

新农村建设需要坚实的农村水利基础

李远华, 严家适

(水利部农村水利司, 北京 100053)

摘 要:社会主义新农村的建设,对农村水利的许多方面提出了新的要求。这些方面包括:农田灌排工程和供水工程的建设;水土保持、农村水电及农牧区水环境整治;农村水利建设及管理的科学性和规范性。但是,我国农村水利的总体发展目前仍处于较低水平,严重制约了农村经济社会的发展。因此,需要进一步强化政府对农村水利的责任,大幅度增加政府对农村水利的投入,高度重视统一编制县域农村水利发展规划,切实加强乡镇水利站的服务职能,尽快出台农村水利建设条例。

关键词:新农村建设;农村水利;农业经济

中图分类号:S27 **文献标识码:**C

建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村,是一项重大的历史任务,对统筹城乡发展,缩小城乡差别,使城乡居民共享改革发展的成果,具有重要意义。从新农村建设对农村水利的要求分析,从当前农村水利设施薄弱,已成为农村经济社会发展的严重制约因素来看,大力加强农村水利建设,是推进新农村建设的有力切入点。

1 新农村建设对农村水利的要求

作为新农村建设总体目标的 20 个字,涉及生产、生活、乡风、村容、管理等 5 个方面,每个方面都与农村水利密切相关。因而每一项目标的实现,都对农村水利提出了具体要求。

(1)“生产发展”对农田灌排工程建设提出了新的要求。农业是农村的产业基础,生产发展首先指的是农业生产的发展,指的是以粮食生产为中心的农业综合生产能力的提高,而农业综合生产能力能否提高,在很大程度上取决于作为农村水利重要内容的灌溉排水事业的发展。因为我国人多地少,水资源短缺,降水时空分布不均,水旱灾害频繁,这些基本国情决定了灌溉排水对于我国农业生产的特殊意义。“水利是农业的命脉”、“有收无收在于水,多收少收在于肥”是对水与农业关系最简要、最形象和最真实的描述。目前,灌区以占全国 45% 的耕地,生产了全国 70% 的粮食、80% 的商品粮、90% 以上的经济作物,进一步说明了灌溉排水在我国农业生产中占有举足轻重的地位。随着经济社会发展和居民消费水平的提高,未来我国粮食和农产品需求还会不断增加,而人增地减的趋势在一定时期内不可逆转。因此,继续坚持粮食基本自给的方针,保证国家粮

食安全,必须在实行最严格的耕地保护制度的同时,努力提高现有耕地的产出率。这就必须大力加强农田灌排工程建设,进一步增强农业抗御水旱灾害的能力,促进水利工程技术与管理技术的有机结合,为保护和提高农业综合生产能力提供有力的水利保障。

(2)“生活宽裕”对农村灌排工程和供水工程都提出了新的要求。生活宽裕有 2 个条件不能少,一是通过开辟各种增收渠道,增加农民收入;二是建设和改善与农民生活直接相关的基础设施,提高农民生活质量。从增加农民收入来说,目前农业仍然是许多地区农民增收的重要来源,而加强灌排工程建设是提高增收保障程度的重要途径。据对骨干工程实施节水改造的 255 个大型灌区调查分析,1998~2004 年项目区粮食作物单产由 5 700 kg/hm² 增长到 6 390 kg/hm²,农民人均纯收入增加 44%,是同期全国平均值的 2 倍。说明灌排工程对农民增收的基础作用。目前,农民收入的总体水平还很低,要在保障粮食生产的前提下,把调整农业结构,增加农民收入作为农业和农村经济发展的主要任务。这就要求农田灌排工程建设要由主要适应粮食生产向适应粮食生产和发展多种经营转变;由主要适应小规模生产向适应适度规模生产转变;由主要适应传统农业的粗放经营向现代农业的集约经营和专业化经营转变。调整规划思路,提高建设标准,加强管理,完善服务,更好地满足农业增效和农民增收的需要。

从与农民生活密切相关的基础设施建设来说,目前最缺乏的是农村供水设施。过去相当长一个时期,农民的首要问题是吃饭问题。吃饭问题基本解决后,饮用水问题上升为首要问题。特别是随着水污染的加剧,饮水安全问题越来越突出,通过饮水发生和传播的疾病也越来越多,严重损害人们的身心健康。统筹城乡发展,一个很重要的方面就是要大力发展农村供

收稿日期:2006-05-31

作者简介:李远华(1960-),男,教授,副司长。

水事业,提高农民的饮用水标准。这就要求农村水利建设要以人为本,既要考虑加快农村经济发展的需要,又要考虑促进农村社会进步的需要;既要服务于农业生产,又要服务于农民生活,加快农村供水设施建设,保障农民饮水安全,为实现“生活宽裕”创造条件。

(3)“村容整洁”对水土保持、农村水电、牧区水利、水环境整治等提出了新的要求。良好的生态环境是村容整洁的重要条件。因为生态环境是人类生存的自然基础,生态环境的破坏,最终会导致人类生存环境的恶化。因此,要实现村容整洁,为村民创造一个良好的人居环境,除必要的基础设施建设和农民应有的整洁意识外,还必须在一个流域、一个区域甚至更大的范围内,统筹考虑水污染、水土流失、草原退化与沙化等一系列问题的防治措施。需要进一步加快水土保持、牧区水利、小水电代燃料、水污染治理等水利、水电和水环境工程建设,保护和改善生态环境,为实现村容整洁创造条件。事实上,近年来我国东部水网地区开展的“万里清水河道”治理、“碧水工程”,北京市郊区开展的清洁小流域治理,都明显改善了当地农村的人居环境;而全国水土保持重点治理项目、牧区水利试点项目、小水电代燃料试点项目,则为实施退耕还林、退牧还草等生态工程,在更大范围内保护和改善生态环境,或发挥了重要作用,或积累了有益的经验。

(4)“管理民主”对农村水利建设的组织与管理方式提出了新的要求。农村水利建设涉及千家万户,其组织与管理方式的民主化改革,不仅是新农村建设“管理民主”的重要内容,对其他方面实现管理民主也有重要的带动和促进作用。因此,农村水利建设要充分尊重农民的市场主体地位和创造性,尊重农民的物质利益和民主权利。农民自己能够兴办的工程,政府要放手让农民去做,实行“民办公助”;需要政府组织、农民参与的工程,也要与农民协商,征得他们的同意,变“要我干”为“我要干”。实现农村水利建设主要由政府决策和组织、农民被动服从和参与,向政府扶持和引导、农民自主决策和民主管理的根本性转变。

(5)“乡风文明”对农村水利建设管理的科学性和规范性提出了新的要求。在党群之间、干群之间、村组之间、邻里之间建立一种互信互助、和睦相处的新型关系,是乡风文明的主要内容之一。农村水利直接为农村、农业和农民服务,对农村新风尚的倡导具有很大影响。政策制度安排得当、规划建设科学合理、管理服务规范有序,就能得到群众的拥护,并为倡导农村新风尚产生积极影响。反之,哪怕是一个方面或一个环节出现问题,都可能导致争水、抢水、械斗等情况的发生,严重影响党群关系、干群关系和邻里关系。随着水资源短缺的矛盾日益尖锐,水资源管理的任务越来越重,难度越来越大。要求农村水利工作要更加重视科学性与合理性,更加重视管理的规范和有序,在满足农业生产、农民生活、农村生态等用水需求的同时,为实现“乡风文明”做出积极的贡献。

2 当前农村水利的主要问题

当前存在的主要问题是,我国农村水利发展总体上还处于较低的水平,近年来又出现滑坡,与农业和农村经济发展很不

适应,与新农村建设的要求相比,差距更大。一是广大农村还缺乏基本的生活供水设施,饮水安全没有保障。根据2005年上半年组织的农村饮水现状调查,按现行饮水标准,全国农村有3.2亿人饮水不安全,其中各类饮水水质不安全人口2.26亿。饮水不安全,直接影响人们的生活和身心健康,已成为和谐社会建设的不和谐因素。二是农田灌排设施薄弱,严重制约农业综合生产能力提高。我国农田灌排工程大多建于20世纪六七十年代,普遍存在工程不配套、建设标准低等问题,总体上抗御水旱灾害的能力不强。近年来,随着工程逐渐老化,维修改造不及时,灌排设施的保障能力进一步减弱,农业综合生产能力有下降的趋势。据有关资料,我国农田因旱成灾面积年均达到0.2亿 hm^2 ,因灾年均减产粮食280多亿 kg ,严重威胁着国家粮食安全,影响农民增收。三是水土流失、草原退化、水源污染等问题突出,农村生态环境恶化的趋势尚未得到有效遏制。据统计分析,我国水土流失面积356万 km^2 ,年流失土壤约50亿 t ,导致土壤退化,生态恶化,河湖淤积,洪涝灾害加剧;由于干旱、过度放牧和缺乏必要的水利设施,绝大部分可利用草原出现不同程度的退化甚至沙化;每年约有1/3的工业废水和2/3的生活污水未经处理,直接排入水中,水污染日趋严重。这些问题,不仅严重制约生产发展、生活宽裕、村容整洁等生产、生活、生态目标的实现,而且对乡风文明、管理民主等精神文明和政治文明的实现产生消极影响。

制约我国农村水利发展的因素是多层面的,既有认识问题,也有投入和管理问题,特别是工程建设投入长期欠账,近年来总体又有明显的下滑。其中小型农田水利建设因“两工”取消后,农民投劳大幅度减少,投入下滑更为明显,农田水利总体状况有进一步恶化的趋势,已成为保护和提高我国农业综合生产能力,保障国家粮食安全和促进农民增收的严重制约因素。

出现这些问题的深层次原因是,在农业比较效益发生变化、农民市场主体地位已经确立和农民民主意识不断增强的新形势下,开展农村水利建设单纯依靠行政手段已经不行了,而新的机制又未建立起来。因此,从多层次采取措施,加快建立农村水利建设新的保障机制,是适应形势变化的客观要求,是当前各级政府加强农村水利,推进新农村建设的一项重大而紧迫的任务。

3 推进新农村水利建设的几点建议

推进新农村水利建设,需要发挥政府的主导作用,需要明确农民的主体地位,需要社会各界的积极参与。农村水利建设新机制的建立,也离不开调动政府、农民和其他社会力量等多个积极性。考虑到政府角色的准确定位和政府职能的有效履行对加快建立农田水利建设新机制,促进和保障新农村水利建设具有重要意义,而目前上述两个方面都还存在一些问题,有必要从政府自身做起,从薄弱环节做起,加强和改进政府工作。具体建议如下。

(1)进一步强化政府对农村水利的责任。农村水利直接为“三农”服务,事关农民饮水安全、国家粮食安全和农村生态安全,一旦出现问题,就会对农业、农村乃至整个国民经济发展和社会稳定造成影响,其重要性不言而喻。但一段时间以来,一

些人对农村水利建设的性质和事权划分认识出现偏差,认为农村水利是小事,是地方的事,是农民自己的事,在政策上主张弱化政府特别是中央政府的责任,在管理上采取由上级向下级放的策略,试图把农村水利建设与管理的任务放到县、乡,甚至完全交给农民。20世纪80年代中后期开始的水利改革,也主要是以市场化为取向,本质上还是一种甩包袱的做法。其结果是,由于市场失灵、政府缺位,导致农村水利供给严重不足。因此,必须从统筹城乡发展的全局和推进新农村建设的高度认识和对农村水利的性质和事权划分,统一思想,进一步强化各级政府对搞好农村水利的重要责任,这是保证农村水利事业健康发展的前提和基础。

(2)大幅度增加政府对农村水利建设的投入。过去,我国农村水利建设特别是小型农村水利建设的投入主要靠农民,走的是“农民的事情农民办”的路子,普遍存在工程不配套、建设标准低、缺乏必要的维护、难以正常发挥效益等问题。适应新的形势,特别是考虑推进新农村建设的需要,必须根据农村水利的性质和政府的责任,对解决农村水利投入的思路进行重大调整,尤其是要大幅度增加政府投入,建立以政府投入为主导、农民自愿投入为基础、其他社会投入为补充的多元化投入机制。一是大幅度增加中央财政小型农田水利设施建设补助专项资金规模,建议2007年由2006年的6亿元增加到30亿元,以后逐年增加,各省也应相应增加补助资金规模。二是调整国家农业综合开发资金的投资结构,加大对中型灌区骨干工程的投资比例,建议由目前每年1.5亿元增加到10亿元。三是增加对大型灌区骨干工程节水改造投资规模,建议由目前每年平均15亿元增加到30亿元。

(3)高度重视统一编制县域农村水利发展规划。由于水资源的相互联系,上下游、左右岸以及不同措施、不同工程之间,建设与管理都需要统筹考虑,合理布局,相互配套,优化调度。同时,考虑农村水利相关部门和投资渠道较多,为了有利于各部门形成合力,最大限度地发挥投资的整体效益,农村水利必须坚持规划先行的原则,把统一规划作为农村水利建设和安排国家投资的前提条件和重要依据。通过规划,不仅要达到摸清情况、统一认识,指导和规范工作的目的,还要起到协调有关部门、整合投资,提高资金使用效益的作用。当前,要按照《国务

院办公厅转发发展改革委等部门关于建立农田水利建设新机制意见的通知》(国办发[2005]50号)的要求,加大县域农村水利建设统一规划工作力度。要在县政府的领导下,由水利部门牵头,有关部门参加,统一编制农村水利发展规划。规划编制完成后,要按一定的程序报批。经过批准的规划,就是全县统一的农村水利基本建设规划,而不是哪一个部门或哪一个单位的规划,所有相关部门和单位都要严格执行,不能随意变更或中止。

(4)切实加强乡镇水利站的服务职能。乡镇水利站在了解和掌握基层水利情况、贯彻涉水法律法规和方针政策、协助编制农田水利基本建设规划、组织发动群众开展农田水利基本建设、提供工程建设与管理技术服务以及组织防汛抗旱等方面发挥了重要作用。由于管理不规范和基层财政困难等原因,多数乡镇水利站管理机制不活、经费严重不足等原有的问题没有解决,在新一轮的乡镇机构改革中又面临被合并、被撤消等新的问题。如果这个问题解决不好,农村许多公益性水利职能将被削弱,甚至处于无人履行的局面,加强农村水利,推进新农村建将会受到严重影响。因此,要充分认识乡镇水利站在推进新农村水利建设中的重要作用,进一步明确保留和设立水利站的必要性。根据北京、江苏、湖北等地的改革经验,建议防汛抗旱任务较重的地区,以乡镇为单元保留水利站,其他地区可对现有乡镇水利站进行调整,设立区域或流域水利站。保留或设立区域(流域)水利站,一定要理顺管理体制,把水利站作为县水利局派出机构,实行“条块结合、以条为主”的管理方式,定编定岗,经费由县财政负担,以保证其公益性服务职能的正常履行。

(5)尽快制定和出台农村水利建设条例。立法可以保证农村水利建设的法制化、规范化、制度化,避免因形势变化、政府换届、个人认识等原因,影响农村水利的长期稳定发展。建议制定国家“农村水利法”,对农村水利的地位、作用、性质、投资体制、建设和管理体制、经营方式、各级政府和部门的职责等做出明确规定。考虑“农村水利法”一时出台有一定困难,建议先行研究制定“农村水利建设条例”。

(本文是作者2006年6月18日在国务院发展研究中心主持召开的有关部委新农村建设座谈会上的发言,略有删改)

摘要编写须知

摘要(abstract)是对科技论文、学术报告的主要内容(primary contents)的准确概括而不加任何注释和评论的简短陈述(brief)。其内容可分为两大类:一类是说明性或陈述性摘要(descriptive or indicative abstract)。说明性摘要或称指示性摘要,只说明论文或报告的主题思想,一般不介绍文章的内容。而陈述性摘要除了陈述主题思想外,还要陈述论文的中心句及中心事物;另一类是资料性摘要(informational abstract)和报道性摘要(informative abstract)。这类摘要除了介绍文章的要点外,还要扼要地介绍文章的主要内容,即主要信息(primary information)。一般摘要的篇幅以200~300字为宜。从语言修辞上讲,应是开门见山直入主题,准确简练,内容精练。从语言结构上讲,尽量不要使用复杂的长句,应广泛使用非谓动词和被动语态常见形式。英语摘要的基本内容:从事此项研究的目的,即研究工作的缘由、问题、重要性;研究内容及过程;所取得的成果或结论;所获成果或所获结论的意义及重要性。(本刊编辑部)