

基层水利工程管护配套保障条件完善的现实思考

加娜提·哈力要拉

额敏县水资源中心

DOI:10.32629/hwr.v10i7.7083

[摘要] 基层水利工程属于乡村水利系统的关键支撑,包含小型水库、灌排渠系、河道堤防、农村供水设施等,是保证农业生产、乡村生态、群众饮水安全的基本民生工程。目前我国基层水利工程建设体系逐步完善,但是管护配套保障体系建设滞后,存在资金保障不稳定、管护机制不健全、专业人才匮乏、智慧化管护水平不高等问题,造成一些工程运维低效、设施老化失修、效益衰减。基于此,本文以基层水利管理为研究对象,基于公共治理、公共产品供给等理论基础,对基层水利工程管护配套保障存在的问题及深层次原因进行分析,针对基层水利工程管护保障体系存在的问题给出具体的解决办法,为基层水利管理的规范化和可持续发展提供参考。

[关键词] 基层水利工程; 工程管护; 配套保障; 长效机制; 落地策略

中图分类号: TV5 **文献标识码:** A

Realistic thinking on the improvement of supporting conditions for the management and protection of grassroots water conservancy projects

Janati Ha Li wants to pull

Emin County Water Resources Center

[Abstract] Grassroots water conservancy projects are a key support for rural water conservancy systems, including small reservoirs, irrigation and drainage systems, river embankments, rural water supply facilities, etc. They are basic livelihood projects that ensure agricultural production, rural ecology, and public drinking water safety. At present, the construction system of grassroots water conservancy projects in China is gradually improving, but the construction of the supporting guarantee system for management and maintenance is lagging behind. There are problems such as unstable financial support, incomplete management and maintenance mechanisms, lack of professional talents, and low level of intelligent management and maintenance, which have led to inefficient operation and maintenance of some projects, aging and disrepair of facilities, and declining efficiency. This article takes grassroots water conservancy management as the research object, based on theoretical foundations such as public governance and public product supply, analyzes the problems and underlying reasons of the supporting guarantee of grassroots water conservancy engineering management and maintenance, and provides concrete solutions to the problems of the grassroots water conservancy engineering management and maintenance guarantee system, providing reference for the standardization and sustainable development of grassroots water conservancy management.

[Key words] grassroots water conservancy engineering; Engineering management and maintenance; Supporting guarantee; Long term mechanism; Landing strategy

引言

水利是农业的命脉、民生的基石,基层水利工程是水利体系的“最后一公里”,关系到粮食安全、乡村振兴、生态保护和城乡供水保障大计。近几年来,国家不断加大基层水利基础设施的建设投入,许多小型水利工程得以落地建成,有力地弥补了乡村水利设施存在的不足。但是基层水利领域“重建轻管、重投入、

轻运维”的问题长期存在,配套保障体系不健全、不完善的短板越来越明显。由于管护资金缺乏、责任不明、专业人员不足、监管缺失、数字化程度低等问题的存在,使得许多水利工程建成之后很难实现长久稳定的运行,设施损坏、渠道堵塞、功能失灵等现象时常发生,工程综合效益得不到充分发挥。立足新时代水利高质量发展的要求,完善基层水利工程管护配套保障条件,解决

基层水利工程管护落地难的问题,形成全生命周期管护体系,是夯实基层水利保障能力、推进乡村振兴、筑牢水安全防线的必然选择,有着十分重要的现实意义和实践价值。

1 基层水利工程管护配套保障的核心理论与基础价值

1.1 核心理论支撑

基层水利工程管护属于公共服务供给范畴,主要依靠公共产品理论、全生命周期管理理论、协同治理理论这三个基础理论。公共产品理论认为,基层小型水利工程具有典型的准公共产品的性质,既有公益性又有经营性,其管护服务不能完全由市场自主供给,必须建立以政府为主导、社会参与、市场补充的多元供给机制。全生命周期管理理论要求水利工程从工程建设阶段、竣工验收阶段、日常运维阶段、维修改造阶段直至报废退出阶段,都要进行全生命周期的闭环管理,不能存在重建轻运的碎片化管理模式^[1]。协同治理理论认为,基层水利管护牵涉到水利、财政、乡镇、村集体、用水主体等众多的主体,要冲破部门壁垒,理清权责范围,塑造起多方协作、各负其责的管护体系,给配套保障体系建设赋予理论支撑。

1.2 完善配套保障的基础价值

健全基层水利工程管理设施和管理保障体系,是激发水利工程活力、巩固民生保障的有效途径。从民生的角度来讲,完善的管护保障体系可以保证农村供水、农田灌溉工程的正常运转,解决群众饮水安全、农业生产抗旱排涝的主要民生问题,促进粮食稳产增产。就发展而言,形成规范长效的管护机制,能有效地提高水利工程使用寿命,避免重复建设、资金浪费,提高水利资金使用效益。从生态角度看,经常性的河道、堤防、水土保持工程的管护可以维持乡村水生态环境的稳定,防止水土流失、河道淤积等现象的发生。

2 基层水利工程管护配套保障条件现存突出问题

2.1 资金保障体系不完善,运维经费缺口突出

稳定的资金是基层水利工程常态化管护的根本保证,目前基层水利管护资金保障机制存在明显的不足,是导致基层水利管理无法落实的第一大问题。一方面财政保障刚性不足,大部分地区把大型水利工程的管护经费列入财政固定的预算,而对小型灌区、山坪塘、村级渠道等零散基层水利工程的管护经费没有做到全覆盖,经费拨付随意性大、标准低,不能满足日常巡查、设备保养、零星维修等基本支出的要求^[2]。另一方面,资金来源渠道单一,主要依靠财政专项拨款,社会资本参与积极性不高、进入门槛不健全,水费收缴不规范、标准较低,经营性收益不能弥补管护资金缺口。另外一些地方的涉农水利资金统筹整合力度不够,资金分散、使用碎片化、专款专用落实不到位,造成挤占、挪用管护经费现象时有发生,从而引发工程“小病拖、大病扛”、设施老化破损问题长期存在。

2.2 权责体系模糊,管护责任落实虚化

基层水利工程数量多、分布广、体量小,产权不清、权责不明,造成管理责任虚置、措施不到位。目前大多数新建的基层水

利工程竣工之后直接交由乡镇、村集体来管理,但是没有对产权归属、管护主体、责任清单和考核标准进行明确的划分,造成建设有人管而运维无人抓的局面。县级水利部门、乡镇政府、村委会、用水合作组织四者之间的权责交叉重叠、界限不清,当发生管护问题时互相推卸责任,造成管护盲区和监管真空。同时管护责任制流于形式,没有形成常态化的追责问责制度,工程的运行、隐患排查、应急处理等工作缺少硬性的约束,村级管护人员责任心不强,日常巡查不到位,隐患上报迟缓,造成小型水利工程故障频发、长期失管失修。

2.3 管护队伍建设滞后,专业能力严重不足

基层水利管理队伍缺乏、缺少专业的管理人才,是造成基层水利设施维修管理不到位的主要原因。从人员配备看,基层水利管理技术人员不足,乡镇水利管理技术人员大多兼职,还兼任其他基层工作,不能专职从事水利管理保护工作,村级水利管理人员多是村民兼职,没有固定的报酬保障,工作积极性不高。从人员构成上来说,管护队伍的年龄结构偏向老化,缺少专业的技术人员^[3],队伍梯队存在断层现象比较明显。就专业能力而言,大多数基层管护人员并没有接受过系统的水利运维、隐患排查、设备操作、应急处置等专业培训,只能完成简单的清洁、巡查工作,不能准确发现工程结构隐患、设备故障,更无法应对洪涝、干旱等突发水安全事件,智能化设备运维能力也无从谈起。

3 完善基层水利工程管护配套保障条件的现实性策略

3.1 构建多元稳定资金机制,筑牢管护经费保障根基

就基层水利管护资金缺乏、渠道狭窄、用途不规范而言,创建起“财政兜底,多种来源补充,严格监管”的长效资金保证体系,全方位弥补经费短板。第一,加强财政刚性保障,落实属地管理责任,将辖区内所有基层水利工程的日常维修养护经费、人员工资、设备更新费全部列入县级年度财政一般预算,单独设立小型水利管理专项基金,实行专款专用、专账核算、动态调整,重点对村级渠系、小型水库、农村饮水安全工程等薄弱环节给予支持^[4]。同时建立市级、县级、乡镇三级财政分担机制,按照工程规模、管护难易、辖区财力来确定各级财政的出资比例,杜绝基层财政独挑重担。其次,拓宽多元化融资渠道,规范农业水价综合改革,合理确定终端灌溉水价,完善水费收缴制度,用经营收入弥补管护资金;出台社会资本参与水利工程养护扶持政策,采取政府购买服务、特许经营、水利文旅融合、公益性岗位补贴等手段,吸引企业、合作社、社会组织投身水利工程养护工作。最后,规范资金的使用和统筹整合乡村振兴、涉农水利、生态治理等各种碎片化的资金,改善资金支出结构,创建资金使用公示制、审计监督制,定期开展管护资金专项检查,严惩挤占、挪用、浪费资金行为,保证每一分钱都用在工程管护上。

3.2 厘清多级权责边界,构建闭环责任落实体系

以产权明确、权责到人、闭环管理为总原则,理顺基层水利管护权责体系,彻底消除责任虚化的状况、推诿扯皮现象。一是对辖区内小型水库、灌排渠道、河道堤防、供水泵站等所有基

层水利工程进行全面摸排建档,依法完成产权界定和确权登记,明确工程的所有权、管理权、使用权,做到一工程一档案、一设施一主体,从根本上杜绝管护盲区。二是细化分级权责清单,对县级水利部门进行行业指导、技术支撑、监督考核、制度制定的职责予以具体说明,将乡镇政府的职责划分为辖区水利管护统筹部署、日常监管、隐患统筹整改、村级设施日常巡查、简易养护、群众宣传的职责,将村集体的职责划分为村级设施日常巡查、简易养护、群众宣传的职责,将用水合作组织的职责划分为灌区设施运维、水费收缴、用水调度的职责,各司其职^[5]、权责分明。三是建立完善的管护责任闭环机制,全面实行“河长+库长+管护员”网格化管理,把每一个水利设施都纳入到网格之中,确定网格内的责任人、管护责任、工作标准。

3.3 强化管护队伍建设,打造专业化基层运维力量

从基层管护人才不足出发,采取稳队伍、强培训、优激励、补人才的四维措施,形成专业化、稳定化、本土化的水利管护队伍。一是规范人员配备和工资发放,按照辖区水利工程的数量、分布区域、管理难易程度来合理确定专职管护人员的编制,优先招聘乡镇水利专职人员,建立村级水利管护公益性岗位并给予一定的补助,确保人员稳定。第二,创建常态化精准培训体系,由县级水利部门负责牵头,每年度组织一次基础培训和一次专项实操培训,培训周期为每月一次,季度一次,培训内容主要是设施日常养护、隐患排查识别、设备操作运维、防汛应急处置、智慧设备使用、水政法律法规等内容。同时创建师徒帮带、现场实训机制,安排技术骨干到基层手把手教,提高基层人员操作技能^[6]。完善人才引进培育和激励制度,制定基层水利人才扶持政策,以定向招聘、人才引进、挂职锻炼等形式,吸收水利专业年轻人才下沉到基层,建立管护人员等级评定、技能考核制度,对考核优秀、履职积极的人员实行物质奖励和职务提升,调动队伍工作积极性。

3.4 健全制度与智慧体系,实现精细化长效管护

针对制度短板和技术落后问题,依靠制度规范化的建设,监管常态化的实施,运维智慧化的推进,全面提高基层水利的现代化管护水平。一是健全标准化管护制度体系,县级水利部门根据基层实际情况,制订小型水利工程管护细则、日常巡查工作规范、设施维修养护流程、隐患排查整改制度等一系列规章制度,统一管护标准、作业流程、台账管理、整改要求,使基层管护工作有章可循、有据可依。建立工程全生命周期管理制度,包含工程建设移交、日常维护、维修改造、报废更新全过程,规范工程移交标准、运维频次、改造条件,从制度上杜绝重建设、轻管护

的问题。二是健全常态化的监督监管机制,创建起“日常巡查+专项督查+随机抽查+群众监督”的四合一的监督机制,管护人员每天开展常态化巡查,乡镇每月开展专项督查,县级每季度开展全覆盖抽查。设立群众举报渠道,设置有关设施损毁、违章用水、非法开采等各个方面的举报电话,接受群众对设施进行监督管理。三是推进管护智慧化升级,以大数据、物联网技术为依托,建立县域基层水利智慧管护平台,对小型水库、重点渠道、供水泵站加装水位、流量、安防、视频监测设备,达到数据实时采集、隐患自动预警、台账智能归档的目的。

4 结束语

基层水利工程管护是水利高质量发展的“最后一公里”,配套保障条件的好坏决定着水利工程的使用寿命和综合效益,关乎到粮食安全、民生保障、乡村生态振兴。目前基层水利管护存在的资金保障不足、权责不清、专业人才缺乏、制度技术落后等各方面的难题,是多年来逐步形成的深层次、系统性的难题,必须采取全方位、常态化的措施进行解决。只有立足基层实际,健全多元资金保障、明晰分级管护责任、培育专业运维队伍、创建制度智慧体系,才可能形成全方位、可落地、长周期的管护配套保障机制,从而根本改变基层水利重建设、轻管护的状况,推动基层水利工程从建成投入变为长效见效,不断夯实基层水安全保障根基,给乡村全面振兴、水利治理现代化赋予有力支撑。

[参考文献]

- [1]王姣.农田水利工程运行管护中存在的问题及改进措施[J].当代农机,2026,(7):85+87.
- [2]周巨宁.管护农田水利筑牢防汛防线[J].村委主任,2026,(12):155-157.
- [3]邓奎,余金鹏.深化基层水利建设管理改革的思路和措施的探讨[J].低碳世界,2026,16(6):107-109.
- [4]李泳.小型农田水利工程建设和管理问题、优化策略及运行保障研究[J].广东蚕业,2026,60(6):133-135.
- [5]胡天骄.基层农田水利工程建设现状与优化路径研究[J].农业科技创新,2026,(12):88-90.
- [6]周淑娟.山东青岛市基层农田水利工程全链条问题诊断与优化[J].农业工程技术,2026,46(5):46-47.

作者简介:

加娜提·哈力要拉(1979--),女,哈萨克族,新疆人,大专,职称:副高,研究方向:水利工程管理方向。