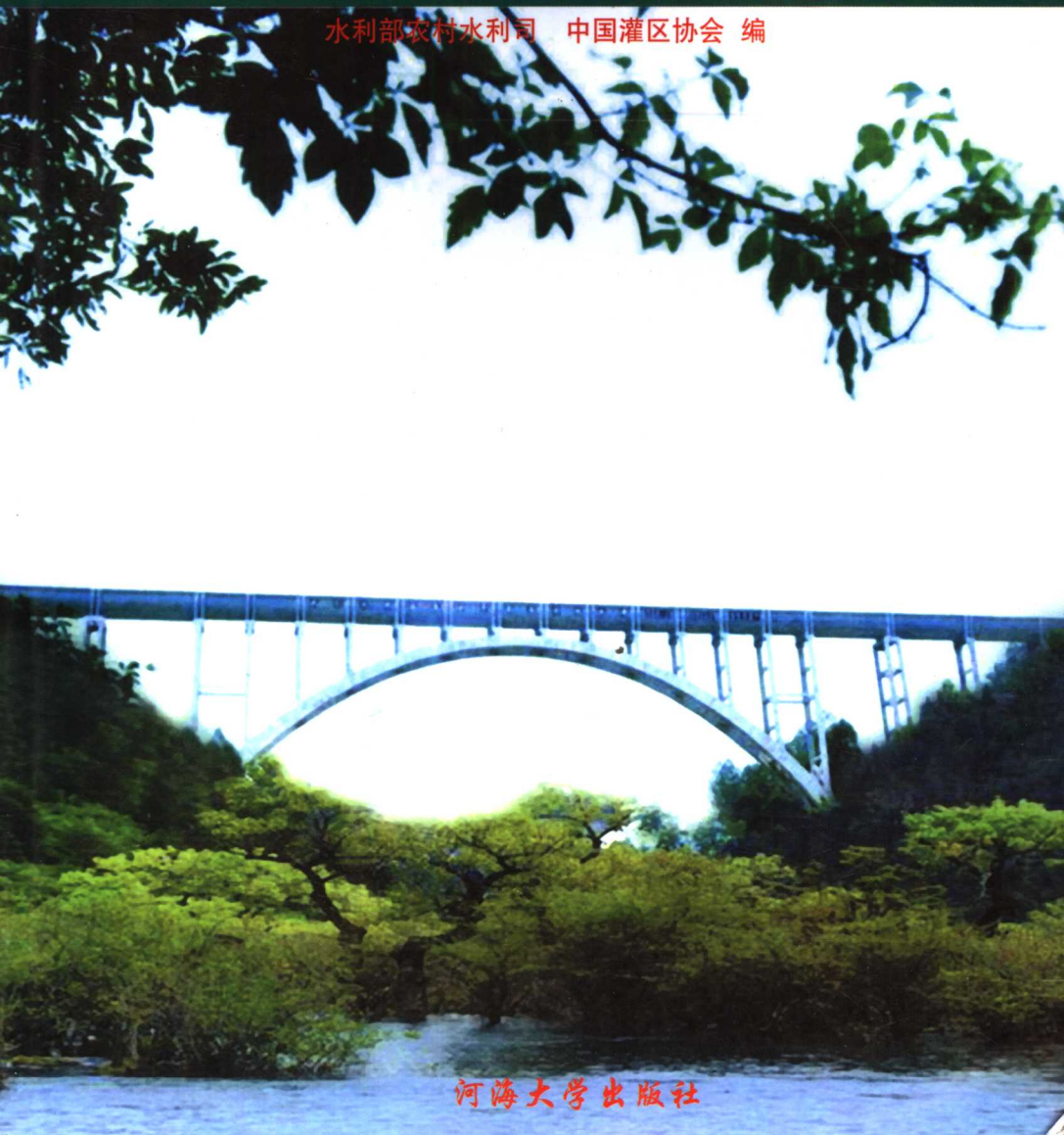


QUANGUO YONGSHUIHU
CANYU GUANGAI GUANLI
DIAOCHA YU PINGGU BAOGAO

全国用水户参与灌溉管理 调查与评估报告

水利部农村水利司 中国灌区协会 编



河海大学出版社

全国用水户参与灌溉管理 调查评估报告

水利部农村水利司
中国灌区协会

河海大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

全国用水户参与灌溉管理调查评估报告/水利部农村水利司,中国灌区协会主编. —南京:河海大学出版社,2006.1

ISBN 7-5630-2220-1

I. 全... II. ①水... ②中... III. 灌溉管理—调查报告—中国 IV. S274.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 000968 号

书 名/全国用水户参与灌溉管理调查评估报告

书 号/ISBN 7-5630-2220-1/TV·265

责任编辑/谢业保 朱 辉

封面设计/黄 炜

出 版/河海大学出版社

地 址/南京市西康路1号(邮编:210098)

电 话/(025)83737852(总编室) (025)83722833(发行部)

印 刷/南京工大印务有限公司

开 本/880毫米×1230毫米 1/32 4.625印张 146千字

版 次/2006年1月第1版 2006年1月第1次印刷

定 价/20.00元

编委会名单

一、课题组负责人

李代鑫 闫冠宇 季仁保

二、参与调研人员

李代鑫 姜开鹏 冯广志 李焕雅 祁正卫
闫冠宇 季仁保 王彦军 张绍强 汪志农
陈 菁 李 凌 黄伟峰 仝志辉 柳 强
王凤九 郭宗信等同志,以及部分省(区、市)
水利厅、部分灌区有关人员

三、调研评估报告主要起草人

冯广志 李焕雅 汪志农 陈 菁 李 凌
黄伟峰 闫冠宇 季仁保 仝志辉 王凤九
郭宗信

四、参与工作人员

何正伦 赵 颖 张 进 钱镠丹

五、报告统稿及审定

冯广志 李焕雅

目 录

前 言	1
一、任务由来	1
二、工作概况	2
第一章 我国灌区基层管理体制沿革	4
一、20 世纪 50 年代~70 年代灌区基层管理体制	4
二、改革开放后灌区基层管理体制改革进展	6
三、推行用水户参与灌溉管理的必要性	8
小 结	10
第二章 “参与式灌溉管理”理念的引入及推广	11
一、“参与式灌溉管理”理念引入	11
二、“两湖”项目及其它项目推动	15
三、宣传推动与扩大试点	16
四、中外技术合作交流对“参与式灌溉管理”的促进	19
小 结	20
第三章 “参与式灌溉管理”推广应用情况	22
一、部分地区参与式灌溉管理开展情况调查结果	22
二、部分省的推广应用情况	26
三、部分灌区用水户协会调查资料分析	37
四、9 个灌区开展用水户参与灌溉管理改革的情况	42
五、用水户参与式灌溉管理的不同基层组织形式案例	50
小 结	83
第四章 相关利益主体对“参与式灌溉管理”的调查评价	84
一、用水户调查反馈分析	84

二、灌区专管机构对“参与式灌溉管理”的认识和态度	87
三、地方政府对“参与式灌溉管理”的态度	89
小 结	92
第五章 参与式灌溉管理改革的初步成效主要经验及存在问题	
问题	93
一、改革的初步成效	93
二、改革的基本经验	104
三、存在问题	110
第六章 评估意见及发展趋势分析	119
一、评估意见	119
二、发展趋势分析	122
第七章 若干问题讨论	126
一、组建边界问题	126
二、规模大小问题	126
三、主席人选问题	127
四、协会性质与协会负责人误工报酬问题	128
五、登记注册问题	128
六、协会法人有限责任问题	129
七、监督制约机制问题	130
八、产权问题	131
九、妇女参与问题	132
十、支斗农渠系改造投资主体问题	132
小 结	133
第八章 建议	134
附表一	137
附表二	138

前 言

一、任务由来

上世纪 90 年代中期,世界银行在湖南、湖北两省贷款项目引入用水户参与灌溉管理理念并进行试点以来,以成立用水户协会为主的用水户参与灌溉管理在中国已开展将近 10 年时间,其理念和做法已逐步被人们接受。目前已有 20 多个省在进行这一改革,有的是试点,有的已开始推广,一些用水户协会取得了明显的成效,同时,在各地实践中也反映出不少困难与问题。

用水户参与灌溉管理工作得到了有关部门的重视和支持,如原国家计委 2000 年发出的《改革农业用水价格有关问题的意见》中指出,“逐步建立用水者协会等形式的农民用水合作组织,让农民自己参与水管理,负责末级渠系的水量分配、水费计收和渠道维修等工作,实行民主管理”;2002 年国务院办公厅转发原国家体改办的《水利工程管理体制改革实施意见》中提出“要培育农民用水合作组织”;水利部于 2003 年 7 月在西安召开的全国大型灌区工作会议上,翟浩辉副部长要求“把推广用水户参与灌溉管理为灌区改革的重要任务”。

中国灌区协会作为灌区的行业协会,在过去的数年中,积极参与并推进这一改革,组织了多次国内外经验交流研讨,编印了有关资料书籍广泛发动宣传。为贯彻落实国务院办公厅 2002 年 45 号文件《水利工程管理体制改革实施意见》和水利部大型灌区工作会议精神,根据中国灌区协会理事会会议的决议并按照农水司要求 2004 年度进行用水户参与灌溉管理调研的统一部署,协会秘书处组织力量

对用水户参与灌溉管理进行了深入、系统的调查和评估,目的是摸清情况,肯定成效,总结经验,找出问题和不足,提出改进工作的措施建议。世界银行对此项工作十分关心并给予大力支持,补助了调查评估活动经费,它是这项活动能够顺利进行的重要保障之一。

二、工作概况

1. 准备

2004年4月协会秘书处提出了“用水户参与灌溉管理改革进展情况及成效评估调查提纲”(草稿),于当年5月和6月两次邀请湖北省水利厅、清华大学、中国农业大学、河海大学、西北农林科技大学、内蒙古河套灌区、河北省石津灌区、世界银行北京办事处等单位的专家教授开会研讨修改,形成了调查评估技术大纲,明确了调查的内容、方法、要求和实施计划。

2. 方法

经与水利部农村水利司商议,本次调查采取行政系统普查和协会组织专家典型调研相结合的方式,水利部农水司向各省发文,要求以县为单元对用水户参与灌溉管理的情况进行普查和汇总。与此同时,中国灌区协会组织有关专家到部分灌区选择不同类型的用水户协会进行典型解剖调研,与灌区专管机构、用水户、协会负责人、乡镇干部、村干部和农户进行座谈,采用问卷调查等方法掌握第一手资料。

3. 典型调查

典型调查工作中先后组织了16个调查组20多名专家,分别到山西、河北、内蒙古、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、四川、陕西、甘肃、浙江等14个省份,对27个灌区内的50多个用水者协会进行调查,还随机到农民家中、田间地头听取农民反映和意见,共计走访了136个农户。整理编写了基层政府、灌区管理单位、用水者协会等调查报告、协会笔录和用水户访谈笔录。

4. 调查评估报告编写

2004年11月下旬中国灌区协会邀请了参与调研的清华大学、中国农业大学、河海大学、西北农林科技大学教授以及内蒙古、河北、湖南等省灌区管理专家,召开了调查成果汇报研讨会,拟出了调查评估报告,编写提纲和起草分工,于12月上旬形成了调查评估报告初稿。12月中旬再次召开调查评估报告编写研讨会,逐章讨论调查评估报告的修改意见。2005年元月上旬形成调查评估报告修改稿,元月中旬召开统稿会完成第二稿。2005年元月下旬到2月上旬,由调查评估报告统稿人进行最后修改审定完成最终成果报告。

第一章 我国灌区基层管理体制沿革

用水户参与灌溉管理是我国灌区基层管理体制改革的方向,也是整个灌区管理体制改革的有机组成部分。要知道实行农民用水户参与灌溉管理的必要性,就必须了解我国灌区基层管理体制的沿革,了解基层管理体制在整个灌区管理体制中的作用与地位;要深入理解农民用水户参与灌溉管理的必要性,也必须要从历史沿革中了解灌区基层管理体制和农村经济体制之间相互适应和互相影响的过程,从而掌握农民用水户参与灌溉管理借以产生的宏观环境和契机。从灌区基层管理体制的变迁中还可以看出影响其变迁的主要因素,从而有利于预测改革的动向和发展趋势,并为进一步推进农民用水户参与灌溉管理提供一个更有预见性和前瞻性的宏观政策环境和社会管理体系框架。

一、20 世纪 50 年代~70 年代灌区基层管理体制

新中国成立以后,灌区基层管理体制经历了一个从思想上逐步重视再到工作上逐步加强的过程。在这期间,由于指导方针的变化和农村基层生产经营管理体制的变化,灌区基层管理体制也表现为一个不断变化的过程。

1950 年到 1952 年的国民经济恢复时期,农村刚刚完成土改,实行的是个体经营或互助合作经营。小型水利工程的用水管理由分散用水管理和临时组织起来的合作用水管理,发展为季节性的和常年性的灌溉组织,诸如“浇地队”、“巡渠组”、“包浇组”等,变工换工,互助合作。这一时期,解放前修建的大中型灌溉工程,在人民政府的领导下,建立起了专管机构和基层用水组织。如陕西省泾惠渠灌区,建

立灌区用水委员会,基层成立巡堤守斗(渠)组织;宁夏引黄灌区废除过去的渠警,建立新的专管机构,改组了基层组织。

1951年,农业部、水利部颁发了“关于灌溉管理的联合指示”,在灌溉管理体制方面,要求各地健全管理机构,实行民主管理,制定工程养护办法和水费征收办法。农业部农田水利局据此制定了《渠道管理暂行规范(草案)》,做出了更具体的规定。从1953年开始,受到来华的苏联水利专家的影响,强调计划用水是灌区灌溉用水管理的方向。随着1956年农村合作化运动的兴起及1958年大跃进时期大办水利的推动,灌区的灌溉用水管理更加得到重视,这一时期灌溉管理强调的是计划用水管理和技术革新。而这一时期的农村生产经营体制由过去的互助组发展到初级农业合作社、高级农业合作社和人民公社体制。原属个体和互助组使用的小型水利设施,逐步归为合作社和后来的人民公社所有,实行统一管理;受益范围跨社的,由受益社联营;受益单位跨乡、县或地区的大中型水利设施,则成立事业单位性质的灌溉专管机构,在地方水利主管部门的领导下开展灌溉管理工作。从而,逐步确立起灌区专业化管理和群众管理相结合的灌溉管理体制。这一时期合作社和人民公社的群众用水管理组织也得到了重视。1957年冬天,水利部发出了“关于加强对农业合作社营和社联营灌区领导的指示”,要求对农业合作社营和社联营灌区应与国营灌区同等重视。根据该指示精神,不少农业合作社都建立了水利管理小组或指定专人对所辖渠系工程和灌溉用水进行管理。

1960年以后,大跃进时期发展平原水库中忽视排水和灌溉管理的问题暴露出来,国家发出文件进行纠正。1962年农业部农田水利局通过对6个省的灌区调查表明,除山东、河南两省引黄灌区因渠系配套不全,大引大灌,引起大面积盐碱化外,其它灌区,田间工程配套不齐全,群众管理组织不健全,浪费水量的现象也较普遍;水费征收困难,管理经费入不敷出严重。为解决这方面的问题,1962年农业部农田水利局拟定了《灌溉管理四十条》,对改进灌溉管理作了具体

规定。1964年水利电力部召开全国水利工作会议,指出全国万亩以上大中型灌区的2.9亿亩灌溉面积中有40%没有配套和发挥作用,要求积极配套,加强管理。

20世纪60年代末至70年代初,因“农业学大寨”而掀起的大搞农田水利基本建设的高潮,再一次在全国范围内促进了灌溉事业的迅速发展,同时强化了“专管加群管”的灌区管理体制,使得农村基层的灌溉管理体制有所完善。然而,“文化大革命”还是搅乱了中央对加强灌区管理的工作部署,致使各级灌溉管理机构有的被撤销、人员被下放,有的处于瘫痪状态,不少灌区正常的用水管理及水费征收秩序受到影响。

70年代初,随着“拨乱反正”,灌溉管理逐步得到各级政府的重视,水利电力部明确提出要克服“重建设,轻管理”的倾向,围绕建设旱涝保收、高产稳产农田抓管理,促配套。在管理体制方面,1978年全国农田基本建设会议要求灌区专管机构实行事业单位企业化管理,逐步做到经费自给。至此,水利管理单位更加重视经济效益。

总之,在整个20世纪50年代~70年代或称计划经济时期,灌区所形成的专业管理和群众管理相结合的灌溉管理体制是适应当时农村生产经营管理体制和社会经济发展的,水利工程产权可以认为是明晰的,因为农村集体经济组织支配着所有生产资料,群众管水组织依托当时的人民公社体制,在水利工程的建设和灌溉用水管理等方面,基本上发挥出比较有效的作用。这种群管组织体制也是农民参与灌溉管理的一种初级形式。

二、改革开放后灌区基层管理体制改革进展

20世纪80年代初农村开始实行以土地家庭承包责任制为主的农村经济体制改革,政社合一的人民公社集体经济组织体制解体。适应计划经济的灌区“专管加群管”管理体制逐步暴露出种种弊端,集中表现在:①灌区专管机构体制不顺、机制不活、机构臃肿、工程运

行管理与管护经费不足,难以维持正常运转;②水费层层加码,影响了农民用水积极性;③群管组织管理主体“缺位”,田间工程管护责任不明,维修费用无着落,造成农田失灌加剧和水资源浪费;④农民参与灌溉管理的意识日益淡薄;⑤灌区管理人员素质参差不齐,业务水平低,对市场经济体制认识不足,适应能力差。

此时,灌区基层管理体制变革面临着两个问题:一是如何为适应农村土地家庭承包责任制而进行斗渠以下田间工程管理体制变革;二是如何适应整个国家推进市场经济体制改革。

1981年全国水利管理会议,提出“把水利工作的重点转移到管理上来”。针对灌溉管理严重不适应土地家庭承包的问题,强调在农田水利工作中要加强责任制。1982年到1984年,结合贯彻中共中央《关于经济体制改革的决定》,着手进行灌区经营管理体制改革。水利电力部1985年颁发《国家管理灌区经营管理体制改革意见》提出,灌区管理单位是事业性质但要实行企业化管理,并逐步建成独立核算、自负盈亏的经济实体;在有条件的灌区,把目前的由国家管理逐步转变为由受益户集体管理;加强基层群众用水管理组织,建立健全群众性的管理队伍。1985年国务院发布了《水利工程水费核定、计收和管理办法》,批转水利部《关于改革水利工程管理体制和开展综合经营问题的报告》。1988年11月,国务院在批转水利部《关于依靠群众合作兴修农村水利意见》中,提出了建立农村水利劳动积累工制度、建立县乡两级农村水利建设发展基金等政策措施。这些措施的推行,使得对原有水利设施的维修、恢复、配套、改造取得了一定的成效,但因历史欠账太多,工程老化、效益衰减、灌溉面积、发展速度徘徊不前的局面仍未根本性地扭转。1989年11月,国务院作出了《关于大力开展农田水利基本建设的决定》,这是改革开放以来国家就农田水利建设作出的专项决定,它对农田水利建设事业的发展起到了十分重要的推动作用。该决定中提出了劳动积累工制度、逐步建立农村水利发展基金、对农田水利设施实行管理责任制等政策。

20 世纪 90 年代,各地深化改革探寻解决小型农村水利产权不清、责任不明、机制不活等问题的途径和形式。在实践中,积累形成了“承包”、“租赁”、“股份合作”、“拍卖”经营权等多种形式的产权制度改革模式。一大批经营性较强的灌溉设施,如机井、塘坝等包给了个人,使灌溉管理机制活力大大增强。

但此时,农村村级组织在多数地区仍涣散无力,地方政府和水利部门不得不越来越多地依靠乡镇水管站,用行政的方式管理农村水利,水管站接受双重领导,一些地方在收取水费过程中搭车收费和截留水费现象十分普遍,而工程维护、灌溉服务并无太大改进。如在这次典型调研的四川省,大型灌区的引水枢纽、干渠及分干渠属灌区专管机构负责管护,支、斗渠工程维护和水费收缴由各县、乡两级水利部门负责。由此造成:一是水费拖欠严重,收取率日趋下降(2002 年以前,全省累计拖欠灌区专管机构农业水费 3.08 亿元);二是全省 1998~2002 年累计截留、挪用农业水费 2.48 亿元。拖欠、截留、挪用农业水费,造成了灌区管理单位运行困难。

进入 21 世纪,在调整治水思路,使水利工作从“传统水利”向“现代水利”转变的大背景下,灌溉管理体制改革的提上议事日程,灌区的管理体制面临着根本性创新的要求。在这一背景下,用水户参与灌溉管理的理念被突出地提了出来。当前灌溉管理体制改革的迫切性在于:农村税费改革后,村级收入进一步减少,“两工”也逐步取消,由于全国大多数村组的集体经济仍相对薄弱,而大部分的农民家庭经济收入也都不富裕,村组采取“一事一议”的做法,末级渠系工程的维修和田间灌溉设施等生产性基本建设所需的资金不足问题,仍无法得到解决。这势必影响到对渠道工程的维护和农业生产基础条件的改善,进而进一步制约农业的发展。

三、推行用水户参与灌溉管理的必要性

首先,从以上对灌区基层管理体制沿革的分析中可以看出,无论

是大中型灌区还是小型农田水利工程,长期以来斗渠以下的工程建设、维护及灌溉管理一直实行由乡村集体经济组织负责的体制,因此在某种程度上说,农户是参与了灌溉管理的。但是,这种群众参与很大程度上受到农村生产经营管理体制和基层政权机构体制的局限。“文革”以前,农村的农业生产实行高度集体化,政府和计划体制支配着一切活动,农民几乎没有多少真正意义上的经营管理自主权。虽然生产队、生产大队和人民公社级分别建立了灌溉管理组织或有专人负责,但农民的参与实质上是被动的、有限的。改革开放后,由于很多地方集体经济解体或瘫痪,农民单户经营,使得许多群众管水组织名存实亡,基层灌溉管理无人负责;有的大型自流灌区内,农民自行打井灌溉,渠道灌溉被废弃;一些地方的灌溉管理由少数村干部包揽,群众在灌溉管理重大事务上没有发言权,监督更谈不上,只有投劳出工集资的义务。一方面,少数村干部和代收水费的水管站乱集资、乱摊派、搭车收费、截留挪用水费,加重了农民负担,另一方面,用水浪费现象长期得不到解决。因此,提倡用水户参与灌溉管理,是解决基层群众管水组织主体缺位的需要,和当前农村生产经营管理体制中农民土地使用权受到法律保护的要求直接相对应。

其次,国家正在推行基层村民自治民主管理改革、农村税费改革,取消统一规定的“劳动积累工和农村义务工”制度,要求农村公益事业采用“一事一议”民主协商自主决策的政策,政府职能从过多地抓具体事务管理转向主要抓宏观调控。农村基层管理体制的改革方向和现实政策需要在最重要的基础设施和基础保障服务的灌溉领域推行用水户参与灌溉管理。

第三,灌溉用水及设施、灌溉管理是一种特殊的公共设施、公共管理、公共服务,其自身的客观规律要求用水户必须参与管理。世界上大多数国家,尤其是经济比较发达的国家都采用用水户参与灌溉管理方式。对外开放的新形势要求我们吸取国外在灌区管理体制改革方面的成功经验。

小 结

本章分两个历史时期即 20 世纪 50 年代~70 年代及 80 年代改革开放后,简要回顾了我国灌区基层管理体制的沿革,阐述了基层管理体制在整个灌区管理体制中的作用与地位以及灌区基层管理体制和农村经济体制之间相互适应和互相影响的具体过程。分析了我国灌区长期以来所形成的“专管+群管”的灌区管理体制的现状及面临的问题,提出了实施灌区基层管理体制改革的必要性。

第二章 “参与式灌溉管理”理念的引入及推广

一、“参与式灌溉管理”理念引入

我国是一个具有几千年农田灌溉历史的文明古国,几千年来,古代人民在与水、旱灾害长期斗争中,修建了遍布各地的大量灌排工程,其中,都江堰等大型灌溉工程由国家设专门机构管理,而中小型工程则民办民管,以灌溉水系为纽带,制定乡规民约进行管理,这些已含有用水户共同参与管理的理念。如始建于宋代的浙江省丽水地区通济堰,负责灌区管理的堰首就是由拥有土地较多的大户选举产生,每两年轮换一次,堰首不兼公职,也不受地方政府差遣;如果堰首工作有过失,可向官府告发。创建于金代的山西洪洞县通利渠,由若干渠段的渠长管理灌区事务,渠长由用水户选举产生,负责本渠段的工程维修和水费征收,所有用水户均有缴纳水费、维修工程的义务。建于清朝同治辛未年(公元 1871 年)间的江西省万载县双桥镇鲤陂水利会,是一个十分典型的用水户自治管理灌溉事务的民间组织,一直运行至今,已有 130 多年的历史。受封建社会政治体制的制约,这些古老的灌溉管理形式不可避免地有历史局限性,运行管理不规范,缺乏全面地反映所有用水户意愿的民主协商机制,尤其是在水权平等等方面存在不公平现象,但在维持灌溉工程持续运行,共同抵御自然灾害,发展农业生产上,客观上起到了积极作用,它们为现代灌溉管理改革提供了可供借鉴的历史经验,可以说它蕴含着“参与式灌溉管理”的成分。

“用水户参与灌溉管理”是行为科学理论中企业“参与式管理”理