

参与式 灌溉管理

—— 灌区管理体制的创新与发展

中国灌区协会 编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

参与式灌溉管理

——灌区管理体制的创新与发展

主审	冯广志	
主编	年立新	
编写	候亚东	吴化南
	黄宜腾	李素敏

中国水利水电出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

参与式灌溉管理: 灌区管理体制的创新与发展/年立新主编;
中国灌区协会编. —北京: 中国水利水电出版社, 2001.6
ISBN 7-5084-0650-8

I. 参… II. ①年…②中… III. 灌溉管理 IV. S274.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 034953 号

书 名	参与式灌溉管理 ——灌区管理体制的创新与发展
作 者	中国灌区协会 编
出版、发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sale@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (发行部)
经 售	全国各地新华书店
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	水利电力出版社印刷厂
规 格	850×1168 毫米 32 开本 7.875 印张 156 千字
版 次	2001 年 7 月第一版 2001 年 7 月北京第一次印刷
印 数	0001—3300 册
定 价	19.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

序

用水户参与灌溉管理工作是近年来我国灌溉管理体制改革的涌现出的新事物，也是我国传统的民主灌溉管理体制在新的历史时期的新的表现形式。它的出现，有力的促进了我国灌区管理体制与运行机制的整体改革，为我们提供了“灌溉管理单位+用水户协会+用水户”的全新灌溉管理模式。

众所周知，我国水资源的紧缺将成为新世纪制约国民经济健康稳定发展的重要因素，要实现国民经济发展的第三步战略目标，一个关键的措施就是要提高现有水资源的有效利用率。我国农业灌溉用水占全国总用水量的70%，农业在调整种植结构当中降低用水量，提高单方水的效益是非常重要的。而当前，我国农业灌溉用水效率低下，浪费严重，灌溉工程效益得不到充分发挥，运行管理也没有实现良性循环，原因除水价偏离成本、水在市场经济中尚未真正体现出其商品属性外，管理体制与运行机制的制约也是造成这种现象的重要因素。因此，要提高农灌用水效率，在逐步调整水价，推广先进的灌溉技术的同时，还必须加大体制改革的力度。三个相辅相成，缺一不可。

中国灌区协会根据几年来灌区改革探索与实践的经验，编辑出版《参与式灌溉管理—灌区管理体制的创新与发展》一书，为我们做了一件十分有意义的事情。它对于明确灌区改革方向，指导全国灌区的基层灌溉管理体制的改革，加速改革进程都将起到积极的推动作用。全国各级政府领导、各级水行政主管部门、各个灌区都应该以灌溉管理改革为己任，依靠群众，改革创新把我国的农村水利事业搞好。

楊振懷

2001.5.1

前言

大型灌区灌溉面积占全国总灌溉面积 $1/4$ 多，是我国农业灌溉的骨干，国家粮棉生产的基地，在农业和农村经济发展、城乡供水及改善生态环境等方面，都有着十分重要的地位和作用。在改革开放向纵深发展、国民经济进行战略性结构调整和改革开放进入历史发展新时期的时候，深入探讨国有大型灌区的改革思路，明确改革的原则、方向、任务和步骤，是十分必要的。我们要以国家有关水利工作的政策精神为指导，围绕水利部党组的中心工作，抓好“两改一提高”（改造现有农村水利设施，改革现行农村水利建管体制与机制，提高农业用水效率和农村水利服务功能），在灌区改革中，推行用水户参与管理，逐步理顺管理体制，推动农村水利工作再上新台阶。

灌区现行管理体制的最大弊端是产权不清、责任不明，根源是“政事不分”。“国有”二字概括了现行管理体制的全部内容。“国有”这种体制使资产的具体所有者和对资产负责的主体模糊不清，使得中央、地方、农民，大家都有份，但到底资产归谁，不明确。这带来的问题是工程老化失修，经营管理不好，大家都有责任，

又都不负责任。用水者只管用水，工程坏了找国家要钱修。水费改革，也是国家要改，不是地方政府和农民的自觉行为。由于水费是交给“国有灌区管理单位”的，一些地方政府趁机搭车、截留与挪用。因此，灌区体制改革的关键，就是要找到一种恰当的组织形式，既对资产所有者负责，又有充分的、相对独立的经营管理的自主权。国家所有，不等于政府直接参与管理。在现行管理体制下，灌区管理局（处）是水利厅（局）的下属单位，负责人由上面指派，干部由上面安排，水费标准由政府定；不少灌区收上来的水费怎么花也要报上级批准，有的地方政府把水费当作可以随意支配的机动财力，拿来搞其他建设，甚至作为行政单位办公经费的来源；灌区管理局（处）没有经营管理自主权，发生经营管理不善的责任到底归谁自然就说不清。没有好的管理体制与运行机制，再好的工程也难充分持久地发挥作用。

把灌区资产所有权与经营管理使用权分开，推行用水户参与管理。首先，应当明确界定灌区资产所有权，该归哪一级政府所有，就归哪一级，或者归几级政府共有。明确所有权的目的是与企业不同，不是为了分红利，只是为了承担对政府资产的监督管理责任。其次，把灌区的具体经营管理权交给用水者、受益者，使用水者、受益者与管理单位成为利益的共同体，改善现在用水户只管用水，不关心管理，或被动参与管理的状况。用水

户是灌区的受益者，灌区工程状况，经营状况好坏与他们的切身利益息息相关，他们对如何经营管理好灌区最关心、最有发言权。为了保证灌区有必要的运行维护经费，不出现工程老化失修，用水户自己协商研究，水费该收多少，就收多少。

用水户是集体的概念，无论改革怎么搞，都必须保证大多数用水户享有公平合理得到灌溉排水服务的权利。把工程设施“拍卖”给个人经营，与“用水户参与”是有根本区别的两种改革思路。

现阶段要做到把灌区斗渠以下工程交给用水户管理，专门管理机构负责骨干工程管理的体制不能轻易变动。斗渠以下的田间工程，本来就是农民自己投劳集资建的，政府补助的资金是给农民的，理应归农民所有。因此应明确，田间工程资产所有权和经营管理权，全部归用水者组成的用水户协会。用水户协会是具有法人地位的自主经营的服务型实体，它与管理骨干工程的灌区管理单位是水的买卖关系，而不是上下级关系。政府投资兴建的支渠工程，资产所有权归政府，也可以通过一定手续，把主要部分资产委托给用水户协会与斗渠以下的田间工程一起经营管理。

把支渠以下工程设施经营管理工作交给用水户协会，对政府的业务主管部门或部门下属的灌区专管机构不是甩包袱，不可以撒手不管。政府机关和灌区专管机构的责任，一是监督政府所有的那一部分资产的经营管

理状况，不出现损坏流失；二是提供技术指导；三是提供服务。当发生自然灾害等特殊情况时，政府还要给予补助等扶持。

本书围绕“用水户参与管理”这一主题，在深入调查研究的基础上，对我国开展用水户参与灌溉管理改革工作进行了较全面的总结和提炼，内容翔实，实用性强。相信本书的出版发行，必将对当前深入开展的灌区管理体制与运行机制改革起到良好的促进作用。

水利部农村水利司司长 **冯广志**

2001年3月于北京

目 录

序

前言

上篇 用水户参与灌溉管理

第一章 综述	(3)
第一节 我国灌区民主管理机制的发展	(4)
第二节 我国开展参与式灌溉管理的工作现状	(12)
第三节 国外开展参与式灌溉管理的情况	(14)
第二章 用水户参与灌溉管理的特点与作用	(21)
第一节 用水户参与灌溉管理的形成和发展	(21)
第二节 用水户协会的特点	(24)
第三节 推行用水户参与灌溉管理的作用和意义	(25)
第三章 用水户协会的组建	(29)
第一节 用水户协会组建前的准备工作	(29)
第二节 农民用水户协会代表大会的召开	(34)
第三节 用水户协会的注册登记	(38)
第四章 用水户协会的运行管理	(40)
第一节 概述	(40)
第二节 用水户协会的运行管理内容	(42)

第三节 用水户协会的运行管理方法	(46)
第四节 目前尚存在的问题及解决对策	(50)
第五章 我国开展参与式灌溉管理的前景	(53)
第一节 参与式灌溉管理改革的特点	(53)
第二节 参与式灌溉管理改革的前景	(55)

中篇 用水户参与灌溉管理经验总结

- 大胆改革灌区管理体制 积极稳妥实施灌溉管理新模式
..... 湖南省岳阳市铁山供水工程管理局 (63)
- 改革灌溉管理体制 实现灌区经济自立
..... 湖南岳阳铁山灌区井塘支渠农民用水者协会 (73)
- 推行“四到斗”“四公开” 逐步提高家庭用水户参与灌溉管理的程度
..... 河北省石津灌区管理局 (80)
- 深化基层管理体制 持续发挥项目投资效益
..... 河南省南阳市鸭河口灌区管理局 (88)
- 改革灌区基层管理体制 促进灌区经济振兴
..... 河南省鸭东干渠三支渠农民用水者协会 (99)
- 人民胜利渠灌区西高农民的用水户协会
..... 河南省人民胜利渠管理局 (105)
- 深化群管水利管理体制 促进灌区可持续发展
..... 内蒙古河套灌区管理总局 (110)
- 深化改革 努力实现灌区经济自立
..... 甘肃省水利厅水利管理局 (120)
- 探索管理新方式 创建自立型灌区

- 湖北省漳河工程管理局 (127)
- 农民协会农民建 建好协会为农民
 - 湖北省漳河灌区仓库支渠农民用水者协会 (135)
- 改革——实现灌区经济自立的唯一途径
 - 湖北省宜昌市东风渠管理处 (140)
- 改造改革“两手抓”努力实现经济自立
 - 江苏省皂河灌区 (154)
- 淠史杭灌区的用水户协会
 - 安徽省淠史杭灌区管理总局 (162)
- 深化灌区管理改革大胆探索用水户参与灌溉管理的新路子
 - 湖南省隆回县六都寨灌区供水总公司 (171)
- 总结经验 明确目标 大力推进灌区改革
 - 湖南省水利厅 (178)
- 深化改革 加强管理 开创灌区管理工作新局面
 - 河北省水利厅农村水利处 (185)
- 深化改革 转变机制 实现自流灌区的可持续发展
 - 河南省水利厅农水处 (193)

下篇 用水户协会参考资料

- 用水户协会章程 (209)
- 用水户协会工程管理制度 (218)
- 用水户协会灌溉管理制度 (220)
- 用水户协会水费征收使用管理办法 (223)
- 用水户协会财务管理制度 (227)
- 用水户协会奖惩办法 (229)

●用水户协会常用报表格式	(232)
--------------------	-------

后记	(237)
----------	-------

上篇

用水户参与灌溉管理

第一章 综 述

中国是一个农业大国，12 亿人口中有 9 亿在农村，农业、农村和农民问题是关系改革开放和现代化建设全局的重大问题。中国又是一个水资源短缺、时空分布不均、水旱灾害频繁的国家。长期以来，水的问题一直是制约农业和国民经济发展的核心问题。

1949 年以来，我国农田水利灌溉事业得到了飞速的发展。目前，全国灌溉面积已发展到 8 亿亩，30 万亩以上的大型灌区已发展到 300 多个，万亩以上的中型灌区 5000 多个，小灌区及小型水利灌溉设施更是星罗棋布，遍布全国各地。

在灌溉管理中，民主管理机制与新中国同步发展，群众管理组织在灌溉管理中发挥了巨大的作用，粮食产量自给，农民收入提高，中华人民共和国成立以来，农田水利事业取得了前所未有的发展。近几年来，随着国家对水利工作的重视，农村水利工作形势越来越好，基本建设的规模一年比一年扩大，成效一年比一年显著。以节水为中心的大型灌区更新改造和续建配套工作全面启动，标志着我国灌溉事业已经开始由外延型向内涵型转变。与此同时，灌区改革不断发展，形式多样、内容丰富，在探索建立适应社会主义市场经济要求的管理体制与运行机制方面进行了很多有益的探索和尝试。在大

型灌区支渠以下渠道建立“农民用水户协会”，推行“参与式灌溉管理”，开展基层灌溉管理体制与运行机制的改革取得了可喜的成果和进展。

第一节 我国灌区民主管理机制的发展

我国是一个具有几千年农田灌溉历史的文明古国。早在秦朝，就有李冰父子治水兴建都江堰工程的壮举。这项工程当时是以农业灌溉为主，至今仍发挥着巨大的作用。我国农民在与水、旱灾害作斗争中，很早就以村庄、家族或乡里联合的方式打井、筑坝、挖塘、修堤。遍布全国各地的大塘、小堰至今仍在农田灌溉中起着重要的调蓄作用，这些小型水利灌溉工程一直是由农民自己管理自己使用。中华人民共和国成立以后，我国的水利灌溉工程得到突飞猛进的发展，中央早在 60 年代初就明确制定了灌溉工程实行“专业管理与群众管理相结合”的方针，对于小型灌溉工程按照“谁受益谁负担”的原则，主要由农民投劳，自我管理，自我使用。

一、我国灌溉管理工作的沿革

我国的灌溉事业和灌溉管理工作历史悠久，有些灌溉工程自秦汉一直沿用至今，依赖于有效的管理和维护，这些灌溉工程历经 2000 年而不衰，世代相传。

1. 古代灌溉管理工作

我国的灌溉管理工作在商周时期就有有关沟洫管理的制度。春秋战国后，中央和地方开始有设官吏管理山泽陂池及水利的记载。秦汉时期，灌溉事业有了一个