

大力创新财政支持 农田水利建设的机制

赵鸣骥

(财政部农业司,100820,北京)

关键词:财政资金;农田水利;建设;机制

中图分类号:S27

文献标识码:C

文章编号:1000-1123(2008)09-0008-03

一、充分认识加快农田水利建设的重要性和紧迫性

党中央、国务院高度重视农田水利建设。党的十七大报告指出,我国农业基础薄弱、农村发展滞后的局面尚未改变,要加快农业基础设施建设,加快水利建设。2008年年初,胡锦涛总书记在安徽视察淮河时特别嘱咐,防治水患任何时候都不能松懈,兴修水利任何时候都不能松劲。2008年中央1号文件明确要求,加强以农田水利为重点的农业基础设施建设是强化农业基础的紧迫任务,必须切实加大投入力度,加快建设步伐,努力提高农业综合生产能力,尽快改变农业基础设施长期薄弱的局面。温家宝总理在十一届人大一次会议上所作的《政府工作报告》中强调,搞好灌区改造和小型农田水利建设,大力发展节水灌溉。3月27日,温家宝总理在全国农业和粮食生产工作电视电话会议上宣布:国务院决定进一步增加农业基础建设投入,中央财政再增加特大抗旱资金和小型农田水利建设补助资金20亿元。这充分说明,党中央、国务院始终把农田水利建设摆

在重要的日程上,始终作为一项长期性、经常性的重要任务。

我国是一个农业大国,人多地少、水资源短缺、降雨时空分布不均、水旱灾害频繁,这些基本国情决定了农田水利建设在农业生产和经济社会发展中具有特别重要的作用。

——农田水利是提高农业综合生产能力的重要保障。水利对农业生产的影响和作用十分巨大,我国现有灌溉面积9.28亿亩(0.62亿 hm^2),其中有效灌溉面积为8.68亿亩(0.58亿 hm^2),仅占全国耕地面积的46%,但却生产了全国总产量75%的粮食和90%以上的经济作物。可见,加强农田水利建设,才能切实改善农业生产条件,才能为建设粮食核心产区和开发粮食后备产区提供有力支撑。它直接关系到农业生产特别是粮食生产,直接关系到农民增收。从这个意义上讲,农田水利建设也是搞好宏观调控、促进国民经济平稳较快发展的重要基础。

——农田水利是关乎农民群众切身利益的大事。因为农田水利直接影响增产、直接影响增收。加快农田水利建设,是坚持以人为本,解决好群众最关心、最直接、最现实利益问

题的重要体现。

——农田水利是新农村建设的重要内容。农田水利是直接为农民生活、农业生产和农村发展服务的基础设施,只有加快农田水利建设,才能满足农业生产发展、人民生活宽裕、农村环境整洁的新要求,才能为推进社会主义新农村建设提供坚实保障。

改革开放以来,我国农田水利建设取得了一定进展,农业生产条件得到一定改善,农业综合生产能力有所提高。但与发展现代农业、推进社会主义新农村建设的要求相比,农田水利基础设施还极其落后。

一是设施脆弱,功能老化。目前,全国有一半多的耕地(54%)缺少基本灌排条件,基本上是靠天吃饭;现有农田水利设施大部分是20世纪50~70年代兴建的,本身就存在“先天不足”的问题。灌溉设施大多配套不全,尤其是末级渠系不配套,造成大多数灌区的实际灌溉面积远小于设计面积。目前,大型灌区骨干建筑物的损坏率近40%,中小型灌区干支渠完好率只有50%左右,配套率不足70%。农业灌溉用水的利用系数平均只有0.45左右,只有世界先进水平的一

收稿日期:2008-04-28

作者简介:赵鸣骥(1957—),男,司长。

半。很多灌区工程年久失修、损坏严重,相当一部分已达到或超出规定使用年限。许多灌区淤积、塌方、渗漏,灌不进、排不出的问题突出。据统计,由于工程设施损坏报废的原因,“十五”期间年均减少有效灌溉面积达20.73万hm²,相当于每年减少10个大型灌区。

二是产权不明,改革滞后。一部分干部群众对农田水利工程产权制度改革有思想阻力,有些地区产权制度改革还处于停滞不前的阶段,有部分设施归属不明,没人管理。有的进行产权制度改革后,管理制度和对象发生了变化,管理工作未及时加强。

三是投入不足,资金分散。从农田水利的现状看,急需更多的投入。但这些年来,水利投资往往更侧重于投向大江大河治理等大型水利工程建设,对农田水利工程倾斜不够。一些地方也没有真正把加强农田水利建设摆上政府工作的议事日程。农田水利建设中存在着较为普遍的“等、靠”现象——“等”中央的政策、“靠”上级的投入。与此同时,农村税费改革后,“两工”取消,用于小型农田水利建设的工日每年大约减少45亿个,相当于每年减少900亿元的投入,原本主要依靠农民筹资投劳开展的农田水利建设活动受到较大影响。此外,也还存在资金分散问题,很多部门都有相关的农田水利建设资金,但只是各自为战,没有形成合力。

综上,我国农田水利建设的环境和条件发生了重大变化,已成为制约改善生产生活条件,提高生产能力的突出矛盾和问题。这不仅影响当前的农业生产,而且也严重影响国民经济又好又快发展。我们必须站在全局的高度,深刻领会党中央、国务院的一系列重要指示精神,把提高农业综合生产能力,保障国家粮食安全与加快农田水利建设结合起来,把保障和改善民生,使人人共享发展成果与加快农田水利建设结合起来,把全面推进

社会主义新农村建设与加快农田水利建设结合起来,进一步增强责任感和使命感,切实把支持农田水利建设作为财政支农工作的大事来部署,作为创新财政支农机制的重要方面来推进,作为财政支农的重要政策来实施。

二、继续创新财政支持农田水利建设的机制

为了适应农田水利建设的新形势和新要求,中央财政从2005年起设立了小型农田水利补助资金,专项用于支持农田水利建设。2005—2007年,中央财政共投入小农水补助资金19亿元,带动地方各级财政投入18.27亿元,带动农民群众和社会投入39.52亿元,极大地加快了农田水利建设的步伐。在不断加大投入的同时,还努力创新财政支持农田水利建设的机制,取得了良好的效果。

——建立了“民办公助”机制。所谓“民办公助”,就是以统一规划、尊重民意为前提,以财政补助为引导,以农民、农民用水合作组织、村组和基层水管单位为载体,变政府主导为政府引导,变农民被动建为农民自主建,一手抓增加投入,一手抓机制创新,建设与管理并重,投资与投劳并举,从而推动建立小型农田水利设施建设与管理长效机制。这是财政支持农田水利建设的一种新思路,这种新思路的核心是政府支持、民办公助。也就是把农田水利建设纳入公共财政支持范围,在直接受益的范围内,继续引导农民投工投劳。这种新思路既不同于人民公社时期的“平均主义”和“一平二调”,也不同于20世纪80年代后期实行的“两工”等行政强制手段,是建立在国家加大支持力度和充分尊重农民意愿,并将两者有机结合的基础之上的。目的是促进农田水利建设步入“农民自愿投入、政府给予补助、明晰产权归属、落实管护责任、实现良性发展”的轨道。

这几年的实践证明,“民办公助”

确实有利于农田水利的建设和管理。一是引导了投资投劳。通过国家投入的引导,调动了农民的积极性,引导农民出资投劳开展农田水利建设,拓宽了投资渠道。二是解决了管理问题。通过培育农民用水合作组织,推进产权制度改革,落实管护责任,解决工程运行维护主体缺位和责任不明的问题,一定程度上破解了“有人用没人管,坏了没人修,建设没人投”的难题。三是形成了中央和地方的合力。中央投入带动、地方财政配套,形成支持农田水利建设的合力。

——下放项目审批权限。通过改革资金的管理方式,将项目的审批权限下放到省一级。即:对各地项目资金实行指标总额控制管理,项目由地方审定,具体项目内容和支持额度也由地方自主确定,中央只进行合规性审查,凡是符合项目管理办法和项目编报指南的项目就可以核准。下放项目审批权限实施两年多来,取得了初步成效。一是增加了项目安排的合理性与科学性,避免了盲目性和随意性;二是调动了地方的积极性;三是进一步拓宽了支农资金整合空间,使地方在资金统筹安排上具有更大的灵活度。

——推行以奖代补。即在正常的项目补助之外,对建设成效显著的地方实行资金奖励。2006年,财政部配合水利部评选表彰了100个全国农田水利建设先进县(市、区),每个县以“以奖代补”的形式奖励资金100万元。从各地反映情况来看,这种激励兼有“物质激励”和“精神激励”的双重作用,比单纯地安排项目资金的激励作用更大,示范与带动效果更好。

尽管“民办公助”的新机制取得了初步成效,但并没有完全解决农田水利建设中存在的问题,特别是如何推进产权制度改革,为农田水利工程建设、维修改造和管护奠定基础,还需要研究新的办法,还必须进一步创新财政支持农田水利建设的机制。

1. 推进产权制度改革

推进农田水利工程产权制度改革是当务之急。要对现有的农田水利灌溉工程按照功能重新划分,对支(斗)渠以上的水源工程和输水工程作为灌溉供水工程(简称“供水工程”),对其以下的工程界定为农田灌溉用水工程(简称“用水工程”)。以此为界限,逐步建立“产权明晰,责任明确,管理民主”的农田水利工程产权制度。

供水工程产权明确为国家所有,由政府进行投资和管理。用水工程的产权明确为农民用水合作组织或村组、农户所有,全面推进农民用水自治。充分发挥农民用水合作组织在工程改造、工程管护、水权分配、用水管理、水费收缴和使用等方面的管理作用,同时为实施“民办公助”“以奖代补”的政策明确主体和对象。

2. 加快工程设施改造

按照产权划分农田水利建设的投资主体。即,供水工程的建设和改造由国家投资,但要按照“谁受益、谁负担”的原则,主要由工程所在地政府承担,中央财政给予一定的补助。用水工程的建设与改造原则上由农民用水合作组织或村组、农户负责,但要纳入国家农田水利建设或灌区建设规划,各级财政安排一定的资金,通过“以奖代补”或“民办公助”的方式给予补助,以调动和鼓励农民群众兴建农田水利的积极性。

3. 深化农用水价改革

按照国务院办公厅《关于推进水价改革、促进节约用水保护水资源的

通知》要求,积极深化农业水价的综合改革,建立以水权为基础,能够合理兼顾供需双方利益、有浮动的价格形成机制,形成适应当地农民收入状况的有差别的价格水平。此外,根据我国水资源紧缺状况和经济社会发展要求,还应对农业用水实行基本水价和计量水价“两部制”水价制度,逐步推行超定额加价制度,促进节约用水。

4. 创新工程管护机制

对供水工程可采取多种方式进行管理,包括由国家水管单位直接管理、委托管理、承包租赁等。如果水管单位直接管理,要加快工程管理体制改革的步伐,通过核定人员标准和工程维修养护标准,减员增效,并根据“公益性与管理性分开、谁受益谁负担”的原则,解决经费问题。工程管理的人员经费和维修养护经费由国家安排一部分,经营性收入弥补一部分。

对用水工程的管护由农民用水合作组织负责,主要通过确定合理水价、收缴水费的方式解决管护经费。对于投资较大、农民难以承担的工程维修经费,国家可通过“民办公助”或“以奖代补”的方式给予适当补助。

三、不断加大农田水利建设的投入力度

农田水利是社会主义新农村建设的坚实基础,各级财政部门要按照基本公共服务均等化的要求,强化对农田水利的政策扶持,加大农田水利建设的投入力度。

1. 配合水利部门认真做好农田水利建设规划编制工作

抓紧对农田水利工程进行全面普查,编制农田水利工程建设规划。一方面,对农田水利建设的现状和未来做到“心中有数”;另一方

面,也为开展农田水利建设和安排国家补助资金提供依据。

2. 调动各方面积极性,多渠道增加农田水利建设投入

各级政府都要增加农田水利建设补助资金,农业综合开发、土地整治等专项资金也要提高用于农田水利建设的比例。要进一步明确中央与地方政府在农田水利建设上的职责,包括中央对地方的补助方式、承担比例等。地方政府要切实承担起农田水利建设的责任,切实增加农田水利建设投入。要完善政策措施,鼓励和引导社会资本以多种方式投入农田水利建设。同时要继续坚持“政府补助和指导、农民自愿和自主”的原则,充分发挥农民的主体作用,处理好政府与农民在农田水利建设中的关系。

3. 探索更加富有活力和效率的财政支持方式

要实行多种方式支持农田水利建设,既可直接补助,也可间接补助;既有物质奖励,也要有精神激励。当前,要着重完善“以奖代补”制度,根据项目建设、管理绩效等情况,适当加大对机制有创新、管理有特色、工作有成效的项目区的补助力度。例如,对全国农田水利建设先进县进行奖励补助。

4. 加强对工程建设和管护的监督

财政部门要配合水利部门建立健全农田水利建设的各项管理制度,加强建设管理和建后管理。要严格按照规划要求开展工程建设,提高工程建设的质量;要将工程建设与产权制度改革结合起来,从建设时期就落实管护责任,确保工程建一处、成一处,发挥一处效益;要坚持分级负责的原则,继续下放审批权限,有条件的地方,可以将审批权限下放到市、到县;要加强资金监管,运用多种监督方式,强化监督检查,实行跟踪问效,确保农田水利建设的各项资金发挥应有的作用。

责任编辑 李计初



太浦河泵站