

农业水价综合改革主要任务内容

中国灌溉排水发展中心

2017年11月

目 录

- 一. 农业水价改革背景
- 二. 农业水价综合改革目标及总体要求
- 三. 农业水价综合改革主要工作任务
- 四. 农业水价综合改革工作中应注意事项

一、农业水价改革背景

农业节水意义

- ◆农业用水是我国的第一用水大户，农业用水量约3900亿m³，占全社会年总用水量的63%。
- ◆全国农田灌溉水有效利用系数为0.536左右，灌溉水有效利用系数不高，远低于世界节水灌溉先进国家的水平。
- ◆农业灌溉用水浪费现象严重，农业用水效率不高。
- ◆农田水利工程正常运行困难成为制约农田水利改革发展的头号问题。
主要原因：灌溉工程老化失修；农田水利工程重建轻管；水费实收率不高，农田水利工程运行维护经费不足等。



续建配套和节水改造、发展节水灌溉等
用水管理、水价改革、农机农艺措施等

农业水价改革历程

第1次，1980年代

《水利工程水费核定、计收和管理办法》（国发[1985]94号）

《国务院办公厅关于贯彻执行〈水利工程水费核定、计收和管理办法〉的通知》（国办发[1990]10号）

要求：

- 粮食作物按供水成本核定水费标准，经济作物可略高于供水成本。
- 核定农业水费所依据的供水成本中，不包括农民投劳折资部分的固定资产折旧。

第2次，1990年代

《水利产业政策》（国发[1997]35号）

《水利产业政策实施细则》（水政法[1999]311号）

要求：

- 新建水利工程的供水价格，要按照满足运行成本和费用、缴纳税金、归还贷款和获得合理利润的原则制定。
- 原有水利工程的供水价格，要根据国家的水价政策和成本补偿、合理收益的原则，区别不同用途，在三年内逐步调整到位，以后再根据供水成本变化情况适时调整。

第3次，21世纪初期

《水利工程供水价格管理办法》(国家发改委、水利部令2004年第4号)

《关于取消农村税费改革试点地区有关涉及农民负担的收费项目的通知》(财规[2000]10号)

要求:

- 农业用水价格按补偿供水生产成本、费用的原则核定，不计利润和税金。
- 水利工程水费改为经营性收费。

第4次，2016年

《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》(国办发〔2016〕2号)

《关于贯彻落实〈国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见〉的通知》(发改价格〔2016〕1143 号)

《关于抓紧推进农业水价综合改革工作的通知》(发改办价格〔2016〕2369号)

《关于扎实推进农业水价综合改革的通知》(发改价格〔2017〕1080号)

要求:

- 农业用水价格总体达到运行维护成本水平。
- 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。

中央决策部署农业水价综合改革

- 习近平总书记提出“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，对农业水价改革提出要求。
- 李克强总理就农业水价综合改革多次作出指示、批示。
在2013年政府工作报告中强调，加快落实农业灌排工程运行管理费用由财政适当补助的政策；2014-2015年连续两年在政府工作报告中强调推进农业水价综合改革。

- 2014年6月，汪洋副总理专题部署农业水价综合改革工作。突出强调将农业水价综合改革作为农业节水的重要问题和突破口，要求深入开展农业水价综合改革试点，在总结试点经验的基础上，形成推进改革政策文件报国务院。
- 2016年1月，全国农田水利改革现场会在云南曲靖召开。汪洋副总理在会上强调，农业水价综合改革是深化农田水利改革的关键和要害所在，要紧紧扭住农业水价综合改革这个“牛鼻子”，通过定额管理、累进加价、协商定价、精准补贴等办法，加快在完善水价形成机制上取得突破，创造有利于农田水利发展的市场环境，并带动其他各项改革深入推进。

二、农业水价综合改革目标及总体要求

为什么要开展农业水价综合改革？

目的是解决灌排工程运行维护中长期存在的主要问题，促进农业节水和农业可持续发展：

1. 灌排工程水费收不抵支，运行维护费用不足
2. 小型水利工程管护主体缺位，管理水平低
3. 水资源紧缺，农业用水方式粗放，用水效率低

000603

国务院办公厅文件

国办发〔2016〕2号

国务院办公厅关于推进农业水价 综合改革的意见

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

农业是用水大户，也是节水潜力所在。长期以来，我国农田水利基础设施薄弱，运行维护经费不足，农业用水管理不到位，农业水价形成机制不健全，价格水平总体偏低，不能有效反映水资源稀缺程度和生态环境成本，价格杠杆对促进节水的作用未得到有效发挥，不仅造成农业用水方式粗放，而且难以保障农田水利工程良性运行。为建立健全农业水价形成机制，促进农业节水和农业可持续发展，经国务院同意，现提出以下意见：

一、总体要求

基本原则

一是坚持综合施策，配套推进。改革涉及工程设施、工程管理、节水技术、种植结构、供水价格、财政补贴等诸多方面，涉及价格、财政、水利、农业等多个部门，必须加强相关改革的衔接，突出综合改革，综合运用工程配套、管理创新、价格调整、财政奖补、技术推广、结构优化等举措统筹推进改革。

二是坚持两手发力，价补结合。政府和市场在改革中的作用同等重要，注重两手发力，既要完善农业水价形成机制，通过价格的杠杆作用调节用水需求，使市场在资源配置中起决定性作用，促进农业节水；同时，也要更好发挥政府作用，建立精准补贴和节水奖励机制，保障粮食等重要农作物合理用水需求，总体上不增加农民负担。

三是坚持供需统筹，双侧管理。既要强化供水管理，健全运行机制，提高供水服务效率，也要把需求管理摆在更加突出位置，全面提高农业用水精细化管理水平，推动农业用水方式转变，引导农业用水方式向集约高效转变。

四是坚持因地制宜，稳妥推进。各地水资源禀赋、灌溉条件、经济发展水平、种植养殖结构等条件不同、起点不一，不宜搞“一刀切”，需要区别对待。各地根据制定的改革目标，尊重农民意愿，探索符合实际、各具特色的做法，有计划、分步骤推进。

总体目标

- 用10年左右时间，建立健全合理反映供水成本、有利于节水和农田水利体制机制创新、与投融资体制相适应的农业水价形成机制；农业用水价格总体达到运行维护成本水平，农业用水总量控制和定额管理普遍实行，可持续的精准补贴和节水奖励机制基本建立，先进适用的农业节水技术措施普遍应用，农业种植结构实现优化调整，促进农业用水方式由粗放式向集约化转变。
- 农田水利工程施工设施完善的地区要加快推进改革，通过3—5年努力率先实现改革目标。

1、农田水利工程良性运行

- 解决运行维护经费：政府（财政补贴）、用水户（水费）合理分担。
- 落实合格的管护主体。

2、促进农业节水

- 通过总量控制、限额管理、水量监控和价格杠杆等手段实现。

工作目标

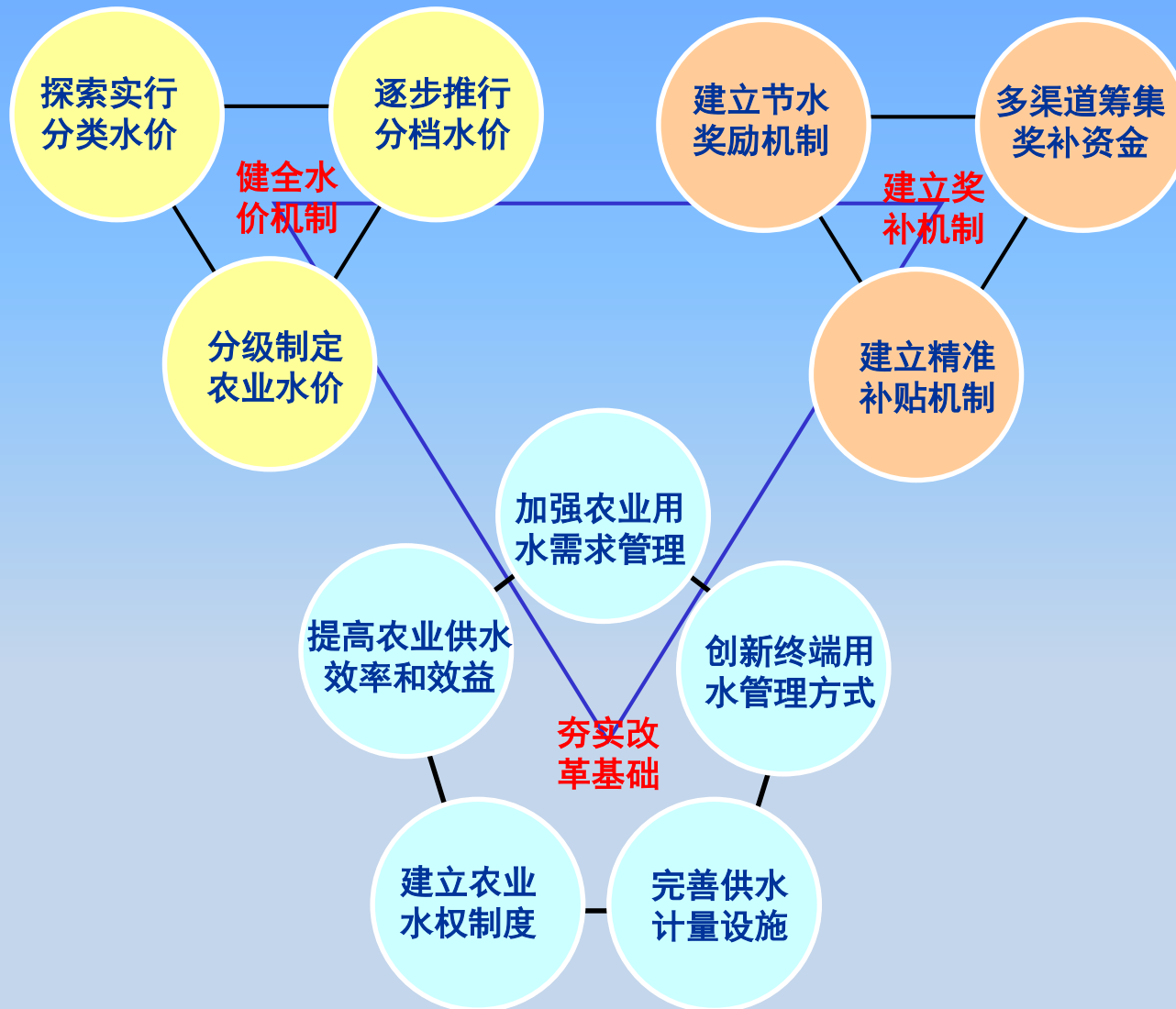
- 构建合理的农业水价形成机制
- 农业用水总量控制和定额管理普遍实行
- 可持续的精准补贴和节水奖励机制基本建立
- 先进适用的农业节水技术普遍应用
- 部分地区要率先实现改革目标

农业水价综合改革总体要求

- 2011年中央一号文件要求“按照促进节约用水、降低农民水费支出、保障灌排工程良性运行的原则，推进农业水价综合改革，农业灌排工程运行管理费用由财政适当补助。”
- 2017年中央一号文件提出“全面推进农业水价综合改革，落实地方政府主体责任，加快建立合理水价形成机制和节水激励机制。”
- 汪洋副总理在2016年全国冬春农田水利基本建设电视电话会议上指出，要紧紧扭住农业水价综合改革这个“牛鼻子”，加快建立健全农业用水精准补贴和节水奖励机制，既总体上不增加农民负担，又让农业节水和社会资本参与建设有动力。
- 2017年政府工作报告将“推进农业水价综合改革”作为深化农村改革的重要举措之一，列入2017年政府重要工作任务。

三、农业水价综合改革主要工作任务

改革任务



改革任务

1. 完善供水计量设施，实行计量供水。（基础）
2. 明晰农业初始水权，实行用水总量控制和定额管理。（基础）
3. 加强农业用水供需管理（基础）
4. 完善小型农田水利工程管理体制和运行机制。（基础）
5. 完善农业水价形成机制，建立政府和用水户合理分担的水价机制。（核心！）
6. 建立农业用水精准补贴机制和节水奖励机制。（保障）

改革任务

（一）实行计量供水

●供水为何要计量？

- 1、供水量监测，水权和定额管控
- 2、水费依据

●计量到哪一级？

- 1、以满足供水单元内用水户水权分配公平、水费缴费公平为原则。
- 2、计量位置结合灌区实际（水资源条件、轮灌方式、地表地下水源等），大中型灌区在骨干工程与末级渠系产权分界点设置供水计量设施，缺水地区应计量到斗渠口或以下；小型灌区应在取水口量水；井灌区应计量到井，地下水严重缺乏地区应计量到户，并推广灌溉智能计量控制系统，对地下水用水量和水位变化进行监测。

改革任务

（二）明晰农业初始水权

按照“以供定需”原则，依据区域可供水量（或用水总量控制指标），结合灌溉用水定额和农业用水现状总量，确定农业用水控制总量。将农业用水总量控制指标，按照灌溉面积等依据，自上而下逐级分配到县、乡、村或用水合作组织，严重缺水地区建议分配到户，明确农业初始水权，并落实到具体水源。

鼓励水权交易：（1）用水户之间水权转让，（2）政府回购水权，（3）跨行业水权转让。

改革任务

（三）加强农业用水供需管理

- 加强农业用水供给侧改革，提高农业供水效率和效益。

完善大中小微并举的农田水利工程体系；做好工程维修养护；巩固和深化水管单位管理体制改革的，提升服务水平，降低供水成本；加强水费征收与使用管理。

- 加强农业用水需求侧管理，提高农业用水效率。

调整高耗水作物种植结构，选育推广需水少的耐旱节水作物；推广节水灌溉技术和农艺节水措施；加强对用水户培训。

改革任务

（四）完善小型农田水利工程管理体制和运行机制

1、明晰工程设施产权、使用管理权和明确管护责任（两证一书）。财政补助形成的小型农田水利工程由县级人民政府或其授权部门界定工程所有权，颁发所有权证书，并将使用权、管理权移交给农民用水合作组织、农村集体经济组织、新型农业经营主体及受益农户等，明确管护责任。

2、创新工程管护机制。培育专业化、社会化工程管护组织，探索物业化管理，鼓励社会组织、个人参与农田水利工程建设和运行管护。

改革任务

（四）完善小型农田水利工程管理体制和运行机制

3、规范农民用水合作组织建设。成立农民用水合作组织，依法登记注册，作为工程建设管护、用水管理、协商定价、水费计收等的责任主体，建立和完善各项管理制度。

农民用水户协会依照《社会团体登记管理条例》到民政部门注册登记；农民水利专业合作社依照《农民专业合作社登记管理条例》到工商行政管理部门注册登记。

改革任务

（五）完善农业水价形成机制（核心！）

◆ 关键：合理制定农业用水价格，建立政府和用水户合理分担的水价机制。

按全成本、运行维护成本分别测算：

1、国有骨干工程水价成本

2、末级渠系水价成本

3、终端水价成本

4、确定农业水价

（1）考虑农民水费承受能力。

（2）考虑农民缴费意愿，水费收取难易程度，地方财政补助可能性等。

（3）科学确定农业水价，政府与用水户合理分担成本。

改革任务

（五）完善农业水价形成机制

◆科学确定农业水价标准

- 补偿运行维护成本原则：大中型灌区骨干工程农业供水价格力争达到补偿运行维护费用水平，不足部分由财政补助；大中型灌区末级渠系水价和小型灌区水价应达到补偿运行维护费用水平。
- 实行作物分类水价：粮食作物水价达到补偿运行维护费用水平，一般经济作物水价达到补偿成本水平，高附加值经济作物、林果业、水产养殖和设施农业等水价达到补偿成本并适当盈利水平。
- 实行水源分类水价：区别地表水、地下水，地下水资源贫乏地区地下水水价应高于地表水。
- 探索实行超定额累进加价制度：合理制定农业用水定额，合理确定阶梯和加价幅度，对超定额用水探索实行累进加价。

改革任务

（五）完善农业水价形成机制

◆农业水价由谁确定

农业供水价格按照价格管理权限分级管理。大中型灌区骨干工程实行政府定价；大中型灌区末级渠系和小型灌区在成本测算基础上，由群管组织协商定价；社会资本投资的工程实行政府指导价，或由供用水双方协商确定。

改革任务

（六）建立农业用水精准补贴机制和节水奖励机制

1、精准补贴

补贴标准考虑：农民承受能力、地方财政实力。

两种方式：

（1）补供水侧。在农民承受能力内确定水价，补足供水侧的运行维护成本。供水单位“水费+补贴”至少补偿工程运行维护成本。

（2）补用水侧。按工程运行维护成本确定水价，补超出承受能力部分。重点对种粮农户定额内用水进行补贴。

2、节水奖励

根据节水量对农业节水效果明显的或采取节水措施的农民用水合作组织和用水户采取“以奖代补”等灵活方式给予奖励，提高用户主动节水的意识和积极性，促进农业节水。

四、农业水价综合改革工作中应注意事项

改革中应注意的事项

（一）完善组织领导，落实责任分工。

- 省级人民政府对行政区域内农业水价综合改革工作负总责，并建立相应的组织领导机制。省级水利部门要指定专门处室负责改革日常工作，并指定联络员。省级政府应进一步明确各地区具体实施改革的责任主体，市、县或灌区要建立改革组织领导机制。
- 落实部门责任，加强部门协作。地方发改、水利部门开展供水成本监审和价格核算，制定水价实施计划，做好水价改革基础工作。地方财政、水利部门开展精准补贴需求测算，制定补贴实施计划，确保工程良性运行。

改革中应注意的事项

（二）梳理改革任务，细化改革方案。

- 一是细化省级实施方案。各省应在已制定的实施方案基础上，制定可操作性强的总体推进计划，按改革任务和地区细化改革内容和具体目标，明确时间节点。
- 二是以县或灌区为单位编制可操作性强的实施方案。结合区域条件，明确改革具体目标、任务和途径，方案要经当地人民政府批准。

改革中应注意的事项

（三）落实改革经费，建立长效机制。

- 督促地方从中央和地方财政水利发展资金中安排足够资金用于农业水价综合改革，特别是落实灌排工程维修养护、农业用水精准补贴和节水奖励。
- 地方政府应多方筹措资金，着重解决灌区管理单位人员费用和工程运行维护费用。对于用水成本高、地方财政困难、农民水费承受能力低的地方，上级财政应给予适当倾斜。

改革中应注意的事项

（四）突出综合施策，坚持两手发力。

- 农业水价调整和农业用水精准补贴应有机结合，补贴对象和补贴方式既考虑精准性，也考虑全面实施的可操作性、实施成本和实施效果。
- 对灌区管理单位可以补助工程维修养护费，地方财政可以补助运行管理和人员经费。
- 对运行管理较好的农民用水合作组织和农户可以采取“以奖代补”等灵活方式给予奖励。

改革中应注意的事项

（五）突出改革重点，切实解决问题。

- 一是要重点解决大中型灌区骨干工程农业水费收入不能满足灌排工程运行维护的问题，通过适当的水价调整、精准补贴和供水成本控制，保证灌排工程良性运行。同步推进大中型灌区田间工程体制机制改革，形成综合效应。
- 二是在缺水地区和地下水超采区井灌区通过适当发挥价格杠杆作用、节水奖励机制、水权制度、总量控制和定额管理等措施，促进农业节水。
- 三是对于小型水利工程要尽量发挥农民用水合作组织在水量核算、水费计收、奖补发放、工程管护中的作用。

谢谢！

