

农村小型水利工程产权制度改革探索

——以江苏省为例

刘晓玲 张 兵

(南京农业大学经济管理学院,江苏 南京 210095)

[摘要] 围绕江苏省农村小型水利工程开发实际,从产权理论视角,运用制度分析的方法探索农村小型水利工程产权改制的情况,通过小型水利改制,为农村水利建设与管理注入新活力,以产权换资金,从而建立适应市场机制的农村小型水利工程产权管理机制,并以此为江苏农村小型水利工程产权制度的构建与管理方法的选择提供分析框架与操作指导。

[关键词] 农村水利;产权制度改革;农村公共产品

[中图分类号] F303.1

[文献标识码] B

[文章编号] 1003-9511(2004)06-0053-04

1 江苏省农村小型水利工程开发现状及其问题分析

作为农业大省的江苏,当前农业发展最大的希望在于中低产田的改造。据统计,全省的中低产田主要不是由于特殊的土地障碍因素所造成的,而是由于水利条件(排涝能力小,抗旱能力差,地下水位高,盐碱度大,田间工程不完善尚未得到根本改善)所造成的,要改造中低产田关键在于治水。江苏省长期以来致力于农业基础设施建设,特别是1988年江苏省进行农业综合开发以来,江苏省在农田水利、农业机械、农村电网改造等方面投入大量资金。据统计,江苏省在1988~2003年农业综合开发总投资约为95.2亿元。随着农村改革的深入发展,农村水利工程特别是小型水利工程面临诸多问题,这些问题往往是由农村小型水利工程本身的特性决定的^[1]。

(1)农村小型水利工程提供保障经济、社会、生态协调发展的社会公共产品或准公共产品^[2],因此,具有明显的公益性和非盈利性特征。小型水利工程在运行过程中经常出现主体的公益性功能和局部的经营性功能相互冲突的现象,冲突的结果是局部的经营性功能最终服从主体的公益性功能。

(2)过去多数由国家和集体投资、群众投劳兴建的小型水利工程的管理制度与目前农村分户经营的

模式越来越不相适应,加大了水利工程管理的难度,制约了水利工程效益的发挥,致使一部分水利设施处于建、管、用相脱节的状况。由于管理不善,水利资产闲置或流失、工程老化失修和效益衰减的问题十分突出。由此形成这部分水利工程的管理、保值和增值方面的问题。

(3)由于水利产品的市场化程度较低,其提供的产品或服务价格不是由市场定价,而是由政府定价,而政府定价时更多的是考虑社会、政治影响,注重的是社会效益,导致价格严重偏离价值。

(4)产权收益的补偿性。经营性国有农村小型水利工程具有十分明显的补偿性特点,它是流域机构和部属事业单位的经济支撑。众所周知,流域机构和部属事业单位承担着许多政府延伸职能和社会公益性职能,但现阶段的事业经费远远不能满足行使其职能的需要,往往需要通过经营性资产的运营来获取产权收益以弥补其经费不足,保证政府延伸职能和社会公益性职能的履行。

笔者认为水利工程效益关键在于产权,只有通过改革产权制度,建立责、权、利统一和建、管、用一体的新机制,农村水利才能逐步走上健康发展的道路。

2 江苏省农村小型水利工程产权制度改革成效分析

小型农田水利工程产权制度改革是指通过拍

[基金项目] 江苏省农业综合开发国有资产管理体制改革研究资助项目(210260)

[作者简介] 刘晓玲(1969—),女,江苏盐城人,讲师,主要从事财政金融方面研究。

卖、承包、租赁和股份合作制等形式,有偿出让小型水利工程的所有权、使用权或经营权,使其由国家、集体所有或经营转变为个人或法人所有或经营,实现责、权、利相统一。

近年来,全省各地积极探索,通过明晰工程所有权、放开建设权、搞活经营权,全方位开展小型水利工程产权改制。据统计,全省2001年底已改制的桥、涵、闸、站、井、小流域、小水库等小型水利工程71280处。小型水利工程管理范围内的16.4万 hm^2 水面、滩面,27000多 km 的沟、河、渠、堤得到较好的管护、治理和开发。已有10个县(市)基本完成了改制任务,有59个县(市)正在进行之中。从改制形式来看,7万多处已改工程,竞价承包的占46%,拍卖的占20%,租赁的占8%,股份制的占3%,其他承包方式23%。通过改制,共回收资金1.73亿元,吸纳资金2976万元^[3]。

通过产权改制,实现了工程设施管理权、使用权的统一,工程效益与投资者联利、联心,增加经营管理者们的责任感,股份合作制小型水利工程按企业方式管理,实现按量计收水费,不仅解决了工程资金问题,更重要的是体现了水的商品意识,有利于推进水利的两个根本转变,实现水的商品化,国家资金通过股份制形式投入,减少了国有资产的流失,有利于国有资金、集体资金的保值增值和水利经济的发展。

通过改革可以盘活小水利资产,可以促进农村水利建设“自行筹资、自行建设、自行收费、自主经营、自还贷款”的“五自”小型水利工程建设新机制;可以减轻农民群众负担,增强水利服务功能。

小型水利工程产权制度改革无论是哪种形式,由于明确了责、权、利,可以充分调动起股东、承包人、租赁人、竞买者(以下统称参与者)对管理和服务的积极性。①产权改制符合社会主义市场经济规律。小型水利工程直接服务于农村和农民所拥有的土地,工程条件的改善和管理水平的高低,与农村集体和农民的利益直接发生关系,而小型水利工程产权制度改革的目的主要是提高管理水平,充分发挥其效益,因此在参与者和农民之间比较容易建立起服务性质的市场经济关系和管理机制。②产权改制减少管理层次,管理成本较低。由于改革后参与者直接服务于农民,自然减少了中间管理和中间协调的环节,管理成本较低。其次,对于参与者而言,因利益所在,必然会在发挥最大效益的同时,想方设法将管理成本降到最低限度,以求取得最大利益。③产权改制便于监督管理。因改革的前提是明确

责、权、利,对于参与者管理水平和服务质量的高低,一方面通过服务的市场机制进行约束,另一方面因具备了合同等形式的法律约束条件,乡和村级基层组织、农民有权并且可以随时进行检查监督。参与者必须按合同及国家有关法律、法规进行管理和经营。

3 江苏省农村小型水利工程产权改制中存在的问题及其对策

3.1 改制中存在的问题

(1)产权改制流于形式。因宣传力度不够,人们对水利制度改革政策及实施方案认识不到位。由于受传统计划经济的影响,水利部门对水利产权制度改革认识不足,存在等、靠、要的保守思想,行动迟缓。水利部门一些人认为,水利主要体现社会效益,事关群众切身利益,事关改革、发展、稳定的大局,应该由国家、集体来承担,水利只能是公有制。农民对无偿使用“大锅水”的福利观念仍然占主导地位,不情愿接受“商品水”制度。他们认为,只要本村的农民不买水利设施,外村的人也不敢买,国家搬不走、拆不掉,与其掏钱去买,不如现在无偿使用合算^[3]。

(2)有的工程在出让之前,没有科学地评估、确定底价,在出让的过程中也没有严格履行程序,在一定程度上造成了国有资产的流失。

(3)农村小型水利工程产权改制的外部环境需进一步改善。现有水利工程大多都是国家投资,改制时不仅有防止国有资产流失的问题,而且目前这些工程都由水管部门管理,灌溉用水是由水管单位配送的,水费也由水管单位征收。但水管部门不负责工程的建造与维护,而负责工程的建造与维护的部门与个人却不熟悉相关法律法规以及当前国家对于水利改革的政策^[4]。

(4)后续服务亟待加强。竞买者大多数是普通农民,普遍缺乏工程运行、安全用电、灌排管理等方面的知识,因此,必须强化培训工作,加强改后服务。

(5)配套措施不完善,缺乏优惠鼓励政策(如补助少量的无偿启动资金、小于一定数额的农行信贷可免缴抵押金等)^[1]。

3.2 推进改制的建议和措施

对农村小型水利工程的产权制度进行改革,其目的就是为农村水利建设和管理注入新的活力,建立良好的运行机制。实施以产权换资金,以存量换增量,以机制换效益,以改革促发展的战略,全面推进小型水利工程的产权制度改革,逐步建立与社会

主义市场经济制度相适应的小型水利工程建设、管理新机制。

(1) 加强政府职能。小型水利工程是农民抗御自然灾害、改善农业生产、农民生活、农村生态环境条件的基础设施,是农村社会的公共产品^[2],关系到广大农民的切身利益。政府可以从以下方面入手促进农村公共产品供给制度的创新:①创造良好的制度变迁政策环境,以降低公共产品供给成本。②促进当地经济市场化程度的提高。经济市场化程度的提高,将有助于市场规模的扩大,从而增大“潜在利润”。本着“谁投资、谁管理、谁受益”的原则将市场机制引入小型水利建设与管理,放开所有权,稳定使用权,搞活经营权,强化管理权,明确受益权,实行市场机制办水。鼓励购买、承包、租赁小型水利工程设施的经营者的增加投入,对水利设施进行更新、改造、配套、提高,扩大再生产能力。鼓励多种经济成分经营、发展水利,充分调动社会各界兴办水利的积极性。鼓励水利工程产权流动,通过承包、租赁、拍卖、股份合作等方式,对小型水利工程进行产权制度改革,使广大农民群众真正成为小型水利工程投资、建设和管理的主体,充分调动广大农民群众投资办水利的积极性。③促进农户生产规模的扩大和生产专业化水平的提高。④科学合理制定水价,实现“以水养水”的小型水利工程良性运行机制。要把小型水利工程产权制度改革与农村税费改革、农业产业结构调整、水价改革等国家农村政策紧密结合起来,从而保障小型水利工程产权制度改革的顺利开展。

(2) 因地制宜、分类指导的原则^[5]。要以保值增值和提高效益为目的,宜包则包,宜卖则卖,宜租则租。对于效益型的小型水利工程,要采用股份合作、租赁、拍卖、承包等多种形式进行改革,要以明晰工程所有权为核心,以壮大水利基础产业为目标;对于资源型的水利工程,要积极吸引资金进行开发与治理,形成可持续发展的良性循环新机制;对于公益型的水利工程,要在完善相关规章制度、制定补偿政策上下功夫,稳定管护资金来源,提高管理水平。那些产权明晰,已落实了承包经营责任制,工程管理规范,群众满意的工程,可继续坚持并不断完善承包经营责任制。小型抽水站、水电站、小流域、小灌区以及没有防洪任务的小水库等重要单项工程,要大力倡导股份制或股份合作制形式。一般性的单个工程,可以采取拍卖形式。新建工程,可通过广泛吸纳社会资金募股或联合投资折股等方式直接组建为股份制或股份合作制。

(3) 坚持“公开、公平、公正”原则^[6],竞争招标,竞价出售。根据工程规模、现状和效益等情况,合理确定租赁费、承包费、拍卖底价,面向社会公开竞价出让。在界定产权、资产评估的基础上,由工程所有者主持进行公开招标,确定新的经营者。资产转让双方要认真签订协议,明确有关责任和监督措施,并进行司法公证。实行股份制或股份合作制改造的工程,要广泛征求现有受益户的意见,依据法律、法规,公开选举董事会和监事会,建立健全管理机构,规范运作。

(4) 坚持市场取向,兼顾各方利益,合理确定用水收费标准。根据国家的有关规定,粮食作物用水实行微利,经济作物和群众生活用水利润可稍高一些,水利工程水费、水资源费的征收使用按有关规定执行。经营者向用水户收取的机电排灌水费,按照能源费、工资、维修费、管理费、大修理费、折旧费和适当的利润核定,并报当地县物价部门审批。

(5) 坚持依法治水,统一管理,强化产权制度改革后的服务。小型水利工程产权制度改革后,仍应服从水行政主管部门的行业管理。做到小型水利工程产权制度改革和民办水利纳入依法治水的轨道。租赁、拍卖、承包、股份合作的水利工程,都要服从水行政主管部门的统一规划和管理,促进水资源的合理开发、利用和保护。小型水利工程产权制度改革涉及面广、政策性强,有关部门积极配合很重要。各级水利部门要加强与其他各行政管理部门的沟通,争取多方的支持,是搞好小型水利工程产权制度改革的重要保证。

(6) 管好、用好产权制度改革资金,要按照分级管理、分级使用的原则,实行专户存储、专款专用,使这部分资金实现滚动发展机制。

(7) 管理手段的现代化。目前农村水利的管理手段大多是人工操作,实现农村水利现代化要全面实行计量灌溉,大力推进自动化控制。

(8) 建立适应市场经济的投入、管理机制。以前农村水利建设在很大程度上得益于农村劳动积累工、义务工。当前,中央全面推行农村税费改革政策,切实减轻农民负担,对加快农村水利现代化建设既是机遇,更是挑战。

总之,小型水利工程产权制度改革处于发展的过程中,江苏省在“十五”期间力争完成小型水利工程产权制度改革,初步建立起适应江苏经济发展要求的农村小型水利工程运行机制,使农民真正成为农村水利建设、投入、管理的主体,真正成为小型水

利工程的所有者、经营者、受益者、支配者,确保江苏省农村水利事业的发展。

[参考文献]

- [1] 林仁金. 关于农业综合开发财政资金与贷款资金配套投入问题的若干认识[J]. 福建农业大学学报(社会科学版), 2000(3): 17~22.
- [2] 李放. 公共财政与农业发展[M]. 北京: 中国物价出版社, 2003. 47~51.
- [3] 蔡勇, 樊峻江, 刘敏昊, 等. 江苏省小型水利工程产权制

度改革分析研究[J]. 中国农村水利水电, 2002(6): 26~30.

- [4] 刘琪, 王赞. 唐山市小型水利工程产权制度改革的调查报告[J]. 河北水利, 1999(5): 38.
- [5] 毛程连. 国有资产管理新论[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2001. 85~92.
- [6] 向新国, 张明. 博州农村小型水利工程产权制度改革现状和发展对策[J]. 中国农村水利水电, 2001(55): 35~39.

(收稿日期 2004-05-08 编辑: 方宇彤)

(上接第 47 页)根据 1d 中不同时间段的流量和扬程变化,通过离心水泵的不同组合,调整离心水泵的扬程,对于降低离心水泵的单耗是非常重要的。③将笔者对离心水泵机组效率与制水单耗的理论分析应用到淄博市自来水公司张店水厂供水设备改造,使单耗下降约 $30.2 \text{ kW}\cdot\text{h}/1000 \text{ m}^3$,降幅达 20.3%,节电效果明显。

[参考文献]

- [1] 黄禹忠. 离心泵的调节方式与能耗分析[J]. 化工设备与管道, 2003(6): 29~31.

[2] 郭健. 离心泵与管路综合能耗分析[J]. 节能技术, 2002(2): 26~27.

- [3] 姜乃昌. 水泵及水泵站[M]. 第 4 版. 北京: 中国建筑工业出版社, 1998. 11~12.
- [4] 上海市政给水工程设计研究院. 给水排水设计手册(第 3 册)[M]. 第 2 版. 北京: 中国建筑工业出版社, 2004. 299~310.
- [5] 鲁求荣, 陈向群. 离心泵节能运行的探讨[J]. 排灌机械, 2000, 18(3): 24~25.
- [6] 上海建筑设计研究院. 给水排水设计手册续册 2[M]. 第 2 版. 北京: 中国建筑工业出版社, 2004. 112~120.

(收稿日期 2004-04-23 编辑: 梁志建)

报道新成果 传播新技术 介绍新经验

全国中文核心期刊 中国科技核心期刊

全国水利系统优秀期刊 华东地区优秀期刊 江苏省优秀期刊

《水利水电科技进展》

(邮发代号 28-244, CN32-1439/TV, ISSN1006-7647, 双月刊, A4 开本)



《水利水电科技进展》主要刊登与水利、水电、水环境等学科有关的科技论文,设有专家论坛、学术研究、工程技术、工程管理、专题综述、国外水利、科技简讯等栏目,适合与水科学、水工程、水环境有关的科学研究人员、工程技术人员、科技管理人员以及大专院校师生阅读。

《水利水电科技进展》由邮局发行,邮发代号 28-244,2005 年每份订价 30.00 元。读者亦可直接向编辑部订阅(另加包装邮寄费 6.00 元),欢迎个人和单位直接汇款订阅或函索订单。编辑部地址:210098 南京市西康路 1 号河海大学《水利水电科技进展》编辑部。联系电话:025-83786335, E-mail: jz@hhu.edu.cn, http://kkb.hhu.edu.cn。汇款时务请注明“订水利水电科技进展”。