

一定的无序性和盲目性,造成资源浪费,环境破坏。另外有些新农村建设也出现规划不够明晰具体,不重视整体规划等问题。

2、对策分析

(1)加强基础设施建设。通过对政府、金融机构和国内外企业等多方筹集建设资金增加对农村的投入,逐步建立合理、稳定和有效的农村基础设施建设资金投入机制。同时,国家通过直接补助资金和原材料或“以奖代补”等方式鼓励和引导农民对公益设施建设投资投劳,充分调动农民群众积极性来改变农村面貌。另外,国家要加快建立全社会参与的激励机制,鼓励各种社会力量投身农村基础设施建设,加快新农村建设步伐,扩大乡村旅游影响。

(2)完善产业政策,提高农村产业带动力。为了营造新农村建设与乡村旅游业发展的良好环境,应大力培育农村合作经济组织,将分散的农户、村庄和市场有机衔接,制定农村产业发展标准,并注意研究市场新需求,及时开发适销对路的产品,提高农村产业带动力。

(3)加强规范化管理,提高人员素质。为了使新农村建设与乡村旅游有条不紊地开展,政府必须建立和完善领导体制,各部门分工负责,协调管理,建立健全乡村旅游规范的服务体系,规范和指导价格标准和家庭接待标准。另外,政府须加大对农村教育工作的资金投入,对农民进行多方面的培训并定期进行评估,提高农民综合素质。规范化管理和农民素质的提高对于新农村建设管理民主、乡风文明的要求尤为重要,而且对提升乡村旅游档次意义重大。

(4)突出特色,统一规划。乡村旅游和新农村建设发展过程中应依托所处地域的自然、人文等方面的优势,以生产发展、生活宽裕、乡风文明、环境提升为目标,走特色发展之路。与此同时,乡村旅游开展时要重视乡村生态环境的保护,防止对生态环境和景观的破坏,给新农村建设带来负面影响。乡村旅游规划须密切结合当前新农村建设的要求进行统一规划,只有两者规划相结合了,才能减少乡村旅游发展与新农村建设中的摩擦,防止重复建设与资源浪费。

【参考文献】

- [1] 林毅夫:新农村建设“三农”政策延续新发展阶段需要[EB/OL].<http://news.qq.com/a/20060307/001049.htm>,2006-03-07.
- [2] 付桂生:新农村建设与城镇化的辩证关系及其互动探析[J].小城镇建设,2007(1).
- [3] 李丽辉:2011年中央财政“三农”实际投入达10408.6亿元[EB/OL].http://www.gov.cn/jrzq/2012-01/08/content_2039095.htm,2012-01-08.
- [4] 张荣楠:我国人均GDP超4000美元后需转变国家盈利模式[EB/OL].<http://www.chinanews.com/cj/2011/09-14/3325024.shtml>,2011-09-14.
- [5] 季红:我国农村经济发展方式转变的路径选择[J].武汉理工大学学报,2011,24(3).
- [6] 吴文新:试论休闲的人性意蕴和境界[J].自然辩证法研究,2004(4).
- [7] 戴斌:2010年中国旅游经济运行分析与2011年发展预测[M].中国旅游出版社,2011.

探索小型农田水利 ——基于湖北省51个

张世旭
(武汉工业学院 湖北)

【摘要】小型农田水利工程建设、管理及维护是农村水利的一项关键性工作。如何建设好、管理好这些基础设施工程,实践表明必须改革工程的建设体制、创新建设和运行的管理机制,并辅之以合理的法律保障。本文从产权机制、方法机制、法律机制几个层面,根据引导规划、民主参与、建后管护、法律监管的程序探索小型农田水利工程管护机制的新思路。

【关键词】小型农田水利 管护 机制 对策

农田水利关系广大农民生产生活,关系水资源优化配置和节约利用,关系国家粮食安全。而小型农田水利工程又是和农民联系最为密切、农民受益最为直接、农业增收最为明显的民生工程,因此加快小型农田水利工程建设,是一项事关全局的重大战略任务。然而,目前我国现有的小型农田水利工程存在着诸多问题和矛盾,概括起来主要表现在工程结构毁损、新建资金短缺、管理维护失灵等方面,而管护机制上的滞后与失灵又成为了这一系列问题的关键之所在。加强小型农田水利基础设施建设的着力点应该在于,明确小型农田水利的公益性质,发挥政府主导投资及管理的作用,加快建立小型农田水利建设和管理新机制。

一、小型农田水利管护方面存在的问题

1、管护主体缺位,产权机制不明

实行家庭联产承包责任制之后,乡镇、村集体的功能逐步下降,大多数原本归集体管理的小型农田水利设施的管理流于形式,存在产权不清、责任不明、有人建设、无人管理的现象。由于管护主体的缺位,管理机制的不健全,致使公益性设施财政支持缺乏,略带经营性设施很难实现良性发展,并且出现了“国家管不到、集体管不好、村民管不了”的现象。近年来新建的一批水利设施大多数投入则集中在具有代表性、政绩性的主体骨干工程上,而对于相关配套设施及管理维护方面的投入相对较少,即重主体轻配套、重新建轻管理。由于新建的小水利工程产权不明,缺乏管护意识,尚未明确具体的管护责任,形成了只建不管、管用脱节的局面。对于具体的小农水工程项目来说更是存在严重的管护问题:一是项目多方管理,实际都没有管到位;二是项目无人监管,项目管理失控;三是项目重复安排,资金监管难到位。这些都造成了管护主体的缺位,严重影响了水利工程的各方面效益。

2、管理方式不当,运行效率低下

2002年税费改革之后,国家取消了“两工”和各项费用,村委会丧失了收取“共同生产费”的权限,这也大大降低了村委会参与管理村级事务的能力,缺乏稳定收入来源的村委会,无法筹集足够的经费来进行小农水设施的管护与新建,而国家倡导的农民自发形成用水协会的实际作用往往不及村委会,很难达到切实有效的管理效果,造成了地方政府主导的村级代管模式失效。在实地调查中,广大村民对“小农水”管理问题上最有争议的就是水价问



管护机制新思路

乡镇组织的调查

李文晓 许凌云

武汉 430023)

题,乡镇政府以及村委会将一些灌溉用小型水利工程移交给村民成立的用水协会。用水协会上接政府,下接村民,成为小水利运行的关键一环,但实际中,村民对用水协会的定价并不满意,而用水协会考虑到日常维护成本以及部分新建成本定价较高,造成了村民的用水矛盾。并且,大多数农民用水协会运作不够规范,管理水平较低,协会工作经费缺乏,又收不到足够的水费,没有稳定的经费来源,工程维修养护缺乏必要的资金,没有建立起良性运行的长效机制(韩俊 2011)。而对于其他一些小水利工程则严重缺乏管理,由于年久失修根本无法发挥其应有的防洪、灌溉作用。再者,村委会将部分可供发展养殖业的山塘、小水窖委托给专人管理,由于其经营性强,受委托方难免为例经济利益忽视生态及社会效益,大大影响了其防洪抗旱的功效,不合理的养殖导致水质变差,水资源污染严重,村民矛盾不断,运行效率低下。

3、管理人员技术缺乏,管护机制失灵

虽然部分水利工程(小型泵站、附属配套设备、小型引水闸等)设有专人管理,但是管理人员多为象征水利部门或村委会委派的亲戚或熟人,管理人员素质较为低下,并不专业。一方面,由于上级主管部门以及普通村民对小水利管理的重视程度不高,导致管理报酬较低、管理资金不到位、日常管理任务较轻,管理人员缺乏管理的积极性;另一方面,管理人员缺乏专业培训,知识水平有限,管理技术滞后,不能及时发现这些小水利工程存在的安全隐患及病险问题,未能及时有效进行整治,进一步加剧了小水利工程的老化实修,功能衰减,难以维持工程的正常高效运转。最近几年以来,乡镇水利的发展基本上呈现工作人员多、编制少、支出大于拨款的现象。在乡镇机构改革的大环境下,很多水管站、水利站都被撤销或者合并,对小型农田水利工程的发展产生了严重的影响,在建立和完善技术服务体系的过程中遇到了很大的阻碍(刘竹梅, 2012)。

此外,最为关键的便是小型农田水利工程的管护机制没有完善,新建时主要是政府组织、出资,农户投劳出力,建设过程缺乏有效的监督管理,工程建设不规范、工程质量很难保证,建成之后由于产权不明,没有合理明确维护责任,工程年久失修、效益大大下降后也没有形成及时有效的保修维护机制,最终严重影响了小水利工程建设功效。

二、创新小型农田水利管护机制

1、明晰权责分工,完善产权机制

小型农田水利工程作为支撑农业发展的最为基础的项目,承担着提供社会公共产品和服务的功能,对保障农民增收、农业增产、国家粮食安全具有重要的基础保障,因而具有广泛的公共性和准公共性,各级政府理应成为“小农水”工程的主要投资和管护方。国家的投入、管理、监督力度直接决定了“小农水”设施的数量和质量,并且县乡政府在小型农田水利设施管护方面处于主体地位、肩负主要职责。县乡政府,作为与小农水关系最密切的政府层级,理应承担小农水设施新建运营管理维护的主要责任,并且有效合理地对小型农田水利设施进行管护,而不能只建不管,建管脱离,权责不一。

针对小型农田水利工程“国家管不到、集体管不好、农民管不了”的问题,应遵循“谁投资、谁所有、谁受益、谁管理”的原则,严格界定各类农村小型水利设施的产权,落实管护责任主体,由重建轻管向建管并重转变。发展农民用水合作组织是解决小型农田水利设施建设的公共性和农户家庭经营的个体性矛盾的重要途径。要按照“民建、民管、民有、民营”的模式,逐步把农民用水合作组织培育成为用水和管水主体,赋予农民用水合作组织灌溉工程自主管理职权,建立群管为主、专管为辅,专群结合的新型农田水利服务体系。

2、创新运行模式,完善方法机制

(1)构建引导规划机制。小型农田水利建设是一项长期性、受益性民生工程,政府要对小型农田水利建设的程序作出合理化规定。对小型农田水利建设项目的申报、资金的筹措、劳工的组织、预期的效果、建后管护方案等合规性审查程序,项目资金拨付程序,资金使用程序及财务公开方案等都要做具体说明,使这个小农水工程建设更加合理化、规范化。所有程序的制定都要以文件等形式发给农民,使农民知道哪些程序由自己完成、哪些程序由政府负责办理。农民在政府规定程序的引导下,有序地投入到小型农田水利建设中来。使之实现以规划整合项目、以项目整合资金的最优模式,形成项目规划的长效机制。

(2)倡导民主参与机制。小型农田水利工程建设范围广、周期长、任务重大、影响深远。只有在政府的政策上引导、资金上拨付下,依靠农民群众投工投劳才能顺利完成。要把农民组织好、发动好,把项目建设好、管理好,必须建立和创新一种农民

表1 小型农田水利运营及管理模式表

工程类型	产权归属	运营模式	管理方式	资金筹集	备注
坑塘	1.村委会/村民所有	1、农副业(莲藕种植等)	经营者负主要管理职责,所有者负监管职责	经营者为主要投资人,政府给予适当补助	承包合同明确,注重在特殊季节下的灌溉与养殖的权衡调节
堰坝	2.村委会所有,村民承包	2.养殖业(养鱼、虾等)			
		3.灌溉自用			
集雨窖	村委会/村民	灌溉自用	所有者负主要管理职责	政府出资,村民投劳	——
机电井	村民	灌溉自用	村民自管	村民出资、投劳,政府补助	根据农民实际情况制定收费标准和补助措施
	村委会	按每亩10—15元标准收取灌溉费用	村委会负责管理	政府出资,村民投劳	
排灌站 提灌站	乡政府/村委会		政府专门部门管理	政府出资	
其他附属设施	村委会	——	村委会负责管理	政府出资,村民出劳	确保附属设施的完整良好,及时维修

自主建设和管理小型农田水利工程的新机制。其中包括:第一,参与项目规划过程,保证规划民主决策。因为不同乡镇地区结构、地理构造不同,小型农田水利工程的选址、建设规模、出资比例、投劳方案、管护模式等系统规划问题都要由村民自行组织参与民主决策,进而保证项目方案受益的公平性,效益的长期性。第二,参与项目申报过程,确保项目优质合理。在项目申报过程中,由农民自主决定申报哪些项目和实施项目的顺序等,有助于实现项目的建设后受益的公平性,真正体现村民的意志,防止部门代言,政府专断。第三,参与项目实施过程,确保过程高质高效。在小农水项目实施过程中,村民是工程劳动力的主要来源,通过投劳方式由农民自己承担部分低技术含量的工程,可以转移一部分农村剩余劳动力,增加农民收入。对一些技术要求比较高的项目,可在政府指导下,由农村集体经济组织和农民水产协会组织公开邀投,择邀专业队伍组织完成。通过农民自己参与工程建设,使他们成为建设主体,让农民对项目的质量问题、标准问题、工期问题、投入问题等进行有效监督与管理,从而为建后管护打下良好基础。第四,参与水价制定过程,确保价格公平合理。灌溉是小型农田水利工程的主要功能,确保灌溉用水有效合理,是村民最为关心的问题。用水价格又是村民感受最为敏感的一个因素,因此制定合理的用水价格需要广大村民的积极参与,通过民主协商,综合考虑各方面建设维护成本,广泛征求村民意见,制定出村民满意的价格,进而确保村民用水的公平合理,真正达到小农水的灌溉功效。

(3)管理机构改革机制。乡镇政府作为小型农田水利设施的主要管理主体,构建高效的管理机构和人员对于小农水利工程的管护至关重要。大力推进乡镇水利管理模式及其相应管理机构改革,甄选合格管理人员,有效合理地对小型农田水利设施进行管护是当务之急。因此,以乡镇政府为主体,要大力推进乡镇水利管理站及其相应管理机构改革,在精减低效管理机构人员的基础上,应适当增加专业大学生等高素质人员辅助管理。同时要加强对管理人员的技术培训,并且定期对管理人员进行技术考核和监督检查,提高管理意识,明确管理职责。

(4)完善后期维修机制。由于小农水工程建设年代久远,使用强度大,工程功能衰减或设备老化在所难免。在钟祥市的实际调查发现,目前不少地方的小水利设施出现故障时通常采用“发现问题—年度汇总—集中申报—资金下达—集中维修”的程序,对于工程故障设备或需维修的项目实行“捆绑式”申报。这样当一些规模小、维修资金量小但较为关键的小水利设施出问题后,很难及时有针对性地进行维护,导致后期维护资金的严重滞后,影响其功能的发挥。为此,要在乡镇水利管理单位(通常为水管站)设立水利设施管理专项资金,主要针对工程使用旺季故障维修使用,这样可以保证小农水利工程能够持续高效地发挥其应有的功能,保障农业生产,促进粮食增产。同时,还必须加强对管理专项资金的严格审查和监督,防止资金的挪用或贪污情况发生。此外还要加强小农水管理的财务透明度,定期向村民公开小型农田水利工程各项资金的使用情况,保障各项资金的高效用转,促使乡镇政府在小农水设施建设中切实承担起新建、运营、管理、维护的各项职责,真正提升小农水设施的管理质量。

(5)创新运营模式机制。由于小型农田水利工程类型较多,不同的工程类型不能采用“一刀切”的模式管理,而要针对不同

类型采取不同的管护模式,因地制宜。根据实地调查数据以及广泛采纳乡镇水利管理部门和广大村民意见,制定了新模式(表1)。

3、加强监督机制,完善法律保障

(1)加强对工程质量的监督。“小农水”工程质量的好坏关系到小型农田水利设施各项功效的发挥,关系到农业生产质量和粮食增收的保障,也关系到政府投资的有效性。因此,要建立起政府部门对施工单位、村民对施工单位、村民对政府的监督机制。首先是要对项目的建设管理进行监督,包括建立和推行项目公示制,让乡镇政府、农民群众明白各项工程的实施情况。其次要通过政府部门质量跟踪监督和严格项目验收等方式,强化对项目质量的监管,防止出现劣质工程。

(2)加强对工程资金使用的监督。工程资金的有效使用对于小型农田水利设施建设至关重要,加强对资金的有效监管,有助于降低工程建设成本,提高资金的使用效率。具体措施包括对各阶段的成本费用进行严格的预算、审批,制定资金使用计划,公示各项资金使用情况,确保广大村民的知情权,让资金在阳光下运转。

(3)加强小农水建设的法律监管。改革开放以来,我国制定并出台了一些与农田水利有关法规和政策,比如《水法》《水土保持法》等法律中的相关政策都是按行业线条式制定的,对农田水利虽有涉及,但不系统、不明确,难以有效规范和指导农田水利发展,大部分政策,权威性不够,需要提升法律效力。因此,需要在现有法律的基础上加快出台关于小型农田水利的法律法规,如《农田水利法》等,对我国农田水利的地位、作用、性质、投资机制、建设和管理体制、各级政府部门职责等作出明确规定。通过制定法律和地方法规,有针对性地对小农水的建设进行法律规范和约束,对不同的监管主体、利益主体的行为制定明确的规范。

三、总结

建设好、发展好小型农田水利工程是促进农业发展、农民增收、农村建设的重中之重,当前小农水存在的最主要的问题就是管护问题。本文在研究其问题的同时,针对现有的农田水利提出了新的监管机制,探索了新的管护模式,以加快我国农业的基础设施建设,从而带动农业的发展,切实服务于三农,提高粮食产量,保障国家粮食安全。

【参考文献】

- [1] 韩俊、何宇鹏、王宾:加快推进我国小型农田水利发展[J].中国经济报告,2011(7).
- [2] 胡学良:小型农田水利建设与管理需要四种机制创新[J].中国水利,2008(22).
- [3] 张文:浅析加快小型农田水利工程管理体制改革的[J].河南水利与南水北,2012(3).
- [4] 李俊峰、李恩瑶:探讨小型水利工程建设中面临的管理问题[J].科技与企业,2012(1).
- [5] 刘竹梅:小型水利工程管护中出现的問題与完善措施[J].北京农业,2012(7).
- [6] 韩俊:我国小型农田水利建设和管理机制:一个政策框架[J].改革,2011(8).