

灌区运行管理市场化改革路径与政策建议

高咏梅

新疆维吾尔自治区塔城地区乌苏市水利局

DOI:10.32629/hwr.v10i2.6819

[摘要] 灌区运行管理市场化改革是提升水资源配置效率、破解传统管护困境、实现灌区可持续发展的关键路径。本文以灌区运行管理体制为研究对象,系统剖析了行政主导模式下的结构性矛盾与效能瓶颈,论证了引入市场机制的必要性与理论逻辑。基于政府与市场关系、公共物品理论及产权经济学,构建了灌区运行管理市场化改革的框架,从产权明晰、主体多元、水价形成、水权交易、资本参与等维度,梳理了市场化改革的具体路径与实施模式,推动灌区运行管理从“行政包办”向“政府监管、市场运作、社会参与”的治理新格局转变,以期为我国灌区现代化治理提供理论参考与政策借鉴。

[关键词] 灌区运行管理; 市场化改革; 产权制度; 水价改革

中图分类号: S275 文献标识码: A

Market-Oriented Reform Paths and Policy Recommendations for Irrigation District Operation and Management

Yongmei Gao

Water Resources Bureau of Wusu City, Tacheng Prefecture, Xinjiang Uygur Autonomous Region, Wusu City, Tacheng Prefecture

[Abstract] The market-oriented reform of irrigation district operation and management is a critical pathway to enhance water resource allocation efficiency, resolve the dilemmas of traditional management and protection, and achieve the sustainable development of irrigation districts. Taking the irrigation district operation and management system as the research object, this paper systematically analyzes the structural contradictions and efficiency bottlenecks under the administration-dominated model, and demonstrates the necessity and theoretical logic of introducing market mechanisms. Based on the theory of government-market relations, public goods theory, and property rights economics, this paper constructs an analytical framework for the market-oriented reform of irrigation district operation and management. From the dimensions of clarified property rights, diversified subjects, water price formation, water rights trading, and capital participation, this paper reviews the specific paths and implementation models of market-oriented reform. The aim is to promote the transformation of irrigation district operation and management from an "administrative monopoly" to a new governance structure featuring "government supervision, market operation, and social participation," thereby providing theoretical reference and policy insights for the modernized governance of irrigation districts in China.

[Key words] Irrigation district operation and management; Market-oriented reform; Property rights system; Water pricing reform

引言

灌区作为我国粮食生产与水资源调配的重要载体,其运行管理水平直接关系到国家水安全、粮食安全与农业农村现代化。长期以来,我国灌区运行管理普遍实行以行政主导、财政投入为主的模式,在特定历史阶段发挥了重要作用。然而,随着农业经营方式转变、水资源约束趋紧及公共服务需求升级,传统管理模式

逐渐暴露出权责不清、效率低下、经费短缺、可持续性不足等深层次问题。“重建轻管”“管护缺位”等现象突出,导致水利设施效益衰减、水资源粗放利用、农民用水权益难以保障。党的十八届三中全会明确提出使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用,为灌区管理体制改革的指明了方向。近年来,各地围绕小型水利工程产权改革、农业水价综合改革、水权

交易试点等开展了有益探索,积累了初步经验,但系统性的市场化改革路径仍需进一步厘清与深化。本文立足于灌区运行管理现实困境,结合公共管理、资源经济学与制度变迁理论,系统阐述市场化改革的内在逻辑与实践路径。

1 灌区运行管理市场化改革的理论基础与现实动因

1.1 市场化改革的理论依据

灌区运行管理市场化改革的理论支撑主要来源于公共物品理论、产权经济学及新公共管理理论。根据公共物品理论,灌区水利设施兼具非排他性与一定程度的竞争性,属于准公共物品,完全由政府提供易导致效率损失,而引入市场机制可改善供给效率。产权经济学强调,清晰的产权界定是资源有效配置的前提,通过赋予用水户或管护主体明确的产权与经营权,能够激励其对设施进行有效维护与节水投入。新公共管理理论则主张在公共服务中引入竞争机制与市场手段,通过合同外包、政府购买服务、公私合作等方式,提高管理效能与服务质量。这些理论共同指向一个核心观点:在适度监管下,市场机制能够优化灌区资源配置、提升运行效率并增强系统可持续性。

1.2 传统管理模式的主要困境

传统行政主导的灌区管理模式面临多重挑战。首先,管理权责不清,政府“越位”与“缺位”并存,基层管护责任难以落实。其次,财政依赖严重,管护经费缺乏稳定渠道,设施老化失修问题突出。再次,服务效率低下,缺乏竞争激励,管护人员积极性不高,响应迟缓。此外,水资源配置行政化色彩浓厚,价格杠杆失灵,导致用水浪费与结构不合理。最后,社会资本与农民参与不足,治理结构单一,难以适应多元化灌溉需求。这些困境催生了通过市场化改革重构灌区运行机制的内在需求。

2 灌区运行管理市场化改革的核心路径探索

2.1 以产权制度改革为先导,奠定市场化运行的制度基础

市场化改革的首要前提是产权清晰。传统灌区管理中的“所有者缺位”问题,直接导致了“公地悲剧”与管护责任虚化。改革须首先攻克产权关:一是全面确权登记,依据法律法规与投资来源,将小型水利设施产权明确赋予农村集体经济组织、农民用水合作社等主体,并对跨区域设施通过“受益权重法”等方式厘清共有产权份额,实现物权法定、证书为凭。二是推动产权与经营权分离,在保障所有权归属的前提下,鼓励通过承包、租赁、委托运营等方式放活经营权,使专业机构或个人能够依据市场原则进行高效运营。三是探索产权资本化路径,在风险可控前提下,研究产权抵押、入股等权能实现形式,激活沉睡资产。产权改革的核心在于建立“归属清晰、权责明确、流转顺畅”的现代产权制度,为后续所有市场化行为提供根本的法律与制度保障。

2.2 以培育多元服务主体为关键,构建竞争性服务供给格局

当产权明晰后,培育和引入多元化的市场竞争主体,是提升服务效率的直接手段。这要求打破政府单一供给的垄断格局:一方面,分类引导与培育市场主体。针对骨干工程等技术复杂领域,可依托或引入国有企业提供规模化、专业化服务;对于社区性、片区化设施,大力扶持农民用水合作社,实现民主管理、自我服

务;对于分散设施,可探索个体承包或物业化管理。另一方面,创新服务供给模式,广泛采用政府购买服务、特许经营、协议委托等市场化契约方式,明确服务标准、绩效要求与付费机制,政府的角色应从此前的“直接提供者”转变为“规则制定者、过程监督者与公平维护者”。

2.3 以水价形成机制与水权交易市场为双轮驱动,健全市场调节机制

价格与交易是市场机制发挥作用的核心。在灌区领域,这主要体现在水价改革与水权交易建设上。水价改革的目的是建立反映水资源稀缺程度和供水全成本的终端水价形成机制。这需要科学核算供水成本,建立兼顾运营可持续性为用户承受能力的动态调整机制,并配套实施超定额累进加价等差别化政策,使价格信号真正起到激励节水、引导优化种植结构的作用。同时,必须强化计量、收费与使用公示等配套环节,确保水费“取之于水、用之于水”。水权交易则是更高层级的市场化配置方式。其基础是完成水权确权登记,将用水指标量化分解至合适单元并颁发凭证。在此基础上,搭建规范、透明的交易平台,允许节余水权有偿转让。这不仅能将节水行为转化为直接经济收益,激发内生节水动力,还能促进水资源从低效益领域向高效益领域流动,实现优化配置。水价与水权交易相辅相成,共同构成了灌区水资源配置的现代化调节体系^[1]。

2.4 以创新投融资模式为支撑,保障市场化改革的可持续性

稳定的资金循环是任何市场化模式可持续运行的血液。改革需要构建多元化的资金保障体系:一是明确财政资金的兜底与引导作用,重点用于公益性强的基础设施维护、应急抢险及对弱势群体的补贴。二是确保使用者付费(水费)成为管护经费的主渠道,并通过价格改革使其逐步覆盖合理成本。三是积极拓展社会资本引入渠道,通过设计合理的回报机制(如与节水效益、水权交易收益挂钩),吸引社会资本以特许经营、参股合作等方式参与设施提质改造与智慧化升级。四是盘活集体资金与水权交易收益,鼓励村集体提取部分收益设立管护基金,并将水权交易收益定向用于节水与管护。构建“财政保基本、水费稳运行、市场提效能、集体作补充”的可持续资金格局,是市场化改革行稳致远的关键。

2.5 以智慧化与制度化建设为赋能工具,提升市场化治理效能

市场化改革的高效运行离不开现代技术与管理制度的赋能。一方面,应加快智慧水利建设,利用物联网、大数据、智能传感等技术,实现用水精准计量、设施在线监控、调度智能决策、水费便捷缴纳,为精细化管理和市场化交易提供可靠的数据支撑与技术平台,降低交易与管理成本。另一方面,必须强化配套制度与监管体系建设。这包括制定完善的市场准入、服务质量标准、成本监审、绩效考评、审计监督等规则,并建立有效的风险防控与纠纷解决机制,确保市场化进程在公平、透明、有序的轨道上运行,防止市场失灵或损害公共利益。

3 推进灌区运行管理市场化改革的政策建议

3.1 明确政府与市场的治理边界

市场化改革成功的前提在于清晰的制度环境与稳定的政策预期。当前改革亟需从“政策推动”向“制度保障”升级。首先,应加快国家层面法律法规的修订与完善,在《水法》等相关法律中进一步明确灌区设施产权、水权、经营权的法律属性与市场交易合法性,为基层改革提供上位法依据,扫清法律障碍。其次,地方政府需制定系统化、可操作的配套政策体系。这些政策需明确界定政府部门、市场机构、村集体、用水户等各方权责关系,特别是细化政府市场化条件下的“负面清单”与“监管责任清单”,实现从“全能管理者”向“规则制定者、公平维护者、服务监管者”的角色根本性转变^[2]。

3.2 引导形成改革内生动力

政策设计必须精准运用激励与约束两类工具,形成“改革受益、失责受惩”的导向。在激励层面:对地方政府,应将产权改革完成率、水价综合改革进度、管护服务覆盖率等关键指标,纳入乡村振兴战略实绩考核与领导干部考核评价体系,并与水利发展资金、项目安排直接挂钩。对市场化服务主体(如国企、合作社、物业公司),可通过“以奖代补”、绩效付费、税收优惠、用电优惠等方式,对其提升服务质量、参与节水改造、吸纳本地就业等行为给予实质性奖励。对用水农户,可将水费缴纳信用与农业补贴、惠农贷款等挂钩,并对积极参与节水灌溉、设施管护的农户给予水价优惠或直接补贴,培育其“用水付费、节约受益”的意识。在约束层面:必须强化全过程监管与问责。建立健全对服务主体的服务质量评价、成本公开与退出机制;严格财政资金、水费、集体资金的审计监督与绩效评价,确保专款专用;对地下水超采、设施管护失职等行为,设定明确的红线与处罚措施。通过“胡萝卜加大棒”的政策组合,将外部改革要求转化为相关主体的内在行为动机^[3]。

3.3 建立稳健可控的风险防控体系

引入市场机制必然伴随风险,政策体系必须包含有效的风险识别、预警与化解工具。首要风险是公共安全与公平性风险。需制定详细的应急预案,明确当市场化主体运营不善或突然退出时,政府的临时接管程序与保障基本灌溉服务的兜底责任,确保供水安全不断档。同时,通过阶梯水价、定向补贴等方式,保障低收入农户等弱势群体的基本用水权益,防止“市场失灵”损害社会公平。其次是财务与债务风险。应对政府购买服务项目进行严格的财政承受能力评估,规范PPP等合作模式,防止形成地方政府隐性债务。加强对水价调整的宏观调控,避免价格过快上涨超出农户承受能力。再者是垄断与道德风险。在引入国有或大型社会资本时,需通过反垄断审查、服务质量竞标、收益上

限限制等方式,防止形成区域垄断、损害用户利益。强化信息公开与公众监督,利用信息化平台公开成本、水量、水费、服务质量等关键信息,压缩权力寻租与暗箱操作空间。

3.4 夯实市场化运行的微观基础

改革的最终落地依赖于基层的执行能力与主体的运营能力。政策必须包含强有力的能力建设支持。一是加强基层水利管理与技术队伍。为乡镇配备充足的专业水利员,并建立持续的培训体系,使其精通政策、熟悉市场、掌握新技术,成为合格的“政府监管代表”与“市场协调员”。二是系统性培育市场化主体。针对农民用水合作社、小型水利物业公司等新兴组织,政府应提供从注册登记、财务管理到技术标准、市场营销的全链条辅导与培训,并可设立初创孵化基金或提供小额担保贷款,助其渡过生存难关。三是大规模开展农民赋能培训。通过田间学校、示范观摩、新媒体等多种形式,向农户普及水权、水价、节水技术及参与式管理知识,提升其市场谈判能力、合同履行能力与民主监督能力,使其成为市场化改革的积极参与者而非被动接受者^[4]。

4 结语

灌区运行管理市场化改革是一项涉及产权、价格、市场、监管等多维度的系统工程,旨在通过机制创新破解传统管理瓶颈,实现水资源高效利用与灌区可持续发展。改革的核心在于正确处理好政府与市场关系,在保障灌溉公平与生态安全的前提下,充分发挥市场在资源配置中的积极作用。未来,需坚持因地制宜、分类施策,积极稳妥推进产权界定、主体培育、水价改革、水权交易等关键举措,不断完善制度框架与监管体系,推动形成政府监管有力、市场运行有效、社会参与有序的灌区治理新格局,为我国农业现代化与乡村振兴提供坚实的水利支撑。

[参考文献]

- [1]余艳欢.两手发力推进灌区现代化建设的思考[J].水利发展研究,2025,25(03):26-31.
- [2]饶奇磊,李学荣,邓海龙.推进梅江灌区水利工程管护市场化改革的思考[J].水利发展研究,2023,23(01):80-84.
- [3]逢兰兰,周玉玺,岳书铭.农田水利设施需求强度区域差异性分析:山东的证据[J].水利发展研究,2013,13(09):25-32.
- [4]梁卫星.增强灌区经济效益的途径-市场化管理[J].甘肃农业,2006,(09):256.

作者简介:

高咏梅(1977--),女,汉族,河南人,水利专业中级职称,大学本科,文章方向:水利生产运行与管理。