

鄂托克前旗人民政府办公室文件

鄂前政办发〔2018〕97号

鄂托克前旗人民政府办公室关于印发
《鄂托克前旗农业水价综合改革
实施方案》的通知

上海庙经济开发区管委会，各镇人民政府，旗直各部门，各企事业单位：

经旗人民政府同意，现将《鄂托克前旗农业水价综合改革实施方案》印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

鄂托克前旗人民政府办公室

2018年11月15日

鄂托克前旗农业水价综合改革实施方案

按照国务院办公厅《关于推进农业水价综合改革的意见》(国办发〔2016〕2号)、自治区人民政府办公厅《关于印发自治区农业水价综合改革实施方案的通知》(内政办发〔2016〕158号)和鄂尔多斯市人民政府办公厅《关于印发农业水价综合改革实施方案的通知》(鄂府办发〔2017〕68号)文件精神,为全面深化我旗农业水价综合改革,促进全旗水资源合理配置和高效利用,保障农田水利工程良性运行。结合我旗实际,制定鄂托克前旗农业水价综合改革实施方案。

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,牢固树立“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,针对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,因地制宜,综合施策,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,以健全农业税及形成机制为核心,以创新机制为动力,逐步建立农业灌溉用水总量控制和定额管理制度,促进农业节水增效和农田水利工程良性运行,助推农牧业现代化建设。

二、基本原则

(一)坚持综合施策。将农业水价综合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

改革和水利工程管理体制改革等相关政策衔接，综合运用工程配套、管理创新、价格调整、技术推广、财政奖补、结构优化等措施统筹推进农业水价综合改革。

（二）坚持因地制宜。区分不同地域水资源禀赋、农田水利工程现状、经济发展水平、种植结构和灌溉条件等差异性，结合土地流转、农业经营方式转变，在尊重农民意愿的前提下，探索符合当地实际的各具特色、切实可行的农业水价改革模式，有计划、分步骤推进，不搞一刀切。

（三）坚持“两手”发力。以保障农业基本用水需求和总体上不增加农民负担为前提，按照市场作用和政府作用并举的原则，既要使市场在水资源配置中起决定性作用，促进农业节水，也要简政放权、放管结合，充分发挥政府引导作用。

（四）坚持多方联动。农业水价综合改革涉及面广，需发改、财政、水利、农牧业等相关部门积极协调配合，多方联动、形成合力推进改革。

（五）坚持供需统筹。加强供水管理，提高供水保障能力和服务水平。强化用水需求管理，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。

三、任务目标

用 10 年左右时间，建立健全合理反映农业供水成本、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；农业用水价格总体达到运行维护成本水平，农业用

水总量控制和定额管理普遍实行，计量设施基本配套，全面推行计量收费；基层农业用水管护主体明确，可持续的农业用水精准补贴和节水奖励机制基本建立，先进适用的农业节水灌溉技术措施广泛应用，农业种植结构实现优化调整。

四、改革任务与内容

（一）大力实施农田灌溉工程。以农田水利规划为依据，针对不同地区，各类灌区工程设施短板，多方筹集资金，进一步加强各类涉农项目资金整合，全力推进各类节水工程措施的改造建设，为农业水价综合改革提供硬件支持。全旗水库灌区要重点完善灌排工程体系建设，井灌区特别是地下水超采区要突出优化机井布局和机井配套建设，重点发展微灌、喷灌等现代高效精准灌溉。

（二）配套供水计量设施。供水计量设施是农业取、用水管理的基础设施，也是计收农业水费的前提条件。按照先进实用、计量准确、使用方便、低本高效的原则，加快供水计量体系建设。对实施改造的节水灌溉工程要同步配套水量计量设施；尚未配备计量设施的现有灌区要通过改造配套到位；严重缺水地区和地下水超采区要限期配套完善；在有条件的地区，将供水计量设施建设与农业灌溉用水信息化管理系统同步建设实施，实现灌溉用水管理信息化。

中小型灌区在骨干工程与末级渠系产权分界点必须设置供水计量设施，实现斗口计量供水，由农民用水合作组织负责管理，

并与用水单位采取供用双方共测互监的办法精准计量；末级渠系根据管理需要细化计量单元，合理设置计量设施，由农民用水合作组织等管理主体负责管理，并与用水单位或个人采取供用双方共测互监的办法精准计量。扬水灌区要计量到泵站出口，使用地下水灌溉的井灌区实行“以电定水、水电双控”等计量方式，逐步推行“一井（泵）一表，一户一卡”的计量模式。

（三）推广节水技术措施。各镇要在稳定粮食产量和产能的基础上，以区域农业用水总量为前提，因地制宜调整优化种植结构，建立农作物生育阶段与天然降水相匹配的农业种植结构与种植制度。依托末级渠系节水改造、节水改造灌溉配套工程建设和农业结构调整，大力推广滴灌、微灌等高效节水灌溉及水肥一体化技术，提高田间灌溉用水利用率，实现农业用水精细化管理。积极推广农机、农艺相结合的保护性耕作、覆盖保墒等措施，提升天然降水利用效率。开展节水农业试验示范和技术培训，提高农民科学用水的技术水平。

（四）提高农业供水效率和效益。要加快完善农田水利工程体系建设，推进供给侧结构性改革。加大财政对农业水价综合改革的支持力度，加强项目资金整合，建立农田水利资金财政投入机制，重点向改革积极性高、工作有成效的灌区倾斜。加强维修养护资金筹措，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，积极推进供水管理信息化、自动化建设，提高水利工程管理单位运行效率和供水服务能力，保障合理的灌溉

用水需求。加大水利工程管理单位体制改革力度，通过合理定编、科学设岗、节能降耗、细化管理等措施，加强内部管理，有效降低供水成本，并逐步推进成本公开。水利工程供水要实行水价、水量、水费“三公开”制度，加强水费计收与使用管理，切实将其用于供水工程运行维护管理的合理开支范围内。

（五）创新终端用水需求管理方式。鼓励发展农民用水合作专业社、水管单位管理和用水户参与等多种形式的终端用水管理模式。加强对农民用水协会、农民专业合作社等用水合作组织规范化建设的管理和指导，将其作为工程管护、用水管理、协商定价、水费计收的责任主体，推动农民用水自治。统筹推进小型水利工程管理体制和农田水利工程设施产权制度改革。对完成节水改造和供水计量设施配套的小型农田水利工程由旗人民政府或其授权部门明晰界定工程产权、颁发产权证书，将工程使用权、管理权移交农民用水合作组织、农村集体经济组织、受益农户及新型农业经营主体，明确工程的管护主体，落实工程管护责任。通过政府和社会资本合作（PPP）、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 and 管护，培育和引导专业化维修养护队伍发展。

（六）推进农业水权制度建设。

1.确定农业用水总量指标。把建立农业用水总量控制和定额管理作为实施最严格水资源管理制度的着力点。在实行区域用水总量控制的基础上，进一步完善行业 and 部门用水总量控制机制。

要结合本地区实际，充分考虑农田水利工程状况、土壤结构和节水技术推广应用等情况，区分不同农作物品种，以促进节水和满足用水户正常用水需求为前提，落实《内蒙古自治区行业用水定额》（DB15/T385-2015）中农业用水定额标准，确定农业用水基本定额。对区域水资源总量无法满足当地农业用水定额的地区，应以区域水资源总量为依据，严格落实农业用水总量控制指标，编制年度用水计划，定额管理要在年度用水计划总量控制范围内实施。

2.明晰农业初始水权。水务局要以农业用水总量控制为前提，按照《中华人民共和国水法》及水利部有关文件精神，尽快对各类灌区取水许清理，对没有办理取水许可的，按照《内蒙古自治区取水许可和水资源费征收管理实施办法》（2018年1月7日自治区人民政府令155号）有关规定尽快办理；对取水许可证到期换证的，应综合考虑本地区农业灌溉用水总量指标、设计灌溉面积、实际用水量 and 用水定额重新核定水量，办理取水许可证，明确灌溉取水权。

以我旗区域用水总量控制指标为基础、区域多年平均供水量为依据，按照《鄂托克前旗2016年水资源分配方案》确定的具体用水分配的原则、顺序和用水指标分配办法。在完成一级、二级、三级水量分配的基础上（一级分水，即：将水权分配至工业、农业、城乡居民生活、生态等各行业；二级分水，即：将水权分配至各镇；三级分水，即：各镇将水量分配至各嘎查村），继续

积极开展四级水量分配探索，由各镇将农业用水指标细化分散到农民用水合作组织、农村集体经济组织、农业用水户用等用水主体，在保障合理灌溉用水量的基础上，明确各级用水管理组织、工程单元或终端用水主体，在保障合理灌溉用水的基础上，明确各级用水管理组织、工程单元或终端用水主体获得的农业初始水权。四级分水完成后，旗水务局可根据管理需要向用水个人或基层用水管理组织颁发水权证，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。用水主体、水量等内容发生变化的，应报旗水务局按程序变更。

3.鼓励水权流转。积极推进水权交易平台建设，培育水权交易市场。积极探索多种形式的水权交易流转方式，鼓励用水户之间转让节水量。同一农民用水合作组织内部的转让，由村集体经济组织统一协调、用水户之间平等协商；跨农民用水合作组织的由灌区管理单位协调，旗水务局或灌区管理单位予以回购，保障用水户获得节水效益。在满足区域内农业用水的前提下，经原取水许可审批机关批准，节水量可以跨区域、跨行业转让；允许通过水权交易满足新增合理用水需求，鼓励社会资本通过参与节水供水水利工程建设，优先获得新增水资源使用权。土地承包经营权流转时，农业水权一并流转使用。我旗境内的农业水权交易由水务局负责，跨行政区域的农业水权交易由市水务局负责监督管理。水权交易管理按《内蒙古自治区水权交易管理办法》执行。

（七）逐步建立健全农业水价形成机制。

1.分级核定执行水价。农业水价按照价格管理权限实行分级管理。中小型灌区骨干工程农业水价原则上实行政府定价，具备条件的可以实行协商定价；中小型灌区末级渠系和社会资本投资兴建的供水工程，可实行政府定价，也可实行协商定价，具体方式由各灌区结合当地实际情况自行确定。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水户承受能力，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，在政府指导价格区间内确定。供水价格原则上应达到或逐步提高到运行维护成本水平。

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水户承受能力等因素，按照《水利工程供水价格核算规范（试行）》，建立供水成本定期测算制度，在准确核定农业供水生产成本、费用，科学测算水利工程供水完全成本和运行维护成本的基础上，合理制定水价。同时，区别粮食作物、经济作物等用水类型，认真落实农业用水分类水价制度，严格按照高耗水低效益与低耗水高效益作物目录，执行分类水价。

2.探索分类分档水价。结合当地实际及农业发展政策，区分不同的农业种养结构、供水来源，在终端用水环节探索实行分类水价，统筹考虑用水量、生产效益等，合理确定各类用水价格，用水量大或附加值高的经济作物和养殖业用水价格要高于其他

用水类型；地下水价格要高于地表水；常规水源价格要高于非常规水源。地下水超采区要采取有效措施，使地下水用水成本高于当地地表水，以促进地下水采补平衡和生态环境改善。

3.切实加强价格调控。以保障农田水利设施良性运行为前提，统筹确定供水价格的定价水平。农业水价整体上达到运行维护成本水平，地下水超采区要达到完全成本水平，附加值高的经济作物、设施农业及养殖业集中地区达到微利水平。制定出台农业供水价格管理办法，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、水利管理改革相协调，把握调价时机、力度和节奏，建立配套完善的农业水价调价机制。要切实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意见，科学合理制定和调整农业供水价格。水价调整要紧密结合改革进度需要，可一步到位，也可分步到位。

4.逐步推行超定额用水累进加价制度。在计量设施配套和合理确定农业用水定额（计划）的基础上，推广计量收费与超定额（计划）用水累进加价相结合的用水制度。具体超定额（计划）用水比例和加价幅度的设置，按照《内蒙古自治区水资源税改革试点实施办法》执行。

（七）建立农业节水精准补贴和节水奖励机制。

1.建立农业用水精准补贴机制。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、财力状况以及水管单位运行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和农民种粮积极性。精准补贴以水价调整为前提，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，包括不同规模的农牧民用水户、正式登记注册的农牧民用水合作组织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等制定，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，具体补贴标准由水务、财政、发改、农牧、国土五部门依据测算结果另行确定。具体补贴程序、方式以及资金使用管理等由主管部门确定。

2.建立农业用水节水奖励机制。建立易于操作、用户普遍接受的奖励机制，奖励标准由水务局确定报旗人民政府批准，根据节水量对采取节水设施、调整种植结构节水型新型农业经营主体、农村集体经济组织、农民用水合作组织和农户给予奖励，以提高用水户主动节水地意识和积极性。

3.多渠道筹集精准补贴和节水奖励资金。在积极争取国家各项资金政策的同时，统筹安排农田水利工程设施维修养护补助资金、有关农业奖补资金、水资源费等作为精准补贴和节水奖励资

金来源，并结合地区实际不断拓展资金来源渠道，落实精准补贴和节水奖励资金，纳入预算、加强管理、规范使用。

五、保障措施

（一）加强组织领导。各镇各部门要高度重视农业水价综合改革工作，加强领导，完善机制，有序推进。旗人民政府成立由分管副旗长任组长，旗发改、财政、水务、农牧业、国土等部门相关和各镇负责人为成员的旗农业水价综合改革领导小组，负责相关工作的统筹协调和组织推进。领导小组办公室设在旗水务和水土保持局，结合实际制定具体实施方案，确保各项改革措施落实到位。各镇人民政府应加强组织领导，层层落实责任分工，确保每项工作有人管、有人抓，及时协调解决改革实施过程中遇到的困难和问题，保障农业水价改革工作顺利推进。

（二）明确责任分工。旗水务局、发改局、财政局、农牧业局、国土等部门要各负其责、分工协作、相互配合、精心组织、加强指导、协同推进农业水价综合改革。旗水务部门统筹协调、组织有关部门做好农业水价综合改革的前期准备、方案编制、审查报批、实施检查、考核验收等工作，同时要扎实推进以节水为重点的农田灌排工程体系及供水计量设施建设，确定地区农业用水总量及指标分解，灌区取水许可证核发，明晰用水户水权，建立水权交易制度，做好水费征收及使用的监管，加强农业用水精细化管理，在提高灌溉用水效率的同时，加强供水成本核算及控制；旗发改局要协调指导建立水价形成机制，做好本级管理的农

业水价成本测算、监审、核定、超定额累进加价和分类水价制定等工作，并履行水价执行监督责任。旗财政部门负责对涉农、涉牧、涉水项目的资金进行整合，对灌排工程建设及配套供水计量设施的资金使用计划提出具体意见，落实精准补贴及节水奖励资金的来源；旗农牧业部门要着力做好调整优化种植结构工作，积极推广水肥一体化、农艺农机节水及早作农业技术，加强农业节水技术宣传培训和技术指导，开展节水农业技术实验示范，提高农民科学用水、节约用水意识和技术水平。

（三）整合投入资金。要充分发挥财政资金对农业水价综合改革的引导作用，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投入力度。同时，采取以奖代补、先建后补、民办公助、收益分成等有效途径和方法，调动农民和新型农业主体参与积极性，引导民间资本以独资、合资、合作、捐赠及村民“一事一议”筹劳筹资等方式参与农田水利建设。不断拓宽资金来源，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 PPP（政府与社会资本合作）等多种形式参与农业水价综合改革。

（四）加强监督考核。将农业水价综合改革工作纳入落实最严格水资源管理制度目标考核，以及旗对部门、镇年度重点工作督查内容，加大对农业水价综合改革工作的监督检查和考核，并将考核结果与农田水利工程建设资金和奖补资金分配挂钩。建立

改革进度报告、通报、约谈和整改等制度，定期公开通报各镇工作进展情况，健全责任追究机制，切实保障农业水价综合改革任务落实到位。

（五）强化宣传引导。农业水价综合改革的根本目的是促进节约用水、减轻农民用水负担、维持灌溉工程良性运行。各镇、旗直各有关部门要切实做好农业水价综合改革的政策解读，通过广播、电视、报纸等媒体加强对农业水价综合改革的宣传，强化水情教育，引导农牧民树立节水观念，增强节水意识，提高有偿用水意识和节约用水的自觉性，争取社会各界和用水户对农业水价综合改革的理解和支持，为推进农业水价综合改革营造良好舆论氛围。