

浙江省农村小型水利工程建设管理现状与模式创新

蒋 屏¹, 董 浩¹, 陆文聪², 吕天伟¹

(1. 浙江省农村水利总站, 浙江 杭州 310009; 2. 浙江大学 管理学院, 浙江 杭州 310029)

摘 要: 本文在分析农村小型水利工程建设管理存在的主要问题基础上, 阐述了国家对小型水利工程建设管理的现行政策与发展。着重剖析了浙江省嵊州市南山灌区用水者协会、诸暨市白塔湖水利会、丽水市江弄村水利专业合作社和余姚市临山镇河道保洁物业化管理等 4 种不同的农民参与式管理模式。进一步提出构建“民主决策、和谐建设、自主管理、良性运行、持续发展”创新型小型水利工程建设管理模式, 并提出下一步模式创新的总体思路与目标措施。

关键词: 小型水利工程; 管理模式; 创新; 浙江省

中图分类号: S27(255)

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2008)06-0031-05

1 引 言

农村小型水利工程是农村基础设施的重要组成部分, 对改善农业生产条件、提高农业抗灾能力、促进农村经济发展以及改善农村生态环境和提高农村人居环境质量发挥了十分重要的作用。随着农业经营体制的改革以及农业市场化与农村产业结构的调整, 传统的农村小型水利工程建设管理模式已难以适应当前的发展需要。农村小型水利工程管理滞后的问题已经成为当前水利工作中的软肋和制约农村水利事业可持续发展的瓶颈因素。

2 农村小型水利工程建设管理存在的问题与国家现行的政策及发展

2.1 农村小型水利工程建设管理存在的主要问题

浙江省约有 20 余万处由乡(镇)、村集体所有的蓄、引、提、灌、排、防、饮等小型水利工程。长期以来, 农民群众是农村水利的建设和投入主体, 但含糊不清的“集体建设、集体所有、集体管理”观念, 使得工程产权不明, 农民参与管理意识淡薄。这些工程大多存在责权利分离, 建管用脱节的弊端, 老化失修、效益衰减成为普遍的突出问

题。农民群众局限在工程建设的主体, 没有成为工程管理的主体, 村级工程几乎处于失管状态。

2.2 国家对小型水利工程建设管理的现行政策及发展

国家历来重视农村小型水利工程建设管理工作。水利部于 20 世纪 90 年代提出小型农田水利工程产权制度和经营管理体制改革, 以明晰工程设施所有权、经营权和管理权, 盘活存量资产为主要目标, 指导各地开展承包、租赁、拍卖、股份合作等形式的“小农水改革”。

2002 年, 国务院办公厅转发的《水利工程管理体制改革实施意见》明确提出“要探索建立以各种形式农村用水合作组织为主的管理体制”。2003 年, 水利部制定《小型农村水利工程管理体制改革实施意见》, 积极倡导在受益区组建用水合作组织。

2005 年, 中央一号文件指出“加快农村小型基础设施产权制度改革, 对受益户较多的工程, 可组建合作管理组织, 国家补助形成的资产归合作组织

收稿日期: 2007-12-04

作者简介: 蒋 屏(1955—), 男, 教授级高级工程师, 主任。

所有”。国务院办公厅转发的《关于建立农田水利建设新机制的意见》指出“鼓励和扶持农民用水协会等专业合作社组织的发展,充分发挥其在工程建设、使用维修、水费计收等方面的作用”。同年,水利部、国家发改委、民政部联合下发了《关于加强农民用水户协会建设的意见》,全面系统地阐述了加强用水户协会建设的重要性、发展的指导思想和原则,规范了协会的职责任务、组建程序和运行管理,明确指出要为农民用水户协会健康发展营造良好的政策环境。

国家有关部委不同时期对“小农水”管理提出的要求,适应了社会经济发展对小型水利工程的管理体制和运行机制的要求,体现从工程“点”的管理体制改革提升到受益区“面”的管理制度建设。

3 浙江省农村小型水利工程建设管理若干模式研析

近年来,浙江省各地积极开展了以农民参与式管理为特征的“农民用水者协会”、“水利会”、“水利专业合作社”及“物业化管理”等若干农村小型水利工程管理模式的探索与实践。

3.1 用水者协会模式——以嵊州市南山灌区为例

嵊州市南山水库灌区是一个以灌溉为主、防洪与发电为一体的水利工程。南山灌区有东、西、北、中4条干渠。西畈支渠用水者协会负责管辖西干渠以下7条支渠、1545亩灌溉面积、890户用水户和2700多人口。南山灌区西畈支渠用水者协会是典型的农民参与式灌溉管理的用水者民间组织。该协会的运行机制主要表现为以下4方面。

3.1.1 组织结构

协会实行农民用水者代表大会下的执委会负责制,执委会由农民用水者代表大会民主选举产生。现任执委会由包括正、副会长在内共4名成员组成。按支渠划分,协会下设石阳、汤锅、玉英山、尤家等4个用水者小组,每个小组推选2名代表,小组代表负责执行用水者代表大会的决定。

3.1.2 管理职责

协会的主要管理职责是负责支渠、田间渠系及灌溉设施的维护与管理,统一编制和实施辖区内农业供水计划。同时,协会与灌区渠道管理所通过订立合同的形式,在供水时间与数量、灌溉面积、应交水费和管理责任等方面明确双方的权利与义务。

3.1.3 产权结构

协会管辖的支渠、田间渠系及其附属设施属于村(或跨村)集体所有,但协会对工程资产有权进行开发与经营。

3.1.4 资金来源

协会主要采取争取乡镇政府和村委会补助与通过农民群众集资投劳相结合的办法,解决对畈内支渠及渠系、田间灌溉系统的改造与养护所需的资金投入问题。

3.1.5 水价机制

协会对农民用水者按照8元/亩·年的标准收取农业水费。协会将收取的水费总额按一定比例上交南山灌区渠道管理所,剩余部分归协会,用于协会运行管理开支和水利设施养护费用。

3.2 水利会管理模式——以诸暨市白塔湖为例

诸暨市白塔湖水利管理协会(简称“白塔湖水利会”)是全省第一家经民政部门登记注册的综合性农民自主管理农村小型水利工程的民间组织。白塔湖是诸暨市72个湖畈中面积最大的湖畈,流域集雨面积63.74 km²,所辖农田近3万亩,水面6000亩,涉及4个乡镇48个行政村,共有农户1.6万户、常住人口5万人。白塔湖水利会的运行机制主要表现为以下5个方面。

3.2.1 组织结构

湖民代表大会是湖畈农民民主管理水利事务的最高权力机构,水利会是湖民代表大会的日常管理机构。一般每500~1000亩受益田产生1名湖民代表,若受益田亩不足500亩则以村为单位产生1名湖民代表且通常在各受益村主职干部中产生;主管镇镇长、受益镇农业副镇长、水管站长为特邀代表。湖民代表每3年进行1次补充和调整,现有湖民代表约60人。

3.2.2 管理职责

水利会的主要职责是负责区域内小型水利工程规划、建设与管理,具体落实区域内的防汛抗旱工作,协调处理区域内部的水事纠纷。

3.2.3 决策机制

水利会的议事规则采取湖民代表大会制度。水利会根据年度水利工程管理情况和年初工作安排,拟出湖民代表大会主要议题。对于域内的重大水利工程项目,先由水利会提出意向,征求湖民代表意见,与各村协调,形成统一决策意见。水利会

根据湖民代表会议作出的决定, 具体负责工程岁修、防汛抗旱等水利事务的组织实施。

3.2.4 经费管理

水利会的资金来源主要是向上级水利部门申请的费用、当地镇乡政府给予的扶持以及受益区湖民上交的水费。水费标准是 8 元 / (亩 · 年)。每年年终水利会邀请镇农经站审计员及湖民代表, 对水利会帐目进行审计, 并将审计结果及时反馈到受益镇、村及湖民代表。日常管理经费主要来源于受益农田水利费以及其他多种经营收入。

3.2.5 日常管理制度

水利会日常管理的重点是落实小型水利设施的养护管理。水利会在合理划分各受益村的防汛责任段和养护职责的基础上, 建立了水利设施的巡查管理制度。一般年初对全湖水利工程运行情况作一次实地普查, 及时发现和处理工程隐患和问题。平时督促受益村加强养护, 以确保水利工程设施良性运行。在汛期, 水利会人员实行 24 小时值班制度, 按照防汛预案分埂段落落实防汛抢险责任, 水利会主任具体指挥应对突发防汛事件。

3.3 水利专业合作社管理模式——以丽水市江弄村为例

江弄村地处丽水市莲都区双溪镇的江弄口, 属丘陵山区。全村现有 66 户农户共 239 人, 耕地面积 90 多亩。2001 年在当地政府的资金支持下, 成立了江弄新村水利专业合作社, 建设了 1 座山塘及其配套设施, 实现了村民生活与生产用水的有效供给。水利专业合作社是以民主方式组建、以股份制投资小型水源工程建设与管理的农村用水者合作组织。村民既是小型水源工程的直接受益者, 也是小型水源工程建设和管理的主体。其运行机制主要表现为以下 4 方面。

3.3.1 股份结构

水利专业合作社是将相关水利设施的政府补贴与集体投入作价为集体股、村民的出工出资作为社员股而组建的股份制农村专业合作社。在股份结构上, 将政府有关部门给该村的 10.26 万元水利建设补助资金作为村民集体股, 占总股份的 60%; 村民按每户 600 元、100 元 / 股计算投工或投资入股, 共计人民币 2.4 万元及投工折现 4.44 万元 (村民投工按男工 20 元 / 工、女工 15 元 / 工计), 占总股份的 40%。

3.3.2 组织管理

水利专业合作社是实行“自主经营、自负盈亏”、具有独立法人的股份合作制企业。参照股份公司采取了合作社董事会与总经理负责制组织形式, 制定了股份合作章程, 成立了由股东大会民主选举产生的管理委员会。管理委员会现有 5 名管理人员, 每 3 年改选 1 次, 可连选连任。管理委员会统一安排放水、统一调度, 生产用水与生活用水发生矛盾时优先保证生活用水。

3.3.3 水价机制

村民实行一户一表的收费制度, 并根据季节实行季节性差别水价。每年 7~9 月份为干旱季节, 生活用水价格为 1.00 元 / t; 其他月份生活用水价格为 0.80 元 / t; 特殊干旱年份收费标准经管理委员会讨论决定。农业生产用水价格为 10.00 元 / 亩。

3.3.4 收益分配

水费是水利专业合作社的主要收入来源。合作社每年年终向股东大会汇报年度收支情况, 股东有权了解财务情况。合作社收益扣除必要的工程管理与维护成本之后, 全部收益按股进行分红。每年年终利润 20% 作为水利专业合作社的积累, 80% 用于按股分红 (其中 60% 的集体股资金用于今后村内公益事业和村集体经济的发展, 剩余的 40% 用于入股村民的收益分红)。

3.4 物业化管理模式——以余姚市临山镇河道保洁队为例

余姚市临山镇位于杭州湾南岸, 镇域面积 49.7 km², 管辖 10 个行政村、1 个居委会和 4 万余人口。除市级一类河道外, 辖区内还有二、三类河道共 192 km。为更好地建立河道保洁的长效管理机制, 于 2005 年 12 月成立了临山镇环境保洁队。镇政府对保洁队的保洁人员进行了上岗培训, 并统一穿戴工作服, 同时对保洁人员制订了考核制度, 由镇有关人员会同所在村有关负责人及监督员进行考核。其运行机制主要表现为以下 6 方面。

3.4.1 工作职责

保洁队是 1 支多功能的环境保护队伍, 主要职责是清理河道漂浮物, 保持河道清洁, 同时还对保护河道安全、监督排污、防止河水污染承担责任。按照市级、镇级、村级 3 类不同的河道, 相应地分别设置河面及其两岸延伸地带的河道保洁范围。

3.4.2 组织结构

环境保洁队由镇政府组建,由镇农经办负责对保洁队的具体领导和管理的工作。保洁队共有45名保洁员和1名队长,平均年龄55岁。队长属镇事业编制人员,其工资福利由镇政府负责。保洁员都是本镇村民,无事业编制。保洁队内部实行分组分片的管理结构。每个行政村一般有3~5名保洁员,组成1组,设1名组长。全镇共有11个保洁组。2~3个保洁组成立1个保洁片,设片负责人1名,由片内保洁组长担任。片负责人和组长除了承担本片组管理工作以外,也同时直接参加保洁工作。

3.4.3 人员选聘、职责和待遇

保洁队依照各村河道数量和长度分别在各村招聘一定数量的保洁员,每个行政村选聘3~5名保洁人员。通常由各村委推荐人选,镇政府面试后确定人选,并在村内公示录用人员名单。聘用人员与镇农经办签订用工协议。保洁队实行统一规定的工资待遇标准。保洁人员基本工资600元/月、人身意外保险90元/年、工具补贴50元/年。镇政府和村委会对保洁小组进行定期或不定期的检查。

3.4.4 工作方式与考核制度

保洁队采用集中与分散相结合的工作方式,在落实个人工作责任同时也充分整合全队的保洁力量。保洁人员实行每周6天、每天6小时工作制。保洁人员在各自分段负责的河道内巡查保洁。对任务较重的保洁工作则采用两种方式:一是“小集中”工作方式,即对片中仅靠1个小组力量仍不足的保洁工作,由全部片内人员进行集体工作;二是“大集中”工作方式,即对于重点任务,由队长统一指挥,集中全队人员进行统一工作。镇政府制定了《临山镇河道长效管理考核办法》,按该考核办法对保洁队进行考核。在考核方式上,采取镇农经办会同河道所在村委会,每月1次对全镇河道保洁人员各自管辖的河道保洁工作情况进行标准化量化考核。

3.4.5 经费管理

保洁队经费全部来自镇财政。镇财政为保洁队的运作每年安排50万元的预算,主要用于保洁人员的工资发放。河道保洁工作所需要的船只,一般由所在村村委会负责解决落实。

3.4.6 约束机制

由于河道保洁工作具有分布面广、监督困难等特点,除了上述保洁人员监督考核与个人收入挂钩以外,也采取了行政与舆论手段相结合的方式加强对河道保洁队的管理约束。例如,通过新闻媒体宣传或曝光的方式,监督河道保洁质量;市级水政执法中队经常性地开展河道保洁情况抽查。

4 农村小型水利工程建设管理工作创新思路

为了进一步创新和完善小型水利工程建设管理模式,浙江省于2005年开始研究部署实施“小型水利工程和谐自主建管体系”建设,旨在形成一个“和谐建设、自主管理”的农村水利工程良性建设管理机制。

4.1 总体思路

按照“民主决策、和谐建设、自主管理、良性运行、持续发展”的目标,总结典型经验,研究相关政策,加快推进农村水利和谐自主建管体系建设。

4.2 工作目标与措施

4.2.1 充分调动用水户积极性,实现工程民主决策

实现农村水利工程民主管理的一个重要前提就是要在工程建设、管理和改革中大力推行民主议事制度。一般情况下的民主议事程序为:(1)提出议案。村民联户、村委会或农村水利组织提出工程建设、管理及改革的议案。(2)广泛讨论。在议案提交表决前进行张榜公示,广泛征求村民的意见和建议。(3)民主表决。召开村民大会、村民代表会议或用水户协会会议对议案进行表决。(4)报批备案。表决通过的议案,由村委会或农村水利组织按相关规定报有关部门审批备案。(5)组织实施。议案批复后,由村委会或农村水利组织按批复方案组织实施。(6)监督公示。工程建设完成后,村民代表参与工程的验收、财务清算,并张榜公布资金使用情况。

4.2.2 综合考虑工程、人与自然各方关系,实现工程和谐建设

在工程建设和方案确定的过程中要处理好各方关系,实现3个和谐:(1)工程与工程相和谐。充分考虑新建工程与区域内其他各相关工程整体布局之间的关系,兼顾上下游、左右岸之间的关系,实现效率和效益的双赢。(2)工程与人相和谐。以人

(下转第48页)

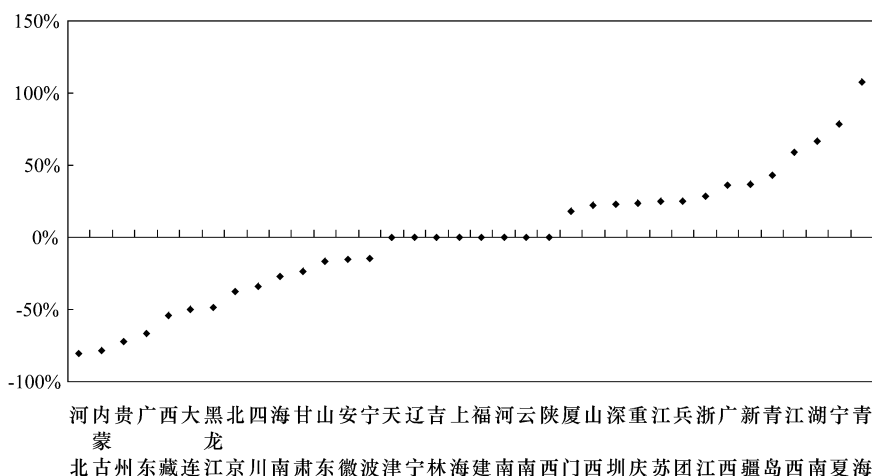


图 6 各地前期投入增减变化情况

投资企业的创新，搭建了政府投融资平台，拓展了资金筹集来源渠道。贵州通过各种渠道积极筹集水利建设资金，连续两年实现省级水利投入成倍增长，年度投资达到历史最高水平，实施的烟水配套工程，“十一五”期间可增加投入 39 亿多元，体现了“工业反哺农业”措施的落实。

5 2008 年省级水利建设投资将继续稳步增长

目前，初步落实 2008 年省级水利建设资金已达 422 亿元，北京、黑龙江、上海、江西、湖北等

省区尚未明确 2008 年省级水利建设投资额度，如按照 2007 年投资水平估算，2008 年全国省级水利建设资金将达到 500 亿元，比 2007 年增长 16% 左右。

从资金来源渠道看，2008 年省级财政预算内拨款继续保持目前的规模；大部分省区水利建设基金保持平稳增长的趋势，浙江、山东、深圳等地区增幅较大；省级财政专项资金将继续增长；各省区水利建设融资水平将进一步提高，内蒙古、辽宁、广东和河南等省增

幅较大；湖南、甘肃等省区继续吸引外资投资水利，河北、山东等省也将利用外资进行水利建设。

注：①省级水利建设融资指政府通过搭建水利建设融资平台（如成立水利水电投资公司等），以贷款、企业或个人投资等形式筹集的非政府资金。

②省级财政专项资金包括水资源费等规费资金、省财政专项信贷及其他财政专项资金。

③省级水利建设基金包括水利建设基金和防洪保安等其他专项基金。

（责任编辑 韩丽宇）

（上接第 34 页）

为本，充分考虑各受益户对工程的需求，激发受益农户亲水、护水、管水、爱水和团结治水的热情。（3）工程与自然相和谐。树立生态理念，充分考虑资源承载能力，坚持项目建设和生态环境相协调。

4.2.3 明晰工程所有权、使用权和经营权，实现工程自主管理

根据各地经济发展水平和不同工程类型、规模，选择适合当地实际的工程管理模式。其核心就是要在明晰工程所有权、使用权、经营权的前提下，大力倡导受益区农户参与管理，赋予他们知情权、议事权、表决权和监督权，通过乡规民约，确立受益农户在工程建设与活动中的权利与义务，实现工程“建、管、用”和“责、权、利”相统一。

4.2.4 努力实现工程良性运行、促进农村水利持续发展

通过民主决策、和谐建设、自主管理等方式，逐步改变受益农户需要工程而不管工程的现状，培育农户对工程的主体意识，从而实现工程的良性运行，促进农村水利的持续发展。

5 结 语

小型水利工程建设管理是一项长期性的基础工作，要在系统总结历史上小型水利工程建设与管理经验并借鉴国外成功经验的基础上，充分结合当地实际，深入研究，大胆实践，努力探索完善适合不同地区、不同模式的小型水利工程创新型和谐自主建管模式，为推进和谐社会和社会主义新农村建设提供基础保障。

（责任编辑 陈海燕）