

中央财政支持中型灌区节水配套改造情况及对策分析

吴洪伟¹, 杨旖旎²

(1. 财政部国家农业综合开发办公室, 100820, 北京; 2. 农业部规划设计研究院, 100125, 北京)

摘要: 中央财政安排专项资金用于支持重点中型灌区续建配套和节水改造, 为改善我国农业生产条件、提高农业综合生产能力、节约水资源和改善农业生态环境发挥了重要作用。通过分析在资金投入和项目执行过程中存在的问题, 提出下一步引导地方加大投入、增加灌区自我积累投入能力、建立灌区良性运行长效机制等措施。

关键词: 农业综合开发; 中型灌区; 水资源; 节水

Analysis on the situation and countermeasures of water-saving facilities transform of medium-sized irrigation area supported by central finance//Wu Hongwei, Yang Yini

Abstract: The central government allocated special funds to support the key medium-sized irrigation area and water-saving transformation, to improve agricultural production conditions, and improve comprehensive agricultural production capacity, saving water and improving the ecological environment of agriculture has played an important role. By analyzing the capital investment and project implementation problems, the next steps to guide local increase investment, increase investment in irrigation capacity of self-accumulation, long-term mechanism to establish sound operation of irrigation and other measures.

Key words: comprehensive agricultural development; medium-sized irrigation area; water resources; water-saving

中图分类号: S274+F810.2

文献标识码: B

文章编号: 1000-1123(2011)22-0042-03

我国的气候、地理条件决定了农业必须走灌溉农业的发展道路, 中型灌区是农业灌溉体系的重要组成部分。据调查, 我国现有灌溉面积为 5 万~30 万亩 (0.33 万~2 万 hm^2) 的重点中型灌区 2 157 处, 设计灌溉面积约 2.15 亿亩 (1 433.3 万 hm^2), 有效灌溉面积约 1.55 亿亩 (1 033.3 万 hm^2), 约占全国有效灌溉面积的 17.5%。这些灌区大多建于 20 世纪五六十年代, 建设标准低, 配套不全, 且经多年运行, 老化失修, 损坏渗漏严重, 导致效益衰减。支持中型灌区进行节水配套改造, 对改善农业生产条件、提高农业综合生产能力、节约水资源和改善农业生态环境具有重要意义。

一、中央财政支持中型灌区节水配套改造情况

1. 加大投入力度 加快改造步伐
为全面推进中型灌区节水配套改造, 1997 年起, 中央财政农业综合开发安排专项资金, 由国家农业综合开发办公室和水利部共同组织实施, 开始了有计划、大规模的中型灌区节水配套改造。截至 2010 年, 共安排中央财政农业综合开发资金 36.17 亿元, 扶持了 433 个重点中型灌区节水配套改造项目 (以下简称中型灌区项目), 共衬砌防渗干支渠道 17 446 km, 改造、配套及新建水源渠首和渠系建筑物 46 137 座。其

中: “十五”期间 (2001—2005 年) 中央财政农业综合开发资金累计投入 8.72 亿元, 扶持了 114 个中型灌区项目; “十一五”期间 (2006—2010 年) 中央财政农业综合开发资金累计投入 24.73 亿元, 扶持了 309 个中型灌区项目。“十一五”期间的投入和扶持项目数均为“十五”期间的近 3 倍, 投入力度明显加大, 改造步伐明显加快。

2. 完善相关政策 确保资金到位

近年财政部围绕地方财政配套资金、自筹资金和投入方式等, 不断完善相关政策。

一是降低地方财政配套和水利部门自筹资金比例。为减轻地方财政

收稿日期: 2011-11-08

作者简介: 吴洪伟, 调研员。

配套和水利部门自筹压力,自2008年起,财政部将中型灌区项目中央财政资金、地方财政配套资金和水利部门自筹资金比例由原来的1:0.6:0.6,调整为全国平均1:0.5:0.5,2010年又进一步调整为1:0.48:0.48。

二是取消了部分县级配套任务。为落实2009年中央1号文件“自2009年起国家在中西部地区安排的病险水库除险加固、生态建设、农村饮水安全、大中型灌区配套改造等公益性建设项目,取消县及县以下资金配套”的精神,财政部决定自2009年起中西部地区中型灌区项目的地方财政配套资金全部由省级及市级财政承担,县级财政不再承担配套任务;对水利自筹资金比例不作硬性规定,其中县级水利自筹资金不计入总投资。

三是开展了“地方先行投入”试点。为调动地方的积极性,确保地方财政配套资金、自筹资金及时、足额到位,2007年起,财政部在部分中型灌区项目中实行“地方先行投入”试点,即第一年度先用地方配套资金进行项目建设,在规定时间内经对地方配套资金到位情况进行核查通过后,第二年度一次性拨付中央财政资金。实践证明,“地方先行投入”的方式对激励和促进地方财政和水利部门及时、足额落实配套资金,保证项目按计划建成,发挥了积极作用。

3. 密切配合协作,严格资金和项目管理

各级财政和水利部门分工负责,配合协作,努力提高中型灌区项目和资金管理水平。一是统筹项目布局。在中型灌区项目选择上,两部门共同坚持项目要位于农业综合开发县(区、市),项目受益区已经或准备列入农业综合开发中低产田改造项目区,使灌区改造和中低产田改造紧密结合,力求做到同步建设实施、同步发挥效益。二是严格资金和项目管理。按照有关规定,财政

部门对资金实行专人管理,专账核算,专款专用,并按灌区隶属关系实行县级或地级报账制,提高资金使用的规范性、合理性、有效性;水利部门对项目实行项目法人责任制、项目和资金公示制、招标投标制、工程监理制,提高工程质量,避免“豆腐渣”工程。

4. 综合效益显著,管理模式不断创新

根据对已完成项目和在建项目测算,中型灌区项目综合效益明显。一是改善了农业生产条件,增强了抗灾能力。通过渠道衬砌、改造、配套及新建水源渠首和渠系建筑物等,新增灌溉面积1120万亩(74.67万 hm^2),改善灌溉面积2440多万亩(162.67万 hm^2),明显改善了项目区农业生产基本条件,增强了项目区农业抗御旱灾的能力。二是提高了农业综合生产能力。通过提高灌溉保证率及其他综合措施,项目区年新增粮食、棉花、油料等主要农产品生产能力约18亿 kg 。三是节约了水资源。通过推广渠道硬化防渗技术、新型高效节水灌溉技术,提高渠系水利用系数等,节约灌溉用水约46亿 m^3 。四是改善了生态环境。通过节约灌溉用水,减少了地表水引用量,加大了河流下泄水量,对改善生态环境发挥了明显作用。

同时,在中型灌区项目建设中,始终坚持项目建设与创新管理并重,引进参与式灌溉管理模式,积极引导农民组建农民用水户协会,实现自我管理、民主管理,探索中型灌区项目长期发挥效益的有效途径。

二、面临的问题

1. 地方财政和灌区管理单位在支持中型灌区改造投入上存在依赖中央财政的倾向

国家审计署对辽宁等8个省(自治区)2009—2010年中型灌区节水配套改造项目审计结果表明,部分省

份地方财政配套资金落实情况较差,如甘肃省2009年和2010年立项的5个中型灌区节水配套改造项目,地方财政应配套2190万元,少配套1350万元,占应配套的62%。这不仅反映出地方财政在支持中型灌区改造投入上存在依赖中央财政的倾向,也反映出支农工作中地方政府存在依赖中央政府的倾向。部分地区水利部门自筹资金落实情况较差,如辽宁省东港市、铁岭县2009年立项的2个项目,水利部门应筹集的1041万元资金均未到位,其中包括灌区管理单位自筹资金。这反映出灌区“以灌溉养工程”的良性循环机制还没有真正形成。

2. 中型灌区节水改造工程建设进度缓慢

由于前期工作不充分、初步设计不合理、批复进度缓慢等问题,工程建设进度缓慢,财政资金有闲置现象。从国家审计署对辽宁等8个省(自治区)2009—2010年中型灌区节水配套改造项目审计结果看,2010年7月,甘肃省永登县农发办收到省农发办2010年切块中型灌区项目资金660万元,其中中央资金500万元,截至2010年12月,该项目初步设计尚未批复,工程未实施,造成660万元资金闲置;2010年4—10月,河南省武陟县收到2009年中型灌区项目资金1101万元,其中中央财政资金990万元,省级财政资金111万元,由于前期工作不充分,截至2010年年底,该项目仍未开工建设,资金闲置8个月。这反映出地方有关部门对前期工作重视程度不够,需采取有力措施加快工程建设进度。

3. 农民用水户参与中型灌区改造建设和运行管理的程度较低

原则上,中型灌区骨干工程的建设、改造和运行维护主要由政府和灌区管理单位投入;灌区小型工程的建设、改造和运行维护主要由受益集体和农户投入。但在实际工作中,农民

用水户参与中型灌区改造建设和运行管理的程度较低,农民自愿投入工程建设和维护的劳动量逐年减少;部分项目完成改造后,由于工程维修管护跟不上,几年后又出现效益衰减的情况。这反映出国家在支持中型灌区改造的同时,应当发挥和依靠农民互助合作组织的力量,参与建好、管好、用好灌区。

三、下一步工作措施

1.继续执行引导投入的政策,促进地方财政足额落实配套资金

从实际出发,财政部已将中型灌区节水配套改造项目地方财政配套资金比例下调到可承受范围内。加强中型灌区节水改造,提高农业综合生产能力,是中央和地方的共同责任,要求地方财政安排一定配套资金,不仅有利于增加投入,而且有利于引导地方政府重视灌区工作。为此,财政部将严格执行三项政策。一是继续推进“地方先行投入”试点工作。对新立项项目,第一年主要使用地方配套资金进行项目建设,中央财政只拨部分资金或者不拨付资金,由地方先行投入资金进行项目建设;剩余中央财政资金,视第一年地方配套资金到位情况确定拨付进度。二是根据已建项目情况安排新项目。对已批准立项的项目配套资金足额到位、工程建设质量好、能按时竣工验收的省(自治区、直辖市),优先安排新项目;反之,暂缓安排新项目。三是要求地方财政部门主动做好工作。地方财政部门要进一步加强与水利部门的配合协调,在主动参与项目管理各环节的同时,也要切实承担落实配套投入的责任。

2.推进灌区管理体制改革,增加灌区自我积累投入能力

各级财政部门要积极配合水利部门,推进中型灌区管理体制改革,重点做好两方面工作。一是深化灌区

管理单位内部改革,降低运行管理成本,对已纳入改造建设规划的中型灌区,要通过定岗定员,推行全员劳动合同制和承包经营制,解决人浮于事问题,降低管理成本,将水费收入中用于养人的钱更多地用于养工程,逐年积累资金配合国家改造投入。二是改革水费计收方式,保障灌区合理收益。要合理核定灌溉水价,推行按量计费并由用水户协会组织收费,确保工程运行成本得到补偿,灌区经营有合理收益。总之,要通过增收节支、节本增效等措施,使已改造的灌区不再吃老本,使准备改造的灌区具备一定的自我积累投入能力。

3.提前竣工项目检查时间,加快中型灌区节水改造工程建设进度

自2011年开始,国家农开办提前了对部门竣工项目综合检查时间,将部门项目的综合检查时间和方式与地方农业综合开发项目统一起来。对于中型灌区项目,由原来立项第4年进行综合检查提前到第3年,比原来提前了1年时间。此项改革虽然加大了施工难度,提高了工程设计要求,但将进一步缩短工期,有利于增强项目建设单位的责任心和紧迫感,督促地方有关部门更加重视项目前期准备工作,加快项目审批和资金拨付进度,避免资金闲置,提高资金使用效益。

4.鼓励农民参与灌溉管理,建立灌区良性运行长效机制

2006年10月,水利部、财政部有关部门联合印发了《农业综合开发中型灌区节水改造项目全面推广农民用水户协会实施方案》(办农水〔2006〕174号),将农民用水户建设作为实施灌区改造的重要配套措施。工作目标是:2007年及以后立项的项目,改造完成后3~5年内,农民用水户协会管理的灌溉面积要达到设计面积60%以上;2006年及以前实施的项目,在4年内使协会

管理的灌溉面积达到设计面积50%以上。目前这项工作进展顺利。通过加强、培育和支持项目灌区农民用水户协会建设,解决多年来灌区建设和管理中责任、权利、义务界定不清,效率低下的问题;更多依靠农民互助合作力量,使中型灌区改造这件千家万户想干而一家一户又干不了的好事办得更好更实;通过推行“参与式灌溉管理”,建立灌区良性运行长效机制,实现灌区和谐发展。

5.进一步加大投入力度,加快中型灌区节水配套改造步伐

党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》第三部分“推进农业现代化,加快社会主义新农村建设”指出,农村基础设施建设要以水利为重点,大幅度增加投入,完善建设和管护机制,推进小型病险水库除险加固,加快大中型灌区配套改造,搞好抗旱水源工程建设,完善农村小微型水利设施,全面加强农田水利建设。2011年中央1号文件提出,到2020年基本完成大型灌区、重点中型灌区续建配套和节水改造任务。为了贯彻落实中央精神和要求,今后将进一步加大对中型灌区节水配套改造的投入力度。除大幅度增加中央财政资金用于中型灌区节水改造的总预算外,进一步提高单个项目投资标准,根据灌区实际需要,核定总投资和中央财政补助标准,力争到2020年基本完成重点中型灌区节水配套改造建设任务。

参考文献:

- [1] 中国农业综合开发年鉴编辑委员会. 中国农业综合开发年鉴 2009[M]. 北京:中国财政经济出版社,2010.
- [2] 国家农业综合开发办公室,水利部. 全国重点中型灌区节水配套改造建设规划[R]. 2010.

责任编辑 田灵燕