

中英合作水资源需求管理项目 水资源综合管理方法汇编

指导手册 6.2/3： 村级用水户协会发展规划

2010 年 5 月

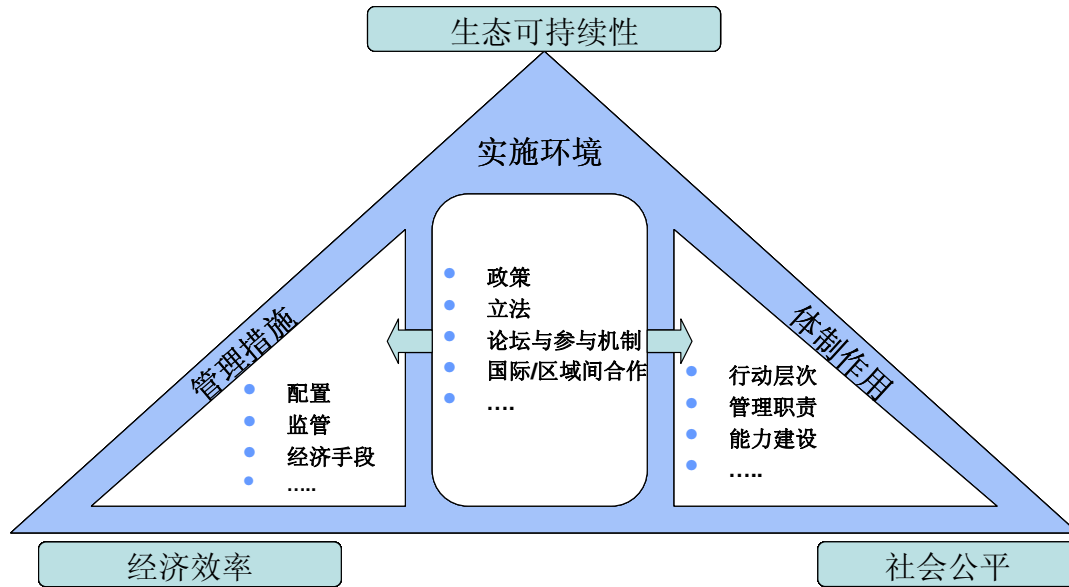


6.
节水型
社会

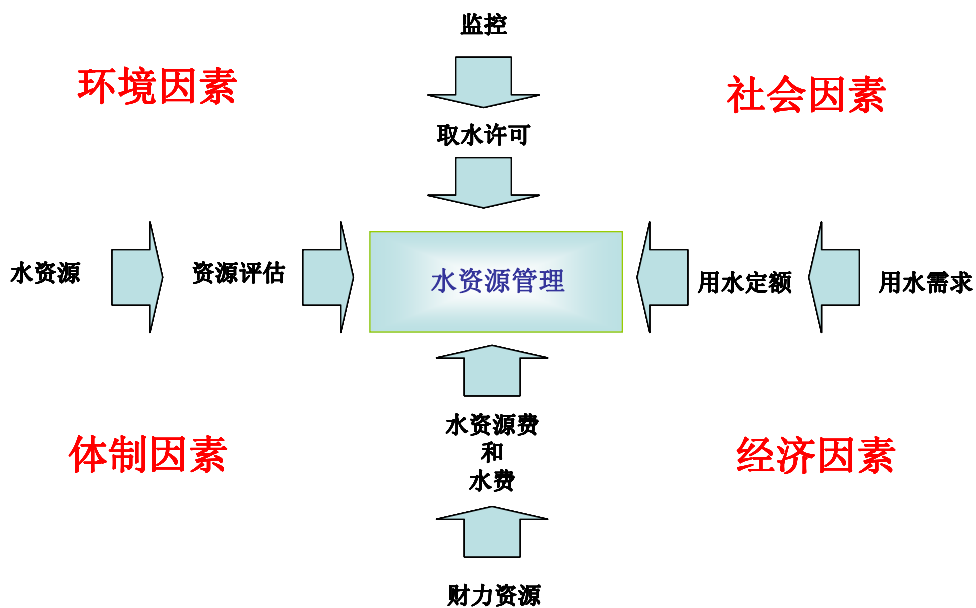


水资源综合管理 (IWRM)

(基本原理引自全球水伙伴)



水资源综合管理驱动要素



(第二幅图引自水资源需求管理援助项目)

概述：本文就村和社区参与用水户协会的先期规划与组建方面的问题为县及乡镇政府、县水务局、水管站及其他相关机构提供指导。

本文论述了设定用水户协会目标的重要意义，提出了建立用水户协会的初期的认识和规划调研计划的具体建议，是节水和用水户协会系列辅导材料之一（见参考书目）。

本文各节题目如下：

- 引言
- 用水户协会目标
- 初始参与评估指南（认识与规划调研）
- 用水户协会认识调研
- 用水户协会规划调研
- 结语

本文是可持续的水资源规划、水量分配和管理主题系列之一。参考书目中有本系列的详细介绍。

在水利部的支持下，根据中英合作水资源需求管理援助项目（WRDMAP）的成果，特编写本方法系列，以辅助省、市、县各级水利（水务）部门的工作，以实现水资源的可持续利用。

1 引言

针对组建村级用水户协会的目的有时不是很明确、组建方式不能满足当地需求和利益的问题，本手册向县及乡镇政府、县水务局、水管站及其他有关机构提出指导性意见，在协会的先期规划和组建阶段就使村和社区参与进来，激发群众的积极性。

由水利部、发改委和民政部联合发布的水农[2005]第 502 号文件《关于加

强农民用水户协会建设的意见》中明确指出：用水户协会需要广泛宣传发动，组织培训，“在充分尊重农民意愿的前提下，引导农民自愿组建农民用水户协会。农民用水户协会的组建要因地制宜，充分考虑当地灌溉排水的特点，根据农民群众的实际需要，选择适当的活动方式。”[第四条]

该文件还指出：“要为用水户提供发表见解、表达诉求的场合。与用水户利益关系密切的重大事务决策、灌排项目规划、水量调配、水价制定、水费收缴、工程建设和管理维护等事务，必须充分听取农民用水户协会的意见。”

本手册介绍了使村民参与用水户协会规划并鼓励他们表达意见的工作程序。程序主要按照国际通行方法，并在甘肃省做过试验。设计了两阶段参与评估：即认识与规划调研。第 3~5 节对其做了详细阐述，但在第 2 章首先简要综述用水户协会目标。

2 用水户协会目标

在考虑用水户协会规划过程细节及使村民参与其中之前，有必要再次审视用水户协会目标，确保水行政部门、地方政府、用水户充分理解、达成一致。项目起始时就取得共识对保障用水户协会的可持续发展十分重要。

水农[2005]第 502 号文件指出，建立用水户协会的目的是改进管理：

“近年来，许多地方在总结过去基层群众管水组织改革成功经验和学习借鉴国外先进用水管理方法的基础上，试点并推广农民用水户参与灌溉管理，在增强农民民主管理意识、密切供用水双方的关系、改善田间工程管理和维护状况、改进田间灌排服务水平、促进节约用水、提高水费收取率、减轻农民不合理负担、降低农业生产成本、保证农民增收等方面取得了明显成效，也探索出了很多好的经验。实践证明，推进农民

用水户协会的发展和改革，深受地方政府、灌区管理单位和农民的欢迎。田间灌排工程由农民用水户协会管理，是灌区管理体制改革的方**向**。各有关部门和灌区管理单位应进一步提高认识，统一思想，增强改革的自觉性，采取切实有效的措施，加强和积极培育、支持农民用水户协会建设。”

建立用水户协会的主要目的应该是使农民能够从中受益。如果建立的协会能够在基层实施灌溉管理，农民就会从中得到切实好处。尽管村委会已经承担了此项工作，但若全部由村干部承担，则过于繁重耗时。用水户协会能够为改善农民用水条件提供专门服务，主要优势在于：

- 改善用水户同水行政部门及其他有关政府部门间的协调与沟通；
- 提高水管理水平；
- 有助于引进节水技术：
 - 改善与农业推广等所有相关部门之间的协调；
 - 提高农民对政府政策及计划的认识，了解自身权利与义务，提高农民水管理和节水技术水平；
- 从灌溉系统的日常运行到用水配给与许可的决定，增强用水户特别是贫困弱势群体的广泛参与，有助于确保公平用水；
- 简化水费征收体系，增加透明度，确保农民理解水费缴纳与供水服务之间的关系；
- 水、土资源满足未来需求的可持续性。

《指导手册 6.1/2：地下水用水户协会指南——农民手册》详细阐述了用水户协会的作用、职责和效益。

3 初始参与评估指南（认识与规划调研）

参与评估不是一个研究项目，目的不是大量搜集资料。其目的在于动员当地各阶层利益相关者积极参与，共同制订建立协会的初步行动计划。为此尽管应有充分的信息支持，但更详细的信息采集工作要推后进行，在此阶段过多询问容易引起人们对调研动机的猜疑，获得的信息也常常不够准确或容易被调研小组错误解读。任何数据的分析和采用，都应尽可能征求村社的意见。

还应谨记的是，不应仅由外界专家对该村进行评估，应会同涉及此项工作的水管站以及村干部等当地人士，共同参加讨论，开展评估工作。

应由一个多学科工作组开展评估工作，成员最好包括灌溉、农业、社会/体制等方面的专家，他们应熟悉参与式工作方法，了解当地情况，乐于把当地人士视为团队成员一起工作。如果工作组包括水管站人员并至少有一名女性参加，会对开展工作大有裨益。要预先认真制订工作计划，由于不总是聚在一起工作，而是各自负责不同的方面，应明确每个人的工作任务以及如何分享信息。从后面的计划安排可以看出，小组各成员需要同时开展不同活动。

本文讨论的评估设计为对村社的两次短期调研。时间虽然短，但对此阶段而言已经足够，之后可以计划更详细的调研。要注意在开始时就使各界了解项目的局限性，不要有不切实际的期望。

英国国际发展部在中国和尼泊尔资助的研究计划编写的灌溉项目评估指南系列文件，对本文概述的方法进行了详细阐述（《公平性灌溉与贫困》，莫特麦克唐纳公司，2006）。其它一些有效的参与式工作方法参见《农村贫困社区发展项目参与式手册》（英国国际发展部/世界银行，2005），其中包括联合村落/实地踏查（观察灌溉问题）、绘制资

源图、半结构化访谈、小组讨论、问题树分析、利益相关者分析、制订作物生长季节时间表等。可以从英国国际发展部获得手册的中、英文版本。

用水户协会是参与式组织，做初始调研计划时就应注意这一点。参与常划分为四个阶段或程度（英国国际发展部/世界银行，2005）：

1. **收集信息：**外来者收集社区信息，分析运用；
2. **咨询：**征求社区意见，但外来者决策；
3. **合作：**与社区共同决策；
4. **赋权当地社区：**社区主导当地决策。

如果参与程度仅限于收集信息或咨询，用水户协会就不太可能有效可持续发展。下文讨论的评估工作至少应达到与社区共同决策的参与程度。

4 用水户协会认识调研

4.1 综述

本调研旨在说明用水户协会对农民的益处，基本了解当地情况及要求，激发参与用水户协会发展计划的兴趣。

当天调研结束时，应确认该村的参与意愿，而参与意愿应建立在对计划各个方面都完全了解的基础上。还应就下次规划调研达成一致，而下次调研将与当地各利益相关者进行更具体的讨论，形成行动计划，反映村民利益，作为用水户协会设计必需考虑的因素。

4.2 日程安排

评估工作组制订日程安排，一般包括：

相互介绍（15分钟）

讲解用水户协会计划（15分钟）

参加人数 15~20 人，包括村干部、一些生产队长、村民代表，如有可能还应有一名本村学校老师，建议至少有 5~10 名妇女。讲解的重点是：

- 项目目标：
 - 推动村级节水型社会建设；
 - 帮助农民在节水的同时提高生活水平；
 - 确保农民生活水平提高的可持续性——规划未来；
- 计划时间表：通常为 2 年；
- 项目活动：咨询，水管站和村社节水措施能力建设，改善水管理，社区通过用水户协会参与管理。

请村干部介绍该村情况（15分钟）

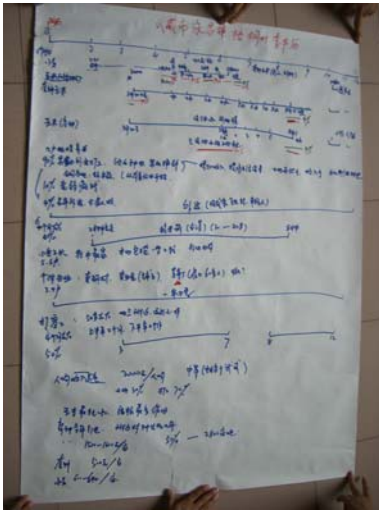
说明调研目的（15分钟）

- 对项目目标达成共识；
- 项目工作组和该村建立联系；
- 使该村从项目开始时就参与进来，发表意见，并在项目实施中加以体现；
- 初步了解该村的水管理问题和社会经济状况。

分组活动（60分钟）

- 绘制全村资源图，标注水井、道路、生产队等的位置、分布；
- 绘制其中一个生产队的资源图，标明水井（在用和废弃）、渠道（衬砌和土渠）和耕地的位置（应包括灌溉、牲畜、生活用水的所有水源），如果参与人数足够，还可以绘制其他生产队的资源图；
- 绘制作物生长/农事活动时间表以及变化趋势曲线；

- 讨论社会经济状况，如作物面积、收入范围、外出打工等。



用水户协会认识调研时农民编制的作物种植时间表，甘肃省

- 用水最少的作物，种植或未种植这些作物的原因；
- 不同灌溉技术（漫灌、沟灌、覆膜、滴灌、温室大棚等）；
- 种植业和畜牧业的相对重要性；
- 利用变化趋势曲线讨论：
 - 水资源可利用量的变化；
 - 未来趋势及对生计的影响。

与会人员共同总结（15分钟）

- 表示感谢；
- 初步调查汇总；
- 确认该村是否对用水户协会发展计划有兴趣；
- 下一步工作（如：调查作物种植/灌溉技术、改进水井监测、提供多方指导、组织到其他协会参观、培训）；
- 答疑。

午餐间歇

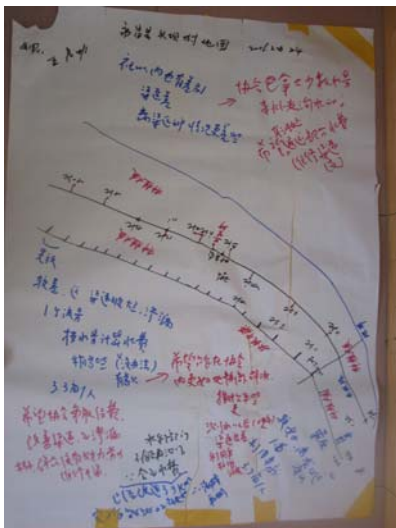
实地考察（2.5小时）

选择一个绘制了资源图的生产队（最好是调研时正在灌溉），在该队人员的陪同下，实地考察：

- 典型水井和渠道（衬砌和土渠）；
- 灌溉方法。

实地考察过程中，根据该生产队的情况，进一步讨论上午的议题。

调研小组其他成员另外会见少量农户，深入了解各种不同观点，确保对项目的理解，鼓励积极参与。要会见未参加先前会议的村民，特别是社区中的贫困户。会见应包括妇女，且至少一个会见只有妇女参加。



用水户协会认识调研时绘制的用水户协会资源图，甘肃省

全体讨论（45分钟）

- 利用资源图讨论：
 - 地下水位下降造成水井废气的区域；
 - 水井、渠道的运行维护责任（水管站、村委会或待建的协会、生产队、个人）；
 - 引进节水技术；
- 利用作物生长时间表讨论：

总结

向村干部概述调研的收获以及下一阶段工作计划。要认识到本次调研只是帮助该村计划的第一步，而不仅仅是外来者进行的一次孤立调研。如果调研做得好，将会对以后协会的有效运作和可维持发展发挥重要作用。

4.3 用水户协会认识调研报告

编写简要调研报告，建议在下列标题下对观察内容和讨论议题进行阐述，要附上参与人员名单和图集，确保报告中包含了所有搜集到的相关资料：

- 引言以及整个灌区和调研村概况；
- 社会经济资料：人口、耕地及灌溉面积、收入（最高/最低/平均以及农业/畜牧业/其它收入比例）、外出务工/非农就业、用水矛盾；
- 水资源：灌溉/生活/牲畜用水水源、地下水位深度、每种作物的用水量（实际用水量及用水定额）；
- 水资源管理：水井/渠道运行责任制、流量/水深监测、渠道维护；
- 水利设施：在用及废弃水井数目、渠道长度（衬砌/土渠）；
- 农业：作物、牲畜、林果、草场、其它；
- 体制：用水户协会建立日期、组织结构（包括代表性）、领导层、会议、活动（运行、维护、收费和管理、化解矛盾等）。

报告副本交调研村，供参考使用。

5 用水户协会规划调研

5.1 综述

本调研应在认识调研后尽快进行，目的在于为该村建立及支持用水户协会制订行动计划，满足认识调研中确认的形势发展的要求。日程安排建议如下。

5.2 日程安排

相互介绍（5分钟）

再次讲解计划（10分钟）

参加人员与上次相同或类似，15~20人参加，包括村干部/协会领导、一些生产队长、村民代表，如有可能还应有一名本村学校老师，建议有5~10名妇女。讲解重点同上次一样，包括：

- 项目目标：
 - 推动村级节水型社会建设；
 - 帮助农民在节水的同时提高生活水平；
 - 确保农民生活水平提高的可持续性——规划未来；
- 计划时间表：初定2年；
- 项目活动：咨询，水管站（所）和协会/村社节水措施能力建设，改善水管理，社区通过用水户协会参与管理。

村干部对上次调研后的进展情况发表意见并提问（15分钟）

说明本次调研目的（15分钟）

- 阐述项目的具体活动及开展下列活动的可用资源：
 - 用水户协会能力建设；
 - 各种节水方法试验；
 - 提高认识，鼓励参与水管理；
- 制定行动计划；
- 确定培训需求。

就用水户协会和社区需求进行全体讨论（60分钟）

- 问题树分析；
- 社区其他成员对协会的认识；
- 社区对节水技术的认识；

- 用水户协会能力建设——章程、职能、代表性（各类型农户、妇女）、管理程序等；
- 水管理——用水监测（协会和各生产队的入流和出流）、配水；
- 灌溉技术培训与服务；
- 作物选择培训与服务。

为组建协会、实施项目成立村工作组 (30 分钟)

- 村社会经济概况——确定当地主要利益相关者群体（可采用简单、快速地按富裕程度排队）；
- 讨论决定每个群体的代表比例以及每组农户代表的选举方式；
- 如认为合适，可以组建妇女小组，或妇女代表比例至少达到 30%；
- 确任社区中有特殊经验的关键个人（如有创新精神的农民），如未被选为代表或协会执委，如何适当发挥其作用；
- 制订用水户协会选举及组建工作计划。

针对用水户协会和社区（与本项目有关的）需求制订行动计划（30 分钟）

和协会共同进行总结（15 分钟）

- 表示感谢；
- 会议小结；
- 下一步工作：列出计划；
- 答疑。

午餐间歇

实地考察（2.5 小时）

考察与先前讨论的问题有关，选定一个生产队与其进行更深入的讨论。

调研小组其他成员另外会见少量农户，深入了解各种不同观点，确保对项

目的理解，鼓励积极参与。要会见未参加先前会议的村民，特别是社区中的贫困户。至少要有和妇女的会见。



用水户协会规划调研中进行实地考察，甘肃省

总结（15 分钟）

调研结束时，项目工作组介绍下一步工作计划，说明何时开展培训等各项活动。如果日后这些活动要由其他人决定，或需要得到其他人批准，则应说明大概时间。重要的是让村里知道下一步要干什么。

6 结语

本文介绍了用水户协会发展计划早期的社区参与过程，它保证了用水户协会的设计能够满足当地需求，而不是上级强加的任务。参与过程为问题讨论创造了宽松环境，政府和农民彼此理解对方的观点，进而设计一个符合共同目标的用水户协会。

此项目需要政府工作人员致力于村一级的工作，投入足够的时间和资源，才能保证最终建立的用水户协会的可持续发展。项目应由水管所进行计划和管理，需要覆盖整个灌区。

文件参考表

词汇:

书目:

《关于印发小型农村水利工程管理体制改革的实施意见的通知》（水农[2003]第603号文件），水利部。

《关于加强农村专业经济协会培育发展和登记管理工作的指导意见》（[2003]148号通知），民政部。

《公平，灌溉和贫困 – 可持续水资源管理指南总结报告》，由 Mott Macdonald 公司为 DFID 知识及研究服务合同 R8338 编写，2006 年 12 月。

《关于加强农民用水户协会建设的意见》（水农[2005]502号文件），水利部、发改委、民政部。

《农村贫困社区开发项目（PRCDP）参与式手册》，英国国际发展部/世界银行，2005年。

水利部水资源综合管理文件汇编相关材料:

指导手册 6.1/1: 用水户协会在地下水节水中的作用

指导手册 6.1/2: 地下水用水户协会指南——农民手册

指导手册 6.2/1: 建立强有力用水户协会的管理流程

指导手册 6.2/2: 用水户协会制度文件指南

指导手册 6.2/4: 用水户协会推广及培训

专题报告 6.3/2: 水资源综合管理对妇女地位和状况的影响评价

如需有关水资源综合管理的更多信息 – 推荐网站:

中华人民共和国水利部: www.mwr.gov.cn

全球水伙伴: www.gwpforum.org

WRDMAP 项目网站: www.wrdmap.com

中英合作水资源需求管理项目

水资源综合管理方法汇编
根据 **DFID** 出资的水资源需求管理援助项目
(2005-2010)
中央案例研究报告编写计划

报告由以下部分构成:

专题报告

指导手册

操作指南

实例

培训材料

本方法汇编系列的中英文材料可查询以下项目网站

WRDMAP 项目网站: www.wrdmap.com

咨询服务由英国莫特麦克唐纳公司牵头, 其他成员单位包括: DHI (丹麦水力与环境研究所)、HTSPE (UK)、中国水利水电科学研究院 (IWHR)、北京中水新华国际工程咨询有限公司 (IECCO)、国际农村发展中心 (CIAD)、清华大学, 中国农业科学院——农业环境与可持续发展研究所、中国科学院水资源研究中心、甘肃省水文水资源勘测局、辽宁省水文水资源勘测局。

6.
节水型
社会

