

农民用水合作组织发展的问题分析与对策研究

周学军¹ 陈华堂² 姚云浩³

(1. 中国农业大学 北京 100083; 2. 中国灌溉排水发展中心 北京 100054; 3. 大连海事大学 辽宁 大连 116026)

摘要: 自20世纪90年代以来,我国各类形式的农民用水合作组织发展迅猛,并在建设、管理和维护中小型农田水利设施方面起到了不可替代的作用。但同时,随着近年来社会经济条件的巨大变化,无论在实践层面还是政策层面,它们的进一步发展也面临着各种问题和挑战。在系统分析和总结近年来以农民用水户协会为主要组织形式的两类农民用水合作组织的发展在外部政策环境和内部治理及自身能力方面面临的主要问题的基础上,有针对性地就农民用水合作组织在外部政策供给、与政府关系、自身内部治理和能力建设以及创新发展模式等四个方面提出了系统的对策和发展建议。

关键词: 农民用水合作组织; 政策供给; 内部治理

中图分类号: TV93; S27 **文献标识码:** A

0 前言

水利是农业的命脉。如何建好、管好和用好农田水利设施始终是摆在政策制定者和广大基层实践工作者面前的重大课题。我国目前的农田水利设施管理体制因权属和结构的复杂性,主要包括了主要干支渠和部分支斗渠的国有和国家相关部门(主要是水利部门)维护和管理及部分支斗渠及以下渠道(或称为“末级渠道”)的用水户(主要是农民)和农村社区的管理。而用水户(或有组织的用水户)和农村社区对农田水利设施的维护和管理在现阶段则主要由各类农民用水合作组织(包括了农民用水户协会和水利类农民专业合作社两种主要形式)来实施的。由于得到国家政策的鼓励和客观上农田水利设施管理的需求,全国各类农民用水合作组织发展极为迅猛。根据水利部编制的2014年《全国水利发展统计公报》,截至2014年,全国成立的以农民用水户协会为主要形式的农民用水合作组织累计达到8.34万家,其中254个农民用水合作组织被评定为第一批国家农民用水合作示范组织。目前,农民用水合作组织管理的灌溉面积约0.189亿 hm^2 ,占全国耕地灌溉面积的29.2%。

尽管农民用水合作组织发展迅猛,但由于农村社会经济条件尤其是农村经营体制发生的重大变化,一些农民用水合作组织的生存和进一步发展都面临着各种各样的问题和挑战。本

研究在系统梳理前人研究成果和实地调研的基础上,重点分析和总结了目前我国农民用水合作组织发展所面临的主要的具有共性的问题,并在此基础上提出相应的对策建议,供政策制定者和实践者参考。

1 问题分析

除了不可改变的客观的社会经济条件的变化和农业农村经营体制改变所带来的外部挑战以外,本文将农民用水合作组织的发展所面临的主要问题和挑战总结为两个方面:外部的政策环境问题和内部的自身能力问题。

1.1 组织性质定位不清,政策供给不足

外部的政策环境问题主要表现为组织性质定位不清或不合理以及适应其发展的政策供给不足。两类农民用水合作组织有着完全不同的组织性质定位:在不同的管理部门注册,适用不同的法律法规条款,因而也面临着不同的发展机遇和挑战。而作为农民用水合作组织主要形式的农民用水户协会面临的问题更为严峻,本文将予以重点分析。

农民用水户协会具有非营利、自我组织和自我管理及主要只服务于协会成员的性质,在缺乏相关专门适用法律法规的情况下,其组织性质被归类为民间的“社会团体”,并适用《社会团体登记管理条例》和在相应的各级(主要是县级)政府主管社会团体工作的民政部门申请登记注册。

随着大量农民用水户协会在广大农村的迅速建立和在农田水利设施的建设和管理上起的作用越来越大,这一政策定义和管理规定除了给予其合法性依据之外,其中的一些条款也带来了许多问题和新的挑战。这些问题主要体现在对活动资金

收稿日期: 2018-04-28

作者简介: 周学军(1965-),男,副教授,主要从事农村发展、公共管理和农村水利管理体制方面的研究。E-mail: zhouxj@cau.edu.cn。

的要求和对业务范围的限制上。具体来说,由国务院发布于1998年10月25日开始实施的《社会团体登记管理条例》(2016年2月6日发布的修订版的相关内容仍然没有改变)总则第二条规定“...社会团体,是...非营利性社会组织”,第四条规定“社会团体不得从事营利性经营活动”,第十条(五)规定“有合法的资产和经费来源,全国性的社会团体有10万元以上活动资金,地方性的社会团体和跨行政区域的社会团体有3万元以上活动资金”,第三十一条(2016修改版为第二十八条)规定“社会团体应当,接受年度检查”。而对于很多农户尤其贫困地区的农户和规模有限且“不得从事营利性经营活动”的农民用水户协会来说,单纯依靠农户集资(在很多地方农民收水费都很难,且物价局确定的水价时常不能覆盖基本的运营成本),这笔注册费是一笔无法承受或不愿承受的财务负担,使得很多地方的农民用水户协会逃避年检或处在“非法”状态,甚至不能正常运作。实践证明,在农业水费由物价局核定而不是根据实际成本核算或市场定价,而地方政府又没有提供必要的资金或其他渠道的财务支持且协会自身创收艰难的情况下,时常导致许多协会缺乏必要的维护和运行资金,影响协会的运作和必要的工程建设和维护。因此,将农民用水户协会定义为“社会团体”并适用《社会团体登记管理条例》中关于“不得从事营利性经营活动”和活动资金要求的条款严重限制了农民用水户协会的发展和可持续运作。

相对于其他的农民自组织形式,农民用水户协会因为贴近农户、利益关系相对简单清晰、管理透明和农民参与度高成为我国广大农村地区最受农民欢迎和一定时期发展最快的农村农田水利管理架构之一。为了解决这一对其进一步发展的约束,很多地方出台了具有一定灵活性的地方支持政策,但就全国范围而言,仍缺乏明确的法律法规来应对这一问题和挑战,对许多地方的农民用水户协会来说,这也仍然是阻碍其可持续有效运作的主要因素之一。

与农民用水户协会相比,以提供专业的灌溉服务为主包含了灌溉排水、抗旱排涝等农田水利设施建设、管护及涉农用水服务的各类水利类农民专业合作社(名称上包括了各类水利农民专业合作社和农业用水/灌溉合作社等)则可以在工商部门注册为农民专业合作社法人和经济实体,有明确的法律支持并得到很多地方政府的支持,近几年在一些地方发展迅速。这类水利合作社主要有三个来源:一是将原有农民生产合作社的水利业务独立出来成立更专业和独立的水利合作社;二是对原有的农民用水协会进行改制和重新登记为水利合作社;三是新成立的水利合作社。关于这类以提供灌溉服务为主的农民专业合作社的发展状况相关研究文献有限,而且还需要进一步的观察。2006年7月1日开始实施的《中华人民共和国农民专业合作社法》的一些被实践证明不利于其发展的一些条款在将于2018年7月1日施行的新版中做了修正:一是取消了2006版中第二条要求是“同类农产品”的生产经营者或者“同类农业生产经营服务”的提供者、利用者,扩大了是法律适用范围;二是进一步规范了其组织与行为;三是增加了一章“农民专业合作社联合社”。这些修订既适应了农村社会经济的发展要求,又为各类包括水利类农民专业合作社开拓了发展空间。

1.2 内部治理不够规范,自身能力欠缺

除了上面讨论的外部政策环境制约外,许多农民用水合作组织内部的自身能力不足则是另一个主要制约因素。这种自身能力主要体现在两个方面,即内部机构治理和业务能力两个方面。对两类农民用水合作组织组建的动力机制研究表明,其组建和运行方式主要有三类,即农民自主创建、政府主导建立和外来项目催生,由此也形成了不同的内部治理架构和组织形式。

对许多农民用水户协会自身来说,内部管理和自身能力欠缺主要表现在以下几方面:①协会自身组织建设不够规范,许多协会的选举制度和财务制度形同虚设,重要决策程序缺乏协会会员的广泛和必要参与,使得许多协会会员并不关心协会事务,或协会只是由少数人掌控,甚至有些协会的主要负责人(包括会长)是在筹建中由水管单位或地方政府直接任命水管部门职工或村“两委”主要干部担任,这使得许多协会在组织上的可持续性存疑;②协会本身能创收的合法经济活动没有或十分有限,政府核定的水价不能覆盖必要的管护成本,使得许多协会在财务上的可持续性十分脆弱;③农村许多地区大部分受过较好教育的青壮劳力外出务工,导致农村“空巢化”,并导致协会有能力的管理者的缺乏,使得这类协会在人力资源上的可持续性面临挑战。而水利类农民专业合作社既有农民专业合作社的优点,在内部治理和自身能力方面也存在着同样的具有普遍性的不足和问题,主要表现在:①合作社规模普遍较小,业务偏窄,多只集中于服务社员的灌溉服务,缺乏覆盖整个农业生产前产中和产后过程的服务和合作,在市场经济大潮中和经济的日渐全球化过程中,缺乏扩展自身利益和应对大的市场波动的必要能力;②很多合作社成立和运作都很不规范,在农户分化和资金下乡的情况下,很容易出现忽视甚至牺牲小农利益的强者的“利益共谋”,合作社的组织、决策和利益分配多由“大户”决定,“一人一票”的民主组织机制和决策机制失灵,缺乏独立的监管机构和纠错机制;③许多地区尤其经济欠发达地区缺乏合作社文化,农民合作意愿低,缺乏合适的有意愿和能力的领头人和组织者,合作社本身组织和管理能力十分欠缺;④《农民专业合作社法》宣传不够,2006版本身也在实践中也暴露出一些问题和缺陷,在强调合作社的农户目标导向和广大农户的权益、明确业务范围、明确政府的支持力度和与政府的关系上还有待改进。

2 对策建议

中国的社会经济经过改革开放以来三十多年的快速发展,已经发生了翻天覆地的变化。农村经济发展方式和农业生产的经营方式也在发生深刻变化,走向更加专业化、集约化、精细化和市场化。这一变化,也给传统的农田水利设施的建设、管护和使用方式带来了新的挑战,同时也给创新机制带来了机会。通过对以上问题的梳理分析,为促进农民用水合作组织的可持续运作和进一步发展,提出如下对策建议。

2.1 明确公益属性,完善顶层设计

在我国目前的法律法规体系中,专门针对指导新形势下农民用水合作组织发展的文件很少,有些已经滞后形势的发展,

有些甚至成为发展的障碍。其中,将于2018年施行的《农民专业合作社法》已经对2006版中的一些内容做了相应的修改。而2017版的《社会团体登记管理条例》中对农民用水协会发展影响很大的关于活动资金和经营范围限制的内容仍然保留。因此建议国家尽快出台全国性的和权威性的法律或指导性文件,将农民用水户协会归类为农民专业合作社并适用《农民专业合作社法》,这样不需要太多新的政策供给,从时间和程序上简明快捷地解决现有的问题;或者,从长远发展考虑,进行系统的顶层设计,制订新的专门针对农民用水合作组织建立、运行和管理的政策法规,明确农民用水合作组织的公益属性和公共性,并在新的政策法规中明确对包括农民用水户协会和各类涉农水利类农民专业合作社成立和发展的支持,尤其需要明确取消农民用水户协会的活动资金和取消对“营利性经营活动”的限制,并允许其从事涉农涉水的营利性经营活动,以提升其经济上的生存和发展能力。

2.2 正确处理政府与农民用水合作组织的关系

实践证明,任何类似农民用水合作组织这类组织的建立和发展离开当地政府的支持是极为困难和很难持续的。而同时,农民用水合作组织又是由农民自愿合作、自我组织和自我管理的自治性组织,在符合相关政策法规的前提下,基于有共同利益诉求的组织成员的参与式民主管理是这类组织管理的核心价值所在,任何外部不恰当的强力干涉包括政府干涉都可能会破坏其核心价值。因此,农民用水合作组织的健康运作和发展需要正确处理政府与农民用水合作组织的关系,建议政府应该“有所为有所不为”。

政府的“有所为”应该体现在适应不断变化的社会经济形势,提供必要的政策供给和配套改革,包括但不限于:基于市场化并考虑公益性质的水价改革和综合性的合作组织的涉水保险、金融等服务,促进和规范农民用水合作组织的成立、运作和管理,促进涉农涉水服务的专业化和社会化;为农民用水合作组织组织和提供有针对性的能力建设活动,包括但不限于培训、资助办公场所、交通工具和水利设施维护和测量工具等;在水费不能覆盖管理成本和允许从事营利性经营活动之前,为农民用水合作组织提供必要的项目和财务支持;在需要时提供专业的业务指导和技术支持等等。

政府的“有所不为”主要目的是不干涉农民用水合作组织的参与式民主透明的自我组织和自我管理原则。具体来说,政府包括相关业务部门不进入和不派代理人进入农民用水合作组织的管理层,在其正常运转时不干涉其自我组织和管理,尽量避免将其变成另一个“政府部门”。

总体上来说,我国广大农村的社会化发育程度仍然偏低,“乡土社会”和“乡民社会”仍是主流,农民基于市场经济原则的自组织意愿和能力仍十分欠缺。政府如何既要指导和帮助农户进行自组织成立各种农民自己的用水合作组织,同时又要做好“旁观者”,以培育农民用水合作组织的自我组织和自我发展能力,以建立真正意义上的依靠自身的可持续发展内部治理机制,仍然是一个有待进一步研究的课题。

2.3 加强自身能力建设,完善机构内部治理

农民用水合作组织自身的生存和发展能力主要体现在两

个方面,即:自身的组织管理能力和业务能力。从很多实践情况来看,我国农村农民普遍的社会化组织程度偏低,在对其有针对性的提供业务培训和提升经营能力培训以提升其业务能力外,提升农民用水合作组织自身的组织管理能力显得更为紧迫和必要。

就农民用水户协会而言,提升管理能力需要在以下几个方面进行:①确立农户是协会真正的主人和参与式民主管理原则;②完善各种组织管理规章制度,包括极为重要的组织和选举制度、人事制度、财务制度、水利设施管理制度和用水制度等;③定期检查和监督协会在运行过程中是否按照相关规章制度执行;④对协会的选举和决策程序和过程进行检查、监督和指导。过程决定结果,只有保证会员农户在一个公正而透明的程序中实现自身完全参与的民主管理,才能建立起农户的“主人翁”意识而实现协会的可持续的良好治理。

水利类农民专业合作社的能力建设与农民用水户协会既有相同点也有不同之处。由于农民专业合作社可以从事营利性质的经营活动,追求经济收益常常是这类合作社的主要动机,因此大户或有出资能力者常常是合作社成立的主要推动者,也常常导致“大户欺负小户”情况的出现。同时,合作社的发展也受到诸多因素的影响,比如服务范围窄、规模偏小等。因此,水利类农民专业合作社自身管理能力建设的重点为:①介绍将于2018年7月1日开始实施的《中华人民共和国农民专业合作社法》并完善合作社的规章制度,包括组织和选举制度、财产和财务管理制度、业务范围和经营制度、和盈利分配制度,努力促成大户和小户的利益共享;②检查、监督和培训合作社规章制度的具体实行。

不同地区和不同类型的农民用水合作组织在成立和运行过程中面临的困难和问题都可能是不一样的,因此有必要在提供能力建设支持前进行能力评估和培训需求分析。建议:①由相关业务指导部门联合(比如水利部门、民政部门、工商部门、农业部门等)在国家层面或各个地区根据需要建立农民用水合作组织能力建设基金或专项资金;②地方政府要将农民用水合作组织建设作为新农村建设不可或缺的内容,每年给用水合作组织建设计划分配必要的新农村建设资金;③通过国家政策倾斜,将用水合作组织纳入国家对社团组织和合作社的评估评价范围,通过政府购买公益性服务的方式,拓宽用水合作组织的资金来源。

2.4 因地制宜,灵活多样创新发展模式

我国灌溉区域广阔且地域间社会经济条件、自然条件、水文特点差异很大,无论选择什么样的农民用水合作组织模式均要遵循因地制宜和灵活多样的原则。各地区在组建农民用水合作组织过程中,要借鉴现有的各种模式的经验和教训,在实际发展中创新的适用的发展模式。提倡“宜会则会,宜社则社”,或者“同一个组织挂两块牌子”。

无论是何种运行模式其核心是参与式灌溉管理,使广大用水户真正成为农田水利设施建设和管理的主人,按市场经济的一般原则经营农田水利设施,提高农业用水的组织化专业化程度和灌溉效率。 □

(下转第210页)



图 18 草土木桩外观图

Fig.18 Appearance of geotextile bags

多为流砂层的地质条件,为了增加土工袋组合体的稳定性,采用逐层错缝铺设,坡脚辅以袋装砂砾石压坡及柳桩穿过流砂层抗滑的固坡方式是可行的,监测数据表明,土工袋固坡达到预期效果。

(2) 监测试验中应根据具体条件合理布置仪器设备并注意检查仪器线头是否接触良好,以防因接触不良导致无法获得相应数据。此外,还要不定期地使用万用电表对仪器的运行状况进行检查。

(3) 通过对土工袋砌护段边坡监测数据分析发现,孔隙水压力、土压力、边坡内部位移等数据变化较小,数据趋势基本处于稳定状态,说明在以边坡开挖土为填料的土工袋组合砌护体,可以满足农田排水沟道边坡稳定要求,同时也减少了开挖过程中的弃土量,充分保护了水土资源。

(4) 土工袋砌护试验段运行一年多的监测数据与外部观测都表明,土工袋不但可以控制边坡土体浸水后的膨胀变形,而

且可以避免其因为失去水分而发生贯穿性裂缝。尤其在季冻区,冻融作用对沟道边坡砌护工程的稳定性影响较大,但经过一个冻融期的观察,由于土工袋的抗拉伸能力及其约束散体土颗粒的作用,能有效地防止因土体冻融产生的融沉变形过大而发生的局部滑塌现象,达到了固坡防滑塌的作用。 □

参考文献:

- [1] 张钧超,周 华.宁夏河套灌区排水沟坡坍塌的防治措施[J].农村水利与小水电,1993,(5):18-21.
- [2] 郭怀成,宁夏引黄灌区骨干排水沟道综合治理调查[J].中国农村水利水电,2009,(3):41-42.
- [3] 张玉英.排水沟边坡坍塌的原因及防治措施[J].河海大学学报,1988,16(2):71-73.
- [4] 邵介贤,黄 健.土工编织袋在路基工程中应用的研究[J].公路,2000,(10):26-33.
- [5] 刘斯宏,王柳江,李 卓,等.土工袋加固软土地基现场荷载试验的数值模拟[J].水利水电科技展,2012,32(1):78-82.
- [6] 刘斯宏,汪易森.土工袋加固地基原理及其工程应用[J].岩土工程技术,2007,10(21):221-225.
- [7] 刘建伟.土工袋处理膨胀岩(土)渠道边坡施工技术[J].河南水利与南水北调,2010,(5).
- [8] 陈 帅,王玉莹,王利明.多点位移计在隧道中岩墙围岩位移稳定性分析[J].山西建筑,2016,20.
- [9] 陈川亮.时域反射法(TDR)在膨胀土水分测量中的若干问题研究[D].南宁:广西大学,2006.

(上接第 201 页)

- [2] 雷志栋,杨诗秀,谢传森.土壤水动力学[M].北京:清华大学出版社,1988.
- [3] 刘建立,徐绍辉,刘 慧.估计土壤水分特征曲线的间接方法研究进展[J].水利学报,2004,35(2):68-76.
- [4] Vereecken H J, Maes J, Feyen J, et al. Estimating the Soil Moisture Retention Characteristic From Texture, Bulk Density, and Carbon Content[J]. Soil Science, 1989, 148(6):389-403.
- [5] 王欢元,韩霖昌,罗林涛,等.两种土壤传递函数在预测砒砂岩与沙复配土的水力学参数中的应用[J].土壤通报,2013,(6):1351-1355.
- [6] 韩勇鸿,樊贵盛,孔令超.田间持水率土壤传输函数研究[J].农业机械学报,2013,44(9):62-67.

(上接第 204 页)

参考文献:

- [1] 陈华堂,周学军,姚云浩,等.农民用水合作组织与农民专业合作社对比研究[J].中国农村水利水电,2018,(1):1-3,9.
- [2] 闫冠宇,徐成波.农民用水合作组织如何创新发展[J].中国农民专业合作社,2015,(3):25-28.
- [3] 水利部,国家发改委,民政部,等.关于鼓励和支持农民用水合作组织创新发展的指导意见[Z].水农[2014]256号.
- [4] 仇志峰.我国农民用水协会组织建立与管理运行研究[D].济南:山东大学,2010.
- [5] 国务院发展研究中心“完善小型农田水利建设和管理机制研究”课题组.农民用水合作组织发展的现状、作用与对策[EB/OL].中

- [7] 李昊哲,樊贵盛.冻融土壤 Philip 入渗模型参数的 BP 预报模型[J].节水灌溉,2017,(5):5-10.
- [8] Van Genuchten M Th. A closed-form equation for predicting the hydraulic conductivity of unsaturated soils[J].Soil Science Society of America Journal,1980,44:892-898.
- [9] Brooks RH, Corey AT. Hydraulic Properties of Porous Media. Hydrology Paper[D]. Fort Collins, Colorado: Colorado State Univ, 1964: 3-27.
- [10] Gardner W R, Hillel D, Benyamini Y. Post-irrigation movement of soil water: I. Redistribution[J]. Water Resources Research, 1970, 6(3):851-861.
- [11] 舒凯民,樊贵盛.砂壤黄土比水容量对土壤容重变异敏感性分析[J].土壤通报,2016,47(4):814-819.

国改革论坛网,2011-08-22.

- [6] 李 武.政府支持型农民用水合作组织模式创新研究[J].安徽农业科学,2013,41(20):8759-8761.
- [7] 水利部发展研究中心青年研究专项课题组.加快构建与新型农业经营体系相适应的农民用水合作组织[J].水利发展研究,2014,(3):24-26.
- [8] 孙亚范,余海鹏.立法后农民专业合作社的发展状况和运行机制分析——基于江苏省的调研数据[J].农业经济问题,2012,(2):89-96,112.
- [9] 徐 杰.成立农村水利合作社 推进小农水工程管理[J].科技创新与应用,2014,28:205.
- [10] 胡发平.用水合作组织-农村水利改革发展的呼唤[J].水利发展研究,2009,(5):40-42.