

江阴市深化小型水利工程管理体制改革的 实践与思考

周 顺¹, 徐苏明², 朱金华³, 龚振宇¹, 单 燕¹

(1. 江苏省江阴市农田水利建设管理处, 江苏 江阴 214431; 2. 江苏省江阴市河道管理处, 江苏 江阴 214431;
3. 无锡市水利局农村水利处, 江苏 无锡 214023)

摘要: 江阴市深入开展省级深化小型水利工程管理体制改革的试点工作, 结合本地实际, 明晰目标要求, 严格方案制定, 强化组织落实, 狠抓数据基础, 按期落实了工程安全主体、管护主体及经费来源, 并通过完善规章制度、引导协会建立、规范日常考核等具体措施, 推动工程管理规范化标准化。同时, 提出了进一步优化管理体系、加大政府投入、深化教育培训、改善基础设施、加速平台融合等改进建议, 以持续提升小型水利工程的长效管护。

关键词: 小型水利工程; 体制改革; 实践与思考; 江阴

中图分类号: TV93 文献标识码: B 文章编号: 1007-7839 (2016) 05-0068-05

Practice and thinking on deepening small water conservancy project management system reform in Jiangyin

ZHOU Shun¹, XU Suming², ZHU Jinhua³, GONG Zhenyu¹, SHAN Yan¹

(1. Farmland Water Conservancy Construction Division of Jiangyin, Jiangyin 214431, Jiangsu;
2. River Management Division of Jiangyin, Jiangyin 214431, Jiangsu;
3. Rural Water Conservancy Division of Wuxi Water Conservancy Bureau, Wuxi 214023, Jiangsu)

Abstract: Jiangyin launches in depth the pilot experiments on provincial deepening small water conservancy project management system reform. Taking into consideration the local reality, making clear the goal requirements, strictly setting up the plans, strengthening organization fulfillment, focusing on data foundations, project safety entities, management and safety entities, and financial sources are implemented on schedule. Formalization and standardization of project management is promoted by concrete measures such as perfection of rules and regulations, guidance of association establishment, and normalization daily assessments. In order to continuously upgrading the long-term administration and protection of small water conservancy project, further optimization of management system, enlarging government investment, deepening educational training, ameliorating infrastructures, speeding up platforms mixing, etc. are proposed.

Key words: small water conservancy project; management system reforms; practice and thinking; Jiangyin

江阴市位于经济发达的长江三角洲太湖平原北端, 苏锡常“金三角”的几何中心, 北临长江, 南近太湖, 河港纵横, 沟塘交叉, 属典型平原河网区,

市域总面积 986.97 km², 水域面积 175.8 km², 河流密度 4.98 km/km²[1]。现有基本农田 2.81 万 hm², 农作物总播种面积 4.74 万 hm², 其中粮食作物面积 2.78

收稿日期: 2016-03-30

作者简介: 周顺 (1962-), 男, 本科, 高级工程师, 长期从事水利工程建设与管理工作。

万 hm^2 。总灌溉面积 2.69 万 hm^2 ,有效灌溉面积 2.44 万 hm^2 。长期以来,江阴十分重视水利事业发展,近几年更是结合骨干河道整治,同时借助小型农田水利重点县、万顷良田等项目建设,初步建成了防洪、排涝、灌溉、供水、降渍等较为完善的水利工程体系。但由于产权不明晰等多种原因,一些小型水利设施,尤其是小型农田水利设施(以下简称“小农水”),管用脱节、效益发挥不佳情况十分突出。2013 年 12 月,江阴市被江苏省水利厅、财政厅确定为 16 个试点县(市、区)之一,推动示范深化小型水利工程管理体制改革的(以下简称“小水改”)。2015 年 12 月 31 日,江阴市深化小水改工作顺利通过了由江苏省水利厅委托无锡市组织的考核验收。各类工程完好率提升了 3 ~ 5 个百分点,相关利益方对改革的满意度达到 95% 以上。目前,江阴市全市小型水利工程运行安全正常,效益发挥得到明显提高。

1 改革实践

1.1 成立组织,保障试点推进

江阴市认真贯彻江苏省水利厅、财政厅《关于开展深化小型水利工程管理体制改革的试点工作的通知》(苏水办〔2013〕58号)文件精神,高度重视深化小水改工作,明确由市政府主导,各相关部门协同配合,镇(街道)具体实施。江阴市政府专门召开政府常务会议进行研究部署,市水利农机局成立了以局长任组长,分管局长为副组长,相关业务科室和直属单位业务人员为成员的深化小水改工作领导小组,并配设了小农水及河道两个专业工作部,明确具体目标,强调合作协调,共同扎实推进,保障了改革工作顺利实施。

1.2 广泛宣传,营造改革氛围

为有效推动深化小水改工作,在 2015 年江阴市全市防汛防旱工作会议上,分管副市长专门对小水改工作进行了全面动员部署,提出了明确要求。市水利农机局把小水改作为改善农业生产条件、破解“三农”问题的重要举措,在牵头召开全市小水改工作推进会的基础上,积极参与各镇(街道)相关工作,认真传达贯彻水利部、财政部深化小水改文件精神,对各镇(街道)水利科长、水利站长、相应直属部门负责人进行专项培训,并精心编制问答手册,及时分发到基层工作人员和广大群众手中。

1.3 开展调研,制定工作方案

实施方案可操作性强是确保小水改取得成功的重要基础,为此,市水利农机局积极开展前期工作,一方面组织有关人员聆听专家讲座并到国家级试点区南京高淳及镇江扬中进行参观学习,取经研讨,另一方面通过与各镇(街道)相关领导及水利工程管理人员座谈,走访工程受益群众,认真倾听各方意见。经过上级部门的指导,在此基础上起草了深化小水改实施方案。3月4日,市政府以澄政发〔2015〕16号文下发了《江阴市深化小型水利工程管理体制改革的实施方案》,明确了改革范围和具体目标任务。

1.4 分工合作,摸清全市家底

江阴结合本地实际,将小水改调查摸底确定为中小河流及堤防、小型水闸以及小型农田水利工程三大类,具体工作由市河道管理处和市农田水利建设管理处分工负责,局改革领导小组协调统一。经过两个月的调查登记,整理筛选,分类汇总,确认此次小水改涉及全市 15 个镇(街道)的各类小型水利工程共 3052 处。其中,中小河流 1187 条,总长 1559.178 km,含小型水闸 157 座;灌排泵站 1865 座,附属沟渠 2225 条,计 2483.522 km;水闸 137 座,渡槽 28 座,涵洞 35 座。

1.5 明晰产权,落实管护主体

江阴市专门制定了确权工作推进方案,设定了产权申请、公示、移交程序。此次改革共明晰中小河流(含堤防及小型水闸)产权 1187 条,其中,市级河道 26 条,总长 324.194 km,市管河道 30 条,总长 35.75 km,镇级河道 166 条,总长 438.607 km,村级河道 971 条,总长 760.627 km;1865 处小农水(含附属设施)明晰产权的有 1822 处,占 97.69%,其中排涝站镇(街道)、村(社区)分别拥有 170 座、270 座,有 1382 座灌溉站归属村集体,另有 42 座灌溉站及 1 座排涝站维持原有权属关系。这些工程设施均列入管理名录,接受全社会监督^[2]。

1.6 建立机制,明确资金来源

基于小型水利工程大多具有公益性的特点,江阴建立了以政府为主导的管理资金长效保障机制。河道管理方面,市镇两级每年拨款 1255 万元用于日常管护。此外,市财政每年另行安排 500 万元用于河长制考核及农村河道长效管理“以奖代补”考核。小农水管护方面,2015 年共争取维修养护中央、省、市三级补助资金 630 万。同时,本级财政

承诺定向拨款 300 万,镇(街道)级骨干泵站专项支持 320 万,村级集体组织提取积累直接补贴 860 万,剩余一成资金则由非全免费村(社区)通过征收农业用水水费实现。

1.7 签订协议,统一制度台账

在“二证”发放完成后,一方面江阴市水利农机局经江阴市政府委托,与各镇(街道)小型水利工程责任单位或个人签订了管护责任书,强调政府公共安全监管职责;另一方面,各管护主体也按照实施方案,迅速落实了具体管护责任人,并以格式合同形式与具体管护责任人签订管护协议,规定工程的性质、用途、管理形式,明确双方的权利与义务、违约和追究、使用期限与工程维护标准、防汛抗旱调度和安全运行责任等内容。同时,江阴市全市统一了小型水利工程管理运行制度及记录台账格式,引导工程日常管护标准化。

2 经验体会

2.1 结合实际,突出地方特点

由于长江及白屈港沿线小型水闸均已纳入流域工程管理,江阴此次小水改将全市剩余小型水闸作了归并,与排涝站结合的水闸划入小农水管理,其它形式的则列入中小河流及堤防管理。工作手册明确规定,中小河流及堤防以河道为主轴线,水闸作为附属建筑物,小农水以灌排泵站为重点,管道、渡槽等作为配套设施,田间工程不作考虑。全市所有河道四址及主干建筑物中心必须标注 GPS 坐标,并拍摄不同方位照片 3 张存档。同时,考虑河道确权的特殊要求,在产权证上设置附图(注)页,以确保文本的直观性和通用性。

2.2 严格要求,狠抓数据基础

在小型水利工程摸底工作中,江阴市坚持业务指导到一线。市水利农机局在切实开展镇(街道)级培训的基础上,及时派员参与各镇(街道)的村级培训,进一步细化要求标准,明确工作措施。同时,针对各镇(街道)工作中遇到的政策解释不清、表格填写不明等问题,深入基层具体解读指导,并通过现场示范、QQ 群沟通等方式对工作人员进行宣传释疑。对于各镇(街道)提交的资料数据,市水利农机局指定专职人员及时比对审核,发现有疑问或与相关佐证材料不一致的及时对接复核,确保数据正确唯一。

2.3 专项会商,慎处停用设施

目前,江阴有小部分灌溉泵站等水利工程施工处于停用状态。为此,小农水工作部专门派出专家会同相应镇(街道)分管领导、水利科长、水利农机站长,以及工程设施所在村(社区)代表,进行专项分析甄别,统一意见。对一些因改种苗木、葡萄等暂时弃用的稻麦灌溉站及配套设施,考虑到几年后仍有可能恢复使用,明确必须列入登记范围并作定期保养封存;对少量长期不用且无可能再次启用或灌区新站已建而未及时拆除的老旧泵站,则一律剔除出登记范围并确定相关部门尽快组织拆除。

2.4 完善规章,深化以奖促管

为进一步规范小型水工程日常管理,江阴市政府出台了《江阴市河道管理实施细则》《江阴市农田水利工程施工管理办法》,市水利农机局也及时组织制定了《江阴市农村河道长效管理考核办法》《江阴市农田水利工程管护考核办法》以及《江阴市小型水利工程施工资金管理办法》等一系列配套政策文件。同时,修订、完善了农村河道、泵站工程等管理制度,并上墙公示。在此基础上,江阴积极实施市镇分级考核制度,强调市级指导把关,着力推进镇村管护规范化、长效化,以奖补促管护,起到了很好的示范效应。

2.5 积极引导,努力除弊鼎新

江阴针对 20 世纪 90 年代中后期农田水利设施产权改革中,拍卖或承包出去的灌溉泵站因灌溉面积大幅缩减等原因导致业主经营困难,运营力度明显下降。在深化小水改工作中,江阴市积极引导相关镇(街道)、村(社区)采用市场价赎回使用权或中止承包主动接手等方式,确保了灌溉泵站的正常运行。同时,明确支持周庄镇长寿村某农机服务专业合作社经营内容的扩展,实现了灌区用水户协会的示范建设,努力将全市小农水管护主要由镇村负责向用水者协会、专业合作组织自治转变。

2.6 规范考核,提高资金效率

对于江阴全市小型水利工程管护工作,市小水改领导小组一方面通过落实河道管理市镇两级财政资金计划,按期开展长效管理考核及河长制管理考核,通报考核结果,强化绩效挂钩,进一步放大政府奖补资金引导作用,另一方面依托中央、省、市级财政资金小农水维修养护项目实施,积极贯彻落实“以点带面,示范引导;奖优罚劣,支持好村”

的实施原则,大力推进对全市镇村二级小农水管护定期考核评比,认真执行按等级奖补实施方案,坚持公开公正公平,极大激发了村组热情,提高了补助资金使用效率。

2.7 重视管护,促进工程完好

借助深化小水改行动,江阴按照小型水利工程分级管理和统一管理相结合的要求,通过“完善监管网络、明确监管责任、建立监管制度”,着力推进全市小型水利工程日常维护走向标准化、规范化,基本实现了“有人管事、有钱管护”,从根本上解决了以前小型水利工程重建轻管的状况,初步建立了小型水利工程科学的管理体制和良性运行机制,确保了小型水利工程安全运行,充分发挥效益。经调查,工程完好率提升了3~5个百分点,相关利益方满意度达到95%以上。

3 对进一步推进小农水改革的建议

3.1 补齐短板,优化管理体系

江阴要深化水利改革发展,下大力气补齐小农水管护体系相对薄弱这一短板。充分考虑市农田水利建设管理处公益性的特点,将人员和事业经费纳入市级财政预算,保障其全心开展专业管理与技术指导服务;加快推进基层水利农机管理服务站点全额拨款事业单位进编工作,真正做到站企脱钩,定岗定员,切实履行其考核监管等公共管理职能;继续强化行政村(社区)在小农水日常管理中的基础支撑作用,大力发展农民用水合作组织,多方位支持专业化服务公司建立,不断完善工程管理体系。

3.2 加大公助,调顺资金配比

在积极争取省级以上小农水维修养护项目资金基础上,全力推动无锡市级每年100万元专项资金的持续投入,并抓紧落实本级每年300万元小农水管护经费计划实施,跟踪督促镇(街道)级单项管护资金清晰到位,力争在“十三五”末使市(县)、镇(街道)、村(社区)+农户三级管护经费分摊比例达到6:2:2^[3]。与此同时,进一步加强市镇两级财政对中小河流及堤防管护资金的投入保障,尤其是对镇、村级河道维护资金的投入力度,全部取消村级自筹,真切体现各级政府对公用事业的支配地位。

3.3 深化培训,提高队伍能力

大力培养各类水利人才,尤其是相对短缺的

机电一体化及信息化方面的高级人才,不断优化市镇两级小型水利工程管理队伍人才结构;进一步加大对在岗职工的职业教育和继续培训力度,建立脱产学习、专项培训等形式的业务培训,督促他们参加跨越本专业的其它业务学习,促进复合型人才涌现;主动服务基层,积极开展科技下乡活动,定期举办免费小农水管理专项培训,把最新管理技术、信息送到农民用水者协会、农民专业合作社、农业产业化龙头企业及种植大户手中,提高基层管护能力。

3.4 加强建设,夯实硬件基础

切实加强全市小型水利工程的建设改造,以中小河流重点县综合整治及水系连通治理为契机,以“河畅、水清、岸绿、景美”为目标指引,通过河道疏浚、水系沟通、岸坡整治、生态修复等综合措施,恢复河道功能,完善水系框架,调优区域水环境^[4];以中央财政小农水重点县建设为抓手,以大力提升输配水效率、灌溉水利用系数为主要指标,通过全面推广低压管道输水、衬砌明渠防渗等节水技术及智能量水装置的方式,积极实施大中型灌区续建配套和末级渠系终端配套,改善小农水基础设施。

3.5 主动作为,创新运管机制

在继续完善市级河道委托专管、镇村级河道服务外包的基础上,重点推进小农水设施运管机制的创新,即快速复制农机专业合作社的扩业增营,促成协会小农水设施运管自我约束;大力培育发展家庭农场或种植大户,推动规模化经营主体的自主管理;着力建立完善“水利农机管理服务站点+物业化管护”体系,充分发挥基层水管单位对较大泵站设施进行专业运行、管护的能力;积极实施小型站闸及沟渠等附属工程打包,并整合村级河道保洁、农村公路维护等项目,竞价外包,降低管理成本。

3.6 加快部署,推进水价改革

大力推进农业水价综合改革,加强高位设计,尽早出台农业水价改革政策方案,积极探索农业取水许可与水权交易制约体系;科学借鉴1997年本地电灌站改制核算水费的成功经验,迅速完善农业用水定价机制,为江阴普遍实行的农业用水村级补贴及部分农民个人承担支出提供合理结算依据^[5];加快建立与江阴水资源条件相适应的节水高效农作制度,继续加大产业结构调整,鼓励

扶持农业节水设施建设,设立并充盈节水奖励基金和专项精准补贴资金,有效调动各方参与积极性,分享节水红利。

3.7 加速融合,提升管控效能

持续强化水利信息化管理平台,加速江阴“智慧水利”与“智慧农业”等相关部门信息化系统的对接与融合,加快推进市镇骨干河道和重要排涝闸站的远程在线监控,以及主要农业示范区智能灌溉无线控制建设,建立完整的水利数据采集传输和分析处理、工程调度运行与管理保护的信息链接系统,实现管理精准化。同时,尽早开通“我的水利”微信公众号,定期发送水利政策法规公共信息,及时受理涉水相关申请,积极支持涉水违章举报和运行管理问题投诉,切实提升小型水利工程管控效能。

4 结束语

江阴市结合本地实际,深入开展省级深化小水改试点工作,按期落实了工程安全主体、管护主体及经费来源,并通过完善规章制度、引导协

会建立、规范日常考核等具体措施,推动了工程管理规范化、标准化。同时,提出了进一步优化管理体系、加大政府投入、深化教育培训、加速平台融合等改进建议,以持续推进长效管护,充分发挥工程功效,并为周边兄弟市(县)深化小水改提供一些借鉴。

参考文献:

- [1] 卢建法、何兴才主编. 江阴市水利农机志(2001-2010)[M]. 南京: 河海大学出版社, 2012: 1-23
- [2] 江阴市水利农机局. 江阴市深化小型水利工程管理体制改革工作总结报告[R]. 2015
- [3] 周顺、张小平、龚振宇等. 苏南小型农田水利工程设施管理改善初探[J]. 中国水利, 2014(5)
- [4] 江苏省太湖水利规划设计院有限公司. 中小河流治理重点县整治和水系连通江阴市河塘项目区实施方案[R]. 2013: 44-47
- [5] 江阴市水利农机局编. 江阴市水利志(1988-2000)[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2002: 160-161

(责任编辑: 张亚男)