

新干县农田水利设施产权制度改革思考

帅丽丽

(江西省新干县水利局,江西 新干 331300)

摘要:2011至2015年新干县农田水利设施建设发展迅速,但长期以来由于管护主体不清,管护责任不明,管护经费不足,导致管理滞后,工程效益衰减严重,成为制约该县农业农村发展的瓶颈.本文针对新干县农田水利设施管理存在的主要问题,提出了相应的做法及处理措施,可为类似工程管理提供参考.

关键词:新干县;农田水利设施;产权制度改革;思考

中图分类号:S27 **文献标识码:**C **文章编号:**1004-4701(2016)04-0309-04

1 基本情况

新干县位于江西省中部,吉安市北大门,总面积1 248 km²,现有中小型水库102座,其中中型水库3座,小(1)型水库20座,小(2)型水库79座;大小圩堤19条,总长124.2 km;江西省重点堤防赣东大堤源起于我县,在县境内长12.8 km.全县现有农田水利工程1 408处,其中山塘654座、水陂318处、机电井69座、灌排泵站102座、中小型灌区115处,渠道等其他工程155处,灌溉渠道总长1 300多 km.^[1]

近年来,在国家大力支持下,新干县农田水利基础设施建设得到长足发展.到目前,该县已完成5个年度的小农水重点县项目建设任务,完成投资1.962亿元,改造农田面积8 040 hm²,完成山塘达标整治建设228座、新建和改造渠道1 204.56 km,新建和改造渠系建筑物2 137座.全县农田水利基础设施条件大幅改善,促起了农业农村的稳定发展.

2 新干县农田水利设施存在的主要问题

农田水利工程是农民“家门口”的工程,是农田灌溉的“毛细血管”,具有点多面广线长等特点,在促进农民增收、农业增效、农村社会经济发展等方面有着不可替代的作用.中央一号文件明确指出:农田水利建设滞

后是影响农业稳定发展和国家粮食安全的最大硬伤,要从根本上改变靠天吃饭的局面,持续提高农业综合生产能力.

当前,新干县农田水利设施主要面临着两大主题:一是工程问题;二是建后管理问题,后者影响着前者.工程上的主要问题是:(1)骨干渠道不配套:根据新干县2009年编制的《新干县农田灌溉规划》,该县共有大中型灌区骨干渠道633.25 km,其中衬砌长度69.44 km,还需整治、初砌的骨干渠道517.04 km.2009-2015年新干县通过农业综合开发中型灌区节水改造项目共完成骨干渠道配套改造73 km,仅完成全县骨干渠道的22.49%;(2)田间工程标准低.该县现有灌区设计灌溉面积26 686.67 hm².尽管这几年各部门都在进行田间工程的改造建设,但由于亩均投资低,很难达到真正意义上的高标准.尤其是偏远山区的田间工程,受地形条件限制,很难达到建设标准.据统计,新干县2011~2015年共改造农田10 633.33 hm²(含农业开发项目和农业局现代标准粮田项目),其中建设高标准农田4 000 hm²左右,还不及全县灌溉面积的15%;(3)五小工程问题突显.近几年来,国家水利投资主要是使用在大江大河上,经过对新干县近10年水利投资统计分析,真正用于农村“五小”农田水利工程的资金几乎没有,加之地方财政资金紧缺,农村“五小”水利工程维护管理费无固定来源,严重影响其作用和效益的可持续发展.一些工程年久失修,提灌工程设备老化、水陂工

收稿日期:2016-02-21

作者简介:帅丽丽(1977-),女,大学本科,工程师.

程破损严重、山塘工程渠系不配套等。新干县共有山塘654座,2009年以来,分别从县财政和小农水重点县建设项目中挤出了一部分资金用于山塘的加固,但只是杯水车薪,规划内该县仍有426座山塘亟待整治。

管理上的问题主要表现在:“重建轻管”的思想仍然存在;工程管护经费不配套,管护机制和措施难以落实;农民自觉管护工程的意识不够;工程产权难以界定,管护责任较难落实。

3 主要做法和措施

2015年新干县以开展农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制国家试点县为契机,在抓好“建”的同时,不断创新农田水利工程管护机制,努力破解发展难题。

3.1 狠抓农田水利改革,增强发展活力

2015年,新干县按照“先行试点,稳步推进”的原则,正式启动了全县农田水利设施产权制度改革,优先选定了有基础,积极性高的界埠镇作为试点,而后在全县推广。到目前,改革工作已全面完成,全县共有1408处农田水利工程设施核发了所有权证、使用权证,签订了管护合同或协议。

一是全面调查摸底。各乡镇举全乡之力,从乡镇、村、组三个层面抽调了素质较高的干部或群众组成专门的工作组,负责辖区内农田水利工程设施的调查摸底、丈量核实、资料收集等工作,严格把控每个环节、每道流程,通过筛选、公示、确认,摸清了全县农田水利工程设施家底。经统计,全县共登记1408处农田水利工程设施,包括:山塘、水陂、机电井等水源工程1036处(座)、灌排泵站102座、中小型灌区115处、渠道等其他工程155处。二是明晰工程权属。在农田水利设施产权确权中,坚持“四个明确”,明晰工程权属关系^[2]。①明确确权条件。规定不属于改革范围内的不确,违规先建的不确,存在争议的不确。②明确确权种类。推行所有权、使用权两权同确,既确所有权又确使用权。当工程所有者、使用者为同一主体时,如水陂、提灌泵站等,则该主体同时持有所有权证和使用权证。否则,所有者和使用者则分别持有所有权证、使用权证。③明确确权层级。首先考虑到农田水利工程或设施的公益属性,权属只确认到乡镇、农民用水合作组织、行政村或村小组一级,明确管护主体和管护责任,不确认到单个农户。其次,对未跨行政村的确权到农民用水合作组织或行政村、村小组;跨行政村的确权到乡镇政府。再次,对分散

的田间水利工程及其渠系建筑物,采取打捆方式进行确权。④明确确权流程。严格按照先明晰权属、后造册登记、再核发证书的程序进行确权发证,做到调查评估、确权申请、确权公示、造册登记、部门复核、政府审批等动作一个不落。三是创新管护模式。针对不同类型工程特点,逐步形成了四种工程管护模式,具体是:①乡镇政府管理。对跨行政村且未成立农民用水合作组织的灌区,将产权确定给乡镇人民政府,由乡镇人民政府管理。如界埠镇鸡公岭灌区由该镇人民政府负责管理。②村级集体管理。对产权归农村集体经济组织的塘坝、涵闸、机井、提灌站等小微工程,按照村民自治原则,由村委会、村小组进行自主管理,定期开展工程维修养护。以试点乡镇界埠镇为例,目前全镇9处田间水利工程由村委会管理;由村小组管理的工程有62处,主要是塘坝、水陂和电灌站。③农民用水合作组织管理。对组建了农民用水户协会、用水合作社的灌区,将工程产权划归于农民用水合作组织所有,实行用水合作组织直接参与灌区水利事务管理和工程维修养护。目前,界埠镇成立了2个农民用水户协会负责管理梅塘、廖圩灌区,14处田间水利工程中有5处由建制村成立的用水合作组织管理。④家庭农场管理。家庭农场实行自主管理,签订承包、租赁管理合同,明确“责、权、利”关系,负责农田水利工程设施日常维护。四是严明管护责任。在明晰农田水利工程所有权、使用权的基础上,工程使用权人须依法与所有权人签订工程管护合同或管护协议,做到“定人、定岗、定责”,明确权利、责任和义务,实现了每座塘坝、每座泵站水陂、每条灌溉渠道有人管、有人护的工作局面,并在工程现场专门制作了简介牌和管理责任牌,灌区还制作了管理范围图、配水图,接受群众监督。目前全县工程管理人员达726人。对管理人员实行绩效考核和淘汰制管理,考核结果与工资福利挂钩,奖优罚劣。

3.2 坚持改革创新,破解建管难题

新干县按照创新运行管护机制的总要求,积极探索农田水利设施建管一体化,按照“谁受益、谁负责、谁实施”的原则,县政府出台了《新干县水利工程项目部组建意见的通知》,从项目法人组建开始,按照项目申报、项目公开公示、下达项目计划、组织项目实施以及验收奖补等程序进行改革创新^[3]。一是调整项目部组建。按照新干县文件要求,实行由乡镇政府、村组集体经济组织或农民用水合作组织组建项目部,将项目法人下放,改变过去水利部门大包大揽,既当运动员、又当裁判员的做法。近年来实施的山塘整治、农田水利维修养

护等建设项目,其项目法人全部由受益乡镇、村组或农民用水合作组织组建。二是实行项目申报^[2]。所有项目在实施前,全部由乡镇政府、村组集体经济组织或农民用水合作组织作为项目法人向水利局申报立项,并公开承诺项目建前、建中、建后有关事宜,经县水利局、县财政局批准下达计划后,实行自主建设管理、自主维修养护,有力地激发了项目法人参与建设管理及建后管护的积极性和主动性,深受广大群众好评。三是推进项目公开。项目建设及维修养护实施中,从方案制定、法人组建、建设内容、项目投资、招投标、建设进度、资金使用、竣工验收、建后管护等方面全程公开公示,自觉接受项目区受益群众监督,保证工程阳光运行。同时,不断完善农民义务质量监督员制度,五年间我们共聘请485名农民义务质量监督员参与项目建设管理,使其成为质量保证体系中的重要一环。四是推行验收奖补^[3]。农田水利项目经农民用水合作组织、村组集体经济组织等项目法人组织实施后,由项目法人提出申请报告,经县水利、财政部门验收合格后,采取“先建后补、以奖代补”的方式,按25%~30%的比例给予奖补。2015年,新干县共有40座山塘完成了达标整治建设,经验收合格后,按照每 m^3 水3元标准累计拨付补助资金391万元。另外,2015年新干县对43个用水合作组织农田维修养护项目,通过“先建后补”、“以奖代补”的方式进行了奖补,经县水利、财政部门验收合格后直接拨付补助资金195万元。

3.3 建立健全机制保障,促长效运行

一是加强基层服务体系建设^[3]。近年来,新干县积极争取江西省水利厅的支持,大力推进了以乡镇水务站能力建设为重点的基层水利服务体系建设。全县13个乡镇均设置了乡镇水务站,为全额拨款股级事业单位,实行主管部门和乡镇政府的双重管理,每站定编4人,其办公经费全部纳入县级财政预算。此外,还专门安排资金为各地统一购置了电脑、打复印机、数码相机等办公设备设施。目前,新干县已着重打造了3个乡镇水务站达标建设,现正按照江西省水利厅的要求,计划从人员配备、基础设施、技术设备、管理制度等4个方面,高标准推进其他10个乡镇水务站能力建设,以适应新时期基层水利发展需要。在发展农民用水合作组织上,新干县按照“政府引导,群众参与”的原则,大力鼓励发展农民用水户协会、农民用水专业合作社、家庭农场等农民用水合作组织,出台了相应的扶持政策,农田水利工程维修养护经费补助向农民用水合作组织倾斜,并在用水合作组织组建上给予支持。2016年新干县安

排了141万元用于农民用水合作组织开展农田水利维修养护,有力促进了农民用水合作组织的健康快速发展。2015年新挂牌成立农村公共供水服务专业合作社57家,加上之前成立的10家农民用水协会、3家农民用水协会分会,全县共有农民用水合作组织70家,参与农户3.62万户,覆盖全县小农水重点县建设项目区,管理灌区面积约15 866.67 hm^2 。在此基础上,该县还在基层农村建立了村级水管员制度,按照每个行政村1~2人的标准落实了专职水管员,从事农田水利建后管护和技术服务工作,实现了县、村、组三级水管员全覆盖。目前,全县现有村级水管员1 036人,县、乡两级每年定期组织村级水管员进行集中培训、轮训,不断加强村级水管员队伍建设,提升管理水平,使基层水管员成为了服务农村水利工作的主力军。二是建立长效机制。新干县以农田水利改革为契机,制定并出台了《新干县农田水利工程建设管理办法(试行)通知》、《新干县农田水利维修养护项目实施意见的通知》、《新干县山塘达标建设管理办法的通知》等文件,进一步规范了农田水利建设管理及建后管护,为今后农田水利持续健康发展提供了制度保障。三是强化经费保障^[4]。落实管养经费是工程管理的关键,我们按照“上级争一点、县级挤一点、自身筹一点”的原则,在积极争取上级资金的同时,明确县、乡、受益主体按1:1:1的比例筹措工程维养资金,灌溉水费和灌区清淤费按面积应收尽收,并整合农业、国土、农业开发等涉农资金用于农田水利设施运行管护。2015年,用于农田水利维修养护资金达到1 082万元,其中上级补助405万元,水费收入326万元、县乡奖补及群众自筹351万元。同时,鼓励民间资本参与农田水利基本建设及维修养护,不断拓宽资金筹措渠道。

4 成效

通过改革,基本解决了多年存在的农田水利工程管理老大难问题,农田水利设施产权管理上取得了一定成效。一是明确了责任。通过改革,目前农田水利工程设施全部落实了管护主体,签订了管护协议,明确了管护责任,扭转了过去产权归属不清、产权不明的模糊状况,工程产权主体吃下了“定心丸”,自主权和决策权得到明确。二是强化了管理。通过改革,农田水利工程设施的汛期安全、建设管理、巡查维护等全部由产权主体负责,落实了管护人员,建立了管理制度,解决了以往“政府管不了、基层管不好,群众不愿管”的局面。三是提高了效益。基本实现了工程管理规范、灌溉用水保障有

力,工程效益得到有效提升和充分挖掘。在日常管理中,泵站、涵闸、渠道的一些险情隐患得以及时掌控和处理,保证了工程安全和灌溉需要,同时也降低了工程运行管护成本。

5 结 语

农田水利改革工作是一项艰巨而任重道远的工作。因此,在农田水利建设和管理制度的推进过程中,要不断探索和创新,加快管理体制改革,完善农田水利建设和管理制度,解决出现的新问题,力争为加快新农村建设和社会主义建设做出贡献。

参考文献:

- [1] 帅丽丽等. 新干县农田灌溉规划[R]. 新干:江西省新干县水利局, 2009.
- [2] 水利部、财政部、国家发展和改革委员会文件,水农[2014]287号. 关于开展农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点工作的通知[A]. 2014.
- [3] 江西省水利厅、江西省财政厅、江西省发展和改革委员会文件,赣水农水字[2014]130号. 关于新干县、高安市、宁都县、兴国县农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点实施方案的批复[A]. 2014.
- [4] 新干县人民政府办公室. 干府办字[2015]60号. 关于印发新干县农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点实施方案的通知[A]. 2015.

编辑:张绍付

Reflect on the reform of property rights system in Xingan county farmland water conservancy facilities

SHUAI Lili

(Xingan County Water Resources Bureau of Jiangxi Province, Xingan 331300, China)

Abstract: The farmland water conservancy facilities in Xingan county had enjoyed a rapid development from 2011 to 2015, however for a long time the management body and responsibility was not clear and the funding was also in short, resulting in management stagnation and beneficial attenuation, which turned out to be the bottleneck that restricts the development of the county's agriculture and rural areas. Specific to the problems exist in managing the farmland water conservancy facilities in Xingan county, this paper brings forward the corresponding measures, which can provide reference for similar projects.

Key words: Xingan County; Farmland water conservancy facilities; Reform of property rights system; Reflection

翻译:邹晨阳