

# 政研通讯

第二期

总第 266 期

江西省水利发展研究中心

2024 年 4 月 23 日

## 【本期文章】

1. 关于景德镇市农田灌溉“最后一公里”问题整治工作的调研报告

2. 强化水资源管理 破解取用水难题——九江市水资源管理和节约用水工作现状的思考



# 关于景德镇市农田灌溉“最后一公里”问题 整治工作的调研报告

景德镇市水利局党组成员、副局长 汪涛

景德镇市水利局建设管理与农村水利科副科长 万文彪

灌区渠系对接高标准农田工作是实现农业和农村经济健康可持续发展，保障粮食安全、助推乡村振兴的有效途径。为进一步了解当前景德镇市农田灌溉“最后一公里”现状，贯彻“灌区下延、高标上接、县级统筹”的工作要求，结合前期各县（市、区）上报“肠梗阻”情况，针对问题整改情况、保灌溉能力建设等内容，景德镇市水利局分别前往浮梁县鹅湖镇和乐平市临港镇实地调研了整治工作开展情况，对农田灌溉“最后一公里”问题整改工作的调研情况总结如下：

## 一、工程概况

景德镇市属丘陵地貌，除乐平市中型灌区相对集中外，其余中小型灌区极为分散，大部分灌区面积仅几百亩，在境内星罗棋布。全市共有 17 座中型灌区（乐平市 11 座、浮梁县 4 座、昌江区 1 座、昌南新区 1 座），391 座小型灌区（乐平市 147 座、浮梁县 170 座、昌江区 74 座），429 座有灌溉功能水库（乐平市 250 座、浮梁县 146 座、昌江区 33 座），3354 座山塘（乐平市 2072 座、浮梁县 1129 座、昌江区 153 座），456 座小泵站（乐平市 186 座、浮梁县 201 座、昌江区 72 座）。中小型灌区骨干渠道总长 2047.08km，渠系建筑物共计 5942 座，设计灌溉面积 9.32 万亩。

全市共有受影响“最后一公里”农田 22.34 万亩，占全市灌溉面积 28.6%；灌片数 299 处，涉及 278 个行政村，占比 58.7%；涉及 14 座中型灌区，占比 82.3%。2023 年灌片任务数为 118 处，占任务面积比 45%；2024 年任务数为 129 处，占比 45%；2025 年为 52 处，占比 10%。

## 二、工作推进情况

### （一）谋划长远发展，强化责任担当

根据《江西省人民政府办公厅关于印发江西省推进解决农田灌溉“最后一公里”问题攻坚行动方案（2023-2025）的通知》（赣府厅字〔2023〕66号）和《江西省水利厅 江西省农业农村厅关于下达农田灌溉“最后一公里”整治任务的通知》（赣水农水字〔2023〕15号），全市各县（市、区）结合县域实际，由水利部门牵头草拟了推进解决农田灌溉“最后一公里”问题攻坚行动方案，并由县（市、区）政府批复下发，将任务分解落实到 2023-2025 年度，建立项目清单库，形成攻坚行动工作台账。按照一摸排，二整合（资金）、三整治的方式，目前，全市各县（市、区）总体方案均通过了所在地政府审批，并启动了工程建设：其中，2023 年 118 处灌片已全部完工，整治灌溉面积 10.12 万亩，目前正在由相关县级水利部门逐步验收中；2024 年乐平市开工 40 处灌片，涉及灌溉面积 2.83 万亩；浮梁县开工 7 处灌片，涉及灌溉面积 1.7 万亩。

### （二）深化水价改革，确保长效运行

近年来，景德镇市各县（市、区）水利部门认真贯彻落实中央农田水利工程“管养分离”政策，集中管护资金，提高资金能

效，并通过政府购买服务，委托社会化第三方公司开展骨干工程维修养护，实现农田水利骨干工程物业化维养。其中，2023年9月，乐平市委托江西省水投江河信息有限公司，双方签订了金额为696.78万元的维养合同；2020年11月，浮梁县委托浮梁县水利电力建筑安装开发公司，对全县665千米骨干渠道、635座山塘、101座提灌站、188座水堰进行巡查、清淤、砍杂和维修等工作；昌江区也委托了第三方对全区153千米骨干工程进行了维修养护。目前，各县（市、区）维养工作开展顺利。

同时，乐平市还充分发挥灌区现有管理站（局）作用，对所辖区内骨干工程进行了维修养护，做好了403.88千米骨干工程巡查、清淤、砍杂和维修等工作。

为做好骨干工程与田间工程维养修护的有效衔接，各县（市、区）充分发挥村委会的维养主体作用，对田间工程进行了维修养护。如浮梁县，村委会作为维养主体，已完成了785千米田间渠道维养，保证了当地农业生产灌溉需要。

### **（三）加大资金投入，推动灌区建设**

近年来，景德镇市积极争取灌区续建配套和节水改造工程项目。2023年，鹅湖虎鹅中型灌区、寿安山田坞中型灌区两座灌区续建配套和节水改造工程项目均被立项。其中，鹅湖虎鹅中型灌区项目批复概算总投资1105.78万元，目前已完成批复设计内容和投资，改造了渠（沟）道工程10.892千米，改造了渠系建筑物41座，恢复灌溉面积0.15万亩（占设计灌溉面积的12.8%），改善灌溉面积0.44万亩（占设计灌溉面积的37.6%），新增粮食生产能力54万公斤，新增节水能力55万立方米。寿安山田坞中型

灌区项目批复概算总投资 1211.94 万元，目前已完成所有批复内容和投资，改造了渠（沟）道工程 10.04 千米，改造了渠系建筑物 16 座，恢复和改善灌溉面积均达 0.26 万亩（分别占设计灌溉面积的 25.2%），新增粮食生产能力 35 万公斤，新增节水能力 40 万立方米。

为进一步抓好灌区续建配套与节水改造工作，2024 年景德镇市积极申报灌区建设项目共 9 项，其中，新建中型灌区 1 项，中型灌区续建配套与节水改造项目 6 项，小型灌区续建配套与改造项目 2 项，投资规模达 20.58 亿元。

### 三、存在问题

**（一）小型水利工程存在短板。**随着高标准农田建设项目的实施，田间灌排设施得到了有效整治。然而，山塘、泵站等小型水源性工程不在高标准农田建设范围内，且水利部门又无农田水利设施相关建设和管护资金来源，造成一些山塘淤塞严重，一些泵站、堰挡、抗旱井等小型水利工程存在不同程度损坏。如乐平市全市 500 立方米库容山塘共有 2072 座，只有 153 座山塘列入了省级万座重点山塘整治范围，且采取“民办公助、先建后补”方式仅有 3 元/立方米库容的补贴，而该市高标准农田建设项目又无山塘整治资金，使得资金缺口较大。同时，一些中型灌区虽然实施了续建配套与节水改造项目建设，如碧湾灌区和东方红灌区，但是由于资金有限，导致骨干渠道和田间渠系结合不够。

**（二）管理维护存在短板。**农村水利设施尤其灌溉设施大多是由村委会或农民合作社等组织所维护，管理机制和管理水平相对较差。从目前全市中小型灌区管理情况来看，除乐平市共库灌

区有专管机构外，其余灌区主要依托乡镇水务站统筹管理。而乡镇水务站作为农田管护基层主管单位，普遍存在管理人员不足、人员结构差、工作经费少、人员流动性大，且呈老少两极等不良情况。同时，群众对小型水利设施的运行管理参与度不够，过度依赖政府进行管护，加上节水意识不强、新型节水灌溉方式应用不够等原因，导致浪费水资源的现象时有发生。例如：在碧湾灌区灌区调研中，农户将家门口新修的支渠敲出了一米的口子，只为了方便取用水。

#### **四、措施建议**

##### **（一）规划引领、系统推进，坚决打好整治工作主动战**

坚持以人民为中心的发展理念，一体规划设计、系统推进实施、整体布置建设，深入解决农田灌溉“最后一公里”问题，切实增强全市农户的参与感、幸福感、满足感，提升全市农田灌溉保障和农业综合生产能力。通过会议、培训、新媒体等形式进行广泛宣传，统一各部门、广大干部和农户的思想认识，对农田灌溉“最后一共公里”整治工作进行再动员、再部署，形成上下联动、齐抓共管的良好氛围。

##### **（二）抢抓进度、保证质量，坚决打好整治工作攻坚战**

全市各县（市、区）要结合项目实际情况，建立健全项目工作台账，倒排工期，交叉同步施工。集中整合人员力量，成立工作专班，组织水利、农业专业技术人员深入到灌片所处乡（镇）、村（组），加强工程施工现场技术指导，主动提供高效优质的技术服务，及时帮助解决工程建设过程中遇到的具体问题。切实加强工程的检查督察，严格按照相关技术指南要求，强化施工过程

中的质量监督和安全监督，确保工程进度和质量，实现工程管理水平提升。

### **（三）加强统筹、严督实导，坚决打好整治工作总体战**

全市各县（市、区）要按照项目实施步骤开展相关工作，实行销号管理，落实开工前、中、后现场照片资料，完工一处，验收一处，销号一处。严格落实目标责任制，明确责任单位和责任人，一级抓一级，层层抓落实。增加公共财政投入，足额落实水利工程运行维养经费。以法定形式列入各级财政预算，确保良性运行。同时，引入政府购买服务，充分发挥市场作用，积极筹措资金，通过政府购买服务，探索社会力量参与水利设施的维修养护，确保灌区工程建得成，管得好，长受益。



# 强化水资源管理 破解取用水难题

## —九江市水资源管理和节约用水工作现状的思考

九江市河道湖泊和水利工程管理中心党委书记、主任 徐成

为深入贯彻习近平总书记视察江西重要讲话精神，2023年10月以来，九江市水利局围绕水资源基本情况、工作成效、存在的主要问题、对策和建议的思考。先后两次赴湖口县、经开区、浔阳区以“强化水资源管理，破解取用水难题”为题开展专项调研，列出问题清单，找准问题症结，集中讨论并解决水资源焦点、难点、堵点问题，全局上下营造“各负其责、齐抓共管”的工作格局，取得了较好成效。现将调研情况报告如下：

### 一、九江市水资源基本情况

九江市地处万里长江、千里京九、百里鄱湖的交汇之点，是我国首批5个沿江对外开放城市、长江沿岸十大港口城市之一。九江市独享长江江西段152公里“黄金岸线”，拥有鄱阳湖三分之二水域，境内河湖星罗棋布，水网密织，水域面积占国土面积近1/5。九江市多年平均降水量1508.8毫米，多年平均水资源总量153.28亿立方米，人均水资源占有量3260立方米，约为全国平均值（2200立方米）的1.48倍。全市多年平均过境水资源量8830亿立方米，其中长江多年平均过境水量7370亿立方米，鄱阳湖水系多年平均过境水量1460亿立方米。

2016年，根据《国务院办公厅关于印发实行最严格水资源管理制度考核办法的通知》（国办发〔2013〕2号）、《水利部办公厅关于进一步做好市县级行政区水资源管理“三条红线”控制

指标分解确定工作的通知》（办资源〔2015〕279号）和省水利厅《关于印发江西省水资源管理三条红线控制指标（2020年、2030年）的通知》（赣水发〔2016〕17号）要求，并参考2010-2015年九江市水资源公报和2012年水量分配方案中的分水比例，按照同等比例缩减原则，制定了2020、2030年用水总量控制指标，全市2020年用水指标23.25亿立方米、2030年用水指标24亿立方米。

## 二、水资源管理与保护工作成效

坚持“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，全面贯彻“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”原则，以水资源刚性约束为抓手，严守用水总量和强度“双控”硬性指标，努力提升取用水监管能力，取得了积极进展和成效。

1. **水资源刚性约束不断完善。**印发《九江市“十四五”用水总量和强度双控目标》，明确各县（市、区）“十四五”期间用水总量、万元国内生产总值用水量、万元工业增加值用水量、农田灌溉水有效系数等约束性指标。编制印发《博阳河生态流量保障实施方案》、《长河生态流量保障实施方案》。确定武宁水、潦河2条跨市级重点河湖水量分配方案，健全流域水资源分配指标体系。

2. **水资源管理保护正规有序。**严格落实水资源论证、取水许可和水资源有偿使用等制度，实行用水计划管理。印发《开展全市2023年水资源（节约用水）监督检查的通知》，按“县每月、市每季”的检查频次，对无证取水、无计量取水和拖欠水资源费等违法行为加大查处力度，全市水资源管理保护进一步正规有序。

加快取用水监测计量体系建设，两年先后完成 320 多套取水在线监测计量设施建设任务，连接“国控”“省控”系统后，运行效果好，监测覆盖率进一步满足水利部要求。强化计划用水管理，实现辖区内 1743 家年用水量 1 万立方米及以上的工业和服务业用水户计划用水全覆盖。

**3. 节水型社会建设全面推进。**持续推进县域节水型社会达标建设，全市 11 个县（市、区）建成县域节水型社会达标县，建成比例达 91.2%，位列全省七个大都市第一名。全面推进节水型单位创建，建成各类节水载体一千多个，公共机构节水型单位创建实现全覆盖，11 所高校建成省级节水型高校、提前完成“十四五”工作目标，97 家工业企业建成省级节水型企业，8 个灌区建成省级节水型灌区，7 个居民小区建成省级节水型小区，4 个工业园区建成省级节水型园区。深入开展节约用水宣传，不断营造全民节水的良好社会氛围，2023 年，市水利局获水利部“公民节约用水行为规范”主题宣传活动优秀组织单位。此外，投入 150 多万元建设九江市节水主题公园，打造再生水利用宣传阵地。

**4. 水资源改革创新赋能加力。**九江市城区再生水利用配置试点中期评估获评优秀，全国第八，并在全国再生水利用配置试点范例观摩交流会上作典型发言，“全地下+花园式”再生水利用模式在今年“节水中国行·西安”主会场展出。水权改革深入推进，累计完成水权交易 47 宗，交易水量 2566 万立方米，交易金额 345 万元，交易总量、交易金额均位列全省首位，为南方丰水地区开展水权交易提供了“九江经验”。大力推广合同节水管理模式，2023 年，九江市第十一中学、江西师范大学科学技术学院等 10 例合

同节水管理获水利部批复，占全省获水利部批复总数的近 50%。

### 三、存在的主要问题

调查发现，随着经济社会发展，我市水资源管理与保护的形势日益严峻，突出表现为“发展型”缺水、用水结构不合理、用水效率不高、人才技术支撑不足、节约用水意识不强等问题。

1. 用水指标不足、“发展型”缺水。随着我市沿江县（市、区）经济快速发展，沿江县（市、区）用水总量控制指标不足、“发展型”缺水问题已成为制约我市沿江县区发展的瓶颈问题。

从全省来看，九江用水总量控制指标偏少，到 2030 年，九江用水总量控制指标仅为 23.78 亿立方米（扣除赣江新区已占用九江市用水指标 2200 万立方米），仅占全省用水总量控制指标 9%，用水总量控制指标在全省七个大市中排名倒数第一，比宜春、赣州、上饶、南昌、吉安等市均少了 8 亿立方米以上，比最多的宜春市少了 13.68 亿立方米。

从沿江县区来看，如湖口县，该县距 2023 年红线控制指标仅剩 108 万立方米，已基本达到“天花板”，然而该县当前正在申报取水许可等相关手续的项目申报取水量超 2500 万立方米，原有水资源管理“三条红线”用水总量控制指标已不能满足该县的用水需求。如浔阳区，该区距 2023 年红线指标仅剩 1273 万立方米，然而据了解江西石化产业园已确定落户该辖区，预测需用水指标 5000 万立方米；九江石化 150 万芳烃项目已落地，预测需用水指标 600 万立方米；国能九江电厂 8 号机组需用水指标 750 万立方米，这三个项目的用水需求，仅靠浔阳区根本无法满足。还有彭泽县 2023 年该县用水总量控制指标距离红线指标仅为 48

万立方米，根本难以引进新的用水企业。

**2. 用水结构不合理、用水效率不高。**我市农业用水比重偏大，2023年《九江市水资源公报》显示，我市农业用水占总用水量55%，根据《水利部办公厅关于印发规划和建设项目节水评价技术要求的通知》明确，农田灌溉亩均用水量华中区平均水平、先进水平分别为418立方米/亩和391立方米/亩，而2023年九江市农田灌溉亩均用水量为489立方米，相差甚远。此外，截止目前，九江市47座大中型灌区（大型1座，重点中型13座，一般中型33座），实施了节水配套改造项目的仅有12座，农业节水还未大范围实施，农业用水效率不高。

工业和生活用水浪费存在，重复利用率不高。如工业用水，九江市大部分企业生产后的污水经处理后直排江河；生产设备也没有经过节水改造，耗水量较高，仅符合行业用水定额；只有少数几家企业使用了非常规水源。再比如生活用水，据了解，2023年，浔阳区城镇公共供水管网漏损率为23%，湖口县城镇公共供水管网漏损率为28%，而华中区城镇公共供水管网漏损率平均水平、先进水平分别为15%和13.2%，九江城镇公共管网漏损率远高于华中地区平均水平，浪费严重。

**3. 人才紧缺、水资源管理能力薄弱。**一方面，管理机制不够顺畅。尽管自2019年以来各县（市、区）均成立了节约用水协调领导小组，但部分县（市、区）仍然是“多龙管水”，无法形成治水合力。与此同时，由于水资源管理和节约用水管理工作涉及部门众多，部门间职能相互交叉，致使协调一致、合力攻坚的氛围还不够浓厚。

另一方面，县（市、区）从事水资源管理和节约用水的技术人才紧缺。水资源管理和节约用水工作是一项技术性、政策性非常强的工作，特别是近年来，各级对最严格水资源管理重视程度越来越高，一些新的规章制度纷纷出台，对一些原有的规章制度也重新进行修订，如《江西省取水许可和水资源费征收管理办法（2021）》《水利部 国家发展改革委 财政部 关于推进用水权改革的指导意见》等等，必须要有长期从事水资源管理和节约用水工作的人才。然而，从统计来看，基层专业从事水资源管理工作的人员不足，大部分县（市、区）从事水资源管理和节约用水工作的人只有2人，有的县的人员仅只有1人，根本难以胜任日趋繁重的工作任务。

**4. 节水意识不强、非常规水源利用率不高。**九江属南方丰水地区，境内大江大湖大河，多年平均水资源总量为153.28亿立方米，水资源十分丰富。尽管经过多年的宣传和推动，节水意识和用水效率有所提高，但是水的忧患意识仍然不强，部分县区政府依然没有把水作为一种重要资源来管理和保护，社会公众普遍水忧患意识淡薄，舆论倒逼节水、社会监督浪费的长效机制尚未建立。以企业为例，九江市有规模以上企业2334多家，然而建成市级以上的节水型企业仅226家，占总数的9.6%。非常规水源利用率不高，2023年《九江市水资源公报》显示，2023年全市用水量为22.5103亿立方米，而非非常规水源利用量仅为0.2271亿立方米，利用率仅为1%。

#### **四、对策和建议**

**1. 严格规范水资源开发利用。**贯彻落实水利部水资源刚性约

束制度，抓好省级实施方案落实。认真落实用水总量强度双控，抓好关键用水指标的监督实施和责任考核。严格水资源论证和取水许可管理，会同行政审批局加强建设项目水资源论证，严把水资源论证审查和取水许可审批关。抓好全市水资源管理（节约用水）专项督查检查的组织实施，按照“县每月、市每季度”的频次，采取“日常监管、专项检查、‘双随机、一公开’”等形式，不断强化取用水事中事后监管，切实规范取用水行为及管理秩序。

加快市、县级用水统计调查基本单位名录库建设，确保一套表调查单位全部纳入名录库。持续抓好取水口取水监测计量体系建设，做好取水监测计量体系日常运行维护和数据校准，切实提升取用水预报预警预演预案能力。组织开展水资源公报、水资源管理年报、节约用水管理年报编制，做好用水指标分析核算。进一步完善数据获取和监控手段、切实做到能操作能操作、可检查、易考核。算清楚“水账”，掌握好“水情”、管理好“用水户”。

**2. 持续深挖节水潜力。**深挖农业用水潜力，指导各县（市、区）要加大大中型灌区农田灌溉节水改造力度，提高农业灌溉用水效率。同时，进一步督促指导各县（市、区）完善农业灌溉水量监测计量设施，核定实际灌溉面积，精确测算辖区农业灌溉用水总量，进一步挖掘农业节水潜力。要提高工业企业用水效率，大力开展节水型企业、节水型园区创建，鼓励有条件的企业加大节水工艺改造的投入，提升用水效率。创建一批市级节水型企业，申报一批省级节水型企业，力争国家级水效领跑者、节水标杆企业实现新的突破。

**3. 全面加强节水型社会建设。**深入实施国家节水行动，把节

水作为水资源开发、利用、保护、配置、调度的前提，推动用水方式进一步向节约集约转变。指导各县（市、区）加大节水宣传力度，提高公民节约用水意识。

要结合“节水周活动”“世界水日”等主题日，通过创建活动进商超、进企业、进学校、进社区专题宣传，多频次、多形式、全方位开展节水宣传，不断提高全民节水的知晓率、支持率和参与率，引导全民节约用水、科学用水，树立每个人的用水节水忧患意识，把节约用水的观念、意识转化为自觉行动。持续开展“节水杯”征文、绘画、书法比赛，扩大影响力。同时，大力推进县域节水型社会达标建设，积极做好未建成县区的复核准备工作，做好已建成县区“回头看”准备。

**4. 深入推进水资源管理改革创新。**要推进非常规水源利用。根据《水利部关于非常规水源纳入水资源统一配置的指导意见》（水资源〔2017〕274号）等文件精神，推进非常规水源开发利用，可缓解水资源供需矛盾，推动高质量发展。特别是沿江经济发展迅速、用水指标紧张的县区，要抓紧编制“县区非常规水源利用规划”，提高区域水资源配置效率和利用效益。

要持续推进水权交易改革。要深入贯彻落实《水利部 国家发展改革委 财政部 关于推进用水权改革的指导意见》《江西省关于推进用水权改革的实施意见》，坚持“政府主导、市场运作”的总体思路，加快用水权初始分配和明晰，规范开展区域水权、取水权、灌溉用水户水权等用水权交易，进一步打通水资源价值转换路径，增强服务经济发展能力。



---

送 水利部办公厅、政策法规司、发展研究中心；长江水利  
委员会政策法规局；厅领导，总工程师，二级巡视员，  
驻厅纪检监察组，各设区市、直管试点县（市）水利局，  
厅机关各处室，厅直各单位，省鄱建办

---

主 编：刘毅生

副 主 编：王敬斌、张磊

编 辑：夏慧慧

投稿邮箱：15870016131@163.com

共印 80 份