

小型水利工程管理体制改革的探索

王伟杰

(宜兴市横山水库管理所, 江苏 无锡 214236)

摘要: 本文以宜兴市小型水库管理体制改革的指导思想和基本原则出发, 分析了存在问题, 提出了应对措施, 探索小型水利工程管理体制改革的探索工作中的具体做法。

关键词: 小型水库; 管理体制; 宜兴市

中图分类号: TV697 **文献标识码:** B **文章编号:** 1007-7839 (2016) 03-0052-03

Exploration of Small Water Conservancy Project Management System Reform

WANG Weijie

(Hengshan Reservoir Management Office of Yixing City, Wuxi 214236, Jiangsu)

Abstract: Taking the small reservoir management system reform of Yixing City for example, according to the guiding idea and basic principle of the small water conservancy project management system reform, the existing problems are analyzed. Countermeasures are put forward. Specific methods are explored in this paper.

Key words: small reservoir; management system; Yixing City

0 引言

小型水库管理体制改革的改革事关小型水库防洪安全、生态安全、供水安全和长效管理。2013 年水利部、财政部联合印发了《关于深化小型水利工程管理体制改革的指导意见》, 明确提出小型水利工程要“明晰所有权, 界定管理权, 明确使用权, 搞活经营权, 落实管护主体和责任”。小型水库是典型的小型水利工程, 为推进江苏小型水利工程体制改革, 2013 年 12 月, 江苏省水利厅部署开展了全省小型水利工程管理体制改革的改革工作。为了更加有效地推进小型水库管理体制改革的改革工作, 按照先行试点, 典型引路的思路, 选取具有代表性的宜兴市、盱眙县和仪征市作为省级小型水利工程

管理体制改革的改革试点县, 并于 2014 年明确宜兴作为江苏小型水库管理体制改革的改革试点县。2015 年 9 月, 宜兴市小型水库体制机制改革的改革通过了省水利厅组织的验收。宜兴市通过改革基本建立了产权明晰、责任明确的工程管理体制, 专业化的多种工程管护模式, 制度健全、管护规范的工程运行机制, 稳定可靠、使用高效的工程管护经费保障机制, 奖惩分明、科学考核的工程管理监督机制。

1 宜兴市小型水库基本情况

宜兴市位于江苏省南端、沪宁杭三角中心, 地势南高北低。南部为丘陵山区, 北部为平原区, 东部为太湖滨湖区, 西部为低洼圩区。境内河流密布、纵横交叉, 拥有水库 19 座, 本次小水库改革的范围

收稿日期: 2016-01-12

作者简介: 王伟杰 (1976-), 男, 本科, 工程师, 主要从事水利工程管理工作。

为:全市行政区域内所管辖的库容在10万 m^3 以上、1000万 m^3 以下的17座小型水库,其中小(一)型4座、小(二)型13座,涉及4个镇,分别为宜兴市张渚镇13座、湖汊镇2座、太华镇1座、新街街道1座,小型水库总库容1739.3万 m^3 。小型水库作为水利工程体系的重要组成部分,具有防洪、灌溉、供水、养殖、旅游等多种功能,长期以来为宜兴市社会稳定和经济发展作出了巨大的贡献。

2 指导思路和基本原则

2.1 指导思路

以小型水库“四权”(所有权、使用权、管理权、经营权)分开为核心,以小型水库“两线”(水库管理范围、大坝保护范围)划定为切入点,以明晰小水库产权、明确管护主体和责任、落实管护经费为目标;以依法有据、让利于民、突出重点、政府主导,镇村配合为原则,在全市行政区域内的17座小型水库开展小水库改革工作。

2.2 基本原则

一是依法有据。此次小水库改革的主要依据是《江苏省深化小型水利工程管理体制改革的实施方案》《江苏省水库管理条例》《宜兴市小型水库管理实施细则》等。二是让利于民。坚持民生水利思维,在涉及到一些具体经济利益时,让利于民,减轻改革阻力。三是突出重点。明晰所有权,界定管理权,明确使用权,搞活经营权。着重解决水库安全、管护主体、管护责任和管护经费等问题。四是政府主导。市政府负责,加强组织领导,水利部门牵头,镇村配合。因地制宜调动各方积极性,不搞“一刀切”,积极探索小水库管理模式,明晰产权,注重发挥工程效益,结合本地实际情况综合推进改革。

3 存在的问题

3.1 工程产权归属不清

小型水库建设早,建设的目的是为村镇级地区服务。随着时代的发展,村镇级行政区划的调整,主要负责人的更替,小型水库服务区域的变化等,使得小型水库归属问题越来越难以确定。

3.2 管理主体职责不明确

由于小水库形成的历史原因各不相同,各种复杂因素交织,多种管理方式并存,而且部分小型

水利工程管理经费难以得到落实,多数工程没有专业的管护人员,缺少管理组织,在管理中存在管护主体缺失、管护责任难以有效落实等问题,对小型水库长期安全运行带来巨大的安全隐患。

3.3 资源开发利用无序

在经济发展优先的时代,小型水库因为具有较多的自然资源,往往被开发者利用来新建度假、休闲类的场所或旅游景点,并且由于小型水利工程管理机构没有水利工程综合利用的意识,对经营开发行为没有进行约束,导致水库资源被逐步分割,造成资源开发的不可持续,同时也带来了产权归属、利益分配等一系列问题。

4 对策措施

4.1 明晰方向,凝聚改革共识

在深入研究分析《江苏省深化小型水利工程管理体制改革的实施方案》的基础上,结合宜兴小型水库的实际,提出了推进改革的具体理念。

一是调整小型水库的利害关系,规范利益关系,通过改革,明确相关方的法定义务和责任,这也是改革的基本目的。二是坚持水库资源的可持续发展,宜兴的水库资源也是经济资源,经济价值很高,改革过程必须要处理好保护和发展、责任和权利的关系,做到守住底线、行为控制、规范有序、持续提升,使水库与发展相协调,人与水相和谐。三是尊重历史,市镇协调推进,小型水库建设运行至今,各种复杂因素交织,需要在坚持改革方向的基础上,尊重地方政府的意见,取得改革的共识和合力。因此,改革的过程也是水库条例宣传贯彻的过程,推进改革过程中,尤其是小型水库直接管辖方,要使其认识到改革是对水库权益的促进、支持和保障,从而形成改革的内生动力,否则改革将难以为继。通过制作调查表,细化涉及“四权”的调查子项,全面排摸全市17座小水库的管理现状。分组下乡按镇、水利站、管理单位三级多层次宣传改革的必要性,征求相关意见建议,列出改革的重点难点,取得共识,寻求突破。宣传中充分利用基层水利站与水库所在村互为服务的关系进行协调,在讲明利害关系、安全责任、矛盾处置方式的情况下,先取得各行政村的支持,再由各村进行村民矛盾的调解。

4.2 注重谋划,明确改革路径

在小水库改革之初,按照《江苏省深化小型水

利工程管理体制改革的实施方案》和《江苏省水库管理条例》，结合全市小水库管理中的实际情况和改革要求，经多方征求意见后，下发《宜兴市小型水库管理实施细则》，明确了小水库改革的方向，在此基础上，宜兴市水利农机局制订了《宜兴市小型水库改革的实施方案》，并以政府办文件发至相关镇，明确了小水库改革的路径。

4.3 划定空间，规范水库“四权”

(1) 划定“两线”范围。小型水库体制改革首先要解决小型水库“两线”范围的问题，不解决这个问题，即使明确了工程产权也会带来“什么要管、哪里要管、怎么去管”的问题。因此，解决水库“两线”范围是本次改革的首要条件，明确了这一点，小型水库管理体制改革的改革目标。在划定“两线”范围时坚持因地制宜，在有效管理的前提下，各地结合政府财力、群众意愿、规划方向等，自行决定流转或征用。首先通过现场勘测，按规定划出大坝保护范围线、水库管理范围线，然后按照尊重历史、让利于民、突出重点、协调一致的原则，由各村进行村民矛盾的调解，并由各行政村的党总支和村委会进行范围确认，在两线范围内的土地明确为水库所有，无权属争议，同时制作高分辨率水库“两线”范围全景影像图，并经村级两委及负责人签字盖章确认形成书面材料，为所有权确认提供基础依据。同时，制作完成 17 座水库的两线界桩定位图，并形成完善的台帐资料。其中，大坝保护范围线内的土地全部流转，流转费用由镇政府按年支付，水库管理范围线内的土地明确责权，对有权属争议的小面积土地按相关政策进行土地流转。

(2) 确权发证，巩固改革成果。“四权”的确定是改革成功与否的一个重要标志，也是改革的重点和难点。小型水库的改革，涉及到改革主体、依据、路径等方面，每个环节、每项内容都需要做到依法、合理，尤其涉及到所有权确认的问题，必须在相关法律法规的框架下循序而行、依规而行，必须在相关利益方协调一致的情况下进行确认，才能实现改革结果的合法性。设计了“宜兴市小型水利工程产权登记证”作为产权的凭证，内容包括产权人名称、范围、期限等。在产权登记证制作过程中，参与设计、制作的人员多方查询相关法律、法规，多次向相关部门、宜兴市政府法制办征求意见，从形式设计、内容确定等多方面进行法律层

面的权衡，最终在宜兴市政府法制办审定的基础上，以宜兴市政府盖章印发的形式，下发了全市 17 座小型水库的产权登记证，明确小型水库工程所有权归属。产权登记证的出台，不仅从法律的角度解决了主体工程归属、性质等方面的问题，而且对有争议的土地、建筑物、地表植物等都进行了明确，解决了工程所有权在范围界定方面的问题，可以说产权登记证的发放突破了水库管理体制改革的瓶颈。在两线范围和所有权确定的基础上，按照谁所有谁管理的原则，明确管理权、使用权和经营权，由各镇政府以文件的形式下发至各相关村和成员单位，进一步确保水库日常管理中违章处置的可操作性，同时水库现场也按照确认的“二线”范围安装围网，进行物理隔断，彻底杜绝与周围村民的牵涉，为小水库法制管理、规范管理、良性发展提供有力保障。

(3) 理清历史遗留问题。为顾及原有土地使用者或水库经营者的利益，坚持“让利于民、安全第一”，对使用权、经营权作适度变通，采取明确管理权，下放使用权、经营权。即管理权归管理单位所有，使用者或经营者在原有基础上继续使用或经营，所得收益归原有使用者或经营者，但新增经营设施或改变使用方式必须无条件接受管理单位管理。在实际操作中，对使用方式或经营范围作出详细规定，将水库分成大坝、水面、周边土地等区域，将原有使用或经营行为进行范围框定，与管理单位签订新的使用或经营合同，防止新的争议问题发生以及无序开发。

4.4 健全机构，创新管理机制

在明确“四权”的基础上，宜兴市积极完善水库的管理机制，促进水库的持续健康发展。

(1) 创立小型水库管理中心。宜兴市根据张渚镇管理的实际，成立了张渚镇小型水库管理中心，统筹区域内 13 座小型水库的改革发展及日常管理工作。镇水利农机站受镇政府的委托，直接管理小型水库管理中心，中心管理 13 座水库的日常运行，各水库只设管护点。张渚镇小型水库管理中心的成立，标志着宜兴小型水库管理组织体制取得突破，为宜兴小型水库管理体制改革的走出了开创性的一步。

(2) 探索集成化管理模式。推行 3 个统一和 6 个集中，即统一管理制度、统一管护体系、统一台

(下转第 58 页)

（上接第 54 页）

账记录,集中巡查管理、集中监控检查、集中业务培训、集中资料保管、集中重要物资储备、集中经费使用。建立了张渚小型水库视频和水雨情观测设备的集中监控,将 13 座水库的大坝情况通过光纤连接到管理中心,实时监控大坝溢洪道、库区水位活动情况,及时发现在大坝管理范围内的违章建设、生产作业等情况,做到第一时间处置,及时阻止、纠正违法行为。

(3)明确工程管护经费。以文件形式明确小型水库所有者负责管护经费的落实,宜兴市财政局、水利农机局联合下发文件,以下达工程维修养护项目及水库管护经费等形式予以支持,其中每年按小(一)型 1.2 万元/座,小(二)型 1 万元/座的标准下拨管护经费。

(4)落实管理主体责任。以文件形式明确小型水库所有者或其委托管理单位依法行使水库的管理权及使用权,全面负责水库的安全运行,在保障安全和法律允许范围内负责水库的经营开发,并依法履行相关程序。同时,负责监督原有经营单位和个人的经营开发行为,直至协议期限为止,任何有变更经营行为或范围的行为都必须征得管理单位书面同意方可实施。

5 结语

宜兴市小型水库管理体制改革的顺利推进,不仅促进了工程管理工作的高效落实,也从根本上解决了管理责任、管理人员、管理资金落实这三大主要问题。目前,新的管理模式已初步体现出了优势和效果,但仍需进一步予以完善。一是小型水库缺少整体开发规划。当前宜兴的小型水库已经从传统的供水、灌溉功能拓展到景观、生态功能,作为品质优良的生态旅游资源发挥着越来越重要的作用,但在合理处理好小型水库的安全性和经济性、有效保护和合理利用的关系方面,缺少明确且可持续的规划方案。二是小型水库现状管理仍存难点。小型水库历史遗留的违建侵占问题普遍存在,且难以处理,如何在依法管理和可持续利用方面找到平衡点亟待解决。从长远角度看,如何进一步提高小型水库管理能力,解决小型水库自我发展、良性发展,使宜兴的小型水库在完成明晰化产权、分级化责任、规范化管理后,向景观化提升、资源化利用、资本化运作方向发展,这些课题仍需不断的探索和实践。

(责任编辑:徐丽娜)