

以灌区节水改造 促进灌区管理体制变革

倪文进

(中国灌溉排水发展中心, 100054, 北京)

关键词: 灌区; 节水改造; 管理体制

中图分类号: S274

文献标识码: B

文章编号: 1000-1123(2009)11-0015-02

近年,国家加大了农田水利投入力度,大型灌区续建配套与节水改造、中型灌区骨干工程节水改造和小型农田水利工程建设等一批重点项目进展加快,农田水利建设为提高农业综合生产能力、保障国家粮食安全和增加农民收入作出了新的贡献。在加强工程建设的同时,工程管理体制变革、运行管理也同步推进,但由于历史和现实的多种因素的综合影响,需要进一步以推进工程建设带动管理与改革,尽快使灌区达到良性运行。

一、目前灌区发展面临的机遇与挑战

我国政府为应对仍在不断蔓延的国际金融危机,扩大内需,并把农业农村基础设施建设作为投入的重点领域,作为农业基础设施建设重点的农田水利面临历史性的发展机遇。但灌区管理单位的生存空间依然束缚着其服务能力的提高,特别是作为维持灌溉工程运行、保证灌区管理单位提供有效服务的主要经济来源农业水费争议颇大(如图1所示)。

受农业比较效益低、农民土地资源有限、农民工就业形势恶化等影响,农民收入持续增长面临较大压力,造成一方面农民经济承受能力下

降,另一方面,政府为增加农民收入、调动农民从事粮食生产的积极性,必然要增加生产性补贴并降低生产成本,使本来只占全成本38%的农业水价调整力度、时机都受到很大制约。近年,国家实施的一系列强农惠农政策免除农业税、农业特产税等之后,2007年种粮补贴、良种补贴、农机具购置补贴和农业生产资料综合补贴总额达到1028亿元,农业水费成为面向农民唯一的合法经营性收费。尽管农业水费就像购置化肥、农药、良种一样的农业生产的必需成本,现状每年实收水费约50亿元,不到应收的60%,但农民始终认为别的都在补钱,水费是收钱,心理上有些

“别扭”,另外,由于目前村级组织运转经费保障机制尚未建立,在一些地方,一些如民兵训练费、优抚对象补助、村组织日常开支等费用在水费中搭车收费,造成社会上把水费的正常收取误解为增加农民负担,农民要求政府补贴水费的愿望强烈,社会上要求完善水价、水费管理的声音也不小。加上由于多种原因,过去很多灌区管理单位都被迫超编接受人员安排,而待遇低使高素质人才又不断外流,社会上误解灌区管理单位是“收费为了养人,养人为了收费”,抵触情绪较大。

2002年,《国办转发国家体改委关于水利工程管理体制改革的实施意

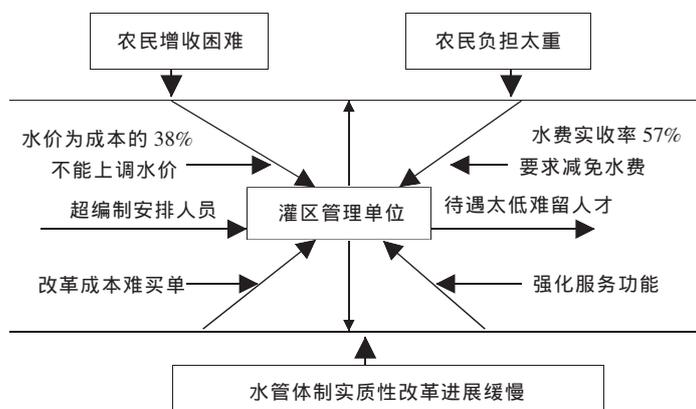


图1 灌区管理单位内外环境示意图

收稿日期:2009-04-15

作者简介:倪文进(1968—),男,副主任,教授级高级工程师。

见》(国办〔2002〕45号,以下简称实施意见)对水利工程管理体制改革进行了全面部署,水利部也提出2008年全面完成水利工程管理体制改革任务,各地都在全面推进,抓紧落实“两定”(定岗、定维修养护定额)、“两费”(公益性人员基本支出经费、工程维修养护经费),但从了解的情况看,存在一个突出问题。实施意见中一个原则是按管理主体的财政隶属关系进行工程管理体制改革的,通俗说就是“谁的孩子谁抱着”,粮食主产区水利工程相对也多,但市县财政又困难,落实“两费”困难也大,所以其水利工程管理体制改革有的还只是落在“文件”中,难见“真金白银”。由于“两费”不落实,公益性得不到补偿、工程维修跟不上,水费的缺口也没有弥补,服务能力难以增强,内部改革一定程度上也受到影响。

二、推进灌区管理改革、强化服务功能的对策建议

党的十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中,已经明确指出我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。灌区管理单位目前的尴尬局面已不适应经济社会发展对农村水利的要求,而国家也有能力采取经济、技术、文化等综合措施,逐步建立适合农村特点、保障有力、良性运行的灌区管理体制和运行机制。

1. 加大财政投入力度,完善农田水利工程

充分发挥农田水利规划特别是县级农田水利规划的规范引导作用,综合运用大中型灌区节水改造、小型农田水利工程建设、国土整治复垦开发、农业综合开发等资金,发挥整体效益,全面推进以大中型灌区节水改

造为主的灌溉排水工程建设,坚持骨干工程和田间工程同步推进,完善量水设施,为加强工程运行管理和维护创造条件。

2. 实质性地推进灌区管理体制改革的

加快实施“两定”标准、落实“两费”,搞好水利工程确权划界,充分利用渠系周边水土资源,探索实行管养分离的有效途径。加强灌区管理单位以减员增效为主要内容的内部改革,财政承担人员分流安置、机构能力建设等必要的改革成本,实质性地推进灌区管理体制改革的。对于一些灌区实行分级管理,灌区管理单位管理干渠、县或乡镇再次设立机构管理支渠斗渠的管理体制,值得深入研究,既要减少管理层次也要减少综合管理

3. 继续发挥水价经济杠杆作用,促进节约用水

综合运用工程、技术、经济、法律手段推进灌区节水,建立以总量控制、定额管理为核心的水权制度。即使在农业生产的相关环节进行补贴的现实环境下,也要坚持推进水价改革的方向,要探索超定额加价、两部制水价等发挥经济杠杆作用的水价制度,结合工程改造、农业种植结构调整,完善灌排服务,公开水费计收与使用,提高农民的合作程度和节水意识。

4. 积极探索财政对灌排工程运行费用补助的有效途径

灌溉排水工程是重要的农业基础设施,灌排工程建设与管理具有较强的公益性。灌排工程对农业增产、农民增收有很大的促进作用,但工程运行收取的是低于成本的水费,并与土地收益脱节,工程的直接经济效益较差,难以维持正常运行,影响服务功能。面对这种农业比较效益低、农民增收困难、灌区运转艰难的现实情况,财政应加大对粮食主产区、运行成本较高灌区的扶持力度,加快完善

其工程,降低运行成本,并通过财政补助、电价优惠、水土资源补偿等方式探索对工程运行的补助,间接实现对粮食生产的补贴。考虑到地方财力的实际情况,中央财政对西部和粮食主产区的灌区工程运行适当给予补助。

5. 积极推进农民用水户参与灌溉管理

当前,受农业比较效益持续走低、农民就业途径增多、种植收入占农民收入比重大幅度下降等多种因素影响,农民农业生产积极性下降。这种情况下,更要发挥组织和动员农民坚持不懈大搞农田水利基本建设的光荣传统,借鉴国外农民用水户参与灌溉管理的经验,完善灌区长期实行的“专管与群管结合”的管理方式,组建农民用水合作组织加强田间灌排工程的民主管理,财政补助田间工程建设和管理形成的固定资产归农民用水合作组织所有,积极推行终端水价和水费收支公示。财政和灌区管理单位要对农民用水合作组织的能力建设给予补助,并加强技术指导和资金监管,使其发挥最大作用。 ■

参考文献:

- [1] 陈雷. 关于水利发展与改革若干问题的思考[J]. 中国水利, 2007(22).
- [2] 陈雷. 发展水利 改善民生[J]. 中国水利, 2008(6).
- [3] 水利部农村水利司. 贯彻落实科学发展观 推动农村水利又好又快发展[J]. 中国水利, 2008(23).
- [4] 吴洪伟. 加大中央财政支持力度促进中型灌区节水配套改造[J]. 中国水利, 2008(23).
- [5] 郑通汉. 推进水价综合改革 建立农田水利良性运行机制[J]. 中国水利, 2007(23).
- [6] 翟浩辉. 做好农村水利工作 推进社会主义新农村建设 [J]. 中国水利, 2006(5).

责任编辑 韦凤年