

# 新疆兵团大型灌区水利 管理体制和运行机制改革初探

汤玉江, 冯 臻

(新疆生产建设兵团勘测规划设计研究院, 830002, 乌鲁木齐)

**摘要:**通过对新疆生产建设兵团大型灌区水利管理现状的调查,提出了大型灌区水利管理体制改革的目标和原则,并针对灌区水利管理体制改革的措施进行了深入的探讨,明确了治理机构的职能和权责,通过建立良性运行机制,使灌区更好地为当地经济社会发展服务。

**关键词:**大型灌区; 灌区管理; 新疆兵团

**Reform of water management and operation system of large irrigation districts of Xinjiang Corps//Tang Yujiang, Feng Zhen**

**Abstract:** The target and principles of reforming water management system of large irrigation districts is introduced based on investigating current situation of large irrigation district of Xinjiang Production and Construction Corps. The article performs deeply discussion on reforming water management system of irrigation districts. Function and obligation of governing organization has been carried out. Through establishing operation mechanism in a scientific manner, irrigation district should better serve for local economic and social development.

**Key words:** large irrigation district; irrigation district management; Xinjiang Corps

中图分类号:S274.3

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2009)10-0034-03

## 一、兵团大型灌区水利管理现状

新疆生产建设兵团12个大型灌区是兵团农业和团场经济的支柱,是重要的国家级粮、棉基地,还担负着城乡生活、工业与环境供水的重要任务。

多年来,兵团大型灌区一直沿用计划经济的传统管理模式,灌区管理体制不顺、机构臃肿,运行管理机制不适应社会主义市场经济发展的需要,政事不分、产权关系不明、投入机制不完善,缺乏经济自立能力;管理、量水、通信、维修设施简陋,手段原始、落后;灌区管理人员缺乏现代化管理知识,不适应社会主义市场经济条件下对灌区经营管理的要求。

随着大型灌区续建配套及节水改造工程的实施,兵团的大型灌区管理体制也逐步开始调整和改革,开始进

行税费改革和灌区管理单位自主权改革,推行承包责任制、股份合作制、用水户参与管理,各灌区水管机构设置按照国家行业管理、定岗定编,在组织管理、建设管理、工程管理、运行管理等方面已建立了一些规章制度,为灌区管理改革提供了初步的成果和经验,灌区管理水平有了一定的提高。但是,兵团灌区水利管理体制和运行机制改革步伐很慢,既制约了灌区工程效益的发挥,又制约了兵团水利事业的发展,加快改革步伐势在必行。

## 二、兵团大型灌区管理改革的目标和原则

### 1. 灌区管理改革的目标

通过大型灌区续建配套与节水改造,加强灌区基础设施和管理基础

设施建设,增强灌区的服务功能,为大型灌区管理体制、运行机制、水费制度的改革创造硬件条件;建立起产权明晰、权责明确、政事分开、管理科学、适应社会主义市场经济要求的灌区管理体制和运行机制;充分发挥大型灌区的经济效益、社会效益和生态效益,使兵团大型灌区步入良性运行和持续发展的轨道,为农业增效、农民增收和农村经济的持续稳定发展奠定基础。

### 2. 灌区管理改革的原则

①按照社会主义市场经济要求,逐步建立产权清晰,权责明确,政事分开,管理科学的灌区管理体制,使大型灌区成为自主经营、自我约束和自我发展的经济实体。

②各灌区要根据各自不同的条件,从实际出发,以提高灌区效益、实现可持续发展为目的,选择有利于更

收稿日期:2009-03-27

作者简介:汤玉江(1974—),男,工程师。

好地为农业和农村经济发展服务、有利于壮大自身实力和为当地群众能接受的灌区管理模式。

③灌区改革应同改造、提高效益相结合。

④水价制度改革要从实际出发,充分考虑到农民及用水户的承受能力,循序渐进地推进水费制度的改革,对水价确实难以到位,由于政策性原因造成管理单位亏损的要由政府足额补贴。

⑤协调推进灌区内部人事、分配、用工等各项制度改革,健全社会保障体系。

⑥各灌区应因地制宜地结合本灌区具体情况与管理水平,以经济实用、可操作性强、易于管理和具有一定的先进性的原则,对量水、通信、调度等管理设施与设备进行改造。

### 三、兵团灌区管理改革的措施初探

#### 1. 管理机构设置及管理体制

##### (1) 管理机构设置

新疆生产建设兵团是执行屯垦戍边历史使命的党、政、军、企合一的特殊社会组织,应建立健全相应的组织管理机构,为灌区项目的规划设计、资金筹措、组织实施和质量保证及工期提供组织保障,建立“兵团水利局+师水利局+灌区水管部门+农户用水协会(团场水管单位)+用水户”的网络管理模式。兵团、各师和各灌区需成立相应的领导小组,下设项目办公室,明确各级责任人及其职责,层层签订责任书并将此项工作纳入领导班子任期目标考核内容。建设期管理机构设置为四级;为使农户真正做到管水、用水,实行自我管理、自主经营、达到运行维护费的自我维持,运行期管理机构设置为二级。

##### ①兵团级管理机构及办公室职能

建设期一级管理机构为兵团管理机构,成立兵团级灌溉领导小组,领导小组组长由兵团分管领导担任,成员由

水利局、计划委、农业局等部门领导组成,领导小组下设办公室,挂靠兵团水利局,由水利局长担任该项目办公室主任。

兵团领导小组是项目的领导和决策机构,负责制定有关项目建设的方针政策,组织审查项目设计方案,解决重大问题,并协调各有关部门的工作。

兵团项目办公室的主要职能包括:

a. 执行领导小组的决策和下达的任务,行使领导小组具体指挥职能,组织、协调、指挥师及以下团场项目领导小组、项目办公室的工作;

b. 筹措项目建设资金,定时通报工程进度和资金使用情况;

c. 组织编制和审查项目的可行性研究报告、规划设计方案、年度实施计划等工作,做好协调工作;

d. 负责项目的计划管理和日常管理,审批各师及团场的实施计划,监督项目执行情况,并及时向领导小组汇报;

e. 做好项目质量检查和资金使用情况的监督工作;

f. 对项目进行技术指导,研究和解决项目实施过程中的关键技术难题;

g. 及时上报全兵团各师项目的实施进展情况,并按有关管理办法进行自查,将自查报告及时上报项目领导小组;

h. 随时收集整理、归档项目资料,年度项目完成后及时总结上报年度项目建设情况。

##### ②师级及灌区级项目管理机构主要职能

建设期二级管理机构为师级管理机构,领导小组组长由师长担任,主管副师长任常务副组长,成员由水利、计划、财务、农业等部门领导组成,下设办公室,设在水利局,由局长担任办公室主任。

师级领导小组负责筹集配套资金,安排项目的具体实施,解决项目实施过程中的有关问题,协调各部门之间的关系;具体指导各团节水灌溉工程的规划、设计、施工,并制订出详细的工程维护养护及运行管理细则。

建设期三级管理机构为灌区级

管理机构,也是运行期的一级管理机构。各灌区领导小组组长由灌区主要负责人担任,成员由各项目团场基建科、计财、生产、水管等部门主要负责人组成,项目办公室设在灌区水管部门。灌区项目领导小组是项目的具体执行机构,统管各团场及各连队灌溉工作,执行上一级制订的工程维修养护及运行管理细则,并指定各团节水灌溉运行管理办法;为农业用水提供水资源,负责灌区渠首、干、支渠及其配套建筑物的管理、使用和维护,并可采用承包、租赁、股份、买断等灵活多样的经营方式和运行机制。

##### ③农户用水者协会及其主要职能

建设期四级也即运行期二级管理机构为农户用水者协会。结合兵团体制自身的特点,以团场或若干连队为单元组成农户用水者协会。农户用水者协会负责代收水费及和承包经营者相互协调沟通。鼓励用水农户采用承包、租赁、股份、买断等多样形式经营、管理、使用和维护。

##### (2) 管理体制改革

建立水管单位内部有效的激励和约束机制,建立有制度保障的管理养护经费渠道,建立合理的水价机制和收费管理机制,推进水利工程维修养护工作的市场化和社会化,完善“责权一致”的水利工程管理体制,逐步建立起自主经营、权责明确、管理科学、能够适应社会主义市场经济要求又有利于灌区可持续发展的管理体制成为必然要求。

①改革人员管理。根据《水利工程管理单位编制定员试行标准》(SLJ705-81),结合工程实际情况,对水管人员进行合理优化配置,建立健全岗位责任制,各级领导、农业技术人员、水利技术人员、机务技术人员、维修技术人员、财会人员及承包农户应各尽其责,在管好、用好工程的前提下,充分利用水土资源,因地制宜地开展综合经营,发展生产,增加收入,逐步做到经费自给。

②改革资金管理。项目资金由国

家、地方和受益群众共同承担,项目的财务管理必须严格按现代财务制度进行运作,设立专门账户,实行专款专用。国家投入的资金严格采用报账制度,配套资金在实施中必须逐级落实划入资金专户中,并列入年度财务计划,接受监督检查。地方配套资金应有相应的承诺文件,并按照承诺及时足额的划入专门账户中。资金的划拨严格按照国家制定的专项资金管理办法,由项目办公室根据项目的工程进度、质量情况拨付,并预留竣工尾款,待竣工验收合格后拨付。对资金的安排坚持与任务落实,配套资金落实和建设成效挂钩,合同管理,按合同条款及任务完成情况分配支付资金。新建工程以投资入股的形式,已建工程采用买断、租赁等形式建立自筹资金账户,保证自筹资金来源,为本工程建设及下一步工作筹措资金。

### (3)建立岗位培训制度

加强科学实验和人员技术培训。新疆地域广阔,各地区气候、地形、土壤及作物等自然条件差异很大,采取什么样的节水措施,必须采取先试验后推广的方式,或者借鉴当地成熟的技术管理经验,避免工程建设的盲目性。项目建设实施期间应安排一定的科研和培训费。

### 2.运行管理机制

项目建成后,由具有法人资格的团场单位统一管理,施行独立核算、自负盈亏的经营体制,负责灌区工程的正常运行、管理、水费收取等工作;结合团场具体情况按照“补偿成本、合理盈利”的原则合理制定水费标准,实行定额管理、计量收费,超定额用水累进加价;水管单位要按财务规定提取折旧和维修费,专项用于现代化节水工程设施的更新、改造、配套和维护,建立起以水养水、自我发展的良性运行机制。

工程管理单位的任务就是制定各项运行管理的规章制度,通过科学管理确保工程安全,充分发挥工程效益,不断提高管理水平。节水工程的建设和管理是紧密联系的,工程是作物节水、增产、增收的物质基础,只有

完善用水和设备运行管理,才能保证工程效益的有效发挥。

兵团、各师和灌区项目团场明确各级责任人及其职责,层层签订责任书并将此纳入领导班子任期目标考核内容,实行一票否决制。灌区和承包户签订合同,对双方的责任和义务做出具体规定。

#### (1)完善用水管理制度

①应根据设计灌水定额和灌水周期,历年运行的经验,当年作物种植状况、土地墒情、气象预报与水源供水等情况编制年用水计划,建立田间灌溉档案,并不断总结经验,使灌溉制度更趋合理。

②每次灌水前应根据年用水计划,结合实际情况编制作业计划。

③用水统一由水管部门调配。水管部门根据各项目区用水计划,确保供水量和供水时间。

④做好各灌溉系统内农作物的轮灌工作,科学管理安排好灌溉秩序,灌水定额,尽量避免由于不合理安排而导致作物受旱和受涝。

⑤坚决制止在灌水过程中出现跑、冒、漏水等现象以及在调配水过程中出现水量浪费的情况,做到“五无”,即无串灌、无漏灌、无积水、无重灌、无跑水。

⑥建立奖惩制度,主要考核内容为计划用水、灌溉定额、“五无”现象、水费收支情况、工程维修状况及作物灌溉效益等。

#### (2)完善设备运行管理体制

①首部以及地表、地下管道应由专管人员进行维修和养护,要本着“经常养护,随时养护,养重于修,修重于抢”的原则进行经常性的养护和检查,发现问题及时向有关部门汇报,分析原因并及时采取有效措施进行处理。要落实岗位责任制,做到人人有责、岗岗有人、时时有记录,确定工程监测项目。

②灌溉设施实行一级所有,三级管理,即团场或承包户为主体一级所有,团场、用水者协会和承包户三级管理。

③水管部门将灌溉系统采用股份、

买断、租赁等形式承包给职工,结合土地承包责任制,实行两费自理。鼓励集体和职工以家庭农场承包等多种投资方式参与工程建设,做到灌溉系统产权明晰,便于管理和调动承包户的积极性,以利降低节水灌溉成本和更新节水设施。

④根据当地的实际情况,充分考虑农户的承受能力,激发承包经营者的投资热情,制定优惠政策。如承包者可享受水费优惠,多投资多受益,灌溉设施分期付款,运行初期团场补贴、免费培训等。

⑤随着灌溉工程的实施及产权转移,提高劳动管理定额,分化农工从事畜牧业及二、三产业,使产业结构更趋合理,有利于灌区整体经济发展。

⑥灌区管理处为农业用水提供水资源,负责灌区渠首、干渠及其配套建筑物的管理、使用维护和灌溉系统设计安装,调试维修工作。农户用水者协会负责代收水费并在供水公司和承包经营者之间进行协调沟通。承包户负责产权转移设备和地面管件的的管理、使用和维护。

⑦灌区管理部门负责材料供应,采用招标的形式统一购置,并对灌溉系统进行全面的指导、督促、检查、技术等服务工作。

⑧工程运行管理经费的来源,一方面通过出租、出让、承包等形式获取收益,一方面从水费中收取。同时实行收支两条线,收取的维护管理费存入财政专户,使用前向财政申请,专款专用,结余可跨年度使用。

#### 参考文献:

- [1] 徐小波.新疆灌区的续建配套与节水改造[J].中国农村水利水电,2003(10).
- [2] 国务院体改办,水利部,国家计委,财政部,等.水利工程管理体制改革实施意见[Z].2003.
- [3] 吴江宁.新疆大型灌区节水改造在农业经济发展中的作用[J].中国农村水利水电,2004(9).
- [4] 冯广志,陈菁.用水户协会建设的事例分析[J].中国农村水利水电,2004(7).

责任编辑 李建章