

关于《农田水利条例（征求意见稿）》的说明

一、立法的必要性

水利是农业的命脉。我国是一个水资源短缺的国家，从农业用水看，亩均水资源量只有 1400 立方米，仅为世界平均水平的 50%。水资源时空分布不均的特点十分突出，降水量和河川径流量的 60%-80% 主要集中在汛期，连续丰水年或枯水年经常出现，水旱灾害频发多发，北方地区耕地占全国 60%，水资源量仅占全国 19%。农业水资源禀赋先天不足的基本国情，决定了发展农业必须大力发展农田水利。建国以来，党和政府领导人民大兴水利，农田水利得到了长足发展。根据 2013 年公布的第一次全国水利普查结果，全国共修建水库 98002 座，塘坝 456.51 万处，泵站 424451 座，万亩以上灌区 7772 处，农田有效灌溉面积由新中国成立初的 2.4 亿亩增至 9.22 亿亩。我国以占世界 6% 的淡水资源和 9% 的耕地，解决了占世界 21% 人口的吃饭问题，农田水利功不可没。

当前我国农田水利发展形势总体向好，但农田水利建设历史欠账多、薄弱环节多、矛盾积累多。同时，随着工业化、城镇化的快速推进，人增地减水缺的矛盾日益突出，保障粮食等农产品供求平衡的任务更加艰巨，农田水利支撑保障能力不足的现状没有得到根本缓解。主要问题体现在：**一是缺乏统筹规划。**农田水

利建设宏观层面统筹规划缺位，条块管理、多头管理特点明显，无序建设、重复建设现象较为严重。二是投资体制不健全。近年来，农田水利建设资金主要依靠中央和省级财政投入，区域投资不平衡、资金缺口大，社会投资机制不健全。三是工程建设、管理、运行维护机制不完善。农田水利工程建设、验收标准不统一，所有者、管理者、受益者权利义务模糊，工程建、管、用一定程度上存在脱节，工程运行维护不到位，影响工程效益充分发挥。四是农业用水粗放。农业灌溉用水效率与世界先进水平相比差距较大，无序用水、大水漫灌现象较为普遍。五是扶持保障措施不到位。农田水利具有很强的公益性、基础性、战略性，必须在政策、经费、公共服务等方面予以必要的扶持和保障。近年来，中央和地方财政不断加大对农田水利的投入，但缺乏长效机制，亟需从制度上予以保障。

为解决以上突出问题，有必要在全面总结农田水利工作实践经验的基础上，制定一部行政法规，为今后一个时期农田水利发展提供基本遵循。

二、立法总体思路和原则

农田水利立法的总体思路是，以新时期农田水利发展需求为导向，以提高农业综合生产能力、保障国家粮食安全、促进农业可持续发展为目标，全面贯彻落实中央关于农田水利发展的政策措施，全面推进农田水利健康发展，主要遵循 5 条原则：一是**统筹规划、协同推进**。结合国民经济和社会发展规划、农业发展规

划等制定农田水利规划，加强规划实施与评估，加强各有关部门协调配合。统筹农田水利建设投入，既重视大中型农田水利工程这样的“大动脉”，又兼顾田间地头的“毛细血管”，解决好农田灌溉“最后一公里”问题。**二是政府主导、社会参与。**强化大中型农田水利工程的政府主导责任，鼓励社会资本投入，小型农田水利工程建设由政府、农民和社会主体多方参与。突出市场机制，按照谁投资、谁所有的原则，明晰农田水利工程产权。**三是加强管护、明确职责。**明确农田水利工程建设标准、建设程序和要求，加强质量监管。细分农田水利工程运行管理主体，明确管理维护职责，加强工程保护。**四是节约用水、科学灌溉。**实行农田灌溉用水总量控制和定额管理制度，推行丰枯季节水价和基本水价加计量水价的两部制水价。推广节水治污、科学灌溉先进技术，提高农田用水效率，控制面源污染。**五是加强保障、合理扶持。**保障农田水利工程建设、运行维护资金稳定持续投入，在农田水利用地、用电、信贷等方面予以优惠政策扶持，加强农田水利公共服务。

三、主要内容

征求意见稿共 8 章 46 条，除总则部分规定了立法目的、适用范围、基本原则、职责要求外，主要规定了以下内容：

（一）关于农田水利规划。规定在农田水利调查的基础上编制农田水利规划，明确编制要求，规范规划实施。（第二章）

（二）关于农田水利工程建设。一是规范工程建设程序和项

目管理要求。二是统一工程技术标准，要求新建、改建、扩建农田水利工程应当符合工程技术标准。三是加强工程建设质量监管，明确工程验收程序。（第三章）

（三）关于农田水利工程管理与保护。一是确定工程管理主体，按照不同投资类型分别确定相应的工程管理主体。二是明确工程管理单位的管理维护职责。三是规定地方人民政府依法划定工程管理和保护范围，禁止在管理和保护范围内从事爆破、采石、排污等危害工程的活动。四是规定占用农田灌溉水源、农田水利设施设备设施的，应当按照等效替代或者有偿占用的原则进行补偿。五是规范工程的注销与处置。（第四章）

（四）关于用水管理。一是规定农田灌溉用水总量控制和定额管理制度。二是规定农田水利工程供水有偿使用制度，因地制宜实行丰枯季节水价和基本水价加计量水价的两部制水价，逐步推行定额内优惠水价与超定额累进加价相结合的农业水价。三是加强节水治污，鼓励推广应用喷灌、微灌等节水灌溉技术，鼓励投资兴建节水灌溉设施，加强农田灌溉供排水水质监测，控制农业面源污染。四是规定地方人民政府组织制定农田灌溉排水应急预案，保障应急用水和农田排涝。五是规定水资源承载要求，规划建设商品粮、油等农业生产基地应当充分考虑当地水资源条件。（第五章）

（五）关于保障与扶持。一是明确农田水利投入机制、明晰工程产权，规定农田水利建设实行政府投入和社会投入相结合的

机制，鼓励社会投资，鼓励农民参与建设小型农田水利工程，工程所有权按照谁投资、谁所有的原则确定。二是加强政府农田水利投入，规定县级以上人民政府建立稳定的农田水利建设投入保障机制，从国有土地出让收益（入）中计提资金专项用于农田水利建设，实行工程运行维护经费财政补助。三是加强农田水利发展政策扶持，规定在用地、用电、信贷等方面对农田水利实行优惠政策。四是加强农田水利公共服务，规定建立健全基层农田水利服务体系，培育农田水利公共服务市场，加强农田水利先进技术推广和信息服务。（第六章）

（六）关于法律责任。对行政机关及其工作人员不履行或者不当履行职责的行为，以及违法修建农田水利工程、危害农田水利工程的行为，设定了严格的法律责任。（第七章）