

◎ 韩东 著

当代中国的公共服务 社会化研究

——以参与式灌溉管理改革为例



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

◎ 韩东 著

当代中国的公共服务 社会化研究

—— 以参与式灌溉管理改革为例



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书以马克思主义的国家理论为依据,论证了公共服务社会化与社会主义政治发展之间的契合性,同时以参与式灌溉管理改革为例,具体考察当代中国的公共服务社会化实践。由于公共服务社会化就是国家权力向社会回归的表现形式,因此作为公共服务社会化在农业灌溉领域的具体实践——参与式灌溉管理改革获得成功的关键就在于保障面向用水户的权力转移,而这也正是我国相关实践的缺陷所在。所以,要想进一步深化我国的参与式灌溉管理改革,就必须重视改革自身的公共性重建,并以形成用水户与政府之间的合作伙伴关系为改革的目标模式。

本书适合我国参与式灌溉管理改革的具体操作者以及对此改革感兴趣的研究人员阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

当代中国的公共服务社会化研究:以参与式灌溉管理改革为例 / 韩东著. — 北京:中国水利水电出版社, 2011.8

ISBN 978-7-5084-8938-4

I. ①当… II. ①韩… III. ①灌溉管理—体制改革—研究—中国 IV. ①S274.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第172120号

书 名	当代中国的公共服务社会化研究 ——以参与式灌溉管理改革为例
作 者	韩东 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市兴怀印刷厂
规 格	184mm×260mm 16开本 9印张 202千字
版 次	2011年8月第1版 2011年8月第1次印刷
印 数	0001—1000册
定 价	38.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究



前言

国家具有双重性质，即阶级性与公共性。国家必须履行公共职能才能保证政治统治的稳固，也就是说只有为社会发展提供必要的公共服务，国家权力才具备存在的必要性。因此，履行公共服务职责是国家权力生长的缘起，也是国家权力得以存续的前提。但是，随着历史的发展，国家必然走向消亡，所以由国家为社会提供公共服务并非是人类社会的永恒主题。在国家走向消亡的过程中，国家最初因为要为社会提供公共服务而拥有的权力也将逐步回归社会。在政体层面，国家权力回归社会的必要条件是人民民主的实现，而为了实现人民民主又进一步提出了扩大公民参与的客观需求。在此基础上，如果重新审视公共服务社会化，就会发现公共服务社会化实际上就是国家权力回归社会的表现形式。在现代民主政治过程中，扩大公民参与的基本途径就是实现组织化参与，而公共服务社会化改革中不可或缺的组织载体就是民间组织。因此，借由公共服务社会化而逐步发展壮大民间组织会对扩大公民参与起到积极的推动作用。在现实中，公共服务所包含的内容非常广泛，农业灌溉就是其中之一。20世纪70年代以来，世界各国在农业灌溉服务体制改革中普遍将实现参与式灌溉管理确立为基本的目标模式。由于参与式灌溉管理从内容上看，实现了农业灌溉服务组织机构的社会化、运行管理的社会化、资源投入的社会化、绩效评估与问责的社会化。所以，参与式灌溉管理本质上就是公共服务社会化在农业灌溉领域的具体体现。

在全球范围内，许多国家在当代参与式灌溉管理的探索上要领先于我国。因此，它们的实践经验会对我国的参与式灌溉管理改革具有一定的指导意义。当代的参与式灌溉管理实践首先出现于发达国家。20世纪70年

代以后，由于各发展中国家普遍遭受到经济危机的影响，政府公共财政明显不足，因此大幅度削减对国有灌区的投入，进而造成农业灌溉服务效率的低下，这也是近 30 年以来各发展中国家实行参与式灌溉管理改革的共同的历史背景。当然，以世界银行为首的国际援助机构在参与式灌溉管理理念由发达国家向发展中国家传递的过程中也发挥着不可忽视的作用。在国际援助机构的要求与引导下，墨西哥、土耳其、哥伦比亚、菲律宾等发展中国家都陆续走上参与式灌溉管理改革之路。总体来看，其他国家和地区的参与式灌溉管理实践，有得也有失，通过对这些经验进行总结后所能得到的启示就是：保障权力转移是参与式灌溉管理改革成功的关键，但往往也正是改革的瓶颈所在。

对于我国而言，参与式灌溉管理改革并不是凭空出现或者说仅仅是国际机构外部施压的结果，改革的必要性是在于之通过变革可以解决过往的灌溉管理体制所难以解决的问题。可以说，要理解我国为什么会走向参与式灌溉管理，就必须了解在此之前我国灌溉管理体制的历史沿革。在 1949 年以前，我国至少在封建社会时期就已经存在灌溉管理中的民间自治。到了民国时期，我国基层农田水利管理中依然延续了封建社会时期民间自治的传统。尽管在这一阶段，国家已经开始着手统一全国水政，试图通过法制建设将旧有的民间自主治理机制纳入到国家管理控制之下，但是最终却没有能够获得成功。1949 年新中国成立以后，历经了封建社会时期和民国时期的民间水利组织被视为封建残余而遭到全面清理，取而代之的是由国家主导建立的各种农民经济合作组织。当然，这些农民经济合作组织已经不再是单纯的社会组织，尤其是人民公社更是明确具备了“政社合一，一大二公”的制度特征。这就导致了人民公社在农田水利的建设和管理过程中，更多地是为了贯彻国家的意志，农户不再具有独立于政府控制之外的参与空间。因此，在整个计划经济时期，我国的灌溉管理体制呈现出国家化的基本面貌。改革开放以后，市场经济建设成为社会主义改革的主旋律。为了增添我国农田水利事业发展的活力，市场机制在这一历史时期被引进到灌溉管理中来，一般被称之为农村小型水利工程产权制度改革。在这场改革中，小型水利工程的经营权、管理权被承包给个别村民或联户。从公共管理理论的角度来看，这属于灌溉管理民营化。所以，改革开放以后，我国灌溉管理体制与之前的国家化相比发生了重大变化，这个变化就是开始呈现出民营化的特点。灌溉管理的民营化改革在启动上要比参与式灌溉管理改革要早，但是后者到目前为止并未构成对前者的替代，两者并列为我国当前灌溉管理体制改革的目标模式。总之，在 1995 年以前我国灌溉管理体制发展所经历的上述三个历史阶段构成了我国参

与式灌溉管理改革的历史前提。

1995 年开始，通过世界银行的援助项目，我国得以正式引进了参与式灌溉管理理念并在实践中开始进行试点工作，由此拉开了我国参与式灌溉管理改革的序幕。试点工作首先在湖北和湖南两地展开。但是 2000 年以前，我国的参与式灌溉管理实践主要还是依附于外援项目，外援项目决定了实施改革的具体地区。也就是说，参与式灌溉管理实践还没有在全国范围内成为一种基本的政策导向。2000 年以后，由于在试点工作中取得了一定的成绩，参与式灌溉管理改革开始得到了中央政府的明确支持。中央政府支持参与式灌溉管理改革的具体表征就是各项为参与式灌溉管理理念在全国范围内推广构建有利环境的政策文件陆续出台。在中央的直接支持下，截至 2006 年，我国已有 30 个省（自治区、直辖市）不同程度地开展了用水户参与灌溉管理的改革，组建了 2 万多个各种形式的农民用水户协会。这些协会所管理的灌溉面积近 667 万公顷，参与农户 6000 多万人，在大型灌区由协会管理的田间工程控制面积达到 32%。从具体实践来看，我国参与式灌溉管理改革的基本模式就组建民间组织性质的农民用水户协会。通过 10 多年的实践，我国农民用水户协会在发展过程中既取得了可喜的成效，也遭遇了诸多发展困境。这些困境从空间上看具有普遍性，从时间上看则具有顽固性。不解决克服这些困难，就无法使我国参与式灌溉管理改革的质量得到真正的提升。为了提升改革的质量、解决制约改革深入的困境，首先必须深究造成这些困境的深层次的原因，主要包括：政府职能转变的滞后、灌区专管机构改革的滞后、相关法制框架建设的滞后以及政治文化建设的滞后。

以上述分析为基础，本文在最后展望了我国参与式灌溉管理改革的未来，即提出深化改革的总体框架设想以及若干具体措施。参与式灌溉管理改革的成功最终是要通过农户的自觉参与才能得以体现，而要想获取农户对改革的认同就必须首先强化改革的公共性。就是说，政府必须在改革中真正做到时时刻刻为追求公共利益而展开行动，而非为了追求部门利益甚至个人利益。当改革的公共性得以强化之后，政府的角色相应就会发生变化，政府与农民用水户协会之间的关系也就发生变化，从控制与被控制的关系到合作伙伴关系。为了实现这样的改进，我们的政策建议包括：加快推进农民用水户协会的法律框架建设、加大国家对灌区末级渠系的财政投入、加快推进农业终端水价改革、加快推进灌区专管机构管理体制改革的等。

作者

2011 年 5 月

CONTENTS



目录

前言

导 论	1
一、研究意义	1
二、相关基本概念界定	3
三、国内外相关研究现状	8
四、研究方法	10
五、研究框架	11
第一章 公共服务社会化的理论分析	13
一、公共服务：国家权力生长的必要基础	13
二、回归社会：国家权力生长的历史归宿	21
三、公共服务社会化：国家权力回归社会的表现形式	25
四、参与式灌溉管理：公共服务社会化在农业灌溉领域的具体实践	36
第二章 我国参与式灌溉管理改革的国际参照	40
一、发达国家的参与式灌溉管理实践	40
二、发展中国家的参与式灌溉管理实践	45
三、参与式灌溉管理的国际经验总结与启示	58
第三章 我国参与式灌溉管理改革的历史前提	62
一、建国以前我国灌溉管理中的民间自治	62
二、国家化：计划经济时期我国灌溉管理体制的确立	66
三、民营化：改革开放以来我国灌溉管理体制改革的初始选择	75
四、从历史前提中看参与式灌溉管理改革的必要性	84

第四章 我国参与式灌溉管理改革的现状分析 89

 一、我国参与式灌溉管理改革的发展历程 89

 二、我国参与式灌溉管理改革的基本内容：组建农民用水户协会 92

 三、我国参与式灌溉管理改革的成效与问题 96

 四、出现上述问题的深层原因探析 102

第五章 我国参与式灌溉管理改革的未来展望..... 119

 一、深化我国参与式灌溉管理改革的总体框架 119

 二、深化我国参与式灌溉管理改革的政策建议 124

参考文献 130

导 论

一、研究意义

在市场经济条件下,政府的一项基本职能就是提供公共服务,为社会公众生活与经济、政治、文化活动的正常开展奠定基础。1978年改革开放以来,我国通过初步建立社会主义市场经济体制基本解决了私人产品的供给问题,实现了初步小康的发展目标。在这样一个新的历史起点上,我们面临的一个新的挑战就是如何解决全社会快速增长的公共需求与公共服务短缺之间的矛盾。因此,加快建立社会主义公共服务体制,已经成为我国新时期改革攻坚的基本目标之一。2002年,党的十六大报告中第一次将我国政府职能明确界定为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”。2004年9月,党的十六届四中全会的决定提出,坚持以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观,更好地推动经济社会发展;推动建立统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展与对外开放的有效体制机制;重视扩大就业再就业和健全社会保障体系;重视发展教育、科技、文化、卫生、体育等各项社会事业等。2005年3月,温家宝总理在《政府工作报告》中把建设服务型政府提上重要议事日程。在我国进行社会主义市场经济体制改革的过程中,在全面落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的背景下,把建设服务型政府摆在更加突出的位置,不断完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能,为全面建设小康社会提供坚实有力的制度保障,作为改革创新的主要目标,加强政府的公共服务职能对于落实以人为本,树立全面、协调、可持续发展的科学发展观,促进经济社会和人的全面发展具有极为重要的现实意义和长远意义。2006年9月,党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》强调,要建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能,以发展社会事业和解决民生问题为重点,优化公共资源配置,逐步形成惠及全民的基本公共服务体系;要创新公共服务体制,改进公共服务提供方式,加强公共设施建设。2007年,党的十七大进一步强调,要健全政府职责体系,完善公共服务体系;必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,推动建设和谐社会。上述文件的发布都反映出:自党的十六大以来,着力加强公共服务,作为政府职能转变的方向和重要内容,已经成为各级党委、政府的普遍共识。

在公共事务治理变革的视野中,公共服务社会化是一种国际性潮流,并且这一潮流正在向国内蔓延。20世纪70年代末以来,西方国家的公共服务政策发生了重大调整,各国政府高举改革公营部门、抛弃官僚制、向市场与私营部门学习的旗帜,其中的核心主张就是强调将政府在公共服务供给中的生产者角色与提供者角色分开,把过去由政府直接提供

并生产的公共服务通过各种方式交给政府以外的力量去完成。这场变革拥有两条主要路径：其一是将公共服务的生产职能交给营利性组织来完成，这一般被称为公共服务民营化；其二是将公共服务的生产职能交给非营利性民间组织来完成，这一般被称为公共服务社会化，即本文所要研究的主题。从实践来看，在西方发达国家，政府部门与民间组织合作提供公共服务已经成为一种崭新而活跃的途径。比如在美国，从20世纪80年代初期开始，民间组织与政府之间就开始在医疗看护、教育与社会服务等领域开展了广泛的合作，形成了公共服务供给中政府、市场、社会三足鼎立的格局。又比如在英国，20世纪90年代以来政府就专门出台了《政府与志愿及社区部门关系协定》（COMPAT），将第三部门与政府的关系以国家政策的形式加以确立、推行，使得民间组织开始发展为执行重要社会政策的一项根本工具。随着改革开放的不断深入，中国的民间组织开始获得了较大发展。因此，不少政府官员和学者也都认为，民间组织参与公共服务的时机已经成熟，呼吁让民间组织承担更多的公共服务职能。中国（海南）改革发展研究院的学者们就指出：“按照和谐社会的要求，政府要扩大社会性公共服务的职能，但并不等于政府统揽所有的社会管理和社会服务，要充分发挥民间组织消除贫困、解决就业、增进社会融合等方面的独特作用。”同时，还要“以社区为依托，发挥民间组织在提供社区性公共服务中的作用”。学者丁元竹也认为：“2002年以来，在中国建立公共服务型政府的呼声似乎越来越高，毫无疑问，这是中国政府改革的方向。但是，在建立公共服务型政府的过程中，我们一定要谨防这样一种偏见，就是认为政府转变职能后，可以提供社会需要的全部公共服务。事实上这是一个误区，任何一个国家的政府都不可能提供全社会需要的全部公共服务。非营利部门在提供公共服务中发挥着不可替代的作用。”在这里，需要我们给予关注的是，从西方公共管理改革经验中而来的公共服务社会化是否能够与中国作为社会主义国家的基本国情相契合？当前，许多学者对于我国公共服务社会化必然性的论证也多以西方国家的成功经验和西方学者的理论作为依据。但是，简单地移植其他国家的做法并不一定就代表着已经寻找到本国问题的答案。从政治学的角度来看，公共服务涉及国家职能和公共资源配置的问题，属于政治问题的范畴。因此，仅仅从经济效率来把握公共服务社会化的必然性是不够的，还必须从政治理论上证明公共服务社会化与我国所坚持的社会主义道路相契合，这才能从根本上为公共服务社会化在我国的推广打开道路。深入研究科学社会主义的经典理论，从中寻求公共服务社会化在社会主义政治发展道路上的必然性正是当前公共服务社会化研究中所欠缺的，这正是本研究的理论意义所在。

本书对于公共服务社会化的研究，在理论分析部分之外主要针对的具体实践是参与式灌溉管理。参与式灌溉管理是当前全球范围内各国灌溉管理体制改革的一种共同趋势。从历史渊源来看，当代参与式灌溉管理的风行与公共服务社会化理念的出现现在时间上是同步的，尽管在各种文献中至今都没有将参与式灌溉管理与公共服务社会化联系到一起，但它事实上就是公共服务社会化在农业灌溉领域的具体实践（这将在后文中给予详细讨论）。20世纪90年代，世界银行就规定，所有使用世界银行贷款的农田水利基础设施项目都必须组建农民用水户协会，进行参与式灌溉管理改革试点。1994年，世界银行在墨西哥召

开了第一届用水户参与灌溉管理国际研讨会。在此之后,1996年在土耳其、1997年在日本、1998年在印度尼西亚、1999年在印度又连续召开了第二届到第五届会议。1996年还成立了被称为“参与式灌溉管理国际网”(INPIM)的非政府国际组织,它专门致力于推进参与式灌溉管理在全球范围内的推广。20世纪90年代中期,参与式灌溉管理理念通过外援项目正式被引进到我国,并着手在部分地区先行试点。所以参与式灌溉管理代表了公共服务社会化理念的基本传播路径,即由发达国家到发展中国家,再由国外到国内。到2006年,我国已有30多个省(自治区、直辖市)不同程度地开展了参与式灌溉管理改革。同时,诸如用水户参与灌溉管理、参与式灌溉管理、用水户协会、用水户的集体行动等也都已经成为我国农村水利改革中的常见用语。近年来,党和政府连续发布了一系列有关农村水利发展和“三农”问题的政策文件,都对参与式灌溉管理改革给予了肯定,并正式将其确定为今后我国灌溉管理体制改革的 basic 发展方向之一。然而通过10多年的实践,我国的参与式灌溉管理改革虽说已经取得了一定成效,但是也存在着诸多困境。所以,选取参与式灌溉管理作为公共服务社会化问题的具体研究对象既具有直接的现实意义。

二、相关基本概念界定

(一) 公共服务

对于公共服务(Public Service),法国人狄骥是这样定义的:“对一项公共服务可以给出如下定义:任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由政府来加以规范和控制的活动的,就是一项公共服务,只要它具有除非通过政府干预,否则便不能得到保障的特征。”^① Grout 和 Stevens 认为公共服务是“为大量公民提供的服务,其中存在显著的市场失灵(既包括公平,也包括效率方面),使政府有理由参与——不论是生产、融资或监管”。这一观点得到了世界银行的认可并被运用于相关研究报告之中。^② 我国学者对于公共服务含义的把握则各有不同,有的学者更倾向于宽泛地理解公共服务,如陈庆云和丁元竹就认为公共服务“是指那些不以营利(不以追求利润最大化)为目的,旨在有效地增进公平,推进合理分配,协调公共利益的调控活动”。^③ 另外,夏书章更是提出,“如果认定公共管理就是服务,领导也是服务的话,那么,包括政府和非政府公共管理在内的公共管理及其领导,就更理所当然的就是公共服务。这样说,完全是因为公共管理更具有普遍的经常的即持久的特别重要意义”^④。而赵青黎则提出了不同看法:从广义上看,的确可以将公职人员使用公共权力与资源从事的各项工作都看作是公共服务。当国家是建立在普遍的公民主权基础之上的时候,国家具有公共性质,国家存在目的和职能,就是为全体公民

① [法] 莱昂·狄骥:《公法的变迁:法律与国家》,辽海出版社、春风文艺出版社,1999年版,第446页。

② 世界银行东亚与太平洋地区:《改善农村公共服务》,中信出版社,2008年版,第9页。

③ 陈庆云:《公共管理基本模式初探》,中国行政管理,2000(8)。

④ 夏书章:《公共服务》,中国行政管理,2003(3)。

的利益和需求服务。……但是，对公共服务的概念只有作狭义、具体和明确的界定才能在理论与实际操作上具有实质性意义。而对于公共服务的狭义界定，赵青黎与卢映川、万鹏飞等学者一致认为，“从狭义来理解，公共服务是指政府为促进发展和维护公民权益，运用法定权力和公共资源，面向全体公民或某一社会群体，组织协调或直接提供以共同享有为特征的产品和服务供给活动”。^①在此界定下，公共服务具有如下几点基本特征：第一，公共服务与政府的法定职责相联系。它是政府主导提供的服务，与一般社会团体、俱乐部等提供的服务相区别。第二，公共服务是面向公民公共需求的服务，它不是政府法定职责的全部，从而与政府面向其他对象服务的职能履行如经济调节、市场监管、社会管理相区别。第三，公共服务与公共利益的维护和增进相联系。公共服务来自于社会成员整体共同利益实现的需要，即便是针对特定社会群体的服务，也是为了这个目的，如对困难群体的救助。第四，公共服务所提供的是公共物品，公共服务所提供的不是私人产品而是公共物品。但需要注意的是，并非所有公共物品都是通过公共服务来提供的。在提供公共物品的过程中没有使用公共资源、没有公共权力介入的是不能视为公共服务的，而应视为社会服务。

（二）公共服务社会化

在国外文献中，笔者到目前为止还没有正式见到过“公共服务社会化”（Socialization of public services）的提法，使用“公共服务社会化”这一术语的主要是国内学者。但是，对于什么是公共服务社会化，国内学者也并没有取得统一意见，不同的学者对其有着不同的把握。总结现有的相关文献，我们可以看到对于公共服务社会化概念的理解主要有两种观点。观点一认为公共服务社会化是指将由政府所垄断的公共服务职能转移出来由非营利性的民间组织承担的公共服务改革模式。比如孙晓莉在《中外公共服务体制比较》一书中指出，所谓公共服务社会化，就是根据不同公共服务项目的性质和特点，以社会需求为导向，鼓励各种非营利组织和社会公众参与兴办公益事业和提供社会服务，形成以政府为主导各种社会主体共同参与的公共服务供给格局^②。公共服务社会化的基本形式包括：非营利组织的供给、社区的供给以及自愿供给。在该书中孙晓莉还将公共服务社会化与公共服务市场化并列为当代西方政府公共服务改革的基本趋势。观点二则认为公共服务社会化是指将由政府所垄断的公共服务职能转移给营利性的企业以及非营利性的民间组织来承担的公共服务改革模式。比如汪玉凯就提出，所谓公共管理社会化，是指政府在实施对社会经济的管理时，在社会管理和公共服务领域，改变传统的由政府包揽一切的做法，将一些政府职能通过向社会转移或委托代理等方式转移出政府，以达到提高行政效率，节约开支的目的。^③上述两种观点之间既有共同之处，又有分歧之处。共同之处就在于都认为公共服

① 卢映川、万鹏飞等：《创新公共服务的组织与管理》，人民出版社，2007年版，第3页。

② 孙晓莉：《中外公共服务体制比较》，国家行政学院出版社，2007年版，第50页。

③ 汪玉凯：《西方公共管理社会化给我们的启示》，陕西行政学院、陕西经济管理干部学院学报，1999（8）。

务的政府垄断是公共服务社会化改革的前提,并且公共服务社会化改革就是以打破这种政府垄断格局为基本目标。而分歧之处则在于对于政府公共服务职能究竟应该转移给谁的问题上,两种观点各执一词:观点一认为政府公共服务职能只有被转移给非营利性的民间组织才能被视为公共服务社会化,而将政府公共服务职能转移给营利性的企业则应该被称为公共服务市场化或民营化;观点二则认为政府公共服务职能无论是转移给非营利性的民间组织还是转移给营利性的企业都应该被视为公共服务社会化。那么,为什么会出现这种分歧呢?笔者认为这一分歧主要是来源于不同学者对于“社会”概念的不同把握。众所周知,“社会”这一概念是有大小之分的。如果从大社会概念出发来理解公共服务社会化,显然会得到观点二,如果从小社会概念出发来理解公共服务社会化,显然会得到观点一。于是,笔者将观点一称为狭义的公共服务社会化,将观点二称为广义的公共服务社会化。在本文中所讨论的公共服务社会化概念所取得是其狭义理解,即本文所谓的公共服务社会化就是指将一些原本由政府所垄断的公共服务职能转移给非营利性的民间组织来承担的公共服务改革模式。

(三) 参与式灌溉管理

中文里的“参与式灌溉管理”,有时也被称为“用水户参与灌溉管理”,其英语译文对应的是 Participatory Irrigation Management,简称 PIM。那么,参与式灌溉管理究竟是什么呢?在国内外,这个被广泛使用的名词,还并没有一个被普遍接受的定义。以下首先叙述不同学者和机构对参与式灌溉管理所提出的解释与看法:年立新等人认为,用水户参与灌溉管理是行为科学理论在灌溉管理中的运用。其主要内容是,按灌溉渠系的水文边界划分区域(一般以支渠或斗渠为单位),同一渠道控制区内的用水户共同参与组成有法人地位的社团组织(用水户协会),通过政府授权将工程设施的维护、管理和使用权部分或全部交给用水户自己民主管理。协会管辖范围内工程的运行费用由用水户自己承担,使用水户成为工程的主人。减少政府行政干预,政府所属的灌溉专管机构对用水户协会给予技术、设备等方面的指导和帮助。^①胡继连认为,用水户参与灌溉管理的涵义就是在政府的帮助扶持下,由用水户协商发起,组建非盈利性的灌溉运营管理组织,让用水户以灌区主人的身份参与灌区不同层次的管理,形成自主治理、管理民主的灌区管理体制,政府则提供政策、技术上的服务,并且进行宏观监督。^②郭宗信、刘光弟则认为,参与式灌溉管理就是让用水户更多的参与到灌溉管理中来,把政府包揽的管理职责,部分或全部移交给用水户,由用水户组成有法人地位的社团组织,例如用水户协会等,自主管理,减少行政干预,政府所属的专管机构对用水户协会给予技术、设备等方面的指导和支持。^③除了上述学者的观点外,国内还有一部分学者对参与式灌溉管理概念持有另一种理解。他们认为,

① 年立新:《参与式灌溉管理——灌区管理体制的创新与发展》,中国水利水电出版社,2001年版,第23-24页。

② 胡继连、武光华:《灌溉水资源利用管理研究》,中国农业出版社,2007年版,第151页。

③ 郭宗信、刘光弟:《参与式灌溉管理在石津灌区的探索与实践》,河北水利水电技术,2003(增刊)。

参与式灌溉管理不仅包括政府将原本由自己包揽的灌溉管理职责转移给由用水户组成的社团组织承担,还包括小型水利工程的产权制度改革,即小型水利工程的个人承包、租赁以及股份合作等改革形式。对此,冯广志指出:“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。”^① 在国外,参与式灌溉管理无论从实践上还是从理论研究上都要相对成熟,甚至我国的参与式灌溉管理理念也是通过外援项目由国外引进的。那么,国外学者和机构是如何界定参与式灌溉管理的呢?世界银行的《参与式灌溉管理指导手册》中将“参与式灌溉管理”定义为:灌溉用水户在各个层次(all levels)上对灌溉管理的全方位(all aspects)参与。所谓“全方位”是指包括对灌溉系统的计划、设计、建设、运行和维护,财政,决策以及管理和评估。所谓“各个层次”包括主干渠道层次、二级渠道层次和三级渠道层次。^② 由此就构成了一个立体的用水户参与网络。Meinzen-Dick认为,所谓参与式灌溉管理是指那些寻求增加农民对灌溉系统管理的直接参与的项目,农民对灌溉系统管理的参与被视为是对国家角色的补充。^③ Mark Svendsen、Jose Trava以及Sam H Johnson III则认为,所谓参与式灌溉管理是指这样一种参与的层次、模式以及强度的改变能够提高农民在灌溉管理中的责任感和权力。^④ 值得注意的是,在国外文献中,还有一个经常和参与式灌溉管理互换使用的专业术语,即灌溉管理责任转移,英语中的对应译文为Irrigation Management Transfer,简称IMT。Vermillion就认为所谓的灌溉管理责任转移,是指将灌区治理、管理以及财政的全部或部分责任及权力由政府转移给用水户协会。^⑤ 而Mark Svendsen、Jose Trava以及Sam H Johnson III却认为灌溉管理责任转移是指一定数量的基本灌溉管理职能由公共代理机构转移给私营实体、非政府组织、地方政府,或者以社区为基础的农民合作组织的过程。而最为常见的灌溉管理责任转移形式就是将灌溉管理责任由政府所辖的官僚制灌区专管机构转移给经济自立的、以社区为基础的、非营利性组织,并且这些组织的控制权是掌握在灌溉系统受益范围内的用水户手中。^⑥ 可见,一般意义上的灌溉管理责任转移并非是参与式灌溉管理相同一的概念,而是一个比参与式灌溉管理外延更为广阔的概念,它不仅包括参

① 年立新:《参与式灌溉管理——灌区管理体制的创新与发展》,中国水利水电出版社,2001年版,“前言”。

② Groenfeldt. Electronic Learning Guide Book for Participatory Irrigation management. <http://www.worldbank.org/wbi/pimelg/index.htm>.

③ Ruth Meinzen-Dick. State Administration, Devolution, And Water Markets In Irrigation Management. The DVWK Bulletin 20: 5-24.

④ Mark Svendsen, Jose Trava, and Sam H. Johnson III. Participatory Irrigation Management: Benefits and Second Generation Problems. Lessons from an International Workshop held at Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Cali, Colombia, 1997.

⑤ Douglas L. Vermillion. Impacts of Irrigation Management Transfer: A Review of the Evidence. IIMI Research Report 11. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.

⑥ Mark Svendsen, Jose Trava, and Sam H. Johnson III. Participatory Irrigation Management: Benefits and Second Generation Problems. Lessons from an International Workshop held at Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Cali, Colombia, 1997.



与式灌溉管理,还包括灌溉管理中中央向地方的分权以及灌溉服务的私人供给。所以,只有在强调目前灌溉管理责任转移的主要实践形式是参与式灌溉管理的前提下,两个概念才可以互换使用。

综合以上国内外观点,我们可以归纳得出:所谓参与式灌溉管理就是将灌区管理中的部分或全部管理责任及权力由政府及其所辖的灌区专管机构转移给由用水户组成的合作组织的灌区管理模式。

(四) 农民用水户协会

参与式灌溉管理中用水户参与的组织载体是由用水户组成的合作组织,其基本特征是具有独立法人地位的非营利性民间组织,其一般被称为农民用水户协会。在英语译文中,农民用水户协会所对应的是 Water Users' Association (简称 WUA)。在国内,同类组织常常还被称为用水者协会、用水户协会、农民用水者协会、农民用水户合作组织等。在我国,农民用水户协会被界定为“是以某一灌溉区域为范围,由农民自愿组织起来的自我管理、自我服务的农村专业灌溉管理组织,属于具有法人资格,实行自主经营、独立核算、非营利的民间社团组织。”^①由此我们可以看到,作为农业用水户参与灌溉管理的组织载体,农民用水户协会具有如下几点基本特征:首先,协会的地域边界应是以流域为单位的而非是以行政区域来划分。这意味着协会所管辖的地域范围将有可能跨越行政区域的边界,当然也存在流域受益范围与某一行政区域正好重合的情况。其次,协会应是由农民自愿成立的组织而非是单纯依靠政府的强制动员,这一点强调了协会的发展动力应该存在自下而上的向度。再次,协会应具备独立的法人资格。所谓法人资格是指机关、团体、企事业单位等社会组织以法人的名义独立地参加民事活动,享受民事权利、承担民事义务的资格。在现实情况下,协会取得独立法人资格意味着其成立和运作获得了国家法律的认可和保护,并将接收国家法律的规范和调整。如此,协会就避免了身负“非法组织”的尴尬,能够在法律的保障下公开开展活动。遇到其他社会行为主体侵害自身合法权益时还能诉诸法律武器以自卫。当然,协会获得法人资格也意味着其组建的宗旨、程序以及开展的活动要接受国家法律的约束,而不能任意为之。最后,协会应具备非营利性质。马庆珏认为,非营利性对于非政府组织而言是一个基础要求,否则便于企业、商业组织一般无二。而非政府组织的非营利性主要应该体现在三个方面,即不以营利为组织活动的目的、不能进行剩余分配以及组织终止时禁止资产私分。^②需要注意的是,在现实中是否从事营利活动并非判断一个组织是否为非政府组织的关键标准。非政府组织可以从事营利性活动,但是所得到的收入并不能在会员之间进行私自分配,而应用以与组织宗旨相符合的领域。另外,非政府组织的非营利性也不意味着农民用水户协会的管理人员必须是无报酬的。在现

^① 中国灌溉排水发展中心、国家农业综合开发办公室:《农民用水户协会知识普及读物:自主、参与、合作》,第1页。

^② 马庆珏:《对非政府组织概念和性质的再思考》,天津行政学院院报,2007(4)。

实中很多营利组织的管理者不仅有报酬而且报酬水平还相当高。但是,作为非政府组织的农民用水户协会的管理人员,其是否能够获得一定报酬以及报酬数量的多少则应该是由会员代表大会通过民主协商来决定,而不是靠负责人个人的“长官意志”。值得注意的是,虽然在理论上所提倡的农民用水户合作组织应该是民间社团,但实际上在各国的实践中农民用水户协会的组织性质五花八门,有属于社会团体法人的,有属于农民合作社法人的,甚至还有属于营利性公司法人的。因此,在关注农民用水户合作组织的时候,不能仅仅只看名称,更要看其组织内部治理结构是否具备上述民间组织的基本特征。在本文中,所采用的农民用水户协会概念均是指的由用水户组建的非营利性民间组织。

三、国内外相关研究现状

(一) 国内相关研究现状

随着 20 世纪 90 年代中期参与式灌溉管理模式的引入,国内对相关主题的研究就没有间断。总体来看,到目前为止国内关于农民用水户协会的研究成果主要可以分为以下几个类型:

(1) 关于国内农民用水户协会的经验总结、调查报告及个案评估,这部分文献在总量中占了绝大部分。就笔者在期刊网上收集的文献数量来看,95%以上是各个地区的经验总结或调查报告,比如毕勇刚、秦丽娜、杜文成的《北京市推广建立农民用水者协会的实践及成效》,郭宗信、刘光弟的《参与式灌溉管理在石津灌区的探索与实践》,陈崇德、陈天鹰、罗云奎的《漳河灌区农民用水者协会的实践探析》,陈智新、彭水松的《太湖分灌区用水者协会概况及管理效益评价》,张景钰的《德州市农民用水户协会的探索》,张红萍的《用水户协会组建及运行管理中应注意的几个问题》,以及冯广志、陈菁的《用水户协会建设后评估案例——安徽省淠源渠灌区参与式灌溉管理调查之二》等,此类研究所关注的问题一般包括:我国发展农民用水户协会的必要性、我国农民用水户协会的实践模式、我国发展农民用水户协会所取得的初步成效、我国农民用水户协会发展的现实困境以及相关对策建议。

(2) 关于农民用水户协会合理规模的研究:张庆华、李鹏的《灌区用水者合理规模的确定与划分》。

(3) 关于农民用水户协会经济问题的研究:张庆华、张殿德以及张日峰等人的《农民用水者协会水价核算与水费征收研究》,陈协清、周兴智、叶明的《湖北省农民用水户协会的水价管理》,张武俊、白晓林、杨春学的《农民用水户协会经营与管理的方向》以及宋瑜的《农民用水户协会会计核算初探》。

(4) 关于国外农民用水户协会的研究:许志方、张泽良的《各国用水户参与灌溉管理经验述评》、钟玉秀的《国外用水户协会有关法律问题浅析》等。

(5) 关于农民用水户协会的硕、博士学位论文:张庆华的《灌区用水者协会建设及其

运行管理若干关键问题研究》、穆贤清的《农户参与灌溉管理的制度保障研究》、张莉的《农民用水者协会与农田水利供给》、李凌的《相关利益主体的互动对参与式灌溉管理体制发育的影响》、郭善民的《灌溉管理制度改革问题研究——以皂河灌区为例》、蒋俊杰的《我国农村灌溉管理的制度分析（1949~2005）——以安徽省淠史杭灌区为例》、丁平的《我国农业灌溉用水管理体制研究》、陈伟的《税费改革后的农田水利困境与制度选择——基于湖北荆门的调查》、李友生的《农业水资源可持续利用的经济分析》、周晓平的《小型农田水利工程治理制度与治理模式研究》、刘杰的《农业灌溉用水管理及其使用权转让补偿研究》、余利丰的《农田水利基础设施建设与农业发展关系研究》、常红的《贵州农业灌溉用水管理模式的研究》。

（6）关于农民用水户协会的专著：由湖北省水利厅、湖北省漳河灌区工程管理局编写的《灌区用水者自主管理探索与实践》，由中国灌区协会编写的《参与式灌溉管理——灌区管理体制的创新与发展》，由陈军、葛贻华编写的《自主管理灌排区理论与实践》，由张庆华、姜文岱编写的《农民用水户协会建设与管理》。

（二）国外相关研究现状

与国内相比，国外无论在参与式灌溉管理的实践总结还是在理论研究上都要更早。在国外从事相关研究工作的学者中，首推的当数埃莉诺·奥斯特罗姆。20世纪90年代，美国学者埃莉诺·奥斯特罗姆在《公共事物的治理之道》一书中对公共事物治理的传统途径，即建立利维坦式的中央集权制度和通过私有化建立明确的私有产权制度进行了反思，并提出了人类社会中的大量的公共池塘资源（Common Pool Resources）问题在事实上既不是依赖国家也不是通过市场来解决的，人类社会中的自我组织和自治，实际上是更为有效的管理公共事务的制度安排。在该书中，奥斯特罗姆所分析的公共池塘资源自主治理个案就包括了西班牙韦尔塔的灌溉制度、菲律宾桑赫拉的灌溉社群以及斯里兰卡的水利开发工程。在上述个案中，用水户都对本社区范围内的水利工程和公共水资源都实行着自我管理、自我服务和自我受益，政府的外部干预有时反而被证明是对公共工程和公共水资源的管理效率起到了负面影响。埃莉诺·奥斯特罗姆对社区灌溉工程自主管理案例的理论研究成为了20世纪90年代参与式灌溉管理模式在世界范围内推广的主要理论动力，其主要观点往往被后来学者奉为参与式灌溉管理研究的理论基础。自此以后，参与式灌溉管理理念无论在实践中还是在理论上才真正地都确立了其无可动摇的地位。无论是在发达国家还是在发展中国家，实施参与式灌溉管理成为了各国政府提高灌溉管理效率的基本共识。在奥斯特罗姆之后，国外对于参与式灌溉管理的研究论文或研究报告则主要是由世界银行及其他国际多边机构所聘请的专家所撰写，常见的包括 Douglas L. Vermillion、Carlos Garcés - Restrepo、Wim H. Kloezen、Sam H. Johnson III 以及 Ruth Meinzen - Dick 等，他们的主要研究对象包括各发展中国家农民用水户协会的制度设计问题、女性参与问题、项目建设后的评估问题、组织建设经验总结及国际比较等。对于相关英文研究文献，如果依照研究对象的国别来进行分类，主要有如下一些：