

加大中央财政支持力度 促进中型灌区节水配套改造

吴洪伟

(财政部国家农业综合开发办公室,100820,北京)

关键词: 财政投入; 中型灌区; 节水配套改造

中图分类号: S274

文献标识码: C

文章编号: 1000-1123(2008)23-0057-02

自1997年开始,财政部每年安排专项资金,并逐年增加,对中型灌区进行节水配套改造。在自流灌溉地区以整修输水渠道为主,在提水灌溉地区以改造提水工程和整修输水渠道并重,修建了大量的节水配套改造工程设施。自1997—2007年的11年间,共投入中型灌区节水改造资金46.6亿元,其中:中央财政资金17.8亿元,引导地方财政资金和其他资金28.8亿元,对226个重点中型灌区进行改造,取得了明显成效。通过输水骨干渠道的疏浚、开挖及衬砌,骨干渠系建筑物的配套与改造,水源及渠首工程的加固与改造等,使大量耕地由旱不能灌、涝不能排的“靠天吃饭田”,变成了旱能灌、涝能排的高产稳产田。

一、支持中型灌区节水配套改造情况和取得的成效

1. 加大投入力度,加快改造步伐

1997—2000年,中央财政投入3.78亿元,支持44个中型灌区改造项目,年均投入不到1亿元,年均安排中型灌区改造项目11个。“十五”期间,中央财政累计投入8.72亿元,支持了114个中型灌区改造项目,与前一阶段相比,年均投入资金量和支

持项目数都接近翻了一番。2006—2007年,中央财政共安排中型灌区节水改造资金5.31亿元,启动68个项目建设,投入力度明显加大,改造步伐明显加快。

2. 完善相关政策,工作更加符合实际

为改变以往工作中一些不切实际的做法,近年财政部完善了相关政策:一是降低地方财政配套和水利部门自筹资金比例。中央财政安排、地方财政配套和地方水利部门自筹资金比例,2005年起由原来的1:1:1,调整为全国平均1:0.6:0.6,其中粮食主产区调整为1:0.5:0.5,尽量避免盲目追求投资规模,导致资金不落实的问题。二是适当推迟项目竣工验收时间。考虑到中型灌区改造项目建设内容较多,工程量较大,从2005年起,将项目竣工验收时间由立项后第3年推迟到第4年上半年,这有利于地方更好筹措建设资金、提高工程质量。

3. 财政和水利部门密切配合,严格资金和项目管理

各级财政和水利部门,密切配合,明确分工,努力提高中型灌区改造资金和项目管理水平。一是统筹规划项目布局。在中型灌区改造项目选

择上,两部门共同坚持项目要位于农业综合开发县(区、市),项目受益区已经或准备列入农业综合开发中低产田改造项目区,使灌区改造和中低产田改造紧密结合,力求做到同步建设实施、同步发挥效益。二是严格资金和项目管理。按照《国家农业综合开发中型灌区节水配套改造项目管理实施办法》(国农办〔2005〕26号),财政部门对资金实行专人管理、专账核算、专款专用,并按灌区隶属关系实行县级或地级报账制,提高资金使用的规范性、合理性、有效性;水利部门对项目实行项目法人责任制、招标投标制、工程监理制,提高工程质量,避免“豆腐渣”工程。

4. 项目建设具有明显的经济、社会和生态效益

根据对已完成的项目统计,以及对在建的项目测算,经济、社会和生态效益明显。一是增强了抗灾能力。共新增和改善灌溉面积159.67万hm²,增强了农田抗御旱灾的能力。如重庆市2008年遭遇历史罕见的旱灾,已改造的南川、潼南、万州、梁平4处中型灌区,累计提供抗旱用水11422万m³,保障了1.73万hm²农田灌溉和17万人、24万头大牲畜的饮用水。二是提

收稿日期:2008-11-28

作者简介:吴洪伟(1970—),男,项目管理三处处长,长期从事农业综合开发项目管理工作。

高了农业综合生产能力。新增粮食、棉花、油料等主要农产品约 15 亿 kg、农业产值约 42 亿元。三是节约了水资源。节约灌溉用水约 33 亿 m³。四是改善了生态与环境。通过节约灌溉用水,减少了地表水引用量,加大了河流下泄水量,对改善生态与环境发挥了明显的作用。

二、当前面临的问题

1. 地方财政在支持中型灌区改造投入上存在依赖中央财政的倾向

以 2006 年为例,根据对该年度 22 个中型灌区改造项目验收情况统计,计划安排的中央财政资金 16 171 万元全部到位;计划安排地方财政配套资金 17 427 万元,实际落实 10 968 万元,到位率为 62.94%。这不仅反映出地方财政在支持中型灌区改造投入上存在依赖中央财政的倾向,也反映出支农工作中,地方政府存在依赖中央政府的倾向。

2. 灌区管理单位自我积累投入工程改造的能力不强

按规定,实施中型灌区改造项目,地方水利部门要按地方财政配套资金的同等比例筹集资金投入。地方水利部门自筹资金,除地方水利建设资金安排一部分外,主要由灌区管理单位从收取的水费中积累,这部分资金同样存在未完全落实的问题。根据对 2006 年 22 个中型灌区改造项目验收情况统计,计划安排地方水利部门自筹资金 13 965 万元,实际落实 11 998 万元,到位率为 85.92%。这反映出灌区“以灌溉养工程”的良性循环机制还没有完全形成。

3. 农民用水户参与中型灌区改造建设和运行管理的程度较低

原则上,中型灌区骨干工程的建设、改造和运行维护主要由政府和灌区管理单位投入;灌区小型工程的建设、改造和运行维护主要由受益集体和农户投入。但在实际工作中,农民用水户参与中型灌区改造建设和运行管

理的程度较低,农民自愿投入工程建设和维护的劳动量逐年减少;部分项目完成改造后,由于工程维修管护跟不上,几年后又出现效益衰减的情况。这反映出国家在支持中型灌区改造的同时,应当发挥和依靠农民互助合作的力量,参与建好、管好、用好灌区。

三、下一步的工作措施

1. 严格执行引导投入政策,激励地方财政足额落实配套资金

从实际出发,财政部已将该项目地方财政配套资金比例下调到可承受范围内。加强中型灌区改造,提高农业综合生产能力,是中央和地方共同责任,要求地方财政安排一定配套资金,不仅有利于增加投入,而且有利于引导地方政府重视灌区工作。为此,财政部将严格执行三项政策:一是根据地方配套资金到位情况拨付中央资金。对新立项项目,第一年主要使用地方配套资金进行项目建设,中央财政只拨部分资金;剩余中央财政资金,视第二年地方配套资金到位情况确定拨付进度。二是根据已建项目情况安排新项目。对已批准立项的项目配套资金足额到位、工程建设质量好,能按时竣工验收的省(自治区、直辖市),优先安排新项目;反之,暂缓安排新项目。三是要求地方财政部门主动做好工作。地方财政部门要进一步加强与水利部门的配合协调,切实承担落实配套投入的责任,主动参与项目管理。

2. 推进灌区管理体制改革,增加灌区自我积累投入能力

各级财政部门要积极配合水利部门,贯彻落实《农业综合开发水利骨干工程项目灌区管理体制和运行机制改革指导意见》(水农[2003]69号),推进中型灌区管理体制改革。重点做好两方面工作:一是深化灌区管理单位内部改革,降低运行管理成本。对已纳入改造建设规划的中型灌

区,要通过定岗定员,推行全员劳动合同制和承包经营制,解决人浮于事问题,降低管理成本、将水费收入中用于养人的钱更多地用于养工程,逐年积累资金配合国家改造投入。二是改革水费计收方式,保障灌区合理收益。要合理核定灌溉水价,推行按量计费 and 由用水户协会组织收费,确保工程运行成本得到补偿,灌区经营有合理收益。总之,要通过增收节支、节本增效等措施,使已改造的灌区不再吃老本,使准备改造的灌区具备一定自我积累投入能力。

3. 加强农民用水户协会建设,建立灌区良性运行长效机制

2006 年 10 月,水利部、财政部的有关单位,联合印发了《农业综合开发中型灌区节水改造项目全面推广农民用水户协会实施方案》(办农水[2006]174 号),将农民用水户建设作为实施灌区改造的重要配套措施。工作目标是:2007 年及以后立项的项目,改造完成后 3~5 年内,农民用水户协会管理的灌溉面积要达到设计面积 60% 以上;2006 年及以前实施的项目,要在 4 年内使协会管理的灌溉面积达到设计面积 50% 以上。通过加强、培育和支持项目灌区农民用水户协会建设,解决多年来灌区建设和管理中责任、权利、义务界定不清,效率低下的问题;更多依靠农民互助合作力量,使中型灌区改造这件千家万户想干、而一家一户又干不了的事,办得更好更实;通过推行“参与式灌溉管理”,建立灌区良性运行长效机制,实现灌区和谐发展。

按照连续几年的中央一号文件要求,财政部今后将进一步加大中央财政对中型灌区节水配套改造的投入力度。我们相信,今后会有越来越多的中型灌区,骨干渠道连接着水源和田间,载着充满希望的生命之水,浇灌出中国现代农业的明天。

责任编辑 韦凤年