

浙江省水利厅办公室关于印发农业水价综合改革试点基本做法和初步经验的通知

浙水办农[2017]15号

各市、县（市、区）水利（水电、水务）局：

为深入贯彻落实 2017 年全国冬春农田水利基本建设电视电话会议和《浙江省人民政府办公厅关于印发浙江省农业水价综合改革总体实施方案的通知》（浙政办发〔2017〕118 号）精神，按照《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）、《国家发展和改革委员会、财政部、水利部、农业部关于抓紧推进农业水价综合改革工作的通知》（发改办价格〔2016〕2369 号）和《国家发展和改革委员会、财政部、水利部、农业部、国土资源部关于扎实推进农业水价综合改革的意见》（发改价格〔2017〕1080 号）等文件要求，现将平湖市、德清县农业水价综合改革试点基本做法和初步经验印发给你们，请转送当地发改、财政、农业和国土等有关部门，在贯彻落实上述有关改革文件时学习借鉴。

附件：1. 平湖市农业水价综合改革试点经验

2. 德清县农业水价综合改革试点经验

浙江省水利厅办公室

2017 年 11 月 20 日

附件 1：

平湖市农业水价综合改革试点经验

### 一、试点灌区基本情况

平湖市位于太湖流域杭嘉湖平原，是国家级商品粮、商品粮油基地市和全国无公害农产品生产示范基地市。2016 年以来，作为浙江省农业水价综合改革首批试点县（市、区），该市组织开展农业水价综合改革试点工作。试点之一的金丝浜灌区有效灌溉面积 320 亩，其中水稻约 260 亩，芦笋 60 亩。试点灌区由泵站提水灌溉，水稻区为管道灌溉，芦笋区为滴灌灌溉。灌区管理单位为钟埭街道大力村水利服务专业合作社，合作社下辖 24 个灌区，负责所辖范围内灌区的农田灌排工程设施管理维护和用水管理等工作。改革之前水稻区向农业用水户收取灌溉费 38 元/亩，收取率基本已达到 100%；农田水利设施的日常维护检修主要由平湖市与所在街道补助，不足部分由村集体经济自筹；需要大修理时进行上报立项，由上级财政落实。芦笋区由大户管理，打水电费、维修费用及人员工资成本全部由大户承担。

## 二、主要做法

平湖市开展改革试点以来，领导高度重视，各部门、乡镇（街道）积极配合，在短时间内制定了试点改革方案，并付诸实施。具体做法如下：

1. 计量实行首部控制，典型计量。平湖市作为平原地区农业水价综合改革试点，所辖灌区均采用泵站提水灌溉，首部控制应运而生，即以泵站为基础，开展泵站首部计量，达到首部总量控制的目的。改革以来，根据“简便节约、群众接受”的原则，实行灌区用水总量控制，平均到每个田块确定亩均用水量，并增加典型田块的计量设施，校核用水数据。同时配套数据远传终端系统，开发了灌溉用水监测系统平台，实现农业灌溉用水总量的实时动态监控。

2. 定额管理由松到紧，逐年严格。平湖市试点灌区的农业用水实行灌溉用水总量控制定额管理。以试点灌区水稻为例，计划到2020年，将亩均用水量降至650立方米以下，比当前节水约33.4%。考虑到试点灌区改变灌溉习惯的难度，且以不明显增加农民负担为原则，需循序渐进、逐年严格，改革方案制定了各年度实施的梯度用水定额。

3. 落实资金分级补助，精准到位。现有已向农户收取部分水费35-45元不等，市、镇已有对农田水利设施维修管护给予补助，考核合格的村按照市级补10元/亩、镇配套5元/亩，对于管护到位，农业节水效果明显的村集体提高50%补助资金。在此基础上，通过农业水价综合改革，测算农业水价成本，根据农户承受能力和原有补助资金渠道，对缺口的实行精准补贴。将原本由村集体兜底的“暗补”资金，精准计算为“明补”资金。

4. 奖惩对象不拘一格，共同承担。在改革过程中，为调动农户和放水员的积极性，对两者实行同奖同罚。用水奖惩实行“先考核后奖惩”的方式，主要考核指标为灌溉用水量，根据实际用水量与用水目标定额的差额确定奖惩标准，奖惩对象为放水员和农户。节水量越大，奖励越高，每节水10%，节水奖励标准上浮20%。通过奖励激励措施，来进一步调动农户和放水员的节水积极性，逐步强化农业灌溉节水观念和意识。超额用水惩罚也由农户和放水员按比例承担。

5. 终端管理模式多样，共同参与。针对平湖市合作社、大户的管理主体不同，制定了不同的综合管理模式。其中合作社管理的散户灌区，为尊重农民意愿，采用了“民主决议会议”的方式，让所辖散户主动参与到农业用水计量与奖惩中，切实接触到改革的内容，并达到农户、放水员互相监督的良性氛围。鼓励培育农民专业合作社和种植大户，通过规模经营，达到农田水利设施集中管理、资金集中投入的目的。

6. 改革政策家喻户晓，营造氛围。为保证改革成效，提高农户参与度，在具体改革试点实施前，试点灌区所在村组织开展好相关“村规民约”建立，使试点灌区内的农户经民主表决后统一思想，共同认可分档水价和节水奖励机制，建立灌区公约。同时，通过召开宣传动员会议、发放宣传资料、发送手机短信等方式，对试点灌区农户、种粮大户、放水员及村干部开展水价改革宣传动员、政策解读以及节水灌溉技术专业培训指导，以普及节水观念，普及节水技能和方法，明晰改革机制制度。

## 三、预期成效

平湖市农业水价综合改革预期效果在于达到“两不变三受益”。“两不变”，即在现有财政补贴政策基础上实施，不明显增加财政负担，不明显增加农户负担。“三受益”，即通过水价改革达到节水、减排、增产的目的，减轻村自筹资金负担，改善农村生态环境目标，最终使村集体、放水员、农户三者受益。试点灌区改革后，预计年亩均节水 280 立方米、节电 10.2 度，节水节电比例达 30%左右；亩均减少氨氮排放 12.6 克、总氮排放 19 克、COD 排放 391 克，按 2015 年平湖市灌溉试验数据，减排率可达氨氮 30%、总氮 12%、COD20%；同时实行科学灌溉后，水稻产量可增加约 5%。

#### 四、启示

1. 完备的农田水利设施奠定了改革基础。平湖市自上世纪六十年代起，就开始推广建设低压地下灌溉管道建设，至 1999 年，全市已建成农田地下灌溉管道 2350 公里，成为全国第一个实现农田灌溉输水地下管道化的县(市)，节水灌溉实现全覆盖。近年来，该市积极开展农田水利标准化建设，全市目前有效灌溉面积 34.65 万亩，拥有小型灌区 1195 个，农田灌溉泵站 1672 座，地下灌溉管道 2582 公里，U 型排水沟 1462 公里，放水阀门 25 万个，全部实行明排暗灌，灌溉体系完备，不断完善农田水利基础设施，提高农业综合生产能力，为开展农业水价综合改革，实现农业节水减排、稳粮促调打下了良好基础。

2. 健全的管护机制解决了田间管理难题。平湖市是全国基层水利服务体系改革试点市，自 2013 年起开展小型农田水利设施管护机制改革，先后出台《平湖市小型水利工程区域化集中管理试点工作方案》《平湖市小型水利工程区域化集中管理办法（试行）》《平湖市小型水利工程区域化集中管理考核办法（试行）》等一系列政策，落实农田水利管护资金，并创新建立村级水利服务专业合作社，明确管护主体、管护责任。目前全市共有 8 个镇（街道）82 个村建立了村级水利服务专业合作社，专业开展小型农田水利设施管护工作。目前，用水管理模式统一实行“一把锄头放水”，集中由放水员统一管水，更有利于控制灌溉管理。

3. 稳定的资金投入解决了补贴资金来源。平湖市已出台对农田水利设施维修管护给予补助的相应政策，对于年度小型水利工程区域化集中管理考核合格的村，市财政补助标准为 10 元/亩，并要求镇街道配套 5 元/亩，对于管护到位，农业节水效果明显的村集体年度考核达到优秀的，补助标准再提高 50%。2013 年以来，市、镇两级共落实管护资金约 1400 万元，争取中央维修资金 1180 万元，共累计完成维修泵站 875 座、地下灌溉渠道 129 公里、分水井 2654 只、放水阀门 28716 只，清理排水沟 2281 公里。

4. 长期的缴费观念解决了群众意识问题。平湖市农业灌区历来向农户收取灌溉费，即所谓的“打水费”，主要包含提水泵站电费及放水员管理工资。因此，农户实际已承担了部分水费，相比较其他未收取水费的地区，平湖市的灌区农户应该更容易接受水价相关改革，愿意承担部分水价成本，这也为实施好农业水价综合改革打下了较好的基础。

附件 2:

#### 德清县农业水价综合改革试点经验

##### 一、试点灌区基本情况

德清县位于杭嘉湖平原西部，兼有山区、丘陵、平原三类地形，全县有效灌溉面积 33 万亩。试点之一的新开圩灌区属于小型提水灌区，位于洛舍镇张陆湾村，灌区内通过低压管道输水灌溉，灌溉面积 432 亩，其中粮食作物以单季稻为主，种植面积 167 亩，水产养殖面积 230 亩，经济作物面积 35 亩。改革前灌区管理单位为张陆湾村委会，日常养护由村委负责，放水员由种植大户担任。粮食种植户按照面积收取灌溉水费 25 元/亩，水产养殖区收取供水动力费 82 元/亩。

## 二、主要做法

在农业水价综合改革试点工作的开展过程中，德清县通过完善配套工程体系、创新用水管理、完善水价形成机制、建立用水奖惩等方面创新农业水价综合改革，其主要做法如下：

1. 实施提标改造，创新用水管理手段。试点灌区位于德清县现代水利示范园，为打造碧水田园，高标准配套完善灌排基础设施，实现精准灌溉并配套建设渠首计量设施，夯实农业节水灌溉基础。深入实施农业用水总量控制和定额管理，因地制宜核定不同作物和养殖类的用水量。综合《浙江省农业用水定额》（DB33/T 769—2016）以及灌区现状用水定额分析考虑，合理测算试点灌区目标用水定额。试点灌区水稻用水控制定额为 500 立方米/亩，养殖用水控制定额为 2200 立方米/亩。综合考虑到试点灌区灌溉习惯的难度，从 2017 年实施总量控制定额管理后，通过试点灌区用水定额逐年递减，循序渐进，至 2018 年达到目标定额。同时，按照“政府引导、农民自愿、依法登记、规范运作”的原则，成立村农民用水专业合作社，制定了组织章程、实现制度上墙，落实管护责任，明确管理范围、管理内容、能力建设及运作管理机制等，保障农业用水秩序，实现终端用水自治管理，形成倒逼机制，促进高效节水管理。

2. 把握改革核心，科学推出水价机制。综合分析维修保养、供水动力、人员劳务等农业水价成本，科学测算试点灌区成本水价。试点灌区实施用水定额管理后成本水价为 48 元/亩，养殖区成本水价为 88.05 元/亩。按照“分类清晰、负担合理、繁简适当”的原则探索出台试点灌区农业水价收费办法。根据成本水费承担对象和用水对象的不同，探索推行分类水价和分档水价并行政策，厘清成本水费与政府、村集体、农户合理负担的关系，以及粮食作物与经济作物、水产养殖有区别的水费政策，探索实行分类水价和分档水价制度。

分类水价：试点灌区粮食区基准水价为 25 元/亩，经济作物为 25 元/亩，水产养殖为 74.8 元/亩。

分档水价：用水户在定额内用水按基准水价收费，对用水户超定额用水部分，在基准水价的基础上抬高标准，超用水量越多，水价越高。

3. 激发节水动力，精准建立用水奖惩政策。一是结合试点灌区的实际情况提出合理的精准补贴机制。在不增加农户负担的基础上，维持试点灌区收取机埠电费替代水费的现状，结合灌区补助资金的情况，测算出灌区运行维护所需精准补贴资金需求，对于难以达到运行成本的灌区财政补贴予以倾斜。二是提出鼓励节约用水的节水奖励和超额用水的惩罚政策。对积极推动农业水价综合改革取得明显成效的放水员或农户给予资金奖励，节水奖励以按灌溉定额以内的节约水量为标准，每节约 10%，可按执行水价的 1-2 倍给予奖励；对超出灌溉定额以外的用水量，每增加 10%，按加价标准的 1-2.5 倍征缴水费。通过建立精准补贴和用水

奖惩机制，保证该加收的收明白，政府补助的补清晰，促进节约用水、优化用水结构，有效地推动农业水价改革工作有序进行。

4. 注重改革宣传，倡导全民参与节水。通过在试点及德清全县开展宣传工作，积极营造有利于加快完善农业水价形成机制、促进农业节水减排的良好舆论氛围。争取社会各界和用水农户对农业水价综合改革的理解和支持，保障农业综合水价改革平稳顺利实施。

### 三、预期成效

1. 促进工程良性运行。德清县农业水价综合改革措施的实施，充分调动了广大农户自觉节水的积极性和主动性，建立较为完善的灌溉工程体系，落实工程管护责任，有利于工程长期良性运行，逐步理顺了灌溉秩序，有效地缓解了农田灌溉“最后一公里”问题。另一方面，农业水价综合改革措施的实施，改善了灌溉排水条件，极大地改善了农业生产条件，通过节约农业灌溉用水可相对增加工业和其他用水，为德清县可持续发展提供有力支撑，对发展节水型农业、建设节水型社会具有重大意义。

2. 提高水资源利用率。德清农业水价综合改革实施后，灌区灌溉水利用系数可由 0.4-0.5 提高到 0.6-0.7，随着总量控制定额管理的实施，灌溉用水量将显著下降。根据灌区现状用水量与实施定额控制后用水量的差额，年节约灌溉用水量 25.86 万立方米，节水效益显著。

3. 减少农业面源污染。实施农业水价综合改革后，改善灌溉水水质，改善了灌区水环境和田间生态环境，提高灌溉水利用率的同时也相对增大生态环境用水量，环境绿化，增加灌区植被覆盖率，对保持水土和改善生态环境发挥重要的作用。根据南方稻田节水防污技术示范推广应用研究成果换算，实施农业水价综合改革后，降低灌水量 25.86 万立方米，试点灌区亩均可减少氨态氮排放 21 克，减少总氮排放 3.3 克，减少 COD 排放 681 克。减轻环境压力的同时，也节约了环境整治、污水处理的成本，对促进当地的生态环境走向良性循环具有不可替代的作用。

### 四、几点启示

1. 领导重视经费保障。德清县领导高度重视改革工作，试点启动初期同时成立了以县政府负责人为组长，各部门负责人为成员的领导小组，并明确了各部门分工。为进一步加强农田水利日常维修养护工作，县财政每年落实资金 1800 万元专项用于农田水利工程维修养护，保障了农业水价综合改革精准补贴资金的来源。同时，试点灌区所在的洛舍镇是“木业重镇，钢琴之乡”，灌区用水合作组织利用该镇工业优势，积极吸纳社会资本参与农田水利管理，该灌区所在德华集团等企业积极回报社会，每年资助部分农田水利管理经费。

2. 综合改革齐头并进。德清县是我省多项重大改革试点县，改革氛围浓厚，自 2014 年列入全国农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制国家试点以来，通过改革探索，已完成了全县的农田水利设施确权发证，完成了 29 座山塘、水库经营权流转交易，交易额达 7600 万元；将 4.96 亿元农田水利设施经营性资产量化股权，人均新增股权 1786 元；完成水利资产抵押融资 3 单，贷款金额 7.902 亿元。开展农业水价综合改革探索，在农业用水管理、农田水利工程维修管护上进一步加强制度建设，是建立全方位农田水利建管体制的重要方面，该县以此为契机，进一步落实日常管护组织和管护经费，保障了工程的长效运行。

3. 改革融入现代水利。目前，正按全省开展“大花园”建设，省厅提出的建设“秀水人居美家园”行动，打造“点上精致、线上整洁、面上美丽”农田水利的要求。德清县重点打造的现代水利示范区，以改革为契机，通过实施泵站标准化改造提升，低压灌溉建设，进一步改善农田水利面貌，并开展农田水利标准化管理，将试点灌区打造成“美丽田园”的示范点。