

第三章 灌溉管理体制机制

第一节 行政管理体制

根据《中华人民共和国水法》和《农田水利条例》规定，农田水利的管理和监督工作，在行政上是由各级政府的水行政主管部门负责，有关部门按照职责分工做好农田水利相关工作。从国务院到省（自治区、直辖市）、地（市、盟）、县（旗）水行政主管部门有水利部、省水利厅（局）、地（市）水利局、县水利局。根据2018年《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《国务院机构改革方案》，水利部在农田水利方面的职能是指导农村水利工作。“组织开展大中型灌排工程建设与改造；指导农村饮水安全工程建设管理工作，指导节水灌溉有关工作；协调牧区水利；指导农村水利改革创新和社会化服务体系建设；指导农村水能资源开发、小水电改造和水电农村电气化工作。”

水利部内设农村水利水电司。农村水利水电司负责“组织开展大中型灌排工程建设与改造，指导农村饮水安全工程建设管理工作，指导节水灌溉有关工作；组织拟定农村水能资源开发规划，指导水电农村电气化、农村水电增效扩容改造以及小水电代燃料等农村水能资源开发工作；指导农村水利社会化服务体系建设；承担协调牧区水利工作。”

各省（自治区、直辖市）、地（市、盟）、县（旗）水行政主管部门职能大多参照水利部职能确定，一般分别内设农村水利处、农村水利科、农村水利股等配套科室。

第二节 灌区管理体制

灌区管理《办法》建立了我国灌区管理体制的初步框架，随后出台的几个管理体制改革指导意见又不断充实、完善了灌区管理体制。

一、管理机构设置

根据《条例》和《办法》的有关规定，我国灌区工程管理实行专业化管理机构管理与受益农民群众组织管理相结合的方式。骨干工程由灌区管理单位管理，田间工程由农民群众组织管护。凡受益或影响范围在一县、一地（市）、一省（自治区、直辖市）之内的灌区，分别由县、地（市）、省（自治区、直辖市）负责管理。跨越两个行政区划的灌区，由上一级或由上级委托一个主要受益的行政单位负责管理。关系重大可提高一级管理。以灌溉为主的水库及其灌区，一般设统一的管理单位进行管理。水库及水库枢纽工程规模较大、影响重大或与灌区距离较远的，在上级主管机关统一领导下，分设管理单位进行管理

理。较小河流或同一河段上有多处用水关系密切的灌区，可以按河系或河段设立单位，统一管理。灌区范围内国家修建的小型水库、提水站、水电站以及渠道上的小型船闸等工程设施，均由灌区管理单位统一管理。

据第一次水利普查，全国灌溉面积在 2000 亩及以上灌区设置有灌区管理单位的有 2.23 万处。其中，隶属于省级管理的灌区 147 处，地市级管理的灌区 403 处，县级管理的灌区 8115 处，占 36.4%，乡镇管理的灌区 9300 处，占 41.7%；村级及其他管理的灌区 4335 处，占 19.4%。

二、管理机构类别和性质

根据《水利管理体制改革实施意见》（国办发〔2002〕45 号）文件改革精神，现有水管单位分三种类型：第一类是纯公益水管单位，是指承担防洪、排涝等水利工程管理运行维护任务的水管单位，定性为纯公益性一类事业单位。第二类是准公益性水管单位，是指既承担防洪、排涝等公益性任务，又有供水、灌溉、水力发电等经营性功能的水利工程管理运行维护任务的水管单位，不具备完全自收自支条件的，定性为准公益性二类事业单位，大中型灌区管理单位大多数定性为第二类准公益性事业单位。第三类是经营性水管单位，是指承担城市和工业供水、水力发电等为主的水利工程管理运行维护任务的水管单位，具备自收自支条件，定性为经营性企业单位。目前，全国灌区管理单位主要是由事业单位和集体单位管理，占灌区总数的 87.1%。据水利普查，全国 2000 亩以上的灌区管理单位共 2.23 万处，其中，由事业单位管理的灌区 1.26 万处，占灌区单位总数 56.5%，集体管理的灌区 6827 处，占 30.6%，由企业等其他类型单位管理的灌区 2865 处，占 12.9%。全国大中型灌区主要是由事业单位管理。大型灌区由事业单位管理的灌区 446 处，占大型灌区总数 97.8%，由企业和其他等管理的 10 处，仅占 2.2%；中型灌区由事业管理的灌区 5925 处，占中型灌区总数 81.2%，由集体管理的 609 处，占 8.5%，由企业和其他类型管理的中型灌区 759 处，占 10.3%。

三、灌区管理模式

根据《农田水利条例》和灌区管理体制改革要求：我国灌区管理采用灌区管理单位管理与受益农村集体经济组织、农民用水合作组织、农民等管理相结合的方式。管理单位和集体管理主要体现在灌区骨干工程和水量分配的管理方面。农民用水合作组织参与民主管理主要体现在村以下田间工程和农户用水管理方面。共有五种管理模式：一是大中型灌区，灌区骨干工程主要由专业化的灌溉管理局（处、所、服务中心）负责管理，田间工程主要由村集体、农民用水协会和农民用水合作组织管理。二是小型灌区，一般交由受益村集体、农民用水协会和农民用水合作组织或农户使用和管理。三是农民和其他社会力量投资建设的灌溉工程，由投资者或者其他委托的单位、个人负责管理。四是政府与社会力量共同投资建设的灌溉工程，按照合同约定确定管理维护者。五是农户自建自用或几户农户合作修建和使用的小型塘坝池窖、小水井和排灌机具则由农户自己管理。据水利普查，全国 2000 亩以上的灌区共有专管人员 24.1 万人，其中大型灌区专管人员 9.11 万人，平均每万亩专管人员 3.3 人。中型灌区专管人员 10.74

万人，平均每万亩专管人员 4.8 人。

四、基层水利服务体系

基层水利服务体系是指为基层水利工程建设、运行、维护和管理提供全方位服务的各种组织机构的有机整体。主要包括以乡镇或以小流域为单元的基层水利服务机构、农民用水户协会和农民用水合作组织、水利专业服务队、灌溉试验站等，共同承担农田水利工程建设、农业灌溉、农村供水、防汛抗旱、水土保持、农村水资源管理、水利科技推广，以及水事纠纷调处等方面的职责和技术服务。基层服务体系建设的主要作用：一是通过基层水利服务组织来解决农户分散经营的个体性与农田水利设施建设的公共性之间的矛盾；二是解决劳动力紧缺与农田水利建设管理任务繁重的矛盾。随着我国城市化和工业化进程加快，农业比较效益下降，农村青壮年劳动力大量外出务工，农村有知识、有能力承担农田水利建设与管理任务的人员越来越少，必须依靠农民用水合作组织和水利专业服务队提供日常运行、清淤、维修养护等服务；三是指导协调目前土地流转后种植大户和农村现代化企业规模化发展出现的新矛盾和问题；四是要从技术上支撑农村机械化、专业化、现代化发展要求。基层服务体系包括：基层水利服务机构（乡镇水利站）、水利抗旱服务专业队、农民用水户协会和农民用水合作组织、灌溉试验站等服务组织。

基层水利服务机构。一般是指乡镇水利站或小流域站，多以乡镇管理为主，县水利局提供业务指导；也有部分作为县水利局派出机构或接受县水利局和乡镇双重领导，实行以条为主、条块结合的管理体制。基层水利服务机构主要承担公益职能，主要职责是对辖区内的涉水事务进行指导、监督、管理和服务，是政府水行政职能在乡镇、村两级的延伸。包括负责辖区内的防汛抗旱、农田水利建设管理和水利科技推广工作；承担农村水利工程建设、管理与运行维护的技术指导等工作；组织指导农民用水合作组织建设与运行，调节水事纠纷；组织开展水法规宣传等。基层水利服务站人员编制一般按照专业、精干效能的原则以及管辖范围面积、水利设施数量、水利管理任务、农业人口数量等因素确定。基层水利服务机构的人员经费和公益性业务经费纳入县级财政预算。水费和相关的水规费中安排资金用于基层水利服务机构工作条件建设。结合农村水利项目建设，支持基层水利服务机构提升服务能力。据水利普查报告，全国共有基层水利站 2.7 万个，在岗人员 15.7 万人。其中，实行乡镇管理的占 47.2%；作为县水利局派出机构的占 38.6%；实行县乡“双重管理、以条为主”管理的占 12.4%；其他管理方式的占 1.8%。经费实行全额拨款的占 57.5%，差额拨款的占 15.4%，自收自支的占 17.5%，其他的占 9.6%。

水利专业服务队。水利专业服务队是提供基层水利服务的专业组织，是基层水利服务的技术支撑和重要依靠力量。专业化服务队在机构改革中多数定性为企业，通过政府购买服务，实行自负盈亏，企业化管理。各地在具体的实施中，根据不同的水情，建立相应的水利专业服务队，如打井抗旱服务队、防汛抗旱服务队和水利服务队等。基层水利专业服务队的主要职责一般包括防汛抗旱抢险服务、机井、水泵的管护维修工作，对突发性事故及时抢修，确保供水通畅；管理防汛抗旱抢险救灾物资，保证应急使用；建立健全突发事

件应急预案；制订防汛抗旱救援队应急演练计划并组织实施；负责到灾区进行防汛抗旱指导工作，帮助群众解决实际困难；开展多种经营，承建各种抗旱打井等工程；负责辖区范围内的旱情监测、抗旱应急、中长期抗旱减灾措施制定及实施等抗旱服务工作，确保抗旱减灾保收工作正常进行和高效运转；承担辖区内干旱乡村的人畜饮水、组织抗旱车辆运水救灾；发挥流动抗旱作用，提高抗旱设备检修、技术服务；出现严重旱情时，利用移动抽水泵在河道、沟渠、坑塘等水源处进行移动抽水灌溉；非抗旱期间，利用抗旱机具设备积极开展综合经营；组织开展抗旱新技术咨询、推广及应用等工作。据水利普查报告，全国共建成各级抗旱服务队 14064 支。其中，省级 15 支、市级 152 支、县级 2144 支、乡镇级 11753 支，人数达到 30 多万人，仓储面积 111 万 m^2 ，抗旱设备总价值约 54 亿元，最大抗旱浇地能力 449 万亩/日，应急送水能力 4 万吨/次，初步建成了以县级抗旱服务队为龙头，乡镇抗旱服务分队为依托，村级农民抗旱协会和抗旱专业户为基础的社会化抗旱服务网络。

农民用水合作组织管理。农民用水合作组织属于群众管理组织。包括村和村民小组的集体管理、农民用水户协会等。对于以村集体受益为主的支渠或斗渠灌溉工程管理，主要有两种管理形式。第一种由村集体管理。《灌区管理办法》规定，一般每村设一个管水的支斗渠长，村民小组设一个管水员，负责本村组的需水上报和放水入田工作，采取支斗渠承包、租赁等多种形式进行管理。目前，这种村集体管理体制还大部分存在。第二种体制是农民用水户协会。因为灌区管理办法出台时间较长，农民群众管理组织也在不断发展变化，特别是 1991 年国务院出台了《关于加强农业社会化服务体系建设的通知》（国发〔1991〕59 号）要求农业社会化服务的形式，要以乡村集体或合作经济组织为基础，以专业经济技术部门为依托，以农民自办服务为补充，形成多种经济成分、多渠道、多形式、多层次的服务体系。从 20 世纪 90 年代中后期开始，积极支持各地探索发展以农民用水户协会为主的农民用水合作组织。2005 年水利部、国家发改委、民政部联合出台《关于加强农民用水户协会建设的意见》（水农〔2005〕502 号）文件，《意见》要求积极培育农民用水合作组织，探索建立以各种形式农民用水合作组织为主的管理体制。农民用水户协会是经过民主协商、大多数用水户同意并组建的不以营利为目的的社会团体，是农民自己的组织。宗旨是互助合作、自主管理、自我服务。职责和任务是以服务协会内农户为己任，建设和管理好灌排设施，使其发挥最大效益，为当地农户提供公平、优质、高效灌排服务，与供水管理单位签订供用水合同，协调农户之间、农户与水管单位之间的用水矛盾，向用水户收取水费并按合同缴付供水单位。农民用水户协会由县级人民政府民政部门登记管理，水行政主管部门或乡镇水管部门业务指导。协会建章立制，对农户调查、登记，划分用水小组，召开用水户代表大会，制定供水管理、工程维护、水费收缴、财务管理等制度和办法，明确有关各方权利、责任、义务。协会所属工程的管理采取灵活多样的管理机制，包括协会集体管理、承包管理或委托个人管理等方式。协会定期公布水费标准、用水量、水费收入与支出等情况。据水利普查报告，全国 2000 亩以上灌区有农民用水户协会 2.77 万处，其中大型灌区 2.25 万处。用水户协会管理的田间灌溉工程面积 1.52 亿亩，占大型灌区灌溉面积的 27.5%，平均单个用水户协会管理灌溉面积为 0.55 万亩。

五、中国灌区协会

中国灌区协会是一个由全国大中型灌区、泵站工程相关事业和企业单位及灌排行业的专家学者自愿组织起来的全国性、行业性社会团体，是非营利的社会组织。它以服务政府、社会和会员为工作定位，在行业开展技术推广、培训、咨询、研究、交流、提高和协作”为宗旨，在党的路线、方针、政策指导下，推动全国灌区、泵站的建设与管理的科学化、标准化、规范化、现代化进程，促进全国灌区、泵站建设与管理工作的发

展。灌区协会正式成立于 1991 年 12 月 25 日（中华人民共和国民政部批准注册登记之日），灌区协会的登记管理机关是中华人民共和国民政部，党建领导机关是中央和国家机关工委，业务指导机关是水利部有关业务司局。中国灌区协会现有 425 个会员，组织机构包括：会长 1 名、副会长 14 名、秘书长 1 名；会员大会是协会的最高权力机构，每 5 年召开一次，负责制定和修改协会章程；理事会是会员大会的执行机构，对会员大会负责，理事人数 76 人；常务理事会从理事中选举产生，人数为 35 人，对理事会负责。协会的分支机构包括：灌区量测水分会、灌区信息化分会、微灌分会。分会是灌区协会的组成部分，不具有法人资格，在协会授权的范围内开展活动。

第三节 灌区经济保障机制

我国现行的灌排工程经济保障机制框架主要基于《关于建立农田水利建设新机制的意见》《中共中央、国务院关于加快水利改革发展的决定》《水利管理体制改革实施意见》《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》《灌区管理暂行办法》等文件，形成我国现行的灌溉排水工程管理经济保障机制。目前，灌区运行管理经济保障机制主要有以公共财政为主的多元化投入稳定增长机制、农业供水水价和非农业供水水价机制、灌区公益性人员经费保障机制和公益性灌排工程日常维修养护经费保障机制四种机制。

一、建立了以公共财政为主的多元化投入稳定增长机制

为了适应在农村税费改革中取消劳动积累工制度后的新形势和城乡统筹发展的新要求，国务院《关于建立农田水利新机制意见》明确提出要改革完善农田水利建设的政策体系、投入方式、组织形式，促进新时期农田水利建设健康发展。特别是提出要增加政府投入，逐步建立农田水利建设资金稳定增长的机制。中共中央、国务院《关于加快水利改革发展的决定》中提出建立健全以公共财政为主的多元化投入稳定增长机制；要求各地统一从土地出让收益中计提 10% 农田水利建设资金；金融系统也出台了金融支持农田水利改革发展服务意见，允许农民专业合作社、农业产业化龙头企业，种养殖大户等作为小型农田水利资金承贷主体，加大对农田水利基本建设的金融支持；提出要积极吸引社会资金特别是受益农民投工投劳参与农田水利建设等新投入机制。

二、制定了农业水价形成和计收管理机制

我国是一个水资源短缺的农业大国，2019 年年底农田有效灌溉面积达到 10 亿多亩，

居世界第一位。建立农田水利良性运行机制,夯实国家粮食安全的水利基础,保证量大面广的农田水利工程正常发挥效益,制定科学合理的水价制度是保障。

《灌区管理暂行办法》规定水费是灌区管理经费的主要来源。各灌区应根据国家的相关规定,积极组织水费收入,有习惯收水利粮的地区,也可以收水利粮,并应利用灌区的水土资源,因地制宜开展多种经营,努力增加收入,实现管理经费自给并有余,要不断增加积累,为改善灌区工程,扩大灌溉效益做出贡献。灌区水费,推行计量收费,超用加价的办法,用经济手段促进渠系工程的维修改善和节约用水。所有用水单位都应按照规定交纳水费,不得拖欠,无故拒交或拖欠水费催交无效者,管理单位有权停止供水。灌区管理单位有经营的自主权。

2003年《水利工程供水价格管理办法》和2018年修订后的《政府制定价格成本监审办法》要求,农业水价按照补偿成本、合理收益、节约用水、公平负担的原则核定。规定农业水价水平只包括运行维护成本,不计提折旧和利润。对灌区农业用水和非农业用水要区别对待,分类定价。非农业用水价格在补偿成本、费用、计提折旧和合理利润的基础上确定。水价要根据水资源状况、供水成本及市场供求变化适时调整,分步到位。同时要求强化计收管理,改进农业用水计量设施和方法,逐步推广按用水量计量(按方收费)。积极培育农民用水合作组织,改进收费办法,减少收费环节,提高缴费率。严格禁止乡村两级在代收水费中任意加码和截留。

《国务院办公厅关于推进农业水价综合改革的意见》(国办发〔2016〕2号)要求用10年左右时间,建立健全合理反映供水成本、有利于节水和农田水利体制机制创新、与投融资体制相适应的农业水价形成机制。农业用水价格总体达到运行维护成本水平,农业用水总量控制和定额管理普遍实行,可持续的精准补贴和节水奖励机制基本建立。

根据水利部2019年水利工程供水价格调查:全国灌区农业供水水价达不到运行维护成本,平均水价为0.14元/ m^3 ,非农业供水平均水价为0.61元/ m^3 ,非农业供水水价是农业供水水价的4.4倍。农业水价最高的省为0.41元/ m^3 ,最低的为0.021元/ m^3 。非农业水价最高的省为3.15元/ m^3 ,最低的为0.028元/ m^3 。从全国范围来看,我国北方地区农业水价普遍高于南方地区。从水费收取保障运行情况来看,我国大型灌区收取水费可保障运行费用的比例为33.2%。中型灌区可保障运行费用的比例为26.4%。小型灌区可保障运行费用的比例为20.7%。调查的结果表明:完全靠农业水费来保障灌区运行维护有很大的困难,部分灌区有非农业供水水费收入的情况相对好一些,可实现以工补农;完全依靠农业水费支撑灌区运行维护的非常困难,必须要有其他保障机制支撑。

三、灌区公益人员经费保障机制

根据《水利工程管理体制改革实施意见》精神,灌区水管单位的类别和性质不同,采取不同的财政扶持政策。以防洪、排涝为主的纯公益性水管单位,其编制内的在职人员经费、离退休人员经费、公用经费等基本支出,由同级财政负担,保障防洪、排涝工程的正常运行。灌区有防洪、排涝任务,又有农业灌溉供水任务的准公益性水管单位,根据承担的公益性任务大小,同级财政核定后给予部分经费补助。灌区管理体制改革中有70%的

管理单位进入财政补助体系。

据调查，有 2.9 万个基层水利服务站、7.8 万个农民用水合作组织、6000 多水利专业化服务队得到财政资金不同程度的扶持和补助。截至 2018 年年底水利工程管理体制改革，实行管养分离的水管单位 9563 个，占水管单位总数的 79.1%；国有水管单位落实公益性人员基本支出 177.7 亿元，占应落实人员比例的 94.9%。其中，大中型灌区、泵站等管理单位公益性人员基本支出落实比例为 84%，低于全国水管单位经费落实水平。

四、公益性排灌工程日常维修养护经费保障机制

纯公益性事业单位的工程日常维修养护经费和准公益性事业单位的公益性部分的工程日常维修养护经费在财政补助的水利工程维修养护岁修资金中列支，工程更新改造费用纳入基本建设投资计划，由计划部门在非经营性资金中安排。由于灌排工程的管理单位大多为纯公益性和准公益性性质，因此公益性工程日常维修养护经费保障机制对保障工程的可持续性运行十分重要。水利工程日常维修养护经费数额，由财政部门会同水行政主管部门依据《水利工程维修养护定额标准》和《农田水利工程维修养护定额标准》确定。据调查，截至 2018 年年底全国国有水管单位落实公益性工程维修养护经费 123.7 亿元，占应落实的 79.9%。其中，大型灌区、泵站等单位公益性工程维修养护经费落实仅 35%，灌区也反映工程维修养护经费严重不足。总体看来，我国水管体制改革中人员经费的落实普遍要好于维修养护经费的落实情况，省级管理单位落实好于地市级，地市级管理单位好于县级管理单位工程。东部地区经费落实好于中、西部地区。

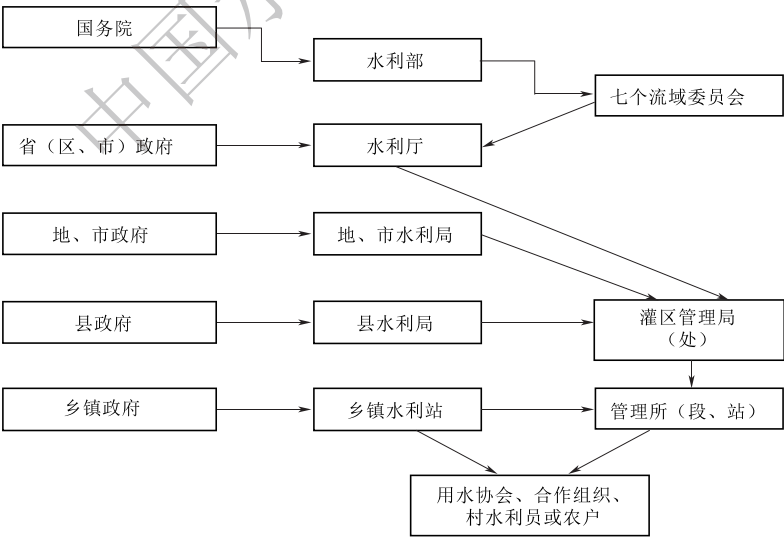


图 3-1 灌溉管理组织示意图