

创新机制促农水 整合资源惠民生

——江苏省着力推进小型农田水利重点县建设

本刊记者 邓淑珍 邵自平 通讯员 仇 荣

小型农田水利设施是农业基础设施的重要组成部分,是提高农业综合生产能力的重要前提条件,是全面建设小康社会的重要基础设施。这项面广量大而重要的民生工程,不仅关乎国家粮食安全,还关乎农民收入增加和农村生态环境改善。2009年6月,财政部、水利部联合下发《关于实施中央财政小型农田水利重点县建设的意见》,随后,全国第一批400个小型农田水利建设重点县工作全面启动。这是一项创新举措。这项工作的持续推进,必将彻底改变我国小型农田水利设施严重滞后的现状。但是,各地如何创新机制,加大力度,切实抓好小型农田水利重点县建设,是当前和今后一个时期农田水利工作必须破解的问题。

全国第一批400个重点县,江苏省有19个县位列其中。作为我国经济发达省份之一,江苏的工作是如何开展的,小型农田水利在江苏有着怎样的地位,又是如何惠及民生?近日,记者一行到江苏进行专题采访,并深入江苏省铜山、如皋、武进3个县的农田水利建设一线,感受小型农田水利的作用和魅力,感受“小农水”给农民真真切切带来的实惠。

领导重视 政府主导 整合投入

政府主导和重视是推进小型农田水利建设的重要前提和保障。

近年,江苏省坚持不懈地加快农村水利建设,成效显著的重要因素在于积极改革创新,不断加大投入,逐步探索建立起政府主导、市场运作、群众参与的农田水利建设新机制。江苏的做法在全国起到了很好的示范和带头作用。2009年中央财政小型农田水利重点县建设项目启动,江苏省委、省政府予以高度重视,省委副书记、省长罗志军,省委常委、副省长黄莉新先后作出重要批示,要求省财政厅会同省水利厅尽快研究提出具体实施方案,报省政府专题研究。

7月18日,罗志军省长在省财政厅、水利厅联合上报的《关于2009年中央财政小型农田水利建设补助专项资金实施意见的请示》中作出重要指示,“要特别注意资金使用效果的监督和考核,争取更好发挥作用,解决问题。”

7月20日,黄莉新副省长指示,“围绕建设高产高效农田,以县为单位制定规划,以镇为单位实施连片治理,确保

投资发挥更高成效。”

7月29日,黄莉新省长再次在省财政厅、水利厅上报的《关于确定2009年中央财政小型农田水利重点县的请示》中作出重要指示,“同意财政厅、水利厅所提意见,请按国家规定进行公示”。

在省委省政府的大力支持下,江苏省财政厅大幅度增加小型农田水利建设投入力度,按照与中央财政1:1的比例配套,安排省级配套资金1.95亿元。同时加大省级专项资金整合力度,整合省级农村小型泵站更新改造、丘陵山区水源工程、圩区治理等省级农村专项资金1.1亿元,与中央财政小型农田水利工程建设补助专项资金合并使用,整合后的小农水建设省以上资金总盘子为5亿元,其中省级3.05亿元,比2008年的1.1亿元增加了1.95亿元,增长了1.77倍。

江苏省小型农田水利工程建设迎来了难得的发展机遇。

竞争立项 创新机制 规范操作

为了把财政部、水利部关于小型农田水利重点县建设的有关要求和江苏省委省政府指示落到实处,省财政厅、水利厅精心组织,将重点县的选定作为工作的重中之重,从建立和创新机制入手,确定江苏省小型农田水利重点县选拔实行竞争立项制和配套资金承诺制。

在江苏省2009年中央财政小型农田水利工程建设补助专项资金项目申报指南上,可以看到重点县的基本条件有9条。江苏省农水处处长朱克成介绍说,按照指南要求,重点县的选取重点考核县级财政农田水利建设投入力度和近三年支农资金使用管理情况,同等条件下优先考虑全国农田水利基本建设先进县和产粮大县,原则上江苏13个辖区市每个市安排一个重点县,按照江苏各个区域特点,对相对不发达地区、沿海地区、发达地区通盘考虑,在苏北和沿海地区各增加一个,最后一共19个。在这个大的原则框架下,竞争就在同一个地区展开。

竞争必然要制定游戏规则。为科学合理确定评分因素,按照财政部、水利部有关精神,省财政厅、水利厅召集部分市县财政、水利部门的同志就评分因素进行充分讨论,群策群力,最终把政府重视程度、建设方案和标准文本编制质量、“一事一议”运作是否规范与用水协会组织建

设、2008 年重点农水项目资金配套、2009 年配套承诺等因素作为评分因素。对未编制县级农田水利建设规划或其他相关规划的,近三年因对财政支农资金监管不力,使用不规范,在省级以上检查中被通报或被新闻媒体曝光的县则实行一票否决制。

在重点县建设方案评审中,江苏省特别突出 2008 年重点农水项目资金到位和 2009 年配套资金承诺,这两项权重之和占到总评分的 50%。“小型农田水利建设应以地方投入为主,重点县评审关键就是要充分调动地方的积极性,把地方资金配套作为重要的考核指标,资金配套是否到位以配套资金计划文件和资金拨付单据为准,不来虚的。”朱克成介绍说。

方案评审时,在配套标准竞争上还充分考虑苏南、苏中、苏北经济发展的差异性。朱克成说,“考虑到江苏地区间经济发展不平衡,市县配套能力存在差异,省财政厅实行差别补助政策,对苏南、苏中、苏北的补助比例采取不同的标准,即省级以上资金比例分别不超过投资总额的 50%、60%、70%,对经济基础较薄弱的宿迁地区不超过 80%。为确保市县投入落实到位,明确要求苏北、苏中地区项目配套资金由市、县财政承担,乡镇财政不承担。”

竞争立项拼的就是“真本事”。在专家评审阶段,为保证评审独立、客观、公正,省财政厅、水利厅组织 13 个辖区市的农财处处长、农水处处长组成专家组,依据评分标准,按照实事求是的原则,对各市县申报材料进行评审,专家对评分结果签字负责。评审期间,省财政厅、水利厅有关部门对竞争立项评审工作全过程进行监督、检查,保障评审工作的公正、公平、公开。“结合回避原则,评审专家不参加本市各县的评审,省财政厅、水利厅人员不参与打分。评审专家单人单房,手机关闭,甚至进门之前都不知道给谁打分,组织上特别严密。”江苏省财政厅韩召迎科长说。

“江苏省开展小型农田水利重点县评审,每个县的积极性都非常高。在评审过程中,我们对近三年因财政支农资金监管不力、使用不规范的县实行一票否决制,要求县级财政配套资金到位才能立项,超过补助比例的给予加分,这两项‘硬杠杠’作为执行标准,极大地调动了各地的积极性,整个评审过程透明,对评审结果没有任何人提出疑义。”作为 2009 年江苏省开展 19 个小型农田水利建设重点县评审的专家之一,盐城市水利局农水处处长仲跃谈及 3 个月前参加“小农水”重点县评审时,是如此描述的,他还深有感触地说,“干农水多年,从来没有这么认真评审过”。

评审结果显示,铜山、如皋、武进等 19 个县入选全国第一批小型农田水利重点县。随即评审结果在省财政厅、水利厅网站上进行公示,接受社会监督。为期一周的公示期间,没有收到任何异议,真正做到了公开、公平、公正,形成了很好的优选机制。由于机制合理,江苏省小型农田水

利建设重点县从评审到公示,仅仅用了 3 天时间。条件不具备的县找人打招呼也没有用,严格按规则运作,最后的结果是每个县都心服、口服。

重点县名单确定后,省财政按照重点县耕地面积、粮食产量以及市县财政局承诺配套的资金额度三个因素,科学、合理分配省以上补助资金。平均每个重点县中央财政和省财政补助达 1 600 万元。

全程参与评审的泰州市财政局农财处李宏森处长认为,竞争立项减少了暗箱操作,其机制值得其他项目借鉴。

动态管理 严格审查 加强指导

第一批全国重点县的建设期限为三年。19 个重点县今年选上了,是否意味着拿到了今后两年中央和省级财政扶持的保证书,一劳永逸?朱克成给予了否定的答复。他说,“19 个重点县实行动态管理,按照重点县绩效考核制度,重点县一年一考核,一年一确定,考核结果与今后资金规模直接挂钩,建设管理和资金使用混乱、存在严重违规违纪问题的重点县不再列入下一年度重点县范围。对县级财政资金配套不到位的重点县将直接取消资格,今后 3 年都不能享受省级农水资金补助。”

建设方案通过后,19 个重点县的实施方案也要经过严格审查。为此,江苏省水利厅、财政厅严格把关,加强指导,制定了《2009 年中央财政小型农田水利重点县及专项工程项目实施评审方案》,成立了由省辖市农财处、农水处和省农发中心组成的审查小组,对确定的 19 个重点县逐个审查,着力解决当前最关键的问题,杜绝“花架子”工程。江苏省农发中心是此次实施方案评审的重要技术支撑单位,副主任樊峻江介绍,“我们组织了 18 个专家分成 3 个小组参与实施方案审查,重点对四个方面进行把关,即审查建设方向是否合理、设计是否合理、概预算是否合理、施工组织是否合理,审查不合格的要求对方重新做方案,最后提出总体评价意见,全过程严格把关。”

为达到小型农田水利“建一片、成一片、发挥效益一片”的建设效果,提高农业综合生产能力,江苏省明确小型农田水利重点县的项目区范围原则上控制在 3~4 个乡镇,最多不得超过 5 个乡镇,同时要求项目区不得与农业综合开发、土地复垦等项目区重复。谈及资金使用,省财政厅韩召迎科长说,“按照‘渠道不乱、用途不变、优势互补、各记其功、形成合力’的原则,一方面加大整合力度,另一方面明确‘小农水’项目区不得与其他项目区重复,规避项目套资金。”

新机制催生新活力。江苏省推行的竞争立项极大调动了市、县政府投入农田水利建设的积极性,2009 年江苏全省中央财政小型农田水利建设项目总投资达 10.46 亿元,其中市县及县以下财政 4.45 亿元,占总投资的 42.5%,真正实现了“四两拨千斤”的作用。据介绍,2009 年项目实施后将修建

塘坝 107 座,引水堰闸 364 座,机井 37 眼,渠道 2 779 km,机电泵站 1 800 座,新建渠系建筑物 1.32 万座,改造渠系建筑物 4 700 座。工程建成后,预计可新增、恢复灌溉面积 81.1 万亩(5.41 万 hm^2),改善灌溉面积 183.5 万亩(12.23 万 hm^2),新增、改善排涝面积 297.6 万亩(19.84 万 hm^2),新增节水能力 9 563 万 m^3 ,新增粮食生产能力 1 545.8 万 t,新增经济作物产值 2.83 亿元,工程受益人口可达 341.1 万人。

因地制宜 突出重点 惠及民生

“小农水”即小型电灌站、塘坝、斗毛农渠等水利工程,不仅与改善农民生产生活条件密切相关,而且在保障国家粮食安全方面发挥着重要作用,可以说是一项农民受益最直接、效益最明显的惠民工程。本次采访的铜山县、如皋市、武进区分属江苏的苏北、苏中、苏南地区,其经济发达程度、自然条件等都有着差异,在农田水利建设方面各自的特点和重点有所不同,但都把小型农田水利建设作为一项重要的民生工程来抓,领导重视,财政支持,群众拥护,全力推进。

铜山县是 2006 年“全国农田水利建设先进县”,是一个产粮大县。全县除拥有一个大型泵站外,其他均为小型农田水利工程,全县小型提水泵站有 2 000 多座。铜山县水利局赵荣良副局长介绍说,铜山小型农田水利建设的重点是提水泵站改造,斗渠以下的渠系配套及田间工程,斗渠以上的小型节制闸以及过路涵等。

在铜山县大许镇九山村,通过小型农田水利“民办公助”项目的实施,田间渠道已经衬砌完毕,提水泵站也改造一新,水能够直接输送到每个农户田里。九山村村书记杨焕敏谈起“小农水”实施前后村里的用水情况,难以抑制自己的喜悦,他说,“村里渠道衬砌前杂草丛生,每亩地灌溉需要 1 500 m^3 的水,每亩地交水费就要 90 多元;现在灌溉 1 亩地只要 1 000 m^3 的水,灌溉时间缩短了,水费也降到 50 多元,农民灌溉用水支出大大降低。原来灌溉没保证,家家户户种大豆,现在供水有保证了,改种水稻后一亩地收入能达到 1 200 多元,比原来增长了 4 倍呢,家家有劳力的出劳力,妇女也出工,群众积极性非常高。”

武进区的农田水利建设以保障人民群众的居住条件、生产发展、生态改善为重点,突出解决人民群众最关心、最直接、最现实的水利问题,按照“挡得住、排得出、降的下、能调控”的农田水利建设原则,重点围绕河道(塘)清淤、站房建设、圩堤加固、节水灌溉等四项重点,集中开展了防洪排涝、水系沟通、岸线整治、岸边绿化、河道清淤、长效管护、堵口截污、排水畅通、引清济源等工程措施和非工程措施的综合整治。

在武进区横林镇北湖村,通过 2008 年“民办公助”项目改造后的排涝站楼高 3 层,外观颇为现代,武进区水务局副局长陈汉新介绍,“原来的排涝站建于 20 世纪 50 年

代至 70 年代,站房老化,设备陈旧,带病运行,遇到大的暴雨,农田渍涝就不能及时排出。现在经济发展了,这里工厂密布,防洪要求也相应提高,改造后的排涝站流量能达到 9 m^3/s ,净扬程 3.6 m,长期困扰湖区群众的渍害问题现在完全得到解决。”横林镇水利站职工顾卫新高兴地说:“有了这么先进的排涝站,北湖村再也不怕水灾了!”

如皋市绝大部分地区属于高沙土地区,由于土质属于沙性,水土极易流失造成沟渠淤浅,影响排涝和灌溉。小型农田水利工程主要有泵站 2 362 座,支渠(泵站以下)3 075 条,斗农渠 9 996 条,斗、农渠级以上建筑物 36 189 座,支、斗、农渠道总长度 14 588.5 km。近年,如皋市在加强小型农田水利设施建设的同时,不断完善运行管理体制,取得了明显成效。

如皋市如城镇光华村,利用 2005 年小农水“民办公助”资金改造后的泵站焕然一新,渠道就有 3 m 多宽,周边种了不少绿色植物,一派绿意葱葱。光华村的用水管理由农民用水户协会承担。协会主席田柏松告诉记者,“2005 年实施泵站改造后由村民选举成立了农民用水者协会,主要负责开闸放水灌溉、收水费等工作,协会一共 7 个人,灌溉农田 300 多亩,泵站改造后最大的变化是农田灌溉时间有保障,水费收缴很顺利。”

走进江苏小型农田水利建设,真切感受到“小农水”发挥了大作用。各地普遍反映,小型农田水利工程建设极大地改善了当地农业生产基础条件,是一项农民“看得见、摸得着”的惠民工程,是一项民心工程。但与面大量广的小型农田水利工程相比,“小农水”重点县建设覆盖面仍然有限,每个县只能解决 3~5 个镇,还不能让所有农民都受益,希望中央进一步加大投入力度。

在 12 月 7 日刚刚结束的中央经济工作会议上,中央明确提出加强水利特别是中小型农田水利建设,夯实“三农”发展基础,扩大内需增长空间。这是国家进一步完善“小农水”基础设施建设,惠及民生的又一重大举措。可以预计,随着中央对“小农水”的投入力度进一步加大,作为农民最关心的民生工程、农业最基本的生产条件、农村最急需的基础设施——“小农水”建设必将得到新的更好的发展。 ■



如皋市如城镇渠道衬砌后过流能力大大提高