

小型农田水利发展的若干问题

王 冠 军

(水利部发展研究中心, 北京 100038)

关键词: 小型农田水利; 新农村建设; 农业; 水利发展

中图分类号: S27

文献标识码: B

文章编号: 167121408(2010)0820046204

当前,我国小型农田水利发展正处于转型期,传统模式已不适应新形势的要求,出现了方向不明,思路不清,后劲不足等突出问题。小型农田水利事关三农和国家粮食安全,因此受到各方面的重视与关注。为促进小型农田水利又好又快发展,充分认识并逐步解决好以下几个问题至关重要。

1 关于定性问题

明确小型农田水利的定性是实现小型农田水利良性发展的基础与前提。只有明确定性、准确定位,才能使小型农田水利工作逐步回归正常发展轨道。根据公共产品理论和有关政策,工程与设施的定性可以分为三类:公益性、经营性、准公益性。长期以来,社会各界对小型农田水利的定性有不同看法。税费改革前,小型农田水利定性的经营性成分多一点,工程建设主要以县为基础开展,投入主要由地方政府和农民承担。随着农村经济体制改革的深化,取消农业税和两工,组织农民投劳难度加大,加上地方财政困难,地方政府难负其责。近年来,中央高度重视三农问题,加大了小型农田水利投入力度,但小型农田水利定性问题并没有解决。

从国内外发展历程来看,不同阶段小型农田水利的定性有所不同。随着经济社会的快速发展,我国已步入工业反哺农业、城市支持农村的新阶段,解决好粮食安全和三农问题已成为新时期党和政府工作的重中之重。现阶段及今后一个时期,小型农田水利是社会主义新农村建设的重要内容,是

建立现代农业的重要基础,是国家粮食安全的根本保障,是加强农业基础的重点领域。从这个层面来讲,小型农田水利定性为准公益性甚至是公益性都不为过。

目前,各有关方面对此尚未达成共识,但是都不否认小型农田水利具有的公益性特征,或公益性特性十分突出。由于多种原因,各级政府及相关部门在近期内对小型农田水利的定性很难达成一致意见。目前,研究解决定性问题,在理论上是可行的,实践上是必要的,但在决策层面上形成定论的时机还不太成熟。因此,我们应把定性问题对事业发展的影响降低到最小程度,在理论上可以深入研究,在实际工作中积极探索,但不能过分强调定性问题。实际上,农村公益性工程,如电、路、气等,都有定性问题。类似工程,如沼气、电网,都没有解决定性问题,但是不影响实行政府主导的原则,不影响中央政府大力投入,不影响事业的发展。因此,在转型期小型农田水利的定性没有完全明确的情况下,应当着眼于事业发展,优先争取把小型农田水利纳入公共财政支持范围,加大政府投入力度,特别是加大中央政府投入力度。

2 关于事权划分问题

所谓事权,是指各级政府对某项事务的行政管理权,所反映的是各级政府管理职能的划分。关于

收稿日期: 2010206220

作者简介: 王冠军,男,研究员,中心副主任。

小型农田水利事权,目前存在着三种认识:一种认为,小型农田水利是地方和农民的事,应完全由地方和农民负责,中央政府没有责任,包括投入责任;一种认为,农田水利关系到国家粮食安全,关系到“三农”问题,中央与地方各级政府都有责任;还有一种,就是将事权、投入相分离,认为农田水利由地方负责,但投入由地方与中央分担。

长期以来,在各级政府特别是中央政府财力困难的条件下,为保持小型农田水利必要的投入,维护工程的正常运行,政府一方面增加资金投入,另一方面引导、鼓励农民投工投劳。政府的资金投入加上农民的投工投劳,支撑了我国小型农田水利的持续发展。特别是在改革开放初期,实行分灶吃饭,在中央财政收入仅占全国财政总收入 20%左右的情况下,把小型农田水利事权下放地方。1994年实行分税制改革后,中央财力大幅度增加,但小型农田水利等农村事务的事权没有相应上收,导致事权与财权不匹配问题日益突出,一定程度上影响了小型农田水利投入。尤其是“两工”取消后,农田水利投入明显下滑,投入缺口不断扩大。同时,各地 11.3亿人¹左右(约占农村劳动力 5.13亿的四分之一)的农村青壮年劳动力外出务工,对投工投劳兴修水利产生了很大影响。可以肯定,随着工业化和城镇化进程加快,农民投工投劳还将进一步减少。因此,客观上需要根据形势的变化,调整农田水利事权,使中央政府和地方政府财力与事权逐步匹配。

但是,事权的调整,与农田水利的定性问题一样,牵一发而动全身,单独调整农田水利的事权可能难度很大。此外,我国小型农田水利点多量大面广,由中央政府负责并不现实,传统上小型农田水利主要以县为单位开展,从目前情况看,地方不缺积极性,缺的是资金。因此,当前更加现实的选择仍然是着眼于事业发展,增加各级政府特别是中央政府的投入。近年来,中央政府对小型农田水利的投入增长幅度很大,中央财政于 2005年设立的小型农田水利工程建设补助专项资金,当年补助规模 3亿元,2010年达到 78亿元。这也反映了小型农田水利已引起政府及相

关部门的高度重视,持续大幅度增加投入已成为共识。因此,在研究提出新型事权划分与调整方案的同时,应当进一步拓宽投入渠道,增加中央财政投入规模。

3 关于投入问题

农田水利事务繁杂,涉及部门较多,投入渠道也多,财政、发展改革、水利、国土、农业、农发、扶贫等部门都在安排和组织实施与小型农田水利相关项目,这需要相关部门加强协调配合,提高小型农田水利投入的整体效益。

有关专家称,相关部门都说不清小型农田水利全部投入渠道与投入规模。据十一届全国人大三次会议审议通过的 5 关于 2009 年中央和地方预算执行情况与 2010 年中央和地方预算草案的报告 6, 2009 年中央政府小型农田水利(不含水利工程、饮水安全工程等)投入为 604 亿元, 2010 年预算安排 862 亿元。从预算安排来看,中央政府用于小型农田水利的投入规模很大,但直接用于小型农田水利的专项资金仅为 78 亿元,不足中央安排的小型农田水利预算总额的 10%,而其他部门纳入中央预算的小型农田水利方面的投入远远超过水利部门参与管理的投入。其他部门的资金用途、项目建设、工程验收与运行管理,水利部门不参与、不了解,这就导致了相关部门不掌握小型农田水利工程的现状与进展情况。但是,可以肯定的是由于部门分割,项目实施的效果远不如预期。

针对上述问题,财政、发展改革、水利部门都提出要整合资金,并组织开展了试点工作。目前,相关部门形成一个基本思路,就是以县为单元,共同编制农田水利建设规划;规划由县级人民政府或人大批准,并作为安排项目的依据。目前,这一思路在江西等地得到初步落实,但是面临的一个突出问题是如何保证项目按规划安排与实施。根据相关经验,应当建立规划同意书制度,即实施农田水利工程,必须由有关部门审核签发是否符合农田水利规划的意见。同时,在工程实施与验收过程中,也要强化相关部门的参与。因此,在增加投入的同时,应当尽快研究建

¹ 第二次全国农业普查公报数据。

立规划统筹项目与资金安排的机制。

4 关于运行管理问题

应该说, 产权、管理主体、运行维护经费是保障小型农田水利良性运行的三个基本要素, 关键是如何解决好这三个问题。

一是产权。明确产权是小型农田水利良性运行的基础。目前, 普遍认为产权不明晰制约小型农田水利发展。产权问题的核心是与产权相关的收益问题。通过水利工程管理体制特别是小型水利工程管理体制, 有一定收益的以经营性为主的工程产权基本明确, 但非经营性工程的产权很难明晰, 主要是没有组织与个人愿意担当产权主体。按照产权理论, 只有明晰产权与收益权, 产权主体从中获得更多的收益, 他们才会自觉维护产权。因此, 明确产权最重要的工作是建立与产权挂钩的补偿机制, 没有补偿机制, 明确产权只能加速工程报废。以集体林权制度改革为例, 20 世纪 80 年代初, 我国大部分地区把集体林地直接分给农民承包经营, 希望能像分田到户一样, 调动农民造林护林的积极性, 但是把林地分给农民以后, 在很多地方却出现了乱砍滥伐的现象。出现这种现象的主要原因, 是缺乏收益保障机制特别是补偿机制, 农民担心自己的切身利益得不到保障, 砍树成为农民理性的选择。2008 年启动的新一轮集体林权制度改革, 吸取了上次改革的教训, 突出分类指导, 中央财政按每年每亩 5 元的标准对公益林进行补偿, 地方财政也安排一定比例的补偿经费, 这样为农民保护公益林作出很好的制度安排。实践证明, 这样的制度安排是科学的、合理的。小型农田水利的产权明确后, 也应当建立补偿机制与考核机制, 确保工程功能正常发挥与良性运行, 确保产权主体有合理收益与回报。

二是管理主体。明确管理主体是小型农田水利良性运行的组织保障, 管理主体缺位与能力不足是目前存在的突出问题。原则上, 小型农田水利由产权主体负责工程管理, 产权主体就是管理主体, 即明确了产权主体就落实了管理主体。但由于投入多元化, 产权主体多样化, 管理主体分散化, 管理能力弱化, 这样就导致管理责任难落实、管理水平难提高。为解决此问题, 必须想办法把多元化的投入主体转换为一元化的产权主体、管理主体。从近年

来的实践来看, 组建用水合作组织是一种有益的探索。有条件的地方, 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, 将政府补助形成的资产划归其所有, 由其履行管理主体的责任。因此, 今后政府应当通过产权、补助、补偿等多种方式, 大力扶持用水合作组织, 逐步落实小型农田水利的管理主体。

三是运行维护经费。运行维护经费是小型农田水利工程良性运行的物质保障, 运行维护经费不足是我国小型农田水利工程破损不堪和效益衰减的重要原因。我国 18 亿亩耕地或多或少都涉及小型农田水利工程, 即使 818 亿亩有效灌溉面积上的小型农田水利工程, 维护经费也是一笔不少的开支。目前, 相关部门已意识到并开始重视工程维护问题, 包括逐步保障经费。由于工程情况不明, 详细测算小型农田水利工程的维护费还比较困难, 但可以作一个粗略的匡算。根据 2006 年水利部对 26 个省 551 处灌区的调研, 每亩每年的小型农田水利运行维护费约为 20~30 元, 这样 818 亿亩灌溉面积上的小型农田水利工程每年需要运行维护费 170 亿~260 亿元, 如果再加上国有水利工程的运行维护费, 完全由让农民承担如此规模巨大的费用, 多年实践证明是不现实的。因此, 建议按照 5 水利工程管理体制, 改革实施意见 6 (国办发 12002245 号) 及相关政策的规定, 农民主要承担小型农田水利的运行维护费, 国有水利工程运行维护费逐步由各级政府承担。

5 关于立法问题

制度建设特别是法律法规是小型农田水利发展的根本保障。建国以来, 党和政府很重视小型农田水利, 农民积极参与, 投入不断增加, 但是小型农田水利良性发展机制远未形成, 缺乏自身发展的内在动力, 根本原因是缺乏制度保障。回顾我国历史上农田水利的几次大发展, 都与制度建设有很大关系。隋唐至北宋时期, 通过出台相关法律, 农田水利经历了一次次大发展。唐代制定了 5 水部式 6, 对农田灌溉用水制度、灌溉管理的行政组织以及用水矛盾处理作了相应规定。5 水部式 6 的实施使关中地区、江浙地区农田水利工程迅速发展, 太湖地区成为新的基本经济区。北宋王安石变法, 颁布了

(下转第 61 页)

任为抓手,调动各地地方政府实施改革的积极性与主动性;重点是明晰产权、落实安全和管理责任、建立公益性耗费补偿机制。基于基层水利的改革思路是:正确处理基层水利单位改革与其他重大改革的关系,明确基层水利单位的公益性职能,因地制宜设置机构,加大财政对基层水利单位保障水平,建立灵活多样运行机制;重点是明确方向、正确定性,因地制宜、积极稳妥地推进改革工作。

412 建 议

一是加强与有关部门的沟通,积极争取财政、

人保、发改等部门对深化水管体制改革的理解与支持;二是尽快联合有关部门制定出台/深化水利工程管理体制改革的指导意见⁰,为在各地深化改革提供政策依据;三是推动改革试点,为向全国推广积累经验;四是加强宣传,加深社会各界对深化水管体制改革重要性的认识,为改革营造良好的社会氛围;五是加强改革的监督管理,建立定期检查、督导制度,及时发现改革中出现的新情况、新问题,并提出解决对策与措施。

(责任编辑 韩丽宇)

(上接第 48 页)

5农田利害条约 6(又称 5农田水利约束 6),使全国农田水利建设得到长足发展。当前我国小型农田水利发展正处于转型期,迫切需要加快立法,明确小型农田水利的性质,合理划分事权,建立投入稳定增长机制,保障运行维护经费,从而改变小型农田水利无法可依的局面,促进小型农田水利健康快速发展。

综上所述,从长远来看,理论上、制度上应解决好小型农田水利的定性与事权划分问题,制定相关法律法规;从现实来看,操作层面上应坚持/两手抓⁰,即以建立规划统筹机制为抓手,大幅增加建设投入,以建立产权补偿机制为抓手,切实保障运行经费。这或许是解决小型农田水利问题的一种选择。

(责任编辑 尹美娥)

(上接第 56 页)

利建设基金征收渠道,扩大水利建设基金征收规模,进一步提高水利建设基金的使用效益。同时,要做好和国家发展改革委、财政部的协调和沟通工作,延长水利建设基金征收期限,并在延长期限的基础上,完善和充实水利建设基金征收渠道。

312 开展长期优惠贷款问题的研究与协调沟通

建立和完善水利建设项目长期优惠贷款政策,提高长期优惠贷款在水利投资结构中的比重。研究扩大财政贴息贷款项目的范围、延长财政贴息期限等问题。开展水资源费收益权质押贷款法律依据研究,依法进行水资源费收益权质押贷款。加强与国家相关部门的协调沟通,争取更多的长期优惠贷款政策。

313 开展发行水利建设债券的相关问题研究

开展发行水利建设债券的可行性研究,从我国宏观经济政策、有关法律法规规定和水利项目性质等方面论证发行水利建设债券的重要性、必要性和可行性。设计发行水利建设债券的可行方案,研究水利建设债券的发行主体、发行规模、债券品种及期限、债券利率、发行方式及对象、债券偿还、债券担保以及承销商的选择等问题。

314 开展吸引社会资本投资水利的政策法规研究

进一步放宽社会资本投资水利建设的市场准入门槛,建立和完善具体、明确、可操作的配套制度和政策措施。研究社会资本投资水利的具体方式,企业投资项目的核准管理办法,社会投资回报方式,项目建成后的经营方式,政府的支持政策,政府监管措施等。通过立法的形式,把国家关于放宽市场准入、引入竞争机制、促进水利发展的方针政策制度化、法制化,使之成为各方面必须遵循的行为准则。

参考文献:

- [1] 陈雷 1 关于几个重大水利问题的思考:在 2010 年全国水利规划计划工作会议上的讲话 [J] 中国水利, 2010(4) 1
- [2] 石玉波,周志军 1 利用资本市场建立多元化的水利投融资体制 [J] 水利经济, 1999(7) 1
- [3] 刘芹,方国华等 1 水利投融资体制改革的宏观背景分析及设想 [J] 水利经济, 2006(3) 1
- [4] 罗仁坚 1 我国铁路投融资体制改革研究 [J] 中国铁路, 2006(5) 1
- [5] 王兆成 1 关于铁路投融资体制改革的思考 [J] 铁道经济研究, 2005(2) 1

(责任编辑 韩丽宇)