

关于新疆奇台县深化小型水库管理体制改革的探讨与思考

朱继新

奇台县水利管理站，新疆奇台，831800；

摘要：小型水库作为农村水利基础设施的重要组成部分，在防洪减灾、农业灌溉、民生供水等方面发挥着不可替代的作用。奇台县立足县域实际，以《关于深化小型水利工程管理体制改革的指导意见》为纲领，通过明晰产权、压实责任、创新模式、保障投入等系统性改革，构建了“权责明确、管理科学、运行规范”的小型水库管理新机制。本文结合奇台县改革实践，深入分析改革的背景、路径、成效及挑战，为新时代基层水利工程管理体制提供改革提供参考。

关键词：奇台县；小型水库；管理体制；改革；权责体系；管护模式

DOI：10.69979/3060-8767.26.01.024

1 前言

1.1 改革背景与意义

奇台县地处新疆天山北麓，是典型的农业大县，小型水库作为区域防洪安全和农业灌溉的“生命线”，其管理效能直接关系到县域经济社会稳定发展。长期以来，受“重建设、轻管理”观念影响，奇台县小型水库存在产权不清、责任不明、管护经费短缺、技术力量薄弱等问题，工程老化失修、安全隐患突出等问题逐渐显现。

2013年，水利部、财政部联合印发《关于深化小型水利工程管理体制改革的指导意见》（水建管〔2013〕169号），明确要求通过改革破解小型水利工程管理难题。奇台县以此为契机，聚焦8座小型水库（6座小I型、2座小II型）的管理痛点，启动系统性改革，旨在通过体制机制创新，实现“工程安全有保障、效益发挥可持续、管理责任可追溯”的目标。

1.2 改革目标与原则

奇台县改革以“新时代中国特色社会主义思想”为指导，确立了五大基本原则：

- （1）权责一致：明晰所有权、管理权、使用权，落实管护主体与责任；
- （2）政府主导：强化政府统筹协调，调动多方参与积极性；
- （3）突出重点：聚焦管护主体、责任、经费三大核心问题；
- （4）因地制宜：结合水库类型（山区/平原）、规模（小I型/小II型）探索差异化管理模式；
- （5）公益属性：确保改制后工程基本功能与公益属性不变。

通过改革，奇台县提出建立“责任体系清晰、管护机制健全、经费保障稳定、技术支撑有力”的管理新格局，为西北干旱半干旱地区小型水库管理提供可复制经验。

2 奇台县小型水库管理体制改革的核心理念

2.1 明晰产权与管护范围：筑牢改革基础

2.1.1 产权归属与分级管理

根据《新疆维吾尔自治区水利工程管理和保护办法》，奇台县明确8座小型水库中7座（如新户河、元山子水库）产权归国家所有，由奇台县水利管理总站统一管理；1座（八户地水库）为企业库，由金奇翰源水务有限公司管理，县水利局履行行业监管职责。产权划分实现了“国家所有、分级管理、企业参与”的多元化格局，避免了“多头管理”或“管理真空”。

2.1.2 管护范围精准划定

结合山区与平原水库的地形差异，奇台县制定差异化管护标准：

平原水库：上游管理范围从校核水位线外扩10-50米，下游从坝脚线外扩50-100米；

山区水库：两侧管理范围延伸至第一个自然分水岭，保护范围向外扩50-500米；

特殊设施：泄洪、输水建筑物管理范围外扩100-500米，确保工程安全与生态保护协同。

通过坐标定位与权属登记，全县水库管护范围实现“一张图”管理，为后续执法与管护提供法律依据。

2.2 压实管护责任：构建三级责任体系

奇台县创新建立“行政责任人—主管部门责任人—管理单位责任人”三级责任链，明确各方权责边界：

(1) 行政责任人：小 I 型水库由副县级以上领导担任，小 II 型由副县级或乡镇领导担任，为安全管理第一责任人，负责协调经费落实、应急处置等；

(2) 主管部门责任人（技术责任人）：由县水利局领导担任，负责制度制定、安全鉴定、培训考核等监管职责；

(3) 管理单位责任人（巡查责任人）：由水库管理站负责人担任，承担日常巡查、维修养护、险情上报等直接责任。

同时，通过《奇台县中小型水库“三个责任人”履职手册》细化责任清单，将防汛物资储备、应急预案演练等纳入量化考核，实现“责任到人、失职必究”。

2.3 创新管理模式：“以大带小+区域集中”协同推进

针对小型水库分布散、规模小、管护成本高的问题，奇台县探索两种特色管理模式：

2.3.1 “以大带小”模式

依托中型水库技术与人才优势，由中葛根、碧流河两座中型水库灌区管理站托管周边小型水库。例如，中葛根水库灌区管理站负责新户河、元山子、黑沟 3 座小型水库的日常管理，通过共享技术人员、设备与管护经验，降低小型水库管理成本，提升专业化水平。

2.3.2 区域集中管理模式

对白杨河、根葛尔、小屯等地理位置相近的水库，由白杨河灌区管理站实行“统一调度、集中管护”，组建跨水库联合巡查队伍，实现人员、物资、技术的集约化利用。该模式使管护效率提升 40%，年节约运行成本约 25 万元。

2.3.3 专业化与智能化融合

奇台县投入资金为所有小型水库配备自动化监测设施，构建“监测-预警-调度”一体化体系：

监测体系：安装库水位、浸润线、雨量自动化观测设备，实现数据实时传输；

视频监控：库区全覆盖视频监控与 AI 智能预警系统，异常情况自动报警；

信息平台：搭建县级水库管理信息中心，整合监测数据、巡查记录、应急预案，为科学调度提供支撑。

2.4 保障管护经费与人员：破解长效难题

2.4.1 多渠道经费筹措机制

奇台县建立“财政补助+水费提取+社会参与”的经费保障模式，形成稳定多元的投入格局：

财政兜底：小 I 型水库年管护经费 42.94 万元/座，

小 II 型 27.6 万元/座，7 座公益性水库年需 311 万元，由县财政纳入年度预算；

水费反哺：从农业水费中提取 10% 用于维修养护，企业库（八户地水库）从经营收益中列支管护费用；

社会资本：鼓励灌区农户、合作社通过“以劳折资”参与小型维修，形成“政府主导、市场补充”的投入格局。

2.4.2 专业化人才队伍建设

全县 8 座小型水库配备管护人员 22 名，其中专业技术人员占比达 70%（副高 1 名、中级 8 名），并建立“县-站-库”三级培训体系：

岗前培训：新入职人员需通过水利工程安全、应急处置等理论与实操考核；

定期轮训：每年组织 2 次技术比武与案例教学，提升实战能力；

激励机制：将管护效果与绩效工资挂钩，对巡查发现重大隐患的人员给予专项奖励。

3 改革成效与经验启示

3.1 主要成效

3.1.1 工程安全水平显著提升

改革后，小型水库巡查频次从每月 2 次增至每周 3 次，隐患整改率从 65% 升至 100%。2022 年汛期，元山子水库通过自动化监测提前预警坝体渗漏，及时处置避免经济损失超千万元。截至 2024 年，全县小型水库未发生一起安全责任事故，工程完好率提升至 95% 以上。

3.1.2 管理效率与效益双赢

“以大带小”模式使小型水库管护成本降低 30%，灌溉保证率从 75% 提高至 90%，受益农田面积扩大 1.2 万亩，年增粮食产量约 600 吨。八户地水库通过企业化管理，优化供水调度方案，实现供水收入年均增长 15%，反哺工程维修养护资金累计达 120 万元。

3.1.3 群众参与度与满意度提升

通过公示“三个责任人”名单与联系方式、设立意见箱等方式，畅通群众监督渠道。开展“水利惠民”宣传活动 12 场，覆盖周边农户 3000 余人。问卷调查显示，水库周边村民对管护工作满意度达 92%，形成“政府负责、群众参与、社会监督”的共治格局。

3.2 经验启示

3.2.1 坚持问题导向，聚焦核心矛盾

奇台县将“管护主体模糊”“经费无保障”作为改革突破口，通过产权明晰明确“谁来管”，通过财政兜底与多元筹资解决“钱哪来”，从根本上破解了长期困

扰小型水库管理的体制性难题。

3.2.2 因地制宜创新管理模式

针对山区与平原水库地形差异、公益与企业水库属性不同的特点，不搞“一刀切”，通过“以大带小”“区域集中”等差异化模式实现资源优化配置，既降低了管理成本，又提升了专业化水平，为不同类型小型水库管理提供了适配方案。

3.2.3 技术赋能提升管护效能

自动化监测与信息化平台的应用，突破了西北农村地区技术人才短缺的瓶颈，实现“人防+技防”双重保障。通过数据实时传输与智能预警，将管护模式从“被动应对”转变为“主动预防”，大幅提升了工程安全管控能力。

4 改革面临的挑战与优化建议

4.1 现存挑战

4.1.1 极端天气应对能力不足

近年来新疆极端降水事件增多，2023年汛期山区水库降雨量较常年同期增加40%，部分山区水库防汛压力增大。现有应急物资储备种类不够齐全，预案演练多为单库演练，跨区域协同处置能力有待加强。

4.1.2 管护经费区域差异明显

企业库（八户地水库）管护经费依赖经营收益，若遇干旱年份供水收入下降，可能影响管护投入稳定性；公益性水库管护经费虽纳入财政预算，但未建立动态调整机制，受物价上涨影响，实际购买力有所下降。

4.1.3 人才流失风险突出

基层管护人员平均年龄达45岁，年轻技术人才引进不进、留不住问题突出。主要原因是基层管护站点地处偏远、待遇偏低，职业发展空间有限，近3年累计流失年轻技术人员5名。

4.2 优化路径

4.2.1 强化应急能力建设

建议将小型水库纳入全县智慧防汛体系，共享气象、水文、地质等多源数据，建立“雨情-水情-工情”联动预警机制。在山区、平原分别设立区域性应急物资储备点，储备冲锋舟、防汛沙袋等专业物资。每年开展1次“县-乡-库”跨区域联合应急演练，提升协同处置能力。

4.2.2 完善经费动态调整机制

对企业库实行“保底+浮动”经费补助政策，设定经营收益阈值，当收益低于阈值时，由财政给予临时兜

底补助，保障管护经费足额到位；公益性水库管护经费与居民消费价格指数（CPI）挂钩，每3年进行一次动态调整，确保经费购买力稳定。同时，积极争取国家、自治区水利专项补助资金，拓宽经费来源渠道。

4.2.3 实施人才振兴计划

与新疆农业大学、石河子大学等本地水利院校建立“定向培养”合作机制，每年定向招录5-8名水利专业毕业生，签订5年基层服务协议，给予学费减免优惠。设立基层管护人员专项津贴，每月补贴500-800元，将工作年限与职称晋升、待遇提高直接挂钩，畅通职业发展通道。定期组织基层人员赴内地先进地区考察学习，提升专业素养。

5 结论

奇台县小型水库管理体制改革通过“产权明晰、责任压实、模式创新、保障有力”的系统性举措，成功破解了“产权不清、责任不明、经费短缺、技术薄弱”等突出问题，实现了从“粗放管理”向“精细化治理”的转变，为西北干旱半干旱地区小型水库管理提供了可复制、可推广的宝贵经验。

改革实践表明，基层水利工程管理体制改革必须坚持“政府主导、问题导向、科技赋能”，既要立足本地实际创新管理模式，又要强化长效保障机制建设。未来，奇台县需进一步强化极端天气应对能力、完善经费动态调整机制、稳定人才队伍，推动改革从“制度建立”向“效能提升”深化，充分发挥小型水库在防洪减灾、农业灌溉、生态保护中的重要作用，为乡村振兴与区域水安全保障提供坚实支撑。

参考文献

- [1]张克阳.小型水库安全管理模式的探索[J].中国水能及电气化,2018(11):24-26.
- [2]秦夫锋,崔为胜,刘金良.莒南县小型水库运行管理的探索与实践[J].水利建设与管理,2020(11):37-40.
- [3]张琪,孙国焕,曹秋丽.济宁市小型水库管理体制改革探索[J].山东水利,2021(10):30-31.
- [4]庞牧华.安徽省小型水库管理体制改革实践与探讨[J].江淮水利科技,2022(4):11-13.
- [5]张龙.新疆小型水库运行管理现状及对策建议[J].水利技术监督,2020(4):75-78.
- [6]郑通用.钦州市小型水库管理工作的思路与对策[J].广西水利水电,2020(4):105-107.