

宜都市小型农村水利工程 产权改革经验分析

徐义平, 卢 斌, 王 煌, 杨振华

(湖北省水利厅, 430071, 武汉)

摘要:宜都市在小型农村水利工程建设管理中推行产权“受益户共有制”改革,采取“三级书记”负总责等5项措施推动改革,改革基本程序包括确定工程范围、相关信息公示、核发相关权属证件等6项。通过改革,理顺了管理体制,明确了管理主体,落实了管理责任,明晰了运行机制,建立了工程建管的长效机制。

关键词:农村水利; 产权; 受益户共有制; 改革

Experiences obtained from ownership of small on-farm waterworks in rural areas of Yidu City//Xu Yiping, Lu Bin, Wang Huang, Yang Zhenhua

Abstract: In the construction and management of small on-farm waterworks in rural areas of Yidu City, five measures, namely ownership reform by implementing “beneficiary share-holding” system and “responsible people in-charge” etc are carried out. Procedures of defining scope of project, public notification of project information and issue of ownership certificate etc are stipulated. Duties and responsibilities are defined and normal operation and maintenance of waterworks are ensured by reform.

Key words: rural water structures; ownership; “beneficiary share-holding” system; reform

中图分类号:S27

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2008)22-0054-02

湖北省宜都市水利设施具有小型、多类的特点,既有沿江平原地区的堤防、泵站、涵闸,也有山区、丘陵地区的库、渠、堰、塘、集雨水窖工程,其中大部分水利设施为乡管和村管。随着农村改革的不断深入,特别是税费改革后,“两工”取消,小型水利工程失去了村级经济支持和劳动力来源,陷入“国家管不到、集体管不好、农民管不了”的被动局面。宜都市积极探索工程管理体制,采取产权“受益户共有制”的管理新模式。经过3年多的运行,工作不断规范、细化,真正走上了理顺管理体制、明确管理主体、落实管理责任、明晰运行机制,实现农村小型水利工程长效运行的健康发展之路。宜都经验正在向湖北全省推广。

一、宜都市小型农村水利工程产权“受益户共有制”改革情况

1.基本情况

宜都市共有中、小型水库46座,

总库容1.9亿 m^3 ;现有堰塘10221口,机电排灌站206处,河塘2200处,农业灌溉渠道496km,田间末级渠道2500km,灌溉水窖505个,有效灌溉面积9153 hm^2 。这些工程成为宜都市农村经济发展的重要基础设施。

宜都市从2004年开始探索小型农村水利工程产权“受益户共有制”改革,2005年在全市推广。到2007年年底,全市应改革的116个村,有114个村进行了改革,已改革的工程占全市小型水利设施总数的81.4%。改革面涉及7.5万户,受益的灌溉面积达到6969 hm^2 ,占全市水田总面积的88.7%。

2.改革基本程序

“受益户共有制”是指在小型水利工程产权与受益农户挂钩的前提下,将所有权属集体经济组织、农户自用为主的小型水利工程的使用权划归受益农户,受益群体以每个成员的受益面积为

基础确定其共有份额,受益户按份额享受权利和承担义务,工程经营管理由受益群体自主决定,并用合同明确其权利义务的一种水利工程权属和经营管理制度。这项改革可概括为“产权共有、管理民主、合同约定、堰随田走”,改革程序一般分为六步:

(1)确定范围

具体范围包括小型水利工程占地面积、水面面积、周边界线的地理位置、工程所含附属物(如耕地、林地等)。在确定范围过程中,工程周边相邻农户(或其他业主)应签名,以示界线无争议。有争议的,先解决争议再进行改革。

(2)受益农户、受益面积公示

通过公示程序达到两个目的:一是保证工程的受益对象准确、受益面积(或其他受益项目)无误,对群众提出的异议进行核实更正。二是充分尊重农民意愿,保障农民权益。受益范围内农户

收稿日期:2008-08-29

作者简介:徐义平(1952—),男,处长。

不需要或不愿意参与这个受益群体的,应当允许;受益范围以外农户愿意加入这个受益群体的,也应当允许。

(3) 集体经济组织与受益农户签订《水利工程使用权变更合同》

合同主要内容包括:水利工程的具体名称、位置和范围,受益农户户主姓名、农田面积,合同期限,权属变更内容,双方权利和义务,违约责任等。

签订合同前,有两个必要条件必须协商一致。第一,合同期限要与农田承包期同步(30年),不能与土地承包合同内容发生冲突。第二,以农田灌溉为主的水利工程不能改变其灌溉功能。

(4) 推荐产生受益农户代表

受益农户代表(即使用权代理人)由全体受益农户协商推荐,从受益农户中产生,负责处理水利工程管理事务,对外签订工程管理等。

(5) 核发相关权属证件

宜都市在实践中考虑到,农村产业结构调整是持久的,有些产业对水利工程依赖程度可能变化,暂定核发《水利工程使用权证》。在核发《水利工程使用权证》的同时,对水利工程附属的土地、林地等,应按相关法律、法规规定,由有权核发证件的机关核发相应权属证件,以保持水利工程权属完整性。

(6) 订立工程合同

“受益户共有制”水利工程必须确定管理人。管理人通过协商或者公开竞标确定。管理合同按水利工程收益情况分为两类:有收益的,订立承包、租赁等形式的合同;无收益的,由使用权人出资,委托管理人管理,订立委托管理合同。

二、推动产权“受益户共有制”改革的具体措施

1. “三级书记”抓水改,坚持高位推动

宜都市将“产权受益户共有制”改革作为市、乡、村三级的重点工作,建立了党政“一把手”负总责、分管领导具体

抓、水利部门专班落实的工作机制。

2. “两级试点”抓示范,坚持样板引路

一是抓好村级试点。2005年,宜都市在黄莲头村开展改革试点,仅3个月时间,就将全村120口堰塘改革完毕。二是抓好乡级试点。全市10个乡镇各选择1个村作为乡级试点,做到边试点边推开,边总结边完善。三是抓好骨干培训。通过以会代训,培养“水改”技术人员。

3. “五定模式”抓推进,坚持阳光操作

改革的核心内容是“五定”:一是以水带田定四界。由村组专班核实、勘定水系边界。二是村务公开定农户。以村务公开的形式,推荐产生堰塘管理人。三是合同管理定权责。村委会与受益农户签订《水利工程使用权变更合同》,确保经营权到农户;受益农户之间签订《水利工程管理合同》,确管理权到农户。四是民议事定发展。引导农户参照“一事一议”的办法,商定投资投劳额度。五是互助合作定发展。通过改革把农户组织起来,调整优化农村产业结构,促进农业增效、农民增收。

4. “三项统筹”抓保障,坚持建管并重

一是统筹规划。将农村小型水利建设与新农村建设结合,与发展现代农业结合,统筹规划,充分发挥农田水利基本建设的综合效益。二是资金统筹。市财政每年拿出近200万元以奖代补,鼓励农民“建水、用水、管水”。为确保补助资金足额到位,该市还探索推行了“一卡通”制,即为受益农户发放银行卡,待投工投劳所建工程验收后,直接将补助资金打到卡上。三是项目统筹。将水利、财政、扶贫、移民等涉农部门的项目进行有效整合,共同推动农村水利建设的持续发展。

5. “一本证书”抓确权,坚持依法行政

2007年9月,宜都市借鉴农村土

地承包和集体林权改革确权发证的做法,对实施产权“受益户共有制”改革的农村小型水利设施,由市政府统一核发《农村小型水利设施权属证书》,把农村小型水利设施的使用权和所有权以法律的形式固定下来,保障农民权益。

三、产权改革取得的成效和存在的局限性

“受益户共有制”改革是对农村小型水利工程产权制度的创新,其作用已显现出来。一是促进了农业生产要素的优化整合,使农村小型水利设施与农田成为一个有机整体,农田灌溉能有充足的水源保证。二是促进了水利工程管理的体制创新,扭转了过去小型水利工程“使用个个有份、管理人人无责”的状况。三是调动了农民建管热情,促进了农村水利事业的快速发展。四是促进了农村生态与环境的全面改善。五是促进了农村和谐社会的建设。

“受益户共有制”改革存在一定局限性。第一,水利工程的受益对象必须明确。跨村跨乡等规模较大的工程,因其受益对象不明确或不具体,不宜采取这种改革形式。宜都市在实践中,将适用范围定位于村以下的堰塘、泵站、河坝(坝)及渠道等小微水利设施,正好选择在适合这种形式的范围内。第二,农民既得利益不直接、短期内不能发挥效益的工程,不宜采用这种改革形式。如防洪工程因其减灾效益难以测算,不适合这种形式。

参考文献:

- [1] 国家发展和改革委员会,财政部,水利部,农业部,国土资源部.关于建立农田水利建设新机制的意见[J].中国水利,2005(21).
- [2] 湖北省人民政府办公厅.关于做好引导和鼓励农民对直接受益的小型基础设施建设投工投劳工作的通知[R]. 2005.

责任编辑 张金慧