

平原县小型农田水利产权制度改革及管护探讨

何金霞 张海锋

(山东省平原县水务局, 山东 平原 253100)

【摘要】 长期以来,小型农田水利工程在农村经济发展中起到了重要的作用,本文针对其在管理运行中存在的主要问题,从产权改革、管护体制、建管机制、经费筹措使用管理等方面开展一系列研究,对小型农田水利产权制度改革,创新管护机制,旨在提高工程效益,促进农业经济发展,推进农业现代化建设进程。

【关键词】 产权制度;改革;管护;探讨

中图分类号: S27

文献标志码: A

文章编号: 1005-4774(2017)05-0072-03

Discussion on small-scale farmland water conservancy property right system reform and management in Pingyan County

HE Jinxia, ZHANG Haifeng

(Shandong Pingyuan County Water Authority, Pingyuan 253100, China)

Abstract: Small-scale farmland water conservancy project plays an important role in rural economic development for long term. In the paper, small-scale farmland water conservancy property right system is reformed through a series of research in the aspects of property right reform, management system, construction management mechanism, fund raising and use management, etc. aiming at main problems in management and operation. Management and control mechanisms are innovated aiming at improving the project efficiency, promoting agricultural economic development, and driving agriculture modernization construction process.

Keywords: property right system; reform; management; discussion

1 小型农田水利工程建设现状

水利是国民经济和社会发展的基础设施和基础产业。农村水利是水利基础设施、基础产业的重要组成部分,小型农田水利工程在农业灌溉、防洪减灾等方面,发挥着重要的作用。多年来,在各级党委、政府的领导下,平原县积极兴修水利,大搞农田水利基础设施建设,农村水利工作取得了显著成效。目前,平原县拥

有坑塘(10万 m^3 以下)41处;机电井6082眼,装机容量49.98 $\times 10^3$ kW;小型灌溉泵站132座(装机容量小于1000kW);乡镇田间干支沟渠共456条,总长度1290km;田间斗农沟渠1920条,总长1630km;流域面积30 km^2 以上河道以及5条引黄干渠所属建筑物共386座,田间干支沟渠所属建筑物1634座,田间斗农沟渠建筑物1673座。这些工程设施为平原县农业乃至整个国民经济和社会发展发挥了重要作用。

2 产权制度及运行管护存在的主要问题

2.1 投入不足,体制不顺

小型水利工程兴建于各乡镇、村庄田间地头,在计划经济时代,根据属地原则,由乡镇、村集体进行管理、维护,实行税费改革后,逐步取消了农村义务工和劳动积累工,农田水利建设就失去了投入主渠道,部分农民从思想上对小型农田水利基础设施建设工作不够重视,参与意识不强,着眼当前利益,认为基本农田建设费工费时、投资大,不如打工挣钱直接、容易。由于缺少资金来源,不能及时更新改造,以至工程老化严重,效益减退。虽然,自2011年中央“一号”文件聚焦水利以来,国家每年都投入大量资金进行农田水利基础设施建设,但由于体制不顺,工程重建轻管现象依然存在,导致工程管护不到位。

2.2 产权不明晰,管护机制不健全

平原县小农水工程已实施了“五年五期”,新建泵站55座、机井80眼,高效节水灌溉面积达20多万亩。但在运行管理过程中,由于工程产权不明晰、管护机制不健全,造成乡镇和村集体统筹协调不利,建设一个泵站由周边好几个村庄的田地共用,在使用上存在争议、分歧,乡镇的田间干支沟渠和田间斗农沟渠互通,在用水灌溉问题上,很容易激发矛盾。而在管理上,又职责不清,管理理念和管理模式落后,影响了水利工程效益的发挥,对农村经济的发展造成了一定的影响。

3 改革和创新管护的主要做法

3.1 健全县乡村三级组织体系,完善管护机制

在充分发挥“县中心”和“灌区协会”作用的基础上,增加了乡镇管理的环节,补齐短板,进一步完善了管护机制。在乡镇农村综合服务中心架构内成立了乡镇专管组织——乡镇农村灌溉技术服务中心,从而建立起“县灌溉中心+乡镇灌溉中心+用水户协会”的组织体系,变原来的两级体系为三级体系,将水务部门

的技术优势、政府行政管理优势和农户自立自理的优势有机结合起来,发挥了各自的特长。县政府出台了《关于进一步加强小型农田水利工程产权制度改革和创新运行管护机制的意见》,明确了三方职责:

a. 县农村灌溉技术服务中心。负责将建成的小农水工程产权移交给乡镇;加强业务管理和技术指导,对乡镇用水申请进行审批,对乡镇农村灌溉技术服务中心及协会运行管理进行监督;协调调度水源;培训灌溉技术人员;制定科学有效的灌溉制度和灌区管理设施维护保养规程。

b. 乡镇农村灌溉技术服务中心。乡镇农村灌溉技术服务中心作为农村综合服务中心架构内的专管组织,接收小农水工程产权,并与县农村灌溉技术服务中心签订协议,领取产权证;负责按照协会的章程,以泵站灌区为单位,通过选举等合法程序组建用水户协会;负责管理辖区内用水户协会,与协会签订工程管护责任书,颁发使用权证,并定期召开协会会议;负责督促协会对泵站、机井及管网等全部设施的维修、看护和保养;建立维修养护资金账户,落实相关费用;建立健全资金管理办法,实行专账核算,规范资金使用及支付程序和手续;提前制定用水计划,组织有序灌溉,落实灌溉制度;负责用水信息、人员档案的收集、管理,并报送县农村灌溉技术服务中心备案。

c. 灌区农民用水户协会。服从乡镇农村灌溉技术服务中心的监督管理,灌溉工程应优先保证农业灌溉用水;建立协会章程;负责泵站机手、灌溉管理员、泵站管网看管员的招聘、使用和管理,招聘人员名单报乡镇及县农村灌溉技术服务中心备案。实施安全管理制度,负责小农水工程灌溉维修基金的征收,做好泵站管网等全部小农水设施的维修、看护及保养。

通过三级体系的建立,形成了三方各负其责、密切协作、通力配合的局面,确保国有资产不流失和工程充分发挥效益。

3.2 推行建管一体化,创新工程建管机制

工程质量是管理工作的基础。平原县小农水工程

建设建立了公开公示制度,组织管理者、使用者全程参与工程的设计、施工、验收、移交等环节,进一步提高了工程建设的可行性和群众的满意度。

在设计阶段,项目法人组织中标设计单位、县农村灌溉技术服务中心、乡镇农村灌溉技术服务中心和用水户协会共同参与项目前期工程勘察设计工作,形成群众认可的设计方案;乡镇负责做好项目区迁占工作。施工过程中,施工单位严格按照设计标准施工,并接受监理和县、乡农村灌溉技术服务中心及受益群众的监督。工程竣工后,项目法人牵头组织施工、监理以及县、乡农村灌溉技术服务中心和群众代表进行试水打压和试运行,及时整改存在的问题,从而确保工程质量。

3.3 规范移交,进一步明晰工程产权和使用权

平原县政府授权县水务局为权属登记申请核准、发证工作机关,县水务局出台了《平原县小型农田水利设施确权登记办法》,首先对小农水设施严格实行登记、初审、复核、核准等制度,摸清家底。在此基础上,县灌溉中心代表水务局,严格按照程序,向乡镇灌溉中心颁发《小型水利工程所有权证》,将产权移交给各乡镇灌溉中心,进一步明确产权。然后再由乡镇灌溉中心与协会签订工程管护责任书,为协会颁发《小型水利工程使用权证》,进一步明确使用权。

通过以上措施,明晰了工程的产权和使用权,明确了各方责任主体和职责,既确保了国有资产不流失,又促进了工程效益的充分发挥。

3.4 落实管护资金,实现长期高效运行

小农水工程能否高效运行,管护和维修资金落实是一个关键环节。在这一方面,平原县深入研究政策,

因地制宜,既落实好专项维护资金,又落实好维修基金,进一步拓宽资金筹措渠道。水务局与财政局联合出台了《平原县小型农田水利工程运行维修养护补助资金使用管理办法》,明确了小农水管护资金的筹措和使用。

管护资金筹措采取以产权所有者和使用者筹集为主,政府绩效考核奖励为辅的机制。具体筹资渠道:①积极争取中央、省级财政对小型水利工程维修养护给予的支持;②项目乡镇和用水户协会从灌溉水费中提取不低于1元/亩·次的费用作为维修基金,乡镇服务中心负责管理统筹使用;③每年县财政视情况拿出一定的比例资金用于奖励。将管理经费的使用和考核奖惩相结合,出台了《小型农田工程设施管护考核奖惩办法》,对考评不合格的进行问责,对先进乡镇、部门、协会进行表彰奖励。资金的使用严格按照规定,管护资金必须列入乡镇灌溉中心账户,实行专款专用、专账核算,由乡镇灌溉中心负责维修养护项目,县水务局对资金使用、维修养护项目进行监督考核。

通过管护资金的落实,为工程运行管护奠定了坚实的基础,增强了发展的后劲。

4 结 语

随着时代的进步,传统的水利工程管理模式和管护机制已远远不能满足农业现代化发展的要求,对小型农田水利产权制度进行改革和创新管护机制,进一步建立健全小农水工程“建、管、用”相结合的长效机制,能够为工程长期发挥效益提供可靠保障,促进农业经济的发展,推进农业现代化建设进程。◆