

积极探索小农水建设管理的新路子

□ 湖北省副省长 赵 斌

近年来,湖北省在推进小型农田水利重点县建设过程中,始终坚持“在实践中求绩效,在创新中求发展”的工作理念,通过建立三种机制,探索建设管理的新路子,有力地推动了小农水事业的跨越式发展。

一、建立高效运转的工作机制

一是高层次推动。湖北省高度重视小农水重点县建设,多次召开省委常委会议、省政府常务会议,专题研究以小农水为重点的农田水利建设工作。省人大、政协积极发挥职能作用,多次开展小农水专题调研,提出合理化建议供省委、省政府决策参考。同时,省政府成立了由分管副省长任组长,省政府副秘书长、财政厅厅长、水利厅厅长任副组长的组织协调机构,并出台了《关于加快农村小型水利建设的意见》,对公共财政投入、水利规划统筹、各项资金整合、“以奖代补”扶持,以及进一步完善政策激励、建设管理、考核验收、长效管护等机制提出明确要求。各项目县对小农水重点县建设倍加珍惜,由政府一把手担任项目建设领导小组组长,定期召开会议,定期督导检查,研究部署和督办小农水重点县建设工作。全省小农水重点县建设形成了高位强力推进,上下齐抓共管的良好局面。丹江口市市乡两级将重点县项目纳入年度党政目标管理,并作为对乡镇和业务主管部门工作考核的重要内容,年终进行统一考评,做到了以责任促落实,以责任保成效。

二是多部门监管。水利部门严把建设方案和工程质量关,建设内容必须符合县级农村水利综合规划;对技术方案,先察看现场再进行审查;对工程质量,定期、不定期进行质量抽检,发现问题及时通报整改。财政部门严把资金管理关,实

行县级财政报账制和国库集中支付制,对与批复建设内容不一致或者签字手续不完善的坚决不予报销。审计、纪检监察、检察等部门也积极介入,充分发挥各自的行业监管优势,确保项目建设规范运作。京山县在项目验收和竣工决算中,邀请检察、审计部门全程参与,强化项目验收、决算的规范性和透明度。长阳县监察、审计等部门组成联合检查组,对建设项目实施全过程跟踪审计,每次支付工程进度款时,凭过程审计记录作为支付进度款依据。

三是硬措施奖惩。为充分调动各地积极性,建立了重点县竞争立项工作机制,制定了《湖北省小农水重点县竞争立项暂行办法》,将各地小农水项目的建设业绩和资金投入等作为重要内容,按照“公平公正、绩效优先、差额申报、现场答辩、综合评分”的方式,择优确定小农水重点县,通过严格、科学的考核,公开、公正的评审,最大限度地实现了奖优罚劣、绩效优先。建设环节中,采取全面考评与随机抽查相结合的方式,邀请市、县财政、水利部门共同参与、交叉检查,做到初期有工作布置、中期有督办检查,后期有竣工验收,从严控制绩效考评各个关口。并将结果通报各市县政府及财政、水利部门,对通报的问题限期整改,对排序后三名的县市各扣减项目资金100万元用于奖励前三名。

二、建立稳定增长的投入机制

一是大幅度增加财政投入。近年来,湖北省各级财政坚持把小农水重点县建设作为当前水利投入的重点,积极调整和优化支出结构,切实加大对农田水利建设的投入力度。自中央设立小农水专项资金以来,全省共筹措资金38.12亿元用于

小农水建设,其中,中央财政投入16.99亿元,省级财政投入9.23亿元,市县投入2.61亿元,农民投劳筹资9.29亿元,共新增恢复灌溉面积234.77万亩,改善灌溉面积401.63万亩。仅2011年,省级财政就筹措资金4.61亿元,对中央下达湖北小农水重点县建设资金严格按照1:1的比例落实省级配套。同时,2010年以来,把中央现代农业粮食产业项目资金的50%计4.33亿元,全部用于小农水重点县建设。2011年,中央和省级设立的投资在1000万元以上的重点县已达到70个,占县(市、区)的90.1%,其他非重点县也都投资500万元以上,基本实现了小农水项目县全覆盖。郧县在本级财政非常困难的情况下,三年共在预算中列支375万元用于重点县建设,县级用于小农水重点县投入比中央和省级投入多10%。武汉市财政和蔡甸区财政不断加大小农水建设支持力度,三年共投入1500万元用于重点县配套,规模空前。各级财政投入的刚性增长有力推动了小农水事业的快速发展。

二是大力度整合涉农资金。通过政府主导统筹、水利规划统筹、预算管理统筹等方式,近两年重点县整合资金高达37亿元。一方面加大省级层面整合力度。通过调整资金投向,整合中央现代农业发展资金4.33亿元用于省级小农水重点县建设,实现了中央小农水重点县和省级小农水重点县的统一规划、统一管理、统一标准、统一审批、统一验收。另一方面发挥县级政府“统”的功能。依据县级水利综合规划,大力整合各类涉农资金,特别是整合农业综合开发、土地治理、新增粮食产能、农村“一事一议”等涉农、涉水资金,开展农田水利建设。老河口市以重点县建设为平台,以完善多元化投入机制为手段,以打造精品惠民工程为目标,按照“渠道不乱、性质不变、统筹安排、集中使用”原则,有效整合农业、农发、土地、商贸等相同性质的各级财政支农专项资金1.3亿元用于项目建设,真正发挥了支农资金的富聚放大效应。鹤峰县抓住重点县建设机遇,整合相关资金5000多万元实施太平流域综合治理,有效解决了区域内3万多亩农田的排灌问题。长阳县实施“全流程管控、全要素整合、全过程创新、全方位创建”,平均每年整合水土保持、国土整治、新

农村试点等各类资金近4000万元,实现了整合项目与小农水重点县建设同步实施、同期完成,形成推进小农水重点县建设的强大合力。

三是大范围引导社会投入。探索建立了政府投入与群众投入、企业资助、能人捐助等多元化的投入格局,广泛动员社会各界力量支持小农水建设。通过“一事一议”、“以奖代补”、“民办公助”等方式,每年农民投工投劳近3亿个工日、以资代劳资金近1亿元。通过政府搭台、宣传互动、企业参与的方式,引导各类社会投入约10亿元。襄阳市、宜昌市、孝感市、荆门市、荆州市等积极拓宽水利建设投融资渠道,鼓励各类社会资金以合作制、股份制等多种形式参与农村小型水利建设,通过开展小型水利工程产权制度改革,盘活存量、扩大增量,所筹资金全部用于田间小水利工程,在加快改善小农水设施的同时,探索了小农水建后管护的新路子。

三、建立保障有力的建管机制

一是高标准规范管理。在严格实行小农水项目“四制”(项目法人制、招标投标制、工程监理制、合同管理制)管理的基础上,先后出台了《小型农田水利资金管理办法》、《小型农田水利建设项目管理指南》、《小型农田水利项目考评验收办法》等一系列规章制度。2010年,对原有的各类办法进行了修改完善,出台了《湖北省小型农田水利项目管理实施细则》,对前期工作、建设管理、资金管理、竣工验收(绩效考评)、建后管护等方面作了系统规定,有效地保证了工程建设程序的规范性和项目监管的严肃性。为加强小农水项目动态监管,省级财政投入300余万元开发了小型农田水利管理信息系统,对小农水项目实行网上申报、审批、查询、监测、公示、公告,并以电子地图的形式建立了县级农村水利综合规划和项目实施台账,各地项目是否集中连片、是否布局合理、是否重复建设一目了然,基本实现省、市、县三级的信息联动,为实现小农水项目动态监管打下坚实基础。与此同时,各重点县针对建设实际,不断探索完善行之有效的管理措施,确保工程建设管理不走过场、不留死角、不打折扣。建始县建立竞争机制,对中标的施工单位实行工程质量、工程进度

考核评比,凡工程质量达不到规定要求和不能按时履行合同的,实行末位淘汰,一年内不准在县内实施水利项目。对监理单位履责情况进行抽查,发现一次不认真履责或与施工单位恶意串通等不良行为扣除5%的监理费。团风县将监理单位现场监督、水利部门拉网式监督、乡镇水利站包干监督、群众监督员跟踪监督有机联动起来,真正做到了全方位监督。

二是全过程群众监督。按照“项目民议、方案民定、质量民督、支出民审、效果民评”的原则,广泛调动农民群众参与的积极性。项目立项前,就建设内容、方案征求群众意见,方案申报时,必须附有群众集中议事凭证。项目实施前,对资金投入、建设规模、项目选址、受益人口、完工时间等进行公示,广泛接受群众监督。许多项目县都从项目所在地村组干部和群众中推选出“二次监督”员,协助工程质量监督单位对工程实施“二次”监督,在县级小农水专项资金管理实施细则中明确资金划拨程序必须先由“二次监督”员签字,从制度上保障了其权利和地位。长阳县在对工程进行公开招投标的同时,科学划分标段,创造出由项目区村民代表分两轮抽签分别确定投标人投标资格和投标标段的新模式。无论是招标抽签,还是开标评标,都遵循了公开、公平、公正的原则,操作程序规范,群众监督、部门监管得力,得到了项目区群众的一致赞同。

三是多模式管护创新。针对不同地域特点、工程类型,积极探索长效管理方式。在山丘区,积极推行“产权受益户共有制”改革;对灌区田间工程,积极推行农民用水合作组织管理;对具有经营能力的小农水工程,积极推行“以林养渠”、“以鱼养堰”等模式。省级财政每年还安排资金支持用水户协会发展,县级财政也积极落实建后管护和维修经费,确保了工程建得成、管得住、用得好、长受益。蕲春县各用水户协会每年收取的水费实行“三七开”,即向供水单位上交70%用于国家规定的成本开支和上游干渠的运行维护,其余30%主要用于项目区水利工程设施的维修养护。荆门市掇刀区聘请了5名群众作为工程常年管护员,并规定在基本水费中按照0.02元/m³的标准提取管护经费,保证了人员工资及维修养护经费。孝

昌县采用竞标的方式选择有能力的个人对灌区进行承包经营管理。承包人缴纳一定的保证金后与用水户协会签订承包合同,日常小型维修管护由承包人负责,大修由村集体筹资解决。承包人每年可从受益村中提取管理费2400元,镇政府另补贴600元,抗旱期间还可从水费中提取一定的费用作为承包人经营利润,保障了工程良性运行。

2009年以来,随着小农水重点县建设的逐步推开和财政投入的大幅度增加,各重点县小型农田水利设施建设取得了显著成效。一是有效提高了农业综合生产能力。通过小农水重点县建设,项目县的灌溉效率得到了大幅提高,直接带动了粮食增产。2009年,第一批17个重点县新增改善灌溉面积66万亩,新增粮食综合生产能力5万吨。2010年,60个小农水重点县(包括现代农业小农水重点县)新增改善灌溉面积104万亩,新增粮食综合生产能力10.7万吨,增产效益十分明显。二是切实发挥了抗旱保丰收的作用。2011年,湖北发生了百年一遇的严重干旱,特别是2011年4—6月,全省部分地区降雨量达到历史最低记录值。在旱情最为严重的时期,也是春耕的关键时期,近两年建设的小农水重点县项目在抗旱保丰收中发挥了关键作用。三是调动了农民参与小农水建设的积极性。通过集中投入、连片建设,各重点县实现了“建一片,成一片,发挥效益一片”的建设目标。同时,大规模的项目建设还为农民创造了就近就业和直接增收的机会。既保障了增产,又保障了增收,还改善了生产条件,可谓一举多得,有效激发了农民自觉参与项目建设的积极性。四是转变了财政支农投入方式。小农水重点县建设,在项目立项上采取竞争立项,在资金投入上采取整合资金集中投入,在项目规划上采取“连片开发、整县推进”,在监督管理上采取公示公告制,项目建成后按照统一的标准开展绩效考评。这些举措都是近些年来财政部门在支农管理工作中摸索出来的先进经验,集中运用到小农水重点县建设上,也是转变财政支农投入方式的具体体现。为今后财政支农资金管理提供了有益的参考,财政支持现代农业、扶贫连片开发等重大财政支农资金使用管理都可以充分借鉴和运用这些好的经验和做法。