

(文五十五号)

水利部文件

水农〔2018〕54号

水利部关于印发《深化农田水利改革的 指导意见》的通知

部机关各司局,部直属各单位,各省、自治区、直辖市水利(水务)厅(局),各计划单列市水利(水务)局,新疆生产建设兵团水利局:

为全面贯彻党的十九大精神,深入推进农田水利重点领域和关键环节改革攻坚,进一步激发和增强农田水利加快发展新动能,现印发《深化农田水利改革的指导意见》(以下简称《意见》)。请结合实际,认真抓好落实。

(此页无正文)



水利部令

水利部关于推进农村水价改革工作的指导意见

为深入贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，加快推进农村水价改革，促进农业节水增效、农民增收，现就推进农村水价改革工作提出以下指导意见。

一、总体要求

（一）指导思想。坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，按照中央、国务院决策部署，坚持改革引领、创新驱动、绿色发展，加快推进农村水价改革，促进农业节水增效、农民增收，为全面建成小康社会提供坚实的水利保障。

（二）基本原则。坚持政府主导、农民主体，坚持因地制宜、分类指导，坚持改革创新、先行先试，坚持统筹兼顾、协调发展。

（三）主要任务。加快推进农村水价改革，建立健全农村水价形成机制，促进农业节水增效、农民增收。

深化农田水利改革的指导意见

农田水利是保障国家粮食安全、促进农业现代化的重要基础，是实施乡村振兴战略的有力支撑，深化农田水利改革是推动农田水利持续健康发展的根本保障。党的十八大以来，水利部和各地深入贯彻落实中央全面深化改革决策部署，在大规模推进农田水利建设的同时，积极推进组织形式、投资体制、农业水价、产权制度、管护机制、基层水利服务体系等方面农田水利改革试点示范和实践探索，取得显著成效。为复制推广成功的经验做法，进一步深化农田水利改革，增强农田水利加快发展新动能，现提出如下意见。

一、深刻认识深化农田水利改革的重大意义

1. 增强改革责任感和紧迫感。深化农田水利改革是贯彻落实党的十九大精神和实施乡村振兴战略决策部署的迫切要求，是全面深化农村改革、激发农村发展活力的重点任务，是破解农田水利组织难、投入难、管理难等矛盾的关键举措，是加快补短板强弱项、解决农田水利发展不平衡不充分问题的有效途径。要增强深化农田水利改革的责任感和紧迫感，把深化农田水利改革摆在水利改革的突出位置，切实加强组织领导，主要领导亲自抓，制定完善改革方案，细化责任分工，明确工作推进线路图、时间表和保障措施，

抓紧抓好抓实。

2. 把握改革重点和要求。深化农田水利改革要全面贯彻落实党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,牢固树立新发展理念,积极践行新时代水利工作方针和治水新思路,按照实施乡村振兴战略和深化供给侧结构性改革的总体要求,以把农田水利搞上去为目标,以转变农业用水方式、推进农业水价综合改革、创新多元投入保障机制、加快产权制度改革、完善运行管护机制和健全基层服务支撑体系等为重点,进一步深化农田水利改革,加快推进农田水利高质量发展,为保障国家粮食安全、实现农业农村现代化提供坚实的基础支撑。

3. 强化改革经验总结推广复制。党的十八大以来,水利部和地方各级党委、政府深入贯彻落实中央新时代“三农”工作的决策部署,抓住重点领域和关键环节,进行了一系列农田水利体制机制改革创新,形成了一批可复制、可推广的典型经验和有效做法。要总结提炼改革经验和创新成果,典型引路、以点带面,采取政策引导、现场推介、座谈交流、宣传解读、专题培训等方式,加快经验及成果在适宜地区复制推广和其他地区参考借鉴,使改革实践由“盆景”变成“风景”。

二、创新农业用水方式

4. 坚持节水优先方针。把推进农业节水作为方向性、战略性大事来抓,实施国家农业节水行动。以水定地、以水定产,因水制宜、量水而行,结合农业种植结构调整、耕地休耕轮作、生态修复与

治理等,优化农业布局和种植结构,合理确定农业用水总量。在水资源过度开发和地下水超采地区,要严控地下水开采,严禁大水漫灌,合理压减灌溉面积。完善农业节水体制机制和政策支持体系,加快发展节水灌溉,推动农田水利建设从提高供水能力向更加重视提高节水能力转变。

5. 推进农田水利设施提挡升级。加快大中型灌区续建配套与现代化改造,同步建设田间工程和用水计量设施。开展小型农田水利设施达标提质,推进灌溉信息化和智能化。全面实施区域规模化高效节水灌溉行动,加强节水灌溉关键核心技术和装备研发攻关,大力推广喷灌、微灌、管道输水灌溉等高效节水灌溉技术,在适宜地区从水源到田间整体设计,集中投入、建设一批重大高效节水灌溉工程。因地制宜发展集雨节灌和牧区高效节水灌溉饲草料地建设。加强节水灌溉工程与农艺、农机、生物、管理等措施的结合,积极推广水肥一体化。大力发展旱作节水农业。

6. 加强农业用水管理。全面落实最严格水资源管理制度,严格灌溉用水总量控制和定额管理,明确区域农业用水总量指标,明晰农业水权,保障农民用水合法权益,公平公正开展农业水权确权。加快培育和发展水市场,健全水权交易制度。推广农业水权水票、流转、回购等经验,鼓励农业水权交易。县级以上地方人民政府或其授权的水行政主管部门、灌区管理单位可以回购灌溉用水户或用水组织水权内节约的水量。加强灌溉试验站网建设及灌溉试验成果推广应用,分区分类科学确定灌溉定额并建立定期发

布制度,指导科学灌溉。

三、加快农业水价综合改革

7. 实化细化改革目标。要按照国务院办公厅《关于推进农业水价综合改革的意见》,切实落实地方政府主体责任,健全工作机制,完善配套政策措施,加大改革工作力度,以县或灌区为单元推进改革。按照分步推进、全面完成改革的目标要求,倒排工期、节点控制,细化完善省级改革实施方案和分年推进改革计划,明确改革指标和路径,建台账、列清单,落实各项改革举措,把改革任务落实到市县和地块,把责任落实到部门、岗位和环节。

8. 综合施策同步推进。要统筹夯实改革基础、建立健全农业水价形成机制、建立农业用水精准补贴和节水奖励机制,突出重点,分类施策,加快推进农业水价综合改革,既要有利于促进节水,保障工程正常运行,也要总体上不增加农民负担,让人民群众有更多的获得感。坚持先建机制、后建工程,新(改、扩)建农田水利工程,同步推进农业水价综合改革。要量化绩效考核指标,实化问责措施,加强跟踪督导、检查与考评,确保改革进度、质量与效果。

9. 发挥典型示范带动作用。要发掘、总结、提炼形成一批涵盖不同区域、不同水源条件、不同灌溉方式、不同作物类型,以及不同改革目标、不同改革路径的农业水价综合改革示范案例,发挥示范引领作用。要大力复制推广“水权流转”“引入社会资本”“协商定价”“超用加价、一提一补”“井电双控、以电控水”“财政精准补贴”等农业水价综合改革典型和模式。采取多种方式,做好改革典型

经验宣传推介、政策措施阐释解读以及水情教育,引导农民树立节水观念,提高有偿用水意识,让广大群众了解、支持和参与改革,形成推动改革的良好社会氛围。

四、创新农田水利多元化投融资机制

10. 突出政府主导地位。要按照《农田水利条例》规定,全面落实政府对农田水利工作的组织领导、管理和监督责任。要强化农田水利的基础性和公益性,以及在实施乡村振兴战略中的重要地位,科学规划,切实把农田水利作为公共财政投入优先保障领域,进一步增加财政投入,用足用好金融支持政策,多方筹集资金。引导受益主体履行农田水利建设管理的责任和义务,推动形成政府主导、规划统筹、部门协作、社会支持、受益主体参与的工作格局。

11. 充分调动受益主体的积极性。充分尊重农民意愿和基层首创精神,强化财政投入的撬动作用,调动农民、农村集体经济组织、农民用水合作组织、新型农业经营主体等加大农田水利建设与管理的投入,支持其作为财政补助农田水利项目的建设和管护主体,也可采取“以奖代补、先建后补”等方式对其按照规划和标准开展工程建设与管护给予财政补助。

12. 鼓励和吸引社会资本投入。要创造条件和环境,激活主体、激活要素、激活市场,调动社会各方参与农田水利建设运营。通过招商引资、股权投资、政府和社会资本合作、合同节水管理等形式,引导和鼓励社会资本建设运营农田水利工程,采取投资补助、财政补贴、贴息贷款等政策措施保障投资方合理收益。社会资

本享受政府补助建设与运营农田水利设施的,要充分保证农田水利设施服务范围内的原土地承包经营者的合法权益。鼓励社会资本吸收原农田水利设施受益户以入股或参与经营方式获取收益。

五、推进工程产权制度改革

13. 加快明晰工程权属。适应深入推进农村集体产权制度改革的要求,加快农田水利工程清产核资、确权颁证,及时验收登记造册。大中型灌区斗渠及以下田间工程可由水管单位代行所有权,也可由农民、农村集体经济组织、农民用水合作组织、新型农业经营主体等持有和管护。社会资本参与或受益主体自主建设的,按照“谁投资、谁所有”的原则落实工程所有权和使用权,依法享有继承、转让(租)、抵押等权益。积极探索农田水利设施股权量化、农民公平受益等改革,增加农民和农村集体经济组织的资产性收益,促进资源变资产、资金变股金、农民变股东。

14. 盘活工程资产。完善资产评估制度,建立农田水利工程产权交易、转让、质押和退出机制。支持农田水利工程所有权和使用权、工程建成后的供水收入等收费权作为抵质押物,吸纳金融资本投入农田水利建设。通过农村集体产权交易平台等实现农田水利工程所有权、使用权有偿交易转让,让资产在流动中增值。土地承包经营者在承包期内新建或转让等取得农田水利工程所有权的,承包期满后可有偿转让。充分发挥农田水利设施在农业特色经营、乡村旅游、休闲农业建设中的多重功能和综合效益,促进农村一二三产业融合发展,确保资产保值增值和农民增收。加强世界

灌溉工程遗产以及古代农田水利设施遗址遗迹的发掘、保护与利用,传承和发展乡村水文化。

六、创新工程运行管护机制

15. 明确工程管护主体。工程管护可由所有权人自行管护,也可由所有权人采取租赁、承包、委托等落实管护主体。大中型灌排骨干工程原则上由政府设立水管单位,实行管养分离。小型农田水利工程可由农民、农村集体经济组织、农民用水合作组织、新型农业经营主体等自主管护,也可采取“以大带小、小小联合”等方式实行专业化物业式管理。鼓励通过政府购买服务、委托经营等方式,引进专业化社会化服务队伍等承担农田水利工程管理和维护。地方各级水行政主管部门要明确管护标准与制度,积极推行农田水利工程标准化管理,并强化监督指导。

16. 落实工程管护责任。完善大中型灌区、灌排泵站等骨干工程管理制度与监督考核机制,落实管护责任。推行小型农田水利工程所有权证、使用权证、管护责任书“两证一书”制度。采取委托等方式管理的,所有权人应与管护主体签订工程运行管护责任协议书,明确管护内容、标准和责任,约定奖惩措施和违约责任,强化合同执行的监督和考评,督促管护主体按规范要求和管护标准健全管护制度、配备人员力量,开展工程维修养护服务。县级以上各级水行政主管部门要加强对农田水利工程运行管护的监管和指导,督促工程产权所有者和管护主体切实履行管护责任。

17. 保障工程管护经费。工程管护经费原则上由工程所有者

负责落实,县级以上人民政府应当建立工程管护由水费收入、经营收入和财政补助组成的合理负担机制。落实大中型灌排骨干工程公益性人员基本支出和工程维修养护经费。积极探索以工程所有权或使用权抵押融资、引入商业保险等解决运行维修养护费用。各级财政资金安排的农田水利设施维修养护支出要足额用于工程维修与运行管理,县级以上人民政府及其有关部门要制定工程管护经费筹集和使用管理办法,建立考核奖补机制。

七、创新基层水利服务机制

18. 加强基层水利服务机构能力建设。进一步强化基层水利服务机构公益性职能,加快推进基层水利服务机构标准化和规范化建设,推行村级水管员制度。全面落实河长制湖长制,落实乡级河长湖长责任,充分发挥村级河长和民间河长作用,推动村民共治,实现网格化管理,着力解决河湖管护“最后一公里”问题。实施水利“三支一扶”计划,采取定向培养、优惠政策吸引等措施,建立健全“引得进、留得住、能施才”的基层水利从业人员保障机制。大力开展基层水利技术人员、村级水管员的技术培训,逐步实现基层水利服务机构专业人员比例不低于80%的目标。

19. 扶持农民用水合作组织创新发展。加快推动农民用水合作组织向水利专业合作社、用水合作社和用水户协会多元发展,鼓励和引导农民用水合作组织与各类新型农业经营主体和服务主体互联互通。采取财政扶持、农村集体经济组织注资、从事农田水利工程运营管理等方式,提升农民用水合作组织管理和服务能力。

积极开展农民用水合作组织国家级示范社创建活动,加强对示范社的跟踪指导。

20. 培育发展专业化社会化服务。推进农田水利科研成果市场化、产业化,注重技术标准与新产品、新技术、新工艺的有机衔接。因地制宜培育和发展专业化社会化服务队伍,推进农田水利工程专业化物业式管理。推广农田水利“110”等服务模式,建立健全行政管理、专业管理和受益主体民主自治管理相结合的农田水利管理体制。大专院校和科研单位通过定向委托培养、技术培训,以及开展科技下乡、对口帮扶活动等,发挥辐射带动作用,提升农田水利专业化社会化管理能力和服务水平。

农田水利改革事关农村改革、农业发展、农民致富,涉及面广、政策性强。各地在推进改革中要正确处理好政府与市场、顶层设计与实践探索、整体推进与重点突破、先行先试与推广复制的关系,大力宣传农田水利改革进展成效、典型经验和成功做法,充分调动各方面的积极性,稳步推进改革,力求取得实效。

水利部办公厅 2018年2月26日印发

水利部办公厅

2018年2月26日印发