

全国人大常委会加强跟踪监督

“把脉”农田水利建设

本报记者 毛 磊

增强人大

监督实效

汪铁民

跟踪监督是这些年全国人大常委会推动解决重点难点问题的好办法。这是因为,人大确定的重点监督事项,都是一些事关全局而又长期得不到解决的问题,这就需要人大抓住这些重点难点问题,综合运用听取审议专项工作报告、开展执法检查等多种方式,深入开展跟踪监督,督促有关方面抓紧整改,力争取得实实在在的效果。

如何增强实效性,一直是人大监督工作面临的一个重大问题。人大监督,就其本意而言,是为了监督“一府两院”解决工作中存在的问题。所以,不能解决实际问题,能解决多少实际问题,是衡量人大监督实效的一个重要标准。为此,全国人大常委会吴邦国委员长曾指出,“人大监督工作容易搞虚,不容易做实。增强实效是做好人大监督工作的关键。从这些年的经验来看,要增强人大监督工作实效,很重要的一条,是要围绕中心、突出重点、一抓到底。”在今年作全国人大常委会工作报告时,吴邦国又指出,为增强人大监督工作的针对性和实效性,我们要着重加强两方面的工作:一是加强调查研究,深入了解实际,抓住主要矛盾和矛盾的主要方面,提出好的意见和建议。二是综合运用多种监督形式,加强跟踪监督,抓住代表普遍关注的重点难点问题,推动有关方面切实改进工作,建立健全解决重点难点问题的长效机制。因此,可以得出这样的结论:抓住重点问题,加强跟踪监督,是增强人大监督实效的一个有效途径。

最近一些年,全国人大常委会紧紧围绕党和国家的工作,抓住人民群众反映强烈的一些重点难点问题,综合运用各种监督手段,加强跟踪监督,取得了明显的实效。例如,前些年通过人大监督推动解决的拖欠出口退税、拖欠农民工工资和政法机关超期羁押等问题,都是经过全国人大常委会几年的跟踪监督检查,最后取得了满意的结果。

实践证明,跟踪监督是最高国家权力机关顺应时代要求而作的新的探索。它通过合理地配置监督资源,实现了人大监督效能的最大化;它使人大监督工作完成了一次重要的跨越;它对于提高监督工作水平、加大监督工作力度,发挥了重要的作用。

针对今年中央政府重大公共投资项目而确定的四个专题调研,全国人大常委会还将继续采取跟踪监督的方式。在我国经济发展面临严峻挑战之际,人大监督此番出手,必定会给我们带来佳肴。

专题调研
监督的有效形式

裴智勇

农田水利建设调研、技术改造和科技创新调研……日前,全国人大常委会紧锣密鼓地开展系列专题调研。面对国际金融危机,分专题调研今年政府重大公共投资的主要方向和实施情况,是全国人大常委会围绕中心、服务大局的体现。专题调研,这种监督形式,有的放矢,针对性强,使权力机关的监督更有实效。

没有调查,就没有发言权。全国人大及其常委会是最高国家权力机关,对“一府两院”的工作实施监督。人大代表,代表人民。只有贴近生活,深入实际,全国人大及其常委会才能准确把握社情民意,才能更好地代表人民行使监督职能。只有深入田间地头、车间厂房,了解实际情况,才能抓住主要矛盾,提出的意见和建议才更有针对性、合理性和建设性。

专题调研贵在“专”,围绕中心,主题明确。面对席卷全球的金融危机,国家启动了4万亿的经济刺激方案。4万亿投下去,效果如何?全国人民都很关注。全国人大常委会监督工作计划听取和审议国务院关于今年政府重大公共投资及其实施情况的报告,符合中央的决策,回应了社会的关切。在审计报告前开展专题调研,有助于把审议落到实处,推动中央重大决策部署的贯彻落实。

相比社会监督、群众监督、舆论监督,全国人大及其常委会的监督工作更具权威性、有效性。在执法检查、审议工作报告之外,科学开展专题调研,是坚持和完善人大代表制度的好途径。



全国人大常委会进行农田水利建设专题调研。

李小健摄



重庆市荣昌县农民积极修建农田水利工程。 朱芸摄(资料照片)

【背景】新中国成立后,党中央、国务院一直高度重视农田水利建设,经过几十年的努力,我国共建成大中型灌区、泵站、机井、塘坝等各类农田水利工程2000多万处,形成了较为完善的农田水利体系。

改革开放以来,党中央、国务院不断加大投入力度,加快建设步伐,累计完成投资9545亿元,是改革开放前的17倍,其中中央投资4238亿元,是改革开放前的16倍。

中央和地方财政的大力投入,使得我国农田水利建设呈现出一个较好的局面。截至2008年底,全国耕地面积18.26亿亩,农田灌溉面积8.77亿亩。灌溉面积生产了全国75%的粮食和90%以上的经济作物,且产量相对稳定。

6月2日至6月12日,全国人大常委会专题调研组在内蒙古、吉林两地对农田水利建设情况进行了实地调研。

调研组分别召开了省(区)、市(盟)、县级座谈会,深入基层、深入实际,在通辽市、开鲁县、松原市实地考察了高产饲草料节水灌溉生产基地、红干椒膜下滴灌基地、哈达山水利枢纽工程和红旗灌区等项目,走访了基层干部、水管技术人员、用水户协会成员,广泛听取意见。

【背景】随着工业化、城镇化进程加快,人口增长、耕地减少和水资源紧缺的趋势不可避免。因此,要提高农业综合生产能力,提高单位面积产量,保证国家粮食安全,就必须加强农田水利建设,特别是要解决末级渠系的建设和维修问题。

据水利部统计,全国大型灌区40%的水利设施、中小灌区50%的水利设施需要维修。目前全国耕地质量总体偏低,全年农业灌溉用水约为3600亿立方米,每年农业生产缺水约300亿立方米。而造成缺水的原因之一就是农田水利工程老化失修,难以发挥功效。这是一个长期困扰农业生产的问题。

6月1日至6月10日,全国人大常委会专题调研组在河南、河北两地对农田水利建设情况等进行了实地调研。

调研期间,调研组先后听取两省政府,以及7个地级市和12个县市政府及其有关部门关于开展农田水利建设情况的汇报。从城市到乡村,从平原到山区,从农户到企业,调研组在短短的十天时间里,行程2000多公里,紧紧围绕常委会专题调研确定的四项重点内容,开展调研活动。实地考察

【背景】不少地方都存在重争取投资和项目建设、轻已成工程管理的问题。一些地方反映,“在建工程有项目有资金热火朝天,已成工程无人问、无人管、管不了”的现象依然存在。

一些地方推广用水户参与式管理。鼓励和扶持成立农民用水户协会,通过协会调动广大农户在工程建设、使用维修、水费计收等方面的积极性,改善了水管单位与用水户之间的关系,提高了水费的实收率,有效解决了斗渠以下渠道的管护问题。目前,四川省已组建协会2657个,管理灌溉面积829.3万亩。陕西省已组建灌区农民用水协会418个,自主管理斗渠2702条。

调研组在调研中发现各地农田水利建设与管理的机制尚未完全建立。改革开放以来,家庭分散经营替代了原有的集体统一经营,农村的管理体制和经营机制发生了深刻的变化。面对新的体制和机制,对过去已建成的小型农田水利工程如何管理和使用,对国家、集体和受益农户三者之间责任和权利的划分等,都没有新的明确的具体规定,导致出现农田水利工程建、管、用相脱节,管理维护主体

②
长期投入
长远见效

③
工程老化失修
困扰农业生产

④
理顺体制机制
形成良性运转

水户协会成员,广泛听取意见。

带队的全国人大常委会副委员长严隽琪认为,从调研的情况看,农田水利建设的欠账还很多,公共财政必须积极解决农田水利建设投入问题,这是一个长期的任务,也是一个紧迫的任务。中央财政要依照国家增产1000亿斤粮食生产能力规划整合投资,增加小型农田水利工程建设补助专项资金,推进大中型灌区田间工程和小农水利节水改造,制定边疆少数民族地区和经济欠发达地区农田水利发展的优惠政策。

③

工程老化失修
困扰农业生产

了引黄灌区、红旗渠、生态水网、节水灌溉、村镇供水、水土保持等农田水利工程项目,与水利工程单位的负责人、农民群众等进行了交流和座谈。调研组通过听取汇报、召开座谈会、实地调研、现场察看等多种形式,比较全面地了解了有关情况。

带队的全国人大常委会副委员长司马义·铁力瓦尔地在调研中强调,农田水利工程老化失修是一个长期困扰农业生产的问题,因此,要提高农业综合

④

理顺体制机制
形成良性运转

缺位等诸多问题。

适应新形势、新体制的农田水利基础设施建设与管理的体制没有建立,更没有形成良性运行的机制。近年来,中央推行的农田水利工程施工专管与群管相结合模式远未得到大力推广,专管方面“两费”落实到位,群管方面农民用水组织建设严重滞后。

我国农户规模小、粮食价格低、浇地成本不断

惠政策。

参加河南、河北调研的全国人大农业与农村委员会副主任委员索丽生说,我国是一个发展中的农业大国,人多地少,水资源短缺,降水时空分布不均,水土资源不匹配。“然而,我国却能够以占世界6%的淡水资源、9%的耕地,解决占世界21%人口的粮食问题。由这组数字也可以看出,农田水利建设在我国农业、农村和经济社会发展中具有多么重要的作用。”

虽然成绩显著,但索丽生觉得依然有两个“悬而未决”的问题困扰着我们的国家。“一个是农村人口安全饮水的问题。目前我国还有许多农村人口的安全饮水问题得不到保障。另外一个是大中型灌区续建节水配套工程。国家正在开展这个工程,但从目前看,节水配套并不完善,没有建成连续渠系,灌溉渗漏问题还存在。灌溉渠系渠道利用率低,一半以上的水在输送过程中流失掉了。因此,节水的概念应该充分落实在农田水利建设中。”

他认为,解决好这两个问题的基础是要有一个持之以恒的观念。他说,水利其实是一项长期投入、长远见效的工程,不仅需要国家和地方财政加大投入,更需要的是投入的连续性、长效型和制度化。

生产能力,提高单位面积产量,保证国家粮食安全,就必须加强农田水利建设,特别是要解决好末级渠系的建设、管理、使用和维护等问题。

司马义·铁力瓦尔地指出,建设中国特色的现代农业,确保国家粮食安全和主要农产品有效供给,尤其要加强农田水利建设。“今年粮食主产区的大旱,既表明了农田水利建设的薄弱,又凸显了农田水利建设的重要。因此,这就要求各地要把农田水利建设摆在现代农业建设的重要位置,制定有力的政策和措施,着力加强水利基础设施建设。”

他说,从专题调研的情况看,投入不足是制约农田水利建设的重要因素。因此,要把农田水利建设纳入中央、地方财政预算和基本建设范畴,对农民兴修小型水利设施给予补助,支持和鼓励社会资金投入农田水利建设。要紧紧围绕增强粮食综合生产能力,在粮食主产区大力实施灌区建设、骨干河道治理、低洼易涝地治理和水库建设,确保国家粮食安全和主要农产品有效供给。同时还应该把发展节水灌溉作为农田水利建设的重要内容,专业队伍管护,要完善管护机制、强化激励机制;田间以下农田水利的管理、使用和维护应主要依靠农民群众,形成以农民自愿出资出劳为主体的农田水利建设管护新模式。要按照自愿和民主的原则,鼓励和引导农民自愿组织起来,互助合作,承担直接受益的农田水利工程的管理和维护责任,调动农民管护的积极性。要大力发展各类农民用水协会等合作组织,积极探索农田水利民主管理的新机制。

增加,农民投资农田水利建设的积极性不高,维护农田水利设施赖以发展的农业水费收取难度较大,当地政府发展农田水利的积极性不高等因素,严重制约着农田水利的可持续发展,农田水利基础设施的改善和发展面临严峻挑战。

对此,王云龙主任委员提出,应继续加大农田水利基本建设的投入,要加大中央和各级政府投入的力度,要形成多元化的投资格局。要加快建立和培育适应农村市场经济体制运行的农田水利管理的新体制、新机制,建立农田水利建设投入稳定增长的保障机制。对田间以上农田水利工程的建设管理与工程管护要纳入财政预算,由专业队伍管护,要完善管护机制、强化激励机制;田间以下农田水利的管理、使用和维护应主要依靠农民群众,形成以农民自愿出资出劳为主体的农田水利建设管护新模式。要按照自愿和民主的原则,鼓励和引导农民自愿组织起来,互助合作,承担直接受益的农田水利工程的管理和维护责任,调动农民管护的积极性。要大力发展各类农民用水协会等合作组织,积极探索农田水利民主管理的新机制。