

贺雪峰：慎思农村水利投资方向

作者：贺雪峰 发布时间：2005-9-6 15:15:28

从设施的规模来分，农村水利主要包括两个相互衔接的层次，一是大中型水利设施，可以称之为大水利，一是小型水利设施，可以称之为小水利。大中型水利设施一般指超过村庄范围的较大库容水库修建或从大江大河调水且投资巨大的水利，小水利则指村庄范围内的投资较少的农田水利，诸如沟渠、堰塘、机井等。

从功能的方面来分，农村水利可以分为供方和需方。供方即水利设施的占有者，需方为水利设施的使用者。在集体经济的背景下，因为人民公社是集体所有，就可能在人民公社内部使供需双方成为一体，农田灌溉的供需交易变成了人民公社的内部管理。实行土地承包后，农户的经营规模很小，农村水利的供需双方分开，管理问题重新成为交易问题。

很小规模的农户不能单独从大水利那里获得农田用水，他们必须联合起来，一起与大水利谈判。大水利也无法与一家一户的小农进行农田灌溉的交易：一方面是大水利不可能为一家一户的农户单独提供灌溉用水，一方面是大水利无法与众多的小农户谈判。

当大水利或者水利的供方通过拍卖、租赁和承包，而成为具有独立利益的市场主体时，他们必须找到一个对等的可以交易的买方。农户的规模很小，不能成为独立的买方。因此，水利部在2003年发文件要求将灌溉面积在1万亩以下的水利设施市场化时，他们要求农户组成用水协会，来与市场化另一头的供方交易。

在农村税费改革以前，与供方谈判的不是农户用水协会，而是乡村组织。乡村组织以共同生产费的名义，按亩收取灌溉水费。按照规定，应该以农田灌溉用水的实际支出来收取水费。不过，因为不同村组实际需要用水量与气候有关，也与所在村组的地理位置有关，雨水多，地理位置好，则需要灌溉就少，花费就少，不同村组及不同年景所需水费差异很大，乡村两级一般会在年初预收比如每亩50元水费，到秋收后根据村组的实际支出多退少补。

因为是预收水费，且不同村组水费支出不一样，乡村两级就愿意多收水费少退节余，本来每亩只用了30元水费，却将各种其他支出加起来，说支出了50元。通过预收水费，乡村组织有与作为供方的大型水利设施谈判的能力。在需要水的时候，乡村组织到供方提要求，先抽水再交钱，先还去年欠的水费，再欠今年的水费。逐渐地，乡村两级欠下越来越多的水费，虽然农民早已交清了比实际支出多得多的水费。

最终，乡村组织因为欠供水水费太多，而无法再与供方谈判。农民交了钱，却得不到灌溉用水。作为最终需求方的农民与作为供方的大型水利设施之间，就有了将乡村组织撇在一边，直接进行交易的积极性。

离开乡村组织，而以农户来与大型水利设施进行交易，中间必须有农户的组织化，农户只有以村民小组或村委会为单位组织起来，才能够解决与供方的交易问题。所谓农户用水协会，就是这种背景下产生的。离开乡村组织以后，农户用水协会更加缺乏强制力来约束内部成员的行为。当用水协会没有农户试图搭协会的便车时，用水协会将避开乡村组织过去的扩大收费，而供方也可以避开乡村组织的“拖欠”。离开乡村组织这个中间人，农村水利的供需双方都得到了好处。

问题是，离开乡村组织支持的农户用水协会，事实上很难克服内部的搭便车行为，一旦出现搭便车行为，用水协会就无法从农户那里收取水费，也无法从供水方买水，结果，以前尚可通过乡村组织介入来强制解决的农田灌溉，因为农户用水协会无法克服搭便车行为，而使灌溉水利无法交易，大型水利设施无法使用，农田灌溉一时落入陷阱。

水利是农业的命脉。当大水利不能为农户提供灌溉时，农户不得不再来重拾小水利。2002年农村税费改革以后，全国突然出现了一个由农户投资小水利的热潮。据统计，2003年，全国农户自发的小水利投资极大，主要用于可以单独或联户灌溉的堰塘、机井。农户投资于小水利，可以补大水利中断之急，但是，小水利最多只能缓解农田水利的困境，只能在风调雨顺年景有用，而一旦有稍微大一点的旱情，就会出现严重的农业减产。

此外，小水利虽然可以降低交易成本，其投资回报率却远低于大水利，而且没有从大江大河引水的大水利，农业就无法应对天灾。小水利不止是对大水利的高成本的重复投资，而且小水利会进一步破坏大水利发挥作用的基础：大水利的渠系被小水利所破坏，小水利进一步使农户对大水利的需求复杂化，从而进一步增加了使用大水利时的谈判成本。最终，花大价钱兴修的小水利，不是作为大水利的补充，而是作为大水利的终结者，出现在摆脱乡村组织之后的农户面前。

如果如此，则当前由自上而下鼓励农户修建小水利的政策，就大成问题。2005年中央有意更多投资农田水利，这个方向无疑是有很强的现实针对性，但摆在大家面前的问题是，中央究竟要将资金投入哪一个水利之中？若投资大水利，如何解决农户与大水利的交易？若补贴小水利，又如何解决小水利终结大水利的问题？要解决好这些问题，就需要对大水利与小水利的关系进行研究，及对小农与大水利交易的中介进行研究，使对农村水利的投入，能够产生较好的社会效益和经济效益，否则可能不仅不能解决农村水利问题，反而恶化农村水利问题，造成高投入的低效率。

文章来源：[三农中国](#)

转载请经授权并请刊出本网站名

版权所有：中国社会科学院人口与劳动经济研究所

您是第位访客