# 平罗县农业综合水价改革的实践成果与经验启示

马晓丽
平罗县水务局　宁夏　石嘴山　753400

**摘　要：**黄河流域干旱半干旱灌区普遍存在水资源短缺、农业用水粗放、水价机制不健全、灌区管护薄弱等突出问题，制约区域农业高质量发展与水资源可持续利用。平罗县作为宁夏引黄灌区核心农业县域，依托黄河流域生态保护和高质量发展战略部署，系统性推进农业综合水价改革，通过完善水价形成机制、健全工程管护体系、优化用水管控模式、构建节水奖补机制，构建了规范化、市场化、精细化的农业用水治理体系。本文以平罗县改革实践为研究对象，系统分析县域水价改革的实施背景、核心举措与综合成效，总结提炼制度系统化、节水模式多元化、监管智能化、资源配置市场化、投融资机制多元化的改革亮点与典型经验。研究表明，农业综合水价改革有效提升了区域水资源利用效率、完善灌区长效运维体系、实现农户减负增收、稳固粮食生产安全、激活水资源市场化价值。研究成果可为我国北方干旱半干旱县域灌区农业水价改革、水资源集约利用及现代农业可持续发展提供可复制、可推广的实践参考。

**关键词：**农业水价改革；水资源集约利用；灌区管护；水权交易；平罗县

引言：宁夏平罗县地处黄河流域引黄灌区腹地，是典型的农业主导型县域经济，农业用水占全县总用水量的 85% 以上，是区域水资源消耗的核心领域。县域气候干旱、降水稀少、蒸发强烈，人均水资源量仅为全国平均水平的五分之一，水资源先天禀赋不足。随着最严格水资源管理制度全面落地，区域农业用水指标持续收紧，水资源刚性约束不断强化。传统农业长期采用大水漫灌的粗放灌溉模式，叠加水价机制滞后、工程管护缺位、节水激励不足等问题，造成水资源浪费严重、灌溉利用系数偏低、灌区运维乏力、农户节水意识薄弱等治理难题，严重制约县域农业转型升级与黄河流域生态治理。

为破解水资源短缺与农业粗放用水的结构性矛盾，落实黄河流域生态保护和高质量发展国家战略，平罗县自 2021 年全面深化农业综合水价改革，聚焦水价定价、工程管护、用水管控、奖补激励四大体系开展系统性改革。截至目前，全县农业水价改革覆盖面积达 117.48 万亩，改革工作于 2023 年顺利通过市级验收并获评优秀。基于县域改革实践，本文系统梳理平罗县农业水价改革的实践路径、实施成效，总结特色经验与创新模式，旨在为北方干旱灌区农业节水改革、水资源精细化治理提供实践借鉴。

## 1 平罗县农业综合水价改革实践背景

### 1.1 水资源禀赋与农业发展矛盾突出

平罗县属于典型西北干旱气候，年均降水量仅 180mm，年均蒸发量高达 1700mm，天然水资源补给匮乏，农业生产高度依赖黄河过境水。县域主要种植小麦、玉米、水稻等耗水型粮食作物，产业发展对黄河水资源依赖性极强。在水资源总量刚性管控背景下，传统粗放漫灌模式与节水增效、生态保护的发展要求严重脱节，水资源供需矛盾持续加剧，倒逼县域开展体制机制改革，转变农业用水方式。

### 1.2 传统水价机制存在明显短板

改革前县域传统农业水价体系存在结构性缺陷，形成节水无动力、管护无资金、缴费无自觉的治理困境。一是水价标准长期偏低，末级渠系水价远低于运维成本，水费收入无法覆盖渠道修缮、人员运维支出，农田水利设施老化失修严重。二是计价模式粗放，未结合作物耗水差异实行差异化定价，无法发挥水价杠杆调控作用。三是水费收缴机制不规范，拖欠水费、资金截留、用水无序等问题频发，进一步加剧灌区运营困境，制约农业规模化高质量发展[1]。

### 1.3 政策赋能改革落地实施

近年来，宁夏先后出台农业水价综合改革、用水权管控、水资源市场化改革等系列政策文件，明确以水价改革为抓手，完善用水管控体系、健全节水激励机制、盘活水资源资产价值。平罗县作为自治区重点改革试点县域，承担着探索北方灌区节水治理新模式的重要任务，依托政策支撑全面推进农业水价、水权、工程管护、节水激励一体化改革，推动农业用水由粗放管控向精准集约转型。

## 2 平罗县农业综合水价改革核心实践举措

平罗县立足县域灌区实际，聚焦用水治理痛点难

点，构建水价形成、工程管护、用水管控、奖补激励四项核心机制，全方位夯实农业节水治理体系。

2.1 优化水价形成机制，构建透明化定价体系

平罗县坚持成本补偿、循序渐进、公开透明原则，科学核定供水成本，分步推进水价调整，理顺农业用水价格体系。通过第三方机构专项核算灌区供水成本，召开价格听证会广泛征求民意，形成科学合理的调价方案。2022 年首轮调价将末级渠系水价由 0.0055 元 /$m^3$ 调至 0.0205 元 /$m^3$，终端水价提升至 0.0455 元 /$m^3$；2024 年二次优化定价，终端水价调整至 0.0518 元 /$m^3$，逐步实现水价与运维成本匹配，保障灌区良性运转。

同时，规范水费收支管理，出台专项管理办法，建立统一征收、分级管理、收支两条线的管理模式。依托乡镇灌溉专业服务合作社代收水费，全部资金纳入财政专户专项管理，干渠水费依规上缴，末级渠系水费专项用于渠道管护、设备运维及人员薪酬。推行线上缴费与四级公示制度，彻底解决水费核算失真、资金截留等问题，改革后自流灌区亩均水费由 55 元降至 30 元左右，切实减轻农户负担[2]。

2.2 健全工程管护机制，夯实节水硬件基础

坚持建管并重、提质增效理念，统筹推进节水工程改造与管护机制创新。县域重点推广滴灌、暗管排水等高效节水技术，落地实施多个乡镇高效节水改造项目，大幅降低灌溉渗漏损耗。创新基层管护模式，整合组建专业化灌溉服务合作社，替代传统松散用水协会，明确渠道管护、灌溉服务、水费收缴一体化职责，完善 13 项标准化管理制度。明晰水利工程产权与管护主体，建立常态化巡查、清淤、维修机制，有效解决以往管护缺位、设施失修、责任模糊等问题，构建长效化灌区运维体系。

2.3 完善精准用水管控，实现水资源集约配置

严格落实用水总量刚性管控，将年度农业用水指标逐级分解至乡镇、村组、渠道及农户，实行年初配水、年中调控、年末结算的动态管理制度。完善田间计量设施，搭建智能化用水监测平台，实时监控用水总量、用水效率核心数据。结合水资源承载能力优化种植结构，压缩高耗水作物种植规模，推行差异化作物用水配额。同步推广水肥一体化、覆膜保墒、耐旱作物种植等农艺节水技术，常态化开展节水宣传教育，全面转变农户粗放用水习惯，实现从大水漫灌向精准节水转型。

2.4 构建多元奖补机制，激活节水内生动力

针对节水动力不足问题，平罗县出台农业用水精准补贴与节水奖惩办法，建立差异化、多元化节水激励体系。2022—2025 年，全县累计兑现各类节水奖补资金 236 万元，覆盖乡镇、合作社及普通农户。结合区域实际创新奖补模式，通过节水抵减、节水奖励、规模化主体精准补贴等方式，简化发放流程、提升补贴精准度，让节水收益直达基层农户，有效激发群众主动节水、规范用水的内生动力，形成全民节水的良好格局。

## 3 平罗县农业综合水价改革综合成效

3.1 用水效率显著提升，节水效益成效凸显

通过水价杠杆调节、工程改造、结构优化、政策激励多维发力，县域农业用水浪费问题得到有效遏制。2021—2024 年，农业用水量由 71477.43 万立方米降至 58593.64 万立方米，四年累计节水超 1.2 亿立方米，节水成效极为显著。农田灌溉水有效利用系数稳步提升，水资源配置更加科学，有效缓解县域水资源供需矛盾，为农业可持续发展提供坚实水资源保障。

3.2 灌区管护体系完善，实现良性长效运行

改革彻底破解农田水利重建设、轻管护的行业难题，县域水利基础设施运维能力全面提升。累计维修泵站设备 59 台，整治维修渠道 65 条 41 公里，清淤渠道 2084 条 2065 公里，修缮配套水利设施 505 座，全面恢复渠道输水能力。专业化合作社规范化运营，实现灌溉服务、设施管护、水费收缴一体化管理，运维资金专款专用，彻底扭转工程老化失修、灌区运转乏力的局面，构建可持续的灌区运行机制[3]。

3.3 降低农业生产成本，切实保障民生福祉

科学化定价、透明化收缴、规模化灌溉有效降低农户生产负担。亩均水费大幅下降，经济成本显著降低；统一灌溉服务缩短灌溉周期、节约人工成本，让农户能够聚焦田间管护、提质增收。规范化的用水管理模式、公开透明的收费机制，大幅提升农户政策知晓度与服务满意度，民生保障成效突出。

3.4 稳产增收效果明显，筑牢粮食安全底线

节水灌溉工程升级与种植结构优化持续改善农业生产条件，土地集约化利用水平显著提升，县域土地利用率平均提升 2%。在严控用水总量、优化种植结构的前提下，粮食产量实现逆势增长，2022—2024 年粮食总产量持续攀升，三年累计增产 0.21 万吨，实现节水、稳产、增效三重目标，稳固县域粮食安全屏障。

3.5 水权市场持续激活，水资源价值有效释放

依托水价改革深化用水权市场化建设，搭建规范化水权交易平台，推动水资源跨区域、跨主体、跨行业优化配置。2022—2024 年累计完成水权交易 42 笔，交易水量 6299.70 万立方米，交易总额 3337.31 万元。创新用水

权抵押贷款模式，落地县域首笔用水权质押贷款，有效激活水资源资产价值，拓宽涉农经营主体融资渠道，形成政府主导、市场运作、社会参与的多元治水格局。

## 4 平罗县农业水价改革特色经验与创新亮点

### 4.1 制度体系系统化，筑牢改革法治根基

坚持制度先行、规范引领，围绕水价核定、水费征收、节水奖惩、水权交易、工程管护等关键环节，构建全方位、系统化的制度体系。通过制度化明确各方主体权责边界，规范用水管理全流程，杜绝改革碎片化、执行随意化问题，为改革常态化、长效化落地提供坚实制度保障，全面激活各类主体节水护水积极性。

### 4.2 节水模式一体化，实现多维效益共赢

创新适配西北干旱灌区的滴灌 + 暗管排水一体化节水模式，兼顾节水、节肥、增产、生态多重效益。实践表明，该模式可实现亩均节水 20%、节肥 40%、增产 10% 以上，有效降低农业面源污染，改良灌区土壤生态。同时推动土地规模化、集约化经营，优化农业产业结构，实现经济效益、社会效益、生态效益协同提升。

### 4.3 监管方式智能化，提升治水精细水平

推进智慧水利建设，构建全覆盖、可视化的用水智能监管体系，在重点灌域布设测控一体化闸门、流量监测设备、电磁流量计等智能设施，覆盖灌溉面积 6.2 万亩。实现用水数据实时采集、动态监测、精准溯源，彻底解决传统人工统计误差大、监管滞后、管控薄弱等问题，为水资源精准调配、节水成效核查、水权交易开展提供精准数据支撑。

### 4.4 资源配置市场化，盘活水资源资产价值

打破传统固化的水资源分配模式，健全水权流转与收益分配机制，鼓励闲置用水权市场化交易。推动水资源从低效益种植领域向高效益产业优化配置，既盘活闲置水资源资产，又让节水主体获得市场化收益，充分发挥市场在水资源配置中的决定性作用，形成节水有价、流转有偿、增效有益的新型治水模式。

### 4.5 投融资机制多元化，拓宽水利发展路径

突破水利建设单一财政投入模式，依托用水权改革政策红利，创新水权交易、用水权抵押、社会资本参与的多元投融资机制。有效吸引金融资本、社会资本参与节水工程建设与灌区运维，破解县域水利建设资金短缺难题，实现水利发展、企业增收、生态保护三方共赢[4]。

## 5 结论与展望

平罗县立足北方干旱半干旱地区水资源短缺的基本禀赋，紧扣黄河流域生态保护和高质量发展战略要求，通过健全四大核心改革机制，系统性破解农业用水粗放、管护薄弱、节水不足、效益不高等突出问题。改革实践有效提升了水资源利用效率、完善灌区长效运维体系、稳固粮食安全生产、激活水资源市场化价值，形成了适配西北灌区、可复制、可推广的农业水价改革模式。

未来，平罗县需持续深化智慧水利建设，优化水价动态调整机制，完善水权市场化交易体系，不断释放改革红利。持续强化节水宣传引导、细化精准管控措施、健全多元投融资体系，进一步推动农业水资源精细化、市场化、现代化治理，为北方干旱灌区农业节水增效、乡村振兴与水资源可持续发展提供有力支撑。

## 参考文献

[1] 李丹，王军。北方干旱灌区农业水价综合改革实践与成效研究 [J]. 水利经济，2022,40 (03):78-83.

[2] 张磊，刘静。黄河流域灌区水资源集约利用与水权市场化改革路径 [J]. 人民黄河，2023,45 (05):66-70.

[3] 王彦博。县域农业综合水价改革存在的问题及优化对策 [J]. 中国农村水利水电，2022 (08):156-159.

[4] 周亮,王浩.黄河流域农业节水增效与粮食安全协同发展研究[J].农业工程学报,2021,37(15):1-9.