

加快乡镇水利站改革与发展的思考

钟玉秀,刘宝勤,李 伟

(水利部发展研究中心,100038,北京)

摘要:近年,我国乡镇水利站已成为水利事业最薄弱的环节,亟待加快发展与改革步伐。在简要分析乡镇水利站历史背景和发展现状的基础上,深入研究现阶段乡镇水利站在机构性质、机构设置、职能界定、经费保障、人员队伍等方面存在的困难与问题,并从分类定性、理顺管理体制、创新发展机制、加大公共财政支持力度、优化人才队伍等方面提出相应的建议。

关键词:乡镇水利站;改革;问题;建议

Thoughts on accelerating reform and development of hydraulic station in small towns//Zhong Yuxiu, Liu Baoqin, Li Wei

Abstract: Recently hydraulic station in small towns has become the weakest part in hydraulic engineering, which need to develop and reform. Based on the brief analysis on the historical background and development situation of hydraulic station in small towns, it studies in deep the difficulties and problems, such as character, agencies, definition of function, funding and workforce and so on. It also give some recommendations on classification of qualitative, rationalization of the management system, innovating development mechanisms, increasing public financial support, optimizing workforce team and other aspects.

Key words: hydraulic station in small towns; reform; problem; recommendations

中图分类号:TV+F045.6

文献标识码:A

文章编号:1000-1123(2010)11-0050-04

乡镇水利站是最基层的水利机构,构成了基层水利服务的重要节点,保证了政府职能在基层的延伸,是农村水利发展的核心力量。当前,乡镇水利站生存和发展困难,管理和服务能力薄弱,已经成为水利事业最薄弱的环节。2009年我国全面启动了新一轮乡镇机构改革,乡镇水利站也面临着改革。本文对如何加快乡镇水利站发展与改革进行了初步思考。

一、乡镇水利站的历史背景

新中国成立后,党和政府十分重视农村工作,积极发展农业服务事业。人民公社时期,县级有关部门的农业科技人员开始到农村社队蹲点,搞样板试验,对水利建设、畜牧兽医、林业技术等进行业务指导。同时,在公社一级配备了包括水利员、农技员、畜牧员等在内的“八大员”,从事为各种农业生产服务的技术工作。这

些工作人员亦工亦农,基本上不脱离农业生产,为农服务所需建设经费由上级部门专项拨付,日常经费由集体支付,财政支出和运行成本相对较低。

改革开放以来,土地分散经营,农村水利建管主体缺位,农村水利严重滑坡。在这一新形势下,1986年国务院召开农村水利工作座谈会,充分肯定了一些地方创造性地设立乡镇水利站的实践,要求“凡水利工程设施较多的区、乡,原则上应有适当的机构和专门人员管理,作为县水利局的派出机构和人员”。同年劳动人事部、水利电力部颁发了《基层水利水土保持管理服务人员编制标准》,明确提出设立农村乡镇水利站,建立健全农村水利服务体制,并规定了乡镇水利站的权属、职责和编制。从此,乡镇水利站在我国广大农村逐步设立,几乎所有乡镇都组建了以水利站为主要形式的基层水利服务体系,并有力地推进

了农村水利工作的开展。但不可否认,乡镇水利站从诞生之日起,就面临着尴尬的生存环境:经费严重不足,人员超编情况严重,体制上“以条为主管理”与“以块为主管理”的争论和变动不断出现并反复发生。

进入新世纪,我国经济社会基本结束了以农养工、以农养政的时代,总体上进入“以工促农、以城带乡”的发展阶段,城乡一体化的历史进程对包括乡镇水利站在内的乡镇事业站所带来深远影响。特别是2000年农村税费改革以来,过去很大程度上依赖农民供养乡镇机构和农村公益性事业,不可能再按老路子运行下去。中央要求结合农村税费改革及各地实际,按照政事分开原则实施乡镇事业单位机构改革,不少地方对原有的“七站八所”等事业单位进行撤并或下放,形成综合性的农业服务机构,或者走企业化、社会化的路子。全

收稿日期:2010-01-21

作者简介:钟玉秀(1963—),女,教授级高级工程师,处长。

国有 60% 的乡镇水利站在这一时期被撤并或下放到乡镇管理。

从 2006 年起,全国彻底取消了农业税,我国农村改革进入了以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制为主要内容的综合改革阶段。2006 年《国务院关于做好农村综合改革工作有关问题的通知》对乡镇机构改革提出了总体要求,明确提出要改革和整合乡镇事业站所。2006 年《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》明确了基层农业技术推广机构承担的水资源管理和防汛抗旱技术服务等为公益性职能,强调各地可以因地制宜设置公益性农业技术推广机构,要求地方各级财政对公益性推广机构履行职能所需经费要给予保证,并纳入财政预算。根据上述要求,各地结合农业综合改革和农业技术推广体系建设,因地制宜开展了乡镇水利站改革。

二、乡镇水利站的发展现状

据不完全统计,全国约有 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,主要包括宁夏(占本行政区的比例为 100%,下同)、上海(98%)、青海(94%)、吉林(90%)等;约 36.7% 的乡镇水利站由乡镇管理,主要包括辽宁(75.7%)、天津(71.4%)、云南(65.6%)等;约 24.8% 的乡镇水利站被撤销或并入到乡镇农业综合服务中心(站),主要包括福建(60%)、重庆(54.2%)、浙江(51.5%)等。其他类型占 15.1%。在保留的乡镇水利站中,58.62% 为全额拨款事业单位,24.40% 为差额拨款事业单位,16.78% 为自收自支事业单位,0.20% 转制实施企业化管理;乡镇水利站职工中拥有职称人数占总数的 52.43%,以初级职称为主,占拥有职称人数的 54.09%,文化程度以高中以下学历为主,比重占 86.36%。乡镇水利站职工年均工资为

13 474 元,已经享受医疗保险、养老保险、失业保险的人数分别占 31.27%、27.19%、14.80%。

以江苏、湖北、甘肃为例。

江苏省出台了《省政府关于深化改革加强基层农业技术推广体系建设的实施意见》,明确“乡镇水利站不归并到综合性乡镇农业技术推广服务中心,单独设置”。江苏省水利厅《关于乡镇水利站改革有关问题的通知》,进一步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。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。所调研的两个县中,宿迁市宿豫区 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;南京市溧水县全部 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”管理体制。

湖北省出台了《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》和《关于乡镇水利站改革有关问题的指导意见》等,明确在江汉平原及其沿江滨湖地区由县(市、区)按流域(水系)整合组建流域水利管理站,作为县(市、区)水利部门派出机构,定性为公益性事业单位,经费纳入财政预算;在山区、丘陵地区的乡镇水利站转制退出事业编制序列,但是承担的依然是乡镇水利公益性服务工作,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),其履行公益性职能经费主要通过“以钱养事”机制解决。以钱养事,即 2004 年,湖北省在乡镇事业单位改革中率先实行的“政府采购,花钱买服务”。“以钱养事”补助资金逐年增加,从 2006 年每个农村人口平均 5 元增加到 2008 年的 15 元,并规定其中 10% 用于水利服务。目前全省 42 个县(市、区)按流域组建有 378 个水利管理站,山区、丘陵区设立有 2 175 个公益性服务岗位。所调研的两个县

分别是这两种模式的典型代表:潜江市地处江汉平原腹地,乡镇水利站改革后,撤销了原来的 14 个乡镇水利站,按流域设置了 10 个流域水利管理站,定性为公益性事业单位,为潜江市水利局的派出机构;宜都市属山地、丘陵区,乡镇水利站在乡镇配套改革中进行了机构转换和人员身份转换,机构性质由事业转制为企业,人员身份由事业单位职工转换为工人,单位名称由“水利站”改为“水利服务中心”,行政隶属关系在乡镇。

甘肃省出台了《关于印发甘肃省乡镇机构改革意见的通知》,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。但是目前很多乡镇水利站与所在乡镇的水管单位合并,不再保留单设机构,部分地区乡镇水利站名义上依然保留,与水管所是两块牌子、一套人马。如平凉市庄浪县 4 个灌区所在乡镇,酒泉市肃州区 19 个乡镇都设有乡镇水管站。水管站的人员为灌区的职工,工资由灌区发放,所承担职能基本上与灌区管理所一致。

三、存在的主要困难和问题

近年乡镇水利站发展受到广泛关注,各地在积极推动乡镇水利站改革的同时,加大了扶持力度,一些地方的乡镇水利站逐步走上了良性发展的轨道。但是总体来看,当前乡镇水利站生存和发展仍面临不少困难和问题,管理和服务能力与新时期农村发展和改革的要求有较大差距,突出表现在以下几个方面:

1. 定性不准、职能不清,乡镇水利站发展方向不明

当前乡镇水利站面临着办公条件差、工作效率低、人员结构不合理、职工待遇不高等问题,直接原因是乡镇水利站的定性不准。1986—2000 年间,我国乡镇水利站主要以事业单位的形式存在。自 2000 年农村税费改革之后,乡镇水利站性质发生了很大

改变:截至2008年,全国约有24.8%的乡镇水利站被撤并,15.1%实行企业化管理形式,还有约36.7%的乡镇水利站由乡镇政府直接管理,仅有23.40%的乡镇水利站仍保持为县水利行政主管部门派出机构的事业单位性质。而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。管理体制的不同,决定了乡镇水利站获得的各项经费拨付的不同,进而直接影响到乡镇水利站的运行成效。

乡镇水利站面临的困难,其根本原因在于职能不清。根据内外因的辩证关系,乡镇水利站承担职能的不同(内因),自然决定着与之相匹配的管理体制、站所性质的不同(外因);管理体制的差异,反过来又影响到职能的发挥。

“职能不清”首先表现在没有规定法定职能。纵观乡镇水利站发展历史,只有1987年水利电力部颁发的《基层水利、水土保持管理服务机构工作条例(试行)》对乡镇水利站的职能进行了规定。但该条例仅是一个部门规章,效力明显不足。同时,受到时代背景的约束,条例所提出的乡镇水利站职能以工程建设、管理和技术指导为主,与新时期乡镇水利站所肩负更多的公益性任务不相适应。直到2006年,才由国务院颁布《关于深化改革加强基层农业技术推广体系建设的意见》(以下简称《意见》),在中央层面上首次明确了基层水利组织承担的水资源管理和防汛抗旱技术服务属于公益性职能。但是,该《意见》并未涵盖乡镇水利站工作的全部,特别是对宣传贯彻水法、河道管理、工程管理、水土保持、水行政执法等方面的职能未能予以明确。职能不清,反过来又影响了乡镇水利站的性质、地位以及未来发展的走向,成为当前我国乡镇水利站发展陷入困境的根本原因。相比之下,《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》中明确了林业站“政策宣传、资源管护、林

政执法、生产组织、科技推广和社会化服务”等六大职能,赋予林业站在我国林业改革、发展以及生态建设中的重要地位,成为林业部门在乡镇机构改革中的“尚方宝剑”,为集体林权制度改革奠定了坚实的基础。

“职能不清”的第二个表现是公益性职能与经营性职能无法严格区分。乡镇水利业务综合性极强,绝大多数的乡镇水利事务都由水利站“一肩挑”,既要负责水资源管理、防汛抗旱技术服务等公益性事务,也担负着小型农田水利等工程设施的日常维修保养,公益性职能和经营性职能交织在一起,本就十分有限的人力、物力、财力被繁杂的维修保养事务所占用,致使公益性职能无法得到充分发挥,逐渐形成了乡镇水利站“什么都要管、什么都管不好”的局面。这种状态下,乡镇水利站的运行管理和维修保养经费都依赖各级财政拨付,很大程度上造成乡镇水利站存在“等、靠、要”的惰性思维,止步不前,懒于创新。一旦地方财政无法到位,乡镇水利站只能依靠中央财政,“有多少钱办多少事”,乡镇水利公益性服务质量将会大打折扣。

2. 机构设置不合理,乡镇水利站管理体制没有理顺

乡镇机构改革后,乡镇事业单位管理体制也作了相应调整,除国土、林业外,许多乡镇水利服务组织被下放到乡镇管理。但因未出台具体的管理制度,这些乡镇水利服务组织以乡镇政府管理为主,水利服务组织负责人任免、人员调配、工作考核由乡镇负责,人员工资调级、职称评定、档案管理由县水利(水务)局负责,造成人员管理与使用相分割的矛盾。一方面导致了乡镇水利服务组织管理出现脱节、缺位,乡镇水利服务组织不开业务、业务开展得如何无人检查督促,乡镇只管安排的“中心工作”是否完成,水利管理业务则认为是水利(水务)局的事,而县水利(水务)局只知交办的工作有无回音,平常工作

管不着,服务组织管理责任难以落实;另一方面造成乡镇水利服务组织工作安排不协调、不配合,乡镇事业人员无所适从。相比之下,基层林业站的管理体制就顺畅得多。2006年,国家林业局制定的《关于贯彻落实〈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〉的指导意见》明确指出:“县级林业技术推广机构由县林业行政主管部门管理,并接受上级林业技术推广机构的业务指导。乡镇林业工作站由县级林业行政主管部门垂直领导,在技术推广工作方面接受上级林业技术推广机构的指导。”

3. 经费保障不足,乡镇水利站的生存发展十分困难

乡镇水利站的收入主要来自三大块:财政拨款、水费提成和多种经营。问卷调查表明,目前全国近一半的乡镇水利站属于差额拨款或自收自支的单位,需要自筹经费维持运行,即使有些政策明确全额拨款的地方,由于实际财力问题往往也不能全部落实。水费计收标准低,而且主要用于工程维修保养和编外聘用人员的工资,特别是税费改革以来,水费计收难已成为普遍情况。养殖、渔业、种植等经营收入非常有限,而且不少地方早在过去集体管理时期就将小型水库等承包出去,承包期限长达20~30年,乡镇水利管理站自身很难见到效益。由于经费短缺,多数乡镇水利站基础设施、办公条件还很简陋,缺乏必要的办公设备、仪器,有的甚至无固定办公场地,更谈不上办公自动化和现代化。职工工资福利待遇明显偏低,问卷调查表明,乡镇水利站职工年均工资为13474元,远低于同期城镇人均收入水平,没有参与医疗保险、养老保险、失业保险的比例高达69%、73%和85%。由于经费缺乏保障,乡镇水利站需要将很大精力投入到维持生存上,严重影响自身职能的履行,更不用谈谋求长远发展,有不少职工需要在外兼职其他工作,在编不在岗的情况非常严重。

4. 人员结构不合理, 乡镇水利站服务能力相对薄弱

乡镇水利站工作任务重、待遇差、环境苦, 人才引不进、留不住, 能人“下海”, 尖子“跳槽”, 导致整个队伍普遍存在年龄结构偏大、文化程度和专业水平较低、技术人才青黄不接等问题。问卷调查表明, 大部分乡镇水利单位没有大专以上学历毕业生, 中专生也较少, 高中以下文化程度人员所占比重高达 86.36%, 拥有职称的人数仅占职工总数的 52.43%, 且大多以初级职称为主。由于人员结构和综合素质参差不齐, 乡镇水利站服务能力相对薄弱。

四、几点建议

1. 尽快将乡镇水利站定性为公益性服务机构, 实现公益性职能与经营性职能相分离

2009 年年初, 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》, 按照意见的精神, 借鉴基层林业站管理体制改革的成功经验, 在乡镇机构改革的大框架下, 积极稳妥地推进乡镇水利站体制改革。应明确将乡镇水利站作为政府水行政管理职能在乡镇层面的延伸, 定性为公益性服务机构, 履行水资源管理、防汛抗旱、水利科技推广、组织开展群众农田水利基本建设等公益性职能。对于乡镇水利站所承担的工程维修养护等经营性职能, 要加大改革力度, 将其与公益性职能逐步分离, 相关人员与水利资产(如果存在)也一并独立出来, 组建新的经营性服务机构, 作为独立于乡镇水利站事业单位的企业法人组织, 开展社会化服务。

2. 稳定并优化乡镇水利服务组织机构设置, 理顺管理体制

我国乡镇水利站自成立以来, 在农村税费改革、乡镇机构改革的大潮中经历了由“撤并与下放”到恢复建制的起起落落, 机构一直难以保持长期稳定, 农村水利事业时而由乡镇水

利站负责管理, 时而由综合性服务站或涉农工程技术混合站负责管理, 长期以来缺乏一套统一的制度体系以确保农村水利的工作成效, 严重制约了乡镇水利的进一步发展。因此, 必须尽可能稳定并优化乡镇水利站的机构设置, 建议将乡镇水利站定性为县级水行政主管部门的派出机构, 实行垂直领导, 人员配置与物资调拨全部由县级水行政主管部门负责, 人员与办公经费纳入县级财政负担。

3. 开展“以钱养事”机制试点, 探索政府购买服务的市场化途径

《意见》明确指出: “要积极探索农村公益服务的有效实现性质。鼓励发展多元化的农村社会化服务组织和农民专业合作社, 扶持社会力量兴办为农服务的公益性机构和经济实体。”事实上, 全国各地已在广泛探索社会化服务组织参与农村水利事务的模式, 如湖北等地实行的花钱买服务、养事不养人等做法, 深受基层欢迎。应该有时序地将“以钱养事”试点工作逐步推向全国, 结合各地实际情况进行调整, 不断探索由政府购买服务的市场化新路子, 增强承担经营性职能、实行企业化运作的维修养护队伍生存能力。

4. 加大公共财政对履行公益性职能的乡镇水利站的经费保障力度

乡镇水利站承担着农村水资源管理、防汛抗旱技术服务等公益性职能。加大乡镇水利站扶持力度, 推动乡镇水利站建设, 夯实水利事业根基, 需要中央和地方共同努力, 进一步加大工作和公共财政的扶持力度。建议由财政部、水利部、人力资源与社会保障部尽快联合下发《关于明确乡镇水利站经费核拨和管理的通知》, 明确乡镇水利站在编人员的工资应全额纳入县级财政预算, 养老保险、医疗保险等由县级财政统筹支付; 明确乡镇水利站办公费用, 由乡镇按近 5 年均值确定标准, 纳入县级财政预算, 统筹支付。地方财政条件较弱的县市, 可以多渠道筹资, 根据

财政状况分期逐年安排到位。

5. 建立人才培训和引进机制, 优化乡镇水利站人员结构

“五年内乡镇机构编制只减不增”是中央明确的乡镇机构改革必须坚守的一条底线。编制限制加上基层水利艰苦的工作条件, 决定了改善乡镇水利站的人员素质是一项长期而艰巨的任务。当前最直接也是最有效的途径就是加强在职职工的业务培训和内部管理。要广泛开展不同层面、不同规模、不同方式的水利站职工再培训活动。同时, 要强化乡镇水利站内部管理, 改革用人机制, 实行岗位责任制和全员聘用制, 由固定用人向合同用人、由身份管理向岗位管理转变, 按岗聘人, 竞争上岗, 并建立严格的目标责任制度, 在国家政策指导下, 探索符合市场经济规则、灵活多样的分配机制, 把职工收入与工作责任和绩效紧密结合起来, 充分调动职工工作的积极性。要逐步建立乡镇水利站人才引进和流动的长效机制, 研究制定政策措施, 吸引、鼓励大中专院校毕业生到基层水利单位工作, 在编制控制上对高素质人才适当予以放开, 不断优化基层水利队伍人员结构和整体素质。 ■

参考文献:

- [1] 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).
- [2] 水利部. 水利系统队伍建设调研报告[R]. 2005.
- [3] 水利部农村水利司. 关于乡镇水利站改革有关问题的通知[EB/OL]. http://www.chinaorg.cn/xnc/2007-09/19/content_5124343.htm.
- [4] 水利部. 湖北: 建立流域性基层水利管理站[EB/OL]. <http://www.wgwater.gov.cn/SLXY/ShowArticle.asp?ArticleID=338>.
- [5] 翟浩辉. 设置区域(流域)水利站是深化乡镇水利站管理体制改革的有益形式——对江苏、北京乡镇水利站建设情况的调查[J]. 中国水利, 2005(14).

责任编辑 张金慧