DOI:10.3969/j.issn.1003-9511.2013.01.006

农业水费征收中的政府、市场、社会三重失灵困境

毛绵逵,徐 科

(河海大学公共管理学院,江苏 南京 210098)

摘要:以江苏省D县农村水资源管理为例,从政府、市场、社会的3个层面探讨农业水费征收过程中出现困境的根源。通过实地调查和个案访谈发现,由于行政手段与市场手段相结合的运行管理机制不完善,以及农村社会急剧变迁背景下出现的社会结构性秩序缺失,使得农业水费征收过程中面临政府、市场和社会的三重失灵困境。研究认为,加大对农田水利的财政投入、明晰水利设施产权、完善市场和社会资源准入渠道、积极发展第三方自治组织等,将是破解三重失灵困境的重要措施。

关键词:农业水费;三重失灵困境;村庄"原子化"

中图分类号:F407.9 **文献标识码**:A **文章编号**:1003-9511(2013)01-0022-03

农业水费收费难是目前制约农田水利建设的重要因素之一,同时也是农田水利建设及管理诸多问题的集中外在表现之一。据《百家大中型水管单位水价调研报告》[1]数据,早在1999—2001年间,所调查的一百家水利工程管理单位(以下简称水管单位)农业水费实收率达到75%以上的仅占50%,实收率在50%~75%之间的仅占30%,有20%的单位实收率低于50%,平均实收率约为71%,低于工业水费和自来水水费的收取率。根据2008年对江苏省典型水利工程管理单位水费收取情况的调研发现,某些水利工程管理单位的水费实收率甚至不到20%[2]。农业水费的征收逐步陷入困境,严重影响了我国农田水利的建设和发展。

笔者通过对江苏D县的调查研究,结合相关统计数据和文献,从政府、市场和社会3个角度分析农业水费征收的问题。D县位于江苏北部,地势西高东低,年均降雨量为893.4 mm,但地处江淮流域腹地,境内有14条河流,71座水库,水资源丰富。目前,D县的水费征收主要是水利工程水费,由各灌区、水库等部门在"村两委"的协助下直接收取,没有承担水费收取功能的用水者协会。

1 政府失灵:上下利益冲突与失调

政府失灵原指公共部门提供的公共物品一方面无法满足公众的需求,另一方面又趋于浪费或滥用资源,致使公共支出规模过大或效率降低,政府缺位与越位问题突出[3]。从20世纪80年代我国水管单位的企业化和市场化改革后,本应由市场机制调节的农业水价在国家综合考虑各种因素和多方妥协下实行政府行政指导价,远低于水管单位供水服务的市场价格。这导致现实中诸多矛盾和悖论的出现,从供水单位来说,其无法拥有真正的市场主体地位,收取的农业水费无法抵消农田灌溉供水服务的设施损耗、运行维护及管理成本、基本的水资源费成本等,从而无利可图,更无积极性提供优质农田灌溉供水服务。从目前农业水费收取的情况来看,农业水费平均是0.1元/m^3左右,农业供水成本基本上在0.2元/m^3左右,农业水费只占成本的一半,同时因为收取不到位,收取率只有50%左右,水费偏低、收取不到位导致了农田水利设施没有足额的维修、养护经费,所以老化失修的问题日益突出[4]。

面对如此困局,各水管单位为了获得足够的运行经费,往往利用地方政府财政收支上一定的自主权,与地方政府合作,设立各种行政事业性收费和罚款,并尽量提高收费标准和范围,客观上导致不同程度乱收费现象的出现。在调查过程中发现,D县每位用水农户并非按照省定标准缴纳水费(0.02~0.03元/m^3或180元/hm^2),而是按照国家农田实

基金项目:国家社会科学基金重大项目(11&ZD028);河海大学中央科研基本业务费研究项目(2009B05314);河海大学人文社会科学基金(2009431111)

作者简介:毛绵逵(1982—),男,江西安义人,讲师,博士,从事农村水资源管理研究。

验中每公顷需水 12000 m^3(每亩需水 800 m^3)的标准数据来纳入费用的计算中,这样每位农户交水费的标准由原来 180 元/hm^2 变为 240 ~ 360 元/hm^2。经过地方政府和水管单位对政策的解读和运作,水费收费标准比原先政策中规定的费用提高了 60 ~ 180 元/hm^2。水费收取标准被地方管理部门私自提高,地方决策者权力的扩张给用水户带来了经济压力和利益损失。

综合考虑,农业灌溉用水管理中的政府失灵,尤其是在水费管理中的政府失灵,一方面表现在由于政府行政干预过度而导致市场化改革不彻底,另一方面也突出表现为在这种过渡型的管理体制中,中央政府、地方政府、水管机构以及农民四者之间的利益冲突和失调,而在这种冲突和失调中,政府行政的进一步干预,使得这种冲突和失调在行政主导和市场主导的话语权争夺中成为常态。

2 市场失灵:行政命令下的市场运作

我国的农田水利建设与管理在先后经历了"农业生产取向"和"农民负担取向"的不同模式之后,在市场经济改革中正逐渐向"市场化和自治化取向"的模式转型[5]。市场化和自治化取向体现在市场手段作用下的农田供水服务的水价管理模式,但现实中农田水费难收的现实,在客观上表明以水价管理模式为代表的市场手段的失灵。

农业供水服务的市场化运作需要一系列基本条件,如清晰的水权界定、清晰的市场交易和运作规则的界定、可操作化的组织管理结构、明确的监督惩罚机制、明确的公众参与机制等[6]。但我国水市场化改革的过程中,农田水利设施产权模糊、政府行政过度干预和用水户的搭便车行为等问题导致农业供水服务市场出现失灵,阻碍了农业供水服务市场化的发展和完善。

a. 农田水利设施产权模糊,用水农户的"搭便车"行为导致交易成本过高。在人民公社时期,农村的农田水利管理模式是建立在土地集体化的基础上,随着农村经营管理体制的变革和农村土地制度的变迁,家庭承包成为主要的土地经营模式,集体模式失去了经济实体的依托,缺乏明确的组织形式,建立在集体经济基础上的水利设施管理导致农田水利产权模糊,集体水利设施的责、权、利不清,已不再适应当前的土地政策和经营模式。

由于是集体投资,存在集体产权界定不清、对水利设施管理维护责任和义务没有明确规定,同时缺乏严格的用水规章制度,对农户实行无偿或低偿供水,导致用水户多采用漫灌方式,降低了农业用水的利用率,水资源浪费严重。"搭便车"也是不良影响之一,个人一方面努力从集体水利设施中获得自我利益,同时又不愿承担使用成本和维护费用,而使用成本和维护费用由集体成员共同承担,在这种互动过程中,每个人都相互效仿努力地从农田水利中获得自身利益最大化而不愿意承担责任,农业供水市场买卖双方达成平等交易的成本不断增加,水费征收日益困难,使水资源交易市场化发展缓慢。

b. 农业水价制定中行政干预过度,导致市场机制被架空,交易双方积极性降低。在市场经济条件下,合理的水价可以充分发挥价格杠杆作用,调节水资源供求关系,优化水资源管理。我国农业用水从免费供应到实行水价制度过程中,市场供求对水价格的调节并未发挥作用,水利市场化并未得到进一步改革。而地方水费政策的制定过程中,地方政府根据上级的方针政策或根据自己的需要,结合本地区和组织的实际状况和利益而制定了一套灵活、可变、可操作的社会资源再控制与再分配准则[7],对农业用水的价格进行行政干预和规定,忽视市场价值规律作用,以行政命令代替市场,使水资源交易一方的利益受到侵害。D 县政府出于本位主义和自利行为,把收费标准从 180 元/hm^2 上调到 240 ~ 360 元/hm^2,使卖方(水管单位)的经费缺口得以减小,而买方(用水户)的利益却遭受损失,缴费积极性降低,影响了水费征收率和水资源交易市场化的正常发展。

传统的市场失灵理论认为,垄断、公共物品、外部性和信息不完全或不对称的存在使市场难以解决资源配置的效率问题,市场作为配置资源的一种手段,不能实现资源配置效率的最大化,这时产生市场失灵[8]。在水资源交易市场化过程中,政府对农业水价进行行政规定,利用行政手段破坏了市场交易的原则和监督机制,造成水资源市场中一系列不合理的现象,如"搭便车"、寻租和腐败,种种负面效应使用水户对政府和水管单位不信任,用水户对缴纳农业用水费用有着较大的抵触心理,水费征收难问题日益显现。

3 社会失灵:村落社会资本的流失与农民的原子化

社会失灵本身是一个经济学概念,指的是经济的平稳有效运行除了仰赖市场机制和政府干预之外,更需要基于社会公共领域的基本共识,如诚信和社会组织,以及经济运行所仰赖的社会基本机构性特征[9]。而在公共产品或公共服务的有效供给中,提供公共产品和服务的社会机制,公共产品和服务的目标群体所在社会的结构及特征,就成为影响公

共产品和服务有效供给的重要基础。

农业灌溉服务作为村庄公共物品供给需要通过用水户之间合作的方式来实现,其中协调好组织收益与组织成本之间的关系至关重要。一项成功的合作实践必然是组织合作的收益大于其组织合作的成本。就农村水利合作而言,其要想获得充分供给与良性运行,必须解决各个主体之间协调的组织成本(协调费用)问题。

人民公社时期,国家通过建立农民集体经济组织将组织规模扩大化,内化提供公共产品的交易成本,从而减少了农户之间的谈判成本,不同村庄之间的利益也可以在公社范围内得到协调,农田水利供给处于良性发展阶段[10]。国家税费改革之前,共同生产费是农户必须向村集体组织缴纳的费用,其中包含了农业水费,村组织收取该费用进行农田水利的建设与维护,保证农业生产需求。在任务考核和体制压力下,完成税费的征收是村委会和村组的首要任务,共同生产费的征收得到了行政力量强有力的保障,乡村两级组织成为水管部门和用水农户间的中介力量,负责把水资源分配和农业水费征收两者衔接。国家税费改革之后,农村基层组织的权力开始弱化,它们逐渐从农田水利建设和管理的主导地位中淡出,造成了一定时期内的权力真空,水管部门和用水农户之间中介力量的退出使角色格局从"水管部门—农村基层组织—农户"转换为"水管部门—农户"的格局形态,水管部门直接面对大量的以家庭为基本单位的分散化经济实体,在农业水费失去了行政强制力、从行政收费转换成经营性收费后,水费征收举步维艰。

改革开放后,农村开始实行家庭联产承包责任制,打破集体经济,建立以家庭为单位的个体农业经济,积极推行市场化。这一系列的农村经济体制改革导致农民对集体意识和利益的淡化,市场化前所建构起来的集体主义意识被市场经济中利益主义所撕裂,自己所拥有的土地经营状况成为农民最关心的事,他们的集体意识和组织观念开始涣散。在缺乏衔接交易双方的中介者和村民"原子化"的情况下,市场买卖双方的脱节,无法形成稳定的水资源交易市场化制度和市场收费制度,加剧了农业用水水费征收的难度,农业水费征收出现了社会失灵现象。

4 结论与讨论

1949 年以后,我国采取计划经济模式,社会资源由国家统一分配,国家权力全面渗透社会生活,对社会形成"全能政治"的强大控制[11]。这种发展模式在一定时期内促进了我国经济的快速发展,但同时也现出了弊端,即经济效率低下、腐败滋生等问题越来越严重。为了解决计划经济发展模式中出现的问题和缺陷,在政府的主导下进行了经济改革,引入市场经济体制,以市场为基础调节和分配社会资源,虽然市场经济体制已基本确立,但在制度、机制、法规等方面并未健全,市场尚未与政府形成良性互动。由于政府在市场经济改革中"理性人"的角色,一些地方政府往往借助于行政权力来干预市场的运行,谋取自身利益,出现政府失灵现象,对市场过度干预造成市场失灵。水资源交易市场化改革中也突显出政府失灵和市场失灵的问题,直接导致市场化改革步伐的缓慢。与此同时,国家在水利市场化改革政策制定和执行过程中,也忽视了乡村社会的内在特质和变化,使农业用水市场难以顺利建立起来。因此,政府如何转变角色,协调好国家和地方的利益关系,对市场经济干预程度的把握和对当前农村社会变迁的充分认识将是解决农业水费征收困境的关键所在。建议从以下 3 个方面去施行:

a. 增加对农田水利建设的资金投入,合理分配各级政府财政比例。2011 年中央 1 号文件《关于加快水利改革发展的决定》把当前我国的水利事业建设摆在了国家发展首要位置,文件对新形势下水利的战略地位进行了详尽的分析,突出强调了农田水利建设的薄弱环节。文件明确指出,"要健全我国农田水利建设的新机制,中央和省级财政要大幅度增加专项补助资金,市、县两级政府也要切实增加农田水利建设的投入,引导农民资源投工投劳"。我国各级政府应当严格按照中央 1 号文件的精神要求,积极调整政府财政的农业投入,建立合理的投资分担机制和不同级次政府的事权和财权配比机制,以缓解地方财政困难,在保持其他投入不减少的基础上,逐步增加农田水利建设资金投入,在小型农田水利投入上形成以中央财政为主体、各级财政分级负担、各部门共同参与的格局。

b. 改革产权制度,明晰小型农田水利设施产权。小型农田水利设施产权包括所有权、占有权、支配权、经营权、收益权以及处置权等。产权明晰是水资源市场交易机制运行的前提,它能够确保市场运作的可预测性、稳定性和可靠性,同时产权明晰能够明确界定政府、买方和卖方之间的关系。原有集体所有、统一经营的农田水利产权制度缺乏效率,在原有的制度条件下,责、权、利关系不清,农户"搭便车"的心理动机强,对集体的水利设施只想用而不想管,从而导致了农田水利设施年久失修,无法适应水利市场化的发展,因此明晰产权的改革势在必行。

(下转第 42 页)

式(5)表示,在考虑外部因素的情况下,项目集成管理模式的绩效在综合考虑内外部因素和专家的意见的基础上项目集成管理模式的效能,即一个个小立方体的体积累积之和。

通过式(1)、(2)、(3)分别可以近似计算项目集成管理的时间维绩效、空间维绩效和效益维绩效;式(4)是项目集成管理绩效的概念表达式,该表达式把项目的外部因素也考虑了进去,比不考虑时更能全面表达项目集成管理的绩效;通过式(4)、(5)可以近似计算项目集成管理的综合绩效。这样就可利用综合集成的系统重构理论把项目集成管理这一系统分解后又重新集成起来,达到预期的目的。

4 结 论

水电能源项目是关系国计民生的重要项目,项目管理能力及融资水平的好坏直接决定着项目的成败。基于 WSR 的水电能源 TOT 项目综合集成管理模式有效地解决了目前一般的 TOT 项目管理模式中出现的诸多问题,为水电能源项目的综合集成管理提供了借鉴。但是,本文提出的综合集成管理模式只是建立在 WSR 上的一个粗略框架,应加强进一步的深入研究;同时,对于该综合集成模式的有效性问题,即如何采取其他定量的研究方法对该模式的综合集成管理绩效进行评价,可作为下一步研究的重点。另外,目前水电能源 TOT 项目管理中的大坝处理仍是一个令世界各国头痛的问题,需要在进一步的研究中加以着重研究。

参考文献:

[1] 鲁夏琼,王松江. GJ-DT 公路隧道项目 BOT-BT-TOT 集成融资模式运营体系研究[J]. 项目管理技术,2010(10):17-21.

[2] 彭程,王松江,吴疆. 昆明快速公交系统项目综合集成融资模式研究[J]. 项目管理技术,2010(12):38-41.

[3] 孙荣霞,王松江. 关于城市基础设施项目融资结构框架的研究[J]. 经济经纬,2009(2):75-78.

[4] 饶良辉,王松江. 基于霍尔三维模型的公共基础设施 TOT 项目融资集成研究[J]. 项目管理技术,2009(12):34-38.

[5] 尤荻. TOT 项目系统复杂性分析与复杂性集成管理研究[J]. 项目管理技术,2010(12):83-86.

[6] 顾基发,唐锡晋,朱正祥. 物理-事理-人理系统方法论综述[J]. 交通运输系统工程与信息,2007,7(6):51-60.

[7] 顾基发,王浣尘,唐锡晋,等. 综合集成方法体系与系统学研究[M]. 北京:科学出版社,2007.

[8] TANG X J. Enabling a meta-synthetic discovery workshop for social consensus process[C]//Proceedings of IEEE/WIC/ACM International Conference on Web Intelligence and Intelligent Agent Technology. Sydney,2008:436-441.

(收稿日期:2012-05-25 编辑:陈玉国)

(上接第 24 页)

c. 建立用水户协会,发挥群众管水积极性。用水户协会是村民管水、用水的自治组织。村民参与供水管理,可以提高他们的积极性,可以让用水户最大限度发表意见,行使决策权和最大限度满足知情权。在灌溉服务方面,形成“水库—协会—农户”有效衔接模式,明确供水管护责任,使农户责、权、利相统一,真正成为管水、用水的主体,改变过去有人用水、无人管水的局面,由用水户协会预收水费、分配水方、综合平衡终端水价。用水协调和水事纠纷都由用水户协会解决,灌溉效果好,农民缴款积极,做到农户、协会、水库三满意。

参考文献:

[1] 国家计划经济委员会价格司、水利部经济调节司联合调研组. 百家大中型水管单位水价调研报告[EB/OL]. [2007-10-15]. http://www.waterculture.net/XX/LWJC/200710/11472.html.

[2] 乔莜. 江苏省农业水价改革探讨[J]. 水利经济,2009,27(5):28-30.

[3] 詹姆斯·M·布坎南. 自由、市场和国家[M]. 吴良健,译. 北京:北京经济学院出版社,1988.

[4] 陈雷. 2012 年国务院关于农田水利建设工作情况的报告[EB/OL]. [2012-4-25]. http://www.npc.gov.cn/npc/zhibo/zzzb25/node_5826.htm.

[5] 罗兴佐. 论新中国农田水利政策的变迁[J]. 探索与争鸣,2011(8):43-46.

[6] CRASE L, O' REILLY L, DOLLERY B. Water markets as a vehicle for water reform: the case of new south wales [M]. Sydney: The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics, 2000.

[7] 翟学伟. 中国人的行动的逻辑[M]. 北京:社会科学文献出版社,2001.

[8] WALLIS J, DOLLERY B. Market failure, government failure, leadership and public policy[M]. New York: St. Martin's Press, 1999.

[9] 莱斯特·M·萨拉蒙. 全球公民社会非营利部门国际指数[M]. 陈一梅,译. 北京:北京大学出版社,2007.

[10] 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.

[11] 赵伟. 试论“政府自大”及其危害[J]. 云南行政学院学报,2012(2):46-50.

(收稿日期:2012-09-04 编辑:方宇彤)