

# 内蒙古河套灌区实行统一管理的做法及成效

李根东, 关丽罡

(内蒙古河套灌区水利发展中心, 015000, 巴彦淖尔)

**摘要:**为提高灌区管理水平和效率, 内蒙古河套灌区加大管理体制改革的力度, 通过建立统一的管理体制机制、统一的事权分级体系、统一的信息化管理系统、统一的激励奖惩制度, 理顺了管理体制, 建立起了高效科学的运行机制, 实现了灌区工程建设管理的标准化规范化, 提升了管理能力, 促进了水资源优化配置、高效利用和有效保护, 专业机构的引入也带动了灌区科学健康发展。

**关键词:**内蒙古河套灌区; 统一管理; 成效

**Main practice and effect of unified management in the Hetao Irrigation Districts of Inner Mongolia//Li Gendong, Guan Ligang**

**Abstract:** In order to improve the management level and efficiency of irrigation districts, the Hetao Irrigation Districts has increased the reform of management system. According to establishment a unified management system and mechanism, unified authority classification system, unified information management system, and a unified incentive, reward and punishment system. The implementation of these measures has straightened out the management system, established an efficient and scientific operation mechanism, and realized the standardization and normalization of construction and management, strengthened the management ability, promoted the optimal allocation, efficient utilization and effective protection of water resources, and the introduction of professional institutions has also promoted the scientific and healthy development of irrigation districts.

**Keywords:** the Hetao Irrigation District in Inner Mongolia; unified management; effect

中图分类号: S274

文献标识码: B

文章编号: 1000-1123(2021)17-0035-03

我国对现代化灌区建设高度重视, 为河套灌区现代化建设提供了良好的政策环境。2019年中央一号文件要求, 推进大中型灌区续建配套节水改造与现代化建设。水利部《加快推进新时代水利现代化的指导意见》要求加快推进水利基础设施现代化, 以重大水利工程和民生水利建设为着力点, 完善大中小微相结合的水利工程体系, 推动水利设施提质升级, 构建系统完善、安全可靠的现代水利基础设施网络。近10年来, 内蒙古河套灌区中低产田改造项目按照“集中连

片、先易后难、突出重点、因地制宜、排灌配套”的原则, 以实施节水灌溉为重点, 围绕水利骨干工程, 通过渠沟路林田综合配套, 实现了废弃地重新利用, 耕地面积增加了10%左右, 全市共约45万亩(1亩=1/15hm<sup>2</sup>, 下同)中低产田变成了高产良田, 可种粮食的耕地由30%上升到90%, 真正做到了“藏粮于地”。

河套灌区水利工程实行统一管理、分级负责、骨干与田间相结合的管理体制, 但是, 现状灌区所有权、管理权、经营权分离不彻底, 灌区的

治理结构和监督机制不完善。主要表现在: 灌区管理单位、基层水利管理站、用水合作组织之间, 对现有农田水利设施的管理、维护、使用权限等依然存在产权不清、机制不活、职责落实不到位的情况; 水管单位管养一体、职责不清、经费混用, 管理效率不高, 人员结构庞大而臃肿, 工程运行成本较高; 管理与养护本质上同属一个机构, 使得管理资金与用于养护维修的资金界定不清, 加之管养职责不清, 遇到问题后, 责任不易落实, 易造成水利工程失修, 影

收稿日期: 2020-11-04 修回日期: 2021-07-16

作者简介: 李根东, 局长, 主要从事水利工程建设管理和经济管理工作。

响效益的发挥;经费混用,导致有限的资金主要用于养人,而维修养护经费严重不足,工程养护水平低。现状管理体制及运作方式已难以适应当前河套灌区现代化发展的需要。为此,近年河套灌区进行了管理体制变革,探究和实行统一的管理体制。

### 一、河套灌区管理体制概况

内蒙古河套灌区处于我国的正北方、黄河上游段“几”字弯顶端,黄河流经长度 345 km,总土地面积 1 784 万亩,现引黄灌溉面积 1 100 万亩,年引黄用水量约 48 亿  $m^3$ ,年排入黄河水量约 8 亿  $m^3$ ,是全国三个特大型和亚洲最大一首制自流引水灌区,也是国家和内蒙古自治区重要的商品粮油基地。

河套灌区工程管理体制架构为:灌区骨干工程中的总干渠、总排干沟、干渠、分干渠、干沟由内蒙古河套灌区水利发展中心(以下简称河灌水发中心)管理。河灌水发中心是灌区水利工程主管部门,直属巴彦淖尔市政府管理,为准厅级建制自收自支事业单位。河灌水发中心由中心机关及所属事业单位两部分组成,其中下属事业单位包括乌拉特、义长、永济、解放闸、乌兰布和等 5 个灌域分中心及总干分中心、排水分中心,各分中心下设供排水所、段。

河套灌区骨干工程中的支渠以及排水分干沟、排水支沟及以下渠(沟)道执行田间工程管理。其中,旗县区内的排水分干沟由旗县区政府管理,具体由相应水务局负责;其他渠(沟)由受益乡镇负责管理。田间工程运行管理以“政府牵头、部门指导、群众参与、因地制宜”为原则,以农民用水合作组织为主要形式,包括农民用水户协会、渠长负责制以及村社直接管理等方式,形成“协会+水务小组+用水户”三级参与管理的田间工程管理体制。

## 二、河套灌区实行统一管理的主要做法

### 1.注重创新发展,建立统一的管理体制机制

河灌水发中心为准厅级建制,下辖 7 个分中心;在各分中心之下,设置 65 个供排水所站;供排水所根据渠沟道段落及工程情况设置 165 个段,分别负责灌区总干渠、干渠、分干渠和总排干沟、干沟。各分中心、供排水所均为独立核算单位,段为管理所的派出单位,全系统实行三级财务核算(中心、分中心、供排水所)、四级管理(中心、分中心、供排水所、段)的体制。支渠和分干沟以下的灌排工程,由旗县水利局及 213 个农民用水户协会管理。

### 2.强化自主管理,建立统一的事权分级体系

一是优化工程建设管理。灌区内国管灌排工程建设、运行维修和管理使用的事权归各分中心,河灌水发中心承担监管职责,做到上下权责明晰,管理规范。

二是加强水资源统一管理。各旗县区和灌域分中心上报年度用水计划,河灌水发中心按照水利部黄河水利委员会和内蒙古自治区水利厅下达的用水指标,统筹安排全年用水计划,并逐级下达用水指标和时段、流量安排,全灌区统一执行河灌水发中心的水量调度指令。灌溉时段及全年结束后,将水量决算报表逐级上报河灌水发中心汇总。

三是强化财务运行管理。河灌水发中心农业水费采取“核定基数、包干使用、自求平衡、结余留用”和“先交费,后用水”的办法。具体是:各分中心、供排水所按照河灌水发中心年初下达的用水计划和水质,核定各直口渠预算水费,并下达至基层用水管理组织,然后分解到农户,据此计收水费。在水费计收过程中,严格执行收支两条线制度,用水组织将水费收

回后上缴管理所水费专户,供排水所、分中心逐级上缴到河灌水发中心。与河套农商行合作,为灌区 1 368 个供水单元(村社、用水协会等)开立对公账户,为农户办理水费专用卡,并匹配授信额度,实现非现金缴费,杜绝搭车收费和跑冒滴漏现象。多年来,河套灌区农业水费 100% 应收尽收。在财务管理上,河灌总局统一编制年度全口径财务预算,各分中心、供排水所根据河灌水发中心下达的预算,编制本单位的财务预算。河灌水发中心通过财务稽核和审计监控下属单位的预算执行情况。

四是推进人事规范管理。处级以上干部由巴彦淖尔市委任免,科级干部由河灌水发中心提出任免意见,报市人社局审核备案。对科级干部实绩考核、人员调动、干部职工抚恤、困难补助、带薪休假、工资审批发放、人员解聘等审批权限,由河灌水发中心统筹、分中心办理。

五是建立水价核定机制。灌区水价分为国管水价和群管水价两部分。国管水价由自治区价格主管部门和水行政主管部门联合审核批复。群管水价由市价格主管部门、水行政主管部门联合审核批复。全灌区实行统一水价。

### 3.建设“智慧灌区”,建立统一的信息化管理系统

立足实际,通过自主创新与技术攻关,实施“智慧灌区”建设,通过信息化手段提升灌区管理水平。一是建成覆盖全灌区的水利专网,通信系统覆盖灌区东西 250 km、南北 60 km,为自治区西部最大的行业 4G 网。二是完成灌区水情信息采集系统、业务应用与分析决策系统等信息化工程,实现全天候远程监测渠道水位、流量和工程运行状况。将灌区所有工程项目的规划设计、招标投标、质量安全、进度投资、验收交接等内容全部纳入应用系统,实现工程项目实时在线全过程监管。三是建设完成了内蒙古黄河流域水利信息化中心、跨盟市水权

转让监测系统数据中心、河套灌区水量调度中心,实现中心、分中心、供排水所三级用水统一调度。四是攻克引黄灌区多泥沙渠道自动化量测水技术难题,全面开展自动化量测水技术应用。目前,在国管渠道已建成自动化测流大断面83处,正在建设测流断面108处,计划2021年完成全部275处自动化测流断面建设,5年内完成2868处国管直口渠自动测流,预计可替代测流人员550名。五是加强与农业、气象、科技等部门的交流合作,实现信息化资源整合与数据共享。

#### 4.突出管理考核,建立统一的激励奖惩制度

建立统一的考评奖惩制度,调动单位、人员的积极性。在单位层面,制定工程、供水、水费、财务、资产管理等单项目标考核办法,强化重点工作考核,突出实绩、注重考核结果的应用。在人员层面,建立了后备干部数据库,制定《绩效工作执行指导意见》,以个人年度工作业绩作为主要依据确定个人绩效工资发放额度和是否提拔使用,奖优罚劣。

### 三、取得的主要成效

#### 1.理顺了管理体制,建立起高效科学的运行机制

灌区“统一管理”各项事务,体现了精简、统一、高效的原则,克服了职能交叉、政出多门、办事效率低下的弊端,有利于统筹全灌区水利事务,集中力量办大事,切实增强了管理的权威性和执行力,促进了灌区高效科学运行。

#### 2.提升了管理实效,实现灌区工程建设管理的标准化规范化

工程统一管理,发挥了集中力量争取项目的优势,形成了总体谋划布局、分区域建设管理的工作格局。一是河灌办发中心主要负责争取项目和资金。多年来,先后争取到灌区续建配套与节水改造、泵站改造、排水建设、水权转让试点、乌梁素海综合治理等重点项目,总投资200多亿元。二是分

中心负责项目实施,累计完成干渠衬砌1526km,沟道疏浚整治3713km,建筑物配套改造6300座,骨干建筑物完好率由54%提高到75%,骨干渠道输水能力提高15%~20%,年实现工程节水5亿~7亿 $m^3$ ,综合效益显著。三是在灌区2500km骨干渠沟、2994座骨干建筑物上,全面推行“管养分开”。制定了统一管理标准与规范,明确了管理主体和责任主体,实行标准管理与目标考核并重,有效扭转了水利工程“重建轻管”局面,保证了工程的建后管护和效益发挥。目前,河套灌区正在深入推进灌区及灌排泵站标准化规范化管理,准备利用3年的时间,将河套灌区创建成国家标准化规范化管理样板灌区。

#### 3.强化了管理能力,促进水资源优化配置、高效利用和有效保护

河套灌区地处干旱、半干旱地区,年农业引黄用水40多亿 $m^3$ ,生态用水、城镇用水也在逐年提高,水资源供需矛盾十分突出。实行水资源统一管理,提升了水资源的利用效率、效益和保护能力。一是坚持统一调度,适时供水,精准对接农业灌溉用水需求,实现了引黄水资源的优化配置、高效利用。二是通过水资源统一配置调度,提高了用水效益,促进了节约用水。三是实现了月(旬)调度计划与上级水调部门的调度计划衔接统一。四是统筹调度水资源,黄河流域出现枯水年份或季节时,在行政区域、灌域之间统筹调度水资源或错峰运行,有效缓减高峰期供水压力。五是统筹调配渠域(行政区域)之间、渠道上下游、左右岸的用水平衡,实现均衡受益。多年来,河套灌区农业灌溉用水适时保障,生态用水调控有力,实现农业增产、农民增收和生态环境友好,特别是乌梁素海水生态环境得到根本改观。

#### 4.引入了专业机构,带动灌区科学健康发展

采取社会化、市场化、专业化模式,引入专业机构,全过程参与灌区

管理事务。一是与银信部门合作,推进农业水费代收工作,进一步规范水费计收,促进水费公开透明。二是引入专业财会机构,加强财务运行管理,不断提高灌区依法理财、从严管财和高效用财的能力。三是开展与工程设计、咨询公司的多层级合作,对灌区工程建设、管理和运行、泵站维护等全过程咨询,进一步规范了工程建设管理行为。四是在人员招聘、考核等方面引入第三方服务机构,确保全过程公开透明。

### 四、结语

从河套灌区改革成效来看,各项措施取得了积极的效果,理顺了管理体制,提升了管理实效,强化了管理能力,促进了水资源优化配置、高效利用和有效保护,其经验可为其他灌区管理体制改革的提供参考和借鉴。但我国地域分布空间差别大,各个灌区的管理机制有各自的特点,在改革的过程中应根据各自的实际情况,因地制宜制定和施行改革措施,提高灌区的管理水平,实现水资源的高效合理利用。 ■

#### 参考文献:

- [1] 李笑雷. 内蒙古河套灌区土地利用变化对灌区水文过程的影响研究[D]. 杨凌:西北农林科技大学,2017.
- [2] 河套灌区:七级灌排体系保障粮食安全[J]. 中国水利,2019(19).
- [3] 刘海涛. 水务一体化进程中涉水部门间利益冲突及协调机制[D]. 长沙:中南大学,2007.
- [4] 邵自平. 采取切实措施落实“两费”是推进水管体制改革的关键——访水利部财务经济司司长张红兵[J]. 中国水利,2007(20).
- [5] 李学斌,等. 河套灌区水利工程管理体制改革的经验[J]. 中国农村水利水电,2003(3).
- [6] 高明云. 公益性水利工程运行管理的思考[J]. 水利科技与经济,2008(5).

责任编辑 韦凤年