

产权管理

是农业综合开发的薄弱环节

○ 张苏林 刘敏

以改造中低产田为主要内容的农业综合开发，对于提高项目区农业生产能力，发展农村经济，增加农民收入，起到积极的推动作用。但由于农业综合开发投入结构的特殊性，导致农业综合开发所形成的农业基础设施等资产产权模糊不清，致使一些项目区或项目管理单位只注重项目建设，而疏于建后管理，使项目区的基础设施，如渠道、抽水站、机井、树木等得不到有效管护，有的区段损毁严重，使用期限缩短，不能达到长期利用的目的，对农业综合开发长效作用的发挥形成较大影响，因此，产权管理已成为农业综合开发的一个薄弱环节。

探索与创新

适应市场经济的新形势，宝鸡市在实施农业综合开发工程实践中，紧密结合当地实际，以创新项目运行管理机制为动力，不断探索加强项目产权管理的有效办法，收到了良好的效果。从实践看，宝鸡市农业综合开发产权管理主要有三种形式：

产权移交。对小型水库、抽水站、拦河坝、干支渠道等财政资金投入较多的农业基础设施所形成的固定资产，在项目竣工并经过县市验收后，由农综办将资产产权移交给水利局等业务部门纳入国有资产一并管理，每年度移交一次。

产权到户。对农田林网等财政资金投入较少但涉及耕地承包经营

权的附着性资产，明确其林木产权与耕地承包经营权相一致，一次性到户。

产权多元化。岐山县大营乡项目区在实施2002年农业综合开发工程时，对新打配套机电井设施，在财政资金定额补助的基础上，采取不同形式的群众自筹资金形式，实现了产权管理的多元化。主要有4种形式：一是利用外来户缴纳的搬迁费、公积金、公益金积累投入打井，产权属村民小组集体所有，村民共享用水权。二是吸收民间投资，按投资发放浇地水票，产权属投资农户所有，实行股份合作，由董事会进行管理。三是几个农户联合投入部分资金，机井产权仍归村民小组集体所有，但经营权由这几户租赁，轮流管理。四是在新打机井受益范围内划定股田，由股田承包经营户按股田面积出资，形成按股分享产权的股田制模式。对农机具等直接为农业生产服务、效益较好的设备、设施，尽量使用有偿资金，按期回收，其资产产权直接归设施单位或农户所有。

产权管理存在的主要问题

产权难以界定。农业综合开发的资金投入由财政资金、农民和企业自筹、银行贷款三部分组成；财政资金又分为无偿和有偿两部分，且由国家、省、市、县四级按不同比例分担。资金构成的复杂性决定了投入物化为资产后，产权很难界定。加

上农业基础设施的分散性和使用、服务范围的狭窄性以及社区范围的限制，农业综合开发产权界定处在两难境地。产权不明确，使财政投入形成的资产流失，不利于农业基础设施的管护和利用。

产权主体分散。由于农业综合开发涉及的业务部门和农村社区范围较大，加之资金投入成份组成的多样性，决定了农业综合开发产权管理的分散性。水利、林业、农业、农机等业务部门都有管理相应职权范围国有资产和自有资产的权利，农村社区集体经济组织和农户都是独立的生产经营单位，都享有管理自有资产的权利。农业综合开发产权管理必须涉及这些方面，分散管理不可避免。

产权管理薄弱。基层在项目建设上重投入、轻管理的现象普遍存在，争取资金积极，但对建后管护不够重视，致使一些设施不能如期有效发挥作用，缩短了使用寿命。农民的产权意识不强，对农业综合开发形成的资产，只知使用，不重视管理、维修，有少数农民为个人方便，对农业综合开发建设的渠道、林网等工程随意进行毁坏。有的工程设施由于产权主体不明确，管护职责不清。农业综合开发项目完工移交后，本应由产权主体进行管理，但在现实工作中，管护各方由于不愿投放新的资金和精力去管理，从而形成地方政府无法管，受益农民不愿

管,基层组织无力管的窘境,造成建设资金的流失和浪费。

意见和建议

把明晰产权关系、明确产权主体作为农业综合开发产权管理的总纲。要按照农业综合开发资金投入的数额和比例,明确产权构成。农业综合开发资金既有财政资金(即价值形态的国有资产),又有集体和企业自筹资金(即价值形态的集体资产),还有农户自筹资金(即价值形态的家庭资产),一旦转化成农业基础设施,资产形态就混为一体。明确产权不可能把一个实物形态的资产整体肢解为几个部分。而应当根据实物形态的资产在实际生产经营中的作用,实行分类分级明确产权。如水库、水坝、排灌站、干支渠等大中型农业基础设施,应明确为国有资产;仓库、晒场、斗分渠等分散型农业基础设施,应明确为集体资产;田间林网和田间渠道等为农户家庭生产经营直接使用的设施,应明确为农户家庭资产。对经营性项目的农业综合开发投入,应按投入额取得相应股权,参分经营收益分配。农业综合开发资产产权管理的范围应限定在县级以下,属于国有资产的,由县级人民政府国有资产管理部门管理,或由县政府委托有关部门、乡镇人民政府进行管理;属于集体资产的,由村级集体经济组织管理,或委托专业协会管理;属农户家庭资产的由农户直接进行管理。农业综合开发中的前期费、技术培训费等财政资金,主要用于项目的考察、评估、论证等前期准备和提高农民的技术素质,不能形成实物性资产,应在明确产权时予以减除。用于项目贷款贴息的财政资金,支付给金融机构也不会形成实物资产,虽属于经营性流动资产,但明确产权困难,从政策扶持角度看应予减除。

积极探索农业综合开发产权管

理新模式。农业综合开发资产产权管理要适应国有资产管理体制改革的要求,确保国有资产的保值增值,防止资产损毁和流失。其具体形式主要有:一是产权整体移交法。项目建成竣工后,将属于国有资产的基础设施的所有权、使用权整体移交给当地政府国有资产管理部门,按实物部分和价值部分分别建立台账。二是产权买断法。将项目区的部分设施,如排灌站和电力设施等,实行拍卖,将资产所有权、使用维护权一并过渡给农村集体或农户,按市场经济的规则进行资产运作,拍卖收回的国有资产可作为农业综合开发的财政配套资金进行再投入,形成农业综合开发投资的良性循环机制。三是托管法。就是将项目部分水利基础设施委托给乡镇水管站或农民用水者协会进行管理,其收益作为管护费用。四是承包经营。将排灌站等水利设施由农户或联户租赁、承包,每年收取一定的承包费,允许承包者在物价部门核定的价格范围内收取水费、电费,作为承包者的收益,并将部分收益用于管护。

强化农业综合开发资产的建后管护。建成项目及物化资产,在运营过程中,自然损毁及人为损坏在所难免,必须不断进行管护和维修,才能保证基础设施的长久利用和保值增值,否则,就可能造成资产的流失。要按照产权管理范围,加强对农业综合开发设施的建后管护。一是对项目区的小型水利设施和建筑物,按照产权主体与谁收益、谁负担相一致的原则,由受益者自己投资投劳进行管护维修;二是对主要建筑物和大型设施,从收益中提取一定比例资金用于管护维修;三是建立农业综合开发资产管理专项基金,由县级财政部门 and 国有资产管理部门掌握,根据资产管理需要,合理安排使用;四是各级产权管理人员,必须明确责任,人为造成农业综

合开发资产流失的,不仅要追究行为人和产权主体的责任,还要追究管护人员的责任。

加强农民的产权意识教育。提高项目区农民的产权意识和综合素质,是农业综合开发资产产权管理的一项基础性、长期性工作。要采取多种形式对农民进行农业综合开发政策宣传培训,充分调动农民参与农业综合开发的积极性,不仅要把项目设施的合理有效利用与先进的生产经营技术传授给农民,而且要把产权意识和经营管理技术灌输给农民,增强农民管护农业综合开发资产的自觉性,变要我管护为我要管护,变被动管护为主动管护。要在项目区建立起一个包括所有产权主体,受益主体的农业综合开发资产产权管理网络,最大限度提高农业综合开发项目设施的利用率。农民始终是农业综合开发的主体。国家对农业综合开发资产的产权管理是宏观的、指导性的,农村集体经济组织和农户对农业综合开发资产的产权管理才是最直接的、最实际的。只有农民自己按照产权理论管理农业综合开发资产,中国的农村、农业经营管理才能迈向企业化管理的新阶段。

开展农业综合开发产权管理试点。国家和省级农业综合开发办,应当选择一些具有一定代表性的县、市和项目,进行农业综合开发国有资产产权管理试点,探索明晰产权关系、明确产权主体的范围、程序和办法,允许各地探索制定农业综合开发资产产权管理试行办法,在条件成熟后,及时制定出台国家农业综合开发资产管理办法或细则,对农业综合开发资产实行规范化、法制化管理。

(作者单位:宝鸡市农业综合开发领导小组办公室)