

加快江西省灌区事业发展, 助力粮食生产安全的建议

周旭东¹, 廖健萍²

(1.吉安市城市建设投资开发有限公司, 江西 吉安 343000;

2.吉安市白云山水利水电中心, 江西 吉安 343000)

摘 要: 粮食安全是国家安全战略的重要组成部分, 是关系社会稳定的头等大事, 而水利又是粮食生产安全的命脉, 基于党中央、国务院多年 1 号文件为农业生产提出指导建议。江西是全国 13 个粮食主产区之一, 调研发现近年来江西省受地方财政影响, 对农业灌区建设的投入不足; 突出表现在融资机制、保障机制、管理体制、发展机制等方面, 导致水资源浪费, 农业灌溉功能低下, 对江西省粮食生产安全构成了潜在隐患。如何以国家、省有关政策为动力, 加快灌区体制机制的改革步伐, 以多渠道筹集资金助力灌区建设, 多层次健全机制保障经费开支, 多举措完善制度提升管维水平, 多方位引进龙头实现产业融合等 4 方面破解问题, 助力江西省粮食生产安全、助推乡村产业振兴, 确保粮食主产区地位不动摇, 急需高位推进, 统筹谋划。

关 键 词: 粮食安全; 灌区; 乡村振兴; 农业水价改革

中图分类号: P426

文献标志码: A

doi: 10.13522/j.cnki.ggps.2022371

周旭东, 廖健萍. 加快江西省灌区事业发展, 助力粮食生产安全的建议[J]. 灌溉排水学报, 2022, 41(Supp.2): 115-118.

ZHOU Xudong, LIAO Jianping. Accelerating the Development of Irrigated Areas in Jiangxi Province, Suggestions on Helping Food Production Security[J]. Journal of Irrigation and Drainage, 2022, 41(Supp.2): 115-118.

0 引 言

保障粮食安全生产是治国安邦的头等大事。十八大以来, 党中央坚持“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”新粮食安全观, 筑牢了国家粮食安全防线。中国粮食要成为兴国安邦的“压舱石”, 以应对各种风险挑战, 赢得主动权。

水利是农业生产的命脉。我国人多水少、水资源时空分布不均的基本国情和水情, 已成为制约经济社会可持续发展的主要瓶颈。因此, 发展“供水灌溉”成为农业基础设施建设重要的抓手。我国灌区, 尤其是大型灌区既是粮食和优质农产品主要产区, 又是粮食生产安全的主力军和重要保障。截至 2020 年底, 国内已建成 30 万亩以上大型灌区 454 处, 万亩以上灌区 7 713 处, 有效灌溉面积 $69\ 160.5 \times 10^3 \text{ hm}^2$, 约占全国农田面积的 41.29%^[1], 大中型灌区生产的粮食约占全国粮食总产量的 50%, 是我国重要的粮食生产功能区和重要农产品生产保护区, 灌区年平均灌溉用水量 2 150 亿 m^3 , 占全国农业灌溉用水总量的 63%, 是我国农业节水的主战场^[2]。

2022 年中央一号文件《中共中央国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》要求: “加大大中型灌区续建配套与改造力度, 在水土资源条件适宜地区规划新建一批现代化灌区, 优先将大中型灌区建成高标准农田”。国家“十四五”规划就国家水网骨干工程“供水灌溉”也布局了“新建大型灌区”, “灌区续建配套和现代化改造”两大工作任务; 《国务院关于新时代支持革命老区振兴发展的意见》(国发〔2021〕3 号) 中明确指出“建设一批重点水源工程和大型灌区工程, 推进大中型灌区续建配套与现代化改造、中小河流治理、病险水库除险加固和山洪灾害防治等工程”。

1 江西省灌区现状与存在的主要问题

江西是全国 13 个粮食主产区之一, 截至 2020 年底, 该省粮食总产量达到 2 163.88 万 t, 共建成大型灌区 18 处, 万亩以上灌区 312 处, 有效灌溉面积 3 057 万亩, 约占全省农田灌溉面积的 36.11%^[3]; 江西省水资源相对丰富, 人均水资源量 3 730 m^3 ^[4], 居全国第 7 位, 但开发利用方式粗放, 用水效率较低, 2020 年, 农田灌溉水有效利用系数仅为 0.515^[4], 与全国水平 0.565 尚有一定差距。“十三五”期间, 江西省供水灌溉事业发展成就显著, 共实施 59 座大中型灌

区节水配套改造,恢复改善灌溉面积 410.35 万亩,新增供水能力 15.5 亿 m^3 ,有效缓解了农业生产区域性缺水问题。据 2020 年江西省水资源公报显示,赣州地表水资源量相比历史平均下降 25.5%,吉安下降 3.5%,抚州下降 5.3%^[4],给农业生产带来不利影响;2022 年,江西省委、省政府在《关于新时代进一步推动江西革命老区振兴发展的实施意见》(赣发[2021]12 号)中提出了“加强赣抚平原、吉泰盆地等粮食生产功能区建设,支持农田水利和高标准农田建设”,“加快推进大坳、峡江、梅江等大中型灌区工程,实施赣抚平原、白云山等大中型灌区续建配套与现代化改造”的指导意见;省水利厅 2021 年争取国家水网骨干工程中央预算投资项目,续建配套赣抚平原、白云山等 5 个大型灌区,共获中央预算投资 104 439 万元。在科学用水的理念指导下,积极推进了农业水价综合改革,从价格和体制 2 方面入手,建立政府、市场、用水户 3 方共同发力的长效管护模式,推动农田水利从“没人管、没钱养”向“有人管、有钱养、养得好”的转变,涌现出“宜黄模式”、“赣抚模式”等典型,已累计完成农业水价综合改革 648.47 万亩。

江西省灌区发展势头向好,但受历史原因、传统观念和江西省自然地理条件影响,与全国平均 41.29%^[1]的灌溉农田相比还有一定差距,省内灌区发展存在水利建设投融资方式单一,经费保障有待规范等问题,节水观念尚未完善,灌区多元产业发展政策受限,突出表现在以下几个方面。

1.1 资金投入滞后

2018—2020 年,省级财政用于农林水利建设支出分别为 94.8、85、90.1 亿元/年。农业水价管理体制机制失调,因担心增加农民负担,水价定价、收费机制和实际管护成本脱节。如宜春锦北灌区按 2005 年宜春市物价局核定水价 38.11 元/亩的 60%计费,即流灌 22.87 元/亩,提灌 11.43 元/亩,吉安市白云山各灌片执行水价在 10.34~20.44 元/亩不等。

1.2 运维保障机制落后

“两费”(公益性人员基本支出和工程维修养护经费)保障机制不健全,全国已建大型灌区“两费”综合落实率为 65%,2021 年国家水网骨干工程江西续建配套 5 个大型灌区综合到位率 63.4%;江西作为农业水权制度改革试验区,已在新干、高安、东乡 3 个试点县(市)完成农业水权确权登记发证工作,但在水利设施,尤其是村委会和村民自建渠道末端小型水利设施的建设、使用和收费上还没有成熟的办法,尚未激发农民自建水利设施的积极性;水费收不抵支,乡镇和村委会不愿牵头协调的现象普遍存在。

1.3 灌区管理体制不佳

灌区建设大多和水库、电站一起建设和运行调度,管辖范围一般跨几个行政区域,省管灌区由省水利厅直管,跨区域协调较容易,设区市管灌区管理机构因涉及多区域协调,在灌区维护、涉灌事务、资金申报等方面都存在一些问题。例如:灌排设施陈旧,急需更新维修;智慧建设滞后,还需统筹规划;涉灌矛盾增多,仍需政府化解;管理主体多元,尚需明确权责。

1.4 产业模式机制单一

近年来,灌区利用所属的水库、水电站对多元产业发展做了一些探索,如利用发电引进耗电企业建设产业园,组织下岗职工劳务输出等。但模式单一易受政策影响,如国家电网对网前供电政策的改变,作为城市应急水源地的水库对水产养殖的限制等。耗能产业园因电价成本上升难以维持。如何整合资源,或引进社会资本,与当地村民合作成立农灌一体的经济组织,为灌区体制改革闯出新路还需探索。

需要加快体制机制改革,破解资金投入、运维保障、管理水平、产业发展等问题,使江西省灌区建设、运营和发展走上良性驱动的道路,确保粮食主产区地位不动摇,这就更需高位推进,统筹谋划。

2 江西省灌区发展建议

2.1 多渠道筹集资金,助力灌区建设提速

2.1.1 高位推动建设,争取中央预算资金

成立高规格灌区建设领导小组,一手抓项目规划和建设,一手抓中央投资争取和落实。对于申报中央资金项目,但地方政府先行投资建设的,应允许中央资金到位后进行置换,置换出的资金用于其他水利项目建设。

2.1.2 合理调整水价,吸引社会资本参与

以国家农业水价综合改革为契机,以市场运行成本为基础,根据江西省改革试点情况,建立省发改委、水利厅为主的水价市场调整体制;可制定全省各地指导价,确保合理利润,吸引社会资本进入灌区建设领域,并明确投资主体、模式、利润、资本退出等问题。

2.1.3 设施有偿使用,激励村民自办水利

对村集体和农民自建的灌区小型水利工程设施,由相关部门登记发放权属证书,按登记的设施类型定费用和补助,让农民有收益,村集体和村民自办水利有动力。

2.1.4 成立水利基金,吸引社会闲置资金

从省级层面建立农业水利振兴发展基金,利用水利中长期贷款等金融支持政策,推进不动产投资信托基金(REITs)等模式吸引社会闲置资金投入农业水

利设施项目建设。

2.2 多层次健全机制，完善“两费”保障政策

2.2.1 理顺灌区管理机构，确立协作关系

对于跨行政区域，由省或设区市政府明确管理机构的权责和对应政府部门负责人；对成立管理委员会和农民用水协会，应明确其经费来源和管理职责，理顺财权、事权。建立水利和农业联动，灌区和高标准农田建设同步推进的机制，优先将大中型灌区有效灌溉面积建成高标准农田，加快农业产业入村。

2.2.2 建立两费保障机制，确保财政兜底

以省和县（市、区）财政2个层级，省、设区市、县（市、区）设立3级保障，保证灌区“两费”到位。一是以省财政专项经费为基础，确保大型灌区主要灌溉设施的建设改造资金由省财政落实。二是以县（市、区）财政资金为保障，确保万亩以上灌区“两费”落实到位。三是以设区市本级财政为补充，市本级对县（市、区）财政对保障不足的，应补足差额。

2.2.3 管水受益、用水付费，明确主体责任

建立以当地县（市、区）农业部门为第一收费责任人的收费机制，推动建立用水协会等组织协助工作。

2.3 多举措完善制度，提高灌区管理维护水平

2.3.1 实施信息化平台建设，实现远程监管

以数字经济重大工程建设为切入点，加快计量设施与信息化建设，提升灌区供用水管理能力。在全省建立灌区智慧管理平台，统一管理标准和功能模块，

把管理建立在云端；通过智慧水利软件、用户端、网络监控设备和灌区主要功能节点的结合，提高管理水平，做到无人化值守，云平台留痕。提高水资源管理精细化水平，加快取水口取水监测计量体系建设，切实提高取水量计量率和在线计量率，提高水资源利用率。

2.3.2 提高规范化建设要求，消除运行隐患

按照“先建机制、后建工程”的要求，对新建灌区严格按照批准的实施方案落实经费，推进规范化运维管理，落实水价改革相关政策，确定水费收缴的方式和金额。对已建成的灌区，对现有体制机制进行改革，因地制宜，在当地政府的领导和支持下，履行灌区法定责任，督促相关各方予以配合，解决“两费”来源。

2.4 多方位引进龙头，实现产业融合发展

引进扶持农业龙头，打造种养加产业链、发挥特色资源优势，促进农旅产业发展。

参考文献：

- [1] 国家统计局. 中国统计年鉴(2020)[M]. 北京: 中国统计出版社, 2021.
- [2] 倪文进. 大中型灌区现代化建设需处理好几个问题[J]. 中国水利, 2020(9): 6-7.
- [3] 江西省统计局. 江西省统计年鉴(2020)[M]. 北京: 中国统计出版社, 2021.
- [4] 江西省水利厅. 江西水资源公报(2020)[M]. 北京: 中国统计出版社, 2021.

Accelerating the Development of Irrigated Areas in Jiangxi Province, Suggestions on Helping Food Production Security

ZHOU Xudong¹, LIAO Jianping²

(1. Ji'an Urban Construction Investment Development Co., Ltd., Ji'an 343000, China;

2. Ji'an Baiyunshan Water Conservancy and Hydropower Center, Ji'an 343000, China)

Abstract: 【Objective】 Food security is an important part of the national security strategy. It is the top priority related to social stability and people's lives. Moreover, water conservancy is the lifeblood of food security. Therefore, the CPC Central Committee and the State Council have issued No.1 document for many years to provide guidance for agricultural production. 【Result】 Jiangxi is one of the 13 major grain producing areas in China. Through our investigation, it is found that the investment in agricultural irrigation area construction is insufficient due to the influence of limited local government revenue in recent years. This is manifested prominently in financing mechanism, guarantee mechanism, management system, development mechanism, etc. These difficulties and problems have wasted water resources, affected the agricultural irrigation function, and are potential hidden dangers of food production security in Jiangxi Province. 【Conclusion】 How to take the relevant national and provincial policies as the driving force to speed up the reform of irrigation system and mechanism, raise funds from multiple channels to help the construction of irrigation areas, improve the mechanism at multiple levels to ensure the expenditure, take multiple measures to improve the system to improve the management and maintenance level, and introduce leading enterprises in multiple directions to realize the integration of production and industry, so as to help the food production safety of Jiangxi Province, promote the revitalization of rural industries, and ensure the unshakeable status of the main grain producing areas, is urgent to promote at a high level and plan as a whole.

Key words: food security; irrigation area; rural vitalization; agricultural water price reform

责任编辑: 韩 洋