

昌吉市农业用水管理与水费收缴改革工作问题探讨

贾 君

昌吉市水利管理站（昌吉市三屯河流域管理处） 新疆 昌吉 831100

摘 要：本文基于对昌吉市水利管理站改革实践的深入剖析，系统梳理了其在供水分级管理、精准计量、智慧收费、监督机制等方面的创新做法，全面评估了改革在提升管理效能、释放便民红利、强化资金安全等方面取得的核心成效。同时，文章深刻揭示了当前改革进程中存在的“行业监管体制不顺”等关键问题，并据此提出了稳定基层队伍、强化监管能力、提升服务质量、完善激励机制及深化智慧应用等五项优化路径。研究表明，昌吉市的改革模式通过制度创新与技术赋能的深度融合，有效推动了农业用水从粗放式向精细化、智能化转变，为同类地区提供了可复制、可推广的宝贵经验，对国家层面推进农业水价综合改革和现代化灌区建设具有重要的理论与实践参考价值。

关键词：农业用水管理；水费收缴改革；智慧灌区；精准计量；水价改革；昌吉市

引言

水是生命、生产、生态之基。我国西北地区水资源匮乏且分布不均，农业用水管理关乎粮食、生态安全及区域发展。但传统模式存在“大水漫灌”、计量不准、计收落后、监管乏力等问题，造成水资源浪费，制约水利工程效益，影响农民利益与满意度^[1]。构建科学高效的农业用水管理体系，成为政府紧迫任务。2014年，国务院推进农业水价综合改革，以完善水价机制等促进农业节水与水资源可持续利用。各地开展试点探索，新疆昌吉市作为干旱区农业大市，依托完善灌区工程体系，自2015年起，以问题为导向、改革为动力，在农业用水管理与水费收缴上大胆创新。本文将全景扫描昌吉市改革实践，分析做法、成效与挑战，提出优化建议，总结提炼经验，为其他地区提供借鉴，推动我国农业水利治理现代化。

1 昌吉市农业用水管理的基本概况与改革背景

昌吉市位于天山北麓，是温带大陆性干旱气候区，农业发展依赖灌溉。全市有三屯河、头屯河两个大型灌区及五个中型灌区，2025年总灌溉面积132.24万亩，高效节水面积占比超97%，高标准农田64万亩，主要种植小麦、玉米、棉花等作物，粮经作物比例1:2.7，对水资源精细化管理要求高。昌吉市水利管理站（前身为三屯河流域管理处）是市水利局下属公益二类事业单位，承担灌区建设管理、城乡供水等职能，内设8个机关科室与8个直属站所，管理体系较完备。改革有其历史演进背景：（1）财务管理机制：2008年，水费收取模式从“自收自支”变为“财政收支两条线”，单位性质调整为公益二类差额管理，收入上缴财政后拨付，差额自行解决，规范了资金管理但带来新压力。2014年优化为“差额财政兜底”模式，移交

多种经营产业，让管理站专注水利业务，为水费收缴专业化、规范化奠定基础。（2）基层水利管理体制：2016年依据方案，各乡镇水管站与农、林等部门整合成立乡镇农业发展服务中心，9个乡镇水管站移交乡镇管理。此改革整合资源，但水利专业技术人员管理权下放乡镇，流动性加大、专业指导能力削弱，给市级水利部门统筹管理带来障碍。在此背景下，昌吉市开启新一轮农业用水管理与水费收缴改革。

2 农业用水管理的创新实践与核心举措

2.1 构建“市—乡镇—村组—用水户”四级分级管理体系

每年印发《昌吉市用水总量分配方案》，将农业用水总量按“市—乡镇—村组—用水户”层级逐级分配，分配结果全程公示，建立取用水全过程监管与目标考核机制。市水利管理站依据方案及来水预报制定年度供水计划，将地表水用水总量分配至各一级取水口，按计划向乡镇配水并建立台账；乡镇水管站负责辖区村组配水调度，村委会统筹片区配水，最终实现配水到户，乡镇与村组共同完成村组、农户用水台账，确保数据精准可查。

2.2 打造“33个计量收费断面”为核心的精准计量网络

为提高灌区用水管理的精准性与效率，2023年至今共启用33个收费断面，一级取水口、生态监测、收费断面实现自动监测，精准计量已达到全覆盖，根据我单位制定的流量测验准则，三屯河水文组按照准则严格执行对灌区各个计量点进行实时实测对比，做好自动计量系统数据与人工测量数据对比分析，一年测次不少于200次，为水资源精准分配提供可靠依据，让灌区老百姓用上“明白水，放心水”，切实维护好广大用水户利益，更好的为灌区服务。

2.3 推行“智慧灌区e平台”驱动的数字化水费计收模式

自2017年起,依托“智慧灌区e平台—水费管理系统”实现乡镇、村组“系统算账到户、按方计量收费”。开灌前,各乡镇以种植户为单元,按土地性质上传本年度定案种植面积至平台;开灌后,按灌溉轮次录入实际用水量及用水户灌溉起止时间,系统以365立方米/亩为定额,依据累进加价制度自动核算每轮次水费,超定额用水量自动计算超定额费用;乡镇通过系统“水费公布”模块查阅用水户定额水量、水费及超定额相关信息,及时下载打印公示;灌溉期结束后,市水利管理站与乡镇核对全年用水量,签字确认后录入系统,经核查无误锁定系统,按乡镇下载本年度应征水费决算,完成计收闭环^[2]。

2.4 建立“制度+督查”双轮驱动的用水监督机制

2019年11月水利行业专项监督小组对昌吉市9个乡镇和多个村组、协会开展专项监督检查,梳理问题线索13个:典型问题包括收取水费票据管理不规范、挤占和挪用水费、用水监督机制缺失、擅自提高收费标准、搭车收费、按亩收费、用水大户侵占水权等。为规范管理,昌吉市印发《关于印发昌吉市农业灌溉用水管理办法的通知》(昌市水考〔2020〕1号),制定《昌吉市农业用水三公开管理细则》,重点落实“水价、水量、水费”三公开制度。每年6-8月灌溉高峰期,督查“三公开”落实情况,深入田间了解用水户对水价政策知晓度与宣传效果,开展配水服务满意度调查,收集问题并优化改进。

3 水费收缴模式的系统性革新

3.1 账户管理:从分散到集中,筑牢资金安全防线

2016年前,单位设立水费总账户,各乡镇设子账户,水费由乡镇收费人员收取后存入子账户,再按期转至总账户,最终统一缴至财政指定账户。2016年响应财政局账户规范管理要求,注销所有乡镇子账户,仅保留1个水费专户,所有灌区水费直接进入专户,实行“资金只进不出”管理,再按时足额缴存至财政指定账户,彻底解决资金分散流转问题。

3.2 收费方式:从现金主导到无现金多元,践行“以用水户为中心”理念

传统现金收费模式依赖上门催缴或定点收取,存在效率低、资金安全风险高、农户缴费不便(尤其农村老年群体)、对账繁琐易出错等问题。2015年经济责任审计发现,部分收费员因农村交通不便、缴费与银行上班时间错位、节假日无法及时存款等,将水费公款私存至个人账户,存在违法风险与安全隐患。为解决问题,单位践行“以用水户为中心”理念,推行以“无现金”为核

心、“便捷高效”为目标的多元化收费体系,实现“数据多跑路,群众少跑腿”:

线上主渠道:农户可以通过手机银行或网上银行随时随地完成缴费,不受时间和地点限制,尤其方便了外出务工人员。

第三方平台:与主流支付平台对接,开通了微信、支付宝专用缴费二维码,操作极其简便,符合当下民众的支付习惯。

POS机服务:为每个乡镇收费大厅配备多台POS机,既能满足现场缴费需求,也能支持收费员上门为有需要的农户提供刷卡服务。

柜台兜底:充分考虑到农村老年群体对智能设备的使用障碍,保留了在农村信用社柜台现金缴费的传统渠道,确保服务无死角。

特殊群体预约服务:对于行动不便或无自主缴费能力的特殊群体,提供预约上门服务,工作人员可携带移动POS机或协助扫码完成缴费。

这套“线上+线下”、“自助+人工”、“普遍+特殊”的立体化缴费服务体系,最大限度地兼顾了不同群体的需求,将便民、利民、惠民落到了实处。

为适配灌区水费计收数字化升级需求,后期计划开发微信小程序,已完成与水费账户所在银行的对接工作。小程序支持用户通过移动端实时查询个人用水量数据及水费收缴状态,同时提供线上直接缴费功能,与PC端智慧灌区e平台的水费收缴系统实现数据互通、功能协同,形成“移动端+PC端”一体化的水费计收服务体系,既满足用户随时随地的使用需求,也为管理方提供多场景、全方位的计收管理支撑,进一步推动灌区水费管理的规范化和智能化。

4 改革成效评估与现存问题剖析

4.1 取得的核心成效

4.1.1 农业用水管理效能显著提升

一方面,“智慧灌区e平台”的应用实现了水账核算的全过程动态监督,算账准确率大幅提高,有力保障了“按方收费”原则的落实,减少了人工干预带来的误差和纠纷。另一方面,“三公开”制度与常态化督查相结合,极大地增强了用水的透明度,让用水户能够清楚地知道自己用了多少水、该交多少钱,从而“浇放心水、交明白费”,对水利部门的信任度和满意度显著提升。

4.1.2 水费收费模式改革红利全面释放

一是便捷性升级,多元化的无现金缴费方式彻底解决了“缴费难”问题,群众满意度大幅攀升。二是安全性与效率双提升,无现金支付使资金能够实时或次日到

账,不仅加速了资金回笼,更从根本上规避了现金在收取、保管、运送过程中的安全风险,实现了资金流转全程可追溯,财务对账效率提升95%以上。三是行政成本有效降低,减少了大量收费环节的人工投入,节约了票据打印、运输、保管等行政开支,使管理人员能将更多精力投入到工程管护、技术服务等核心业务中。四是资金监管空前强化,专户管理和无现金支付的结合,从源头上杜绝了资金滞留与挪用,大大提升了资金流向的透明度,为内控和审计监督提供了坚实基础,实现了风险防范的“关口前移”。

4.2 当前存在的突出问题

当前,昌吉市农业用水管理面临的最核心、最棘手的问题是行业监管体制不顺。这一问题源于2016年的基层水利管理体制改革。当时,乡镇水管站整体移交乡镇管理,虽然整合了资源,但也带来了两个严重后果:其一,乡镇水管人员(现为农业发展服务中心成员)的管理权归属乡镇,导致其流动性加大、专业人才流失严重,对村组一级的用水管理指导和监督力量明显不足^[3]。其二,市级水利部门失去了对乡镇及村级配水服务的直接管理抓手,难以对全市范围内的农业用水管理进行统一规划、标准制定和有效监督,导致精细化、规范化管理的推进阻力重重。这一“上面管不了、下面管不好”的体制性梗阻,已成为制约昌吉市水利事业高质量发展的最大瓶颈。

5 深化改革的优化路径与未来展望

5.1 稳定乡镇水管人员队伍

依据自治区党委政府《关于进一步健全基层水利服务体系的指导意见》文件精神,联合市编委、人社局、各乡镇政府,明确乡镇水管人员(属农业发展服务中心)岗位职责、编制管理、薪酬待遇标准,将水管工作成效纳入乡镇年度考核指标,压实人员管理责任,减少非必要调动。

5.2 强化水利部门监管能力

出台《昌吉市乡镇农业用水管理标准化规范》,明确配水调度、台账记录、水费公示、服务反馈等环节操作标准与考核要求;建立常态化督导机制,市水利管理站每季度开展专项督导,形成报告并督促整改,考核结果与乡镇评优评先、项目支持挂钩^[4]。

5.3 提升配水服务质量

健全各级配水监督约束机制,杜绝“以水谋私、优亲后友”等乱象;畅通涉水纠纷与信访渠道,及时回应用水户诉求,提高用水户满意度。

5.4 完善水费收缴机制

探索建立水费收缴奖励机制,对年底水费收缴率达90%以上、开灌前缴清水费的用水单位给予资金奖励,奖励资金由乡镇统筹用于水利设施维护。

5.5 深化水费收费模式

拓展线上缴费渠道覆盖广度与应用深度,探索更多便民场景;优化系统功能,提升用户体验,加强对老年群体、特殊群体的服务保障,确保“无人掉队”;深化缴费数据与资金流转数据分析应用,提升流域管理精细化、智能化水平。

6 结语

昌吉市农业用水管理与水费收缴改革以问题、民生、创新为导向,通过构建管理体系、打造计量网络、推行智慧计收、建立多元缴费渠道等举措,实现农业用水管理从经验、粗放、模糊到科学、精细、透明的跨越。改革促进农业节水,保障水利工程运行,提升公共服务质量效率,获用水户赞誉。但改革仍有问题,“行业监管体制不顺”凸显制度设计系统性和协同性重要。未来改革要巩固技术成果,注重顶层设计和体制机制创新,打通“最后一公里”。昌吉市经验表明,成功农业水价综合改革是制度、技术、服务创新统一,是政府、市场、群众协同的体现,其探索路径和方案对全国干旱半干旱地区农业水利现代化建设有启示和参考价值。

参考文献

- [1]丁晓芬.农业灌溉用水管理优化策略研究[J].农业科技创新,2025,(25):54-56.
- [2]张九成.最严格水资源管理制度下农业灌溉用水的创新探讨[J].农业开发与装备,2025,(07):178-180.
- [3]孙军红,冯锡涛,韩志刚,等.基于水价改革的农业供水管理实践与经验[J].水利技术监督,2024,(05):75-78.
- [4]寇丽萍.合理收缴水费促进灌区农业发展[J].村委主任,2024,(09):158-160.