

《宁夏回族自治区实施〈农田水利条例〉办法》解读

《宁夏回族自治区实施〈农田水利条例〉办法》(以下简称《办法》)经自治区人民政府常务会议审议通过,以自治区人民政府令第95号的形式发布,并于2018年2月1日起正式实施。《办法》的出台,将进一步规范农田水利规划、建设、运行、管理,有助于建立健全农田水利基本制度和长效机制,为农业稳定发展和发展我区农田水利事业发挥重要的法治保障作用。下面对《办法》分三个部分进行解读:

第一部分:制定《办法》的背景和必要性

分二个层面讲:

一、国务院《农田水利条例》制定的背景及其必要性。

(一)水资源短缺、时空分布不均的基本国情。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。

(我区灌区主要包括北部引黄灌区、中部干旱带扬水灌区和南部山区库井灌区。在引、扬黄灌区和库井灌区要大力开展高标准农田水利基本建设,建设高标准农田。)

(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。体制性障碍表现的七个方面:

一是建设投入不足;二是规划统筹不力;三是建设标准混乱;四是产权缺失;五是管护机制薄弱;六用水效率低下;七是灌溉水源和灌溉工程设施被随意侵占。

(三)吉林、黑龙江省、湖南、江西、山东等地出台了农田水利地方性法规和政府规章,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。

（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 年中央一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，研究制定《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。2016 年 4 月 27 日国务院颁布了《农田水利条例》（以下简称《条例》），为农田水利依法建设与管理维护提供了重要法律依据。

二、我区农田水利发展的需要。

我区现有水库 321 座、泵站 1141 座、过闸流量 1 立方米/秒以上水闸 1543 座、规模以上机电井 9237 眼、流量 0.2 立方米/秒以上灌溉渠道 1.78 万公里，2000 亩以上灌区 92 处，集中供水工程 486 处，分散供水工程 2.4 万处，基本形成了功能完善的农田水利灌排体系。

但是，目前我区农田水利工作还存在不少亟待解决的问题：

一是科学规划和统筹机制不健全，存在工程建设投入分散，建设标准不一，重复建设等现象；

二是工程建设、运行维护机制不完善，部分工程运行维护主体不明确，建设与管护脱节，尤其是小型农田水利工程，管理主体不明确，有人用、无人管的现象尤其突出；

三是农业灌溉用水方式粗放，灌溉技术比较落后，用水效率不高，灌溉排涝能力依然不足；

四是投入和保障措施不完善，社会各方参与农田水利基本建设的积极性不高，存在组织发动难、筹资筹劳难、配套资金落实难等情况；

五是侵占灌溉水源、挤占渠堤沟堤、扒口引水排水、焚烧秸秆、乱丢废弃农膜等危害农田水利工程和生态环境现象时有发生。

为了贯彻实施这部重要的行政法规，进一步细化我区农田水利规划、工程建设、运行维护、灌溉管理、保障与扶持等方面的制度措施，提高农业综合生产能力，建立农田水利发展长效机制，制定《办法》是十分必要的。

我区的办法是自国家条例出台后全国第一个实施性的办法。

第二部分：《办法》的总体框架和主要思路

《办法（草案）》共六章二十九条。从《宁夏回族自治区实施〈农田水利条例〉办法》标题上可以看出，他是对国务院《农田水利条例》的贯彻实施，因此在总体框架设计上是根据《农田水利条例》的框架结构，主要围绕农田水利的定性问题、规划问题、建设投入机制问题、产权问题、运行维护问题、灌溉面积红线控制问题、用水管理问题、基层水利服务体系、保障措施等九大问题作进一步的规范细化。主要

思路是：

一、贯穿《农田水利条例》的总体原则和思路。

一是科学规划、协同推进。以农田水利规划为宏观依据整合各类农田水利建设项目，促使各方投入形成合力、工程建设形成体系。

二是建管并重、明确责任。通过标准规范、程序控制，保证农田水利工程建得好；通过明确主体、强化责任，保证农田水利工程用得上、用得久。

三是科学灌溉、节约用水。通过鼓励采用先进的灌溉技术和高效的灌溉设施，推动农田灌溉节约、环保、可持续用水。

四是各方参与、加大扶持。政府多渠道筹措资金、保障投入，统筹做好农田水利工程建设；鼓励农村集体经济组织、新型农业经营主体、农民和其他社会力量进行农田水利工程建设和运行维护，畅通“毛细血管”，解决好农田灌溉“最后一公里”问题；完善扶持激励政策，调动各方面力量参与农田水利建设的积极性。

以《农田水利条例》的总体原则和思路为主线，《办法》对农田水利的规划、建设、运行维护等环节进行规范，并在加大扶持鼓励社会力量参与等方面作了规定。

二、明确政府和水行政主管部门在水利工作中的地位和职责。

一是明确了县级以上人民政府在农田水利工作中的主导地位。

《办法》第四条规定了县级以上人民政府应当加强对农田水利工作的组织领导，将农田水利工作纳入国民经济和社会发展规划，建立健全农田水利工作协调机制和基层水利服务体系。

二是具体细化了水行政主管部门负责本行政区域农田水利的管理和监督职责。《办法》第五条第一款明确规定，水行政主管部门负

责本行政区域农田水利的管理和监督工作，编制并实施农田水利规划和实施方案，建立健全验收、考核和评价机制。

三、加强农田水利规划与工程建设。

一是明确了规划编制程序。《办法》第六条规定水行政主管部门应当根据空间规划和上级农田水利规划，编制本行政区域农田水利规划及其实施方案，征求本级发展改革、国土资源、农牧、林业、扶贫等主管部门意见后，报本级人民政府批准公布，并向上一级水行政主管部门备案。

二是加强了相关规划的衔接。《办法》第七条明确规定编制土地整治、农业综合开发、生态保护、高标准农田建设、林业等规划涉及农田水利的，应当与农田水利规划相衔接，并征求本级水行政主管部门的意见。

三是强化了农田水利工程建设的管理。《办法》第八条规定，县级人民政府实施农田水利规划及其实施方案，应当统筹与农田水利基本建设有关的项目和资金，集中连片开展农田水利基本建设。

四是明确规定了农田水利基本建设综合治理模式和措施要求。

《办法》第十条规定，农田水利基本建设应当结合农业产业发展、科技推广、美丽乡村建设、扶贫开发、河长制等，实行山、水、田、林、湖、草、路、村（庄）综合治理。第十一条规定，进行农田水利基本建设，应当保护生态环境，采取防治水污染、扬尘防控措施。对秸秆、农膜、滴灌带等进行资源化利用，开展农田保护和荒漠化治理，实施生态保护和修复制度。

五是规定了农田水利工程建设应当符合国家和自治区有关农田水利标准。《办法》第十二条明确规定农田水利工程建设，应当符合国家和自治区有关建设标准和技术规范，有利于防灾减灾和水资源节约保护。国家和自治区专项投资建设的农田水利工程，执行国家和自治区专项投资建设项目管理规定及其建设标准和技术规范；其他沟、渠、林、路等农田水利工程，执行自治区相关建设标准和技术规范。

四、加强农田水利工程运行维护。

一是按照不同工程类型分别确定运行维护主体。《办法》第十五条明确规定，政府投资建设的大中型农田水利工程，由水行政主管部门确定的水利工程管理单位负责运行维护；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、新型农业经营主体、农民使用 and 管理的，由受益者或者其委托的单位、个人负责运行维护；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；新型农业经营主体、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；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；农村土地承包经营权依法流转的，由经营主体负责该流转土地上农田水利工程的运行维护。

二是完善了运行维护经费保障机制。《办法》第十六条规定，农田水利工程运行维护经费，可以通过各级财政预算安排、供水收益、受益者协商筹集、引进社会资本等渠道筹措。跨设区的市的干渠、干

沟和支干渠、支干沟由自治区水行政主管部门负责管护，运行维护费由自治区财政承担；跨县（市、区）的支干渠、支渠和干沟、支干沟由设区的市负责管护，运行维护费由所在地设区的市财政承担；县（市、区）内跨乡镇的渠道、沟道等灌排工程由各县（市、区）负责管护，运行维护费由县（市、区）通过财政预算、水费提留、一事一议等方式解决。农村集体经济组织、新型农业经营主体管理使用的农田水利工程维修养护经费纳入农业生产成本自筹解决。

三是明确了运行维护职责。《办法》第十七条规定，负责农田水利工程运行维护的单位和个人应当建立健全运行维护制度，加强对农田水利工程的日常巡查、维修和养护，按照水行政主管部门的调度方案进行调度，保障农田水利工程正常运行。

四是完善了工程设施和生态环境保护要求。《办法》第二十条对危害农田水利工程设施和生态环境的六种禁止行为作了具体规定：

（1）侵占、损毁农田水利工程设施；（2）危害农田水利工程设施安全的爆破、打井、采石、取土等活动；（3）堆放阻碍蓄水、输水、排水的物体；（4）建设妨碍蓄水、输水、排水的建筑物和构筑物；（5）向水库、河道、塘坝、沟渠排放污水、倾倒垃圾以及其他废弃物；（6）在农田焚烧秸秆或者将废弃农膜、滴灌带弃留在农田土壤中。并规定了严格的法律责任。

五、加强农业灌溉管理。

一是明确了农业灌溉用水实行总量控制和定额管理相结合的制度，农田灌溉用水量应当按照自治区和县（市、区）年度水量调度计划进行控制。

二是规定了农业灌溉用水实行有偿使用、计量收费制度。水价按运行成本核定，对超计划超定额用水实行累进加价制度。

三是明确规定了自治区通过以奖代补、先建后补、农机具购置补贴等财政补助方式，鼓励企业、农村集体经济组织、新型农业经营主体、农民和其他社会力量投资建设节水灌溉工程，购置节水设备及产品，推广应用节水灌溉技术，提高灌溉用水效率。

六，加大扶持力度，吸引社会力量参与农田水利建设。

一是积极鼓励引导。《办法》第二十一条规定，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。县级以上人民政府可以通过本级财政预算、上级财政补助、吸引农村集体经济组织、新型农业经营主体、农民和其他社会力量投资等渠道，筹措农田水利工程建设资金，保障农田水利基本建设投入。鼓励采用政府和社会资本合作模式开展农田水利基本建设。

二是予以财政扶持。《办法》第二十二条规定了县级以上人民政府对农村集体经济组织、新型农业经营主体、农民和其他社会力量投资建设的农田水利工程，采取以奖代补等方式予以扶持。符合一事一议财政奖补条件的，可以纳入奖补范围，但不得重复享受。自治区对农田排水、高效节水提灌、农田灌溉机井等工程用电优惠，予以财政扶持。

三是进行表彰。《办法》第二十四条明确规定对农田水利工作中成绩显著的单位和个人，依照国家和自治区有关规定给予表彰。

第三部分：条文释义

第一章总则

总则是一部法律、法规的纲领性、概括性规定，为其他各章的具体规范奠定基础。其他各章的内容必须体现总则确定的基本原则，具体运用时也必须符合总则确定的原则和精神。

本办法的总则共五条，从第一条到第五条。分别规定了办法的立法目的、适用范围、农田水利的定性、农田水利工作体制等内容。

第一条 为了加强农田水利基本建设，加快农田水利发展，提高农业综合生产能力，结合自治区实际，依据国务院《农田水利条例》，制定本办法。

[释义]本条是关于办法立法宗旨的规定。有二层含义：

1、明确了制定本办法的目的。即：一个加强、一个加快、一个提高。

2、明确规定了制定本办法的法律依据。即：国务院《农田水利条例》（行政法规。国务院制定，由总理签署国务院令公布。属于我国法律体系的第二层级）

（本办法是政府规章，按照《中华人民共和国立法法》第八十二条规定“省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府，可

以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章。”地方政府规章应当经政府常务会议或者全体会议决定。地方政府规章由省长或者自治区主席或者市长签署命令予以公布。政府规章属法的范畴，具有规范性、稳定性、强制性的特点。)

第二条 自治区行政区域内从事农田水利规划、建设、运行维护及其监督管理等活动，应当遵守本办法。

[释义]本条是关于本办法适用范围的规定。有二层含义：

1、适用的空间范围是在本自治区内有效。

2、调整的对象。法律调整利益关系是通过调整人类和行为来实现的。本办法调整对象是从事农田水利规划、建设、运行维护及其监督管理等活动。

第三条 本办法所称农田水利，是指为防治农田旱、涝、渍和盐碱灾害，改善农业生产条件，采取的灌溉、排水等工程措施和其他相关措施。是农业增效、农村发展、农民增收的基础性公益事业。

本办法所称农田水利基本建设，是指为了改变不利于农业生产发展的自然条件，提高农田生产能力，运用水利、农业、林业、科技等措施对农田进行综合治理，将基本农田建成集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好、抗灾能力强、与现代农业生产和经营方式相适应的农田的活动。

[释义] 本条是关于农田水利和农田水利基本建设的定性的规定。从两个层面对农田水利进行了规定：

1、对农田水利的基本定性。

《农田水利条例》没有对农田水利直接定性，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。如第三条 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，采取相关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**）。

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，公社及生产队作为兴修农田水利的主要力量，农田水利事业得到了较快发展。

——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。

★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。

2、明确了农田水利基本建设的基本内涵。即：综合治理的模式。

《宁夏回族自治区高标准农田水利建设导则》

第四条 县级以上人民政府应当加强对农田水利工作的组织领导，将农田水利工作纳入国民经济和社会发展规划，建立健全农田水利工作协调机制和基层水利服务体系。

[释义]本条是关于农田水利工作的领导体制的规定。这种体制是由农田水利的定性决定的。大力发展农田水利必须统筹谋划，在顶

层设计上，充分明确政府的主导作用，加大投入力度，完善工作机制。两层含义：

1、对农田水利工作的领导地位。体现农田水利的公益性、基础性和战略性。

2、明确建立健全农田水利工作协调机制和基层水利服务体系。

第五条 水行政主管部门负责本行政区域农田水利的管理和监督工作，落实农田水利基本建设规划和实施方案，建立健全验收、考核和评价机制。

发展改革、财政、国土资源、环境保护、农牧、林业、扶贫等主管部门按照职责分工做好农田水利工程建设和运行维护等方面的相关工作。

乡镇人民政府应当协助上级人民政府及其有关部门，做好本行政区域内农田水利工程建设和运行维护等方面的工作。

[释义]本条是水行政主管部门及其相关部门在农田水利工作的管理监督职责的规定。分三个层面规定：

1、水行政主管部门。

2、相关部门。

3、乡镇人民政府。

第二章 规划与建设

本章规定了两部分的内容：一是规定了农田水利规划的主体责任、地位及其编制要求；二是规定了农田水利基本建设的组织模式 and 建设要求。共有九条，从第六条到第十四条。

第六条 水行政主管部门应当根据空间规划和上级农田水利规划，编制本行政区域农田水利规划及其实施方案，征求本级发展改革、国土资源、农牧、林业、扶贫等主管部门意见后，报本级人民政府批准公布，并向上一级水行政主管部门备案。

[释义]本条是关于编制农田水利规划的规定。二层含义：

- 1、编制主体和根据。
- 2、明确农田水利规划的法律地位。

第七条 编制土地整治、农业综合开发、生态保护、高标准农田建设、林业等规划涉及农田水利的，应当与农田水利规划相衔接，并征求本级水行政主管部门的意见。

[释义]本条是关于农田水利规划的权威性、协调性的规定。

第八条 县级人民政府实施农田水利规划及其实施方案，应当统筹与农田水利基本建设有关的项目和资金，集中连片推进农田水利建设。

[释义]本条是关于县级人民政府通过实施农田水利规划，加强规划统筹作用的规定。

上述三条是结合我区实际，将《农田水利条例》第六条（政府

规划)、第九条(规划作为建设和管理的依据)、第十一条(统筹协调机制)的规定进行了具体的落实。目的是将农田水利规划作为农田水利建设的重要依据,能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。

(2017年《宁夏回族自治区空间规划条例》第三条 空间规划是综合性、基础性、约束性规划,是实施各类开发建设活动、实施国土空间用途管制、制定其他规划的基本依据。第九条 编制空间规划应当以主体功能区规划为基础,整合经济社会发展、城乡建设、国土资源、环境保护、林业、水利、农牧、交通等空间性规划,实现“多规合一”。)

第九条 乡镇人民政府应当组织协调、引导农村集体经济组织、专业大户、家庭农(林)场、农民专业合作社等新型农业经营主体(以下统称新型农业经营主体),对受益农田水利开展基本建设。

村民委员会可以通过一事一议方式,组织村民筹资筹劳,对受益农田水利开展建设。

[释义]本条是对《农田水利条例》第五条、第十二条和第三十六条有关规定的落实和细化。

(国务院《农田水利条例》**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…。**第十二条** …乡镇人民政府应当协调农村集体经济组织、农民用水合作组织以及其他社会力量开展农田水利工程的有关工作。**第三十六条** 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。)

背景: 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。

第十条 农田水利基本建设应当结合农业产业发展、科技推广、美丽乡村建设、扶贫开发、河长制等，实行山、水、田、林、湖、草、路、村（庄）综合治理。

[释义]本条是关于农田水利基本建设综合治理模式的规定。农田水利基本建设“实行山、水、田、林、湖、草、路、庄综合治理”是贯彻新时代发展理念，坚持人与自然和谐共生，建设生态文明的具体体现。

背景：

——习近平总书记关于绿水青山就是金山银山，像对待生命一样对待生态环境、山水林田湖草是一个生命共同体、实行最严格的生态环境保护制度等生态理念已经成为全党、全社会、全体人民的最大共

识。

——党的十九大报告重申了党的十八大确定的节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针。这一方针也必须体现到农田水利基本建设中来。

——我区实施生态立区战略。

第十一条 进行农田水利基本建设，应当保护生态环境，采取防治水污染、扬尘防控等措施。对秸秆、农膜、滴灌带等进行资源化利用，开展农田保护和荒漠化治理，实施生态保护和修复制度。

[释义]本条是对农田水利基本建设综合治理的具体要求。有三层含义：

- 1、针对建设中存在的突出现象作出的规定。
- 2、推进资源循环利用。
- 3、是明确在建设中推进生态保护和恢复制度。

第十二条 农田水利工程建设，应当符合国家和自治区有关建设标准和技术规范，有利于防灾减灾和水资源节约保护。

国家和自治区专项投资建设的农田水利工程，执行国家和自治区专项投资建设项目管理规定及其建设标准和技术规范；其他沟、渠、林、路等农田水利工程，执行自治区相关建设标准和技术规范。

[释义]本条是关于农田水利建设标准的规定。是落实建管并重，

如何加强农田水利建设的措施要求。强化了农田水利工程建设管理。

结我区实际分两个层次作了具体规定：

- 1、针对国家和自治区专项投资建设的农田水利工程；
- 2、二是针对地方投资建设的工程。

背景资料：

——近日，为实施国家节水行动，规范节约用水，由水利厅依据国家和行业标准编制完成的《节水型县（区）评价标准》、《节水型城市评价标准》、《节水型灌区评价标准》、《节水型企业评价标准》、《节水型工业园区评价标准》、《节水型公共机构评价标准》、《节水型居民小区评价标准》和《宁夏引黄灌区农田水利基本建设技术规范》（规定了建设区域、建设原则、建设目标、建设内容与技术要求、工程布局和管理维护）八部地方标准经自治区质量技术监督局批准发布，标准实施日期为2018年2月28日。八部《标准》对加快推动我区生态文明建设具有重要的指导作用，是宁夏节水型社会建设的重要内容，对全面提高用水效率和效益具有重要意义。

第十三条 农田水利工程组织竣工验收，应当依照《农田水利条例》第十六条的规定进行。

农田水利工程验收合格后，由水行政主管部门组织造册存档，有关部门、投资者或者受益主体应当予以配合。

[释义]本条是关于把好验收关的规定（指引的规定）。这也是如何加强农田水利工程建设的一个方面，通过标准规范、程序控制，保证农田水利工程建得好。

第十四条 水行政主管部门应当会同有关部门加强农田水利信息系统建设，建立健全农田水利信息共享机制，为农田水利建设和管理提供信息服务。

[释义]本条是关于信息化建设的规定。为统筹规划、综合治理、建设和管理服务。在大数据时代下的必然要求。

第三章 运行维护

本章主要是关于农田水利工程运行维护方面的规定。另外还将加强农业灌溉用水管理的内容在本章中有所规定。共六条，从第十五条到二十条。

农田水利工程“三分建，七分管”。然而，由于农田水利工程量面广，运行维护一直是个难题。运行维护是当前农田水利管理的最薄弱的环节，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。

---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。国有工程水费难增加，农民希望减免水费。

★地方财力有限，补贴难以到位。尤其是西部地区。

第十五条 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, 由水行政主管部门确定的水利工程管理单位负责运行维护;

(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、新型农业经营主体、农民使用 and 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) 新型农业经营主体、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;

(六) 农村土地承包经营权依法流转的, 由经营主体负责该流转土地上农田水利工程的运行维护。

[释义]本条坚持“谁投资、谁所有”有基本原则, 主要对运行维护主体进行了界定。明确了不同类型的工程运行维护主体, 采取专业管理和用户自主管理相结合的管理方式。这种管理运行维护方式是以农田水利工程产权为基础的。

大中型工程, 主要由政府投资, 产权归国家所有, 由水行政主

管部门确定的水利工程管理单位负责运行维护；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、新型农业经营主体所有；农户自用的，归农户所有。

目前，国有工程主要以大中型工程为主，产权相对明确；小型工程中，约百分之二十的以经营性为主的工程在上世纪 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。

★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，大量农民外出，原有的工程建设管护机制逐渐打破，工程产权虚置。

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。

自治区党委、政府两办在 2015 年《关于深化改革保障水安全的意见》（宁党办〔2015〕3 号）文件明确：推进小型水利工程管理体制改革。开展以分类定性、明晰产权、明确责任和落实经费为主要内容的小型水利工程管理体制改革。县市区政府是公益性小型水利工程建设和管护责任主体，工程运行管理费和维修养护费由各县市区列入预算，统筹资金解决。对准公益性小型水利工程，积极推进农业综合水价改革，末级渠系水费主要用于小型水利工程管护。对经营性小型水利工程通过产权改革，推向市场，谁经营、谁管护。鼓励家庭农场、经营大户、农业企业等新型农业经营主体参与农田水利工程建设与管理。鼓励小型水利设施的使用权通过承包、租赁、拍卖、股份合作等方式进行流转和交易。

第十六条 农田水利工程运行维护经费，可以通过各级财政预算安排、供水收益、受益者协商筹集、引进社会资本等渠道筹措。

跨设区的市的干渠、干沟和支干渠、支干沟由自治区水行政主管部门负责管护，运行维护费由自治区财政承担；跨县（市、区）的支干渠、支渠和干沟、支干沟由设区的市负责管护，运行维护费由所在地设区的市财政承担；县（市、区）内跨乡镇的渠道、沟道等灌排工程由各县（市、区）负责管护，运行维护费由县（市、区）通过财政预算、水费提留、一事一议等方式解决。

农村集体经济组织、新型农业经营主体管理使用的农田

水利工程维修养护经费纳入农业生产成本自筹解决。

[释义]本条是关于运行维护经费来源渠道的规定。是对国务院《农田水利条例》第二十条的具体细化和补充，对完善我区农田水利工程运行维护机制及其建立运行维护经费合理负担机制有积极的意义和作用。

——小型农田水利工程运行维护经费通过收取水费、财政补贴、政策优惠等渠道获得。

——政府所有工程，由政府落实管护经费，中央政府和地方政府合理担。自治区、市县区合理分担。

——农村集体经济组织、新型农业经营主体自通过水费提留、纳入农业生产成本等方式自筹解决，当然政府对公益性和准公益性的农田水利工程运行维护经费给予补助。

第十七条 负责农田水利工程运行维护的单位和个人应当建立健全运行维护制度，加强对农田水利工程的日常巡查、维修和养护，按照水行政主管部门的调度方案进行调度，保障农田水利工程正常运行。

[释义]本条是关于运行维护职责的规定，要求运行维护单位和个人应当建立健全运行维护制度。这是加强农田水利管理的一项有效措施。尤其是小型农田水利工程。自治区政府办 2016 年印发的《宁夏回族自治区小型水利工程管理办法》对小型工程的维修养护有具体规定。

第十八条 农业灌溉用水实行总量控制和定额管理相结

合的制度。

农田灌溉用水量应当按照自治区和县（市、区）年度水量调度计划进行控制。农业灌溉用水定额由自治区水行政主管部门会同相关产业部门确定，报自治区人民政府公布后执行。

[释义]本条是关于灌溉用水管理的规定。《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。节水高效是新时期农田水利工作的根本方针。

★农业是用水大户，用水效率与效益低，节水不力，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百分之六十以上；

----大水漫灌，农田灌溉水有效利用率系数 0.532

----节水灌溉面积占灌溉面积的百分之四十五，其中高效节水灌溉面积仅占百分之二十五。

---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，灌区用水缺乏统一规范。

---大量灌溉水源被挤占。

第十九条 农业灌溉用水实行有偿使用、计量收费。水价按运行成本核定，对超计划超定额用水实行累进加价制度。

[释义]本条是关于运用经济杠杆推进高效灌溉农业用水的基本

制度。节水高效是新时期农田水利工作的根本方针。

——长期以来，我国农业供水价格仅为供水成本的 35%左右，水费收取率并不高，严重影响工程正常运行和效益发挥。

第二十条 任何单位和个人不得擅自占用农业灌溉水源、农田水利工程设施。

禁止危害农田水利工程设施和生态环境的下列行为：

- （一）侵占、损毁农田水利工程设施；
- （二）危害农田水利工程设施安全的爆破、打井、采石、取土等活动；
- （三）堆放阻碍蓄水、输水、排水的物体；
- （四）建设妨碍蓄水、输水、排水的建筑物和构筑物；
- （五）向水库、河道、塘坝、沟渠排放污水、倾倒垃圾以及其他废弃物；
- （六）在农田焚烧秸秆或者将废弃农膜、滴灌带弃留在农田土壤中。

[释义]本条是关于对农业灌溉水源和农田水利工程设施保护的规定。《农田水利条例》对此通过明确三项制度规范强化保护力度。

- 1、明确禁止性规范，采取法律强制措施。如第二十三条。
- 2、对特殊情况的审批制度。如第二十四条第二款。
- 3、是建立补偿机制。如第二十四条第三款。

第四章 保障与扶持

本章主要规定了保障扶持措施，充分发挥政府主导作用，鼓励社会力量投资建设和管护农田水利工程。共四条，从第二十一条到二十四条。

第二十一条 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。

县级以上人民政府可以通过本级财政预算、上级财政补助、吸引农村集体经济组织、新型农业经营主体、农民和其他社会力量投资等渠道，筹措农田水利工程建设资金，保障农田水利基本建设投入。

鼓励采用政府和社会资本合作模式开展农田水利基本建设。

[释义]本条是关于农田水利工程建设投资的规定。三层含义：

- 1、确立了以政府投资为主，社会力量投资为辅的方式。
- 2、明确了各级政府建设投资的渠道。
- 3、鼓励社会资本建设农田水利工程。

第二十二条 县级以上人民政府对农村集体经济组织、新型农业经营主体、农民和其他社会力量投资建设的农田水利工程，采取以奖代补等方式予以扶持。符合一事一议财政奖补条件的，可以纳入奖补范围，但不得重复享受。

自治区对农田排水、高效节水提灌、农田灌溉机井等工程用电优惠，予以财政扶持。

[释义]本条是关于对社会力量投资建设农田水利工程的扶持规

定。

第二十三条 自治区通过以奖代补、先建后补、农机具购置补贴等财政补助方式，鼓励企业、农村集体经济组织、新型农业经营主体、农民和其他社会力量投资建设节水灌溉工程，购置节水设备及产品，推广应用节水灌溉技术，提高灌溉用水效率。

[释义]本条是关于自治区鼓励社会力量投资设施和购置节水设备的具体措施。

第二十四条 对农田水利工作中成绩显著的单位和个人，依照国家和自治区有关规定给予表彰。

[释义]本条是关于对农田水利工作中成绩显著的单位 and 个人的表彰规定。

第五章 法律责任

本章共四条，规定了行为人违反了本办法的规定应当承担的法律后果。规定本章的主要理由和意义在于通过规定法律责任，制裁违反本办法的行为，保证本办法得以全面实施，以实现制定本办法的立法目的。

法律责任一般是指：行为人（包括自然人、法人和其他组织）违反法律规范所应承担的不利法律后果，它是法律规范得以实施、获得普遍遵守的重要保障。其主要特征是法律责任以法律义务的存在为前提，行为人只有违反了法律的明文规定，实施了违法行为，才能引起法律后果，由行为人承担相应的法律责任，法律责任以法律制裁为

必然结果。法律责任分刑事责任、民事责任、行政责任。

第二十五条 违反本办法规定，有下列行为之一的，由县级以上水行政主管部门责令停止违法行为，限期恢复原状或者采取补救措施；逾期不恢复原状或者采取补救措施的，依法强制执行；造成损失的，依法承担民事责任；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）堆放阻碍农田水利工程设施蓄水、输水、排水的物体；

（二）建设妨碍农田水利工程设施蓄水、输水、排水的建筑物和构筑物；

（三）擅自占用农业灌溉水源、农田水利工程设施。

[释义]本条是关于行为人违反了本办法规定的禁止性规定承担的法律规定的规定。

1、承担责任的主体为行为人（包括法人、自然人、其他组织）

2、承担责任的三类违法行为。

3、责任形式有：责令停止违法行为，限期恢复原状或者采取补救措施和强制执行。

需要说明二点：一是强制执行的前提，一是强制执行的主体和程序。根据《水法》的规定水行政主管部门有强制执行的权限。

第二十六条 违反本办法规定，侵占、损毁农田水利工程设施，以及有危害农田水利工程设施安全的爆破、打井、

采石、取土等行为的，依照《中华人民共和国水法》、《宁夏回族自治区实施〈中华人民共和国水法〉办法》和《宁夏回族自治区水工程管理条例》的规定处理。

[释义]本条是关于指引性的规定。

第二十七条 违反本办法规定，有下列行为之一的，依照环境保护有关法律、法规和规章处理：

（一）向水库、河道、塘坝、沟渠排放污水、倾倒垃圾以及其他废弃物的；

（二）在农田焚烧秸秆或者将废弃农膜、滴灌带弃留在农田土壤中的。

[释义]本条是关于指引性的规定。有《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国大气污染防治法》《宁夏回族自治区农业废弃物处理与利用办法》（2012年政府令47号）等。

第二十八条 水行政主管部门和其他有关部门及其工作人员，不依法履行农田水利管理和监督职责的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

[释义]本条是关于行政管理部门及其工作人员违法行为法律责任规定。主要针对不依法履行农田水利管理和监督职责的行为。

承担法律责任的形式主要是行政处分。行政处分是行政机关、法律、法规授权组织对其工作人员违法失职行为的内部惩戒措施，行政处分分为警告、记过、记大过、降级、撤职、开除六种，受撤职处分的，

同时降低级别和职务工资；受行政处分期间，不得晋升职务和级别，其中除警告以外行政处分的，不得晋升工资档次。行政处分应当依法作出。《行政机关公务员处分条例》，当事人对处分不服的，可以向人事、监察等有关部门提出申诉。

第六章 附 则

本章是关于法律生效日期的内容。只有一条。因为根据规章制度程序的有关规定，规章解释属有权制定机关。所以本办法再不作规定。

第二十九条 本办法自 2018 年 2 月 1 日起施行。

[释义]本条是关于本办法施行时间的规定。

法律施行时间，即法律的生效时间，是指法律何时开始生效、何时终止效力，以及法律对于其生效前的事件或者行为是否具有溯及力的问题，是一部法律的重要组成部分。根据《立法法》第五十七条规定“法律应当明确规定施行日期。”一般情况下，法律没有溯及力的，法律不溯及既往的原则是各国的通例。本办法也适用这一原则。

法律的施行日期，一般根据该法律的性质和实际需要来确定。我国法律对施行时间的规定主要有三种方式：

一是法律条文中明确规定自公布之日起施行。这种方式在我国立法中曾较多地运用，主要适用于法律、法规的修订或者法律、法规较少涉及公民权利、义务的情形。

二是法律中明确规定施行时期，法律公布后并不立即生效实施，

而是经过一定准备时期后才开始施行。需要一段宣传和准备时间。这是近年来我国制定新法时采取的主要方式。本办法采取这种方式。

三是法律生效的条件。一般不常用。