

烟台市人民政府办公室文件

烟政办发〔2016〕33号

烟台市人民政府办公室 关于印发烟台市农业水价综合改革 实施方案的通知

各县市区人民政府（管委），东部新区办公室，市政府有关部门，有关单位：

《烟台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，望认真组织实施。

烟台市人民政府办公室

2016年12月31日

烟台市农业水价综合改革实施方案

为贯彻落实《山东省人民政府办公厅关于印发山东省农业水价综合改革实施方案的通知》（鲁政办发〔2016〕44号）和市委、市政府深化改革决策部署，有序推进全市农业水价综合改革，特制定本方案。

一、总体要求

（一）改革目标。根据国家和省部署要求，在全市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 年左右的时间，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，具备条件的村镇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。

（二）改革范围。包括芝罘区、福山区、莱山区、牟平区、海阳市、莱阳市、栖霞市、蓬莱市、龙口市、招远市、莱州市、烟台开发区、高新区、昆嵛山保护区等 14 个县市区，实施总面积 380 万亩，其中烟台开发区任务指标包含在福山区内，高新区任

务指标包含在莱山区内,昆嵛山保护区任务指标包含在牟平区内;栖霞市率先开展农业水价综合改革。

(三)实施进度。各县市区年度改革任务详见《烟台市农业水价综合改革年度实施进度计划表》(附件)。

二、健全农业水价形成机制

(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,也可实行政府定价;村集体或供水协会所有的塘坝、平塘、大口井、机电井供水水源灌溉工程实行协商定价。

实行政府定价的,由价格主管部门按程序进行成本监审,综合考虑供水成本、水资源稀缺程度和用户承受能力,合理制定供水工程各环节水价。实行协商定价的,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确定。供水成本按照完全成本包括材料费、燃料动力费、修理费、职工薪酬、管理费、固定资产折旧费、摊销费等核定;水源工程固定资产投资按重置成本核算;运行维护成本按完全成本扣除折旧及摊销费核定。

(二)积极推行分类水价。根据国家、省区域农业发展政策,区分不同的农业种养结构、缺水程度、供水来源,积极推行分类水价。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；高附加值经济作物和设施农业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，实行特殊加价制度。地下水用水成本要高于当地地表水，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。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。实行农业用水定额管理，以定额用水量作为基准，按照“多用水多付费，用量增幅越大，加价幅度越大”的原则，根据水价施行进度和推广情况，适时逐步推行阶梯水价和超定额累进加价制度，促进农业节水。用水定额和用量以及加价标准，由各县市区根据当地实际自行确定。

农业用水量年际变化剧烈的，可探索用水合同化管理，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。各县市区可根据供、需用水量季节变化，探索推行丰枯季节水价，调节供需矛盾。供水量季节变化大的，实行丰低枯高农业水价；用水量季度变化较大的，实行峰高谷低的农业水价。

（四）完善定价调价机制。根据农业水价综合改革目标、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。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设施建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、水利管理体制改革的相协调，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。各县市区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。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县市区可提高到完全成本水平；水资源紧缺、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

（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量水测水方式和方法，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。在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计量到用水单元。提水灌溉工程分别在泵站端、井口或用水户端安装计量设施。

（二）完善农田灌溉工程体系。结合现代水网建设，针对不同类型灌区工程设施短板，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”。

1. 渠灌区。水库灌区主要对干渠、支渠进行防渗建设，提高渠道输水能力，减少输水损失。针对水库末级渠系配水功能较差的实际，有计划地在末级渠系末端新建堰塘等储水工程，通过移动式抽水设备及管道将水送到田间地头，实现末级渠系管道灌溉。对于丘陵山区地势高差较大的水库灌区，重点规划对现有大型、中型、小型水库逐步由渠道输水改为管道输水灌溉，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，提高农田灌溉用水效率。

2. 提水灌区。提水灌区主要包括井灌区、塘坝、平塘、临河及部分小型水库灌区。井灌区要突出优化机井布局和机井配套建设，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，要积极引进先进的节水设备，发展喷灌、微灌等现代高效精准灌溉。小水源灌区要突出小水源开发并配套建设灌溉设施，重点配套管道灌溉并在适宜的位置建设高位蓄水池，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，指导农民以多种形式进行节水灌溉、农田水利建设和调整种植结构等，实现农业用水的精细化管理。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，提升天然降水利用效率。利用不同作物的需水特性，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

（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。随着水价综合改革不断推进和落实，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，参考《山东省主要农作物灌溉定额》（DB37/T1640-2010）和生产实测用水定额，区分不同种类作物，

核定单位灌溉用水定额，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。由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，须经发证单位批准重新核发。

（三）建立水权交易制度。鼓励农民节约用水，允许农业水权流转，节余水量可以转让交易。土地承包权转让时，农业水权一并流转使用。县域内以各用水协会为单元，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。县级水行政主管部门负责制定本辖区农业水权交易规则并监督实施，对于不同县市区间水权交易行为，由市级水行政主管部门负责监督管理并制定相应规则。

五、建立农业用水精准补贴与节水奖励机制

（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。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。

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。具体补贴标准、程序、方式以及资金使用管理等，由各县市区自行确定。兑现补贴，可以在用水户认可的前提下，对维修养护主体采取按项补贴、据实报销等方式兑现补贴；也可以对各类用水户按照扩大或改善灌溉面积或用水量，在灌溉周期结束后或年终统一发放。

（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。

各县市区结合各自农业用水实际选择适宜的奖励方式，可以给予资金奖励、物质奖励，也可以采取节水回购方式给予奖励。

（三）明确奖补资金来源。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、农田水利设施转让收入、租赁收入、上级补贴及社会捐赠等各种渠道筹集。根据核算水价，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

（一）组建农村基层用水组织。按照“政府引导、农民自愿、依法登记、规范运作”原则，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、谁受益、谁负担”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。县级以上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。推进农田水利设施所有权与使用权分离，将使用权移交给村集体或农民合作组织。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效益。通过水利设施抵押贷款、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和管护。加强农村基层用水组织能力和宣传培训，完善规章制度，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。积极发挥农村基层用水组织在项目申报、建设及建后运行管护中的主体地位，不断提高工程管护水平，努力实现自我管理、自我完善、自我发展。

七、保障措施

（一）加强组织领导。各县市区政府（管委）是农业水价综合改革的实施主体，要将其作为全面深化改革重点任务，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；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。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。各级要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地区倾斜，对农业水价综合改革积极性高、工作有成效的地区给予重点支持。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）加强技术保障。优化基层水利服务队伍结构，采取竞争上岗、择优录用的原则，任用观念新、素质高、创业精神强的专业技术人员。采取短训、委培、脱产学习等多种形式，帮助水利服务人员更新知识，提高专业技术水平，以适应改革发展的需要。

（五）严格监督检查。加强对农业水价综合改革工作的监督和考核，逐级压实责任，一级抓一级，层层抓落实。市政府负责对各县市区的监督和考核。市农业水价综合改革领导小组组织制定考核办法，对各县区实施方案落实情况进行定期检查和年度考核，考核结果与市以上农田水利工程建设资金投入挂钩；建立改革进度报告、通报和约谈、整改等制度，定期向社会公开通报工作进展情况，对进度滞后的进行约谈，对工作不力的责令整改，对整改不到位的实行问责。

增强广大农民的监督和参与意识，在灌区公开招聘农民水价义务监督员，加大对乱加价、乱收费行为监督。全面推行农业用水明码标价、一票到户及水费公示等制度。县级财政、物价、水利等部门要加强对水费征收的监督检查工作，依法查处各种搭车收费、截留挪用等违法行为，规范水费收缴秩序。

（六）强化工作宣传。各级各有关部门要做好农业水价综合改革政策解读，回应农民关切，让广大农民充分了解改革的出发

点、落脚点和具体举措；总结宣传改革进展情况，发现和宣传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，广泛深入农村开展节水宣传，提高农民乃至全社会用水付费、节约用水的自觉性，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。

各县市区要在市级实施方案发布 2 个月内，将本辖区建立领导体制、工作机制的情况和农业水价综合改革实施方案报市农业水价综合改革领导小组办公室；要及时报送本辖区农业水价综合改革工作动态、经验做法、发现的问题以及有关建议等，在每年 6 月 10 日前、11 月 10 日前，分别报送上半年、全年改革情况。

附件：烟台市农业水价综合改革年度实施进度计划表

附件

烟台市农业水价综合改革年度实施进度计划表

县市区	分年度完成改革面积（万亩）								
	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年
全市 到达率	5.8%	7.6%	21.3%	41.3%	61.3%	71.3%	81.3%	91.3%	100%
合计	22	29	81	157	233	271	309	347	380
芝罘区		0.01	0.07	0.16	0.26	0.31	0.35	0.4	0.45
福山区		0.23	1.93	4.42	6.91	8.3	9.68	11.07	12.45
牟平区		0.55	4.62	10.57	16.51	19.82	23.13	26.44	29.75
莱山区		0.06	0.51	1.17	1.83	2.17	2.51	2.85	3.20
龙口市	1.89	2.39	6.06	11.43	16.8	19.31	21.82	24.33	26.85
莱阳市	2.7	3.83	12.23	24.52	36.8	42.96	49.12	55.27	61.43
莱州市	2.82	4.12	13.84	28.04	42.23	49.43	56.62	63.81	71.01
蓬莱市	2.56	3.09	7.03	12.79	18.54	21.11	23.67	26.23	28.79
招远市	1.68	2.55	9.0	18.44	27.87	32.7	37.53	42.36	47.19
栖霞市	7.75	8.68	15.59	25.7	35.8	40.74	45.67	50.54	50.54
海阳市	2.6	3.49	10.11	19.77	29.44	34.17	38.89	43.62	48.35

备注：烟台开发区指标包含在福山区内，高新区指标包含在莱山区内，昆嵛山保护区指标包含在牟平区内。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，
市检察院，各人民团体，各民主党派、工商联，中央、省属驻
烟单位。

烟台市人民政府办公室

2016 年 12 月 31 日印发
