

## 浙江省农村基层水利管理模式研究

马永喜<sup>1a,b</sup>, 沈满洪<sup>1b</sup>, 王娟丽<sup>2</sup>, 王 尧<sup>3</sup>

(1. 浙江理工大学, a. 经济管理学院, b. 生态文明研究中心, 杭州 310018;  
2. 浙江水利水电学院经管学院, 杭州 310018; 3. 浙江大学管理学院, 杭州 310058)

**摘 要:** 为提升农村水利的公共服务能力,提高基层水利组织管理效率,改革和健全农村基层水利管理模式已成为当前迫切需要解决的现实问题。通过在浙江各地的实地调研并根据机构设置形式的不同,将浙江省农村基层水利管理模式划分为“水利站”模式、“农业综合服务中心”模式和“村级水利员”模式三种类型。然后,从机构设置、职能界定、组织决策、技术支撑和经费保障等方面对这三种模式运行的利弊进行比较研究。提出要将水利站作为县(市)水行政管理部门的延伸,推行“县(市)乡共管,以县(市)为主”的管理体制,并在实践中培养和引进“一专多能”的水利建设和管理人才和加强公共财政对基层水利组织的经费保障力度等政策建议。

**关键词:** 浙江省; 水利管理; 管理模式; 公共服务; 比较研究

**中图分类号:** D616      **文献标志码:** A

### 引 言

近年来,随着我国乡镇政府机构改革的推进,基层水利服务组织结构和管理模式发生了重大变化,原有的大多数乡镇水利站被并入乡镇农业综合服务中心,而出现了职能界定模糊、水利人员减少、业务经费不足、技术力量弱化和人员结构老化等问题,明显地削弱了农村基层水利组织的服务能力,导致基层水利工程建管脱节、工程老化失修和服务效益衰减等严重后果。

水利工作其所具有的公共性和公益性等特征,使得其市场配置的成本很高。水利服务对象的需求又具有分散性和不稳定性,彼此协调困难,合作成本很大,因此需要完备的制度建设,以降低合作成本,保障公共产品的合理有效供给。而农村基层水利公共服务属于公共服务的范畴,其消费的非排他性和非竞争性导致其供给既存在市场失灵又存在着政府失灵<sup>[1]</sup>。

国内外学者主要从公共事务治理角度对于如何构建合理有效的基层水利服务管理模式做了不少的

研究。美国学者埃莉诺·奥斯特罗姆提出人类社会中大量的“公共池塘资源”既不是依赖国家也不是通过市场来解决的,人类社会中的自我组织和自治实际上是更为有效的管理公共事务的制度安排<sup>[2]</sup>。Gheblawi 也指出把过去由政府包揽的管理职责部分或全部移交给农民协会或其他私人部门,是水利这种公共事务管理的有效途径<sup>[3]</sup>。政府灌溉管理部门将其原有的权利和责任向农民用水者和一些私人组织移交可以减轻国家财政负担,提高水资源的利用率和水利工程的利用效率,缓解农业用水紧张态势<sup>[4]</sup>。虽然,国外学者对于公共服务的途径提出了诸如农民参与式管理或向私人部门移交等实现方式,然而对其中政府(尤其是基层政府)职能部门在转变职能提供公共服务方面并没有提供太多的建议。在国内,对于如何构建合理有效的农村基层水利服务管理模式研究还相对比较少。陈菁等<sup>[5]</sup>运用关系链理论和物权理论对农村水利管理模式进行研究,提出农村水利必须走政府扶持指导下农民自主管理的道路。而韩东从公共服务社会化的视角对基层水利管理进行研究,指出参与式灌溉管理就是公

收稿日期: 2013-12-03

基金项目: 国家社科基金项目(13CGL093)

作者简介: 马永喜(1977-),男,河南信阳人,讲师,管理学博士,主要从事水资源管理等方面的研究。

共服务社会化在农业灌溉领域的具体实践,政府应从公共服务的直接提供者变成公共服务提供的协调和监管者<sup>[6]</sup>。在实践上农村基层水利管理模式多种多样,但我国还没有形成适合市场经济体制和农业家庭经营农田水利基本公共服务制度,需要创新农田水利公共服务的制度安排<sup>[7]</sup>。国内外研究现状表明,国内外学者对基层水利管理中农民参与形式、参与绩效和水利公共服务提供方式做了多方面的探讨,取得了丰富的研究成果,然而对于不同基层水利管理模式在提供水利公共服务上究竟有何利弊以及如何完善水利公共服务的组织模式都还没有进行深入的分析研究。

我国正步入公共需求快速增长和深刻变化时期,但农村公共服务供给却远远不够<sup>[8]</sup>。在农村水利建设和管理方面,改革和健全农村基层水利管理模式,提升农村水利公共服务能力,已成为当前迫切需要解决的现实问题。因而,通过对现有农村基层水利管理模式的现状剖析和比较研究,来分析现有各种管理模式的利弊优劣并找出其在管理上所存在的问题,最后提出针对性的政策建议,以期提高基层水利服务能力和管理效率,保障基层水利服务体系的良性运转和效能发挥。

## 一、制度背景与模式演化

20世纪80年代以前,我国的农村水利一直由农村集体组织管理,县级政府部门的农业科技人员对农田水利建设和灌溉管理进行业务指导。农田水利建设经费由上级部门专项拨付,日常经费由集体组织支付,政府财政支出和农村水利基层组织运行成本相对较低。在实行农村改革和联产承包责任制以后,广大农民的农业生产积极性大为提高。但是伴随着土地承包到户,原有农村水利工程村集体管理模式与农村分户经营模式已逐步不相适应,集体行动能力的弱化,导致出现“集体”虚设和所有者主体“缺位”的现象,农村水利建设和维护遭到忽视甚至无人管理的局面<sup>[9]</sup>。针对这一问题,1986年国务院召开农村水利工作座谈会,做出了加强农村水利经营管理工作的指示,并肯定不少地方创造性地设立乡镇水利站的经验。同年国家劳动人事部、水利部联合颁发了《基层水利水土保持管理服务人员编制标准》,明确提出在增加农田水利基本建设投入的同时,明确乡镇水管站“作为县水利局的派出机构”,实行双重领导、“以条为主”的管理体制,组建以农村乡镇水利站为主要形式的基层水利服务和管理

体系。

进入新世纪,我国开展新一轮农村行政管理体制改革,不少地方对原有的乡镇农业服务“七站八所”等事业单位进行改革撤并,组建了新的综合性农业服务机构,并由乡镇政府直接管理。全国约有60%的乡镇水利站在这一时期被撤并或下放到乡镇管理。随着2006年取消农业税,我国农村改革进入了以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制为主要内容的综合改革阶段。同年,国务院发布的《关于深化改革加强基层农业技术推广体系建设的意见》明确提出要改革和整合乡镇事业站所,明确基层农业技术推广机构承担着水资源管理和防汛抗旱技术服务等公益性职能,强调各地可以因地制宜设置公益性农业技术推广机构,对公益性推广机构履行职能所需经费要给予保证,把属于财政供养的基层公益性农业技术人员纳入同级财政预算予以安排。农村税费改革,特别是乡镇综合配套改革的启动,使得基层水利管理组织的管理职能和职责相应发生转变,基层水利服务体系的建设和管理面临着新的挑战。与此同时,随着农村社会经济的发展,工业化和城市化的推进,农村水利服务的对象和目标发生了很大的变化,不少农民对农业收入的依赖越来越少,农业水费收缴也愈加困难,这些都对农村基层水利管理组织的管理能力和管理绩效提出了更高的要求。

## 二、浙江省农村基层水利管理模式现状分析

浙江自然地理条件复杂多样,各地社会经济发展水平差别较大,同时由于历史原因,农村基层水利管理体系不断演变,农村基层水利管理模式呈现出多种类型。为全面深入了解农村基层水利管理模式的现状及其存在的问题,笔者在浙江省15个县(市)展开实地调研。通过对实地调研情况的归纳总结,根据机构设置形式的不同,将浙江省农村基层水利管理模式划分为以下三种类型。

### (一)“水利站”模式

目前,浙江实行“水利站”的管理模式的主要有龙游、龙泉和仙居等地。在该模式下,县市水利局设有水利总站,按流域并结合乡镇区域划分设立流域水利站。水利站的经济收入主要来自政府财政拨款、水费收入提成和多种经营收入,水利员人员编制属事业编制。水利站作为县级水行政主管部门派出机构,乡镇政府为基础水利服务提供工作支持,实行“条块结合、以条为主”的管理体制。

## (二)“农业综合服务中心”模式

农村税费改革尤其是乡镇机构改革后,浙江省大部分地区的乡镇水利站被撤销,并入到乡镇农业综合服务中心(站)。目前,浙江省大部分地区的农村基层水利组织归属“乡镇农业综合服务中心(站)”(或“农业办公室”)管理,县市水利局仅对基础水利服务进行业务指导,实行“以块为主,条块结合”的管理模式。在该模式下,基层水利服务的人、财、物归由乡镇政府直接管理,人员编制属于乡镇事业编制。

## (三)“村级水利员”模式

“村级水利员”模式,即通过政府引导,以农民为主体,组建农村水利员队伍,实行村级管理。这是近年来浙江省金华市实施的一种新型基层水利服务模式。在“村级水利员”管理模式中,村委会任命村委会成员或选聘村民担任水利员,水利员在村委会领导和县市水利部门业务指导下开展本村水利管理工作,水利员人数根据各行政村水利设施状况、人口和具体水利管理任务等因素进行合理配置。市县(区)两级财政建立相应的补助制度和专项资金,对农村农民水务员队伍建设给予一定的资金补助。

# 三、浙江省农村基层水利管理模式比较分析

对照比较上述三种浙江省基层水利管理模式,可以发现它们在机构设置、职能界定、组织决策、技术支撑和经费保障等方面存在着诸多差别,在管理实践上也相应各有利弊。

## (一)机构设置

“水利站”模式沿袭传统的农村水利管理组织结构,将基层水利服务站作为县(市)水利行政部门(县市水利局)派出机构,由水利行政机构直接管理。这种模式较为符合水资源和水利工程管理的流域性特点,水利站可以基于其管理客体的自然属性和流域性特征来具体设置。而“农业综合服务中心”模式将基层水利管理组织划归乡镇政府直属机构,并由乡镇政府直接管理,试图通过涉农资金和人员的整合来提高农村基层水利服务水平,这在一定程度上实现了“精兵简政,减员增效”的乡镇机构改革目的。“村级水利员”模式是一种农民自主管理模式,它是在乡镇政府和水利行政管理部门指导下由村委会成员直接对水利设施和水资源进行自主管理,它可以在一定程度上发挥农民自我管理的主体作用,解决农村基层水利服务主体缺位问题。

## (二)职能界定

“水利站”模式职能界定较为明确,水利员的职

责由水利行政部门确定并负责监督,基层管理人员能够集中精力开展水利管理工作。而“农业综合服务中心”模式将基层水利管理机构界定为农业技术服务部门,承担水利以及相关农业技术服务。然而在实践中,其水利管理职能由于众多农业技术服务的干扰而趋于弱化,水利员经常被抽调去做其他非水利职能工作,造成工作精力分散,真正从事水利业务的工作相对减少。“村级水利员”模式中,水利员专门负责公共水利设施的日常管理和维护、农村节水和水资源保护、农村水利突发事件应急处理和汇报等工作。村级水利员的职能界定也较为明确,能够较为有效地完成本村范围内的水利管理工作。

## (三)组织决策

在“水利站”模式中,水利行政主管部门可以在流域范围内从全局利益出发,统一协调下开展水资源利用的统一利用和协调管理、水利资源的统一配置以及防汛抗旱的统一指挥,同时由于水利设施对农业发展的基础性支持作用也可以调动乡镇政府参与水利工作的积极性和主动性。在“农业综合服务中心”模式中,水利员编制和考核上均有乡镇政府直接负责,水利组织管理工作由乡镇政府安排和指派。但县市水利行政部门无法根据水利发展需要统一调整和配备人员,甚至有些乡镇的水利人员被当作机动力量使用,编制被其他部门人员挤占,甚至一些业务知识欠缺的人员被安排从事水利管理工作,农村水利建设与管理的任务难以得到有效的落实。“水利站”模式和“农业综合服务中心”模式在一定程度上都存在面临着乡镇政府和水利行政机构的双重领导问题,在管理决策上存在一定的冲突矛盾,容易造成任务冲突和责任不清。但相对而言,“水利站”模式中由于其管理人员职责明确,因而决策效率较高。“村级水利员”模式在决策上由村民参与自主决策,这种决策方式可以在一定程度上调动农民自主管理的积极性,使得村级水利管理较为便利高效。

## (四)技术支撑

“水利站”是由水利行政机构设置,一般都配备较为齐全的专业性的水利建设设备;同时水利员由水利行政机构选聘,一般都具有较为专业的水利建设和维护技术,可以为水利设施建设和维护提供必要的技术支撑。但同时他们一般都缺乏其他农业技术服务的技能,难以灵活机动地参与到其他相关农业技术服务中去。而在“农业综合服务中心”中大多是一些从事综合农业技术服务的人员,具备通用农

业技术服务(包括水利技术)技能,能够完成农田水利基本建设和维护任务。但不少农业综合服务中心(站)缺乏专业水利技术人才以及专业性的水利建设设备(如水平仪、经纬仪等),难以应对较为复杂技术性要求较高的水利建设和管理任务。“村级水利员”模式中,专业性技术设备更为缺乏,水利员只能从事一些简单的技术要求不高的水利建设和维护,难以满足现代农村对于水利发展的要求。

#### (五)经费保障

在“农业综合服务中心”模式中,乡镇政府将涉农资金进行整合使用,能够在一定程度上发挥资金使用的规模效应,但水利建设和维护资金却经常容易被占用,忽视了水利建设的基础性作用。“水利站”模式基本能保证水利建设经费的专款专用,但人员经费和业务经费难以得到充足的保障。一些县市水利行政部门经从财政拨款小农水经费中列支的水利人员工资只能维持基本工资,而业务经费未列入财政预算,导致乡镇水利站和乡镇农业综合服务中心的工作条件与设施较差,缺乏必要的水利设备,有的甚至无固定办公场所。而“村级水利员”没有人员编制,更缺乏经费保障,水利建设和维护经费基本依靠农民自主解决,使得不少地方的“村级水利员”的设立流于形式。

### 四、结论与政策建议

通过对浙江省农村基层水利管理模式现状分析和管理模式比较研究可以发现,“水利站”模式能够较好地满足水利和水资源流域化管理的需要,其组织职能界定明确,决策效率较高,人员专业性强,经费能够做到专款专用,能够集中力量完成技术要求较高的水利建设和维护管理工作。但水利站的人员经费和业务经费常常得不到足够的保障,人员使用上也缺乏一定的机动性。而“农业综合服务中心”模式通过涉农资金的整合运用和人员整合利用来提高资金的使用效率和政府机构的工作效率,能够灵活机动地使用涉农资金和涉农技术人员。但其水利员职能界定模糊,工作精力分散,难以完成专业性技术要求较高的水利建设和管理任务。“村级水利员”模式作为基层水利管理的创新模式,它在一定程度上激发了农民参与水利自主管理的积极主动性,但其缺乏足够经费保障和专业设备,人员技术能力也较弱,难以进行较大规模的和技术要求较高的水利项目建设,目前还只能作为基层政府进行水利管理的辅助和补充。

基于农村基层水利管理组织在提供公共服务上

所具有公益性、流域性和专业性特征,为健全农村基层水利服务组织体系,全面提高基层水利服务能力,本文提出以下几点政策建议:a)在机构设置上,建议以水利站为主体,推行“县(市)乡共管,以县(市)为主”的管理体制。鉴于农村水利的流域性特点,县市水利部门应以整合水利服务资源和提高服务能力为目标,按流域分片设立水利服务中心站。b)在职能界定上,将水利站作为县(市)水行政管理部门的延伸,明确水利员具体岗位职责,做好专业性基础性水利建管工作,为农民和农业提供公益性的水利服务。c)在组织决策上,由县(市)级水行政主管部门对乡镇水利站实施垂直领导,并负责人员配置与物资调拨,同时与乡镇政府农业技术服务部门做好业务协调,在乡镇政府的支持配合下以流域为基础开展水资源统一管理和水利工程建设。d)培养和引进“一专多能”的水利建设和管理人才,以农业技术服务为基础为现代农业发展提供专门性的水利技术支持。e)加强监管切实保障水利建设经费的专款专用,加强公共财政对履行公益性职能的基层水利组织的经费保障力度,将人员经费与办公经费纳入县级财政负担,保障基层水利管理组织的健康可持续运行。

#### 参考文献:

- [1] 吴红梅. 现阶段我国农村公共服务体系的问题分析与创新探讨[D]. 武汉: 华中师范大学, 2006.
- [2] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道[M]. 余逊达, 等译, 上海: 上海人民出版社, 2000.
- [3] Gheblawi M S. Estimating the value of stochastic irrigation water deliveries in southern Alberta: a discrete sequential stochastic programming approach[D]. Canada: University of Alberta, 2004.
- [4] Khalkheili T A, Zamani G H. Farmer participation in irrigation management: the case of Doroodzan dam irrigation network[J]. Agricultural Water Management, 2009, 96(5): 859-865.
- [5] 陈 菁, 顾强生, 仲 跃, 等. 农村水利管理模式的应用[J]. 河海大学学报: 自然科学版, 2004, 32(2): 225-228.
- [6] 韩 东. 当代中国公共服务的社会化改革研究: 以参与式灌溉管理为例[D]. 武汉: 华中师范大学, 2009.
- [7] 吕新发. 旱灾折射下的农田水利公共服务制度创新研究[J]. 农业经济, 2010(6): 3-6.
- [8] 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.
- [9] 周 杰. 农村水利参与式管理机制研究: 以浙江省诸暨市水利会为例[D]. 杭州: 浙江大学, 2007.

## Study on Rural Grass-Roots Water Conservancy Management Mode in Zhejiang

MA Yong-xi<sup>1a,b</sup>, SHEN Man-hong<sup>1b</sup>, WANG Juan-li<sup>2</sup>, WANG Yao<sup>3</sup>

(1. Zhejiang Sci-Tech University, a. School of Economics and Management; b. Research Center for Eco-civilization, Hangzhou 310018, China; 2. School of Economics and Management, Zhejiang University of Water Resources and Electric Power, Hangzhou 310018, China; 3. School of Management, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

**Abstract:** To improve public service ability of rural water conservancy and boost grass-roots water conservancy organization and management efficiency, it's urgent to reform and perfect rural grass-roots water conservancy management mode. Through field research in Zhejiang Province, rural grass-roots water conservancy management mode in Zhejiang province is divided into three modes according to different institutional setting forms: "water conservancy station" mode, "comprehensive agricultural service center" mode and "village water conservancy guard" mode. The advantages and disadvantages of the three modes are comparatively studied from the aspects of institutional settings, scope of functions, organizational decision-making, technical support and financial security. Finally, this paper puts forward some policy recommendations: to regard water conservancy station as the extension of county(city) water administrative department; to carry out the management system of "joint management by the county(city) and dominance by the county(city)"; to cultivate and introduce water conservancy construction and management personnel good at many things and expert in one; to enhance fund guarantee force of public finance on grass-roots water conservancy organizations.

**Key words:** Zhejiang province; water conservancy management; management mode; public service; comparative study

(责任编辑: 陈和榜)