

# 从重建到重效益:改革开放初期 我国水利工作重心的转变

王瑞芳

(中国社会科学院当代中国研究所,北京 100009)

[关键词] 水利工作;农田水利;建设;管理;效益

[摘要] 我国改革开放初期,针对当时水利工作普遍存在的重建轻管理、重大型轻小型、重骨干轻配套、重工程轻实效等问题,全国水利工作的着重点逐渐从抓建设新工程转移到抓管理、注重发挥现有水利工程的效益上来。在国家大幅度压缩基本建设投资的情况下,全国各地积极改革水利投入方式,实行分级负担,依靠社会力量多层次、多渠道集资办水利,加强已建工程的配套和更新改造,全面推进水利经营管理工作,水利工程的综合效益得到了显著提高。但因水利投资相对减少,水利工程面临老化失修、效益衰减和北方水资源短缺等问题,全国水利形势仍然不容乐观。

[中图分类号] K275

[文献标识码] A

[文章编号] 1007-6425(2013)01-0074-07

改革开放初期,在中共中央“调整、改革、整顿、提高”八字方针的指引下,全国各地水利部门经过对“农业学大寨”时期水利建设的深刻反思,开始转变水利建设方针,逐步将水利工作的着重点从抓建设新工程转移到抓管理、注重发挥现有水利工程的效益上来<sup>[1]</sup>。在国家大幅度压缩基本建设投资的情况下,全国各地积极改革水利投入方式,实行分级负担,依靠社会力量多层次、多渠道集资办水利,加强已建工程的配套和更新改造,狠抓经营管理和相应工程的同步实施,提高了水利设施的综合效益,从而为掀起新一轮的水利建设高潮奠定了基础。

## 一、工作重心转向注重发挥水利工程效益

新中国成立后,党和政府为了解除水旱灾害,把主要力量集中于水利工程建设上,并取得了空前成就。到1981年,全国建成水库8.6万多座(其中大中型水库2600多座),挖坝600多万座,万亩以上灌区5200多处,水闸2.5万多座,排灌站43万多座、7000多万马力,水轮泵站3.5万多座,机井200多万眼,小水电站8.8万座、近700万千瓦,堤防16.8万多公里以及大量的排灌沟渠及田间工程。全国灌溉面积达到7亿亩<sup>[2]</sup>。但受

“左”的思想影响,水利建设中存在着一些错误偏向。其主要表现为:片面追求建设规模和速度,不计成本,不量力而行,规划设计跟不上,施工组织不完善,管理不科学,质量控制不严格,配套工程跟不上。尤其是水利建设中长期存在着“重建轻管”思想,工程建成后,管理工作跟不上,水利管理的机构、法规和制度不健全,工程安全无保证,效益未能得到合理发挥,综合经营开展缓慢,在经营管理的各个环节没有体现责、权、利和按劳分配的严格制度,有关管理经费来源和管理职工的工资、福利、劳保待遇等实际问题没有得到妥善的解决等等,因而造成很大浪费,遗留问题很多<sup>[3]</sup>。

水利工程建成运行以后,必须通过经营管理的手段,才能转化为经济效益。改革开放初期,我国水利部门将工作重点放在经营管理方面,主要是根据当时水利工作客观存在的问题而决定的。当时水利工作存在的主要问题,集中表现在重建轻管理、重大型轻小型、重骨干轻配套、重工程轻实效等方面。中共中央提出对国民经济实行“调整、改革、整顿、提高”方针后,全国各级水利部门作了大量的调查研究,认真检查了“左”的思想在水利工作中的表现,并将其集中概括为:急于求成,高招标;违反基建程序,忽视质量;不讲究经

[收稿日期]2012-10-16

[作者简介]王瑞芳,女,河南安阳人,中国社会科学院当代中国研究所研究员,博士生导师,法学博士。

济效果,盲目提倡大干;不在管好用好现有工程上下功夫,盲目追求新建项目;不注意水利的法制建设;忽视科学技术的作用;体制轻率多变等<sup>[4]</sup>。他们看到,我国水利建设中长期存在着重建设、轻管理的偏向,使得大量已经建成的水利工程的效益远远没有发挥出来。因此,水利建设的重点和方针必须进行调整,而调整的基本思路是:“工作着重点由建设转移到管理上来,即以主要精力首先管好用好现有工程,充分发挥效益,而不能再走主要搞新建、铺摊子、重建轻管或光建不管的老路子。”<sup>[5]</sup>

1980年9月召开的全国水利厅(局)长会议,正式将新时期水利工作的方针确定为:“搞好续建配套,加强经营管理,狠抓工程实效;抓紧基础工作,提高科学水平,为今后发展作好准备。”<sup>[6]</sup>这样,全国水利工作的重心,逐步转移到提高经济效益上来,充分管好用好现有水利设施,搞好现有工程的续建配套和病险水库的加固处理,大力发展小型水利,积极做好基础工作,为以后的更大发展做好准备。

1981年5月,水利部长钱正英在全国水利管理会议上作了《把水利工作的着重点转移到管理上来》的报告,对新时期水利事业的新方针继续进行阐释。她明确指出,新时期水利事业的新方针是:“把水利工作的着重点转移到管理上来,要把加强管理贯彻到各个方面,首先是加强对现有工程的管理。”她强调:“这是一项重大的战略决策,不是一时的权宜之计。”<sup>[7]</sup>会议要求各级水利部门必须把工作重点转移到管理上来,首先加强对现有工程的管理,要拿出过去建设每项工程时的那种全力以赴的精神,来认真地做好每一项工程的管理工作。会议对国家管理的工程提出了整顿和加强管理的六条要求,即复核设计、补办验收、明确职责、确定机构、建立制度和审批计划。为了实现水利工作重点的转移,会议还部署在全国范围内进行“三查三定”工作,即查安全、定标准,查效益、定措施,查综合经营、定发展规划。

随后,根据全国水利管理会议确定的方针政策,各级水利部门加强对现有工程的管理,开展了综合经营,相继进行“三查三定”工作,过去重建轻管的偏向开始得到扭转。随着农业生产责任制的推行,各地水利部门也尝试实行农田水利工作责任制,注重发挥现有水利工程的经济效益,并取得了显著成效。其中比较著名的有都江堰、淠史杭和宁夏引黄等大型灌区的扩建配套和技术改

造,陆浑、陈村等大型水库下游灌溉渠系的修建,黄河下游豫、鲁两省引黄灌区的扩建,低压管道输水、喷灌、微灌、膜上灌等先进节水灌溉技术的大面积推广,等等。对于改革开放初期水利工作重心转移的情况,我们以水利大省河南为例略作阐述。

从1980年开始,河南水利基本建设投资大幅度削减:1979年1.68亿元;1980年0.9亿元;1981年0.4亿元;1982年0.38亿元;1983年0.53亿元;1984年0.56亿元;1985年0.72亿元;1986年0.79亿元;1987年0.80亿元;1988年1.05亿元。为了适应水利基本建设投资缩减的新形势,河南省政府开始将水利工作的重点放在经营管理上,确定停缓建的水利基建项目达29项。1982年全国水利管理工作会议后,省政府明确提出把水利工作的重点转移到管理上来,全省主要从建立各项规章制度、对现有国有水利工程进行查定和普遍建立农村水利站等方面,来加强水利工程管理。

1980—1982年,河南省政府先后颁布了《河南省水利基本建设工程概(预)算定额和施工定额》、《河南省水利事业技术档案管理办法》、《河南省水利工程单位财务包干试行办法》、《河南省水利事业单位试行企业管理方案》、《关于划分桥梁阻水界限的暂行规定》、《关于清除河道阻水障碍的联合通知》、《河南省水利工程水费征收试行办法》、《河南省机电排灌站10条标准》、《河南省大中型灌区工作意见》、《河南省人民公社水利站工作条例》、《河南省农田水利工程建设责任制试行办法》、《河南省农田水利管理办法》、《河南省河道护堤人员联产计酬岗位责任制度暂行办法》等,对水利工程管理的各个方面,提出了明确要求,使各水利工程管理工作有章可循<sup>[8]</sup>。

1981年7月到1984年底,河南省水利部门对全省892个工程管理部门管理的2664座国有各类工程进行“五查五定”。“五查五定”的具体内容是:查安全、定标准;查效益、定措施;查综合经营、定发展规划;查机构、定编制;查管理、定制度。它要求对国家管理的大中型工程达到六条标准:第一,摸清情况、澄清问题,做到五个清楚:工程现状清、安全标准清、管理范围清、效益清、发展潜力清;第二,针对存在问题,提出工程安全、效益发挥和多种经营发展规划和实施方案;第三,对现有机构和人员进行必要的调整,并根据水利部颁定制员标准,提出机构调整近期和最终编制定

员方案,报上级主管部门;第四,根据水电部、河南省政府和河南省水利厅颁布的各项工程管理通则和办法,修改现行规章制度,制定各项水利设施管理细则和办法;第五,制定各项经济技术指标和推行经济责任制的办法,把管理责任制落实到科室、班组和个人;第六,进行思想、组织、纪律三整顿,克服领导软弱涣散状态和组织纪律松弛现象,建立职工代表大会制度,实行民主管理。查定的结果是:至1981年底,实有管理人员20170人;查定工程国家投资30.797亿元,集体投劳折资11.363亿元,现有固定资产原值总额为9.9亿元;工程设计灌溉面积查定前为6730.79万亩,查定后审定为4245.17万亩;有效灌溉面积查定前为2390万亩,查定后审定为2162万亩;国家管理的堤防查定后总长11218公里,已达设计标准的有4805公里,可保护耕地面积4646万亩,人口4796万人;水库总库容136.87亿立方米。

“五查五定”之后,河南全省按照工程规模将现有工程进行分类分级管理:第一,效益或影响涉及两省的工程,拟请水电部或流域机构管理;第二,涉及两地区的大型工程由省管;第三,效益范围虽属一地,但位置重要的大型工程,由省、地共管,以省为主;第四,一般大型工程,由省、地共管,以地管为主;第五,效益或影响范围涉及两县以上的中型工程,由地、市管理;第六,中型工程或涉及两社以上,位置重要的小型工程,由县管,一般小型工程,社队管理。白沙水库、白龟山水库、陆浑水库、惠济河管理处由省收回管理,原来撤销的洪汝河、唐白河、颍河、黑河、涡河、沱河、淇河、天然文岩渠等管理机构相继恢复,周口地区新建立汾泉河管理处<sup>[9]</sup>。

水利工程的效益主要通过农田“遇早有水、遇涝能排”来体现,故农田水利工程多分布在乡间田野。用好管好这些数量庞大而又分散的水利工程,必须走专业管理和群众管理相结合的道路。新郑县梨河公社对辖区范围内的水利工程,创造了“一专”、“三统一”、“五定一奖加经济田”的管理办法<sup>[10]</sup>,对小型农田水利工程的管护起到了积极作用。1981年4月28日,河南省政府批转《关于在农村人民公社建立水利站问题的报告》,决定在全省农村人民公社建立水利站,担负管理本公社范围水利工程的任務,并对水利站人员编制、任务和领导关系作了明确规定。至1987年底,全省2097个乡镇已建乡水利站2047个,工作人员9398人,国家职工占29%<sup>[11]</sup>。

## 二、水利管理工作的全面展开

改革开放初期,在国家大幅度压缩基本建设投资的情况下,全国各地积极改革水利投入方式,实行分级负担,依靠社会力量多层次、多渠道集资办水利,加强已建工程的配套和更新改造,全面推进水利经营管理工作。在此,仅以水利大省江苏为例略作阐述。

江苏省水利部门积极落实1980年全国水利厅(局)长会议提出的“搞好续建配套,加强经营管理,狠抓工程实效;抓紧基础工作,提高科学水平,为今后发展做好准备”的方针,压缩了水利建设规模、调整了投资方向、狠抓了收尾配套、整顿了施工管理。全省先后进行了新沂河和里运河除险加固,续建太湖大堤,长江南京镇扬段整治,入江水道三河拦河坝加固,以及兴建淮阴、皂河抽水站,改造芝麻、房山抽水站和新建渠北大套翻水站等防洪保安、扩大水资源工程;浚挖了总六塘河、叮哨河、胜利河、烧香河、北凌河、张渚西河等区域性引水排水河道。从1982年到1985年,江苏水利部门对4199处国家管理的工程分期分批进行“三查三定”。对农村水利设施进行普查、建档、发证,落实管理责任制,并先后颁布了《江苏省水利工程管理条例》、《江苏省水利工程水费核订、计收和使用管理办法》、《关于分级负担合作兴办水利工程的暂行办法》、《江苏省保护水文测报设施的暂行规定》等,使水利管理工作逐步纳入法制轨道<sup>[12]</sup>。

但要转变长期形成的“重建轻管”的水利工作思想,并不是容易的事情。时任江苏省水利厅厅长的陈克天在1983年10月召开的省水利会议上指出:“从江苏全省来说,不重视经营管理,不讲究经济效益的现象,还没有得到根本改变。过去比较热衷于搞新工程,习惯于轰轰烈烈的建设场面;而不习惯于在内涵上下功夫,在加强经营管理、提高经济效益上下功夫。对于这一点,必须从思想认识到实际工作来个根本的转变,否则就不能适应新形势的要求。”<sup>[13]</sup>为了进一步加强农田水利管理,1983年8月18日,江苏省水利厅向省政府提交了《关于切实加强农田水利工程设施管理工作的报告》。报告鉴于一些地方在实行各种形式的农业生产责任制后,对农田水利工程管理责任制的落实没有紧紧跟上,致使不少农田水利工程设施基本上处于无人管理的状态,沟、河、堤、渠、坡被任意侵占等情况,提出了加强水利管理的

七项意见:(一)农田水利工程设施是国家和集体的公有财产,任何单位和个人都不得以任何借口,用任何方式侵占或破坏。已经破坏的,要按“谁破坏,谁赔偿;谁设障,谁清除”的原则,限期修复,限期清障,违者要按级追究责任。造成严重后果的,要依法惩处。(二)建立健全农田水利工程管理组织。各市、县水利部门要设置专门组织或配备专人,负责农田水利工程的管理工作。在机构改革中,公社(或乡)水利站只能充实、加强,不能削弱。(三)建立工程保护区。不论哪一级管理的工程,都要因地制宜按工程性质,明确工程管理范围和工程保护区。各类工程管理区和保护区的土地所有权不变。在管理区和保护区内,任何单位和个人,都不得进行任何有害工程安全或影响工程效益的活动。(四)健全多种形式的管理承包责任制。农田水利工程管理要按专管与群管相结合的原则,在统一规划标准、统一规格要求、统一调度运用、统一政策的前提下,围绕“责、权、利”,明确“定、包、奖”,订立合同,联系各项工程效益,建立管理承包责任制。(五)水库、自流、机电、井灌、喷灌等灌区的管理,可参照企业管理办法,独立核算,自负盈亏。(六)沟、河、堤、渠、路的坡面、青坎和滩面的综合利用,潜力很大,各地必须在保护工程安全、充分发挥效益的前提下,由水利部门统一规划,选择适宜的优良树种、草种,建设防护林网,增加植被覆盖,既保持水土,保护工程安全,又可为国家和集体创造物质财富,为群众增加收益。(七)要加强领导。各市、县要切实加强对农田水利工程设施管理工作的领导。9月22日,江苏省政府将这个报告批转各地贯彻执行,要求各级政府要把加强农田水利工程设施的管理作为完善农业生产责任制的一项重要任务来抓;要像落实农业生产责任制那样,切实抓好农田水利工程管理责任的落实;坚决刹住破坏农田水利工程设施的歪风,确保工程的完好,充分发挥工程效益,更好地为工农业生产和国民经济服务<sup>[14]</sup>。

江苏省水利部门逐渐树立了水利为国民经济服务的指导思想,把水利建设的目标和国民经济发展的总目标紧密联系起来,积极创造条件为农业服务。在工程建设和经营管理工作中,付诸行动,取得成效。在工程建设上,不管是基建、农田水利,还是防汛岁修,更加重视经济效益,以续建配套、更新改造为主,少铺摊子<sup>[15]</sup>。

1985年8月,江苏省水利厅提出《关于进一

步加强农田水利工程管理的意见》,强调加强农田水利工程的管理,关键在县,基础在乡,重点是建好乡水利站。乡水利站是农田水利建设和管理的基层单位,要在乡政府领导和县水利局指导下,对全乡范围内的站、机、沟、渠、井、涵闸、圩堤等水利工程设施以及灌溉、排水、绿化、水土保持、综合经营、征收水费等工作,实行统一领导,加强管理。所有农田水利工程设施,都要按其性质、作用划定工程设施保护区,在此区域内不得进行有碍工程设施安全的活动;区域内的土地和工程设施要搞好多种形式的管理承包责任制。

1986年,国务院作出决定,肯定了乡镇水利站的重要作用,明确了它的权属和职责。这对推进乡镇水利站的建设和管理服务起到了积极的作用。同年,根据国家劳动人事部、水利电力部对基层水利管理服务机构实行定编的要求,江苏省水利厅立即制定方案,报请省编委批准,确定了定员编制,明确乡水利管理服务站为县水利局的派出机构。在此基础上,村级水利管理服务组织相应有了发展,逐渐建立起上下相连、左右相通、比较专业的农村水利管理服务体系。截至1987年,全省已建立乡镇水利管理服务站2028个,村级水利管理服务组织6万多个,群众性管理人员达50多万人<sup>[16]</sup>。

### 三、农田水利建设的新气象与新问题

1980年代中期以后,全国水利事业面临两大危机:一是工程老化失修,效益衰减;二是北方水资源紧缺,影响经济发展和人民生活。针对农村存在的水利工程老化失修、效益衰减问题,中共中央和国务院提出要建立劳动积累工,增加投入,建立区乡水利管理站、工程专管机构和群众管水组织三个层次的基层服务体系,改变农村水利下滑的趋势。

1986年中央1号文件对水利工作提出的要求是:“继续加强江河治理,改善农田水利,对已有工程进行维修、更新改造和配套。要有计划地改造中低产田。建立必要的劳动积累制度,完善互助互利、协作兴办农田建设的办法。”并针对前几年农业投资递减的现象,提出“地方财政也要尽可能多拿出一部分钱投入农业,扭转一些地方农业投资递减的现象。水利投资要尽快恢复到1980年财政包干时的水平。”<sup>[17]</sup>

1986年6月,国务院办公厅发出《关于听取农村水利工作座谈会汇报会议纪要的通知》,要

求各地加强领导,采取措施发展农村水利。之后,各地农村水利工作取得了不同程度的进展,一些省、自治区的灌溉面积有所增加。1986年冬1987年春,全国投入劳动积累20亿工日,稳产土石方30亿方,改善、恢复和增加灌溉面积5400万亩,新增加和改善除涝面积1900万亩,治理水土流失7800多平方公里,解决了578万人的饮水困难,是“六五”以来成效最好的一年<sup>[18]</sup>。全国农田水利建设出现了新气象。在此,以河南省为例略加阐述。

水利建设的投资在较长时期内由国家支付,形成了“国家出钱、农民种田”和“喝大锅水”的习惯。要加快农田水利建设步伐,提高抗御自然灾害能力,增强农业后劲,促进农业生产持续稳定增长,就必须增加对水利建设的投入。1987年,河南省政府提出了《关于增加水利投入的意见》:(一)实行农民办水利,中小型农田水利建设主要依靠群众自身积累兴办,农民为此集资,是必要的生产投入;(二)对省、市、地、县安排的引黄灌区、大中型灌区、重点除涝和旱涝保收田建设项目,在建设配套期间,按受益耕地面积每年每亩集资4—5元、补源区2—3元,作为建设配套投资;(三)耕地占用税各级留成部分,应主要用于发展水利和中低产田改造,按照水利建设规划,统筹安排使用;(四)各县财政要从征收的乡镇企业税收增长部分中拿出30%用于粮食发展基金,其中大部分要用于农田水利建设;(五)在水土保持区,凡因开矿建厂破坏水土保持工程,造成或加剧水土流失的,要补偿水土流失治理费。凡因开矿建厂或其他基建造成水源变化、水质污染、引起农民吃水困难的,谁破坏谁负责、谁污染谁负责,重建费用由水利部门会同物价部门按实际需要核订收取;(六)地方政府应在每年增加的财政收入中,拿出较大比例用于农业,水利投入要相应增加;(七)用农业贷款兴办的效益显著、见效快、有偿还能力的水利项目,可从农田水利补助费中给予适当贴息;(八)农田水利补助费等专项资金的有偿使用部分,今后可由各级财政委托水利主管部门投放、回收,专户存储,周转使用;(九)经济效益好、有偿还能力的水利工程更新改造项目,可列入各级计经委统管的更新改造计划;(十)水利系统经营的生产项目和企业,任何单位不得平调,有关部门按照政策,在税收等方面给予优惠照顾<sup>[19]</sup>。这10条意见提供了解决水利投资长期紧缺的有效途径。

1987年,为了解决水利的劳务投入,河南省政府颁布了《关于农村水利劳动积累工管理使用的试行意见》,明确指出:农村水利劳动积累工,是指由群众义务承担,主要用于县、乡范围内水利建设所需的工日;其基本原则是“取之于民、用之于民”。《试行意见》规定:各地本着按劳出工、取之有度、用之得当的原则,每年每个劳动力的水利积累工数为10—20个。水利劳动积累工制度的建立和实行,为大搞农田水利基本建设提供了劳力保证,促进了群众性农田水利建设的发展。1988年冬修,河南省最高出勤劳力达1046万人,累计完成劳动积累工2.7亿个,完成土石方3.3亿立方米。1989年冬修,累计投入水利劳动积累工4.2亿个,完成土石方4.48亿立方米。每年冬春季节,全省各地都出现县县有计划、乡乡有工程、人人有任务的水利建设热潮<sup>[20]</sup>。

为了使水利资金投入稳定增加,1988年,河南省政府增加水利经费6000万元,使全省水利投入达3.45亿元。在此基础上,1989年水利投入再增加4000万元,并且发出《省政府系统1989年目标管理122项主要工作的通知》,其中进一步提出各级财政在计划安排上应积极增加对水利建设的投入,市、县、乡财政用于水利的投资应达到本级财政力的5%—10%;黄淮海平原农业综合开发资金中要确保60%用于农田水利建设;农行要多渠道筹措资金,保证5000万元农贷支持机井配套建设。1989年7月,河南省政府发出《关于建立农业发展基金有关问题的通知》,要求各级政府都要建立农业发展基金,主要用于兴修小型农田水利及现有中小型工程配套<sup>[21]</sup>。

河南省政府颁布的这些增加水利投入的政策,调动了各地增加水利投入的积极性,创造了许多自愿集资兴办小型农田水利的办法。新郑县龙王乡实行有偿转让、以田代资等办法,从打井配套到经营管理都由农户自愿承包,每眼机井划给2—6亩养井田,不交提留,承包期15—20年不变,共回收资金600余万元,全部用于新建农田水利工程;长葛县实行“以资引资”政策,利用3年来获得省奖给的以奖代补的奖金86万元,加上自筹的28.5万元,采用以奖代补的办法吸引乡村自筹和群众集资2171万元;郑州市管城区圃田乡大王村采用自愿储蓄集资,从增产效益中还本付息,做到了谁受益、谁负担;夏邑县采用类似的办法,仅1988年冬就新配套机井4800眼。

随着水利投入渠道的拓宽和国家对水利事业

的日益重视,我国水利基本建设投资在1980年代中期以后开始增加。1987年,河南省水利基建投资8038万元,接近1980年的投资水平,安排了陆浑水库加固、淮干堤防等34项基建工程,完成基建土方1125万立方米、石方46万立方米。从1988年开始,水利基本建设投入逐年增加。1988—1992年,年投入分别为10300万元、13531万元、21083万元、18557万元和29305万元。安排的项目也逐年增加:1988年48项、1989年64项、1990年71项、1991年73项、1992年74项。此时的水利基本建设不是单纯安排除险加固、防洪除涝,而是逐步增加兴利工程项目。灌区及其他兴利项目的安排,1988年为9项、1989年12项、1990年16项、1991年23项、1992年24项<sup>[22]</sup>。水利基建投入的增加、建设项目的增多、灌区及兴利工程建设的比例加重,表明水利事业出现了发展的新气象。

需要指出的是,改革开放初期全国水利事业虽然取得一定成就,但仍然存在不少问题,突出的表现是灌溉排水工程效益出现了明显衰减。新中国成立后的前30年间,我国的灌溉面积以每年平均3.5%的较增长速度增长,而进入1980年代以后,全国有效灌溉面积徘徊在7.2亿亩左右,不仅没有快速增长,不少省份的灌溉面积反而连年下降。据水利部年报统计,1981—1989年全国累计新增灌溉面积1.13亿亩,而同期累计减少1.21亿亩,增减相抵后,1989年较1980年净减了800万亩。1949年—1989年全国灌溉面积与粮食产量增减情况,详见下表<sup>[23]</sup>。

表1 全国灌溉面积与粮食产量增长情况统计表

年份	有效灌溉面积(万亩)	人均占有(亩/人)	粮食总产	人均占有(公斤/人)
1949	23893		11320	209
1952	29003	0.5	16390288	
1957	37507	0.58	19505	306
1962	43045	0.64	16000	240
1965	48054	0.66	19455	272
1975	69181	0.75	28450	311
1980	73332	0.74	32056	324
1984	72600	0.70	40731	396
1988	71871	0.66	39408	363
1989	72124	0.65	40755	370

资料来源:高如山、朱树人:《中国的灌溉排水》,钱正英主编:《中国水利》,水利电力出版社,1991年版,第163页。

在全国已有的7.2亿亩灌溉面积中,经济效益也不平衡,仅有70%是旱涝保收农田,而稳产

高产农田更少。我国灌区的经济效益普遍偏低,每立方米水的经济效益相差很大。山东省对省内8个市14座大中型水库灌区进行调查后的数据显示,每立方米水的经济效益分别为:小麦0.12元,玉米0.19元,经济作物0.29元。造成这种情况的根本原因是粗放建设和粗放经营,其具体表现是:(一)有些工程设计灌溉面积偏大,过去统计不准;(二)有些工程或因施工质量有缺陷,或因配套工程未建成,不能达到设计标准;(三)很多工程已经运行了二三十年,由于在运行中没有提取大修和折旧资金,不能及时进行更新改造,以致工程老化,效益衰减;(四)每年都有一些中小型水利工程被洪水冲毁,由于水利经费不足,不能及时修复,以致报废;(五)工业和城市建设,每年占用灌溉面积,甚至挤占灌溉水源,而且得不到及时的补偿;(六)很多灌区管理粗放,甚至收不抵支,缺少自我维持的能力;(七)农村实行家庭联产承包责任制后,水利管理体制的改革没有相应地跟上去。原来的基层管水组织和管理办法,已不能适应千家万户分散用水的需要<sup>[24]</sup>。

农村实行家庭联产承包责任制以后,由于水利工程保护措施没有及时跟上,致使一些地方出现了平渠填沟、破堤取土及拆分变卖机、泵、管、带等情况,许多农田水利设施遭到破坏,工程效益急剧衰减。以河南省为例,1979—1984年全省减少灌溉面积838万亩,平均每年减少140万亩;1985年新增灌溉面积48万亩,同期减少了196万亩,相抵净减148万亩;1985年新增旱涝保收田125万亩,衰减104万亩,相抵只新增21万亩;1985年大旱,全省有效灌溉面积5786万亩,比1980年实有的5806万亩还少20万亩,也就是说,1980—1985年每年新增有效灌溉面积尚抵偿不了这些年的衰减。全省9座大型水库、30座中型水库、600多座小型水库的安全问题没有得到有效解决,只好低水位运行。水利工程效益的降低,直接影响着农业生产的发展。1984年全省春灌小麦4242万亩,而1986年全省上下齐动员才浇2800万亩,足见水利工程效益衰减对农业生产影响之大<sup>[25]</sup>。

综上所述,改革开放初期的水利建设,由于工作方针的转变,水利工程的综合效益得到了显著提高。但因水利投资相对减少,水利工程面临老化失修、效益衰减和北方水资源短缺等问题,全国水利形势并不乐观。存在农田灌溉面积继续减少、北方水资源危机继续加剧、农村水利建设规模

偏小及许多水利工程设施遭受破坏的状况,这些都应引起党和政府的高度重视。正是为了力图解

决这些问题,从1990年代以后,我国新一轮的水利建设高潮便应运而生。

### [参 考 文 献]

- [1]因篇幅所限,本文主要以水利大省河南和江苏为中心,对改革开放初期水利工作重心转移的情况进行考察。
- [2][5]李伯宁:《全国水利管理会议总结》,《当代中国的水利事业》编辑部编印:《历次全国水利会议报告文件(1979-1987)》,1987年版,第147-148、148页。
- [3]李伯宁:《全国水利工作会议总结讲话》,《当代中国的水利事业》编辑部编印:《历次全国水利会议报告文件(1979-1987)》,1987年版,第385-386页。
- [4][7]钱正英:《把水利工作的着重点转移到管理上来》,《当代中国的水利事业》编辑部编印:《历次全国水利会议报告文件(1979-1987)》,1987年版,第134-135、136-142页。
- [6]钱正英:《全国水利厅(局)长会议总结讲话》,《当代中国的水利事业》编辑部编印:《历次全国水利会议报告文件(1979-1987)》,1987年版,第101页。
- [8][9][11][19][20][21][22][25]李日旭:《当代河南的水利事业(1949-1992年)》,当代中国出版社,1996年版,第238、239、240、247-248、248-249、249、267、241页。
- [10]“一专”是指组织管理专业队或固定管理人员。“三统一”是指根据工程任务和效益范围,由公社、大队或生产队统一规划、统一修建、统一管理使用;“五定一奖加经济田”是指对管理人员实行定任务、定时间、定质量、定报酬、定消耗和维修费用,完成任务受奖,另外在工程管护的适当地点,划出一定数量的土地,作为管护人员的经济田,以确保管理人员的经济收入不低于当地农民的平均收入。
- [12][16]江苏省地方志编纂委员会:《江苏省志·水利志》,江苏古籍出版社,2001年版,第16、393-394页。
- [13]《陈克天同志在全省水利工作会议上的讲话》,江苏省档案馆藏水利厅-永久-92(1983)。
- [14]江苏省人民政府:《批转江苏省水利厅〈关于切实加强农田水利设施管理工作的报告〉的通知》,江苏省档案馆藏水利厅-永久-71(1982)。
- [15]《陈克天同志在全省水利工作会议上的讲话》,江苏省档案馆藏水利厅-永久-109(1984)。
- [17]《中共中央、国务院关于一九八六年农村工作的部署》,《人民日报》,1986年2月23日。
- [18]《关于发展农村水利增强农业后劲的汇报提纲》,《当代中国的水利事业》编辑部编印:《历次全国水利会议报告文件(1979-1987)》,1987年版,第661页。
- [23][24]高如山、朱树人:《中国的灌溉排水》,钱正英主编:《中国水利》,水利电力出版社,1991年版,第162-163、163-164页。

## Transfer of Emphasis of Conservancy Works during the Early Stage of Reform and Opening up: from Stressing Construction to Focusing on Benefit

WANG Rui-fang

(Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China)

**Key Words:** water conservancy work; farmland irrigation and drainage; construction project; management; benefit

**Abstract:** In the early stage of reform and opening up, some common problems existed in water conservancy work of China, such as putting focuses on construction rather than management, large-scale projects instead of smaller ones, more key projects less supplemented facilities, and stressing constructing projects but belittling their uses. To solve those problems, thus, more emphases were gradually put on the management of existing projects and producing the best possible results of water conservancy work In the context of considerable reduction of the investment in infrastructure works, many approaches were taken to significantly improve the overall efficiency, such as: affirmatively pressing ahead the reform of water conservancy investment manner across the country by assuming departmentalized and decentralized responsibilities and promoting multi-channel of fund-raising, strengthening the renovation and complement of existing projects, and comprehensively practicing operation and management work. However, due to the limited investment on water conservancy work, existing water projects faced with various problems and challenges, such as gradual aging and poor repairs of old projects, waning profits and water shortages in northern area. As a whole, the overall situation of water conservancy was hardly optimistic.

[责任编辑:刘一兵]