

山区农村人畜饮水工程管理模式研究

① 刘兆良 邱恒申

李春涛

63-65 (平邑县水利局 山东平邑 273300)

(聊城地区灌溉处 山东聊城 252059)

摘要 以中德合作平邑县粮援项目的 122 处人畜饮水工程为试区,对山区农村人畜饮水工程的管理技术进行了研究。历时 8 年,探讨了为保证山区农村人畜饮水工程长期稳定、持续发挥效益的有效管理途径——乡村农民供水协会管理模式,以乡镇为单位建立供水协会统一管理人饮工程,带来了管理质量的迅速提高,使工程的自我维持、自我约束、自我服务、自我发展的机制得到发挥与保障。文中就组建供水协会的有关理论和方法进行了初步总结。

关键词 乡村供水;供水管理;供水协会;节约用水

在北方干旱地区,多数农村已建成饮水工程,解决了农民生活用水困难,改善了当地农民的生产条件。经调查,发现这些饮水工程在管理方面存在不少弊端,主要表现:①相当部分基层干部和农民存有重建轻管的思想;②多数工程只收缴运行电费,水费收入低,工程亏本运行;③体制不健全,无章可循,水费收缴透明度不强,水费收取难;④工程标准低,没有户内水表,配水混乱,水量浪费突出;⑤不能按要求进行维修、保养设备和监测水质,影响了工程寿命。

出现上述问题的主要症结是没有一个有效的管理机构。因此改革旧的管理体制,探讨新的管理方法势在必行,意义重大。

1 建立乡村农民供水协会的实践

我们以中德合作山东粮援项目和平邑实施的人畜饮水工程为试区,就其运行管理方法进行了探索。

平邑县粮援项目从 1990 年实施以来,已建成 122 处饮水工程,解决了 142 个村 12.8 万农民的饮水困难。在运行管理方面,头两年由各工程村自管,

结果与以往的水利工程类似,管理混乱,资金、技术均得不到保障。后来我们实行了乡镇统一管理,靠行政干预管理工程,刚开始效果较好,但由于农民处于被动管理,不能长期保持,1995 年,全县 122 处饮水工程收取水费节余总计只有 11.95 万元,仅占全年总工程折旧、维修费 72.7 万元的 16.4%,管理资金难以为继,工程良性循环无从谈起。

分析村管、乡镇统管饮水工程中存在的问题后,我们采用了新的管理形式,即乡村农民供水协会的形式,表 1 将这三种管理形式的特点进行了比较。

由表 1 可见,供水协会管理人饮工程较其它形式具有明显的优越性。1996 年 2 月,我们以铜石、卞桥和地方三个乡镇为试点,建立起乡和村两级农民供水协会,将工程纳入一体化管理,三个试点均取得了成功。在总结经验的基础上,1996 年 10 月在全县推广试行。运作 1 年多来,工程的管理水平有了很大提高,折旧、维修资金的积累明显增加,同时也保证了工程正常运行,且对特困村实行了横向补贴(见表 2)。

表 1 工程管理模式比较

管理形式	特 点	主要优点	主要缺点
村 管	由工程村自己管理。	经营自由。	缺乏有效的管理机构和管理制度,工程管理资金、技术均无保障。
乡镇统管	成立管水小组,乡镇派人统一负责管理,水费由水利站代管。	行政干预,短期内效果较好。	农民被动管理,缺乏监督约束和激励机制,对于困难村、成本较高的村无法实现补贴。
乡村供水协会	各村分别成立协会并统一到乡镇供水协会领导之下。	协会由受益农民选举产生,调动了他们管理的主动性,统一管理、统一服务,实现横向联合,确保每一工程长久运行。	运行服务工作量较大。

表2 饮水工程管理分析评价

管理形式	百分制管理评价 90分以上/%	水费收取 率/%	水费积累 /(万元·a ⁻¹)	供水保证 率/%	困难村 补贴
非协会管理	65	30	11.95	64	无
协会管理	90	95	49	98	有

供水协会建立和实施时间虽短,却充分显示了它的极大优越性和生命力,受到加入协会的粮援项目受益村民的欢迎,一些非项目村也积极要求加入供水协会组织。

2 供水协会的性质与任务

供水协会是乡村农民按照“自我管理、自我约束、自我服务、自我发展”的原则联合成立的群众性组织,其职能与任务是:

- 有村民共同承认的章程和相应的规章制度。
- 有使用与管理饮水工程的自主权。
- 有独立的管理机构、名称和办事地点。
- 有法人地位。
- 有自己独立的财务系统。

f. 协会不以盈利为目的,主要任务是服务农民,强化工程管理措施,提高工程管理水平,实行有偿用水,以水养水,长期发挥工程效益。

3 供水协会的组织机构及章程

3.1 协会的组织机构

供水协会设会长1人,副会长1人(或2人),秘书长1人,会员若干人。协会下设常务委员会、监事会、理事会。会员大会是协会的最高权力机构,常务委员会、监事会由会员大会选举产生,常务委员会研究决策工程管理中的重大问题,考核理事会工作情况。监事会直接对会员大会负责,监督常务委员会、理事会的工作。理事会是常务委员会聘任的办事机构,下设财务管理组和服务队,负责水费征收及管理、对工程管理进行检查指导,提供技术服务。乡镇供水协会网络如图1所示。

乡镇协会的组成单元是用水村,村级协会的组成单元则是用水户或村民小组。两级协会的组成形

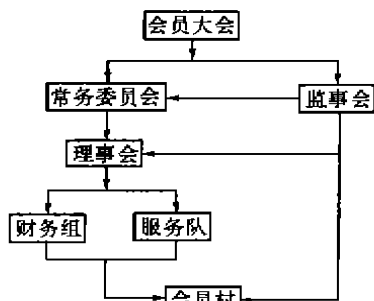


图1 乡镇供水协会网络

式相同,都是吸收用水村内有影响、办事公道、事业心强的农民到协会中,共同参予管理。

3.2 协会章程

协会章程是对全体会员及组织系统的规范和指南,内容包括:①成立协会的法律依据;②协会的性质与任务;③协会内部用水单元划分原则;④协会机构产生办法、职权及议事规则;⑤会员的权利与义务;⑥协会代表资格及人数;⑦奖罚规则;⑧会员认为应该规定的其它事项。

4 供水协会的配套建设与财务

4.1 协会的配套建设

a. 供水设施配套。粮援项目饮水工程标准高、设施配套齐全,而我国的以工代赈及其它资金渠道建设的饮水工程标准低、设施配套不齐全,如泵房内无水表及监测仪表,户内不安装水表等,无法正确掌握运行及用水情况。这些村申请加入供水协会时,必须有同步配套工程,即把量水设备、监测仪表配套好(配套经费可由乡镇协会与村协商分摊),再转交给协会管理。

b. 各项规章制度的制定。协会章程是协会的“小宪法”,仅有章程还不具备操作性,应建立相应的各种规章制度,包括工程管理制度、财务管理制度、水费征收使用管理办法、奖惩制度、会议制度及会长职责等。

c. 技术培训。乡村供水协会是我国水利体制改革中出现的新型机构,其成员为农民,政治、业务素质有待提高,需要对所有会员提供统一的业务培训及检查、指导等方面的服务。

4.2 协会的财务设计

乡镇供水协会对各会员村实行统一管理,即统一进行工程设备维修,统一核定、征收水费,统一管理、使用水费,统一支付电费及发放水管员工资,乡、村两级协会均要设立现金帐和总帐,每季度核对帐目。

a. 管理费用。会员村一般每处工程设一名水管员,工资实行基本工资加奖励工资的办法,一般月工资为50~150元,用水人口超过2000人的村可设两名水管员,但工资支出不能超过所收水费总额的15%,从该会员村缴纳的水费中支付。提取水费总额的5%作为乡镇供水协会的管理费。乡镇理事会为会员大会闭会期间协会的办事机构,人员设定一般为2~4人,月均支付误工补贴及协会办公费等管理费用300~500元。

b. 公益基金。为了以水养水,保证工程良性循环,乡镇供水协会从各会员村水费中提取0.20元/m³作为协会的公益基金。公益基金使用仅限于本乡镇

协会会员村,其用途:①特困村(人口少于 500 人且工程投资 10 万元以上)的设备维修折旧补助;②工程遭受自然灾害及突发事件的补助;③工程扩大规模,更换设备的补助;④乡镇协会提取公益基金的 10% 作为奖励基金。

5 供水协会的组建

5.1 协会组建方法

各级政府大力支持,水利部门负责协会的组建;坚持农民自愿的原则,贯彻民主自理的方针;村协会以家庭户或村民小组为单元,乡镇协会以会员村为单元组建。

5.2 协会组建程序

组建协会的一般工作程序是:

a. 乡镇政府组织有关部门成立乡村农民供水协会筹建领导小组,由主管农业的领导任组长,领导小组下设办公室,由乡镇政府、水利站抽调精干的办事人员专门从事组建工作。

b. 向农民宣讲供水协会的目的、意义、作用与组建方法步骤,正确引导农民自觉申请入会。

c. 统计用水资料,对工程的建设及运行状况进行评估,核算水费成本。

d. 起草组建文件,包括申请书的收集与统计、

协会章程草案、协会代表名额及资格审查、协会成员候选人名单等。

e. 组织农民民主选举本村供水协会会长及成员和出席乡镇协会的首席代表;组织各会员村代表民主选举乡镇供水协会会长及成员。

f. 召开用水农民代表大会,通过协会章程,乡镇政府对协会授印授牌。

g. 向民政部门报批登记。

6 结 语

农村供水中,用水者为农民,居住分散,通过建立乡村农民供水协会,把零星分散的供水工程,统一到乡镇供水协会之中管理,采用统一水价,使供水成本的负担平衡,设立公益基金,确保了工程正常运行,长久发挥效益。本文所述建立供水协会过程中的一些做法,经实践证明是可行的。这种供水协会的管理模式可在其它水利工程管理中推广。

由于乡村农民供水协会的建立是一个体制改革的系统工程,实际运作中问题较复杂,组建供水协会的有关理论和办法有待更多的实践去检验、补充修正,以求进一步完善,使协会真正成为健全的、农民满意的管水组织。

(收稿日期:1998-03-08 编辑:张荣安)

(上接第 54 页)

5m 锚杆代替小于 5m 的锚杆就不存在此问题。工作性质的变化所造成的支付单价不一定重新计算,若能在合同中发现类似性质的作业(施工难度类似、工艺类似等),则可套用该单价,因为合同中的这种单价反映了承包商完成此类作业的费用水平。

工作范围的变更,主要包括在原合同的范围外增加的工作项目(无法从合同文件中合理推论出是原合同规定的工作)及对原合同工作项目的取消和工程部位的外部尺寸的变化。对于附加工作而言,是承包商执行了业主/工程师的指示,形成的承包商与业主合同外的义务与权利关系,因此而形成的费用在合同中是无法反映的,必须予以补充。针对取消的工作项目,不同的合同文本对此有不同的规定,有的合同,如小浪底工程项目合同(投标者须知 11.5 款)明确规定:“工程量清单中未实施的部分将不予以支付,承包商也不能获得预期的利润”。由此可以看出,工作的取消不构成变更。工程项目外部尺寸的变化势必影响到承包商的施工方法和工艺,有些影响甚至是十分巨大的,同样道理,承包商在投标时也是无法根据招标文件估计这种情况的,构不成合同的合理内涵,应该认为这是对合同的变更。

4 结 语

当工程师决定更改由合同文件所表现的工程以及更改作为投标基础的其它合同文件时,工程师指示承包商进行变更。若承包商认为其所从事的部分工作是对原合同的变更时,承包商应向工程师申请确认变更。

变更的确认完全是依据合同条件的合同行为,确认的基础是实际所从事的工作是否是合同所反映的工作,即实际从事的工作是否可以从合同中合理证明是承包商的合同义务。

变更不一定都应重新计算单价或者变更单价,变更可能造成索赔的发生。工程全部竣工后,若所有的变更工作所涉及的费用超过 15% 的有效合同价,则构成对整个合同的变更,合同标价应重新确定。

参考文献

- 1 Corbett E C. FIDIC 4th-A Practical Legal Guide. London: Sweet and Maxwell, 1991
- 2 国际咨询工程师联合会. 土木工程施工合同条件应用指南. 臧军昌等译. 北京: 航空工业出版社, 1992
- 3 梁鉴. 国际工程施工索赔. 北京: 中国建筑工业出版社, 1996

(收稿日期:1998-07-06 编辑:熊水斌)