DOI:10.3880/j.issn.1003-9511.2018.01.007

深化小型水利工程管理体制改革 助力农业现代化

陈 献[1,2]

(1.水利部发展研究中心,北京 100038;2.中国水利经济研究会,北京 100053)

摘要:针对一些地区小型水利工程由于工程体系不完善、权责不明确、管理不到位等问题,影响了小型水利工程供给质量和效率的发挥,制约了农业综合生产能力的进一步提高,进而在一定程度上影响了农业现代化发展的现状,提出必须推进小型水利工程供给侧结构性改革,不断深化小型水利工程管理体制、机制改革,加强工程建设与管理,保证其发挥正常的功能和作用,提高小型水利工程供给质量与效率,以适应农业现代化发展的新形势和新要求。

关键词:小型水利工程;管理体制改革;供给侧结构性改革;农业现代化

中图分类号:TV697 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-9511(2018)01-0024-03

党的十八大提出,我国坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。我国是一个农业大国,小型水利工程作为农业发展、农村生产中水利基础设施的重要组成部分,在改善农业生产条件、促进粮食生产方面发挥着不可替代的作用。推进农业供给侧结构性改革,是当前的紧迫任务,是农业农村经济工作的主线。抓住新时期大力推进农业供给侧结构性改革的新机遇,加快小型水利工程管理体制改革,不断提高小型水利工程供给质量与供给效率,有利于加速推动农业现代化发展。

1 小型水利工程与农业现代化发展

1.1 农业现代化的内涵

农业现代化一般是指从传统农业向现代农业转化的过程和手段,在这个过程中,农业日益用现代工业、现代科学技术和现代经济管理方法武装起来,使农业生产力由落后的传统农业日益转化为当代世界先进水平的农业,主要表现在生产条件现代化、生产技术科学化、生产组织社会化、生产环境可持续。本文重点关注农业生产条件现代化,即与农业生产密切相关的小型水利工程基础设施管理[1]。

1.2 小型水利工程在农业现代化中的作用

小型水利工程是水利基础设施的重要组成部分,大多以公益性为主,具有量多面广、涉及专业范围广、服务功能多、管理困难等特点,在抵御水旱灾害、保障饮水供水、灌溉排水、保护和改善生产环境等方面,在推进农业现代化发展中发挥着重要的作用。

a. 小型水利工程是促进农业生产发展、提高农业综合生产能力的基本条件。在我国,农业是第一产业,民以食为天,农业生产的发展首先是以粮食为中心的农业综合生产能力的发展,而农业综合生产能力提高的关键在于农村小型水利工程供给。小型水利工程是调控小区域内水文分布的重要基础设施,对于区域内减轻旱涝灾害、促进农业灌溉等有着重要的作用[2]。

b. 小型水利工程是提高农民生活水平与质量的重要保障之一。社会主义新农村建设的一个十分重要目标就是增加农民收入,提高农民生活水平,加强小型水利工程等基础设施建设与管理是其基本条件之一。小型水利工程规模虽小,但与广大农民群众的衣食住行紧密相关,小型水利工程供给质量和供给效率的发挥直接关系着农村生活环境的改善,影响着群众生活水平的提升,更是农村社会稳定、国家粮食持续增产的重要战略保障。

c. 小型水利工程是改善农村生态环境,促进生态文明建设的基本要求之一。建设社会主义新农村要实现村容整洁,就必须加强小型水利工程建设,统筹考虑水资源利用、水土流失与污染等一系列问题

作者简介:陈献(1963—),男,教授级高级工程师,主要从事水利政策研究。Email:zccx@waterinfo.com.cn

及其防治措施,实现保护和改善农村生态环境的目的。

d. 小型水利工程为我国农业结构调整提供支撑。城镇化是我国经济新的增长点,国家对城镇化建设越来越重视,也对农业结构的调整提出了更高要求。城镇化建设,需要更多农村人口从农村转移出来,大量农业人口需要从土地中脱离出来,这就对农村产业结构调整和农业经济生产力提出了更高的要求[3]。农业生产力的提高,需要提高粮食生产能力和发展规模化农业,这两方面都对小型水利基础设施的建设与管理有着很高的要求,即要求小型水利工程为提高粮食产量和发展农业规模化经营提供很好的支撑。

2 推进农业现代化对小型水利工程管理提出新要求

作为农业生产的重要基础设施,农业现代化发展新形势对小型水利工程提出了新的要求。随着土地流转规模扩大和新型农业生产经营主体发展壮大,迫切需要通过农业供给侧结构性改革,探索建立与集约化、专业化、组织化、社会化的现代农业经营体系相适应的小型水利工程建设管理机制,更好地发挥小型水利工程效益,促进农业稳定发展[4]。

2.1 农业综合生产能力提升,要求构建完善的小型水利工程体系

提高农业综合生产能力是农业发展的一个重大战略问题,是新时期农业和农村工作的主题,也是社会主义新农村建设的重要物质基础。2011 年中央 1 号文件将水利改革发展放在了首要位置,强调要大兴农田水利建设,补齐农田水利短板,夯实农业基础,提高农业综合生产能力。水资源是农业生产物质循环的介质和动植物生存生长的基本条件,也是农业综合生产能力的构成要素。水利工程是调配水资源的重要载体,通过修建水利工程并加强运行管理调度,才能控制水流,防止洪涝灾害,并进行水量的调节和分配,以满足农业生产对水资源的需要。因而构建完备的小型水利工程体系是提升农业生产综合能力的重要组成部分。

2.2 农业生产规模化经营,需要改革小型水利工程管理体制机制

近年来,随着工业化、城镇化进程加快,越来越多的农业剩余劳动力转移到非农就业,为适度扩大农业经营规模、有效提高劳动生产率创造了条件,各地围绕发展农业适度规模经营进行了多种形式的有益探索,积累了丰富的实践经验。从长远看,推动农业从传统农户分散经营向集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型经营体系转变,是建设现代化农业强国的必由之路(《中共中央国务院关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》[2015]1 号)。在规模化经营成为农业发展趋势时,小型水利工程作为支撑农业发展的重要基础设施,必须适应这种发展趋势,通过供给侧结构性改革,不断完善小型水利工程管理体制,发挥小型水利工程支撑农业发展的作用。

2.3 农业生产受水资源要素约束,需要提高小型水利工程运行效率

我国是一个水资源严重短缺的国家,水资源供需矛盾突出仍然是可持续发展的主要瓶颈。农业是用水大户,农业用水效率不高,节水潜力很大。提高小型水利工程运行效率是促进农业现代化发展的需要:①农业现代化发展,水利工程持续、稳定、高效运行是基础支撑,只有小型水利工程支撑有力,才能提高农业生产的效益和效率,进而推进土地流转,扩大土地规模经营,催生农业新型经营主体,加快农产品加工业发展,农民才能持续增收。②增强农业抗风险能力的需要。小型水利设施配套不全、工程老化失修严重、灌溉水利用率低、管理滞后等问题十分突出,已成为制约农业现代化发展的主要因素。③降低生产成本的需要。加强小型水利设施管护,多蓄水,多节水,放好水,可以有效减少生产成本,避免水利设施建设资金投入浪费。为此,必须提高小型水利工程运行效率,促进农业生产节水,缓解水资源供需矛盾,提高农业防灾抗灾能力,保障国家粮食安全。

2.4 农业生产信息化,需要提升小型水利工程管理信息化水平

近年来,农业生产信息化建设取得了重要进展。经过多年的建设,农业信息化基础设施明显改善,信息资源建设成效显著,各级农业部门初步搭建了面向农民需求的农业信息服务平台,为农民提供科技、市场、政策等各类信息(《中共中央国务院关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》中发〔2012〕1 号)。但小型水利工程的信息化建设相对滞后,各类小型水利工程的综合性应用平台建设尚未启动,信息化网络在覆盖范围和容量上还远远满足不了民生水利的发展需要。必须针对小型水利工程的特点,积极研发推广操作简便、功能实用、运行稳定、维护方便的信息化管理设备和应用系统,进一步提升小型水利工程各个领域信息化发展水平,以水利信息化促进小型水利工程管理效率提升,进而满足农业生产信息化发展的需要。

3 小型水利工程管理体制改革中存在的主要问题

近年来,各地按照中央部署和水利部要求,精心组织,多措并举,推进水利工程产权制度改革,落实管理责任与经费,探索创新管护模式,加强基层水资源管理组织建设等,取得了显著成效。管理体制初步得到理顺,工程面貌向好的方向转变,管理人员素质得到一定提升,工程综合效益进一步显现。但面广量大的小型水利工程管理中依然存在很多问题,特别是在一些地方,小型水利工程数量多、地方财力有限、投入不足,工程管护问题依然突出。

a. 确权工作存在难题。由于历史原因,许多小型水利工程在建设时没有划定工程管理范围,存在边界不明、管理和保护范围内土地和山林等权属不清等问题,给工程管理带来很多困难[5]。大部分小型水利工程管理体制改革的市县地处偏远,农民普遍收入较低,且河道、灌区涉及面广,跨度长,划界确权涉及土地权属和农民切实利益,矛盾较突出,影响小型水利工程管理体制改革进度。

b. 管护经费投入依然不足。大部分小型水利工程管理经费无财政投入渠道,管理经费大都靠自筹解决;同时,由于小型水利工程不配套、地理位置偏远等因素,导致其经营面较窄,经营效益较差,即使部分效益较好的小型水利工程也未能将经营收益用于工程管理和维修养护。中央针对小型水利工程出台了维修养护财政补助政策,但在一些经济欠发达地区,特别是小型水利工程数量较多的地区,本身处于山区,地方财力有限,工程管护资金还未完全落实到位;由于维修养护经费短缺,小型水利工程在运行过程中无法得到及时有效的维修和保养,造成工程带病运行现象增多,影响工程及其周边的安全。

c. 管护主体不能满足工程管护的需要。根据统计数据,全国超过 2/3 的小型水库由乡镇或农村集体经济组织管理,而乡镇以下人力、财力、物力远远无法满足“点多、面广、量大”的小型水利工程的管理需求。在乡镇机构改革中,乡镇水利站大多被撤并或削弱,乡镇水利人才流失严重;村级管理的小型水利工程大部分实行粗放型管理,基本处于无人监管的状态。很多小型水利工程没有配置专职管理人员,多以兼职为主,人员年龄大、结构不合理、技术水平和管理水平差的问题比较突出[6]。

d. 管护设施和基础设施相对不足。全国确保小型水利工程安全任务依然繁重,小型水库特别是小(2)型水库几乎没有安全配套设施,虽然除险加固工程要求对管理设施、防汛道路进行完善,但由于县级配套资金缺口较大等原因,致使很多小型水库未能实施。一些小型水利工程安全隐患治理技术难度较大,实施除险加固或报废的成本比较高,难以实施安全隐患治理;有的地区小型水利工程数量较多,财政支出压力大,影响了除险加固工作的及时开展和隐患消除。

e. 管护人员缺乏和管护技术力量不足。管理队伍中专业技术人员少,管理人员业务知识不足,安全责任心不强,管理手段和设施也很落后,无法满足规范化、科学化管理的需要。管理人员大多是在当地农村招募,文化程度不高,缺乏专业和管理技术培训,不能适应现代水利工程管理的需要。非专职管理人员管护责任还不能完全到位。尽管许多地区建立了巡查制度,但大量聘用的兼职人员因技术力量、业务素质、个人意识等方面的不足,无法真正落实工程的管理制度和直接管护责任。

4 相关建议

针对推进农业现代化对小型水利工程建设与管理提出的新要求,结合供给侧结构性改革的相关要求,针对小型水利工程管理体制改革中存在的问题,从产权制度改革、管护模式创新、财政资金引导、管护基础设施、生态化发展等方面提出相关建议。

4.1 推进产权制度改革,适应农业土地规模化经营

a. 推进小型水利工程产权制度改革。在土地规模化经营的基础上,在工程建设中,重点向专业大户、家庭农场、农民合作社等规模经营主体倾斜,在同等条件下优先安排;在工程管护中,理清工程产权归属,明确建设和管护权责[7]。

b. 推进农业用水水权制度改革。明晰产权边界,完善与改革农业水资源产权制度;充分调动、提高农民在农业用水管理中的积极性和参与度,形成农民自我约束和自我保护的管理模式;建立健全节水奖励机制和补偿机制。

c. 统一推进地权、工程产权、水权改革。鼓励和支持农村土地向专业大户、家庭农场、农民合作社等规模经营主体长期流转。同时,推进小型水利工程产权制度和农业用水水权制度改革,引导农户自愿“互换并地”、“化零为整”,充分发挥不同规模经营主体的优势和作用。

4.2 加强小型水利工程建设,提升工程管护水平

a. 加强小型水利工程建设。强化工程类型和规模的协调建设。既要推进节水供水重大水利工程建设,解决好“最先一公里”的问题,还要加快“五小水利”工程建设,解决好田间地头“最后一公里”的问题。

(下转第 31 页)

[2] 梁敬影. 中国流域水资源管理立法研究[J]. 环境科学与管理,2014(2):178-181.
[3] 熊向阳. 建立流域管理与行政区域管理相结合的水资源管理体制的相关问题探讨[J]. 水利发展研究,2006(6):4-9.
[4] 吴永祥,王高旭,丰华丽,等. 区域层面河湖功能区划研究[J]. 水利水运工程学报,2011(3):18-26.
[5] 左其亭,胡德胜,窦明,等. 基于人水和谐理念的最严格水资源管理制度研究框架及核心体系[J]. 资源科学,2014(5):906-912.
[6] 王文生. 统筹流域管理与区域管理实行最严格水资源管理制度[J]. 中国水利,2011(11):10-12.
[7] 窦明,王艳艳. 适应最严格水资源管理需求的水权制度框架[N]. 黄河报,2014-07-17(3).
[8] 薄晓波. 论完善水资源论证制度立法的思路[J]. 水利发展研究,2013(8):24-29.
[9] 陈红卫,陈蓉. 我国节水立法的现状分析与对策[J]. 水利发展研究,2012(9):93-97.
[10] 国务院. 关于实行最严格水资源管理制度的意见[EB/OL]. (2012-01-12)[2017-07-16]. http://www.gov.cn/zwgk/2012-02/16/content_2067664.htm.
[11] 中共中央,国务院. 生态文明体制改革总体方案[EB/OL]. (2015-09-21)[2017-07-16]. http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content_2936327.htm.
[12] 水利部办公厅. 关于严格水资源管理促进供给侧结构性改革的通知[EB/OL]. (2017-06-01)[2017-07-16]. http://env.people.com.cn/n1/2017/0601/c1010-29312191.html.
[13] 陈金木,梁迎修. 实行最严格水资源管理制度的立法对策[J]. 人民黄河,2014,36(1):55-56.

(收稿日期:2017-12-07 编辑:方宇彤)

(上接第 26 页)

b. 加大小型水利工程管护科技投入。加快小型水利工程管理由传统型管理模式向信息化管理模式转变,提升信息化管理水平;加大水利设施管护及运行的科技研发及投入,尽快建立农村小型水利工程管理信息系统。

c. 明确小型水利工程分级管理责任机制。明确层级管理机制,对小型水利基础设施实行分级管理,分级负责;明确各级各部门管护责任。

d. 建立小型水利设施长效管理机制。全面落实小型水利工程管护行政首长负责制,做到小型水利基础设施有专人抓、专人管,定工程、定人员、定职责,分级负责;建立监督考核机制,将小型水利工程管护纳入乡镇年度绩效考核内容。

4.3 建立财政资金引导机制,吸引社会资本投入

a. 加大政府财税政策支持。坚持以政府公共财政为主体,把小型水利工程公共财政经费落实作为一项重点抓好抓实;提高小型水利工程建设投入占财政收入的比重,确立资金投入持续增长机制;通过置换小型水利工程产权,盘活水利工程存量,取得水利建设资金。

b. 扩大信贷资金规模。探索通过政策性金融获得资金支持小型水利建设项目的新路子,建立健全财政与金融相结合的投入机制,在资金来源、税收优惠、财政贴息等方面对承担农业政策性金融业务的机构实行差别化政策。

c. 广泛吸引社会资金。以小型水利工程产权改革为契机,吸引社会资本投入,允许小型水利工程设施以承包、租赁、拍卖等形式进行产权流转,吸引社会资金投入[8]。

4.4 推进管护模式创新,适应社会化服务的需要

a. 因地制宜地创新小型水利工程管护模式。以乡镇、村组等行政区划为单位,在确保安全、公益属性和生态保护的前提下,鼓励各地采取承包、租赁、股份合作、拍卖和委托管理等多种管护形式,探索专业化、市场化的管护模式。

b. 完善基层水利服务体系。加强基层水利服务体系建设,建立健全基层水利服务机构,明确基层水利服务机构建设重点及其公益性职能定位。

c. 加大小型水利工程自管组织扶助力度。各级财政部门加大对农民用水户协会的支持,给予一定的运行维护补贴费用,探索设立农民用水合作组织建设基金。

参考文献:

[1] 孙中艮,贾永飞,黄莉. 农业现代化内涵、特征及评估指标体系的建立[J]. 价格月刊,2009(1):89-91.
[2] 王贵. 中国农村经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社,1988.
[3] 黄佩民. 建设中国特色的现代化农业[J]. 农业科技管理,1997(2):14-18.
[4] 王学增. 正确认识农业规模化经营的内涵[J]. 河北职业教育,2008(3):56.
[5] 王冠军,刘小勇,王健宇,等. 小型农田水利工程产权制度改革研究:改革思路及总体框架[J]. 中国水利,2015(2):14-16.
[6] 全国深化小型水利工程管理体制改革典型地区交流材料[R]. 北京:水利部建设与管理司,2015.
[7] 刘小勇,王冠军,王健宇,等. 小型农田水利工程产权制度改革研究:进展情况及问题诊断[J]. 中国水利,2015(2):11-13.
[8] 王昕,陆迁. 基于社会资本视角激励农户合作供给小型水利设施的政策建议[J]. 水利经济,2015,33(3):48-50.

(收稿日期:2017-12-18 编辑:胡新宇)