

文章编号: 1007- 4929(2009)12- 0066-03

长丰县灌区农民用水户协会的调查与思考

葛子辉¹, 任德忠²

(1. 安徽省长丰县水务局, 安徽 长丰 231100; 2. 安徽兴丰建筑工程有限公司, 安徽 长丰 231100)

摘要: 通过对长丰县灌区农民用水户协会的调查, 分析了长丰县灌区农民用水户协会建设发展过程中存在 4 个方面的主要问题, 并提出了今后该县灌区农民用水户协会建设发展的意见与建议, 对于新时期农村水利建设管理具有积极地指导作用。

关键词: 农村水利; 灌区管理; 用水协会; 措施建议

中图分类号: TV93 **文献标识码:** B

Investigation and Reflection of Water User Association in Changfeng County

GE Zi-hui¹, REN De-zhong²

(1. Changfeng Bureau of Water Resources, Changfeng 231100, Anhui Province, China;

2. Xingfeng Construction Engineering Co. Ltd, Changfeng 231100, Anhui)

Abstract: Through investigation of water user association in irrigation districts of Changfeng County, four main problems, which existed in the development process of water user association, were analyzed in this paper. Several proposals were also given for future construction of water user association in irrigation districts of Changfeng County. This has guidance significance for the rural hydraulic engineering management in the new age.

Key words: rural water; irrigation management; water user association; measures

1 概述

长丰自建县 45 年来, 积极开展农田水利基本建设, 兴建了一大批田间水利工程, 为全县农村经济发展作出了较大贡献。但是长期以来, 全县农业生产灌溉用水模式, 采取了由县政府下达征收水电费任务, 乡村统一向农户征收水电费, 水管单位向农户直接供水的办法, 存在着水电费征收不及时、不到位、不足额问题。因此, 为加快水利产业化进程, 对全县农业生产灌溉用水经营管理制度进行改革和组建农民用水户协会的试点很有必要。2002 年 3 月县政府作出了对全县农业生产用水经营管理制度进行改革的决策, 选择在提水灌区的国有电灌站——庄墓电灌站和自流灌区独龙背水库灌区进行改革试点, 成立了县农业供水总公司、供水公司、农民用水户协会, 制定了公司和协会章程及各项规章制度, 通过实践取得了初步成效。随着农民用水户协会的建设发展, 有力促进了灌区田间水利工程管理体制的改革。目前全县中小型灌区组建用水户协会 85 个, 参加农户人数达 87 200 人。用水户协会直接管理 0.962 万 hm^2 农田灌溉面积, 占中小型灌区灌溉面积比例为 27.5%。其中中小型灌区组建用水户协会 32 个, 参与农户 23 200 人, 管理灌

溉面积 0.262 万 hm^2 , 占小型灌区灌溉面积比例为 18.8%, 这些协会均未在县民政部门登记注册。

2 建设与发展

自 2002 年长丰县试行农业生产灌溉用水制度改革以来, 全县各个灌区先后成立了农民用水户协会。这些自发组织起来的协会, 在一定程度上发挥了过去所不能替代的作用, 促进了农业灌溉用水朝着良性方向发展, 节约了农业生产灌溉用水, 降低了农业生产成本, 缩短了灌溉用水时间, 增加了农民收入, 使乡村干部从繁忙的农业灌溉工作中解脱出来, 集中精力搞好其他工作。但是经过几年来的试行, 逐步发现了存在一些问题。总体长丰县农民用水户协会工作运行不够理想, 每年灌溉期间工作断断续续, 各个灌区农民用水户协会工作发展不平衡, 协会负责人的工作热情不高, 严重地影响了该县农民用水户协会工作的良性运行。全县农民用水户协会组织虽有 85 个, 但是每年各个灌区都有不同程度的变化, 这些组织基本上是临时机构, 协会负责人是行政村和村民组干部。因此农民用水户协会工作的经费基本上没有固定的来源, 每年灌溉期间协会从收取的水费总额中, 返回 10% 的水费作为

收稿日期: 2009-06-17

作者简介: 葛子辉(1964-), 男, 高级工程师。

协会工作经费,其实这些费用还不够这些协会正常办公费用。每年灌溉一结束,协会就自动解散了,来年又要重新组建,在一定程度上影响了农业灌溉工作的正常开展。由于没有工作经费作为保障,没有固定的人员及办公场所,因此协会根本就没有办法正常有序地开展工作。

3 经验和体会

(1)初步形成了按市场化运作的农业灌溉用水户协会的雏形。农业生产灌溉用水管理制度改革以来,各个灌区纷纷组建农民用水户协会,通过协会的运行工作,使灌区群众普遍认识到了农业生产灌溉用水的特殊商品性,促进了农民的节水意识。初步建立了供水单位、农户及农民用水户协会三者之间的工作关系,同时也初步明确了水费的价格、收缴方式、收缴时间、结算办法等,减少了过去那种由乡镇收费随意性大和推诿扯皮现象。

(2)彻底改变了过去农业灌溉用水供需双方旧的思想观念。在计划经济时代水利基层管理单位“吃大锅饭”的体制难以继续维持下去了,也增强了水管单位职工的服务意识。通过水管体制的改革和组建农民用水户协会后,供水单位与农民用水户协会的供需关系明确,农民群众过去长期“喝大锅水”的依赖思想也在逐步开始淡化。农民用水户协会在农业生产灌溉上“用水或不用水,用多少水”有了选择的余地,调动了群众兴修田间水利配套工程的积极性,使供需双方在灌溉思想上实现了根本转变。

(3)通过农民用水户协会的积极工作,降低了农业生产成本,真正让农民得到了实惠。近年来,全县农业生产灌溉用水量逐年呈下降趋势,各个水管单位年供水量不到改革前年平均的50%。农业生产灌溉用水量的减少,也应归功于农民用水户协会的组建。通过协会代表农民与供水单位签订了供用水合同,使农民更加珍惜水商品,提高了农民节水意识,推动了农业节约用水。由于农民用水户协会的成立,避免了乡村截留水费现象的发生,农民群众真正得到了实惠。1999-2001年3年平均征收水费水量3.52亿 m^3 ,平均应收水费1546万元、实收水费834.7万元,平均每年乡镇挪用截留水费700多万元。但自组建农民用水户协会以来,2003-2007年5年平均农业灌溉用水量0.48亿 m^3 、实收水费311万元。这些充分说明了组建农民用水户协会以来,虽然供水部门大幅度地减少了经济收入,但是节约了大量的灌溉水资源,降低了农业生产成本。

(4)促进了农村民主管水,激发了群众的民主意识和自主管理的积极性。通过成立农民用水户协会,明确了用水户在水利工程建设管理当中的主体地位,增强了用水户的主人翁意识,“自己的事自己办”,农民享有高度的知情权和参与权,极大地调动了农民管好工程的自觉性。将支渠及以下的渠道田间水利工程交给农民用水者协会管理后,国家可集中财力解决支渠以上灌区续建配套建设。同时,过去农民因灌溉用水时常发生矛盾、引起纠纷,乡村干部要花费较大的精力去调解。而现在,许多问题在农民用水户协会内部就可协商解决。

(5)提高了灌区服务能力,增强了用水户参与灌溉建设和管理意识。灌区管理单位通过与农民用水户协会的合作,减少

了工程维修费用,灌区渠系状况得到改善。由于“一事一议”政策给协会提供了组织载体,增强了用水户参与灌溉建设和管理意识。农民用水户协会是由群众自己的组织,群众在灌溉时候享有高度的知情权,协会组织得到了受益农民的支持,用水户主人翁意识得到加强。

4 存在问题

(1)农民用水协会组建不够规范。早在2002年国务院45号和2005年水利部、国家发改委、民政部就联合颁布了《关于加强农民用水户协会建设的意见》(水农〔2005〕502号)文件,根据该文件精神要求农民用水户协会,具有社团法人资格,财务独立,管理民主,制度透明。有少数乡村干部认为组建农民用水户协会是农民自己的事情,这种认识是错误的。由于农民用水户协会筹建工作,农民对协会的筹建和运行还不太清楚,需要政府给予适当的指导和支持。就目前而言全县农民用水户协会大多数没有制订章程、管理制度、注册登记,协会负责人由村干部兼任,没有真正按照用水户协会的组织机构、组建原则、成立程序进行。由于协会组建不规范,存在地方政府包办代替现象。2001年全县开展农民用水户协会建设试点以来,一些地方政府、灌区管理单位对农民用水户协会组建意义、原则和程序不了解,致使一些协会民主选举程序不严格,群众参与和知情度不高,协会民主参与、自主管理的作用难以发挥。

(2)对乡村干部群众和农民用水户协会的宣传培训工作力度不足。农民用水户协会是伴随着农业生产灌溉用水制度改革发展的结果,农民用水户协会是一个新生事物,必须加大宣传培训工作。由于宣传培训工作没有做好,对于已成立用水户协会,农民群众不了解用水户协会的性质、原则、程序,少数乡村干部思想认识不够,对农业生产灌溉期间用水不管不问,对用水户协会工作漠不关心,从而影响了协会工作的正常开展,使得部分干部对协会建设的重要性认识不够,协会建设管理工作缓慢,严重影响了农业生产的发展。

(3)大多数灌区田间灌排设施老化破损,协会工作经费没有保障,协会管理工作不规范,制约着协会功能的正常发挥。全县小型农田水利工程建设标准低、配套差、投入不足,工程严重老化失修,制约了灌区协会功能的正常发挥。由于农民用水户协会的建立触及乡村干部的利益,影响了乡镇对协会工作推进的积极性。2002年以来,自成立农民用水户协会后,水费由农民用水户协会收取,直接向供水公司购买水,乡镇无法再截留水费了,直接导致了部分乡镇政府对农民用水户协会推进的消极态度。随着农民用水户协会的成立,使乡镇干部从农业生产灌溉供水工作的无限责任中真正地解脱出来,从而造成了大多数乡镇干部认为农业生产灌溉用水是供水公司供水和农民用水户协会之间的事,形成了乡镇干部服务意识淡薄,造成供水公司想供水而供不出去水,群众想要水灌溉而没有乡镇干部组织的局面。由于长丰县灌区现有渠系配套设施落后,末级渠系的灌溉配水无法控制,致使渠道上下游、左右岸灌溉用水矛盾十分突出。个别供水公司水费开票不规范,少数用水者协会操作不规范。

(4)由于水费收取较少,农村水管供水单位没有固定的资

金来源,存在着不稳定因素。自实行组建农民用水户协会后,农业生产灌溉用水量大幅度减少,原来主要依靠水费收入作为经济来源的水管供水单位的收入也随之减少。目前全县水管供水单位 16 个,2007 年总收入 384 万元,总支出 923 万元,亏损 539 万元。致使 16 个国有水管供水单位职工工资不能正常发放,生产运行管理艰难,机电设备老化失修、失盗现象时有发生,农村水管供水单位严重存在着不安全和不稳定隐患。

5 措施与建议

(1) 进一步加大宣传力度,增强责任心和服务意识。农民用水户协会是一个新生事物,不可能一蹴而就。在实施过程中难免出现这样或那样的问题,因此要在发展中进行改革,在改革中不断完善充实,同时要充分利用各种宣传媒体和工具,采取群众喜闻乐见的宣传方式,加大宣传力度,使乡村干部吃透组建协会精神实质,让群众理解掌握具体办法和程序。各级政府要正确分析当前的农村形势,乡村、水管单位及用水者协会要增强责任心和服务意识,高度重视农业生产灌溉工作。各级政府要协调好供水单位与用水户协会关系,积极引导农民用水户协会做好灌区的灌溉工作。

(2) 因地制宜,规范管理,制定各项考核制度。县水利行政主管部门要加大对水管单位的监管力度,县乡政府要加强对用水者协会的收费、分水、管水等工作的检查,确保适时有序合理用水。要紧密切合各地实际,分类指导,宜包灌则包灌、宜计量则计量、包灌与计量相结合,制定出适合本地区的灌溉模式,同时对农用水改革先应用试点示范,再引导推广,积极稳妥推进。县政府要在年度财政预算中,逐步提高农田水利工程维修和管护专项经费比例,确保灌区水利基础设施的正常运行。要建立供水单位与农民用水户协会的双向考核制度,真正纳入到县水利行政主管部门的年度考核中去。县水利行政主管部门要理顺供水公司与农民用水户协会方面的关系,对供水单位内部要实行竞争上岗,制定目标量化管理考核制度,将职工收入与岗位、工作量、绩效挂钩。

(3) 加大投入,逐步改善末级渠系节水与配套设施条件。近年来大中型灌区配套在国家资金的投入下,水利工程建设有了一定的改善,但支渠以下斗农渠几乎没有资金投入建设,渠道淤塞、冲刷严重,跑水、漏水现象普遍存在。因此在不断完善干、支渠道同时,各级财政每年在预算中要列出专项资金,重点用于末级渠系的节水与配套设施建设,同时要积极发挥农民用水户协会的作用,多方式做好农村末级渠系改造,为农村经济繁荣、农业稳产高产、农民增收富裕创造必要的基础条件。

(4) 完善农民用水户协会的组织建设,积极推进和完善农村水利管理体制,加大水利执法力度。结合各个灌区的实际情况,建议收回乡镇水利管理中心站,由县水务局直接管理,同时在每个乡镇配备一名专业水利员,协助和指导灌区农民用水户协会的工作。同时要积极完善农民用水者协会,在协会组织机构和运行机制方面,应建立长效的监控和制约机制,使农民依靠这个组织直接参与供用水管理,参与水费收缴管理,完善合同供水,逐步推行包量灌溉。通过农民用水户协会的工作,可以减少水费征收环节,降低农业生产成本。在不断完善农民用水户协会组织的同时,根据农村情况保留劳动积累工用于农田水利建设工程。同时要完善农村水利基层组织建设,加大水行政执法力度,严厉依法打击破坏农村水利设施案件。建议各级财政对于农业生产灌溉供用水方面给予补贴,让基层供水单位和农民用水户协会能够健康持续发展,为农村繁荣、农业发展、农民富裕打下良好的基础。

参考文献:

- [1] 陈彬,陈永军. 雪野灌区农民用水户协会的新实践[J]. 治淮, 2008, (6).
- [2] 徐建新,雷宏军. 家庭联产承包责任制下我国农田水利工程建设与管理对策研究[J]. 中国农村水利水电, 2008, (7).
- [3] 葛子辉. 长丰县农业生产用水经营管理体制改革的思考与探讨[J]. 水利发展研究, 2008, (12).
- [4] 长丰县统计局. 长丰统计年鉴[R]. 长丰县统计局, 2008.

· 信 息 ·

欢迎订阅 2010 年《节水灌溉》

《节水灌溉》是由中国国家灌排委员会、中国灌溉排水发展中心、武汉大学、国家节水灌溉北京工程技术研究中心共同主办的技术类期刊。是全国中文核心期刊,中国科技论文统计源期刊,省(部)优秀科技期刊,入选“中国期刊方阵”。

栏目设置:试验研究、工程技术、水利经济、工程管理、技术讲座、国外动态、设备与市场、简讯等。

读者对象:从事节水灌溉行业的水利、农业、林业、机械及相关领域的技术人员、管理人员。

《节水灌溉》邮发代号 38-17,月刊,6.00 元/册,全年定价 72 元。每月 5 日出版,全国各地邮局征订,国内外公开发行。也可直接从编辑部订阅。

地 址:武汉市珞珈山 武汉大学(二区)《节水灌溉》编辑部 邮编:430072

电 话:(027) 68776133 传 真:(027) 68776133

电子信箱:jjieshui@163.net 联系人:关良宝

单位名称:《节水灌溉》编辑部 开户银行:中行水大支行

账 号:84600219531708091001