

农田水利设施的管护问题创新探究

王万顺

青岛市即墨区蓝村街道办事处

摘要：本文通过对农田水利设施管护的现状进行深入调查和分析，采用理论分析和实证研究相结合的方法，对存在的问题以思路分析为研究手段，针对现状问题进行了创新研究，然后以途径建设为解决方案，通过对创新管护模式的比较分析进行方案选择，最后提出了一种新的农田水利设施管护模式，即“政府+企业+农户”的管护模式，该模式下试点市镇充分发挥政府、企业和农户的优势实现了三方共赢局面，证明其具有一定的可行性和有效性。

关键词：农田水利设施；管护问题；创新研究；政府+企业+农户管护模式

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.05.072

农田水利设施的管护问题一直是农业发展中的重要课题。随着农业现代化的推进，农田水利设施的规模和复杂性不断增加，传统的管护方式已经无法满足需求。因此，本文将探究农田水利设施管护问题的创新解决方案，以提高农田水利设施的效益和可持续发展。

一、农田水利设施管护现状及问题

（一）管护主体问题

目前，农田水利设施的管护主体存在多元化现象，包括政府、企业、农户等。由于主体间职责不清、协调不畅，导致管护效率低下，具体如下：①权属问题。在农村土地制度改革后，小型农田水利工程没有理顺管理制度，导致产权归属不明确。②管护主体问题。农田水利设施的权责关系历来模糊不清，工程的建设、管理和使用三者脱节，进一步导致了工程的管护主体不明确，责任不落实。③执行问题。部分农田水利设施明确了管护主体，并落实相关责任，但群众对工程管护的重要性认识不足，参与管理的积极性不高，只使用不维护的现象依然比较普遍。

（二）管护资金问题

资金不足对农田水利设施的管护工作带来了很大的困扰，不仅影响了设施的正常运转和使用寿命，也制约了农业的发展和农民的增收，主要困境如下：①政府投资吃紧。传统模式下农田水利设施的管护资金主要依靠政府投入，往往只能满足一些大型农田水利设施的日常维护和管理工作的投入，而对于小型农田水利设施的管护资金投入不足，许多小型农田水利设施无法得到及时的维护和更新改造，甚至出现荒废的情况。②资金来源单一。

农田水利设施的管护资金的来源相对单一，民间企业、社会资本投入较少，管护经费难以落实，无法满足设施维护和更新改造的需求。其使用者村集体没有经济来源，无力承担工程的管护费用。③资金使用不当。由于缺乏有效的监督机制，一些地区存在将管护资金挪作他用的情况，或者资金使用不透明、不规范等问题，导致真正需要用于设施管护的资金无法得到有效利用。

（三）管护机制问题

目前，农田水利设施的管护机制尚不健全，缺乏专业的维护管理团队，管护人员大多由政府部门或村集体安排当地农民或非专业人员进行，具体如下：①粗放式管理。许多工程在竣工后被移交给村集体进行粗放式管理，这导致设备设施的检修和维护无法及时进行，许多农田水利设备因此而无人管护，影响了设施的使用寿命，甚至出现严重毁损。②专业性不强。非专业团队设施维护的质量和效率难以保证，在维护过程中对乱建、乱堆、乱放、乱占等影响设施正常运转的隐患问题认识不够深刻、重视程度不足，增加了设施维护的难度和成本。③管理制度落后。缺乏有效的激励、约束机制，管护人员工作积极性不高，设施维护不及时，一旦出现设施损坏或故障，往往出现互相推诿、无人负责的情况，影响了农民的生产和生活。

（四）设施老化和损坏

农田水利设施经过长期使用，可能会出现老化和损坏的问题。例如，水渠堵塞、水闸失修、水泵故障等。这些问题会导致农田灌溉不畅、排水不畅，进而影响农作物的生长和产量。当水渠堵塞时，灌溉水流无法顺利流入农田，导致农作物缺水，生长受限。水闸失修会导致水位无法调节，无法及时排除农田内的积水，造成农作物根部缺氧，影响其正常生长。水泵故障会导致灌溉水源无法供应，农田缺水，农作物生长受限。因此，及时修复和维护农田水利设施至关重要，以确保农田灌溉和排水的顺畅，保障农作物的正常生长和高产。

（五）管护不到位

农田水利设施的管护不到位可能引发一系列问题。首先，设施的维修和清理工作被忽视会导致设施的寿命缩短，进而增加了农民的经济负担。其次，设施的损坏或堵塞会影响水流的正常流动，导致农田灌溉不均匀，影响农作物的生长和产量。此外，设施的管护不到位还可能导致水源的污染，影响农田的水质和土壤的健康。

另外，农田水利设施的管护不到位还可能增加了农民的劳动强度，因为在设施出现问题时需要进行紧急修复，增加了农民的工作量和时间成本。综上所述，农田水利设施的管护不到位会对农民的经济收益、农作物产量、水质和土壤健康以及劳动强度产生负面影响。因此，加强农田水利设施的定期巡查、维修和清理工作是十分必要的。

二、农田水利设施管护问题解决思路

（一）建立多元化的管护主体

前文已叙，管护主体问题的解决关键在于改变传统的单一政府管护模式，并明确各管护主体的责任与权益，以构建多元化、多主体协同的农田水利设施管护模式，可作如下思路设计：①前期主体。政府在传统农田水利设施管护模式中处于绝对主导地位，人、财力不足以支撑全管护周期和全线流程，建议退出建设、管护环节，将精力集中在规划方案、制定政策、提供资金和搭建平台的初期环节，后续管护工作环节让渡给企业、社会组织；②中期主体。传统农田水利设施管护模式中企业活跃在项目招标、施工阶段，目标集中在标的支付方面，不参与后续管护工作，建议调整为建管一体化，按照中央相关文件精神和“谁投资谁受益，谁建设谁负责”的原则，明晰工程所有权和管理权；③后期主体。提高村民对农田水利设施管护的觉悟，建立自治组织参与设施管护工作，加强村民的参与意识和监督能力，使自治组织逐渐成为后期的管护和监督主体。

（二）创新资金筹措机制

解决资金筹措机制的核心思路在于开源节流，尽快改变农田水利设施中政府一刀切的管护现状，降低政府投资比例，吸引社会资本投资，可作如下设计：①政府节流。可以看出，各级政府投资应在农田水利设施管护总体费用中占比过高，应秉承多元化视角，在拓宽资金来源方面的同时逐步退出该领域，尽快建立政府投入、企业投入、社会捐赠和村民自筹等多渠道的资金筹措机制；②资金开源。面对农田水利设施管护工作资金来源渠道单一的问题，可以鼓励企业及社会组织、村民主体自筹资金，鼓励社会资本化参与设施的管护工作；③惠民政策。探索农田水利设施项目补助模式，制定奖补政策，通过惠民政策的激励调动当地企业、群众等项目主体参与农田水利建设的积极性，以便进一步节省政府直接投资。

（三）建立专业化的管护团队

农田水利设施管护工作中的专业化程度不足，长期来看还需要从根本上提高参与者的专业知识与能力，目前有如下几种思路，可供参考：①宣传教育。让农户了解农田水利设施的重要性和管护方法，可以通过宣传

栏、村广播、村民大会等方式进行宣传教育，鼓励农户参与农田水利设施的管护工作；②激励机制。可以建立有效的激励和约束机制，对积极参与管护工作的企业、社会组织 and 农民给予一定的奖励和支持，激发农户的积极性和参与意识。同时，对不履行管护责任的行为进行约束和惩罚，确保设施的管护工作得到有效执行；③专业化管理组织构建。该组织可以由政府相关部门的人员组成，也可以通过购买服务的方式引入专业的第三方机构进行管理，加强农田水利设施管理组织的培养和人才引进工作，使其趋于专业化、常态化。

三、创新农田水利设施管护模式的构建途径

（一）首要解决各方主体定位问题

以各种农田水利管护模式创新方案为例，政府在解决管护主体实务中，做出如下决策：①“先建机制、后建工程”。政府牵头贯彻国家在供水领域健全农村集中供水价格、推进农业水价综合改革的6条支持政策，统筹建立合理的农业水价和精准补贴机制，妥善规划工程建设和管护机制，全面落实国家政策；②“以奖代补、先建后补”。政府积极探索并不断完善奖补相关管理办法，明确奖补方式、标准、流程，建立政府、企业、农民和社会各方参与的合作机制，共同推进农田水利设施的管理和维护工作；③引入市场机制。积极探索将农田水利设施产权纳入农村产权交易平台、量化股权等，建立健全产权交易、转让、抵押机制，鼓励企业或个人投资建设和管理农田水利设施，规定了农田水利设施可以通过承包、租赁、出售等方式将使用权或经营权转让给企业或个人。

（二）重点解决资金来源及比例问题

“为了减少在农田水利设施管护工作中政府投入资金比例过高及话语权一家独大问题，可通过方案比较进行增资降比，深挖研资金使用方式：①开发投资模式。在筹集建设和管护资金时深研多元化多渠道投入机制，综合研究PPP、以奖代补、BOO、BOT、“法人+合作社+农户”等多种合作模式，积极探索社会资本、银行贷款等抵押借贷融资资金支持农田建设管理的路径；②拓宽创收渠道。政府吸引企业通过投资建设农田水利设施并承担维护、保养和检修等管护工作，可向企业开放部分经营权，使企业能通过水利设施提供的附属功能实现创收盈利，提高企业参与的积极性；③社会效益部分。政府、企业通过发起社会性公益活动等方式，呼吁社会各界发起捐赠资金、物资等公益活动支持农田水利设施的建设和管护工作，积极扩展农田水利设施的社会效益。

（三）系统解决农户的专业性问题

除了传统管护模式的宣传教育之外，要提高农田水利设施管护中参与者的专业性，提高农户的责任感和参

与意识,政府部门从市场机制、合作模式、服务支持等方面做如下设计:①参考“用水户协会”模式。政府可以在农田水利设施的管护工作中引导和支持农民成立村民自治组织或农民专业合作社等水户合作组织,让农民也负责较为专业化的设施日常管理和维护工作,提高农户的管理和维护经验;②提高专业技术服务。政府、企业可以帮助农户解决在农田水利设施管护中遇到的问题,包括技术支持、咨询服务等,也可以探索创新模式,如采用智能化、自动化的技术手段,提高农田水利设施的管护效率和精度,降低设施的运行成本和维修费用;③评定专业规范。政府应积极倡导各类管护主体提高农田水利设施提供服务能力,从具体技术、操作规程等方面进行规范化管理,提高各类组织管理水平和效率,提高农民的农田水利设施管护技能和意识。

四、一种创新模式“政府+企业+农户”的实证研究

现选取“政府+企业+农户”模式进行实证研究,该模式特点在于与当地农业农村现状及生态情况结合紧密,核心思想以财政资金为主渠道,以政府补助资金吸引社会资本参建、参管,以项目管理改革和产权改革为指导思想,充分发挥政府、企业和农户的优势,实现政府、企业和农户的共赢。通过对比新旧管护模式的成效,发现新模式在提高设施使用效率、促进农业生产和增加农民收入等方面均取得显著成效。

(一)明确身份定位,政府搭台协调

“政府+企业+农户”模式匹配小型农田水利项目零星分散、工程规模小、投资少等特点,坚持走建管并重之路,①“先建后补”“以奖代补”,该模式下政府对改革项目给予不同比例的财政补助,调动农民、农村集体经济组织、农民用水合作组织、新型农业经营主体和社会资本等参与农田水利建设管理的积极性;②推行确权制度。该模式下政府为产权主体颁发所有权证,为管护主体颁发使用权证,明确了各方责任及义务,将产权主体扩大到乡镇政府、村组集体、新型农业经营主体等用水合作组织领域,并将农户纳入管理体系;③“最多跑一次”。该模式下政府开展农田水利项目申报、工程建设和建后运维建管“三合一”活动,减少审批程序,有效解决传统政府主导模式中存在的前期程序多、建设成本高、施工周期长等系统性问题,积极为各类用水合作组织如农民专业合作社、村组集体、新型主体落实项目法人地位。

(二)加强经费使用效率,推进市场化经营

“政府+企业+农户”模式重点解决资金渠道问题,进一步释放市场潜力,吸引社会资本和广大群众参与农

田水利设施建设和运行管护中来,要点把握以下三项工作:①多元化落实经费。该模式下维修养护经费筹集维修养护经费主要来源为水管单位、新型农业经营组织、村组集体三方众筹,逐步降低财政购买在管护资金规模中的支出经费比例,极大提高了政府的资金使用效率;②资金使用透明化。该模式下推行农田水利设施建设及管护经费支出监督机制,做好项目工程和管护信息公示,提高项目区群众的知情权、参与权、监督权,调动了利益相关群众的参与积极性;③多种经营模式保本。在明晰产权主体和资产评估的基础上,该模式鼓励尝试搞活农田水利设施经营权,通过拍卖、租赁、承包、股份合作等方式,使农田水利设施释放更多红利。

(三)扩大管护主体,提高管护专业性

政府+企业+农户”模式对于改革成果的保护程度较高,进一步加快推进管护终端机制改革,重点工作应放在以下几点:①放宽准入制度。该模式紧紧围绕工程产权制度改革这个核心设计总体方案,允许财政补助形成的小型农田水利设施由各类农民用水合作组织持有和管护,在原有基础上做加法;②扩大管护主体。该创新型管护模式采取政府购买服务、财政奖补等方式,积极培育和引导种粮大户、农民用水合作组织、家庭农场、专业合作社、农业龙头企业、专业管护公司等参与工程管护;③管护主体专业化。对专业合作组织实施准入制度,鼓励支持各类农民用水合作组织考取、获得农田水利设施管护资质,保证项目长效良性运行。据不完全统计,本地区在实施政府+企业+农户”模式创新模式后,已经新增8个专业合作组织,较改革前增加了15%。社会化服务组织5个,比改革前增加了24%。

结语

本研究以“政府+企业+农户”管护模式为研究对象,观察其在对农田水利设施管护问题的创新改革成就进行理论化逆推,将困扰农田水利设施管护工作多年的问题归结为“主体、资金、专业”三大部分,并经过实证研究验证了其可行性和有效性。该创新管护模式实施顺利,预期有效,适宜加强政策宣传、资金支持和监督管理工作,确保其在本区域内进一步推广实施。

参考文献

- [1]袁俊林.农户参与小型农田水利设施管护行为的进化博弈分析[J].水利发展研究,2015,15(5):47-50.
- [2]叶能平.小型农田水利施工建设问题及应对措施分析[J].湖南水利水电,2017(2):19-20.
- [3]王家凤.简析新农村小型农田水利工程建设[J].河南水利与南水北调,2017(5):23.