第三,统筹资金使用,完善考核机制。农业水价综合改革需要资金的保障,工程建设需要资金,各级政府在增加投入的同时,要对相关涉农涉水资金进行整合,提高资金的利用效率。新建、改扩建农田水利工程要统一规划、统一建设标准,同步推进相关机制建立,特别是新增高效节水灌溉项目区、国家现代农业产业园。推进农业水价综合改革的主体责任是地方政府,建议国家进一步完善农业水价综合改革考核指标,并提高其在“粮食安全省长责任制”和“最严格水资源管理制度”考核中的分值,以加大考核力度,促进深化农业水价综合改革。

第四,加强宣传引导,鼓励探索创新。农业水价综合改革涉及农民的切身利益,社会高度关注。相关部门要加强政策的宣传解读引导,用通俗易懂的语言和农民易于接受的方式,有效传递水资源短缺的信号,准确阐述政策,选好典型、讲好故事,生动形象地展示改革成效,营造良好的改革氛围。农业水价综合改革难度很大,要鼓励试点地区大胆探索,充分发挥基层的首创精神,只要是符合改革方向,符合发展规律,符合本地实际,都可以大胆地试、大胆地改、大胆地探索,最大限度调动基层推动改革的积极性、主动性、创造性。同时,还要及时总结提炼,规范完善,在面上推广。

(作者系中国农业科学院研究员、博士生导师)

以最严格法治保护生态环境

长江流域11省市将构建司法协作新机制

本报讯 记者李万祥报道:为进一步加强重点流域生态环境的司法保护,最高人民法院将推动长江流域11个省市高级人民法院构建司法协作新机制。这是记者从环境司法国际研讨会上获悉的。

7月2日,由最高人民法院、联合国环境规划署、欧洲环保协会联合主办的环境司法国际研讨会在北京召开。会议主题为“司法在全球环境治理中的作用”。

环境司法国际研讨会通过的《环境司法国际研讨会共识》认为,司法在环境治理中具有不可替代的作用,呼吁各国环境法官以实现公平正义和执行环境法律、推动环境法治体系的完善为己任,通过司法裁判回应民众关切,保障民众环境权益,以最严格的法治保护生态环境。

最高人民法院副院长江必新说,今年8月,最高人民法院将推动长江流域11个省市的高级人民法院签署司法协作框架协议,构建审判协作、诉讼协调、信息共享、区域互动的司法协作新机制。与此同时,最高人民法院将加强理论与实务研究,认真借鉴各国有益经验,依法审理涉及气候变化应对和绿色金融等新型案件,并充分发挥典型案例的示范引领作用,推动全社会形成绿色低碳的生产生活方式。

据介绍,最高人民法院2014年设立专门的环境资源审判庭,全国法院共设立环境资源审判庭、合议庭或巡回法庭1040个,依法审理各类环境资源案件,加强环境资源司法理论研究,推动中国环境司法不断迈上新台阶。2017年,中国法院共审结一审环境资源刑事案件20602件、民事案件190125件、行政案件30866件。

趣味宣讲暑运安全知识



6月30日,在江西南昌至景德镇的列车上,南昌客运段动车一队南动43组列车长黄自华用漫画等形式给小朋友们宣讲暑运安全知识,丰富了孩子们的旅途。 本报记者 刘兴撰



开放·合作·共赢
OPENNESS COOPERATION WIN-WIN

携手合作 推动乡村振兴

泛珠区域高铁经济带建设工作现场会暨第四届粤桂黔高铁经济带合作联席会议

广东·佛山 2018年7月5-6日

