

赣抚平原灌区末级渠系 管理体制改革的探讨

吕祖云

(江西省水利科学研究院, 330029, 南昌)

关键词: 灌区; 渠系; 管理体制; 改革

中图分类号: S274

文献标识码: B

文章编号: 1000-1123(2009)10-0037-02

如何发挥灌区效益,提高水资源利用效率,一直是灌区管理部门研究的核心问题。当前水量浪费大、管理不规范的在灌区的末级渠系。灌区末级渠系是指灌区斗渠及其以下田间灌溉渠系,是灌区最基础的渠系网络,承担着干支渠道水量向田间输送的功能,是发挥灌溉效益、联结灌区千家万户的桥梁和纽带,在农业生产灌溉中起着十分重要的作用。针对江西赣抚平原灌区的有效探索,进行末级渠系管理体制改革的探讨。

一、管理现状及存在的问题

江西省赣抚平原灌区兴建于20世纪五六十年代,是长江以南最大的引水灌区,设计灌溉面积8万 hm^2 。目前,灌区的工程管理模式实行“专群结合”,即灌区骨干渠道(包括总干、干、支渠)由灌区管理局及其下设各管理站、各县(市、区)管理局(站)直接负责管理;斗渠以下末级渠系由地方基层政府负责管理,按照“谁受益,谁管护”的原则,具体由受益村、组集体管理(部分为用水户协会管理)。但由于末级渠系量大面广,深入到田间末梢,与农业耕种田块紧密相连,未纳入灌区统一管理,20世纪80年代,随着农村家庭联产承包经营制度的实行和市场经济体制的建立,土地分

产到户经营,这种计划经济体制下的管理模式已不相适应,普遍存在工程管理主体缺位,管护责任不明,建管互相脱节,原来由村、组集体管理的公益性末级渠系管理上出现“无人问津”的现象,致使工程得不到及时的维护养护,渠道老化失修、破损严重,效益不能充分发挥。

归纳起来,末级渠系管理主要存在四个方面的问题:

①管理不重视。地方政府主要精力都放在抓经济建设,没有重视末级渠系管理效益的发挥。近年虽然在工程管理上有所加强,但是仍然沿用老的模式,没有加大精力,没有创新机制。

②产权不明晰。末级渠系工程大都没有明确产权,造成只用不管、管用脱节,更为严重的是有的渠道既无人用也无人管,破坏严重。

③管理组织不健全。没有完善的末级渠系管理组织,专人管理,又没有成立类似用水户协会的管理组织,缺少宏观指导和调控机制,工程管理没有真正落实到组织、体制、产权、经营、效益各个方面。

④维护经费缺乏。管好末级渠系需要有维护经费,上无投入、下无资金,必然造成设施老化失修严重,形成恶性循环。

随着时间推移,管理上存在的问题日趋突出,工程效益衰减,甚至给当地社会经济发展和群众脱贫致富带来极大的隐患,国家和当地群众投入大量资金或劳力建设的灌区末级渠系灌溉设施将严重流失或被毁坏,因此,末级渠系管理体制改革的、管理机制创新势在必行。

二、管理体制改革的探索

1. 改革原则

末级渠系管理体制改革的原理首先应是正确处理水利工程社会效益和经济效益的关系。应在确保充分发挥社会效益的前提下,引进市场机制,降低运行管理成本,提高管理水平 and 经济效益。末级渠系管好了,首先是社会效益大,节水、节省劳力、提高产量,也即省支增收,实际上就是让当地老百姓切实受益。其次是正确处理建设和管理的关系。在加大工程建设投资(比如进行混凝土U形渠衬砌等)的同时加大管理投入,从根本上解决“重建轻管”问题。再次是正确处理责、权、利的关系。明确水管单位、当地村(组)或用水户协会、用水农户之间的权利和责任,水管单位(代表政府)对当地末级渠系管理负有引领指导的责任,当地村(组)或已成立的用水户协会要切实管好、用好

收稿日期:2009-04-08

作者简介:吕祖云(1965—),男,高级工程师。

末级渠系,建立相关管理制度,实行民主管理,用水农户要积极配合,献言献策。第四是正确处理近期目标与长远发展的关系。在投入机制与管理方式上要切合实际,不能加重农民负担,要确保新的管理体制有利于水资源的可持续利用和当地经济的协调发展。

2. 改革目标

末级渠系管理量大、点多、面广、线长,要抓住管护重点,突破管护难点。管理改革目标应是:①建立健全末级渠系工程管理网络,使每条渠道都有管理单位(如用水户协会)管理,都有专职管理人员;②建立职能清晰、权责明确的管理体制,规范管理制度,充分发挥管理者的积极性和创造性;③建立管理科学、经营规范的运行机制和维护体系,既要保证社会效益,又要按市场经济要求运行;④建立规范的资金投入、使用、管理和监督机制,本着国家扶持和“谁管理谁使用、谁受益谁投入”的原则,多元投资建设好末级渠系工程;⑤建立合理的水价形成机制和有效的水费计收方式。

三、管理体制改革的措施与做法

赣抚平原灌区针对末级渠系管理上普遍存在的责任不明、维养不到位、破损严重等问题,进行了反复调研,通过同群众座谈、倾听基层干部群众意见,选取水利设施条件较好、村组干部群众对水工程管护工作热情较高的乡镇村组或用水户协会(比如南昌县武阳镇前进村用水户协会),进行管护试点研究,提出了承包经营、管理费用共担的管理经营思路,取得了很好效果。主要措施为:

1. 明确责任主体

坚持“谁受益、谁管护”的原则,按行政区域划分事权,分级管理。各乡镇、各村组(或已成立的用水户协会)负责本辖区内的渠系工程管理,对其直接管理的末级渠系工程负有

监管责任。村委会主任或用水户协会会长为管护第一责任人,村民小组组长或协会指定的专管人员为具体管护责任人。

2. 划定保护范围

按照有关要求,结合灌区实际,对灌区末级渠道划定了安全保护范围,具体规定为:斗渠渠堤坡脚线以外 1m;农渠渠堤坡脚线以外 0.5 m。严禁任何人在其保护范围内取土、挖坑等破坏活动,严禁在渠堤上堆放杂物和乱搭乱建。同时在渠道重要的渠段设置了水工程管护碑或管护牌。管护碑、管护牌明确标志了管护区基本情况、管护内容、管护形式、管护责任人、管护制度等内容,提高了广大群众的水工程管护意识和管护理念。

3. 完善管护制度

针对渠道工程的特点,依照水利行业规范标准,结合当地实际,细化制订了渠道工程管护制度和管理规章,规范了管护责任书、管护协议书、产权证书的内容与格式等。管护责任人、管护人都要明确各自的权利和义务,签订责任书、协议书,认真履行管护职责,年终由主管单位(如用水户协会)对管护情况进行考核,兑付管护报酬。当地村组或用水户协会对管护情况随时进行监督,发现问题,限期改正。

4. 明确管护责任,落实管护报酬

末级渠系的管护,重点是责任,难点是报酬。赣抚平原灌区南昌县武阳镇前进村农民用水户协会自 2004 年成立以来,在末级渠系管理、用水管理等方面取得了意想不到的效果。以前争水抢水、管理混乱的现象不见了,不仅 2 200 多亩(146.7 hm²)农田用水秩序井然,而且群众都主动缴纳水费。主要经验:一是明确管护责任,实行“一把锹”放水,通过招标方式确定每 300 亩(20 hm²)由一名放水员管理,放水员包放水、包工程维修(重大维修项目由协会通过“一事一议”解决)。二是落实管护报酬,放水员工资

按面积平均分摊,每亩 6 元(每公顷 90 元)左右,由协会统一收取,协会据业绩情况年终一次性发给放水员。

运作几年来,效果很好,首先是节水省电,以前一家一户自己放水,改为专人放水管水后,用水浪费现象基本消除,以前提灌必须用 14 kW 的电动机,现在仅用 5.6 kW 的电动机提灌就满足用水要求,省电 60%,产量反而提高了 10%;其次是节省了大量劳力,由于有专人管理,成年人可外出打工。据初步统计,仅省电和外出务工两项,平均每亩可节约支 50 元(每公顷约 750 元),远远大于放水员工资分摊费用,效果非常明显。

5. 建立长效管理机制

为了总结经验,巩固管理改革成果,赣抚平原灌区还从以下几方面建立了长效管理机制。一是采取各种形式宣传末级渠系工程管护工作的重要性和必要性,着重宣传像南昌县前进村用水户协会之类的成功典型。二是教育灌区群众不断增强水利工程维修和管护意识,把水工程视为自己勤劳致富的“财富”,及时维修,精心管护。三是不断修订完善各项管理制度和措施,提高管护水平。四是下大力气解决落实好末级渠系管护报酬,真正把管护报酬落到实处。五是强化水政执法工作,对破坏水工程的不良行为及时查处。六是建立考评考核机制,对全灌区范围内末级渠系管理情况进行年度考评,及时解决管理中存在的困难和问题。通过以上管护机制的建立,使末级渠系的管护体制更加完善,真正实现科学化、规范化、制度化。 ■

参考文献:

- [1] 孙卫静,周月红,陈玉培.小型农村水利工程产权制度改革途径初探[J].中国水利,2008(3).
- [2] 刘文东.新形势下农村水利的发展对策[J].水利发展研究,2003(3).

责任编辑 李建章