

# 会泽县发展农民用水户协会探索与实践

刘兴刚, 管红宁

(云南省会泽县水务局, 云南 会泽 654200)

**摘要:**介绍了云南省会泽县从改革体制、创新机制入手,通过组建农民用水户协会,按照“责、权、利”相统一的原则,明晰了水利工程的所有权,落实了管理权,搞活了经营权,确保了小型水利工程有人用、有人管,建立了适应农村经济发展要求的水利工程建管新路的具体做法,并针对存在的问题提出了相关建议。

**关键词:**农民用水户协会;小型水利工程;灌溉;所有权;工程管理

**中图分类号:** S274      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1003-9511(2009)04-0072-03

1949 年以来,云南省会泽县水利建设取得了很大的成就,为实现全县社会经济又快又好的发展奠定了坚实的基础。截至 2007 年底,全县建成各类水利工程 113 502 个,有效灌溉面积达 2.36 万  $\text{hm}^2$ 。这些小型水利设施有力地保障了粮食生产、农村防汛和供水安全。但随着农村经济体制改革的不断推进,部分小型水利工程存在着“有人用、无人管”的状态,这种组织的弱化和缺失现象不仅影响了工程效益的发挥,而且加速了水利设施的毁坏。鉴于此,会泽县通过组建农民用水户协会(以下简称用水户协会)来保障水利工程完好率、提高用水效率,并不同程度地缓和了农村因为用水紧张而造成的不和谐现象。

## 1 组建用水户协会流程

首先,摸清水利设施的基本情况,确定组建范围;其次,召开用水户大会,宣传小型水利工程产权制度改革精神、相关政策规定和农民用水户参与管理的典型经验及成效。组织用水户对协会章程草案进行讨论;第三,召开用水户大会(或用水户代表会)通过协会章程,根据协会章程选举执委会成员(执委会成员共 5 人,设会长 1 名,副会长 2 名,会计 1 名,出纳 1 名),执委会会长是本协会的法人代表,执委会成员每届任期 3 年;第四,建立投工投劳和集资管理、水费征收、财务管理等制度。第五,办理水利工程产权划拨手续;第六,张榜公布协会管理章程、管理制度及会员名单,建立协会档案,并到民政

部门登记注册。

## 2 组建用水户协会的主要做法

a. 宣传发动。用水户协会是新生事物,广大农民对此还存在一个认识和理解的过程,如果认识不到位,农民不可能从心里完全接受。因此,要做好宣传动员工作,使广大农民认识组建用水户协会的目的、意义和作用,只有把农民真正动员起来,才能激发他们参与灌溉管理的积极性,自觉参与并履行自己的职责,为协会的组建奠定思想基础<sup>[1]</sup>。

b. 搞好试点。坚持“积极稳妥,因地制宜,以点带面,先易后难,逐步推开”的路子,通过抓典型,一方面带动和促进面上用水户协会的发展,起到“点亮一盏灯,照亮一大片”的作用;另一方面积累和总结经验,使用水户协会的发展少走弯路,减少失误。

c. 政府重视,部门配合。农民用水户协会是农民自发组建的民间社团组织,是不以赢利为目的的公益性服务组织,它的组建、运行和发展离不开政府的大力支持。近年来的实践证明,地方政府对用水户协会工作的重视和支持是用水户协会健康发展的基础。

d. 坚持入会自愿、退会自由的原则。用水户协会建设必须坚持自愿参加的原则,避免行政机构越俎代庖,强迫命令,更不能搞硬性“撮合”或“拉郎配”,要坚持“入会自愿,退会自由”的原则,真正实现农民自愿参与管理,自愿参与更新改造的新型农业灌溉模式。

### 3 取得的成效

2006年以来,会泽县积极组织人员深入实地调研,确定了金钟头塘、者海瓦窑、娜姑拖车等6个村作为试点,积极推行农民用水户协会建设,在试点成功的基础上,加大对农民用水户协会组织的培育和推广力度。目前,全县组建了72个协会,参与农户13576户,管理灌溉面积1729.5 hm<sup>2</sup>,解决了52264人的饮用水问题。通过用水户参与管理,取得了以下成效。

a. 自主管理,落实责任,创新管护机制。由于用水户协会实行用水户参与式管理,将水利工程的管理权和使用权移交给农民用水户,将水利工程的完好程度与农户的切身利益密切相连,增强了农民的主人翁意识,实现了水利工程建、管、用和权、责、利的统一,最大限度地调动了农民参与管理和建设投入的积极性,工程完好率大大提高,增加了水利设施良好维护的可能性,减轻了国家财政和行政负担。如迤车磨黑农民用水户协会规定:凡是遇有工程维修需要投劳出资,按法定程序召开用水户代表大会,采取“一事一议”、民主表决的办法讨论通过,既保障了农民的权益,又保证了水利工程的及时维修运行。自协会成立以来,保证了工程正常运转,工程完好率达到96%以上,明显高于未成立协会的灌区。

b. 体现了水的商品属性,提高了节水意识。用水户协会对用水户实行水量控制,超量加价的经济调节手段,激发了用水户由“要我节水”向“我要节水”的思想转变,极大地提高了用水户的水商品观念和节约用水的意识。

c. 减轻了农民负担,提高了水费收缴率。为体现公开、公正、公平的原则,用水户协会对灌区供水配水量、用水价格、灌溉面积、财务收支等情况公开,主动接受会员监督,不仅提高了用水透明度,而且大大提高了水费的收缴率,切实减轻了群众的负担。

d. 规范用水秩序,构建和谐用水。成立用水户协会后,水事纠纷得以在协会内部以民主的方式得到解决,最大限度地满足农民的用水需求,节约了劳力和时间,同时把乡村干部从用水矛盾中解脱出来,改善了干群关系,促进了农村社会的和谐。

e. 维护用水户利益,提供优化服务。协会是不以营利为目的、互助合作、自主管理的服务组织<sup>[2]</sup>。作为用水户的代言人,是独立的法人,是用水户利益的代表,帮助用水户调水分水,维护水事秩序,做到灌溉到村,供水到田,服务到户,为用水户提供公平、高效、优质、周到的服务。

f. 用水户协会是实施“一事一议”的有效载体。

农村税费改革取消“两工”后,用水户协会作为“一事一议”的重要载体之一,发挥了十分重要的作用。如督促水费收缴、监督公平用水和节约用水、工程维修保养、调解矛盾、加强与政府和水管单位的沟通等,农民的民主权利得到了充分发挥,为构建和谐灌区、和谐社会奠定了基础。

g. 积极引入交易机制,初步培育了水市场。用水户协会的管理其实是对管辖区域内的灌溉工程和水权的管理。区域内水资源的所有权属于国家或集体所有,协会拥有区域水资源使用权、分配和转让权,在市场机制下作为市场主体参与水权交易,初步培育了水市场。

### 4 存在的问题

a. 计量设施不完善。由于计量设施不完善,定额管理、配水到户、计量收费到户难度很大,水费收取不能计量收费,仍按灌溉面积执行收费,降低了农民自己管水的积极性。

b. 经费不足,自我发展有难度。由于协会正处于发展阶段,成立时间短,再加上县、乡(镇)两级财政困难,协会经费来源渠道较窄,协会经费不足,不能保证各种活动的正常开展和配套工程的维护,尤其在大规模的工程维修上,仅凭协会自身,根本无法完成,严重制约了协会的发展。

c. 协会运行管理有待加强。部分协会工作人员还没有掌握水利设施维修保养、计量测水的一些基本常识,业务素质还有待进一步提高,部分协会缺乏有威信、有号召力、有责任心、有能力、具有无私奉献精神的带头人,个别协会甚至流于形式。

d. 宣传工作有待加强。长期以来,形成了政府管水、用水的传统格局,基层干部和农民群众对农民用水户协会独立承担管理的职责还没有足够的认识,农民群众对政府的依赖思想还较重,从而给用水户协会的进一步推广带来了一定的困难。

e. 缺乏系统的监测和评价。近年来,随着用水户协会发展不断加快,但对这些协会的注册登记、运行情况和效益等基本信息缺乏系统的监测和客观评价。

f. 人力资本缺失。由于农村高学历、高素质的人才流动到城市或其他相对发达地区,这种人才的流动趋势对需要较多人力智慧和劳力投入的灌溉事业来说是较大的打击。同时,由于历史的原因,原先乡村威望体系经过社会主义改造后分崩瓦解,因此,协会这种基层民间组织面临不断缺少的人力资源支撑<sup>[3]</sup>。

## 5 对策措施

a. 配套完善水利基础设施是用水户协会赖以生存和发展的基础。将一个破旧、配套不全的工程交给没有经济实力的农民用水户协会去配套整治和修复改造是不现实的,只有在政府的大力支持下,积极引导社会各界和农民向水利投入,进一步拓宽农田水利建设资金渠道,从根本上改变末级渠道工程状况,才能为农民用水户协会的正常工作的创造一定的基础条件<sup>[4]</sup>。实践证明,那些管理渠系比较完善或有政府资金支持田间工程改造配套的协会,其运作和发展就顺利,发展就快,用水户参与管理和工程维护的积极性就高,工程和用水管理就能步入良性运行的轨道。

b. 民主化管理是用水户协会高效运转的关键。用水户参与灌溉管理,既是社会在灌区管理事务方面的集中体现,也是农村基层民主政治的重要组成部分。用水户协会的代表、执委会成员均需通过民主选举产生。协会对管辖范围内的水利建设等重大事项,实行一事一议的民主决策,将过去政府、村委会号召农民兴修农田水利转变为用水户自主决策,纠正了过去的角色“错位”<sup>[5]</sup>,促进了农村基层民主政治建设。

c. 加强协会能力建设。协会的健康持续发展离不开健全的管理制度和素质高、能力强的执委班子。由于农村的人力资源相对匮乏,因此要不断聘请专家进行必要的管理知识、参与意识、技术培训,使协会广大用水户了解和熟悉国家有关的方针政

策、工程管理、财务管理、协会规章等基本知识,提高协会成员业务技能和综合素质,切实加强协会能力建设。

d. 建立用水户协会监测评价体系。通过对用水户协会的监测评价,可以及时掌握监测管理范围内各个协会的基本情况,如社会、经济和工程管护等方面的信息。通过时间、区域和空间上的比较,可以及时发现协会组建、运行和发展过程中存在的问题,通过分析寻求措施,为用水户协会的管理提供必要的基础信息<sup>[6]</sup>,以便促进用水户协会更好地健康发展。

e. 解决用水户协会的登记注册问题。各级水务部门要在当地政府的统一领导下,积极协调民政部门,降低登记门槛,减少注册、年检等费用,为协会的发展创造有利条件。

### 参考文献:

- [1] 陈崇德,张士菊,贺天忠,等.漳河灌区农民用水者协会经验[J].中国农村水利水电,2002(1):51-51.
- [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] 周晓平,王宝恩,由国文,等.基于和谐用水的组织创新:农民用水者协会[J].水利发展研究,2008(2):26-29.
- [4] 陈祖梅,杨平富,郑国.漳河灌区农民用水者协会现状调查[J].中国农村水利水电,2005(3):26-28.
- [5] 钟焕荣.浅议福建省农民用水合作组织[J].水利发展研究,2006,24(3):42-43.
- [6] 王薇,徐成波,陆文红,等.用水户监测评价系统的开发与应用[J].中国农村水利水电,2007(11):55-57.

(收稿日期 2009-02-26 编辑 徐广生)

· 简讯 ·

### 水利部 2010 年部门预算编制工作会议在北京召开

2009年6月18日,水利部2010年部门预算编制工作会议在京召开。水利部副部长周英出席会议并讲话,要求部机关和直属各单位要全面把握当前水利财务工作面临的形势,准确把握2010年中央部门预算管理工作重点,加强领导、精心组织,做好2010年水利部门预算管理工作。

会议的主要内容是,传达财政部2010年中央部门预算编制工作会议精神,部署水利部2010年部门预算编制工作。

周英副部长指出,在目前我国经济发展面临困难、财政紧缩、财政和审计监督日益严格的形势下,做好预算编制和管理工作,对保障今明两年繁重的水利改革发展任务顺利进行,具有重要作用。水利部门预算编制要全面贯彻落实科学发展观,坚持以人为本和可持续发展治水思路,按照财政部2010年部门预算编制的总体要求和部党组的总体部署,紧紧围绕水利中心工作,主动服务水利发展与改革大局,不断加强学习、积极探索、勇于创新,扎实做好水利预算编制工作,为实现水利又好又快发展做出贡献。

会议还布置了2010年部门预算编制工作内容、工作重点,讲解了2010年部门预算编制软件的操作使用情况。

(本刊编辑部供稿)