

乡村水利服务体系适应性研究

李宏¹, 于纪玉^{2*} (1. 中共日照市委党校, 山东日照 276826; 2. 山东水利职业学院, 山东日照 276826)

摘要 分析了乡村水利服务体系现状及存在的问题, 指出当前乡村水利服务体系与国家乡村振兴战略要求不适应, 与乡村产业结构调整需要不适应, 与农业现代化发展不适应。提出了解决这些问题的有效途径: 加快构建现代乡村水利服务体系; 建立高效的乡村水利社会化服务体系。

关键词 乡村; 水利; 服务体系; 适应性

中图分类号 S27 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2019)13-0261-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2019.13.078

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



Study on Adaptation of Rural Water Resources Service System

LI Hong¹, YU Ji-yu² (1. CCP Rizhao Municipal Party School, Rizhao, Shandong 276826; 2. Shandong Water Resources Vocational College, Rizhao, Shandong 276826)

Abstract The status quo and existing problems of rural water conservancy service system were analyzed. It was pointed out that the current rural water conservancy service system is not suitable for the national rural revitalization strategy, and it is not suitable for the adjustment of rural industrial structure, and it is not suitable for the development of agricultural modernization. Some effective ways to solve these problems were put forward; speed up the construction of modern rural water conservancy service system; establish an efficient rural water conservancy social service system.

Key words Rural; Water conservancy; Service system; Adaptability

乡村水利服务体系是乡村综合服务体系的重要组成部分。随着乡村振兴战略的实施、农业产业结构的调整和农业现代化的快速推进, 乡村水利服务体系面临诸多新情况、新问题、新挑战, 这就要求加快构建现代乡村水利服务体系, 积极推进乡村水利服务社会化。笔者分析了乡村水利服务体系发展现状及存在的突出问题, 提出了解决问题的有效途径。

1 乡村水利服务体系发展现状

为了加强对基层水利设施的建设、运行、维护和管理, 维护好广大人民群众的利益, 保证水利设施效益的充分发挥和农村的社会和谐稳定, 2011年中央一号文件明确提出, 要健全基层水利服务体系。建立健全职能明确、布局合理、队伍精干、服务到位的基层水利服务体系, 全面提高基层水利服务能力^[1]。2012年6月, 水利部、中央编办、财政部联合发布《关于进一步健全完善基层水利服务体系的指导意见》(水农[2012]254号)(以下简称《意见》), 《意见》对基层水利服务体系建设的总体要求、基本原则、具体任务以及地方的落实要求等方面作出了明确规定。自两个文件出台以来, 我国乡村水利服务体系建设得到了长足发展, 不论是服务机构、人员, 还是服务能力和服务水平均有显著提高。截至2017年底, 全国共有乡镇(流域或片区)水利站29 351个; 共有农民用水合作组织8.3万个, 管理灌溉面积2 400万hm², 占全国农田有效灌溉面积的35.3%^[2]。

2 乡村水利服务体系适应性存在的突出问题

虽然近年来乡村水利服务体系建设取得了较大发展, 但仍然存在诸多问题, 如服务组织管理体系仍需完善和加强,

许多地区乡村水利服务管理机构尚未健全, 已有机构中仍存在经费不足等问题致使相关服务不能顺利开展。此外, 人员编制不足也在一定程度上阻碍了乡村水利服务组织的正常运行。服务队伍中专业技术队伍的老化现象较为严重, 缺乏专业技术人才, 人才流失严重等导致服务能力弱等。随着我国社会主义现代化建设的不断推进, 国家乡村振兴战略的实施, 现有的水利服务体系, 已经不能适应当前农村的改革与发展的需要, 这种不适应主要表现在以下3个方面。

2.1 与国家乡村振兴战略要求不适应 党的十九大提出实施乡村振兴战略是以习近平同志为核心的党中央着眼党和国家事业全局, 深刻把握现代化建设规律和城乡关系变化特征, 顺应亿万农民对美好生活的向往, 对“三农”工作作出的重大决策部署, 是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务, 是新时代做好“三农”工作的总抓手^[3]。乡村是具有自然、社会、经济特征的地域综合体, 兼具生产、生活、生态、文化等多重功能, 与城镇互促互进、共生共存, 共同构成人类活动的主要空间。我国人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾在乡村最为突出。全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化强国, 最艰巨最繁重的任务在农村, 最广泛最深厚的基础在农村, 最大的潜力和后劲也在农村。实施乡村振兴战略, 是解决新时代我国社会主要矛盾、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求, 具有重大现实意义和深远历史意义。“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”是乡村振兴总目标。水利作为实施乡村振兴战略的重要基础设施, 在防范抵御洪涝灾害、改善农业灌溉条件、保障农村饮水安全、美化农村人居环境、保护乡村生态环境等方面具有不可替代的导引和支撑作用^[4]。水利作为乡村产业兴旺的前提条件, 生态宜居的构成要素, 乡风文明

作者简介 李宏(1963—), 女, 山东济南人, 教授, 从事县域经济和农村经济研究。*通信作者, 教授, 从事水利经济研究。

收稿日期 2019-02-16

的重要载体,治理有效的生动实践以及是生活富裕的基础保障^[5],要真正发挥其应有作用,对现有乡村水利服务体系来讲,是服务领域的拓展,是服务深度和广度的延伸,是服务面向的扩大,乡村水利服务体系不再仅仅服务于灌溉、防洪、排涝、供水等,还要主动服务于美丽乡村建设、人们对美好生活的追求等,面临新的挑战,是一个全新的课题,也是对乡村水利服务体系提出的更高要求。

1.2 与乡村产业结构调整需要不适应 农村产业结构是指在农村这个地域内产业之间、产业内部各层次之间的相互关系结构。它既包括农村地域内产业之间比例关系及其变化,也包括产业之间各要素投入产出的关系及其变化^[6]。建设社会主义新农村是新的历史时期的重大任务,在推进新农村建设中,要始终把发展农村生产力放在第一位。要加快调整农村经济结构,积极推进农业产业化经营,大力发展农村第二、三产业,这就要求乡村水利服务体系在进一步强化服务于第一产业的同时,还要不断强化服务于第二、三产业的功能。

调整和优化农村产业结构,还包括第一产业内部的结构调整问题,发展第一产业是要做到粮食生产调整“稳中有进”,经济作物生产要坚持调优、创新和提高,因地制宜地发展特色农业,以效益为中心,以品种多样化、质量优质化、整体区域特色化来寻求新的发展,培育新的经济增长点。新的经济增长点,就要求有与之相适应的水利工程设施及水利服务体系。

1.3 与农业现代化发展不适应 党的十九大报告明确提出,加快推进农村农业现代化^[7]。实现农业现代化,一要完善农业发展体系,为农业现代化打造稳定平台。新时代建立健全农业发展体系要以促进农业全面升级、农村全面进步和农民全面发展为导向。围绕农业持续发展和农民稳步增收,提升农业基础设施体系和风险防范体系。这就要求建立与之相适应的水利基础设施体系和水旱灾害防范体系,而现有乡村水利服务体系是难以满足这种提升的。完善农业发展体系,要围绕农业生产结构和区域特色,建立农业生产体系和产业体系。依据不同地区的土壤结构和消费特色,在从生产源头提高自然资源利用率的基础上,调整区域种植结构并打造特色产业和品牌有利于提高农业综合效益,这为乡村水利服务体系提出了新的要求。

实现农业现代化,要不断提供现代农业发展的新动力。一要不断深化农村土地制度改革,积极推动土地流转,土地流转能够有效改善土地资源配置效率,进一步激活农业剩余劳动力的转移,转移将带来土地利用的相对集中与规模经营^[8],为农业规模化、集约化、高效化经营提供广阔空间。土地流转不仅为乡村水利服务带来服务对象的改变,同时也带来服务方式的调整。二要推动农业供给侧结构性改革,坚持走质量兴农之路。农业供给侧结构性改革是为了改变传统农业生产,提高农业现代化水平,提高农产品生产效率,保障农业有效供给^[9]。我国农业在取得重大成就的同时,也面临深层次的结构矛盾。深化农业供给侧结构性改革是破解

结构失衡问题的重要举措。从供给侧看,要通过调整农业生产体系、产业体系、产品结构等方式,确保我国质量兴农战略、食品安全战略等战略能够有效落实。这种结构性调整以及质量兴农战略的实现同样离不开乡村水利高质量的服务。

实现农业现代化,就要营造现代农业发展的新环境,只有保持优良的农业生态环境,才能够更好地发展现代农业^[10]。水利如何更好地服务农业生态环境治理,是乡村水利服务体系建设的又一新课题。农业现代化进程中,要围绕水资源短缺问题,大力实施高校节水工程,要改革农业灌溉方式,通过探索“精准滴灌”方式来实现农业生态效益最大化等都需要建立与之相适应的水利服务体系。

3 对策与建议

3.1 加快构建现代乡村水利服务体系 乡村水利服务体系要满足乡村振兴战略、农村产业结构调整和农业现代化发展需要,克服现有乡村水利服务体系存在的不足和局限性,必须加快构建现代乡村水利服务体系。

3.1.1 服务手段的现代化。充分利用互联网、物联网、人工智能等,整合、完善水利服务信息资源。乡村水利服务体系应当实现服务方向由注重为政府决策服务到为政府决策和乡村生产生活服务并重、服务内容由侧重水利应用技术服务到技术、市场、水情、水文化等综合性服务并重、服务渠道由注重传统方式到传统方式与现代技术手段相结合并重转变。要创新服务载体,随着乡村振兴战略的实施、农业产业结构调整和农业现代化的快速推进,乡村水利服务资源短缺、服务能力相对不足与服务对象需求多样化的矛盾日益突出,针对这一情况,应积极创新服务载体,建立信息化服务平台,推动乡村水利服务精细化、个性化,通过开通短信服务平台、服务热线等,让群众只要动动手指、发个短信,就能享受到快捷方便的服务。

3.1.2 服务模式的现代化。首先要加快建立乡村水利服务新模式。过去水利技术推广由乡镇水利站到村到农户的方式已经难以满足乡村改革发展的需要,现在承接水利技术应用的主体不仅仅是农户,也不仅仅是农业,还包括农民合作社、农业企业、专业大户的等以及乡村日益发展的第二、三产业,还包括乡村生态环境用水等,因此乡村水利服务必须改变传统的服务模式,在健全县、乡(镇)水利技术推广服务体系的基础上,鼓励科研、院校、企业等其他水利科技创新主体进入乡村水利服务领域,培育多元化水利科技推广服务主体。其次,以政府购买服务方式补充公共服务不足。比如充分整合或利用科研、院校、部门、企业等人才、设备等资源,开展节水技术服务与推广。再比如,充分发挥科研、院校的资源优势,加强水旱灾害监测预警,完善灾害预防服务体系,应对气候变化对农业生产的不利影响。要不断完善民间组织,强化补充功能。要不断完善个体形式的民间水利服务组织,强化民间水利服务主体在乡村水利服务中的补充作用。要不断提高水利服务组织的服务能力,降低服务风险,加大政策扶持力度,为其合法经营、文明经营创造公开、公平的竞争环境。

3.1.3 服务能力的现代化。一是服务者自身现代化,服务者的能力是提升乡村水利服务载体能力的关键要素。要加强乡村水利服务者素质教育和培训,从文明服务、职业道德、专业知识等方面着手,采取多样化的培训方式,使服务者更多的从学习中获取自身能力素质的提高,以适应乡村发展对水利服务越来越高的要求,树立全心全意为乡村振兴服务的意识,提高服务水平和服务效率。二是服务设施与设备的现代化。服务设施与设备的现代化是提升服务能力现代化的基础。建立现代乡村水利服务体系,要加大投入,注重服务设施和设备的更新改造。三是注重服务对象的参与,在乡村水利服务中,服务能力的另外一个重要要素是服务对象参与,许多水利服务的完成要依赖服务对象在服务提供期间的劳动、感受。四是服务制度现代化。制度建设是提升服务能力的基础工程。以制度保障乡村水利服务常态化。完善考核评价制度,建立健全开放、透明的群众评议机制,把评判权交给群众,加大群众评价的权重,让“群众满意”成为检验服务成效的根本标准。建立激励引导制度。将考核结果作为奖优罚劣的重要依据,激励先进、鞭策落后。建立工作责任制度,落实乡村水利服务责任制。

3.2 建立高效的乡村水利社会化服务体系 乡村水利社会化服务体系,是市场经济发展到一定阶段的必然。从本质上说,乡村水利社会化服务体系是指与水利相关的社会组织和个人,为满足乡村生产、生活和生态建设的需要,为乡村提供的各种水利服务而形成的网络体系。而与水利相关的社会组织既包括政府水利公共服务体系,也包括乡村自发形成的水利合作组织,涉水企业以及院校、科研院所等。他们共同提供水利基础设施建设的服务体系,提供水利技术推广的服务体系,提供水利信息服务、提供政策和法律服务等。

建立高效的乡村水利社会化服务体系,要坚持覆盖全程、综合配套、便捷高效,着力健全服务组织,系统整合服务平台,积极创新服务机制,加快发展服务产业,以政府公共服务机构为主导形成多元化和社会化的乡村水利社会化服务体系。一要坚持政府主导,整合完善功能,把政府涉水部门的职责主要放在提高乡村水利公共服务能力上,同时采取财政、金融、税收等手段,支持各类水利服务主体的发展,推动公益性、营利性、非营利性组织互相补充、分层发展,逐步实

现公益性和经营性相结合、专项服务和综合服务相协调,并建立政府购买公共服务机制,切实改变政府包办一切的现象。要注重理顺管理体制、明确县乡两级“条块”职责,建立健全管理制度,确保服务队伍的专业化、专职化,全面推进水利技术推广责任制度建设,切实提高水利公共服务组织运行质量。二要不断推进乡镇水利公共服务机构综合化发展,整合乡镇水利、供水、环境、资源等相关服务功能,探索建立健全多功能、一站式服务模式。三是优化农业公共服务资源配置,改变传统服务“单打独斗”的方式,积极推行分产业、分区域组团式的服务模式,由乡镇水利公共服务机构按服务需求,组织乡镇水利公共服务人员、企业、科研、院校的社会化服务人员协同开展服务,实施点对点、面对面的系统服务,提高服务的整体性。四是加大支持力度。经济发达地区,以适当的财政金融支持政策鼓励村级发展水利服务组织;在农业产业化经营发展较快的地区和行业,加大支持力度,扶持农业企业发展自身水利服务组织,引导乡村龙头企业投入高水平的社会化服务资源;对经济基础较薄弱地区,以公共财政支持为基础,引导社会资本参与公益性与营利性相结合的民营水利服务组织建设。五是大力发展村级水利服务组织。村级水利社会化服务直接与农户见面,是水利社会化服务的基础。要加快发展乡村用水合作组织,创新建立资源共享、优势互补、协作服务机制。

参考文献

- [1] 中共中央 国务院关于加快水利改革发展的决定[J]. 中华人民共和国农业部公报,2011(2):1-4.
- [2] 中华人民共和国水利部. 全国水利发展统计公报[M]. 北京:中国水利水电出版社,2018:23.
- [3] 国家乡村振兴战略规划(2018-2022年)[EB/OL]. (2018-07-13)[2018-12-20]. <http://dj.cq.gov.cn/html/29/nyzx/xnct/2018-7/180245.html>.
- [4] 余国新,张建宏. 水利基础设施建设与农业经济增长:基于新疆的实证分析[J]. 乡镇经济,2008(6):75-79.
- [5] 吴强,刘汗. 水利支撑乡村振兴战略实施的五大着力点[J]. 中国农村水利水电,2018(9):199-201.
- [6] 程立新. 农村产业结构升级理论与产业结构调整研究[J]. 科技资讯,2006(7):179-180.
- [7] 党的十九大报告辅导读本[M]. 北京:人民出版社,2017.
- [8] 郑良友,胡金波. 论现代化进程中我国农业剩余劳动力的转移[J]. 怀化学院学报,2002,21(3):32-35.
- [9] 何佳. 金融政策推动四川省农村供给侧结构性改革的路径与对策[J]. 农业经济,2019(3):99-101.
- [10] 王新宇. 浅析农业生态环境保护及治理[J]. 化工管理,2016(11):254.