

陕西关中灌区支斗渠管理体制体制改革研究

汪志农

(西北农林科技大学)

薛建兴

(陕西省关中灌区更新改造工程项目办)

马孝义

(西北农林科技大学)

薛鼎武

(陕西省关中灌区更新改造工程项目办)

胡笑涛

王文娥

(西北农林科技大学)

摘要: 归纳总结了陕西关中 9 大灌区, 支斗渠管理体制改革的几种主要形式及运作程序, 探讨了各改制形式的成效、特点, 分析了各自的利弊、存在的问题, 并提出了改进意见。这是灌区主动适应社会主义市场经济的发展, 增强自我发展活力, 促进水利工程经济良性循环的根本之举与必由之路。同时对长期困扰我国各灌区量大面广的田间工程投入和管护问题提出一条解决途径。

关键词: 关中灌区; 支斗渠改制; 管理体制体制改革; 灌溉管理

我国各灌区一直实行“以条为主, 专群结合”的管理体制。专管机构为灌区管理局和管理站; 群管组织按干支渠段及行政区划设立管理段、配水斗。从而形成了局、站、段、斗到村组“一条龙”的管理体系及服务网络。这种适应于计划经济的管理体制, 曾代表了我国大中型灌区灌溉管理的基本模式, 也曾发挥过相当大的作用。但随着农村家庭承包经营责任制的实施及农村市场经济的发展, 这种管理体制暴露出许多难以克服的缺陷。一是由于村组集体经济薄弱, 田间工程投入严重不足, 老化失修日趋加剧。二是村组集体组织作用相对弱化, 田间工程管理粗放, 责、权、利不明, 从而造成田间工程人为破坏及平毁严重, 公有(集体)资产不断流失。三是群管组织层次过多, 层层加码, 使农民实际水费负担居高不下。

斗渠以下田间工程是灌溉工程效益的基础。若不对管理体制进行改革, 必将严重影响到灌区自身发展的活力和农业生产发展的后劲, 也将会影响到灌溉工程效益的充分发挥。因此, 灌区支斗渠管理体制的改革, 将是灌区全面适应社会主义市场经济发展, 增强自我发展活力, 促进水利经济良性循环的重要环节, 对我国各灌区均有普遍的指导意义。

1 支斗渠管理体制改革的形势及运作程序

经调查, 陕西关中 9 大灌区支斗渠管理体制改革, 截止 1999 年 8 月底: 已完成改制的支、斗渠共

835 条, 改制率已达总数的 19.7%。而且各灌区改制形式较多, 叫法也各异。其中承包经营 323 条; 拍卖使用权、经营权 312 条; 股份合作制 110 条; 租赁经营 81 条; 用水者协会 9 条。改制涉及支渠 102 条, 其中完成整条支渠改制的有 40 条。

1.1 支斗渠管理体制改革的形势

1) 承包经营 承包经营是在产权不变的前提下, 按照所有权与经营权分离的原则, 以承包经营的形式, 确定灌区、承包人、农户三者之间的经济关系。承包人可在灌区核定的最高水价限度内浮动, 实行自主经营, 自负盈亏。根据承包人出资的大小及今后推广的适用条件, 承包经营还可细分为承包修复经营这一种特殊的形式。

2) 拍卖(竞价承包) 拍卖是“五小”水利工程, 通过资产评估后, 采用公开竞价, 出让移交给另一方经营管理的一种产权转让手段。它是市场经济条件下水利资产优化组合、配置的一种有效实现形式。但在关中灌区, 特别是泾惠渠灌区, 他们是借用拍卖这种形式, 实质是出让支斗渠的经营权、使用权。所以更确切地讲, 应当叫作竞价承包。截止 1999 年 8 月, 泾惠渠“拍卖”斗渠 330 条, 占全灌区斗渠总数的 61.3%。其中单斗承包 72 条, 占改制总数 22%; 其余为配水段一人竞标, 多人参与, 段内各斗渠再责任承包的 258 条, 占改制斗渠总数的 78%。

3) 租赁经营 将支斗渠工程设施进行资产评估后, 出租给个人或合伙人。由他们自行负责渠道工程改造的资金投入, 经营管理。而且承租者应预交一

收稿日期: 1999203215 修订日期: 2000204210

汪志农, 教授, 博士, 杨凌 西北农林科技大学农业水土工程研究所, 712100

定的租金,其款项用于该承租的支、斗渠设施的改造。租赁经营是在市场经济条件下,实现水利资产优化组合配置的一种尝试形式,是公有共营和公有民营的典型。其特点是支、斗渠所有权不变,将使用权、管理权、开发权出租。而且租期相对灵活,一般为5~30年。承租权只能继承,不得转让。而且经营中,出租方(甲方)不负连带责任。

4) 用水者协会 用水者协会是沿着渠道,由各受益农户按自然村自发地组织起来,从事用水管理的民间组织。由协会与管理局(或管理站)签订协议,明确双方权利与职责。协会全面负责对斗渠工程的修复、改造和经营。根据协会章程,会员代表大会是协会最高权力机构。由各村、组会员大会推选代表,再由会员代表大会选举协会执委会。一般选主席1人,执委1至2人。执委会是协会的办事机构。由于协会主席和执委都是由农民群众通过公正、民主选举产生的。一般都是在农村中有威望,办事公正,能为农民办实事,又在水利管理方面有经验的能人。而且他们自己本身也是农民。因而用水者协会最能体现出群众的事由群众自己来管理。每个灌季的灌溉用水决策均通过协会直接贯彻到各家各户。因此,用水者协会在代表农民群众利益、农民群众参与管理及民主监督等方面颇具特色。

5) 股份合作供水公司 股份合作制是中国小型企业改制中涌现出来的新生事物。它是把规模较小的企业资产评估后,将部分生产经营性资产折成等额股份出售给企业内部职工,把原来的公有制改造成内部职工持股的股份合作制。其特点是产权归个人所有,但由集体占有,共同使用,民主管理。按劳分配与按股分红相结合,职工通过劳动和资本的双重结合成为利益共同体。

目前宝鸡峡灌区帝王、阡东两个股份合作供水公司,入股人员以管理站职工,原段斗行水干部为主,吸收当地部分乡镇、村组干部及农民代表参股。股金募集到位后,由发起人召集股东大会,选举董事会5~7人,董事长1人;并选举监事会3~5人,监事长1人。由董事会主持招聘公司经理1人,由经理公开择优聘用工作人员,组建公司管理机构。公司下属各斗及自然村组相应成立用水监事会,对公司经营实施外部监督,并负责对渠道工程管护。形成了决策、经营、监督机构互相独立,互相约束的良好运行机制。例如宝鸡峡帝王输水段股份合作供水公司,由于股东参股,吸收投资,使公司有能力注入资金来改

善工程设施。公司员工参股并作为股东来参与管理,提高了责任心,渠道管护得到进一步落实,工程状况较改制前有较大的改观。公司管理人员精干高效,改制前段斗行水干部14人,改制后公司员工减至10人,其中2人还是管理站分流的职工。

1.2 支斗渠管理体制改革的运作程序

由于斗渠的产权归属在某些灌区仍不明晰,为有利于改制工作顺利开展,灌溉管理局(或管理站)应主动与当地乡镇地方政府取得联系,共同组成斗渠改制工作领导小组。统一领导、统一部署支斗渠的改制工作。具体到某一条斗渠,应由管理站职工、乡政府派员及农民代表3方组成的斗渠管委会负责。而且建议:改制合同应以支斗渠所属的村组为甲方代表;经营人为乙方代表;斗渠管委会或管理站为见证方代表。改制合同应由县级以上公证处公证后才具有法律效力。其具体运作程序为:进行渠道工程的固定资产评估,确定改制方案后张榜公布。各村民小组按条件推选竞标人,由斗渠管委会对竞标人进行资格审查。采用公开竞价,民主竞争的方式确定经营人。成交后签订合同,明确灌区与经营人双方的职责。由经营人负责制定渠道工程修复、管护及维修规划,自筹落实更改资金。管理站帮助经营人核定民营水价标准,制订相应的规章制度,昭示群众,自觉接受群众监督。

2 几种改制形式的特点、利弊及成效分析

2.1 承包经营

1) 承包修复经营 特点是承包人出巨资修复平毁渠道,恢复失灌面积。其推广难度较大,承包期较长(大于20年)。但有利于调动经营者投资办水利的积极性,建立起以经营者为投资主体的新机制,拓宽了投资渠道,减轻了农民负担和国家的负担。从根本上增强了水利发展的活力,促进灌区自我发展机制。这种形式适用于斗渠工程年久失修或失灌面积较多,社会贤达愿意出巨资者。不利条件是筹资比较困难,修复工程缓慢,尚缺乏完善配套政策。因而建议国家政策应当对巨额投资者优先提供水利低息贷款和中低产田改造资金。

改制后由承包人委派的灌水管员把水送到各农户地头,实行送水、计量、收费、开票“四到户”一条龙服务。有效地遏制了承包前各村、组层层加码与“人情水”,单位面积水费比改制前均有下降。而且承包人的积极性得到充分发挥,管护工作变得更积极主动。

放水前抓紧对渠道工程维护;行水期间,加强巡渠查水,使渠道管护的责任得到落实。例如洛惠渠灌区大荔县伯士乡安士村村民宋学潮,1997年5月承包了东3支12斗5分渠,自筹资金18万元,修复并衬砌了已失灌近20年的分渠1800m,引渠2条共800m,重新修复渠系建筑物25座。截止1998年8月已浇灌2水,灌溉面积近200hm²,受到广大群众好评。

2) 拍卖(竞价承包经营) 特点是公开竞价,民主、竞争地确定承包人,承包期短(5~10年)。这种方式可在各灌区推广。尤其适用于渠道工程状况较好的斗渠。不利条件是由于斗渠产权的归属仍不清晰,推广拍卖有一定阻力。核心问题是拍卖金的归属及使用。建议:应尽快制定有关拍卖金的归属及使用方面的政策,并对农民参与及民主监督从制度上予以保证。

改制的成效为: 责任落实,经营积极性被调动。因斗渠拍卖后,运行管理的好坏直接关系到承包人的投资与收益,他主动与农户联系,引水期间加强巡渠、查水,水量对口率有较大提高。而且渠道的日常养护和管理得到落实。减少中间环节,降低农民水费负担。改制后,承包人通过灌水管直接面向农户,减少了村、组等中间环节。加之经营者管护渠道的积极性提高,基本杜绝了淹滩、漫路及渠道跑水,减少了水量的浪费,相对降低了农民水费负担。有利于发扬民主、法制化管理。通过改制,确定了经营主体,使农户监督有了具体对象。加上承包合同有明确的管护、经营责任及指标,做到责、权、利相结合,管、护、建相统一。

2.2 租赁经营

特点是支斗渠的所有权不变,将使用权、管理权、经营开发权出租;承租者要交付一定的租金或投入一定资金,用于原支斗渠改造;租期相对灵活,一般为5~20年。租赁经营适用于具备一定的工程条件,尚能使用,效益较差的支、斗渠。其优点是有助于吸收社会资金,拓宽投资渠道,加快工程改造,落实管护责任,减少中间环节,能真正形成一种责、权、利相统一,建、管、用相结合的良性发展机制。不足之处是经营者个人一次性投资过大,实际推广有一定难度。

改制成效比较明显的是洛惠渠灌区西干8斗,该斗因有约980m渠道通过冯村镇街道。改制前旧土渠年久失修,垃圾堵塞渠道成灾,致使引水量不足

且流速缓慢,过流时间长,决口、跑水、漏水屡屡发生。西干8斗农民刘深友通过公开招标,择优为承租人。个人筹款15万元,对该斗渠进行了全面整修,衬砌总长度达2300m。对过街980m渠道全部实行U型衬砌并加盖。通过加大渠道比降,使整条斗渠引水通畅。改制前,由斗口至斗尾需5h;而现在仅需18min。灌水定额由原先的100m³降至现在70m³。当地农民因能浇上及时水,灌溉时间大为缩短。此种改制形式较受欢迎。

2.3 用水者协会

用水者协会是农民自己的管水组织。重大问题由会员代表大会讨论表决,充分体现农民群众参与管理与民主监督。可在各灌区渠道工程状况较好的斗渠推广。但由于投资主体是广大的受益农户,目前大多数农民家庭较贫困,因而对渠道工程投入甚少,渠道的工程状况无明显改善。作者认为可将用水者协会与股份合作制联合,既解决投入资金的来源问题,又能保证农民群众参与及民主监督的特色。

例如交口抽渭灌区东六支3、4斗,成立用水者协会后,把改善斗、分渠的管理水平作为一项基础工程来抓。通过落实责任,分区包干,落实专护人员等措施,使斗分渠的管护得到落实。改制后单位面积水费明显下降,农民用水得到保证。协会组织了专业护渠浇地队,使巡渠、浇地、维护、收费等有专人负责。协会仅从每方水中提取1分钱作为协会的办公费及管理员工资,广大农民群众比较欢迎。

2.4 股份合作供水公司

特点是农民参股成为公司股东,公司经营状况直接关系到按股分红,形成利益共同体。今后应努力向广大受益的农户扩股,真正实行股份合作制。并需进一步规范股份合作供水公司的运作程序及规章制度。这种形式应当在灌区改制中大力推广。其不利之处是缺乏配套的政策指导,核心问题是股金的归属及使用。

总之,在全面推广以上4种主要改制形式中,存在着3个共性的问题:一是承包金、租赁金、拍卖款或股金的归属及使用。二是支、斗渠改制后转化为民营水利,既要确保投资经营者的合法权益和工程的完好率,又要防止经营者的短期行为。三是监督经营者实施保本微利的经营原则,组织与发动广大受益农民参与到灌溉用水管理中来,对经营者实施有效地监督。积极鼓励职工承包经营支斗渠,这样做既有利于管理局减少开支,降低供水成本;又可发挥职工

管理经验丰富, 专业知识和组织纪律性强的人才优势。还有利于支、斗渠改制与分流职工结合。促进职工通过自身的努力和劳动, 来提高个人的经济收益以及灌溉管理水平。

3 结 论

陕西关中灌区支斗渠管理体制的改革是十分必要的。不彻底扭转现行的管理模式与经营机制, 灌区就没有活力, 农业生产缺乏发展后劲。只有通过改制, 才能使关中灌区更新改造工程的效益具有坚实的基础。目前关中灌区支斗渠管理体制改革的成效是显著的, 特别是对量大面广的田间工程的投入与

管护问题找出了一种解决途径, 且为我国各灌区提供参考。

[参 考 文 献]

- [1] 侯孝国, 汤究达 转轨中的所有制结构运行分析 北京: 经济科学出版社, 1997
- [2] 袁守则 承包经营责任制 北京: 中国经济出版社, 1988
- [3] Wang Zhinong, et al Management system reform of lateral canals in guanzhong irrigation district of Shaanxi province in China 见: 曾德超, 汪懋华主编 北京国际农业工程学术讨论会(99—ICAD)论文集 北京: 中国农业大学出版社, 1999
- [4] 国家体改委生产体制司编 股份合作制操作指南 北京: 同心出版社, 1998

Management System Reform of Branch and Lateral Canals in Guanzhong Irrigation District in Shaanxi Province

Wang Zhinong

(Northwest Sci-Tech University of Agriculture & Forestry, Yangling 712100)

Xue Jianxing

(Guanzhong Irrigation Improvement Project Office of Shaanxi Province)

Ma Xiaoyi

(Northwest Sci-Tech University of Agriculture & Forestry)

Xue Dingwu

(Guanzhong Irrigation Improvement Project Office of Shaanxi Province)

Hu Xiaotao Wang Wen'e

(Northwest Sci-Tech University of Agriculture & Forestry)

Abstract: This paper summarized several major models and operating procedures of management system reform of branch and lateral canals in nine irrigation districts of Guanzhong Irrigation District, discussed the effects, characters for each model, analyzed the advantages and disadvantages also problems of each type at present. The modification ideas were put forward. That is a kind of way to make the irrigation districts self-suit of socialist market economy, to strengthen the self-development and to promote the good financial cycle of irrigation engineering. Those are a references for investment and maintenance for lateral canal systems for irrigation districts in China with the large quantities and vast areas.

Key words: Guanzhong Irrigation District; branch and lateral canal management; management system reform; irrigation management