

《农田水利条例》解读

水利部发展研究中心 柳长顺

2016年7月20日

提纲

- 一、立法过程
- 二、立法必要性
- 三、定性问题
- 四、规划问题
- 五、建设投入机制问题
- 六、产权问题
- 七、运行维护问题
- 八、灌溉面积红线控制问题
- 九、用水管理问题
- 十、基层水利服务体系问题

一、立法过程

（一）水利部组织开展农田水利立法前期研究

- 2007年3月，启动立法专题研究，设置了10个专题，由23个省市水利厅，部发展研究中心、灌排中心、水科院承担。部农水司先后组织三次会议研讨专题成果。
- 2008年，开展立法前期研究报告，着手起草法律草稿。
- 2009年，多次召开专家咨询，并征求各地水利部门意见。
- 2010年5月，形成《农田水利法》建议草案。
- 2010年下半年，经与国务院法制办协商，《农田水利法》与《农村供水条例》合并为《农村水利条例》；加快条例起草工作，7易其稿。
- 2011年，落实中央1号文件，形成两个版本的建议草案。

(二) 水利部加快制定《农

- 2012年4月，全国人大常委会
况，陈雷部长受国务院委
水利方面的的行政法规。
- 2013年6月，成立了水利部
办公室。先后组织开展了
、咨询论证、实地调研、
- 2014年1月，征求中央和国
的意见。
- 2014年6月，水利部提请国

水利部文件

水政法〔2014〕212号

签发人：陈雷

水利部关于提请审议 《农田水利条例(送审稿)》的请示

国务院：

按照《国务院2014年立法工作计划》要求，我部起草了《农田水利条例(送审稿)》及其说明。现报上，请审议。

（三）国务院研究审议《农田水利条例》

- 国务院法制办组织开展专题调研。
- 2015年1月，国务院法制办公开征求意见。
- 2016年4月27日国务院第131次常务会议审议通过《条例》，5月17日李克强总理签署国务院第669号令公布，自2016年7月1日起施行。



 **中华人民共和国中央人民政府**
www.gov.cn

 **国务院** **总理** **新闻** **政策** **互动** **服务**

首页 > 信息公开 > 国务院文件 > 农业、林业、水利 > 水利

中华人民共和国国务院令
第669号

《农田水利条例》已经2016年4月27日国务院第131次常务会议通过，现予公布，自2016年7月1日起施行。

总理 李克强
2016年5月17日

二、立法必要性

我国是一个需要实行全域灌溉的国家。 灌溉是我国水利发展的永恒主题。



**（二）大力发展农田水利遇到前所未有的体制性障碍，
现行法律法规难以解决，迫切需要出台专门法规**

□ 突出表现在七个方面。

- 建设投入不足；
- 规范统筹乏力；
- 建设标准混乱；
- 产权缺失；
- 管护机制薄弱；
- 用水效率低下；
- 灌溉水源和灌溉工程设施被随意侵占。

（二）大力发展农田水利遇到前所未有的体制性障碍，《水法》等农业节水、灌溉排涝、农业灌溉水源和灌排工程设施保护等作了原则规定，迫切需要出台专门法规

- 一是如何看。根据形势发展明确定性。
- 二是如何干。明确规划的地位和作用，确立县级规划的权威性。
- 三是谁来干。在农村生产方式发生重大变革的情况下，明确谁来建设、管理农田水利。
- 四是谁投资。根据定性，明确政府和农民的投入责任。

（三）吉林、黑龙江、湖南等地出台了农田（村）水利地方性法规，各地形成了很好的做法与经验，需要从国家层面出台行政法规加以总结、确认与推广

□ 吉林、黑龙江、湖南等地出台了农田（村）水利的专门法规，为制定《农田水利条例》提供了成功经验。

□ 各地积极探索实践，形成了许多好的做法和经验，需要立法总结、确认与推广。

（四）党中央、国务院高度重视农田水利事业发展，社会各界对农田水利立法十分关注和期盼。

- 习近平总书记要求，下决心补上农田水利方面的欠账，既要重视大型水利工程这样的“大动脉”，也要重视田间地头的“毛细血管”，解决好农田灌溉“最后一公里”问题。
- 李克强总理强调，强化体制机制创新，加快完善水利基础设施网络，大规模推进农田水利建设。
- 2011年中央1号文件提出大兴农田水利建设。
- 全国人大常委会专题询问农田水利建设工作情况。
- 人大代表、政协委员多次提议加快农田水利立法。

全面总结多年来农田水利工作实践经验和部分地方立法经验，针对工作中存在的突出问题，研究制订《农田水利条例》，把中央关于农田水利的方针政策 and 实践中行之有效的作法用法规的形式固定下来，建立健全农田水利基本制度和长效机制，为农田水利可持续发展提供法制保障，是十分必要和紧迫的。

三、定性问题

（一）农田水利定性及其与国家经济体制和农村生产方式的适应程度深刻影响农田水利发展，当前农田水利定性已经成为关系其长远发展的根本问题

- 改革开放前，农田水利没有定性，农田水利建设管理体制与农村生产方式相适应，人民公社及生产队作为兴修农田水利的主要力量，农田水利事业得到较快发展。
- 改革开放初期，人民公社解体，农村集体经济消弱，农田水利切块由地方负责，由于农田水利没有定性，地方政府投入不足，农民投入锐减，农田水利一度出现滑坡。
- 1988年国家出台“两工”政策，农田水利定性问题得到缓解，农田水利建设得到逐步恢复与增长。

- 农村税费改革取消“两工”后，农田水利建设与管理失去了主要投入来源，农田水利建设陷入困难。
- 2003年之后，党和政府更加重视农田水利，不断加大投入，公共财政在农田水利建设中的主导地位日益突出，农田水利呈现恢复性增长。但农田水利定性问题并没有解决，农田水利建设滞后局面仍然没有得到根本扭转。

当前，农村生产方式已经或正在发生重大变革，与农田水利建设管理体制不相适应，农田水利定性已经成为影响其长远发展的根本问题。

（二）农田水利具有公益性、基础性和战略性，兼有一定的经营性

- 2011年中央1号文件明确：水利具有很强的公益性、基础性、战略性。
- 农田水利公益性特征更加突出：一是为农业生产服务，直接关系到粮食安全、社会稳定、经济发展，事关全社会利益。二是市场难以有效配置。
- 国际惯例：欧美及日本等发达国家的农田水利基本上都作为公益性工程对待，政府给予大量补贴。
- 部分具有经营性。

（三）农田水利定性决定了大力发展农田水利必须统筹谋划，做好顶层设计，充分发挥政府的主导作用，加大投入力度，完善相关政策

- 科学确定发展目标、建设任务、投资规模，全面分析全局性、关键性问题，统筹谋划重点领域和关键环节的改革，理清发展思路，明确政策措施，提出总体制度架构。
- 健全完善相关法律、法规、规章以及技术标准体系，规范建设与管理活动；科学制定规划，统筹开展建设与管理；建立投入稳定增长机制，加大财政投入；调动各方面的力量，建好、用好、管好农田水利设施。

（四）《农田水利条例》没有直接明确性，但相关规定充分体现了农田水利的公益性、基础性和战略性

- 第三条 发展农田水利，坚持**政府主导**。县级以上人民政府应当加强对农田水利工作的组织领导，采取措施保障农田水利发展。
- 第二十条 县级以上人民政府应当建立农田水利工程运行维护经费合理负担机制。
- 第三十五条 县级以上人民政府应当多渠道筹措农田水利工程建设资金，保障农田水利建设投入。

四、规划问题

（一）统一规划已形成共识，县级农田水利规划基本编制完成，落实规划的核心是确立规划的权威性

- 2009年，国家发展改革委、财政部、水利部、农业部、国土资源部下发《关于印发县级农田水利建设规划编制大纲进一步规范和完善规划编制工作的通知》（发改办农经〔2009〕2348号），共同安排部署编制规划，印发规划大纲，确定了规划编制的主要内容。
- 目前，全国96%有农田水利建设任务的县编制完成了县级农田水利建设规划，并通过县政府或人大批准。

当前，最关键的问题是明确规划的地位与作用，确立县级规划的权威性，把农田水利规划作为安排农田水利建设项目、制定农田水利建设管理政策、规范农田水利建设活动的重要依据，保证一张蓝图绘到底，一任接着一任干，各个部门按照共同的规划共同干。

（二）建立农田水利工程建设规划同意书制度是落实规划的重要抓手，符合《行政许可法》的有关规定，也有地方实践支撑，但是难度较大

- 农田水利在改善农业生产条件、提高农业综合生产能力、保障国家粮食安全、促进经济社会发展等方面具有极其重要的作用，关系到粮食安全、经济安全和国家安全，同时农田水利是对有限水土资源的开发利用，涉及多方利益，属于需要按照法定条件予以批准并赋予特定权利的事项，符合《行政许可法》第十二条第（一）、（二）项要求，可以设定行政许可。
- 2013年《国务院关于严格控制新设行政许可的通知》，明确后起草法律草案、行政法规草案一般不新设行政许可。

（三）地方探索农田水利规划统筹机制

- 安徽，成立县级农田水利建设规划委员会，制定了议事规则。
- 江西，相关部门分工协作实施规划。
- 黑龙江，按照农田水利规划，统筹安排项目，集中整合使用农田水利建设资金和农业综合开发、扶贫开发、以工代赈、商品粮基地建设、土地整理等与农田水利有关的资金。
- 山东，经批准的农田水利规划是农田水利建设管理工作的依据。新建、改建、扩建农田水利及其他涉及农田水利的建设项目，应当符合农田水利规划。

总之，针对当前农田水利建设管理的实际情况，根据《行政许可法》等相关法律法规，总结地方实践经验，在《农田水利条例》中明确农田水利规划的地位和效力，并设立农田水利工程建设规划同意书制度或相关要求，对于保障和促进农田水利建设可持续发展具有重要作用。

（四）《农田水利条例》确立了规划的法律地位与作用，环环相扣

- **第六条（政府批规划）** 国务院水行政主管部门负责编制全国农田水利规划，征求国务院有关部门意见后，报国务院或者国务院授权的部门批准公布。

县级以上地方人民政府水行政主管部门负责编制本行政区域农田水利规划，征求本级人民政府有关部门意见后，报本级人民政府批准公布。

- **第九条（规划作为依据）** 经批准的农田水利规划是农田水利建设和管理的依据。农田水利规划确需修改的，应当按照原审批程序报送审批。

- **第十条（分工实施，加强评估不走样）** 县级以上人民政府水行政主管部门和其他有关部门按照职责分工负责实施农田水利规划。县级以上人民政府水行政主管部门应当会同本级人民政府有关部门对农田水利规划实施情况进行评估，并将评估结果向本级人民政府报告。
- **第十一条（统筹协调机制）** 编制土地整治、农业综合开发等规划涉及农田水利，应当与农田水利规划相衔接，并征求本级人民政府水行政主管部门的意见。
- **第十二条（有序实施）** 县级人民政府应当根据农田水利规划组织制定农田水利工程建设年度实施计划，统筹协调有关部门和单位安排的与农田水利有关的各类工程建设项目。

- 第十三条（规范建设标准） 农田水利工程建设应当符合国家有关农田水利标准。
- 第十六条（把好验收关） 大中型农田水利工程应当按照水利建设工程验收规程组织竣工验收。小型农田水利工程验收办法由省、自治区、直辖市人民政府水行政主管部门会同有关部门制定。

五、建设投入机制问题

（一）建国以来农田水利投入机制经多次调整完善，当前农田水利投入体制不完善、投入缺口大，与农田水利的定位极不适应

- 改革开放前，农田水利投入机制符合当时的经济、财政和农村集体管理体制，农田水利快速发展。
- 改革开放初期，废除了人民公社，财政制度改革，投入下降，农田水利建设出现低潮。
- 深化改革时期，“两工”制度增加了农民投入，农田水利的快速发展。
- 新世纪以来，政府投入增加，但农民投入锐减，缺口巨大。
- 随着城镇化、工业化的深入发展，务农的劳动力越来越少，如果不及及时完善投入机制，农田水利投入缺口将难以有效弥补，农田水利建设滞后的局面难以扭转。

（二）政府大量补贴农田水利是国外的通行做法

- 美国，农业灌溉骨干工程一般是联邦政府赠款50%，其余50%由地方负责。
- 日本，工程规模越大中央补助越多，中型灌区中央财政补助达到75%。
- 欧盟，最高补贴可达项目预算的80%。
- 法国，政府对农田水利工程补贴额度在25%以上，灌溉工程高达60%，较大项目国家补助60%~80%。
- 印度，小型灌溉项目所需投资的1/3由政府补助，其中中央和地方各50%。
- 巴西，联邦政府负责关系全国农业经济发展的大型水利枢纽工程，农业生产者负责配套工程。

（三）建立农田水利稳定投入机制，大中型工程或村以上工程由政府投资，小型工程或村内工程政府给予补助，各级政府投入在规划中明确，并纳入财政预算

- 农田水利点多、面广、量大，由政府包办不现实，应分别对待。
- 大中型工程或村以上工程，由政府全额投资；小型工程或村内工程由农民负责建设与管理，政府给予补助或奖励。
- 在编制农田水利规划过程中，明确政府与农民及中央与地方的投资规模。各级政府按照批准的规划落实建设资金。
- 鼓励与引导社会资本投入。

（四）《农田水利条例》要求建立投入保障机制，鼓励社会力量参与农田水利建设与管理

□ **第三条（政府的职责）** 发展农田水利，坚持政府主导、科学规划的原则。县级以上人民政府应当加强对农田水利工作的组织领导，采取措施保障农田水利发展。

□ **第三十五条（投入机制）** 农田水利工程建设实行政府投入和社会力量投入相结合的方式。

县级以上人民政府应当多渠道筹措农田水利工程建设资金，保障农田水利建设投入。

□ **第十二条（按规划落实资金）** 县级人民政府应当根据农田水利规划组织制定农田水利工程建设年度实施计划。

□ **第三十六条（扶持引导）** 县级人民政府应当及时公布农田水利工程建设年度实施计划、建设条件、补助标准等信息，引导社会力量参与建设农田水利工程。

县级以上地方人民政府应当支持社会力量通过提供农田灌溉服务、收取供水水费等方式，开展农田水利工程经营活动，保障其合法经营收益。

县级以上地方人民政府水行政主管部门应当为社会力量参与建设、经营农田水利工程提供指导和技术支持。

□ **第三十五条（金融支持与用电优惠）** 国家引导金融机构推出符合农田水利工程项目特点的金融产品和服务方式，加大对农田水利工程建设信贷支持力度。

• 农田灌溉和排水的用电执行农业生产用电价格。

六、产权问题

目前，国有工程主要以大中型骨干工程为主，产权相对明确；小型工程中，约20%的以经营性为主的工程在20世纪90年代以后实施了产权改革，明晰了产权，但出现了一些新情况、新问题，大量无经营性收益或经营性收入不足以弥补成本的工程尚未实施改革。因此，农田水利工程产权改革的重点与难点是小型工程。

（一）小型农田水利工程具有外部性，有人用、无人管现象突出，陷入“公地悲剧”

- 改革开放前，农田水利工程主要由集体组织农民修建与管护，工程建设主体明确，责任落实到位，产权问题不突出。
- 伴随人民公社解体、农村集体弱化、“两工”取消，大量农民工外出，原有的工程建设管护机制逐渐打破，工程产权虚置，正外部性得不到补偿，有人用、无人管现象突出，陷入“公地悲剧”。
- 今后我国仍将大力发展小型农田水利，产权问题如不解决，新建工程将无法良性运行。

（二）产权改革需要综合改革

□ 小型农田水利工程产权改革的特点

- 基础薄弱：多数工程老化失修，部分工程功能丧失，需要更新改造方能发挥效益。
- 要素更多：不仅涉及水利工程本身，更涉及与农田水利工程相关的水资源、土地资源等多项要素，权益关系复杂。
- 公益性强：直接服务于“三农”，具有很强的公益性
- 权益关系复杂：工程量大面广，投资多元化、权责复杂化，确权困难。

（二）产权改革需要综合改革

□ 小型农田水利工程产权改革面临的困境

- ✓ 如何选择合适的产权主体：小型农田水利工程具有整体性、系统性，很难由单一农户或个体进行建设和管护；有些工程涉及农业生产、农民生活等公共利益，不能简单私有化。如何选择科学合理的产权主体，是进行小型农田水利工程产权改革面临的主要难题。
- ✓ 如何建立健全责权利相匹配的产权制度：农田水利工程长期亏本运行，管护资金来源不明确，导致工程管护不足、加速报废。合理划分各方主体成本分摊比例，形成责权利相匹配的产权制度，是进行小型农田水利工程产权改革的关键问题。

（三）政策需求

□ 明确产权、落实管护主体

- 大中型工程，主要由政府投资，产权归国家所有；
- 小型工程，产权划归受益主体所有。受益农户较多的，可按受益范围，归农村集体经济组织、村民委员会或用水合作组织所有；农户自用的，归农户所有。
- 非政府投资的工程，归投资者所有。
- 农田水利工程管理采取专业管理和用水户自主管理相结合的管理方式。国家所有工程由国家设立工程管理机构管理。其他农田水利工程由产权人管理。集体所有的农田水利工程可由农民用水合作组织管理，也可由村民委员会确定管理形式。

（三）政策需求

- 明确经费来源渠道，有效补偿成本，保障收益权
- 小型农田水利工程运行管护经费通过收取水费、财政补贴、政策优惠等渠道获得。
- 政府所有的工程，由政府落实管护经费，中央政府和地方政府合理分摊。
- 农村集体经济组织、村民委员会或用水合作组织所有的村内工程，经受益主体同意，合理收取水费，政府对公益性工程运行维护经费给予补助。
- 投资者所有的程，合理收取水费，补偿工程运行管理费用。

（四）《农田水利条例》坚持“谁投资、谁所有”的基本原则，主要对运行维护主体进行了界定

□ 第十八条 农田水利工程按照下列规定确定运行维护主体：

（一）政府投资建设的大中型农田水利工程，由县级以上人民政府按照工程管理权限确定的单位负责运行维护，鼓励通过政府购买服务等方式引进社会力量参与运行维护；

（二）政府投资建设或者财政补助建设的小型农田水利工程，按照规定交由受益农村集体经济组织、农民用水合作组织、农民等**使用和管理**的，由受益者或者其委托的单位、个人负责运行维护；

（三）农村集体经济组织筹资筹劳建设的农田水利工程，由农村集体经济组织或者其委托的单位、个人负责运行维护；

（四）农民或者其他社会力量投资建设的农田水利工程，由投资者或者其委托的单位、个人负责运行维护；

（五）政府与社会力量共同投资建设的农田水利工程，由投资者按照约定确定运行维护主体。

七、运行维护问题

运行维护是当前农田水利管理的最薄弱环节，关键是农田水利工程运行维护经费分摊机制不健全，经费落实不到位，农田水利工程长期亏本运行，加速工程老化失修。今后一个时期，农田水利投入将进一步增加，工程数量不断增多，资产规模不断扩大，如不尽快解决工程运行维护问题，新建工程也将面临维护不足、加速报废等问题，影响农田水利可持续发展。

（一）农田水利工程运行维护费用缺口大

- 大中型灌区灌区管理单位两费落实缺口依然很大，大量灌区管理单位尚未启动或完成水管体制改革，两费落实更不乐观。实收农业水费仅占农业供水成本的三分之一，如果没有其他补偿渠道，农业水费收入远不能满足工程运行管理需要。在不计提折旧的情况下，全国大中型灌区每年成本补偿缺口在150亿元左右。
- 小型灌区和末级渠系供水价格普遍低于供水成本，工程运行维护经费严重不足，在不计提折旧的情况下，小型灌区每年成本缺口在65亿元左右。

（二）落实农田水利工程管护经费面临的困境

□ 农民承受能力低，提高水价行不通。

一是国有工程水费难增加，农民希望减免水费。二是末级渠系水费难增加。目前，如果采用国有工程水价加末级渠系水价的终端水价，农民较难承受得起，如果仅承担末级渠系水价，农民尚可承受。

□ 地方财力有限，补贴难以到位。

近年来，地方政府不断加大对农田水利工程运行维护费用的补贴力度，积极落实两费，然而由于财力所限，无法承担全部补贴费用。尤其是粮食主产区和中西部地区，农田水利工程运行维护费用缺口更大，补贴要求更强烈。

（三）政策需求

- 大中型工程由财政落实管护经费。

工程运行维护经费由政府负责落实，中央政府和地方政府合理分摊。建议中央财政对粮食主产区和中西部地区大中型灌区进行财政补贴，其他地区灌区由省级及以下财政给予补贴。同时，各级政府及水行政主管部门要加强用水管理，确保节约用水。

- 小型工程运行维护费用主要由农民承担，政府给予适当补助。

工程运行维护经费由农民承担，超出农民承受能力的，地方政府对公益性工程运行维护经费给予补助。

（四）《农田水利条例》规定政府建立合理负担机制，所有权人落实维护经费，供水应当计收水费。建议结合农业水价综合改革等落实维护经费

□ 第二十条 县级以上人民政府应当建立农田水利工程运行维护经费合理负担机制。

农田水利工程所有权人应当落实农田水利工程运行维护经费，保障运行维护工作正常进行。

□ 第二十七条 农田灌溉用水应当合理确定水价，实行有偿使用、计量收费。

《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》要求 提补奖结合

- 供水价格原则上应达到或逐步提高到运行维护成本水平；确有困难的地区要尽量提高并采取综合措施保障工程良性运行。水资源紧缺、用户承受能力强的地区，农业水价可提高到完全成本水平。
- 建立农业用水精准补贴机制。在完善水价形成机制的基础上，建立与节水成效、调价幅度、财力状况相匹配的农业用水精准补贴机制。补贴标准根据定额内用水成本与运行维护成本的差额确定，重点补贴种粮农民定额内用水。

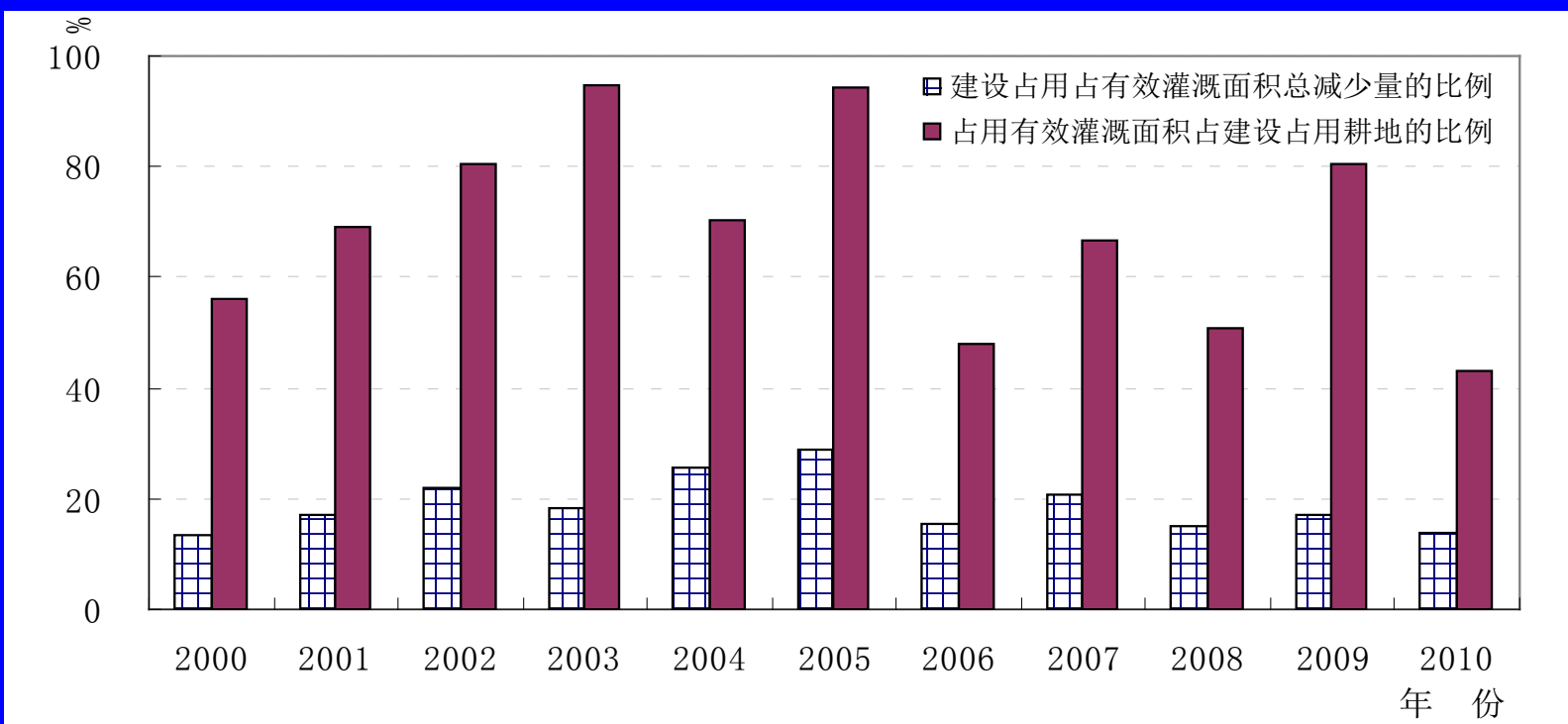
《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》要求 提补奖结合

- 建立节水奖励机制。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。
- 渠道筹集精准补贴和节水奖励资金。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、农业灌排工程运行管理费、农田水利工程设施维修养护补助、调水费用补助、高扬程抽水电费补贴、有关农业奖补资金等，落实精准补贴和节水奖励资金来源。

八、灌溉面积红线控制问题

（一）占用灌溉面积十分严重，新增灌溉面积难度极大，代价极高，必须建立灌溉面积控制红线

- 建设占用的耕地中，大部分占用的是农田有效灌溉面积，约为占用耕地的69%。
- 农田有效灌溉面积存在新增与减少并存局面，占用灌溉面积情况十分严重，约占总减少面积的13.5%~28.7%。



- 目前我国有效灌溉面积9.6亿亩，全国水土条件匹配且容易开发的灌区均已建成，为保障粮食安全，未来需在现有基础上再新增1.5-2.5亿亩。据测算，今后新增灌溉面积亩均成本超过1万元，新增1.5-2.5亿亩至少需投入1.5-2.5万亿元，难度极大，代价极高。因此，**必须建立灌溉面积控制红线。**

（二）健全农业灌溉工程及灌溉水源补偿制度是落实灌溉面积控制红线制度的重要举措

- 制度不健全，现行办法主要适用于国有工程，小型农田水利工程的占用补偿制度不明确，2000-2010年全国累计占用农田有效灌溉面积3511万亩。
- 产权不清晰，监管不到位，补偿标准低，现行办法要求对占用农业灌溉水源、灌排工程设施进行补偿，但在实施过程中仍存在监管不到位、补偿标准低、行政干扰补偿等问题。
- 现行制度不健全、产权不明晰等问题，造成农田有效灌溉面积被大量占用，亟需建立健全补偿制度。

（三）政策需求

- 确立农田灌溉面积控制红线。国家实行有效灌溉面积保护制度，要求划定全国灌溉面积红线，并综合考虑各地区耕地保护红线、人口规模、灌溉发展水平等因素，明确各省的灌溉面积红线指标。
- 建立健全补偿制度。
 - 明确全部农田水利工程纳入补偿范围。
 - 划定农田水利工程管理和保护范围，设立标志。
 - 规范占用行为。任何单位和个人，都不得随意占用农田水利工程设施和灌溉水源。对确需占用的，必须由严格的批准手续，并采取相应的补救措施。
 - 严格按照等效替代工程设施的总投资额交纳开发补偿费，不得减免。

（四）《农田水利条例》规定建立农田水利设施保护与占用补偿制度

- 第二十四条 任何单位和个人不得擅自占用农业灌溉水源、农田水利设施。

新建、改建、扩建建设工程确需占用农业灌溉水源、农田水利设施的，应当与取用水的单位、个人或者农田水利工程所有权人协商，并报经有管辖权的县级以上地方人民政府水行政主管部门同意。

占用者应当建设与被占用的农田水利设施效益和功能相当的替代工程；不具备建设替代工程条件的，应当按照建设替代工程的总投资额支付占用补偿费；造成运行成本增加等其他损失的，应当依法给予补偿。补偿标准由省、自治区、直辖市制定。

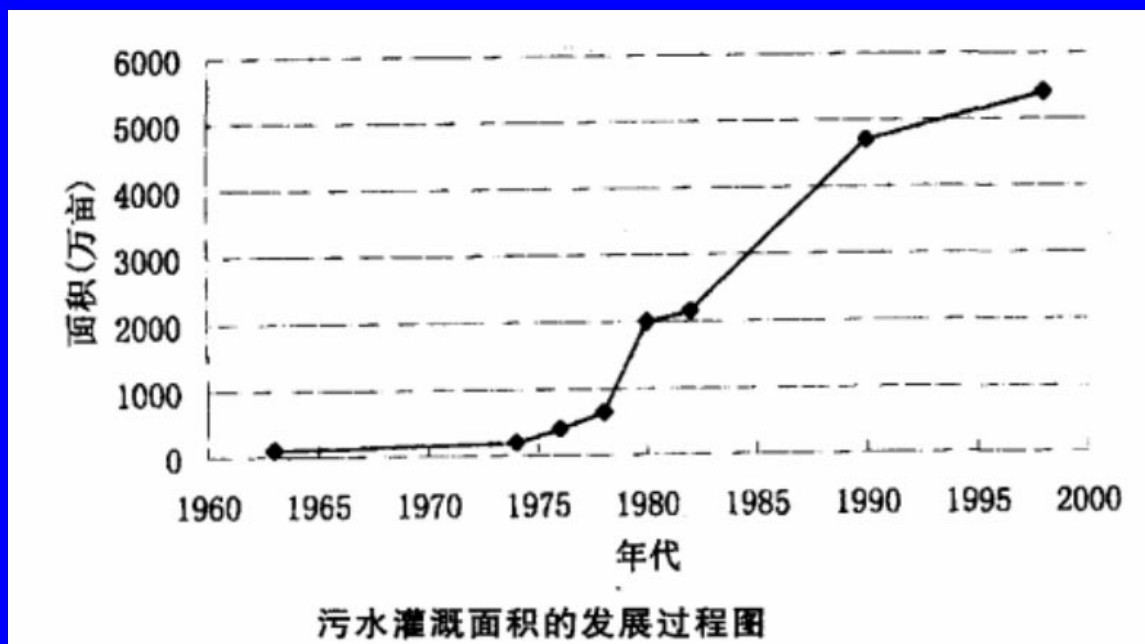
九、用水管理问题

（一）农业是用水大户，用水效率与效益低，节水潜力，用水管理不规范，同时存在农业用水被挤占等问题

- 农业用水占全国用水总量的60%以上；
- 大水漫灌，农田灌溉水有效利用系数0.532；
- 节水灌溉面积占灌溉面积的45%，其中高效节水灌溉面积仅占25%；
- 部分缺水地区，农业用水浪费严重，灌溉面积无序扩张，超出水资源承载能力。
- 无序用水，灌区用水管理缺乏统一规范。
- 大量灌溉水源被挤占。

(二) 水质方面，污水灌溉，水质监测薄弱

- 全国灌溉面积5427万亩（1998年）。河北约230万亩，天津145万亩，北京120万亩。
- 灌溉用水水质监控体系不完善。



（三）《农田水利条例》把灌溉排水管理单列一章，确立了农业用水管理的基本制度

- 第二十七条 农田灌溉用水实行总量控制和定额管理相结合的制度。
- 第二十八条 灌区管理单位应当根据有管辖权的县级以上人民政府水行政主管部门核定的年度取用水计划，制定灌区内用水计划和调度方案，与用水户签订用水协议。
- 第二十九条 农田灌溉用水应当符合相应的水质标准。县级以上地方人民政府环境保护主管部门应当会同水行政主管部门、农业主管部门加强对农田灌溉用水的水质监测。

（三）《农田水利条例》把灌溉排水管理单列一章，确立了农业用水管理的基本制度

- 第三十二条 国家鼓励推广应用喷灌、微灌、管道输水灌溉、渠道防渗输水灌溉等节水灌溉技术，以及先进的农机、农艺和生物技术等，提高灌溉用水效率。
- 第三十三条 粮食主产区和严重缺水、生态环境脆弱地区以及地下水超采地区应当优先发展节水灌溉。
- 第三十四条 规划建设商品粮、棉、油、菜等农业生产基地，应当充分考虑当地水资源条件。水资源短缺地区，限制发展高耗水作物；地下水超采区，禁止农田灌溉新增取用地下水。

十、基层水利服务体系问题

（一）基层水利服务机构

- 基层水利服务机构是以小流域、区域或乡镇为单元设置的县级水行政主管部门的派出机构，在其辖区内行使水行政职能，主要承担水资源管理、防汛抗旱、农田水利建设、水利科技推广等公益性职能。
- 国家出台了《关于进一步健全完善基层水利服务体系的指导意见》，明确了相关政策。
- 通过制定《农田水利条例》将相关政策上升为法律。

（二）农民用水合作组织

- ❑ 农民用水合作组织是按照一定章程，由受益农户自愿组成，自主管理、自我服务的民间合作组织，主要从事小型农村水利工程建设与管护，负责受益区内水量分配、水费收取、水事纠纷调解等。
- ❑ 存在问题：一是地位及责权界定难；二是参与工程建设难；三是灌溉水费收缴难；四是经费保障难；五是管理水平低。
- ❑ 政策建议：一是明确职能、地位和作用；二是加大财政支持力度；三是明确小型农田水利设施产权归农民用水合作组织所有；四是强化乡镇政府对农民用水合作组织的指导和支持；五是创新农民用水合作组织运行管理模式。

（三）准公益性专业化服务队伍

- 准公益性专业化服务队伍是为农民提供水利技术服务的专业化队伍，包括抗旱服务队、喷微灌设施维修队、灌溉试验站等。
- 准公益性专业化服务队伍建设处在探索阶段，其经费保障、人员管理、服务体制机制等相关政策有待进一步完善。
- 政策建议：一是明确准公益性专业化服务队伍的职能、地位和作用；二是加大扶持力度。

基层水利服务体系是为农村水利建设、运行、维护和管理提供服务的组织和机构，需要以法律法规形式明确其职能地位，加大扶持力度，完善保障机制。

（四）《农田水利条例》要求建立健全基层水利服务体系

- 第三十八条 县级人民政府应当建立健全基层水利服务体系，将基层水利服务机构公益性业务经费纳入本级政府预算。基层水利服务机构应当履行农田水利建设管理、科技推广等公益性职能。

国家通过政府购买服务等方式，支持专业化服务组织开展农田灌溉和排水、农田水利工程施工设施维修等公益性工作。

- 第三十一条 省、自治区、直辖市人民政府水行政主管部门应当组织做好本行政区域农田灌溉排水试验工作。灌溉试验站应当做好农田灌溉排水试验研究，加强科技成果示范推广，指导用水户科学灌溉排水。

（五）《农田水利条例》把农民用水合作组织作为农田水利建设的主体地位加以扶持

- 第五条 国家鼓励和引导农村集体经济组织、**农民用水合作组织**、农民和其他社会力量进行农田水利工程建设、经营和运行维护，保护农田水利工程设施，节约用水，保护生态环境。
- 第八条 县级人民政府水行政主管部门编制农田水利规划，应当征求农村集体经济组织、**农民用水合作组织**、农民等方面的意见。
- 第十六条 政府投资建设的农田水利工程由县级以上人民政府有关部门组织竣工验收，并邀请有关专家和农村集体经济组织、**农民用水合作组织**、农民代表参加。

- 第十八条 政府投资建设或者财政补助建设的小型农田水利工程，按照规定交由受益农村集体经济组织、**农民用水合作组织**、农民等使用和管理的，由受益者或者其委托的单位、个人负责运行维护。
- 第十九条 灌区农田水利工程实行灌区管理单位管理与受益农村集体经济组织、**农民用水合作组织**、农民等管理相结合的方式。
- 第十六条 国家鼓励企业、农村集体经济组织、**农民用水合作组织**等单位和个人投资建设节水灌溉设施，采取财政补助等方式鼓励购买节水灌溉设备。



谢 谢

Thank you

