

# 吉林省人民政府办公厅关于推进 农业水价综合改革的实施意见

吉政办发〔2016〕42号

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，  
省政府各厅委办、各直属机构：

我省是农业大省，也是水资源短缺省份，农业用水大量集中在以种植水稻为主的农业灌区，全省共有大中型灌区137处，其中：设计灌溉面积30万亩以上的大型灌区12处，1万亩以上30万亩以下的中型灌区125处。长期以来，我省农田水利基础设施薄弱，工程不配套，供水计量设施不完善，灌区工程运行维护经费严重不足，农业用水管理不到位，用水户对水是商品的意识淡薄，农业水价形成机制不健全，现行价格水平总体偏低，仅为供水成本的30%左右，价格长期低于供水成本，不能有效反映水资源的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，大水漫灌，用水效率低下，而且难以保障农田水利工程良性运行。

为贯彻落实《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》（国办发〔2016〕2号），进一步加强我省农田水利基础设施建设和农业用水管理，建立健全农业水价形

成机制，充分发挥价格杠杆的调节作用，促进农业节水和农业可持续发展，保障农田水利工程良性运行和实现农村水利体制机制创新，经省政府同意，现就推进我省农业水价综合改革提出如下实施意见：

## 一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，认真落实党中央、国务院和省委、省政府的决策部署，按照“四个全面”战略布局要求，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，围绕保障国家粮食安全和水安全，落实节水优先方针，加强供给侧结构性改革和农业用水需求管理，坚持使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用，政府和市场协同发力，以明晰水权、定额管理为前提，以完善农田水利工程体系和供水计量设施为基础，以健全农业水价形成机制为核心，以创新体制机制为动力，逐步建立农业灌溉用水总量控制和定额管理制度，提高农业用水效率，促进实现农业现代化。

## （二）基本原则。

坚持综合施策。加强农业水价改革与其他相关改革的衔接，综合运用工程配套、管理创新、价格调整、财政奖补、技术推广、结构优化等举措协同推进改革，促进农业节水。

坚持两手发力。既要使市场在资源配置中起决定性作用，促进农业节水，也要更好发挥政府作用，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。

坚持多方联动。以各级政府为主导，物价、财政、水利、农业等部门密切合作，发挥价格调整、资金整合、行业指导等优势，形成工作合力。

坚持供需统筹。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。

坚持因地制宜。根据各地水资源禀赋、水利工程状况和经济发展水平，结合土地流转、农业经营方式转变，尊重农民意愿，科学选定符合当地实际的改革模式。

坚持试点先行。优先选择基础条件好、基层组织积极性高、群众意愿强的灌区开展改革试点，带动全省改革工作扎实推进。

(三) 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，实行“骨干工程水价 + 末级渠系水价”的农业终端水价制度，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，实施斗渠口计量收费，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。

## 二、主要任务

（一）完善配套供水计量设施。新建、改扩建灌区工程要将计量设施建设作为工程建设内容之一同步建设；尚未配备计量设施的现有灌区工程，要尽快编制量测水设施配套改造方案，经有管理权限的水行政主管部门批准后，抓紧配套建设。要紧密结合灌区供水管理实际需求，按照因地制宜、经济适用的原则建设适宜的供水计量设施，提高供水计量的透明度和精准度。要充分利用现代化、信息化手段，仪器设备要先进、适用、计量准确、使用方便，并考虑灌区运行管护能力。

各地政府要多方筹集资金，充分利用大中型灌区节水配套改造、高标准农田建设、现代农业、小型农田水利等涉农水利资金，开展灌区计量设施配套建设。千亿斤粮食田间工程等其他项目在开展灌区工程配套建设的同时，也要按照灌区统一的计量设施配套方案，同步开展计量设施配套建设。严重缺水地区和地下水超采地区要限期配套完善。

2025年以前，全省大中型灌区要在骨干工程和末级渠系产权分界点设置供水计量设施，实行斗口计量供水，由灌区管理单位负责管理和计量，并由农村集体经济组织、农民用水合作组织、农户等用水主体对灌区管理单位供水计量及水费计收工作实施监督和确认；小型灌区和末级渠系要根据管理需要细化计量单元，合理设置计量设施，由农民用水合作组织等用水主体负责管理和计量。

（二）加快完善灌排工程体系。各地政府要以县级农田水利建设规划为依据，多方筹集资金，加强项目资金整合，加快灌区骨干工程和末级渠系配套改造建设，为农业水价综合改革提供硬件支撑。

### （三）建立农业水权制度。

1. 科学制定农业灌溉用水定额。各级水行政主管部门要把建立农业用水总量控制和定额管理制度作为实施最严格水资源管理制度的着力点，省水利厅要按照《灌溉用水定额编制导则》（G B / T 2 9 4 0 4 - 2 0 1 2 ）要求，充分考虑各地区农田水利工程设施状况、土壤结构和节水技术推广应用等情况，区分不同农作物品种，合理制定农业灌溉用水定额，并定期修订发布。

2. 开展农业水权确权登记。各级水行政主管部门要严格取水许可管理，依法开展水资源论证，科学确定用水总量，对大、中型以上灌区进行取水许可清理，对没有办理取水许可证的，按照有关规定办理，对取水许可证超期或没有换证的，按照现有灌溉面积、实际取水量和用水定额重新核定取水量，办理取水许可证，明确灌区取水权。

3. 明晰农业用水户初始水权。以县级行政区域用水总量控制指标为基础，科学核定农业用水总量。在明确灌区用水总量的前提下，灌区管理单位要以《吉林省用水定额》（DB22/T389—2010）为依据，结合本灌区实际，以促进节水和满足用水户正常用水需求为前提，合理确定本灌区灌溉用水定额，逐步把指标细化分解到农村集体经济组织、农民用水合作组织、农户等用水主体，落实到具体水源，明确水权，实行总量控制、定额管理。由县级水行政主管部门颁发水权证书，保障农业用水户的用水权益。

4. 开展水权转让试点。各地要建立水权交易平台，培育和规范水权交易市场，积极探索多种形式的水权交易流转方式，鼓励用户转让节水量。同一农民用水合作组织内部的转让，由农民用水合作组织统一协调、用水户之间平等协商；跨农民用水合作组织的由灌区管理单位协调，政府或其授权的水行政主管部门、灌区管理单位可予以回购，保障用水户

获得节水效益。在满足区域内农业用水的前提下，经原取水许可审批机关批准，节水量可以跨区域、跨行业转让，允许通过水权交易满足新增合理用水需求，鼓励社会资本通过参与建设节水供水重大水利工程优先获得新增水资源使用权。

(四) 提高农业供水效率和效益。加强供给侧结构性改革，各地要以我省率先实现农业现代化总体规划和水利现代化规划为依据，加快完善农田水利工程体系。加强维修养护资金筹措，做好工程维修养护，保障工程良性运行。建立财政农田水利资金投入激励机制，加强项目资金整合，加大各级财政对农业水价综合改革的支持力度，重点向改革积极性高、工作有成效的灌区倾斜。强化供水计划管理和调度，积极推进供水管理信息化、自动化建设，提高水利工程管理单位运行效率和供水服务能力，保障合理的灌溉用水需求。各地政府要加大水利工程管理单位体制改革力度，通过合理定编、科学设岗、节能降耗、细化管理等措施，加强内部管理，有效降低供水成本，并逐步推行成本公开。加强水费计收与使用管理。水利工程水费要实行水价、水量、水费“三公开”制度，其使用和管理要按照国务院财政主管部门和水行政主管部门有关财务会计制度执行。

(五) 加强农业用水需求管理。在稳定粮食产量和产能的基础上，因地制宜调整优化种植结构。建立作物生育阶段

与天然降水相匹配的农业种植结构与种植制度。集成发展水肥药一体化技术和水稻控制灌溉技术，提高灌溉用水利用率。积极推广农机农艺相结合的深松整地、覆盖保墒等措施，提升天然降水利用效率。开展节水农业试验示范和技术培训，提高农民科学用水技术水平。

(六) 创新终端用水管理方式，落实末级渠系经营和管护主体。积极推进小型水利工程管理体制改革，明晰农田水利设施产权，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、受益农户及新型农业经营主体，明确管护责任。通过政府和社会资本合作（P P P）、政府购买服务等方式，鼓励社会资本参与农田水利工程建设和管护，培育、引导专业化维修养护队伍发展。鼓励发展农民用水自治、专业化服务、水利工程管理单位管理和用户参与等多种形式的终端用水管理模式。支持农民用水合作组织规范组建、创新发展，并充分发挥其在供水工程建设管理、用水管理、水费计收等方面的作用。引导灌区内土地流转，促进适度规模经营，扶持农业企业、种植大户、家庭农场等新型农业经营主体参与农田水利工程建设和管护。

## (七) 建立健全农业水价形成机制。

1. 分级制定农业水价。农业水价按照价格管理权限实行分级管理。大中型灌区骨干工程农业水价原则上实行政府

定价，鼓励具备条件的灌区由供需双方在平等自愿的基础上，按照有利于促进节水、保障工程良性运行和农业生产发展的原则协商定价；大中型灌区末级渠系和小型灌区农业水价实行协商定价。加强政府定价成本监审，充分利用节水改造腾出空间，综合考虑供水成本、水资源稀缺程度以及用户承受能力等，合理制定供水工程各环节水价并适时调整。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。

2. 探索实行分类水价。区别粮食作物、经济作物、养殖业等用水类型，在终端用水环节探索实行分类水价。统筹考虑用水量、生产效益、区域农业发展政策等，合理确定各类用水价格，用水量大或附加值高的经济作物和养殖业用水价格可高于其他用水类型。地下水超采区要采取有效措施，使地下水用水成本高于当地地表水，促进地下水采补平衡和生态改善。合理制定地下水水资源费（税）征收标准，严格控制地下水超采。

3. 探索实施超定额用水累进加价制度。为发挥价格杠杆作用，促进农业用水户节水，在开展农业水价综合改革的灌区，具备条件的可探索实施超定额用水累进加价制度。具

体加价幅度，原则上按照《吉林省水利工程供水价格管理实施办法》（吉发改价格联字〔2006〕156号）执行。

4. 实施超定额用水累进征收水资源费制度。为促进灌区管理单位节水，按照省物价局、省财政厅、省水利厅《关于调整水资源费征收标准及有关问题的通知》（吉省价格〔2013〕304号）要求，在开展农业水价综合改革的灌区，根据确权后的农业水权和用水定额，实施超定额用水累进征收水资源费制度。

#### （八）建立农业用水精准补贴和节水奖励机制。

1. 建立农业用水精准补贴机制。各地要在完善水价形成机制的基础上，建立与节水成效、调价幅度、财力状况相匹配的农业用水精准补贴机制。补贴标准根据定额内用水成本与运行维护成本的差额确定，统筹考虑农业水价调整、农民承受能力，重点补贴种粮农民定额内用水。补贴对象为灌区管理单位或用水户，补贴方式、环节、程序以及资金使用管理等由各地自行确定。

2. 建立农业用水节水奖励机制。各地要逐步建立易于操作、用户普遍接受的农业用水节水奖励机制。根据节水量对采取节水措施、调整种植结构节水的规模经营主体、农村

集体经济组织、农民用水合作组织和农户给予奖励，提高用户主动节水的意识和积极性。

3. 多渠道筹集精准补贴和节水奖励资金。在积极争取国家各项资金政策的同时，要统筹财政安排的水利工程管理单位公益性人员基本支出和工程公益性部分维修养护经费、农业灌排工程运行管理费、农田水利工程设施维修养护补助、调水费用补助、有关农业奖补资金等，落实精准补贴和节水奖励资金来源。

### 三、实施步骤

坚持试点先行、扎实稳妥、全面推进，做好我省农业水价综合改革工作。

(一) 扩大试点范围（2016—2018年）。在推进已有试点灌区农业水价综合改革各项政策落实和落地的同时，进一步扩大试点范围，在全省选择工程设施比较完善、当地政府及有关部门积极推进改革、干部群众有改革积极性、有独立管理单位、有一定的改革基础和经验且具有代表性的灌区，开展农业水价综合改革试点。每年争取确定2—4个试点县，通过加大投入，完善灌排工程和计量设施，深入实施农业综合水价改革。通过试点总结出符合我省实际的经验和做法，为改革全面推开找出路、做示范。

(二)配套完善灌区工程和供水计量设施(2016—2025年)。结合全省水利现代化建设和高标准农田建设,充分利用现有农田水利建设资金,整合各项涉农、涉水资金,加快灌区工程配套改造,完善灌排体系,健全供水计量设施,逐步实现斗渠口计量收费,为农业水价综合改革创造硬件条件。

(三)全面推进农业水价综合改革(2019—2025年)。在试点的基础上,全面开展国有灌区的农业水价综合改革。落实国家和我省各项农业水价综合改革政策,深入开展灌区管理体制改革,落实公益性人员经费和公益性维修养护经费,加强农民用水合作组织建设,推进和引导灌区内土地适度集中经营。

#### 四、保障措施

(一)加强组织领导。各地政府对本行政区域农业水价综合改革工作负总责,要切实加强组织领导,积极推进落实。要结合当地实际情况,制定明确的时间表和分步实施计划,细化年度改革目标任务,建立健全工作机制,抓好各项措施落实。及时协调解决改革过程中遇到的困难和问题,确保改革顺利推进。要定期总结改革经验,具备条件的要及时予以推广。

(二) 明确部门责任。各地物价、财政、水利、农业等部门要各负其责、分工协作、相互配合、精心组织、加强指导，共同推进农业水价综合改革，定期向当地政府和上级主管部门汇报改革进展情况。市（州）、县（市）有关部门要组织做好本地农业水价综合改革方案的编制、审查、批复、实施、考核和验收工作。省级有关部门要定期督导灌区管理单位做好方案的组织实施，落实各项改革措施，切实完成改革任务。

(三) 认真落实改革任务。各灌区管理单位要抢抓机遇，积极投身改革，主动参与并配合本级政府有关部门做好改革方案的编制工作，改革方案批复后，要认真组织实施，落实各项建设和改革任务。乡镇政府和村社等农村基层组织要全力支持和配合改革，做好群众动员、协调等工作，积极参与改革方案制定、改革措施落实、改革效果评价等过程，共同推动改革工作有效开展，确保各项改革措施和政策落实、落地，按时完成改革任务。

(四) 做好宣传引导。各地政府、各有关部门及灌区管理单位要认真做好农业水价综合改革宣传工作。要通过广播、电视、报纸、网络等媒体加强对全社会的宣传，通过出动宣传车、悬挂横幅、张贴标语、发放宣传材料、组织村民学习等方式加强对用水农户的宣传，广泛宣传改革的意义，引导

农民树立节水观念、增强节水意识、提高有偿用水意识和节约用水的自觉性，为推进农业水价综合改革创造良好社会环境和舆论氛围。

吉林省人民政府办公厅