

农业水价综合改革 奖补政策解读

省水利厅农水处 宫永波

2018年7月

政策依据：关于扎实推进农业水价综合改革的通知要求：2017年6月6日发改委发改价格【2017】1080号（5部门联合发文）

- 农业水价综合改革是农业节水工作的牛鼻子，事关农业可持续发展和国家水安全
- 现阶段要通过“花钱买机制”等方式，建立健全农业水价形成机制，同步建立精准补贴和节水奖励机制，总体上不增加农民负担，调动各方推进改革的积极性
- 按照总体上不增加农民负担的原则，切实保护农民合理用水权益，改革地区要同步建立精准补贴和节水奖励机制，对定额内用水的提价部分由财政给予补贴，节约部分适当奖励；超定额用水不再予以补贴，并逐步实行累进加价制度
- 高效节水全部纳入试点范围；逐步纳入粮食安全和最严格水资源年度考核
- 配套制定了绩效工作评价办法

本次农业水价综合改革的特点

- 花钱买机制
- 花钱养机制
- 综合措施（十个手指弹钢琴）
- 逐步由管项目向管行业转变
- 与农田水利改革相比多了水权，少了投融资
- 循序渐进，蹄疾步稳
- 应当以水价综合改革为契机，实现农田水利华丽转身

成本构成分析

供水价格按构成范围分为运行维护成本水价、全成本水价和微盈利水价。其中，运行维护成本水价包括工程运行维护费（含大修费）、动力费、水资源税、人员经费、水源水费等项目；全成本水价包括运行维护成本水价和固定资产折旧费；微盈利水价包括全成本水价和利润、税金。 水源水费：例如：引黄国有工程水费

注意：国有、集体、群众个人的差异；

注意：对现状实际水平的调查分析。

大修理，指对固定资产的主要部分进行彻底检修并更换某些部件，以恢复原有性能。其费用应分摊到年维护费中，一般为固定资产原值的1%-2%

修理费由大修理费和日常维护费构成，建议单列（解决矛盾）

奖补机制建立的重要性和紧迫性

- 奖补机制是农业水价综合改革的关键保障（处理好成本、价格和补贴的关系）
- 奖补机制的建立是改革重要内容
- 奖补机制是需要不断调整的政策
- 奖补机制影响面大，作用持久
- 奖励机制落实可以有效化解痛点、难点和堵点
- 奖补资金所占资金量大，且易出问题，需引起重视
- 奖补机制仍是目前工作的薄弱环节

大中型灌区国有水价改革（承担更多责任）

灌区水价：（目前奖补不对水管单位）

■骨干部分三种情况

到达全成本、运行维护成本、不足运行维护成本（缺口如何解决？）

■末级工程三种情况（骨干不足运行维护成本）

- ✓ 末级仍按照运行维护成本收费，不足财政补齐骨干成本（运行维护）；
- ✓ 末级提高水源水价，加到末级终端价格中，补偿骨干不足部分；
- ✓ 提一部分+财政补一部分。

（按照专门的程序和要求推进）

小型（末级渠系、田间）工程（管护主体）奖补政策

山东省水利厅文件 山东省财政厅

鲁水农字〔2017〕43号

关于印发《山东省农业水价综合改革 奖补办法(试行)》的通知

各市水利局、财政局：

为指导各地加快农业用水精准补贴与节水奖励机制落地生效,根据国家和省对实施农业水价综合改革的有关要求,省水利厅、省财政厅制定了《山东省农业水价综合改革奖补办法(试行)》,现予印发,请各市结合当地实际,遵照执行,实施过程中遇到的意见和建议请及时反馈。

山东省农业水价综合改革奖补办法 (试行)

- 第一章 总 则
- 第二章 精准补贴
- 第三章 节水奖励
- 第四章 资金来源、分配使用与监督管理
- 第五章 法律责任
- 第六章 附 则

奖补落地处理思路：

- 区分补贴与奖励，算清账，补清楚，同时发挥作用。
- 直接奖补、间接奖补。
- 标的多样化， 但必须与水量有对应关系（直接或者间接）
- 动态调整，要有弹性，退出机制，补贴、奖励标准随着改革推进逐步下降。目前紧平衡（5年内工程），2016年以后新建工程不再补贴？！
- 已完成面积，在当年的改革任务延续。
- 维修养护资金如何体现在机制中？
- 乡镇承担哪些责任？跨乡镇用水组织如何办？

第一章 总则 （奖补概念的内涵）

- 第二条 本办法适用于本省行政区域内大中型灌区末级渠系和小型农田水利工程实施农业水价综合改革工作。农业水价综合改革奖补主要包括农业用水精准补贴和节水奖励。
- 第三条 本办法所称精准补贴，主要指对用水主体或供水组织农田灌溉设施运行维护成本给予部分补贴；所称节水奖励，主要指对用水主体或供水组织实施农业节水取得成效给予奖励。本办法所指用水主体，主要指不同用水规模的农民用水户、正式登记注册的农民用水合作组织以及依法设立的新型农业经营主体；供水组织，主要指末级渠系及小型农田水利工程管理单位、管护组织以及供水经营组织。

补贴资金额度如何算？

■ 全成本(水价) =

日常维护费+大修费动力费、水资源税、人员经费、水源水费+固定资产折旧费

另一个公式：成本水价=执行水价+补贴

为构成成本因素找出路（补偿方式）。

对应缺口找解决方案，其中补贴是方案之一。

- **第四条** 实施农业用水精准补贴和节水奖励，应遵循总体上不增加农民负担、量力而行、公平与效率相结合的原则，做到对象明确、标准清晰、程序规范、群众认可。补贴和奖励标准按年度或灌溉亩次动态调整，并与调价幅度、节水成效、财力状况等匹配。补贴和奖励规模实施总量控制，单元管理，收支统筹。
- **第五条** 农业用水精准补贴和节水奖励，由县级水行政主管部门会同同级财政部门组织开展，乡（镇）人民政府具体实施，各级供水组织、用水主体主动配合。

（明确奖补原则和县、乡及主体的责任，引导用水户走灌溉服务市场化专业化的路子）

第二章 精准补贴

- 第六条 精准补贴对象主要为从事粮食作物种植的用水主体，或者小型灌排设施管护组织，适度适时考虑经济作物种植用水主体。
- 对于以下情形，暂不给予补贴：
 - （一）农业水价未调整到位；
 - （二）农业用水超出灌溉定额；
 - （三）用水台账不健全，组织管理不规范；
 - （四）其它不宜补贴的情形。
- 第七条 采取直接与间接相结合的方式实施农业用水精准补贴。可以按标准直接补贴到用水主体；也可以按标准补贴给供水组织，相应抵顶部分应收水费。
- 第八条 精准补贴标准主要依据改革前、后定额内用水的提价幅度并结合灌溉成本变化情况、农民承受能力等综合确定，计量条件允许的按方确定执行标准，条件不具备的也可按亩或亩次确定执行标准。

（鼓励各地因地制宜大胆探索，提倡专业化服务的解决路径）

- **第九条** 农业用水补贴，一般按照申请、审核、公示、批准、兑付等程序实施。当年末或灌溉期末，一般由用水主体或供水组织向乡（镇）人民政府提出申请；乡（镇）进行审核，并依据补贴资金额度等情况确定补贴方案；审核结果在镇、村两级公示不少于五个工作日；公示无异议后，由县级水行政主管部门批准，财政部门兑付。对于管理范围跨乡（镇）的用水主体或供水组织，也可直接向县级水行政主管部门提出申请。

（程序条款强调公开、公平）

第三章 节水奖励

- 第十条 节水奖励对象为积极推广应用工程节水、管理节水、农艺节水、调整优化种植结构等实现农业节水的用水主体或供水组织，重点奖励家庭农场、新型农业经营主体和种粮大户等。
- 对于以下情形，不得给予奖励：
 - （一）未发生实际灌溉；
 - （二）因种植面积缩减或者转产等非节水因素引起的用水量下降；
 - （三）用水台账不健全，组织管理不规范；
 - （四）其它不宜奖励的情形。

（奖励面向社会讲求效率，节水成效大，享受奖励多）

- **第十一条** 采取资金与实物相结合的方式实施节水奖励。
可以给予直接的资金奖励；也可以给予节水设备、计量设施等实物奖励；有条件的，还可以对节水量实施回购。
- **第十二条** 奖励标准主要依据节水量、规模、成效等因素综合确定，按节水方量核定并作为执行标准，也可按节水灌溉亩次、节水设施数量等确定执行标准。
- **第十三条** 农业节水奖励参照精准补贴程序实施。

（奖励的具体实现手段由各地区分不同情况，按照促进节水效果最大化的原则确定）

第四章 资金来源、分配使用与监督管理

- 第十四条 精准补贴和节水奖励资金来源，主要通过优化各级财政农田水利和农业奖补资金支出结构，加大用于精准补贴和节水奖励的支持力度，以及超定额累进加价水费分成收入，地下水提价分成收入，高附加值作物或非农业供水分成利润、水权转让分成收入、社会捐赠等多种渠道筹集。
- （明确资金来源渠道）

第十五条 农业用水精准补贴和节水奖励资金逐级分配管理。省、市水利、财政部门一般按因素法分配财政奖补资金。县级水行政主管部门会同级财政部门统筹所辖乡（镇）农业水价综合改革需求、主体（组织）申请等情况，及时将补助、奖励资金分配到乡（镇）或跨乡（镇）供（用）水组织（主体），各乡（镇）负责进一步分配至辖区内独立的供（用）水组织（主体）；各供（用）水组织（主体）将兑付、使用证明材料建档，跨乡（镇）的报县水行政主管部门存管，不跨乡（镇）的报所在乡（镇）存管。

（提出奖补资金的分配原则，明确供用水组织的义务）

- **第十六条** 县级水行政主管部门负责确定奖补对象、方式、环节、标准、程序；县级财政部门负责奖补资金管理、监督。直接兑付的补贴、奖励由相应的被补贴、奖励对象支配使用，其它形式发放的补贴、奖励按有关规定使用。补贴资金原则上用于补偿定额内用水运行维护支出，奖励资金原则上用于补偿农业节水支出或继续扩大节水规模投资。

（提出资金使用方面的要求）

第十七条 各补贴、奖励申请主体（组织）应建立用水管理、水费收支、维修养护支出、奖补管理资金等台帐，不断提高综合用水管理水平和财务管理能力，并主动配合各级水利、财政等部门的监督、检查。

强调：奖补承接方的自律责任

- **第十九条** 各市应根据本办法指导各县（市、区）结合本地实际情况制定实施细则，明确补贴、奖励流程，并做好跟踪评估，及时修订完善。
- **第二十条** 本办法自正式印发之日起施行。

（动态调整—花钱养机制的具体体现）

关于奖补办法的其他说明

- 区分工程投资来源，区分项目建成年限，考虑工程使用寿命
- 精准补贴的精准体现在条件精准，不是指具体的标准精度高
相反具体确定原则应该有弹性
- 需求测算：项目准，村级准，乡镇准，县级准，市、省、国家层面才能准
- 建立省（及以上）、市、县三级补贴机制，分担办法。县级必须出台办法
- 年度方案中应当提出奖补政策如何具体兑现，并切实可行

远景+愿景：繁一简，螺旋上升