

浙台农民用水者协会组织管理模式比较与启示

王娟丽 马永喜

(1. 浙江水利水电学院经管系, 浙江 杭州 310018; 2. 浙江理工大学
经管学院, 浙江 杭州 310018)

【摘要】农民用水者协会(水利会)组织被认为是一种有效的农村基层水利管理模式。然而,在实际运用过程中很多农民用水者协会并没有充分发挥其积极作用。该文以台湾云林水利会和浙江诸暨白塔湖水利会为例,总结分析比较了浙台两地农民用水者协会的组织管理模式、运作方式、经费来源、管理绩效和实践经验等,并对大陆健全和完善农民参与式组织和管理提出相应政策建议。

【关键词】用水者协会; 管理模式; 比较研究; 浙江; 台湾

【中图分类号】F321.42

【文献标志码】A

【文章编号】1637-5617-(2014)01-0019-07

农民用水者协会(水利会)组织被认为是一种有效的农村基层水利管理模式^{①②}。20世纪90年代以来,我国许多地区成立了不同形式的用水者协会(水利会),来引入在国际上广受重视的“参与式灌溉管理”模式,以解决我国农村小型水利工程管理效率低下的问题^③。近年来农民用水者协会在全国得到迅速的发展,对灌区建设与管理产生了不可估量的积极影响,但在实践中由于制度“不兼容”等原因导致很多农民用水户协会并没有充分发挥其积极作用。据调查,我国只有1/3的农民用水户协会能够良性运行,1/3的用水户协会勉强支撑,另外1/3的农民用水户协会运行状况较差,甚至“有名无实”^④。与此同时,随着农村社会经济的发展,工业化和城市化的推进,一些农民对农业收入的依赖越来越少,农业水费收缴也愈加困难,农村水利服务的对象和目标都发生了很大的变化,这些都对农民水利组织的管理能力和管理绩效提出了更高的要求。

我国台湾地区在农村水利管理上实行的农田水利会为主的水利组织管理模式,在推动当地农田水利建设和支持农业生产方面卓有成效,为农业与农村经济的发展做出的巨大的贡献,被公认为是比较成功的基层民间组织管理实践,并逐渐受到韩国、日本和印度等国家的效仿与关注^{⑤⑥}。而浙江省诸暨市实行的以农民自治管水用水的水利会组织管理形式,也作为政府和农民之间联系的纽带,减轻了政府的管理责任,照顾了农民的意愿和利益,受到当地农民的欢迎和支持,取得了较好的管理效果,并已作为先进经验在浙江省全省范围内予以介绍推广。浙江省同台湾地区社会文化背景相同、农业自然条件相似,两地的农民参与式水利管理组织水利会均在实践中取得了较好的管理效果,因而总结分析两地的典型的水利会管理模式在实践中取得的经验,对其两地农民参与式水利组织管理模式进行比较研究,将会为我国健全和完善农民参与式水利组织及其管理带来一些有益的启示。

本文分别以台湾云林水利会和浙江诸暨白塔湖水利会为例,对台湾和浙江诸暨两地水利会的组织决策、运作方式、经费来

收稿日期:2013-12-16

作者简介:王娟丽(1976-),女,讲师,博士,研究方向为水利经济与管理。

通讯作者:马永喜(1977-),男,讲师,博士,研究方向为水资源利用与管理。E-mail: mayongxi1@sina.com

基金项目:国家社科

基金项目编号:13CGL093

源和管理绩效组等多个方面进行总结分析和比较，探讨了浙台两地水利会的管理特点和实践经验。

1 台湾水利会管理模式——以云林水利会为例

台湾根据依水系（流域）分布、地理位置和经济环境，分别设立 17 个农田水利会，管理灌溉面积约 38 万 hm^2 ，占全台湾有灌溉设施的可耕地面积的 79%。台湾农田水利联合会的统计数据表明，现台湾农田水利会约有农民会员 130 万人，水利会机构专职员工 3000 多人。其中，云林农田水利会作为最大的乡村型水利会，服务区域涉及南投县、云林县、嘉义县，其管辖灌溉面积 64807 hm^2 ，列全台湾 17 个农田水利会第 2 位，其实际耕种面积达到 120252 hm^2 ，列各水利会之首。该会现有会员约 19 万人，业务执行机构员额编制 589 人^{⑧⑨}。

1.1 组织模式

云林水利会根据台湾《农田水利会组织通则》设立，云林水利会的最高权力机构为会员代表大会，会员代表大会的所有会员选举产生会务委员和会长，会务委员会为水利会常设机构。云林水利会会长是的水利会执行组织的最高决策者。农田水利会会务委员任期为 4 年，可连选连任一次。该委员会的主要职责包括制定水利会组织章程，制定年度工作计划和审定财务预算，并确定会员的权利和义务等。云林水利会会务委员会现有委员 29 人。

台湾云林农田水利会行政上由“农业委员会”领导，而“水利处”指导其技术业务，农田水利会专门负责农田灌溉和水利设施的经营和管理。农田水利会所属成员可享受水利设施带来的权益，同时对建设和维护水利设施承担相应的义务。农田水利会负责建设、维护、管理和改善农田水利设施，防范和救助水利灾害，同时会同行政部门推行与实施农业、工业、农村土地政策和农村建设。

云林水利会会长会选派一名总干事和一名主任工程师来协助会长处理水利会会务。同时，另设置了若干名专员和秘书协助会长处理水利会事务。云林水利会的组织机构按职能分工分为总务、管理、财务、工务四个组和资讯、主计、人事和辅导四个室。同时，云林水利会还设有工作站作为基层专业机构，工作站下设水利小组。云林水利会现有 54 个工作站，一个工作站有 5~6 名工作人员。工作站设置的原则是排水或灌溉面积在 1000~4000 hm^2 设置一个工作站。工作站的职能是管理和维护农田水利设施，调节小给水门及以上引水、输水和分水。云林水利会现有 506 个水利小组，小组长由水利会会员直接选举产生。根据灌溉面积的大小水利小组再分班，大约 20 hm^2 编 10 个班。小组和班成员均为义务性质，协助工作站管理农田灌溉和排涝事务。

1.2 运作方式

云林水利会的主要工作任务为管理农田灌溉和排水，养护农田水利设施。云林水利会按照“统一规划、统一配水、统一管理”的原则进行农田灌溉管理，在灌溉期开始前事先制定农田用水计划，在灌溉期统一配水和管理。制定灌溉计划的流程为：先由水利会根据所辖区域的土壤状况、耕作情形、灌溉面积、历史用水量、水源供水量、渠道输水损失、历年水文记录等情况拟定干支渠道的初步灌溉计划，并交由工作站和水利小组讨论决定并制定更为具体的计划。灌溉期到来时从水源取水，经干支渠输水灌溉农田。农户也可以根据自身的实际耕作状况向工作站提出申请，工作站审核后予以配水。灌溉结束后，工作站根据事先的计划，结合实际情况执行排水工作，将田间多余水量由水利设施的排水系统排放。

在农田水利设施的养护管理上，云林水利会根据规模大小将水利工程维修养护交由不同机构完成，大工程发包给工程队维修养护，中型工程由工作站直接维修，小型工程由水利小组负责。由工作站选派管理员负责养护小型及以上的给排水设施，由水利小组负责小型农田水利设施及附属构造物的养护管理。水利会总工程师在每年年终会同督导组、管理组、“省水利处”

相关工作人员对水利设施维修养护情况进行总检查，并形成年度水利设施维修养护检查报告，交给水利处审核，水利处再以水利会的名义上交给“农业委员会”，“农业委员会”参照年度水利设施维修养护检查报告拟定下一年的水利设施维修管理计划，根据计划编制维修管理预算表。财政根据维修管理预算表向云林农田水利会拨款，水利会负责具体的水利设施维修养护工作。

1.3 经费来源

云林农田水利会其运营经费收入来自以下几个方面：①会费收入。云林水利会按照水稻种植成本的1%~5%向会员收取会费，1993年起会费由行政管理当局全额代缴。随着台湾工业化和城市化进程加快，以及农业生产相对收益持续下滑，逐步增加了收缴税费的难度。②事业收入。城市或工业供水使用农田水利建造物支付的建造物使用费。由于台湾行政当局规定不得私自转移农业用水的用途，因此水利会不能因农业用水转为工业或城市用水而收取费用。③财务收入。水利会拥有所有权的土地来源主要为农民捐献以及水利设施和建筑物占地，水利会开发地产会带来一些收益。随着台湾城市化进程加快，云林水利会可以通过出售土地或房屋租赁等方式来获得利息及租金收入，这已成为云林水利会多元化发展的主要途径。④主管机关补助收入。主管机关每年根据各水利会的财务状况对农田水利设施更新改造的工程费予以补助。⑤赠款和捐款收入。⑥其他合法收入。

近年来，台湾行政管理当局对农田水利建设不断加强了经费投入支持，方式包括节水灌溉项目投资、新建水利工程投资、已建水利工程改造和养护、代缴会费和财政补助，行政管理当局已成为台湾农田水利最主要的投资者。近年来，由于农田作物种植结构的变化，逐渐呈现大量水利设施无人管理的局面，为了维护和管理农田水利设施，台湾行政当局借助农田水利会对农民进行技术培训，并给予一次性建设补助资金。农田水利设施所需的建设和养护费用分别由台湾行政管理当局和受益农户共同承担。行政当局负责49%，受益农户自筹承担51%，农田水利设施的管理费由受益农户承担。

1.4 管理绩效

台湾农田水利管理模式对台湾的农村和农业经济发展乃至台湾整体经济的发展都做出了较大的贡献，受到了台湾各界广泛的肯定。一方面，农田水利会对用水这样的公共事务实行“统一计划、统一管理”的运作方式，降低了合作成本。日常维修养护由水利会和水利小组按水利设施类型分别负责、协调管理，使得公共管理部门和收益农民共同参与，也减少了监督成本。另一方面，农田水利会以“公法人”的身份配合行政管理当局推行实施工业、农业、土地政策和农村建设，同时接受行政管理当局或其他相关主体的委托办理与农户相关的行政事务，很大程度地减少了行政管理当局直接干预农事的情况，从而避免了台湾行政管理当局与农户之间的直接冲突和矛盾，同时又调动了农户参与农田水利管理的积极性，有效地协调了行政管理当局与广大农民之间的关系，成为两者之间协调联系的纽带。

台湾行政管理当局也对农田水利会进行了大力的支持和引导。行政管理当局通过立法赋予了相应的法律地位，明确了农田水利会的任务、职责和权利，使其管理行为有法可依，保障了水利会的经营管理活动可持续。同时，在台湾水利会发展的各个阶段，行政管理当局通过经费扶持对农田水利工程的建设和管理发挥了主导作用。

然而，由于近年来农业相对效益持续下滑，收缴税费的难度越来越大，台湾农田水利会也面临着经费短缺、水系遭受破坏、如何兼顾城乡居民利益及维护生态等难题，亟须行政管理部门进一步加强引导和扶持力度。

2 浙江白塔湖水利会管理模式——以白塔湖水利会为例

水利会是诸暨市农村主要的农民自治水利管理组织，距今已有400多年历史。目前，诸暨有各种规模的水利会组织50个，管辖灌溉20600hm²农田的水利设施，占该市总农田面积的53%。其中白塔湖水利会是目前诸暨市规模最大的水利会。白塔湖区位 于诸暨市北部，三面环山，地势东高西低，是诸暨市面积最大的湖畈区。白塔湖区集雨面积63.74k

m²，跨 4 镇 48 个行政村，常年居住家庭 1.6 万户，人口 5 多万人，耕地面积为 6000 多 h m²，其中水田 2133 h m²，旱地 1000 h m²，水域 380 h m²。2006 年 10 月 31 日，“白塔湖水利会”取得了“合法”地位，是浙江省经民政部门登记注册的诸暨市第一家民间综合性水利管理协会。

2.1 组织模式

湖民代表大会是白塔湖水利会的最高权力机构，白塔湖湖区湖民群众通过湖民代表大会参与管理湖区水利事务。《白塔湖湖民代表大会制度》规定每个收益村选出一名代表，通常为村主任，再邀请上级业务主管部门领导、主管镇镇长、受益镇分管农业的镇长、水管站站长参加会议，组成湖民代表大会。每 3 年补充或调整一次湖民代表，白塔湖湖民代表大会现有 60 名代表。

白塔湖水利会是湖民代表大会的日常管理机构。按照《白塔湖水利会工作职责》的规定，白塔湖水利会根据属地原则管理，行政上由店口镇主管，同时受阮市镇、山下湖镇、和江藻镇政府共同领导，由诸暨市水利局指导业务，行业管理上接受水行政主管部门的依法管理。白塔湖水利会主要职责包括全湖畈区域内的水利建设规划和小型水利工程的建设管理；水利设施的管理和养护；水费征收；协调处理区域内的水事纠纷等。湖畈水利会有严格的产生程序和健全的民主制度，严格遵循“一事一议”原则，充分尊重群众的意愿，做到了财务管理规范化、资金投向合理化、民主监督全程化，充分调动了群众自觉参与水利事务管理的积极性。每年年终由十名湖民代表和店口镇农经站审计员组成审计小组审核水利会当年账目，审计结果反馈给湖民代表和受益村镇。

白塔湖水利会的管理人员任免须通过湖民代表大会决议通过。具体程序为先由水利会根据实际需要提出一个人事安排方案，上报主管镇政府，主管镇政府征求水利部门和其他相关乡镇政府意见后交由湖民代表大会讨论。白塔湖水利会的现有管理人员有 6 人，除主任 1 名，5 名管理人员，分别负责工程管理、出纳、财务主办兼文书、综合管理和后勤保障。近年来水利会主任基本是由上级行政部门任命。管理人员没有确定的任期，一般任职时间较长。从 1950 年至今，白塔湖水利会一共有 4 任主任，现任主任于 2002 年开始就任。

水利会的决策主要根据湖民代表大会制度进行，分为一般议事规则和重大水利工程建设程序。一般议事规则具体为水利会管理人员根据上一年的水利设施运作情况和年度工作计划拟定湖民代表大会的主要议题，议题内容涵盖年度水利建设计划、水利费开支和工作计划。然后湖民代表大会对议题逐项讨论决议。白塔湖水利会根据湖民代表大会的决议开展年度的具体工作。湖区大型或重要的水利工程项目须通过重大水利工程建设决策程序。具体步骤为首先由白塔湖水利会拟定初步的工程预算，根据政策争取市镇财政的支持，初步确定市镇财政支持后估算收益村镇农民群众自筹经费。湖民代表大会对工程预算和经费筹集方案进行投票表决，表决通过后白塔湖水利会再请市水利部门进行水利工程的现场勘测设计，交由相关主管部门审核，设计方案审核通过后再组织召开湖民代表大会对设计方案进行审议。审议通过后的设计方案交由白塔湖水利会向具备资质的工程施工单位招投标，同时白塔湖水利会具体负责施工单位落实后的工程质量的跟踪和管理。

2.2 运作方式

白塔湖水利会的服务内容不仅包括农田灌溉、防洪抢险、抗旱救灾，而且还负责湖区小型水利工程的规划、建设和管理，扮演着区域内小型水利工程业主单位的角色。水利会日常工作主要是工程巡查和养护以及防汛抢险责任安排。对于水利设施的巡查和养护，每年年初，水利会都会全面检查一次湖区的水利设施，及时地采取措施处理检查中发现的隐患和问题，组织人员对已建的标准堤进行清淤和养护。按照巡堤值班制度，白塔湖水利会每月组织一次水利工程设施巡查，对巡查中发现的问题以受益村为单位落实养护责任并跟踪落实情况，确保水利设施处于良性运行的状态。为保证渠道溪堤和堤防的正常运作，白塔湖水利会按照其分布划分相关受益村镇的养护责任，并制定了《埂长责任制》。《埂长责任制》规定埂长由村主任担任，埂长组织本村责任埂段的防洪抢险和岁修管理，协助水利会做好本村水利经常费征收工作。

主汛期来临之前水利会先要制定好防汛预案，分埂段落实防汛抢险责任，储备所需物资。一到主汛期，白塔湖水利会组织安排人员 24 小时值班。在各村组建抢险分队的基础上，在全湖畈组成 80 人的抢险突击队，指挥权由水利会主任掌握，以应对突发防汛事件。抢险突击队员每年由水利会组织一次业务培训，熟悉抢险业务，其业务培训和抢险演练所需费用均由水利会支付。

在灌溉管理方面，每逢旱季到来用水紧张时，水利会一般都会同各村干部进行协商，制定引水灌溉的时间安排表，来保证各村有序用水。近年来，随着当地社会经济的快速发展，处于城市或集镇边缘的湖畈从原来单纯种植粮食作物开始发展优高农业（如蔬菜种植和珍珠养殖），由于不同作物和水产养殖对用水要求各不相同，导致排水和灌水矛盾逐步加剧。

2.3 经费来源

目前，水利会管理经费来源主要是通过向受益农田收取每亩 8 元的水利经常管理费（简称水利费）。水利费收入是水利会日常运转经费的主要来源。水利费标准需经湖民代表大会审定。在水费收缴方式上，水利会不直接向农户收费，而是按地域分片落实水费收缴总额，以村为单位，向村委收取。同时，各村也采取不同的收缴方式，主要有二类：一是村委会向各个农户家庭收取水费，一般村委会委托村主任到户收取，并给予村主任不高于 5% 的劳务费；二是由村集体统一缴纳。现阶段采用第二种方式的占大多数，主要原因是水利费总额不大，村集体能够承担，另外到户收费操作难度比较大。近年来仅出现极个别村委会欠缴水费的情况。此外，水利会还有渔场、砂场、房屋出租等多种经营收入。

水利工程建设经费来源主要为市镇财政补助和群众自筹。小型水利工程建设经费一般按照“谁受益、谁负担；多受益、多负担”的原则由受益村自筹资金，较大的水利工程先根据相关政策争取市镇财政补助，剩余部分再按照“谁受益、谁负担；多受益、多负担”的原则以受益村为单位确定自筹资金。近十多年来，白塔湖水利会通过财政扶持、受益乡镇配套加上群众自筹的办法，累计筹集了水利投资 2000 万元，其中受益村群众自筹 700 多万元，完成了国家级农业综合开发工程、湖畈标准堤和白塔湖内湖清淤。例如，最大的水利工程枫桥江标准堤建设标准为 20 年一遇，总投资 1700 万元，100 万元由镇财政补助，市一级财政补助了 900 万元，其余 700 万元均由受益村村民自筹承担。白塔湖水里会通过《防汛抢险预案》明确规定了防汛抢险费用分担。斗门水位 12.5 m 以下，各村承担埂段所需的防洪抢险经费；凡是斗门水位在 12.5 m 以上，防洪抢险所发生的费用由全湖统一负担；防汛抗旱工作所需的防洪抢险人员、抢险突击队由防汛抗旱领导小组组织，所发生的费用由水利会统一负担；如遇特殊情况，出现险情时所需的抢险经费等，根据不同情况，与相关埂段所属镇、村协商后，再做出经费负担的决定。

2.4 管理绩效

白塔湖水利会不仅对湖区的水利设施进行了管理和养护，使水利设施处于良性运作状态，还在协助水利部门制定湖区水利规划，推行水利工程建设，宣传水利法规，组织湖区群众抗洪抢险，协调湖区水事纠纷等各项工作中都起到了重要作用。白塔湖水利会在实践中已经成为湖区居民保障生活生产安全的重要自治组织，并得到政府行政管理部门的认可和支持。诸暨民间水利会由受益农民组成的民主自治性组织，作为农田水利设施的“业主”，来管理农田水利设施，有效解决由于小型水利设施所有者主体缺位而形成的水利工程失修和失管的问题。水利会在管理运作上严格遵循自治和“一事一议”的原则，尊重群众的意愿，得到了农民的支持。白塔湖水利会建立了一套民主化的决策机制，这套决策机制使湖区农民群众有机会参与水利事务管理，调动了农民的积极性，成为政府和农民之间的联系协调的纽带。水利会还在跨行政区域协调水利事务上起到不可替代的作用。水利工程在投资修建和利用存在着错综复杂的区域性矛盾，水利会作为非官方的组织，在出面组织行政区域间的协商时能够保持中立，承接了各村镇在水利事务管理上容易产生交叉的范围和职责，避免各村镇在公共水利事务管理上的矛盾和低效。

然而，随着城镇化工业化进程的推进，城镇化工业化进程的推进减少了农田的面积，原有按农田面积征收水利费的模式已不能保证水利会的正常运转，特别是水利工程建成后对管理的要求在提高，相应的管理费用在增加，经费不足等问题也已逐渐

凸显出来。

3 浙台农民用水者协会组织管理模式比较分析

根据上述台湾云林农田水利会和浙江诸暨白塔湖水利会的管理模式，比较浙台两地水利会组织在组织决策、运作方式和经费来源等方面异同点，详见表 1。

由表 1 分析可知，在组织决策方面，两个典型的水利会均注册为法人组织，具有法人资格，其合法性得到了行政部门的承认。同时两地水利会均为区域性的农民群众自治性组织，实现了农民的参与决策和管理，调动了农民自主管理的积极性，使得管理更为便利高效。但在水利会负责人任命和基层的代表选举上，两地组织方式略有不同。台湾云林水利会会长及会务委员由本会农民会员直接选举产生，而诸暨白塔湖水利会主任由上级行政任命，湖民代表由受益村代表（村主任）、镇长、水管站长、上级业务主管部门领导组成，使得水利会管理有一定的行政化的倾向。同时，白塔湖湖民代表大会在基层并没有推选湖民代表的形式，村主任（或村支书）因其在本村或本镇都有较高的行政权力，而直接成为的受益村的湖民代表。在财务预算和投资决策上，云林农田水利会的常设机构会务委员会有直接的决策权，而白塔湖水利会由水利管理协会会同各受益村代表共同协商完成。

表 1 浙台水利会管理模式异同点

项目	相同点	不同点
组织决策	1. 水利会均为法人组织(公法人或民间协会法人)； 2. 均为群众自治性组织； 3. 水利部门指导技术业务； 4. 水利会会员代表大会为最高权力机构； 5. 会员代表大会选举产生会务委员会作为常设机构。	1. 台湾云林水利会会员由农民组成，浙江白塔湖水利会湖民代表由受益村代表(村主任)、镇长、水管站长、上级业务主管部门领导组成； 2. 台湾云林水利会会长及会务委员由本会农民会员直接选举产生，而诸暨白塔湖水利会主任由上级行政部门任命，工作人员由湖民代表大会直接选举产生； 3. 台湾云林农田水利会的常设机构会务委员会有权制定工作计划，审议财务预算和决算，浙江白塔湖水利会的主要议事规则和审计由湖民代表大会或湖民代表实施； 4. 台湾云林水利会水利小组有农民选举产生，浙江白塔湖以受益村单位设立的埂长由村主任担任。
运作方式	1. 养护管理以不定期检查和年终(或年初)检查形式进行； 2. 维修养护由水利会和水利小组(受益村)按水利设施类型分别负责、协调管理。	台湾云林农田水利会在每期作物灌溉开始前按照“统一计划、统一配水、统一管理”的原则进行灌溉用水管理；浙江白塔湖灌溉管理由水利会与各村干部协调制定每年灌溉用水计划，“一事一议”。
经费来源	1. 政府均给予一定的预算补助； 2. 工程建造更新经费由政府 and 农民分担； 3. 均未向城市或工业供水收取水费； 4. 均利用其所有或管理资产进行经营取得相应收入。	1. 台湾云林水利会会费由政府预算全额补助，而浙江白塔湖水利会管理经费由农民缴纳； 2. 台湾云林水利会有部分地产等附属资产所有权，可以经营取得财务收入，而浙江白塔湖水利会对其管理资产进行经营取得部分经营收入。
管理绩效	1. 民主自治管理得到农民的认可和政府的支持； 2. 协调了政府和农民群众之间的关系； 3. 农民参与降低了行政成本和监督成本； 4. 均出现一定程度的经费不足问题。	台湾云林水利会实行灌溉事务统一管理，协调成本较低；而浙江白塔湖水利会则更多地在水利事务中起协调监督作用，协调监督成本较大，但其“一事一议”的原则更加尊重了农民的意愿。

在运行管理上，两地水利会均根据水利设施类型，采用水利会集中管理维护和水利小组（或村集体）分散协助管理维护的方式。但在其最重要管理职能灌溉管理上，云林水利会实行“统一管理”，并在事前做好安排。而白塔湖水利会则是在会同各受益村代表会商的基础上进行协调管理，相对权限较小，但农民参与机会较多。

在经费来源上，两地水利会均依靠会费、政府补助和一定的经营收入维持运营。云林水利会的会费收入已由政府全额补助，农民不再缴纳会费。但云林水利会在配合政府减轻农民负担停征会费以来入不敷出，运营遇到很大的困难，需要依靠租售土地和主管机关补助维持运行。白塔湖水利会农民所缴纳的水利费（会费）是水利费日常运转经费的主要来源，农民负担较大。两地用水服务范围均在一定程度上涵盖了当地城市用水和工业企业，却均未建立工业用水和城市用水补偿机制，相应的管理经费

的增加未得到合理的补偿。两地水利会均利用其所有或管理资产进行经营取得相应收入，以补充营运资金的不足。云林水利会拥有相应地产及其附属资产的所有权，可以合法地对其进行处置经营取得相应收入。而白塔湖水利会所管理的固定资产的产权依据是按习俗界定的，其合法性还有待行政部门的确定。

在管理绩效上，两地水利会均采取民主自治的管理组织形式，得到了农民的认可和支持。两地水利会作为政府和农民之间的联系纽带，协调了政府和农民群众之间的关系，减少了政府和农民之间的直接矛盾和冲突，因而也得到了政府的支持。两地均通过水利会的形式将过去由政府包揽的管理职责部分地移交给农民水利协会，使得农民直接参与水利工程的投资建设和水利事务的管理，降低了行政管理成本和监督成本。同时，两地水利会均缺乏足够的经费收入保障，这主要是由于在管理情景（例如城市化和工业化的发展使得管理成本发生变化）时，组织难以自动适应外在环境的变化，需要政府进一步完善外在的法制建设和权益分配。在运作绩效上，云林水利会统一管理，集中实施的方式降低了协调成本。而白塔湖水利会则更多地在水利事物中起协调监督作用，协调成本较大，需要进一步明确并完善水利会的权责和职能。但同时白塔湖水利会在运作方式上多采用“一事一议”原则，协调工作多于统一安排，农民意愿得到更充分的保障。

4 结论与政策启示

通过上述对浙台两地典型的民间水利会组织的总结分析和比较研究，可以看出水利会要健康有效和可持续地运营和发展，需要鼓励受益农民最大程度参与组织和决策，完善民主化组织规则和决策程序，明确界定水利会组织的任务、职责及权利，使得水利会管理行为有法可依，并根据具体管理情景采取有效的合作或协商等运作形式，同时政府行政管理部门给予水利会运行经费给予足够的财政补助，保障水利会健康有效地可持续运行。

4.1 吸引并鼓励农民参与管理可提高农民水利组织的管理效率

两地农田水利会作为农民自治的群众组织，由普通农民承担起原由政府包揽的公共事务（农村水利事务）的管理权利和管理责任，从而激发农民更高的主动性、创造性和责任感，使农民的目标和管理机构的目标相统一，提高水资源的利用率和水利工程的利用效率，缓解农业用水紧张态势。因而水利会在组织和管理上应充分考虑农民的意愿，完善民主化组织规则和决策程序，吸引并鼓励受益农民最大程度参与组织和决策，提升农民管理水利事务的集体行动空间，充分发挥农民参与管理的效率。

4.2 在农民参与的同时，明确权责界定将更有利于水利会组织有效地开展运营

农村水利事业具有的公共性和公益性等经济特征，难以通过单一的市场化和私有化来解决其建管和使用问题。水利会的运作机制通过对水利事务的统一管理，降低了分散农民之间的合作成本，保障了公共服务的合理有效供给，取得了较好的管理成效。但在实践中，公共组织的目标和个人利益目标之间的仍然不可能完全的统一和一致，仍然需要以法律的形式明确农田水利会的管理地位，配以完备的管理制度，使其任务、职责及权利明晰化，管理行为有法可依，并根据具体管理情景探索更为有效的合作或协商等运作形式，来降低管理成本和合作成本。

4.3 水利会的可持续发展还需要政府部门足够的资金扶持

水利会组织的形成分担了政府部分的水利管理职责，一定程度上减轻了政府的财政负担。但随着农村社会经济的发展、城市化和工业化推进和农业比较收益不高的情况下，水利会组织难以依靠其自身的收益来维持其运营和发展。因而需要政府进一步明确界定其资产所有权和经营权，同时适当提高政府管理成本的支付，对水利会运行经费给予足够的财政补助，保障水利会健康有效地可持续运行。

参考文献：

[1] GHEBLAWI M S. Estimating the value of stochastic irrigation water deliveries in southern Alberta: A discrete sequential stochastic programming approach [D]. Canada: University of Alberta, 2004: 30-92.

[2] KHALKHEILI T A., G H ZAMANI. Farmer participation in irrigation management: The case of Doroodzan Dam Irrigation Network, Iran [J]. Agricultural Water Management, 2009, 96 (5): 859-865.

[3] OSTRUM, E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action [M]. Cambridge University Press, 1990.

[4] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道 [M]. 余逊达. 上海: 上海人民出版社, 2000.

[5] 周杰. 农村水利参与式管理机制研究——以浙江省诸暨市水利会为例 [D]. 杭州: 浙江大学, 2006..

[6] 李远华. 我国农民用水户协会发展状况及努力方向 [J]. 中国水利, 2009 (21): 15-16.

[7] 程振琇. 台湾农田水利事业发展概况 [J]. 海峡科技与产业, 1998 (6): 18-19.

[8] 廖树宏. 台湾农村建设的体制设计与发展经验 [C]. 海口: 2009年两岸四地农业合作论坛论文集开放农业与新农村建设——2009年两岸四地农业合作论坛, 2009.

[9] 宋实, 卓汉文. 台湾农田水利会介绍 [J]. 中国农村水利水电, 2005 (11): 107-109.

[10] 台湾农田水利联合会. 各地农田水利会概况表 [EB/OL]. [2011-11-08]. <http://www.tjia.gov.tw>.

[11] 台湾农田水利联合会. 各地农田水利会灌溉地及耕种面积统计表 [EB/OL]. [2011-11-08]. <http://www.tjia.gov.tw>.