江苏省新农村建设基础设施项目管理与维护研究

丰景春,李 娟,耿 秀

(河海大学商学院,江苏 南京 210098)

摘要:根据 2001 ~ 2006 年江苏省 13 个市新农村建设基础设施项目的管理与维护现状,分析了基础设施项目管理与维护存在的问题及成因,提出加强江苏省新农村建设基础设施项目管理与维护的对策:提高全体农户的参与意识、创新管理与维护主体、建立完善的管理与维护机制、落实资金渠道。

关键词:新农村建设;基础设施项目;管理与维护;江苏省

中图分类号:S27 文献标识码:A 文章编号:1003-9511(2009)06-0055-05

基础设施项目既是新农村建设的重要内容,也是新农村建设的基本保障。在社会主义新农村建设中,江苏省各级政府非常重视新农村基础设施项目的建设。“决策好、建设好、管理好、使用好”是实现新农村基础设施项目良性运行的前提条件。按照经济属性,基础设施项目分为公益性项目、准公益性项目和经营性项目,其中,对于经营性基础设施项目,由于它能够产生较大的经济效益,按照“谁受益,谁分摊”的原则,其管理与维护(以下简称管护)主体、管护经费、管护责任和管护措施等较为明确,经营性基础设施项目比较容易实现良性运行;对于公益性和准公益性基础设施项目,因为该类基础设施项目具有公共物品属性,多方投资造成其产权不明晰,加上长期以来受“重建设、轻管理”思想的影响,按照“谁受益、谁分摊”的原则难以明确管护责任主体、管护经费、管护责任和管护措施[1-3]。为促进社会主义新农村建设,本文根据江苏省新农村建设中基础设施项目管护现状,分析基础设施项目管护存在的问题及成因,并提出加强江苏省新农村建设基础设施项目管护工作的建议,以期实现江苏省新农村建设基础设施项目管护工作的良性运行。

1 江苏省新农村建设基础设施项目管护现状

目前,江苏省基础设施项目所属的行政区域包括徐州、淮安、宿迁、连云港、盐城、扬州、泰州、南通、常州、镇江、南京、无锡、苏州,共 13 个市。

基础设施项目的管护对象包括泵站、闸、桥梁(含带闸桥)、涵洞、渡槽、防渗渠、配套小沟级建筑物工程、机耕路、农机设备、仓库、晒场等。

2001 ~ 2006 年江苏省社会主义新农村建设基础设施项目管护情况如表 1 所示[4]。

根据江苏省新农村建设基础设施项目管护现状

表 1 2001 ~ 2006 年江苏省新农村建设基础设施项目管护情况

项目名称	项目总数	设施良好	设施坏弃				良好率/%	坏弃率/%
			损坏	被盗	闲置	废弃		
泵站(含机井)	4309/座	4154/座	76/座	45/座	15/座	19/座	96.4	3.6
闸	1243/座	1193/座	30/座	21/座	43/座	20/座	90.8	9.2
桥梁(含带闸桥)	8018/座	7669/座	214/座	78/座	35/座	22/座	95.6	4.4
涵洞	23424/座	21933/座	1123/座	7/座	20/座	273/座	93.9	6.1
渡槽	692/座	656/座	13/座	5/座	22/座	0	94.2	5.8
防渗渠	7773.8/km	7415.8/km	252.7/km	4.1/km	27/km	74.2/km	95.4	4.6
配套小沟级建筑物工程	172971/座	158663/座	10400/座	448/座	810/座	2650/座	91.7	8.3
机耕路	8578.8/km	7862.9/km	646.2/km	0	10.2/km	59.5/km	91.7	8.3
农机设备(含检测设备)	4775/台(套)	4687/台(套)	48/台(套)	3/台(套)	14/台(套)	23/台(套)	98.2	1.8
仓库	57102.5/m^2	56611.5/m^2	0	0	491.0/m^2	0	99.1	0.9
晒场	80174.6/m^2	77780.6/m^2	300.0/m^2	0	1794.0/m^2	300.0/m^2	97.0	3.0

基金项目:江苏省教育厅高校哲学社会科学基金(07SJD630006)

作者简介:丰景春(1963 —),男,浙江金华人,教授,博士生导师,主要从事项目管理研究。

(表 1)可知,2001 ~ 2006 年江苏省新农村建设基础设施项目管护状况较好,主要体现在以下几个方面:

a. 基础设施项目运行管护良好率整体较高,均在 90%以上,其主要原因是:①江苏省各级政府重视基础设施项目的管护;②政府投入了大量的财政资金;③采取了有效的行政干预措施。

b. 仓库和农机设备(检测设备)的良好率最高,分别为 99.1%和 98.2%。由于仓库和农机设备(检测设备)主要用于经营性业务,能够产生一定的经济效益,可以通过拍卖、租赁、承包等方式,明确其管护责任人,因此其后期管护的良好率较高;而泵站、桥梁、中沟级涵闸、渡槽及其配套建筑物、防渗渠、配套小沟级建筑物工程、机耕路、晒场等完好率相对较低,其主要原因是这些项目属于公益性工程,不能完全实施市场化运作,并且由于其产权复杂且不明确,从而影响了基础设施项目的管护工作,因此其后期管护良好率较低。此外,机耕路管护良好率最低,这是由其自身特殊属性所决定的,机耕路属于线性工程,相对于点性工程来说,线性工程管护难度较大。

c. 基础设施项目管护良好率由高到低依次为:仓库,农机及检测设备,晒场,泵站,桥梁,防渗渠,中沟级涵、闸、渡槽等配套建筑物,配套小沟级建筑物工程,机耕路。可见,大型农机设备管护的良好率较高,而水利水电工程基础设施项目管护的良好率较低,尤其是中沟级涵、闸、渡槽等配套建筑物、配套小沟级建筑物工程以及机耕路等的良好率最低。

2 新农村建设基础设施项目管护存在的问题及成因

自 2003 年以来,特别是党中央、国务院提出建设社会主义新农村以来,江苏省非常重视基础设施项目的管护工作,采取多种措施,使得基础设施项目管护的完好率保持在较高的水平。现有管护措施有效地解决了部分问题,在基础设施项目管护中发挥了较大的作用,产生了较好的效果。但是,在新农村基础设施项目管护的实践中还存在一些深层次的问题,这些问题并没有得到有效解决,包括管护意识不强,管护主体混乱,管护责任不明,管护主体和管护责任人混淆,受益主体、管护主体、使用主体之间的矛盾重重,管护经费不落实等。如果上述问题得不到有效解决,那么新农村建设基础设施项目管护工作将难以实现长效运行[4-6]。

2.1 存在的主要问题

a. 管护意识不强。总体而言,农民对新农村基础设施项目管护意识还比较淡薄,受传统思想与观念的影响较深,认为基础设施项目理所当然应由国家投资建设、国家负责管理、国家负责维修,自己坐享其成。有的乡镇仍然存在较为严重的'重建设、轻管理'的思想,缺乏管护意识,尤其对于一些公益性工程,基础设施项目由国家或省政府投资建设,乡镇负责人认为其管护工作与乡镇无关;当基础设施项目投入运行后,有的乡镇并没有按照要求与村里办理基础设施项目移交手续,也没有做好基础设施项目管护的宣传动员工作,加之在分田到户的经营体制下,农民的集体观念淡薄,一些损毁的基础设施项目由于没有及时得到修复,导致其不能发挥应有的作用与功能,对于损坏严重的基础设施项目不得不废弃[7]。

b. 管护主体混乱。目前,大多数乡镇没有设立长期性的专职管护机构,也没有明确专人负责基础设施项目的管护工作。从基础设施项目全生命周期角度看,基础设施项目没有推行项目法人责任制,管护主体混乱,造成'投资的不管建设、建设的不管运行",造成投资者、建设者、管护者、使用者等各方责任不清,投资效益低下,投资浪费,管护质量不高,资产流失严重等。在项目立项和建设阶段,乡镇成立临时机构负责项目的立项和建设工作,但在项目运行阶段,负责基础设施项目立项与建设的临时机构随即解散,造成基础设施项目后续管护工作难以得到落实,形成无人问津的局面[3,7]。另外,江苏省新农村建设基础设施项目管护对象呈现多样化,包括水利水电工程、种子工程、林木工程、农业机械设备、农业技术设备等,这些基础设施项目由于产权确定的难易程度不一、基础设施项目规模的大小各异、管护组织不同等造成管护主体混乱。有些管护主体较为明确,而有些则不够明确。目前江苏省基础设施项目管护主体包括基础设施项目产权所有者、基础设施项目所属单位、基础设施项目所属村、基础设施项目受益村、基础设施项目所在相关部门、农业技术推广部门、基础设施项目承包方、基础设施项目投资主体等。

c. 管护责任难落实。目前,江苏省新农村建设基础设施项目管护责任还没有得到有效的落实,主要体现在两个方面:一是虽然国家和江苏省有关部门已出台了相关的管护规定与办法,对部分基础设施项目的管护主体做了规定,但没有对管护责任作出规定。通过对江苏省各县市管护情况的调查,发现许多县市的开发标志与编号等基础设施项目受损严重,其原因除了对基础设施项目的管护主体没有做出具体规定外,管护责任没有得到落实也是重要原因。二是将管护责任与管护主体混为一谈,受益主体、管护主体和使用主体之间矛盾重重。管护主

体和管护责任是确保基础设施项目管护质量的前提条件。有些管护主体由于不是基础设施项目的具体使用者,而只是基础设施项目受益者的代表组织,因而不关心基础设施项目的管护,也不承担基础设施项目的管护责任。

d. 管护经费难落实。管护资金是确保管护质量的物质基础。江苏省是我国经济发展最快的省份之一,经济实力雄厚。近年来,江苏省各市通过不断努力,争取到了一定的财政资金支持,暂时解决了基础设施项目管护所需要的资金问题,这也是目前江苏省基础设施项目管护效益得到大幅度提升的一个重要原因。从长远看,按照项目法人责任制以及市场机制的要求,仅靠财政投入难以长远地解决基础设施项目管护的经费问题,故应建立长效的资金投入机制,确保基础设施项目的管护经费得到有效落实。《国家农业综合开发资金与项目管理办法》[8]第五十五条规定"项目区应按照'谁受益谁负担'、'以项目养项目'的原则筹集项目运行管护费用,采取拍卖、租赁、承包等方式对资产实行有效管理。在实际操作中却存在'三难':一是合法筹措管护经费途径难落实;二是基础设施项目管护经费缺少政策支持;三是项目资金中没有列支相应的管护经费。

2.2 原因分析

为了实现江苏省新农村建设基础设施项目管护工作的长效运行,必须弄清管护工作中存在问题的成因,并针对这些问题提出相应的解决对策。

a. 农户的'经济人'假设。亚当·斯密认为,人的行为动机源于经济诱因,人之所以要工作就是为了获得最大的经济报酬[5]。按照西方经济学理论,农民在参与决策时,只有在满足自身的收益需要后,才会积极参与市场需求。农民作为一个'经济人',其决策标准只有成本效益比,即最大程度地追求利润的最大化。在购买生产要素、从事农业生产经营活动时,农民将力求使总产出与总投入之间的差额达到最大,力求以最小的投入获取最大的产出。作为经济人的农民比较'吝惜'自己的付出,不会主动地对公益性基础设施项目进行有效的管护[4,9]。因此,市场机制是难以调动农户参与基础设施项目管护积极性的。

b. 农户的机会主义倾向。机会主义行为产生的原因:一是信息不对称,信息优势方为了追求其自身利益的最大化,有可能利用其信息优势而实行机会主义行为;二是成本收益比,基础设施项目的公益性使得农户完全有可能在不付任何代价的情况下,享受通过其他人的捐献(如对损坏的基础设施项目加以管护)而提供的公共产品或服务的效益,农户的机会主义行为形成了'集体行动的参与难题',产生了'搭便车'现象,即某些个人虽然参与了公共产品的消费,却不愿意支付公共产品的生产成本,个人理性造成了集体或合作方的外部负效应,使集团利益缺乏相应的激励,导致行为人的激励弱化,却为'搭便车'者提供了偷懒的激励。对于农村公益性基础设施项目,农户参与管护与否都能得到相同的便利,这就更刺激农民的机会主义倾向[6]。

c. 公益性工程自身的特性。基础设施项目包括仓库、农机及检测设备、泵站、桥梁、防渗渠等。大多数基础设施项目基本上用于满足项目村所有农户的需要,属于公共物品范畴。同时,这些基础设施项目对项目村以外的地方有一定的排他性,可见,大部分基础设施项目具有公共物品的特性[3]。基础设施项目的不同特性将直接影响管护主体的确定:①对于所有权归集体所有的项目,其主要管理者是地方政府和基层组织,这类基础设施项目不能给所有者带来直接的经济效益,故所有权人管理力度不大;②对于使用权属于村级基层组织和受益农民的基础设施项目,由于存在农户的'经济人'假设和机会主义倾向,导致互相推诿逃避责任,同样不能进行有效的管护;③对于线状基础设施项目,其管护难度较大,管护责任的划分也有一定的难度。

d. 工程产权性质较为复杂。马克思最早将私有产权作为经济理论的核心加以阐述,提出并使用了财产的所有权、占有权、支配权和使用权等概念[10-11]。《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中指出,产权包括所有权、占有权、支配权、使用权、处置权和收益权等,产权的实质就是由于对稀缺资源的使用所引起的人们相互认可的行为关系[11]。简言之,基础设施项目的产权主要包括所有权、使用权、管理权、收益权[12]。

在基础设施项目管护中,因产权不明晰给管护工作带来许多困难。对于由国家和集体投资、群众投劳兴建的基础设施项目,由于其产权不明晰,各方面对项目的管护工作都不够重视[12];对于由多方投资、共同兴建的基础设施项目,其所有权属于国家,使用权属于村级基层组织和受益农民,管理者是地方政府和基层组织,受益者是项目区广大农民,此类基础设施项目的所有权不明晰,使得各方面都不会对管护投入资金,从而加大了这些基础设施项目的管护难度,其结果是制约了基础设施项目效益的发挥,致使部分基础设施项目闲置、流失、老化失修和效益衰减,基础设施项目的管护工作处于建、管、用相脱节的状态。可见,基础设施项目产权过于复杂化将会导致管护效率降低,造成管护主体的缺位[3]。

e. 区域经济水平发展不平衡。基础设施项目的主要功能是改善农业生产条件。从当前农村经济发展来看,由于农业效益相对较低,因此非农经济的发展水平将直接决定当地农民从事农业生产的积极性以及农民参与基础设施项目管护的积极性,即非农经济发展水平越高,当地农民从事农业生产和参与基础设施项目管护的积极性越低;反之,非农经济发展水平越低,当地农民从事农业生产和参与基础设施项目管护的积极性越高[13]。根据《2007 年江苏统计年鉴》[14],2006 年全省 13 个市 GDP 排名由高到低依次为:苏州、无锡、南京、常州、镇江、扬州、南通、泰州、徐州、盐城、淮安、连云港、宿迁。区域经济水平与农业产值比重、灌溉效率(这里以农民参与管护工作意愿的高低反映灌溉效率)之间存在密切关系,为此笔者对农业产值比重与灌溉效率的关系进行分析。农业产值比重是指地区经济对农业的投入值;灌溉效率是指农民有效灌溉的农作物的面积占总播种面积的比例。2006 年江苏省 13 个市农业产值比重与灌溉效率的关系如图 1 所示。

由图 1 可知,区域经济水平越低,农业产值比重越高,则灌溉效率(农民参与意愿)越高,农民对基础设施项目管护表现出较高程度的关注意愿或参与程度,这将有助于提高基础设施项目管护效率;反之,区域经济水平越高,农业产值比重越小,则灌溉效率(农民参与意愿)越低,农民对基础设施项目管护表现出较低程度的关注意愿或参与程度,这将不利于提高基础设施项目管护效率。已有的调研结果[4]也验证了上述结论,如以南通、连云港、淮安为代表的苏北地区,农民参与管护的意愿较高,成立多个用水者协会。

f. 管护模式不适应。对于江苏省各市基础设施项目建设而形成的资产,在基础设施项目通过验收并进行产权移交后,根据资产的性质、管理的重点和目标,采取了不同的管护模式。目前,江苏省基础设施项目的管护模式包括专业部门管护模式、镇级统一管护模式、村集体统一管护模式、水利专业户管护模式、农民联户管护模式、农村专业合作经济组织管护模式、龙头企业管护模式和农户个人管护模式等。基础设施项目管护模式存在以下问题:①现有管护模式存在自身的不足;②现有管护模式选用不当;③管护模式缺少创新。有些基础设施项目竣工后移交给相应项目村,同时这些基础设施项目归水利部门监管,这样就导致了多头管理的现象,反而使得管护主体难以明确[15-16]。

3 对策及建议

江苏省新农村建设基础设施项目管护总体完好率较高,但仍然存在管护意识不强、管护主体混乱、管护责任没有落实等问题,造成这些问题的原因包括农户的'经济人'假设、农户的机会主义倾向、公益性工程自身的特性、所有权不清晰导致管理主体混乱、区域经济水平发展不平衡等。为促进江苏省社会主义新农村建设,笔者认为江苏省基础设施项目管护应做好以下工作:

a. 提高全体农户的参与意识。公益性工程的使用者是项目所在地区的农户,工程的公共物品属性以及产权不明晰将必然导致现行管护责任人——村组织无法落实其管护责任,因此,广大农民是基础设施项目的最终受益方和使用者,只有提高他们的管护意识,才能有助于解决管护中存在的问题。

b. 创新管护主体。考虑到公益性物品的特殊性,无论是基础设施项目的所有者负责管护工作,还是全体使用者负责管护工作,都难以取得良好的效果。江苏省新农村建设基础设施项目建后管护主体应该是最能代表全体农户利益的第三方组织,即引入农民管护协会,由农民管护协会进行专业、集中的管护工作。

c. 建立相应的管护机制。在明确管护主体与管护责任后,应当建立资金投入机制、运行机制、管理机制、补偿机制等,为实现社会主义新农村建设基

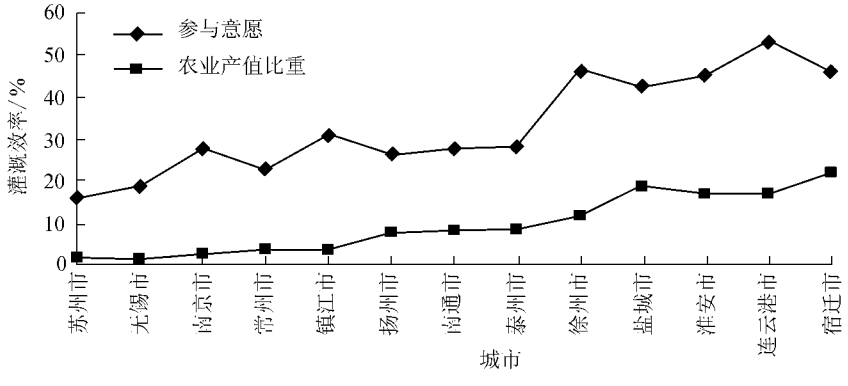


图 1 2006 年江苏省 13 个市农业产值比重与灌溉效率的关系

础设施项目管护提供相应的机制。

d. 落实管护资金渠道。根据基础设施的经济属性,改变财政资金单一的局面,拓宽资金渠道,建立管护资金投入的长效机制,落实资金来源渠道。

参考文献:

[1] 张广贵.农业综合开发形成的国有资产产权管理问题及对策[J].经济研究参考,2002(25):20-24.

[2] 国家农业综合开发办公室.关于农发国有资产产权管理试点的实施意见[EB/OL].[2008-11-23]. http://www.jsacd.gov.cn/article.jsp?id=12113.

[3] 谢琳琳.公共投资建设项目决策机制研究[D].重庆:重庆大学,2005.

[4] 江苏省农业局土地治理项目管理处.关于全省农业综合开发工程运行管护情况的调研报告[R].南京:江苏省农业局,2007.

[5] 侯莎莎.经济人假设:公共选择理论的成败得失[J].安康师专学报,2005(2):14-15.

[6] 陈文泽,李蓉军. 机会主义、价格诚信与制度安排[J].财经科学,2007(6):69-75.

[7] 刘晓玲.江苏省农业综合开发国有资产产权制度改革研究[D].南京:南京农业大学,2003.

[8] 中华人民共和国财政部. 国家农业综合开发资金与项目管理办法[EB/OL].(2005-08-22).[2008-11-24]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_327845.htm.

[9] AGRICULTUR A. Policies and the new world trading system [R]. Paris:OECD Trade Wordshop,1994.

[10] MACHINGAMBI M. An evaluation of rural communities water use patterns and preparedness to manage domestic water sources in Zimbabwe [J]. Physics and Chemistry of the Earth, 2003(28):80-95.

[11] 魏杰.现代产权制度辨析[M].北京:首都经济贸易出版社,2000.

[12] 沈建芳,姚华锋.关于产权理论的研究综述[J].沿海企业与科技,2005(5):1-2.

[13] 施国庆.水利工程建设与农民收入相关性分析[J].中国农村经济,2002(4):34-39.

[15] 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.

[14] 江苏省统计年鉴编委会.2007年江苏统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2007.

[16] 刘铁军.小型农田水利设施治理模式研究[J].水利发展研究,2006(6):10-13.

(收稿日期:2009-03-04 编辑:张志琴)

(上接第50页)

做法值得推介,尽管标准不是很高,但毕竟有了举措。从道理上讲,像引江河工程这样的流域性工程,帮扶资金的解决还需省政府统筹考虑,制定相关的政策,明确资金渠道。

农民土地征用矛盾产生于社会经济和公益事业的飞速发展中,但社会经济发展与公益事业进程的加快决不能以牺牲失地农民利益为代价,因为无工不富,无农不稳。怎样保护农民的土地权益和财产权益,制定公益建设失地农民的社会安置办法,用法律去规范政府的征地补偿办法是非常重要和必要的。农民这个勤勤恳恳、坚忍不拔的群体,理应和城市居民一同分享工业化的成果,而不是成为被压抑的、饱受忽视甚至被歧视的群体。只要有正确的政策措施,公益性征地中的一系列问题是能够得到妥善处理并向好的方向转变的。政府有责任和义务让“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的和谐社会建设标准在失地农民身上得到充分体现。

参考文献:

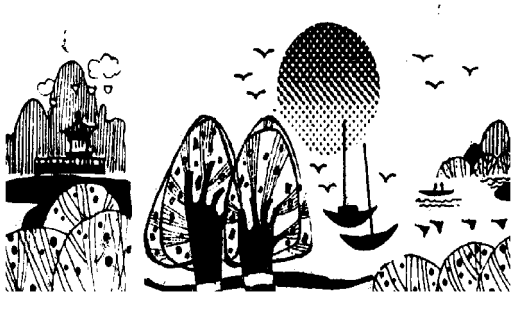
[1] 尚长风,张瀚文.土地流转及农村养老保险制度设计[J].审计与经济研究,2008(5):79-82.

[2] 马役军,赵辰昕.公共政策学案例:危机警示研究报告[R].北京:人民出版社,2008:55-56.

[3] 葛扬.马克思土地资本化理论的现代分析[J].经济学研究,2007(3):1-5.

[4] 尚长风.农村养老保险制度的财政学反思[J].南京大学学报:社会科学版,2004(5):113-118.

[5] 胡川.基于农民意愿的土地征收补偿标准研究[J].安徽农业科学,2008(3):5613-5615.

[6] 熊易寒.市场“脱嵌”与环境冲突[J].读书,2008(9):17-22.

(收稿日期:2009-04-07 编辑:徐广生)