

深入推进供给侧结构性改革 不断开创新时代农村水利新局面

王爱国,倪文进,周 玉

(水利部农村水利司,北京 100053)

摘要:从农村水利工程建设全面推进、高效节水灌溉快速发展、农村水利改革创新不断深化、农村水利管理明显加强等方面总结近年来农村水利发展取得的显著成效;从农村水利供给总量不足、供给质量不高、供给机制不活、党的十九大对新时期农村水利工作提出新要求等方面分析开展农村水利供给侧结构性改革的紧迫性;并从加快农村水利设施提档升级、全面实施农业节水战略、全面推行农业水价综合改革、统筹推进农村水利其他改革创新、加强基层水利服务支撑体系建设等方面提出农村水利推进供给侧结构性改革补齐补强短板的重点任务。

关键词:农村水利;供给侧结构性改革;新时代;重点任务

中图分类号:TV93

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2018)01-0008-05

我国人口众多,特殊的自然地理和气候条件,以及水资源短缺、水土资源匹配性差、灾害易发频发等特点,决定了农村水利在我国经济社会发展中具有不可替代的重要地位和作用。党中央、国务院历来高度重视农村水利工作,特别是中国共产党第十八次全国代表大会以来,以习近平同志为核心的党中央把水安全上升为国家战略,作出一系列决策部署,对加快推进农村水利改革发展提出明确要求。各有关部门和各地坚持把大规模推进农田水利建设、解决农村饮水安全问题作为补齐补强农业现代化和全面建成小康社会短板的重点任务来落实,把大力发展农业节水作为农业供给侧结构性改革的重要内容和方向性、战略性大事来抓,农村水利改革发展成效显著,为发展现代农业、保障国家粮食安全、促进全面建成小康社会和经济社会持续健康发展提供了有力支撑和重要保障。同时,农村水利发展也面临诸多困难和挑战,短板突出问题需作为推进供给侧结构性改革的重点补齐补强。

1 近年来农村水利发展成效显著

1.1 农村水利工程建设全面推进

持续加强农田水利设施建设与配套改造,规划内434处大型灌区、2157处重点中型灌区和251处

大型灌排泵站,分别已有291处、1265处和216处完成规划中央投资;新建了青海湟水北干渠扶贫灌溉工程一期、尼尔基等一批灌区;支持各地以县为单元因地制宜开展高效节水灌溉、田间渠系配套、“五小水利”工程、农村河塘清淤整治等小型农田水利设施建设,项目基本覆盖主要农牧业县,并不断向山丘区、集中连片贫困区延伸和倾斜;冬春农田水利基本建设蓬勃开展。“十二五”以来,全国净增灌溉面积约766.67万 hm^2 ,改善灌溉面积2000万 hm^2 。支持和指导各地超额完成“十二五”农村饮水安全规划建设任务,解决了3.04亿农村居民和4133万学校师生的饮水安全问题,兑现了党和政府提出到2015年基本解决农村饮水安全问题的庄严承诺。“十三五”农村饮水安全巩固提升规划顺利实施,2年可解决约9000万农村居民饮水安全巩固提升问题,其中建档立卡贫困人口达1000万人。到2017年底,农村集中式供水人口比例可达84%以上,农村自来水普及率提高到79%以上,供水保障水平进一步提高。农村水利设施的建设与完善,进一步增强了农业结构调整水利支撑、夯实了脱贫攻坚基础、提高了粮食安全保障能力、改善了农村人居环境、推进了城乡基本公共服务均等化,拉动了经济增长,产生显著的经济、社会和生态效益。

1.2 高效节水灌溉快速发展

坚持节水优先方针,加快落实最严格的水资源管理制度和《国家农业节水纲要(2012—2020年)》^[1],编制实施东北节水增粮、西北节水增效、华北节水压采、南方节水减排等区域规模化高效节水灌溉总体方案和《“十三五”新增1亿亩高效节水灌溉面积实施方案》^[2]。东北节水增粮行动建成高效节水灌溉面积约253.33万hm²,开启了节水灌溉建设大规模、高投入、快见效的新阶段;支持新疆维吾尔自治区、甘肃省、宁夏回族自治区等西北干旱地区大力发展高效节水灌溉,近几年新疆维吾尔自治区和兵团每年新增高效节水灌溉面积约26.67万hm²;河北省地下水超采区累计发展高效节水灌溉面积约70.67万hm²;云南省、广西壮族自治区等南方地区高效节水灌溉快速发展。通过项目带动、政策扶持、开展灌区水效领跑者行动和国家高效节水灌溉示范县创建活动,各地因地制宜选择灌溉发展模式,膜下滴灌、大型喷灌机组灌溉、低压管道输水、大首部系统、IC卡智能管水、信息化自动监控等得到推广应用。近年来全国每年新增高效节水灌溉面积133.33万hm²左右,到2017年底,全国高效节水灌溉面积达到2080万hm²,农田灌溉水有效利用系数提高到0.542。

1.3 农村水利改革创新不断深化

坚持两手发力,以财政投入为主的农村水利多元投融资机制逐步形成。不少地方财政性投入持续增长,并通过推行“先建后补、以奖代补”,“社会公示、群众参与”,“自主申报、竞争立项”,“政府托底、企业保利”等机制,用好金融支持政策,激发社会力量参与。云南、山东、安徽、广西、四川、甘肃、新疆等地引入社会资本参与农村水利的经验在全国范围复制推广和创新发展。据统计,近两年社会资本投入高效节水灌溉和农村饮水安全巩固提升,分别约占总投资的13%和30%。2016年1月,国务院办公厅印发《关于推进农业水价综合改革的意见》^[3],提出用10年左右时间基本完成改革任务的目标要求。水利部专门成立了改革工作领导小组和工作机构,与有关部门联合下发了一系列扎实推进改革的文件,制定了绩效考核办法,将改革绩效评价指标体系纳入最严格水资源管理制度和粮食安全省长责任制考核,强化指导督导、挖掘宣传典型经验,各省均建立了改革领导机构或协调机制,审批出台了实施方案,逐级压实责任,落实目标任务,结合灌区节水配套改造、小型农田水利建设、高效节水灌溉等工程建设全面推进改革,改革已扩大到797个县,完成改革农田灌溉面积约353.33万hm²,不少地方在明晰农

业水权、完善水价形成机制、用水精准补贴和节水奖励机制等方面取得了成效、积累了经验、树立了典型,涌现出“水权流转”、“协商定价”、“财政精准补贴”等一批典型。全年完成改革农田灌溉面积约213.33万hm²。在深化灌区、泵站等水利工程管理体制,推广农村饮水安全工程管护“三项机制”的同时,围绕三大类工程、13项改革措施在全国100个县开展了农田水利设施产权制度改革和运行管护机制创新试点。推行“两证一书”制度,全国已有近一半小型农田水利工程明晰产权。落实中央财政农业灌排工程运行管护费用补助政策,带动地方落实工程管护主体、责任和经费。

1.4 农村水利管理明显加强

国务院颁布《农田水利条例》^[4],在农田水利法治建设上具有里程碑意义。农村水利规划和标准体系不断完善,规划的基础指导和刚性约束作用逐步得到加强。加强农村水利建设管理,推动各地落实政府责任,健全督查考核和奖优罚劣机制,构建了政府主导、规划统筹、政策引导、制度管控、监督考核的依法依规建设管理格局。坚持因水制宜、以水定产,推行灌溉用水总量控制和定额管理,结合农业种植结构调整、耕地休耕轮作、生态修复与治理等,合理确定灌溉规模,科学选择灌水方式,灌溉用水效率与效益不断提高。全国共有乡镇或流域水利站29351个,基层水利服务机构能力建设加快推进。加强灌溉试验站网规划与建设及成果转化应用,灌溉技术指导和服务支撑能力增强。支持农民用水合作组织申报、实施和管护农田水利项目,全国发展农民用水合作组织8.34万个^[5],管理灌溉面积约0.2亿hm²,评定全国农民用水合作示范组织334个,工商部门注册登记的数量明显增加。各地采取政府购买服务、委托经营等,探索灌区、小型农田水利、农村饮水安全等工程专业化社会化物业式管理,全国已建立各级抗旱抢险服务队1.7万余支。辽宁、天津等13个省份推行村级水管员制度。农村水利基础研究以及技术和装备的研发、集成与推广应用加强。农村水利信息化加快推进。

2 农村水利供给侧改革要求紧迫

应该说,通过长期不懈努力,我国农田水利和农村饮水安全事业都得到了全面发展,成就举世瞩目。但也要清醒地看到,农村水利公益性强、历史欠账多、投资需求大,农村水利建设滞后仍然是农业农村基础设施的短板,随着“四化同步发展”和各项改革全面深化、农村经济社会深刻变化,农村水利发展体制机制也面临不少问题和挑战。农村水利在推进供

供给侧结构性改革方面要求紧迫、任务艰巨。

2.1 农村水利供给总量不足

a. 供给总量有限。我国自然条件复杂,人口多,人均可耕地面积和水资源量均较低,而且由于水资源分布不均以及水土资源不匹配,一方面保障粮食安全对灌溉农业依赖性强,另一方面发展灌溉受水资源及生态环境约束紧。尽管我国现在仍然有近一半耕地缺少灌溉设施,但在当前条件下大规模发展灌溉面积难度较大,根据相关规划,我国到2030年农田灌溉面积的阈值不超过7333.33万 hm^2 ,发展空间和供给总量十分有限。

b. 现有供给能力利用不够。已有大中型灌区和小型农田水利设施大多数建设和运行时间较长,年久失修、配套不完善,不少低洼易涝地区排涝标准较低。在有些地区水土过度开发的同时,仍有部分具备水土资源条件的地方缺少灌溉设施,饮水安全工程供水保障程度不高,特别是贫困地区农村水利基础设施薄弱,与当地干部群众改善条件、加快发展以及脱贫致富的要求还不相称。

c. 随着我国经济社会结构深刻变化、农村土地“三权分置”经营权流转加速、各类新型农业经营主体不断发展壮大,适度规模经营与农户分散经营并存,农业生产自主程度提高,农业布局与种植结构调整更加弹性,农田水利布局和功效与“北粮南运”格局、调整优化农业结构及开展“三区”(粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、特色农产品优势区)、“三园”(现代农业产业园、科技园、创业园)建设等还需要融合对接。

2.2 农村水利供给质量不高

a. 农村水利现代化水平较低。我国交通、能源、信息等基础设施和基础产业通过一些年的快速发展,过去落后的面貌得到很大改观,有的在高起点谋划、高标准建设、现代化管理等方面已处于世界领先水平。目前农田水利建设标准不高,改造步子缓慢,还有不少是在吃过去的老本,部分农村饮水安全工程规模偏小、设施简陋,存在不稳固、易反复的问题,这些都与以农村水利现代化支撑农业现代化、城乡公共服务均等化的要求还有较大差距。

b. 我国农业节水发展相对滞后。我国水资源供需矛盾日益尖锐,农业灌溉用水效率总体偏低,一些地方水资源不足与灌溉用水浪费并存的问题还很突出。我国现在虽然已是名副其实的世界第一灌溉大国,但还不是灌溉强国,多数地区仍然以传统地面灌溉甚至大水漫灌为主,喷灌、微灌、低压管道输水灌溉等高效节水灌溉面积约占有效灌溉面积的三成,与世界上一些占比达六成以上的先进灌溉大国

相比差距较大。农业灌溉用水管理方面还没有全面落实总量控制、定额管理制度,科学的灌溉用水管理制度体系和技术保障还不完善。

c. 农村水利科技支撑服务能力还有限。随着农村改革的不断深化,农村水利设施建设与运行管理主体也在不断变化,由于农业比较效益低、工作条件和待遇差,当前农村青壮年劳动力大量转移,基层技术服务管理人员明显不足,各类经营主体对农田水利设施的便利化和多元化需求增加,农村水利科技成果应用转化、技术人员深入基层指导帮扶等还不够。农村水利服务要满足与调整中的农业生产经营方式相适应的农田水利化、灌溉节水高效化、工程建设管理专业化社会化的新需求,还需加快健全、培育与发展完善的基层服务体系。

2.3 农村水利供给机制不活

a. 事权还没有完全明晰。农村水利是农村公益性基础设施,农田水利是国家粮食安全的重要保障,是中央和地方的共同事权。新颁布的《农田水利条例》确立了政府主导的原则,也明确了各级政府和各类受益主体的相应责任,但操作层面还需要界定和细化,通过完善规划、分清事权、落实责任,保持政策的连续性和投入的稳定性,防止过去出现农业危机就重视、社会反响强烈就关注、财政好了政府就多投入的不确定性。

b. 两手发力不均衡。过去农村水利建设主要靠政府动员支持、农村集体组织投工投劳,随着农村经济体制改革深化,目前农村水利建设政府投入占比越来越大,农村税费改革取消“两工”后农民直接或者间接投入都越来越少,加上一些地方财政困难投入有限,农村水利投入单一和投入不足问题突出。近年来在引入市场机制参与农田水利建设与运营方面做了一些探索和尝试,取得了一些成效,但规模和范围都有限,还需要总结推广,在处理好政府与市场关系,保证社会资本合理回报,制定落实好金融支持优惠政策等方面还需要加大实践探索和制度完善。

c. 推进农业水价等改革较艰难。农业水价综合改革涉及面广、利益攸关方多,有些地方认识上还有偏差,有些地方改革的基础还不扎实,推进力度还不够;小型农田水利设施产权制度改革和运行管护机制创新尚在试点之中,农民用水合作组织规范管理创新发展步子偏慢。体制创新是农村水利在推进供给侧结构性改革中必须解决的重大问题。

2.4 党的十九大对新时代农村水利工作提出新要求

中国共产党第十九次全国代表大会(以下简称

党的十九大)报告把坚持人与自然和谐共生纳入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略^[6],强调必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,统筹山水林田湖草系统治理;提出深化供给侧结构性改革,强调要加强水利等基础设施网络建设;提出实施乡村振兴战略,强调要坚持农业农村优先发展,加快推进农业农村现代化,确保国家粮食安全,把中国人的饭碗牢牢端在自己手中;提出坚决打赢脱贫攻坚战,重申让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是党的庄严承诺;提出推进绿色发展,强调要实施国家节水行动;再次作出将改革进行到底的明确宣示,强调不断推进国家治理体系和治理能力现代化,坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端。这一系列重要论述和重大部署,是做好新时代农村水利工作的重要遵循和根本保障。必须把深入学习贯彻党的十九大精神作为当前和今后一个时期的首要政治任务,深刻领会、准确把握党的十九大特别是习近平新时代中国特色社会主义思想的精神实质和丰富内涵,紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围,自觉把思想和行动统一到党的十九大精神上来,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,把党的十九大提出的重大战略部署和部党组各项要求贯穿到农村水利工作的全过程,不断开创新时代农村水利新局面。必须把贯彻落实十九大精神与践行中央新时期水利工作方针有机结合起来,牢牢把握我国社会主要矛盾的重大变化,紧扣满足人民日益增长的美好生活需要,进一步理清农村水利改革发展思路,明确目标和重点任务,详实制定各项工作举措,确保农村水利改革发展各项目标任务顺利实现。

3 农村水利推进供给侧结构性改革补齐补强短板的重点任务

补齐补强农村水利短板是推进供给侧结构性改革、提高供给质量与效率的重点任务,是实施藏粮于地藏粮于技战略、保障粮食安全的基本底线,是推行绿色生产方式、实现农业可持续发展的重大战略,是增进民生福祉、推进城乡基本公共服务均等化的重要基础,是激发内生动力、实现新旧动能转换的关键举措。当前及今后一个时期,农村水利将全面贯彻落实党的十九大精神,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持新发展理念,积极践行中央新时期水利工作方针,坚持以人民为中心的发展思想,坚持质量第一和效率优先,深入推进农业供给侧结构性改革,围绕实施乡村振兴战略,针对农村水利发展不平衡不充分问题,抓重点、补短板、强弱

项,深化农田水利改革,加快完善农村水利设施,以农村水利现代化支持农业农村现代化,为新时代的“三农”工作提供更加坚实的水利基础。

3.1 加快农村水利设施提档升级

坚持系统治理,完善农田水利相关规划体系,加快补齐补强农田水利短板。加快推进灌区建设与现代化改造,统筹实施田间渠系和用水计量设施配套,全面开展小型农田水利设施达标提质,持之以恒开展冬春水利兴修,积极推进灌溉信息化和智能化,逐步构建大中小微并举、蓄引提排结合、管理现代高效的农田水利现代化网络,夯实农业农村现代化发展基础,确保国家粮食安全。强化地方政府主体责任,中央支持重点向贫困地区倾斜,突出管理管护、辅以新建改造,持续实施农村饮水安全工程巩固提升工程,大力发展城乡供水一体化和农村饮水安全工程规模化标准化建设,不断提高农村饮水安全保障水平,推进城乡融合发展、协调发展。到2022年,全国农田有效灌溉面积达到6933.33万 hm^2 左右。全国农村集中供水率达到88%以上,农村自来水普及率达到85%以上。

3.2 全面实施国家农业节水战略

坚持节水优先方针,按照实施国家节水行动的部署要求,以供定需、因水制宜,优化农业生产空间布局和产业结构,健全完善农业节水政策体系和激励约束机制,加快实施区域规模化高效节水灌溉行动,建成一批规模适度、技术先进、管理科学、效益显著的重大高效节水灌溉工程。加大节水灌溉关键核心技术和装备研发攻关力度,强化技术服务支撑,注重节水灌溉工程与农艺、农机、生物、管理等措施相结合,加快提升高效节水灌溉比重和农业用水效率效益。继续开展国家高效节水灌溉行动。“十三五”全国新增高效节水灌溉面积约666.67万 hm^2 ,到2020年农田灌溉水有效利用系数提高到0.55以上;到2022年,全国节水灌溉工程面积达到4333.33万 hm^2 左右,其中高效节水灌溉工程面积达到2666.67万 hm^2 左右,农田灌溉水有效利用系数提高到0.56以上。

3.3 全面推进农业水价综合改革

牢牢抓住农业水价综合改革这个核心和关键突破口,认真贯彻落实党中央、国务院有关农业水价综合改革部署要求,强化政府主体责任,健全工作机制,完善实施方案,综合施策,强化典型引路和试点示范,坚持工程基础和机制健全“软硬件”协同推进,加快合理水价形成机制建立、水价调整、工程基础完善和计量设施配套、用水管理和精准补贴、节水奖励等举措落地生效,不断推广农业

水价综合改革范围,引领和带动农田水利改革向纵深发展。

3.4 统筹推进农村水利其他改革创新

坚持两手发力,把农村水利作为各级财政支持的优先领域,强化规划统筹整合作用,落实好土地出让收益计提农田水利资金、金融资金等政策,把农田水利等乡村基础设施建设作为高标准农田建设中形成的补充耕地指标跨省域调剂收益投资重点,完善竞争立项、以奖代补、先建后补机制,出台价格、税费、金融、风险补偿等改革措施,以及支持地方政府通过招商引资、股权投资、政府和社会资本合作、合同节水管理、设立专项投资基金等形式,鼓励和引导社会资本参与农村水利工程建设运营。加快推进农田水利工程产权量化为资产、转化为股权等改革和运行管护机制创新。加强水文化建设和水文化遗产的发掘、保护与传承。加强世界灌溉工程遗产以及古井等古水利设施和遗址遗迹的保护与利用,建设水韵水美宜居乡村。

3.5 加强基层水利服务支撑体系建设

全面落实河长制,推行村级水管员和斗(渠)长制,加强乡镇水利站、农民用水合作组织、专业化服务队伍等建设,建立健全行政管理、专业管理和受益主体民主自治管理相结合的乡村水利治理体系。加大农村水利科技支撑以及人才培养、引进等政策保障力度,采取定向培养、制定优惠政策、适当降低人才招聘门槛等措施,充实基层水利服务机构的水利专业技术力量。扶持农民用水合作组织多元化创新发展,健全完善农民用水合作组织申报、实施、管护

和持有农田水利的体制机制。培育和发展专业化、社会化服务队伍,推进农村水利工程专业化物业式管理。强化农村水利重点领域立法和综合执法,推进农村水利法治化、智慧化建设。

参考文献:

- [1] 国务院办公厅. 关于印发国家农业节水纲要(2012—2020年)的通知[EB/OL]. (2012-12-15) [2018-01-09]. http://www.gov.cn/zwggk/2012-12/15/content_2291002.htm.
- [2] 水利部,国家发展和改革委员会,财政部,等. 关于印发《“十三五”新增1亿亩高效节水灌溉面积实施方案》的通知[EB/OL]. (2017-02-17) [2018-01-09]. <http://www.jsgg.com.cn/Index/Display.asp?NewsID=21651>.
- [3] 国务院办公厅. 关于推进农业水价综合改革的意见[EB/OL]. (2016-01-29) [2018-01-09]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/29/content_5037340.htm.
- [4] 国务院. 农田水利条例[EB/OL]. (2016-05-17) [2018-01-09]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5082977.htm.
- [5] 水利部农村水利司. 着力深化改革加强建设管理推动农村水利新发展[EB/OL]. (2016-01-29) [2018-01-09]. http://www.mwr.gov.cn/ztpd/2016ztbd/qgsltjzhy/jlfy/201601/t20160114_731494.html.
- [6] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[EB/OL]. (2017-10-27) [2018-01-09]. http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm.

(收稿日期:2018-01-10 编辑:方字形)

(上接第7页)

动社团改革发展的部署和要求,遵循智库发展规律,创新管理方式,强化制度约束,不断完善以章程为核心的各项管理制度,织紧织密制度的笼子,强化制度约束。进一步完善民主办会、依靠会员办会的机制,更好调动和发挥会员在研究会工作中的作用,体现会员的意愿和要求,加快形成自立、自主、自律、自强的组织体制和灵活、高效的运行机制,促进学会持续健康发展。落实全面从严治党,加强党风廉政建设,打造廉洁社团、阳光学会。

参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[EB/OL]. (2017-10-27) [2018-01-05]. http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm.

- [2] 水利部发展研究中心形势分析课题组. 对2020年我国水资源供需形势的初步判断[J]. 水利发展研究,2008,8(5):5-7.
- [3] 马超,袁晓奇. 社会资本参与水利建设的典型模式及操作要点[J]. 水利经济,2016,34(6):5-8.
- [4] 中华人民共和国水利部. 2016年中国水资源公报[R]. 北京:中华人民共和国水利部,2017.
- [5] 陈雷. 全面贯彻落实党的十八届五中全会精神奋力谱写“十三五”水利改革发展新篇章[EB/OL]. (2016-01-13) [2018-01-05]. http://www.mwr.gov.cn/xw/slyw/201702/t20170212_844447.html.
- [6] 中共中央,国务院. 中共中央国务院印发《生态文明体制改革总体方案》[EB/OL]. (2015-09-21) [2018-01-05]. http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content_2936327.htm.

(收稿日期:2018-01-02 编辑:陈玉国)