

论农民对我国农田水利建设事业的贡献

陈贵华

(华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)

摘要 通过对农田水利建设的物质资源的投入、人力资源投入和绩效进行分析,认为我国农民对农田水利建设事业的贡献,主要体现在农民是农田水利建设物质资源、人力资源、时间资源的主要提供者,也是农田水利建设的主要受益者。农田水利建设为我国农业乃至整个社会经济的发展奠定了基础,因此国家和社会应更多地回馈农民、关怀农业与农村的发展。

关键词 农民; 农田水利; 农业; 有效灌溉面积; 绩效分析

中图分类号: F303.1 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2010)01-0059-04

我国治水的历史与现实说明,水利建设是一个巨大的系统工程,需要政府的组织动员与制度做前提,更需要庞大的物质、人力等资源的投入为基础。1949年以后我国治水成就之所以大大超越从前,根本原因就在于我国亿万农民在党和政府的领导下积极投身于水利建设事业,特别是农田水利系统的建设、使用与管理,使水利为我们的国家和社会服务。本文通过对我国农田水利建设的投入与绩效的梳理,来分析农民的贡献。

一、农田水利建设物质资源投入分析

建国以来,我国农田水利基本建设由政府 and 农民共同负担,政府负担部分通过财政预算和专项拨款实现,农民负担部分主要来源于乡村基层组织的统筹和提留。总体上,政府对农田水利的投入资金有较大波动,农村基层组织和农民的投资和投劳是我国农田水利建设物质资源的重要来源。

农村基层组织和农民为我国水利建设(包括农田水利建设)提供了相当数量的资金、粮食、工具等生产资料和生活资料。从1949年到1979年,“全国水利基本建设投资473亿元,水利事业费290亿元,总计763亿元”^[1],“社队自筹及劳动积累估计约580余亿元”^[2]。

改革开放以来,农田水利基本建设除国家补助外,主要依靠广大农民群众的义务工、劳动积累工

(简称“两工”)的投入。农民每年的“两工”投入在20世纪90年代以前占农田水利基本建设总投入的比重达50%以上。根据水利部的统计,在整个20世纪80年代,国家投入资金437亿元,群众投入劳动折资620亿元^[3]。而这一时期总体上由于国家对农田水利建设的投入减少、基础设施老化失修,导致农田有效灌溉面积在这10年基本上徘徊不前。20世纪90年代的10年间,全国农民每年投入农田水利基本建设的劳动工日平均为75亿个,按每个工日10元计,折合投资750亿元,主要用于小型农田水利的建设与维护^[4]。

进入21世纪,中央决定取消“两工”,虽然农民投劳、投工的下降幅度很大,但农民仍无偿提供了许多劳动乃至物资的投入。在农民自愿、注重实效、民主决策的原则下,按照“一事一议”的方式,农民仍然是兴修农田水利工程的重要动力,从2000年开始到2007年春季,农民累计投入的劳动积累工达320多亿个^[5-7]。根据国家统计局服务业调查中心2006年发布的《城市农民工劳动就业和社会保障状况》报告显示,农民工务工经商平均月收入为966元,如果按照每天30元计算,农民累计投入的劳动积累工折合投资约960亿元。粗略计算从1949年到2007年农民投劳于农田水利建设,折合人民币约3000亿元,数量巨大,成效显著。在投资方面,虽然没有农民向农田水利投入的详细和具体数据,但据水利部统计,在“十五”期间,中央财政向农田水利基本建设领域共投入92.7亿元,地方配套和群众自筹

收稿日期:2009-06-05

作者简介:陈贵华(1966-),男,副教授,博士;研究方向:中国近现代史。E-mail: chenguihua7804@sina.com

88.5 亿元。

正是农民的投劳、投资缓解了我国农田水利建设资金短缺的问题,弥补了政府在某些时期对农田水利重视不够、投入不足的缺憾。经过多年的探索和实践,我国逐步形成了由政府、社会、农民等多个主体构成的多元化、多渠道、多层次的农田水利投资机制,将会逐步缓解农田水利投资不足的局面。

二、农田水利建设的人力资源配置分析

农民对社会主义制度的期待和向往,对水旱灾害的忌惮,致使政府和农村基层政权在组织动员农民参与农田水利建设上具有较大的优势,其组织动员的效率主要体现在国家实际动员的劳动力数量上。

从 1950 年到 1952 年开始,直接参加水利工程的人员有 2 000 万人左右,完成土方在 17 亿立方米左右,对江河堤防的大部分进行了培修。

在 1958 年农业生产关系大跃进时期,投入水利建设的农村劳动力,“10 月份两千万,11 月份六七千万,12 月份八千万,1958 年 1 月份达到一亿。”据统计,当时全国农民做了 130 多亿个劳动日,若以 1 亿劳动力计算,每个劳动力就做了 130 个劳动日。“这实际上是 5 亿农民的总动员。”^[8]1958 年冬季到 1959 年春季、1959 年冬季到 1960 年春季,“投入劳动力的最高额也曾达到 7 000 万人。”从年均投入水利建设的劳动力数量来看,1958 - 1960 年的 3 年间,各省、市、自治区年均投入水利建设的劳动力一般达到占本省、市、自治区农业劳动力总数的 20% 至 30%。1965 年 11 月底,全国投入水利和其他农田基本建设的劳动力达到 3 200 万人。1970 年冬到 1971 年春,全国有数百万干部、1 亿农民参加兴修小型水库、水渠、塘堰和打井,还建设了一批大中型水利工程。

20 世纪 80 年代全国农田水利基本建设投入的劳动力资源数量相对减少。但在 20 世纪 80 年代中后期,政府逐渐重视农田水利建设,加大了组织动员的力度。据统计,1987 年全国平均每个农村劳动力投工 5.5 个,1989 年全国建立劳动积累工制度后,1989 年、1990 年、1991 年、1998 年全国平均每个农村劳动力投工分别为 8.6 个、11.3 个、11 个、20.5 个,呈现增长趋势。全国高峰日上工劳动力,1990

年为 9 200 万人、1991 年为 9 300 万人、1992 秋到 1993 年春为 8 100 万人、1993 年秋冬为 7 452 万人,1995 年秋到 1996 年 1 月为 1.06 亿人,1997 年为 9 800 万人,1998 年达到创记录的 1.1 亿人^[9],农田水利建设取得了显著的成就,加之资金和技术投入的增加,农田有效灌溉面积不断提高,粮食产量稳步增长。

由此可见,没有丰富的农村人力资源供应、没有我国农民的辛勤劳动与无私奉献,就不可能有我国农田水利建设所取得的成就。农民始终是我国农田水利建设的主力军,是农田水利建设人力资源的重要提供者。充分依靠农民、尊重和保证农民的合法权益,鼓励农民参与农田水利建设项目的选择、开发和运行,引导农民自愿出资出劳参与农田水利建设,并使之从中受益,是我国农田水利制度建设和持续发展的重要途径。

三、农田水利建设的绩效分析

农田水利建设的终极目标在于发展和提高农业生产,其基本任务是通过各项工程技术措施,改造对农业生产不利的自然条件,其主要内容包括:农田防洪、防涝、灌溉、改良盐碱地和改造沙漠、以及水土保持、农牧业供水等。我国政府和人民特别是农民经过多年不懈努力和奋斗,农田水利建设成就巨大,效果显著。

1. 农田水利条件改善

(1) 基础设施得以健全。1949 年以后,我国以举国之力加大对大江大河的治理,逐步建立与完善了防洪抗旱的工程体系、组织体系和管理体系,不仅使自然灾害对国家和社会的影响降到了最低限度,保障了亿万人民的财产和人身安全,而且也已成为我国农田水利设施发挥效益、农业发展的重要前提和可靠保障。

我国大江大河防洪体系的逐步加强与完善,使历史上因江河洪水泛滥而导致数以万计人口死亡的悲惨事件已经难以发生。“按 10 年平均计,1978 - 1987 年我国因水灾死亡人数为每年 4 137 人,1988 - 1997 年每年为 4 041 人,而 1998 - 2007 年减少到每年 1 941 人。”^[10]1949 年我国只有大型水库 6 座,中型水库 17 座,小型水库 1 200 座(含部分灌溉工程数),大中小水库 1 223 座(含部分灌溉工程数),总库容估计 200 亿立方米左右,到 2007 年年底,全国已建成各类水库 8.54 万座,水库总库容

6 345 亿立方米;全国江河堤防和沿海海塘总长从 1949 年的 4.2 万千米,增长到 2007 年的 28.4 万千米,保护人口 5.6 亿人,保护耕地 4 600 万公顷^[6]。同时全国治理水土流失的面积由 1973 年的 3 500 万公顷增加到 2005 年的 9 470 万公顷,在水土流失治理过程中有效地改善了农业生态环境,建设了规模巨大的基本农田。

(2) 灌溉面积增加,盐碱地和渍害田得以改造。与上述基础设施相配套的是,有效灌溉面积增加还得益于大量农田机井、机电排灌站的修建和大型灌区的建设等措施,使我国农田有效灌溉面积从 1949 年的 1 600 万公顷增加到 1978 年的 4 496.5 万公顷、2007 年的 5 652 万公顷,2007 年农田有效灌溉面积分别比 1949 年和 1978 年增长 252% 和 25.7%,使低产农田变为高产稳产田。农业除涝、治碱和治渍成效同样显著。1949 年全国有易涝耕地 2 447 万公顷,2006 年完成除涝面积 2 137.6 万公顷,占易涝面积的 87.4%;1949 年全国有盐碱地 767 万公顷,2005 年完成治碱面积为 603.2 万公顷,占盐碱地的 78.6%;1949 年全国共有渍害田 766.7 万公顷,到 2003 年底,全国已不同程度地治理渍害田 333 万公顷^[11],占渍害低产田的 43%。排涝、改碱、治渍效果十分明显,治理后粮食亩产增幅一般在 100 千克以上。仅 1996、1997、1998 三年通过农田排涝,使约 3 亿亩农作物避免或减轻了涝灾损失,排涝减灾效益达 800 多亿元。

2. 农业增产效益显著

据 20 世纪 90 年代初进行的灌溉效益分析,“1950 年至 1990 年全国累计实际灌溉面积 180 亿亩,由于灌溉而增产的粮食 15 000 亿千克,棉花 1 300 万吨,油料 150 亿千克,产生的灌溉经济效益以价值量表示为 5 000 多亿元,是同期总投入的 4 倍”。国有大中型灌区不仅担负着农田灌溉任务,而且还担负着向城镇乡村和工矿企业供水的任务。据不完全统计,“每年供水量达 300 多亿立方米,其中向城镇乡村居民生活供水 40 多亿立方米,受益人口 3 亿多人,向工矿企业供水 260 亿立方米,创造工业产值近万亿元。”^[12]

2008 年我国粮食总产量 52 850 万吨比 1978 年的 30 476.5 万吨增长 73.4%,比 1949 年的 11 318 万吨增长 366.9%;2008 年我国人均占有粮食 398 千克比 1978 年的人均 318.7 千克增长 24.9%,比 1949 年的人均 208.8 千克增长 90.6%。农田水利

设施、农业技术和化肥等因素的共同作用,使我国粮食总产量和人均占有粮食水平稳步提高,既增加了农民的收入,农民的物质生活逐步实现了从温饱到小康乃至富裕的跨越,又为我国经济和社会的发展创造了条件。

四、结 论

本文通过梳理农民在农田水利建设中的投入与农田水利建设的绩效,来说明农民为我国农田水利建设所做出的巨大贡献,由此引出以下结论。

1. 政府的政策和组织动员是农田水利建设取得成就的根本前提

1949 年以来,党和政府一直把农田水利建设作为整个国民经济恢复与发展的重要任务来抓,确立了农田水利建设的公共产品属性,高度重视农田水利建设的公共政策至今仍然是发展我国农业生产的根本前提。

农田水利建设是一项巨大的系统工程,需要动员和协调各种社会资源,包括经济资源、人力资源、技术资源等,而且国家动员的规模很大,需要建立庞大和严密的组织体系,以保证高度统一和组织高效。党和政府就起到了汇聚各种资源的作用,并通过建立较完善的各级水利组织体系,发挥“整体大于各个部分的总和”之放大作用。政府不仅为农田水利建设投入了巨额的资金,党和政府强大的组织和动员功能之发挥也是农田水利建设取得成功的重要组织保证。

2. 农民的积极参与是我国农田水利建设取得成就的重要原因

我国是一个水旱灾害频繁的国家,新中国成立以来,水旱灾害除极少数年份外,基本都呈现上升的趋势,而洪涝灾害损失占整个水旱灾害损失的 60%~80%。水旱灾害是我国长期面临的严峻挑战,严重威胁人民的生命和财产安全,制约我国农业经济乃至整个国民经济的恢复与发展,农田水利建设的紧迫性自不待言。1949 年后,农民对新的社会制度充满期待和向往,农村基层组织提供了明确的利益激励机制,作为农田水利建设的直接受益者,农民参与农田水利建设的积极性和主动性得以提升,政府组织动员农民的效率也比较高,这是农田水利建设取得巨大成就的重要原因。在我国农村,充分依靠农民、尊重农民和依法保证农民的各项权利,调动农民积极参与,是农村一切事业取得成功的重要原

因。

进入 21 世纪,中国共产党和政府以以人为本的科学发展观的指导下,提出了建设社会主义新农村的战略任务,高度重视“三农”问题,重新确立了农田水利建设公共产品的属性,将会极大地调动农民参与农田水利建设的积极性,推动我国农田水利事业再上新台阶,为我国农业生产、农村经济全面协调可持续发展提供重要的保障。

参 考 文 献

- [1] 中国农业年鉴编辑委员会. 中国农业年鉴(1980) [M]. 北京:农业出版社,1981:26.
- [2] 中国农业年鉴编辑委员会. 中国农业年鉴(1981) [M]. 北京:农业出版社,1982:433.
- [3] 水利部办公厅. 中国水利事业四十年[M]//《中国农业年鉴》编纂委员会. 中国农业年鉴. 北京:农业出版社,1990.
- [4] 《中国水利年鉴》编纂委员会. 中国水利年鉴(2000 年) [M]. 北京:中国水利水电出版社,2000:216.
- [5] 水利部农田水利司. 农村水利概况[M]//《中国农业年鉴》编纂委员会. 中国农业年鉴(2001). 北京:农业出版社,2002.
- [6] 水利部. 2007 年全国水利发展统计公报 [N]. 中国水利报,2008-07-22(3).
- [7] 陈雷. 在全国冬春农田水利基本建设电视电话会议上的发言 [N]. 中国水利报,2008-11-20(1).
- [8] 林蕴辉. 人民公社狂想曲 [M]. 郑州:河南人民出版社,1995:279.
- [9] 中国农业年鉴编辑委员会. 中国农业年鉴 [M]. 北京:农业出版社,1990:126;1991:130;1999:117.
- [10] 肖丹. 科学应对 防治山洪灾害 [N]. 中国水利报,2008-09-04(4).
- [11] 冯广志. 中国灌溉与排水 [M]. 北京:中国水利水电出版社,2005:41.
- [12] 水利辉煌 50 年编纂委员会. 水利辉煌 50 年 [M]. 北京:中国水利水电出版社,1999:148.

On Farmers' Contribution to the Construction of Irrigation and Water Conservancy in China

CHEN Gui-hua

(College of the Humanity and Law, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract This paper summed up China's farmers' are the main provider of material resources and human resources to the construction of irrigation and water conservancy while we analysed the process and reasons of farmers' participation in the irrigation and water conservancy construction. China's construction of irrigation and water conservancy has achieved great success by Chinese farmer's support. The irrigation and water conservancy construction laid the foundation for increasing agricultural production and developing economy of the entire society. Therefore state and society should requite farmers' contribution and pay serious attention to the development of agriculture and countryside.

Key words farmer; irrigation and water conservancy; agriculture; effective irrigation area; performance analysis

(责任编辑:陈万红)