

农田水利建设与管理情况调研报告秘书资格考试 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/545/2021_2022__E5_86_9C_E7_94_B0_E6_B0_B4_E5_c39_545612.htm

小型农田水利工程数量多、分布广，在抗御水旱灾害、发展粮食生产、改善农民生产生活条件、促进农村经济和社会发展等方面有着不可替代的作用。长期以来，小型农田水利工程建设与管理一直处于弱势。随着社会主义市场经济体制的不断完善，旧的政策体系被打破，新的政策体系尚未完全建立起来，使得小型农田水利工程建设与管理面临更多困难和矛盾。近年来，四川省各地围绕建立新的农田水利政策体系进行了积极探索，取得了一些成效。近日，我们到四川省仪陇县、大英县、乐至县、游仙区等地进行调查，实地察看了部分已、正和未改造的小型农田水利工程，走访了部分农民用水户协会和农户，先后召开4次座谈会，同10余个县市区水利局的同志进行了座谈交流。现将有关情况报告如下：一、四川南充等地小型农田水利工程建设与管理的有益做法 四川省山区丘陵面积占全省国土面积的90%，小型农田水利工程数量占全省水利工程总数的99.6%，控制灌溉面积占全省有效灌溉面积的52.3%，小型灌区生产的粮食占全省粮食总产量的40%，加强小型农田水利工程建设与管理，对于确保四川粮食生产具有十分重要的意义。为此，四川省各级高度重视小型农田水利工程建设与管理，尤其2005年以来，他们结合中央财政小型农田水利工程建设专项资金项目的实施，探索形成了各具特色的有益做法，在全国具有学习和借鉴作用。（一）“竞争立项，招标建设，以奖代补”的南充模式。近年来，南充市各地积

积极探索小型农田水利工程建设项目管理的有效办法，逐步形成了“竞争立项，招标建设，以奖代补”的小型农田水利建设组织方式。这种组织方式以“竞争立项”核心，将竞争机制引入小型农田水利工程建设，让群众全过程参与，谁的积极性高就先支持谁。如：高坪区坚持小型农田水利工程建设“两不修”：群众不同意不支持的不修、群众不参与的不修，并实行了定工程质量标准、定工程补助标准、将政府补助资金直接补助到工程的“两定一补”措施；顺庆区坚持效益优先原则，在竞争立项中，对群众积极性高的项目优先支持、用水户协会健全的村优先支持。这些措施，较好地解决了“一事一议”中存在的“事难议、议难成、成难办”的问题，有力地推动了小型农田水利工程建设。目前，南充市利用这种组织方式已建成小型农田水利示范村14个。在这些示范村的带动下，自去年以来，全市已投入资金4634万元、工日617.3万个，整治病险水库37座，新修山平塘79口、石河堰67处、渠道42.8公里，渠道防渗76.2公里，新增蓄水能力172.5万方，新增有效灌溉面积2.16万亩。由于干的都是群众愿意干的工程，且做到了公开、公正、透明，群众全过程参与，所有工程都能按时、保质、保量完成，达到了建一处成一处，群众十分满意。

（二）“群众点菜，政府买单”的遂宁模式。“群众点菜，政府买单”是遂宁市大英县、船山区等地结合中央财政小型农田水利建设补助专项资金试点项目和新农村示范区建设，探索形成的一种小型农田水利工程建设管理组织方式。其做法是：小型水利工程项目由广大村民提出，通过村、组向乡镇提出建设申请，乡镇经过筛选汇总后再上报县（市、区）水行政主管部门。县（市、区

）水行政主管部门再根据规划和实际情况决定是否实施该项目。如果同意实施，水行政主管部门将委派专业技术人员到建设地点进行调研勘测，确定建设方案并核定工程量，由乡镇或村组织实施。工程竣工后，先由乡镇进行初步验收，最后再由县（市、区）水利和财政部门进行综合验收。对通过验收的项目给予财政补助，补助标准为工程项目实际建设材料费、技工工资总和的40-50%。2005年，大英县利用“群众点菜，政府买单”的组织方式，把中央财政小型农田水利设施建设补助专项资金试点项目选在人民渠灌区通仙乡和蓬莱镇的普陀村、洋溪村、登荣村、北斗村、高桐村、余粮村，共维修和新建渠道30.3公里、山平塘7口、小型建筑物25处；完成工程总投资400万元，其中：中央补助60万元、省级财政补助100万元、县级财政补助40万元，捆绑使用水保、农开发资金100万元，项目区群众投劳投资100万元；新增蓄水0.8万方，新增改善灌溉面积1.07万亩，同时解决了1200人、1360头牲畜的饮用水问题，产生了较好的经济效益和社会效益。船山区利用这种组织方式，已基本完成区委、区政府下达的唐家三坝新农村示范区农村水利基础设施建设任务。“群众点菜，政府买单”这种组织方式，既充分体现了群众意愿，又保证了工程方案的可行性和科学性，节约了资金。同时，财政补助政策也得到了很好落实，激发了基础和群众参与水利建设的积极性。遂宁等地在小型农田水利“民办公助”项目实施中，还针对农村青壮劳力外出务工、劳动力难以组织的实际，采取了适当延长工程建设时限、请亲戚朋友帮忙“工换工”、以资折劳等措施，较好解决了劳动力不足问题。（三）“四方合作”的资阳模式。水利“四方合作”机制是资

阳市部分地区借鉴畜牧业“六方合作”机制的成功经验，针对小型水利工程建设资金短缺、管理薄弱的现状提出，在实践中探索形成的一种小型水利工程建设管理的组织方式。其基本运作模式是：以市农业担保公司为纽带，担保公司为村、组农田水利基本建设协会或农民用水户协会担保，到金融机构贷款，协会利用信贷资金整治、改造小微型水利工程，再将整治改造后的工程按照公开、公平、公正的原则，选择经营业主，用经营承包费偿还贷款，不足部分利用各级财政小型农田水利设施建设专项资金加以补助。水利“四方合作”是农民用水户协会或农田水利基本建设协会、担保公司、金融机构、工程承包经营者四方的合作，是各利益主体在政策的引导下，以诚信为基础、协会为平台、利益为纽带形成的四方共赢机制，是集金融支持、政策保障、合同承包、风险防范为一体的系统工程。这种新的机制既解决了长期制约小微型农田水利工程建设维修资金短缺的“瓶颈”问题，又同时解决了管理主体缺位的问题，更重要的是较好解决了以往小型水利工程产权制度改革中，普遍存在的“一卖了之”“承包租赁费一花了之”的问题。目前，资阳市燕山区已运用这种新的机制改造山平塘近10口，均取得了较好效果。资阳市水利局拟在进一步完善的基础上，在全市推广。（四）“以用水户协会为载体，一事一议”的绵阳模式。绵阳市是探索末级渠系建设管理方式，组建农民用水户协会比较早的地区之一。目前，全市已建成各类农民用水户协会890个，由协会管理的灌区面积达65万亩，占全市灌溉面积的20%。绵阳市在小型农田水利工程建设管理中，充分发挥用水户协会作为村民开展“一事一议”的载体作用，积极引导农民对直

接受益的小型农田水利工程投工投劳，有力地促进了小型农田水利工程建设。去年以来，绵阳市各用水户协会有的在政府财政补助资金的带动下，有的不等不靠，自发建设，先后完成了一大批小型农田水利工程。梓潼县卧龙镇五一农渠用水户协会充分发挥其核心作用，在遭受严重旱灾后，通过协会代表大会“一事一议”，人均投工5个、亩平集资50元，对管辖的部分农、毛渠进行节水改造。在市、县武引灌区管理单位的支持下，用了不到一个月时间，完成农、毛渠节水改造9.6公里，兴建计量管理设施5处。游仙区魏城镇农民用水户协会按照群管自治组织原则，由协会牵头，“一事一议”筹资筹劳，自2004年以来，全镇共开挖农、毛渠35条115.2公里，硬化农渠36.2公里。都江堰人民渠二处灌区的涪城区金峰、新皂两个农民用水户协会发动群众投工3万多个、集资140余万元，配套建设末级渠系35公里，建设防渗渠24公里，改建闸口98处，新建测流点127个。去年以来，涪城区通过农民用水户协会开展“一事一议”，筹集资金576万余元，维修小型水库3座，整治塘堰189口，新修渠道130.8公里，维修渠道81.5公里。（五）“建立流域管理站，归口管理小型农田水利工程”的乐至模式。乐至县认真贯彻国务院《水利工程管理体制改革实施意见》，积极探索中小型农田水利工程的管理方式，走出了一条以流域为单元，以中型和重点小水库为依托，建立流域管理站，归口管理小型农田水利工程（重点是小型水库及灌区）的成功路子。乐至县的做法是：县水利局成立乐至县中小型水库联合管理站，归口管理全县所有104座中小型水库。根据水库单位的功能划分与承担的任务，除蟠龙河等3座中型水库单独设管理站外，其余101座小型水库以流

域片区或灌区为单位，依托重点小型水库现有基础设施，设立12个小型水库联合管理站，分片管理辖区内小型水利工程及灌区。新设立的小型水库联合管理站，确定为准公益性事业单位，定编100人。其中3座中型水库定编24人，12个小型水库联合管理站定编76人，每个管理站人员视任务不等。管理站实行财政定额补助和收支两条线的财政管理办法。县财政按中型水库每人每年5000元、小型水库联合管理站每人每年8000元给予定额补助。水管单位所有收入统一缴入县财政专户，除8%留作财政管理经费外，其余资金支出由县水利局、水库管理总站按照保工资、保安全、保运行的原则和顺序提出方案，经县政府批准后实施，接受财政、审计、监察部门监督。水库管理人员养老保险，参照同类事业单位保险划转办法，由机关事业管理局划转进入社会养老保险局保险。这种管理方式，一是理顺了管理体制，解决了过去分级管理，互相推诿扯皮的问题。二是强化了管理职能，解决了过去职责不明、管理松懈或脱节问题。三是明确了管理性质。四是落实了管理经费，保证水利工程的日常养护，解决了管理人员的后顾之忧。五是强化了管理单位的内部管理。现有职工实行竞争上岗、全员聘任制、双向选择，增强了他们的危机感和责任感。

二、小型农田水利工程建设与管理中存在的主要问题

四川南充、遂宁、资阳、绵阳等地在小型农田水利工程建设与管理方面做了大量工作，取得了显著成效，但也暴露出一些矛盾和问题。

（一）小型农田水利设施不足，工程老化失修严重，季节性、工程性缺水问题突出。

四川省连续两年的干旱，暴露出了小型农田水利工程建设与管理中的许多问题。由于受客观条件的限制，季节性、工程性缺水在

四川一些地方表现的相当突出。如南充市的仪陇县，地处四川盆地东北部干旱走廊，多年平均降雨量达1025毫米，但8、9、10三个月降雨量占了全年的60%，而需水高峰的4、5月份，降雨只占全年的18%；截止2006年底，全县有各类水利工程9573多处，其中小微型水利设施9457处，总蓄水能力不足1亿立方米，仅占年平均径流量的4.2%，大量径流白白流走。由于水利工程数量不足，拦蓄能力较弱，全县有效灌溉面积仅有38万亩、保灌面积20万亩，分别占总耕地面积的30%、20%。现有的小型农田水利工程大多建于上世纪六、七十年代，有相当部分是边规划、边设计、边建设的“三边”工程，至今已运行四、五十年，先天不足加之后天维修配套没有跟上，致使工程老化、退化、失修严重，效益衰减。据遂宁、资阳等地反映的情况，目前小型灌区渠系水利用系数在0.3—0.4之间，水的有效利用率不足40%。资阳市乐至县龙开坝水库具有典型性。该水库1971年建成，总库容320万立方米，设计灌溉面积2300亩，原配套渠道42公里，其中自流31公里，提灌11公里，实现灌溉面积2300亩。而现在灌区的现状是：至今能通水的自流渠道仅剩放水洞以外1公里，能通水的提灌渠道只有4公里，实灌面积不足500亩，老化退化的程度由此可见一般。（二）群众投工投劳不足，严重影响着农田水利工程建设与管理。农村取消“两工”以后，群众出工投劳没有了强制性约束，再加上农业比较效益逐步下降，农村劳力外出经商务工的较为普遍。据遂宁市船山区反映，有的村外出打工的男女青壮劳力几乎达到了百分之百，连办丧事出殡也难以找到青壮劳力。多数村外出打工的人数占到劳力总数的三分之二，留守在家的少数青壮劳力也大都有自己

的经营项目，真正务农的微乎其微。由于农村人员大量外出，搞农田水利基本建设在四川一些地方尤其是经济落后的山丘地区成了一句空话。很多地方农田水利基本建设处于停滞状态，原有工程也因得不到及时维修，损毁严重。（三）因产权制度改革不规范带来的问题开始显现，对小型农田水利工程管理造成不同程度影响。调查中发现，一些小型农田水利工程实行租赁、承包、拍卖后，由于合同规定事项不周全、缺乏对经营业主必要的限制性措施，操作程序不规范，有的一卖了之，收了钱就不管工程管的好坏；有的业主只注重经营管理，不重视工程管理；有的业主不履行合同义务甚至违约，弃置不管；还有的工程运用不合理，造成了水质污染，引起了许多新的矛盾和问题。如南充市仪陇县就有两座小一型水库因承包合同没有规定业主不能从事肥水养鱼而进行肥水养鱼，造成水库水质污染，激起了当地群众的强烈不满，政府不得不花大价钱赎回。遂宁、资阳、绵阳等地也反映，有的经营业主只顾养鱼，不管放水浇地；有的把水库当成自己的，越是干旱需水越不放水，背离了改革的宗旨，对此群众意见很大，甚至引起上访。（四）基层水利管理单位自身能力建设薄弱，急需加强。由于乡镇机构改革，乡镇水利站并入了农业综合服务中心，多数过去由乡镇水利站管理的小型水库灌区，现如今只有一、两名同志负责水利工作，且业务不固定，很难管理面广量大的小型农田水利工程。原来雇用的临时管理人员因工资无着落，大都回家，有相当部分小型水利工程处于无人管理的状态。

三、几点启示和建议

四川南充、遂宁、资阳、绵阳等地在小型农田水利设施建设管理方面，特别是在实施中央财政小型农田水利工程建设专项

资金项目中的一些做法，给今后工作以启示。要精心选择项目区。小型农田水利工程建设专项资金试点项目，要选择群众要求迫切、积极性高的村。工程要与群众的生活生产密切相关，且急需要改造或建设。只有这样，群众参与的积极性才最高。所选项目区基层班子的事业心和战斗力要强。乡镇党委、政府要高度重视，村两委班子要团结谋事、有较高的群众威信，能够团结号召群众办成事。四川各地的情况表明，凡是项目实施比较好的，都是基层领导班子战斗力较强的。要因地制宜，科学选定建设方案。所选工程建设方案既能省钱，又要管用。要严格项目建设管理。小型农田水利工程试点项目，虽然投资小、规模小，但直接关系到群众切身利益，搞不好会挫伤群众的积极性。要加强项目管理，积极推行主体工程投标制、材料设备集中采购制、资金报账制等有效管理措施。要加强技术指导和服务。要做好与农业综合开发资金、水保资金等各项支农资金的整合，发挥规模整体效益。为进一步推动小型农田水利设施建设管理，提出以下几点建议：1、进一步加大对小型农田水利工程投入力度。造成小型农田水利工程老化失修、效益衰减严重的主要原因是投入不足。就四川省讲，2005年全省用于小型农田水利建设的资金是3501.45万元，其中中央财政补助540万元，省级财政投入880万元，市级财政投入160万元，县及县以下财政投入509.31万元，群众集资与投劳折资1421.14万元。这些资金如果平均分配到184个县市区，一个县市区还不足20万元。如果平均分到每处小型农田水利工程或小型水库灌区，还不足60元和8000元（截止2005年底，四川省有小型农田水利工程627792处，其中小型水库灌区4856处）。农村基础设

施建设同城市基础设施建设一样，都是政府的重要职责。搞不好不仅会影响新农村建设的进程，而且还会影响社会主义和谐社会的构建。从目前情况看，政府在城市基础设施建设方面的投入，仍然远远大于对农村基础设施建设的投入，重城市轻农村的现象依然存在。各级政府必须把包括小型农田水利工程在内的农村基础设施纳入国民经济与社会发展规划，加大投入。对农村水利基础设施来讲，当务之急是在稳定提高大中型灌区续建配套与节水改造以及人饮安全资金的同时，尽快扩大中央小型农田水利工程建设专项资金规模，以引导和带动地方各级财政和受益农户的投入，加快小型农田水利设施建设步伐。

2、进一步深化和完善农村水利改革。

一是要针对目前小型农田水利工程产权制度改革中出现的新情况、新问题，在广泛吸收地方小型农田水利工程产权制度改革经验做法的基础上，尽快制定一个全国性的指导意见，以推动小型农田水利工程产权制度改革健康深入发展。二是要以构建和完善农民用水户协会内部管理机制为重点，以行政区域或水利工程为单元，通过对基层水利队伍的改组、改造、改革和完善，推动农民用水户协会的不断建立和发展，加快大中小型灌区管理体制改革的步伐。三是不断深化农村水利改革。当前，农村出现了劳动力大量外出打工、水利工程占地农民要求补偿、群众要求水利政务公开等一系列新情况、新问题，迫切需要我们加强政策研究和制度建设，通过不断深化农村水利改革，培养典型，示范带动，逐步解决农村水利发展过程中出现的热点难点问题。

3、加强基层水利工程管理单位自身能力建设。基层水利工程管理单位自身能力建设是农村水利工作的重要内容。今后的农村水利建设要改

变过去只注重工程建设而忽视自身建设的做法，工程建设与基层水管单位自身能力建设要同时审批、同时建设、同时验收。要进一步调整农村水利资金支出结构，允许部分资金用于包括管理手段、信息网络、办公条件等在内的管理单位自身能力建设，以不断提高基层水管单位服务经济、社会的能力和水平。

4、加快农田水利立法，从根本上改变小型农田水利设施建设管理薄弱问题。目前，涉水方面的法律法规不少，但针对农田水利工程建设管理的还没有。尽快制定出台一部关于农田水利方面的法规条例，通过健全法律制度，明确各级政府、社会组织、广大群众的责任，建立保障农田水利建设管理的投入机制，建立与社会主义市场经济要求相适应的管理体制和运行机制，依法建设、管理和使用农田水利设施，已成为当务之急。

F8F8" 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com