

用水合作组织——农村水利改革发展的呼唤

胡发平

(云南省文山州水利电力勘察设计院, 云南 文山 663000)

摘要: 对于如何推进小农经济与农村水利对接、如何解决农村水利管理主体“缺位”问题, 组建农民用水合作组织是有效的办法之一。本文从发展用水合作组织的背景和动因入手, 阐述了用水合作组织的地位和作用, 提出了发展用水合作组织的对策建议。

关键词: 农村水利; 用水合作组织; 改革发展

中图分类号: S27

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2009)05-0040-03

如何推进小农经济与农村水利对接、如何解决农村水利管理主体“缺位”问题, 是当前全国普遍关注的一个社会性问题。国内外众多的实践证明, 组建农民用水合作组织是有效的办法之一。笔者认为, 取消农业税后, 国家权力退出, 乡村组织也退出了农业生产领域的事务^[1], 再不把分散的农民组织起来从事合作治水, 农村水利发展将举步维艰。

1 背景和动因

1.1 治水组织形式改变

政府应是治水的主体, 治水和治国是难以分离的。人民公社时期国家依靠直接介入实现了大水利的兴建, 而且在当时发挥了较大作用, 提高了农业产量, 满足了人们的基本生活需求^[1]。农村实行家庭联产承包责任制后, 人民公社解体, 国家通过乡镇政权收取农业税来实现对乡村水利的治理。取消农业税后, 国家权力退出, 政府已从直接用行政手段组织农民搞农田水利的习惯做法中解脱了出来, 乡村组织也退出了农业生产领域的事务。这种原有治水组织形式的改变, 使农村水利很难找到与小农经济对接的中介, 农村水利发展因为农民难以自发合作变得更为困难。

1.2 管理主体“缺位”

长期以来, 农民群众是农村水利建设和投入主体。但含糊不清的“集体建设, 集体所有, 集体管

理”的观念, 使得工程产权不明, 农民参与管理意识淡薄。家庭联产承包责任制后, 农村集体经济组织逐渐退出小型农村水利工程建设和管理的主体地位, 农民分散经营和农田水利设施集体受益的矛盾日渐加剧。工程产权不明晰, “责权利不明, 建管用脱离”现象普遍。农民群众局限在工程建设的主体, 没有成为工程管理的主角, 村级工程几乎处于失管状态^[2]。农村小型水利工程管理滞后已经成为当前水利工作中的软肋和制约农村水利事业可持续发展的瓶颈因素^[3]。

1.3 改革发展需要

水管理制度和基础设施的建设必须同步进行。农村水利是农业基础设施的重要组成部分, 建设新农村, 发展现代农业, 必须要有水利提供有效的支撑和保障^[4]。30年农村改革发展实践证明, 我们什么时候在保障农民权益方面做得好, 什么时候农民积极性就高; 什么时候农民主体作用和首创精神发挥得好, 什么时候农村发展活力就强。农村水利也是如此, 没有农民群众的支持和参与是不可能发展的^[5]。当前, 由于原有的农村水利管理体制不适应农村生产力发展的需要, 当务之急是针对农业和农村出现的新情况、新问题, 亟待建立农村水利新的体制和机制, 解决好家庭联产承包责任制后集体

收稿日期: 2008-11-05

作者简介: 胡发平(1966—), 男, 云南丘北县人, 副院长。

管水组织主体“缺位”问题，积极培育农民用水合作组织，探索建立以各种形式农村用水合作组织为主的管理体制。

2 地位和作用

2.1 发展农民用水合作组织，是提高农村水利组织化程度的重要保证

农民用水合作组织以独特的组织形式，融供水、建设、管理等服务功能为一体，构筑联结分散农户与农村水利发展之间的“桥”和“路”，促进水利内部生产要素合理流动，谋求水利工程建设发挥最大效益，把水利工程建设、改造和维护等各环节紧密结合起来，解决农户之间、农户与水管单位之间的各种矛盾，使农民获得最大的利益。可以说，农民用水合作组织是水利与农民之间的中间性组织，能有效地解决乡村组织“统”不了，国家经济技术部门“包”不了，单家独户“办”不了的事情，健全了人民公社解体以来农村水利适应市场经济发展的农民组织系统，达到提高农业综合生产能力、增加农民收入、繁荣农村经济、保护和改善生态环境的目的。

2.2 发展农民用水合作组织，是推进农村改革创新的重要内容

“健全农村民主管理体制”是党的十七届三中全会提出的六项改革之一，并强调统一经营要向发展农户联合与合作，形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变，着力提高组织化程度。农村水利管理体制改革的核心理念是组建农民用水合作组织，明晰工程所有权。按照《农民专业合作社法》第二条的规定，农民用水合作组织的性质就是农民自愿联合、民主管理农村水利的互助性经济组织。通过用水合作组织这一纽带，把分散的农民组织起来，共同努力去解决跟水有关的所有问题，促进农民用水自治，推进农村民主政治建设。

2.3 发展农民用水合作组织，是提高农业综合生产能力的重要途径

以农田水利为重点的农业基础设施是现代农业的重要物质条件。农民用水合作组织的主要任务是建设和管理好农村水利基础设施，合理高效利用水资源，不断提高用水效率和效益，为农民提供公平、优质、高效灌排服务，达到提高农业综合生产

能力的目的。贯彻落实中央关于推进农村改革发展的方针政策，通过加强和培育农民用水合作组织建设，解决多年农村水利管理主体“缺位”，责任、权利、义务界限不清，效率和效益发挥不理想的问题，依靠互助合作的集体力量，提高农村水利基础设施抗灾能力和管理水平，保障农业和农村经济可持续发展。

2.4 发展农民用水合作组织，是推进政府职能转变的重要举措

政府管理的灌溉工程由于资金不足，工程设施每况愈下。而用水户由于得不到及时、足额的灌溉供水，因而对工程的运行管理漠不关心。为此，世界各国实施了用水户参与灌溉管理的做法，以改进灌溉工程的管理体制和运行机制。具体做法是将灌溉管理职责从国家机构转移到财务自主的地方性非盈利组织——用水合作组织。灌溉管理职责转移后，专管机构的职能主要放在监督、指导和立法等方面，并通过多种形式对农民用水合作组织给予技术、设备等多方面的支持和服务。借鉴国外经验，我们在深化农村水利管理体制改革的的同时，要与灌区水管体制改革结合起来，组建农民用水合作组织，将农村水利设施和灌区灌溉管理职责转移给农民用水合作组织，落实田间灌溉排水工程管理主体，促进水利部门水管理职能的改变。

3 对策建议

据水利部统计，目前我国已有30个省区市不同程度地开展了用水户参与灌溉管理的改革，组建了以农民用水协会为主要形式的各种用水合作组织2万多个，管理灌溉面积近1亿亩，参与农民达6000多万人。但与国际公认的合作经济组织原则相比，还存在着运行不规范、权责不明确、监督指导不力等有待于进一步完善的问题。

3.1 明确功能定位

要在健全管理机制和体制的同时，对农民用水合作组织的定义、功能定位、运行机制、作用等做出明确的判断，并制定出台有关政策法规，明确用水合作组织的职责范围，权利、责任和义务以及非常情况下财政补贴等，强化规范管理指导。

3.2 加大扶持力度

目前我国农民用水合作组织尚处于起步阶段，多数用水合作组织还不完善、不成熟，在发展过程

中仍存在很大的盲目性和局限性。因此,在积极引导其发展的同时,要加大扶持力度。一是加大财政上的扶持力度。建议在增加支农资金基础上,调整财政支农资金支出结构,建立专项扶持资金,重点扶持农民用水合作组织的发展。但财政资金扶持的重点要用在对工程的修复改造,完善灌区量水、配水及管理设施等,为用水合作组织提供基本的硬件条件。二是要制定相应的优惠政策。农民用水合作组织是以农民自我服务为主的非盈利组织,主要经费来源于上级补贴、受益农户上交水费和群众集资投劳。因此,在税收、信贷等方面给予必要的优惠政策扶持其发展。

3.3 夯实管理基础

要建立和完善各项管理制度,包括民主管理制度、资产管理制度、财务管理制度、分配制度、教育培训制度、劳动人事管理制度、工资和保险制度等等,特别要强调和坚持民主管理。民主管理制度是农民用水合作组织的一条基本原则,合作组织要严格按照章程让社员充分享受自己的权利,参与民主管理。对各种不同类型用水合作组织的审批程序、组建条件、管理办法、运行机制等,要有明确的政策法规制度,与行政管理和业务指导相匹配,通过健全各种规章制度和管理办法,确保其健康有序发展。

3.4 优化社会环境

首先要把改造完成的末级渠系工程、农村小型水利工程移交给农民用水合作组织并明确归其所

有。同时,对乡镇水利(水务)站进行改革,转变政府职能,解决乡镇水利(水务)站与农民用水合作组织在责权利上重叠交叉的问题,将工程维修养护、用水组织、水费计收等农村有关涉水事务全部交由组织起来的农民自己管理,真正把农民用水合作组织培育成农村水利的产权主体、改造主体和管理运营主体。其次要打破区域封锁、行业垄断,实现跨区域、跨行业的联合与合作。要鼓励多部门、多层次参与领办农民用水合作组织,进一步调整优化农民用水合作组织结构。其三要鼓励各种不同类型的民间资本,甚至是国外资本参与领办或参股各种农民用水合作组织,以提高合作层次,并在条件成熟的情况下,成立农民用水合作社的联合会,推进城乡水务一体化。

参考文献:

- [1] 刘涛. 国家介入与合作治水[J]. 水利发展研究, 2008, (9): 9-10.
- [2] 水利部发展研究中心调研组. 小型农田水利基础设施发展的困境与出路[J]. 水利发展研究, 2008, (9): 11.
- [3] 蒋屏. 浙江省农村小型水利工程建设管理现状与模式创新[J]. 水利发展研究, 2008, (6): 2.
- [4] 姜斌, 姜付仁. 水安全对经济社会发展的影响及面临的挑战(下)[J]. 水利发展研究, 2008, (10): 6.
- [5] 陈芳, 宋振远. 改革有新突破, 农民有实惠[N]. 云南日报, 2008-10-23.

(责任编辑 陈海燕)

(上接第 36 页)

3.67亿 m³, 生活节水分别为 1.38亿 m³、0.73亿 m³、0.74亿 m³[3]。

随着辽宁省老工业基地发展战略的实施和经济的快速发展,新建、改建和扩建项目将逐步增多,对水资源需求和保障程度也将不断提高,因此必须在取水许可审批过程中,严把入口关,对新建、改建、扩建项目进行科学的水资源论证,促进全省水资源的优化配置,节约和保护宝贵的水资源。

参考文献:

- [1] 吴季松. 现代水资源管理概论[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2002.

- [2] 辽宁省水利厅. 辽宁省水资源[M]. 沈阳: 辽宁科学技术出版社, 2006.
- [3] 辽宁省水利厅. 辽宁省水资源管理[M]. 沈阳: 辽宁科学技术出版社, 2006.
- [4] 崔玉川, 杨崇豪, 张东伟. 城市污水回用深度处理设施设计计算[M]. 北京: 化学工业出版社, 2003.
- [5] 高俊发, 王社. 污水处理厂工艺设计手册[M]. 北京: 化学工业出版社, 2003.
- [6] 谷峡, 林荣忱. 排水工程(第二版)[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 1996.
- [7] 李培元. 火力发电厂水处理及水质控制[M]. 北京: 中国电力出版社, 1999.

(责任编辑 尹美娥)