# 安庆农田水利建设[大全五篇]

来源：网络 作者：沉香触手 更新时间：2024-12-23

*第一篇：安庆农田水利建设安庆日报讯 当前，正值安庆市各地大力开展农田水利基本建设的关键时期，热火朝天的情景随处可见。但推动不平衡、建设进度滞后、投资投劳不足等现象在部分地区依然存在记者从市水利部门获悉，去冬今春，安庆市农田水利基本建设主要...*

**第一篇：安庆农田水利建设**

安庆日报讯 当前，正值安庆市各地大力开展农田水利基本建设的关键时期，热火朝天的情景随处可见。但推动不平衡、建设进度滞后、投资投劳不足等现象在部分地区依然存在记者从市水利部门获悉，去冬今春，安庆市农田水利基本建设主要任务是紧紧围绕美好乡村建设，大力实施以塘坝扩挖和沟河清淤整治、农村小型集体泵站更新改造和千亩以上圩口达标加固、农村基层水利服务体系建设为重点内容的“4+1”工程。具体任务是，全市计划投入水利建设资金21.1亿元，其中，中央、省级以上资金10.4亿元，市、县、乡财政资金

4.8亿元，群众自筹4.6亿元，民营和其他资金1.3亿元。去年，安庆市投入资金比2024年计划数16.9亿元(不含宿松县)同比增加了26%，是2024年计划数7.4亿元的2.9倍；计划完成当家塘扩挖17025口，农村重点河沟清淤802条，更新改造小型泵站21530千瓦，新建和完善乡镇水利站79个。

截至2024年11月底，全市已完成土石方3166万立方米，占年度农建计划任务的77%；累计投入工日125.61万个，出动机械台班29.52万个；共完成投资14.5亿元。修复水毁工程1011处，扩挖塘坝11151口，疏浚河道、清淤沟渠481条1080公里，更新改造小型泵站12460千瓦374台，加固千亩以上圩口堤防79公里，新建村镇供水工程230处，新建和完善水利站40个。新增蓄水能力1648万立方米，治理水土流失面积88平方公里。呈现出行动快部署早、资金投入创新高、建设规模有突破、质量效益新提高等特点。

但部分地方仍然存在着等、靠、要思想，组织引导和群众发动力度跟不上。存在着注重基建工程轻视农建工程，有些项目只实施了主体工程，配套工程未跟上。存在着投资投劳不足，部分县土地出让收益提取政策没有落实到位，少数地方提取的土地出让金未用于农田水利“4+1”工程。存在着质量、管护急需加强，全市农建督查发现，不少小型工程无测量放样、无施工设计、无技术标准，甚至连一张简单的施工草图都没有；部分堤防加固达不到设计要求，填土未压实，清基不彻底，存在安全隐患；小型农田水利管护责任主体不明确，除了水面有人承包外，工程多数处于无人管理状况，严重影响工程长久效益的发挥。

“加快水利建设，增强城乡防洪抗旱排涝能力”；“完善最严格的耕地保护、水资源管理、环境保护”三项制度等，在党的十八大报告中已明确提出。记者认为，各地在实施农田水利基本建设中，要与全市开展的美好乡村示范点的布局相结合，与农村水环境改善相适应，与骨干和重点工程相衔接，做到科学规划、技术服务、工程实施、监督管护“四到位”，在保质保量按时完成建设任务同时，努力营造“水清、流畅、岸绿”的农村水环境，不断改善农村生活、生产和生态条件。要紧紧围绕人民群众切身利益，着力实施民生水利工程，按照市、县两级政府签订的民生工程目标责任书要求，如期完成病险水库除险加固、农村饮水安全工程年度目标任务，让人民共享发展成果。要紧紧围绕防洪排涝安全建设，加快修复水毁水利工程，确保今年汛前全面完成投入运行，充分发挥水利工程抗灾减灾效益；要紧紧围绕防洪减灾体系建设，有序推进中小河流治理，彻底扭转当前存在的今年新开工的中小河流治理工程总体进度较慢的被动局面。(徐侃)

**第二篇：浅析如何加强农田水利建设**

浅析如何加强农田水利建设

摘要：我国是一个以农业为支柱产业的发展中国家，人口基数大，人均耕地少，水资源相对较为贫缺。多年来，党中央、国务院高度重视农业发展，始终把加强农田水利设施建设放在非常重要和突出的位，着力解决当地农田水利建设的突出问题，提出一些切实可行的工作方向和重点。下面本文对新时期如何加强农田水利建设进行了探讨。

关键词：技术；投资；灌溉

Abstract: China is a pillar industry on agriculture for the developing countries, a large population base, and the per capita little arable land, water resources are relatively poor lacking.For many years, the party central committee and the state council attaches great importance to the development of agriculture, always the strengthening of irrigation and water conservancy facilities construction on very important and outstanding, a local irrigation and water conservancy construction is to solve problems, and puts forward some practical work direction and key.Below this paper in the new period, how to strengthen the construction of irrigation and water conservancy are discussed in this paper.Keywords: technology;Investment;irrigation

中图分类号： F407.9 文献标识码： A 文章编号：

一、新时期加强农田水利建设的重要性

农田水利建设主要是指为发展农业生产服务的水利事业。基本任务主要是通过水利工程的兴建、技术措施的改进，来改变不利于农业生产发展的自然条件，创造更有利的条件为农业高产高效服务。新时期加强农田水利建设的重要性主要有：

1、农田水利建设是提高农业综合生产能力的根本保障

加强农田水利基础设施建设，对于发展现代化的农业，提高农村综合生产能力，改善农业生产条件，增加旱涝保收面积，提高现有耕地产出率量，保证我国粮食生产安全，都具有十分重要的意义。是当前我国提高粮食生产能力的主要途径和关键措施。实践证明，凡是水利搞得好的地方，五业兴旺，农业综合生产能力不断提高：反之，一定是洪涝灾害不断。所以，大兴农田水利基本建设，做到旱能浇、涝能排，农业才能真正实现旱涝保收，这对广大农民群众来说才是最重要，最实在的。实现农业生产发展必须要加强农田水利建设，只有在进一步加强农田水利建设的基础上，才可以进一步实现农业生产的发展，更好的为农业生产服务。

2、农田水利建设是促进农业可持续发展的迫切需要

随着人口的进一步增加，工业化、城镇化进程的加快，耕地面积减少，水资源短缺且时空分布不均的问题将更加突出，农业生态环境问题将更加严峻。就目前而言，全国有 1/3 以上的国土面积水土流失严重，很多地方因干旱缺水，导致草原退化，林木枯死，农田沙化、盐碱化。从以上种种情况来看，只有大力加强农田水利建设，提高农业生产能力和水平，才能减轻生态环境压力，推进生态文明建设，促进人与自然的和谐相处。新时期农田水利基本建设，不仅只是努力征服自然、改造自然，提高抗灾减灾的能力，而且还承担着遵循自然规律，改善生态环境，构建人水和谐、人与自然和谐相处的人居环境，为经济社会可持续发展提供最有力的保障。

3、农田水利基本建设是加快推进新农村建设的必然要求

农民群众饮用了不卫生、受到严重污染的水，在很大程度上影响了身体的健康。全国8.5 万多座水库中，有 3 万多座存在许多不安全因素，对下游广大人民群众的生命财产安全构成了严重的威胁。加快水土整治和水利设施配套，加大河道整治力度，提高农村用水安全，保护和营造绿色环境，不仅是广大农民群众的强烈愿望，同时也是扎实推进社会主义新农村建设的必然选择。要建设社会主义新农村，改善农民的生产和生活条件，实现生产发展、生活富裕、村容整洁，乡风文明的新农村，都迫切需要加强农田水利基本建设。

4、农田水利基本建设是保障国家粮食安全的迫切需要

近年来，虽然我国的农业基础设施得到了一定改善，但是由于历史欠账太多，农业基础设施的建设还是未能达到一定的水平。在对农田水利的建设、农业科技、农机装备的设置等方面的投入数量少、水平低，存在明显的不足。所以说，要把农田水利建设摆在发展现代农业的重要位置上，制定和采取有效的政策措施，加强对农业基础设施建设，加强对中低产田的改造，提高农业的综合生产能力，努力建成一批旱涝保收的高标准粮田，提高耕地质量

和产出水平。

二、新时期加强农田水利建设的措施

1、建立有效的农业用水收费制度

农业水价直接关系到农民水费负担、农业生产效益和节水的积极性。由于历史和体制等方面的原因，一方面我国农业水价低于供水成本，灌区管理单位亏损严重，农业用水效率不高，农民节水意识淡薄；另一方面农业供水中间环节乱加价、乱收费较为严重，农民实际水费负担加重。因此，必须建立有利于促进节约用水、维持工程良性运行和农民合理负担的水价形成机制。要在充分考虑农民承受能力的前提下，加快水价改革，加强用水计量和水费征收，保证工程的正常运转。要总结、完善和推广一些地方试行的“超定额累进加价”、“丰枯季节水价”、“两部制水价”等合理的计价制度，充分发挥价格杠杆对水供求关系的调节作用，有效地节约水资源。在确定终端水价的基础上，实行“水价、水量、水费”的公示制度，有效地减少水费收取的中间环节，遏制中间环节乱加价、乱收费和水费的截留、挪用现象，减轻农民不合理的水费负担。同时，要充分发挥农民用水合作组织在工程管理、水费征收中的作用，减少因水费不再随农业税由乡镇代收造成的征收困难。要按公正、公开、公平的原则严格规范水费的使用管理，确保用于工程设施的更新、改造、配套和维修；管理单位要加强内部管理，杜绝不合理开支，降低运行成本。

2、加强水利信息化管理

水利信息化涉及的部门多，业务范围广的特点，需要调动一批文化素质高，专业技术强的精兵强将，来开展信息化工作。要通过多种不同的方式，培养和造就一批精通信息系统管理、熟悉水利信息化知识的多层次、高素质的水利信息化人才，为快速推进水利信息化提供更多的人才保障。要根据目前水利信息化人才严重缺乏的这一状况，制定切实可行的水利信息技术人才培养计划，努力培养更多的水利信息技术人才。要制定优惠政策和良好的用人机制，积极引进信息技术人才。将其对信息化知识的掌握程度和计算机应用水平纳入到职工绩效考核的内容中，对于从事信息技术工作的专业技术人员，要及时的进行强化培训，将其尽快培养成为骨干力量。另外，由于水利信息化涉及到水利工作的很多方面，一定要制定相关的规划，并根据规划的内容，把握原则，确定目标，明确任务，各部门协调一致，统一作战，积极的做好网上信息的政策把关及网络安全建设工作，进一步抓好水利基础信息的采集和数据库建设等工作，及时的补充和更新水利信息，为水利工作提供更加全面的服务信息。

3、完善政策法规和技术标准

要逐步建立适合我国国情和水情的农业用水分配和管理制度。要充分的调动集体、农民和社会力量对节水灌溉投入的积极性。制定更多的鼓励节水的优惠政策。对一些社会效益和生态效益较大的节水工程，以国家投入为主，财政补贴为辅。建立科学合理的水价形成机制。在总结推广先进经验的基础上，积极推进农用水价改革，做到水价和水费的公开、公正、透明。逐步引入用水户参与管理，按照补偿成本、合理收益、节约用水、公平负担的原则，落实占用补偿政策，保障灌排面积的稳定发展，保护农业和农民的切身利益，维护国家、集体和农民个体管理经营灌排设施的合法权益。进一步深化管理体制的改革。努力推广用水户参与为主的改革，小型农村水利工程要做到产权明晰，探索建立以农村用水合作组织为主的管理体制，并根据当地的实际情况，采用承包、租赁、股份合作等灵活多样的经营方式和运行机制。建立节水灌溉技术及设备标准体系，进一步推广节水技术、使管理体制得到规范化和标准化的运行。

4、加大小型农田水利设施建设投入

目前涉农资金渠道分散，工程建设各管一段现象十分普遍，加上层层要求配套，造成部分项目建了水源没钱建渠道，或者建好了田间工程缺水源工程；有的灌溉渠道建好了，但排水渠道、排涝泵站无钱兴建，难以发挥整体效益；有些项目缺乏技术论证，难以发挥效益，造成资金使用效果不理想。建议采取有效措施，统筹安排各种渠道的支农资金，形成合力，保证投资效果。近年来，很多地方按照“渠道不乱，用途不变，各记其功”的原则，把农口和综合部门的涉农资金按规划集中使用，确保“治理一处，受益一处，建设一处，巩固一处”，不但农民得到了实惠，调动了积极性，而且资金运行安全有效。这种做法可在兼顾部门利益的基础上进一步完善、推广，建议进一步明确各分管部门的职能和分工，对能够归并的支出事项由一个职能部门牵头负责，确保财政资金的有效配置，切实提高财政资金使用效益。

5、大力普及节水灌溉技术

目前，各地的自然经济条件、地理条件及农业生产发展水平存在很大的差异，因此发展节水灌溉必须要根据本地的实际情况，因地制宜，要坚持规划先行的原则，科学合理地制定发展规划。要分阶段制定和完善农田水利建设规划编制工作，编制规划要根据统筹兼顾，突出重点，分步实施，讲求实效的原则。同时，水利部门要从全国和水资源合理配置的要求出发，以水土资源的优化配置和高效利用为目标，统筹考虑地表水、地下水、土壤水、雨水、回归水和城市生活污水(必须达到灌溉水质标准)等多种水资源的开发和利用。统筹协调生产、生活和生态用水，以水定产业结构、生产布局和发展规模。加强对规划编制工作的指导。各地区应结合实际，积极试点，逐步推广所取得的经验。遵循量水而行的原则，在节约用水方面，一定要推广普及管道输水灌溉和改进地面灌溉技术，积极发展喷灌和微灌。

三、结语

回良玉副总理指出：“推进现代农业和社会主义新农村建设，改善广大农村的生产生活条件和整体面貌，实现粮食稳定增产和农民持续增收，都要求我们必须坚持不懈地加强农田水利基本建设。田水利工程建设是一个长期的系统工程，必须充分调动相关部门的积极性，集聚多方力量，合理确定发展的目标和任务，使得水利建设始终走在农业现代化的前列，为农业生产服务。

参考文献：

1.霍加权：《小型农田水利工程建设和管理问题探析》，《现代农业科技》,2024 年第11 期。

2、刘建明：《探索新机制,谋求大发展,为社会主义新农村打造农田水利基础设施》，《河北水利》,2024 年第 1 期。

**第三篇：农田水利建设回复**

关于丁志坚等委员提出《关注学生安全、农田水利

建设、维护公路将设和成果》建议的答复

2024年10月10日政协于都县委员会办公室转来丁志坚等委员《关注学生安全、农田水利建设、维护公路建设成果》的提案，我局认真调研，针对桥头乡农田水利建设方面给于答复如下：

一、桥头农田水利工程现状

桥头乡仅有3座小（2）型水库分别是愚公水库、东坑子水库、黄泥坑水库；2024年进入《于都县农田灌溉工程规划》灌溉面积200亩以上的灌区有7处，分别是愚公水库灌区、东坑子水库灌区、黄泥坑水库灌区、江背水陂灌区、水背水陂灌区、固石水陂灌区、朱屋水陂灌区、中石水陂灌区；灌溉面积200亩以下的灌区共有14处。桥头乡耕地面积8370亩，其中水田7117亩，旱地854亩全依靠上述水利工程供水灌溉。桥头乡水利工程大都建于上世纪五六十年代，水库存在安全隐患，水陂破损，渠道老化、淤塞、倒塌严重，渠系水利用率仅有0.4，因此桥头乡农田水利建设任务十分繁重，需要长远、持续的建设，资金需求量较大。

二、近几年农村水利工作情况

近几年我们一直在致力于我县农田水利工程改造工作。2024年我县发改委、水务局、财政局、农业局、国土资源局、扶贫开发办、农业综合开发办、气象局联合编制了《于都县农田灌溉工程规划》，2024年7月经县政府批准执行，并上报省发改委、省水利厅等部门，为我县农田水利工程申报项目奠定了基础。2024年安排小农水资金16万元愚公水库干部进行了维修。2024年桥头乡愚公水库灌区被列入我县小型农田水利重点县建设项目，工程建设总投资122.63万元，其中财政资金82.7万元，主要用于愚公水库主干渠建设。目前已完成了渠道整治5.24km,渠道衬砌

2.73km。多次安排资金对3座水库进行维修险险。

三 “十二五”期间农田水利工程计划

水是生命之源、生产之要、生态之基。2024年12月31日中共中央、国务院以中央1号文发出了《关于加快水利改革发展的决定》，2024年7月8-9日召开了中央水利工作会议，成为新中国水利事业继往开来的里程碑，开启了我国水利跨越式发展的新征程。

桥头乡共有3座小

（二）型水库，根据省水利厅赣水利建管函字[2024]62号文件，都已列入规划内重点建设小

（二）型水库。黄泥坑水库计划安排在2024年进行维修加固，目前完成项目招投标，近期将开工建设。愚公水库和东坑子水库的维修加固项目计划安排在2024年进行除险加固。

“十二五”期间我们将积极争取上级资金对进入规划的7座200亩以上灌区进行维修改造；对200亩以上灌区建议受益村民采取“一事一议”、“民办公助”、“先干后补”的形式，农民投得一点，政府补一点的形式进行维修。各级政府已出台“一事一议”奖补政策，拿出一部分资金用于小型农田水利工程建设。

建议各水利工程受益村委会学习银坑镇梅屋水库灌区、新陂乡红旗陂灌区管理模式，积极探索组建“灌区农民用水协会”，指定专人管理，制定相关管理制度，定期对水利工程进行维护，以保证长效发展。

感谢您对我们工作的关心和支持，欢迎再提宝贵意见。

于都县水利局

2024年10月18日

**第四篇：农田水利建设难题**

农田水利建设难题

2024年07月18日 11:59 《财经》记者 翁仕友 焦建

年初中央确定的大规模农田水利建设规划，终于在半年之后开始具体落实。7月8日，中央水利工作会议在北京召开，中共中央总书记胡锦涛、国务院总理温家宝出席会议并讲话。

为期两天的会议，重申了水利建设的重要性，对于地方政府落实投入资金提出了明确的要求。

水利部部长陈雷7月11日向全国水利系统动员，在动员大会上，陈雷表示要准确把握中央水利工作会议明确的重大战略举措，不折不扣地落实好中央的各项扶持政策。

这是建国以来第一次以中共中央名义召开的水利工作会议。水利系统官员颇感振奋。振奋之余，水利系统人士亦对《财经》记者坦承，投入新机制和水利设施管护机制，是本轮农田水利建设的两大难点，目前，两大新机制均尚未实质建立，地方政府的观望更让这轮农田水利建设多了几分悬念和疑问。

从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设，是今年中央“1号文件”含金量最高的政策，但是由于实施细则尚未公布，仅有广东、浙江、安徽等少数省份提出具体落实指标。学界担忧，掌握着土地出让收益的区县政府，是否会做大土地出让成本，规避足额提取值得关注。

为解决好土地出让收益与农田水利建设资金需求不匹配的矛盾，这次会议确立由各省自主决定是否实施省级统筹使用出让收益。中央统筹方案正由财政部、水利部讨论制定，目前尚未定案。

财政部财科所一位专家告诉《财经》记者，土地出让金制度尽管广受诟病，但在一定时期内定将维持，部分地区的土地出让收入也可能更高，所以将农田水利建设与其挂钩，资金就更有保障。但据了解，这项政策落实难度极大，形势不容乐观。

土地出让收益难修水

投入不足是造成农田水利建设落后的主要原因。为此，今年中央“1号文件”第一次提出从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设。土地出让收益指的是政府出让国有土地使用权取得的土地出让收入，扣除当年从地方国库中实际支付的征地和拆迁补偿支出、土地开发支出等相关成本性支出项目后部分。这一指标含金量极高。2024年全国土地出让金总额高达2.9万亿元，其中收益约8000亿元，依照10%的比例推算，用于农田水利建设的新增资金将达800亿元，这超过了2024年中央和地方财政资金总和。

由于土地出让收益大多掌握在区县政府，而中央和省对县区级政府能否足额提取并没有多少有效的控制手段。在过去数年，中央“1号文件”也曾提出15%的类似提法，但实际落实并不理想。

土地出让收益已经成为地方政府预算外收入最主要的来源，有些地方其占比重高达70%，成为地方政府的“第二财政”。但由于没有纳入预算管理，使用不规范，就连全国土地出让的具体数字，国土部门和财政部门的说法也各不相同。熟悉内情的人士认为，一些地方采取将土地出让金的成本做大,从而减少实际收益。

为此，有学者提出改土地出让收益为土地出让金，按土地出让总收入提取一定的比例。目前浙江省提出土地出让收入的2%用于农田水利建设。据悉，2%-3%的比例获得更多认可。

由于各级政府多有负债，土地出让金维系政府运转作用日益突出，各级政府少真金白银用于农田水利，并不被部分学者和官员看好。水利部门一位官员估计，最多可落实500亿元。

另一个棘手问题是土地出让收益地区不均衡问题。目前约75%的土地出让收益集中在东部，但很多东部地区的农田水利建设任务并不重。中西部地区，尤其是农业大县，农田水利建设欠账多，建设任务重，而土地出让收益往往很少。为此，相关部门提出了跨区域统筹使用的建议，但这遭到了部分发达省份的反对。上述专家认为，东部地区的土地出让收入是比较多，但要做的事并不少，而且建设规格比西部地区高，建设资金需求并不小。

水利部农村水利司副司长倪文进告诉《财经》记者，财政部、水利部正在积极研究具体的落实政策。水利部建议中央和省统筹一部分土地出让收益，支持粮食主产区、中西部地区改善农业生产条件。

中国科学院-清华大学国情研究中心副主任王亚华建议，在加强跨区域的转移支付的同时，制定相应的政策，允许东部地区的土地出让收益用于非农田水利的水利建设项目。

近日，财政部、水利部印发一份农田水利建设资金计提、清算的具体办法的文件——《关于从土地出让收益中计提农田水利建设资金有关事项的通知》，文件要求各地足额提取、定向使用，将10%的土地出让收益用于农田水利建设。文件规定，农田水利建设资金实行专款专用，专项用于农田水利设施建设，并重点向粮食主产区倾斜。具体使用范围包括：小型农田水利设施、田间工程和灌区末级渠系的新建、修复、续建、配套、改造；山丘区小水窖、小水池、小塘坝、小泵站、小水渠等“五小水利”工程建设；发展节水灌溉，推广渠道防渗、管道输水、喷灌滴灌等技术；牧区农田水利建设。同时，也可以用于上述农田水利设施的日常维护支出，但不得用于人员经费、公用经费等经常性开支。中央政府如何统筹，方案尚未最后敲定，但提取比例极有可能为30%左右，约900亿元。

地方政府配套分歧

中央“1号文件”出台后，一些县市水利局、发改委便忙碌起来，加紧制定规划，上报项目。据了解，一些原本要上马的项目被加快推进，另一些因资金困难而无法上马的项目也有望争取到。

“有了项目才有钱，没有项目，不可能搞来钱先放着让你再统筹使用。”山东水利部门一位官员告诉《财经》记者。由于所有的水利资金都是以项目形式划拨，申报项目，争取国家相关部委支持，成为当下一些地方政府的急务。不过，随着中央水利投资的大幅增长，地方政府的配套缺口和压力也越来越大。

《财经》记者在多省采访了解到，县市预算内资金往往用于项目的前期规划，中央投入多少、地方配套多少的“钓鱼政策”，演变成了地方的“反钓鱼政策”，即在中央投资到位后，地方承诺的配套资金并未到位。

2024年的统计数据也证明了这一点，全年农田水利基本建设投资1139.15亿元，其中市级政府和县级政府，投资额仅仅是97.86亿元和152.75亿元，刚刚超过两成。

社科院农村发展研究所课题组认为，水利资金投入结构变化可分为三个阶段，第一阶段是1988年-1996年所有水利骨干项目投资均由中央财政承担；1997年-2024年在中央财政资金的引导下，地方政府逐步增加对项目的配套，通过组织和动员，扩大自筹资金的投入比重；2024年后，在中央财政资金带动下，地方财政配套和自筹资金逐步成为项目的投资主体。

“十一五”期间，中央水利建设投资2934亿元，地方水利建设投资4000多亿元。但业内人士分析指出，地方水利建设投资增长主要得益于省级政府，在4000多亿元中，省级投入2947亿元，占七成以上，拥有大量土地出让收益的区县政府投入仅占两成。

水利建设投资渠道较多，例如预算内固定资产投资、财政专项资金、水利建设基金、金融机构贷款、外资及其他社会资金。由于农田水利项目公益性强，社会资金往往不愿意进入，政府财政资金仍然是投入的主要来源。《财经》记者在多地调查发现，无论东部还是中西部地区县市官员均认为，中央应该加大投入，减少地方配套。中央一些部委官员则认为，预算外的土地出让收益较多，应该加大对农田水利的投入。

与投入渠道同样重要的，是农田水利建设资金的整合机制。

全国人大2024年的一份专题调研报告指出，农田水利建设直接投入项目有九项，涉及国家七八个部门和更多的运行环节。其中国家发改委和水利部负责大型灌区续建配套、节水改造、灌排泵站改造等项目；财政部和水利部负责小型农田水利建设补助专项资金；国家农业综合开发办负责农业综合开发中低产田改造项目；国土部和财政部负责土地开发整理项目；国家发改委、农业部负责大型商品粮基地和优质粮产业工程项目等。

由于涉及部门较多，所以资金整合难度大，这势必会影响资金使用效率，且项目监督评估难度大。

社科院农村发展研究所研究报告建议，加大省级资金整合力度，省财政积极协调、归并和本级安排的有关涉及农田水利建设资金；县级政府在农田水利建设总体规划引导下，打捆使用农业综合开发、土地整理、灌区续建配套与节水改造等资金。

管护新机制难建立

广西横县水利局水管站站长何焕华对国有水利工程管理单位的现状忧心忡忡。何焕华介绍说，横县仍在使用的水利工程大部分修建于上世纪五六十年代，且排灌标准很低，由于后期资金投入较少，导致后续的维护和管理不到位，大多数水利设施的功能普遍衰减，甚至有的地方提灌设备和引水渠因年久失修已经丧失了功能。

横县水利局日前对国有水利工程管理单位的现状、存在的问题进行了专门调研，发现存在诸多问题，比如工程设备老化严重，水利队伍不稳等。诸多问题的症结之一便是投入不足，导致这些水管单位大多欠发工资。

六蓝水库管理所是全县国有水利工程管理单位中最大的，在2024年，该单位人均工资为1308元，最低的月工资只有1016元，工资本来就低，但除了财政补贴每人每月的500元，单位收入部分只能发放九个月。由于国有水利工程单位收入差且极不稳定，工资自行解决部分大多数单位不能足额发放，有的甚至只能发放五个到七个月，从而又出现新的欠发工资现象。

基层水利队伍不稳，人才匮乏，导致水利设施管理维护水平低。横县峦城电灌站改革后定编32人，但只有23人在岗，2024年想通过县人事局招录一批技术人员，由于待遇低，导致无人报名而不能开考。政府举办的专门管理机构运转困难，而对末端渠系管理的民间组织——农民用水协会，实际上也是运转困难，往往难以发挥作用。

在实际运行中，农民用水协会经费难以保障，仅靠收水费对工程进行简单的清淤维修，难以解决根本问题，从而导致农民对协会失去信心，甚至导致协会难以运转下去。

社科院农村发展研究所研究报告认为，农村水利设施管护主体缺失和能力不足是目前存在的突出问题。今后政府应该通过产权、补助、补偿等多种方式，大力扶持用水合作组织，从根本上解决管护难题。本刊记者郑猛、王毕强对此文亦有贡献

更多>>水利水电建设 名次 1 2 3 4 5 名次 1 2 3 4 5 名称 东方雨虹安徽水利钱江水利新疆天业粤 水 电名称 新界泵业三峡水利葛洲坝围海股份中工国际

最新 40.16 6.43 11.98 7.39 3.35 最新 5.89 7.48 8.39 8.29 15.50 涨幅 1.54% 0.94% 0.93% 0.68% 0.60% 跌幅-5.00%-0.93%-0.83%-0.72%-0.64%

更多>>节水 名次 1 2 名次 1 2 名称 新疆天业利欧股份名称 利欧股份新疆天业

最新 7.39 2.55 最新 2.55 7.39

涨幅 0.68% 0.39% 跌幅 0.39% 0.68%

免责声明：本文仅代表作者个人观点，与凤凰网无关。其原创性以及文中陈述文字和内容未经本站证实，对本文以及其中全部或者部分内容、文字的真实性、完整性、及时性本站不作任何保证或承诺，请读者仅作参考，并请自行核实相关内容。

**第五篇：我国农田水利建设（精选）**

我国农田水利建设的反思：问题篇

郑风田 崔海兴 郎晓娟

近年来干旱似乎一直与我国过不去，其中，小打小闹的干旱不必说，引起全国大范围跨省区的干旱就爆发了数起，从几年前的重庆、成都大旱到2024年的河南、山东等华北地区大旱再到2024年的西南五省区大旱，其频率似乎越来越快。频繁大范围干旱其实暴露出我国农田水利建设存在大问题。2024年12月21日至22日，中央农村工作会议在北京举行，会议重点研究了加快水利改革发展问题。2024年的中央“一号文件”也以农村水利建设为主要内容。本文对我国近年来的农田水利建设的问题和困境进行梳理，并提出解决出路。

问题篇

问题之一：基本农田水利设施不被重视。

保障农业生产的关键环节之一是做好农田水利设施建设。水利设施建设好了，可以促进粮食生产，还可以降低成本。而且这不仅对当前有利，对子孙后代都非常有利。我国著名的都江堰水利工程就是最好的例证，这座建于公元前256年、迄今为止年代最久、唯一留存、以无坝引水为特征的宏大水利工程，现在依旧在灌溉田地，造福人民。

2024年，云南等地遭遇历史罕见的大旱，这个全国水资源总量排名第三的省份因为大气环流异常引发的旱情演变为百年一遇的旱灾，除了天灾，还有哪些因素？“大旱”暴露出了当地水利设施面临的问题，也折射出全国水利设施的脆弱。有数据说云南的水利设施建设从2024年以来翻了几番，所以水利设施建设确实很受重视，但在水利投资方向上，并没有重视到农田水利设施。

其实这不只是云南，在全国都普遍。虽然这几年因为涉及到国家粮食安全，国家也在调整方向，但目前还集中在粮食主产区，云南不是粮食主产区，“阳光雨露”就没有照过来。从前几年的重庆、成都大旱到2024年的华北地区大旱，再到2024年的西南五省大旱，每次大旱给农业都带来了损失，我们的农田水利也到了必须要解决的时候。

我们看到旱灾主要集中在农村、山区，对城市的影响并不大。这是因为过去很多水利的投资集中到了工业用水和城市用水，农村、农民、农业的用水投入太少。十一五期间全国水利投资规模达6300亿元，远超预计的4628亿元。国家每年水利投资力度很大，投资很多，但也主要用在了大江大河的治理，基本农田水利设施没有得到重视。现在农村很多的渠系工程都是三四十年前所建，几十年后，很多工程都出现了老化失修，应该说这些年来，很多地方的农田水利都是在吃老本。目前全国有8.5万座水库，多数是改革开放前建设的，改革开放后多年，分散的农民和县乡政府兴建的水库不多，而原有水库中3万个中小水库需要维修。而且，自上世纪80年代以来，我国一直没有大规模地兴修农田水利设施，有些地区连维修的工作都减免了，很多渠道和水库或被泥沙拥堵，或被用来排放污水。截至2024年底，中国病险水库已经占到了水库总数的42.5%。

基本农田水利设施不被重视表现在多方面。一方面，国家每年的水利投入都进入到了大工程，但对农民帮助最大的其实是“小农水”，这对山区农田很重要，大旱旱情不在城市，而在农村、山区，这是因为“小农水”缺水。但目前在资金投入和水利建设方面，水利部门往往出于经济效益的考虑，更加关注的是大型水利设施的建设和城市、工业用水的保障，对于农业用水缺乏投入。而地方政府同样因为农田水利投资创造的GDP太低而不愿意把钱花在这方面，有钱去搞工业、搞房地产建设，赚钱来得比农田水利快多了。另一方面，农民自己也不愿意独自去投入，粮食是“望天收”，农田水利设施需要集体行动，不是一家一户可以做的，做起来了，也不是一家一户去使用的。所以很多农村的沟、塘、渠、堰都是在三四十年前建起来的。但自从分田到户以后，这些设施的建设和维护就没有人管了，尤其是推进农村税费改革后，取消了原有的“两工”（农村劳动积累工和义务工），原有的农田水利设施就更是被荒废了。在此之前，国家的农田水利基础设施都是通过“两工”体系来提供，农民在农闲时可以投入到农田水利修建中，至少可以保证水渠维护，但取消“两工”后，没有了相应的替代机制，农村水利公共投入就缺失了一块。

问题之二：农田水利“欠账”太多。

解放后我国频繁受到外界自然条件的影响，当时的决策者们发出了“水利是农业的命脉”的战略导向，通过各种努力来完善农田水利设施，通过各种大江大河的治理与沟、塘、渠、堰的建设，浇灌面积大增，使粮食生产不管气候如何变幻都可以长治久安。家庭承包制改革之前30年兴修的水利工程，国家总投资共763亿元，而社队自筹及劳动积累，估计达 580亿元。但近年来我国农田水利建设投入远滞后于现实需要。

第一，改革开放30多年来我国农田水利投入呈现逐渐弱化恶化趋势。从改革前后农村农田水利投入的制度演变和现实情况来看，我国农田水利投入的状况客观上一直处于恶化趋势，由此导致原有的供给水平遭到了相当程度的破坏，水利设施淤塞，农田道路失修，导致农业抗灾能力薄弱，影响了农业和农村的持续稳定发展。

我国农田水利事业的发展主要集中在上世纪50－70年代，20世纪80年代以前的水利建设对农业经济增长有重要作用，取得了巨大的成绩，全国建设了8万多座大中型水库，并且大多数都有配套的渠系工程。主要原因是从中央到地方都非常重视农田水利建设,公社体制又客观上使得农田水利设施的外部性有效地内在化了。

改革开放以来，从国家层面看，政府过分重视“大江大河”的治理，而在农灌水库建设投入上明显不足，从而导致水利建设中的布局“错位”。政府主要从城市和工业获取利益，因此，也把水利投入的重点放在利益相关的城市防洪与大江大河工程上，对能够发电等有经济收益的水库投资比较热心，与农业产出能力直接相关的农田水利建设投入少之又少，管理日渐荒疏。基层政府又因资金不足和上级没有要求而难以投入。同时，由于市场化条件下的农田水利基础设施的投资大、见效慢，致使政府官员追求任期政绩的激励，对主要以农田水利灌溉为主的水库建设积极性不高，还常常把支持农田水利建设的资金挪作他用。

从微观层面来看，农田水利设施建设的资金资源与非资金资源主体大致有五种：农民、村干部、乡镇级政府干部（基层政府的代表）、私人业主以及金融机构，其中农民可能成为劳动力资源的投入者，各级干部可能成为组织资源的投入者。但通过实证调研发现这五大投资主体均在利益权衡中选择了放弃投资农田水利设施建设。但粮食生产又关系到国家的粮食安全，所以一定要国家来投、来建农田水利设施。目前中央政府承担国家的粮食安全重任，地方政府积极性不高，从这个角度看，国家应该承担小农水的资金投入才能保证小农水建设的顺利进行。小农水修好了，遇到天灾就不用太担心了，国家的粮食问题也就可以可持续发展了。

第二，农民不愿意在低效益的农田上投入更多的资金修建水利设施。大批劳动力外出打工确实有促使劳动力市场化和提高农民现金收入的积极作用，但同时也造成农村劳动价格显性化，劳动力投入农业的机会成本大幅度上升，这种现实情况虽然能够体现所谓“理性小农”的市场经济特征，但由于根本改变了由于劳动力无限供给而形成的不计代价的“劳动替代资本”投入的内在机制，而使得改革前相对有效的劳动替代资本的基本建设投入方式难以重新恢复。

长期以来，我国农田水利基础设施的维护靠的是农民义务工的形式，随着传统农区小农经济全面恢复，农民个体对农田水利基础设施的维护投入与自己的预期收入的不确定性预期相关度提高，农民在维护中存在搭便车现象和机会主义倾向明显，维护投人明显不足，降低了农田水利基础设施的可持续性，灌溉效率低下。

比较利益低使农田水利修建等社会动员机制难以启用。从社会资源动员角度看，缺乏有效的动员机制，资金来源单一，筹资困难。目前我国农村农田水利设施的投入主体依然是以政府为主，很难形成一种有效机制来调动农民自身的资源投入，以及其它社会资源的参与。在目前县乡地方财政普遍吃紧的投入约束下，这不能不说是一个亟待解决的严重问题。

第三，农村劳动力大量转移，投入和管理农村基础设施机会成本大。20世纪60-70年代，在农闲时，大部分的农村劳动力都被动员起来修建沟塘渠堰，这些在农村村边周围的农田水利设施，为改革开放后我国的农业生产发展作出巨大的贡献。只可惜30多年来我国一直在吃那时的老本，自从20世纪80年代分田到户以后，沟塘渠堰的修改维护就没有人来管了，国家的水利投资多被用于大江大河的治理。近年来加强了对粮食主产区的农田水利建设，但山区丘陵区的沟塘渠堰却被忽视没人投资建设。所以这么多年下来，许多山区丘陵区农村的贮水设施都已被注淤平了，起不到贮水的作用了，一到夏天雨季，就发生涝灾，一到春夏交替的旱季就无水可用，发生旱灾。

农村基础设施的管理和维护需要劳动力，农村大量青壮年劳动力外出打工，使投入和管理农村基础设施的机会成本增加，阻碍了农民投入和管理农村基础设施的积极性。据湖南省2024年农业生产效益调查：每亩水田种粮食获得的纯收入仅150.7元（不含劳动力成本），若扣除用工作价，每亩的纯收益只有16.6元。而外出打工人均劳务收入达4339元，比全省农民人均纯收入水平高出一倍多。作为理性人，农民都愿意外出打工。而留守农村人员多为妇女、儿童和老人，难以担负起农村基础设施建设任务。可见，动员农民投入和管理农村基础设施的机会成本是外出务工工资。城乡差距越大，投入和管理农村基础设施的机会成本越大，农民积极性越低。

问题之三：农村基础设施建设制度设计的缺陷。从历史上看，在集体化时期，国家在进行农村基础设施建设时一直依靠的是在土地集体所有制基础上的强制动员机制，其中最典型的就是农田水利基础设施建设。土地家庭联产承包责任制实施后，这种强制性的社会资源动员机制虽然减弱，依然存在在收取农业税基础上的“乡提留、村统筹”作为固定的村庄公共建设资金来源，并且从制度上仍然规定农民有义务通过“两工”来为村内的公共基础建设投劳。但是，国家农村税费改革的实施，使得乡村机构对农村基础设施的管护不再具有稳定的资金来源，而单纯依靠“一事一议”制度来筹集必要的管护资金在实践中也面临着许多问题。

第一，“两工” 制度取消抽掉农村基础设施建设和公共事业发展的基础。农村义务工和劳动积累工一度在冬春农闲时节兴修水利工程、植树造林、维修乡村道路以及防汛抗洪抢险等方面发挥显著的作用，为农村建设做出了突出的贡献。长期以来，“两工”维系着我国摇摇欲坠缺乏投入的村庄农田水利设施的维护与修建。1989－2024年，全国平均每年投入劳动积累工72.2 亿个工日，如果以目前的每个工日30元计，则农民每年对水利投入的积累达2166亿元，如此推算，1989－2024年农民对水利投入累计达25992亿元。

实行农村税费改革后，与农田水利建设有关的公积金、“劳动义务工”和“劳动积累工”被取消，使农村基础设施建设筹资筹劳失去了制度基础。农村在取消“两工”之后，虽然减了农民的负担，也是一把双刃剑，使原本就很薄弱的农村基础设施建设的投入明显不足，从这看又“增负”了。“两工”取消以后，农业基础设施建设新的投入机制一直没有建立起来，全国农民兴修农田水利投工量，1998年超过100亿个工日，2024年减少到47亿个，2024年不到30亿个，国家水利部的一位部长也指出: 2024－2024, 全国农田水利基本建设农民投工比1998－1999 下降近70% ,完成的土方量下降59% , 改造中低产田面积下降38% , 新增恢复改善灌溉面积减少35%。

取消“两工”后，乡镇干部无权像以往那样组织农民出工，否则会因“乱摊派”受到批评。在市场经济下，即使乡镇干部“派工”，若没有合适的报酬农民是不会出工的。农业税、“三提五统”都取消了，没有其他产业的村组，其经济状况举步维艰，农村公共产品建设陷入“心有余而力不足”的困境，导致农村道路损毁无人维修，渠道、堰塘等农田水利设施得不到有效维护。所以到现在许多农民村庄周边的浇灌设施就成了没娘的孩子无人管，国家只管大江大河。农民没有办法，要么有的地方偷偷地还坚持“两工”，要么有点钱的或者是有点路子能够从上边要到钱的，以打井来浇灌，吃子孙的饭。

第二，“一事一议”制度带来高额交易成本。在税费改革后，“一事一议”成为进行农村公共投入决策的首推方式。但“一事一议”筹资筹劳政策在执行中遇到高额的交易成本问题，主要表现如下：（1）开会成本不断增大。由于农民的自发分散性和村集体约束力的弱化，农村召开会议时，村集体需要发“误工费”才能激发参会“热情”。同时，大量农村劳动力外出打工，很难达到要求的议事人数。因此，需要付出巨大的成本才能开会成功。（2）农民对公共品需求不同。在同一村庄中，农户间存在异质性，体现在经济收入、住处地理位置、种植作物等方面，从而导致不同农户对农村公共品需求不同。在同一个村中，村东头的村民可能要修路，村西的却要修坝，村南的要修渠，村北的要修桥，所议之事难以统一。（3）达成协议难、筹款难。农村中大量高素质的劳动力外出打工，导致参加会议的人员多数是妇女、老人，他们文化层次低且不是家庭事务的主要决策者，很难表达自己的真实意愿。严格按照有关文件精神来执行，“一事一议”常常会变成“一事无成”。村委会提交审议的筹资筹劳方案往往难以通过，即使通过了一些村民也不主动交款，没有约束机制往往导致筹款的交易费用上升。（4）监督成本高。由于存在“开会难”、“统一意见难”、“一事一议”成本高等方面的影响，基层干部往往采取简单的工作方式，有的甚至于钻管理上的“漏洞”，采取按“假指印”、“假签字”等方式进行。甚至有些地方把不属于“一事一议”的收费项目列入议事范围，存在“多事一议”等不规范行为。但由于村庄多而分散，“一事一议”管理规范也还未完善，对以上行为进行监督十分困难。

第三，原子化农民之间合作难，资源动员面临挑战。实行家庭承包制后，农户作为农村基本的组织形态，既是消费单位也是生产经营单位。由于经营规模小，地块分散细碎，给生产带来了诸多不便，同时也造成了劳动空间转移的时间成本耗费。但是，农户作为具有独立经济利益意识的经营主体，其生产经营活动要么力求使私人边际成本等于私人边际收益，要么会向外部转嫁成本但不会自己承担外部成本。于是，作为具有外部性的共用设施，如农田水利等农村基础设施建设对农户而言是一种成本高且没有规模效益的活动，就很少有人去建、去维护，而多表现出“只用不管，难于合作”的现象。

第四，农村社区不能对农民进行有效组织，农田水利等公共服务处于瘫痪状况。中国的社会结构在历史上呈现出的是“强国家、弱社会”的特点，这种社会结构在计划经济体制时代达到极致。改革使计划经济体制转向市场经济体制，国家对纵向社会的控制有所放松。家庭承包制的实行，改变了原来村集体与农户的关系，集体不再像过去那样能够将分散的农户整合到一个严密的计划体制之下，新的农村社区基本结构由村民选举产生的委员会和分散独立的农户构成。但是由于路径依赖，没有从根本上改变“强国家、弱社会”的社会结构性质。虽然农村基础设施建设的国家动员能力弱化，但是在与社区的关系上，国家仍然扮演着强大的角色，农村社会组织没有得到充分的发育和成长，农民组织化程度不高，农村社区的公共事务不可能得到相应的解决，出现农田水利等公共事务缺乏组织与管理的现象。

第五，农田水利等农村基础设施投资风险大，民间资金缺乏投资激励。农村基础设施建设具有投资大、风险高、资金回收期长的特点，并且我国农业比较收益低，投资农业基础设施很难获得预期收益，尤其是像农田水利这样纯粹为农业生产服务的基础设施更是如此。对于私人企业或民间资本来说，农村的市场环境远不如城市，融资渠道狭窄，相应的社会服务落后，在农村进行基础设施建设的投入成本高、效益低，对于逐利的企业来说，放弃农村市场，把资金投在城市是一种理性的企业行为。这恰恰反应出动员私人业主或民间资本投资农村基础设施建设的困难。

第六，地方政府“从上不从实”，片面追求部门利益。当前，我国各级政府官员主要是对上级负责。在农村基础设施的提供中，出现基层政府不将有限的公共资源用于当地民众和当地经济发展最需要的基础设施，而用于上级政府认为最重要的方面。基层政府这种行为的直接制度诱因是官员升迁考评制度和政绩考核制度。在现有的制度体系下，一般说来只有当下级官员的行为得到上级认可的前提下才有升迁的可能。这就诱使基层政府在基础设施提供中“从上不从实”。因此，各级政府（或者说政府官员）基于自身利益的考虑, 不愿提供花费资金多、而短期显性效益不明显的农村基础设施，导致像农田水利等农村基础设施提供格局扭曲甚至主体缺位。

我国农田水利建设的反思：困境篇

困境之一：如何做好“贮水于民”，解决农民“最后一公里”的灌溉问题？

我们对农田水利投资有一个误区,国家只负责大江大河的治理,而对农民真正影响最大也关键的最后一公里问题却存在很大的问题。更要命的是对最后一公里影响最大的“两工”制度前几年也被取消了,这等于切断了修补农田水利设施的最主要支点。一项数据显示：中国大型灌区骨干工程建筑物完好率不足40%，工程失效和报废的逼近3成，导致个别地区可灌面积减少近半。直至2024年，中国19.5亿亩耕地中，还有11.1亿亩尚要靠天吃饭。过于粗放和陈旧的渠道系统让中国农村渠道灌溉利用率只有30％—40％，在河南，这个数字还要更低。水利部副部长鄂竟平也承认并正视中国农田水利工程长期“欠账”的问题。据调研,那些还能动员大家进行灌溉的地方基本上都是拒不执行取消“两工”的“违法之民”。

“两工”对农田水利建设极其重要，取消“两工”等于让他们在干旱面前束手无策，再加上“一事一议”成了什么都难议,灾难最终演变成了望天收，还有不少地方一直靠上世纪六七十年代修建的农田水利设施吃老本。农田水利的修建要通过集体行动来建设,属于公共品建设,具有搭便车的天然属性。目前的这种困局各地进行了不少的“土法”试验,但在国家层面一直没有一个好的说法。

重庆市南川区白沙镇就是一个典型的案例。该镇严重缺水，每年春播时都必须依靠从附近大观镇的土溪水库引水育秧，土溪水库建于20世纪60年代，到70年代时建成一条长达25公里的主干渠通往白沙镇，但之后的30多年里就再没修整过，仅靠每年放水时应急性的清淤补漏，如此，主干渠的水根本流不到渠尾，相应地，大量农户 的田地也就根本无法得到及时灌溉。对于土溪水库的所有者来说，他们的职责仅仅是维护水库本身的安全和蓄水，以及按各村要求开闸放水，并收取相应费用，但在白沙镇的农户看来，他们交了水费，急需的灌溉却被延误乃至造成作物减产，自然就没有继续缴纳水费的积极性。此外，尽管不少农户都知道沟渠的年久失修是造成有水用不上的重要原因，却并没有太多的动力来集资修建维护渠道，原因在于目前对于渠道的整治维修费用相当昂贵，仅仅一条小支渠都将耗资十多万元，这不是小农户所能承受得起的，农户们的愿望就是村里或镇里能出钱来修建水渠，而村集体乃至镇集体，也同样表示没有相应的经费来完成这一事务，只把希望寄托在上级部门的拨款上。

因此，我们不得不产生这样的疑问：大江大河治理固然关系重大，事关农民生活和农业生产的“最后一公里”是否也应给予足够重视？

困境之二：部分农民为何对抗旱如此“漠然”？

近几年农业比较效益下降，农业收入下降，农村大量劳动力向城市转移，且多为年轻劳动力。大多年轻的劳动力选择外出打工，而不愿意留在家中种地。原因十分简单：即使在外打工的生活并不安逸，但同样的劳动至少能够换来比在家种地多得多的收益。但多少让人有些不能理解的是，面对2024年百年不遇的特大旱灾，有些地方农民的抗旱积极性仍然不高，包括一些返乡农民工再次选择离乡进城。面对旱灾却不愿浇水，这一看似矛盾的选择却包含了农民的许多无奈。普遍较低的种粮收益，部分地区沉重的水费、电费和油费负担，加之滞后的农田水利基础设施建设，极大地损害了农民参与农田水利设施建设和维护的积极性。农民在灌溉土地时遇到的困难重重：或是缺水，或是缺电，或是有水有电却价格昂贵。

中国农业生产面临最大的自然威胁就是干旱。2024年，我国干旱覆盖范围之广、持续时间之长、灾害损失之重，为1998年以来之最。没有水可灌，尤其是在春夏交接正是小麦分孽时节，没有水就等于让小麦在身体成长的关键时间缺了营养，以后只能是个半残废了，减产甚至绝收都有可能。而农民通过引大江大河的水来浇灌成本又太高。所以在大旱时出现政府着急农民放弃的尴尬局面。农民自己是很会算帐的，一亩麦子，年成好时也就收入200-300元，现在干旱减产已成注定，而用水浇灌成本一亩地要70-80元，算下来农民几乎没有什么钱可赚，所以干脆放弃浇灌算了。经济学有一个合并缪误：每一个个体的理性选择，汇合成一人整体结果就可怕了，成非理性的了。因为都不抗旱了，小麦真要是绝收了，国家的口粮安全就成大问题了。

以山西为例，一亩地粮食产量在800到1000斤，其间需要4到5次灌溉。而如果不灌溉的话，单靠降雨，成本就会降低。虽然农民不会完全靠天吃饭，但是他们会选择尽量减少人工灌溉。因为在各项成本中，水是成本较高的。如果遇到水价和化肥价格上涨的情况，农民每亩地的纯收入只有100元左右，这还不算人工成本。

在2024年春大旱时，央视《新闻调查》栏目就对河南省部分受灾严重地区进行了调查，在调查过程中，部分地区的农地旁就有可供灌溉使用的水井，但由于电网设施建设相对滞后，农民却无法通过电力带动水泵将水井中的水抽取出来。有些地区浇地要使用工程用电，电价和油价非常高，如果用不起就只好听天由命。

为何农民会对抗旱如此“漠然”？ 是农民参与农田水利设施建设的动力不足还是其“有心而无力”？

困境之三：以市场化、私有化为主要特征的“世界银行共识”改革是否应该打住？ 农田水利设施对于农业生产和农户生活息息相关，但是过去几十年相关经验表明，虽然国际机构和各国政府对农田水利基础设施的投资和管理方式进行了多方面的探索与反思，但广大发展中国家在基础设施和公共服务上普遍是失败的。其中最受人瞩目的是对“世界银行共识”在治水方面面临的困境进行了深刻的反思。“世界银行共识”坚持私有化是解决发展中国家农村公共品供给困境的有效方式，这种观点认为市场能够优化资源配置，而公共资源（比如水资源）则可以被视为一种可竞争、可排他、可转让的特殊商品，因此，构建一个有效的市场就可以让发展中国家的政府摆脱目前面临的公共服务效率低下的困境。很多发展中国家在“世界银行共识”的指导下进行了各种基础设施的市场化和私有化改革，我国也不例外。但是十几年的探索之后，人们发现“世界银行共识”并没有为这些国家农田水利设施建设带来光明前景，反而出现很大的困境，诸如社会力量无力承担高额的建设和管理费用，国家资金的撤出加速了资金链的断裂，使得农田水利等基础设施建设停滞不前；农田水利等基础设施的私营化加大了人们获得公共服务机会的不平等，造成更大的贫富差距；损害低收入阶层和农村居民的利益，甚至引起社会动荡等等。

在农田水利设施建设方面“世界银行共识”被越来越多的国家抛弃，取而代之的是政府投资为主、社会资源参与为辅的治理模式。以韩国为例，该国的农田水利基础设施的改革是“新村运动”的重要组成部分，随着新村运动的推行而不断深化。在投资上，韩国建立了以国家财政为主、受益农户投资为辅的管理体系，从资金上保证了农田水利基础设施建设和管理工作能够顺利进行；根据各地特殊的地域特征，积极动员当地农村社会资源，建立“自下而上”的动员机制，充分体现农民的积极性、主动性与创造性；政府提供多种优惠政策与奖励措施，根据各个村庄的表现，政府实行奖勤罚懒的机制，以官办型民间组织为管理主体，根据农田水利基础设施规模的大小，由不同的官办型民间组织负责管理。这些措施都保证了韩国农田水利基础设施改革的成功。

我国近年来的水利部门改革已进入误区，片面地在“世界银行共识”引导下进行“市场化、私有化”的改革，现在很多水利设施被承包给私人，周围的农户用水成了问题，有些水利设施被变为他用，本来是为农业用水提供灌溉，现在却成了一种旅游开发。比如在重庆、湖北一些地方，水塘的承包要求承包者对水塘进行日常维护，并保证对村民的免费供水，但因为没有制度去约束，水塘承包后，周围农户的用水就成了问题。所以发展小农水，水利部门不能过分追求资本化，地方政府部门不能过分强调农田水利设施的私有化，不然就损害到了农民农业用水。

部分水利部门利益货币化带来的后果之一,就是他们的眼光只盯着那些能赚钱的项目,而对农民的“保命水”却不闻不问。在水利设施的资金投入和建设管理方面，一些水利部门出于效益的考虑，更加关注的是大型水利设施的建设和城市、工业用水的保障，对于农业用水和中小型水利设施 则缺乏兴趣，尤其是部分水管单位作为企业推向市场后，为城市和工业服务，效益较好的水利设施更容易获得资金投入，而公共品特征强、收益低，需要财政扶持的农田水利设施，则以“财政紧张”为由，只能得到极少量的投入，把希望寄托于国家拨款。在长期缺乏资金，难以管理和维护的情况下，建设于上世纪六七十年代的农田水利系统逐渐崩坏，失去其应有的效果，最终在特大旱灾到来时难以发挥作用。

我们不禁要问：如果仅以经济收益评价水利项目，投入高、收益低的农民“保命水”是否会因此丧失自己的立足之地？ 谁来保证“保命水”？

困境之四：怎样才能使“农民的声音”不再缺位？

我国农田水利设施的投入与管理，农民的声音一直是缺失的。无论是在水利部门的改革中还是各种水利项目的安排上，虽然项目的申请与安排的名义很可能都 是以农民的名义，但在项目的实际执行过程却大都转变为部门利益最大化与领导工程、面子工程，农民的利益得不到保证，农民的声音一直缺位。未来应该建立“自下而上”的需求表达机制，只有提高农民的组织化程度，才能合理表达农民意愿，降低政府与农民之间的交易成本，形成农民参与项目建设与管理的相关监督机制，水利才能真正的搞好。

按照“农民本位”的要求，农民本身对基础设施的需求应该主导支农资金的安排和趋向，然而现实中支农资金的划拨和使用基本由政府做出，作为实际受益者的农民既 不能参与项目的规划，也不知道资金的实际使用情况，最终项目完成后的审核与评价同样没有农民的参与，在这种情况下，即使没有政府部门的逐利行为，单纯由政 府作出的决策也很难真正体现农民对基础设施的需求，而一旦各级政府由于各种理由挪用、截留支农资金，或者根据部门利益安排支农资金项目时，农民也无法对此 进行监督和检举，从而最终造成对农民利益的损害。

农户本身是农田水利设施的直接受益人，但在农田水利设施的投入、建设和管理过程中却始终难以表达自己的利益诉求。缺乏“农民声音”的农田水利建设又如何能真正做到让农民满意？如何让农民成为农田水利设施建设的主体，让农田水利设施真正服务于农民，是当前水利建设中急需解决的问题。

我国农田水利建设的反思：出路篇

出路之一：构建多主体、多渠道、多元化的农田水利基础设施建设机制。

第一，“多主体”构建中央、省、县乡、农民四位一体的供给主体新模式。国家应根据农田水利的不同性质，建立起由中央、省、县乡、农民四位一体的农田水利基础设施供给体制。采取以中央、省两级政府为主导，县乡财政适当配套的方式，着重解决好与当前农业经济发展、农民生活紧密相关的农田水利基础设施供给问题。比如，大型水利工程应由中央政府提供，在目前县乡财政比较困难的情况下，基本农田水利设施建设应通过省级政府对县级政府的转移支付来解决，即主要由省级政府“出钱”，县级政府“办事”的方式来解决；一些小型的农村社区内的基础设施项目，比如小型农田水利建设，因为可以使农民直接受益，并且投资不大，可以采取农民投入为主，政府适当补贴的方式来投资建设。

第二，“多渠道”构建财政渠道、市场渠道、其它渠道共同参与的筹资新范式。在农田水利基础设施建设与管理中，充足的资金资源是重要保证。过去投资渠道比较单一，大多依靠政府的财政投入，而事实表明，仅仅靠政府财政远远不能为广大农村提供足够的农田水利基础设施服务。因此，需要构建“多渠道”筹资新范式，以此解决目前广泛存在的融资难题。（1）财政渠道。主要包括：财政预算内渠道、财政预算外筹资渠道。（2）市场渠道。主要做法有：一是利用资本市场筹资，如发行长期基本建设国家债券。二是成立旨在推动农田水利建设的专向发展基金，同教育基金类似，国家拿出一部分资金建立水利基金，来解决农田水利设施的历史欠账问题。哪怕这些资金只占到GDP中的0.5%，产生的效果却是巨大的。三是向金融机构融资。四是利用减免税收和给予信贷优惠等政策，调动经济组织投资农田水利基础设施。（3）发行彩票渠道。通过发行彩票可以为政府提供收入，也可以为农田水利建设融资。美国、英国等西方发达国家的彩票融资规模已非常大，涉及的领域也很多，为公共事业提供了大量资金支持。我国目前在体彩等方面的试点已相当成功，可以在借鉴发达国家经验和我国具体实践基础上，通过发行农田水利基础设施建设和公共事业彩票的形式进行融资，解决当前投资不足问题。（4）其它渠道。一是非政府组织筹资渠道。二是境外筹资渠道。三是个人筹资渠道。四是企业家捐助。

第三，“多元化”构建政府引导、农民主体、社会广泛参与的社会资源动员新格局。在农田水利基础设施建设与管理中，各级政府应该充分发挥财政资金的引导作用，以财政资金聚合社会资金投入农业，逐步构建起对农业、农村的多元化投入格局。

从历史角度看，农民资源投入一直是农田水利建设的主要资金和劳务来源之一。农田水利基础设施的主要服务对象是村庄社区内的农民，他们是主要的受益群体，农民资源从理论上应该成为社会动员的主体。

在国家财力尚不十分雄厚的前提下，单方面地依靠政府的力量显然存在着困难。引导民间资金进入农田水利基础设施建设领域，是增加投入、提高效率的一项重要措施。

出路之二：进行制度创新和组织创新。

第一，实行水利建设问责制。这个问责制主要针对地方政府。目前我国频繁的大旱大涝一方面是天气原因，另一方面也有人为因素――政府的责任，暴露出我国农田水利设施建设这么多年存在的严重问题，因为地方政府对农田水利财政投入不够，特别是没有重视小农水的问题。因此干旱问题也是责任问题，是地方政府的责任问题。这个问责制的核心就是对地方政府一把手问责，如果出现严重的干旱问题就要对地方政府一把手进行行政问责，类似于我国现在的矿难问责制，从制度上保证地方政府对农田水利建设的重视，逼着政府对小农水进行必要的财政投入。可以说，云南省如果能拿出旱灾中受损的1/10来改善农田水利设施，旱情也不会如此严重。正是水利设施的投入不足和缺乏科学规划，让年降水量过千毫米的云南居然找不到可用的水源，有水也无法浇灌。2024年中央一号文件要求“10%的土地出让金用于农田水利建设”，其中关键的是要落实到实处，建立问责机制。

第二，重构农户合作机制。农田水利建设是需要集体行动的，分田到户后，的确与过去相比难以组织起大的农田水利建设。但并不是没有任何办法的，一方面，可以借鉴集体化时期动员农户合作建设农田水利的经验，重构农户合作机制。另一方面，还应考虑当地农村本身的特点，对于合作传统良好的农村社区，可以引入用水户协会等合作模式，政府适当补贴，帮助其自立发展，最终促使农户参与农田水利基础设施的建设，创造良好的基础设施投资、建设、应用和维护机制。这方面，山东费县产权制度改革、河南博爱县的股份合作制，以及广西平果县的用水协会等案例，有效动员了农民参与农田水利设施投入的积极性，值得借鉴。而对于村庄分散现象严重，基本无法合作的村庄，则应该详细考察其分散化现象出现的原因，对症下药，帮助其解决村庄组织问题。

第三，建立“农民本位”为主线的我国农田水利建设投入与管理机制。我国地区特征差别很大，农民的需求差异也很不同。应该在组织与制度上进行新的安排，保证农民的声音在农田水利基础设施建设中得到体现，以农民的需求作为建设项目选择决策的依据，建立农民意愿表达机制。在韩国的“新村运动”中，政府派出专门调研人员到农村进行访问，吸收农民的意愿，汇总后反馈到政策制定部门，再由政策制定部门召集农民代表、农业专家、社团代表对这些意见进行整理分析，即在农民和政府之间构建出一个可以表达农民真实意愿和心声的“桥梁”。我国农田水利设施的投入与管理，农民的声音一直是缺失的。未来应该建立“自下而上”的农民需求表达机制、提高农民的组织化程度，降低交易成本，增加农民参与项目管理的相关监督机制等。这样，农田水利才能真正搞好。

出路之三：以工代赈，贮水于民。我国一直是季节性气候很明显的国家，在雨季时会下很多雨，而在旱季时又有可能几个月都不下雨。其实解决的方法也很简单，那就是进行农田水利建设，大到大江大河的治理，小到沟田渠、堰塘的维护等等。这些设施在有雨时把多余的雨水贮藏下来，到旱季时拿出来用。西北地区半年不下雨,也没有看到闹出什么动静。原因很简单:西北地区农民都有水窖,在下雨时把雨水储藏起来,等到不下雨时使用。而西南地区降雨量极为丰富,年降水可以达1300毫米以上,还有大江大河,可还是会出现大旱灾,这确实值得好好探究一下。问题就出在农田水利设施建设跟不上实际需求。因为降雨比较多,西南地区的人只想到了涝,没有考虑过旱。西南地区有很多“望天田”,很多人还是传统地靠天吃饭,没有重视完善水利设施。其实,完善农田水利设施建设,就是给农民和庄稼买保险。人都需要买保险,面对全球的气候大变化,西南更应该考虑加强水利设施建设。

因此，不能再把钱都投在大江大河的建设上来了，轮也该轮到对农民最关心，也对粮食安全最重要的农村村头的沟塘渠堰建设了，因为改革开放30多年来，他们很少能得到到国家水利建设的资金。大旱也已经对水利部门的投资方向说不了，再不修，还会有更大的惩罚。不能再只盯着大工程大项目了，那些工程不解农民浇灌的“渴”。而农民的“渴”才是国家的“渴”，因为粮食安全一旦出点差错，真是吃不了要兜着走的。

所以说，为了彻底解决“少雨就旱，多雨就涝”的恶性局面，强烈建议国家调整水利投资方向，至少应该把中央已放弃投入20多年的农村沟塘渠堰给捡起来，拨出专门经费，让农民在农闲时进行修建贮水用水的沟塘渠堰。如果能够从上千亿的水利资金中拔出600亿专门用于粮食主产区的沟塘渠堰建设，既可以增加1000万的农民就业岗位，又可以进行“贮水于民”的工作；既能提供就业岗位，又能使国家未来粮食安全有了长久保障，也不致于屡屡抗旱了。每个村庄拨给一定的维修资金，以工代赈，让他们把自己村庄的贮水设施都修建好，估计农民们都会很高兴。如果每个农民一个月500元，一年下来6000元，600亿维修资金一年可提供1000万的就业岗位，既能让从事粮食生产的农民在农闲时不用再外出打工，也能够提高他们的收入，国家的粮食生产基础也有保障了。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！