薛政办发〔2018〕14号

薛城区人民政府办公室

关于印发《薛城区农业水价综合改革实施方案》的通 知

各镇政府，临城街道办事处、巨山街道筹备处工委，区政府有关部门，驻薛有关单位：

《薛城区农业水价综合改革实施方案》已经区政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

薛城区人民政府办公室

　　　　　　　　　　　　　　　　　2018年8月9日

（此件公开发布）

薛城区农业水价综合改革实施方案

为贯彻落实《山东省人民政府办公厅关于印发山东省农业水价综合改革实施方案的通知》（鲁政办发〔2016〕44号）精神和市委、市政府深化改革决策部署，有序推进全区农业水价综合改革，结合我区实际，特制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神以及习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的新时期治水方针，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，紧紧围绕保障粮食安全和水安全、促进农业节水和农田水利工程良性运行的目标，突出问题导向，加强供给侧结构性改革和农业用水需求管理，坚持使市场在资源配置中起决定性作用，政府和市场协同发力，健全农业水价形成机制，完善农田灌溉工程体系，建立农业初始水权制度和农业节水激励机制，创新农业用水管理方式，实现节水、减排、增产、增效，为推进农业现代化和我区全面建成小康社会作出积极贡献。

（二）基本原则。实施农业水价综合改革，必须尊重农民意愿，维护农民权益，促进农民增收，总体上不增加农民负担。水价制定要充分考虑农民承受能力，制度安排要最大程度惠及广大农户，让农民在高效用水前提下用得起水，在积极参与改革中共享改革成果。  
　　一是坚持综合施策。加强农业水价综合改革与其他相关政策的衔接，机制先行，综合运用价格调整、工程配套、技术推广、结构优化、财政奖补、管理创新等举措推进改革。  
　　二是坚持两手发力。既要使市场在资源配置中起决定性作用，促进农业节水，也要更好发挥政府作用，保障粮食等重要农作物合理用水需求。  
　　三是坚持供需统筹。既要强化供水管理，健全运行机制，提高供水服务效率，也要把需求管理摆在更加突出位置，全面提高农业用水精细化管理水平，推动农业用水方式转变。  
　　四是坚持因地制宜。区分不同区域水资源禀赋、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。

（三）改革目标。力争用8年时间，在全区农田有效灌溉面积范围内完成农业水价综合改革任务，建立起合理反映农业供水成本、有利于节水和农田水利工程良性运行的农业水价形成机制。同时达到以下目标：

———农业用水价格总体达到水利工程运行维护成本水平，具备条件的区域或供水单位可提高到完全成本水平；

———农村基层用水组织规范组建、长效运转，农业水费计收基本到位；

———农业用水总量控制和定额管理普遍实行，先进适用的农业节水灌溉技术措施广泛应用；

———建立起可持续的农业用水精准补贴和节水奖励机制；基本建成计量设施完善的农田水利工程体系。

（四）实施进度

———2018年，选择周营镇率先开展完成改革面积5.48万亩，并初步形成可推广经验；

———2019年，累计完成改革面积10.26万亩；

———2020年，累计完成改革面积14.32万亩；

———2021年，累计完成改革面积15.9万亩；

———2022年，累计完成改革面积17.4万亩；

———2023年，累计完成改革面积18.9万亩；

———2024年，累计完成改革面积20.5万亩；

———2025年，累计完成改革面积20.88万亩；

二、健全农业水价形成机制

把建立健全农业水价形成机制作为改革的首要任务，进一步完善农业水价政策和制度。按照分级、分类、分档制定农业水价，规范农业用水定价调价行为。

（一）完善定价调价机制。结合农田水利工程设施建设和用水管理等情况，充分听取和吸收各方面意见，科学合理地制定农业供水价格调整机制。坚持价格调整、利益调节、合理补偿相结合，与财政税收改革、农业综合改革、水利管理体制改革相协调，把握调价时机、力度和节奏，确保调整后的农业水价可接受、可实施。

（二）分级制定农业水价。农业水价按照价格管理权限实行分级管理。中型灌区骨干工程农业水价原则上实行政府定价，具备条件的可实行协商定价；中型灌区末级渠系、小型灌区以及社会资本投资兴建的供水工程，鼓励实行协商定价，也可实行政府定价。实行政府定价的，由价格主管部门按程序进行成本监审，综合考虑供水成本、水资源稀缺程度以及用户承受能力，合理制定供水工程各环节水价。实行协商定价的，由供需双方在平等自愿的基础上，按照有利于促进节水、保障工程良性运行和农业生产发展的原则确定。

（三）积极推行分类水价。根据农业发展政策，区分域内不同的农业种养结构、缺水程度、供水来源，实行分类水价。经济作物和养殖业用水价格要高于其他用水类型，其中，粮食作物用水价格应达到运行维护成本水平，一般经济作物用水价格应达到完全成本水平，高附加值经济作物、设施农业和养殖业等用水价格应达到一定盈利水平。严重缺水地区的用水价格要高于其他地区，较长缺水时期的用水价格要高于其他时期，对按照政策应当限制用水的，可以实行特殊加价制度；使地下水用水成本高于当地地表水，适当提高地下水保护区用水价格，显著提高地下水超采区用水价格，体现地下水战略价值和综合治理成本，促进实现地下水采补平衡。

（四）逐步推行分档水价。积极创造条件，区分农业用水定额与用量、供给与需求的不同档次，实行不同水价。实行农业用水定额管理，以定额内用水量作为基准，按照“多用水多付费”的原则，确定阶梯和加价幅度，推行超定额累进加价，促进农业节水，保障供水工程维持基本运行。

（五）加强总体调控。合理运用行政手段、经济手段和必要的法律手段，确保农业水价整体处于合理区间、局部体现合理差异。农业水价原则上应达到运行维护成本水平，水资源紧缺、用水户承受能力强的地区可提高到完全成本水平；水资源紧缺地区、地下水超采区的农业水价要率先调整到位，用水量大或附加值高的经济作物和养殖业要率先调整到完全成本水平。

三、夯实农业水价改革工程基础

把握农业用水与供水、量水、节水的内在联系，在农田水利、高标准农田等农业项目建设中，必须同时配套完成灌溉计量设施的建设，把夯实农业水价综合改革工程基础摆在重要位置，认真开展现有农田水利工程基础状况、测水量水计量设施完备情况的调查摸底工作，找准薄弱环节，有针对性地补足补强基础设施，落实节水措施，为各项机制发挥作用创造条件。

（一）完善农田灌溉工程体系。结合农田水利等项目建设，针对不同地区、各类灌区工程设施短板，突出重点，建设末级渠系和田间配套工程，畅通农田灌溉“最后一公里”，规模化推进农业水价综合改革工作。

井灌区突出优化机井布局和机井配套建设，推广应用包括无井房射频卡控制在内的管道输水灌溉；经济作物区积极引进先进节水设备，发展喷灌、微灌等现代高效精准灌溉。引湖灌区突出完善灌排工程体系建设。

水库灌区突出配套建设输水渠系及节水灌溉工程。地势高差较小的水库灌区重点做好灌区渠系及建筑物的配套，完成骨干渠系的高标准衬砌；地势高差较大的水库灌区大力建设输水干、支管道体系，推广自流管道灌溉，田间增配软管或喷灌、微灌等高效节水灌溉设施；水库灌区下游推广井渠双灌，科学布局渠系和机井，实现灌区地表水与地下水的联合调度。条件较好的灌区，将渠道输水改为管道灌溉，提高农田灌溉用水效率。

引河（湖）灌区突出拦蓄和引水能力提升。优化拦河闸坝、提水泵站等布局，配套建设输水渠系，合理建设以拦河坝为主的拦河蓄水工程，实现河道梯级开发，积极拦蓄利用雨洪资源。对灌排结合泵站兼顾灌排需求，尽可能地降低运行成本。

小水源灌区突出小水源开发及灌溉设施的配套建设。分散的小水源工程要推广多水源联合调度管道化灌溉；山地丘陵区选择适宜区域建设高位蓄水池或雨水集蓄工程，推广提水管道输水灌溉和自流管道输水灌溉。探索“以奖代补、先建后补”等途径和方法，引导社会资本和农民自筹资金参与建设小水池、小塘坝、小渠道、小泵站，以及小型引水堰和机电井等各类小型农田水利工程。

（二）配套供水计量设施。按照经济适用、满足取用水管理和计量收费需要的原则，合理确定供水计量控制层级，采用群众易于接受的测水量水方式和方法，加快计量体系建设。

公共财政投资建设的农田水利工程都要配套建设供水计量设施，新建、改扩建工程要同步建设计量设施，尚未配备计量设施的已建工程要通过改造补足配齐，地下水超采地区限期配套完善。中型灌区骨干工程与末级渠系的分界点必须设置供水计量设施，末端计量到斗渠口；小型灌区和末级渠系细化计量到用水单元；小型水源工程要因地制宜设置固定、半固定或移动式计量设施；使用地下水灌溉的要计量到井，有条件的地方可计量到户。中型灌区骨干工程一般由管理机构负责供水计量，末级渠系控制范围可由基层水管单位或农村基层用水组织计量。对于田间用水计量，结合水费计收的要求，因地制宜灵活采用当地群众易于接受的测水量水方式和方法。引河（湖）灌区、水库灌区斗渠以下供水计量，可分摊至每个田块；井灌区实行“以电定水、水电双控”等计量方式；小水源灌区采用以“水表计量”为主，“以时折水”“以亩折水”相结合的计量方式。

（三）推广节水技术和措施。依托末级渠系节水改造、节水灌溉配套工程建设和农业结构调整，推广应用各类农业节水技术措施，实现农业用水精细化管理。根据水资源条件和粮食作物、经济作物不同特点，广泛应用渠道防渗、“渠改管”和射频卡、智能水表等新工艺、新设备，大力推广管灌、喷灌、滴灌、渗灌等高效节水技术，集成应用水肥、水药、水肥药一体化技术。积极发展田间土地整平技术和深松整地、覆盖保墒措施，合理采用绿色抗旱保水措施等，提升天然降水利用效率。因地制宜调整农业生产布局、农作物种植结构，主动调减水资源短缺、地表水过度利用、地下水严重超采地区的高耗水作物面积，推广需水少的耐旱节水作物，增加作物生育阶段需水与天然降水相匹配的低耗水作物面积。

四、建立农业初始水权制度

按照最严格水资源管理制度和水资源用途管制政策，结合农业灌溉取水许可管理，科学合理分配农业初始水权，探索建立水权交易制度，将水权交易纳入各级公共资源交易平台，最大限度地释放农业水价综合改革活力。

（一）分解农业用水总量控制指标。依据本区域用水总量控制指标和产业发展水平，合理确定农业用水总量控制指标，层层分解用水总量，逐级分解到灌区斗渠或农渠、泵站、机井等工程单元，分解到镇街、村集体、农村基层用水组织等用水主体，具备条件的可分解到具体用水户或地块，明确农业用水主体的用水总量控制指标。

（二）明确农业初始水权。根据用水总量控制指标和农业灌溉用水定额，核定单位灌溉用水量，在保障合理灌溉用水的基础上，按照适度从紧的原则，分配给工程单元或终端用水主体，明确其农业初始水权。向用水单位或个人颁发水权证书，注明水源、水量、用途、期限、转让条件等，明确用水权利和义务。水权证书应动态管理、定期核定，期间因许可水量发生变化、土地流转或土地用途发生变化而导致农业水权转移变化的，须经发证单位批准并重新核发。

（三）建立水权交易制度。鼓励用水户节约用水，允许农业水权流转，有条件的地区可以转让交易节余水量。探索将水权交易纳入各级公共资源交易平台，在不影响粮食基本用水的前提下，保障用水户获得节水收益。区政府或其授权的主管部门、灌区管理单位可予以回购；在满足区域内农业用水前提下，推行节水量跨区域、跨行业转让。区级以上水行政主管部门负责制定本行政区域内农业水权交易规则并监督实施，其中，跨县（市、区）的农业水权交易由市级水行政主管部门负责监督管理。土地承包经营权流转时，农业水权一并流转使用。

五、创新农业用水管理方式

立足实际，顺应市场化改革、社会化服务趋势，适应农业生产和经营方式转变，创新农业用水管理的组织形式、运作模式和农田水利工程管护机制，提高农民参与度，为农业水价综合改革机制长期发挥作用、农民持久享受政策普惠创造条件。

（一）健全农村基层用水管理组织。加强农村基层用水管理组织建设，改善办公条件，增加维护经费，定期开展培训指导，使其成为农业用水协商定价、计量收费、水权转让的实施主体。鼓励依托农村基层组织、新型农业经营主体，成立灌溉专业合作社、农民用水户协会，或由新型农业经营主体自主创办水利经济合作社、农业用水服务公司。不具备以上条件的，可依托农村基层服务体系，健全村级用水管理组织。

（二）深化农田水利工程产权制度改革。按照“谁投资、谁所有、谁受益、谁负担”的原则，明晰农田水利工程特别是小型农田水利设施产权主体。区政府授权水利部门对辖区内农田水利工程进行产权核定、登记造册并颁发产权证书。推进农田水利工程设施所有权与使用权合理分离，将使用权移交给村集体、农民用水合作组织或其他用水户。区政府授权水利部门审核、颁发《农田水利工程使用权证书》，产权单位与工程设施使用权所有者签订《农田水利工程管护协议》，建立农田水利设施及管护工作台账，明确管护责任。

（三）实现农村基层用水管理组织健康发展。充分利用农业用水奖补机制，支持农村基层用水管理组织规范组建，完善管理制度，建立长效机制。支持农村基层用水管理组织实行市场化运作、专业化服务、物业化管理，鼓励实行资本化运营，增强自我发展能力。具备条件的鼓励将农田水利工程设施使用权与农业初始水权赋予同一主体，更好地发挥农村基层用水管理组织、新型农业经营主体建设农田灌溉工程、养护工程设施的优势和在用水管理、水费计收等方面的作用，提高农业用水管理水平和效益。通过水利工程设施抵押贷款、政府购买服务等方式，鼓励社会资本参与农田水利工程建设和管护，对符合条件的农村基层用水管理组织给予重点培育，扶持其做优做强。鼓励基层用水组织拓展服务范围，实施有偿经营。

（四）建设农业水价综合改革信息系统。实施“互联网+”行动，加快农业水价综合改革信息平台建设，通过地理信息系统和图像技术进行总体实施进度地图展示、示范点的现场视频监测等，逐步实现全区灌区基础信息、农业用水管理组织（包括管理范围、人员构成、取用水量等）、农业水价信息、水费收取信息、水权分配及确权管理，水量控制和水权交易等数据统计的自动化管理，为农业水价综合改革的监管和全面综合提高管理水平创造便利条件。

六、建立农业用水精准补贴与节水奖励机制

制定农业用水精准补贴和节水奖励办法，充分调动农民参与改革、实施节水的积极性，有效破解不提价难以实现节约用水和工程良性运行、提价农民难以接受的农业水价改革“两难”问题。

（一）实行农业用水精准补贴。在完善农业水价形成机制的基础上，建立与节水成效、调价幅度、财力状况相匹配的农业用水精准补贴机制，确保总体不增加农户定额内用水的水费支出，保障农户合理用水权益，保护农民种粮积极性。精准补贴以水价调整为前提并与农民承受能力挂钩，对于未发生实际灌溉、农业用水超出定额、农业水价调整未达到要求或未超出农户承受能力的不予补贴。

精准补贴对象主要为在定额内用水的种植粮食作物的用水主体，包括不同规模的农民用水户、正式登记注册的农民用水合作组织、依法设立的家庭农场、专业服务公司和农业龙头企业等新型农业经营组织，以及小型灌排设施和配套计量设施管护主体。

补贴标准主要根据定额内用水成本与运行维护成本的差额，统筹考虑农业水价调整与农户承受能力，制定不同的补贴标准，直接对工程运行维护费给予一定比例的补贴，或按照运行维护成本与水价改革前终端水价的差价给予一定比例的补贴。各灌区具体补贴标准依据测算结果确定，要通过补贴实行总体上不增加农民负担。

用水补贴包括申请、审核、批准、兑付、检验等程序，由各镇(街)组织实施，并接受区水利局、区财政局的监督管理。补贴可在用水户认可的前提下，对维修养护主体采取按项补贴、据实报销等方式兑现，也可对各类用水户按照扩大或改善灌溉面积或用水量，在灌溉周期结束后或年终统一发放。具体程序和管理办法，由农业水价综合改革领导小组办公室统一制定。

（二）建立农业节水奖励机制。建立易于操作，用户普遍接受的奖励机制，将积极推广应用工程节水、农艺节水、调整优化种植结构等取得明显农业节水成效的用水主体、管理单位和个人确定为奖励对象，重点奖励农村基层用水组织、新型农业经营主体和种粮大户等。对于未发生实际灌溉，或因气候条件显著改变、种植面积缩减及转产等非节水因素引起的用水量下降，不予奖补。节水奖励按照申请、审核、批准、兑付、核验等程序，由各镇街组织实施，并接受区水利局、区财政局的监督管理。要通过奖励最大程度地调动广大农民群众的节水积极性和各级人员的管理积极性，具体程序和管理办法，由农业水价综合改革领导小组办公室统一制定。

（三）明确奖补资金来源。通过优化财政农田水利和农业奖补资金支出结构，加大用于精准补贴和节水奖励的支持力度，资金来源除财政拨款外还包括超定额累进加价水费分成收入、地下水提价分成收入、高附加值作物或非农业供水分成利润、水权转让分成收入、社会捐赠等。各级各有关部门要认真测算精准补贴和节水奖励资金需求，明确资金来源，确保满足农业水价调整后实施精准奖补需要。制定奖补资金筹集使用管理办法，明确使用范围和程序，公开公平公正操作，广泛接受社会监督。

七、保障措施

（一）加强组织领导。成立薛城区农业水价综合改革领导小组，负责协调解决农业水价综合改革推进工作中遇到的重大问题。由区级分管领导任组长，区发展改革局、财政局、水利局、农业局、物价局、经管局等为成员单位，加强对改革工作的组织领导，协调解决工作中遇到的重大问题。领导小组办公室设在区水利局，负责农业水价综合改革的日常管理和推进任务。各镇街、各有关部门，作为农业水价综合改革的实施主体，按照各负其责的原则，要高度重视农业水价综合改革工作，将其作为全面深化改革重点任务，建立健全领导体制和工作机制，主要负责同志亲自抓，把握好方向和路径，加强改革工作的指导和协调；要结合实际制定具体实施方案，明确改革时间表和路线图，细化年度改革目标和改革任务，确保各项改革措施落到实处。各镇街、各有关部门建立领导体制、工作机制的情况和农业水价综合改革实施方案、年度实施计划要在本方案发布1个月内报区农业水价综合改革领导小组办公室；及时总结农业水价综合改革工作动态、经验做法、发现的问题以及有关建议等，并在每年分别将上半年、全年改革工作情况报区农业水价综合改革领导小组办公室。

（二）明确责任分工。各级各有关部门要进一步明确部门分工，细化落实责任，协同推进农业水价综合改革工作。区发改局负责统筹全区涉农项目，统一农业水价综合改革任务要求。区财政局负责落实奖补资金，加强资金管理和监督资金使用和绩效评价。区农业局负责种植结构调整、农艺节水措施推广、加大农业补贴支持力度。区物价局负责农业供水成本核算、农业用水价格核定、超定额累进加价和分类水价制定，同时履行水价执行的监督责任。区水利局负责农业用水总量控制和定额管理、水利工程建设和管理、水利工程产权界定、农业初始水权分配以及农业水价综合改革的日常工作。区市场监管局、区民政局负责农村基层用水组织的登记注册管理。区经管局负责把水权交易平台整合纳入农村产权交易中心统一管理。

（三）加大资金投入。区财政要充分发挥财政资金对农业水价综合改革的引导和杠杆作用，统筹公共财政一般预算、地方水利建设基金、国有土地出让收益计提农田水利建设资金等，调整财政支农资金支出结构，不断加大对农业水价综合改革的投入力度。区级财政投入到农田水利的资金要重点用于农业水价综合改革，主要补助农田水利工程与计量设施建设、工程维修养护、农村基层用水组织能力建设、农业用水精准补贴以及节水奖励等方面。建立财政农田水利资金投入激励机制，在安排农田水利方面资金时，向农业水价综合改革区域倾斜，对农业水价综合改革积极性高、工作有成效的给予重点支持。以工程产权界定为基础、水权有偿交易为纽带、合理投资回报为吸引，鼓励社会资本以多种形式参与农业水价综合改革。

（四）严格监督考核。加强对农业水价综合改革工作的监督考核，逐级压实责任，层层抓好落实。区农业水价综合改革领导小组将对各镇街、各有关部门实施方案落实情况进行检查和年度考核，推进农业水价综合改革任务落实。建立改革进度报告、通报和约谈、整改等制度，定期向社会公开通报各镇街、各有关部门工作进展情况，对进度滞后的进行约谈，对工作不力的责令整改，对整改不到位的实行问责。

（五）强化培训宣传。围绕推进农业水价改革总体要求，要定期开展现场会和专门的业务培训，切实提高工作人员的思想认识和业务水平，搞好横向交流，确保各项政策落实不走样、见实效。要做好农业水价综合改革政策解读，回应农民关切，让广大农民充分了解改革的出发点、落脚点和具体举措；总结宣传改革进展情况，发现和宣传改革过程中涌现的典型，让全社会看到实施改革带来的变化、广大农民享受到的改革成果；发挥各级各类媒体的作用，强化水情教育，增强农民乃至全社会有偿用水、节约用水意识和节水自觉性，积极营造有利于快完善农业水价形成机制、深化农业水价综合改革的良好舆论氛围。

附件：薛城区农业水价综合改革领导小组

附件：

薛城区农业水价综合改革领导小组

组 长：邓贞彦 区政府副区长

副组长：邵长军　区水利局局长

成 员：王振成 区发改局副局长

柳 勇 区水利局副局长

　　　　 孙允宝 区农业局副局长

　　　　 宋兆忠 区市场监管局副局长

孙 藻 薛城国土分局副局长

薛 峰 区经管局副局长

徐 靖 区物价局副局长

　　　　 冯 峰 区农业开发办副主任

田 源　区财政监督局局长

孟雪莉　区低保办主任

姜玉伟 区法制办科员

田 超 陶庄镇武装部长

仲 菲 邹坞镇副镇长

孙彩玲 临城街道副主任

郭庆海 常庄镇副镇长

李天晓 沙沟镇副镇长

侯长清 周营镇武装部长

周 瑞 巨山街道副主任

领导小组办公室设在区水利局，负责领导小组的日常工作，柳勇兼任办公室主任。

抄送：区委有关部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院 ，区检察院。

薛城区人民政府办公室　　 2018年8月9日印发