

先建机制 后建工程 奋力推动农田水利改革实现多方共赢

陈 坚

(云南省水利厅, 云南 昆明 650021)

摘 要: 云南省选取了陆良县恨虎坝中型灌区、中坝村和澄江县高西片区 3 个试点开展农田水利改革, 获得了可复制、可推广、可持续的改革经验; 并在全省范围内全面推广试点经验, 取得了明显的阶段性成效; 今后一段时间, 云南省将以农业水价综合改革为牵引, 以大中型灌区、高原特色农业产业聚集区、高效节水项目建设区为载体, 以体制机制创新为动力, 以灌区建设、高原特色农业现代化、脱贫攻坚为重点, 在坚持农民主体地位的基础上更大范围、更深程度引入社会资本, 先建机制、后建工程, 强化措施, 全面突破农田水利改革难点。

关键词: 农田水利; 机制改革; 云南省

doi: 10.13928/j.cnki.wrdr.2016.08.001

中图分类号: S27(274)

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2016)08-0001-04

0 引 言

云南国土面积 39.4 万 km², 94% 是山区。现有大中小型灌区 4 460 个, 灌区规划灌溉面积 3 123.7 万亩, 占全省常用耕地面积的 49%。长期以来, 在中央的大力支持和帮助下, 云南省委省政府始终把农田水利建设发展摆在突出位置, 启动了一批大中小型灌区建设, 立项实施了 125 个农田水利重点县, 建成 552 万件山区“五小水利”工程, 发展节水灌溉面积 1 082 万亩, 田间高效节水灌溉面积近 280 万亩, 全省农田水利建设取得明显成效。全省农田有效灌溉率达 41.4%。节水灌溉率 41.1%, 高效节水灌溉率 8%, 全省农田灌溉水有效利用系数 0.45, 为农业农村发展提供了高效的水利支撑和保障。但由于农田水利建设历史欠帐多, 良性运行管护体制机制不健全, 农田水利工程重建轻管、管理粗放、效率低下, 农田水利“最后一公里”问题尤为突出。规划内 12 个大型灌区渠系配套率仅为 55%, 3 个新建大型灌区尚未启动实施, 已经完成改造的大型灌区只配套了骨干渠道, 田间渠系

“最后一公里”仍未有效解决, 418 个中型灌区和 4 027 个小型灌区改造任务仅完成不到 10%, 三分之二的水库干支渠尚未配套。农业生产“靠天吃饭”现象严重, 农田抗御干旱等自然灾害能力不足, 已成为全面建成小康和脱贫攻坚的突出短板。

2014 年 6 月, 汪洋副总理考察云南水利工作时指出, 农田水利要创新建设和运行管护机制, 确保工程设施建得成、长受益。云南要先行先试, 为解决农田水利“最后一公里”问题探索可复制、可推广的经验。水利部和云南省认真贯彻落实汪洋副总理指示精神, 选取了云南陆良县恨虎坝中型灌区、中坝村和澄江县高西片区 3 个试点开展农田水利改革, 拉开了锐意创新、先行先试的农田水利改革序幕。

1 先行先试, 探索经验

按照先建机制、后建工程, 有限目标、分类试

收稿日期: 2016-07-01

作者简介: 陈 坚, 男, 厅长。

点,先易后难、先简后繁的原则,选择3个不同特点和类型的试点项目,分别设定不同的目标。恨虎坝灌区以引入社会资本为重点,探索多渠道筹措资金,解决农田水利“最后一公里”问题;中坝村以完善农业水价形成机制为核心,探索建立主体明确、责任落实、良性运行的管护机制;高西片区以规模化高效节水减排为依托,探索大户自建、自管、自营的建管模式。

通过试点,3个试点区先后建立了水权分配、水价形成、节水奖励和精准补贴、工程建设管护、社会参与、节水减排等制度办法,形成了保障有力的体制机制;成功引入社会资本参与农田水利建设、运营和管理,破解了农业面源污染治理的难题;建成了配套完善的工程体系,改善了农业生产条件,带动产业结构调整,群众每亩耕地增加收入2000多元,企业投资预期收益率7.8%以上,政府实现了节约用水和农田水利工程良性运行,促进了农业农村改革,实现了多方利益的互惠共赢,形成了可复制、可推广、可持续发展的改革经验。

1.1 加强领导,形成推进合力

水利部和云南省把做好农田水利改革试点作为贯彻党的十八届三中全会精神和中央新时期治水方针的重要任务,水利部领导多次指导督办,相关司局包点推进。云南由省政府牵头、所在地市政府为责任主体,试点县政府为实施主体,省市两级都成立领导小组,由政府领导挂帅,发改、财政、水利、农业等部门为成员单位,共同推进改革试点。乡(镇)政府切实做好发动群众、土地丈量流转等基础性工作,形成了领导有力、上下联动、左右配合、责任明晰的工作机制和推进改革的强大合力。

1.2 统筹谋划,做好顶层设计

水利部和云南省牵头抓总,准确把握中央水利改革要求,结合云南试点县的农田水利实际,认真部署、反复研究,从宏观层面确定改革重点、思路、目标任务和时间步骤,组织相关部门、推动相关地方制定改革试点、机制建设和工程建设方案,在方案制定中由各级水利部门、县乡领导以及企业、群众、相关部门代表组成工作组,共同参与讨论改革试点方案,使顶层设计有天线、接地气,保障了试点工作顺利推进。

1.3 明晰水权,总量定额控制

3个试点均施行了灌溉用水总量控制、定额管理,从严从紧确定用水综合定额,赋予每亩土地平等水权,颁发水权证到户、确定用水权益,并依据丰枯年份动态调整用水总量控制指标,探索和规范农业节水量交易。如高西片区试点,采取由上至下分解用水总量控制指标、由下至上计算需求总量、上下结合核定亩均灌溉净用水指标为 270 m^3 ,用水总量 71.3 万 m^3 ,分配初始水权并确权登记。

1.4 突破难点,抓好水价改革

在建立水价形成机制过程中,改变以往供水成本不计田间工程折旧和政府主导定价的方式,结合试点实际,科学测算出项目区全成本水价和运行成本水价:组织专人对群众和企业水价承受能力进行摸底调查,以群众能承受为前提,以企业合理受益为基准,以政府调控为保障,找到农民、企业和政府的利益平衡点,合理确定水价并批复执行。3个试点水价明显提高,如中坝村农业综合水价由 0.04 元/m^3 提高到 0.3 元/m^3 ,超定额用水分四个阶梯累进加价。

1.5 创新机制,引入社会资本

农田水利发展要两手发力,更多地发挥市场的作用吸引社会资本参与建设与管理,其关键所在是让项目投资者和工程运营者有利可图。恨虎坝试点经反复测算后确定水价以及社会资本进入的比例、范围和合理收益率,让社会资本有盈利保障。首次在全国建立公告发布、踏勘答疑、竞争比选、量化评分等一套招商程序和制度。由引进的企业与当地农民用水合作社共同组建股份公司,形成利益共同体。考虑到银行贷款当期利率 6.8% ,加上公司 1% 的财务成本,按照保本微利的原则,采取政府支持公司拓展涉农经营领域、在特殊年景灌溉用水大幅减少社会资本收益率不足 7.8% 时由政府兜底等方式,建立风险共担机制,政府承担最大的改革风险。这样就保证了社会资本愿意进、进得来、能赚钱、留得住。

1.6 发扬民主,群众全程参与

在试点过程中,注意充分发挥农民群众改革的积极性,让群众全过程参与试点改革,把群众同意与否作为试点方案审批的前置条件,由群众选派代表参与工程施工、质量监督、占地协调。让“群众

+ 农民用水合作社+企业”形成的利益共同体，参与农田水利工程投资、建设和运营管护，共享改革利益，做到群众愿意改、参与改、得实惠。

2 全面推广，取得实效

为加快推广农田水利改革试点经验，按照省委、省政府领导关于“请抓紧把云南省的水利改革试点成功经验推广到全省所有的州、市、县（区），争取做到墙内开花、墙内红，内外香”的批示意见，云南省立足实际、因地制宜、分类指导，在全省全面推广农田水利改革试点经验，取得了明显的阶段性成效。

2.1 出台完善政策，细化目标责任

在2015年省政府出台《关于鼓励引导社会资本参与农田水利设施建设运营管理的意见》《推广农田水利改革试点经验的意见》的基础上，2016年又相继出台了《加快推广农田水利改革试点经验的通知》等文件，制定了2016年度改革方案和改革清单，把改革任务细化到266个项目，明确时间表、路线图，以项目为载体全面推动改革。266个项目计划总投资38亿元，涉及62个小农水重点县、18个山区水利整村推进、186个高效节水项目，计划发展有效灌溉面积150万亩、高效节水灌溉面积86万亩。

2.2 强化督查督办，推动责任落实

把改革任务纳入了省政府重点督办事项和省水利厅月调度重大事项，建立了由厅领导和有关处室分片包干、重点指导督导的工作机制，对投资过亿、面积在3万亩以上的重点项目和重点片区，由省级巡回指导督导、由州市蹲点指导督查，确保各地改革工作落到实处。

2.3 创新融资机制，拓展投入渠道

经省政府批准，建立了由省财政再担保公司、大禹节水集团、云南省益华管道公司等合作构建的高效节水建设基金，首批发行4亿元。协调和指导各地把高效节水项目作为重点，积极申报中央专项建设基金、争取金融部门贷款支持。

2.4 召开现场会议，再掀改革高潮

2016年5月6日在元谋县召开全省农田水利改革现场推进会，张祖林副省长出席会议并讲话，对当前和今后一个时期加快推广农田水利改革试点经验有关工作进行再部署再安排。省水利

厅与各州市签订了2016年农田水利改革目标任务责任书。

通过一年多努力，各项改革顺利推进、工程已逐步建成并发挥效益，全省已经引入社会资本4.5亿元，发展高效节水灌溉面积38.4万亩。特别是全省规模最大的元谋县11.4万亩高效节水灌溉重点项目，已按照“先建机制，后建工程”的要求建立了初始水权分配等6项机制，并通过公开招商，引入云南省高效节水基金，参与建设运营和管理。项目总投资3.08亿元，政府补助0.8亿元、群众自筹0.41亿元、吸引社会资本投入1.87亿元，为元谋县打造全国冬早蔬菜之乡、促进高原特色现代农业发展提供坚实的水利支撑和保障。农田水利改革的“盆景”正逐步向“风景”转变。

3 依法改革，持续深化

今后一段时间，全省将以农业水价综合改革为牵引，以大中型灌区、高原特色农业产业聚集区、高效节水项目建设区为载体，以体制机制创新为动力，以灌区建设、高原特色农业现代化、脱贫攻坚为重点，在坚持农民主体地位的基础上更大范围、更深程度引入社会资本，先建机制、后建工程，强化措施，全面突破农田水利改革难点，让改革经验在全省农田水利建设领域全面开花结果，用5~8年时间基本完成农田水利改革任务，全面建立起与全面小康社会相适应的农田水利建设管理体制机制。

3.1 贯彻好《农田水利条例》

一是由省政府牵头，组织水利、国土、农业、发改、财政、扶贫、烟草、糖业等多个涉及农田水利建设部门和行业，以及宣传教育等部门，组织一期《农田水利条例》（以下简称《条例》）宣传专项活动，并纳入2016年普法教育重点内容，广泛普及《条例》知识，使《条例》深入全省全社会。二是《条例》纳入人大的“十三五”年度执法检查重点内容。三是按照《条例》规定，抓紧细化出台各项政策，如出台建立各级政府总牵头的农田水利规划委员会（已经在起草文件）、编制统一的农田水利规划、制定统一的建设标准、细化明确各级各方职能职责等各项工作。四是把《条例》纳入各级水行政执法的重点内容之一。通过贯彻好《条例》把云南省农田水利建设管理推向法制化和现代化。

3.2 抓好前期工作

一是全面落实“先建机制、后建工程”，把机制建设作为项目立项实施的前置条件。二是全面做实“十三五”农田水利发展规划，力争“十三五”期间建设“五小水利”工程 250 万件，新增有效灌溉面积 950 万亩，高效节水灌溉面积 500 万亩。建立 3 年滚动计划和 2 年储备方案项目清单，为今后农田水利改革项目奠定前期工作基础。

3.3 切实加大农田水利投入

一是积极争取国家投入，加大与国家部委及时汇报衔接争取支持。二是加大地方投入，足额落实配套地方财政资金，积极申报中央专项建设基金，用好用足金融支持和土地出让金计提政策。三是增加投入，全面放开农田水利建设领域，鼓励社会资本投入，引进实力较强的企业与已构建的高效节水建设基金主体合作，扩大基金规模；开展小型农田水利项目先建后补、民办公助改革以及群众全程参与式改革，激发农村经济组织和群众参与小型农田水利建设的活力，为农田水利建设大干快上提供资金保障。

3.4 保障群众利益

坚决守住农田水利改革总体上不增加农民群众负担这条底线，坚持农田水利改革让农民群众有更多获得感这个改革的出发点和落脚点，妥善处理好农田水利改革过程中征占地、纠纷协调及其他群众诉求。全面推广群众全程参与农田水利改革机制。着力推行第三方监测评价农田水利改革机制，让工程和机制质量控制的各环节全程公开透明、广泛接受监督。

3.5 加强基层水利服务体系建设

一是理顺体制。力争将乡镇水利站单独设立为具备独立的法人资格的事业单位，每个站所争取编制 3~5 人左右。同时在村一级设立水管员，纳入村“两委”工作班子范围、享受同等待遇。二是加强能力建设。“十三五”期间，全面完成全省 1 346 个乡镇水利站所规范化达标建设，完成全省乡镇水利站所长的轮训。完善人才进出培养机制，让基层水利队伍干事有奔头。三是建立新型农民用水合作机制。积极发展农民用水专业合作社，使其具有承担水利建设资格、市场化经营水平、一定自收能力的社会化服务组织，并向公司化的服务转变。

3.6 加强农田水利科技支撑

一是开展灌溉试验站网建设，加强灌溉试验研究，为科学用水管水、农田水利建设、农业生产和最严格水资源管理提供基础的支撑。二是开展新技术、新材料、新工艺的推广示范应用不足。三是开展农田水利信息化建设，逐步实现农田水利现代化。

总之，云南省先行先试，在农田水利改革上进行了积极的探索和尝试，取得一定的成效，但距离全面小康社会对农田水利建设管理的需求还有诸多不足和差距。云南省将以高度的政治责任感，牢固树立“改革永远在路上，只有进行时、没有完成时”的思想，全面贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”，持续不断推动农田水利改革，为云南与全国同步建成全面小康社会提供坚强的农田水利支撑和保障。

(责任编辑 尹美娥)

欢迎订阅《水利发展研究》(月刊)

《水利发展研究》是由水利部主管、水利部发展研究中心主办的综合性学术刊物。《水利发展研究》综合报道国家的水利发展战略、水利政策、法制建设、水利经济、水利管理、水利信息和工程建设等方面的方针政策、理论、技术和经验，为我国水利改革发展提供决策支撑。

《水利发展研究》主要面向从事水利相关工作的机关领导、科研人员、企事业单位的管理者、大专院校师生以及广大的基层水利工作者。《水利发展研究》已入选中华人民共和国新闻出版总署“中国期刊方阵”(双效期刊)，并被“中国科技期刊数据库(VII)”、“中国期刊全文数据库(CNKI)”、“数据化期刊全文数据库(NLW)”、“中文电子

期刊服务数据库(CEPS)”收录。

《水利发展研究》为国内外公开发行，月刊，大 16 开，每月 10 日出版，每期定价 12 元，全年定价 144 元。

订阅办法:

1. 各地邮局均可订阅，邮发代号: 2-784
2. 可直接向编辑部订阅:

地 址: 北京玉渊潭南路 3 号《水利发展研究》编辑部

邮 编: 100038

电 话: 010-63205978, 010-63205499

传 真: 010-63205498

联系人: 郭春林, 高 天