



## 创新机制求发展 组建协会显成效

——关于陕西省农民用水协会的调查与思考

作者：陕西省民政厅冯雨

目前，随着农业和农村经济社会的发展，农村改革的不断深入，我省农村出现了多种形式的农民经济组织，其中，作为农民进入市场重要组织形式的农村专业经济协会应运而生。这些组织的出现，反映了农村经济社会发展的客观要求，对于调整农业和农村经济结构，提高农民组织化程度，促进农业与市场的联结，解决“三农”问题，繁荣农村经济，增加农民收入，构建和谐社会具有重要的现实意义。

最近，笔者对我省灌区农民用水协会的发展进行了重点调查，感到很受启发和教育，觉得许多问题值得研究和思考。

### 一、我省组建农民用水协会的背景和发展现状

经济社会全面加速转型既是农村专业经济协会发展的客观背景，又是农民用水协会崛起的内在动力。在组建农民用水协会之前，我省各地灌区普遍面临以下问题：

一是支渠级以下工程老化失修，难于发挥水利设施应有的作用。上世纪五、六十年代主要依靠农民投工投劳，修建了一大批农田水利设施，对提高农业综合生产能力起到了重大作用。农村实行家庭承包责任制以后，由于水利产权管理机制不适应，造成相当多的水利设施闲置，年久失修，有的甚至瘫痪或报废，许多地方至今依然是靠天吃饭，严重影响了粮食增产、农民增收。

二是水费征收困难，维护积累不足。灌区水费由乡镇代收或由灌区水管单位自收，收缴水费成为灌区水管单位的主要工作，村组、乡镇甚至县市拖欠消费已经成了家常便饭，灌区水管单位水费收缴极不理想，水利设施管理和维护费用难以为继。

三是水资源浪费严重。目前，支渠以下以及中小型灌区基本上还是土渠输水，输水损失大。当前许多灌区只是对县按方量收费，而县内基本上还是“大锅水”，将用水量平均分摊到各乡镇，各乡镇再按人口分摊到户，这就形成了多用少用、用不用水一样交钱的弊端，没有形成节水的政策机制。

四是长期计划经济体制下形成的传统的管理体制，已远远不能适应市场经济发展的要求，造成了管理体制不顺、产权归属不一，供水、用水、配水不合理等诸多问题，已经对灌区的正常运行和可持续发展形成了一定障碍。每到用水季节，因放水而引发的农户之间的斗殴、甚至是村组之间群体性的矛盾时有发生，严重影响了农村社会稳定和小康建设。

组建农民用水协会，加快我省基层灌溉管理体制改革的，正是顺应了这一形势的要求。1997年大荔县农民宋学潮率先探索出了一条“自主经营、自负盈亏、保本微利”的工程管理新路子。各地以此为契机，普遍开展了承包、租赁、拍卖等多种形式的改制试点和推广工作。截止去年底，全省各灌区共承包斗渠1822条，租赁42条，拍卖斗渠使用权381条。这种全新的改制形式，由于落实了工程管护责任，促进了设施效益的充分发挥，初步建立起了群众自主投资建设小型水利工程的多元化投资体系，加快了水利工程良性运行机制的建立。

组建农民用水协会是继承包租赁拍卖等改制方式推广后，出现的参与式管理国际化通用模式。所谓农民用水协会，主要是通过吸收用水户参与灌溉管理工作，把灌溉管理权全部移交给用水者组织，按照协会章程开展工作，并接受有关部门监督的非营利性组织。我省自2000年来，先后在交口、石堡川、冯家山和宝鸡峡等大中型灌区进行了改革试点，按照边试点、边规范、边推广的原

则，积极稳妥地开展参与式管理体制改革，使农民用水协会从无到有，规模从小到大，效益从低到高，逐步发展起来，收到了显著效果。目前全省农民用水协会的数量已较三年前翻了三倍，新的农民用水协会组织注册登记步伐也在不断加快，许多灌区实施项目带动战略，帮助农民用水协会筹集资金，建设办公场所，登记水利资产，协调各方关系，促进协会的组建运行逐步步入规范化。

农民用水协会是农村专业经济协会的形式之一，是非营利性质的农民农业灌溉用水合作组织。直接面向农民，服务农业，依照协会章程开展水事活动，具有社会团体的明显特征。近年来我省大型灌区结合实际，大胆探索，相继组建了105个农民用水协会，管理斗渠1076条，涵盖灌溉面积180万亩，惠及14万个农户。让用水户参与管理，实行民主决策，实现了工程修、管、用相结合，工程管护责任得到了落实，水资源得到了有效的利用，提高了灌溉效益，农民从中受益。因此，培育发展农民用水协会，加强规范管理，对促进农村小型水利工程良性运行，保持农村经济社会稳定发展同样具有重要意义。

## 二、我省推行农民用水协会的成效和有益启示

第一，组建农民用水协会有利于灌区基层管理体制改革的民主管理。大力推广以用水户参与灌溉管理为主的灌区基层管理体制改革的，是国家水利部近年提出的新要求。对支斗渠下小型和田间工程的管理、维修和养护责任与工程的所有权、经营权、使用权和管理权落实到具体的农民用水协会，从而明确所有权，转让使用权，落实管理权，搞活经营权，是在国家重点对工程改造进行扶持的情况下，解决面广量大的小型和田间工程的投入与管护问题的一条有效途径，是当前灌区小型工程管理体制改革的必由之路。在体制改革中，既不能用过去的老体制，也不能简单地按村组行政区划将权利下放，以免到形成新的“水霸”。要通过群众参与、民主监督、民主管理、民主决策，提高灌区管理的民主程度，促进灌区体制改革。通过成立农民用水协会，进行参与式管理，一改过去的“段——斗——村——组临时聘用人员——用水户”的配水程序，形成新的配水管理体系，即“协会——管水员——用水户”。农民依靠自己的组织，自己的事情自己办，增强了用水户的主人翁意识。

第二，组建农民用水协会有利于确保灌区效益持续稳定的发挥。把具体管理权、经营权交给用水户，使用水户与灌区专管机构成为利益共同体，可以最大程度的调动农民参与灌区管理和农民投入工程建设的积极性，增强国家投资的拉动效益，维护灌区的效益发挥和良性运行。宝鸡市冯家山水库北干十一支下段灌区成立用水协会以后，改变过去只重视支渠维修，斗渠以下田间渠道行水不畅的局面，组建了渠道维修施工专业队，坚持常年维修，保证了灌溉的顺利进行，又提高了渠道水的利用率。协会为减轻群众负担，努力压缩维修费和开支，过去村集体负责“三修两清”，年维修费用要花1万多元，农民用水协会管理后，一年开支不到4000元，费用降了下来，工程完好率却由70%提高到88%。北干十一支上段农民用水协会斗口引水量由协会成立前的年均160万方提高到238万方，粮经种植比由7:3提高到6:4，灌溉面积由年均1.7万亩次提高到2.8万亩次；夏粮亩产量由过去的最高350公斤增加到500公斤以上，加上秋粮亩产达1000公斤以上。所以，农民种植积极性高涨，产业结构调整加快，经济作物面积增加，农业效益明显提高。

第三，组建农民用水协会有利于提高灌区水费实收率。一方面推行用水户参与灌溉管理，有利于杜绝用水户喝“大锅水”现象，减少专管人员数量，实行减员增效；另一方面，由于协会是农民自己的组织，用水户信任他们，协会便于协调农户之间的用水矛盾，减少用水纠纷，也有效地解决了水费征收困难、维修经费不足等问题。让农民“用明白水，交放心钱”，有利于保证灌区专管机构水费的按时足额征收。

第四，组建农民用水协会有利于减轻农民水费负担和减少用水纠纷。实践证明，协会可以加强和改进末级渠系的管理，有效地简化水费收取程序，避开了行政干预，从而避免了中间环节的截留和加码，也避免了各种不合理负担及“搭车收费”，有效地减轻农民负担；同时，随着灌溉用水效率的提高，灌区专管机构管理费用减少，成本下降，实现了用水户和灌区专管机构“双赢”。宝鸡峡总干高望川农民用水协会改制前，农民亩均水费22~25元，改制后降为18~22元，普遍受到了群

众的欢迎。

第五，组建农民用水协会有利于培育水商品市场。成立用水协会，使农民有了真正代表自己利益的组织，按市场经济规律建立起公平的供求关系，增强水商品观念和用水户的节水意识。由于水权明确、配水到户，大家可根据需要精心合理地安排自己的用水，如有的农户因调整种植结构或减少种植面积，水量有了盈余，而有的农户却用水紧张，水量不足，这样，水量富余户与缺水户之间就很自然地产生了水的公平合理的买卖和交易。

### 三、我省发展农民用水协会的困难和存在问题

第一，协会发展不平衡，发展水平低。全国已组建用水协会5000多个，而我省只有105个，仅占2.1%。国家在此项工作中为我省投资率为6%，而回报率只有2%。同时，由于经济和社会发展的不平衡，在农民用水协会发展和登记管理上也存在着不平衡的问题，部分农民用水协会和水管单位法制观念淡薄，依法登记的意识不强；个别民政部门服务意识和责任心不强，工作推诿扯皮；还有其他方面的原因，全省已组建的105个农民用水协会，在民政部门只登记了38个，只占36%。这种状况对农民用水协会的发展和农民合法权益的保障，是十分不利的。应当引起登记管理机构、业务主管单位和农民用水协会的高度重视，采取有效措施，认真加以解决。

第二，规章制度不健全，管理水平低。据统计，在105个农民用水协会中，只有三分之一的用水协会按照要求建立较规范的规章制度，还有大部分的用水协会法制观念淡薄，组织松散，没有建立统一规范的相关制度或管理办法，造成管理环节上的漏洞。同时，协会管理人员的素质普遍偏低，政策水平也较差，一事一议的决策程序不能长期坚持，缺乏以章程为核心的自我管理、自我服务、自我发展的自律机制。

第三，资金不足，筹资难度大。资金不足是农民用水协会发展面临的主要限制因素之一。农民用水协会经费来源最为普遍的渠道是会员会费和水费，但由于农民本身的收入为社会低收入阶层，其对协会的经济收入贡献非常有限。收入来源不足，发挥农民用水协会职能必将大打“折扣”，没有资金的不断积累，很难保证农民用水协会的长足发展。

第四，观念落后，人才匮乏。长期以来，农村实行家庭联产承包责任制，农民形成了单干思想，缺乏合作意识，对协会的作用及意义缺乏足够认识，参与协会的积极性不高。执委会人员文化程度、法制意识和专业素质普遍低下，协会管理水平急需改善提高。

第五，缺乏法规政策支持。农民用水协会以及各类农村专业经济协会发展的最大障碍是法律地位问题和政策支持、社会服务问题，其法律地位没有确立，独立活动受到限制，难以获得法律调整、支持和保护，以及享有税收优惠和财政扶持。

### 四、我省推广农民用水协会的建议和发展对策

第一，要加强各级政府及其民政、水利、审计、物价等有关部门对农民用水协会的指导，制订扶持培育农民用水协会的相关配套政策，加大资金投入，增强农民用水协会的自我发展能力。目前，我省农民用水协会正处于起步探索阶段，其规范性尚有欠缺，要积极稳妥，循序渐进的培育发展，坚持“先培育发展后规范，边发展边规范”的原则。要按照市场经济规律办事，不急于求成，不一哄而上，切实做到成熟一个发展一个，发展一个成功一个。

第二，要不断加大对农民用水协会的宣传力度，树立典型，总结经验，宣传推广，使群众和干部正确认识协会，了解协会的作用，努力形成一种支持和积极参与协会的良好社会氛围。农民用水协会是一个新生事物，农民对其概念、目的、意义和作用还不完全清楚，必须广泛地开展宣传发动工作。只有把农民真正动员起来了，才会激发农民投入灌溉管理的积极性，自觉参与进去，履行自己的职责，为协会的组建奠定思想基础。

第三，要对协会加强宏观的组织管理。首先，民政部门依法对农民用水者协会按社团进行登记管理；水利管理部门要加强对协会进行业务指导。其次，加强协会自身组织建设和调整。一部分先行的农民用水协会对农民节水、增产、科学灌溉起到了良好的作用，但规模偏小。灌区政府和水利管理部门可考虑引导农户，按更大的水文单元（如分干、支干）由多个协会组成农民用水联合会，

或者在取得用水户同意并与供水单位协商后，可与相邻水系的协会合并，也可吸收相邻的零散用水户为本协会会员。对一些规模较大、管理较好的协会或联合会，政府可将部分大型渠道及所属工程（如分干、支干）移交给其管理、使用。

第四，要加强技术培训，提高工作人员素质。要把好协会人员选举这个关键环节，引导用水户将事业心强、作风正派，有一定工作能力和专业技术，并在群众中有较高威信 of 农民，选入到农民用水协会组织之中。要加大对农民用水协会的培育力度，有组织、有计划地做好发展工作。培训工作可分层次开展，首先要针对乡（镇）、村干部和水管单位职工进行较高层次的培训；其次是对用水户进行的初级培训；最后是对选举产生的协会代表和执委会成员进行专业培训。培训工作由各级水行政主管部门、地方乡（镇）政府和水管单位联合进行。要关心协会从业人员的生产生活，对推选到协会的工作人员，要制定有关政策规定，对他们的劳务给予必要报酬，调动他们的积极性，认真负责地做好协会工作，推进改革稳步健康发展。

第五，要从实现粮食稳定增产、农民持续增收，促进农村经济社会全面发展的高度，积极争取中央和省上尽早出台有关农村专业经济协会的法律法规，给予农民用水协会明确的法律主体地位，加强对农村专业经济协会在资金、税收等方面的政策扶持；强化协会内部约束和运行机制，包括制定章程和有关规章制度，健全财务管理、绩效管理等，并定期向代表大会报告各项财务执行情况及年度财务决算情况，接受财政、审计、民政等部门的监督检查，促进我省农民用水协会以及其他农村专业经济协会健康、有序、稳步发展。

冯雨

二〇〇五年六月二十四日

◀ 上一篇      下一篇 ▶