

全国基层水利服务机构能力建设

中国灌溉排水发展中心 陆文红

2018年7月

内 容

- 一、基层水利工作
- 二、乡镇水利站的历史沿革
- 三、基层水利面临的形势
- 四、基层水利服务机构建设
- 五、基层水利服务机构能力建设
- 六、主要做法事例介绍
- 七、存在主要问题和建议

一、基层水利工作

基层水利是...?

- 水利：对自然界的水进行控制、调节、治导、开发、管理和保护，以防治水旱灾害，并开发利用水资源的各项事业和活动。
- 基层：各种组织中最低的一层，它跟群众的联系最直接。
- 我国的行政层级：由中央—省—市—县（区市）—乡（镇）五级组成。

基层水利的作用和特征

- 水利工作的根基在基层，服务对象在基层，政策落实更要靠基层。基层水利是水利事业的基础力量和重要组成部分。
- 基层水利是现代农业建设不可或缺的基础条件，是农村社会经济发展不可替代的基础支撑，是农村水生态环境改善不可分割的保障系统。
- 基层水利工作事关农业农村发展、新农村建设和现代农业建设，事关防洪安全、供水安全、国家粮食安全，影响经济社会发展全局。

- 基层水利工作直接服务于农业和农村，为广大农民服务，关系到水利工程效益的充分发挥，更关系到农民权益的维护和保障，以及农村的社会和谐稳定。
- 基层水利工作具有公益性强、服务性强、业务综合性和专业性强，直接面向广大农村群众，工作面广、量大，工作任务和工作条件非常艰苦等显著特征。

基层水利工作有哪些？

- 农村水利前期工作
乡镇水利水务调查统计，农村水利调查、勘察、规划设计等。
- 规划编制和实施
制定农村水利建设中长期规划、年度实施计划，水资源开发、配置和保护以及农田水利基本建设、水土保持、防洪、农村河道和村庄河塘疏浚整治等相关专业规划，监督实施。
- 水资源管理和保护
农业、工业、生活用水的计划制定和管理，量测水和水费征收工作，节水、水环境保护、水污染防治、河道管理等涉水事务管理。
- 防汛抗旱
防汛抗旱日常工作，水文监测、洪旱预警预报，乡镇防汛抗旱应急预案的编制、信息报送和抢险救灾技术指导工作，协助地方政府组织防汛抗旱物资的筹集、调拨，减灾措施的指导等。

- 农田水利建设和管理
组织农田水利工程施工建设，乡镇水利工程运行管理，组织农田灌溉和区域排涝等。
- 水土保持及治理
乡镇水土保持监测、治理和生态保护。
- 水利科技推广
农村节水新技术、新措施的推广运用，推行节水灌溉。
- 技术工作
在农村水利工程（农田水利、河道防洪、农村饮水安全等工程）建设、管理与运行维护、设施维修养护、水环境整治和维护等方面相关的技术工作，或技术指导工作。
- 组织指导
组织指导防汛防台、抗旱、灌溉、排涝、农村水电、水库移民扶持工作，农村饮水安全管理工作，农民用水合作组织的建设与运行，村级管水员队伍的建设和管理等。

- 水法规宣传

区域水情宣传教育，贯彻实施国家、省、市、县各级政府涉水法律、法规和方针政策，宣传、实行依法治水、依法管水。

- 协调农村涉水事务，调解水事纠纷，协助地方政府应急处置水利突发事件。
- 协助县水行政主管部门承担辖区内水政巡查和执法检查取证等有关工作。
- 承担县水行政主管部门和乡镇政府交办的其它水利工作。

- 根据地域的不同、周边环境和水利工程的差异、气象条件的变化等，各地基层水利工作的侧重点是不一样的。
- 基本的工作：
 - 农村水利调查统计
 - 水资源管理和保护
 - 防汛抗旱
 - 农村水利建设和管理
 - 水利科技推广
 - 技术指导工作
 - 涉水事务的组织指导
 - 水法规宣传

二、乡镇水利站的历史沿革

一、乡镇水利站的定义

乡镇水利站是指以乡镇或小流域、区域为单元设置，在其辖区内行使水行政管理职能的最基层的水利行政单位，是基层水利服务体系的重要组成部分。

二、乡镇水利站设立的由来

- 1980年代以前，我国的农村小型水利工程一直由农村集体组织管理。
- 党的十一届三中全会后，农村实行联产承包责任制政策，农民的生产积极性大大提高，广大农民解决了温饱问题。
- 但是出现了另外一个问题，忽视了农村水利的建设和管理。多年投入不足，管理缺位，大量的农田水利工程被侵占、遭破坏，造成了农村水利的严重滑坡和农业基础生产条件的不断下滑。
- 这些问题在后来不断出现的水旱灾害中频繁地暴露出来。

- **1980年代中期**，针对大批水利工程老化失修与效益衰减、水资源紧缺两大问题，党中央、国务院多次深入农村开展调查研究，提出加强水利经营管理工作。
- **1986年**，国务院召开农村水利工作座谈会，提出要建立健全水利基层服务体系，设立乡镇水利管理站。国务院办公厅转发了《关于听取农村水利工作座谈会汇报会议纪要的通知》，针对基层水利管理机构问题，提出水利工程设施较多的乡，原则上应当有适当的机构和专门人员管理，作为县水利局的派出机构和人员。

- 一些地方创造性地设立了乡镇水利站，取得了一定的经验。
- 1986年劳动人事部、水利电力部颁发了《基层水利、水土保持管理服务机构人员编制标准(试行)》，对乡镇水利站的建立方式、健全农村水利服务体制以及乡镇水利站的权属、职责和编制等进行了规定。
- 从此，乡镇水利站在我国广大农村以正式机构的形式逐步设立，大部分乡镇都组建了以水利站为主要形式的基层水利服务体系，有力地推进了农村水利的开展，扭转了农村水利工程管理失控的局面。

三、乡镇水利站的发展阶段

- **一是设员建站期。**1950年代末，一些地方为了推动合作社建设，在公社设立水利员从事水利工作，成为乡镇水利站的雏形。20世纪六七十年代，随着大规模水利建设的开展，几乎每个公社都设立了水利员，高峰时全国共有水利员50多万人，不少公社开始建立水利站。
- **二是改革转型期。**农村实行联产承包责任制以后，水利站开始人员大量流失，功能严重衰减，到1985年全国水利站近一半人员流失，不少水利站名存实亡，农田水利设施损毁严重，对农业生产造成较大影响。
- **三是恢复发展期。**1986年国务院部署开展建立健全乡镇水利站的工作，劳动人事部、水利电力部颁发《基层水利、水土保持管理服务机构人员编制标准(试行)》，规定了乡镇水利站的建立方式、健全农村水利服务体制以及乡镇水利站的权属、职责和编制等。1992年国务院办公厅进一步明确，水利站实行县水利局和乡镇政府双重领导，以水利局为主的领导体制。到1992年全国共设置水利站3.2万个，定编12万多人，初步形成了基层水利服务机构的框架。
- **四是撤并下放期。**2000年，根据党中央、国务院《关于地方政府机构改革的意见》和《关于进行农村税费改革试点工作的通知》要求，在乡镇事业单位机构改革过程中，对原有的“七站八所”进行撤并或下放。全国有60%的乡镇水利站被撤并或下放到乡镇管理，服务职能大为弱化。
- **五是体系建立期。**2006年国务院关于《加强农业社会化服务体系建设的意见》要求，着眼于新阶段农业农村经济发展需要，加快包括水利、林业在内的农业社会化服务体系的建设。多数省份采取措施，加强基层水利服务体系建设，乡镇水利站（所）有所恢复，农民用水合作组织得到发展，社会化、专业化基层水利服务组织开始出现。

四、乡镇水利站面临的生存环境

- 一是经费不足、条件简陋。有编制而无经费，不得不从事多种经营等创收活动自筹经费，办公条件、设备仪器等最起码的技术装备都难以保障。
- 二是人员超编、人才缺乏、人员老化。一些乡镇政府把水利站作为安排人的地方，不顾编制控制，人满为患；有些大力发展多种经营，兴办许多企业，企业破产或改制后，形成重大包袱。还有不少地方由于基层水利员待遇低，继续教育培训少，招不到新的人才，技术力量严重不足，同时人员老化问题突出，人员结构很不合理。
- 三是“以条为主管理”与“以块为主管理”的变动反复发生，管理不顺，性质不清、职责不明。按照国务院最早的规定，对乡镇水利站实行的是“条块结合、以条为主”的双重管理体制。但是一些地方的乡镇政府一直想独管，有的甚至不经水利部门同意，就擅自将水利站划交乡镇政府管理，造成了体制不顺、管理混乱和国有资产的流失。而且水利员围着乡镇工作转，经常被抽调完成乡镇分配的其他工作，无法有效履行水利服务职能，工作职能模糊，社会认可度差，难以有效管理农村涉水事务。
- 四是在乡镇机构改革中把农村服务体系中的一些站所或撤并或砍掉，并将撤并后组建的新的农村服务体系（例如农业综合服务中心）全部交乡镇政府直接管理，管理体制发生了变化，改变了归口管理。

三、基层水利面临的形势

- 当前水利面临着新的形势，党和国家高度重视水利工作，水利为经济社会发展、人民安居乐业作出了突出贡献。但是，人多水少、水资源时空分布不均是我国的基本国情水情，洪涝灾害频繁、水资源供需矛盾突出，制约着经济社会的可持续发展，水利设施薄弱，农田水利建设滞后影响着农业稳定发展和国家粮食安全。
- 随着工业化、城镇化深入发展，气候变化影响，我国水利面临的形势更趋严峻，迫切要求增强城乡防洪保安、防灾减灾能力，强化水资源管理、节约、保护及优化配置工作，加强水环境管理和农田水利基本建设等，加快扭转农业主要“靠天吃饭”的局面，做好为“三农”服务工作。加快水利建设刻不容缓。

- 2011年出台一号文件《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》。
- 为解决基层水利管理服务组织问题，尤其是解决水利管理“最后一级组织”问题，保证水利设施效益的充分发挥和农村的社会和谐稳定，2011年中央一号文件和中央水利工作会议明确提出：
“建立健全职能明确、布局合理、队伍精干、服务到位的基层水利服务体系，全面提高基层水利服务能力。以乡镇或小流域为单元，健全基层水利服务机构，强化水资源管理、防汛抗旱、农田水利建设、水利科技推广等公益性职能，按规定核定人员编制，经费纳入县级财政预算”。这既是适应水利加速发展现实的迫切需要，也是保障水利事业长期稳定发展的客观要求。

- 基层水利工作的显著特征决定了需要强有力的核心组织力量来开展基层水利工作。
- 乡镇水利站就是农村水利基层管理和服务的核心组织，加强水利站建设，是提高农村水利工程建设管理水平、更好地服务农业农村发展的重要基础。
- 乡镇水利站作为一个基层水利管理服务机构，是县级水行政主管部门职能的延伸。可以承担乡镇防汛抗旱、水利建设、工程监督管护、区域水资源规划、水资源配置、水环境建设与保护、农业节水科技推广、农村水利建设组织、水行政执法、水法规宣传发动等繁重的水利任务，并为农村水利的发展做出了巨大贡献。如果减少了这一管理层面，县级水行政主管部门对农村水利上的很多事情就管不了，也管不好。
- 实践表明，基层水利服务机构搞得好的地区，基层水利工作就干得好。而基层水利服务机构搞得不好的地区，农村水利建设的计划、任务难以得到有效落实。
- 加快水利改革发展，必须健全基层水利服务体系，夯实基层水利工作基础，提高基层水利服务能力。

- 长期以来，基层水利服务机构在加强农村水利建设、促进农村经济社会发展、保障国家粮食安全等方面发挥了重要作用。
- 但是，基层水利服务体系建设相对滞后、管理不规范、定性不明、职责不清、队伍不稳、经费保障不足等问题仍较突出，制约了基层水利发展。
- 在水利加速发展的新形势、新要求、新任务下，没有完善的基层水利服务体系就难以支撑水利事业的大发展，难以扭转水利建设滞后的局面，也难以保障水利工程可持续利用，必须采取有效措施进一步健全完善基层水利服务体系。
- 2012年6月，水利部、中央编办、财政部联合发布了《**关于进一步健全完善基层水利服务体系的指导意见**》，贯彻落实2011年中央1号文件和中央水利工作会议精神，加快健全完善基层水利服务体系。

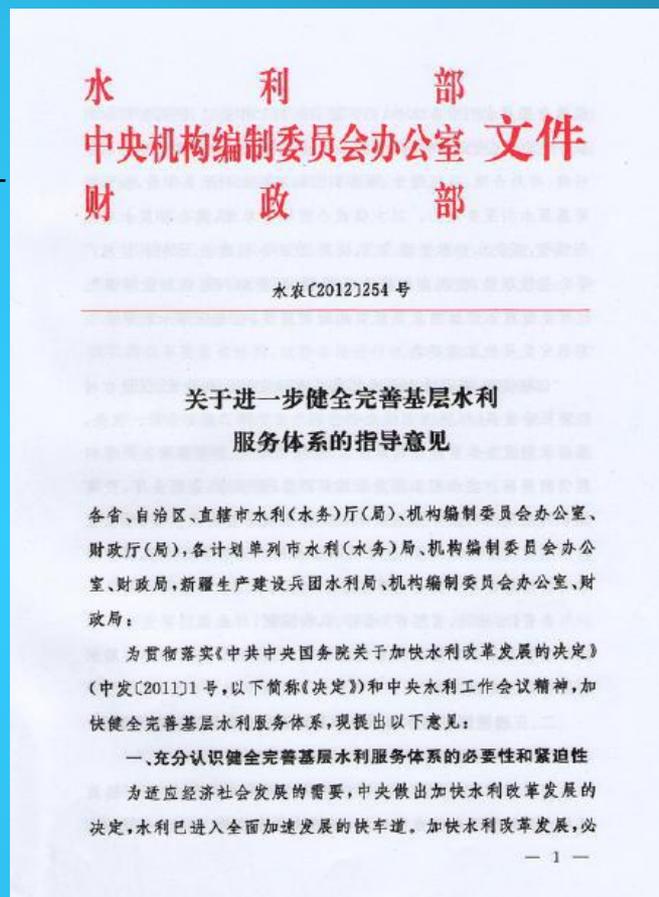
四、基层水利服务机构建设

(一)总体要求

以科学发展为指导，以全面提高基层水利管理服务能力为目标，以健全服务机构、明确公益职能、理顺管理体制、完善保障机制为重点，加大工作力度，科学布局，到2013年底，建立职能明确、布局合理、队伍精干、服务到位的基层水利服务体系，全面提高基层水利服务水平。

(二)基本原则

坚持精干高效，科学设置机构，优化队伍结构，合理配置资源；坚持政府主导，强化公益职能，建立保障机制，支持多元发展；坚持因地制宜，确保基层水利服务机构建设与水利建设管理任务和乡镇机构改革要求相协调，鼓励各地进行探索和实践。



(三) 主要任务

- (1) **明确性质与职能。**强化公益属性，按公益属性事业单位管理(全额、差额拨款)。主要承担公益职能：防汛抗旱、农田水利建设和水利科技推广，农村水利工程建设、管理与运行维护的技术指导，指导农民用水合作组织建设与运行，调解水事纠纷，开展水法规宣传等。
- (2) **理顺管理体制。**可实行以乡镇管理为主的管理体制，也可为县级水行政主管部门的派出机构，实行以条为主的管理体制。
- (3) **科学设置基层水利服务机构。**根据自然条件、水资源特点、经济社会发展水平和水利建设管理要求等因素，科学设置。以跨乡镇的流域为单元设立流域站；以若干乡镇为单元设立区域站；以乡镇为单元设立乡镇站。实际中还有在乡镇农业等综合服务中心内设立的综合站。
- (4) **合理确定机构人员编制。**按照专业、精干、效能的原则以及管辖范围面积、水利设施数量、水利管理任务、农业人口数量等因素，合理确定基层水利服务机构的人员编制，专业技术人员比例不低于80%。
- (5) **建立经费保障机制。**多渠道筹措资金，人员经费和公益性业务经费纳入县级财政预算。水费和相关的水规费中安排资金用于基层水利服务机构工作条件建设。结合农村水利项目建设，支持基层水利服务机构提升服务能力。
- (6) **改进人员管理方式。**建立健全“公开招聘，竞争上岗、定期考评、合理流动”人事管理制度。2年内全部人员实现持证上岗。严格工作绩效考评，考评结果作为职务晋升、职称评聘、解聘续聘的依据。建立定期培训，专业技术职务晋升等制度，提高人员技术水平。
- (7) **改善工作条件。**制定工作条件标准，解决好办公场所、技术装备和必要的交通工具等工作条件，提升服务手段和服务能力。

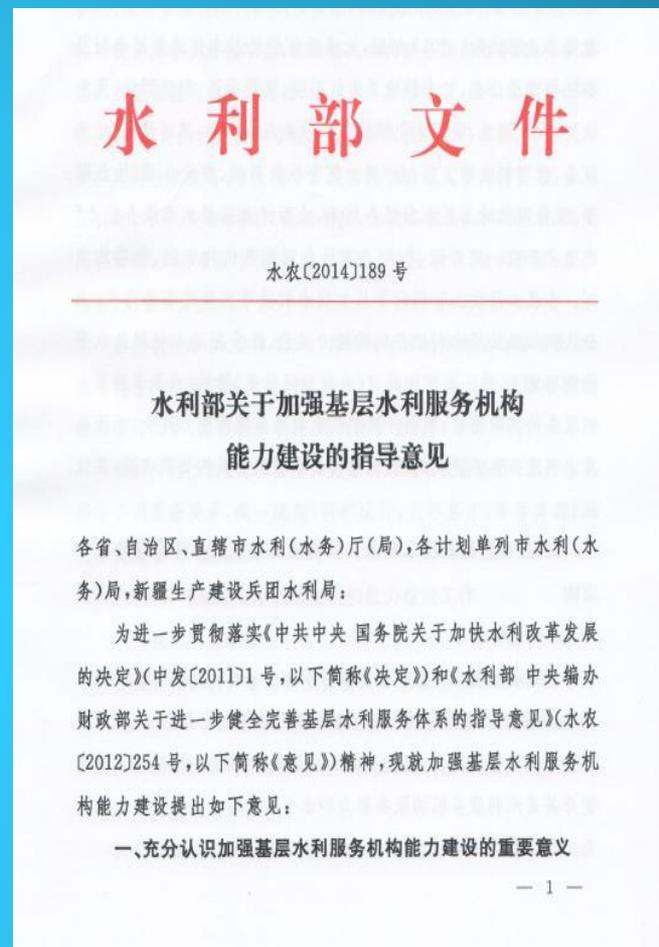
(四) 机构建设开展情况

- 全国各省份高度重视基层水利服务机构建设工作，省级编办、财政、水利等部门大力支持，所有省出台了省级指导意见或实施方案，各县级也出台相应的实施方案。
- 一些省份还制定了相关的配套政策文件，例如基层水利服务体系建设督导检查办法、人员招聘与管理核实施办法、绩效考评制度、村级水管员制度、基层水利服务机构建设验收办法等，指导本省内各县加快落实健全基层水利服务体系建设工作。
- 县级按照实施方案，协调相关部门从机构设置、明确性质、理顺管理体制、核定人员编制、工作条件、经费保障等方面积极开展机构建设工作。
- 加强基础设施建设，因地制宜配备技术装备，增强服务手段。
- 加强人员培训，提高人员素质；通过培训、交流、研讨，相互学习、借鉴各地基层水利服务机构建设的做法和经验。
- 建立激励约束机制或项目挂钩机制，将基层水利服务机构建设与相关农水项目有机结合，利用安排农田水利建设项目这个重要抓手，触动地方政府加快基层水利服务机构建设。
- 开展宣传活动，扩大影响，营造全社会重视支持的良好氛围。
- 2014年4月水利部印发了《关于开展基层水利服务机构建设验收工作的通知》（办农水〔2014〕89号），开展县级自验、地（市）级审核、省级终验工作。截至2014年底，全国29个省（除新疆、西藏外）基本完成了基层水利服务机构省级验收。
- 在各省自验的基础上，水利部于2014年10月印发了《关于开展基层水利服务机构建设评估检查工作的通知》（办农水〔2014〕209号），组织9个组，对除北京、上海、西藏、新疆外的各省进行全面评估检查，评估检查结果：优秀率30.2%、良好率45.8%、合格率23.1%、不合格率0.9%。

五、 基层水利服务机构能力建设

1、 能力建设任务

- 到2013年底，大多数省份已基本完成基层水利服务机构建设任务，初步解决了体制不顺、机制不活、职能弱化、服务缺失、人才匮乏、设施老化等问题。
- 在人员配备、基础设施、技术装备、管理制度等方面，与“建立健全职能明确、布局合理、队伍精干、服务到位的基层水利服务体系，全面提高基层水利服务能力”的要求还有一定差距，制约了基层水利服务机构职能、作用的发挥。
- 为巩固基层水利服务体系建设成果，保障基层水利服务机构长期有效、良性运行，2014年6月水利部出台了《加强基层水利服务机构能力建设的指导意见》。



加强基层水利服务机构能力建设的指导意见
(2014年6月)

- **总体要求：**以强化基层水利服务机构服务功能为目标，以优化人才队伍、改善基础设施、强化技术装备、健全管理制度为重点，规范机构的建设与管理，切实提升服务能力和水平。
- **规范人员配备：**合理确定编制，科学设置岗位（明确岗位名称、职责任务、工作标准和任职条件），加强人事管理（“公开招聘、竞聘上岗，落实“三支一扶”政策，到2017年底基本实现持证上岗），优化人才结构（新进人员中专以上学历，定期开展在职人员培训；与水利院校联合开展水利专业学历教育；实现专业技术人员比例达80%。）
- **改善基础设施：**按工作任务确定基础设施规模，办公场所选址（办公场所应基本固定，利于工作、生活、交通，挂设机构名称匾牌）
- **配备设备装备：**根据服务任务配备办公设备，量测设备，通讯设备等。
- **健全管理制度：**1、加强和规范机构内部管理，建立健全人事管理、资产管理、财务管理、设备管理、档案管理、监督考核、工作制度等内部规章和制度，各项工作有章可循、运作规范。2、强化服务质量意识，加强岗位管理，建立绩效考核制度。3、公布服务电话和办事指南。4、建立健全防汛抗旱物资管理、水利工程设施设备运行管护、河湖管理巡查、农民用水合作组织管理、各类基层水利专业服务组织管理、农村水管员管理等相关制度。

- 保障措施

- (1)高度重视，把能力建设作为一项长期任务抓。制定建设标准，制定具体工作方案；强化监督、检查，确保**2017年底前**基本完成能力建设任务。
- (2)加大投入力度，落实能力建设经费。多渠道筹措能力建设所需经费，纳入地方财政预算，落实水费、相关水规费中安排资金用于办公场所、技术装备和必要的交通工具等工作条件建设及人员培训的有关规定。
- (3)加强信息管理，健全综合评价体系。利用信息化手段，建立服务机构管理数据库；完善综合评价体系，加强机构管理和规范运行，客观反映服务质量和绩效；广泛宣传取得成效、扩大影响，为重视、支持营造良好氛围，促进服务能力和服务水平不断提高。

2、能力建设开展情况

- 为增强基层水利服务能力，大多数省制定出台了加强基层水利服务机构能力建设的实施意见，明确时间表和路线图，推进能力建设工作的实施，巩固、提升基层水利服务机构建设成果。中央安排专门资金支持基层水利服务机构能力建设。
- 一些省份因地制宜制定了基层水利服务机构能力建设标准，规范化、标准化地指导各地开展基层水利服务机构能力建设。
- 吉林省《关于开展全省基层水利服务机构规范化建设的指导意见》以及“吉林省基层水利服务机构规范化建设标准”、“基层水利服务机构基本职责要点”两个附件，规范基层水利服务机构工作内容，增强从业人员的责任意识，提升服务能力、服务水平和服务质量。
- 江苏《乡镇水利（务）站现代化建设标准》，推进江苏省乡镇水利（务）站现代化建设。
- 安徽省水利厅《安徽省基层水利服务机构建设标准》，进一步明确了“机构性质、人员配备、基础设施、管理制度”等有关建设标准，提高水利站规范化、现代化建设水平。
- 云南省水利厅《云南省乡镇水利（水务）站（所）建设规划》以及《云南省云南省乡镇水利（水务）站（所）规范化建设标准》。

- 福建省水利厅出台了《关于开展乡镇水利工作站标准化建设通知》，从人员到位、经费落实、设施配套、制度完善等方面指导开展乡镇水利工作站标准化建设。
- 河北、广西等制定了办公用房、技术装备等配置参考标准。
- 重庆、四川、广西对站房的外观设计进行标准化规定。
- 福建、云南还制定了标准化建设验收考核评定标准，以评分制考核基层水利服务机构能力建设的完成程度。
- 山东还将基层水利服务机构能力建设作为一项重要任务纳入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进一步加以推进。

3、能力建设成效

能力建设效果显著，有效改变了乡镇水利站“网破、线断、人散”的不利局面。主要体现在：

- 1、机构职责进一步明确，完善保障机制，服务职能进一步发挥。
- 2、规范人员配备，稳定基层队伍，加强人员培训，提升服务能力。
- 3、工作条件有效改善，服务效率大幅提高。
- 4、因地制宜制定管理制度，规范服务机构运行管理。
- 5、组建村级管水队伍和用水合作组织，完善基层水利管理服务体系网络，加强农村涉水事务管理。
- 6、组建水利专业化服务队伍，扩大服务范围，提升服务水平和质量。
- 7、基层水利服务机构在农田水利工程管护中的作用发挥明显。



湖北省江陵县乡镇水利管理站外貌

湖南省东安县
大庙口镇水利
站





办公桌和电脑



会议室

湖南省东安县大庙口镇水利站主要设备

全站仪

仪器设备柜



工作制度

为了更好的服务于大庙口镇的水利事业，更好的发挥职能部门的作用，特制定以下制度：

考勤值班制度

- 1、实行按时签到制度，每天早八点上班，下午六点（冬季五点半）下班，否则按迟到早退处罚。
- 2、实行请假制度，做到有事（病）请假，事假每周不超过一天，（病假除外），超过部分按旷工处理。
- 3、实行旷工罚款制度，每旷工一天罚款伍拾元，迟到早退一次罚款伍拾元。
- 4、实行奖励制度，罚款所得资金年终结算，对按时上下班工作突出者实行奖励。

工作服务制度

- 5、雨情回报制度，做到大雨一停即报，并做好雨情的记录工作。
- 6、防汛值班制度，防汛期间做到24小时不脱离不离岗做到汛情上传下达，对因值班不到位出现的问题，值班人员负主要责任，交由上级主管部门直接处理。
- 7、实行首问负责制，对群众提出的问题能自己解决的马上解决，不能自己解决的要及时汇报，尽快解决。
- 8、实行技术负责制，在所有涉水工程、涉水项目的建设中要有技术人员负责到底。
- 9、实行互相监督制度，以上条文的执行由全站人员互相监督。

工作职责

- 1、贯彻执行国家、省、市、县有关水利工作的方针政策和法律法规，负责拟定全镇的水利发展战略，并负责水利、水保工程项目的申报及实施工作。
- 2、承担全镇防汛抗旱工作，组织协调、监督、指导全镇的防洪工作。
- 3、负责全镇的农田水利基本建设及人畜饮水工作。
- 4、负责全镇的水土保持工作，对有关水土保持法律法规执行实施。
- 5、负责组织宣传水利方面的法律法规。
- 6、负责全镇水资源开发与管理。
- 7、对全镇的水利国有资产进行监督管理。
- 8、承办镇委、镇政府交办的其他事项。

学习制度

- 1、认真学习党的十八届三中全会精神，以及党的各项路线、方针政策。有关法律法规和上级领导有关水利和水利工作的讲话材料。
- 2、水利站工作人员坚持每天自学1小时以上，每月集中学习2小时，每季度学习讲评4小时。
- 3、集中学习时不准迟到、早退、缺席，如因特殊情况不能参加，须经领导批准，否则视为无故缺席。
- 4、集中和个人学习都要记好笔记，每人每季度写学习心得体会或调研性文章不少于1篇。
- 5、接受镇党委组织点评，并备好点评资料，年度内评选学习积极分子并给于适当奖励。

服务承诺

- 1、水利站全体人员做到心系“三农”，热心为农民服务，做到说话和蔼可亲，服务热情周到。
- 2、对全镇各地提出的关于水利方面的问题，在权限之内能答复的当场答复或解决，不能答复的及时汇报，尽快解决。
- 3、对镇领导交给的各项工作和任务要出主意想办法，圆满的完成。
- 4、在水利工程建设中严把质量关，做到科学施工，质量第一，绝不能出现豆腐渣工程。
- 5、对在水利建设工作中出现有损“三农”利益，工程中造成不良影响和损失的可按照有关规定进行处理，触及法律的交由司法机关处理。

2014 05 12



宁夏青铜峡市叶盛水利工作站

服务为本 人和谐

叶盛镇水利基本概况

叶盛镇地处青铜峡市北大门，东至黄河，南至上张子渠，西至汉廷渠，北至果子渠。辖区内有10个行政村，46个村民小组，总人口19472人，土地航测面积53600亩，现在灌溉配水面积33819亩。2013年人均纯收入9612元。灌溉渠道受益两大干渠(汉廷渠、惠农渠)，有干渠直开口支斗渠26条，内糖斗渠35条，农渠1057条，灌溉抽水泵站16座。辖区内有排水干沟2条，支干沟1条，支沟7条，斗沟40条，农沟830条。沟渠共有各类建筑物105处(座)，农桥1550座。叶盛重点防汛抢险区域为黄河左岸36+030至37+130段，总长1.1公里，罗家河4.5公里，反帝沟4.2公里。涉及5个行政村。2005年成立农民用水协会15家，合村并组后现存11家(其中总会一家、分会10家)，有管理人员35人，负责全镇及各村的灌溉管理工作，年度引进灌溉用水量6650万方左右，征收上交水费238万余元，近年来全镇灌溉秩序良好，农民收入逐年增加，人民群众安居乐业。

健全基层管理制度 加强服务体系建设

叶盛镇农民用水协会章程

第一章 总则

第一条 为规范叶盛镇农民用水协会的管理，保障协会依法开展业务，维护会员合法权益，根据《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国农村土地承包法》、《宁夏回族自治区农村用水协会管理办法》等法律法规，结合本镇实际情况，制定本章程。

第二条 本章程所称的农民用水协会，是指农村集体经济组织成员、农村土地承包经营权人、农村土地承包经营权流转受让方等，为了维护自身合法权益，自愿联合组成的非营利性组织。

第三条 本章程所称的农民用水协会，应当遵循公开、公平、公正的原则，实行民主管理、民主决策、民主监督。

第四条 本章程所称的农民用水协会，应当依法开展业务，维护会员合法权益，保障农村水利事业的健康发展。

第二章 会员

第五条 凡在本镇范围内从事农业生产的农村集体经济组织成员、农村土地承包经营权人、农村土地承包经营权流转受让方等，均可申请加入本协会。

第六条 申请加入本协会的会员，应当向本协会提出申请，并提供相关证明材料。经本协会审核通过后，即可成为本协会的会员。

第七条 本协会的会员享有以下权利：
 (一) 选举权、被选举权；
 (二) 对本协会的工作提出建议和批评；
 (三) 依照本章程的规定转让、继承其在本协会的会员资格；
 (四) 依照本章程的规定享受本协会提供的各项服务；
 (五) 依照本章程的规定对本协会的工作进行监督。

第八条 本协会的会员应当履行以下义务：
 (一) 遵守本章程；
 (二) 按时缴纳会费；
 (三) 积极参加本协会组织的各项活动；
 (四) 依法开展业务，维护会员合法权益；
 (五) 遵守国家的法律法规。

第三章 组织机构

第九条 本协会实行民主管理，由会员大会选举产生理事会、监事会。

第十条 本协会的会员大会是本协会的最高权力机构，由全体会员组成。会员大会行使以下职权：
 (一) 修改、补充、废止本章程；
 (二) 选举、罢免、增补、减少理事会、监事会成员；
 (三) 审议、批准理事会、监事会的工作报告；
 (四) 审议、批准本协会的年度财务预算、决算；
 (五) 审议、批准本协会的年度工作报告；
 (六) 审议、批准本协会的年度工作计划；
 (七) 审议、批准本协会的年度工作总结；
 (八) 审议、批准本协会的年度工作总结报告；
 (九) 审议、批准本协会的年度工作总结报告；
 (十) 审议、批准本协会的年度工作总结报告。

第四章 财务管理

第十一条 本协会的财务实行民主管理，由理事会、监事会共同管理。

第十二条 本协会的财务应当公开、透明，接受会员的监督。

第十三条 本协会的财务应当依法纳税，并接受国家有关部门的监督检查。

机制 规范农民用水管理

叶盛镇农民用水协会章程

第一章 总则

第一条 为规范叶盛镇农民用水协会的管理，保障协会依法开展业务，维护会员合法权益，根据《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国农村土地承包法》、《宁夏回族自治区农村用水协会管理办法》等法律法规，结合本镇实际情况，制定本章程。

第二条 本章程所称的农民用水协会，是指农村集体经济组织成员、农村土地承包经营权人、农村土地承包经营权流转受让方等，为了维护自身合法权益，自愿联合组成的非营利性组织。

第三条 本章程所称的农民用水协会，应当遵循公开、公平、公正的原则，实行民主管理、民主决策、民主监督。

第四条 本章程所称的农民用水协会，应当依法开展业务，维护会员合法权益，保障农村水利事业的健康发展。

第二章 会员

第五条 凡在本镇范围内从事农业生产的农村集体经济组织成员、农村土地承包经营权人、农村土地承包经营权流转受让方等，均可申请加入本协会。

第六条 申请加入本协会的会员，应当向本协会提出申请，并提供相关证明材料。经本协会审核通过后，即可成为本协会的会员。

第七条 本协会的会员享有以下权利：
 (一) 选举权、被选举权；
 (二) 对本协会的工作提出建议和批评；
 (三) 依照本章程的规定转让、继承其在本协会的会员资格；
 (四) 依照本章程的规定享受本协会提供的各项服务；
 (五) 依照本章程的规定对本协会的工作进行监督。

第八条 本协会的会员应当履行以下义务：
 (一) 遵守本章程；
 (二) 按时缴纳会费；
 (三) 积极参加本协会组织的各项活动；
 (四) 依法开展业务，维护会员合法权益；
 (五) 遵守国家的法律法规。

第三章 组织机构

第九条 本协会实行民主管理，由会员大会选举产生理事会、监事会。

第十条 本协会的会员大会是本协会的最高权力机构，由全体会员组成。会员大会行使以下职权：
 (一) 修改、补充、废止本章程；
 (二) 选举、罢免、增补、减少理事会、监事会成员；
 (三) 审议、批准理事会、监事会的工作报告；
 (四) 审议、批准本协会的年度财务预算、决算；
 (五) 审议、批准本协会的年度工作报告；
 (六) 审议、批准本协会的年度工作计划；
 (七) 审议、批准本协会的年度工作总结；
 (八) 审议、批准本协会的年度工作总结报告；
 (九) 审议、批准本协会的年度工作总结报告；
 (十) 审议、批准本协会的年度工作总结报告。

第四章 财务管理

第十一条 本协会的财务实行民主管理，由理事会、监事会共同管理。

第十二条 本协会的财务应当公开、透明，接受会员的监督。

第十三条 本协会的财务应当依法纳税，并接受国家有关部门的监督检查。

第五章 农民用水协会组织

协会名称	会 长		执 委	
	姓名	职务	姓名	职务
叶盛镇协会	任海峰	薛全武	张振敏	
光明村协会	张建军	鲁 礼	张振云	
龙门村协会	朱建平	叶小云	孔祥岱	
盛庄村协会	哈伏明	陈 军	杨建军	
滩滩村协会	鲁 明	吴协亮	马金芳	
联丰村协会	黄建斌	盛 成	薛存信	
叶升村协会	梁 文	刘 伟	梁文文	
张庄村协会	张 国	孟光雄	孟光雄	
地三村协会	包永社	邹 军	李银川	
正河村协会	席正明	席立军	李 军 席 强	
五星村协会	徐建平	李 广 李 军	郑玉国	

4、全国基层水利站能力建设基本情况

- 全国有建设任务的县2981多个县(市、区)，有4万多个乡镇。
- 至2017年12月底，已有2600多个县建立了基层水利站，覆盖全国3.4万多个乡镇。
- 全国各地已建设基层水利站总数28026个，其中：
 - 乡镇站21506个、占76.7%
 - 流域站641个、占2.3%
 - 区域站2332个、占8.3%
 - 并入农业综合服务中心的站3547个、占12.7%

- 在管理体制上：
 - 以县水利局为主管理的站有13530个、占48.3%
 - 以乡镇政府为主管理的站有14871个、占49.5%
 - 其他管理方式的站625个、占2.2%。
 - 在机构性质上，其中：
 - 全额拨款事业单位26038个，占92.9%
 - 差额拨款事业单位1029个，占3.7%
 - 自收自支事业单位770个，占2.7%
 - 其他性质单位189个，占0.7%
- 按照基层水利服务机构的建设要求，有7.1%的水利站没有完全解决公益性业务经费和人员经费纳入县级财政预算。

- **人员基本情况：**

(1)全国基层水利站人员编制总数118968人，落实编内人员总数102583人，编制内人员落实率86.2%；实有在岗人数113737人，占批复人员编制总数的95.6%，全国平均每个站约4人。

(2)全国实有在岗人员中：

大学及以上学历18898人，占16%

专科40517人，占36% [大专以上52%]

中专21171人，占19% [中专以上71%]

中专以下33151人，占29%

其中水利相关专业人员44300人，比例仅为39%，对比《意见》“专业技术人员比例不低于80%”的要求，还有不小的差距。

(3)技术职称情况：高工及以上2067人、工程师有15212人、助理工程师有22778人，即助理工程师以上40057人，仅占在岗人员总数的35%，助工职称以下人员73680人、占65%，各地对基层水利技术人员的专业技术职称评审程序还不完善。

- **技术装备情况：**

全国已建成的**28026**个基层水利服务机构中：

有独立办公场所的机构数量**23859**个，占**85%**。

配备基本办公设备**26646**个，占机构总数的**95%**；

配备基本量测设备**17208**个，占机构总数的**61%**；

全国各省共为基层水利服务机构配备专用交通工具**9488**辆，平均每**3**个站拥有**1**辆交通工具。

- **高级办公设备：**配备宽带、打印机、数码相机、复印机、传真机等机构的比例分别达**85%**、**82%**、**53%**、**52%**、**48%**。

- **高级技术装备：**配备流动泵、**GPS**设备、发电机、测流设备的机构比例分别为**55%**、**33%**、**21%**、**12%**。

- **经费落实情况：**

人员经费全额纳入县级财政预算的机构有**26517**个，占机构总数的**95%**，其中人员经费落实到位达**90%**以上的机构**26001**个，占机构总数的**93%**。

公益性业务经费纳入县级财政预算的机构有**21838**个，占机构总数的**78%**，业务经费落实到位达**60%**以上的机构有**24452**个，占机构总数的**87%**。

自**2011**年以来，各地通过财政预算、水费、水规费等渠道筹集资金，全国用于基层水利服务机构工作条件改善的投入达到**64**亿元。

六、主要做法事例介绍

辽宁省主要做法

- 理顺管理体制，乡镇水利站为县水利局派驻乡镇的公益性事业单位，由县水利局管理，接受乡镇党委、政府的工作指导，强化公益性职能。
- 科学合理聘用水利站人员，对在编在岗人员直接划转；对在编不在岗、在岗不在编和临时人员，由县水利局与各乡镇共同研究具体方案；对有空编的水利站，实行“公开招聘、竞争上岗”的方式。
- 人员经费、业务经费纳入县财政预算，落实到具体人。
- 考虑长远发展，高标准规划、高标准设计、功能齐全、一步到位、分阶段实施，独立建站、二层欧式楼房，实行统一设计、统一标准、统一色彩、统一标识“四统一”，把水利站建成基层水利标志工程、示范工程、精品工程。
- 安排专项资金，落实省市补助资金，建设管理房和仓库、购置仪器设备和巡查车辆。
- 省级每年从水利非税收入和土地出让收益计提中提取不低于**20%**的资金，用于农村水利工程维修养护管理，每年可以投入**2-3**亿元。
- 落实村级水管员，每个村设置1名水管员，村级水管员近万人。
- 成立用水合作组织，县级抗旱服务队伍。
- 全面培训水利站长和水利技术人员、和村级水管员，提高队伍整体素质和服务能力。

- 完善制度建设，为规范基层水利服务体系建设提供制度保障，省水利厅制定管理办法：

《基层水利服务体系建设任务、职责安排意见》

《乡镇水利服务站人员招聘录用与管理考核指导意见》

《乡镇水利服务站库房建设、仪器设备购置管理指导意见》

《村级水管员管理指导意见》

《水管员工作手册》

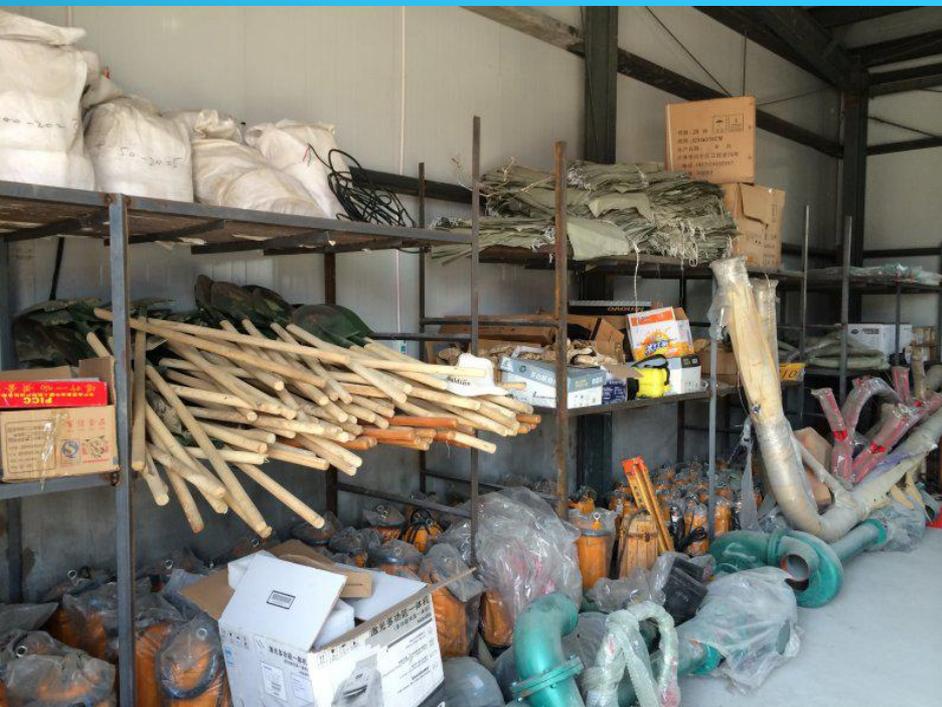
《农村水利工程管护合同（范本）》

《农村水利工程委托管护协议（范本）》等

部分县（市）结合本地实际，制定相关细则，例如：工作制度，财务、设备、车辆管理制度，工程维修、养护、管理制度，水管员管理办法，考核机制，做到制度上墙，按制度办事，利用制度管人、管事。



辽宁省基层水利站



重庆市主要做法

- 基层水利服务机构标准化建设以提升服务能力为核心，以保障正常履职为目标，以优化人才队伍、改善基础设施、强化技术装备、健全管理制度为重点，全市采取“五统一”：统一标识标志，统一规划布局，统一规章制度，统一办公条件，统一仪器设备。
 1. 组织机构建设：明确机构工作职责和公益职能，独立挂牌组建乡镇、流域或片区水利站，全额事业拨款公益一类属性，“条块结合，以条为主”管理模式。
 2. 人才队伍建设：根据职能、管辖面积、管理任务等，合理确定机构规模，科学核定人员编制。
 3. 基础设施建设：办公场所相对独立、单独挂牌；外观装修统一制式、统一色彩、统一标准，统一匾牌，做到职能职责明确，规章制度上墙，政务宣传公开，服务指南公示。
 4. 技术装备配备：按照水利现代化、信息化要求，配备高效可靠、先进实用的办公器材设备、勘测试验设备、信息化管理技术装备。
 5. 管理制度建设：建立健全人事、资产、财务、设备、档案管理和监督考核等内部规章制度，以及防汛抗旱物资管理、辖区内公益性水利工程设施设备运行管护、河库管理巡查、农民用水合作组织管理、各类基层水利专业服务组织管理、村级水管员管理等相关制度。

- 重庆出台的《关于加强基层水利服务机构标准化建设的通知》，还制定了服务机构能力建设相关规定和导则：
 1. 重庆市基层水利服务机构形象设计参考导则
 2. 重庆市水利站基础设施建设及技术装备规定
 3. 重庆市基层水利服务机构制度建设参考导则
 4. 重庆市基层水利服务机构内业资料整理建档目录

现状



重庆水利

重庆市XX县XX镇水务站



制度建设参考导则：规定了重庆市乡镇水利（水务）站制度建设相关内容制式标准，适用于重庆市范围内所有乡镇水利（水务）站，片区站、流域站和在农业服务中心挂牌参照执行。制度建设内容清单：

- 1 《乡镇（水利）水务服务机构工作职责》
- 2 《乡镇（水利）水务服务机构站长工作职责》
- 3 《乡镇（水利）水务服务机构岗位责任制》
- 4 《乡镇（水利）水务服务机构请销假制度》
- 5 《乡镇（水利）水务服务机构上班管理制度》
- 6 《乡镇（水利）水务服务机构学习制度》
- 7 《乡镇（水利）水务服务机构督办工作制度》
- 8 《乡镇（水利）水务服务机构财务管理制度》
- 9 《乡镇（水利）水务服务机构固定资产管理办法》
- 10 《乡镇（水利）水务服务机构防汛抗旱工作制度》
- 11 《乡镇（水利）水务服务机构工作人员守则》
- 12 《乡镇（水利）水务服务机构防汛抗旱设备管理人员岗位职责》
- 13 《乡镇（水利）水务服务机构防汛抗旱设备的使用管理制度》
- 14 《乡镇（水利）水务服务机构水库工程巡视检查制度》
- 15 《乡镇（水利）水务服务机构水库工程观测制度》
- 16 《乡镇（水利）水务服务机构水库工程养护修理制度》
- 17 《辖区内河湖水系或水利工程分布图（样图）》
- 18 《重庆市基层水利服务机构办事指南（样图）》

内业资料整理建档目录：

- 一、考勤簿
- 二、会议记录簿
- 三、收、发文登记簿
- 四、各种管理制度
- 五、汛期值班记录簿
- 六、服务站工作人员职责分工
- 七、人事档案（履历、学历、工资、职称、奖惩等相关资料）
- 八、XX乡镇水利工程台账
- 九、XX乡镇水利工程管护制度等
- 十、XX乡镇安全生产管理制度等
- 十一、XX乡镇防汛抗旱应急预案、供水预案等
- 十二、固定资产登记簿
- 十三、合同协议资料卷（含签订的各类责任书）
- 十四、辖区小型水利工程维修养护作业记录（日志）
- 十五、辖区内水务纠纷、水政执法作业记录（日志）（水行政执法案卷）
- 十六、开展质量监督、技术指导等资料图片
- 十七、信访处理登记
- 十八、重大事项报告记录簿
- 十九、电话记录簿
- 二十、公务车辆使用管理登记簿
- 二十一、安全生产巡查日志
- 二十二、蓄水保水、防汛抗旱、工程建设等各类报表
- 二十三、防汛物资出入库登记簿
- 二十四、服务站工作人员培训学习计划

四川省主要做法

- 四川省水利厅制订了《四川省基层水利服务机构建筑外观设计设计导则》，加强基层水利服务站建设，规范统一全省基层水利服务站建筑外观形象，提高基层水利服务能力，方便服务基层。
- 服务机构站点建筑外观形象基本要素包括：门头、檐口、窗户、墙裙、灯箱设计、单位名称挂牌、室内单位门牌、侧墙墙面形象。



现状



中国水利

中国水利



广西主要做法

- 广西水利厅印发《广西乡镇水利站项目标准化建设指导意见的通知》。
- 按照统一标准，统一标识，统一色彩原则，规范乡镇水利站基础设施建设及工作条件设置。
- 统一标准原则：按规范化、标准化要求建设乡镇水利站，提升基层水利部门形象，提高群众认知度。
- 统一标识原则：水利站站房立面外观及周围环境应与当地建筑风格及新农村面貌相协调，设置统一标识。

乡镇水利站统一标识效果图



统一标识包括标志和门楣标识。标志由1段圆弧、3段波浪线组成。圆弧段圆弧半径为5倍圆弧段线宽；3段波浪线置于圆弧线开口处，为3条平行设置，中间一条长，两边两条短；长波浪线宽度同弧线，两短波浪线宽为圆弧线宽的0.8倍。

标识背景为天蓝色，标识各部分为白色。

门楣标识字体统一为黑体，内容为“XX县（或市、区）XX乡（或镇）水利站”。标识字体前为水利站标志。

门楣标识高度与长度根据门头具体情况确定。字体高度为门头高度的0.32倍，上下两条白线离文字净距为0.55倍字高，线条宽度为0.1倍字高，标志高度为文字高度的1.5倍，文字及标志居中布置。

材质规格：面板为6063型铝板（厚2mm），框架为20×20mm不锈钢方管（壁厚2mm），15mm插管连接拼接部分，拼接部分应避免文字及标志，10×20mm不锈钢管做挂点支撑。

工艺：折弯，拼装；烤漆：杜邦车级漆；文字、标志、装饰线：精工墨丝网印刷。

山东省主要做法

- 山东省主要按照一个乡镇建立一个水利站，以县水利局管理为主，基本为全额拨款事业单位，大部分有独立的办公场所。
- 在全省健全以乡镇水利服务机构为重点，推进构建基层水利管理协调服务组织、防汛抗旱供水专业服务组织、农民用水合作组织“三位一体”的基层水利服务体系。
- 总结挖掘各县典型事例，编印《山东省农村水利工程管护典型案例选编》，在全省推广示范应用，例如：宁津县基层水利116服务热线模式、武城县乡镇水管站+用水协会+村水管员+乡镇灌溉服务队”的“四级管理体系”协同管护模式、定陶区公司化统管模式、阳信县建管一体模式等，切实做到工程设施“有人建、有人管、有人看、有人用”。
- 加强制度建设(用水管理、考核制度和办法等)，明确管护职责，对协会和水管员强化考核奖惩，调动协会及水管员工作积极性，提升服务水平。

云南省曲靖市麒麟区主要做法

- 成立乡镇水务所 11个，为水务局派出机构，全额拨款事业单位，46人。
- 增加乡镇水务所人员：招考录用水利专业大学毕业生，壮大水利基层服务力量。
- 投资改善乡镇水务所办公环境，解决必需的办公设备，基本实现办公自动化，大大提高办公效率。
- 以村(组)为单位组建协会，组建乡镇(街道)库塘管理、渠系维护、技术服务等队伍；推行“区、乡、村、组、会、库”六层管水模式，达到水利工程专人管理、村组用水合理调度、农民用水充分保障，形成以协会管理为主，政府投入为辅，群众自我管理、自我发展、民主议事、民主决策、互利互惠的小型农田水利工程管养模式。
- 深化水价改革，建立全区水管单位供水价格体系，工业供水价格体系，农村饮水供水价格体系，农业灌溉供水价格体系。促进水费征收有据可行，实现由不规范收费向计量收费转变。

七、存在主要问题和建议

主要问题：

- 1、部分基层水利服务机构的管理体制不顺，职能作用不能有效发挥。**仍有12.7%的基层水利服务机构隶属于乡镇农业等综合服务中心，未单独设站。
- 2、专业技术人员比例偏低，技术力量有待提高。**大专以上学历人数比例52%，但水利专业技术人员比例仅为39%，助工及以上技术职称的人员比例仅35%。
- 3、经费落实仍有困难，运行经费仍有不足。**公益性业务经费纳入县级财政预算的机构数量比例仅为78%，配备有基本量测设备的机构占比为61%。
- 4、地区间基层水利服务机构发展不平衡。**各地社会经济发展不平衡，财政状况差异较大。

建议：

- 1、加强人才队伍建设，提升技术服务能力
- 2、建立长效经费保障机制，增强基层水利服务手段
- 3、健全规范管理制度，提高履职尽责能力
- 4、发展各种用水自治组织，探索涉水事务“民间自治”，提高专业化服务程度
- 5、加强年度绩效考核管理，确保基层水利服务作用持久发挥

职能明确、队伍精干、服务到位、良性运行的基层水利服务队伍

谢谢大家！