

四川省水利厅

川水函〔2016〕1633号

四川省水利厅关于印发 《四川省深化农田水利综合改革实施意见》的通知

各市(州)、县(市、区)水务局:

根据水利部办公厅《关于印发〈2016年农村水利工作要点〉的通知》(办农水〔2016〕36号)和四川省水利厅《关于印发2016年改革工作要点的通知》(川水发〔2016〕4号)的要求,为指导各地农田水利改革工作,现印发《四川省深化农田水利综合改革实施意见》(附件1),请认真贯彻执行。

随文将《四川省农田水利改革“十三五”工作台账》(附件2)

一并印发,请各地对照推进各项改革工作,确保按时完成任务。

- 附件:1. 四川省深化农田水利综合改革实施意见
2. 四川省农田水利改革“十三五”工作台账



四川省深化农田水利综合改革实施意见

为贯彻落实全省深化农村水利改革现场会精神,推动农田水利重要领域和关键环节改革攻坚,提高农田水利改革的系统性、整体性、协同性,尽快补齐农田水利短板,现就深化农田水利综合改革提出如下意见。

一、总体要求

全面贯彻中央以及省委、省政府深化农村改革的决策部署,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,围绕保障粮食安全、水安全与持续改善民生,把深化农田水利综合改革作为加快我省水利发展的重要举措,坚持使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,进一步调动农民和社会力量参与农田水利建设管理的积极性,加快解决农田水利“组织难、投入难、建设难、管理难”问题。

借鉴推广广汉市等农田水利改革试点取得的经验,抓紧中央及省级已出台的各项农田水利改革方案的落地实施,确保按期完成各项改革任务,尽快使改革新红利转化为发展新动力。突出农田水利供给侧结构性改革,转变发展方式,提高农田水利对需求变化的适应性和灵活性,更好满足脱贫攻坚、幸福美丽新村建设、现代农业发展的新要求。到 2020 年,农业灌溉用水总量控制和定额

管理制度初步建立,农业水权制度试点取得重要进展,有效反映水资源稀缺程度和保障工程良性运行的农业水价形成机制初步健全,农田水利投融资体制创新取得重要突破,农村水利产权制度改革基本完成,基层水利社会化服务体系基本完善,农田水利工程管护水平明显提升,农田水利发展更加充满活力、富有效率,农田水利改革发展成果更多更公平惠及农民群众。

二、重点工作

当前和今后一个时期,深化农田水利改革要从农业水价综合改革、农村水利产权制度、农村水利管理体制、基层水利服务体系建设 and 农田水利投融资体制五个方面着手,加强各项改革之间的衔接配套,最大限度释放改革的综合效应。

(一)加快推进农业水价综合改革

全面贯彻《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),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,提高农业用水效率,促进农业现代化。

1. 加快夯实农业水价改革基础。统筹各类农田水利建设资金,同步加快大中型灌区骨干渠道与末级渠系节水改造步伐。全面加快供水计量体系建设,新建大中型灌区以及大中型灌区续建配套与节水改造要将计量设施纳入建设范围,同步建设、同步验收;尚未配备计量设施的已建工程要抓紧配备;高效节水灌溉工程,要全面安装计量设施。统筹推进灌区管理单位和农民用水合

作组织的改革,提高运行效率,降低管理成本。深化灌区与小型农田水利管理体制改革,落实好管理主体。

2. 建立健全农业水价形成机制。综合考虑供水成本、水资源稀缺程度以及用户承受能力,合理确定大中型灌区骨干工程、供水工程各环节水价并适时调整。大中型灌区的末级渠系和小型灌区农业水价,按照有利于促进节水、有利于保障工程良性运行、有利于促进农业可持续发展的原则,实行政府指导价或协商定价。区别粮食作物、经济作物、养殖业等用水类型,在终端用水环节探索实行分类计价。实行农业用水定额管理和超定额累进加价制度,合理确定阶梯和加价幅度。用水量年际变化较大的地区,可实行基本水价和计量水价相结合的两部制水价。用水量受季节影响较大的地区,可实行丰枯季节水价。

3. 建立精准补贴和节水奖励机制。在完善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。补贴标准根据定额内用水成本与运行维护成本的差额确定,重点补贴种粮农民(含从事粮食生产的其他新型农业经营主体)在定额内用水。建立农业用水节水奖励机制,根据节水量对采取节水措施、调整种植结构节水的农民用水合作组织和农户给予奖励。统筹协调,落实精准补贴和节水奖励资金来源。

4. 加强农业水费征收。面向农民群众,做好农业水价综合改革的政策解读,引导树立“水是商品、使用付费”的意识,为规范水费征收创造条件。树立“产水配套”的思路,围绕优势农产品,强

化用水保障,提高灌溉的经济效益,增强农民对水费的承受力。继续实行水量、水价、水费“三公开”制度,提高水费透明度。将水费工作作为水利部门服务农民的重要窗口,强化服务意识,提升服务能力。探索建立与当前农村形势相适应的水费征收管理模式,提高水费征收到位率。

(二) 深入推进农村水利产权制度改革

5. 抓紧农村小型水利工程确权登记颁证的扫尾工作。明晰农村小型水利工程权属,是落实工程管护主体、管护责任、管护经费的前提,是完善农村集体资产所有权、农民财产权保护制度的重要内容。按照农村小型水利工程所有权、使用权“确两权,颁两证”的要求,加快农村小型水利工程确权登记颁证的成果验收、资料归档等扫尾工作。强化成果运用,加强产权流转,建立完善抵押融资机制,建立严格的产权保护制度。

6. 推进农田水利设施产权制度改革与创新运行管护机制试点。加快推进第二批农村改革试验区(巴州区)、21个农田水利设施产权制度改革与创新运行管护机制试点县的改革工作。围绕“支持新型经营主体、鼓励民间资本参与、完善项目补助方式、推进项目公示公开、水利资产股权量化、产权抵押贷款融资、管护经费长效机制、财政补助购买服务、推进农业水价改革、用水合作组织发展”等改革内容,进行再梳理、再细化,按照既定时间表抓紧组织实施,确保到2017年底前形成一批产权明晰、管理规范、运行良好的示范工程;形成多元化的农田水利设施产权制度和有利于

农田水利发展的建设、管理机制。

7. 抓紧组织实施水利工程划界确权。依法划定水利工程的管理与保护范围,明确管理界线,设立界桩等保护标志,是建立范围明确、权属清晰、责任落实的水利工程管理保护体系的重要前提。按照“依法依规、轻重缓急、先易后难、因地制宜”的原则,先行启动国有水管单位管理水利工程的划界确权,先划定管理和保护范围,后确定管理范围内土地使用权属。到2017年底前,基本完成省直属单位管理的水利工程划界确权工作,2020年底前,基本完成其他国有水利工程划界确权工作。

(三)深化水利工程管理体制改革

8. 完成国管水利工程管理体制改革扫尾工作。围绕“两定(机构定性、人员定编)、两费(落实单位基本支出和日常维修养护经费)”目标,抓紧国管水利工程管理体制改革扫尾工作,健全水利工程运行维护经费保障机制,保证国管水利工程和骨干水利工程的安全运行和效益发挥。进一步完善水管单位内部管理制度,确保管理规范,服务到位。逐步扩大国管工程管养分离范围,积极推广政府购买服务方式选择专业化队伍承担工程维修养护,培育和规范维修养护市场,降低管理成本,提高维护水平。

9. 全面深化小型水利工程管理体制改革。以农村集体所有的小型水利工程为主要对象,深化小型水利工程管理体制改革。围绕产权证书、运行制度、工程档案“三有”,产权所有者、管理者、管护制度、管护经费、监管责任“五落实”的改革目标,按照“调查

摸底、文件出台、基础测算、现状核实、公示审核、登记颁证、理顺体制、档案管理”工作步骤,扎实推进改革工作。县级是小型水利工程管护经费筹集的责任主体,负责制订资金筹集方案与分步到位计划。借鉴南江县“县级主体搭平台”与“管护投入多元化、水利资产资本化、以水兴业产业化”的“一主三化”思路,抓紧构建经费筹集的长效机制。到2020年底前,全面完成改革任务,在“管理体制、管护模式、工程运行、经费保障、监督管理”等五方面建立起良性机制。

(四)加强基层水利服务体系建设

10. 加强基层水利服务机构能力建设。推进基层水利服务机构建设,防止管理体制“反弹”。加快制订和实施基层水利服务机构能力建设工作方案,盘活人力资源存量,优化人才结构,提升基层水利服务人员的业务素质和服务能力。坚持“适用、够用、管用、能用”的原则,分步推进基础设施建设和设备配置,逐步到位。各市(州)水行政主管部门要加强辖区内基层水利服务机构能力建设的考核和指导,督促各县抓好机构设置、职能配置、理顺体制、人员配备、经费保障、制度完善、办公条件改善等关键环节,确保“全覆盖、无漏洞、上水平”。延伸服务职能,完善行政村“一村一人”的村级水务员队伍。

11. 鼓励和扶植农民用水合作组织创新发展。鼓励农民用水合作组织向农村经济组织、农业专业合作社等多元方向转型发展。引导家庭农场、专业大户等新型农业经营主体创办、领办农民用水

合作组织。鼓励有条件的农民用水合作组织积极承担农田水利工程建设,开展专业化灌溉排水、供水、养殖、农业生产经营、农田水利设施管护、水利技术和信息服务等涉农用水业务,形成服务链条,扩大业务范围。鼓励农民用水合作组织作为各类农田水利及其他涉水资金的申报和实施主体,以村民自建、“民办公助”等方式承担工程建设。加大对农民用水合作组织的业务指导和培训力度。

12. 促进农村水利社会化服务体系建设。支持各地将农村水利各环节的工作分化出来,培育社会化的经济部门,在市场机制作用下,参与农村水利工作。培育水利工程维修养护、农村供水工程管理、高效节水灌溉工程管护、农田水利工程运行管理等水利社会化服务队伍,提供专业服务。强化专业抗旱服务组织与群众性抗旱队伍、社会化抗旱队伍的有机结合,提高综合抗旱能力。在确保工程安全、公益属性和生态保护的前提下,鼓励企业、社会组织、个人竞争参与水利工程的运营、管护,提高管理水平。

(五) 加快农田水利投融资机制创新

13. 鼓励引导社会资本投入农田水利建设、运营与管理。按照“机制先行、因地制宜、群众主体、多方共赢”的原则,支持条件成熟的地区,根据项目的基础条件,推进农田水利投融资模式改革,引入市场竞争和激励约束机制,突破农田水利建设资金来源单一、建设资金不足等发展瓶颈,加快农田水利设施建设,改善农田水利管理。

14. 完善小型农田水利民办公助建设机制。不断深化“先改

后建、先建后补”小型农田水利民办公助建设机制创新,形成“规划引导、规模控制、定型设计、定额补助”的建设新模式。制订“切合实际、公正透明、便于操作”的定额补助标准,扩大“民办公助”政策的适用范围,支持新型农业经营主体建设、运营、管理农田水利设施。加强制度出台,规范施工队伍选择、施工质量管理、工程验收等重点环节。

三、保障措施

(一)坚持统筹推进

农田水利各项改革之间关联性很强,要把握好农田水利各项改革的内在联系,统筹、协同推进各项改革,由单项突破向整体突破转变。坚持问题导向,结合本地实际,围绕脱贫攻坚、幸福美丽新村组装农田水利改革任务,协调推进小型水利、国管单位、确权颁证、管护创新、划界确权、农业水价、基层服务、经营主体、社会资本、购买服务等领域的改革。

(二)强化组织领导

农田水利综合改革实行政府主导、部门主办,主体在县级。县级党委政府应切实加强改革工作的组织领导,水利部门要加强与农工委、机构编制、发展改革、财政、国土资源、人事、农业等相关部门的联系沟通,协调配合开展工作。推动建立县级政府行政首长“牵头揽总”的农田水利改革领导体制、工作机制、责任制度。水利部门内部要建立农田水利改革专门机构,落实精干专职人员,承担改革具体工作。强化责任意识,对每一项改革举措深入研究、建

立台账、落实责任,确保抓出成效。

(三)坚持两手发力

推进农田水利改革要坚持政府作用和市场机制协同发力。政府层面,该管的要严管,该保障的要充分保障。凡是依靠市场机制能够带来较高效率和效益的,尽可能交给市场,激发市场活力。围绕各项改革任务,制定激励、保护、扶植政策,引导农民、各类生产经营主体、基层组织、社会力量、民间资本积极参与。

(四)强化分类施策

围绕农田水利综合改革的重大问题开展调查研究,深入实际,深入基层,深入群众,切实掌握改革的实际推动情况及实际效果,并及时研究修订、调整改革方案。在具体改革工作中,要点面呼应、远近结合。对已进入巩固阶段的改革事项,及时总结经验,通过制定政策等方式,巩固改革成果。对新启动的改革工作,加强调研、加强借鉴学习,结合本地实际,稳步有序推进。对需要长期抓落实的任务,以“抓铁有痕、踏石留印”的劲头,持之以恒、坚持不懈抓下去。

(五)强化宣传引导

加大宣传教育、培训力度,把各级干部群众的思想认识统一到农田水利综合改革的总体要求上来,统一到改革的具体任务和要求上来,形成普遍支持、参与改革的局面。广泛宣传农田水利综合改革的重要意义,深入细致地做好农民群众的思想工作,为农田水利综合改革营造良好的舆论氛围与群众基础。

附件 2

四川省农田水利改革“十三五”工作台账

改革工作类别	序号	改革任务	任务来源	水利系统承担改革任务的单位	进度安排	成果形式及目标要求
农业水价综合改革	1	开展农业水价综合改革	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)	省、市、县各级水利部门	2020 年底	出台农业水价综合改革实施意见；农业水价综合改革试点工作取得显著成效；完成农业水价改革基础工作。
农村水利产权制度	2	完成农村小型水利工程确权登记颁证	省农业和农村体制改革专项小组关于印发《农业和农村体制改革专项小组 2016 年工作要点》和《农业和农村体制改革专项小组 2016 年工作台账》的通知 (川农改组发〔2016〕1号)	各县(市、区)水利部门	2016 年底完成, 2017 年巩固	全面完成农村小型水利工程确权登记颁证工作, 产权制度保护、流转、抵押机制基本健全。
	3	完成农田水利设施产权制度改革与创新运行管护机制试点	水利部 财政部 国家发展和改革委员会关于开展农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点工作的通知 (水农〔2014〕287号)	第二批农村改革试验区: 巴州区水务局	2017 年底	一是形成一批产权清晰、管理规范、运行良好的示范工程。二是形成多元化的产权制度和有利于农田水利发展的建设、管理机制, 出台相关政策文件。
				国家级试点县: 米易县、泸县、广汉市、利州区、阆中市、南江县等 6 个县 (市、区)水利局	2017 年底	
省级试点县: 金堂县、富顺县、安县、安居区、资中县、犍为县、丹棱县、兴文县、岳池县、大竹县、	2017 年底					

改革工作类别	序号	改革任务	任务来源	水利系统承担改革任务的单位	进度安排	成果形式及目标要求
				汉源县、雁江区、金川县、九龙县、会理县等15个县(区)水务局		
	4	开展水利工程划界确权	水利部办公厅关于开展河湖管理范围和水利工程管理与保护范围划定工作的通知(水建管〔2014〕285号)	省、市、县各级水利部门; 各国管水利工程管理单位	2020年底	划定国管水利工程的管理与保护范围; 确定工程管理范围内的土地使用权属, 依法办理土地登记手续。
农村水利管理体制	5	完成国管水利工程管理体制改革	国务院办公厅转发国务院体改办关于水利工程管理体制改革的实施意见的通知(国办发〔2002〕45号)	省、市、县各级水利部门; 各国管水利工程管理单位	2017年底	国管水管单位全面完成机构定性、人员定编, 全面落实单位基本支出和管理工程日常维修保养经费。
	6	深化小型水利工程管理体制改革	水利部 财政部关于印发《关于深化小型水利工程管理体制改革的指导意见》的通知(水建管〔2013〕169号)	各县(市、区)水务局	2020年底	小型水利工程产权明晰, 管护主体、管护责任、管护经费落实。工程管护效果好。
基层水利服务体系建设	7	加强基层水利服务机构能力建设	水利部关于深化水利改革的指导意见(水规计〔2014〕48号) 水利部关于加强基层水利服务机构能力建设的指导意见(水农〔2014〕189号)	各县(市、区)水务局	2018年底	机构设置、人员配备、经费保障、办公条件满足基层水利工作需要。

改革工作类别	序号	改革任务	任务来源	水利系统承担改革任务的单位	进度安排	成果形式及目标要求
	8	推进农民用水合作组织创新发展	水利部 国家发展和改革委员会 民政部 农业部 国家工商行政管理总局关于鼓励和支持农民用水合作组织创新发展的指导意见（水农〔2014〕256号）	各县（市、区）水务局	2020年底	农民用水合作组织创新发展取得实际进展，组织数量、管理的灌溉面积显著提高，用水合作组织经营发展情况良好。
	9	农村水利社会化服务体系建设	水利部关于深化水利改革的指导意见（水规计〔2014〕48号）	各县（市、区）水务局	2020年底	水利工程维修养护、农村供水工程管理、高效节水灌溉工程管护、农田水利工程运行管理等水利社会化服务队伍不断得到发展，并正常经营运行。
农田水利投融资体制	10	鼓励引导社会资本投入农田水利建设、运营与管理。	水利部关于深化水利改革的指导意见（水规计〔2014〕48号） 省农业和农村体制改革专项小组关于印发《农业和农村体制改革专项小组2016年工作要点》和《农业和农村体制改革专项小组2016年工作台账》的通知（川农改组发〔2016〕1号）	省、市、县各级水利部门	2017年底完成政策制订；社会资本参与工作持续推进	制定鼓励社会资本参与农田水利工程建设和运营维护的意见，社会资本参与取得实际进展。
	11	完善小型农田水利民办公助建设机制。	水利部关于深化水利改革的指导意见（水规计〔2014〕48号）	省、市、县各级水利部门	持续推进	制定出台相关政策，民办公助建设机制不断完善。