

大安乡水利扶贫工作思考

刘飞鹏¹ 许婧²

(1. 国家林业局昆明勘察设计院,云南昆明 650216;
2. 云南农业大学水利学院,云南昆明 650201)

【摘要】 大力发展民生水利是保障生命安全、促进经济发展、改善人民生活、保护生态与环境的重要措施。本文以大安乡水利扶贫工作为例,分析大安乡的经济及主要问题,详细介绍扶贫开发中的水利措施及水利扶贫工作的成效,总结经验,以期为其他少数民族贫困地区扶贫提供借鉴。

【关键词】 贫困地区;水贫困;水利扶贫

中图分类号: F323.8

文献标志码: A

文章编号: 1005-4774(2018)02-064-04

Thinking about water conservancy poverty alleviation work in Da'an Township

LIU Feipeng¹, XU Jing²

(1. Kunming Survey and Design Institute of State Forestry Administration, Kunming 650216, China;
2. Water Conservancy College of Yunnan Agricultural University, Kunming 650201, China)

Abstract: Powerful development of livelihood water conservancy is an important measure to ensure life safety, promote economic development, improve people's livelihood and protect the ecology and environment. In the paper, Daan Township water conservancy poverty alleviation work is adopted as an example, economic development and main problems in Daan Township are analyzed, water conservancy measures in poverty alleviation development and achievements in water conservancy poverty alleviation work are introduced in detail. Experience is summarized, thereby providing reference for poverty alleviation in other ethnic minority poverty areas.

Key words: poverty areas; water poverty; water conservancy poverty alleviation

大安乡位于国家滇西边境片区的丽江市永胜县,其国土面积 240.7km²,辖有 8 个村委员会,总人口 15529(农村人口 14955),城镇化率较低。境内有彝、纳西、藏、白、苗、壮、普米、傈僳、汉九种民族,是一个典型的少数民族山区乡,大安乡是滇西北茶马古道上的一个重要驿站,境内有大、中箐 23 条,金沙江流经乡境 20km,主要河流有响水河、宝坪河、大安箐、光美大箐、梓里红栎树箐、永安大箐等。但可开发利用量少,工程性缺水严重。永胜县大安彝族纳西族乡的贫困地区农

业人口占比大,以农业生产为主,分布于金沙江畔的半山腰或山顶,由于沿江阶地极少,高山峡谷多,耕地“小、散、陡、碎”,25°以上的陡坡耕地占比大,人均耕地面积少,远低于全国、全省平均水平。农村生产生活条件极其恶劣,连片贫困自然村和人口众多。

1 经济发展及主要问题

随着国家对少数民族地区的政策扶持,大安乡经济稳中有升,产业效益持续提升,城乡建设步伐加快,人民生活不断改善,科技、文化等事业稳步发展。近三

年来,大安乡争取各级投资 8231 万元,完成 107.3km 乡村公路的建设及 5436.12 万元的水利基础设施建设,包括:小(2)型水库的除险加固,小坝塘维修,人饮管道,灌溉渠道等农村亟需解决的工程。道路工程加强了行政区内人民之间相互沟通,水利设施建设在一定程度上改善了当地的农业生产条件,促进了农作物丰收丰产;但少数民族地区的贫困仍然存在,扶贫是长期而重大的历史任务。

大安乡的贫困现象属于有多种表现的复杂社会问题,因此扶贫的目标和方式也是多样的。国外组织提出:在发展中国家,农村人口饮用水不安全占比达 50% 以上,农业灌溉保证率低,干旱导致的粮食短缺等水利贫困问题严重,谓为“水贫困”。大安乡生活在山区和半山区的农村居民,农作物基本望天收,面临着工程性缺水的难题。“望天水”促使农业生产产量降低,农业生产成本和农民生活成本提高,生活水平直线下降。水资源以及贫困人口对水资源的反应极其脆弱。雨水充足的年景,农业生产状况较好;干旱的时候,则形势由富转贫。农民为增加收成,不得不增加灌溉,扩大耕地面积,毁林开荒,加剧了水土流失。目前,永胜县大安乡有病害地灾点 52 处,其中滑坡 42 处,泥石流 10 处,“贫困—生态破坏—再贫困—再破坏”恶性循环造成的地质灾害对当地居民的生产生活构成了严重的威胁。因此,合理开发利用水资源,在扶贫工作中具有重大意义。

2 扶贫开发中的水利措施

为加快大安乡少数民族贫困地区的脱贫致富奔小康,要根据水资源的供需平衡分析,以需求管理为主,谋划落实好水利扶贫开发建设。

2.1 多方位规划水利基础设施,加强水利基础设施和产业体系建设

大安乡水利工程基础设施规划,以民生水利项目和优势资源合理开发为突破口,构建水利工程保障体系。以贫困者利益优先考虑和照顾,以及可持续发展的原则为基础,多方位规划水利工程。继续做好农村

饮水安全巩固提升,解决农业生产迫切需要的农业灌溉设施建设。适当规划提水工程,解决当地工程性缺水的难题。规划重点乡村的防洪安全,提高防洪标准、加强山洪地质灾害监测预警能力,健全防洪非工程措施,加强防洪体系建设,提升防灾减灾能力。规划以特色农业水利设施为主,以水利风景区旅游为辅助的水利产业体系。依托规划的骨干水资源综合利用工程,培育具有当地特色的特色农业和特色养殖业供水设施产业,推进水利风景区商业旅游基础设施建设,争取早日发挥效益,为少数民族贫困地区脱贫致富奔小康提供造血机能。

为加强水利保障基础设施建设,永胜大安乡从蓄、提、输水、人饮多方位规划建设的水利工程如下:

a. 水源工程规划。大安乡爱心水窖工程规划 1910 件,规划整修加固小塘坝 20 件。

b. 提水工程规划。金沙江畔新建看牛坪提水泵站,其扬程为 105m。

c. 输水工程规划。①新建渠道:规划新建 4.2km 渠道将全乡主要取水点的坝塘联通,实现库塘联合调度。②渠道衬砌,全乡水渠基本为土渠,均急需三面光硬化 40km。

d. 人饮工程规划。急需新建饮水输水管道长度 13km。经调查大安乡农村饮水均为地表水,8000 人饮水安全得不到保障,其中 5000 人水源保证率不达标,1000 人饮水水量不达标,2000 人用水方便程度不达标。农村饮用水水源中,水质情况不容乐观,部分村水质铁、锰、大肠杆菌超标,水源污染严重。规划至 2020 年末,实现农村安全饮水达到 100%。

2.2 基于水资源需求,开发建设水利工程

少数民族贫困地区对水资源的需求远大于供给,因此需要对最基本的需求进行合理规划。用有限的资源满足需求,则要在对水资源整体评估和规划的基础上,立足于需求,探索适合中国国情的科学的水资源需求管理模式。要达到有利于改善少数民族贫困地区人口生活水平的目的,则需要探索先进的管理策略和方法,促进水资源的公平、高效利用。

满足水利基本需求能够消除发展短板和解决水利薄弱环节,大安乡迫切需要解决农村饮水安全保障和小型农田水利设施。水资源需求管理首要的关键在于贫困者利益优先,因为缺水时,富者有能力采取措施来满足自身的需求。其次,公平地分配水来满足最基本的生活需求,如:生活用水、维持生计的灌溉用水等。

2.3 合理征收水费,实现水资源商品化

发挥市场在资源配置中的作用,将水资源转化为水商品,依托水商品市场培育构建水利产业体系,通过合理征收水费以维持日常管护、维修养护等工作。

a. 完善量水设施,实施用水计量。量水设施用来测定各用水单位的用水量,是水价改革中的关键因素,只有计量正确,才能按计量收费。目前,大安乡水利计量设施粗放,灌溉用水大多采用按亩收费,水资源价值过低,水资源不可避免地浪费。因此,应将相应完善工程的水量计量设施,严格实行用水总量控制和灌溉用水定额制度,来逐步实现用水按方计量和收费。

b. 实施水价改革,制定合理水价,水价体制应随市场经济推进。水的商品化离不开市场供求关系的价值规律,建立合理的农业水费征收机制,是水利扶贫的必备要素。及时开展成本水价测算、听证、批准执行等水价改革工作,3年内水价由大安乡现行的10~20元/亩逐步提高至成本水价0.15元/m³。加强水费计收,初步拟定:收取的水费40%用于管理人员报酬,50%用于维修养护,10%用于协会运行。

c. 宣传节水知识,试行节水奖励机制。培训水利基础设施的项目区的用水户,宣传节水技术,让农民充分了解节水技术,形成自觉节水、自觉管水的良好风气。同时制定奖惩政策,在定额供水的基础上,对节约用水户进行优惠、奖励,超额加价,通过奖惩调动节水积极性,最终促进节水灌溉技术在少数民族地区范稳步健康地推广应用。

2.4 建立健全参与式水利工程体制机制,确保工程长效运行

水资源利用应以人为本,让用水户都能平等参与,对水资源的分配具有知情权、参与权、决策权和监督权,最终构建以用水户为主导,以用水户协会为核心的

参与式水资源管理模式。在实施水利工程扶贫的同时,建立一种能够让贫困人口高度参与的管理机制,通过水资源的高效利用,实现水利扶贫的可持续发展。

大安乡探索建立用水户协会,让用水户管理协会成为本工程的管理机构,实行协会负总责,按照“一事一议”召开用水户协会代表大会,建立章程、财务制度、运行管理制度、水价标准等。根据管理范围大小,每个用水户协会聘请2~3名管理人员负责工程的日常管护、维修养护、水费收取等工作。建立健全与工程有关的管理制度和准则,让运行管理“有法可依、有章可循”。

3 水利扶贫开发成效

2014年以来,经过几年水利工程建设,大安乡的水利扶贫工作取得了可喜的成绩;2014年以前,由于水利设施等条件制约,大安乡魔芋、冬早蔬菜等农产品在收获时,产量无法得到保障,贫困人口的经济收入甚至生存得不到保障。近几年,随着水利基础设施的规划,上百个水窖、塘坝等水源工程已经建成;缺水的光美、梓里两个村委会的当地贫困户种上了烤烟,发展芭蕉等经济林果种植。海拔在3000m以上的村小组也种上了魔芋和药材,并在村委会实现了魔芋产业规模化发展。

水利基础设施的建成,广大贫困地区的群众彻底告别了天旱缺水、下雨成灾的日子;农业产业化进程明显加快,基本构建了贫困地区优势特色产业发展框架,形成了以泡核桃、中药材、马铃薯、魔芋、芭蕉、畜牧、蔬菜、林果等为主的一大批高效特色、市场前景好、发展潜力大、带动千家万户致富的特色产业;加快了大安乡的脱贫步伐,促进民族团结、社会经济和谐发展的坚实步伐。

随着水利基础设施建设步伐和特色产业的发展的不断加快,大安乡农业产业结构不断调优,农业生产总值大幅增长。2014年,全乡农业生产总值达6504万元,农村经济总收入8972万元,地方财政一般预算收入1110.23万元,农民人均纯收入5387元;2015年全乡农业生产总值8384万元,农村经济总收入9557万元,农村人均纯收入6165元,农民人均有粮348公斤;2016年,大安乡完成农业总产值10260万元,农村经济总收入达11850万元,农民人均收入达7498元。三年来,全乡有911户3838人建档立卡贫困人口逐步实现

了脱贫致富,按照“脱贫不脱钩”的原则,他们继续享受着各项帮扶措施,并且都根据自身的实际情况发展着不同的产业,能够从长远上防止返贫现象的发生。

4 大安乡水利扶贫经验总结

水原因的致贫问题是制约少数民族贫困地区科学、和谐、跨越发展的重要瓶颈。目前,大安乡的水利扶贫开发工作的实施,使贫困地区经济得到大发展,基础产业得到大提升、基础设施得到大加强,群众得到大实惠,自我发展能力和后劲得到大增强。广大贫困地区的群众彻底告别了人背马驮、天旱缺水、下雨成灾的日子。水利作为扶贫开发的主体,在促进民族团结、社会经济和谐发展的过程中起到了重要作用。

大安乡脱贫攻坚显著成效,为更多的少数民族地区的脱贫提供了经验。以下水利扶贫开发措施可供参考:

4.1 加强水利人才队伍培训和水利技术对口扶贫

许少数民族贫困地区水电资源丰富,同时,小型水利基础设施规划建设亟待解决。但当地水利人才和技术力量匮乏,当地政府应通过人才引进以及进行水利专业技术培训,引进和培养水利技术管理人员;同时,省市水利技术部门建立制度对口帮扶,帮助少数民族贫困地区开展水利工程规划设计和建设管理等工作,培养当地水利专业人才,为水利产业可持续发展创造条件。

4.2 规范扶贫资金中水利工程建设程序,加强技术监管

缺水是少数民族地区贫困的主因;扶贫资金主要用于解决水利薄弱环节的工程,而其具体的使用和管理单位均在乡镇。乡镇水利专业技术薄弱,管理人员少,加之扶贫资金使用周期短,水利工程建设工期短,导致水利工程建设从开工至竣工,均不符合建设程序。施工过程中,在缺乏专业的技术监督管理人员的前提下,为赶工期,工程质量往往得不到保障,部分地区还出现建了又拆的怪现象。水利扶贫工程往往配套资金少,不能正常出资邀请技术支援单位以及征占用土地,导致工程不能达到如预期效果施工,建设效果差强人意。

4.3 优化水利投资渠道,多方位支持贫困地区水利发展

贫困地区水利建设欠账太多,规模偏小,资金不足。资金来源仅靠中央补助难以完成工程的建设,而地方财力自给率不足15%。建议优化少数民族贫困地区的投融资政策,开辟少数民族贫困地区水利基础设施建设项目专项资金渠道,对于水利基本生活需求应予以足额支持;对于涉及农村饮水安全、山洪灾害防治等公益性基本生活需求的工程项目应优先考虑,提早安排实施。对于非公益性项目的水电、水利风景区旅游等,因其收益性质,应积极鼓励社会资本以PPP等模式参与水利产业设施建设。

4.4 完善水权分配,建立合理水价机制

实行最严格水资源管理制度,严格按照用水总量控制和定额管理。建立水权制度,建立促进用水效率提高的水权交换和转让市场,重新配置水资源,让满足生活基本需要的用水权及传统水权能有偿转让和交换。核准农业灌区的用水定额,实行同城镇用水相同的累进水价制,对超标准的用水收取高价水资源费;介于生计和标准用水的水权,实施部门和地方交叉补贴;对维持生计水平的用水量实行定向补贴的免费制度。

4.5 大力发展农业节水措施

农业节水的关键在于提高用水的效率。在少数民族贫困地区大力推广节水行动和措施,优化作物种植结构,培育节水高产品种,推广有机肥节水技术及化学调控技术,推进节水灌溉制度建设,发展高效农业,促进节水技术创新,最终实现水利扶贫的目标。◆

参考文献

- [1] 陆益龙. 基于水资源需求管理的水利扶贫[J]. 中国水利, 2003, 04: 47-48.
- [2] 杨晴. 关于我国西南地区少数民族贫困地州水利扶贫开发工作的思考[J]. 中国水利, 2015, 23: 14-17.
- [3] 李根钧, 刘真羽. 贵州水利精准扶贫探索与实践[J]. 中国水利, 2015, 23: 18-21.
- [4] 王露伟. 石漠化农村社区参与式水资源管理模式与示范[D]. 2015.