

编者按:农民用水户协会参与灌溉管理,解决了长期以来田间工程建设与管理主体“缺位”和“错位”问题。1995年以来,农民用水户协会从探索到试点,再到全面推广,在我国得到迅速发展。各地在推广实践农民用水户协会参与灌溉管理的过程中,积累了大量的经验。由于农民用水户协会的发展受多种因素影响,在实践中还存在一些问题。2009年10月26日农民用水户协会高效运行专题研讨会在京举行,本期集纳了部分专家的观点。希望广大读者积极参与讨论,为推进农民用水户协会的健康发展建言献策。

李远华(水利部农村水利司副司长):

我国农民用水户协会发展状况及努力方向

1995年以来,经过探索到试点、再到全面推广的实践过程,农民用水户协会在全国得到迅速发展,对灌区建设与管理产生了不可估量的积极影响。农民用水户协会的建立和发展,不仅丰富了灌区“两改一提高”的内容,也在一定程度上保障了灌区“两改一提高”的顺利实施。

据最新统计,全国有农民用水户协会52700多个,管理灌溉面积1353多万 hm^2 。约占全国农田有效灌溉面积的23%,其中20600多个协会已在民政部门注册登记。大型灌区内现有农民用水户协会约16800个,管理灌溉面积约684万 hm^2 ,其中约7050个协会已在民政部门注册登记。通过用水户协会代表农民参与灌溉管理,解决了长期以来田间工程建设与管理主体“缺位”和“错位”问题。一是对农民而言,由于明晰了使用权归属用水户协会,明确了用水户参与田间工程建设与管理的责、权、利,从而调动了农民投工建设和管水的积极性,成为“一事一议”的主要载体,通过协会组织发动,解决了农民过去一家一户想干又干不了的事情。同时协会参与管理,实现了水价、水量、水费的公开、公正、透明,使农民用放心水、交明白钱,减轻了农民的负担,也增强了农民的节水意识。二是对灌区而言,由于灌溉供用水之间的关系明确了,促进了灌区服务意识的增强和服务质量的提高,也减轻了工程管理与水费收取等的工作量,降低了水费计收成本,从而把工作重点转移到对骨干工程的管理维护和水资源的管理与配置上。三是对政府而言,通过农民用水户协会协商解决用水纠纷和组织建设管理,减少了政府组织协调的工作量,同时,农民用水户协会搭建了一个示范、推广节水灌溉技术的平台,促进了节约用水。

农民用水户协会良性发展的重要条件是制度保障。自2002年湖北省荆门市出台全国第一个用水户协会的地方法规文件以来,全国各地出台了一系列有关鼓励、规范用

水户协会发展的政策性文件。水利部、国家发改委、民政部于2005年10月发布了《关于加强农民用水户协会建设的意见》;陕西省、湖北省、湖南省民政厅与水利厅联合下发了做好农民用水户协会登记管理工作的有关通知;不少省(自治区)结合灌区管理体制改革的有关规定。2007年中央一号文件明确要求,推广农民用水户协会参与灌溉管理的有效做法。

根据调查分析,我国现已成立的农民用水户协会中只有1/3能够良性运行,1/3勉强支撑,还有1/3运行状况较差,有的甚至“有名无实”。究其原因,一是我国灌区田间工程质量标准低,配套差,老化破损严重,又缺乏必要的维修经费,制约了协会的组建与推广,影响了协会的规范运作。二是用水户协会缺乏必要的运行经费支持,人员工资太低。典型调研表明,一些协会人员工资非常低,年收入大多在2000元以下。随着社会上农民用工报酬的增加,必然会对协会人员的稳定性带来冲击,不利于协会的巩固和发展。

努力方向:一是稳步推进农民用水户协会建设。在积极争取加大投入力度、加快灌区改造步伐的同时,统一规划,整合资金,集中连片推进工程改造,为农民用水户协会建设创造必要条件。在工程改造资金比较落实的情况下,要充分利用地方政府积极、农民欢迎的有利时机,加大宣传力度,乘势而上,及时组建规范的协会。

二是切实加强能力建设。①积极争取财政资金对协会能力建设的补助,积极探索将协会的运行管理经费通过协商的方式计入田间小型灌排工程管理成本,为协会良性运行创造条件。②专管机构要开展对协会工作人员进行定期的思想教育和业务技术培训,提高素质和服务能力,帮助其完善制度、规范运作。

三是坚持以用水管理为中心。组建农民用水户协会是

手段而不是目的,因此,在做好工程管理、组织管理、经营管理的的基础上,最终目的是提高灌溉保证率、灌溉用水效率和效益。要充分发挥用水户协会了解灌溉需求动态的作用,做到适时适量灌溉;充分发挥用水户协会的平台作用,推广先进的灌溉方法与灌水技术;充分发挥用水户协会的组织作用,做到浇地有序,配水公正,灌水均匀;充分发挥用水户协会的管理作用,开源节流,提高灌溉水重复利用率。

徐成波(中国灌溉排水发展中心副处长):

面向贫困人口的农村水利改革项目取得了重要成果

面向贫困人口的农村水利改革项目是在国际社会大力鼓励发展用水户协会和水利部实施水利工程管理体制改革的这一大环境下诞生的。该项目由英国国际开发署赠款,委托世界银行对项目进行全面管理和监督。项目执行期为2004年9月—2008年12月。

项目基本目标是通过该项目的实施,促进农村小型水利工程管理体制的改革;解决用水户协会发展过程中存在的内部和外部问题,为制定有利于用水户协会持续发展的政策提供依据;使贫困地区农民能够公平、可靠、持续地获得灌溉用水,从而保障农民的生产和生活安全;通过能力培养和知识传播,促进男女平等,提高妇女参与公益事业的能力,增加脆弱群体抗风险的能力,使他们最终摆脱贫困的威胁。

项目的重点是发现和解决用水户协会建设中存在的问题,推动有利于用水户协会发展政策的制定,探索和建立用水户协会长久的建设和运行机制;通过在水利部和项目省水利厅建立起永久的、支持用水户协会发展的机制,为用水户协会的持续发展创造条件。

为实现上述目标,项目主要围绕以下四方面的内容开展工作:一是为农民用水户协会的建立和发展提供政策支持,二是开展与用水户协会有关的能力建设,三是用水户协会的示范与推广,四是建立用水户协会监测与评价体系。

目前项目取得的主要成果有:①政策与指南。出台45个政策文件,完成23个课题研究报告,有力地支持了用水户协会规范建设和长远发展。②能力建设。编印各种培训材料共30多种(其中中央项目办17种);举办骨干培训班240余次,培训各级水管干部、地方政府官员、用水户协会骨干人员1.8万余人次;举办针对普通农民的培训1000余次,培训27万人次。③用水户协会示范与推广。建立推广协会214个,示范协会17个,联合协会6个。④监测与评价。分别开发一套项目管理信息系统和监测评价系统,并

四是真正让农民具有主人翁意识。在工程改造规划过程中,听取用水户的意见和建议,有助于了解用水结构变化和确定工程布局,有利于用水户对工程建设与改造的理解和支持,有利于投工投劳的组织。让农民真正成为灌溉工程的所有者、使用者和管理者,家家户户、男女老少都知道爱护和保护“自己的财产”,为灌溉系统建设与管理创造有利的条件。没有用水户的参与,就不能及时、准确掌握需求动态,特别是“需水管理”,必须有需求方的参与。 ■

在11个项目办安装使用,连续5年对项目建立的用水户协会进行监测评价。⑤该项目被世界银行评为“非常满意”项目,“项目目标的实现程度已经超过预期目标”,项目专家瑞丁格获友谊奖。

截至2008年年底,完成项目投资9800万元,其中赠款3880万元,国内配套资金5920万元。建立推广协会214个,示范协会17个,联合协会6个。项目区灌溉面积约9万 hm^2 ,覆盖586个村18.9万户,受益人口81.9万。

节水效益:项目区亩均用水量由2004年的806 m^3 ,降到2008年的560 m^3 ,亩均节水246 m^3 。

水费节支效益:农民亩均水费支出由2004年的34.35元,降到2008年的31.2元,减少水费支出3.15元。

粮食增产效益:项目区粮食亩均产量由2004年的486 kg ,增长到2008年的642 kg ,亩均增加产量156 kg 。

农民增收效益:项目区农民人均收入逐年提高,由项目实施前的2932元,增加到2008年的5836元,农民人均收入增加2904元。项目区农民人均农业收入由项目实施前的1643元,增加到2008年的3004元,农民人均收入增加1361元。

扶贫效果:项目实施期间,10968贫困人口脱贫,贫困人口比例由2004年的14%降到2008年的7%。

其他效益:提高了各级官员对农民用水户协会的认识,增强了农民的参与意识,提高了农民的管理能力;协会的管理改善了灌溉秩序,促进了公平用水,减少了用水纠纷;妇女在协会事务中有了比以前更多的决策权,促进了性别平等;用水户协会自主管理、民主决策的理念大大增强了村民的参与意识和民主意识,推动了基层民主政治制度的建设;用水户协会为农村“一事一议”提供了组织平台,激发了群众投工投劳的积极性,推动了农田水利基础设施建设;项目为全国提供了示范模板,推进了用水户协会的发展和农村水利改革进程。 ■