

农村水利工程运行管护的长效机制建设路径分析

彭辉¹ 柴斌² 孙秀鹏²

1 蒲城县石羊抽水站, 陕西省渭南市, 715500;

2 蒲城县韩河抽水站, 陕西省渭南市, 715500;

摘要: 农村水利工程是农业生产、农村经济社会发展的重要基础设施, 运行管护的好坏直接关系到工程效益的发挥以及农民生产生活用水的保障。本文对农村水利工程运行管护制度发展和现实困境进行梳理, 从产权归属不清、管护主体缺失、资金保障不足、技术支撑欠缺等角度出发, 剖析制约因素。在此基础上, 从明晰产权归属、创新管护模式、健全资金保障、完善监督考核、强化技术支撑五个方面, 探索建立农村水利工程运行管护长效机制的实践途径。经过研究得知, 建立产权明晰、权责分明、管理到位、保障有力的长效机制, 是解决农村水利工程“重建轻管”问题, 保证工程良性运转的重要途径。

关键词: 农村水利; 运行管护; 长效机制; 产权改革; 管护模式

DOI: 10.69979/3060-8767.26.05.052

农村水利工程是农田灌溉、农村饮水、防汛抗旱的基本设施, 对保证国家粮食安全、改善农村人居环境、推进乡村全面振兴起着重要的支撑作用。经过多年的持续建设, 我国农村水利工程体系不断健全, 工程数量急剧增加, 覆盖范围不断扩大。但是工程建设快速发展和工程运行管护滞后之间的矛盾却越来越突出, 一些工程建成之后由于管护不到位而提前老化、效益衰减, 甚至出现“一年建、两年坏、三年废”的现象。农村水利工程量大面广、类型繁多、分布零散, 运行管护牵涉的主体众多、利益关系错综复杂, 长期以来由于产权不清、责任不明、资金短缺、技术力量薄弱等制约因素, 难以达到良性运行的目的。怎样创建起符合农村实际、运转高效、保障有力的长效管护机制, 已经成为农村水利工作亟待解决的实践问题。本文从农村水利工程运行管护的现实基础出发, 对制约因素进行系统的分析, 探寻长效机制建设的可行途径, 为提高农村水利工程管护水平提供一定的参考。

1 农村水利工程运行管护的制度演进与现实困境

1.1 运行管护的制度演变与现状特征

农村水利工程运行管护制度由原来的集体统一管理发展为现在的多元化的管理主体并存。人民公社时期, 农村水利工程由生产队或者大队统一组织管理, 管护责任比较明确。家庭联产承包责任制实行以后, 农村集体经济组织的功能被削弱, 水利工程的管护责任出现真空, 一些小型水利工程处于无人管理的状态。20世纪90年代以后, 各地开始探索承包、租赁、拍卖、股份合作等

不同的管护方式, 农民用水合作组织逐渐壮大, 成为小型农田水利工程管护的主要力量^[1]。

目前农村水利工程运行管护已经形成多元主体共同参与的局面。大中型灌区骨干工程由灌区管理单位运行维护, 小型水库、泵站、渠道等工程由乡镇水利站或者村集体管理, 田间工程和末级渠系由农民用水合作组织或者受益农户负责管护。农村饮水安全工程逐渐推行专业化管理, 规模化水厂由专业公司经营, 小型供水工程以村集体管理为主。就管护模式而言, 专业化管理、社会化服务、群众性管护等不同形式并存, 大致形成起分层分类的管护体系^[2]。

1.2 制约长效机制建设的突出问题

农村水利工程运行管护长效机制受多重因素制约。产权归属不明是基础性障碍, 大量小型水利工程所有权、使用权、管理权界限不清, “谁投资、谁所有、谁受益、谁管护”原则难以落实, 产权确权后仍存在主体虚置、责任悬空问题。管护主体缺失是普遍性难题, 农村税费改革后村集体组织功能弱化, 农民用水合作组织发展不均衡, 社会化专业管护力量培育不足, 乡镇水利站人员减少且技术水平偏低。资金保障不足是长期性制约, 运行维护资金缺乏稳定来源, 财政补助覆盖有限, 县级配套能力弱, 水费实收率低, 维修养护不到位形成恶性循环。技术支撑不足是功能性缺陷, 基层人员专业素质参差不齐, 信息化建设滞后, 管护手段以人工巡查和经验判断为主, 精细化规范化水平不高。

2 农村水利工程运行管护长效机制构建的核心要素

2.1 产权明晰与权责对等

产权明晰为建立长效管护机制打下了制度基础。农村水利工程种类繁多,功能不同,产权界定要区分工程类型、投资主体、受益范围。对于政府投资为主的骨干工程,所有权属于国家,由水利部门或者灌区管理单位行使管理权。对小型农田水利工程,按照谁投资、谁所有的原则确定产权归属。国家补助、村集体组织建设的工程,产权归村集体所有;受益户共同出资建设的工程,产权归农民用水合作组织或者受益农户共有。社会资本投资建设的工程,产权归投资者所有,依法享有经营和收益的权利^[3]。

2.2 管护模式与运行机制

管护模式的选择要结合工程的类型、规模、区位、受益范围等实际情况,分情况而治。对于技术含量高、管理要求严格的骨干工程及重要枢纽,实行专业化、集约化管理,由灌区管理单位或者专业公司负责运行维护。对量大面广的小型农田水利工程,可以采用专业化管护和群众性管护相结合的方式,骨干设施由专业队伍负责,田间工程由受益农户或者用水合作组织负责^[3]。

2.3 资金保障与绩效激励

稳定的资金来源给长效管理提供物质保障。创建财政补助同管护绩效挂钩、工程收益反哺管护、社会资本参与投入的多元资金保障体系。把农村水利工程运行维护经费纳入县级财政预算,建立工程数量、运行年限、管护成本相适应的经费动态调整机制。统筹整合水利发展资金、农村综合改革资金、乡村振兴衔接资金等各种涉农资金,集中用于工程维修养护^[4]。

2.4 监督考核与技术支持

监督考核属于保证管护质量的重要方式。创建农村水利工程运行管护考核评价体系,确定工程完好率、设备运行率、供水保证率、水质达标率、群众满意度等主要指标。实行分级分类考核,县级水利部门对乡镇管护工作实行年度考核,乡镇政府对村集体和用水合作组织进行考核,村集体对受益农户管护责任落实情况进行检查。考核结果是资金分配、评优评先、责任追究的依据,起着激励先进、鞭策后进的作用^[5]。

3 农村水利工程运行管护长效机制建设的实践路径

3.1 分类推进产权制度改革

产权制度改革属于创建长效机制的基础性工程。对不同类型的农村水利工程采取不同的产权改革途径。对

小型水库、泵站、规模化供水工程等具有一定规模、专业性较强的工程,在明确产权归属之后,实行所有权和经营权相分离的制度,在公开招标、竞争性谈判的基础上选择专业化的运营单位,签订委托管护协议,确定双方的权利义务。对灌区末级渠系、小型塘坝、机井等分散性工程实行确权到户、联户管理,把产权确权到受益农户或者农民用水合作组织,落实管护责任。

规范产权确权登记颁证工作。政府投资建设的工程由县级水利部门和自然资源部门联合进行工程确权并颁发产权证书。对村集体投资或者群众集资建设的工程,由村集体经济组织提出确权申请,乡镇政府审核确认后颁发产权证书。建立工程产权流转交易机制,在保证工程功能用途不发生改变的情况下,允许工程产权依法有序流转,实现资源的合理配置。完善工程产权变更登记制度,对工程转让、拍卖、合并、分立等情形及时办理变更手续,保证产权归属清楚、权责关系明确。

3.2 创新多元化管护模式

因地制宜地探索出多种管护方式,是适应农村实际情况的一种有效途径。专业化集中管护模式适合于分布比较集中的、技术含量高的工程。以乡镇或者灌区为单位,将区域内农村水利工程资源进行整合,组建专业的管护公司或者委托现有的水利工程管理单位,统一负责工程维修养护、设备更新、应急抢险等工作。受益村及用水户依据协议按时交纳管护费用,达成统一管理、分担费用的运行状况。

社会化购买服务模式适合于维修养护等技术性业务。县级水利部门或者乡镇政府将工程巡查、渠道清淤、设备保养、水质检测等常规性管护工作以政府购买服务的方式交由专业机构来完成。制定服务标准及考核办法,按照合同约定支付服务费,实现管养分离、专业运作。村级水管员管护模式适合于分散的小型工程。在每个行政村中选取1-2名熟悉情况、责任心强的村民担任村级水管员,负责本村范围内小型水利工程日常巡查、简单维修、用水协调、水费代收等工作,县级财政给予适当的误工补助,水利部门提供业务培训和技术指导。

受益户自管模式适用田间工程和入户设施。将斗渠以下田间工程产权确权到受益农户或者农民用水合作组织,明确管护范围和责任,由受益户自行开展清淤除草、设施维护等日常管护。村集体或者用水合作组织负责协调监督,对管护情况进行检查,对管护不到位的进行限期整改。该种模式可以调动受益群众参与管护的积极性,降低管护成本。

3.3 健全财政补助与激励政策

财政补助政策可以作为稳定管护资金保障的主要支持。建立农村水利工程运行维护财政补助制度,根据公益工程政府补、准公益工程适当补、经营工程市场化的原则,对不同的工程实行差别化的补助。对农村饮水安全工程、小型水库、骨干渠道等公益性较强的工程,县级财政根据工程规模及管护定额进行定额补助,保证基本运转。对小型农田水利工程实行“以奖代补”,根据管护考核结果给予奖励性的补助,调动管护主体提高管理质量的积极性。

完善农业水价综合改革配套政策。对纳入改革范围的灌区,按照水价调整方案实施水价调整,同步建立精准补贴、节水奖励机制。对定额内用水给予适当的补贴,对节约用水的农户和用水合作组织进行奖励,提高用水户的节水意识,参与工程的管护。探索将水费收入和管护经费统筹使用,水费收入优先用在工程维修养护上,不足部分由财政补助补齐,结余部分可以用来对管护人员进行绩效奖励。

3.4 构建全过程监督考核体系

全过程监督考核属于保证长效机制落地生根的关键部分。建立工程运行管护台账管理制度,乡镇水利站负责建立辖区内农村水利工程基本信息台账,对工程的位置、规模、类型、产权归属、管护主体、运行状态等进行详细的记载。建立管护工作台账,记录巡查检查、维修养护、问题处置等各方面的信息,保证工作有迹可循,责任可查。

健全绩效考核机制。县级水利部门牵头制定农村水利工程运行管护绩效考核办法,确定考核内容、评分标准、考核程序和结果运用。采取定期检查和随机抽查相结合的方式,对乡镇管护工作进行全面考核,对工程管护情况做实地检查。考核结果同财政补助资金分配挂钩,对考核优秀的乡镇和管护主体实行资金倾斜、通报表扬,对考核不合格的实行约谈通报、核减补助。创建群众监督机制,公布管护责任及监督电话,开设群众投诉举报途径,及时处理群众有关管护问题的投诉。

3.5 加强技术支撑与能力建设

技术支撑是提高管护水平的保证。编制农村水利工程运行管护技术指南,根据不同的工程类型确定日常巡查的内容、维修养护的标准、设备操作规程、应急处置的程序等,有章可循、规范操作。组织基层管护人员技

术培训,重点培训工程巡查检查、机电设备维护、水质检测、安全管理等各方面知识和技能,提高管护人员专业水平。建立技术帮扶机制,县水利部门指派技术人员分片区包乡镇、包村组,对技术问题进行现场指导。

推进农村水利信息化建设。整合已有的监测设施和数据资源,建立县级农村水利工程管理信息系统,实现工程信息的在线查询、运行状态的实时监控、管护任务的远程调度。在重要的水利工程以及关键节点上设置自动化监测设备,对水位、流量、水质等数据进行实时采集,提高监测预警的能力。开发移动终端应用,使基层管护人员在现场可以进行巡查记录的填写、照片视频的上传、工作指令的接受,从而提高管护工作的便利性、效率。

4 结束语

农村水利工程运行管护长效机制的创建是项系统工程,牵涉到产权制度、管理模式、资金保证、监督考评、技术支撑等诸多方面。破解长久以来存在的“重建轻管”难题,必须坚持问题导向,因时制宜、分类施策,创建起产权明晰、权责明确、管护到位、保障有力的长效运行机制。实践当中要根据区域实际情况和工程特点,分门别类地推进产权制度改革,创新多元化的管护模式,完善财政补助和激励政策,创建全过程监督考核体系,强化技术支撑和能力建设。采取综合措施、不断努力,使农村水利工程由“建管并重”转变为“管用长效”,保证工程建成之后能够长久使用,给农业农村现代化发展赋予有力的水利支撑。

参考文献

- [1] 马丽红. 水利工程运行管理标准化建设对策[J]. 大众标准化, 2025(5): 74-76.
- [2] 中国水利工程协会主编. 水利工程标准化管理评价指南·水库篇[M]. 郑州: 黄河水利出版社, 2024. ISBN: 978-7-5509-3808-3.
- [3] 王博, 李智勇. 安全管理标准化建设理论与实践[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2024. ISBN: 978-7-5226-2042-8.
- [4] 陈世平. 新时期水利工程运行管理标准化建设对策研究[J]. 水上安全, 2024(8): 19-21.
- [5] 王志伟. 中型水库标准化管理运行的评价体系分析[J]. 水利科学与寒区工程, 2024, 7(9): 121-124.