

浅析北京市农民参与式水务管理的发展

唐 丽

(北京市水利水电技术中心, 北京 100073)

摘要:北京市农民参与式水务管理的发展经历了试点探索和全面建设两个阶段。通过总结回顾农民参与式水务管理的成长历程,分析了两个阶段的发展变化和取得的成效,指出了问题所在,并提出了建议。农民用水协会作为农民参与式水务管理的有效形式,是农村水务管理机制改革的成功之举,只有通过不断总结、完善和创新,才能实现可持续发展。

关键词:农民用水协会;参与式管理;水务;农村

中图分类号:TV213.4;S274 **文献标识码:**B

北京是一个严重缺水的城市,虽然多年来一直在农村地区推广节水技术,使农村用水浪费现象得到一定程度的控制,但粗放的用水管理方式依然无法有效解决水资源紧缺状况。为加强水资源管理,北京市提出了“实行最严格的水资源管理制度”,“向观念要水、向机制要水、向科技要水”的管理理念。随着北京市和区县成立了水务局,乡镇按流域成立了基层水务站,村级配备了水务协调员,北京市在水资源的管理上前进了一大步。深入改革农村水务管理机制,促进水资源的可持续利用已成为一个重要课题。

1 农民参与式水务管理的含义

实行农民参与式水务管理,就是将农村水务工程的所有权、使用权、管理权和涉水事务的决策权交给农民,让他们独立、民主地选举用水合作组织的领导人,在管理、建设、财务上享有高度的知情权和参与权,充分调动农民“自己事自己办、自己工程自己管”的积极性,保障农村水务工程的效益发挥^[1]。

农民用水协会是实现农民参与式水务管理的有效形式,也是农村水务管理机制改革的需要。通过成立农民用水协会,让受益农民直接参与农村水务管理,提高农民对节水和水务工程运行管理重要性的认识,建立起农村水务建设与管理的保障机制,实现农村水务工程可持续发展、水资源循环利用和农民增收、增收^[2]。

农民用水协会的特点表现在:一是利用参与式发展的先进理念突出体现农民的主体地位,充分反映农民参与水务建设与管理的意愿;二是农民用水协会是水务管理体系中的基础环节,是实现水资源循环利用、水务事业可持续发展的载体;三是通过发挥水价经济杠杆的作用,促进节约用水,提高水资源利

用率;四是农民用水协会属非营利性社会团体法人,通过征收水费实现或逐步实现自我管理、自我维持^[3]。

2 农民参与式水务管理的发展阶段

北京市为缓解水资源紧缺状况,不断探索农村水务管理新机制。农民用水协会作为农民参与式水务管理的有效形式,在北京的发展经历了试点探索和全面建设两个阶段。

2.1 试点探索阶段

为缓解水资源紧缺状况,实现农业节水增效的目标,北京市在2001年5月开始实施的“利用世界银行贷款发展节水灌溉项目”中成功引入了农民用水协会的用水管理模式。自此,农民参与式水务管理开始在北京落地生根。经过5年的试点建设,共组建区级农民用水协会2个,镇级农民用水协会31个,村级农民用水协会88个,临时用水小组159个(待条件成熟后转为用水协会)。各农民用水协会的组建均符合规定程序,达标考核的优良率在85%以上^[4]。

项目区农民用水协会在促进节水、计量收费、指导农民科学灌溉、维护灌溉设施和带动农民增收方面取得了明显效益,受到项目区广大农民的热烈欢迎,这显示出农民用水协会在农村地区的灌溉管理中存在着巨大的潜力,为全面推广农民参与式管理打下了基础^[5]。

2.2 全面建设阶段

2004年开始,北京市和区县水务局相继成立,114个基层水务站陆续组建,水资源实现了统一管理,水务管理改革工作逐步深入。2006年,北京市政府转发了市水务局等五部门《关于建立本市农村水务建设与管理新机制的意见》,提出在全市范围内建立农民用水协会,下设农村管水员,作为农村水务建设与管理的主体。

2006年底,北京市共组建了125个乡镇(流域水务站)级农民用水协会,3927个村农民用水分会和10800名农村管水员

收稿日期:2009-12-30

作者简介:唐丽(1981),女,工程师,主要从事农田水利与农村水务管理。E-mail: tangli.112@163.com。

队伍,开始全面推行世行项目中农民用水协会管理的成功经验,并对农民用水协会的管理模式进行了提升和完善。农民用水协会的职能由单一的农业灌溉管理转为统筹农村涉水事物的管理,农民用水协会和管水员的工作全面渗透到“水源保护、供水、节水、用水、排水、再生水利用”的循环水务工作的各个环节之中,成为四级水务管理体系的中坚力量,初步建立起村级末端水务管理机制。

目前,已培育出一批先进的农民用水协会管理典型 100 多个,如循环水务典型、阶梯水价典型、先收费后补贴典型、集约化供水典型、安全保障典型、风险管理典型等^[6]。

3 两阶段的发展变化

农民用水协会发展到全面建设阶段,除继承了试点探索阶段农民用水协会的基础管理模式,吸取了五年来积累的先进管理经验外,还在管理内容与形式上进行了突破创新,从人员结构、服务职能、制度建设、人员培养和责任意识等方面进行提升和完善,确保农民参与式管理能够在农村水务管理中充分发挥作用。

3.1 人员结构的变化

在全面建设阶段,为有效解决村级末端水务管理缺位问题,将水务管理任务落实到人,由政府购买服务于村农民用水分会下设立了农村管水员岗位。管水员属于公益性服务岗位,市财政给予每人每月 500 元的补助。根据水务设施管护任务量以及人口、面积等因素,全市共确定了 10 800 名管水员,其主要职责是水源保护、水务设施管护、用水计量、水费征收、节水宣传等^[7],成为循环水务建设与管理的中流砥柱。

管水员的选拔本着公开、公平、公正的原则,从村农民用水分会会员中选取,通过考试后持证上岗。管水员的管理采取“日考勤、季考核、年考评、两年续用、定期培训”的方式,由村农民用水分会负责日常监管,基层水务站、区县水务局、市水务局定期抽查。

3.2 服务职能的变化

在试点探索阶段,农民用水协会的主要职能是制定农业用水计划和工程维修计划,管理和维护灌溉设施,做好用水调度,征收农业水费,指导农民科学灌溉,促进农民增产、增收。

进入全面建设阶段,农民用水协会的职能开始由单一的农业灌溉管理转向统筹农村涉水事务的管理。拓宽后的主要服务职能包括:编制农村水务发展规划、用水计划和水务工程管理维护计划,负责农村公共水务设施的日常管理和维护,征收水费和农业生产用水水资源费,进行节水技术培训和宣传推广,负责水务突发事件的应急处置、上报,监督管理管水员和组织农民参与水务工程建设等。

农民用水协会是农村循环水务建设与管理的载体和保障。农民用水协会在工程前期组织农民进行“一事一议”,建设过程组织农民积极投工投劳,工程完工后负责设施的运行管理。管水员则充当起设计参谋员、监管协调员、施工安全员和设施维护员的角色。

3.3 制度建设的变化

在试点探索阶段,各农民用水协会纷纷制定了工程管理

用水管理、供水管理和财务管理等协会管理制度,为农民用水协会的规范运行提供了准则。

进入全面建设阶段,完善了农民用水协会的各项管理制度。制定了工程管护、节约用水、水费征收使用等五项制度,水费收缴通知单、水费收支公开栏、管水员工作日志等八项措施。协会按照“建立一个机制,实行两项公开,执行三项职能,履行四个民主”的方式规范运行。制定了管水员管护责任制、考核管理办法、工作奖惩制度、考试及录用管理办法等规章制度。

此外,还强化了工程运行管理制度。一是水源井周边 30 m 范围内必须达到“四无”标准;二是供水厂必须实行封闭式管理,并按照“三证三卡五公开”制度运行管理;三是污水处理设施运行应建立“专业维修、管水员管护”专群结合的管理制度;四是河道管护要达到“不黑不臭、无水华、无垃圾”的管理要求^[7]。

3.4 人员培养的变化

在试点探索阶段,由于农民用水协会的数量较少,因此,对农民用水协会会员及相关管理人员的培训多由世行项目办和世行技援团的专家来完成,培训形式多为讲座和考察等。

进入全面建设阶段以后,培养了一批基层管水人员培训师资,由他们对农民用水协会会员及管水员进行分级培训。编制了统一的培训教材,加强技能培训。至 2008 年底,共培训农民用水协会会长及管水员 6.3 万人次,人均培训 6 次,共有 5 100 名管水员取得了水土保持工、灌溉工程工、管道工、计算机操作工等证书,占到管水员总数的 47%。

此外,注重由培训向培养转变。除加强培训外,还通过实践演习、演讲比赛、征文活动、参与工程建设等多种培养方式,向基层管水人员传授水务常识、管护技能、法律法规、电脑、写作、摄影等知识。在《北京水务报》开设“京郊水务园地”专栏,由基层管水人员撰稿进行自我总结、推广,培养能力的同时,还变“被动”宣传为“主动”宣传。

3.5 责任意识的变化

在试点探索阶段,鉴于职能有限,农民用水协会的责任更多在于如何协调好用水秩序,维护好灌溉设施,提高灌溉水的利用效率,通过科学灌溉实现农民增产、增收。

进入全面建设阶段,农民用水协会的责任除了提高水务设施完好率,促进节水,还体现在怎样保障农民能够安全用水、放心用水,安全防范意识明显提高。村农民用水分会与管水员分别签订了供水安全责任书、管护责任书,确保村内每处水务设施均责任到人、管护到位。管水员按照责任书要求,定期巡查井房、供水管线、排水管网及河(沟)道,对井房实行封闭式管理,保证水务设施的良性运转,为村民营造一个安全的用水环境。

此外,农民参与水务建设的主人翁意识也有了显著提高。农民用水协会通过“一事一议”组织农民参与编制工程建设规划、投工投劳和监督施工等。

从试点到推广,几年来,农民用水协会的发展取得了不俗的成绩。在目前农民用水协会尚不能完全实现自我管理、自我维持的情况下,政府的推动在农民用水协会规范运行、不断前进的过程中发挥了不可小视的作用,主要表现在:积极宣传和倡导,指导协会组建,组织培训,培育典型,加强监管等方面。

政府的助推作用必将能够带动农民用水协会尽早实现独立、可持續运行。

4 取得成效

4.1 构建了水务四级管理体系

农民用水协会的建立,解决了长期以来村级末端水务管理缺口问题,使农村涉水事物有了实实在在的管理主体,这也标志着北京市四级水务管理体系即市水务局—区县水务局—基层水务站—农民用水协会及农村管水员队伍的形成,加快推进了“由农村水利向统筹城乡水务转变,由工程水利向资源水务转变”。

4.2 保障了“三个安全”

(1) 保障了水源安全。农民用水协会和管水员队伍认真落实水源保护措施,有力保障了城乡水源安全。一是320个村管水员看护了密云水库及上游入库河道、京密引水渠等城市地表水源;二是384个村管水员看护了怀柔、房山、平谷、顺义和昌平城市地下水源地;三是管水员看护了郊区3000多处村级供水水源井;四是两年共整改水源井周边安全隐患472处。

(2) 保障了供水安全。一是各区县逐级签订供水安全责任书1.5万余份,做到“一井一人”。二是农村供水厂基本实现了封闭化管理,非工作人员一律不准进入。三是农村供水工程得到了及时维修和保养,停水事故显著减少。供水安全事故由2004年的7起下降到2007年的1起,2008年的零事故。

(3) 保障了水环境安全。全市500处农村坑塘雨洪利用工程、2万多km沟道和农村排水管网全部责任到人,由管水员进行巡视看护。奥运年,组织管水员清运垃圾3500m³,打捞漂浮物1400m³,投放药剂5.4t,保障了水环境安全。

4.3 提高了用水效率

农民用水协会成立后,农民参与管水的意识和节水意识都有了明显提高。他们积极参加水务设施的维护,从不交水费转变到愿意交水费。抽样调查显示,有84.4%的农民认为有必要节水,采纳节水措施的农户在协会成立后提高了近10%。

2008年农业用水总量为12.2亿m³,比2006年的12.8亿m³减少了6000万m³,其中用清水9.3亿m³,比2006年10.8亿m³减少了1.5亿m³;农村生活用水量为2亿m³,比2006年的2.2亿m³减少了2000万m³。新建供水工程中人均用水量由136L减少为92L,下降了32%,典型村人均用水量均下降了50%以上。

4.4 降低了村集体负担

通过农民用水协会和管水员队伍建设,进一步推动农村生活和农业灌溉有偿用水和收费机制的建设,有效减轻了村集体的负担。朝阳区北马房村通过收费机制建设,生活用水量由原来的24.5万m³减少至8.7万m³,村集体每年负担供水电费由22.3万元减少为5.8万元。平谷区大华山村两眼生活用机井由平均每天抽水10h减少为7h,每天节约用电180kWh,年节约电费开支约3万多元。

通州区东夏园村2007年水泵维修次数比上一年减少40%,且全年IC卡机电表无一丢失,减少经费开支4600元。

4.5 增加了农民收入

农民用水协会的成立规范了用水行为,保障水务设施正常运

转,合理分配水量,指导农民科学灌溉,保证了农作物得到及时灌溉,做到旱能浇、涝能排,提高了作物产量,增加了农民收入。

北京市2004年和2005年度的世行节水灌溉项目监测评价报告显示,项目区农户收入有逐年提高的趋势。粮田管灌农户人均农业纯收入由2003年的535.60元增加到2004年的566.7元,2005年增加到595.6元,平均增长了5.5%;果树管灌农户人均农业纯收入由2003年1635.9元增加到2004年3118.5元,2005年增加到4925.3元,增长了2倍;蔬菜滴灌人均农业纯收入由2004年的6104元增加至2005年的6567.9元,平均增长了7.6%。

5 存在问题及建议

5.1 存在问题

(1) 协会作用有待充分发挥。①农民用水协会建设尚未全面引起基层政府部门的重视,农民用水协会工作的深入推进存在一定困难,农民群众没有充分认识到农民用水协会的优越性。②对各项规章制度的执行力度有待提高,仍存在管理缺乏民主、透明,水务设施维护不及时的情况。③部分村分会对管水员的分工不明确,管水员管理有待进一步规范,管水员考核、奖惩机制需要完善。④缺少必要的启动及运行管理资金的支持。

(2) 管水员技能偏低。农村管水员掌握的业务知识不足,整体技能偏低。①对电力设施的维护技能掌握不够,缺乏必要的电工知识;②对供排水管道维修技能掌握不够,缺乏管道防冻、裂、爆的维护知识;③对月统月报技能掌握不够,缺乏用水量统计知识;④对应急突发事件的处置技能掌握不够,对上报程序和初步处置手段掌握不足。

(3) 水费征收困难。由于缺乏对水商品性的认识,农民对吃“大锅水”、“福利水”产生了依赖。部分村分会至今依然未收水费,部分村分会虽然收了水费,但不是电费就是部分运行维护费,远不能满足水务设施正常运行维护的开支。水务设施的运行维护费多是村集体垫资,甚至负债运行。此外,农村部分水表没有入户,水表损坏、丢失现象严重也给水费征收带来一定困难。

(4) 管水员保障不足。管水员工作需要全面的水务知识和管护技能,且为了百姓用水安全,常常需要长时间坚守在岗位上,工作量大,任务重,需要有可靠的保障。目前,管水员属政府购买的公益性服务岗位,缺乏必要的意外安全保障。此外,在管水员选用过程中,存在少数不合理选用及替换现象,没有充分体现出农民用水协会民主、公平、透明的原则。

5.2 几点建议

(1) 用行政手段推进协会建设。将农民用水协会建设作为社会主义新农村建设的必要条件,作为农村循环水务建设的标准,作为农田水利建设评比的指标。将农民用水协会运行管理情况列入年终考核村干部的重要内容,以此推进农民用水协会在农村的发展。

(2) 建立管水员培养机制。坚持统一教材、分级培训、部门联动、理论与实践相结合的原则对管水员进行培养,建立科学的培养机制。管水员被选定后,参加上岗培训。(下转第135页)

灌溉系统管理的转移。但是,如何使拥有更少水权的农民用水户也能在董事会中享有话语权,还需要进一步研究。

2 我国的灌溉系统管理现状和发展方向

目前,我国的水资源管理主要由国家各级组织机构完成,但随着我国对水权认识的加深,逐渐在部分地区开始建立用水者协会,以将灌溉管理权转移到农民手中,如,在我国最早进行水权转让试点工作的内蒙古,就建立了农民用水者协会。在该地区进行的相关调查发现,大部分农民认为有必要成立用水者协会,他们认为用水者协会在减少水事纠纷,降低农户的灌溉费用,提高水资源的利用率等方面有着积极的作用。在用水者协会的建立过程中,农民的参与度也比较高。但调查也发现,这些地区的用水者协会还面临着很多问题。如,农民对用水者协会的了解程度也不深,甚至大部分农民不了解用水者协会由哪个机构发起成立;农民本身的管理水平不高也限制了灌溉系统的管理效率;财务责任也是这些用水者协会面临的重要问题。可以说,我国的用水者协会还有很大的进步空间,离洪都拉斯和智利的水平还有一定的距离,要达到灌溉系统管理转移能够最终成功,还有很多的工作。

3 结语

灌溉系统管理转移在农业水资源管理中发挥着积极的作用。一直以来,我国的水资源管理都是通过行政管理手段进行的。但行政管理是有缺陷的,而农业的分散性又放大了这种缺陷,使得灌溉系统管理出现了一系列问题。如我国的灌溉用水指标是从上而下下达的,这种方式缺乏协商互动机制,用水指标也不能随着实际情况变动。但在灌溉系统管理转移的过程

中,农民的主体地位得到加强,他们能够有更多的机会反映真实的信息,这样就为水资源分配提供了更好的参考数据。农民在与政府的互动中,会加深对政府相关政策的理解,及时的适应新的政策。在农民的广泛参与中,农民能够互相监督,减少水资源浪费的现象。尽管名称有些不同,但不管是灌溉协会、用水户协会、还是农民用水者协会,都是世界各国在灌溉系统管理中的尝试。我国也在部分试点地区将灌溉管理权力下放到农民手中。但是,我国的灌溉系统管理转移还存在着很多问题,在培养农民主动参与的意识,增加农民的管理能力、地方政府对农民管理灌溉系统中的财政和技术支持方面,还有很大的改进空间。 □

参考文献:

- [1] Robert R. Hearne, Carlos Martinez A. An Analysis of The Feasibility of Irrigation District Transfer Honduras[A]. Paper Prepared for Presentation at the American Agricultural Economics Association Meeting[C]. Denver: Colorado, 2004.
- [2] Donato R, Michel L. The Distributive Impact of the Water Market in Chile: A Case Study In Limari Province(1981- 1997)[J]. Quarterly Journal of International Agriculture. 2002, (41): 41-58.
- [3] 李晶. 中国水权[M]. 北京: 知识出版社, 2008.
- [4] 李晶, 宋守度, 姜斌. 水权域水价[M]. 北京: 中国发展出版社, 2003.
- [5] 邓振军. 内蒙古地区农户参与用水者协会的意愿和行为——基于121个农户的问卷分析[J]. 北方经济, 2009, (1): 93-94.
- [6] 姚为民. 农民用水者协会在港口抽黄灌区发展探讨[J]. 陕西水利, 2009, (3): 137-138.

(上接第132页) 考试合格后获得资格证书。管水员上岗后,通过进一步学习、实践,取得高一级的管护技能证书和维修技能证书。市财政设立专项资金,每年向各区县转移支付,为建立良性培养机制奠定基础。

(3) 探索协会良性运行机制。建议出台农村用水收费改革方案,以量计征,超定额加价,对于困难村、困难户给予补贴,充分发挥经济杠杆作用,在节水的同时确保水务设施的正常运转和协会的正常运行。农民用水分会拥有村级水务工程的所有权、经营权,可以通过进一步拓宽服务职能,配套完善相关管理制度,探索建立维持协会良性运行的机制,为农民参与式水务管理注入活力。

(4) 稳定管水员队伍。加大政府支持力度,提高管水员保障水平,确保管水员队伍的稳定性和连续性。建议为管水员办理人身意外伤害险等,解除其后顾之忧。建立管水员奖惩制度,充分调动管水员工作的积极性。进一步完善管水员续用管理规定,确保管水员竞争上岗的公平性,推动管水员管理朝健康、规范、可持续方向发展。

6 结语

农民用水协会成立至今,其工作已全面渗透到农村循环水务工作的各个环节之中,并逐渐成为农村水务建设的主人,有

效解决了村级末端水务管理缺位问题,是农村水务管理机制改革的成功之举。农民用水协会的组建,取得了良好的社会效益和经济效益,受到广大农民的欢迎。这证明农民参与式水务管理在北京的发展有着强大的生命力和广阔的前景,是统筹城乡水务,推动水务事业和谐、可持续发展的关键。只有不断总结、不断完善、不断创新,才能走出一条具有北京特色的农民参与式水务管理道路。 □

参考文献:

- [1] 翟浩辉. 大力推进农民用水户参与管理 促进社会主义新农村水利建设[J]. 中国农村水利水电, 2006, (8).
- [2] 翟浩辉. 培育农民用水户协会 推进新农村水利建设[J]. 求是, 2006, (3): 33-34.
- [3] 毕勇刚, 秦丽娜, 杜文成. 北京市推广建立农民用水者协会的实践及成效[J]. 中国水利, 2006, (5): 28-30.
- [4] 利用世界银行贷款发展节水灌溉项目完工报告[R]. 北京: 北京市世行节水灌溉项目办公室, 2006.
- [5] 周良臣, 秦丽娜, 肖华. 密云县农民用水者协会运行经验初探[J]. 灌溉排水学报, 2005, 24(6) B: 19-21.
- [6] 胡玥琳, 刘永功. 探索不同模式的农民用水者协会[J]. 山西水利, 2007, (2): 66-67.
- [7] 北京市水务局. 农村水务管理概论[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2007.