

# 龙岩烟区烟叶生产基础设施管护模式的探讨

林志华, 施伟平, 赖建辉

(福建省烟草公司龙岩市公司, 福建 龙岩 364000)

**摘要:** 概述了龙岩烟区烟叶生产基础设施管护模式的背景和运行方式, 介绍了“以烟草企业为主”、“以项目村为主”、“以协会为主”、“以合作社为主”4种管护模式的运行效果, 并分析了4种管护模式在实践中的优势及存在问题, 就如何推广管护模式提出了对策和建议: 强化管护意识、多方筹措经费、完善合作社管护机制、健全管护工作考核机制、扩大管护范围、探索市场化管护方式, 确保管护工作发挥持久效益。

**关键词:** 烟基建设; 管护模式; 工作对策

中图分类号: S572

文章编号: 1007-5119(2016)04-0085-06

DOI: 10.13496/j.issn.1007-5119.2016.04.015

## Management and Maintenance Models of Infrastructure of Tobacco Leaf Production in Longyan

LIN Zhihua, SHI Weiping, LAI Jianhui

(Longyan tobacco company of Fujian Province, Longyan, Fujian 364000, China)

**Abstract:** In this article we introduce the background and running mode of the management and maintenance models of infrastructure of tobacco leaf production in Longyan tobacco growing areas, analyze the running effect of “tobacco enterprise as the focus”, “project village as the focus”, “association as the focus”, “cooperation as the focus”, the four kinds of managing and maintenance modes, describe the advantages of the four kinds of modes in practice and problems, and put forward some countermeasures and suggestions on how to promote the management and maintenance models. We must strengthen the management and maintenance consciousness, raise funds through multiple approaches, improve the management and maintenance mechanism of cooperation, perfect the assessment mechanism of maintenance workers, expand the scope of management and protection, explore the marketization of management and maintenance modes, and ensure the lasting benefit of management and maintenance.

**Keywords:** tobacco based construction; management and maintenance models; working strategies

近年来,我国对农田基础设施建设投入渠道越来越广,投入资金量越来越多。这些资金的投入对改善农田生产条件,提高耕地质量和农业综合生产能力,加快推进新农村建设起了积极作用。与此同时,由于对农田基础设施项目建后管护重视程度不够,缺乏有效的管护机制,出现了沟渠堵塞、设备被盗、道路不畅等后期管护问题。目前,我国对农田基础设施项目后期管护模式研究不多,各职能部门对农田基础设施项目管护的做法各异。部分地区采用经营承包管护方式,解决管护经费筹集难问题;或通过办理产权移交手续,明确管护主体责任;或

以水利协会为载体落实管护措施;或以经济行政等手段进行量化考核,确保管护工作运行有序<sup>[1]</sup>。这些措施对保证项目投资效益和确保项目长久发挥效应起了一定作用,也为探索烟叶生产基础设施(简称烟基)建设后期管护提供了借鉴。

龙岩烟草企业10年来投资近18.8亿元,建设一大批烟水配套工程、机耕道路、桥梁等项目。然而,由于建设初期,各地区对项目工程管护的重要性认识不到位,具体工作没有跟进,导致建成项目毁坏现象时有发生,出现了“有人用、没人管”的现象,严重影响了项目效益的长久发挥,制约了农

作者简介:林志华,男(1986-),助理农艺师,主要从事烟叶基础管理工作。E-mail: 532337187@qq.com

收稿日期: 2016-01-21

修回日期: 2016-08-01

村经济的进一步发展<sup>[2]</sup>。近10年来,龙岩烟区不断探索烟基项目的管护工作,但在实际运行中,没有形成一个真正的管理体系,未从根本上解决烟基项目管护难,维护难问题。笔者通过对龙岩烟区烟基管护模式运作的调查研究,对其运行方式和存在的问题进行剖析,以期形成一种推广力度强、运行效果好的烟基管护模式,确保烟基建设项目的持续良好运行,确保烟基工程的经济效益、社会效益和生态效益得到最大限度的发挥。

## 1 龙岩烟区烟叶生产基础设施管护模式的提出

### 1.1 龙岩烟区烟叶生产基础设施项目运行现状

龙岩烟区2005—2015年建成烟叶生产基础设施项目共49781个,烟草行业补贴资金188051.13万元,其中水利设施6497个,机耕路5247个,烘烤设施21515座,烟草农业机械8141台(套),育苗棚8357个,土地整理项目24个。烟基项目的实施,使受益农田各项基础设施齐全,实现了涝能排、旱能灌、机能耕、烟能烤,提高了农业生产水平。笔者对龙岩烟区2005—2013年度的48220个烟基项目的运行情况进行调查。从表1可知,正常使用的有34325个,占71.18%;部分损毁可修复2826个,占5.86%;完全损毁8771个,占18.19%;闲置废弃2298个,占4.77%。由于对项目工程管护的重要性认识不到位,部分项目村管护意识不强,依赖思想较重,导致部分已建项目管护不到位,部分项目损毁严重损坏。比如,一些沟渠杂草丛生,泥

表1 龙岩烟区2005—2013年烟叶生产基础设施项目运行情况

Table 1 Operational aspect of projects of tobacco leaf production infrastructure in Longyan tobacco growing areas during the period 2013-2015

项目状态	个数	百分比/%
正常使用	34325	71.18
部分损毁	2826	5.86
完全损毁	8771	18.19
闲置废弃	2298	4.77
全市合计	48220	100.00

沙淤积,排水不畅;机耕路由于碾压过度或雨水侵蚀,出现坑坑洼洼,道路不畅等现象;严重影响了项目效益的长久发挥。因此,做好建后项目的管护工作、解决好项目的永续利用问题已成为烟叶生产基础设施建设的一个重要课题。

### 1.2 农户对烟叶生产基础设施管护意向调查

为了解烟农对烟叶生产基础设施项目管护意向,采用调查问卷方式,随机抽取130户烟农进行意向调查。发放130份调查问卷,回收130份。在“您是否愿意参与烟基项目管护?”调查中,如表2所示,90%的受访者表示愿意参与项目工程管护工作,数据表明受访者对开展工程项目管护的意愿比较强烈。

表2 调查对象参与工程管护的意愿情况

Table 2 Willingness of respondents to participate the engineering management and maintenance

您是否愿意参与工程项目管护?	人数	百分比/%
愿意	117	90
不愿意	13	10
全市合计	130	100

### 1.3 农户对烟叶生产基础设施管护经费来源调查

对烟叶生产基础设施项目管护经费的来源上,设置“您认为烟基项目管护费用应该由谁来承担比较科学?”选项。如表3所示,51.53%的受访者选择由国家财政来承担工程管护费用,20%的受访者选择由项目出资部门来承担该项费用,12.3%的受访者选择由乡镇财政来承担该项费用。调查数据表明,大多数受访者希望国家层面有专门的财政资金经费用于工程管护,同时,希望项目出资部门在项

表3 龙岩烟区工程管护费用承担情况

Table 3 Cost commitment of the engineering management and protection in Longyan tobacco growing areas

您认为烟基项目管护费用应该由谁来承担比较科学?	人数	百分比/%
国家财政	67	51.53
乡镇财政	16	12.30
村级财政	11	8.47
村民集资	6	4.62
项目出资部门	26	20.00
其他集体组织	4	3.08
全市合计	130	100.00

目运作时有专项资金预算用于工程管护，以保证烟田基础设施项目建管并重。

#### 1.4 当地政府政策引导

龙岩烟区当地政府为提高各级、各部门对烟基管护工作的重视程度，于2008年出台《龙岩市人民政府办公室关于加强烟叶生产基础设施建设工程管护工作的通知》（龙政办〔2008〕48号），明确建立“以烟养烟”机制，每年从烟叶税中提取资金作为管护专项资金，成立烟基工程管护协会作为管护主体。县、乡两级人民政府也相应出台管护办法，逐步实现烟基工程“有人用、有人管、有钱修”的管护新局面。据统计，2009—2013年间，龙岩烟区从烟叶税中提取管护资金的比例为5%，实际提取金额为1690.02万元专门用于烟叶生产设施建设管护。当地政府管护文件的出台，为龙岩烟区探索烟基管护模式提供重要的政策支持和资金支持，使烟基管护工作得以顺利开展<sup>[3]</sup>。

## 2 龙岩烟区烟叶生产基础设施管护模式的实践

### 2.1 4种管护模式运行方式

龙岩烟区通过几年的摸索和实践，形成了“以烟草企业为主、以项目村为主、以协会为主、以合作社为主”4种管护模式。

2.1.1 “以烟草企业为主”管护模式 由烟草企业基层站会同水利站、乡政府确定管护人员。管护人员与烟草企业签订管护协议，明确各方职责和要求。烟草企业会同水利站和乡政府对管护质量进行考核。烟草企业根据考核结果支付管护相关费用。

2.1.2 “以项目村为主”管护模式 管护人员由项目村自行安排。管护人员与项目村签订管护协议，明确各方职责和要求。由项目村、烟草站、水利站和乡政府共同对管护质量进行考核。项目村根据考核结果支付管护人员工资。

2.1.3 “以协会为主”管护模式 项目建成以后移交给受益乡镇。受益乡镇成立水利协会，由水利协会挑选热心公益事业、责任心强、有一定管护经验

的村民作为管护人员。由协会与管护人员签订《管护协议》，明确管护职责。在选定管护人员时，项目多的乡（镇）采用公开招投标的方式确定管护人员，项目少的乡（镇）采用公开选定的方式确定管护人员。

2.1.4 “以合作社为主”管护模式 当地政府成立项目管护领导小组，并设置办公室（简称管护办）。管护办负责项目管护的日常事务，基金的筹集以及对专业合作社管护情况的考核等工作。烟基项目建成后移交给受益乡镇或项目村，由乡镇或村两委与专业合作社签订管护协议，委托专业合作社进行管护。专业合作社负责聘请管护人员、考核管护人员；负责建立管护人员档案和巡查情况；负责聘请人员进行年度集中大清理。日常管护由专业合作社自行聘请人员进行管护。中、大修管护由专业合作社申报，管护办审批并给予适当补助。项目修复金额较大的，实行招标。

### 2.2 4种管护模式运行效果

2.2.1 4种管护模式运行效果的满意度调查 对4种管护模式运行效果的满意度调查上，我们分别选取4种管护模式的典型乡镇，在4个典型乡镇各随机抽取一个受益村，分别对不同管护模式运行范围内的受益农户、项目村委、以及管护工作管理人员进行随机满意度调查。4种模式运行区域内分别发放120份调查问卷，各回收120份。在问及“您是否对当前管护模式满意？”时，如表4所示，4种管护模式满意度都较高，均达到80%以上，其中以合作社为主的模式，满意度最高，达到96%。数据表明以合作社为主的管护模式是受到大家的认可度最高，是今后可重点推广的管护模式。

表4 调查对象对4种管护模式满意度情况  
Table 4 Satisfaction of respondents to the four kinds of management and maintenance modes

管护模式	满意人数	不满意人数	满意度/%
以烟草企业为主	101	19	84
以项目村为主	97	23	81
以协会为主	106	14	88
以合作社为主	115	5	96

2.2.2 4种管护模式的运行成本分析 在4种管护模式的典型乡镇中各随机抽取一个受益村,对该村2005—2013年度烟草部门实施的水利项目管护运行成本进行调查。从表5数据可知,以烟草企业为主的管护模式管护成本最低,为每年1.95元/m;其次是以合作社为主的管护模式,为每年2.31元/m;其他两种模式单位工程量管护成本较高,分别为每年3.87和3.98元/m。

2.2.3 4种管护模式的运行效果 (1) 水利项目正常运行判断标准:为便于比较分析,同样选取2005—2013年度烟草部门实施的水利项目进行比较,设定7条水利项目正常运行判断标准。1)渠道无损坏。没有淤浅、冲深、缺口、沉陷、渠坡塌滑、防渗层损坏、渠道上无鼠穴及其他可能导致崩溃情况。2)渠道整洁。渠道内无垃圾、淤积物和杂草等。3)渠道流水无污染。渠道内无倾倒垃圾及其他腐烂杂物,渠水清洁。4)渠道过水正常。各段流态无阻水、冲刷、渗漏和滑坡破坏现象。5)暴雨过后,局部被冲刷破坏,能及时组织修复。6)管护工作日记、项目运行情况、修复记录等资料齐全。7)渠道工程外观整洁,渠道周边每年至少进行3次劈草。

(2)运行效果分析:对4种管护模式的运行效果分析上,同样选取以上4种管护模式的受益村,对该受益村2005—2013年度烟草部门实施的水利项目运行情况进行调查。从表6数据可知,4种管护模式的项目管护覆盖率较好,都达到了100%。根据项目正常运行判断标准,对4种管护模式的项目正常运行率进行分析得知,由于各种管护模式采取的管护方式不一样,其效果不同,以合作社为主的模式项目正常运行率最高达到86.20%,以协会为主模式最低,只有66.66%,以烟草为主模式和以项目村为主模式分别达到80%和71.42%。

综上所述,以烟草企业为主的模式,优点在于操作比较简单,管护成本也较低,但因项目管护主体是当地村委或当地政府,烟草企业直接参与,容易把工作重点转嫁到烟草部门上,造成权责不分,遇有问题容易形成大包大揽现象。当地政府和村委也容易产生依赖心理,形成在烟基项目管护工作上不作为,对烟基项目管护工作长久持续发展不利。

以项目村为主模式,优点在于在管护过程中,项目村对于项目小的损坏或部分的损坏会主动进行修复,但在管护人员的确定上存在人情关系,在

表5 4种管护模式运行成本情况

Table 5 Running cost of the four kinds of management and maintenance modes

管护模式	烟草部门2005—2013年度 实施的水利项目数	工程量/m	管护人员工资/ (元·年 <sup>-1</sup> )	管护费用/ (元·年 <sup>-1</sup> )	修复费用/ (元·年 <sup>-1</sup> )	管护成本/ (元·m <sup>-1</sup> ·年 <sup>-1</sup> )
以烟草企业为主(新桥镇叶屋村)	10	13 009	0	9800	15 640	1.95
以项目村为主(城厢镇汾水村)	14	6522	1200	2560	21 460	3.87
以协会为主(庐丰乡丰济村)	15	13 632	5400	0	48 790	3.98
以合作社为主(赤水镇赤水村)	29	16 864	15 178	0	23 640	2.31

注:1.管护人员工资:根据管护协议支付给管护队员的报酬,主要为日常管理支出。2.管护费用:当发生渠道堵塞、杂草较多,小范围塌方时,按照市场价格临时聘请人员进行采取集中管护、清理发生的费用,通常为临时性工资支出。3.修复费用,指项目损坏,为恢复项目的功能发生维修费用,根据损毁情况据实结算。

表6 4种管护模式运行情况

Table 6 Running of the four kinds of management and maintenance modes

管护模式	烟草部门2005—2013年度 实施的水利项目数	列入管护 项目数	管护覆盖率/%	正常运行项目数 (1年期)	正常运行率 (1年期)/%
以烟草企业为主(新桥镇叶屋村)	10	10	100	8	80.00
以项目村为主(城厢镇汾水村)	14	14	100	10	71.42
以协会为主(庐丰乡丰济村)	15	15	100	10	66.66
以合作社为主(赤水镇赤水村)	29	29	100	25	86.20

监督考核上流于形式，导致项目村之间的管护效果参差不齐，个别项目村管护人员只拿补贴不干活，同时管护成本也相对较高，增加推广难度。

以协会为主模式，优点在于政府主导，能够主动进行监督考核，合同的签订和考核评分以乡镇水利协会为主。但由于基层乡镇事多且繁杂，在管护的过程中，需烟草部门的督促和推动。同时，该模式管护成本较高，乡镇、村对推动该模式的积极性也不高。

以合作社为主模式，优点在于日常管护人员的聘用、安排组织实施都由合作社为主，管护成本相对较低。乡镇、村作为产权单位在监督考核方面能主动担负起来，真正发挥了监督考核作用，调动了乡镇、村的积极性。但也存在管护基金不足的问题，需多方筹措资金解决中、大修问题。

### 3 主要存在问题

尽管龙岩烟区烟叶生产基础设施项目管护形成了“以烟草企业为主”、“以项目村为主”、“以协会为主”、“以合作社为主”4种运行模式，取得了一定效果，但在具体运行过程中，还存在因素制约。

(1) 管护意识薄弱。部分项目乡镇和项目村存在“重建轻管”、“只建不管”现象，对烟基管护重要性认识不到位，对相关部门（比如烟草企业）依赖比较严重，普遍认为烟基项目管护是企业的事情，当地政府和村两委未能认清自身职责，未能承担起应有的责任。

(2) 管护资金来源单一。龙岩烟区的种烟乡镇和种烟村财政普遍比较困难，无法承担管护费用。现有的管护资金主要是从烟叶税中提取的管护基金，来源单一，基本上只能维持项目的日常养护，剩余资金对于中、大修来说有点勉为其难。

(3) 制度落实不够。各县级政府制定了相应的管护制度，经过近年来的贯彻、执行，个别环节出现落实不到位的现象，跟踪评价体系缺失，效果不尽理想。

(4) 缺乏有效的考核机制。烟叶生产基础设施

项目包含沟渠、机井、提灌站、机耕路等，由于各类型项目规格不一、作用不一、效益不一，导致不能用统一的考核标准来评价，增加了管护工作的考核难度，目前，各地区未形成比较科学的考核机制，对各管护模式的推广带来一定困难。

### 4 工作对策与建议

(1) 强化管护意识。充分发挥项目乡镇和受益农户的主体作用，加强对受益农户的宣传教育，增强他们的管护意识，动员和组织他们自觉遵守管护公约、积极参加管护行动、全面落实管护措施，确保烟基工程的长效作用。

(2) 多方筹措经费。加强烟基项目的后续管理，最重要的是多方筹措管护经费。在现有“以烟养烟”机制的前提下，发掘乡镇、村、收益烟农自筹，社会捐赠，其他收入等多种资金来源渠道，按照“量入为出、监护长远、勤俭节约”的原则管理和筹集资金，破解管护资金筹集难问题。同时，审计部门强化对管护基金的审计监督，加强对管护基金的管理，确保资金安全和专款专用。

(3) 完善合作社管护机制。加快合作社建设进度，为管护工作提供后备保障。针对合作社为主的管护模式的特性，明确管护工作的人员选定、人员职责、监督方式等内容，形成更为有效的管护机制。加快推广合作社为主的管护模式，解决管护工作落实难问题<sup>[3]</sup>。

(4) 健全管护工作考核机制。建立集中考核机制，解决管护工作考核难问题。首先，健全考核机构。成立管护考核小组，进行多部门集中统一考核。考核工作需接受项目所在村委会和群众督促。其次，完善考核制度。根据不同项目类型，制定详细的管护工作考核办法，明确管护工作的时间、对象、内容、费用、标准、考核标准等，做到有章可依。最后，严格落实管护考核。根据管护方的管护职责对其实行定期、不定期相结合的考核办法。考核小组对管护工作情况进行综合考核，将考核结果作为对涉及乡镇、村今后立项扶持的重要依据。

(5)扩大管护范围。当前所形成的烟基管护模式主要针对烟草部门实施的水利设施项目和机耕道路项目的管护。可探索将烘烤设施、农用机械、育苗棚,土地整理项目等纳入烟基管护范围。

(6)探索市场化管护方式。不断创新管护方式,积极探索市场化的管护方式,努力实现项目管护由制度化向市场化转变,实现管护多元化。可通过公开招标、租赁、承包等多种方式,确定基础设施的专业管护实体,形成直接承包管理及乡

(镇)村属地管理相结合的多元化格局,实现管护效果最大化<sup>[3]</sup>。

参考文献

[1] 王鸣鹤. 农业综合开发土地治理项目工程管护情况调研报告[J]. 当代农村财经, 2011(12): 25-27.  
 [2] 彭娟. 探讨烟基管护之路[J]. 中国烟草, 2010(5): 52-54.  
 [3] 舒照鹤, 冯成恩, 吴春发, 等. 烟叶基础设施管护途径的探讨[J]. 浙江农业科学, 2013(4): 386-388.

《烟草科技》2016年第8期目次

烟草谷胱甘肽转移酶基因 NtGSTU17 的鉴定及表达特性分析..... 翟 妞, 刘萍萍, 陈 霞, 等 1  
 毕节烤烟旺长期叶片代谢相关基因的差异表达及对气候的响应..... 黄化刚, 申 燕, 喻奇伟, 等 8  
 干旱胁迫下嫁接对烟草抗氧化酶活性、膜脂过氧化及胁迫响应基因表达的影响..... 霍勇锦, 徐紫薇, 王 燃, 等 14  
 四川省烟田杂草种类及群落特征..... 赵浩宇, 李 斌, 向金友, 等 21  
 烤烟烤前晾制时间对烤后烟叶香气吸味和 TSNA<sub>s</sub> 含量的影响 ..... 孙光伟, 孙敬国, 王 康, 等 28  
 金属盐对卷烟纸裂解致孔及主流烟气中 CO 释放量的影响..... 尹升福, 谭 蓉, 银董红, 等 35  
 液质联用法同时测定烤烟型卷烟中的 1-脱氧-1-L-脯氨酸-D-果糖和 2-脱氧-2-L-脯氨酸-D-葡萄糖  
 ..... 苑 衡, 陈 敏, 王 军 44  
 基于两种细胞的卷烟烟气体外免疫毒性评价..... 赵俊伟, 杨陟华, 李 翔, 等 51  
 液相色谱-串联质谱法测定烟用纸张中 3 种异噻唑啉酮类杀菌剂..... 周 晓, 叶长文, 李小兰, 等 57  
 吡虫啉在烟草中的残留分析及调制对其残留的影响..... 刘 丽, 何正川, 白建保, 等 64  
 电子鼻技术结合化学计量学用于卷烟包装纸 VOCs 残留量的表征 ..... 吴君章, 孔浩辉, 郭伟清, 等 70  
 3 种炭供热体材料的燃烧特性及反应动力学分析..... 赵 敏, 蔡佳校, 张 柯, 等 76  
 主成分分析结合 Fisher 最优分割法在烟叶分切中的应用..... 王跃昆, 林 楠, 汪显国, 等 83  
 基于排队论的卷烟生产物流服务台数量优化方法..... 刀荣贵, 吕小波, 王金良, 等 89  
 MIR-01 雪茄烟卷制机组逆序式调节方法建模及仿真..... 仕小伟, 田明祥, 陈 平 94  
 ZJ112 卷接机组异物剔除二次分切轮气路的改进..... 韩 龙, 任科明, 杨 鸣 99