

基层水利改革和发展的困境与对策

基层水利发展的现状、问题与对策研究课题组

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

中图分类号：S27-36

文献标识码：A

文章编号：1671-1408(2009)08-0034-05

基层水利是维持农村社会稳定、促进国民经济又好又快发展的基础。经过长期的努力，我国基层水利改革与发展取得了较大成绩。基础设施得到较快发展，资金投入稳步增长，政策法规体系不断完善，人才结构得到一定改善，体制改革取得一定成果，管理模式不断创新。但是由于长期受观念、制度等内外部因素影响与制约，我国基层水利发展还存在不少问题，并面临诸多困境，制约着基层水利的进一步改革与发展，需要我们开拓思路，创新机制，破解困境，加快发展。

1 基层水利发展存在的问题

1.1 基层水利设施老化失修，配套不全

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%。而全国大中型灌区中，工程配套率仅为70%左右，斗渠以上沟渠配套建筑物完好率更是不足51%。

1.2 基层水利建设资金与运行经费难以到位

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。尽管近年来各级财政对农村水利设施建设的投入逐渐加大，出台了扶持政策，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，“一事一议”政策也缺乏可操作性、筹资额度小。特别是地方财政困难的中西部

地区，农田水利建设任务重，“等、靠、要”思想仍比较严重。此外，在基层水利组织各项经费没有解决的前提下，收取农业水费依然是保障运行经费惟一的办法。但由于工程维护与造价费用上涨，当前实际征收到的农业水费只达到成本的1/3~1/2左右，加之农业水费实收率较低（全国平均57.4%），造成水费征收困难，工程运行维护资金缺乏，直接影响工程运行效果。

1.3 基层水利管理体制不适应工作需要，职能弱化，作用难以发挥

目前，我国基层水利服务体系设置形式多样并存。有一些县在撤销乡镇水利站后，成立了乡镇农业综合服务中心（站），在中心（站）仅保留1~2名水利员，水利员忙于乡镇中心（站）的日常事务多，从事水利业务少，使农村水利建设的计划、任务难以得到有效落实，形成了业务管理上的断层。还有一些县虽然保留了水利站，但水利站的人财物却都归乡镇政府管理，县水利局只是负责对水利站进行业务指导。这种管理体制导致县水利局无法根据工作需要和现实表现统一调整配备人员，有的乡镇还将水利员调作它用，或安排业务知识欠缺的人员从事水利管理，造成了水利站管理职责不明和人员管理上的失控，水利站的水利管理作用难以发挥。

1.4 基层水管单位任务重、条件差、待遇低、人才结构不合理

乡镇水利站是最基层的水利机构，行使着水

收稿日期：2009-06-23

执笔人：李晶，钟玉秀，李伟。

资源管理和监督职责,承担着农村水利工程的规划计划、组织农田水利施工建设、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、水利经费和物资的管理使用、宣传贯彻《水法》、协调处理农村群众水事纠纷等,工作任务十分繁重。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。职工工资福利待遇明显偏低,只有浙江、安徽、河北、天津等少数省份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,工资自筹的职工比例占45.24%,其中县级约为59%,乡镇级约为41%。基层水利职工文化程度以高中为主,但县、乡级高中以下学历比重仍有68.49%与86.36%;技术职称以初级为主,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缺乏;基层水利职工严重缺乏社会保障,参与医疗、养老、失业三种保险的职工人数比例为,县级79%左右,乡镇级仅21%。任务重、条件差、待遇低的状况不仅造成缺乏培养和引进中高级人才的物质后盾,也导致技术力量流失,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。

1.5 基层水利政策法规不完善

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及

经费渠道等问题,但对小型水利设施管理和保护缺乏相应的规范。

2 基层水利改革与发展的困境

2.1 受到“重建轻管、重大轻小、重骨干轻配套”观念的长期影响

长期以来,国家投资水利基础设施建设项目主要集中在大中型水库除险加固、大中型灌区续建配套和大型泵站改造等方面,过去沿续多年的省小农水、泵站等水利事业经费绝大多数被取消,小型农田水利建设投入严重滑坡。部分大中型骨干工程由于具有规模庞大、带动力强、号召力大、易于出业绩等小型水利工程不具备的特点,更容易受关注。一些人认为骨干工程完工就意味着项目可以运行并取得预期收益,但与其相配套的工程建设甚至还没有进入议事日程,有的骨干工程两年建成而配套工程多年未完成。东部的部分地区因防洪除涝工作强度大,基层水利设施使用频繁而疏于维护,造成水利基础设施老化失修率反而高于中西部地区,少部分已建排灌站与涵闸桥报废。加之基层水管单位管理责任不清晰,经费、人员不到位,特别是小型农田水利设施经营管理体制改革后的运行机制不完善,对小型农田水利一直没有建立起稳定的财政投入机制和政策,用水者协会作用发挥不理想,“一事一议”、“联户议事”的筹资筹劳方式推进还不到位,管理维护的资金投入跟不上。“重建轻管、重大轻小、重骨干轻配套”的错误理念,仍然深刻地影响着工程建设与运行维护。

2.2 受到定性不准、体制不顺、责任不明的严重束缚

在全国乡镇水利组织中,既有按事业单位管理的水利站,同时也有按企业管理的水利站,按事业单位管理的水利站中,又分为全额拨款事业单位、差额拨款事业单位和自收自支事业单位,定性不准;基层水利仅在区县、乡镇两级设有管理机构,村级水利服务组织体系基本没有形成,体制不顺;国家、集体、受益农民三者的职责和义务界定不清,导致农村水利设施建、管、用脱节,责任不明。由于乡镇水利站定性不准、体制不顺、责任不明,水利站经费来源得不到保障,特别是那些被定性为企业单位的乡镇水利站,却

承担着事业单位的公益性工作,人员经费和运行经费又要靠自己解决,缺乏良性的发展模式,缺乏稳定的资金渠道,基层水利公益性服务职能难以得到充分发挥,很大程度束缚了基层水利的发展与改革步伐。

2.3 受到农村税费改革的重大挑战

为促进农村经济社会协调发展,我国自2000年起逐步实行全面的农业税费改革。其主要内容之一是逐步取消长期以来统一规定的“两工”制度。以1989~2000年全国平均每年投入劳动积累工72.2亿个工日计,若以每个工日10元计,则农民每年对水利投入的积累达722亿元,这部分资金需要政府以财政转移支付等手段补充。与此同时,政府在经费筹措方面并没有出台强有力的政策保障措施,未形成多元化投资主体进入基层水利环节的长效运行机制,各级政府间财政转移支付等手段尚不能保证取消“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,税费改革后随着农业税的消亡,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。可见,农村税费改革实施后,由于缺乏强有力的资金保障措施与政策引导,在投入与收入两个环节均对基层水利发展带来一定挑战。

2.4 受到水利立法进程的制约

依法行政、依法治水,从全局上、长远上统管基层水利部门各项工作,是基层水利改革与发展的保障。尽管经过30年的努力,我国已经形成了以《水法》为核心较为完备的水法规体系,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,一些涉及到农村水利工程设施的建设、管理和使用,水资源的配置、节约和保护等方面缺乏有力的法律法规支持和保障。法律制度建设尚不完善。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。但是,水利立法任务繁重,农村水利立法长期存在空白,而加强农村水利法制保障需要较长的时间。

3 破解基层水利改革与发展困境的对策与政策措施建议

3.1 将发展基层水利作为政府解决“三农”问题的关键性措施来抓,将基层水利发展作为“工业反哺农业、城市支持农村”的重点扶持对象

发展基层水利是解决农业和农村水利工程配套设施缺乏,农民饮水不安全以及农村水环境污染严重等诸多问题的钥匙。大力开展农村中小型基础设施建设,能够为农业增产、农民增收和农村发展奠定坚实的基础。应当把发展好基层水利,作为确保农业增产、农民增收和农村发展的关键性措施来抓,从根本上解决好“三农”问题。我国目前总体上已经进入以工补农、城市支持农村阶段。工业反哺农业能提高农业综合生产能力,实现“等量要素获取等量报酬”,使农业生产至少获得社会平均利润。如城市工商业可以为农业和农村的建设和发展提供生态投入,支付农业的生态产出。可以以流转税为主要征收对象,实行“三税带征”的办法建立生态建设基金,即分别对增值税、消费税和营业税按5%的“税中税”税率带征。2007年三项流转税总计收入24259亿元,年可征收“生态建设附加”1213亿元。生态建设基金属于消费者的生态消费支出,具有生产性,适用于农村生态建设和基本农田水利建设,可以解决巨大的农村饮水安全、农村水环境治理及农田水利工程配套设施的资金缺口。

3.2 将基层水利发展作为政府财政支农资金和金融促农资金的重点领域

财政支农资金的支配主体是县乡两级政府。在县乡财政“捉襟见肘”的背景下,实践上财政支农资金的安全无法得到保证。尤其是中西部地区,尽管从2007年一般性转移支付分配结果看,中西部地区分享的转移支付约占总额的94%,但

县乡财政仍然非常困难。在制度力量严重不对称的条件下,县乡两级政府挪占财政支农资金成为“常态”。因此,一方面加大县的一般性财政转移支付力度,保证县乡两级政府的正常运转;另一方面严格区分县乡两级政府“保吃饭、保运转”的政府间转移支付资金和财政支农资金,分清财政支农资金属性,保障财政支农资金安全。当前,在国家大规模增加对农村基础设施建设和社会事业发展的投入,健全农业补贴制度,加大政策性金融对农业开发和农村基础设施建设中长期信贷支持的时期,应该将解决基层水利发展资金需求作为其重点领域。应加大中央财政小型农田水利补助专项资金规模,明确规定小型农田水利补助资金主要用于小型水源、小型渠道、小型机电泵站等农田水利工程配套设施的新建、续建、更新改造以及运行管理和维护。对中西部地区安排的病险水库除险加固、水土保持重点工程等公益性建设项目,逐步取消县及县以下资金配套。继续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,利用农村土地承包权长久保持不变的优势,引导农民抵押土地流转权借入信贷资金投入农村水利基础设施建设。

3.3 将统筹城乡水利基础设施和公共服务作为城乡经济社会发展一体化的重要环节

建立城乡经济社会发展一体化制度,必须转变城乡二元经济结构,除了破除城乡之间的户籍壁垒之外,当前更重要的是建立城乡统一资源配置制度。应将统筹城乡水利基础设施建设和水利公共服务,作为建立城乡经济社会发展一体化制度的重要环节,并将加快农村饮水安全建设和实施农村水环境治理作为加快发展农村公共事业的重要内容。改变“重城轻乡”的观念,利用统筹城乡基础设施建设和公共服务的契机,将农村水利基础设施建设与城市水利基础设施建设统筹考虑,同步纳入政府公共财政预算支出项目。在为农民提供符合生活饮用水卫生标准的自来水的同时,将农村生活污水处理也纳入一起考虑。

3.4 将基层水利体制创新作为推进农村改革发展制度创新的重点内容

我国农村实行家庭联产承包责任制的改革找到了解放农业生产力、发展农业的有效手段和途径;我国通过集体林权制度改革,将林地的承包

经营权和林地的使用权通过家庭承包经营的方式落实到农户,从而找到了盘活林地资源、挖掘林地潜力、解放林业生产力的一种有效手段和途径。应该借鉴这些经验,坚持“建管并重、大小统筹、骨干与配套相匹配”新的水利工作指导方针,以明确基层水利站的职能和性质为抓手,同时建立稳定的基层水利站的资金保障渠道。建议基层水利站与基层林业站同等待遇,明确其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,受当地县级(市、区)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,严格定编、定岗、定员并落实经费保障,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。

3.5 建立中央与地方的财力与事权相匹配的投入新机制

一是中央与地方应进一步划分事权,分清责任,做到事权与财力相匹配,建立中央与地方的财力与事权相匹配的投入新机制,进一步提出中央与地方在农村水利基础设施建设中的事权划分并与地方经济财力相匹配。应对中西部地区的农业和农村水利基础设施建设,取消县及县以下资金配套;二是建立基层水利发展多元化投入机制,以扩大政府公共财政投入为主导,明晰产权为抓手,利益共享机制为驱动,建立健全“以政府公共财政投入为主导,农民自愿投入为基础,社会投入为补充”的多元化投入机制。以中央财政投入为主导,以农民、农民用水合作组织、村组和基层水管单位以及其他农民新型合作组织为载体,建设和管理并重,投资和投劳并举,加强工程设施建设和改造,创新工程管护机制,完善“民办公助、以奖代补”激励机制,实行先建后补,多建多补,少建少补,不建不补,实现通过政府财政补助这一方式调动和鼓励农民投入的积极性。中央财政应加大补助力度,并建立固定的评比奖励制度,以更多地激励广大基层群众的干劲和信心,更好地体现国家引导、民办公助的机制的主旨。同时,要改进财政支农资金管理体制,针对财政支农资金种类多的情况,明确县水行政主管部门统一管理涉水的财政资金,通过规划整合、项目整合、资源整合、产业整合,把分散在各部门

的项目资金,捆绑使用,集中投放,提高资金使用效益。

3.6 要建立中央投入财政主导的基层水利建设投入保障机制

一要尽快扩大中央小型农田水利工程建设专项资金规模,建议从2009年起,改试点为全面推开,并将中西部地区及粮食主产区补助比例提高到50%;允许在补助资金中提取适当比例用于农民用水户协会的组建、开办等工作经费。要强化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力度,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;在小水能资源丰富的地区,鼓励由乡政府用集体资产提供无偿担保帮助农户贷款兴办农村小水电;引导农民抵押土地流转权借入信贷资金投入农村水利基础设施建设。三要引导社会资本参与农村饮水安全工程和农村小水电项目建设,创新公私合作制、股份制或合伙制等多种形式。四要积极争取政府出台工程用地、用电、税收等方面的优惠政策,减轻农民负担:工程建设用地应作为公益性项目建设用地;农村水厂用电免收增容费,并按照农业用电的价格给予优惠;对农村水厂实行税费减免。五要完善水价形成机制,争取城乡统筹,以城市补农村,利用财政补贴平抑水价,或条件具备地区,可以通过公共财政支付农业水费。

3.7 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

一要因地制宜,统筹各项财政涉农资金,建设县域农村水利基础设施。二要在借鉴湖北省宜都市“产权受益户共有制”和以“业主”管理制为核心的农村饮水工程管理模式的基础上,逐步探索产权明晰、责权对等、公众参与的小型水利工程建设管理模式。三要逐步试点并积极推行水利工程建设“二次监理制度”,以克服监理与受益“两张皮”的弊端。四要改进现行小农水项目资金管理制度,应明确规定中央财政小型农田水利补助专项资金主要用于小型水源、小型渠道、小型机电泵

站等工程的新建、续建和更新改造,实行先建后补、多建多补、少建少补、不建不补,并将补助资金作专项下达,实行专户储存、专户管理,同时建立固定的评比奖励制度。五要减免群众办水利的相关税收或者比照政府扶持办企业的办法进行返税。

3.8 加强农村水利法律制度建设

今后一段时间水利立法工作,一要将《农田水利法》、《农村饮用水管理条例》列为重点项目,尽快颁布施行;二要加快制订《农村供水条例》、《节水灌溉补偿及激励办法》等,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轨道,使农田水利、农村水利工作有法律制度保障。

3.9 建立可持续发展的人才保障机制

一要建立基层水利发展后勤支持保障,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;预留部分农村水利基础设施建设资金用于提高管理手段、建立信息网络、改善办公条件;努力提高基层水利职工福利待遇,在全国范围内设立基层水利特殊岗位补贴,尽快完善基层水利站职工养老保险等社会保障制度等。二要实行岗位责任制,以岗定薪,竞争上岗,全员聘用;三要做好职工培训工作,通过定向培养或培训,定期对基层水利职工开展水利政策法规、市场经济、专业知识和经营管理方面的技能培训,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。四要鼓励大学毕业生、研究生等高素质人才到基层工作。五要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;县级水行政主管部门安排必要的经费,通过基层水利站,对农民管水员进行集中式技术培训。

(责任编辑 陈海燕)

推进依法行政 实现依法治水