

完善民办公助新机制 全面推动农村水利基础设施建设 ——关于江苏、安徽两省农村水利建设的调研报告

张 范，李训喜，严家适，郭孟卓

(水利部 办公厅，北京 100053)

【关键词】 农村水利；民办公助；基础设施建设；江苏省；安徽省

中图分类号：S27(253+254)

文献标识码：B

文章编号：1671-1408(2007)07-0024-07

建立有效的农村水利基础设施建设新机制，促进社会主义新农村建设，是当前农村水利工作的难点和关键。中央对此高度重视，2005年中央一号文件要求中央和省级财政设立小型农田水利设施建设补助专项资金，对农户投工投劳开展小型农田水利设施建设予以支持。中央财政在合并小型农田水利公益设施、雨水集蓄利用两个小专项的基础上，设立了小型农田水利工程建设补助专项资金，财政部、水利部出台了《中央财政小型农田水利工程建设补助专项资金管理试点办法》，启动了民办公助支持小型农田水利工程建设试点，取得了良好效果。2006年7月24~31日，水利部办公厅和农水司组成调研组，对江苏、安徽两省农村水利建设情况进行了调研。调研中发现：民办公助不仅是开展小型农田水利工程建设的有效途径，对其他农村水利基础设施建设也具有很好的借鉴意义。调研组认为：凡是以农民群众为主体、公共财政资金予以引导和补助的农村水利基础设施，都可纳入民办公助的范畴，要不断完善民办公助新机制，全面推动农村水利基础设施建设。

1 江苏、安徽两省在民办公助开展农村水利建设上积累了宝贵经验

江苏、安徽两省虽然经济社会发展水平有很大差别，但都是水利大省，在社会主义新农村建设

中，农村水利的任务十分繁重。江苏省以县乡河道疏浚、村庄河塘整治为重点，大力进行农村河道整治，推动农田水利建设取得了良好成效。2003年、2004年、2005年、2006年江苏省级财政分别安排了0.6亿元、1.2亿元、2亿元、4亿元来推进县乡河道疏浚工作，4年来已完成土方3.9亿 m^3 ，占规划任务的65%。计划2006年村庄河塘疏浚整治工作完成土方1.1亿 m^3 ，截至2006年4月底，全省有17822个村实施了村庄河塘疏浚，整治河塘44235条(个)，土方1.68亿 m^3 ，占省下达土方计划的162%。经过疏浚和整治，沟通了水系，改善了水质，提升了引排功能，美化了农村环境，基本上解决了“一雨就涝、一抽就干”的局面，综合效益十分明显。据水利厅农水处介绍，2006年7月2~3日，江苏省丰县普降暴雨，其中师寨镇降雨量达229mm，是当地有历史记录以来最大的一次降雨。以前由于河道淤积堵塞严重，一有降雨根本排不出，成为死水。河道疏浚及河塘整治后，这次大面积的田间积水不到两天时间就全部排出了。我们在江苏省阜宁、海安、昆山等地调研中看到，经过整治后的县乡河道和村庄河塘，确实

收稿日期：2007-05-15

作者简介：张 范(1971—)，男，湖南益阳人，高级经济师，部长办副主任。

是水活、水清、岸绿、景美，成为农村一道亮丽的风景线。

安徽省水利厅出台了《关于印发加快农村水利发展，推动社会主义新农村建设的指导意见》，提出使农村水利逐步达到“渠通河畅、灌排自如，水清岸绿、饮水安全，管理民主、良性运行”的目标。2005年，安徽省级财政投入1.4亿元，市、县各级财政也加大对农田水利建设的投入力度，以新农村建设和提高农业综合生产能力为中心，立足实际，扎实开展农田水利基本建设并取得实效。如马鞍山市全面启动了农村饮水安全工程建设，从2005年开始计划用3年时间，通过上级补助、县乡财政支持、市场融资等多种办法筹资2.12亿元，其中市级财政投入7000万元，使全市农村集中居民点自来水供给率达到100%，解决全市农村的饮水安全问题达到100%。我们在该市当涂县太白镇看到，县里补助100多万元，通过BOT方式引进的总投资500多万元的华业供水自来水厂已经基本建成，开始向附近村镇农民供水。马鞍山市还决定从2005年起，用3年时间，投资2856万元，其中市财政补助50%，对全市内河堤防上137座病险涵闸进行除险改造。芜湖市全面实施了万亩圩口达标建设，从2005年开始，计划用3年时间，总投资3.2亿元，其中市级财政补助50%，县镇自筹50%，使全市1万~5万亩圩口防洪标准达到10~15年一遇，5万亩以上圩口达到15~20年一遇。池州市贵池区党政一把手亲自挂帅，在财政极为紧张的情况下区财政仍然安排100多万元对小型农田水利工程进行补助，促进农田水利基本建设的稳定和发展。

江苏、安徽两省根据各自的水利实际，因地制宜推动农田水利建设，取得了实实在在的成效。两省在农田水利建设上，都采取了民办公助的方式，公共财政资金与农民投工投劳、民间资本相结合，找到了一条有效途径。总结两省的农田水利建设工作，有以下几点经验。

1.1 民办公助必须选准突破口

水利在社会主义新农村建设中发挥着十分重要的作用。当前，水利基础设施建设与社会主义新农村建设的现实要求明显滞后，建设任务十分艰巨，由于投入水平的制约，不可能在很短的时间内企求解决长期积累下来的问题，应当选准突破口，带动

全面。江苏省是水网遍布、水系发达的省份，县乡河道和村庄河塘既承担着防洪、排涝、灌溉的重要任务，又是农村水资源和水环境的重要载体，与农民群众的生产生活和农村经济社会发展密切相关。为此，江苏省委、省政府把县乡河道疏浚、村庄河塘整治列入新农村建设的五件实事之一来抓，起到了“牵一发而动全身”的作用。安徽各地紧密结合当地实际，在继续推进面上农田水利基本建设的同时，选择制约社会主义新农村建设最突出的问题作为突破口，加大公共财政支持力度，加快建设步伐。芜湖市的万亩圩口堤防达标建设，马鞍山市的病险涵闸除险改造、农村饮水安全工程建设，池州市的小型农田水利工程建设等等都是这样的典型例子，都起到了“四两拨千斤”的功效。

1.2 民办公助必须发挥两个积极性

从江苏和安徽两省调研的情况来看，农村水利工作，尤其是民办公助水利建设，需要发挥地方政府和农民群众两个方面的积极性。农民群众是农田水利基本建设的主体，但政府需要发挥主导、引导和指导作用。

一是要把民办公助水利建设纳入地方政府的绩效考核内容，发挥政府的主导作用。江苏省政府在《关于加强农村水利建设的意见》中明确：农村水利建设任务完成情况纳入地方政府行政首长年度考核，实行政府工作目标责任制，建立目标考核机制，对组织力度大、工程效益好、推进速度快的地方予以表彰奖励，对工作不力的地方进行通报批评。江苏省委、省政府还把县乡河道与村塘疏浚列入农村先进性教育活动验收考核内容，组织部门亲自抓，大大调动了地方各级领导的积极性。安徽省芜湖市把万亩以上圩口堤防达标建设列为该市新农村建设的一号工程，把工程完成情况纳入政绩考核的硬指标。地方政府的积极推动和坚强领导，为确保完成工程建设任务提供了有力的组织保证。

二是要把民办公助与政府增加投入、“一事一议”结合起来，发挥政府的引导作用。无论是经济发达的江苏省，还是经济欠发达的安徽省，都是通过政府增加财政投入，引导和带动社会资金和农民投资投劳农田水利建设，同时采用“一事一议”的办法，充分调动社会各界特别是农民群众兴修水利的积极性，这是民办公助水利建设成功的前提和基

础。江苏省阜宁县把县乡河道、村塘疏浚与“一事一议”结合起来,采取“一河一议”、“一塘一议”等办法,组织干群代表实地察看,让他们了解工程的任务量和工程强度,再召开群众代表座谈会、议事会,逐户发放征求意见卡等形式,由群众自主确定水利建设项目和施工方式;工程实施期间和竣工后,邀请群众代表参与质量督查和工程验收,使广大群众参与工程建设的全过程,扩大了群众的知情权和决策权,群众的积极性被有效地激发和调动起来,全县80%以上的水利土方工程,都是在尊重群众意愿、实行公开招标的基础上,采用机械化施工完成的。这样做既提高了施工效率和施工质量,又降低了工程成本,减轻了群众负担。安徽省芜湖市按照“农民事、农民定,农民办、农民受益”的原则,通过“一圩一议”、“一堤一议”等途径,积极拓展“一事一议”的多种实现途径,并制定了具有可操作性的“一事一议”实施办法,对“一事一议”原则、筹资筹劳的方法、程序以及项目建设、资金管理等方面做出明确规定,从而使农民真正成为筹资筹劳的决策者、实施者、监督者和受益者。

三是要把民办公助水利建设与新农村建设结合起来,发挥规划的指导作用。江苏省围绕社会主义新农村建设的要 求,组织编制全省农村河网规划、全省农村饮水安全规划、全省农村小型泵站改造规划等各项规划,坚持以规划为依托,强化建设管理,科学组织开展农村水利建设。例如,苏州市制定了《新农村建设试点镇(片区)水系规划编制大纲》,以苏州市总体规划为框架,在流域和区域相关规划及市(区)水资源综合规划的基础上,结合试点镇村布局规划和社会经济发展的战略目标,对镇村河道进行全面整治,逐步改进河网水系面貌,改善河道水质,恢复、强化和扩展河道的防洪排涝和水环境、水景观等综合功能,实现河道“水清、流畅、岸绿、景美”的总体目标,既保持江南水乡优美的田园风光,又呈现发达先进的现代文明。安徽省芜湖市按照以点带面、分步实施、高起点、具有前瞻性和指导性的原则,以县区为责任主体,以乡镇为实施主体,以圩口(水系)为单元,由水利部门提供技术支撑,全面启动乡镇新农村建设水利发展规划,力争用2年时间完成,并将其融入新农村规划体系。

1.3 民办公助的方式可以灵活多样

从江苏、安徽两省的做法和经验来看,民办的方 式可以从实际出发,灵活确定建设与管理主体:可以是农民用水合作组织,可以是村委会,可以是基层水管单位,也可以是社会企业。例如,江苏省海安县作为财政部、水利部“民办公助”支持小型农田水利工程建设试点,以村为主体进行项目申报、建设和建后管理;昆山市在县乡河道与村塘疏浚中,以联圩为管理单位,建立联圩管理服务区,实施联圩闸站、圩堤、河道三位一体管理,组建站闸、圩堤、河道三支管养保洁队伍,河道以每2.5 km配备一名保洁人员,招聘了1469名保洁员、188名巡查员,配备了795条打捞船,对330多km市级以上河道和2700多km镇村河道实行全覆盖长效管理;安徽省马鞍山市在解决农村饮水安全问题时,有50%的工程通过招商引资,由企业作为主体,进行工程建设和运营管理。这些根据不同条件确定不同的建设与管理主体的做法,均收到了很好的效果。

公助的方式也应因地制宜,灵活多样。一是公共财政补助。江苏省规划“十一五”期间疏浚县乡河道13445条、64950 km,疏浚淤积土方10亿 m^3 ,投资65亿元,省级补助15亿元。二是以奖代补。安徽省连续11年,每年从省级农水经费中安排400万元,开展农田水利基本建设“江淮杯”竞赛评比活动,调动了广大干部和群众积极性,取得了显著成效,使财政资金真正起到了“四两拨千斤”的作用。三是市场融资。安徽省南陵县采取BT方式,通过土地置换引进安徽水利股份有限公司投资3亿元,实施县城水环境综合整治工程,使城区防洪标准提高到20年一遇,排涝标准达10年一遇,县城主要河道市桥河水环境得到彻底治理。四是公办民助。江苏省昆山市等经济发达地区把农村水利建设全部纳入公共财政支持范围,近年来先后开展了联圩并圩、发展机电排灌、整治水系、灌溉工程配套和综合治理等农村水利建设,投入资金3.5亿元,其中市级财政补贴1.3亿元,镇级财政和村级集体经济组织投入2.2亿元,工程建成后的管理费纳入市镇两级财政拨款。江苏省海安县还将河道管护与农村低保金发放结合起来,聘请低保人员负责河道管护。

2 对民办公助农村水利基础设施建设的几点认识

多年来, 广大农民群众一直是我国水利建设的重要力量。尤其是在面广量大的农村小型水利基础设施建设中, 农民群众发挥着投入主体的作用。在新的历史条件下, 我们有条件、有能力将农民群众的主体作用与公共财政的辅助作用结合起来, 继续推动农村水利基础设施建设。

2.1 历史上, 民办公助在农田水利基本建设中发挥了重要作用

我国是农业大国, 政府组织群众开展农田水利基本建设, 在我国有着悠久的历史。新中国成立后, 这一传统继续得到发扬。解放后第一次全国水利工作会议就提出, 水利建设要实行“公款举办、群众自办和政府贷款扶助”三种政策。1950年农田水利工作会议确定的农田水利工作方针是广泛发动群众, 大力恢复兴修和整理农田水利工程。1952年国务院发布《关于开展群众性的防旱抗旱运动的决定》, 要求行政首长负责, 把农田水利当作中心任务, 发动群众, 兴起兴修水利的高潮。我国只用三年的时间国民经济就得到基本恢复, 与政府高度重视, 通过资金扶助、发动群众的方式大搞农田水利建设密不可分。

实行农业合作化以后, 这一新的生产关系更加有利于政府组织农民群众进行大规模的农田水利基本建设。同时, 从“一五”时期开始, 中央财政设立农田水利费, 对小型农田水利建设进行专项补助, 有力地引导了农田水利建设的开展。据统计, 从“一五”到“五五”, 中央财政累计补助资金达226.88亿元, 占同期水利财政总支出的27.5%。特别是“五五”时期, 中央财政用于农田水利的补助费用与水利基建投资基本持平, 如1980年, 农田水利费为23.17亿元, 而水利基建投资为24.27亿元。在中央财政资金的有力支持下, 一直到改革开放前, 每到冬春, 全国各地开展的农田水利建设活动, 成为当时一道亮丽的风景, 到1980年, 我国农田灌溉面积已经发展到7亿多亩, 我国目前绝大部分的农田水利基础设施都是在这一时期建成的。

但是, 1980年财政体制改革将农田水利费包干切块到地方后, 农田水利费开始逐年减少, 直至

名存实亡。家庭联产承包后, 分散的农村生产经营方式与集中的农田水利基本建设组织方式之间也存在一定的矛盾, 农田水利建设的规模逐渐缩小, 有的地方甚至处于停顿状态。1981~1990年, 农田灌溉面积不但没有增加, 反而减少700万亩, 各地中小河道和农田排水沟渠的排水能力不同程度下降, 农田水利的发展陷入低谷。

为解决农田水利投入不足、农民群众很难发动的问题, 1991年国务院颁布《农民承担费用和劳务管理条例》, 通过设立农民“两工”制度, 用于农田水利基本建设等农村公益事业, 最多时年农民投工高达102亿个工日, 农田水利建设开始得到恢复性增长。但税费改革后, “两工”逐步取消, 农民投入农田水利建设的工日又开始下滑。如安徽省, 税费改革前, 农民每年投入的劳动积累工约为5亿个工日, 按每个工日10元计算, 年投入50亿元。取消“两工”后, 2005年群众通过“一事一议”的方式筹资7.1亿元, 投工9200万个, 下降十分明显。

从农田水利发展的历史, 我们可以清楚地看到, 农民始终是我国农田水利建设的主体, 但是政府资金的扶持, 在引导农民投工投劳农田水利建设方面也发挥了巨大作用。

2.2 解决新农村建设中农田水利滞后的问题仍然需要民办公助

农田水利建设特别是小型农田水利基本建设的下滑, 不仅影响当前的粮食生产, 而且严重制约农业综合生产能力的提高, 已经成为新农村建设中的突出矛盾和问题。解决新农村建设中农田水利滞后的问题, 需要根据时代的变化重新认识民办公助的作用, 赋予民办公助新的内涵, 完善民办公助政策措施, 继续坚持民办公助这一有效途径。

江苏省作为我国的经济发达地区之一, 经过几十年的建设, 初步建成了一个能挡、能灌、能排、能降、能控制、能通航的水利工程体系。但是由于农田水利建设滞后, 全省大部分农村河道淤积严重, 水生植物丛生, 当地形容为“河面像被子、河底像盖子、河岸像棍子、河边像锯子”; 工程老化失修问题突出, 不少地方新建速度赶不上因老化失修报废的速度, 导致引排能力大大削弱, 全省仍有39%的耕地不能旱涝保收, 中等以上干旱年份有1500万亩农田不能实现有效灌溉。特别是苏北地区情况比较突出。如阜宁县, 全县50%的大中沟

河严重淤塞,淤深达 1~2 m,大部分水利配套工程经过 40 多年的运行使用,老化损坏严重,40% 的圩口闸和 62% 的机电排涝站亟待更新改造,导致引排调蓄能力大为下降。据当地介绍,以前发生涝灾,排涝时间一般为 2 d,后来延长到 4 d,现在发展到需要 8 d 才能把涝水全部排走。一些低洼圩区处于无挡洪圩堤、无圩口闸、无排涝动力的“三无”状态。该县陈良镇党委书记蔡刚告诉我们,他们镇有大小沟河 222 条,除近年疏浚了 40 条,其他全部淤塞,平均淤深 0.7 m,旱时引不进,涝时排不出;68 座机电排涝站中有 63 座建于 1990 年前,90 座防洪闸中有 78 座建于 1990 年前,都是带病运行。苏中的海安县情况也大致相似。

安徽省作为经济欠发达地区,问题更为突出。我们调研的马鞍山市当涂县、芜湖市南陵县、池州市贵池区的经济状况在安徽省是比较好的,但农田水利建设也仅相当于苏北的水平。如南陵县反映全县 75% 以上的排灌站建于 20 世纪 60~70 年代,由于老化严重,更新改造步伐缓慢,与“九五”末相比,“十五”末全县农田实际灌排能力不但没有增加,反而下降了。池州市同步村村民林建军告诉我们,以前兴修农田水利只能靠“一事一议”,但“一事一议”投劳由于村民大多出去打工很难议起来,“一事一议”筹资又不能突破 20 元,他们村农田水利工程老化失修十分严重,现在有了以奖代补资金,情况有了一些改变,但由于资金量太少,工程状况恶化的趋势没有根本扭转,以前他们村有 2 000 多亩地能够得到有效灌溉,现在只能灌 1 400 亩。农田水利基本建设的滞后,造成了安徽省粮食产量极不稳定,最高时可达 554 亿 kg,最低时只有 443 亿 kg,波动很大。

江苏、安徽两省的情况是全国目前农田水利状况的一个缩影,在西部一些地区可能更为严重。由于自 1980 年以来农田水利资金投入长期不足,我国现有农田水利骨干工程大都处于吃老本的状况,农业灌排设施基础薄弱,农业生产后劲不足。最近,财政部调研时发现,农田水利设施建设被排在当前农村干部群众最关心的十大问题之首。因此,进一步加大对农田水利建设的财政支持力度,是新阶段提高农业综合生产能力,巩固和加强农业基础地位的需要,也是广大干部群众的迫切愿望。如何加强农田水利,对面广量大的小型工程建设而言,

实行民办公助仍然是一条有效途径。不同之处在于,必须根据新的情况,对民办公助的一些认识进行必要的调整。首先是对“民办”的理解和把握,要根据民主管理的要求,充分尊重农民的民主权利,把决策权和管理权真正交给农民,使所办之事真正体现民意;其次是“公助”比例的确定,要充分认识到农田水利设施本身具有典型的公共产品或准公共产品属性,主要服务于农业,具有很强的社会公益性,应该纳入公共财政的支持范围,充分尊重农民的物质利益,切实提高“公助”的比例,真正起到扶持和引导的作用。只有这样,才是真正意义上的民办公助。也只有这样,才能最大限度地发挥民办公助的巨大作用。考虑到地方财政弱小,特别是分税制改革后,县级财政普遍困难,农田水利要搞上去,中央和省级财政要承担更多的责任,特别是新增财政支农资金要更多地投入到农田水利建设上来。

2.3 公共财政具备了对农田水利等公益性事业进行补助的条件

工业化的过程是一个农业比重下降、工业比重上升的过程。世界各国最初的工业成长,几乎都或多或少依靠农业部门提供原始积累;当工业有了相当的基础后,工农业都走上了自我积累的道路;随着工业部门日趋扩大,农业部门日益萎缩,工业部门开始为农业部门提供发展资金。通过对日本、韩国和我国台湾省的研究发现,人均 GNP 超过 300 美元后即开始转向保护农业,人均 GNP 达到 1 000 美元时基本完成由歧视农业向保护农业的政策转变。经过 50 多年的发展,特别是 20 多年来的改革开放,我国总体上已到了“以工促农、以城带乡”的发展阶段,国家已经积累了相当雄厚的实力,2005 年全国财政收入突破 3 万亿元,达到 31 649 亿元,其中中央财政总收入 17 260 亿元,有能力更积极地调整国民收入的分配格局,按照“多予、少取、放活”和“城市支持农村、工业反哺农业”的方针,将广大的农村纳入国家财政轨道,统筹推进城乡发展。

近年来,中央财政加大了支农力度,特别是实行了粮食直补措施,2005 年全国 30 个省份安排粮食直补资金 132 亿元,其中 13 个粮食主产省安排直补资金 115 亿元。2004 年和 2005 年,中央财政累计投入良种补贴资金 67.2 亿元,农业机械购置

补贴资金 3.7 亿元。分析我国已经采取的粮食补贴政策,主要集中在调动农民的种粮积极性上。从长远看,要保障我国的粮食安全,仅仅靠农民的种粮积极性还不够,最重要的是要保证粮食生产能力。农民的种粮积极性可以通过政策措施在短期内调动起来,而粮食生产能力的提高,则需要长期坚持不懈的建设,其中,农田水利基本建设是基础和关键。根据对“十五”期间灌区节水改造的投入产出分析,每投资 1 元可提高粮食生产能力 0.8 kg,作用十分显著。据有关方面预测,为保证实现国内粮食基本自给,到 2010 年我国粮食综合生产能力要恢复达到 5 亿 t 以上,到 2030 年全国粮食综合生产能力要达到 6 亿 t 左右,迫切 need 加强农田水利基本建设,发展和恢复农田有效灌溉面积。

3 完善民办公助政策,建立促进农田水利发展的长效机制

2005 年 7 月,水利部、财政部启动民办公助支持小型农田水利工程建设试点以来,全国共安排以小型灌区节水改造、雨水集蓄利用为主的小型农田水利工程项目 706 个。据不完全统计,截至 2006 年 7 月底,试点项目总投资投入约 17.7 亿元,其中中央投资 3 亿元,省级财政 1.7 亿元,市县财政 1.4 亿元,农民投资投劳占工程总投资的 65.6%。实践证明,民办公助是解决农田水利投入与管理问题的有效途径。试点时间不长,成效已经显现,其应用前景十分广阔。需要从认识、政策和相关措施上认真总结,使之不断发展,不断完善。

3.1 拓宽内涵

目前小型农田水利工程建设民办公助试点主要限于粮食主产区的小型水源、渠道、机电泵站等工程设施的修复、新建、续建与改造,项目申报的范围较窄。根据我们在江苏、安徽两省的调研情况,建议:一是在重点支持粮食主产区农田水利建设的同时,要适当兼顾其他地方的农村小型水利基础设施建设,扩大民办公助的支持范围。二是将农田灌排工程、水土保持、牧区水利、村镇供水、小水电、小型水源工程及水毁修复等也纳入民办公助的内容之中,制定长效政策,保持农村水利的稳步发展。三是在项目的申报方式上,提出申请的可以是农户、村、组,可以是农民合作组织,也可以是乡镇等基层水管单位。资金的补助主要用于材料和机

械设备,可以是新建项目,也可以是现有水利设施的改造。

3.2 提高标准

小型农田水利设施是以公益性为主导的基础性设施,属于公共财政支持的范畴,但目前公共财政的支持力度还很有限,投入与需求之间差距还很大。为此建议:一是做大民办公助中的财政支持“蛋糕”。将中央小型农田水利设施建设专项补助资金从目前的 6 亿元增加到 30 亿元,力争到“十一五”末恢复到 1980 年的农田水利费的水平——100 亿元(含物价指数变化)。省级和市县财政也相应建立该项资金,以民办公助的方式承担小型农田水利建设的任务。特别是对于粮食主产区更应该制定倾斜政策,保障粮食安全。二是适当提高民办公助中央财政的补助比例。总结各地经验,综合考虑各方面情况,总体上中央可按东、中、西 20%、40%、50% 的比例给予补助,地方再根据工程性质、受益范围、地方财力等因素,合理确定具体的补助比例。三是对中西部贫困地区的县、乡级财政不强求配套。

3.3 搞好规划

当前,各地、各部门都在围绕新农村建设开展规划工作。农田水利基本建设是新农村建设的重要组成部分,必须扎扎实实地把规划编制好。按照财政部、水利部的要求,各地在对小型农田水利工程全面普查的基础上,编制了小型农田水利工程建设规划,财政部农业司、水利部农水司编制的首部《全国农田水利工程建设规划》也初步完成。但是,在调研中我们也发现,过去一些地方的农村建设规划与农村水利规划相互脱节,有的导致重复建设。例如,昆山市在工业园区建设中由于没有重视水系规划,导致水系壅堵、河道不畅,不得不花费巨资拆坝建桥,恢复水系。还有少数地方为了完成国土资源部《耕地占补平衡考核办法》规定的耕地占补平衡指标,不惜填河废塘,冲抵耕地占用指标。这些都值得我们高度重视。一个好的规划不仅要达到摸清情况、统一认识、指导和规范工作的目的,成为开展农田水利建设和安排国家补助投资的前提条件和重要依据,而且要起到协调有关部门、整合投资、提高资金使用效率的作用。为此,一要按照建设社会主义新农村的要求,调整规划思路,优化工程布局,着力提高农村水利工程的综合功能效益和

整体功能效益, 统筹解决农村经济社会发展中的水安全、水资源和水环境等突出问题。二要按照民办公助的思路, 组织开展以县为单位的农村水利综合规划和专项规划, 坚持以规划为依托, 分步实施。三要积极参与村庄规划、土地规划、乡村道路建设规划等涉及新农村建设的各项规划工作, 使得农村水利规划与新农村建设的其他规划能够有机衔接, 形成合力。四要逐步改变规划编制的思路和方式, 吸纳广大农民群众参与到农村水利规划之中, 着力解决农民群众要求最迫切的水利问题。

3.4 整合资金

近年来, 我国采取“多予少取放活”的支农政策, 加大了工业反哺农业、城市支持农村的力度, 公共财政对“三农”的支持不断增长, 2006年, 国家投入3 000多亿元用于支持新农村建设。但是, 总体来看, 用于农业方面的投入仍然不足, 特别是直接用于生产的项目所占比例不大, 直接补贴农田水利基本建设的财政资金更少, 且存在分散在多个部门、多个渠道, 如农业基本建设投资(含国债投资)、农业综合开发资金、以工代赈资金、财政扶贫资金和财政部门直接安排支持农村生产、扶持农业产业化、农村小型公益设施建设资金等。这些不同渠道的投资分属于不同的部门管理, 存在多头审批和条块分割、相互不协调的问题。我们在调研中也发现个别地方以不同渠道的资金相互配套, 造成配套资金“空转”的问题。同时, 不同渠道的资金要求的配套比例悬殊很大, 如农业综合开发项目和土地复垦项目基本上不要求地方配套, 也一定程度

上影响了地方开展农田水利基本建设的积极性。要加强政府支农资金的整合, 做到统一规划, 统筹安排, 统一补助标准, 加强监管, 充分发挥资金的使用效益。建议水利部加快出台县级农村水利规划指南, 以指导各地的规划编制和实施, 为整合项目和资金提供依据。

3.5 加强管理

农田水利建设实行民办公助, 在项目的安排上, 既要注意发挥规划的指导作用, 根据规划要求开展工程建设, 又要强化规划的约束作用, 不符合规划要求的项目不能上马, 更不能安排国家补助资金。在项目的建设过程中, 投资达到一定规模的, 其主体工程应借鉴基本建设的做法, 实行项目法人责任制、招标制和建设监理制, 完善建设质量控制制度, 项目的建设过程和竣工验收应当吸收受益群众代表进行监督。分散的小型工程要积极推行报账制、按进度拨款、集中采购等行之有效的规范管理形式, 强化各级财政部门对资金的规范管理, 加强对项目资金的检查和审计, 确保资金使用安全和资金使用效果。项目建成后, 要及时明确产权归属, 加强管理和维护。要从实际出发, 因地制宜, 对不同的工程, 可以由农民用水合作组织落实管护责任, 可以通过村委会进行管理和维护, 也可以由基层水管单位管理, 有条件的地方还可以像昆山市那样委托专业队伍管理和维护。无论采取哪种方式, 都要从建设时期就明确工程管护的责任, 建立切合实际的工程管护机制, 确保工程效益持久发挥。

(责任编辑 尹美娥)

征 文 启 事

2007年3月22日是第十五届“世界水日”, 3月22~28日是第二十届“中国水周”。联合国确定今年“世界水日”的宣传主题是“应对水短缺”。近日水利部发布文件, 明确2007年我国纪念“世界水日”和开展“中国水周”活动的宣传主题为“水利发展与和谐社会”。为配合这一主题的宣传, 本刊拟

征集围绕这一主题的文章, 欢迎社会各界人士踊跃投稿。文章字数5 000~6 000字左右。

来稿请发送至 wrdr@waterinfo.com.cn, 或邮寄至: 北京市海淀区玉渊潭南路3号 水利部发展研究中心《水利发展研究》编辑部。邮编: 100038。
《水利发展研究》编辑部