

# 农田水利设施产权制度改革 和创新运行管护机制试点研究

陈华堂,张羽翔

(中国灌溉排水发展中心,100053,北京)

**摘要:**通过对 2015—2017 年全国 96 个农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点进行考察和综合分析,总结了试点任务完成情况及在 6 个方面取得的积极成效,在全面梳理相关经验的基础上,总结了改革中遇到的问题 and 难点,为下一步工作全面推进提供依据。

**关键词:**农田水利;产权制度;运行管护机制;改革

**Study on reform of property rights system for irrigation and water conservancy facilities and innovation of operation management and protection mechanism pilot projects//Chen Huatang,Zhang Yuxiang**

**Abstract:**Based on the investigation and comprehensive analysis of 96 pilot projects of reform of property rights system for irrigation and water conservancy facilities and innovation of operation management and protection mechanism in China from 2015 to 2017, this paper summarizes the completion of the pilot tasks, the positive results of the pilot projects from six aspects, and the difficulties encountered in the reform on the basis of comprehensive combing of relevant experience, so as to provide a complete picture of the next reform work. Provides the basis for advancing.

**Key words:** irrigation and water conservancy; property right system; operation management and protection mechanism; reform

中图分类号:S279.2

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2019)09-0033-04

中华人民共和国成立后,党和政府领导人民大兴水利,农田水利建设迅猛发展。针对农田水利工程产权制度缺失、管护机制薄弱等问题,围绕农田水利设施产权制度的改革和创新运行管护机制等工作也一直在努力探索推进。2014 年中央 1 号文件提出“完善农田水利建设管护机制,开展农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点,落实小型水利工程管护主体、责任和经费”。

为贯彻党的十八大、十八届三中全会精神,落实 2014 年中央 1 号文件决策部署,水利部、财政部、国家发改委联合印发《关于开展农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点工作的通知》(水农〔2014〕287 号),以及《关于公布全国农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制

试点县的通知》(办农水〔2015〕1 号),明确在全国范围内开展试点工作,切实深化改革,不断创新完善农田水利建设与管理体制机制。

## 一、试点县计划实施任务及完成情况

2015 年,水利部、财政部、国家发改委印发《关于公布全国农田水利设施产权制度改革和创新管护机制试点县的通知》,确定了全国 28 个省(自治区、直辖市)100 个县作为农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点县。2017 年 12 月,三部委印发《关于开展农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点验收工作的通知》(办农水〔2017〕194 号),要求试点县、各省逐级开展试点验收工作,形成试点总结报告以及相

关资料上报水利部、财政部、国家发改委。

根据各省份上报情况统计,96 个试点县计划实施任务 695 项,实际完成 690 项,总体目标任务完成率达到 99%,其中鼓励和扶持农民用水户协会等专业合作社发展任务超额完成,探索完善项目补助方式、产权抵押借贷融资、研究制定农业水价改革及精准补贴等办法、创新改革方式 4 类任务未全额完成。各项任务完成情况详见表 1。

## 二、试点取得的成效

### 1. 资金筹措多元化,建设资本社会化

各地为筹集建设和管护资金,以财政资金为主渠道,不断探索多元化多渠道投入机制,以项目管理改革和

收稿日期:2019-03-22

作者简介:陈华堂,高级工程师,主要从事农田水利和农村水利管理体制方面的研究。

表 1 试点任务计划及完成情况

序号	改革任务	计划实施任务数量(个)	实际完成任务数量(个)	目标任务完成率
	合计	695	690	95%
1	实行建管一体化	69	69	100%
2	建立项目建设管理公开公示制度	82	82	100%
3	探索完善项目建设方式	37	37	100%
4	探索完善项目补助方式	56	55	98%
5	改进项目管理方式	47	47	100%
6	产权确权 and 移交	90	90	100%
7	产权抵押借贷融资	17	14	82%
8	搞活经营权	51	51	100%
9	建立落实工程管护经费的长效机制	58	58	100%
10	探索财政资金购买公共服务	36	36	100%
11	建立政府绩效考核为基本依据的奖惩办法	43	43	100%
12	研究制定农业水价改革及精准补贴等办法	33	32	97%
13	鼓励和扶持农民用水户协会等专业合作社发展	67	68	101%
14	创新改革方式	9	8	89%

产权改革为基础,积极探索社会资本、银行贷款等抵押借贷融资资金支持农田建设管理的路径,激发了市场和广大群众参与农田水利设施建设和运行管护的积极性。

云南省开远市、陆良县等 51 个试点县充分发挥市场机制作用,积极引入社会资本建设管理农田水利工程,形成了 PPP、以奖代补、BOO、BOT、“公司+合作社+农户”等多种合作模式,以政府补助资金 5.65 亿元吸引社会资本投入 7.27 亿元。

## 2. 建设管理一体化,项目信息透明化

通过实行建管一体化,各地积极鼓励和支持农民用水合作组织、农民专业合作社、村组集体以及新型主体(家庭农场、项目管理公司等)作为项目法人,开展小型农田水利项目申报、工程建设和建后运维,使建管合二为一,减少审批程序,加快项目建设进度,既提高了工程建设质量和进度,又降低了政府部门的管理成本,极大提高了政府的资金使用效率。

浙江省开化县、福建省泰宁县等 82 个试点县建立项目建设管理公开公示制度,及时公示项目招标、施工进度、经费支出、监督电话等信息,提高项目区群众的知情权、参与权、监督权,让群众充分了解工程内容、工

程用途、使用范围、建设者、管理职责等情况;部分示范县还推行了农民质量监督员制度,极大调动了群众关心水利工程建设积极性,保障了项目顺利实施。

## 3. 奖补措施本土化,参与主体常态化

河北、重庆、河南等省份的 55 个试点县结合当地实际,探索“先建后补”“以奖代补”等项目补助模式,制定奖补政策,对改革项目给予不同比例的财政补助。通过这些惠民政策的激励,极大地调动了当地企业、群众等项目主体参与农田水利建设的积极性,同时节省了政府投资。河北、河南、安徽、湖南、重庆、四川、广西等省区针对小型农田水利项目零星分散、工程规模小、投资少等特点,改革建设模式,通过“先建后补”“以奖代补”等方式,调动农民、农村集体经济组织、农民用水合作组织、新型农业经营主体和社会资本等参与农田水利建设管理的积极性,有效解决了小型农田水利建设由政府包揽实施模式中存在的程序多、建设成本高、施工周期长等传统顽疾,取得了较为成熟的经验。

各试点县积极探索并不断完善“以奖代补、先建后补”的建设模式,天津、河南、辽宁、宁夏等省份制定了奖补相关管理办法,明确了奖补方式

和标准,规范了奖补流程,累计发放奖补资金 14.48 亿元,受益农户达 126 万户。

## 4. 工程产权明晰化,水利经营市场化

各地紧紧围绕工程产权制度改革这个核心设计总体方案,按照中央相关文件精神和“谁投资、谁受益、谁所有”的原则,明晰工程所有权,允许财政补助形成的小型农田水利设施由农民、农民用水合作组织、新型农业经营主体等持有和管护。截至 2017 年年底,多省份推行了“两证一书”制度,确定工程产权主体颁发所有权证,落实管护主体颁发工程使用权证,明确了各方责任,签订了管护责任书。试点县农田水利设施共 106.41 万处,试点涉及的 65.93 万处中已颁发产权证(使用权证)的有 74.61 万处。产权主体主要有农户、用水合作组织等新型农业经营主体、村组集体以及乡镇政府,以村组集体为主。其中,村组集体为主体的共 51.66 万处,占 76%;农户以及农民用水合作组织等新型农业经营主体持有和管护的,分别占比 10%和 9%。

在明晰工程产权主体和进行资产评估的基础上,部分试点县尝试搞活农田水利设施经营权,积极探索将农田水利设施产权纳入农村产权交易平台、量化股权等,通过拍卖、租

赁、承包、股份合作等方式,建立健全产权交易、转让、抵押机制,让农田水利设施释放更多红利。

### 5.管护模式多样化,主体增长持续化

各地坚持建管并重,把工程管护放在更加突出位置,落实工程管护主体、责任和经费,实现工程长效良性运行。各地加快推进农田水利工程管护机制改革,在管护模式上做好加法,采取政府购买服务、财政奖补等方式,积极培育和引导种粮大户、农民用水合作组织、家庭农场、专业合作社、农业龙头企业、专业管护公司等参与工程管护。试点县共筹集维修养护经费 15.51 亿元,实际支出 15.45 亿元,其中财政购买专业化服务资金规模 2.06 亿元,占实际支出经费的 13%。试点县维修养护经费使用主体以水管单位、新型农业经营组织、村组集体为主。

为保证项目长效良性运行,各地鼓励支持农民用水合作组织、社会化服务组织等专业合作社成为农田水利项目的申报、实施和管护主体,专业合作组织多元发展、量质齐升。试点县累计建立专业合作组织 11 566 个,其中新增 3 860 个,较改革前增加了 50%。其中,建立农民用水合作组织数量 8 715 个,新增 3 340 个,比改革前增加了 62%;建立社会化服务组织数量 2 851 个,其中新增 520 个,比改革前增加了 22%。

### 6.水价改革综合化,奖励补贴精准化

各地因地制宜,稳步推进农业水价综合改革和精准补贴试点工作。青海、江苏、陕西、辽宁等省份的 32 个县结合当地实际,稳步推进农业水价综合改革和精准补贴试点工作,积极推进农业水价综合改革,或以点带面,或依托涉水项目,总结积累经验并逐步推广。同时,通过精准补贴对象、补贴标准、补贴方式,加强灌溉渠系的有效维护,减少了水资源浪费,提高了水资源利用率,降低了农业综合水价,提升了农业生产效益。

## 三、存在的主要问题

### 1.配套制度不够完善,改革落地存在困难

近年,为了更好地推进农田水利工程改革,国家相关部委陆续出台了一系列文件和意见,各省份和试点县也相应制定了改革办法。但在产权制度改革过程中,各地现状条件越来越复杂,不断出现新的问题,部分管理制度不能适应现阶段改革发展的要求。部分地区因地制宜创新机制,形成新的合作模式和管理模式,但已有的管理制度和政策文件存在差异和矛盾,制约了试点工作推进;部分地区的改革配套政策和措施还不够完善,改革任务难以全面落实。此外,社会化管护公司尚属新生事物,其登记、备案等资质管理程序还不完善,

优胜劣汰机制尚未建立,管理水平有待提高。一些有服务能力的涉水工程公司没有取得相应的水利施工资质,往往被挡在门外。

### 2.部门协作有待强化,产权改革深度不够

农田水利工程产权不仅涉及工程本身,更涉及与之紧密相关的水资源、土地资源等多项要素,权益关系十分复杂。历史上,大量农田水利工程最先由村组集体和农民投工投劳兴建,一些工程初始投资已经折旧殆尽,后来政府又大量投资更新改造,在许多试点县开展涉水项目建设的部门并不止水利一家,如财政部门、农业综合开发项目、国土部门的土地平整项目和扶贫办的农田水利项目等,投资多元化、权责复杂化,使得投资主体与管护主体、所有权与使用权对应关系更加复杂,部分地区存在确权困难。农田水利设施是土地附着物,土地和水资源归国家所有,土地权和农田水利项目产权又存在矛盾,部分示范县在发放产权证时,发现缺少相应的法规依据。部分农田水利设施跨村组、跨流域,产权及维修责任都存在纠纷。部分农田水利工程产权改革后,经营者太偏重于经营性,与农户间的矛盾逐渐显现,同时在小型水利设施的管理和维修等方面,出现了集体无力投、经营者不想投的两难局面。

尽管试点县基本明晰了工程产权,产权证也大部分颁发到位,但部

表 2 部分示范县颁发产权证情况

序号	试点省份	试点县	试点县农田水利设施数量(处)	试点涉及的农田水利设施数量(处)	已颁发产权证的农田水利设施数量(处)	颁发比例
1	内蒙古	扎鲁特旗	3 751	3 751	245	6.5%
2	辽宁	北票市	3 688	800	34	4.3%
3		龙城区	832	832	66	7.9%
4	福建	泰宁县	3 789	3 789	339	8.9%
5	山东	定陶县	13 420	1 830	4	0.2%
6		兖州区	9 455	1 094	33	3.0%
7	四川	长沙县	59 721	59 721	3	0.000 5%
8	云南	元谋县	6 145	485	23	4.7%

注:颁发比例=已颁发产权证的农田水利设施数量/试点涉及的农田水利设施数量。

分地区离既定发展目标还有一定差距。天津、河北、江苏、江西等省份的69个试点县对试点涉及的农田水利设施均颁发了产权证,但是辽宁、浙江、山东等省份的16个试点县产权证发放比例(已颁发产权证的农田水利设施数量与试点涉及的农田水利设施相比)不到50%,其中有9个示范县实施产权证比例甚至不到10%,见表2。

### 3. 产权抵押评估复杂,贷款融资阻力较大

农田水利工程产权抵押借贷融资以其价值评估作为基础,但农田水利设施价值评估没有固定标准,为金融机构介入农村水利改革设置了障碍。如农民自己投资建设的农业机井和其他类似设施,即使已获得当地政府发放的产权证,但用产权证进行融资贷款时,由于金融机构没有农田水利设施进行抵押贷款的先例,没有相应的规章制度或办法遵循,不知如何处理此类业务,有些银行干脆就不受理。

另一方面,农业设施不同于房产等固定资产,即使银行同意贷款,但由于对农业设施进行评价估值缺乏依据或参考,无法确定贷款额度,使得产权抵押贷款融资工作推动十分困难。此外,由于小山塘、渠道、提灌站、农村人饮等水利工程具有公益性、投资回报率等特点,社会资本投资难以盈利,以致对该类水利工程多元化投资改革乏人问津。

### 4. 群众接受意愿不高,水价改革推行缓慢

2004年以来,国家出台了一系列减轻农民负担和惠农富农政策,逐步取消了“两工”,实施了“二补一降”,通过发放粮食补贴、良种补贴,降低直至完全取消了农业税费。习惯了享受国家补贴政策而不需要支付任何农业税费,农民(尤其贫困地区)对水费计收特别敏感。虽然农业水价综合改革致力于缓解水资源短缺的压力和农田水利工程的可持续运行,但农

民关心的是与他们经济利益密切挂钩的水价高低问题。

由于群众接受意愿不高,水权意识淡薄,对节水灌溉制度和技术的应用推广积极性不高,当水价上涨时,农民就会出现抵触情绪,拒缴水费,有些农户甚至不承认县政府的水价批复文件。而在江西、福建等水资源丰富地区,通常情况下灌溉用水充足且无需付费,对要求缴纳水费的水价改革群众不接受;河南省试点地区地表水占用水总量的比重约为90%,而河南省内地表水本身并没有现行的水价制度,在此基础上要提高水价,对群众来说更是难以接受。

### 5. 管护经费来源单一,管护主体动能不足

目前,示范县维修养护经费(除小部分地区未填写管护资金外)共15.51亿元占建设资金的25%,且财政资金占比达79%,财政依赖度较大。河南、辽宁等省份的37个示范县管护经费100%依靠财政经费,其他57个示范县除财政经费外通过水费以及其他渠道筹集的经费也仅占21%,管护经费的筹集方式较为单一。同时,与项目建设经费相比,有37个试点县的管护资金都不到建设资金的25%,低于平均比例。这部分示范县管护经费体量较小,现有经费标准偏低,利润较少,难以支撑工程建后的运行维护费用。

目前,试点县管护主体以水管单位、农民用水户协会、村组集体等为主。用水户协会对协会成员工作进行分工,配备了办公场所和办公设备,但在实际运行中没有收入来源和资金支持,用水户协会处境艰难,加上不同部门政策要求不同,一些行政审批和年检都要收费,更使协会运作雪上加霜。

### 6. 基层服务体系薄弱,技术经费人才匮乏

基层水利部门是县、乡(镇)两级从事试点工作的相关水利部门,目

前乡镇水利(务)站建设基本达标,但基层水利服务体系专业技术力量依然薄弱,主要表现在:①人员数量不足,工作人员业务不精、经验欠缺,工作经费短缺。如江西、陕西等省份提出,由于县级技术力量比较薄弱,理论水平不高,试点建设没有可借鉴的经验,整体设计、实施方式和实施步骤上均存在不足,导致试点工作在推进中困难重重,试点工作进展滞后。②工作经费短缺也是影响建管一体化运行的主要原因,改革工作中的培训、宣传、摸底调查、清产核资、登记造册、张榜公布、证书制作、资料整编、总结等工作都需要经费支撑。③基层工作人员流失。乡镇水务站、农民用水合作组织、专业化服务队伍和小型水利工程管理单位等地处偏僻,工资较低,事务繁杂,人员流失严重,支撑试点县(市)全区域内的农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点工作非常困难。

#### 参考文献:

- [1] 李玉娟,郭飞.加强农田水利基础设施建设 提高农业生产能力[J].吉林农业,2011(12).
- [2] 翟浩辉.坚持不懈地搞好农田水利基本建设——为农业增产农民增收和农村经济发展服务[J].水利经济,2004,22(1).
- [3] 中共中央 国务院《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》[J].中华人民共和国农业部公报,2014(2).
- [4] 余周武,龙振华.对农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点成效的思考[J].中国水利,2016(8).
- [5] 汤薇.基于政府角度的PPP项目融资效益研究——以BOT与BOO模式为例[J].科研管理,2014, V35(1).
- [6] 胡学良,李燕妮.湖南省小型农田水利工程管理现状与建设现状及对策[J].中国农村水利水电,2008(10).

责任编辑 车小磊