

关于贯彻落实 2011 年中央一号文件 建立水利投入稳定增长机制的指导意见

《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》（中发〔2011〕1 号，以下简称《决定》）进一步明确了新形势下水利的战略地位，水利改革发展的指导思想、目标任务、工作重点和政策举措，是当前和今后一个时期开展水利各项工作的纲领性文件。《决定》提出，要建立水利投入稳定增长机制，多渠道筹集资金，力争今后 10 年全社会水利年平均投入比 2010 年高出一倍。

《决定》从加大公共财政对水利的投入、加强对水利建设的金融支持、广泛吸引社会资金投资水利等三个方面提出了一系列含金量高、针对性强的政策措施。切实落实好这些政策措施，建立水利投入稳定增长机制，是实现水利跨越式发展的关键所在。各地要深刻领会《决定》精神，高度重视建立水利投入稳定增长机制的落实工作，相互借鉴好的水利投融资做法和成功经验，紧密结合实际，抓紧细化实化各项政策配套措施。为此，提出如下指导性意见：

一、千方百计加大固定资产投资和财政专项对水利的投入

根据水利具有很强的公益性、基础性和战略性的特点，《决定》提出要充分发挥政府在水利建设中的主导作用，将水利作为

公共财政投入的重点领域，进一步提高水利建设资金在国家固定资产投资中的比重，大幅度增加中央和地方财政专项水利资金。争取财政性资金对水利投入的稳定增长，关键是要做好各类水利专项规划，抓好项目前期工作，做实水利建设有效需求。各级水行政主管部门要着重抓好以下工作：一是做好规划工作。在国家水利发展“十二五”规划、各类专项规划指导下，认真做实做细本地区的水利发展“十二五”规划和各类专项规划，将水利建设的重点和项目落实到规划上。二是做好重大项目的储备工作。今后 10 年是重大项目开工建设的重要机遇期，要加大前期经费投入，加快前期工作步伐，充分论证项目的必要性和可行性，抓紧推动立项审批，力争早日开工建设。三是做好投资安排建议。根据专项规划和项目前期工作，科学合理地提出投资需求、项目建设排序以及年度投资建议计划。地方水行政主管部门要向地方党委、政府及时汇报，加强与发展改革、财政等部门沟通协调，切实加大对水利的投入，落实好地方水利建设资金。各级水行政主管部门要以积极主动的工作、扎实的规划和项目前期准备确保水利建设资金在国家固定资产投资中的比重进一步提高，确保财政水利专项资金大幅度增长。

二、用好用足 10% 土地出让收益建设农田水利的政策

《决定》明确提出从土地出让收益中提取 10% 用于农田水利建设，这对于有效缓解农田水利建设资金短缺，扭转农业主要“靠

天吃饭”局面，保障国家粮食安全，具有十分重要的意义。各级水行政主管部门要紧紧抓住此次机遇，积极协调财政、国土等相关部门，用好用足这一来之不易的重大政策。一要主动推动和配合有关部门尽快制定土地出让收益用于农田水利建设的具体办法。加强计提和结算工作，协调增设专门的预算科目，专户储存，确保土地出让收益用于农田水利建设的资金足额计提、划转结算及时。为便于操作，各地可借鉴湖南、浙江等省的做法，按照与土地出让收益 10%计提规模相当的原则，可采取按当期土地出让收入的一定比例的方式计提。同时，应积极协调财政部门稳定和扩大财政一般预算安排的农田水利建设资金。二要积极争取对提取的农田水利建设资金实行省级统筹。当前，土地出让收入主要集中在东部经济较发达地区和大城市，而中西部和农村地区农田水利建设的任务相对较重，存在土地出让收入与农田水利建设投资需求不匹配的结构性矛盾。各地要本着以城带乡、城乡统筹的原则，积极争取对从土地出让收益中提取的农田水利建设资金实行省级统筹，从省会城市、计划单列市和本省大型城市 10%土地出让收益中提取一定比例，重点投向粮食主产区、贫困地区和农田水利建设任务重的地区。三要明确使用方向。要将从土地出让收益中提取的农田水利建设资金主要用于大型灌区末级渠系和田间工程、灌区小型水源工程、中小型灌区、小型农田水利设施的新建、修复、续建、配套、改造；小水窖、小水池、小塘坝、

小泵站、小水渠等“五小水利”工程建设；节水灌溉工程建设和改造，渠道防渗、管道输水、喷灌滴灌等技术推广渠道；牧区农田水利建设；以及农田水利设施的日常维护支出，但不得用于人员经费、公用经费等经常性开支。四要积极配合财政部门加强资金使用管理。要加大监督检查力度，专账核算，专款专用，提高农田水利建设资金的使用效率和效益，确保农田水利建设资金安全。

三、充实完善地方水利建设基金

水利建设基金对于弥补水利建设资金短缺发挥了重要作用，《决定》要求进一步完善水利建设基金政策，拓宽来源渠道，增加收入规模。目前，地方水利建设基金年征收规模已达 200 亿元，但各地差异很大，征收最多的省份已超过 70 亿元，最少的省份尚不足 1000 万元。各省（自治区、直辖市）要按照财政部、国家发展改革委、水利部联合印发的《水利建设基金筹集和使用管理办法》（财综[2011]2 号）的要求，进一步扩大地方水利建设基金来源，在足额筹集、增加规模上下大气力。要从地方收取的政府性基金和行政事业性收费收入中按 3% 足额提取；参照浙江省的经验，抓紧提出向企事业单位和个体经营者征收水利建设基金的具体办法，报财政部批准；尽快制订从中央对地方成品油价格和税费改革转移支付资金中提取水利建设基金的办法，明确提取比例或数额；及早确定有重点防洪任务的城市和水资源严重短

缺的城市名单，具体落实从征收的城市维护建设税中划出不少于15%的资金用于城市防洪排涝和水源工程建设的政策。

各地要加强调查研究，积极借鉴有关地方的成功经验，结合自身实际情况，进一步拓宽地方水利建设基金征收渠道，扩大征收规模。如煤油气等资源相对丰富的地区可借鉴陕西省的做法提取一定比例的资源开采补偿费纳入水利建设基金；借鉴浙江、吉林、湖南等省的做法，从城乡非农建设征地中，每亩征收一定数额的水利建设基金；借鉴河北、海南等省的做法，从工业、城镇生活用水和经济作物用水水费中收取一定比例的水利建设基金等。

四、着力完善水资源有偿使用制度

水资源费征收对于促进水资源的节约和保护发挥了重要作用。《决定》要求合理调整水资源费征收标准，扩大征收范围，严格征收、使用和管理。目前，全国水资源费征收标准普遍偏低且差别较大，居民生活用水取用地表水的水资源费最高 1.32 元/ m^3 ，最低只有 0.01 元/ m^3 ；工业用水取用地表水的水资源费最高 1.32 元/ m^3 ，最低只有 0.015 元/ m^3 ；居民用水取用地下水的水资源费最高 2.6 元/ m^3 ，最低仅 0.02 元/ m^3 ；工业用水取用地下水的水资源费最高 2 元/ m^3 ，最低只有 0.025 元/ m^3 。同时，各地水资源费征收规模差别也很大，2009 年，征收水资源费最多的省份已超过 10 亿元，最少的仅为 1100 万元。各级水行政主管

部门要积极协调价格、财政等有关部门，抓紧修订完善本省（自治区、直辖市）水资源费征收使用管理的规章制度，实行超定额累进加价制度，探索开展容量水资源费与计量水资源费相结合的水资源有偿使用制度试点。水资源费征收标准明显偏低的省（自治区、直辖市），要抓紧提高水资源费征收标准，适当扩大征收范围。实行水资源费征收标准差异化管理，分地区、分水源、分行业制定不同的水资源费征收标准。水资源紧缺地区应高于相对丰沛地区，经济发达地区应高于落后地区；地下水应高于地表水，地下水超采区应高于非超采区；高耗水型工业和服务业应高于一般工业和服务业。严格征收水资源费，确保应收尽收，任何单位和个人不得擅自减免、缓征或停征水资源费。

五、充分利用各种金融支持政策

为进一步扩大水利投融资渠道，《决定》提出加强对水利建设的金融支持。各级水利部门要积极协调配合财政部门和农业发展银行等银行业金融机构，推动出台关于地方水利建设项目财政贴息的有关政策，激励信贷资金向水利建设倾斜。

要根据水利建设项目的不同类型和特点，尽快研究确定地方财政贴息的范围、规模、期限和贴息率等。积极争取准公益性水利建设项目财政贴息期限在建设期的基础上适当延长并给予优惠的贴息率，有条件的地方，可以对民生水利工程实行财政全额贴息。各级水利部门要积极配合银行等金融机构，争取财政部门

对银行的直接贴息，再由金融机构向水利部门提供低息或无息贷款。充分利用融资平台，规范融资主体，可采取整合项目和项目法人、统一承贷、统一还款等方式，以利面广量大的小型水利项目获得信贷资金支持，减少融资成本。同时，积极商银行业金融机构扩大对水利建设项目采用信用贷款方式的范围，放宽贷款条件；利用贷款的展期和宽限期政策，延长水利建设项目的贷款期限。

各级水利部门要借鉴农村电网建设与改造工程电费收益权质押贷款、重庆市以“政府补贴收益权”作为担保申请贷款投入水利建设等成功经验，积极协调银行业金融机构，推动开展对新建和已建水利项目经营收益权（如水、电费收入）进行评估，确定质押价值，争取质押贷款，同时，积极探索发展大型水利设备设施的融资租赁业务，拓宽水利投融资渠道。

要充分发挥水利企业吸纳社会资金的功用，积极协调有关部门，推荐符合条件的水利企业上市和发行债券，努力降低水利企业融资成本。支持水利企业通过重组改制、引进战略投资者等方式增强市场竞争力，为广泛吸引社会资金投资水利创造条件。对有条件的项目，要鼓励利用外资，提高水利利用外资的规模和质量。

六、广泛吸引社会资金投入水利

目前，全国已有 17 个省（自治区、直辖市）建立了水利融

资平台公司，尚未建立的省（自治区、直辖市）要积极创造条件尽快组建，鼓励有条件的地市成立水利融资平台公司，通过政府注入资本金、土地储备、盘活存量资产、争取国家政策性贷款、吸引社会投资等方式提高融资能力，为地方大规模水利建设提供资金保障。同时，各级水行政主管部门要充分发挥农田水利基本建设办公室的职能作用，协调财政等部门，通过以奖代补、民主议事、“一事一议”等方式，鼓励和引导农民投入直接受益的农村水利工程建设。

此外，《决定》还提出了若干优惠政策。各地水行政主管部门要主动协调、积极配合财政、发展改革、国土、农业等部门，认真落实。一要认真做好扩大节水、抗旱设备补贴范围的目录确定。二要抓紧研究将水利建设项目所缴纳的耕地开垦费等有关税费全部用于水利建设的办法措施。三要抓紧制定支持农村饮水安全工程建设、运行的优惠政策，制订简化使用土地审批手续、免征耕地开垦费等相关政策，抓紧落实农村饮水安全工程供水用电执行居民生活或农业排灌用电价格。四要抓紧提出农业灌排工程运行管理费用由财政适当补助的办法。五要建立健全水土保持、建设项目占用水利设施和水域等补偿制度，确定补偿标准，确保补偿资金全部用于水利建设。

各省（自治区、直辖市）请于 2011 年 4 月底之前将本地区落实建立水利稳定增长机制的情况及相关配套文件出台情况报

水利部。