

用水户协会在灌区体制改革中的地位

苏孝陆

(淠史杭灌区管理总局,安徽六安 237005)

[摘要] 农民用水户协会不仅是参与式灌溉管理的基本形式,而且还是中国灌区水市场不可缺少的主体形式。通过探讨用水户协会在中国灌区管理体制改革中的作用及不可替代性,提出全面推行用水户协会制度应当成为灌区体制改革的重要组成部分。为保障灌区体制改革目标的如期实现,呼吁政府应尽快出台关于推进用水户协会制度的立法。

[关键词] 灌溉管理;用水户协会;体制改革;淠史杭灌区

[中图分类号] S274.3 [文献标识码] B [文章编号] 1003-9511(2004)03-0005-02

1 参与式灌溉管理与农民用水户协会

1.1 参与式灌溉管理的兴起

20世纪80年代中期,世界上兴起了一股灌溉管理体制改革的浪潮。改革目标是把灌溉管理的责任和权利从政府转移到用水者身上,从而减轻政府负担,提高灌溉效率,保持灌区可持续发展。此项改革目前已扩展到40多个发展中国家。这就是著名的参与式灌溉管理(PIM)。

1.2 农民用水者协会的概念

灌区管理权移交给农民后,由农民用水户按水文边界组建用水户协会,其主要职责是负责辖区内的工程管理维护,与供水单位签订供用水合同,并向全体用水户配水。协会是具有法人地位的农民用水合作组织,实行民主管理,管理层由用水户民主选举产生。

1.3 参与式灌溉管理在我国的发展

农民参与式灌溉管理符合中国灌溉体制改革的要求。但中国农民用水户规模小,管理水平低,只能接收末级渠系的工程管理。主干输水系统仍然存在管理机构工作效率和运行经费的问题。因此,我国灌区在引进参与式灌溉管理的同时,提出经济自立灌区的概念,即SIDD。SIDD的模式是“供水公司+用水者协会+用水农户”^[1,2]除了将末级渠系移交给用水户管理外,在主干输水系统成立供水公司(WSC)。

2 灌区的管理体制变革

2.1 灌区体制改革的背景及内因

中国现行的灌溉管理体制和运行机制是在计划

经济体制下形成的。随着市场经济体制的全面建立,体制不顺、机制不活、运行和维护经费不足、水价形成机制不合理、资产管理营运体制不完善等问题日趋暴露出来。这些问题,一方面导致水利工程老化失修和效益严重衰减;另一方面又使用水农户不关心供水成本,不仅造成工程供水的严重浪费,而且还加重了水资源的短缺。

造成此种状况的根本原因是中国计划经济体制下建立的水管体制与市场经济中水商品的生产经营不相匹配。水作为一种商品,同样具有一般商品的基本属性和价值。因此,在市场经济中,水商品的生产 and 交换应当符合价值规律等市场规律。只有按市场经济要求,建立新的灌区管理体制和运行机制,才能确保灌区及水资源的可持续发展。

2.2 灌区管理体制改革的举措和进展

1985年7月,国务院发布的《水利工程水费核定、计收和管理办法》,作为行政法规,首次提出了“凡水利工程都应实行有偿供水”;“水利工程管理单位要实行经济核算,加强经营管理,不断提高经济效益,逐步向企业化、社会化过渡”。这是中国把水作为商品,并准备改革水利工程管理体制的开端。

2002年9月,国务院办发(2002)45号文转发了《水利工程管理体制改革的实施意见》(以下简称《意见》)。《意见》确定的水管体制改革目标是:“通过深化改革,力争在3到5年内,初步建立符合中国国情、水情和社会主义市场经济要求的水利工程管理体制和运行机制”。并强调:“水利工程供水水费为经营性收费,供水价格要按照补偿成本、合理收益、节约用水、公平负担的原则核定,对农业用水和非农业用水要区别对待,分类定价”。

2003年7月,国家发展和改革委员会、水利部联合发布《水利工程供水价格管理办法》(以下简称《办法》)。该《办法》自2004年1月1日起施行。这是中国将水费列入经营性收费、将水价纳入商品价格管理的重要立法。由于水价改革是水管体制改革的一个重要环节,因此《办法》的颁布和实施标志着中国水管体制改革已进入实质性阶段。

2.3 灌区体制改革的实质

中国政府肯定了SIDD改革模式。从《意见》和《办法》的规定中不难看出,中国灌区改革的根本目的是建立符合市场经济要求的管理体制和运行机制,其实质就是确立水市场中的民事法律制度。《意见》中规定的“供水经营者与用水户要通过签订供水合同,规范双方的责任和权利”及《办法》第二十二条规定的“供水经营者与用水户应根据国家有关法律、法规和水价政策,签订供用水合同”中的“合同”是民事合同,属于《中华人民共和国合同法》第十章“供水合同”的调整范围。

3 农民用水户协会在灌区体制改革中的作用

3.1 作为一般参与式灌溉管理形式的作用

农民用水户协会(以下简称协会)是农民参与灌溉管理的基本形式,和其他发展中国家一样,它分担了灌区工程的运行、管理和维护责任,减轻了政府财政负担,提高了灌溉效率。

3.2 作为市场主体,在灌区体制改革中的特殊作用

中国水市场中的主体包括国家、供水经营者和用水者。其中,国家的职责是监管和调控,供水经营者与用水者之间是供用水合同民事关系。《意见》确定的改革重点,一是改革管理体制,变水利工程管理者为供水经营者;二是加快水价改革,建立合理的水价形成机制。《办法》进一步对水价改革做出具体规定。两者的目的是要建立符合市场经济要求的水市场。但是,即使按照《意见》和《办法》规定,转变了管理单位性质和完成了水价改革,中国农业用水市场也仍然难以实现良性运作。这是中国农业用水户的特点所决定的。中国农村实行的是家庭承包经营形式,农民用水户规模小是中国农业用水市场的一个基本特点。中国农户平均承包面积不足 0.5 hm^2 ,而美国家庭农场所拥有的耕地,平均规模 160 hm^2 。中国特大型灌区淠史杭灌区淠河总干渠2003年新成立的四望山、杨院、黄家畈、枣树岗和金桥5个用水户协会,合计灌溉面积 916.06 hm^2 ,用水户总数5459个,户均灌溉面积 0.167 hm^2 ;而美国加州Friant灌区的夏夫特-威士柯灌区,灌溉面积 7.91 万 hm^2 ,农户250个,户均灌溉面积 316.4 hm^2 。中国农用水市场的这种特点决定:①供水无法计量到户,供水经营者不能与用水户签订真正民法意义上的合同。因

为按照市场交易规则,水量是供水合同不能缺少的内容。只有水价,没有水量,无法计算水费,合同也无法签订和履行。②供水经营者不能单独与部分用水户签订供水合同。由于农田相互交织、互为水道,如果处于上游的农户不要求供水,供水经营者就不能单独与下游用水户签订供水合同。③供用水双方无法使用法律赋予的救济措施。市场经济是法制经济,国家通过立法手段确立市场经济秩序。法律在规对违反市场秩序者制裁的同时,也为相对双方设置了救济措施。《办法》第二十二条规定,供水经营者供水不符合合同要求,应当向用水户承担损害赔偿赔偿责任。第二十六条规定,用水户不交付水费,供水经营者可要求其支付违约金,并可按规定中止供水。由于不能计量到户,供水经营者即使没有按照按合同足量供水,用水农户也无法提出损害赔偿要求。同样,因不能直供到户,如果有部分用水户不交付水费,供水经营者也难以行使停止供水的权利。

由此可见,中国广大农户可以成为农业用水主体,但难以单独成为供用水合同民事法律关系主体,即难以单独与供水经营者签订供用水合同。中国灌区的市场化改革除了供水主体和水价改革外,还应当同时包括用水主体的改革。而将众多分散农户组织起来,按一定水域成立具有法人资格的农民用水合作组织,即用水户协会,则是用水主体改革最基本和最理想的选择。与承包、租赁等形式相比,协会可以通过立法形式全面推行,能够保障灌区体制改革进程,协会作为非赢利服务实体,与农业供水政策相一致,能够保障广大农户的基本用水权,协会还是提高中国农业劳动者组织化程度的重要途径。^[3]因此,协会在灌区体制改革中的特殊作用,是担当供用水合同法律关系的用水主体角色,从而保障灌区体制改革的顺利进行。

4 结 语

协会不仅是农民参与灌溉管理的基本形式,而且是中国灌区水市场不可缺少的主体形式。全面推行协会制度应当成为灌区体制改革的重要组成部分。为保障灌区体制改革目标的如期实现,政府应尽快出台关于推进协会制度的立法。

[参考文献]

- [1] 刘其武. 漳河灌区用水户参与灌溉管理的实践与探索[J]. 节水灌溉, 2001(6): 32~33.
- [2] 李少平, 刘玲宁. 改革灌区管理体制 促进灌区经济自立[J]. 水利经济, 2003(2): 10~13.
- [3] 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, 2003(5): 1~3.

(收稿日期 2003-12-30 编辑 徐广生)