

我国农田水利管理体制改革的困境研究综述

胡立志,程潇潇

(河海大学公共管理学院,江苏 南京 211100)

摘要:通过整理我国农田水利管理体制改革的文献,总结了目前我国农田水利管理体制改革的困境,即自上而下的强制性制度和自下而上的诱发性制度间形成的紧张感。这种紧张感的形成是制度、组织与社会三方面共同作用的结果:制度的路径依赖导致了乡村组织的疲软,社会经济环境的变化加大了改革的交易成本,组织的解体导致了新制度的失效。最后提出应当从破除制度路径依赖、强化组织联系、重视社会经济环境三方面入手解决农田水利管理体制改革的困境。

关键词:农田水利;改革;制度;组织;社会经济环境

中图分类号:F323.2

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2017)01-0061-05

2002 年,国务院办公厅印发《水利工程管理体制改革的实施意见》,然而大多数小型水利工程未纳入水利工程管理体制改革的范围。2003 年,水利部出台了《小型农村水利工程管理体制改革的实施意见》,认识到小型农村水利(简称小农水)工程存在的所有者主体缺位、部分工程管护责任不明、工程老化失修、经营管理不善、效益衰减等问题,提出明晰工程所有权、转换运行机制、规范改革运作程序、加强组织领导等要求,推动小农水工程产权制度改革。2011 年,中共中央一号文件提出深化小型水利工程产权制度改革,明确所有权和使用权,落实管护主体和责任,对公益性小型水利工程管护经费给予补助,探索社会化和专业化的多种水利工程管理模式,要求加快推进小型水利工程产权制度改革。

政府与市场分工的有效性关系着改革的结果。孙小燕^[1]基于山东省 10 个县市的调查,认为小农水设施产权改革的总体效果并不理想,主要表现在由市场主体新建的小农水设施数量有限、“重经营、轻管护”、部分强制性制度变迁性质的小农水设施产权改革不可持续等方面。宋洪远等^[2]认为小农水的产权制度改革实践大多数不彻底,有效的小农水设施是以经济利益为导向的,是一种市场行为,亦是一种民间自发的、自下而上的诱制性制度变迁。正是自下而上的诱制性制度与自上而下的强制性制度之间形成了一种紧张对立的关系,在罗兴佐等^[3]看

来,这种关系导致小农水正经历着双重困境,一边是市场失灵,另一边是政府缺位。

当前学术界对农田水利管理体制改革的的研究主要集中在小农水管理体制存在的问题上。刘石成^[4]认为资金缺乏、制度缺陷、管理滞后是现阶段农田水利设施建设存在的基本问题。周洪文等^[5]则认为我国当前水利建设难以满足农业发展的制度根源在于资金匮乏和动力不足。刘得杨等^[6]从新兴古典微观经济学的视角,从组织结构变迁意义上解析农田水利的困境及非均衡状态的原因。刘燕舞^[7]认为自水费改革以来,虽然农田水利在技术层面逐渐改进,然而在其他层面则越来越陷入困境,其背后的实质是当前农田水利对接的社会基础出现了问题。

本文在以往学者研究的基础上,通过对小农水属性与利益主体的分析,从制度、组织以及社会 3 个维度来探讨当前小农水管理体制改革的困境。

1 前置问题研究

1.1 农田水利设施的公共属性探讨

a. 公益性^[8]。国务院发展研究中心进行了“完善小型农田水利建设和管理机制研究”的调研,认为小农水是为农业生产提供服务的,农田水利工程投入大、见效慢、管理难、回报小、直接经济效益不明显,主要表现为抗旱、排涝等间接社会效益,因而是

具有公益性的。

b. 私人性。胡继连等^[9]从肥城市农田水利产权制度改革模式和效果入手,认为我国农田水利事业开始走向市场化、企业化和产业化道路,小农水设施有较明显的私人物品特性,完全可以由“私人”组织(农户或企业)兴办和经营。

c. 准公益性。贺雪峰等^[10]认为,农田水利具有一定的排他性或一定的竞争性,属于准公共产品,可以通过设立使用权门槛(收费)解决搭便车问题,从而为市场化或俱乐部供给提供可能。郭亮^[11]从社会学视角出发,对当前农田水利现状进行了动态的描述,认为小农水正在从一种“公共水利”走向“私人水利”,因此小农水即使不是一种完全意义上的公共品,也应是一种准公共品,因为其供给机制难以彻底私人化。

可以说,以上观点都有其理论和实践意义,然而对于小农水的公共属性分析不能混淆概念。2003年颁布的《水利基本建设投资计划管理暂行办法》明确将水利基本建设项目按其功能和作用分为公益性、准公益性和经营性三类。公益性项目是指具有防洪、排涝、抗旱等社会公益性管理和服务功能、自身无法得到相应经济回报的水利项目;准公益性项目指既具有社会效益,又具有经济效益的水利项目,其中大部分以社会效益为主;经营性项目是以经济效益为主的水利项目。因此,在具体进行小农水产权制度改革之前,必须区分好项目的性质。小农水工程既有保护农户粮食生产的功能,具有一定的私人性,又由于也保护了国家粮食安全,具有公益性,从这个角度来说,一般小农水工程是准公益性的公共产品。

1.2 关于农田水利的利益主体探讨

对于农田水利利益主体的划分可以界定小农水工程的投资、管理、收益等各方面的责任,明确产权改革中的参与者。

唐忠等^[12]从农田水利建设层面将相关利益主体划分为中央与地方政府、水利管理部门以及农民三类经济人,认为在市场经济背景下,组织和个人的行为模式是收益或利润的最大化。基于此,中央和地方政府出于政绩、风险的考虑,热衷于投资铁路、电力、城市发展等服务于城市的基础设施,而对农田水利的投资逐年减少;水利部门把水费变成了行政事业费,失去了“以水养水”的功能;而农民则由于产权界定不清选择不投资。因此,他认为农田水利建设投入存在主体缺失的现象,并提出政府和农民应是农田水利的主要投入主体。

唐忠的利益主体划分显然过于简单,对各个经

济人的态度分析也过于随意,忽略了许多限制性因素。贺雪峰等^[13]则从制度出发,提出农田水利的五大利益主体:国家(中央政府)、地方政府、村社、农户以及作为独立经营实体的灌区。5个利益主体的行为逻辑不同,国家站在粮食安全的角度;地方政府力图规避麻烦并负有政治、行政责任;村社对农田水利问题爱莫能助,逐步退出水利事务;农户渴望低成本、有保障的水利体系;而灌区则希望扩大灌溉面积、效益好。

2 改革的困境

2.1 制度

2.1.1 制度变迁与路径依赖

许多学者研究了农田水利制度变迁的过程,认为现行农田水利制度存在某些错位,影响了经营者行为与经营效率。

刘岳等^[14]认为现代农田水利的困境在于制度上基于责任的平衡机制被不断打破。人民公社时期村社实施集体统筹,而20世纪90年代中后期中央逐渐取消了村社成员对村社集体的责任,取消农业税,导致村社集体丧失了通过征收级差地租来完成利益平衡的功能,后来的“一事一议”、“以奖代补”等制度更是加剧了这种不平衡。此外,胡继连等^[15]认为原有的制度为农田水利设施归集体所有、统一经营,责、权、利关系不清,从而导致缺乏效率,因此才有了改革的动机。郭亮^[11]则认为水利的制度性空间被压缩。

童洁等^[16]提出我国农田水利制度变迁受两种经济体制的影响,呈现明显的路径依赖,而路径依赖会产生锁定效应。她考察了改革开放前后30年我国农田水利制度变迁的历程,认为家庭承包责任制的推行导致农民个人的社会责任与意识逐步降低、“一事一议”和“农民用水者协会”没有将农民在农田水利建设中的积极性激发出来;分税体制改革把农田水利的投资与管理重担推向市场,导致国家投资越来越少,监管不到位,过分注重投资回报率高的大型水利设施,造成农田水利的畸形发展。

不论是制度上的平衡机制不断被打破、权责利关系的模糊还是路径依赖的锁定效应,可以明显看出制度对于改革的重要影响。制度变迁既为改革提供方向,也是改革的目的。

2.1.2 农地制度与农田水利

除了农田水利制度的缺陷是农田水利管理体制改革的困境的重要原因之一,有学者也注意到农村土地制度变革对农田水利的影响。贺雪峰等^[17]认为,在当前以承包为基础的细碎耕地上,农户不可能独

立解决农田水利的供给。其原因在于现行的农地制度是以家庭承包经营为基础的双层经营土地集体所有制,中央要求赋予农民长期、稳定、有保障的土地使用权,第一轮承包和第二轮承包都强调土地使用权稳定不变,并以《土地承包法》法律的形式固定下来。通过对荆门市“划片承包”农地的考察,发现该形式不仅大大降低了生产成本,而且调动了农户以兴修水利为主的农田配套基础设施建设的积极性。由此,他认为“划片承包”重构提供了公共物品的责任制,解决了农田作业的劳动激励问题。

2.2 组织

2.2.1 用水者协会及其他组织

用水者协会是同一渠道控制内的用水户共同参与组成有法人地位的社团组织,可以实现农民对灌溉管理活动的有效参与,是当今国际上倡导的水利管理体制改革的重要内容。

刘静等^[18]对湖北省两个灌区 208 户农户进行调查,考察了用水者协会的绩效,表明用水者协会对农户灌溉水资源供应和农业生产产生了积极的影响,调动了农户进行渠道维护和管理的积极性。孔祥智等^[19]通过博弈模型逻辑分析及计量模型定量分析,得出农户参加用水者协会的意愿受其农业经济活动特征因素的影响。除了用水者协会,还有一些由农户组成的小型自主组织也起到了相应的作用。苑鹏^[20]通过邯郸县抗旱服务专业协会的个案展示,介绍了农田水利基本建设的组织制度创新。朱美玲等^[21]根据对新疆干旱地区农业节水灌溉合作组织 3 种类型 9 种组织形式的研究,指出不同组织模式有不同的组织治理机制,导致不同绩效。

然而,用水者协会等其他农民自主成立的组织存在许多问题。王亚华^[22]基于政策执行的视角分析用水者协会改革的过程,认为中国的灌溉管理改革,应当坚持因地制宜和制度多样性的原则,避免“一刀切”式地推广用水者协会。张陆彪等^[23]关注到用水者协会的功能发挥受到各种制度和体制的限制,存在农户民主参与、监督不足,多数用水者协会没有水费收集权,协会财务管理不公开,农民水费有所上升,协会缺乏“利益补偿机制”,农户不了解协会等问题。

可见,用水者协会以及其他形式农户自主的组织,虽然对农田水利灌溉问题及建设热情具有一定积极的影响,但也存在罗兴佐^[24]所说的缺乏克服“搭便车”强制性问题,导致了协会组织的松散或无法发挥相应的作用。

2.2.2 村级组织

刘岳等^[14]认为,农田水利的制度设计是基于责

任的平衡机制,要鉴定责任与平衡农田水利中各方利益,必须利用具有强大统筹能力的乡村组三级组织。在当前组织上,乡村两级失去了统筹能力,“去组织化”的趋势是农田水利陷入困境的一大原因。贺雪峰等^[10]区分了农田灌溉的 4 种均衡:乡村组织收取共同生产费组织农田灌溉的均衡;由存在强人出面组织农户进行灌溉的均衡;以微型水利灌溉为主的均衡;以用水者协会等组织农户灌溉的均衡。当下农村很可能普遍出现第二和第三种均衡,导致农村黑恶势力产生。他从这一点得出结论,认为应以国家强制力作为公共物品供给保障,即应加强乡村两级的组织和统筹能力。陈辉等^[25]以安徽省长丰县的两个存在为个案,认为村级水利系统中,村级组织起到承上启下的作用,能够发挥“统”的作用对接大水利。而取消农业税导致了“统”作用的弱化,村庄水利组织性下降,水利公共性从村级组织开始瓦解。此外,桂华^[26]将 30 年来中国农田水利治理的困境归结为交易成本高昂与组织成本膨胀交替出现问题,正是因为乡镇变成了疲软型政权,基层出现了治理性危机,才表现为公共品供给混乱等问题。

归根结底,以上困境归因都是因为村级组织的削弱造成的。如果将用水者协会等组织与村级组织进行比较,可以发现前者带有自发性,更多的是由利益捆绑促成的,一旦某个利益环节链条断裂,则自发性组织将会名存实亡;而后者尽管是村民自发的自治组织,然而其带有更多的政治色彩和强制力,在当下的村级组织中,由于国家权力的退出以及农田水利转移支付,以直补形式发放给农户个人,导致村级组织统筹能力削弱,从而丧失了政治的强制力。从这个意义上来说,以上两个组织是当前农田水利管理体制陷入困境的重要因素。

2.3 社会

2.3.1 乡村性质的影响

罗兴佐等^[27]以荆门农村为例,从村庄性质入手,考察了乡村水利的社会基础。他认为,荆门农村这一类“缺乏分层与缺失记忆型村庄”,村民成为原子化的个人,进而导致乡村治理中盈利型经济与瘫痪村庄的循环,乡村水利呈现明显供给不足。乡村的性质尽管会影响村公共物品的提供,然而却会给组织体制带来创新的空间,如划片承包这一类重构责任制的组织体制和制度。

事实上,乡村性质是一种地域文化和传统。在社会关联度高的村庄,因为村庄舆论、文化乃至政治社会方面的力量,使得集体行动可以约束少数人的不合作行为,从而使集体行动可以进行。贺雪峰等^[10]指出,乡村组织退出后,村民更倾向于私人建

设小微农田水利设施而不是选择加入用水者协会等组织,这是村民在当前市场经济下一种特殊的公正观,农民不是根据自己实际得到的好处来计算,而是根据与他人利益的比较,权衡自己的行动,不在于我得失多少,而在于其他人不能白白从我的行动中额外得到好处。桂华等^[26]也注意到了农民特殊的公平感,认为农村熟人社会中农户之间互相攀比的习惯和特殊的公平感,容易造成农户之间的“嫉妒”,导致合作不能实现。周晓平等^[28]用哈丁的“囚徒困境”等博弈模型来表示对农田水利工程产权制度改革问题的关注,他将模型的核心和根源归结为农户的“搭便车”心理。

2.3.2 社会环境的冲击与个人异质性的凸显

除了乡村性质及其地域性的文化导致社会性因素对小农水管理体制改革的制约,社会环境的冲击及个人异质性也影响小农水管理体制的改革。

谭向勇等^[29]认为,社会经济发展使农业的弱质性凸显,一方面是从从事农业生产的劳动力素质下降,另一方面是各级政府将增加农民收入的切入点放在提高非农收入上。而农业的弱质性弱化了基层政府和农民对小农水设施投入的积极性和主动性。郭亮^[11]则认为,由于外出务工增多,农民职业多元导致了利益整合难度的增加,在“打工经济”的影响下,当前农户不再是同质性群体,不仅削弱了水利建设和维修的劳动力保障,而且使得村庄内水利合作的成本日益加大。此外,他还认为劳动力价格对劳动力无限供给状况有强大的冲击。

孔祥智等^[30]、李强等^[31]对小农水设施供给效果、需求偏好、投入意愿、建设管护等方面进行了个人异质性的实证分析,认为个人特征、家庭特征以及村庄特征对小农水设施的各方面需求和意愿产生显著影响。可以说,社会经济环境对乡村及农民产生了极大的影响,个人的异质性不断凸显,这给制度的推行增加了交易成本。

3 结语

小农水的公共属性与利益主体分析是探寻小农水管理体制改革的困境的前置条件,具有公益性的小农水设施与具有经营性或私人性的的小农水设施的利益主体必然不同,不能对改革困境成因问题一概而论。因此,在对两个问题进行研究后,应将改革呈现的紧张感分解,分别从制度、组织与社会3个视角进行整理和综合。这3个角度恰恰能基本解释当前农田水利管理体制改革的困境的具体原因。这3个角度在实际中相互制约、相互影响。制度上路径依赖产生的锁定效应及制度的缺陷导致乡村组织功能的疲

软,社会经济环境的巨大变化导致乡村从熟人社会向半熟人社会的演变,加大了乡村组织农田水利建设、改革等方面的交易成本,组织的治理无能进一步造成了新制度的失效等。

农田水利管理体制改革的解围方法应首先明确界定不同类型的农田水利设施及利益相关者,重点关注如何实现政府投资及社会资本参与的有效激励问题,从制度、组织和社会3个角度出发,进行有针对性的改革。应该打通学科间的界限,从不同学科的着眼点出发,对农田水利管理体制及相关方面的问题进行剖析和解释。

参考文献:

- [1] 孙小燕. 产权改革反思:小型农田水利设施建设与管理路径选择:基于山东省10县(市)的调查[J]. 宏观经济研究,2011(12):89-106.
- [2] 宋洪远,吴仲斌. 盈利能力、社会资源介入与产权制度改革:基于小型农田水利设施建设与管理问题的研究[J]. 中国农村经济,2009(3):4-13.
- [3] 罗兴佐,刘书文. 市场失灵与政府缺位:农田水利的双重困境[J]. 中国农村水利水电,2005(6):24-26.
- [4] 刘石成. 我国农田水利设施建设中存在的问题及对策研究[J]. 宏观经济研究,2011(8):40-44.
- [5] 周洪文,张应良. 农田水利建设视野的社区公共产品供给制度创新[J]. 改革,2012(1):93-100.
- [6] 刘得杨,杨征,朱方明. 组织结构变迁、基层农田水利建设与国家农业安全[J]. 农业经济,2011,25(11):115-119.
- [7] 刘燕舞. 当前农田水利困境的社会基础:以H省S县Z村为例[J]. 长春市委党校学报,2010(6):42-46.
- [8] 国务院发展研究中心“完善小型农田水利建设和管理机制研究”课题组. 我国小型农田水利建设和管理机制:一个政策框架[J]. 改革,2011(8):5-9.
- [9] 胡继连,周玉玺,谭海鸥,等. 小型农田水利产业组织问题研究[J]. 农业经济问题,2003(3):57-62.
- [10] 贺雪峰,罗兴佐. 论农村公共物品供给中的均衡[J]. 经济学家,2006(1):62-69.
- [11] 郭亮. 对当前农田水利现状的社会学解释[J]. 毛泽东邓小平理论研究,2011(4):37-42.
- [12] 唐忠,李众敏. 改革后农田水利建设投入主体缺失的经济学分析[J]. 农业经济问题,2005(2):34-40.
- [13] 贺雪峰,郭亮. 农田水利的利益主体及其成本收益分析:以湖北省沙洋县农田水利调查为基础[J]. 管理世界,2010(7):86-97.
- [14] 刘岳,刘燕舞. 当前农田水利的双重困境[J]. 探索与争鸣,2010(5):42-45.
- [15] 胡继连,苏百义,周玉玺,等. 小型农田水利产权制度改革问题研究[J]. 山东农业大学学报(社会科学版),2000,2(3):38-41.

- [16] 董洁,魏奇锋,李宏伟,等. 农田水利:从路径依赖走向路径创造[J]. 财经问题研究,2011(10):126-129.
- [17] 贺雪峰,罗兴佐,陈涛,等. 乡村水利与农地制度创新:以荆门市“划片承包”调查为例[J]. 管理世界,2003(9):76-88.
- [18] 刘静,MEINZEN-DICK R,钱克明,等. 中国中部用水者协会对农户生产的影响[J]. 经济学,2008,7(2):465-479.
- [19] 孔祥智,史冰清. 农户参加用水者协会意愿的影响因素分析:基于广西横县的农户调查数据[J]. 中国农村经济,2008(10):22-33.
- [20] 苑鹏. 农田水利基本建设的组织制度创新探析:邯郸市抗旱服务专业协会个案研究[J]. 中国农村观察,2000(8):40-44.
- [21] 朱美玲,关全力,李金,等. 干旱区农业节水灌溉合作组织创建模式[J]. 水利经济,2012,30(5):55-59.
- [22] 王亚华. 中国用水户协会改革:政策执行视角的审视[J]. 管理世界,2013(6):61-98.
- [23] 张陆彪,刘静,胡定寰,等. 农民用水户协会的绩效与问题分析[J]. 农业经济问题,2003(2):29-33.
- [24] 罗兴佐. 税费改革前后农田水利制度的比较与评述[J]. 改革与战略,2007(7):93-95.
- [25] 陈辉,朱静辉. 村庄水利合作的逻辑困境:以安徽长丰县薛村、李庄为个案[J]. 中国农村观察,2012(5):80-86.
- [26] 桂华. 组织与合作:论中国基层治理二难困境:从农田水利治理谈起[J]. 社会科学,2010(11):68-77.
- [27] 罗兴佐,贺雪峰. 论乡村水利的社会基础:以荆门农田水利调查为例[J]. 开放时代,2004(2):25-37.
- [28] 周晓平,郑垂勇,陈岩,等. 小型农田水利工程产权制度改革动因的博弈解释[J]. 节水灌溉,2007(3):54-57.
- [29] 谭向勇,刘力. 粮食主产区小型农田水利建设投入机制探析[J]. 农业经济问题研究,2007(4):41-46.
- [30] 孔祥智,涂圣伟. 新农村建设中农户对公共物品的需求偏好及影响因素研究:以农田水利设施为例[J]. 农业经济问题,2006(10):10-16.
- [31] 李强,罗仁福,刘承芳,等. 新农村建设中农民最需要什么样的公共服务:农民对农村公共物品投资的意愿分析[J]. 农业经济问题,2006(10):15-20.

(收稿日期:2016-08-15 编辑:胡新宇)

(上接第50页)

3.6.1 准确填列报表

决算报表是竣工财务决算的重要组成部分,决算报表填列是竣工财务决算编制的关键环节,是竣工财务决算的成果性文件,因此需要准确填列竣工财务决算报表。①科学确定方法,根据数据来源和填列报表的不同要求,分别采用直接取数法和计算分析法;②根据以上计算结果,认真填报数据,确保决算报表数据的完整性;③对报表间数据进行钩稽关系审核,确保表内及表间数据钩稽关系的准确性。

3.6.2 认真撰写竣工财务情况说明书

竣工财务情况说明书与决算报表共同组成竣工财务决算,是对竣工财务事项的文字性说明。①确定编写大纲,主要包括:项目基本情况、财务管理情况和重大设计变更及预备费用使用情况等;②根据竣工财务决算编制工作分工,由各业务部门分别撰写竣工财务情况说明书;③组织撰写人员集中讨论修改竣工财务说明书,以确保竣工财务说明书的编写质量。

3.7 配合做好竣工财务决算财务审查及审计调整

竣工财务决算财务审查及竣工财务决算审计调整是对水利基本建设项目竣工财务决算编制的进一步完善,经过竣工财务决算财务审查及竣工财务决算审计调整后,水利基本建设项目竣工财务决算更加符合《规程》的要求。

竣工财务决算财务审查主要侧重竣工财务决算

编制的科学性、合理性和程序的完备性。竣工财务决算财务审计主要侧重竣工财务决算编制的真实性、合规性和合法性。项目法人按照竣工验收主持单位下达的《审查意见》和《审计意见》调整竣工财务决算,首先,调整财务账簿,以保证竣工财务决算报表与会计账簿的一致性;其次,修改完善竣工财务决算报表和竣工财务说明书;第三,上报审计整改报告,并作为竣工财务决算的附件。

参考文献:

- [1] 安徽省淮河会计学会. 水利基本建设项目竣工财务决算编制[M]. 南京:河海大学出版社,2014.
- [2] 宋文华. 编制水利基本建设项目竣工财务决算编制存在问题探析[J]. 中国集体经济,2015(24):147-148.
- [3] 杨玲. 加强水利基本建设项目竣工财务决算工作的几点思考[J]. 水利建设管理,2015(6):54-56.
- [4] 安徽省淮河会计学会. 水利基本建设项目竣工财务决算编制审计[M]. 南京:河海大学出版社,2013.
- [5] 常海军. 水利基本建设项目竣工财务决算编制中的重点和难点探析[J]. 现代经济信息,2008(8):17-18.
- [6] 安徽省淮河会计学会. 水利基本建设项目财务管理[M]. 南京:河海大学出版社,2013.
- [7] 刘云杰. 浅谈大型水利工程竣工财务决算编制[J]. 行政事业资产与财务,2015(12):75-78.

(收稿日期:2016-06-22 编辑:方宇彤)