

多元供给模式下农村水利建设利益补偿机制研究 (何寿奎 张丽蓉)

摘要: 农村水利产权改革与制度创新涉及管理部门责权的重新划分, 项目相关各方利益关系的调整。针对农村水利产权改革及多元供给模式存在的问题, 提出如何完善农村水利基层管理组织, 明晰补偿范围与补偿标准, 建立项目相关各方利益补偿机制与利益分配机制, 健全项目风险分担制度, 完善供水价格体系。

关键词: 农村水利; 产权改革; 补偿机制; 利益分配

中图分类号: S27 文献标识码: A 文章编号: 1007-2284 (2012) 12-0036-04

1 研究背景及研究现状

农村水利工程作为农村经济的一个重要组成部分, 国务院及水利建设管理部门十分重视, 2003年水利部发布了《小型农村水利工程管理体制改革实施意见》, 2011年中央1号文件和中央水利工作会议进一步明确了水利改革发展的方向, 将水利提升到关系经济安全、生态安全、现代化建设、民族振兴的高度。提出加大水利投资, 推行产权改革, 鼓励农民及社会力量参与农村水利工程建设与管理。农村水利产权改革与制度创新涉及管理部门责权的重新划分, 项目相关各方利益关系的调整, 将影响项目相关各方的组织行为, 建立多元供给模式下水利建设利益补偿与分配机制是改革成功的关键。

国外, 关于农村水利设施的供给主体。Johannes (2011年) 提出社区和大公司联合供水新范式, 双方签订建设与维护协议, 政府监督服务并控制暴利。关于利益补偿与分配机制, 国外建立农村供水补偿机制。WTO成员国通常对农业灌溉用水实行“黄箱政策”补贴或“绿箱政策”政府补贴, 工程投资主要依靠政府补贴和水电、工业部门偿还。Pearce (1999年) 认为项目评估者应考虑移民所丧失外溢成本并将其内化为工程的内部成本。农户的灌溉行为主要取决于水费高低, 配额用水方式是处理水资源紧缺的普遍方式 (Franc, ois Molle, 2009年)。PeterA (2007年) 认为需要确定农村水利服务真实成本, 建立全社会参与的长期融资机制, 并对贫困地区建立透明的补贴政策。税收及减免政策是水利成本补偿和筹资的重要机制, 也是跨区域利益补偿机制。国外文献研究结果表明, 政府应作为农村水利投资主体, 农民为参与管理主体, 鼓励多元化投资。水利使用税制度可以用于调节利益关系, 但实施多元化项目融资的税收政策不能够直接引用到国内。

国内, 关于农村水利产品多元供给机制与利益补偿的研究。易棉阳 (2011年) 认为公共财政与国家农贷是农村水利两条最重要的外源性融资渠道, 连英祺 (2012年) 提出完善农村金融体系, 广泛吸引民间资本参与水利建设。林万龙 (2007年) 认为农村公共服务供求的结构性失衡的重要原因在于供求内容不匹配、供给机制过于单一、重建设轻管护。周青 (2007年) 认为取消农业税后公共产品在供给总量、结构效率、基层政府改革、多元化参与等方面问题突出, 需要完善农村公共产品供给决策机制。张应良 (2008年) 认为有效供给不足和无效供给过剩主要机理在于缺乏供给动员机制。农村水利的集体供给体制难以维系, 需要创新农田水利投入机制和管理体制 (马培衢, 2007年)。张仕廉 (2009年) 认为不同类型的水利设施管理特点不同应采取不同的融资模式。企业和社会力量按市场规则参与乡村公共品的提供并获利 (王玲, 2011年)。孙钰 (2010年) 提出公共产品多元主体的最佳合作模式和互动方式, 他们没有讨论如何根据项目性质和供给效率选择供给方式。关于产权、价格改革与收益分享, 孔庆雨 (2007年) 提出需要界定农村水利中的公益性与经营性资产, 完善公益性资产耗费补偿渠道, 健全价格机制, PPP模式下水利建设需要深化农业用水价格改革。对受损地区的政府、投资者和移民应设计多种收益分享方式 (基层水利研究课题组, 2009年)。给移民提供重建现金补偿外, 应提供生产生活补偿 (马永喜, 2010年)。上面文献从理论上论证了市场供给的可能性, 在现实中也验证了这种可能性, 认为任何供给制度都涉及投资补偿、收益分配和监督机制三个要件。存在问题: 对水价形成机制、利益补偿与分配机制, 以及

收益不确定条件下社会资本参与农村水利建设合约设计与治理机制等问题需深入研究，以建立农村水利多元供给模式下多层次的制度和政策环境。

2 农村水利投资与服务多元供给的动因

2002年取消“两工”后，农村水利建设投入面临前所未有的危机，农村水利陷入收费难、管理难的恶性循环。2011年中央“一号文件”《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》，以及正在推行的产权改革为社会资金参与农村水利建设提供了政策支持。农村水利产权变革及多元化供给的动因：①水利设施落后，政府财政难以承受巨额水利财政负担。即使土地出让金的10%能够兑现用于水利建设，离每年4 000亿元的水利投资计划仍然有较大缺口，何况国家和地方财政只给予农村水利建设适当补助。②农村水利产权不明晰，管理维护主体缺位，集体管理的低效率；③社会投资者及农民个体资金实力和管理能力增强；④政府政策支持产权变革，创造了相关制度环境，政府对社会投入者，农民参与水利给予法律和政治上的认可。⑤水利项目的准公益性质和城镇化建设决定农村水利有较好的经营前景。水利不单是公益事业，而且是可以经营的产业，包括乡镇自来水供给、中小水电建设、农业灌溉等有大量的需求和良好的市场前景。

3 农村水利产权改革及多元供给模式存在的问题

水利产权改革后面临的问题：农村水利管理分散化，合约管理随意性大，产权交易资金没有专用账户，水资源统一规划、合理调度的难度加大，亟待解决水价形成机制。由于对民营水利准入条件界定模糊，对经营者行为没有建立相应规范，增加了农村水利建设运营风险。具体而言，存在如下问题。

(1) 产权改革的改革积极性不高。主管部门和投资者均存在畏难情绪，管理者和群众对公有产权的出让存在畏难情绪，担心加重群众负担，或者经营管理失控，因此产权改革积极性不高。由于水利项目具有不同程度的公益性，财务效益不显著，投资者担心投资不能收回，社会投资者担心政策变化。

(2) 产权改革政策不够明晰，改革程序操作有待规范。产权改革运行不规范。政府把农村水利当做“包袱”甩掉，水利设施当做乡镇财产一卖了之，产权评估时低价拍卖使用权，水利设施拍卖及产权改革资金没有实现专款专用，没有建立专门账户，产权改革的资金使用和管理缺乏有效监督机制。

(3) 投资者、农村用水户协会、农户的责权利不够明确。社会投资者重视企业效益，可能忽视在防汛、抗旱、生态保护、安保等重大问题上的责任，服务意识不够强，需要规范其行为准则投资者；投资者与利益补偿政策没有落实，影响经营者的利益。这些问题不处理好，防汛调度中，水库经营者与当地政府之间可能产生尖锐矛盾。农村用水户协会的水费代收、水价确定及供水合同方面的管理责任、薪酬来源，以及公积金提取与管理等责权利还不够明确。农户权利保护、水费上交及违约责任等。

(4) 利益重心倾斜。政府提出格式合同，投资者或管理单位没有商量余地，或者管理单位与客户签订供水协议，分散农户利益难以保证。在供水风险承担、违约责任等方面缺乏公平性，水利承包合约没有有效的制约机制，利益重心可能向水管理单位或投资企业倾斜。用水协会作为分散农户的代言人，为了减轻乡镇财政负担和管理责任，在签订合同时，可能对投资企业作出让步而影响农户利益。

(5) 利益分配机制与约束机制不健全。一是村集体集资建设的农村水利项目，农村水利专合组织在公益金、公积金、股金分红确定不规范，需建立公平利益分配机制：成员公平合理出资，民主控制资本，采取资本报酬有限和按每年实际用水返还的方式。规范水利合作组织利益分配方法，出台统一的利益分配制度，健全基层水利服务体系。二是社会投资者与农户利益关系。在丰水年，农业用水的需求减少，农户不履约或不付水费，影响水管理单位收益。在大旱年份，供水单位违约不供水，影响农村生产，导致供水单位与农户矛盾或关系恶化。三是难以对投资者、经营者建立约束机制。出现洪涝，水管单位不执行安全泄洪责任，导致公共利益损失。对租赁、承包及产权转让的水利项目，容易出现掠夺性经营，造成公有资产流失，给产权制度改革带来极大影响。农村水利产权改革使部分水利设施由集中经营变为分散经营后，需要处理好水资源的统一规划和开发利用。

(6) 农村水利建设补偿机制不健全。农村水利建设项目根据其功能和作用划分为两类：一类是以社会效益为主、公益性较强的项目，指防洪除涝工程、农田灌排骨干工程、水土保持工程、水资源工程等；另一类是以经济效益为主、兼有一定社会效益的项目，指供水、水力发电、水面养殖、水利综合经营等。农村水利工程中的许多项目都有较强公益性，需要政府在财政上给予支持、补偿。

①准公益性水利项目补偿范围、补偿标准难以界定。如农业灌溉用水，水利工程公益性功能耗费的补偿范围、补偿标准难以界定。部分地方提出“多建多补”的原则，但缺乏水利标准。

②企业单位承担公益性任务的，没有得到相应补偿。公益性水利项目收不抵支的，通常由财政拨款，但对企业单位承担公益性任务的，财政补偿不到位；由于国家对工程建设的补助资金所形成资产一般由水管站经营或卖给个人经营，社会投资者在项目建设上没有得到应有的补偿。

③对拆迁户补偿的短期性、一次性，没有进行“产权补偿”、“项目补偿”，导致拆迁户生活质量下降。对因水利建设利益受损的农户或失地农民分配水利项目一定“产权”或参与“项目”管理，分享农村水利投资收益。

④水利投入补偿机制主要问题根源于水价定价机制不合理。特别是社会力量兴办水利，农民合作或企业合资办水利工程，由于价格不合理，难以给投资者进行补偿机制和激励。另一方面，水利农民的用水付费的意识淡薄，付费不积极，影响投资者积极性。水利价格形成机制不健全，水利多元化投资缺乏驱动力。水价过低，或随意涨价会加剧供需双方的矛盾。

4 多元供给模式下农村水利建设利益补偿与分配机制

在农村水利建设管理过程中，要妥善处理各种利益关系，保障群众在水资源开发利用、城乡供水保障、水利移民安置、蓄滞洪区补偿等方面的合法权益，同时要兼顾投资者的根本利益，调动社会力量参与农村水利建设。

4.1 完善农民用水户协会，实行分级管理，促进公平分配

成立农民用水户协会，改革水利工程的管理体制，将水利枢纽工程管理与受益区运行管理分离，水费特别是农业水费由政府征收改为灌区用水户协会代收。使供水用水管理体制彻底分离，明确供水各方的责权利。灌区管理委员会或用水协会的职责任务，是按照“一事一议”的原则负责渠系工程的维修、保养、整治以及新建水利配套设施，搞好本受益片区农业水费的征收和使用等工作，保护用水户根本利益。

4.2 明确水利补偿主体、补偿对象和补偿标准

农村水利补偿主体包括：①水利水电资源开发者，水资源采取有偿开发制度，他们承担水资源开发费用、项目投资偿还、移民补偿、保证安全供水以及对受损群体进行补偿。②农村水利水电资源受用者：包括灌溉农民、水电用户、防洪受益区、生态养殖及旅游企业，作为水利的受益者应支付使用费、水资源费或其他税费。③政府。农村水利具有发电、防洪、灌溉功能，具有公益性和经营性的特点，因此，具有混合产权的特征。由于它提供了充当了公共产品的部分属性，因而政府理应作为补偿主体积极发挥补贴主体的作用，通过投资引导、项目建设补偿、拆迁补偿、税收优惠政策等措施，吸引社会投资者参与，保护农户及拆迁户的利益。

水利补偿对象包括农村水利项目建设者和利益受损者。对村集体投资投劳参与水利建设的实行“多筹多补，多干多补”的原则，提高对公益性小型水利工程管护融资以补助，通过“一事一议”加大财政奖补力度。落实好公益性、准公益性水管单位基本支出和维修养护经费。利益受损者的补偿模式：对移民的占用土地采取直接补偿与间接补偿，由于人员安置不能采用强行给企业下达任务的方式，不同性质项目由于补偿标准的差异易使受损农民产生感觉不公平。对移民的一次性补偿“短期行为”影响受损地区农民生活质量，也会增加项目法人的融资压力，应该建立“产权补偿”等长期的补偿制度。库区下游控制下泄流量，对下游农民灌溉渠道加固，下游停止电灌单位的损失补偿。

4.3 完善农村水利利益补偿机制

利益补偿的目标是保护农民的利益，调动投资者的积极性。通常农村水利投资实行“以奖代补，先建后补，多建多补”，应根据水利项目的性质建立不同的补偿标准。同时对投资者承担防洪责任的进行风险补偿，对因水利建设利益受损的农户或失地农民进行补偿或分享水利投资收益。

(1) 应用多种方式多渠道对农村水利投资进行补偿。补偿方式包括：政府政策补偿、受益部门补偿和市场调节补偿。通常情况下，灌溉用水实行政府补贴，由政府对工程投资补贴一部分。水电受益的工业部门通过税收等转移支付机制来补偿农村水利投资。随着水经济价值的提高，通过水利产权改革，用市场机制分配水资源，提高水资源的利用率。

(2) 区分项目性质进行征地成本补偿。经营项目的征地成本由项目法人支付；对准经营性的水利水电项目征地成本以项目法人为主，部分征地成本由政府通过财政补贴或转移支付方式补偿；对防洪等公益性项目征地成本由公共财政承担。

(3) 完善外部效益补偿和投资风险补偿。一方面，由于水利设施的准公益性，需要对外部效益和生态社会效益进行补偿。根据水利防洪抗旱、水利水电改善生态环境等来评估水利工程的外部效益，以此作为作为补偿标准，开征城镇用水附加费来补偿农村

水利投资。另一方面，水利工程经营受自然气候影响较大，民营水利因为自然灾害破坏或气候原因效益明显下降时，根据风险分担原则，应该给以风险补偿。同时，由于农村水利项目属于微利行业，给社会投资者在水利设施出让年限、经营范围、收益分配、税收减免、风险承担上系列优惠政策，以补偿投资风险。

(4) 建立生态补偿机制。因水利建设对引起下游河流径流变化带来生态损失的，投资者应给下游农业产业进行补偿或提供用水优惠。水利水电建设有良好的生态效益，因此应该体现水电上网电价与火力发电的差异性，水电价格体现绿色电价与生态补偿，需要对补偿资金的科学评估。补偿资金来源于项目开发、自来水厂收入、水养殖、灌溉，涉水旅游中提取生态补偿费用，对使用其他能源产生温室气体排放的企业增收排放费，或者受损地区引进一些生态企业项目（旅游、高科技）进行项目补偿，生态安置恢复计划，生产安置措施，项目收益的分享。

4.4 完善农村水利利益分配机制

推进农村水利产权改革，强化契约管理，建立风险机制，其关键和核心是要求构建合理分配机制，产权改革的实质是多元化投资建设主体结成的利益共同体，投资主体与农户之间的利益关系问题一直是国内理论界争论的焦点和实践运用中的难点，利益关系由准市场关系转为市场关系，使分配机制由市场调节，同时加强政府监管，推进农村水利产权改革不断深化。

分配机制的建立更多需要政府相关部门的参与，通过政策法规等形式对投资者，用水协会的组织行为进行规范约束，保证农户利益不受侵害，增强用水协会的作用，提高他们的谈判能力。建立和完善利益分配机制应该遵循的原则：

(1) 确保农户用水利益，兼顾企业和投资者利益。农业生产用水和农户生活用水是根本，不管采取何种供给模式根本目标是促进供水条件改善，保证生产生活用水。作为企业及投资者应有基本的经营利益和投资效益，政府采取措施激励社会力量参与水利建设通过财政、税收政策弥补其外部损失。

(2) 为供水企业发展营造良好环境，构建利益分配制度平台。通过经营权转让、资产重组等产权改革扩大供水企业规模，实现规模效益，农村水利供应才有保证和动力。为了保证公共利益和投资者的利益，需要完善产权改革的相关制度，包括资产定价、特许经营时间、服务价格。建立社会投资者及农民合作参与水利建设的收入分配制度。

(3) 建立风险补偿机制。当水利收益或需求明显低于预期值，或水价让用户难以承受时，政府应给投资者或用户补贴。建立旱灾风险基金，由投资者、农户、政府共同筹集风险基金，以转移旱灾风险。

4.5 科学选择农村水利供需联结模式与利益分配方法

(1) 农村水利供需联结方式选择。①水管单位与农户用市场联结分配方式。没有供水合同，根据农户用水需要确定供水，这种方式不利于供水管理单位节约经营和规模经营，同时农户的供水难保证及价格难以公平。这种方式适用于灌溉用水量小，灌溉收入不是供水单位主业的情形。②合约方式。通过签订供水价格合同，或政府指导价格，据用水量结算，双方分担的风险较为公平，但水费收缴和用水量难以管理。采取按灌溉面积年度包干，则供水企业承担风险较大，干旱年水库蓄水不足，很难让农户满意。该模式要求地方水务管理比较规范，监督机制比较健全。③农户与水管单位参股。明确供水量大小，水价确定方法及收益分享方法，农户与水管单位（企业）形成利益共同体，促进农民参与供水管理。资金来源有政府补贴、银行贷款、群众投工或投资入股、乡镇公积金，实行“共同投资，共享利益，共担风险”。在实际工作中，农村饮水工程的管网由国家投入，企业投资建水厂或水库，此时用水价格的确定关系到社会资金投资的收益问题，利益分配比较复杂。需要建立分配公平分配机制，成员公平合理出资，民主控制其资本，采取资本报酬有限和赢利年按实际用水或收入返还的方式进行利益分配。

(2) 农村水利利益分配方法选择。①逐年提取用水合作组织积累，包括公积金、发展基金（或风险基金）；②剩余利润的分享，扣除人工费、维护费、管理费、贷款利息、供水设备折旧及投资股金利息后，按实际用水量返还和股金分红。按用水量返还还是指农户以在乡镇水利用水量或者参与水利工程建设维护管理工作量为重要分配依据，以盈余返还为主要形式。按股分红是对当年盈余一部分按股金分配，比例内用水组织合作决定。其比例高于银行利率，低于收益返还。

(3) 完善农村水利利益分配政策。①规范农村水利合作组织利益分配方法，出台统一的利益分配制度，减少利益分配的随意性，避免非股民与入股者的利益冲突。②完善财务监督，规范合作公司（组织）的运行。成员可由政府部门或乡镇领导参与，主要审查开支是否符合规定，利益分配机制实施是否规范，社会监督主要对国有资产的保值增值，固存资产的出让收益管理，以及供水成本的审查，对水价的合理性进行评价，将审查结果向广大农户公布，增强双方的履约能力和信任。

4.6 建立政府调控下的供水价格体系

在农村水利产权改革后，灌溉用水的征收标准问题是个难题，需要对灌溉用水进行成本调查，确定政府对灌溉用水的补贴标准与补贴方式。建立水价形成、计收、运营使用管理监督体系。①合理确定定价原则。农业供水价格除经营成本外，必须考虑固定资产折旧及税费；②建立市场调节机制。水费反映水资源的价值，建立市场调节机制；③建立水资源确权制度，确定水价时，考虑水资源本身价值；④健全水价体系，考虑各地水资源供给状况，区分地表水与地下水价格，建立节水激励政策，推行基本水价和计另水价格结合的两部制水价。

4. 7 建立社会资金投资水利的权益保障与风险分担制度

乡镇供水、节水灌溉，中小水电工程等中小水利是民营经济的主要投资方向。但农村水利对市场主体和社会资本的吸引较弱，需要政府资金扶持。需要制定社会资金、财政资金、信贷资金参与农村水利建设制定相关政策，民营水利同样享有国家有关补贴政策，确定补贴标准，区分经济作物区和粮食灌溉区水利项目投资补贴政策。控制各方投资比例高低，建立收费定价制度和水务监管模式。需要完善民营水利产权转移制度，建立水利设施安全检查评价制度。对有防洪任务的水利工程政府拍卖时要慎重，即使拍卖也得签订防洪协议书及风险补贴制度，防止抗旱关键年份经营者垄断水源，抬高水价、电价。项目如果有环保用水下泄及来水不足均会造成发电量低于预期值，供电公司收费高额也会影响其利益。

5 结语

农村水利改革要以水资源管理体制为基础，以投融资体制改革、水利工程建设和管理体制改革为手段，以完善水价形成机制、生态补偿机制与利益补偿机制为目标。本文针对农村水利产权改革及多元供给模式存在的问题，提出完善农村水利基层管理组织，明确水利补偿主体、补偿对象和补偿标准，建立投资补偿、生态补偿、外部效益补偿和风险补偿机制，科学选择农村水利供需联结模式与利益分配方法，建立社会资金投资水利的权益保障与风险分担制度，完善政府调控下的供水价格体系。

参考文献：

[1] Johannes Sauer. Joint water supply projects in rural Cameroon: partnership or profiteering? [J]. Water science & technology, 2011, 11 (4) : 409-417.

[2] Franc, oisMolle. Water scarcity, prices and quotas: a review of evidence on irrigation volumetric pricing[J]. Irrig. Drainage Syst. , 2009 (23) : 43-58.

[3] Peter A. Harvey. Cost determination and sustainable financing for rural water services in sub-Saharan Africa[J]. Water Policy, 2007, 9 (4) : 373-391.

[4] 易棉阳. 公共财政与国家农贷：农村水利外源性融资体系的构建[J]. 现代经济探讨, 2011, (7) : 64-68.

[5] 连英祺. 我国农田水利建设的融资方式选择研究[J]. 农业经济问题研究, 2012, (1) : 88-92.

[6] 林万龙. 中国农村公共服务供求的结构性失衡：表现及成因[J]. 管理世界, 2007, (9) : 62-68.

[7] 周青. 取消农业税后农村公共产品供给现状与制度创新-对福建省部分地区的调查[J]. 中国行政管理, 2007, (10) : 47-50.

[8] 张应良, 王钊. 农村公共产品供给的制度绩效：一个分析框架[J]. 改革, 2008, (11) : 141-146.

[9] 马培衢. 农村水利供给的非均衡性与治理制度创新[J]. 中国人口·资源与环境, 2007, (3) : 10-13.

[10] 甘琳, 张仕廉. 农村水利基础设施现状与融资模式偏好[J]. 改革, 2009, (7) : 125-130.

[11] 王玲, 申恒胜. 农村水利困境：过程、机制与突破-基于江汉平原Y村的实证分析[J]. 农村经济, 2011, (6) : 98-100.

[12] 马永喜, 陆文聪. 水利工程投入和利用的区域协调与补偿机制研究[J]. 现代管理科学, 2010, (4) : 25-27.

作者简介：何寿奎（1967-），男，教授，博士，硕士生导师，研究方向为项目管理、农村经济。

