

我国基层水利改革与发展调研报告

水利部发展研究中心“基层水利”调研组*

摘要: 伴随我国新农村建设的深入, 长期积淀的问题逐渐暴露, 矛盾凸显, 目前我国基层水利发展陷入困境。水利部发展研究中心于 2008 年 7 月对江苏省宿迁市宿豫区、南京市溧水县, 湖北省宜都市、潜江市, 甘肃省平凉市庄浪县、酒泉市肃州区开展基层水利发展情况调研, 并同时开展 24 个省市的问卷调查。通过总结各典型地区基层水利改革和发展的经验, 深入分析困扰基层水利发展的的问题及困境, 提出相应政策建议。

关键词: 基层水利; 管理体制; 机构设置; 投入机制; 建设管理模式; 中国

中图分类号: S27 - 36

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2009)07-0008-08

基层水利长期担负着农村饮水、农业灌溉、服务广大群众的重任, 是支撑水利发展、维持农村社会稳定、促进国民经济又好又快发展的重要基础。近年来随着我国经济社会的快速发展, 基层水利在基础设施建设、资金投入、制度建设、队伍建设等方面取得一定成绩, 但从全国来看, 目前基层水利发展仍然十分困难, 伴随我国新农村建设的深入, 长期积淀的问题逐渐暴露, 矛盾凸显, 基层水利发展陷入困境。

水利部发展研究中心于 2008 年 7 月 22 ~ 30 日组织人员对江苏省宿迁市宿豫区、南京市溧水县, 湖北省宜都市、潜江市, 甘肃省平凉市庄浪县、酒泉市肃州区开展基层水利发展情况调研, 并同时开展 24 个省市的问卷调查。调研组立足于我国当前基层水利改革与发展现状, 通过总结各典型地区基层水利改革和发展的经验, 深入分析困扰基层水利发展的的问题及困境, 并提出一定的政策建议以供决策参考。

1 我国基层水利改革与发展概况

基层水利被界定为“县及县以下的水利”, 包括县、乡镇、村三个层级, 涵盖水利基础设施建设及其管理、水利组织机构及其能力建设、体制机制建设 3 个方面。根据 6 个典型地区与 24 个省(区、市)的问卷调研结果(截至 2008 年 9 月),

从以下 5 个方面介绍我国基层水利改革与发展概况。

1.1 基层水利基础设施建设

截至 2007 年底, 我国小型水库共计 81 809 座(占全国水库总量的 95.78%), 库容 625 亿 m^3 (占全国总库容的 9.9%); 小型水库的大坝安全达标率为 58.75%, 低于全国水库平均水平(59.45%); 小型灌区面积 4.61 亿亩, 小型灌区控制的灌溉面积占全国总灌溉面积的 55%, 粮食生产占全国总产量的 35% 以上; 农村饮水安全工程供水受益总人口达 50 648.64 万人, 其中集中式供水比重为 74.34% (数据来源于中国灌溉排水发展中心 2008 年 9 月《2007 年中国灌溉排水发展研究报告》)。

问卷反馈的 24 个省(区、市)中, 小型水库山东省数量最多(30 749 座, 占 36.19%)、总库容最大(143.24 亿 m^3 , 占 25.97%), 天津市数量最少(73 座, 占 0.09%), 内蒙古自治区库容最小(70.19 万 m^3 , 占 0.001%); 小(1)型水库病险比例浙江省最低(25.51%), 甘肃省最高(89.39%); 小(2)型水库病险比例山西省最低(0.45%), 内蒙古自治区最高(99.08%)。小型灌区 36.53 万处, 主要分布于四川省(12.23 万处, 占 33.82%), 控

收稿日期: 2009-05-26

制面积最大为安徽省(2 750万亩)。小型排灌站35.52万处,江苏省最多(7.89万处,占22.21%),吉林省最少(353处,占0.001%)。各类涵、闸、桥169.69万座,江苏省最多(55.04万座,占32.44%),河北省最少(1 594座,占0.001%)。从东、中、西部典型地区看,各地总体上已建成富有地方特色的基层水利设施体系,但也存在共性问题:长期运行缺乏维护,老化失修严重,配套率较低。东部水利工程设施的老化失修率较中西部地区高。

1.2 基层水利建设投入

长期以来,我国基层水利建设主要依靠农民投工投劳,政府投入相对不足。在2000年取消“两工”之后,基层水利投入锐减,建设力度明显放缓。近年来中央启动了小型农田水利建设“民办公助”等试点,在农村饮水工程、小农水等项目上加紧了中央与地方财政配套共筹资金的模式建设;2005~2007年以小型灌区节水改造、雨水集蓄利用为重点的小型农田水利工程项目总投资达70.93亿元,其中中央财政16.22亿元,地方财政17.50亿元,农民投资投劳37.21亿元(数据来源于《2006~2007国家小型农水工程发展报告》)。

截至2008年9月,问卷反馈的24个省(区、市)中,农村饮水工程共安排投资324.43亿元(山东省最多,30.98亿元),到位率91.94%;小型灌区共投资安排44.57亿元(湖北省最高,5.35亿元),到位率88.67%;节水灌溉投资共安排30.06亿元(浙江省最高,7.70亿元),到位率83.63%;山丘雨水集蓄投资共安排15.78亿元(贵州省最高,3.06亿元),到位率86.12%。总体上小型农田水利建设投入以地方财政为主,中央投入仅占1/3,但是中央投资到位率最高。以基层水利财政公益性项目的农饮工程为例,东、中、西部典型地区的投资安排总额,中西部高于东部;各类筹资比重中,中央投入东、中、西部逐级递增,地方投入东部最高,群众自筹中部最高;总体投资到位率,东、中部明显优于西部,其中中央投资到位率在各典型地区均达到100%,而地方与群众筹资到位率西部较中东部有很大差距。

1.3 基层水利政策法规建设

随着法制化进程不断加快,1986~2008年间,

全国共计有26项直接涉及基层水利的政策法规出台,主要涵盖基层水利的组织、基层水利建设投入、基层水利设施建设和管理3个方面;2002年《水法》修订后政策法规出台速度显著加快。从典型地区看,在基层水利体制改革方面,江苏、湖北与甘肃3省均通过政府规范性文件的形式明确了基层水利性质及职能,江苏省提出实行“双重领导,以条为主”的管理体制,甘肃省实行“乡镇和县(市、区)业务主管部门双重管理、以乡镇管理为主”的管理体制,湖北省提出江汉平原、沿江滨湖地区、山地丘陵区不同类型基层水管单位的管理模式。在基层水利投入方面,3省份各有侧重:江苏省规定了农饮安全工程的补助标准,甘肃省规定了小农水建设补助专项资金管理,湖北省出台“以钱养事”机制,增加了省级财政对公益性事业的财政投入。在基层水利设施建设管理方面,江苏省侧重于占用灌排设施补偿及水利工程建设管理,湖北省、甘肃省则侧重于水价制定、水费收取及使用、水利基础设施建设管理。

1.4 基层水利人才队伍建设

问卷反馈24个省(区、市)的县、乡镇级水利职工中,拥有技术职称的职工分别占同级水利职工总数的34.67%和52.43%;技术职称以初级职称为主(占拥有职称人数的55.06%);文化程度以高中及以下学历比重为主(占74.87%)。县、乡镇两级领取工资的水利职工占水利职工总人数的71.83%,享受财政支付工资的水利职工占水利职工总人数的39.33%,其中县级、乡镇级享受财政支付工资的水利职工分别占同级水利职工总数的40.58%和37.18%;县级、乡镇级水利职工年均工资分别为18 942元与13 474元。县级水利职工中享受医疗保险、养老保险、失业保险的人数分别占同级水利职工总数的67.47%、61.54%、29.63%;乡镇级水利职工的上述比例分别为31.27%、27.19%、14.80%。典型区调研中,文化程度本科及以上学历比例最高为溧水县县级(78%),人数最多为潜江市县级(102人);技术职称普遍以初中级职称为主,除溧水县以外的其余典型区乡镇级职工没有高级职称;水利经费酒泉市肃州区几乎没有落实,而宜都市、潜江市则全部落实;溧水县(30 000元/年)与宜都市(25 000元/年)职工待遇稍高,宿迁市宿豫区职工待遇最低,

仅为 14 400元/年。经济发展水平与基层水利人才队伍建设紧密相关,发展条件越好,人才队伍建设越可能趋于合理。

1.5 基层水利管理体制建设

从全国来看,1986年至今,基层水利管理体制经历了4个发展阶段。截至2008年9月,问卷反馈的24个省(区、市)约有23.4%的乡镇水利站作为县(市)水利局的派出机构,或实行县(市)乡“双重管理,以条为主”管理,纳入财政预算;约36.69%的乡镇水利站由乡镇管理;约24.81%的乡镇水利站机构被撤销并入到乡镇农业综合服务中心(站),其他类型占15.09%。按乡镇水利站性质划分,财政拨款型比重最高(58.62%),差额拨款型、自收自支型与企业型分别占总量的24.40%、16.78%及0.20%;按经费来源划分,财政拨款占总经费的9.19%,以前期费用为主(占财政拨款总额的56.08%);自筹经费占总经费的90.81%,以办公费用为主(占自筹经费总额的87.18%)。

从典型地区来看,以“水利(务)局的派出机构”形式管理的乡镇水利站占2/3,以乡镇政府直接管理的仅有宜都市与溧水县。宿迁市宿豫区建立了“供水公司+用水户协会+用水户”的良性运行管理模式;酒泉市肃州灌区管理则实行了“灌区+水管站+用水户协会+农户”的模式;宜都市实行“乡镇水利助理员和水利服务公司相结合”的模式。

我国基层水利设施的管理体系按照管理者划分,主要由县水行政部门直属的专管机构、乡镇水利组织、业主、群众性用水组织以及农户五部分组成。各地实践中存在具有地方特色的管理模式,如宜都市积极推行小型水利工程“受益户共有制”产权制度改革模式;庄浪县在农村人饮工程上成立了县人饮总站、乡镇管水委员会、管理所、村群管小组和受益农户“五位一体”的管理网络等。

2 典型地区的主要做法与经验

2.1 因地制宜改革管理体制和机构设置

江苏省陆续出台了《关于乡镇事业单位机构改革及人员分流的意见》(苏办发〔2001〕8号)等政策,明确了乡镇水利站单独设立,不归并到综

合性乡镇农业技术推广服务中心,明确实行“以条为主,条块结合”的管理体制,明确了乡镇水利站的体制、定性、主要工作职能、人员编制、人员安置、社会保险等问题,保障了农村水利公益性职能的有效履行。目前,全省近80%的乡镇水利站实行了“以条为主,条块结合”的管理体制;其中,宿豫区16个乡镇水利站作为县水利(务)局的派出机构,实行“条块结合,以条为主”管理体制;溧水县全部8个乡镇水利站均归乡镇政府直接管理,实行“以块为主,属地管理”的管理体制。

湖北省逐步出台了《关于推进乡镇事业单位改革,加快农村公益性事业发展的意见》、《关于乡镇水利站改革有关问题的指导意见》等政策,明确提出如下两种机构设置形式:在江汉平原及其沿江滨湖地区由县(市、区)按流域(水系)整合组建属县(市、区)水利部门派出机构的水利管理站,而在山区、丘陵地区通过实行定岗服务招聘制或委托服务制(一般形式为成立乡镇水利服务中心)设立乡镇水利助理公益性服务岗位。目前按流域组建有378个水利管理站,洪湖、当阳等5个县市成立了水利服务中心,山区、丘陵区设立有2 175个公益性服务岗位。这种机构整合形式,不仅理顺了体制,落实了经费,稳定了队伍,改善了条件,同时更加符合水资源以流域为单位的自然特点,在实践中取得显著成效。

甘肃省颁布的《关于印发甘肃省乡镇机构改革意见的通知》(省委发〔2001〕28号)明确,设在乡镇的水管所(站)实行乡镇和县(市、区)业务主管部门双重管理、以乡镇管理为主的管理体制。平凉市庄浪县11个基层水管单位由县水务局和所属乡镇双重管理;在部分设有灌区管理机构的乡镇,乡镇水利站名义上依然保留,和灌区管理所两块牌子、一套人马。而酒泉市肃州区的乡镇水利站和灌区水管站是一体的,均隶属区水务局管理,属自收自支事业单位。这种模式下,乡镇水利站已退化成为单纯的水管单位,其管理和服务职能也被大大削弱,长此以往将会影响到基层水利事业的健康和良性发展。

2.2 完善基层水利建设与管理的多元化投入机制

各典型地区政府高度重视基层水利的发展,通过积极争取中央投资、努力增加地方财政投入、多

方面吸纳社会资金、充分调动群众投工投劳积极性、确保配套资金到位，逐步建立“以政府投入为主导，农民自愿投入为基础，其他经济组织参与的多元化投入格局”。其中，湖北省的经验最具有代表性。

一是通过强化农村金融贴息贷款、水资源费征收在投资中的重要作用，建立“以钱养事”新机制，努力增加各级财政投入。2004年湖北省率先建立“以钱养事”新机制，实行“政府采购，花钱买服务”，2006年达到每个农村人口平均5元，2007年达到每个农村人口平均10元，2008年达到每个农村人口平均15元，并规定其中10%用于水利服务。现已落实省级财政“以钱养事”经费2260万元，大幅度增加了省级财政对公益性事业的财政投入。

二是积极整合涉农资金。湖北省充分发挥涉农资金富聚效应和放大效应作用，坚持把农业综合开发资金、国土整治资金、以工代赈资金、扶贫资金、农林水专项资金等涉农资金整合使用，采取资金分部门按原渠道管理，项目建设内容按水利总体规划布局，集中连片进行山、水、田、林、路综合治理。

三是通过“一事一议”、“民办公助”、“以奖代补”等形式调动农民群众投工投劳的积极性。湖北省宜都市坚持群众需要、群众自愿、群众决策、群众受益的原则，采取“一事一议”的方式，出台“以奖代补”等优惠政策，引导受益农民投资投劳开展小型农田水利建设。2006~2007年，宜都市整治小型水利设施1373处，完成总投资772万元，其中国家投入230万元，农民自筹资金和投工折资542万元，占70%以上，极大地调动了农民兴水、用水、管水的积极性和主动性。

四是积极吸纳社会资金。湖北省通过探索城乡统筹发展的有效途径，整合城市水利、生态水利、旅游水利资金和资源，合理运用水土资源使用权置换、土地出让金、水利规费等有效途径，不断“内部挖潜”，推进小型水利工程产权制度改革，每年盘活水利存量资产4亿元左右；按照“民主谋水利、民众干水利、民营兴水利”的发展思路，已吸纳社会资本数亿元，建设民营水利工程近40万处；为确保在5年内解决全省1609万人的饮水安全问题，积极利用信贷政策争取贷款

13亿元。

2.3 创新基层水利工程建设与管理模式

江苏省宿豫区、溧水县基层水利工程设施管理主要有“专管单位与水务站共管、水务站直管、镇村集体管理、承包经营”等几种模式。专管单位与水务站共管模式立足于乡镇水务站“以条为主”的隶属关系，实行专管单位与水务站分级负责、共同管理；水务站直管是由水务局或专管单位给予指导，乡镇水务站对部分塘坝、灌排站、部分小灌区工程及一些水情不易满足灌溉要求的渠系末梢进行直接管理，依靠乡镇政府收取经营费用用于管理维护和改善职工待遇；镇村集体管理是指一些小型灌排工程和末级渠系由镇村进行管理；承包管理是指部分改制后的小型灌溉工程由农民承包自主经营、自负盈亏，水务站提供技术指导。

湖北省宜都市创造性地提出小型水利工程“产权受益户共有制”管理模式。“产权受益户共有制”是把小型水利工程的使用权与受益农户挂钩，对所有权属集体经济组织、农户使用的小型水利工程，将一定期限使用权划归受益农户，受益群体以每个成员的受益面积（人数或受益程度）为基础确定其共有份额，工程经营管理由受益群体自主决定，并用合同明确权利义务的水利工程权属制度。推行“产权受益户共有制”包括5个核心环节：一是以水带田定四界。村组通过核实堰塘多年的运行情况，勘定水系边界，确保划定的堰塘有效灌溉田亩四至界线无争议。二是村务公开定农户。按照历史习惯和农田灌溉情况，以村务公开的形式，对受益的农户和农田情况进行公示，并召开受益户户主会议，推荐产生管理人，负责堰塘的建设和管理。三是合同管理定权责。村委会与受益农户签订《水利工程使用权变更合同》，确保经营权到农户，经营权的期限和农村土地承包期限同步。受益农户之间签订《水利工程管理合同》，确保管理权到农户。四是民主议事定发展。出台扶持政策，建立激励机制，引导农户参照“一事一议”的办法，商定投资投劳额度，促进“议事水利”的发展。五是互助合作促发展。通过改革把农户组织起来，调整优化农业产业结构，推广先进农业技术，提高农业标准化、组织化、产业化水平，促进农业增效、农民增收。到2007年底，宜都市共改革小型水利设施

10 687处, 占全市小型水利设施总数的 81.4%, 涉及 7.53万户, 受益的灌溉面积达到 10.45万亩, 占全市水田总面积的 88.7%。

甘肃省充分发挥专管机构、集体组织以及用水户等方面的作用, 大力推行群众参与式管理, 促进专业管理机构和群管组织的有机结合。庄浪县在农村人饮工程管理上, 制定了《庄浪县农村人饮工程群众参与式管理办法》, 成立了县人饮总站、乡镇管水委员会、管理所、村群管小组和受益农户“五位一体”的管理网络, 共同负责工程的运行管理、供水服务和收费, 初步形成了“农村人饮工程连万家, 管理维护靠大家”的局面。同时, 选择有条件的灌区, 成立农民用水者协会, 把支斗渠及各类田间工程交给协会管理和使用, 使得灌区管理也走上群众参与式管理的路子。肃州区灌区管理实行了“灌区+水管站+用水户协会+农户”的模式, 至 2008年全区组建成立农民用水户协会 145个, 组建率达 100%, 发展用水户会员 5.43万户, 协会管理的灌溉面积达到 67.4万亩。协会成立后, 将斗渠以下工程产权全部交给用水户协会管理, 保证了田间工程有人用、有人管。

3 我国基层水利改革与发展存在的问题与困境

3.1 基层水利改革与发展中存在的主要问题

在上述成绩的背后, 由于长期受观念、制度等内外部因素影响, 我国基层水利发展在建设、管护、体制、机制、政策、职工素质等诸多方面存在着问题, 制约着进一步改革与发展。

3.1.1 基层水利设施老化失修, 配套不全

由于我国基层水利设施大都修建于 20世纪六七十年代, 部分工程忽视了项目的前期工作, 没有严格按照基建程序和遵守设计审批、竣工验收制度, 并受当时社会资金、技术等因素的制约, 致使水利基础设施建设先天不足, 工程存在缺陷。同时, 由于基层水利经营性资产比例低, 自身造血功能不足, 存在维修保养经费短缺, 导致工程老化, 年久失修, 配套不全。截至 2007年底, 我国自流灌区固定渠系的完好率只有 36%, 渠系建筑物的完好率为 51%; 扬水灌区的设备完好率为 35%, 固定渠系的完好率为 42%, 渠系建筑物的完好率为 47%; 井灌区的机井完好率为

59%, 固定渠系的完好率为 52%。典型地区调研结果显示, 田间工程配套率在 20%~50%之间, 东部水利工程设施的老化失修率较中西部地区更为严重。

3.1.2 基层水利经费难以到位

长期以来, 农村水利建设资金主要采取各级财政资金扶持、乡村经济组织、农民自筹为主的途径解决。随着农村税费改革, 取消“两工”后, 农村水利建设投入相对随之大幅减少。据水利部测算, 按中央、地方财政各补 20%, 仅中央财政小型农田水利设施补助专项资金每年要 150亿元, 而 2006年只安排 3亿元, 虽然 2008年增加到 30亿元, 但缺口仍太大。目前主要通过建立小型农田水利设施建设补助专项资金, 采取“民办公助”的方式来弥补投入的不足, 但每年用于农村水利设施建设的专项资金数量仍十分有限。

3.1.3 基层水利组织性质不明, 职责不清

基层水利组织承担着农村水资源公共产品的提供与维护职能, 但当前很多地区的基层水利组织不仅承担着农田水利工程管理、水土保持、防汛抗旱、水利技术推广指导服务等任务, 而且肩负着宣传贯彻《水法》、协调处理农村群众水事纠纷, 工作任务繁杂, 职能不明确。此外, 当前全国许多基层水行政执法队伍为财政差额拨款或自收自支事业单位, 有的甚至没有编制, 由单位内部调剂或与其他科室合署办公, 无法很好地执行提供公共产品的职能。

3.1.4 基层水利组织工作任务重, 条件差, 职工待遇低, 人员年龄老化, 人才结构不理想

多数乡镇水利组织办公条件和基础设施都很差, 有的甚至无固定办公场地, 交通、通讯设备更谈不上。许多乡镇水利组织没有收取水费, 也没有其他经营性收入, 经费尚未列入财政预算, 办公经费、执法人员的工资、补贴等均不能保障。据调研统计, 县级与乡镇级还有 28.17%的水利职工没有稳定的工资收入; 没有享受财政支付工资的县级与乡镇级水利职工比重分别高达 59.42%和 62.82%。职工工资福利待遇明显偏低, 只有浙江、安徽、河北、天津等少数省(市)县级水利职工收入水平明显超出同期城镇人均收入水平, 仅安徽、天津、河北、宁夏、江西 5省(区、市)乡镇级水利职工收入水平明显超出同期

城镇人均收入水平，绝大多数省（区、市）县级、乡镇级水利职工收入水平远低于同期城镇人均收入水平。基层水利职工文化程度以高中为主，县、乡级高中以下学历比重仍分别有 68.49% 与 86.36%；技术职称以初级为主，但没有职称的县、乡级水利职工比重仍达到 59%，其中乡镇级高级职称人数非常紧缺；县级水利职工没有参与医疗保险、养老保险、失业保险的比例分别达 33%、38% 与 70%，而乡镇级水利职工没有参与上述 3 项保险的比例更是分别高达 69%、73% 与 85%，大多数基层水利职工没有基本的社会保障。不仅缺乏培养和引进中高级人才的物质后盾，也易导致技术力量流失，人员结构逐步老化，文化与专业知识结构出现断层，综合素质参差不齐。

3.1.5 相关政策不完善，缺乏可操作性

政策引导与扶持是基层水利发展的一项重要保障措施。但目前基层水利政策法规仍不完善，是整个水利立法的薄弱环节。乡镇水利站建设方面，目前主要的政策依据是《国务院关于深化改革加强基层农业技术推广体系建设的意见》，其中明确了基层水利服务体系的水资源管理和防汛抗旱技术服务等为公益性职能，但是对其设立方式没有明确要求，同时缺少法律法规明确乡镇水利组织的地位与职责，导致各地乡镇水利组织改革缺乏指导性的政策依据。投入方面，目前主要依靠政府号召、政策引导，但是政策的执行和落实缺乏保障，特别是没有明确地方政府在基层水利投入方面的具体责任。水利建设管理方面，尽管国务院《水利工程管理体制改革实施意见》的颁布和实施有助于从根本上解决水管单位管理体制不顺、内部运行机制不活、经费渠道不畅、人员机构不合理等诸多问题，但相适应的政策法规数量较少、针对性不强、权威性不足，对小型水利设施管理和保护缺乏规范，仍需要不断健全完善相关政策法规。

3.2 基层水利改革与发展的困境

我国基层水利发展所面临的问题错综复杂，隐藏在问题背后的观念、体制、机制等方面的矛盾与制约导致我国基层水利发展陷入困境，迄今未能走上可持续发展之路。我国基层水利发展困境的本质特征是社会运行、民众生活日益多元化

的要求与当前技术水平、思维观念、体制机制等不相匹配而产生的矛盾，存在以下不同表现形式。

3.2.1 基层水利发展状况与宏观经济发展及农村改革的目标存在一定差距

基层水利是我国国民经济体系的基本单元之一，是实现国家宏观经济目标的基础和支撑，同时也是保障农村经济社会发展、农民生活水平的重要手段。与基层水利发展相关的宏观经济目标主要包涵在“全面建设小康社会”、“建设社会主义新农村”、“保障国家粮食安全”之中，对基层水利提出了很高的要求，在十七届三中全会中提出的农村改革发展重大战略中，也特别强调了在推进体制机制改革中基层水利在资源配置环节的基础性作用，强调了以农田水利为重点的基础设施建设的重要地位，为未来基层水利发展明确了道路。但在实践当中，各地区基层水利发展水平不均衡，普遍存在基础设施老化失修严重、经费紧张、基层水利组织职能不明确、运行管理和维护责任难以落实等困难，与宏观经济目标的要求还存在相当距离。

3.2.2 基层水利发展受到农村税费改革的不利影响

我国自 2000 年起逐步实行了全面的农村税费改革。其内容之一是逐步取消了长期以来统一规定的“两工”制度。而“两工”的取消，极大地减少了基层水利的投入来源。有资料表明，1989~2000 年全国平均每年投入劳动积累工 72.2 亿个工日，以每个工日 10 元计（事实上 2007 年每个工日的实价约 30 元），农民每年对水利投入 722 亿元。取消“两工”后，从 2000~2006 年中央财政预算安排农村税费改革和农村综合改革的转移支付资金平均每年为 373 亿元，仅为过去的 51% 左右。典型地区调查结果也显示，农业税费改革前，湖北省宜都市每年的农民投工约 110 万个工日，每个工日按 10 元计算，每年农民投资约 1 100 万元。两工取消后，取而代之的“民办公助、以奖代补”项目每年投入在 200 万元左右，远远赶不上原来的投入额度。各级政府间财政转移支付等手段不能保证取消“两工”之后仍能够达到原有投入规模，取消“两工”对基层水利发展的削弱作用远远超过了其所起的积极作用。农村税费改革另一个重要内容是取消乡统筹费等专门面向农民征收的行政事业性收费

和政府性基金及集资。由于长期以来很多地区的农业税与水费同时收取,随着农业税的消亡,很多农民对水费的收取也出现观望态度,造成水费收缴困难、收缴率低,在一定程度上直接影响现有水利工程的养护维修,影响了农业结构调整和推广优质高效农业的进程。作为基层水利建设的主要组织方式的“一事一议”机制,由于决策难、协调难、部分领导不重视、部分农民认识不到位导致操作性不强,成效并不明显。因此,农村税费改革的实施,由于缺乏强有力的资金保障措施与政策引导,带来了基层水利发展经费紧缺的局面,直接导致工程设施“重建轻管”现象严重、人才队伍流失、职能得不到充分发挥的现象。

3.2.3 基层水利发展成效受到自然条件与区域经济水平的制约

我国地域广袤、江河众多,每个地区的气候条件、资源状况、地形地貌、土壤地质等自然地理要素都不相同,东中西部自然与经济条件差异很大,客观上要求全国的基层水利发展都必须依据因地制宜的原则开展工作,绝不能搞“一刀切”的模式。基层水利组织的设置方式、基层水利的发展任务及规划布局、水利工程设施建设管理,必须充分考虑当地自然地理条件的影响,紧密结合区域发展在国民经济中所处的重要地位,因地制宜、科学合理地进行水利工程规划与设计,保障工程充分发挥效益。水资源禀赋好、经济较发达的地区较之水资源紧缺的欠发达地区,在基层水利组织建管模式、水利基础设施建设与维护及运行机制、职工待遇等方面更好一些,为农民生活与农村发展带来的满足程度也较高。

3.2.4 基层水利发展进程缺乏政策法规等制度建设的充分保障

依法行政、依法治水是基层水利改革与发展的保障。基层水利法制建设还存在许多薄弱环节:(1)思想认识不到位。相当一部分领导还存在重建轻管、重大轻小、重骨干轻配套的思想认识。一旦骨干工程建成便大功告成,与其相配套的工程建设没有摆到应有的议事日程加以研究解决。有的骨干工程两年建成而配套工程多年未完成。水利工程体系是由大中小各类工程组成的一个网络,整体效果的发挥是靠各项工程的相互配合运作的。由于缺乏相应的配套工程、特别是小型工程的末端配置,而

导致了骨干工程的效益难以充分发挥。(2)法规建设滞后。尽管经过30年的努力,我国已经形成了以《水法》为核心,包括4部法律、16件行政法规、50项部规章和800余项地方性法规和政府规章的较为完备的水法规体系,各类水事活动基本做到有法可依,但农村水利的立法工作相当滞后,仅制订了《灌区管理暂行办法》、《占用农业灌溉水源、灌排工程设施补偿办法》等规章,农村水利的法制建设非常薄弱。(3)制度建设尚不完善。如《水利工程供水价格管理办法》虽然规定了农业用水价格按补偿供水生产成本、费用的原则核定,并按照国家经济政策以及用水户的承受能力进行定价,然而一些经济发展比较落后的地区,由于用水户承受能力很低,农业用水价格很难补偿供水成本。对于这些不能按成本收取水费的水利工程,各级财政如何对其进行补贴,缺乏相应的配套措施。(4)执法队伍不适应。执法体制尚未完全理顺,执法队伍的素质有待提高,执法机制不健全,执法经费困难。

4 几点建议

4.1 加强农村水利的法律制度建设

今后一段时间水利立法工作应将《农田水利法》、《农村供水条例》列为重点项目,尽快颁布施行;同时加快制订《节水灌溉补偿及激励办法》,加快编制县级农田水利建设规划,将农田水利基础设施建设和管理、农村饮用水工程的建设和管理纳入法制化和依据规划管理的轨道。

4.2 建立中央投入财政主导的基层水利建设投入保障机制

应尽快扩大中央小型农田水利工程建设专项资金规模,全面推行“民办公助”小农水建设项目,完善中央财政对小型农田水利工程差别补助政策,允许在补助资金中提取5%用于基层水利服务组织改革、农民用水户协会的组建和开办等工作经费;应加大政策性金融对农业和农村水利基础设施建设中长期信贷支持,努力争取中央财政对所有节水灌溉贷款项目全部实行实际利率全额贴息,引导农民抵押土地承包权借入信贷资金投入农村水利基础设施建设,鼓励水能资源丰富的地区由乡镇政府利用集体资产无偿担保帮助农户贷款兴办农村小水电;应积极争取政府出台优

惠政策，完善水价形成机制，利用财政补贴平拟水价以减轻农民负担，在条件具备地区可以通过公共财政支付农业水费。

4.3 规范基层水利管理体制和机构设置

最近，中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发《中央机构编制委员会办公室关于深化乡镇机构改革的指导意见》，全面启动了新一轮乡镇机构改革，涉及全国 34 600 多个乡镇，将在 2012 年基本完成改革任务。借此机会，应尽快规范明确基层水利站属于公益性事业单位，统一确定为县级水行政主管部门的派出机构，受当地县（市、区）级水行政主管部门和镇人民政府（街道办）的双重领导，以县管为主；统一定性为全额财政拨款类事业单位，编内在职人员工资经费及退休人员退休金全额列入县级财政预算，工资和各类津贴补贴按事业单位工作人员的标准由县级财政核发。机构设置可以根据各地具体情况考虑，可以按流域或水系设立。

4.4 进一步健全县域农田水利基础设施的建设与管理体制机制

应积极整合农业综合开发资金、以工代赈资金、扶贫资金、农林水专项资金等财政涉农资金，统筹使用；应积极探索切实可行、群众积极参与的小型水利工程和农村饮水工程的建设和管理模式，进一步明晰所有权，核发产权证，落实管理责任，实行群众参与式管理；推行水利工程建设“二次监

理制度”，完善水利工程质量监督机制，解决长期困扰水利工程基础民生项目的“监理方不受益，受益方不监理”、“监理与受益‘两张皮’”等问题；应改进现行的小农水项目资金管理制度，设立小农水建设补助资金专户，完善“先建后补”、“民办公助”、“以奖代投”等机制，调动农民积极性以推动小农水建设工作。

4.5 建立可持续发展的人才保障机制

应加强基层水利职工的后勤支持保障，实行基层水管单位自身能力建设与工程建设同时审批、同时建设、同时验收的“三同时”制度，改善办公环境，提高职工福利待遇，完善养老保险等社会保障制度；应通过改革用人制度，引进竞争机制和考核机制，实行岗位责任制和全员聘用制，做好职工培训，鼓励大中专毕业生到基层工作，普遍推行基层干部到更高层次机关单位挂职锻炼的交流培训制度，促进基层水利站的队伍建设；应加大对多种形式的基层用水合作组织建设的扶持，明确国家补助资金所形成的资产归农民用水合作组织所有，允许基层水利服务组织以共同体形式承揽小型农村水利设施服务项目，将所辖土地承包权作抵押融资等。

*调研组成员：李 晶、刘 文、钟玉秀、王乃岳、杨 柠、刘洪先、姜 楠、刘宝勤、李培蕾、李 伟。

执笔人：李 晶、钟玉秀、刘洪先、姜 楠、刘宝勤、李 伟。

（责任编辑 陈海燕）

（上接第 7 页）

支农涉水资金工作领导机构和执行机构，明确责任分工。建立联席会议制度和定期协商制度，确保工作正常开展。

二是必须科学统一规划。由水利牵头，有关部门参与，根据区域经济社会发展规划大纲编制县（市）农田水利建设规划，突出整合支农涉水项目建设，报县人民政府审批并报上级水行政部门后实施，以之作为县市农田水利建设特别是整合支农涉水的指导性文件。同时，在明确的整合支农涉水资金具体项目中，由发改部门牵头，各相关部门参与，确定实施方案。

三是必须加强部门协调。进一步明确由整合支农涉水资金项目建设执行机构全面履行协调职责，

通过联席会议、定期协商等方式，协调各方矛盾，形成合力。

四是必须加强建设管理。建立以乡村为主、各部门共同参与的管护新体制。成立管护委员会，运用用水户协会等农民专业合作组织开展维护工作，落实管护经费，实行专人负责，实行严格的奖惩机制和责任追究制。同时，建立县级项目建设管护保证金制度，确保管护资金足额到位。

五是必须完善长效机制。加强政策支持力度，请省政府出台整合支农涉水资金的具体指导意见，进一步明确资金整合原则、范围、重点，进一步细化各相关部门的职能职能、工作程序，以此推动农田水利建设新机制全面践行。

（责任编辑 尹美娥）