

# 我国农村水利建设公私合作模式探讨\*

徐 娜, 高 明

(福州大学 公共管理学院, 福建 福州 350108)

**摘 要** 目前中国农村水利建设需求大、耗资高, 单靠政府资金无法有效解决问题。针对已建成、需扩建和需新建的农村水利, 结合中国农村水利建设的自身特点, 从必要性和可行性论证了农村水利建设引入公私合作 PPP 模式的必然性, 提出了公私合作模式的 3 类具体形式(服务、运营和维护协议, 购买——建设——运营, 建设——拥有——运营), 并从体制建设和政策保障 2 个方面阐述了促进农村水利建设公私合作的路径。

**关键词** 农村公共物品; 水利建设; 公私合作模式

**中图分类号:** F32    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1008-3456(2011)03-0058-05

公私合作模式, 即 PPP (Public-Private-Partnership) 模式, 是政府与私人部门为提供公共物品或服务而建立的合作伙伴关系。这是一种以双赢为合作理念的现代融资模式, 它适用于准经营性公共物品的项目建设, 而农村水利正是此种建设。中国农村水利具有社会性、公益性的特点, 这使得其建设以财政拨款、农民集资为主。资金来源单一、数量有限且供给不足, 成为制约农村水利建设的瓶颈。国内众多学者分析了我国农村公共物品供给不足的原因并尝试寻找解决途径。针对农村公共物品存在供给量不足、供给主体权责失衡和供给缺乏效率的问题, 马子红, 等<sup>[1]</sup> 提出重新设计投入机制: 建立稳定的财政投入增长机制、完善农村基础设施建设的决策机制、构建多层次的农村基础设施供给运行机制、建立农民参与农村基础设施供给的合作组织机制。

为了解决供需失衡, 陈强等<sup>[2]</sup> 认为, 应该变“自上而下的供给”决策机制为“自下而上”的需求表达机制, 而村委会作为村民的自治组织, 最了解村民的需求, 理应充分发挥其在农村公共产品提供决策中的信息优势。唐建新等<sup>[3]</sup> 分析了现在农村公共物品供给体制的形成原因, 从体制改革和需求导向等角度出发, 探讨了解决供给不足问题的对策, 提出要建立供给主体多元化的供给体制以及农民需求为导向的决策机制。为了解决农村公共物品供给不足的问题, 郭伟等<sup>[4]</sup> 研究了中国农村公共服务设施建设的

融资途径问题, 从明确政府职责、扩大政府投资、发挥金融机构作用、吸引私人资本、调动农村集体和个人积极性等方面, 提出了拓宽中国农村公共服务设施建设融资途径的对策。孔祥智等<sup>[5]</sup> 通过对江苏和福建农村公共物品供给情况的调查, 提出以政府为主、农户参与的方式进行农村基础设施建设。

综观相关文献, 在农村公共物品的供给问题上, 很多学者注意到了农村公共物品的供求失衡、融资方式单一、国家财力有限的基本国情, 针对这些实际情况提出了各种解决对策。比如提出要重新设计投入机制、建立供给主体多元化的供给机制和建立新的融资途径, 提出要变“自上而下的供给”决策机制为“自下而上”的需求表达机制, 还提出要积极动员广大农民积极参与到农村基础设施建设中去。但目前对于农村水利建设问题的具体供给方式的研究还不多, 也很少有将农村水利建设与公私合作模式二者结合起来进行探讨的文章。鉴于此, 本文将在农村水利建设问题方面引进国际上流行的公私合作模式, 旨在探讨加快农村水利建设的新途径以及解决农村水利建设中遇到的难题。本文提出的在农村水利建设中引入 PPP 模式的几种形式及促进路径将不仅可以提高农民的收入, 而且有利于搞好新农村建设, 对解决当前西南干旱等问题也具有重要的实际意义。

收稿日期: 2010-06-10

\* 福建省教育厅社会科学重点研究项目“福建省农村公共物品供给机制创新研究——以多元合作为视角”(JA09048S)。

作者简介: 徐 娜(1983-), 女, 硕士研究生; 研究方向: 政府经济管理。E-mail: xuna\_032213@126.com

## 一、公私合作是新形势下农村水利建设的必然

### 1. 农村水利建设引入公私合作模式的必要性

(1)农村水利建设资金需求大,国家财政难以支撑。目前中国农村水利建设供给不足,重建需要大量资金。以贵州为例,目前贵州全省有小(一)型水库400多座,小(二)型水库1500多座<sup>[6]</sup>,现有的水库数量无法满足实际需要,导致今年旱情给农民带来很大损失,而农村水利建设需要大量资金,单靠政府难以支撑。

农村水利设施老化失修,更新改造需要大量资金。如山西省太原市小店区水务局年报资料显示,该区2006年新增机电井38眼,而同年因老化失修而减少的机电井达129眼,全区机电井的浇灌面积为1500 hm<sup>2</sup>,仅占全部耕地的11%,无法满足农业生产的需求,而要对这些老化失修的水利设施进行维修则需要巨大的资金,单靠国家财政难以支撑。

(2)农村水利管理体制滞后。农村水利管理机构不健全,不能适应现代水利发展的需求,人力、财力、物力的调配出现障碍。目前农村基层水利以乡镇水利站为主体,人事权、财权、物权由乡镇进行统一管理,县水利(务)局只是业务指导单位,不能进行直接管理,由此带来诸多的不便,如县水利(务)局很难按照其工作要求调配人力、物力以及对水利站人事进行有效的考核管理,并根据其业绩进行奖惩。乡镇全部负责农村水利的各种事务,时常出现忙于乡镇中心任务而无暇顾及水利的事情,甚至出现水利管理“空窗期”,严重影响农村水利的发展。

(3)现有农村水利工程的运营效率低、服务能力不强。目前我国许多地方的农村水利设施老化失修,运营效率低下。云南水力资源蕴藏量居全国第3位,但水资源利用率仅有6.9%,为全国均值的三分之一,普遍存在灌溉设施标准低、配套差、老化失修、功能退化等问题<sup>[7]</sup>。

在农村,撤并了乡镇水管站,现在的水利服务中心实行的是“以钱养事”的运行管理模式,虽然“三定”方案已经落实,但维护农村水利设施人员的工资待遇偏低、工作经费不足、管理人员偏少等,这些问题导致基层水利工作人员积极性不高,也吸引不了

水利技术水平高的人员到基层来,造成了农村水利服务能力不高的局面。

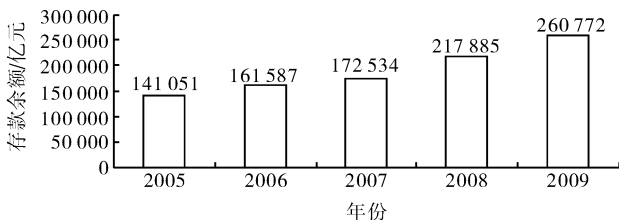
### 2. 农村水利建设引入公私合作模式的可行性

(1)有政策支持。一方面,中国放宽了投资政策。近些年,国家放宽私人资本的投资领域,农村水利建设的投资环境非常宽松,私人资本投资农村水利建设的壁垒基本消除。《国务院关于投资体制改革的决定》(国发[2004]20号)指出:放宽社会资本的投资领域,允许社会资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域;通过注入资本金、贷款贴息、税收优惠等措施,鼓励和引导社会资本以独资、合资、合作、联营、项目融资等方式,参与经营性的公益事业、基础设施项目建设。

(2)公私合作模式具有自身优势。公私合作模式是政府和私人的合作,二者共同承担风险。这种模式不仅可以缓解政府部门公共物品基础设施建设的资金压力,而且可以将腾出来的资金用于其他方面的建设;还可以引进私人企业先进的技术和管理方式、提高建设资金的使用效率、保证建设的质量;同时私人部门可以有效利用自己手中多余的资金,因为在加入基础设施建设的过程中,私人部门可以获得政府的融资担保、优惠政策,利于降低投资风险、保证回报。可以看出,公私合作模式是一种双赢的模式,符合现代市场经济的需求。

(3)社会资本雄厚。2008年末,私营企业资产总额25.7万亿元,比2004年末增加17.0万亿元,增长194.9%;港、澳、台商投资企业资产总额8.0万亿元,增加3.8万亿元,增长89.8%;外商投资企业资产总额13.5万亿元,增加7.3万亿元,增长118.0%<sup>[8]</sup>。可见,我国有充裕的社会资本可以加入到农村水利建设中去。

从图1可看出,我国居民储蓄存款余额在逐年增多,居民资本积累呈增大趋势,这为私人资本加入农村水利建设提供了条件。



资料来源: [http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20100225\\_402622945.htm](http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20100225_402622945.htm).

图1 2005—2009年城乡居民人民币储蓄存款余额

总之,民营经济、外资、居民的资金,这些社会资本的增长说明人们有了多余的资金,有能力参与到农村水利建设中去,这使得实行私人参与农村水利建设的 PPP 模式成为可能。

## 二、农村水利建设公私合作的形式

针对农村人口流量相对较小、基础设施使用群体相对固定、难以在短期内产生项目投资回报的特点,为了应用公私合作模式到农村水利建设中来,必须对该模式进行适当改进,来适应农村水利建设的需要。

### 1. 合作形式

(1)服务协议、运营和维护协议。对已建成的农村水利设施,政府可以采用服务协议以及运营和维护协议形式。服务协议指政府以一定费用委托私人部门代为提供某项公共服务<sup>[9]</sup>;运营和维护协议指政府和民营合作者签订运营和维护或管理协议,由民营合作者负责对公用设施进行运营和维护,获取商业利润<sup>[10]9</sup>。对于无收益的农村水利工程,政府可以采用服务协议,由财政逐年支付成本,委托私人部门提供服务;对于有收益的农村水利工程(如养殖收入),乡镇政府可以采用运营和维护协议,与民营合作者签订运营和维护协议,让其负责农村水利的运营和维护。

(2)扩建后经营整体工程协议、“购买—建设—运营”模式。对于需要扩建和改造的农村水利设施,政府可以采用扩建后经营整体工程协议或“购买—建设—运营”模式。扩建后经营整体工程协议指政府与民营合作者签订特许经营协议,由民营合作者负责对已有的公用设施进行扩建,并负责建设过程中的融资,完工后由民营合作者在一定的特许期内对整体公用设施进行经营和维护,并获得商业利润;“购买—建设—运营”模式指政府与民营合作者签订资产转让协议和服务提供协议,将原有的公用设施出售给有能力改造和扩建这些设施的民营合作者,由民营合作者负责对该基础设施进行改建、扩建,拥有“永久性”所有权<sup>[10]12</sup>。对需要扩建的农村水利设施,一种方法是将有收益的农村水利设施建设交给具有一定经济实力和管理能力的民营者,与其签订特许经营协议,让其负责建设过程中的融资,完工后由其对农村水利设施进行运营和维护,通过收益来获取商业利润;另一种方法是县乡政府与民营合作者签订资产转让协议,将农村水利设施出售给有能

力扩建的民营合作者,让其对农村水利设施进行扩建、运营,并拥有“永久性”所有权。当然这个“永久性”是个相对概念,是指特许期内的“永久性”,主要目的是让民间资本投入到农村水利设施建设中,完成农村水利设施的扩建。

(3)“建设—拥有一运营”模式。对新建的农村水利设施,政府可以采用“建设—拥有一运营”模式。它是指政府与民营合作者签订服务提供协议,由民营合作者负责公用设施的融资、建设,并拥有该项目设施的所有权,对其进行永久性经营,提供相应的公共服务<sup>[10]12</sup>。农村水利设施建设实行“民办公助”——以群众自筹为主,国家支持为辅。实施项目之前,要先明确产权,实行“受益户共有制”,围绕产权人和受益人落实“法人”或“业主”,根据工程的实际情况,可以分为 2 种形式:受益人明确的,受益人和产权人保持一致;受益人不明确的,由受益人所在的村民委员会任项目法人。这样就能有效地运用“一事一议”机制动员村民参与到农村水利设施建设中来,由于产权划归到受益户,可以保证农村水利建设的长效良性的运营机制,由受益户提供农村水利的公共服务。

### 2. 合作形式的比较

本文提出的几种公私合作的具体实现形式,可以从适用对象、所有权和融资承担 3 个角度进行简要比较。

(1)适用对象。首先,对于服务协议、运营和维护协议而言,它们适用于已经建成的农村水利设施,其中的服务协议适用于无收益的农村水利工程,运营和维护协议适用于有收益的农村水利工程;其次,对于扩建后经营整体工程协议和“购买—建设—运营”模式这 2 种方式,它们适用于需要扩建和改造的农村水利设施;最后,“建设—拥有一运营”模式适用于需要新建的农村水利工程。

(2)所有权。在“购买—建设—运营”模式和“建设—拥有一运营”模式中,私人部门拥有农村水利工程所有权,而在其余几种形式中则没有农村水利工程所有权(但在扩建后经营整体工程协议中拥有经营权)。

(3)融资承担。在农村水利工程建设 PPP 模式的融资承担方面,服务协议形式中的融资任务由政府来承担,而其余形式中的融资任务均由民营部门来承担,其中政府部门给予一定的优惠或者补贴。

### 三、促进农村水利建设公私合作的路径

#### 1. 有效促进农村水利建设中公私合作的配套体制建设

(1)完善管理机制。首先,建立“直管”基层水利管理体制。改革现有的基层水利服务体系,将基层水利站从乡镇管理体制剥离出来,合理布局基层水利服务单位,形成水利派出机构,由县水利(务)局直接管理。其次,建立用水者协会。其领导机构由协会会员民主选举产生,按照公开、透明的原则运行,每个会员都有充分的知情权和参与权。农业用水者协会很好地解决了村民组织问题和科学决策问题,符合党中央对新农村建设提出的“管理民主”的要求。最后,相关部门的配合。完善水利管理体制不能单独靠水利部门一家来完成,它涉及多个部门,需要财政、编制、社保等相关部门单位的大力配合。

(2)改革产权机制。实行“民办公助”这种公私合作模式,一定要对建成后的农村水利设施明晰产权关系,按照“谁投资、谁受益、谁所有”的原则,深化中、小型农田水利设施产权制度改革,明确农田水利设施的所有权,落实管护责任主体<sup>[11]</sup>。该属集体的就归集体,该属农民个人的就归农民个人,只有产权关系明晰了,“受益户共有制”制度才能有效形成,才能使农户积极参与农村水利设施建设。

(3)转变政府角色,建立有效的监管机制。政府应由过去在农村公共物品建设中的主导角色转变为在与私人部门合作中的监督、指导及合作者的角色。同时,政府必须建立纳入所有利益相关者的监管机制。一方面,加强对农村水利设施建设的质量监督,层层验收,杜绝私人部门为了降低成本而建“豆腐渣”工程;另一方面,加强水利行政执法队伍的建设,对偷盗、破坏、侵占水利设施的各种违法行为要从严、从重打击。

#### 2. 提供有效促进农村水利建设公私合作的政策保证

(1)健全法律法规。健全投资法律法规,将民营者投资农村水利设施建设的审批、优惠政策等纳入规范化和法制化的轨道,保证民营者能顺利对农村水利设施建设进行投资;健全产权法律法规,对实施产权“受益户共有制”改革的农村小型水利设施,由市政府统一核发《农村小型水利设施权属证书》,把

农村小型水利设施的使用权和所有权以法律的形式固定下来,保障农民权益<sup>[12]</sup>。

(2)建设综合人才培养模式。公私合作模式操作比较复杂,需要同时懂经济、法律、财务、合同管理和专业技术等多方面的人才,因此,需要着重培养并留住复合型、开拓型人才,确保农村水利建设项目的立项、签约、实施、监督能够高效率的完成。一方面,加强对乡镇水利技术人员的培训,对县(区)现有水利技术人员进行适当分工,明确每个人的业务主攻方向,尽早造就农田水利、水土保持、水资源管理、地质及地下水、水行政执法、财务管理等方面的行家里手,并能统揽全局,承担起相应的工作<sup>[13]</sup>。另一方面,建立水利专业人才激励机制,吸引专业人才扎根基层。积极创造条件,为专业人才创造一个生活有保障、工作积极向上、充分发挥其人才优势的“安乐窝”,使专业人才留得住、干得好、有前程。

(3)对参加农村水利设施建设的农民提供优惠政策。为鼓励农民参与农村水利设施建设,政府应该提供一些优惠政策:①农民在向金融机构贷款时,政府可以为农户提供帮助,降低农民贷款的难度;②在农村水利设施建设过程中,政府可以优惠电价和水价等,降低建设的成本;③对用于农村水利设施建设的贷款可以降低利息;④简化农村水利设施建设的各个流程的审批手续。这些优惠政策可以吸引更多的农民加入到农村水利设施建设中来,保证农村水利设施建设的顺利进行。

### 参 考 文 献

- [1] 马子红,谢霄亨.新农村基础设施建设的投入机制研究[J].农村经济,2009(9):90-93.
- [2] 陈强,黄薇.后税费时代的农村公共产品供给[J].贵州财经学院学报,2005(4):60-63.
- [3] 唐建新,黄霞,郑春美.农村基础设施供给体制:现状、形成原因与重构[J].武汉理工大学学报:社会科学版,2009(5):49-55.
- [4] 郭伟,曹霖剑.拓宽我国新农村公共服务设施建设融资途径之我见[J].现代财经,2009(10):77-86.
- [5] 孔祥智,李圣军,马九杰,等.农村公共产品供给现状及农户支付意愿研究[J].中州学刊,2006(4):54-58.
- [6] 浦超,周芙蓉,白田田.西南大旱暴露农田水利投入滞后弊端[EB/OL].(2010-03-19)[2010-05-09].[http://www.farmer.com.cn/zt/xnhq/zjy/201003/t20100318\\_531542\\_1.htm](http://www.farmer.com.cn/zt/xnhq/zjy/201003/t20100318_531542_1.htm).
- [7] 刘娟.西南大旱不断改写历史纪录,逼出生存发展观之变[EB/OL].(2010-05-05)[2010-05-09].<http://www.chi->

nanews.com/gn/news/2010/05-05/2263249.shtml.

- [8] 国家统计局. 第二次全国经济普查主要数据公报: 第一号[EB/OL]. (2009-12-25) [2010-05-09]. [http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20091225\\_402610155.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20091225_402610155.htm).
- [9] 王灏. 城市轨道交通投融资问题研究——政府民间合作(PPP)模式的创新与实践[M]. 北京: 中国金融出版社, 2006: 64.
- [10] 王梅, 刘运, 陆勇雄, 等. 市政工程公私合作项目(PPP)投融资决策研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2008: 9-12.
- [11] 王利晓, 王涛锋. 农村水利工程产权改革现状及发展建议——以偃师市为例[J]. 河南科技, 2009(13): 37-38.
- [12] 徐义平, 卢斌, 王煌, 等. 宜都市小型农村水利工程产权改革经验分析[J]. 农村水利, 2008(22): 54-55.
- [13] 吕国明, 刘赫. 农村水利工程管理存在的问题及解决措施探索[J]. 科技咨询导报, 2007(9): 43-44.

## Public- Private-Partnership Model in Rural Water Conservancy Construction of China

XU Na, GAO Ming

(College of Public Administration, Fuzhou University, Fuzhou, Fujian, 350108)

**Abstract** Nowadays there is a huge demand and high cost in rural water conservancy construction. Therefore, problems in rural water conservancy construction can not be solved with the support only from government's funds. Based on the rural water conservancy which has been constructed, needs to be expanded and will be constructed, this paper, from necessity and feasibility, demonstrates the inevitability of introducing public-private-partnership (PPP) model into rural water conservancy construction with the combination of characteristics of rural water conservancy construction. This paper finally puts forward three specific forms in implementing public-private-partnership models and illustrates the ways on how to promote rural water conservancy construction from aspects of both systematic construction and policy guarantee.

**Key words** rural public goods; water conservancy construction; Public- Private-Partnership model

(责任编辑: 侯之学)