

东营市东营区人民政府办公室文件

东区政办发〔2017〕84号

东营区人民政府办公室 关于印发《东营区农业水价综合改革 实施方案》的通知

各镇人民政府、街道办事处，区政府各部门、单位：

《东营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，请认真贯彻执行。

东营区人民政府办公室

2017年12月11日

东营区农业水价综合改革实施方案

为贯彻落实《东营市人民政府办公室关于印发东营市农业水价综合改革实施方案的通知》（东政办发〔2017〕12号）和区委、区政府深化改革决策部署，有序推进我区农业水价综合改革，特制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十九大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，紧紧围绕保障区域粮食安全和水安全、促进农业节水和农田水利工程良性运行，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和更好发挥政府作用，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，为建设繁荣富裕、生态秀美、文明和谐、宜居宜业的美丽东营区作出积极贡献。

（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民，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。

一是坚持生态优先。把改善生态环境放在重要位置，以农业水价综合改革为抓手，按照循环经济发展理念，推广应用绿色环保节水技术，进一步提高水资源利用效率。

二是坚持综合施策。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。

三是坚持两手发力。既要发挥市场在资源配置中的决定性作用，促进农业节水，也要更好地发挥政府引导作用，保障粮棉等重要农作物的合理用水需求。

四是坚持供需统筹。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。

五是坚持因地制宜。充分考虑各镇（街道）水资源禀赋、灌溉条件、经济发展水平、农业种植结构等方面存在的差异性，结合农村土地流转、农业经营方式转变，引导形成符合当地实际、各具特色的农业水价改革模式。

六是坚持科技创新。推进以科技、信息、组织管理为一体的全面创新，构建起集约化、专业化、组织化、社会化的现代农业用水管水体系。

（三）改革目标。农业水价综合改革覆盖全区农田有效灌溉面积，用7年时间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，经济作物和特色农业发展集中区域达到完全成本水平；

——农村基层用水组织规范组建，实现多种形式并存和长效运转，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。

（四）实施进度。根据东营市农业水价综合改革总体要求和我区改革目标，确定实施进度如下：

——2018年，完成改革面积累计达到7万亩；

——2019年，完成改革面积累计达到13万亩；

——2020年，完成改革面积累计达到18万亩；

——2021年，完成改革面积累计达到23万亩；

——2022年，完成改革面积累计达到27万亩；

——2023年，完成改革面积累计达到31万亩；

——2024年，完成改革面积累计达到33万亩。

二、健全农业水价形成机制

建立健全农业水价形成机制是此次改革的首要任务，须按照有利于促进农业节水和农田水利工程良性运行的要求，进一步完善农业水价政策和制度，规范农业用水的定价调价行为。

（一）分级制定农业水价。全区农业水价按照价格管理权限实行分级管理。大中型灌区水利工程农业水价原则上实行政府定价，具备条件的可以协商定价；大中型灌区末级渠系、小型灌区以及社会资本投资兴建的供水工程，实行协商定价。实行政府定价的，由区物价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。

（二）积极推行分类水价。结合我区农业发展政策及实际，区分不同的农业生产结构、缺水程度、供水水源，实行分类水价。总体上经济作物和养殖业的用水价格高于粮棉作物的用水价格，其中，粮棉作物、一般经济作物用水价格达到运行维护成本水平，高附加值经济作物、设施农业和养殖业等用水价格达到完全成本水平，有条件的达到微利水平。

（三）逐步推行分档水价。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（计划）管理，以定额（计划）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。积极探索用水合同管理，实行基本水价和计量水价相结合的两部制水价，保障供水工程能够维持基本运行。根据供水、需水的季节性变化，实行丰枯季节水价，有效调节农业用水供需矛盾。

(四)完善定价调价机制。根据我区农业水价综合改革目标、原则，制定我区农业供水价格管理办法，建立起配套完善的农业水价定价调价机制。增强农业水价定价调价机制科学性、规范性和透明度，充分听取和吸收各方面意见，科学合理制定和调整农业供水价格。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、水利工程管理体制改革相协调。各灌区水价调整要紧密结合改革进度需要，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。

(五)切实加强总体调控。综合运用行政、经济和法律手段，确保农业水价整体上处于合理区间、局部之间体现合理差异。农业水价原则上要达到运行维护成本水平，水资源紧缺、用水户承受能力强的区域可提高到完全成本水平。水资源紧缺区域的农业水价要率先调整到位，用水量大、养殖业及附加值高的经济作物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，夯实农业水价综合改革工程基础，找准薄弱环节，有针对性地完善农田灌溉、测水量水设施，落实节水措施，为各项机制发挥作用创造条件。

(一)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，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。公共财政投资的新建、改建、扩建农田水利工程要同步配套建设供水计量设施，尚未配备供水计量设施

的已建工程要通过工程改造补足配齐，严重缺水区域限期配套完善；社会资本投资兴建的供水工程，也要根据取用水管理要求配套建设相应的计量设施。

确定供水计量控制层级。大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，并逐步计量到地块；小型灌区和末级渠系要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。

规范供水计量管理。大中型灌区骨干工程，按照区域用水总量控制管理要求由其对应的管理机构负责供水计量；末级渠系控制范围结合水费计收需要，由基层水管单位或农村基层用水组织计量。

灵活选择供水计量方式方法。引黄灌区斗渠以下供水计量，可分摊至每个田块；管灌区分支管以下供水计量，可按户计量，也可按亩分摊。

（二）完善农田灌排工程体系。结合我区农田水利工程建设，针对各灌区工程设施短板，突出重点，采取以奖代补的形式加快农田供水工程建设，逐步完善末级渠系和田间配套工程体系，切实解决农田灌溉“最后一公里”问题。

（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。针对我区水源条件及灌溉管理要求，广泛应用渠道防渗、渠改管等节水措施，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，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。推广粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体化，加快构建现代农业产业体系。

四、建立农业用水水权制度

按照最严格水资源管理制度和水资源用途管制政策，合理分配农业水权，建设水市场，建立水权交易制度体系，鼓励农民群众通过转让节余水量获得收益，最大限度地释放农业水价综合改革的活力。

（一）分解农业用水总量控制指标。依据分配到我区的用水总量控制指标，综合产业结构、发展规划、用水现状等因素，合理确定农业用水总量控制指标并分解至镇（街道）。根据管理需要，镇（街道）要将农业用水总量控制指标进一步分解到灌区、斗渠或农渠、泵站等工程单元，分解到村集体、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农户或地块。

（二）明确农业初始水权。各镇（街道）按照“总量控制、以供定需、适度从紧、适当预留”的原则，核定单位灌溉用水量，保障合理灌溉用水需求，在农业灌溉取水许可批复基础上，明确各级用水管理组织、工程单元管护主体或终端用水主体获得的农业初始水权。水利部门可根据管理需要向用水单位或基层水管

理组织、个人颁发水权证，并注明水源、水量、用途、期限、转让条件等，明确用水权利和义务。水权证书有效期为 5 年，实行动态管理，有效期内因水权交易、土地流转或土地用途发生变化而导致水权变化的，须经区水利局批准并重新核发；有效期满后结合区域用水总量控制指标、取水许可水量等变化情况，由区水利局统一核定后重新颁发。

（三）建立水权交易制度体系。鼓励用水户节约用水，允许农业水权转让。土地承包经营权流转时，农业水权一并转让使用。建设东营区水权交易市场，水利部门负责出台水权交易管理办法，制定农业水权交易规则并监督实施，其中辖区内的农业水权交易由水利部门负责监督管理，超出辖区的农业水权交易须向上级水行政主管部门申报。在不影响粮棉作物基本用水的前提下，保障用水户可以通过节余水量水权交易获得节水收益；未交易的节余水量，区水利局、镇政府（街道办事处）、灌区管理单位、基层用水组织等可按照政府指导价予以回购；各镇（街道）在满足区域内农业用水前提下，推行节余水量跨区域、跨行业转让。

五、建立农业用水精准补贴与节水奖励机制

结合实际和管理需要，制定农业用水精准补贴和节水奖励办法，明确使用范围和程序，公开公平公正操作，接受社会监督。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。在发挥水价促进节水杠杆作用的同时，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灌溉用水承受能力挂钩，对于未实际灌溉、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灌溉定额内用水的种植粮棉作物的用水主体，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等因素确定。可直接对工程运行维护费给予一定比例的补贴，也可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。

用水补贴由镇（街道）组织实施，区水利局会同财政局进行复核。其中兑付补贴，可以在用水户认可的前提下，对维修养护主体采取按项补贴、据实报销补贴；可以充抵下一年度水费，但充抵比例不得超过 50%；也可以依据各类用水户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，由区水利局统一制定。

（二）建立农业节水奖励机制。建立易于操作、用水户普遍

接受的奖励机制，对取得明显节水成效的农业用水主体给予奖励，最大程度调动广大农民群众的节水积极性。

奖励对象为积极推广应用工程节水、农艺节水、调整优化种植结构、提高管理水平等实现农业节水的用水主体，重点奖励农村基层用水组织、新型农业经营主体和种植大户等。

奖励标准主要考虑节水水量、水权交易、回购、示范作用、影响效应等因素。对未发生实际灌溉，因种植面积缩减或者转产等非节水因素引起的用水量下降，不予奖励。

节水奖励由镇（街道）组织实施，区水利局会同财政局进行复核。其中奖励的兑付，可以直接给予资金奖励、节水设备等物质奖励，也可以采取节水回购方式给予资金奖励。具体程序和管理办法，由区水利局会同财政、农业等相关部门统一制定。

（三）拓宽奖补资金来源。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，资金来源为财政拨款或其他资金。

六、创新农业用水管理方式

立足全区实际，适应农业生产和经营方式转变，适应市场化改革、社会化服务趋势，不断提高农民参与度，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，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）组建农村基层用水组织。鼓励组建具有持续自我发展能力的农村基层用水组织，成为农田水利工程使用、供水计量、

协商定价、水费征收、水权转让和管理维护的实施主体。各镇（街道）可以依托农村基层组织、新型农业经营主体，成立灌溉专业合作社、农民用水户协会；也可以结合农村基层服务体系建设，整合农村供水管理、工程看护、防洪减灾、产销经营等功能，提高供水、用水、管水的社会化服务水平。不具备以上条件的，依托农村水利基层服务体系，健全村级用水管理组织，提高管理水平。

农村基层用水组织是农田水利工程使用、用水计量、协商定价、水费征收、水权交易和管理维护的实施主体，建立健全规章制度，实现农业用水的精细化管理。

（二）深化农田水利工程产权制度改革。根据受益范围和工程规模，明晰所有权；根据所有权和受益情况确定使用权；按照“谁使用、谁管护”的原则确定工程管护权。区政府向农田水利工程产权所有者颁发产权证，镇政府（街道办事处）向农田水利工程使用者颁发使用权证，区水行政主管部门指导农田水利工程产权所有者与工程使用者签署管护协议。区水行政主管部门和镇政府（街道办事处）建立《东营区水利设施及运行管护工作台账》，明确管护责任。因农户土地承包经营权流转或新型农业生产经营主体变更等，导致农田水利工程使用主体发生变化后，按相关程序办理变更事宜并重新发放使用权证书。

（三）促进农村基层用水组织健康发展。充分利用农业用水奖补机制，支持农村基层用水组织规范组建，完善管理制度，实

现长效健康发展。支持农村基层用水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。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。通过政府购买服务的方式，加大农田水利工程建设和管护，对符合条件的农村基层用水组织给予重点培育，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）推进农业用水信息化管理。实施“互联网+”行动，推广数字化管理、精准化作业，促进农业水管水向精细化发展。区水利局根据管理需要配套相关设备，开发信息管理平台，逐步实现用水计量、水费征收、总量控制、水权交易、数据统计等的自动化管理，全面提高综合技术用水管理水平。

七、保障措施

农业水价综合改革是一项复杂的系统工程，涉及供水、用水、管水等环节，资源、价格、产权等领域，工程、技术、政策等措施，政府、社会、农民等方面，需要正确处理当前与长远、公平与效率、政府与市场的关系，各部门要主动寻求兼顾各方利益的最大公约数，形成推进改革的合力。

（一）加强组织领导。成立东营区农业水价综合改革领导小组，由区政府主要领导任组长，区发展改革局、财政局、水利局、

农业局、物价办、民政局、市场监督管理局等为成员单位。领导小组办公室设在区水利局，负责农业水价综合改革日常管理和推进任务。

（二）明确责任分工。各相关职能部门要在职责范围内做好农业水价综合改革工作。发展改革局负责督促落实农业水价综合改革区的预算内基本建设项目计划；物价办负责农业供水成本和农业用水价格核定、超定额累进加价和分类水价的制定，同时履行水价执行的监督责任；财政局负责落实改革投入资金，加强资金管理和组织开展绩效评价；水利局负责确定农业用水总量控制指标，抓好农田水利工程设施建设、工程产权界定、农业水权分配；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；市场监督管理局、民政局主要负责农村基层用水组织的登记注册和依法管理。

（三）加大资金投入。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、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。财政投入到小型农田水利的资金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和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地区倾斜，对农业水价综合改革积极性高、工作有

成效的镇（街道）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，鼓励社会资本参与农业水价综合改革。

（四）加强自查指导。区农业水价综合改革领导小组将对各成员单位实施区农业水价综合改革情况进行定期检查和技術指导，按照上级要求接受考核，对进度滞后的负责人员进行约谈，对工作不力的单位责令整改。区水利局定期向区农业水价综合工作领导小组、上级水行政主管部门汇报全区农业水价综合改革进展情况。

（五）强化培训宣传。围绕推进农业水价综合改革要求，定期召开现场会或开展专门的业务培训，切实提高相关工作人员的思想认识和业务水平；各相关部门也要搞好自身业务培训工作，加强横向交流，确保各项政策落实不走样、见实效。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，发现和宣传本地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；依托现有“世界水日”、“中国水周”等载体，充分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，积极营造有利于加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。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，
区检察院，区武装部，区各人民团体。

东营区人民政府办公室

2017年12月11日印发
