

《中央财政统筹从土地出让收益中计提 的农田水利建设资金管理办法》讲解

——2013年项目管理培训班

水利部财务司 郑红星

2013.11.07

讲解内容

1. 相关背景
2. 制度办法
3. 条款解读

第一部分

相关背景

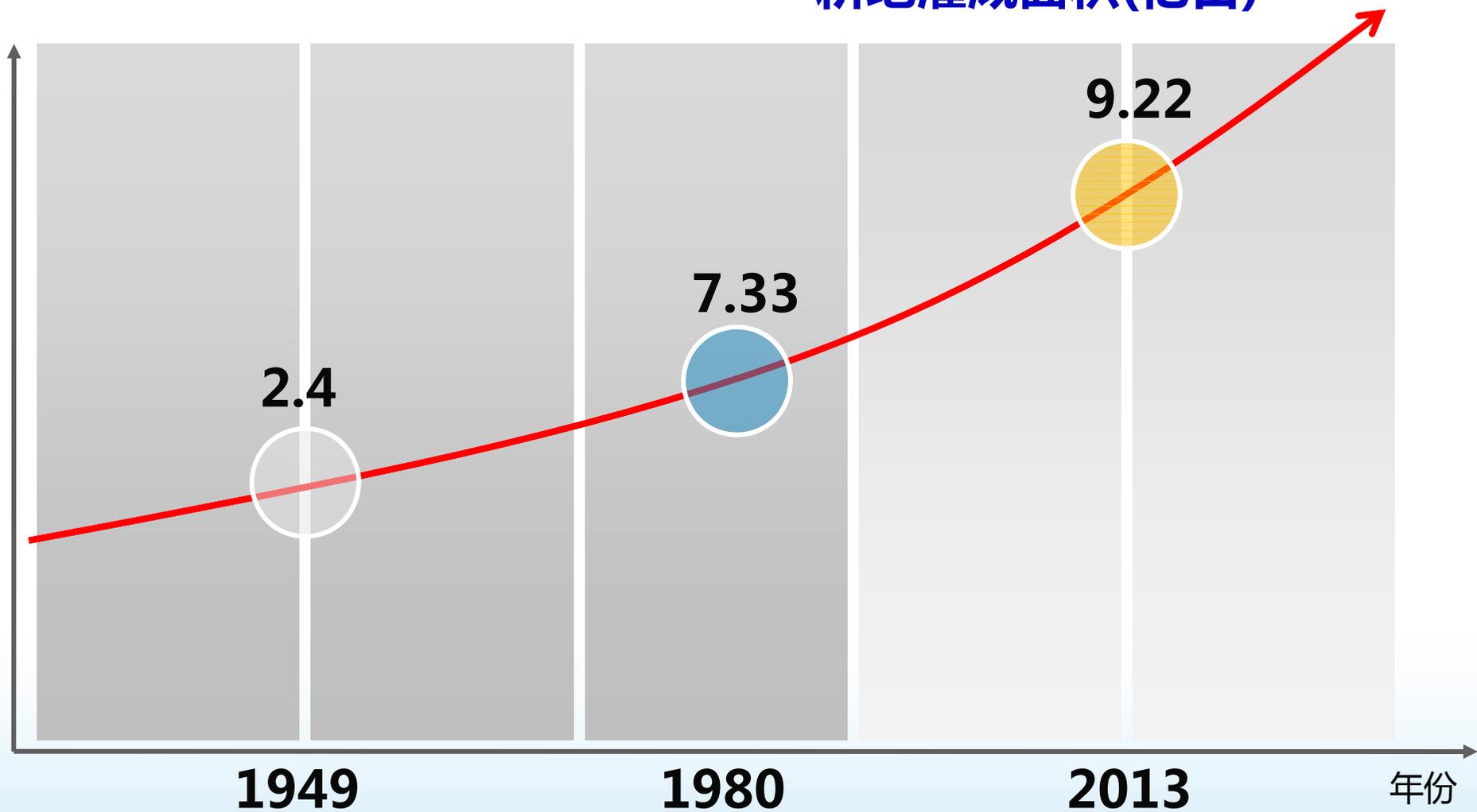
我国的农田水利建设现状

- 农田灌排体系已初步建立
 - 农田有效灌溉面积由1949年的2.4亿亩增加到2011年的9.22亿亩，居世界首位。
 - 农田有效灌溉面积占全国耕地面积的48%，农业年度用水量为4168.2亿立方米。



我国的农田水利建设现状

耕地灌溉面积(亿亩)



我国的农田水利建设现状

- 农田水利的作用日益凸显
- 灌区生产了全国75%的粮食和90%以上的经济作物，为保障国家粮食安全做出了重大贡献。



存在问题

农业抗御自然灾害的能力还比较低，农田水利建设历史欠账多、薄弱环节多，积累矛盾多，总体上还不能适应农业和国民经济发展的要求。

水利建设滞后的一个重要原因，是水利投入机制不健全，水利投资规模不足、波动性大，成为制约水利发展的政策短板。

政策出台

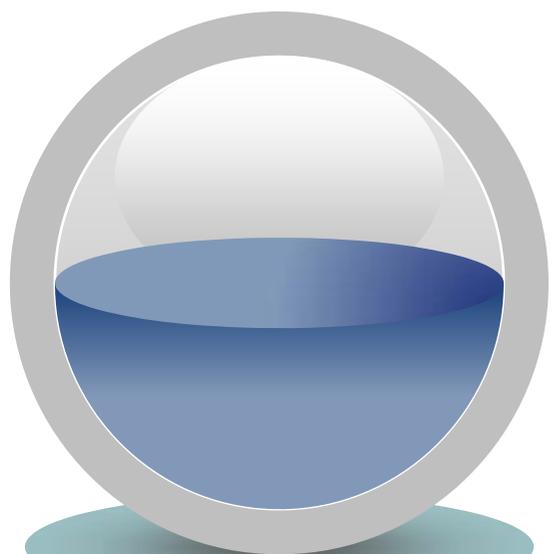
2011年，中央1号文件明确提出**从土地出**
让收益中提取10%用于农田水利建设。

政策出台

我国土地出让收益资金分布与耕地资源分布不匹配，中西部粮食主产区农田水利设施配套差、老化失修、效益衰减等问题突出，经济发达地区与老少边穷地区水利基础设施发展水平差距悬殊。据国土资源部数据，东部11个省市的土地出让收入占全国的78%，但耕地仅占30%，地区之间难以平衡，甚至同一省份之间也难以平衡。

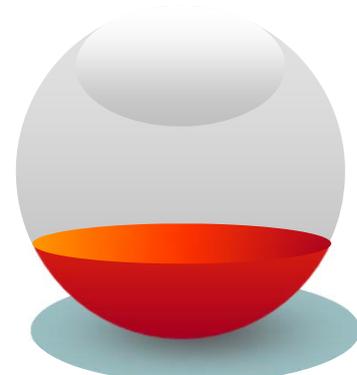
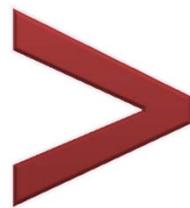
政策出台

我国土地出让收益分布与耕地资源分布不匹配



东部土地出让收入

远大于



东部耕地资源

政策出台

为缓解土地出让收益和耕地资源分布不匹配的区域性矛盾，缩小区域水利基础设施建设水平差距，促进区域水利协调发展，有必要从土地出让收益中计提农田水利建设资金，并实行中央统筹，以促进中西部地区和欠发达地区农业实现现代化，为全面建设小康社会提供保障。

政策出台

2011年7月，中央水利工作会议明确提出，各地从土地出让收益中提取的用于农田水利建设的资金，中央要进行部分统筹。

政策出台

2012年6月，财政部、水利部印发了《关于中央财政统筹部分从土地出让收益中计提农田水利建设资金有关问题的通知》（财综〔2012〕43号），明确**从2012年1月1日起，中央财政按照20%比例进行统筹。**

政策意义

从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设，是2011年中央1号文件**着眼于弥补农田水利资金明显不足**确立的关键政策，中央统筹20%是中央水利工作会议**立足解决各地土地出让收益与农田水利建设任务不匹配矛盾**作出的重大决策。

第二部分

制度办法

出台文件

2011年7月4日 —— 财综〔2011〕48号

2011年7月27日 —— 财农〔2011〕265号

2012年6月26日 —— 财综〔2012〕43号

2013年4月8日 —— 财农〔2013〕14号

财综〔2011〕48号

2011年7月4日，财政部水利部联合印发了《关于从土地出让收益中计提农田水利建设资金有关事项的通知》，统一从土地出让收益中计提农田水利建设资金的口径、计提及清算方式，明确了具体使用范围等事项。要求严格按照10%的比例计提农田水利建设资金，并重点向粮食主产区倾斜。

土地出让收益分布与农田水利建设资金需求不匹配的地区，经省级人民政府批准，可以根据本地区实际，决定省级是否统筹部分农田水利建设资金，用于平衡本地区相关市、县（区）农田水利设施建设开支，具体统筹比例和办法由省级财政部门会同水利部门制定，报财政部、水利部备案。

财农〔2011〕265号

2011年7月27日，财政部《关于全面贯彻落实中央水利工作会议精神的意见》指出，“针对土地出让收益和农田水利建设资金需求不匹配的区域性矛盾，各地要按照财综〔2011〕48号文的要求，抓紧做好省内统筹工作。财政部将按照中央水利工作会议精神的，抓紧制定中央统筹部分资金用于农田水利建设的具体办法，报经国务院批准后实施。”

财综〔2012〕43号

2012年6月26日，财政部、水利部联合印发了《关于中央财政统筹部分从土地出让收益中计提农田水利建设资金有关问题的通知》，明确统筹比例、支持的重点区域、分配因素及权重等。要求从2012年1月1日起，中央财政按照20%比例，统筹各省、自治区、直辖市、计划单列市从土地出让收益中计提的农田水利建设资金。

为确保市县农田水利建设资金来源，中央和省（自治区）统筹比例合计不超过50%，比例超过50%的地区，应相应下调省级统筹比例。直辖市统筹比例不作限定。重点支持粮食主产区、中西部地区和革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区农田水利建设。

财农〔2013〕14号

2013年4月8日，为规范和加强中央财政统筹从土地出让收益中计提的农田水利建设资金的使用管理，提高资金使用效益，财政部、水利部制定了《中央财政统筹从土地出让收益中计提的农田水利建设资金使用管理办法》。办法明确了资金使用范围及比例、具体支出范围、分配因素及权重、安排下达方式、项目组织及实施等。

第三部分

资金使用管理办法

条款解读

一、制定办法的主要目的

《办法》第一条 为规范和加强中央财政统筹从土地出让收益中计提的农田水利建设资金（以下简称中央农田水利建设资金）的使用管理，提高资金使用效益，根据国家有关规定，制定本办法。

《办法》第二条 中央农田水利建设资金的分配、使用、管理和监督，适用本办法。

二、资金使用范围、支出范围

《办法》第三条 中央农田水利建设资金专项用于农田水利建设与管护。其中：

（一）中央农田水利建设资金的80%用于农田水利设施建设，具体使用范围包括：小型农田水利设施、田间工程和灌区末级渠系的新建、修复、续建、配套、改造；山丘区小水窖、小水池、小塘坝、小泵站、小水渠等“五小水利”工程建设；发展节水灌溉，推广渠道防渗、管道输水、喷灌滴灌等技术；牧区农田水利建设。

（二）中央农田水利建设资金的20%用于上述农田水利设施的日常维护支出。

二、资金使用范围、支出范围

《办法》第三条解读

资金使用范围在财综〔2011〕48号文里予以了明确，该办法进一步明确了用于农田水利设施建设、农田水利设施的日常维护的比例，其中建设80%；日常维护20%，这也体现了“建管并重”的指导思想。

二、资金使用范围、支出范围

《办法》第四条 中央农田水利建设资金支出范围包括：

- (一) 项目建设材料费；
- (二) 工程设备费；
- (三) 施工作业费；
- (四) 日常维修保养费；

二、资金使用范围、支出范围

(五) 其他费用。包括项目的勘测设计、工程监理、质量监督检测、工程招标等其他费用支出。其比例不得超过中央农田水利建设资金用于农田水利设施建设部分的5%。

中央农田水利建设资金不得用于人员经费、公用经费、购置交通工具等与农田水利建设无关的支出。

二、资金使用范围、支出范围

《办法》第四条解读

资金使用应严格按照支出范围开支。

其中工程设备费是指租用、使用费，非工程设备购置费。

二、资金使用范围、支出范围

《办法》第四条解读

日常维修保养费指实施维修保养所需的材料费、机械使用费、人工费等。不得用于人员经费、公用经费、购置交通工具等与农田水利建设无关的支出其他费用，严禁出国费、招待费、交通工具购置及运行维护费用支出。

二、资金使用范围、支出范围

《办法》第五条 中央农田水利建设资金采取因素法分配，重点支持粮食主产区、中西部地区和革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区农田水利建设。分配因素及权重是：

（一）耕地面积（权重35%），以最新中国统计年鉴数据为准；

（二）粮食产量（权重40%），以最新中国统计年鉴数据为准；

三、关于资金分配、支持重点

（三）绩效因素（权重10%），以财政部、水利部小型农田水利重点县建设资金绩效考评结果为准；

（四）地区倾斜（权重15%），根据全国革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区等政策性因素确定。

三、关于资金分配、支持重点

《办法》第五条解读

都是拿客观数据说话，保证了分配的公平、公正。革命老区以中国老区建设促进会发布的一类革命老区县数为准，民族地区以最新中国行政区划县数为准，边疆地区以财政部预算司统计的边疆县数为准，贫困地区以国务院扶贫办发布的国家扶贫开发工作重点县数为准。

三、关于资金分配、支持重点

《办法》第六条 财政部、水利部每年根据中央“三农”工作部署，确定中央农田水利建设资金支持的项目类型与重点，根据预算规模按因素法测算下达各省、自治区、直辖市、计划单列市（以下简称各省）中央农田水利建设资金规模。各省财政、水利部门统筹考虑小型农田水利重点县建设、高标准农田建设、高效节水灌溉、“五小水利”工程等各类农田水利建设需求，将资金分配下达到项目县（市、区）。

三、关于资金分配、支持重点

《办法》第六条解读

财政部、水利部每年根据中央“三农”工作部署，确定年度中央农田水利建设资金支持的项目类型与重点。

财政部、水利部按照因素法将资金下达到各省；各省统筹考虑各类农田水利建设需求，将资金分配下达到项目县(市、区)，不需要按因素法。

四、关于项目申报、实施方案审查

《办法》第七条 各项目县(市、区)要积极统筹整合农田水利建设相关资金，按照“突出重点、集中连片、因地制宜”的原则，编制中央农田水利建设资金项目实施方案，组织专家评审后，将项目实施方案报省财政、水利部门进行合规性审查。合规性审查通过后，由项目县(市、区)财政、水利部门批复项目实施方案并组织实施。

四、关于项目申报、实施方案审查

《办法》第七条解读

项目申报的原则要坚持“突出重点、集中连片、因地制宜”的原则，编制实施方案，合理确定建设规模，尽可能集中连片安排，避免“撒胡椒面”。

建设项目采取编报实施方案的方式，维修养护项目由县编制汇总表。具体在指南讲解中还要进一步明确。

四、关于项目申报、实施方案审查

《办法》第七条解读

项目管理以省为主，实施方案的合规性审查由省财政、水利部门组织实施，区别于小农水项目现行做法。

合规性审查通过后，由项目县（市、区）财政、水利部门批复项目实施方案并组织实施。

五、关于资金支付和政府采购

《办法》第八条 中央农田水利建设资金支付按照财政国库管理制度有关规定执行。

《办法》第九条 中央农田水利建设资金使用中，属于政府采购管理范围的，按照政府采购有关规定执行。

五、关于资金支付和政府采购

《办法》第八条、第九条解读

资金支付按照地方财政要求，实行授权支付、直接支付。

政府采购按照地方印发的政府采购目录和限额标准的要求执行。集中采购目录（货物、服务）、部门集中采购、分散采购、公开招标。

六、关于组织实施方式

《办法》第十条 坚持“政府引导、民办公助、以奖代补”等方式，因地制宜实施中央农田水利建设资金项目，确保工程质量，加快建设进度。逐步扩大由农民合作社或用水户组织承担项目建设管理的规模。建立公示、公告制度，主动接受农民群众和社会监督。

六、关于组织实施方式

《办法》第十条解读

农田水利建设事关国家粮食安全、现代农业发展和经济社会发展全局，涉及数亿农户生计。因此，农田水利建设既是农民的责任，又是政府责任。逐步改变政府“包办”的做法，强化基层政府组织发动、技术指导、资金监管的职责，逐步使农民、农民专业合作组织、农村集体经济组织和社会其他方面力量成为农田水利建设主体。

六、关于组织实施方式

《办法》第十条解读

建设项目都要充分尊重农民的意愿，鼓励引导受益农民通过筹资投劳、质量监督、工地务工等多种形式参与农田水利建设。

2013年中央1号文件也提出逐步扩大农田水利建设等涉农项目由合作社承担的规模。

因此，要因地制宜实施中央农田水利建设资金项目，确保工程质量，加快建设进度。

七、关于所有权和管护主体

《办法》第十一条 地方各级财政、水利部门应当加强农田水利设施资产管理，健全完善基层水利服务体系，积极推进小型农田水利设施产权制度改革，明确小型农田水利设施的所有权，落实管护责任主体。

七、关于所有权和管护主体

《办法》第十一条解读

今年3月份，水利部财政部联合印发了《关于深化小型水利工程管理体制改革的指导意见》（水建管〔2013〕169号），就小型水利工程管理仍存在管护主体缺失、管护责任难以有效落实，严重影响了工程安全运行和效益充分发挥等问题，提出了指导意见。

七、关于所有权和管护主体

《办法》第十一条解读

按照“谁投资、谁所有、谁受益、谁负担”的原则，结合基层水利服务体系建设和农业水价综合改革要求，落实小型水利工程产权。以国家投资为主兴建的工程，产权归国家、农村集体经济组织或农民用水合作组织所有，具体由当地人民政府或其授权的部门根据国家有关规定确定。

七、关于所有权和管护主体

《办法》第十一条解读

对于点多面广、受益范围明确的小型农田水利设施可交给农民、农村集体经济组织或农民专业合作组织管理。通过深化产权制度改革，明确小型农田水利设施的所有权，落实管护责任主体，确保工程良性运行。

八、关于项目验收

《办法》第十二条 中央农田水利建设资金安排的农田水利建设项目建成后，省、县(市、区)应当及时组织工程验收。验收不合格的，必须限期整改。验收完成后，各省财政、水利部门要及时将项目验收情况及工作总结报财政部、水利部。

解读 省、县(市、区)应当及时组织工程验收，省里可以委托市一级组织验收。

九、关于资金使用

《办法》第十三条 中央农田水利建设资金专款专用，任何部门和单位不得以任何理由挤占挪用。各级财政、水利部门应当加强对中央农田水利建设资金和项目的跟踪指导和监督检查，加强绩效管理，开展绩效评价，确保资金安全、规范、有效使用。

九、关于资金使用

《办法》第十六条 中央农田水利建设资金使用单位，应当自觉接受各级财政部门、水利部门、审计机关的监督检查，及时提供相关资料。对中央农田水利建设资金使用管理过程中发生的财政违法行为，依照《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定处理。

九、关于资金使用

《办法》第十三条、第十六条解读

绩效评价，将商财政部拟订中央财政统筹从土地出让收益中计提的农田水利建设资金绩效评价管理办法，强化资金绩效管理。

十、关于技术标准和实施方案

《办法》第十四条 中央农田水利建设资金使用单位应当严格遵守有关财务管理制度，严格执行国家及水利行业的有关技术标准、规范和规程，严格按照批准的实施方案组织实施。确需变更项目的建设地点或规模的，应报省财政、水利部门批准同意。

十一、关于收支决算

《办法》第十五条 地方各级财政、水利部门在汇总编制本地区从土地出让收益中计提的农田水利建设资金收支决算时，应当单独反映中央农田水利建设资金收支情况，并做专门说明。

十二、关于附则

《办法》第十七条 各省财政、水利部门根据实际需要，制定实施细则，并报财政部、水利部备案。

《办法》第十八条 本办法由财政部会同水利部负责解释。

《办法》第十九条 本办法自印发之日起施行。

**感谢倾听，
敬请指正！**