



更新换代提速,“重建轻管”破题——

农田水利:既要建得快 又要管得好

本报记者 张 雪

江苏常熟市碧溪新区内,几百亩麦苗顶着青青的麦穗在风中摆动。负责这片田的合作社理事长张祖学看了看麦子的长势,他判断,5月底将迎来丰收。

在影响农业生产的诸多要素中,水是特别关键的一环。常熟市是传统的鱼米之乡。张祖学说,这几年,常熟农田水利设施加快更新换代,微灌、喷灌等技术广泛应用,“泵站一开,水就顺着埋在地下的管道直入田间。”

近年来,我国各地大力推进区域规模化高效节水灌溉工程建设,不断完善和创新农田水利建设体制机制,组织发动社会各方力量特别是新型农业经营主体参与到水利工程建设中去,农田水利建设呈现投入多、进展快的好势头。

成效体现在哪里

农田水利工程是农业生产的基础保障,目前全国农田有效灌溉面积达9.52亿亩,其中节水灌溉工程面积达4.07亿亩

“过去,我们这里都是明沟明渠,每年都要清理,不然,杂物、野草阻塞了沟渠,会影响灌溉、排水。”张祖学说,从前灌溉需要耗费大量人力,而现在农村劳动力也不好找了。2011年,碧溪新区内的泵站改造一新,明沟明渠变成了埋在地下的管道,经济作物用上了喷灌、滴灌等节水设施,灌溉变成了一个按钮、一道阀门的事。说起这几年农田水利建设的成果,张祖学的第一感受就是省事、省工。

当然,变化远不止于此。“管道直接进田头,减少了水在渠道内的浪费,喷灌、滴灌技术的投入,让用水效率大大提高。”张祖学说。与田间地面灌溉相比,低压管道输水灌溉可节水20%到30%,喷灌技术可节水30%到50%。用水量减少了,农民的收益增加了。“算上产量的提高,人工和、肥成本的下降,节水灌溉平均一亩比常规灌溉增效1000多元。”

张祖学的感受直接来自田间。基层水利干部闻振良也感到农田水利建设在提速,他的判断源于“真金白银”投入的增长。据了解,2011年,常熟市成为第三批全国小农水建设重点县,这个项目要建设旱涝保收高标准农田7.9万亩,总投资高达1.7亿元。从全国数据看,以小农水工程为例,2000年中央的投入是1亿元,去年已达到375亿元。

大量的投入,换来了张祖学感受的变化。我国已初步形成大中小微并举的农田水利工程体系,保证了粮食生产实现连年丰收。水利部农水司副司长倪文进分析,农田水利工程是农业生产的基础保障,目前全国农田有效灌溉面积达9.52亿亩,其中节水灌溉工程面积4.07亿亩。在占耕地面积52%的灌溉农田上,生产了全国75%的粮食和90%以上的经济作物,农田水利对粮食增产的贡

截至2013年底,我国建成大中型灌区7700多处、小型农田水利工程2000多万处,农田有效灌溉面积达9.52亿亩。农田灌溉效率不断提升,灌溉水有效利用系数达到0.52,农业灌溉用水总量实现14年零增长。但是,我国还有相当一部分农田只能靠天吃饭,还有相当一部分水利设施管理落后、浪费严重



献率超过60%。

补欠账需要耐心

一方面要抓紧补上农田水利设施的欠账,另一方面对于新建、改造好的农田水利工程,要解决后续管护问题

尽管总体成绩显著,但一些地方农田水利建设现状,离人们的期盼还有一定差距。“很难一下补上过去20多年的欠账。”多位农民、乡镇干部和水利工作者发出这样的感慨。

我国农田水利的基础是在上世纪五六十年代,依靠行政组织发动老百姓手挖肩扛打下的。实行联产承包责任制以后,农田水利的公益性和家庭生产经营的个体性发生了一定矛盾,老百姓筹资投劳参与农田水利建设的积极性明显下降,这个问题在“两工”取消后变得更加突出,农田水利建设一度停滞不前,概括起来就是“量大、面广、欠账多”。近几年,农田水利建设虽然在提速,但补欠账确实还需要时间和耐心。

“现在公共财政投入的总盘子很大,

但分到各个地方就不够用了。过去一个省的农民投劳能有4亿个工日,按一个工一天100元算,相当于投入了400亿元。现在能投入的资金也就100多亿元。”一位老水利人粗算了一笔账。

记者在采访中了解到,除了水利项目,目前农业综合开发、土地整治等种类繁多项目都涉及农田水利投入。这些项目分别属于不同的部门管理,资金总量不小,但存在资金分散、缺乏统筹的问题,有时甚至会让实际的建设效果大打折扣。为此,各个地方都在寻求解决之道。比如,安徽在县区推动成立农田水利规划委员会,由县长牵头,对各部门支农涉水项目,统一按照县级农田水利建设规划实施,提高工程建设的科学性、长远性和资金利用的有效性。“虽然成效明显,但也存在问题,各个项目要求不一样,有些条框在具体实施过程中实在不好突破。”当地水利工作者坦言。

一方面是抓紧补欠账,另一方面对于新建、改造好的农田水利工程,最关键的是解决后续管护问题。“有些地方老百姓反映水利工程用不上,其实是没管护好,

影响了工程效益的发挥。”闻振良说,随着农田水利工程的更新换代,“重建轻管”的老问题正在破题。

“毛细工程”谁管护

对于规模化经营的地区,要鼓励专业大户、农民合作社等新型经营主体成为小型农田水利工程的建设和管护主体

农田水利工程,特别是数量众多、深入田间的“毛细工程”该由谁来管护?

江苏常州武进区近3年对400座标准化灌排站进行了建设改造。如今焕然一新的灌排站配备了专门的管理员。前黄镇杨桥村村民唐建南是家门口一座小型电灌站的站长,每天负责巡视泵站等设备。“需要灌水的时候,一按按钮,就实现统一灌溉。”杨桥村村委会主任徐立平介绍,村里实现规模经营的灌区,农田水利设施都由合作社、大户负责管护,而分散经营的部分,一般由村委会选派文化程度较高,经技术培训后的村民负责。

相距前黄镇不远的礼嘉镇则在探索另外一种长效管护模式:由镇政府通过社会公开招标选定管护公司,实行市场化运作,礼嘉水利站逐月检查考核,武进区水利局每季度进行明察暗访,确保管护效果。

倪文进表示,管护方式需要因地制宜。对于规模化经营的地区,要鼓励专业大户、农民合作社等新型经营主体成为小型农田水利工程的建设和管护主体。对于农业分散经营的地区,可以指导农户建立用水户协会、水利合作社等组织加强对农业水利过程的管理。同时,要加强培育以防汛抗旱、灌溉排水等为主的专业化服务队伍,以政府购买服务、受益户分摊等方式开展农田水利工程物业式专业化管理和技术服务。

在农业水利过程的管护中,维修管理的经费来源一直是个难题。武进区水利局局长是峰介绍,武进区明确由区、各镇(街道)、村按1:1:1的比例配套落实资金,区级补助标准定为:一座排涝站每年补助4000元到12000元,电灌站补助2000元到10000元。“我们改变了以往全部由镇村负担的局面,确保管护资金到位。”

张祖学说,合作社负责管护碧溪新区内的农田水利设施,为此每年合作社提留收入的2%到3%用作管护经费。“这是一笔不小的开支。希望国家大量资金投入水利建设的同时,也对后续管护多给些补助,毕竟管护好才能让工程不白建。”

① 江苏常熟碧溪新区农民正在检查大棚里的喷灌设施。据了解,当地的经济作物用上了喷灌、滴灌等节水设施。

② 江苏常州武进区正在抓紧建设的农田水利设施。

本报记者 张 雪摄

农业水价改革值得期待

肖 力

在我国,农业是用水第一大户,农业用水方式比较粗放,农田灌溉水有效利用系数低于0.7至0.8的世界先进水平。立足我国现有的水资源条件,农业必须要节水。

农业要节水,水利部门责任重大、动作不断。他们提出要加快实施重大农业节水工程,着力发展区域规模化高效节水灌溉,大力推进东北节水增粮、西北节水增效、华北节水压采、南方节水减排,因地制宜推广高效节水灌溉技术,促进水资源节约集约高效利用;要积极发展灌溉面积,重点实施大中型灌区续建配套和节水改造,在东北、长江上中游等地区新建一批现代化大型灌区,进一步提高农业综合生产能力;要着力强化小型农田水利建设,加强灌区末级渠系建设和田间工程配套,疏通田间地头“毛细血管”,解决好农田灌溉“最后一公里”问题。

但是,仅靠水利部门的一系列大动作还不够,农民是用水的主体,农业要节水,还需要激发农民节水的内在动力。由于水价长期不能反映资源稀缺程度,既影响社会资本投资水利的积极性,也不利于农民节约用水。通过深化农业水价综合改革,能让水价更好地反映市场供求和资源稀缺

程度,发挥水价在节水中的杠杆作用。今年的中央一号文件明确提出,推进农业水价综合改革,积极推广水价改革和水权交易的成功经验,建立农业灌溉用水总量控制和定额管理制度,加强农业用水计量,合理调整农业水价,建立精准补贴机制。

为了更好地推进农业水价综合改革,需要让农民形成资源价格的概念,让农民认识到水这个自然资源不是“无主”的,不是说谁想怎么用就怎么用的,资源是有价格的,使用它就应该付费。对大多数农民来说,这些基本概念需要加强普及教育。

推动农业水价综合改革,还要解决水权的问题,需要建立和完善水权制度。例如,我国北方很多省份的工业用水、农业用水和生活用水都来自黄河。但黄河每年的径流量是有限的,如果上游用得多一些,下游就得少用一些。因此,需要国家从黄河源头开始,对每个省份可以从黄河流域用多少水有分配和定额,这就是所谓的水权,而配额用于农业的部分,就是农业的水权。农业水权再进一步具体到了农民灌溉领域,就会精确到一亩地一年的用水量。如果农

民用超了,就要从以后的配额中扣除,如果节约了,就应该有奖励。

近年来在有关部门的推动下,很多地方针对水权管理和水价制度改革进行了积极的尝试。例如一个地方节约下来的水可以转让给别的地方用,农民节约下来的水权可以通过交易转让给其他人,从中获得了一部分收益。

农业水价综合改革必然会提高用水价格,至于如何消化这些成本,从而保证农民的基本用水需求,就要靠精准补贴了。不妨考虑提高农民用水价格的同时,从工业化用水收取部分费用设立专项资金补贴给农民,降低农民负担。这既利于促进节约用水,也能降低农民水费支出,体现工业反哺农业的内涵。

我国水资源稀缺众所周知,需要在全社会形成节水的意识、节水的理念,但是仅有理念和愿望是远远不够的,还需要健全相关政策和机制来做保障。农业水价改革的深入推进、水权制度的建立和完善就是良好制度设计。一旦农民知道要根据用水量来缴费,多用多交不用不变,那么这些改革对节约用水的作用也就体现出来了。

2015年5月6日 星期三

连 线

辽宁:

政策打通“最后一公里”

本报记者 乔金亮

提起“3655”工程,已退休的辽宁省水利厅干部王久林依然扼腕叹息。10多年过去了,这个当年投入巨资旨在发展500万亩节水喷灌农业的项目,如今只能在旧报纸上找到端倪。“3655”工程的折戟并不是个案。大量的农村水利工程建成以后,由于没有及时建立起长效管理机制,维修保养经费保障机制不健全,直接影响这些水利工程的正常运行。

辽宁省水利厅农水处提供的数据显示,全省40%的大型灌区、50%至60%的中小型灌区、50%的小型农田水利工程施工不配套,老化失修,损毁严重,效益衰减。农村水利工程管理“最后一公里”问题,已成为发展农业水利的短板。

“十二五”期间,辽宁省水利建设投资将达到1111亿元,其中农村水利投资超过三分之一。在大规模开展水利建设的情况下,如果不能处理好建设与管理的关系,不仅难以保证工程发挥效益,还可能重走建成一片、荒废一面的老路。基于此,辽宁决定加速解决全省农村水利管理薄弱的问题。

《辽宁省农村水利工程管理办法》规定,每年从水利非税收入和土地出让收益计提中提取不低于20%的资金,专项用于农村水利工程维修保养管理的投入。由此,辽宁基层水利服务体系长期运行有了资金保障。

辽宁省水利厅提出,宁肯少建一项工程,也要省出钱来,投入基层水利服务体系建设。辽宁省、市两级财政对每个水利站一次性建设补助52.5万元,对购置仪器设备、车辆补助15万元,每年对经常性经费补助11万元,每年对每名村级水管员补助1万元。为此,省、市财政总计安排6.8亿元,用于全省水利站建设、技术服务设备购置等,每年安排2.2亿元,用于经常性补助资金。

如今,辽宁的市、县级水利机构日臻完善,全省888个乡镇水利服务站独立设站;全省9726名村级水管员和1162名库管员,忙碌在田间地头,穿梭在工程一线,农村水利工程实现了有人建、有人管。

安徽阜阳:

小农水有了“当家人”

本报记者 乔金亮

在安徽省太和县旧县镇振中农业示范园里,小麦孕穗开花,果树枝繁叶茂。“农作物长势这么好,多亏了小农水建设。”示范园负责人韩振中告诉记者,在建设小农水之前,示范园里可不是这个样子。由于管护较差,原有机井毁坏严重,附近河沟多年未修整,作物主要靠天等雨。如今,示范园新打机井16眼,修建桥涵100多座,除了当地政府开挖的两条大沟外,示范园又挖了3000多米路边沟,沟沟相通。

为了管好小型农田水利工程,在产权不变的前提下,旧县镇政府将水利工程的管理使用权进行承包转让,与试点单位签订了管护责任书;试点内的小型农田水利工程由试点单位承包管理使用,产权属镇政府,使用权人只有水利工程管理使用权和维护责任,无权拆卸、变卖小型水利工程;当承包期满承包人不愿继续承包土地时,应无条件将所管理的水利工程完好交还镇政府。承包期间,按照“谁受益、谁负担、谁管理”的原则,由试点单位对水利工程进行管理、养护和使用。

太和县水务部门还成立管护组织,与管护人员签订责任书。“示范园确定了1人专职负责疏浚和水利设施正常维护,除了公司工资外,政府每年还给予3000元补助。”韩振中告诉记者,小农水建好后,他们购买了大型灌溉机械1台,小型喷灌机50多台,基本上做到旱能浇、涝能排。去年,小麦亩产达到1000多斤,中药材亩收入3000元以上。

阜阳市水务局有关负责人介绍说,新型农业经营主体是农业发展的重要力量,引导他们参与小型水利工程改造提升,符合农村的实际。在阜阳市小型水利工程改造提升中,社会资金和群众自筹资金达1.4亿元,社会力量参与小型水利工程投资、建设和管理的比例逐年上升。截至今年3月,阜阳市共投入小型水利工程改造提升资金6.06亿元,更新改造小型泵站5040千瓦,加固、新建小型水闸92座,改造中小型灌区5.6万亩,修复、新建机井10583眼,改造未级渠系18.3万亩。



新疆生产建设兵团农二师二十九团的农民给刚出苗的棉花追施有机肥。近年来,当地农民应用测土配方施肥、秸秆还田、绿肥种植等农业先进技术,尽量减少使用化肥,加强田间管理,提高棉花品质。

杜炳勋摄

本版编辑 李 亮