

---

全国农田水利设施产权制度改革  
和创新运行管护机制试点典型经验

材  
料  
汇  
编

农村水利水电司

2018年10月

# 目 录

## 第一部分：移交和明晰工程产权

内蒙古自治区阿荣旗创新运行管护机制搞活经营权典型模式.....	1
辽宁省北票市机电井产权制度改革典型模式.....	5
吉林省通榆县明晰产权确权和移交典型模式.....	10
黑龙江省依安县农田水利工程产权制度改革典型模式.....	12
浙江省德清县小型农田水利工程产权改革典型模式.....	18
安徽省定远县农田水利设施“两权”抵押贷款融资典型模式.....	22
福建省永春县小型水利工程产权抵押贷款典型模式.....	29
四川省广汉市农田水利设施产权制度及创新运行管护机制试点改革典型.....	35
四川省南江县农田水利设施产权制度改革“一主两定三化”典型模式.....	39
陕西省蒲城县产权抵押借贷融资典型模式.....	48

## 第二部分：改革项目实施方式

浙江省遂昌县“建管一体化”典型模式.....	52
福建省武夷山市改进项目管理方式典型模式.....	58
江西省新干县探索完善项目补助方式典型模式.....	61
江西省兴国县建管一体化典型模式.....	66
山东省菏泽市定陶区农田水利设施建管一体化典型模式.....	71
湖北省仙桃市实施建管一体化典型模式.....	74
湖南省长沙县小型农田水利设施“自建自管”典型模式.....	81
湖南省澧县“群众投一、政府补二”建管投入改革典型模式.....	85
广西扶绥县实行建管一体化典型模式.....	88
云南省昌宁县先建后补以奖代补民办公助村民自建典型模式.....	95
云南省元谋县引进社会资本探索完善高效节水灌溉项目建设方式典型模式..	100
陕西省三原县推行公开公示制度典型模式.....	105

## 第三部分：创新运行管护模式

河北省兴隆县“水利农民专业合作社+股权量化”管水典型模式.....	110
山西省稷山县农田水利设施建管典型模式.....	113
山西省汾阳市农民用水户协会管护典型模式.....	118
内蒙古扎鲁特旗建立落实运行管护经费长效机制典型模式.....	124
内蒙古乌拉特前旗建立落实工程管护经费长效机制的典型经验.....	127
辽宁省绥中县鼓励和扶持农民用水合作组织发展典型模式.....	131
吉林省敦化市探索财政资金购买公共服务典型模式.....	136
江苏省洪泽区小型水利工程管理体制改革暨“五位一体”村庄环境长效管护典型模式.....	138
福建省泰宁县农田水利设施双保险管护机制典型模式.....	144
江西省高安市探索建立以政府绩效考核为基本依据的农田水利工程建设管理考核办法典型模式.....	147
山东省济宁市兖州区“水费计提+财政奖补+自筹补充”典型模式.....	152
河南省内乡县“公司+协会”管护典型模式.....	156
湖北省仙桃市探索用财政资金购买公共服务典型模式.....	160
湖南省双峰县农田水利工程管护“协会+公司”典型模式.....	165
广东省蕉岭县提升农民用水户协会服务能力典型模式.....	169
重庆市荣昌区合同节水形成建管一体长效机制典型模式.....	173
云南省陆良县农业水价综合改革典型模式.....	178
陕西省凤翔县建立政府绩效考核为基本依据的奖惩办法提高工程管护水平典型模式.....	183
新疆呼图壁县精准确权加快活权解决小型水利工程运行管护难题典型模式..	189
甘肃省武威市凉州区推进农业水价综合改革创新运行管护机制典型模式....	195

# 内蒙古自治区阿荣旗创新运行管护机制搞活 经营权典型模式

阿荣旗小型水利工程点多、量大、面广，投资主体复杂、公共物品特性显著、所有权和使用权形式多样、与农民群众利益关联度高、工程老化失修严重，存在的主要问题有产权界定不清晰、管护责任主体不明确、管护人员专业水平低、管理经费不落实、管理制度不完善、工程管护不到位，小型水利工程的功能得不到充分发挥，效益低下，影响农村经济发展。大量工程的管理体制未理顺，影响工程正常运行，甚至存在安全隐患。农村经济体制改革的深化，迫切要求深化小型水利工程管理体制的改革。阿荣旗群英水库就是通过此次改革搞活了养鱼及旅游业。

## 一、水库概况

阿荣旗群英（太平沟）水库是 1975 年建成的一座小 I 型水库。水库总库容为 138.49 立方米，养鱼水面 225 亩。2000 年以前，群英水库归向阳峪镇太平沟村，由于是集体财产，疏于管理、库区秩序混乱，资源屡遭破坏，渔业频于荒芜状态，亩产不足 4 公斤。2005 年国家投资进行了除险加固后，特别是到 2014 年，阿荣旗成为农田水利工程产权制度

改革和创新运行管护机制试点县后，旗改革领导小组对群英水库明晰了产权，向水库所有者太平沟村发放了产权证书，太平沟村向水库承包者发放了使用证书，村委会与承包人签订了群英水库承包协议书，明确了双方的权利义务。

## **二、群英水库水面所有权和经营权分离，渔业、旅游业实行经济承包**

过去水库养鱼，是由太平沟村统一经营、统一核算，缺乏活力，且与库区所在村屯矛盾多。村民偷鱼现象频发，村集体出现分光吃净，竭泽而渔的状况，不利于渔业在发展中。同时，库区太平沟村和国家受益也甚微，甚至为其承担债务。2010年在水利部门协助下，经过乡镇、村反复研究酝酿，改行承包经营。主要做法：一是明确水面所有权不变。经营权承包给李某某，有效期为30年，承包费每年2万元，总承包费为60万元。要求乙方从接管水库之日起，对水库及周边范围内进行全面管理，对养殖、美化、植树等充分利用，有管理和经营权；水库下游开发稻田，用水必须按水库养殖标准放水灌溉，春天抗旱时，允许村民无偿用水。水库承包者自主经营，旗、乡、村不插手其具体事物。从2014年开始，承包者每年投放鲤、草、鲢、鲫等鱼苗5万元左右，经过一年养殖，冬捕可打鱼3万余斤，纯收入可达45万元；库区东侧缓坡地段建饭店、蒙古包群发展旅游餐饮，年均收

入 15 万余元；全年水库对外开放钓鱼年均收入 10 余万元，全年群英水库综合收入可达 70 余万元。通过承包，搞活了经营体制，水库环境得到极大改善，林草覆盖率得到了提高，水库经济效益明显，太平沟也从承包费上获得了收益。二是群英水库的防汛调度、安全管理由旗防汛指导部门和乡村负责指导。群英水库坐落在阿伦河中游的一条重要支流上，水库的安全与否直接关系到下游 5 公里处阿荣旗人民政府所在地那吉镇人民群众的生命财产，因此加强水库管理，做好防洪调度至关重要，承包者必须服从旗、乡、村的管理。三是乡、村协助承包者制定群英水库产业发展规划。2015 年承包者将群英水库打造成集防洪、养殖、旅游、餐饮、垂钓等综合经营的场所，起名为海鸥水上乐园，3 年来，承包者除了经营以上项目增加经济效益外，还参与水库的维修养护，包括局部翻修大坝迎水坡干砌石，补填背水坡碎石，库岸规划区内植树造林 0.8 万株，种花种草 25 亩。如今的群英水库，天蓝、水清、山绿，各种设施齐全，管理制度健全，已成为人民休闲、渡假、餐饮、垂钓的最佳去处。

### **三、以法治渔兴渔，生产井然有序**

承包经营初期，偷鱼成风，库区秩序异常混乱，为刹住这股歪风，乡、村狠抓了依法治渔兴渔的措施；在沿库广泛开展宣传《中华人民共和国渔业法》和省、市有关规定，进

行正面教育，达到家喻户晓，人人皆知，以增强群众的法制观念，从而自觉维护和管理好水面；另外在库区上下游设 3 个观察点，固定船只、专人看管。上述措施实施后，收到了非常好的效果，现在库村和谐，生产有序，渔业生产正常。

#### **四、不断增加渔业投入，增强发展后劲**

水库养鱼应是以人工放养为主，因此要提高鱼产量，就必须不断增加投入，渔业才有后劲。群英水库每年春天投放约 1 万斤鱼苗，夏秋季只进行垂钓，而不捕鱼出卖，大量商品鱼打冬网进行销售，每公斤鱼可比夏秋季商品鱼多卖 18 元，经济效益显著；承包者每年投资进行旅游开发和生态环境建设，使得群英水库充满生机活力，后劲发展强力，同时也扩大了渔业再生产能力。

阿荣旗群英水库通过承包方式的改革措施，搞活了多种经营，不断壮大自身，取得了显著的经济、社会和生态效益。群英水库只是阿荣旗农田水利工程产权制度改革和创新运行管护机制的 11 座小型水库中具有代表性的之一，是改革后成功的典型，具有可复制、可推广的意义。

# 辽宁省北票市机电井产权制度改革典型模式

## 一、概况

北票市隶属于辽宁省朝阳市，位于朝阳市的东北部，大凌河中游。北票市下辖 7 个街道、27 个乡镇，总人口 58.2 万；土地总面积 44.19 万公顷，耕地面积 11.67 万公顷。

北票市地处辽西腹地，气候干旱少雨，多年平均降水量 509 毫米，且时空分布不均，灌溉方式以打井取用地下水为主，农村机电井数量众多。2014 年，北票市被确定为农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点县，其改革试点内容之一是明晰工程所有权。北票市结合当地水利工程实际，探索在东官营镇东官营村以农村机电井产权制度改革为试点，寻求化解机电井、方塘坝等小、散水利工程运行管护难题的有效途径。

东官营村共有 15 个村民组，820 户，2900 口人，全村总土地面积 15000 亩，其中耕地面积 5700 亩，拥有小型农田水利工程 44 处，灌溉面积 2100 亩。2014 年，选择该村的 34 眼灌溉机电井作为产权制度改革试点工程。

## 二、机电井产权制度改革的基本原则

（一）遵循安全第一的原则，在确保小型农田水利工程防汛安全的前提下，充分发挥工程的综合效益；

- (二) 确保国有、集体资产在改革中不流失的原则;
- (三) 实行因地制宜、循序渐进、分步实施的原则;
- (四) 遵循公开、公正、公平竞争的原则;
- (五) 坚持小型农田水利工程有偿使用兼顾公益性的原则;
- (六) 坚持依法治水的原则, 符合有关水法律法规政策的规定, 遵循水利规划, 坚持开发利用与保护相结合, 确保水资源可持续发展利用。

## 二、改革的具体步骤和措施

**(一) 调查摸底, 制定实施方案。**本着“简便易行、保证效果、逐步推进”的原则, 在县水行政主管部门的监督指导下, 制定本村小型农田水利工程改革和创新运行方案, 成立东官营村农田灌溉工程产权制度改革试点小组, 在水务局和镇政府的监督指导下, 镇水利站和村委会共同对村辖区内的小型农田水利工程进行调查统计、确定将 34 眼灌溉机电井作为产权制度改革试点工程。

**(二) 数据审核, 确定工程所有权。**镇水利站与村委会对调查情况进行登记, 对每处工程建成时间、投资部门、受益面积、井型、潜水泵型号、主支管路、管护房、变压器等相关数据信息进行登记造册, 同时留取工程图片。所有工程登记造册完毕后, 村委会召开村民代表会议, 研究界定了 34

处农田灌溉工程所有权主体为东官村委会。通过县级水行政主管部门实地核实同意，由北票市水行政主管部门代表北票市政府向工程所有权人发放小型农田水利工程所有权登记证书。证书中载明了工程功能、管护范围、权利与义务、有效期等基本信息。

**（三）采取委托管理，落实工程管护员。**村委会作为工程所有权人，通过召开村民代表会议，选举推荐工程管护员，村委会采取委托管理的形式与工程管护员签订管护协议，管护协议明确了甲乙双方责任，村委会对管护员在工程管护、水费收缴、群众满意度方面进行监督检查，同时进行评价考核，同时明确了收费标准及维修养护资金筹措制度。一是水费收取方面，主要以水泵功率测算，比如功率是 5.5 千瓦的水泵，收取水费标准是 11 元/小时；7.5 千瓦水泵，收取水费标准是 13 元/小时。收费标准由村委会征求村民同意后执行，并且要求管护员保证水费收缴合理，群众满意。二是维修养护资金筹措方面，机电井工程如果出现坏损，通过村和水利站实地测算维修造价，若维修费用低于 200 元以内的由管护人负责；维修费用在 200-1000 元以内的，村委会根据工程管护和经营的效果，结合实际情况，提供一定量的资金作为工程维修养护补助，积极为改革工作提供资金保障；维修费用在 1000 元以上的，由村委会向镇水利站申报维修养护项目，镇

水利站负责项目审核并提供相关工程维修技术上的支持。

**（四）实行公示制度，进行广泛宣传。**村委会将 34 处工程管护员基本信息、工程收费标准、管护内容等相关信息全部在公示栏进行公示，接受群众监督，要求管护员确保工程满足受益群众的正常生产需求，否则直接解除管护协议。村委会与镇水利站建立联动机制，采取多种形式加强工程经营管护人员的业务培训，充分调动社会各界参与改革的积极性和创造性，营造良好的改革氛围，确保机电井工程产权改革深入人心、持续健康发展。

**（五）做好信息统计，及时建档立案。**机电井产权改革工作完成后，镇水利站同村委会将改革过程中所有内业资料及时汇总，整理建档，在村委会设置专门档案室贮存，由村级水管员兼任档案员集中管理。

### 三、改革试点成效

北票市通过进行机电井产权制度改革试点，取得了一定成效：

**（一）明晰了工程产权，明确了管护责任，工程正常发挥效益。**工程产权落到了村委会，村委会作为工程所有权人，通过召开村民代表会议将工程管护经营权委托给懂技术、善经营、会管理的能人手里，有效发挥了机电井工程的经营性属性，彻底改变以往小型农田水利工程重建设、轻管理的做

法，提高了工程的运营效率，提高了工程的完好率和经济效益。

**（二）水费收取公开透明，减少了水事纠纷，群众非常满意。**水费收取标准通过召开村民大会同意，由村委会统一制定，杜绝了乱收费情况的发生，做到了公开透明，提高了受益群众的有偿用水和节约用水的意识，有效避免和减少水事纠纷，提高农民之间关系的融洽度。

**（三）落实了工程维修养护资金，建立了工程良性运行的长效机制。**工程如发生坏损，按照坏损维修额度，分别划定了县、乡村及管护员需承担的维修费用，明确了各方对工程后期维修养护责任，另外村委会根据工程管护和经营的效果，结合实际情况，还要提供一定量的资金作为工程维修养护补助，建立了工程良性运行的长效机制。

# 吉林省通榆县明晰产权确权和移交典型模式

## 一、概况

通榆县位于吉林省西部，水资源匮乏，年均降雨量不足400毫米，全县实施节水增粮行动面积160多万亩，现有农田管灌机井1.2万眼左右。通榆县作农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点县，将“明晰产权确权和移交”作为改革主要任务之一，在县内开展产权确权和移交，对吉林省西部节水灌溉项目的建后管护具有重要指导意义。

## 二、改革途径和步骤

通榆县在确权工作过程中，一是由县（市）政府牵头确定确权方案，明确了水利工程的管理和保护范围，制定产权确权移交的县级管理办法，避免在土地确权中，发生侵占水利工程保护用地的现象；二是充分尊重历史，对无争议的工程进行全面围禁保护，让已经占用的停止占用，没有占用的禁止占用，并全面落实了管护主体和责任；三是与省级共同研究产权证书、管护使用证书和管护使用合同的文本内容和规范样式，为吉林省权属证书的推广奠定基础。

## 三、主要成效

在通榆县开展的产权确权和移交工作基础上，吉林省水利厅对权属证书的文本和格式进行了修改和规范，形成全省

统一的小型水利工程产权证、管护使用权证规范文本，并研发了省级小型水利工程权属证书管理系统，内容上涵盖小型水利工程全部类型，范围上全省统一证书模板，统一使用系统录入数据、审核、证书打印，统一生成证书编号，不仅规范了证书发放，也为后期小型水利工程信息化管理和大数据建设提供良好条件。2017年6月下发的《吉林省水利厅关于推进小型水利工程管理体制改革的工作的通知》（吉水建管函〔2017〕79号），明确了吉林省小型农田水利工程确权原则和单元划分，要求全省各县市要应用吉林省小型水利工程权属证书系统，针对当年新建农田水利工程先行开展确权发证工作。

#### **四、其他**

明晰产权确权和移交工作是一项非常重要而且基础的工作，在实施过程中，测量工程位置和保护范围、确定工程权属、发放证书都需要大量的人力、物力来支撑。明晰产权确权和移交同样也是当前全国农业水价综合改革的基础，建议在实施过程中对于产权确权和移交工作应增加财政资金投入，同时增强基层服务体系的服务能力，保障改革在基层顺利开展。

# 黑龙江省依安县农田水利工程产权制度改革 典型模式

## 一、概况

依安县位于黑龙江省中西部，松嫩平原北缘，幅员面积3685平方公里，共辖15个乡镇、149个行政村，人口50万人，耕地面积407.8万亩，年平均降水量474mm，属干旱、半干旱地区。全县境内共有中小河流、沟渠56条，各种类型农田水利工程6223处。这些水利工程类别多、分布广、数量大，实施改革以前不同程度存在管理体系不顺畅、服务功能不完善、工程产权不明晰、运行管理不规范、效益发挥不明显、经费投入无保障、安全隐患比较多等实际问题。针对上述问题，依安县认真研究上级政策，谋划顶层设计，探索创新途径，细化推进措施，压实推进责任，举全县之力推进水利改革各项工作。

先后制定并实施了《依安县农田水利工程产权制度改革和创新运行管护机制实施方案》以及相关文件、制度、细则等17份。把2017年作为推进农田水利设施产权制度改革的攻坚年，进一步完善基层水利服务机构，新组建5个片区水利站，健全149个村水管员队伍，明确工程设施产权5796处，发放“两证一书”3532本，搞活经营权1538处，用于

水利改革投入支出 110 多万元。全县基层水利服务体系得到完善，工程产权得以明晰，经营方式得以搞活，管护责任得到落实，工程效益得以发挥，安全运行得到保障，推动了全县水利事业健康稳步发展。

## 二、改革途径和步骤

按照水利工程产权制度改革的要求，依安县把“明晰水利工程所有权、搞活经营使用权、落实工程管护责任”作为改革的关键环节，明确了“规模化、市场化、专业化、规范化、长效化”的五化工作方向，把握“分类清晰、数据精准；技术支撑、多措并举；依法依规、大胆创新；稳步推进、动态运行”四个环节，科学拟定了《依安县深化小型水利工程管理体制改革的实施方案》和便于操作的《实施细则》，细化了确权的工程范围和具体方式，推进改革重点任务有效落实。

**（一）区分不同情况，明晰工程产权。**详细调查摸底。抽调精干业务人员组成五个具体工作组，对农村小型水利工程现状进行全面调查摸底，并登记、汇总、造册。划定改革范围。依据改革的相关精神，将“饮水安全工程、中小河流及堤防工程、小型水库塘坝工程和机电井、喷灌等小型农田水利工程”四种类型工程，共计 6101 处确定为确权发证范围，将 3519 处列入搞活经营权范围。细化确权方案。在调查摸底的基础上，针对不同类型的水利工程特点，分类确认

所有权，明确工程使用权。严密操作程序。印制了《依安县小型水利工程所有权证》、《依安县小型水利工程使用权证》规范文本。根据工程投资主体和使用性质，由所在乡村根据改革方案确认工程归属，并在所属范围内公示公告，然后由所有权人和使用权人提交确认书和办证申请，由县水务局登记并代表县政府颁发所有权证和使用权证。目前，已经明晰工程产权 5796 处、确权发放“两证” 3532 本。

**（二）结合实际状况，努力搞活经营权。一是尊重历史，分类指导。**根据工程类别和运行情况，在明晰所有权基础上，采取多种方式搞活经营权。强化各乡镇政府和村委会责任，调动各方积极性，综合推进改革。重点解决饮水安全工程、小型水库塘坝工程、抗旱井、喷灌设施等小型农田水利工程。结合乡村实际情况和每处工程状况推进改革，不搞“一刀切”，积极探索社会化和专业化的多种工程经营模式，注重发挥工程效益。对于原有经营方式管护比较到位、效益发挥较好的工程，群众非常认可的，原则上不作调整；对于合同尚未到期，并且又没有违约违法行为的，不做强制收回；对于经营方不履行原合同义务的，依法收回重新公开出让。二是结合实际，统筹推进。根据依安县水利工程的实际情况，采取承包、租赁、拍卖、股份合作、组建用水合作组织、委托管理等多种方式搞活经营权。三是培育典型，示范引导。为探索搞活经营权方法步骤，坚持试点先行，扎实运作，稳

步实施，不急于求成。选择群众积极性较高、工程设施基础较好、干部号召力较强的乡村开展先行试点，累计建设跃进水库、中心镇自来水、上游用水协会、红星喷灌设施、依龙堤防管理等水利工程管理体制改革的试点村、试点工程 35 个。对各种类型工程明晰产权和搞活经营权的程序、手续进行了深入探索和规范。在总结试点乡村、试点工程经验的基础上，进一步探索方法，化解问题，细化措施，严密手续和操作流程，为其它乡村和工程推广提供借鉴。

**（三）落实管护责任，强化工程管理。**坚持“管护跟着产权走”，谁所有、谁受益、谁使用，由谁管护。坚持落实工程管护责任与明晰产权、搞活经营权同步推进。未进行经营权、使用权转让的，县水务部门与工程所有权乡村签订管护责任书。已经改革搞活经营权的，除了县水务部门与所有权人签订责任书，所有权人与使用权人签订合法有效合同以外，要求甲乙双方签订管护责任书，进一步划清双方责任界限。防止出现“有人用无人管、有人用无人修”等现象，避免出现“权属明确了、责任没划清”，引发新的管理责任问题。目前，依安县已经签订各种工程管护责任书 3370 份。

### **三、主要成效**

深化水利管理体制改革的，是一项长期复杂的系统工程。通过近几年的不断探索和尝试，依安县先后破解了“管理机制不顺畅、工程权属不明晰、管护责任不明确、经营方式不

灵活、效益发挥不充分”等五个方面的重点难题，全县水利事业发展面貌呈现良好局面。

**（一）管理机制逐步完善。**通过县、乡、村三级基层服务体系的建设和打造了一支素质更高、专业更强、结构更优的基层水利干部队伍，真正解决了水利服务工作最后一公里问题。片区水利站既可完成一些小型农田水利工程的踏查、测量、规划、设计等前期工作，又可以使项目储备更加充分，工程项目的建设速度和质量明显提高。村级水管员可以协调乡村群众完成项目建设的征地工作和旁站监督，使工程质量更有保障。水利精准扶贫工作得到加强。片区水利站、村水管员在水利精准扶贫工作中，为县里提供了第一手可靠的饮水安全情况资料，为精准施策奠定基础。

**（二）工程产权得到明晰。**全县登记列入改革工作的6101处小型水利工程，5796处已完成所有权、使用权确权，占总数的95%。其中，小水库7处、塘坝6座、饮水安全工程440处、机电井等其它小型农田水利工程5343处，资产总额达4.18亿元。三兴镇、红星乡等乡镇抗旱设施明确产权以后，农民对资产的关切度明显提升，把国家投资建设的水利工程当作自家设施精心管理、及时养护、监督利用，消除了之前的无关心理、依赖心理，“船上有货、关心潮涨潮落”的局面已经形成。

**（三）管护责任得到落实。**通过改革的深入推进，进一

步落实了工程的管护责任，形成了各具特色的有效管护机制。通过签订合同和管护责任书，明确要求工程所有者和使用者要严格遵守国家法律法规和各级政府水利工程项目管理制度，经营过程中必须遵循水利发展规划和防汛抗旱指挥统一调度要求，运行过程中要切实加强工程管理和维修保养。乡村作为工程所有权人，建立健全了管护主体责任制、安全管理责任制和安全管理责任追究制。

# 浙江省德清县小型农田水利工程产权改革 典型模式

2015年，德清县被列为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县。两年来，紧紧围绕“产权明晰、权责落实、经费保障、管用得当、持续发展”改革目标，积极探索、大胆实践，构建“产权归属明晰化、责任主体合法化、工程项目资产化、经营资产股权化、产权交易市场化、金融支撑配套化、管护经费保障化、运行管理标准化”责权利于一体的新型产权制度，取得突破性成效。

## 一、行之有效的配套政策是遵循依法依规的重要前提

围绕构建新型产权制度制定出台了：《德清县农田水利设施确权颁证和产权移交实施办法（试行）》、《德清县农田水利设施经营权流转交易实施办法（试行）》、《德清县农田水利设施经营权流转证登记管理办法（试行）》、《德清县农田水利设施所有权和经营权抵押贷款实施办法（试行）》、《德清县放活农田水利设施经营管理实施办法（试行）》、《德清县农田水利设施他项权证登记管理办法》、《德清县水利工程标准化长效管理机制》、《水利工程标准化长效管护绩效考核与资金补助办法》等配套政策。确保各项改革工作，依法依规、扎实推进。

## 二、扎实管用的工作举措是推进深化改革的关键所在

以发“两证”、建“一市”、活“两权”、优“三化”为抓手，创新“确权、赋权、活权”举措。

（一）以精准确权推动“虚权”变“实权”。建立小型水利工程确权颁证和产权移交常规化机制，确权颁证实行“设施调查要求、确权基本原则、设施图纸标准、权属审核程序、权属公示方式、所有权证格式”六统一。

（二）以有效赋权加快“实权”变“资产”。将各级财政投资形成的小型农田水利工程，实行所有权证、资产价值同时移交，让小型农田水利工程成为完整的设施资产。

（三）以充分活权实现“资产”变“活钱”。放活经营权，让小型农田水利工程经营权入市流转交易，规范流转交易行为，配套建立小型农田水利工程“两权”抵押融资机制，真正实现“死产变活权、活权生活钱”。

（四）以优化管理推进“重建”转“并重”。建立长效管理经费保障机制，积极推行小型农田水利工程专业化、标准化、信息化管理。

## 三、创新突破的实践成果是衡量改革成效的根本标准

通过探索实践，实现了“五个突破”。

（一）产权归属突破，让农田水利设施“虚权”为“实权”。将各级财政投资和各部门投资建设形成的小型农田水利工程进行产权移交。通过产权主体申请、权属公示、镇级

政府审核、县水行政主管部门批准登记、县级人民政府颁证，全县发放农田水利设施所有权证 2274 本，实现了“一设施一权证”全覆盖。

**（二）资产形态突破，让农田水利设施“项目”为“资产”。**委托中介机构进行资产评估，形成 5.8 亿元水利重置资产价值。实行工程权证（农田水利设施所有权证）与工程重置价值一并移交，形成工程资产完整形态；将工程资产纳入村级集体资产统一管理，落实工程资产会计核算制度。

**（三）运行效益突破，让农田水利设施“死产”变“活权”。**建立产权交易市场，实行产权流转交易和确权登记颁证“一站式”服务，规范流转交易行为。全县已完成山塘、水库经营权流转交易 29 宗，交易额 7600 万元，核发农田水利设施经营权流转证 29 本。

**（四）设施价值突破，让农田水利设施“活权”生“活钱”。**将 4.96 亿元农田水利设施经营性资产与其他经营性集体资产同步量化股权，赋予集体经济组织成员股份权和收益分配权，人均新增股权 1786 元；建立“两权”抵押融资机制，组织开展“两权”抵押贷款试点，全县已完成水利资产抵押融资 8 亿元。

**（五）管理机制突破，让农田水利发展“重建”转“并重”。**设立了水利工程标准化长效管理县级专项资金 1800 万元/年，建立管护经费长效保障机制。一是全面实施水利工

程专业化管理。组织开展了多种管护模式的试点，洛舍镇洛舍圩自治管理、阜溪街道物业化管理、新市镇梅林圩社会化管理等已取得试点经验，逐步实行水利工程专业化管理。二是全面推行水利工程标准化管理。2016年启动水利工程标准化管理创建工作，2017年将实现水利工程标准化管理全覆盖，投入创建经费6000万元。三是全面提升水利工程信息化管理水平。与福建四创软件公司合作开发的德清县水利工程标准化运行管理服务平台，现已建成并投入运行，有效提升小型农田水利工程信息化管理水平。

# 安徽省定远县农田水利设施“两权”抵押 贷款融资典型模式

## 一、概况

近年来，定远县利用被列为全国第二批农村改革试验区试点县承担农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点机会，紧紧围绕“把水留住、把水连通、把水用活、把水管好”的治水思路，按照“产权有归属、管理有载体、运行有机制、工程有效益”的目标，大胆探索实践，采取各种切实有效措施，不断吸引社会资本参与农田水利建管，由单纯依靠政府向政府、市场“两只手”并用转变，在引入社会资本中创新融资机制，逐步摸索出了小型农田水利设施“两权”抵押贷款融资模式，并在全县范围内不断总结和推广，有力地推动了小型水利工程建设进程，取得了显著成效。

## 二、改革途径和步骤

### （一）主要路径

2011年水利改革以来，定远县大力推行财政奖补政策，不断加大水利工程建设投入，加大政府推动和扶持力度，2013年将财政奖补比例由2011年时的1/3提高到2/3，即对实施自主建设的小型水利工程按工程造价的2/3予以财政补助，利用政府资金的杠杆作用，有力撬动了社会资金投入

水利建设，并按照“谁投资，谁所有，谁使用，谁管理”的原则确定工程所有权和使用权，发放所有权证和使用权证，给投资者吃了一颗“定心丸”，极大地调动了社会投资办水利的热情。但政府奖补标准的提高还不能满足投资者的建设需求，在推行水利改革的过程中，当地发现总投资在30万元以上的小型水利工程，社会投资者容易出现资金困难，工程难以实施，成为水利建设和改革的新难题，特别是近年来成功探索出的“泵站串塘”工程建设模式，由于电力设施、管道铺设投资大（一般投资在70万元左右），一般实力不强的社会投资者难以在短期内筹措大量建设资金，同时又很难在短期内收回投资成本，对于经济欠发达的定远来说，资金成了一大难题，吸引社会资本成为一个现实选择。

2015年县水务局和中国农业银行定远支行、县民丰村镇银行经过大量实地调研，先后深入到农业合作社、用水协会、种粮大户、家庭农场等投资主体调查研究，走访社会投资者，积极尝试探索小型水利工程所有权、使用权证抵押贷款融资模式。县水务局先后多次和县农行、县民丰村镇银行磋商“两权”抵押贷款相关事宜，大胆尝试，取得了突破性的进展。2015年9月份试贷第一笔贷款业务，在桑涧镇龙塘一、二级“泵站串塘”工程投资主体王胜球成功办理第一笔业务后，广大投资主体尤其是泵站串塘工程投资者积极响应，主动到银行部门申请办理，小型水利工程“两权”抵押贷款开始在

全县全面推开。

## （二）工作开展方法

县水务局成立了小型水利工程抵押贷款工作领导小组，制定了《定远县小型水利工程所有权、使用权抵押登记暂行办法（试行）》，会同县民丰村镇银行联合行文向全县各乡镇印发了《关于做好小型水利工程所有权、使用权抵押贷款工作的通知》，对小型水利工程抵押贷款范围、条件、用途等有关事项作了明确规定，规定办理小型水利设施所有权、使用权证抵押贷款对象为经工商行政管理机关核准登记，从事小型水利设施工程投资建设、农业生产或管理养护等活动，实行独立核算的企业法人、其他经济组织、种粮大户、养殖大户等。

小型农田水利设施所有权、使用权抵押实行登记制度，登记部门为县水行政主管部门，并出具他项权利证书或相关证明材料。办理抵押贷款对象首先要到银行部门办理申请、现场评估、效益分析等相关手续后到县水务局办理抵押登记手续，办理他项权证。贷款人申请小型水利设施所有权、使用权抵押贷款业务，除提供客户基础资料外，还须提供小型水利设施权属资料“两证一书”（所有权证、使用权证、管护责任书或协议书）及小型水利设施所有权证、使用权证载明的使用权人同意抵押、处置的书面证明；有共有权人的，需提供共有权人同意借款人抵押、处置的书面证明等。

### （三）出台的制度成果

金融部门分别出台了《定远民丰村镇银行小型水利设施所有权、使用权抵押贷款管理办法（试行）》、《中国农业银行定远县支行小型水利设施所有权、使用权抵押贷款管理办法（试行）》，办法规定小型水利工程抵押贷款用途必须是用于借款人在与政府部门签订的协议或合同范围内从事小型水利设施建设、农业生产经营或管理维护的融资需求；贷款额度根据小型水利设施所有权及使用权评估价值，并根据借款人实际资金需求、承贷能力综合确定。

县水务局先后与中国农业银行定远支行、安徽定远民丰村镇银行等金融部门签订了《定远县水务局和中国农业银行定远县支行水利项目金融服务合作协议》、《定远县水务局和安徽定远民丰村镇银行关于小型水利设施所有权、使用权抵押贷款合作协议》等协议。双方议定，为支持水利建设，将进一步加强创新，推动合作，推进小型水利设施所有权、使用权项目抵押贷款工作进展。为全县小型水利设施抵押贷款提供简化流程、简化相关手续、简化门槛条件、全方位提供金融服务。

政府给予支持肯定、业务部门积极探索、金融部门密切配合，形成了一套切实可行的、接地气的抵押贷款办法。

县民丰村镇银行对办理贷款的对象、条件、额度、期限、利率、用信、流程等进行审查负责，并到小型水利工程现场

进行核查，按照使用权评估价值的 40%-70%+所有权抵押物价值不超过 20%，确定贷款额度，贷款总额控制在 5-80 万元范围之内，贷款年利率 6.525%，通过小型水利工程现场核查和总额控制，有效降低贷款风险。社会投资者对办理贷款用于农田水利建设和农业生产投入的真实性及偿还贷款负责。

能否顺利推行“两权”抵押贷款，关键在于能否把小型水利工程公益性设施变身为经营性资产，具备较好的偿还能力。投资小型水利工程一般有稳定的农业灌溉水费收入、水面养殖收入（土地流转大户还有较高的农业经济收入），银行愿意贷，既拓展了自身的贷款产品，又获得可靠的利息回报；贷款人既能缓解水利工程资金短缺问题，还能够继续扩大农业生产，获得更大的经济收入，得到“扶上马，送一程”的效果；同时政府也解决了水利资金投入不足的问题，有力地推进了水利建设的进程

### **三、主要成效**

定远县在全国率先探索启动了小型水利工程所有权、使用权证抵押贷款模式，成为鼓励和引导社会资本参与水利建设的助推器，将定远县小型水利工程建管体制改革向前又推进一步，也充分体现了小型水利工程所有权和使用权证在水利建设和改革中的作用和价值。目前中国农业银行定远分行、定远民丰村镇银行分别向安徽凯源农业科技有限公司等 86 个投资主体发放小型水利工程抵押贷款 2985 万元，极大

地提高了社会投资者的积极性，为金融资本支持水利建设开辟了新的途径，不仅缓解了水利建设资金短缺问题，还把投资者送上发展的快车道，实现了政府、银行部门、投资者和社会四者共赢的目标，目前小型水利工程抵押贷款工作正在全县范围逐步推广。

定远县通过制度创新，把原本的公益性设施变身为经营性资产，把金融资本吸纳入水利建设中来，在小型水利工程建管体制改革和抵押贷款办理中，积极探索实践，引入社会资本，由单纯依靠政府向政府、市场“两只手”并用转变，通过政府、市场相互补充联手发力，有力地推动了小型水利工程建设 and 投资人的经营发展，创造了定远县前所未有的水利建设发展速度，形成了社会投资建设小型水利工程，小型水利工程融资助推自主建设主体经营发展的良性循环，适应小型水利工程建管机制改革更深层次的需求。探索经验被人民日报、中国水利报、安徽日报等主流媒体专题报道，得到了国家水利部和省、市的充分肯定。

#### **四、问题和建议**

##### **（一）宣传力度还有待加大**

部分群众和投资者对小型水利工程抵押贷款相关政策和办理程序认识不够、知晓度低，认为贷款手续复杂；部分乡镇在小型水利工程抵押贷款上缺乏主动性，认为是银行和水利部门的事，甚至在履行有关手续上配合度不高，怕国有

资产流失。

## **（二）评估手续还有待健全**

在小型水利工程抵押贷款办理前，应由贷款人会同银行部门聘请有资质的评估机构对拟抵押的小型水利设施资产及效益进行评估，并出具相关合法的评估手续，但银行部门缺乏合法的评估手续，且目前市场上也没有合法的评估机构。

## **（三）抵押贷款利率有待降低**

目前贷款年利率为 6.525%，和劝耕贷相比利率仍偏高，投资人负担较重，为了鼓励投资者的积极性，建议各级政府制定政策，比照劝耕贷模式，补贴部分贷款利率。

## **（四）银行部门风险有待降低**

在实际操作过程中，可能存在工程经营不善不能如期归还贷款甚至中途离走的个案现象，所以银行部门承担风险较大，需要政府给以大力支持，出台相关政策，尽量降低风险。如在贷款户无法偿还贷款时，可通过银行部门收回，利用他项权证对水利工程进行拍卖、租赁给其他人经营，让银行宏观控制贷款额等。

# 福建省永春县小型水利工程产权抵押贷款典型模式

## 一、概况

永春县地处福建省东南部，晋江东溪上游，全县总面积1456.87平方公里，辖18个镇、4个乡，236个村（社区），总人口60.15万人，是著名侨乡。全县现有耕地面积27.93万亩，农田有效灌溉面积22.84万亩。

作为农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制全国试点，永春县以“融水贷”开辟农村小型水利工程产权抵押专项贷款，让更多的金融资金流向山区、注入农村，用于农田水利设施的管理、维护及建设。

“融水贷”实行优惠利率，产权所有者可凭农村小型水利工程产权证到农村信用联社、漳州农商银行永春村镇银行等金融机构营业厅进行办理，将相关手续资料送交县水利设施登记管理机构后，由县水利设施登记管理机构核发登记证，贷款就可以发放到农户手中。

## 二、改革途径和步骤

### （一）摸清家底，建立工程数据库

为保障改革工作的顺利实施，提供数据支撑，完善农村小型水利工程的数字资料库，永春县聘请相关资质单位对全县小型农田水利工程分两批进行一次全面、彻底、深入的摸

底调查和测绘，全县 22 个乡镇列入数据库的农村小型水利工程共 4126 处，

## **（二）确权颁证，打好产权抵押基础**

产权不明晰是造成农田水利设施管理各方面问题的首要因素，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重点，根据《永春县农村小型水利工程产权证办证指南》，在完成全县农村小型水利工程摸底测绘的基础上，根据工程类型，由镇、村、组干部入户调查，明晰产权，建立台账，在完成产权证的申请、调查摸底、公示及登记工作后，由水利局复核报县人民政府审核盖章，颁发产权证书，明确登记农村小型水利工程的权利人和依法享有相应水利建筑物设施（不含土地）的使用权、经营权和收益权，同时规定了权利人应当承担本工程的管理、运行和维护义务，以及保证工程安全和水质达标等责任。

县水利局设立专门档案室，配备专人，负责农田水利设施产权证权源资料及相关抵押贷款登记资料的管理工作，确保产权资料管理规范有序。

## **（三）抵押贷款，实现资产变资金**

为实现资产变资金，保障农业前期发展，印发由人行永春支行、泉州银监分局永春办事处、水利局联合制订的《永春县农村小型水利工程产权登记及抵押贷款暂行规定》，并跟农村信用联社、漳州农商银行永春村镇银行进行沟通，制

订《“融水贷”贷款管理办法》，明确贷款对象、条件、期限、利率、额度、方式、程序及贷后管理，在全省首推农村小型水利工程产权抵押贷款。

### 三、主要成效

确权颁证后，大大激发了农民管护水利设施的积极性，有效解决农田水利设施管理权责模糊、主体缺位、老化失修、效益衰减等问题，而且增加了农村社会资本。

而“融水贷”这一新型的金融工具，借力市场化手段，引入“活水”，拓宽“小水利”融资渠道，为永春县规模化农业的发展、现代化节水设施的推广缓解了压力，夯实了后劲，也为涉农金融创新和农村经济发展积累了经验。同时，农田水利设施价值的体现，也可以激发权利人的自主管护意识。坑仔口镇莉芳茶场、湖洋镇金斗洋茶场已向信用社抵押场内水利设施，贷出3笔资金共260万元。

### 四、其他

芦柑是永春县传统名优特产品之一，也是永春县农业生产的当家品种，从2000年开始，受黄龙病影响，永春芦柑产业受到重创，经过近5年来的砥砺前行，如今黄龙病疫区（山地）柑橘种植新技术“永春模式”业已形成。永春县将进一步宣传，为新建的农村小型水利设施确权颁证，并深入农户，推广“融水贷”，助推芦柑产业再次呈现生机与活力。

# 湖南省长沙县农田水利设施不动产登记典型模式

## 一、概况

长沙县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以来，大胆闯、大胆试、自主改，按照“谁投资、谁所有、谁负担”原则，探索农田水利设施不动产确权登记，成功颁发证书。目前该县试点镇高桥镇水利设施外勘及内业资料工作已全面完成，1100宗水利设施正等待审核发证，金井、路口镇的外勘工作同步进行，预计到2020年，该县将有50%的水利设施完成不动产登记。与全省其他改革试点县颁发“三证一书”（产权证、经营权证、管护协议书）模式相比，该模式具有以下几个特点：一是实施机构不同，由县国土资源部门登记发证，水务部门负责权籍调查等具体工作；二是政策依据不同，依据《不动产登记暂行条例》相关条文制定具体方案、颁证流程；三是证书形式不同，颁发了全省农田水利类第一本不动产权证，以法定凭证落实了工程设施产权。

## 二、改革途径和步骤

### （一）路径

制定不动产登记方案——开展权籍调查——落宗——公示——登记。

### （二）步骤

1. 制定方案。县水务局、国土资源局依照《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。

2. 权籍调查。由县水务局、乡镇水管站、村民委员会联合进行权籍调查，在权利人无异议且水利设施不占用基本农田的情况下，由具备专业测绘资质的单位测量形成红线范围，并由权利人据实填写不动产权籍调查表与成果表，形成宗地图。

3. 落宗。县国土资源局测绘队根据外勘测量与权籍调查成果，逐一核定设施坐标、权利人与土地性质，审核无误后在宗地图上生成宗地号，县不动产登记中心凭宗地图、测绘成果、宗地号等资料办理落宗和数据补录工作。

4 公示。经工作人员到现场查勘，并将不动产首次登记公告在村委会、国土所和国土资源局网站公示 15 个工作日。

5. 核定登簿。经公告无异议或异议不成立，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，登记形成登记簿并发放不动产证书。

### **三、主要成效**

一是以法定凭证形式保障了农民权利。不动产权证是农田水利设施真正意义上的“户口本”，放之四海而皆准，法律效力是其他类别产权证书无法比拟的，为农田水利设施随土地流转取得收益提供了产权支撑。

二是为开展产权交易流转提供了依据。农田水利设施不动产登记既能界定集体和个人资产，又能实现由设施到资产的重要转变，是开展产权流转交易的前提。

三是为实现工程良性运行建立了奠定了基础。以不动产方式登记方式明晰水利设施产权后，能够充分调动村集体、受益农户和各类新型农业生产经营主体的管护积极性，对于筹措管护经费具有积极作用。

#### **四、需要注意的事项及建议**

一是要大力推进农田水利设施不动产登记，各级水利部门要抓住宝贵机遇，主动作为，积极推动农田水利设施不动产登记，以法定形式落实农民权利。二是要安排工作经费，因外勘划界、内业审核，工作量巨大，特别是形成宗地图，耗费大量人力物力，需要经费保障；三是要妥善解决历史遗留问题，对权利人较为复杂的水利设施，需征求多方意见，妥善完成确权工作。

# 四川省广汉市农田水利设施产权制度及创新运行 管护机制试点改革典型

## 一、确权之后怎么办

按照省委关于农村产权“多权同确”的要求，四川省在全省范围内大力推行了以“确权、赋权、强管、释能”为主要内容的农村小型水利工程产权制度改革，不断夯实产权、落实责任，将“权”与“责”均落到实处。在此基础上，盘活水利资产，尽可能的达到水利工程效益与产权所有者利益最大化。截止目前，确两权、颁两证工作已全面结束。广汉市根据成都平原地区农村土地加快流转的现状，以“强化管理”和“提高效益”为目标，开展了“大户管水”及农田水利设施使用权抵押融资试点。一是建立“大户管水”机制。适应土地规模化、集约化发展的趋势，建立“水随地转”的农田水利设施使用权流转机制，将小型农田水利设施的使用权交由大户持有，由使用者筹措工程管护经费、承担管理责任。二是畅通农田水利设施使用权抵押融资渠道。制定使用权价值评估办法，设立贷款风险基金，出台贴息管理办法，探索出了利用农田水利设施的使用权进行融资借贷的有效路径。

## 二、灌溉合作如何办

为探索鼓励和吸引社会资本投资参与农田水利工程建设的有效途径，广汉市开展了“社会资本与政府补助共建水利工程及灌溉合作社组建试点”，包含四方面具体改革内容。一是“共建”，政府补助资金与社会资本共建农田水利设施，两个资金来源按照两种方式组织建设，严格收方验收计价。二是“共管”，规范组建股份制的灌溉合作社，将园区内水利资产交由灌溉合作社使用、管理，园区用水，按成本水价计量收费。同时，扩大灌溉合作社的经营范围，由灌溉合作社承接竹木村其他未流转土地的末级渠系运行管理，参与广汉市国管工程的物业化管理竞争，做强灌溉合作社。三是“共享”，政府补助资金形成的资产，由村集体代表农户持有，收益分红给农民，并建立保底分红机制，确保农民利益。四是“扩展”，利用园区水系封闭、计量设施完善、灌溉合作管理有基础等条件，在园区开展农业水权、农业水价、节水奖励等改革试点，深化了改革内容，扩大了改革效应。

### **三、社会资本如何筹**

广汉市在开展农田水利设施使用权抵押贷款的同时，进一步深化改革，将具有水土资源开发潜力的水利工程的建设和管理工作，向社会资本敞开大门。通过建立权利平等、机会平等、规则平等的投资环境和合理的投资收益机制，鼓励和引导社会资本参与工程建设和运营。广汉市梅家堰水库是一座小（2）型水库，于2015年启动大坝除险加固，2016

年5月基本完工。由于财政投资资金有限，水库清淤、水库管理与保护设施、抗旱补充水源设施等公益性工程未能同步实施，水库的综合效益不能得到充分发挥。为发挥水库的综合效益，广汉市水务局指导水库业主沙田村村民委员会，引入社会资本建设上述公益性工程，对水库进行改造提升，并由社会资本投资人负责水库30年期的运行管理，运行管理期间，社会资本投资人要保障农民用水权益、保证水库正常安全运行。梅家堰水库综合治理投融资试点项目采用“建设-管理-移交”的模式，在保护农民用水权益、水库生态环境安全、工程正常运行的前提下，既弥补了建设资金不足的问题，建立健全了水利投入资金多渠道筹措机制；又有效落实了工程管护责任，提高了管理效率和服务水平；同时，通过库区周边土地的进一步开发，带动了当地农游经济发展，实现了多方共赢。

#### **四、国管工程如何管**

广汉市水利工程数量众多，其中广汉市水务局直接管理的国管骨干渠道就达275公里。虽然每年都组织进行清淤维护，但由于资金和人力因素，日常管理不够系统全面，水利工程处于低水平维护。广汉市根据国管杨柳分干渠的管理实际需求，摒弃传统的“设立机构、落实编制、专人管理”的方式，采取财政资金向社会购买国管水利工程物业化管理服务（含日常管理和维修养护）。试点工作坚持政府和市场两手

发力，引入社会化服务组织参与国管水利工程的管理和维修保养，取得了“管理支出下降、管理绩效提升”双赢的效果。试点过程中，建立和完善了社会化服务组织准入机制，水利工程物业化管理标准，水利工程物业化管理考核机制。推动了水利公共服务主体多元化进程，加快了水行政主管部门职能转变，进一步激发了社会力量参与水利公共服务的活力。

## **五、服务体系如何建**

广汉市以建立健全责任落实、经费到位、形式多样的多元化基层水利服务体系为目标，以提升基层水利服务体系的服务能力为重点，以培育新型社会化水利服务组织为突破，着力推进基层水利服务体系建设，取得了阶段性成效。目前，全市共设立片区（流域）水务管理站4个、成立公益性防汛抗旱服务队10支、成立农民用水户协会17个、落实村级水管员182人、组建灌溉合作社5个。广汉市基本建立了“基层水利服务机构+防汛抗旱服务组织+农民用水合作组织+社会化水利服务组织”“四位一体”的基层水利服务体系。

# 四川省南江县农田水利设施产权制度改革 “一主两定三化” 典型模式

## 一、概况

根据《中共中央国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化若干意见》（中发〔2014〕1号）和《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的通知》（水农〔2014〕287号）精神，南江县针对农田水利设施产权不明晰，管护主体、责任、经费不落实等现实问题，探索实践“一主两定三化”模式，创新水利管护机制，深化水利设施产权制度改革，确保农田水利设施产权明晰、权责落实、经费保障、管用得当、永续发展。

## 二、改革途径和步骤

### （一）坚持“政府主导”，搭建水利改革平台

充分发挥政府的主导作用，坚持把水利设施产权制度改革作为农村改革重要内容，进行系统谋划、统筹部署、有序推进，科学搭建工作平台，切实加强指导服务，确保水利产权改革不偏离“航向”。

一是对标“三有五落实”，主导目标定位。围绕“水利工程安全运行、效益充分发挥”改革总体目标，对标“三有五落实”，即有产权证书、有运行制度、有工程档案，落实

产权所有者、落实管理者、落实管护制度、落实管护经费、落实监管责任，县委、县政府因地制宜出台了《南江县深化水务改革的实施意见》，进一步明确了水利改革的基本原则、目标任务、改革范围、改革内容、实施步骤等相关要求，把握改革方向，突出改革重点，注重改革实效，确保改革有序有力有效推进。

二是推行“六统一”，主导产权交易。组建县农村产权交易中心，并与省市联网运行，全面建成48个乡镇产权交易服务站和12个中心村产权交易代办点，规范建成了县、乡、村三级产权交易服务平台。按照统一平台建设、统一信息发布、统一服务标准、统一交易规则、统一交易鉴证、统一监督管理“六统一”，制定《南江县农村产权交易信息发布暂行办法》，规范了农田水利设施产权交易流程。

三是组建“两公司一协会”，主导抵押融资。为有效盘活水利设施资源，变资源为资本，县上组建了县水务投融资公司和信合农村产权评估公司，建立评估专家库，建立市场化评估体系，为符合条件的产权抵押提供担保。以村为单位组建了管水用水协会，进一步夯实调查摸底、勘界划分、纠纷解决、要件准备、登记核实等基础性工作。县财政统筹安排资金1亿元，设立农业产权抵押融资风险基金，保障产权抵押融资健康运行。

## **（二）突出“两定”举措，明晰水利设施产权**

坚持确实权、颁铁证，切实解决农田水利设施产权不明

晰、责任不落实等现实问题，有效激发群众参与水利设施产权制度改革的积极性和主动性。

一是确权颁证定主体。按照“建、管、用相协调，责、权、利相统一”的原则，推行“所有权、使用权”分置的新型农田水利设施产权体系。按照“谁投资、谁所有”的原则，确定水利设施所有权；按照“谁受益、谁使用、谁持证”的原则，颁发水利设施使用权证书。农田水利工程权属明确、登记要件齐备后，采取干部代办、集中会审、并联审批等“一站式”服务手段，由村社调查核实、乡镇公示监督、水务部门审核登记、县政府依法审批发放证书。全县共颁发产权证书 9449 本，占改革总任务的 100%。其中产权证发放给村组集体的 5142 本，发放给用水户协会 1820 本，发放给受益户及个人的 2487 本。

二是分类管理定责任。按照“产权有归属，管理有载体，运行有机制，工程有效益”的要求，推行“专业管理+群众管理”模式，落实农田水利设施管理主体和管护责任。县上组建小型水库管理局，落实事业编制 20 人，负责小(1)型水库及低水坝管护；成立乡镇供水总站对乡镇集中供水工程统一管理。乡镇成立水库管理所负责小(2)型水库管护，并落实专人管护辖区内中小河流及其堤防。村组成立农民用水户协会确定专人管护山坪塘工程、灌溉渠道及配套工程和分散的村镇供水工程。各管护主体签订管护责任书，完善工程运行管护制度，出台管护指导规范，落实筹集管护经费，保障

工程正常运行。全县已落实管护责任工程 9449 处，占改革总任务的 100%。

### （三）紧扣“三化”目标，实现水利永续发展

牢固树立“水利是农业的命脉”的理念，加快农业供给侧结构性改革步伐，切实解决投入不足、经营不活、效益不显著等问题，促进水利建设快速健康发展。

一是管护投入“多元化”。按照“财政补一点、水费收一点、群众筹一点”的办法，多元化筹集管护经费。小(1)型水库实行财政全额预算；小(2)型水库按每座每年 5000 元的标准由县财政实行定额补助；中小河流及其堤防管护经费按每人每月 900 元的标准予以补助，维修养护经费根据实际需要由县财政支付；分散的村镇供水工程、灌区灌溉渠道所需费用在水费中统筹解决，不足部分由受益户通过“一事一议”办法筹集；山坪塘和提灌站，人员经费和维修养护经费在村级“一事一议”资金和公共服务运行经费中安排，由村民代表会或村民议事会确定，乡镇批准并进行监督考核。同时在 156 个贫困村中确定了 195 名巡管员负责国管工程以外的其它公益性水利工程的日常巡视和管护工作；乡镇集中供水工程按企业形式进行经营管理；蓄水池工程由所有者管理。同时，建立管理考核机制，对考核优秀的管护单位进行奖励，对管护考核不合格的管护单位适度削减其管护费用。

二是放活物权“资本化”。在确权颁证的基础上，通过拍卖、租赁、承包、转让等方式流转农田水利设施的所有权、

使用权、经营权，促进资产资本化，让沉睡资源变为活的资本。加快构建“归属清晰、权责明确、功能保障、流转顺畅”的现代农村水权制度，促进农田水利工程权证物权化，使其具有法定性、商品性和可靠性，让农村水权真正成为资本的载体，推进农村水利资产资本化。全县先后对 1860 处水利工程的所有权、使用权、经营权进行流转交易，实现融资贷款 1800 万元。双流乡元包村由业主租赁水池 3 口发展生态养殖，年实现租赁收入 30 万元；槐树村利用槐树水库抵押融资 100 万元发展乡村旅游业。

三是以水兴业“产业化”。坚持把培育水产业作为助推脱贫攻坚的重要抓手，厚植水利资源优势，因村制宜发展生态渔业和休闲观光旅游，先后培育了青杠、玉白、花桥、南鹰、普陀等一大批生态渔业新村。全县依靠水产业脱贫农户 3230 户，占全县贫困农户的 13.2%。正直镇长滩村将 23 口山坪塘以每口每年 3000 元的价格，承包给四川七彩林业有限公司，用于林业苗圃基地灌溉用水，实现了“以水助业、以水兴业”，全村规模发展七彩苗木 1200 亩，年产值近 5000 万元。黑潭乡南鹰村依托“小农水”项目，引进业主发展生态养殖和稻鱼轮作产业 306 亩，配套建设乡村渔家乐，实现年产值近 600 万元。青杠村、玉白村依托玉堂水库国家级水利风景区资源优势，配套完善“吃、住、行、游、购、娱”等要素，大力发展集观光农业、绿色消费、生态游乐、假日休闲于一体的乡村旅游业，成功打造醉美玉湖—玉白渔村乡

村旅游环线，年接待游客 5.3 万人次，实现旅游综合收 2000 余万元，加快了脱贫奔康步伐。

### 三、改革成效

#### （一）足额筹集了管护经费

出台了关于做好小型水利工程管护工作的文件，明确了农田水利设施管护责任人、管护标准、管护经费的来源和管护监管责任。

一是受益主体自主投入。有稳定收益的供水工程，日常维修管护的投入由供水水费收入解决，投入的主体由供水管理单位承担。经营使用权已经流转的小型水库、山坪塘、提水泵站、蓄水池等，管护投入的主体由已经取得工程经营使用权的农业公司、专业合作社、供水企业及个人承担。非集体经济组织建设的山坪塘、蓄水池等，管护投入的主体为投资建设方。

二是村级公用事业费定额补助投入。无稳定收益且经营权未流转，产权属于集体经济组织所有的山坪塘、提水泵站等，村委会在村级公共设施维护财政专项补助经费中按照山坪塘的大小给予每口每年不低于 600 元，提水泵站每座每年不代于 800 元的标准给予补助。

三是县级财政奖励补助投入。设立水利维修养基金 500 万元，积累使用，滚动发展。对验收达到养护标准的乡镇或村，按照小（二）型水库每年每座不低于 5000 元、山坪塘不低于 600 元，提水泵站不低于 600 元的标准给予补助。

## （二）盘活了农村水利资产

一是集体资产股权量化。农村山坪塘等水源工程通过承包、租赁、股份合作、拍卖等方式，实现集体收益 1000 余万元，让沉睡资源变为活的资本。按“三个 1/3”（集体股、贫困户股、普通户股各占 1/3）的方式量化分红到人，贫困户每股分红约 150 元。

二是做大做强水务投融资公司。以县城供排水设施、乡镇污水处理站、乡镇集中供水工程、水保工程、小型和中型水库水面、水能、河道砂石等国有优质水务资源作为资本注入，将中央下拨资金和省级配套资金作为项目资本金，对项目收益不能覆盖成本的由财政给予补助，做大做强水务投融资公司。通过金融部门受信的方式解决水利建设项目融资具有了比较可靠的抵押质押资产，为水利建设项目贷款创造条件。

## （三）创新了运行管护机制

一是探索财政资金购买服务。以国管的玉堂水库、5 座小（1）型水库财政预算的管护经费捆绑对外招标选择维修保养公司，鼓励企业、社会组织、个人竞争参与其它公益性水利工程的管护。

二是改革农业用水价格。出台了南江县水业水价综合改革实施方案、农业水价综合改革精准补贴及节水奖励实施细则等制度性文件，则依托中小型灌区，按照“先建机制，后建工程”的总体要求，探索建立初始水权分配、合理水价形成、

节水激励约束、用水专业合作组织参与、国有工程建管、社会资金参与田间工程管护等 7 项机制。充分发挥农业水价的杠杆作用，吸引社会资本和市场主体参与农田水利设施建设、运营和管理，有效破解农田水利建设和管理“最后一公里”问题，为农民增收、农业增效、农村繁荣奠定坚实的水利支撑。

三是鼓励和扶持农民用水户协会发展。鼓励和扶持农民用水户协会等专业合作组织发展，充分发挥其在运行维护、水费计收等方面的作用。完善农民用水户协会等专业合作组织章程、内部管理制度、财务管理办法等各项制度建设，经常性开展各项业务培训，提升协会自身生存与发展能力。

四是搞活水利设施经营权。在明晰小型水利工程产权的基础上，采取承包、租赁、股份合作、拍卖、用水合作组织、委托管理等方式搞活经营权，落实管护主体。使用权、经营权承包，明确承包双方的权利、责任和义务，按时支付承包费，承包期限 1-5 年。水利工程承包费纳入村集体经济收入管理，由乡镇会计核算中心统一核算，支出由村民“一事一议”研究确定。通过公开竞争方式将工程及原附属物的使用权由承租人集体或个人租赁经营，租赁期限 5-15 年；使用权通过公开竞争方式，有偿转让，经营者享有自主经营权，转让期限 10-30 年；成立农民用水户协会负责经营管理，可自己经营管理，也可以聘用有一定技术知识、生产经验和经营管理能力的人经营管理，受聘者直接对农民用水户协会负

责并接受其监督；乡镇人民政府、村民委员会或基层水管单位也可将工程委托给村民小组、农民用水户协会、企业和其他社会组织进行管理；对效益比较差的由受益村民共同商议，推荐责任心强，有一定技术的村民管理，日常维护费用由受益农户通过“一事一议”集体讨论决定。

#### 四、工作建议

一是建议强化政府在改革中的主导地位，发挥领导、组织、协调作用，搞好顶层制度设计，全力推进改革工作。

二是水利工程具有较强的公益性，主要承担保障公共安全和提供公共服务职能，金融机构对水利工程抵押贷款持观望态度，水利工程流转、抵押贷款困难。建议设立水利设施贷款担保基金或风险基金，解决银行后顾之忧。

三是农业用水不确定，导致水费收取不稳定；种粮收益较低，农民自筹比例较低。建议加大财政投入维修养护，多渠道筹措管护经费。

四是加大对用水户协会资金扶持。各地方受条件的限制，协会成立之初是以服务为主，几乎没什么收入来源，协会成员大部份都贡献一些劳务工日，甚至还要倒贴一些摩托车油费，久而久之，协会运行将陷入举步为艰的境地。建议各级财政部门加大对农民用水户协会的支持，给予一定的运行维护费用补贴，为其正常运行打下良好基础。

# 陕西省蒲城县产权抵押借贷融资典型模式

## 一、概况

蒲城县位于陕西省关中平原东北部渭北旱塬，属黄河流域渭洛河水系，总面积 1584 平方公里，辖 17 镇（办）275 个行政村，总人口 80 万人，耕地面积 151 万亩，主要以种植小麦、玉米、酥梨、苹果及西甜瓜为主，是一代水圣李仪祉先生的故乡。全县有各类水利工程 12606 处，形成了大中小微相结合、抽引蓄排相配套的农田水利灌溉网络体系，为县域经济社会快速发展做出了重要贡献。然而，随着农村生产方式的变化，农田水利设施产权不明，管护主体、责任和管护经费难以落实等问题尚未解决，农田水利建设又出现组织难、投入难、管理难等新的问题。为了解决农田水利工程建设管理中存在的问题，蒲城县在明晰工程产权的基础上，积极与银行协商，初步探索出以小型水利工程产权抵押贷款为融资途径的模式，既盘活了水利资产，也解决了水利工程产权人在建设管理中存在的资金短缺问题。

产权抵押借贷融资是全国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内容之一。蒲城县通过“水利牵线+银行搭台+投资者唱戏”的模式，构建了水利融资新平台，开拓了银行业务范围，拓宽了投资者融资渠道，增加了

水利工程建设和管护投入。

## 二、改革途径和步骤

产权抵押借贷融资是在农田水利工程产权归属明确，工程管护主体、责任和经费落实，且工程产权证、经营管理证已颁发的前提下，按照“以量换价，服务三农发展”的总体思路，探索用农田水利工程产权证和经营管理证在银行抵押贷款，使投资者取得金融机构支持的途径。

**（一）明晰工程产权。**按照“谁投资、谁所有、谁受益、谁负担”的原则，以片区水管站为单位，以村镇为单元，编制辖区工程底表，逐村逐工程核实情况，由产权人申请、村委会审核、镇政府复核、水管站公示等流程界定工程产权，共颁发产权证 5431 本，经营管理证 5297 本，工程产权明晰率达到 98.9%，这项工作由 70 余人历时 5 个月完成，全县共登记农田水利工程 12200 个，包括机井 6456 眼、泵站 177 座、渠道 5371 条、沟道等其它工程 196 处；其中国家所有 29 个，集体所有 6098 个，个人所有 5937 个，其它性质 26 个，产权不明 110 个。

**（二）探索借贷途径。**改革前，投资者一般是通过民间借贷或熟人担保从银行贷款，存在利率高、承担人情债、融资渠道不畅等问题。为解决投资者融资难的问题，蒲城县利用全县机井、泵站工程数量多的优势，与多家金融机构商谈抵押贷款优惠条件。邮政储蓄银行提出把全县水利工程捆

绑，政府或主管部门只要缴纳一定金额的保证金，就可以审批缴纳保证金 10 倍贷款总额。蒲城中银富登村镇银行实地调研机井户贷款需求，把机井户视为优质客户，不需要担保人，不需要保证金，拟定“机井贷”贷款额度 1—5 万元，利率 6.75%，期限 6-36 个月，按季付息，到期一次性还本的初步方案，经总行同意后，在其扶贫包联的桥陵镇西高村先行试点。投资人先到水务局开具产权登记证明，然后凭产权登记证明、工程产权证和经营管理证，在中银富登村镇银行办理抵押贷款手续，程序简单方便，受到机井户的普遍欢迎。

**（三）全面宣传推广。**为使更多投资者受益，水务局和中银富登村镇银行的领导及相关人员召开专题座谈会，结合实际需求，将泵站工程也纳入抵押借贷范围，贷款额度 30—50 万元。随后通过印发文件、制作展板、发放传单、微信朋友圈和打电话推介等形式，在全县范围内广泛宣传，玉泉抽水站法人武红旗以工程产权证抵押取得 50 万元贷款，开启了“泵站贷”的先例。截止目前，“机井贷”“泵站贷”惠及 11 镇 39 个行政村，累计投放贷款 74 笔 340 万元。

### **三、主要成效**

一是落实了水利工程备案登记制度，产权证、经营管理证在片区水管站和水务局造册登记，把办理工程产权证、经营管理证纳入水务常态化管理工作。

二是工程产权抵押借贷有效盘活了水利资产，拓宽了投资者的融资渠道，解决了投资者资金短缺的实际问题。

三是提高了投资者的产权意识，进一步落实了工程管护主体、责任和经费，有利于规范水利工程建设管理。

#### **四、建议**

虽然蒲城县在产权抵押借贷融资方面取得了一些成绩，但在试点过程中也存在一些局限性，一是试点银行只对国家所有和个人所有的水利工程提供抵押贷款，不包括集体所有工程。二是贷款用途以农田水利设施的建设管理为主，也可用于家庭消费和生产经营，但贷款额度还不高。三是目前抵押贷款的银行只有隶属于中国银行的中银富登村镇银行这一家，群众认知度还不高。因此，在推广复制工作中，建议上级部门能出台相关政策，把那些群众认知度高、且分支机构广泛分布于乡镇的银行联合起来，贯彻支农支小、服务基层的思想，争取将集体所有工程一并纳入抵押融资范畴，促进小型水利工程产权抵押贷款的落实，使小型水利工程在振兴乡村战略中发挥更大作用。

# 浙江省遂昌县“建管一体化”典型模式

## 一、概况

遂昌县自 2015 年列入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县以来，紧紧围绕“产权明晰、权责落实、经费保障、管用得当、持续发展”的改革目标，以“建管一体化”为抓手，积极探索小型农田水利建管机制，取得初步改革试点成效。

## 二、改革途径和步骤

**（一）结合实际，出台政策。**为解决小农水项目建管问题，通过深入调研，结合第二批、第五批小农水重点县项目建管实践，与监理、施工、乡镇及村级有关人员多方交流，并与发改、财政等部门多方商讨，决定探索实行“建管一体化”管理模式，并制定出台了《遂昌县小型农田水利工程建设管理一体化实施办法（试行）》，对小农水项目申报、审批、实施、验收及资金补助，产权归属及建后管护等方面进行了明确规定，并配套出台了《遂昌县小型农田水利工程建设管理公开公示办法（试行）》、《遂昌县农民质量监督员管理办法（试行）》、《遂昌县小型农田水利工程“以奖代补”管理办法（试行）》、《遂昌县小型农田水利工程产权确权和移交管理办法（试行）》、《遂昌县小型农田水利工程财

政资金购买公共服务管理办法（试行）》等一系列文件。

**（二）简政放权，精简流程重效率。**明确符合相关规定的项目，由项目业主上报材料后，只要经属地乡镇（街道）初审，再经县水利部门审核，就可以下达计划实施。改变了以往水利项目都是由水利部门大包大揽，乡镇和村级组织无法充分发挥作用，从项目申报到真正落地实施往往需要几个月的时间的状况。“建管一体化”模式下，大大减少了以往的审批程序，缩短了招投标等一系列流程所需的时间，为项目尽快落地提供了条件。

**（三）放开限制，充分激发市场活力。**明确无论是农民专业合作社、家庭农场还是其他新型主体都可以作为项目申报主体，承建项目，并对项目设计、施工、质量、安全、政策处理以及资金筹措使用和投资效益负全责。改变了以往水利工程仅限于有相关资质的水利公司承建，小农水项目点多面广，管理难、利润低、效益差，优质企业、外地企业往往没有兴趣，挂靠、层层转包等现象普遍存在，最后实施工程的往往是当地村“两委”或者是小包工头的状况，充分激发了市场活力。也使原来的“水下”实际承建人“浮出”水面，杜绝了中间转包、个人挂靠等不良现象，减少了招投标费用、施工企业管理费以及转包环节发生的隐性“成本”等。

**（四）多措并举，工程质量有保障。**一是对主要材料严格规定。所采用的主管道（干、支管）必须符合省水利厅推

广目录中确定或县水利部门在类似工程招标中标的品牌，并通过委托第三方检测机构检测合格的产品。二是对关键工序和隐蔽工程加强监管。在堰坝、蓄水池等重要分部工程的关键工序和隐蔽工程施工过程中，要主动接受行业主管部门的监督和指导。三是强化技术服务。县水利部门会同县发改、财政、乡镇（街道）加强对建管一体化项目实施的技术指导和服务，督促项目业主履行职责，强化质量、安全、资金管理。

**（五）严格验收，购买服务提效率。**规定项目要通过由乡镇（街道）和当地水利站的初验和由县水利部门组织的县级复验后，才能获得资金补助，项目实施面积将由县水利部门委托专业测量单位进行实地测量。改变了以往项目由于种种原因不了了之的问题，引进第三方专业机构，提高了工作效率，增强了专业性，水利部门可以抽出更多精力放在施工质量的监管和提供技术服务上。

**（六）准入退出，资金使用降风险。**规定项目经水利部门验收后才能获得补助资金，对擅自变更项目建设地点、实施内容及未按计划按期完成的，将取消建设计划，自行承担损失。改变了以往计划下达就无法取消的情况，减少了应无法实施造成的前期投入损失，将风险移交给项目业主，促使项目业主更加重视工期和质量。

**（七）明晰产权，责任主体再明确。**明确项目验收合格

后，财政补助形成的资产产权归属当地村民委员会，其他归项目业主。整体资产经营权归项目业主，并由项目业主作为管护主体负责管理维护。改变了以往小农水项目产权归属不明，建后无人管理，难以发挥长效的状况。当地村委会和项目业主可根据实际情况，在保障防洪排涝社会（公共）效益的前提下，对有所有权的小农水项目进行市场化运作，取得收益。同时也承担起项目的建后管理任务，确保工程可用、能用，切实发挥效益。

**（八）巧用“微信群”，助力水利工程监管。**将局领导班子成员、水利干部职工、各水管站职工全部纳入“微信群”平台，实现信息共享。由局一线指导服务人员、现场管理人员以及镇街村干部以图文并茂的形式，实时报送水利工程政策处理、工程建设进展情况及推进工作动态等，并及时反映工程推进中存在的困难、难题。一旦发现问题，直接在群里晒出，相关科室马上跟进，解决处理好。通过建立微信群，减少了工作程序，节约了时间。同时，有效推进了水利工程建设进度，切实强化了对工程质量的监管。

### **三、主要成效**

**（一）减少了审批程序，加速了项目建设进度。**遂昌县目前已经采用“建管一体化”模式，实施了第五批中央财政小型农田水利重点县建设项目中的喷微灌项目、“双百万”项目等 25 个项目，新增喷灌面积 5500 多亩，完成投资 1000

余万元。从项目申报到实施平均只要 15 天，缩短项目前期审批时间效果显著。同时，也有效避免了招投标中层层转包、挂靠以及流标等现象。如遂昌桃溪红精品水果园喷微灌项目，由项目业主一个农合基地实施，基地内主要种植桑树、桃树、猕猴桃、葡萄等 200 余亩水果，从项目申报到最后完工只花了 5 个月的时间，及时赶在了旱季之前完工，对于水果园当年的增收起到了极大作用。

**（二）激发了农民参与小型农田水利工程建管的积极性。**目前，已有多个合作社、家庭农场参与小农水项目建设。如种植了 120 多亩茶叶的遂昌云峰街道银都村茶叶喷灌工程就由当地的一个家庭农场承包实施，种植了 360 亩金钱柳的遂昌王村口镇官塘村中草药滴灌工程由当地的一个中药材专业合作社实施，实施过程都较为顺利。随着一体化模式的推广，将有越来越多的各类主体有意向参与。“一体化建管”模式下，农民真正参与了小农水项目的建管，激发了兴修水利的自觉性和主动性。涉及到政策处理时，能心平气和地协商解决，实现了农民由被动修水利向主动建水利的大转变。

**（三）提高了资金使用效率，增强了项目业主责任心。**目前，采用一体化实施的 25 个项目均已按期完成，部分已通过验收，减少了项目因政策处理或施工单位组织不力等原因造成的延期，也降低了因工程无法实施造成的政府前期资金投入的风险。目前已完成的 25 个项目，共计完成投资 1000

余万元，按照“一体化”模式补助标准，将补助 800 余万元，这些钱需要在项目经过专业机构测量，并通过验收之后才会打给施工方，确保实实在在地花在项目上，政府的资金使用效率得到了极大提高。

**（四）工程管理成本降低，管理经验不断积累。**“一体化”建设管理模式下，项目完成后由项目业主作为管护主体负责管理维护，目前完成实施的 25 个项目均由项目业主自行承担建后管护任务，确保工程能切实发挥效益，降低了政府部门的管理成本。同时，通过项目的实施，为家庭农场、合作社的生存、成长和提升创造了良好的市场条件，锻炼了他们的管理能力，也为以后推广“一体化”模式积累了宝贵经验。

# 福建省武夷山市改进项目管理方式典型模式

## 一、概况

### 1. 试点区域概况

武夷山市下辖 3 个街道办事处、3 个镇、4 个乡、3 个国营农场，共 115 个行政村，896 个自然村组成。全市耕地面积 29.59 万亩，其中有效灌溉面积 24.06 万亩，试点核心区面积 19.7929 万亩，占全市有效灌溉面积的 82.26%。

### 2. 主要完成的任务及特点

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”。进一步建立健全决策民主、行为规范、公开透明、廉洁高效的农村基础设施建设监督管理机制。除严格执行工程项目建设一般程序外，还实行“农民监督员制”，吸纳受益区农民代表和村民代表参与工程项目规划、设计、招标、施工、管理等全过程，并进行评分，接受基层群众的直接监督，安排的小维修工程分别在市、乡镇、村的公示栏或项目点现场公示栏公示。

## 二、改革途径和步骤

一是建立健全质量管理体系，项目法人负责、监理单位控制、施工单位保证和政府质量监督相结合的质量管理体

系，严格质量标准 and 操作规程。

二是强化质量责任制，项目法人、设计、监理、施工等有关单位确立质量负责人，落实质量终身负责制。

三是加强监管保质量。在实施项目过程中，引入层层管理机制，技术上有人指导，施工中有人监督，严格按照质量要求把好关口，确保建一处，成一处，把惠民事情办好，让社会满意，让群众满意。

四是强化项目规范管理。采用报帐制进行管理；引导农民筹资投劳，采用“一事一议”等相关政策进行管理。

五是严格执行基本建设程序，从严执行项目法人负责制、招标投标制、工程监理制、合同管理制和竣工验收制，并注意规范项目法人组建，落实项目法人责任主体地位，强化对项目法人的指导、培训和监督管理。

六是加强工程阶段验收和竣工验收，严格按照有关规定，对具备条件的，及时组织验收，确保工程顺利交付使用，并做好水利工程管养维护工作，确保发挥长期效益。

七是 115 个行政村都新设水利员一名，水利员由各村自行推荐，报市水利局管护办公室。选聘采取进退机制，实行一年一聘。试点工作期间，水利员月补助人民币 120 元。并出台水利员的职责，明确工作性质与任务，年终考核不合格的水利员可辞退，另行选聘。

### **三、主要成效**

随着农田水利建设按照“政府引导、民办公助”原则的

实施，有关部门密切配合，履职尽责，做好政策引导、项目规划、技术指导、信息发布、评审验收、监督管理等方面工作，全市的农田水利设施管护项目管理形成了良好机制，吸纳受益区农民代表参与工程项目规划、设计、招标、施工、管理等全过程，确保工程的质量、进度和资金控制，并接受群众的广泛监督，减化了建设程序，使损毁的农田水利工程及时得以修复。试点乡镇的水利工程建设，水利工程建设总投资在 100 万元以下的项目由乡镇街道做业主，增加了乡村对水利工程的参与意识和主人意识，增强了受益农民对水利工程维护和修复的主动性，群众和社会对农田水利的投入也明显增加。

# 江西省新干县探索完善项目补助方式典型模式

## 一、概况

新干县在推进山塘整治工程、小型农田水利工程维修养护项目、农村饮水安全工程等建设时，按照“民办公助、以奖代补、先建后补”原则，就完善项目补助方式进行了深入探索，突出形成了以灌溉规模、库容大小、工程等级、人员数量为基数的标准补助方式。实施项目补助中坚持四个结合，充分调动项目受益主体或管护主体自主建设、管护农田水利设施的积极性，实现财政补助使用效益最大化。

## 二、改革途径和步骤

### （一）突出四种方式

1. 突出灌溉规模补。适用于农田水利维修养护项目，以当年统计的实际灌溉面积为基数，按每亩 5 元的标准下达补助计划。如 2015、2016 年实施的农田水利设施维修养护省级财政奖补试点项目，以乡镇为对象下达试点计划，省、县两级补助比例各占 25%，乡镇、受益主体各按 25%比例配套到位。

2. 突出库容大小补。侧重于山塘达标整治工程，以总库容为基数按标准下达山塘整治工程补助计划。2015、2016 年山塘整治项目，省级以上财政按每立方米 3 元标准核发奖补资金，其余部分由受益主体通过投劳折资或自筹资金解决。

2017年补助标准作了适度调整，规定1万立方米以下的山塘按每座5万元补助；1万立方米以上的山塘，以增量库容为基数，按每立方米2.5元标准增加补助。

3. 突出工程等级补。集中于中小型水库、堤防、泵站、水闸等水利工程的维修养护及其管理设施的完善，按工程等级是下达补助计划，等级越高补助标准越高。2016年中型水库的维修养护补助标准为20万元/座，小（1）型水库为5-6万元/座，小（2）型水库为2-3万元/座，堤防、泵站、水闸补助标准也因工程等级高低而不同。

4. 突出人员数量补。多用于农村饮水安全工程、小型水利工程管理等，以受益人口或管理人员数量为基数，按标准下达补助计划。农村饮水安全工程。以正在实施的2017年农村饮水安全巩固提升集中供水工程为例，年内计划完成18处农村饮水安全巩固提升集中供水工程的建设任务，计划解决农村饮水困难人口17599人，其中含贫困村人口371人，省级及以上财政按每人250元标准下达补助计划440万元，补助比例为40%，余下60%为地方配套及受益群众自筹解决。

## （二）坚持四个结合

1. 坚持项目建设与项目管理相结合。近年来，新干县充分运用小型水利工程产权制度改革、农田水利设施产权制度改革成果，在明晰小型农田水利工程设施所有权、使用权，落实管护主体和管理责任的基础上，推行项目部下移，允许

国有水管单位、村组集体经济组织、农民用水协会、农村供水公共服务专业合作社等所有权或使用权主体作为项目法人，就山塘整治、农田水利维修养护、国有公益性水利工程维修养护等项目进行自主申报、自主实施、自主管护，实行建管一体化，充分体现了实施项目时建管一体化的优先原则。

2. 坚持制定计划与申报项目相结合。计划下达既要根据上级计划指标、目标任务作出总体安排，又要按照“轻重缓急”原则对各地各单位申报项目进行排序筛选，明确拟实施项目的建设主体、建设名称、建设内容、质量进度等要求，确保计划下达不与上级要求脱节，不与基层实际脱节。

3. 坚持项目奖补与绩效考核相结合。奖补资金的最终核发以绩效考核结果为基本依据，实行奖优罚劣。目前，推行绩效考核的主要有三个方面：一是建设项目质量评定考核。主要涉及山塘整治工程，完工后由县水利局会同县财政局对山塘整治工程进行质量评定考核，考核结果作为工程结算、核发奖补的主要依据，奖补资金原则上不应超过计划指标。对施工质量、进度达不到要求的，暂不予奖补，待整改到位后再按规定予以奖补。二是维修养护项目量化考核。主要涉及农民用水协会、农村公共供水服务专业合作社作为项目法人自主实施的农田水利设施维修养护项目，完工后由县水利局会同县财政局对该项目实行百分制量化考核。考核 80 分

以下者为验收不合格，取消奖补资格；考核 80-90 分者按得分比例奖补；90 分及以上的按计划全额奖补。三是工程管理量化考核。量化考核对象主要有乡（镇、街道办）、小（1）型水库工程管理机构、小型水利工程安全管理员或报汛员。新干县将乡（镇、街道办）、小（1）型水库工程管理机构纳入政府目标管理考核体系，实行量化考核。县政府每年安排 2 万元、1 万元预算资金，分别对考核前六名的乡（镇、街道办）、小（1）型水库工程管理机构进行表彰奖励。

4. 坚持政府监管与社会监督相结合。将政府监管与社会监督贯穿于项目实施的全过程，严把项目建设质量关、进度关和资金使用关。一是政府监管。由县水利局、县财政局、县水利工程质量监督站负责监管。以山塘整治为例，山塘整治方案由项目受益主体委托有资质的设计单位勘察设计，方案编制完后经乡镇初审同意后报县水利局审查，审查同意后由县水利局会同县财政局批准实施。县水利局、县水利工程质量监督站对项目实施进行定期或不定期抽查，及时下发检查通报，发布进度排名，明确整改要求。同时，统一调配使用全县乡镇水务站技术力量。二是社会监督。涉及到群众监督和公开公示两个层面，即制定了农民义务质量监督员制度，由其代表群众参与项目建设管理、履行质量监督职能、监督资金使用，保证了群众的参与权、知情权、监督权，维护了群众合法权益。又在项目实施各阶段各环节实行全程公

开公示制度，做到公开透明，阳光运行。

### 三、主要成效

实现了四个转变。一是实现了从“四制”向“以奖代补”建设管理模式的转变。对投资规模小的山塘、水陂等农村五小水利工程的建设与维修养护项目，允许受益主体作为项目法人采取“民办公助、先建后补、以奖代补”的方式自主实施。以总库容5万立方米的山塘整治工程为例，与“四制”建设管理模式相比，采取“以奖代补”建设管理模式，省去了设计、施工招投标、村组协调等中间环节，节省了设计、招投标等前期费用3.6万元，降幅达24%；建设周期也从175天缩短到58天，降幅达67%。

二是实现了从“要我建”到“我要建”的转变。群众自用自建自管的积极性和主动性显著提高，这是近年来推行“民办公助、以奖代补、先建后补”最为显著的变化。

三是实现了从“做好做坏一个样”到“做好做坏不一样”的转变。无论是项目建设还是工程管护，严格执行以绩效考核为基本依据的奖惩制度，做到以绩效定奖补，奖优罚劣，质量、进度得到有力保障。

四是实现了从单一监督向多重监督的转变。项目实施坚持政府监管与社会监督并举，上下发力，一改过去政府监管的单一模式，既保障了受益群众对项目实施的知情权、监督权、参与权，又保障了奖补资金使用效益最大化。

# 江西省兴国县建管一体化典型模式

## 一、概况

兴国县以小型农田项目县为契机，将项目建设管理权限下放到农户、村组集体、农民用水户协会、农民专业合作社、家庭农场、种粮大户等新型主体，由新型主体自下而上申报、实施农水项目，逐步实现小型农田水利工程建管一体化。

## 二、改革途径和步骤

### （一）改革途径

1. 多元建管主体，调动群众参与热情。明确农户、农民专业合作社、家庭农场、村组集体等新型农业经营主体都可以作为项目申报主体，承担项目建设管理。随着建管一体化的推广，有越来越多的各类主体参与进农田水利工程建设管理，真正实现了“自主申报、民主管理”，激发了群众的自觉性和主动性。截止到2017年，建管一体化项目达到942个，项目总投资达18498万元，落实管护主体385个，落实管护责任人1080人。其中，以村级集体为主体的有820个，占87%，以农民用水户协会为主体的96个，占10.2%，以农民专业合作社、家庭农场、产业大户为主体的26个，占2.8%。

2. 放开项目限制，扩宽建管一体范围。放开小型农田水利工程建设限制，将可实施建管一体化的项目扩展到“七小”水利工程（小水陂、小水渠、小河堤、小山塘、小水库、小泵站、小机井）、水毁工程修复、山塘整治工程、小型水利

工程维养项目等。如水陂过流量应小于  $100\text{m}^3/\text{s}$ 、水渠农田灌溉面积在 50-800 亩以内、机井及泵站装机小于 1000kw、山塘蓄水量在 1-10 万  $\text{m}^3$  以内，堤防为 3 级以下，小型水库均能实施建管一体化。

3. 简化申报流程，加快工程审批进度。结合小农水项目县建管经验，制定了建管一体化项目申报流程。项目申报由实施主体提出申请，经乡镇水务站初审后报县水利局审核，就可以下达计划实施。实施建管一体化的小型农田水利项目，实施主体下移到新型主体，施工单位的选择只需通过乡镇公共资源交易平台，对投资在 10 万元以下的项目可以直接委托，时间大大缩短。如崇贤乡崇义村集体建设的 30 米水陂，总投资 7.4 万元，从落实施工单位至工程完工仅用 40 天，比同类型同规模的非建管一体化项目缩短了 100 天左右。

4. 坚持先建后补，强化政府绩效考评。项目完工后，实施主体自验合格后提交验收申请表，同时提交竣工资料（包括竣工图、结算表、工程照等）及工程管护协议。申请经乡镇水务站、乡镇政府复核后上报县级有关部门进行实地验收。建管一体化项目均采用“先建后补、以奖代补”模式，以县水利局、财政局绩效考核结果为依据，核发项目奖补资金。若施工质量、进度达不到要求，则暂不予奖补，待整改到位后再按规定予以奖补；超过规定时间未开工、严重违反建管一体化程序的，则不予以资金奖补。

5. 明晰工程产权，落实运行管护责任。建管一体化项目

完工后，按照“谁投资，谁所有，谁受益，谁管护”的原则来明晰产权和使用权，由县级人民政府或其授权部门向建管主体颁发产权证和使用权证，证书中明确工程职能、管护范围和权利义务等信息。目前，兴国县共完成了七大类 3413 处小型水利工程的确权登记，发放使用权证 3212 份，签订管护责任书 3212 份。在产权到位的基础上，由产权主体落实管护主体和具体管护人员，并签订管护责任书。县有关部门对管护人员进行量化考核，确保工程管护到位，效益正常发挥。

6. 推行四个一点，多方筹集管护经费。结合小型农田水利工程维修养护财政奖补试点经验，积极推行“四个一点”筹集管护经费的办法。一是“向上争一点”，积极向上级争取小型农田水利及公益性工程的维养经费补助。二是“县里补一点”，在县级土地出让金、砂石资源管理费、水资源费中按一定比例列支，用于非经营性水利工程的管护。三是“乡村筹一点”，通过动员用水户、种粮大户、社会力量等捐资、赞助机械设备、建筑材料等方式筹资。筹资或筹劳额度则根据工程管护情况通过“一事一议”方式议定。四是“水费收一点”，在产业集中区、现代农业园区、缺水灌溉区实行定量计收农业灌溉水费。农民用水户协会或村委会自行征收水利工程供水水费，并根据工程管护情况支出使用。

7. 全面公开公示，保障公众知情参与。项目立项前，建设单位深入乡镇村组广泛征求项目区群众意见，项目批复后

在县政府或相关部门网站、项目所在地张榜公示项目建设规模、地点、形式、投资等内容，项目建设过程中在项目区公示施工单位、施工进度、施工质量要求、投资等情况；项目村选派村民代表监督施工质量，在项目验收后及时公示项目验收情况。改革试点以来，兴国县通过各种媒体对小农水重点县(项目县)、山塘整治、灌区改造等 1250 个农田水利建设项目的批复、招投标、施工进度、资金使用、质量监督、竣工验收等情况进行了全面公示。

## (二) 改革步骤

以新型农业经营主体为工程建管主体，根据“七步工作法”来推行小型农田水利工程建管一体化。

第一步，自主申报：由新型农业经营主体自下向上进行申报承担工程的建设管理。乡镇水务站对申报材料进行初步审查，现场核实，提出审查复核意见后统一上报县水利局。

第二步，审核批复：县有关部门对项目进行审查核定，根据年度农田水利项目投资计划，分轻重缓急、择优选定实施项目来批准立项。

第三步，组织实施：项目由建管主体组织实施，并根据项目投资金额规模，分别以公开招投标、“一事一议”、“三重一大”等方式选择施工单位。

第四步，民主监督：在施工过程中，根据项目投资金额规模，分别以监理单位、监督理事会、农民义务监督员等形式，对工程建设质量进行监督检查。

第五步，项目验收：建管主体对项目进行初验合格后，提交验收申请、工程管护协议及有关资料，由县有关部门组成验收小组进行实地验收，核定完成工程量及工程投资等。

第六步，资金核付：项目验收后，根据奖补标准及完成投资，由县水利局核定奖补金额，奖补金额在批复计划投资之内的按核定奖补金额给予奖补，超过的按批复的奖补资金补助。

第七步，工程管护：项目完工后，及时落实工程产权，财政补助形成的资产产权归属村级集体，其他产权归建管主体。由建管主体落实管护单位及人员，明确其管护职责。

# 山东省菏泽市定陶区农田水利设施建管一体化 典型模式

## 一、概况

自 2009 年国家启动实施小型农田水利重点县项目以来，定陶区紧紧抓住上级加大水利建设力度的大好时机，着眼于解决农田水利设施“最后一公里”问题，在总结农村饮水安全工程建管机制改革工作的基础上，紧紧围绕实现农田水利现代化的奋斗目标，探索出了农田水利设施“高点定位、科学规划，高标准建设，建后实行统一管理”的模式，在农田水利设施管理中彻底改变过去重建轻管的观念，坚持“建到哪里，管到哪里；建好一方，交接一方，管好一方”的指导思想，确立了“区水务局行政领导+公司化运作”的统一规划、建设、管理模式，实现了水利工程发挥效益长期化、长效化。

## 二、改革途径和步骤

**（一）注重群众参与。**水利工程规划、建设内容公开，在水利工程勘测、规划前广泛征求群众意见，发放明白纸，填写群众意见表。项目区内所有农户自愿申请加入“服务中心”，登记造册实行统一管理。与农户签订服务协议，并发放取水证，农户明确了项目建设及服务内容，吃上了“定心

丸”，更加支持、配合项目建设。

**（二）严格工程建设标准。**工程建设实行“四制”化管理，严把质量关，所有工程从图纸设计到施工验收，坚持“一根绳子拉到底、一把尺子量到底、一个标准验到底”。

**（三）注重全过程监督。**纪委、财政、审计等部门对项目规划设计、招投标、建设、验收等实行全过程监督，工程建成后立即组织财政、审计等部门对工程开展审计，确保项目资金落实到位。

**（四）注重管理前置。**润田灌溉服务中心（由区水务局授权成立）直接参与项目勘测、规划、建设、验收，既起到直接监督作用，又熟悉了工程建设各个环节，为建后工程管理提供了坚实技术保障。

通过近几年的努力，定陶区基本建成了“旱能浇、涝能排”的高效节水灌排体系，有了可靠的水源保证，水资源的调控力和利用率得到全面提升。

### **三、主要成效**

定陶区水务建管一体化模式取得了良好的经济效益和社会效益，赢得了群众满意。

**（一）优化了资源配置。**统筹整合水利项目、资金，实行水利工程统一规划和建设，科学合理布局，减少了重复投资，避免了矛盾交叉。

**（二）保护了水利设施。**明确了产权和管护主体，实行

公司化经营、市场化运作，确保了农田水利设施得到有效保护，工程寿命得以延长，工程效益得到长效发挥。

**（三）节约了水资源。**田间灌溉用水按表计量，刷卡取水，有效提高了群众节水意识、商品意识。彻底解决了大水漫灌的落后方式，提高了灌溉用水系数，达到了节水目的，安全省钱、省力省时，方便快捷。项目区年节约灌溉用水 2000 万方，节约用电 1300 万千瓦时，工时 52 万个，年增经济效益 5200 万元。

**（四）水务建管一体化经验做法被广泛推广。**中央电视台、新华每日电讯、人民日报、人民网、大众日报、西部时报、中国农业网等媒体对定陶区水务建管一体化模式进行了宣传报道。

# 湖北省仙桃市实施建管一体化典型模式

## 一、概况

仙桃市地处鄂中南、江汉平原腹地，东临武汉，西接荆州，北依汉水，南靠长江，是一座从县城走来的成长型城市，素有“鱼米之乡、文化之乡、体操之乡”的美誉。国土面积 2538 平方公里，辖 3 个市属街道办、15 个镇、1 个省级经济开发区和 2 个农场。全市人口 155 万（其中农业人口 103 万），耕地面积 136 万亩，境内沃野平川、河湖密布，农副产品资源丰富，是全国重要的粮棉油生产基地。2014 年仙桃市被列入全国 100 个小型农田水利产权制度改革和创新运行管护机制试点县。

近几年来，仙桃市就实施水利工程建管一体化进行了一些有益的探索和实践，选取农民用水者协会作为建设主体参与水利工程建设和管理，落实群众知情权、参与权、决策权、监督权和话语权，提高群众参与工程建设的积极性，得到了基层干部群众的充分肯定。

## 二、改革途径与步骤

### （一）创新工作机制

实行建管一体化，不走招投标程序，不要求正规的施工企业参与工程建设，无疑承担着规避招投标的压力和风险。

但为了完成试点这个新任务，总要有先吃螃蟹的精神，根据水利部、财政部、发改委等三部委有关文件精神，经过法制办的认真研究，出台了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实施意见，成立了由分管副市长牵头的建管一体化试点工作领导小组，确定了工作思路，明确了工作方向。

在此基础上，及时印发了相关配套实施细则：《仙桃市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相关部门职责分工安排》、《仙桃市农田水利工程“建管一体化”项目实施办法》、《仙桃市农田水利设施产权确权和移交若干意见》、《仙桃市农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点绩效考评暂行办法》、《仙桃市农田水利工程建管一体化项目比选实施办法》、《仙桃市小农水设施维修养护补助资金使用管理办法》等等。通过摸索尝试，初步建立了部门协同、上下配合、社会参与、整体推进、齐抓共管的工作机制。

## （二）抓好宣传发动

建管一体化是个新鲜事物，怎么做好，首先是要群众知晓。这就要求广泛发动宣传，舆论引导。一是积极利用网络、电视、报刊等媒介宣传，为建管一体化试点工作营造浓厚的舆论氛围。在市电视台开辟专栏，举办现场访谈活动，邀请村干部群众、施工方人员畅谈农田水利“建管一体化”和试

点工作带来的变化。二是通过印发资料、悬挂标语、创办简报、制作宣传栏（牌）等形式，广泛开展宣传，做到家喻户晓。共悬挂横幅标语 32 条，张贴公告 300 余张，制作大型宣传牌 30 余块，印发宣传单 5000 余份。三是工作专班深入村组分别召开党员群众代表会 13 场次、走访农户 50 余次，集中向农村党员群众宣传试点工作的重要意义、实施方式、改革措施等。

### （三）明确责任主体

经过宣传后选定了试点建设的项目村，如郭河镇的阳光村。阳光村被定为试点村后成立了郭河镇泽口灌区南干渠农民用水者协会阳光分会。由协会提出申请，市水务局、财政局对其进行考核后，批准农民用水者协会阳光分会作为项目法人进行项目建设，协会作为项目法人成立项目管理办公室，项目管理办公室下设工程部、财务部、协调部。工程部聘请有责任心、水利工程建管经验丰富的人员担任，财务部由协会财务人员担任，协调部由阳光村支部书记和党员代表担任。同时选举受益区有责任心的群众代表担任群众质量监督员对项目进行质量监督。

### （四）开展群众议事

试点过程中，坚持“谁受益，谁建设，谁管理”的原则，推行群众“自选、自建、自管、自用”的管理模式，广泛征求受益区村民的意见，充分尊重群众的民主权利。一是群众

“自选”建设项目。将决策权交给群众，自主选择村里需要建设的项目。根据群众反映的机耕桥维修、机房整修以及沟渠疏挖等农田水利设施建设要求，征求大多数群众意见选取其中急需的一些项目先期进行。如阳光村九组附近的机耕桥年久失修，成为了危桥，群众举手表决一致通过重建该桥。二是群众投票表决推选“自建”工程负责人。村民刘火星为村里建设过一系列工程，质量可靠，口碑很好，经群众提名并举手表决，一致同意他为项目建设负责人。三是项目建设施工过程中，让广大群众实行“自管”。群众一致推举大家公认敢说敢做、有责任心的6名群众质量监督员组建监督组，跟班作业，全程监督现场施工，自己管理受益区的水利工程建设项目。四是项目建设完成后的水利设施让农民“自用”。项目完工经过验收后，确权发证，落实管护责任人，签订管护协议，让农民自行使用、自主管理。

### （五）进行公开公示

试点过程中，严格实行项目建设的公开公示制度。项目实施前，在村委会醒目的地方通过宣传栏公示国家关于试点工作政策规定以及建管一体化拟实施项目建设内容、投资额度、建设标准、项目建设负责人、群众质量监督员名单、财务管理办法等。项目实施中，公示项目建设进度情况和群众质量监督员对项目施工现场的监督情况；针对出现的有关问题，及时提交群众讨论后进行公示。例如，对建设好的U

型槽培土，少数群众不理解，待U型槽安装好后，又将土毁平。发现这个问题后，仙桃市及时公示问题，经过群众讨论，研究了合理的解决办法。

## （六）强化质量监管

实行建管一体化，没有经验和先例可循，没有现成的模式可照搬。仙桃市在开展试点工作过程中，始终认为强化监管是试点工作有序开展的关键，工程建设质量是工作的成败。

一是加强组织领导。市财政局、水务局、发改委工作专班职能明确，充分发挥组织协调和管理作用，定期督查工程质量情况和资金使用情况，确保任务落到实处。

二是加强学习培训。市水务局先后组织13次座谈会和5次现场观摩会，开展现场管理业务培训，讲解工程施工监督的技术要点和管理方法，使他们掌握工程监理的基本技能。如监督员胡治汉，在施工现场看到施工方在保养方面做的不到位，当场要求施工方重新洒水进行养护；看到新进的U型渠蜂窝麻面过多，坚决要求重新换掉。

三是加强质量管理。在材料采购、施工安装、监督检查等方面严格把关。工作专班和市水利质监站经常到工地进行抽查、暗访，发现问题及时提出整改措施。如在检查中发现存在质量安全隐患。主要是水泥混凝土质量控制不规范、群众质量监督员素质参差不齐，项目法人管理不规范等问题。

及时组织落实整改，举一反三，坚决排除质量安全隐患，避免质量安全事故的发生，确保工程质量和安全。

四是加强工程验收。严格验收程序，搞好四级验收，即：由村委会组织用水户协会代表对完工工程进行自验，锁定好工程量，并做好工程质量的认定，杜绝质量隐患或质量不合格工程；由镇分管水利的领导组织水管站、财政所及村委会、村民代表对村自验合格工程进行初验；再由财政、水利、发改委会同项目所在乡镇政府对初验合格工程进行复验，层层签字负责形成验收报告；最后提交审计部门审计。

### **（七）实行长效机制**

“建管一体化”建设项目按小农水重点县标准由四级验收后才进行资金拨付。项目实施时要进行登记造册，建立台账、每道工序要有影像资料、工程验收资料等。所有资料要在完工后交协会存档、备案。工程完工经过验收合格后，落实管护责任人，签订管护协议。

## **三、主要成效**

一是在项目的规划上，让群众自己选自己定，很大程度上避免了规划的盲目性，使建成的工程能发挥效益。二是让群众自己监管工程建设，既增强了群众的责任感，又从根本上解决了小农水工程点多面广、工程管理全覆盖难的问题。三是节省了时间，群众积极配合参与，工程建设进度得到了保障。四是减少了许多中间环节，节省了不必要的费用。经

摸底比对，至少可以节省工程总投入的 5%。另一方面，项目建设由群众自己定、自己管理、自己监督，使群众格外珍惜来之不易的工程，保障了项目效益的最大化。

#### 四、体会和思考

主要体会：一是群众参与建管一体化，接地气，得到了群众的拥护。二是由协会作为项目法人，工程不实行招投标，减少了中间环节和施工方的相关费用，既能保证施工方合理利益，又能保证建设质量和进度。三是强化群众质量机制，施工队伍不敢也不能偷工减料，工程质量能够得到切实保障。四是协会承担法人，解决了水利部门既当裁判员又当运动员的问题，同时也减轻了工作压力。

主要问题：一是农民用水者协会没有专业的管理和建设队伍来履行职能，其管理和技术能力一时还难以适应要求。二是让农民组织承担项目建设中的一切事务，存在较大的风险，健全社会化、市场化、专业化还有个过程。三是群众质量监督员“监理队伍”没有系统的专业技术支撑，工程质量管理无法真正保证，群众监督员只能发挥过程监督作用。

# 湖南省长沙县小型农田水利设施“自建自管” 典型模式

## 一、概况

近年来，长沙县全面推行小型农田水利“民办公助、先建后补、自建自管”新模式，县人民政府先后出台了《长沙县“民办公助”小型农田水利工程建设管理办法》、《长沙县“民办公助”小型农田水利工程项目补助标准》，《长沙县小型水利工程管理养护实施办法》等奖补政策文件，县水务局制定了《长沙县小型农田水利工程标准图集》、《长沙县小型水利工程维修养护定额》等工程建设标准，做到“一个政策定资金，一本图集管标准，三张照片看过程，联合验收保效果”。如长沙县2016年中央财政农田水利建设项目，要求完成低压管道灌溉2万亩，涉及5个镇27个村49个片区，长沙县采取“管材招标采购+土建村民自建”方式实施，于2016年秋收后开工，至2017年春插前全面完工，项目全部验收合格，质量优良，当年投入使用，运行效果良好，群众十分满意。

## 二、改革途径和步骤

### （一）改革途径

制定奖补政策、补助标准、工程建设标准——实施自下而上申报——联合验收——按标准拨付奖补资金。

## （二）主要步骤

1. 坚持“项目自选”。由受益主体自行选择项目向村级申报，各村召开村民代表会民主决策当年计划申报项目，各镇对各村申报项目初审后报县水务局下达年度实施计划。

2. 坚持“村民自建”。计划下达后，由各受益主体按照全县统一编制的《标准图集》自主实施建设，镇街水务站负责技术指导和质量监督。

3. 坚持“分级验收”。建设完成后，由受益主体申报各村委会自行验收，验收合格后申报镇级验收，全镇当年计划项目完成后申报县级抽查验收。

4. 坚持“先建后补”。验收合格的项目，按全县统一的《补助标准》，由县财政拨付补助资金到受益主体；《补助标准》由县财政评审中心根据《标准图集》按定额计算造价的70%确定，折算成可量测的实物工程量单价，每两年根据材料人工增涨进行一次调整。

5. 坚持“公开公示”。出台《长沙县小型农田水利设施建设公示管理办法》，要求项目申报、计划安排、补助资金在县报、镇公示栏、村公示栏逐项进行公示，在各项目现场张榜公布工程建设情况，项目完成后张榜公布补助资金和使

用明细，保障群众的知情权与监督权。

6. 坚持“项目自管”。项目建成后，由受益主体自用自管自维护，工程管护效果作为下年度奖补资金计划安排依据。

### 三、主要成效

健全了县、乡、村一条龙的水利服务体系，在财政补助小型农田水利项目中实现了“自建自管”模式全覆盖，这种“群众点菜，政府买单”的新模式，与政府包揽代建的传统方式相比，优势明显。

**一是建设效率大大提高。**受益主体自主申报自主建设，大大简化了前期流程，建设效率显著提高，验收合格后即可按统一标准付款，提高了资金支付及使用效率。

**二是建设成本下降。**采取补助方式建设，成本为定额标准的70%左右，节约了施工单位投标成本、利润、监理费用、清单编制费用、招标代理费用。

**三是建设方案更合理。**由群众自主建设，承担者均为当地技工、群众，熟悉本地用水习惯和水土环境，可及时纠正设计缺陷，减少了后期管护隐患，使工程项目更加符合群众需要。

**四是工程质量有保证。**有标准图集参照，有镇街技术人员指导，工程多为群众自建自用自受益，偷工减料意愿降低，

建设质量有保障。

**五是群众主人翁意识增强。**项目由群众自行选择申报，实施方式由群众民主决策，建设过程群众全程参与，项目全程全方位公开，建成后由群众使用和维护。受益群众始多了一份“主人”的感觉，积极参与和监督，自觉管理和维护建成项目，大大减少了建设矛盾，促进了工程长久发挥效益。

#### **四、需要注意的事项及建议**

**一是村级民主决策管理能力需进一步培育。**项目选择是否合理、建设方式选定是否公平公正、资金管理是否跑冒滴漏，取决于村组民主决策和自治能力。实践中，能做到全过程民主决策管理的村组，群众参与程度非常高，少数没有形成民主决策管理习惯的，群众参与程度仍不高。

**二是政策体系需进一步完善。**“自建自管”模式下，项目资金很大一部分用于劳务工资，有关劳务工资的政策仍需进一步完善，村级财务管理还有待进一步规范。

# 湖南省澧县“群众投一、政府补二”建管投入 改革典型模式

## 一、概况

2014年以来，澧县相继被列为全国小型水利工程管理体制改革试点县、小型农田水利设施产权制度改革及创新运行管护机制试点县、全省农田水利综合改革试点县。该县在梦溪、大堰当、澧东、甘溪、双龙、永丰等6个乡镇35个村开展“群众投一，政府奖二”农田水利建管投入模式改革，群众积极性空前高涨，累计自筹270万元，下达财政补助资金540万元。这些奖补项目都是群众需求最迫切的项目，实施后极大改善了项目区灌溉条件，规范了用水秩序，实现了水利改革服务项目建设，项目建设贯穿水利改革的目标。

## 二、改革途径与步骤

### （一）改革路径

制定奖补方案——开展试点——扩大试点范围——完善奖补政策——全面推开。

### （二）主要步骤

1. 制定奖补方案：澧县以梦溪镇、大堰当镇为示范引领，出台了农田水利项目以奖代补实施方案，明确了操作程序、补助标准；

2. 开展试点工作：①项目村遴选。通过县级水利门户、主流媒体及召开遴选大会等方式发布项目村遴选公告；各村召开村民代表大会确定申报项目经乡镇初审，报县发改、水利、财政、农业等部门联合遴选审批，结果在水利网站或主流媒体公示 15 个工作日。②方案审批及实施。公示无异议后县级水利部门编制实施方案报市级水利部门审查，批复后县水利局进行技术交底，项目村严格按照有关要求开展项目建设。③联合验收。项目完工后由项目村提出验收申请，经乡镇初验后，由县级发改、水利、财政、农业等部门联合验收，验收结果在村内公示 15 个工作日无异议后由国库一次性拨付奖补资金。

3. 完善改革政策：经过在梦溪镇、大堰埭镇试点摸索，在澧东、甘溪、双龙、永丰等 4 个乡镇继续试点基础上，出台了《澧县农田水利设施建设以奖代补实施办法》、《村级公示制度》、《群众监督员制度》等一系列制度，建立了农田水利建管投改革政策体系。

4. 全面推开：2016 起在全县财政奖补小型农田水利项目中全面推开该模式，2016-2017 年实施了 34 座小 II 型水库除险加固，106 处 3414 千瓦机埠更新改造，449 处 3.1 万千瓦机埠维修养护，3200 公里灌排渠整治，5000 口堰塘清淤整治及 194.3 公里高效节水管道铺设，累计完成项目总投资达 2.27 亿元，其中中央及省级投资 1.39 亿元，群众及社会自

筹 0.43 亿元。

### 三、主要成效

一是激发了受益主体积极性，按照“谁建设，谁管理，谁受益、谁负担”原则引导社会力量参与农田水利设施建设。

二是放大了财政资金使用效益，节省了招投标、青苗补偿等非工程措施费用。

三是缩短了项目建设工期，以村组集体、专业合作社、农场主等为项目法人自行组织专业队伍施工，施工组织灵活，速度快、质量好。

### 四、推广建议

一是制定财政补贴、税收、利率、贷款、土地征用等方面的优惠政策，吸纳社会资金、信贷资金参与小型农田水利建设。

二是针对不同类型、不同地区制定具体奖补标准，以受益群众为主体，以“村民自愿、量力而行、合理负担”为原则，实行以奖代补、多筹多补，并妥善处理筹资筹劳与减轻农民负担之间的关系。

# 广西扶绥县实行建管一体化典型模式

## 一、概况

2015 扶绥县以被列入广西壮族自治区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县，以“产权到位、权责明确、保障经费、管用得当、持续发展”为目标，扎实推进试点县建设工作。在改革试点工作中，为解决当前小型农田水利建设管理中普遍存在的重建设轻维护、建管用相脱节、建设效益低下及施工管理力量不足等问题，选择渠黎镇渠芦屯渠芦合作社岜珍片区“双高”水利化项目开展小型农田水利工程实行建管一体化试点工作。

大陵村渠芦屯位于扶绥县渠黎镇西南部，全屯有生产队 18 个、430 户、1800 人，有耕地面积 8500 亩，甘蔗是群众的主要收入来源。2015 年以来，渠芦屯积极响应扶绥县委、县政府的号召，以“分股分红不分地”的形式鼓励农民以土地入股，以农民合作社作为实施主体，主动参与“双高”基地水利化建设 3500 亩，修建 6000 立方米的水池 2 座，打井 6 口，全部采用水肥一体化精准滴灌技术模式，实现以水利化为核心的“双高”基地建设。其中，岜珍片“双高”基地水利化建设工程实施规模为 1923 亩，灌溉方式采用滴灌，主要建设内容：新建二级加压泵站 1 座，配套 90kW 卧式离心

泵 1 台，新建机井 1 口，配套 30kW 深井泵 1 台，设计总提水流量  $0.075\text{m}^3/\text{s}$ ；配套砂石过滤器+筛网过滤器一套；新建地头水池 1 座，容积  $1000\text{m}^3$ ；新建高位水池一座，容积  $1000\text{m}^3$ ；铺设 PVC 干管 3.2km，PVC 支管 3.85km，安装容量为 160kVA 的变压器 1 套。输配水系统由水源工程、首部枢纽、输水管和配水管路组成，用户系统包括干管、分干管、支管和滴灌带。灌溉流程为通过机井抽水至地头水池，再通过二级加压泵站加压到高位水池后再供给至项目区各级管网进行灌溉。灌片由泵站独立水泵供水，供水方案采用加压泵站直供，其工艺流程为：机井→地头水池→二级加压泵站→高位水池→过滤→配水管网→滴灌带→作物根部。

通过成立渠黎镇渠芦现代农业合作社作为项目法人，全程负责“双高”基地水利化建设管理工作，实现工程建设和管理合为一体，让水利工程建得成、运营好、效益佳，取得明显成效。

## 二、改革途径和步骤

### （一）出台配套制度

先后出台《扶绥县加快推进小型水利工程项目建设管理暂行办法（试行）》，《扶绥县农田水利项目资金筹措及管理办法》（试行）、《扶绥县优质高产高糖糖料蔗基地水利化建设实施工作细则》等配套文件，为全县开展农田水利项目建管一体化建设提供政策保障。文件具体从项目申报和审

批、项目建设管理、质量和安全监督管理、项目验收及资金补助、竣工验收、建管一体化改革、产权归属及建后管护等方面做了具体规定。

## （二）具体步骤和主要做法

（1）项目申报前，召开渠芦村民大会讨论成立农民合作社，通过工商部门注册成立渠芦屯农民合作社，并报渠黎镇政府、县水利、财政、发改等部门备案。渠黎镇渠芦现代农业合作社于2015年5月15日挂牌成立，合作社理事会成员在社员的选举下产生，合作社内部设有以下几个机构，一是理事会，成员18人，由每个生产队选出一名代表担任，主要负责合作社经营的规划决策；二是经营科，成员共有6人，由理事会成员兼任，负责执行理事会的决策计划；三是监事会，成员由未进入理事会或经营科的村干部担任，负责监督评议经营科工作。

（2）项目申报。由渠芦屯农民合作社作为“项目法人”逐级向乡镇政府、县“双高”办提出书面申请，县“双高”办根据“项目法人”的申请，结合补助资金来源渠道、筹措情况及补助资金管理办法，选定实施项目。

（3）项目审批。项目选定后，由渠芦屯农民合作社委托具有水利设计资质的单位开展工程设计，编制建设方案和管护方案，管护方案要明确管护主体、运行机制、管护措施等内容，将申报资料上报渠黎镇政府、县“双高”办，由县

“双高”办组织专家对建设方案进行审查，县发改局、财政局、水利局等部门按审查意见进行批复，县财政局根据批复安排建设资金，将已批复的建设方案报自治区“双高”办和市双高办备案，并存档县“双高”办、县水利局。

(4) 项目实施。具备项目建设能力和条件的渠芦屯农民专业合作社作为项目业主，按规定的建设标准自行建设管理“双高”基地（包括：自行委托有资质的设计单位编制“双高”糖料蔗基地水利化工程建设设计报告和工程设计图；自行组织施工队伍按设计批复开展基地水利化工程施工、自行委托监理在报监后开展施工监理工作），采取以奖代补或先建后补方式给予财政补助。项目实施过程中的工程变更、隐蔽工程量的签证由监理、设计单位、施工单位、渠黎镇政府、大陵村委共同签证认定后，由施工单位编制工程结算书等竣工资料，报县双高办备案。县水利工程质量监督站对工程关键节点进行监督并组织有资质的质量检测单位现场抽样检测，出具质量监督报告；渠黎镇政府、大陵村委负责日常质量监管。在工程队进场施工前，渠芦屯农民专业合作社就完成了土地整治、土地确权流转、甘蔗砍运、机耕道路建设等前期工作，按照项目区水利化建设标准要求，重新规划井字形机耕道路和轮灌区，为项目建设创造有利条件。在项目实施过程中，合作社积极协调解决水池、电杆、输水管路等用地问题。合作社还派出社员代表负责对项目施工进行全程监

督，熟悉项目建设情况及运行机制，方便项目建后使用和管护组织专人。

（5）质量控制。项目建设过程中，渠芦屯农民合作社全程负责项目实施前、实施过程中和建后管护的组织和协调工作。具体组织施工、监理、设计到县水利工程质量监督站办理报监手续；渠黎镇政府和合作社还派出社员代表、监督员负责对项目建设过程的工程隐蔽部位质量进行重点监督，避免工程质量、安全事故的发生。县“双高”办组织具有质量抽检资质的单位进行工程抽样检测，有违反质量安全管理规定导致工程质量安全事故发生的，按相关规定处罚相关责任人。

（6）项目验收。项目建成并试运行后，由渠芦屯农民合作社向县“双高”办提交项目验收资料和验收申请，县“双高”办牵头，会同县水利局组织专家根据项目建设标准和验收办法要求，对水源工程（含输配水工程）、田间工程进行县级验收，并出具县级验收意见。

（7）资金补助。项目县级验收结果作为核拨财政补助资金的重要依据。根据渠芦屯农民合作社提出的工程款申请材料 and 渠黎镇政府批复意见及县“双高”办审核意见向县财政部门提出申请，县财政部门按国库集中支付程序向合作社核拨补助资金。

（8）产权归属。项目验收合格后，财政补助形成的资

产产权归属大陵村委会，其他资产归渠芦屯农民合作社所有。

（9）运行管护。资产经营权归渠芦屯农民合作社，并由其作为管护主体负责工程建后运行管护工作。工程建成后，合作社把主要精力放在了如何管好用好工程上，并融入到甘蔗种、管、收全过程中。

### **三、主要成效**

通过开展试点，由渠芦农民专业合作社作为“项目法人”，优化审批流程，简化建管环节，实现项目从申报、立项、建设、监督、运行管护等建管一体化，明确了项目投资、建设和管理主体、管理责任，让项目法人真正成为小农水工程的所有者、建设者、受益者和管理者，极大地调动了项目法人的工作主动性和积极性，大大加快了项目建设进度，保证工程质量的同时，又让项目建后正常运行发挥效益。建管一体化解决了小农水工程权属不明，建后管护难落实，效益难以发挥等问题，确保工程建好一处、管好一处、发挥效益一处。

### **四、需要注意的事项及工作建议**

一是管护主体管护经费不足，实际操作存在困难的情况时有发生。虽然出台了配套的改革制度，但在具体实施过程中，管护主体在启动阶段缺乏必要的工作经费，导致了水利设施建后管护工作无法及时有效地开展，使得政策落地生效

比较困难。建议探索实施“县级奖补、乡镇竞争、村级管护”的方式，不断深化农田水利设施改革。二是注重提升群众参与改革工作的主动性和创造性。要加强对农田水利工作改革发展形势宣传力度，让群众充分理解改革工作，增强改革意识，避免存在等、靠、要的保守思想，主动参与到农田水利设施建后管护工作，提高主观能动性和创造性。三是坚持市场取向，发挥政府主导作用，依托基层组织，着力建立市场化农田水利设施投入、管理、组织实施新机制，加大投入力度，加强技术指导，提升水利设施建设管理水平，形成可持续发展的良性运行新机制。

# 云南省昌宁县先建后补以奖代补民办公助 村民自建典型模式

## 一、概况

2014年，昌宁县列为全国100个试点县之一，按照云南省水利厅、财政厅、云南省发展和改革委员会批复的《关于保山市昌宁县农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点县实施方案》，坚持“试点先行、典型引路”的原则，深入推进各项改革，紧围绕“建管一体化、项目建设管理公开公示制度、探索完善项目补助方式、改进项目管理方式、产权确权和移交、建立落实工程管护经费的长效机制、建立政府绩效考核为基本依据的奖惩办法、鼓励和扶持农民用水户协会等专业合作社组织发展”八项改革内容开展工作。按照省、市的统一部署，认真组织开展试点工作，在先建后补、以奖代补、民办公助、村民自建方面取得一定成效。

## 二、改革途径和步骤

**（一）组建项目服务组。**县人民政府及时成立项目建设领导小组，由县长任组长，分管水务工作的副县长和水务局局长为副组长，发改局、财政局、国土局、农业局、审计局、扶贫办、柯街镇政府等主要领导为成员的工作领导小组，本着“统一规划、统筹协调，各投其资、各负其责，共同建设、

各计其功”的原则，统筹农业、国土、烟草等相关部门，全面抓好中央财政小型农田水利重点县建设工作的组织协调和实施指导工作。根据建设项目覆盖范围，在行政村及时成立了农民用水专业合作社，农民用水合作社是项目建设实施主体，对工程建设负有主体责任。乡镇人民政府是项目监督主体，县水务局和财政局是项目技术指导和监督主体。

**（二）出台相关文件。**通过深入调研，广泛听取各方面的意见建议，结合实际出台了《昌宁县深化水利改革实施方案》、《昌宁县农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点实施方案》等一批水利改革方案，为全县深化水利改革指明了方向。

**（三）进行拦标价审计。**项目取得批复后，及时委托审计部门开展工程前置审计，严格控制施工单价。保证了政府投资建设项目承包合同的科学性和经济性，从源头上控制了工程造价，解决了合同价款虚高的问题，进而提高项目的效益性。

**（四）在公共平台及受益区发布公告。**取得审计报告后及时编写建设项目施工邀请公告后，通过在县广播电视台、《昌宁县水务局门户网站》上发布，在县水务局、项目所在地人民政府进行公示。

**（五）施工负责人进行报名。**施工负责人选择上，注重施工经验，对施工负责人有以下三点要求：①凡具有完全民

事行为能力的自然人、法人（法律另有规定除外）；②近5年在本县内参与或从事过农田水利建设、社会信誉较好、有相应的技术力量、质量进度有保障、群众满意度高的施工负责人；③施工负责人无行贿犯罪记录，无拖欠农民工工资证明材料。对施工负责人的业绩、施工负责人有无行贿犯罪记录、有无拖欠农民工工资行为进行初审。初审合格后，发放施工队伍施工意愿书编制须知，须知对施工意愿书编制格式、施工负责人需提交汇报材料一份，并做现场汇报及施工意愿书的打分做了详细说明。

**（六）成立比选委员会。**在施工意愿书递交前，成立比选委员会，比选委员会共7人组成，其中县水务局1人，乡镇人民政府1人，用水合作组织及群众代表共5人，比选小组组长由用水专业合作成员担任。县水务局技术人员主要对施工队伍的施工报价材料把关，选择报价最合理的施工队伍推荐给用水专业合作社备选。

**（七）对施工负责人进行绩效考核。**在项目比选过程中，邀请项目区合作社理事长对施工负责人进行评价，评价内容主要包括施工进度、质量、形象、安全管理、群众反响等多个方面，建立施工队伍“能进能出”的激励机制。对于评价差的施工队伍实现“一票否决”，不得参与项目建设。

**（八）召开比选会议。**施工负责人在规定时间内递交施工意愿书，意愿书由报价材料，施工组织设计，施工负责人

业绩（复印件可附照片），质量承诺，工期承诺等材料组成。在比选过程中，要求施工负责人进行现场汇报，汇报内容主要包括细化的施工组织计划和安排布置等。

**（九）择优确定施工负责人。**比选委员会根据施工意愿书及施工负责人汇报情况进行打分，择优确定施工负责人。

**（十）确定施工负责人签订施工合同。**及时在县广播电视台、《昌宁县水务局门户网站》上发布比选结果，在昌宁县水务局、项目所在地人民政府及项目所在地进行公示。公示三天后，若无异议，及时签订施工合同。

### **三、主要成效**

**一是充分发挥财政资金的撬动作用，群众积极性提高。**由于项目由合作社自主申报、自主建设，彻底改变了过去群众不愿筹资投劳、索要占地补偿、青苗补偿等费用的状况，促使群众积极筹措资金、投工投劳，主动协调解决施工矛盾和纠纷，充分发挥了财政奖补资金撬动民间投资的杠杆作用。

**二是提高了财政资金使用效益。**采用施工比选及群众自建、先建后补的模式开展项目建设，减少了项目招标投标等中间环节，降低了工程造价，节约出来的资金可实施更多工程。如 2017 年度建设项目中水窖浇筑为群众自建、先建后补，验收合格后拨付水窖款，项目区涉及 966 口水窖，概算投资 975.03 万元，验收合格后每口水窖根据不同片区补助

5000元至6000元不等，通过这种建设模式可节约资金580.53万元，大大提高了财政资金的使用效益。

**三是缩短工程建设周期。**采用群众自建、先建后补、施工队伍比选等方式开展项目建设，节约了前期工作及招标投标时间，节约的时间由项目实施主体合理安排施工时间，有效减少了矛盾协调、作物种植等造成的窝工时间，多环节缩短工程建设周期。

**四是有效促进建立工程长效运行机制。**项目实施主体既是建设的投入者和组织者，又是工程的使用者和管护者，由于促进了工程建设管理的一体化，有利于落实管护主体责任，促进建立工程长效运行机制。

# 云南省元谋县引进社会资本探索完善高效节水 灌溉项目建设方式典型模式

2015年，元谋县被列为全国农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点县以来，元谋县紧紧围绕“产权明晰、权责落实、经费保障、管用得当、持续发展”的改革目标，以体制机制创新为抓手，积极开展高效节水灌溉项目建设，在坚持农民主体地位的基础上更大范围、更深程度引入社会资本，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、管理机制，为元谋高原特色现代农业发展提供坚强的支撑和保障。

## 一、改革模式概况

元谋县属南亚热带干热河谷气候，种植业主要以冬早蔬菜热带特色水果种植为主，被誉为“冬早蔬菜之乡”。全县现有的47万亩耕地，年均需水量在2.5亿 $m^3$ 以上，缺口水量达1.2亿 $m^3$ 以上，工程性缺水和资源性缺水非常严重。加之水利工程维护管理难度大，农业灌溉水价低，灌区运行比较困难。2016年，元谋县立项建设元谋大型灌区丙间片11.4万亩高效节水灌溉项目，项目总投资30778.52万元。该项目采用PPP模式建设，投资主体由政府、社会资本和群众自筹三部分构成，发展高效节水灌溉面积11.4万亩。

## 二、改革途径和步骤

### （一）引入社会资本，建设节水工程

元谋大型灌区丙间片 11.4 万亩高效节水灌溉项目采用 PPP 模式运作，引入社会资本进行建设和运营，运作模式为 BOT，回报方式为使用者付费，运合作期限 22 年（其中建设期一年半，试运行期半年，运营期 20 年）。一是开展前期摸底调查，收集相关数据，为运营成本测算提供依据；二是开展了招商比选（竞争性谈判），选定合作企业；三是请会计师事务所完成了“一方案两报告”的编制、评审，开展合作洽谈，完善并签订 PPP 合同。四是组建 SPV 公司，负责项目的建设、管理和运行。

### （二）强化措施落实，确保工作实效

一是县人民政府成立了项目建设工作领导小组，负责项目的总体实施，同时成立项目建设指挥部，负责协调服务和经验推广工作。二是各级财政、水利部门领导亲临指导，规范操作模式，同时完成了机制的编制并通过了省级评审。三是在全县共召开宣传培训会 147 场次 1.36 万人次，发放宣传册 1.45 万册，制作宣传片在元谋电视台滚动播出，为项目的顺利推进和改革机制的推广打下了坚实的基础。

### （三）建立六项机制，破解管理难题

一是建立初始水权分配机制。确定亩均净用水指标为 353.9m<sup>3</sup>，出台了《元谋县改革试点项目区农业初始水权分

配方案（试行）》《元谋县改革试点项目区水权分配及水权交易管理办法（暂行）》《元谋县改革试点项目区地下水管理规定（试行）》。二是**建立水价形成机制**。印发了《元谋县改革试点项目区水价形成机制》，通过成本测算和成本监审，组织召开了听证会，县发改局批复执行水价为承包地 0.9 元/立方米，非承包地 1.4 元/立方米。三是**建立农业节水激励和精准补贴机制**。制定了《元谋县改革试点项目区农业精准补贴和节水奖励暂行办法》及《元谋县改革试点项目区超定额累进加价管理办法（试行）》，通过设立节水奖励和精准补贴基金池，对项目区用水户合作社及农户施行“节奖超罚”，并对水稻种植给以补贴。四是**建立引入社会资本参与项目建设运营机制**。通过 PPP 模式引入社会资本参与项目建设和运营，签订了《合作协议书》和《建设运营合同》。五是**建立群众参与机制**。组建了元谋县大型灌区用水专业合作社，制定了《元谋县大型灌区用水专业合作社章程》、《元谋县大型灌区用水专业合作社财务管理制度》、《元谋县大型灌区用水专业合作社管理办法》建立分社 16 个，发展项目区 1.33 万户用水户为合作社社员，通过股份认购筹资 2725.96 万元入股项目公司，参与项目的建设、管理和运营，并按最低 4.95% 的收益率获得回报。六是**建立工程管护机制**。按照“谁投资、谁所有”的原则明晰工程产权。同时，明确了水源、输配水管道和田间工程分别由政府、公司、农户进行维

护的三级管护模式。

### 三、改革成效

#### （一）破解了社会资本“不敢进、不愿进”的难题

一是政府和群众参与投资，减少了企业的投入成本。二是政府投资完全让利，降低了企业的运营成本，群众利益得到保证。三是建立了政府与投资企业的风险共担机制，通过确定保底水量，保障了企业的合理收益。

#### （二）农民用水合作社参与“三项权益”改革

一是把项目区初始水权分配到村、到户、到农民用水合作社；二是合作社的社员可以通过股份认购取得合作社股权，并按最低 4.95% 获得收益；三是参与水利工程产权制度改革。

#### （三）助推农业产业转型升级

通过高效节水灌溉项目的实施，改变了传统的沟渠输水、大水漫灌的农业灌溉方式，提高供水保证率和水资源利用率，增加了冬早蔬菜、热带特色水果的复种指数和土地产出效率，有效促进项目区的土地流转，从而实现农业产业结构调整，助推农业产业的转型升级。

### 四、模式推广建议

#### （一）要结合县情实际

水价的改革要根据各县气候条件、水资源情况、作物产值情况等来进行，科学合理制定符合本县实际的水价。例如：

元谋县干旱缺水，以高附加值的经济作物种植为主，水价提高后，用水成本也仅占种植成本 3%左右，农户容易接受。

### （二）要结合适合的工程建设

水价的改革必须把原来的“每亩水费”转变为“精准计量”，需要以工程建设提高供水保证率和水资源利用率。例如：元谋县选择了高效节水灌溉工程，实现了水源到田间用管道全封闭供水，用智能水表精准计量，供水保证率和水资源利用率均提高到 90%以上，真正实现了“先充值、后用水”和“按方收费”。

### （三）要结合机制建设

首先是解决“谁来建、谁来管”的问题，引入社会资本进行建设和运营就是一条比较好的路子，政府在特殊年份给予一定缺口补助，企业在运营过程中自负盈亏，保证了水利工程良性运行；其次要配套水价形成、水权分配和节奖超罚的相关制度，积极鼓励节约用水；再次是群众要参与到建设、管理和维护中来，协助运营公司做好项目的长期稳定运行。

# 陕西省三原县推行公开公示制度典型模式

## 一、概况

三原县位于关中平原中部，人口41.58万人，耕地53.00万亩，灌溉面积40.8万亩，全县共有各类农田水利设施4386处。在本次农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点中，积极开展了推行项目建设管理公开公示制度改革试点工作。依托水利工程项目，在小型农田水利重点县、新增粮食产能田间工程、省级小型农田水利等项目建设前、建设中、建后管护环节推行公开公示制度，引入群众参与机制，就项目遴选、建设内容、参建单位信息、施工进度、质量安全要求、建后管护模式等进行公开公示，广泛接受社会监督，旨在提高工程建设透明度和群众参与度，积极吸纳群众意见意愿，提升工程建设管理水平，促进工程效益发挥。

## 二、改革的途径及步骤

**（一）在项目立项遴选时实行公开公示，提高立项水平。**在工程立项阶段，县水利局向各乡镇征集项目申报意见，各乡镇在遴选中引入群众参与机制，初步确定建设内容后公示并征集意见。在项目立项时间紧的情况下，水利局工作人员也可直接进驻项目镇村，与镇、村干部及群众代表共同研究项目申报内容。

在2014年新增粮食产能项目遴选中，新兴镇五四村属于贫水区，部分群众要求建设深井工程，部分群众要求对原抽水站进行改造，对抽水站所用的塘坝进行清淤扩容，争论十分激烈。后经县水利局认真分析，认为当地地下水贫乏，同样投资情况下，建设机井仅能解决200亩耕地灌溉问题，而改造抽水站可解决近1000亩灌溉难问题，采用后一方案不仅受益面广，而且符合水资源开发利用“优先利用地表水”的原则。经过充分沟通，该村党支部、村委会、监委会集体研究决定将项目建设内容定为抽水站改造及塘坝清淤。在实施中，通过清淤，塘坝内被淤积封堵的泉眼全部露头，塘坝蓄水能力增加，有效解决该村灌溉难问题，镇村干部及群众十分满意。该村干部群众认为项目效益好，立项阶段的公开遴选工作发挥了决定性作用。

在新兴镇柏社村巩固退耕还林成果基本口粮田项目立项中，当地群众提出在基本农田建设同时，引入境外客水，改善水利设施条件。县水利局尊重群众意愿，由镇村干部与邻县灌区做好衔接，水利局在申报项目中予以立项。该项目实施后，新建及改造农田500亩，新建渠道6公里，引入了邻县高尔塬水库灌区水源，使500亩坡耕地变为水浇地，群众调整了产业结构，栽植产出高的苹果树，促进了该村产业结构调整 and 经济发展。

**(二) 在项目建设中实行公开公示，保证工程建设质量。**

在项目建设中，要求建设单位就工程内容，质量标准、技术要求等进行公示，或由镇村派驻监督员和群众代表，建设单位对监督员及群众代表进行培训和技术交底，在建设期间积极接受群众监督，及时解决和处理环境协调、质量安全管理中存在的问题。

在2014年新增粮食生产能力田间工程独李镇赵渠抽水站、三合抽水站改造中，在群众监督下，及时纠正了水泵基座基础处理和抽水管道镇墩施工不规范问题，确保了工程质量；同时针对工程建设与群众灌溉之间发生的矛盾，建设单位吸收群众意见采取临时应急灌溉措施，解决了建设与灌溉的矛盾。在2015年小型农田水利重点县项目建设中，通过群众对渠道改造、机井建设监督，提升了渠道土方回填质量，优化了低压输水管道的布置方案，根据抽水试验，合理配置了井泵，杜绝了大马拉小车或小马拉大车的现象。

**（三）在建后管理中实行公开公示，提升工程管护水平。**在工程验收及建后管护中引入群众参与机制，明晰了工程产权，落实了管护责任，将产权人及管护人进行了公示，接受社会监督，为建后管护工作创造了良好条件。

### **三、主要成效**

从项目建设管理实行公开公示制度的效果来看，项目建设公开公示制度的建立，改变了以前在项目立项、招标、施工进度、施工质量、经费支出等方面，没有项目区群众参与

监督出现的工程立项不科学、施工进度无约束、施工质量难保证等问题。群众参与机制在工程建设中发挥了重要作用，工程建设透明度提高，建设质量和效益提升。

**一是有利于科学立项。**公示制度及群众参与机制，促进了立项的合理性、科学性，避免了盲目性、局限性，杜绝了重复建设和浪费投资现象的发生，提升了资金的使用效益和效率，使遴选的项目能够代表最大多数群众的意愿和利益，能够最大程度符合国家水利建设投资政策。

**二是有利于工程的质量控制和进度控制。**群众参与工程建设监督，具有随机性、即时性，是建设、监理单位监督监理工作的有益补充。群众参与后，能及时发现和处理建设环境中的矛盾，减少协调工作量，有助于进度控制

**三是有利于建后管护工作开展。**公开公示制度及群众参与，使项目区干部群众及管护责任人能够较熟练掌握农田水利设施的总体布置、工作原理、受益范围和运行操作要求，为配合做好建后管护工作奠定了基础。

**四是有利于调度群众积极性。**引入群众参与机制，使广大干部群众能够进一步认识国家关于水利建设的法规政策，认识县域水情，认识工程建设的必要性、重要性，从而增强责任感，提升节约水资源、爱惜水工程、保护水工程、遵守水法规的意识。

#### **四、其他**

**一是积极推广复制试点经验。**在全县广泛推行农田水利项目建设管理公开公示制度，使每项工程在立项、建设、建后管护中均引入群众参与机制，最大程度吸纳群众意愿，发挥群众智慧，提高群众参与工程建设管理的积极性，提升建设质量及效益。

**二是加强宣传。**加大水利法规政策及建设管理知识的培训宣传力度，提升监督人员及群众代表在水利项目建设管理方面的能力，帮助监督者多提科学性、建设性意见和建议。

**三是继续做好公开公示。**充分发挥公开公示制度及群众参与机制在建后管护工作方面的作用，将工程产权人或管护人的管理责任、政府监管责任、社会监督义务三者有效结合起来，共同促进农田水利工程管护水平提升，促进工程效益发挥。

# 河北省兴隆县“水利农民专业合作社+股权量化” 管水典型模式

## 一、概况

兴隆县以大杖子乡高杖子村和半壁山镇大碌洞村为核心区，开展建管一体化、项目建设管理公开公示制度、完善项目建设方式、改进项目管理方式、产权确权和移交、搞活经营权、鼓励和扶持农民用水户协会等专业合作社发展等项改革试点。通过有效的组织保障体系，制定试点方案和工程建设方案，动员群众全程参与试点改革，探索出“水利农民专业合作社+股权量化”管水模式。以“单元工程+合作社+农户”组建水利专业合作社，负责农村水利工程管理和运行，提供用水服务。水利专业合作社实行社员制，由村党员代表、群众代表、受益农户代表对现有的农田灌溉设施，按单元工程进行评估作价，折成股份分配给本单元工程内的受益农户作为集体分配股，农户自愿申请并缴纳一定数额的股金后，成为水利合作社社员，所筹股金纳入水利合作社的基金管理。县政府监督水利合作社依法规范成立理事会、监事会等组织机构，给予合作社权益保护、用地、人才、税收、融资等方面政策扶持，并在项目和资金方面给予奖励。

## 二、改革途径和步骤

**一是完善组织保障**，成立了由县长牵头的改革领导小组，县政府把农田水利设施产权制度改革和创新运行机制试点工作纳入全县目标考核重要内容和干部绩效评价体系，强化责任落实，强化协调联动，形成县、部门、乡镇三级联动的工作格局，同时县财政每年安排5万元预算资金作为改革专项经费。

**二是做好顶层设计**，印发《兴隆县农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点实施方案》。

**三是组建水利农民专业合作社**，制定标准，按照“七个一”（即建立一套完善的工作制度和运行机制、一支水利管护队、一本账目、一本大事记、一本会议记录、一张村级水利设施示意图、一批水利灌溉精品点）标准，指导组建高杖子、大碌洞两个水利农民专业合作社，进行规范管理。

**四是以合作社为建设主体**，依托农田水利设施维修养护项目，建立“自下而上”的项目申报机制，开展农田水设施建管一体化、改进项目建设管理方式、建立项目建设管理公开公示制度、产权确权和移交等改革。项目在实施前及实施后均对项目建设资金、工程地点、建设方式进行了公开公示，同时选举村民质量监督员，对工程质量进行全程参与监督，工程完成后明晰了工程产权，并移交、颁证，明确了建后管理责任。

**五是建章立制**，出台了《兴隆县小型水利工程运行管护

经费保障机制及奖补制度》、《兴隆县小型水利工程明确产权及发证工作实施细则》、《兴隆县水库管护制度等二十个小型水利工程管护制度方案》。

### **三、主要成效**

全县已成立 24 家农民用水合作组织，其中，兴隆县大碌洞水利农民专业合作社示范带动作用尤为突出，被评为全国农民用水合作示范组织。形成农民专业合作社管理为主，农户个人管理、专业大户管理相结合的管水模式，资产变股权，实现水利工程设施效益最大化，解决项目建设“政府包办”，农民和社会力量主动性不强，农民用水合作组织组建难、运行难，小型农田设施管护主体缺位，造成的“国家管不到、集体管不好、农民管不了”的问题。

# 山西省稷山县农田水利设施建管典型模式

## 一、概况

2014年，稷山县被列为全省4个农田水利设施产权制度改革试点县之一，按照“明确四权两责，构筑体制框架；强化五大支撑，完善运行机制；建立三大平台，推进改制进程”的工作思路，积极探索“建管一体化、服务流程化、确权特色化”，在破解农田水利建设和管护上出新招、求实效，全面完成了提水泵站、小型水库、机井和塘坝等107眼（处）工程设施的产权制度改革和创新运行管护机制工作。

## 二、改革途径和步骤

（一）推行“2+1”建管模式为各项水利工程正常运营提供全程服务。

在此次改制工作中，稷山县探索创新了“2+1”模式，来推动工程项目建设管理的顺利实施。“2”，即：县水行政主管部门和工程受益主体做为工程项目的建设单位，共同对工程项目的前期规划、设计立项、建设实施等环节进行全程监管。“+”，即：县水利服务中心，是联系水行政主管部门和工程受益主体的桥梁和纽带，通过定规矩、定制度、定流程、定权力，为全县各项水利工程正常运营提供全程服务。

“1”，即：确定各工程运营和管护的主体，既享有融资入股、

合作经营、项目优先、抵押融资和合理开发利用等权力，又拥有对辖区内困难户、五保户优先灌溉、接受上级水资源统一管理调度和防汛部门指挥抢险等义务，更负有保障工程设施安全高效运营、合理配水、水费收取公平、公正、公开的责任。2016年，完成了水利设施维修养护工程10处，完成恢复灌溉面积0.2万亩，改善灌溉面积0.6万亩，取得了规划接地气、设计合民意、质量严控制、管理更便利的良好效果。

## （二）创新“水利医院”服务模式，做到“看病、抓药、治疗”一站式服务。

为着力解决农田水利工程应急抢修、技术缺乏等问题，稷山县在创服务模式下功夫，成立了稷山县水利服务中心，又称“水利医院”，该中心下设水利工程及设备抢修队、水利物资储备库、抗旱服务队、防汛抢险队等机构，建立了“服务基层站所，突出专业特色，方便高效快捷，确保安全运行”的工作机制，以“制度建设、管护资金、项目实施、物资供应、技术服务”为支撑，为全县水利工程提供业务服务和技术指导，为全县参改的水利工程和广大受益群众提供高效的便民服务，做到了“看病、抓药、治疗”一站式服务。

“水利医院”组建运行以来，累计投入20余万元，为全县各水利工程提供泵站首部胶管16根、渠道维修2000余米、管道抢修9处、技术咨询服务21次。通过组建县级水利服务中心，

对全县农田水利工程设施提供“免费维修、以旧换新、流程便捷”的一条龙服务，完善了公益性水利工程管护机制，完成与沿汾提水泵站工程项目签订管护协议12份。

**（三）采用“A”、“B”产权证，加强国有资产的保全和水利设施的管理工作。**

近年来，随着全国小型农田水利重点县的建设 and 两大灌区的节水改造，形成了国家投资、财政补助和群众自筹三种投资模式，但是仍存在建设资金多元筹集、灌溉规模有大有小、服务对象有多有少等问题。为使国有资产得到较好的保全，稷山县通过认真调研、充分论证，设计了工程所有权A证B证。把以国补资金投资建设的工程产权颁发A证，以集体、股份制、个人及其他方式投资建设的工程产权颁发B证。通过对所有权A证B证对的探索实践，既保全了国有资产，又加强水利工程设施的监督管理工作。如麻古垛塘坝工程于2016年由政府投资建设而成，工程形成交付固定资产412.36万元。工程建成后，县水利局委托稷山县西社镇麻古垛支村委进行维护管理。根据工程情况，确定工程所有权为稷山县农田灌溉服务中心，由县政府颁发所有权A证；工程使用权和管护权归麻古垛支村委，并负责工程管护责任；工程监督责任为稷山县西社镇水管站。羊牧头提水泵站工程于2014年由政府补助、村委会自筹建设而成。工程形成交付固定资产118.1万元。工程建成后，由稷山县稷峰镇羊牧头支村委

进行维护管理。根据工程情况，确定工程国补资金 115.06 万元建设部分，所有权为稷山县农田灌溉服务中心，由县政府颁发所有权 A 证，工程自筹资金 3.04 万元建设部分，所有权为稷山县稷峰镇羊牧头支村委，由县政府颁发所有权 B 证；工程使用权和管护权归羊牧头支村委，并负责工程管护责任；工程监督责任为稷山县稷峰镇水管站。

到目前为止，全县共完成了纳入试点范围内的提水泵站 43 处、机井 56 眼、塘坝 6 处、小水库 2 座共计 4 大类 107 处工程的确权和移交工作。共核发所有权 A 证 99 份，所有权 B 证 107 份，签订管护责任书 107 份，监督责任书 107 份。

### 三、主要成效

通过“建管一体化、服务流程化、确权特色化”的探索实践，取得了以下四方面成效：

**一是设施完好率明显提高。**随着改革工作的顺利推进，工程管理主体加强了工程的后续管护，工程设施得到了及时维护，设施完好率有了明显提高。全县平均设施完好率由改制前 62% 提高到 76%。

**二是灌溉保证率明显提高。**随着改制工作的推进，明确了工程管护主体，划定了责任范围，调动了管护积极性，过去许多“名义水地”得到了恢复灌溉，全县实灌面积从改制前 45.7 万亩增加到 48 万亩，增加了 2.3 万亩。

**三是灌溉成本明显下降。**由于各工程加强了设施维护、

健全了管护机制，规范了灌溉电价，核定了灌溉水价，灌溉中的跑冒滴漏现象得到遏制，灌溉利用率明显提高，灌溉成本明显下降。如稷峰镇马家巷提水工程，改制前灌区水价为0.5元/方，改制后分别下降为0.2元/方。2016年，该灌区实灌面积0.26万亩，全年上水7次，亩次农田灌溉水量为100方，全年用水量182万方，灌区年可节省水费54.6万元。

**四是节水意识不断增强。**通过在井灌区大力推行灌溉总量控制、定额管理，极大地增强了广大群众的节水意识。

# 山西省汾阳市农民用水户协会管护典型模式

## 一、概况

2015年汾阳市被水利部、财政部、国家发改委确定为全国100个农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点县后，汾阳市根据山西省水利厅、财政厅、发改委批复的实施方案，积极探索农田水利工程建后管护模式，鼓励和扶持以农民用水户协会为主的专业合作组织，试行“4+1”的协会运作，收到比较好的效果。

## 二、改革途径和步骤

### （一）农民用水户协会的成立流程

在计划组建农民用水户协会的区域内，成立一个由村民委员会、水管单位和农民代表组成的筹备小组，对农民进行一些宣传和用水协会知识培训，确定协会的灌溉边界，划分用水小组选举用水户代表，推选协会执委会候选人，并对执委会候选人和用水户代表进行培训，这些准备工作完成后，召开用水户代表大会，选举协会执委会成员，制定协会章程和各种管理制度，成立农民用水户协会。

用水户代表大会是协会最高权力机构，用水户代表由各用水小组选举产生，一般2-3年进行换届选举，用水户代表大会的职权主要有选举和罢免执委会成员；决定执委会成员

的报酬；审查、通过执行委员会的各项工作计划、用水计划和各项管理制度；审查执行委员会的年度财务预、决算；审议通过或修订协会章程；划分协会用水组；负责制定用水组的运行规则。每年至少召开两次代表大会，即年初讨论和通过灌溉用水计划、工程维护计划和财务预算计划等，年终进行总结和通过财务决算，平时还应就重大问题召开专题会议。

执行委员会是代表大会的执行机构，负责协会日常工作的开展，灌溉管理、工程维修、协调水事纠纷等，执委会由用水户代表大会选举产生，并对代表大会负责，执委会设主席1名，副主席2名，委员8名，主席是本协会的法人代表，负责全面工作；副主席及委员实行分工负责。

一般用水户协会包括若干个用水组，用水组召开全体会员大会，选举本组的代表参加用水户协会代表大会，每个用水组选举产生一名首席代表（组长）、两名副组长（其中一名副组长由水管站下派配水员担任），负责与协会的协调工作和本小组的分水配水事务。

## （二）协会运作方式

一是村委主要干部牵头广大农民参与的农民用水户协会，便于取得村委支持，协会的安排与村委规划相协调，步调一致。如中寨村农民用水户协会，执委会主席就是由村委主任兼任，工作上更有主动权。

二是由农民个体组成农民用水户协会，这种模式属共同拥有水利设施的农户(数量不确定)，都可根据个人意愿组成协会，共同管理维护相应设施，由于具备一定的协作基础无论是投工投劳还是自筹维养资金，都能达成一致意见，有效的发挥了协会的能动作用。在机井灌区，这种模式比较普遍。

三是国家公职人员参与的农民用水户协会，主要管理跨村的水利工程设施，由乡镇水利站站长任协会执委会主席，各受益村代表参与，有效解决效率低下的问题，杏花村镇的润禾节水灌溉服务专业合作社，管理着杜村、辛庄、官道、窑头、永安 3000 亩灌溉面积，以前村与村土地面积交叉，常因灌溉引发水事纠纷，水费也很难收齐，群众有怨气，干部也头疼。后来组建协会，让农户投票选举用水户代表，讨论制订章程和年度供水计划，统一收取水费，由专职管水员负责放水，然后安排专人巡渠、接水、浇灌、结算，从此便没有人再去争抢。由于统筹管理，水费也由以前每亩 55 元下降为 50 元。在 2014 年度小农水工程建设过程中，协会积极组织辖区内各受益村农民进行投劳折资，有力地支持了小农水工程的建设。

四是国有管理参与的农民用水户协会，为有效协调上下游、左右岸的关系，避免水资源使用过程中的纠纷和矛盾，以最大限度地发挥工程效益。以国有单位牵头，各村农民用水户协会参与成立总灌区用水户协会，国有单位负责干管

(渠)的管理维护，受益村农民用水户协会负责支管(渠)及其建筑物的管护维修，在汾阳市 2014-2016 年小农水重点县建设项目管护过程中，汾阳市采取由汾阳市水务局抗旱服务队管理输水主干管及配套建筑物，各受益村负责管理所在村的输水分干管、支管及配套建筑物的模式，分工合作，各取所长，起到很好的示范效果。

### 三、主要成效

农民用水协会制定了协会职责，建立了工程管护、财务管理、水费征收等制度，明确农民用水协会的责、权、利，提高农民参与管理的积极性，充分发挥其在农村水利建设与管理中的效能。全市适宜改制村基本村村有协会，也在水利管护过程中发挥着各自的作用。

(1) 明确工程管理责任，保证了工程发挥效益。把农村水利的所有权和使用权交给协会，既能承担农民直接受益的农村水利工程建设、管理和维护责任，又可以解决农村土地家庭承包经营后集体水组织主体“缺位”、大量小型农田水利工程和大中型灌区的斗渠以下田间工程有人使用、无人管理等问题。

(2) 栗家庄协和堡村地处山区，全村现有 650 人，耕地 1980 亩，主要种植豆类、谷子等。该村依托核桃林业，成立了汾阳市协和核桃专业合作社。在合作社的带动下，全村发展优质核桃“礼品 2 号”1000 余亩，并争取上级投资

50万元配套了膜下滴灌工程。每年作物灌溉期间，由合作社统一组织，对全村需要浇灌的地块统筹安排灌溉次序，以会长带头的工程管护队伍蹲在田间地头，分片分组随时处理灌溉中发现的问题，保证了工程的良好运行，减少了村民投入的劳力，受到老百姓的拥护。同时采摘后的核桃由合作社统一收购，确保了农户的切身利益，收到了良好的经济效益和社会效益。

(3) 推动了新农村建设，有利于构建和谐社会。农民用水合作组织按照“民办、民营、民受益”的原则，以服务成员、谋求全体成员的共同利益为宗旨，实行自主经营，民主管理，盈余返还。组建协会就是由农民自己管理自己的事务，协会将事务公开，农户对自己的利益有关的事情看的很清楚，而节水就是节油、节电、节约经费，由于具备一定的协作基础无论是投工投劳还是自筹维养资金，都能达成一致意见，有效的发挥了协会的能动作用。协会在农民和供水管理单位之间建立桥梁和纽带，双方平等对话，农民直接参与管理，真正享有知情权、参与权、管理权和监督权，促进了农村基层民主政治的建设。肖家庄镇中寨村是吕梁市连续多年的农村“五星级党支部”，也是汾阳首批文明村命名单位，该村位于汾阳市东，全村400余户，1360人，耕地2416亩，其中有效灌溉面积2145亩，主要种植玉米、酿酒高粱等。2015年市局鼓励成立了中寨村农民用水户协会，指导制定了

协会章程及相应管护办法。在协会的组织发动下，当年争取市局水利管护资金 42 万元对文峪河七支五斗渠道 1000 余米进行砌石防渗，贯通了渠系建筑提高了灌溉效率，冬浇 2000 亩面积全部得到有效灌溉，灌溉周期由原先的 15 天缩短到 13 天。水费也由原来的 60 元/亩减少为 55 元/亩，工程的实施进一步改善了全村水利条件。老百姓尝到甜头，生活信心十足，全村呈出一派欣欣向荣的景象。

# 内蒙古扎鲁特旗建立落实运行管护经费 长效机制典型模式

扎鲁特旗通过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，探索总结出了一些农田水利设施主要采取的管护模式，通过转换运行机制，确保了农田水利工程的管护效果。

## 一、竞争承包管护模式

由嘎查村制定工程管护标准和要求，确定收费标准，公开征集承包人或确定最高收费标准，采取竞标的方式确定承包人，经公示后，签定管护合同。如：巴彦塔拉苏木乌鸦山村，对全村 12 眼机电配套的管灌工程分成三组，每组 4 眼井，公开发包。召开村民代表大会讨论确定最高收费标准，每度电 1.2 元，竞标人可以向下浮动竞标，最后以低价竞标者中标，最后中标价为每度电 0.9 元。投标人在投标前交 1000 元抵押金，中标后做为履约保证金，承包期为一年。

从整体情况看，竞标激烈的主要是种粮大户，因其需要灌溉井，所以对灌溉设施的管护意识也比较强。需要注意的是，承包人向下浮动价格应在合理范围内，如向下浮动价格过低，有可能造成因资金不足，对较大型维修无法承受。

## 二、井长制管护模式

由农田井受益户自行推荐井长，井长一般要具有较好的群众基础，责任心强，热心公益事业，有一定的文化程度，熟悉工程设备设施操作规程和维修技术，经村委会同意，由村委会与井长签订管护承包合同。管护标准和要求由村民代表大会统一制定，收费标准按村民代表大会制定的指导价收取。井长浇地有优先权，并对其他受益户浇地进行排班，同时要负责灌溉设施的维修。收费方面，在电费的基础上，上浮 0.4-0.5 元作为管理维修费用。如：乌额格其牧场大部分农田井都是采取这种模式，场管委会制定指导价，每度电收费不超过 1.2 元。该场的大型喷灌也是采取这种模式，播种后浇第一遍水按使用电表数收费，以后每亩收费，浇一遍每亩收费 20 元，管护由井长负责，由受益户与井长协商确定。

### **三、合作社管护模式**

部分村民通过种植或养殖关系，联合起来成立种植或养殖合作社，由合作社对经营土地上的水利工程进行统一管理。如：位于巴彦塔拉苏木西巴彦塔拉村的大军粮食种植合作社，对 8000 亩地坡耕地进行改造，利用先进的膜下滴灌技术种植玉米，每亩预收 150 元费用，实行统一播种，统一施肥，统一灌溉，节省了人力物力，取得了良好的经济效益，对周边群众起到了良好的带动作用。2015-2016 年，旗政府对合作社地膜、滴灌带都给予了支持，对合作社的发展壮大起到了良好的推动作用。

#### 四、土地流转管护模式

水利工程管护与土地流转相结合，土地经营者在土地流转的同时，承担流转土地上水利工程维修管护工作。如：乌力吉木仁苏木雁台山村 33 户农民通过入股的形式成立了华野农业合作社，流转土地 25000 多亩，投入资金 3000 万元，建设大型喷灌 1.5 万亩，种植马铃薯等高产高效农作物，经济效益、社会效益较为可观。为支持合作社发展，2015 年，旗水务局投资 800 万元鼓励引导合作社发展玉米膜下滴灌 0.7 万亩，起到了良好的引导示范作用。在发展生产的同时，合作社对流转土地上的水利工程及时进行维修管护，进一步提高了水利设施的管护效率，确保了水利工程能长效运行。

# 内蒙古乌拉特前旗建立落实工程管护经费 长效机制的典型经验

## 一、概况

乌拉特前旗总面积 7476 平方公里，全旗共 11 苏木镇，5 个农牧场，93 个行政村（嘎查），人口 34 万人。总灌溉面积 251.24 万亩，其中，黄灌区 153.36 万亩，井灌区 92.45 万亩，库灌区 5.43 万亩。农田水利工程的管理形式主要有：国管、集体管理、群管及用户自管。小型农田水利工程重建轻管现象十分突出，工程维修管护没有专项资金支撑，给工程的管护带来一定的难度。因体制不合理，产权不清，权责不明，使得一些集体或群管的水利工程变成有人用无人管的状况，工程老化加剧，长期带病运行，工程效益难以正常发挥，因此，乌拉特前旗探索建立了落实工程管护经费的长效机制，经试点运行，取得较好的效果。

## 二、改革途径和步骤

（一）明晰各类农田水利工程的产权，并移交。坚持“一切从实际出发，不搞一刀切，尊重历史，照顾现实”的原则，对现有各类小型水利工程进行确权。小型水库中，以前由旗水务局管理的水库产权归水务局所有；由苏木镇管理的水库产权归所在地苏木镇政府所有，具有城市景观作用的虎背阿

拉水库产权归城建局所有。黄灌区末级渠系的灌排渠沟及建筑物产权属灌区的农民用水户所有；水库灌区的渠系及建筑物产权属当地的苏木镇行政嘎查村集体所有。山旱牧区机电井以农户自建自用为主的产权属投资农户所有，受益农户较多的机电井及节水配套工程产权属联户所有，属于村集体所有的机电井及配套工程产权仍属集体所有。排水泵站中，以前由旗水务局管理的泵站产权属水务局所有，由镇、农场管理的泵站产权划归当地镇、农场；灌溉提水泵站产权归村、组。确权后，向产权所有者发放产权证书，办理产权移交。

**（二）测算农田水利工程管护经费。**依据《小型农田水利工程维修养护定额》对全旗的各类小型农田水利管护经费进行测算。末级渠系渠道及建筑物工程年管护测算值为1784.61万元；排水沟道及建筑物工程年管护费为44.66万元；水库年管护费为35.01万元；排水泵站年管护费为20.95万元；滴灌工程年管护费为364万元；农业机电井年管护费为551.4万元。

**（三）制定政策，明确各类工程管护经费的落实方式。**乌拉特前旗坚持因类因地制宜、不搞一刀切，不大包大揽，充分体现自治的原则制定管护经费落实政策，出台了《乌拉特前旗小型农田水利工程管护办法》（乌政办发〔2015〕34号）、《乌拉特前旗小型农田水利工程管护补助标准》（乌政

办发〔2015〕55号)。旗管排水泵站和水库的管护经费纳入财政预算管理；苏木、镇、农场管理的排水泵站、水库的工程管护经费，按照“奖优促管”的原则，实行旗级考核、财政给予以奖代补；大中型灌区末级渠（沟）系工程管护经费由产权主体收取群管水费或一事一议筹资来解决，旗财政给予补助；山旱牧区机电井配套工程和黄灌区提水灌溉泵站工程的管护经费，由产权主体收取电费、水费来筹集，旗财政不予补助。

**（四）多渠道筹资落实经费。**排水泵站的经费年初纳入旗财政预算；水库的经费争取国家公益性养护资金来解决，不足部分用收取的水费补充。大中型末级渠（沟）系工程管护经费一是争取国家及自治区的维修养护经费；二是由产权所有者农民用水户协会来筹集。例如：苏独仑农场农民用水户协会通过收取群管水费的方式筹集，年初进行工程维修和人员管护费用测算，召开会议讨论确定后，预收水费，年终决算向会员公布；新安镇长胜村农民用水户协会采取渠道水费承包的方式筹集，召开会员大会对照周边地区的上年亩水费，确定每亩的承包水费，一次性收缴，年末决算公布帐务；还有采取一事一议的方式按灌溉面积分摊筹集。机电井和滴灌工程管护经费由机电井产权共有人推选井长，明确年管护费，井长进行灌溉运行管理和机电井、滴灌工程维修管护，对于工程的维修召开产权共有人会议，提出维修事项及投

资，会议通过后实施，实施后公布维修结果，管护费和维修费按灌溉面积分摊。

#### 四、主要成效

三年来，共筹集维修养护经费 5226 万元，其中中央及自治区财政资金 926 万元，旗财政 178 万元，通过收取水费、电费、一事一议筹集 4122 万元（其中：黄灌区末级渠系工程 1377 万元，山旱牧区机电井及滴灌工程维修 2745 万元）。改革落实了工程管护经费的长效机制，山旱牧区机电井及滴灌配套工程的维修管护经费由产权人收取电费、一事一议的方式筹集，经费能足额到位，工程运行良好；泵站和水库纯公益性工程由中央、自治区、旗级财政补助，能够满足维修管护费用；灌区末级渠系工程由国家安排的农田小型水利工程维修养护费、群众一事一议的方式筹集，虽然有缺口，但能保证工程基本正常运行。

# 辽宁省绥中县鼓励和扶持农民用水合作组织发展 典型模式

## 一、改革试点概况

葫芦岛市绥中县地处辽西走廊南端，全县总面积 2765 平方公里，下辖 11 个乡、14 个镇，总人口 63.5 万人。绥中是辽宁省著名的农业大县，以种植果树为主，全县果园面积达到 78.5 万亩，各类果树近 2000 万株，产量 80 万吨。2014 年绥中县被确定为农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点县，其改革试点内容之一是鼓励和扶持农民用水合作组织发展。以往小型水利工程重建轻管现象严重。由于管理主体缺位造成工程管理难、收费难、维修难，制约了工程效益的正常发挥，甚至影响工程寿命。

绥中县结合当地实际，选择秋子沟乡腰岭子村兴隆水利专业合作社等作为巩固、扶持和发展对象，探索新型农业经营主体在农村水利建设和运行管理中发挥积极作用的有效途径，解决以往工程管理主体缺位，收费难、用水难问题，进一步理顺水利工程管理体制，理顺落实水费计收制度，理顺供水秩序。秋子沟乡腰岭子村兴隆水利专业合作社于 2011 年 3 月 24 日经何廷佑等七名村民发起成立，在县工商部门注册登记。

## 二、改革途径和步骤

绥中县政府出台了多项优惠政策，鼓励和扶持农民用水合作组织发展。主要包括：一是出台《绥中县鼓励和扶持农民用水合作组织发展的管理办法（试行）》（绥政发〔2016〕2号）。二是民政部门和市场监督部门积极引导，做好农民用水合作组织登记工作。三是财政部门筹集部分资金专门用于农民用水合作组织建设。四是水利部门在成立农民用水合作组织的地区优先安排水利项目。五是允许农民用水合作组织作为农村水利工程建设项目的“项目法人”实行建管一体化，财政补助资金直接投向农民用水合作组织。

## 三、改革试点成效

在县级水利、财政等部门的扶持下，农民用水合作社在农村水利基础设施建设、工程运行管理和促进当地农业增产增收方面，都取得了显著成效。

### （一）农村水利基础设施建设方面

1. 因地制宜，拦河截潜。秋子沟乡腰岭子村兴隆水利专业合作社利用自然资源，在辖区内的狗河上游修筑了一座坝长200米，宽4米，深6米的拦河截潜自流工程，同时配套1500延长米的干渠，把百亩旱田改造成水田，现已发展成设施农业。

2. 打井修塘，构建水网。在农田水利基本建设中，绥中

县本着“宜井则井、宜塘则塘，千方百计挖掘水源”的原则，先后打大口水井 20 眼，修建万立方塘两座，在干旱时发挥抗旱机泵管带的作用。

3. 提水上山，管网自流。提水上山工程，是在山下有水源的地方打井，用电力提水进入山上蓄水池，通过各分支管道网络流入到农田和果园。自 2007 年以来到 2014 年，水利部门逐年投资，在腰岭子村先后修建 6 处提水上山工程，共铺设主管道 6500 延长米，支管道 20000 延长米，使全村的农田和果树都能在早期得到有效灌溉，每年的实际灌溉面积达到管理灌溉面积的 100%。在山坡上发展百亩设施农业，基本实现了“水田旱田一个样，山上山下一个样，院里院外一个样”。面对现有的水利工程设施，尝到甜头的村民高兴地说：“高山天池像蜃楼，拧开阀门水自流，农田果树真解渴，十年九旱人不愁，水源建设是根本，农业增产又增收。”

## **（二）工程运行管理方面**

秋子沟乡腰岭子村兴隆水利专业合作社基本攻克了以前那种重建轻管的农田水利基础设施建设弊病。由入社社员选举责任心强、又有业务专长的管护员、财务员、水费收缴员。用水管理公平、公正、公开；用水秩序良好，从未发生过用水纠纷；从未出现过人为的设施破损；从未延误农时和农田果树灌溉。

绥中县在水利专业合作社的建设发展运行中，还不断地对社员进行“社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德”教育，进行“爱国主义、集体主义、社会主义”核心价值观教育，做到了“一公、二优、三就、四重、五自”，即：

一公：公开合作社全部经济账目，每月末把所有的收支账目逐一公开，不仅要社员知情，更要他们参与管理，提高透明度。

二优：在同等条件下，入社社员优先用水，优惠入社社员水价每吨 0.50 元，即合作社成员用水每吨 1.50 元，非成员用水每吨 2.00 元。

三就：有旱情就及时供水；设施有故障就及时维修排障；饮用水发生矛盾纠纷就及时解决。

四重：发展水利基础设施坚持重建设、重管护、重维修、重发展。

五自：合作社组织坚持自我教育、自我管理、自我服务、自负盈亏、自我建设。

### **（三）增产增收方面**

2014 年，辽宁西部地区遭遇了历史罕见的旱灾，其中绥中县大部分乡镇受灾情况严重。尽管遭受特大旱灾侵袭，绥中县的水利专业合作社却能成功抵御旱情并喜获丰收。原因在于合作社管好水、用好水，使合作社的粮食、瓜果能得到

及时有效的灌溉。在大旱之年，绥中县的水果不仅产量没有降低，而且果品质量好，水果总产量突破 700 万斤，每斤平均价格 2 元钱，水果总产值实现 1400 万元，农民人均纯收入 1.4 万元。

几年来的水利专业合作社发展历程，体会到，发展农村经济，建设新农村，促进农业增收、农民增收，必须大力加强农田水利基本建设，配套多元化、多类型的水利设施，形成完整的水利设施网；发展农村水利事业要克服等、靠、要的思想，充分发挥主观能动作用，多渠道、多层面的筹措资金，组织发动受益群众出工、筹劳、集资，调动起多方面的积极性；提高认识更新观念。“水利是农业的命脉”，农村、农业、农民都离不开水，水是人类赖以生存的基本条件，而水利专业合作在是农村水利事业发展的一种新型载体。

# 吉林省敦化市探索财政资金购买公共服务典型模式

## 一、概况

敦化市全市现有沙河灌区等 5 处中型灌区，以河流和水库供水为水源，有效灌溉面积 11443 公顷，实际灌溉面积 4093 公顷，现有各类渠系建筑物 363 座，干渠总长 193.6 公里，防渗长度 9.3 公里，支渠总长 142.18 公里，水源实际灌溉保证率为 45%；各类小型灌区 90 处，以河流和水库供水为水源，有效灌溉面积 950 公顷，实际灌溉面积 593 公顷，现有各类渠系建筑物 787 座，干渠总长 225.63 公里，防渗长度 3.5 公里，支渠总长 135.62 公里，水源实际灌溉保证率为 60%。渠系建筑物数量众多，管护难度巨大，探索创新管护模式十分必要。

## 二、改革途径和步骤

敦化市在探索创新管护模式上，逐渐建立了专业化队伍养护服务、基层水管单位管理、农民用水者协会和农村水管员等 4 种管护模式。对管护难度大、技术性高、临时应急抢修工程，交由具有相关资质的专业化施工队伍进行维修；灌区工程按照田间供水规模分级管理，推行“水管单位+用水者协会+水管员”的管水模式；同时敦化市已经建立全市水利工程巡护系统，聘用水管巡护员 43 人，并统一配备巡查

终端，对管护工作进行实时化、深入化、动态化管理。

### **三、改革成效**

全市水利工程基本实现专业管护和日常管护全面覆盖，加之巡护系统的建立，电子化监控平台让管护更加常态化、动态化，服务和监管水平进一步提高。在维修资金的使用上，不拘泥于维修工程的实施，探索财政资金购买服务这一做法使资金灵活运用，解决了在工程维修中发生的人工巡查、易损材料和零部件更换等很多实际问题。

### **四、其他**

改革实践证明了财政资金购买服务用于工程管护的做法是可行的，建议在保证维修经费有充足来源的情况下，允许中央和省级财政维修专项资金用于购买社会服务，灵活使用，制定资金使用的细则办法，最大程度地发挥资金使用效益。

# 江苏省洪泽区小型水利工程管理体制改革暨 “五位一体”村庄环境长效管护典型模式

## 一、概况

2013年，洪泽区被水利部列为全国55个小型水利工程管理体制改革工作示范县，2014年，被国家发改委、水利部等13部委联合批准为全国第二批农村改革试验区，承担农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点任务（全国仅有洪泽区、安徽定远县、四川巴中市巴州区三家）。努力探索出一套产权明晰、管护规范、考核科学的管理体制和良性运行机制，破解农村小型水利工程管理上存在管护主体不明晰、管护责任不落实和管护经费难筹集等难题。改革试点过程中，以小型水利工程管理体制改革为引领，将农村环卫保洁、小型水利工程管护、农村交通设施管护、农村公共绿化设施管护、农村公共活动场所管护等五个方面内容纳入农村公共服务运行维护机制建设体系，提出“五位一体”管护模式，实行区镇村三级督查考核，明确管护标准和考核程序，探索出了一条适合于区情的农村公共服务运行维护建设之路，得到国家省市有关领导和部门充分肯定，受到社会各界和基层群众普遍认可。

## 二、改革途径和步骤

（一）明晰责权范围，管护基础夯实到位。按照“谁投

资、谁所有，谁受益、谁负担”的原则，将小型水利工程管理体制改革与农村集体产权制度改革相衔接，对小型水利工程进行全面调查、逐一确权颁证，推进建管护三者分离，着力破解管理主体不明的难题。一是厘清主体职责。成立区、乡两级“五位一体”管护办公室，强化管护工作的统筹组织、指导、考核和协调。出台规范性文件，明确区乡村分级建管责任。对新建小型水利工程全面落实“先建机制、再建工程”，配套建立工程管护机制。农村小型水利工程“建、管、护”责任归属更加明朗。二是全面核查摸底。组成16个调查组进驻全区各镇、村，对全区42条133公里圩堤、2889条2655公里灌溉渠道、3294条3234公里排涝河道、728座农村小型机电灌排固定站以及9497座各类灌排渠系配套建筑物开展了定点定位和测量统计工作，逐个建立台账，做到信息准、底数清、全覆盖、不遗漏。三是合理确权划界。根据调查统计结果，对中沟级以上建筑物、河渠(堤)等逐个确权，由区政府核发农村集体资产产权登记证，明确工程功能、管理与保护范围、产权所有者及其权利与义务。

**(二) 创新管护模式，管护责任落实到位。**在明确小型水利工程主体责任的基础上，大力创新管护模式，全面引入竞争机制，鼓励各类企业、协会、组织、专业合作社和个人通过招投标方式承接管护业务，签订管护合同，落实养护责任，实现了养护人员管护包片化、统管调配一体化，促进了

水利设施的高效运行，降低了用水纠纷，满足了农民用水需求。实践中管护责任落实主要采取以下三种方式：一是竞争承包管理模式。各村根据区制定的管护标准和要求，采取公开招标的方式，选择报价最为合理的承包部门为管护责任单位。二是流转土地管理模式。实行工程管护与土地流转经营相结合，土地经营者在流转土地的同时，明确其承担区域内水利工程的管护工作。三是用水者协会模式。由用水者协会负责管理范围内农田水利工程的使用和管理，对管护费用的筹集与使用、工程维修与养护等事项采取集体讨论、举手表决等方式开展民主决议。

**（三）整合多方资源，管护资金保障到位。**采取“四个一点”方式，积极筹措资金，为“五位一体”养护机制实施夯实资金保障。一是资源整合节约一点。将原来分散到水利、交通、绿化、环卫、农村活动场所等方面的养护资金整合优化，充分利用农村公共设施闲余资金，实现收拢五指巧用力、集中资金办大事的规模效应。“五位一体”管护机制实施后，农村小型水利工程管护员从4158人减少为818人，管理费用从3823万元降低为1695万元，极大地整合节约了管护成本。二是村级组织自筹一点。工程受益村按照5元/亩的标准从村集体经济收入中筹集，补充养护资金所需。村级自治组织进一步拓宽资金筹措渠道，通过区乡相关部门挂钩帮扶、相关企业单位赞助、上级部门创新政策扶持等方式，进

一步争取资金支持。三是财政专项补助一点。在合理安排省、市下拨专项补助资金的同时，区、镇财政按照3元/亩、2元/亩的标准，安排奖补资金。四是开发收益划拨一点。将河（渠）堤、圩堤、水面等资源性水利工程开发利用获得的部分资金划入管护专户使用，作为“五位一体养护”专项资金。

**（四）完善管理制度，强化督查考核。**在考核主体上，明确由各村五管办初步考核，再由镇级五管办巡查复核，区五管办抽检核查，对连续考核不合格的，合同期满予以解聘。针对“五位一体”管护工作量广面大，督查人员、管护人员工作积极性不高等问题，制定了《关于进一步提升小型水利工程管理体制改革暨五位一体管护成效的意见》、《洪泽区五管办提升五位一体管护成效考核奖惩兑现细则》、《洪泽区提升农村环境五位一体管护成效考核办法》等文件，明确责任、奖勤罚懒、提升效果。明确第一责任人，把责任传递到位。明确各镇（街道）主要负责人为五位一体管护第一责任人，提高管护力度。抓机制创新，把管与护人员利益捆绑在一起。明确管护效果的好坏不仅影响管护员的报酬，还将影响督查管理人员的报酬，解决管护效果与管理人员无关的现状。建立激励机制，提高管理与管护人员积极性。按照《考核奖惩兑现细则》，根据每月考核结果，对区、镇、村三级“五管办”工作人员，河道管护单位主要负责人实行考核奖惩。另外，对每月管护成绩突出的管护人员进行奖励，每月每村可

评选 1 名优秀管护员，区财政直接对其奖励 200 元。建立管护交流群，及时了解督查、管护情况。区、镇五位一体督查人员将每天督查、管护情况及时发至 QQ 交流群中，坚持每天汇总通报，不足的予以扣分。区、镇五管办人员及时将督查存在的问题以“整改通知书”、“整改交办单”形式下发相关单位，限期整改。

### 三、主要成效

从运行管护督查情况来看，洪泽区农村村庄环境、村容村貌有了显著改善，做到了沟渠水清、河畅、岸绿、景美；村民居家周围无白色垃圾，生活垃圾清运及时，村庄干净整洁、宜人宜居。群众对这项工作十分支持，满意度达到 99% 以上。通过产权有归属、管理有载体、经费有保障、运行有机制等措施强力推进，有力破解了农村小型水利工程管护难题，实现了“三升三降”的积极成效，即工程完好率、水资源利用率和群众满意度得到提升，农田灌排费用、工程管理费用和用水人为矛盾有效降低。改革工作得到了国家、省、市等领导的高度肯定，2015 年 12 月 24 日全国农村改革试验区工作交流汇报会上，国务院副总理汪洋赞扬了洪泽创新小型水利工程“建、管、护”制度。2017 年 1 月 6 日，原江苏省委李强书记批示肯定了洪泽的“五位一体”长效管护模式，要求予以推广。我区还荣获了江苏省“农业农村工作创新成果奖”和“中国改革（2015）十大改革案例单位”、“2016 中

国十大民生决策”荣誉称号和水利部“沃原杯”2016年基层十大治水经验荣誉称号。

#### 四、其他

下一步，将以全面推进河长制为契机，强化农村河道管护水平。河长制是解决复杂水问题，提升河湖生态环境的制度创新。2018年洪泽区进一步探索将农村公共服务“五位一体”管护与河长制的深度融合，增大河道督查力度。一是将区、镇河长办与五管办进行合署办公，每天安排2台车6个对农村河道、村庄、道路、绿化、活动场所进行检查；安排1台车2个人对区管河道进行检查；安排2个人每天在河长制（五位一体管护）工作群中统计巡查、管护情况，整合人力资源，解决了人手不足的问题，提高了巡查管护效率。二是将农村河道巡查人与五位一体管护员进行统一，做到“日日巡”。各级河长按规定完成巡查任务，平时日常巡查工作由五位一体管护人员进行巡查，弥补了河长不能每日巡查的不足。五位一体管护人员对村庄、河道垃圾等较小问题进行及时处置，对巡查发现的乱占、乱排、乱建等三乱较大问题通知相关河长协调处理。河长由党委、政府、村干部担任，确保河长有能力、有实权，能够及时解决河道中存在的三乱问题。河长制与“五位一体”村庄环境长效管护进行深度融合，形成巡、护一体化长效管护机制，解决了面广量大的河湖巡查、管护人力与经费不足的问题，提高了河湖管护水平。

# 福建省泰宁县农田水利设施双保险管护机制 典型模式

## 一、概况

为切实提高农田水利工程的抗风险能力，有效解决灾后修复资金缺口，确保农田水利设施在自然灾害损毁后能尽快修复，保障小型农田水利工程长效运行，泰宁县紧紧抓住全国农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点县契机，探索建立起“商业保险救大灾、管护基金抢小灾、双管齐下共化灾”的农田水利设施“双保险”管护机制。以登记入库的 1009.1 公里水渠和 615 座水坝为投保对象，出险后，保险人必须在接报案后 48 小时内进行现场查勘，10 日内将核定结果及时通知被保险人，并在达成赔偿协议后 10 日内全额支付理赔款，确保受损水利设施灾后能够得到及时修复。

## 二、改革途径和步骤

一是一个系统管家底。以“精准定位、精确把握”为目标，泰宁县投资 127 万元委托专业测绘公司对全县小型水利工程设施进行精准测量，并委托专业软件公司，建立水利设施电子信息管理系统和水利设施信息库，将全县灌溉面积 20 亩以上的水利设施全部标注在电子地图上，各设施的经纬

度、相关参数、图片备注在旁，对全县水利设施管护情况进行常态化、动态化管理。现已全面完成全县9个乡镇、112个行政村灌溉面积20亩以上的水利设施测量测绘和入库登记工作。

**二是一份保险救大灾。**2016年7月，为有效解决灾后修复资金缺口问题，泰宁县以登记入库的1009.1公里水渠和615座水坝为投保对象，县水利局同中国人民财产保险股份有限公司泰宁支公司签订了《泰宁县小型农田水利工程财产保险协议》。按照不同类型、不同规格的水利设施测算投保单价，依此计算出保险总金额为2.94亿元，经协商保险费率按3‰核算，共计保险费88.3万元，保险期限为一年一签，同时协议双方明确约定了单次事故绝对免赔金额、年度累计赔偿限额、理赔程序及办法等其他事项。

**三是一笔基金救小灾。**泰宁县出台了《泰宁县农业基础设施管护规定》，在全省率先设立水利设施管护基金，从全县烟叶返税中提取2%、水资源使用费中提取30%的资金，并统筹中央、省下拨的小型水利基础设施管护资金共同设立泰宁县水利设施管护基金。由县财政局对水利设施管护基金进行专项管理，该基金主要用于商业保险绝对免赔限额以下的灾后修复和采用以奖代补的办法奖励给运作规范、设施管护较好的用水户协会为农田水利设施的管护提供了一份可靠

的“补充保险”。

### 三、主要成效

泰宁县农田水利设施在遇强降雨洪水等自然灾害损毁后，由保险公司按照协议修复受损渠道、水坝，有效提高泰宁县农田水利工程抗自然风险能力。2017年6月，洪水造成泰宁县部分水利设施损毁，灾后泰宁县水利局及时与保险公司赔保人员向下渠乡、开善乡、梅口乡、大龙乡、大田乡等6个乡镇水利工程损毁情况进行核实，最终确定赔偿金额34万元，并在2017年年底完成修复，为2018年春耕做好准备。

### 四、其他

2017年7月，泰宁县水利局与该保险公司继续签定两年小型农田水利工程投保协议，并将后续建成的农田水利设施纳入投保范围，对全县共1141.6千米渠道、672座拦水坝进行投保，保险费率由3%降到2.6%来核算，投入保险费172.7万元，总保险金额3.32亿元。

# 江西省高安市探索建立以政府绩效考核为基本依据的 农田水利工程建设管理考核办法典型模式

## 一、概况

为适应农田水利改革的新需求加强农田水利设施建设管理，确保工程长期正常运行，充分发挥工程效益，提高农田水利设施建设管理水平，高安市积极探索建立以政府绩效考核为基本依据的农田水利工程建设管理考核办法，有力地保障了全市水利工程“建”与“管”的齐头并进，推动了全市农田水利工程建设管理水平。

## 二、改革途径和步骤

### （一）明确五类考核主体

建立了市级考核领导小组，由考核领导小组对全市农田水利项目的建设管理进行绩效考核。考核领导小组一般由分管市领导任组长，各有关部门及乡镇镇长为成员。领导小组下设办公室，办公室设在市水利局，办公室负责领导小组日常工作。并根据农田水利工程类型和规模、技术要求、实施主体的不同，探索出“市级考核、交叉考核、监督考核、专家考核”等多种政府绩效考核办法，通过层层考核形成奖惩机制。

1. 以部门为考核主体的市级考核：对规模较大、技术较

高的农田水利项目，如小型水库、山塘、排涝泵站等，由市水利局、财政局及相关部门组成联合考核小组，对各乡镇农田水利项目的建设管理情况进行全面绩效考核。

2. 以乡镇为考核主体的交叉考核：对规模较小、技术不高的小型农田水利项目，抽取其他乡镇农村公共服务管理中心的工作人员组成考核小组，对乡镇各村组的项目建设管理情况进行绩效考核，市级考核领导小组随机复核。

3. 以大中型水库灌区服务对象为主体的推磨转圈考核：对七大中型水库灌区每年夏季和冬季清淤在灌区领导小组的统一布置下由受益范围内的乡镇组织实施，制定了各灌区的清淤评分办法。

4. 以村组为考核主体的监督考核：由各村组成立村级考核小组和农民义务监督小组，将本村组实施的小型农田水利工程建设管理考核工作纳入职责范围内，并指定专人负责本村范围内小型农田水利工程监督工作。

5. 以第三方为考核主体的专家考核：对规模大、技术难度高、存在安全风险的农田水利项目，通过政府购买服务、公开招投标等形式委托第三方专业机构进行考核，专业机构组成专家考核组对全市符合要求的农田水利工程建设管理进行考核。

## （二）实行四种考核方式

1. 实行季度巡查抽检考核、年终考核相结合的办法，对各乡镇（街道）进行考核，随机抽取部分村进行综合考核。该方式适用于市级考核，考核采取听取汇报、查阅资料、查看现场的方式，4 季度考核的平均分为各乡镇绩效考核得分，其中季度巡查抽检占 40%，年终考核占 60%计，年底进行奖惩兑现。

2. 对抽取的乡镇农田水利工程建设管理情况由其他农村公共服务管理中心按月进行检查考核。该方式适用于交叉考核和推磨卷圈考核，每村各抽取 2-3 个农民义务监督员负责的工程进行现场打分，全年 12 次平均得分为该村组的绩效考核得分，各乡镇的平均得分为该乡镇的绩效考核得分。

3. 在农田水利工程完工前，组织专家队进驻现场完成对该工程的考核检查。该方式适用于专家考核，专家组不少于 3 人，其中水利工程中级职称不应少于 2 人。专家组根据文件颁布的《小型水利工程考核标准表》进行逐项打分，三个专家平均得分则为该工程的绩效考核得分。

4. 本村农民义务监督员对农田水利工程建设管理情况进行日常检查。该方式适用于监督考核，发现的问题需及时向市级考核组、交叉考核组或专家考核组反馈，根据问题的严重性考核组酌情扣分。

### **三、主要成效**

经过三年探索建立政府绩效考核为基本依据的奖惩办

法，对高安市农田水利工程建设管理水平的提高起到了积极的促进作用。

**一是对被考核者起到了激励和导向作用。**以政府绩效考核为基本依据的奖惩办法，使各类被考核主体（乡镇、村组、农民用水合作组织、中粮大户、农业龙头企业等新型农业经营主体、建设管理主体等）能更明确政府和社会的目标要求、期望和供给侧导向，促使有积极性的建管主体按照高安市出台的《农田水利工程考核标准》修正在工程建设、管理、运行等存在的不足，从而引导各主体依法依规进行农田水利工程建设管理，从而节省工程成本、提高成效。

**二是有利于社会监督，提高了群众满意度。**根据考核奖惩办法，各类农田水利工程建设管理均要向社会公开，考核时要充分听取农民业务监督员、用水户等群众意见和建议，做到群众满意点赞的要奖励、不满投诉的要处罚。绩效考核推行以来，逐步减少了当地农户阻碍施工的现象，大大提高了群众的满意度。

**三是保障了工程质量，降低了管理难度。**在工程建设管理中，考核组和农民义务监督员会不定期组织现场检查、巡查，发现质量问题责令整改，对施工单位、施工人员有明显的触动作用，有力地保证了工程建设施工质量和工程安全。并且每年通过评先进、树典型、搞奖励，大大激发了水利工程建设管理单位的管理能力和管理人员的工作热情，促进了

高安市农田水利工程管理迈上新台阶。

#### 四、其他

在省级验收后，根据省级验收组意见，逐步对高安市政府绩效考核办法进行健全完善。

**一是健全绩效考核项目的实施范围。**积极拓宽项目实施范围，将绩效考核从农田水利工程向全市各类型的水利工程项目延伸，扩大实施范围。

**二是完善第三方的专家考核引进机制。**对适用于第三方专家考核的项目，通过政府出台相应的管理办法，简化政府采购、公开招投标程序，积极推进专业化、物业化考核机制。

# 山东省济宁市兖州区“水费计提+财政奖补+自筹补充”典型模式

## 一、概况

兖州区小型农田水利工程数量多、分布广，在抗御水旱灾害、发展粮食生产、改善农民生产生活条件、促进农村经济和社会发展等方面有着不可替代的作用。近年来，多部门投入资金进行田间工程建设，大力发展节水灌溉事业，共形成约 34 万亩的高效节水灌溉农田。兖州区在小型农田水利工程项目建设实施中，结合井灌区实际，积极整合小型农田水利工程建设、产权制度改革、运行管护机制创新、农业水价综合改革与水权交易市场建立等各项建设与改革任务，经过几年来的积极探索和大胆实践，各项工作协调推进、均取得了较大进展，并积累了一定的经验。

兖州区农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制共开展七个方面的改革试点，分别是：建立项目建设管理公开公示制度；改进项目管理方式；产权确权和移交；建立“工程产权所有者筹集为主、政府绩效考核进行奖补为辅”落实工程管护经费的长效机制；建立政府考核为基本依据的奖惩办法；推进农业水价综合改革、建立水权交易市场；加强乡镇水利站能力建设。

## 二、改革途径和步骤

兖州区委、区政府高度重视农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制工作，先后两次召开政府常务会议进行专题研究，成立了由区长任组长的改革工作领导小组，出台了《济宁市兖州区农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点实施方案》、《济宁市兖州区农村水权制度改革工作方案》、《兖州区小农水项目区农田水利设施维修管护实施细则》、《兖州区农田水利产权、水权制度改革考核细则》。

为保障改革工作有序推进，兖州区按照“试点先行、以点带面”的原则，先行在兖州区小孟镇进行了试点。在工作推进中，将改革工作归纳为“三权、五机制”，小型农田水利工程项目建设与产权、水权制度改革和创新运行管护机制试点相结合，制订出台相应维修管护细则和考核细则。在产权确权移交、工程管护经费长效机制落实、考核奖惩机制建立、农业水价综合改革推进、水权交易市场建立等方面均有建设性突破。

## 三、主要成效

一是建立了多元化的管护经费筹集渠道。主要由从水费中计提维修基金、区政府补助资金、省以上财政扶持资金及村集体自筹等四部分组成。其中：维修基金按照亩次灌溉水费计提1元进行积累，在乡镇设立农田水利设施维修养护专

户，统一存放收取。区政府设立了农田水利设施管护经费专项资金，连同省以上财政扶持资金一起，通过考核奖励和投资补助的形式予以兑现。工程管护经费不足部分，通过村集体自筹解决。

**二是建立了明确严格的奖励激励机制。**对纳入试点的村，根据其考核等次，分别奖励每年每亩 10 元、5 元、3 元，主要用于日常管护所需。考核不合格的村，不予奖励，连续两年不合格的村，不再纳入试点村的管理。对纳入试点的镇办，根据其承担任务大小和工作效果，设一、二、三等奖，分别奖励 15 万元、10 万元、5 万元，用于加强基层水利服务体系建设。此外，对各村大修项目，区以上资金按总投资额的 70%，通过提供材料的形式予以支持。

**三是建立了高效及时的设施维护响应机制。**区水利、财政、发改部门联合印发了《兖州区小农水项目区农田水利设施维修管护实施细则》，规定：维修分日常管护和大修两种方式来管理。对试点村每年亩均投资小于 5 元的维修管护项目，由村自行负责投资，鼓励各村因地制宜，采取“井长制”、“承包制”来负责日常维护。年度亩均投资超过 5 元的大修项目，主要材料、设备由区水利局组织政府采购，按审批工程量统一配置。施工队伍由镇政府通过招投标确定，施工费用由各村自行负责。大修项目每年 7 月 1 日前申报，批准后

冬闲季节实施。偶遇突发性自然灾害，需要对小农水设施进行紧急维修的，本着特事特办的原则，经区水利局等部门同意批准后，先予以应急抢修，完工后按投资额的70%予以补助。

**四是建立了奖惩分明的考核机制。**区水利、财政、发改部门联合出台《兖州区农田水利产权、水权制度改革考核细则》，实行分级考核，区政府以镇为单位进行考核，镇政府、镇农民用水者协会以村为单位进行考核。考核内容包括农民用水合作组织建设情况、财务制度执行情况、工程设施完好率、群众满意度等，同时考虑镇村工作量或水利设施拥有量，合理确定上级资金以奖代补数额。奖金拨付到镇农民用水者协会设立的村级水费专户，确保财政补助经费落实到工程、专款专用。

# 河南省内乡县“公司+协会”管护典型模式

## 一、概况

内乡县打磨岗灌区是采用自压管道输水的中型灌区，根据灌区管理的实际情况，初步建立了水利建设投资有限公司主导，打磨岗水库灌区管理局+农民用水者协会的管护模式，灌区管理独立经营，单独核算，实行水费、票据、管护体系“三统一”管理，破解了灌区水费征缴和工程管护难题，初步形成了灌区管理长效机制。

## 二、改革的途径和步骤

### （一）实施前提和基础

2015年，内乡县积极探索公司化建设管理和农民协会管理模式，对全县国有水利工程进行资产评估，注册成立了内乡县水利建设投资有限公司，负责全县水利项目的融资、建设和管理，包括打磨岗灌区在内的全县3个中型灌区、10座万人以上水厂都移交水投公司实行企业化管理。灌区范围内成立32个农民用水协会，发展会员单位12000余个。

### （二）实施流程

1. 以建立协会作为改革的前提。以受益村为单位建立协会，由灌区管理局向民政部门申报，民政部门审核后，依法注册办证。

2. 以水价改革作为改革的核心。分别测算出灌溉用水、

农村饮水和企业用水的供水成本，报县物价局批复后执行，核定灌溉用水每方 0.4 元、人畜饮水每方 2 元、企业用水每方 0.9 元。

3. 以分级核算作为改革的重点。灌区内支管、斗管的闸阀房全部安装水表，计量收费。协会对用水农户收取水费，将所收水费交灌区管理局，灌区管理局上交给水投公司，水投公司到税务部门照章纳税后，提取 10%的大修基金，90%返还灌区管理局，灌区管理局自留 70%用于干支管网的维护，30%返还协会，用于协会管水人员的误工补贴、田间管网的维护以及移动管网的购置等。

4. 以建章立制作为改革的关键。制定了《农民用水者协会章程》、《用水管理制度》、《工程管理制度》、《会员公约》等规章制度，明确灌区管理局负责干支管道管护维修、水量分配调度、协会间用水矛盾协调；用水者协会负责闸阀房以下农管等末级管网管护维修，职责明确，制度健全。

5. 以建设现代化灌区作为改革的目标。灌区初步建成自动化监控系统：一是视频监控系统，检测灌区的安全运行情况；二是气象检测系统，检测温度、风速、雨量等情况；三是墒情测报系统，适时掌握农作物土壤含水情况，适时灌溉；四是管网检测系统，检测灌区管网运行情况，适时掌握管道压力、瞬时流量和累计流量；五是灌溉控制系统，实现远程操作。有效降低了管理成本，提升了灌区现代化管理水平。

### 三、主要成效

“公司+协会”模式实施以来，不仅实现了农作物的产量和产值比原来将近翻了一番，而且通过协会与农户达成的协议或合同，由协会组织人员灌溉，使农村富余劳动力可以放心地外出务工经商。2014年东王庄农民用水协会（现为打磨岗灌区农民用水者协会的会员单位）被评为国家级农民用水示范组织。

**一是规范了用水管理。**农民用水协会成立后，统一灌溉用水管理，在用水过程中，根据实际情况，及时调整水量分配，统一安排上下游用水时间，实行用水预先申请，按计划下达供水通知，协会及时组织人员供水，让用水户对灌溉管理有知情权、参与权、决策权和监督权，对各项水事活动进行民主管理、民主议事、民主决策、民主监督，真正实现了用水户在水权上的当家作主。由于灌溉用水管理公正、民主、透明，用水秩序规范，解决了过去用水过程中的许多矛盾和纠纷，不仅用水户满意，而且政府和水管部门也非常满意，协会内出现了“无水事纠纷、无干旱死角、无人为破坏灌溉设施”的良好局面。

**二是提高了节水意识。**长期以来大水漫灌、水资源浪费现象比较严重，通过建立农民用水户协会，为农民节水搭建了一个平台，促进了用水观念转变，农民多用水就得多交钱。协会实行“一把尺子”量水，推行“输水到户、收费到户、

水价公开、灌溉面积和实用水量公开、协会账目公开”的“两到户、三公开”制度，水价由物价部门确定，用水户知道用多少水，交多少钱，节水意识明显提高。

**三是减轻了农民负担。**协会实行按协议、按合同收费，统一用水计量和水费收取标准，建立了透明的水费收取制度，避免了过去水费收取层次多，搭车、代收、克扣等不规范现象，减少了中间环节，使农民用上了“明白水”，交了“放心钱”，减轻了农民负担。为了增强协会水费、工程和财务管理的透明度，协会每年年初召开一次用水户代表大会，讨论全年财务预算报告、工程维修计划、水费收取标准等，年终召开一次用水户代表大会，审议全年财务决算报告，检查工程维修计划执行情况。据统计，成立用水户协会后，农民每年水费支出降低 15-20%；亩均产值增加 500 元左右。

**四是解决了水利工程管理主体“缺位”问题。**实行用水户参与灌溉管理，明确了灌区、协会和农户的责权利，落实了分级办水利的原则，灌区主体任务是加强内部运行管理和骨干工程建设管理，协会则负责闸阀房以下田间工程的整治维护和管理。

**五是提高了灌溉服务质量。**协会具有独立法人资格，在灌溉高峰期，协会可以通过雇工完成灌溉用水调度，用水户可以通过一个电话，解决灌溉问题，解决了过去浇一亩地误一天工的难题。

# 湖北省仙桃市探索用财政资金购买公共服务典型模式

## 一、概况

仙桃市地处鄂中南、江汉平原腹地。国土面积 2538 平方公里，辖 3 个市属街道办、15 个镇、1 个省级经济开发区和 2 个农场。全市人口 155 万(其中农业人口 103 万)，耕地面积 136 万亩，境内沃野平川、河湖密布，农副产品资源丰富，是全国重要的粮棉油生产基地。2014 年仙桃市被列入全国 100 个小型农田水利产权制度改革和创新运行管护机制试点县。

在探索用财政资金购买公共服务过程中，积极鼓励企业、社会组织、个人竞争参与公益性水利工程的管护，以点带面，实行整村、整镇推进，通过改革实现了有人管事、有钱做事和河道沟渠通畅、水利设施运行良好的目标。

## 二、改革途径和步骤

### (一) 调查摸底

市镇两级改革专班人员深入每个村组、田间地头对所有的农田水利设施进行了调查摸底。重点对工程位置、四周边界、具体特征、受益户、受益田块及面积等信息，逐一登记造册，建立工程档案；对已经损毁需维修的工程进行详细核实备注。

## （二）确权颁证

对全市范围内近 3 万处小型农田水利设施统一由市政府颁发权属证书，证书载明工程功能、管护范围、权利与义务、有效期等基本信息；将小农水设施产权逐一明晰到镇村，为每个工程建立一份管护档案。全市小型农田水利设施长期存在的管护体制不顺、产权归属不明、责权利分离等问题基本得到解决。

## （三）宣传发动

通过召开全市部署会议，印发文件资料，悬挂宣传标语，制作宣传专栏，市级新闻媒体报道等多种方式，大力宣传财政资金购买公共服务的工作思路、具体内容及实施步骤，营造了推进工作的积极氛围。

通过宣传，群众对用财政资金购买公共服务充满了兴趣，觉得是利村利民的一件大好事，用财政资金聘请管护员对所有农田水利设施进行管护，特别是对河道的管护，让河道“河畅、水清、岸绿、景美”，既可以绿化美化家园，又让村民得到了一定的政策补助资金，两全其美。

## （四）制定方案

经过广泛调研，充分征求基层干部群众意见，吃透上级文件精神的要求，制定了立足实际、可操作性强的实施方案，出台了一系列制度办法。一是明确管护标准。对所有排灌设

施的管护，分门别类明确规范性管护目标要求。比如，河道、排水沟内的各类杂物、垃圾、拦河网、挡水坝等必须一律清除干净，一律不得养殖、种植；管护人员必须经常到辖区巡查，及时清除各种阻水物，定时检查保养闸站设施，发现问题及时处理和报告，等等。二是出台补助标准。根据有关规定，对河渠和各类设施确定管护补助标准，确保管护投工报酬略高于本地小工工薪水平。比如，U型渠按0.6元/米确定；水闸300元/座，抽水机站200元/间；沟渠河底宽2米以下1元/米、2~3米1.5元/米、3~4米2元/米、4米以上3元/米等。三是确定参与竞聘管护条件和流程。面向社会开竞聘条件，主要包括：具有独立承担民事责任能力的法人团体或个人，农民合作社优先；报名人员需要提交诚信承诺书和补助资金10%的押金等。四是明确工作及待遇保障。为各村统一购买各种管护设备，如河道的管护提供船只、下水衣、喷雾器、药水等管护器具，保障正常工作所需。管护补助金发放，严格执行提出申请、考核验收、张榜公布、群众监督、分期拨付等报账制度，考核后分3次发放（分别为总金额的30%、30%、40%），由镇办财政所拨付直达管护员银行卡号。

### （五）典型带动

坚持“先行先试，以点带面”的工作思路，2014年安排在沔城镇的2个村启动试点。在确定管护内容、补助标准及

竞聘条件后，面向社会进行公开竞聘。经过激烈竞争，9名水利管护员获聘并签订管护协议，负责2个村的所有农田设施的管护。初获成功后，2015年以来，先后安排100多万元资金在沔城、杨林尾、三伏潭等3个镇30多个村，通过公开竞聘的方式聘请水利管护员87名，对试点村的所有农田水利工程设施进行运行管护。

### **（六）健全机制**

在积极探索过程中，不断明确管护机构及职责，加强考核，严格奖惩，实行考评结果与资金分配、报酬挂钩制度，努力建立健全农村小型水利工程管理运行机制。镇办水利管理站负责对辖区内小型水利工程管理与运行维护的监管和技术指导，督促工程产权所有者切实履行管理责任，保障工程安全长效运行；镇办财政所负责镇内小型水利工程管护资金的财务管理，做到管护监督与管护报酬分离，专款专用，权钱分离。

## **三、主要成效**

近几年仙桃市推行用财政资金购买公共服务，取得了良好的效果，赢得了基层干部群众的欢迎和好评，特别是将其成果运用到河湖长制工作中，取得了明显的成效。2017年12月7日晚中央电视台新闻联播对仙桃市河湖长制工作运用财政资金购买公共服务进行了报道，产生了积极广泛的影响。试点改革的主要成果主要体现在：一是河道沟渠里的水

质变好了，河道畅通，水流得进、排得出，农田旱涝保收有了保障；保证了小型水利设施的正常运转，减少了水利设施的后期维护力度，节省了开支。二是明确了管护主体责任，密切了干群关系，减轻了镇村干部的工作压力、减少了水事纠纷。三是解决了老百姓的生产矛盾，既能在家门口打工，又能增加收入、改善人居环境。

# 湖南省双峰县农田水利工程管护“协会+公司”

## 典型模式

### 一、概况

双峰县 2013 年 10 月被水利部列为全国 55 个深化小型水利工程管理体制改革的试点县，2014 年 10 月又被列为全国 100 个农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点县，为破解农田水利工程“有人建、无人管”的老大难问题，改革中积极探索、创新农田水利工程管护“协会+公司”模式。即以乡镇为单位组建农民用水户协会，协会再组建专业的维修养护公司，承担辖区内农田水利工程的维修、养护。养护公司实行单独运作、独立核算、自负盈亏，政府视其业绩以奖代补给予奖励。其特点是：一是最大限度地发挥农民用水户协会独立法人的作用，实现其自主管理的权利。二是避免政府大包大揽，解决政府既当裁判员又当运动员的问题，专业管护公司是以市场运作的方式组建，实行独立核算、自负盈亏，政府只是以奖代补，公司只能靠信誉和业绩求生存，从而使农田水利工程管护真正落到实处。

### 二、改革途径与步骤

#### （一）主要路径

乡镇成立农民用水户协会——乡镇政府将本级管理的农

田水利工程委托给乡镇农民用水户协会管理——农民用水户协会组建专业的管护公司，承担并实施相关农田水利设施的管护——县、乡镇政府考核并实施绩效奖补。

## （二）主要做法

一是构建协会平台。农民用水户协会是农民自主参与小型水利工程建设、管理的有效平台，改革中，全县成立乡镇级农民用水户协会 16 个，村级用水户小组 893 个，由协会负责小型水利工程建设、管理、维护和运行，县政府出台了《关于加强农民用水户协会建设的实施意见》（双政办发〔2014〕8 号），使用水户协会成为小型水利工程建设、管理的主体。

二是组建专业管护公司。改革试点区甘棠镇以小型水库为突破口，将全镇 27 座小型水库的管护在安全责任主体不变的前提下，全部委托给该镇农民用水户协会，用水户协会再组建专业的维修、养护公司——双峰县为民服务养护有限责任公司，承担全镇小型水库的维修、养护、清淤扫障及河道保洁、公路养护等工作。该公司成立于 2015 年 5 月，注册资金 100 万元，现有固定员工 13 人，年收入 110 多万元，其中小型水库的管护及干渠清淤费 50 多万元，河道保洁费 30 多万元，公路养护费 32 万元。养护公司实行单独运作，独立核算，队员实行合同制管理，一年一聘，工资按劳计酬，经费来源为水利工程及公路养护、河道保洁收入、工程维修

收入、政府补贴资金。

三是落实绩效考核。县政府出台了《双峰县小型农田水利工程建设以奖代补办法》（双政办发〔2014〕195号）《双峰县水库管理办法》（双政办发〔2014〕236号）。由乡镇政府对管护公司进行综合考核，综合考核为100分，日常考核占60分，集中考核占40分，60分以上为合格，75分以上为优良，90分以上为优秀。年底由县水利局及乡镇视考核情况对管护公司进行奖励，该公司自2015-2017已连续三年获得奖补资金20万元。目前，该镇小型水库的维修、养护效果良好，管护公司运转正常，有效解决了小型水利工程管理主体缺位，效益衰减的问题。

### 三、主要成效

（一）落实了管护责任。“协会+公司”的管护模式，使农田水利工程的管护由无序分散型管护转变为专业集中管护，改变了过去“政府管不了、集体管不好、农民管不到”的恶性循环局面，真正使农田水利设施的管护落到了实处，提高了效益。

（二）节约了管护成本。改革前双峰农田水利设施的管护主要是自建自管，受益户共管及放任自流型管护，名义上人人管水，实则人人不管，占用了人力资源，浪费了管护资金，造成农田水利设施效益低下，实行“协会+公司”的管护模式后，由无序分散治水到专业集中管护，试点区内农田

水利工程管护经费由亩平 76 元下降到 42 元，大大节约了管护成本。

#### **四、其他**

由于小型农田水利设施数量多、规模少、分布广、管护难、投资回报低，专业管护公司在实际运作中要因地制宜，必须以保证公司正常运转为前提，除承包小型水利工程的管护外，还应广开门路，拓展业务，尽可能增加收入，实现良性运行。另要注重专业技术人员的配备，使之真正专业化。

# 广东省蕉岭县提升农民用水户协会服务能力典型模式

## 一、概况

为破解小型水利工程“管理无主体、投资无回报、耗费无补偿、维护无资金”的发展瓶颈，改变过去工程建设管理完全依赖政府包办的状况，2014年，蕉岭县根据国家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要求，结合全面启动小型水利工程管理体制改革的试点，大力扶植农民用水户协会发展，力求破解小型水利工程失修失管难题，改革成效显著。全县成立97个村级农民用水户协会，并在民政部门进行了社团登记，县级财政每年安排每个村级水利协会3000-5000元运作资金，同时，有关职能部门从多方面对协会进行政策倾斜和技术指导，极大地激发用水户协会和用水户节水、用水和管护水利设施积极性。服务水平和能力得到了不断提升，全县基本实现了小型水利工程有人管、有人养，确保了工程长久发挥效益。

## 二、改革途径和步骤

**（一）政府引导，资金扶持。**蕉岭县镇、村两级先后召开会议，采取以会代训的形式，广泛宣传实行农民用水户协会管理模式的目的、意义、宗旨、好处和做法，使广大群众充分认识到建立农民用水户协会，是农村水利管理的长效机

制，鼓励引导农村用水户加入农民用水户协会。为扶持和促进用水户协会的发展和能力建设，县财政每年拨出专项资金100万元扶持农民用水户协会，一是拨给每个村3000元，作为农民用水户协会的运作资金，二是每年由县水务局对协会进行考评，对发挥作用好、效果显著的协会，采取以奖代补的形式给予奖励。

**（二）以点带面，逐步推开。**为积累经验，学有榜样，每个镇选择1-2个村“两委”班子较强，群众参与水利建设热情较高的村作为试点，帮助其组建起农民用水户协会。主要是协助开好会员大会（或会员代表大会），制订协会章程和相关管理制度，制定水费收费标准，划分用水组，选定管水员，签订管水员合同等等。同时，将镇、村水利设施的使用权、经营权划归协会，使水利工程管理的权责利相一致，真正把属于农民的水利设施交还给农民管理、经营，增强了农民建设管理小型水利工程的责任感。在取得成效的基础上，召开现场会议，总结经验做法，发挥示范带动作用，在全县推广。

**（三）深入实际，精心指导。**专门制订了实施方案，组织相关部门人员深入到镇、村，指导组建工作。主要是指导开好三场会议：一是召开村民小组长会议。认真分析当前农村水利存在的突出问题，广泛宣传组建农民用水户协会的目的

的、意义、宗旨和好处。组建农民用水户协会筹备领导小组，草拟章程、确定用水户代表名额等相关准备工作。二是召开用水户户主会议（以村或村民小组为单位召开）。讨论农民用水户协会章程（草案）；确定本组用水户代表名单等。三是召开用水户代表大会（即农民用水户协会成立大会）。讨论、通过农民用水户协会章程；民主选举产生理事会会长、副会长、理事；确定交纳水费的标准；研究制订有关管理制度等等。

**（四）规范运行，良性发展。**一是建章立制，要求每个协会必须将收费标准、收费情况、管水人员的工资、资金开支使用情况等提交理事会或用水户代表决议并公开；二是严格资金使用管理，农民用水户协会的资金主要用于本协会所辖水利设施的清淤、维修、维护和硬件建设以及管水员的工资。

### **三、主要成效**

**（一）推进了农田水利设施建设和管护工作，保障了水利工程效益的发挥。**在农田水利工程建设中，农田设施建设、维修和管护十分复杂，过去由水利部门统一管理，费工费力还难以管好。村级水利协会担任工程项目法人，直接参与项目规划、勘测和设计，村民全程参与工程建设和质量监督。有效确保工程质量和安全，也保证了稳定运行，有效降低了

农户用水成本。

（二）规范了用水秩序，减少了用水纠纷。成立农民用水户协会后，农民有了自己的管水队伍，统一管理，按组织章程和用水管理制度办事，许多过去用水过程中产生的矛盾在组织内部就得到解决。

（三）促进了灌溉节水，提升了水资源使用效益。通过落实水费计收制度，农民多用水就得多交钱，使节约用水有了经济调节手段，大水漫灌事情杜绝了，农民的节水意识普遍提高。

# 重庆市荣昌区合同节水形成建管一体长效机制 典型模式

## 一、概况

荣昌区位于重庆市西部，境内以浅丘地貌为主，平均海拔 380 米，多年平均降雨量 1081 毫米，每年的雨季为 5-9 月，存在严重的季节性和工程性缺水。近几年来，荣昌区开展了“农业水价综合改革”和“农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制”试点，结合试点工作，荣昌区探索开展了合同节水模式试点，目前成效基本呈现。

合同节水模式是采取产业大户、农业合作社、农村集体组织等与社会资本企业之间合作，成立合同节水公司，由合同节水公司组织进行项目建设、供水服务和建后运行管护，产业大户、农业合作社、农村集体组织根据节水效益和项目增收情况向合同节水公司缴纳水费，形成建管一体长效机制。

其特点在于政府将水权下达给合同节水公司，由合同节水公司对管理范围内的项目进行管理，政府根据节水和工程运行管理情况拨付精准补贴和节水奖励资金，达到节水的目的，同时建设完成的水利工程能够得到长期有效的运行维护，政府、农民、合同节水公司三方共赢。

## 二、改革途径和步骤

### （一）出台政策

近年来，荣昌区通过不断探索，制定了一系列的政策文件，为改革提供了政策支持。一是印发《重庆市荣昌区水权交易管理实施办法（试行）》（荣昌府办发〔2018〕92号）和《重庆市荣昌区农业水权管理办法》（荣水务发〔2017〕35号），分配了初始水权，颁发了水权证，明确了水权“三线”控制目标，规范了用水户协会对水权的管理。二是制定了《重庆市荣昌区农民用水合作组织管理办法》（荣昌府办发

〔2016〕207号），明确了协会从登记注册、协会运作、协会考核等一系列规程，使得用水户协会作为基层水管组织走上制度化、规范化的模式。三是制定《农村水利资产清产核资和量化确权实施办法》（荣水务发〔2015〕114号），对项目区小型泵站、山坪塘、管渠、蓄水池进行清理登记，委托专业测量机构确定管护范围并确权发证。四是制定《关于印发农业水价综合改革精准补贴和节水奖励试行办法的通知》

（荣昌府办发〔2017〕199号），形成上奖下补的机制。五是出台《重庆市荣昌区水利工程农业用水价格管理办法（试行）》（荣昌府办发〔2017〕38号）、《重庆市荣昌区农业水价测算导则（试行）》（荣水务发〔2017〕32号）、《重庆市荣昌区水利工程农业供水水费计收和使用管理办法（试行）》（荣昌府办发〔2017〕37号），从水价管理、水价测算和水费收

支管理健全了水价机制。

## **（二）稳步实施**

合同节水模式主要来自于农业水价综合改革项目，实施项目的同时同步开展水权分配、水价核定、项目建设、建后管护、水费收取等工作。首先在选取项目时对产业的经营状况、节水潜力、工程效益、资信情况进行全面的审核，甄别出有实际需求和健康的产业，其次由政府改革项目进行定额补助，项目业主或合同节水公司拿出配套资金进行建设，最后项目建设完成后交由合同节水公司进行管理。

1. 由产业大户、农业合作社、农村集体经济组织等自主申请，所在镇街和相关部门进行初审和复审，选取前景较好的产业进入项目规划；

2. 选取实力强的社会资本企业，商定资金投入比例和投资回报率，签订《合同节水协议》，成立合同节水公司；

3. 由合同节水公司拿出项目配套资金，组织工程建设；

4. 项目建成后，合同节水公司取得项目运营管理权，提供供水服务并负责工程管护，产业大户逐年通过节水、节工节劳、节能、节肥、增收等效益向社会资本企业“还本”，缴纳水费“付息”。

5. 产业大户在完全偿还社会资本后，享受供水服务的同时向合同节水公司缴纳水费，形成建管一体长效机制。

## **三、改革成效**

一是拓宽了投融资渠道，发挥中央财政资金的杠杆作用，撬动社会资本投资建设水利项目，实现了改革项目建管一体化推进。如荣昌区引入大禹合同节水公司，由政府投入大部分建设资金进行引导选择优质产业先行先试，建设 1000 亩柑橘园和 500 亩花椒基地，产业节约人力投入 85%以上，肥料利用率提高 35%，节水 60%，亩均增产增收效益 1300 余元。

二是明确了工程权属和权责清晰，解决了有人建、无人管的不利局面，建立了长效管护机制，当地政府根据节水和工程管护情况，采取精准补贴或节水奖励对项目业主或合同节水公司进行奖补。如荣昌广顺荣富花椒花椒基地将权属明晰给承包人，由大禹合同节水公司进行管理，减少了人工成本和用水纠纷。

三是水商品属性得到有效体现，建立了可行的水价机制，水权制度得到实际应用，达到了节约用水的目的。

#### **四、其他**

改革过程中需要注意几点：

一是与产业大户进行深入的效益分析，偿还社会资本投入和用于购买水权的利息是由工程项目带来的效益分享，而非加重产业负担。

二是要强化项目申报的审核，要对产业的经营状况、节水潜力、工程效益、资信情况进行全面的审核，甄别有实际

需求和健康的产业，由于此类项目与产业发展针对性较强，要极力避免“产业亡，工程灭”的尴尬境地。

三是要完善社会资本的进入和退出机制，合理确定社会资本的回报率，引入银行或社会担保确保企业的收益。

四是权责利要明晰，工程产权、工程使用权、运营管理权和管护责任要分别颁证确权，明确各方工作范围和内容，这是工程发挥长久效益的关键所在，特别是在社会资本追逐利益的情况下，经营权和使用权的明晰尤为重要。

# 云南省陆良县农业水价综合改革典型模式

## 一、概况

2015年，陆良县被列为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县。陆良县以促进农业节水增效和水利工程良性运行为目标，以完善农业水价形成机制为核心，以创新体制机制为动力，结合丘陵区、半山区地形地貌特点，以及种植低附加值农作物的实际，在充分尊重群众意愿和保障群众利益的前提下，综合施策，先建机制后建工程，探索形成可复制、可推广的农业水价综合改革经验。

按照国家农业水价综合改革要求，建立初始水权分配、农业水价形成、节水奖励和精准补贴、用水专业合作社、工程产权明晰五项机制，完善农田水利配套设施。一是实行总量控制和定额管理，按照最严格水资源管理制度，根据县分配到项目区的水资源总量，结合项目区农作物用水定额，科学分配农业用水水权。二是形成合理的农业水价，科学测定农业供水成本，探索实施分类水价和超定额累进加价政策，综合考虑用水户水费承受能力，确定合理的执行水价。三是实施节水奖励和精准补贴，对定额内节水的用户进行奖励，执行水价和运行水价的差额部分由政府进行精准补贴。四是落实工程管护责任，总结部分村组人饮工程有效管护经验，进一步完善管理机制，明确工程产权，组建用水专业合作社

为农田水利设施的管护主体，实现群众生产用水自管自用。五是完善农田水利配套设施，对已有老化的水利设施进行升级改造，新建提水泵站、渠道和供水计量等水利设施，形成覆盖全面、运转高效、系统完备的供水网络。

## 二、改革途径和步骤

**（一）领导重视、部门合力。**农业水价综合改革项目的推进得到了各级政府以及各部门领导的大力支持，充分明确了工程牵头部门、责任主体、实施主体和配合单位，并发动群众积极参与，形成了组织有力、上下联动、左右配合、责任明确的工作机制是推进改革的强大合力。

**（二）科学合理、切合实际。**项目准确把握了改革相关要求，紧密结合实际，科学确定了改革重点、思路、目标任务和时间步骤，工程建设方案设计有天线，实施接地气，保障了试点的顺利实施。

**（三）群众参与、互利共赢。**坚持把群众受益、群众满意作为改革的最终目标，在机制设置、工程规划设计中，通过召开村支委会、党小组会、群众大会、合作社社员大会和庭院会等方式，充分征求群众意见，民情民意调查走访到户、意见建议征求到户，认真吸收借鉴群众的合理化建议，充分发挥群众知情权、选择权、参与权、监督权、评判权，实践了群众参与、民主协商、自我管理的新模式，为改革试点顺利推进奠定坚实的群众基础。

**（四）政策明确、督查有力。**县政府相继出台了《水利工程供水价格改革的实施意见》和《加快农业水价综合改革实施意见》，县水务、发改、财政联合印发了《建立农业水价综合改革联席会议制度的通知》、《农业水价综合改革节水奖励和精准补贴办法》，并落实县级节水奖励专项基金。把改革任务纳入了县政府重点督查事项，定期通报工作进展情况。

**（五）强化协调，压实责任。**加强农业水价综合改革与其他相关改革的衔接，综合运用工程配套、管理创新、价格调整、财政奖补、技术推广、结构优化等举措统筹推进改革，整合各部门涉农资金用于农业水价项目建设。

### **三、主要成效**

**（一）促进了农业节水。**通过水价杠杆调节作用和节奖超罚机制的建立，群众节水意识明显增强，用水浪费现象得到了有效遏制。高效节水灌溉和干支渠防渗的实施，灌溉方式有了进一步改进，灌溉水有效利用系数从0.4提高到0.85，每年节约用水93.15万 $\text{m}^3$ ，可补偿生态用水和发展其他产业。

**（二）促进了农民增收。**项目实施后，每方用水成本由最高5元降至0.6元以下，微灌片每亩水费占纯收入较改革前降低12%，其他灌片降低了8%，每年每亩耕地灌溉工日由8个降至2个，节约了6个工日。改善灌溉面积7960亩，为种植结构的调整创造了条件，复种指数由1.46提高至1.94，

即两年至少可以种 5 季，经过一个灌溉周期后，平均每年可新增作物产量 702 万公斤，增加产值 1956 万元，亩均年产值增加 2458 元。

**（三）保障了水利工程良性运行。**合理的水价和精准补贴政策，为工程管护提供了经费保障；用水专业合作社的建立和工程产权的明晰，搭建了群众参与水利工程运行管理的平台，理顺了农田水利设施管养维护机制，落实了管护主体责任，激发了群众管水的内生动力，实现了农田水利设施“有人管、费能收、坏能修、长运行”的目标。

**（四）带动了农村生产生活习惯转变。**通过建立用水专业合作社和明确工程产权，维护和巩固了群众用水管水的自主权，实现了农民用水自我管理、自我约束、自我发展等方面的群众自治，突破了长期以来农业用水不出钱的传统，保障了工程维护费用来源，带动了农村生产生活习惯的深刻变革。

#### **四、启示**

**（一）落实农业水价综合改革节水奖励和精准补贴办法。**水资源丰富、用水成本低、产业基础薄弱、土地分散经营、以解决温饱问题为主的贫困地区和以粮食作物种植为主的偏远山区，需国家出台农业水费精准补贴和农田水利工程维修养护补助等配套政策。

**（二）全面深化农业水价综合改革。**农业水价是保障农

田水利工程良性运行的核心和关键。当前全国农业水价严重低于水资源的商品价值，从可持续发展的角度出发，必须全面推进农业水价综合改革，体现水资源商品属性，合理考虑群众的承受能力，推进农业水价综合改革，适当提高现行农业水价，利用价格杠杆有效配置水资源，才能确保其他各项机制落地生效。

**（三）坚持群众全程参与。**群众是改革的主体和最大受益者，项目机制建设、工程建设全程都必须动员群众参与，融合不同利益主体诉求，找准利益平衡点，确保机制可行。一是建议推广用水合作社模式，拓展合作社经营业务范围，也可将用水合作社与其他专业合作组织整合。二是建议推广用水合作社与市场投资主体共同组建有限的合作模式，实现群众与企业深度融合，利益共享、风险共担。三是建议把群众的参与作为项目审批实施的前置条件之一，确保机制和工程方案与群众诉求达成一致。

**（四）落实“先建机制，后建工程”。**要根本解决农田水利管护的问题，必须把机制建设作为项目审批的前置条件。具备引入社会资本条件的项目，引导建立市场参与机制，用企业的管理经验和技能根本解决建后管理的问题；不具备引入社会资本条件的项目，也必须建立各项管护机制，依托用水合作组织或其他市场主体，政府补贴管护经费，购买社会服务，确保工程良性运行。

# 陕西省凤翔县建立政府绩效考核为基本依据的 奖惩办法提高工程管护水平典型模式

## 一、概况

凤翔县位于关中西部，地处渭北旱塬，土地面积 1179 平方公里，耕地 76 万亩，灌溉面积 43.5 万亩，辖 12 镇 233 个村，总人口 51.6 万人，是一个以粮食、果业、蔬菜及畜牧业生产为主的农业大县。

在开展农田水利设施产权制度改革和创新管护机制改革试点工作中，首先全面完成了 3403 处小型农田水利工程的产权确权与移交，落实了管理主体和责任，基本落实了工程管护经费长效机制。在此基础上，为了提高水利工程管护水平，凤翔县建立了以政府绩效考核为依据的奖惩机制，即制定工程管护监督考核办法，确定考核指标，年终综合考评，量化打分，择优奖励，问责后进。改变了过去小型水利工程无管护制度、无管护经费、无管护责任的“重建轻管”状况。使全县已建成的小型水利工程都达到了产权明晰、权责明确、管护经费得到落实、工程效益持续发挥的改革预期目标。

## 二、改革途径和步骤

### （一）成立机构，保证改革工作的组织领导。

成立了由县政府县长任组长、分管副县长任副组长，发

改委、财政、水利部门为成员的县级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领导小组。领导小组下设办公室，由水利局局长任办公室主任，分管副局长任副主任，并抽调技术骨干，专门负责改革工作。

同时还建立了部门联席会议制度和信息台账报送制度。县委改革办、农工部、发改委、财政、水利等部门建立了联席会议制度和信息台账报送制度，定期召开联席会议，监督检查改革任务完成情况，每月报送改革信息，建立完成情况台账。

### **（二）加强宣传，营造改革工作的社会氛围。**

利用网络、电视、广播、报纸等新闻媒体，采取印发宣传资料，深入灌区、镇区、农户、田间地头等形式广泛宣传中央1号文件和农田水利工程改革的重要意义、改革方案，对群众讲解改革后水利工程所带来的自身利益及经济效益对比。通过宣传，使群众认识到农田水利发展必须适应市场经济体制的要求，水利改革势在必行，非改不可，使群众真正认识到农田水利改革就是把以国家为主建设的小型水利工程管好、用好、效益发挥好。

### **（三）制定制度，保障改革工作操作易行。**

为全面搞好改革工作，达到试点县的标准要求，结合实际，凤翔县先后出台了《凤翔县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实施方案》、《农田水利工程移

交管理办法》、《农村小型水利工程分级管理职责》、《农田水利工程管护经费筹集办法》、《农田水利工程管护监督考核办法》和《农村小型水利工程管理实施细则》等制度和政策文件。按照这些制度和管理办法，严格程序，确定完成任务的时间节点，既保证了试点工作的进度，又保证了改革工作质量。

#### **（四）健全制度，严格考评，择优奖补。**

县政府出台了《凤翔县农田水利工程管护经费筹集办法》和《凤翔县农田水利工程管护监督考核办法》，对改制后的水利工程管护经费筹集标准和监督考核办法进行了明确，提出对小（二）型水库工程和工程管护好、效益发挥好的其他工程用以奖代补的形式给予奖励，用作工程维修养护费，即小（二）型水库每年每座奖补 3000 元，每年奖补机井 200 眼、每眼奖补 1000 元，奖补斗渠 50 公里、每公里奖补 500 元，奖补分渠 30 条、每公里奖补 300 元，奖补抽水站 5 座、每座奖补 1000 元。按此规定，年终由镇政府上报工程管护情况，申请奖补资金，县水务局根据制定的 8 项考核指标逐镇现场检查，综合考评，量化打分，根据得分结果，在全县已改制的工程中择优奖补 10% 的工程，2016 年以来每年奖补资金 30 万元。

#### **（五）加强监管，确保改制后的水利工程良性运作。**

在监管方面，一是建立奖惩绩效考核机制。对改革工作

较好的镇、村，在项目资金上予以倾斜，进行鼓励支持；对改革工作推进不力、造成损失和影响的镇、村，除减少项目资金安排和管护奖补资金外还要严肃追责；对创新机制、管护好、效益发挥好、起带动示范效应的工程，适当增加管护经费。二是强化管护，确保改制后的水利工程运行正常，群众满意。对改制的小型水利工程实行水利部门统一指导，明确了工程产权人对工程管护负全责，经营管理人对工程的经营管理负责，镇政府和村委会负责监督管理，保证每处农水工程都能正常运行，使相关利益各方都能满意。三是若遇非常天气，要求工程产权人和经营管理人都必须无条件服从水行政主管部门的统一指挥，维护大局。四是建立档案，加强证书管理。对颁发的两证建立登记制度，统一管理，要求持证人不得随意转借、抵押、损坏证书，不得随意变更证书内容。

### 三、主要成效

通过建立奖惩机制，全县小型水利工程管理水平得到了大幅提升，取得了显著成效。

一是促进了工程管护经费的落实，保障了小水工程管护经费的持续稳定。改制后的工程管护费原则上由工程产权所有者负责筹集，财政适当给予补助。由于制定了全县农田水利工程管护经费筹集办法和工程管护监督考核办法，加上财政资金的奖补效应，全县每一处小农水工程都能按照规定标准（小（二）型水库每年每座至少筹集 5000 元的维修保养

费，渠道每年每公里筹集 1000—2000 元，机电井每年每眼筹集 3000 元，抽水站每年每座筹集 2000 元，塘池每年每座筹集 1000 元）筹足相应的管护经费，2015—2017 年三年共由产权人和经营管理人自筹管护经费 2151 万元，保证了管护经费的持续稳定、工程设施的完好率提高，工程效益得到正常发挥。

二是激发了社会力量管护水利工程的积极性。随着农村经济的快速发展，涌现了以新型职业化农民、种养大户、专业合作社等为典型的农村新型经营主体。他们主要以租用机电井工程开展农田灌溉，发展特色农业。共有 30 多个公司、专业合作社等组织租赁机电井 100 余眼，发展面积 1.6 万亩。他们承包或租赁当地的机电井灌溉，享有工程的使用权，负责管护经费的筹集和工程的日常维护，保证了水利工程正常使用。如社会自然人张国良租赁东指挥村 4 组耕地 155 亩，创办了秦公一号草莓园，种植草莓、苹果等，在县水利部门的支持下，个人出资 3 万元，在园内打配深机井 1 眼，新建小管出流节灌工程，大力发展以草莓种植为主的现代农业经济，他与该组共同拥有水利工程的产权，独自拥有经营管理权，负责工程设施日常维护管理，每年投入管理费 1 万元。由于有水利工程的支撑，草莓园年收入达 50 万元以上，现代农业经济红红火火。在此带动下，仅南指挥镇近几年涌现出了以公司、果业合作社为主的经济体 18 个，种植苹果、

葡萄、杂果等 8500 亩，形成了独特的南指挥现代农业园，他们经营管护以机电井为主的小型水利设施 52 眼，年投入管护费 30 多万元。

三是改变了过去小型水利工程有人用、无人管的状况。没有考核奖罚，规章制度就很难落实，形同虚设，工程管护人口头重视管理而无实际行动，在投入上等靠要。通过改革实现了用制度规范、用办法激励、用考核定性，从而极大的激发了工程管护人的积极性，既保证了水利工程设施的安全高效运行，也为农业生产提供了可靠保证。

# 新疆呼图壁县精准确权加快活权解决小型 水利工程运行管护难题典型模式

## 一、概况

2015年，呼图壁县被确立为全国农田水利设施产权制度改革和创新运行管护及时试点县，对全县小型农田水利工程管理体制进行了大刀阔斧的改革，明确各种小型农田水利工程建成（加固）后产权归属、管理主体、管理模式等。建立了“建、管、养”相协调，“责、权、利”相统一的小型水利工程管理新机制，变“重建轻管”为“建管并重”，实现了“有人理事、有钱办事、有章管事”，扭转长期以来小型水利工程由于重建轻管，管护环节薄弱的不利局面，确保小型水利工程用得久、百姓长受益。

## 二、改革途径与步骤

（一）到旧运行体制，探索建管新体制。针对小型水利工程存在的“建、管、用”不一致，责权利不统一、工程产权不明晰，工程管护责任不明确、小型水利工程管护经费来源单一、小型水利工程管护经费不足、末级水利工程管护主体不清、管护责任不落实等问题，呼图壁县完成了建管一体化、建立项目建设管理公开公示制度、产权确权和移交、搞活经营权、建立落实工程管护经费的长效机制、探索财政资

金购买公共服务等改革工作任务。以精准确权推动“虚权”变“实权”，形成责、权、利一体的新型产权制度，大力扶持和引导企业、个人和社会各界投资建设小型水利工程，真正做到“民建、民管、民营、民受益”。

**（二）创新管护模式，让农田水利管理“单一”变“多元”。**农田水利设施管护模式，一直停留在单一的统一管理和粗放式、放任式的传统管护模式上，通过工程产权的改革，使社会资本主体越来越多的参与到灌区灌溉工程、农村饮水安全工程等具有经营性属性的工程建设管护中，涌现出诸多符合社会主义市场经济发展规律的“政府主导，社会参与”管理，点上管理模式（政府管理模式、协会管理模式、市场管理模式）和面上管理模式（混合管理模式）共存，管理模式不断创新：（1）政府管理模式：县、乡水管站管护，多涉及是具有较强公益性的工程，如小型水库、堤防、灌区骨干工程、农村饮水安全工程；（2）社区管理模式：“农民用水者协会+专管员”、“村集体+专管员”、“专业合作社+专管员”、“受益者联户共管”。如大丰镇红柳塘村红运来合作社采用“专业合作社+专管员”管理方式，流转了红柳塘村 10500 亩耕地，涉及灌区末级渠系和农田水利工程田间工程，水管单位负责项目前期建设、建设完成后移交合作社管理，由合作社承担首部、机井工程的维护费用，乡镇水管站所负责对合作社的业务指导和人员培训；（3）市场管理模式：采用“公

司+合作社+水管单位+农户”的服务模式，通过土地及附属小型水利工程使用权的流转，解决了型水利工程的运行与管护，增加了农民人均收入。如五工台镇唐墩果园采用“公司+农户”管理方式，承包当地农户二轮承包土地 1100 亩，由专业合作社统一运营，通过转移劳动力，人均年增收 2.1 万元。（4）混合管护模式：政府+公司+农户的管理方式，由县政府给予补贴，由专业化公司成立“井电双控”和“智能灌溉服务队”，培训农户和专业化的维修管理。（5）承租经营模式，通过出租水库水面，与经营者签订管护责任书，明确对水库相关设施和环境进行维护。通过管护模式的探索和创新，灌区水利设施维护养护资金得到保障、利用率显著提高，管理效益明显增加，用水单位节水意识不断增强。

**（三）政府购买服务，建立长效机制。**呼图壁县依托中国农业大学教授工作站成立了“井电双控”服务队和“智能灌溉技术”服务队，政府按 5 元/亩的标准支付灌溉服务费，1000 元/年/监控计量点的标准支付“井电双控”服务费。智能灌溉服务合作社服务费用为亩均 30 元，政府补贴农民二轮承包地每亩 15 元。自 2014 年以来，财政资金购买专业化服务共计 255.8 万元（其中：支付北京联创思源公司监控计量点服务费 215.3 万元，支付专业智能灌溉服务费用 40.5 万元），通过购买社会化服务，1751 眼机井智能设施得到升级改造，实现节水 200 余万方，智能化灌溉面积达到 3.5 万

亩，公司培训技术人员 3000 余人次。

此外，呼图壁县通过“中央争取一点，地方奖励一点，补偿费提一点，末级费拿一点，农民筹一点”的“五个一点”多元化筹措管护经费，统筹使用好中央小型农田水利维修养护项目补贴、县级小农水财政预算资金、县级收取的资源水费、末级渠系维护费和农民“一事一议”政策。从征收的资源水费中提取 25% 用作小型农田水利工程管护经费。自 2014 年以来共筹措资金 3312.38 万元。如 2016 年中央小型农田水利工程维修养护项目，总投资 450 万元，其中争取中央财政资金 400 万元，地方财政配套资金 15 万元，农民自筹 35 万元，集中解决五工台灌区 6.9 公里渠道、4 座闸室、19 眼机井、10 座河水首部、6 座井水首部维修养护以及 2.95km 地埋管道、各类闸阀的更换；2016 年从收取的水资源费及资源水费拿出 1750 万元，对机井计量设备进行提升改造；2017 年按照村组自筹资金修建渠道每 km 补助 4 万元的标准，给予五工台镇幸福村、百泉村 2.9km 斗渠改造工程补助资金 11.6 万元。

### 三、主要成效

（一）盘活经营权，拓宽资金渠道。呼图壁推动小型水利工程建设与运行管理向专业化、市场化和社会化发展。一是乡镇人民政府每年投入水库维修养护费 5 万元，其中乡镇投入 2 万元，养殖户承包费中提取 3 万元用于水库工程维修

养护，确保了3座小型水库的安全运行。二是通过农田水利工程产权确权，将564处高效节水首部和53条斗渠产权移交给农民用水者协会，增加了农民用水者协会的经营性资产，提高了农民用水者协会参与农田水利工程建设与管理的积极性。三是通过租赁水库水面，乡镇人民政府从收取的承包费中弥补水库工程维修养护不足部分。四是统筹农业水价综合改革、农村集体产权股份合作制改革等工作，使用金融性资金，鼓励社会资本投入，打造多元的水利建设投融资渠道，改变过去水利建设由国家投入为主的“一条腿”走路模式。

**（二）产权归属突破，让农田水利设施“虚权”为“实权”。**对原有的小型水利工程，按原产权归属和受益情况逐步确定其所有权和使用权，落实管护组织和管护责任通过小型水利工程产权制度改革，明确了工程的管护主体，落实了管护资金，改变了小型水利工程建成后“国家管不了、集体管不好、农牧民管不到”的局面，为小型水利工程的安全运行和工程效益的正常发挥奠定了坚实的基础。

**（三）建管一体化，调动积极性。**各协会设立群众义务监督台和村民质量监督台共48个，参与项目的建设与管理。三年来，农民参与建管一体化的模式建设的20余项高效节水改造等小型水利工程建设，都取得了良好的效果。通过完善和落实“一事一议”政策，调动广大农民群众为改

善自身生产生活条件而投身农田水利建设的积极性，逐步完善农民群众参与农田水利建设的组织保障体系，确保质量安全、工程安全、资金安全。

#### （四）产权确权和移交，实现小型水利工程良性运行。

3座小（1）型水库属国有资产，产权移交乡镇人民政府，乡镇人民政府是工程管护主体；175处堤防工程属国有资产，产权移交乡镇人民政府，乡镇人民政府是工程管护主体；25座小型水闸属国有资产，产权属国有水管单位，管护主体为国有水管单位；564处高效节水工程手不和53条斗渠产权移交给农民用水者协会，农民用水者协会为工程管护主体；4座农村饮水安全工程属国有资产，产权移交水务集团，水务集团作为工程管护主体；564处高效节水工程产权移交给农民用水者协会，农民用水者协会为工程管护主体；1座泵站，产权移交给乡镇人民政府，乡镇人民政府为工程管护主体。

# 甘肃省武威市凉州区推进农业水价综合改革 创新运行管护机制典型模式

## 一、概况

### （一）试点区域概况

凉州区地处甘肃省河西走廊东端，武威绿洲的中心。全区总面积 5081 平方公里，地势呈西南高东北低，地貌分为三部分，西南为祁连山山地，中部为走廊平原区，东北为腾格里沙漠，海拔在 1440—3263 米；境内属大陆性温带干旱气候，年均降水量 171 毫米，蒸发量 1943 毫米，西营、金塔、杂木、黄羊四条河流多年平均径流总量 8.98 亿立方米，与地表水不重复的地下水资源量 0.35 亿立方米，资源性缺水和结构性缺水问题并存。全区辖 37 个乡镇，2 个生态指挥部，449 个行政村，总人口 103.16 万人，其中农业人口 77.2 万人，耕地面积 145.8 万亩，有效灌溉面积 139 万亩，其中试点核心区耕地面积 44.15 万亩。

### （二）主要完成的任务及特点

组织开展农业供水成本调查测算，深化水权制度改革，完善了《凉州区农业水费征收管理办法（试行）》，制定出台了《凉州区进一步推进水权水价制度改革的意见》；建立“一证一卡一账一平台”的水权精细化管理机制，建立自动控制、远程监管、精准计量的用水计量智能化系统；健全水市场管

理体制，出台《凉州区水权交易管理办法（试行）》，搭建网上水权交易平台，促进了水资源的余缺调剂和二次优化配置；严格水权总量控制定额管理，出台《凉州区水权总量控制办法》、《凉州区水权审计办法》等，加强水权过程性控制；在完善已建 433 个农民用水合作组织运行体制基础上，新组建 5 个农民用水合作组织，探索和支持新型农民用水合作组织发展。

通过深化水权制度改革，提高了群众民主参与管水、用水的积极性；通过完善价格形成机制，实行末级渠系水价，增加了小型农田水利设施管护经费的来源，为农民用水者协会提供了经费保障。

## 二、改革的途径与步骤

**（一）建立工程管护长效机制。**一是落实管护主体。以管理主体明确为前提，以工程良性运行为目标，采取聘任水管员、个体承包、使用权人组织管理等多种形式落实管护主体。产权所有人与管护具体责任人签订《工程管护责任书》，明确了工程管护责任、管护范围和各方之间的权利及义务。二是明确管护标准。分类制定了小型农田水利设施的管护标准，基层水利服务机构建立了《小型农田水利设施及运行管护工作台账》，加强对小型农田水利工程管理与运行维护的监管和技术指导，督促工程管护主体切实履行管护责任。三是建立管护经费长效机制。以工程产权人筹集为主，政府补

助为辅，落实工程设施管护经费。出台了《凉州区末级渠系水费征收使用管理办法》，规定了末级渠系水费中提取总额的40%以上，用于小型农田水利工程设施日常养护和维修费用，切实保障了工程管护经费落实。**四是**推行政府绩效考核制度。出台了《凉州区小型农田水利设施管护绩效考核办法（试行）》，明确考核的内容、方式、程序和奖罚措施；将小型农田水利设施管护指标纳入乡镇、基层水管单位、农民用水户协会纳入年度综合考核体系。

**（二）深化水权制度改革。**一是建立“一证一卡一账一平台”的水权精细化管理机制，实现了用水总量控制和定额管理。连续10年制定落实年度水资源使用权配置方案，建立形成了区级→灌区→乡镇→协会→小组分级负责的五级水权分配落实机制，将水权总量明晰到17.48万用水户，逐户颁发水权证；在用水过程中，细化轮次供用水计划，建立分类作物供用水台账，分轮次刷卡取水，实行水权网格化管理。通过逐级审核、层层监管、凭卡供水、台账登记、轮次控制，实现了水权的精细化管理和严格的过程性控制。二是建立自动控制、远程监管、精准计量的用水计量智能化系统，关死了无序用水的“阀门”。对全区4887眼机电井全部安装了智能化计量设施，清源灌区1460套计量设施实现远程监管，建立了水务、公安等部门联合执法机制，推行刷卡水量、水表读数、台账数据“三对口”和水管单位、乡镇、水务局

“三检查”等制度，实现了用水精准计量，做到了配水、计量、收费“三到户”。三是搭建水权交易平台，促进了水资源的余缺调剂和二次优化配置。全区成立了1个区级、7个灌区级水权交易中心，在农民用水户协会设立交易点，修定出台了《凉州区水权交易管理办法》等规范性文件，应用网上在线水权交易信息化系统，鼓励用水户开展水权交易，2014年-2016年累计发生水权交易347起，交易水量985万立方米。

**（三）稳步推进农业水价改革。**建立了“终端水价+分类水价+累进加价”的多样化水价机制，撬动产业结构调整，促进节约用水。一是稳步推进农业水价改革。目前，地表水计量水价为0.2元/方，基本水费每亩2元；地下水由基本水费每亩8元单一制水价调整为基本水费每亩2元+计量水价每立方米0.05元的两部制水价。同时，对各灌区国有水利工程供水成本和末级渠系水价成本进行了测算，目前实行的水价基本接近运行维护成本测算水价。二是实行分类差别水价政策。对日光温室等设施农业、大田种植作物实施滴灌的，在亩配水定额内，地表水水费优惠25%，地下水水费优惠50%；对采用传统方式种植的高耗水作物，在亩配水定额内，地表水水费上浮25%，地下水水费上浮50%；特色林果业种植和生态用水，在亩配水定额内，地表水和地下水统一按调整后的农业用水价格的50%计收。三是推进累进加价。

农业用水超定额用水 30%（含 30%）以下的，超额部分按计量水价的 150%征收；超定额用水 31%至 50%（含 50%）的，超额部分按计量水价的 200%征收；超定额 50%以上的，超额部分按计量水价的 300%征收。四是探索试行末级渠系水费。在试点核心区清源灌区试点推行了末级渠系水价，水价为 0.0308 元/立方米，农业供水实现了终端水价。规定末级渠系水费由农民用水户协会自收自管自用，协会正常管理控制在 40%以内，配水人员劳务费控制在 20%以内，其余全部用于小型农田水利设施管护。

**（四）探索和支持农民用水合作组织发展。**一是规范农民用水户协会。以行政村为单元，在已组建 433 个农民用水户协会的基础上，又新组建了 5 个，在民政部门进行注册登记，水行政主管部门向 3655 个用水小组颁发集体会员证。协会运行费用通过政府补贴和会员交纳会费的方式解决，政府每年补助运行经费 70 多万元。二是强化对协会的监督管理。通过分等定级、分类管理、年度考评、达标晋级、互学互促，形成了“农户+用水户协会+水管单位”的民主参与式模式，一、二、三类协会分别为 66、137、235 个。

### **三、主要成效**

通过完善价格形成机制，实行末级渠系水价，增加了小型农田水利设施管护经费的来源，保证农民用水户协会规范

运行，促进了工程良性运行；通过水权改革，将水资源使用权层层分配至了 17.48 万用水户，提高了群众民主参与管水、用水的积极性，规范了用水秩序，促进了节约用水。试点工作开展以来，在完善已建 433 农民用水户协会的基础上，又新组建协会 5 个，使农田灌溉面积实现协会管理全覆盖。全区各行业用水结构不断优化，农业、工业、生态、生活用水比例由 2014 年的 73.7:15:6.3:5 调整到了目前的 73.1:15.2:5.1:6.6，粮经比由 56:44 调整到 52:48。