

关于河北省农田水利管理引入“政府买服务”的思考

顾宝群¹ 贾荣刚² 邢晨曦³

- (1. 河北省水利科学研究院,河北 石家庄 050021;
2. 河北省水利工程局,河北 石家庄 050051;
3. 石家庄市水文水资源勘测局,河北 石家庄 050000)

【摘要】 实施政府购买农田水利公共服务是提高水利服务效率的重要举措。目前中国云南、江苏、山东等地在政府购买水利公共服务领域进行了积极探索。笔者分析了河北省农田水利发展现状和问题,研究引入“政府买服务”的政策依据和可参考实例,并且对河北省实施政府购买农田水利服务提出几点建议,包括:健全制度体系,构建政府购买农田水利服务有效运行机制,落实保障措施等。

【关键词】 政府购买服务;农田水利;建议

中图分类号: TV93

文献标志码: B

文章编号: 1005-4774(2017)08-0052-04

Thinking on introduction of ‘service procurement by government’ in farmland water conservancy management in Hebei Province

GU Baoqun¹, JIA Ronggang², XING Chenxi³

- (1. Hebei Water Conservancy Scientific Research Institute, Shijiazhuang 050021, China;
2. Hebei Water Conservancy Engineering Bureau, Shijiazhuang 050051, China;
3. Shijiazhuang Hydrological Water Resources Survey Bureau, Shijiazhuang 050000, China)

Abstract: Government Procurement of farmland water conservancy public services is an important measure to improve water conservancy service efficiency. Currently, Yunnan, Jiangsu, Shandong, etc. are actively exploring the government procurement of water conservancy public services in China. The author analyzes the current situation and problems of farmland water conservancy development in Hebei Province. The policy basis and reference examples of ‘service procurement by government’ are introduced in the study. Several suggestions are proposed for government to purchase farmland water conservancy services in Hebei Province, including perfection of system, construction of effective operation mechanism about government procurement of farmland water conservancy services, implementation of assurance measures, etc.

Key words: government procurement of services; farmland water conservancy; suggestion

河北省是中国13个粮食主产区之一。近年来随着农田水利工程建设力度加大,农田水利工程设施得到了很大的改观。但是如何可持续地用好、管好这些

工程是目前亟待解决的新课题。

党的十八大以来,相继出台了一系列政策文件,要求“加快水行政管理职能转变,创新水利公

共服务提供方式”。政府向社会力量购买水利服务对于提高水利公共服务效率、促进公众参与农田水利建设与管理具有重要意义^[1]。据调研,目前中国云南、山东、安徽、江苏等许多地方在政府购买农田水利服务方面进行了试点并初见成效。河北省农田水利管理可以参考这些实践经验,尝试引入“政府买服务”机制,并进一步探索政府购买农田水利服务的范畴、购买程序、管理机制等一系列问题,深化河北省农田水利管理体制改革。

1 河北省农田水利发展现状

1.1 农田水利的范畴及其公共品属性分析

农田水利主要包括农田灌排渠系统设施(由取水枢纽、输水配水系统、田间调节系统、排水系统、容泄区和各种灌排建筑物组成)、截留提水设施(包括小型水库设施、小型抽水站等)和水土保持设施等^[2]。此外,随着信息化技术在农田水利领域的应用,农田水利管理信息系统也成为农田水利的重要组成部分。小型农田水利工程虽然规模较小,却承担着农田灌溉和排水功能,对于农业生产起着至关重要的作用。

农田水利设施是一种准公共产品,一方面,担负着防洪、排涝、抗旱等公益性服务功能;另一方面又具有私人产品的排他性和竞争性,农民是农田水利事业的主体,农田水利需要广大农民参与建设、维护和运行管理^[3]。但是,农田水利的服务对象是农业,自身盈利不足,农田水利必然需要财政的长期大力支持。

1.2 河北省农田水利工程现状

据统计,河北省有效灌溉面积 4559km²,节水灌溉面积 2595km²;全省 70% 以上的有效灌溉面积位于井灌区,农田灌溉以地下水为主,农用机井 90 多万眼;河北省拥有万亩以上灌区 139 处,水池、水窖等集雨工程 32 万处^[4]。小型农田水利工程的大量修建,对于全省农业的粮食增产、农民生活水平提高提供了保障。

1.3 河北省农田水利管理现状及存在的问题

河北省不同地区的自然条件、社会经济和现状管理方式存在差别,小型农田水利工程类型、规模、受益面、管理难易程度等差异较大,产权主体和运行管理方式多样。在小型农田水利工程投入使用后,一般将产权移交给受益村集体,并建立使用与管理机制。工程运行管理主要有农民用水合作组织、农村集体经济组织、联户管理和个体管理等多种形式。

但是在工程实际运行中却暴露出一系列问题。一是运行管护主体责任不到位,权责不对称。已建成的小型农田水利工程管理体制没有理顺,大部分小型水利工程基本上是有用、无人管。二是小型农田水利工程管理维护经费缺乏保障,致使工程损坏,不能得到有效维修和更新。

在这种情况下,加强农田水利管理和维护显得更加重要。

2 中国政府买农田水利服务的政策支持和典型实践

2.1 政府买农田水利服务的政策支持

近年来,中国相继出台了一系列政策文件,推动社会各领域“政府买服务”的发展。

党的十八届三中全会出台《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出要“推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买”^[5],要求“适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担”。

2014 年《水利部关于深化水利改革的指导意见》指出,“加快水行政管理职能转变,创新水利公共服务提供方式”。这是中国全面落实中央关于水利改革发展的决策部署,推动水利重要领域改革的重要文件,是首个明确提出“推行工程建设管理、运行管理、维修养护、技术服务等水利公共服务向社会力量购买”的部门

规章,也使政府购买农田水利公共服务有了明确的政策支持。

2015年12月财政部、水利部印发《农田水利设施建设和水土保持补助资金使用管理办法》,首次明确提出,农田水利公共服务可以采用政府和社会资本合作(PPP)模式,由中央财政预算提供资金,按照市场规则通过服务购买的方式向社会公众提供,使政府购买农田水利服务有了更为明确的政策支持。

2016年中央一号文件关于“大规模推进农田水利建设”工作,提出“深化小型农田水利工程产权制度改革,创新运行管护机制,鼓励社会资本参与小型农田水利工程建设与管护”。中央一号文件从国家发展战略的高度对政府购买农田水利服务提供了政策支持。

综上所述,中国从宏观政策到部门规章,为政府购买农田水利服务提供了可遵循的政策。因此,政府购买农田水利公共服务,已成为水利管理体制改革的趋势。

2.2 政府购买农田水利服务的典型实践

据调研,目前中国云南、江苏等省份在政府购买农田水利服务领域进行了积极探索。

如云南省陆良县恨虎坝中型灌区试点引入社会资本解决农田水利“最后一公里”问题,在农田水利工程建设管理中具体实施了政府和社会资本合作(PPP)的模式^[6];江苏省洪泽县推行的“五位一体”管护机制,将农田水利设施管理与交通、环卫、公共绿化、公共场所进行综合管理,分区划片,公开招聘管护人员,层层落实责任并制定相应激励措施;湖北省为农村水利工程管护请“东家”,实行物业化管理;安徽省庐江县同大镇在前期调查摸底的基础上,尝试将水利工程管养推向社会,委托专业化公司管护;安徽省阜南县将全县48处排涝泵站维修养护任务、55处国有闸、坝工程汛前维修养护任务和农村饮水安全工程42处小水厂日常维修养护任务委托给专业机电灌排公司承担;浙江省天台县实施的小型水利工程区域化集中管理试点,

积极探索物业管理模式,将县域范围内的小型水利工程进行打包招标,由相关资质的物业公司承担区域化集中管理等。

这些典型实践经验,为河北省乃至全国实施政府购买农田水利服务提供了可参考案例。

3 河北省探索政府购买农田水利服务的建议

3.1 健全相关制度体系

政府购买农田水利服务是政府购买公共服务的一个领域,因此政府购买农田水利公共服务的行为应置于政府购买公共服务的范畴。目前中国政府购买公共服务仍然处于初级探索阶段,相应的法律法规和制度尚不完善。可依据《政府采购法》,并结合河北省地方实际,制定出台地方型政府购买农田水利服务的实施条例或实施细则,对购买农田水利服务的程序、经费保障、解决争议等作出规定。

3.2 制定专业指导目录

目前中国正在着手编制水利行业政府购买公共服务指导目录,该目录按照水利公共服务的性质,将水利公共服务划分为水利公共产品供给、水利技术服务、水利公共秩序维护等三大类型。其中水利公共产品主要包括由各类水利基础设施提供的供水、排水、防汛、抗旱、除涝等服务。水利公共产品的生产过程,主要包括水利基础设施的建设管理、运行管理和维修养护^[7]。众所周知,河北省农田水利工程种类多样,蓄水设施如小水库、塘坝、水池;引水设施如小型拦河闸坝、引水闸、截潜流等;输水配水设施如渠道、管道、闸门;田间灌水设施如喷灌、滴灌、“小白龙”、闸管灌等。因此,购买农田水利公共服务的指导目录需要在水利行业政府购买公共服务指导目录基础上,将购买内容进一步细化到每一个小项,从而形成能够直接指导政府购买农田水利公共服务项目的依据。

3.3 构建政府购买农田水利服务的运行机制

针对政府购买农田水利服务过程中各关键环节和

重要阶段,建立相应的原则和操作规范,以推动参与各方协调联动,规范运行。

第一,应建立购买方的需求管理机制。建议农田水利经营性项目可通过 PPP 模式吸引社会资本进入;与农民利益相关性较小而公益性较强的工程,如田间排水工程、灌溉用水管理信息系统等,可通过政府购买服务的方式鼓励社会力量参与,同时加强购买农田水利服务需求论证,提高服务水平和供给效率。第二,建立方式灵活的承接主体确定机制。农田水利服务购买的是一个过程,要结合购买对象的不同特征而灵活运用邀请招标、竞争性谈判或者单一来源的采购方式。第三,应建立绩效评估机制。一是根据农田水利类型多样、分布广泛的特点,建立多元化的评估主体;二是根据不同工程类型,设立相应的评估标准,以评分的方式给出评价结论;三是科学的运用评估结果,使之成为资金支付和信用考核的重要依据。

3.4 强化保障机制

要真正实施好政府向社会力量购买农田水利公共服务,应严格落实经费保障,强化政府购买服务的履约保障。

a. 加强经费保障。第一,科学安排购买农田水利服务的预算,充分利用“农田水利设施建设补助资金”等,加大政府购买农田水利服务支持力度;第二充分发挥政府财政的引导和激励作用,通过投资补助、政府贴息等措施,鼓励引导社会资本以多种形式参与建设和管理农田水利设施。

b. 强化政府购买农田水利服务的履约保障。第一,加强供应商的履约管理。一方面构建签约供应商评价指标体系,通过对各类服务指标量化和评分,对供

应商在农田水利服务方面的优劣进行判断;另一方面要建立信息反馈制度,及时发现服务中存在的问题和不足,以避免或减少政府购买农田水利服务的失误。第二,提高政府的履约能力。要加强政府购买农田水利公共服务的责任意识,使政府真正树立契约精神和契约意识,防止权力滥用,全面提升政府管理水平和服务意识。

4 结 语

农田水利设施属于农业基础设施,是具有一定经济效益和社会效益的准公共物品。政府购买农田水利服务既能够促进政府职能转变,又能充分利用社会力量,提高农田水利服务的质量。河北省在农田水利管理中引入“政府买服务”新机制,可通过健全制度体系,构建运行机制,落实保障机制,积极稳妥推进。◆

参考文献

- [1] 邓娟娟. 政府购买水利公共服务问题的研究[J]. 湖南水利水电, 2015(5): 82-84.
- [2] 倪焱平, 钱焕欢. 中国农村水利设施供给制度研究[J]. 中国农村水利水电, 2007(6): 142-147.
- [3] 甘琳. PPP 模式在农村水利基础设施建设中的应用研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2011.
- [4] 李国正, 苏晓虹, 王玉娜, 等. 河北省小型农田水利工程发展对策研究[J]. 水利发展研究, 2011(1): 46-49.
- [5] 黄河, 乔根平, 徐波, 等. 政府购买水利公共服务大有可为[J]. 中国水利, 2013(23): 15-18.
- [6] 吴德平. 引入社会资本解决农田水利“最后一公里”问题的恨虎坝探索[J]. 中国水利, 2016(1): 4-7.
- [7] 马毅鹏, 刘汗. 对编制水利行业政府购买公共服务指导目录的思考[J]. 中国水利, 2015(13): 7-10.