

文章编号:1000-5471(2011)02-0158-05

重庆市农民用水户协会绩效评价^①

陈 琛¹, 骆云中¹, 柏在耀², 冯永川², 谢德体¹

1. 西南大学 资源环境学院, 重庆 400716; 2. 重庆市农业综合开发办公室, 重庆 江北 400020

摘要: 农民用水户协会(WUA)建设已成为改善灌溉系统管理的有效途径, 对农业生产具有重要意义. 通过对重庆市 3 个 WUA 项目区县的实地调研, 采用定性和定量方法, 分别从组织系统、经济系统、灌溉系统 3 个方面对 WUA 进行绩效评价, 总结出其运行的基本经验并简要剖析了存在的问题, 以期为重庆 WUA 的建设及可持续发展提供借鉴和依据.

关键词: 重庆市农民用水户协会; 绩效评价; 问题分析

中图分类号: F270

文献标志码: A

农民用水户协会(简称 WUA), 是由用水户自愿组织起来的自我管理、自我服务的非盈利性专业灌溉管理组织, 其具有法人资格、自主经营、独立核算, 理念是“用水户参与灌溉管理”. 在协会内成员地位平等, 享有共同权利、责任和义务^[1]. 在我国实施灌溉管理改革的进程中, WUA 逐渐被认为是改善灌溉系统管理的支柱, 高效运行的 WUA 对灌溉系统的绩效、灌溉管理制度改革以及社会的发展都将产生深远的影响^[2].

重庆市于 2007 年 3 月正式成为利用世界银行贷款加强灌溉农业三期项目的农民用水户协会(WUA)试点建设参与省(市). 根据项目执行协议, 重庆市利用世界银行贷款 100 万美元, 将通过 2007—2009 年 3 a 时间, 在合川、开县和大足 3 区县组建农民用水户协会共计 107 个. 为了及时总结 WUA 组建和运行经验, 以推动 WUA 在重庆的发展, 有必要对协会运行适时进行绩效评价.

1 重庆市 WUA 发展运行概况

2007 年, 重庆市农业综合开发办公室在合川、开县和大足 3 区县启动了“利用世界银行贷款加强灌溉农业项目”的 WUA 建设工作, 到 2009 年 3 月为止的统计显示已累计完成数量 71 个, 全面完成 2007 和 2008 两个年度的协会组建任务, 其中, 合川区完成协会组建 20 个(示范协会 11 个, 推广协会 9 个); 大足县完成协会组建 21 个(示范协会 11 个, 推广协会 10 个); 开县完成协会组建 30 个(示范协会 17 个, 推广协会 13 个). 在已完成组建的协会中, 示范协会 39 个, 推广协会 32 个. 所有已建协会涉及 3 个区县的 30 个镇(乡), 47 052 农户, 参加会员人数达 22 572 人, 其中女性 6 771 人, WUA 覆盖耕地面积 8 621.4 hm², 受益人口达到 170 936 人.

① 收稿日期: 2010-05-24

基金项目: 重庆市农业综合开发办公室委托项目“重庆市农民用水户协会存在问题及对策研究”, 项目负责人: 骆云中.

作者简介: 陈 琛(1986-), 女, 山西代县人, 西南大学硕士研究生, 主要从事土地利用规划.

通信作者: 谢德体, 教授, 博士生导师.

2 重庆市 WUA 运行绩效分析

本文所用数据主要来源于世行项目区实时监测数据和实地调研数据. 为了解灌区农民用水户协会成立过程及运行效果, 对用水户协会有一个全面深入的理解, 我们采用问卷调查及半结构访谈等形式深入走访合川、开县及大足 3 区县的 WUA, 协会范围内的村组、用水户, 非协会范围内的村组及农户, 以保证所采集到的数据在当地具有代表性.

2.1 协会组织系统

2.1.1 机构建设

重庆 WUA 成立以前该地区用水缺乏管理, 各种管理制度基本处于空白状态^[3]. 协会建立后, 按水文边界, 以支渠为单位, 逐步建立具有法人地位的 WUA. 用水户自愿申请入会, 投票选举代表, 民主产生协会的带头人——执行委员会主席. 协会严格按照章程, 建立独立的财务管理、灌溉用水管理、工程管理、奖惩制度等, 实行水务公开、财政收支公开, 接受广大用水户监督.

在调查项目区内, 所有的 WUA 主席均为民主选举产生, 并且有些协会是参照《村民委员会组织法》规定的选举办法进行选举的, 从而体现了最广大农民会员的意志. 如图 1 所示, 2009 年协会主席身份构成为普通农民 75%, 曾任村干部 10%, 现任村干部 15%. 在协会组建初期, 由村干部担任协会执委会委员在现实中有一定合理性, 这样做容易使协会的工作与各村委的工作衔接, 利于协会的顺利组建及各项工作的开展. 但长期来看, 一套人马两块牌子会使得工作人员有顾此失彼的可能, 容易与村里的其他事物交叉, 产生受行政干预的不利影响. 村干部担任 WUA 主席各有利弊, 按照组建 WUA 的基本原则, 一般主张 WUA 主席由普通农民担任, 真正体现出参与式灌溉管理的精神.

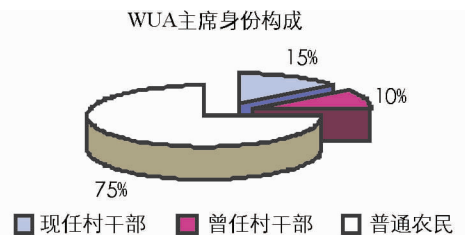


图 1 2009 年被调查协会主席身份比例

2.1.2 弱势群体参与统计

项目区 WUA 在章程中规定了妇女在执委及代表中的最低比例, 规定对老弱病残寡等弱势群体的水费优惠政策, 保障了农村弱势群体的灌溉权利, 同时, 协会所有会员, 包括贫困人口、妇女等弱势群体均享有平等的参与协会事务的权利.

表 1 重庆 WUA 妇女参与状况

监测年度	现有执委会中女性所占比例 / %	现有用水组长中女性所占比例 / %	现有协会会员中女性所占比例 / %	当年外出务工人员中女性所占比例 / %	当年妇女参加培训量 / (人·天 ⁻¹)	当年妇女培训量占总培训量的比例 / %
基线年	—	—	—	46	—	—
2007	32	27	33	40	9 194	43
2008	29	20	25	42	6 768	40

2008 年度由于世界性经济危机的影响, 大量男性外出打工人员回乡, 女性参与协会的人数有所减少. 所组建的协会中, 女性执委和用水组长分别减少了 3% 和 7%. 妇女参加培训的培训人数也有所减少, 当年妇女培训人数占总培训人数的比例从 2007 年度的 43% 下降为 40%. 据调查, 培训人数有所减少的原因, 是由于本年度的协会培训任务还有部分没有完成. 但从总体来看, 协会执委会、用水组长和协会会员中女性均占有不小的比例, 说明通过培训妇女的地位得到了提高, 直接参与了协会的管理和灌溉用水管理.

2.2 协会经济系统

2.2.1 水费计收状况

水费收取是关系到灌区与协会生存发展的决定性因素^[4]. 协会成立后, 灌溉水费的收缴率有了明显提

高。在重庆已组建的协会中,按量收取水费的比例大大提高,从基线数据的 3% 提高到 2007,2008 年度的 100%;水费收取的方式实现了全部由协会收取;水费收取率有所提高,从 2007 年度的 62% 提高到了 2008 年度的 73%。

另外,WUA 的建立还减少了税费征收的中间环节。协会建立前,水费征收要途径户—组—村—镇—县—灌区水管单位,中间环节多。其弊端是水费层层截留,加重农民用水负担,进而打击农户交纳水费的积极性。协会组建后,变原来的村委会代收农户水费为直接向用水户收取水费,避免中间交易,从而大大提高了农户水费的收取率。收费环节的减少可以有效地避免搭车收费、截留挪用现象以及各种不合理负担和收费,保护了农民的利益^[5]。

随着协会的建立,其运行逐步走上正轨,实现了按量收取水费,为水资源的节约有效利用打下了基础;水费收取率逐年提高,为协会的可持续发展提供了可靠保证。由农民用水户协会收取水费,使得水费实收率增加,灌区财务状况有所改善,协会也有了最基本的活动费用。

2.2.2 用水户经济统计

在对 WUA 农户家庭经济状况调查统计中,我们发现自从协会成立后,无论是在作物平均每公顷的产量还是在户人均收入上,协会成员的家庭经济状况都有不同程度的提高。如表 2 所示,2008 年作物平均每公顷产量比 2007 年增加 1 065 kg/hm²,户人均收入总体增长 8%,其中贫困户人均收入一年增长了 170 元。

表 2 用水户经济统计指标

监测年度	平均产量 (kg·hm ⁻²)	户人均收入/(元·年 ⁻¹)		贫困户户人均收入/(元·年 ⁻¹)	当年户人均收入平均增加/(元·年 ⁻¹)	水费支出占户人均收入比例/%
		农业	非农业			
基线年	6 120	3 878	2 117	622	—	—
2007	6 285	3 796	2 222	671	610	1
2008	7 350	4 289	2 329	841	736	1

显然,重庆 WUA 对于农民收入的增加是有显著影响的,WUA 对当地农村贫困人口的减贫和脱贫也起到了很大作用,为当地农民生活水平的提高和社区的安定团结奠定了良好的基础。

2.3 协会灌溉系统

2.3.1 灌溉用水

建立 WUA 后,落实了田间工程管护主体,改善了灌溉秩序,提高了灌溉效率。协会管理的改善加上渠道的改造,灌溉周期大大缩短。通过对合川、开县、大足 3 区县的实地调研可知,协会的建立节约了灌溉用水,平均每公顷用水量逐年减少,从 2007 年的 5 115 t,降低到 2008 年的 4 875 t,平均每公顷节约 240 t。协会 2008 年度平均每公顷水费 430.5 元,比起 2007 年的 446.85 元每公顷减少 16.35 元;平均水价有所增加,但随着人们收入水平的提高,当年水费支出占户人均收入比例连续两年维持在 1% 左右。

表 3 WUA 灌溉用水情况统计

监测年度	当年平均年用水量 (m ³ ·hm ⁻²)	当年平均水费 (元·hm ⁻²)	当年平均水价 (元·m ⁻³)	当年水费支出占户人均收入比例/%
基线年	5 250	594.75	0.145 6	5
2007 年	5 115	446.85	0.126 6	1
2008 年	4 875	430.5	0.139 9	1

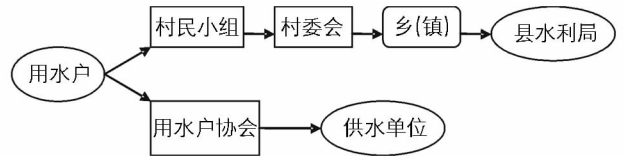


图 2 重庆 WUA 成立前(上排)与成立后(下排)的水费收缴过程

在节水的同时,有些协会还扩大了灌溉面积,比如,开县长沙镇兴农农民用水户协会,由于灌溉条件改善,灌溉面积从 2007 年的 62 hm² 扩大到 2008 年的 101.87 hm². 降低了平均每公顷的用水量,节约了费用支出,减轻了农民水费负担. 2008 年平均每公顷水费 450 元,比 2007 年减少 75 元/hm². 以上数据说明,协会通过实行按量计费,平均每公顷用水量也有所减少,促进了协会会员节约用水.

2.3.2 渠系工程

可靠的灌溉设施是协会正常运转的基本条件^[6],项目实施中,地方各级政府积极筹措各类资金,组织农民投劳筹资,千方百计筹措地方配套资金,按批准的设计规模完成了渠系配套工程建设,充分发挥了工程效益.

如表 4 所示,渠系工程供水状况充足和灌溉系统良好的比例两年均为 100%,协会平均运行维护费用从 2007 年的 16 789 元上升到 2008 年的 24 523 元,占协会收入的 52.7%. 监测数据表明,随着协会收入的增加,渠系工程得到了更好地运行和维护.

表 4 WUA 渠系工程状况统计

监测年度	当年供水状况充足的比例/%	当年灌溉系统良好的比例/%	当年协会平均运行维护费用/元	当年协会运行维护费用占协会当年收入的比例/%
基线年	85	72	—	—
2007 年	100	100	16 789	57
2008 年	100	100	24 523	52

3 重庆 WUA 运行存在的问题

3.1 资金投入是限制协会发展的重要因素,协会统筹发展的能力有待提高

农民用水户协会是非盈利性的社会组织,资金短缺成为制约其进一步发展的“瓶颈”^[7]. 从重庆市农民用水户协会运行情况看,目前协会资金来源一是协会成立之初由财政提供的世行项目资金,即协会启动时从项目上列支的用于开办、培训、购置办公用品以及水设备等资金;二是用水户缴纳的水费. 其中政府财政资金是一次性的,而用水户缴纳的水费基本上是成本价. 可见,协会难以解决日常管理费用、工程维护费用以及协会工作人员的报酬,资金的短缺将影响各项制度的贯彻和协会统筹能力的提高. 因此,探索 WUA 增加盈利的新模式,是提高 WUA 可持续发展能力的根本所在.

3.2 协会对水利工程设施的管理缺乏有效的措施

调研中部分协会并没有及时检查维修协会所管辖的水利工程设施,很多协会虽然做到了按时检查维修,但缺乏文字记录,只有极少数的协会有详实的检查记录和维修方案. 另外,有的协会负责人表示目前的协会只享有工程的管理权和使用权,而其所有权则分属于水管单位、所在地的村委会或当地政府. 上述问题说明协会对水利工程设施的管理还缺乏效率,这将在一定程度上影响协会进行渠系工程管护的主动性,也不利于水利工程资产的保值增值,进而影响协会的可持续性发展.

4 结 语

2007 年中央一号文件提出“引导农民开展直接受益的农田水利工程建设,推广农民用水户参与灌溉管理的有效做法”. 首次将农民参与灌溉管理写入中央一号文件,可见中央对推广农民用水合作组织的积极态度. 为认真贯彻此项精神,重庆市积极争取“利用世界银行贷款加强灌溉农业项目”,采取政府引导、政策支持、技术扶持、资金帮扶等形式,有力地促进了 WUA 的发展并已初见成效.

协会的运行离不开政府的支持、部门的协调以及群众的配合,协会建立后,各级政府应继续给予关心和适当的扶持,而协会应积极探索“造血”机制,提升自我发展的能力,从而促进其可持续发展.

参考文献:

- [1] 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): 1-3.
- [2] 赵立娟. 农民用水者协会形成及有效运行的经济分析 [D]. 内蒙古: 内蒙古农业大学, 2009: 104-124.
- [3] 李鸿鹰, 骆云中, 谢德体, 等. 重庆市 WUA 可持续发展研究 [J]. 西南农业大学学报: 社会科学版, 2010, 8(1): 1-4.
- [4] 杨建川. 农民用水户协会建设理念与体会 [J]. 中国西部科技, 2008(10): 86-88.
- [5] 乔倩, 陈刚才, 常人卫. 重庆市农村饮用水水质状况调查与分析 [J]. 西南师范大学学报: 自然科学版, 2010, 35(2): 175-179.
- [6] 张陆彪, 刘静, 胡定寰. 农民用水户协会的绩效与问题分析 [J]. 农业经济问题, 2003(2): 29-33.
- [7] 高明, 王子芳, 魏朝富, 等. 重庆水资源的农业利用及节水农业的发展对策 [J]. 西南农业大学学报: 自然科学版, 2004, 26(6): 728-730.

Performance Evaluation of WUAs in Chongqing

CHEN Chen¹, LUO Yun-zhong¹, BAI Zai-yao²,
FENG Yong-chuan², XIE De-ti¹

1. School of Resources and Environments, Southwest University, Chongqing 400716, China;

2. Office of Comprehensive Agricultural Development, Chongqing 400020, China

Abstract: The Development of Water User Associations(WUA) has become an effective mean to improve the irrigation system management. And it is important for the agricultural production. Based on the field research of WUAs projects in three districts of Chongqing, respectively, through the methods of qualitative and quantitative diagnosis, the authors will put on performance evaluation in three aspects of the Associations, such as organizational systems, economic systems and irrigation system. Therefore, all of these methods will sum up the fundamental experience of its operation and briefly analyze the existent issues in order to provide reference and basis for the sustainable development of Chongqing WUAs.

Key words: WUAs in Chongqing; performance evaluation; problems analysis

责任编辑 陈绍兰