

小型水利工程管理体制改革实践分析

Practice Analysis of the Management System Reform of Small Water Conservancy Project

王坤

Kun Wang

赣抚平原水利工程管理局 中国·江西南昌 330096

Ganfu Plain Water Conservancy Engineering Administration, Nanchang, Jiangxi, 330096, China

摘要: 随着中国经济发展水平的快速提升, 小型水利工程建设弊端也逐渐显露, 这与当前中国提倡的可持续发展环保理念并不相符, 同时其自身的管理体制也并不完善, 因此其管理制度的改革显得至关重要。基于此, 论文首先对江西小型水利工程管理过程中存在的一些问题进行简单说明, 其次结合江西小型水利工程管理体制改革的经验, 对目前江西境内一些主要的小型水利工程管护模式进行简要介绍, 最后对小型水利工程管理体制的深化改革提出一些建议。

Abstract: With the rapid improvement of China's economic development level, the disadvantages of the construction of small-scale water conservancy projects are gradually revealed. This is not consistent with the sustainable development and environmental protection concept advocated by China. At the same time, its own management system is not perfect. Therefore, the reform of its management system is very important. Based on this, this paper first gives a brief description of some problems existing in the management process of small-scale water conservancy projects in Jiangxi. Secondly, combined with the experience of the management system reform of small water conservancy projects in Jiangxi, a brief introduction is made to the management and maintenance modes of some major small water conservancy projects in Jiangxi at present. And finally puts forward some suggestions on the deepening reform of the management system of small-scale water conservancy projects.

关键词: 水利工程; 管理体制; 改革

Keywords: water conservancy project; management system; reform

DOI: 10.12346/edwch.v1i1.6923

1 引言

为了有效促进当地经济的发展, 中国江西省在经济发展前期建设了非常多的水利工程, 在众多的水利工程中, 小型水利工程占据了相对较大的比例。虽然小型水利工程建设在一定程度上为江西省经济的发展提供了动力, 但是当下小型水利工程自身存在的管理主体缺失、管理权责不明确以及管护资金缺乏等问题, 导致其面临缺乏有效管护的局面, 同时还对沿江地区的生态环境有着严重的影响, 故在一定程度上限制了经济效益的有效发挥。为了能够进一步加强对于小型水利工程的管理, 有效发挥小型水利工程的作用, 降低对沿江地区生态环境的破坏, 相关技术人员对小型水利工程管理体制的改革进行了有效的探索与实践。

2 中国江西省水利工程建设基本情况

水利作为社会发展以及国民经济提升的重要动力以及支撑, 其对中国各个城市的发展皆有一定的作用, 尤其对于沿江地区各城市的经济发展有着重要的影响。以江西省为例, 其作为一个农业大省对于水利有着非常强的依赖性, 因此历届省委省政府皆非常重视水利工程建设, 并逐渐形成了一个集蓄水、引水、排水、灌溉、防洪以及发电等于一体的相对完善的水利工程体系, 极大地促进了当地的发展。截至 2019 年, 江西省已经建成各类水利工程 160 余万座, 其中堤防 1.3 万公里、水库 1.08 万座、水电站 3846 座、大中型灌区 315 处、集中供水工程 2.9 万处, 构建了较为完善的防洪减灾工程体系以及供水安全保障体系。在各类水利工程

【作者简介】王坤 (1985-), 男, 中国江西南昌人, 助理工程师, 从事水利工程管理研究。

中,小型水利工程的规模数量也相对较大,以小水电站为例,各个小水电站之间的距离非常短,最短的距离仅有100多米,其导致数百条支流出现断流,同时对沿江地区的生态环境有着严重的影响。

3 深化小型水利工程管理体制改革的重要性

在现代农业发展和生产基础设施中,小型水利工程发挥着至关重要的作用,对生产条件优化和粮食产量增加等均具有积极意义。所以,为有效确保水利工程实施质量,提高建筑工程施工品质,要求在水利工程施工建设期间,要将传统模式存在的不足予以突破,将科学化管理体制机制和规范化规章制度践行落到实处,综合法律手段、经济手段和技术手段,促进管理工作深度落实,保证水利工程管理模式优化升级,管理水平持续提升。十九大会议成功召开,乡村振兴等各种惠民战略措施正如火如荼地开展,小型水利工程在农业、工业等各类产业发展期间,均有着强有力的推动作用,这就要求小型水利工程施工单位要牢牢抓住机遇,快速推进管理体制与管理模式改革,为实现小型水利工程工作效率和工作质量等提供必要的支持。

4 小型水利工程管理过程中存在的问题

4.1 工程资产产权归属不明

在水利工程建设过程中,其相关的建设主体具有一定的多样性,因此小型水利工程的产权也具有一定的多样性。根据小型水利工程建设主体来看,其大致可以划分为五类,即以国家投资为主进行建设、以农村集体经济组织投入为主进行建设、以受益户共同出资进行建设、以社会资本投资为主进行建设以及个人投资建设。但在产权实际划分过程中,大多数的水利工程往往存在权属交叉问题。例如,有些小型水利工程属于国家与多个乡镇共同所有,因此无法有效明确其实际权属或者所占权属的比例,从而无法对产权进行确认,继而导致大部分的小型水利工程不能进行有效的确权划界工作。

4.2 管护工作不到位

由于大部分小型水利工程存在权属不明的问题,因此相关的小型水利工程并没有建立完善的管护机构以及没有安排专职的管护人员,故而具体的管护工作不能有效实施。除此之外,由于针对水利工程的建设维护通常由国家进行统一的审核以及推进,因此在实际应用过程中,管理者习惯于将有关小型水利工程的诸多管护工作归于政府,从而导致小型水利工程的应用面临不用不管、不坏不修的局面,相关的水利工程配套设施也频繁被损坏^[1],一旦需要应用时,却发现已不能正常使用,从而影响其作用的发挥。

4.3 管护经费难以落实

与大中型水利工程不同,在进行小型水利工程的管护过程中,其相关的管护经费通常依赖于工程水费,尤其在国家

取消农业税之后,工程水费的收取工作也变得日渐困难。一些可以收取工程水费的地方,其供水水价也仅仅是核定成本价的35%左右。而且,随着农村劳动力外溢程度的加剧,导致相关投工投劳的组织也变得异常困难。除此之外,江西省多数村镇的集体经济水平相对比较薄弱也是导致小型水利工程管护经费难以落实、管护工作难以快速推进的原因之一。

5 江西省小型水利工程管护模式分析

5.1 目标责任制管理模式

以吉安市新干县梅塘水库为例,该水库主要采用目标责任制管理模式,在管理过程中,其由界埠镇政府根据四年一轮、一年一聘的用人原则聘用水库管理人员,其工作内容主要便是对水库进行合理的管护。同时通过水库管护目标责任协议的签订来使水库管理人员对自身的职责、义务、权利以及考评方式进行有效的明确。具体内容有坝容坝貌的维护、汛期水情的巡查记录、汛前防汛备料、各项数据的上报以及有效执行防汛抗旱指挥部的调度。除此之外,还要根据各地灌溉用水的需求来进行用水水量的合理分配。为了确保水库管理人员能够有效地完成每一项工作以及管护的效果,镇政府实行了“三保障”政策,即充分保障水库管理人员的工资福利、充分保障水库管理人员的社保待遇以及充分保障水库工程运行管理的养护费用^[2],梅塘水库工程管理所所需的工作经费,由镇政府根据各村实际受益面积进行统一收取,相关费用采用收支两条线管理策略,确保所有费用能够有效应用到水库的管理养护工作中。

5.2 农民用水户协会管理模式

鹰潭市流口镇白洋坝用水户协会是农民用水户协会管理模式应用的协会之一,其位于鹰潭市流口镇板桥委员会。据统计,白洋坝的灌溉耕地总体面积大约有140 hm²,人口约有1600多人,实际受益的农户约有360多户。在农民用水户协会管理模式下,其详细制定了相应的规章制度,同时对具体的灌溉管理、工程管理、财务管理以及水费计取标准等进行进一步的完善,所有的规章制度皆由用水户代表大会表决通过。而且,为了可以在实际应用过程中提高灌溉效率、规范用水秩序以及提高用户们的节约用水意识,协会主要实行“轮灌”制度^[3]。

对于水费价格的确定,主要采用“一事一议”制度,村民代表商议所确定的水价能够有效保证水价的合理性,从而能够充分解决小型水利工程面临的水费难收、工程难管以及投资难找等问题。在用水协会成立之后,其逐渐形成了“协会一用水户”的管水体系,此体系可以进一步缩减管理过程的中间环节,并且加强对于水价的合理监管,从而保证水费计取的合理性。水费收取工作的正常推进是小型水利工程管理养护资金的重要来源,因此每个村中皆设立了公示栏,所有的费用收取记录全部进行公示,从而确保具体的灌区水费

可以足额征收, 不仅如此, 群众的水费负担也在一定程度上有效减轻。具体而言, 白洋坝用水协会每年所收取的水费除了协会正常运行的合理支出外, 结余部分可以全部用于小型水利工程的管理养护, 从而实现以水养水的目标。

6 小型水利工程管理体制改革的建议

要想进一步提升小型水利工程的管理效率, 管理体制的改革工作势在必行, 其主要体现在三个重点的把握、三个作用的发挥以及三个机制的建立。

所谓三个重点, 即工程产权的明确、工程管护主体与责任的落实以及工程管护经费的落实。工程产权的明确过程以“谁投资, 谁所有”为原则, 对于产权已明确的工程, 应当向所有者颁发产权证书, 对于产权不明确的工程, 由政府提出确权标准并进行产权界定; 工程管护主体与责任的落实则按照“谁所有, 谁管理”的原则进行。产权所有者负责工程整体的管护、运行以及防汛工作; 而工程管护经费的落实通常也由产权所有者进行筹集, 筹集方式包括工程水费以及工程租赁费等。当然, 为了确保管护经费的落实到位, 政府应该合理制定相关的补贴标准以及相应的补贴机制, 相关的补贴资金支出划入县级政府的财政支出预算之中, 结合“奖优罚劣”的标准来对小型水利工程的管护工作进行合理的资金补贴。

三个作用的发挥主要体现在政府的主导作用、市场机制的作用以及农民的主体作用。由于小型水利工程管理体制的深化改革直接关系到国家经济的长远发展、农民的利益以及粮食的稳产增产等, 因此必须强化政府的责任, 充分发挥其主导作用, 例如政府可以通过改革方案的合理制定来确保相关经费的落实到位; 可以通过市场机制的灵活运用来对工程管理模式进行合理创新; 由于小型水利工程服务的主体通常是农民, 因此具体的改革方案在制定过程中必须充分考虑农民的想法, 而且要充分调动农民的积极性, 使农民充分意识到用水管理的重要性, 只有这样, 才能确保小型水利工程后

期管护的实际质量。

除以上所述三个重点的把握以及三个作用的发挥外, 三个机制的建立同样是深化管理体制改革的關鍵。其一是领导、沟通、协调机制的建立, 相关的改革领导小组成员的选择应尽可能包括水利、财政、农业、乡镇以及国土等部门, 并且要对具体的职责进行明确, 从而确保领导、沟通以及协调的高效性; 其二要建立工作经费保障机制, 相关部门在工作过程中要根据实际的任务规划来对具体所需经费进行测算, 确保经费的合理运用; 其三则是要建立严格的监督考核机制, 通过量化的标准来对相关的单位与个人进行考核, 对于工作落实不到位的单位或个人要进行一定的责任追究。

7 结语

小型水利工程作为水利工程建设的重要内容, 其对区域内经济的发展具有有效的推动作用, 只是其大规模的投资建设也使得小型水利工程的实际应用出现了一些问题, 这些问题在一定程度上会对区域内的发展造成不同程度的影响。为了能够继续发挥小型水利工程的作用, 需要通过管理体制的改革来有效解决现存的各类问题, 管理体制的改革成为相关部门重点关注以及研究的问题之一。基于此, 论文以江西小型水利工程为例, 对其管理过程中存在的一些问题进行简单说明, 然后结合其管理体制改革的经验来对目前江西境内一些主要的小型水利工程管护模式进行简要介绍, 最后对小型水利工程管理体制的深化改革提出了一些建议。

参考文献

- [1] 蔡庆住. 深入推进小型水利工程管理体制改革的思考与建议[J]. 低碳世界, 2017(19):125-126.
- [2] 李兴隆. 深化小型水利工程管理体制改革的思考[J]. 中国经贸导刊, 2016(17):22+31.
- [3] 汪文萍, 冯思佳. 湖南省深化小型水利工程管理体制改革的经验与思考[J]. 科技与创新, 2019(5):115-116+121.