

关于民间资本投入农村水利建设管理问题的研究报告

王爱国¹,倪文进¹,周 玉¹,李积彦²

(1. 水利部农村水利司,北京 100053;2. 四川省农水局,成都 610005)

摘要:小型农田水利工程仍然是农业基础设施建设中的薄弱环节,是解决农田灌溉“最后一公里”问题的关键。加快小型农田水利工程建设,既要靠财政主导,也要充分调动受益农户、农民用水合作组织、各类新型农业经营主体等的积极性。农水司在深入调研、认真分析现有民间资本投入农田水利建设现状的基础上,从技术、经济、管理等方面,提出了进一步鼓励和引导民间资本投入的建议。

关键词:农田水利;农村水利建设;投入

中图分类号:S28 **文献标识码:**C

农田水利工程与农业生产、农民生活和农村生态环境改善密切相关,既是基本公共服务的重要组成部分,是保障国家粮食安全和维系农耕文化传承的重要基础,具有较强的公益性,也是农业生产、农民生活的必要成本,具有一定的经营性。当前,我国农村经济社会正在发生深刻变化,大量农村劳动力外出务工、种植业比较效益持续下降、新型农业经营主体正在兴起等,农民参与农村水利建设的积极性和配合程度也随之出现较大变化,带来农田水利工程投入、建设、管理机制的改变,很多问题值得深入思考。

1 农田水利工程管理经营现状

广义的农村水利是指为增强抗御干旱洪涝、改善农业生产条件和农民生活条件、提高农业综合生产能力、保护和改善农村生态环境服务的水利设施。狭义的农田水利工程是指为灌溉排水服务的小型水源、渠道及其配套建筑物等,服务的对象主要是农业生产和农民生活,其直接经济效益来自灌溉水费,间接经济效益主要是农作物的增产增收、解放劳动力增加的打工收入等。

1980年前,中央财政安排一定财政资金补助各地开展小型农田水利工程建设,1980年将约20亿元专项资金下放地方。这一时期,小型农田水利工程建设中财政补助资金所占比例较小,主要是依靠农村集体组织农民投工投劳修建。2001年中央财政开始对各地小型农村水利公益设施建设进行少量补助,

2005年正式设立中央财政小型农田水利设施建设补助专项资金,到2014年该专项资金规模达到210亿元,加上中央统筹的从土地出让收益中计提的农田水利建设资金165亿元,专项资金规模有了大幅度增长,地方财政补助资金规模也相应增长,项目区小型农田水利设施建设财政补助比例达到90%。同时,国土整治、农业综合开发等项目中均有一定资金用于开展小型农田水利工程建设。农田水利工程管理维护上主要依靠灌溉水费,由于执行水价仅占成本的约30%、水费实收率约60%,灌排工程运行艰难。自2011年起,从土地出让收益中计提的农田水利建设资金中部分用于工程维护费用补助,部分地区通过补贴电价、财政专项补助、骨干工程水费财政转移支付、落实灌区与泵站公益性人员基本支出和工程维修养护费用财政补助等方式,促进农田水利工程正常发挥作用。

目前,我国农户经营规模小、农业比较效益低,家庭经营性收入仅占农民人均纯收入的约40%,种植业收入占比不大;农民收入不高,水商品意识尚待培养,从心理和经济上对水费的承受能力不强;尚未建立合理的水价形成机制,农业用水计量设施缺乏,农业水价不及运行成本,工程普遍运行管护困难,严重影响工程可持续运行和更好为农业农村服务,也影响到各类社会主体投入农村水利建设和管理的积极性。

2 民间资本投入农田水利的类型分析

2012年出台了《水利部关于鼓励和引导民间资本参与农田水利实施细则》,各地也探索通过“以奖代补”、“先干后补”等方式,鼓励和引导农民、农民用水合作组织、新型农业经营主体投入节水灌溉等农田水利建设和管理。近年来中央财政小型农田水利建设项目中都将农民用水合作组织、农民合作社作

收稿日期:2015-07-15

作者简介:王爱国(1962-),男,教授级高级工程师,农村水利司司长。

为项目申报和工程建设的主体。从近年来各地的情况看,民间资本投入农田水利工程主要有以下情形。

(1)主动投入。一些专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业等新型经营主体看中新发展灌溉面积上新增的农业收入,主要来自灌溉面积扩大和种植结构调整,主动完善农田水利设施和发展节水灌溉。如阿克苏市农民李国平的金田家庭农场,1996年,李国平中标并与乡政府签订了塔克拉玛干沙漠边缘约693 hm²的戈壁开荒,50年的承包期。到2014年,昔日戈壁变成了万亩良田,灌溉设施、防护林、土壤改良等投入超过6万元/hm²,渠道和膜下滴灌等农田水利工程是主要投入,基本是其个人积累和依靠银行贷款滚动投入。2006年始,李国平将土地发包给附近的208户农户耕种,户均经营规模3.33 hm²,最大的6.67 hm²。李国平也成立了农机合作社和农民合作社,兴办了轧花厂,为农户提供播种、灌水施肥、机收、收购服务,水费525元/hm²,不足实际灌溉运行成本,也未计提灌溉工程折旧。李国平大约净收5250~6000元/hm²,承包户的收益也在1.2~1.5万元/hm²。来自棉花的种植、加工收入和发包收入让李国平的农田水利投入逐步得到回报。

(2)被引导投入。这种情况主要出现在农田水利各类项目区,多数地区农民以投劳或投资折劳参与为主。近年来,部分地区探索以奖代补、先建后补等有效方式,有效调动项目区农民、用水合作组织和农民合作组织积极投入。新疆发展棉花、加工番茄膜下滴灌,自首部至田间投资约1.8万元/hm²(含电力配套),省级以上财政补助约0.9万元/hm²,受益主体负担约0.9万元/hm²,由于节水增收效益明显,且节约的部分水量可以新增灌溉面积,所以工程受益主体积极性较高。安徽定远县通过补助工程投资的1/2~2/3,鼓励农民扩挖塘坝、进行沟塘库泵站等连通,提高灌溉能力。农民王胜球申请财政补助11.5万元,自己投资8万元,将承包经营的原来仅有4万m³的塘坝扩容到9.6万m³,不但保证了原来受益户的灌溉权益,而且增加灌溉面积5.33 hm²,增加年养鱼收入9万元。

(3)生产经营性投入。主要指农田水利设施的维护、节水灌溉设备的更新等。新疆、甘肃和东北节水增粮项目区实施的滴灌,每年需要更换田间毛管,投资约1200元/hm²。塘坝、渠道等灌溉设施及其配套建筑物的日常维护,都需要由受益主体将维护费用上交给工程管理主体进行工程运行管理和维护,骨干工程主要由水管单位负责管理,小型工程主要由村集体、农民用水合作组织或者新型农业经营主体管理。一些实行了管理体制改革的机井、塘坝等小型农田水利工程管理者,为保证工程在使用期内正常发挥作用,农民投入的主要形式是上交水费或工程维护费。陕西富平县流曲镇丈八村农民用水者协会,灌溉农田面积266.67 hm²,涉及5个行政村13个村民小组530户农户,协会按照0.028元/m³的标准收取水费维持工程运行。但是,根据测算,要实现把工程维护好和协会正常运行,协会管理的工程水价要提高到0.108元/m³。

(4)捐助投入。广大农村还延续着过去士绅、乡贤带头兴办农村公益事业的习惯,在农田水利、乡村道路等农村公共事

业发展中本村在外工作、经商人员及在本村、本组有影响人士等带头捐资、捐物。同时,也有政府组织动员号召单位、个人为农田水利建设捐资捐物。2013年湖南宁乡县冬春农田水利基本建设中,老粮仓镇双舞村党支部书记李喜文动员家族企业捐资近12万元,菁华铺村李小平先行垫付建设资金10万元,龙田镇企业老板李健康投入10万元,带头受益农户积极投劳投资改善农田灌溉条件。2012年湖北省开展“万名干部进万村挖万塘”活动,全省整治20余万口当家塘堰,实际投入资金81.75亿元,其中各级工作组帮扶资金6.24亿元,占7.63%;企业和社会捐资18.8亿元,占23%。

3 几点认识与思考

目前,我国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,未来一定时期,是大兴农田水利的重要时期,需要大幅度增加投入和强化管理,逐步建立良性发展机制。在投入机制上,既要看到在粮食等大田作物的灌溉设施投入上越来越依赖财政投入,也要看到在一些经济作物规模化种植区、小型水源工程建设上,受益农户、农民用水合作组织、新型农业经营主体也积极参与农田水利工程建设与管理。因此,要按照习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的重要治水思想,不断加大财政投入力度,创新机制,鼓励和吸引各类农业经营主体投入农田水利,不断夯实国家粮食安全和农民持续增收的水利基础。

(1)进一步发挥财政资金带动作用。县级人民政府是小型农田水利建设和管理的责任主体,履行好组织、规划、标准、监管等职责。要依托农田水利建设规划,发挥中央财政小型农田水利设施建设补助专项资金、土地出让收益计提农田水利建设资金、大中型灌区节水改造资金等引导作用,加强农业综合开发、国土整治等涉水资金的整合,加快落实灌排工程运行管理费用财政适当补助政策,增加农田水利工程建设和管理投入。完善项目管理办,加大力度探索以奖代补、先建后补等有效实现途径,优先把符合条件的农户、农民用水合作组织和新型农业经营主体作为项目申报的主体,自主建设,自行管理,将国家补助形成的资产交由其持有,充分调动其投入农田水利建设和管理的积极性。

(2)多渠道吸引民间资本积极投入。在加大财政项目带动的同时,完善价格、税收、金融等政策,引导民间资本加大投入。以建立科学的农业水价形成机制、明晰农业初始水权、深化农田水利工程管理体制改革、建立农业节水精准补贴机制和统筹节水灌溉工程与用水计量设施建设等为主要内容,积极推进农业水价综合改革,实行骨干工程水价与田间工程水价合并的终端水价制度,合理分担农业灌溉成本,实行灌溉用水定额内优惠水价、超定额累进加价。建立农业节约水量的有偿转让或政府回购机制,鼓励各类农业经营主体主动投入包括节水灌溉工程在内的农田水利设施建设。借鉴国际经验,加大财政贴息力度,对兴修农田水利设施发放低息、长期贷款。完善农机具购置补贴政策,鼓励农业经营主体购买先进适用的节水灌溉设

备,提高灌溉用水效率和效益。

(3)不断创新农田水利建设和管护机制。要鼓励和引导小型农田水利工程受益主体自建、自管工程,明晰工程所有权、使用权和受益权及工程维护责任,建立工程管护机制,保证工程正常发挥效益。水利部门加强对各类主体兴修小型农田水利工程的技术指导,公示县级农田水利建设规划,编印小型农田水利工程设计标准图集和施工技术指南,避免因专业门槛高影响民间资本进入,也避免因自建主体缺乏技术而影响工程质量或与规划不衔接。深化灌区、泵站等管理体制,出台农田水利工程管理维护定额,合理确定农业水价,落实灌排工程运行管理费用财政适当补助政策,灌区、泵站等公益性人员基本支出和工程维修养护费用由财政补助,中西部地区、粮食主产区和有条件的地区实行灌排骨干工程运行管理费用财政转移支付。加快推进小型农田水利工程产权制度改革,鼓励各类主体采取承包、租赁、股份合作或者组建用水合作组织等形式参与小型农田水利设施管理。合理确定小型农田水利工程维护费用,财政补助部分不计提折旧,社会资本投入按市场机制计

算全成本,科学确定农业水价。对种粮农民实行灌排设施财政精准补贴,让社会资本参与管理的农田水利设施成本得到合理补偿,提高其参与工程建设和管理的积极性。鼓励和扶持农民用水合作组织创新发展,更多地参与农田水利工程建设、管理和为农服务。经济作物规模化种植区可以培育专业化灌溉组织开展有效服务。有条件的地区,可将农田水利工程受益范围内具有一定经营价值的工程、渠道旁树木、耕种土地等打捆由农田水利工程管理主体统一经营管护,弥补管理成本。 □

参考文献:

- [1] 汪洋副总理在冬春农田水利基本建设电视电话会议上的讲话[EB/OL]. 中国政府网,2014-10-24.
- [2] 陈雷. 新时期治水兴水的科学指南[J]. 中国水利,2014,(16).
- [3] 加强新时期群众工作的成功实践[N]. 湖北日报,2012-11-07.
- [4] 湖南宁乡在冬春农田水利基本建设中实践群众路线[R]. 水利部农田水利基本建设简报,2014-03-06.

《中国农村水利水电》投稿须知

(1)文稿务求论点明确,论据可靠,数字准确(统一有效位数),文字精练,勿使用方言,应注意保守国家机密,引用资料请列出出处,不得侵犯他人著作权。文章应有300字以内的中、英文摘要,并选取3~8个中、英文关键词。

(2)文稿直接通过网上投稿。文稿字数一般不超过6000字(包括图、表)。文中计量单位一律采用法定计量单位。

(3)文稿中的表格采用三线表形式,除应注明表序、表名外,表内所用外文符号及其单位应与文稿中相应的外文符号及其单位一致。文稿中的插图请注明图序和图名,插图中的外文符号及其单位应与文稿中相应的外文符号及其单位一致。机械图、电路图等的描绘应依照有关国家标准。除机械图外,其他插图中所标尺寸均应注明单位。文稿中的物理量符号(包括角标)须给出相应的意义解释(必要时在文稿后附上本文符号意义表)。图名与表名应中英文对照。

(4)文末应附参考文献。参考文献只需择其主要者列出,作者撰文时参考过的本刊文献,应尽量列入,未公开发表的资料请勿引用。文献序号按文中出现的先后顺序排列。文献各项书写顺序如下:

期刊:作者. 文题. 刊名,年份,卷(期):页.

专著:作者. 书名. 版次. 出版地:出版者,年份:页.

(5)来稿如属国家及部委、省级自然科学基金,国家及部委、省级重大(重点)或攻关项目的部分内容和研究成果,请在文末说明,本刊将优先刊出。如曾在全国性学术会议上宣读,也请在文末予以说明。

(6)所有来稿均需附有作者简介。作者简介务请写清姓名、性别、年龄、职称、职务,研究方向以及Email。

(7)请勿一稿多投,并请自留底稿,一般不退稿。稿件投出后3个月未接到本刊采用通知者,可自行处理。来稿一经刊登,即按本刊规定付酬,并赠当期杂志两册。

(8)本刊已与有关机构合作出版网络版和光盘版,作者稿件一经录用,将同时被网络版和光盘版收录,如作者不同意收录,请将稿件另投他刊。所有刊出文章稿酬均含网络版和光盘版。

(9)编辑部通讯地址:武汉大学二区《中国农村水利水电》编辑部(邮编:430072),E-mail:xsdbjb@188.com,电话:(027)68776133。

《中国农村水利水电》编辑部