

农村水利管理模式理论研究

陈 菁¹,朱克成²,李玉松²

(1.河海大学水利水电工程学院,江苏 南京 210098;2.江苏省水利厅,江苏 南京 210029)

摘要 建立了关系链理论,概括了日本、韩国及中国台湾地区的农村水利管理模式,分析了小型农村水利资产的权属主体及其经济特性,运用关系链理论及物权理论分析了世界通用的农村水利管理模式的性质,提出了下一步研究的具体问题.

关键词 农村水利;管理体制;关系链;管理模式

中图分类号 S27 **文献标识码** A **文章编号** 1000-1980(2004)01-0095-05

我国农村水利管理体制与运行机制的改革实践与其他国家相比具有突出的特殊性:(a)农村水利资产的形成历史十分特殊;(b)面临着从计划经济向市场经济转化的特殊转型期;(c)面临着农业产业化潮流与加入 WTO 对农业产生冲击的特殊背景.因此,在借鉴国际上先进的管理理论与经验的同时,必须进行理论与实践的创新与尝试.本文以小型农村水利工程为对象进行分析说明.

1 创新理论与应用理论

1.1 关系链理论

1.1.1 所有者、管理者、使用者关系链理论

本研究在原有的水管理理论^[1]的基础上有了进一步发展,将农村水利管理体制与运行机制中最为关键的所有者、管理者、使用者三要素提炼出来,建立了三者的关系链理论(图1).所有者、管理者、使用者三者之间的权属关系决定了农村水利管理体制的性质与类型,可将其分为两大类,即产权所有者与管理者二位一体的类型Ⅰ和Ⅱ,产权所有者与管理者二位异体的类型Ⅲ和Ⅳ,见表1.

表 1 关系链的关系类型划分

Table 1 Demarcation of the relation-chain

关系链	产权所有者与管理者二位一体		产权所有者与管理者二位异体	
	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅳ
所有者	所有者与管理者二位一体	三位一体	所有权	所有权
管理者	所有者与管理者二位一体	三位一体	管理者与使用者二位一体	管理权
使用者	使用权	三位一体	管理者与使用者二位一体	使用权

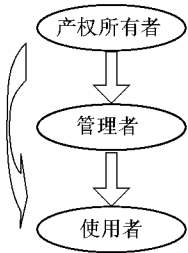


图 1 关系链示意图

Fig.1 Sketch of the relation-chain

1.1.2 水管理形态与水利利用形态理论

管理者与使用者之间的纵向关系称为水管理形态,这是一个反映水管理体系整体特征的概念.水管理形态按照纵向关系((产权所有者加管理者)与使用者的关系)所具有的性质又可归纳为统制型水管理、自治型水管理、契约型水管理、信托型水管理 4 类^[1~3].

将使用者与使用者之间的横向关系称为水利利用形态.根据用水者之间关系的性质不同又有共同型水利利用、协同型水利利用、独自型水利利用、独占型水利利用等形态^[1,2].

所有权与管理权、使用权的关系、水管理形态与水利利用形态的相互组合(也就是纵向关系与横向关系的组合)就是水管理体制(见图2、表2).运用以上定义进行分析归纳,就能得出农村水利多种多样可能的管理体制的类型,如自治协同型、契约独立型等.

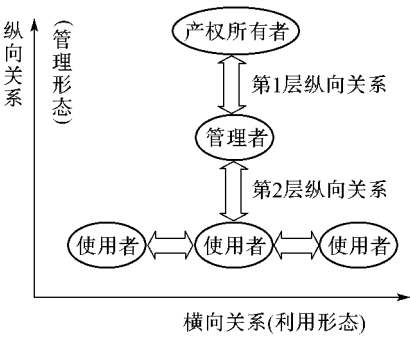


图 2 纵向关系与横向关系的组合

Fig.2 Combination of vertical and transversal relations

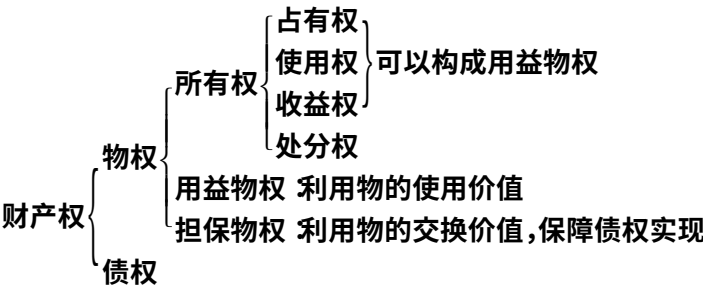
表 2 管理形态与利用形态

Table 2 Management form and utilization form

管理形态与 利用形态	所有者与管理者的关系 (第 1 层关系)	管理者与使用者的关系 (第 2 层关系)
管理形态 (纵向关系)	产权所有者与管理者二位一体 产权所有者与管理者二位异体	统制型、自治型、契约型、信托型 统制型、自治型、契约型、信托型
利用形态 (横向关系)	共同型、协同型、独自型、独占型	共同型、协同型、独自型、独占型

1.2 物权法原理的应用

物权法体系中,财产权的构成如下：



在物权法体系中,所有权制度、用益物权制度、担保物权制度构成物权制度的三大支柱.所有权的权能(即所有权的作用和职能)包括:占有权、使用权、收益权、处分权.其中处分权是所有权各项权能的核心,它直接涉及所有权的归属.用益物权是指所有权人以外的其他民事主体对他人所有物享有的以使用收益为目的的权利.它以所有权中的占有、使用、收益为内容,受所有权人对其内容的限制(如设立用益物权时对标的物的使用方式、使用费用的约定).用益物权的设定,使所有权权属与所有权其他权能的分离成为可能.从我国的实践看,国有土地的使用权制度、农村土地承包制度等都具有用益物权的性质.

在社会生活中,人们提高对物的有效利用有多种方式方法,如经济学的、技术的方法.用益物权制度则是通过建立一种利益确定和保障机制(在法律上表现为权利机制),来促进物的有效利用.通过这种权利机制,建立一个为社会所认可、有法律保障的、体现社会成员对效率与公平的追求的利益机制,这一机制包括利益主体的确定、利益取得与分配方式的规定与限制、利益成果的保障等.现代经济学和管理学也都认同这样一个事实,即物权所有者不一定是资产管理的最优人选,而广泛采用所有权人与管理者相分离的制度来实现资产的高效利用与增值^[4,5].

2 日本、韩国和中国台湾地区的农村水利管理模式

2.1 日本

日本自古至今一直延续着能够充分调动农民的自律机能及自我管理能力的自治型水管理.存在着反映共同利用、协同管理原则的农民用水管理组织——村落共同体、水利组合、土地改良区等.随着农业现代化的实现,大规模、高技术含量的农业供水系统的形成,又出现了信托型水管理的新形式.在信托型管理体制中,设施的所有权归国家,管理权委托给专业技术工作者,使用权归广大用水户.用水户之间仍有用水合作组织,履行保护农户利益,反映农民要求,对管理者进行监督的职能.信托型管理模式的所有权、管理权、使用权的各得其所,向人们展示了现代化大型农业水利设施管理的新途径^[6,7].

2.2 韩国

韩国最早于 1908 年成立了第 1 个水利组合.现代的大规模、高技术含量的农业水利设施由农业基础公社(KARICO)管理.受益面积在 5 ~ 10 hm² 的小区域的农村水利工程,由各村落的水利管理组织“水利契”进行

管理^[8]。

2.3 中国台湾地区

台湾的农田水利管理主要可以分为两大主线,一是农业水利业务的行政主管机关——行政院农业委员会,另一个是农民用水合作组织“农田水利会”。前者主要制定政策,对农田水利实行经费补助、业务指导和监督;后者则主要对农田水利设施进行具体的运营管理,提供专业的农业土木技术服务,保障农民的用水权益。

“农田水利会”为台湾为惟一的具有“公权利”资格的农民团体,政府颁布有“农田水利会组织通则”,拥有农民会员 110 万人,全台湾共有 17 个农田水利会,管辖地区内的灌溉面积 38 万 hm^2 。每年约供给农业用水 100 ~ 120 亿 m^3 ^[9,10]。

2.4 小 结

日本、韩国的农业条件与我国相类似,总结日本、韩国及我国台湾地区的做法与经验,可以得出以下几点:(a)农村水利工程是一种特殊的生产资料,无法实行私有化,而将其作为公共资产。(b)农村水利真正的管理主体应该是农民自身。为了实现对自己所拥有、所使用的水利工程的管理,农民需要一个有别于政府系统的用水管理组织,以合作、协商的形式来维护群体的共同利益。(c)在完成了农业国(地区)向工业国(地区)的转化后,农业在国民经济中所占的比例越来越小。尽管如此,各国政府及台湾当局仍然高度重视农业、农村的发展,重视农业、农村、农民对社会稳定及粮食安全以及国土利用与保护的重要作用,把农业作为扶持的对象,农村水利设施建设中的绝大部分都由政府财政负担,这是世界上发达国家共同的做法。(d)农民用水合作组织,不但管理生产、生活用水,还成为农村生态、区域环境保护的重要力量。

3 小型农村水利工程的所有权及其经济特性分析

3.1 所有权

对于小型农村水利工程来说,长期以来,国家对集体经济组织兴建的小型农村水利给予补助,建成后归集体所有。因此小型农村水利资产的原始构成实际上是国家补助资金加农民投资投劳,即农村水利资产是由政府补助资金形成的资产加农民投资投劳形成的资产两部分构成。

国家对小型农村水利工程的补助是基于对农业的扶持,其对象是使用者、受益者全体。因此,小型农村水利工程的产权所有者为与该工程有关的所有农户。由于过去的小型农村水利补助是以乡、村为单位划拨,农民投资投劳也是以村为单位组织的,所以村集体可以作为小型农村水利工程产权人的代表。

3.2 经济特性

3.2.1 公益型水利资产

农村公益型水利资产包括河道、圩堤、排水沟、排涝闸、站等。其特点是:(a)效益主要表现为社会和环境生态效益,较难或无法进入市场。(b)受益者为不确定的人群,受益代价较为模糊,难于定量计算。效益的边际成本为零,即受益者的增加不会引起其他受益者所享受到的利益减少,利益的享受不具有排他性。(c)有些工程如海堤、防洪堤等投资规模大、建设周期长、需要一定的管护成本。(d)设施的利用与气候变化关系密切,具有不确定性,有些一年只用几天,甚至有时几年才用一次。

3.2.2 经营型水利资产

经营型水利资产主要为电灌站和村镇供水厂。其特点是:(a)效益主要表现为可以提供水利产品与服务,可以以一定的方式进入市场;(b)受益者为确定的对象,受益代价易于确定;(c)利益的享受具有排他性。

3.2.3 准公益型水利资产

大部分灌溉设施可以为农业增收创造条件,具有一定的经济效益和可经营性,但同时又有抗旱减灾的公益性质。其特点是:(a)兼有公益性与经营性;(b)难以作为完整的商品进入市场。

除以上 3 类资产外,还有 1 类如堤防、河道、小水库管理范围内的水土资源。其特点是:(a)有附加资产与劳动价值的存在与转移;(b)占有、使用、收益权具有价值;(c)占有、使用应以保护水土资源、有益于环境生态为前提。本研究将其归入准公益型的范畴。

以上各类型工程经济特性的分析,可以用于指导和检验管理体制改革的形势、程序与效果。

4 可持续发展的小型农村水利管理模式

本节将运用所有者、管理者、使用者的关系链理论以及水管理形态、水利用形态理论对我国部分地区正在试行的农民用水合作组织进行分析.

4.1 农村水利管理组织的功能与特点

4.1.1 农村水利所有权的归属主体

如前所述,农村水利资产的所有权人为所有受益农户.但由于农村水利的特殊性,其资产无法分割,比如电灌站的站房、机电设备、灌排渠道等必须整体发挥作用才有意义,因此,无法为具体的农民个体所分别拥有,而只能归属于农民的集体体.

4.1.2 农村水利管理的权力主体

农村水利的管理一般来说只能由农民自己,即受益农户的集体体来进行.这时,农民可以共同地管理有关水利设施,也可以将农村水利资产的用益物权以租赁、拍卖的方式转移给懂技术、精通管理的农民个体来进行,还可以将公益性工程的管理养护以竞价承包的方式交给个体农户进行.但管理决策的权利仍由受益农户的集体体掌握,即受益农户的集体体是农村水利的所有权人,也是当然的管理权力的主体.

4.1.3 农村水利的使用、受益主体

农村水利的使用形式只能是共同使用、共同受益,因此其使用、受益主体为广大农民.

4.1.4 农村水利的秩序保持者、农民利益的维护者

受益农户的集体体以约定俗成的乡规民约、共同制定的组织条文维持农村水利的秩序,同时又是个体农户的利益保护者和顺利进行农业生产的组织依靠.农民可以通过组织反映自己的意见,监督用益物权受让人的管理经营行为等,同时又必须用自己的行动维护集体体的完整与功能.农民个体与集体体双方形成互动的利益关系.

具备以上功能与特点的集体体只能是以水的利用为媒介的农民用水合作组织.

4.2 农民用水合作组织的性质

农民用水合作组织的存在使得农村水利的水管理形态(纵向关系)呈现自治的性质,农民既是农村水利的管理者,也是农村水利的使用者,自主自立地管理运用他们所拥有的农村水利工程.

农民用水合作组织同时也使水利用形态(横向关系)的形式得以实现.即农村水利的受益户以水为媒介构成了利益共同体,各受益户作为独立的个体参加这一组织,以协同的关系,共同管理、使用、共同受益.因此农民用水合作组织的性质为自治-协同型.

运用关系链理论来分析,则农民用水合作组织属于所有者、管理者、使用者三位一体的类型.农民的水利利益集体——农民用水合作组织是农村水利的所有者,同时又是自主的管理者和使用者(图 3).

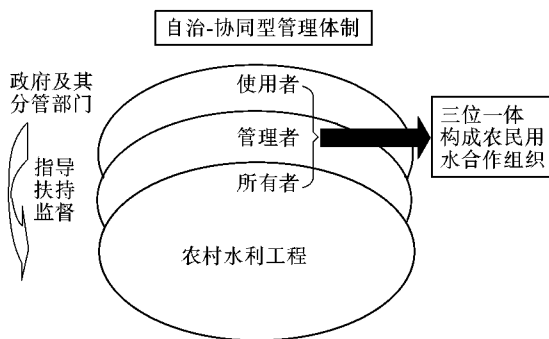


图 3 农民用水合作组织的性质

Fig.3 The nature of the cooperative organization of farmers' water conservancy

5 结 语

本文创立了关系链理论,阐述了关系链理论的内涵及其所派生的多种类型,概括了与我国农业条件相近的日本、韩国以及我国台湾地区的农村水利管理模式,分析了小型农村水利资产的权属主体及其经济特性,

运用关系链理论及物权理论分析了可持续发展的小型农村水利工程项目管理模式. 该理论与管理模式已在实践中得到运用, 笔者将另文总结探讨具体实践中所面临的问题及其解决途径.

参考文献：

[1] 陈菁. 水管理体制基本概念的整理及分类[J]. 中国水利, 2001(3) :25—26.

[2] 陈菁,水谷正一,後藤彰. 中国における水管理の現代的展开に關する研究[J]. 農業土木学会論文集, 2000, 206(4) :129—141.

[3] 陈菁,水谷正一,後藤彰. 中国与日本的水管理及其比较研究(一)——水管理体系的评价系统[J]. 河海大学学报(自然科学版), 2001, 29(5) :18—22.

[4] 梁慧星主编. 中国物权法研究[M]. 北京: 法律出版社, 1998. 581—635.

[5] 蔡永民,贾登勋. 物权法论[M]. 兰州: 兰州大学出版社, 1998. 79—100.

[6] 陈菁,水谷正一,後藤彰. 日本における灌漑水利システムの特性に關する研究[J]. 農業土木学会誌, 2001, 213(6) 69—81.

[7] 陈菁,水谷正一. 日本的农业用水管理研究[J]. 水利水电科技进展, 2001(5) :55—68.

[8] 金镇珠. 韩国の農業土木の发展[J]. 農業土木学会誌, 2001, 69(4) :1—7.

[9] 蔡明华. 台湾の農業土木行政[J]. 農業土木学会誌, 2001, 69(4) :15—17.

[10] 甘俊二. 台湾の農業土木[J]. 農業土木学会誌, 2001, 69(4) :19—22.

Theoretical research on management mode for rural water conservancy

CHEN Jing¹, ZHU Ke-cheng², LI Yu-song²

(1. College of Water Conservancy and Hydropower Engineering, Hohai Univ., Nanjing 210098, China ;
2. Water Conservancy Department of Jiangsu Province, Nanjing 210029, China)

Abstract : The relation-chain theory is established. The management modes for rural water conservancy in Japan, Korea, and Taiwan of China are summarized, and the ownership of the small-scale rural water conservancy asset and its economic characteristics are analyzed. Then the relation-chain theory and the ownership theory are applied to the analysis of the nature and limitation of the world conventional management mode for rural water conservancy projects, and some problems for further discussion are put forward.

Key words : rural water conservancy ; management system ; relation-chain ; management mode