

江苏省水利厅 江苏省财政厅文件 江苏省发展和改革委员会

苏水农〔2015〕34号

江苏省水利厅 省财政厅 省发展和改革委员会 关于加快推进全省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指导意见

各市、县水利（务）局、财政局、发展改革委：

为加快推进我省农田水利设施建设和管理机制改革创新工作，根据《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）要求，现就我省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提出如下指导意见。

一、指导思想、基本原则和目标要求

(一) 指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，认真落实中央和省全面深化改革决策部署，针对新时期我省农田水利建设和管理新实践，通过组织发动机制、资金投入机制、建设管理机制、运行管护机制开拓创新，不断推进农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点，积极探索建立市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的农田水利建设管护新机制，为实现农田水利可持续发展，加快现代农业和水利现代化建设进程提供不竭动力。

(二) 基本原则。一是鼓励创新。充分发挥试点地区政府和群众的主动性和创造力，尊重和保护农民和基层的首创精神，鼓励试点地区大胆创新、先行先试，逐步建立起与现代农业发展和水利现代化建设相适应的农田水利建设与运行管护新机制。二是综合推进。通过政府引导、部门协调、市场运作，协调推进工程规划建设、项目管理方式转变、新型建设与管护主体培育、农业水价综合改革、基层水利服务体系建设等各项工作，加快建立政府和市场有机结合的新机制。三是因地制宜。结合本地实际，区分不同类型、不同规模工程，依法依规界定工程产权归属，合理选择建设和管护模式，不生搬硬套，不搞“一刀切”。四是务求实效。科学编制改革实施方案，进一步明确责任，细化目标，强化措施，抓好落实，确保改革的效果和质量。

(三) 改革目标。2015 年底完成国家级试点县和省级试点县批复的改革任务，2016 年底在全省范围内全面开展农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制工作，2017 年基本实现

农田水利设施“产权明晰、权责落实、经费保障、管用得当、持续发展”的目标。

（四）改革范围。改革范围包括 5 个国家级试点县、16 个省级试点县（详见附件）所有小型农田水利工程设施，包括控制灌溉面积 1 万亩、除涝面积 3 万亩以下的水利工程，大中型灌区末级渠系及量测水设施等配套建筑物，喷灌、微喷灌设施及其输水管道和首部，塘坝、堰闸、机井及装机功率小于 1000 千瓦的泵站等。

二、明晰和移交农田水利工程产权

（一）明晰工程产权。国家投资为主兴建的工程，产权归国家、农村集体经济组织或农民用水合作组织所有；以农村集体经济组织投入为主兴建的工程，产权归农村集体经济组织所有；受益户共同出资兴建的工程，产权归受益户共同所有；社会资本投资兴建的工程，产权归投资者所有，或按投资者意愿确定产权归属；个人投资兴建的工程，产权归个人所有，产权已经明晰的工程，维持现有产权归属关系。研究探索将财政投资形成的农田水利设施资产转为集体股权的有效办法。

（二）移交工程产权。在明晰产权的基础上，进一步明确将农田水利设施产权移交给产权主体的程序要求，包括调查登记、张榜公示、政府授权部门颁发证书、集中发放产权证、签订产权移交协议等各个环节。

（三）产权抵押贷款。探索产权所有人以农田水利设施作为抵押，取得金融贷款支持的有效途径。在建立和完善合理的水价形成机制和投资回报机制的基础上，研究金融机构加大对

农田水利建设管理信贷投入的办法。

三、创新农田水利工程运行管护模式

（一）推进工程分类管理。政府投资建设或财政补助的农田水利工程，按照规定交由村组、农村集体经济组织或农民用水合作组织使用 and 管理的，由受益者或其委托的单位负责运行管理和维护；政府以及其他社会主体共同投资的农田水利工程，由投资者按照约定确定运行管理和维护方式；其余农村集体经济组织投入、受益户共同出资、社会资本、个人投资建设的农田水利工程，由投资者或其委托的单位负责运行管理和维护。农村土地承包经营权依法流转的，应当同时明确该土地上农田水利工程的运行管理和维护责任。

（二）建立落实工程管护经费的长效机制。建立并落实工程产权所有者筹资为主，财政补助为辅的工程管护经费长效机制，财政资金主要通过绩效考核的方式进行奖补。各地要积极拓宽工程管护经费投入渠道，建立稳定的管护经费保障机制，因地制宜确定能够满足小型农田水利工程正常运行和管护要求的具体补助标准与方式。市、县（市、区）财政要通过公共财政预算、政府性基金以及其他水利规费收入等渠道，统筹安排小型农田水利工程维修养护专项补助经费。要按照规定的比例和范围，安排部分从土地出让收益中计提的农田水利建设资金用于工程管护。要积极研究制定优惠政策，完善“民办公助”、“一事一议”等机制，引导和鼓励社会各方面力量支持小型农田水利工程管护。要强化资金监管，确保专款专用。

（三）探索财政资金购买公共服务。积极探索财政资金购

买公共服务的做法，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、个人竞争参与公益性农田水利工程的管护。

（四）建立政府绩效考核为基本依据的奖惩办法。建立完善工程管理绩效考核机制，明确考核机构、考核对象、考核形式、考核内容以及奖惩办法等。

（五）研究制定农业水价改革及精准补贴等办法。坚持节约优先方针，设定有限目标，适当提高农业用水价格，研究通过精准补贴等方法，推进农业水价综合改革。

（六）完善基层水利管理服务网络。深化乡镇水利站改革，加快理顺管理体制，落实保障经费，有序开展乡镇水利站能力建设，充分发挥乡镇水利站在农田水利建设业务指导、技术服务、考核监管等职能作用。鼓励和扶持农民用水合作组织等专业合作社发展，2015 年全省 311 个大中型灌区依法登记注册农民用水合作组织；2017 年大中型灌区农民用水合作组织登记注册率达 80% 以上，管理灌溉面积占灌区面积比例达 50% 以上；小型灌区农民用水合作组织登记注册率达 50% 以上，管理灌溉面积占灌区面积比例达 30% 以上；2020 年，农民用水合作组织规模明显壮大，各类灌区农民用水合作组织实现全覆盖，登记注册率及管理灌溉面积比例均达 90% 以上。同时全面实施村级水管员制度，加快构建以乡镇水利站为纽带，农民用水合作组织、抗旱排涝服务队、专业化服务公司和村级水管员共同构成的基层水利管理服务网络。

四、改革农田水利项目实施方式

(一) 加强工程建设管理。进一步规范省级以上重点农田水利工程项目建设管理，省级以上重点农田水利工程项目参照基本建设程序进行管理，实行项目法人制、招标投标制、建设监理制、合同管理制、竣工验收制，不断规范农田水利建设管理模式。

(二) 建立项目建设管理公开公示制度。认真执行项目公示制度和农民义务监督员制度，强化社会监督。

(三) 改革项目实施管理方式。地方投资为主的农村水利项目要积极探索以奖代补、先建后补等模式，鼓励农民专业合作社、家庭农场、农民用水户协会等新型主体作为“项目法人”开展项目建设管理，推进工程建设管理一体化。要充分发挥市场机制作用，鼓励、支持民间资本建设和管理农田水利工程，并做好监管工作。县级水利等有关部门要建立与多元化项目建设主体相适应的项目管理方式，避免在项目建设管理中“大包大揽”。

(四) 创新工程建设管理模式。大力推进组织发动机制、资金投入机制、项目管理机制等体制机制创新，积极探索项目法人代建制、分散项目区域内打捆招标制等建设管理方式，通过严格落实行政首长负责制、健全部门分工协作制度、完善考核评价机制，充分发挥市场机制作用，引导和鼓励农民投工、投劳、投资，有效调动基层政府和农民群众两方面的积极性。努力拓宽农田水利建设管护资金渠道，创新农田水利资金统筹使用办法，盘活沉淀资金，集中力量，解决突出问题。将农田

水利建设与相关项目建设有机结合，创新政府、农民、社会等各方资源有机结合的农田水利建设管理机制。

五、加强改革试点工作的组织领导

（一）加强组织领导。各地要强化政府责任，发挥政府主导作用，先建机制，再建工程。县级人民政府要成立农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制工作领导小组，把改革工作列入重要议事日程，纳入年度目标考核，分解落实责任，做好统筹协调，确保各项工作有布置、有督促、有检查、有效果。水利部门要牵头负责改革工作，主要领导要亲自过问，分管领导具体负责，要安排专职人员，成立专门班子具体开展改革工作，同时加强与财政、发改等有关部门的沟通协调，建立定期会商机制，及时解决改革试点工作中遇到的困难和问题，确保改革工作有力有序推进。

（二）制定实施方案。围绕 2015 年底完成 5 个国家级试点县和 16 个省级试点县改革任务的总体要求，进一步理清工作思路，明确改革方向，突出重点难点，抓住关键环节，研究制定切实可行、针对性和可操作性强的改革实施方案，细化具体改革任务、目标要求、工作原则、年度计划、工作流程、组织方式以及相关职责划分，确保改革任务顺利完成。16 个省级试点县实施方案要于 8 月底前报省水利厅、财政厅、发展改革委合规性审查，合规性审查通过后报所在辖区市水利、财政、发改部门批复实施。其余县（市、区）也要结合本地实际，积极探索，加快推进改革工作。

（三）强化监督指导。水利部门作为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牵头责任单位，要切实做好改革实施方案组织实施工作，要根据试点工作目标任务和进度安排，加强检查指导和总结评估，及时发现问题，完善措施，保障试点工作质量、进度和成效。要搞好业务培训，分管领导和具体工作人员都要吃透改革政策，理清工作思路，准确把握工作重点和突破口，确保改革工作顺利开展。市级水利、财政、发改部门要按照职责，加强对试点县改革进展情况的跟踪指导、评估和支持，实行每季度一次检查评估，每季度一次总结交流，省级对各地改革工作开展情况实行每半年一次检查评估，每半年一次总结交流。

（四）实施绩效考核。省级将专门制定考核办法，对各地农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制工作开展情况进行绩效考核。对措施落实到位、改革成效突出的试点县，省财政将安排专项奖补资金。各地要结合地方实际，制定具体的考核细则，建立财政补助经费考核奖补机制。

附件：江苏省农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点县名单



附件:

江苏省农田水利设施产权制度改革 和创新运行管护机制试点县名单

序号	市别	县别	备注
1	淮安	洪泽县	国家试点
2	南京	高淳区	国家试点
3	苏州	太仓市	国家试点
4	扬州	高邮市	国家试点
5	镇江	扬中市	国家试点
6	南京	江宁区	省级试点
7	无锡	江阴市	省级试点
8	徐州	铜山区	省级试点
9	常州	新北区	省级试点
10	常州	溧阳市	省级试点
11	苏州	张家港市	省级试点
12	苏州	常熟市	省级试点
13	南通	如皋市	省级试点
14	南通	海安县	省级试点
15	连云港	灌云县	省级试点
16	盐城	盐都区	省级试点
17	扬州	江都区	省级试点
18	镇江	丹阳市	省级试点
19	泰州	靖江市	省级试点
20	泰州	泰兴市	省级试点
21	宿迁	宿城区	省级试点