

地使用秩序 ,严格执行“一户一宅”的规定 ,对不具备分户条件的坚决不予审批 ,对一户多宅、占而不用宅和地 ,依据法律经集体经济组织成员决议后 ,分别予以拆除和收回 ,但推进艰难 ,效果不理想。申请法院强制执行 ,集体经济组织又不愿做诉讼主体 ,而乡镇又没有执法权。虽然没有完全成功 ,但试水的经验告诉我 ,道理讲清了 ,多数农民是会理解的。因为地还在本集体经济组织 ,并未被外来组织和个人侵占。农民担心的是“新规定”是否能够长期执行。我想 ,如果自上而下有方案 ,达成共识 ,强化集体经济组织的法人地位 ,那么一户多宅、非法占有宅基地的问题必将得到较好的解决 ,农村建设用地的混乱局面就会得到遏制。

三

博弈农村水资源管理体制

水是农业的命脉 ,水是农业生产的重要要素 ,水是水产品的唯一来源 ,水是城乡人民共有的生命线。实现水资源在农业生产要素中的最佳配置 ,是农村生产力发展的内在要求 ,也是完善农村家庭土地承包经营体制的客观需要。党的十一届三中全会以来 ,家庭土地承包经营极大地调动了农村劳动力的生产积极性 ,促进了农村生产力的发展 ,但是农村水资源管理的问题一直没有得到很好的解决。如何实现农村水资源既满足农业

生产的长期需要,又能够最大限度地提高养殖的效益,是需要从体制上和实践中认真探索的重大现实问题。

农村传统水管体制的主要问题是经营与管理分离,权利与责任不统一,根本原因是所有权与经营权权属不清;矛盾的表现形式复杂多样,如用水与管水、使用与维修、养殖与灌溉、防汛与抗旱等。依据传统做法,农村小(二)型水利工程由乡镇管理,小(二)型以下微型水利工程(小山塘、水陂)分别由村组管理。农村土地承包以后,乡(镇)、村、组分别对管理权限范围内的水利工程进行了发包,发包期限不尽相同,一般为5~10年。20世纪八九十年代农村资源管理没有规范模式,水库发包的方式存在很大的随意性,发包价格普遍很低,发包所得大都弥补基层组织经费的不足。运行多年形成了“国家无力管,集体管不好,群众管不了”的局面,维修资金难筹措,群众投劳难组织,防汛经费难保障,绝大多数水库积病成险,养殖与灌溉、灌溉与防汛矛盾尖锐,渠系配套经年荒芜,灌溉功能日益衰退。我的感觉是,一个乡镇领导和水联系在一起的日子很多。涝时坐卧不安,大坝带病运行,天却偏降大雨,乡镇干部只好日夜蹲守,旱时同样马不停蹄,放水纠纷不断,养殖与灌溉矛盾突出,乡村干部如救火队员,息了东边又走西边。

因为遭遇2003年特大干旱,我决心博弈农村小型水利工程管理体制。我坚定地认为,农村水资源应该同山、田等农业生产要素一样受到重视,在法律上保障水资源管理者的权益,在机制上保证农业生产灌溉的长期需要。要做到这一点,就必须保证水库既要多蓄水,又要安全运行。在现行体制下,唯一的办

法是拍卖水库水体经营权,用水库水体经营权来换取水库维修资金。在这一理念支持下,我们逐步形成了水改的基本思路,这就是走“以水养水、以水保灌、综合利用、持续发展”的道路,目标是建立水库防汛保安长效机制,手段是改革传统的水管模式,通过公开竞拍确定新的水库水体经营权人,明确乡(镇)政府、村委会、经营权人的权利和职责,建立水库管理长效运行机制,保证水库运行安全和农业生产用水需要。2003年12月,我们正式向县委提出了小型水利工程管理体制改革工作的意见,得到县委的批准后,我们在县委的领导下,冲破体制障碍,打破旧的水管体制,克服中断原承包合同的重重困难,对构建新的农村水资源管理体制进行了艰难的探索,初步形成了农村水资源管理的新格局,取得了显著成效。此举,被江西省委省政府推广。

拍卖水库水体经营权是水库经营与管理体制的重大突破,涉及现行政策是否允许,涉及方方面面的利益调整,尤其是原水库承包人的利益,涉及未来水库管理体制的重建,在实施过程中存在理论与政策的诸多困惑和实践中的诸多困难。

理论上面临的突出问题是水库的产权归属。从某种意义上讲,没有触及产权的改革是浅层次的,没有革命性。农村水利工程产权问题十分复杂,首先是所有权问题。一座水库的产权应该包括水库占用的土地和坝体,只有具备这两个条件才具备产权的特质。其次,是经营权问题。经营权包括占有、使用、处分的权利,但水库的经营权更加复杂,这是水库的功能决定的。如果水库的经营权给了养殖者,那么灌溉的使用功能又表现在哪

里?水库经营权的特殊性决定了水库产权体制改革的极端复杂性。要做到水库经营权权能的融合,除非有政策和法律的授权。根据有关水费征收的办法,农业灌溉用水是有偿使用,水库水体作为一种经营权是可以成立的。那么,水体经营权的收益应该包括两部分,即水体养殖收益和水体灌溉收益,经营权出让时应该考虑到两个部分的价值。农村小(二)型以上水库占用土地是人民公社时期“一平二调”的产物,而坝体大都是人民公社时期平调劳动力的产物,其所有权性质应该属于人民公社集体所有。本着尊重历史的原则,所有权归属应该是乡镇人民政府。因此,水库改制的主体应该是乡镇人民政府。非公社时期兴建的水库,尽管坝体为个人投资,但其所有权应该在买断集体土地所有权后取得。

政策上面临的突出问题是拍卖水库水体经营权尚无明确依据。2003年前,水利部《小型水利工程产权制度改革试行办法》,是关于农村小型水利工程产权制度改革的一个指导性文件,遗憾的是这个文件对于水库产权的分类以及产权层次分级模糊,甚至是不可操作的。而《江西省人民政府批转省水利厅关于加快推进全省水利工程管理体制改革的的通知》等文件,干脆就没有涉及产权,但对水库管理权限作了明确规定。尽管中央部委和省一级对农村小(二)型以上水库的改革没有明确提出拍卖水库水体经营权,但政策精神允许探索不同形式的水库产权制度改革。

实践中面临的突出问题,一是如何终结旧制?旧制呈现的突出矛盾是水库运行安全与养殖、灌溉的冲突,是水库承包人

与广大用水农民的利益冲突,核心是水库安全保障,焦点是终止水库承包合同。但是水库合同如何终止?依据什么?怎样调整水库承包人的利益?这是水库改制的前提。二是建立什么样的新制?新制应该建立在水体经营权相对清晰、水库安全得到相对保障的前提下,实现养殖与灌溉的有机统一。面对这一系列问题,我们只能在理论上明是非,在学习政策中找办法,在讨论问题中达成共识。

破旧需要突出两个重点:一是平等协商、妥善中断原承包经营合同,为构建新制提供条件。根据国有企业改革的实践,依照“租不破卖”的政策和“情形事变”的法律规定,晓之以政策,动之以大义,本着既照顾原承包人利益,又节约改制成本的原则,做到合理赔偿,稳妥推进。考虑到无形资产的经营难以补偿的实际情况,我们提出了三个原则:(1)经营权未到期不予补偿的原则;(2)原经营权人固定资产及物质据实转让的原则;(3)经营权人预期收益适当补偿的原则,即按水库竞卖成交价的10%予以补偿。根据这三个原则,逐座终止原承包合同。二是依法进行公开拍卖,确保水改取得成功。确定水库水体经营权起拍价是实现破旧立新的关键。确定水库起拍价的原则是合理,其主要依据是经营权转让年限以及水体养殖条件、综合效益。我们的做法是,确定水体经营年限为30年,邀请专家确定起拍价,然后将水库现状、水体起拍价及报名条件等在新闻媒体予以公布,并将竞卖须知、竞卖规则和水库经营合同文本提供给竞卖者。拍卖会邀请县纪检、监察、检察院、水务局、农业局、公安局等部门同志到现场监督指导,聘请有竞卖知识和经

验的人为主竞人,使整个竞买活动有序进行。

立新也需要突出两个重点:一是多角度全方位进行科学论证,为构建新制提供技术支持。农村小水利的功能首为灌溉,次为养殖,怎样处理首和次的关系,这是立新的前提。我们组织干部和水利技术人员对水库的运行状况、病险程度、经营状况以及下游群众历年来的防洪灌溉情况进行详细调查,邀请物价、农业、财政、水利等部门对水库的经营价值进行评估,邀请县水务局技术人员对水库进行病险鉴定,设计水库除险加固方案;提出水库防汛抗旱技术指标,科学确定蓄水水位和保坝水位,乡镇政府、村委会和村民代表认真协商,确定管水、用水方案,坚持村委会管水的原则,确保农业用水不受改制影响。二是规范权责,科学制定新合同条款,为新制合法运行提供依据。针对原承包合同责权利不明确等问题,根据《水法》《防洪法》《合同法》的有关规定,新的水库经营合同进一步明确了镇、村和经营者在水库工程建设、管理、维护以及防洪、抗旱等方面的责任和义务。在保证灌溉需要的前提下,照顾各方利益,考虑水库的长期维护和安全运行。

实现新旧体制过渡要把握两个重点:一是从实际出发,对水库进行除险加固。依照设计方案,结合当地材料单价、劳动力价格以及各水库的实际情况,我们对各水库的维修项目及工程量进行了再次测定,按照水库改制资金使用管理办法,区别轻重缓急,确定项目。成立“水库改制交接及冬修指挥部”、“水库冬修工程质量监理小组”等机构。明确责任,制定措施,确保工程质量和进度。所有工程以新的水库水体经营权人为业主,

由其聘请有资质的施工队伍,经镇政府鉴证后组织施工。工程质量监理小组对工程实行全程跟踪监督,依据监理小组提供的《质量监督日记》所记录的实际工程量和工程质量予以验收和决算。二是稳妥办理水体经营权交接手续。及时对原承包人进行补偿,对原承包人拒不接受协议规定标准补偿的,认真做好思想工作,化解矛盾,协调新的水库水体经营权人和周边群众的关系,确保安全稳定。在协调办理水库接交工作过程中,注意工作方法,做到依法、有序、公正,加强工作的预见性,保证交接工作稳妥按时到位。

水改的直接效益解决了水库维修资金缺乏的燃眉之急,主要表现在三个方面:一是水体经营权效益得到提高。改革前,6座水库年获租金2万元,30年可获得60万元,由于这些租金不是一次性获得,每年2万元起不到什么大作用,大多被镇政府作为预算外收入列支。而拍卖后一次性获得139.1万元,加上利息,应是改革前获得租金的3倍以上。二是解决了水库维修资金筹措难的问题。按照资金管理使用办法,10%用于合同理赔,65%用于水库一次性维修加固,25%用于建立水库长期保安基金。改制后镇里两年安排了近100万元用于水库除险加固,相当于改制前30年总投入的4倍。三是拉动了投资,促进了民办水利的发展。过去由于水库承包期相对较短,租金又低,承包者随意经营,都可收到不错的收益。改制后水库经营权年限长、租金高,经营者必须做好长远经营计划,以大投入换取大收益。受改制的影响,全镇兴起了民办水利的高潮。2004年下半年,全镇共兴建小山塘水库37座,新增养殖面积800亩,新增灌溉

面积 2100 多亩 ,拉动民间投资 1200 余万元 ,在扩大有效灌溉的同时 ,促进了水产业发展。

水改的长远效益是构建了一个比较合理的水管运行新制 ,这同样表现在三个方面 :一是解决了水库日常维护与管理难的问题。过去 ,由于水库管理责权利不明确 ,村委会有防洪责任 ,但无法落实防洪措施 ,水库承包者因是短期经营 ,对日常维修没有积极性。改制后 ,水库的日常维修及经费均由经营者负责 ,保证水库蓄得起、保得住、管理好、用得上 ,经营期满后 ,水库应完好无损地移交镇政府。二是建立规范的防汛抗旱新机制。水库改制的的一个重要目标就是确保水库汛期安全 ,提高抗旱灌溉能力。防汛抗旱的关键是合理、科学、准确地界定水库的水位 ,根据水库历史蓄水情况和县防汛抗旱指挥部的要求 ,水库改制后 ,我们规定了最高蓄水位和最低保坝水位 ,设置了水库防汛水位标尺 ,方便经营者在防汛抗旱时按照镇防汛抗旱指挥部的要求准确控制水位。改制后的经营合同明确规定了镇政府、村委会、经营者在防汛抗旱中的职责与相互关系 ,依照这些规定 ,我们出台了防汛工作四项制度 ,即班子成员汛期值班制度、汛期值班制度、汛期报告制度和防汛行政指令制度 ,形成了“统一指挥 ,分级负责 ,各司其职 ,共同配合”的防汛机制。三是探索水费征收新机制。历年来 ,水费征收是按田亩分摊的 ,这一政府行为违背了“谁用水、谁出钱”的原则 ,引起了群众的不满。水库改制过程中 ,我们统一水体经营权权能 ,改革水费征收新机制 ,在减轻农民负担的前提下 ,实现政府行为向市场行为的转变。根据每座水库的灌溉面积 ,确定每座水库水费基数 ,政府

规定用水价格,并委托水库经营权人与受益群众签订用水供需合同,水库经营权人收取水费后按合理的比例上交政府。

试水农村水利工程产权制度改革有几点体会:一是统一水体经营权权能。向6座小(二)型水库的经营人颁发了《水库水体经营权证书》,明确了经营期限和经营范围及水体容积,包括保坝水位、最高水位等,设置了四至界桩。二是明确微型水利工程经营权,将小(二)型水库改制的成功经验向村组延伸,构建农村水资源管理新格局。在所有权不变的前提下,将集体所有的小微型水利工程全面推向市场,实行市场化运作管理,真正走出一条民决策、民建、民管、民用、民受益的新路。2005年,镇政府出台了《村组小微型水利工程管理体制改革实施办法》,对村集体所有的小型水利工程全部进行机制转换,对原个人及个人和集体共同投资的小微型水利工程区别不同情况厘清产权,核权发证,占用耕地和林地的,需由所有权人签订流转协议,办理权属变更手续。三是确立农村水资源产权管理意识,谋求水资源利用最佳效益。2005年起新建小微型水利工程,必须在取得集体土地使用权后,履行申请、设计、审批、验收程序,确保新建水利工程安全,并由镇政府核发水利工程产权证书。

农村小水利工程管理体制的改革是改革农村水资源管理体制的一种尝试,这种尝试的最终目标就是走民建、民管、民决策、民受益的路子,把农村水资源交给市场,由市场去调节农村水资源的使用,提高农村水资源的使用效率,实现农村水利工程投资的多元化。当前,国家对农村水利建设投入加大,不需要乡镇去想办法谋取水库的维修资金,但我认为,国家对水库维