

文章编号:1007-2284(2009)11-0016-03

农民用水者协会发展的制约因素分析

赵立娟, 乔光华

(内蒙古农业大学经济管理学院, 呼和浩特 010018)

摘要: 采用问卷调查法, 以内蒙古 3 个旗县区的农户为调研对象, 对用水者协会发展的制约因素进行了研究。结果表明: 按照相对重要性指数排序, 这些因素为“政府的支持力度不足, 水利工程设施完好程度, 缺乏好的带头人, 缺乏相关项目的牵头, 制度环境因素的制约, 农户及政府的认识不足”。为此, 提出了促进农民用水者协会持续发展的建议。

关键词: 农户; 用水者协会; 制约因素; 指数

中图分类号: F274 **文献标识码:** A

An Analysis of the Restricted Factors on the Development of Water Users' Association

ZHAO Li-juan, QIAO Guang-hua

(College of Economics and Management, Inner Mongolia Agricultural University, Hohhot 010018, China)

Abstract: Taking households in three regions in Inner Mongolia as subjects, on the basis of a survey, this paper probes into the restrictive factors on the development of Water Users' Association. The research results indicate that according to the relative importance index, the factors include lack of the government's support, degree of integrity ratio on water conservancy projects, lack of good leaders, lack of directors of related projects, restraint of institutional environment factors, etc. Some suggestions concerning promoting the sustainable development of Water Users' Association are put forward.

Key words: households; Water Users' Association; restricted factors; index

农民用水户协会(WUA)是近年来在农村兴起的一种非盈利性的互助合作组织。自1995年世界银行在湖北省漳河灌区建立第一个用水户协会试点至今,我国的参与式灌溉管理由最初的试点进入到发展推广阶段,农民用水户协会的数量也有了急剧的增长。在一些灌区,WUA的发展取得了很好的效果,不仅极大地调动了农民参与水管理的积极性,而且实现了节水增收的双重目标。但是,与国外一些参与式灌溉管理开展较成功的国家相比,我国当前的农民用水者协会发展程度还处于较低水平,还有相当大的差距。制约我国农民用水者协会发展的因素是多方面的,这些制约因素使用水者协会的制度变迁和创新的总成本过大,使得许多方面的创新得不偿失,从而阻碍了用

水者协会的发展。因此找准制约用水者协会发展的因素,尽快构建和完善农民用水者协会,搭建农户与市场间的桥梁,已成为我国参与式灌溉管理发展的当务之急。

1 数据来源

本研究所用数据来自内蒙古农业综合开发项目评审中心调查组于2007年12月对农村用水户所做的调查。调查组深入协会灌区内的村委会和用水户家中,实地走访与问卷调查等方式,与协会执委会成员、村委会干部和农民用水户等进行了广泛交流,并与乡镇领导和水管单位负责人交换了意见。此次调研涵盖3个旗县区(临河区、土默特左旗和托克托县)11个乡镇33个行政村,共发放问卷130份,实际回收130份,有效问卷119份。样本农户分布地区较广泛,具有一定的代表性。

2 研究方法

本研究通过问卷调查方式进行,调查采用随机调查农户的

收稿日期:2009-01-10

基金项目:“内蒙古利用世界银行贷款加强灌溉农业三期项目”的支持项目(批号:NM001Z001)。

作者简介:赵立娟(1981-),女,博士研究生,研究方向:农业经济管理。

方式。根据相关文献和实地调查,列出制约农民用水者协会发展的六项因素,即:“政府的支持力度”、“制度环境因素的制约”、“农户及政府的认识不足”、“缺乏相关项目的牵头”、“缺乏好的带头人”和“水利工程设施完好程度”。用5个等级来衡量每个因素,分别是:非常重要、重要、一般、不太重要、不重要。利用指数计算模型计算出各个因素的相对重要性指数,指数模型如下:

$$\text{相对重要性指数} = (F_1 W_1 + F_2 W_2 + F_3 W_3 + F_4 W_4 + F_5 W_5) / N$$

式中: $W_1 \sim W_5$ 分别为相应等级权重,即对应“非常重要”、“重要”、“一般”、“不太重要”、“不重要”的权重, $W_1 = 1.0, W_2 = 0.8, W_3 = 0.6, W_4 = 0.4, W_5 = 0.2$; $F_1 \sim F_5$ 为相应频率等级的样本; N 为样本总量, $N = 119$ 户。

计算结果列于表1。

表1 制约农民用水者协会发展的影响因素排序

序号	制约因素	相对重要性指数
1	政府的支持力度	0.844
2	水利工程设施完好程度	0.790
3	缺乏好的带头人	0.778
4	缺乏相关项目的牵头	0.721
5	制度环境因素的制约	0.713
6	农户及政府的认识不足	0.627

3 结果分析

按照相对重要性指数,各项制约因素排序为政府的支持力度;水利工程设施完好程度;缺乏好的带头人;缺乏相关项目的牵头;制度环境因素的制约;农户及政府的认识不足。

3.1 政府的支持力度不足

“政府的支持力度不足”被认为是制约农民用水者协会发展的最主要因素,在众多制约因素中其评估指数最高,为0.844。农户普遍认为缺乏政府有力的扶持与引导是农民用水者协会发展的一大制约因素。主要表现在政策法规不完善,财政扶持力度不高,缺乏相关的业务指导及知识培训等。我们知道,任何组织都不能孤立存在,需要与政府的联系更为密切,特别是当前我国的农民用水者协会正处于发展起步阶段,农民合作意识较淡薄,很难自发组建。因此,协会组建初期的宣传、组织,动员广大受益农户的积极参与,运行阶段对协会运行的技术指导、对协会的监督、协调协会内部或协会与其他部门之间的利益关系等方面都离不开政府的支持和引导。所以,政府的适度引导对于协会的建立和发展起着非常大的促进作用,只有在宏观上有政府的支持,农民用水者协会才能建立并持续健康运行。

3.2 水利工程设施完好程度低

农户普遍认为水利工程设施的完好程度对用水者协会的发展亦起着非常重要的作用。灌区管理体制的改革需要一定的硬件条件作为支撑,灌区工程续建配套建设与管理体制改革应紧密结合,互为支撑。我们知道,成立用水者协会以后,协会要接管支渠、斗渠、小型水库、塘坝、机电井等水利工程及配套设

施,协会的正常管理要求支斗渠以下工程具备正常输水、水量调度、量水的功能。组建农民用水者协会时,应该将一条配套完整,设计功能齐全的渠道及相关配套设施交付农民管理使用。然而,在我国相当一部分灌区,由于多年来国家对支渠及其以下田间工程的更新改造基本上没有投入,破烂的田间水利基础设施得不到改善,水利工程由于多年失修,状况较差,功能萎缩。在用水者协会推广开来后,受经济条件的限制,这方面的工作没有跟上来,就直接将这样的水利工程设施移交给农民用水者协会,使协会一次投入太多,有承受不起的可能,使得协会还没有开始运转就出现了困难。反过来,如果协会成立时,移交给用水者协会的水利设施完好程度较高,那么就会减少协会的维修开支,节约本来就不多的运行经费,为农民用水者协会的正常创造一定的基础条件。

3.3 缺乏好的带头人

在众多的制约影响因素中,“缺乏好的带头人”列于第3位,其评估指数为0.778,是农民所担心的又一个重要影响因素。好的带头人是农民用水者协会成功发展之关键。农民用水者协会的健康有序运行,离不开懂技术、会经营、善管理的各类人才,当解决协会内部出现的争执时,用水者协会需要熟练掌握、领会和灵活运用合作社原则的人才,以减少内部磨擦和运作成本。在协会的实际运作过程中,需要从事过水利工作有相关的水利管理经验,掌握一定的灌溉技术和工程管理知识的人才。此外,用水者协会在对外经济交往中,亦需要交易谈判能力强、能灵活收集和处理市场信息的人才。就发展农民用水者协会而言,好的带头人往往内生于农村经济社会系统中。一方面,这个领头人必须具有合作意识和合作知识的“农村精英”,要有一定的领导才能和组织才能;另一方面他们还应该具有一定的凝聚力和亲和力,便于与农户进行沟通,能够将分散的农户组织在一起,使广大农民对其十分信任并且能够支持他的工作。而事实上当地有这种才能的人并不是很多,因为我国农民的文化素质普遍不是很高,这类人才在农村相对缺乏,而且具有较高文化水平和懂灌溉和管理技术的农村劳动力或已流向城镇或已成为私营企业家,导致在农村从事农业生产经营活动的农民群众中相对缺乏优秀人才,即使有几个留在农村,也很少会有人愿意当“出头鸟”。现阶段,绝大多数的农民用水者协会缺乏上述类型人才,制约了用水者协会的正常发展。

3.4 缺乏相关项目的牵头

众所周知,资金的短缺是制约农村经济发展的一个重要原因,而对于农民用水者协会来讲,如果缺乏资金上的支撑,没有资金上的保障,建立用水者协会的可能性不大。但如果有相关的外部条件项目的强有力推动,用水者协会的发展将不仅在资金上有了保证,而且还可以给予技术信息上的支持。比如,在这次内蒙古利用世界银行贷款发展农民用水者协会的项目中,很多专家和各项目办的工作人员在用水者协会成立前进行了大量、细致的准备工作,反复酝酿,宣传发动,培训学习,提高所有有关人员对参与式管理的认识,为改革做了较充分的思想准备。在项目实施过程中进行了科学的项目管理与过程监督,及时解决实施过程中出现的问题,使用水者协会的建立和运作始

终以农户用水和灌区管理为中心,使得协会顺利组建并成功运行。在调研的过程中,许多农户都指出项目牵头对用水者协会的发展很重要,他们说“如果没有世行项目,我们这里不可能成立农民用水者协会”。另外,调研中有84.3%的农户表示有必要成立用水者协会,说明农户对用水者协会的需求是很强烈的,具有较大的发展空间和制度潜力。但是,由于缺乏项目牵头,而农业本身又是弱势产业,没有经济利益的驱动,任何理性的部门都不会轻易地把资金投入农业的合作组织中来,必将制约用水者协会的稳步推广。

3.5 制度环境因素的制约

任何制度供给和制度创新都是在既定的制度环境中实现的。就制度创新而言,制度环境既决定着外部利润的存在空间,也同时决定着通过制度创新将外部利润内部化的可能路径。就目前我国农民用水者协会的兴起和发展的总体情况看,既非政府推行的强制性制度创新,但也不是农民在逐利动机驱使下自发行动所能实现的诱致性创新,而是介于两者之间的政府主导性制度创新。正因为如此,制度环境因素对于农民用水者协会的创建和发展是至关重要的。这里所指的制度环境因素大体包括灌溉管理体制、法律法规、行政介入等方面。

3.5.1 灌区管理单位体制改革的滞后阻碍了协会的进展

灌区专管机构管理体制的改革是推动农民用水者协会的关键所在。只有通过灌区管理体制的改革,理顺政府、灌区、农民的利益关系,才能调动灌区的积极性,搞好工程建设和技术指导,引导、扶持农民用水者协会的发展。但目前,大多数的灌区都存在着机构臃肿、冗员过多、管理体制不顺、机制不活、维修经费不足、供水价格形成机制不健全、国有资产运营监管制度不完善等问题。专业管理机构存在的这些问题也直接影响到对农民用水者协会的指导和服 务,进而导致整个灌区的灌溉效益不能正常发挥,甚至衰减^[1]。

3.5.2 法律法规

农民用水者协会作为自我管理、自我服务的农村专业灌溉管理组织,属于具有法人资格,实行自主经营、独立核算的民间社团组织,但从我国的目前实施情况看,至今还没有任何一级政府出台一个比较完整的法规性、规范性的文件来确定用水者组织的地位,用水者协会还缺乏相应的法律法规和相应的监督机制。农民用水者协会的组建及运行,可能与现行法规、政策有矛盾,也会触及部分人或单位的利益。要保证协会的合法权益不被侵犯、保证协会能正常健康运行,必须有强有力的相关政策法规作保障,以提高协会的抗风险能力,保障协会的民主权利和持续发展。事实上,相关法律制度的缺失,不仅大大影响了用水者协会相关知识的有效传播,也直接制约了其经营活动的正常开展,成为我国农民用水者协会进一步发展的瓶颈所在。

3.5.3 行政介入

作为一种政府主导性制度创新,农民用水者协会从一开始就与各级政府部门衍生出十分复杂的关系。一方面,农民用水者协会作为非官方组织,离不开各级政府的支持与扶助,农民用水者协会要通过依托或挂靠这些实体寻求庇护和支持;二是政府部门在自身发展中,可能需要借助农民用水者协会实现其

经济目标。原因在于当水费收缴由原来的村委会收取改为由农民用水者协会与管理单位直接结算后,政府“搭车”收费的途径没有了,影响了政府有关部门的经济利益,于是政府有关部门的干预多于指导。这样,双方的共同需要使这一组织带有许多行政色彩。过多的行政干预,导致了农民用水者协会独立自主性的丧失,并使组织利益受到侵害。比如在对内蒙古地区的13个用水者协会的调查中,我们发现,在全部13个协会会长中,现任村委会主任或书记占76.92%,普通农民占23.08%,这使得协会很难独立运作,并实现农民的参与式管理,在一定程度上限制和扼杀了农民用水者协会的自主性和生命力。

3.6 农户及政府的认识不足

“农户及政府的认识不足”因素被排在第7位。实际上,被调查地区的农民的科学文化素质普遍不高,市场观念较淡薄,小农意识根深蒂固以及投机行为的存在,特别是农民养成了分散经营的习惯,对合作不放心、不积极,以及合作产生的效益也不明显,这些都在一定程度上加重了农民对用水者合作组织的不信任程度。但是,大多数被调查农户却认为,在诸多制约因素中,农户的思想意识问题对用水者协会的影响是相对较小的。他们认为,参与用水者协会的意愿不强烈,主要是由于诸多的外部因素的造成,比如知识宣传不到位,法律法规欠缺,资金支持不充分,合作组织不能真正发挥作用等,如果能有效解决此类问题的话,他们是愿意成立并加入用水合作组织的。另外,相关政府对用水者协会的认识不足,也是制约其发展的一个重要原因。一些政府只是从现实的经济绩效而没从组织性质与实践相结合的角度深入认识,制约了正确指导和扶持的方式、方法和力度的确定。各级政府对建立用水者协会这一行为的认识也存在很大的问题。中央倡导因地制宜的发展农民用水者协会,而某些地方政府把这一经济行为当作了政治任务来完成,不顾当地的实际就一味地为建用水者协会而建用水者协会,完全违背了中央的初衷。

4 结 语

从对农户的抽样调查结果看,影响农民用水者协会发展的因素比较复杂,涉及政府支持、政策引导、农村科技信息和相关人才等方面。为此,今后应进一步关注以下几方面问题,力争让更多的用水户支持用水者协会的发展,并自觉自愿的加入,从而促进我国参与式灌溉管理朝更好的方向发展。

(1) 政府部门应该给予正确积极的引导,大力宣传建立农民用水者协会的好处,鼓励农民积极参与到组织中来。这需要政府部门加快农民用水者协会的立法工作,明确其法律地位,使其成为明确的市场主体。还加大政府扶持力度,为农民专业合作组织的发展提供优惠政策和资金支持。

(2) 灌溉设施的好坏直接关系到协会能否成功运转,由于用水者协会自身经济能力较弱,能维持日常运行维护已属不易,所以,建议相关部门,在成立用水者协会时,应将完好程度较高的水利设施移交给水者协会。另外,今后在灌溉设施的大修和更新造中还需要各级政府大力的支持。

(3) 与农业、水利相关的企业应该积极参与到农民用水者协会的组建中,为协会的发展提供经济、科 (下转第21页)

3 牛栏江 - 滇池补水方案及工程规模选择

《滇池流域水环境综合治理总体方案》2020年规划水平年中期目标：“滇池外海水水质达到Ⅲ类地表水标准；草海水水质达到Ⅲ类地表水标准”；2030年规划水平年远期目标“滇池外海水水质力争达到Ⅱ类地表水标准；草海水水质力争达到Ⅲ类地表水标准”。因此牛栏江 - 滇池补水水源方案研究应基本满足《地表水环境质量标准》(GB3838-2002)中Ⅲ类水质标准；2020年规划水平年滇池生态补水6.0亿 m^3 ；2030年规划水平年曲靖大型灌区(枯季)供水3.1亿 m^3 要求。

3.1 牛栏江 - 滇池补水水源方案选择

牛栏江 - 滇池补水水源方案选择从工程规模、工程投资、年运行成本计,在德泽水库断面以上存在“恩格 + 大石头”、“恩格 + 德则”、“德泽水库”3组比选方案,比选结果如下。

“恩格 + 大石头”方案恩格断面现状地表水质为Ⅲ类,多年平均可调水量2.62亿 m^3 ,扣除输水损失,入滇池水量2.54亿 m^3 ,补水量汛枯比60 : 40,其可调水量、水质均不满足2020年规划水平年滇池水环境综合治理目标补水要求。

“恩格 + 德则”方案恩格断面现状地表水质为Ⅲ类,多年平均可调水量6.27亿 m^3 ,扣除输水损失,入滇池水量6.08亿 m^3 ,补水量汛枯比57 : 43,调水量基本满足2020年规划水平年滇池水环境综合治理目标补水要求,但水质存在风险。

“德泽水库”方案现状地表水质为Ⅲ类,多年平均可调水量6.27亿 m^3 ,扣除输水损失,入滇池水量6.08亿 m^3 ,补水量汛枯比57 : 43,调水量、水质均基本满足2020年规划水平年滇池水环境综合治理目标补水要求。

通过水源方案比选,选择可调水量、水质均基本满足2020年规划水平年滇池水环境综合治理目标滇池补水要求的“德泽水库”水源方案。

3.2 德泽水库工程规模选择

德则水库规模选择应基本满足2020年规划水平年滇池水环境综合治理目标补水6.0亿 m^3 ,补水量汛枯比55 : 45左右,2030

年规划水平年向曲靖大型灌区供水3.1亿 m^3 要求,同时采纳规划环评“应对德则水库规模进行控制”的结论性意见。通过挖潜,水资源配置方案优化和水源方案比选,在保障调水需求前提下,选择德泽水库工程正常蓄水位1790.0m,校核洪水位1794.54m,正常库容4.16亿 m^3 ,总库容4.53亿 m^3 。调节计算结果,2020年规划水平年德泽水库多年平均补充滇池生态水量6.08亿 m^3 ;2030年规划水平年德泽水库除向曲靖大型灌区供水3.1亿 m^3 外,向滇池补充生态水量1.6亿 m^3 。初选德泽水库工程规模仅淹没原沾益海峰自然保护区实验区边缘土地约10.0 hm^2 (较原规划减少120.1 hm^2)。

4 结 语

牛栏江 - 滇池补水方案研究,根据2020年规划水平年滇池水环境综合治理目标生态补水量下限6.0亿 m^3 ,补水量汛枯比55 : 45左右要求,通过进一步深入调查分析,对原规划德泽水库调水工程受水区水资源开发利用进行挖潜,有依据地优化水资源配置方案,为牛栏江 - 滇池补水工程建设提供了决策依据。在保障调水需求前提下,与原规划方案相比,德泽水库向曲靖市外调水量减少3.49亿 m^3 ;水库正常蓄水位降低32.0m,校核洪水位降低31.25m;正常库容减少4.76亿 m^3 ,总库容减少5.08亿 m^3 ,避免了对沾益海峰省级自然保护区实验区120.1 hm^2 土地的淹没,较好地体现了水资源优化配置,环境保护与可持续发展战略。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国水法 - 2002[S].
- [2] 牛栏江流域(云南省部分)水资源综合利用规划报告[R].
- [3] 牛栏江流域(云南省部分)水资源综合利用规划修编报告[R].
- [4] 牛栏江流域(云南省部分)水资源综合利用规划环境影响报告书[R].
- [5] 牛栏江 - 滇池补水工程规划报告[R].

(上接第18页) 技、信息以及设备上的支持。

(4) 提高农民用水者协会工作人员的各方面的素质,并在选举的时候尽量选举那些素质高、威望高、责任心强、为民服务意识高的人员作为协会的工作和管理人员。选举完后,要对管理人员进行相关知识的培训,进一步提高其管理和技术水平,以降低产生道德风险和机会主义行为的机会。除去农民心中存在的缺乏好的领头人的顾虑。

(5) 增加投入力度,正确引导农民。进一步加大灌区节水改造投入力度和强度,加大资金投入,作好技术服务工作。在此基础上,正确引导受益区农户开展“一事一议”,从根本上改变末级渠系工程状况,为协会的组建和健康发展提供保障。

(6) 从农民自身的角度来考虑,农民应努力提高自身的科学文化素质和组织化程度,积极主动与外界加强接触,学习各项知识和技能,进一步提高对用水者协会的认识,这在一定程度上需要有关部门加大教育和培训的投入力度。

参考文献:

- [1] 由金玉. 农民用水协会组建与运行研究[D]. 杨凌:西北农林科技大学水利与建筑工程学院,2007.
- [2] 张金萍,曾赛星,王海涛. 农业节水合作经济组织发展的影响因素分析[J]. 节水灌溉,2005,(6):27 - 32.
- [3] 张陆彪,刘静,胡定寰. 农民用水户协会的绩效与问题分析[J]. 农业经济问题,2003,(2):29 - 33.
- [4] 赵金河,陈崇德,彭亮. 农民用水者协会可持续发展的探索[J]. 中国农村水利水电,2005,(9):54 - 55.
- [5] 全志辉. 农民用水户协会与农村发展[J]. 经济社会体制比较,2005,(4):74 - 80.
- [6] 陈崇德. 漳河灌区农民用水者协会经验[J]. 中国农村水利水电,2002,(1):51.