



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

农民用水户协会的绩效与问题分析*

□张陆彪 刘 静 胡定寰

内容提要 农民用水户协会是不是我国小型灌溉系统产权改革的方向,目前尚存在争论。本研究实地调查了湖北省漳河三千渠灌区和东风渠灌区的10个用水户协会和协会内的208户农户,实证分析了用水户协会在中国七年来的实践效果和存在问题。研究发现,用水户协会在解决水事纠纷、节约劳动力、改善渠道质量、提高弱势群体灌溉水获得能力、节约用水、保证水费上缴和减轻村级干部工作压力等方面,均取得显著成效。同时,用水户协会的功能作用发挥方面还受到各种制度和体制限制。

关键词 农民 用水户协会 绩效 参与式 灌溉管理 漳河灌区

一、问题的提出

鉴于越来越严峻的水资源短缺形势,如何解决水资源尤其是农用水资源短缺问题已引起国际社会的极大关注。传统上解决水资源短缺问题总是求助于工程和技术的手段,而越来越多的研究表明,工程和技术的手段固然十分重要,但水资源管理不善也是导致水资源短缺问题的重要原因之一(世界银行,1993; IWMI and FAO,1995)。在这一思潮的影响下,从20世纪80年代中后期开始,许多发展中国家和部分发达国家先后出现了将灌溉系统的权责从政府向农民协会和其他私人组织转移的改革浪潮,其目的主要是为了减轻国家的财政负担,提高水资源的利用率和水利工程的运行效率。

用水户参与灌区管理,正在成为各国政府采取的提高水资源管理效率的有效措施之一。发挥农民用水户协会在灌区水资源管理中的作用,是提高灌区水资源利用效率的组织保障。

自1995年在湖北省漳河灌区建立第一个用水户协会试点至今,我国参与式灌溉管理也由最初的试点进入发展推广阶段。针对用水户协会是否是我国小型灌溉系统产权改革的方向这一问题,目前尚存在争论,因而研究其实施效果显得尤其重要。在这方面,一些关键的还有待研究的问题包括:自1995年以来,有哪些因素影响用水户协会的运行?这些因素是如何发生作用的?用水户协会实践效果如何?各种不同类型(正式、非正式,注册、非注册)用水户协会的运行效果有何差别?用水户协会存在哪些问题?如何更有效地发挥用水户协会的作用?用水户协会是否对贫困或弱势群体(妇女、老人、残疾和儿童)有所帮助?对于缺水日益严重的我国而言,回答上述问题有着十分重要的政策和实践意义,但是对这方面的深入研究,尤其是实证研究,国内几乎是空白。

* 本研究得到国家自然科学基金项目“中国灌溉管理转权的效率效应、分配效应与政策研究(批准号:70173024)”和福特基金会项目“农民用水户协会:存在问题与政策变革”的资助。项目调查过程中,得到农业部政策法规司、湖北省农业厅、湖北省荆门市农委、当阳市农业局、华中农业大学经贸学院等单位的大力支持和协助,张惠杰提供了大量的行政支持,在此深表感谢!

本研究的主要目的,就是围绕上述问题,评估用水户协会在我国的实施效果,为国家引导

和制定合理的灌溉管理政策提供理论和实践依据。

二、调查灌区和调查内容

为了对农民用水户协会有一个全面和深入的理解,我们随机选择了湖北省漳河三千渠灌区和东风渠灌区的10个用水户协会和协会内的208户农户进行调研。这些协会包括黄林支渠农民用水户协会、松堰湾支渠农民用水户协会、东风三千渠用水户协会、北支渠用水户协会、洪庙支渠用水户协会、仓库支渠用水户协会、鸡铺支渠用水户协会、扬场支渠用水户协会、吕岗支渠用水户协会和兴隆用水户协会。调查涵盖35个行政村,208个典型农户,其中有效样本数205个。本文分析所用的数据,来源于10个用水户协会和208个农户调研资料。

本次农户调查除了家庭人口、种植面积、土

地使用情况、灌溉类型、作物种类、农业生产收入、外出打工、供水、等水、渠道维修劳动投入、节水技术、水费与粮食生产、弱势群体水的获得性和农户民主参与等内容外,在农户农业生产成本结构的调查中,选择了与农业生产支出密切相关的四个方面作为研究对象,分析农户支付的水费在农业生产中的构成,以及亩均和人均水费支付情况等,这四个方面是种子、化肥、农药和水费。在调研中,根据研究目的和数据获取的可行性,我们又选取了四个时期进行分析,这四个时期分别为协会成立前一年(大部分协会为1996年左右)、1995年、2000年和2001年。

三、调查结果分析

(一)用水户协会发展的特征 纵观用水户协会成立七年多以来,以湖北省为代表的农户参与式灌溉管理的制度创新,主要呈现出以下四个明显的特征:

1. 按照市场机制进行商品水的交易。确立水利工程供水的商品属性特征,建立供用水两者之间的买卖关系,供水公司或供水单位依据合同供水,农民用水户有偿使用灌溉用水。在农户调查中几乎所有农户都清楚水是商品,在调查里约有一半农户可以说出目前灌溉用水水价,所有调查农户都在年初预交一部分水费。

2. 农民用水户参与灌排区管理。用水户协会要求农民用水户参与管理应当是全方位的,包括用水户协会辖区内田间灌溉工程的投资建设、运行维护管理,参与用水计划的制定、配水,对用水户协会和供水部门的民主监督等。而实际调查资料表明,农户参与管理主要表现在灌溉工程的兴建和维护,至于用水计划的制定、民主监督等方面则很少涉及。半数以上的调查农

户,对用水户协会负责人选举、协会负责人工资及其在水费中占的比例,均一无所知。

3. 具有明确法人地位。本研究调查的所有用水户协会,都是按照水文边界和《社团登记管理条例》组建,都在当地县级以上工商局和民政局注册登记,从法律上取得独立的法人实体地位。

4. 用水户协会与农村经济发展已经显示出良性互动。总体上看,我们还不能说用水户协会已经显示出对农村经济发展的推动作用,但从少数地方的经验观察看,用水户协会与经济发展之间已经显示出良性互动。用水户协会搞得好的地方,渠道的兴建、维修,供水及时性、农户民主参与监督、协会与水利部门关系等方面都有所提高,从而使得水管部门对灌溉活动的不当干预减少了,农民的不合理负担减轻了,产权关系模糊有所克服,社会交易成本下降,农村经济发展的速度提高了。调查发现,东风灌区的黄林支渠用水户协会的成功经验,完全可以

验证上述结论。

(二) 用水户协会发挥的作用 本项调查显示, 成立用水户协会后, 农户认为农田灌溉在以下七个方面感到有明显改善:

1. 减少矛盾纠纷。调查农户中 85% 的人反映, 成立协会后各村组之间水事纠纷明显减少。协会成立前, 村与村及同一村中农户经常会为取水产生矛盾纠纷, 经常会出现打伤人的现象, 协会成立后由专人管水, 杜绝了因争水造成的矛盾纠纷。

2. 节省了农户劳力投入。在调查中有 80% 农户认为成立协会后, 农户用于等水、看水的时间缩短了。这主要是因为协会成立后渠道的质

量得到改善, 提高了大部分渠道的过水能力, 缩短了灌溉周期, 大大提高了灌溉保证率。同时由于协会由专人负责看水, 也节约了农户用于守水的时间(见表 1)。

3. 渠道质量有明显改善。同协会成立前相比, 调查中 77% 的农户认为渠道质量有很大改善, 17% 的农户认为渠道没有变化, 而 6% 的农户则认为渠道质量下降。这主要是因为成立协会的地区都是世行项目区, 在项目区内投入大量资金用于渠道修建和改善, 与协会成立前相比, 渠系工程配套率、完好率及渠系水利用系数都有明显提高。

表 1 协会成立前后供水及劳动力变化情况

年份	放水总次数(次)	需要水但得不到水次数(次)	看水所需时间(日)	公共水利义工时间(日)	需要提前几天申请放水	放水到地与实际需要用水的时间差(小时)	延误次数
1995	3	1	4	4	6	8	1
协会成立前一年	3	1	4	4	6	8	1
2000	4	0	0	3	2	2	0
2001	5	0	0	3	2	2	0

数据来源: 课题组对湖北省两个灌区 208 个农户调查

4. 提高了弱势群体灌溉用水的获得性。协会成立前, 一般都是男性从事看水、护水工作, 对于家中只有妇女、老人和儿童的农户家庭来说, 在争水过程中处于弱势。而成立协会后, 由协会统一进行配水、看水, 这大大增加了农村中这些弱势群体水的获得性。这在我们对农村中这些弱势群体调查中有明显反应, 而且这些弱势群体十分支持建立农民用水户协会。

5. 增强了农户节约用水意识, 节约了农业灌溉用水。这主要是因为: 一方面协会成立后渠道质量改善, 减少了中途水的流失; 另一方面, 所调查的大部分农户都清楚方量水价上涨, 浪费水越多, 支付的水费越高。如黄林支渠用水户每年用水总量由协会成立前的 676 万方下降到协会成立后的 523 万方, 节水 29.25%, 平均每亩用水量由原来的 634 方下降到 490 方, 节水 29.39%。

6. 保证了水费及时上缴。建立协会后, 在供水方面一般采取按供水公司要求提前上交一

部分水费, 因此协会内农户的水费上缴一般分为两次, 年初预交一部分水费, 秋收后将剩余水费结清。例如仓库支渠农民用水户协会 1999 年在各项上缴费用困难的情况下, 灌区农民把水费作为第一位的费用提前上缴。

7. 减轻了各级干部在供水期的工作压力。在建协会前, 每逢放水期是“五长上阵”(组长、村长、水管站长、区长、镇长), 方可保下游供水, 而目前由协会配水、供水, 各级协会代表送水到田间。

(三) 存在问题 虽然成立用水户协会在上述方面取得了明显成效, 但调查中我们发现, 目前用水户协会在运行中还存在一些问题:

1. 农户的民主参与管理、监督不足。具体表现在: 协会负责人选举并不象有些文献中所宣称的那样由农户自主选举, 调查中 90% 的普通农户没有参加协会主席选举, 其原因是这些农户不知道协会主席何时以及如何选举, 参加选举的

农户中 90% 以上都是村干部;从农户自身看, 90% 的农户不清楚用水户协会章程,对加入用水户协会享有的监督、知情等权利一无所知(见表 2)。

2. 绝大部分用水户协会并没有水费收集权。调查中农户反映,协会成立前后水费的收集并没有改变,还是由村委会统一收集,协会主席根本无权收集水费。在调查中 80% 农户认为水费应由用水户协会收集,因为大部分地区村委会存在将水费挪作它用,拖欠供水公司水费现象。

供水公司为了报复则采取不放水,农户灌溉用水需要不能保证,从而造成农作物减产,给农户带来经济损失。

3. 用水户协会财务管理不公开。调查中普通农户表示,不清楚协会的财务状况,当问及是否会抽取一定的管理费用于协会负责人工资以及协会负责人的工资大约是多少时,普通农户都表示不清楚。能够回答出上述问题的,一般都是村干部。

表 2 协会负责人选举情况

选举次数	是否参加选举(%)			协会主席当时职业(%)		选举该主席的原因(%)		对主席工作是否满意(%)	
	是	否	其他	干部	普通农民	行政指派	工作能力强	是	否
第一次	41	40	19	80	6	26	14	99.5	0.5
第二次	28	74	6	72	9	21	15	99.5	0.5

资料来源:课题组农户调查

4. 农民缴纳水费有所上升。在这一点上,并不像有些文献宣称的农民水费减少。调查中几乎所有农户都认为,缴纳的水费较协会成立前有所增加,问及原因时,少部分农民表示是由于水价上升所致,大部分农民表示不清楚水费上升的原因。

5. 少部分地区的用水户协会徒有形式,农民不认为自己的权利因为用水户协会成立获得改善。在调查中,有 10% 的农户认为用水户协会成立前后,其灌溉用水并未发生改变,协会成立后反而加重了农户负担,因为要支付负责人工资。究其原因,主要是在世行项目区要求建立用水户协会,部分地方政府和水管部门为了通过世行项目验收临时建立用水户协会。

6. 缺乏“利益补偿机制”。“利益补偿机制”的核心是保障农民利益尤其是贫困地区和受损人口的利益,给农户带来节水激励。农户节水除了能完全弥补少用水的损失和水价提高付出的成本,与原来的多用水相比,还能够获得更大的收益,这样才能达到节水农业和农户受益的双重目的。利益补偿的实现要通过多种渠道,包括财政转移支付、水市场收入和国家对水利设施的投

资和补贴。而在实际调查中我们发现,相关政府部门并未出台对用水户协会和农户节水的激励措施。

7. 大多数农户并不清楚用水户协会的概念、作用、内涵,这说明目前缺乏对农户培训。当我们向农户解释清楚用水户协会的作用时,绝大部分农户表示协会有存在必要并且要进一步加强,使其真正能做到农户自我管理、自主经营、自我发展的农民用水户参与管理的法人实体。

事实上,农民用水户协会在运行过程中之所以会出现上述问题,原因在于政府权力过大,公共权力过大必然加剧权力的角逐。农村基层公共管理机构拥有大量处理公共事务的权力,还拥有土地(农用土地在经济学的意义上本来属于私人物品)的控制权,公共权力还渗透到私人事务中。但由于过大的公共权力与狭窄的税收来源不对称,使得农民与公务员之间的关系成为供养与被供养的关系,而不是服务与被服务的关系,基层政府的主要职能蜕化为向农民收取税费。这种背景下,用水户协会事业一开始就与巨大的利益关系纠缠在一起。在农村农户最愿意上交的就是水费,村委会不愿意放弃收取税费的权

利,用水户协会由于其影响力有限,无法与基层公共管理机构抗衡。如果公共权力过大的问题不解决,用水户协会的发展将困难重重。

同时,农户缺乏对用水户协会的基本认知。在调查中,几乎所有农户(包括村干部)都不能清

楚说明用水户协会真正涵义、概念、功能作用。调查中大部分农户认为,协会的建立是由政府发起的,用水户协会是一种政府行为,他们并不认为用水户协会是农民自己的组织。

四、讨论和建议

本研究以湖北省用水户协会和农户调查资料为例,分析研究了用水户协会的运行效果和存在问题。研究结果表明:用水户协会在解决水事纠纷、节约劳动力、改善渠道质量、提高弱势群体灌溉水获得能力、节约用水、保证水费上缴和减轻村级干部工作压力等方面,均取得显著成效。但是,由于农村基层管理机构权力过大以及农户缺乏必要的民主参与意识,造成用水户协会功能作用发挥方面受到限制,但这并不是用水户协会自身存在的问题。

我们的基本建议是:用水户协会应作为我国小型水利改革的一种发展模式,在有条件的地区进一步推广。用水户协会如何进一步发展?从中国基本现实出发,笔者建议:

第一,借助当前农村税费改革的机会,大大缩小乡村公共机构的权力,积极发育民间组织(如各种专业协会及其联合会),以它来替代现有政府的部分公共权力。

第二,改革土地制度,把基层官员对土地的

控制权力剥离出来。加快土地物权法的出台,明晰土地产权,使农民拥有土地财产权。通过以上两个办法减小公共机构的权力,增加协会负责人员的荣誉性,有利于协会自身发展。

第三,加大用水户协会信息透明程度,增强农户广泛参与。广泛的用户参与同广泛的信息披露一样,也能够降低交易成本和管理成本,基层政府部门应采取措施,促使用户协会真正管理集体水事务,包括管理公共水利设施、维护集体水权、水费征收、节水技术推广、与个体用户联系等功能。用水户协会的建立,有利于反映用户愿望和观点,促使供水单位改善服务,促进政府与用户特别是农民的沟通,积极鼓励更多农户的民主参与,减少基层供水方腐败,保障用户权益,有利于政策的制订、管理的改进、工程的规划建设和维护,各项改革措施也更易于为用户和公众接受。同时,要加强对农户“参与式灌溉管理”理论和实践知识的培训,使农户获得必需的参与式管理知识和技能。

(作者单位:中国农业科学院农业经济研究所 北京 100081) 责任编辑 章丽群