

# 论四川省“民办公助”小农水建管机制

王 华,唐峥嵘

(四川省农田水利局,610015,成都)

关键词:小型农田水利;民办公助;建设管理;机制;四川省

中图分类号:S27

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2011)21-0050-02

四川省在小型农田水利重点县建设中,以机制创新为抓手,以“民办公助、先建后补”为突破口,以财政补助资金为引导,以农民、农民用水户合作组织和村组集体为载体,变政府主导为政府引导,变农民被动建为农民自主建,实现建设与管理并重,投资与投劳并举,努力破解小型农田水利工程建设与管理难题。通过上述措施,四川省调动了农民群众的积极性,小农水建设管理工作收到了良好的成效。

## 一、“民办公助”小型农田水利的建设管理机制

### 1.竞争机制

四川省开展了县村角逐,将项目锁定在积极性高、建设条件好、工程效益明显、管护机制完善的地区,充分发挥了竞争的杠杆作用和富聚效应,带动了各方面的积极性。

①村级层面的竞争。项目实施主体对确需选择专业施工队伍施工的工程,采取民主推荐、公开比选、竞争谈判的方式,公开、公正、公平地确定施工队伍。营山县积极推行施工队伍“准入制”,由项目实施主体自主选定,激发了广大群众参与建设与管理的积极性。

②县级层面的竞争。通过自愿申报、现场陈述、专家评分、公平比选等程序,在全县内选择群众基础好、干部

能力强、基础条件优的项目村实施。

③省级层面的竞争。四川省水利厅、省财政厅采取“公开条件,演讲答辩,专家评审,择优入围”办法,组织省财政评审中心、省水科院、四川大学等相关单位的专家,根据20项评分办法,对124位县委、县政府主要领导的现场陈述进行综合评审,现场打分确定2009—2011年3年重点县建设的72个项目县。

### 2.建设机制

在重点县建设中,四川省坚持“政府引导、群众主体”的原则,县、乡、镇抓群众发动、规划编制、机制创新、统筹发展、责任落实,用水户协会、村组、农户自主申报,政府和有关部门对工程“怎么建、怎么管”等问题采取“指导不拍板、群众说了算”的做法,并将开展水利工程体制改革作为申报项目建设的先决条件,实行“先建设,再验收,后补助”,让群众自主建设、自主监督、自主管理,调动了农民全程参与的积极性。

### 3.投入机制

重点县建设能否实现3年总体目标,投入是关键。四川省以财政资金为引导,通过资金整合、集中投入、整体推进,全方位推动重点县建设。

①建立集中投入机制。改变以往分散的安排方式,坚持资金集中投放。省财政厅积极协调、归并和整合本级资金,2009—2011年筹集近12

亿元资金用于重点县建设。各市县也加大投入,2009年、2010年平均每县财政投入分别达670万元、785万元。

②加大整合资金力度。在统一规划的前提下,四川省以重点县建设为平台,努力调动部门的参与积极性,整合各级各类涉及农田水利建设的资金,统筹安排,集中使用,各负其责,各尽其能,优势互补,形成合力,努力形成各级各部门齐抓共管、共同推进的良好局面。据初步统计,2009—2010年的重点县建设,四川省整合各类涉农资金37.32亿元。

③积极引导群众筹资投劳。在广泛征求群众意见的基础上,通过“一事一议”,坚持“大干大支持,小干小支持,先干先支持,不干不支持”的原则,引导群众由“要我干”变为“我要干”。2010年,引导农民自筹和投劳折资达6.03亿元。

### 4.管护机制

2000年以来,四川省积极试点和推广农民用水户协会参与灌溉管理。截至目前,全省共建立农民用水户协会3540个,协会管理灌溉面积71.45万 $\text{hm}^2$ ,占全省有效灌溉面积的28.3%。参与农户367.92万户,参与人口1321.97万人。其中在民政部门注册的有1208个,管理灌溉面积32.47万 $\text{hm}^2$ ,参与农户165.6万户,参与人口573.2万人。农民用水户协会的建立,使政府改造的末级渠系工程明确

收稿日期:2011-08-31

作者简介:王华,高级工程师,局长。

了产权,解决了管护主体缺位、水费计收难等问题。

## 二、“民办公助”小型农田水利建设管理机制的特点

### 1.增强竞争意识 变分钱为争钱

四川省彻底消除各县坐等项目的惯性思维,省水利厅、省财政厅出台了竞争立项的相关文件,明确了竞争立项的程序和要求,变分钱为争钱,激发了各县的积极性和创造性,全省3年共124个县参与公开、有序的竞争。此举实现了竞争立项的公平效益。

### 2.增强主体意识 变被动为主动

四川省根据财政部、水利部《关于实施中央财政小型农田水利重点县建设的意见》,对重点县项目全面推行“民办公助”。各重点县以村组集体、农民用水合作组织(农户)为项目的建设主体,突出了农民的主体地位,增强“国家补助,自己干自己的事情”的主人翁意识,切实转变农民群众在项目建设中的角色,农民变袖手旁观、不闻不问为主动参与、积极投入、出钱出力。此举实现了主体转移的潜能效益。

### 3.增强能动意识 变压力为动力

四川省改变了过去模式化的财政投入形式,实行“先建后补、以奖代补”。村组集体、用水合作组织(农户)自建项目,财政直补;村组集体、用水合作组织竞争性谈判或其他方式确定的施工队,财政直补村组集体或用水合作组织后由村组集体或用水合作组织将资金支付给施工队。增强了村组集体、用水合作组织(农户)资金统筹的责任感和完成任务的紧迫感。此举实现了力量转化的迸发效益。

### 4.增强服务意识 变包办为指导

四川省人民政府办公厅《关于以民办公助方式推进财政支农项目建设的意见》强调财政支农项目不能由政府部门包办一切,要把事权交给农民群众,各重点县以小型农田水利补

助资金项目为契机,切实转变自身职能。农民的事情农民做主,农民要干什么由农民决定,农民怎么干由农民说了算,相关部门加强项目规划、项目实施、项目管理、建设标准、质量要求的指导。此举实现了职能转变的放权效益。

## 三、“民办公助”小型农田水利建设机制存在的问题与不足

### 1.“民办公助”补助范围小

四川省绝大多数县群众筹资投劳比例在30%左右,筹资投劳比重较大;部分县因地方财政能力有限,配套有难度。中央在对地方的补助上,经济发达地区和欠发达地区没有区分,中西部地区的财政配套压力较大。

### 2.“民办公助”实施主体尚不够规范

部分用水户协会会长由村干部兼任,这种做法在现实中有一定的合理性,有利于协会运行,初期可减少改革阻力,但从长远看,由于利益的驱动和目标取向的不同,容易造成水费被截留挪用和缺少监督,限制协会自主能力的发展,导致回到传统的老路上去,丧失群众信任。

### 3.“民办公助”群众组织难度大

根据小型农田水利工程的特点,农民是建设和管理的主体。但由于取消“两工”后,“一事一议”筹资筹劳机制与群众参与小型农田水利建设衔接不到位,投入主体变得不明确,群众思想难统一,基层干部在执行“一事一议”政策方面缺少经验,民主管理意识不强,加上农村劳动力外出务工多,常导致“一事一议”组织难度大。

## 四、对策及建议

### 1.完善“民办公助”的建管机制

以“民办公助”方式推进小型农田水利重点县项目建设,按照四川省人民政府办公厅《关于以民办公助方

式推进财政支农项目建设的意见》的要求,坚持农民全过程参与,充分调动农民的积极性,切实加强以“民办公助”方式推进小农水重点县项目的操作管理,包括项目申报、项目审查、项目实施、项目验收、资金管理和项目管护等,积极探索实践,不断完善推广,发动群众全过程参与建设与管理。

### 2.加大“民办公助”的扶持力度

农民用水户协会要加强自身能力建设,积极参加水行政主管部门和灌区管理单位组织的政策、技术及业务知识培训,提高业务技能和综合素质。要加强协会内成员的培训和管理,提高业务水平和管理能力。为农民用水户协会的组建、发展创造有利条件是政府的职责,要加强与发展改革、价格、财政、民政、农业和政策研究等有关部门的沟通与协调配合,在政策、资金、技术等方面给予扶持。

### 3.提高“民办公助”的补助标准

从实际出发,建议将群众自筹比例由30%左右降低到20%~15%,同时针对地区之间经济发展程度,采用不同的补助标准。

### 4.用好“民办公助”的相关制度

充分领会把握和用足用好各项强农惠农政策,推广组建农民用水户协会,坚持“民办公助”“以奖代补”“户办水利”等行之有效的做法,规范健全“一事一议”制度,向群众宣讲小农水重点县建设的有关政策,调动广大干部群众的积极性。 ■

参考文献:

- [1] 陈小江.总结经验 强化措施 扎实推进小型农田水利重点县建设[J].中国水利,2010(23).
- [2] 赵鸣骥.统一认识 真抓实干 确保如期实现小型农田水利重点县建设目标[J].中国水利,2010(23).
- [3] 王爱国.加快农田水利建设 夯实国家粮食安全的水利基础[J].中国水利,2011(15).

责任编辑 张金慧