

台湾农田水利管理模式及机制

王娟丽¹, 马永喜²

(1.浙江水利水电专科学校, 310018, 杭州; 2.浙江理工大学, 310018, 杭州)

摘要:我国台湾地区实行以农田水利会为主的水利管理模式, 历经数年实践, 取得了较好的效果。在概述台湾农田水利事业历史发展的基础上, 着重从农田水利会的组织结构、运作过程和经费来源等多个方面, 深入探讨了台湾农田水利管理的运行管理机制, 并对台湾农田水利管理成效进行了经验总结, 为农村水利管理体制的深化改革提供借鉴。

关键词:台湾; 农田水利会; 管理模式

Management mode of farmland water resources and mechanism in Taiwan//Wang Juanli, Ma Yongxi

Abstract: The management of water conservancy in Taiwan is mainly done by irrigation associations. The practice achieves good result after years of practice. Detailed introduction is made on the management approaches and operation system of irrigation and drainage in Taiwan, including organizational structures, operational system and financial resources of irrigation association, based on general introduction of irrigation development history. The experiences and good practice in Taiwan are summarized that can be a good reference for China in deepening reform of rural water resources management system.

Key words: Taiwan; irrigation association; management model

中图分类号: S27+TV

文献标识码: B

文章编号: 1000-1123(2012)15-0044-04

一、台湾农田水利事业的历史发展

台湾农田水利设施早在元朝时期就开始兴建。至明朝时, 台湾水利设施兴建已略具规模。明永历年间, 郑成功执政台湾后, 实行军旅屯田制, 创设“埤”“圳”, 大兴水利。入清后, 随着禁海令的解除, 大量移民入台, 当时民间有能力者私人出资开筑简易水库和渠道, 进行私人经营, 自由买卖水利设施, 水利系统逐步完备。

19世纪末日本侵占台湾后(1901—1944年), 为攫取农业利益, 加强殖民管制, 于1900年颁布《公共埤圳规则》, 将涉及公共利益的埤圳均指定为公共埤圳, 赋予法人性质, 由“官方”监督管理; 1908年颁布《官设

埤圳规则》, 由“官方”直接兴建经营农民无力负担的农田水利工程。1921年又颁布《水利组合令》, 翌年颁布《组合令施行细则》, 将原有公共埤圳及官设埤圳逐渐改组为“水利组合”。“水利组合”具有对组合成员收取水租、征用土地及征调役夫的权力。

1945年颁布的《台湾省农田水利协会章程》, 将日据时期的水利组合改为农田水利协会, 规定协会会长由协会会员自行推选, 农田水利协会工作也逐步由“以国家主导”改为“官民合作”。

1948年, 台湾省将当时的35个“防汛协会”(日据时期水害防治组合改组成立)并入“农田水利协会”, 改组成立39个“水利委员会”。委员会委员部分为聘任, 部分由会员分区选出, 主任委员由委员互选, 任期4年。在基层

由同一地区同一水系有共同利益关系者组织“实行协会”, 受水利委员会监督指导, 负责辖区内一切农田灌溉事务。其后, 由于对“水利委员会”性质认识模糊, 特修订《水利法》确立农田水利会为自治团体, 赋予公法人地位, 明确规定地方农田水利会为公法人, 且是台湾唯一的具有“公法人”性质的地方农田水利事业管理组织, 属自治性质的人民团体, 具有独特的属性, 即以非营利为目的、具有公益性的机构, 有决策和执行双重功能, 不缴纳税费。农田水利会受业务主管机关的监督和辅导, 配合农业政策, 推广农田水利业务。

1956年又将40个水利委员会调整合并成为26个农田水利会; 随后于1965年颁布《农田水利会组织通则》, 以此规定农田水利会的组织与运作。

收稿日期: 2012-07-24

作者简介: 王娟丽, 博士, 讲师。

基金项目: 浙江省台办委托课题(201228)和浙江理工大学科研启动基金(2012)资助。

1975年实施的《台湾省加速农村建设时期健全农田水利会方案》(简称《健全方案》)。历经7年将26个农田水利会调整合并成为17个农田水利会,停止农田水利会会员代表及会长的选举,改由行政部门选派。然而,《健全方案》实施四、五年后,农田水利会的运营又逐渐陷入困境。随着农民纯农业收益相对降低,对缴纳农田水利会会费的意愿也随之下降。行政部门虽增加工程费的补助,最后甚至全额补助工程费,但仍然无法解决农田水利会运营上的财务困难。

1993年再度修正农田水利会组织通则部分条文,即:①会长由行政部门选派;②会员代表大会改为会务委员会,会务委员由行政部门选派;③水利会停止向会员征收会费,应收会费由行政部门全额编列预算补助。然而该项重大改革因员工安置与资产处理等问题困难重重,收效不大。2001年台湾省再度修正农田水利会组织通则相关条文,规定农田水利会设会务委员会,会务委员由全体委员会分区选举产生,农田水利会会长由会员直接投票选举产生。

二、台湾农田水利会现行管理机制

1. 概况

台湾目前拥有可耕地面积约为87万 hm^2 ,其中有灌溉设施的可耕地面积约为48万 hm^2 ,属农田水利会灌溉辖区的约38万 hm^2 。目前各水利会的灌溉辖区是台湾地区可耕地中生产力最佳的精华农田,也是主要粮食和农产品的产地。台湾水利主管机关依地理位置、水系(流域)分布和经济环境,分别设立七星、王留公、宜兰、北基、桃园、石门、新竹、苗栗、台中、南投、彰化、云林、嘉南、高雄、屏东、台东、花莲等17个农田水利会。据台湾农田水利联合会统计,2006年参加农田水利会的农民会员有约132.3万人,管理灌溉面积37.95万 hm^2 ,员工2790人。

目前,台湾农田水利设施的建设与管理主要由三个部门(组织)分工负责。一是“台湾农业委员会水利科”,主要负责水利事业的行政业务;二是“台湾省水利处”,主要负责农田水利工程设施的技术规划工作;三是民间灌溉组织——农田水利会,其主要职责是负责实施农田水利建设与经营管理。农田水利会在行政上受“农业委员会”领导,在技术业务上受“省水利处”指导,其所属会员在管辖区内享有水利设施受益的权利和义务。其主要任务有:农田水利事业的兴办、改善、保养及管理,农田水利事业灾害预防及抢救事项,配合行政部门推行土地、农业、工业政策及农村建设等。农田水利会因其基层组织健全,近年经常受行政部门有关机构委办工作,如:代办农地重划工程,代管省及县、市应维护和改善的区域排水,代输送自来水公司的公共给水,代输送工业用水等。

2. 组织结构

各水利会依法设立,组织结构大体相同。其最高决策机构为会员委员会,其他为执行机构。一般水利会的组织结构如图1所示。

农田水利会的最高决策机构为会员代表大会,其常设机构是会务委员会,委员一般为15~33人,具体人数由主管机关(农业委员会)按其管辖的灌溉排水面积大小予以核定。会务委员中2/3的委员来自民主选举;

其他来自行政机关官员和专家学者,属非专职人员;各委员任期4年,可连选连任一次。会务委员会的职责主要是明确组织章程及会员权利和义务,制定工作计划,审议财政预算和决算等。会长为执行机构的最高管理者,对外代表水利会。自2002年起,会长及会务委员由本会全体会员直接选举产生。

水利会设总干事一名,由会长选派,帮助会长处理水利会事宜。另有主任工程师一名,秘书、专员若干,以协助会长处理会务。组织机构上设有总务、财务、管理、工务4个组及主计、人事、辅导、资讯4个室,分别办理各项相关职能事务。同时,在每灌溉排水面积1000~4000 hm^2 范围内设有水利工作站,以执行小给水门与小排水门以上引水、输水、分水的管理及调节,设施维护管理、岁修、改善等业务;每个工作站5~6人。在灌溉面积50~150 hm^2 范围内,以埤圳为单位设水利小组,由区域内会员组成,为水利会基层组织;小组长由农民会员选举产生;小组按灌溉小区编班,每10班管辖约20 hm^2 灌溉面积,小组长与班长均为义务服务。

3. 运作过程

农田水利会的主要任务是农田灌溉用水管理和水利设施维修养护管理。

(1) 农田灌溉用水管理

按照“统一计划、统一配水、统一管理”的运作方式,农田水利会的用

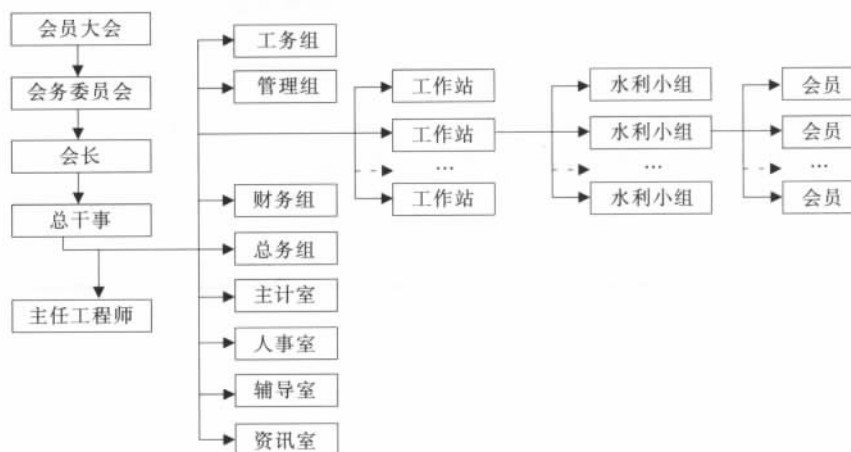


图1 台湾农田水利会组织结构

水管理分为制定农业用水计划和执行管理两个过程。

①制定用水计划

在每期作物灌溉开始前,农田水利会根据历年水文记录等基本资料,区域内灌溉面积、土壤状况、耕作情形、各水源供水水量以及以前各分区用水量、渠道输水损失、轮灌时间、放水断水时间等情况,拟定各渠道灌溉初步计划,然后交由各地工作站及水利小组开会讨论决定。在具体计划编订中,还细化灌溉水量、时间表,落实各户的名单,准确地向农户推荐不同作物的灌溉时间、灌溉次数和每次灌溉水量。同时,农户也可以根据自己的种植状况通过水利班或组长向水利工作站提出申请,以便工作站能及时配水。

②灌溉排水执行管理

即按照先前计划内容具体实施执行灌溉排水工作,从水源取水,经干、支、分线输水供灌农田,并将田间多余水量由排水系统排放。其中水源工作站主要承担进水口取水、地下水抽取、回归水利用、配水的调节与管理、取水实绩调查统计和气象雨量水文调查观测等任务。干线、水路工作站主要负责干支分线配水调节管理、干支分线消耗水量调查、雨量流量调查观测和水利设施的巡视等工作。灌溉工作站负责灌溉用水管理、灌溉计划与执行、灌溉实绩调查统计、救旱与紧急措施、指导水利小组灌溉业务和工程设施管理维护等工作。水利小组执行区域内管理用水、小给水路及小排水路的管理维护和协助工程用地处理等任务。一般农田水利会的灌溉排水执行流程如图2所示。

(2)维修养护管理

农田水利会将本区域内灌溉设施的维修养护分为“平时养护”“定时整修”“防洪”“紧急抢修”四类。在日常维修养护方面,小型给排水以上水利设施的管理及维修等都由各地工作站派驻管理员负责,小型给排水设施及附属构造物的管理及维修由水利小组负责。

水利会管理组和督导组每年会不定期地对水利设施的建设与维修以及相应的管理制度进行检查。每年年终,水利会总工程师将会带领管理组、督导组,会同“省水利处”进行总检查,根据设施状况和日常管理执行情况写成年度检查报告,交由“省水利处”签署,然后以水利会的名义上报农业委员会,最后由农业委员会拟定维修管理计划,并编制预算表。农田水利会再根据年度预算具体负责维修工作。同时,水利会根据工程规模大小,将工程分成大、中、小型三类,交由不同机构维修养护。其中大工程发包给工程队承担维修,中型工程由水利会工作站直接维修,小型工程由水利小组负责维修管理。大中型工程在工程结束后由水利会总工程师组织管理组、督导组会同“省水利处”、“农业委员会”人员对工程质量进行验收。小型工程则常常采用竞赛的方法进行评定,让会员(农民)亲自参与水利工程建设,通过竞赛加快工程进度。

4.经费来源

农田水利会是一种以从事农田水利服务为主的非营利性团体组织,其运营经费收入依《农田水利会组织通则》规定来自以下几个方面:

①会费收入。会费收入是保证水

利会正常营运的最主要经费来源,会费(相当于农业水费)标准为水稻生产成本的1%~5%(平均3%)。对于水利工程建设行政部门补助的比例达到80%。②主管机关补助收入。主管机关对财政较差的水利会每年度特别补助共计5亿元台币。农田水利设施更新改造的工程费由主管机关根据各水利会的财务状况予以补助。③事业收入。事业收入包括建造物使用费、余水使用转让费等。台湾有关规定明确农业供水不得私自转移用途,使用农田水利建造物(包括水库、水池、各级灌溉排水渠道、堤防及附属建筑)向城市或工业供水不能收取水费,因此水利会只能收取建造物使用费。④财务收入。财务收入包括利用土地地产及开发房地产的收入等。水利会的土地主要来自以前地主或农民捐献、渠道及建筑物占地,所有权归农田水利会。随着城市化进程的加快,农田水利会通过出售土地、建设房屋出租、公共设施征收等方式获得了大量的利息、租金等收入,这已成为水利会多元化经营的主要形式。⑤捐款及赠予收入。⑥其他合法收入(委托技术服务费等)。以上各项收入免征营业税及所得税,并由农田水利会的财务经管处(土地银行)代为管理。

近年,当地不断加强对农田水利的投资建设,已成为台湾农田水利的投资主体,其投资方式主要有代缴会费、财政补助、水利工程建设、节水灌溉工程、已建工程的更新改造及日常维修等。对于已建工程的更新改造及日常维修,行政部门每年单独列出农田水利工程更新改造专项经费,视各水利会的灌溉需要和财政状况给予

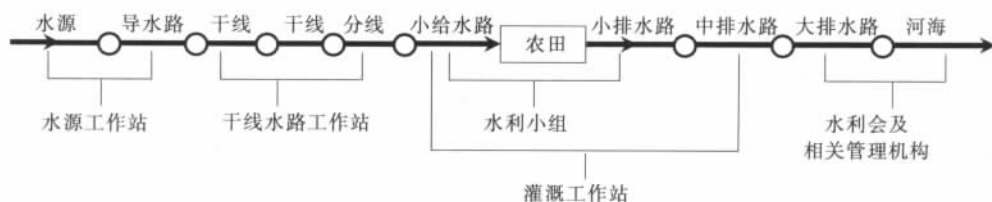


图2 台湾农田水利会灌溉排水流程

不同的财政支持。各地区水利会每年按照项目申报维修计划;经济欠发达地区几乎全部利用行政部门补助资金进行工程的更新改造;经济发达地区会由当地水利会部分资金自筹、部分利用行政部门补助进行工程的更新改造,不向农民收费;自筹部分所占比例在不同的农田水利会之间相差很大。

同时,由于近年种植作物结构的变化,大量的节水灌溉设施无人管理,行政部门对节水灌溉工程开始实行分户推广、分户管理的方案,通过水利会对农户进行技术培训,并给予一次性建设补助资金。灌溉工程的管理费则由农户自己承担。田间灌溉工程由农户提出申请,经审核列入计划后,所需田间建设经费由行政部门补助49%,另外51%由受益农户自筹。工程建成后,所有权归农民所有,以让农民作为出资的主人用心管理和使用。

除了节水灌溉设施产权归受益农民所有之外,其余水利设施都属于农田水利会所有(包括水库、灌渠、水池、堰坝、部分土地等,甚至包括建于水利设施上的建筑),水利会可以对土地和水利建筑物等采取多元化经营,以弥补水利会运营经费的不足。

灌溉工程日常维修运行管理由农田水利会来完成,其费用通过行政部门补贴、向会员收取的会费及多元化经营收入来解决。农田水利会还专门设立了扶持农民和农业发展的金融机构“土地银行”,为农村水利工程建设提供低息融资,年贷款利率只有6%左右(相当于一般商业银行贷款利率的一半)。

三、台湾农田水利管理经验借鉴

1. 鼓励农民参与,实行民主管理

台湾农田水利会是自治性质的人民团体,是农民自治的群众组织,其决策机构人员主要由农民会员选举产生,经费来源的主渠道是会费收入,营运基本上自治。农民不但参与

灌溉排水的执行任务,还对设施建设和维修保养承担责任,同时享受相应收益。农民自筹资金建设田间灌溉工程则享有其所有权,这样增强了农民对水利工程的参与意识,避免了水利设施与工程无人管理或相互推诿等情况发生,提高了管理效率。农田水利会作为“公法人”积极地配合行政部门推行土地、农业、工业政策及农村建设,并接受行政部门和相关团体委托办理的行政事业工作,减少了行政部门直接干预农事的情况,避免了行政部门与广大农民之间的直接矛盾,充分调动起灌区农民的主人翁精神,成为行政部门和农民之间的联系协调的纽带。

2. 政府引导支持,扶持农田水利

在台湾水利会发展的各个时期,行政部门在法制建设、组织机构和经费扶持等方面主导着农田水利工程建设与管理,其介入和干预的层次越来越深。随着台湾工业化、城市化进程加快,农业效益持续下降,水费的收缴难度越来越大,行政部门随之逐步加大了对农田水利会的补贴和政策支持力度。

因此,要重视政府动员机制的重要作用,充分有效地发挥政府利用组织资源、提供公共产品的职能,妥善协调政府引导和农民自主管理之间的关系。各级政府应该建立农村小型水利公共财政基金,并将其纳入农村公共财政体系,加大对农民参与水利工程建管“民办公助”的扶持力度,承担起农村水利设施建设的绝大部分建设资金。

3. 重视制度建设,完善法规体系

台湾农田水利会发展的历史也是台湾水利有关规定、管理制度和组织制度不断完善的历史。在各个不同发展阶段,为适应不同的管理情景,其配套法规制度历经变革逐步健全,为水利会的健康持续发展提供了有效的保障。同时,还有有关规定的形式明确了农田水利会的管理地位,赋予其相应的权力,使其管理行为有法可依,使其任务职责及权利明晰化,

以保证农田水利会正常有效地开展经营与管理活动。

水利事业具有的极强的公共性、不确定性和生态属性等特征,使得其市场配置的成本很高。各农民主体之间由于需求的分散性和不稳定性,相互之间协调困难,合作成本很大,因此需要完备的制度建设,以降低合作成本,保障公共产品及准公共产品的供给。

因此,现阶段要着力推进大规模的法规制度建设,降低政府管理成本的支付,实现制度化集权与分权的制衡。政府主管部门要注重水利管理法规的系统化建设,依法规划,依法执行,依法监督。对于某些市场化的运作方式,更需要制度上的保障。政府要引导用水者协会的建立,对于农民参与性的用水合作组织应给予法律上的支持和认可,明确农民用水合作组织的法律地位。同时,政府还要引导用水组织(或协会)制定一整套系统完善的规章和制度,明确各方的权利、义务和责任,争取凝聚绝大多数的受益农户,作为政府与农户之间的纽带和桥梁,贯彻政府的农业政策,反映和满足农户的实际需要。 ■

参考文献:

- [1] 宋实,卓汉文.台湾农田水利会的运营体制[J].中国农村水利水电,2005(12).
- [2] 台湾农田水利联合会.各地农田水利会灌溉地及耕种面积统计表[EB/OL].[2011-11-08],http://www.tjia.gov.tw/dataset-query.asp?ver_year=year94.
- [3] 王亚华.水权解释[M].上海:上海人民出版社,2005.
- [4] 刘俊浩.农村社区农田水利建设组织动员机制研究[M].北京:中国农业出版社,2006.
- [5] 张庆华,崔世彬,马静,等.小型农田水利工程可持续发展运行机制研究[J].水利经济,2011,29(4).
- [6] 钟玉秀,李伟.加强我国小型农田水利建设的对策建议[J].水利发展研究,2010(3).

责任编辑 张瑜洪