

新疆基层水利服务体系改革试点县调研分析与优化路径研究

张新丽

新疆维吾尔自治区水利运行调度中心, 中国·新疆 乌鲁木齐 830000

摘要: 为深入贯彻自治区关于健全基层水利服务体系的决策部署, 切实打通水利服务“最后一公里”, 本文以2026年新疆14个地州22个试点县市专项调研为基础, 围绕机构运行、人员配备、斗渠管护、水费收缴、智慧平台建设五大重点开展系统分析。研究表明, 当前试点地区在三级水利服务体系衔接、专业队伍建设、斗渠产权与运维保障、计量设施覆盖、水费规范管理及信息化支撑等方面仍存在突出短板。立足新疆区情水情与试点实际, 提出系统化、可操作、可推广的改革实施路径, 为全区基层水利服务体系提质增效、水资源集约高效利用、保障粮食安全与全面推进乡村振兴提供实证支撑与决策参考。

关键词: 基层水利服务体系; 改革试点; 调研分析; 新疆; 水资源管理; 斗渠管护

Research on Survey Analysis and Optimization Pathways for the Pilot County Reform of the Grassroots Water Conservancy Service System in Xinjiang

Zhang Xinli

Xinjiang Uygur Autonomous Region Water Resources Operation and Dispatching Center, China Xinjiang Urumqi 830000

Abstract: To thoroughly implement the autonomous region's decisions and arrangements for improving the grassroots water conservancy service system and effectively bridge the "last mile" of water conservancy services, this study is based on a special survey of 22 pilot counties and cities across 14 prefectures in Xinjiang in 2026. It conducts a systematic analysis focusing on five key areas: institutional operation, personnel allocation, canal maintenance, water fee collection, and the development of smart platforms. The research reveals that the pilot regions still face significant shortcomings in the coordination of the three-tier water conservancy service system, professional team building, canal ownership and operation safeguards, metering facility coverage, standardized water fee management, and information technology support. Based on Xinjiang's regional conditions, water resources, and the actual situation of the pilot areas, this study proposes systematic, actionable, and scalable reform implementation pathways. These findings provide empirical support and decision-making references for enhancing the efficiency of the grassroots water conservancy service system, promoting the intensive and efficient utilization of water resources, ensuring food security, and advancing rural revitalization comprehensively across the region.

Keywords: Grassroots water conservancy service system; Reform pilot; Research and analysis; Xinjiang; Water resource management; Ditch maintenance

0 引言

新疆地处西北干旱半干旱区, 水资源总量不足、时空分布不均, 农业用水占比高, 是典型的灌溉农业区, 基层水利服务能力直接关系到国家粮食安全、生态安全、农民增收致富和乡村全面振兴大局。长期以来, 我区县、乡、村三级水利服务体系存在机构设置不顺、权责边界不清、人员队伍不稳、经费保障不足、工程管护缺位等问题, 斗渠及末级渠系管护薄弱、供水服务不精准、水费计收不规范等“最后一公里”堵点难点突出, 严重制约水资源集中统一管理和节约集约高效利用水平提升。

2025年6月, 自治区党委办公厅、人民政府办公厅印发《关于进一步健全基层水利服务体系的指导意见》; 2025年7月, 自治区水利厅、党委编办、发改委、财政厅、人社厅、农业农村厅六部门联合印发配套实施方案, 构建起“1+6”改革政策体系, 明确到2026年初步构建符合新疆区情水情的基层水利服务体系, 到2029年全面完成改革任务。为扎实推进试点培育、精准破解现实难题, 2026年1-3月, 自治区组织专项调研组赴新疆14个地州26个县市开展实地调研, 最终确定22个县市作为改革试点, 为全区改革推进提供可复制、可推广的经验模式。

本文基于此次专项调研成果,全面梳理试点县市改革现状、突出问题与深层原因,具有重要理论与实践意义,形成务实管用的研究成果,为新疆基层水利服务体系改革走深走实提供理论遵循与实践指引。

1 基层水利服务体系改革概念解析

基层水利服务体系改革,是自治区立足水资源管理体制深化改革全局,聚焦水利服务“最后一公里”突出问题,对县、乡、村三级水利服务机构、职能、人员、工程、机制、保障进行系统性重塑的综合性改革。其核心是构建权责明确、管理科学、运行高效、全面覆盖的基层水利服务网络,实现从水源到田间全过程、全链条、精准化服务管理。

改革的核心内涵主要体现在五个方面:一是体系重构,理顺县级统筹、乡级服务、村级自治职能定位,规范农民用水合作组织,引导企业参与市场化服务,形成多方协同、高效联动的组织体系。二是工程强管,以斗渠为重点,推进产权明晰、确权划界、防渗改造、计量全覆盖,落实管护主体与经费,破解末级渠系“无人管、无钱修、运行差”难题。三是机制创新,完善农业水价形成、水费计收使用、水权流转交易、工程维修养护经费保障机制,实现“以水养水、良性运行”。四是能力提升,建强专业化基层水利人才队伍,推进智慧水利与信息化平台建设,提升精准调度、精准计量、精准服务能力。五是目标导向,确保水供到哪里、水利服务就跟进到哪里,每一处水利设施、每公里渠道都有责任主体运行管理和维修养护,持续提升水资源集中统一管理和节约集约高效利用水平。

2 新疆开展基层水利服务体系改革的重要性

2.1 保障国家粮食安全和重要农产品供给的必然要求

新疆是国家重要粮食生产基地和特色农产品优势区,农业高度依赖灌溉供水。健全基层水利服务体系,能够稳定供水秩序、优化用水结构、优先保障粮食作物、永久基本农田和高标准农田用水需求,从水源保障端筑牢粮食安全水利根基。

2.2 破解水利服务“最后一公里”瓶颈的现实需要

长期以来,我区骨干工程管护相对规范,但斗渠、农渠、毛渠、首部、泵站等末级渠系设施薄弱、产权不清、管护缺位、渗漏严重、计量缺失,成为制约供水效率的关键堵点。推进改革,就是聚焦末端短板,实现设施有人管、经费有保障、运行可持续、服务到田间。

2.3 提升水资源集约安全利用水平的战略举措

新疆水资源供需矛盾突出,严格水资源管控、提升利用效率是长期任务。基层水利服务体系改革有利于强化地

表水、地下水、水库水统一调度与精细化管理,落实用水总量控制,推广节水技术,促进水资源可持续利用。

2.4 夯实乡村振兴和基层治理能力的重要支撑

完善基层水利公共服务,能够持续改善农业生产条件、减轻农民不合理用水负担、提升群众满意度。同时,规范村级用水组织运行,有利于健全基层自治机制,提升乡村治理水平,助力乡村全面振兴。

2.5 落实自治区重大改革部署的具体实践

健全基层水利服务体系是自治区深化水资源管理体制改革的重点任务,是推进中国式现代化新疆实践的具体举措,事关水利高质量发展全局,事关经济社会可持续发展大局。

3 本次基层水利服务体系改革试点县市调研重点

本次调研覆盖全疆14个地州26个县市,最终确定22个县市为改革试点。调研坚持问题导向、目标导向、结果导向,采取座谈交流、实地查勘、查阅台账、走访用户等方式,重点围绕五大核心内容全面摸清底数、找准问题、评估潜力。

3.1 县乡村三级水利服务机构建设及职能发挥

重点核查县级水利服务部门统筹职能落实、乡级水利服务机构运行、村级农民用水合作组织建设覆盖情况。重点查看机构设置是否顺畅、乡级水利岗位是否固定、三级职责是否清晰、责任传导是否断档、事企是否分开、运行是否高效。

3.2 基层水利服务人员配备与队伍建设

重点核查人员编制落实、在岗数量、年龄结构、专业技术人员占比、聘用人员与季节工使用情况。重点分析队伍是否老化、专业力量是否薄弱、人均管护面积是否超标、人才引留是否困难、培训激励是否到位。

3.3 斗渠运行管理与设施建设情况

作为改革核心抓手,重点核查斗渠产权归属、清产核资与确权划界进度、防渗改造达标率、出口计量设施覆盖率、运维经费来源渠道。对照试点标准,重点查找产权不清、设施薄弱、计量不足、经费悬空等突出问题。

3.4 水费收缴与使用管理情况

本次调研重点核查四大核心内容,即年度水费实际收缴比例、各类收缴渠道运行情况、用户欠费的主要成因,以及末级渠系维护费的征收标准、使用流向与全过程监管落实情况。同时,重点核查水费资金是否严格执行专款专用要求、投入工程维修养护的资金占比是否达到规定标准、

资金闭环管理体系是否健全完善,以及财政投入与水费保障的双重支撑是否落实到位。

3.5 水费计收智慧平台建设与应用推广

重点调研信息化平台的建设推进进度、功能模块的完善程度,以及跨部门、跨区域的数据联通实效。重点评估平台是否实现地表水、地下水管控,水量核算、水费计收、工程管护、应急调度等各项工作的“一屏统揽”,是否具备精准计量、智能核算、在线缴费、动态监管的全流程能力,切实发挥信息化对水费管理的支撑作用。

通过本次专项调研,全面摸清了试点县(市)水利服务体系改革的推进现状、阶段性工作成效、创新实践做法以及当前存在的突出问题,精准评估了各试点地区的培育潜力,为科学制定改革实施方案、提炼可推广的经验做法、推动全区基层水利服务体系高质量发展,提供了坚实的数据支撑和实践依据。

4 新疆基层水利服务体系改革的具体实施路径

结合调研发现的机构衔接不畅、队伍老化薄弱、斗渠管护缺位、水费管理不规范、信息化支撑不足等突出问题,立足新疆实际,提出六大实施路径,推动改革落地见效、长效运行。

4.1 健全组织体系,理顺三级联动运行机制

(1) 严格落实县级统筹协调、乡级服务落实、村级自主管理的职能定位,科学制定县、乡、村三级水利工作权责清单,明确各级管护边界,有效消除职能交叉重叠与责任空白地带,确保各项工作有序推进。

(2) 规范乡级水利岗位设置标准,确保岗位人员专职专用、相对稳定,进一步强化乡级农业发展服务中心的水利服务职能,打通政策传导、责任落实的“中梗阻”,提升基层水利工作执行力。

(3) 全面推进村级农民用水合作组织规范化、标准化建设,实现所有行政村全覆盖,坚决取消乡级层面冗余的协会层级,精简运行成本,提升组织执行效率,夯实村级水利管理基础。

(4) 坚持事企分开、管办分离原则,积极支持通过政府购买服务、委托经营等多元化方式,引入市场化主体参与供水服务与水利工程运维工作,构建“政府监管、市场运作、多元共治”的基层水利管理格局。

4.2 建强人才队伍,提升专业服务保障能力

(1) 结合水利工程管理规模与灌溉面积大小,科学核定基层水利人员配备数量,对艰苦边远地区适当放宽学历、年龄准入限制,优先录用本地户籍人员,提升队伍的稳定

性和本土化水平。

(2) 着力优化基层水利队伍年龄结构,加大年轻干部的招录、培养与储备力度,逐步缓解并解决队伍老龄化问题,注入新鲜血液,增强队伍活力。

(3) 提高基层水利专业技术人员占比,常态化开展业务培训、岗位实训、技能比武等活动,每年组织专项业务培训不少于1次,全面提升从业人员的专业技能和业务素养。

(4) 不断完善职称评聘、考核激励机制,强化基层岗位政策倾斜,健全干部交流挂职、轮岗锻炼机制,切实增强基层水利岗位的吸引力,稳定基层水利人才队伍。

4.3 攻坚斗渠改革,夯实末级渠系管护基础

(1) 明确时限要求,完成斗渠资产清查、确权划界工作,将斗渠产权统一移交水利部门管理,明确管护主体、细化管护责任,确保斗渠管护工作落地到人、责任到人。

(2) 加快推进斗渠防渗改造工程,确保斗渠防渗率达到试点建设既定标准,有效降低输水过程中的渗漏损失,提升水资源利用效率和输水效率。

(3) 全面推进斗渠出口计量设施安装建设,实现斗渠计量全覆盖,为精准配水、精准计价、精准调度提供坚实的硬件支撑,保障水费计收的科学性、合理性。

(4) 将斗渠运维成本统一纳入干渠、支渠成本水价测算体系,建立稳定的经费保障渠道,从制度层面破解末级渠系“无钱管护、难以管护”的突出难题。

4.4 规范水费管理,深化农业水价综合改革

(1) 全面推行终端水价制度,规范末级渠系水价标准,对具备条件的区域,严格实行按方计费;对暂不具备按方计费条件的区域,实行计量点按方收费、终端按亩分摊的计费方式,确保水费计收规范合理。

(2) 强化水费收缴管理,着力提升水费收缴率,加强水商品意识宣传引导,健全欠费追缴机制,明确追缴流程和责任,保障水利工程运维资金正常周转,支撑基层水利工作有序开展。

(3) 严格加强末级渠系维护费监管,明确维护费用于工程维修养护的支出比例不低于60%,实行专账管理、专款专用、全程监督,确保资金使用合规、高效,切实发挥维护费的保障作用。

(4) 推进水权细化分解工作,将水权逐步分解到村、到用水组织、到户,积极鼓励节水量交易与政府回购行为,建立健全节水激励导向机制,引导群众主动节水、科学节水。

4.5 强化数字赋能，建设一体化智慧水利平台

(1) 统筹推进全区标准化水费计收智慧管理平台建设，整合各类水利管理数据资源，实现水量管控、水费计收、工程运维、调度管理、应急处置等各项工作的“一屏统揽”，提升管理智能化水平。

(2) 完善斗渠、机电井、各类计量点的在线监测设施，推进监测数据自动采集、实时传输、智能核算，实现水利管理数据的精准化、动态化管控。

(3) 打破部门之间的数据壁垒，构建“监测—调度—计收—运维”全链条智慧管理体系，推动各类数据互联互通、共享共用，提升基层水利管理的精细化、高效化水平。

(4) 积极推广线上缴费、便捷查询、智能提醒等服务功能，简化缴费流程，提升群众用水缴费的便利度，增强群众对基层水利服务的满意度。

4.6 完善保障机制，确保改革长效稳定运行

(1) 强化财政投入兜底保障作用，整合高标准农田建设、大中型灌区续建配套与现代化改造等各类相关项目资金，集中力量加快末级渠系升级改造，夯实基层水利工程基础。

(2) 积极推行区域集中管护、政府购买服务、“以大带小”等多元化管护模式，主动引导社会资本参与水利工程运行维护，拓宽管护资金来源渠道，提升管护水平。

(3) 建立以水利部门牵头、多部门协同联动的工作机

制，实行月度调度、季度通报、年度考核的工作制度，层层压实属地管理责任和部门监管责任，确保改革各项举措落地落实。

(4) 加强对试点地区的跟踪指导，及时总结试点工作中的可复制、可推广经验，坚持“成熟一批、推广一批”的原则，推动全区基层水利服务体系改革整体提升、高质量发展。

参考文献：

[1] 新疆维吾尔自治区党委办公厅，自治区人民政府办公厅. 关于进一步健全基层水利服务体系的指导意见[Z]. 2025.

[2] 新疆维吾尔自治区水利厅等六部门. 关于进一步健全基层水利服务体系实施方案[Z]. 2025.

[3] 康颢严. 新疆出台指导意见打通基层水利服务“最后一公里”[N]. 新疆日报, 2025-07-04.

[4] 张洪斌. 干旱区农业节水与基层水利治理研究[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2024.

[5] 新疆维吾尔自治区水利厅. 自治区农田水利条例释义与应用[Z]. 2025.

[6] 李传奇等. 基层水利服务体系协同治理模式研究[J]. 水利发展研究, 2024(05).

[7] 王浩. 中国水资源战略与基层水利高质量发展[J]. 水利学报, 2023(10).