

安徽省新农村水利分区建设初探

曾建军, 王友贞, 沈涛, 曹秀清, 董爱军, 葛怡华, 朱友法, 戴健

(1. 安徽省·淮委水利科学研究院, 安徽省水利水资源重点实验室, 安徽蚌埠 233000; 2. 安徽省水利厅, 安徽合肥 230022)

摘要 分析了安徽省不同类型区域农村水利现状, 针对各区域水土资源的特点, 分别提出今后的重点建设内容, 同时给出保障措施。

关键词 安徽省; 新农村; 农村水利; 建设

中图分类号 F323.213 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)07-02996-03

1 安徽省新农村建设与农村水利的关系

1.1 农村水利在安徽农业生产中的地位、作用 安徽省地处我国东部, 位于淮河、长江的中下游, 辖17个省辖市、56个县、5个县级市和44个市辖区。全省国土面积13.94万km², 耕地面积410.88万hm², 总人口6461万人, 其中农业人口5119万人, 农民人均耕地0.08hm²。由于独特的地理环境以及气候因素, 该省农业生产对农村水利的依赖性很强。农村水利基础设施作为农村经济和社会发展的公益性基础设施, 不仅是农村经济社会可持续发展的重要保证, 而且是建设新农村必不可少的物质条件, 有着不可替代的重要作用^[1]。以灌溉工程为例, 该省粮食增产就与其有着非常密切的关系。1983~1994年间, 全省有效灌溉面积增加24%, 年递增2%, 同期粮食产量增加22%, 年递增1.8%, 全省有效灌溉面积与粮食产量的增加几乎同步增长。灌溉、除涝工程的不断建设, 保证了粮食生产的安全; 农村饮水安全建设、水土保持生态建设, 为农村创造了良好的生产条件和人居环境, 使农民群众生活质量得到明显改善, 为该省的社会稳定和经济发展提供了有力的保障。2005年全省粮食总产量2605.3万t, 油料和棉花产量分别达270.7万和31.1万t, 畜牧业、渔业也继续稳步发展。与此同时, 工业持续快速增长, 全省国内生产总值达5375.8亿元, 较上一年增长11.8%, 人均生产总值8597元, 农民人均纯收入2641元, 该省总体上进入了以工促农、以城带乡的新的发展阶段, 初步具备了工业反哺农业、城市支持农村的经济实力。

加强农村水利建设, 不仅可以增加农民收入, 提高农业综合生产能力, 增强农产品竞争力, 而且可以直接形成农村投资需求, 加快农村经济发展, 使农民的潜在购买意愿转化为巨大的现实消费需求, 对全省国民经济发展起到持久的拉动作用。

1.2 安徽省新农村建设对农村水利的基本要求 在新农村建设中, 安徽省农村水利要按照构建和谐社会的要求, 加快从传统的“旱涝兼治”向“保障水安全、保证水供给、保护水环境”为内涵的新农村水利转变。按照构建和谐社会的要求, 不断增强农村水利服务于农村经济社会的综合能力^[2]。

根据该省“十一五”发展规划, 到2010年全省粮食综合生产能力稳定在275亿kg左右, 农民人均纯收入要达到3800元, 城镇化水平达40%。据推算, 到2020年该省人口将达7540万人。届时, 全省粮食消费总量将达到3000万t左右。

作者简介 曾建军(1964-), 男, 湖北京山人, 高级工程师, 从事农村水利科研与推广工作。

收稿日期 2007-11-05

在全省耕地面积有限、人口快速增长的情况下, 大力加强农村水利中的灌排工程建设, 进一步增强农业抗御水旱灾害的能力, 稳定和适当扩大灌溉面积, 是提高单位面积产量、提高现有耕地产出率, 保证粮食安全的关键。

随着农民生活水平和生活质量的提高, 改善农村居住与生态环境的要求日益迫切。这就要求加快水土保持建设步伐, 加大农村河道疏浚力度, 切实整治农村水土环境, 满足农村生产、生活、生态等用水需求, 为新农村建设创造良好、和谐的生产条件和生态环境。在税费改革取消了“两工”的现状下, 要求农村水利适应新的形势, 充分尊重农民的市场主体地位和创造性, 尊重农民利益和民主权利, 实现农村水利建设由过去的主要政府决策和组织、农民被动服从和参与, 向政府扶持和引导、农民自主决策和民主管理的方向转变。

1.3 当前安徽省农村水利存在的主要问题 安徽省水资源较为紧缺, 中等干旱年将缺水60多亿m³, 江淮分水岭和淮北平原地区缺水尤为严重。全省尚有一半的耕地灌溉没有保障, 60%耕地达不到除涝标准; 50%耕地、60%以上人口和75%以上国民生产总值汛期处于洪水威胁之下^[3]; 1626万人的饮水安全没有得到解决; 农村“水多、水少、水脏”三大问题依然十分突出。许多灌排工程配套不完善; 建筑物与设备老化失修严重, 沟塘渠道淤塞, 调蓄容积锐减, 水质下降, 水环境承载能力很低。淮北地区井灌的实际控制面积一般仅能达到设计灌溉面积的50%~60%; 大型灌区工程配套率不足40%, 骨干建筑物的完好率不足25%, 且工程老化、年久失修、渠系不配套等问题十分突出。另外, 全省还有1400座病险水库急需除险加固, 50多条一级支流、140多条二级支流和山区河道没有得到有效治理; 近2万km²水土流失面积没有得到有效控制, 水环境恶化的势头也没有完全遏制。农村税费改革和“两工”取消之后, 农业投入的“非农化”现象严重。一些地方小型农田水利基本建设甚至由过去的“冬春大干”变成了“冬闲春眠”。全省由乡、村集体所有的小型水利工程, 大多存在责、权、利分离, 建、管、用脱节的弊端, 与“和谐社会”和“新农村建设”的要求有很大差距。

2 安徽省新农村水利建设内容

2.1 指导思想 围绕安徽省经济社会发展目标和水利发展规划, 以建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的新农村为目标, 以服务“三农”、提高农业综合生产能力、促进农民增收为出发点, 全面规划, 统筹兼顾, 标本兼治, 综合治理, 统筹解决农村饮水安全、除涝灌溉、水资源供给问题。创新农村水利建设机制, 提高管理和服务水平, 使新农村水利达到“渠通河畅、灌排自如, 水清岸绿、饮水安全,

管理民主、良性运行”，推动农村社会走和谐发展道路。在建设过程中将着力构建新农村水利的“3321”体系，即3个保障（保障饮水安全、保障粮食安全、保障生态安全），3个提高（提高水资源利用率和利用效率、提高粮食产量、提高农村水利技术和服务水平），2个完善（完善农村水利投融资机制、完善农村水利管理体制），1个促进（促进农民收入的不断提高）。

2.2 总体布局

2.2.1 粮食安全建设。重点加强农田水利、中低产田改造、“六小”工程、旱作节水农业等基础设施建设；加快大型灌区续建配套和节水改造，加强重点中型灌区节水改造和中低产田改造。对井灌区进行节水改造，因地制宜采取管道输水灌溉、喷灌、微灌等节水方式；通过建设雨水集蓄工程，提高丘陵旱地农业的生产水平。对全省现有小水库，遵循分级、分部门负责的原则，强化病险水库除险加固工作。

2.2.2 农村饮水安全建设。把饮水安全工程作为农村水利建设的第一要务，加大各级财政的投入力度，实行整乡、整县推进。优先解决饮用高氟水、高砷水、苦咸水以及血吸虫疫区群众饮用水安全问题。加紧出台农村饮水安全工程系列法规，以利于建立产权清晰、责权统一、管理到位、有利于工程可持续利用的管理体制、运行机制和社会化服务保障体系。建立健全市、县、乡、村四级水质检测网络，重点抓住“两头”即供水源头和入户水龙头的水质监测，确保供水水质达标。采取综合水利措施，控制血吸虫疫区钉螺面积。

2.2.3 水土保持与生态建设。以预防保护和有效监督为主，将工程、技术措施与行政、管理措施相结合；国家投入与政策引导相结合，加强对重点水土流失地区、农村水环境和生态脆弱河流的综合治理，逐步扭转与水相关的生态恶化的趋势。在生态环境脆弱的流域和地区建立生态预警体系，加强对各类开发建设项目的有效监管，实行水土保持方案审批制度，严格控制人为水土流失；加快建设小水电代燃料工程，改善农村生活、生态环境，促进生态安徽建设。

2.2.4 工程管理与农业水价改革。通过培育农民用水合作组织，推进产权制度改革，使新农村水利走出“投入不足—建管缺位—老化失修”的怪圈，步入“农民自愿投入、政府给予补助、明晰产权归属、落实管护责任、走上良性发展”的轨道。积极推进末级渠系水价改革与供水管理体制改革的，采取“以水价杠杆为手段，以灌区改造挖潜为重点，以依法管水治水为保证”的建设思路。推广农民参与灌溉管理的经验和模式，改革和完善末级渠系管理体制，建立有利于促进节约用水和水资源循环利用的水价机制，全面推行阶梯式水价。

2.3 分区建设内容 安徽省是一个山区、平原、丘陵、圩区兼有，不同地区间水土资源条件差异大、经济发展状况不一，水利工程类型多样的省份。在对全省新农村水利进行总体规划布局的基础上，将全省分为淮北平原、江淮丘陵、皖西山区与皖南山区和沿江圩区5个分区。

2.3.1 淮北平原区。该区包括阜阳、宿州、淮北、亳州四市的全境和淮南、蚌埠两市淮河北岸部分，共计28个县（区），国土面积3.74万km²。全区农村水利工程要以节水、蓄水、除涝综合治理为重点，以提高水资源的综合效益为核心，以保障农村用水安全为目标，以饮水工程、节水工程建设为重

点，以小型水利工程产权制度改革为主线，实行旱、涝、碱综合治理。坚持抓好节水井灌工程建设，通过完善灌排设施，加快实施淮北平原井灌区恢复配套和节水改造，提高农业生产效益。要转换治水思路，将过去的“防汛”转变成“迎汛”。积极利用中小河道、大中沟、煤矿塌陷区、坑塘拦蓄雨洪，补充地下水，进一步增强该区抗旱能力，为优质农产品基地建设提供水源保证。按照发展节水高效农业的要求，积极抓好井上节水灌溉设备的配套，田间灌溉工程以建设管道输水为主，逐步向半固定式、移动式喷灌、微灌和改进地面灌水技术方向发展。邻近城市周边的区域要利用自身优势，积极推广采用与设施农业、工厂化农业、休闲观光农业、持续高效农业相适应的农村水利先进设备、技术和方法，提高水土资源利用率和劳动生产率，为农业的现代化发展和农村社区环境的优化、美化奠定物质基础。

在人饮安全工程建设上，要重点解决氟、砷、污染水和苦咸水等方面的饮水安全问题；积极推行用水户参与式工作机制，保证工程的建设质量和建成后的良性运行；建立县级社会化的水质检测服务体系，对小规模供水站和分散式供水进行水质监测，完善供水水质保障体系。

该区农村水利建设管理要在民营化上进行大胆实践，采取“以土换工程、以地换工程、以树换工程、以项目促工程”和“联合开发、租赁承包”等办法，有效化解兴修水利投资、投劳不足，因地制宜地探索各类适合该区域特点的农村水利建管模式。将发展民营水利与农村税费改革、农业产业结构调整、水资源优化配置等结合起来，做到盘活存量，带动增量，促进滚动发展，进一步提高该区农村水利科技成果的转化率。在引进、借鉴、消化、吸收的基础上，研制开发适合区域经济现状和生产特点的农村水利技术和设备。

2.3.2 江淮丘陵区。该区含滁州、巢湖、合肥、六安、安庆5个地市的29个县（市）的大部分区域，国土面积为4.42万km²，为全省丘陵的主体。全区要以水资源高效利用为中心，抓好大型灌区以节水为中心的灌区配套及节水技术改造，重点抓好淠史杭、驷马山花凉亭等万亩以上以节水为中心的灌区配套改造和节水增效示范工程。在搞好骨干工程建设的同时，注重田间工程的配套，进一步提高以渠道防渗为重点的水田灌区节水改造，大力推行节水灌溉技术，降低灌溉定额，提高水的利用率。在小型水源工程建设上，要充分利用有利地形建设当家塘等，拦蓄地表径流。采取“小塘改大塘、浅塘改深塘、死塘改活塘和发展当家塘”的办法，增强丘陵山区的抗旱能力。

在农村饮水安全工程建设上，重点在分水岭等严重缺水区域新建小型供水工程。在保证人畜饮水的前提下，运用供水工程发展庭院经济，促进农民收入的提高。

江淮丘陵区是该省大、中型灌区较为集中的区域。在管理上，要积极推行农业用水总量控制和定额管理，利用价格杠杆的作用，促进农业节水。积极推广用水户参与管理，建立多种形式的农业用水合作组织，让农民广泛参与灌溉、排水和供水工程的建设与管理，对其中的重大问题进行民主协商、自主决策。

另外，该区东部植被破坏严重，垦植指数较高，水土流失

加剧,新农村水利将以小流域综合治理为重点,抓好水土流失的防治工作,改善生态环境。

2.3.3 沿江圩区。该区包括安庆、巢湖、六安、滁州、合肥、池州、铜陵、芜湖、宣城、马鞍山等10个地市31个县(市)及郊区,总国土面积1.38万km²。全区要以建设人水和谐的水生态环境为目标,以遏制并逐步改善水生态环境恶化为中心,重点开展农村饮用水安全、万亩圩区堤防达标、泵站更新改造、河道生态清淤护岸、河道综合整治等工程建设,增强河道的引、蓄、排能力;加强资源的调度和管理,改善水环境,保护水资源,实现“水清、岸绿、河畅、景美”的目标。在开展村庄河塘疏浚整治工作中,突出综合效益,做到河塘整治与新村建设相结合,与改善乡村环境相结合,与水源工程建设相结合,与水利血防工作相结合,与农村饮水安全相结合。继续实施泵站更新改造及河道疏浚整治工程,尽快消除“外河有水引不进、田间有涝排不出”的情况。坚持把河道清淤与圩堤加固、土地复垦、两岸绿化、整治环境等结合起来,做到一土多用,多方受益,实现农村水利的多重效益。将用3年时间基本解决血吸虫疫区人畜饮用水不安全问题^[4],加快改分散式供水为集中式供水的步伐。新建或依托已有自来水厂扩建、改建,辐射延伸供水管线发展自来水,并尽可能适度规模,供水到户。

2.3.4 皖西与皖南山区。皖西山区包括金寨、霍山、岳西、潜山、太湖县的全境以及舒城、六安、桐城、宿松县的山区部分,国土面积1.36万km²;皖南山区位于安徽省南部,包括黄山市与宣城、池州两地区16县(区)的全部或大部分,总国土面积3.04万km²。

皖西与皖南的新农村水利建设要按照“预防为主、保护优先”的方针,以建设秀美山川为中心,以小流域治理为重点,实行山水田林路综合治理,提高农田灌溉保证率;充分发挥农村水电在山区水利中的作用,加快农村电气化县建设;坚持防洪与抗旱相结合,山区开发与水土保持治理相结合,水利建设与发展生态农业相结合。在解决群众温饱问题的基础上,促进农业种植结构的调整和陡坡退耕还林、还草,发展山区经济,改善生态环境,增加农民收入。全面加固配套小型蓄水工程,充分发挥其防洪、灌溉、养殖等综合效益。抓好人畜饮水、防病改水工程建设,解决好山区、半山区人畜饮水困难问题。

3 保障措施

3.1 组织措施 为了加强对安徽省新农村水利建设的领导,项目建设应实行分级负责制,将任务层层分解,责任落实到单位和个人,签订责任书,明确任务和要求,强化督查考核,落实保障措施。

3.2 投入保障措施 加快建立以工补农、以城带乡的机制,按照中央关于“国有土地出让金纯收益的一定比例用于支持新农村建设的政策,设立小型农田水利设施建设补助专项资金,对农村水利建设的投入力度应恢复到2000年以前的水平,并且逐步扩大中央和省级小型农田水利补助专项资金规模,为农村经济社会发展创造必要的外部条件。建立以政府安排补助资金为引导,以农民自愿出资出劳为主体,多渠道、多层次筹措项目资金,广泛吸收社会、集体和个人资金建设农村水利的新机制,让群众参与工程的决策与管理,真正体现民主,尊重民意。

按照“渠道不乱、职责不变、各负其责、各记其功”的原则,整合现有各项涉农资金,突出重点,着力提高资金使用效率和效益。目前减免农民税费、良种补贴等措施,对解决农村发展方面来讲是直接的、实效的,但仅是小幅度、暂时地改善农民生活状况,不一定非要采取“直补”的形式,可以允许采用间接补贴形式,集中有限财力用于农村水利等基础设施建设,充分发挥资金效益。

3.3 技术保障措施 省、市、县水利主管部门要做好总体规划和督促指导工作,各县(区)水务局要配备专业工程技术人员,参与工程的规划、设计、施工以及工程的建设管理。工程实施前,集中培训有关乡镇的水利人员,使之成为新农村农田水利工程建设基本技术力量。在工程建设中积极采用新技术、新材料、新工艺,保证工程质量;引进新农村水利工程建设管理先进经验,保障新农村水利工程的良性发展。

参考文献

- [1] 省水利厅. 加快农村水利基础设施建设为社会主义新农村建设服务[J]. 农村建设, 2006(21): 53-56.
- [2] 唐伟. 社会主义新农村水利建设的探索[J]. 湖南水利水电, 2007(3): 99-100.
- [3] 程中才. 推进安徽新农村建设的几点思考[C]// 中国水利学会2006学术年会论文集——《农村水利与社会主义新农村建设》. 北京: 中国水利水电出版社, 2006: 10-14.
- [4] 安徽省水利厅, 省财政厅, 省发展改革委员会. 农村饮水安全工程建设实施方案[EB/OL]. (2007-05-16) [2007-09-30] www.ahnw.gov.cn/2006nwkx/htnl/2007051.