

政府在农民用水协会建设与运行中的资金支持

张庆华 徐学东 王艳艳 李博杰 杨梅茹

(山东农业大学水利土木工程学院, 山东 泰安 271018)

摘要 通过对农民用水协会受益群体、农民承受能力、灌溉水费以及灌溉工程的公益性等进行分析, 指出政府在农民用水协会建设与运行中资金支持的必要性, 针对用水协会建设与运行的不同阶段, 分别提出了政府的资金支持力度, 分析了政府支持的资金渠道, 提出了政府资金支持的使用与管理方法。

关键词 政府; 农民用水协会; 资金支持

中图分类号: F416.9 文献标识码: A 文章编号: 1003-9511(2008)02-0004-03

我国自 20 世纪 90 年代初从国外引进农民用水协会, 经过 10 多年的试点和推广, 到 2006 年底, 全国组建灌区农民用水协会 3 万多个, 在全国大型灌区中, 由协会管理的田间工程控制面积占有效灌溉面积的比例达 28.8%^[1]。灌区农民用水协会在解决水事纠纷、节约用水、节约劳动力、确保工程维护和工程质量、提高弱势群体灌溉水获得能力、保证水费征收和减轻政府负担、减轻村级干部工作压力以及确保灌溉工程的良性运行等方面, 均取得了显著成效^[2-6]。因此, 田间灌排工程由农民用水协会管理, 是灌区管理体制改革的的一个重要方面^[7]。

资金问题一直是困扰灌区农民用水协会正常运行的关键问题之一。一方面由于协会组建需要一定的资金, 如果这笔资金完全由灌区管理单位和受益农民承担, 将会严重阻碍灌区农民用水协会的推广; 另一方面, 由于协会管理的末级渠系状况差, 如完全按照谁受益谁负担的原则, 协会仅靠收取的水费只能对工程进行简单的除障、清淤维修, 解决不了根本的问题, 久而久之人们就会对协会失去信心, 甚至导致协会难以运转下去, 协会的效益不能得以充分发挥。因此, 农民用水协会建设与运行必须要有可靠的资金保障。农民用水协会的资金来源主要有协会自筹、政府支持和社会筹集等途径, 本文仅对政府的资金支持进行了探讨。

1 政府资金支持的必要性

1.1 政府是用水协会的受益者

项目利益群体是指与项目有直接或间接的利害关系并对项目的成功与否有直接或间接影响的有关各方, 如项目的受益者、受害者及受影响者。利益群体的划分一般是按各群体与项目的关系及其对项目的影响程度或其受项目影响的程度决定的, 一般将项目利益群体划分为基本利益群体和次级利益群体。

根据项目利益群体分析理论, 把农民用水协会作为灌区管理改革的项目看待, 农民用水协会的利益群体主要包括以下几个方面:

a. 农民用水协会中的农民。农民用水协会中的农民是项目的主体, 是基本利益群体, 是农民用水协会建立和运行利益的直接受益者。同时当农民用水协会运行失败, 农民又是项目的受害人和受影响人。

b. 灌区管理单位或供水公司。灌区管理单位或供水公司是农民用水协会项目的又一基本利益单位。因为, 农民用水协会的建立和运行, 灌区管理单位或供水公司不必向管理灌区支渠及以下渠道收取水费, 而直接向协会收取水费, 这样既确保了工程的正常运行, 又确保灌溉水费的按时、足额收取。

c. 政府。政府是农民用水协会项目的次级利

益群体。通过农民用水协会的建立和运行,政府减轻了灌区管理的资金投入。同时,通过农民用水协会的管理,节约了灌溉用水量,确保了灌区农业的稳产高产。

从农民用水协会的受益群体来看,政府是受益者之一。根据“谁受益,谁负担”的原则,政府应对农民用水协会给予资金支持。

1.2 农民无力承担组建用水协会的全部资金

组建农民用水协会需要对协会所辖的灌排工程进一步完善与配套,增加量水设施等,协会需要一定的办公场所和办公条件,为此需要投入大量的资金。在当前我国农村经济水平不高的条件下,这笔投资不可能全部由农民来承担,农民只能承担其中的一小部分,大量资金要依靠各级政府,所以政府在资金上的支持是农民用水协会组建的必要条件。

1.3 灌溉工程需政府资金支持

灌溉工程属公益性基础设施。从农业灌溉工程本身特点而言,它是一种公共物品,公共物品的显著特点是消费的非排他性,市场机制不奏效,在产权安排上一般归政府、集体所有,所以大多数国家对农业灌溉都有一定比例的拨款投入,这是由农业灌溉作为公共事业的特点所决定的,也是各国政府对农业的倾斜政策的具体体现。

从农业灌溉管理体制改革的角度看,要使基层灌溉系统从政府包揽,以及受益者不关心灌溉资产的状态中解脱出来,实现灌区农民积极参加和经济自立,政府应扶上马、送一程,为使农民用水协会进入良性运行轨道创造良好的外部环境。

1.4 水费收入少,需要政府资金支持

由于农产品的价格普遍偏低,仅仅依靠农业生产的农民,其收入水平普遍偏低。尽管水费在农业生产成本中所占的比例较少,但仍然有不少灌区的农民不缴或少缴灌溉水费,他们把灌溉水费作为一项负担。为此,根据我国农业的实际情况,农业灌溉用水水价执行“考虑农民承受能力”、“按成本收费”的政策。在农民用水协会运行初期,为了吸引更多的用水户加入农民用水协会,充分发挥灌溉工程的作用,在农民收入较低的灌区,考虑农民的承受能力,执行低于灌溉供水成本收费的政策,经过几年的过渡,达到按供水成本收费。因此,在农民用水协会运行初期,政府为了扶持农民用水协会,应给予适当的补贴。

2 政府的资金支持

2.1 农民用水协会组建的政府资金支持

农民用水协会组建的资金包括完善农民用水协会所辖灌排工程的建设费、量水设施购置及安装费、协会办公场所征地费及建设费、办公用品及设施购置费、协会人员培训费、协会宣传、注册登记等费用。以上费用中,只有协会办公场所征地费可以不考虑,可由村集体无偿提供。

根据项目的受益群体分析,从理论上讲,农民用水协会的组建费用应由农民用水协会用水户、灌区管理单位和政府三者承担。但是,由于目前农民用水协会、灌区管理单位均无能力承担农民用水协会组建的费用,或者不能承担全部费用,因此,为推广农民用水协会组织,该部分资金可由政府承担。对有条件的灌区管理单位可承担部分资金。

2.2 农民用水协会运行期的政府资金支持

a. 在运行初期,当水费收入不能做到满足农民用水协会运行成本时,可给予适当的补贴,或灌区管理单位减少应收的水费,以扶持农民用水协会的发展。但这种补贴要认真核算农民用水协会的运行成本,补贴的年限不应超过3a。

b. 鼓励、支持农民用水协会开展农业节水工作。农业节水工程的投入一般资金数量较大,仅靠农民用水协会“一事一议”的用水户集资和折旧费,很难满足节水投资的要求。因此,为鼓励农民用水协会开展农业节水工作,政府可给予资金扶持。

c. 移交给农民用水协会的灌溉工程大多运行多年,灌区工程的大修或改造是必须的,而这部分资金需求量又较大,特别是当遇到自然灾害时,灌溉工程毁坏,修复水毁工程更需要大量的资金。因此,针对上述情况政府应给予资金支持。

3 建立农民用水协会政府资金支持机制

3.1 政府资金支持的渠道

建立农民用水协会政府资金支持,必须落实支持资金渠道,完善投资政策。政府的资金支持主要有以下渠道:

a. 建立国家和省、市、县(区)农民用水协会发展专项资金。拓宽投资渠道,建立多层次、多元化、多渠道的农民用水协会投入机制,是确保农民用水协会发展的根本保障。为此,应建立国家和省、市、

县(区)农民用水协会发展专项资金。主要资金来源有:各级政府的基本建设投资、技术改造资金、财政支农资金、小农水事业费、中央和地方收缴的水利建设基金提出一定比例、水资源费的一定比例、农业综合开发资金、扶贫资金、占用农业灌溉用水水源的补偿资金等。

b. 建立农民用水协会发展基金,实行农民用水协会补助金制度。农民用水协会的发展基金主要来源可有以下渠道:农民用水协会每年从水费收入中提取一部分,灌区管理单位每年从水费收入中提取一部分,社会募捐筹集等。

农民用水协会发展基金是一种互助性质的资金,基金由各地区统一管理,对大型灌区,若农民用水协会数量较多,也可由灌区管理单位统一管理。农民用水协会发展基金主要用于对农民用水协会的补助、对农民用水协会的宣传、农民用水协会投资较大项目的补助等,也可用于奖励对农民用水协会发展做出较大贡献的农民用水协会或用水户。

c. 利用世界银行贷款和各国政府的援助资金。我国从利用世界银行二期贷款加强灌溉农业项目开始,拿出专项资金积极扶持和推动灌区农民用水协会的建设,取得了可喜的成效,目前,正在实施的世界银行贷款三期项目也拿出了专项资金用来推广农民用水协会的工作。另外,由世界银行负责管理的利用英国国际发展部(DFID)赠款实施的“面向贫困人口农村水利改革”项目,也拿出专项资金用于农民用水协会的建设。上述资金是目前农民用水协会建设的主要资金之一,今后仍应利用好这些资金。

d. 利用政府财政贴息贷款。财政部门与水利、计划、银行等各部门相配合,发放农民用水协会贴息贷款,支持农民用水协会的组建和运行,积极引导灌区用水户发展农民用水协会。

国家农业贷款资金要安排一定数量的资金用于农民用水协会的发展,提高贴息标准,延长还贷年限,研究适合不同地区、不同贷款对象的担保、抵押及还贷办法。

3.2 政府资金支持的使用与管理

建立农民用水协会政府支持资金机制,是发展农民用水协会的重要措施。由于我国各地气候、自然条件、经济基础等不同,农民用水协会支持资金机制的建立应从各地的实际出发,因地制宜地采取各

种恰当方式,制定有利于农民用水协会发展的政府资金支持办法。

农民用水协会资金的投入,要通过加大政府财政投入和宏观引导,拓宽投资渠道,逐步建立以政府投入为引导、贷款投入为补充、农民集体投入为主体的多层次、多渠道、多元化的投入格局。

农民用水协会投入资金的管理应实行农民用水协会投资与协会建设统一管理。对不同来源的资金和投物、投劳等实行“捆绑式”管理和使用,避免资金分散和“多头管理”,防止因资金不到位、不落实而造成的“半拉子工程”。

另外,对农民用水协会的政府支持可采取以奖代补、先干后补、奖补结合等方式,调动灌区和农民投资、投劳的积极性,继续实行投劳折资等行之有效的政策,充分发挥我国农村劳动力资源丰富的优势,鼓励农民以各种形式投入农民用水协会的建设。

对农民用水协会政府资金的支持要采取审查、审批制度。灌区管理单位、县、市(区)水利主管部门,要组织技术人员分析研究灌区情况和当地农村社会经济状况,认真编制“农民用水协会建设的可行性研究报告”,报上级主管部门或有关单位进行审批。水利主管部门和有关单位要对批准的建设项目进行检查、监督和指导,确保农民用水协会建设资金的落实、及时到位和合理使用。项目完成后,要组织有关人员进行验收,验收合格后方可投入运行。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国水利部. 2006年全国水利发展统计公报 [M]. 北京:中国水利电力出版社, 2007:19-20.
- [2] 冯广志. 用水户参与灌溉管理与灌区改革[J]. 中国农村水利水电, 2002(12):1-5.
- [3] 龙世东,任艳,孙庆平. 建立农民用水协会是灌区水利管理体制改革的必由之路[J]. 塔里木农垦大学学报, 2002(6):22-24.
- [4] 李全盈. 建立适合灌区基层用水管理的组织模式[J]. 中国水利, 2003(4):43-44.
- [5] 李丰纪. 略论用水户参与式灌溉管理[J]. 西北水资源与水工程, 2003(3):59-61.
- [6] 张陆彪,刘静,胡定寰. 农民用水协会的绩效与问题分析[J]. 农业经济问题, 2003(2):30-33.
- [7] 翟浩辉. 培育农民用水协会推进新农村水利建设[J]. 求是, 2006(3):33-34.

(收稿日期 2007-11-15 编辑 张志琴)