

# 加快农田水利建设 增强粮食安全保障能力

高俊才

(国家发展和改革委员会农经司, 100823, 北京)

关键词: 农田水利; 粮食安全; 保障能力

中图分类号: S27

文献标识码: B

文章编号: 1000-1123(2011)06-0053-03

粮食问题与经济发展和社会稳定的关系极为密切。保障国家粮食安全, 始终是安邦兴国的头等大事。“水利是农业的命脉”。2011年中央一号文件中提出, 要把水利工作摆上党和国家事业发展更加突出的位置, 着力加快农田水利建设, 推动水利实现跨越式发展。无论2011年还是“十二五”期间, 甚至更长的时期内, 都要充分认识水利建设与粮食生产的密切关系, 采取综合措施, 进一步加强农田水利建设和管理, 不断增强国家粮食安全的保障能力。

## 一、居安思危, 提高对“三农”问题和国家粮食安全重要性的认识

新中国成立以来, 党和政府高度重视粮食生产, 经过长期不懈努力, 从1949年的1.13亿t, 增长到2010年的5.46亿t, 粮食产量增长近4倍, 实现了由长期短缺向供求基本平衡的历史跨越, 成功地解决了十几亿人口的吃饭问题。尤其是2004—2010年, 实现了连续7年增产, 年产量7年累计增产近1.2亿t。不仅粮食, 其他重要农产品也连年获得好收成。同时, 农民收入增长较快, 2010年农村居民人均纯收入5919元, 扣除价格因素实际增长10.9%, 比城镇居民人

均可支配收入的增长幅度高出3个百分点, 城乡居民人均收入之比由2009年的3.33:1降低到3.23:1。农村水、电、路、气、房等基础设施建设和社会保障也大为改善。按照党中央、国务院的要求, “十二五”期间, 要坚持把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作的重中之重, 在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化; 坚持走中国特色农业现代化道路, 把保障国家粮食安全作为首要目标, 加快转变农业发展方式, 提高农业综合生产能力、抗风险能力、市场竞争力。

### 1. 全球粮食短缺问题

据有关资料数据, 全球人口每年持续增加7000万以上。越来越多的人, 食物链将升级到耗用更多粮食的畜禽产品。大量粮油作物用来生产生物燃料, 比如美国生产的玉米, 40%被用于生产生物乙醇。再加上气候异常等原因, 多种因素综合作用, 加剧了粮食短缺。2010年10月16日世界粮食日有关资料显示, 全球仍有9.25亿人因贫困在忍饥挨饿中煎熬。联合国粮农组织总干事迪乌夫发表声明指出, 全球每6秒钟就有一名儿童因饥饿而离开人间, 饥饿问题仍是人类的“最大悲剧”。粮农组织和世界粮食计划署联合发表《2010年世界粮食不安全状况》报告指出, 目前有22个国家

在粮食安全方面陷入了“持续危机状态”。战胜饥饿, 是实现人类可持续发展重要而艰巨的任务。

### 2. 粮价上涨问题

据有关报道, 2010年6—7月份, 美国、欧洲小麦价格暴涨, 比如芝加哥交易所, 小麦期货价格7月份单月涨幅超过40%。进入2011年, 全球粮价屡创新高。2011年初小麦、玉米、稻谷等的国际粮价高于国内, 在一定程度上推动国内粮价上涨。据媒体报道, 2月9日我国期货市场小麦价格已突破每吨3000元。这与国际粮价有关, 也与我国当时的旱情有关, 因为截至2月9日, 山东、河南、河北等八省的夏粮产区, 小麦受旱面积占播种面积的42.4%。

近年, 世界上一些地区发生粮荒, 我国没有发生粮荒; 国际粮价出现暴涨现象, 我国粮价合理增长, 没有暴涨。形势越好, 越要居安思危, 重视粮食安全问题。今后随着国际化、市场化的日益加深, 我国的粮食安全和重要农产品的供给, 必须充分考虑国际环境。

### 3. 保障国家粮食安全要坚持的几个观点

一是坚持从战略全局考虑问题的观点。要按照温家宝总理2011年2月10日在全国粮食生产电视电话会议的讲话, 牢固树立大局意识, 充分

作者简介: 高俊才, 司长。

认识稳定发展粮食生产和其他主要农产品生产的重要性,这是管理好通胀预期、稳定消费价格总水平的基础,也是实现经济平稳较快发展和社会和谐稳定的基础。根据国情并从长远和全局考虑,必须牢牢把握国家粮食安全的主动权。

二是坚持自力更生为主的观点。作为世界上人口最多的大国,从自身安全和国际责任考虑,必须主要依靠自己的力量解决国家粮食安全问题。“手中有粮,心中不慌”。我国粮食消费量为世界粮食贸易总量的两倍多,如果粮食进口过多,不仅国际市场难以承受,也会给低收入国家带来不利影响。当然,为了弥补我国水土资源不足和调剂粮食品种,也要继续利用好国外耕地资源和国际粮食市场。继续实行“两种资源”和“两个市场”的战略。

三是坚持加快转变发展方式的观点。在技术、投入、体制几个方面,采取综合措施,加快转变农业和水利发展方式,把粮食等农业生产的“高产、优质、高效、生态、安全”多元目标统一起来。

四是坚持粮食增产与农民增收相统一的观点。把粮食增产建立在农民增收的基础上。只有保护和调动好广大农民的种粮积极性,才能真正保障国家粮食安全。

五是坚持供求基本平衡的观点。随着人口的增长和生活水平提高,努力使粮食产量逐年稳步增长,使水稻、小麦、玉米等主要粮食品种做到供需基本平衡。我国提高粮食生产能力,解决好十几亿人口的吃饭问题,是我国经济社会发展的需要,也是对世界的贡献。

## 二、总结经验,突出兼顾,加强农田水利建设和管理

新中国成立 60 多年来,我国的灌溉面积从 2.4 亿亩 (0.16 亿  $\text{hm}^2$ ) 增加到约 8.9 亿亩 (0.59 亿  $\text{hm}^2$ ),为增产粮食发挥了非常重要的作用。但农田

水利薄弱的问题仍是粮食等农产品生产的重要制约因素。

### 1. 农田水利与农产品生产和宏观调控的关系

2011 年宏观调控的首要任务是管理好通胀预期。加强农田水利建设与管理通胀预期关系很大。因为,2010 年农产品涨价是价格上涨的第一推手,一些农产品价格过度上涨的主要原因是供求关系偏紧,即使游资炒作加剧了上涨幅度,也与供求关系偏紧有很大关系。

要改善供求关系,就必须改善水利条件。占耕地面积不到一半的灌溉面积,生产了占全国总产量 75% 的粮食和 90% 的棉花、蔬菜等经济作物。粮棉油糖和“菜篮子”产品生产,都需要必要的水利条件。

加强农田水利建设,既可提高抗灾能力和粮食等主要农产品综合生产能力,也可降低生产成本,防范农业风险,减轻农民负担,促进农民增收,是稳步提高农产品产量、管理通胀预期、保持社会稳定的重要基础性措施。农田水利建设,不仅关系到粮食安全,而且在一定程度上关系到经济安全和国家安全。

### 2. 存在的问题及其原因

一是水资源短缺和地下水超采问题。我国 18 亿多亩 (1.2 亿  $\text{hm}^2$ ) 耕地中,没有灌溉条件的 9 亿多亩 (0.6 亿  $\text{hm}^2$ ) “望天田”,缺少水资源和灌溉工程。有灌溉条件的 8.9 亿亩 (0.59 亿  $\text{hm}^2$ ) 中,有相当一部分因水资源不足而灌溉保证率不高。而且,华北、西北、东北等地区一些井灌区,大量超采地下水,加剧了地下水水位下降。

二是水利工程建设滞后。水资源短缺和水利工程老化失修、配套不完善、重建轻管等问题比较普遍。灌溉水的利用系数比较低,比发达国家低 20~25 个百分点。正如 2011 年中央一号文件所指出的,“农田水利建设滞后仍然是影响农业稳定发展和国家粮食安全的最大硬伤”。

上述问题的原因很多,首先是认识问题,对“三农”的新情况、农田水利的重要性、水利与生态的关系等,缺乏足够的认识。第二是对农田水利建设的投入不足。第三是总体上说农田水利的科技含量不高。第四是缺乏保障农田水利稳定发展的长效机制。

### 3. 加强农田水利建设的建议

(1) 进一步认识“三农”和农田水利的新形势

我国农村劳动力约 5.3 亿,其中 2.3 亿多转移到非农产业,大部分青壮年劳动力为城乡“两栖”的农民工,在一些农村,“386199 部队”(即妇女、儿童和老人)留守农村的现象很普遍。要辩证地看待这种情况,总体上可以说是利大于弊。因为,农民工进城务工经商,是继联产承包和乡镇企业之后,我国农民的又一伟大创举,对统筹城乡和地区发展,推进城镇化、工业化,对增加农民收入、建设新农村、加强农业基础设施建设、促进农业规模经营等,都起到了重要作用,为我国经济社会发展已经并将继续作出重大贡献。农村劳动力的结构性变化,既是现实需要,也是长期趋势。今后大规模的农田水利建设,不能设想再用二三十年前的老模式,要转变观念和不断创新实现形式。一是要更多地投入资金,公共财政要给农民以更多的补助,调动农民的积极性;二是要加快推进机械化,在水利建设和农业生产过程中,统筹考虑质量、效益和劳动力成本,更多地利用机器和设备;三是要更多地利用先进实用技术,大规模推广节水、节肥、增产、增效的新技术;四是要更多地重视水安全和水生态问题;五是要进一步建立和完善水资源和水利工程可持续利用的体制机制。

(2) 加大投入力度,加快各种类型的农田水利工程建设

在粮食生产所需的物质条件中,水利建设需要的投入量比较大。要按

照中央一号文件要求,加大对农田水利建设的投入力度。一是在中央和地方预算内固定资产投资和财政专项中,加大农田水利投入。二是要从土地出让收益中提取 10% 用于农田水利建设,仅此一项每年全国就有数百亿元,但要研究解决资金可能与工程需要的地区不平衡问题。三是加强对水利建设的金融支持,鼓励国家开发银行、农业银行、农村信用社、邮政储蓄银行等银行业金融机构进一步增加农田水利建设的信贷资金。四是要广泛吸引社会资金投向农田水利,特别是要鼓励农民自力更生、艰苦奋斗,在统一规划基础上,按照多筹多补、多干多补原则,加大“一事一议”财政奖补力度,引导农民自愿投工投劳,进一步调动广大农民群众兴修农田水利的积极性。中央一号文件作出的决定,还需要中央有关部门和地方各级政府,出台相关配套政策和明确责任主体,加以落实。

在落实工作中,要结合全国新增千亿斤粮食生产能力规划和其他有关规划,加快大型灌区、重点中型灌区续建配套和节水改造,加快大中型灌排泵站更新改造。要加强灌区末级渠系建设和田间工程建设,促进旱涝保收高标准农田建设。要因地制宜建设小水窖、小水池、小塘坝、小泵站、小水渠等“五小水利”工程。要按照“开源节流并举、节水为主”的原则,适当扩大灌溉面积,努力提高灌溉保证率。

### (3) 加快转变发展方式,提高农田水利的科技含量

中央一号文件要求强化水利科技支撑,提高水利技术装备水平。对于农田水利建设,要在转变观念的同时,转变发展方式,提高科技含量。比如,西北、东北一些地区大规模推广高效节水技术的经验表明,膜下滴灌是一种先进适用的技术:一是节水效果好,一般节水 30%~50%;二是肥料利用率提高 30% 以上,不仅降低生产

成本,而且对节能减排和防止地下水污染都有重要意义;三是用地下埋管替代地面渠道,提高土地利用率 5%~8%;四是省劳力,每亩平均节约田间用工 1~2 个(平均每亩减少用工成本 50~100 元);五是提高农产品产量和品质,粮棉蔬菜的亩产一般提高 30%~50% 甚至更多,而且减少病虫害,提高农产品品质;六是提高经济效益,净收益一般提高 30% 左右。到 2010 年,膜下滴灌技术在新疆地区已推广 2 000 万多亩(133.33 万  $\text{hm}^2$ ),黑龙江、吉林等地区也在大力推广,今后可在总结经验的基础上,在全国适宜地区更大力度地推广。再比如,甘肃等省在长期与干旱抗争的过程中,取得了很好的经验,近年来实行的旱作节水农业技术,效果很好。以“修梯田、建水窖、铺地膜、调结构”为主要内容的旱作节水农业技术,使旱区降雨利用率达到 80% 以上,单产提高 50% 以上,效益提高 30% 左右。我国没有灌溉条件的耕地占耕地总面积一半多,加强旱作节水农业、提高天然降雨利用效率和效益十分必要。要以关键技术推广为切入点,实行集成创新,大力推广在实践中得到证明的旱作节水农业技术。

### (4) 农田水利建设要进一步重视水安全问题

党的十七届五中全会也提出要高度重视水安全。当前水安全存在的问题,一是缺水地区较多,不仅北方资源性缺水比较普遍,南方水资源丰富的地区工程性缺水、水质性缺水问题也很突出,比如 2010 年春天西南五省大旱农作物受灾面积约 2 亿亩(0.13 亿  $\text{hm}^2$ ),饮水困难人口 2 000 万。二是水污染加重。以 2008 年的数据为例,河流水质 IV 类和劣于 IV 类的河长占评价河长的 38.8%,湖泊水质 IV 类和劣于 IV 类的面积占总评价面积的 55.8%。严重水污染导致一些河湖水体丧失使用功能,饮水问题突出,广大农村地区排水河道污染严

重,突发性污染事件时有发生,对公共安全构成严重威胁。三是一些地区地下水超采严重。全国超采区总面积 19 万  $\text{km}^2$ ,出现 180 多处地下水漏斗,10 多个省不同程度地出现了地面沉降和地裂灾害。解决上述问题,需采取开源、节流、防污、治污并举的综合措施,要工程措施与非工程措施结合,在灌溉制度、灌溉技术方面,加快转变农田水利发展方式,大力推进灌溉技术与农艺技术结合的先进使用新技术(比如水肥一体化技术),同时要采取综合措施逐步解决地下水超采问题。

### (5) 建立和完善农田水利建设管理体制

要按照中央一号文件精神,不断创新水利发展体制机制,完善水资源管理体制,加快水利工程建设和管理体制改革,健全基层水利服务体系,积极推进水价改革。农田水利建设管理体制机制改革,要统筹兼顾,突出重点,因地制宜,注重实效。一是在加大各级公共财政支持力度的同时,要有利于吸引社会资金投向农田水利建设,同时要有利于农民增收和调动农民积极性;二是在加强节水、提高水资源利用效率的同时,要有利于提高粮食和其他重要农产品的产量,提高粮食等重要农产品的供给保障能力;三是在加快农田水利建设的同时,要有利于社会效益、经济效益和生态效益的有机统一,不能忽视生态环境的问题;四是在推进水价改革、降低农民水费支出的同时,要有利于水资源节约;五是政策制定和制度设计,要从新形势下国情和“三农”的实际情况出发,有利于社会化服务和提高组织化程度,有利于发挥市场机制在工程建设和管理中的积极作用。具体形式可因地制宜地探索并不断加以完善。一些地区已经创造了很多好的经验,可在总结经验的基础上进行推广。■

责任编辑 韦凤年