

我国的灌溉管理体制变革及其评价

王晓莉,刘永功

(中国农业大学人文与发展学院,北京 100193)

摘 要:改革开放以来,我国灌溉管理体制变革围绕着“水利工程”和“农田灌溉”这两大不确定性领域,大致经历了酝酿、起步、探索和发展四大阶段,呈现出“协商式”的变革特征。就变革过程来看,可归纳为高层政府主导、国际机构驱动、灌溉管理机构持双重态度、基层政府被动参与、村委会居协会权力核心,以及农民成为终端用水户 6 个方面的特点。这场“协商式”的变革过程催生了“农民用水户协会”这一新型灌溉管理主体,进而在多个层面带来了不同程度的社会经济效益。

关键词:灌溉管理体制;变革阶段;变革特征

中图分类号:C911

文献标识码:B

China's Irrigation Management Reform and An Evaluation of It

WANG Xiao-li, LIU Yong-gong

(College of Humanities and Development, China Agricultural University, Beijing 100193, China)

Abstract: Since its reform and opening to the outside world, China's reform of the irrigation management system has been focused on water projects and farmland irrigation. It has undergone four stages: the preliminary, the initiation, the exploration and the development stages, showing a consultative style. Throughout the reform process, it can be summarized as six features: the top government-led, international organizations-driven, a dual attitude to irrigation management institutions, county/ township government's passive participation, village committee as the core of WUA, and farmers as terminal water users. This consultative reform gives rise to a new agency for irrigation management, Farmers' Water Use Association, and further brings forth a number of socio-economic benefits in different aspects.

Key words: irrigation management system; reform stage; reform features

0 引 言

“不确定性”是法兰西组织社会学派^[1]的一个重要分析概念,作为理解要解决的问题的逻辑结构的关键。本文尝试通过法兰西学派的组织观,透视改革开放以来我国灌溉管理体制的变革过程,为灌溉制度创新引入一种新的分析视角。

中国的灌溉管理体制变革始于 20 世纪 70 年代末的改革开放。家庭联产承包责任制与人民公社的解体,迫使原先与人民公社体制相联系的水利管理体制不得不进行相应改革。与这一变革过程相伴而生的还有农村集体经济组织的解体、市场化机制的推进、自由流动资源的出现和资源配置方式的变化、

还有多利益主体和权力主体的发育等一系列分化性的社会结构变迁过程(孙立平^[2],2004 年)。在旧的管理体系中,农民以生产队为单位参与水利工程的建设和使用,政府统一负责工程管护和灌溉管理,乡镇水利站被赋予了农田水资源的统一调配职能。改革开放敲碎了旧系统的社会制度,迫使灌溉管理体制采取“自上而下”的根本性变革。政府以法律、行政命令等方式,将农村集体经济组织与水利管理单位在水利工程的建设、使用、管理维护等方面的工作纳入政府日常管理工作中,实行专管与群管相结合的分级管理方式(大中型水库和骨干渠道由专管机构管理,支渠及支渠以下渠道由群众管理)。具体来看,与这一过程相伴而生的有以下 3 个方面:一是土地家庭联产承包制使农田水利系统的供给关系发生了变化,原有的集体灌溉管理模式不能适应个体灌溉需求;二是劳动积累工的取消和免除农业税费,使得以社区公共积累和集体劳动力投入为基础的

收稿日期:2009-10-26

作者简介:王晓莉(1985-),女,博士研究生。

水利设施建设和维修失去了资源供给;三是从“三级所有、队为基础”的人民公社管理体制转变为成立乡政府、选举村民委员会的农村管理体制,再到“撤乡并镇合村”、“乡政(行政权)村治(自治权)”,以生产队为单位的集体灌溉管理失去了制度基础。

伴随着农村社会和经济体制的进一步变革,我国农村的灌溉管理体制发生了两个重要变化:水管单位逐渐与新的乡村组织分离,走向了市场化的道路。与此同时,政府逐步减少对农田水利建设的投入力度。这就为系统带来两大不确定性领域,一是水利工程方面,包括其权属、建设、运行及维护,二是农业用水方面,涉及水权、水价、灌溉管理等一系列问题。具体到社区层面,就造成了灌溉设施“无人建”、原有设施维护“无人管”、水资源冲突“无人协调”的局面。为改变或解决这些不确定性问题,灌溉管理体制其后经历了一个漫长的、“协商式”的变革过程。

1 灌溉管理体制变革的过程

围绕改革带来的两大不确定性领域,灌溉管理体制内的多利益主体展开了不同层次的协商式互动,其中中央政府作为居于权力核心地位的组织,根据自身权力及能力制定了一系列规则(即出台相关法律、政策等)。这些规则一是要让乡镇政府来充当农田灌溉管理的主体,另一方面是将水利工程的建设及运行维护费用推向市场,推行水管单位的市场化改革。1997年国务院印发的《水利产业政策》第7、8和21条规定,“中央和地方

政府,县级以上政府提供农田灌排骨干工程的建设与维护运行管理,不直接参与小型农田水利工程的管理。”一方面,骨干工程的建设维护运行管理划给县级以上政府,其费用还是由国家来买单;另一方面,乡镇作为小型农田水利工程的实施建设主体,需要从水费征收中获得管理经费,但实际农业用水的水费根本不能达到工程水价标准。另外,在“乡政村治”治理结构下,乡镇对村级组织的控制力明显减弱,而村级组织对农户基本上不存在控制力,结果劳动积累工越来越难派下去,最终引发了税费改革(罗兴佐^[3],2006年)。2002年税费改革后,县乡村三级组织收入大为减少,为农村提供公共物品的难度进一步加大。国家推行的“一事一议”制度在村民自治组织权力真空的情况下亦难以取得实际效果。

与此同时,国家试图推进农田水利市场化改革,企图依靠市场来连接水利工程单位与个体农户。但市场化改革也面临双重困境:一方面水利工程单位(供水单位)缺乏充足的经济来源,对支渠及以下的维护更是力不从心;另一方面供水单位无力面对不能合作用水的单个农户。如此以来,在这场新的灌溉管理变革中,被推向市场难以独立运转、无法面对单个用水农户的水管单位,成为了灌溉管理协商式变革的主要参与者。它对变革的一系列推进,尤其对于农民用水户协会的引进,起到了至为关键的作用。分别从制度安排、组织模式、变革主体,以及变革效果等方面来比较,这场自20世纪90年代初至今仍在持续的变革大致可划分为特征明显的4个阶段,见表1。

表1 农田灌溉管理体制变革阶段划分

变革阶段	变革目标	组织模式	变革主体	变革效果
酝酿阶段 (1990 - 1995)	水利工程的良性运行	经济自立灌排区	省政府、国际组织	省级开展经济自立灌排区研究,并于项目区开展试点
起步阶段 (1995 - 1999)	小型农村水利工程和国营水管单位体制改革	农民用水户协会 + 灌溉供水公司	省政府、地方政府	在水利部门、灌溉工程管理部门、乡镇水利站和村两委的领导和协助下,成立农民用水户协会
探索阶段 (2000 - 2004)	明晰工程所有权、建立多种形式的农民用水合作组织	农民用水合作组织 + 灌溉管理机构	各级水管部门、村两委、用水户协会	农民用水户协会依法注册登记;按用水量和核准水价收取水费;以管理促节水
发展阶段 (2005 - 至今)	小型农田水利“三位一体”变革计划	农民用水自治的协会管理方式 + 深化农业水价改革 + 完善农田水利工程	中央政府、各级水管部门、用水户协会	中央财政设立农田水利建设补助专项资金;推广农民用水户参与灌溉管理的有效做法

1.1 变革酝酿阶段:1990 - 1995 年

新中国成立后的几十年中,我国“重建轻管”式的灌溉管理做法导致工程配套遗留问题很多,运行维护经费不到位。各地通常的做法是“跑项目”,项目到手后,对建设及建成后的运行管理投入不够。这样一来,国家在扩大灌溉面积、兴修灌溉工程的同时,又要对老工程维修管护,使财政负担日益加重。1990年,水利部组织开展“水利经济良性循环问题调查研究”,意在搞清楚“国家拿了钱修工程,可工程越多,国家包袱越重”的怪圈。次年,水利部又提出“实现水利经济从工程审批立项就应有良性运行机制”的制度规定。与此同时,世行贷款长江水资源项目恰处于准备阶段。1992年,项目经理到湖北项目区考察时提出“在项目区通过改革现有灌区管理体制和运行机制,建立经济自立灌排区(简称SIDD),在末级渠系组建农民用

水户协会(简称WUA)”^[4]。国家水利部、湖北省水利厅及世行项目方是这场变革的主要发起人,高层发起变革的目的是“实现水利工程的良性运行”,世行项目旨在“在项目区建立经济自立灌排区”。这一阶段变革的显著变化是,在水利部组织各级地方政府探索变革路径之际,世行贷款项目介入了变革,并将“农民用水户协会”这一新型灌溉管理组织引入到了中国。

1.2 变革起步阶段:1995 - 1999 年

在起步阶段,变革涉及到微观与宏观两个层面:其中,微观改革是指小型农村水利工程(支渠或支渠以下)管理体制变革;宏观改革是指国营水管单位(支渠以上骨干渠系工程)管理体制变革。项目实施过程中,工程建设同水管单位体制改革同步进行。有些项目区是通过在试点搞微观改革,带动了项目区宏观层面的改革。也有的灌区是通过宏观改革来带动微观改革,

即先组建灌溉供水公司,在公司、项目及地方政府扶持下,组建试点农民用水户协会。这一阶段扶持建立起两大管理主体,一是负责管理支渠及以下的农民用水户协会,另一个就是负责管理水源工程和骨干渠道的供水公司。省水利厅和世行项目方作为这两大管理组织的催生主体,其变革目标是如何实现这两大管理组织的经济自立。项目还将“水是商品”的观念引入到中国农村,在灌区灌溉管理行动系统中“农民”亦被“用水户”所取代,这也是对变革参与各方在意识形态领域的一次挑战。尤其是农民用水户协会,作为变革的新生组织其影响超出了水利管理的领域,需要地方政府及同级有关部门的配合才得以组建并发展。

1.3 变革探索阶段:2000 - 2004 年

2000 年以后,中央高层(水利部、国家农发办、民政部、国务院)也逐渐加入到这场变革中,发挥了助推剂的作用^①。“参与式灌溉管理”逐步深入中国的灌溉管理体制内部,“参与式”、“自主”、“以穷人为导向”等项目的核心理念也逐渐渗入国家行政管理系统中。“农民用水合作组织”开始出现在高层的政策文件中,“协会促进农村民主制度建设”开始出现在项目总结报告中。尽管如此,推动协会发展的职能部门缺位、部门间缺乏有效协调机制等旧系统的结构特征仍阻碍着变革的进一步开展。除世行项目外,自上至下并没有职能部门切实推动。水利部门缺少对小型农田水利工程建设的支持资金,农发、扶贫、支农和地方财政虽有资金却受部门职能的所限。这一阶段的变革呈现出相互矛盾的两方面特征:一方面,中央高层在协会推广中的大力参与和扶持可视为对这场变革的积极干预。SIDD 试点省(市、县)作为变革的重点,从项目及国家处获得的资金或政策资源也激励着地方政府及水管单位参与变革。但同时,随着水管单位市场化改革,供水公司和灌溉管理机构带来的富余人员安置和工资福利待遇等问题,反过来阻碍了变革的推进。

1.4 变革发展阶段:2005 年 - 至今

这一阶段最大的特征是国家高层摆脱了旁观者的角色,积极主动加入变革之中。国家连续出台四个中央一号文件,切实加大了对小型农田水利管理改革的投入和指导。2005 年中央 1 号文^②。为小型农田水利工程的产权归属和制度改革指明了方向,中央财政设立了小型农田水利设施建设补助专项资金。2006 年中央 1 号文件^③提出要实行中央和地方共同负责,逐步扩大中央和省级小型农田水利补助专项资金规模。2007 年中央 1 号文^④要求,“引导农民开展直接受益的农田水利工程建设,推广农民用水户参与灌溉管理的有效做法”。2008 年中央

1 号文提出,“推进小型农田水利工程产权制度改革,探索非经营性农村水利工程管理体制改革办法,明确建设主体和管护责任。支持农民用水合作组织发展,提高服务能力”。2008 年初,水利部为变革拟定了一条“三位一体”计划:即,农民用水自治的协会管理方式 + 深化农业水价改革 + 完善农田水利工程。与此同时,中英“面向贫困人口农村水利改革项目”的实施开展,促使全国自上而下建立起领导变革的职能部门。项目灌区所在市政府成立项目领导小组,将各县水利局、主管农业的负责人拉入到变革过程中。农民用水户协会在数量上和组织建设上不断发展壮大,村两委与协会的关系渐渐走向良性互动,农民“水是商品”以及“自主管水”等意识也在发生转变。参与式灌溉管理由形式上的参与走向在管理甚至决策环节中的参与^⑤。

2 灌溉管理体制变革的特征

改革开放以来的灌溉管理变革始终围绕着两大不确定领域逐步推进。一是涉及到水利工程的权属、建设及运行维护;二是有关农田灌溉管理方面的不确定性,包括农业用水的水权、水价及灌溉用水管理等。灌溉管理体制内的多利益主体展开了不同层次的“协商式”互动特征。

在小型水利工程的修建管护方面,从初期靠乡镇基层政府包括以劳动积累工、以工折资等政策实施,到引发税费改革后推行的“一事一议”、村民自治,再到随着村组织权力真空、农民原子化后推行的一系列惠农政策如“谁投资谁受益”、“末级渠系改造”“中低产田改造”“病险库加固”“终端水价改革”等。随着改革的推进,借鉴国际经验及各地实践,变革的各参与方不断协商互动,推出当前“三位一体”式的变革思路:即在抓末级渠系改造和产权移交的同时,鼓励农民以多种形式自主建设,并加大政府的投入力度。同时也在逐步推进小型水利工程的产权变革和终端水价改革。

在农田灌溉方面,管理主体也由乡镇政府、村两委、配水组过度到农民用水户协会^⑥。回顾变革的过程,农民用水户协会作为灌溉管理体制变革过程中的新生物,其成立初衷是作为供水单位的“客户”,为的是实现高层制定的“实现水利经济良性循环”“灌溉供水单位按供水成本收取水费”的改革目的。但在具体实施过程中,协会的建立及发展带来了大量的项目资金支持 and 政府政策资金扶持,并引入了国外发展成熟的参与式组织管理经验。这些资源又为农田水利工程的修建维护,为农民参与灌溉管理创造了良好的环境。农民用水户协会这一农民

①2000 年 2 月,水利部发函“加快大型灌区改革工作”,要求“积极推进管理体制和经营机制改革,实行新水新价”,首次推出“管理局 + 用水户协会”的体制改革形式。2002 年,国务院 43 号文《关于水利工程管理体制改革的实施意见》中提出“小型农村水利工程要明晰所有权,探索建立以各种形式农村用水合作组织为主的管理体制”。2003 年 10 月,民政部民发[2003]148 号文《关于加强农村专业经济协会培育发展和登记管理工作的指导意见》,同时世行贷款项目省陕西、湖南、湖北、新疆水利厅民政厅也先后联合行文,为 WUA 依法注册登记、成为独立法人提供政策支持。2004 年 5 月,国家农发办[2004]48 号文指出“积极推行用水户参与灌溉管理模式,配备必要的量水设施,按用水量 and 核准的水价收取水费,以管理促节水”。

②2005 年中央一号文件《关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》。

③2006 年中央一号文件《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》。

④2007 年中央一号文件《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》。

⑤2008 年中央一号文件《关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》。

⑥有些灌区由于水文界限等原因,还发展出跨乡镇或跨行政村的联合会这一组织形式。

合作管水的组织从被扶持建立、被动参与变革,到不断发育、主动参与到变革中,乃至在高层决策中都产生了不同程度的影响。

就具体过程来看,变革体现出如下6个方面的特点:①高层政府主导。作为政策决策者,政府尤其是改革试点省市的政府部门居于变革的核心。有些相关政策的内容及变革方向都是基于试点省市的经验总结,如湖北湖南省等。②国际机构驱动。经由项目机会,一些国际机构如世界银行、英国国际发展署等,将参与式灌溉管理机制引入中国,为学习国际先进的灌溉管理经验提供了平台。同时还与政府部门合作,对有些改革政策的出台起到了推动作用。③灌溉管理机构的双重态度。农民用水协会的引入在一定程度上解决了灌溉管理主体缺位的问题,为灌溉管理机构解决了水费收缴困难等问题。但另一方面,随着改革的推进,灌溉管理机构的市场化改革为其带来了新的挑战,即如何在接受政府管理、保障农业灌溉用水的同时实现独立核算、自负盈亏。因此,灌溉管理机构在参与改革时持有矛盾的态度。④基层政府被动参与。变革简化了水费收缴程序,实质上是收回了地方政府在水费收缴中的“获益”空间。因此,变革之初并没有得到县乡政府的积极配合。但随着国家对农田水利建设投入的加大,协会的发展可能直接影响到国家资金的投入,即用水户协会逐渐成为争取上级政府投入的“筹码”。这极大提高了地方政府参与改革的积极性,但这种“挂牌”成立的协会其可持续性将成为值得关注的问题。⑤以村委会作为协会的权力核心。劳动力大量外出随之带来农村精英流失为乡村治理带来了挑战。协会与村委会“两个牌子、一套班子”的情况非常普遍。农民用水协会的权力核心被村委会所掌控,成为中国灌溉管理变革的一大特点。⑥农民作为终端用水户。政府在变革中的投入包括工程建设、节水改造、协会建设等,在一定程度上改善了工程质量、提高了灌溉效率、节省了农民的灌溉成本。作为农田灌溉管理和末级渠系维护的新型主体,农民用水户协会承担起水利工程维护的责任。作为终端用水户,农民要为农业用水“买单”。尽管改革仍面临一些问题和挑战,如水利工程供水的商品化、水价的确定权、农民用水户协会的可持续性等,但变革引发了诸种新的建构,新的利益主体,如中央及地方政府、灌溉供水或管理机构、农民用水户协会等。他们的资源、权力和能力在不断的实践中得到动用甚至被再造出来,共同推动着变革的进一步发展。

4 结 语

协商式的灌溉管理体制变革,催生了农民用水户协会这一灌溉管理主体,在多个方面带来了不同程度的社会效益。

其效益主要体现在以下2个方面。

工程变革带来的社会效益。首先,在这场变革中,作为国家试点灌区的示范协会(及推广协会),借助“变革试点”这个平台,加强了同水管体系内政府高层、地方政府及项目官员等“强势群体”的联系,从而更易获取项目资源、接近国家权力。因此,从这个意义上来说,协会本身就是一个充满竞争的资源。而非灌区(尤其是偏远缺水山区)的地方政府及水管部门则是被边缘化了的弱势群体,其变革过程的推进比较缓慢。其次,变革过程中的工程建设为农民带来了可观的经济效益:①工程的完善提高了灌溉率,为农户节约了灌溉用水的同时提高了单位水产量^⑦;②工程的完善使灌溉用水得到进一步保障,为发展经济作物和调整农村产业结构创造了条件^⑧;③通过政府投入与用水户投劳相结合的工程修建方式,恢复了过去萎缩的部分灌溉面积,延伸了灌溉渠系,使过去水源条件差、水资源短缺的边远地区灌溉用水也得到了保障^⑨。

管理变革带来的社会效益。首先,变革理顺了工程“建、用、管”的管理体制,明确了协会在灌溉管理中的主体地位。并且减少了水费收缴的中间环节,鼓励农民参与水价核定,在一定程度上减少了农民的水费支出。而且量水更加公平合理,灌溉方式更加科学,农户的“节水意识”也得到了加强。在用水调配及灌溉次序方面,建立了公正透明的用水管理制度,在减轻了农户灌溉负担的同时,维护并改善了村庄治理。其次,高层积极推进末级渠系水价改革,用以落实协会运行维护的经费来源,并将协会的建设与节水技术的推广共同促进。再次,农户参与协会日常管理的过程,本身就是其自身能力建设的过程(加之外界为协会建设提供的培训),有效提升了农民的参与意识和参与能力。另外,有能力的协会也鼓励发挥其造血功能,多途径创收,使农民会员尤其是农村弱势群体大大受益。有些地区协会的发展还与村两委及其他农民合作组织形成良性的互动,促进了农民合作组织管理水平的提高。 □

参考文献:

- [1] 米歇尔·克罗齐耶,埃哈尔·费埃德伯格.行动者与系统-集体行动的政治学[M].上海:上海人民出版社,2007.
- [2] 孙立平.转型与断裂:改革以来中国社会结构的变迁[M].北京:清华大学出版社,2004.
- [3] 罗兴佐.治水:国家介入与农民合作[M].武汉:湖北人民出版社,2006.
- [4] 刘厚斌.在实践中认识什么是农民用水户协会[M].武汉:湖北省水利厅组建WUA交流材料,2007.
- [5] 丁平,李崇光,李瑾.我国灌溉用水管理体制改革发展趋势[J].中国农村水利水电,2006,(4):18-20.

⑦在新疆阿克苏灌区访谈时了解到,协会成立前每亩棉花地需水1 500 m³,协会成立后每亩棉花地需水1 090.9 m³,而滴灌地每亩用水仅27.27 m³。据调查统计,项目区2006年粮食亩产比2004年增加2.2%。由于灌溉条件改善,促进了种植结构的调整,两年来项目区农业收入平均提高16%。

⑧笔者调查中,部分农民改变了单一种植水稻的历史,大力发展大棚蔬菜、养殖、园艺等特色农业和立体农业,从而形成了大量的有一定规模的“绿色蔬菜基地”、“水产品养殖基地”、“花卉园艺培育基地”。据统计,“仅2006年协会范围内湖南省新增各种基地110余个,总收入1 200万元。”

⑨如,“2007年铁山和平协会的农业亩均增产40 kg,农民亩均增收56元,桥头协会亩均增产23 kg,亩均增收32.2元,与非协会区域相比,协会辖区内农田亩均多增产20 kg。”