

# 珠海市小型水利工程管理体制现状和改革对策探讨

邓亚锋

(珠海市水库管理中心, 广东 珠海 519000)

**摘要** 为能提升珠海市小型水利工程运行管理能力, 保证珠海市小型水利工程正常运行, 同时充分发挥其工程效益, 珠海市以小型水利工程管理体制深化改革为抓手, 强化市级水行政主管部门对小型水利工程管理的监督和管理作用, 在复核过程中, 对全市小型水利工程运行管理中发现的普遍性、典型性问题进行了总结和梳理, 提出了适合珠海的整改建议。经过复核之后, 加大了区县各级水行政主管部门的监管力度, 小型水利工程安全运行管理得到各水利工程管理单位的进一步重视, 从而使珠海市小型水利工程越来越管理规范化、体制顺畅化, 运行管理水平得到有效提升。

**关键词** 珠海市 小型水利工程 管理体制 改革

**中图分类号**: TV5

**文献标识码**: A

**文章编号**: 1007-0745(2022)11-0085-03

珠海市共有3个行政区, 分别是香洲区、斗门区、金湾区, 15个镇, 10个街道, 2个经济功能区(珠海高新技术产业开发区、珠海鹤州新区), 所以在珠海市小型水利工程分布特点是点多面广, 功能多样, 特别是在防洪减灾、农村供水等方面能发挥重要作用<sup>[1]</sup>。但是大多数工程的管养单位是农村集体组织, 通过村民主动作为等方式完成的效果很差, 基本上无法满足维护标准, 达到水利工程维修以及养护条件<sup>[2]</sup>。特别是在乡村的税费改革被取消“两工”以后, 矛盾更加凸显<sup>[3]</sup>, 同时村民自己主动去参加当地水利工程建设和运行管理的自发性不高, 导致年代久远的小型或山塘类型的水利工程维护和管理的方式或者标准已经完全不能满足当今社会对水利工程的标准要求, 最主要的是小型或山塘类型的水利工程维护本体的产权制度模糊化、不明确, 从而出现了管理和维护的集体虚位化、失位化和缺位化<sup>[4]</sup>。同样小型或山塘类型的水利工程其管理方式和我们国家农业发展和农村发展极不相适应, 而且大部分均存在产权制度不清晰、管理和维护主体及职责不明确、管理和养护的财政补足经费通常会出現严重不足等一系列问题<sup>[5]</sup>, 同时绝大部分的农村小型或山塘类型水利工程出现了“有人使用、无人管理、没经费”的现状<sup>[6]</sup>, 造成其水利工程效益大幅度地降低, 极大地影响和限制了农村广大群众的供水和灌溉需求, 严重影响了当地农村的经济发展和生活品质的提升。珠海市计划在未来的3~5年的时间里, 让珠海

市的小型水利工程管理和维护以及经费机制得到全面完善, 通过建立产权清晰、职责明确的适合珠海市当地经济社会发展的管理和维护水利工程体系, 同时提升当地水行政主管部门水行业监督和管理的职责<sup>[7-8]</sup>。金湾区率先启动改革试点, 于2015年5月出台改革实施方案, 2015年底完成试点工作, 在2016年8月通过市级绩效评价, 并获评优秀等次。斗门区、香洲区、高新区和高栏港区于2016年12月始, 先后出台了改革实施方案, 均于2017年年底完成改革工作, 并通过了市级绩效评价, 评价结论均为优秀等次。如今珠海市已基本建立了适应社会经济发展需求、适应珠海发展的管理体制体系和长效运行机制, 并且梳理了全珠海市447宗小型水利工程的体制管理问题, 落实了管护主体、责任及管养经费, 水利工程面貌大为改观, 运行管理水平有了较大的提升。

## 1 珠海市小型水利工程管理体制现状

### 1.1 组织机构落实情况

#### 1.1.1 组织部署

各单位均出台了政策文件、编制了实施方案、组织了动员宣传等工作, 珠海市各区、镇、街道均出台了相应的政策文件。本次复核的两个区分别出台了《高栏港区深化“小水改”实施方案》(珠港区〔2017〕22号)和《香洲区深化“小水改”实施方案》等文件, 两个区所辖镇、街也都相应出台了镇级工作领导小组

和实施方案,均明确了改革的目标任务、改革范围、完成时间节点。

### 1.1.2 工程产权及效益

1. 检查情况。原高栏港区8宗小型水库已完成管理范围和保护范围划界,并发放权证。工程效益方面,所有水库均为公益性水库,肩负防洪功能,其中3宗水库作为饮用水源地正常供水,2宗水库具备灌溉功能。

香洲区“小水改”工作完成了明晰权属、落实管护主体、权属登记、公示、复查、颁发权属证书等方面的工作。全区共核发管理权证小型水库4宗,山塘2宗。水库功能均为公益性的供水、防洪。

2. 全市情况。截至2017年底本轮改革完成,珠海市各小型水库已全部明确了工程产权,权属分属市、区、镇(街)或村,水库效益除部分供水水库(产权归国有企业)兼有公益和经济效益外,其他水库都仅发挥公益性的防洪、灌溉功能,原有部分水库的经营性出租养殖等活动均已取消。

### 1.1.3 管护责任主体

全市按照“分级负责,属地管理”的原则建立市、区、镇三级水利工程管理体制,管养分离基本实现。市一级成立市水库管理中心,定岗、定编24个,负责全市水库工程的指导、监督和考核工作;区镇成立16个基层水利服务机构,其中香洲3家、斗门8家、金湾2家、高新1家、高栏港2家;成立公益一类的事业单位有9家、公益二类的事业单位有2家、公益的三类事业单位有5家。目前,部分水库已采用物业化管理的方式,委托国有企业等统一管理运行。下一步,珠海市将全面推行并逐步完善水库的物业化管理。

### 1.1.4 管护经费

珠海市各区基本能保证水库管护经费落实。全市水库管护经费来源有两种:一种是公益性的水库,全部纳入同级财政年度预算;另一种是经营性水库(供水),由供水公司(企业)保障经费并承担管护工作。2020年10月珠海市政府批准印发实施《关于发布珠海市水库维修养护费用指导价》的意见,水库管养经费2020年投入维修养护经费885万元,实施新经费标准后,2021年计划投入经费1092万元,增幅23.4%。

### 1.1.5 管护人员

1. 检查情况。原高栏港区、香洲区各小型水库均已按照要求配备了管理人员,在管落实管护人员方面没有扣分现象。

2. 全市情况。珠海市水库工程均基本按标准要求配置落实管理巡查人员,并接受业务培训,不计算购

买社会劳务服务(养护工作)人员,管理、巡查人员基本保证了小(一)型水库按照3人/宗,小(二)型按照1人/宗的标准。

## 1.2 管理运行情况

### 1.2.1 管护模式

全市小型水库基本存在三种管理模式:一是属地政府水利部门职能机构管理,如香洲区水库管理单位是香洲区农业农村和水务局直属单位香洲区水利工程管理服务中心;二是属地镇水利部门或街道办等基层服务机构管理,如斗门镇水利管理所、前山街道办农业技术推广站等;三是属地企业或供水企业,如珠港机场公司、水控集团下属的供水公司等。这些管理机构基本上是行使管理职能,日常的具体养护工作则大多通过管养分离方式承包给养护单位,或由管理机构直接指定某几个养护人员进行日常管养。

### 1.2.2 工程面貌

检查的两个区,各1宗小型水库,均已于2020年底完成标准化工作,工程均运行正常,坝体安全,溢洪道、排水涵管等正常发挥作用,坝容坝貌整洁、美观、环境整洁卫生。

### 1.2.3 “三个责任人”“三个重点环节”

检查情况显示,珠海市小型水库防汛“三个责任人”已按省厅要求逐一明确并上报,100%完成网络培训,暂未发现履职情况差的现象。珠海市各小型水库防汛“三个重点环节”均已落实。

## 1.3 珠海市小型水库工作开展情况

### 1.3.1 暗访问题整改

珠海市小型水库暗访问题整改工作已全部完成。其中,2020年至今,水利部小型水库暗访工作共指出珠海市16个问题已全部销号,省级暗访共发现5个问题已全部销号。市级暗访工作共发现问题85个,目前已完成整改72个,13个问题涉及缺管理房、存在较大工程缺陷或未完成安全鉴定等需要工程措施或较多经费、时间完成整改,正在通过标准化达标、除险加固、降等报废等方式整改,已于2021年底完成销号。

### 1.3.2 工作特色

为保障水库工程维修养护经费,切实落实水库运行维护工作,保障工程正常安全运行、保证防洪安全,珠海市水务局拟定了《关于发布珠海市水库工程维修养护费用标准指导价的意见》,经市政府批准后于2021年施行。新的经费标准较原来标准有大幅提高:原2013年出台标准是小(1)型水库、小(2)型水库和山塘年管理经费最低标准分别为9、6和4万元,新

标准分别提高至28~47万、11~18万、8万元(均不含管理人员费用),下一步珠海市将不断深化管理体制,逐步提高管理经费,并确保经费的落实。2021年4月珠海市水务局印发《珠海市小型水库物业化管护指导意见》,在珠海市全面推广小型水库物业化管护模式,进一步提升水库管理水平<sup>[9]</sup>。

## 2 珠海市小型水利工程管理体系存在的问题

### 2.1 体制机制仍不够完善,制约水利工程治理能力进一步提升,需要继续深化改革

部分镇管理人员属公益三类单位,人员经费保障不足,队伍建设不力,制约专业化水平提升。同时,因体制和经费原因,无法吸引专业技术人员和留不住年轻人的现象较为普遍,离规范化、标准化管理要求还有一定差距。全市水利工程管理人员结构中,专业技术人员占比总体偏低,人员素质在闸门运行信息化、堤防养护专业化方面还需要大幅提升。有许多的小型或者山塘类型的水利工程根本就没有配置专人去管理,很多是当地的村民来兼职管理,人员年龄大、结构不合理、技术水平和管理水平差的问题比较突出<sup>[10]</sup>。在日常的水利工程管理和养护过程中,应梳理出水利工程的产权问题和水利工程的归属问题,理清其建设以及管理和养护职责<sup>[11]</sup>。

### 2.2 工作经费没有完全按珠海市的经费标准指导意见落实保障

投入不足,标准化、制度化和信息化建设等基础性工作经费不足,影响水治理体系完善发展。比如:中型水闸安全鉴定率低,小型水闸目前还不具备参照大中型水闸推行安全鉴定制度的条件;珠海市小二型水库缺乏安全监测设施(测压管、位移监测等)问题较为普遍。同样我们对比外省的情况,广西壮族自治区是后发展、经济水平欠发达地区,县乡一级水利单位的编制少<sup>[12]</sup>,通常水费的收取额度是直接反映水管理行业职工的月收入和年收入的,水费若收取减少就会导致职工工资得不到保证,而且大部分县(市、区)小型水利工程管护经费也难以保障。

## 3 珠海市小型水利工程管理体制改革的对策

### 3.1 继续深化基层水管单位体制改革

建议上级出台政策性文件,明确基层水利服务机构为全额拨款事业单位,将当前存在的部分公益二类、三类事业单位全部调整为公益一类事业单位,为继续深化基层水管单位体制改革提供政策依据。切实稳定干部职工队伍,吸引和留住人才,保障管理水平。

### 3.2 建议省级出台水利工程管养定额、标准和经费指引,让地方执行更有依据

珠海市已出台水闸堤防管理标准经费指引、水库的养护经费指导价,泵站的管养经费标准正在修编,已于2021年上半年出台,但市级经费标准力度尚显不够。

## 4 结语

经过珠海水利人的努力,珠海市小型水利工程的整体风貌有了比较显著的改善,珠海市将继续巩固“小水改”、水利工程划界确权、小型水库运行管理标准化、病险水库除险加固攻坚行动等工作成果,加强基层水管单位队伍建设,继续探索管养模式,建章立制,出台经费指导标准和管理考核细则等促进经费保障和管理工作的落实,进一步提升水利工程管养能力,凸显体制改革的魅力。

## 参考文献:

- [1] 耿爽,夏甜.广东省小型水利工程管理体制改革的进展与对策探讨[J].广东水利水电,2016(11):61-63.
- [2] 梁翔宇.小型农田水利建设管理工作的实践与思考[J].湖南水利水电,2012(04):59-61,76.
- [3] 李琪.税费改革后农村水利面临的问题及政策[J].中国农村水利水电,2005(02):4-6.
- [4] 孙继昌.加快推进小型水利工程管理体制改革的,确保工程安全运行和效益充分发挥[J].水利建设与管理,2013(06):1-4.
- [5] 柳长顺,张秋平.关于深化水利工程管理体制改革的几点思考[J].水利发展研究,2010,10(08):57-61.
- [6] 邱翔,邱云.加强小型水利工程管理 确保工程运行安全高效[J].水利发展研究,2015,15(03):60-62.
- [7] 徐炳伟,彭月平.江西省水利工程标准化管理实践及问题对策探讨[J].江西水利科技,2019(03):228-230.
- [8] 王文山.加强新疆水库工程信息化建设对策探讨[J].河南水利与南水北调,2019(04):78-79.
- [9] 姜坤,李广波.如何规范化地开展水利工程维修养护[J].城市建设理论研究(电子版),2019(05):174.
- [10] 郭千里.全国深化小型水利工程管理体制改革的典型地区交流材料[R].北京:水利部建设与管理司,2015.
- [11] 刘小勇,王冠军,王健宇.小型农田水利工程产权制度改革研究:进展情况及问题诊断[J].中国水利,2015(02):11-13.
- [12] 罗利环,廉柱.广西开展农业水价综合改革试点实践与探讨[J].广西水利水电,2019(02):99-102.