

# 干旱“烤”出陈年弊病 农田水利建设 革新投入机制解困局

□本报记者 任明杰 欧阳春香

## 大旱无水

## 水利薄弱暴露无遗

八月末，素有“中原粮仓”之称的河南大地本该是一望无际的玉米棵等待丰收的壮观景象。但在今年，中国证券报记者来到河南田间实地调研时却只见一片片参差不齐的玉米地。正在田间劳作的许昌桂村乡农民李金名指着远近高低的玉米棵告诉记者，“这边的玉米地已经浇了三遍，所以长得好一些，那边没浇上水的只有半个人高，再浇水也收不来了，还有远处光秃秃的那一片是六月时下的种，但一直就没冒芽。我活这么大年纪还真没见过这么严重的干旱。”

正如李金名所言，河南正遭遇63年来最严重的干旱。河南省水利厅官员告诉中国证券报记者，6月份以来，全省平均降雨量仅有90.2毫米，是1951年以来降水最少的年份；全省50%以上的中小河流断流，35%的小型水库基本干枯，农业灌溉已无水可用，平顶山等中型城市甚至出现了历史上第一次生活饮水困难。

此次河南特大干旱也将河南乃至全国农田水利基础薄弱的问题暴露无遗。

水源问题首当其冲。在平顶山唯一的水源地白龟山水库，记者看到，往日水库丰盈的白龟山水库已裸露出大片滩涂，甚至有村民在上面放羊，103米和101米的警戒水位线早已高悬在水面之上。

白龟山水库防汛办公室副主任刘永强告诉记者，目前水库已经跌破97.5米的“死水位线”，为了保障平顶山市生活供水已被迫两次动用非常不得已情况下绝不动用的“死库容”。

“解决水源问题是第一位的。”平顶山市水利局副局长王保贵告诉记者，“通过这次特大干旱可以看出水源地建设仍严重不足，以平顶山为例，吃水问题不能仅依靠白龟山水库，还应该再建一批后备水源。”

实际上，加强后备水源的储备一直为政府所重视，早在2011年，中央一号文件就提出要建设应急抗旱水源储备制度，而河南在2011年也相应提出用3年时间在全省山洪灾害防治区的13个省辖市、79个县市区、885个乡镇建设监测预警体系，建设一批规模合理、标准适度的抗旱应急水源工程，建立应对特大干旱和突发安全事件的水源储备制度。但如今3年过去，连河南省水利厅防汛抗旱督察专员杨汴通也承认该制度还没有很好地落实。

“应急和备用水源不足是当前我国普遍存在的一个问题。在水资源规划配置中，对应急和备用水源的考虑不足；虽然在全国和有关省区的抗旱规划中，布置了一些应急和备用水源，但目前尚未得到有效落实。此外，应急和备用水源工程的经济性较差，其可行性也是一个重大障碍。所以今后不仅要科学布置应急和备用水源的规模，还要进一步明确其落实的可行途径，并通过科学调度，充分发挥水源的利用效率与效益，提高其建设的经济性。”一位接近水利部的专家告诉中国证券报记者。

加强现有水库的蓄水能力或许是一种更可行的方法。杨汴通告诉记者，除了再兴建一部分水库塘坝外，很重要的是要增加现有水库的蓄水能力，将汛期的洪水留住。与之相对应，王保贵表示，白龟山水库正在扩库容能力，而上游的昭平台水库也将由原来的2个亿立方米的库容扩大到四五个亿，加大蓄水量。

加强水流之间的连通则是另一种盘活现有水源的有效方法。“现在有四条河流流经河南，黄河、长江、淮河和海河，但这四条河流几乎是从西向东流的平行水系，相互之间没有连通，四个流域之间缺乏调度。所以，下一步加强水系连通工程的建设非常重要，这一点在水库之间的连通和调度上同样适用。”杨汴通表示。

在此次抗旱过程中，王保贵告诉记者，面对白龟山水库水源不足的问题，平顶山市便采取了从附近的燕山水库和丹江口水库紧急调水的办法，如果将来白龟山水库和附近水库的连通能成为常态的话，则能够有效提高白龟山水库的抗旱能力。

除加强水源地建设外，加强渠道建设是将“血液”有效输送到农田的可靠保证。但是杨汴通告诉记者，在灌区，虽然规划灌溉面积都比较可观，但有效灌溉面积往往存在大面积缩水的情况，“有些灌区在当初建设时就没有真正建好，譬如设计30万亩的灌区，有些干渠都建好了，但斗渠、毛渠等‘毛细血管’却没有配套。另一种情况是渠渠都建好了，但由于年久失修，很多渠系存在淤积或者堵塞的情况。”

此外，井灌区同样面临基础设施薄弱的问题。许昌县安庄村村民安秋香望着自家因缺水而几近绝收的玉米地告诉记者，以前打出的很多井都比较浅，大约在30米左右，遇到这样的特大干旱就都抽不上水来了，很多井更是已经用了几十年，坍塌淤积的问题非常严重，“而且现在很多机井都没有电力配套设施，需要自己买几百米的电线然后从村里扯电过来，浇一回地非常麻烦。”

机井设施落后的问题在这次特大干旱中也得到充分暴露，王保贵告诉记者，现在每天要求水利局前往打井的电话响个不停。

“可以说，农田水利的建设是一个系统工程，下一步，水源地建设、水源地连通、渠道建设、机井建设，各个方面都需要加强。”杨汴通表示，在河南现在采取的四种节水灌溉措施中，除了天和农场所采用的喷灌之外，还可以通过对渠道进行防渗技术改造，以及用管道代替明渠，或者是微灌技术来达到节水灌溉的效果，但这都需要很大的资金投入。

值得注意的是，为全面提升抗旱减灾水平，保障国家粮食安全和城乡供水安全，今年3月水利部会同国家发改委、财政部编制完成的《全国抗旱规划实施方案（2014—2016年）》，已正式启动实施工作。按照水利部下达的建设计划，河南省2014—2016年三年建设任务包括投资5亿元建设小型水库工程8座，投资12.6亿元建设引调提水工程227处，其中2014年度将建设3座小型水库、76处引调提水工程。

7月以来，河南、吉林、辽宁等多地接连遭遇63年来最严重的干旱。农业灌溉用水频频告急，居民生活用水也危在旦夕，农业生产居民生活受到极大威胁。除天灾外，农田水利体制的深层次问题在这次旱情中也得到充分暴露。

中国证券报记者深入河南多地调研发现，农田水利建设已关及农业安危，并再次临近变革关口。水利设施基础薄弱、水利资金严重匮乏、重建轻管顽疾难除、农业种植制度掣肘等问题使农田水利系统在此次的特大干旱中不堪一击。多位水利专家、政府官员和基层群众建言，在未来农田水利改革中，应尽快建立起新环境下的农田水利建设投入机制，重点加大对农田水利后期管理的投入力度，进一步推进小型水利管理改革，同时需加快土地流转，提高农田水利的规模化投入能力和抗旱能力。



CFP图片

## 资金匮乏

## 政策落地面临尴尬

农田水利建设乏力的背后是资金短缺问题，这一点在小型农田水利方面最为突出。

中国人民大学农业问题专家毛学峰对中国证券报记者表示，很大程度上，农田水利的资金短缺问题是投入机制的问题，改革开放以来，随着社会经济的发展，旧的投入机制被逐渐废止，而新的投入机制还没有完全建立起来，所以在很长一段时间内农田水利投入短缺的问题十分突出。

《河南省2013—2014年度冬春农田水利基本建设工作总结》也指出，河南省农田水利建设投入不足，缺口大，历史欠账多。特别是推行农村税费改革、逐步取消农村义务工和劳动积累工后，原有的投入政策、组织方式等被打破，新的机制和办法尚未完全建立起来，缺乏稳定的资金投入渠道。

2000年以来，随着政府财力提升，农业投入加大，小型农田水利建设迎来黄金时期，尤其是2008年以后，国家先后在湖北、广西、山东、云南、贵州开展小型农田水利重点县建设，由中央财政安排专项资金，省县两级财政根据中央财政的专项资金数额以5:2:1或5:2:0.5的配套率投入，不仅在财政资金总额上加大投入，也更加注重绩效考察以提升财政资金拨付和使用效率。今年7月，水利部启动了《全国抗旱规划实施方案（2014—2016年）》，2014年首先中央投资100亿元，其中中央对河南省投资25.9亿元。

但杨汴通表示，虽然国家不断加大对农田水利建设的投入，由于农田水利工程数量巨大，农田水利投入“僧多粥少”的局面一时难以改变。而且中央财政对小型农田水利建设的投入在政策上明确规定省县两级地方政府予以一定比例的配套资金，但是1994年分税制改革以后地方财政收入大幅度减少，也就使能够用于配套的资金数量非常有限，这一问题在经济落后的省份尤为突出。

“现在的县级财政都是吃饭财政，据我们了解，河南的很多县级财政收入，差一点的两三个亿，好一点的十几个亿，但财政支出都在二十个亿以上，这尚需中央的转移支付，所以再拿出钱来投入农田水利建设，对谁来讲都难办。”杨汴通告诉记者。

而从水利建设总体投资方向上看，长期以来我国水利建设“抓大放小”，主要投资集中在小浪底、

南水北调等大型水利枢纽工程上，小型农田水利建设的财政投入依然严重不足。

2011年中央一号文件曾提出土地出让收益的10%用于农田水利建设，根据当时国土资源部发布的数据，2010年中国土地出让金总额达2.7万亿元，这对于解决农田水利资金短缺的问题起到一定作用。但是，这一政策在执行过程中仍然有很多不到位的地方。

杨汴通告诉记者，“土地出让收益不是土地出让挣的钱，比如土地出让卖了100万，其中有土地平整、配套设施等费用90万，那么其土地出让收益就只有10万，而如果成本是100万的话，就根本没有收益。况且土地出让收益主要是国土部门统计，水利部门不太掌握。另外，这笔钱主要用于小型农田水利设施，基本是灌溉的末级渠道、塘堰等，并不包括所有的小型水利工程，比如小型河道、小型水库就不包括在内。”

由于农田水利投入“撒胡椒面”，使资金短缺的问题更加突出。王保贵告诉记者，“现在农田水利资金非常紧缺，各个县的财政状况都不甚理想，又都在争取投资，所以资金分配的矛盾确实很突出。而且农田水利投资在平时并不具备紧迫性，所以资金的使用很难集中，这一特点也决定了资金分配本身就是一个问题。”

在抗旱的紧迫时期，这一问题表现得非常突出，“现在抗旱有抗旱资金，防汛有防汛资金，但是，抗旱资金相比防汛资金的使用非常分散。因为在防汛方面，哪里决口了，优先安排资金就是了，但是在抗旱方面就非常难以集中。今年受灾面积是2700万亩，累计完成抗旱浇灌面积8000多万亩，但中央和省里一共就安排了1.4亿元，也就是说还不够浇两次的，你说这个钱怎么分配？”杨汴通表示。

“九龙治水”的问题则使本来就紧缺的农田水利资金投入更加无效率。记者在叶县调研过程中，水利局副局长宋东民告诉记者，“现在‘九龙治水’的问题依然非常突出，拿机井来说，能打井的除了水利部门外，财政部门、农业部门、国土部门、扶贫部门等各个部门都参与其中，但机井出问题后老百姓都来找水利局。农田水利资金在使用上缺乏整合，导致难以集中财力办大事。”

## 重建轻管

## 体制弊端埋下隐患

除建设资金匮乏外，小型农田水利工程在维护方面的资金投入问题更为突出，而这一问题也集中体现在小型农田水利工程的“重建轻管”上。

在许昌桂村乡李金名的玉米地里，一口水泥修葺、完好无损的机井坐落在这片玉米地里，上书“河南水利：许昌县豫K许节——01034”的字样，但是机井所及范围内，玉米却十分低矮，杂草丛生。

“这是四年前政府给打的机井，打完井后就没人管了，一开始用着还行，但用了一年，政府配套的水泵和水管都不知道被谁拿走了。电力配套也缺乏，要自己买变压器买电线，又贵又麻烦。平时也没人洗井，前两年旱的时候还能抽出点水，但也是抽抽停停，现在停一停也抽不出水来了。”李金名告诉记者。

李金名地头的这口机井也是河南省乃至整个中国农田水利系统，特别是小型水利工程“重建轻管”问题的一个缩影。

“‘重建轻管’一直是水利系统存在的突出问题。拿机井来说，国家把机井打好后不可能把所有机井都管理起来，这些井有的交给村里，有的交给农户管理。但是，水泵故障或者需要洗井淘井的时候，许多用户没有资金和能力去管理。”杨汴通表示。

这一问题在水渠的管理上则有更为直观的体现。记者在桂村乡田间调研时发现，河灌区的支渠和毛渠均淤积严重，很多毛渠更是早已淤塞，甚至被农户种上玉米和大豆。在此有三亩玉米地的安庄村村民安秋香告诉记者，“从河里引水浇地根本就没办法借助水渠，也没有人修渠，都是花几千块钱买水管，然后用水泵下到河里抽水，而且还要买几百米的电线去村里扯电，麻烦得很。”

水库管理，尤其是小水库的管理则最令人头疼。杨汴通告诉记者，“小水库的加固工作现在基本上搞完了，但管理依然存在很大问题。现在小水库的管理说是乡里来管，但乡里一般会明确到村里，村里再明确到个人。这样就会产生两个问题，一是老百姓个人没有钱去对水库进行维护，二是老百姓没有这方面的专业知识，这样会存在很大的安全隐患。”

小型农田水利工程“重建轻管”的深层次原因则是“公地的悲剧”。从经济学角度分析，农田水利工程具有公共物品的一般特性，也就是非竞争性和非排他性，产权不清晰也就造成了农田水利的过度利用。而“公地的悲剧”的原因在于外部性，农户放任不管甚至损害农田水利的代价由所有农户承担，管理和修缮农田水利的利益则由全体农户分享，所以只有放任不管甚至损害农田水利的惯性而全无管理与修缮农田水利的动力。

明晰产权或是解决这一问题的一条

## 途径

2010年前后，河南多地实施了“机井拍卖”，记者拿到的一份《新政(2011)42号关于印发新郑市农机井管理通知》第十六条和十七条规定，“为使机井工程更好发挥效益，可以积极推行机井及其附属设施拍卖、租赁、承包等制度。

由国家集体投资兴建的机井工程，由村委会组织，原则上拍卖或租赁给农户，所得资金用于机井建设或维修。”“鼓励个人、企业和社会团体投资兴建机井工程，其日常管理和使用，由井权人负责。自建、拍卖、租赁、承包的机井工程，可在其它农户使用机井时收取一定费用。”

应该承认，产权明晰的做法在很大程度上对小型水利工程管理存在的管护主体缺失、管护责任难以有效落实的问题是一种矫正。但是，这一做法与水利设施“公共产品”的性质存在着固有矛盾，当时便有媒体报道过驻马店市机井拍卖后出了钱的村民不愿意让没出钱的村民用井的问题，而记者在叶县实地调研过程中，正

在田中劳作的袁大爷也告诉记者，“我家6亩地今年都绝收了，北边那块地是因为没机井，南边那片地有井，但是前几年村里搞过机井拍卖我没拍上，现在干旱了，我家南边的地也浇不上水了。”

另外，2009年河南大旱之时，抗旱服务队作为县级抗旱服务组织普遍地

开花，当时每个县拨付资金200万元，用于为抗旱服务队配备水泵、水车等水利设备，但此后便再无投入，至今抗旱服务队设备短缺、老化严重，编制、工资等问题都无法解决，处于自给自足的状态，所起作用更是有限。

2013年4月，水利部和财政部联合印发了《关于深化小型水利工程管理体制改革的指导意见》，提出了明晰工程产权，落实管护主体和责任，对公益性小型水利工程管护经费给予补助，探索社会化和专业化的多种水利工程管理模式，建立健全科学的管理体制和良性运行机制等一系列措施。

杨汴通也告诉记者，在小型水利工程管理体制革新中，管理权将归乡级以上，但他也承认，与2008年河南推行的国有水库改革不同，由于小型水利工程点多面广，又主要分布于乡镇和村庄，其管理体制改革在实际推进过程中存在很多困难。

在解决小型农田水利工程“重建轻管”的问题上，我认为，下一步要从两方面着手，一是要逐步收回管理权，至少要由乡镇一级的政府进行管理，而不能再下放到村里甚至个人手中，但是要做到这一点，财政资金是一个非常大的问题，所以，第二个方面就是要进一步加大财政资金对后期管理的投入力度，使小型农田水利工程的改革能够真正运转起来。”杨汴通表示。

## 借力市场

## 土地流转亟需加快

与记者在河南各地调研时看到的干旱景象不同，在许昌县将官池镇一条道路的两侧，记者看到，一侧是土地破裂、满眼枯黄的玉米地，一侧则是经一排排喷灌设施刚刚灌溉过的绿油油的油菜地，一条窄道竟隔开“冰火两重天”。

“这片油菜地属于天和农场，共有1000多亩，上面的喷灌喷头每一亩地铺设了5排，每天都会喷一次，所以在这次干旱中农场所受影响不大。”正在农场劳作的一位农场工人告诉记者。

天和农业发展有限公司一位姓宋的经理向记者介绍，这1000多亩地由公司通过土地流转而来，从2008年开始，公司已在全国流转了3万多亩农地，仅在许昌就有8000亩。节水灌溉设施由公司投资兴建，根据每块地的布局合理调配每个地块的水位压力，在此次的抗旱过程中发挥了比较大的作用。

“中国传统的一家一户的农业和种植制度在很大程度上制约了农田水利的建设和维护，抗旱能力十分低下，所以下一步应该进一步加大土地流转力度。”杨汴通表示，“与一家一户、各自为战相比，土地流转后，在农田水利的资金投入方面会更有优势，在节水灌溉方面也会更有动力。”

另有专家指出，在一家一户小规模生产的现实短期难以改变的情况下，充分挖掘水的商品属性，建立全国性的水权市场也是破解农田水利体制顽症的良策。当前水权市场建设正在加速，今年八月，水利部启动了7省区水权试点工作，通过确定初始水权，建立全国性的水权交易平台，鼓励和引导地区间、用水户间的水权交易。