

建立健全农村基层水利管理服务体系 走中国特色水利现代化道路

全国人大常委、农业与农村委员会副主任委员 尹成杰

摘 要:基层水利是水利工作的重要领域,健全完善的农村基层水利管理服务体系是水利现代化建设的重要组织保证。必须把加强农村基层水利管理服务体系作为现代水利建设的重要任务,必须从体制和机制上加大改革力度,从体制、人员、经费等方面保障农村基层水利管理服务体系正常运转,建立健全职能明确、布局合理、队伍精干、服务到位的农村基层水利管理服务体系,为现代水利建设提供强有力的支撑和保障。

关键词:农村水利;水利管理;服务体系;水利现代化

中图分类号:S27

文献标识码:A

文章编号:1000-1123(2011)06-0007-03

2011年年初,中央下发了《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》。这是新世纪以来第8个中央一号文件,也是新中国成立62年来中共中央首次系统部署水利改革发展全面工作的决定。文件首次提出了走中国特色水利现代化道路的重大任务,出台了一系列针对性强、覆盖面广、含金量高的新政策、新举措。可以说,我国水利改革发展迎来了又一个春天。水利是现代农业生产不可或缺的首要条件。走中国特色水利现代化道路,必须结合中国的国情、农情和水情,完善水利配套设施和水利装备,特别是要加强农田水利建设,健全完善的农村基层水利管理服务体系,为工业化、城镇化和农业现代化同步发展提供有力的水利保障。

一、农田水利现代化是现代农业生产的重要组成部分

农田水利是现代农业的根基,没有农田水利的现代化就没有农业的现代化,农田水利建设关系着现代农业建设的成败。

农田水利现代化是现代农业生产不可或缺的首要条件。水是生命的源泉,生产的必备要素,生态的基础,是农业的命脉。纵观农业的发展史,无论是传统农业还是现代农业,都是以水作为最基本的生产条件。农作物的生长机理决定了水在农业生产中不可替代的重要作用。农作物生长所需的各种营养,都必须以水为载体,否则就不能得到吸收利用。虽然当今现代农业技术快速发展,新品种、新技术不断涌现,层出不穷,但是这些品种和技术若离开水,都发挥不了作用。水是农作物生长的营养剂,是农产品增产的增长剂,是支撑农业投入要素发挥作用的助推剂。所以,

从一定意义上说,农业的发展史也是一部农田水利的发展史。2011年一号文件深刻指出,水利是现代农业生产不可或缺的首要条件。我国要建设现代农业,从根本上改变靠天吃饭的局面,持续提高农业综合生产能力,首先要夯实农田水利这个基础。

农田水利现代化是农业可持续发展的重要保障。从未来农业的发展趋势看,农业越来越受到耕地和淡水资源的制约。而且在某种程度上,淡水对农业的制约比耕地更为明显。日本农业情报所的专家认为:耕地问题最终不是土壤问题,因为土壤是需要肥料和水源来维持的。离开水,耕地就是沙漠。因此耕地其实不是“土”,而是“水”。保护淡水资源也就是保护耕地资源。淡水资源主要有天上水、地表水和地下水,由于淡水具有流动性、不均衡性、易污染性、不易储存性等特点,人们对淡水资源的掌控能力还不强。我国的农业是灌溉农业,粮食等农产品生产对农田水利依存度高。正因为如此,农田水利现代化成为现代农业建设一个非常关键的问题。现代农业是可持续发展的农业,没有水资源的可持续利用,就没有农业的可持续发展,也就谈不上建设现代农业。只有加强现代水利建设,推进传统水利向现代水利、可持续发展水利转变,才能为现代农业建设提供支撑和保障。

农田水利现代化是农业增产增效的重要途径。农田水利不仅是现代农业发展的基础和保障,还是农业增产增效的重要途径。通过利用先进水利技术,不仅可以实现节约农业用水,提高水资源利用效率,降低农业生产成本,还能大幅度提高农产品产量,增加农业收益。推广旱作节水农业技术就是一个重大举措。目前我国单方水粮食产量不足1.2 kg,也就是说生产0.5 kg粮食需要接近500 kg的水,而

世界先进水平只需要 250 kg 左右,节水空间巨大。发展旱作节水农业,目前在许多地方已经得到快速发展。黑龙江省大庆市素有“十年九旱”,近些年他们大力发展玉米膜下滴灌和喷灌,粮食产量逐年跃升。据当地农业部门同志介绍,膜下滴灌玉米每亩保苗比常规玉米多 1 000 株以上,亩均增产 400~500 kg,比常规玉米增加收入 670 元以上。新疆生产建设兵团全面推广的棉花和小麦膜下滴灌技术,棉花亩产达到 298 kg,比常规灌溉增产 23.7%,亩均增收 200 元以上;小麦单产平均增加 100 kg 以上,亩均增收 200 元以上。

新中国成立以来特别是改革开放以来,我国农田水利建设取得积极成效。中央制定出台了一系列关于农田水利建设的政策和措施,水利建设投资逐年增加。各级水利部门认真贯彻落实中央关于农田水利建设的决策和部署,做了大量富有成效的工作。农田水利建设不断加强,农田排灌体系初步建立,为农业抗御自然灾害、提高农业综合生产能力、保障国家粮食安全发挥了重要作用。近些年来我国粮食总产单产屡创历史新高,总产实现“七连增”的好成绩,农田水利工程功不可没。目前,全国农田有效灌溉面积由新中国成立初期的 2.4 亿亩 (1 600 万 hm^2) 增加到 8.89 亿亩 (6 000 万 hm^2),占全国耕地面积的 48.7%,其中建成万亩以上灌区 5 800 多处,有效灌溉面积居世界首位。通过实施灌区续建配套与节水改造,发展节水灌溉,农业灌溉水利用系数从新中国成立初期的 0.3 提高到目前的 0.5。农田水利建设极大地提高了农业综合生产能力,以不到全国耕地面积一半的灌溉农田生产了全国 75% 的粮食和 90% 以上的经济作物,为保障国家粮食安全和农产品有效供给作出了重大贡献。

虽然我国农田水利建设取得了明显成绩,但与推进工业化、城镇化带来的耕地和淡水资源紧缺的形势相比,与建设现代农业和确保国家粮食安全的任务相比,与抗御日益频发的干旱、洪涝等自然灾害的要求相比,还存在相当大的差距。不少地方农田水利建设严重滞后,给我国粮食安全和农产品有效供给带来严重隐患。这是当前建设现代农业必须着力解决的突出问题,迫切需要采取一系列更积极、更直接、更有效的综合措施,把农田水利建设提高到一个新水平。要把农田水利建设真正摆在发展现代农业的重要位置,用现代技术和设施提高农田水利建设水平,加快农田水利建设步伐;要把加强农田水利作为农村基础设施建设的重点任务,加大各级财政对农田水利建设的投入力度,着力加快解决“最后一公里”梗阻问题。进一步明确农田水利建设长期性、公益性的特点和定位,逐步建立对农田水利建设投入的稳定增长机制。整合农田水利建设资金,统筹安排投入,提高资金使用效率。在确保财政投入资金增加的同时,可通过部分产权制度改革引入商业模式,

吸引社会投资和民间资本,鼓励和引导金融机构支持和服务农田水利建设。

二、健全完善的农村基层水利管理服务体系是水利现代化建设的重要组织保证

基层水利是水利工作的重要领域。农村基层水利管理服务体系承担着乡镇防汛抗旱、农田水利建设、水利科技推广、农村水利建设组织等多项重要任务,一些地方的农村基层水利管理服务单位还直接承担着为当地经济发展服务的重任。加强农村基层水利管理服务体系是农业和农村经济社会发展的客观需要,是水利现代化建设的重要内容,也是水利现代化建设的重要组织保障和队伍保障。多年来,农村基层水利管理服务体系在农村水利特别是农田水利建设与管理第一线发挥了积极作用,作出了重要贡献。

随着工业化、城镇化推进和农村经济社会发展,农村水利面临新的形势和任务,加快现代水利建设,对农村基层水利管理服务体系提出了新的要求。

加强农村基层水利管理服务体系是发展现代水利的迫切需要。联合国粮农组织 2010 年 10 月曾发布一份报告说:2050 年全球人口将从目前的 67 亿增加到 90 亿,若要满足不断增长的人口对粮食的需求,世界农业产量必须在未来的 40 年间增加 70%,相应的粮食生产用水量也要增加 70% 到 90%。粮农组织为此提出建设“气候智能型”农业,以应对气候日益变暖的世界和日益紧缺的淡水,以及不断增加的人口。“气候智能型”农业在很大程度上就是“水利智能型”农业。发展“水利智能型”农业,就意味着要把每一滴水都用在恰当的时间、恰当的地方。这不是一般农业生产者所能做到的,必须要有专业的技术服务指导。现代水利必须有和它相适应的服务体系作支撑。现代水利和传统水利相比有着明显的特点,对农村基层水利管理服务体系有着更高的要求。第一,传统水利的农田灌溉一般是大水漫灌,对农作物用水需求掌握不准,灌溉饥饱不均。现代水利要求根据农作物的生长机理、各种农作物的生长特性、气候变化等情况,掌握用水时机和用水量,合理、节约、适时用水。第二,传统水利往往只是注重解决旱涝问题。现代水利不仅要解决旱涝问题,而且要注重用水质量和用水效率问题。第三,传统水利下的农田水利主要是以简单的水利设施为主。现代水利不仅要有完善的水利设施,还需要使用大量先进实用的设备和高效的技术,如滴灌、微灌、喷灌等,对实际操作人员素质要求高。从以上建设现代水利的这些要求看,必须有一支会管理、懂技术、专业化的高素质农村基层水利管理服务队伍,必须有一个健全完善的农村基层水利管理服务体系。

加强农村基层水利管理服务体系是科学管理使用淡水资源的迫切需要。随着经济社会的快速发展,如何科学管理使用水资源,对农村基层水利管理服务体系提出了新的要求。第一,随着全球气候变化影响不断加大,洪涝灾害频发,防灾抗灾任务艰巨。我国的重要城市、主要基础设施、粮食主产区主要分布在江河沿岸,仅七大江河防洪保护区内就拥有 22% 的耕地,防洪任务艰巨。提高农村基层水利管理服务体系防灾减灾能力的要求越来越迫切。第二,人多水少、水资源时空分布不均是我国的基本水情。随着工业化、城镇化和农业现代化加快推进,水资源供需矛盾日益突出。我国多年平均缺水量达 536 亿 m^3 ,工程性、资源性、水质性缺水并存,特别是北方地区缺水严重。强化农村基层水利管理服务体系节约保护水资源的工作越来越繁重。第三,我国水资源时空分布不均,耕地资源和水资源不匹配。北方地区耕地面积占全国的 60%,而水资源量仅占全国的 19%。南方淡水资源丰富,但耕地面积有限。加强农村基层水利管理服务体系支撑现代农业建设、保障国家粮食安全的任务越来越艰巨。

加强农村基层水利管理服务体系是完善农业农村服务的迫切需要。随着农村青壮年劳动力大量进城务工,许多地方农村只剩下老人妇女和儿童,无力承担防汛抗旱和应用先进水利技术的任务,加强农村基层水利管理服务体系公益性服务的要求越来越紧迫。现在很多地方,防汛抗旱只能动员机关干部和部队。发展现代农业、建设社会主义新农村,水利都是一项重要内容,必须有一支专业的、稳定的、公益性的农村基层水利管理服务队伍作保障。

三、把加强农村基层水利管理服务体系摆上现代水利建设的重要位置

我国农村基层水利管理服务体系虽然取得了一定成绩,但与推进工业化、城镇化带来的耕地和淡水资源紧缺的形势相比,与建设现代农业和确保国家粮食安全的任务相比,与抗御日益频发的干旱、洪涝等自然灾害的要求相比,还存在相当大的差距。

从各方面的情况看,一些地方农村基层水利管理服务体系的公益性地位没有得到确立;不少地方农村基层水利管理服务机构人员流失,服务能力退化,水利技术推广能力弱化,严重影响水利技术推广与应用。这不仅使农村基层水利管理服务体系弱化,而且严重影响水利事业发展。

因此,必须把加强农村基层水利管理服务体系作为现代水利建设的重要任务,必须从体制和机制上加大改革力度,从体制、人员、经费等方面保障农村基层水利管理服务体系正常运转,建立健全职能明确、布局合理、队伍精干、

服务到位的农村基层水利管理服务体系,为现代水利建设提供强有力的支撑和保障。

一是要切实落实十七届三中全会要求,健全农村基层水利管理服务机构。三中全会要求,力争三年内在全国普遍健全乡镇或区域性农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等公共服务机构,逐步建立村级服务站点。2010 年年底召开的中央经济工作会议、中央农村工作会议和 2011 年的《政府工作报告》,都强调要在 2011 年年底完成这一任务。这些精神和规定应同样适用于农村基层水利管理服务体系。农村基层水利管理服务机构是乡镇服务机构的重要组成部分,和农业“三个体系”同等重要。应按照三中全会决定和 2011 年一号文件的要求,健全农村基层水利管理服务机构。

二是要明确农村基层水利管理服务体系的公益性主体地位。坚持农村基层水利管理服务体系的公益性地位,这是由水利自身特点决定的。农村基层水利管理服务体系履行水资源管理、防汛抗旱、汛情旱情监测、水利科技推广、组织群众农田水利基本建设等职能,这些都是公益性的职能。要发挥这些公益性职能,就必须坚持农村基层水利管理服务体系的公益性地位。另外,农村基层水利服务是低效益服务,只有确立公益性主体,才能够适应农业农村水利发展的需要,必须保持农村基层水利管理服务体系的公益性主体地位。

三是要理顺农村基层水利管理服务体系,加大公共财政的经费保障力度。一些地方在农业科技推广机构设置上实行“政府主导,以乡(或区域)建站,三权在县,参公管理,公益服务”的做法,取得积极成效。作为公益性的农村基层水利管理服务体系,也应健全相适应的机构管理体制,以保证其正常运转和发挥公益性的作用。同时,积极发展多种形式、多元化的农村基层水利管理服务组织,逐步建立健全以公益性为主体的多元化新型农村基层水利管理服务体系。加强公共财政对农村基层水利管理服务机构的经费保障。加强机构建设,理顺管理体制,改善工作条件,建立人才引进和培训机制,全面提高农村基层水利管理服务能力。

四是加快构建新时期农村基层水利建设管理机制。进一步明确干支以上渠系的管护原则和管护措施,建立健全国家农田水利工程建设体制和管理体制,明确政府投资、项目和管理措施。对于田间小型水利设施建设,应根据我国农村劳动力大量长期外出务工,不可能再依赖农民投工投劳来开展小型农田水利建设的实际情况,进一步明确各级政府对田间小型水利建设的扶持政策,加大投入力度。要进一步深化小型农田水利产权制度改革,大力扶持农民用水合作组织建设,调动农民群众用水、管水和加强水利设施维护的积极性。 ■