

农村水利成为 农村经济社会发展的基石

□ 水利部农村水利司司长 王晓东

新中国成立 60 年来,共建成万亩以上灌区 7 700 余处,机电井 500 余万眼,固定机电排灌站 44 万处。不同程度治理易涝耕地 3.1 亿亩、盐碱耕地 8 480 万亩、渍害田 5 000 多万亩,发展牧区草场灌溉面积 1 200 余万亩。

通过新建和配套,全国有效灌溉面积达到 8.77 亿亩,占全国耕地面积的 48%;大型灌区配套率提高到 60%;农田节水灌溉面积达 3.67 亿亩,全国平均灌溉用水有效利用系数提高到 0.475。

20 世纪 80 年代,我国开始加快解决农村饮水困难。共建成农村饮水工程 300 多万处,解决了 4 亿多农村人口的饮水问题。

2005 年,农村饮水工作由解决饮水困难问题转向解决饮水安全问题。

2006 年—2009 年 8 月,全国安排饮水安全总投资 701 亿元,投资全部完成后,可解决 1.54 亿农村人口饮水不安全问题。

在华夏文明光辉的历史长卷中,农田水利始终是浓墨重彩的篇章。新中国成立后,农田水利更是得到极大发展,不论是工程数量、效益,还是服务领域,均超过历史上任何一个时期,农田水利正成为整个农村经济社会发展的坚实支撑。

一、新中国成立 60 年农村水利发展历程

新中国成立 60 年来,我国农村水利事业紧跟国家经济社会前进的脚步,走过了一条不平凡的发展道路,大致可分为以下几个阶段。

1.1949—1957 年,国民经济恢复和过渡时期的农田水利

新中国成立伊始,党和政府就把农田水利建设作为整个国民经济恢复的重要环节和任务来抓,提出了“广泛发动群众,大力恢复、兴修和整理农田水利工程,有计划、有重点地运用国家投资、贷款,大力组织群众资金和吸收私人资本投入农田水利事业,帮助改善原有管理机构,加强灌溉管理,逐步达到合理使用,并建立健全各种制度”的工作方针。1954 年,政务院第一次提出了对群众自办工程实行“受益多的多负担,受益少的少负担,不受益的不负担”的原则。同年的一届全国人大一次会议提出了“积极兴办农田水利,以逐渐减免各种水旱灾害,保证农业生产的生长”的要求。农田水利建设由恢复修整原有工程为主,转变为按国家经济发展,有计划、有步骤地兴修新的工程设施。在党和政府的组织下,广大农民群众以极大的热情投身于水利建设,农田水利事业迅速恢复并得到较大发展。这一时期,修建了上百座大中型水库和骨干工程,整修、扩建、续建、新建了一批大中型灌溉排水工程,如河南引黄济卫灌溉工程、江苏苏北灌溉总渠、新疆红雁池灌区等。同时,

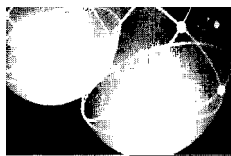
还进行了灌区管理的民主改革;国家管理的灌区建立了专管机构,推行合理的用水方法,逐步实行了沟灌、畦灌和计划配水的灌溉制度。

2.1958—1965 年,国民经济调整巩固时期的农田水利

1958 年,全国开展了“大跃进”和人民公社运动,农田水利建设更是一马当先,很多大型水库和大型灌区都是这一时期开工兴建,如安徽淠史杭灌区、内蒙古三盛公灌区、北京密云水库等,中小型工程更为普遍。但同时,大跃进也造成人力物力的大量浪费,遗留了大量问题工程和维修、配套、加固、保安工作量。1959 年开始的 3 年严重自然灾害,使我国农业生产遭到极大破坏,农田水利建设陷入十分困难的境地。1962 年以后,在“巩固提高,加强管理,积极配套,重点兴建,并为进一步发展创造条件”“以小型为主,以配套为主,以群众自办为主”和“小型为主,全面配套,狠抓管理,更好地为农业服务”等方针指引下,经过 3 年调整,农田水利发展形势全面好转。这一时期,吸取了“大跃进”的教训,对工程质量和实际效益非常重视。到 1965 年底全国有效灌溉面积达到 4.8 亿亩 (3 200 万 hm^2),“大跃进”中开工兴建的大中型水库和灌区,不少得到续建配套,逐步发挥效益;同时,黄河下游鲁、豫两省排水河道沟渠的开挖疏通和洼涝盐碱化治理,华北地区的机电井,南方沿江滨湖的机电排灌站,东北松辽平原的洪涝地治理,西北沟壑区的水土保持以及南方山区的农村小水电等都有较大进展。

3.1966—1977 年,文化大革命时期的农田水利

“文化大革命”其间,农田水利事业也遭受巨大损失。1975 年以后,在党和政府的重视下,每年都有上亿劳力投入农田水利基本建设,工作方针由单项治理转向以治水改



土为中心的山水田林路综合治理,并打破社队界限,实行按地区、按流域统一规划、统一治理。这一时期,机井和机电排灌泵站得到很大发展。至 1976 年年底,全国机井数量已达 240 万眼,为提高华北地区粮食产量,改变“南粮北运”局面发挥了重要作用;机电排灌总装机容量达到 5400 余万 kW,机电泵全面普及,陆续建成一批大中型排灌工程,如江苏江都排灌站、陕西宝鸡峡引渭上塬工程、四川都江堰扩建工程等;全国有效灌溉面积达 6.8 亿亩(4 533.33 万 hm^2),排水除涝面积达 2.4 亿亩(1 600 万 hm^2)。

4.1978—1987 年,改革开放初期的农村水利

农村联产承包责任制的实行,极大激发了广大农民的生产热情,农业连年增产,群众生活得到较大改善。1982—1986 年连续 5 年的中央一号文件都对当年农村工作做出了全面部署,对水利工作提出了明确要求。针对由于集体经济削弱和投入不足、农田水利工程维护管理不落实、工程损坏失修状况加剧、有效灌溉面积萎缩、农业生产徘徊不前等突出问题,中央将农村水利工作重点放在“搞好水利管理和改革,提高经济效益”上。1983 年明确提出了“加强经营管理,讲究经济效益”,1984 年提出了“全面服务,转轨变型”等水利发展方针。各地按照中央部署,积极进行改革探索,一些省(自治区、直辖市)用“养井田”的方式落实管护人员的经费,实现强化工程管理的目标;一些地区开始试行劳动积累工制度,通过劳动投入解决农田水利资金投入不足的问题。1987 年,中央提出了建立劳动积累用工制度,增加水利投入,建立区乡水利管理站和工程专管机构及群众管水组织三个层次的基层服务体系等一系列发展农村水利、增强农业后劲的重大措施,农田水利事业逐步走出低谷。这一时期,在国家“调整、改革、整顿、提高”方针指引下,各地加强了现有大型灌排工程维修配套和挖潜改造,完成了淠史杭和宁夏引黄等大型灌区的扩建配套,陆浑、陈村等大型水库下游灌溉渠系的修建,以及鲁、豫两省引黄灌区的扩建等一批大型农田水利项目,对大量中小型工程进行了维修加固和配套;同时在引进和推广先进灌排技术上也有长足进步。

20 世纪 80 年代,我国开始加快解决农村饮水困难。1984 年国务院批转了原水利电力部《关于加速解决农村人畜饮水问题的报告》,正式将农村饮水解困工作列入国家规划。1984 年之后连续 5 年,经国务院批准,国家采取以工代赈的办法,共安排 4 批库存粮、棉、布及中低档工业品,支持贫困地区重点解决农村饮水困难。

5.1988 年到 20 世纪末,深化改革开放时期的农村水利

1988 年,中央提出“兴修水利工程仍应贯彻自力更生为主、国家支持为辅的方针,实行劳动积累,多层次多渠道集资,兴修农村水利,逐步做到常年化、制度化”,要求“各级政府的主要领导要亲自负责,将农田水利基本建设纳入农村的中心工作,抓紧抓好。各地认真贯彻《水法》和落实中央的要求,农田水利发展逐步迈进了改革开放搞活、讲求实效和依法治水的新阶段,农田水利建设再掀高潮。进入 20 世纪 90 年代,我国经济体制改革日益深化,计划经济向社会主义市场经济平稳过渡,农村水利事业迎来从广度到深度全面发展的大好时期。大部分省(自治区、直辖

市)成立一把手为指挥长的农田水利建设指挥部,加强对农田水利的领导,以每年冬春修作为标志的农田水利基本建设在全国产生了积极的反响和巨大的社会效益、经济效益。国家设立的农业综合开发资金、商品粮基地建设资金等支农资金也大量投入农田水利建设。这一时期,农田水利基本建设速度明显加快,冬春修投工投劳数、完成土石方量逐年上升。据统计,冬春修投工投劳数由 1990 年的 30 多亿个猛增到 1999 年的 102 亿个,完成的土石方量由 40 亿 m^3 增到近 100 亿 m^3 ;灌区续建配套和技术改造、机电井和机电排灌泵站、乡镇供水和农村饮水解困、节水灌溉等都得到了快速发展,建成或基本建成了引黄入卫、引大入秦、四川武都引水等一大批骨干供水、排水工程,一批现代化的农业园区开始出现。基层水利服务体系建设也取得了显著成效,全国 90% 的乡镇建立了水利服务站或技术推广站。

1994 年,国务院印发了《国家“八七”扶贫攻坚计划》,要求集中人力、物力、财力,动员社会各界力量,开展大规模扶贫攻坚,力争用 7 年的时间,到 2000 年年底基本解决当时全国农村 8 000 万贫困人口的温饱和用水困难问题。

6.新世纪之初的农村水利

进入新世纪以后,我国逐步进入了“以工哺农”“以城带乡”的经济社会发展新阶段。按照新形势提出的确保国家粮食安全、农民持续稳定增收和发展现代农业、建设社会主义新农村等新要求,从中央到地方都对农田水利建设予以高度重视,农田水利建设和改革步伐不断加快。从 2004 年开始,连续 6 年的中央一号文件,在部署当年“三农”工作时,都对农田水利建设提出了明确要求。新世纪以来,中央和地方共投入农田水利建设资金 600 多亿元,其中中央投资近 300 亿元,地方投资 255 亿元;通过新建和配套,全国有效灌溉面积达到 8.77 亿亩(5 846.67 万 hm^2),占耕地面积 48%;大型灌区工程配套率提高到 60%;农田节水灌溉面积达 3.67 亿亩(2 466.67 万 hm^2),占农田灌溉面积的 42%;全国平均灌溉用水有效利用系数提高到 0.475;通过灌区节水挖潜,为新增 1 亿多亩(666.67 万 hm^2)农田灌溉面积提供了水源;每年新增粮食生产能力 50 多亿 kg。同时,针对大中型灌区管理单位机构臃肿、效率不高,小型农田水利工程产权不清、“有人用、没人管”等问题,全面开展水利工程管理体制改革,大力推进国有水利工程管理单位机构改革,推动农业水价改革,着力加强农民用水户协会建设,推广用水户参与灌溉管理,深化小型农田水利工程产权制度改革,通过明晰所有权、放开建设权、落实管理权、搞活经营权,积极引入市场机制,鼓励和扶持农民用水合作组织和企业、个人参与农田水利设施的建设与经营管理,促进了小型农田水利工程良性运行和持续发挥效益。

2004 年年底,在“十五”期间,全国农村饮水困难问题提前基本得到解决,饮水解困取得了历史性成就。2005 年,农村饮水工作由解决饮水困难问题转向解决饮水安全问题。2006 年,国务院批准了《全国农村饮水安全工程建设“十一五”规划》,要求“十一五”期间解决 1.6 亿农村人口的饮水不安全问题。2006 年—2009 年 8 月,全国安排饮水安全总投

资 701 亿元,投资全部完成后,可解决 1.54 亿农村人口饮水不安全问题。根据党的十七届三中全会决定的要求,到 2013 年年底将解决规划内农村人口饮水不安全问题。

二、60 年农村水利发展的主要贡献

新中国成立 60 年来,在党和政府的高度重视和正确领导下,农村水利事业不断积累经验,不断向前发展,取得了辉煌的成就。在党中央、国务院的正确领导下,地方各级政府高度重视,相关部门密切配合,广大群众积极参与,农村水利发展取得了巨大成就,为促进农业农村发展作出了重要贡献。突出表现在以下几个方面:

一是大幅度提升了农业综合生产能力。60 年来,全国共建成塘坝 600 万处,引水堰(闸) 110 万处,机电井 500 余万眼,固定机电排灌泵站 44 万余处、总装机容量 4 579 万 kW,西部旱区水窖、水池 600 余万处,万亩以上灌区 7 700 余处;农田灌溉面积由新中国成立初期的 2.4 亿亩(1 600 万 hm^2)增至 8.77 亿亩(5 846.67 万 hm^2),不同程度地治理易涝耕地 3.1 亿亩(2 066.67 万 hm^2)、盐碱耕地 8 480 万亩(565.33 万 hm^2)、渍害田 5 000 多万亩(333.33 多万 hm^2),发展牧区草场灌溉面积 1 200 余万亩(80 余万 hm^2),其中饲草饲料基地灌溉面积 600 余万亩(40 余万 hm^2),极大改善了农业生产条件,为全国粮食总产量从新中国初期的 1.1 亿 t 增加到 5 亿多 t,基本解决粮食问题作出了巨大贡献,也为增强农业发展后劲、实施“藏粮于田”战略奠定了坚实的物质基础。

二是有力促进了二、三产业发展和生态环境改善。新中国成立以来,特别是 20 世纪 90 年代以后,全国共发展节水灌溉面积 3.67 亿亩(2 446.67 万 hm^2),年节水能力近 300 亿 m^3 ,并在有效灌溉面积增加 6.4 亿亩(4 266.67 万 hm^2)的前提下,使农业用水占全国用水量的比重由近 90%降低到 60%多,缓解了二、三产业发展和生态用水矛盾,有力地促进了国民经济的可持续发展和生态环境的改善。

三是极大改善了群众生活用水状况。通过以工代赈、防病改水、扶贫攻坚、农村饮水解困和饮水安全工程建设,共建成农村饮水工程 300 多万处,解决了 4 亿多农村人口的饮水问题,极大改善了农村居民用水条件,为保障农民生命健康,提高群众生活水平提供了有力支撑。

三、新时期农村水利发展展望

新时期对农村水利工作提出了新的更高的要求。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。五是随着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形势要求,到 2020 年农村水利必须完成以下主要目标任务:

(1)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 年全面解决规划内全国农村人口饮水不安

全问题,到 2020 年基本实现农村普及自来水。

(2)农田抗御旱涝等灾害的能力明显提高。农民人均占有 1 亩旱涝保收高产稳产农田。全国灌溉面积达到 10.44 亿亩(6 960 万 hm^2),其中农田有效灌溉面积达到 9.38 亿亩(6 253.33 hm^2);全国节水灌溉面积达到 5.8 亿亩(3 866.67 万 hm^2);基本完成全国易涝、盐碱、渍害耕地的治理任务。

(3)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;发展牧区节水灌溉饲草料地,解决超载牲畜饲草料供应问题,为逐步恢复草原生态提供基础条件。

(4)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发展与改革。

一是不断丰富农村水利事业发展的内容。在加快并实施好大中型灌区续建配套节水改造、小型农田水利等重点工程的基础上,抓紧前期工作,尽快全面启动大中型灌排泵站技术改造、牧区水利、农村排水等一批新的重点建设项目,培育农村水利建设新的增长点。在突出抓好以大型灌区节水改造为重点的节水灌溉建设基础上,大力推行灌溉用水总量控制和定额管理,坚持走工程、农艺和管理措施相结合的综合节水之路,积极探索节水灌溉发展与农产品优势区划、农业种植结构调整相结合,实现节水灌溉与南方地区水环境改善、北方牧区草原生态保护相结合,实现水源工程、骨干工程改造和田间工程配套相结合。在搞好饮水安全工程建设管理的同时,积极探索供水工程水源保护、供水和排水相结合、排水与生活污水处理及回用的有效形式,并迅速成为农村水利建设的重要内容。在加强农村水利建设与管理改革的同时,加快建设农村水利管理信息系统。通过不断丰富和发展农村水利事业发展的内涵与外延,努力实现农田水利化、灌溉节水化、供水集中化、管理信息化,为农业增产、农民增收、生活条件和环境改善作出新的贡献。

二是不断完善农村水利的投入机制。要建立以统一规划、尊重民意为前提,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。要加快节水灌溉补偿与激励、占用灌溉工程补偿政策等一批政策法规的制定,要积极探索在一些有经营性的农村水利项目中,引导和鼓励社会资金的投入。

三是不断改革农村水利管理体制和运行机制。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。

责任编辑 王晓平 邓淑珍