

# 楚雄州人民政府办公室文件

楚政办通〔2016〕72号

---

## 楚雄州人民政府办公室关于印发楚雄州 推广农田水利改革试点经验实施方案的通知

各县市人民政府，州直有关部门：

经州人民政府同意，现将《楚雄州推广农田水利改革试点经验实施方案》印发给你们，请认真组织实施。

楚雄州人民政府办公室  
2016年7月25日



# 楚雄州推广农田水利改革试点经验实施方案

根据党中央、国务院关于深化农田水利改革的重大决策，按照《云南省人民政府办公厅关于推广农田水利改革试点经验的意见》(云政发〔2015〕98号)，为全面推广农田水利改革试点经验，促进水利事业健康发展，结合我州实际，制定本实施方案。

## 一、深刻认识推广农田水利改革试点经验的重大意义

目前我州农田水利设施建设仍以政府投入为主，历史欠账多，有效供给不足；工程产权不明晰，管护主体责任不明确，群众参与程度不高，有人用无人管，运行效率低下；农业水价机制不健全，水费远低于供水成本，群众习惯采用传统的大水灌溉方式，不仅造成水浪费，而且产生大量面源污染。推广农田水利试点改革经验，有利于引入社会资本参与农田水利建设，构建政府与市场两手发力的良好机制；有利于弥补农田水利投入不足，补齐农田水利设施短板，显著改善农业灌溉用水条件；有利于建立农民用水合作组织为主体的管护机制，落实管护责任，补齐农田水利项目管理短板，确保农田水利工程良性运行并长期发挥效益；有利于构建合理的水价形成机制、节水减排机制、节水设施和管理体系，从源头上削减农业面源污染、促进重要水源地水质保护、改善农业农村生态环境。

## 二、总体要求

### (一) 指导思想

深入贯彻落实党中央“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水新方针，遵循“先建机制、后建工程”的总要求，

坚持“水利服务民生、支持产业”的理念，以建立机制为重点，以水价改革为突破，以多方共赢为前提，以良性运行为目标，创新农田水利建设、运营和管理体制机制，着力破解农田水利“最后一公里”问题，全面推进农业高效节水减排，为高原特色农业现代化奠定基础，为全面建成小康社会作出贡献。

## （二）基本原则

——机制先行，全面覆盖。所有新建农田水利项目，必须严格落实“先建机制、后建工程”的总要求，先制定建设、运营、管理等机制后，方可立项开工建设，确保农田水利工程建得成、管得好、用得起、长受益。

——因地制宜，分类推进。结合各地实际，综合考虑水量丰沛程度、基础设施状况、群众承受能力、作物种植结构等因素，针对农田水利改革重点领域和关键环节，分类别、按步骤、有重点地推进，增强改革的针对性和有效性。

——发动群众，全程参与。始终坚持群众的主体地位，充分尊重群众的首创精神，合理设计群众参与改革的制度程序，密切契合群众需求，切实维护群众的合法权益，确保群众全程参与农田水利改革。

——多方共赢，良性运行。坚持两手发力，充分发挥政府的主导作用和市场在资源配置中的决定性作用，健全完善体制机制，有效解决农田水利“最后一公里”问题，确保群众得实惠、企业有效益、工程良运行。

## （三）目标任务

“十三五”期间，重点解决农业用水效率不高、农业水价机制

不合理、社会资本难进入、农田水利实施管护不到位的问题。通过推广农田水利改革试点经验，到2017年元谋等区域初步建立起以合理的水价形成机制为核心、农业灌溉用水总量控制和定额管理制度为基础、社会资本积极参与的农田水利工程建设运营管理新机制。到2020年，各项改革机制基本覆盖农田水利工程建设，农业灌溉用水总量控制和定额管理制度全面建立，合理的水价形成机制基本建立，产权制度改革全面推进，社会资本参与农田水利工程建设运营管理的范围和程度大幅提升，多方共赢的长效运行机制基本形成，与高原特色农业现代化和农村经济跨越发展相适应的农田水利投入、建设、运营、管理的体制机制日趋完善。

### 三、主要内容

（一）完善初始水权分配机制。按照“用水有保障、用水不浪费”的原则，统筹考虑生活生产生态用水，合理确定农田水利项目区用水综合定额，科学赋予每亩土地平等水权，确定灌溉用水总量控制指标到用水主体，颁发水权证到用水主体。依据来水丰枯情况，对初始水权分配动态调整。积极推行水权交易，不断盘活水市场。制定水权交易管理办法，明确水资源确权登记和交易、流转规则，保障水权健康有序运行。

（二）建立合理的农业水价形成机制。积极推进农业水价综合改革，合理制定农业用水价格，实行分类定价、超定额累进加价制度。加快落实灌排工程运行维护经费财政补助政策，建立反映水资源稀缺程度和供水成本的水利工程供水价格机制。大中型灌区骨干工程实行政府定价，大中型灌区末级渠系、小型灌区和社会资本投资的工程实行政府指导价，具备条件的地区可采取协

商方式确定。

（三）健全完善社会资本参与机制。全面放开和鼓励社会资本采取多种形式参与农田水利设施建设、运营和管理，根据不同类型农田水利项目的基础条件，尊重农民意愿，保障投资者权益，通过独资、合资、联营、租赁、捐赠等途径，采取政府和社会资本合作（PPP）、委托运营、债转股等多种方式，鼓励和引导社会资本参与农田水利设施的建设、运营和管理，形成农田水利设施多元化投资新格局。

（四）建立节水奖励和精准补贴机制。充分发挥价格杠杆调节作用，建立严格的超定额累计加价制度，形成多用多付费、节约得奖补的良性用水供求格局。要建立和完善节水奖励机制，对采取节水措施、调整生产方式促进农业节水的用水主体给予奖补。在适当提高农业用水价格的基础上，建立和完善精准补贴办法，给予节水者补贴，切实调动全社会参与农田水利改革的积极性，促进水资源节约和保护。

（五）推行群众全程参与机制。建立群众全程参与工程立项、投入、建设、监督、运行、维护等制度，确保群众的受益主体地位，发挥其参与改革、支持改革的关键作用。建立社会资本参与农田水利设施建设、运营、管理的平台和纽带。鼓励采用先建后补、以奖代补以及群众自建等方式调动群众参与的积极性。

（六）落实工程管护机制。按照“谁投资、谁所有、谁受益、谁管护”的原则，明晰工程产权，明确管护责任主体。建立工程运行管护制度，把运行管护费用纳入水价成本核算，确保管护费用落实。鼓励成立农民用水合作组织，并将其作为工程管护、用

水管理、协商定价、水费计收的责任主体。坚持先评估后付费，积极探索政府购买服务，通过公开招标、定向委托、邀标等形式，由有关组织或机构开展工程专业管护。

（七）构建节水减排合同管理机制。建立节水减排合同管理制度，供用水双方签订节水减排合同，明确用水合作社等合作组织、大户、农户节水减排的权利与义务。建设和完善监测设施，加强节水减排计量评估，强化节水减排效果评价，确保用水精准、施肥精准，促进节水减排。

#### **四、分区分类推广试点经验**

坝区以大中型灌区建设为主、山区以小型灌区和“五小水利”工程为主推进农田水利设施配套完善，加快解决灌区农田水利“最后一公里”问题，以提高供水保障水平，增强抵御自然灾害的能力，确保农田水利工程长效运行。推广水权分配机制，重点是全面建立农业灌溉用水总量控制和定额管理制度，明确农业初始水权，将用水总量控制指标自上而下逐级分配到县、乡镇、村或用水合作组织，有条件的地区分配到户。推广合理的农业水价形成机制，重点是认真测算农业供水成本，合理制定农业用水价格。骨干工程农业供水价格至少达到补偿运行维护费用水平，力争达到成本水平；末级渠系农业供水价格达到成本水平，有条件的达到适当盈利水平。山区要使水价基本达到补偿运行维护费的水平，特色经济作物用水水价至少要达到补偿运行维护费用水平，特困地区以建立精准补贴制度为主，逐步推广农业水价综合改革。推广社会资本参与机制，重点是特色优势产业种植区的田间工程建设、运营和管理，优先引入社会资本；传统粮食种植区可

通过政府购买服务引入社会资本；条件成熟的地区社会资本可参与骨干工程的建设、运营和管理。推广建立节水奖励和精准补贴机制，重点是严格实行超定额累计加价制度，全面落实节约用水奖补政策，建立和完善精准补贴办法。推广群众全程参与机制，重点是推行“群众+农民用水合作社+企业”的供用水利益共同体模式，保障群众对工程项目的选择权、参与权、监督权和评判权，充分调动群众参与农田水利工程投资、建设、运营、管护的主动性和自觉性。推广工程管护机制，按照“明晰产权、落实责任、自用自管、良性运行”的原则，企业自投自建的工程由其自管，“五小水利”工程可采取承包、租赁、拍卖等方式，搞活经营权。鼓励农民用水合作社与企业组建股份合作公司，共同经营管理农田水利工程。有条件的地区可通过政府购买服务，实现农田水利工程由具备条件的社会力量专业管护。

重要饮用水源地。要在健全完善各项机制的基础上，构建节水减排合同管理机制，把节水减排各项目标任务和措施转化为合同管理。水行政主管部门要委托水管单位与农民用水合作社等合作组织、用水企业签订节水减排合同，明确用水合作社等合作组织、企业、农户节水减排的权利和义务。科学制定减排监测方案，加强减排监控设施建设，全面实施节水减排监控评价。全面推进农业高效节水减排工程建设，破解农业面源污染治理难题，确保水源地水质安全达标、水源区得到良好保护。

## **五、实施步骤**

### **（一）启动实施阶段**

一是加强宣传培训。采取举办培训班，组织学习有关文件，

考察学习外地经验等方式，进一步提高对农田水利改革重要性和改革措施办法的认识，同时利用电视、广播、网络等新闻媒体宣传农田水利改革精神，为改革创造良好氛围。二是制定水价改革方案。在州、县市出台推广农田水利试点经验实施方案的基础上，2016年9月底前出台全州农业水价综合改革实施方案，12月底前各县市出台农业水价综合改革实施方案。三是抓好试点项目。列入今年试点的项目，8月底须完成年度机制和建设方案编制、审批，12月底前完成工程建设。

## （二）推广阶段

涉及节水减排灌溉工程、大中型灌区节水改造、小型农田水利重点县建设、山区水利整村推进、省级小型农田水利项目建设、基本烟田水利建设、脱贫攻坚等农田水利建设项目，都要推广农田水利改革试点经验。

从2016年起，每年10月前各县市上报农田水利工程项目建设计划，州级根据中央、省级资金工作要求和规模，在竞争、择优的基础上下达次年农田水利工程建设计划；次年4月底前按照下达计划完成机制和建设方案的编制、审批。6月底前完成招投标和施工准备，7月开工建设，11月同步完成机制和工程建设，12月底前完成经验总结和竣工验收，交付使用。

## 六、保障措施

（一）规划引领，精心组织。建立州市级协调、县级落实的责任落实机制。州成立由分管水务的副州长为组长，发改、财政、水务、农业、扶贫、环境保护、国土、烟草、质监、工商、金融办等有关部门组成推广农田水利改革试点经验协调领导小组。各

县市人民政府要把推广改革试点经验工作纳入重要议程，因地制宜，结合实际，制定具体实施方案，明确时间表和路线图。各县市要建立由政府分管领导牵头负责，有关部门分工协作，改革事项与工程建设联动推进的组织领导和协调机制，及时协调解决推进过程中遇到的困难和问题，确保推广工作顺利进行。

（二）整合资源，形成合力。各县市人民政府要切实加大资金投入，强化资金和项目整合，探索建立农业用水精准补贴机制。水利部门负责牵头协调，整合优化水利项目，确定农业用水总量控制指标和农业用水定额，明晰农业水权，推行水权转让，完善工程管理体制，配套建设计量设施和末级渠系。发改部门要围绕改革试点经验推广工作整合项目资源，制定供水价格政策，切实做好国有水利工程和末级渠系农业供水成本的监审工作，会同水利部门科学合理制定项目区农业用水终端水价指导价格。农业部门要结合水利项目加大产业结构调整力度和支持力度，积极推广农业节水措施。扶贫部门要结合水利项目整合优化扶贫项目资源。环保部门要做好节水减排项目的监测评价。质监部门要加强水计量设施质量和精准用水监督。工商部门要进一步优化对农民用水合作组织成立与运行的服务。金融部门要结合云南水情积极开发有关金融产品和新业务，充分发挥对农田水利改革的支撑作用。

（三）落实政策，确保投入。各县市要根据农田水利建设需要，进一步加大对农田水利的投入力度，切实保障年度土地出让收益计提的农田水利建设资金主要用于农田水利设施建设和维修养护。全面放开农田水利设施建设、运营、管理市场，采取政

府和社会资本合作（PPP）等模式鼓励社会资本积极投资水利设施建设。充分调动当地群众积极性，主动投工投劳参与工程建设和管理。

（四）加强督导，跟踪问效。将全面推进农田水利改革工作纳入年度综合考评范围，各级政府和行业主管部门要加强督促指导，加强考核结果运用，将其作为下年度农田水利改革项目资金安排的重要参考依据。杜绝项目立项审批和建设“两张皮”。

（五）加大宣传，营造氛围。各县市、各有关部门要采取多种方式加强分区分类推广的现场培训和指导督导，灵活运用各种宣传方式和平台，加强农田水利改革的政策解读、经验总结、舆论引导，及时回应社会关注的热点问题，及时宣传改革取得的突出成效，形成全社会关心、关注、参与农田水利改革的良好氛围。

附件：楚雄州推广农田水利改革任务分工方案

---

抄送：州委办公室，州人大常委会办公室，州政协办公室，州纪委办公室，州法院，州检察院，楚雄军分区。

---

楚雄州人民政府办公室

2016年7月25日印发

---

附件

## 楚雄州推广农田水利改革任务分工方案

| 序号 | 工作任务  | 牵头单位              | 协作单位      |
|----|---|-------------------|-----------|
| 1  | 完善初始水权分配机制。合理确定农田水利项目区用水综合定额，科学赋予每亩土地平等水权，确定灌溉用水总量控制指标到用水主体，颁发水权证到用水主体。积极推行水权交易，不断盘活水市场   | 州水务局、各县市人民政府      | 州质监局      |
| 2  | 建立合理的农业水价形成机制。积极推进农业水价综合改革，加快落实灌排工程运行维护经费财政补助政策，合理制定农业用水价格，实行分类定价、超定额累进加价制度   | 州发改委，各县市人民政府      | 州水务局、州农业局 |
| 3  | 健全完善社会资本参与机制。全面放开和鼓励社会资本采取多种形式参与农田水利设施建设、运营和管理，通过独资、合资、联营、租赁、捐赠等途径，采取政府和社会资本合作(PPP)、委托运营、债转股等多种方式，鼓励和引导社会资本参与农田水利设施的建设、运营和管理      | 州水务局、各县市人民政府      | 州农业局、州财政局 |
| 4  | 建立节水奖励和精准补贴机制。建立严格的超定额累进加价制度，鼓励节约用水。设立政府节水奖励基金对促进农业节约用水的主体给予奖补。在适当提高农业用水价格的基础上，建立和完善精准补贴办法，给予节水者补贴，切实调动全社会参与农田水利改革的积极性，促进水资源节约和保护 | 州水务局、州财政局、各县市人民政府 | 州发改委      |
| 5  | 推行群众全程参与机制。建立群众全程参与工程立项、投入、建设、监督、运行、维护等制度。积极推广农民用水合作社等合作组织模式，建立社会资本参与农田水利设施建设运营和管理的平台和纽带。鼓励采用先建后补、以奖代补以及群众自建等方式调动群众参与的积极性         | 州水务局、各县市人民政府      | 州财政局      |
| 6  | 落实工程管护机制。明晰工程产权和管护责任主体，建立工程运行管护制度，鼓励成立农民用水合作组织，并将其作为工程管护、用水管理、协商定价、水费计收的责任主体。探索政府通过购买服务，开展工程专业管护                                  | 州水务局、州财政局、各县市人民政府 | 州发改委      |
| 7  | 构建节水减排合同管理机制。建立节水减排合同管理制度，供用水双方签订节水减排合同，明确用水合作社等合作组织、大户、农户节水减排的权利与义务，建设和完善监测设施，加强节水减排计量评估，强化节水减排效果评价，确保用水精准、施肥精准，促进节水减排           | 州水务局、州财政局、各县市人民政府 | 州环保局      |

|    |  |         |   |
|----|--|---------|---|
| 8  | <p>规划引领，精心组织。建立州级协调、县级落实的责任落实机制。各县市要把推广改革试点经验工作纳入重要议程，因地制宜，结合实际，制定具体实施方案，明确时间表和路线图。实施方案由各州审核把关后报省水利厅备案。各县市要建立由政府分管领导牵头负责，有关部门分工协作，改革事项与工程建设联动推进的组织领导和协调机制，及时协调解决推进过程中遇到的困难和问题，确保推广工作顺利进行</p>   | 各县市人民政府 | 州水务局  |
| 9  | <p>整合资源，形成合力。各级尤其是县级政府要切实加大资金投入，强化资金和项目整合，探索建立农业用水精准补贴机制。水利部门负责牵头协调，整合优化水利项目，确定农业用水总量控制指标和农业用水定额，明晰农业水权，推行水权转让，完善工程管理体制，配套建设计量设施和末级渠系。发改部门要围绕改革试点经验推广工作整合项目资源，制定供水价格政策，切实做好国有水利工程和末级渠系农业供水成本的监审工作，会同水利部门科学合理制定项目区农业用水终端水价指导价格。农业部门要结合水利项目加大产业结构调整力度和支持力度，积极推广农业节水措施。扶贫部门要结合水利项目整合优化扶贫项目资源。环保部门要负责做好节水减排项目的监测评价。质监部门要加强水计量设施质量和精准用水监督。工商部门要进一步优化对农民用水合作组织成立与运行的服务。金融部门要结合云南水情积极开发有关金融产品和服务，充分发挥对农田水利改革的支撑作用</p> | 各县市人民政府 | <p>州水务局、州发改委、州农业局、州扶贫办、州环保局、州质监局、州民政局、州工商局、州金融办</p> |
| 10 | <p>落实政策，确保投入。各地应根据农田水利建设需要，进一步加大对农田水利的投入力度，切实保障年度土地出让收益计提的农田水利建设资金主要用于农田水利设施建设和维修养护。全面放开农田水利设施建设、运营、管理市场，采取政府和社会资本合作(PPP)等模式鼓励社会资本积极投资水利设施建设。充分调动当地群众积极性，主动投工投劳参与工程建设和管理</p>   | 各县市人民政府 | <p>州财政局、州水务局</p>                                    |
| 11 | <p>加强督导，跟踪问效。将全面推进农田水利改革工作纳入年度综合考评范围，州、县市人民政府和行业主管部门要加强督促指导，加强考核结果运用，将其作为下年度农田水利改革项目资金安排的重要参考依据</p>  | 各县市人民政府 | 州水务局  |
| 12 | <p>加大宣传，营造氛围。各地、有关部门要及时传达中央和省深化农田水利改革精神，采取多种方式加强分区分类推广的现场培训和指导督导，灵活运用各种宣传方式和平台，加强农田水利改革的政策解读、经验总结、舆论引导，及时回应社会关注的热点问题，及时宣传改革取得的突出成效，形成全社会关心、关注、参与农田水利改革的良好氛围</p>  | 各县市人民政府 | 州水务局  |