

编者按:“小型农田水利建设新机制的探讨与思考”征文活动截至本期结束。该征文活动始于2007年10月,由本刊编辑部与水利部农水司、中国灌溉排水中心共同举办。征文活动受到广泛关注,一年来收到大量稿件,在2008年《中国水利》杂志上择优发表了30余篇。有的文章政策指导性强,对建立和完善小型农田水利建设新机制的若干问题提出了对策建议;有的文章结合工作实际,从投入机制建设、产权制度改革、农民用水户协会建设等方面展开论述,介绍了本地经验及存在的问题,并提出了解决方法,具有很强的借鉴参考价值。近期,征文评选委员会将评选优秀论文(其中一等奖1~2名,二等奖5名,三等奖10名),所有刊发和入选的征文将汇编成文集。

征文活动虽已结束,但小型农田水利建设是《中国水利》一直关注的话题,欢迎关心农业、关注农村、关爱农民的各界人士继续积极撰稿,为促进农村水利健康发展贡献力量。

小型农田水利建设与管理 需要四种机制创新

胡学良

(湖南省水利厅, 410007, 长沙)

摘要:小型农田水利工程的建设和管理是农村水利的一项重要工作。如何建设好、管理好这些工程,实践表明必须改革工程的建设体制、创新建设和运行的管理机制。论述了创新政府引导机制、农民自主机制、建后管护机制、协调监管机制的思路,以有效解决当前小型农田水利建设和管理中遇到的新问题。

关键词:小型农田水利工程;建设;管理;机制;创新

Four systematical innovations are needed in construction and management of small on-farm waterworks//Hu Xueliang

Abstract: Construction and management of small on-farm waterworks is one of the key tasks for water management in rural areas. According to our practical experiences, in order to effectively manage and build these projects, reform is needed for the systems of construction, operation and management. It is suggested to improve policy making, operation and maintenance, encourage farmers' participation and strengthen coordination and supervision, so as to effectively solve the emerging problems in the construction and management of small on-farm waterworks.

Key words: small on-farm waterworks; construction; management; mechanism; innovation

中图分类号:S27

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2008)22-0051-03

财政部和水利部于2005年联合启动了小型农田水利工程建设民办公助项目,项目实施后,取得了明显的社会效益和经济效益,对稳定粮食增产、农民增收起到了重要的促进作用,为新形势下组织农民大办农村水利创造了很好的经验,探索了新

的路子,但具体工作中也出现了许多新的问题。针对新问题,必须不断创新机制、完善办法,才能适应农村体制改革的发展。当前,要着重从政府引导机制、农民自主机制、建后管护机制、协调监管机制入手开展工作。

一、政府引导机制

过去,小型农村水利工程建设主要是依靠各级政府发动农民群众开展。项目建设靠各级政府组织、全面规划、全面发动,政府处于主导地位。结果是建一个工程,政府背一个包

收稿日期:2008-10-09

作者简介:胡学良(1962—),男,工程管理局副局长,高级工程师。

袱、农民背一身劳务。农村实行联产承包责任制以后,田地分到农户,小型农田水利工程处于一种政府无法管、农民无法修的状态,导致一些工程垮塌失修、有水放不出。面对这些问题,政府首先应该反思,探索解决问题的新办法,实行政府宏观管理、综合引导小型农田水利建设的新机制。

1. 规划引导

首先政府要以县为单位,组织编制县级农村水利建设规划。规划要对全县农田水利建设和农田水利设施存在的问题作全面分析,找出问题产生的原因,然后对全县农田水利建设的目标、任务、内容提出明确要求。规划要涉及全县农田水利建设的全部内容,以使县级人民政府对本县农田水利建设有一个全面的了解。其次是要在县级规划的基础上,由乡镇政府组织制定乡镇小型农田水利建设实施规划,规划项目要具体到村、到组、到山塘、到河坝、到渠系。

2. 程序引导

政府要对小型农田水利建设的程序作出规定。对小型农田水利建设项目的申报,政府应规定必须经过项目的规划程序、项目的自主申报程序、项目的资金筹措方案申报程序、项目的建后管护方案申报程序和项目合规性审查程序、项目资金拨付程序,所有程序都要以文件等形式发给农民,使农民知道哪些程序由自己完成、哪些程序由政府负责办理。农民在政府规定程序的引导下,有序地投入到小型农田水利建设中来。

3. 宣传引导

政府要加大对小型农田水利建设和管理的宣传力度,引导农民积极参与小型农田水利工程建设和管理。可以通过兴办试点项目、通过当地干旱影响粮食生产的典型事例、通过对投入与收益进行对比方式进行宣传,还可以通过政府组织介绍和宣讲一

些农民兴修小型水利工程走向富裕的生动事例,激发农民兴修小型农田水利工程的热情。

4. 政策引导

政府可以通过制定小型农田水利建设项目扶持政策、补助政策、奖励政策,扶持农民修塘修堤修渠。对一些特别困难的地区,要制定特别的扶持方案,使当地农民能够承担建设项目资金、对出劳担当得起。通过政策引导农民从被动参与到主动参与,再到自主建设的角色转换。

二、农民自主机制

小型农田水利工程建设点多、线长、面广、任务宏大,只有在政府的引导下,依靠农民群众的力量才能完成。要把农民组织好、发动好,把项目建设好、管理好,必须建立和创新一种农民自主建设和管理小型农田水利工程的新机制。在新机制中,农民要在5个方面全过程参与。

1. 参与项目规划的全过程

无论是县级农村水利建设综合规划还是乡镇级小型农田水利建设实施规划,都必须让当地农民、农民用水户协会或村组集体经济组织参与。工程基本情况、灌溉方式以及农民对该村组塘坝渠道的建设标准和要求都应由农民提出。规划定稿上报前必须交村组集体经济组织或农民用水户协会审查认可,如存在较大修改意见则必须由当地农民复议审查,充分征求农民的意见,使农民在建设规划上真正当家做主。

2. 参与项目申报的全过程

在项目申报过程中,由农民自主决定申报哪些项目和实施项目的顺序等,决不能搞部门代言。目前在小农水项目申报过程中,一些项目县不尊重农民意愿,项目落实后,农民抵触情绪大,导致资金筹措难、劳力落实难,既降低了农民兴修小型农田水利的热情,也给以后的项目建设管理造成被动。

3. 参与项目实施的全过程

在小农水项目实施过程中,一定要让农民作为建设主体全过程参与,一些技术含量比较低的清淤土方工程和一些农民技工可以完成的项目,都应该通过投劳方式由农民自己承担完成。对一些技术要求比较高的项目,可在政府指导下,由农村集体经济组织和农民用水户协会组织公开邀投,择邀专业队伍组织完成。通过农民自己参与工程建设,使他们成为建设主体,让农民自己解决项目建设中的质量问题、标准问题、工期问题、投入问题等,从而为建后管护打下良好基础。

4. 参与水价制定和使用管理的全过程

小农水项目建成后,要在水利部门的指导下,由农民自己根据有关政策制定水价和水费管理使用办法。现在有些地方,对新建小农水项目区的水价由政府说了算,农民不知道这个价是怎么算出来的,交得是否合理,所以在交水费时抵触情绪比较大。

5. 参与用水管理

让农民参与用水管理,并不是说让农民都来上渠看水、管水,而是要使农民了解灌溉的水来自哪个山塘河坝,通过哪些机埠或渠系工程才引到这里,应该承担哪些工程的维修建设任务,自觉地成为小农水项目的建设管理主体。

三、建后管护机制

要解决小农水项目的建后管护问题,就要解决好小农水项目管理主体缺位问题,实现工程有人建、有人管。

1. 改革建后管护体制

根据近年湖南省试点的成功经验,可按工程类别建立不同的管护体制。

第一类是小型蓄水工程。这类工程主要问题是没有专人管理和维修经费。要解决这两个问题,就必须用经济管理的手段,借用资产承包、租赁、拍卖的办法实现工程所有权、经营权、使用权三者的分离。一方面可以

落实经营责任人,另一方面通过收取承包费、租赁费和拍卖费落实部分小农水项目资产的维修改造经费,做到一举两得。

第二类是小型渠系工程。渠系工程线长、面广,只有动员沿渠受益农民参与才能管好渠道,所以要建立渠系农民用水合作组织。

第三类是小型提水工程。这类工程过去由乡镇水管站管理,由于技术力量不够,严重影响工程正常使用。要让懂技术的人承包经营管理,通过明确承包管理费、承包管理责任,实现对提水水源工程的管理。

2. 落实运行管护机制

对于承包、租赁、拍卖的小型蓄水工程,要明确管护机制,做到防汛要保安全、抗旱要保灌溉、经营要服从防汛抗旱;农民用水户协会要通过用水户民主制定渠系工程管理、用水管理、财务管理制度,要建立通过用水户商定的水价制定制度和财务公开制度,要建立通过用水户审议通过的执委成员分工负责和责任追究制度,确保各项管理有序进行;对于委托专业人员承包管理的小型提水工程,要明确对设备的使用和管理要求,要明确使用和维护设备的费用标准、奖惩办法等,并通过受益群众确认后共同执行。通过建立上述管理机制,确保小农水项目管护好、使用好,效益发挥好。

四、协调监管机制

1. 存在问题

《关于建立农田水利建设新机制的意见》以规划整合项目、以项目整合资金,是一个很好的办法,但是由于目前管理没有到位,尚存在许多不完善的地方。一是项目多方管理,实际都没有管到位。二是项目无人监管,项目管理失控。三是项目重复安排,资金监管难到位。因此,必须建立和完善项目的协调和监管机制。

2. 建立协调机制

就是要建立一整套项目的协商、会商机制。首先要明确协商、会商机构,这个机构应该是县级农田水利建设办公室。县级农田水利建设办公室要负责全县小型农田水利建设项目的规划审批、各部门项目申报审核、各部门项目资金的监管和各部门项目的统一验收等。其次要建立定期协商制度,每年要定期召开项目实施协商会议,了解项目资金的可能投入量,项目建设的需要量,然后协商各部门当年实施的项目内容。再次是要建立会商机制,在项目的建设阶段和建后验收、建后管护过程中,要经常召开各部门项目主管单位参加的会商会议,共同研究项目建设的各种问题。通过协商,解决项目管理不统一、建设标准不一致、项目管理不到位等各种问题。

3. 监管机制

所谓监管机制,就是要建立一套对项目的监督管理制度。首先是要监督项目的建设管理,主要是建立和推行项目公示制,让农民群众自己监管。一些重要的项目区还要聘请人大代表、政协委员视察监督。与此同时,要通过政府部门质量跟踪监督和严格项目验收等方式,强化对项目的监管。项目业主单位还可通过签订施工合同,明确任务、标准和报酬来强化对项目建设的监督管理。其次是要监督项目的资金管理使用,要严格推行项目管理与资金管理同步监管制度。县级要建立小型农田水利建设项目的资金专账、专户,无论哪个部门的资金都必须专户储存到该账户上,然后根据项目完成情况或验收情况,经项目业主单位签字、项目部门管理单位审核后,再由县级小型农田水利工程资金管理机构按实支付,从源头上遏制资金管理使用上可能出现的各种问题。

参考文献:

- [1] 李代鑫,吴守信,严家适.农田水利建设保障机制的重大改革[J].中国水利,2006(7).
- [2] 徐建昌.加快步伐 推进改革 支持农民用水户协会建设[J].中国水利,2006(15).

责任编辑 张金慧

(上接第56页)

4. 完善“一事一议”制度

“民办公助”政策要求,在农民完全自愿的情况下,通过“一事一议”筹资、投劳。建议适时出台有关筹资、投劳标准和农民在小型农田水利工程建管上的权益、责任的法律法规,增强其权威性和约束力。

5. 建立“以奖代补”机制

小型农田水利与农业发展密切

相关,对“民办公助”项目搞得好的地方,可实行“以奖代补”给予资金上的倾斜;对于主观上不积极的地方,政府应减少补贴,甚至取消“民办公助”年度计划,体现奖罚分明。

6. 建立工程档案,定期回访

对于已经建成的“民办公助”项目,要建立完整的工程档案。有关部门要定期对已建项目进行回访,了解工程运行、管理、效益状况,适时提出

指导性的意见和建议,确保工程长期发挥效益。

参考文献:

- [1] 李代鑫,吴守信,严家适.农田水利建设保障机制的重大改革[J].中国水利,2006(7).
- [2] 孙卫静,周月红,陈玉培.小型农村水利工程产权制度改革途径探讨[J].中国水利,2008(3).

责任编辑 张金慧