

# 云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2015〕98号

---

## 云南省人民政府办公厅关于 推广农田水利改革试点经验的意见

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

根据党中央、国务院关于深化农田水利改革的重大决策，水利部于2014年7月选择我省陆良县恨虎坝中型灌区、中坝村和澄江县高西社区，开展农田水利改革试点。按照“先建机制、后建工程”的总要求，经过1年多的积极探索，在水价改革、引入社会资本、节水减排等方面，取得了可复制、可推广、可持续的成功经验，收到了政府企业群众多方共赢、水利工程良性运行、农业农村改革发展整体提升和农民增收的良好效果。为充分发挥示范带动作用，深化农田水利改革，促进水利事业健康发展，省委、省政府决定在全省范围内推广农田水利改革试点经验。经省人民政府同意，现提出以下意见：

## 一、重大意义

(一) 推广试点经验是解决农田水利“最后一公里”问题的有效途径。历史欠账致使我省农田水利设施建设较为滞后，工程管理粗放，运行效率低下。目前，全省 2/3 的耕地缺乏灌溉保障，灌溉水有效利用系数仅为 0.44，大型灌区渠系配套率仅为 50%，中小型灌区改造任务完成不到 10%，农田水利工程建设和管理“最后一公里”问题突出。陆良县恨虎坝中型灌区试点通过引入社会资本参与农田水利建设，构建了政府与市场两手发力的良好机制，有效弥补了投入不足，显著改善了农业灌溉用水条件，明显提高了国有资本运营管理效率和效益，在充分调动群众参与农田水利建设管理主动性和自觉性的同时，带动了农业产业结构调整，促进了农村生产生活方式、农村社会治理方式的深刻变革，为有效破解农田水利“最后一公里”问题探索出了有效途径。

(二) 推广试点经验是健全农田水利设施良性运行机制的迫切要求。长期以来，我省农田水利工程存在产权不明晰、群众参与管护程度不够高，农业合理水价形成机制不健全、水费远低于供水成本，管护责任主体不明确、有人用无人管，群众节水意识差、用水浪费多等问题，严重制约了农田水利工程良性运营和高效运行。陆良县中坝村试点以完善农业水价为核心，重点针对大户用水及参与式管理，探索建立以农民用水合作社为主体的管护机制，形成了合理水价，明确了管护主体，落实了管护责任，统筹了生产生活用水，实现了群众自管自用，确保了工程良性运行。

(三) 推广试点经验是促进农业高效节水减排的重大举措。

传统的大水大肥灌溉方式，不仅用水浪费，而且产生面源污染，严重威胁到重要水源地、高原湖泊的生态环境和水质安全。澄江县高西社区农业高效节水减排试点，通过结合农业结构调整，构建节水减排制度、节水设施和管理体系，实施精准用水、精准施肥，形成低投入、高产出，低消耗、少排放，能循环、高效率的农业高效节水减排经济体系，探索出了高效节水减排治理农业面源污染的成功做法，有助于从源头上削减农业面源污染、促进高原湖泊和重要水源地水质保护、改善农业农村生态环境。

## 二、总体要求

### （一）指导思想

深入贯彻落实党中央“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水新方针，遵循“先建机制、后建工程”的总要求，坚持“水利服务民生、支持产业”的理念，以建立机制为重点，以水价改革为突破，以多方共赢为前提，以良性运行为目标，创新农田水利建设、运营和管理体制机制，着力破解农田水利“最后一公里”问题，全面推进农业高效节水减排，为高原特色农业现代化奠定基础，为全面建成小康社会作出贡献。

### （二）基本原则

——机制先行，全面覆盖。所有新建农田水利项目，必须严格落实“先建机制、后建工程”的总要求，先制定建设、运营、管理等机制后，方可立项开工建设，确保农田水利工程建得成、管得好、用得起、长受益。

——因地制宜，分类推进。结合各地实际，综合考虑水量丰沛程度、基础设施状况、群众承受能力、作物种植结构等因素，针对农田水利改革重点领域和关键环节，分类别、按步骤、有重

点地推进，增强改革的针对性和有效性。

——发动群众，全程参与。始终坚持群众的主体地位，充分尊重群众的首创精神，合理设计群众参与改革的制度程序，密切契合群众需求，切实维护群众的合法权益，确保群众全程参与农田水利改革。

——多方共赢，良性运行。坚持两手发力，充分发挥政府的主导作用和市场在资源配置中的决定性作用，健全完善体制机制，有效解决农田水利“最后一公里”问题，确保群众得实惠、企业有效益、工程良运行。

### （三）目标任务

到2020年，农业灌溉用水总量控制和定额管理制度全面建立，合理的水价形成机制基本建立，产权制度改革全面推进，社会资本参与农田水利工程建设运营管理的范围和程度大幅提升，多方共赢的长效运行机制基本形成，与高原特色农业现代化和农村经济跨越发展相适应的农田水利投入、建设、运营、管理的体制机制日趋完善。

## 三、主要内容

（一）完善初始水权分配机制。按照“用水有保障、用水不浪费”的原则，统筹考虑生活生产生态用水，合理确定农田水利项目区用水综合定额，科学赋予每亩土地平等水权，确定灌溉用水总量控制指标到用水主体，颁发水权证到用水主体。依据来水丰枯情况，对初始水权分配动态调整。积极推行水权交易，不断盘活水市场。

（二）建立合理的农业水价形成机制。积极推进农业水价综合改革，加快落实灌排工程运行维护经费财政补助政策，合理制

定农业用水价格，实行分类定价、超定额累进加价制度。建立反映水资源稀缺程度和供水成本的水利工程供水价格机制。大中型灌区骨干工程实行政府定价，大中型灌区末级渠系、小型灌区和社会资本投资的工程实行政府指导价，具备条件的地区可采取协商方式确定。

（三）健全完善社会资本参与机制。全面放开和鼓励社会资本采取多种形式参与农田水利设施建设、运营和管理，根据不同类型农田水利项目的基础条件，尊重农民意愿，保障投资者权益，通过独资、合资、联营、租赁、捐赠等途径，采取政府和社会资本合作（PPP）、委托运营、债转股等多种方式，鼓励和引导社会资本参与农田水利设施的建设、运营和管理，形成农田水利设施多元化投资新格局。

（四）建立节水奖励和精准补贴机制。充分发挥价格杠杆调节作用，建立严格的超定额累计加价制度，形成多用多付费、节约得奖补的良性用水供求格局。各地要建立和完善节水奖励机制，对采取节水措施、调整生产方式促进农业节水的用水主体给予奖补。在适当提高农业用水价格的基础上，建立和完善精准补贴办法，给予节水者补贴，切实调动全社会参与农田水利改革的积极性，促进水资源节约和保护。

（五）推行群众全程参与机制。建立群众全程参与工程立项、投入、建设、监督、运行、维护等制度，确保群众的受益主体地位，发挥其参与改革、支持改革的关键作用。积极推广农民用水合作社等合作组织模式，建立社会资本参与农田水利设施建设、运营、管理的平台和纽带。鼓励采用先建后补、以奖代补以及群众自建等方式调动群众参与的积极性。

(六) 落实工程管护机制。按照“谁投资、谁所有、谁受益、谁管护”的原则，明晰工程产权，明确管护责任主体。建立工程运行管护制度，把运行管护费用纳入水价成本核算，确保管护费用落实。鼓励成立农民用水合作组织，并将其作为工程管护、用水管理、协商定价、水费计收的责任主体。坚持先评估后付费，积极探索政府购买服务，通过公开招标、定向委托、邀标等形式，由有关组织或机构开展工程专业管护。

(七) 构建节水减排合同管理机制。建立节水减排合同管理制度，供用水双方签订节水减排合同，明确用水合作社等合作组织、大户、农户节水减排的权利与义务。建设和完善监测设施，加强节水减排计量评估，强化节水减排效果评价，确保用水精准、施肥精准，促进节水减排。

#### **四、分区分类推广试点经验**

##### **(一) 坝区**

以大中型灌区建设为主推进农田水利设施配套完善，核心是加快解决灌区农田水利“最后一公里”问题，推进高原特色现代农业发展。推广水权分配机制，重点是全面建立农业灌溉用水总量控制和定额管理制度，明确农业初始水权，颁发权证。培育和规范水权交易市场。推广合理的农业水价形成机制，重点是认真测算农业供水成本，合理制定农业用水价格。骨干工程农业供水价格至少达到补偿运行维护费用水平，力争达到成本水平；末级渠系农业供水价格达到成本水平，有条件的达到适当盈利水平。推广社会资本参与机制，重点是特色优势产业种植区的田间工程建设、运营和管理，优先引入社会资本；传统粮食种植区可通过政府购买服务引入社会资本；条件成熟的地区社会资本可参与骨

干工程的建设、运营和管理。推广建立节水奖励和精准补贴机制，重点是严格实行超定额累计加价制度，全面落实节约用水奖补政策，建立和完善精准补贴办法。推广群众全程参与机制，重点是推行“群众+农民用水合作社+企业”的供用水利益共同体模式，保障群众对工程项目的选择权、参与权、监督权和评判权，充分调动群众参与农田水利工程投资、建设、运营、管护的主动性和自觉性。推广工程管护机制，重点是通过政府引导，企业自投自建的工程由其自管。鼓励农民用水合作社与企业组建股份合作公司，共同经营管理农田水利工程。有条件的地区可通过政府购买服务，实现农田水利工程由具备条件的社会力量专业管护。

## （二）山区

以小型灌区和“五小水利”工程为主推进农田水利设施配套完善，核心是加快水利扶贫开发进程，着力提高供水保障水平，着力增强抵御自然灾害的能力，确保农田水利工程长效运行。推广水权分配机制，重点是施行农业用水总量控制，加快推进水量分配，将用水总量控制指标自上而下逐级分配到县、乡镇、村或用水合作组织，有条件的地区分配到户，明确农业初始水权。推广水价形成机制，重点是按照“分类定价、基本合理”的原则，充分考虑群众的承受能力确定水价。粮食作物用水价格可进行调整，经过政府精准补贴后，使水价基本达到补偿运行维护费的水平；特色经济作物用水水价至少要达到补偿运行维护费用水平；特困地区以建立精准补贴制度为主，逐步推广农业水价综合改革。推广社会资本参与机制，重点是按照“积极鼓励、分类引导”的原则，大力引入社会资本参与农田水利设施建设、运营和

管理。粮食作物区鼓励成立农民经济合作组织，踊跃参与田间工程建设、运营和管理；特色经济作物区加快引入社会资本参与；条件成熟的地区积极探索引入社会资本参与骨干工程的建设、运营和管理。推广节水奖励和精准补贴机制，重点是按照“节约奖补、补贴精准”的原则，逐步实现节水奖励，逐步实行超定额累计加价制度，全面建立精准补贴制度。推广群众全程参与机制，重点是把群众同意与否作为项目立项审批的前置条件，由群众选派代表参与工程施工、质量监督、占地协调，并参与工程投资、建设和运营、管护。推广工程管护机制，重点是按照“明晰产权、落实责任、自用自管、良性运行”的原则，采取承包、租赁、拍卖等方式，明晰所有权，搞活经营权，明确管护责任。可成立规范的农民用水合作组织，落实管护主体。

### （三）重要饮用水源地和高原湖泊

重要饮用水源地和高原湖泊在比照坝区要求健全完善各项机制的基础上，尤其要构建节水减排合同管理机制。把节水减排各项目标任务和措施转化为合同管理，水行政主管部门要委托水管单位与农民用水合作社等合作组织、用水企业签订节水减排合同，明确用水合作社等合作组织、企业、农户节水减排的权利和义务。科学制定减排监测方案，加强减排监控设施建设，全面实施节水减排监控评价。全面推进农业高效节水减排工程建设，破解农业面源污染治理难题，确保水源地水质安全达标、水源区得到良好保护，九大高原湖泊尤其是洱海、滇池、抚仙湖三大重点湖泊径流区保护和治理工作顺利推进。

## 五、保障措施

（一）规划引领，精心组织。建立省级统筹、州市级协调、

县级落实的责任落实机制。各地要把推广改革试点经验工作纳入重要议程，因地制宜，结合实际，制定具体实施方案，明确时间表和路线图。实施方案由各州、市审核把关后报省水利厅备案。各地要建立由政府分管领导牵头负责，有关部门分工协作，改革事项与工程建设联动推进的组织领导和协调机制，及时协调解决推进过程中遇到的困难和问题，确保推广工作顺利进行。

**（二）整合资源，形成合力。**各级尤其是县级政府要切实加大资金投入，强化资金和项目整合，探索建立农业用水精准补贴机制。水利部门负责牵头协调，整合优化水利项目，确定农业用水总量控制指标和农业用水定额，明晰农业水权，推行水权转让，完善工程管理体制，配套建设计量设施和末级渠系。发展改革部门要围绕改革试点经验推广工作整合项目资源，制定供水价格政策，切实做好国有水利工程和末级渠系农业供水成本的监审工作，会同水利部门科学合理制定项目区农业用水终端水价指导价格。农业部门要结合水利项目加大产业结构调整力度和支持力度，积极推广农业节水措施。扶贫部门要结合水利项目整合优化扶贫项目资源。环境保护部门要做好节水减排项目的监测评价。质监部门要加强水计量设施质量和精准用水监督。工商部门要进一步优化对农民用水合作组织成立与运行的服务。金融部门要结合云南水情积极开发有关金融产品和新业务，充分发挥对农田水利改革的支撑作用。

**（三）落实政策，确保投入。**各地应根据农田水利建设需要，进一步加大对农田水利的投入力度，切实保障年度土地出让收益计提的农田水利建设资金主要用于农田水利设施建设和维修养护。全面放开农田水利设施建设、运营、管理市场，采取政府和

社会资本合作（PPP）等模式鼓励社会资本积极投资水利设施建设。充分调动当地群众积极性，主动投工投劳参与工程建设和管理。

（四）加强督导，跟踪问效。将全面推进农田水利改革工作纳入年度综合考评范围，各级政府和行业主管部门要加强督促指导，加强考核结果运用，将其作为下年度农田水利改革项目资金安排的重要参考依据。杜绝项目立项审批和建设“两张皮”。

（五）加大宣传，营造氛围。各地、有关部门要及时传达中央和省深化农田水利改革精神，采取多种方式加强分区分类推广的现场培训和指导督导，灵活运用各种宣传方式和平台，加强农田水利改革的政策解读、经验总结、舆论引导，及时回应社会关注的热点问题，及时宣传改革取得的突出成效，形成全社会关心、关注、参与农田水利改革的良好氛围。

附件：任务分工方案

云南省人民政府办公厅

2015年12月8日

## 附件

### 任务分工方案

序号	工作任务	牵头单位	协作单位
1	完善初始水权分配机制。合理确定农田水利项目区用水综合定额，科学赋予每亩土地平等水权，确定灌溉用水总量控制指标到用水主体，颁发水权证到用水主体。积极推行水权交易，不断盘活水市场	省水利厅，各州、市人民政府	省质监局
2	建立合理的农业水价形成机制。积极推进农业水价综合改革，加快落实灌排工程运行维护经费财政补助政策，合理制定农业用水价格，实行分类定价、超定额累进加价制度	省发展改革委，各州、市人民政府	省水利厅、农业厅
3	健全完善社会资本参与机制。全面放开和鼓励社会资本采取多种形式参与农田水利设施建设、运营和管理，通过独资、合资、联营、租赁、捐赠等途径，采取政府和社会资本合作（PPP）、委托运营、债转股等多种方式，鼓励和引导社会资本参与农田水利设施的建设、运营和管理	省水利厅，各州、市人民政府	省农业厅、财政厅

序号	工作任务	牵头单位	协作单位
4	建立节水奖励和精准补贴机制。建立严格的超定额累计加价制度，鼓励节约用水。设立政府节水奖励基金对促进农业节约用水的主体给予奖补。在适当提高农业用水价格的基础上，建立和完善精准补贴办法，给予节水者补贴，切实调动全社会参与农田水利改革的积极性，促进水资源节约和保护	省水利厅、财政厅，各州、市人民政府	省发展改革委
5	推行群众全程参与机制。建立群众全程参与工程立项、投入、建设、监督、运行、维护等制度。积极推广农民用水合作社等合作组织模式，建立社会资本参与农田水利设施建设运营和管理的平台和纽带。鼓励采用先建后补、以奖代补以及群众自建等方式调动群众参与的积极性	省水利厅，各州、市人民政府	省财政厅
6	落实工程管护机制。明晰工程产权和管护责任主体，运行管护制度，鼓励成立农民用水合作组织，并将其作为工程管护、用水管理、协商定价、水费计收的责任主体。探索政府通过购买服务，开展工程专业管护	省水利厅、财政厅，各州、市人民政府	省发展改革委

序号	工作任务	牵头单位	协作单位
7	<p>构建节水减排合同管理机制。建立节水减排合同管理制度，供用水双方签订节水减排合同，明确用水合作社等合作组织、大户、农户节水减排的权利与义务。建设和完善监测设施，加强节水减排计量评估，强化节水减排效果评价，确保用水精准、施肥精准，促进节水减排</p>	<p>省水利厅，各州、市人民政府</p>	<p>省环境保护厅</p>
8	<p>规划引领，精心组织。建立省级统筹、州市级协调、县级落实的责任落实机制。各地要把推广改革试点经验工作纳入重要议程，因地制宜，结合实际，制定具体实施方案，明确时间表和路线图。实施方案由各州、市审核把关后报省水利厅备案。各地要建立由政府分管领导牵头负责，有关部门分工协作，改革事项与工程建设联动推进的组织领导和协调机制，及时协调解决推进过程中遇到的困难和问题，确保推广工作顺利进行</p>	<p>各州、市人民政府</p>	<p>省水利厅</p>

序号	工作任务	牵头单位	协作单位
9	<p>整合资源，形成合力。各级尤其是县级政府要切实加大资金投入，强化资金和项目整合，探索建立农业用水精准补贴机制。水利部门负责牵头协调，整合优化水利项目，确定农业用水总量控制指标和农业用水定额，明晰农业水权，推行水权转让，完善工程管理体制，配套建设计量设施和末级渠系。发展改革部门要围绕改革试点经验推广工作整合项目资源，制定供水价格政策，切实做好国有水利工程和末级渠系农业供水成本的监审工作，会同水利部门科学合理制定项目区农业用水终端水价指导价格。农业部门要结合水利项目加大产业结构调整力度和支持力度，积极推广农业节水措施。扶贫部门要结合水利项目整合优化扶贫项目资源。环境保护部门要负责做好节水减排项目的监测评价。质监部门要加强水计量设施质量和精准用水监督。工商部门要进一步优化对农民用水合作组织成立与运行的服务。金融部门要结合云南水情积极开发相关金融产品和服务，充分发挥对农田水利改革的支撑作用</p>	各州、市人民政府	省水利厅、发展改革委、农业厅、扶贫办、环境保护厅、质监局、工商局、金融办

序号	工作任务	牵头单位	协作单位
10	<p>落实政策，确保投入。各地应根据农田水利建设需要，进一步加大对农田水利的投入力度，切实保障年度土地出让收益计提的农田水利建设资金主要用于农田水利设施建设和维修养护。全面放开农田水利设施建设、运营、管理市场，采取政府和社会资本合作（PPP）等模式鼓励社会资本积极投资水利设施建设。充分调动当地群众积极性，主动投工投劳参与工程建设和管理</p>	各州、市人民政府	省财政厅、水利厅
11	<p>加强督导，跟踪问效。将全面推进农田水利改革工作纳入年度综合考评范围，各级政府和行业主管部门要加强督促指导，加强考核结果运用，将其作为下年度农田水利改革项目资金安排的重要参考依据</p>	各州、市人民政府	省水利厅
12	<p>加大宣传，营造氛围。各地、有关部门要及时传达中央和省深化农田水利改革精神，采取多种方式加强分区分类推广的现场培训和指导督导，灵活运用各种宣传方式和平台，加强农田水利改革的政策解读、经验总结、舆论引导，及时回应社会关注的热点问题，及时宣传改革取得的突出成效，形成全社会关心、关注、参与农田水利改革的良好氛围</p>	各州、市人民政府	省水利厅

---

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。  
滇中新区筹备组。

---

云南省人民政府办公厅

2015年12月10日印发

---

