

灌区参与式管理模式探讨

刘凤丽, 彭世彰

(河海大学科学研究院, 江苏 南京 210098)

摘要:分析了参与式管理的内涵,介绍了参与式管理在发达国家和发展中国家的应用情况,总结归纳了我国参与式管理的几种模式:“供水公司+用水户协会+用水户”模式,“用水户协会+用水户”模式,完全转让给用水户协会模式,承包、租赁等模式.在比较它们各自特点的基础上探讨了我国灌区管理改革的方向,并提出灌区管理改革应注意的问题及对策.

关键词:灌区;参与式管理;用水户协会

中图分类号:S274.3

文献标识码:A

文章编号:1006-7647(2004)02-0063-03

我国大部分灌区是由政府出资修建和参与管理的,但近些年来,随着经济的不断发展和改革的日益深入,灌区建设和管理中存在的许多问题和矛盾逐渐显露出来,如灌区产权体制不明晰,工程老化失修等.因此,管理体制改革成为当前大部分灌区面临的主要问题.目前,参与式管理(Participatory Irrigation Management, PIM)模式基于“用水户参与”的理念在国外取得了巨大成功,并在许多国家得以推广应用,同时也给中国的灌区管理改革提供了经验.要想在我国成功推行参与式管理模式,就必须深入了解它的内涵和在国外的应用情况,结合我国的实际探索出适合我国发展的道路.

1 参与式管理模式

参与式管理是20世纪80年代中期以来国际上灌区管理体制和经营机制出现的一次重大变革,核心内容是“用水户参与管理”.其涵义为:在政府的宏观调控扶持下,让灌区的主体——广大用水户以“主人”身份参与灌区建设与管理,按市场经济的一般原则,并充分考虑灌区的特殊要求,经营管理灌区,使灌区良性运行^[1].

自20世纪80年代以来,各国政府部分或全部转让灌溉工程的管理职责,鼓励用水户组成具有法人地位的组织,对灌溉工程进行民主管理,而政府组建专门机构对用水户组织进行技术和管理等方面的指导和支持.由于灌溉工程的好坏直接关系到灌溉质量,故各用水户积极投资投劳,加大水利工程建设和维护管理力度,提高了工程质量,改善了水资源浪

费状况.用水户组织参与水费收缴工作,使地方政府部门从繁杂的水事务中解脱出来,减轻了管水和收费的压力.这种管理模式很快引起了国际社会的广泛关注,越来越多的国家都把下放管理权和组织用水户参与管理作为一项重要内容.参与式管理代表了当前灌区改革的方向.

2 国外参与式管理发展经验

由于参与式管理模式有效缓解了政府负担过重和灌区管理不善的矛盾,因而将灌区管理权移交给用水户的改革已经在全球范围内广泛开展起来,并在一些国家取得了巨大成功.

2.1 发达国家参与式管理发展经验

发达国家的农户自我管理意识较强,在长期的发展过程中积累了许多成熟的经验.美国的灌区管理机构属非盈利的非政府组织,独立性较强.用水户参与的组织形式一般可以分为两类:成立灌区和渠道公司.各个州都有适合本地区特点的法律体系.灌区的事务由理事会负责,理事会人数约5人,由灌区代表选举产生.理事会聘用一名经理,管理灌区的日常工作.美国的用水户组织主要靠征收水费来运行^[2].日本政府对农业给予相当大的财政支持,受益面积0.3万hm²以上的项目和灌溉面积500hm²以上的干渠,均由国家出资.尽管如此,灌区管理机构仍具独立法人资格,完全自主管理,政府不干预.各用水户采取选举的方式选出代表组成总会,对灌区的各项事务作出决策.总会下设理事会和监事会,而事务局是具体办事机构,其工作人员领薪水,其他都

是无偿服务^[1]。荷兰早在 800 多年前就已成立了水理事会组织,进行灌区管理工作。现在水理事会是一个独立于政府的组织,主要由农民组成。水理事会有自己的财政预算和征税制度,做到了经济自立^[2]。

2.2 发展中国家参与式管理发展经验

至 2002 年 6 月,采用参与式管理模式进行灌溉管理权转移改革的发展中国家约有 43 个^[3],其中一些国家的改革取得了令人瞩目的成就。墨西哥政府于 1991 年开始进行改革试点:对灌区建筑物进行修复和重建;建立用水户协会,并对用水户进行培训。墨西哥政府可以把数万公顷规模的大型工程的管理职责全部移交给具有法人地位的用水户协会。到 2001 年底,已将 340 万 hm^2 灌溉面积中的 330 万 hm^2 (约 98%)转让给 530738 个受益用水者,基本完成了灌区的灌溉管理改革^[2]。印度灌区改革始于 1995 年,政府对此非常支持,为参与式管理提供资金援助,在全国范围内开展政策宣传,并做好人员培训工作。有两个邦正式颁布了有关参与式管理的法规,将所有农户纳入成员,并规定农民组织可以向用水户收费,这在一定程度上解决了用水户协会的财政问题。尤其值得一提的是安得拉邦,1998 年在政府的支持下,这个邦的 480 万 hm^2 灌区全部成立了用水户协会^[3]。另外,菲律宾和斯里兰卡等国家采用的是一种比较“温和”的方式,先搞试点,再大面积推广。菲律宾用了 25 年左右的时间将原本由国家灌溉管理局管理的大中型灌区全部实行私有化,而国有灌溉局改组为国有公司,移交运行管理权,但保留收取服务费的权力。斯里兰卡的马哈威尔灌区以渠道系统为界限,成立了 260 个小组,9 个农民联合会,并成立了一个总的农民联合会负责管理整个灌区。用水户参与管理后,整个灌区的职工人数已由 1200 人减少到 400 人(目标是减少到 200 人),年管理开支由 140 万美元减少到 40 万美元,减少了 70%^[2]。

综合分析不同国家的参与式管理经验可知,发达国家大都有用水户参与灌溉管理的历史,因此在推行参与式管理模式时遇到的阻力较小,再加上市场经济发展完善,国家有雄厚的经济实力投入到灌区改革中去,使得参与式管理模式在发达国家易于推行。这些条件都是广大发展中国家所不具备的,但其改革模式、管理方式以及完善的法律体系都可以借鉴。发展中国家各自的历史背景和社会条件也不尽相同,但改革所面临的问题却有许多相似之处。如都有灌区老化失修,国家财政拨款困难,收缴上来的水费不足以维持灌区正常运行等问题。我国在推行参与式管理改革时可以参考其它国家的改革经验,结合我国实际,为我所用。

3 我国参与式管理发展动态

1995 年,世界银行提供贷款支持长江流域水资源开发项目,并向我国推荐采用核心为“用水户参与”的参与式管理模式。这样,湖北漳河灌区开始实施用水户参与管理试点工作。经过几年的发展,到 2002 年为止,全国有 19 个省、80 多个灌区开展了试点工作,共组建农民用水户协会 1000 多个^[4]。同时,各地区根据各自灌区的实际情况,探索出多种形式的用水户参与模式,取得了初步成效,可归纳为以下几种管理模式。

3.1 “供水公司 + 用水户协会 + 用水户”模式

完全自主管理灌排区(SIDD)模式主要是通过组建供水公司和用水户协会,建立符合市场机制的供水管理制度,实现用水户自主管理灌排区水利设施和有偿用水,保证灌区的良性运行,即“供水公司 + 用水户协会 + 用水户”的模式。供水公司一般按水文边界确定,属非政府灌溉管理经济实体,按《中华人民共和国公司法》成立并有相应的章程,具有法人地位,自主经营,自负盈亏,主要负责灌区范围内骨干工程和建筑物的维修养护和管理,以及向用水户供水。供水公司和用水户协会之间签订合同,把水视为商品,从而建立起一种新型的买卖水关系。国内的几个大型灌区如湖南铁山灌区、河北石津灌区、江苏皂河灌区皆属此例。

3.2 “用水户协会 + 用水户”模式

建立供水公司比组建用水户协会相对要困难些,因为建立供水公司会涉及裁员、交税等问题,而目前水费按成本价收取还存在一定困难,故有的灌区采取“自下而上”的改革方式,先组建用水户协会,搭起用水户和灌区管理单位之间的桥梁。用水户协会具有法人资格,具有本灌区灌溉设施的使用权和管理权,用水户协会会员为本灌区的用水户,由农民自愿参加,以民主方式选出会长,负责用水户协会的管理工作。协会代表广大用水户的利益,主要负责田间灌溉工程的运行管理和维护,以及向用水户收取水费。这种改革体制在我国较为常见,如山西运城夹马口灌区的“斗管会”即为这种形式^[5]。

3.3 完全转让给用水户协会模式

这种模式在国外较为多见。我国的大多数灌区还不具备完全转让的条件,但在一些中小型灌区可以实现这种转变。首先在灌区内组建用水户协会,将整个工程体系的经营管理权全部移交给用水户协会。协会对授权的资产拥有法人财产权,对资产有保值增值义务。由此建立的农民用水户协会代表大会为协会的最高权力机构。用水户协会可以改革水价

制度,实行科学管理,有充分的自主权.甘肃省白银市东坪电灌区即采用这种方式.这种方式在我国灌区中虽然应用不多,但其改革彻底,一步到位,如能在符合条件的灌区推广这一经验,必能大大促进参与式管理模式的发展.

3.4 承包、租赁等模式

对于水利工程设施配套比较齐全,工程管理进行得比较好,且有很好群众基础的灌区,可以采用建立用水户协会的方式来进行管理体制变革.但有的灌区水利设施老化失修严重,用水户就没有积极性参与用水户协会.这时,可以通过拍卖、承包、租赁和股份合作制等形式,有偿出让斗、支渠的所有权、使用权和经营权,使其由国家集体所有制经营转变为个人或法人所有制经营.这种形式可以充分调动起参与者的积极性,主动对渠道工程进行维修改造,确保灌溉顺利进行.目前,许多灌区的灌溉管理采用了这种模式,在我国有广泛的实践和应用前景.

3.5 不同改革形式的分析和思考

目前我国各灌区实际情况不同,各地因地制宜地采取了不同的灌区改制模式,尽管参与管理的程度参差不齐,但其核心均为“用水户参与”,本质是相同的.灌区管理体制改革的最终目标是建立完备的 SIDD 体系,而其它几种管理方式的出现也有其特定的背景^[6].首先,在湖南铁山等大型灌区推广 SIDD 模式是有世行贷款资助的,而当初之所以选择这样的灌区是因为其工程运行体系完整,且具备必要的管理设施和条件,搞试点取得了一些成绩,但依此模式在其它灌区推广存在一定难度.其次,国内大部分灌区始建于 20 世纪 60~70 年代,工程破旧,老化失修,灌溉质量下降,用水户交纳水费的积极性并不高,灌区无充足的资金以支付改制的费用,因此,很难一下子建立起完备的 SIDD 体系.再者,供水公司属非赢利性单位,虽然其按《中华人民共和国公司法》成立,但因为现今水价远没有按成本价收缴,要供水公司真正实现其职责很难.目前供水公司大多与灌区管理所并行运行.如果条件不具备就贸然组建供水公司,而又仅仅流于形式,会大大挫伤改革人员的积极性,也会使本已处于财政危机中的灌区管理单位举步维艰.而从国内大部分灌区的发展状况看,用水户协会这一改革形式的推广较为容易,而搞支、斗渠等小型水利工程的承包租赁等形式也有很好的发展态势.因此,我国灌区体制改革的发展可采取“自下而上”的模式,先在斗渠搞农民用水户协会以及斗渠承包租赁等形式,以完善其管理体制,有了一定的基础后再把体制改革的触角延伸到干支渠,从而最终在灌区建立完备的 SIDD 体系.

4 几点认识

我国的灌区改革既存在着机遇,也面临着挑战.

a. 应加大投资力度,对灌区进行更新改造和人员培训.用水户协会在我国是个新生事物,广大农民和工程技术以及管理人员对此缺乏经验,为了保证用水户协会的正常运行,需要对他们进行培训,培训的费用需由政府先期支付.

b. 我国在推行参与式管理模式过程中,由于权力转移会触及一部分单位或个人的利益,致使他们对改革不抱积极态度.在这种情况下,应进行宣传教育,使其认清发展趋势,同时对进行参与式管理改革的灌区给予适当的优惠政策,加快权力转移的进程.

c. 政府应加大宣传力度,明确用水户是灌区的主人.长期以来,国家政府一直扮演着主人的角色,农民习惯了依靠和等待,缺乏自立自主的意识,无参与管理的欲望.要影响和改变他们的意识是非常困难的,应展开宣传教育工作,使用水户参与灌溉管理的观念深入人心.

d. 改革后政府管理部门的主要职责是向用水户提供管理信息和技术支持,以及对用水户组织的运营管理情况进行监督,这样管理单位所获经费减少,必然要裁员,以应对财政危机.可以考虑建立灌溉咨询服务机构,可以吸收一部分人员,同时鼓励职工投资承包渠道工程,进行再就业.避免将下岗职工推向社会,引起就业压力.

e. 在积极推行灌区改革的同时,也应注意根据本地区实际,选择合适的改革模式.条件比较好的灌区,可以搞“一步到位”,建立 SIDD 模式;条件不具备的可以循序渐进,先在支、斗渠建立用水户协会,或者采取承包、租赁等模式,再逐步推向深入.有关管理部门应做好协调工作,共同努力,使参与式管理模式在我国有良好的发展.

参考文献:

- [1] 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):3~4.
- [2] 许志方,张泽良.各国用水户参与灌溉管理经验述评[J].中国农村水利水电,2002(6):10~13.
- [3] 理查德·瑞丁格.中国的参与式管理改革:自主管理灌排区[J].中国农村水利水电,2002(6):8~9.
- [4] 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,2002(5):2~3.
- [5] 张学会.用水户参与式管理在夹马口灌区的探索与实践[J].中国水利,2003(3):50~51.
- [6] 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,2003,21(2):10~13.

(收稿日期:2003-07-11 编辑:熊水斌)