

关于农村小型水利产业化的思考

时启磊, 高桂丽, 吕多丽

(山东省济南市历城区水务局, 山东 济南 250100)

【摘要】 随着社会主义市场经济体制的不断完善和农业产业化的进一步发展, 农村小型水利产业化势在必行。在调查研究的基础上提出农村小型水利产业化, 并对其必要性和实现途径进行了探讨。

【关键词】 产业化; 小型水利; 农村

中图分类号: S27

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2007)02-0044-04

1 农村小型水利产业化的提出及其特征

近些年来, 农业产业化发展较快, 有些地方已形成种植、养殖等方面的专业户、专业村或生产基地, 农业机械的经营管理也逐步走上专业化、市场化, 明显具有产业化的特征, 并且已经初具规模。然而, 直接为农业生产服务的农村小型水利工程经营管理模式却严重滞后, 尽管不少地方对其产权制度改革进行了探讨和试点, 但并未取得普遍效果, 这已经限制了农业生产和农村经济的进一步发展。笔者认为, 农村小型水利的根本出路在于产业化, 这是农村小型水利工程产权制度改革的方向, 是农业生产和农村经济持续、快速、健康发展的保证。

农村小型水利产业化的过程就是其经营主体成为市场主体的过程, 是其走向自我发展的过程。农村小型水利产业化具有以下特征: (1) 经营管理市场化。这是农村小型水利产业化的核心, 也是社会主义市场经济发展的必然要求。(2) 经营主体专职化。这是农村小型水利产业化的根本保证。(3) 建设投资多元化。这是农村小型水利产业化的客观需要, 也是其积极成果。(4) 农村供水商品化。这是农村小型水利产业化的前提。(5) 工程产权明晰化。这是农村小型水利产业化的必要条件。

2 现行农村小型水利工程建设与管理中存在的问题

2.1 农村小型水利工程没有独立的工程用地

水利工程一般要建在地面上, 须占用一定的土

地面积。就大、中型水利工程来说, 建前经过严格的征地程序, 或者建后经过确权划界, 工程占用土地的范围比较明确, 而小型水利工程则不然。在传统模式下, 农村小型水利工程属于集体所有, 建在集体所有的土地上, 因此不涉及征地问题; 土地承包以后, 水窖等微小工程多由农民建在自家承包地中, 更无征地之说。这样, 农村小型水利工程作为农村土地的附属物而存在, 工程用地与其他用地之间缺乏明确的界线。这就造成以下后果: (1) 农业耕种挤向水利工程, 或在水利工程附近挖坑取土, 长此以往, 工程边坡逐渐失稳而坍塌; (2) 由于小型水利工程无法从其他用地中独立出来, 因此其在土地调整中经常遭到人为毁坏, 另一方面, 小型水利工程的存在也限制了土地的调整和土地使用权的合理流转; (3) 土地承包经营者只顾眼前利益而缺乏长远打算, 不愿把资金投向小型水利工程建设与管护。

2.2 农村小型水利工程难以独立地实现效益

小型水利工程是农村重要的基础设施, 具有防洪、灌溉、补源、人畜吃水等多种效益, 能够促进农村各业的发展和群众生活水平的提高, 但在传统模式下, 其效益无法由自身独立地实现, 而只能通过种植业、林果业等有关各业的增产增收间接地表现出来。在这种情况下, 农村小型水利工程只有间接效益而无直接效益, 在经济分析上效益显著但不

收稿日期: 2006-11-08

作者简介: 时启磊(1970—), 男, 山东单县人, 高级工程师。

能带来财务上的收入，因此，修建水利工程不仅不能直接实现价值增值，而且只会形成负担。

2.3 农村小型水利工程没有独立的责任主体

要建好、管好水利工程，就必须有与权利相结合的独立的责任主体，如大、中型水利工程都有明确的建设单位和经营管理单位，工程建成验收后，建设单位要把所形成的资产移交给经营单位管理。但农村小型水利工程一直没有独立的责任主体，并且责任和权利严重错位，其建设一般由县级水行政主管部门组织实施，而对于集体所有的小型水利工程来说，县级水行政主管部门既无所有权又无经营管理权；工程建成后，名义上由乡镇、村管理，但实际上常常处于无人管的状态。另外，农民自建的水窖等微小工程，一般只是作为果园的附属设施存在，而并不是独立的经营资产。

2.4 农村小型水利工程没有独立而稳定的资金投入渠道

既然投资兴建农村小型水利工程不能直接带来收益，民间资金就不可能自发地投向这一领域。一般说来，农村小型水利工程建设，其资金来源于国家补助和当地群众投资投劳，而这必然是不连续、不稳定的。国家资金十分有限，不可能连续投向某一具体区域；而对当地群众来说，投资水利工程成本高、周期长、直接效益不明显，不如投向良种、化肥、农药等方面会产生立竿见影的效果，在农民尚不十分富裕的情况下，当然不会主动把有限的资金投入水利工程建设，因此，群众投资投劳只有在国家补助资金的引导和带动下才能实现，即使群众自建的水窖等微小工程也是如此。另外，由于缺乏长远考虑，农村小型水利工程投资也受到气候因素的深刻影响，在风调雨顺的年份，群众建设与管护水利工程的积极性普遍不高，不仅难有新建工程出现，而且原有工程也往往损毁严重，于是必然降低抵御灾害的能力。

2.5 农村小型水利没有形成相对独立的产业

当前，农村小型水利工程是农村土地的附属物，不是独立的经营资产，不能独立地实现直接效益，没有独立的建设主体和经营主体，因此尚未形成相对独立的产业，也不可能比较稳定的资金投入。在这种情况下，人们修建水利工程只是为了满足自身或集体内部成员的需要，而不是通过经营水利工程而获得直接收益。农村小型水利工程建设

与管理缺乏市场机制的作用，没有竞争激励，随着市场经济的发展只能越来越萎缩。

3 农村小型水利产业化的必要性

3.1 农村小型水利产业化是加强工程管理、充分发挥效益的需要

重建轻管是农村小型水利工程长期以来普遍存在的突出问题，由于产权不明晰、责任主体与受益主体严重错位，致使工程管理不善，效益难以发挥，主要表现为老化失修、闲置荒废、人为毁坏等形式。例如，山东省济南市历城区农村小型水利工程中，现有小型水库 33 座、塘坝 227 座、深井 613 眼、平原浅井 5 175 眼、山区大口井 1 083 眼、水池 1 130 个、水窖 7 530 眼、提水站 500 余座、灌溉渠道 500 多 km，其中只有农户在自家承包土地中自建自管的水窖和浅井管护较好，效益明显，其余均存在程度不同的毁弃现象，有的已濒临报废。要扭转这一局面，实现工程的有效管理和效益的充分发挥，就必须落实产权，达到责、权、利的统一，即实现农村小型水利产业化。

3.2 农村小型水利产业化是促进工程建设、实现良性发展的需要

长期以来，农村小型水利工程建设严重依赖于政府投资，而对某一具体区域而言，政府投资缺乏稳定性、连续性并且严重不足，因此水利工程建设严重滞后，远不能满足经济发展的需要，这种情况在山区更为明显。以济南市为例，南部山区面积 3 486 km²，占全市总面积的 42.4%，其水资源利用率尚不足 20%，雨季大量降水白白流失，旱季不少地方却无水可用。只有实现农村小型水利产业化，以便在农村经营水利工程能够获得收益，才能使更多的资金通过市场机制比较稳定地投向农村小型水利工程建设，从而实现其良性发展。

3.3 农村小型水利产业化是形成合理水价、完善水市场体系的需要

在社会主义市场经济条件下，水不仅是一种自然资源，而且是一种商品，然而，长期以来，水商品的价格严重扭曲，既不体现价值，也不能反映供求关系，这种情况在农业灌溉用水中表现最明显。在这种情况下，人们习惯于用福利水，吃“大锅水”，于是水资源浪费惊人，即使面临水资源日趋紧张的形势亦是如此。农村小型水利产业化使工程

产权得到落实，使通过供水获得收益的权利得到切实保障，只有这样才能在市场机制中通过竞争形成合理水价，从而完善水市场体系。

3.4 农村小型水利产业化是农业产业化发展的需要

农业产业化使农业经营主体转变成为市场主体，使农村由自然经济、半自然经济转向市场经济，使农业生产经营由粗放型转向集约型，农业产业化是农业现代化的必由之路。农村小型水利产业化是农业产业化重要方面，是农业产业化深入发展的必然要求。随着农业产业化发展，农村小型水利经营者建设、管理和经营水利工程，不仅是为了满足自身需要，或者根本就不是为满足自身需要，而是通过满足社会需要而获得收益，这就是产业化的经营管理方式，其不断发展和完善的过程就是农村小型水利产业化的过程。

3.5 农村小型水利产业化是农村经济进一步发展的需要

水利是农业的命脉，也是整个农村经济发展的命脉，随着农村经济的不断发展和农村生活水平的不断提高，对水质和供水保证率的要求也越来越高。例如种植业中从旱地到大田水浇地到蔬菜大棚，林果业中优质高产新品种不断涌现并迅速推广，养殖业中从散养到规模化养殖，并且工副业规模不断扩大，农村生活用水定额逐渐增加，这就要求水利工程必须得到相应的发展。而小型水利工程量大面广，经营管理比较灵活，可就近满足需求，在农村水利工程中占有重要位置。通过实现产业化，农村小型水利工程建设速度加快，管理水平提高，就能更好地促进经济发展。

3.6 农村小型水利产业化是深化农村改革的需要

农村改革的不断深入和农业现代化的逐步实现，不仅需要一部分农村人口从农业中分离出来进入城镇，而且需要农业内部的分工进一步细化，只有这样，农业的生产经营才能由粗放型向集约型转变，农业生产效率才能不断提高，经营效益才能更加显著。在农村通过小型水利产业化，一部分农民将从种植业、养殖业、林果业、加工业中分离出来，成为专营水利工程的专业户甚至私营业主，这将促进农业内部的进一步分工，使水利工程建设与经营管理真正成为产业，从而推动农村改革不断深化，促进农业现代化的实现。

4 对农村小型水利产业化思路的探讨

4.1 工程用地确权是农村小型水利产业化的关键环节

农村小型水利工程只能根植于土地上，而不能飘浮于半空中，工程用地是工程产权的重要组成部分，离开工程用地谈农村小型水利工程产权和产业化，只能是一句空话。因此，必须明确工程用地的权属和界线，这是农村小型水利产业化的基础和关键环节，也是往往被人们所忽视的，目前许多地方在尝试改革农村小型水利工程产权制度，但往往举步维艰，或是效果不理想，忽视工程用地确权是其症结所在。只有明确工程用地的权属和界线，才能对工程进行有效管理，避免人为毁坏；只有明确工程用地的权属和界线，才能使工程用地和其他用地区别开来，使农村小型水利从其他各业中独立出来。完成工程用地确权，是实现农村小型水利产业化的第一步。

4.2 农村小型水利工程产权制度改革要以产业化为方向

农村小型水利产业化是农业产业化的必然结果，也是其重要组成部分。产业化使经营农村小型水利工程能够带来收益，投资农村小型水利工程能够具有回报，因此会有人专门从事水利工程建设与经营管理，会有更多的资金自发投向这一领域。农村小型水利产业化首先是农村用水的商品化，而“水是商品”不仅是一种观念，更是一种体制，只有供水者与用水者发生分离，水成为商品时，经营水利工程才能获得收益，农村小型水利才能成为产业。只有实现产业化，农村小型水利工程建设与管理才能走出低谷，在社会主义市场经济条件下不断发展完善。

4.3 竞争机制是农村小型水利产业化的推动力量

竞争是市场机制发挥作用的重要方面，发展社会主义市场经济离不开竞争。农村小型水利产业化是社会主义市场经济深入发展的必然要求，因此也不能没有竞争，竞争机制是其重要的推动力量。只有通过竞争才能有效地降低成本，只有通过竞争才能最大限度地实现效益，也只有通过竞争才能促使更多的民间资金投向农村小型水利工程建设与管理，从而更好地满足社会需求，促进农村经济的发展。而要使竞争机制发挥作用，农村小型水利工程

(下转第 52页)

和危险性以及防灾减灾的长期性和紧迫性，使各行各业把战胜洪涝灾害作为发展经济、确保安全的大事来抓，使人民群众时刻不忘防灾减灾工作，积极做好防灾减灾的各项准备。

4.2 切实加强领导，进一步建立健全防灾减灾责任制

要严格执行行政首长负责制为核心的各项防汛责任制。汛期要逐级签订各级领导防汛保安责任书，并作为年终领导干部政绩考核的主要内容。各部门也要根据自身行业特点，承担起社会减灾抗灾责任，做到各司其职、各负其责。县防汛抗灾指挥部、县水利部门和水利管理单位都要完善自己的岗位责任，尽职、尽责、尽力把工作搞好，进行有序地组织、协调，督促各项工作的开展，切实提高整体抗灾水平。

4.3 建立健全防汛抗旱体系

《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防汛条例》、《湖南省防汛工作手册》均要求建设好由政府主要领导挂帅、各有关部门负责同志参加的防汛抗灾体系。多年的实践也证明，建立强有力的防汛组织机构是做好防汛抢险工作的保障。与此同时，要组织一支过得硬的防汛抢险队伍，并对抢险队伍配备一定数量的抢险器具装备，备足抢险物资，使之能打硬仗、打恶仗、打胜仗。

4.4 大力加强水利基础设施建设

搞好水利基础设施建设，提高抗灾能力是防灾减灾的有力保障。增加水利投入，改造、修复、兴建水利工程，对自然界的水进行合理开发、调控、管理和保护，采取有效措施变水害为水利，充分发挥水的综合效益。水利不兴，县无宁日，民无宁日，这是桂阳人民多年实践的总结。因此，要继续执行“巩固、改造、积极发展”的水利建设方针，坚持“保安全、保重点、保效益”的原则，集中力量抓好病险水库治理，搞好水毁工程修复、灌区配套挖潜和水土流失防治，提高全县防洪抗灾能力。

4.5 切实加强河道管理，加大清障力度

桂阳县河流众多，在河道上违章采砂、设障等影响河道正常行洪的现象较多。因此，舂陵河系、西河系、白水等河流的清障工作，必须按照分级管理、分级负责和“谁设障、谁清除”的原则彻底清除。同时，全县范围内的大小河流都要进行划界定线，明确河道管理范围和权属，严格执行水法和河道管理条例等水法规，采取有效措施和手段，建立河道管理与清障责任制，限期完成清障任务，保障行洪畅通。

(责任编辑 陈海燕)

(上接第 46页)

经营者(供水者)与用水者之间就必须有相互选择的机会：用水者可以按成本最小化的原则自主选择不同的水利工程来取水，工程经营者也可以按收益最大化的原则向不同的用水者供水。要做到这一点，适度的重复建设是必要的。

4.4 农村小型工程建管协会的组建是农村小型水利产业化不断深入的结果

随着社会主义市场经济的发展和农村小型水利产业化的不断深入，会有更多的人们从其他行业中分离出来专职从事农村小型水利工程建设与管理，从而形成一个新的社会群体。这一群体需要不断调整内部关系，规范自身行为，避免恶性竞争，同时需要协调与用水者之间的关系，于是农村小型工程建管协会将应运而生。该协会是由农村小型工程投资者和经营者在自愿的基础上组成的民间社团组织，它在工程建设中作为项目法人，能够使投资、

建设、经营和还贷有机地统一起来，从而为在农村小型工程建设中真正落实“三制”奠定基础。

4.5 政府有效监管是农村小型水利产业化顺利进行的重要保证

对于农村小型水利工程建管体制的改革，人们往往提到“放开建设权，搞活经营权”，但这并不意味着可以随意乱建和违法经营。农村小型水利工程，特别是塘坝、小型水库等较大工程，与防洪关系密切，一旦发生事故将对人民生命财产造成严重损失，因此政府监管是十分必要的。县级水行政主管部门等有关部门要对农村小型水利工程建设与经营管理实行有效监管，工程选址、建设规模必须符合区域总体规划，满足防洪要求，建设中要落实“三制”，质量要有保证，经营管理要按法律和规范要求进行。只有这样，农村小型水利产业化才能顺利进行并不断深化，而不致于半途而废。

(责任编辑 陈海燕)