

加强我国小型农田水利建设的对策建议

钟玉秀, 李 伟

(水利部发展研究中心, 北京 100038)

摘 要: 本文通过深入研究, 分析当前我国小型农田水利建设在发展理念、养护投入、管理体制机制等方面存在的问题与面临的困境, 并从开拓新的投资渠道、建立工程建设和管理长效机制、深化工程产权制度改革三个方面, 提出现阶段加强小型农田水利建设的对策建议。

关键词: 小型农田水利工程; 建设; 投资渠道; 长效机制; 产权制度改革

中图分类号: S27

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2010)03-0012-06

我国小型农田水利工程分布广、数量多, 是保证国家粮食安全、推进农业不断改革与发展的基本途径之一。小型农田水利工程多建于 20 世纪五六十年代, 建设标准普遍偏低, 配套不全, 加之养护投入不足, 工程严重老化失修, 抗御水旱灾害能力弱, 保障农业生产的能力低, 已成为进一步提高农业综合生产能力的主要制约因素, 影响着农村经济发展和新农村建设步伐。为破解当前我国小型农田水利建设的困境, 进一步加强小型农田水利建设, 本文在全面分析我国小型农田水利工程建设中存在的问题与困境的基础上, 针对小型农田水利如何开拓新的投资渠道、建立长效机制、深化产权制度改革 3 个方面, 提出相应的对策建议。

1 我国小型农田水利建设存在的问题

近年来, 国家通过加大财政补贴投入, 使小型农田水利获得很大发展: 截至 2007 年底, 全国小型农田水利工程共计 2 000 多万处, 小型灌区面积共计 4.61 亿亩, 小型灌区粮食生产占全国总产量的 35% 以上, 在改善农民生产生活条

件、保障国家粮食安全方面发挥着重要作用。但目前小型农田水利建设中仍存在一些问題, 主要表现在: 第一, 小型农田水利工程建设技术标准低、缺乏养护, 导致工程配套不全、设备老化失修严重、报废工程多。第二, 小型农田水利工程管理主体缺位、管护责任不明, 导致“责、权、利”不明, “建、管、用”脱离。第三, 小型农田水利工程农民投劳减少、扶持政策少、财政专项资金有限、地方自筹资金到位率低、“一事一议”成效不理想, 导致工程建设与维修经费筹集困难。第四, 小型农田水利工程因水费收缴难、人员经费落实不到位, 导致其管理人员素质低, 管理水平不高。

2 我国小型农田水利建设面临的困境

在上述问题的基础上, 课题组对 2005 年“民办公助”实施后的小型农田水利建设成效进行了深入思索, 发现当前我国小型农田水利建设面临着许

收稿日期: 2010-01-25

作者简介: 钟玉秀 (1963—), 女, 教授级高级工程师, 处长。

多困境, 需要引起充分重视。

2.1 小型农田水利建设受水利基础设施建设“重大轻小”、“重骨干轻配套”、“重城轻乡”发展理念影响

近年来, 国家投资水利基础设施建设的力度尽管在不断加大, 但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, 省水利资金主要用于与中央大中型项目相配套, 地方财政投入主要集中于第二、三产业和城市基础设施建设。“重大轻小”、“重骨干轻配套”、“重城轻乡”现象普遍, 导致小型农田水利建设投入严重滑坡。对典型地区调研的结果显示, 农田水利建设的田间工程配套率仅在 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。

2.2 小型农田水利建设缺乏有效的投入机制, 投资力度小

长期以来, 农村水利建设资金主要采取各级财政资金扶持、乡村经济组织和农民自筹为主的途径解决。农村税费改革对农村水利建设带来了不利影响。“两工”的取消, 大幅度减少了农村水利建设的投入来源。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 年每个工日的价格约 30 元), 农民每年对水利的投入达 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。

由于地方筹资能力差、配套资金保证率低、社会资本囿于错综复杂的产权等因素难以参与到小型农田水利建设中来, 新的投入机制还没能及时建立。目前, 小型农田水利项目筹资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”的方式进行, 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: 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, 缺口仍太大。

2.3 涉及农田水利建设的资金使用不集中, 不利于发挥资金使用效益

当前农田水利建设项目有小型农田水利的“民办公助”项目、农业综合开发项目、国土整治项目等, 涉及发改、国土、财政、扶贫开发、水利等多个部门, 建设资金多头管理, 分部门实施, 资金不能有效整合使用。虽然《关于建立农田水利建设新机制意见》, 要求整合国家现有的各项农田水利建设资金, 但在实际操作过程中难度很大, 资金整合体制和机制没有形成, 基本维持着原来的建设格局。由于部门分割造成支农涉水资金既没有统一规划, 也没有统筹考虑, 资金不集中, 从而不利于提高资金使用效率和效益。

2.4 采取“一事一议”方式进行小型农田水利建设的成效不理想, 筹资额度低

“一事一议”属新生事物, 基层干部在工作方法和思维方式上对执行“一事一议”政策缺少经验, 农村劳动力外出务工人员多, 普遍存在有事难议、议而难决、决而难行的现象, 决策难、协调难、议事效率低, 加之部分领导不重视、部分农民认识不到位、程序不切实际 (如规定对“一事一议”事项每年报批一次, 甚至规定全省每年统一检查), 导致操作性不强, 成效不明显, 筹资作用没有完全发挥。

2.5 小型农田水利工程权属主体不明

计划经济时期, 小型农田水利设施都是集体建、集体管。转入市场经济后, 土地实行家庭联产承包责任制, 农村集体组织逐渐退出农田水利工程建设管理的主体地位, 致使农田水利工程归属不明确。国家、集体、受益农民三者的职责和义务界定不清, 使得农村水利设施建、管、用脱节, 管理、维护主体缺位, 运行管理和维护责任难以落实。

2.6 小型农田水利建管体制机制不顺

农民习惯只用水、不管水, 水管单位只负责大河大渠有水, 导致小沟小渠工程整体上处于老化状况, 失修严重。尽管各地的村集体成立了用水户协会等组织, 开展了农田水利设施的维修管护, 但由于劳力不足、资金短缺、体制不顺, 加之分散的土地承包经营权与农田水利设施受益集体之间存在矛盾, 农民缺乏参与小型农田水利建设的积极性, 影

响小型农田水利的良性发展。

2.7 目前小型农田水利建设的财政扶持政策主要针对工程建设

没有将提高工程管理能力纳入补助的范围,加之后续管理方面的投入不足,无法形成小型水利工程良性运行的长效机制。

3 加快我国小型农田水利建设的对策建议

3.1 开拓小型农田水利建设新的投资渠道

尽快建立“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。

3.1.1 尽快扩大中央小型农田水利工程建设专项资金规模

2005年中央一号文件要求中央和省级财政建立农田水利建设补助专项资金,近3年来以中央财政资金为引导,发挥了“四两拨千斤”的杠杆作用,引导农民建成了大批小型农田水利工程。目前应借助当前国家以扩大农村市场拉动内需和建设社会主义新农村的大好契机,扩大中央财政的补助专项资金投入规模,力争使该资金在2012年达到300亿元。建议从2010年起将农田水利工程建设专项资金由试点建设推广为全面建设,实施“民办公助”小型农田水利建设。完善中央财政的财政转移支付制度,加大县级一般性财政转移支付力度,保证县乡两级政府的正常运转。完善中央财政对小型农田水利工程的差别补助政策,建议将中西部地区及粮食主产区的中央补助财政对小型农田水利工程的补助比例提高到50%,以解决因地方财力不足导致的资金配套率较低的问题。同时,还应在中央财政补助资金中预留适当比例作为农民用水户协会的工作经费,强化中央财政补助资金在调动和鼓励农民投入积极性上的作用,促进小型农田水利建设项目区农民用水户协会的建设和推广。

另外,对于地方各级政府,还要通过新增预算内财政收入、用于农业土地开发的国有土地出让金、逐步提高水资源费征收标准等渠道积极筹措资金,增加政府投入。

3.1.2 加大政策性金融信贷扶持力度

一是针对目前中央财政对地方贷款项目的年贴息率以当年实际利率为限,原则上不超过3%,而对新疆生产建设兵团、农业部直属垦区的贷款

项目则按照实际利率全额贴息的实际情况,建议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,以推动节水灌溉事业快速发展。

二是针对在小水电资源丰富的地区小水电收入是农民增收的主要渠道,一方面应大力拓宽农户小额贷款与联保贷款覆盖面,各级财政给予适当贴息扶持,放宽贷款条件,以满足单个农户或用水户协会发展小水电等经营性小型农田水利项目的信贷需求;另一方面应鼓励乡政府用集体资产提供无偿担保,帮助农户贷款兴办小水电。

三是适当鼓励发达地区以十七届三中全会确立的“农村土地承包权长久保持不变”为理论支持,优先探索引导农民抵押土地流转权借入信贷资金投入小型农田水利设施建设的模式,开展试点建设。

3.1.3 促进涉及小型农田水利建设资金的整合

按照“渠道不乱,用途不变,各记其功”的原则,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,实行统一规划设计、统一施工建设、统一质量标准、统一检查评比、统一资金结算,提高资金使用效率和效益,并明确由县水行政主管部门统一管理涉水的财政资金。

3.1.4 引导社会资本参与小型农田水利建设

根据小型农田水利项目的不同性质,有选择地引导社会资本参与“经营性”的小型农田水利建设,如农村小水电、农村饮水安全工程等。通过公私合作制、股份制或合伙制形式,稳步推进农村供水的市场化,积极引导社会资本投入农村饮水安全工程。采取集体经济组织或农民集资、小额贷款、投劳、淹没赔偿等方式作为投入,通过股份制形式,加快农村小水电发展。为扶持引导社会资本参与小型农田水利建设,还需要相关部门对投资建设小型农田水利工程的各企业或团体,制定财政补贴、税收、利率、贷款、用电、资源利用、土地征用等方面的优惠政策。

3.2 建立小型农田水利设施建设与运行管理长效机制

3.2.1 树立“建管并重、大小统筹、骨干与配套相匹配”发展观念

针对近几年小型农田水利基础设施逐年下降的

问题,应改变“重大轻小”、“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,坚持“建管并重、大小统筹、骨干与配套相匹配”的水利工作指导方针,将农田水利基础设施建设与城市水利基础设施建设统筹考虑。一是实行建管并重,在强调农田水利基本建设的同时,应加强管理维护的责任到位、经费到位、人员到位。二是实行大小统筹,在增加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的同时,应千方百计扩大小型水利工程的资金投入。三是骨干与配套相匹配,在建设大中型骨干工程的同时,应同时确保其配套工程建设的完成,以期充分发挥骨干工程效益。

3.2.2 加快编制县级农田水利建设规划,做好小型农田水利建设中长期计划安排

针对过去一些地方搞农田水利建设没有规划或没有统一的规划,造成投入浪费、投资分散或重复投资、资金使用效益差的实际情况,要提升规划管理水平,增强规划的引导、统筹和宏观调控功能。2005年国务院办公厅转发的《关于建立农田水利建设新机制意见》(国办发〔2005〕50号),也明确提出要发挥规划对未来农田水利发展的统筹指导作用,农田水利建设要坚持规划先行、注重实效的原则,把规划作为乡村两级组织农民出资出劳的必要条件和国家安排补助投资的重要依据。因此,要在基层水利普查的基础上,在县委政府的统一领导下加快组织编制县级农田水利建设规划,对小型农田水利建设做好中长期计划安排。规划完成后要按程序审批。经过批准的规划,所有相关部门和单位都要严格执行。通过规划,还要起到协调有关部门、整合投资、提高资金使用效率的作用。

3.2.3 完善小型农田水利政策与法规制度体系

要加快农田水利立法工作,在今后一段时间内应将“农田水利法”、“农村供水条例”列为重点项目,尽快颁布施行;加快制订《农村饮用水管理条例》、《节水灌溉补偿及激励办法》,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。同时,应加快税收、信贷、土地等相关优惠政策的出台。

3.2.4 确立以财力与事权相匹配为核心的投入保障机制

理顺资金投入主体间的责权利关系,是确保

小型农田水利建设投入的核心环节。要进一步确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。此外,要明确财政支农资金性质,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,保障财政支农资金安全。还需要完善水价形成机制,利用财政补贴平抑水价,对村民生活用水实行两部制水价,以缓解农村饮水安全工程普遍存在的投资高、成本高、费用高的困境。同时,在条件具备地区,可以通过公共财政支付农业灌溉水费。

3.2.5 强化小型农田水利工程“先建后补”建设机制

小型农田水利工程的建設改变了“先下计划给予补助资金”的做法,由项目单位先组织实施,完工后申请验收,验收合格后按实际支出给予补助,通过“先建后补,多建多补,少建少补,不建不补”的方式,实现通过政府财政补助这一方式调动和鼓励农民的积极性、开展小型农田水利建设的目的。建议小型农田水利项目由项目单位组建专业施工队伍实行合同制管理。通过县水利部门和乡镇水利站联合实行质量跟踪监督和严格项目验收的方式,强化项目质量管理。并建立固定的评比奖励制度,每年对本年度的小型农田水利建设工作进行总结评比,采取激励措施,对小型农田水利建设成绩出色的给予表彰和奖励。

3.2.6 加强小型农田水利财政资金管理

针对财政支农资金种类多的情况,建议中央财政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,在省财政厅或水利厅、县财政局或水利局设立小型农田水利建设补助资金专户,实行专户储存、专户管理,以确保补助资金能及时拨付到业主单位或施工企业。要制定资金使用管理办法,保证资金安全运行,提高资金的使用效益。同时,还需要简化中央财政小型农田水利设施建设补助项目资金申报审批程序,中央对各省申报项目资金总额实行指标控制管理,不再审批具体项目。

3.2.7 创新小型农田水利工程“二次”监督机制

针对水利工程项目中存在的“监理方不受益,受益方不监理”的弊端,湖北省宜都市提出了“二

次监理的方法,即在单个水利工程的直接受益地域范围内,经适当程序产生一定数量的受益人代表,对工程建设的现场进行直接监督的社会监督办法。这种方式充分利用当地社会人力资源,协助水利工程质量监督站实施“二次”监督,有利于水利工程质量的整体提高。

3.2.8 规范管理机构设置

我国小型农田水利管理由基层水利站负责,但当前基层水利站管理体制五花八门,不便于县级水行政主管部门的统筹管理与水利站之间的工作衔接。因此,亟待尽快规范基层水利管理体制和机构设置: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,受当地县级(市、区)水行政主管部门和镇人民政府(街道办事处)的双重领导,以县管为主;统一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。机构设置要因地制宜、尽可能按流域或水系设立。

3.2.9 推进管理人才保障机制建设

小型农田水利建设,应在加强自身管理能力建设的基础上,提高基层水利职工福利待遇,并在农村水利基础设施建设资金中预留一部分能力建设资金,用于提高基层水利管理组织管理手段、建立信息网络、改善办公条件等项目的支出,建立后勤支持保障。同时,通过引进竞争机制和考核机制,优化职工队伍,做好基层水利职工培训工作,积极引进大学生到基层水利组织工作,促进基层水利站队伍建设。

3.3 深化小型农田水利工程产权制度改革

3.3.1 明确小型农田水利工程的所有权性质

应按照“谁投资、谁所有”的原则界定产权,明确由国家投资、群众投工投劳并由水利部门管理的小型农田水利工程形成的资产属国家所有。明确乡(镇)和村集体管理的小型农田水利工程资产属乡(镇)和村集体所有,如农民用水合作组织对国家财政资金补助、受益农户较多、跨村或跨乡镇的小型农田水利工程享有产权。而对于社会资本投资、实现了排他供水和供水收费、具有较大规模的小型农田水利工程,应由投资企业享有产权。并通过登记注册、核发产权证等形式赋予

其相应的法律责任。所有权的明晰,改变了产权改革前由国家、集体单一投入的格局,催生了以经营者投入为主,国家与集体适当扶持的多元投入新机制。

3.3.2 完善小型农田水利工程产权流转制度

中央及各级政府应逐步完善小型农田水利工程的产权流转制度。通过完善现有承包、租赁、拍卖、股份合作、用水合作组织经营等制度,确保将水利设施产权(特别是经营权)配置给经营能力强、经营水平高的产权主体。同时,应允许以基层水利服务组织共同体的形式承揽小型农田水利设施建设与服务的项目。放开建设权、搞活经营权,不仅使小型农田水利工程的建设和经营走上“以存量换增量”良性运行的轨道,也进一步促进了管理责任的落实。

3.3.3 创新小型农田水利工程的管理模式

深化产权制度改革,要根据各地实际情况和工程性质,采取灵活多样的经营管理模式。针对纯公益性小型农田水利工程项目,政府公共财政应起主导作用,建立纯公益性水利工程耗费补偿制度;针对准公益性小型农田水利工程项目,要借助政府行政干预、财政转移支付等手段,积极引导农民用水户协会参与管理;针对经营性小型农田水利项目要通过建立企业法人制度引导社会资本参与建设管理,政府以优惠政策加以扶持。在全国各地的实践中,湖北省宜都市探索出的“产权受益户共有制”,是产权制度改革模式的典型。该模式将所有权属集体经济组织或农户的小型水利工程的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。该模式将小型农田水利工程使用权与受益农户相挂钩,能够有效调动农户参与工程建设与管理的积极性,增加工程收益,促进农业增效、农民增收。

3.3.4 强化资产评估、政策引导、信息公开、合同制供水等保障措施

小型农田水利工程产权改革资金回收,是实现农田水利再发展的重要保证。产权转让前的资产评估应由会计事务所或审计事务所等具有评估资格的机构按照规定的评估范围,采用科学的评估方法进

(下转第 45 页)

3.7 建立项目带动人才战略新机制, 加快科技人才成长的步伐

建立水文科研项目与技术成果带动管理模式。对于对外承担的指令性、服务性的项目或主动参与水利部门、科研院校工作的课题, 采取由项目负责人牵头、相关技术人员参加的人才带动战略。尤其是对于新业务新领域的服务, 既要考虑经济利益更要考虑培养后备人才的全局利益。要通过一个项目、一个课题, 培养出来一批人才, 使技术人员在项目与课题中成长, 为人才成长提供一条捷径。

3.8 上级协调加强省际间人才交流, 推动大水文人才的成长

全国水文发展很不平衡。要实现“大水文”的目标, 就必须利用水文行业的优势, 采取由部水文局牵头, 规划部署全国性的水文业务培训, 有组织、有计划地开展短期的水文干部交流活动。将经济欠发达地区的管理干部和业务干部派往经济发达、承担对外服务任务重的兄弟省水文局交流。让欠发达地区的人员了解掌握发达地区的管理经验、

模式以及开展的水文新业务、新项目, 让发达省份的人员来传递先进经验与技术, 促进水文干部队伍与技术队伍整体素质的提高。

总之, 通过水文部门上下联动、外部协调、内部强化、整体推进, 充分开发与整合水文人力资源, 建立长效机制, 才能造就出一支政治过硬、业务精通、善于管理、勇于创新的水文管理干部队伍, 培养出一支基础扎实、技术高超、勤于钻研、甘于奉献的水文专业技术队伍, 成就一支爱岗敬业、吃苦耐劳、技能熟练、能打硬仗的水文技能人才队伍, 为水文事业发展提供人才保障; 也才能够使水文部门最终实现以加强水文水资源监测体系建设为基础, 以提高预测预报能力为重点, 以推进体制机制改革为动力, 以提供全面优质服务为目标, 以强化科技创新和队伍建设为保障, 统筹规划、突出重点、适度超前、全面发展的目标; 也才能最终实现“大水文”战略。

(责任编辑 陈海燕)

(上接第 16 页)

行评定。同时明确回收款项必须专款用于发展小型水利和已成工程的整治维修, 实行分级建帐、专户专储的办法; 建立违反使用改制资金规定的责任追究制度, 并接受审计和财政监督。为加快推进产权制度改革步伐, 要制定小型水利工程产权制度改革试行办法、小型水利工程产权制度改革实施意见等规范性文件, 进一步规范产权改制行为、协调各方利益关系。对将进行产权制度改革的小型农田水利工程, 县级水行政主管部门或集体经济组织要确保信息公开, 接受用水户监督, 并采用公众听证会制度实行民主管理。

同时, 为确保产权改革后小型农田水利工程的收益稳定性, 建议大力推行合同制供水, 促进水价形成机制改革。

3.3.5 充分发挥乡镇水利站对稳定小型农田水利工程产权制度改革的重要作用

乡镇水利站是小型农田水利工程最直接的管理者, 同时也是小型农田水利工程产权制度改革的重要一环。乡镇水利站要以全面推进小型农田水利工程产权制度改革为契机, 按照“强化公益性职能、

提升公益性服务水平”的要求, 通过调节各方关系、调整社会管理与公共服务职能, 努力营造“以乡镇水利站专业技术为依托、以村集体与农民合作经济组织为基础、以农民自办服务为补充”的多种经济成分、多形式、多层次的服务体系, 进一步促进小型农田水利工程产权制度改革。

参考文献:

- [1] 水利部发展研究中心. 基层水利发展的现状、问题与对策研究 [R]. 2009.
- [2] 水利部发展研究中心“基层水利”调研组. 我国基层水利改革与发展调研报告 [J]. 水利发展研究, 2009 (7).
- [3] 基层水利发展的现状、问题与对策研究课题组. 基层水利改革和发展的困境与对策 [J]. 水利发展研究, 2009 (8).
- [4] 钟玉秀, 陈奇, 刘宝勤. 小型农田水利基础设施发展的困境与出路 [J]. 水利发展研究, 2008 (8).
- [5] 陈小江. 2009 年中国水利发展报告 [M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2009.
- [6] 顾斌杰, 严家适, 罗建华. 建立与完善小型农田水利建设新机制的若干问题 [J]. 农村水利, 2008 (1).

(责任编辑 陈海燕)