

农村水利管理模式的应用

陈 菁¹, 顾强生², 仲 跃², 汤建希²

(1. 河海大学水利水电工程学院, 江苏 南京 210098; 2. 盐城市水利局, 江苏盐城 224002)

摘要 运用关系链理论及物权理论, 对农村水利管理改革的现状进行调查分析, 总结出“公益型承包、准公益型租赁、经营型拍卖”的东台模式; 同时分析了所有权拍卖的隐患以及现存农村水利市场的不可持续性, 阐明了建设农民用水合作组织是农村水利管理发展方向的观点。

关键词 农村水利; 管理模式; 农民用水合作组织

中图分类号 S27 **文献标识码** A **文章编号** 1000-198X(2004)02-0225-04

20 世纪 90 年代末, 全国各地对小型农村水利管理体制的改革进行了大量有益的尝试, 并根据当地工程与水土资源状况, 探索了多样的改制形式, 取得了阶段性成果。但由于缺乏系统研究与理论支持, 对已出现的和潜在的问题认识不清, 对管理体制长远的发展方向把握不准。有鉴于此, 文献[1]建立了关系链理论, 并运用物权理论对可持续发展的农村水利管理模式进行了理论探讨。本文运用文献[1]的成果, 选取小型农村水利改革进行得较早的东台市为对象进行调查研究与理论分析, 探讨了农村水利改革存在的问题, 阐明了建立农民用水合作组织是农村水利管理发展方向的观点。

1 关于东台市农村水利管理体制改革的调查

1.1 东台市农村水利管理所面临的问题

东台市位于苏中地区, 东濒黄海, 西接里下河腹部。在水利区划上, 以通榆河为界, 分为堤东、堤西两大区域。堤东为独立排灌区, 地势高亢, 多为沙性土壤, 沟河易淤积; 堤西为里下河圩区, 多洪涝灾害。多年来的水利建设形成了沟河圩堤抗御洪涝, 电灌站季节性补水灌溉, 供水厂提供生活供水的农村水利体系, 促进了当地农村社会经济的发展。

但是由于各种圩堤累计长度大, 公益性排涝闸站多, 维修管理任务繁重, 长期以来渠坡河堤耕翻种植、水土流失、机电设备损坏被盗等问题得不到有效解决。由于存在土地经营权个体所有与灌溉设施的集体所有的深层次矛盾, 全市 1 228 座电灌站, 设备老化, 管理废弛, 资源利用的效益与效率低下。另有乡镇供水厂 236 座, 亦存在管理不善、效益低下、服务不到位等问题。因此, 探索与尝试新的管理体制势在必行。

1.2 各种形式工程的改革方案的确定

东台市根据小型水利工程的性质、用途, 将其分为经营型、资源型(实际上为准公益型工程)、公益型 3 类, 因地制宜地采用了多样的改制形式与程序。经营型工程如灌溉站、镇村供水工程, 以经济效益为主, 采用竞价拍卖所有权(或经营权、管理权)的改制形式; 资源型工程如圩堤、河道工程等, 既有社会效益、又有开发利用效益, 但开发周期长, 采用租赁开发管护形式; 公益型工程如圩口闸、排涝站、桥、涵等, 主要产生社会效益, 既不能卖也不宜租, 因此较小的圩口闸、排涝站、桥、涵等采取随圩堤、条排沟竞价承包管护的方式, 较大的闸、站、桥则实行竞价承包管理。

1.3 改制的实施

1.3.1 改制的原则与程序

改制主要遵循如下 5 条原则: (a)谁受益、谁负担, 谁投资、谁所有; (b)公正、公开、公平、竞争; (c)依法治水; (d)回收资金专款专用; (e)合理确定收费标准。改制程序如图 1 所示。

1.3.2 资产评估、资金管理与技术培训

资产评估关系到集体资产的正确评估与标底的确定,是改革实施中的重要步骤.由水管站、镇集体资产管理办公室会同财政、农电、物价、审计、司法等部门清产核资,张榜公布,报请相关部门确认,符合要求的出具资产评估报告,以资产评估报告作为确定底价的依据.

资金管理遵循取之水利、用之水利的原则,采取所有权、管理权、使用权“三权”分离的方法进行管理.电灌站改制资金作为水利建设基金再投入到水利基本建设中.开发水土资源的租赁承包费主要用于水利工程的维护和管理,水厂的改制资金则主要用于地表水厂的建设.

为了提高经营管理者们的思想素质与技术水平,保证工程与生产安全,广大经营者和承包人普遍接受了与经营管理业务相关的培训.

1.3.3 建章立制与合同管理

为了使后续管理有章可循,改制的同时重视建立规章制度,如“灌溉管理制度”、“群众监督制度”、“服务承诺制度”等.这些规章制度重视保护用水农户的权益,如规定农户有权监督经营者、承包人的服务与管理,有权反映自己的意见和建议,经确认由于经营者、承包人的原因被动受损害后可以索赔等.

改制合同是规范集体、经营(承包)人与农户行为,维护三方权益的重要依据.在合同执行过程中,为保证其权威性与严肃性,水管站与村委会起了重要作用,协调出现的矛盾,纠正背离合同的行为,力求在三方之间寻找利益平衡点,做到集体、经营(承包)者、农户三方都获益,都满意.

1.3.4 改制实绩

全市1228座电灌站已全部改制.全市农田灌溉水费平均下降了150元/hm²左右,每年减轻农民水费负担210万元,灌溉水利用率提高了5%.全市有70%的电灌站由经营者再投入近180万元进行了设备的改造、配套、更新等.就现阶段来看,改制后的电灌站走上了良性运行的轨道.

在确保河道堤防安全的前提下,合理开发利用水土资源,并在实践中根据区位优势,建立了河道、圩堤林、果、草立体开发模式,因此出现了柿树、银杏、枇杷、蕙杨、桑园、牧草等特色开发带及专业大户.其收益用于工程维护管理.

全市已拍卖水厂27个,竞价租赁承包197个,实行股份合作制12个,改制面达100%,改制回收资金1800万元(截至2002年7月).由于加强了管理,多数水厂降低了损耗,提高了水的利用效率.如许河镇的水损失由原来的30%降到20%,4个月节约地下水资源2万多吨.

1.4 小 结

与改制前相比,改制的意义在于(a)降低了灌溉成本,减轻了农民负担;(b)提高了水利资产与资源利用的效率和效益;(c)丰富充实了农村水利的投入机制;(d)公益性工程在降低管护经费的同时得到了良好的管护,使整个水利系统的安全性得到提高;(e)改善了农村生态环境与功能;(f)激发了农民参与管理水利的积极性,让农民有了大量的管理体验与实践,为农民成为真正意义上的所有者、管理者、使用者奠定了基础;(g)为政府及其管理部门的职能转变做了重要的前期准备工作.

2 农村水利管理体制改革的理论分析与问题探讨

2.1 “东台模式”的理论分析

东台改制的主要方式可概括为“经营型拍卖,资源型(准公益型)租赁,公益型承包”的形式,暂称之为“东台模式”.运用关系链理论及物权理论对其进行分析,可将“东台模式”的基本属性表达为图2所示形式.

经营型拍卖的形式在所有者与管理者之间存在买卖关系,发生了所有权的转移,使用者则从管理者处购买水利服务与水利产品,资源型租赁的形式在所有者与管理者之间同样存在买卖关系,发生了用益物权的转移^[1],资产的利用效率效益提高,

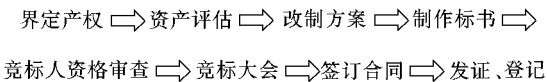


图1 改制流程
Fig.1 Technological process of system reform

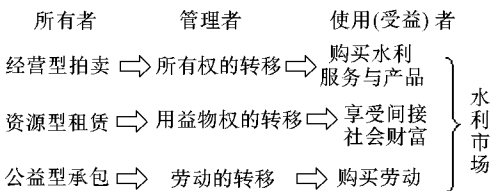


图2 东台模式的市场机制
Fig.2 Market mechanism of Dongtai mode

社会财富增加,受益者间接享用其成果;公益型承包的形式则不存在权属的转移,所包含的买卖关系表现为劳动力的买卖,广大的受益者享用承包人劳动所带来的水利公益。综上所述,这 3 种改制形式都存在着市场机制。

2.2 租赁经营、承包经营、承包管护的实质

用益物权理论的建立使所有权与其他权属的分离成为可能。现代经济学和管理学也都认同这样一个事实,即产权所有者并不一定是资产管理的最优人选,因此市场经济国家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。

从理论上说,产权所有者与管理者相分离的管理制度可以概括为如下 2 种^①:

a. 契约型管理。契约型管理是指产权所有者将资产的阶段使用权以一定的代价交给机构或经营者进行经营管理,双方的权利与义务通过契约进行明确界定并严格履行的管理形态。这里,阶段使用权指一定期限内的资产使用权,其代价受市场的调节与左右。使用权的阶段限制使得产权所有人有可能更换不称职的管理者,对使用权获得者的经营管理可以起到限制督察的作用。在这一形式中,所有权人保留了物(资产)的处分权,使得所有权人能够对物(资产)的经营方向以及相关的关键问题实施控制,以一定代价出让包括占有、使用、收益权的用益物权,使得双方都能受益,符合经济学的效益效率最高原则和管理学的控制与激励的原理。契约型管理适用于水利资产中能够交付市场运作的经营性资产,如电灌站、供水厂等。租赁经营与承包经营的改制形式应用了用益物权制度的原理,发生了用益物权的转移,因此都属于契约型管理的类型。

b. 信托型管理。信托型管理是指水利资产产权所有者通过资质审查与信誉调查,遴选专业管理机构、组织或个人,依据了解与信任,将资产的管理委托给该机构、组织或个人,并使之按照工程的目的与要求进行运营管理的水利工程管理形态。信托型管理适用于公益性工程。此类工程的特点是资产的利益回收具有不确定性(随机性),且利益享有人为广大的不确定的群体,无法将其交市场运作。

本研究中承包管护就是一种信托型管理。承包管护不存在使用权、占有权、收益权的转移,只存在劳动量的转移(实际上是一个买卖劳动量的过程),因此承包管护属于管理学的范畴,具有经济学上的意义。特别是,在小型农村水利工程的改制中,管护所用耗材由村委会提供,承包管护费用是以管护所用工日折算成人民币来体现的,所以更说明了承包管护只是买卖劳动的一个过程。

2.3 存在问题

2.3.1 拍卖所有权存在隐患

水利资产是重要的特殊的农业生产资料,必须保证其灌溉服务的性质不因管理形式的改变而改变,因此,拍卖合同对标的物的用途以及经营者义务作了严格限制与规定,如经营使用用途的限制、水价上限的设置、继承与转让的限制、扩展经营项目的限制、优质服务义务、接受监督义务、赔偿义务等。若不能履行,拍卖合同规定村委会有权“收回资产所有权和经营权”。因此,村委会拍卖的是“设定限制”的所有权。这些严格的限制与规定保证了现阶段东台电灌站的服务性质以及农业生产的正常进行。事实上,对于受买人来说,购买诸多限制的所有权并没有实质意义。同时,拍卖所有权也带来了水资源统一管理的负面影响及一些理论上尚未有定论的农业用水水权的归属问题。

从长远来看,我国将会加大保护私有财产的力度,对所有权的强制消灭将采取更为缓和的手法。因此,为了避免所有权纠纷和集体资产流失,便于水资源统一管理,应改为拍卖较长期的用益物权(用益物权=占有+使用+收益权),采用租赁或承包经营的方式,期限可以按照电灌站主要机电部件的使用寿命来设定。

此外,必须明确只有经营性资产的用益物权(管理权、经营权)适于拍卖。目前有些地方将准公益性工程当作经营性工程拍卖,这既损害了公益的发挥,也不能保证受买人的利益。

2.3.2 改制的各个环节仍然主体缺位

在东台模式的改革中,政府行为是主要推动力,产生了正效应。但是,一系列程序都由政府代办,没有体现所有权主体——广大农户的主体地位。如何使所有权主体到位是下一步深化改革的主要任务。

2.3.3 资金管理缺乏法制保障

由于采取了一系列措施,一部分改制回收资金作为农村水利的再投入,改善了农村水利的状况,但仍然

① 陈菁,等.江苏省水闸现代化标准研究报告,南京:河海大学,2003.

有些地区出现了各种方式的违规挪用,并且对此现象缺乏有力度的监管,客观上造成集体资产的流失.因此,目前的资金管理方式是在农民的利益共同体形成之前的一种过渡方式.

2.3.4 水利市场缺乏可持续性

东台模式中的市场机制,就现阶段来说,产生了较好的效果.但是,农业生产对水利的依存程度受气象条件及可利用水资源水文特性的影响较大.因此,农村水利设施的经营效益存在不稳定性.此外,近年的农业产业结构调整使灌溉面积减少的现象十分普遍.对于这些问题,各地都是采用村委会给予补贴或减免费用的方式来解决的,即农村水利工程管理使用中的不利因素最终还是由全体使用者来分担.这说明(a)水利作为农村的基本生产生活设施完全市场化缺乏现实性(b)农民作为投资者尚不成熟,无法承担投资水利的风险与亏损.因此,这样的市场机制缺乏可持续性.

3 结论与建议

东台模式的农村小型水利管理体制改革取得了阶段性的成果.根据本文的分析,这只是一种成功的过渡形式,最终的目标仍是建立农民用水合作组织.

多年来农村水利工程管理中计划经济、政府代办的管理模式的弊端已被充分认识,农村水利必须走政府扶持指导、农民自主管理的道路^[2].在东台模式中,从长远看,电灌站和水厂的所有权仍应归广大农户所有,其他大量水土资源、公益性工程亦无法分割.因此,总体来看,农村水利是一种不宜私有化的特殊生产资料,需要有一个能代表广大农民利益和意愿的集合组织来管理.农民之间以水以及水利服务的利用为媒介形成利益共同体,协同互助、自主自立地管理农村水利,其实现形式就是自治-协同型农民用水合作组织^[3~5].

参考文献:

- [1] 陈菁,朱克成,李玉松.农村水利管理模式理论研究[J].河海大学学报(自然科学版),2004,32(1):95—99.
- [2] 冯广志.小型农村水利改革思路[N].中国水利报,2001-08-11(3).
- [3] 陈菁,水谷正一,後藤彰,等.中国における水管理の現代的展開にかしする研究[J].農業土木學會論文集,2000,68(2):129—141.
- [4] 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.
- [5] 陈菁,水谷正一,後藤章.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.

Management mode of rural small-scale water conservancy

CHEN Jing¹, GU Qiang-sheng², ZHONG Yue², TANG Jian-xi²

(1. College of Water Conservancy and Hydropower Engineering, Hohai Univ., Nanjing 210098, China;

2. Yancheng Water Conservancy Bureau, Yancheng 224002, China)

Abstract: By application of the relation-chain theory and ownership theory, an investigation of the current situation of rural water conservancy management and reform is made, and a Dongtai mode for public contract, quasi-public lease, and manageability auction is deduced. Besides, the hidden trouble in ownership auctions and the insustainability of the current rural water conservancy market are analyzed, and the rural water cooperation organization is demonstrated to be the development trend of rural water management.

Key words: rural water conservancy; management mode; rural water cooperation organization