

# 全面深化改革 加快补齐短板 努力推动农村水利新发展

——访水利部农村水利司司长王爱国

2016年,在部党组的正确领导下,农村水利工作深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会和习近平总书记、李克强总理有关重要指示精神,牢固树立新发展理念,认真落实党中央、国务院各项兴水惠民决策部署,积极践行新时期水利工作方针,大规模推进农田水利建设,大力推进区域规模化高效节水灌溉,狠抓年度新增2000万亩(1亩=1/15 hm<sup>2</sup>,下同)高效节水灌溉任务落实,启动实施农村饮水安全巩固提升工程,全面深化农村水利改革,创新体制机制,实现了“十三五”农村水利发展良好开局。日前,本报记者就有关情况采访了水利部农村水利司司长王爱国。

**中国水利:**2016年国家开始实施“十三五”农村饮水安全巩固提升工程,请您介绍一下这一工程的目标要求、工作重点及2016年工作进展情况。

**王爱国:**农村饮水安全事关亿万农村居民福祉。党中央、国务院高度重视农村饮水安全工作。自2005年启动农村饮水安全工程建设以来,到2015年年底,全国共解决了5.2亿农村居民和4700多万农村学校师生的饮水安全问题,全国农村集中式供水人口受益比例由2004年年底的38%提高到2015年年底的82%,农村自来水普及率达到76%,农村供水质量和管理水平显著提高。但由于早期工程建设标准低、规模小、老化失修以及水污染、水源变化等原因,部分地区还存在农村饮水安全不稳固、易反复的问题,因此,党中央、国务院决定,“十三五”期间实施农村饮水安全巩固提升工程,进一步提高农村饮水安全保障水平。

**“十三五”农村饮水安全巩固提升的目标要求。**国家发展改革委、水利部等六部委联合印发的《关于做好“十三五”期间农村饮水安全巩固提升及规划编制工作的通知》要求,到2020年,全国农村集中供水率达到85%以上,自来水普及率达到80%以上,供水保证率达90%以上,水质达标率整体有较大提高;各地按照巩固成果、稳步提升的原则,由省级政府确定本省农村饮水安全巩固提升目标任务;明确工程建设所需资金由省级政府为主负责落实,中央财政重点对贫困地区等给予适当补助,并与各地规划任务完成情况挂钩。

**“十三五”农村饮水安全巩固提升的工作重点。**一是维护好、巩固好已建工程成果。集中建立健全工程管理机构,强化监管、管理、服务与指导。通过明晰工程产权、落实管护主体和责任、完善水价形成机制、加强水费计收,以及引进市场机制和提高工程信息化水平等,促进供水工程长效

运行。二是因地制宜加强供水工程建设与改造。坚持先建机制、后建工程,采取有效措施,统筹解决部分地区农村饮水安全不达标、易反复等问题,优先解决贫困地区等区域的农村饮水安全巩固提升问题。三是强化水源保护和水质保障。继续落实农村饮水安全工程建设、水源保护、水质监测“三同时”制度,强化水源保护措施和水质净化消毒设施设备配套完善,建立健全区域水质检测网络和信息共享平台,做好水质检测、监测和卫生学评价工作。

**2016年农村饮水安全工作进展情况。**一是编制审批省级规划。按照突出地方责任与管理管护、辅以新建改造等要求,采取六部委联合印发通知、召开视频会和片区座谈会等部署、督导29个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团完成了省级“十三五”农村饮水安全巩固提升工程规划编制与审批工作。二是加快实施农村饮水安全巩固提升工程。落实中央投资30亿元,补助23个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团实施农村饮水安全巩固提升工程。到11月底,各地落实地方建设资金147.8亿元,项目共有2055万农村人口受益。其中,有2.19万个贫困村120多万贫困户359万贫困人口的饮水安全保障水平明显提高。三是强化工程管理与水质保障。与发展改革委联合印发了《农村饮水安全巩固提升工程中央补助投资管理办法》,会同扶贫部门对贫困地区、贫困人口的饮水安全进行了精准对接。督促各地加强了农村饮用水水源保护区划定或标识设置工作。配合卫生计生委开展了饮水型地方病、包虫病防治工作调研和评估,要求各地强化供水水质监管责任落实,建立辖区饮用水水质保障长效机制。四是加强督导监督。会同有关部门派出16个组对27个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团的农村饮水安全工作进行督导检查,督促各地进一步强化水源保护、加强水质保障,建立健全工程良性运行机制。目前,93%的县建立了县级专管机构,87%的千吨万人规模以上供水工程划定了水源保护区,55%的县落实了县级维修养护经费,分别较2015年提高了5%、19%、6%。

**中国水利:**农田水利是农业生产的重要支撑。请问2016年在加强农田水利建设方面所开展的工作及取得的成效。

**王爱国:**2016年,认真贯彻落实中央及部党组关于大规模推进农田水利建设的决策部署,以规划为基础,以重点项目为抓手,调动各级地方和各部门加大投入力度,全面推进农田水利工程建设与配套。

**第一,农田灌排骨干工程建设与配套改造力度加大。安**

排中央投资 95 亿元,用于 25 个省份(含新疆生产建设兵团)164 处大型灌区续建配套与节水改造,统筹大型灌区续建配套与节水改造规划及千亿斤粮食产能规划,编制了确保 2020 年前完成的《全国大型灌区续建配套与节水改造(2016—2020 年)实施方案》。安排中央农业综合开发资金 14.3 亿元对 130 处重点中型灌区实施节水配套改造。中央投资 59.54 亿元,用于 10 处在建灌区和 3 处新开工灌区建设。安排中央投资 7 亿元支持 8 个省份 60 处大型灌排泵站更新改造。

**第二,小型农田水利设施建设全面推进。**一是下放审批权力。进一步改变项目管理方式,将中央财政农田水利设施建设补助资金切块到省,项目确定、方案审批和组织实施全部由地方负责。二是突出建设重点。进一步加大对高效节水灌溉、田间渠系配套、“五小水利”工程、农村河塘清淤整治、牧区节水灌溉饲草料地建设等支持力度,优先解决贫困地区农田灌溉难题。三是加快前期工作。按照下年度拟建小型农田水利项目须在上年 10 月底前完成前期工作审批的要求,督促各地切实抓好项目审批,确保了中央投资下达后能够迅速开工建设,实现了小型农田水利项目当年投资完成率 80% 以上的目标。四是加强督查稽察。继续实行小型农田水利项目建设进度月报和省厅领导审核签字确认制度。对江苏等 6 个省份的项目建设与管理情况进行了专题调研。配合安监局对 22 个省份 2015 年度项目进行了核查,对 64 个县进行专项稽察并督促落实整改。

**第三,冬春农田水利基本建设势头强劲。**2015—2016 年全国农田水利基本建设完成投资 4 158 亿元、投放机械 3.25 亿台(套)、农民投工投劳 36.97 亿个、完成土石方量 110.34 亿  $m^3$ ,均超额完成任务,质量和效益同比进一步提升。在强化各地建设进度半月报及公开通报的同时,派出两批督导检查组对部分省份的冬春农田水利基本建设进行了专项督导检查,及时向国务院报送有关情况。2016 年 10 月 19 日,国务院召开电视电话会议,对 2016—2017 年度全国冬春农田水利基本建设进行动员部署。李克强总理对会议作出重要批示,汪洋副总理出席会议并讲话。水利部制定下发了《全国冬春农田水利基本建设实施方案》,并会同有关部门指导督促各地认真贯彻落实中央决策部署,今冬明春农田水利基本建设计划任务已完成 60% 以上。

**中国水利:**2016 年政府工作报告明确提出新增高效节水灌溉面积 2 000 万亩。请您谈谈这项工作的开展情况以及发展高效节水灌溉在节水增效和促进农业现代化等方面所发挥的作用。

**王爱国:**李克强总理在 2016 年《政府工作报告》中提出全国“新增高效节水灌溉面积 2 000 万亩”的目标任务,这既是党中央、国务院作出的庄严承诺,也是对我们执行能力的重大考验。围绕如期实现这一目标,我们会同有关部门和地方采取有力措施狠抓落实。

**一是细化建设任务。**会同有关部门根据有关规划及实施方案及时将《政府工作报告》“新增高效节水灌溉面积 2 000 万亩”的建设任务分解到 29 个省(自治区、直辖市)

和新疆生产建设兵团,并督促各地限期将任务细化到部门、到项目县、到田间地块。

**二是明确工作要求。**与国家发展改革委、财政部、农业部、国土资源部等建立健全协调沟通机制,联合印发了《关于加快推进高效节水灌溉发展的实施意见》,对编制省级实施方案、健全部门协调机制、统筹落实建设资金、建立月报制度和督导检查机制等有关工作提出了具体要求。

**三是强化投资保障。**督促指导各地在安排中央农田水利设施建设补助资金时重点用于高效节水灌溉,要求各地采取加大地方财政投入、在安排其他支农涉水资金和项目时给予重点支持,以及吸引社会资本参与等,千方百计保证高效节水灌溉工程建设资金需要。

**四是加强督导检查。**按国务院督查和部调度会商会要求,采取月报公开通报、现场督办、召集约谈以及专项督导检查,督促各地落实各项措施,加大资金投入、加快工程建设。截至 12 月 20 日,各地已建成高效节水灌溉面积 2 181 万亩,提前超额实现了年度目标。

发展高效节水灌溉的效益主要体现在以下方面:一是促进节约用水。据测算,高效节水灌溉项目区农田灌溉用水有效利用系数达到 0.8 以上,与传统地面灌相比可节水 20%~50%,2016 年项目实施后,可新增年节水能力 17 亿  $m^3$ 。二是保障农业增产增效。高效节水灌溉较常规灌溉亩均增产粮食 10%~40%,提高了产品品质,促进了农民增收。三是省肥省药省地。高效节水灌溉实现水肥药一体化,肥、药利用率提高 5%~20%,亩均节省人工 2~3 个,减少渠道占地 5% 以上。四是促进农业转型升级。通过高效节水灌溉工程信息化管理,配套农机、农艺等措施,显著提高劳动生产效率,促进技术集成和农业结构调整。五是带动节水产业发展。加速了节水灌溉技术创新、设备升级和产业发展,全国已有 2 000 多家节水灌溉设备生产企业,形成年产 3 000 多万亩节水灌溉设备和材料能力。

**中国水利:**改革创新是农村水利发展的动力源泉。请问 2016 年在深化农村水利重点领域改革上有哪些突破?

**王爱国:**农村水利改革既与农村改革、农业发展、农民增收紧密相关,也是促进农村水利持续健康发展的关键。2016 年,我们在加快补齐农村水利基础设施短板的同时,掀起了新一轮农村水利改革攻坚热潮。

**一是全面深化农田水利改革提出新要求。**2016 年年初,为总结推广云南等地农田水利改革的好经验和好做法,在云南省召开了全国农田水利改革现场会,汪洋副总理出席会议并作重要讲话,对“十三五”农田水利改革工作进行了全面部署。按照全国农田水利改革现场会部署,我们指导各地大力推进以农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制、探索多元化投入渠道、实现工程良性运行等为重点的农田水利改革,形成了一批可复制推广的经验。

**二是全国涌现了一批农田水利改革典型。**会同国家发展改革委、财政部在全国开展的 100 个农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点县,据 2016 年阶段性总结评估,所有试点县均明晰了工程产权;66 个县健全了

“以奖代补、先建后补”机制;86个县新型农业经营主体自建自管、政府购买公共服务、农民用水合作组织管理等多元建管模式创新不断涌现;51个县利用市场机制吸引社会资本参与农田水利建设运营;59个县建立了财政补助工程维修养护制度;11个县产权抵押融资取得突破;14个县在明确农业初始水权、水权交易上迈出新步伐。试点区域建立农民用水合作组织7135个,培育专业化社会服务组织3314个。

**三是落实建管并重要求取得新经验。**坚持先建机制、后建工程,把落实管护主体、责任和经费作为规划编制、项目审批、资金安排和工程建设的硬约束,有效扭转了农村水利重建轻管的不利局面。安排中央财政农业灌排工程运行管护补助经费30.06亿元,促进地方采取财政适当补助、水费计提以及受益者分摊等落实工程管护经费。总结推广管养分离、政府购买服务等经验和模式,推行农村水利工程“以大带小、小小联合”的集中管理、专业化物业式管理。

**四是多元化农村水利投融资机制取得新成效。**在加大各级财政投入、强化规划统筹整合的同时,总结推广云南、安徽、山东等地经验,落实和完善以奖代补、先建后补、金融支持、水价改革、税收优惠等政策措施,吸引社会资本参与农村水利建设、管理与运营。不少省份社会资本在农田水利投资中的占比超过10%,特别是一些特色高效经济作物种植区社会资本投资的占比更高。

**五是基层水利服务体系迈出新步伐。**2016年落实基层水利服务机构能力建设中央补助资金5000多万元。21个省份出台基层水利服务机构建设标准,通过财政预算、水费、水规费、土地出让收益计提等渠道落实能力建设经费。在普遍采取支持农民用水合作组织作为农田水利项目的申报、实施和管护主体,以及财政扶持、农村集体经济组织注资、利用工程周边水土资源开发经营的同时,推进农民用水合作组织向水利专业合作、用水合作社和用水户协会多元发展,鼓励和引导农民用水合作组织与各类新型农业经营主体和服务主体深度融合,提高农民用水合作组织管理和服务能力。

**六是农村水利法治化取得新突破。**经过多年努力,在总结各地出台农田水利条例、村镇供水条例或管理办法等经验的基础之上,2016年《农田水利条例》正式颁布施行,可以说是我国农田水利发展史上的一个重要里程碑,对依法保障农田水利健康有序发展、推动地方配套办法及实施细则等文件加快出台具有重要作用。修订完善了相关项目建设管理制度、技术标准。

**中国水利:**请谈谈2017年农村水利工作的思路及重点。

**王爱国:**2017年,农村水利工作将深入贯彻党中央、国务院的决策部署,牢固树立新发展理念,积极践行新时期治水方针,按照水利部党组的要求,以进一步提高农村饮水安全保障水平为目标,实施农村饮水安全工程巩固提升工程;以进一步完善农田灌排工程体系为目标,加快灌排骨干工程建设与配套改造,积极推进灌区现代化改造,加强“五小水利”等小型农田水利设施建设;以促进农业转型升级和提高水资源利用效率为目标,全面推进区域规

模化高效节水灌溉,谋划建设一批重大节水灌溉工程;以创新和完善农村水利体制机制为目标,全面深化农田水利改革,创新建管模式,落实管护主体与责任,加强基层水利服务体系及其能力建设;以健全法规制度和政策支持体系为目标,贯彻落实《农田水利条例》,加强政策研究,强化监督检查与考核评估,推动农村水利持续健康发展,为保障国家粮食安全、促进农民增收和实现经济社会持续健康发展提供强有力的水利支撑。为此,我们将着力抓好以下几项重点任务的落实。

**一是继续实施农村饮水安全工程巩固提升工程。**督促各地进一步落实农村饮水安全保障行政首长负责制及相关部门工作责任,按照批复的省级规划,采取新建、扩建、改造、配套、联网,以及强化水源保护和水质保障、健全工程良性运行体制机制等综合措施,进一步提高农村集中供水率、自来水普及率、水质达标率和供水保证率。

**二是加快推进灌排骨干工程建设与配套改造。**进一步加大大中型灌区续建配套与节水改造和大型灌排泵站更新改造投入与建设力度,为2020年基本完成大中型灌区节水配套改造任务奠定基础。统筹推进灌区渠系配套和重点涝区治理,提高农田灌排工程配套率、完好率及农田灌溉排水保证率,适度发展灌溉面积。开展灌区现代化改造前期工作。

**三是全面推进区域规模化高效节水灌溉发展。**实施《“十三五”新增1亿亩高效节水灌溉实施方案》,因地制宜推广普及管道输水、喷灌、滴灌等先进适宜灌溉技术,加快推进高效节水灌溉发展,谋划建设一批集中连片、技术先进、管理科学、生态良好、与现代农业高度融合的重大节水灌溉工程。全年再新增高效节水灌溉面积2000万亩。

**四是加强小型农田水利设施建设。**争取加大中央投资,支持各地以田间渠系配套、“五小水利”、1万~5万亩灌区配套节水改造、农村河塘清淤整治等工程为重点,整体推进小型农田水利设施建设。按照国务院部署,广泛动员社会各方面加大力度搞好冬春水利兴修,力争超额完成年度建设任务。

**五是深化农村水利重点领域改革。**出台《深化农田水利改革的指导意见》。培育和规范农业水权交易市场,推进农业水价综合改革。加快明晰农村水利工程产权归属和盘活工程资产,落实工程管护主体和责任,通过水费计收、财政适当补助等落实工程管护经费。完成全国100个农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点县工作。完善基层水利服务体系,推广政府购买服务、管养分离、委托经营,推进农村水利工程专业化、物业式管理与服务。

**六是提升农村水利法治化和现代化水平。**抓好《农田水利条例》贯彻落实,加快地方配套办法及实施细则等文件出台,鼓励各地将农村水利工作行之有效的经验、做法上升为行政法规和政策措施。加强农村水利基础研究,大力推进农村水利相关技术和装备的研发、创新、集成与推广。强化技术培训、对口帮扶及交流与合作。加强信息化、自动化建设与应用,推进农村水利现代化。加强宣传工作,营造良好氛围。

本刊记者 张金慧 通讯员 周玉