

农田水利建设管理的历史回顾与改革进展

冯云飞

(国家发展和改革委员会 农村经济司, 北京 100824)

摘 要: 农田水利建设在我国农业生产和经济社会发展中具有特殊的重要性。改革开放 30 年来, 我国农田水利建设大体经历了三个阶段, 取得了巨大成就, 但也面临一些突出困难和问题。要深入贯彻落实科学发展观, 按照发展现代农业、推进社会主义新农村建设的总体部署, 进一步深化改革, 强化管理, 加大投入, 逐步建立起保障我国农田水利建设健康发展的长效机制。要明确领导责任, 加大工作力度; 调动各方面积极性, 多渠道增加投入; 完善管理机制, 确保农田水利设施发挥效益; 转变组织方式, 充分发挥农民的主体作用。

关键词: 农田水利; 管理; 改革

中图分类号: S27

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2008)12-0021-03

农田水利是提高农业综合生产能力的基础。我国是一个农业大国, 人多地少、水资源短缺、降雨时空分布不均、水旱灾害频繁, 农田水利建设在农业生产和经济社会发展中具有特殊的重要性。“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、形象和真实的描述。经过长期特别是改革开放以来 30 年的努力, 我国农田有效灌溉面积已从 1949 年的 2.4 亿亩增加到目前的 8.5 亿亩, 灌区以占全国 45% 的耕地生产出了 70% 的粮食和 90% 以上的经济作物, 为保障国家粮食安全和经济社会可持续发展做出了重大贡献。同时, 伴随着农村改革的伟大历史进程, 农田水利建设在组织方式、投入、规划和管理体制、运行机制等方面也实现了一系列重大突破, 促进了农田水利建设事业的又好又快发展。

1 农田水利建设管理的历史回顾

新中国成立以来, 党和政府高度重视农田水利建设, 把它作为治国安邦的大事来抓, 引导和组织群众掀起了多次农田水利建设高潮, 取得了举世瞩目的巨大成就。从农田水利建设的组织管理体制和运行机制来看, 大体经历了三个阶段。

一是改革开放前主要依靠政治动员和行政手段, 依靠农民投工投劳, 强调“发动与组织群众力量、大量举办”。到 1980 年, 我国农田有效灌溉面积即从解放初期的 2.4 亿亩发展到 7.33 亿亩, 年均净增 1 600 万亩。二是改革开放以来至 20 世纪末, 随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善, 强调推进农田水利市场化改革。对水利工程单位进行了企业化改制, 将农业水费转为经营性收费项目, 通过租赁、承包、拍卖等方式大力推进小型农田水利设施产权制度改革。建立了劳动积累工和义务工制度, 促进了农田水利建设, 但也在一定程度上加重了农民负担。三是近年来, 加大投入、尊重民意、民主决策成为新时期开展农田水利建设的主要特征。2000 年农村税费改革后逐步取消了“两工”和一些面向农民的筹资筹劳项目, 对农田水利建设政策进行了重大调整, 对村内集体公益事业实行“一事一议”制度。从 2004 年开始, 中央连续 5 年发出 5 个中央 1 号文件, 对农业及农田水利建设工作等提出了新的明确要求。2005 年 10 月, 国务院办公厅转发了国

收稿日期: 2008-10-13

作者简介: 冯云飞(1976—), 男, 河南正阳人, 主任科员, 经济师。

家发展和改革委员会、财政部、水利部、农业部、国土资源部五部委《关于建立农田水利建设新机制的意见》(国办发〔2005〕50号),从组织领导、政策投入、体制改革等方面,明确了新时期开展农田水利建设的基本思路,强调要把国家加大支持力度和充分尊重农民意愿两者有机结合起来,形成“政府支持、民办公助,民主决策、群众自愿,规划先行、注重实效,创新体制、完善机制”的新局面。

总结上述农田水利建设的历程和正反两方面的经验教训,可以得出以下几点重要启示:一是必须把农田水利建设摆在重要位置,并不断加大政府投入;二是必须始终着眼于调动好、保护好农民的积极性;三是必须加强政府的有效组织,并引入市场机制;四是必须不断地创新激励机制和运行机制。在农业比较效益发生变化、农民市场主体地位确立和民主意识不断增强的新形势下,开展农田水利建设,不能再单纯依靠传统的行政手段,必须充分尊重农民的物质利益和民主权利,建立新的机制和办法。

2 当前农田水利建设管理改革进展情况及问题

国务院关于建立农田水利建设新机制的意见出台后,各地区、各部门高度重视,积极探索新形势下农田水利基本建设的新机制、新办法,加强领导,增加投入,深化改革,注重实效,农田水利基本建设的形势出现一些积极变化,连续下滑的势头得到初步遏制,部分地区开始呈现恢复性增长。全社会对农田水利基本建设的关注程度进一步提高,农田水利基本建设的良好氛围正在形成;全国有10多个省(区、市)制定出台了关于建立农田水利建设新机制的实施意见,湖北、四川、新疆等省区还专门出台了农村公益设施建设“一事一议”筹资筹劳管理办法,农田水利建设组织方式正在发生根本性改变;全国有1100多万处小型农村水利工程实行了不同形式的管理改革,约占小型农村水利工程总数的60%;有2万多个农民用水户协会相继成立,由协会管理的田间工程控制面积在大型灌区已达36%以上;水利工程管理体制改革加快推进,大中型灌区、泵站管理单位已按要求基本完成了分类定性和定岗定

编工作。

更加重视调整国民收入分配结构,各级政府加大对农田水利建设的投入有所增加。近年来,中央大幅增加了对大型灌区节水改造、中部粮食主产区大型排涝泵站更新改造、水土保持等农田水利建设的投入,有效改善了农村生产和生活条件,促进了粮食增产、农民增收和农村发展。国家农业综合开发资金也有相当部分用于农田水利建设,中央财政设立了小型农田水利建设补助专项资金并逐年增加到2008年的30亿元。地方各级政府也积极增加投入,有力地带动了群众和其他社会组织投入。

农田水利建设在呈现总体形势好转和取得很大成绩的同时,也面临一些问题,突出表现在三个方面:一是农田水利基础设施仍相对薄弱,农业抗御自然灾害的能力比较低。全国有一半以上的耕地缺少灌溉条件,基本上是“望天收”;现有农田水利骨干工程相当一部分已达到规定使用年限,老化失修严重、效益衰减,灌不进、排不出的问题突出;小型农田水利工程设计不完善,配套率低,损坏失修严重,欠账较多,全国灌溉水平平均利用系数只有0.45;水土流失和生态恶化趋势未得到有效遏制,土地退化,耕地生产能力下降,同时导致江河湖库淤积和生存环境恶化。特别是在全球气候变暖的背景下,极端天气事件有增多倾向,灾害损失呈加重趋势。二是投入缺口较大。按照已批复的相关规划,全国现有408处大型灌区续建配套与节水改造骨干工程总投资1231亿元,加上田间工程,估算全部改造工程总投资在1800亿元以上。近几年,大型灌区节水改造每年中央投入平均只有10多亿元,只能解决部分灌区少量关键的“卡脖子”工程和除险加固问题,按目前的投入水平,仅完成骨干工程改造还需要30~40年。农村税费改革“两工”取消后,由于中央投入有限,目前仍有不少地方既没有政府补助资金投入,也难以通过“一事一议”组织群众投资投劳,小型农田水利建设基本处于停滞状态。三是缺乏有效的约束和激励机制。由于多方面的原因,组织开展农田水利建设困难较多。如工程效益差,需要一定的政府资金扶持和引导;少数人对政策理解不到位,需要做耐心细致的宣传和解释工作;受益不均、认识不同,需要统筹考虑和强有力地组织协调;“一事一议”的制约因素较多,

议事的成本高、难度大等。而目前,一边是减轻农民负担的有关规定较“硬”,近乎一条红线;另一边是发挥农民积极性开展农田水利建设的政策措施较“软”,缺乏有效的激励和约束。

3 进一步深化农田水利建设管理改革的主要思路 and 措施

国务院审议并原则通过的《国家粮食安全中长期规划纲要》提出,我国粮食自给率要稳定在95%以上。实现这一目标,未来12年间,我国粮食生产能力要在现有5000亿kg的基础上再增加大约500亿kg。今后,我国要在人口不断增多、耕地逐渐减少、耕地后备资源有限以及农业用水总量不增加的前提下,提高粮食综合生产能力,保障粮食安全,必须进一步加强农田水利建设,通过农业节水、高效用水来保障粮食生产用水安全。为此,要深入贯彻落实科学发展观,按照发展现代农业、推进社会主义新农村建设的总体部署,以提高农业抗灾减灾能力和农业综合生产能力为目标,以提高水土资源利用效率和效益为核心,切实深化改革,强化管理,加大投入,逐步建立起保障我国农田水利建设健康发展的长效机制。

一是明确领导责任,加大工作力度。尽快建立健全加强农田水利建设的新机制新办法,是当前和今后一个时期保护和提高农业综合生产能力的一项重要而紧迫的任务。要进一步提高认识,统一思想,加强领导,积极稳妥地做好这项工作。要认真落实行政首长负责制,制定和完善绩效考核奖惩办法,调动各级政府和部门组织开展农田水利基本建设的积极性。同时,要通过各种方式,广泛宣传农田水利基本建设的重要意义,加强组织动员,努力营造开展农田水利建设的良好氛围。

二是调动各方面积极性,多渠道增加投入。

各级政府要进一步把水利作为公共财政投入的重点领域,出台有关政策措施,稳定增加对水利建设的投入。同时,要深化水价、水利投融资体制、水利工程管理体制等水利改革,充分利用市场机制多渠道筹集资金;要加强投资管理,搞好现有各项建设资金的整合和统筹协调,着力提高资金使用效率和效益。继续把大型灌区节水改造作为农业固定资产投资的重点,尽快配套完善现有灌区工程设施,充分发挥灌区在粮食生产中的骨干作用。

三是完善管理机制,确保农田水利设施发挥效益。要坚持规划先行、注重实效的原则,充分发挥规划的统筹指导作用,科学有效地开展农田水利建设。坚持分级负责的原则,明确各类农田水利设施的管理主体,对专管机构,实行定岗定编和管养分离;对集体管理的工程,成立农民用水户协会,逐步实现由协会自主管理,民主决策。继续推进以产权为核心的小型农田水利工程管理体制改革,落实管护责任,农户自建自用的田间小微型工程产权归个人所有,国家补助形成的受益农户较多的资产归农民用水合作组织所有。积极推进农业用水价格改革,着力建立合理的水价形成机制,规范水费收支管理和水价秩序。

四是转变组织方式,充分发挥农民的主体作用。农田水利建设的直接受益者是农民。要适应市场经济体制和基层民主政治建设要求,建立健全农民参与农田水利建设、管理和决策的新机制。政府要进一步转变观念,弱化管理,强化支持和服务,通过民主议事、民主决策等制度,保障农民群众对公共事务的知情权、参与权和监督权。通过“民办公助”、“以奖代补”等措施,调动农民参与农田水利设施建设与管理的积极性。

(责任编辑 尹美娥)