

加快推进小型农田水利重点县建设

□ 财政部部长助理 胡静林

2004年以来,我国粮食生产连续八年获得丰收,现代农业发展取得长足进步,成绩来之不易。我国耕地资源有限,实现粮食增产、确保国家粮食安全、加快现代农业发展,关键是提高粮食单产,基础的基础是加强农田水利建设,改善农田灌溉条件。从这个意义上讲,加强农田水利建设是实现粮食稳产增产、维护国家粮食安全、发展现代农业的战略性举措。

党中央、国务院高度重视农业基础设施特别是农田水利设施建设,今年中央1号文件和胡锦涛总书记在中央水利工作会议上的讲话,都把加强农田水利建设放在新时期水利改革发展重点任务的首位。近年来,特别是2009年启动小型农田水利重点县(以下简称“小农水重点县”)建设以来,各级财政部门不断加大农田水利建设的投入力度,与水利部门和其他相关部门密切配合,积极推进农田水利建设步伐,一定程度上遏止了农田水利不断恶化的状况。但是,由于历史欠账过多,管理机制不顺,农田水利建设滞后状况还没有从根本上改观,仍然是影响我国农业稳定发展和国家粮食安全的最大硬伤。各级财政、水利部门一定要牢固树立大局、全局和忧患意识,从战略的角度进一步提高思想认识,增强紧迫感、责任感和使命感,把加强农田水利建设的各项工作落到实处。从财政部门来说,要全面贯彻落实中央关于加快水利改革发展的决策部署,把支持水利改革发展作为公共财政投入的重点领域,不断完善政策措施,加大支持力度;把加强农田水利等薄弱环节始终放在突出位置,大幅度增加投入,强化支持政策,创新体制机制,加快推进农田水利基础设施建设步伐。

针对农田水利建设“散”、“慢”的状况,2009年,财政部、水利部在大幅度增加农田水利投入的同时,集中资金实施小农水重点县建设,3年来中央财政安排211亿元,在全国范围内先后实施了第三批1250个

小农水重点县建设,基本覆盖了农业大县和产粮大县,为粮食连续稳产增产提供了有力的农田水利支撑。实施小农水重点县建设是农田水利建设模式的重大创新,也是财政支农机制的重大创新。在中央和地方共同努力下,重点县建设管理工作取得了明显成效,积累了宝贵经验。

(一)坚持集中投入,连片建设。重点县建设最显著的特点是“集中投入、连片治理、整县推进”,改变了过去零星分散的建设方式,体现了农田水利建设的规模效应,形成了中央和地方共同投入共同推进农田水利建设的局面。实施重点县建设以来,各级财政投入小农水建设的资金总量和增幅明显增加。2010年,有22个省(区、市)本级投入超过了中央补助资金规模。根据上报方案统计,2011年省级财政对重点县投入达到88亿元,这样的投入力度是前所未有的。

(二)坚持整合资金,统筹推进。农田水利建设资金整合是涉农资金整合的重点和难点之一。财政部建立了部内涉农资金整合和统筹联席会议制度,并将今年涉农资金整合主题确定为“统筹整合资金支持农田水利建设”。地方各级财政部门与有关部门密切配合,以规划为依据,以重点县建设为平台,着力推进农田水利建设资金整合工作,逐步建立多元化投入机制。2010年有16个省提出了整合省级农田水利资金的具体方案,今年第三批重点县全部制定了资金整合方案并报县级人民政府批准,资金整合措施更多、整合力度更大、整合程度更深。

(三)坚持绩效考评,奖优罚劣。在实施重点县建设的第一年,财政部、水利部就建立了绩效考评机制,并将绩效考评结果与下一年度资金安排和重点县名额分配直接挂钩。今年,财政部、水利部还采取“以奖代补”方式,对100个建设管理成效显著的重点县进行了奖励。省级也结合实际采取奖罚措施,实行动态管理,改变了过去某些地方“只跑项目,不抓管

理,只要资金,不顾成效”的做法,实现了由一般监管向绩效考评转变,形成了有效的激励和约束机制。

(四)坚持竞争立项,公开操作。为确保重点县产生的科学性,财政部、水利部将重点县选择权限下放到省级,各地普遍采用竞争立项、因素法评分、差额推荐等多种方式遴选重点县并对结果进行公示,保证了重点县遴选工作的公正、公开和公平。“竞争立项、公开操作”方式,使项目产生程序更加规范,资金分配过程更加透明,有效降低了廉政风险,调动了地方积极性,获得广泛好评。

(五)坚持民办公助,建管并重。在重点县建设中,各地积极探索和大力推行“民办公助”机制,引导农户、农民专业合作组织、村组集体参与项目的申报、建设、管护,促进形成了农民与政府“齐建共管”的新型关系,有效改善了农村党群干群关系。财政部、水利部还在一些重点县开展了农业水价综合改革示范工作,推动建立农田水利设施运行管护长效机制。

在充分肯定成绩、总结经验的同时也要看到,重点县建设还存在一些不足。如,一些地方投入责任特别是省级投入责任落实不到位,资金整合力度不够,农田水利建设缺乏有效衔接,运行管护环节比较薄弱等。需要强调的是,人大以及审计、监督检查等部门一直将重点县建设作为保障和改善民生的重大项目,不断加大检查力度。今年,中央加快转变经济发展方式监督检查工作领导小组还专门组织检查组对20个省(区、市)贯彻落实水利改革发展决定情况进行了检查。各项检查都陆续发现了一些资金建设和管理中的违规违纪问题,各地务必要引起高度重视,认真采取措施及时整改。

2011年是第一批重点县建设的最后一年。为确保重点县三年建设目标如期实现,年初,财政部、水利部印发了《关于进一步加强小型农田水利重点县建设管理工作确保如期实现重点县建设目标的意见》,近期还要联合印发重点县建设验收暂行办法。各地要按照文件要求,认真对照三年建设方案,细化分工,落实责任,查漏补缺,狠抓落实,不折不扣地完成重点县三年建设任务,确保三年建设目标如期实现。要明确奖惩政策,对如期实现三年建设目标、建设管理成效突出的重点县,将优先支持其参与下一轮重点县建设;对未能及时完成任务、总体验收不合格的县,不再安排中央财政补助资金。近期,水利

部、财政部还将在全国范围内,组织对第一、二批重点县建设管理进行交叉检查。

按照中央1号文件的要求和工作部署,今年水利部、财政部在已经安排850个重点县的基础上,新增第三批400个重点县,并选择了部分县加大中央财政投入力度,开展高效节水灌溉试点、高标准农田建设示范、牧区灌溉建设试点等工作。第三批重点县建设任务重、投入标准高、各方期望很大,各级财政部门要主动配合水利部门,强化落实责任,扎实做好重点县建设起步工作,把这项“粮食得保障、政府得民心、农民得实惠”的民生工程抓实抓好。

一要增加投入,集中资金支持重点县建设。2012年,中央财政将继续大幅度增加小农水资金规模,再安排新增一批重点县。省级财政要切实增加省级资金规模,集中资金支持重点县建设。要按照财政部关于中央对地方转移支付提前安排的工作部署,及早做好项目前期准备,切实加快执行进度,强化资金监管,保证资金使用及时、均衡、有效、安全。同时,坚持政府投入、群众投劳、资源利用和市场融资相结合的原则,进一步完善多元化投入机制,多层次、多渠道地增加投入。

二要把握重点,突出支持高效节水灌溉和高标准农田建设。以粮食主产区为重点,以重点县建设为平台,统一建设标准和补助标准,统筹整合资金支持大规模旱涝保收高标准农田建设。以“三北”地区为重点,大力发展高效节水灌溉,推广先进适用的节水灌溉技术,促进节水增粮增产增效。继续支持山丘区“五小水利”工程和牧区水利建设。

三要抓好落实,用好“从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设”政策。根据财政部、水利部文件要求,按照统一口径和标准,及时、足额、准确计提农田水利建设资金,并按照规定专项用于农田水利建设。依据县级农田水利建设规划,合理确定建设项目,加强资金和项目的监督检查,确保工程质量。

四要完善机制,不断提高资金使用效益。继续完善审批权限下放、竞争立项、民办公助、绩效考评、以奖代补等机制,增强资金分配和使用的透明度,提高资金使用效益。采取切实有效的措施,加强资金使用的监督管理。深入推进农村小型水利设施产权制度改革和农业水价综合改革,支持基层水利服务体系建设,为小型水利设施良性运行创造条件。