

# 千方百计促进广大山塬区 小型农田水利建设快速发展

## ——陕西省小型农田水利建设调研报告

陕西省水利厅农建办

关键词:小型农田水利;退耕还林;坡耕地

中图分类号:S27

文献标识码:C

文章编号:1000-1123(2009)23-0015-04

陕西省地跨长江、黄河中上游的秦巴山区和黄土高原两大类型区,小型农田水利水保在全省覆盖面最大,具有最广泛的群众基础。多年来,陕西省在黄土高原地区狠抓了以兴修水平梯田、淤地坝为主的基本农田和集雨窖灌等小型农田水利建设;在陕南秦巴山区,重点开展了以小微型水利工程和兴修石坎梯田等的建设;灌区主要抓了灌区配套改造和节水灌溉建设。改革开放30年来,特别是近年,陕西省在实施小型农田水利基本建设五年规划中取得了较好的成绩,充分显示了它在广大山塬地区群众生产、生活和生存中的重要地位。但也面临不少严峻的问题和挑战。2008年冬2009年春,在考评工作中对全省10市和30多个县(区)的农建情况进行了调查。

### 一、小型农田水利建设是广大山塬地区群众的“生命线”

陕西境内陕南秦巴山区和陕北黄土高原总面积约15万 $\text{km}^2$ ,占全省总土地面积的73%,加上关中北部渭北旱塬25个县(除部分大中型灌区受益县区外)的大部分地区,陕西省大面积的山塬地带主要靠发展小型

农田水利水保来维护群众生产、生活。经过多年努力,目前,全省已兴建库、塘、窖、井、站等各类小型水利工程82.7万处,其中中小型水库936座,小型灌区142个,小型抽水站9275处,配套机井17万眼,自流渠道1.53万条,水窖61.68万眼,池塘2.73万处。特别是近年,省政府每年拿出1亿元专项补助资金,坚持项目带动,走规范化、科学化建设的路子,每年新增高标准基本农田12万~14万亩(0.8万~0.93万 $\text{hm}^2$ ),加工提高3万~4万亩(0.2万~0.26万 $\text{hm}^2$ ),新修各类工程2000~3000处。连同原有农建工程,全省累计建成基本农田4194万亩(279.6万 $\text{hm}^2$ ),在促进粮食生产方面发挥了重要作用,2004—2007年,全省粮食年平均产量达1102.4万t,单产达3394.5 $\text{kg}/\text{hm}^2$ ,分别比改革开放前的1974—1977年提高了40.9%和89.2%。榆林市一些山塬县区,在小型农田水利水保建设促进下,连续创造了大面积玉米、杂粮、薯类等八项全国高产纪录,玉米亩产1234.3 $\text{kg}$ (18514.5 $\text{kg}/\text{hm}^2$ ),马铃薯亩产量达5136 $\text{kg}$ (77040 $\text{kg}/\text{hm}^2$ ),超过世界先进水平。

在建设中,各地涌现出了一大批

先进典型和精品工程,充分体现了它在农业基础设施建设中的重要地位。陕北的榆阳、子洲、绥德、定边、靖边、府谷、佳县、志丹、安塞、吴起、宝塔,关中的岐山、凤翔、临潼、蓝田、旬邑、淳化、彬县、富平,陕南的宁强、略阳、白河、丹凤、山阳等一大批县(区),建设的基本农田不仅标准高,而且能坚持集中连片,连续治理,综合治理,连片治理规模超过百亩、千亩、万亩的越来越多,跨村组、连乡镇、整流域治理的典型不断出现。榆林市2008年建设各类小型水利水保工程达5500余处,县均450处,其中5000亩(333.33 $\text{hm}^2$ )以上规模治理重点达10处,为治理黄土高原创造了样板。有些县区已成为全省、全国的先进典型。

在狠抓年久失修的旧田、旧坝复修改造和利用方面,不少市县特别是延安市的宝塔、子长、安塞等县区,近年狠抓了淤地坝的修复改造和加工提高,使不少多年甚至几十年不能很好利用的梯田和淤地坝恢复了“青春”,投入了生产。

在狠抓基本农田建设中,地坎经济逐渐引起一些市、县的重视,涌现出很多地埂利用的典型。韩城、长武、

收稿日期:2009-06-22

注:本文执笔者为马进德、周亚岐、赵莹莉、员国权、向立。作者单位均为陕西省水利厅农建办。

澄城、耀州、白河、石泉、略阳、清涧等县区,在利用植物护埂方面已取得突出成绩。韩城市目前不仅已基本实现了基本农田地坎花椒化,而且向山坡丘陵发展,2008年全市花椒种植面积已达40万亩( $2.67 \text{ 万 hm}^2$ )4 000多万株,总产量1.8万t,总收入近4亿元。近年,宝鸡市、西安市也在岐山、临潼、蓝田等县推广地坎利用经验,发展地坎花椒、核桃等经济林果。

在抓小型水利工程方面,安康市的旬阳、汉阴、石泉、白河等在抓“小工程、大群体”中做出了榜样,群众把小塘库、小水窖、小井站等当做农业基础设施建设的“命根子”。

在抓农村饮水方面,各地成绩更为突出。近年,榆林市结合抓好库、井、站、窖等小型水利工程建设,在解决山区、黄河沿岸农村饮水方面取得了突出成绩,2008年全市又在12个县(区)铺开1 243处农村人饮工程,解决了43万人的饮水安全问题,决心确保不漏一村一户一人。

在调整产业结构促进经济发展方面,各市县(区)都有一大批各具特色的典型。许多地方依托发展小型农田水利水保在促进果业、蔬菜、茶、烟、药材、花卉、奶畜业发展等方面的突出成效,大力发展小型农水工程,近年,陕西优质苹果面积比前几年增加了33.3%,产量翻了一番,年产量达700多万t,跃居全国首位,产品销往80多个国家和地区。

在巩固退耕还林成果方面,延安市的吴起等县(区)在退耕的同时,狠抓了高标准口粮田建设,群众有饭吃有钱花,从根本上解决了毁林垦种、广种薄收等问题,确保了退耕还林成果,带动了退耕还林县(区)退耕工作的健康发展。

汉中、西安、咸阳、宝鸡、铜川等不少地方,依托江河堤防建设、小型库塘建设、发展经济林果和小流域治理,发展了一大批人工湖、休闲

园区、生态示范村、农家乐等各种形式的旅游观光典型,初步实现了“梳洗一条河流,盘活一方水系,增加一片方田,整治一村环境”的目标。

在建设中,各地创造了许多好的经验,可归纳为“十个坚持”:①坚持以人为本,一切从增加群众受益出发。②坚持因地制宜,科学规划。③坚持建管结合,落实产权,确保各项工程永续利用。④坚持基本农田建设与发展地坎经济(地埂利用)相结合。巩固基本农田,增加群众收入。⑤坚持因地制宜,突出重点,集中连片规模治理、综合治理,整体推进。⑥坚持以新修为主,新修复修并重,不断提高工程效益。⑦坚持“质量第一,好字优先”,确保工程高质量、高标准、高效益、规范化、科学化。⑧坚持与农民就业创业相结合,解决农民的长远生计问题。⑨坚持改土与治水相结合,不断提高基本农田的综合生产能力。⑩坚持实行最严格的耕地和基本农田保护制度和集约、节约用地制度,实现节地、节肥、节工、增产、增收、增效多种效益。

## 二、联系实际,转变观念,重新认识小型农田水利在陕西农业基础设施建设中的重要地位

在近年的中央一号文件中,一直反复强调加强与农民利益关系最密切的小型农田水利基本建设,反复强调建设高标准农田。但在实际实施中发现,社会上“重大轻小”的传统观念根深蒂固,在全面加强“三农”工作的新时期,结合陕西实际,很有必要对小型农田水利建设的重要性重新加以认识。

小型农田水利建设覆盖面大,与广大山塬地区群众利益息息相关。陕西省20.56万 $\text{km}^2$ 的国土面积中除号称“八百里秦川”的关中有二十几个县(区)自然条件相对比较好外,其余70多个县(区)主要分布在群山峻岭、

山高坡陡的秦巴山区和千沟万壑、梁峁起伏的黄土高原地区,面积占全省总面积的70%以上。这些地区由于地貌等自然条件的限制,搞大型水利工程困难重重,很不现实。多年来,这些地区广大群众主要靠小型农田水利工程发展生产。

小型农田水利工程承担着陕西省一半以上灌溉面积的灌溉任务。目前全省2 260万亩( $150.67 \text{ 万 hm}^2$ )灌溉面积中,大中型灌区约占1 100万亩( $73.33 \text{ 万 hm}^2$ ),而且主要分布在关中地区,今后主要任务是挖潜改造。从今后发展趋势看,陕南、陕北和关中一些地方发展的潜力还很大,农民要求迫切。

小型农田水利建设是发展设施农业、高效农业、特色农业的重要基础设施。陕南山区的药材、茶叶、经济林果、苗木花卉、生态旅游,秦岭北麓、渭北、陕北的樱桃、杏、无公害蔬菜、优质西瓜、柿子、苹果、红枣、杂粮、薯类、大棚栽植、奶畜养殖业等的发展,几乎全都依赖小型农田水利水保设施建设。

小型农田水利是建设高标准农田、启动坡耕地水土流失综合治理的根本措施和主要内容。陕西水土流失严重,全省近七成的面积为水土流失面积,无定河以北粗沙区土壤侵蚀模数高达 $30\,000 \text{ t}/(\text{km}^2 \cdot \text{a})$ 。从过去的实践看,坡耕地水土流失综合治理的根本措施就是以高标准农田为中心进行山、水、田、林、路综合治理,这也是小型农田水利建设的主要任务。小型农田水利工程就是水保生态建设的主要工程措施,两者是分不开的。小型农田水利建设还是解决山塬地区农业抗旱和工业用水的重要补充措施,更是解决这些地区饮水困难的主要措施。

小型农田水利建设是退耕区建设高标准粮田,巩固退耕还林成果的重要措施。陕西省退耕还林区涉及97个县(区),近年,退耕区的生态与

环境发生了明显变化,不少地方已初显山清水秀的美景,这与大搞小型农田水利,建设高标准口粮田是分不开的。但要继续巩固退耕还林成果,使其持续发展,任务十分艰巨。国家已制定了以建设口粮田为重点的巩固退耕还林成果的长远规划,下达陕西省每年建设口粮田任务 160 万亩(10.67 万  $\text{hm}^2$ ),投资达 7.45 亿元。这也是退耕区搞好小型农田水利建设的主要工作和难得的发展机遇。

小型农田水利建设是大型水利工程的必要补充。陕西省大型水利工程所不能涉及的范围和功能都需要小型水利工程作补充。例如陕西省建成的 15 万眼机井和 64 万眼(处)窖塘,在拦蓄地表径流和调控地下水与地表水等方面的作用,都是大型水利工程无法替代的。

小型农田水利建设是增加群众收入的有效措施。大量事实证明,发展小型农田水利建设,是广大山塬地区发展集约经营、扩大农民内部需求的有效措施,是最受群众欢迎的民生工程。

小型水利工程是解决城市雨水集蓄,充分利用城市雨水资源,减轻城市供水压力和城市洪水灾害的有效措施。近年,城市面积迅速增加,由于缺少雨水集蓄工程,每遇大雨不少街道洪水成灾。目前城市雨水利用已经引起国内外一些大中城市的重视,西安市近年在抓城市雨水利用方面做了大量工作,取得一定成效。

### 三、当前的问题和挑战是严峻的

近年,发展小型农田水利和水土保持生态建设的机遇确实难得,但当前存在的问题和挑战依然严峻。实践证明,小型农田水利水保工程具有公益性、群众性和综合性特点,但却又是农业基础和生态环境建设中问题最多、最不易引起人们重视的。有不少问题需要进一步研究解决。

#### 1.群众自发搞好农田水利水保建设的积极性不高

2009 年是进入新世纪以来我国水利建设面临挑战最大的一年。正如回良玉副总理在中央农村工作会议上分析的那样,“目前在二元体制作用、市场机制推动、经济利益驱使下,耕地、资金、人才等资源要素加速从农村向城市流动,从粮食、农业向非农产业转移,导致城乡进一步失衡加剧、城乡差距扩大,一些农村出现产业‘非农化’、耕地‘非粮化’、农业‘副业化’、农民‘兼业化’等现象”。他还指出,“2009 年存在着农业生产滑坡、农民收入徘徊、农村发展势头逆转的风险”。这些现象在陕西省普遍存在,目前一些地方基层干部和农民对种粮和搞农田水利水保建设的积极性不高。

#### 2.“两工”取消后,农田水利建设投劳严重不足

“两工”取消后,陕西省每年农建投工由 3 亿个下降到四五千万个。加之国家多年来农田水利投入总体呈下滑趋势,特别是对小型农田水利建设投入严重不足,致使农建滑坡现象尚未根本扭转,基本农田面积增长速度缓慢,质量下降,农田水利设施建设严重滞后,全省只有三成耕地能灌溉,两成耕地可达旱涝保收,未经治理、不能浇灌的低产坡耕地到处可见,许多坡面和沟道土壤严重侵蚀的局面仍在加剧,不能满足现代农业发展和生态环境建设的需要。

#### 3.基本农田保护和建设的形势依然严峻

由于经济建设的快速发展,今后耕地和基本农田减少的趋势难以逆转。据有关资料显示,按照 2020 年我国要达到城镇化率 60%、工业化率 70% 的目标,还需要增加 1.5 亿亩(1 000 万  $\text{hm}^2$ )建设用地,按 18 亿亩(1.2 万  $\text{hm}^2$ )耕地红线目标要求,现有耕地只能减少不到 3 000 万亩(200 万  $\text{hm}^2$ ),大约还有 1.2 亿亩(800 万  $\text{hm}^2$ )

用地缺口。而 2007 年比 2006 年一年就减少耕地 1.2 亿亩(800 万  $\text{hm}^2$ )。1999—2007 年,陕西省因建设用地、生态退耕、农业结构调整、灾毁农田等原因,全省耕地已由 7 566 万亩(504.4 万  $\text{hm}^2$ )减少至 6 073 万亩(404.87 万  $\text{hm}^2$ ),净减少 1 493 万亩(99.53 万  $\text{hm}^2$ ),每年减少都在 100 多万亩(6.67 万  $\text{hm}^2$ )左右,而且减少的大都是江河两岸条件较好的高标准农田。过去土地整治在耕地占补平衡工作中取得了一定成绩,但一些地方仍出现占好补差、占多补少、易地占补或只占不补的现象,土地纠纷不断,这是对建设高标准农田的紧迫要求和严峻挑战。

#### 4.工程老化失修严重,得不到及时修复利用

多年来国家投入欠账与体制机制的不完善和干部工作作风虚浮等原因,致使不少县(区)原有各类水利水保工程的 30%~50%(有的达 70%)因年久失修、工程老化得不到及时恢复改造,效益逐年衰减,全省 17 万眼机井、9 295 座抽水站近一半不能正常运行,许多小型水利水保工程破烂不堪,无人过问,严重影响工程效益的发挥和可持续发展治水思路的落实。这些问题年年喊、会会喊,从 20 世纪到现在喊了几十年,群众反映十分强烈,但这个历史欠账问题究竟什么时候能够解决,目前仍没有答案。

#### 5.一些地方对可持续发展治水思路落实不够

主要表现在各地创造的不少先进典型和先进经验,包括先进县(区)、先进乡(镇)、先进小流域、各类精品工程和许多先进工作经验,由于种种原因,得不到进一步总结、完善和提高,特别是在领导班子换届前后表现最明显。

#### 6.一些灌区财政紧张,水价倒挂,水管单位运行艰难

多年来,陕西省大部分灌区水价高却又远低于运行成本,现行水价仅

为供水成本的 30%~50%左右,灌区运行十分困难,有的灌区连职工工资、养老保险费都不能按时发补。

7.一些地方对水土、矿业等资源开发利用无序,加剧了水资源短缺和生态恶化

近年,一些地方水土资源开发利用过度,乱挖滥采矿产资源,加上干旱等自然灾害频繁,造成不少江河流量逐年减少,常出现河道断流、塘库干涸、污染加剧、地下水水位下降、机井吊空、地面塌陷、湿地萎缩、土地沙化、植被衰退、水资源短缺加剧、水土流失面积扩大等生态恶化现象。

8.一些地方干部对小型农田水利基本建设的重要性认识不清,重视不够

在“重大轻小”传统观念影响下,从社会舆论到具体措施,往往对大江大河、大中型灌区等大型水利工程强调得多,关心得多,投入得多,连“农村水利”也主要谈大中型工程。这是必要的,但小型农田水利工程也不应被忽视。近年这项民生工程已引起国家的重视,加大了对民生工程的投入,工作有很大进展,但与实际需要相比,实属杯水车薪。

9.农田水利投入体制机制不健全,改革滞后

国家对水利投入资金逐年下滑,近年虽有增加,但由于国家财政农水资金仍然层层分割,多头管理,同在一个县(区)内,同样整治一亩基本农田,不同部门投入资金由几百元到几千元不等,相差十倍以上。长此以往,受害的是水利公益事业,影响的是社会和谐稳定,牺牲的是农民利益。

#### 四、面对现实,迎接挑战

1.必须加大对小型农田水利建设投入力度

近年,广大农村农田水利建设的投入主体已发生了根本变化。由于农业“两税”征收改为“户交户结”,“三统五提(三项乡统筹和五项村提留)”和“两工”的取消,乡镇财政支农的基

础很差,广大农村基本上失去了小型农田水利水保建设的投入主体渠道。陕西经济近年虽进入快速发展阶段,但实力仍不足,除少数工业发达的市、县外,大部分“吃饭财政”的局面尚未根本扭转,要大力扶持小型农田水利水保建设有困难,城乡差距仍在拉大。一个大中城市每年投入建设资金几十亿、上百亿元不难,而一个省涉及千家万户的小型农田水利工程每年要增加1亿元的建设资金却困难重重,很难体现城乡统筹发展精神。为了使农民多享受一点经济改革的成果,在落实“稳粮、增收、强基础、重民生”的现阶段,国家应加大对农建的财政投入,减轻农民负担。

2.必须坚持科学发展观,重视对原有旧工程的复修改造、加工提高和管理养护

各级政府和水利部门应下决心在近几年彻底解决这个历史遗留的老大难问题。第一,各县应组织专人对原有工程进行一次摸底调查,做好修复规划,力争在3~5年内还清历史老账。第二,省市县各级应列复修改造专项资金,专人负责抓好这项工作。第三,应把复修改造目标任务作为各级政府年终政绩考核的重要内容,和新修工程一起纳入年终考评。第四,克服“重修轻管”思想。在近年的工作中,凡复修任务大的地方,要把复修任务放在首位来抓,复修改造好的工程应及时落实管理责任,小工程管护一次落实到户,跨村组工程应落实到群众性管护组织,确保工程长期发挥效益。

3.必须重视对大面积原始坡耕地的治理,尽快启动坡耕地综合治理工程,加快高标准农田建设速度

据统计,陕西省尚有千万亩25度以下没有进行高标准治理的原始坡耕地,不仅边远山区的建设任务大,许多城镇周围、交通沿线、江河两岸仍有大量尚未治理的坡耕地。特别

是黄河流域各县(区),需要治理的原始坡耕地面积更大。应列专项资金,搞好专项规划,尽快落实中央关于启动坡耕地水土流失综合治理的要求,加快高标准基本农田建设速度。

4.必须把建设高标准基本农田纳入国家法制轨道

实践证明,高标准农田是农民的生命之田、农村的发展之田。近年,国家采取了最严格的耕地和基本农田保护措施,取得了一定成效,还出台了基本农田保护法,但对基本农田建设强调得不够,缺乏统一要求,国家在加强耕地保护和占补平衡工作的同时,也应把加强坡耕地治理和加快高标准基本农田建设纳入法制轨道,尽快制定中华人民共和国基本农田建设法。

5.必须尽快建立灌区水价补偿制度,彻底解决陕西省灌区水价在全国居高不下的问题

农田水利是群众性、公益性事业,在改革灌区用水补偿机制中,应从群众利益出发,足额解决水管单位的管理费和维护费,对灌区进行直补或通过对灌区管理机构灌溉用水补偿等形式,大幅度降低群众水费,从体制上减轻灌区农民负担,促进农田水利建设快速健康发展。

6.必须突出实践特色,加强调查研究,不断总结经验,敢于迎挑战破难关,促进农建新发展

提倡求真务实作风,多倾听群众意见,多调查研究,多为群众办实事、多为群众解决难题。“十个坚持”是陕西省在60年的工作探索中特别是在30年改革开放创新实践中总结出来的基本经验,其核心就是要坚持科学发展观,突出质量效益,建设出群众最满意的工程。这也是水利行业和水保部门破难关、迎挑战、保增长、扩内需、调结构的有力措施,应继续坚持,在实践中不断总结、完善、提高和发展。

责任编辑 王晓平