

临沂市人民政府办公室
关于印发临沂市农业水价综合改革
实施方案的通知

临政办发〔2016〕44号

各县区人民政府，市政府各部门、各直属机构，临沂高新技术产业开发区管委会，临沂经济技术开发区管委会，临沂临港经济开发区管委会，临沂商城管委会，临沂蒙山旅游度假区管委会，临沂综合保税区管委会，各县级事业单位，各高等院校：

《临沂市农业水价综合改革实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

临沂市人民政府办公室

2016年12月30日

临沂市农业水价综合改革实施方案

为贯彻落实《山东省农业水价综合改革实施方案》（鲁政办发〔2016〕44号）和市委、市政府深化改革决策部署，结合我市农业水价综合改革年度实施计划表，特制定本方案。

一、总体要求

(一) 指导思想。坚持以党的十八大和十八届四中、五中、六中全会精神为指导，认真贯彻落实习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的新时期治水方针，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，紧紧围绕保障粮食安全和水安全、促进农业节水和农田水利工程良性运行，突出问题导向，加强供给侧结构性改革和农业用水需求管理，坚持政府和市场协同发力，健全农业水价形成机制，完善农田灌溉工程体系，建立农业初始水权制度和农业节水激励机制，创新农业用水管理方式，实现节水、减排、增产、增效，为推进农业现代化和全面建成小康社会作出积极贡献。

(二) 基本原则。切实尊重农民意愿，充分考虑农民承受能力，维护农民权益，促进农民增收，总体上不增加农民负担。制度安排要最大程度惠及广大农户，让农民在高效用水前提下用得起水，在积极参与改革中共享改革成果。

1. 坚持综合施策。加强农业水价综合改革与其他相关政策的衔接，机制先行，综合运用价格调整、工程配套、技术推广、结构优化、财政奖补、管理创新等举措推进改革。

2. 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。

3. 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。

4. 坚持因地制宜。区分不同地区水资源禀赋、灌溉条件、经济发展水平、种植养殖结构等差异状况，结合土地流转、农业经营方式转变，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。

(三) 改革目标。在各县区农田有效灌溉面积范围内推行农业水价综合改革，建立起合理反映农业供水成本、有利于节水和农田水利工程良性运行的农业水价形成机制。用 10 年左右时间，达到以下目标：

——农业用水价格总体达到水利工程运行维护成本水平，具备条件的地区可提高到完全成本水平；

——农村基层用水组织规范组建、长效运转，农业水费计收基本到位；

——农业用水总量控制和定额管理普遍实行，先进适用的农业节水灌溉技术措施广泛应用；

——建立起可持续的农业用水精准补贴和节水奖励机制。

农田水利设施完善的地方要加快推进改革，用 3—5 年时间率先实现改革目标。

(四) 实施进度。根据《山东省农业水价综合改革实施方案》的要求，我市用 10 年时间完成 550 万亩的有效灌溉面积，各县区要结合实际制定计划，按计划、分步骤、集中连片规模推进。

——2016-2017 年，莒南县作为省级水价改革试点县；兰陵

县、郯城县、沂水县及沂南县为市级水价改革试点县率先开展；其它县区按照市要求时间节点推进。完成有效灌溉面积 22 万亩。

——2018 年，累计完成有效灌溉面积 110 万亩；

——2019 年，累计完成有效灌溉面积 220 万亩；

——2020 年，累计完成有效灌溉面积 330 万亩；

——2025 年，累计完成全部有效灌溉面积 550 万亩。

各县区改革任务详见《临沂市农业水价综合改革年度实施计划表》（附件）。

二、健全农业水价形成机制

各县区要把建立健全农业水价形成机制作为改革的首要任务，按照有利于促进农业节水和农田水利工程良性运行的要求，进一步完善农业水价政策和制度，规范农业用水的定价调价行为。

（一）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，具备条件的可以实行协商定价；大中型灌区末级渠系、小型灌区以及社会资本投资兴建的供水工程，鼓励实行协商定价，也可以实行政府定价。

（二）积极推行分类水价。根据国家、区域农业发展政策，区分不同的农业种养结构、缺水程度、供水来源，实行分类水价。经济作物和养殖业用水价格要高于其他用水类型，其中，粮食作物用水价格应达到运行维护成本水平，一般经济作物用水价格应

达到完全成本水平，高附加值经济作物、设施农业和养殖业等用水价格应达到一定盈利水平。严重缺水地区的用水价格要高于其他地区，较长缺水时期的用水价格要高于其他时期，对按照政策应当限制用水的，可以实行特殊加价制度；要使地下水用水成本高于当地地表水，适当提高地下水保护区用水价格，显著提高地下水超采区用水价格，体现地下水战略价值和综合治理成本，促进实现地下水采补平衡。

(三) 逐步推行分档水价。要积极创造条件，区分农业用水定额与用量、供给与需求的不同档次，实行不同水价。实行农业用水定额(计划)管理，以定额(计划)内用水量作为基准，按照“多用水多付费”的原则，确定阶梯和加价幅度，推行超定额累进加价，促进农业节水。农业用水量年际变化剧烈的地区，可以探索用水合同管理，推行基本水价和计量水价相结合的两部制水价，保障供水工程能够维持基本运行。供水量或需水量受季节变化影响显著的地区，可以推行丰枯季节水价，有效调节供需矛盾；供水量季度变化较大的，农业水价实行丰低枯高；用水量季度变化较大的，农业水价实行峰高谷低。

(四) 完善定价调价机制。要根据农业水价综合改革目标及原则，进一步修订供水价格管理办法，建立起配套完善的农业水价定价调价机制。规范终端水价定价。按照保障工程正常运行和确保农民可承受的原则，实行差别化水价。增强农业水价定价调价机制科学性、规范性和透明度，结合本地农田水利工程建设

设和用水管理等情况，充分听取和吸收各方面意见，科学合理地制定和调整农业供水价格。坚持价格调整、利益调节、合理补偿相结合，与财政税收改革、农业综合改革、水利管理体制改革相协调，把握调价时机、力度和节奏，确保调整后的农业水价可接受、可实施。

(五)切实加强总体调控。要合理运用行政手段、经济手段和必要的法律手段，确保农业水价整体上处于合理区间、局部之间体现合理差异。各地农业水价原则上应达到运行维护成本水平，水资源紧缺、用水户承受能力强的地区可提高到完全成本水平；水资源紧缺地区、地下水超采区的农业水价要率先调整到位，用水量大或附加值高的经济作物和养殖业要率先调整到完全成本水平。

三、夯实农业水价改革工程基础

把握农业用水与供水、量水、节水的内在联系，把夯实农业水价综合改革工程基础摆在重要位置，找准薄弱环节，有针对性地补足补强农田灌溉、测水量水设施，落实节水措施，为各项机制发挥作用创造条件。

(一)配套供水计量设施。按照经济适用、满足取用水管理和计量收费需要的原则，合理确定供水计量控制层级，采用群众易于接受的测水量水方式和方法，加快计量体系建设。公共财政投资建设的农田水利工程都要配套建设供水计量设施，新建、改扩建工程要同步建设计量设施，尚未配备计量设施的已建工程要

通过改造补足配齐，严重缺水地区和地下水超采地区限期配套完善。大中型灌区骨干工程与末级渠系的分界点必须设置供水计量设施，末端计量到斗渠口；小型灌区和末级渠系细化计量到用水单元；小型水源工程要因地制宜设置固定、半固定或移动式计量设施；使用地下水灌溉的要计量到井，有条件的地方可计量到户。大中型灌区骨干工程一般由管理机构负责供水计量，末级渠系控制范围可由基层水管单位或农村基层用水组织计量。对于田间用水计量，各县区可结合水费计收的要求，因地制宜灵活采用当地群众易于接受的测水量水方式和方法。水库灌区斗渠以下供水计量，可分摊至每个田块；井灌区可实行“以电定水、水电双控”等计量方式；小水源灌区可采用“以时折水”“以亩折水”等计量方式。

(二)完善农田灌溉工程体系。结合现代水网建设，针对不同区域、各类灌区工程设施短板，突出重点，建设末级渠系和田间配套工程，畅通农田灌溉“最后一公里”。

井灌区要突出优化机井布局和配套建设。大田作物区，要推广应用无井房射频卡控制管道输水灌溉；经济作物区，要积极引进先进节水设备，发展喷灌、微灌等现代高效精准灌溉。

水库灌区重点是配套建设输水渠系及节水灌溉工程。地势高差较小的水库灌区，要重点做好灌区渠系及建筑物的配套，完成骨干渠系的高标准衬砌；地势高差较大的水库灌区，要大力建设输水干、支管道体系，推广自流管道灌溉，田间增配软管或喷灌、

微灌等高效节水灌溉设施；水库灌区下游，推广井渠双灌，科学布局渠系和机井，实现灌区地表水与地下水的联合调度。有条件的灌区，可以把渠道输水改为管道灌溉，提高农田灌溉用水效率。

引河（湖）灌区重点是提升拦蓄和引水能力。优化拦河闸坝、提水泵站等布局，配套建设输水渠系，合理建设拦蓄水设施，搞好拦蓄利用雨洪资源。对于灌排结合泵站，要兼顾灌排需求，尽可能地降低运行成本。

小水源灌区要突出小水源开发并配套建设灌溉设施。对于分散的小水源工程，要推广多水源联合调度管道化灌溉；山地丘陵区，要选择适宜区域建设高位蓄水池或雨水集蓄工程，推广提水管道输水灌溉和自流管道输水灌溉。探索“以奖代补、先建后补”等有效途径和方法，引导社会资本和农民自筹资金参与建设包括小水窖、小水池、小塘坝、小渠道、小泵站，以及小型引水堰和机电井等各类小型农田水利工程。

（三）推广节水技术和措施。依托末级渠系节水改造、节水灌溉配套工程建设和农业结构调整，推广应用各类农业节水技术措施，实现农业用水精细化管理。根据各地水资源条件和粮食作物、经济作物不同特点，广泛应用渠道防渗、“渠改管”和射频卡等新工艺、新设备，大力推广管灌、喷灌、滴灌、渗灌等高效节水技术，集成应用水肥、水药、水肥药一体化技术。积极发展田间土地整平技术和深松整地、覆盖保墒措施，合理采用绿色抗旱保水措施等，提升天然降水利用效率。因地制宜调整农业生产

布局、农作物种植结构，主动调减水资源短缺、地表水过度利用、地下水严重超采地区的高耗水作物面积，推广需水少的耐旱节水作物，增加作物生育阶段需水与天然降水相匹配的低耗水作物面积。

四、建立农业初始水权制度

按照最严格水资源管理制度和水资源用途管制政策，以县域为单元，科学合理分配农业水权，建立起水权交易制度，让农民成为通过转让节余水量获得收益的主体，最大限度地释放农业水价综合改革的活力。

(一)分解农业用水总量控制指标。县级水行政主管部门要依据本区域用水总量控制指标，确定农业用水总量控制指标并逐级进行分解。要将农业用水总量控制指标分解到灌区斗渠或农渠、泵站、机井等工程单元，分解到乡镇、村集体、农村基层用水组织等用水主体，具备条件的可分解到具体用水户或地块，明确农业用水主体的用水总量控制指标。

(二)明确农业初始水权。县级水行政主管部门要根据用水总量控制指标和农业灌溉用水定额，核定单位灌溉用水量，在保障合理灌溉用水的基础上，按照适度从紧的原则，分配给工程单元或终端用水主体，明确其获得的农业初始水权。县级以上水行政主管部门向用水单位或个人颁发水权证书，注明水源、水量、用途、期限、转让条件等，明确用水权利和义务。水权证书应采取动态管理、定期核定，期间因许可水量发生变化、土地流转或

土地用途发生变化而导致农业水权转移变化的，须经发证单位批准并重新核发。

(三) 建立水权交易制度。鼓励用水户节约用水，允许农业水权流转，节余水量可以转让交易。土地承包经营权流转时，农业水权一并流转使用。有条件的地方应以行政区域为单元，建立水权交易市场，在不影响粮食基本用水的前提下，保障用水户获得节水收益。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；在满足区域内农业用水前提下，推行节水量跨区域、跨行业转让。县级以上水行政主管部门负责制定本行政区域内农业水权交易规则并监督实施，其中，跨行政区域的农业水权交易由上一级水行政主管部门负责监督管理。

五、建立农业用水精准补贴与节水奖励机制

各县区要结合实际，制定具体的农业用水精准补贴和节水奖励办法，调动农民参与改革、实施节水的积极性，有效破解不提价难以实现节约用水和工程良性运行、提价农民难以接受的农业水价改革“两难”问题。

(一) 实行农业用水精准补贴。在完善农业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。在发挥水价促进节水杠杆作用的同时，确保总体不增加农户定额内用水的水费支出，保障农户合理用水权益，保护农民种粮积极性。建立健全精准补贴机制，以水价调整为前提，补贴与承受能力挂钩，农业用水超出定额、农业水价调整未

达到要求或未超出农户承受能力的不予补贴。

1. 精准补贴对象主要为在定额内用水的种植粮食作物的用水主体，包括不同规模的农民用水户、正式登记注册的农民用水合作组织、依法设立的新型农业经营组织，以及小型灌排设施和配套计量设施管护主体。

2. 补贴标准，根据定额内用水成本与运行维护成本的差额，统筹考虑农业水价调整与农户承受能力，制定不同的补贴标准。可以直接对工程运行维护费给予一定比例的补贴，也可按照运行维护成本与水价改革前终端水价的差价给予一定比例的补贴。

3. 具体补贴标准、程序、方式以及资金使用管理等，由各县区根据实际情况进行确定。兑现方式由各县区落实。对于超定额用水、水价未调整到位等情况不予补贴。

(二) 建立农业节水奖励机制。建立易于操作、用户普遍接受的奖励机制，对积极推广应用工程节水、农艺节水、调整种植结构，取得明显节水成效的农业用水主体给予奖励。

奖励对象为积极推广应用工程节水、农艺节水、调整优化种植结构等实现农业节水的用水主体，重点奖励农村基层用水组织、新型农业经营主体和种粮大户等。

奖励标准要综合考虑节水水量、水权交易、回购等因素。对于未发生实际灌溉，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，不予奖补。节水奖励按照申请、审核、批准、兑付的程序实施。

各县区要结合各地灌溉型式选择合理的用水奖励方式，可以给予资金奖励、物质奖励，也可以采取节水回购等方式给予奖励。

(三)明确奖补资金来源。要通过不同途径、不同方法落实农业用水精准补贴和节水奖励资金。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。各级要认真测算精准补贴和节水奖励资金需求，明确资金来源，确保满足农业水价调整后实施精准奖补需要。制定奖补资金筹集使用管理办法，明确使用范围和程序，公开公平公正操作，接受社会监督。

六、创新农业用水管理方式

各县区要立足实际，适应农业生产和经营方式转变，适应市场化改革、社会化服务趋势，提高农民参与度，创新农业用水管理的组织形式、运作模式和农田水利工程管护机制，为农业水价综合改革机制长期发挥作用、农民持久享受政策普惠创造条件。

(一)组建农村基层用水组织。鼓励组建具有持续自我发展能力的农村基层用水组织，作为农业用水协商定价、计量收费、水权转让的实施主体。可以依托农村基层组织、新型农业经营主体，成立灌溉专业合作社、农民用水户协会；也可以由新型农业经营主体自主创办水利经济合作社、农业用水服务公司。不具备

以上条件的，要依托农村水利基层服务体系，健全村级用水管理组织。

(二)深化农田水利工程产权制度改革。按照“谁投资、谁所有、谁受益、谁负担”的原则，明晰农田水利工程特别是小型农田水利设施产权主体。县区政府或其授权部门对辖区内农田水利工程进行产权核定、登记造册并颁发产权证书。推进农田水利工程设施所有权与使用权合理分离，将使用权移交给村集体或农民用水合作组织。县级以上政府或其授权部门审核、颁发农田水利工程使用权证书，与工程设施使用权所有者签订工程管护协议书，明确管护责任。

(三)实现农村基层用水组织健康发展。支持农村基层用水组织规范组建，完善管理制度，建立长效机制。支持农村基层用水组织实行市场化运作、专业化服务、物业化管理，鼓励实行资本化运营，增强自我发展能力。鼓励将农田水利工程设施使用权与农业初始水权赋予同一主体，更好地发挥农村基层用水组织、新型农业经营主体建设农田灌溉工程、养护工程设施的优势和在用水管理、水费计收等方面的作用，提高农业用水管理水平和效益。通过水利工程设施抵押贷款、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 and 管护，对符合条件的农村基层用水组织给予重点培育，扶持其做优做强。

七、保障措施

(一)加强组织领导。各级要建立健全农业水价综合改革领

导机制，加强对改革工作的领导，协调解决工作中遇到的重大问题。市政府对全市农业水价综合改革工作负总责，成立临沂市农业水价综合改革领导小组，市政府分管领导同志任组长，市发改、财政、水利、农业、物价等部门为成员单位，领导小组办公室设在水利局；市政府是本行政区域农业水价综合改革工作的责任主体，各县区政府是农业水价综合改革的实施主体。各级政府要高度重视农业水价综合改革工作，将其作为全面深化改革重点任务；要建立健全领导体制和工作机制，主要负责同志亲自抓，把握好方向和路径，加强工作指导和协调；结合实际制定具体实施方案，明确改革时间表和路线图，细化年度改革目标和改革任务，确保各项改革措施落到实处。

(二)明确责任分工。各级要明确部门分工，细化落实责任，协同推进改革。发展改革部门负责督促落实农业水价综合改革区的预算内基本建设项目计划；财政部门负责落实奖补资金，加强资金管理和组织开展绩效评价；水利部门负责农业用水总量控制和定额管理、水利工程建设和管理、水利工程产权界定、农业初始水权分配以及农业水价综合改革的日常工作；农业部门负责种植结构调整、农艺节水措施推广、加大农业补贴支持力度；物价部门负责农业供水成本核算、农业用水价格核定、超定额累进加价和分类水价制定，同时履行水价执行的监督责任；工商、民政部门负责农村基层用水组织的登记注册管理。

(三)加大资金投入。充分发挥财政资金对农业水价综合改

革的引导作用，统筹公共财政一般预算、地方水利建设基金、国有土地出让收益计提农田水利建设资金等，调整财政支农资金支出结构，不断加大对农业水价综合改革的投入力度。各级财政投入到小型农田水利的资金要重点用于农业水价综合改革，主要补助农田水利工程与计量设施建设、工程维修养护、农村基层用水组织能力建设、农业用水精准补贴以及节水奖励等方面。建立市级财政农田水利资金投入激励机制，在安排农田水利方面资金时，向农业水价综合改革县区倾斜，对农业水价综合改革积极性高、工作有成效的县区给予重点支持。以工程产权界定为基础、水权有偿交易为纽带、合理投资回报为吸引，鼓励社会资本以多种形式参与农业水价综合改革。

(四) 严格监督考核。市农业水价综合改革办公室将加强对各县区农业水价综合改革工作的监督和考核，建立考核通报制度，考核结果与市以上农田水利工程建设资金投入挂钩，对工作主动、开展好的县区进行奖励；对工作不利、进度滞后的进行通报和问责。县区要明确职责，逐级压实责任，一级抓一级，层层抓落实，确保农业水价综合改革任务落实到位。

(五) 强化培训宣传。市县两级要围绕推进农业水价综合改革，开展专门的业务培训及外地学习，提高相关工作人员的思想认识和业务水平，搞好横向交流，确保各项政策落实不走样、见实效。搞好舆论宣传氛围，总结宣传改革进展情况，及时宣传本地改革过程中涌现的典型，让全社会看到实施改革带来的变化、

广大农民享受到的改革成果；强化水情教育，增强农民乃至全社会有偿用水、节约用水意识和节水自觉性，积极营造有利于加快完善农业水价形成机制、深化农业水价综合改革的良好舆论氛围。

各县区要根据市制定的时间节点要求，完成农业水价综合改革实施方案的编制工作，按时报送市农业水价综合改革领导小组办公室；同时，各县区要在每年5月20日前、10月20日将县区上半年、全年的改革工作动态、经验做法、发现的问题以及相关建议等报市农业水价综合改革领导小组办公室。

附件：临沂市农业水价综合改革年度实施计划表

临沂市人民政府办公室

2016年12月30日

附件

临沂市农业水价综合改革年度实施计划表

单位	合计	水价改革面积（万亩）									
		2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年
临沂市	550	2	20	88	110	110	44	44	44	44	44
兰山区	12			2.4	2.4	2.4	0.96	0.96	0.96	0.96	0.96
罗庄区	17			3.4	3.4	3.4	1.36	1.36	1.36	1.36	1.36
河东区	34			6.8	6.8	6.8	2.72	2.72	2.72	2.72	2.72
沂南县	55		3	8	11	11	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4
郯城县	81	1	5	10.2	16.2	16.2	6.48	6.48	6.48	6.48	6.48
沂水县	73		4	10.6	14.6	14.6	5.84	5.84	5.84	5.84	5.84
兰陵县	79	1	5	9.8	15.8	15.8	6.32	6.32	6.32	6.32	6.32
费县	38			7.6	7.6	7.6	3.04	3.04	3.04	3.04	3.04
平邑县	40			8	8	8	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
莒南县	62		3	9.6	12.3	12.3	5.04	5.04	5.04	5.04	5.04
蒙阴县	21			4.2	4.2	4.2	1.68	1.68	1.68	1.68	1.68
临沭县	37			7.4	7.4	7.4	2.96	2.96	2.96	2.96	2.96

(2016年12月30日印发)