

靖会灌区用水管理的实践与发展思路

司晓春

(白银市靖会电灌工程管理局,甘肃 白银 730726)

摘要:针对靖会灌区用水管理存在的问题,对灌区农业用水管理在管理体制、激励机制、节水政策、管理方式等方面进行了探索和实践,从而提出了用水管理的发展思路,为灌区管理提供了参考。

关键词:靖会灌区;用水管理;发展思路

中图分类号:S714.2

靖会灌区降水少、蒸发量大、干旱缺水,农业灌溉用水定额较高,农民节水意识淡薄,供水成本高,水价长期不到位,给灌区管理带来诸多困难,严重影响了灌区的正常运行。从灌区用水管理存在的问题入手,进行了探讨与实践,并提出了灌区用水管理的发展思路。

1 灌区用水管理存在的问题

1.1 平摊均分灌溉用水

长期以来,靖会工程管理局负责供水到支渠末端,斗渠以下到各用水户的供水由村级组织负责,管理局是按方收费,而村级组织则按接纳的用水总量向农户按面积平摊用水量并收取水费。由此产生的严重后果是:农户没有节水意识,不会珍惜用水,用水不透明,一些乡村干部的用水量往往核算到农民承包的土地上,加重了农民负担。

1.2 水费征收管理混乱

由于水管单位是供水到乡村,到户的水费征收工作由村级组织收取后上交水管单位,导致在水费征收环节上出现漏洞。村组织向农户征收水费时,常以多种名目借水费名义向农户征收搭车收费,直接导致收费管理混乱,使用水户容易产生错觉,对水费的缴交产生抵触情绪,用水户拒绝缴纳、拖欠水费问题突出,严重阻碍了水价的正常调整,遏制了水价杠杆作用的正常发挥。

1.3 灌区用水管理体制不清

灌区末级水利工程产权不明晰,末级水利工程的管理和维护主体不清。体制不顺、资产不清,对末级水利工程管理产生严重影响。末级灌溉工程配套率低下,斗农渠防冲率严重不足,灌溉工程能力下降;灌区广大用水户对灌溉工程的建设、维护和管理积极性和创造性难以激发。

2 灌区用水管理的实践

针对灌区以上问题,靖会灌区农业用水管理在管理体制、激励机制、节水政策、管理方式等方面进行了探索和实践。

2.1 灌区推行“供水到户”用水管理模式

2007年,为解决乡村以下的供水管理问题,在全灌区大力推行“供水到户”用水管理式,“供水到户”即“量水、配水、建账、收费”四到户,实行水量、水价、水费三公开和张榜公布制度,水费征收统一使用专用发票,所收水费与票据一致,接受广大用水户的监督。农民手中有用水明白卡,水管单位有供水簿,相互对应,农民用上了明白水和放心水。由于“供水到户”工作中水管单位直接与灌区广大用水户见面,减少了乡、村级次供用水管理的中间环节。

灌区推行“供水到户”用水管理措施,使灌区农业用水和缴纳水费透明度增强;搭车收费、乱摊派、乱涨价、乱收费等现象得到有效遏制,用水户利益得以保护;灌区用水户用水有了量的概念,参与灌溉管理、节约和珍惜用水的意识得到明显提高,产生了显著的社会和经济效益。

截至2009年,全灌区已推行“供水到户”面积1.2万 hm^2 ,推行“供水到户”的灌区每公顷均节水450 m^3 ,年节水量540万 m^3 ;每公顷均减少农民不合理水费支出126元,人均减负25.2元,年减少农民不合理水费支出151万元。灌区推行“供水到户”倍受广大用户的欢迎,被誉为民心工程。

2.2 理顺灌区用水管理体制,大力推行用水户协会管理组织

随着“供水到户”的深入推行,灌区末级水利工程如何管理的问题突出出来。灌区推行“供水到户”工作主要由水管单位承担,而末级工程管理及

维修养护费用未进入水利工程管理单位的供水成本核算,加之现有供水价格远不到位,致使水管单位负担加重,严重影响了“供水到户”的继续推进。

为推进灌区灌溉工程的长足发展,靖会灌区在巩固和完善“供水到户”的基础上,深化灌区改革,理顺灌区用水管理体制,大力推行用水户协会管理组织。

2007年管理局下发了《靖会灌区基层管理体制的实施意见》,要求灌区用3~4年时间,完成以建立农民用水户协会为主要内容的灌区基层管理体制的改革任务。灌区形成水管单位+农民用水户协会的管理体制,支渠以上的骨干工程及供水管理工作由水管单位承担,支渠以下末级工程及“供水到户”工作由农民用水户协会负责管理。

截至2007年底,全灌区已成立农民用水户协会55个,农民用水户协会的实施,明确了资产的管理主体,充分地调动了广大用水户参与灌溉管理的积极性。

实践表明了农民用水户协会合作组织的优势:一是减轻了水管单位由于承担供水户工作而负担加重的问题;二是进一步增强了广大农民的主人翁意识,把末级水利工程管理看成是自己的事,末级工程管理得到加强;三是用水管理工作更加细化,用水户节水意识得到进一步增强;四是用水更加透明,一改过去水费征收难的被动局面。

2.3 加快水价调整力度

灌区推行用水管理制度改革,打破了长期以来的灌区用水上的平均主义,供用水逐步实行量化管理和计量收费,为水价调整创造了条件。

为确保末级水利工程正常维护和良性运行,推广农民用水户协会必须开征末级水费。水价调整必须与之相适应,加大调整力度,实行从水源到农户“一线通”的最终水价核算制度,彻底理清水价核算与执行的关系。2009年4月白银市政府调整了靖会灌区农业用水价格,农业灌溉用水实行“基本水价+计量水价”的两部制水价,基本水价为每年22.5元/hm²,计量水价按0.28元/m³执行,水价的调整,有效地促进了水利工程的良性运行,近年从水费收入中返还工程维修、加固的费用也呈递增趋势,灌区节水意识明显提高。

2.4 加强量水设施建设,实行总量控制定额管理

近几年,为适应灌区灌溉用水管理工作的需要,灌区加大了量水设施建设力度,骨干工程和末级水利工程的一些关键分水点逐步配套了多种形式的量

水设施,为灌区水资源的有效配置和量化管理提供了必要的条件。靖会灌区面积大,需修建量水设施的数量很多,量水设施的建设现状远不能适应灌区用水管理技术的要求。为了从规划、资金、技术、管理等多层面上解决灌区量水设施的建设问题,自2005年开始启动灌区末级水利工程改造和量水设施建设规划项目。一些灌区试点示范工作已经展开,取得经验逐步推广。

灌区用水管理的实践成果,为农业灌溉实行“总量控制,定额管理”打下了很好的基础。随着供水量化的不断细化,对水量的控制手段愈加增强。实行“总量控制,定额管理”是合理配置水资源,减少水的浪费,进一步促进灌区农业节水的重要基础,其中一项重要工作就是要确定好农业用水的灌溉定额。为此,灌区积极主动地开展田间灌水试验工作,观测分析各种作物的用水定额,确立不同灌溉工程条件下的不同作物灌溉定额,为实行灌区“总量控制,定额管理”提供了科学依据。

3 灌区用水管理发展的思路

靖会灌区实施的农业用水管理改革举措和实践,已取得了阶段性成效。农业高效节水灌溉面积已发展到3333hm²左右,约占农田面积的19%;灌区用水管理体制基本理顺,水事纠纷逐年下降;基层灌区用水合作组织启动实施,农村水利发展良性运行机制在实践中推进;量水设施不断完善,灌区广大用水户珍惜节约用水行为和水权意识普遍提高,产生了明显的经济和社会效益。

随着灌区实施一系列的用水管理、工程管理的改革和灌区“总量控制,定额管理”的推行以及水价调整力度的加大,灌区用户的节水意识和节水力度将会不断地增强。如何进一步提高灌区节水力度,确保灌区末级灌溉工程的建设与管理能够正常有序发展,这是灌区发展的主要任务。

3.1 建立灌区末级工程合理的水价形成机制

尽管目前末级水利工程水价的改革工作正在不断地推进,已取得了阶段性的成果。然而,全灌区末级水利工程供水价格的大范围调整,及其相匹配的水价水费管理政策,尚未在实践中得到广泛应用,末级灌溉工程水价的合理形成结构中尚有一些问题需要进一步研讨实践。一是末级灌溉工程水价中应如何体现水资源稀缺状况,并根据市场供求关系对不同水资源实行不同价值基础,以反映出灌区之间和不同灌溉作物之间的差异性。(下转第10页)

(上接第 158 页)

二是末级灌溉工程水价应如何反映灌溉水资源利用的成本,使供水成本得到充分补偿,并在成本基础上,按照“补偿成本,合理收益”的目标,分步骤、分阶段实施。三是末级灌溉工程水价构成要合理,也要解决和处理好成本不足和成本不实的问题。因而,从长远考虑灌区灌溉工程水价研究分析与制定,需要建立科学的供水成本核算体制和约束机制,对合理的费用进行计征,从而使得末级工程水价在促进灌区工程运行维护、量水设施建设、灌溉管理等方面发挥特殊性作用。

3.2 研究解决灌区量水基础设施

灌区量水设施是实施农业高效节水灌溉最为重要的基础和工具。实践证明,如果一个灌区的量水基础设施条件低下甚至于粗放,即使有一个较为科学的灌溉制度和用水计划,也因缺少必要的量测水设施而变得无法实现。如果量水设施技术不具备经

济实用和有利于广大用水户操作掌握的性能及特点,就很有可能在灌区无法推广应用。因此,研制适用于灌区实际经济实用且符合精度要求的计量设施迫在眉睫。所以,必须加大对末级渠系改造及量水设施研制和建设的投入力度,尽快建立和完善灌区用水测量系统,为灌区农业灌溉用水的有效计量创造条件。

3.3 建立灌区长效运行管理机制

为确保灌区工程的良性运行和有续健康发展,需要在实施农业节水政策、节水制度、节水指标、奖惩激励等长效机制方面建章立制和运行管理上下功夫,在灌区灌溉水资源的再次调节与分配问题上,还需要引入水权管理的理念来从新审视、思考和研究灌区农业用水问题。着力研究灌区水权制度和农业水权交易制度,为实施灌区高效用水和广大用水户通过节省的水量进行合理有偿的流转等二次分配搭建一个有效的管理平台。