

上海市水利管理处

Shanghai Water Conservancy Management

创新水利发展理念 为新农村建设夯实基础

农业、农村和农民问题，始终是关系我国经济、政治和社会发展全局的重大问题。党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的战略部署，近年来，中央又连续出台了一系列加强“三农”工作、推进社会主义新农村建设的政策措施，有力地促进了新农村建设的深入开展。水利作为农业的命脉，在新农村建设中承担着举足轻重的重要作用，结合长期在农村工作的经历和近两年在河套灌区从事水利工作的实践，就推进新农村建设和加快水利发展谈几点思考和认识，供大家一起交流和讨论。

一、对加快新农村建设的认识和思考

（一）正确看待“三农”问题

“三农”问题，农业是基础，农村是外壳，农民是核心。农村是农业与相关产业以及农民关系的总和，是农民和农业发展的外部环境因素，同时也是国家政治、经济、文化生活中最薄弱的环节。农业是农民从事的、包含在农村中的主要产业，是关系国计民生的基础产业，同时也是最需要强化的产业。农民是农业的主体，是农村的主人，同时也是社会各阶层中最容易被忽略、最容易受伤害的阶层。从根本上说，农业、农村问题都是农民问题。因此，从农民问题入手，是解决农业、农村问题的关键和根本。

但是“三农问题”又不能混为一谈。农民问题，主要是国民待遇的问题。在中国，农民没有被看成一种职业，甚至不单是一种身份，我们对市民和农民实行双重标准，农民是“二等公民”，是二元经济结构下的一种制度歧视。农村问题的实质是制度问题，它并不完全来自农村本身。农村在政治上无权、经济上弱势、文化上落后，其功能就是为城市提供原材料和供应廉价劳动力，国家不重视对农村教育、环境保护、社区公共服务、劳动社会保障等方面的投入，作为行政单位的县乡村则是问题重重、举步维艰。农业是一个特殊产业，既受土地和经营规模的限制，又存在不可抗御的自然风险。传统农业是温饱型农业、是封闭的小农经济的农业，解决问题多数情况下靠“老天爷”、“土地爷”、“万岁爷”，这个过程既漫长、又痛苦。在中国还有一个“特殊”，就是在很多国家都给予农业大量补贴，向农业“输血”，而中国多年来却一直在从农业身上“抽血”，采取城乡分治政策，以城市 and 市民为中心，实行工业优先发展战略，在一定程度上以牺牲农业发展工业，通过“工农剪刀差”的方式，从农业中拿走6千亿，为中国工业奠定了强大的发展基础；在城市化进程中，又通过低价征地，从农民手中拿走2万亿，这也是造就农业落后和农民贫穷现状的一个重要原因。目前我国工农差距、城乡差距、阶层差距和地区差距日趋扩大，城乡之间社会经济发展形成四个鲜明的反差：一是不断扩张规模、正在走向信息化和技术资本密集型的工业与小规模分散经营、劳动生产率地农业形成了鲜明反差；二是高楼拔地而起、面貌日新月异的城镇与生态环境恶化、面貌变化不快的农村形成了鲜明的反差；三是收入持续增长的城镇居民与收入低水平徘徊的农民形成了鲜明的反差；四是经济加速发展、社会日趋文明的东部沿海地区与经济社会发展缓慢的西部地区形成了鲜明的反差。这些差距造就了农业、农村和农民的现状，解决“三农”问题任重道远。

要从思想上把握解决“三农问题”的办法。农民是农业和农村发展进步的主体，只有实现了农民的现代化，才能推进农业、农村的现代化。从经济上，一方面要把握“设施强农、产业富农、科技兴农”的思路，通过国家加大对“三农”的投入，让公共财政的阳光变普照广大农村，让农民真正能够享受到改革的成果，另一方面，要通过“转移活农”来减少农民，加快农民向二、三产业转移，增加农民结构性工资收入，实现“致富强农”；在政治上善待农民、尊重农民和组织农民，给农民以国民待遇，把“农民”这个带有歧视性质的身份转变成为一种职业，真正成为当家作主的现代公民；在思想上应把教育农民与转变农民观念、提高农民素质结合起来，彻底把受统治和愚弄的“顺民”变为有理想、有文化、有尊严、有地位的国家平等公民，以农民素质的大提高促进农业增长方式大转变，以农业产业化的大延伸促进农业结构大调整，以农村社会化服务的大提升促进现代农业的大发展。

解决“三农”问题需要远大的战略眼光。三农不是一个问题，而是一个系统，主要是需要解决以下四个方面的情。

一个核心：补上现代化进程中农业短板。

二个方面：内部关系与外部关系。

三个关键：（1）机制创新，主要是发展生产；（2）农民增收；（3）权利与地位。

处理好四个关系：（1）农民与市场的关系；（2）农民与土地的关系；（3）农民与政府的关系；（4）农村与城市的关系。

水利科技

水利科研

科技动态

论文集萃

信息搜索

(二) 新农村建设存在的主要问题

在新农村建设的战略提出几年来，中央采取了一系列支农惠农的政策措施，全国各地创新思路、积极推进新农村建设步伐，新农村建设取得了较大的成绩，但也存在一些不容忽视的问题，具体归纳为以下几个方面：

- 1、农民增收后劲不足，长效机制亟待建立。
- 2、农业生产成本增大，支农惠农政策缩水。
- 3、农民组织化程度低，农业效益依然较低。
- 4、剩余劳动力转移难，农民增收途径不宽。
- 5、基础设施投入不足，影响农村持续发展。
- 6、公共财政投入乏力，社会事业相对滞后。
- 7、农民主体意识不强，工作推进力度不够。
- 8、乡村债务依然严重，基层组织运转困难。

(三) 加快推进新农村建设的想法

当前，我国已具备了加快推进建设新农村的条件。一方面，经过改革开放以来30年的快速发展，我国综合国力显著增强，跃居世界第四位，有了坚实的物质基础；另一方面，近年来，党中央、国务院为改善农村生产生活条件出台了一系列更直接更有力的政策措施，特别是近两年来自新农村建设的全面推进，积累了有益的经验。此外，新农村建设的宣传和实践，已经激发起广大农民群众迫切要求尽快改变自己生产生活条件的愿望，促使全社会关心农业、关注农村、关爱农民的良好外部环境和氛围已经形成，加快推进新农村建设的有着广泛的群众和社会基础。党的十七大报告又明确提出，要建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局，为下一步推进城乡经济社会协调发展指明了方向。结合实践，我认为促进新农村建设的重点应该放在以下几个方面。

1、以提高农业综合生产能力为目标，为建设现代农业提供基础和保障

建设社会主义新农村，要把提高农村综合生产力放在首位，全面发展农村经济，持续增加农民收入，为建设现代农业提供扎实基础和重要保障。

一是要加强农业基础设施建设、提高农业装备水平。通过加强中低产田改造、土地整理项目建设、大型灌区续建配套、病险水库除险加固、水土保持、末级渠系改造等水利骨干和田间工程建设，加快农业机械化进程，实现渠沟路林田配套，增强耕地产出能力。

二是增强农业科技创新能力。用激励机制推动农业科技创新，用市场机制促进农业科技成果转化，用体制改革整合农技推广的资源 and 力量，用政策扶持引导农户应用农业科技，努力提高科技对农业增长的贡献率。

三是加强农业社会化服务体系。通过建立和完善了农业合作社、农业协会等为主体的农业社会化服务体系，联合小生产，提高农民组织化程度，应对大市场，最大程度地规避市场风险；整合资金，容纳推广先进技术，提高农业效益；把千家万户的小生产纳入到大工业的社会化大生产的轨道上来，实现规模化经营，实施生产标准化，促进生产专业化，提升农业的产业化水平。

四是要加快推进农村产权制度改革。通过明晰产权，鼓励发展农村土地股份合作社，允许农民以土地承包经营权入股，进行生产、经营和开发，探索的土地流转有效实现形式，适当发展土地规模经营，同时要尽快制定农村股份合作社的指导意见和示范章程，全面推进农机、林业、小型农田水利设施、农业经营性服务组织和农村基础设施的产权制度改革。

五是增强农业发展综合配套服务能力。制定建设规划，加强政策引导，明确职责分工，多渠道增加投入，实行项目捆绑集中使用，为现代农业建设提供有力支撑。

2、以改变生活环境为目标，加速农村城镇化进程

改善农村生活环境，改变村容村貌，是新农村建设中提高广大人民群众生活质量最直接、最有效的方式，因此要重点加以推进。

一是要实施以“五改、五建、三通、三化”为主要内容的“生态家园”建设工程（“五改”即改水、改电、改院、改圈、改厕；“五建”即建新房、建青贮窖、建沼气池、建大棚、建小区；“三通”即通油路、通有线电视、通电话；“三化”即村庄绿化、庭院净化、巷道硬化），从根本上改变农村脏乱差的局面，改善广大人民群众的生活环境，畅通

城乡产品和生产要素自由流动渠道，为产业发展提供广阔空间。

二是坚持城乡统筹发展，把农村基础设施建设纳入公共财政范围，逐步改变城乡二元结构，努力消除城乡协调发展的体制性障碍，促进资源合理配置，建立城乡社会事业和基础设施共同发展的运行机制，积极引导“工业向园区集中，居住向城镇集中，农民向社区集中”，使农村发展从多村组、分散型布局向网络型镇区布局转变，初步形成生态功能完善、生态环境优美的农民集中居住新格局，让农民能够像市民一样拥有洁净方便的自来水、清洁的燃料、整洁的厨房、舒适方便的卫生条件和平坦的道路。

三是产业为依托，发展特色经济，优化结构。培育各类农业产业化经营的龙头企业，促进农产品加工转化能力，延伸产业链，提高农产品附加值，形成农副产品的生产、加工和销售基地，发挥小城镇带动功能和连接大中城市的桥梁纽带作用，通过实施“产业化发展、城镇化推动、工业化带动”的城乡“三化互动”战略，加速城镇化进程，逐步推进城乡一体化，实现产业化富裕农民、城镇化繁荣农村、工业化提升农业的良性互动局面。

3、以提高增收致富能力为目标，培养有文化、懂技术、会经营的新型农民

农民是建设新农村的主体，农民素质直接决定着新农村建设的兴衰成败，只有加强培养工作，造就一大批高素质新型农民，把农村巨大的人口压力转化为强大的人力资源优势，形成持续推动新农村建设的力量源泉，才能让农民共享和使用农业科技成果，形成农民增收致富的长效机制。

一是要加强农村实用技术技能培训。要紧密结合农时季节需求，开展灵活多样的专业技术培训，使农民一看就懂，一学就会，用能致富。其次，要结合劳动力市场需求，加快建立政府扶助、面向市场、多元办学的培训机制，增强农民的转移就业能力。

二是充分发挥乡土人才的带头作用。乡土人才本身是一把好手，又是农民致富的帮手和乡村两级解决实际问题的抓手，充分发挥好他们的示范和引导的作用，带动出一批又一批在新农村建设中发挥主导作用的新农民。

三是要大力发展农业职业技术教育。要坚决纠正现在许多县、市中等职业技术学校普教化的倾向，农职教育工作者要对农业农村急需人才有敏感性、前瞻性，完善农业职业教育，培养大量的职业技术人才。

四是加强农村公共文化建设。用丰富多彩的各种群众文化活动倡导农民学文化、学技能，普及先进实用的农业科技知识和卫生保健常识，引导农民群众崇尚科学，破除迷信，移风易俗，抵制腐朽文化，提高思想道德水平和科学文化素质，形成文明健康的生活方式和社风。

五是要加快发展农村教育事业。要通过农村学校教育，培养造就更多的农村未来新型农民，为学科学、学技术、实现职业转化奠定必要的文化基础。

4、以发展农村社会事业为目标，构建和谐新农村

全面发展农村社会事业，致力改善民生问题，将公共财政的阳光洒向农村大地，让广大农民能够充分共享发展成果、过上文明幸福的生活。

第一，加强规划指导，促进新农村社会事业有序建设和科学发展。一要广泛听取基层和农民群众的意见和建议，区分轻重缓急，分步实施。二要针对不同地区和不同条件，形成各具特色的发展模式。三要按照城乡统筹和区域覆盖的原则，合理布局社会事业基层机构。四要突出前瞻性，既要现实条件，又要适应农村人口结构变化、城镇化发展和产业结构转型的趋势。

第二，加大投入和资金整合力度，建立与新农村社会事业发展相适应的财政保障机制。应科学调整分配格局和投资结构，形成农村社会事业设施建设长期稳定的资金来源。加强社会事业领域涉农投资整合，以及涉农投资部门与相关单位的计划衔接和信息沟通，统筹安排，形成合力。

第三，调动广大农民群众的积极性和创造性。要注意调动广大农民群众参与新农村建设的积极性和创造性，把国家支持与农民群众投工投劳有机结合起来，通过以奖代补、项目补助、以物抵资等方式，引导农民对直接受益的公共设施建设投工投劳。

第四，加快建立以工促农、以城带乡的长效机制，鼓励全社会共建农村社会事业。加大城市科技、教育、文化、卫生等方面对农民群众的服务，加大支农力度，同时推进互助合作，动员城市有条件单位对口帮扶，增强城市对农村的辐射带动作用。

(四) 建设新农村需认识处理好的几个关系和问题

1、正确处理政府主导和农民主体作用的关系

在新农村建设中，发挥农民的主体作用是前提，发挥政府的主导作用是保证，要实现政府主导和农民主体的有机结合。一方面，各级政府要正确把握角色定位和工作职责，切实履行农村公共事务管理和公共服务职能，广泛宣传发动群众，

加强督促检查，抓好工作措施落实。另一方面，要注重发挥农民主体作用，充分发挥政府组织优势和政策导向作用，把政府决策转变为农民主观愿望，最大限度地实现主导与主体的最佳结合，充分发挥农民群众的创造力。第三，对于事关农民切身利益和社会公益事业的问题，在经过科学调查研究和大多数农民同意的基础上，群众投工投劳部分无法推行时，可采取人大决议、听证会等民主形式，把大部分人的意愿变为强制措施，让农民在参与中提高意识。

2、正确认识多方投入和资金整合的关系

随着公共财政向农村延伸，各级财政对“三农”的投入总量加大，特别是投入的范围扩大、支持内容增多、投入结构逐步优化、支持重点得到加强。同时，由于计划经济体制的惯性，原来的资金运行渠道和管理模式的一些弊端突显出来，虽然问题集中体现在县一级的层面上，但问题的根源错综复杂，突出表现在：资金渠道来源渠道多、多头管理、项目重叠交叉，导致资金管理分散，投放如“撒胡椒面”，难以形成合力，难以发挥效益，对资金使用监督检查难度大。需要中央到地方，从体制和机制上创新，建立适应新农村建设投入渠道的投入机制，整合支农资金，集中资金办大事、办实事。

3、正确认识统筹城乡综合配套改革和城乡一体化发展的关系

统筹城乡综合配套改革是对隔绝城乡、忽视农村、歧视农民、影响和制约农村发展的法律、体制、政策、制度等进行改革，从根本上解决农村、农民的制度性贫困问题。统筹城乡综合配套改革是实现城乡一体化发展的手段和途径，通过改革，从根本上缩小城乡制度差别，促进城乡统筹发展，缩小城乡发展差距，实现城乡共同发展、共同繁荣。推行统筹城乡综合配套改革，实现城乡一体化，必须有与之相适应的经济实力支撑。现在农村的社会保障体系基本上是空白，养老、失业等根本就没有把农民甚至农民工纳入范围，医疗（新型农村合作医疗）、最低生活保障才刚起步，且标准与城市不一样，农村的标准很低。在城乡基础设施建设方面，城里搞基础设施建设、修路都是财政出钱，市民不出一分钱；而农村搞基础设施建设和修路，只能通过政府适当补贴，主要靠农民出资、投工投劳完成，这显然不平等。从另一个角度讲，如果现在我们不考虑经济承受能力就一下子把城乡的所有方面都拉齐实现一体化，把农民的胃口吊得太高，期望值提得很高，是很不现实的，也是非常有害的。

4、正视农村各种资源的合理配置

虽然重视“三农”多年，推进“新农村”也已经两年多，从表面上看，似乎农村在一片“三农”热烈关爱中得到特别的照顾，但从数据显示，近年来，国家对“三农”的投入相对固定资产投资等来说反而下降了，也远低于国家财政收入增速，农民经济机会改善的速度、社会事业改善提升的幅度还是低于城市和社会其它群体。我国资源、资产和土地都集中为国有或都由政府管制，实际的结果是权力决定收入机会，哪里权力大、靠权力中心近，哪里固定资产投资就多，国家行政资源的配置权力，遭受着从北京到省会、到地区市、到县城，层级递减的所谓“科学”配置，各地居民所能享受到的收入增长机会也依次递减，中国农民仍以相对缓慢的速度在变化。解决农民、农村问题的根本出路就在制度改革上，第一是减少政府通过国有、公有或者行政管制对资源的控制，因为政府控制的资源配置权越大、管制越多，城乡之间、地区之间的差距只会继续扩大，这会继续逼着农民不顾一切地走进城打工的路，“三农”问题会继续恶化。市场配置资源反而能缓解“三农”问题。第二是取消户籍制度、将土地私有，争取农民在市场资源配置的主动性。第三是扶植农民以金融为中心的农民合作组织，使农民在农产品加工、流通领域、金融保险等方面获得收益，增加收入。

5、正确处理新农村建设长期性和紧迫性的关系

新农村建设是党在新时期做出的重大决策，在两年来的实践中，还存在两种倾向，一是对新农村建设艰巨性和长期性认识不足，存在急功近利、急于求成的思想；二是对新农村建设存在畏难情绪、信心不足的问题。这两种错误倾向对我们推进新农村建设都是十分有害的。因此，我们在新农村建设中，既要树立长远的思想，又要切实增强紧迫感，组织带领农民群众扎实稳步地建设自己的美好家园。

二、抓住新农村建设的机遇，促进水利事业的发展

中央提出新农村建设20字方针，包括了对生产水平、生活质量、人居环境、精神文明和民主政治等五个方面的要求，中心任务就是要始终把发展农村生产力放在第一位，全面发展农村经济，持续增加农民收入。水利是农业的命脉，不仅是发展农业生产、提高农业综合生产能力的最基础设施，而且是提高农民生活水平和生活质量的重要条件，同时也是改善农村生态环境的重要保障。因此，水利在新农村建设中有着特殊重要的作用，结合河套灌区实际，对加快水利发展，促进新农村建设谈几点认识。

（一）灌区基本情况

巴彦淖尔市地处内蒙古西部干旱地区，降雨量少，蒸发量大，多年平均降水量150毫米左右，蒸发量2200毫米左右，蒸发量约为降水量的14倍，是一个没有灌溉就没有农业的地区，水利是全市120万农牧民的生存之本，发展之源和命脉所在，河套灌区是全国三个特大型灌区之一，现引黄控制面积1680万亩，灌溉面积近1000万亩，年引黄水量50亿立方米，约占黄河过境流量的1/6，是国家和自治区的重要商品粮油基地。

河套灌区始于秦汉，兴于清末，成形于民国，素有“黄河百害，唯富一套”的美誉。建国以来，经过几代水利人的不懈努力，现已形成灌排配套的骨干工程体系，全灌区现有总干渠1条，干渠13条，分干渠48条，支、斗、农、毛渠8.6

万多条，排水系统有总排干沟1条，干沟12条，分干沟59条，支、斗、农、毛沟1.7万多条，各类建筑物13.25万座，为我市经济社会发展特别是农业生产做出了突出贡献。

河灌总局与巴彦淖尔市水务局一套人马、两块牌子，既是灌区的管理机构，又是全市的水行政主管部门，其主要职能是：负责灌区农业灌溉排水，全市的水资源管理、水行政执法、水利工程建设、防汛抗旱、安全饮水、水土保持等工作。

灌区灌排工程的管理分为国管和群管两部分。国管单位是“内蒙古河套灌区管理总局”，下设五个灌域管理局和总干渠、总排干沟两个工程管理局，共有60个管理所站、115个管理段，管理着总干渠、总排干沟、干渠、干沟及跨旗县的分干沟。群管组织负责管理支渠和分干沟以下的灌排工程。

建国以来，河套灌区大致经历了三个发展阶段，上世纪60年代初，建成黄河三盛公水利枢纽工程，开挖总干渠，开创了一首制灌溉的新纪元；70年代中后期，扩建疏通了总排干沟等排水骨干工程，初步形成了灌溉有保证、排水有出路的格局；80年代末到90年代中期，引进世行贷款，重点进行了以排水为中心的配套工程建设，土壤盐碱化趋势得到了有效遏制；90年代末开始，按照国家水利部“两改一提高”的要求，进入了以节水为中心的发展阶段。近年来，河套灌区在水利工程建设、用水户参与管理、水管体制、水价水费改革、信息化建设等方面，走在了全国大型灌区的前列，被水利部列为全国20个示范灌区之一。多次受到了国家水利部、发改委等部委的表彰。

2006年以来，新一届领导班子提出了“创新发展理念，加强制度建设，强化服务意识，构建和谐灌区”的发展理念，牢固树立大水利观念，努力构建“三个体系”和实现“三个转变”，就是围绕为全市经济社会快速发展提供水资源支撑这个主题，通过加快推进城乡水务一体化改革，加快建立与经济社会发展相适应的水行政管理体系；加速推进水管体制改革，建立与灌区农牧业经济发展相适应的水利工程管理体系；加速推进水务市场化改革，建立与市场经济相适应的水服务体系。努力实现由为农业服务向为经济社会发展提供水资源支撑转变，由工程水利向资源水利转变，由传统水利向现代水利、可持续发展水利转变。对全市范围内的水资源实行“六统一”管理，统筹利用好天上水、地表水和地下水，通过大力发展水务产业化，使有限的水资源发挥出更好的社会、经济和生态效益，最终走出一条河套灌区发展的新路子。

（二）加快水利发展，推进社会主义新农村建设

今年初，中央下发了2008年1号文件，这是继2004年以来连续出台的第5个指导农业和农村工作的中央1号文件。5年来，党中央、国务院分别以促进农民增收、提高农业综合生产能力、推进社会主义新农村建设、发展现代农业和切实加强农业基础建设为主题，共同形成了新时期加强“三农”工作的基本思路和政策体系，构建了以工促农、以城带乡的制度框架，掀开建设社会主义新农村的历史篇章。水利作为加强农业基础建设的重要内容，承担着十分重要的责任，也是新农村建设的重点和关键所在，结合实际，就发展农村水利、促进新农村建设的几点想法。

第一，抓好饮水安全工程建设，努力改善农牧民的生活条件

解决农村饮水安全问题，是保障农民身体健康、促进农村经济发展、建设社会主义新农村的重要内容。据有关数据统计，目前全国农村仍有2亿多人口饮用水不安全，严重影响广大人民群众的身体和生活质量。从我市看问题更为突出，我市是受高砷氟水危害的重点地区，全市农牧区人口126万人，虽然经过多年努力，全市饮水解困工程已解决39.55万人，尚有饮水不安全人口总数为86.52万人，占全市农村牧区人口的68.6%。因此，发展水利，改善民生，让群众早日喝上放心水是水利部门义不容辞的责任。从2004年胡锦涛总书记批示以来，我们在重砷、氟病区施做了一批饮水工程，有效地改善了当地人民群众的生产生活条件，促进了农村经济的发展和新农村新牧区建设。但总的看，我认为要把这件事关人民群众身心健康的好事办好，核心问题要解决好机制问题。首先是投入机制问题。近年来，国家逐步加大了投资比例，已从国家与地方、群众匹配的投资比例由5:5调整近年的6:4，2006年底进一步调整为7:3，但实事求是讲，由于地方财政比较困难，匹配资金基本是空头支票，农牧民群众无力集资，影响了工程效益的正常发挥。需要国家进一步加大投资比例。其次，是运行机制问题。从已建成的工程运行情况看，存在着产权不明晰、水价不到位、机制不灵活等问题，需要尽快研究制定切实可行的建后管理办法。另外，要积极探索民营企业或社会力量参与农村牧区供水工程的投资、建设、经营，通过产权制度改革、市场化运作、社会化融资，解决饮水工程投入不足的问题，使饮水安全工程建得成、用得起、管得好、长受益，促进农村牧区供水事业的快速健康发展。

第二，加快推进水利工程建设，全面提升为新农村建设服务的能力和水平

改善农业、农村基础设施状况，为发展农业生产，繁荣农村经济提供保障，是增加农民收入，让农民过上富裕生活的物质基础，也是做好新农村建设的前提条件。因此，建设社会主义新农村新牧区，必须把大力推进农田水利基本建设，提高农业综合生产能力作为切入点，逐步改善农牧民的生产条件，形成农业发展，农民增收的长效机制。从我市和灌区的实际情况看，近年来，在国家和自治区的大力支持下，我们抓住国家西部大开发和新农村建设的机遇，积极争取国家投资，特别是在推进灌区续建配套与节水改造工程、黄河堤防建设、安全饮水、水库除险加固、水土保持、末级渠系改造、灌区信息化等重点工程等方面取得突破性进展。1998年以来已累计争取到上级批复总投资17.49亿元，这些重大项目的实施，极大地改善了农牧民的生产生活条件。特别是去年，全年累计争取国家投资3.9亿元，是近年来争取水利投资最多的一年，有力地促进了全市经济社会快速发展和新农村新牧区建设。下一步，加快水利发展，推进新农村建设，在水利工程建设上要突出两大重点。

一是加快实施重点水利工程建设，努力建设功能完备的骨干工程体系。由于历史和现实的诸多原因，骨干工程投入不足，历史欠帐较多，老化失修的问题非常普遍，严重制约着新农村建设和农业生产能力的提高。以河套灌区为例，由于历史和现实的原因，先天不足，工程条件差，特别是群管工程配套程度差。现有787万亩农田中高产稳产田有278万亩，只占35%，中低产田500万亩，占65%。近年来，在国家和自治区的大力支持下，我们重点实施了灌区节水改造，但由于资金有限，只能选择节水效益较好的地上渠段和影响工程运行的病险工程、“卡脖子”工程施做，局部效益虽然明显，但总体来讲，灌区渠道输水损失较大、建筑物老化失修的问题还没有得到根本改变。截止去年底，河套灌区续建配套与节水改造工程批复投资为5.4亿元，其中国家投资3.4亿元，仅占节水规划总投资61.2亿元的8.82%，占一期项目投资的17.65%。与此同时，相当一部分排水沟道塌坡淤积、建筑物破损严重，排水功能明显弱化，整体效益逐年下降，严重影响了农业生产和农民增收。另外，全市340公里黄河大堤建设标准较低，凌汛灾害时有发生；34座中小型病险水库老化失修，隐患重重；5.4万平方公里草原生态环境脆弱，水土保持治理任务还相当艰巨，需要国家加大骨干工程和重点工程投入。

二是不断强化农业基础设施，加快建立农田水利建设新机制。近年来，随着农村税费改革、“两工”取消，“一事一议”成为农田水利建设的主要措施，但“一事一议”在具体执行中遇到了许多困难和问题，往往久议不决，议而无果，致使我市农田水利基本建设和全国、全区一样，呈现出大滑坡的趋势。从近年的实践看，我认为，建立农田水利建设新机制，要充分发挥政府的主导作用，坚持“规划先行、民办公助，项目带动、分级负责，群众投劳、以奖代补，多筹多补，先干后补，”等行之有效的原则，不断创新“一事一议”办法，积极引导和鼓励农民群众筹资筹劳用于农田水利基本建设，切实加强田间水利工程建设，为新农村建设打下坚实的物质基础。

第三，深化水管体制改革，不断为灌区发展注入活力

大型灌区是我国粮食安全的重要保障，也是农业发展、农民增收的重要物质基础，全国402处大型灌区以占全国11%的耕地面积，生产了占全国总产量22%的粮食。蕴藏着新增粮食产量的巨大潜力。长期以来，由于历史和现实的多种原因，全国大型灌区普遍存在着水利工程管理体制不顺，水管单位机制不活，水利工程运行管理和维修养护经费不足，供水价格形成机制不合理，国有水利经营性资产管理运营体制不完善等。这些问题不仅导致大量水利工程得不到正常的维修养护，效益严重衰减，而且对国民经济和人民生活财产安全带来极大的隐患，如不尽快从根本上解决，不仅使国家近年来相继投入巨资新建的大量水利设施也将老化失修、积病成险，也严重制约着新农村建设的推进。

1、关于水管体制改革问题

针对灌区运行管理中存在的矛盾和问题，2002年，国务院下发了45号文件，要求对水管单位进行“两定”、“两费”，这是水管单位体制改革的关键。近年来，据资料统计，各地灌区按照国务院45号文件，积极推进水管体制改革，也取得了一定成效，但目前情况看，主要是“两定”、“两费”难落实。

去年河套灌区积极创新发展思路，积极推进水管体制改革，在当地党委、政府的大力支持下，经过艰苦努力，多方协调，市政府批准和水务体制必水管体制改革方案，对灌区的水管单位进行了“两定”，基本落实了“两费”。对全市范围内的涉水事务实行“统一规划、统一管理、统一配置、统一取水许可、统一征收水资源费、统一监控水质”的“六统一”管理，实现了旗县水政大队的垂直领导，为推进城乡水务一体化提供了体制保证。同时，按照大水利的要求，加快推进水务市场化步伐。成立了河套水务公司，市政府授予了三项特许经营权和六项职能，负责全市非农业用水的经营服务工作，牵头整合和培育壮大全市的水务产业，逐步建立水服务体系，为全市工业供水、城镇供水、城市水景观建设和生态供水提供服务。

水管体制改革的总的思路是：根据水利工程的功能和水管单位承担的任务，结合其收益情况，将水管单位分为纯公益性单位、准公益性单位和经营性单位三类，分别界定为事业性质或企业性质。纯公益性单位是指具有防洪、排涝等公益性功能，没有直接经济收益的水利工程管理单位，界定为纯公益性事业性质；准公益性单位是指兼有防洪、排涝及供水、发电等功能，既有公益性质又可以带来直接经济收益的水利工程管理单位，即水利部门长期以来习惯称呼的综合性水管单位，原则上定性为准公益性事业单位；经营性单位是指具有城市供水、水电工程建设等功能，以经济效益为主的水利工程管理单位，定性为企业。

对准公益性水管单位，财政部门在核定补贴额度时，分为两部分，为农业灌溉服务的部分由水费承担。对于防汛、排涝等公益性的部分，“两费”由同级财政全额负担。

根据上述思路，我们的具体作法是，对总局系统水管单位的机构和编制进行了“两定”，对于主要承担灌区农业供水任务，又部分承担着分洪、泄洪和排水、改善生态环境等公益性任务的总干和5个灌域管理局，定性为准公益性事业单位；对于主要承担全市排泄灌区地下水、改善生态环境以及山洪排泄等公益性任务的总排干沟管理局，定性为纯公益性事业单位。对灌区7个管理局进行了定编定员，理顺了经费来源渠道，落实了“两费”。对于从事农业供水的准公益性事业单位的经费，由水费自收自支解决，公益性水利工程人员基本支出经费和工程维修养护经费的“两费”，由财政预算列支，今年市财政已安排3000万元资金，实现了灌区发展史上具有里程碑意义的一次重大改革。

由于纯公益性水管单位和准公益性水管单位中的公益性资产都没有能力提取折旧资金，准公益性水管单位中的经营性资产又水价过低，目前也不能按规定提足折旧资金，这两类水管单位都无法解决自身更新改造的问题。为此建议，国家要进一步加大大型灌区续建配套与节水改造的投入，将纯公益性水管单位的工程更新改造费用纳入国家投资计划，准公益性水管单位的工程更新改造费用由国家投资解决，不足部分由水管单位在折旧资金中列支。

2、关于水利工程管养分离问题

长期以来，水管单位由于体制原因，管养一体，职责不清，人员富余，经费混用，导致有限的经费主要用于养人，维修养护经费严重不足，工程养护水平低。为提高维修养护水平，降低管理成本，使工程管理和维修养护适应市场经济的要求，应借鉴国内外其他行业的成功经验，在总结部分地区水利工程管养分离实践经验的基础上，积极推行水利工程管理和维修养护的分离。

管养分离符合水利工程管理和维护的运行规律，也今后国管工程改革的方向。近年来，河套灌区在国管工程上大力推行以“管养分离”为主的管理体制改革，截止到去年，在全灌区2500公里的骨干渠道上及2530座骨干建筑物上全面推行了管养分离，提高了工程的完好率。从目前的情况看，现在的管养分离，只是解决重点解水人管单位内部管理和养护机构、人员、经费分离，养护工作向企业化运作迈进了一步，实质上是目标管理的细化和深化，还不是完全意义上的管养分离；我认为，下一步，还要解决专业化、市场化和社会化的问题。首先，将养护单位转变为企业，与水管单位分离，但仍以承担原单位的养护任务为主；最终还要解决社会化的问题，将工程维修养护业务从所属水管单位彻底剥离出来，独立或联合组建专业化养护企业，水利工程维修养护工作全面实现社会化和市场化，水管单位通过招标方式择优确定养护企业。

我认为，推进管养分离改革，对于公益性工程，关键是各级财政应保证水利工程维修养护资金的足额拨付，对于准公益性工程，一方面，要靠国家投入为主，另一方面，水管单位加大工程匹配，保证工程养护经费的足额到位。另外，还要同时有关部门要尽快制定水利工程维修养护单位的资质标准，努力创造条件，积极培育维修养护市场，构建市场主体，规范市场秩序，以确保水利工程管养分离的顺利实施。

第四，创新机制，不断深化农村用水管理体制

今年的1号文件，把“支持农民用水合作组织发展，提高服务能力”，作为加强农业基础建设的重要内容，充分说明党中央、国务院对农民用水协会建设的高度重视。从河套灌区来讲，98年以来，在学习国内外先进灌区经验的基础上，灌区上下大力推行用水户参与灌溉管理改革，先后共组建各种形式的用水组织1183个，其中农民用水户协会341个，改制覆盖面占全灌区总面积的近100%，初步建立起用水户自主管理的新机制，群管组织已经成为农村基层管水用水的主要形式，在全灌区基层管水用水和农田建设发挥了重要作用，走在了全国大型灌区的前列。2000-2004年，连续3年举行听证会，面对面地化解供用水双方的各种矛盾。2005年，市政府又出台了《群管组织和用水户参与灌溉管理暂行办法》，率先在全国大型灌区成功召开了第一届灌户代表大会，公开审议灌区重大事务，落实协会和灌户对整个灌区水费计收管用、水量分配以及主要水利工程建设的知情权、参与权和监督权。2006年以来，按照国家三部委《关于加强农民用水户协会建设的意见》的精神，进一步加强了群管协会建设、整顿和规范工作。特别是去年，市政府下发了《完善群管水利体制改革全面推行“亩次计费”的实施意见》，在全灌区全面推行“亩次计费”和标准化试点协会建设，目前“亩次计费”覆盖率达到71%，覆盖面积达到603万亩，已建成标准化协会48个。另外，过去几年我们还对群管水价改革进行了有益探索，实行“水量、面积、水价、水费”四公开，实行“两费合一、一价到户”，增加了计收环节的透明度，水事纠纷和上访事件逐年锐减。去年又把试点延伸到60条渠道，市政府已批准从今年开始在全灌区全面推行，从根本上解决群管工程维护和协会的运行经费问题。为了进一步提升农民用水户协会能力建设，3月12日，我们召开了农民用水户协会代表大会。计划用3年时间，建设100个标准化协会，通过群管体制改革，使用水户协会真正成为新农村建设中基层管水用水和农田水利基本建设的主要力量。

但是，在推进群管水利工程管理体制改革的进程中，也存在了些深层次问题，主要体现在，由于协会属于非盈利的群众合作组织，经费来源没有保证，致使办公场所简陋，管理人员不稳定，基础设施条件差，量水设施落后，灌区每年都要从水费中拿出4.5%进行补贴，想了不少办法，但是相当一部分协会还存在着运行经费落实难、基础设施配套难、工程建设维护难、群管队伍稳定难、整体效益发挥难等突出问题，制约着群管组织作用的发挥。

总结近年来河套灌区群管体制改革取得的经验，结合新农村建设，我认为，农民用水户协会主要有三大功能：一是田间用水管理；二是计收水费；三是群管工程管护。根据这一情况，下一步协会的发展，应该重点抓以下几个方面：首先，要加大国家对用水合作组织的扶持力度，切实做到“办公场所标准化、协会组织合法化、制度建设规范化、运行维护经常化、管理手段现代化”，全面提升协会的能力建设，通过培育和支持标准用水户协会，解决多年来农村水利管理主体缺位、责权利界定不清、运行效率较低的问题。二是要加快推进综合水价改革，解决协会运行经费和群管工程维护的问题，逐步形成促进用水合作组织良性运行机制。三是要以协会为载体，积极探索水权转换、水权交易的有效实现形式，加快推进小型农田水利改革步伐。采取股份合作、租赁、承包、拍卖等多种形式，积极探索小型农田水利工程产权制度改革，明晰所有权，搞活经营权，落实管护责任。四是要不断探索村级“一事一议”的有效形式，进一步调动用水户参与水利工程建设、管理的积极性和主动性，使用水合作组织真正成为新形势下基层管水用水的主导力量。

第五，建立合理水价形成机制，促进灌区良性运行

据有关资料，目前全国绝大多数大型灌区入不敷出，经营困难，严重制约着灌区的生存和发展。以河套灌区为例，主要收入来源为农业水费，年均水费收入1.35亿元。多年来虽然通过加强管理，水费能够足额征收，但是农业是弱势产业，水价长期不到位，98年开始执行斗口每方4分水价，已连续10年没有上调，一直处于低于供水成本运行，而近年来由于物价上涨，人员工资和管理费用增长较快，水费收入连基本支出都难以保证，今年全灌区预计透支7000万元。虽然我们完成了水管体制改革，市政府从今年落实了公益性工程的“两费”3000万元，但是灌区水费仍然收不抵支，难以为

继。

下一步，如何从根本上解决这个问题，我认为，首先，我们要全面认识农业用水的社会属性和经济属性，水是一种特殊的商品，既有经济属性，又有社会属性，因为农民种地的特种经济作物、粮食作物、养畜有一部分收益，交一部分水费是对的。但是，农民种粮又为国家粮食安全做了保障，国家就应该相应给予补贴，完全把水费加给农民是不对的，政府不补贴是更不对的，大家一定要认识水是商品这个双重性。二是从水价成本来讲，有两个概念大家一定要清楚，从会计学角度讲，水费成本应该包括：水资源费+工程费+折旧+大修+管理+利税，这是我们整个的水价成本。从公共管理学角度讲，水价成本应该由三部分组成：即公益成本+经济成本+农民承受能力。我认为，灌区应该从会计学 and 公共学两个方面去综合考虑农业水价。三是按照国际惯例讲，农业是弱势产业，农业水价不超过亩产值的3—5%，高过了这个国家要实行补贴。

现在有的专家和社会上一些人认为，提高水价来维持灌区的运行，我认为，一是不符合实际，二是不合理。所谓不符合实际，从目前来讲，短期内再给农民增加负担是明显是不可能的，我们从2006年至2007年陆续全国农业税全部减免，全国进入了无税状态，在这种情况下，尽管我们把农业税减免了，但由于生产资料市场的不规范，以及工农剪刀差等问题，短期内解决难以奏效，农民现在负担很重，在增收空间不断压缩，现在如果增加水费，我认为是不现实的，也是不明智的。所谓不合理，目前全国灌区一方面承担农业灌溉排水，另一方面承担着国家粮食安全的功能，河套灌区更加特殊，承担着四大功能，一是农业灌溉排水功能；二是防汛排涝功能；三维持生态和水土保持功能；四是有水行政执法功能。这些功能有的属于政府职能，有的属于公共事业，那么完全把费用加到农业水价上是不合理的，国家财政的阳光应该普照到水利工程和农业水价上，不能全部由农民来承担。

要想从根本上解决这个问题，我认为，今后应从五个方面来考虑农业水价：一是和谐社会建设的总体要求来考虑农业水价；二是用不同构成分摊水价成本，属于农民承担的由农民自己拿，属于国家承担的由国家拿；三是通过听证会来解决公开化和民主化的问题；四是建立标准化协会运行，改革水费使用方式；五是引导农民以水定播，定额管理，累进加价，促进农业节水，这是我们下一步的水价改革的思路。根据这一思路，从国家来讲，建议尽快研究出台灌区水价补贴政策，建立合理的水价形成机制和补偿机制，从灌区内部来讲，要按照国务院45号文件，大力推进水管体制改革，属于公益性部分，要由公共财政来解决。从农民来讲，要考虑到农民的承受能力和促进节水，农民还要继续承担一定的水价成本，形成兼顾各方的良性运行机制。否则，灌区长期处于低成本运行，工程得不到及时维修，长此下去，将直接影响到新农村建设乃至国家粮食安全。

第六，优化水资源配置，推进节水型社会建设

水是人类最珍贵的稀缺资源，全世界面临的最大问题是水危机，我们国家是世界上13个贫水国之一，人均水资源占有量仅为2200立方米。特别是西北地区，干旱少雨，水资源短缺不仅制约着经济社会的发展，也严重威胁着人类的生存。以我市为例，我市地处干旱少雨地区，多年平均降水量150毫米左右，蒸发量2200毫米左右，蒸发量约为降水量的14倍，水资源主要依靠引用黄河水形成，河套灌区年平均引黄水量50亿立方米，每年超计划引水10亿立方米左右。随着经济的转型和“三化”进程的不断加快，工业、城镇用水持续增加，用水结构开始发生深刻变化。据统计，全市工业用水总量已由2003年的5750万立方米增加到2007年的1.12亿立方米，预计到“十一五”末，工业用水总量将达到4.88亿立方米，2020年达到5.7亿立方米。另外，根据全市城镇发展规划，预计到2010年，全市城乡居民生活用水将由目前每年的0.79亿立方米增加到1.3亿立方米。同时，由于工业企业、农业灌溉长期无序无度过量开采优质地下水，目前地下水已基本接近最大可开采量，致使部分地区城乡居民饮用水源地严重超采。随着黄河流域水资源的日益紧张，国家已经开始严格限制河套灌区的引黄用水量，今后超指标用水将十分困难，资源性短缺与结构性短缺矛盾日益突出，不但使经济社会发展受到影响，甚至危及到人民群众饮水安全。

我认为，要从根本上解决这个问题，加快推进节水型社会建设，统筹天上水、地表水、地下水等各类水资源，加快水利工作由以灌排为主的农业型水利，向统筹解决水安全、水资源、水环境和水景观的综合型水利转变，充分发挥市场对水资源配置的基础性作用，积极探索水权转换、有偿转让等水的市场化管理有效实现形式，使水资源向高效益的行业和产业流动，为经济社会发展提供水资源支撑。要根据经济社会发展战略，统筹协调好生活、生产、生态用水的关系。优先保证城镇、农村人民生活用水，支持效益高的工业用水，进一步促进农业节水，注重解决生态用水。要充分挖掘各行业的节水潜力，提高水的综合利用率，要进一步加大宣传力度，切实增强全民的节水意识，努力转变落后的用水观念和用水习惯，努力营造一个全民节水、全社会节水的良好氛围。依靠行政、法律、经济等手段，加快发展节水型农业、节水型工业和节水型服务业，全面推进节水型社会建设，为新农村建设和经济社会快速发展提供水资源支撑。

附件：

作者：武银星

来源：中国节水灌溉网

日期：2008-11-12