

# 以人为本 服务三农 农村水利实现新跨越

水利部农村水利司司长 王晓东

1978年以来,为适应经济社会发展和农村经营体制的变革,我国农村水利经历了波澜壮阔的30年改革。改革使农村水利事业得到迅速发展,农村水利也成为支撑经济社会发展的重要力量。

到2007年年底,全国农田有效灌溉面积从1978年的0.487亿 $\text{hm}^2$ 增加到0.578亿 $\text{hm}^2$ ,在全国耕地面积46%的灌溉面积上生产了全国总量75%的粮食、80%的商品粮和90%以上的经济作物;全国节水灌溉工程面积达到0.233亿 $\text{hm}^2$ 。农业灌溉用水量从1980年的3574亿 $\text{m}^3$ 减少到2006年的3284亿 $\text{m}^3$ 。在过去的30年间,已建成各类农村供水工程300多万处,到2007年年底全国已解决农村饮水困难和饮水不安全人口3亿以上。

## 一、农村水利改革进程回顾

### 1.20世纪70年代末至80年代中期的适应改革期

改革开放初期,以家庭联产承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,极大地调动了农民的生产积极性,农民精耕细作,单产大幅度提高,农业生产得到迅速发展。但是,灌溉工程和用水管理仍沿袭计划经济体制下的以政府和集体管理为主的方式,农民对受益户较多的灌溉工程维修养护积极性不高,投资投劳减少。加之中央小型农田水利补助经费切块到地方后逐渐成了事业费,使本来设计标准不高、配套不全且已进入老化期的灌溉工程加速老化,灌溉面积不断萎缩,年均下降超过6.67万 $\text{hm}^2$ 。

为适应农村经营体制改革,农村水利进行了四项重点改革。

#### (1)进行了农田水利管理责任制改革

1981年,国家农委批转水利部《关于全国加强农田水利工作责任制的报告》,要求农田水利在管理上根据工程类别、规模和基层管理体制的不同,实行综合承包、单项承包、定户定人承包等不同形式的责任制;在建设上,分别实行合同制、承包制等办法。这些改革措施,在一定程度上缓解了农田水利工程管护责任不落实、效益衰减的矛盾。

#### (2)在水管单位开展水费改革和多种经营

1984年水利电力部召开了全国水利改革座谈会,提出了“全面服务、转轨变型”的改革思路,要求水利工作从为农业服务为主转到为社会全面服务,并把“两个支柱(水费改革和多种经营)、一把钥匙(实行多种形式的责任制)”作为搞好水利经营管理、提高工程经济效益的中心环节来抓。1985年国务院颁发了《水利工程水费核定、计收管理办法》,批转了水利电力部《关于改革水利工程管理体制和管理办法》等文件,强调水利工程供水具有商品属性,加强了国有大中型灌区、泵站管理单位供水成本核算和经营管理,使水费收入逐步增加,缓解了管理单位运行维护经费不足的矛盾。同时利用自身水土资源和技术优势开展多种经营活动,改善了水管单位职工工作和生活条件。

#### (3)国家通过以工代赈和农业综合开发增加农村水利投入

20世纪80年代中期,国家拿出一部分粮食、布匹和中低档生活日用品,采用以工代赈的方法,支持贫困地区的基本农田、小型水利、乡村道路、农村饮水、小流域治理等基础设施建设。后来,以工代赈成为扶持贫困地区农村基础设施建设主要资金来源之一。从1987年起,国家启动农业综合开发项目,从每年收取的耕地占用税中拿出一定比例用于土地开垦和中低产田改造,以提高农业综合生产能力。目前,年度农业综合开发资金规模已达120多亿元,约42%用于小型农田水利工程建设。

#### (4)把农村饮水解困列入议事日程

1980年水利部在山西召开全国农村人畜饮水工作会议,提出了5年的奋斗目标,并制定了《关于农村人畜饮水工作的暂行规定》(草案)。1984年国务院批转了水利电力部《关于加速解决农村人畜饮水问题的报告》,转发了《全国农村人畜饮水暂行规定》,农村饮水解困正式列入国家规划。1986年水利电力部要求农村饮水工作与农村治穷致富结合起来。经国务院批准,1984年到1989年国家共安排了4批以工代赈项目,支持贫困地区重点解决农村饮水困难。

### 2.20世纪80年代中后期至90年代末的深入改革期

这一时期,为深入解决影响农村水利发展的投入和管理两大问题,应对水资源紧缺的挑战,农村水利改革向纵深发展。

### (1) 通过成立乡镇水管站等改革措施,恢复和加强基层水利服务体系

为解决人民公社解体后基层农田水利管理和技术服务严重削弱的问题,1986年中央农村政策研究室和水利电力部联合召开座谈会,要求建立健全基层水利管理机构。同年,劳动人事部和水利电力部联合下达了《基层水利、水保管理服务人员编制标准》(试行),财政部和水利部下发了《关于区、乡水利人员经费问题的通知》,各地也陆续出台了具体实施意见。这项改革措施对加强基层水利管理发挥了重要作用。

### (2) 建立和发展“劳动积累工”制度

1986年国务院办公厅转发的《关于听取农村水利工作座谈会汇报会议纪要的通知》提出充分发挥我国农村劳动力资源丰富的优势,建立劳动积累制度,加强农村水利建设。1989年10月国务院作出了《关于大力开展农田水利基本建设的决定》,要求把农田水利基本建设作为一项长期任务列入计划,实行农田水利劳动积累工制度,规定每个农村劳动力每年投入10~20个劳动积累工日用于兴修农田水利。通过国务院每年召开全国农田水利基本建设电视电话会议和各级党委、政府主要负责人亲自带头到农田水利工地劳动,层层签订责任状,开展大规模劳动竞赛等措施,极大地调动了地方和基层干部、广大农民兴修农田水利的积极性,在全国掀起了农田水利基本建设冬春修热潮。最多的年份(1998—1999年),农民投工达102亿个工日。20世纪90年代兴起的农田水利建设高潮,扭转了20世纪80年代灌溉面积减少的趋势。

### (3) 走内涵式改革的道路,提出把节水灌溉作为革命性措施来抓

1996年国务院办公厅批准在全国建设300个节水增产重点县,以点带面推动节水灌溉的发展。1998年党的十五届三中全会指出要把推广节

水灌溉作为一项革命性措施来抓,大幅度提高水的利用率。此后,国家每年安排专项资金开展大中型灌区续建配套与节水改造和节水增效示范项目建设。这是农村水利发展指导思想的一次重大调整,标志着工作重点从追求新建工程数量转到更加重视对已有工程设施挖潜配套改造、提高效率和效益上来。节水灌溉成为新形势下发展农村水利的突破口。

### (4) 通过实施“八七”扶贫攻坚计划,加快农村饮水解困

1994年,中央提出力争用7年的时间,到2000年年底基本解决当时全国农村8000万贫困人口的温饱问题,并把基本解决农村饮水困难作为奋斗目标之一。各级水利部门抓住这一机遇,加快农村饮水解困的步伐。到1999年年底,解决了占任务数70%以上农村饮水困难人口。1994年以来,获得联合国儿基会420万美元的无偿援助,重点用于6个省区解决部分农村饮水困难和环境卫生问题。

### (5) 启动小型农村水利工程产权制度改革,探索农民用水户参与管理

20世纪90年代以来,各地围绕农田水利工程产权制度,进行了承包、租赁、股份合作、拍卖等多种形式的改革,先后有20多个省出台了相关政策性文件。1996年国务院印发了《关于进一步加强农田水利基本建设的通知》,鼓励单位和个人按照“谁投资,谁建设,谁所有,谁管理,谁受益”的原则,采取独资、合资、股份合作等多种形式,兴修农田水利工程。小型农田水利产权制度改革对提高灌排服务水平发挥了明显作用。为建立激励广大农民参与小型农田水利设施建设管理的有效机制,20世纪90年代中后期,借鉴国外经验,开始了用水户参与灌溉管理和建立农民用水户协会试点工作。

### 3. 21世纪以来的全面改革期

进入新世纪,农村水利进入全面改革时期。突出体现在统筹农田灌溉和农村供水,把民生水利放在更加突

出的位置,并着力改善农村生态环境;统筹灌区、旱区和牧区发展,把节水放在突出位置;统筹灌溉与排水发展,骨干与田间相结合,发挥综合效益;统筹建设、管理与改革,创新机制,全面提升农村水利管理水平。

### (1) 逐步建立农田水利建设新机制

为弥补取消“两工”带来的农田水利巨大投入缺口,着力提高农业综合生产能力,2005年中央1号文件要求中央和省级财政建立农田水利建设补助专项资金,时隔25年再次把小型农田水利工程建设纳入各级政府公共财政补助范围。2005年国务院办公厅转发《关于建立农田水利建设新机制的意见》,明确要求以规划为依托,大幅度增加政府投入,逐步建立农田水利建设资金稳定增长机制;规范农田水利建设项目管理和资金使用;完善村级“一事一议”筹资筹劳政策等。目前中央年度小型农田水利工程建设补助专项资金已经达到一定规模。

### (2) 开展国有大中型灌区、泵站管理体制变革

2002年国务院办公厅转发《水利工程管理体制变革实施意见》,财政部、水利部编制了《水利工程管理单位定岗标准》和《水利工程管理单位维修养护标准》。大中型灌区管理体制、劳动人事制度、水价水费计收机制等改革深入推进。国有大中型灌区及泵站管理机构大多被定性为公益或准公益单位,地方财政开始逐步安排公益性管理和维护经费。

### (3) 小型农村水利工程产权制度改革和用水户参与灌溉管理改革得到政策巩固

2003年水利部印发了《小型农村水利工程管理体制变革实施意见》,进一步明确改革目标、原则、要求和程序。2005年水利部、国家发改委、民政部联合颁布《关于加强农民用水户协会建设的意见》,对用水户协会的地位、性质、权利义务、组建程序、运行

和能力建设等作了明确的规定。农民用水户协会由试点转向推广,目前全国农民用水户协会已经发展到3.5万个。

#### (4) 民生水利把改革引向深入,将保障农村饮水安全作为水利第一要务

进入新世纪,中央提出了新的水利工作方针,水利部党组提出了可持续发展水利新思路。2007年,部党组进一步提出,坚持以人为本,把解决民生问题放在更加突出的位置。农村供水从解决饮水困难转向保障农村居民饮水安全。农村饮水安全工程,是一项在更大范围、更高层次上解决农民饮用水问题的水利民生工程,是农村水利工作思路的又一次重大调整,是以人为本理念在农村水利工作的深刻体现,广大农民把农村饮水工程誉为“民心工程”和“德政工程”。

农村水利事业之所以取得辉煌成就,得益于党中央、国务院的高度重视,得益于各级政府和全体水利人的辛勤工作,更得益于农村水利改革的不断推进。回顾30年的历程,农村水利改革,在关键时刻走出了关键的步伐,基本适应了改革开放的大形势和农村水利发展的内在要求。特别是为适应农村经营体制的变革及时落实了管理责任制;为适应经济社会发展的要求,从农田水利建设主要组织农民投工投劳到实施大型灌区改造等重点工程建设,从单一的灌溉排水延伸到节水灌溉、农村饮水、生态保护,不断丰富、发展和调整建设内容和重点;为适应市场经济体制的建立,创造出从以财政补助为引导、农民投入为主转到以规划为依托、财政资金主导、农民广泛参与的农田水利建设新机制,创造出农村饮水工程“六制”、用水户参与管理等好的管理方式,等等。

## 二、农村水利改革展望

农村水利是现代农业和社会主义新农村的重要基础设施,是农民增收、农村生态安全的重要保障。新的历史起点对农村水利提出了更高的

要求。一是提高农业综合生产能力,保障国家粮食安全,对农村水利提出了新的更高的要求。二是保障农民饮水安全,维护人的生命健康,对农村水利提出了新的更高的要求。三是发展现代农业,增加农民收入,对农村水利提出了新的更高的要求。四是节约水资源,保护和改善生态与环境,实现可持续发展,对农村水利提出了新的更高的要求。五是农村水利建设投入加大、速度加快,对农村水利管理提出了新的更高的要求。

为适应未来经济社会发展的要求,到2020年农村水利必须完成以下主要目标任务:一是农村居民都能喝上足量的符合国家卫生标准的饮用水。到2013年全部解决农村人口饮水不安全问题,到2020年基本实现农村普及自来水。二是农田抗御旱涝等灾害的能力明显提高。全国灌溉面积达到0.696亿 $\text{hm}^2$ ,其中农田有效灌溉面积达到0.625亿 $\text{hm}^2$ ;全国节水灌溉面积达到0.387亿 $\text{hm}^2$ ;基本完成全国易涝、盐碱、渍害耕地的治理任务。三是农村水环境恶化趋势得到有效遏制。农村人居环境得到明显改善。四是建立较为完善的农村水利建设管理体制和机制。

要完成以上目标任务,必须进一步推进农村水利的改革和发展。

### 1. 不断丰富农村水利事业发展的内容

在加快实施农村饮水安全、大中型灌区续建配套节水改造、小型农田水利、中部四省排涝泵站改造等重点工程的基础上,近期加快编制大型泵站改造规划,力争黄河上中游、东北等地区的改造早日实施;制定高效节水技术推广方案,力争在推广滴灌、喷灌、管道输水灌溉等方面有明显突破;完善牧区水利建设规划,积极争取早日全面展开;重视中小型水库除险加固后的兴利配套,促使中小灌区改造加快进行;将乡村排水系统建设提上议事日程,进一步改善农民群众

的用水条件,等等。努力抓住难得的历史机遇,储备大量建设项目以迎接中央更大投资,推动全面开展农村水利建设。

### 2. 不断完善农村水利的投入机制

投入不足依然是未来制约农村水利发展的关键因素。要建立以财政补助为主导,国家、农民、社会资金共同投入的多元化投入机制,并按照公共财政的要求,强化中央和省级财政责任,加大对粮食主产区、严重缺水地区、贫困地区的财政补助比例和资金规模。加快公益性项目补偿政策的研究制定,积极探索引导和鼓励社会资金投入部分经营性农村水利项目。

### 3. 不断改革农村水利工程管理体制和运行机制

要落实水管体制改革的要求,逐步将公益性补偿执行到位,实现管养分离;要推进合理水价形成机制和水费计收机制改革,将农民用水户协会管理成本纳入水价改革范畴,推广终端水价;要积极探索大中型灌区田间工程、小型农村供水工程的有效管理形式,进一步明晰所有权,核发产权证,落实管理责任;要对受益农户较多的小型农田水利工程、小型农村供水工程组建农民用水合作组织,明确国家补助资金所形成的资产归用水合作组织所有,加大对农民用水户协会能力建设的扶持力度;要适应国家投资体制改革的方向,简化程序,注重实效,在强化规划指导和监督管理的基础上,进一步完善项目的审批制度。

### 4. 不断加强农民群众参与农村水利建设的组织动员能力

人民群众是创造历史的英雄,农民是建设农村水利的依靠力量。要创新机制,在尊重农民意愿的前提下,调动起广大群众全过程参与农田水利建设的积极性。既要参与建设项目的论证,又要参与项目建设的投工投劳、建设的监督、水费的管理、建成后的经营服务等。

责任编辑 邵自平