

西安市灞桥区人民政府办公室文件

灞政办发〔2018〕62号

西安市灞桥区人民政府办公室 关于印发《西安市灞桥区农业水价综合改革 实施方案》的通知

各街道办事处，区政府各有关工作部门，各直属机构：

《西安市灞桥区农业水价综合改革实施方案》已经区政府同意，现印发你们，请认真抓好贯彻落实。

西安市灞桥区人民政府办公室

2018年9月29日

西安市灞桥区农业水价综合改革实施方案

为建立健全农业水价形成机制，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，根据《西安市推进农业水价综合改革实施方案》（市政办发〔2018〕11号）和《西安市水务局、财政局、农林委、物价局关于印发〈西安市农业水价综合改革四年实施计划（2017-2020年）〉的通知》（市水办发〔2017〕648号）精神，结合我区实际，制定如下方案。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大精神，按照“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”的五大发展理念，认真落实国家和省、市有关决策部署，以完善农田水利工程体系为基础，以健全农业水价形成机制为核心，以创新体制机制为动力，推行农业灌溉用水总量控制和定额管理制度，加快建立农业水价形成机制，为推动全区农业现代化、打赢脱贫攻坚战、建成全面小康社会奠定坚实的水利基础。

（二）基本原则。实施农业水价综合改革，必须尊重农民意愿，维护农民权益，促进农民增收，总体上不增加农民负担。水价制定要充分考虑农民承受能力，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。

（三）改革目标。2018年起，逐步在我区井灌区推行农业水价综合改革。用3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；农业用水价格总体达到运行维护成本水平，部分地区达到完全成本水平，全面实行农业用水总量控制、定额管理和计量收费；基本建立可持续的精准补贴和节水奖励机制；普遍采用先进适用的农业节水技术措施，实现农业种植结构优化调整、农业用水方式由粗放式向集约化转变。

（四）工作思路。坚持“试点先行、总结经验、全面铺开”的改革思路，探索可操作、可复制、可推广的工作模式。一是在高效节水项目建设区、农田水利重点项目区和具备条件的重点地区率先实施改革，做好示范效应；二是选择当地干部群众改革意识强，积极性高，愿意支持改革工作的区域优先改革；三是选择农田水利建设管理工作扎实，灌区骨干工程和管网工程状况良好、设施完善的灌区优先改革；四是选择改革基础较好，土地流转到位，具有一定规模的农业科技示范园区、特色农业龙头企业优先改革。通过择优试点，形成示范效应，为全区的农业水价综合改革全面铺开打牢基础，确保如期实现改革目标。

二、重点任务

（一）夯实农业水价综合改革基础

1. 完善农田水利工程体系。以农田水利建设规划为依据，针对不同地区、各类灌区工程设施短板，突出重点，建设田间配套工程，畅通农田灌溉“最后一公里”。结合小农水重点工程建设、节水灌溉工程建设，加快完善农田水利工程体系，各级水利财政建设资金优先投入先行改革的地方，并积极鼓励社会资本参与农田水利工程建设和管护。农田水利资金投入重点向开展农业水价综合改革的地方倾斜，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。

2. 加快配套农业用水计量设施。要加快供水计量体系建设。水务、农林、国土等部门涉及农田水利的新建、扩建、改建等工程项目必须同步建设计量设施。尚未配备计量设施的灌溉工程，要按照推进农业水价改革的进程制定相应建设计划，抓紧配套完善。针对我区以纯井灌溉为主的情况，结合群众的灌溉计量习惯，设置相应计量设施，可实行“以电定水、水电双控”等计量方式。

3. 加强灌区用水计量工作。结合用水计量设施的配套完善，逐步将用水计量责任落实到最基层水管组织、测量水人员；大力培训测量水人员，配备计量设备，建立行之有效的农业用水计量工作体系和管理机制，提高用水计量的精准度和透明度。

（二）建立农业水权制度

1. 分解农业用水总量控制指标。落实最严格水资源管理制度和水资源用途管制政策，严格用水总量控制制度，建立区域水资源承载能力监测预警机制。在我区水资源承载能力范围内，加快

产业结构调整，统筹协调生活、生产、生态用水，优化配置地表水、地下水和非常规水源，强化水资源的统一调度。根据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街办、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。

2. 明确农业初始水权。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，分配给工程单位或终端用水主体，明确其获得的农业初始水权。区级水行政主管部门向街办或村组颁发水权证书，注明水源、水量、用途、期限、转让条件等，明确水权利和义务。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。

3. 严格农业用水定额管理。严格执行《陕西省农业灌溉用水定额》，以定额为标准，配置年度农业用水指标，计收用水水费。区水务局要定期对定额执行情况进行监督检查。

4. 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。有条件的街办以村集体或用水者协会为单元，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。水务、物价部门负责制定我区农业水权交易规

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。

（三）建立健全农业水价形成机制

1. 测算农业供水成本价格。按照有关规定认真测算农业供水成本，加强政府定价成本监审。在核定农业水价时要综合考虑供水成本、水资源稀缺程度和农户承受能力等因素，严格审核供水成本，合理制定农业水价。单井灌区农业水价维持成本，其他灌区要加快完善水利设施，加强成本意识，实现成本定价。

供水成本由农业供水生产过程中发生的直接工资、直接材料费、财务费用、其他直接支出、固定资产折旧费、维修费、水资源费等构成；运行维护费用由直接工资、直接材料费、财务费用、其他直接支出、维修费、水资源费等构成。实行政府定价的，由区物价局按照国家发改委《水利工程供水定价成本监审办法》（试行）（发改价格〔2006〕310号）、水利部《水利工程供水价格核算规范》（试行）（水财经〔2007〕470号）等相关规定进行核定，各供水管理单位和用水组织配合供水成本测算，合理制定各环节农业水价并适时调整；由供需双方协商定价的，要按照自愿平等、有利于促进节约用水、保障供水工程良性运行、促进农业生产发展的原则确定。

2. 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，区属水利工程农业水价由区物价部门制定。农业水价原则上由区物价局定价。单一用水户由供需双方在平等自愿的基础上，

按照有利于节水、保障工程良性运行和农业生产发展的原则协商定价，具体方式由街办自行确定；小型灌区的农业水价，可实行政府定价，也可实行协商定价；对社会资本投资的水利工程水价，按照补偿供水成本和合理利润的原则确定。

3. 分类制定农业水价。农业用水区分粮食作物、一般经济作物、高附加值经济作物、生态环境等用水类型，在终端用水环节探索实行分类水价。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。

4. 实行超定额累进加价制度。在保证农业基本用水需求的基础上，实行农业用水定额管理，推行超定额累进加价制度，促进农业节水。在具备精准计量条件下，应逐步推广计量收费和超定额加价相结合的管理方式，提高用水效率。各个用水区域可根据陕西省地方用水定额标准，科学确定不同作物用水定额标准，对超定额的农业生产用水实行累进加价。

5. 加强水费征收监管。农业水费实行“统一征收，分级管理”，由终端用水管理组织集中收取。各级水管单位、农民用水组织应完善票据管理制度，推行使用国家统一印制的通用发票。终端用水管理组织要定期公开水价、用水指标、实用水量、水费额度，增强水费征收的透明度，切实保障用水户权益。物价、水务、财政、农林等部门要加强监督，确保水费使用和管理安全，杜绝搭车收费。

（四）建立精准补贴和节水奖励机制

1. 建立农业用水精准补贴机制。在建立完善农业灌溉用水总量控制和水价形成机制基础上，建立与节水成效、价格水平、财力状况相匹配的农业用水精准补贴机制。补贴标准原则上按照定额内用水成本与运行维护成本的差额确定，主要用于农田水利工程运行维护，具体补贴办法由区水务局会同区财政局拟定方案，报区政府研究制定。

2. 建立节水奖励机制。对采取节水措施、调整种植结构节水的农村集体经济组织、农民用水合作组织、新型农业经营主体等用水计量主体单位根据节水量给予奖励，以提高用户主动节水的意识和积极性，具体奖励办法由区水务局会同区财政局拟定方案，报区政府研究制定。省、市级对农业节水成效好的给予补助。

3. 落实精准补贴和节水奖励资金。要统筹各级财政安排的水管单位公益性维修养护经费、农业灌排工程运行管理费、农田水利工程设施维修养护经费、农业水价综合改革经费、上级补助的其他有关专项资金以及社会捐助等资金，用于实施精准补贴和节水奖励。

（五）强化农业节水措施

大力推广非工程类农业节水技术。要合理制定耕作和栽培制度，在季节性缺水地区选育和推广优质耐旱高产品种，提高天然降水利用率。大力推广深松整地、中耕除草、覆盖保墒、增施有机肥以及合理施用生物抗旱剂、土壤保水剂等技术，提高土壤吸纳和保持水分的能力。要大力宣传推广滴灌、喷灌、微灌等水肥

一体化节水技术。

（六）创新工程管理体制

1. 探索创新终端用水管理模式。积极完善农业用水服务体系建设，发展新型规模经营主体、农民用水组织、农业社会化综合服务机构、水管单位和用水户参与等多种形式的终端用水管理模式，探索购买服务机制。加强对各类用水组织的扶持和监管，充分发挥各类组织和个人在工程管理、用水管理、水费计收等方面的作用，保障水利工程、计量设施、信息化设备的及时维护和有效使用。

2. 引纳社会资本参与水利工程建管。鼓励和引导企业、社会组织、个人参与水利工程建设和运行管护，可通过承包、租赁、股份合作、拍卖等方式，依法获得农田水利工程的运行管理权。

3. 继续深化小型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。灞桥区人民政府委托区水务局对辖区内农田水利工程进行产权核定、登记造册并颁发所有权证。推进农田水利工程所有权与使用权合理分离，将使用权移交给村集体、农民用水合作组织或直接用水户。工程所有权人与使用权所有者签订工程管护协议书，明确管护责任。

4. 建设农业水价综合改革信息系统。加快农业水价综合改革信息平台建设，实现灌区基础信息管理、农业用水管理组织管理信息（包括管理范围、人员构成、取用水量等）、农业水价信息、

水费收取信息、水权分配及确权管理，为农业水价综合改革的监管与考核提供便利条件。

三、推进步骤

（一）组织动员阶段（2018年6月-2018年7月）

制定改革实施方案和年度实施计划；组织召开全区动员会议，安排部署改革工作。各街办结合辖区实际，制定具体实施方案和工作计划，报区农业水价综合改革工作领导小组办公室。

（二）全面实施阶段（2018年8月—2020年9月）

完善农田水利工程体系，配套工程量水计量设施；完成区域内水权分解，颁发水权证书；完成小型农田水利工程产权制度改革；建立健全各级农民用水者协会；完成指导非工程类及农技节水技术应用；完成农业水价测算及核定，建立健全农业水价形成机制；建立精准补贴和节水奖励机制；完成改革目标任务。

（三）验收总结阶段（2020年10月—2020年12月）

分级组织农业水价综合改革验收工作，进行全面总结。

四、保障措施

（一）加强组织领导，明确工作职责。为建立农业水价综合改革领导机制，加强对改革工作的统一领导，成立全区农业水价综合改革领导小组，在区委、区政府的统一领导下开展工作，区政府副区长李海林担任组长，区水务局、区财政局、区物价局、区农林局、区发改委、各街道办事处为成员单位，领导小组下设办公室，办公室设在区水务局，具体负责农业水价改革日常事务

工作。各街道办事处是农业水价综合改革的实施主体，在领导小组的统一领导下开展工作，成立街办工作领导小组，建立健全工作机制，按照年度实施任务，制定本街办具体工作计划，确保完成改革任务。

（二）加强配合，形成合力。各部门要认真履行职责，加强沟通、密切配合、形成合力、共同推进农业水价综合改革工作。区水务局要加强统筹协调，制定规划和年度工作计划，严把时间节点，督促各项措施的落实。要做好灌区工程改造、计量设施配套改造、农业水权确权、调配，小型农田水利工程产权制度改革等基础工作，并会同区财政局等部门研究农业水价精准补贴和节水奖励政策。区物价局重点负责建立健全农业水价形成机制，组织制订出台农业水价综合改革相关配套政策，加强对农业供排水成本监审，建立定期监审、调价的长效机制，积极稳妥推进。区财政局要积极配合，研究落实相关政策，为水价综合改革提供资金保障。区发改委要做好配套电力设施安装、改造及扩容等配合工作。区农林局积极调整优化种植结构，推广应用先进技术，推进农业节水。

（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，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

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）严格监督考核。加强对农业水价综合改革工作的监督考核，逐级压实责任，层层抓好落实。区农业水价综合改革领导小组将对各街办实施方案落实情况进行检查和年度考核，推进农业水价综合改革任务落实。建立改革进度报告、通报、整改等制度，区政府督查办定期公开通报各街办工作进展情况，对进度滞后的进行通报，对工作不力的责令整改。

（五）强化培训宣传。要逐级开展专门的业务培训，切实提高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。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，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。

附件：西安市灞桥区农业水价综合改革重点工作分工表

附件

西安市灞桥区农业水价综合改革重点工作分工表

序号	主要工作	牵头单位	重点任务细化
1	成立领导小组和办公机构	区水务局	成立农业水价综合改革工作领导小组，设立办公室。
2	制定实施方案和工作计划	区水务局	制定我区农业用水价格综合改革实施方案
		区水务局	制定我区年度工作计划
3	调查摸底	区水务局 各街道办事处	调查了解各街道办事处、各灌区农业水利工程建设情况、维护运营管理情况、用水组织建设情况。
4	调研学习	区水务局 区物价局	到试点区（市）调研学习，学习先进经验和工作方法。
5	选取试点	区水务局 各街道办事处	在农业水利配套设施比较完整的街道办事处或者灌区选取先行试点。
6	逐步推广	区水务局 各街道办事处	总结试点经验，逐步推进农业水价综合改革
7	加快供水计量设施建设	区水务局 各街道办事处	尚未配备计量设施的已建工程，2020 年底前完成配套
			各灌区逐步细化计量单元
8	建立农业水权制度	区水务局 各街道办事处	适时修订农业用水定额
			将农业用水量指标自上而下逐级细化分解到灌区、农村集体经济组织、农民用水合作组织、农户等用水主体
			探索建立水权交易市场
			开展节水量跨区域、跨行业转让试点
9	提高农业供水效率和效益	区水务局 各街道办事处	完善大中小微并举的农田水利工程体系
		区水务局 各街道办事处	强化供水计划管理和调度，降低供水成本
		区财政局	建立区级财政农田水利资金投入激励机制

序号	主要工作	牵头单位	重点任务细化
10	加强水费征收与使用管理	区水务局 各街道办事处	实行水量、水价、水费“三公开”制度
			逐步提高水利工程水费征收到位率
11	加强农业用水需求管理	区农林局 各街道办事处	调减高耗水作物面积
			建立与区域水资源和气候条件相匹配的农业种植结构与耕作制度
			推广管灌、微灌等节水技术，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
12	探索创新终端用水管理方式	区水务局 各街道办事处	加强农业用水合作组织等培训
			推进小型水利工程管理体制变革
13	推动投融资体制改革	区物价局 区财政局 区水务局 区农林局	鼓励社会资本参与农田水利工程建设和管护
14	加强农业供水成本测算	区水务局 区物价局	建立供水成本定期测算制度
15	明确农业水价定价权限	区物价局	开展农业水价协商定价试点
16	合理核定农业用水价格	区物价局 区水务局	分级核定各类供水工程的运行维护成本水价和完全成本水价
			农业用水价格总体达到运行维护成本
17	探索实行分类水价	区物价局 区水务局 区农林局	在终端用水环节探索实行分类水价
18	逐步推行分档水价	区水务局 区物价局 区农林局	实行农业用水定额管理，逐步实行超定额累进加价制度
			探索实行两部制水价和季节水价制度
19	建立农业用水精准补贴机制	区财政局 区物价局 区水务局 区农林局	建立农业用水精准补贴机制
20	建立节水奖励机制	区财政局 区水务局 区物价局 区农林局	逐步建立农业用水节水奖励机制
21	多渠道筹集精准补贴和节水奖励资金	区财政局 区水务局 区农林局	落实精准补贴和节水奖励资金来源

抄送：区级部门，区人大办，区政协办，区法院，区检察院，各人民团体。

中共西安市灞桥区人民政府办公室

2018 年 9 月 29 日印发
