

农村水利补偿基金管理体制改革的探讨

孔庆雨¹, 陈洪转², 郑垂勇¹

(1. 河海大学商学院, 南京 210098; 2. 南京航空航天大学经管学院, 南京 210016)

摘要: 设立农村水利补偿基金, 有利于促进水资源节约, 优化配置农村水利运行管理模式的资金需求, 促进农村水利可持续发展。本文基于我国的国情, 针对农村水利补偿基金的管理提出一些设想, 并对农村水利补偿体制的改革提出了一些建议, 从而促进了农村水利补偿体制的完善。

关键词: 补偿基金; 管理模式; 改革

中图分类号: F303.1 **文献标识码:** A

1 问题的提出

我国是一个农业大国, 全国 13 亿多人口中, 9 亿是农民, 960 万 km² 的国土面积, 80% 以上是农村。特有的国情决定了农村水利是关系国民经济发展大局和社会安定的重要问题, 而农村水利固有的属性和市场经济对农村水利提出的挑战, 又使农村水利的生存和发展成为关系国民经济发展大局和社会安定的重要问题。市场经济条件下农村水利的生存和发展问题突出地表现为农村水利工程建设的滞后、功能的衰退、资产的老化和效益的衰减, 解决这些问题的关键是农村水利资金的有效供给和合理使用, 因此, 农村水利补偿基金的管理成为完善农村水利补偿体制的重要工作, 本文的研究正是适应这一客观要求而进行的有益探索。

2 农村水利补偿基金管理模式设想

世界上许多国家都已经设立用于支持水利发展的专项资金, 并且积累了许多宝贵的管理经验, 我国主要用于天然林和公益林保护的森林基金的出台, 对农村水利补偿基金的筹集和管理具有十分重要的借鉴意义。鉴于农村水利补偿基金是一项特殊的非营利性基金, 是配合农村税费改革而设立的基金, 数额巨大, 涉及面广, 政策性强, 应成立专门机构进行管理, 落实责任, 确保基金全部用于农村水利工程的建设和管护, 充分发挥作用。因此, 初步提出农村水利补偿基金的管理模式如下:

(1) 成立专门的基金管理机构。农村水利补偿基金数额巨

大, 牵涉面广, 政策性强, 各级水利部门要给予足够的重视, 成立专门机构进行管理, 落实职责, 保证管好用好基金。

(2) 建立一整套必要的监督机制, 加强对农村水利补偿基金使用的监督。鉴于农村水利补偿基金的特殊性, 除了水利部门加强管理外, 审计部门也要加强对农村水利补偿基金使用情况的审计和监督。

(3) 建立农村水利补偿基金的财务制度与会计核算办法。借鉴天然林保护工程资金的财务制度和会计核算办法, 来建立农村水利补偿基金财务制度和会计核算办法。在省级财政预算中设立“农村水利补偿基金”专户, 对补偿基金实行财政审批, 列收列支, 结余留用。全面核算和监督农村水利补偿基金的收支执行情况, 严格经济核算, 考核经营成果, 提高资金使用效益。

(4) 专款专用, 保证农村水利补偿基金使用的规范性。根据以往基金管理的经验, 专款专用是确保基金不被挪用的前提。

(5) 健全农村水利补偿基金的日常管理。基金实行专户存储, 任何单位不得挤占、挪用, 年终结余转至下年继续使用。建立资金管理责任制, 按照相关规定和政策做好基金的筹集、投放、管理工作。

(6) 定期向社会公布基金使用情况, 接受社会监督。农村水利补偿基金中大部分是从社会筹集的资金, 加之数额巨大, 因此, 社会公众对该项基金的使用也会给予更多的关注, 水利部门有义务对基金的使用情况定期向社会公布, 接受社会监督, 这样做既加大了对农村水利补偿基金使用情况的监督, 又

有利于取得社会的理解和支持。

(7)在基金使用中要注意照顾重点,兼顾一般。农村水利补偿基金虽然可以筹集到一定数量的资金,但相对于大量的农村水利设施建设投入和运营费用的巨大要求来说,仍远远不足,因此,在使用中应有主次之分,既要保证重点,也要兼顾一般,做到合理安排。

(8)对农村水利补偿基金实行免免费的政策。农村水利补偿基金是一项特殊的非赢利性基金,在实行专款专用的同时,要求税务部门对该项基金的储存和使用实行免免费政策,能够保证该项基金全部用于农村水利工程的建设和管护,充分发挥其作用。

3 农村水利补偿基金管理体制改革建议

鉴于农村水利补偿基金数额巨大,涉及面广,政策性强,而且由于资金时间价值的影响,以实现“资金生资金”,因此对农村水利补偿基金可以采取具有专人负责资本运作的资本运作。现提出以下改革建议。

3.1 建立个人或单位承包的水利投入机制

鼓励单位和个人按照水利和水土保持的总体规划,采取独资、合资、合作等多种形式兴修水利工程和水土保持工程,本着谁投资、谁建设、谁管理、谁受益的原则发展水利股份合作制。对“五荒”资源可实行拍卖经营使用权,拍卖所得经费用于建立水土保持治理基金,使“五荒”尽快得到开发治理。水土保持治理基金的具体使用管理办法,由市水利局会同财政局制定,报市政府批准后执行。

建立“民办公助”的稳定投入机制,对农民在农田水利规划区内自主建设和维护水利设施的工程,给予不同比例的财政补贴;对一些涉及范围较大、跨组跨村乃至跨乡镇的水利工程和基础设施的建设,可采用“市里补一点、乡里出一点、村里贴一点、群众筹一点”的办法,加快水利设施建设和配套。对民办公筹的补偿基金成立专门运作小组,聘请专门投资人员进行资本运作。

3.2 建立完善的占用水利设施和农业水源的补偿标准制度

为保障个人承包和修建的农村水利的稳健运行,其投入必有产出,在保证合理收益的条件下,必须建立占用水利设施和

农业水源的补偿标准制度。凡建设项目占用水源、水域或者水利设施的,都必须经水行政主管部门批准,并由建设单位支付补偿费。用已有水源工程作供水水源或者增加供水量的,必须按新建替代工程造价交纳换建费。具体补偿办法由市水利局会同有关部门制定。并认真履行议事程序,切实遵循“量力而行、群众受益、民主决策、上限控制”的原则筹资筹劳,规范“一事一议”,真正体现民主,尊重民意。

建立农村水利补偿基金还必须考虑到取水的自然优先权和地区以及城乡差异,如果具有取水优先权的地区是贫困地区,那么,由于显著的地区差距以及农村节水投资巨大的特点,将导致拥有水权的地区缺乏谈判积极性,即使达成合约,违约风险也很大,因此必须建立一套有效和完善的利益补偿机制,对欠发达地区和利益受损人口实行利益补偿。利益补偿的核心是保障农民利益,给农户形成节水激励。用户节水除了完全弥补少用水的损失和水价提高付出的成本,与原来的多用水相比,还能获得更大的收益,这样才能同时达到农业节水和农户增收的双重目的。合理的利益补偿机制保障了贫困地区和贫困人口特别是农民的利益,有利于实现政府的社会公平目标。

3.3 农村水利补偿基金的保险化

农村水利作为一项固定资产,鉴于我国保险范围和农村水利补偿基金数额巨大,涉及面广,尤其是抗旱、抗涝的农村水利补偿基金,本身带有随机性和难把握性,我们可以用补偿基金为部分水利工程进行保险,将其托付给保险公司,从而为部分农村水利的补偿提供了坚强的后盾,实现农村水利补偿的可持续性发展。 □

参考文献:

- [1] Brajer V. and Martin W. . Allocating a Scarce Resource: Water in the West. American Journal of Economics and Sociology, 1989 (48): 259—271.
- [2] 黄涛珍,郑垂勇. 农村水利补偿基金筹集途径研究[J]. 生态经济, 2005(10): 79—82.
- [3] 张秀菊,钟平安. 江苏省公益性水利工程消耗补偿的状况及难点分析[J]. 水利经济, 2006, 24(1): 29—32.
- [4] 王元京. 水利工程的利益补偿与收益分享问题探讨[J]. 中国水利, 2003(6): 8—11.

(上接第 55 页) 坝管理的重大意义,增强群众参与工程管理的责任感和使命感,积极投工投劳进行淤地坝的管护开发,真正使工程的建后管护成为群众的自觉行为。同时,水行政主管部门要用足用好有限的工程管护经费,避免因雨后冲刷或防汛措施落实不及时而造成不必要的损失,确保水土保持淤地坝管护落到实处。

4 结 语

安定区淤地坝工程管护经历了长期艰苦细致的探索,初步形成了县、乡、村三级监督执法网络体系,强化组织领导,健全

机构制度,加大执法力度,实现规范化管理。其特点主要运用行政手段落实管护责任和措施,《关于安定区水土保持沟骨干工程建设和管理使用办法》对工程的运行管护和维修作了明确规定。工程竣工后全部移交乡(镇)政府全面管理,并签订《工程管理协议书》,县水行政主管部门依法实施监督,依法查处破坏工程设施的违法行为和渎职行为。同时,县、乡、村三级执法组织协调配合,各司其职,高度负责,尤其是乡(镇)水保预防监督管理所要工程的运行管护要了如指掌,专职管护人员要具有一定的实践经验,善于经验,富有责任性的能人担任,确保工程安全运行,有备无患。 □