

领导讲话

在全省水利财务工作视频会议上的讲话

王忠法

(湖北省水利厅 武汉 430071)

这次会议的主要任务是,深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中全会精神,按照全国水利财务工作视频会议和全省水利局长会议要求,总结近几年水利财务工作取得的进展和成效,分析水利财务工作面临的新形势、新任务、新要求,部署当前和今后一个时期水利财务工作。

近几年,各级水利财务部门认真贯彻落实中央和省委、省政府治水兴水决策部署,围绕中心、服务大局,推动落实了兴水惠民政策,水利投入渠道不断拓宽,公共财政投入逐年增长,水利财务管理机制日趋完善,小型水利工程管理体制改革的改革和水价改革深入推进,水利资金资产监管不断加强,各项工作取得了明显的成效,为推进湖北水利改革发展提供了坚实的支撑和保障。这些成绩是全省各级水利部门,在近几年来省内经济调速转型、财政收支矛盾突出的形势下通过艰苦努力取得的,难能可贵。借此机会,我代表省水利厅党组向全省水利财务工作者致以诚挚的问候!向此次受表彰的先进集体和先进个人表示热烈的祝贺!对省财政厅、省审计厅和省物价局等部门长期以来对水利工作的关心、重视和支持表示衷心的感谢!

1 准确把握新形势,切实增强责任感和使命感

当前和今后一个时期,是全面建成小康社会,奋力实现中国梦的重要时期,也是加快深化水利改革发展的关键时期。全省水利系统要充分认识新形势下加强和改进水利财务工作的重要意义,进一步增强做好水利财务工作的责任感、使命感,准确把握新常态下水利财务工作面临的新任务、新要求,扎实做好新形势下的水利财务工作。

(1)水利发展形势赋予了水利财务工作新的使命

党的十八大以来,中央和湖北省把水利工作提升到前所未有的高度,对加强水利建设作出了一系列重大决策部署。习近平总书记在强化水治理、保障水安全重要讲话时,明确提出了“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的新时期治水思路,为我们做好水利工作提供了科学的思想武器和重要的行动指南。省委、省政府也高度重视水利工作,鸿忠书记多次强调,要坚持多措并举、系统治理,动员全省、全社会力量,加大水利重点工程建设力度,全面提升湖北省水安全保障能力。全省各级水利部门要紧紧围绕中央和省委、省政府关于水利改革发展的新思路和新要求,乘势而上、主动作为。

(2)各项水利改革深化赋予了水利财务工作新的任务

目前,湖北省水利重点领域和关键环节的改革全面推进,重点水利建设项目取得突破性进展,水安全保障重点工程建设加快推进,农村水利建设持续加强,水生态文明建设有序进行,水利投入持续增长,水利财务工作面更广、量更大、任务更重。社会对水利的关注度也在不断提高,相关部门对水利资金的监督检查力度持续增强。同时,在深化财税体制改革方面,预决算公开、盘活存量资金、建立跨年度预算平衡机制、编制中期财政规划等新举措不断推出,对水利财务工作提出了新的任务。

(3)依法治国推进赋予了水利财务工作新的要求

党的十八届四中全会对“依法治国”进行了全面系统的顶层设计,依法治水、依法理财对水利财务工作提出了新的要求。特别是中央“八项规定”的出台和新《预算法》的实施,水利财务工作将全面规范,公开透明。全省各级水利财务部门加快树立“大财务”理念,着力加强宏观思考和顶层设计,加快推进水利财务改革,积极转变思路,创新管理制度、管理机制

和管理手段,不断提升科学化规范化精细化管理水平。在强化资金保障上下功夫,在提高资金使用绩效上出新招,在加强资金监管上见实效,全面加强和改进水利财务工作,为推进湖北水利改革发展提供坚强有力的水利财务支撑。

2 抢抓历史发展机遇,不断增强水利资金保障能力

强有力的资金支撑是水利事业发展的基础和保证。各级水利部门要紧紧抓住现阶段大规模水利建设发展机遇,把落实各项水利投入政策,多渠道筹措水利资金,切实提高资金保障能力作为财务工作的首要任务实施到位。

(1) 充分发挥公共财政投入主渠道作用

当前,水利投资供需矛盾依然突出。水利公益性强,对公共财政投入的依赖度高。各级水利部门要开拓思路、创新举措,积极争取扩大中央和地方水利财政专项资金规模,确保水利投入占固定资产投资的比重稳中有升。要积极推动完善政府性水利基金政策,进一步拓宽水利建设基金来源渠道,做大做强水利建设基金。要落实从土地出让收益中计提10%的资金用于农田水利建设。要加大各项水利规费征收力度,确保应收尽收。

(2) 进一步引导金融机构支持水利

当前,金融手段支持水利建设的作用日益凸显,但银行贷款门槛还比较高、投向还比较窄,尤其是大量民生水利项目融资比较难。要充分利用好金融支持水利发展的各项政策,深化与金融机构合作,研究建立水利中长期政策性优惠贷款机制。争取各级财政每年安排一定数额的资金用于水利建设项目贷款贴息,引导信贷资金投向水利基础设施建设领域。

(3) 积极吸引社会资本参与

近年来,水利部出台了鼓励和引导社会资本参与农田水利建设、水土保持工程建设的办法,部分市(县)也在吸引社会资本投入方面积累了经验。各级水利部门要立足水利行业实际,建立政府和市场有机结合的机制,要积极运用市场机制,推进PPP、BOT、TOT等模式,鼓励和吸引更多社会资本参与水利建设和管理。要推进政府购买公共服务,引导社会力量参与水利管理。要引导水利投融资平台完善治理结构、健全制度、加强风险管理,进一步提高融资能力。

3 加快推进水利改革,巩固深化改革成果

水利改革是农村改革的重要领域和关键环节。水价改革和工程管理制度改革,牵一发而动全身,推进难度大。各级水利部门要充分认识水价改革和工程管理制度改革的重要性、必要性,深入研究政策,切实抓好水利改革试点工作,破解改革难题,建立合理水价形成机制和水利工程良性运行机制。

(1) 建立合理水价形成机制

水价是调整水供求关系最核心的经济杠杆,是坚持并落实节水优先方针的重要手段。首先要以农业节水为突破口。通过完善农业水价形成机制、建立精准补贴机制、实行农业用水总量控制和定额管理等方法推进农业水价综合改革。其次要推进非农业用水价格改革。加大水利工程非农业供水价格调整力度,尽快达到补偿成本、合理盈利水平。要积极协调推进城市水价改革,推行居民用水阶梯水价制度,充分发挥阶梯价格的调节作用。要尽快实行超计划、超定额累进加价制度,引导市场主体加大节水投入,提高水资源利用效率。其三要落实灌排工程运行维护经费财政补助政策。

(2) 巩固深化小型水利工程管理制度改革

小型水利工程管理制度改革是夯实农业发展基础,促进农业增产、农民增收、农村发展的重要保障,关系重大。目前,湖北省小型水利工程管理制度改革进展顺利,取得了一定成效。下一步,各级水利部门要进一步坚定改革目标,继续抓好改革试点工作,强化政府主导,坚持因地制宜,积极稳妥依法推进,巩固和深化改革成果。要解放思想,激活小型水利工程要素功能,通过抵押融资、上市交易等市场运转,更好利民惠民富民。积极探索建管一体化模式,加强考核评价力度,落实财政资金奖补激励政策,力争2016年底基本完成全省小型水利工程管理制度改革任务,建立适应省情、水情与农村经济社会发展要求的小型水利工程管理制度和良性运行机制。

(3) 积极推进“管养分离”工作

国有水利工程在湖北省防汛抗旱和灌溉排涝中发挥着骨干作用,各级水利部门和水管单位近年来在资金投入、行业管理、内部改革等方面作了积极地努力,取得了一定的成效,但仍存在管理水平不高、工程运行效益低下等突出问题。各级水利部门要以思想解放为先导,克服部门利益掣肘,积极推进“管养分离”工作,逐步构建市场化、专业化和社会化的水利工程维修养护体系,建立规范的资金投入、使用、管理与监督机制。同时,认真研究制定向社会力

量购买水利公共服务目录,凡适合社会力量承担的项目,应通过委托、承包、采购等方式交给社会力量承担,逐步培育水利公共服务市场,降低服务成本。

4 深化预算管理改革,构建水利财务管理新格局

水利部门预算是落实各项水利投入政策、增加公共财政投入的有力保障,是争取财政资金的有力抓手。各级水利部门要切实把握预算管理工作摆在突出位置,采取有效措施,加强机制创新,切实做到用制度管人管钱管事。

(1)全面加强预算管理

要借鉴水利部预算管理“三项机制”做法,紧密结合湖北省水利财务工作实际,以预算编制科学化、预算执行规范化、预算考核绩效化作为着力点,建立和完善适合本地、本单位的预算管理机制,全面加强和改进预算管理工作。要进一步调整优化支出结构,牢固树立勤俭节约的观念,整合绩效评价成绩靠后项目,稳妥有序推行部门预算、决算和“三公”经费公开工作,切实提高水利资金使用效益。

(2)狠抓预算执行管理

要强化预算的刚性约束,严格执行预算,维护预算的严肃性和权威性;要强化部门预算管理主体责任,切实按照新预算法履行有关规定;要着力加快预算支出进度,严格按照规定的时间节点完成支出任务,切实做到当年事情当年办,当年资金当年花。要加强结转结余资金管理,决不能因支出进度跟不上造成大量资金结转结余,影响资金效益发挥。

(3)科学编制中期财政规划

中期财政规划编制是国家财税体制改革的重点内容,也是湖北省全面深化改革的重要组成部分。各级水利部门要高度重视,领会精神,掌握要求,立足当前,着眼长远,统筹谋划,按轻重缓急,突出工作重点,科学编制年度预算,把中央和省委、省政府的各项决策部署落到实处。要强化支出总量控制和年度约束,建立跨年度预算平衡机制,加强年度衔接平衡,有计划、分步骤地解决制约水利发展的关键问题,使财政规划更好地服务全省水利事业改革发展大局。

5 创新管理方式方法,建立健全资金资产监管体系

近年来,湖北省水利建设进入高强度投入时期,水利资金的使用呈现点多、面广、链条长的特点,资金监管难度进一步加大,腐败问题时有发生。要坚持关口前移,突出加强监督检查,切实强化问题整改,确保资金资产管理规范、安全、高效。

(1)完善水利资金监管体系

首先,要构建“水利审计免疫系统”。各级水利部门要积极践行新时期治水思路和“审计免疫”理念,构建省市县水利资金运行信息化联网平台,形成横向到边、纵向到底的水利审计免疫体系,充分发挥水利审计免疫系统的预防、提示、抵御功能。其次,要健全资金使用监督检查长效机制。积极构建内部自查与外部监管相结合、动态监控与重点检查相结合的监督检查机制,创新方式方法,注重检查实效,推进水利资金使用监督检查科学化、制度化、常态化。其三,要切实抓好监督检查的整改落实。要坚持边整改、边总结、边提高,及时把整改过程中的好做法、好经验制度化,坚持用制度解决整改难题、用制度巩固整改成果,不断增强制度的执行力。

(2)严格水利资金使用管理

各级水利部门要严格执行财经法规和财会制度,全力支持财务人员正确履行职责,不断提高执行财经纪律的自觉性和主动性。首先,要建立健全财务管理内控制度。依法加强预算、采购、合同和票据管理,规范资金拨付、会计核算、年度决算等基础工作,确保每一笔资金从入口到出口路径清晰、核算准确、使用合理。其次,要进一步强化基建财务监管。突出抓好工程价款结算、竣工决算编报和资产移交等工作,推动基建项目竣工决算走上规范化轨道。其三,要加强水利资金绩效管理。逐步建立以绩效目标为导向,以绩效评价为手段,以评价结果应用为保障,覆盖所有水利资金、具有水利特色的绩效管理体系,努力使财政资金使用效益最大化。

(3)强化水利国有资产管理

党的十八届三中全会对健全自然资源资产产权制度做出重要部署,湖北省今年出台了国有资产监督管理条例,对国有资产管理提出明确要求。各级水利部门要准确把握中央和省政府要求,深入研究水资源资产管理制度,扎实履行好水利资产管理职责。切实规范事业单位投资创办企业监督管理,有效防范投资风险,确保国有资产保值增值。强化国有资产收益和资产处置收入管理,防止“小金库”等违法违纪问题发生。

6 持续强化能力建设,确保水利财务工作全面落实

做好水利财务工作,能力是基础,作风是关键。各级水利部门要狠抓水利财务能力和作风建设,更好地肩负起时代赋予的使命。

(1) 抓好干部队伍建设

水利财务工作面广、线长,任务重,责任大,具有很强的专业性和政策性。要深刻认识财务审计人员的基础性、决定性作用,加强人才选拔和教育培训,配备足够的财务审计人员,强化职业道德建设和业务能力提升,努力打造政治坚定、业务精通、作风优良、廉洁勤政的水利财务队伍。积极构建水利财务干部培养、选拔、流动和激励约束长效机制,让踏踏实实干事、干出成绩的财务审计人员得到提拔重用。要切实履行好《会计法》赋予单位主要负责人为第一责任人的职责,带头执行财经纪律,努力营造有利于财务审计人员干事创业的良好氛围。

(2) 夯实财务基础工作

要根据国家有关财经法规的要求,建立健全各项水利财务管理和资金监督的制度办法,实现有章可循,按制度管理。要按照财政预算改革发展要求,完善人员、资产、项目等基础财务信息数据库。要充分运用现代信息技术手段,加快构建覆盖所有财政

资金、贯穿资金利用各环节的水利财务管理信息系统,实现对水利资金的全领域、全过程、全天候监控。目前,水利部已启动水利财务管理信息系统建设,各地也要因地制宜加快水利财务管理信息化进程,不断提升水利财务管理现代化水平。

(3) 注重协调配合

水利财务工作事关水利改革发展的各领域,贯穿日常工作各环节,必须注重加强沟通、协调、配合,禁止推诿。要建立完善与财政、审计、发展改革、物价等政府部门间的沟通协调机制,确保沟通渠道畅通,协调效果明显,争取更大更有力的支持。要加强水利系统上下级之间和单位内业务部门的协调配合,互相理解,互相支持,确保政令畅通,实现信息共享,形成工作合力,提高工作效率,确保水利财务工作全面落实。

新时期水利财务工作政策性、纪律性、专业性很强,任务极其繁重,要求更为严格,责任尤为重大。在省委、省政府的坚强领导下,全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神,按照中央和省委省政府兴水惠民决策部署,进一步强化责任意识、担当意识,开拓进取、勤勉工作,不断开创水利财务工作的新局面,为推动湖北省水利改革发展新跨越作出新贡献!

(收稿日期:2015-08-05)

简 讯

王忠法赴宜昌调研小型水利工程管理体制改革工作

3月4日,省水利厅厅长王忠法、副厅长赵金河赴宜昌市,专题调研小型水利工程管理体制改革工作。省委常委、宜昌市委书记黄楚平会见了王忠法一行,并就推进宜昌市水利工作进行了交流。

王忠法先后查看了宜都市九道河流域、五眼泉鸡头山村、清江出口防洪护岸工程,夷陵区鸦鹊岭梅店村、金和村及土门河治理工程、官庄水资源保护区,并与当地政府、水利部门及相关村委会负责人交流座谈,听取小型水利工程管理体制改革工作情况。王忠法充分肯定了宜昌市在深化小型水利工程管理体制改革上取得的突出成绩。并认为宜都市对小型水利工程管理全覆盖,落实管护主体,凸显了水管单位地位和作用,所取得的改革经验和成效值得推广。将生态建设与河流实际情况相结合,对不同的河段采取不同的治理措施,真正达到了水利项目建设与

新农村建设、水环境治理、与农村基础设施配套、与城镇建设规划相结合的目的。对夷陵区小型水利工程管理体制改革、“五小水利”建管等工作取得的成果给予肯定,认为夷陵区水利工作领导重视、群众发动突出实效、治水管水理念先进、水利设施建设效果良好,为全省水利工作提供了诸多值得借鉴的经验。

王忠法表示,宜昌市是水利大市,省水利厅将一如既往地支持宜昌市水利建设;希望宜昌市进一步转变治水理念,突出生态治水思路,积极探索小型水利工程作为生产要素发挥市场资源配置作用,加强水利工作创新管理,争取继续走在全省前列。

厅办公室、厅财务处负责人陪同参加活动。

(摘自《湖北省水利厅网》2015年3月6日)

领导讲话

在全省水利财务工作会议上的总结讲话

冯仲凯

(湖北省水利厅 武汉 430071)

这次会议,是在全面深化水利改革的关键之年、全面推进依法治水的开局之年、全面完成“十二五”水利发展规划任务的收官之年召开的。会议主题鲜明、任务明确、意义深远,为谋篇布局“十三五”水利财务工作奠定了基础。省水利厅对50个水利财务工作先进集体和80名先进个人进行了通报表彰。这对于进一步激励广大水利财务工作人员以先进集体和先进个人为榜样,继续发扬“献身、负责、求实”的水利行业精神,学习先进,争当标兵,促进水利财务管理再上新台阶,必将起到极大的推动作用。

水利财务工作一直得到厅党组的高度重视,王忠法厅长出席今天的会议并作了重要讲话。讲话全面贯彻了党的十八大、十八届三中、四中全会精神和全国水利财务工作会议、全省水利局长会议精神,总结了近年来水利财务工作取得的进展和成效,分析了水利财务工作面临的形势、任务和要求,部署了当前和今后一个时期水利财务工作,并就如何把握水利财务工作方向、确立工作目标及其实现途径都提出了明确要求,具有很强的思想性、实践性和针对性,是当前和今后一个时期做好水利财务工作的总指导、总宗旨。省财政厅、审计厅和物价局的同志莅临本次会议指导,充分体现了对水利财务工作的高度关心和鼎力支持。邵远亮同志的工作报告总结了近几年来水利财务工作成效,布置了今后一个时期的水利财务重点工作。内容充实、重点突出、措施具体。襄阳市、荆州市、郧西县、远安县、随县、省水文局等单位作了典型发言,从不同角度交流了水利财务工作和水利改革工作经验,特色鲜明、富有成效。总体看,会议达到了提高认识、明确方向、凝心聚力、鼓舞干劲的目的。下面,就贯彻落实好王厅长重要讲话和本次会议精神,再强调几点意见。

1 精心组织,做好学习传达

各单位要在本系统内迅速组织开展对会议精神的传达贯彻活动,特别是要认真学习和领会王厅长的重要讲话精神。要统一思想,提高认识,理清思路,坚定目标,把厅党组对水利财务工作和水利改革工作的新要求扎扎实实地落实到具体工作中。

2 领会实质,准确把握定位

当前和今后一个时期,是全面深化改革、推动水利跨越发展的重要时期。面对新形势新任务,各级水利财务部门要切实按照王厅长明确的新使命、新任务、新要求,加快实现“三个转变”。一是树立“大财务”理念,从服务本单位、本部门向服务全省水利发展全局转变。二是把握“大投入”形势,从争取资金为主向注重资金使用绩效转变。三是适应“大管理”要求,从以安排资金为主向强化资金全过程监管转变。要实现和完成以上“三个转变”,就要加快深化水利财务管理体制改革,建立健全相应运行机制。

3 明确任务,抓好工作落实

王厅长对今后一个时期水利财务重点工作进行了全面系统部署,大家要认真领会,明确工作任务和职责,抓好落实。

(1) 抓好政策落实

要继续把落实中央兴水惠民政策作为首要任务。要抓好从土地出让收益中计提农田水利建设资金政策的落实,抓好灌排工程运行维护财政补助政策的落实,抓好水利建设基金政策的落实,加快制定湖北省水土保持补偿费征收管理办法。加大水利规费征收力度,严格征收管理,创新征收方式。要进一

步加强对形势发展研判的预见性、关键问题分析的敏感性,科学谋划加大政策的储备力度。

(2) 稳定水利投入

要切实用好政府和市场这“两只手”。既要充分发挥政府的主导作用,积极争取扩大中央和地方水利财政专项资金规模,进一步拓宽水利投入来源渠道,也要积极运用市场机制筹集水利资金,充分利用好金融支持水利发展的各项政策,积极调动社会资本和市场主体释放潜力、迸发活力。

(3) 深化水利改革

要抓好各项水利改革试点工作。把农业水价改革作为农业节水的重要突破口,统筹推进农业水价综合改革工作;要发挥市场配置资源的决定性作用,协调推进非农业用水水价改革。要强化政府主导,巩固和深化小型水利工程管理体制改革,加强考核评价,落实财政奖补资金。要积极推进国有水利工程“管养分离”,培育水利工程维修养护市场,建立水利工程科学的管理体制和良性运行机制。

(4) 完善体制机制

要贯彻执行新《预算法》,建立和完善适合本地、本单位的预算管理机制,全面加强和改进预算管理水平。要研究制定部门预算和各类水利财政专项资金的绩效管理办法,构建符合实际的评价指标体系框架。要准确把握中长期财政支出政策导向,加快

探索建立滚动预算管理机制,实现跨年度预算平衡。

(5) 确保资金安全

湖北省作为审计署、水利部构建“水利审计免疫系统”省市县三级延伸试点省之一,要积极构建完善省市县水利资金运行信息化联网平台,全方位加强资金运行的动态监管。严格执行财经法规和财会制度,建立健全财务管理内控制度,坚持关口前移、注重预防,进一步加大监督检查力度,加强部门间协作,建立多元化的监督体系。要突出抓好监督检查的整改落实,逐级强化责任追究,建立整改长效机制。

(6) 加强能力建设

要完善机构设置,加强人才选拔和教育培训,突出抓好基层这个薄弱环节,加快建设一支政治坚定、业务精通、作风优良、纪律严明、富有创新精神的水利财务干部队伍。要开展水利财务管理信息系统建设,提高财务管理信息化水平。要毫不松懈地抓好党风廉政建设,认真落实党风廉政建设责任制,大力加强廉政教育、廉政文化建设和职业道德教育,树立和弘扬清正廉洁的水利财务工作作风。

认真贯彻会议精神,开拓创新,扎实工作,不断推进水利财务工作取得新进展,为湖北省水利工作又好又快发展提供有力支撑和保障。

(收稿日期:2015-08-05)

简 讯

湖北省争取到中国农业发展银行 100 亿元水利专项过桥贷款

近期,湖北省争取到中国农业发展银行 100 亿元的中长期专项过桥贷款,专项用于鄂北地区水资源配置工程和汉江碾盘山水电站工程等国家重点工程建设。

中国农业发展银行过桥贷款为信用贷款,是国务院特批的重大水利建设专项优惠贷款,红利多、政策优惠、资源宝贵,相比一般贷款利率下浮 15%,优惠后约为 4.675%。为争取该项贷款,省委省政府领导梁惠玲、曹广品均作出了明确批示。梁惠玲同志先后两次批示:请水利厅会同财政配合农发行加快做好相关工作。请水利厅研究,要抢抓机遇,用好政策,降低重大水利项目融资成本,请会同财政做好相

关工作。曹广品同志批示:很好,请相关部门认真研究,切实用好用足国家政策。省水利厅党组高度重视,多次向省政府汇报,安排工作专班联系中国农业发展银行,积极会商省财政厅、省发改委、省长江投,最终争取到中国农业发展银行 100 亿元国家专项过桥贷款。

这次 100 亿元过桥贷款的取得,是湖北省水利建设与金融机构深化合作的一次重大举措,是多方面拓宽水利建设投资来源渠道的成功实践。

(摘自《湖北省水利厅网》2015 年 6 月 19 日)

财务专题

在全省水利财务工作会议上的工作报告

邵远亮

(湖北省水利厅 武汉 430071)

1 近几年水利财务工作情况

近几年来,各级水利财务部门认真贯彻落实厅党组工作部署,紧紧围绕水利中心工作,服务水利改革发展大局,开拓创新、扎实工作,顺利完成了各项工作任务,主要有以下6个方面。

1.1 积极探索水利改革新路径

按照厅改革办统一部署,厅财务处主要开展了五项水利改革工作,其中部级改革工作三项。

(1)不断深化小型水利工程管理体制改革

根据水利部、财政部2013年关于深化小型水利工程管理体制改革指导意见的要求,湖北省通过构建部门协调机制、制定实施方案、规划行动路线、落实保障资金、开展分级试点和绩效考评等措施,积极推动小型水利工程管理体制改革工作,完成小型水利工程确权113万处,占总量的56%。老河口市、夷陵区、蔡甸区、南漳县、远安县、宜都市、松滋市、随县等地已率先完成改革试点任务,并形成了一批可复制可推广的典型经验。新闻媒体多次聚焦报道,将小型水利工程管理体制改革视为农村水利改革工作的破局之举,给予了“一子落而满盘活”的评价。

(2)积极推进农业水价综合改革

根据国家发改委、财政部、水利部、农业部关于深化农业水价综合改革试点方案的要求,湖北省建立了改革试点工作联席会议制度,通过精心组织、大胆探索、“以点带面”,持续稳步推动了全省农业水价综合改革。近两年投入资金7600万元,主要用于农业水权分配、水价形成机制、精准补贴与节水奖励机制、用水合作组织建设、工程产权制度改革以及工程建设,为逐步建立合理的农业水价形成机制奠定了基础。当阳市、远安县、石首市、南漳县等地试点

县工程建设快、机制落实好,改革成效明显,农业水价综合改革取得阶段性成效。

(3)认真开展农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点前期工作

根据水利部、财政部、国家发改委关于开展农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点工作的通知要求,会同厅内有关处室,在全省选取江陵县、夷陵区、孝昌县、通城县和仙桃市等县市为试点县,每个试点县分别承担10项试点改革任务,三年内每县每年安排改革经费500万元。

(4)积极抓好管养分离和水利公共服务市场改革工作

近两年来,全省各地不断深化水利工程管理体制改革,有序推进国有水利工程“管养分离”。共争取中央和省级财政维修养护资金2.05亿元。黄石市、郧西县等地积极组建专业维修养护队伍,培育水利工程维修养护市场。荆州市、襄阳市等地将水利工程维修养护工作直接通过向市场购买服务,迅速提升了维修养护效益。

1.2 全力推进兴水惠民政策落实

(1)落实了从土地出让收益中计提农田水利建设资金的政策

会同厅内有关处室协调财政厅,经省政府同意,联合印发了《湖北省国有土地出让收入计提农田水利建设资金实施办法》,在全国首先提出了“按当期土地出让总收入2.5%的比例清算计提”的方法,确保了提取的资金数不低于土地出让收益的10%。武汉市、鄂州市、咸宁市、恩施州、天门市等地还制定了配套办法,强化了征收和使用管理。截止到目前,全省已累计计提农田水利建设资金50多亿元。

(2)完善了水利建设基金政策

会同厅内有关处室协调有关厅局,报请省政府以第 353 号令颁布了《湖北省水利建设基金筹集和使用管理办法实施细则》。明确了不设置省级统筹,直接按省和市县两级分别征收的原则,增强了地方政府筹集水利建设基金的积极性,全省每年筹集水利建设基金总规模已达到 30 亿元。

(3) 出台了金融支持水利的政策

以省政府文件出台了《湖北省省级水利建设贷款融资实施暂行办法》,确定了“水利贷款、财政贴息、预算还本”的贷款融资原则。近年来,全省水利建设贷款融资超过 10 亿元。宜昌市、荆门市、咸宁市等地通过资产抵押、收费权质押、融资租赁等方式积极争取金融机构支持,吸引了 6.59 亿元社会资金参与水利建设。

(4) 推动水资源费和河道砂石资源费征收标准的调整与出台

会同厅内相关处室积极协调省物价局、省财政厅印发了《关于调整水力发电和工业生产用水水资源费征收标准的通知》,出台了《湖北省河道砂石资源费征收标准》,结束了中小河流砂石资源费征收多年无标准的困境。

1.3 着力规范水利财政专项和部门预算资金管理

(1) 规范水利财政专项资金管理

会同厅内有关处室配合财政部门制定了各项涉水专项资金管理办法,建立了集体决策、归口管理、分工协作的管理机制。采取因素法分配、竞争立项、下放审批权限和开展绩效评价等方式激励各地不断规范水利财政专项管理。两年来,全省水利财政专项资金投入超过 50 亿元。襄阳市、黄冈市、恩施州、随州市、潜江市等地的水利财政专项资金年增长超过 30%。

(2) 建立预算管理长效机制

建立了预算项目数据库、动态监控、进度通报、执行考核等机制,确保了预算执行序时、均衡、安全、有效。水利厅预算编报工作已连续 7 年获得省财政厅表彰,累计获得奖金 1300 万元。省水文局、汉江局、水职院、漳河水库、长江局等单位制定了预算管理实施细则,并建立了预算执行定期通报和约谈制度,将预算执行与资金安排挂钩,强化预算资金保障能力,逐步兑现了事业单位绩效工资及其他待遇。

(3) 加强水利资金绩效管理

近几年,水利财政专项资金支出绩效评价覆盖面达到了 80%。水利厅连续两年获得省财政厅绩

效管理考核优秀表彰,并获得省级财政奖励资金 328 万元。坚持运用绩效评价结果,对出现违纪违规的县市取消项目安排资格,有力促进了各地加强项目建设和资金管理工作。襄阳市、恩施州等地还制定了资金绩效管理办法,进一步强化了水利资金管理。

1.4 全面加强水利资金监管

(1) 扎实开展水利资金监督管理

各级水利部门有计划、有步骤地积极开展了“水利资金管理提高年”活动,荆州市、黄冈市、鄂州市、咸宁市、恩施州、仙桃市、潜江市等地制定了水利专项资金使用监督管理办法。各地认真贯彻落实中央“八项规定”,修订完善了财务管理办法,着力加强内部控制。十堰市、孝感市、吴岭水库、高关水库、荆管局、田关泵站、荆门汉江等单位严格执行联签制度和公务卡结算管理办法。宜昌市、襄阳市等地深化审计内容,将内部经济责任审计和践行党的群众路线教育实践活动相结合,促进了作风建设。

(2) 主动配合审计工作

配合审计署、审计厅、财政部驻湖北专员办等部门完成了预算执行、其他财政收支情况、地方政府性债券、存量资金检查等多项审计工作。宜昌市、咸宁市、随州市、神农架林区、樊口泵站等单位坚持将审计关口前移,建立了事前介入、事中督导、事后审计机制。十堰市、省水文局、省水利设计院等单位多次聘请中介机构积极开展内部审计工作。

(3) 积极推行政务公开

近几年来,省厅部门预决算信息主动在省政府门户网站和水利厅门户网站上公开,水利专项资金管理办法和资金分配结果也在水利厅门户网站公开,全面接受社会的广泛监督。武汉市等地对专项资金分配事项进行清理,明确管理职责,并上网公开流程图和资金分配等信息。

1.5 强化国有资产管理

(1) 加强国有资产监督管理

初步规范了国有资产处置的申报、调拨和处置手续,加强了国有资产的动态监管,实现了水利国有资产信息化、动态化管理。制定完善了水利国有资产配置定额标准,将资产配置预算纳入部门预算体系,逐步建立了资产管理与预算管理相结合的机制。省水科院、汉江局、王英水库、富水水库等单位及时修订了资产管理办法。洪工局、金口泵站等单位建立发展经济激励机制,利用现有资产,加快构建“自我造血功能”。

(2) 规范事业单位投资企业的监管

各级水利部门进一步加强对事业单位投资企业的监管,明确了投资定位、管理责任、决策程序、绩效评价、责任追究等规定。厅属事业单位所办的 21 家企业,采取委托中介机构审核的方式,对各企业资产情况进行了审核确认。省水科院通过采取对企业集中会计核算或委派主管会计方式加强了对投资企业的监管。

(3) 全面开展清查核资工作

按照“全面清查、不重不漏”的原则,清查了厅系统固定资产、无形资产、往来账款、基金及各项投资等国有资产,重点对土地、房屋及建筑物、车辆等产权信息情况进行了核实,完善了水利国有资产管理信息数据库。

1.6 持之以恒抓作风建设

(1) 狠抓作风建设打造优质服务窗口

认真开展“抓学习、抓作风、抓环境、促改革发展”活动,不断增强大局意识、服务意识,切实打造优质高效的服务窗口。

(2) 全面落实党风廉政责任制

积极开展党的群众路线教育实践活动,认真落实党风廉政责任制,严格执行廉洁从政各项规定,积极营造风清气正的工作氛围。

(3) 大力加强财务干部队伍建设

研究加强水利系统财务干部队伍建设的举措,积极开展专业培训和会计知识竞赛活动,促进了干部队伍素质的整体提升。

在总结成绩的同时,也应该清醒地认识到在深化改革、预算管理、资金监管等方面还有不小的差距,将在今后工作中不断改进、着力解决。

2 全力做好今明两年的水利财务工作

今明两年,是继续贯彻落实兴水惠民政策、加快水利改革发展的关键之年。要以深化改革为主线,以强化资金保障为核心,以确保资金安全高效为重点,抓政策、促改革、建机制、强管理,全面提升支撑水利中心工作的能力和水平,持续推进水利财务工作向纵深发展。

2.1 进一步抓好水利改革试点工作

狠抓小型水利工程管理体制改革试点、农业水价综合改革试点和国有水利工程管养分离试点工作,坚持因地制宜、精心谋划,按照实施方案和规划路线图,将巩固成果和深化改革齐头并进。落实考

评工作,构建科学的评价指标体系和严格的考评验收机制,对改革工作全程跟踪,督导问效,考评问责。

2.2 进一步建立水利投入多元机制

在确保水利投入与公共财政支出同步稳定增长的同时,加强各项水利规费、水利建设基金的征收、使用、管理工作。通过政府补贴、发行债券、资产抵押、上市融资等方式和渠道引进民间资金投入水利建设。研究水利固定资产拍卖、租赁或经营权、收益权等权属融资、抵押的范围和政策,充分吸引金融、信贷和社会资本投入水利建设,积极推广政府与社会资本合作(PPP)模式。

2.3 进一步建立符合市场导向的水价形成机制

一是进一步深化供水水价改革,加快水价调整步伐,建立灵活多样的水价调整机制。二是积极推进农业水价综合改革,规范农民用水组织建设,完善末级渠系工程产权制度,推行农民用水自治管理,逐步建立实行终端水价制度。三是积极探索灌排工程运行维护经费财政补助政策,探索行之有效的农民用水成本分担和农业节水精准补贴机制。

2.4 进一步完善水利审计监督体系

一是积极构建水利审计免疫系统。以构建完善水利资金运行信息化联网平台为支撑,实现水利审计免疫系统省、市、县三级覆盖。二是完善财务审计机制。不断提高监督水平,创新内审机制,统筹审计资源,强化审计监督。三是强化审计成果运用。在推动和提升审计成果运用上下功夫,做到举一反三,借鉴使用。

2.5 进一步完善资金资产绩效评价制度

一是明确绩效管理工作职责,加强绩效管理体制机制建设。二是完善绩效评价指标体系和绩效管理信息数据库,做好绩效评价基础工作。三是健全绩效评价结果应用机制,逐步将评价结果与预算编制、资金安排和改进预算管理相结合。建立绩效评价结果公开机制,接受社会监督。

2.6 进一步完善财政四项改革机制

一是完善预算编制机制,稳步推进预决算公开。细化预算编制内容,改进预算控制方式,建立跨年度预算平衡机制。强化预算执行,严格“三公”经费管理。二是切实履行政府采购主体责任,规范政府采购工作,完善采购程序,公开政府采购信息。三是落实单位法人负责制,强化国库集中支付管理,严格收支两条线,加强银行账户监管,切实执行公务卡强制

(下转第 12 页)

发挥财政职能作用 支持水利改革发展

王 怡

(湖北省财政厅 430071)

近年来,水利财务部门围绕水利中心工作,切实规范财务管理,多方筹措资金,服务水利改革发展大局,取得了可喜的成绩。水利厅部门预算编制工作连续7年被评为全省先进;部门决算连续6年评为全省先进,部门预算绩效评价连续3年评为全省先进。水利厅财务处干部多年被评为省直部门预算编制工作先进个人。水利厅财务处克服人少事多的现实困难,有效推进了农村小型水利设施产权制度改革、农业综合水价改革、农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点,相关工作多次在全国性会议做经验交流。

1 财政支持水利建设主要工作

1.1 加大投入力度

“十二五”期间,湖北省各级财政认真落实中央和省委、省政府决策部署,多渠道筹措资金支持水利建设。2011—2014年,全省财政水利投入共计728.62亿元,其中:中央财政358.07亿元;省级财政198.9亿元;市县财政171.65亿元。

省级财政水利投入中,公共财政预算安排147.59亿元;基本建设投资16.1亿元;政府性基金21.39亿元;地方债及贷款融资13.82亿元。重点支持了农田水利设施建设、农村饮水安全工程、病险水库除险加固、中小河流治理、大型灌区续建配套、山洪灾害防治、水土保持治理、鄂北水资源配置工程等重大水利项目建设。有力保障了湖北省防汛抗旱救灾、最严格水资源管理制度、湖泊保护治理和农村小型水利设施管护机制改革等重点工作。

市县财政在保障水利部门正常运转的同时,积极筹措资金用于水利项目地方配套,保障重大水利项目顺利实施。

1.2 创新投入机制

(1) 创新分配方式

积极推进资金审批权限下放,采用竞争立项和因素法切块分配资金,实行资金、项目、管理和责任“四到县”。对中央小型农田水利重点县建设资金、中央统筹土地出让收益计提农田水利资金、现代农业省级小农水项目资金,按照竞争立项结果将资金切块下达到县。对中央县级国有公益性水利工程维修养护资金、农村小型水利设施建设与管护等资金,按照因素法切块下达到县,提高了水利资金分配的规范性、合理性。

(2) 注重绩效导向

建立完善资金分配与资金使用绩效挂钩的激励机制,增强资金使用正向激励作用。对中央县级国有公益性维修养护资金、中央统筹土地出让收益计提农田水利资金和省级农村小型水利设施维修养护资金,将绩效考评结果作为资金分配重要依据,激励各地规范项目建设和资金管理,提高资金使用效益。

(3) 加大统筹整合

各级财政部门积极会同水利部门,按照省政府《关于创新管理机制 统筹使用财政专项资金的指导意见》,围绕水利重点规划和重点项目整合水利资金。部分县市对小型农田水利设施建设、农业综合开发、国有土地整治等资金采取统筹申报项目,统筹安排资金,集中连片建设,取得良好效果。

1.3 加强资金监管

针对水利建设资金存在的结转结余较多、地方配套资金难落实、少数资金使用分散以及个别项目出现违纪违法等问题,省财政会同水利部门积极采取措施,如预算执行进度定期通报,资金安排与县级水利投入挂钩,整合统筹使用水利资金,扣减项目资

金或取消项目申报资格等,促进各地规范资金管理。

2 下步工作打算

新《预算法》、《关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45号)、《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》(国发〔2015〕3号)等一系列新政策、新法规的出台,对财政水利资金使用管理提出了全新要求。贯彻落实新《预算法》和国发45号文件,应重点抓好以下工作:

2.1 加强预算管理

按照新《预算法》规定,切实加强预算刚性约束,做到有预算则支出,无预算不支出。在编制全口径预算的同时,加大公共财政预算、政府性基金预算统筹力度,按照先政府性基金,后公共财政的原则保障水利建设需要。在统筹安排水利资金时,不但要考虑水利资金预算安排情况,还要考虑水利资金“沉淀”情况。要统筹安排下年度收入和以前年度水利结转结余资金,突出重点予以保障。

2.2 建立财政中期规划

国务院印发的《关于实行中期财政规划管理的意见》(国发〔2015〕3号),要求财政部在下一年度预算编制启动前,提前编制中期财政规划草案,经国务院批准后实施。各省比照中央做法编制地方中期财政规划,经省政府批准后再报财政部备案。水利部门3年滚动财政规划是中期财政规划的重要组成部分。水利部门应结合水利建设相关规划,研究未来3年涉及财政收支的重大政策和改革事项,并测算水利资金收支数额,及时提交财政部门汇总平衡。重点支持国务院确定的172项重大水利工程、各项民生水利项目以及重点水利改革事项。

2.3 明确事权与支出责任

今后,省财政将在明确省与市县事权划分的基础上进一步明晰各级财政支出责任,加大一般性转移支付,清理、整顿、规范专项转移支付。按照财力与支出责任相适应的要求,对属于市县事权的水利项目,要按照属地管理原则落实主体责任。

2.4 建立正向激励机制

全面推进预算绩效管理工作,强化支出责任和效率意识,建立资金分配与资金使用管理绩效挂钩

的激励机制。省级在安排水利资金时将优先投向资金管得住、项目绩效优的地区。对项目绩效差,甚至出现违纪违规的地区,坚决扣减资金直至取消项目申报资格。

2.5 建立多元化投入机制

当前,我国经济社会发展环境错综复杂,财政收入增速下降与支出刚性增长矛盾进一步加剧。建立多元化投入机制,既是深化财税体制改革的重要内容之一,也是增强水利投入可持续性的重要抓手。各地要积极探索,勇于创新,在引入市场化运作模式上多下功夫,逐步推进财政投资与金融资本相结合,引导带动社会资本增加投入。积极探索公私合作(PPP)、民办公助、先建后补、以奖代补、产权质押、财政贴息等多种方式,鼓励和引导社会资本投入水利建设。

2.6 加快预算执行进度

按照修订后的《预算法》规定,省级接到中央一般性转移支付和专项转移支付后,应三十日内正式下达市县。县级以上地方各级预算安排对下级政府的一般性转移支付和专项转移支付,应当分别在本级人大批准预算后的三十日和六十日内正式下达。各级要认真学习贯彻新《预算法》,做好资金拨付、使用流程设计,完善资金分配使用审批流程,加快预算执行进度,确保在法定时限内拨付财政资金。

2.7 加强资金监督管理

2015年4月,汪洋副总理主持召开国务院会议,部署开展涉农资金专项整治活动。中央成立了部级领导小组,并将对各省专项整治工作进行督导,按照分工,水利部负责督导湖北省。目前,省财政派出了多个检查组分赴各县(市、区)开展涉农资金专项检查,水利资金将是本次检查的重点,望各地水利部门引起高度重视,密切配合,通过检查及时发现问题,抓好整改落实。

2.8 加强财政信息公开

各级要自觉接受社会相关部门的监督,积极推进财政制度公开、项目申报公开、资金分配公开和使用结果公开,增强水利资金使用的透明度,减少自由裁量权,让财政资金在阳光下运行。

(收稿日期:2015-08-05)

财务专题

在全省水利财务工作视频会议上的讲话

李 捷

(湖北省审计厅 武汉 430071)

湖北是水利大省,水利工作十分重要。根据省委、省政府的要求,省水利厅是省审计厅每年必审的部门预算单位之一。通过这几年的审计工作,谈三点感受。

(1)省水利厅十分重视财务管理工作

从王厅长的讲话和财务处邵远亮处长的报告中了解到,省水利厅多次将健全财务管理制度、增强资金保障、深化预算管理改革、加强财务队伍建设等提到议事日程上来。多次在全厅大会上强调做好财务工作,并为财务工作开展提供各项保障,确保了水利财务工作有条不紊地开展。

(2)省水利厅十分重视审计工作

一方面是重视内部审计工作。省水利厅的内部审计工作已经形成了制度,这从每年例行对厅直单位的预算执行情况、工程项目竣工验收等情况进行监督检查取得的成效就可以看出。另一方面是积极

配合各级审计部门的工作。近年来水利投入资金不断增加,按照省委、省政府和审计署的要求,湖北省审计厅对省水利厅开展了部门预算、病险水库除险加固、存量资金等方面的审计工作。省水利厅对审计工作给予了积极支持与配合,对审计发现的问题及时进行整改,确保了审计工作的顺利完成。

(3)省水利厅财务管理工作比较规范

省水利厅财务处十分重视财务管理的建章立制,特别是“八项规定”以后,结合厅实际情况,对财务管理制度进行了完善,保证了财务管理工作有据可依、有章可循。近几年省水利厅财务管理的问题逐年减少。

感谢省水利厅以及水利系统各单位对审计工作的理解与支持,希望省水利厅不断强化水利财务管理,为推动湖北省水利工作作出新贡献。

(收稿日期:2015-08-05)

(上接第 9 页)

结算办法。

2.7 进一步加强自身建设打造务实高效队伍

一是树立“大财务”理念,着力加强宏观思考和顶层设计,加快推进水利财务改革,积极构建科学完善的水利财务制度体系。二是加强理论学习,提高财务、审计人员的综合素质,准确把握国家经济政策、财政政策,提升执行能力。三是加强专业培训,切实提高从业人员的业务水平、工作技能和服务质

量。四是全面落实中央“八项规定”,严格执行党风廉政建设责任制。五是加强合作交流,充分利用水利会计学会、水利价格协会等平台加强全省水利财务、审计人员的学术和信息交流。

最后,衷心感谢省财政厅、审计厅、物价局等有关部门长期以来对水利财务工作的有力指导,感谢厅内各处室(单位)、直属各单位和地方水利部门的大力支持。

(收稿日期:2015-08-05)

财务专题

在全省水利财务工作会议上的讲话

李顺洲

(湖北省物价局 武汉 430071)

近年来,水利事业蓬勃发展,改革力度不断加大,水利事业和财务保障工作成效显著。与此同时,省物价局一直关注支持水利事业发展,积极配合水价改革和规费征收,较好的发挥了价格杠杆的作用。

1 提高地表水水资源费征收标准

为加强水资源保护和管理,推进最严格的水资源保护制度。2013年,省物价局会同省财政厅、省水利厅印发了《关于调整水力发电和工业生产水资源费征收标准的通知》,将湖北省水利发电地表水水资源费征收标准由0.3分/kW·h调整为0.5分/kW·h。将湖北省工业生产取用地表水水资源费征收标准0.1元/m³调整至0.15元/m³。

2 规范河道砂石资源费收费标准

根据省人民政府第33号令规定,为加强湖北省河道采砂管理、合理开发保护河道砂石公共资源,防止河道砂石公共资源流失,切实规范采砂收费行为。2014年,省物价局在经过认真调研和积极协调的基础上,会同省财政厅印发了《关于河道砂石资源费征收标准及有关问题的通知》,为湖北省河道采砂收费提供了标准和依据。

3 推动开展水土保持补偿费,规范水土保持相关收费项目

按照国家发展改革委、财政部、水利部关于水土保持补偿费收费标准的通知要求,从2014年7月份开始,省物价局就会同省水利厅等部门,在组织调研的基础上,提出了湖北省水土保持补偿费新的征收标准和方案。相关文件资料已于2014年11月13

日和2015年4月16日,先后送到了有关部门进行会签,再经过有关部门研究决定后批复。

4 调整城市污水处理费的收费标准,支持污水处理设施建设

一是认真落实污水处理的收费制度。2014年,湖北省城市污水处理费标准,除武汉市外仅为0.8元/m³,后来武汉市污水处理费标准经调整为1.18元/m³。2015年按照补偿成本,合理盈利的原则,调整了污水处理费标准。要求设市的城市,居民污水处理费标准原则上不低于0.95元/m³,非居民不得低于1.4元/m³。县城、重点建制镇原则上居民不低于0.85元/m³,非居民不低于1.2元/m³。二是研究了下放污水处理费收费标准管理权限,并要求全省市(州)、县、重点建制镇在年底前必须按相关规定开征污水处理费。

5 开展农业水价综合改革试点,促进农业水价改革深入推进

2015年,省发改委、省财政厅、省物价局、省农业厅、省水利厅等厅局联合建立了农业水价综合改革联席会议制度,印发了《关于公布全省农业水价综合改革试点县的通知》,明确了湖北省农业水价改革试点县的名单,为下一步农业水价改革奠定了基础。

下一步省物价局将积极配合省水利厅等有关部门,按照省委省政府关于深入推进水利改革的部署要求,切实发挥价格杠杆作用,为促进水利事业更快发展做出贡献。

(收稿日期:2015-08-05)

襄阳市探索水利资金监管新模式 全面保障水利改革发展

邹洪成

(湖北省襄阳市水利局 襄阳 441000)

襄阳市水利局始终把水利财务审计工作摆在突出位置,围绕水利资金的安全、完整、效益,以规范管理、严格监管为主线,创新实践“全覆盖、全方位、全过程”资金管理新模式,全面保障了水利改革发展。

1 优化整合资源,监管“全覆盖”

(1) 打造一流团队,夯实监管之基

局党委高度重视财务管理,主要领导亲自抓,分管领导具体抓,配备6名财务管理人员,强化财务管理力量。按照突出重点、专攻难点、关注热点的思路,扎实开展财务管理工作,构筑有力有效的监督体系。

(2) 健全完善制度,打造监管之本

出台了《襄阳市水利系统专项资金管理暂行办法》、《襄阳市水利系统资产管理办法》、《襄阳市水利单位专项资金内部管理规定》等一系列规章制度,涵盖水利资金(项目)从筹集、分配、使用、管理的方方面面,实现了监管制度“全覆盖”。

(3) 整合优化资源,创新监管之径

整合资源,由计财部门主导,纪检、建设、水库、农水等部门配合,共同督查资金项目落地情况。市县两级计财部门网络互联,实行网格化管理,资源即时共享、数据无缝对接、信息即时互通,确保监管“全覆盖”。

2 分段全程介入,监管“全方位”

牢固树立红线意识和底线思维,对建设资金实行分段全程审计监督,使专项资金真正成为“高压

线”,确保工程安全、资金安全和干部安全。

(1) 项目资金管理实行“四专”

每个基建项目设置专门机构、配备专职人员、设立专帐、银行开设专户。为做好基建财务工作打下了良好基础。

(2) 费用支出实行定额管理

第一控制建设单位管理费总额,以审批投资总概算为基数,据实列支,严禁超支。第二业务招待费按建安费的10%控制额度。第三控制建设单位管理费范围,明确项目开工日至竣工财务决算日发生的管理性开支列为建设单位管理费,与项目管理无关的费用不得列支。

(3) 资金使用实行“四审一报核”

监理工程师按照合同约定及工程完成情况审核结算申请;工程技术科核实监理审核上报结算;财务科审核累计结算款、本期支付是否正确;单位负责人审批工程价款结算,对项目资金使用负总责。定期向财政部门报核基建财务,审核通过后,拨付工程款。

(4) 基建资金坚持五个不予支付

不符合合同约定的;不符合概算的;结算资料、审批手续不全的;建设单位管理费超定额、超标准、超范围的;大额现金支出等均不予支付。

3 树立绩效导向,监管“全过程”

(1) 转变理念,由财务审计向绩效审计延伸

一是将监审重点从真实、合法、合规性,向对资金(项目)的经济、效率、效果的定性定量评价延伸;

二是将监审范围从对水利资金(项目)筹集、分配、管理、使用的过程,延伸至揭示决策失误、管理不善造成的损失浪费、资产流失的评估审查;三是将监审目标从注重经济效益评价向政策执行、资金使用、资源利用的综合效益和风险评价延伸。

(2)突出绩效,由监督审核向服务保障拓展

积极配合市水投公司融资 3.11 亿元,有效缓解城区水系建设资金缺口;小农水“以奖代补、先建后

补”建议被市委、市政府采纳,2014 年起,市财政每年安排 1 000 万元奖补农田水利建设及解决易旱区 3 年行动计划;主动对接财政部门,将 5 家市直水管单位 994.79 万元两费纳入财政预算;实行“政府出资、市场购买”,落实南渠、大李沟每年 700 万元养护费。财务工作的参谋作用凸显,财审部门的管理、服务和保障水平全面提升。

(收稿日期:2015-08-05)

简 讯

湖北省水利厅举办预算绩效管理培训班

8 月 7 日,湖北省水利厅举办预算绩效管理培训班。厅党组成员、副厅长赵金河出席培训会并讲话。

赵金河首先深入分析了当前湖北省水利厅在推进绩效管理工作中暴露出的一些问题和不足。一是绩效理念尚未形成;二是预算绩效管理工作推进不平衡;三是预算绩效管理的质量不高;四是评价结果应用不够。针对这些问题和不足,要牢固树立预算绩效管理理念,让预算绩效管理由被动应付、盲目接受转变为主动推进、自觉行动,共同创造推进绩效管理工作开展的良好氛围。

赵金河要求,各业务处室(单位)和厅直单位要深刻认识此次培训的重要性和紧迫性,要做到学有所获,学有所用,在今后的工作实践中加强领导,密切配合,齐抓共管,稳步推进。一是建立推进预算绩效管理长效机制。要建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的全过程预算绩效管理机制,实现预算绩效管理与预算编制、执行、监督有机结合。二是完善绩效管理制度体系和绩效评价体系,尽快形成符合水利事业发展,具体水利行业特色的绩效指标体系。三是抓好预算绩效目标管理和监控、财政支出绩效评价、绩效评价结果应用等三个环节,实现对项目全过程的跟踪、监控、评价和应用的长效机制。四

是要加强领导落实预算绩效管理责任。各单位(处室)主要领导要亲自抓,项目管理负责人和财务管理负责人要密切配合,齐心协力,共同抓好绩效管理工作,逐步构建统一组织、协调配合、分级负责的工作格局。业务处室和厅直单位要充分发挥其主动性和积极性,注重学习和培训,要结合自身职责职能和行业发展规律,大胆尝试、积极探索,放开手脚开展水利项目绩效管理,共同将湖北省水利厅预算绩效管理工作做好做实,取得成效。审计、监察等部门要加强预算绩效管理工作的监管和督查,真正使预算绩效管理工作成为激励先进、鞭策后进,推动工作、促进发展的有力举措。

此次培训邀请了省财政厅预算绩效管理专家授课。围绕项目支出绩效目标编制、部门整体支出绩效编制、绩效指标体系设计等内容进行了深入讲解。通过本次培训,使参训人员提高了认识,领会了政策,拓展了思路,提升了能力,为全面推进湖北省水利厅预算绩效管理工作提供了有力保障。

厅直单位主要负责人、项目管理负责人和预算绩效管理承办人,厅机关各处室(单位)主要负责人和预算绩效管理承办人 100 多人参加了培训。

(摘自《湖北省水利厅网》2015 年 8 月 10 日)

荆州市强化部门预算 规范资金监管

郝永耀

(湖北省荆州市水利局 荆州 434000)

荆州防汛抗灾责任重大、水利建设任务繁重、改革发展困难较多,随着部门预算改革的深入,财政预算更加严格,为了适应工作需要,坚持量入为出、勤俭办事的原则,对预算实行精细化管理,精心做好预算编制。

1 量入为出,优化预算编制

(1)职能部门提出预算需求

每年预算编制工作开始时,市局都要求相关职能部门和局机关各科室研究具体预算项目的编制,结合全市水利规划和下一年度工作安排,编制常规预算和政府基金预算,保证了重点工作预算不漏项,常规预算统筹兼顾。

(2)实施预算编制全覆盖

积极探索“大口径”、全覆盖的部门预算。近两年来,我们将专项资金、中央、省级转移支付、行政事业性收费及政府性基金等各项收支全部纳入部门预算编制,实施预算编制全覆盖,将运行管理与项目支出有机结合,把本级政府投入与中央、省级投资水利资金相匹配,取得了较好的效果。如2012~2013年政府在预算中列支项目前期经费400万元,2013年开征地方水利建设基金,2014年部门预算中安排市级水利专项资金1571万元、首次将水利建设基金纳入部门预算,确保水利工作适应新常态,资金使用效益明显提高。

(3)实行滚动预算编制

按照“近细远粗”的原则,2014年在编制水利建设基金预算时采用了滚动预算编制方法。根据上一期预算完成情况,调整和具体编制下一期预算,并将编制预算的时期逐期连续滚动向前推移,使预算总

是保持一定的时间幅度,明显提高了项目资金使用效果。

2 服务中心,强化预算执行

为了保障各项资金用到实处,让资金发挥应有的效益,切实为水利中心工作做好服务,加强了预算执行管理。

(1)强化预算的权威

严格对照部门预算审批文本,保证支出经济科目和功能分类的一致性。对无预算编制的支出和不符合相关制度规定的单据一律不予报销。

(2)强化预算的执行

为了规范单位财务行为,加强预算执行力度,水利局严格按照有关因公出国、公务接待、会议费等一系列财务管理规定和制度,认真审查每张单据,确保每一笔支出都能够符合制度规定。

(3)实施“小预算”管理

在资金支出管理中,实行精细化管理,所有资金在编制时落实到细小的项目中,贯穿集中支付、政府采购、收支两条线的原则,在人员经费、项目支出等方面,从项目申报、审查、实施到后续的绩效评价等,财政全程参与监管,把财政资金用到实处。

3 建章立制,加强资金监管

预算资金的监管,既关系到党风廉政建设,又关系到水利干部职工的安全。

(1)建立健全各项规章制度

牢固树立厉行节约、勤俭办事的思想,从严控制“三公”经费支出,2014年“三公”经费比2013年下

降了30%。同时,重新修订《机关管理制度》,一切按制度办事。

(2)明确专项资金使用管理办法

荆州市财政、水利部门联合出台了《荆州市市本级堤防维护费返还资金管理暂行办法》、《荆州市市本级水利专项资金暂行管理办法》等专项资金管理办法,明确了堤防维护费返还资金、农田水利建设资金、水利建设基金等各专项资金的使用。同时,委托专业的第三方就资金的使用管理,产生的经济效益、社会效益等进行绩效考核,量化各项评价指标,进行客观公正的考评,并以绩效评价的结果为依据分配下一年度资金。如省洪工局在堤防维护费返还资金使用中,绩效考评连续两年排名第一,资金额度由

2012年103万元增加到145万元。

(3)强化预算的监督

在预决算信息公开方面,荆州市水利局从2013年起按规定在政府网站及本单位门户网上公开了预决算信息,自觉接受社会和群众监督。同时严格审计,定期公布预算执行情况,近两年来预算执行审计都得到了市审计局的肯定。

预算及资金管理任务艰巨、责任重大。我们将按照省水利厅的部署和要求,积极学习借鉴兄弟市州的先进经验,进一步精细预算、严格执行、加强监管、开拓创新,确保资金安全、队伍稳定、事业发展!

(收稿日期:2015-08-05)

简 讯

唐俊调研夷陵区深化小型水管体制改革等工作

8月27日,省水利厅党组成员、副厅长唐俊带队,对夷陵区深化小型水利工程管理体制改革和维修养护资金使用管理情况进行调研,厅办公室、财务处主要负责人参加。

唐俊一行先后深入鸦鹊岭镇金和村、梅店村,详细了解水利产权制度改革和农民自建自管改革试点,查阅了改革资料,走访了试点村受益群众,并听取了夷陵区委、区政府汇报。

近年来,夷陵区主要实施了六大水利改革:一是水利“产权”制度改革。通过颁发“水权证”,将农村小型水利设施的经营权承包到农户,把水利工程变成农民的“责任田”。二是水利设施管护体制改革。以“五小水利”管护为抓手,落实了小型水利设施的管护经费,统筹整合,集中使用。三是推行“河长制”改革。通过“清水绿山,靓城洁村”活动,对全区33条中小河流共落实区级河长29人,镇级河长15人,村级河长142人,户级河长66人。四是推行建管体制改革。积极推行农民参与“家门口”小水利建设,实行“二次监理”制,聘请当地的党员代表、群众代

表,对项目建设进行全程监管。五是推行水行政审批制度改革。推行了“动水动山动土”前置审批制度改革,按照行政审批职能,对“动水动山动土”实行审批,将水行政审批作为第一要件。六是推行基层服务体系改革。设立了12个水利管理站和3个河道管理处,建立了职能明确、机制健全、功能完善、运转协调的基层水利服务体系。

唐俊对夷陵区在深化农村小型水利工程管理体制改革工作中采取的举措给予高度肯定,是全省水利改革工作的“排头兵”,是出经验出典型出成效的地方。水利改革取得的成效得益于区委政府高度重视,得益于水利部门精心组织,得益于乡镇村组辛勤工作,得益于受益群众积极参与,希望夷陵区今后继续整合资源资金,加强总结宣传,发挥全国水利改革示范县带头作用,真正能让农民“家门口”的小型水利工程“建的好,长受益”。

(摘自《湖北省水利厅网》2015年8月31日)

郧西县推行水利工程管养分离的改革实践

许庆东

(湖北省郧西县水利电力局 郧西 442600)

1 购买社会服务,推进国有工程管养分离

(1)向社会购买管水员服务

县农水局负责管理全县小型水库、集镇水厂和5级以上堤防等国有水利设施。由于管理人员少,工程分散,数量较多,管理十分不便。为了破解这一困局,我们积极推行工程的管养分离。县农水局负责小型水利工程维修养护资金筹集、验收考核等管理职能。同时,还负责对小农水、农村饮水、堰塘等公益性水利设施的管养,每年投入管养经费70余万元。通过向社会购买百余人管水员服务,清理水库坝坡杂草85万 m^2 ,清淤溢洪道土石方1.8万 m^3 ,经过养护,水库大坝整洁,闸门启闭自如,渠道畅通,一库清水保证了下游农民群众的饮水和农田灌溉。

(2)向专业化公司购买服务

郧西县堤防工程管理处负责城区水体景观工程日常管理。该单位将养护职能社会化,专业化,由河南西峡、池州百川、扬州楚门等3家专业公司负责144扇闸门的维修;维修养护公司承担31.5km堤防护脚护岸等土建工程的维修;委托市政园林公司承担17km自然河道23.33 hm^2 水生态保护修复的绿化工程;聘请12名养护人员,对86.67 hm^2 景观水面3.4km休闲景观步游道进行日常保洁。

2 借助社会服务,推进五小工程管养分离

在管养过程中,通过以下3种方式进行探索,区别不同的水利工程和施工环境选择不同的施工队伍。

(1)借助养护公司进行维修养护

目前郧西县4家维修养护公司对全县水利工程进行集约化服务,专业化队伍达到上百人。通过审查,4家养护公司施工经验丰富,质量可靠,资料齐全,能够满足工程建设管理要求。因此,对维修养护资金额度多、防洪保安任务重、施工技术难度大的水利工程由公司进行施工。

(2)借助用水协会进行维修养护

由于管水员也是协会会员,为了充分发挥管水员的“富裕时间”,在用水协会的指导下,从本辖区的管水员中推选一名组织协调能力强、工作认真负责、懂技术又公道正派的人员担任施工队长,组建管水员民间施工队,对小型水利工程进行维修养护。施工队自己买材料,不要占地和青苗补偿,争取劳务工资,弥补了管水员工资不足的问题。由于是民间施工队在施工资料、技术等方面缺乏专业性。因此,对施工难度较小、技术含量不高、用工较多等小型水利工程,在用水协会的指导下进行施工。

(3)借助集体组织进行维修养护

由于水利设施维修养护资金数额有限,满足不了农村水利设施的维修需求。因此,要求部分村委会通过整合国土、扶贫、财政等部门的涉农资金,用于该村需要大量资金才能修复的水利设施。这类水利工程,由村委会负责组织实施,我们采取“以奖代补”的方式给予资金补助。

3 吸纳社会服务,推进供水公司管养分离

由于过去集镇水厂体制不顺,机制不活,导致运行不畅,供水困难。因此,在此次水利改革过程中,

县政府将全县所有集镇水厂产权收归国有,对经营管理采取多种多样的方式,不搞“一刀切”。

一是对乡镇人民政府将经营权交给水利部门管理的注册自来水供水公司,采取企业化的方式进行运作,以水养水。

二是对目前属县水电局管理的水厂做到站厂合一,政企分开,乡镇水利站负责技术指导和服务,监

督检查供水安全。供水公司从社会聘请人员,负责水厂的日常运行和管护。

三是对今后凡是需要国家投资进行改造升级,提质增效的集镇水厂,在建设之前就要注册成立自来水供水公司,真正让水厂走向企业化、社会化,使水厂持续得到发展。

(收稿日期:2015-08-05)

简 讯

副省长任振鹤作出批示肯定农业水价综合改革工作

近日,水利部办公厅以办财务函号文件通报了全国农业水价综合改革试点工作考评情况,湖北省总体考评在全国 27 个试点省份中与江苏、四川并列第一,考评分数 98 分。副省长任振鹤 6 月 16 日作出批示“可喜可贺,继续努力”,充分肯定了湖北省农业水价综合改革工作。王忠法厅长也专门作出批示指出“要按照省长批示精神,继续努力,抓好落实,争取以更优异的成绩回报省领导的勉励与鞭策。”

自 2014 年农业水价综合改革试点工作开展以来,在水利部对口联系单位和省级联席会议的多次

督导下,当阳、远安、石首、南漳等 4 个改革试点县加大工作推进力度,加强各部门协调配合,在农业水权确权、协会能力建设、水价形成机制、产权制度改革和工程建设任务等方面取得突破性进展。目前,农业水价综合改革试点工作已进入收尾阶段,按照省长批示精神,再接再厉,把重点放在工程建成运行和政策机制落实上来,确保各项改革工作落到实处,为全面推广农业水价综合改革打好基础。

(摘自《湖北省水利厅网》2015 年 6 月 25 日)

省水利厅举办政府采购实务培训班

7 月 8 日,省水利厅举办政府采购实务培训班。厅直二级单位、三级单位财务科长和具体从事政府采购的工作人员,厅机关处室(单位)负责人和经办人近 150 多人参加了培训。

本次培训班邀请省财政厅政府采购管理处有关负责人对当前政府采购改革的主要思路进行了介绍,重点就政府采购的基本知识、政府采购程序及相关政策规定、政府采购信息公开及管理、政府采购监督检查、法律责任及违规处罚等内容作了讲解,并对协议供货采购程序、竞争性谈判采购程序、询价采购程序等 3 种采购程序进行了详细解读。此外,省财政厅有关负责人还对政府采购计划管理系统进行了

操作演示,并就参加培训人员提出的政府采购中遇到具体问题进行现场答疑,使大家从政策层面和实际操作层面都加深了理解并得到了提高。

此次政府采购实务培训,通过讲座、研讨、交流相结合,对实际工作具有很强的指导性和针对性,梳理了相关工作流程,提升了省水利厅政府采购人员的业务水平,对于规范政府采购行为具有重要意义,为进一步做好省水利厅政府采购工作打下了良好基础。

(摘自《湖北省水利厅网》2015 年 7 月 9 日)

远安县创新机制 积极推进农业水价综合改革

黄桂林

(湖北省远安县水利水电局 远安 444200)

远安县是2014年全国农业水价综合改革试点县之一,在农业水价改革方面做了以下工作。

1 划分水权到户,强化用水定额管理

远安县项目区内种植、养殖类别繁多,经认真调研,按照不同作物、品种分类,明确了各类用水定额,并根据相应规模将水权划分到户。同时在项目区实行累进加价制度,超定额用水量按3级划分。超定额 10m^3 及以内,不加价;超出 $10\sim 200\text{m}^3$ 之间,加价50%;超出 200m^3 ,加价300%。这些措施可使项目区每年节水 159.5万m^3 ,节水率可达20%以上。

2 终端水价制度,合理的水价机制

项目区根据用水定额、供水成本、用水户承受能力等因素合理测算供水价格,由物价部门备案批复,协会按批复的价格在协会内组织会员协商,最后执行协商水价,经过协商,项目区均超过备案批复的水价标准,经协商的粮油作物终端水价达到全成本水平,特色种植和特色养殖终端水价达到微利水平。洪家村经协商,自流灌溉达到 $0.079\text{元}/\text{m}^3$,提水灌溉达到 $0.106\text{元}/\text{m}^3$ 。经济作物和特色养殖水价均达到微利水价水平,自流灌溉达到 $0.12\text{元}/\text{m}^3$ 。

3 计量设施配套,农业供水准确计量

多年来,由于计量设施不配套,多为按亩收费,用水户节水意识不强,每亩灌溉用水约 $500\sim 600\text{m}^3$ 。开展农业水价综合改革工作以来,项目区结合末级渠系节水改造,设置了量水设施,全部实现斗

渠口计量,大大提高了用水户节水意识。

4 落实财政资金,建立精准补贴机制

一是从鼓励支持协会建设资金、项目区超定额累进加价水费收入和国有水利工程水费返还资金中每年安排7万元,建立水价精准补偿机制。主要用于因水价提高超过原年水费标准且采取节水措施的种粮用水户进行水价补贴。二是从县级财政补助的维修养护资金重点倾斜20万元和县财政支持协会建设资金安排5万元,建立项目区节水奖励基金,用于采取高效节水灌溉和水肥、水药一体化技术,实行节水奖励。

5 加强组织保障,确保工作顺利推进

一是领导高度重视,建立联席会议制度。组建远安县农业水价综合改革试点工作领导小组和专班,先后召开了4次联席会议,解决项目建设推进中出现的问题;副县长夏明海亲临现场,协调水价以及水价的批复工作,为项目建设提供了有力保障。二是加大宣传力度。印发了《宣传手册》、《致广大用水户的一封信》5000余份,加大宣传力度,广泛动员和征求意见,为项目推动奠定基础。三是切实加强协会能力建设。协会认真开展调查摸底,严格执行程序,张榜公布,划分水权到户,科学制定灌区供用水调度方案,使协会发挥主体作用,引导会员积极参与项目建设,支持改革,投身改革。

(收稿日期:2015-08-05)

经验交流

随县小型水利工程管理体制改革工作实践

沈义春

(湖北省随县水利局 随县 441315)

随县实施小型水利工程管理体制改革一年来,全县18个镇76314处小型水利工程,全部完成工程确权及签订管护协议、颁发权属证书。

1 完善机制,夯实改革基础

借“省级改革试点县”的机遇,全县由政府主导,紧紧围绕“十个一”启动改革工作,(1)一个专班。县政府成立随县农村小型水利工程管理体制改革工作领导小组,统筹改革工作;(2)一套方案。县政府印发《随县农村小型水利工程管理体制改革实施方案》,确定了改革内容和措施;(3)一个培训。由县水利局组织各镇及村级工作人员进行改革工作的调查、登记和政策的学习,吃透改革精神;(4)一册读本。编写《随县农村小型水利工程管理体制知识读本》,通过一问一答,使广大群众对政策一目了然;(5)一份简报。积极宣传报道各地改革先进模式,推广改革经验;(6)一份证书。由县政府对改革到位的工程颁发权属证书;(7)一份合同。由所有权人与管理人实行合同管理;(8)一块公示牌。每处工程明确管护人的姓名及电话,接受公众监督;(9)一个机制。由县政府对工程管护实行“以奖代补”,实行“农民为主、集体补贴、地方配套、中央扶持”的四级投入机制;(10)一个办法。根据《随县农村小型水利工程管护办法》,县财政、水利局出台小型水利工程管护工作考核制度,实行每年考核,成绩与补助资金挂钩。

2 坚持“三要”,确保改革质量

一是登记要实。工程实行县级“身份证”管理,按照一处工程“一份登记表、一份布置图、一张现状

照”进行全面调查、登记造册;工程编号统一由“县+镇+工程类型+数字”标识,并建立全县小型水利工程数据库。二是模式要细。改革模式因地制宜,对管护主体的确定、管护合同的内容等涉及群众利益的大事充分征求群众意见,坚决杜绝“一刀切”。三是权属要真。由于全县工程量大面广,历史遗留问题多,各镇在明晰产权、管理经营权的工作中,走村问户,逐一核实,张榜公示核准后,方统一报县政府颁发权属证书,

3 破解“五难”,力促改革成效

一是破解人员难找的困难。工程调查、登记是改革的基础,各镇改革专班在人员少、工作量大的情况下通过调用二级单位人员、聘请社会人员、发动村级力量等方式,由水利站牵头,村干部和受益户按所辖范围完成现场测量、登记。二是破解经费难筹的问题。全县水利工程数量多,且地点分布广,工作经费缺口较大,各镇不等不靠,由政府自筹资金,有力保障了工作顺利推进。三是破解主体难定。一些具有经济效益的小水库、堰塘纷纷被抢着租赁、承包,而纯公益性的渠道、泵站等却无人愿管;通过镇干部、水利站走村入户,细致工作,终于打通群众思想上的“卡脖子一公里”,明确了管理主体,实现专人管、大家受益。四是破解协议难签。主要反映在管护人的经济效益与农田灌溉用水的冲突,到底是保鱼?还是保灌溉?对此,通过“一事一议”,确定保底养殖水位,特殊年景灌溉优先,损失从承包费扣减,做到双方满意。五是破解矛盾难调。群众利益无小事,用惯了大锅水,而今成了商品水;以前用水自己开闸,现在放水有人管理……面对群众诉求,各镇改

(下转第36页)

提高湖北水文财务管理水平的思考

刘作银

(湖北省水文水资源局 武汉 430071)

1 加强制度建设,做到依法理财管财

(1) 严明财经纪律,严控“三公”经费支出

深入贯彻落实中央八项规定、国务院“约法三章”、省委“六条意见”和水利厅“二十条办法”精神,认真执行《党政机关厉行节约反对浪费条例》以及有关公务支出的一系列管理制度和办法,结合水文实际,制定《湖北省水文水资源局财务费用报销管理暂行办法》、《湖北省水文水资源局进一步加强水文工作经费财务管理的通知》等4个实施细则,全省水文系统“三公”经费降低118万元,降幅达37%。

(2) 适应财政财务改革,规范业务管理

根据国家修订施行的《行政事业单位内部控制规范》、新《预算法》等制度办法,研究制定《湖北省水文水资源局部门预算管理办法》、《湖北省水文水资源局会计工作考核奖惩办法》2个综合管理办法,规范预算、财务业务管理。

(3) 顺应经济发展要求,规范水文经营管理

狠抓水文经济工作,大力发展水文经营创收,协调省物价局批复水文专业有偿服务收费标准,制定《湖北省水文专业有偿服务和综合经营管理办法(试行)》,规范水文经营创收管理。2014年全年完成经营产值近6000万元,经济总量创历史新高,职工收入大幅提高。

2 加强内控规范,促进管理水平提升

(1) 强化预算控制

凡事预则立,不预则废。我们将预算控制融入水文单位经济活动的事前、事中和事后,实施全过程预算控制。凡支出内容、支付款项与预算不符的一律不得支付,树立预算权威,打造权威预算,强化预

算的刚性约束。

(2) 坚持集体决策和授权审批制度

研究制定水文局党委议事规则,对重大决策、重要人事任免、重大项目安排和大额资金使用等“三重一大”事项由领导班子集体研究决定。结合单位实际,制定重大经济事项的认定标准。相关工作人员根据内部授权行使职权、办理业务。

(3) 完善关键岗位责任制

合理设置内控关键岗位,明确岗位职责及分工,实施相应的分离措施,确保不相容岗位互相分离、相互制约和相互监督。对政府采购、资产管理、建设项目、合同管理等关键岗位工作人员实行定期轮岗制度。通过强化内部规范,实现了管理制度化、制度流程化、流程岗位化、岗位职责化,促进了管理水平的提升。

3 加强监督检查,规范财务资金管理

(1) 建立财务互查机制,提高单位免疫能力

结合水文财务工作实际,采取“三集中”(集中时间、集中地点、集中人员)的方式,组织全省水文单位开展交叉互查,重点检查财经纪律落实、预算执行合规性等情况。通过互查,发现共性问题6个和个性问题60多条。组织召开财务工作座谈会,现场通报问题,责令限期整改。成立复核小组对整改情况进行重点抽查复核。对整改不力的,报经省局党委研究,按有关规定给予组织、纪律处分。通过财务互查,及时发现问题,及时预警纠偏,增强了单位免疫能力。

(2) 加强内部审计,防范财务风险

根据有关规定,按照“凡离必审、客观公正、监督有力”原则,组建内审小组。同时,借助中介力量,对

武汉等 4 个勘测局的财务收支进行全面审计,并对审计整改情况进行跟踪反馈落实。通过内部审计,强化领导干部的经济责任意识、自我约束意识,促进了党风廉政建设,严肃了财经纪律,有效地防范了财务风险。

(3)加强建设项目监管,确保项目资金安全

省水文局成立建设项目部,按照“一级核算、二级管理”模式,对项目资金实行集中支付、统一核算、报账管理。认真执行基本建设项目竣工财务决算管

理办法,清理核实历年基建项目资金 5 500 多万元,编制 15 个项目竣工财务决算,委托中介机构开展竣工财务决算审计。实时开展在建项目的工程造价审计,将监督关口前移,对项目资金管理和使用实行事中监控,保证工程安全和资金安全。

下一步,将认真贯彻落实本次会议精神,积极学习借鉴兄弟单位的先进经验,为全省水文改革发展提供更加优质的财务保障服务。

(收稿日期:2015 -08 -05)

简 讯

省水利厅举办全省水利基本建设项目
竣工财务决算管理培训班

8 月 5 ~12 日,经厅领导同意,水利厅财务处委托省会计学会水利分会在黄冈举办了两期全省水利基本建设项目竣工财务决算管理培训班。来自全省各市(州)、县水行政主管部门、水利基本建设单位和水管单位的 320 余人参加了此次培训。长江水利委员会、淮河水利委员会和松辽河水利委员会的 4 名专家领导分别就《水利基本建设项目竣工财务决算审核审批》、《水利基本建设项目财务管理及会计核算》、《水利基本建设项目竣工财务决算管理编制规程》、《水利基本建设项目竣工决算财务决算编制操作实务》做了专题讲座。

厅财务处主要负责人对举办此次培训班作了讲

话。厅财务处主要负责人分析了当前湖北省水利基本建设项目竣工财务决算管理工作的现状和存在的主要问题,并对办好此次培训班提出了具体要求。要求以此次培训为契机,切实转变观念,调整理念,明确规则程序、掌握基本方法,全面提高水利基本建设项目财务管理水平,扎实推进水利基本建设项目竣工财务决算管理工作。

通过此次培训,进一步提高了湖北省水利基本建设项目竣工财务决算管理水平,更好地为全省水利建设大发展提供保障支撑。

(摘自《湖北省水利厅网》2015 年 8 月 17 日)

湖北省水利厅在全省预算绩效管理培训会作交流发言

6 月 15 日,省财政厅组织开展了全省预算绩效管理培训会。省水利厅在培训会上作了交流发言。省水利厅以《夯实基础 稳步推进水利资金绩效管理工作》为题,以建立工作保障机制和建立预算绩效管理机制为主要抓手,交流了水利厅在预算绩效管理工作中的成效,并以水利财政专项绩效评价工作案例,交流了绩效评价工作主要做法,得到了参会代表们的一致好评。

近几年来,在厅领导的高度重视下,省水利厅通

过夯实预算绩效管理基础,在水利财政专项绩效评价方面作了一些探索和实践,连续两年获得省财政预算绩效管理工作考核优秀表彰,并获得奖金 320 万元。通过绩效管理,推动了相关水利项目管理水平的提高,提升了水利资金使用效益,达到了开展绩效评价工作的目的。

(摘自《湖北省水利厅网》2015 年 6 月 17 日)

改革专题

宜昌市夷陵区小型水利工程 管理体制改革的实践

(湖北省宜昌市夷陵区水利局 夷陵 443100)

根据《水利部财政部关于印发〈关于深化小型水利工程管理体制改革的指导意见〉的通知》(水建管〔2013〕169号)和《省水利厅省财政厅关于公布全省深化小型水利工程管理体制改革的示范县的通知》(鄂水利函〔2014〕2号)文件精神,夷陵区被确定为全国55个水利管护体制改革示范县市区后,夷陵区政府高度重视,成立了小型水利工程管护体制改革领导小组和工作专班,全面开展小型水利工程管理体制改革的明晰工程产权,落实管护主体和责任,建立科学的管理体制和良性运行机制,保障已建工程设施持久发挥效益。

1 水利工程基本情况

据调查,夷陵区有小(一)型水库10座,小(二)型水库44座,小(一)型水库总库容3 218万 m^3 ,兴利库容2 619万 m^3 ;小(二)型水库总库容1 486万 m^3 ,兴利库容1 102.5万 m^3 ;塘堰7 467口,总容量2 723万 m^3 ,灌溉面积0.26 hm^2 ;泵站146处,装机总容量1 707.5 kW ;田间渠道共计1 143条,总长1 555.36 km ,总流量38.4 m^3/s ;排水沟共计682条,总长852.16 km ,总排水流量45.2 m^3/s ;中小河流及其堤防工程,共计62处,总长246.7 km ;农村饮水安全工程667座,其中IV型56座,V型611座,供水规模25 260 t/d ,供水人数19.98万人,输配水管道长度3 943.1 km ;雨水集蓄工程1 105口,总容量15万 m^3 。

2 工作开展情况

根据中央、省、市水利改革发展决定和深化水利改革发展要求,夷陵区出台了《夷陵区小型水库管理实施办法》、《夷陵区农村小型水利设施产权制度改革

实施方案》等规范性文件。推行了小型水库及小水窖、小水池、小泵站、小塘坝、小水渠等“五小水利”工程经营权、管理权、所有权等改革。

2.1 “五小水利”工程改革的

小塘堰。实行3种改革管护模式,即对“一户用、一家管”的堰塘,采取单户承包形式;对“多户用、多人争”的堰塘,采取受益农户公开竞标办法确定承包人;对于“有人用、无人管”的堰塘,采取协会共管或者指定管理制。小泵站。推行两种管理模式,即实行承包经营和买断经营,由所在村与买断人签订承包合同。在保证“人畜饮水优先、防灾减灾优先、政府调度优先、项目建设优先”的原则下,明确双方责、权、利。小渠系。推行“村组户”管理模式,即实行“农民用水者协会”的“三位一体”管理。全区已成立农民用水者协会32个,农民会员28 355户,解决了0.67万 hm^2 农田的灌溉管理问题。小水池(水窖)按照山区20 m^3 、丘陵50 m^3 确定为水池的标准,实行“谁所有,谁受益,谁管理”的原则。管护主体、责任是受益户,水利部门承担技术服务。签订“五小水利”工程设施承包管理合同、承包合同分别达11.2万份、7 477份,合同签订率达99%以上,涉及农户12万户,受益面积2万 hm^2 ,颁发农村“五小水利”工程设施承包经营权证7 394本,基本实现了“五小水利”工程设施“水权”发证范围的“全覆盖”。

2.2 饮水工程设施管护改革

农村安全饮水管理实行“五大”管理模式即公司化管理、用水户者协会管理、乡镇政府管理、村集体管理、受益户自管。以管理模式明确了管护主体和管护责任。

2.3 小型水库管护改革

对全区 10 座小(一)型水库管理体制进行了改革,按水库库容确定管理人员,其人员经费由区财政纳入“以钱养事”管理,实行定额补助。全区确定了 13 名管理人员并纳入农村“公益性”岗位管理,乡镇为小(一)型水库的管护主体,乡镇水利管理站为小(一)型水库的主管部门;小(二)型水库管理明确由乡镇统一负责管理,村为小(二)型水库管护主体,管护经费实行“以库养库”、“以水养库”,按照省厅 56 号文件要求落实了每座小(二)型水库 1 名管理员。

2.4 落实基层水利服务体系

根据中央省市水利改革发展精神,进一步完善了基层水利管理机构改革,做到了机构编制、人员队伍、预算经费、管理制度四到位,建立了职能明确、机制健全、功能完善、运转协调的基层水利服务体系,设立了 12 个独立预算的财政全额拨款基层水利管理站。

3 管护经费落实情况

3.1 “五小水利”工程管护经费

落实了水利建设专项资金 100 万元/年,由区财政局纳入预算,对水利工程管护实行年度管护考评制度,建立“以奖代补”长效机制。

3.2 农村饮水工程管护经费

落实了农村饮水安全工程建后管护资金 50 万元/年,由区财政纳入预算,对农村安全饮水工程进行维护与管理。

3.3 小型水库管护经费

按照 300 万 m^3 以下的水库确定 1 名、300 万 m^3 以上水库确定 2 名管理人员,其人员经费由区财政纳入“以钱养事”管理,实行定额补助。全区共落实小(一)型水库管理人员 13 名,定额补助 26 万元,不足部分由乡镇补贴及水库经济林果收入弥补;小(二)型水库每年每座落实 1 万元管护经费,落实了 52 万元管护经费。

3.4 水利投入经费

落实了从土地出让收益计提 10% 农田水利基本建设资金政策。近几年来,本级财政已计提水利建设资金 1.2 亿元,用于水利工程建设。

4 主要做法和经验

4.1 小型水利工程管护改革原则

按照“政府主导,水利协调,财政管钱,农经发证,农户参与”五位一体的农村小型水利工程改革

运行管护机制,制定方案、成立机构、设立专班,明确职责、落实任务。同时按照每处工程有“一张工程照片、一本设计图、一块公示牌、一份承包合同、一本经营权证、一套档案资料”的“六个一”标准,实施了以承包确权为核心的农村小型水利设施管护改革。

4.2 小型水利工程管护改革做法

(1)明确方向,科学推进

坚持把完善农村小型水利设施的普惠功能放在第一位,严把改革方向,明晰集体所有权、放活承包经营权、保护农民受益权,激发受益者的积极性,达到改革惠及民生目的。

一是坚持“四个优先”。农村小型水利设施是新农村建设中重要的公益性基础设施,关系千家万户的生产生活。在充分调研和科学论证的基础上,确立了“人畜饮水、防灾减灾、政府调度、项目建设”等“四优先”的原则,确保小型水利设施不因承包确权到户而改变其公益性。二是广筹资金做保障。发挥政策激励作用,充分调动农民和社会力量参与水利设施建设与管护的积极性。在改革中,全区统一实行承包年限与土地二轮延包 30 年一致,确保承包户享有稳定的经营收益权。同时,建立投入奖励机制,对承包人扩容塘堰给予一定的补助,全区共筹集资金 1.7 亿元。三是因地制宜确权。根据农民承包意愿,对农村小型水利设施分类确权。对“一户用、一家管”的堰塘,采取单户承包形式,村委会与农户签订管护合同,明确管理责任,发放小型水利设施承包水权证;对“多户用、多人争”的堰塘,采取受益农户公开竞标办法确定承包人,村委会与中标户签订承包合同,中标户再与受益农户签订“共建共管”合同;对于“有人用、无人管”的堰塘,采取协会共管制或者指定管理制,村委会与用水者协会或指定的村民代表签订承包管理合同。

(2)层层动员,分级推进

按照“分级动员、分级定责、分级办点”的思路,以塘堰管护机制改革为切入点,放大辐射的带动效益,把改革工作推向深入。

一是分级联动。坚持区级定方向、部门互联动、乡镇抓协调、村级促落实,分级推进改革工作。区政府召开动员大会,印发了《夷陵区农村小型水利设施管护机制改革办法》,并与各乡镇签订了责任状,将此项工作纳入乡镇政府年度工作目标考核,确保水利设施与承包确权同时到位。组建了由区水利局、区农经局等部门组成的工作专班,各乡镇和各村落

实了责任人,确保了责任落实到位。做到了“政府主导、全民参与、职责明确、确权明界、签订合同、发放权证”的改革流程。二是分级定责。在确权中,全区明确村委会为管护的第一责任人,承包人和村委会签订《承包经营合同》,是管护的直接负责人;承包人与受益农户签订《承包管理合同》,明确了双方的责任和义务。确立了“村、户、人”三位一体的管护责任机制,确保小型水利设施“有人建、有人管、长收益”的目标。三是分级办点。按照“统一组织领导、统一政策要求、统一组织验收”,“分类制定资金补助标准、分村组织工程建设、分户落实管理措施”的“三统三分”实施办法,自2004年在梅店村试点,全区先后建立了1个区级示范点、12个乡镇示范点、102个村级示范点。

(3) 阳光操作,统筹推进

坚持依法依规、严格程序,发动农民参与,实行民主决策,确保了改革工作的公平、公正、公开,赢得了群众支持。

一是坚持依法依规。借鉴近年来在农村塘堰承包确权试点探索的成功经验,严格把好“六道关口、做到六个一律”,即严把调查摸底关,一律登记造册;严把方案审批关,一律一堰一策;严把竞标关,一律公开发包;严把公示公告关,一律上墙一周;严把合同签订关,一律一式三份;严把合同执行关,一律按合同确权定责。切实做到规定程序一步不少、规定环节一个不减、规定要求一律不降。二是坚持群众主体。通过召开群众会、议事恳谈会、群众代表会等方式,发扬民主,让群众全程参与水利设施边界确定、承包方案评审讨论、现场竞价发包、承包合同签订等关键环节,确保群众的知情权、参与权、决策权和监督权。三是坚持统筹兼顾。坚持把水利发展和小型水利设施改革工作“两手抓”,以水利发展促进改革,以改革促进水利发展,实现了“两不误、两促进”。通过改革,全区共筹措各类水利建设资金3.5亿元,整合项目资金1亿元,新建和维修各类水利设施6 000多处,新增蓄水量627万 m^3 ,增加旱涝保收良田0.4万 hm^2 。

5 存在问题及建议

5.1 问题

(1) 事多钱少的问题

维修资金、运行经费短缺,保证工程正常运行的资金与经费无保障。水利资金投入不足,管理单位

发展滞后,难以适应新时期的发展要求。

(2) 公益性划分问题

工程基本上都是公益性工程,自身没有经营性收入,而区、乡镇及村各级财政的预算支付能力不强,因而工程自身运行存在困难。

5.2 建议

(1) 调动农民参与小型水利设施建设和管护的积极性。一是坚持简政、下放、规范的原则,降低或者取消小型水利设施建设招投标门槛或限制,使农民用水者协会或者农民有权参与项目建设和管理。二是在小型水利设施管护上,按照“谁建谁管谁受益”的原则,应当把农民当作小型农田水利工程建设与管护的主体,当作水利建设与管理的“自治”主力军。三是责任到农户。在分类确权的基础上,进一步明晰所有权,拍卖使用权,放开建设权,搞活经营权,做到产权清晰,责权到户的管护责任。

(2) 建立管护绩效考评机制主要是保“公益”。要划分小型水利工程公益性(准公益性)和非公益性。要按照“人头”和“田头”基本要素,划分“民营”和“私营”、“民办”和“公办”农田基础建设公益受益的部分,确定其绩效。

(3) 在建立农田基本设施建设的政策对接上,一是明确村为主体。要严格按照“村民自治的原则,充分尊重群众意愿,充分发挥农民的主体作用,逐步建立农民自愿参与、村组自行组织、政府协调服务的组织形式,改变农村小型水利设施基本建设由政府统揽包办、农民群众集资投劳的过时办法,实行了一事一议”的办法,使村级组织把自“家门口”事办好办实。二是突出民办公助。坚持农民自愿、注重实效、民主决策的原则,进一步完善“一事一议”制度,采取民办公助、以奖代补等措施,激发农民群众参与小农水建设的热情,引导农民群众广泛参与农村小型水利设施建设和管理。中央和地方财政应当建立专项资金,大力支持农村小型水利设施建设。采取“以补促投,民办公助”的方法,重在发挥国家资金“四两拨千斤”作用,引导、促进和带动社会资金用于农村小型水利设施建设。

(4) 小型水利设施建设与管护权限下放问题。省级财政按照地方财政投入小型水利设施建设资金比例配套落实建设与管护资金,加大对纯公益工程的投资额度。特别是对农村小型水利设施条件差的地区,在农业综合开发、扶贫、节水灌溉等项目安排上要向这些地区倾斜,改善其农村小型水利设施条件差的局面。

(收稿日期:2015-08-05)

改革专题

老河口市小型水利工程管理体制改革的实践

(湖北省老河口市水利局 老河口 441800)

近年来,老河口市在上级水利部门的大力支持下,市委、市政府高度重视全市小型水利工程管理体制的改革工作,按照《湖北省水利厅深化水利改革三年(2014~2016)行动要点》、《省水利厅办公室关于印发深化水利改革三年(2014~2016)行动要点责任分工方案的通知》、《省水利厅深化水利改革领导小组2014年工作要点》等水利改革文件精神,坚持以科学发展观为统领,按照新时期的治水思路,以确保粮食安全、促进农民增收为中心,以改善农业灌溉条件、促进农田水利配套为目标,全面推进农田水利设施建设,积极探索新形势下小型水利设施建设和管护的新模式,确保老河口市小型农田水利设施“建得起、管得好、保安全、长受益”。

1 小型水利工程管理体制改革的完成情况

自2013年小型水利工程管理体制的改革工作以来,老河口市按照“政府主导、农民主体、政策激励、资金扶持”的原则,引导群众开展“一事一议”,积极推进农村小型水利工程管理体制的改革工作。为搞好此次改革,成立了10个工作专班,进村入户,实地踏勘,按村、组、户建立台账,按水利设施类别进行统计汇总。根据调查摸底,全市小型水利工程管理体制的改革工程数量为18 897处,其中小(一)型水库19座、小(二)型水库30座、中小河流及堤防4处、小型水闸2 510处、小型农田水利工程16 317处、小型水电站17处。

截止目前,通过用水合作组织管理、委托管理、承包、租赁、股份合作、拍卖等多种管理方式,已完成改革村217个;渠道1 275km;完塘9 427口;泵站203座;机井870口。

2 主要做法和经验

2.1 把握原则,明确目标。

按照省水利厅深化改革的文件要求,牢牢把握“政府主导、农民主体、政策激励、资金扶持”的原则,引导群众开展“一事一议”,积极推进农村小型水利工程管理体制的改革工作。坚持公共利益优先,确保发挥农村小型水利设施在防汛抗旱、水生态环境保护、生产生活用水等方面的重要作用。在全面核准全市现有农村小型水利工程的基础上,通过用水合作组织管理、委托管理、承包、租赁、股份合作、拍卖等多种管理方式,逐步建立起产权明晰化、投入多元化、服务社会化和适应农村经济发展要求的工程管理体制和良性运行机制,使农村小型水利工程产权明晰,经营方式搞活,管护责任落实,安全运行保障,管理水平提升,做到建设、管理、使用同步,责任、权利、利益统一。实现农村小型水利设施管护“五个一”,即每一个工程一份资产清单、一份管护档案、一份管护协议、一个管护主体、一套管护机制。从根本上解决长期存在的管护体制不顺、产权归属不明、建管脱节、责权分离等问题,确保小型水利设施良性、长久运行。

2.2 加强领导,明确责任

为了确保小型水利工程管理体制的改革工作的顺利进行,市政府召开专题会议研究部署,并成立了由市委、政府分管领导任组长、副组长,水利、财政、国土等相关单位为成员的老河口市小型农田水利工程管护体制改革领导小组,负责全市小型农田水利工程管护体制改革工作。各乡镇办政府也相继出台成立了小型农田水利工程管护体制改革领导小组。同时还出台了《老河口市水利工程管理办法》、《老河口市小型农田水利工程管护制度》、《老河口市小型农田水利工程管护体制改革实施方案》等管理制度。并制定了工作路线图,按照时间节点向前推进,做到了一个阶段一个重点,一个工作一个专班的工作机

制。

2.3 典型引路,广泛宣传

按照“先试点,后推开”的原则,选择了群众基础好,水利工程管护效率高的李楼镇进行试点。为了落实这项基础性工作,专班于2013年1月2日进入试点村。一是调查摸底,以自然组为单位,把所有的堰塘、沟渠等小型水利设施登记造册。二是严格程序。按照“户主申报→登记→公示→核实”的程序开展工作。通过明晰工程产权、落实管护主体、搞活经营权,最后签订水利设施管护协议和承包合同,颁发小型农田水利设施管护权证,明确管护主体和管护责任。三是制定了小型农田水利设施管护标准。通过召开座谈会、群众代表会等方式,结合该镇实际情况,制定了李楼镇小型农田水利设施管护标准:渠道清淤0.3元/年·m,渠道维护0.5元/年·m,机井管护2000元/年·眼,堰塘1200元/年·口。

在李楼镇成功改革的基础上,在全市各乡镇办广泛宣传,充分征求农民意愿,每个乡镇办抽两个村进行试点,然后再以点带面,全面铺开。

2.4 多元筹资,落实经费

为确保小型水利工程管理体制改革工作顺利开展,采取多种方式筹集管护经费。一是从农业灌溉水费收入中提取0.015元/m³的群管费用于管护。二是积极争取省财政专项补助资金、市财政土地出让收益分配资金,市财政每年从财政预算中安排专项资金,通过“以奖代补”方式,统筹用于农村小型水利工程维修养护和项目建设补助。三是引导农民群众因地制宜地开展“一事一议”,加强小型水利工程建设 and 管护。截止目前,共投入660万元用于小型水利工程管护,其中中央200万元,省400万元,市级配套60万元,农民投工折劳6.2万个。

2.5 积极探索,创新管护模式

通过试点摸索出了小型水利设施管护的“五种模式”。一是自建自管模式。对农民自建自管自用的小型水利设施,村组与出资人签订公共安全管理责任书,明确防汛抗旱安全、生态环境保护、生产生活需要、安全生产等责任,并负责对安全责任落实情况进行检查考核。二是受益户共同管理模式。由受益户共同出资兴建并协商推选产权人代表的小型水利设施,收益村组与产权人代表签订公共安全管理责任书,并负责对安全责任落实情况进行检查考核。三是参与式管护模式。主要由农民用水者协会等农村用水合作组织负责日常管护的小型水利设

施,由乡镇或乡镇水利管理站与相应的农村用水合作组织签订管护责任书,并负责对安全责任落实情况进行检查考核。四是专业化管护模式。主要由乡镇或市水利部门组建的专业管护机构负责日常管护的小型水利设施,由乡镇或市水利部门与专业管护机构签订管护责任书,并负责对安全责任落实情况进行检查考核。五是市场化管护模式。鼓励运用市场机制搞活农村小型水利设施的经营与管护。

2.6 加强督办,全面推进

建立健全了小型水利工程管理体制改革检查督导机制。老河口市制定了小型水利工程管理体制改革绩效考评制,责任追究制,定期开展小型水利工程管理体制改革工作进展情况检查评比活动,对进度快、效益实的乡镇给予政策和项目上的倾斜。改革领导小组也先后召开了多次专题会议,听取各乡镇办小型水利工程管理体制改革情况汇报,研究解决改革中出现的各种问题,确保了小型水利工程管理体制改革的顺利进行。

2.7 建立机制,确保长效

经过一年来的改革工作,一是落实管护机制。经市政府常务会议通过、市政府印发《老河口市小型农田水利工程管护试行办法》、《关于加强水利设施保护的通知》,进一步落实管护机制,明确管护主体、管护方法、考核与奖惩制度。二是落实管护机构。以小农水重点县项目为平台,组建农民用水协会,协会主席由各协会管辖村民选举产生,同时确定后期运行管理机构及人员,做到后期管理人员全程参与工程建设管理,进一步熟悉、掌握工程技术标准、操作规范,保障后期长效正常运行。截止目前,共成立了19个用水者协会,网络用水户5.4万户,22万人,管理灌溉面积3.7万hm²。三是落实了管护责任。为了实现农村小型水利设施“有人建、有人管、长收益”的目标。通过分层落实责任,层层签订合同,确立了“村、户、人”三位一体的管护责任机制,同时出台了《老河口市小型水利工程管护机制考核办法》。

2.8 严格程序,规范验收

对小型水利工程管理体制改革完成的镇、村,采取自下而上的方式进行申报验收,验收中严格按照省厅文件相关要求,待市级验收合格后,按合格比例拨付管护资金,确保改革工作顺利进行,全面完成。

3 深化改革工作,巩固改革成果

3.1 建立稳定的财政投入政策

积极争取省财政专项补助资金、市财政土地出让收益分配资金,市财政每年从财政预算中安排专项资金,通过“以奖代补”方式,统筹用于农村小型水利设施维修养护和项目建设补助。

3.2 落实支持社会参与的优惠政策

通过降低电价、补贴水价、提供信贷、减免税收等优惠政策,鼓励个人赞助、企业资助、名人捐助、能人帮助、金融扶持,动员社会力量支持农村小型水利设施建设和管护。积极推行“以工哺农、以城带乡”的方针,通过“一厂一村”、“一企一塘”等方式,鼓励和引导企业和事业单位对口扶持农村小型水利设施建设和管护。对企业投资参与农村小型水利设施建设,按国家规定享受税收优惠政策。鼓励企业或个人采取多种方式,参与对小型水利设施的维修和管护。把土地整理、农业开发、特色基地建设、绿化以及农村环境保护等项目与农村小型水利设施建设结

合起来,统筹区域内小型水利设施建设和管护。

3.3 完善“一事一议”政策

正确引导农民群众因地制宜地开展“一事一议”,加强农村小型水利设施建设和管护。加强对“一事一议”资金和劳力的监管,实行“全程公开、民主管护”,自觉接受群众监督,提高资金和劳动力的使用效率。

3.4 强化社会化服务

建立健全职责明确、布局合理、队伍精干、服务优良的乡镇水利管理站,全面提高基层水利服务能力。大力扶持发展农民用水合作组织、抗旱服务队等基层水利服务组织,充分发挥其政策咨询、技术指导、信息服务、科技推广等作用。鼓励运用市场机制加强农村小型水利设施社会化管理和服务。充分发挥农村党员干部的先锋模范作用,通过划分责任区、创建示范点、实行门前三包、订立乡规民约等方式,落实村级小型水利设施管护责任。

(收稿日期:2015-08-05)

简 讯

省财政厅副厅长黄明到省水利厅专题调研预算管理工作

8月6日,省财政厅副厅长黄明一行3人到省水利厅专题调研预算管理工作。厅长王忠法、副厅长赵金河出席座谈会议并作了讲话,厅规科处、财务处主要负责人及相关工作人员参加座谈会议。

黄明听取了省级水利2016~2018年3年滚动预算支出规划和水利厅部门预算工作汇报,全面了解了水利“十三五”规划的重点方向和2016年度部门预算编报情况,听取了省水利厅关于水利经费保障方面的建议与要求。

黄明指出,以省委、省政府战略决策为依据,以实现全省水利中长期发展规划目标为导向,编制好水利“十三五”规划和年度部门预算,对切实加强民生水利工程建设、推进水利改革发展具有重要意义。

他强调,要明确事权划分,根据项目轻重缓急,突出水利薄弱环节,优化财政资金使用管理,优先保障重大项目、重大改革、重大政策支出,优先保障配套资金支出,优先保障民生项目支出。对水利厅提出的建议与要求,将认真研究,尽力给予支持。

王忠法对省财政厅长期以来对水利工作的关心和支持表达了衷心的感谢。他表示,今后将在省财政厅的强力支持下,扎实推进水利强省建设,为建设“五个湖北”、加快构建促进中部地区崛起重要战略支点提供更加有力的水利支撑。

(摘自《湖北省水利厅网》2015年8月7日)

改革专题

蔡甸区小型水利工程管理体制改革的成效、问题及对策

(武汉市蔡甸区水务局 蔡甸 430100)

1 完成情况

蔡甸区深化小型水利工程管护体制改革工作以明晰产权,落实管护主体和责任为目的,积极探索多种管理模式,建立健全管理制度和可持续运行的良性机制,确保工程安全运行和效益的充分发挥。全区16座小(二)型水库,214口容积在万方以上塘堰,949处固定抽水站,833km衬砌渠道,179座有启闭设施的小型涵闸,431km农村港渠(河道),169km民堤民垸列入改革范围,建立台账;区级财政常年预算400万元作为小型水利工程养护补贴,通过绩效考核“以奖代补”。对水库、民堤民垸、港渠(河道)等涉及公共安全的水利设施,以管护合同的方式确定了管护主体和责任,对小机站、小渠道、小涵闸、容积在万方以上的塘堰以村(或街乡镇)为单位,通过核发权属证书和签订管护合同的方式明确了管护主体和责任。累计颁发权属证书224本,其中所有权证217本,使用权证7本,签订管护合同523份。

2 主要做法

2.1 科学决策,做到五个到位

(1)组织领导到位

结合农村产权制度改革,成立了以分管区长为组长,水务、财政、农业、国土、发改委、农经局等10个部门和12个街乡镇主要领导为成员的领导小组,各街乡镇也成立了工作专班,切实加强对改革工作的领导。区委分管副书记、区政府分管副区长召开了街乡镇和相关部门主要负责人参加的小型水利设施管护体制改革推进会,进一步强调改革的重要性和要求,有效推进了改革工作的顺利开展。

(2)宣传发动到位

工作专班和水利站、用水协会工作人员走村入户宣传改革的意义和政策法规,召开党员代表大会、村民代表大会,了解老百姓的真实想法,研究产权归属中遇到的难题。例如玉贤镇鸽翅岭机站受益范围包括班集村、鸽翅岭村、东山村3个行政村,机站建在班集村,是3个受益村共同投劳修建的,经过商讨,在充分尊重历史的前提下,将权属确定为机站坐落的村委会,各受益村共同签订用水协议,公平用水,解决了类似水利设施产权问题。

(3)方案制定到位

为了确保改革工作顺利推进,我们认真学习领会中央、省、市关于农村小型水利工程管理体制改革的系列文件精神和要求,结合蔡甸区实际,制定了《蔡甸区农田水利设施所有权颁证实施方案》和《蔡甸区小型水利工程管理体制改革的试点实施方案》,明确指导思想、工作原则、改革范围、主要任务和实施步骤等。

(4)试点先行到位

按照上级关于农村产权制度改革的有关政策,蔡甸区在消泗、玉贤等7个街乡镇试点推进农田水利设施所有权确权颁证登记工作,将塘堰、固定泵站、田间渠道等小型水利设施纳入改革范围,依照尊重历史、照顾现实的原则,稳妥推进产权制度改革。

(5)调查摸底到位

针对全区小型农田水利设施兴修年代不同、基础资料不全等现状,以水利普查数据为基础,通过查阅资料、现场调查、走访座谈、村务公开等形式,充分做好前期工作,将3407处小型水利设施按工程类别进行了登记造册。

2.2 有序推进,实施五个步骤

(1)建立健全服务体系

为深化蔡甸区小型水利工程管理体制改革的,结合小型农田水利建后管护和基层水利服务体系建设的,建立、完善了以乡镇水利站为主体,以农民用水组织为支撑,以村级专职水管员为基础,以专业维修队为补充的“四位一体”水务服务体系。针对流域建站对小型水利设施维修养护管理、服务难到位的实际情况,在原有5个流域水利站的基础上,以行政区域为单元分设了7个水利分站,在服务范围上实现了一乡一站。通过两年的运行,“四位一体”水务服务体系效果很好。在民政部门注册登记成立了12个农民用水者协会,覆盖每个街乡镇,财政以“以奖代补”的形式对每个协会奖补5万元/年,作为协会运行经费。选聘水利专管员240名,成立专业维修队15个。

(2)明确改革目标任务

在全面核实查准全区现有农村小型水利设施的基础上,明确了实现农村小型水利设施管护“五个一”,即每一个工程一套管护机制、一本权属证书、一个管护主体、一份管护协议、一份管护档案的工作目标,以及建立健全科学完善的管理制度和可持续良性运行机制的主要任务。

(3)分类定性明确权属

按照“谁投资、谁所有”的原则,在充分调查、征求意见、统一认识的前提下分类定性明确权属。即受益村或受益户共同出资新建的其产权归受益村或受益户共同所有,由受益村和受益户共同推选产权代表村或人;以国家投资为主,不跨村的小型水利设施产权人为村集体,跨村受益的产权人为街乡镇办事处。

(4)核发权证签订合同

经调查核实,征求意见并公示无异议后,将街乡镇审核的《农村小型水利设施确权颁证登记申请表》作为颁证要件,对村组、街乡镇管理的水利设施颁发所有权证;经土地流转受益主体单一的水利设施,颁发使用权证。另外权属证书由市里统一监制,并明确受益主体、主要用途、受益范围、时限等。同时按工程类型签订管护合同,明确管护责任、管护标准、补贴资金。

(5)列入维修管护范围

各街乡镇水利站、财政所负责调查核实,经相关街乡镇审核认可盖章后,农民用水者协会上报区水

务局。区水务局会同区财政局审定,审定确定后填写由区水务局下发统一制式的列养清单,经水务、财政部门盖章下发至各用水者协会,作为年度考核奖补依据。每年5月区水务局、财政局对列养清单进行年审,如有变更由农民用水者协会提出变更申请,经街乡镇、水利站、财政所签章后报区水务局核实认可,并在列养表册上据实变更。

2.3 明确主体,着力五个落实

(1)管护主体落实

按照谁受益,谁管护的原则落实管护主体。经土地流转受益主体单一的水利设施,采取租赁的方式落实管护主体;受益主体不跨村的小型水利设施管护主体为村委会,由村级水利专管员管理;水库、堤防、农村河道(港渠)、联村小型水利设施以农民用水者协会为管护主体,采取购买服务委托管理和村级水利专管员分项分段负责的管理方式进行管理。

(2)管护责任落实

通过颁发权属证书和签订管护合同的方式,进一步落实农村小型水利设施使用人、受益人的管护责任,主要内容包括防汛抗旱、维修养护、生产调度、设施设备管理、水费计收、档案资料管理等。对涉及公共安全的水库制定防汛抗旱调度预案,明确水库安全监督责任人、水库防汛行政责任人、水库防汛指挥部指挥长、水库主管部门责任人、水库防汛技术负责人、水库岗位责任人,并上牌公示。

(3)管护经费落实

区级财政常年预算400万元,市级补助90万元,对农村小型水利工程设施维护管理全面推行“以奖代补”,重点将示范县、重点县、农业综合开发项目建设的水利设施列入维修养护补贴范围。同时要求各街乡镇要多渠道筹措资金,街、村两级对工程管护资金的投入只能增不能减,只能进不能退。省级补助的200万元专项经费,通过区级财政报账制、国库集中支付制,直接拨付到各农民用水协会用于勘测与调查、协会能力建设、工程维修养护等支出。

(4)管护机制落实

根据近两年在工程管护实践中问题与经验,进行全面总结;同时在充分征求街乡镇意见后,制定出台了《蔡甸区小型水利工程管护体制改革实施办法》,明确了改革的指导思想、主要任务、服务体系建设、工程管护标准以及资金保障与管理等内容。根据各街乡镇水利设施实际情况和重点,分别制定了考核评分细则。

(5) 考核制度落实

每年市、区组织考评专班,对农村小型水利设施建成后管护工作和产权制度改革情况进行4次考评,按考评得分分配资金,扣减最后3名的分值来奖补前3名,实行严格的奖惩激励机制,并将考评情况进行通报。同时规定各街乡镇每季度对村级小农水设施管护情况考核一次,考评绩效与水管员、维修队工资、维修费挂钩,以促进管护和改革工作的不断提高。

2.4 确保长效,探索五个模式

(1) 租赁使用管护模式

针对土地流转,受益主体单一的水利设施,在确保产权不变、公益属性、生态保护的前提下,签订无偿租赁使用合同,由企业主负责日常的维修与管护;并在合同中附上水利设施清单,明确承包期限内对工程维护和安全运行以及防汛抗旱调度的相关义务和责任。

(2) 专业集中管护模式

张湾街办事处将各村水利专管员整合在一起,成立小型水利工程维修服务中心,采取购买服务的方式对列养范围内的硬化渠道进行专业集中化管理,维修养护连片推进。农民用水者协会免费为维修中心提供油锯、三轮摩托车等清障除杂和维修工具,并全程跟踪质量和进度。

(3) 协会参与管护模式

对水库、堤防涉及公共安全、受益面广的水利设施由街乡镇办事处(人民政府)委托农民用水者协会进行日常管理。街乡镇办事处(人民政府)对协会日常养护工作进行监督、指导及检查,协会按合同约定的管护标准进行日常的清障、维修管护,配合做好防汛抗旱工作。

(4) 购买服务管护模式

为破解港渠杂草疯长,影响排灌功能的难题,以农民用水者协会为依托,购置捞草船和工具,采取市场购买服务的方式,对港渠(河道)进行不间断保洁维护。

(5) 以岸养渠管护模式

2014年蔡甸区投入资金7 615.52万元,整治1个流量以上的农村排灌港渠(河道)257km,确保整治后的港渠高效运行、长久受益、惠及民生。桐湖办事处结合工程建设,探索“以岸养渠”、“以林养渠”管护模式,将渠道两侧各20m的土地进行流转置换,流转土地15.33hm²,投资60万元栽植景观树1 000株,确权给农民用水协会进行日常管理,用树木和林间套种收入来弥补渠道管护经费的不足。

2.5 规范资料,做到五个对口

通过农村小型水利工程管理体制改革的实施,每个工程实现了有一本权属证书、一个管护主体、一份管护协议、一套管护机制、一份管护档案,做到五个对口。对各类资料和协议进行收集、整理,按街乡镇分类成册,使改革的各个环节做到有据可查,保证改革的严肃性。同时,要求各街乡镇以村为单元,制作水利设施列养项目定位图,以街乡镇为单位制作水利设施列养分布图,机站、渠道等列养项目标识要清晰明了,编号要与列养清单一致,图上墙、表归档,考核时按图索骥,逐一实地检查考评。

3 改革取得效益

3.1 经济效益明显

对先天不足,后天失修,日趋老化的水利设施进行维修,及时处理工程设施存在的问题,对潜在影响工程安全运行的隐患及时排除,防微杜渐,延长工程使用寿命。通过对水利设施及时维修、完善、配套,节约了投资成本。

3.2 社会效益凸显

对机站检查维护、硬化渠清杂维修等常态化管理,在抗旱排涝中,水利设施发挥可喜的减灾作用。尤其是管护维修资金用在农民群众急需解决的突出问题上,起到了财政资金“四两拨千斤”的作用,调动了农民参与工程管护的积极性。

3.3 生态环境效益可观

破损不堪的水利设施通过维修,工程完好率明显提高。通过对桥、涵、闸的养护,改善了农村整体环境。通过对港渠的疏浚和坡岸整治,工程的防洪灌溉效益逐步恢复,水资源的利用效率大大提高,环境有了根本性改善。

4 存在的问题及建议

4.1 分类指导、稳妥推进改革

小型农田水利工程建设以政府投入为主导,农民受益为主体的公益属性制约了改革的进一步深化。一是水库只能明确管护受益主体,不能发产权证,如果发了产权证后,擅自改变受益主体,旅游景观蓄水与农业生产用水难以兼顾;二是堤防保护范围比较广,受益主体涉及面广,产权发给谁,谁有钱管、防汛谁负责;三是有些中小河流跨地区、跨乡镇,产权发给谁;四是政府投资建设安全饮水工程涉及

民生应慎重。

4.2 维修资金严重不足

按照目前资金来源，市、区预算不足 500 万元，相对于庞大的农水工程规模，无异于杯水车薪，分解到村多则万元，少则千元。

4.3 责任难以真正落实

通过发产权明确了管护主体，但街村责任难以落实，其主要原因是与政府工作目标没有挂钩，部门联动不够。

5 深化改革工作，巩固改革成果

5.1 建立稳定的资金投入机制

一是探索设立农民用水合作组织工程维修养护基金，将各级养护资金归口整合到协会统一管理使用，形成分级负担、多层次、多渠道持续稳定增长的资金投入机制，并且资金要列入各级的经常性预算，不能今年有明年无的现象；二是建立健全水务指导、

财政监管、政府督办的资金管理制度。

5.2 严格考核，落实管护责任

责任要落实到政府目标层面，要与年度工作目标挂钩，与官员的帽子挂钩。

5.3 进一步完善基础水利服务体系建设

一是现行的按流域设置水利站很不科学，不符合农村水利服务的实际需要，服务主体难以兼顾，服务覆盖率难以保证，造成服务质量降低，建议恢复一乡一站；二是由于水利站定编到人，对人员的合理流动带来一定制约，出现了进不来、出不去、提不了的局面，建议建立水利站人员合理流动机制；三是随着水利的大投入，水利设施快速增加，工程建设管护任务繁重，目前的定编名额明显偏紧，同时在编人员的年龄也在逐年增大，自然减员逐年增多，建议增加人员编制，以满足农村水利服务的实际需要。

(收稿日期：2015 - 08 - 05)

简 讯

2014 年农业水价综合改革试点项目通过省级验收

2015 年 6 月 25 ~ 28 日，由省物价局、省发改委、省农业厅等省级农业水价综合改革工作联席会议成员单位组成验收组对石首市、当阳市、远安县、南漳县等 4 个试点县 2014 年农业水价综合改革试点项目进行了整体验收。省物价局副局长古新功全程参加并指导验收工作。

验收组实地查看了各试点项目工程建设情况和农民用水户协会运行情况，听取了试点项目建设情况的汇报和项目区干部群众的意见，审阅了验收资料并进行了验收考评。从总体上看，各试点县高度重视农业水价综合改革工作，切实加强领导和组织实施，按照批复的实施方案，核定了农业用水总量和用水定额，并将农业水权以文件的形式分配到农民用水者协会和用水户；协会通过自主协商定价形成

终端水价，报物价部门备案批复；结合各自实际出台了精准补贴和节水奖励政策；明晰了工程产权并落实了管护责任，协会能力建设和工程建设任务也基本完成。

验收组一致同意 4 个试点改革项目通过验收，并对下一步跟踪和总结试点经验提出要求。一是进一步加大宣传力度，提高农民节水意识；二是进一步探索精准补贴和节水奖励政策，结合灌溉周期将政策机制落到实处；三是对示范项目的农业水价运行情况进行跟踪和总结，为下一步全面推进水价改革奠定坚实的基础。

(摘自《湖北省水利厅网》2015 年 7 月 2 日)

改革专题

南漳县小型水利工程管理体制改革与实践与思考

(湖北省南漳县水利局 南漳 441500)

自2013年南漳县启动小型水利工程管理体制改革的以来,在省、市主管部门和县委、县政府的大力支持下,抢抓政策机遇,积极开展农村小型水利工程管护体制改革,加大小型水利工程运行管护力度,取得了较为显著的成效。全县21 279处小型水利工程基本实现了“建得起、管得好、保安全、长受益”的目标。

1 基本情况

南漳县地处鄂西北山区向江汉平原过渡地带,东临襄阳、宜城,南依荆门、远安,西接保康,北连谷城。全县版图面积3 859 km²,辖11个镇(区),282个村,总人口60万,耕地面积4.23万 hm²,其中水田面积2.3万 hm²。全县共建成各类小型水利工程21 279处,其中小型水库133座,中小(一)型水库15座、小(二)型水库118座,塘坝9 973处,窖池6 444处,泵站433座,机井89处,渠道1 404条、排水沟2 333条、水闸243处、乡(镇)村集中供水工程227处。

由于管护体制不健全等原因,全县已建成的农村小型水利工程老化失修,管理缺位,“国家管不了,集体管不好,农民管不到”的现象普遍存在,工程安全得不到保障,工程效益得不到充分发挥,难以适应全县农业、农村发展的新形势和新要求,加快工程管护体制改革显得尤为迫切。2011年中央一号文件下发后,特别是2013年中央、省、市吹响了加快农村小型水利工程管护体制改革的号角,县委、县政府高度重视,多次召开专题会议,研究部署改革工作。在具体实施中,采取先行试点,以点带面,稳步推进,全面实施的办法,深入推进了农村小型水利工程管护体制改革。截止目前,全县21 972处小型水利工

程已全部明晰了产权,明确了管护主体,落实了管护责任人,颁发了管护证书,健全了管护考核办法,基本实现了所有小型水利工程“建得起、管得好、长受益”的目标。

2 主要做法

2.1 建立机构,强化领导

农村小型水利工程管护体制改革是一项政策性强、涉及面广、战线较长的系统工程。强有力的组织领导,是改革成功的重要保障。2013年3月,南漳县成立了由县委分管领导任组长,县政府分管领导任副组长,县水利局、财政局、发改局、国土局、农业局、林业局、减负办、各镇(区)等单位负责人为成员的改革工作领导小组,具体负责改革工作。同时,由水利局牵头会同县委办政研室、政府办政研室、县法制办等相关部门,研究制定改革的基本原则,实施细则,指导改革工作。县财政优先安排专项工作经费20万元,专门用于改革政策宣传、改革方式的探讨和试点启动工作,确保改革工作顺利推进。

2.2 深入调研,制定方案

在改革启动初期,认真组织学习了水利部、财政部关于印发《关于深化小型水利工程管理体制改革的指导意见》的通知(水建管[2013]169号)、省委、省政府《关于加快推进农村小型水利设施管护机制改革的意见》(鄂发[2012]21号)及市委关于《襄阳市小型农田水利工程管护体制改革的方案》(襄办发[2012]25号)等文件精神,明确了改革的主题和方向。同时,组成调研专班,深入各镇区、村组,摸清农村小型水利工程数量及现状,并就清产核资和产权界定,改革的形式方式等内容,广泛听取基层干部群

众的意见。随后,组织专班成员到全省改革起步较早的宜昌宜都市、当阳市、夷陵区等地,学习他们的成功经验和管护办法;并通过电话、网络学习借鉴浙江桐乡市、湖南茶陵县等改革先进地区的管护模式和考核办法。在此基础上,结合实际,制定印发了《南漳县农村小型水利工程管护体制改革实施方案》(南办发〔2013〕33号),明确了改革指导思想、目标任务、基本原则和改革具体范围、方法步骤、配套政策及保障措施,科学指导农村小型水利工程管护体制改革工作。

2.3 先行试点,探索经验

根据省、市水利主管部门的统一部署,经过认真筛选,确定石门灌区九集镇王花园、武镇刘家河等4个村作为改革的试点单位。在试点过程中,始终坚持以明晰产权为核心,以落实管护责任为目标,按照公开、公平、透明的原则,利用一个多月的时间,在全体村民的参与和监督下,对全村的每口堰塘、每条渠道、每处水利工程进行了实地查勘、测量、登记,全面掌握了各村现有小型水利设施的基本情况和具体数据。随后,多次召开户主会、群众大会,认真听取群众意见。改革工作专班采取因地制宜,分类指导,按照“宜包则包、宜卖则卖、宜租则租、宜股则股”的原则,确定每处水利工程管护体制改革的具体形式,将每处工程的基本情况、产权所有人和具体管护人、管护模式、考核方式,经受益农户推荐、农民用水者协会审核后,公开公示,真正做到了以群众的意愿为主导,让群众在全村水利设施的管理、建设、维护上享有高度的知情权和参与权,切实做到了让广大农民群众成为“政策的明白者、管护的参与者、改革的受益者”。

为确保管护责任落到实处,在明晰工程产权,落实管护主体、管护责任、管护标准的同时,积极探索各项工程管护制度、考核办法、奖惩机制。通过征求群众意见建议,制定出台了《南漳县小型水利工程管护制度》、《南漳县小型水利工程管护考核办法》,明确要求工程管护责任人必须按照协议内容,对所管护的工程进行定期的维修和养护。在具体考核上,由农民用水者协会牵头负责,组织专班及受益农户定期从“是否满足受益户农田灌溉用水需要、是否对所管护的工程进行定期检修和维护、是否从事化肥养鱼等污染水体的活动、是否存在任意放水、浪费水的现象”等方面,对每名管护人履行管护协议的情况进行考核,将考核结果每季度向村民公示一次,并根

据考核结果兑现管护费用。对管护责任严重缺位的,取消其工程管护人的资格。同时,注重改革资料的收集完善,每一个档案必须做到“七有”,即有管护人基本信息、有管护协议、有管护权证、有管护制度、有考核办法、有考核档案记录、有管护考核结果。与此同时,及时组织管护人员学习农村水利工程管理、防汛防旱等知识,提高管护人员的业务素质和管护水平,确保农村小型水利工程在防汛抗旱、合理利用水资源和改善农村水环境中发挥主导作用,保证农田水利设施建设真正取得实效。

2.4 典型引路,全面推进

通过试点村改革积累的经验,逐步制定完善切合本县改革工作实际的“十步工作法”。即“拟定试点、成立专班、宣传发动、调查摸底、登记公示、明晰产权、确定管护办法、签订管护协议、下发管护权证、落实考核办法”。根据试点取得的成功经验,县委、县政府于12月28日召开由各镇(区)分管农业领导、水管站站长、水利系统相关人员参与的动员大会,全面启动全县小型水利设施管护体制改革工作。为保证改革不走样,实现预期效果,先后多次组织全县11个镇区水利站负责人、五大灌区负责人、各镇区改革办工作人员专门召开工作培训会,学习中央、省、市有关文件精神,详细解读农村小型水利工程管护体制改革“十步工作法”,并对改革的目的、任务、形式和范围以及改革中要注意的问题进行了辅导和讲解。同时,还分别对农村小型水利工程管理体制改革的各类表格的填写和上报、资料归档、清产核资、资产评估和产权界定工作进行了具体培训。为加快推进改革步伐,确保按时全面完成改革任务,采取每周上报一次改革进度,每月召开一次改革工作推进会,定期下发改革简报等形式,及时准确掌握各镇区改革进展情况,解决存在的困难和问题。

3 存在的问题和建议

在农村小型水利工程管护体制改革中,南漳积极探索,稳步推进,取得了一定的成绩,但改革工作点多面广,改革还存在一定的困难。

3.1 存在问题

(1) 管护资金不足

南漳县是水利大县,也是贫困山区县,小型水利工程众多,而地方财政捉襟见肘,在管护经费配套落实上存在很大的困难。目前,改革到位的村大都是村级经济发展较好的村,管护资金主要来源于省、市

财政、水利部门的专项经费、农村公共服务经费、村集体自筹经费等,而村级经济较差的村仅仅依靠现有的财政扶持,也是杯水车薪,根本无法满足工程管护所需资金。

(2) 管护劳力不足

由于南漳县经济发展相对落后,就业率低,大部分青壮年农民外出务工,绝大部分村组都只有留守的“386199”人员,直接导致了在水利设施日常维修保养中没有有效的劳力投入。

(3) 管护技术不足

因工资待遇差等原因,基层水利站技术人才严重欠缺。全县 11 个镇区水利站共有职工 39 人,水利专业毕业的仅有 6 人,不能满足水利工程管护的技术需求。

3.2 建议

(1) 加大对山区资金扶持力度

上级水利部门对南漳县的维修管护经费和项目建设资金给予一定的倾斜和照顾,确保水利工程“建得起、有人管、有钱管、长久发挥效益”。

(2) 探索市场化管护模式

除了采取承包、租赁、拍卖等形式外,可以将农田水利设施的管理、维护等,直接交给农业合作组织或个人,用专业化、市场化的办法进行管护。但对山区贫困县来讲,农村经济发展相对滞后,而专业化、市场化的管护成本相对较高,农民难以承受,依然需要上级财政给予倾斜扶持。

(3) 定向培训技术人才

国家、省、市水利主管部门,多免费开展一些针对基层水利站、各类水利工程管护主体的业务培训,加强对各类管护人员的技术培训,不断提高管护人员的水利专业知识和管护技能,为小型水利设施的维修管护提供有力的技术保障。

4 深化改革工作,巩固改革成果

小型水利工程管理体制改革工作较为繁杂,工作量大,时间紧迫,任务艰巨。改革取得成功非一日一时之功,非一个单位一个部门所能完成,既需要社会各界的鼎力支持,更需要水利职能部门精心部署,争取支持,巩固改革成果。

4.1 要加强领导

在改革中领导的重要性尤为突出。小型水利工程管护体制改革,涉及到部分人的利益,既得利益者阻挠改革,就容易导致改革无法开展。南漳县改革能够如期稳步推进,关键是县委、县政府的全力支持。小型水利工程管护体制改革从试点的选择、方案的制定到全面推广,县委、县政府分管领导全程参与,县“两办”及时予以督办,既整合了各部门的力量,明确了各级责任界限,又有效的化解了改革中的难题,为顺利推进改革提供了坚实的领导保障。

4.2 要发动群众参与

群众是改革的主体,没有群众的支持参与,改革无法取得预期效果。为此,要充分利用会议、电视、报刊、广播、网络、宣传手册等载体,深入宣传改革的目的、意义、做法以及有关法律、法规、政策,统一干部群众的思想认识,消除疑虑,支持改革,参与改革。使改革政策深入人心,家喻户晓,营造全社会共同关心和支持改革工作的良好氛围。

4.3 要加大经费投入

南漳县试点改革获得成功,很大程度上得益于县政府及时解决 20 万元专项经费,有力保障了改革宣传发动、试点探索。实现小型水利工程长久发挥效益,管护主体、管护责任到位后,经费落实是关键,也是保证改革成功的关键所在。

(收稿日期:2015-08-05)

(上接第 21 页)

革专班事无巨细,主动沟通解决,及时化解群众思想顾虑;既保障群众参与改革的积极性,又充分考虑到群众的切身利益。

改革试点县的工作虽然告一段落,但搭建的平台、出台的机制、管护的效果能否经得起时间的检

验,这仍是一个巨大的考验!下一步将在小型水利工程的管护工作中继续把握政策、深入研究,引导更多群众积极参与,实现全县小型水利工程“建得成、管得好、长受益”的改革目标。

(收稿日期:2015-08-05)

改革专题

宜都市小型水利工程管理体制改革几点思考

(湖北省宜都市水利局 宜都 443300)

1 小型水利工程管理体制改革完成情况

宜都市境内河流属长江水系,以长江、清江、渔洋河三大客水为主脉,在宜都市境内流程分别为46km、41km和55km。全市江河堤防长69.69km,堤垸12个;山洪沟117条;涵闸45座;排涝泵站24处;保护耕地0.39万 hm^2 ;保护自然面积56.24 km^2 。建成各类中小型水电站13座,装机容量52 835kW。农村饮水安全工程实现覆盖率100%,集中供水站40座,管网延伸达65%。全市小(一)型水库9座,小(二)型水库32座,总库容1.89亿 m^3 。堰塘10 221口,机电排灌站206处,灌溉主干渠496km,田间末级渠2 500km,灌溉水窖505个,水井工程1 250处,5km以上溪流39条,引水河塘(坝)2 200处,工程控制灌溉面积0.92万 hm^2 。

近几年,通过小型水库除险加固、中小河流整治工程、农村饮水安全工程等项目,完善了一大批小型水利工程。在小型农田水利项目建设上,宜都市坚持“先舍后得”,以政府的大量财政投入换来农业生产条件的彻底改善和安全水环境。一是水利规划方面的投入,为水利项目申报和实施打基础。近年来每年用于项目前期工作经费达1 000万元以上。二是水利工程方面的投入将水利建设资金纳入财政预算,并随财政收入的增长而增加,各项水利工程配套资金足额到位,满足重点水利工程需要。三是对热衷水利建设的乡镇和有功群众集体奖励,结合“清万塘、惠万民”活动,2012年设立150万元农田水利建设“以奖代补”项目资金,对乡镇项目补助,对村级工程奖励。在加大政府投入同时,宜都市还结合实际需要,整合各项水利扶持资金,集中力量办大事。充

分发挥农业综合开发、低丘岗地改造、低产林改造、以工代赈、扶贫开发等方面的资金,捆绑支持农田水利基本建设,建设完善一大批农田水利工程。此外,充分利用民间资本,鼓励社会资金投入小型农田水利建设。

根据省委办公厅、省政府办公厅《关于确定省级农村体制机制改革试验联系点的通知》(鄂办文[2012]21号)文件精神,宜都市被确定为全省10个省级农村体制机制改革试验联系点之一。改革试验的重点是进一步深化农村集体资产产权制度改革,积极探索新时期下多途径发展农村集体经济的有效形式,实现村级集体与农民个人双赢。

宜都市积极落实省委21号文件,推进小农水产权改革,先后出台了《宜都市创新农村基础设施管理和维护长效机制改革试验实施方案》的通知(都办发[2012]38号)、《市委办公室市政府办公室关于认真做好全市农村水利设施、农村公路、农村文体设施管理和维护长效机制改革试验工作的通知》(都办发[2013]18号),其中,专门制定了《宜都市农村水利设施管理和维护长效机制改革试验实施方案》,明确了权属关系、管理主体、管护内容、管护经费、管护人员等内容。

就目前而言,宜都市深化小型水利工程管理体制改革的推进,改革完成情况良好,全市完成“受益户共有制”改革,完善了小型水利工程建管同步机制。在水库的日常管理工作中,全市每个水库配备了水库专管员,促进了水库的有效管理。渠道也配备了专人管护,探索出了一条全新的管理机制。饮水工程也取得了良好的成效,建立起长效的饮水工程管理体制。针对农村河道管理难的问题,成立

了相应的流域管理处,进一步扩大了水管单位的管理范围。下一步在水权改革方面的工作中,已经形成了初步方案,等待上级部门批复后开始实施。

2 主要做法和经验

近年来,宜都市抢抓中央加大水利投资契机,在加快水利项目建设的同时,注重管理,建管并重,探索出一些建设管理做法和经验,特别是在深化水利改革上取得了一定的成效。宜都市水利改革历经了3个阶段。

2.1 第一阶段(2004~2010年)产权共有制改革探索阶段——产权受益户共有制

为从根本上解决水利产权这一制约农业增效、农民增收的“瓶颈”问题。2004年,宜都市通过深入调研,借鉴土地、山林经营管理体制改革的做法和经验,先行在姚家店乡黄莲头村开展“产权受益户共有”改革试点,受到农民普遍支持,随即全面铺开。“产权受益户共有制”改革是把小型水利工程(如堰塘、灌溉渠、引水河坝,小型泵站等)的使用权与受益农户挂钩,对所有权属集体经济组织、农户使用的小型水利工程,一定期限使用权划归受益农户,受益群体以每个成员的受益面积(人数或受益程度)为基础确定其共有份额;工程经营管理由受益群体自主决定,并用合同明确权利义务。市政府出台了《农村小型水利设施权属登记发证管理办法》,对已改革的水利设施核发权属证书,让农民拥有合法有效凭据,吃“定心丸”。市政府还出台“以奖代补”政策,安排专项资金,对实施改革的小型水利工程予以补助。现已由过去每口塘堰补1500元,提高到4000元。

目前,全市123个村全部实行了“受益户共有制”改革。全市有10万农户领到《产权证书》。共改革小型水利设施10687处,其中,堰塘8500口、河坝(坝)658处、泵站94处,渠道1435条。

2.2 第二阶段(2011~2013年)依托产业深入改革发展阶段——先建机制后建项目,建管同步

2011年8月,宜都市被列为中央财政第三批小农水重点县,在高效节水灌溉试点项目中,一改过去项目到镇、指导实施、检查验收“三段式工作法”,而是结合现代大农业生产需要,依托产业、企业、建管三个支撑,创新建设项目,呈现机制活、成效好的新亮点。

(1) 依托产业实施项目

将高效节水灌溉工程建设与现代农业产业示范基地建设结合起来,围绕柑桔、茶叶、冬枣、黄桃、蔬菜等主要产业实施高效节水灌溉工程项目。通过高效节水灌溉工程建设,为现代农业发展创造了良好灌溉条件,形成了水利建设与产业发展同步推进的生动局面。

(2) 依托企业推进项目

过去由于一家一户分散经营,一些建成的工程也往往因为责权不明而管理缺失。市水利部门依托农业龙头企业、农业专业合作社等规模企业,通过土地流转方式,把农户分散的责任地流转 to 各农业龙头企业,使分散的土地集中连片,采取“公司+合作社+基地+农户”的经营模式,明确由龙头企业、合作社和农户共同参与高效节水灌溉工程建设和管理。

(3) 依托机制保障项目

宜都市先建管护机制,后建水利项目。在项目实施前就确定项目区所在的农业专业合作社或村委会为工程的管护主体,机耕道等工程配套设施由村委会管理,灌溉设备由专业合作社管理。高效节水灌溉工程建成通过验收后,移交给项目区所在龙头企业、农业专业合作社进行管护,并办理工程移交手续,与之签订小农水重点县项目资产管护委托书,明确了高效节水灌溉设施的产权、使用权和管护权,管护费用以及检查考核机制。市政府拿出10万元作为每年度的小农水灌溉设施管护费用,组织专班对管护责任单位或个人进行考核。同时制定《喷灌、微灌工程运行管理制度》,并采取示范、培训等多种形式对农民开展节水技术和管理办法培训,全方位增强了建设责任和管理主动性,形成长效管理机制,把水利工程项目安排与管护责任挂钩。

2.3 第三阶段(2013~2014)水利工程管理全覆盖阶段——凸显水管单位地位和作用

通过前期研究摸索和创新实践,并对农村小型水利工程建管机制不断总结完善,力求形成全覆盖工作局面,全面加强水利工程管理,提高工程效益。

(1) 为小型水库请“保姆”

一是建立队伍,落实资金。每年安排50万元资金,为每座小(一)型水库配备2名专管员,每座小(二)型水库配备1名专管员,按照规模大小确定管护人员经费标准;小(一)型水库每座2万元,小(二)型水库每座1万元,市级财政承担60%,乡镇

财政承担40%。二是明确任务,落实责任。水利部门对每个专管员进行技术培训,全部持证上岗。明确规定了小型水库专管员的职责,水库设施日常管护,水库安全巡查、报讯工作、管理记录及资料整理等工作任务。三是严格考核,规范管理。水库专管员采用聘用制,由各乡镇人民政府与其签订目标考核责任书,实行月检查和季度考核制度。市水利局和市财政局对水库安全管理工作进行监督。考核分优秀、合格、不合格3个等次,根据考核结果兑现报酬和奖惩。

(2) 为小渠道请“护工”

针对渠道连组跨村甚至跨乡镇的实际,宜都市积极探索渠道管护新机制,以各村为单位,以各组为单元,由村集体出钱,选聘村民做“护工”,搞好渠道日常养护。2013年2月,先以龙窝、太保湖2个村为试点,将15450m的主干渠列为重点管护对象,推选20名素质好、责任心强、身体好、在群众中有威望的人员作为沟渠管护责任人,分20段管护。推行沟渠长效管护机制,收到了较好效果。具体做法一是全面调查,分类定标。将排灌沟渠分类建档,按照沟渠开口面确定管护经费标准。二是明确责任,沟渠到人。村委会为管护责任的主体,根据沟渠规模实行分段管护,每个沟渠管段分设一名管护人员,并与村委会签订管护合同。每人管护费年均1万元。三是健全制度,落实保障。所在乡镇制定了管护工作考核标准,要求做到“四无”,即无杂草、无淤泥、无垃圾、无障碍物。出台了《村级排灌沟渠管护考核办法》,确定考核主体、明确考核要求、制定具体考核细则,每半年组织考核,按考核结果落实管护人员的报酬,确保管护效果落到实处。实践证明这个办法不错,目前正在全市推广。

(3) 为饮水工程找“业主”

农村饮水安全工程点多面广,管护难度更大,管理责任更重。为有效破解管理难题,充分发挥工程效益,按照“业主与农户对接、建设与管理对接、方式与效率对接”原则,为饮水工程找“管家”,建立起长效管理机制。具体表现为3种运行方式:一是“公建公管”方式,二是“公建民管”方式,三是“民建民管”方式。对由农户自筹为主、国家补助为辅修建的集中供水工程和分散式供水工程,由群众选择业主负责维护管理。即由受益农户推荐业主候选人,通过公开竞价产生业主;业主在取得工程建设和经营管

理权后,与村委会签订担保合同,以保证合同期满后工程保值增值。虽然建管方式不同,但产生的效果一样,实现了农村饮水工程可持续运行。

① 围绕产权落实“业主”

“业主”是饮水安全项目的建设及经营者。国家项目资金扶持的对象是有饮水安全问题的农户,能够代表农户利益的组织是村民委员会,因此,饮水安全工程设施的产权代理人应是项目区的村民委员会。一个项目涉及几个村受益的,应由这几个村共同确定实施该项目的“业主”,饮水安全工程通过公开竞标方式确定项目业主。

② “业主”经营实行“担保制”

“业主”经营实行“担保制”是保证饮水安全项目持续良性运行的有效措施。饮水安全工程设施产权代理人根据本地实际情况通过公开竞标或采用承包、租赁等形式将供水工程发包、出租给“业主”管理,都必须订立合同。

③ 建立“业主”自主经营、自负盈亏的运作模式

“业主”取得经营权后,按照企业化模式对工程进行管理,完全按市场规则运作。具体说,就是所有的成本都计入水价,村民按照核定的水价交纳水费,“业主”负责村民入户水表以及原有工程设施的维修养护和更新。

④ 注重工程规范化建设

“业主”不仅要接受水利、卫生、物价、审计等部门的监督检查,还要接受用水户和社会监督、质询和评议,要建立健全内部管理制度,规范管理行为,在确保安全生产和正常供水的基础上,不断提高管理水平和服务质量。搞好饮水水源保护,注重供水站区域环境绿化,设立饮水安全标志牌,有条件的饮水工程逐步建设成为“花园式”供水站。

(4) 为农村河道找“管家”

针对跨乡镇中小河流、农村河道、中小型灌区骨干渠道等水利工程管理难的问题,2014年,依托市直水管单位成立流域管理专管机构,探索以水管单位为管护主体的流域管护机制。经市委市政府同意,宜都市编委以都编〔2014〕14号文,在大溪水电灌溉管理处、九道河水库水利电力管理处和熊渡集团分别加挂“大溪流域管理处”、“九道河流域管理处”和“渔洋河流域管理处”牌子,成立流域管理机构,加大管理力度,凸显水管单位的管理主体和作用,扩大水管单位管理范围。水管单位除负责水库

的管理、运行和维护,保证工程安全和发挥效益以外,还要对跨乡镇的中小农村河道、大中型灌区的骨干渠道和重要中小河流进行管理、运行和维护,保证河道、渠道安全运行和发挥效益。渔洋河流域管理处负责管理渔洋河流域 55km、幸福渠灌区渠道 86km;大溪流域管理处负责管理红花套镇、高坝洲镇、姚家店镇、五眼泉镇 4 个乡镇所辖的 11 条中小河流共 106.82km,红山灌区和大溪灌区渠道 127.24km;九道河流域管理局负责管理枝城镇、松木坪镇、王家畈镇 3 个乡镇所辖的 14 条中小河流 162.87 km,九道河灌区和永丰灌区渠道共 81.87km,九道河流域 17km、青龙河流域 6km。

根据鄂财农发〔2014〕8 号文件,分配给每个小型水利工程管理体制改革试点县 200 万元,用于工程管护机制改革。同时,市人民政府配套 20 万元用于本次改革工作经费。

一是各流域管理处对辖区内所有的中小河道和中小灌区渠道及建筑物进行勘测登记,建立台账。根据市水行政主管部门制定的全市农村水利基础设施权属划定及登记管理办法,明确中小河道和中小灌区渠道权属关系,界定管理和维护的设施范围,颁发中小河道和中小型灌区权属证书。

二是确定管护经费标准。根据湖北省财政厅、湖北省水利厅关于印发《湖北省农村小型水利设施维修养护和项目建设补助资金使用管理办法(试行)》的通知(鄂财农发〔2013〕171 号)文件精神,按照湖北省农村小型水利设施管护资金补助标准,结合本市实际,中小河流按每年 1 500 元/km 给予管护补助,中小型灌区渠道按每年 1 000 元/km 给予管护补助。

三是根据勘测调查情况,对中小河道和灌区渠道损毁严重部分给予维修补助,汛前给予应急度汛物资器材储备补助。

2.4 第四阶段(2014~2017 年)农村集体水权确权改革发展阶段——保障农民合法权益

2014 年宜都市被列为全国水权改革试点单位。基本思路和目标是通过 2~3 年的农村集体水权确权试点,在全市全面开展农村集体水权确权登记发证工作。一是通过摸底调查,建立台账,建立全市农村集体水权信息管理系统;二是明晰水权,登记发证,将水资源使用权的各项权能落实到位;三是建立一套归属明确、产权清晰、责权利统一的水资源使用

权确权登记制度,明确确权登记的主体、对象、条件、程序、形式等,出台宜都市农村集体水权确权登记办法。

对农村集体水权进行确权登记,确定农村集体经济组织作为农村集体水权的主体地位,增强农村集体经济组织的水权意识,保障其合法权益落到实处。

(1)开展摸底调查

对全市农村集体经济组织堰塘中的水资源量以及开发利用现状进行调查统计,搞好农业用水总量控制,并随着全市经济发展用水总量的变化,确保农业用水总量满足农业生产发展的需要。乡镇、水利管理站及村委会组成专班对行政村内的每口堰塘进行实地勘测,确定堰塘的地理位置、水源条件、边界、水面面积、水深、正常蓄水量、堤身等工程特性和现状;走访农户调查该堰塘所受益的范围、服务农户户数和人口,依据农村土地确权登记的耕地面积以及种植结构等,建立堰塘基本特性及水资源开发利用数据库和管理档案台账。

(2)建立确权登记管理办法

出台农村集体水权确权登记的有关制度办法,对确权主体、条件、程序等进行规定,初步建立一套归属明确、产权清晰、责权利统一的农村集体水权确权登记制度,明确确权登记的主体、对象、条件、程序、形式等。根据农村集体水权确权试点工作的具体任务和目标,在实地调查和充分征求乡镇、群众意见的基础上,出台《宜都市农村集体水权确权登记办法》,用于指导全市农村集体水权确权登记工作。主要内容:一依据。根据《中华人民共和国水法》中有关水资源使用权的规定。二范围。全市所有农村集体经济组织的堰塘。三确权对象和主体。所有农村集体经济组织的堰塘水资源使用权确权到农村集体经济组织,有条件村组根据群众意愿将灌溉用水权确权到受益农户。四程序。前期调查、公开公示、审核把关、登记发证。五权利和义务。堰塘中水资源使用权及相关收益统一为农村集体经济组织所有,受益农户根据历史习惯和现状使用,农村集体经济组织协调处理用水纠纷,在农村集体经济组织的统一调配下,各受益农户按份额承担堰塘日常维修和管理义务。六是灌溉用水权的变更。服从农村集体经济组织管理,出现土地流转或堰塘被征用等情况,受益农户灌溉用水权随之变更,流转或被征用的收

益为农村集体经济组织所有。

(3) 开展确权登记

对已经完成农村小型水利设施产权改革的水库、水塘等,进行水资源使用权确权登记。

①对全市农村集体经济组织堰塘中的水资源使用权确权到农村集体经济组织。在调查摸底、弄清情况的基础上,对于堰塘中的水资源使用权直接确权到村集体经济组织,录入农村集体水权信息管理系统,由市人民政府统一印制“水资源使用权证”,明确权属内容和凭证,打印“水资源使用权证”,发放至各村集体经济组织。

②完成全市农村集体水权确权登记发证后,根据群众的意愿,在有条件的农村集体经济组织,开展堰塘灌溉用水权确权到户试点。对于堰塘较多且分布均匀、人口和耕地面积矛盾较小、群众积极性较高,各项条件具备的农村集体经济组织,进行堰塘灌溉用水权确权到受益农户的探索。对于堰塘灌溉用水权确权到农户的,按六个步骤实施:第一步确定受益农户。根据农村土地承包经营权确权登记面积,统计各受益户的耕地面积和人口,进行登记造册,并由受益农户签字认可;第二步对每口堰塘基本资料、灌溉服务的耕地面积及受益户进行张榜公示;第三步对该堰塘水资源量分配方案进行说明,接受群众和受益户的监督和咨询;第四步召开受益村民代表会议,由受益村民决定堰塘中的水资源如何进行分配,形成会议纪要;第五步上报申请。以农村集体经济组织为单位,申请市人民政府将堰塘灌溉用水权确权登记至受益农户;第六步录入农村集体水权信息管理系统,由市人民政府统一印制“灌溉用水权证”,发放到各受益农户。

(4) 明晰水权,登记发证

将农村集体水权的各项权能逐步落实到位,建立农村集体水权确权登记信息管理系统和档案。

3 存在问题及建议

随着农村改革的不断深入,现行农村水利经营管理体制越来越不适应农村经济发展的需要,严重阻碍了农村生产力的发展。根本问题三点:一是所有权模糊;二是管理权缺位,造成关乎农业“命脉”小型水利运行难以维继,维护无法开展,建设捉襟见肘;三是水利工程还普遍存在着“重建轻管”现象。

几点建议:

(1) 领导重视,财政保障

水利作为一项公益性事业,公共投入应是投入的主渠道。政府在继续对大中型水利工程实施改造外,进一步加大中央和地方财政对小型农田水利设施专项补助资金的投入力度,扩大补助范围,提高补助标准,改变小型水利建设滞后的局面。

(2) 结合实际,因地制宜

水利工程产权明晰是调动社会资本和农民投资积极性的基础,是强化责任的先决条件。在国家和地方财力不能全额包干所有公益性水利工程建设和管护经费的情况下,宜都市应该结合自身实际,积极引入市场经济机制,本着有利于调动群众的积极性,有利于加快农村水利建设步伐,有利于加强工程管理的原则,制定和完善发展民营水利的优惠政策和激励机制,充分调动社会各界和广大群众的积极性,大力发展民营水利,解决农田水利资金投入不足问题。

(3) 与时俱进,不断创新

近几年,宜都市国家投资的水利项目年均过亿元,为了加强项目管理,助推水利机制改革,市水利部门实行项目争取、招标投标、项目建设“三分离”机制,一方面使政府部门监督、项目法人单位负责、监理单位控制、施工单位保证(承建商)工程质量体系进一步完善,职能部门管理职能得到充分发挥;另一方面让社会各界、特别是水利工程范围内的受益户直接参加到水利建设管理中,实现了广泛监督,水利事业与时俱进,工程建管不断创新,唯其如此,水利事业才能实现科学可持续发展。

4 巩固改革成果的思路和措施

深化小型水利工程管理体制改革的,解决水利发展问题,改善民生仍是第一要务。水利改革的价值取向就是要实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。因此,必须坚持全面深化水利各领域各环节改革创新,坚决破除制约水利发展的体制机制弊端,着力构建有利于水利科学发展、和谐发展、又好又快发展的体制机制。

要坚持市场机制与政府作用相补充。市场机制和政府作用从来就是相互依赖的经济调节手段,尤其是在公共领域,二者有机结合、优势互补,才能消除市场和政府的双重失灵。因此,要在坚持水利公益性特点的基础上,充分发挥市场在资源配置中的

决定性作用,从而提供更加方便、快捷、优质、高效的水利公共服务。同时,要更好发挥政府作用,优化水利社会管理,加强水利公共服务,强化水利市场监管。

要坚持统筹谋划与因地制宜相结合。从有利于为经济社会可持续发展提供坚实支撑出发,立足当前,着眼长远,切实做好新阶段、新问题、新要求下的顶层设计和总体规划,明确深化水利改革的指导思想、总体要求、重点任务和保障措施。同时,要针对不同地区经济社会发展水平、资源环境禀赋、水利发展状况,制定差别措施,加强分类指导,搞好试点示范。

要坚持整体推进与重点突破相协同。整体推进与重点突破,是辩证的有机统一。整体推进重点突

破就要努力做到全局和局部相配套、渐进和突破相衔接,把改革的力度、发展的速度和社会可承受度有机统一起来,深入研究水利各领域改革关联性和各项改革举措耦合性,强化改革的综合配套和保障措施,增强水利改革的系统性、整体性、协同性。同时,要注重抓改革的重点领域和关键环节,以重点领域和关键环节为突破口推进改革。

为充分发挥水管单位专业管理作用,2014年宜都市计划以流域为龙头,归并水管单位,设立流域管理处,对中小河流实施流域管理,扩大水管单位管理范围,增加水管单位管理职责,凸显水管单位的主体地位和作用。

(收稿日期:2015-08-05)

简 讯

漳河局组织基层单位财务工作互评互审活动

为了进一步规范全局财务基础工作,加强基层单位的财务管理水平,提高财务人员的素质,漳河局计划财务审计科在8月28、31日分别组织事业、经营单位开展了一年一度的财务工作互评互审活动。局总会计师王晓杰、局纪委副书记鄢夏浩现场指导了互评互审工作。

本次互评互审活动分成二个部分:一是根据局《会计人员考核评分标准》对各单位财务工作进行互评互审;二是针对财务管理工作进行交流发言。

财务工作互评互审采取集中地点、集中人员的方式,考核组成员由各基层单位财务人员和局计划财务审计科人员组成。各成员按照分工,分别对财务人员的政治及理论学习、会计实务等9个方面进行考核,各单位积极配合。考核组成员依照考核标准,认真查阅会计凭证、会计账簿,对照预决算报表等会计资料进行考核,并认真填写考核评分表及评分说明。现场考核结束后,各考核人员就各自考核的内容进行了交流发言。

局纪委副书记鄢夏浩同志通报了“八项规定”和“四项专项”检查回头看活动中各单位存在的问题。局总会计师王晓杰同志对回头看活动中各单位存在的问题提出了限期进一步整改的要求。在肯定各单位财务工作成绩的同时,也提出了新的要求:一是要进一步强化会计基础工作,加强单位内部控制,真正从细节入手把好单位的财务关口;二是要加强学习,在提高财务工作能力的同时,还要提高写作和沟通能力,适应新环境、新常态;三是要进一步明确新时期财务工作的职责,转变会计工作职能,认清形势、不踩红线,做好单位的当家人。

各单位财务人员表示,开展互评互审活动为大家提供了一次交流学习的机会,通过发现的会计基础工作、财务管理和执行财经纪律等方面的问题,帮助各单位规范和完善了财务工作,对提高财务人员的实际业务水平起到了较好的积极作用。

(摘自《湖北省水利厅网》2015年9月7日)

改革专题

松滋市小型水利工程管理体制体制改革探讨

(湖北省松滋市水利局 松滋 434200)

按照《水利部办公厅关于开展深化小型水利工程管理体制体制改革试点工作的通知》(鄂水利函〔2014〕2号)、《省水利厅 省财政厅关于公布全省深化小型水利工程管理体制体制改革示范县的通知》(鄂水利函〔2014〕2号)和《省水利厅 省财政厅关于印发〈关于深化小型水利工程管理体制改革的实施方案〉的通知》(鄂水利函〔2014〕421号)要求,松滋市深化小型水利工程管理体制体制改革试点任务于2014年11月底前全面完成。

1 改革完成情况

1.1 工作开展情况

根据全省深化小型水利工程管理体制体制改革工作的统一安排部署,松滋市于3月初正式启动改革工作,为了改革工作的顺利推进,3月25日召开了全市小型水利工程管理体制体制改革工作动员会,成立了改革领导小组,组建了工作专班,研究制定了切实可行的实施方案,确定分五个步骤进行。第一个步骤:调查摸底,登记造册。各乡镇召开动员大会,组织学习省、市有关小型水利工程改革文件和政策,广泛征求当地群众意见后制定实施方案。同时对全市农村小型水利工程现状按照《湖北省农村小型水利设施维修养护和项目建设补助资金使用管理办法(试行)》文件,确定工程类别和规模,以乡镇为单位全面调查摸底,并将调查摸底情况进行汇总归档。第二个步骤:明确权属,核发证书。按照属地管理原则,由各乡镇人民政府以文件形式明确资产权属,确定工程权属人(所有权或使用权),并上报市领导小组办公室。市人民政府依据乡镇人民政府上报的文件核发《小型水利工程权属证书》。权属证由松滋市农村小型水利工程管理体制体制改革领导小组办公室提供统一式样,由市人民政府颁发。第三个步骤:落实责

任,筹集资金。各乡镇充分调动群众积极性,多方筹集资金。市财政采取“以奖代补”的形式,根据各乡镇的实际情况给予适当补助,并严格加强资金监管。市奖补资金按照省下发的湖北省农村小型水利设施管护资金报账管理办法的规定执行。第四个步骤:建立制度,签订协议。市水利部门出台各类工程的市级管护标准,乡镇人民政府在市级标准的基础上,根据工程类别和重要性制定标准更高、内容更细、操作性更强的具体标准。按照分级负责、分类管理的原则,建立管护制度,落实管护责任。各责任主体要采用公平竞价的方式确定管护责任人,并签订管护协议。第五个步骤:总结评估,查缺补漏。改革工作完成后,各乡镇要及时进行总结,对相关资料认真清理,分类归档,并对各环节、各阶段的工作及时检查评估,完善好后续工作,对未达标的限期整改,确保改革质量,全面接受省、市考核验收。目前已完成了小型水利工程管理体制体制改革试点工作。

1.2 工程基本情况

全市共有12类小型水利工程56 020处。其中堰塘34 335口;引水堰108座;水闸689座;泵站2 034座;灌区渠道6 607条5 749km;农村河道240条717km;中小河流及其堤防60条(段)。排水沟8 326条5 420.9km;灌溉机电井33眼,水池(窖)3 502口。水库62座,农村安全饮水工程24处。

1.3 明晰工程产权情况

全市登记小型水利工程所有权证18 584个,其中国家所有1 136处、村集体或农民用水户协会所有17 471个;使用权有33 800个(受益户共同使用的堰塘、水池、水窖)。

1.4 落实工程管护主体和责任情况

根据鄂发〔2012〕21号文件要求,小型水利设施的产权人即为该水利设施的管护主体。一是62

座小型水库、58 条中小河流及堤防、188 处小型水闸、95 条农村河道、589 条排水沟、79 条渠道、35 座泵站、8 处引水堰、22 处农村饮水安全工程共 1 136 处工程的管护主体分别为乡镇人民政府或乡镇水利管理站,将管护责任根据不同的情况分别落实到村委会、乡镇水利管理站或农民用水户协会负责。二是 2 条 5 级以下的堤防、501 座小型水闸、145 条农村河道、7 737 条排水沟、6 528 条渠道、371 口堰塘、1 999 座泵站、100 处引水堰、85 口水池(窖)、1 处机电井、2 处农村饮水安全工程共 17 471 处工程的管护主体和管护责任为所属村集体。三是 33 768 口堰塘、32 眼机电井共 33 800 处工程的管护主体和管护责任为共同受益户。

1.5 落实工程管护经费情况

一是各乡镇采取多种形式筹集小型水利工程管护资金 50 万元。二是市财政“一事一议”筹集 300 万元。三是上级不同渠道补助 314.24 万元。共落实管护资金 664.24 万元。

1.6 探索工程管理模式情况

一是专门委托管理。以乡镇人民政府为主体的工程委托各乡镇水利管理站、农民用水户协会进行集中管理;凡可以委托专门工程管理部门管理的工程,一律委托给工程管理部门进行管理。二是分片管理。村组管理的工程划片落实专人,根据管护制度落实管护责任,并且签订管护协议。三是租赁承包管理。以前已经租赁承包又没有到期的工程,本着尊重历史,继续实行租赁承包,补充签订管护协议,并进一步加强责任,确保安全运行效益。四是受益户共同管理。农户共同使用的堰塘实行受益户共同管理。

2 主要做法

2.1 强化组织领导,成立工作专班

一是采取“以会代训”形式,召开了全市农村小型水利工程管理体制改革工作会议,全面部署改革工作。市委办以松办发〔2014〕7 号文印发了《松滋市农村小型水利工程管理体制改革实施方案》,明确了各部门、各乡镇的工作责任和任务,为有效推动改革工作提供了行动指南。二是成立了“农村小型水利工程管理体制改革工作领导小组”,由市委分管领导任组长,市政府分管领导任副组长,水利、财政、发改、农业、林业、农机、水产、国土、审计、公安等相关部门负责人为成员,具体负责全市改革工作的统筹

协调。市领导小组下设办公室,由领导小组副组长、水利局局长罗滔兼办公室主任,并明确领导小组成员、水利局分管副局长具体负责,各科室相关人员组成工作专班。三是组建镇、村两级工作专班。各乡镇成立相应的领导小组和工作专班,负责全镇改革工作的领导、协调、指导和督办;各村组建 3~5 人的工作小组,负责各村的小型水利工程管理体制改革工作的具体实施。

2.2 开展调查研究,科学制定方案

一是摸清工程现状。松滋市小型水利工程设施长期缺乏投入,建设标准低、历史欠账多,管护不到位,特别是实行农村税费改革取消“两工”后,相当一部分工程运行状况急剧下滑,超期服役、带病运行,老化失修、淤塞渗漏,效率低下、效益衰减。据调查,末级渠道、塘坝、小型引水堰闸等小农水设施的平均完好率不到 50%。特别是小型水利工程设施存在建、管、用相脱节的现象,普遍存在管理体制不健全、运行机制不灵活的问题。二是追溯改革历史沿革。2005 年开始,松滋市按照上级有关水利工程设施产权制度改革的要求,开展了以“分堰到户”为主题的产权制度改革。成立了市小型水利设施产权制度改革工作领导小组,先后派专班到宜都、当阳、秭归等地进行了考察,借鉴外地经验,并结合松滋市的实情,出台了《农村小型水利工程设施产权制度改革实施方案》(松政办〔2005〕67 号),意将村集体所属的小型水利工程进行管理科学化、经营市场化、投资多元化改革。由于缺乏可操作性政策和资金支持,且部分干部群众存在观望态度,怕产生后续矛盾。本次改革没有取得预期效果。三是剖析存在的问题。问题主要体现为“五个缺位”。①权属缺位。管护模式还不够灵活,权属流转还不够顺畅,市场机制还未形成主导。②商品性缺位。水的商品属性还未深入人心,水资源的经济效益还未充分发挥。③责任缺位。管护主体和受益主体的责、权、利如何划分还不明晰,对责任落实的监督考评机制还不健全。④组织缺位。农民合作组织和村级管理组织发展不均衡,能力不强,还不能完全担当管护重任。⑤资金缺位。各层级的事权划分不明确,管理组织的能力建设资金和工程的维修养护资金还没有稳定的来源渠道。四是科学制定方案。为确保改革方案科学合理,具有可操作性,先后多次召开会议,认真贯彻水利部、财政部《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)、《中共湖北省

委、湖北省人民政府关于加快推进农村小型水利设施管护机制改革的意见》(鄂发〔2012〕21号)及省财政厅、水利厅联合印发的鄂财农发〔2013〕171号等一系列文件,研究国家政策,吃透精神,充分征求各级意见,起草了《松滋市小型水利工程管理体制改革的实施方案》,会同市财政部门多次讨论研究,确定小型水利工程管理体制改革的范围,修改制定科学合理、切实可行的《松滋市小型水利工程管理体制改革的实施方案》。为保证改革工作的顺利推进,4月10日,改革领导小组办公室又组织召开了专题会,充分征求各部门、各乡镇的意见,集思广益,形成了小型水利工程权属确定的指导性意见。

2.3 大力宣传发动,营造改革氛围

一是制定印发了《松滋市农村小型水利工程管理体制改革的宣传工作方案》,就宣传工作的总体要求、宣传内容、宣传形式、工作要求进行了全面的安排和部署。二是充分发挥主流媒体的舆论导向作用。在广播电台、电视台等新闻媒体上开辟了改革宣传专栏,采取领导访谈、专题报道、滚动字幕、宣传片等形式宣传改革工作。三是采取群众喜闻乐见的宣传方式。各乡镇采取电视、广播、农业政策培训、召开各种会议、宣传栏、宣传标语、宣传单等形式进行宣传,各乡镇以村为单位制作宣传栏22块,张贴宣传标语280多条。同时在改革实施工程中,工作人员利用改革各个阶段,直接贴近群众进行宣传,解答群众提出的相关问题,进一步扩大改革宣传动员的影响力和覆盖面,让群众知晓农村小型水利工程管理制度改革的政策、要求、方法。四是编印工作简报。将改革的实施方案、领导的动员讲话、培训材料、乡镇工作情况、水利工程情况等编印工作简报,下发到各乡镇改革办和水利局各职能科室,使领导和相关人员及时掌握改革进展情况。五是建立有效的信息沟通机制。市改革办和各乡镇采用多种形式向上级反馈改革的进展情况、成效、困难和问题以及对策建议,同时对重要会议、典型的人和事件进行专题报道。市改革领导小组办公室专门建立了改革工作QQ群,为大家提供经验交流、信息沟通、问题探讨的平台,为改革工作提供有效的基础信息。通过在全市范围内广泛开展多种形式的宣传活动,使本次改革的总体要求、改革范围、主要内容、实施步骤、工作目标做到了家喻户晓,深入人心,确保农民群众理解并支持改革工作,调动了群众参与改革的积极性。

2.4 精心组织培训,认真调查摸底

一是组织培训。4月17日,召开了由各乡镇分管负责人、水利站站长及专班主要工作人员共计50多人参加的农村小型水利工程管理体制改革的培训工作会议。下发了各类小型水利工程调查摸底表和登记汇总表,会上就调查摸底的方法、工程权属的确定和各类表格的填报进行了详细的解读说明。二是调查摸底。调查摸底是小型水利工程管理体制改革的的基础。松滋市小型水利工程类型多、数量大、分布广。调查摸底工作时间紧、任务重、难度大。各乡镇根据不同的地理位置,水利工程类型、数量等实际情况精心组织,采取多种形式开展摸底调查工作。平原湖区的八宝镇工程类别少、数量大、相对比较集中的特点,首先组织各村主任及专班人员3~4人进行全面培训,使专班人员熟悉调查摸底的内容,各类表格的填报方法,然后由镇专班人员到各村选择一个工程类别全,有代表性的小组进行试点,经专班人员审核验收合格后在全村推开。平原丘陵均有的老城镇采取统一培训,然后确定天星市村作为试点村进行,由镇分管领导及农办和水利站全体人员10多人,利用一周的时间,完成了天星市村的调查摸底和汇总工作,然后根据试点情况召开专题会议进行研究,确定实施方案后在全镇推开。丘陵山区的斯家场镇工程类别多、分布散、数量多差异大的特点,确定熟悉工程的人员专门负责,采取分工程类别的方式进行。该乡镇堰塘多,占整个工程数量的70%以上,由镇专班人员在堰塘比较多的村进行现场培训,教授堰塘的测量绘图,表格填写,填报汇总等方法,然后各村全面推行。丘陵山区的卸甲坪乡、万家乡等结合行政村及工程数量比较少的特点,采取集中培训,全乡全面铺开的方法进行。通过各乡镇、村及相关部门共同努力在7月20日前全面完成了调查摸底工作,并且将调查摸底表、登记表、汇总表等装订成册上报到市改革领导小组办公室。通过这次小型水利工程摸底调查,完整的摸清了全市小型水利工程情况。

2.5 明晰工程产权,核发权属证书

一是明晰产权。按照“谁投资、谁受益、谁所有”的原则,并且始终坚持尊重历史、尊重客观、尊重实际,严格把关认真核定工程产权。个人投资兴建的工程,产权归个人所有;受益户共同出资兴建的工程,产权归受益户共同所有;以村、组集体经济投入为主的工程,产权归村、组集体所有;以国家投资为

主兴建的工程,产权归国家、镇、村集体或农民用水协会所有。全市所有登记上报的小型水利工程彻底理顺了所有权与使用权,其中国家所有的小型水利工程 1 136 个;村集体或农民用水协会所有的 17 471 个;受益户共同所有的 33 800 个;个人所有的 3 613 个,并且在工程确权过程中没有发生因产权归属而引发的矛盾纠纷。各乡镇根据审核上报的工程数量以文件形式明确资产权属,确定工程权属人。二是印制证书。市专班负责人组织专班人员多次调查研究,讨论权属证书的尺寸、内容以及印制材料等,以松水函〔2014〕97 号文向市政府采购中心申请,按政府采购的相关规定和程序,印制松滋市小型水利工程权属证书 8 万本。三是填证核发。根据小型水利工程类别全、数量多的情况,以各乡镇上报的文件为依据,统一编制、证书、编号和证书填写说明以及注意事项。由各乡镇按照要求填写证书,各乡镇填写完成后由市改革领导小组办公室统一验收后,核发《小型水利工程权属证书》。权属证书一正二副(堰塘除外),正本存档于当地人民政府指定的管理单位(乡镇水利管理站),副本由村民委员会和使用权人分别存档,并且要求妥善保管,凭证申报工程管护资金。

2.6 落实管护责任,签订管护协议

一是制定制度。制定了 12 类市级小型水利工程管护制度,同时制作下发了管护协议模板。按照分级负责、分类管理的原则,市水利局、市财政局以松水字〔2014〕94 号文印发了《松滋市小型水利工程设施维修养护验收考评办法》,制定了管理维护标准及考核评分表。各乡镇人民政府在市级标准的基础上,根据工程类别和重要性制定了标准更高、内容更细、操作性更强的具体管护标准,建立健全各项管护制度。二是落实责任。落实管护主体,明确管护主体责任,特别是涉及公共安全的工程,都建立安全管理责任制,明确安全管理主体,落实安全管理责任,建立安全责任追究制度。三是签订协议。根据各项工程实际,确定管护模式,由工程所有权人与具体管

护人签订管护协议,共签订管护协议 52 384 份。初步建立起适应市场经济发展要求的小型水利工程管理体制和运行机制,实现小型水利工程管护“四个一”的目标,从根本上解决长期存在的管护体制不顺、产权归属不明、建管用脱节、责权利分离等问题。

2.7 整理档案资料,完成验收总结

资料归档工作按照档案管理的要求,主要分 3 类进行收集整理。一是综合类。将上级和本市的实施方案、文件、通知、资料以及乡镇上报的文件资料进行收集整理,按照档案管理的要求归档。二是技术类。将各乡镇上报的调查摸底表、登记汇总表等资料归档。三是电子类。将综合类、技术类及小型水利工程台账都建成电子档案存档。同时各乡镇根据实际情况也购置了专门的档案柜,做好了所有改革资料、权属证书归档保存,并认真回顾改革工作,深入剖析改革中遇到的突出困难和共性问题,提出解决问题的办法和采取有效措施,总结经验,便于上级检查验收。

3 存在的问题及建议

松滋市小型水利工程管理体制改革试点工作基本完成,但也暴露出许多亟待解决的问题,主要表现为:一是小型水利工程类别齐、数量多、分布广,工程建设改造任务重。二是小型水利工程工程状况参差不齐,维修资金严重不足,地方配套和自筹资金压力大。三是小型水利工程管理滞后,地方财力有限,管护经费投入不足,工程管护难度大。针对上述问题,建议继续加大投入力度,加快小型水利工程建设步伐,加大对小型水利工程维修管护资金支持,适当提高管护资金补助标准,解决地方小型水利工程维修管护经费不足的问题;加强管护人员业务培训,强化管护责任,确保小型水利工程良性、高效运行,促进农业和农村经济持续快速发展。

(收稿日期:2015-08-05)