

我国农田水利基础设施建设的挑战与出路

包晓斌

2012-03-01 10:58:55

包晓斌

摘 要: 本文在辨识农田水利基础设施建设存在问题的基础上, 揭示新时期农田水利基础设施建设面临的挑战。从灌区工程建设、管理体制改革、服务体系建立、投入机制完善等方面, 提出了农田水利基础设施建设的改进措施。

关 键 词: 农田水利; 基础设施; 节水灌溉; 工程建设

作者信息: 包晓斌, 生于1967年9月, 男, 博士, 中国社会科学院农村发展研究所副研究员, 从事生态经济、水土保持、水资源管理等领域研究。

一、农田水利基础设施建设存在的问题

1. 农田水利工程老化失修, 配套设施不完善

我国大部分农田水利基础设施于20世纪50~70年代兴建, 一些农田水利工程老化失修、设备破损、效益衰减严重, 难以为继。许多小型农田水利工程设计标准低, 配套不全, 技术落后, 其服务功能严重退化。全国小型农田水利工程的平均完好率仅为50%, 实际灌溉面积远低于设计灌溉面积。在全国87151座水库中, 小型病险水库的隐患日渐突出。2010年汛期, 全国被冲垮11座小型水库。

全国现有部分灌溉设施质量差, 配套不全, 尤其是末级渠系不配套。大型灌区骨干建筑工程的损坏率近40%, 中小型灌区干支渠完好率只有50%, 配套率不足70%。很多灌区工程已达到或超出规定使用年限, 淤积、塌方问题突出, 导致输水效率低, 渗漏损失严重。由于工程设施损坏报废的原因, “十五”期间年均减少有效灌溉面积20.73万公顷, 相当于每年减少10个大型灌区。在2009年北方抗旱中, 充分暴露出农田水利设施年久失修、设备报废等问题。

国家出台的一系列惠农政策以及对小微农田水利工程建设补助, 极大地刺激了农村兴建以堰塘、机井、小型机台等为主的小型水利基础设施建设。然而, 由于缺乏整体规划, 大部分小型水利设施非常低效, 不仅无法有效解决抗旱问题, 而且切割原有的水利系统, 甚至导致区域生态环境破坏。

2. 农田水利工程管理主体缺位, 管护责任不清

目前, 农田水利工程建设和管理存在责、权、利不明, 建、管、用脱离的现象, 个体化农户与已有的水利基础设施之间缺乏衔接。农村税费改革前, 因共同生产统筹需要, 乡村组织发挥了维护支渠和收取维护资金的作用。税费改革后, 乡镇和行政村退出农业生产环节, 水利工程单位与农户的供水关系不能维系。即使是抗旱时节, 乡村组织也难以将分化严重的农民组织起来使用大中型水利设施。农田水利改革注重水利工程本身的经营机制, 忽视了这一机制得以运行的相关条件。建立农业用水市场, 除了水利工程单位要转变经营机制, 还需要市场中的买卖双方具有稳定的合作关系。而农户是分散的, 他们往往少报自己的受益面积, 也很难被组织起来合作用水, 导致大中型水利工程被大量闲置, 在干旱时也难以发挥作用。

目前, 在全国已成立的农民用水协会中, 尚有一半以上的协会没有在民政部门注册登记, 缺乏相关的法律法规保障, 协会的民主权利和持续发展不能得到有效的保障。部分地区农民用水户参与管理面临困难。

3. 产权不明晰, 改革滞后

在计划经济时代尤其是在新中国成立初期, 农民投入农田水利建设的积极性非常高, 而且在一定时期投入农田水利建设可以记工分, 会带来直接收益。农村经济体制改革后, 一家一户的小规模分散经营体制与作为抗灾减灾、改善生产条件的具有“集体行为”属性的农田水利工程集约化管理、社会化服务体制之间产生很大矛盾。农田水利设施绝大多数处于共用状态, 单个农户拥有一条灌溉支渠的情况非常少, 农民也没有能力承担支渠以上的投入以及干渠、水库等蓄水设施的维护。在水利工程产权界定不

明晰的情况下，农户投资将产生外部性，农民经常选择不投资。

目前，许多地区农田水利基础设施项目建设的管理体制不完善，项目管理手段落后，工程质量和投资效益较低。农田水利基础设施产权主体不明确，农民合作成本有所提高。一些地区多地块、小面积、较为分散的土地经营规模，不利于加强农田水利基础设施建设。现有的农田分配制度，已影响到区域农田水利建设。有些地区进行水利基础设施产权制度改革后，相应的管理制度未及及时得以改进。

4. 农田水利基础设施建设投入不足，资金分散

这些年来，水利投资更偏重于投向大江大河治理等大型水利工程建设，对农田水利工程倾斜力度不够。农田水利基础设施建设易受忽视，一些地方也没有真正将加强农田水利建设纳入政府工作的议事日程。农田水利建设投入主体缺失，存在着较为普遍的“等、靠”现象。农村劳动积累工和义务工取消后，用于小型农田水利建设的工日每年减少45亿个，相当于每年减少900亿元的投入，致使原本主要依靠农民筹资投劳开展的小型农田水利建设受到较大影响。现在农民投入的主要形式投劳投工只相当于以往的1/4左右。

随着农田水利工程建设广泛采用水泥、钢材等材料，施工逐步机械化、专业化，在农田水利工程建设中真正需要农民投工投劳的比例将大幅度下降。尽管中央财政恢复了小型农田水利设施建设补助专项资金，2009年增加到近50亿元，但地方财政配套的资金多数落空，农田水利建设投入严重不足。很多部门均有相关的农田水利设施建设资金，但只是各自使用，资金分散，没有形成合力。同时，用水管理单位征收水费困难，部分农田水利工程正常营运困难，影响效益的发挥。

自20世纪90年代末，中央财政进行大型灌区节水改造的专项投资，对255个大型灌区的部分骨干工程和设施实行更新改造，取得了明显的灌溉效益。但是，占有灌溉面积一半以上的中小型灌区以及已经改造的大型灌区的末级渠系建设，尚未得到投资渠道。不同功能的小型农田水利基础设施投入差距较大，一些工程缺乏投资。例如，投资规模较小的村组内的水源工程投入较多，例如蓄水池、机井等；能进行经营的工程和政策优惠的工程投入较多，例如小水电等；而跨村组或跨流域的纯公益性工程（如防洪、排灌等）和投资规模较大的工程投入很少。

二、农田水利基础设施建设面临的挑战

近年来，我国频繁发生严重水旱灾害，造成重大生命财产损失。2010年西南地区发生特大干旱，多数省（区、市）遭受洪涝灾害，部分地区突发严重山洪和泥石流。这些暴露出我国农田水利基础设施依旧十分薄弱，建设仍然滞后，抗灾能力较低。

农田水利基础设施具有较强的正外部性，这决定了农田水利基础设施的投融资和经营管理的特殊性。为解决目前农田水利基础设施建设中存在的劳动投入不足、投资不足和管护不足等问题，一些省区尝试进行小型农田水利投入机制改革，积极鼓励社会资本进入该领域。这样不仅直接可以减轻政府的财政压力，而且可以发挥投资者的能动性，引进先进的技术和管理方法，从而提供成本收益比更高的公共服务。目前，这些地区农田水利工程建设的改革缺乏配套制度的保障，没有完善的所有权制度和分配制度，这将影响非政府机构和个人在农田水利基础设施建设中的投入。

农村实行家庭承包制后，农村集体经济组织逐渐退出小型农田水利工程建设和管理的主体地位。小型农田水利工程的归属不明确，管理责任不落实。农民的分散经营和农田水利设施集体受益之间的矛盾日渐加剧，农民用水协会在投资农田水利基础设施时往往存在资金约束，影响了农民参与农田水利工程建设与管理的积极性。

虽然国家及各地区财政增加对农田水利建设的投入，但所投入的资金仍不能弥补取消劳动积累工和义务工后留下的投入缺口。农业用水管理体制不健全，制约着农田水利基础设施的发展。如何既为投资者保证其合理的投资回报率创造条件，又维护社会公众利益，从而实现两者的动态均衡，是农田水利基础设施建设改革中亟待解决的问题。2011年国家发布中央1号文件《关于加快水利改革发展的决定》，对水利工作进行了全面部署。文件明确提出，要大兴农田水利建设，力争在5至10年内，从根本上扭转农田水利建设明显滞后的局面，基本完成大型灌区、重点中型灌区续建配套和节水改造任务。这对未来我国农田水利基础设施建设提出了挑战。

三、农田水利基础设施建设的改进措施

1. 推进灌区重点水利工程建设

近两年受旱严重的河北、河南等省份都是大中型灌区比较集中的地区，河北、河南省实施了续建配套与节水改造工程的大中型灌区在抗御严重干旱中发挥了重要作用。因此，应继续完成黄河中下游、黄淮海平原等大中型灌区续建配套和节水改造，进一步提高农田水利工程抗御干旱等自然灾害的能力。同时，还要注重小型农田水利基础设施的配套、改造和完善。明确将水泵、水管、喷灌机、坐水播种机等抗旱机具列入农民购买农机具补助范围，确保小型农田水利工程的功效。

在开展区域农田水利基础设施建设中，应明确灌区重点水利工程，将目前实施的病险水库除险加固、大中型灌区续建配套与区域节水改造、农业综合开发土地治理、国土整治等重点项目结合起来，发挥“水源—骨干工程—田间工程”系统改造的综合效益。在粮食主产区已经进行骨干工程续建配套与节水改造的大中型灌区田间工程改造、已经完成除险加固的水库灌区的节水改造，以及水资源紧缺地区、高效经济作物种植区的高效节水灌溉和贫困丘陵山区的雨水集蓄利用是农田水利基础设施建设的重点内容。

2. 建立多元化的农田水利基础设施投入机制

以政府投入为主导，加大公共财政对农田水利基础设施建设的投入，大幅度增加中央和地方财政专项水利资金，确保从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设。增加区域农田水利基础设施建设投资占水利总投资的份额，建立农业节水发展专项资金，形成稳定的农业节水投资渠道。丘陵山区、草原牧区是农田水利基础设施滞后的贫困地区，应该加大这些地区农田水利工程扶持力度。

采取多种方式拓宽农田水利基础设施建设的投融资渠道，优化投资结构。通过非政府部门的参与竞争，提高农田水利基础设施的利用效率。民间组织、企业、和农户均可投资小型农田水利基础设施建设。根据不同性质的农田水利设施，来寻求不同的投入主体。政府投资和民间资本相结合，使全社会积极参与农田水利基础设施建设。

3. 加强农田水利基础设施管理体制变革

按照功能划分现有的农田水利灌溉工程，对支渠以上的水源工程和输水工程作为灌溉供水工程，对其以下的工程界定为农田灌溉用水工程。推进农田水利基础设施产权制度改革，确保产权清晰。供水工程产权明确为政府所有，政府是投资和管理的主体。根据农田水利基础设施的实际受益范围和对象，确定各级政府的供给职责。农田灌溉用水工程的产权可以为农民用水协会或村组、农户所有，全面推进农民用水自治。

深化农业水价的综合改革，实行基本水价和计量水价的“两部制”水价制度，推行超定额加价制度，促进节约用水。明确水费由工程折旧费、电费、管理费、水资源费等构成。并确定水费的用途，加强对水费使用的监督。同时，创新农田水利基础设施管护机制，由农民用水协会负责对用水工程的管护。主要通过确定合理水价、收缴水费的方式解决管护经费。对于投资较大、农民难以承担的工程维修经费，可通过民办公助或以奖代补的方式给予适当补助。

4. 建立健全农田水利服务体系

落实各级政府在农田水利基础设施建设中的职能和责任，村集体要将改善农田水利基础设施列入到村委会公益事务中。依据自愿互利的原则，引导农民合理地投工投劳。确定农田水利基础设施维护和保养的权责。通过明晰水利设施的使用、经营和收益权，形成与农户密切相关的利益激励机制，提高水利设施的使用效率，延长其服务寿命。强化农民自身职责，减少水利设施的维护、保养和监督成本。

全面推广节水灌溉技术体系，提高灌溉用水效率，最大限度地解决区域水资源紧缺问题。同时，重点落实灌区管理机构编制和经费，建立乡镇农田水利服务站，所需经费纳入地方各级财政预算。鼓励各地区组织返乡和当地农民成立农田水利专业施工队，承担当地农田水利基础设施建设的施工任务。

责任编辑：刘济华 孔建会

文档附件：

隐藏评论

用户昵称： (您填写的昵称将出现在评论列表中) 匿名

请遵纪守法并注意语言文明。发言最多为2000字符（每个汉字相当于两个字符）

0820