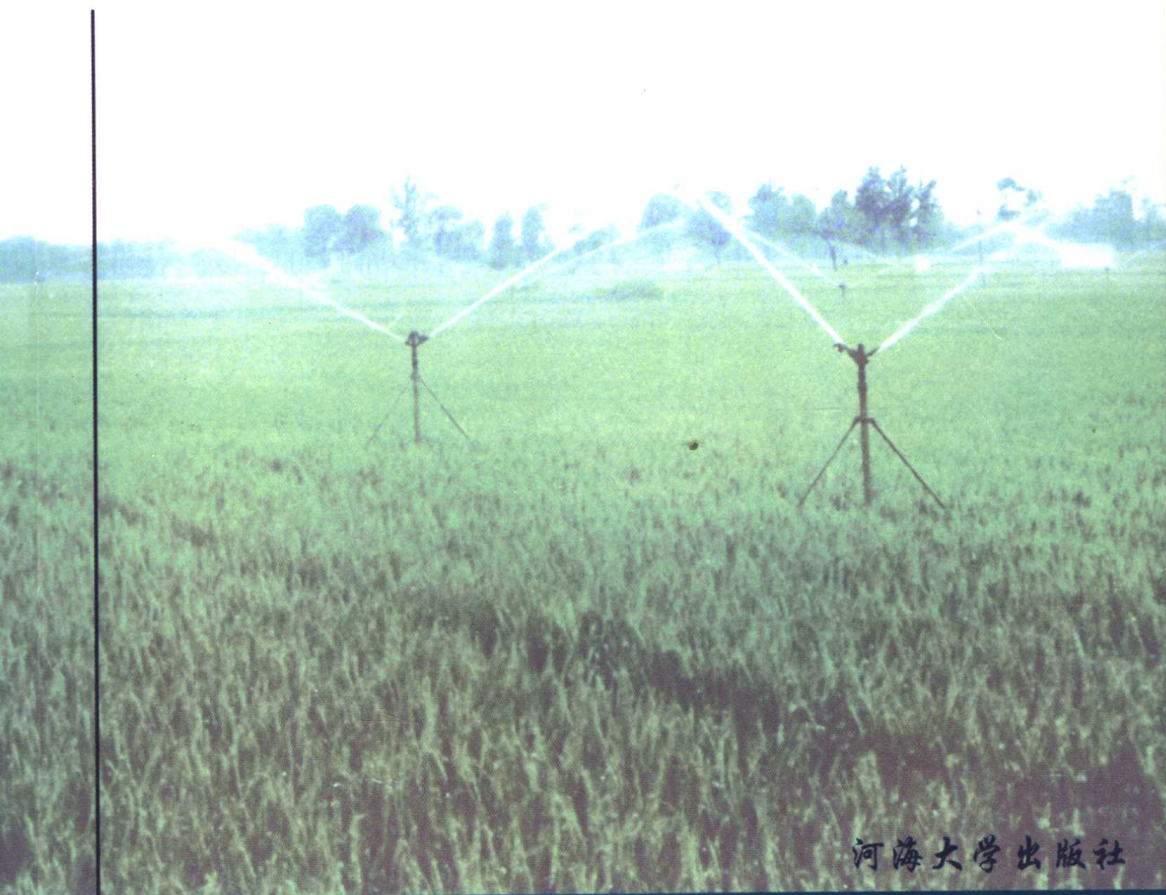


NONGMIN YONGSHUI XIEHUI LILUN YU SHIJIAN

农民用水协会 理论与实践

国家农业综合开发办公室 编



河海大学出版社

农民用水协会理论与实践

国家农业综合开发办公室 编

河海大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农民用水协会理论与实践/赵鸣骥主编. —南京:河海大学出版社, 2005. 10

ISBN 7-5630-2182-5

I. 农... II. 赵... III. 农村给水—协会—组织管理—研究—中国 IV. S277.7-26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 117156 号

书 名 /农民用水协会理论与实践

书 号 /ISBN 7-5630-2182-5/TV · 263 ·

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 /南京玉河印刷厂

开 本 /880 毫米×1230 毫米 1/32 10 印张 300 千字

版 次 /2005 年 10 月第 1 版 2006 年 3 月第 2 次印刷

定 价 /28.00 元

编委会名单

编委会主任：赵鸣骥

编委会副主任：冯广志 韩国良

编委会成员：（按姓氏笔划排序）

丁 平 王海燕 王兰英

王喜林 刘厚斌 刘 斌

朱国发 汪志农 汪力斌

芮晓峰 陈 菁 陈 军

张建华 张日峰 罗禄勇

龚英秀 黄伟峰 彭建强

薛鼎武

前 言

新中国成立以来,我国灌排事业发展迅速,建成了上千万处灌排工程。这些工程在改善农业生产条件、提高农业抗御自然灾害能力、提高粮食产量、增加农民收入等方面,起到了重要作用。但如何更科学有效地管好已建成灌排工程,进一步发挥它们的应有效益,一直是一个“老大难”问题。20 世纪 80 年代以后,各地在农村水利管理体制改革方面进行了大量探索和实践。其中让农民参与灌溉管理,组建农民用水协会(WUA),建立自主管理灌排区(SIDD)的试点和初步成效,引起了越来越多人的关注。

自主管理灌排区是一种新型的灌溉管理模式,是按照市场经济法则,在灌区建立具有法人地位的运行主体,通过灌区运行主体自主管理、独立核算、自主经营,不断提高自我维持能力,最终实现良性运行的灌溉排水区。自主管理灌排区的运行主体包括供水管理单位(或供水公司)和农民用水协会。供水管理单位(或供水公司)负责管理水源工程、骨干输水渠道和供水;农民用水协会是一个自主管理、为农民用水服务的灌溉管理组织,负责支(斗)渠及其以下渠系工程维护与灌溉管理。自主管理灌排区的模式,将供水管理单位(或供水公司)、农民用水协会和用水户三者通过水价这条纽带,以合同(或协议)的方式连接起来,实行有偿供水和用水,从而明晰了产权,调动了农民参与灌区管理的积极性,落实了水利设施管护责任,对提高灌溉效率,促进节约用水,实现灌区的可持续发展起到了积极作用。

我国是从 1995 年开始推行自主管理灌排区这种管理模式的。在当年与世界银行签订的长江水资源项目贷款协定中,自主管理灌排区的概念在我国第一次提出。根据该贷款协定,湖南、湖北两省分别在铁山灌区和漳河灌区进行了自主管理灌排区试点。从 1998 年初开始,国家农业综合开发办公室在利用世界银行贷款加强灌溉农

业二期项目区(以下简称世行二期项目区)内也进行了自主管理灌排区的试点工作。截至 2002 年底,在项目区内共建立了 11 个供水公司,446 个农民用水协会,参与农户达到 330 510 户。这项试点在更大的范围内创新了小型水利设施的管理模式,推广了国际上先进的灌溉管理方法,而且积累了一系列经验,对推动自主管理灌排区的发展和普及起到了巨大作用。

近年来,为了推进小型农村水利工程管理体制改革的,国务院办公厅转发的《水利工程管理体制改革的实施意见》和水利部下发的《小型农村水利工程管理体制改革的实施意见》都明确提出,要在各级政府宣传、引导和扶持下,用水户在自愿的基础上,以明晰工程所有权为核心,建立用水者协会等多种形式的农村用水合作组织,逐步建立适应社会主义市场经济体制和农村经济发展要求的小型农村水利工程管理体制和运行机制。

2004 年,利用英国国际发展部赠款实施的面向贫困人口的农村水利改革项目,由国家农业综合开发办公室和水利部开始组织实施。该项目的主要目标是按照参与式管理模式,在项目区组建农民用水协会,加快我国农村小型水利工程建设管理体制改革的步伐,帮助贫困农民等弱势群体摆脱贫困威胁;项目的重点内容是大力发展和推广农民用水协会,为农民用水协会在我国的持续发展创造条件。

为适应农民用水协会在我国发展的新形势,必须认真总结各地在组建农民用水协会过程中的经验,研究农民用水协会的发展理论,借鉴国外发展农民用水协会的有效作法,为农民用水协会在我国的可持续发展提供技术指导和理论支持。此外,各地在探索和推广农民用水协会的过程中,迫切需要一本对国家相关扶持政策阐述充分、案例分析详实、理论与实践相结合的教材,以加强对农民用水协会组建的指导,供有关部门和人员学习参考。特别是农村水利改革项目的实施计划明确要求,要对项目管理人员、广大用水户代表、工程技术人员、农民用水协会执委等有关人员,进行农民用水协会的组建、运行管理、监测评价以及加强能力建设等相关知识进行培训。

自从在世行二期项目区开展自主管理灌排区试点工作以来,国

家农业综合开发办公室围绕农民用水协会建设过程中的关键技术,对参与式灌溉管理方法、农民用水协会的组建、运行管理、能力建设和监测评价等内容,组织有关人员进行了认真研究。2000年,在世界银行的支持下,国家农业综合开发办公室和水利部农业综合开发办公室编印了《自主管理灌排区培训教材》(试用)。该教材的出版发行,适应了近年来我国推进灌溉排水工程管理体制改革的世行二期项目建设的需要,为农民用水协会在我国的发展发挥了重要作用。《农民用水协会理论与实践》一书就是在《自主管理灌排区培训教材》(试用)的基础上,通过全面总结世行二期项目区农民用水协会的组建经验,广泛吸收国内外最新的研究成果编写而成的。本书紧紧把握农民用水协会的发展方向,关注基础理论建设,重视实践经验总结,从战略的高度提出了农民用水协会发展中的若干问题,内容详实,资料新颖,分析透彻,体系完整,具有很强的实用性、前瞻性和操作性,既能满足广大农业综合开发工作者、水利管理人员、农民群众等开展农民用水协会组建的实际工作需要,也可适用于有关专家学者用来进行学术研究和培训讲座等。

艰辛化绿彩,从心筑凌云。愿我们的努力为您的事业发展助力!

编 者

2005年6月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 灌溉在经济社会发展中的地位、作用与特点	1
第二节 基层群众管水组织改革.....	4
第三节 参与式灌溉管理在国外应用情况	12
第二章 参与式灌溉管理原理及在我国应用情况	19
第一节 参与式灌溉管理原理	19
第二节 我国农民用水协会发展的政策环境	30
第三节 我国农民用水协会发展情况、成效与经验.....	37
第三章 农民用水协会的组建	48
第一节 农民用水协会的性质、特点和职责.....	48
第二节 组建农民用水协会的基本原则与程序	53
第三节 农民用水协会的建设标准与验收	63
第四节 组建农民用水协会过程中“参与式”方法的运用 ...	66
第四章 农民用水协会的运行管理	73
第一节 农民用水协会运行管理的基本原则	73
第二节 组织管理与用水管理	77
第三节 工程维护与管理	86
第四节 用水户参与运行管理的途径	90
第五节 渠道量水方法与技术	95
第六节 水费计收与财务管理.....	101
第七节 案例及有关附件.....	113
第五章 农民用水协会的能力建设	133
第一节 协会机构的能力建设.....	133
第二节 会员的能力建设.....	142
第三节 宣传与培训.....	144
第四节 妇女参与灌溉管理的意义和作用.....	154

第五节 健全监督机制·····	160
第六节 事例介绍·····	165
第六章 灌区专管机构体制改革对农民用水协会的推进 ·····	172
第一节 灌区专管机构管理体制改革·····	172
第二节 灌区专管机构体制改革对农民用水协会的推 进作用·····	185
第三节 “供水公司+农民用水协会”管理体制改革的尝试 ···	188
第四节 灌区专管机构改革案例·····	191
第七章 监测与评价 ·····	196
第一节 监测与评价概述·····	196
第二节 监测的内容与指标体系·····	200
第三节 评价的内容与方法·····	203
第四节 陕西关中灌区管理体制改革的监测评价案例·····	210
第八章 政府的职责和作用 ·····	222
第一节 政府的组织与推动·····	222
第二节 制定和完善有利于农民用水协会生存发展的 政策法规·····	226
第三节 政府职能部门的职责和作用·····	230
第九章 农民用水协会发展中若干问题探讨 ·····	237
第一节 农民用水协会组建中的几个问题·····	237
第二节 农民用水协会运行中的几个问题·····	240
附 录 ·····	245
附录 1 国家及有关部门与农民用水协会发展有关的 法规政策文件(摘录) ·····	245
附录 2 地方政府及有关部门扶持农民用水协会发展 政策规定(摘录) ·····	274
附录 3 农民用水协会章程与管理制度参考格式 ·····	281
附录 4 农民用水协会监测评价有关附表 ·····	293
主要参考文献 ·····	306
主要名词中英文对照 ·····	308
后 记 ·····	309

第一章 绪 论

第一节 灌溉在经济社会发展中的地位、作用与特点

一、灌溉在我国经济社会发展中具有重要地位与作用

在自然环境条件下,农作物生长所需要的水分主要来自天然降水。当天然降水不足,作物根系得不到充分水分供应的时候,就需要用人工的方法,给土壤或直接给作物根系补充水分,这就叫灌溉。灌溉在补充土壤水分的同时,还起着调节土壤气、热、养分状况等作用;对盐碱地,灌溉还有冲洗土壤中可溶性盐分的作用。另外,引洪淤灌有肥田、大面积水田有调蓄雨洪、深水淹灌有抑制或消灭杂草、滴灌可结合施肥、喷灌可防干热风、防霜冻、改善田间小气候等作用。

我国地处亚洲大陆东部,受季风气候和地形条件影响,降水在地域、年际、年内各季之间分布极不均匀。多数地区农作物生长均遭受到不同程度的因降水不足产生的干旱或降水过分集中而产生的洪涝等灾害。为此,我国大多数地区的农业生产对灌溉有较强的依赖性。具体到东、中、西三个不同地带,农业对灌溉的依赖程度又有所不同。

年降水量低于 400 mm 的西北内陆和黄河上中游等地区,因降水稀少,地面蒸发量大,灌溉是保证农业生产顺利进行的必要条件。不仅粮棉等农作物需要灌溉,而且人工林地、饲草料基地等也需要灌溉。西北地区灌溉历史悠久,农民视水利为农业的命脉。

年降水量在 400~1 000 mm 之间的黄淮海地区及东北地区,由于降水在年际、年内之间变化很大,对灌溉需求很不稳定。黄淮海地区的小麦生产必须有灌溉保障,否则产量低而不稳。玉米、棉花、豆类等秋熟作物则只在干旱季节或干旱年份需要适当灌溉补水。东北地区的水稻生产必须有灌溉条件保障;玉米、大豆等作物播种和苗期

常受干旱威胁,出苗率和幼苗存活率低,会导致严重减产,需要人工补水抗旱播种。

年降水量超过 1 000 mm 的长江流域及以南广大地区,降水充沛,为水稻种植提供了良好的条件,是我国主要稻谷产区。在水稻插秧、抽穗、扬花等生长关键期,经常出现季节性干旱,对水稻生长构成一定威胁。连续几十天不下雨的大旱,也会对农业生产带来严重影响,甚至绝收的灾难性后果。灌溉、防洪、除涝、降渍是这一地区发展高产优质高效农业,推进农业现代化必不可少的基础保障条件。南方地区灌溉水源主要取自河道、水库或塘坝。江河下游三角洲以及湖泊四周、河网圩区多依靠泵站或流动排灌机械提水完成灌溉排水任务,是我国机电排灌事业最发达的地区。

我国人口众多,耕地不仅数量有限,并且多坡耕地,土层瘠薄,同时水资源短缺,气候条件对农业生产不利。为此,必须巩固和加强灌排基础设施,不断提高农业生产抗御自然灾害的能力,改善农业生产条件,提高单位面积农产品产量和效益。据 20 世纪 90 年代末调查分析,全国 402 个大型灌区有效灌溉面积 2.37 亿亩,占全国耕地面积的 12%,粮食产量 1 116 亿 kg,占全国总产量的 22.8%。灌区平均单位面积产量 450 kg/亩,远高于全国耕地粮食单产 287 kg/亩的水平。据粗略估算,占全国耕地 42% 的灌溉面积生产的粮食,约占全国总产量的 3/4。因此,灌溉在保障我国粮食安全中起着举足轻重的地位与作用。而且,灌溉是调整农业生产结构、增加农民收入的有效措施。总之,灌溉在我国经济社会发展中具有重要的地位与作用。

二、灌溉的性质与特点

发展灌溉是巩固农业基础地位、保障国家粮食安全的关键措施之一。发展灌溉既是农业和农民的需求,更是全社会生存与发展的共同需求。除了农户自用的小型蓄水池、浅井等微型工程外,大多数灌溉设施属于为众多农户服务,满足社会需要的公用工程。为了统筹协调社会全体成员的利益关系,大中型灌溉工程的枢纽和干支渠

系等骨干工程的基础设施建设,应当主要由国家各级财政来投入。而与农民生产、生活关系更为直接的田间工程以及小型灌排工程,应当在各级财政的资助下,组织动员广大受益农户来进行施工,并以农民用水协会的组织形式来进行日常的管理与维护。受益农户应当补偿部分或全部运行管理成本。

归纳起来,灌溉具有以下特点:

(1) 较强的公益性。从本质属性上看,灌溉是人类改造不利农业自然禀赋条件的行为,具有防灾、抗灾、减灾的作用。灌溉工程是农民摆脱贫穷、解决温饱、发展农业生产的基础设施。灌溉效益不仅表现在提高作物产量,还有巩固农村脱贫成果和改善生态环境的功能。灌溉服务的对象是农民,然而在经济快速发展的今天,农民从事农业生产活动所获得的收益,在其家庭总收入中的比例已日益降低。因此,发展灌溉不仅是农民的需要,更是国家粮食安全与社会稳定的大事。

(2) 一定的可经营性。灌溉能改善农业生产的基础条件,促使作物增加产量、提高农产品品质、增加农民收入。在蔬菜、花卉、瓜果等经济作物生产上表现最为明显。灌溉供水和灌溉服务具有商品属性,应当遵循商品交换的价值规律,核算成本,由受益者向供应者付费,在其承受能力范围内补偿成本损耗。

(3) 天然垄断性。灌区所用水源、灌溉工程设施及其所占用的地理位置和地形条件,均属于公共资源。它在一定条件下具有唯一性,灌区的受益范围、服务对象相对固定,不存在也不可能进行市场竞争。除非灌溉水源枯竭或灌区土地“农转非”,否则灌区将永远不会破产、倒闭。因此,灌溉供水和灌溉服务属“特殊商品”,具有天然的垄断性。

(4) 灌溉活动具有不确定性。农作物从播种到收获等耕作栽培活动,农时相对固定,而灌溉水源、灌水时间、灌水次数都与天然降水密切相关,有很强的不确定性。久旱不雨,作物需要灌溉,但河道来水可能不足。遇上风调雨顺年份,农民不需要灌溉,灌区生产经营会陷入困境。农民有“等天下雨”的心理,经常出现刚灌完水,一场大

雨,使抗旱变成排涝。作为相对弱质产业的农业和弱势群体的农民,难以单独承担气候变化所造成的风险,因此,各级政府有责任和义务提供保护和扶持。

(5) 需要公共政策扶持。几乎全世界所有国家的政府都对灌溉事业给予强有力的政策扶持和保护。世界银行、世贸组织等国际组织对灌区建设和灌溉运行管理均有许多优惠的政策与规定,如允许政府补贴、免收贷款利息、延长还款期限等。许多国家和国际组织把扶持灌溉项目作为解决发展中国家粮食短缺、农村贫困的主要措施之一。

(6) 需要群众广泛参与。灌溉直接为众多农户服务,无论是建设还是管理,都与广大农民切身利益密切相关,离不开农民群众的积极参与。我国现有的上千万处灌溉工程,绝大多数是由政府引导扶持、资金补助和农民投劳集资兴建起来的。而且已建成的灌溉工程中,除了水源枢纽与干支渠系骨干工程由各灌区专管机构管理外,支斗渠及其以下的田间工程均由农村集体组织管理。为此,农民参与灌溉管理在我国有悠久历史,也是优良传统。

(7) 工程维护管理难。堤坝、渠系、水闸、泵站、机井等均建于露天,常年风吹日晒雨淋、水流冲刷、泥沙淤积、山洪泥石流损毁、冬季冻胀破坏,加上季节性间断使用,给工程维护与管理带来了困难。

(8) 专业的综合性与实践性。灌区建设涉及水资源、生态环境、工程地质与水文地质、土木建筑、机电设备、土壤、农学等不同专业,灌区管理涉及法律、政策、市场营销、社会、历史、心理等多个方面。灌区建设与管理需要掌握系统工程的方法,采用综合措施,注重生产实践,对从业者的素质有一定要求。

第二节 基层群众管水组织改革

1981年水利部颁发的《灌区管理暂行办法》第二章第六条规定:灌区的管理组织体制实行按渠系统一管理、分级负责的原则,采取专业管理机构和群众管理组织相结合的办法进行管理。改革开放以来,我国经济社会发展迅速,企业、科技、教育、文化、体育、卫生等各

行各业管理体制改革不断深化,成效显著。而对小型农村水利工程管理体制改革,也进行了大量探索和实践,积累了许多成功的经验,收到了一定的成效。但与其他行业相比,与水利建设与管理发展要求相比,就行业整体情况而言,改革的紧迫性、自觉性不强,步伐进展缓慢,仍落后于经济社会发展的形势与要求。

一、历史上水利会等民间自治管水组织

我国灌溉历史悠久。四川省都江堰等古代灌溉工程之所以能维护管理良好,延续使用 2000 多年,重要原因之一,是它有一整套与当时经济社会发展水平和政治管理体制相适应的管理制度。例如,清代的都江堰灌区分官堰和民堰两套系统,各条支渠引水口以上到总引水枢纽为官堰,由专门管理机构负责,工程管理费用来自地方政府拨款;支渠及以下各级渠道堰沟由民堰组织负责管理,所需费用由民间自筹。民国时期,在官堰和民堰之间增设了官督民办的县水利会组织。水利会性质属民间组织,但会长由县政府任命,经费由县政府拨付。每条支渠有一个民堰管理组织,设总堰长、堰长、沟长(也称小堰长)。总堰长负责组织全体用水户对本堰进口枢纽段的工程维修,协调全堰灌溉用水。堰长、沟长分别主管其职责范围内的水利事务,组织实施工程维修,筹集劳动用工、材料或经费。堰长或沟长的产生,有的根据田产、资历,通过选举方式确定,有的由拥有田产较多的大户地主轮流担任。

浙江省丽水市通济堰灌区建于公元 505 年,灌溉面积达 3 万多亩。有文字记载的堰规为南宋时期(1168 年)的处州太守范成大所订立。其中规定:设堰首、田户、田头等管理人员,堰首为总管,田户辅佐,田头监督。当选人必须有相当规模的田产和德望,采用轮任或推选办法产生,1~2 年换一次,免去他们所负担的堰工,抵顶他们从事管理应得的劳务报酬。用水管理实行集中轮灌,闸门启闭先后、开启时限都有规定。工程日常巡查由堰匠负责,小的维修随时进行,若维护工程量较大,可向上级申报给予资助。维护用工和经费根据受益田亩向用水户摊派。该灌区有历史上堰民捐助或从私人手中购

买所形成的“公田堰山”，“堰山”上的林木砍伐下来专供维修工程用，“公田”则租给农民耕种，谷租收入作为灌区管理和维护经费来源。20 世纪 40 年代，灌区管理机构定名为“有限责任丽水县通济堰灌溉利用合作社”，理事会由 12 人组成，另有 7 人组成的监事会。

浙江省诸暨市有 20 多个具民间自治管水组织性质的水利会，它以圩垈为单元组建，具有防洪、除涝、灌溉等多种功能。据史书记载，明朝万历年间（1602 年），圩垈已普遍建立圩长制。其中，最大的一个圩垈叫西泌湖。1940 年管理机构定名为“西泌湖水利会”，由当时的绅士发起并担任负责人。新中国成立后，水利会的组织形式和名称一直延续到现在。圩垈内有关防洪、排涝、灌溉等工程岁修、出工和费用分摊等重大事项，由湖民代表大会讨论决定。县水利局、乡镇水利站对水利会进行行业管理和业务指导，当地政府对较大工程改造建设所需资金给予补助。

江西省万载县双桥镇鲤陂灌区建于清朝同治辛未年（1871 年），目前灌溉面积达 1 400 亩。灌区跨 2 个乡、5 个村、20 个村民小组。据当地老人回忆，鲤陂建立之初，常发生用水纠纷，后来周家寺院朱姓大户召集各姓族长商议，决定成立统一灌溉管理的民间自治管水组织——鲤陂水利会。100 多年来，会长已换过七届，一直运转良好，灌溉秩序井然，很少发生争水、抢水等纠纷，当地农民对灌溉用水十分满意。新中国成立前采用承包的方法，由承包人邀请 3~4 人共同负责工程日常维护和渠道放水；柴草拦河坝的维修、渠道清淤和水费征收等重大事项，由各村或宗族委派有威信的人作为代表，开会讨论决定。水费一般年份每亩一斗（15 斤）稻谷，发生较大损毁时，根据修复工程量的大小，另外加收。目前该水利会的会长及 5 名执委都不是村组干部。每年秋收前后开一次大会，邀请乡政府、乡水管站、各村的村长或党支部书记、村民小组长及德高望重的老同志参加，讨论决定下一年工程维修计划、水费计收标准，审查财务收支、执委误工补贴发放等，并听取各方面对灌溉管理的意见和建议。近几年来水费标准为 8 元/亩·年，出现特殊情况时，另加 1~2 元/亩·年。2003 年该水利会实际水费收入为 7 623 元，其中 65% 用于工程维

修、8%用于办公经费,余下给执委成员发误工费补贴。正副会长全年的基本报酬分别只有 180 元与 175 元,另外按照实际发生的误工天数,每天再补助 8 元。会长对于如此低的报酬并不太计较,认为“为大家服务的事,总得有人干”。水利会每年都组织各受益村组分段包干,对 5 km 的干渠进行两次大的清淤整修,田间渠系则由各受益村组的农户自行负责维护。

总的来看,历史上我国灌区建设和管理有这样一些特点:

一是在农业社会,大多比较重视农田灌溉,设置专门管水的官职,采用多种办法稳定和发展灌溉。同时划分事权,分级管理,官办与民间管水组织各自的职责有比较清楚的界定。

二是官府对较大工程每年安排岁修经费,县官主持岁修,官府经常派员巡查灌溉情况,把工程维护管理和效益发挥状况作为地方官吏政绩考核内容之一。

三是小型水利工程由民间组织自己管理,按田亩分摊维护用工、物料及费用。

四是 20 世纪前半叶,部分地方出现了与目前的农民用水协会形式相近的民间自治管水组织,可以看作是我国农民用水协会的早期萌芽。

在封建社会和半封建半殖民地社会的旧中国,灌溉事务多由地主、有权势的家族或大户把持,广大农民只有服从命令,出工、交费的责任和义务,很少有参与决策、公平用水、维护自己权益的机会。一些贪官、“水霸”挪用水利粮款,从中贪污,中饱私囊,欺压百姓时有发生。但从上述事例中我们仍然可以看到,历史上的灌溉管理中已含有某些用水户“参与”的成分,当然,这种“参与”与现代管理中所讲的“参与”有本质的区别。从我国古代和近代一些灌区灌溉管理的做法中,可以得出一些有益的启示。

二、灌区现行管理体制分析

(一) 灌区管理体制

灌区管理体制就是灌区在建设、运行和管理工作中处理灌区外

部、内部各种关系所建立的管理组织、管理制度、管理方式和管理手段的总称。

灌区管理体制属于生产关系范畴,与一定时期的政治、经济、社会管理体制有密切关系。政府机构改革、行政管理方式转变、农村生产经营管理体制改革、推行村民自治等,都会直接、间接地影响到灌区专业管理机构与灌区基层群众管水组织的形式、职能、工作制度和活动方式。灌区管理体制改革的是一项涉及范围广、影响因素复杂、政策性强、任务艰巨的工作。灌区管理体制改革的顺利进行并取得预期的改制效果,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、农民的用水权益和主人翁地位能否得到保障、水资源能否合理高效利用,最终关系到灌区的稳定与可持续发展。

(二) 现行灌区管理体制形成背景及存在的问题

1981年水利部颁发的《灌区管理暂行办法》规定,灌区实行分级管理、专业管理和群众管理相结合,要求成立灌区管理委员会,定期召开灌区代表会;支斗渠也应成立管理委员会,实行民主管理等。该《办法》是在总结过去多年来,包括历史上许多灌区管理经验基础上制定的。从大的方面看,所规定的管理体制及其原则基本上是适用的。但是在具体工作中由于长期受到计划经济体制以及粗放管理的影响,民主管理常常流于形式。新中国成立以后,国家采取了一系列公有化措施,形成了权力高度集中统一的计划经济体制,政府几乎控制了各行各业、各个部门、所有单位的人、财、物权,成为经济社会活动的唯一主体,直接配置经济社会资源,直接组织、管理工农业生产,包揽了社会事业活动的方方面面。在农村,实行“政社合一”的人民公社集体经济组织,名义上是“集体所有”,实质上都在政府计划控制管理之下。农业生产、灌区建设与管理等都打上了很深的计划经济烙印。因此,灌区管理体制中受计划经济体制影响,行政化色彩浓厚所造成的弊端主要为:

(1) 农民对灌溉事业缺乏主人翁责任感。大中型灌区骨干工程建设纳入各级政府基本建设计划,在实施的时候,由政府直接组织,