

陕西关中灌区基层管理体制改革的监测评价网络体系

汪志农, 王密侠, 尚虎军, 胡笑涛, 曹红霞

(西北农林科技大学农业水土工程研究所, 杨凌 712100)

摘要: 系统介绍陕西省关中灌区基层管理体制改革的监测评价网络体系的组成、运作程序, 实施中存在的主要问题及改进意见, 并总结了开展监测评价工作的经验。建立关中灌区管理体制改革的监测评价网络系统, 对指导与促进九大灌区基层管理体制改革的平稳而深入发展起到了积极的作用, 而且有关建立监测评价网络体系的经验与做法, 对中国各灌区开展此项工作均有一定的指导意义与参考价值。

关键词: 灌溉管理; 基层管理体制改革的监测评价网络系统; 关中灌区

中图分类号: S274.3

文献标识码: A

文章编号: 1002-6819(2005)ZK-0007-04

0 引言

基层管理体制改革的灌区主动适应社会主义市场经济发展, 增强自我发展活力, 促进水利工程基础设施建设, 使更新改造后的灌溉系统能得到可持续发展的重要保证。管理体制的改革不仅牵涉到国家的法律、法规、政策、观念、理论、技术、组织结构及人事分配制度等方面方面的革新, 而且还直接影响到灌溉农业的可持续发展, 生态环境的改善及农村民主化建设的进程。

陕西关中沿着渭河流域共分布着九大灌区。整个关中灌区于1997年开始对基层支、斗渠的管理体制进行改革试点, 截止2003年底已累计改制斗渠3672条, 占改制斗渠规划总数4029条的91.1%。其中组建实体型农民用水者协会的改制模式已累计达71个, 控制斗渠数达618条; 同时在承包、租赁及拍卖三种改制模式下嫁接监督型的农民用水者协会, 已累计达214个, 控制斗渠756条, 占采用这三种改制模式斗渠总数2236条的33.8%。改制斗渠总控制面积为37.09万 hm^2 (556.42万亩), 吸纳的社会资金累计达1106.40万元, 恢复失灌面积2.82万 hm^2 (42.31万亩), 参与支斗渠改制的职工人数达423人。

1 监测评价网络体系的概况

为了确保关中灌区更新改造项目目标的实现, 促进灌区可持续发展, 提高社会经济活力和当地农民的生活水平, 灌区更新改造后, 关键要达到的措施为:

- 1) 回收灌排工程更新改造及运行管理费用;
- 2) 使灌溉工程得到更加有效地管理;
- 3) 增强地方和受益农民对灌溉管理的参与和“拥有权”;
- 4) 使灌溉系统的管理、运行、管护都达到较高水平, 灌溉工程的基础设施得到根本改善。

为此, 进行灌区基层管理体制改革的监测与评价,

可为更新改造后的灌溉系统得到可持续发展提供基本依据。

1.1 建立监测评价网络系统的目的

- 1) 跟踪、记录支斗渠管理体制改革的进展情况;
- 2) 评价支斗渠改制后的变化与发展;
- 3) 验证不同改制形式的优、缺点及局限性;
- 4) 对改制计划及不同改制形式进行系统阐述, 并制定修正方案;
- 5) 指导改制规划的正确实施。

1.2 监测评价网络系统的组成

按照世界银行体改专家的意见及陕西省水利厅、省项目办的体改规划, 整个关中灌区管理体制改革的二个不同的层次进行: 第一个层次是各灌区主系统的改革, 其主要改革内容是划分各水管单位类别和性质, 严格控制人员编制, 全面实行聘用制, 建立严格的目标责任制, 规范水管单位的经营管理, 严格资产管理, 积极推行管养分离, 逐步建立合理的水价形成机制, 强化计收管理。第二个层次是基层支、斗渠的改制, 以探索建立各种形式农村用水合作组织为主的管理体制以及采用承包、租赁、拍卖、股份合作等的经营方式和运行机制, 该层次是监测评价的重点。整个基层支斗渠管理体制改革的监测评价工作也按二种方式来进行: 第一种是从九大灌区层面上, 通过纵向四级: 即配水斗、管理站、管理局、省项目办(如图1)来收集整个关中灌区6000条斗渠的基础数据以及各级(管理站、管理局、省项目办)的汇总信息。第二种是委托西北农林科技大学, 通过分布在九大灌区设定的120条定点斗渠及800个定点农户, 连续5年(2000-2004), 每年进行两次实地跟踪调查, 并通过实际调查资料的计算机分析与处理, 每年向省项目办及世行专家组提交各灌区监测评价分报告及年度监测评价总报告。

(1) 选择定点斗渠的标准 根据世行体改专家提出的5条选点要求, 即:

- 包括已改制的以及没有改制的斗渠;
- 分布在关中九大灌区;
- 均匀分布在各灌区的上、中、下游;
- 包括各灌区主要的改制模式;

收稿日期: 2003-06-06 修订日期: 2004-03-20

作者简介: 汪志农(1948-), 男, 浙江杭州人, 教授, 博士生导师, 主要从事节水灌溉管理研究。陕西杨凌 西北农林科技大学农业水土工程研究所, 712100, Email: wwzn@263.net

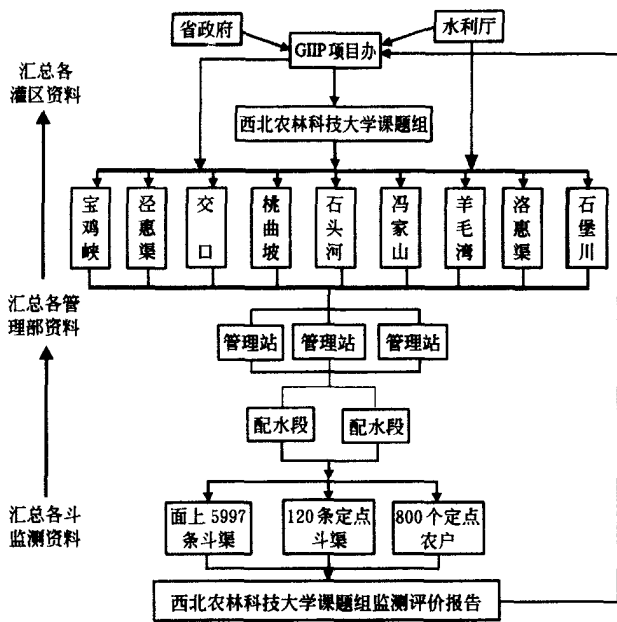


图1 关中灌区管理体制改革的监测评价网络框图

Fig 1 Network frame chart for monitoring and evaluation of management system reform in Guanzhong irrigation district

还应包括以前已选定的典型调查斗。

省项目办与西北农林科技大学经过充分协商,并根据各灌区的斗渠数目与灌溉面积,确定出120条定点斗渠在各灌区的分布如表1所示。

(2) 定点农户的选定 按世行专家要求,每条定点斗渠要按上、下游各选5户作为定点跟踪调查对象。省项目办、各灌区项目办与西北农林科大经过充分酝酿,决定在120条定点斗渠中的挑选80条斗渠设立800个定点农户。各灌区的分布如表1所示。

表1 定点斗渠与定点农户在各灌区的分配表

Table 1 Distribution of ditches and canals for irrigation and fam households in different irrigation districts

灌区名	定点斗渠数	定点农户数
宝鸡峡	30	240
泾惠渠	20	110
交口	20	110
桃曲坡	5	40
石头河	5	40
冯家山	20	100
羊毛湾	5	40
洛惠渠	10	80
石堡川	5	40
合计	120	800

(3) 监测与评价的次数与时间 监测评价工作每年进行2次。第一次5~6月,即冬春灌结束,结合本科毕业生毕业实践进行;第二次在11~12月,即夏灌(包括秋灌)结束,夏玉米、棉花、瓜果收获,利用硕士研究生开展社会实践结合进行。

2 监测评价网络体系的运作程序

西北农林科技大学监测评价课题组按照监测评价

的实施方案与合同要求,负责制定出面上斗渠监测评价表,管理站、管理局及省项目办三级汇总表,定点农户监测评价表和定点斗渠经营人评价表。同时将关中九大灌区分为三个片:即西片(包括冯家山、石头河、羊毛湾、桃曲坡4个灌区)、中片(宝鸡峡、泾惠渠2个灌区)、东片(石堡川、洛惠渠、交口3个灌区)。每片固定一名带队老师,全权负责。从2000年至今,已成功进行了4年监测评价的外业调查。4年来定点农户监测评价指标的对比如表2所示。

表2 2000至2003四年来定点农户调查统计成果的对比分析

Table 2 Comparison and analysis of outputs of fam households from 2000 to 2003

评价项目	2000年	2001年	2002年	2003年	2003年与2000年对比
小麦单产 /t·hm ⁻²	4.63	5.15	5.34	5.25	增产13.4%
玉米单产 /t·hm ⁻²	4.86	4.86	5.35	5.33	增产9.7%
苹果单产 /t·hm ⁻²	19.36	23.08	22.35	27.83	增产43.8%
油菜单产 /t·hm ⁻²	2.04	2.19	2.01	2.37	增产16.24%
农业毛收入 /元·亩 ⁻¹	648.56	677.34	784.36	821.07	持续增加,增幅达26.6%
农业纯收入 /元·亩 ⁻¹	327.72	333.05	426.22	485.01	持续增加,增幅达48%
家庭纯收入 /元·人 ⁻¹	1519.09	1469.93	1608.61	1808.85	持续提高,增幅达19.1%
农业纯收入 /元·人 ⁻¹	643.76	629.62	768.45	852.03	提高了32.4%
斗口灌水定额 /m ³ ·亩 ⁻¹	117	102	100	95	降低了18.8%

2.1 监测评价的实施过程

根据问卷调查表中项目,逐斗逐户地开展调查,要求当天就将收集的原始资料加以初步整理分析。若发现问题,当场举办相应的短训班予以纠正,并指导灌区各级管理机构,如管理站、管理局专管人员作好监测评价资料的汇总工作。每当一个灌区的外业调查结束,各监测评价小组要及时将调查的初步成果与灌区的有关领导进行沟通,认真听取灌区有关人员的修改意见。其目的:一是通过相互间的交流,求得调查成果的客观性;二是可更好地促进灌区体改工作平稳发展。回校后,要求各监测评价小组及时将定点斗渠与定点农户的资料输入计算机,西北农林科大课题组已开发出监测评价的专用软件。根据对调查资料的深入分析、总结,要对各灌区改制工作的进展、改制的成效、运作程序、相应配套的管理办法,以及改制实践中存在的主要问题等作出客观、公正的评价,并提出建设性的改进意见,从而形成各灌区监测评价的分报告。在此基础上,将各灌区的分报告加以归纳,合并为整个关中灌区监测评价的总报告,一并提交给省项目办。由省项目办负责将每次的监测评价总报告与各灌区的分报告分别批转给有关灌区,以达到指导与促进灌区改制工作平稳、健康发展的目的。

2.2 监测评价实践中仍存在的问题

目前对西北农林科技大学监测评价的成果, 仍缺乏有效的反馈机制, 即如何使每次监测评价报告中所提出的问题, 在下一次的监测评价中, 应当有所改进或有所提高。而且目前对体改工作, 在各灌区之间尚未建立起可相互激励、促进和评估的机制。

2.3 对今后监测评价工作的改进意见

1) 监测评价的目的, 除了跟踪、记载各灌区管理体制改革的进程与成效外, 更重要的是要能及时分析、总结体改过程中存在的问题, 发生的原因, 并提出相应的改进措施与建议。

2) 监测评价课题组成员, 必须加强自身的学习, 提高业务素质和调查分析能力。在监测评价过程中, 要抓紧对外业调查资料可靠性的检验与复核, 以保证第一手调查资料的可信度。同时要耐心、细致地宣传有关管理体制改革的政策、法规与办法, 帮助被调查农户与斗渠经营人提高认识, 作好定点调查的配合工作。

3) 今后监测评价的工作重点应当使各灌区的体改工作进一步规范化运作, 同时也要及时掌握各灌区的体改动向。为了保证体改的成效落到实处, 很有必要对定点斗渠的水费分成比例进行监测, 并对改制后各灌区下属基层管理站所面临的新的管理职能, 受益农户对灌溉管理的参与、监督以及“四到户, 一公布”的落实情况作出评价。

4) 建议省项目办对目前各灌区已改制渠道开展一次达标评估考核, 以促进规范化运作、巩固改制成果、增强群众参与灌溉管理, 达到群众减负与灌区增效的目的。

3 监测评价工作的各方职责

1) 省项目办(PPMO)主要负责监测评价工作的组织安排, 协调西北农林科大调查组与各灌区项目办的关系, 负责提供西北农林科大调查组所需的内外业费用, 并负责统计关中九大灌区的监测评价汇总表。

2) 西北农林科技大学负责制定面上(纵向)的斗渠监测评价表以及各管理站、各灌区项目办、省项目办的监测评价汇总表, 以及各灌区定点农户调查表和斗渠经营人情况调查表。西北农林科技大学组成专门的监测评价课题组, 由教授牵头, 组织有关的专业教师与硕士研究生, 对此课题进行较为长期、深入的实际调查与理论分析研究。

3) 各灌区项目办负责向各管理站下发监测评价统计表, 并负责配合西北农林科大调查小组, 作好定点采样斗渠及农户的外业调查工作。每个灌溉年度结束后, 负责统计全灌区所属各管理站的监测评价汇总表, 并及时上报省项目办。

4) 各管理站负责向站内各条斗渠下发监测评价调查表, 每个灌溉年度用水结束, 及时收缴各条斗渠的调查表, 并负责统计全站的监测评价汇总表, 及时上报灌区项目办。要求积极配合西北农林科大调查小组, 深入到各定点采样斗渠及农户, 进行监督、管理、指导, 共同作好基础资料的收集工作。

5) 各改制斗的经营人或未改制的斗长, 具体负责填写调查表中各项基础资料, 并要求能按时上交管理站。对于确定为定点采样的斗渠, 要积极配合西北农林科大调查小组, 作好基础资料收集并组织好定点农户的调查工作。

4 结论

对灌区基层的管理体制改革工作, 专门委托一个独立的大学, 站在第三方的立场, 通过建立专门的监测评价网络体系, 连续5年, 每年进行两次的跟踪调查, 这在全国也属首次。通过深入实际, 逐斗逐户地进行基础资料的收集、整理、分析, 并对关中灌区改制工作的进程、改制的成效、改制模式的内涵界定, 改制中各模式的运作程序及利弊分析, 水费的计收及其分配管理办法, 以及改制中存在的主要问题及其新的动向等作出评价, 特别是通过调查、分析, 针对改制中存在的问题, 提出相应的改进意见与建议。西北农林科技大学所开展的监测评价工作, 对整个关中灌区体改工作的平稳发展起到了积极地促进与指导作用。

[参 考 文 献]

- [1] Douglas L V. Guide to Monitoring and Evaluation of Irrigation Management Transfer[EB/OL]. <http://www.inpim.org>
- [2] Diemer G. Monitoring and evaluation system for irrigation management reform component of Guanzhong Irrigation Improvement Project, Shaanxi Province, China [R]. World Bank, Washington, DC. 1999.
- [3] Wang Zhinong. Management System Reform of Lateral Canals in GD of Shaanxi Province in China[A]. Proceeding of International Conference on Agricultural Engineering[C]. Beijing, 1999, Dec. 14- 17, China Agricultural University Press. P 111- 115.
- [4] 汪志农, 等. 陕西关中灌区支斗渠管理体制改革的初步研究[J]. 农业工程学报, 2000, 16(4): 64- 67.
- [5] 汪志农, 等. 适应市场经济的灌区管理体制改革的农业水价体系[J]. 中国农村水利水电, 1999, (11): 10- 12.
- [6] 汪志农, 等. 关中灌区斗渠管理体制改革的初步探索[J]. 中国水利, 1999, (2): 42- 43.
- [7] 薛鼎武. 关中灌区改制指南[M]. 西安: 陕西人民出版社, 2001, 10.

Monitoring and evaluation networks for grass-roots management system reform in Guanzhong Irrigation District of Shaanxi Province

Wang Zhinong, Wang Mixia, Shang Hujun, Hu Xiaotao, Cao Hongxia

*(Institute of Soil and Water Engineering, Northwest Sci-Tech
University of Agriculture & Forestry, Yangling 712100, China)*

Abstract: The components, operating procedures, main problems and improving ideas in performance of a monitoring and evaluation (M & E) network for management system reform (MSR) have been studied in Guanzhong Irrigation District (GD) of Shaanxi Province. The experiences of carrying out a M & E networks were summarized. The M & E network played an active function for guiding and promoting the MSR of nine irrigation districts in Guanzhong irrigation district. The experiences and methods for setting up M & E networks will have great significance and reference value for other irrigation districts at home and abroad.

Key words: irrigation management; grass-roots management system reform; monitoring & evaluation networks; Guanzhong Irrigation District