DOI:10.3880/j.issn.1003-9511.2018.01.011

供给侧结构性改革中加强小型水利工程管理能力建设的思路与重点

王亚杰[1],张瑞美[2],尤庆国[2]

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

摘要:围绕深化小型水利工程管理体制改革和管护机制创新,以推进供给侧结构性改革为主线,分析当前我国小型水利工程管理能力面临的新形势,结合小型水利工程管理现状及存在的主要问题,探讨供给侧结构性改革中如何加强工程管理单位能力建设,并从供给侧结构性改革角度,提出创新管护模式、拓宽经费渠道、加强农民用水合作组织建设、建立考核评价机制等建议。

关键词:小型水利工程管理;供给侧结构性改革;管护模式

中图分类号:TV93 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-9511(2018)01-0038-04

水利是国民经济和社会发展的基础和命脉,建立合理的水利基础设施投入结构,加大对已建水利工程的管理和维修养护投入,是确保水利发挥经济、社会效益的重要保障。我国小型水利工程数量众多、分布广泛,包括小型水库、水闸、小型灌排工程、水源工程、引水工程等多种类型,承担着蓄、引、提、灌、排、防、饮等多种功能,发挥了防洪排涝、灌溉供水等重要作用。然而,由于小型水利工程大多地处偏远地区,建设年代较久远,加之产权不明晰、管理经费不足、管理人员整体素质偏低等因素,部分地区工程管护责任难以落实到位,是影响小型水利工程效益发挥和推进农业现代化发展的明显"短板"。推进和深化小型水利工程管理体制改革和管护机制创新,促进农业供给侧结构性改革,实现农村水利可持续发展,加快现代农业和水利现代化建设进程具有重要意义。

1 供给侧结构性改革对小型水利工程管理提出的新要求

1.1 推进小型水利工程管理体制改革提出了新要求

2013 年,水利部、财政部联合印发的《关于深化小型水利工程管理体制改革的指导意见》[1]中明确提出,小型水利工程要建立产权明晰、责任明确的工程管理体制;建立社会化、专业化的多种工程管护模式;建立制度健全、管护规范的工程运行机制;建立稳定可靠、使用高效的工程管护经费保障机制;建立奖惩分明、科学考核的工程管理监督机制,对加强小型水利工程管理能力建设提出了明确要求。

小型水利工程是经济社会发展的基本支撑,提升小型水利工程管理能力,是稳增长调结构的迫切需要,是改善农民生活条件、推进城乡一体化发展的迫切需要。加快小型水利工程管理体制改革,需要全面提升小型水利工程管理能力,特别要突出解决小型水利工程管理体制机制等薄弱环节问题。针对面广量大的小型水利工程产权不清、管理主体缺位、老化失修、效益衰减、安全隐患突出等问题,要求坚持政府主导与发挥市场机制作用相结合,坚持责、权、利相统一,坚持分类指导因地制宜,坚持统筹兼顾的原则,以落实管护主体和责任为核心,以明确工程所有权、使用权、管理权为抓手,以落实财政补助和创新管理模式为重点,以确保工程安全运行和充分发挥效益为目标,着力建立归属清晰、责权明确、经费保障、长效运行的体制和机制。

1.2 加快适应农业现代化发展提出了新要求

我国是一个农业大国,小型水利工程作为农村生产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了重要作用。随着农村经济体制改革的深入,农业生产种植结构、生产规模、生产方式等都发生了较大的变化。中国共产党

作者简介:王亚杰(1989—),女,工程师,硕士,主要从事水利政策研究工作。E-mail:934378505@qq.com

第十八次代表大会(以下简称党的十八大)提出,到2020年要全面建成小康社会,并提出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。促进农业现代化,水利基础设施是重要保障之一。

通过多年持续不懈努力,小型水利工程建设和管理取得积极成效,但建设标准低、工程老化失修、管护不到位等问题依然突出,影响到工程功能和效益的充分发挥,已成为提高农业综合生产能力的主要制约因素之一,一定程度上影响了农业现代化的发展。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,迫切需要通过深化改革创新,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,更好发挥小型水利工程效益,促进农业稳定发展。因此,必须加强小型水利工程建设与管理工作,探索创新小型水利工程管理体制机制,全面提升管理能力与水平,有效发挥工程综合效益,以适应农业现代化发展的新形势和新要求。

1.3 健全完善基层水利服务体系提出了新要求

2011年,水利部等制定出台了《关于进一步健全完善基层水利服务体系的指导意见》[2]。明确了基层水利服务机构的性质与职能,对理顺管理体制、科学设置机构、合理确定人员编制、建立经费保障机制、改进人员管理方式、改善工作条件等提出了明确的要求。并提出建立职能明确、布局合理、队伍精干、服务到位的基层水利服务体系,全面提高基层水利服务能力,提升基层水利工程管理水平。

小型水利工程主要由基层水利人员进行管理,从整个水利行业来看,基层水利人员技术力量较为单薄,业务水平较低。同时,基层水利技术人员从事上传下达等事务性工作较多,没有或很少有时间进行深造,技术水平提高的速度慢,更缺乏深层次的实践经验,难以承担有一定深度的水利工程运行管理工作。此外,长期存在的"重工程建设、轻工程管理"的思想倾向,使得在兴建水利工程时,没有很好地考虑工程运行维护经费,管理设施简陋,管理人员经费得不到有效落实,形成工程建设越多,背的包袱越重的非良性运行机制。健全基层服务体系要求进一步提升小型水利工程管理能力,推进有先进手段、有优良人员、有规模示范基地、有严格责任制度、有稳定财政保障的基层水利服务中心建设,全面推行人员聘用、绩效考评、推广责任、知识更新、多元推广服务等制度,切实履行水利技术推广、工程质量监管、建后管护等监管职能。

1.4 推进生态文明建设总体布局提出了新要求

水是生命之源、生存之本,水资源是生态系统的控制要素,水利是生态文明建设的核心内容。党的十八大把水利放在生态文明建设的突出位置,做出一系列重要部署。中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议提出要用制度保护生态环境,并将水资源管理、水价改革、水权制度、对水土资源超载区域采取限制性措施等纳入生态文明制度建设重要内容,提出了明确要求。中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议特别强调,要制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规,促进生态文明建设。2015年5月,中共中央国务院出台了《关于加快推进生态文明建设的意见》[3],9月印发了《生态文明体制改革总体方案》[4]。

加快生态文明建设要求全面提升小型水利工程管理能力。在工程建设与管护中,要系统治理,完善水利工程体系,必须更加注重山水林田湖的系统治理,积极促进大中小微设施的协调配套,确保工程和投资整体效益的发挥;要建管并重,促进工程长效良性运行;要按照分级负责的原则,以明晰所有权、放活经营权、保障收益权为重点,健全管护制度、落实工程管护主体、明确管护责任;要巩固国有大中型水利工程管理体制改革成果,认真总结推广小型水利工程设施产权制度改革和运行管护机制创新试点经验,加快明晰小型水利工程产权,努力做到大中型水利工程专业机构管理、小型水利设施自主管理全覆盖;要加强基层水利服务体系建设,规范和创新农民用水合作组织多元化发展,积极培育专业化服务队伍,引导社会力量管护小型水利工程。

2 小型水利工程管理能力建设现状与问题

2.1 基本情况

据统计,24个省(自治区、直辖市)、计划单列市、兵团80%以上的小型水库由乡镇和农村集体经济组织管理,85%以上的中小河流堤防由县级水行政主管部门和乡镇管理,60%以上的小型水闸由农村集体经济组织和用水合作组织管理。管理主体主要包括县级水行政主管部门、乡镇和农村集体经济组织、用水合作组织、新型经营主体(专业化维修养护公司等)及民间组织、个人等[5]。

根据各省调研情况,公益性的小型水利工程,主要靠各级财政补助,但由于各级财政资金紧张,补助额度有限,不能满足小型水利工程维修需求;少部分小型水利工程通过承包等形式,将收入部分用于小型水利工程维修养护和管理人员基本支出;部分属

于农村集体经济所有的工程,由集体经济组织筹措部分资金用于小型水利工程基本管理支出;部分地区结合目前正在进行的小型水利工程管理体制改革,积极探索通过政府购买服务、创新管理机制、组建物业服务公司等方式进行管理[6]。

从全国情况来看,小型水利工程管理的设备设施东部发达地区较西部地区完备。但是,经济发展水平相对落后的西部地区、边远山区,小型水利工程管理单位办公条件较差,办公用房老旧,设备设施落后,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发展需要。特别是小型水库和河道堤防普遍缺乏自动监控系统,信息化手段严重不足。

2.2 存在的主要问题

a. 经费保障机制尚未完全建立。由于小型水利工程大多地处偏远贫困地区,工程自身造血盈利能力差,地方财政特别是县级财政紧张,无法安排管护补助资金给予一定的引导扶持。

b. 工程维修养护难以到位。因工程数量多,产权复杂,大部分工程长期处于无机构、无人员、无经费的"三无"状态。管理责任缺失,管理制度不健全[7]。

c. 管理人员结构性缺乏。小型水利工程管理单位人员大多不具备水利管理等方面的专业技术职称,文化水平普遍较低,中老年人员居多。

d. 管护基础设施亟待完善。多数省份小型水利工程管理单位办公用房等基础设施不完善,办公设备陈旧,缺乏电脑、打印机等基本办公设备,缺少水尺、水位测量仪等必要的测量、监测、巡查工具,缺乏基本的通讯设施[8]。

3 供给侧改革中加强小型水利工程管理能力建设的思路

3.1 完善管理模式,强化管护措施

a. 进一步探索专业化管护模式。成立工程养护公司,对规范化管理小型水利工程试行管养分离,逐步过渡为管养分离模式。由地方政府或水利站(所)组建专业的管护机构,并与专业管护机构签订管护责任书[9]。

b. 进一步推广市场化的管护模式。对有条件、效益明显的小型水利工程,采用承包、租赁经营权、拍卖等形式,进一步明确小型水利基础设施的产权,实行市场化运作、物业化管理。通过公开招标,选择专业公司、合作组织或承包人为管护责任单位[10]。

c. 继续支持受益户共管模式。以受益户共同出资兴建并协商推选产权人代表的小型水利工程,村组与产权人代表签订管护责任书,并负责对安全责任落实情况进行检查考核。完善"民办公助"、"一事一议"等机制,引导农民参与小型水利工程建设和管护。

3.2 拓宽经费渠道,完善经费保障机制

a. 在现有政策基础上,继续加大管护经费财政补助。各级财政从公共财政预算、水利建设基金、水利规费投入、土地出让收益中计提的农田水利建设资金中安排一定比例资金,专项用于小型水利工程管护和安全运行。

b. 多渠道筹集资金投入工程管理。合理划分工程管理事权,落实地方主体责任,对小型水利工程,每年可由县区财政分别补助运行管理经费。在省级财政补助基础上,按照县级财政拿一点、水务投资公司筹一点、承包资金挤一点的办法,保障管护资金足额到位。

c. 进一步提升工程自身造血能力。对于具有灌溉、供水、发电、养殖等功能,且效益较好的小型水库,宜采取"以库养库"等方式,在确保工程安全运行的前提下,加强经营管理,增强经济效益[11]。

3.3 继续鼓励引导,推动农民用水合作组织建设

a. 加大对用水户协会资金扶持。落实中央财政农民专业合作组织发展资金,支持农民用水合作组织创新发展和能力建设。地方各级财政部门在安排农田水利建设资金时,可安排一定比例用于农民用水合作组织能力建设。

b. 引导大户带头。引导家庭农场、专业大户等新型农业经营主体发挥带头作用,加入或创办农民用水合作组织,逐步提高农民用水合作组织专业化程度,提升工程管护水平。

c. 加大业务指导和培训力度。对协会中农民进行必要的技术培训,使其能掌握基本的工程维修养护知识和技术。

d. 建立协会管理激励机制。制订激励政策,完善协会管理办法,对管理运行比较好的协会,要给予表彰和奖励,并在小型水利工程建设项目上给予倾斜,以提高农民用水户协会的管理积极性。

3.4 创新人才引进机制,强化管理队伍建设

a. 创新人才引进机制。针对基层水利专业技术人才匮乏,人才引进困难的问题,地方各级水利部门和单位应根据本地区、本单位的实际情况,加强与当地组织、人事、机构编制等部门的沟通协调,制定吸引人才的相关政策。如提高基层水利职工待遇标准,积极探索大学生"水官"制度等,鼓励和引导水利大中专院校毕业生到基层就业。

b. 不断强化人才培训力度。针对小型水利工程管理人员素质较低、专业人才不足等问题,重点加强人员技术培训,定期组织专门培训,对工程安全运行管理、巡查的法律法规和规程规范进行系统培训。

3.5 建立考核评价机制,提高工程管理水平

a. 探索建立小型水利工程管理考核相关制度规范。各地可结合实际管理需要,探索建立工程管理考核相关制度,明确考核内容、方式、指标、程序等。如通过对小型水库的考核,及时对坝体、溢洪道、输水涵洞等各个关键部位的运行情况进行核查,有效地排查安全隐患,保证小型水库除险加固后安全运行,巩固水库除险加固成果[12]。

b. 探索建立考核结果与奖惩挂钩机制。将考核结果与工程管护经费挂钩,通过评价考核,地方水行政主管部门根据各地管护工作开展情况,会同财政部门下达下年度小型水利工程管护经费;将考核结果与管理人员薪酬绩效挂钩,如对管理工作到位、责任心强、表现突出的管理人员,地方水行政主管部门应给予表彰和奖励。

参考文献:

[1] 水利部,财政部. 关于深化小型水利工程管理体制改革的指导意见[EB/OL]. (2013-03-28)[2017-07-12]. http://www.jsgg.com.cn/Index/Display.asp? NewsID=17122.

[2] 水利部,中央机构编制委员会办公室,财政部. 关于进一步健全完善基层水利服务体系的指导意见[EB/OL]. (2012-06-01)[2017-07-12]. http://www.jsgg.com.cn/Index/Display.asp? NewsID=16189.

[3] 中共中央,国务院. 关于加快推进生态文明建设的意见[EB/OL]. (2015-04-25)[2017-07-12]. http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwbfbh/yg/2/Document/1436286/1436286.htm.

[4] 中共中央,国务院. 生态文明体制改革总体方案[EB/OL]. (2015-09-21)[2017-07-12]. http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content_2936327.htm.

[5] 王冠军,刘长顺,周晓花,等. 水利工程管理体制改革评估及深化改革研究[M]. 北京:中国水利水电出版社,2016.

[6] 刘小勇,王冠军,王建宇,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.

[7] 李怀明,周进. 水利工程管理单位现代化建设路径初探[J]. 企业技术开发,2012(2):64-65.

[8] 孙明. 浅析水利工程管理单位现代化建设要点[J]. 水利发展研究,2009(7):54-56.

[9] 孙峰. 水利工程管理单位职工队伍建设的思考与对策[J]. 中国水利,2011(5):69-70.

[10] 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.

[11] 王健宇,柳长顺,刘小勇,等. 小型农田水利工程产权制度改革研究:理论模式及实践形式[J]. 中国水利,2015(2):17-20.

[12] 张嘉涛. 对小型水利工程产权制度改革的反思[J]. 中国水利,2012(7):35-37.

(收稿日期:2017-12-07 编辑:方宇彤)

(上接第 37 页)

由县供电企业统一核拨,实行城乡用电同网同价。今后,农田水利工程产权改革要在统上下功夫、做文章,政府投资或补助建设的小型农田水利工程,可以向受益对象确权确股但不确工程,工程交由专业队伍与机构管护。

5.2 用好中央财政水利发展资金,优先建立用水精准补贴机制

我国农业水价几经改革,国家要求提价,各地难以落实,形成改革"怪圈"[4]。本轮农业水价综合改革,要把水价调整到运行成本水平,必须配套实施精准补贴与节水奖励机制,即提补结合。如果只提不补,改革又将陷入"怪圈"。据调研,当前制约农业水价综合改革的最大问题是地方政府无力对定额内农业用水进行补贴。《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》明确了精准补贴和节水奖励资金来源渠道,各有各的用途,且规模小、不够用,难以用于精准补贴。为避免陷入"怪圈",国家把农业水价综合改革相关支出纳入中央财政水利发展资金使用范围,由各地自主安排。为此,建议各地要优先安排中央财政水利发展资金用于用水精准补贴,确保总体上不增加农民负担,以此牵动农业水价综合改革。

参考文献:

[1] 钱正英,张光斗. 中国可持续发展水资源战略研究(综合报告及各专题报告)[M]. 北京:中国水利水电出版社,2001.

[2] 水利部水利水电规划设计总院. 中国水资源及其开发利用调查评价[M]. 北京:中国水利水电出版社,2014.

[3] 赵晓丽,张增祥,汪潇,等. 中国近 30a 耕地变化时空特征及其主要原因分析[J]. 农业工程学报,2014,30(3):1-11.

[4] 王冠军,柳长顺,王健宇. 农业水价综合改革面临的形势和国内外经验借鉴[J]. 中国水利,2015(18):14-17.

(收稿日期:2017-12-12 编辑:胡新宇)