

建立灌区末级渠系节水改造奖补机制的建议

刘宏让

(陕西省宝鸡峡管理局, 712000, 咸阳)

关键词: 灌区; 末级渠系; 节水; 资金

中图分类号: S277

文献标识码: B

文章编号: 1000-1123(2009)11-0023-01

灌区的斗农引渠末级渠系是灌区各级工程设施发挥效益的终端和基础。地处陕西关中粮仓的九大灌区自建成以来, 由于受当时国家财力和社队村管理体制的制约, 末级渠系投入严重不足, 灌区在努力维护骨干工程正常运行的情况下, 对末级渠系的投入相对很少, 导致末级渠系损毁老化严重, “上通下堵”成为灌区积年弊病。灌区末级渠系急需进行节水改造。

一、灌区末级渠系节水改造中的突出问题

以宝鸡峡灌区为例。据调查, 宝鸡峡灌区斗渠衬砌率为 46.99%, 农渠衬砌率为 21.28%, 斗农渠平均衬砌率为 34.14%, 有 65.9% 的斗农渠为土渠。

灌区已衬砌渠道由于运行时间较长, 除近年中低产田改造工程外, 很多发生了严重破坏, 目前完好率斗渠为 49.78%、农渠为 61.72%, 致使渠道决口、渗漏严重, 渠道水利用系数低, 目前全灌区斗渠及以下渠道水利用系数平均约为 0.72。同时, 斗、农渠建筑物未能配套, 致使不少斗农渠下游不能行水, 许多田块成为“旱田”, 造成粮食减产。

1. 与骨干工程不配套, 制约工程效益发挥

“九五”“十五”以来, 通过灌区世行贷款改造项目、国家农发项目、商品粮项目和续建节水改造等项目相继实施, 干、支、退水渠衬砌率由 1991

年的 53% 提高到 2006 年的 58%, 灌区骨干工程设施面貌得到较大改善。但末级渠系改造几乎处于停滞阶段, 破损的斗农渠状况和改造后的骨干工程很不协调, 致使“上通下堵”成为灌区通病, 灌溉水流不到田块, 骨干工程的效益发挥受到制约。

2. 农民用水户协会建设步伐缓慢为明确末级渠系管理主体, 落实管护责任, 减轻灌区管理负担, 先后在农业经济发达地区组建了 43 个农民用水户协会, 23 个供水合作社, 初步形成了管理站—协会(合作社)—专业浇地队—用水户的管理模式, 深受农民欢迎。但由于缺乏必要的软硬件建设资金, 末级渠道工程状况差, 造成灌区用水户协会建设起步虽早但发展缓慢。

3. 现行水价偏低, 末级渠系改造资金投入严重不足

灌区末级渠系先后经过方田建设和中低产田工程两次改造, 都是由国家投资, 民办公助, 改造工程已发挥了良好的经济效益和社会效益。但灌区末级渠系分布面广, 需改造工程量很大。多年来, 灌区供水水价偏低, 致使管理单位入不敷出, 无法直接实施末级渠系节水改造; 当地农民收入普遍偏低, 投入工程改造的资金十分有限, 末级渠系节水改造资金缺口大。尤其是在当前基层管理体制改革的许多末级渠道的使用、管护、维修等权利出让给用水户, 造成对末级渠

系的投入更是减少。尽管基本水价中包括末级渠系基层管理费、群管费, 但在部分面积小、渠系长、基础差的斗农渠上其费用标准偏低, 跨村、跨斗费用难以平调, 特别是有灌溉用水才有费用计提, 不用水则没有, 造成末级渠系管护、维修没有最基本的资金来源。农村取消“两工”后, “一事一议”政策在农村落实还存在一些问题, 导致渠系失修毁损严重, 完好率下降。

二、灌区末级渠系节水改造的重要性

1. 有利于促进农业增产、农民增收和农村和谐

通过实施末级渠系节水改造, 将改变目前灌区落后局面, 推动干、支、斗、农的渠系配套, 改善灌区的水利条件, 节约水资源, 提高灌溉工程效益, 直接减轻农民水费负担。同时, 可促进灌区产业结构调整, 发展特色农业, 提高作物生产能力, 从而间接增加农民收入, 提高农民种粮积极性, 农民交纳水费和维护渠系改造成果的积极性也会大大提高, 促进农村经济发展和社会和谐。

2. 推动农业用水管理、水价等综合配套改革

通过末级渠系节水改造项目的实施, 以“民办公助”“以奖代补”的方式, 引导农民参与水利基础设施建设, 带动农民用水户协会发展。通过农民用水户协会, (下转第 22 页)

收稿日期: 2008-08-26

作者简介: 刘宏让(1964—), 男, 工程师。

年的水利工程维修都不能到位,给防汛、抗旱工作带来隐患。

3. 培训需求与现实矛盾突出

上岗人员亟待培训,市水利局对流域水利管理站上岗人员培训主要采取上挂到市水利勘测设计院跟班学习。目前,流域水利管理站岗位严格按市编委批复的岗位(编制)设置,每站平均上岗人员为 7.5 人,承担了防汛抗旱、农田水利建设、水政执法、农村饮水安全建设、灌区建设等繁重任务,不可能大规模选派上岗人员到大专院校脱产培训,培训需求与现实矛盾突出。

4. 后备力量补充难

乡镇综合配套改革后,部分人员随着年龄的增长面临内部退养、退休,在岗人员越来越少。按照潜江市规定,凡男干部年满 52 周岁(男职工年满 50 周岁)、女干部年满 47 周岁(女职工年满 45 周岁),实行内部退养,目前在岗 75 人中,2009 年将有 6 人实行内部退养,即空缺 6 个岗位。按潜江市人才引进条件“二类一本以上应届大学毕业生”要求,市水利局无法引进普通类专业水利人才补岗,只能在乡镇水利站改革中的落岗分流人员进行补岗,难以保证人员素质。

五、思考与建议

1. 关于缺岗补员问题

基层水管组织改革运行 3 年来,因在岗人员发生变化,急需对空缺岗位进行补充,确保流域水利管理站工作正常进行。乡镇水利站改革是全省乡镇综合配套改革的重要组成部分,乡镇水利站改革的政策依据都是省、市在推进乡镇综合配套改革出台制定的,目前如何完善乡镇水利站改革,需要省、市再次出台相关文件规定。

2. 关于落岗分流人员管理问题

按照省、市有关改革文件精神,参加乡镇水利站改革的落岗分流人员实行过渡期管理,对这类人员的管理目前由市水利局负担,全市共有 80 名落岗分流人员,市局每年需负担分流人员工资、养老保险和医疗保险约 60 万元,承受的经费压力很大。如何加强落岗分流人员管理,保障他们的基本生活待遇,需要出台相应的政策规定。

3. 关于财政支持方面的问题

一是增加上岗人员财政供养经费。全市水利站上岗人员财政供养的费用按 2005 年财政全额事业单位平均工资基数实行财政包干。随着 2006

年机关事业单位工资制度改革的实施,人员工资大幅度增加,且养老保险和医疗保险缴费基数随之增加,上岗人员工资存在较大缺口,急需增加上岗人员财政供养经费,且应随着事业单位人员正常增资而增加。二是明确“以钱养事”标准。国家或省一级政府应当明确规定乡镇水利公益性服务“以钱养事”资金的分配比例。

4. 其他相关建议

一是建议湖北省水利厅对完成了乡镇水利站改革的单位实行政策鼓励,如在水利工程项目投入比例安排上给予倾斜。

二是建议省水利厅出台《关于鼓励加快基层水利站规范化建设的意见》,对积极改造乡镇水利站办公条件的县(市)水利局给予奖励。

参考文献:

- [1] 陈雷.在中国水利学会 2008 学术年会上的讲话[C].2008.
- [2] 钟玉秀,等.小型农田水利基础设施发展的困境与出路[J].水利发展研究,2008(8).
- [3] 任茂昆.湖北水利科技创新的思考[J].湖北水利,2008(5).
- [4] 康秋月,等.基层水管组织改革模式初探[J].中国水利,2006(15).

责任编辑 张金慧

(上接第 23 页)完善农民用水自治制度,落实管护责任,减少管理环节,使终端水价政策得到进一步的贯彻和落实,从而推进农业水价改革,促进末级渠系长效运行机制的形成。

三、对建立末级渠系节水改造奖补机制的建议

建立末级渠系节水改造奖补机制,是实现灌区可持续发展的重要举措,是解决目前灌区管理单位经营困境和重点解决末级渠系管理难题的重大突破。在建立奖补机制中,要切实解决好以下问题:

① 建议国家在安排水利骨干工

程、干支渠道节水改造的同时,应把斗农渠等末级渠系的节水改造纳入国家投资计划,使之成为建设节水型社会,反哺农业、加强农业基础设施建设和建设社会主义新农村的重要一环。可采用中央和地方共同出资、农民出工、灌区管理单位组织实施的办法。

② 关于奖补基金,可按照灌区设施面积及灌区末级渠系规模、配套程度确定奖补额度。

③ 逐步解决灌区公益性职能管理费用补偿问题。宝鸡峡承担着关中西部防汛保安、渭河错峰、拦沙减淤等公益任务,对此公益性管理费用财

政应予以全额补贴,以落实管理资金和管护责任,保证灌区社会效益和自身效益的正常发挥。

④ 在水价未到位之前,将灌区纳入财政预算管理,对不到位部分的价格差进行补偿,以解决农民承受力差、水价上调没有空间和灌区管理单位亏本经营、职工和群管队伍收入较低、管理队伍不稳定的问题,为灌区发展创造良性运行条件。

参考文献:

- [1] 陈雷.在农业水价综合改革暨末级渠系节水改造方案编制工作会议上的讲话[R].2007.

责任编辑 张金慧