

关于加强新时期农田水利建设的思考

张春园,李代鑫

(水利部,北京 100053)

摘 要:回顾了新中国成立以来,我国农田水利发展的历程,以及农田水利在我国经济社会稳定发展中的重要地位,指出了当前农田水利建设存在的主要问题:农田水利工程老化失修、设备报废、效益下降严重,难以为继;以农民投工投劳、筹资为主的农田水利投入发展机制亟待改变;国家投入严重不足;管理薄弱,运行困难等。并阐述了新时期加强农田水利建设的重要性。

关键词:农田水利;管理体制;粮食生产

中图分类号:S27 **文献标识码:**B

1 我国农田水利发展的回顾

新中国成立后,党中央、国务院为解决我国的粮食问题,领导和组织广大农民投工投劳,在国家财力困难的情况下,集中了大量的建设资金,在全国范围内开展了大规模的农田水利建设,为保障国民经济和社会稳定发展发挥了巨大作用,取得了举世瞩目的成就。据不完全统计,截至 1980 年共完成土石方数千万方,相当修筑了上千个万里长城,年完成土石方达 170 亿 m^3 ;建成各类农田水利工程 1 000 多万处,田间渠道总长达 300 多万 km ;全国农田有效灌溉面积由 1949 年的 0.159 亿 hm^2 ,到 1980 年发展到 0.489 亿 hm^2 ,增加了 0.327 亿 hm^2 ;解决了农村 1.4 亿人口饮水困难;为我国粮食总产量从 1949 年 1 000 亿 kg 、提高到 1980 年 3 205 亿 kg ,人均有粮从 213 kg 提高到 326.7 kg ,扭转我国粮食“南粮北调”的历史局面,基本上解决我国人民的温饱问题,发挥了巨大作用。

党的十一届三中全会以后,农村实行家庭联产承包责任制,它极大地调动了农民农业生产的积极性,大大提高了农业特别是粮食生产的能力,但对集体所有、公共受益的农田水利未进行相应的改革,农民对兴修水利积极性不高,投工投劳大幅减少,加上国家财政计划体制改革,国家对农田水利投入也大幅减少,全国农田水利建设进入低潮,1980 年至 1988 年全国有效灌溉面积不仅没有增加,反而减少了 100 万 hm^2 。为扭转这种状况,国家制定了农民参加农田水利建设“义务工与劳动积累工”制度,农民投工投劳兴修水利数量增加,促进了农田水

利的发展。但到 2004 年农村财税体制改革时,为减轻农民负担又取消了“两工制度”,农民投工投劳兴修水利数量再一次大幅度减少。近几年来,国家对灌区进行节水改造,逐步加大了对农田水利的投入,到 2008 年全国有效灌溉面积逐步增加到了 0.59 亿 hm^2 。(有效灌溉面积只统计建设完成数,未考虑工程老化、报废引起灌溉面积失效数,现在实际灌溉面积数少于此数,详见后。)

在几十年农田水利建设所取得巨大成绩的基础上,国家实施了一系列调动农民种粮积极性的政策及农业科技水平的不断提高,使我国粮食产量连续登上几个台阶,到 2008 年达到了 5 285 亿 kg ,人均有粮 398 kg ,实现了正常年份供需平衡、丰年有余的目标。

回顾新中国成立以来,我国农田水利发展历程,它给我们启示:我国人多地少、水资源短缺、水旱灾害频繁的基本国情,决定了农田水利在国家经济社会稳定发展中有着特殊的重要地位;几十年来,我国农田水利事业建设所取的成就为解决我国 13 亿人口的粮食问题发挥了关键性、基础性的作用,它是国家治国安邦的基石、是民族富强、持续发展的宝贵财富;搞好我国农田水利,一靠国家强有力的组织领导和资金投入,二靠农民的积极性。

2 当前我国农田水利建设存在的主要问题

近年来,我国能源、交通、通讯、生态及大江大河治理等基础性建设得到较快发展,但农田水利建设严重滞后,这与中央提出确保国家粮食安全、农业现代化及建设社会主义新农村等要求,很不相适应,主要问题有以下四方面。

收稿日期:2009-05-20

作者简介:张春园(1938-),男,原水利部副部长。

2.1 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是依靠农民投工投劳,因陋就简兴建起来的,工程建成时就存在标准低、配套不全、质量差、设备及技术落后等问题,再经过几十年运行,现在大部分都到了工程设计年限,进入更新、改造时期,工程老化失修、设备报废严重,难以为继。

据水利、农业部门资料,由于工程老化失修、设备报废等原因,在目前全国 0.578 亿 hm^2 有效灌溉面积中,每年实际灌溉的面积只有 0.467 亿多 hm^2 ,旱涝保收的仅 0.4 亿多 hm^2 ;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 个县的 477 个万亩以上灌区,有效灌溉面积 206.67 万 hm^2 ,由于老化失修,设备报废等原因,实际灌溉面积只有 135.67 万 hm^2 ,有 35 % 的面积灌不上水。

这次到广西调研,情况更为突出,1982 年全区实灌面积 132.73 万 hm^2 ,到 2007 年降为 121.6 万 hm^2 ,下降了 10 %;河池市有万亩灌区 11 处,统计有效灌溉面积为 1.6 万 hm^2 ,但实灌面积只有 0.71 万 hm^2 ,有一处泵房不能运行还成了养鸡场;广西桂中旱片统计有效灌溉面积为 3.67 万 hm^2 ,但实灌面积只有 2.13 万 hm^2 ,20 世纪 60、70 年代建成的一批抽水泵站大部分报废了,大片水田成了旱地;崇左罗白灌区统计有效灌溉面积为 0.14 万 hm^2 ,现在只灌了 86.67 hm^2 ,大部分稻田成了甘蔗地。

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、设备报废的困局,河南有效灌溉面积 495.53 万 hm^2 ,由于引黄渠道淤塞,井灌设施老化报废,实际灌溉面积只有 411.47 万 hm^2 ,有 40 万 hm^2 有水浇不上地,造成不应有的损失,引起社会高度关注。

今后,我国人口和粮食需求将不断增加,农业现代化和建设新农村对农田水利又提出新的要求,如果国家不下大力气,大幅度增加投入,改变农田水利这种落后状况,任其下去,不仅危及国家粮食安全,而且影响农业现代化及新农村建设的进程。

2.2 以农民投工投劳、筹资为主的农田水利投入发展机制亟待改变

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的利益一致,积极性高;改革开放后,土地承包到户,加上种粮比较效益低,农村劳力缺乏,农民对兴修公共受益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,近几年来,农民每年投工投劳修水利数量锐减,据近几年统计,农民投工只相当以往的 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做辅助劳动的比例大幅下降(专家估计为 10 % 左右)。现在,以农民投工投劳为主,传统的方式修水利,既不经济也不符合实际情况了。

2.3 国家投入严重不足

新中国成立至 1980 年,国家在财力十分困难的情况下,平均每年对水利的投资占全国基本建设的投资比例为 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资规模,需要 75 年才能完成。

1980 年以前,中央财政设立小型农田事业费,支持小型农田水利建设,1980 年达 23 亿,占当年国家财政总支出的 1.9 %;改革开放以后,中央财政取消小型农田水利事业费,改由地方财政负责,国家投入基本上落空。2005 年中央财政恢复了小型农田水利设施建设补助专项资金,2009 年增加到 45 亿元,但只占中央财政支出 0.01 %,这与专家测算全国农田水利建设每年需要千亿元以上资金相比,严重不足。

2.4 管理薄弱,运行困难

在农田水利工程管理上,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时,被撤消了;农民自己的管水组织,农民用水户协会多数农村尚未建立,灌溉用电价格、用水价格高,农民承担不起,存在“只浇救命水,不浇增产水”现象,管理单位征收水费困难,工程正常营运困难,影响效益的发挥。

3 新时期加强农田水利建设的重要性、必要性

农田水利建设的主要任务是通过各种水利工程技术措施,调控、改善农田水份状况、地区水利条件及生态环境,使之有利于农作物生长及改善农村居住条件,其主要内容,应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。

最近,中央提出农业现代化、建设社会主义新农村、实现全面建设小康社会的奋斗目标。新时期农田水利作为农业现代化,建设新农村的重要基础设施,其任务不仅是农田灌溉和排水,还应包括上述农田水利其他方面的内容,任务比以往更多、更重了。国家必须给予足够的重视,切实加强农田水利建设。

(1) 加强农田水利建设,有利于确保国家粮食安全、农业现代化。《国家粮食安全中长期规划纲要》确定,2020 年全国粮食总产实现 5.4 亿 t 以上的目标,为此,首先必须下大力气对原有的老化失修、报废的农田水利工程进行维护、改造、更新及配套,扭转其效益下降趋势,此外还要建设一大批新的农田水利工程,使全国实际灌溉面积达到 0.6 亿 hm^2 以上,才能确保国家粮食安全。近年来,国家将水库除险加固、大中型灌区骨干工程列为建设重点,但要发挥它们的效益,必须对与之相配套的田间工程同步进行建设。

近年来,我国农业发展较快,在农业科技、农业机械化、农业产业化等方面都取得长足发展,唯有农田水利还处于工程破旧、技术落后、管理薄弱状况。农田水利是农业的基础设施,农业要实现现代化,首先农田水利要现代化。

(2) 加强农田水利建设,有利于建设社会主义新农村和解决八亿农民饮水问题。农田水利涉及全国农村八亿农民饮水、乡镇供水、农村防洪安全、农村水环境与生态环境的改善等,它是建设社会主义新农村的一项重要基础设施。现在,解决农村

安全饮水及水库治理正在进行之中;涉及农村防洪安全的全国5万条中小河流治理尚未提到议事日程;全国水土保持工作亟待加强;农村污水治理与利用以及农村水环境的改善尚未提到议事日程。建设社会主义新农村涉及水的问题任重道远。

(3)加强农田水利建设,有利于减轻农民负担,增加农民收入。当前,农村劳力外出打工多、劳力缺乏,靠农民投工投劳、集资兴修农田水利已成为农民的一种负担,也难以办到。如果采取国家加大投入,依靠机械化、专业化队伍进行施工,不仅可以大大减轻农民负担,而且改善了农业生产条件,提高土地产出率,又直接增加农民的收入。

(4)加强农田水利建设,有利于扩大内需,保持国民经济平稳较快发展。农田水利工程建设,量大面广,除了需要大量资金投入外,还需要大量的水泥、钢材、塑料管材和土工织布以及防渗衬砌等建筑材料;全国农田灌排机电设备有一半左右要更新改造,需要数百万台套机电设备;农村需要大量的供水及污水处理设备;农田水利建设如实现机械化、专业化施工,需要配备数百万台各类小型施工机械。以上粗略估算,全国农田水利建设可直接、间接拉动内需数万亿元以上。

(5)加强农田水利建设,有利于返乡农民工就业、社会稳定。早在1978年国务院要求各地成立农田水利专业队,当时全国总人数曾达到1000万人左右。2009年,全国农村有2500万返乡和外出打工农民需要就业,如果以乡镇为单元,成立农田水利专业施工队伍,负责本地农田水利工程维护、改造、新建等任务,粗略测算,可以安排返乡农民工400万人以上。此外,如按10%配备其专业管理人员,还可安排大中专毕业生40万人。

(6)加强农田水利建设,有利于农业节水、节地、节能。农业灌溉用水量约占全国总用水量的2/3,用水效率低,浪费严重,其节水潜力主要在小型农田水利;全国水利设施占地333.3万多 hm^2 ,通过调整渠系、改明渠(沟)为管道输水等节水改造,可以节省10%的耕地;对老化机电排灌设备进行改造,可以节能10%以上。

4 意见和建议

(1)提高新时期农田水利重要性的认识。新中国成立60年来,建成了一大批农田水利工程,为确保国家粮食安全、经济社会稳定较快发展发挥了巨大作用。但这些农田水利工程经过几十年运行,普遍存在工程老化失修、设备报废、配套不全,效益下降及发展机制缺乏活力等问题,现在已经到了难以为继的状况。2009年大旱,给我们警示,如任其发展,将影响国家建设大局。

新时期,农田水利作为农业现代化和建设社会主义新农村的重要基础设施,建设任务更重、更大了。没有现代化的农田水利就没有现代化的农业;没有良好的农田水利,不能确保国家粮食安全,更不可能建设好社会主义新农村。我们必须下决心,将直接关系国家粮食安全、农业现代化、农民增收及建设社会主义新农村,有利于扩大内需、返乡农民工安排及节水、节地、节能的农田水利,作为国家一件大事来建设好。

(2)搞好农田水利是各级政府的一项重要职责。农田水利是农业和农村一项公共性、公益性的事业,国务院最近公布的《中华人民共和国抗旱条例》,明确“县级以上人民政府应当加强农田水利基础设施建设和农村饮水工程建设”,应该改变以往“农田水利是农民的事”、“国家管骨干,农民管田间”的旧概念,将搞好农田水利建设作为各级政府一项重要职责,界定各级政府、各部门及农民在农田水利建设、管理中的责任,加强领导,增加投入,大力搞好农田水利建设。

(3)建立“国家为主,农民为辅”的农田水利投入发展机制。农田水利是农业和农村带公益性、公共性的重要基础设施,农业特别是粮食生产是关系国家粮食安全的弱质产业,农田水利建设属于国家公共财政支持的范围。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,以农场主为主。

新中国成立以来,农业支持工业,数亿农民为我国经济发展作了巨大贡献。当前,我国已进入以工促农,以城带乡阶段,国家有了一定财力,并实施扩大内需战略,把解决“三农”问题作为重点。现在,农民种田都实行国家补贴了,兴修公益、公共性的农田水利,不应当再继续实行以农民投工投劳、筹资为主的政策,应建立以“国家为主、农民为辅”的农田水利投入发展机制,在农民承包耕地范围内的农田水利设施,以农民为主进行建设。

(4)统一规划,统一计划,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。建议由国家主管部门牵头,根据农田水利存在问题和面临任务,编制全国农田水利综合发展规划,报国家审批,组织实施。

中央有关部门和地方要按批准计划、各自的责任,增加投入,确保计划的实施。

(5)对农田水利所用节水机具及材料、施工机具及用电等实施补贴政策。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,担负农田水利施工任务,所购置的施工机具,国家予以一定补贴;农业节水主要是社会效益,对其所需的塑料管材、土工布及节水机具、国家应予以补贴;扬水灌溉的用电,除按国家规定实行优惠电价外,国家财政区分不同扬程予以一定补贴。

(6)深化农田水利管理体制的改革。参照2009年中央1号文件,对农业技术推广等站的要求,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。加快农田水利设施管理体制的改革,建立农民用水户协会。

(7)制定国家农田水利法(条例)。农田水利是我国治国安邦,持续发展的基石。我国早在1069年,北宋王安石制定世界上最早的一部“农田水利法”,成为历史上有名的王安石变法主要内容之一,它的实施有力地促进当时农业和社会的发展。现在,我国是13亿人口的大国,有9亿人口在农村进行小康社会建设,加强法制建设对搞好农田水利建设,显得特别重要,建议国家制定农田水利法(条例)。

□