

利工程管理体制改革进行了积极的探索,提出了一整套符合我国国情、水情和社会主义市场经济要求的水利工程管理体制和运行机制等思路与措施。2002年,国务院办公厅转发了《水利工程管理体制 改革实施意见》(国办发〔2002〕45号),明确了水管体制改革的目标与主要内容。通过水管体制改革,理顺了管理体制,激活了运行机制;提高了工

程管理和维修养护经费保障水平;增强了水管队伍素质,改善了水利工程面貌。

在新的历史时期,我国水的问题将更加突出,水利发展与改革面临更加艰巨的任务,我们一定要认真贯彻落实党的十七届三中全会精神,继续完善财政支持水利发展的政策措施,不断加大水利建设投入力度,促进水利事业更好更快地发展。

## 加强水利基础设施建设 确保国家粮食安全

韩俊

(国务院发展研究中心农村经济研究部部长)

近年来,我国粮食净调出地区进一步减少,自求平衡地区粮食供需缺口逐步扩大,主销区粮食自给率急剧下降。在目前全国13个粮食主产省区中,只有黑龙江、吉林、内蒙古、河南、安徽、江西等6个省区为净调出省区。加大对粮食净调出省区的扶持力度,稳定提高这些省区的粮食综合生产能力,对确保我国粮食安全具有重大意义。最近,国务院发展研究中心组织对6个粮食净调出省区进行的调查发现,水利基础设施建设对确保粮食安全起着基础性的支撑作用,必须拓宽投资渠道,开创农村水利建设的新局面。

根据预测,2020年我国粮食自给率保持在95%的水平上,今后12年内国内粮食总产量必须增加500亿kg。根据对6个省区的调查,实现这一增产目标完全是有可能的。6个粮食净调出省区初步规划的2020年以前的粮食增产目标已经接近500亿kg。

粮食增产最大的潜力在于中低产田改造和水利基础设施建设。黑龙江省现有中低产田近8000万亩,占耕地面积的一半,如果持续加大投入力度,通过实施改造,单位产量有较大提升空间,每亩可增产100kg以上,仅此一项可增产80亿kg。河南省目前还有6000多万亩中低产田,据测算,如果

能投入300亿元左右资金,改造中低产田,加强农田水利等基本建设,可实现每年新增100亿kg的粮食生产能力。内蒙古自治区中低产田9061万亩,占耕地面积的84.4%,由于中低产田比重较大,粮食单产仅为全国平均水平的80%,如果单产达到全国平均水平,就可以增产粮食35亿kg。以国家重要商品粮基地通辽市为例,多年来粮食总产占到内蒙古全区的1/4,年产稳定在45亿kg左右,目前全市至少有500万亩旱地,如果增加水利设施,每亩至少可提高单产250~350kg,可增产粮食12.5亿~17.5亿kg。

各省区一致反映,水利基础设施薄弱、抗灾能力不强,是粮食稳产增产的突出制约因素。

一是缺乏灌排设施的“望天田”还占很大比例。黑龙江省农田有效灌溉面积只占25%,大大低于全国40%的水平。全省易涝面积由20世纪50年代的2600万亩,增加到现在的5000万亩。吉林省西部地区十年十旱,中部地区十年九旱,每年受旱面积都在3000万~4000万亩,干旱对该省农业的威胁越来越大。河南省还有近40%的耕地“望天收”,长年受灾面积占农作物播种面积的1/10强。抗旱排涝标准还不如十年前,一旦有大涝大旱等自然灾害发生,就会造成粮食生产大幅度滑坡。

内蒙古 2/3 以上的耕地为旱作中低产田，有近 6 700 万亩耕地没有水利灌溉设施，粮食单产低而不稳，抗灾能力差。

二是现有灌区普遍存在设施标准低、工程配套差、老化失修、灌溉能力萎缩等问题。吉林省作为国家重点商品粮基地，30 年没有启动大型水利工程建设，90% 的水利工程带病运行，绝大多数农田缺少配套灌溉工程，多数易旱农田遇旱不能抗。河南大中型水库病险率高，水利骨干工程完好率不足 50%。内蒙古自治区目前灌区设施老化失修率达 70%，全区现有的 4 122 万亩灌溉面积中，仅有 67% 能正常发挥灌溉作用，旱涝保收能力不足 53%。安徽省大型灌区工程配套率不足 40%，骨干建筑物的完好率不足 25%，全省有 1 820 座小型水库存在严重安全隐患。

三是水利设施开发缺乏控制性工程，水资源调控能力低下。黑龙江省各类水库总蓄水能力只有 85 亿  $m^3$ ，地表水截留能力不足 20%，调控能力只有 7%。

四是小型农田水利设施建设滞后。小型农田水利建设点多面广，又年久失修，投资力度远不能满足建设需求。安徽省目前小型灌区有效灌溉面积 2 750 万亩，根据规划，“十一五”小型农田水利建设需投资 57.8 亿元，但 2005 ~ 2008 年中央小型农田水利建设专项资金补助只有 2.1 亿元。江西省财政从 2005 年开始拿出 2 000 万元设立专项资金，今年又增加到 1.5 亿元支持小农水建设。中央财政 2007 年也安排了江西省 3 400 万元用于小农水项目。与江西省财政部门“小农水十年规划”估算的

108 亿元投资需求相比，投资缺口巨大。

五是节水灌溉技术普及率低，水资源利用效率低。内蒙古自治区全区 2/5 的有效灌溉面积仍在沿用传统落后的灌溉方法，灌溉水利用率不足 40%，灌溉总用水量比例高出全国平均水平近 15%，水资源浪费严重。

目前，我国粮食供求关系已进入紧平衡状态，粮食安全问题依然堪忧。我国人口刚性增长、土地刚性减少、粮食需求刚性增加的趋势不可逆转，立足国内保障粮食安全，比以往任何时期都更加紧迫和艰巨。提高我国粮食安全保障程度，实施国家粮食安全战略工程，必须把粮食净调出省区作为支持重点，尽快研究出台实质性的重大扶持政策。农田水利建设对提高粮食综合生产能力具有基础性保障作用。基于本次调查，建议加大中央财政对净调出省区农田水利建设投入支持力度，夯实这些省区粮食生产稳定增长的基础。一是支持加快灌区续建配套和节水改造，充分发挥水利工程灌溉效益，提升农田水利设施服务功能，恢复和扩大有效灌溉面积。二是在水土资源较好、粮食增产潜力较大的地区，支持建设农业灌溉水源工程，充分利用水资源开发利用的潜力，增加新的灌溉面积。三是加大中央财政对小型农田水利设施建设补助力度。从中央到地方，建立小型农田水利建设专项补助资金，采取以奖代补等多种形式，鼓励农民投工投劳兴办小型水利事业。四是大力发展节水灌溉，对节水灌溉机具和设备给予补贴，提高水资源的利用效率和效益。五是建立农业水费财政补贴制度。按照核定的有效灌溉面积，将水费补贴直接发放到农户。

## 站在新的历史起点 推进治江事业又好又快发展

蔡其华

(水利部长江水利委员会主任)

改革开放以来，长江治理开发与保护取得举

世瞩目的巨大成就，有力支撑和保障了流域经济