

编者按: 农田水利设施是提高农业综合生产能力的基础。我国自实行农村税费改革、取消“两工”后, 农田水利建设投入大幅度减少, 农田水利工程特别是小型农田水利工程状况有进一步恶化的趋势。针对这一状况, 国务院办公厅于 2005 年转发了国家发展改革委、财政部、水利部等五部委《关于建立农田水利建设新机制的意见》, 中央财政设立了小型农田水利工程建设补助专项资金, 财政部、水利部启动了小型农田水利建设“民办公助”试点。两年多来, “民办公助”投入机制深受地方和农民欢迎, 政策效应已开始显现。

为总结各地经验, 进一步探索创新小型农田水利工程建设新机制, 加快小型农田水利工程建设步伐, 给关心农业、关注农村、关爱农民的各界人士提供一个探讨交流的平台, 自 2007 年 10 月开始, 水利部农村水利司、中国灌溉排水发展中心与中国水利杂志编辑部共同开展了“小型农田水利建设新机制的探索与思考”征文活动。截稿时间: 2008 年 6 月底。征文活动结束后将评选优秀论文, 设一等奖 1~2 名, 二等奖 5 名, 三等奖 10 名。所有入选征文将汇编成文集, 供有关部门和领导参考。从本期起, 《中国水利》将陆续择优刊登, 以飨读者。

# 建立与完善小型农田水利建设 新机制的若干问题

顾斌杰, 严家适, 罗建华

(水利部农村水利司, 100053, 北京)

**摘要:** 小型农田水利建设新机制的建立与完善经历了 4 个阶段: 改革探索阶段、改革试点阶段、出台政策阶段、继续探索和完善阶段。国务院办公厅转发五部委《关于建立农田水利建设新机制的意见》后, 财政部、水利部启动了小型农田水利建设“民办公助”试点。在试点中发现还有诸多问题要研究, 如关于“民办公助”的提法、投入主体和投入比例、资金管理和使用方式、小型农田水利工程产权制度改革、用水户协会建设、农业灌溉水费计收、建立激励机制、县级农田水利建设规划等。要加强问题研究, 寻求解决办法, 尽快建立和完善小型农田水利建设新机制。

**关键词:** 小型农田水利; 民办公助; 建设机制; 问题

Issues related to new mechanism for small on-farm water structure construction//Gu Binjie, Yan Jiashi, Luo Jianhua

**Abstract:** The establishment of new mechanism for small on-farm water structure construction experiences four stages: reform and exploitation, pilot and experiment, policy making and continuous improvement. After the launching of pilot project of ‘operating water structures by individual and subsidized by the state’ jointly by the Ministry of Finance and the Ministry of Water Resources, it is found that some issues need to be further studied, such as parties of making input and percentage, funds management and usage, property right of on-farm structures, water user association, water charges collection, mobilization mechanism and planning of small on-farm structure construction. It is necessary to find solutions for creating a new mechanism for the construction of small on-farm facilities.

**Key words:** small on-farm water facilities; ‘operating by individuals and subsidized by the state’; construction system; issues

中图分类号: S274

文献标识码: B

文章编号: 1000-1123(2008)01-0037-04

## 一、建立与完善小型农田水利建设新机制的必要性和紧迫性

长期以来, 我国小型农田水利工

程也被称为群众性工程, 主要靠农民自己建设, 自己管理, 走的是“农民的事情农民办”的路子。实行农村税费改革、取消国家统一规定的“两工”

(劳动积累工和义务工, 主要用于农田水利基本建设)后, 原有的保障机制被打破, 新的机制尚未建立起来, 小型农田水利投入大幅度减少, 工程

收稿日期: 2008-01-10

作者简介: 顾斌杰 (1963—), 男, 副巡视员, 高级工程师。

建设与管理主体缺位的问题更加突出,工程状况进一步恶化,农业的水利保障能力明显下降。

针对小型农田水利建设与管理存在的突出问题,2005年,中央财政设立了小型农田水利补助专项资金,财政部、水利部共同启动了小型农田水利“民办公助”试点。通过两年多的实践和总结,积累了许多有益的经验。但由于小型农田水利面广、量大、类型多,各地条件差异大,情况复杂,仍然有一些深层次问题、操作性问题亟待研究和解决。随着国家对小型农田水利重视程度的进一步提高,投入力度进一步加大,尽快建立与完善新的保障机制,推动小型农田水利健康发展,仍然是当前一项重大而紧迫的任务。

## 二、建立与完善小型农田水利建设新机制的主要进展

小型农田水利建设新机制的建立与完善,大致经历了以下几个阶段。

一是2000年以前单项改革探索阶段。这一阶段主要是针对多数地区实行家庭联产承包责任制后,集体经济逐渐淡出,小型农田水利工程管理主体缺位的问题越来越严重的情况,开始探索小型农田水利工程产权制度改革的办法。

二是2000—2004年多项改革试点阶段。2000年国家实行农村税费改革、取消统一规定的“两工”后,针对农村水利建设存在的问题和深层次原因,各地开展了包括投资政策、组织方式、统一规划和工程管理制度等多项改革试点,并积累了一些有益的经验。

三是2004年11月至2005年10月出台政策阶段。针对农田水利建设出现滑坡,农业综合生产能力下降,直接影响国家粮食安全和农民增收的问题,有关部门在大量调查研究的基础上,积极向党中央国务院建言献策。根据国务院领导批示,由国家发改委、财政部、水利部、农业部、国土资源部共同起草了《关于建立农田水

利建设新机制的意见》,从加强农田水利建设规划、改进组织方式、增加投入、改革管理制度等4个方面,提出了建立新机制的原则和工作重点,从而构成了农田水利建设新机制的基本框架和主要内容。这个意见经国务院批准,由国务院办公厅转发各地区、各部门贯彻执行,以指导探索和建立农田水利建设新机制的各项工作。

四是2005年10月以后继续探索和完善阶段。我国农田水利建设的环境和条件发生了重大变化,农田水利建设与管理体制与机制处在重要的转型期,特别是考虑到各地情况的多样性和复杂性,建立农田水利建设新机制不可能一蹴而就。出台政策只是第一步,还需要狠抓政策的落实,需要在实践中对新机制的有关问题继续探索和不断完善。

截至2007年9月,全国已有14个省(自治区、直辖市)制定出台了关于建立农田水利建设新机制的实施意见,对农田水利建设规划、组织、投入、管理等作出了进一步规定;水利部出台了《关于完善小型农田水利民主议事制度的意见》,山东、湖北、四川、新疆等省(自治区)出台了农村公益设施建设“一事一议”筹资筹劳管理办法,农田水利建设组织方式正在发生根本性改变;有15个省(自治区、直辖市)开展了县级农村水利规划试点工作,水利部农水司正在组织编制县级农村水利规划指南;全国有超过一半的省份省级财政用于农田水利建设的投入增幅较大或有明显增加;有1100多万处小型农村水利工程实行了不同形式的管理改革,约占小型农村水利工程总数的60%;有3万多个农民用水户协会相继成立,由协会管理的田间工程控制面积约占有效灌溉面积的15%。

## 三、建立和完善小型农田水利建设新机制的相关问题

### 1.关于“民办公助”的提法

“民办公助”是对小型农田水利

建设运作机制的一种概括性表述。提出“民办公助”的主要依据是小型农田水利的性质(公共产品或准公共产品)和特点(面广、量大、小型、分散等);小型农田水利完全由政府包办,既没有必要,也难以做到。相反,如果完全由农民自办,既不合理,也难以办好。“民办公助”就是要发挥农民和政府两个方面的积极性,使“民办”与“公助”互为条件,共同构成一个完整的机制。其中,“民办”主要体现在工程建设和管理的有关事项,包括建设项目的提出和申报、项目实施的组织、工程建后管理等,都由农民或农民用水合作组织自主办理;“公助”则主要体现在资金上提供支持和技术上给予指导。实际操作中,“民办”和“公助”的程度可以根据工程性质和当地条件的差异而有所区别。如对公益性强的工程或农户困难的地区,“公助”的力度可以大一些,反之,则可以小一些。

应该说,这里所说的“民办公助”与过去所说的“民办公助”有很大的不同。过去的“民办公助”主要是针对工程建设投资而言,而新的“民办公助”不仅包括投资、包括工程建设,而且包括工程管理。不仅强调“民办”是真正意义上的民办,如投资投劳多少、建设与管理方式等都由农民自主决定,而且强调“公助”要真正起到帮助的作用,使农民有愿望有能力成为工程建设与管理的主体。因此,有人主张把完善“民办公助”机制作为建立小型农田水利建设新机制的方向。但这一主张尚未完全形成共识。如有人对过去“民办公助”的做法记忆犹新,认为不宜重提“民办公助”。一是认为农田水利主要是政府的事,不应该“民办”;二是认为农民办不了,比较典型的一句话是“农民能办早办了,还用你管”;三是担心提“民办公助”,政府的投入比例会受到限制。这些看法的存在,不利于对“民办公助”机制认识的深化和对政策措施的进

一步完善。

还有一种观点认为,农民或农民用水合作组织(如用水户协会)是工程管理的主体,但不应是工程建设的主体。工程建设应由政府负责,工程建成后,移交给农民或农民用水合作组织管理。这种观点也值得重视和研究。

## 2.关于投入主体和投入比例

谁应该作为小型农田水利建设的投入主体,大体上有三种主张。

一是主张投入主体为地方和农民。有的强调中央与地方的事权划分,认为小型农田水利是地方的事,投入应该以地方为主;有的认为小型农田水利建设和管理投入是农业的生产性成本,应该由直接从事农业生产的农户承担。

二是主张投入主体为政府或中央政府。认为小型农田水利是农业的基础设施,应与城市基础设施一样由政府负责提供。一些人从财力考虑,认为地方财政困难,应以中央政府投入为主。

三是主张投入主体多元化。这种主张得到认同的程度较高,难点在于不同主体的投入比例如何确定。按照公共产品的非排他性和非竞争性划分,小型农田水利工程大多属于准公共品;按照受益范围考虑,工程又在一定的社区范围内,属于农村社区公共品或准公共品;再考虑不同地区、不同工程类型的差别,情况更为复杂。

目前由财政部、水利部实施的中央财政小型农田水利补助专项资金项目,中央实际补助比例对中西部和东部粮食主产省为30%,对东部其他省市为15%;农民投入比例则因地方财政配套比例不同而差异较大,从30%到60%不等。从实施情况看,中央和地方财政的补助比例都低于实际需要,也明显低于农业综合开发、国土整治等项目国家投资的比例。

## 3.关于资金管理和使用方式

关于资金管理方式,大体有三种主张。一是主张中央按照项目管理,

即项目的审批权留在中央。认为只有这样才能管得住,才能保证资金投向,实现宏观政策目标。二是主张资金切块到地方,由地方自行安排。认为农田水利项目小且分散,中央管不了也管不好。由地方自行安排,可调动地方积极性,提高工作效率。三是主张将项目管理和切块管理两种方式结合起来。

正在实施的中央财政小型农田水利项目管理方式属于上述第三种方式,即规模管理+合规性审查+监督检查。在这一方式中,中央只掌握各地资金控制指标的分配权,根据管理办法组织专家对各地申报的项目进行合规性审查,对实施情况进行监督检查,而把项目申报、审批和组织实施权下放给了地方。这样,中央可根据工作需要调整资金控制指标的分配权重,可及时发现各地对管理办法等有关制度的执行情况。项目实施特别是审批权下放,有利于调动地方的积极性,提高工作效率。

目前的主要问题是制定科学有效的管理办法,既能保证管得住,又能给地方制定实施细则留有足够的空间。

关于资金使用方式,有主张集中使用的,认为这样既能成片建设,形成规模效益,又能方便资金管理,确保发挥投资效益。也有主张分散使用的,认为小型农田水利的特点就是小型、分散,工程建设的紧迫程度不可能完全一样,集中使用不符合实际,也不公平。目前,中央财政小型农田水利项目管理办法中,对资金使用只有定性规定(原则上要求每一个项目都要达到一定规模),没有定量要求。实际上如何处理集中与分散的关系,尚未找到好的办法。

## 4.关于小型农田水利工程产权制度改革

小型农田水利工程产权制度改革从起步至今,已10年有余,对落实管护责任、盘活存量资产起到了重要

作用。但改革的对象大多是可以经营的工程,或者是可以依托其进行多种经营的工程,或者是靠水费收入可以维持正常运行的工程。对于不能综合利用或仅靠水费收入难以维持正常运行的工程,改革的进展不大。

2005年中央1号文件和由国务院办公厅转发的国家五部委《关于建立农田水利建设新机制的意见》,都对小型农田水利工程产权制度改革作了进一步阐述,成为继续推进小型农田水利工程产权制度改革的指导性文件。目前遇到的主要困难和问题,一是一些地方经营效益差的工程想改改不了;二是已经改制的工程操作不规范、合同难以得到有效履行等。原因可能是多方面的,其中缺乏政府和受益农户必要的资金和劳力支持可能是主要原因之一。关于非经营性小型农田水利工程产权制度改革,成功的典型事例较少,有一定深度的分析文章也不多见。

## 5.关于用水户协会建设

组建用水户协会是小型农田水利工程管理体制改革的-一种有效形式,近年发展较快。目前亟待解决两个问题:一是协会的能力建设需要加强,二是协会运行经费没有保障。

## 6.关于农业灌溉水费计收

农业灌溉水费是许多灌区管理单位和管理人员的主要经费来源,合理计收水费对保障工程正常运行与维护具有重要意义。按照国家关于水价与水费的有关规定,农业灌溉应按照“补偿成本、合理收益”的原则确定水价,根据水价和用水量计收水费。这可以作为农业灌溉水费计收的第一种主张。第二种主张是考虑农业的比较效益低,从减轻农民负担的角度出发,主张由政府对农业灌溉水费进行补贴。第三种主张的思路介于第一和第二种主张之间,即按照补偿运行与维护成本(不计折旧和大修)的原则确定水价,认为按全成本确定水价,不现实也不合理;而按补偿运行



与维护成本的原则计收水费,则可能实现,而且简单直观,易于操作。目前实际的水费计收情况与第一种主张差距较大,水价不到位,水费收取率低等问题普遍存在。第二种主张对政府财力的要求较高,目前多数地区都不具备推行的条件。

#### 7.关于建立激励机制

2006年,水利部、财政部联合开展了全国农田水利建设先进县评选表彰活动,在全国引起了很大反响。2007年,财政部、水利部在确定各省中央财政小型农田水利补助专项资金控制指标时,把各省的工作情况作为重要因素加以考虑,也起到了重要的激励和导向作用。还有其他一些激励措施和做法。但这些措施和做法有的是“一次性”的,没有形成制度;有的作为一种激励措施,还不够明确。如何将已有的成功做法坚持下去,如何根据新的形势和要求完善和发展激励机制,不断丰富激励的形式和内容,如何将有效的激励措施制度化,形成一种长效机制,还需要认真研究。

#### 8.关于县级农田水利建设规划

2005年,国家五部委《关于建立农田水利建设新机制的意见》要求,以县为单位做好农田水利建设规划。2006年,国务院副总理回良玉在全国农田水利建设电视电话会上明确指出,要把健全规划编制机制作为加快建立与完善农田水利基本建设新机制的主要内容。2008年中央一号文件再次强调,要抓紧编制和完善县级农田水利建设规划,整体推进农田水利工程建设和管理。根据实际工作需要和上述要求,在总结各地试点经验的基础上,水利部正在组织编制“县级农田水利规划指南”。通过县级规划,

要达到摸清情况、明确任务、指导和规范工作的目的,还要为协调有关部门、整合投资、提高资金使用效益提供依据。目前,在规划内容(单项还是多项)与深度的确定、如何处理本规划与其他涉水规划的关系、规划的编制与审批部门、规划实施与监督等方面,还需要进一步研究。

### 四、下一步工作重点

目前,建立和完善农田水利建设新机制还存在一些困难和问题。在规划方面,缺乏统一的规划指导和约束,多头管理、各自为政的问题比较突出。在组织方式方面,“一事一议”的制约因素较多,议事的成本高,难度大。在投入方面,有效的投入保障机制尚未建立起来,投入缺口仍然很大,其中既有认识问题,也有缺乏法律保障问题。在工程管理制度方面,公益性工程改革难,水价改革难。针对这些困难和问题,下一步工作重点,要在促请尚未出台实施意见的省(自治区、直辖市)尽快出台实施意见的同时,着力加强3个方面的工作:

第一,加强基础信息的收集和管理。这不仅是总结经验、制定政策的需要,也是衡量政策的执行情况,分析研究问题,加强和改进工作的必然要求。需要收集和管理的的基础信息较多,其中工程状况、投入水平、管理制度建立情况、改革进展等,应该作为主要的几个方面。

第二,加强难点问题研究。研究难点问题,解决难点问题,就是推进工作,因而也是加快建立与完善小型农田水利建设新机制的迫切要求。当前的难点问题包括农田水利建设的责任划分,各投入主体适宜的投入比例,政

府投入与管理方式选择,民主议事的有效方式,非经营性工程管理改革办法,如何编制一个统一、科学、权威的县级规划,如何建立责权一致的管理制度,如何建立有效的激励机制等。

第三,加强政策和法规制度的出台与完善工作。一是尽快出台县级农田(农村)水利规划指南,为各地编制和实施县级规划提供指导。二是根据新的研究成果和实践经验,及时修订中央财政小型农田水利补助等项目管理办法。三是加快农田水利立法工作。之所以把加快立法也作为下一步工作重点,主要基于两方面的考虑:一方面,一部好的“农田水利法”是农田水利建设持续健康发展的根本保障;另一方面,目前农田水利立法的时机较好,有利条件较多。因此,要在已有工作的基础上,加大工作力度,加快立法进程,力争在几年内完成“农田水利法”的制定与出台工作。

参考文献:

- [1] 翟浩辉. 大力推进农民用水户参与管理促进社会主义新农村水利建设[J]. 中国水利,2006(15).
- [2] 李代鑫,吴守信,严家适. 农田水利建设保障机制的重大改革——《关于建立农田水利建设新机制的意见》解读[J]. 中国水利,2006(7).
- [3] 王忠法. 改革体制创新体制促进基层水利健康发展[J]. 中国水利,2007(19).
- [4] 唐传义,张曼志,张明君. 农田水利建设的新思路新方法新突破[J]. 中国水利,2006(1).
- [5] 邢攸三,匡朗初,李少朋等. 全国农田水利建设先进县的经验与启示[J]. 中国水利,2007(3).

责任编辑 张金慧

(上接第27页) 沿程水质均劣于望虞河闸内的引江水质,各断面的 $\text{COD}_{\text{Mn}}$ 浓度升高7.1%~35.7%; $\text{NH}_3\text{-N}$ 浓度升高25.0%~102.8%。

西岸有效控制有利于望虞河

引江济太能力的充分发挥,有利于减少西岸地区的入湖污染物数量。在平水年型下,可增加引江入湖水量8.3亿 $\text{m}^3$ 左右。入湖水质也有所提高, $\text{COD}_{\text{Mn}}$ 浓度降低23.3%,TN浓度降低

39.7%,TP浓度降低6.7%。

从提高望虞河引江济太能力,保障入湖水质方面考虑,望虞河西岸有必要进行有效控制。

责任编辑 韦凤年