

建管并重 互利共赢

——安徽省定远县小型农田水利工程建管机制改革探索

张明清，梅正龙

(安徽省定远县水务局，安徽 定远 233200)

摘要：针对缺水易旱县情，安徽省定远县因地制宜不断探索总结出了一系列小型农田水利工程建管机制改革的成功经验和模式。“一金一费”调动社会力量参与小型农田水利工程建设管理、“两证一书”明晰产权事权激发改革活力、“两权”抵押贷款助推小型水利建设快速发展、“泵站串塘”打通农村水利“最后一公里”“三员四级”构建农村基层水利便民服务体系、“六化模式”着力走出农村安全饮水工程建设新路径。在归纳总结经验的基础上，分析了存在的问题，并提出了相应的对策建议。

关键词：小型农田水利工程；建设管理；机制改革；互利共赢；安徽省定远县

doi: 10.13928/j.cnki.wrdr.2017.11.016

中图分类号: S27(254)

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2017)11-0065-04

1 概 况

定远县位于安徽省东部，地处江淮分水岭北侧，地貌以丘陵为主，国土面积为 2 998 km²，辖 22 个乡镇，总人口近 100 万人。多年平均降雨量约为 940 mm，多年平均地表径流量为 6.72 亿 m³，属典型的缺水易旱地区。现有各类水利工程近 2 万处，其中塘坝 1.6 万口，中型水库 18 座，小型水库 307 座，大型电灌站 1 座，小型泵站 168 座。由于拦蓄水能力不足、降雨时空不均，农村安全饮水工程面临诸多困难，工程性缺水严重，全县 247 万亩耕地面积中，实际有效灌溉面积只有 170 万亩，原有岗岭地区的 70 多万亩耕地处于水利工程死角，缺水易旱成为制约经济和社会发展的最大瓶颈。

近年来，定远县认真贯彻落实中央和省、市有关文件精神，牢牢抓住小型农田水利建设和改革的黄金机遇，紧紧围绕“把水留住、把水连通、把水用活、把水管好”的治水思路，按照“产权有归属、管理有载体、运行有机制、工程有效益”的目标，不断探索实践，通过财政资金引领，撬动社

会资本，由单纯依靠政府向政府、市场“两只手”并用转变，逐步形成了“财政资金主导、社会资本积极参与、农民自愿投资投劳为补充”的多渠道多层次多元化的投入机制，大力推进农村小型水利工程产权制度改革和创新运行管护机制工作，积极探索“六化”模式，走出了一条农村饮水安全工程建设管理的新路。

水利改革以来，全县累计完成小型农田水利建设投资 5.87 亿元，其中县级财政资金 1.90 亿元，省级以上财政资金 2.18 亿元，社会投资 1.79 亿元。累计完成了 8 548 口塘坝扩挖、192 处 7 104 kW 的农村集体泵站更新改造、258 条 676.2 km 的沟渠清淤、142 座小型水库除险加固、15 处中小灌区改造，全县新增和恢复有效灌溉面积 36.3 万亩，有效灌溉率由原先的 61.4% 提高到 76.5%，农村水利基础设施条件得到极大改善，年增加粮食产量约 2 000 万 kg，年增加经济效益 7 600 万元。全县新建

收稿日期: 2017-09-19

作者简介: 张明清(1965—)，男，高级工程师，副局长。

规模自来水厂 16 个，解决 66 万人不安全饮水问题，农村小型水利工程建设和改革取得了显著成效。

2 主要经验做法

2.1 “一金一费”调动社会力量参与小型农田水利工程建设管理

在小型农田水利工程投资机制上实行“一金一费”，解决小型水利工程建设和管护资金问题。

“一金”，即水利建设奖补资金。坚持“先干后补、多干多补、考核奖补”原则，对群众和新型经营主体等自主建设的小型水利工程，由县财政按审计决算价的 2/3 予以补助。对于专项奖补资金的拨付，严格按照县水务部门拟定的小型水利工程改造提升实施流程进行操作。每年由投资者作为工程建设主体填报《小型水利工程改造提升实施申请表》申请建设，经村民代表同意后，由行政村上报当地乡镇人民政府，经乡镇机构签署意见后报所在地水利中心站审核，再上报县水务部门进行统一审批。水利中心站安排测绘人员对工程进行原始断面实地测量后，投资者方可实施工程建设。工程建设完工后，由工程所在乡镇机构组织初验，初验合格后报县水务部门会同财政部门对工程进行验收审计。投资者依据审计报告按照审计金额的 2/3 补助标准申请财政奖补资金。

“一费”，即工程管护补助经费，用于纯公益性小型水利工程管理养护的政府购买服务和直补社会投资自主建设小型水利工程。县财政部门从 2013 年开始每年安排不少于 800 万元专项资金，用于小型水利工程管理养护经费奖补。对小型水库等公益性的农村水利设施通过打捆招标的方式，交由专业化公司管护，年底经过考核验收，对符合标准的工程支付管护经费。对非公益性(有投资主体)的小型水利工程管护实行精准补贴，每个塘坝每年补助 1 000 元，小型泵站除每座按 3 000 元的标准补助管护费外，还按实际抽水电费 0.2 元/kW·h 的标准通过考核直接补助给投资管护主体。

通过财政资金的引领作用，广泛吸引和调动各种社会资本参与水利建设的热情，通过政府、市场联手发力，解决财政投入水利建设资金不足的问题。通过“一金一费”有力撬动了社会资本参与农田水利建设管理。

2.2 “两证一书”明晰产权事权激发改革活力

随着社会资本的不断注入，为了保持水利工程

的公益性、保护投资者的合法利益，按照“谁投资、谁所有、谁管理、谁受益”原则，积极开展小型水利工程“两证一书”(即所有权证、使用权证、管护责任书)管护改革，落实管护主体和管护责任。目前发放“两证一书”的工程共有 5 629 处，规定财政经费投入的 2/3 所有权归乡镇政府或村集体所有，投资主体投入的 1/3 所有权归投资者所有，投资者取得工程使用权并承担管护义务。“两证一书”抓住了改革的“牛鼻子”，让投资者吃了“定心丸”，激发了改革活力，使投资者有了合理的回报，投资的信心和积极性进一步增强。通过管护机制的改革和创新，改变了以前工程有人建无人管的现象，实现了国家和集体资产的保值和增值。

2.3 “两权”抵押贷款助推小型水利建设快速发展

“两证”的发放不能仅局限于法律认可作用，更重要的是要放大“两证”的效益。2015 年初，县水务局深入到农业合作社、用水协会、种粮大户、家庭农场等新型农业生产经营投资主体进行大量实地调研和走访，先后多次和县农业银行、县民丰村镇银行磋商小型水利工程“两证”抵押贷款相关事宜，大胆尝试，取得了突破性的进展。政府给予支持肯定、业务部门积极探索、金融部门密切配合，形成了一套切实可行的、接地气的抵押贷款办法。该办法明确规定贷款主要用于借款人与政府部门签订的协议或合同范围内的小型水利设施建设、农业生产经营或管护。小型水利设施所有权、使用权抵押实行登记制度，登记部门为县水行政主管部门，并出具他项权利证书或相关证明材料。银行部门按照 40%~70% 的使用权收益评估价值 + 不超过 20% 的所有权抵押物价值确定贷款额度，总贷款额度控制在 5 万~80 万元之间，贷款年利率为 8.265%，贷款期限不超过 1 年。这既缓解了水利工程资金短缺问题，还促进了投资主体继续扩大农业生产，有力地推进了水利建设和改革的进程，从而形成了社会投资建设小型水利工程，小型水利工程融资助推自主建设主体经营发展的良性循环，适应小型水利工程建管机制改革更深层次的需求。

目前，金融部门共向 66 个投资主体发放小型水利工程抵押贷款 2 830 万元。同时县水务局和县民丰村镇银行正在逐步简化贷款审批程序、放宽条件，县政府积极支持制定相关政策，比照“劝耕贷”模式，补贴部分贷款利率，减轻投资者负担，

进一步提高投资者的积极性。

通过农田水利设施“两权”抵押贷款融资,形成了多元化投入机制,实现了利益共享。社会投资者的有效管理,提高了农村水利设施的完好率和使用率,增加了蓄水量和灌溉面积,群众获取了农业灌溉保障,粮食增产增收;社会投资者通过抵押贷款缓解了资金短缺问题,投资农业综合经营开发获得经济效益;金融部门通过发放贷款获得利息收入;政府通过多元投入提高了小型农田水利建设标准,保障了粮食安全,从而实现了群众、社会投资者、金融部门和政府4方共赢的目标。

2.4 “泵站串塘”打通农村水利“最后一公里”

为有效解决水利工程死角问题,根据地形、地貌和水系特征,探索出1个泵站+压力管道+数个塘坝(水库)的“泵站串塘”建设模式,成功解决江淮分水岭地区缺水易旱问题。“泵站串塘”把星罗棋布的沟、渠、库、塘等水体和农田用管道连接贯通,形成数个面积为1000~3000亩的小灌区,利用泵站在丰水期适时提水补充塘坝,合理分配水资源,增加蓄水量。“泵站串塘”是定远县“把水留住、把水连通、把水用活、把水管好”治水思路的集中体现。通过压力管道实现了把沟、渠、库、塘、农田的连接贯通,通过泵站提取“花水”实现了“把水连通”;利用塘坝多次复蓄,提高了蓄水能力,实现了“把水留住”;工程投资者利用泵站在丰水期进行适时按需提水,并开展渔业水产养殖等经营活动,获取可观的经济效益,使有限的水资源得到高效利用,实现了“把水用活”;通过产权改革,投资者自主建设“泵站串塘”工程,并作为工程所有权人之一,负责工程建后管护,把投资者、建设者、管理者、使用者统一起来,解决了“建、管、用”分离的问题,做到了建管合一,实现了“把水管好”。2011—2016年全县采取社会投资模式共建设“泵站串塘”工程192处,解决了岗岭地区28.7万亩农田灌溉问题。计划“十三五”期间再建泵站串塘工程217处,彻底解决岗岭地区灌溉用水问题。同时通过引进社会资本组建成立了小型水利工程技术服务公司及“泵站串塘”工程技术服务协会,其运行1年多来,进一步提升了小型水利工程管理服务水平。

2.5 “三员四级”构建农村基层水利便民服务体系 小型水利工程从规划建设到管理都需要完善基

层服务体系建设,定远县按照“健全职能、完善机制、加强管理、提升服务”思路,重新优化整合,着力构建以“中心站水利员、村级水管员、用水协会会员”“三员”为主体,“县水利部门指导、乡镇水利中心站负责、村级水管员配合、农民用水者协会参与”的“四级”基层水利便民服务体系,成立6大水利水产技术服务中心站,并统一配备了办公设施、专业仪器设备等。通过对技术人员集中配置,改变了以前1个乡镇1名水利技术员单打独斗的局面,实现了水利工作重心下移、关口前移、“零距离”便民服务。在深入推进水利改革过程中,充分发挥水利中心站“基层服务,把好关口”的作用:一是维稳把关。与当地乡镇人民政府密切配合,调处群众之间、群众与社会投资者之间的各类矛盾纠纷,切实保障改革各方的合法权益。二是流程把关。严格工程申报建设程序,加强承包、管护合同和工程设计审查。三是质量把关。对小型水利工程建设标准和施工质量进行监管把关。四是资金把关。组织工程验收、审计,协助投资主体申请财政奖补资金。

2.6 “六化模式”着力走出农村安全饮水工程建设新路径

为解决全县农村人口饮水不安全问题,紧紧抓住国家实施农村饮水安全工程政策机遇,围绕“建得好、用得起、推得开、管得住”的目标,创新推行“六化模式”,成功走出了一条农业大县、财政穷县、人口大县农村饮水安全工程建设的新路,解决了60多万农村人口安全饮水问题。

2.6.1 推行全域化布局

按照“农村供水城镇化,城乡供水一体化”的建设思路,依托全县中型水库水源分布,科学规划水厂建设,共新建16处农村饮水安全工程,覆盖22个乡镇258个行政村。

2.6.2 推行市场化运作

创新建立以国家投资为引导、地方配套为辅助、社会投入为补充的多元化投入机制,坚持“谁投资、谁所有,谁经营、谁受益”,激发社会投资办水厂的热情,累计完成农村安全饮水工程投资3.9亿元,其中财政投资2.6亿元,社会投资1.3亿元。

2.6.3 推行项目化建设

将项目机制引入农村安全饮用水工程建设,建立项目建设目标管理考评体系,逐级细化量化目

标,推进工程建设。

2.6.4 推行企业化经营

成立农村供水工程管理总站,作为独立的事业法人单位,与外来投资者以股份制形式,组建水厂项目法人,明确各自股份比例,国家股份占50%以上,控股管理;企业和个人投资须得到工程投资总造价30%以上方可获得经营管理权,负责日常经营管理。

2.6.5 推行公益化服务

实行公益性入户价和公益性水价,在听证、公示的基础上,合理确定入户安装材料费和自来水价格,并免费将自来水接至农村中小学校、敬老院、孤寡老人、五保户、残疾人家庭、贫困户等特殊人群。

2.6.6 推行规范化管理

制定完善规章制度,约束水厂运行,利用远程监控技术对全县农村安全饮水工程相关指标进行在线监测,做到规范管理。

3 存在的问题及对策建议

3.1 农田水利建设上级财政资金投入有待加大

由于全县农田水利工程数量众多,群众投资办水利积极性高涨,需投入资金量较大,而省级财政每年安排资金数量有限,市级财政基本空白,每年都是县级财政兜底(每年县政府至少需拿出5000万元),压力较大。建议:加大省、市级财政奖补资金投入,减轻县级财政压力,适当加大市级财政投入,县级财政建立正常增长比例纳入年度财政预算,简化县级财政资金拨付程序。

3.2 “两权”抵押贷款政府支持力度有待加强

定远县推广复制的“两权”抵押贷款缓解了水利建设资金短缺问题,并有利于继续扩大再生产,但贷款年利率偏高(8.265%),投资者负担重,需政府加大扶持力度。建议:政府比照省政府“劝耕贷”政策,采取利息补贴50%的模式,进一步加大抵押贷款融资的政府扶持力度和扩大贷款规模,以达到良性循环。

3.3 小型水利工程质量和安全监管力量有待加强

定远县小型水利工程数量众多,点多面广,而工程的质量监管主要靠质量监督管理站和基层水利中心站负责监管,水利工程质量和安全监管的技术力量薄弱。现有基层水利中心站人员编制数太少。

建议:政府每年再适当增加技术人员招聘数量。

3.4 项目和资金整合力度有待加大

按照省政府要求,对于年度小型水利改造提升工程建设,由整合涉农涉水部门的项目和资金承担50%以上的建设任务,但在实际操作过程中,由于各部门都有各部门的相关规定和要求,而且项目申报和批准时间也不统一,因此项目和资金整合难度大,难以操作。建议:中央、省政府出台取消多头治水的投资政策,改为各部门干各部门的事,水利部门干水利的事。根源在上面,需要从源头修改。

4 结 语

几年来,定远县通过小型农田水利工程建设和管理体制改革,逐步建立了多元化的投入机制和自主筹资、政府奖补、自主建设、自主经营、自主管理的小型水利工程建管机制。小型水利工程建设和管理取得了显著成效,得到水利部和省、市政府的充分肯定。2011—2014年期间时任水利部副部长李国英曾3次来定远县调研小型农田水利建设和改革情况;2013年11月全省农田水利建设现场会在定远县召开;2014年8月全国农村水利工作会议在安徽省召开,定远县被选作为现场观摩县;全国多个省、市有关人员来定远县调研考察。在小型水利建设和管护机制改革中,群众通过小型农田水利工程产权制度改革获取农业灌溉保障,粮食增产增收;社会投资者通过农业综合经营开发获得了投资回报;财政投入资金提高了小型农田水利建设标准,保障了粮食安全,实现了群众、社会投资者和政府互利共赢的目标。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国务院. 农田水利条例[M]. 北京: 中国法制出版社, 2016.
- [2] 中共中央, 国务院. 关于加快水利改革发展的决定[M]. 北京: 人民出版社, 2011.
- [3] 中共安徽省委, 安徽省人民政府. 关于贯彻《中共中央、国务院关于加快水利改革发展的决定》的实施意见[Z]. 2011.
- [4] 安徽省人民政府. 关于深化改革推进小型水利工程改造提升的指导意见[Z]. 2013.
- [5] 安徽省人民政府办公厅. 关于印发安徽省小型水利工程投资、建设和管护改革实施办法的通知[Z]. 2014.

(责任编辑 陈海燕)