

参与式灌溉管理在四川的实践

楼豫红^{1,2}

(1.四川省农田水利局,610015,成都;2.中国农业大学,100083,北京)

摘要:灌溉管理是一个系统工程,引导用水户参与灌溉管理是一个十分复杂的命题,是当前灌溉管理改革的重要一环。四川省农民用水合作组织增长速度较快,但存在实力薄弱、自身能力建设差、影响带动力有限、运行不规范和稳定性较差等问题。根据四川省用水户参与灌溉管理的实践,对参与式的理论与方法及用水户参与灌溉管理运作中面临的问题进行了讨论,提出了一些对策,对规范协会运作、引导协会健康发展具有积极的指导作用。

关键词:用水户;参与式;灌溉管理

Practice of participating irrigation management in Sichuan province //Lou Yuhong

Abstract: Irrigation management is a systematic project. Guiding the water user participation in irrigation management is a complicated proposition, which is an important part in current irrigation management reform. Rural water user cooperation develops very fast, but with many problems such as weak strength, poor self-capacity construction, limited influence, non-standard operation and un-stability, and so on. According to the practice of water user participation in Sichuan province, it discusses the participating theory and measures and the main problems. It also gives some advice to specify the operation and to guide the healthy development of water user cooperation association.

Key words: water user; participating; irrigation management

中图分类号:S27

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2010)11-0058-03

一、参与式理论与方法

“参与”一词在汉语中的解释是参加事物的计划、讨论、处理等。“参与”作为一种现代的发展理念和思想体系,其内涵比我们通常所理解的“参加”要更为广泛、深刻,它包含有“赋权”“民主”“自治”等含义。在民主与法制逐步完善成熟的现代社会,参与是实现既定目标的一种手段、工具和方法,它贯穿于整个事物的运行过程。公众参与也是实施可持续发展的关键。

参与式方法是事物主体积极地、全面地介入事物中有关决策、实施、管理和利益分享等过程的一种方式方法。参与式方法产生于人们对于传

统理念和实践的反思。传统理念主要是以政府为主体,政府以自上而下的指令推动事物的发展,没有把与事物相关的大众和社会作为发展的目标,出现了本末倒置、事倍功半的现象。目前,大众自下而上的参与正在形成一种新的发展模式,实践证明,支撑事物发展的最重要、最微妙也是最关键的就是自上而下与自下而上力量的平衡。参与式方法可应用于各发展领域,主要涉及基础设施建设方面。在这些领域中使用参与式方法,可使相关人员能快速了解所需信息,并及时调整计划。

参与式方法应用的基本要素主要包括:①决策及选择过程中的介入,②在全部事物周期各阶段的介

入,③能力建设、自我组织及自立,④利益分享,⑤权利及民主的再分配,⑥机制促进。

参与式方法得以让事物相关者分析他们所处的真实状况,使目标群体分享、更新并分析其生产知识和条件,进行计划并采取行动;还能够使所从事的事物公开和透明,将发展和机会赋权给目标群体。另外,这种方法使人们能够自主地组织起来,分担不同的责任,朝着一致的发展目标努力;在事物的制定者、计划者以及执行者之间形成一种有效的平等的合作关系。

20世纪80年代中后期开始,“参与式方法”开始在我国的一些国际合作项目中应用。目前,以农民用水户

收稿日期:2010-02-05

作者简介:楼豫红(1964—),女,博士研究生,高级工程师,处长,从事农田水利工程建设与管理工作。

协会为主要形式的参与式灌溉管理的理念和方法在中国已逐步被人们了解、接受和推广应用。

二、参与式灌溉管理的主要内容

参与式灌溉管理是用水户全面参与灌区各类管理,包括灌区田间工程的规划、设计、施工建设监理、融资、运行维护、监测评价等,不仅参与决定工程建设,还要参与决定体制设计(组织形式和功能)等管理。用水户参与灌溉管理的前提是成立“用水户协会”。与以往群众管水组织的区别在于,用水户协会具有法人地位,其合法权益受法律保护,不是灌区专管机构的下级或附属组织,与灌区的关系是水的买卖关系,接受灌区专管机构的指导和服务。用水户协会的组建是灌区管理体制改革的一个关键步骤,其组建和运作将直接影响灌区管理和灌溉管理体制改革的成败。

用水户协会是用水户参与灌溉管理的主要方式,是某一灌区区域内,由农民自愿组织起来的实行自我服务、民主管理的灌溉用水合作组织,它是经过民主协商、经大多数用水户同意并组建的不以营利为目的的社会团体,是具有法人资格,实行自主经营、独立核算、非营利性的群众性社团组织。农民用水户协会的宗旨是互助合作、自我管理、自我服务。

通过多年的实践,用水户参与灌溉管理可有效提高灌溉水利用率,灌区田间工程建设和维护可得到有效加强,有利于水费计收,减少了用水户水费支出和水事纠纷,减轻了当地政府和水利行政主管部门的压力,对促进灌区良性发展具有积极意义。同时还增强了群众参与意识、责任感和主人翁意识。

三、四川省用水户参与灌溉管理的发展情况

我国于 20 世纪 90 年代开始在

灌区推行参与式的灌溉管理模式,1996 年水利部在四川都江堰召开了“国有大中型灌溉用水户参与管理及转换经营机制研讨会”,从此参与式灌溉管理在四川进入了试点阶段。特别是 2005 年水利部、国家发展和改革委员会、民政部联合下发了《关于加强农民用水户协会建设的意见》之后,四川省用水户参与灌溉管理工作由最初的试点进入到发展推广阶段,农民用水户协会这种灌区群众管理模式在四川省迅速发展起来。

2006 年四川省召开了全省各市(州)和大型灌区管理单位负责人参加的农民用水户协会工作现场会,安排部署全省用水户参与灌溉管理、建立农民用水户协会工作,提出充分依托大中型灌区末级渠系建设、小型灌区建设等农田水利项目,在条件成熟的灌区,依据渠、堰、库等水文边界,兼顾行政区域管理的要求来组建并规范协会,先易后难,整体推进。要求各种小型农田水利工程项目优先以用水户协会为申请单位,建后产权明确给用水户协会,建后管护责任落实给用水户协会,并将用水户协会的建立作为四川省年度农田水利基本建设“李冰杯”的一项重要考核指标,加速推进四川省用水户协会建设步伐。

截至 2009 年年底,四川全省组建以农民用水户协会为主要形式的农民用水合作组织 3 035 个(其中已有 531 个用水户协会在民政部门注册登记),管理灌溉面积 61.67 万 hm^2 ,占全省有效灌溉面积的 1/4,参与人口 1 088 万人。2006 年年初全省组建各种形式的农民用水户协会 1 487 个,管理灌溉面积 18.6 万 hm^2 ,参与人口 353 万人,由此可见其发展速度是非常快的。但是,农民用水合作组织在近年的发展过程中,虽然保持了较快的增长速度,但存在实力薄弱、自身能力建设差、影响带动

力有限、运行不规范和稳定性较差等问题。

四、参与式灌溉管理发展中存在的问题及对策

1. 用水户协会的建立主要以政府推动为主导

四川是劳务输出大省,具有一定管理才能、文化素质较高的人员绝大部分外出务工,在家务农的农民综合素质普遍较低。目前在推动用水户参与灌溉管理中,政府部门起了绝对的主导作用,有的行政机构甚至越俎代庖,采取强迫命令,生搬硬套搞“一刀切”或“先成立、再规范”。有的乡镇为了申报工程建设项目,在没有任何群众基础的情况下一夜之间就能新成立数个协会。

目前用水户参与灌溉管理的支持和推动力是自上而下的,政府主导虽然促使协会发展数量增加较快,但是没有很好地与农村基层干部和农民形成互动,没有把农村水利设施管理的部分或全部权利与责任移交给水户。由于缺乏自下而上的动力,使本来应当由农民自主兴办的事业,在农民意识中却变成了“上面要我干”,滋长了农民对政府的依赖心理,动辄向政府要协会的运行费、管理费,甚至在协会管理的范围内实施水利工程建设还要支付高额的占地补偿、青苗赔偿费。同时,由于农民自身认识原因,本应是农民自己选择用水户代表,然后产生用水户协会执行委员会,在全体会员或代表大会的监督下执行协会的规定,但在实际中主要是由行政部门来操作,运行的行政化趋向很明显,增加了政府和水利部门的行政成本和工作量,不能完全实现协会民主管理和自我管理。

参与式的思想核心在于:强调发展过程的主体是积极、主动的人,只有主体在整个过程中得到强化,这种发展才是可持续的、有效益的发展。

用水户协会组织的发展、壮大、推广是一个制度问题,它不是单靠政府部门的一厢情愿或灌区管理机构的意愿而能实现的,它的发展需要用水户全过程的积极参与,需要灌区管理机构给予业务、技术上的指导,提供便捷的服务,这甚至要成为一种制度、体制。

2.用水户协会规模小、运行不够规范

四川省用水户协会规模较小。经过不断的规范、合并,2009年四川全省平均每个用水户协会管理的灌溉面积只有200多 hm^2 ,个别协会管理的灌溉面积不足66.67 hm^2 。虽然每个农民用水户协会均制定有协会章程和管理制度,但有的管理规章制度流于形式,协会管理人员总体素质低,缺乏科学用水、节约用水的观念,主要管理人员多属兼职,精力分散。协会的许多工作没有纳入正规渠道,协会内管理没有形成分工,许多协会只有会长一人代理全部事务,灌区的工程改造和岁修工作还不能由协会自主管理。

农民用水户协会的运行目标是:满足用水户用水要求,优化水资源配置,降低灌溉成本,提高用水效率;增强用水户自主、自立的观念,提高参与灌溉管理与工程维护的积极性,提高水费收取率;建立稳定和和谐的用水秩序,保障弱势群体平等的用水权利;使灌区资产保值增值,确保工程持续高效运行。因此,农民用水户协会的运行,必须坚持规范化、制度化和公开化。

推行用水户参与灌溉管理,将灌溉管理权向地方转移是一项复杂工作,涉及国家政策法规和政府机构的调整,新的地方组织机构的建立,工程设施、设备所有权的转移以及工程管理人员的调整。只有在制度的规范与约束下,明确各方的权、责、利、义,才能建立起适应协会发展的长效机制,才能保证协

会成为良性运行的社会团体。协会的正常运行离不开灌区专管机构的业务指导,用水者业务技能的提高离不开业务部门的指导。只有提供经常性的业务指导与技术培训,才能确保协会的运行与管理逐步实现制度化、规范化,确保灌区管理机构与协会间的业务合作实现制度化、规范化,最终实现互利共赢。

3.用水户协会自身能力建设严重不足

四川省用水户协会的自身能力建设十分落后。一是运行经费匮乏,运行能力不足。四川省大多数用水户协会建立和运行缺乏稳定经费来源,仅靠在农业水费中提取5%左右作为管理费,由于灌溉水费远低于供水成本,协会管理的灌溉面积又较小,致使协会日常经费严重不足。工作人员报酬很低,要负责田间工程管理维护和用水管理、水费收缴等大量工作,影响工作积极性和主动性。二是用水户协会硬件建设普遍较差,大部分协会无固定办公场地,工作开展必须依托所在乡镇政府、村民委员会才能进行。三是灌区工程完好率低,全省灌区斗农渠老化、损坏超过50%,管理和计量设施配套率不足10%。据调查90%以上的用水户把工程设施改造放在对用水户协会能力建设建议的首位。工程配套改造与维修资金,仅靠协会自身力量很难筹集,还需要各级政府部门加大投入。

2010年四川省委、省政府出台了《关于进一步推进农民专业合作经济组织发展的意见》,要求“各级政府要安排一定数额的专项资金扶持农民专业合作经济组织发展”,“省财政每年安排一定资金,支持农民专业合作经济组织开展信息、培训、农产品质量认证、农业生产基础设施建设、市场营销和技术推广等服务”。但是,目前全省用于经济合作组织

建设的资金十分有限,每年仅有10余个用水户协会能够申请到省级和中央的协会自身能力建设资金,市县两级没有设立协会自身能力建设资金专项。

能力建设的目的不仅仅是为完成灌溉管理任务而进行的技能训练,更重要的是要使用户协会形成全面的能力体系,并得到全面而充分的发展。能力建设是一个系统工程,既包含硬件设施又包含软件设施。因此在实施产权过户中,将支斗渠以下水利设施的产权移交给协会,由协会进行资产管理的同时,政府要加强引导,以奖代补,实施大规模的末级渠道改造和配套,从硬件上支持协会的发展。可根据协会自身特点,将集体所有的部分堰塘、经济林、小(2)型水库等承包给协会进行经营,以弥补协会日常经费不足。各级水行政主管部门要筹集资金,加大技术和资金支持力度,对协会提供经常性的业务指导与培训,提高其工程管理、灌溉管理、财务管理、民主管理等水平。要做到协会建设一处,成功一处,发挥效益一处,由点到面,逐步推广。 ■

参考文献:

- [1] 赵拥军.参与式发展的理念引入小型农村水利工程建设[J].南水北调与水利科技,2004(4).
- [2] 郭元裕.农田水利学[M].北京:中国水利水电出版社,1997.
- [3] 水利部农村水利司.灌溉管理手册[M].北京:水利电力出版社,1994.
- [4] 楼豫红.四川省用水户参与灌溉管理的实践及有关问题的思考[J].节水灌溉,2007(6).
- [5] 李代鑫.中国灌溉管理与用水户参与灌溉管理[J].中国农村水利水电,2002(5).
- [6] 约翰·奈斯比特.新社会的八大支柱;中国大趋势[M].北京:中华工商联合出版社,2009.

责任编辑 张金慧