

灌区农业水价综合改革与运行管理机制创新

李 鑫 周鸿胜

商城县河湖事务中心 河南 信阳 465350

【摘要】：灌区农业水价与管理机制的创新，核心在于构建价格、激励与管理协同的系统性解决方案。面对水价失灵与工程失管的双重挑战，需建立反映成本与稀缺性的动态水价，配套精准补贴与节水奖励，并同步创新工程管护与水权交易。通过推行多元共治、智慧调度与绩效挂钩等管理机制，方能破解节水激励不足、管护不可持续的困局，最终实现水资源高效利用与灌区长效运行的统一目标。

【关键词】：灌区；农业水价；综合改革；运行管理

DOI:10.12417/2811-0528.26.11.073

引言

当前灌区发展受制于水资源刚性约束与粗放管理方式，传统低水价与薄弱管理难以支撑可持续发展。推进改革需超越单一提价思路，聚焦水价形成、补贴激励、工程管护等环节的联动创新。同时，运行管理机制必须同步变革，以保障改革目标落地。探讨两者如何协同并进，对破解资源效率与工程维养难题具有关键意义。

1 灌区农业水价综合改革概念

灌区农业水价综合改革是针对传统水价形成机制与管理模式弊端，所推行的一项系统性、协同性政策实践。其核心内涵并非单一提高水价，而是通过水价形成机制、精准补贴机制、节水奖励机制、工程建管机制、用水管理机制等多维度的联动设计与整体变革，旨在建立一种既能促进农业节水、又能保障工程良性运行、同时兼顾农户承受能力的可持续用水制度。其根本目标是破解水资源短缺与用水浪费并存、工程老化失修与管护经费不足、农户节水动力不足与灌溉需求刚性等多重矛盾，最终实现灌区水资源的优化配置与高效利用，保障国家粮食安全与水安全。

该改革主要包括科学核定供水成本，建立反映水资源稀缺程度和供水成本的分档水价或阶梯水价；建立与节水效果、种植结构挂钩的精准补贴和节水奖励机制，保障农民基本用水需求与合理用水权益；同步创新灌区工程管护机制，明确管护主体与责任，落实管护经费，提升工程可持续运行能力；健全用水计量设施，推行定额管理，提升用水精细化管理水平。

2 灌区农业水价现状

2.1 定价长期失衡，节水激励严重不足

当前我国多数灌区执行的农业水价水平普遍偏低，价格形成机制存在显著缺陷。绝大多数地区的水价未能涵盖供水运行维护成本，距离补偿工程全成本的目标差距甚大，导致水价长

期处于政策性亏损状态。水价结构单一，通常实行按亩计收的固定费用，或虽有计量水价但标准粗放，缺乏基于作物类型、灌溉季节、水源丰枯或用水定额的精细化、差异化定价体系。这种与用水量脱钩的收费方式，无法传递准确的水资源稀缺信号，导致价格杠杆完全失灵，无法对用水户的节水行为产生任何经济激励。同时，水价调整机制僵化，未能与供水成本变化、水资源供需状况及农民收入增长建立动态联动，致使水价长期固化，既难以支撑工程的良性运行，也难以适应水资源管理的新要求，陷入了调价则加重农户负担、不调价则难以以为继的两难困境。

2.2 工程与机制双重失能，管理效率低下

在运行管理层面，灌区普遍面临工程设施老化失修与运行管理机制落后的双重困境。大量灌排工程建成年代久远，因长期缺乏足够的管护资金，普遍存在渠道渗漏、建筑物损毁、计量设施缺失或不准确等问题，导致输水损失巨大，供水效率低下。在管理机制上，权责不清问题突出，专管机构、基层管理单位与农民用水户之间的责任边界模糊，工程有人用、无人管或管不好的现象普遍存在。农民用水户协会等末端管理组织虽广泛建立，但多数存在运行不规范、财务不透明、服务能力弱的问题，未能有效承担起工程管护与水费收取的核心职能。管理手段粗放，主要依赖传统经验，信息化、智能化水平低，用水计量、水费计收、工程调度等环节效率低、矛盾多，最终表现为水费实收率长期处于低位，水费拖欠严重，进一步恶化了工程管护经费不足的局面，形成了“水价低导致收费难、收费难导致无钱管、工程坏导致浪费多、浪费多又压低供水效率”的恶性循环。

3 农业水价综合改革的机制创新

3.1 构建科学灵活的动态水价形成机制

为从根本上解决传统水价低于成本、结构单一、激励不足的顽疾，必须创新水价形成机制。改革的核心是建立基于全成

本核算的科学定价基础,并打破单一固定水价模式,推行与水资源稀缺性紧密挂钩的差异化、动态化水价。具体而言,需建立分类分档水价制度,区分粮食作物与经济作物,划分基本用水与超定额用水,对超定额部分实行累进加价,使水价真实反映用水成本和资源价值。更为关键的是,要建立水价动态调整的长效机制,设定明确的成本监审和价格调整触发条件,使其能够根据供水成本变化、农民支付能力及水资源供需状况进行定期评估与适时调整,从而结束水价长期扭曲和僵化的局面,真正发挥价格杠杆促进节水的核心作用。

3.2 健全精准高效的成本补贴与节水激励机制

针对水价提高可能带来的农户负担加重与节水动力不足问题,需同步进行配套激励机制的协同创新。重点在于构建目标明确、程序规范的精准补贴机制,财政资金不再进行普遍性补贴,而是精确用于对种粮农民等特定群体在定额内的用水费用进行补贴,或对因水资源转换而种植低耗水作物的成本进行补偿,确保其基本生产收益和积极性。同时,必须建立强有力的节水奖励机制,对实际用水量显著低于定额的农户、农民用水合作组织或村集体给予直接的经济奖励或用水权回购,将节水行为转化为实实在在的经济收益。这两项机制一补一奖,共同作用,旨在构建一个公平且有效的政策环境,既保护农民基本权益,又从经济上强力驱动全社会形成主动节水的内在动力。

3.3 创新权责清晰的工程建管与用水管理机制

为破解工程老化失管、管理效率低下的困局,必须在工程管护和用水管理组织模式上进行根本性创新。关键在于明确各类工程的管护主体、责任和经费来源,大力推广产权明晰、管理规范、经费落实的建管新模式。这包括积极培育农民用水合作组织、专业灌溉服务公司等多元化管护主体,推行物业化、承包经营等市场化管护方式。同时,必须建立可持续的管护经费保障机制,将合理水费收入、财政精准补贴及水权交易收益等统筹整合,确保持续稳定的管护资金流。在用水管理上,要强力推进计量设施全覆盖和农业用水定额管理,利用信息化、智能化技术提升用水监控与调度水平,并健全农民用水户的参与决策和监督机制,最终形成权责清晰、管理精细、运行长效的灌区现代化治理体系。

3.4 建立基于全成本核算的农业水价监督与评估机制

为确保农业水价制定的科学性、调整的规范性以及政策执行的有效性,必须构建一个公开透明、系统严谨的监督与评估机制。其核心在于建立常态化的供水成本监审制度,明确成本核算的边界、标准和方法,将工程的运行维护成本、大修理费用、固定资产折旧及水资源费等都纳入核算范围,并由独立第三方或政府审计部门定期进行审核与公开,确保定价基础的准

确无误。在此基础上,需要建立一个涵盖水价执行、费用征收、资金使用、节水效果、农民负担、工程运行状况等多维度的综合绩效评估体系,对水价改革的成效进行年度或周期性评估。评估结果应作为调整水价水平、优化补贴与奖励政策、改进管理措施的直接依据,并向社会公开,接受公众监督。这一机制旨在形成“成本公开、定价有据、执行规范、效果可评、动态优化”的完整政策闭环,保障水价综合改革始终在科学、公平、可持续的轨道上运行。

4 灌区运行管理机制的协同创新

4.1 创新权责明晰的多元主体协同治理机制

为破解传统灌区管理中主体缺位、权责模糊、管护脱节的系统性困局,必须超越单一行政主导模式,构建多元共治的协同治理新架构。其核心在于依据工程性质与层级,清晰界定政府专管机构、农民用水合作组织、专业化服务公司及终端用户的权责边界。专管机构应聚焦骨干工程的管理、水源调度和行业监管,从“运动员”向“裁判员”和“教练员”角色转变。通过政策引导和资金扶持,大力培育并规范农民用水合作组织,赋予其支渠以下工程产权、用水管理、水费计收等主体权限,使其成为田间工程管护的真正主人。同时,积极引入市场力量,通过政府购买服务、特许经营等方式,将计量设施维护、信息化系统运营等专业性工作交由社会化公司承担,形成政府主导、用户主体、市场参与的共建共管共享新格局。

4.2 构建智慧赋能的精细化运行调度机制

针对工程老化、计量缺失、管理粗放导致效率低下的问题,应通过现代信息技术全面赋能灌区运行管理,实现从经验决策到数据驱动的根本转变。关键在于全面建设覆盖水源、干渠、支渠乃至田间的自动化监测与计量设施网络,实时精准掌握水情、工情、墒情、农情信息。以此为基础,构建集监测预警、水量调配、水费计征、工程巡检于一体的智慧灌区管理平台。该平台通过数据模型与智能算法,可动态优化全渠系配水计划,实现从“按需灌溉”到“按需精灌”的跃升。同时,向用水户开放用水查询、线上缴费、报修投诉等移动端服务,极大提升管理透明度与用户参与度,将粗放式、被动式的管理模式,革新为精准化、主动型的现代化运行调度模式。

4.3 完善绩效挂钩的可持续长效管护机制

为打破管护资金短缺、人员积极性不高、工程效益难以持续的制度循环,必须建立以绩效评价为核心的激励约束机制,驱动管护工作走向长效良性轨道。核心是建立一套涵盖工程完好率、供水保证率、灌溉水有效利用率、水费实收率、用户满意度等多维度的量化绩效考核体系。将考核结果与水管单位财政补助资金、管理人员绩效薪酬、农民用水合作组织的奖补支

持以及专业化服务公司的合同续签直接挂钩。特别是要创新水费与财政补贴的联动方式，将部分补贴资金作为绩效奖励基金，对管护成效显著的主体给予额外奖励。通过这种“花钱问效、以效定补”的强激励手段，将管护责任、资金投入和管护效果紧密联系，从根本上激发各方主体高标准、可持续维护工程的内生动力。

4.4 探索水权流转与市场化交易机制

为破解灌区水资源配置效率低下、农业用水固化难以盘活的问题，应在明确用水总量的前提下，探索构建规范有序的水权流转与市场化交易机制。其核心在于将灌区用水总量控制目标层层分解，最终以水权证或水权账户形式明确赋予用水户清晰、可量化的初始用水权益，为其参与市场交易奠定产权基础。在保障粮食安全和基本生态用水的前提下，应建立规范化的交易平台和交易规则，允许农户、农民用水合作组织等将节约的水资源通过水权回购、转让、租赁等方式在灌区内部或不同行业间进行交易，使节水行为能够直接转化为经济效益。这种市场化机制的引入，能将外部行政管控与内部经济激励有机结合，有效提升农民节水积极性和水资源向高效益领域的流动性，是优化配置水资源、实现节水增效的关键制度创新。

4.5 强化利益相关方参与与能力建设机制

为保障多元协同治理的有效实施与长期可持续性，必须构

建系统性的利益相关方深度参与和能力建设强化机制。其核心在于打破传统的自上而下管理模式，将用水农户、农民用水合作组织、基层管理人员等关键主体内化为灌区治理的共同决策者和责任方。具体而言，应通过制度化渠道保障其在水价听证、用水计划制定、工程管护方案、资金使用监督等关键环节的知情权、参与权、表达权和监督权，使决策过程更加透明、民主，并符合实际用水需求。与此同时，必须建立常态化的能力建设体系，针对不同主体开展定制化培训，内容包括现代节水技术应用、用水合作组织规范化运营、财务管理、信息化工具操作、水权交易规则与市场化运作等。通过赋能与赋权相结合，不仅能全面提升各参与方的专业素养与治理能力，更能激发其主人翁意识，从“要我管、被动用”转变为“我要管、主动用”，为灌区运行管理的协同创新提供坚实的社会基础、人才支撑和内在动力，确保创新机制能够真正落地生根、长效运行。

5 结语

推进灌区水价改革与管理创新，必须坚持系统设计与因地制宜。未来应在保障农民权益与粮食安全基础上，持续完善动态定价、精准激励与市场化配置机制，并强化多元共治、智慧赋能等管理实践。通过建立监测评估与动态调整机制，推动政策体系不断优化，最终构建起节水高效、运行长效的现代化灌区治理模式，为农业高质量发展夯实水利基础。

参考文献:

- [1] 曹文静.基于典型灌区的农业水权水价综合改革研究[J].水利技术监督,2026,(02):72-76.
- [2] 魏亮,张博雄,孙雪峰,等.农业水价综合改革中灌溉用水定额优化与应用研究[J].价格理论与实践,2025,(10):210-215+275.
- [3] 吴俊英,栗季鑫,贺翔.灌区农业水价综合改革系统的应用与研究[J].湖南水利水电,2025,(06):40-42.
- [4] 商清.灌区农业水价综合改革后的实践与思考[J].江西农业,2025,(08):83-85.
- [5] 王向星,龚定.农业水价综合改革推动下现代化灌区建设的思考与实践[J].水利技术监督,2024,(07):52-55.
- [6] 杨炬敏.灌区农业水价综合改革措施[J].河南水利与南水北调,2024,53(03):28-29.
- [7] 黎家怡.基于水权制度下的农业灌区水价综合改革的对策研究[J].云南水力发电,2024,40(03):21-24.