

会宁县人民政府

会政发〔2018〕266号

会宁县人民政府 关于印发《会宁县农业水价综合改革实施方案》的 通知

各乡镇人民政府、县直有关部门：

《会宁县农业水价综合改革实施方案》已经县政府常务会议讨论通过，现印发给你们，请认真组织实施。

会宁县人民政府

2018年12月3日

会宁县农业水价综合改革实施方案

为贯彻落实《甘肃省人民政府办公厅关于推进农业水价综合改革实施方案》（甘政办发〔2016〕118号）、《白银市人民政府办公室关于印发白银市推进农业水价综合改革实施方案的通知》（市政办发〔2017〕144号）精神，加快推进全县农业水价综合改革，促进水资源合理配置和高效利用，保障农田水利工程良性发展，结合我县实际，制定本实施方案。

一、基本现状

会宁县水资源十分匮乏，多年平均降水量 373.8mm，且时空分布不均匀，南多北少，多年平均蒸发量为 1700mm 以上，境内主要河流为黄河一级支流祖厉河，流域面积 5940 km²，占全县总面积的 92.3%。全县自产水资源总量 7356 万 m³，其中地表水 7250 万 m³，地下水 1058.2 万 m³（其中，地表水与地下水重复量为 952.2 万 m³），入境地表水资源量 7850 万 m³，全县总水资源量 15206 万 m³，其中地表水资源 15100 万 m³，地下潜流量 106 万 m³。全县可利用水资源量为 2538.72 万 m³，占自产水资源总量 7356 万 m³ 的 34.5%，其中地表水资源 2456.22 万 m³，占地表径流量 7250 万 m³ 的 38.9%；地下水 82.5 万 m³，占地下水资源量 106 万 m³ 的 77.8%。全县现有取水许可总量 1.3 亿 m³，人均 183m³，干旱缺水是制约会宁经济社会发展的主要瓶颈。

多年来，在党和国家的大力支持下，历届县委、县政府结合县情，围绕资源性和工程性缺水问题，确定了在降雨相对充裕的南部地区修建水库、塘坝等蓄水工程和井提工程，在北部干旱地区实施引黄提灌工程，形成了“南蓄北引”的水利建设总体方向，先后建成了北川渠、西河渠、引洮头寨三个万亩灌区和靖会电力提灌等四处水利骨干工程，形成了由市、县水行政主管部门管理与灌区管理相结合的水价管理体制。但随着全县社会经济的飞速发展，农业现代化、工业化、城镇化的发展水平不断提高，水资源需求不断增加，水资源对经济社会的约束程度进一步加剧。一是水资源总量严重不足，供需矛盾突出，严重影响经济社会的可持续发展；二是用水结构不够合理，农业用水比重大，用水效益偏低；三是自然生态环境脆弱，对水的依存度高；四是水权制度建设、水价形成机制、水资源管理体制均不能适应国家实行最严格水资源管理制度和社会主义市场经济的要求，水权不明晰，水价背离价值，水资源得不到高效利用；五是现行的水资源管理体制不适应社会主义市场经济的要求，难以有效调节水资源供需关系和调节点水科技性。因此，推进农业水价综合改革，构建水市场体系已迫在眉睫、刻不容缓。

二、总体要求

（一）指导思想

全面贯彻党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主

义思想，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，认真落实党中央、国务院以及省市决策部署，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，围绕提升粮食生产能力、节水增效和农民增收，贯彻落实节水优先战略方针，加强供给侧结构性改革和农业用水需求管理。坚持政府和市场协同发力，以明晰水权、定额管理为前提，以完善农田水利工程体系为基础，以创新水价机制和管理体制为动力，全面推进农业水价综合改革，提高用水效率和效益，促进农业增产、农民增收、农村增绿和美丽乡村建设。

（二）基本原则

——坚持综合施策，全面改革。加强农业水价改革与水权制度建设、农田水利建设管理机制创新、农业发展方式转变、投融资机制改革紧密衔接。综合运用工程配套、管理创新、价格调整、财政奖补、技术推广、结构优化等举措统筹推进改革。

——坚持两手发力，放管结合。既要使市场在水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，简政放权，放管结合，保障粮食等重要农作物基本用水需求，总体上不增加农民负担。

——坚持供需统筹，协调推进。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。

——坚持因地制宜，分类指导。充分考虑灌区水情、工程实际情况，分期分批进行，做到成熟一处，改革一处，完成一批，巩固一批，结合土地流转、农业经营方式转变，探索符合实际、各具特色的农业水价改革路径。

（三）总体目标

争取用 5 年左右时间，建立健全合理反映供水成本、有利于节水和农田水利体制机制创新、与投融资体制相适应的农业水价形成机制；落实水管单位公益性人员基本支出、高扬程提水灌区电费补贴，农业用水总量控制和定额管理普遍实行，工程管护主体明确，用水户水权明晰，可持续的精准补贴和节水奖励机制基本建立，先进适用的农业节水技术措施进一步应用，农业种植结构实现优化调整，促进农业用水方式由粗放式向集约式转变，水的利用率进一步提高，促进农业增效、农民增收，灌区效益明显提升。计划在靖会灌区和引洮供水一期会宁县头寨灌区实施农业水价综合改革任务，其中靖会灌区 9.9 万亩，涉及白草塬镇、河畔镇、郭城驿镇和甘沟驿镇，引洮供水一期会宁县头寨灌区 1.7 万亩，涉及头寨子镇。

三、夯实农业水价改革基础

（一）行业初始水权确定。《甘肃省用水总量控制指标》和《白银市节水型社会建设规划》中已经明确分配会宁县的初始水权。2015 年全县用水控制总量为 1.3 亿立方米。按照《水法》、《甘肃省取水许可和水资源费征收管理办法》等法律法

规和省、市制定的有关水权制度建设的指导意见，依据行业用水定额，逐级核定各灌区、各行业用水户初始水权，完成县向灌区、行业，行业向企业、居民和用水户，灌区向村组（用水者协会），村组（用水者协会）向用水户的三级水权分配及水权证核发工作。农业用水由各乡镇负责调查摸底汇总，县水务局根据灌区和各乡镇汇总实际情况确定用水指标；城镇生活用水、机关事业单位、服务业用水和特种行业用水由县住建局负责调查摸底，并确定各行业用水指标；工业用水由县工信局负责摸底核实，并确定工业用水指标；生态和园林草用水由县林业局、园林局共同负责进行摸底核实，并确定生态及园林草用水指标。

（二）明晰终端用户初始水权

1、农业用水。以全县水资源可利用总量为基础，以各灌区为单元，科学合理核定各级农业用水户水权。其中：地表水能满足灌溉的区域，地下水不再纳入水权分配，只作为抗旱应急水源；地表水不能满足灌溉的区域，缺额部分从地下水允许开采限额内分配水权。凡计划内各类移民的耕地，依据安置时分配的面积，统一按当地农民享受的土地承包政策分配水权。水权与土地面积挂钩，土地使用性质没有变化的，水权随土地流转而有序转让，土地使用性质发生变化的，水权自行中止。

2、工业、城镇生活用水，机关事业单位、服务业用水和特种行业用水。由行业主管部门或供水单位根据用水定额标准和

国家节能减排的相关要求，综合考虑供水工程的供水能力，核定各行业、各用水单位初始水权。城镇居民生活用水以家庭人口为基数，核定每户居民用水指标。

3、生态用水。生态用水在保持现状生态用水量的基础上，根据区域生态保护和可持续发展的需求，合理调整并逐年提高生态用水比例。生态用水量由县水务局从分配的初始水权中自行调剂分配。

4、初始水权的使用期限。综合考虑各类水工程使用年限，初始水权使用期限为5年。初始水权使用期限内用水户可以根据将要制定的《会宁县水权转让与交易制度》转让水权。初始水权使用期满后，用水户重新申请核定分配水权。

(三) 合理制定行业用水定额。行业用水定额是确定初始水权的基本依据，包括农业、工业、生活、生态等用水标准。依据《甘肃省行业用水定额》标准，结合会宁县行业用水现状，至2017年全县农业灌溉用水综合用水定额为 $401\text{m}^3/\text{亩}$ ，园林草灌溉水定额为 $220\text{m}^3/\text{亩}$ ；城镇综合用水定额为 $95\text{升}/\text{人}\cdot\text{天}$ ；农村居民生活用水定额为 $40\text{升}/\text{人}\cdot\text{天}$ ；大牲畜用水定额为 $60\text{升}/\text{头}\cdot\text{天}$ ，小牲畜 $35\text{升}/\text{头}\cdot\text{天}$ ，家禽 $1\text{升}/\text{只}\cdot\text{天}$ 。各乡镇及水管单位要根据实际供水现状进一步细化行业用水定额。其中农业灌溉定额要综合考虑本地水资源、气候及土壤状况，灌区类别及田间工程配套、农业生产水平和产业结构调整规划等因素，既要保证农业合理用水需求，又要有利于节约用水。

（四）完善计量设施。加快供水计量设施摸底调查和建设，新建、改扩建工程要同步建设计量设施。全面配套地表水灌区计量设施，小型提灌区配套到农渠口，靖会灌区、引洮供水一期会宁县头寨灌区配套到斗渠口及以下，加快配套计量设施。地下水灌溉机电井全部安装水电联动的智能化计量装置，精准计量到地块。

（五）拓宽投入渠道。全方位、多渠道筹措资金，加快实施高效节水灌溉项目，加快大中小型农田水利工程续建配套与节水改造，积极做好中型泵站规划，争取早日立项实施。通过价格主导、产权保障、财政引导，吸引社会资本以独资、合资等多种方式投入农田水利建设。财政性资金投入农田水利建设重点向农业水价改革积极性高、措施实、进展快、效果好、水权分配到位以及高效节水灌溉项目区倾斜。

（六）鼓励水权流转。按照“优化配置、节约有奖、市场交易、有序转让”的原则，积极探索建立水权流转和运行机制，制定用水权交易市场规则，健全水权登记、公示、调整、中止等管理制度，建立由政府主导、各行业用水户和农民用水协会参与的水权交易市场。充分发挥水票在水权回收、交易、流转中的媒介作用；对属于国家产业政策鼓励类新上工业项目及现有企业因扩大生产规模需申请水权的，由县水务局申请，在省、市水行政主管部门的监督指导下，按照有关法律法规的规定，进行水资源论证，并签订水权转让协议书，制定《水权转换实

施方案》，办理取水许可相关手续。

全县农业用水全部实行水票制供水，根据农业用水实际情况，县水务局制定出台《水票管理办法》和《水量交易规则》，并依据配水计划和用水定额向用水户出售统一印制的水票。水票为用水户的水权凭证。用水单位或用水户取得水资源使用权以后，可以通过水票流转的方式进行水权交易。水票种类和面额可根据用水户分配的水权，本着便于管理和交易的原则由县上统一确定。水票由县财政局、水务局监制，水管单位到县水务局领取水票，各用水者协会或村组依据水管部门审定的配水计划及所分配的水量到水管单位购买水票，各用水户到用水者协会或村组购买水票。水票采用年度和季度两种制式，水票流转实行当年当季使用有效，不得跨年度使用。灌区要高度重视农民用水者协会的组建工作，通过协会将水权配置到户，出售水票，收缴水费，调处水事纠纷，协调水权交易。

（七）强化供需管理。加强供给侧结构性改革，加快完善大中小并举的农田水利工程体系。做好工程维修养护，保障工程良性运行。强化供水计划管理和调度，提高管理单位运行效率，强化监督检查，加快成本控制，建立管理科学、精简高效、服务到位的运行机制，保障合理的灌溉用水需求，有效降低供水成本。

（八）推广农业节水技术和措施。依托末级渠系节水改造、高效节水灌溉工程建设和农业结构调整，推广应用各类农业节

水技术和农艺节水措施，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，推广管灌、喷灌、滴灌等高效节水技术，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、地下水超采区的高耗水作物面积，推广耐寒节水作物，增加需水与天然降水相匹配的低耗水作物面积。

（九）探索终端管理方式。鼓励发展水管单位管理、农民用水自治、专业化服务等多种形式的终端用水管理模式。支持农民用水合作组织规范组建、创新发展，充分发挥其在供水工程建设管理、用水管理、水费计收等方面的作用。推进小型水利工程产权制度改革，明晰所有权，明确管护主体，落实管护费用，做好工程维修养护，保障工程良性运行。在确保工程安全、公益属性和生态保护的前提下，采取承包、租赁、拍卖、股份合作和委托管理等方式，搞活经营权。积极探索政府和社会资本合作（PPP）模式、政府购买服务等方式，鼓励社会资金参与农田水利工程建设和管护。

（十）加强水费管理。用水人应当按照国家有关规定和当事人的约定及时缴纳水费。用水人逾期不缴水费的，应当按照约定支付违约金。经催告用水人在合理期限内仍不缴纳水费和违约金的，供水单位可以按照国家固定的程序中止供水。

四、建立健全农业水价形成机制

(一) 实行分级管理。靖会灌区、引洮供水一期会宁县头寨灌区骨干工程农业用水价格原则上实行政府定价，具备条件的可由供需双方协商定价。其它灌区农业用水价格，鼓励实行政府指导，协商定价，协商不通的实行政府定价。社会资本投入建设的工程，实行政府指导，协商定价。政府定价的按照价格管理权限实行分级管理。协商定价的报主管部门备案。

(二) 完善成本监审。政府定价的，实行成本监审。成本监审作为政府制定和调整农业水价的重要程序，明确准许计入定价成本的项目和标准，不断完善成本监审机制。逐步建立健全成本公开制度。

(三) 合理制定水价。政府定价的，综合考虑供水成本变化、增产增效情况、高效节水发展、水资源稀缺程度以及用户承受能力等因素，合理制定水价。供水价格原则上应达到或逐步提高到运行维护成本水平，不足部分由政府补贴。井灌区、小型提水灌区农业水价可提高到完全成本水平；万亩以上提水灌区确有困难的，要尽量提高并采取综合措施保障工程良性运行；高效节水灌溉项目运行区域按照高效节水灌溉制度进行灌溉的，供水价格要达到运行维护成本水平，仍然采用大水漫灌的可提高到完全成本水平。协商定价的，按照自愿平等、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。

(四) 适时适度调整水价。已建工程，三年核定一次供水

成本、小步慢走、渐近到位、分步实施、持续推进、保持耐力。新建工程，要在项目可行性研究阶段明确水价形成方式、价格构成和价格水平，在保障投资者权益同时，还要考虑当地用水户的承受能力。地下水超采区、限采区水价应等同或略高于地表水水价，确保用好地表水、少用地下水。

（五）水价分类定档。建立有利于基本农田灌溉、促节水、调结构的分类水价、分档水价制度。实行分类水价，统筹区域农业发展政策、生产效益、用水量等，区别耕地性质、作物种类、供水水源、灌溉方式等用水类型，限制类上浮，鼓励类下浮，奖优罚劣。推进分档水价，实行农业用水定额管理，合理确定水量阶梯和加价、优惠幅度，超用累进，少用递减，节奖超罚。提水灌区重点探索推行分档水价、季节水价，自流灌区重点探索实行基本水价和计量水价相结合的两部制水价，各类水价实行公开制度。

（六）加强成本控制。水管单位要在水行政主管部门监督下，建立成本控制体系和制度，严格定岗定编，严禁在编不在岗，减少管理人员、管控人员成本，压缩其它开支，提升效率，逐步建立健全成本公开制度。加强水费计收和使用管理。

五、建立精准补贴和节水奖励机制

（一）建立补贴机制。在完善水价形成机制的基础上，逐步建立与节水成效、调价幅度、财力状况相匹配的农业用水精准补贴机制。具体补贴办法及资金使用管理等制度，由县政府

结合县情实际另行研究确定。

(二) 建立奖励机制。逐步建立易于操作、用户普遍接受的农业用水节水奖励机制。根据节水量，对采取节水措施、调整种植结构节水的规模经营主体、农民用水合作组织和农户给予奖励，提高用户主动节水的意识和积极性。

(三) 落实有关补助资金。统筹财政安排的水管单位公益性人员基本支出和工程公益性部分维修养护经费、农田水利工程设施维修养护补助、高扬程提水灌区电费补贴、有关农业奖补资金等，作为精准补贴和节水奖励资金来源。

六、分年度实施步骤

(一) 开展供水成本核算（2019年）。靖会灌区（包括西河渠灌区和官家塬灌区）、引洮供水一期会宁县头寨灌区根据近三年水费收入、人员工资、管理费用、财政补贴等收支情况，核定运行成本水价和完全成本水价，核算成果报市发改、水务部门核定。

(二) 扩大试点范围（2019-2020年）。争取2019年将我县靖会灌区白草塬镇上树儿王村纳入农业水价综合改革试点，试点灌区完成批复建设任务后，3年内供水价格达到运行维护水平，通过试点总结出符合我县实际的经验和做法，为改革全面推开找出路、做示范。

(三) 配套完善灌区工程和供水计量设施（2019-2023年）。结合国家加大农田水利建设的机遇，充分利用现有农田水利建

设资金，整合发改、财政、国土、扶贫、农发等各部门各项涉农、涉水资金，加快灌区工程配套改造，完善灌排体系，健全供水计量设施，逐步实现斗渠口计量收费，为农业水价综合改革创造硬件条件。

七、保障措施

（一）加强组织领导。县政府对全县农业水价综合改革工作负总责，成立会宁县农业水价综合改革工作建设领导小组，由分管副县长任组长，靖会电灌工程管理局、引洮工程建设管理局、县水务局主要领导任副组长，县发展和改革局、财政局、国土局、农牧局、各乡镇政府主要领导为成员，并在县水务局设立办公室，具体负责农业水价综合改革工作的实施。建立农业水价综合改革联席会议制度，协调解决改革中出现的重大问题；各乡镇是本行政区域农业水价综合改革工作的实施主体，要高度重视农业水价综合改革工作，将其作为全面深入改革的重点任务；要建立健全领导体制和工作机制，主要负责同志要亲自抓，把握好方向和路径，加强工作指导和协调；根据制定的分年度实施计划，细化年度改革目标任务，建立健全工作机制，抓好各项措施落实。

（二）明确责任分工。各有关部门要明确部门分工，细化落实责任，协同推进改革。县水务局负责农业水价综合改革工作的组织实施和日常工作，确定农业用水总量控制指标、制定农业用水定额、明晰农业初始水权、实施水权转让；组织和引

导灌区进行小型农田水利工程产权制度的改革；指导灌区完成末级渠系和计量设施工程的建设工作。县发改局负责指导农业供水价格成本测算、供水成本监审、超定额累进加价、分类水价等制度和政策的制定，及价格政策完善等工作。县财政局负责落实对试点县的补助资金，指导建立精准补贴机制和节水奖励机制，明确精准补贴资金来源和补贴方式，筹集农民专业合作社扶持资金，监督资金使用和绩效评价。县农牧局负责农业供给侧结构性改革、农艺节水措施推广、完善土地承包体系建设。县国土资源局负责小型农田水利工程管理范围和保护范围的界定，配合做好小水工程“两证”的发放。

（三）加强监督考核。县政府加强对农业水价综合改革工作的监督和考核，逐级压实责任，一级抓一级，层层抓落实。县农业水价综合改革领导小组组织制定考核办法。

（四）做好宣传引导。各乡镇人民政府、各有关部门及灌区管理单位要认真做好农业水价综合改革宣传工作。要通过广播、电视、报纸、网络等媒体加强对全社会的宣传，通过出动宣传车、悬挂横幅、张贴标语、发放宣传材料、组织村民学习等方式加强对用水农户的宣传，广泛宣传改革的意义，引导农民树立节水观念、增强节水意识、提高有偿用水意识和节约用水的自觉性，为推进农业水价综合改革创造良好社会环境和舆论氛围。

