

我国农田水利建设存在的问题与建议

中国老年科协农田水利专题调研组

关键词:农田水利;问题;建设;调研

中图分类号:S27

文献标识码:A

文章编号:1000-1123(2009)11-0013-02

一、农田水利建设是新中国成立后的一项伟大成就

新中国成立前,我国的农田水利基础设施十分落后,灌溉面积仅有1 593.33万 hm^2 (2.39亿亩),只占耕地面积的16.3%,全国人均粮食仅209 kg。

新中国成立后,党和政府根据广大农民发展生产的迫切要求,利用每年冬春的农闲时机,发动和组织农民,以自力更生为主,辅以国家支持,持续不断地兴修农田水利,并不断总结经验,提高工作水平。“文革”动乱期间“百业俱废”,在周恩来总理和李先念副总理的亲自领导下,全国仍坚持开展以山、水、田、林、路综合治理的农田水利基本建设。1973—1979年的7年中,国家集中了4.45%的财力,6.7%的基本建设资金,每年投入的劳力占农村总劳力的50%~70%。在华北平原,共建成配套机井220万眼,发展井灌面积733.33万 hm^2 (1.1亿亩)。至1980年,全国有效灌溉面积达到4 860万 hm^2 (7.29亿亩),人均有粮327 kg,并扭转了我国历史上“南粮北调”的局面。

几十年来,我国以农民劳动积累为主,建成了8万多座水库、50多万处机电抽水泵站、460万眼机电井以

及2 000多万个塘坝、涵闸、旱井、水窖和沟渠等小型农田水利工程,累计完成土石方达数千亿立方米。在短短几十年内,完成规模如此巨大的农业基础设施建设,堪称新中国成立后的一项伟大成就,在国外也被誉为“中国社会主义建设的突出成就”。

二、农田水利建设存在的主要问题

1. 农田水利工程老化失修、设备报废、效益下降严重,难以为继

我国农田水利工程特别是小型农田水利工程主要依靠农民投工投劳、因陋就简兴建而成,工程建成时就存在着标准低、配套不全、质量差、设备及技术落后等问题。经过几十年运行,现在大部分工程都到了设计年限,工程老化失修,设备报废、效益下降问题严重,难以为继。

据水利、农业部门有关资料,目前全国5 900万 hm^2 (8.85亿亩)有效灌溉面积中,由于工程老化失修、设备报废等原因,实际灌溉面积只有4 666.67万 hm^2 (7亿多亩),旱涝保收的仅4 000万 hm^2 (6亿多亩),全国小型农田水利工程的平均完好率仅为50%左右。据2006年水利部门开展的百县农村水利情况调查,125个

县477个万亩以上灌区,共有有效灌溉面积206.67万 hm^2 (3 100万亩),但实际灌溉面积只有135.67万 hm^2 (2 035万亩),有35%的面积灌不上水。

这次到广西调研,发现上述问题就很突出。1982年广西全区实灌面积132.73万 hm^2 (1 991万亩),到2007年降为121.6万 hm^2 (1 824万亩),下降了10%;河池市有万亩灌区11处,有效灌溉面积1.67万 hm^2 (25万亩),现在实灌面积只有0.71万 hm^2 (10.6万亩),有一处泵房成了养鸡场;广西桂中旱片有效灌溉面积3.67万 hm^2 (55.07万亩),2005年实灌面积只有2.13万 hm^2 (32万亩),20世纪六七十年代建成的抽水泵站大部分都报废了,大片水田成了旱地。

在2009年北方抗大旱中,也充分暴露了农田水利设施年久失修、设备报废等问题,如河南省就有40万 hm^2 (600万亩)农田有水浇不上地,造成不应有的损失。

综上所述,如果不迅速扭转农田水利老化失修、设备报废、效益下降的严重局面,而任其发展下去,将危及国家粮食安全。

2. 以农民投工投劳、筹资为主的农田水利发展机制亟待改变

我国改革开放前,农业生产以生产队为基础,农民种粮与兴修水利利

收稿日期:2009-05-15

注:本文为中国老年科协农田水利专题调研组于2009年4月完成的调研报告。

益一致,积极性高;改革开放后,土地承包到户,加之种粮比较效益低,农村劳力缺乏,农民对兴修集体所属的农田水利积极性不高。

2004年国家为减轻农民负担,取消了农民参加兴修水利的“义务工”和“劳动积累工”制度,农民每年投工投劳修水利数量锐减,只相当于以往的1/4左右。

再则,随着农田水利工程建设广泛采用水泥、钢材、塑料管材及施工逐步机械化、专业化,在农田水利工程建设中真正需要农民投工投劳的比例大幅度下降(专家估计为10%左右),以农民投工投劳的传统方式修水利,既不经济也不符合实际情况。

3. 国家投入严重不足

1980年以前,平均每年国家对水利投入占全国基本建设投资比例为6.7%,1980—2007年下降到2.84%。按目前国家对大中型灌区骨干工程改造的投入规模计算,需要75年才能完成。

4. 管理薄弱,运行困难

在农田水利管理上,存在产权不明晰、维护管理责任不落实、运行困难等问题。农田水利主要靠基层乡镇水利服务站进行管理,但在农村乡镇管理体制改革的时,水利服务站被撤销了;农民自己的管水组织是农民用水户协会,但多数农村尚未建立;灌溉用电价格高,农民承担不起,存在“只浇救命水,不浇增产水”现象,影响农作物产量和经济效益。

三、新时期的农田水利建设任务更为繁重

农田水利建设的主要任务是通过各种水利技术措施,调控、改善农田水分状况、地区水利条件及生态环境,使之有利于农作物生长并改善农村居住条件,其主要内容包括农田的灌溉和排水、水土保持、中小河流综合治理、盐碱地改良、牧区水利、农村

饮水及改善水环境与生态环境等。

党中央提出了农业现代化、建设社会主义新农村、实现全面建设小康社会的奋斗目标,这对农田水利建设的要求更高了。新时期的农田水利是农业现代化、新农村建设中极为重要的基础设施,关系着国家粮食安全和农民增收。为此,一要保障农村饮水安全;二要对现有的农田水利工程进行以节水为中心的全面维护、更新、改造及配套,扭转效益下降趋势,并建设一批新的工程,使全国农田实灌面积达到6000万 hm^2 (9亿亩)以上,以保障国家粮食安全;三要逐步对全国5万多条中小河流开展综合治理,以保障和改善广大农村的生产生活条件;四要搞好水土保持、牧区水利,改善生态环境和当地农民生产生活条件;五要搞好农村污水处理回用,改善农村水环境等。

农田水利要实现上述任务,估计需要资金数万亿元。新时期的农田水利建设任重道远。

四、意见和建议

农田水利是农业和农村具有公共性、公益性的重要基础设施,属公共财政支持的范围,世界各国都是如此。当前,我国已进入以工促农、以城带乡阶段,实施了扩大内需战略,并把解决“三农”问题作为重点。在这一新形势下,国家应加强领导,下大决心,大幅度地增加投入,将关乎国家粮食安全、农民增收、农业现代化及建设社会主义新农村的农田水利搞好。大兴农田水利有利于扩大内需、返乡农民工就业安排及农村的节水、节地、节能。为此,建议:

1. 确立“国家为主,农民为辅”的农田水利投入机制

农田水利是农业和农村重要的基础设施。农业特别是粮食生产是弱质产业,影响着国家粮食安全。世界各国兴修农田水利都是以国家投入为主,农场范围以内是以农场主为

主,我国也应确立以“国家为主、农民为辅”的农田水利投入机制。建议国家承担的投资应以中央为主,区分东、中、西部不同地区,合理确定中央与地方投资的比例。

2. 统一规划,大幅度增加投入,实施全国农田水利发展计划

农田水利工程门类多、数量大、分布广,需要资金额巨大。目前,国家对农田水利建设的投入规模小,部门多,标准不一,缺乏统一规划、统一计划和综合考虑。建议由水利部牵头,根据农田水利存在的问题和面临的任務,做好全国农田水利发展规划,报国家审批,并明确部门和地方的责任。

3. 对农田水利所需节水机具、施工机具及材料、用水、用电等实施财政补贴政策

农业节水主要是社会效益,其所需的塑料管材、土工布及节水机具,国家财政应予以补贴;扬水灌溉的用电,除按国家规定实行优惠电价外,国家财政应区分不同扬程予以一定补贴;在农业用水成本高、农民负担不起的地方,国家财政应予以补贴;购置农田水利施工机具,应仿照农业机械财政补贴政策,由国家财政予以补贴。

4. 深化农田水利管理体制改革的

鼓励各地组织返乡和当地农民成立农田水利专业施工队,按市场经济原则,承担当地农田水利施工任务;参照2009年中央1号文件,要求3年内在全国乡镇建立和完善农田水利服务站,所需经费纳入地方各级财政预算;建立农民用水户协会;加快农田水利设施管理体制的改革。 ■

(中国老年科协农田水利专题调研组成员:张春园、丁泽民、张岳、冯广志、李代鑫、顾斌杰、严汝文、刘云波、赵竞成、龚时宏、许建中、乔安壮)

责任编辑 张金慧