

建立农民用水合作组织 规范灌区末级渠系管理

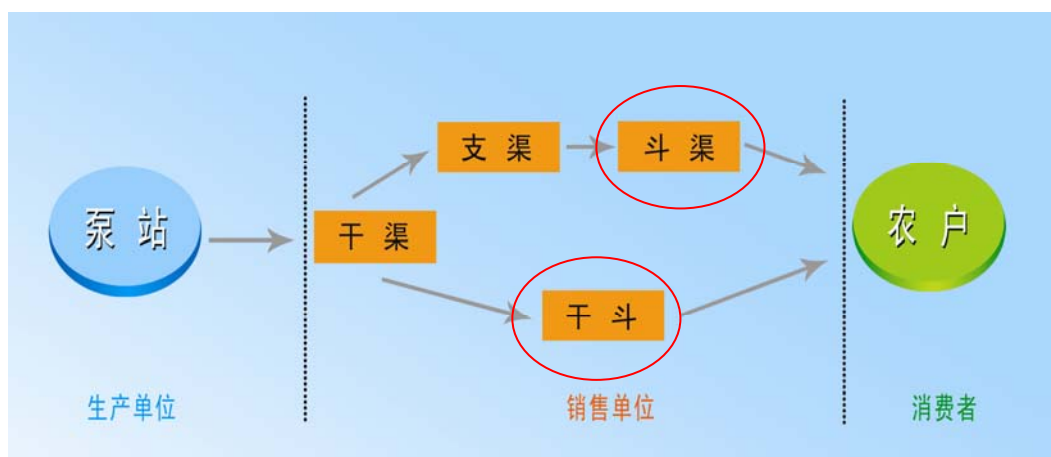
山西省夹马口引黄管理局局长 张学会

1 灌区基本情况

夹马口引黄灌溉工程位于山西省西南部运城市境内，与陕西省隔黄河相望。工程 1958 年动工兴建，1960 年开始受益，是黄河上第一座大型电力提黄灌溉工程。工程集水源供给、泵站提水、渠系灌溉为一体。水源工程设计提水能力 $55\text{m}^3/\text{s}$ （目前达到 $51\text{m}^3/\text{s}$ ），泵站两座（夹马口、小樊）扬程 70m，装机 27 台，提水能力 $23.2\text{m}^3/\text{s}$ 。灌区属纯农业灌区，设计灌溉面积 3.35 万 ha（50.3 万亩），经济林 80%，棉花 15%，其它 5%。主要受益范围包括永济、临猗两（县）市 9 个乡镇 25 万人口。

近年来，根据国务院水管体制改革实施意见，结合灌区实际情况，我们确立了“农民增收、工程发展、职工受益”的三赢管理目标。体制上，实行“事企”分开，模拟企业化运作。即把行政管理与具体水经营实体分开，管理局按事业性质的行政管理，泵站模拟“工厂化”的企业化管理，灌区模拟“商业化”的市场管理。灌区内部和各实体之间，化小核算单元，层层建立买卖关系。泵站是水生产单位，干、支、斗渠是水销售单位，农户是水商品的消费者。泵站生产水交给干渠，干渠再批发给支渠(干斗)，支渠再销售给斗渠，斗长再配水到农户，从泵站到农户构成灌溉用水市场，相互之间为水商品买卖关系，从而形成环环相扣的水商品流通链条。斗渠管理

作为重要一环，管理好坏决定着整个水市场的培育和良性运转。



模拟企业化运作

2 斗渠在灌溉用水市场中的作用

根据国家现行水利工程管理体制，水管单位计量收费以斗口为界，即支渠以上基建工程属国家管理，斗口以下农水工程由农民组织管理。在夹马口灌区，农户直接从斗口接水，斗渠是联系引黄工程和用水农户之间的桥梁和纽带，谈末级渠系管理，实际就是对斗渠的改革和管理。它建设和管理的好坏直接关系着农户的切身利益。管理的好，农民用水积极性高，灌区效益就好。相反，管理的混乱，中间环节加价加码，加重农民负担。农民用水积极性一旦挫伤，灌溉市场就会疲软，工程很快就会陷入危机。为此，斗渠的建设和规范化管理在灌溉用水市场中起着至关重要的作用。

2.1 改革斗渠管理体制是客观形势发展的需要

夹马口灌区现有斗渠 1002 条，长度 1521km。绝大多数是原人民公社生产大队或生产队兴建的，由生产大队管理。人民公社解体后，土地实行了家庭承包经营责任制，服务对象变为自主经营的用

水农户，根据多年来习惯的延续，村、组仍继续担负着斗渠的建设与管理任务。由于责、权、利的不统一，因而存在着村、组对搞好斗渠管理和建设，一方面心有余而力不足，另一方面关心程度也大为减弱；而用水农户却依然存在着依赖村、组的思想，形成了斗渠实际处于一种“无人管”状态，渠道状况每况愈下。加之，2000年灌区农村试点进行税费改革，村、组干部大大减少，经费也极为有限，过去统一规定的劳动积累工和义务工也被取消，农田水利基本建设实行一事一议，斗渠的建设和管理靠村民委员会或村民小组是不可能的了。社会形势的变化逼迫水管单位对斗渠的经营管理体制不得不进行改革。

2.2 建立农民用水合作组织是斗渠管理体制改革的必然选择

根据水利部《小型农村水利工程管理体制改革的实施意见》关于转换运行机制有关承包等规定和《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》要求的“形成社会力量广泛参与的农业社会化服务体系”的精神，斗渠必须变为自主经营、自我约束、自我发展、自负盈亏的灌溉服务实体。即斗渠必须走自己养活自己的道路，并积累资金发展自己，为本斗农田搞好灌溉服务。

鉴于夹马口引黄工程是高扬程灌溉工程，供水成本高，用水农户又经营的是农业这个弱质产业，收益不大，水费承受能力有限，经营斗渠将无利或利甚微，致使以盈利为目的的私人资金、社会资金是不会投向斗渠经营的；又鉴于灌区的斗渠是垄断工程，决定了它的服务不能竞争；到了旱季，农作物需水，需要通过它输水灌溉，又决定它更不允许破产；若私人经营，到旱时，他要多少钱，你就

得掏多少钱，不然他不供水，你拿他怎么办？多种因素都决定了唯一的好办法就是让本斗渠用水农户自己组织起来投资经营它。为此，管理局于2000年4月通过地方政府颁发了《夹马口泵站灌区综合改革实施方案》，明确规定在灌区帮助农民建立农民用水合作组织，在灌区内部称为“斗渠管理委员会”。2005年中央一号文件要求：“加快农村小型基础设施产权制度改革，对受益户较多的工程，可组建合作管理组织，国家补助形成的资产归合作组织所有”，又一次给灌区水管单位吃了定心丸。

3 农民用水合作组织的建立与运作

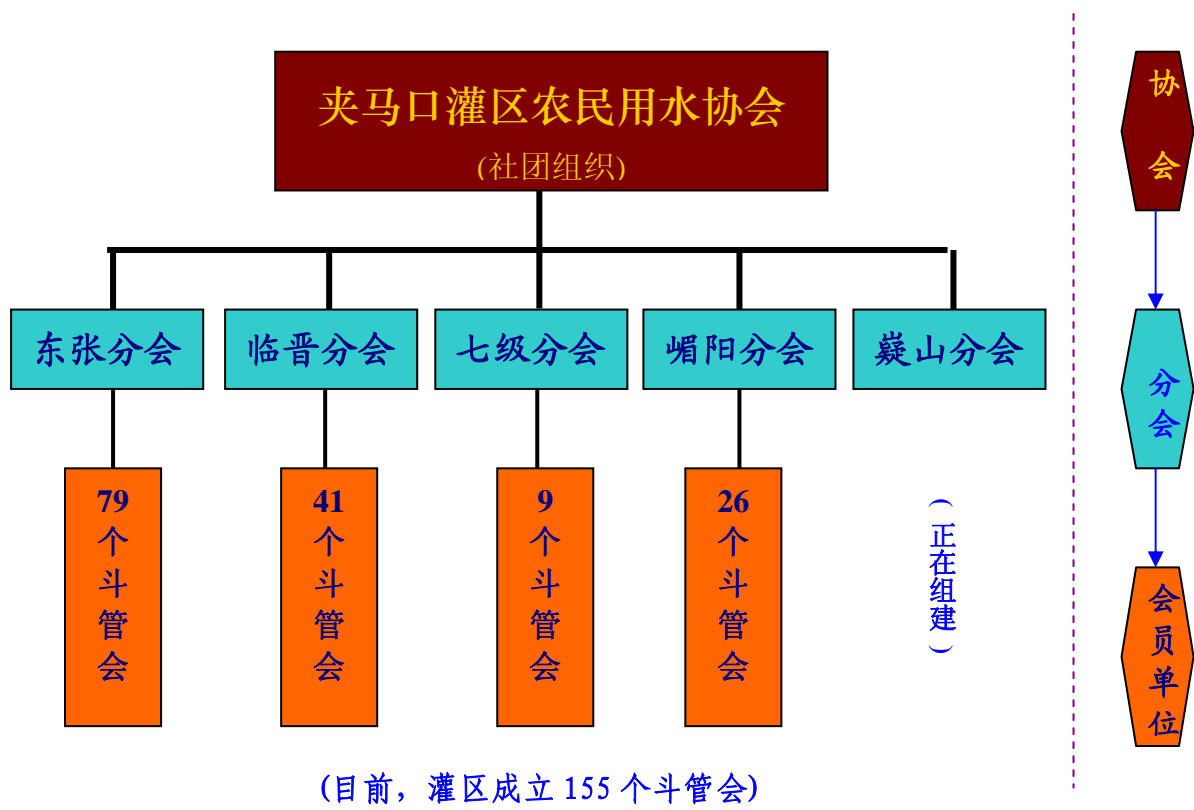
根据《水利工程管理体制改革实施意见》和水利部、发改委、民政部《关于加强农民用水户协会建设的意见》精神，认真贯彻落实“积极培育农民用水合作组织”，“探索建立以各种形式农村用水合作组织为主的管理体制”的要求，为了使斗渠责、权、利相统一，我们在灌区以村或斗渠为单位建立农民用水合作组织，即斗渠管理委员会，简称“斗管会”。斗管会是具有独立法人地位的自主合作组织，斗管会选聘斗长，斗长具体负责农户用水服务工作。

3.1 农民用水合作组织(斗管会)由村民委员会负责组建

根据村民委员会组织法第五条精神，斗管会系非营利性农村生产服务组织，所以斗管会的成立由村民委员会负责完成。首先，各村民委员会成立以村支书、村主任为正副组长的斗渠管理体制改革领导小组，负责本村斗渠体制改革工作；第二，领导小组以村民小组为单位召开用水户会议进行政策宣传，让农户弄清政策，增强主人翁

意识，积极投入到斗渠管理改革中来；第三，以斗渠为单位召开用水户大会，选举斗管会成员和斗管会主任及选聘斗长。

规范斗渠管理的意义在于确保斗渠资产的保值、增值，其目的是通过规范斗管会工作和斗长的服务行为，来维护灌溉用水市场良性运作，让农民用上“及时水”“放心水”，发挥好工程效益。2000年开始在灌区搞试点，2001年底基本完成了灌区农民用水合作组织机构组建任务，从而，弥补了末级渠道“管理”缺位，保障工程效益的正常发挥。为了便于管理，全灌区成立“夹马口灌区农民用水户协会”系社团组织（法人）。按行政区域划分，各乡镇设立分会。反映和实现本协会用水农户意见和意愿，维护用水户合法权益。代表用水户参与管理局的灌溉管理规章制定、工程规划和监督服务。各斗渠管理委员会(用水合作组织)作为会员加入灌区协会。

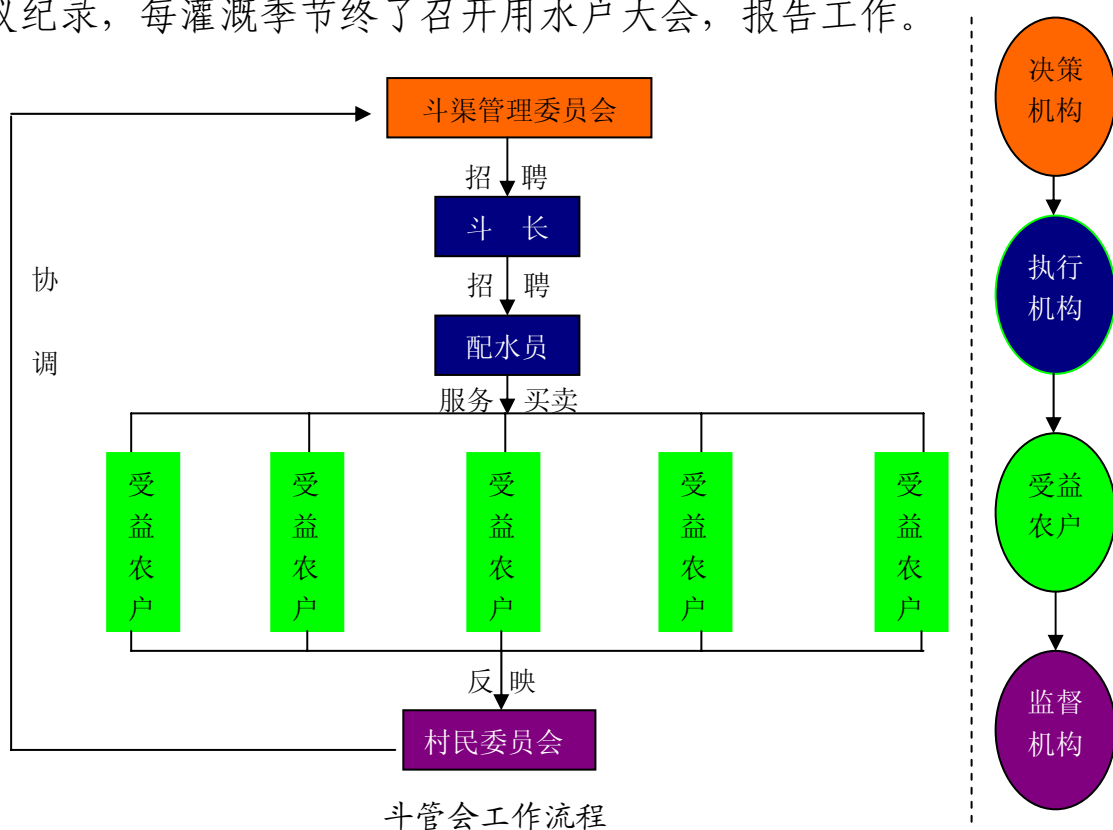


斗渠管理机构

协会设立会员代表大会，五年一届，每年召开一次会议决定重大事项。下设常务理事会，处理大会闭会期间重大事项。常务理事会由会长 1 人、副会长 3 人、秘书长 1 人，共 5 人组成，分别由大会选举产生。

3.2 农民用水合作组织(斗管会)的职责

斗管会的主要职责：①保证斗渠资产保值、增值和对用水农户灌溉用水的及时购买供给；②负责招聘斗长，与斗长签订斗渠管理承包合同，监督斗长履行合同；③提出斗渠改、扩建计划，通过用水户大会，按农户受益大小即用水量征收斗建费，并发放投资证；④给交斗建费的农户发放用水证，在水供不应求时，按用水证田亩供水；⑤根据《水利工程供水价格管理办法》提出本斗渠斗管费标准，经用水户大会通过后送夹马口引黄局审核，报市物价局核定；⑥严把斗管费、斗建费支出审批关；⑦对用水户负责，作好斗管会会议纪录，每灌溉季节终了召开用水户大会，报告工作。



3.3 斗长的职责

斗管会招聘斗长，斗长要为本斗渠农户用水负责。斗长具体应做好以下几方面工作：①提前做好斗渠除草、清淤和整修，确保斗渠引水安全。②通知各用水户做好田面整理、备齐灌水工具、整修好地头农渠，准备引水灌溉。③登记斗渠浇地计划表，编好用水户浇地次序。④到所属灌区水管站购水票，并将水票按时送达支渠（干渠）管理站（段）。⑤根据支渠（干渠）通知，按时按量引水，组织人员护好渠道，保证不跑水、不漏水。⑥通知各农户接水浇地，按预先确定次序及时、稳定、足额给农户供水，同时填写“配水逐户记载表”，让用水户签字盖章。⑦每次灌溉结束，根据“配水逐户记载表”计算各用水户水费。并到灌区水管站为农户打印各用水户水费明细票。⑧持用水户水费明细票收缴各用水户水费，并把水费明细发票交给用水户保存，同时在三日内张榜公布“配水逐户记载表”。

3.4 斗渠财务管理

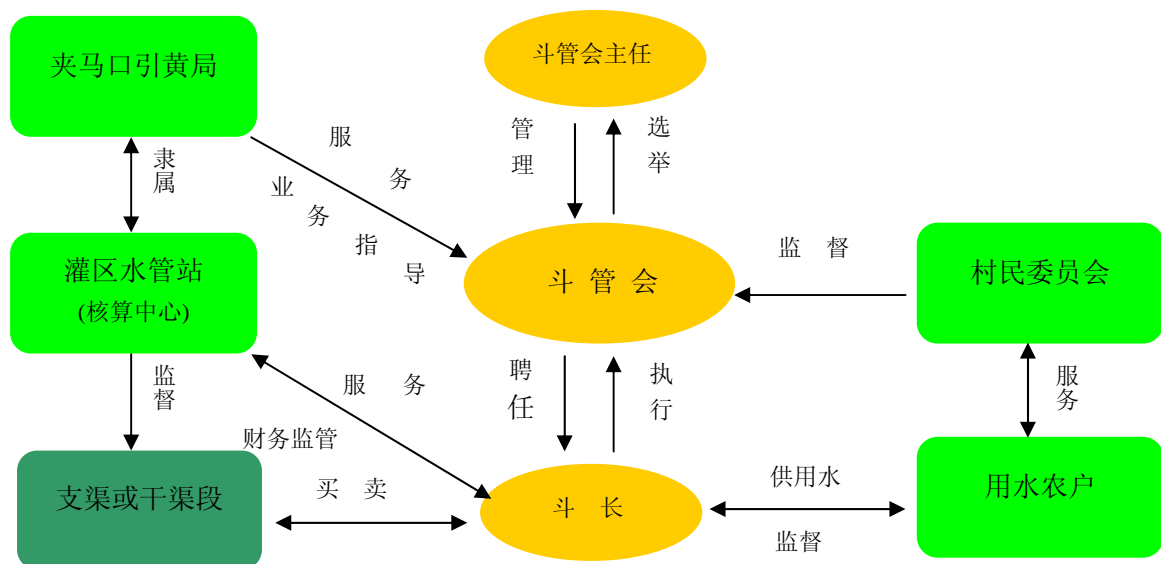
为减少管理人员和减轻用水农户负担，斗渠上的一切资产、水费来往、斗管费与斗建费收支等账目由局乡镇水管站无偿代管。单据报销核准权归斗管会主任。对错误的核准，会计有权拒付，并要求以章重核。

3.5 农民用水合作组织(斗管会)与有关方面关系

根据村民委员会组织法第五条“村民委员会应当支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济，承担本村生产的服务和协调工作，促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展”的精神，农民用水合作组织（斗管会）系农村生产性服务组织，理当接

受村民委员会监督，村民委员会要尊重斗管会的法人地位，支持斗管会工作。

斗管会选举产生斗管会主任，斗管会主任管理斗管会。斗管会招聘斗长，斗长执行斗管会决定。根据《山西省水工程管理条例》“在全民所有的工程、排水区、滞洪区的水工程属乡镇村管理的部分，业务上受该水工程管理单位的领导”的规定，斗管会在业务上受管理局指导。斗渠上的一切资产、水费来往、经费收支等账目受管理局（核算中心）会计监督。支出条据报销核准权归斗管会主任。但对错误的核准，会计有权拒付，并要求依章重核。斗管会是具有法人地位的自主经营的服务性实体，它与管理局在水上是买卖关系，不是上、下级关系。但对于夹马口引黄管理局水政监察中队的执法检查，则必须接受。



斗管会与各方面关系

4 用水户监督是搞好斗渠建设管理必不可少的条件

为充分发挥用水户民主管理斗渠积极性，维护其知情权、参与权、决策权、监督权，1998年开始在灌区实施以“水务公开”为主要内容的“阳光工程”，其目的是“公开求公平，公平求公正，公正则和谐”。具体内容有：

(1)、加强计量管理。全灌区水量交接处都设有较准确的计量设施，科学测流，公平交接。

(2)、用水实行“三公开”。在灌区各支渠口和用水集中的地方都设有透明碑，实行“水价、流量、开停时间”三公开，接受农民监督。

(3)、“一票收费”，合同供水。灌区实行各项费用收取“一票制”。除此之外，用水农户不再负担任何用水费用和劳务。一张水票就是一份供用水合同。

(4)、健全农户用水账。斗长从干、支渠引水直接配水到农户地头，如实填写“夹马口灌区农户用水逐户记载表”，每次用水结束，公布各农户用水缴费情况。

(5)、“开票到户”。每次用水结束，管理局对农民逐户出具用水缴费清单（水费小票），灌溉用水模拟“超市化”管理。

(6)、建立水费查询系统。灌区用水户可以通过电话、触摸屏查询个人用水信息和资料，方便群众监督。

(7)、加大水事监查力度。灌区专门成立公安水政科和灌溉稽查队，公开投诉电话，上水期间24小时值班接受群众举报和监督。

5 取得的初步成效

通过在灌区建立农民用水合作组织(斗管会),弥补了斗渠“管理”缺位,变以前“无人管”的渠道为人人参与管理,使斗渠资产的责、权、利相统一,极大地激发了农民投资办水利的热情和用水积极性。2000年以来,灌区农民共投资200余万元防渗斗渠300余km,使斗渠防渗率由改革前的16%提高到现在40%。“阳光工程”实施后,提高了供、用水环节透明度,加价加码和搭车收费现象得到有效遏制,农民用上了“明白水”“放心水”,50万亩灌区用水市场秩序井然。农民讲:“阳光工程给了用水户一个明白,还了配水员一个清白”。灌区水费回收率从1998年以来持续100%。农民亩次用水量由1997年71方降低到现在56方,平均按每亩灌溉3次计算,灌区年节约用水1350万方。经调查,灌区农民人均年收入由1997年2700元增加到2007年7498元,是运城市同期人均收入的2.1倍。为当地农民丰产增收做出了应有的贡献。