

推进江苏省农村水利现代化建设的思考

蔡勇,仇荣

(江苏省水利厅,210029,南京)

摘要:通过分析江苏省农村水利发展面临的形势,提出了“建设、管护、改革”同步推进的总体思路,从加快推进旱涝保收高标准农田建设、大力发展高效节水灌溉、建立健全农村河道综合治理长效机制、全面实施农村饮水安全巩固提升工程、加快相关体制机制改革5个方面阐述了江苏省农村水利发展的主要目标与任务。指出了当前江苏省农村水利发展的工作重点,并对下一步发展提出了相关建议。

关键词:农村水利;现代化建设;江苏省

Thought of promoting modernization for water governance in rural area of Jiangsu Province//Cai Yong,Qiu Rong

Abstract:The general idea of integrated advancement of “construction, O&M and reform” was proposed based on analysis of situation encountered by water development in rural areas of Jiangsu Province. Objectives and tasks of water development are introduced from five prospects of building harvest guaranteed farmland to encounter drought and waterlogging, developing highly-efficient water-saving irrigation system, and integrated and long-term mechanism for river course improvement, safe drinking water supply and reform of institutional system. Current working contents for water development in rural areas of Jiangsu Province are raised and suggestions are made for future development.

Key words: water conservancy in rural area; modernization construction; Jiangsu Province

中图分类号:S27

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2017)17-0055-04

近年,江苏省农村水利在工程建设保持高投入的同时,注重工程长效管护,不断推进各项改革,农村水利现代化建设取得了明显成效,各项工作均位居全国前列。当前及今后一个时期,根据江苏省水利厅党组“建设六大水利,加快构建与高水平小康社会相适应的现代化水利体系”的总体部署和要求,将进一步更新理念、调整思路、创新举措、加快发展,尽快建成“布局合理、功能齐全、管护到位、运转高效”的农村水利工程体系,“河畅水清、岸绿景美”的水美乡村、幸福家园,确保江苏农村水利建设、改革、发展继续领跑全国。

一、江苏省农村水利发展面临的形势

党中央、国务院高度重视农村水

利工作,近年不断加大投入、深入推进各项改革,社会各界对农村水利建设的要求也越来越高,特别是当前经济社会发展进入了新常态,农村水利必须研究新形势,适应新要求,谋求新发展。

1.功能特殊,作用突出

农村水利是农村重要的基础设施,具有很强的公益性、基础性、战略性,直接关系到国家粮食安全、农民增收和生活饮水、农村生态环境,是现代农业生产不可或缺的首要条件,是农村经济社会发展不可替代的基础支撑,也是农村生态环境改善不可分割的保障系统。

2.政府重视,社会关注

2011年中央一号文件、2016年国务院颁布的《农田水利条例》以及江苏省1号文件,均对加快农村水利发展

提出明确要求。国务院还将高效节水灌溉建设和农业水价综合改革任务纳入对地方政府的量化考核指标和督查工作重点。江苏省委、省政府在农业现代化工程考核中将农田水利现代化水平作为一项重要的考核指标;每年把农村饮水安全巩固提升、农村河道疏浚整治以及农村小型桥梁建设与改造纳入政府实事工程。此外,“灌溉难、吃水难”也一直都是各级人大、政协以及社会各界关注的热点问题。

3.投入加大,发展加快

一方面,江苏全省农村水利投入从“十一五”期间年平均投入不足50亿元,提高到“十二五”期间年平均投入近100亿元,近年年平均投入更稳定在110亿元以上,财政投资结构也进一步优化,中央和省财政每年安排农田水利工程维修养护补助资金近4

收稿日期:2017-07-16

作者简介:蔡勇,农村水利处处长。

元/亩(1亩=1/15 hm²,下同)。另一方面,农村水利服务领域不断拓宽,内涵不断丰富。农村供水从解决农村饮水困难到保障农村居民饮水安全,再到全面推进城乡统筹供水;农田灌排从骨干工程建设到末级渠系整治,再到田间工程配套;农村河道从土方疏浚到岸坡整治、水系连通、生态修复;农村水土保持从水土流失治理到建设生态清洁型小流域等。

4. 任务艰巨,责任重大

随着江苏省农业生产方式逐步变革、城镇化不断推进和土地流转速度加快、农业比较效益持续下降、农民兼业化趋势更加明显,以及新型农业经营主体的不断涌现,特别是对照生态河湖建设要求,农村水利还存在许多薄弱环节。一是农村水利面广量大、建设标准低,历史欠账较多,建设任务繁重。二是农业发展面临的生态环境束缚和资源条件制约趋紧,传统用水方式和灌溉模式已经不能适应现代农业发展的要求。三是农田水利工程管护工作仍处于较低水平,效益不能充分发挥。四是基层水利服务单位和组织人才匮乏、人员老化等问题突出。

二、总体发展思路

深入贯彻落实习近平总书记提出的新时期水利工作方针以及中央和江苏省关于加快水利改革发展的决策部署,牢固树立新发展理念,以保障国家粮食安全、提升农民饮水质量、改善农村水生态环境为目标,以适应农业供给侧结构性改革、推进农村水利现代化建设为主线,按照“建设、管护、改革”同步推进的总体思路,突破农业水价综合改革和高效节水灌溉建设2个难点,突出旱涝保收高标准农田建设、城乡统筹区域供水、农村河道生态治理3个重点,突显水美乡村建设、生态清洁型小流域建设、基层水利服务体系建设的3个亮点,为“两聚一高”新实践和建设“强富美高”新江苏奠定坚实的物质基础。

三、发展的主要目标与任务

当前及今后一个时期,江苏省加快农村水利工程建设,强化工程管护,创新农村水利发展机制,必须要抓好以下5项工作。

1. 围绕增加农民收入,加快推进旱涝保收高标准农田建设

当前,农民增收仍然离不开土地,离不开大农业。农田水利设施是农业生产的重要物质基础,要以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点,加快水利基础设施更新改造步伐,增加农民基础性收入。要全力以赴争取国家支持,加快大中型灌区节水改造、小农水重点县、千亿斤粮食产能等项目建设。加强与国土、农发等部门的项目对接,按照“土地平整、格田成方、沟渠通畅、道路相连、设施配套、管护落实”的要求,整乡整村、集中连片推进旱涝保收高标准农田建设。全省每年新增有效灌溉面积50万亩,新增旱涝保收高标准农田100万亩。争取到2020年,有效灌溉面积、旱涝保收农田面积分别占耕地面积的92%和82%,继续保持全国领先水平。

2. 围绕落实节水优先,大力发展高效节水灌溉

把农业节水作为方向性、战略性大事来抓,作为贯彻落实党中央、国务院和江苏省委、省政府重大决策部署的重点工作来抓。依据《江苏省“十三五”高效节水灌溉总体实施方案》,在做好与水源工程、灌区续建配套与节水改造等骨干工程衔接的基础上,因地制宜大力发展喷灌、滴灌和低压管道输水灌溉等高效节水灌溉模式,当前重点在丘陵山区、通南高沙土地地区、废黄河沿线以及小型提水灌区等见效快、效果好、群众易接受的地方大力推进。要分类探索水果以滴灌为主、蔬菜以喷灌为主、粮食作物以低压管道灌溉为主的高效节水灌溉模式。对经济基础较好、林果种植结构

调整到位的地方,一步到位发展喷灌、滴灌工程;对面广量大的小型提水灌区,科学划定灌溉单元,基本实现灌溉自来水化;对设施农业、高效农业大力发展信息化、智能化微喷技术。“十三五”期间,全省计划新增节水灌溉工程面积1250万亩以上,其中高效节水灌溉面积200万亩以上。

3. 围绕改善水生态环境,建立健全农村河道综合治理长效机制

良好生态环境是最公平的公共产品,也是最普惠的民生福祉。坚持将农村河道综合治理作为践行绿色发展理念、改善农村水生态环境的重要举措来抓。按照“畅通水系、恢复引排、改善环境、修复生态、拆坝建桥、方便群众”的要求,大力推进“水系连通、岸坡整治、截污控源、生态修复”,持续实施农村河道疏浚整治,建立完善农村河道轮浚机制。①依据《江苏省“十三五”农村河道轮浚规划》《江苏省“十三五”村庄河塘轮浚规划》,每年疏浚农村河道土方2.5亿m³以上。②要把农村河道疏浚整治与生态河湖行动计划紧密结合,同时也要与生态宜居城乡建设、农村环境综合整治、特色田园乡村建设有机结合起来,在保证河道防洪、排涝、灌溉等基本功能的前提下,充分考虑河流的生态、水质、景观等功能,科学选择治理方式,促进河道水生态系统恢复,构建健康、完整、稳定的农村河道水生态系统。③要针对各地不同的水资源禀赋、水生态特点、水文化底蕴和水景观特色,“十三五”末在全省高水平建成200个“水美乡镇”和2000个“水美村庄”,实现生态优、村庄美、农民富,提高人民群众安居宜居水平。④加强水土保持,每年治理水土流失面积不少于200km²。要以小流域为单元,大力开展生态清洁型小流域建设,“十三五”期间全省要建成75个省级生态清洁型小流域。⑤要突出农村河道长效管护,按照“建立管护机构、明确管护责任、落实管护经费、统

一管护标准、严格管护考核”的要求,全面落实农村河道河长制,大力推广“五位一体”农村河道管护模式,建立健全长效管护机制。

4. 围绕提升农民生活质量,全面实施农村饮水安全巩固提升工程

推进城乡供水一体化,实现城乡居民“同网、同质、同价、同服务”,不断提高农村居民用水质量,不仅是广大农村居民的强烈愿望,也是实施脱贫攻坚、推进新型城镇化、建设美丽宜居乡村的基本要求,更是增加农民“隐性财富”收入的有效手段。在苏南、苏中已基本实施区域供水的基础上,重点在苏北 34 个县 554 个乡镇加快推进农村饮水安全巩固提升工程。①加快村级供水管网畅通。通过区域供水管网延伸、村内供水管网改造等措施,解决末级供水管网压力不够、水质不达标等问题。到 2020 年区域供水行政村覆盖率达到 90% 以上,区域供水通达的村供水入户率达到 90% 以上。②提升水质检测能力。加强水质检测能力建设,确保水质检测中心满足本区域内所有农村饮水安全工程日常水质检测要求,同时建立健全水质检测人员、设备、质量、安全等管理制度,确保水质达标。③理顺管理体制。认真落实“政府监管、市场化运作、专业化经营、用水户参与”的要求,按照“谁投资谁所有”的原则,明晰工程产权,落实管理主体和责任。要建立合理的水价形成制度,落实好工程维修养护经费;有条件的地方,要建立县级农村饮水工程管理机构。

5. 围绕体制机制创新,有效破解农村水利发展难题

农村水利发展的根本出路在于改革。

①全面推进农业水价综合改革。紧紧扭住农业水价综合改革这个“牛鼻子”,以提高服务质量和效率、提升农民群众获得感为根本,以不增加农民负担为前提,以健全农业水价形成

机制为核心,逐步建立农业灌溉用水总量控制和定额管理制度以及可持续的农业用水精准补贴机制和节水奖励机制,提高农业用水效率,到“十三五”末在全国率先完成改革目标,力争实现管理服务、水价核定、水费收缴、政府监管“四个到位”:管理服务到位,即管理组织明确、管护经费落实、服务群众满意;水价核定到位,县级物价、水利部门对大中型灌区供水成本水价核定到位,对小型灌区试行协商定价,并报县级备案;水费收缴到位,供水单位向每个用水户实收水费到位率达到 90% 以上;监督管理到位,水利、物价、财政等行政部门的监管以及产权所有人的监管到位情况。

②深化小型农田水利工程产权制度改革。确保财政投资形成的农田水利设施资产转化为村组集体资产,增加农民财产性收入;规范农田水利设施产权移交的程序要求,颁发产权证书;将使用权和管理权移交给农民用水合作组织、农村集体组织、受益农户及新型农业经营主体;探索产权所有人以农田水利设施作为抵押,取得金融贷款支持的有效途径;指导产权所有者落实管护责任,保障工程正常运行;建立并落实工程产权所有者筹资为主、财政补助为辅的工程管护经费长效机制。2017 年年底,农田水利工程明晰产权的行政村比例达到 90% 以上,并颁发产权证书。到“十三五”末,基本建立产权明晰、责任明确的工程管理体制,社会化、专业化的多种工程管护模式,制度健全、管护规范的工程运行机制,稳定可靠、使用高效的工程管护经费保障机制,奖罚分明、科学考核的工程监督管理机制。

③加强基层水利服务体系建设。乡镇水利站是农村水利工作的有生力量,是落实“最后一公里”问题的重要节点。要继续深化乡镇水利站改革,加快理顺管理体制,落实保障经费,开展乡镇水利站能力建设,提高

乡镇水利站工作人员履职尽责水平。支持发展和壮大农民用水合作组织,依法进行登记注册,明确功能定位,拓展服务范围,健全管理机制,探索农民用水合作组织向农村经济组织、专业化合作社等多元方向发展,扶持其成为农田水利工程建设和管护的主体,发挥其在工程管护、用水管理、水费计收等方面的作用。今年年底,农民用水合作组织管理面积占有效灌溉面积比例达到 35% 以上。到 2020 年,各类灌区农民用水合作组织实现全覆盖,管理灌溉面积比例均达 80% 以上。建立健全以乡镇水利站为纽带,农民用水合作组织、抗旱排涝服务队、专业化服务公司和村级水管员共同构成的基层水利管理服务网络。

四、当前工作重点

1. 加快农村水利工程建设

①抓好小农水重点县、大中型灌区改造、千亿斤粮食田间工程 2017 年度项目的实施,确保当年投资、当年完成,及时发挥效益。2017 年计划新增有效灌溉面积 55 万亩,新增旱涝保收农田面积 108 万亩。②因地制宜加固圩堤、改造圩口闸、科学配置圩内排涝动力,加快圩区达标建设,全面提升里下河腹部圩区和沿江、沿海及太湖圩区防洪排涝能力。③加快实施农村饮水安全巩固提升工程,年内更新改造供水管网 4.5 万 km,改扩建水厂 12 座,新建改建增压站 46 处,受益人口 491 万人。

2. 强化农村水环境治理

①依据年度实施方案,加快实施农村河道疏浚整治,完成疏浚县级河道 179 条 1 645 km、土方 0.35 亿 m³;疏浚整治乡级河道 2 291 条 7 679 km,土方 0.85 亿 m³;完成 3 606 个行政村的 3.12 万个村庄河塘疏浚整治任务。②对已建成的“水美乡镇”“水美村庄”全面进行回头看,同时继续高标准推进“水美乡村”建设,2017 年

10月底前完成年度“水美乡村”省级评估工作。③以生产建设项目水土保持方案行政审批为依据,加大水土保持工作力度。年内治理水土流失面积228 km²以上,完成15个省级生态清洁型小流域治理。

3. 大力发展高效节水灌溉

①督促有关县(市、区)对被纳入2017年度全省高效节水灌溉发展任务的建筑面积,逐个项目、逐个田块进行复核,确保建设任务落到实处,不折不扣完成2017年国家下达江苏省的40万亩高效节水灌溉建设任务。同时认真做好高效节水灌溉“项目管理信息系统”填报工作,及时完成数据上报和地图标绘工作,确保各项数据真实、准确。②积极培育典型示范。在丘陵山区、通南高沙土地区、废黄河沿线等地,按照设施先进、管理科学、服务到位、运行良好的要求打造一批示范工程,通过示范引导、典型引路加快推动全省高效节水灌溉发展。③积极组织赣榆区开展国家高效节水灌溉示范县创建活动,对照水利部有关申报要求,抓紧完善相关工作,争取尽早申报国家高效节水灌溉示范县。

4. 提升农村水利管理水平

以全省水土保持监测与管理信息系统以及灌区管理信息系统建设为切入点,着力提升农村水利管理现代化水平。加快推进水土保持监测网络建设,基本实现水土保持监测评价、监督管理、综合治理等信息化。以建立灌区信息数据库、全省灌区“一张图”、灌区管理业务系统为目标,加快推进灌区信息化建设。

5. 大力推进依法治水

①认真贯彻执行《中华人民共和国水土保持法》和《江苏省水土保持条例》,切实做好生产建设项目水土保持方案的行政审批,严格办理时限,确保做到“零超时”,对属于下放或者市、县级审批的项目做好指导和服务工作。加强行政审批项目事中、事后

的监督管理。对已完工的生产建设项目,积极配合生产建设单位,按程序加快验收进度。②会同江苏省水利厅政法处在2017年9月完成《江苏省农村水利条例(初稿)》的制定工作。

6. 全力推进农村水利改革工作

①督促东海、高邮、邳州、盱眙按照国家审计署南京特派办有关审计报告要求抓紧整改。②加快推进乡镇水利站建设,加大财政资金支持力度,尽快完成体制改革任务,足额落实经费。年底全省乡镇水利站明确为水利局派出机构比例达到94%,明确为公益性全额拨款事业单位比例达到80%。③加快农田水利工程产权制度改革。2017年年底以前,农田水利工程明晰产权的行政村比例达到90%以上,所有工程都要落实管护主体和管护经费。④加快推进农业水价综合改革。2017年年底以前,全省小型灌溉泵站计量设施配套率达到40%以上,农民用水合作组织等管理的面积占全省有效灌溉面积35%以上;基本完成大中型灌区水价核定工作;将高效节水灌溉面积全面纳入农业水价综合改革范围,完成农业水价综合改革面积135万亩。

7. 提高水利帮扶工作成效

依据《2017年度丰县湖西片区整体帮扶项目实施计划》,认真做好项目督查,定期通报帮扶项目的进展情况,确保湖西片区各类帮扶项目和资金按时序进度落实到位,争取早日发挥效益、群众得到实惠、帮扶见到成效。同时,积极配合做好成子湖片、渠北片、涟沭结合部片、石梁河水库片、西南岗片等重点片区以及黄桥、茅山、黄花岗等革命老区水利帮扶项目计划和落实工作,在水利资金和项目安排上对重点片区以及革命老区予以优先扶持和适度倾斜。

五、下一步发展的几点思考

1. 发挥规划引导作用

当前,农田水利建设资金涉及部

门较多,项目整合难度较大。根据《农田水利条例》要求,要进一步确立县级农田水利规划在农田水利建设中的指导地位,编制土地整治、农业综合开发等涉及农田水利的规划,应当与农田水利规划相衔接,并征求本级人民政府水行政主管部门的意见。各县(市、区)应成立由政府牵头、各有关部门参加的农田水利规划委员会,建立规划实施的保障机制。要组织以县为单位编制农村水利年度实施方案并报县级人民政府批复。

2. 提高农田水利建设标准

要加强农村水利科技创新,特别要加强山丘区等地区的高效节水灌溉技术和发展机制等关键问题研究,充分依托高校和科研院所,提升农田水利科技含量和水平。加大新技术、新材料、新工艺的广泛应用。

3. 提升农村水利信息化水平

农村水利工作点多、面广、量大,要充分利用现代通信、计算机网络等信息技术,以大中型灌区或乡镇为重点,在县域范围内实现农村水利信息的采集、输送、存储、处理和服务的现代化,更好地为农村水利工程建设管理服务,提高农村水利工作的科学化水平。

4. 提升基层水利队伍服务能力

乡镇水利站作为最基层的水利服务机构,承担着大量基层水利建设任务。乡镇水利站要尽快理顺体制机制,明确细化职责,落实财政经费保障,加强管理考核,充分履职尽责,为农村水利发展提供优质的水利服务和技术支持。

参考文献:

- [1] 王爱国. 加快改革创新 强化建设管理 开创农村水利改革发展新局面[J]. 中国水利, 2015(24).
- [2] 蔡勇, 仇荣, 朱振荣. 江苏省农田水利薄弱环节及对策研究[J]. 江苏水利, 2014(3).
- [3] 轩玮. 坚持建管并重 改善农田灌排条件[J]. 中国水利, 2015(24).

责任编辑 郑爽