

宁夏利用世界银行贷款加强灌溉农业三期
农民用水户协会项目

通用培训教材

郝丹东 周斌 编著



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

宁夏利用世界银行贷款加强灌溉农业三期
农民用水户协会项目

通用培训教材

郝丹东 周 斌 编著



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

宁夏利用世界银行贷款加强灌溉农业三期农民用水户
协会项目通用培训教材 / 郝丹东,周斌编著. —银川:
宁夏人民出版社,2010.12
ISBN 978-7-227-04620-2

I. ①宁… II. ①郝… ②周… III. ①灌溉 - 农田水
利 - 国际信贷 - 宁夏 - 培训 - 教材 IV. ①
S274.3②F831.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 251145 号

宁夏利用世界银行贷款加强灌溉农业三期
农民用水户协会项目通用培训教材

郝丹东 周斌 编著

责任编辑 杨旭东 白雪
封面设计 吴宁辉
责任印制 霍珊珊

黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社 出版发行

地 址 银川市北京东路 139 号出版大厦 (750001)
网 址 www.nxcbn.com
网上书店 www.hh-book.com
电子信箱 nxhhsz@yahoo.cn
邮购电话 0951-5044614
经 销 全国新华书店
印刷装订 银川金利丰彩色印刷有限责任公司

开本 787mm×1092mm 1/16 印张 10 字数 150 千
印刷委托书号(宁)0007493 印数 2000 册
版次 2010 年 12 月第 1 版 印次 2010 年 12 月第 1 次印刷
书号 ISBN 978-7-227-04620-2/S·304

定 价 31.00 元

版权所有 翻印必究

宁夏利用世界银行贷款加强灌溉农业三期 农民用水户协会项目通用培训教材编委会

编委会主任 陈 延

编委会副主任 马 琼

编 委 孙丽萍 马晓红 孙元德 李凤霞
何 江 杨建宁 徐 黎 贾国兴
张学忠 张贤哲 刘国庆 马学祥
李占宝 李自荣 陈 岩 陈菊宁
刘 兵 傅 娟

编 著 郝丹东 周 斌

主要作者 郝丹东 周 斌 马华明 王居芳

序

水是社会经济发展和人类生活不可或缺和无可替代的自然资源。联合国缺水警报指出，缺水将制约 21 世纪的发展，甚至导致国家冲突。随着全球气候变暖，世界范围内的水资源短缺，更是困扰当今世界经济发展的突出问题，成为可持续发展的制约因素。合理配置水资源、有效利用水资源，不断完善供水、用水、管水制度，是世界各国在水资源开发利用领域所不懈追求的目标之一。

农民用水户参与灌溉管理是近年来国内外水利行业的热门话题，它起源于世界银行的“用水户参与灌溉管理”和国际灌溉研究院的“灌溉管理职责转移”主张，前者侧重民间组织的参与，后者强调管理权限的下放。中国的农民用水户规模小、数量多，如何让他们参与灌溉管理是一个复杂的问题，但通过组织农民用水户协会的方式参与灌溉管理不失为一个有效的方式。通过协会的自我管理、自我服务、自主经营，逐步摆脱灌溉管理全部依赖政府部门的局面，实现用水户协会自我发展、自主管理。

我国的农民用水户协会参与灌溉管理试点是在 20 世纪 90 年代初期长江水资源项目中率先开展的。近二十年来发展势头迅猛，已经遍布全国各个流域，其间有成功、有失败，但对参与式灌溉管理的发展起到了极大的推动作用。2006 年，宁夏农业综合开发办公室在利用世界银行贷款加强灌溉农业三期项目时开始实践这一新生事物，在试点之初就迫切感受到应该有一本结合宁夏实际的用水户协会培训教材，以指导、规范协会组建运行工作。经过对三年多实际工作的总结，《宁

夏利用世界银行贷款加强灌溉农业三期农民用水户协会项目通用培训教材》应运而生。

本教材立足农业综合开发组建农民用水户协会的实践,系统介绍了农民用水户协会组建与运行、农民用水户协会运行管理手册、测水量水技术、农民用水户协会财务管理办法,提供了农民用水户协会章程及规章制度范本和国家支持农民用水户协会的相关政策法规。特别是制定的农民用水户协会运行管理手册,便于加强对农民用水户协会日常工作的指导。本教材与实际结合紧密,可操作性强,不仅适用农民用水户协会专项培训,也适合基层政府领导、项目管理人员、水管单位管理人员、农民用水协会执委、广大用水户等相关人员阅读使用。本教材的出版对宁夏农业综合开发项目区进一步推广农民用水户协会参与灌溉管理具有指导作用,对宁夏从事农民用水户协会参与灌溉管理工作的水利行业人员具有参考价值,对于深化水利体制改革和建立现代灌溉管理模式具有深远意义。



2010年6月30日

前言

2004年,宁夏回族自治区人民政府制定了《宁夏节水型社会建设规划纲要》,把建设节水型社会解决水资源短缺、提高水资源的利用效率和效益摆上了更加重要的位置。以建立高效的水资源管理体制、运行机制为主要内容的示范推广多种形式的建后工程管理责任制,推行水利工程供水水价改革,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,对落实工程管护责任、提高水费收取率、增强运行管理活力起到了明显的作用。特别是在2004年宁夏农业综合开发利用世界银行贷款加强灌溉农业三期农民用水户协会项目推动下,引入用水户参与灌溉管理的科学理念和做法,大力示范推广用水户参与灌溉管理的实施,把一部分权力和责任从上层管理组织转交给农民用水户协会,增强了用水户对自己是主人翁地位的认同感,对自己劳动成果和人的价值被尊重、被承认的满足感,从而激发其生产积极性和创造精神,使用水户把自身的利益追求与协会的运行和管理更紧密结合,达到节约用水目的,提高了水资源利用效率和效益。

参与式灌溉管理主要包括:(1)角色转换,赋予权利。要让用水户从政府“要我干”的被动参与转变到以主人身份主动参与的“我要干”。(2)信息公开,知识共享。用水户长期在当地生产、生活,对灌溉事务最熟悉,最有实践经验,最有发言权。无论是专业技术人员的知识技能,还是农民的“乡土知识”“土办法”都有其适用范围,应当相互尊重、相互学习、取长补短、共同分享。按照国家的有关政策法律,工程设施状况、渠道的来水量或供

水量、用水分配、用水户用水史、水费成本、水价与水费、财务收支等情况都应当公开、透明,让用水户充分了解,进行民主监督。(3)磋商协调,民主决策。在用水户之间、用水户与水管单位之间、用水户与政府之间,建立起平等合作、民主协商、民主决策机制,通过论证会、听证会等多种途径和方式,听取广大用水户的意见和建议。(4)组织行动,承担责任。与用水户利益密切相关的重大涉水事务,如规划方案、用水量分配、水费标准调整、工程质量监督、项目验收等,都要由用水户代表参与,特别是对贫困户、妇女等弱势群体意见要吸收进来,并通过宣传、培训、讨论、交流沟通等方法,让用水户了解国家的政策、渠道工程和灌溉服务存在什么问题,如何解决出现的问题,及为什么要自己组织起来成立协会,它能给用水户带来什么好处,协会内部如何处理好负责人履行领导、决策、负责的职责与广大用水户民主参与、民主协商、民主决策的关系,学会如何使用用水户之间不同意见主张,通过交流沟通达成共识等。经过近年来的探索和示范,参与式灌溉方法较系统地引入农民用水户协会。考虑到大部分读者将是基层水利工作者,农民用水户协会工作人员及用水户,本书力求采用通俗易懂的语言,将晦涩的技术术语通过简单、生动的表述展现给大家,并将努力使参与式灌溉管理工作规范化、标准化。

尽管编者做了许多细致的工作,但仍可能存在许多不足之处,敬请读者批评指正,真诚地希望提出宝贵意见。

编 者

2010年5月15日

于银川

目 录

| | |
|-----------------------------|------|
| 第一讲 农民用水户协会组建与运行 | (1) |
| 第一节 农民用水户协会组建程序 | (1) |
| 一、项目区选择 | (1) |
| 二、农民用水户协会组建程序 | (3) |
| 第二节 农民用水户协会运行管理的基本原则 | (10) |
| 一、重视和加强农民用水户协会运行管理的必要性 ... | (10) |
| 二、协会运行管理的基本原则 | (10) |
| 第三节 用水计划管理 | (15) |
| 一、登记、核查灌溉面积 | (15) |
| 二、编制灌溉需水计划 | (16) |
| 三、签订供水用水合同 | (17) |
| 四、制订用水计划 | (18) |
| 五、灌溉用水管理 | (19) |
| 六、测水量水管理 | (20) |
| 第四节 农民用水户协会的水价核定与水费管理 | (22) |
| 一、农民用水户协会的水价核定 | (22) |

| | |
|-----------------------------|------|
| 二、农民用水户协会水费管理 | (25) |
| 第五节 工程管理与维护 | (26) |
| 一、灌溉渠道(排水沟)工程管理与维修 | (27) |
| 二、渠系建筑物的管理维护 | (27) |
| 三、工程检查与维修 | (28) |
| 第六节 农民用水户协会运行管理的基本原则 | (31) |
| 一、遵守章程,执行制度 | (31) |
| 二、民主议事,自主管理 | (32) |
| 三、精心管护,良性运行 | (33) |
| 四、互助合作,全面参与 | (34) |
| 第七节 农民用水户协会可持续发展的关键因素 | (36) |
| | |
| 第二讲 农民用水户协会运行管理手册 | (43) |
| 第一节 如何建立运行管理手册 | (43) |
| 一、建立运行管理手册的必要性 | (43) |
| 二、建立运行管理手册的基本思路 | (44) |
| 三、运行管理手册的内容 | (44) |
| 第二节 如何编制《执行细则》 | (48) |
| 一、《执行细则》的作用 | (48) |
| 二、《执行细则》的内容 | (48) |
| 三、《执行细则》的编制要求 | (49) |

| | |
|---------------------------|------|
| 四、编制《执行细则》的步骤 | (49) |
| 第三节 《执行细则》范例 | (49) |
| 一、供水合同《执行细则》 | (50) |
| 二、供水计划《执行细则》 | (54) |
| 三、灌溉面积丈量 and 核实执行细则 | (54) |
| 四、工程检查和维修执行细则 | (56) |
| 五、量水设施的控制、校准和维修执行细则 | (58) |
| 六、收取水费执行细则 | (59) |
| 七、自我评估工作执行细则 | (60) |
| 八、档案管理执行细则 | (61) |
| | |
| 第三讲 测水量水技术 | (62) |
| 一、设立测水员 | (62) |
| 二、利用水尺量水 | (62) |
| 三、流速仪测流 | (68) |
| 四、水工建筑物量水 | (76) |
| 五、水泵测水 | (79) |
| 六、测量水的其他方法 | (79) |
| | |
| 第四讲 农民用水户协会财务管理办法 | (91) |
| 前 言 | (91) |

| | |
|--|-------|
| 一、现金与银行存款记账 | (91) |
| 二、分类账(明细账) | (93) |
| 三、固定资产账 | (101) |
| 四、协会水费的组成 | (101) |
| 五、协会财务收支公示与会员代表民主监督 | (102) |
| | |
| 第五讲 农民用水户协会章程及规章制度范本 | (103) |
| 农民用水户协会章程 | (103) |
| 灌溉管理制度 | (110) |
| 奖惩制度 | (111) |
| 财务管理制度 | (112) |
| 水费征收 | (113) |
| 水费的上缴和使用管理 | (114) |
| 工程管理制度 | (115) |
| 执委会正副主席职责 | (116) |
| | |
| 附件 相关政策法规 | (117) |
| 关于加强农民用水户协会建设的意见 (水农[2005]502号) | (117) |
| 社会团体登记管理条例 (1998年10月25日国务院令第250号发布) | (123) |

| | |
|--|-------|
| 国务院办公厅关于转发发展改革委等《关于建立 农田水利建设新机制意见》的通知 (国办发[2005]50号) | (132) |
| 社会团体分支机构代表机构登记办法 (民政部[2001]23号令) | (137) |
| 国家计委财政部关于调整社会团体登记收费标准的 通知(计价费[1996]1602号) | (142) |
| 主要参考资料 | (145) |

第一讲 农民用水户协会组建与运行

第一节 农民用水户协会组建程序

一、项目区选择

1.选择原则

根据世行项目农民用水户协会的五项组织运行原则和《小型农村水利工程管理体制改革的实施意见》的精神,农民用水户协会的选点原则是:

(1) 项目区必须是已建成的或拟建的农业综合开发区域,有可靠的水源,供水保证率较高,农民有灌溉的习惯。

(2) 当地政府和农民有较高积极性。

(3) 灌区灌排工程基础较好,管理水平较高。

(4) 有完整的水利边界,试点区与周围的灌溉和排水不会产生边界矛盾。

(5) 当地农民对灌区的建设和管理有一定的参与意识,并有多年缴纳水费的习惯。

(6) 项目区适宜集中连片发展用水户协会。

2.项目规划原则

(1) 农民用水户协会是农民自己的组织。即:农民用水户协会在民政部门进行法人登记;农民用水户协会会员是协会灌区内的用水者;协会主席从协会会员中选举产生;农民用水户协会的水务和财务管理及其规章制度是透明和公开的;农民用水户协会财务独立,有自己的银行账户。农民用水户协会的宗旨是代表农民运行维护本地灌溉输水

系统。农民用水户协会拥有或负责灌溉配水设施的运行维护。

(2) 农民用水户协会按照同一水源配水系统的水利边界划分。农民用水户协会控灌区不按照也不局限于行政边界划分, 尽管在某些情况下, 可能行政边界会与农民用水户协会水利边界一致。一个农民用水户协会内可以有一个以上的村子。在农民用水户协会配水系统渠道周围可以组建数个用水者小组, 以有助于农民用水户协会内的配水。在地表水自流灌溉系统中, 水源可以是输水渠的取水口, 也可以是为农民用水户协会田间配水渠道供水的斗渠, 这些田间配水渠道形成农民用水户协会水利单元区。对于使用地下水的农民用水户协会, 其边界或管辖区可以按照为若干井供电的共同电源划分, 这些井的用水户组成用水户小组。

(3) 通过按方量水向农民用水户协会供水, 依据测定的水量收取水费。农民用水户协会使用量水设施测量引入的水, 并按照引入的水量缴纳水费(按方计)。

(4) 农民用水户协会向会员收取水费, 并直接向供水单位交纳水费。作为法人实体, 农民用水户协会有权向会员收取水费, 直接向供水单位缴纳水费, 并订立供水合同。水费依据实际引入和分配给会员的水量, 按照供水合同的价格或政府规定的价格计收。这样农民用水户协会参与和自主管理的意识以及财务独立能力都得到增强。农民用水户协会不向村或地方政府缴纳水费。所收水费设专账独立核算, 只能用于向供水单位支付购买水的费用、协会管理的水利设施正常维护的费用、协会工作人员的误工补贴。

(5) 农民用水户协会供水充足, 供水配水系统完善可靠。农民用水户协会有充足和可靠的供水水源, 并具有(或者将来具有)完善的配水设施向农民会员及时输水。为确保供水充足、可靠, 农民用水户协会与供水者之间签订供水合同, 明确供水者和农民用水户协会的权利和义务。

二、农民用水户协会组建程序

(一) 成立领导小组及办公室

领导小组由农民用水户协会所在地政府分管领导，当地水务局、农发办、财政局领导共同组成项目实施领导小组，领导小组下设办公室，办公室设在水务局。领导小组职责：全面负责农民用水户协会组建工作，特别是要做好组织协调工作。办公室职责：负责农民用水户协会组建的日常工作，对项目建设资金的监管，制定农民用水户协会建设计划和有关文件，以及领导小组安排的所有工作。

(二) 初选拟建协会的渠系或区域

县级水务局通过对辖区内支斗渠系灌排状况的调查研究，按照世行项目农民用水户协会的选点原则，确定进行以农民用水户协会为主要形式的改革试点区域，之后上报宁夏回族自治区水利厅。自治区水利厅派出专家考察组对拟建的试点区域，逐一进行实地考察和 GPS 打点，按照组建农民用水户协会应具备的几个条件，确定项目县的农民用水户协会试点区。

(三) 宣传发动

宣传发动的目的是提高用水户，包括地方政府和农村基层组织对农民用水户协会这种参与式管理的了解和认识，以及参与式灌溉管理给农业和农村经济社会带来的好处。宣传发动的内容主要包括：

- (1) 农民用水户协会的概念、性质和宗旨。
- (2) 建立农民用水户协会的作用和意义。
- (3) 农民用水户协会的组织及其内部关系。
- (4) 农民用水户协会的职责、运行和管理机制。
- (5) 协会会员的权利、责任和义务。
- (6) 农民参加协会的方式、协会成立的程序和方法。
- (7) 组建农民用水户协会的有利条件和可行性。

宣传发动的途径可以多种多样，项目县结合自身特点组合选用，如张贴标语、黑板报，利用广播、电视，印发通俗易懂、图文并茂的《农民用

水户协会知识普及读物》、“明白纸”，举办培训班，召开座谈会，等等。

(四) 建立拟建农民用水户协会筹备组

根据按水文边界确定农民用水户协会地域范围；酝酿拟定协会筹备组人员并召开农民代表座谈会，广泛听取不同区域、不同类型的农户对协会划分方案的意见，充分利用当地水务局、农发办组成联合小组，筹备处理协会的有关事务。

(1) 县级项目办会同有关单位，按照组建农民用水户协会的条件和原则，提出拟建协会的具体渠系范围和组建协会的初步工作方案。对于农民有强烈要求，申请成立协会愿望的，尽量给予考虑。

(2) 召开灌区专管机构和乡(镇)、村干部座谈会，对拟建协会的初步方案进行讨论，酝酿提出协会筹备组人员名单。

(3) 召开农民代表座谈会，广泛听取不同区域、不同类型的农户对拟建协会的范围和协会筹备组人员组成的意见。

(4) 县级项目办综合各方面的意见，确定协会的管辖范围和筹备组人员。筹备组成员应包括当地乡(镇)、村干部，灌区专业管理机构代表，用水户代表，其中用水户代表不得少于总人数的 50%。

(5) 农民用水户协会筹备组正式开展工作。

(五) 核查基本情况

(1) 协会筹备组在初步划定的工程控制范围内，广泛征询农民群众的意见，了解用水户对灌溉供水和灌溉服务的意见和要求，以及入会的意愿，填写《入会申请登记表》。《登记表》的内容包括户主姓名、家庭人口、农业劳动力、耕种面积、作物种植比例、灌溉面积、亩均产量和收入等。

(2) 在深入调查了解基本情况的基础上，协会筹备组编写协会基本情况报告。内容包括：

① 社会情况。如农户数量、人口数量、劳动力数量等。

② 农业生产情况。如耕地面积、作物种类与种植比例、实际灌溉面积等。