

小型农田水利基础设施发展的困境与出路

水利部发展研究中心调研组

关键词：小型农田水利；基础设施；困境；出路

中图分类号：S27

文献标识码：B

文章编号：1671-1408(2008)08-0011-03

各地小型农田水利(以下简称“小农水”)设施大多建设于20世纪六七十年代,由于受当时技术条件等诸多因素制约,建设标准普遍偏低、配套差,加之后续投入不足,工程严重老化失修,为农业服务和抗灾的能力不强,已成为提高农业综合生产能力的主要制约因素,影响农村全面建设小康和新农村建设步伐。为了全面了解和掌握各地小农水设施现状及其发展中存在的问题,探索新形势下开展小农水基本建设的新机制、新办法,水利部发展研究中心组成调研组,于2007年11月5日~11月15日,对四川、江苏、福建、湖南、贵州5省开展“社会主义新农村建设水利支持政策研究——关注小型农田水利基础设施和农民饮水安全”专题调研。调研组全面了解了各地小农水发展状况,重点分析了“民办公助”项目实施以来存在的问题,提出了有关政策建议。

1 当前小型农田水利基础设施存在的问题

1.1 工程管理主体缺位、管护责任不明

农村实行家庭联产承包责任制后,农村集体经济组织逐渐退出小农水工程建设和管理的主体地位,农民分散经营和农田水利设施集体受益之间的矛盾日渐加剧。工程产权不明晰,“责、权、利不明,建、管、用脱离”的现象普遍。

1.2 管理队伍不稳定

由于水费收缴难,人员经费落实不到位,基层水利管理人员工作不安心,离岗、弃岗人员多。

1.3 工程经费难以落实

国家政策扶持减少,农民负担减轻,地方自筹

能力低,工程建设与维修经费筹集难。

1.4 工程严重老化失修

工程缺少及时的维修与管理,工程状况每况愈下,工程老化、破损严重,报废工程多。

1.5 工程效益衰退,灌溉面积减少,抗灾能力减弱

小水库、塘坝现状蓄水能力约为原蓄水量的60%左右。

1.6 工程安全隐患多

近年来,国家对大中型水库除险加固、重点垸及重点蓄洪垸一线防洪大堤加大了支持力度。但对于小水库、山塘、小渠道、泵站及一般蓄洪垸堤防、垸内渍堤与隔堤很少投入,存在的安全隐患问题更为突出。

2 “民办公助”项目实施后面临的主要困境

2005年开始,中央财政设立小农水工程建设补助专项资金,启动“民办公助”补助小型农田水利建设,对农户、农民用水户协会、农民专业合作社和村组集体等自愿开展小农水工程建设项目,财政给予补助。对2005年、2006年、2007年项目的实施效果反思,发现仍存在许多问题,其中某些问题应引起决策者重视。

2.1 投资力度小

由于小农水设施主要建于20世纪80年代以前,以农民投工投劳为主兴建,建设标准低,运行时间长,老化失修严重,续建配套与节水改造的任务很重。根据对有关试点项目县的调查,一个中等

收稿日期:2008-03-28

执笔人:钟玉秀,陈奇,刘宝勤

村小农水设施改造配套约需国家投资 25 万 ~ 40 万元, 一个 50 万农业人口的县约有 500 个行政村, 约需资金 1.5 亿 ~ 2 亿元。按照 2005 年度建设规模 and 标准, 中央、省、市、县四级财政每年补助该县小农水建设资金 300 万元, 全县小农水设施配套建设时间约为 50 年左右; 按照 2006 年度建设规模 and 标准, 中央、省、市、县四级财政每年补助该县小农水建设资金 100 万元, 全县小农水设施配套建设时间约为 150 年。

小农水建设的覆盖范围、投入规模、建设进程远不能满足社会主义新农村建设对水利基础设施建设的需要。

2.2 涉及农田水利建设资金部门分割, 资金使用不集中, 不利于发挥资金使用效益

现状发改委、国土、财政、扶贫开发、水利部门等对农村基础设施建设资金投入较多, 分割使用, 既没有统一规划, 也没有统筹考虑, 资金不集中, 不利于资金效益的发挥。国务院办公厅转发了发改委《关于建立农田水利建设新机制意见》, 要求整合国家现有的各项农田水利建设资金, 在实际操作过程中难度很大, 效果不理想。资金整合体制和机制没有形成, 基本维持着原来的建设格局。

2.3 农民参与小农水建设与“取消两工”、“一事一议”筹资筹劳机制衔接不顺

根据小农水工程的特点和建设传统, 农民一直处于建设和管理的主体地位, “取消两工”等农民减负政策的实施, 小农水的投入主体变得不明确。“一事一议”属新生事物, 群众的接受需要一个过程, 基层干部在工作方法和思维方式上对执行“一事一议”政策缺少经验, 民主管理意识不强, 思想认识难度较大, 农村劳动力外出务工人员多, 常导致“一事一议”成功率不高, 议事效率低。农民参与小农水建设的渠道不畅, 难以发挥其主体作用。

2.4 现行管理方式很难充分调动农民参与小农水建设的积极性

目前小农水建设补助专项资金项目采取先申报可行性研究、批复下达实施计划, 后组织实施的管理方式。这种事前下达计划予以补助的方式实际操作时, 有的项目单位申报时积极, 具体实施时却因农民的自筹资金难以筹集, 或施工不配合, 出现工

程不能及时完工, 影响效益发挥。这给小农水项目“民办公助”、调动农民兴修小型水利工程的积极性带来了一定的难度。

2.5 现行建设管理制度实施时农民认为太繁琐、负担太重

小农水项目业主是村组集体组织和农民用水户协会, 国家只给予部分资金补助, 建设的主体是农民。如果对小农水项目的管理按照基本建设项目的模式管理, 实行招投标和工程监理, 这样不但加重了项目单位的经济负担, 也增加了项目单位的工作压力。一个几十万元的工程项目, 招投标和监理就要开支 5 万 ~ 6 万元, 不合算, 也没必要。同时, 也影响了农民参与小农水项目建设的主动性。

2.6 县财政预算统一管理、统收统支的资金管理模式不适合小农水补助专项资金的管理

现有中央和省财政的补助资金通过财政一并下达到项目县财政, 列入县财政综合预算统一管理, 实行统收统支, 财政状况好的项目县, 资金拨付到实施单位的进度快一些, 一些财政状况不好的项目县, 财政统收统支抵扣后, 县财政资金出现空亏, 无法按时将项目资金拨付到项目实施单位。有些项目单位到县财政局和水利局跑几次都报不了账, 挫伤了项目单位实施小农水项目的积极性。有些项目单位还误以为水利部门、财政部门在故意设卡为难下面, 严重影响了政府的形象, 造成不好的影响。

2.7 小型病险水库投入机制缺乏

治理小型病险水库是保障下游人民生命财产安全的需要。可是大多数病险小型水库还没有纳入专项补助治理计划。小型水库的病险问题没有得到有效治理, 安全状况没有根本性的改观, 而且水库的病险情越来越严重, 成为了一些地区防汛工作的一块心病。近几年来几个小型水库失事还给人民生命财产造成了严重的损害。如不抓紧治理, 随着时间的推移, 群发性、灾难性的小型水库失事风险会越来越大。

3 未来小型农田水利基础设施发展的出路建议

3.1 建立稳定增长的投入机制

根据中央有关文件和政策要求, 逐步扩大财政

补助资金, 加大投资规模, 建立稳定增长的投入机制。进一步整合部门资金, 做到统筹规划, 确保资金的有效配置。同时, 从 2008 年起, 改试点为全面推开, 实施“民办公助”小农水建设, 使这项民生政策惠及广大基层群众, 体现公共财政的公正和公平性。此外, 中央财政加大补助力度, 多建多补, 少建少补、不建不补, 以更多地激励广大基层群众的干劲和信心, 充分调动群众兴办水利的积极性, 更好地体现国家引导、“民办公助”的机制的主旨。

3.2 强化“先建后补”的补助方式

小农水项目的建设改变先下计划给予补助资金的做法, 由项目单位先组织实施, 完工后申请验收, 验收合格后按实际支出给予补助, 通过“先建后补”, 从而实现通过政府财政补助这一方式调动和鼓励农民积极开展小农水建设的目的。并建立固定的评比奖励制度, 促进“民办公助、以奖代投”机制的不断完善。每年对本年度的小农水建设工作进行总结评比, 采取一定的激励措施, 对小农水建设成绩出色的给予表彰和奖励。

3.3 简化项目的建设管理程序, 减少中间成本

小农水项目是一种补助性农民自办项目, 特点是点多、线长、面广, 技术要求相对简单。项目建设如按照基本建设项目的程序管理, 其中间成本太高, 从而减少了工程项目可使用资金。建议小农水项目由项目单位组建专业施工队伍, 通过签订施工合同, 明确任务、标准和报酬的方式进行管理。在工程质量管理上, 通过县水利部门和乡镇水管站联合实行政府或部门质量跟踪监督和严格项目验收的方式, 来强化项目质量管理。

3.4 提高贫困地区的财政补助标准

对于经济相对欠发达地区而言, 小农水的实施存在一定的困难。主要是由于市县财政困难, 难以拿出资金来配套, 农民相对贫困, 除了投劳外, 难以筹集到现金。建议对贫困地区的小农水项目中央财政补助比例由现有的 30% 提高到 45% ~ 50%。

3.5 建立小型农田水利设施建设补助专项资金专户

为确保小农水补助资金能及时拨付给项目单位, 建议中央财政将补助资金作专项下达, 在省财

政厅或水利厅、县财政局或水利局设立小农水建设补助资金专户, 实行专户储存、专户管理, 以确保补助资金能及时拨付到业主单位或施工企业, 同时从根本上解决“以奖代补”、“先建后补”的资金运作问题。

3.6 推进小农水工程产权制度改革和推广用水户协会管理

实践经验证明, 管理主体明确、管理责任落实、管理制度健全的工程维护好、效益发挥好。只有进一步推进小农水工程产权制度改革, 明晰工程所有权, 建立用水户协会等多种形式的农村用水合作组织, 实现投资者自主管理。采用承包、租赁、拍卖、股份合作等灵活多样的方式, 搞活经营权、落实管理权, 促进小农水工程的建设管理维护, 建立工程的良性运行机制, 才能切实有效地长期发挥小农水工程的效益。为大力推广农民用水户协会, 建议中央财政允许在补助资金中提取适当比例用于农民用水户协会的组建、开办等工作经费, 从而加大小农水建设项目区农民用水户协会建设的推广力度。

3.7 出台“民办公助”优惠政策

财政报账制要求对农民自产自销砂石等材料开出正规发票, 需收税, 自然提高了建设成本, 偏离了政府补助、引导农民开展小农水建设的初衷。建议减免群众办水利的相关税收, 或者比照政府扶持办企业的办法进行返税, 作为扶持群众搞建设的优惠政策。

3.8 加大小型病险水库治理力度

治理小型水库是建设社会主义新农村和发展区域经济的需要。许多小型水库是一些农村和城镇人畜饮水和生态用水的水源, 治理好小型病险水库能改善农村和城镇人畜饮水条件, 改善生态环境, 促进社会主义新农村建设, 促进农业产业化和旅游资源的开发, 发展区域经济。中央、地方两级财政应加强投入, 尤其是对于中西部地区老、少、边、穷地区。鉴于这些地区地市级以下财政困难, 一方面, 中央应将投入比例增加到 60%; 另一方面, 地方投入应主要由省级财政负责筹集。

(调研组成员: 王景福, 钟玉秀, 陈 奇, 杨 柠, 刘洪先, 刘宝勤, 李培蕾, 方旭洁, 姜 楠, 张克俭)

(责任编辑 陈海燕)