

加强/ 七大体系0建设 保障/ 十二五0农村水利事业健康发展

顾斌杰

(水利部农村水利司,北京 100053)

摘要:为了贯彻落实好中央的要求,全面推进农村水利事业健康发展,必须重点加强/ 七大0体系的建设,即:建立规划统筹建设的政策体系;建立政府主导、群众主体、社会参与的投入保障体系;健全农村水利管理组织体系;加快构建农业水权保障体系;建立科学的事权和产权体系;建立符合时代要求的小型农村水利行业管理体系;建立完善农村水利信息网络体系。

关键词:农村水利;水利规划;事权;产权;管理;水利信息化

中图分类号: S274 **文献标识码:** B

农村水利工程是农村发展、农业增产、农民增收的基础。在党中央、国务院和各级党委政府高度重视下,/ 十一五0期间,农村水利取得显著成效。突出表现在:农村人口饮水安全建设取得重大进展,已解决 2.1 亿农村人口的饮水安全问题;灌区续建配套节水改造取得明显成效,初步完成 30% 大型灌区更新改造任务;节水灌溉由试点示范到区域性推进,发展迅速,灌溉用水的有效利用率以每年 1% 的速度提高;小型农田水利建设迈出重要步伐,全国已启动 850 个中央小型农田水利重点县建设;农村水利管理队伍建设得到进一步加强,灌区泵站管理机构管养分离0进展迅速,用水户协会广泛建立。农村水利改革稳步推进,多种所有制的农村水利工程体系和群众参与、政府群众互动的运行机制正在形成。/ 十一五0期间农村水利的发展,为新农村建设、城乡协调发展以及农民持续增收作出了重大贡献,为我国粮食连年增产增收提供了保障。

2010 年是实施/ 十一五0规划的最后一年,也是谋划/ 十二五0规划的关键一年。当前各地正在编制农村水利/ 十二五0规划,谋划未来的发展,此时我们认真总结过去的经验,分析面临的新形势,研究未来发展的新办法,对于承上启下、继往开来、铸就辉煌意义重大。

中央高度重视农村水利的发展,2008 年中央十七届三中全会对今后农村水利工作进行全面部署,指出加强以农田水利为重点的农业基础设施是现代农业的重要物质条件,提出了用 3 年时间完成大中型病险水库除险加固任务、5 年内解决农村群众饮水安全、2020 年前完成大型灌区更新改造 3 个带时限的任务目标和加强水利建设 10 方面的工作。2009 年、2010 年的中

央农村工作会议进一步提出农村水利发展目标和推动农村水利的政策措施,中央的决定给今后农村水利的发展指明了方向、确定了目标、提供了支撑。

贯彻落实好中央的要求,全面推进农村水利事业发展,需要牢牢把握发展方向,加大投入,加快建设;需要把加强工程建设和改革管理体制相结合,把农村水利队伍建设和农村水利事业发展相结合,把解决现实的难点问题 and 建立长效机制相结合,在重点领域和关键环节下功夫;需要构建有利于科学发展的体制机制,以体制机制创新,解决制约发展的瓶颈,以改革的新突破,促进农村水利的新进步、新跨越。从全国来看,加快/ 十二五0农村水利的发展,重点要加强/ 七大0体系建设。

1 建立规划统筹建设的政策体系

农村水利规划是组织开展农村水利建设的主要依据,通过规划,不仅可以协调上下游、左右岸、当前和长远、需要和可能等各种关系,还可以摸清情况、明确任务、指导建设,统一有关部门在水利建设方面的步调,提高水资源和资金使用效率。但是有的地方对规划不重视,规划太空洞、太原则,不能作为实施的依据;有的地方规划目标过高,农村水利长期的建设任务期望在短短几年内完成,规划好看不好用;有的地方规划种类繁多,规划间又互不衔接,失去规划的统筹作用。更为突出的是:不按规划实施无人追究,规划任意变更无人追究、规划任务完不成无人追究。规划形同虚设,不能发挥对水利建设的指导作用,造成了重复投资、效益搬家、群众受益不均等突出问题,有的甚至引起严重的水事纠纷,影响社会的稳定。/ 十二五0期间,必须强化规划对水利建设的指导作用,用规划保证农村水利的有序进行,提高投资效益和群众受益均等化水平。一是提高规划的权威性。首先是提高县级农田水利规划的权威性,各

收稿日期: 201002014

作者简介: 顾斌杰(1963),男,博士,教授级高级工程师。

县(市)都要编制农田水利综合规划,经县(市)人大常委会或人民政府批准的规划要向社会公布,并作为开展农村水利建设和安排国家补助投资的前提条件和重要依据,不论资金来源和资金管理方式如何,工程建设和管理必须符合规划的基本要求,非规划内的工程不允许建设。二是要严肃规划编制、批准、实施和管理的程序。规划由县(市)政府组织相关部门编制,在编制过程中要通过听证会、公示等方式广泛听取群众意见,保证规划符合多数群众意愿。规划成果要经上级水行政主管部门审查同意,确保处理好上下游、左右岸之间的水资源的使用关系。在广泛征求群众意见,并经上级水行政主管部门审查同意后,县(市)政府批准规划,并颁布实施。批准的规划不能随意变更或中止,确需要变更应按规定程序办理。三是落实规划实施的保障措施。要建立部门之间规划资源共享平台,确保各部门共享规划成果;要探索农田水利工程进入和退出备案制度,兴建工程和报废工程要经过适当的报批程序,未批先建、未批先废等行为应得到纠正,确保规划落到实处。四是落实规划实施责任制。县(市)级人大常委会或政府批准的规划,是政府对社会的承诺,要定期对规划执行情况进行检查,执行好的县(市)要表扬奖励,执行不好的县(市)要追究主要行政负责人的责任。

2 建立政府主导、群众主体、社会参与的投入保障体系

我国农田水利工程数量多,建设和运行费用高,据测算,每年需要千亿元投入才能保障农村水利工程正常运行和农村水利事业的适度发展。投入严重不足问题一直困扰着农村水利事业的发展。特别是/ 两工0取消以后,农村水利投入缺口进一步加大,部分地区水利设施老化、效益衰减问题进一步凸现,已成为领导关注的重点、社会关心的热点、群众关切的难点。/ 十二五0时期必须建立稳定的投入体系,创新投入机制,保障农村水利事业的发展。

(1) 政府加大农村水利的投入,改革资金项目管理办法。探索财政预算中农村水利资金规模形成机制,要以政府批准的规划作为同级财政预算安排农村水利资金规模的主要依据,将弹性预算逐步变为刚性预算,改革财政资金农村水利专项分配办法,在规划控制的前提下,资金项目的分配实行/ 奖补结合、以奖为主0政策。将节水灌溉、小型水利工程运行管理费用纳入补贴的范围。分级进行绩效考评,奖优罚劣。

(2) 争取建立农村水利 30~ 50 年的低息(贴息)贷款。把基层政府、用水户协会、农民个人作为贷款对象,鼓励基层政府和群众通过政策性贷款发展农村水利,改善生产生活条件。

(3) 构建激励机制,吸引社会资本。按照/ 谁受益、谁负担,谁投资、谁所有0的原则,鼓励社会资金兴修农田水利工程。对于与农民生产、生活密切相关的村内工程,采取/ 民办公助0、/ 先建后补0等政策,调动农民投入参与积极性;将那些集体管不好、管不了的工程,通过承包、租赁和拍卖等方式转让经营权,盘活存量资产,以存量换增量,扩大农田水利投入;对于兼有公益性、经营性的大型农田水利基础设施项目,可采取收益权抵押等方式融资,扩大资金来源,加快发展速度。

3 健全农村水利管理组织体系

农村水利管理队伍机构庞大、人员众多,基层组织复杂,共有近万个组织和数十万管理人员。这支管理队伍长期以来吃苦耐劳、默默奉献,在生产一线承担着工程管理、防汛抗旱、水资源管理等繁重艰巨的任务,为我国农村经济社会的发展,农业增产和农民增收作出突出贡献。但由于乡镇水利站等水利基层单位机构撤并以及收入低、待遇差等原因,近几年来,农村水利管理人员流失严重,一些乡镇水利组织名存实亡,有些县级水利单位专业人员进不去、留不住,人才结构和专业结构不合理,难以承担组织开展大规模水利建设的重任。种种不利因素交织在一起,削弱了基层水利管理服务能力,影响农村水利的改革和发展。加快农村水利的发展必须加强农村水利管理服务组织的建设。

按照/ 巩固专业管理机构、健全乡镇水利站、大力发展群管组织、进一步完善技术服务机构0的总目标,采取扎实有效措施,推动农村水利服务体系向组织性质多元化、服务功能全面化、服务体系网络化的方向发展。关键在以下 5 个层面上下功夫:对于县(市)水利局要增加专业技术人员,提高专业技术素质,装备必要设施,以适应大规模水利建设管理的需要;对于大中型灌区和泵站等专业水管单位,要科学界定管理单位的性质,严格定岗定编,积极推进人事和分配制度改革,实行管养分离,落实管理和维护经费,建立充满生机和活力的运行机制;对于乡镇水利站,要按片、流域或乡镇设站,把乡镇水利站作为县水利局的派出机构,在区域内履行水行政管理和服务职能,人员及工作经费纳入县财政预算;对于群管组织,要尽快制定农民参与管理的法律或政策,确定群管组织法律地位,大力开展必要的技术培训,进一步提高管水能力,结合工程建设有计划地建设必要管理设施,进一步加强用水户协会服务能力建设;对于勘测、设计、施工指导等技术服务组织,要制定采取政府购买服务、提供财政补助等相关政策,支持勘测设计和施工指导等技术服务开展,在政府扶持下使这类组织逐步自我积累、自我发展、良性循环。

4 加快构建农业水权保障体系

水资源紧缺一直是制约我国农业发展的关键,随着工业和城镇化的发展,工业和城市用水无偿挤占农业用水的现象比较普遍,农业用水紧张的局面进一步加剧。在农业用水内部,也存在上下游、左右岸的用水矛盾。合理分配水权,加强农业水权保障体系建设,一方面限制其他部门非法挤占农业用水的行为,保护农业用水,保障农业可持续发展;另一方面可规范农业用水行为,奠定农业用水法治基础,保障农村社会稳定。

保障农业水权首先是合理分配农业水权,由政府或人大通过批准规划或颁布条例等方式,将水量从流域分配到区域,再通过发放取水许可证的方式,将区域用水指标分配给灌区等用水组织,然后通过灌区水量调度,将灌区水量分配到用水农户。农户遵照灌区规定,在一定期限内享有该部分水权所对应水量的使用、收益和处置等权益。

其次通过法规建设保障水权的落实。通过立法确定水资

源国家所有与农民合理使用的关系;确定/定额用水、超额加价0的节约用水制度;确定农业水权有条件有偿转让的机制,保证农业水权的合理流动,发挥市场配置资源的作用。

再有就是建立科学的农业水价形成机制与计量制度。坚持补偿成本0的定价原则,科学确定农业水价标准。按照/基本水费+计量水费0的方式收取水费。水价实行省(市、区)、地(市)、县(市)3级管理,在统一政策的原则下,按权限管理水价。供水价格可实行季节浮动价格。有条件的地区,逐步建立农业用水政府补贴制度,政府补贴基本水费,农业用户交纳计量水费。

5 建立科学的事权和产权体系

改革开放以来,农村水利工程管理体制和产权制度的改革取得显著成效,初步建立了中央、省、地、县、乡分级管理的事权体系和政府、乡村集体以及农户为主体的多元化的农村水利工程产权体系,在理清事权、产权关系上迈出了重要的一步,为解决农村水利深层次的矛盾开了一个好头。但是仍然有些问题认识不统一,工作进展缓慢,有些地方事权和产权不清、责任不落实,严重影响农村水利改革的深化,新制度的建立以及工程效益的发挥。随着农村改革的深入,农村新的治理制度的建立,农村水利改革已进入攻坚克难阶段,加快农村水利事权和产权体系的建立显得更加紧迫。

要根据工程规模的大小、工程覆盖的范围及重要程度,合理划分政府内部各级政府事权,划分政府与收益农户之间的事权,划分政府与社会其他成员间的事权。小水库以上的水源工程、流量较大的输水工程、区域性的提水工程等重要工程由政府进行投资,管理上可实行国有水管单位直接管理、委托管理或实行承包租赁等方式,管理经费以政府承担为主;对流量较小的输水工程及小塘坝、小型提水站、机电井等小型水利工程,建立用水户协会,推行农民用水自主管理,充分发挥用水户协会在工程改造、工程管护、水量分配、用水管理、水费使用等方面的管理作用。政府采取/民办公助0/以奖代补0等政策支持用水户协会开展工程建设和管理。对小水窖、水池、水井等小微水利项目,农户所有并负责管护,政府定额补助建设经费并加强对农民的培训,发挥群众管护水利工程的积极性。

要把划分事权与落实工程的产权有效结合起来。在划分事权中落实产权,在落实产权中划分事权。要在充分征求群众意见的基础上,采用承包、租赁、拍卖、股份合作等多种方式,清晰产权。以农户自用为主的小型水利项目,归农户所有,由县级水行政主管部门统一监制,乡镇人民政府核发产权证。国家补助资金所形成的资产明确划归农民个人所有;受益农户较多的小型水利项目,在用水户自愿的基础上,组建用水合作组织,协商解决出工、出资及水费计收等事务。国家补助资金所形成的资产明确划归用水合作组织所有。村镇集中供水工程,以国家和集体投资为主修建的乡镇集中供水工程和跨村的水利工程,由乡镇水利管理站负责管理。经营性小型供水工程,组建法人实体,实行企业化运作,政府补助资金形成的资产,由乡镇水管站持股参与经营管理。受益范围广、政府为主投资兴建、政府组建负责管理的工程,政府所有、政府管理、政府负责

运行维护。

6 建立符合时代要求的小型农村水利行业管理体系

小型农村水利工程数量多、分布广,与群众生产生活联系紧密,管理形式与当地的文化背景和农村治理结构紧密结合,工程建设实行政府补助、农民为主的政策。这些特点决定小型农村水利行业管理工作的复杂性、艰巨性。近几年来小型农村水利行业管理工作取得显著的成就,推动了小型农村水利的发展,但是依然存在改革滞后,行业指导针对性不强、脱离实际等问题,必须不断研究新情况、解决新问题,按照/规划指导、群众参与、公开透明、责任落实、环境良好0的方向,加大改革力度,完善管理制度,努力建立形成新形势下,农村水利政策体系,促进农村水利跨越式发展。

县(市)是小型农村水利建设管理的主体,要把指导县(市)水利管理制度的建立作为政策制度建设的重点,在县(市)要推行以/遵循规划、群众申报、竞争立项、以奖代补、民主议事、群众管理0为主要内容的农村水利工程建设管理的/六步工作法0,引导县(市)建立规划指导、群众参与、政府群众互动为特征的项目决策新机制;要建立科学的小型农村水利建设管理制度。在总结大中型工程建设项目法人制、招标投标制、项目监理制成功经验的基础上,大力推行先建后补、以奖代补、定型设计等的做法,建立符合实际、规范、严谨、便于操作的建设管理制度,形成有小型农村水利特色、符合法规要求、区别于大中型项目建设管理的建设管理办法。

要完善建立健全占用农业灌溉水源、灌排工程设施的补偿机制。在做好水利工程确权划界工作的基础上,进一步明确补偿类别、补偿标准,占用补偿费收缴、使用与管理办法和相关配套政策,巩固农业抗御水旱灾害的能力。

要完善农田水利工程用地制度,实行差别政策:对于斗、毛渠以下由农民集体所有的工程,由村组集体内部协商工程用地问题;对于支(斗)渠以上由政府所有的工程,在确权划界的基础上,应将占地补偿费用纳入工程预算。对于个人自有工程,农民自己解决用地问题。

建立科学的行业管理体系的难点在于正确处理好发挥行业主管部门对行业发展的主导作用与调动有关方面建设小型农田水利工程的积极性的关系,理顺关系的基础是主管部门主动服务,下功夫抓规划,抓信息管理平台建设,抓管理制度的创新,逐步形成以县级农村水利规划为行动依据,以信息共享管理系统为平台,以小型水利设施进入和退出制度为基本行为准则的新型部门间的合作关系。

7 建立完善农村水利信息网络体系

农田水利工程点多面广,管理工作任务非常繁重,要确保工程建成管好、长期发挥效益,就必须有现代化的信息系统作支撑。目前,农田水利工程的信息化建设相对滞后,信息综合性应用平台建设尚未启动,信息化网络在覆盖范围和容量上还远远满足不了农田水利发展需要。为了提高水利管理能力和水平推动水利部门职能转变,运用信息化来武(下转第7页)

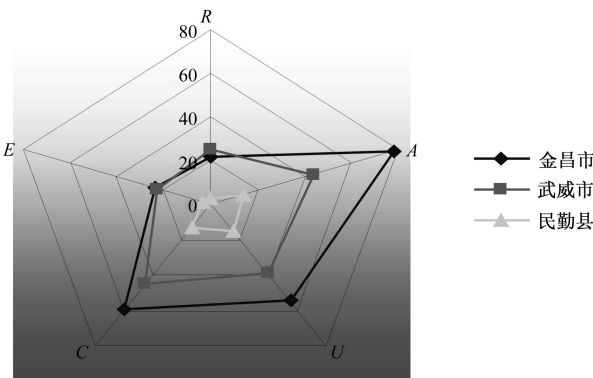


图 1 石羊河流域 WPI 与各分指数的雷达图

Fig. 1 Diagram and subIndex of WPI in Shiyang river

于上中游用水量增加,进入民勤的地表水量由 20 世纪 50 年代的 5.9 亿 m³ 减少到 2005 年的不足 1.0 亿 m³,同时由于自身需水规模的不断扩大,民勤盆地地下水开采量已达 5.2 亿 m³,超采近 3 亿 m³,水资源开发利用严重过度,致使民勤县的生态环境愈加恶化,形成恶性循环,使得 WPI 值非常低,说明民勤县现状水安全处于极不安全程度,民勤县生态恶化形势已十分严峻,若持续下去,民勤将有可能变成第 2 个“罗布泊”,严重威胁当地人民的生存,也将对整个区域的长远发展产生不利影响。

5 结 语

(1) 本文基于 WPI 概念模型及其在可持续发展背景下的各类环境、生态综合评价指标体系问题中的应用,提出将其应用到流域水安全评价指标体系的构建上,为建立普遍适用的流域水安全评价指标系统提供了一定的发展思路。

(2) 通过改进的 WPI 指数对石羊河流域的金昌市、武威市、民勤县的水安全进行综合评价,分别从资源(R)、途径(A)、利用(U)、能力(C)和环境(E)5 个分指数方面入手,并在此基础上进行了分析,结合我国实际找到了主要影响指标,结果表明该方法能较好地为经济发展和地区之间的水安全协调提供理论指导。

(3) 由于流域水资源类型的复杂性及不同流域水安全问题的差异性,因此,在对某一具体区域进行水安全评价时,上述指标体系中的具体评价指标可根据各区域的实际情况进行适当

的增减和调整,以得到更为客观、更能反映各城市水安全特征的评价结果。

(4) 在石羊河流域的应用证明了该指数能够清晰地反映威胁流域水安全的因素的具体特征,通过水安全分级的方法可以确定各城市水安全的级别,为制定水安全预警机制提供依据。

参考文献:

- [1] Sullivan, Caroline. Calculating a water poverty index[J]. World Development, 2002, (7): 1 195- 1 210.
- [2] Peter Lawrence, Jeremy Meigh, Caroline Sullivan. The water poverty index: international comparisons[R]. Center for Ecology & hydrology, Wallingford, United Kingdom.
- [3] 洪 阳. 21 世纪的中国水安全[J]. 环境保护, 1999, (10): 29- 31.
- [4] 贾绍凤, 张军岩, 张士锋. 区域水资源压力指数与水资源安全评价指标体系[J]. 地理科学进展, 2002, 21(6): 538- 545.
- [5] 张 翔, 夏 军, 贾绍凤. 水安全定义及其评价指数的应用[J]. 资源科学, 2005, 27(3): 145- 149.
- [6] 畅明琦, 黄 强. 水资源安全理论与方法研究[D]. 陕西: 西安理工大学, 2006.
- [7] 贡 力, 靳春玲. 西北地区生态环境建设和水资源可持续利用的若干问题[J]. 中国沙漠, 2004, 24(4): 513- 517.
- [8] Using the Water Poverty to monitor progress in the water sector [R]. Wallingford, UK: Research Report of Center for Ecology & Hydrology, 2002.
- [9] 王顺久, 李跃清, 丁 晶. 基于指标体系的水安全评价方法研究[J]. 中国农村水利水电, 2007, (2): 116- 119.
- [10] 宋冬梅, 肖笃宁, 张志城, 等. 石羊河下游民勤绿洲生态安全时空变化分析[J]. 中国沙漠, 2004, (5): 335- 342.
- [11] 汪 杰, 王耀琳, 李昌龙, 等. 民勤绿洲水资源利用中的问题与节水途径[J]. 中国沙漠, 2006, (4): 103- 107.
- [12] 佟长福, 史海滨, 李和平, 等. 基于灰色关联分析的鄂尔多斯市水资源承载力评价[J]. 节水灌溉, 2009, (11): 43- 45.
- [13] 李仰斌, 畅明琦. 水资源安全评价与预警研究[J]. 中国农村水利水电, 2009, (1): 1- 4.
- [14] 翟国静, 苏永军, 畅金元, 等. 区域水资源承载力计算模型[J]. 中国农村水利水电, 2009, (5): 38- 41.
- [15] 沈 燕. 模糊综合评价方法在区域水资源承载力研究中的应用[J]. 节水灌溉, 2009, (9): 17- 19.

(上接第 3 页) 装、改造传统农田水利管理势在必行。

推进农田水利信息化建设,要增强 1 个意识:把农田水利信息化建设作为提高抗御水旱灾害的重要措施,与水利工程建设同时规划,同时建设,同时验收;实现 2 个目标:建设布局合理、功能齐全、高度共享的水利信息综合采集体系,基本满足水利业务应用需要,县以上涉水部门要实现跨业务系统的协同应用,显著增强社会管理与公共服务的信息化水平;完成 3 个转变:从信息技术驱动向应用需求带动转变、从信息资源分散使用向共享利用转变,从局部单一发展向整体全面推进转变。推进农村水利信息化建设一定要采取以用促建、以建带用,通过运用促进网络建设,以网络的发展带动实际运用,逐步成为管理工作少不了、离不开的工具。

农村水利使命光荣,任务艰巨。党中央和国务院对农村水

利高度重视,广大农民群众对农村水利寄予厚望。让我们全面落实科学发展观,开拓创新,锐意进取,扎实工作,努力开创农村水利工作新局面,为发展现代农业、建设社会主义新农村作出新贡献。

参考文献:

- [1] 胡学良,李燕妮. 湖南省小型农田水利工程建设与管理现状及对策[J]. 中国农村水利水电, 2008, (10): 58- 60.
- [2] 周晓平, 郑垂勇, 陈 岩. 小型农田水利工程产权制度改革动因的博弈解释[J]. 节水灌溉, 2007, (3): 54- 57.
- [3] 董秋华. 农村饮水安全工程长效管理机制的思考[J]. 中国农村水利水电, 2008, (9): 84- 86.
- [4] 许 燕, 施国庆. 土耳其的灌溉发展及其管理[J]. 节水灌溉, 2009, (11): 56- 59.