
适应土地确权变化 改革水利经管模式

——从湖北沙洋农村土地 确权看农村水利经营管理模式改革

赵培景 潘博夫

(湖北省华中农业高新投资有限公司, 湖北 荆州 434000)

[摘要] 沙阳县结合新一轮农村土地确权工作,在按要求完成上级“规定动作”的基础上,主动作为,勇于创新,敢于担当,在全国、全省首开先河,推进土地按户连片耕种这个“自选动作”,为解决农户承包地细碎化问题作了有益探索,值得各地学习借鉴。分析了沙洋农村土地确权的特点与效果,对改革农村水利经管模式提出了建议。

[关键词] 土地确权;沙洋模式;水利经管

[中图分类号] F321.1

[文献标识码] A

1 湖北“沙洋模式”的特点与效果

湖北省沙阳县在进行农村土地确权登记颁证时,推进“按户连片耕种”,自2015年5月启动至2015年10月,全县承包耕地连片面积5.69万hm²,连片率达89.56%。成功探索出土地确权的“沙洋模式”,为解决土地“分散化”、“碎片化”提供了有益借鉴。

1.1 湖北“沙洋模式”的特点

“沙洋模式”可归纳为“确权+连片”,其内涵是“三稳定、一调整、两集中”。

“确权+连片”是指与土地确权同步部署“按户连片耕种”,也就是在明晰土地集体所有权、稳定农户家庭承包权的前提下,以灌溉水源等为参考,由村委会牵头,按照农民意愿,在村民小组内部采用经营权流转、承包权互换和承包地重分等三种办法,使农户耕种的土地连成一片“不插花”,在每户耕种土地面积基本不变的条件下,实现农户对土地最大规模的经营。“三稳定”是指家庭承包方式、面积、期限稳定。“一调整”是指农户经营的地块调整。“两集中”是指土地经营权向单个农户集中,向新型经营主体集中。

1.2 湖北“沙洋模式”的做法

[收稿日期] 2016-09-22

[作者简介] 赵培景(1993—),男,湖北赤壁人,研究方向:农业高新技术发展投资技术。

1.2.1 积极试点。2015 年前，沙洋县有不少村不同程度地开展过按户连片耕种的探索。三坪村1997 年启动土地按户连片耕种工作，2002 年形成方案并确权到户，全村土地问题零上访。2014 年湖北省全面启动土地确权试点工作，沙洋县在完成确权颁证等规定动作的基础上，在官垱镇鄂冢村、马良镇童沙村和拾桥镇马新村推广三坪村的做法，将土地确权与推动按户连片耕种结合起来。试点时间从2014 年4 月30 日开始，9 月30 日结束，以水源、住房、最大田块、产业为主要参照，实行按户连片耕种。鄂冢村、童沙村、马新村通过在村民小组内部采取经营权流转、承包地重分和承包权互换三种办法，使得三个村的连片率分别达到94.71%、99.21% 和96.04%。

1.2.2 全面推开。2015 年，沙洋县全面推开土地确权工作。在前期调查中发现，农民对土地确权工作积极性不高，有的甚至不愿意开展确权工作，但对按户连片耕种有强烈需求，支持率达81%，五分之四以上的村同意率在90% 以上。在总结2014 年3 个村成功经验的基础上，沙洋县在全县开展结合土地确权推行按户连片耕种工作，以解决农民因土地“分散化、碎片化”导致种地难、种地累、增收难等问题。截至2015 年10 月31 日，沙洋县已连片耕地地块数83.4 万余块，连片面积5.69 万hm²，总体连片率达到89.56%。

1.2.3 加强引导。群众意愿是核心，政府推动是保障。沙洋县通过手机报短信、电视字幕飞播、悬挂宣传标语和召开全体党员、群众大会等形式，广泛宣传结合土地确权推行按户连片耕种的好处，调动广大农民的积极性 and 主动性，将按户连片耕种由政府推动转变为农民要求。沙洋县提出“干部多吃一点苦，群众少流一点汗”，实行“县级层面高度重视、镇级层面精准实施、村级层面抓好落实、村民小组广泛动员”的“四级联动”，推动按户连片耕种，带动农民积极参与土地确权。

1.3 湖北 “沙洋模式” 的成效

1.3.1 有利于降低生产成本。“分散化、碎片化”的土地增加了农业生产成本，降低了经济效益，影响了农民增收。通过推行按户连片耕种工作，极大提高了农业生产水平、生产效率和土地产出效益，土地单位面积收益大大增加。同时，把农村富余劳动力从土地束缚中解脱出来，加速了农村劳动力向非农产业转移，向城镇集聚，在保证土地收益的同时，也增加了非农收入，改变了传统的收入增长方式。

1.3.2 有利于防洪排涝抗旱。基础设施建设需要农民投资，而土地“分散化、碎片化”大大提高了建设成本，严重影响了农民投资兴建水利的积极性，农业抵抗自然风险的能力差，不少农户只能“靠天吃饭”。土地连片之后，兴建水利的成本下降，农民愿意主动投入，政府兴建配套的农业基础设施也得到充分利用，有利于加强农业生产的水利保障，提高农田的防洪、排涝、抗旱能力。

1.3.3 有利于病虫害防治。以家庭为单位分散经营，普遍存在种植方式、环节管理和病虫害防治不统一的现象。同一片区，农户种植的品种不一致，成熟期不一致，病虫害也不一致，不能用同一种药去解决不同的病虫害，这是“统防统治”等社会化服务难以开展的根本原因。实行按户连片耕种之后，有利于统一病虫害防治工作。

1.3.4 有利于机械化作业。在“分散化、碎片化”的土地上，各种大型农机具难以使用，滴灌等先进节水技术无法推广，水、肥、种子浪费量大，严重影响农业机械化和社会化生产，不利于农业规模化、产业化、市场化发展。按户连片耕种，有利于使用大型农机具，有效降低单位面积的作业成本。

1.3.5 有利于减少土地纠纷。推行按户连片耕种，可以解决在土地确权中遇到的一系列矛盾，解决以距离远近、土质肥瘦、水源好坏搭配给农民“分散化、碎片化”土地的弊端。同时，农民依靠村委会帮助解决土地“分散化、碎片化”的问题，提高了村干部的威信和效率，保障了农村社会的稳定。据省信访局反馈，2014 年沙洋县开展结合土地确权推行按户连片耕种试点工作，是惟一个没有在省信访局有信访记录的县。

1.3.6 有利于发展规模经营。由于土地分散化、碎片化，在流转土地迈向适度规模经营的进程中，有两个难以解决的问题。一是与为数众多的农户打交道，致使交易成本增加；二是由于农户土地是分散的，流转过程中农民往往只是部分土地被流转，而仍有分散化的土地无法流转出去，致使农民仍被附着在土地上，降低了农民流转土地的欲望，加大了土地流转的难度。按户连片耕种，有利于解决规模经营基础差的困境。

2 创新农村水利设施经营管理模式

2.1 坚持产权制度改革，实行部门管水向社会管水过渡

众所周知，我国的农村水利工程是国家、省、地方政府投资和农民集中投劳建设而成。经过几十年的运行，许多工程出现超龄使用，病险问题频发，整体效益难以达到设计要求，运营管理严重亏损，阻碍了农业的健康发展。因此，加快农村水利工程产权制度改革势在必行，必须抓紧抓好。

产权制度改革就是在摸清农村水利工程设施情况的基础上，按照工程规模大小，划清管理范围，明晰产权归属，实行以水养水，确保持续经营。具体地讲就是国家、省、县、乡镇、村、专业户五级管理，多渠道吸收社会富裕资金投入农村水利设施建设、管理、经营中来，确实保证民办公助、自主经营、自负盈亏。从根本上改变过去水利部门独家建设、管理、运营向社会多家建设、管理、运营的过渡，促进农村水利从传统水利的制约中解放出来，向现代水利和科学水利发展，真正满足农村、农业、农民的实际需要，为大力发展农村经济保驾护航。

2.2 坚持计划用水，实行工程节水和生理节水并进

我国水资源总量虽说在世界排位很靠前，但人均占有量却远远低于世界平均水平，特别是乡镇工业发展造成水资源的污染十分严重，可用水量越来越短缺。在农田灌溉方面，要按照当地水资源的实际情况，合理地安排作物种植结构，年初将各种农作物的实际用水量编制成完整的用水计划，并结合多年降雨资料，测算各时段的需水情况，水利部门根据年度用水计划作好全年的用水分配，全面实行计划用水。

工程节水是充分利用国家小农水重点县建设等项目资金，充分利用省财政水利投资和县地方投资及社会富裕资金，大力改造灌区灌溉工程，提高灌溉水利用效率，全面提高单位用水量的农业经济效率。

生理节水就是严格按照农作物生理特征，合理地确定各生育期的用水量，并在田间安装田间含水量检测设备，定期检测田间的实际含水量，做到不多灌、不欠灌，完全按照需要组织灌溉，最大限度地发挥有限水资源的实际经济效益。

2.3 坚持有偿用水，实行安全用水和生态保护结合

多年来，我国农业灌溉多以漫灌为主，特别是南方地区更加突出。究其原因，除了传统灌溉用水习惯之外，重要的一点就是供水水费标准低，没有按实际灌溉用水量计收水费。要改变这种落后的被动局面，最有效的方法就是实行计量收费、有偿供水、优质服务。具体地讲就是在各取水口安装计量器具，准确地计算每次灌溉的实际需水量，并按供水水量计收水费，做到用多少水交多少费，让广大农民养成核算用水成本的良好习惯，真正做到让最少的水灌更多的农田，发挥最大的效益。

安全用水和生态保护相结合就是严格控制水资源开发利用控制红线、用水效益控制红线、水功能区限制纳污红线，严格执行用水总量控制制度、用水效益控制制度、水功能区限制纳污制度、水资源管理责任和考核制度。要求各地水利部门加强对农业灌溉的技术指导，在提高灌溉水利用效率上做好做足文章，切实提高农业灌溉用水的经济效益，真正实行科学用水、计划用水，确保水生态环境的良性循环，为营造蓝天绿水打下坚实的基础。

2.4 坚持按需分配灌溉，实行专业灌水和部门灌水互补

按需分配灌溉就是在坚持科学用水和计划用水、计量用水、有偿用水，彻底改变过去漫灌的不良习惯，从根本上树立水资源短缺的意识，真正实现按田间含水量检测结果和作物生理需水量控制灌水时间和灌水量，并通过有效的灌水方法将水直接送到田间和作物根系，努力提高水的利用效率。

专业供水和部门互补就是以当地水利部门管理的前提下，结合当地的实际情况，充分利用社会的富裕资金，大力发展灌溉供水专业户，适时地为广大农民服务，及时解决农田干旱和生理缺水问题，让老百姓种得下作物、抗得了干旱、收得到果实、看得到效益。当遇到大旱或特大旱情时，专业户无法解决作物需水问题时，水利部门要充分利用年调节、多年调节水库和长藤结瓜式井渠灌区的作用，大面积补充水源、改善水质，及时补充专业户灌溉用水的不足，确保农业经济不受损失。

[参考文献]

- [1] 杨宏银. 湖北沙洋首开全国先河整县推进按户连片耕种的土地确权模式研究[J]. 南方农村, 2015, 31 (5): 4-8.
- [2] 徐顽强, 张红方. “连片耕种”写进2016 年中共中央一号文件研究综述[J]. 经济研究导刊, 2016 (12): 31-33.