

## 农田灌溉管理体制的改革

陈宝峰<sup>①</sup>

(中国农业大学管理工程学院)

**摘要** 探讨大中型灌区的灌溉管理体制的改革问题。以河南省昭平台灌区为例,采用实证与理论分析相结合的方法,分析了现行管理体制的不足,提出了一个与市场经济相适应的灌溉管理体制模式,并对采用这种管理体制模式时可能遇到的几个问题进行了分析,给出了相应的对策。

**关键词** 灌区;灌溉管理;体制改革

**分类号** F 324.9

## Reform of Irrigating Management System

Chen Baofeng

(College of Management Engineering, CAU)

**Abstract** Reform of irrigating management system in big and middling irrigating areas are discussed. Based on the situation of Zhaopingtai irrigating area in Henan province, with the practical and theoretical methods, disadvantages of current management system is analysed. A new irrigating management system suited to the market economy is put forward. The problems raised by the new system and the policies to solve them are mentioned.

**Key words** irrigating area; irrigating management; system reform

近年来,随着经济体制改革的深入,在我国灌溉事业中一直发挥着重要作用的大中型灌区,其管理体制不适应市场经济的要求给灌区的经营管理带来了各种各样的困难,因此,对灌区的灌溉管理体制进行深入的研究、寻求确定灌溉管理体制的改革方向,成为解决我国大中型灌区灌溉管理问题的当务之急。笔者以河南省昭平台灌区为研究对象,对现有的灌溉管理体制进行分析,提出了灌溉管理体制的改革方向及具体的管理体制模式,研究结果可供昭平台灌区及其他灌区的灌溉管理体制的改革参考。

### 1 现状分析

昭平台灌区位于河南省平顶山市西部,灌溉受益范围为平顶山市的鲁山、宝丰和叶县 3 个县的 24 个乡镇。灌区设计灌溉面积为 5.1 万  $\text{hm}^2$ ,目前实际灌溉面积仅为 2 万  $\text{hm}^2$  左右<sup>②</sup>。

灌区现有的灌溉管理体制是由灌区管理机构和灌区地方政府及有关部门相互结合构成的。灌区管理方的核心管理机构为昭平台灌溉管理处,具体负责整个灌区的供水、配水,灌区规

收稿日期:1998-08-10

①陈宝峰,北京清华东路 17 号 中国农业大学(东校区)78 信箱,100083

②昭平台水库管理局管理处. 昭平台水库灌溉调查报告. 1996

划及干渠的维护工作。其上级单位是昭平台水库管理局,下面沿干渠设有若干个管理段,分别负责向所辖区内的灌区配水及工程的管理工作。灌区受益方的主要管理单位是乡镇水利站,主要负责本乡镇灌溉工程的管理、规划、施工及灌溉的组织工作,它本身是乡镇的一个业务单位,人、财、物受乡镇政府直接控制,业务上受县水利局指导。水利站对外部直接同灌区管理段发生联系,负责协调灌区管理部门之间的放水、引水、计量、收费以及一些工程管理中的责任划分问题。整个管理组织结构如图1所示(图中实线表示直接的业务或工作联系,虚线表示单位之间有信息沟通)。

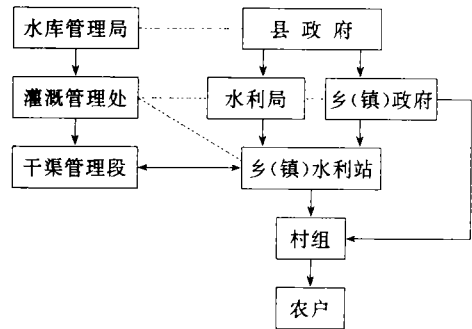


图1 灌区灌溉管理组织结构

推动灌溉管理组织运转的基本力量有2种:一是行政,二是经济。灌溉管理部门与灌区地方水利部门之间主要是经济关系,是供水与交费的关系;乡和村,以及村组与农民之间主要是通过行政手段在维系;而乡政府与水利站之间既有经济联系,又有行政干预。整个管理组织的运转过程如下:当农民或灌区的乡镇地方政府认为出现了旱象需要灌溉时,乡镇水利站即把所辖区域的需水情况通知相应的灌区干渠管理段,管理段又把此情况上报给管理处,灌溉管理处再对各个段报的情况进行汇总,决定供水后把情况反馈给乡镇水利站,水利站借助乡村政府的行政力量组织灌溉;灌溉结束后,由乡镇水利站同干渠管理段结帐,按供水量,缴给灌溉管理段一定的水费。

这一管理体制在实行承包责任制前是比较成功的,各方都比较满意;但农户承包责任制完全推广后,它的弱点便逐渐暴露出来,尤其是随着市场经济机制的全面引入,这一管理体制已完全不能适应,越来越表现出对灌溉工程及灌溉管理组织的无能为力。这突出反映在以下几个方面。

一是对灌溉工程的日常管理不力。虽有管理责任划分,但划分的管理责任落不到实处,实际上是处于无人负责状况。水利工程经常遭到人为的破坏,加上自然失修、破损,致使水利工程的完好程度严重下降,难以保证正常的输水。

二是对灌溉不能及时进行。从经济利益考虑,乡政府往往同农民及灌渠管理方的看法不一致,农作物有了明显旱象,需要灌溉,而水库也存有水,但乡政府不同意放水。最近几年,这种情况频频发生,引起了农民的强烈不满。

三是灌溉时秩序混乱,效率低下。由水利站负责把水从灌区管理部门接过来后,通知有关村组进行浇地。至于地怎么浇,先浇哪儿,后浇哪儿,用多少水量,却无人管。浇地时,各家各户一齐上,在渠道上到处扒口子。为了抢水,农民之间经常发生争执。这种状况严重影响到灌溉效率。灌区秩序混乱问题在许多灌区都很严重<sup>[1]</sup>。

四是投资不足,经费缺乏,从经济上不能支持灌溉系统的正常运转及发展。现在对灌溉系统的投资,主要来自国家投入,个别乡镇用一些水费投入及农民的一些劳动积累。这3部分投资加起来数量有限,远远满足不了灌区的发展及更新改造对投资的需求。灌区的整个运转经费,无论是水利站还是灌区管理部门的运转费用,都是靠农民上交的水利费,由于目前的水费很低,有时连日常的人员开支及活动经费都难以满足,经常的渠系维修、管理费更谈不上。整个灌溉系统的管理费用异常紧张,难以维持正常运转。

对于这些问题,人们可以找出各种各样的原因,但归根求源还是体制问题,现有的管理体制,已经不能适应农村新的经济形势,不能适应社会主义市场经济的要求。为了解决灌溉管理中存在的这些问题,必须对现有的灌溉管理体制进行改革,建立符合社会主义市场经济规律、与现有农村家庭经营相适应的灌溉管理体制。

## 2 改革设想

对现行的灌溉管理体制进行改革并构建新的管理体制,应遵循下列基本原则:1)新的管理体制应该建立在市场经济基础之上,整个管理体制的行为应该遵循市场经济规律。2)责权明确,管理方便。责权明确指的是灌溉管理体制内各主体单位应该有明确的责任和相应的权利,并且要责权相称,使所负的责任与所享有的权利一致起来。管理方便指的是整个管理体制操作运转方便。3)要充分吸收原有体制中的合理成分。

根据以上原则所考虑的灌溉管理体制基本模式如下。

**组织结构** 在整个组织体系中,核心组织单元有以下 3 个(或称 3 层):灌区管理单位、乡镇水利服务站(由现在的乡镇水利站转化而成,也可称为乡镇水利服务公司)和农户。这三者都是各自独立的经营单位,灌区管理单位作为灌溉的供水方,农户作为用水方,乡镇水利站作为插在双方的中间服务单位,但三者之间又密切相关,有着实质性的经济和物质联系。灌区管理单位的上级昭平台水库管理局、乡镇政府、县水利局和有关业务及行政部门不再直接介入灌溉过程的直接管理,而主要通过法律、经济等手段对这些独立的经营单位进行引导、控制和管理。整个管理组织结构如图 2 所示。灌区管理单位作为一个独立的经营单位,直接同乡镇水利服务站发生联系,而在实际运行中,它可通过下设组织(如现在的灌区管理段)或派出固定的人员同各乡镇联系等;但这只是一种独立经营单位内部的管理形式,不会影响到灌区管理单位同各乡镇水利服务站的实质关系。同样,乡镇水利站与农户之间,还需要通过某种方式发生关系,可以按照渠系设立管理小组,例如每一斗渠设立 1 个管理小组,乡镇水利站通过斗渠管理小组与斗渠所覆盖的灌溉受益农户发生联系,或者按村组划分,每村组设立灌溉管理小组,借此建立与农户之间的联系。

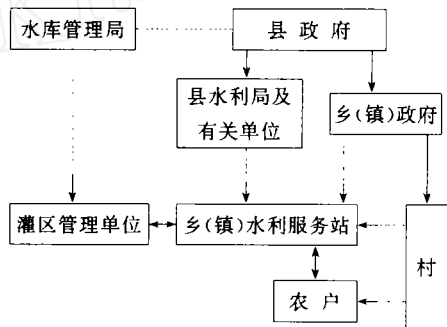


图 2 改革后的灌溉管理组织结构  
(虚线表示间接联系)

**责权划分** 灌区管理单位对灌溉工程的国有资产部分有经营管理权,有权要求灌区内各乡镇水利站执行经协商制定的灌溉计划,有权要求它们配合进行干、支渠的整修及建设,有权按照所提供的灌溉水量获取相应的水费,并对水价有决定权。其责任是:对干、支渠进行维修和保养,保证能发挥正常输水功能;根据灌区各乡镇提出的灌溉方案制定整个灌区的灌溉方案,并按照所确定的方案给各乡镇水利服务站及时配水;制定整个灌区的灌溉工程发展计划,并据此对灌区各乡镇水利工程发展给予指导等。乡镇水利站对灌溉工程的集体资产部分有经营管理权,有权要求受益农户配合进行水利工程的整修和建设。其责任是:负责乡镇辖区内灌溉工程(除干、支渠外)的日常管理和维修;把从干、支渠引来的水顺利地送到用水农户的田头;对整

个灌溉过程进行组织管理;制定乡镇内灌区的灌溉发展计划,并对拟建的灌溉工程进行规划、设计和投资等。农民有权得到良好的灌溉服务;其责任是按照所得到的灌溉服务交纳水费,并积极配合乡镇水利站进行水利工程的建设和维修。乡镇政府及水利主管部门和有关行政单位有权依法对灌溉管理单位进行监督和管理,并负有对整个灌溉管理工作的指导、支持、协调等责任。

**运行机制** 灌溉管理体制主要按照市场经济的规律运行。农户按照效益最大化原则进行生产经营,根据投入与产出的关系,产生了灌溉需求,愿意支付一定的灌溉费用进行灌溉。这一需求通过乡镇水利服务站和灌区管理单位的供水活动得到满足。乡镇水利站和灌溉管理单位在完成灌溉输水任务后获得源源不断的水费收入,就有了对灌溉工程进行投资和管理的动力,并且千方百计地提高灌溉工程的灌溉效率,效率的提高能给管理单位带来较好的效益。水费标准的最终决定权在灌溉用水的供应方,但在具体确定水价时,必须充分考虑用水农民的支付意愿,只有当供水方所要求的水价与农民的支付意愿一致时,才会形成现实的水价。各级行政主管部门,为这一运行机制的顺利实现进行监督、指导,并提供支持和保障。

这种管理体制是在市场经济基础上建立的,整个体制的运行以市场经济规律作为动力;乡镇政府退出了对灌溉工程经营管理的直接干预,减少了管理环节;各方责权分明,责权基本上能做到相应相称;保留了灌区管理单位与乡镇地方管理单位相结合的长处;这种管理体制基本上可以消除现有管理体制的一些弊端。当然,这一灌溉管理体制具体实施起来可能还有许多地方需要加以完善、调整和补充。

### 3 需要解决的几个问题

灌溉管理是农村经济管理中的一项重要内容,牵扯着方方面面,情况非常复杂。旧的管理体制运转了许多年,已形成了定式,当采用新的管理体制时,需要重新调整各方面的关系,这些关系如果处理不好,新的管理体制就很难顺利运行;另外,在旧有的管理体制下有些问题一直没有很好解决,若新的管理体制不能很好地处理这些问题,也不能顺利运行。下面讨论采用新的灌溉管理体制将会遇到的主要问题,探求可能的解决途径,以此来保证所提出的新管理体制的顺利实施。

1) 乡镇水利服务站与乡镇政府之间的关系。作为乡镇集体财产代理人(至少在目前是这样认为的)和对全乡镇的社会经济发展负有重要使命的乡镇政府,可以采用类似于股份制企业的股东对企业的管理方式一样,建立一个水利管理委员会来对水利服务站进行管理。管理委员会由乡镇政府主管领导、各灌溉受益村负责人和水利站职工代表组成,各成员分别代表资产所有者(乡镇政府负责人和村负责人可被视为集体资产代表人)、农民(村负责人是由农民直接选举产生的,在一定程度上可以认为他们代表农民的利益)和水利站的利益。管理委员会是非常设机构,根据工作需要不定期召开会议,负责推荐任命水利服务站负责人,审查灌溉工程规划和重大投资项目,通过这些工作来实现对水利服务站的管理,但管理委员会不介入服务站的日常经营活动。管理委员会与股份制企业的董事会不同的是,资产所有者不企求水利服务的利润回报,追求的是灌溉工程管理的良性循环,灌溉效益的最大发挥。

2) 除灌溉外的其他水利工作问题。现在的水利站负责的是全乡的所有水利工作,即除灌溉之外,还有排涝、防洪、水土治理等工作。按照前面提出的新灌溉管理体制,乡镇水利服务站

虽然是灌溉管理方面的一个独立经营的经济实体,但其他的水利工作还是应该由水利服务站承担。这是考虑到:a.若水利服务站仅负责与灌溉有关的工作,就需要重新设立机构去完成其他的水利工作,这样将加大管理成本;b.现在的水利站已承担了这一部分工作,让它把这些工作继续下去,顺理成章;c.有些工作如排涝作为田间工程需同灌溉工程一起统盘考虑、统一规划,由同一机构管理,便于统一规划。但是,水利服务站承接的这部分水利工作中,有些是属于公益性质的,没有近期的直接的经济效益或经济效益难以直接衡量,不能对其经营,承担这部分工作有可能对水利服务站成为一个独立经营的经济实体有影响。要解决这个问题,关键是划清灌溉管理与其他水利工作的经济界限,灌溉的收支与其他水利工作的收支严格分开。其他的水利工作中有些是社会效益明显而经济效益不明显的工作,但其费用都是可以核算出来的,水利服务站完成了这些工作,应该得到相应的费用补偿。费用应由乡镇政府通过财政支付或向群众摊收等手段筹集。如果这部分费用有保证,不同灌溉服务合在一起,那么,此时的水利服务站将成为一个以灌溉为主,并兼营由乡镇政府委托的其他水利服务业的经营单位,仍将是一个独立经营的经济实体。

3)灌溉投资中的农民劳动积累问题。从理论上讲,新的灌溉管理体制解决了投资机制问题,经营单位具有内在投资动力,但有一个问题应引起注意,这就是在新的管理体制内如何利用农民的劳动积累。农民的劳动积累,曾是现有灌溉工程的主要投资来源。管理体制改变后,乡镇水利服务站作为独立经营的经济实体,应当成为干渠以下所有灌溉工程的投资者,按道理不应该再用农民的劳动投入;但要做到这一点,需有一个前提条件,即灌溉水价应足够高,高得足以把所需的农民劳动投入也包含进去,而这是不可能的。考虑到这种情况,在新的灌溉管理体制下,仍需利用一部分农民的劳动投入。利用农民的劳动投入需要水利服务站做好一系列工作。这些工作包括:a.向农民进行宣传。让农民知道,上交的水费并不是灌溉的完全成本,还需要用一定劳动投入做一些补偿。b.要公平。这包含2层意思,一是不同的农户若从灌溉工程中获得的受益相同,那么他们所投入的无偿劳动量也应该相同,二是农民的劳动投入对象,应与他们的收益来源相一致。只有做到这2点,才能使农民感到公平,愿意进行劳动投入。c.乡镇政府支持,帮助做一些组织工作。如果能做到、做好以上3个方面的工作,在新的管理体制下也可以继续利用农民积累这一投资来源进行灌溉工程的建设。

除了上面讨论的3个问题外,还有其他的一些问题,如自流灌区的地表、地下水资源统一管理问题,怎样在新的管理体制中体现农民的意愿等问题都值得讨论,但在这里不可能一一讨论,有些问题,待实践中逐渐探讨解决。改革后的新的灌溉管理体制只有在实践探索中才能不断得到完善。

### 参 考 文 献

- 1 湖北省水利厅水库管理处. 增强经营意识 推进灌区管理. 水利工程管理技术, 1996(6): 33~35
- 2 王志远. 政策落实 理顺水价 事企分离——谈国有大中型企业改革的出路. 中国水利, 1998(1): 37