



Management System Reform of Irrigation
Districts and Monitoring & Evaluation

灌区管理体制改革 与监测评价

汪志农 雷雁斌 周安良 等编著



黄河水利出版社

内 容 提 要

本书依据多年来从事灌区灌溉用水管理及管理体制改革的理论与实践,回顾总结了我国灌区管理体制改革的沿革;对灌区管理体制从社会学的角度展开了理论分析;对比分析了灌区基层支、斗渠的管理体制改革及主要的经营方式;系统总结了陕西省关中灌区近年来管理体制改革的经验与成效;比较全面地介绍了灌区管理体制改革的监测评价工作,包括监测评价的指标体系、工作程序,以及对灌区管理体制改革的监测评价工作所取得的主要成效;最后依据灌区实际调查与分析资料,介绍了农业水价改革及其管理办法。

本书可供各级政府部门的政策研究机构,各级水利主管部门,全国各大、中、小型灌区等有关人员参考,也可作为水利类有关专业的研究生与本科生的学习参考书。

图书在版编目(CIP)数据

灌区管理体制改革的监测评价/汪志农等编著.
郑州:黄河水利出版社,2006.12
ISBN 7-80734-112-2
I.灌… II.汪… III.灌区-管理体制-体制改革-研究 IV.S274

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 095064 号

出版社:黄河水利出版社

地址:河南省郑州市金水路 11 号

邮政编码:450003

发行单位:黄河水利出版社

发行部电话:0371-66026940

传真:0371-66022620

E-mail:hhsclbs@126.com

承印单位:黄河水利委员会印刷厂

开本:787 mm×1 092 mm 1/16

印张:19

字数:440 千字

印数:1—2 300

版次:2006 年 12 月第 1 版

印次:2006 年 12 月第 1 次印刷

书号:ISBN 7-80734-112-2/S·86

定价:45.00 元

《灌区管理体制改革与监测评价》 编写领导小组

主 任	谭策吾				
副主任	李润锁	雷雁斌	周安良	蔡焕杰	张亚平
委 员	郑公社	白鹏祥	田德顺	周 锋	武忠贤
	李进峰	孙志诚	高双锁	王发成	李丰纪
	赵阿利				

《灌区管理体制改革与监测评价》 编写人员

主 编	汪志农	雷雁斌	周安良
副主编	王密侠	薛鼎武	尚虎君
编 写	第 1 章	汪志农	王业娟
	第 2 章	汪志农	雷雁斌
	第 3 章	司汉武	王密侠
	第 4 章	胡笑涛	薛鼎武
	第 5 章	薛鼎武	周安良
	第 6 章	尚虎君	汪志农
	第 7 章	曹红霞	王密侠
	第 8 章	汪志农	薛鼎武
	第 9 章	朱建春	司汉武
	第 10 章	王密侠	尚虎君
审 定	冯广志		

序

“民以食为天”。在我们这样一个人口众多、耕地有限、水资源短缺、干旱洪涝自然灾害频繁的国家,保证粮食等农产品稳定可靠供应,始终是事关国家安全、社会稳定、国民经济持续协调快速发展的头等大事。新中国成立以来,国家贯彻“水利是农业的命脉”方针,各级政府重视灌排基础设施建设,投入大量人力、物力、财力,组织农民坚持不懈地大搞农田水利基本建设,建成近千万处大中小、蓄引提灌区。灌溉事业的迅速发展,大大增强了农业抗御自然灾害能力,使农业生产有了明显改善,为良种、复种、施肥等先进农业技术推广应用提供了用武之地,促使农业产量和农民收入稳步增加,发挥出巨大的经济、社会和生态环境效益。农业在国民经济中的基础地位决定了作为保障农业发展顺利进行的灌区在经济社会发展中有着不可替代的基础地位和作用。

灌区工程设施硬件建设十分重要,它是灌区灌溉服务与效益发挥的物质基础和前提条件。在某种意义上,完善的灌区管理体制与运行机制更重要,因为它关系到灌区能否真正发挥出其应有作用和可持续发展。这就好比建成一座现代化工厂,只能算是完成了预定目标的一半。工厂必须配备懂经营、会管理的人员和高素质的工人,采用科学的管理体制和运行机制,生产出市场有销路的产品,获得合理的投资回报,才能完成全部预定目标。遗憾的是,受主客观因素影响,在我国灌区事业发展过程中,已建成灌区的经营管理长期得不到应有的重视,成为一个突出的薄弱环节,是影响灌区效益发挥的关键问题之一。主要表现在:第一,灌区的性质在政策上缺乏明确界定,由此带来中央与地方政府在灌溉事业发展中的事权划分不清;政府、灌区专业管理机构、农民管水组织、用水户在灌区维护管理中各自应承担或享有的权利、责任、义务规定太笼统。第二,大中型灌区专管机构作为政府下属事业单位,民主管理日益淡化,用水户参与管理成为只尽义务、缺乏权利的被动依附。灌区专管机构呈现日趋严重的行政化色彩,导致机构臃肿,人浮于事,效率不高,缺乏内在的经营管理活力。第三,“自收自支”的财务政策脱离灌区服务“三农”的实际,承担的公益性任务费用支出没有补偿来源,灌区经营长期处于亏损状态,工程维护经费不足,缺乏更新改造资金,人为造成工程设施老化失修;同时,管理经费捉襟见肘,干部职工福利待遇偏低,造成人才流失、管理队伍不稳定。第四,国家规定,大中型灌区斗渠以下田间工程和众多小型灌区由农村集体经济组织或农民群众管水组织负责管理。在人民公社时期,虽然也存在经济上难以真正负责的问题,但还能在一定程度上发挥作用;在人民公社解体,农村实行土地家庭承包以后,多数群众管水组织随着集体经济组织的瓦解而名存实亡,所谓的群众管理主体事实上处于“缺位”状态,造成工程设施管护责任不落实,灌溉服务水平不高。

改革开放以后,为适应逐步建立社会主义市场经济体制的新形势和农村生产经营管理体制改革后的新变化,按照“加强经营管理,提高经济效益”的水利工作方针,灌区借鉴农村和企业改革的做法和经验,先是试点、推广多种形式的经营管理责任制,推行水利工

程供水水价改革,以后又总结推广大中型灌区专管机构内部人事变动、工资分配制度改革以及小型灌溉工程实行“承包”、“租赁”、“股份合作”、“拍卖”等不同形式的改革。这些改革措施对落实工程管护责任、提高水费收取率、增强经营管理活力、改善工程管护状况起到了明显的作用,提高了工程完好率和灌溉服务水平。对广大基层干部和农民群众多年来在灌区管理体制改革中的大胆探索、勇于开拓创新精神和取得的成效,无疑要充分肯定和鼓励。在认真总结和思考过去 20 多年灌区管理体制改革的实践经验时,可以发现,上述改革措施存在不少局限性,主要是各种改革措施均偏重于改进和完善经营机制,对于更深层次的管理体制改革则触及不多。例如:一是多偏重于利用社会力量,利用经济利益调动经营管理者的积极性,增强经营管理活力,而对必须由政府承担的公共服务责任等政策措施涉及不多。二是淡化了长期以来行之有效的依靠互助合作、集体力量兴修水利、维护管理小型水利工程的好传统,过分地强调倚重私人能力,而淡化了所有用水户都应在维护改造工程中共同承担责任的意识。再一个问题是灌区资产的非经营本质属性认识模糊,过分强调其可经营的一面,甚至不恰当地当做可以营利的纯经营性资产对待。这种过分的市场化、商业化改革价值取向更促使人们不重视研究政府和全体用水户在灌区发展中的责任、权利、义务等体制层面的问题。这也是为什么当经营机制改革进展到一定程度以后,就很难再向更深层次推进的原因之一。

如果说过去由于种种条件制约,灌区管理体制只能“摸着石头过河”,走一步、看一步,那么现在,在中央提出科学发展观,改进政府管理,强化政府公共服务职责和建设社会主义新农村的新形势下,深化灌区管理体制已具备了更多的有利条件。形势发展要求我们对过去 20 多年灌区改革的成功与不足、得与失、利与弊进行系统全面的总结、评估。在充分肯定成绩、继续发扬成功做法的同时,找出不足、理清思路,进一步明确改革方向、目标,调整完善各项改革政策措施,推动改革不断深化。过去的改革多偏重于总结群众实践经验,今后应加强有关灌区改革的理论研究,用符合灌区发展规律的现代公共管理理论作指导,制定改革的长远和总体规划。

灌区管理体制是规范政府、行业主管部门、灌区专管机构、群众管水组织、用水户等各利益相关主体相互关系和行为活动方式的各种制度的总称。深化灌区管理体制,首先是要在法律和政策上进一步明确灌区的公共基础设施和公共服务本质属性。在这一基础上,强化政府履行扶持灌溉事业发展的各项措施,赋予灌区专管机构充分的经营管理自主权;建立和完善灌区科学、民主的领导体制、决策机制;让用水户全面参与灌区管理,享有更多的知情权、参与权、决策权、监督权。小型灌区以及大中型灌区的斗渠(或支渠)以下工程设施所有权、经营管理权、用水权移交给农民用水协会等用水户合作管水组织,让他们自治管水,自主管理,承担起维护、管理工程,向农民提供灌溉服务的责任和义务。在特定范围和一定条件下,引入市场机制,如竞争、激励机制,采用承包等灵活多样方式,增强经营管理活力,提高效率。检查、衡量灌区管理体制改革的最终标准,是看其是否能促进灌区可持续发展。

由汪志农等编写的《灌区管理体制与监测评价》一书,对有关灌区管理的理论进行了阐述,在大量调查研究和对陕西关中九大灌区管理体制进行长期监测、系统收集数据、分析整理研究的基础上,提出了指导灌区管理体制改革的理论,建立了对灌区改革

成效进行监测评估的方法和指标体系,分析评价了陕西关中灌区近些年所采用的几种主要改革方式的成效、经验与不足,对如何加强农民用水协会建设和用水户参与灌溉管理提出了自己的看法。这本书理论与实践紧密结合,有很强的科学性和说服力,是在灌区管理体制方面难得见到的、有较强理论指导和实用参考价值的读物。它的出版对深化灌区管理体制的改革将会起到一定作用,作者们做了一项十分有意义的工作。

准公益性质的灌区管理体制的改革与纯经营性的工商企业经营管理体制改革有本质的区别,与学校、医院等其他公益性或准公益性事业单位的管理体制改革也有很大不同,必须注意遵循灌区建设与管理的自身规律。我国灌区管理体制的改革仍在发展过程中,希望有更多的同志关注、支持并参加到艰巨、复杂又十分有意义的工作中,希望有更多有关灌区改革的著作问世,努力促进我国灌区改革事业健康发展。

中国灌区协会会长 冯广志

2006年6月

前 言

灌区管理体制改革是一项涉及范围广、影响因素多、政策性强、任务艰巨的系统工程。灌区管理体制改革能否顺利进行,取得预期效果,将直接关系到作为国民经济基础的农业能否稳固、抗灾能力能否不断增强、农业和农村经济能否持续健康发展、水资源能否得到合理高效利用、农民的用水合法权益和主人翁地位能否得到保障,最终必将影响到灌区的巩固与可持续发展。

为了随时掌握灌区专管机构与末级渠系管理体制改革的进程,应阶段性评价灌区管理体制改革经验、教训与成效,以便及时发现改制实践中存在的问题,明确下一步改进的意见与措施。作为现代项目管理,需要对灌区管理体制改革开展监测与评价工作,其目的是使有关部门能准确把握相关灌区管理体制改革各个方面的信息,从而保证灌区管理体制改革这一新生事物能够持续、平稳地向前发展。

西北农林科技大学“关中灌区管理体制改革监测评价”课题组,在陕西省水利厅与省项目办的直接领导与协调下,在关中九大灌区的全力支持与配合下,在 2000~2005 年长达六年的监测评价实践中,对关中九大灌区的管理体制改革进行了定点监测与跟踪调查,获得了大量的第一手资料,对所得监测数据用计算机进行了对比分析,同时对监测结果进行了科学的研究分析与严肃认真的综合评价。六年来,开展灌区管理体制改革监测评价项目所取得的成果,主要可以归结为:①建立起了监测评价的网络与指标体系;②开发出监测评价数据处理分析系统;③跟踪、记载、分析了各灌区管理体制改革的进展情况,规范了不同改制形式的运作程序;④归纳、评价了不同改制形式的成效、优缺点及改制实践中存在的问题并提出了相应的改进措施及有关建议;⑤通过六年来对不同改制形式监测资料的定性、定量分析,优选并全力推广农民用水协会这一最佳的改制形式;⑥监测评价工作的逐年深入开展,有力地指导、促进了关中灌区管理体制改革的深入发展。

为了对六年来所开展的灌区管理体制改革及监测评价项目有个圆满的总结,课题组全体成员通力合作、分工负责,一气呵成了本书。中国灌区协会会长、原水利部农水司司长冯广志先生在百忙中审核了全部书稿,提出了许多宝贵的修改意见,并欣然答应为本书作序。本书的出版得到了世界银行、陕西省关中灌区更新改造工程世行贷款项目办公室的资助。在 2000~2005 年六年的监测评价实际工作中,得到了 GIIP 项目世行专家组的关注与指导;同时,也得到了省项目办的大力协调与资助,以及关中九大灌区的密切合作和大力支持。在此,课题组全体成员谨表崇高的敬意和衷心的感谢!

编著者

2006 年 5 月于陕西杨凌

目 录

序

冯广志

前 言

第 1 章 绪 论	(1)
1.1 灌区管理体制改革与农业经济发展	(1)
1.2 国内外灌区管理体制改革动态	(3)
1.3 灌区管理体制改革监测与评价	(6)
第 2 章 灌区管理体制及其历史演变	(8)
2.1 灌区的功能与性质	(8)
2.2 灌区管理体制的历史演变	(9)
2.3 骨干渠系的任务和管理体制改革	(12)
2.4 支斗渠的特征及管理体制改革	(17)
第 3 章 灌区管理体制改革的理论分析	(20)
3.1 水资源和灌溉设施的社会定位	(20)
3.2 灌区专管机构管理体制改革	(27)
3.3 灌区基层支斗渠管理体制改革与“三农”问题	(38)
3.4 灌区管理体制改革与可持续发展	(41)
第 4 章 灌区基层管理体制改革及主要经营方式	(46)
4.1 农民用水协会	(47)
4.2 承包、租赁、拍卖	(54)
4.3 股份合作供水社	(59)
第 5 章 陕西关中灌区管理体制改革	(63)
5.1 关中灌区概况及改制进程	(63)
5.2 主要改制形式典范分析	(68)
5.3 支斗渠改制中存在的问题及其对策	(88)
5.4 关中灌区基层管理体制改革的基本经验	(90)
第 6 章 灌区管理体制改革的监测评价	(96)
6.1 监测评价概述	(96)
6.2 关中灌区管理体制改革的监测评价	(102)
6.3 监测评价资料的计算机处理与分析	(107)
第 7 章 监测的指标体系	(119)
7.1 监测指标体系的组成	(119)
7.2 面上监测的指标体系	(132)
7.3 定点斗渠的监测指标体系	(135)

7.4 定点农户的监测指标	(138)
第 8 章 监测评价的主要成果	(141)
8.1 监测评价的网络与指标体系	(141)
8.2 跟踪、记载各灌区改革的进展,规范组建与运作程序	(143)
8.3 归纳改制成效、分析问题并提出改进意见	(148)
8.4 监测评价促进了灌区管理体制改革的深入发展	(158)
第 9 章 灌区改革与监测评价的社会学分析	(160)
9.1 灌区管理体制改革的社會学研究方案	(160)
9.2 社会统计分析软件 SPSS 与数据资料转换	(163)
9.3 数据分析结果	(165)
9.4 结论与分析	(176)
第 10 章 农业水价改革及其管理办法	(186)
10.1 农业水价改革的理论与政策依据	(186)
10.2 农业水价的核定与管理辦法	(192)
10.3 农户对水费承受能力分析	(200)
附录 A 关中灌区管理体制改单监测评价年度报告(摘录)	(209)
附录 B 世行检查团历年《备忘录》中对监测评价报告的评说摘要	(256)
附录 C 监测评价课题组已公开发表的论文	(261)
附录 D 调查报告	(263)
附录 E 陕西省关于加强农民用水协会建设文件	(280)
参考文献	(288)

Contents

Preface

Feng Guangzhi

Foreword

Chapter 1 Introduction..... (1)

1.1 Management system reform in irrigation districts and agricultural economy
development (1)

1.2 Tendency of management system reform in irrigation districts at home and
abroad..... (3)

1.3 Monitoring and evaluation for management system reform in irrigation
districts (IDs)..... (6)

**Chapter 2 Management system reform in irrigation districts and its historical
evolution**..... (8)

2.1 Function and nature of IDs (8)

2.2 Historical evolution of management system in IDs (9)

2.3 Roles of main canals system and management system reform (12)

2.4 Characteristics of branch and lateral canals and management system reform (17)

**Chapter 3 Theoretical analysis of management system reform in irrigation
districts**..... (20)

3.1 Social position of the water resources and irrigation facilities (20)

3.2 Management system reform of the professional management organization..... (27)

3.3 Basic level management system reform with the issues of agriculture,
countryside and farmers (38)

3.4 Management system reform with the sustainable development of irrigation
districts (41)

**Chapter 4 Basic level management system reform and the major operating
methods**..... (46)

4.1 Water users association (WUA)..... (47)

4.2 Contract , Lease and Auction (CLA)..... (54)

4.3 Joint stockholders' cooperation (JSC)..... (59)

**Chapter 5 Management system reform in Guanzhong Irrigation District(GID),
Shaanxi**..... (63)

5.1 General situation and reform progress in GID..... (63)

5.2 Example analysis for the main reform models (68)

5.3 Existing problems and countermeasures for the system reform of branch and
lateral canals (88)

5.4 Basic experiences of basic level management system reform in GID.....	(90)
Chapter 6 Monitoring and evaluation for the management system reform	
in IDs	(96)
6.1 Summarization of the monitoring and evaluation (M&E).....	(96)
6.2 M&E for the management system reform in GID.....	(102)
6.3 Computer processing and analysis for the monitoring and evaluation data.....	(107)
Chapter 7 Monitoring indicators system	(119)
7.1 Component of the monitoring indicators system	(119)
7.2 Monitoring indicators system for whole laterals.....	(132)
7.3 Monitoring indicators system for the fixed sampling laterals.....	(135)
7.4 Monitoring indicators system for the fixed sampling farmers' households.....	(138)
Chapter 8 Main achievements of the monitoring and evaluation	(141)
8.1 Networks and indicators system of the monitoring and evaluation.....	(141)
8.2 Tracking, recording the reform progress in each ID and normalizing the organization and operation procedure	(143)
8.3 Summing up the reform impacts, analyzing problems and putting forward improving ideas	(148)
8.4 The M&E promoted deep development of the management system reform in IDs.....	(158)
Chapter 9 Sociological analysis for the reform in IDs and M&E	(160)
9.1 Sociological research scheme for the management system reform in IDs.....	(160)
9.2 The SPSS and data transformation.....	(163)
9.3 Data processing and analysis	(165)
9.4 Result and analysis.....	(176)
Chapter 10 Agricultural water price reform and its management method	(186)
10.1 Theory and policy basis of the agricultural water price reform	(186)
10.2 Check and management method for the agricultural water price.....	(192)
10.3 Analysis of the farmers bearing capacity to the water fee	(200)
Appendix A The annual M&E reports of management system reform in GID in 2000 to 2005 (Excerpt)	(209)
Appendix B Abstract for the Aide Memoire of the World Bank Supervision Mission for the M&E in past years	(256)
Appendix C The published paper's titles by the M&E research group	(261)
Appendix D The investigation reports	(263)
Appendix E The files for strengthening the WUAs construction in Shaanxi Province	(280)
References	(288)

第 1 章 绪 论

灌区管理体制改革不仅涉及到专管单位主系统改革,也关系到末级渠系即支斗渠的管理体制改革,同时关系到广大农民群众的民主参与、农村经济发展和社会进步。因此,关注和研究灌区专管机构与末级渠系的管理体制改革,对灌区管理体制改革开展监测与评价,可使各级政府及时了解、掌握灌区改革的进程、取得的成效、存在的问题以及应当采取的对策,促进灌区管理体制改革健康平稳地向前推进。

1.1 灌区管理体制改革与农业经济发展

灌区管理体制改革是一项涉及范围广、影响因素多、政策性强、任务艰巨的系统工程。灌区管理体制改革能否顺利进行,是否取得预期效果,将直接关系到作为国民经济基础的农业能否稳固、抗灾能力能否不断增强、农业和农村经济能否持续健康发展、水资源能否得到合理高效利用、农民的用水合法权益和主人翁地位能否得到保障,最终必将影响到灌区的巩固与可持续发展。

1.1.1 灌区管理体制中存在的主要问题

改革前,灌区管理体制中存在着体制不顺、机制不活、工程维修养护经费不足、供水价格形成机制不健全、国有资产管理运营监管制度不够完善等问题,导致灌区效益不能正常发挥,甚至衰减,严重制约了灌区经济的发展。如果不尽快从根本上解决这些问题,国家近年来相继投入巨资新建的大量水利设施也将面临老化失修、积病成险、难出效益的局面。灌区现行管理体制存在的主要问题,可归纳如下:

(1) 水管单位性质不清。对水管单位缺乏科学定性,既不像事业单位,又不像企业,内部管理长期事、企不分。水利工程大部分为综合利用工程,既有社会公益性功能,又有经营开发性功能,两类资产混在一起,界线不清,既影响了工程的管理,又阻碍了水管单位自身的发展。

(2) 管理体制不顺,机制不活。政府水行政主管部门与水管单位之间的管理关系不顺,权责不明。有的地方管人的不管事,管事的不管人,相互推诿、扯皮的现象时有发生。水管单位内部运行机制不活,缺乏激励、约束机制。人事、分配制度上还沿用传统的计划经济体制下平均分配的不合理做法,不能充分调动职工的积极性。

(3) 经费来源不畅,大量公益性支出财政没有承担。纯公益性水管单位本应为各级政府财政全额拨款的事业单位,但大多数被定性为差额补助事业单位,有的甚至被定性为自收自支事业单位。差额补助事业单位即使有财政拨款,也远远不能满足正常的工程运行费用和人员工资的需要。而自收自支事业单位不仅工程运行和维护管理费用没有补偿渠道和来源,而且连职工的工资发放也缺乏保证。

(4) 机构臃肿,人员总量过剩。水管单位内设机构不科学,机构臃肿,非工程管理岗位多,因人设事,因人设岗,导致冗员过多,效率低下,人浮于事。

(5) 人员结构失衡。在人员总量过剩的同时,水管单位真正急需的工程技术人员严重短缺,技术力量薄弱,无法满足规范的技术管理需要。

(6) 工程管理粗放。工程管理粗放,管理手段落后,技术含量不高,管理规章制度不健全,难以做到程序化、规范化管理,更谈不上现代化管理。低水平的管理,导致管理成本高,影响了工程的维护管理。

(7) 社会保障程度低,负担沉重。由于国家事业单位社会保障制度还欠成熟,水管单位现有职工医疗支出和离退休人员养老负担已相当沉重。即使将来全面推行事业单位社会保险,按目前水管单位的经济状况,也难以按时足额缴纳社会保险费。

(8) 农民对灌溉管理缺乏主人翁责任感。长期以来,政府主导下的大规模群众运动对灌溉事业发展起到了积极推动作用,自上而下、行政命令、强制性的工作方法和模式,使本来应当是农民用水户自主参与的小型农田水利工程管护工作,在农民意识中却变成了被动的“上面要我干”的事。

以上这些问题,导致灌区管理单位办事效率低下,职工队伍不稳;大量水利工程得不到正常的维修养护,灌区效益严重衰减,对国民经济和人民生命财产安全也带来极大的隐患,制约了灌区的可持续发展。

1.1.2 开展灌区管理体制改革的有利条件

为了解决灌区管理体制中存在的问题,保证水利工程的安全运行,充分发挥水利工程及已有灌区的效益,促进水资源可持续利用,保障经济社会可持续发展,2002年9月,国务院办公厅转发了国务院体改办关于《水利工程管理体制改革的实施意见》(国办发[2002]45号),旨在通过深化改革,初步建立起符合中国国情、水情和社会主义市场经济体制要求的水利工程管理体制和运行机制。

当前灌区专管机构管理体制改革的有利因素很多,主要表现在以下几个方面:

一是国务院办公厅转发了《水利工程管理体制改革的实施意见》,作为水利工程管理单位改革的总体政策框架,它为灌区管理体制改革的指明了方向,明确了改革的指导思想,规定了改革的基本原则和主要政策措施,使灌区管理体制的改革有了“尚方宝剑”,解决了长期以来基本政策不明确的问题。

二是中共十六届四中全会提出了以人为本的科学发展观,把加强经济结构调整、深化改革、创新机制放到了突出位置,为灌区管理体制的改革营造了良好的社会大环境。

三是党中央、国务院高度重视农村工作,连续三年以“一号文件”的形式,将解决“三农”问题、推进社会主义新农村建设摆到了十分突出的位置,表明了中央对“三农”问题的高度重视,显示了中央加强农业基础设施建设、提高农业综合生产能力的信心和决心。如在2006年“一号文件”中明确提出“要把国家对基础设施建设投入的重点转向农村”的宏观决策;而在2005年“一号文件”中提出了“要在继续搞好大中型农田水利基础设施建设的同时,加大对小型农田水利基础设施建设的投入力度,建立稳定的水利投入机制”等若干新政策。

四是各级政府在大量深入调研的基础上,针对灌区管理体制改革的难点和关键问题,提出了切合实际的解决办法和措施,制定出适合本地区的水利工程管理体制改革的实施方案,具有很强的针对性和可操作性,推动着灌区管理体制的改革健康、有序地向前发展。

五是全国各灌区要求改革的呼声很高,踊跃报名参加改革试点,认识到解决灌区存在的问题已到了刻不容缓的地步,早改早主动,晚改则被动,不改就没有出路。

六是国家持续实施大型灌区续建配套节水改造工程和农业综合开发项目,所有这些硬件设施的改造完善,为灌区管理体制改革创造了物质基础条件。

为此,当前灌区的工程改造与管理体制改革正面临着千载难逢的大好机遇和有利条件,各灌区应当抓住机遇,勇于开拓,大胆创新,积极、主动地投入到管理体制改革的潮流中去,在“游泳中学会游泳”。

1.1.3 灌区基层管理体制改革

灌区基层支斗渠管理体制及其群众管水组织是否健全,将直接影响到灌区效益的发挥。而灌区的灌溉服务和农业增产、增效目标是需要通过灌区群众管水组织来实现的;同时更需要广大用水户积极、主动地参与灌溉用水管理。

近年来,针对传统的群众管水组织存在的主要问题,特别是农村实行土地家庭承包经营后,集体管水组织主体“缺位”,大量小型农田水利工程和大中型灌区支斗渠以下田间工程有人用、没人管,老化破损严重等问题,进行了非常有益的尝试和改革的实践。如陕西关中九大灌区,结合更新改造工程世界银行(简称世行)贷款项目,在世行专家的推动下,对农民用水协会的管理体制和承包、租赁、拍卖、股份合作等经营方式进行了连续六年(2000~2005年)的跟踪调查和监测评价,并通过对以上五种改制形式与未改制进行了对比和定量分析,总结出农民用水协会是灌区基层管理体制改革的最佳模式,并作为今后支斗渠改制的方向。对承包、租赁、拍卖这三种改制形式,由于仅将支斗渠管护的责任落实给了经营个人,而广大用水户的参与却受到了限制,因此这三种改制形式仅能作为改制初期的一个过渡形式。而对股份合作供水社的改制形式,由于它既不是人们常规认识上的供水公司,必须到工商部门去注册;又不像农民用水协会那样明确是非营利的群众用水合作组织,可在当地县级民政部门登记,为此,针对股份合作供水社的性质、主要特点和服务对象,建议仍将其界定为农民用水合作组织;如条件成熟,也可转为农民用水协会,在当地民政部门登记注册。

1.2 国内外灌区管理体制改革动态

1.2.1 国外用水户参与灌溉管理的情况

“用水户参与灌溉管理”(Participatory on Irrigation Management)是20世纪80年代中期以来国际上灌区管理体制出现的一项重大变革,引起了许多国家和国际组织的重视。其背景是:60~70年代,许多发展中国家为了加快经济发展,解决粮食和农产品供应短缺的问题,兴建了一大批灌溉工程,其中很大一部分是由世界银行等国际机构支持兴建的。这些灌溉工程一般是由政府承贷,从枢纽、干支渠到田间工程一次配套完成。建成的工程,作为公共设施由政府组建专门的机构负责运行、维护和管理。通常是从枢纽一直到田间,用水户基本上不参与管理。所收水费,不足以维持运行、维护和管理开支,亏损部分由政府补贴。对于众多发展中国家来说,巨额的补贴成为财政的沉重负担,愈来愈难以承受。而农民对工程的运行维护状况和提高水的利用率并不关心,工程老化损坏、管理技术落后、用水浪费现象严重。因此,许多国家认识到需要建立一种用水户参与的灌溉管理新

机制,使用水户作为工程的主人,真正负起责任,自主使用和管理工程设施。用水户参与灌溉管理就是把过去由政府管理的灌区的管理职责部分或全部移交给用水户,由用水户组建起具有法人地位的组织,自己进行管理,减少政府的行政干预。工程的运行管理费用,部分或全部由用水户承担。实践证明,农民用水协会是用水户参与灌溉管理最有效的组织形式。

理论和实践经验表明,不仅发展中国家,一些发达国家也在推行用水户参与灌溉管理的政策。如美国、澳大利亚、日本及西班牙等已基本上将政府下属的专管机构的灌溉管理职责移交给了用水户组织,用水户参与管理已成为灌区发展的必然趋势。从一些国家的实施情况看,已取得了一些经验,主要表现在以下几个方面:

(1)农民通过组建用水协会来参与灌溉用水管理。主要限于小型灌区;在大型灌区一般是将三级以下渠道(相当于我国的斗渠)转让给农民用水协会管理。

(2)管理权的转让。主要是转让渠系的经营管理权,由农民用水协会来经营管理田间工程,包括渠道的维修养护、水量分配和水费征收等。也将工程的产权和水权通过地方政府转让给农民用水协会。

(3)政府管理部门把灌区经营管理权转让给农民用水协会以前,一般把渠道、建筑物及设备设施维修完整,并对用水户进行必要的技术和管理培训。

(4)在法律上对农民用水协会予以认可或给予法人地位,政府部门在技术上给予指导,财政上继续扶持,使其逐步做到自主运行及管理费用自理。

虽然用水户参与灌溉管理已经取得了一些成功的经验,但目前还存在许多问题,如水资源短缺的压力,用水竞争日益激烈和农业商业化问题;用水协会面临资金不足的问题,不能够应付灌溉设施较大的维修费用;国家的政策支持和法律框架不够完善等。而另一方面,农民用水协会更关注自己的利益,忽略了生态环境保护等问题。这些均还需要在实践中逐步摸索并加以解决。

1.2.2 中国灌区管理体制改革现状

新中国成立伊始,就对原有灌区管理机构进行整顿和改革,建立了民主管理体制。20世纪50~70年代国家进行了大规模的基础设施建设,灌溉技术和管理手段得到提高,80年代以后灌溉管理逐步加强。1981年在全国水利工作会议上提出了“把水利工作的重点转移到管理上来”;1983年确立了“加强经营管理,讲究经济效益”的水利工作指导方针;1985年国务院颁发了《水利工程水费核定计收和管理办法》,批转了《关于改革水利工程管理体制和管理办法》、《关于加强农田水利设施管理工作报告》等政策性文件,对灌区管理与体制改革做出了一系列相应的规定,使灌区管理工作进入了一个有法可依、依法治水、讲求效益、改革发展的新阶段。

作为农业基础设施的灌区和其他行业不同,既非纯公益型,又非纯经营型,而是具有公益性和经营性的双重性或准公益性。长期计划经济体制下灌区的管理体制,随着社会主义市场经济改革的逐渐深入,已不能适应时代的发展。因此,有些灌区开始探索管理体制的改革。如山西省运城市夹马口灌区,在人事制度与分配制度方面的改革力度较大,成效明显。即先由管理局依据水利部有关文件精神,制定出《各科站人员定编及职责》,实行按需设岗、定编定员、竞争上岗、择优聘用及下岗待聘制。在分配制度上,打破档案工资,实

行绩效工资制,并引入企业化经营管理办法,各级水经营实体按“独立法人”或“模拟法人”,实行层层独立财务结算,有效地推进了灌区内部主系统的改革进程,增强了大多数干部职工经营管理的责任心与积极性。

在灌区末级渠系和农村小型水利工程改革中探索建立农民用水协会的管理体制,因地制宜地采用承包、租赁、拍卖、股份合作等多种形式的经营方式和运行机制。结合大中型灌区更新改造和续建配套工作,在全国已有 19 个省、80 多个灌区开展了用水户参与灌溉管理的试点工作。试点经验表明,用水户参与灌溉管理不仅大大激发了农民的积极性,改善了田间用水管理状况,有效地解决了征收水费难的问题,而且十分明显地减少了水量浪费,节约了水资源。

1.2.3 灌区管理体制改革的经验

中国灌区管理体制改革的取得了一些成果和经验,这些经验可以概括如下。

1.2.3.1 政府支持、各级领导高度重视是搞好灌区管理体制改革的经验

灌区的体制改革涉及到人事、劳动、分配等内部制度改革以及划分单位类别与性质,实行定编、定岗、管养分离、人员分流、落实社会保障政策等;同时还涉及到政府的投资政策,对资产、资金的管理,财政支付以及灌区末级渠系的管理体制改革等各个方面,牵扯到政府的许多相关部门。为此,只有得到了各级领导的高度重视,加强协调,才能加快与促进灌区管理体制改革的进程。同时,用水户参与灌溉管理是农村末级渠系管理体制的重大变革,如果没有地方各级政府的重视、支持和相关部门的参与、扶持,仅靠灌区专管单位独家运作,改革是很难顺利进行下去的。

1.2.3.2 宣传、培训、示范是搞好灌区管理体制改革的经验

由于灌区体制改革涉及面广,需要学习与掌握的政策多,而且作为一项新生事物,从上级水行政主管部门、灌区领导到基本群众,均无现成的经验可言,需要在改制实践中不断学习,“在战争中学习战争”。各地的成功改制实践证明,只有宣传、培训到位,典型样板示范引路,人们的思想认识得到提高,灌区改制才会有一个良好的开局。

1.2.3.3 广大群众的积极参与是搞好灌区管理体制改革的先决条件

必须组织、发动广大群众积极参与灌区的体制改革。为此,政府和相关部门的引导、扶持、协助是完全必要的,但切忌包办代替。尤其在广大群众没有认识、不自愿的情况下,不能强行推进,用长官意志或行政命令手段是得不到群众认可的,也没有群众基础。实践经验表明,只有真正把广大用水户发动起来,积极、主动地参与灌溉用水管理,这样组建的农民用水协会才有生命力。

1.2.3.4 持续开展水价改革是促进灌区财务状况好转并保障协会有稳定财务收入的重大举措

近几年来,各灌区通过持续的水价改革,逐步实施按供水成本来核定农业水价、分类计价和二部制水价及贯彻落实“终端水价”,开展了“定斗口水量任务和水费指标”各级承包责任制及“四到户、一公布”管理办法,大大增强了水费计收的透明度,减少了水费征收的中间环节,有效扼制了不合理搭车收费和水费截留、挪用现象,降低了农民的水费负担,强化与促进了灌区的财务管理,同时也使农民用水协会有了稳定、可靠的财务收入,使得协会管辖范围内的工程管护经费得到落实。

1.2.3.5 田间工程配套是搞好灌区基层管理体制改革的硬件基础

由于历史欠账及管理主体不明等原因,多数灌区斗渠以下田间工程不配套,老化破损严重。把这种状况的工程移交给用水户管理,让其达到良性运行,既不合理也不现实。而且,根据目前农民的经济承受能力,要通过组建农民用水协会的形式来对支渠以下的田间工程进行更新改造是难以做到的。工程配套、完好是保证农民用水协会自我维持的硬件基础和最基本的物质条件,应通过各级政府的财政支持来改善农村小型农田水利基础设施的工程状况。

1.2.3.6 稳定可靠的经费来源是协会正常运作的基本保障

农民用水协会要想持久运行,必须有一个较为稳定的经费来源作保障。如陕西关中九大灌区,现已基本落实了终端水价政策,且农业水价由三部分组成,即国营水费、基层管理费与群管费。那么,组建农民用水协会以后,大部分的基层管理费和全部的群管费应留在协会,独立经营、自我管理。而全国其他地区,一般多依靠灌区专管机构从所收水费中返还一定比例给协会。如甘肃兴电灌区从国管水费中每方水返还协会5厘钱;内蒙古河套灌区按水费总额的4.5%返还用水协会;河北石津灌区从基本水费中提取20%,计量水费提取10%作为协会的运行经费。这些经费为协会的生存和发展提供了最基本的财务条件。

1.2.3.7 选好班子,建立高效的监督机制是协会巩固发展的重要保证

各地实践经验表明,要想保证用水户组织的巩固和可持续发展,首先要选好协会的领导班子,注重协会执委会成员的思想教育、业务技能培训,提高其素质和管理能力;第二,要制定出规范、务实的协会章程和各项规章制度且便于操作;第三,必须建立一套完备、高效的用水户民主监督机制。如湖南铁山灌区井塘协会实施的每年由用水户代表对协会全年财务收支的审计和公示制度。又如内蒙古河套灌区对用水户组织建立了四项监督机制:一是用水户代表的监督;二是地方基层组织的监督;三是乡镇水管站的监督;四是县(旗)水务局和供水单位的监督。

1.3 灌区管理体制改革的监测与评价

为了随时掌握灌区专管机构与末级渠系管理体制改革的进程,总结经验与教训,找出存在问题,明确下一步改进的意见与措施,作为现代项目管理,需要对灌区管理体制改革的开展监测与评价。而且,监测评价工作本身也应当全程采用“参与式”的方式,其目的是使监测与评价更客观、真实,具有群众基础,使有关部门能准确把握相关灌区管理体制改革的各个方面的信息,从而保证灌区管理体制改革的这一新生事物能够持续、平稳地向前发展。

1.3.1 监测评价的目的及意义

开展监测与评价的目的可概括为:①跟踪、记录灌区管理体制改革的进展情况;②对比分析与评价灌区管理体制改革前后的变化及其效益;③评价农民用水协会的主要优点与缺点;④对灌区改革及组建农民用水协会的全过程进行系统阐述,及时发现存在的问题并制定出改进方案;⑤指导灌区主系统及支斗渠的管理体制改革朝着正确的方向实施。

监测评价的意义:①对比分析灌区管理体制改革前后的变化及其效益,推动农民用水协会在全国范围内的推广应用;②促进灌区可持续发展,提高社会经济活力和当地农民的