

多受益户小型农村水利工程 管理体制改革的法律思考

苏 明

(山西省水利厅, 030002, 太原)

摘 要: 小型农村水利工程管理体制改革的受益户较多的农村水利工程较难推进, 其中的一个重要原因是工程所有权主体缺位, 权属不明确。按照现有法律、法规及政策, 多年的实践表明, 用水合作组织管理受益户较多的小型农村水利工程, 应是今后小型农村水利工程管理体制改革的方

关键词: 小型农村水利工程; 管理体制; 改革; 法律

Reform of management system of small rural waterworks: legal aspect study//Su Ming

Abstract: The reform of management system of small rural waterworks has encountered many difficulties as it involves with many stakeholders. One of the main reasons is the lacking of project owner because of unclear of project ownership. After years of practice, it is found that small rural waterworks which involve with more stakeholders should be managed by water users' organization, based on the current laws and regulations and policies.

Key words: small rural waterworks; management system; reform; laws and regulations

中图分类号: F045.6+TV+D

文献标识码: B

文章编号: 1000-1123(2010)06-0049-03

2003年,水利部《小型农村水利工程管理体制改革的实施意见》以下简称“改革意见”)颁布实施以来,对指导各地的小型农村水利工程管理体制的改革发挥了重要作用。一些工程明晰了所有权,落实了管理权和经营权。随着改革的不断深入,一些深层次的问题逐步显现。一家一户能够建设和使用的工程,和经营性较强的工程产权比较容易得到明晰。但公益性工程常常难以落实工程维护管理责任;一些原来集体所有的工程“拍卖”后,集体管理的法律地位和管理权限不明确,出现“真空”,水霸和“人情水”的情况时有发生;相关制度措施不配套,影响或限制了小型农村水利工程管理体制改革的成效的发挥。如水权制度建设滞后,使农民的用水权益常常被无偿或低偿剥夺。这些问题急需深

入研究并加以解决,以此才能推动小型农村水利改革健康有序发展,为解决“三农”问题提供有力支撑和保障。

一、有关农村水利产权改革的法律法规及政策规定

1. 农田水利与农村水利的概念及物权法适用范围

在《农田水利技术标准》(SL56—2005)中,农村水利是指为提高农业综合生产能力和改善农村生态环境与农民生活条件服务的水利措施。“改革意见”明确:小型农村水利工程主要指灌溉面积1万亩(0.067万 hm^2)、除涝面积3万亩(0.2万 hm^2)、库容10万 m^3 、渠道流量1 m^3/s 以下的水利工程和农村供水工程。

关于农村水利工程的所有权,《中华人民共和国物权法》第五十八条第二款明确:农田水利设施归集体所有。第五十九条规定:农民集体所有的不动产和动产,属于集体成员集体所有。实践中,农田水利与农村水利有时候混用,但实际上两者是有明显区别的。前者主要是为农业生产服务,后者的服务范围从农业生产扩大到农村生活和农村生态环境保护。在没有新的法律专门界定农村水利设施所有权时,笔者认为,物权法第五十八条应当适用于农村水利设施。

2. 有关小型农村水利工程所有权的其他法律规定

《中华人民共和国农业法》第十九条规定:“各级人民政府和农业生产经营组织应当加强农田水利设施

收稿日期:2009-10-09

作者简介:苏明(1979—),男,助理工程师,在读硕士研究生。

建设,建立健全农田水利设施的管理制度,节约用水,发展节水型农业,严格依法控制非农业建设占用灌溉水源,禁止任何组织和个人非法占用或者毁损农田水利设施”。从条文中可以看出,《农业法》并没有明确农田水利设施的所有权,只是明确农田水利设施的建设和管理权利、责任和义务归各级人民政府和农业生产经营组织。

《中华人民共和国水法》第二十五条第一款规定:“农村集体经济组织或者其成员依法在本集体经济组织所有的集体土地或者承包土地上投资兴建水工程设施的,按照谁投资建设谁管理和谁受益的原则,对水工程设施及其蓄水进行管理和合理使用”。《水法》也没有对农田水利设施的所有权做出规定,仅明确了管理权和使用权。

这里需要解释所有权的法律含义。随着《物权法》的颁布实施,物权法定的原则逐渐被世人接受。狭义上,所有权是一种物权,是构成物权的基础,指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。广义上,所有权有两层意思:第一,它是一种民事法律关系,它的主体是财产所有人,客体是财产,内容是财产所有人对其财产所享有的权利和非财产所有人负有不得侵犯的义务;第二,所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利,并排除他人非法干涉,即“一物不能二主”。按主体不同可分为国家财产所有权、劳动群众集体组织财产所有权和公民个人财产所有权。

3. 关于小型农村水利工程管理体制改革的有关政策规定

2002年,国务院办公厅转发国务院体改办“关于水利工程管理体制改革的实施意见的通知”,明确改革小型农村水利工程管理体制要求。小型农村水利工程要明晰所有权,探索建立以各种形式农村用水合作组织为主的管理体制,因地制宜,采用承包、租赁、拍卖、股份合作等灵活多样的经

营方式和运行机制,具体办法另行制定。对该意见可以做如下理解:广义的农村水利管理体制的改革分为以明晰所有权为主的管理体制改革和承包、租赁、拍卖、股份合作等经营方式和运行机制改革两个层次。在明晰所有权的管理体制方面,以探索建立各种形式农村用水合作组织为主。在经营方式和运行机制上,可以灵活多样。

2003年,水利部出台的“改革意见”明确:受益农户较多的小型农村水利工程,实行多种形式的用水合作组织管理体制。在各级政府宣传、引导和扶持下,用水户在自愿的基础上,组建用水合作组织。对于联户或自然村兴建的小型农村水利工程,成立用水合作小组,协商解决出工、出资及水费计收等事务;对于跨村或跨乡的小型农村水利工程,按照受益范围组建用水合作组织。由国家补助资金所形成的资产明确划归用水合作组织所有。此项规定,对多年来政策上规定小型农村水利工程归集体组织所有的形式做了具体的补充和细化,也是第一次在行政规范性文件中予以明确。

在总结各地实践经验基础上,关于跨村或跨乡的小型基础设施所有权,在2005年中央一号文件《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》明确规定:“加快农村小型基础设施产权制度改革。要在总结经验的基础上,加大改革力度,明晰产权,明确责任,充分调动各方面投资建设和管好农村小型基础设施的积极性……对受益户较多的工程,可组建合作管理组织,国家补助形成的资产归合作组织所有”。

2005年10月,在国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部、水利部、农业部、国土资源部《关于建立农田水利建设新机制的意见》中明确:“加快推进农田水利建设管理制度改革。按照‘谁投资、谁受益、谁所有’的原则,推进小型农田水利设施产权制

度改革,明确小型农田水利设施的所有权,落实管护责任主体……对受益户较多的小型工程,可按受益范围组建用水合作组织,相关设施归用水合作组织所有;政府补助形成的资产,归项目受益主体所有”。

至此,对受益户较多的小型农村水利工程的所有权,从原来的属于集体所有的模糊概念,到部门性行政规范性文件中的补充和细化,再到国务院行政规范性文件加以进一步确认,从政策上说已经基本解决了。

二、存在问题的分析

从以上分析中可以看出,法律规定农田水利工程属集体所有。行政规范性文件明确受益户较多的工程属用水合作组织所有。笔者认为这两者并不矛盾。原因有:一是用水合作组织所有仍然是集体所有。受益户较多的小型农村水利工程建在农民承包经营的土地上,加之水资源的公有性决定了此类工程公有产权能以更低的交易成本更好地达成公共目的。这一点与物权法的规定相一致。二是《物权法》之所以将农田水利设施的所有权归为集体成员所有,一方面是坚持社会主义公有制的方向不变,另一方面要直接将集体所有权主体简单地确定为民法上的按份共有或共同共有,是现有所有权制度的改变,在民法上缺乏根据,有可能导致私有化以及集体财产的不稳定,进而影响工程效益的发挥。

农田水利改革的实践证明,用水合作组织是受益户较多小型农村水利工程良性运行和管理的必然选择。农民用水合作组织,应该是在农村家庭承包经营的基础上,由用水者自愿联合、民主管理而组成的互助性组织。该组织要按法律规定注册登记,成为有法人地位的服务实体,受法律保护,能独立承担民事责任。笔者认为,农民用水合作组织的主要任务,就是代集体管理小型农村水利工程。

国家将政府投资形成的资产划归用水合作组织,并不是将其划归用水户个人,也不存在国有资产的流失。

在用水合作组织所有与集体所有两种形式之间存在的一种所有权形式就是民法上的共有。在这里,需要明确集体所有与共有的关系。单从法条上可以看出,农田水利设施的所有权属于农民集体成员集体所有。但这类产权属于农民集体成员所有并不等于法律中的共有。集体成员集体所有属社会经济制度的范畴,是社会主义公有制的一种表现形式(还有一种是全体公民所有),而共有是一种财产形式,两者在性质上是不同的。在对外表现上,财产的所有权主体只有一个,就是集体组织,不是集体组织的任何其中一员。也就是说任何单个集体成员并不具有农田水利设施的所有权。而共有的主体是多个的,每个主体都具有对自己份额内财产的所有权。在权利行使上,集体成员集体所有财产的权利由集体组织行使,从法律意义来说,集体内的任何个人均无权对农田水利设施行使占有、收益、处分的各项权利。

用水合作组织所有与共有不同。农民用水合作组织,是以某一灌溉或行政区域为范围,由农民自愿组织起来的自我管理、自我服务的农业灌溉或供水组织。是具有法人资格,实行自主经营、独立核算、非营利性的群众性社团组织。在性质上,用水合作组织所有权仍然属于劳动群众集体组织所有权。《中华人民共和国村民委员会组织法》第五条第二款规定:村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,教育村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境。但现实中,集体所有往往成为一个模糊、笼统的概念。根据宪法规定,现在的乡镇是一级政府,村民委员会、村民小组是群众性自治组织。没有集体经济实体依托的集体在

不少地方成了“虚设”,很难充当集体所有农田水利设施的所有权主体,由此,很容易造成所有权主体缺位。这就是许多地方小型农田水利工程维护和管理责任常常落不到实处的深层次原因。因此,笔者认为,将受益户较多的小型农村水利工程划归用水合作组织所有,既保持了集体资产所有权的不变,又能适应市场经济的外部环境条件,调动用水户的积极性,实现自我组织,自我服务。

三、几点建议

①完善农田灌溉用水田间计量设施是有效推进受益户较多小农水工程改革的前提。通过对用水的准确计量,才能公平、公正地为用水户提供服务,合理分担成本费用。

②尽快建立、完善农民取水用水权制度。随着经济社会发展,不少地方用水对象发生变化,二、三产业用水比重增加,不少地方以剥夺农民合法的用水权益来满足工业和城镇生活用水。用水权不仅是保证粮食安全、稳定农业基础地位的需要,也是农民生存权的组成部分,为农民生存条件服务的公用水源和公用设施不适合让私人垄断。

③用水合作组织形成对受益户较多小型农村水利工程资产事实上的占有,应协调好与村(组)集体成员内非用水户的利益关系,为小型农村水利工程的运行和管理创造良好的环境。

④与法制建设相结合是推进受益户较多小型农村水利工程改革的 basic 条件。改革就是利益的分配、调整与整合,而法治的精髓就是公平与正义。只有将两者有机地结合起来,通过法律手段来规范各方的权利和义务,才能使小型农村水利工程在政府的监管和调控下,在市场经济规律的框架内,更好地让付出方自得利益。

⑤农民用水合作组织应成为受益户较多小型农村水利工程管理的中坚力量。对多数农户受益的小农水工程

改革,应该尊重农民自己的选择权,在政府的宏观指导下,由农民自发地组织用水合作组织,对其进行管理。2005年,水利部、国家发改委、民政部印发的《关于加快农民用水户协会建设的意见》明确:各级政府要加强对农民用水户协会建设的指导、扶持,要真正放权,把农村水利工程设施管理的部分或全部权利与责任都移交给用水户自主管理。这些规定主要停留在规范性意见方面。关于农民用水合作组织的组建、法律地位、权利、义务、解散等有关方面,建议在正在开展的农田水利立法中予以明确。

⑥在风险管理方面进行探索。小型农村水利工程风险管理应该是今后管理的一个方向。山西省永济市栲栳镇在这方面就有积极的实践。水利工程产权主体每年都向具有应急、修理、养护技能的县属抗旱服务队交纳一定的“保险费”。待工程出现一些难以解决的技术问题时,抗旱服务队随叫随到,即可帮助解决困难。这种风险式的管理,让农民分摊了工程损害而带来的风险,也大大降低了工程的维修养护技术力量不足的难题。同时也解决了产权主体因为技术力量薄弱而放弃工程不管的后顾之忧。 ■

参考文献:

- [1] 陈雷.关于水利发展与改革若干问题的思考[J].中国水利,2007(22).
- [2] 陈菁,冯广志.基于物权理论的农村水利资产所有权拍卖的分析[J].中国水利,2006(9).
- [3] 倪文进.以灌区节水改造促进灌区管理体制变革[J].中国水利,2009(11).
- [4] 冯广志.小型农村水利改革思路[J].中国农村水利水电,2001(8).
- [5] 许志方.农民参与管理和小型水利体制改革[J].中国农村水利水电,2002(1).
- [6] 蔡养军.追寻集体所有权的民法意义[J].美中法律评论,2005(11).
- [7] 王利明.物权法论(修订版)[M].北京:中国政法大学出版社,2003.

责任编辑 李建章