

整合资金出效益

——邵阳市部分县市整合使用支农涉水资金调查报告

戴军勇

(湖南省水利厅, 湖南 长沙 410007)

关键词: 资金; 整合; 支农; 水利; 湖南省邵阳市

中图分类号: F407.9(264)

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2009)07-0005-04

2007年,省政府转发了省发改委、财政厅、水利厅、农业厅、林业厅出台的《关于建立农田水利建设新机制的意见》,该意见提出以规划为龙头,高效整合使用支农涉水资金,大力推进小型农田水利建设,充分发挥资金效益。通过近两年实践,执行情况如何呢?近日,专题调研组深入邵阳市的武冈市、隆回县、新邵县、洞口县等地,通过座谈、走访、现场考察等方式,广泛听取相关部门和广大农民群众的意见和建议,感到邵阳市确实在整合使用支农涉水资金方面进行了积极的探索和实践,取得了一些成功的经验,值得借鉴和推广。

1 推行“新机制”存在的主要问题

改革和完善农田水利建设的政策体系、投入机制和组织方式,建立农田水利建设新机制,对新形势下农田水利基本建设具有十分重要的意义。2007年,省政府批转省发改委等5部门关于建立农田水利建设新机制的意见。该意见实施近两年以来,对全省农田水利建设产生了积极的影响。建立农田水利建设新机制的工作重点之一就是建立稳定、多元化的农田水利建设投入机制,通过争取中央投资,加大地方各级财政投入力度,整合各部门用于农田水利建设的专项资金,发动群众筹资投劳,吸引民营资本,接受社会捐赠等途径,拓展农田水利建设的投融资渠道。但是从调研和全省农田水利基本建设现状摸底的情

况来看,在执行过程中还存在不少问题,主要体现在5个方面。

一是规划难统一。目前,编制支农涉水项目规划的部门有水利、发改、财政、国土、农业、林业、农业综合开发等数十个部门。各部门支农涉水项目都是在行业“十一五”或“十二五”中长期发展规划的基础上编制实施,由于行业差异,规划编制的原则、标准、重点、区域、时限、要求、绩效评估均有不同,一方面造成项目建设资金的分散性,难以捆绑使用,另一方面造成项目建设重复性,难以实施一体化建设。

二是部门难协调。支农涉水资金涉及的部门众多,协调工作艰巨复杂。一个示范片或试点项目建设可涉及到水利、农业综合开发、国土、交通等数十个部门和多个乡镇,由于部门职责职能不同、审查主体不同、工作程序的不一致,使得部门项目建设协调环节比较繁琐,一定程度延缓了建设进度。

三是项目难实施。在支农涉水资金建设的项目中,由于所涉及的行业标准不一,难以统一招投标、统一监理、统一施工、统一验收。同时,在要求企业资质高、技术含量高的项目建设中难以形成统一建设质量标准,在建设成本有限的前提下难以选择一家符合多个部门资质要求的建设

收稿日期: 2009-05-19

作者简介: 戴军勇(1953—),男,湖南常德人,党组书记,厅长。

单位。

四是建后难管理。各地支农涉水资金项目建设竣工后，基本上采取移交乡、村管理的做法。但目前来看，乡村一级还没有真正履行管护职责，一部分新建的渠道、田间工程已经杂草丛生，开始拥堵，专人负责、定期维护的管护体制尚未建立。同时，在当前农民水费交纳意识薄弱，乡、村财力有限的情况下，难以保证稳定的管护资金来源。

五是区域难平衡。支农涉水资金建设项目大多选择在地势平坦、交通便利、生产条件好、地方政府和群众积极性高的地方，而部分生产生活条件更为恶劣、资金投入要求更加迫切、扶持力度更需加强的老、少、边、山区没有机会纳入到规划中来，造成区域之间的不平衡。

这些问题的暴露更加迫切地需要我们采取有效措施，统筹使用农村各类涉水资金。即以规划为龙头，把以工代赈、农业综合开发、商品粮基地建设、土地开发整理等专项中用于农田水利建设的资金相对集中，整合使用，按照“统一规划、项目管理、渠道不变、各记其功”的原则，以规划整合项目、以项目整合资金，提高涉水资金的使用效率。

2 邵阳市整合支农涉水资金的主要做法

邵阳市对《关于建立农田水利建设新机制的意见》十分重视，市委、市政府进行多次研究部署，积极引导，鼓励创新。我们所到市县各个项目区，看到的情况确实令人耳目一新。感到新机制在这块土地实实在在产生了积极的、深远的影响。结合地区实际，他们在整合支农涉水资金、加快农田水利建设上进行了积极的探索和实践，建设了一批农田水利建设示范工程和现代农业发展样板工程，取得了显著成效。其主要做法有4点。

一是在组织领导下坚持“四个加强”。(1)加强领导班子。成立了全市支农涉水资金整合管理执行机构——项目区建设指挥部，由市委书记任政委、市长任指挥长，涉农部门主要负责人和项目实施乡镇党委书记为指挥部成员。指挥部下设办公室，分设办公室、财务组和工程技术组，由市财政每年预算安排专项经费，抽调专人到办公室工作。各责任

单位也都成立了由主要领导任组长的领导班子及由业务骨干组成的工作班子，明确了信息联络员，及时报送信息，联系沟通。(2)加强宣传发动。编印了项目区简报，及时报送工作动态；制作了宣传窗，介绍总体规划和年度计划，公布进度；在电视台、政府网站开辟专栏专题进行宣传，在新闻媒体刊发通讯报道扩大影响。(3)加强责任落实。将项目区建设工作列入市委、市政府年度文明建设考核内容，分别签订责任状、缴纳风险抵押金，实行一月一调度、一季一督查、半年一通报、年终定奖惩。(4)加强督促检查。采取成立专门督查组定期督查、工程技术组巡回督查等方式完善督查机制，准确掌握情况，及时发现问题、整改到位，确保工程进度和质量同步推进。

二是在规划设计上做到“四个注重”。(1)注重项目区选择的科学性。在深入调研、认真分析的基础上，坚持集中连片规模开发、整合项目集约建设的原则，按照群众积极性高、基础条件好、开发潜力大的标准，科学确定项目区，实现了必要性与可行性的有机结合。(2)注重项目建设内容的完整性。项目区三年总体规划和年度实施计划编制工作，紧紧围绕加强农田水利基本建设、提高农业综合生产能力两大目标，结合全市主导产业建设、中长期规划编制，做到既有基础设施建设项目，又有高效农业发展、社会公共服务项目，有效实现了基础设施建设与主导产业发展的有机结合。(3)注重项目工程的互补性。针对水利、国土与综合开发部门之间项目建设内容交叉、标准不一的实际情况，对同类工程采取规划时地点结合、建设时工程互补的办法进行处理，确保工程标准一致、质量可靠。(4)注重项目建设时间的连续性。为真正发挥规模开发效益，规划时始终坚持大手笔、高起点的原则，实行“滚动开发”，而不是“遍地开发”，既有三年总体规划，又有年度实施计划，确保项目区建设时间的连续性。

三是在质量管理上实行“四个统一”。(1)统一设计标准。根据有关行业标准，结合总体规划，各部门按工程性质由专业部门统一设计，制订下发了《项目区项目工程建设质量标准》，统一规范了路、渠等基础建设项目的工程质量标准，使工程质量管理有章可循。(2)统一管理程序。

制订下发了《项目区建设实施方案》，并要求责任单位对每个项目制订详细具体的实施方案，实行“一个项目、一名领导、一套班子、一抓到底”的工作机制，严格执行项目工程公示制、招标投标制、合同管理制、质量监理制，对不执行上述规章制度的，或未按规划设计施工且工程质量不要求的一律实行“四不”，即不收方、不验收、不报账、不划款。同时，采取现场查看，临时抽查和定期检查相结合的方式，加强技术指导、质量监督和矛盾协调。（3）统一竣工验收。明确验收程序，成立了由分管领导任组长，纪检监察、审计、财政等有关职能部门人员为成员组成的工程复核工作领导小组，下设复检验收工作组，对项目工程严格统一验收，凡经复检验收不合格的一律不予办理资金结算手续。（4）统一建后管护。工程竣工验收后，统一移交所在乡、村管理和维护。

四是在资金整合上健全“两个机制”。（1）健全资金筹措机制。围绕建立“国家引导、配套投入、民办公助、滚动开发”的投入机制，一方面，创新受益农民筹资投劳制度。在项目建设开工前，要求受益村交纳一定筹资投劳保证金，工程才能开工，完成计划规定的筹资投劳任务后，退还保证金。另一方面，建立项目单位资金集约投入制度。对同类工程，实行投资由部门包干分摊制度，实现了各部门有机结合。（2）健全资金监管机制。根据资金跟着项目走的原则，制订下发《项目资金管理操作办法》，要求项目责任单位在会计核算中心设立“整合支农资金”专项账户，实行专账核算、专人管理、专款专用，规定了项目资金结算、审批、付款的具体程序。

3 邵阳市推行农田水利新机制取得显著成效

通过采取一系列整合支农涉水资金的举措，邵阳市大力推进规模建设，连片开发，兴建了一大批以小型农田水利工程为重点的基础设施，以田间水利工程为依托的优势产业基地，真正发挥了支农涉水资金的规模效益。主要体现在三个方面。

一是加快推进农田水利基本建设。如武冈市幸福示范片，整治病险水库 3 座，扩容清淤山塘 30 处，开挖疏浚渠道 98 km，衬砌加固渠系 81

km，新增稳产高产农田 1.2 万亩，建设供水工程 3 处，解决 1.2 万人饮不安全问题。隆回县以病险水库除险加固、解决农田用水灌溉问题为平台整合支农涉水资金 700 多万元，完成了 40 余座小型病险水库除险加固，整合支农涉水资金 4 000 多万元，实施山塘硬化、渠系改造、土地平整及节水灌溉，新增和改善有效灌溉面积 20 多万亩。新邵县寸石镇武桥示范片整合支农涉水资金整修河坝 8 座、疏浚渠道 25 km、衬砌加固渠系 42 km，加固山塘 40 处。

二是大力保障优势产业发展。如武冈市幸福示范片通过改造和完善农田水利基础设施，依据水源条件，结合地区实际，科学规划，建成了万亩优质稻示范片 1 个，新增订单农业基地 3.6 万亩，其中优质稻 3 万亩，连片百亩以上药材基地 6 个，脐橙等小水果基地 6 个，项目区农民人均纯收入较上年增长 20% 以上。隆回县通过整合支农涉水资金实施“烟水、烟田、烟路”等配套改造工程，新建标准化烟田 1.5 万亩，新增密集型烤房 200 多座，进一步促进了烟叶生产能力提高。新邵寸石镇武桥示范片通过依水定发展，重点扶持优质稻、蔬菜、油料等产业发展。据估算，可年均增产优质稻 100 万 kg、蔬菜 94.5 万 kg、油料 40 万 kg。

三是有效解决了管理缺位问题。如武冈市云山示范区农田水利建设项目竣工后，统一移交所在乡、村管理维护，成立乡镇工程维护领导小组、村管护委员会，制定管护制度，明确专人负责，安排管护资金，进行经常性维护，并鼓励和扶持农民用水户协会发展，确保工程五年不小修、十年不大修。隆回、新邵等县也采取移交乡、村的方式进行管理，取得了良好的成效。

4 启示

整合支农涉水资金是一项政策性强、操作复杂的创新工程，在这次调研中，邵阳市在整合支农涉水资金上进行了有益的探索，取得了成功的经验，特别是广大基层群众提出了很多好的建议，给人以启示。归纳以来，有以下五个方面。

一是必须加强组织领导。成立以政府主要负责人为责任人，水利、发改等部门为成员单位的整合

（下转第 15 页）

惠政策，完善水价形成机制，利用财政补贴平抑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）