

湖南省水利厅办公室文件

湘水办〔2018〕2号

关于印发《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经验汇编》的通知

厅机关各有关部门、单位，各市（州）水利（水务）局，各县（市、区）水利（水务）局：

今年是农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点收官之年。三年来，各地高度重视、认真组织，大胆探索、积极实践，形成了一批可复制、可推广的宝贵经验。通过认真总结提炼，我厅梳理形成了《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经验汇编》（见附件），现予印发，供各地学习借鉴。

附件

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经验汇编

一、改革项目实施方式

1. 实行建管一体化

深化项目实施管理方式改革，鼓励农民用水合作组织、家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体作为“项目法人”开展项目建设管理，项目由“项目法人”自下而上申报，逐步实现小型农田水利工程建管一体化。

长沙县：出台了《“民办公助”小型农田水利工程建设管理办法》，明确受益主体（包括村组、农民用水者协会、农业企业、农业合作组织、受益群众联户或独户）是小农水补助项目实施主体，负责项目申报、建设实施、建后管护等工作。镇街立项工程按照《财政性投资水务工程遴选办法》，实行县对镇公开遴选；镇街根据《“民办公助”小型农田水利项目村级遴选指导意见》，采取项目村遴选方式确定建设项目，并通过水务信息平台在线申报，县水务局审核后下达实施计划。2016年，长沙县被列入中央财政农田水利项目县，项目涉及5个镇27个村49个片区。长沙县对该项目采取这种“民办公助、先建后补、自建自管”建管模式实施。项目于2016年秋收后开工，至2017年春插前面完工，项目验收全

部合格，质量优良，运行效果良好。

澧县：出台了《农田水利工程建管一体化实施方案》。实行项目遴选立项，通过村级申报、乡镇申请、县级审查选定项目村；推行小型农村公共基础设施“四自两会三公开”建管模式，鼓励以农民用水合作组织和村组集体为主，农民专业合作社、家庭农场、种粮大户、农业公司等新型农业经营主体为辅，作为“项目法人”开展项目建设管理。

双峰县：采用“自愿申报、公开竞争、专家评审、择优入选”方式，对项目村进行遴选。项目由村用水小组负责建设，乡镇用水合作组织技术指导，乡镇政府全程监督，县级主管部门主持验收。

珠晖区：按照“一村一策”原则编制项目村实施方案，推进以农业专业合作社为主的新型农业经营主体作为项目法人，开展项目申报。

2. 建立项目建设管理公开公示制度

推行项目建设管理公开公示制度，及时公示项目招标、施工进度、经费支出、监督电话等情况，接受项目区群众监督。推行农民质量监督员制度。

长沙县：实行三级（县、镇、村）、三阶段（项目实施前、中、后）公示。全县项目实施计划在《星沙时报》、长沙县阳光三农网、县水务局官网等网站公示；镇域内项目在镇级阳光三农网公示；村级项目在村务公开栏公示，同时通过阳光三农网村级网站、微

信平台、广播通知等多种形式公开项目实施情况，建立村级公示档案。项目现场设立公示牌，重点公示项目名称、建设内容、补助资金、群众筹资筹劳方案、实施主体责任、建设工期及质量要求、监督责任人及电话等。

双峰县：实行项目情况通报制度。村用水小组每月对项目实施阶段公示、资金管理公示检查情况通报一次，通报发至村民小组并张榜公布。严格管理村用水小组账务，在镇经管站建立专账，所有票据经村用水小组经办人签名、组长审查、村委会核实、乡镇政府（主管单位）审批后支付，村民理财小组全程监督。定期召开村民代表大会，由理事会报告资金使用情况，在全村公示账目，接受村民质询。

鹤城区、澧县：推行农民质量监督员制度。鹤城区由农民用水户协会推选 2~3 名思想觉悟高、责任心强、能秉公办事，熟悉水利工程施工的村民为农民质量监督员，报经乡镇同意、区水利局批准后颁发聘任书。农民质量监督员接受区水利局培训考核后上岗，主要负责监督项目施工质量、施工进度和施工安全等工作。澧县每个项目由村委会聘请 2 名受益群众代表为义务监督员，项目验收卡须先由群众监督员签字认可才予验收。

南县、珠晖区严选施工队，通过发布公告组织报名，经县级有关部门审查筛选后，由项目村以“一事一议”方式确定施工单位并在村务公开栏公示。晒出明白账，公示国家补助标准、建设内容、工程数量、材料物资、使用情况等明细帐，由农民用水合

作组织或村委会召开受益群众大会讨论审查，农户签字认可后报帐。设立公示牌，项目实施各阶段分别在显著地点设立公示牌，将项目建设规模、实施内容、资金使用、建设工期、建设单位、完工情况、补助标准、资金兑换情况等向群众公示，主动接受群众和社会监督。

3. 探索完善项目建设方式

分类确定农田水利工程建设方式，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。

长沙县：对农田水利建设分类管理。县属重点水利工程由水务工程建管中心担任项目业主，严格实行“四制”管理；镇街立项工程按基本建设程序实施，明确镇街建设管理责任，县财政对建安费、设备费定额补助；一般小农水项目按“自建自管”、“民办公助”原则，由镇街组织受益主体根据标准图集自主实施，验收合格后参照补助标准予以补助。高效节水项目材料设备由政府统一采购，土建及安装工程按“民办公助”管理办法和标准进行补助，由受益主体自主实施。

双峰县：组建水务投资建设有限公司，搭建水利融资平台，采用 PPP 等方式为县农村饮水安全巩固提升工程、中型灌区渠道续建配套等项目筹措建设资金。

4. 探索完善项目补助方式

积极探索以奖代补、先建后补等建设模式。

长沙县：出台了《“民办公助”小型农田水利工程项目补助标

准》，将补助项目分为山平塘整修与清淤、灌排沟渠、小型河道护砌、小型水闸改造、小型机埠更新改造、高效节水灌溉等六大类，按项目类别、型式和规模分别明确补助标准。项目建成后，由镇街初验，县水务工程管理处复验，县水务、财政、监察等部门联合验收，全县验收汇总后，县政府组织水务、发改、财政、国土、农办、农开办等部门进行项目重叠性审核，验收合格后按实际完成工程量在标准内补助。

澧县：出台了《小型农田水利工程建设以奖代补实施办法》、《小型农田水利工程管理办法》等制度，在小农水堰塘清淤、高效节水、洞庭湖沟渠清淤、机埠建设、农田水利和农业水价综合改革等项目中推行“以奖代补、先建后补”模式。项目验收合格后，按确认工程投资的 75%进行奖补，极大调动了群众积极性。

南县：积极推行“以奖代补、先建后补”模式，对新建整修泵站、农田水利维修养护、疏浚衬砌渠道、新建砼渠道等项目，县级财政按总投资的 35%进行奖补；对山坪塘项目，按清淤造价的 25%进行奖补。

5. 改进项目管理方式

县级水利等有关部门建立与多元化项目建设主体相适应的项目管理方式，重点在政策引导、项目规划、技术指导、信息发布、评审验收、监督管理等方面下功夫，避免在项目建设管理中“大包大揽”。

长沙县：实行“1133”程序化管理。即“1 个政策定资金（《长沙

县“民办公助”小型农田水利工程建设管理办法》)、1本图集管标准(《长沙县小型农田水利工程建设标准图集》)、3张照片看过程(建前、建中、建后同一角度3张照片)、3家验收保效果(财政、监察、水务联合验收);严把项目前期工作质量关,对公开遴选50万元以上的项目,要求由有相应资质的设计单位进行设计,县水务局审查合格后方能下达实施计划。

澧县:对单项投资100万以下、技术要求不高的农田水利工程,财政评审后由村组负责施工组织、材料采购、筹资投劳、矛盾协调,镇水管站进行技术指导和质量监管,县水利局进行行业督导、组织考核验收等;完善社会主体信用档案制度,建立县内年度失信名录,严控失信项目的建设管理等行为。

安仁县:制定小农水建设技术指导汇编,明确项目工序、质量要求等,并抽调技术人员分组进村对项目跟踪管理,每人负责2~3个村;南县采取技术人员包乡镇、包村组方式,现场逐个核实建设内容,确保方案合理。

平江县:整合小农水项目县、国土平整、农综开发等4类涉水项目资金,采取“先建后补、奖补代投”方式开展农田水利项目建设管理。村民理事会担任建设主体、乡镇及村委会担任组织主体、县水务局进行规划指导,成立项目办对工程质量、进度和安全生产进行监管。

二、明晰和移交工程产权

6. 产权确权和移交

明晰已建农田水利设施的产权和资产收益归属权。着力解决农田水利设施“责、权、利”不统一，“建、管、用”脱节，工程效益得不到充分发挥的问题。探索将财政投资形成的农田水利设施资产转为集体股权，或者量化为受益农户股份的有效办法。在明晰产权的基础上，明确将财政资金支持建设的农田水利设施产权移交给产权主体，完善产权转移管理的有关程序、办法。

长沙县：水务、国土等部门共同探索推进农田水利设施不动产确权颁证。依照《不动产登记暂行条例》，编制完成《长沙县小型水利设施不动产登记操作指南（试行）》，确定小型农田水利设施不动产登记流程：由权利人提出申请，水务部门现场权籍调查并形成申请资料，在不动产登记中心审核无误后，将不动产登记公告在村委会、国土所和国土资源局网站公示15个工作日，再由核定人员全面审查权利状况、自然状况和限制性提示状况后，形成登记簿，期间免收登记费。目前已选定高桥镇维汉村所辖山塘、水闸、机台三类点状水利设施进行试点，率先在全省开展农田水利设施不动产统一登记，顺利颁发了农田水利设施不动产登记证书。

澧县：根据工程属性、规模、功用和建设资金来源等情况，将水利设施分为县级所有、镇级所有、村级集体所有、投资人所有四类。发放产权证、经营权证、管护协议书“三证一书”明晰工程权属及四至范围。

双峰县：由产权人和管理权人提出申请，经相关利益人签字

认可，村委员会、乡镇政府审核，在受益区范围内公示 7 天无异议后，报县水利局批准审核发放证书；对同组同类工程属于同一产权（管理权）人的，只发放一本产权（管理权）证（同类工程清单作为附件插入证书）。

安仁县：根据工程类别、属性、规模、功用和建设资金来源，采取县、乡、村、组、个人（股份）五级管理制。通过对试点村农田水利权属调查，权属现状公示、所属权登记申请、登记公示、逐级审核复核、登记审批、建档立卷、核发权属证书等步骤，颁发产权证和使用权证。

南县：出台了《小型农田水利设施所有权登记移交及交易流转实施暂行办法》，按照“权责一致、政府主导、突出重点、因地制宜”原则明晰工程产权，并由县人民政府或其授权部门根据“依法移交、统筹移交、分类移交、公开移交”原则，按照“调查摸底、制定方案、公开移交、完善依据”四步走程序移交给权属主体，颁发所有权证书，并明确了小型农田水利设施所有权交易的形式和程序。

沅江市开展农田水利设施基本情况登记造册，每处工程做到“三个一”，即一张平面图、一张登记表、一张实物照。

7. 搞活经营权

在产权主体真正到位的基础上，采取承包、租赁、股份合作、拍卖、用水合作组织、委托管理等多种形式，对已完成的确权并移交的项目，根据规模、效益、群众意愿等，通过多种途径，签

订经营合同，明确经营方管护责任及收益，解决农田水利设施管护经费不足、管护成本高、管护效率低的问题。

双峰县：通过多种方式搞活经营权。一是“股份合作”方式，以水库水源收益参股自来水厂，获取的股权收益用于水库维修养护；二是“协会+公司”方式，由镇人民政府委托镇农民用水合作组织组建专业管护公司，统一经营承包辖区内小型水库、山塘，负责工程设施维修、养护、清淤扫障工作；三是“专业合作社管护”方式，以土地流转为契机组建农民专业合作社，由村委会与专业合作社签订托管合同，将相关农田水利设施经营权收益用于农田水利设施托管，实现科学管理。

安仁县：对水电站、水库等经营性水利设施，在权属不变的情况下，把经营使用权有偿出让。工程所有者以收取租金和确保工程长期发挥效益为目的，招标选择承租人，承租人在合同期内自主经营、按期缴纳租金并负责工程管护，同时明确工程岁修、水源保护、建筑物管护、防洪等责任。对其他承包条件暂不具备的水利设施，由受益户采取“一事一议”方式推举德高望重的“明白人”管水，管护人与村组签订协议，议定水价，实行有偿用水，落实维护资金。

澧县：将农村集中供水水厂产权明晰为县级产权，由县水利局组建公司统一管理，管理公司将水厂经营权对外出租，实际经营者负责水厂经营以及管网维修养护，提高了管护效率，安置了水管站部分分流人员，减轻了县级财政压力。

长沙县：由工程产权人与农民用水合作组织签订委托管理协议，以小型水库、山塘的经营权为报酬对农田水利设施进行托管，有效解决了用水矛盾，提升了管护效率，实现了工程安全长效运行。

芷江县：以股份制形式，通过资产评估，将工程资产量化为股份，通过出售部分或全部股份，由股东按照协议参与经营管理。股东将资金、土地、劳务、技术、设备等作为股份参股，按股分配，并留出一定比例的公共积累用于工程维修养护。

三、创新运行管护模式

8. 建立落实工程管护经费的长效机制

长沙县：出台了《小型水利工程管理养护实施办法》，实行县管工程财政包干，专业管理；镇管工程财政购买服务，物业管理；小农水工程财政奖补，协会管理的办法。明确各类工程管护标准和奖补标准，严格落实管理考核，县财政每年落实专项资金 1110 万元，带动镇街加大工程管护配套投入，并视考核情况给予管护奖补资金奖励。

澧县：在全县小型农田水利项目覆盖的村推行“农民筹二，政府补一”的管护经费筹集办法，通过明确管护责任，明确管护经费，明确管护模式，明确考核办法，明确奖惩措施等“五个明确”落实管护经费。

双峰县：发挥财政资金杠杆作用，撬动民间资本投入。一是加大财政投入力度，县财政每年安排水利工程管护经费。二是村

级建立管护基金，每村每年不少于 3000 元。三是改革试点区域村民通过“一事一议”方式，按水田 10 元/亩的标准自筹管护经费。

9. 探索财政资金购买公共服务

长沙县：积极推进镇管工程物业化管护，相继出台了《水利工程巡查养护技术指南》、《小型水利工程管理养护考核办法》以及《小型水利工程管理养护补助标准》，明确管护主体、管护标准、考核程序、奖惩措施、补助办法。县水务局采取现场与视频监控远程相结合的方式考核，考核结果直接与管护资金挂钩。

澧县：将管理权、使用权随土地一并流转给新型农业经营主体，并由产权所有者和农业经营主体签定流转合同。在全县二线大堤及部分中小河流大堤推行财政购买公共服务，按照 8000 元/公里标准与专业化养护公司签定合同，由专业公司负责大堤堤坡的养护保洁、堤面及穿堤建筑物的日常养护；县水利局每季度按堤防管理办法进行考核，并将结果作为资金拨付的主要依据，逐步在全县县、镇级产权工程推开。

安仁县：每年在县级财政预算安排茶安水库、安仁水管所公共服务资金，由专业化社会化组织按合同规定向灌区内提供定额灌溉水量，负责水源工程运行管护，以“选定服务项目，社会公布，监督管理，绩效考核，结算公示”程序进行操作。

10. 建立政府绩效考核为基本依据的奖惩办法

长沙县：将农田水利改革工作纳入县对镇考核范围，工程建设管理、建后管护、农民参与水利建设管理积极性等情况均纳入

考核指标，考核结果与各镇下年度水利建设计划分配额度挂钩。农田水利建设与运行管理严格执行镇村自验、县级抽验模式，规范验收资料标准，邀请项目区群众代表参与验收，将项目区受益群众满意度纳入考核验收评分之列，严格按考核结果拨付资金。

澧县：将农田水利改革工作纳入全县目标考核评价体系，制定工程管护三级绩效考核办法：一是县水利局对镇用水户协会或委托机构考核；二是镇用水户协会对各村用水户分会考核；三是各村用水户分会对管护责任人考核。考核结果最终以通报形式下发至各镇，并作为拨付管护补助资金的主要依据。

南县：从水费标准、灌溉水费收取、管护方案、资金管理、管护效果等五个方面建立绩效考评机制，绩效考评结果作为小型农田水利建设奖补资金安排依据。引入第三方，聘请人大、政协、纪检、审计、群众代表组成第三方监管小组，对小型农田水利设施建后管护绩效考核情况实施全过程监督与评价，特别是强化对实施“绩效考核”管理者监管，增加了考核的公平性。

11. 研究制定农业水价改革及精准补贴办法

澧县：采取“33”模式推动农业水价综合改革，硬件上采取3个工程措施，即改造涵闸控制水，建设自动设施计量水，改造渠道、建设管道用上水。软件上推行3个机制，即组织机制，按项目片区成立用水户分会，负责片区用水管理、工程管护、水费收缴和使用；水费收取机制，实行“先费后水，按方收费”；补贴奖励机制，推行“总量控制、定额管理、阶梯水价、精准补贴”机制。

长沙县：实现工程管护、高效节水灌溉建设与农业水价综合改革协同推进。在桐仁桥灌区、乌川灌区试点水价改革，采取确定灌区农业用水水权、改革终端水费收取方式，大力发展高效节水管道灌溉，并配置灌区远程控制、精准计量等科技应用，通过定额供水、计量收费、梯级计价，形成了“先费后水、节奖超罚”的中型灌区水价改革模式，达到推广高效节水措施和筹措末级渠系管护资金的双重效果。

双峰县：对灌区用水情况调查摸底，再进行初始水权分配、水权确认、水价测算。实行定额供水、计量收费、阶梯计价、节约有奖、超用加价，定额内用水按水价的100%计收水费，超定额20%以上部分按150%计收水费，定额内节约的水量由县人民政府按200%加价回收。

南县：出台了《农村灌溉水权管理暂行办法》，结合本县实际，科学制定农作物灌溉用水定额，明晰初始灌溉水权，对水权坚持按“灌溉水权明晰、节约有奖、超用加价、水权可流转”原则管理。

12. 鼓励和扶持农民用水户协会等专业合作社发展，充分发挥其在运行维护、水费计收等方面的作用

长沙县：出台了《农民用水者协会星级管理办法》，对农民用水合作组织按照管理面积、受益农户、协会宣传、办公场所、协会设施、组织管理、工程管护、财务管理、服务质量、档案管理 etc 11项指标进行评比，对评定为“三星”以上的优先安排项目，实现“以管促建”。

澧县、双峰县：健全农民用水合作组织网络，实现镇镇有协会，村村有分会（用水小组）；对各乡镇级协会开展水利工程建设、日常管护以及水费计收等工作进行年度考核，并依据考核情况安排奖补资金。其中，澧县本级财政每年安排专项资金扶持协会发展；双峰县从水利基金、水利工作年度预算、灌区改造、基层水利服务体系建设等资金中安排一定比例用于协会能力建设，并减免注册登记、年检年审费用。

鹤城区：重点扶持试点区域内农民用水合作组织为“项目法人”，实施小范围维修管护项目；在四十湾灌区积极探索政府购买公共服务试点，灌区与农民用水合作组织签订了主要水利设施日常管护合同，明确了管护范围和维护费用标准，并定期对管护工作进行考核。

