

中原经济区

多赢治水模式研究

——政府社会合作建设农田水利的视角

马培衢◎著

多赢治水，乃人水和谐之枢；

水润中原，乃可持续发展之基；

治水兴农，乃民生改善之本；

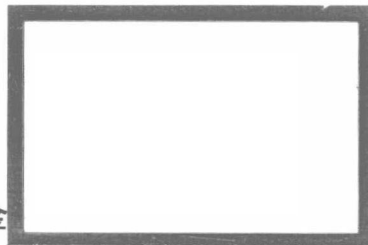
政府社会协同，乃治国安邦之永

恒旋律。

中国农业出版社



河南科技大学学术著作出版基金



中原经济区多赢治水模式研究

——政府社会合作建设农田水利的视角

马培衢 著

中国农业出版社

2654119

图书在版编目 (CIP) 数据

中原经济区多赢治水模式研究: 政府社会合作建设
农田水利的视角/马培衡著. —北京: 中国农业出版社,
2012. 6

ISBN 978-7-109-16844-2

I. ①中… II. ①马… III. ①农田水利建设—研究—
河南省 IV. ①S279.261

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 112207 号

S279.261

1

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 22.5

字数: 328 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 36.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

序

无论是历史的还是现实的，中原地区都是中国人口最密集地区，是中国的心腹之地，是中国经济社会意义上最具中心位置的区域。以河南为主体的中原地区是中国最大的粮食产区，是中国唯一地跨长江、淮河、黄河、海河四大流域的区域，特殊的地理位置、气候条件和社会经济区位，决定了兴水利除水害一直是该区域惠民利国的第一要务。

目前，中国正处于工业化、城镇化和现代化转型的关键时期，作为“人多地少水少、水资源承载力脆弱、三农问题突出、工业化亟待推进”的传统农业区，中原经济区能否走出一条不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的“三化”协调科学发展路子，不仅关系着中原地区经济发展和人民生活改善，而且关系到国家粮食安全、经济安全和水生态安全，是中国转型发展中急需破解的历史性、结构性和战略性难题。

中原经济区如何打造中国强健的心脏——为中国现代化发展提供强大的水利资源支撑？如何破解当前水利发展面临的“投入难、组织难、管理难、效益低”等一系列问题？如何构建适应中原经济区当下的区情条件的治水模式，其社会基础和制度条件是什么？这些都是理论和实践迫切需要系统回答的问题。

本书正是对这种现实需求的积极响应。多赢治水思想的提出，缘于2010年8月作者有幸应邀参与了中原经济区驻马店—南阳考察调研团的采风之行。在此次实地考察调研过程中，作者深切感受到

各级政府和社会民众对振兴中原的热切渴望，深切感受到社会各界对河南省委省政府提出中原经济区建设战略的衷心拥护。同时，在实地调研中，作者也真实体悟到治水兴农对于中原经济区建设的战略意义。

这激励作者站在国家粮食安全和中原经济区发展的全局和战略高度考察河南治水之困和兴水之路。在本书写作期间，作者率领的科研团队专题研究了河南省社科规划办重点资助课题“河南现代农业发展中农田水利有效供给问题”（批准编号：2008BJJ008），研究报告得到河南省社会科学规划办公室和洛阳市社科规划办的高度评价，研究成果被河南省社会科学规划办公室鉴定为“优秀”成果。这给予作者的科研团队以莫大的鼓舞。进而，2011年作者又主持申报了河南省哲学社科规划课题，一举中标，所报课题“河南农田水利建设和管理机制研究”获得重点资助（批准编号：2011BJJ006）。该项研究的阶段性成果也纳入了本书的内容体系之中。

本书可谓作者对中国治水问题持续研究和对家乡兴水富民执着之爱的结晶。

本书写作过程恰与中原经济区概念形成过程相伴随，成稿之际恰逢国务院颁布《关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》，中原经济区正式上升为国家战略。

谨以此书作为庆祝中原经济区建设扬帆启程的献礼之作！

前 言

兴水利、除水害，事关人类生存、经济发展、社会进步，历来是治国安邦的大事。经过 30 多年的改革，尤其是 21 世纪以来，国家不断加大农田水利建设投入，中国农田水利治理模式已经取得了可喜进展，农田水利建设管理体系有了一定程度的改善。但是，农田水利投入难、组织难、管理难、绩效低的问题依然突出，农业旱涝灾害频发、重发的势头并未得到有效遏制，农业靠天吃饭的局面尚未根本改变。这不仅成为粮食主产区农业现代化发展和国家粮食安全的严重制约因素，而且正成为中国实现强国的巨大障碍之一。

目前，中国正处于工业化、城镇化和现代化转型的关键时期，中原地区是中国的心腹之地，是中国人口最密集地区，是中国最大的粮食产区。中原经济区如何打造中国强健的心脏——为中国现代化发展提供强大的水利资源支撑，不仅关系着中原地区经济发展和人民生活改善，而且关系到国家粮食安全、用水安全、经济安全和生态安全，对于中国经济转型与人水和谐发展具有重大现实意义。

对于“人多地少水少、水资源承载力脆弱、三农问题突出、经济社会急需转型”的中原经济区而言，如何破解当前水利发展面临的“投入难、组织难、管理难、效益低”等一系列问题？如何构建适应中原经济区当下的区情条件的治水模式，其社会基础和制度条件是什么？政府、市场和社会协同治水兴水的合作行动如何才能形成？这些都是探索一条“不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的‘三化’协调科学发展路子”中急需破解的战略性、历史性和结

构性难题。

本书正是对这种现实需求的积极响应。为系统考察中原经济区多赢治水的战略价值、现实约束、内在机理、实现模式、动力生成、推进战略和保障机制，本书分“现实需求篇、理论探索篇、实证研究篇、对策建议篇”四个板块展开论证。

第一篇，现实需求篇。立足于中原经济区基本区情和探索不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的“三化”协调发展道路的转型发展背景，阐明多赢治水对于全面提高中原经济区发展的水利保障能力的战略意义，对于促进中原经济区人水和谐的现实意义。进而，基于水利发展面临的挑战和治水改革困境，客观分析了“小农”经济体市场化转型发展中探索本土特色治水模式的内在需求和路径之所在。

第二篇，理论探索篇。在深入剖析农田水利治理关系二重属性基础上，创新性地提出治水交易性质四维决定论。进而，通过对治水利益相关方特征和农田水利治理的经济社会特性分析，运用社会—生态系统分析框架，揭示了利益相关方合作互动促进多赢治水目标实现的内在机理；同时，以农田水利治理的交易契约性质为逻辑起点，构建了“交易特性—治理结构—治理行为—治理绩效”（CSCP）分析模型，阐明要实现多赢治水必须采取多元协同的合作治理模式。

第三篇，实证研究篇。利用河南省农田水利建设的粮食总产效应相关数据构建计量模型，厘清了农田水利设施治理绩效的影响因素及其作用关系；在系统考察农田水利治理模式演变历程的基础上，揭示了现阶段农田水利治理困局之根源。进而，通过案例分析，探究了合作治理实现条件、动力形成的体制机制条件和治水绩

效改善路径。

第四篇，对策建议篇。在充分考察农田水利相关利益主体的参与意愿及其影响因素的基础上，探究了多赢治水动力整合机制；紧密结合区域发展战略定位，提出中原经济区多赢治水的战略目标、发展原则和实施策略，以及促进多赢治水目标实现的制度保障体系。

总之，本书创新性地提出了多赢治水理念和农田水利交易性质四维决定论，以农田水利契约性质为逻辑起点，论证了多赢治水生成的内在机理与实现模式——合作治水的有效性逻辑，以及多赢治水动力形成条件、发展战略与保障制度。这对于厘清中原经济区治水改革面临的挑战、问题之根源、创新之方向，全面提高中原经济区建设中的水资源支撑保障能力，打造华北地区水利资源配置的战略枢纽，具有重要的理论价值和现实指导意义。

当然，中国治水模式正经历着从管制到治理的伟大变迁，治水实践中政府与社会的作用关系正从单向“推力”更多地演变为双向“合力”，而真正达到协同合作的善治，仍有大量的理论和实践问题有待在探索中解决。本书的相关研究也有待深化，谨以此抛砖引玉，希望能为中国治水理论与实践的创新发展有所裨益。

摘 要

粮食安全，兴水是根本出路；社会发展，兴水是基础支撑。农田水利是农业发展不可或缺的首要条件，是农村生态环境改善不可分割的保障系统，是人水和谐的根本前提。改革开放以来，特别是农村工业化、市场化和城镇化发展以来，农田水利设施毁损、渠断网破、功能衰退问题日益严重，难以为农业农村发展提供必要的兴利除害功能，难以适应农业农村乃至整个国民经济持续发展的需要。这种局面形成的原因是什么？应该如何破解？什么样的农田水利治理模式才能适应中国现实的国情条件？

本书正是响应中国治水模式变革需求而创作的。在系统考察中原经济区多赢治水的战略价值、现实约束基础上，探究了多赢治水的内在机理、实现模式、动力生成与整合机制；进而，围绕“组织如何建、规则谁来定、钱从哪里来、责权利怎么保”等重大问题，提出多赢治水发展战略和保障机制等对策建议。具体内容如下：

第一章，立足中原经济区的区位特征、空间开发格局，分析中原治水在保障中国水资源安全的战略腹地和治水枢纽地位，结合中原治水面临的挑战，阐明加强中原经济区治水的必要性和重要性。

第二章，立足于中原经济区基本区情和探索不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的“三化”协调发展道路的转型发展背景，阐明多赢治水对于全面提高中原经济区发展的水资源保障能力、促进经济社会与生态和谐发展的战略意义。

第三章，立足中国经济、社会、政治体制全面转型的宏观背景，系统分析农田水利治理模式改革难以奏效的原因，客观分析了“小农”经济体市场化转型发展中探索本土特色治水模式的内在需求和路径之所在。

第四章，基于农田水利系统的自然、经济与社会特性的全面考察，论证了农田水利治理关系的二重性特征，提出由农田水利的交易技术特征和社会价值特征共同决定的交易性质四维决定论。

第五章，通过对治水利益相关方特征和农田水利治理的经济社会特性分析，运用社会—生态系统分析框架，揭示了利益相关方合作互动促进多赢治水目标实现的内在机理。

第六章，以现阶段农田水利交易契约性质为逻辑起点，构建一个“交易特性—治理结构—治理行为—治理绩效”的农田水利合作治理理论分析框架，论证中国农田水利实现合作治理的内在逻辑及其可行性。

第七章，利用河南省农田水利建设的粮食增产效应相关数据构建计量模型，厘清了农田水利设施治理绩效的影响因素及其作用关系。

第八章，在系统考察农田水利治理模式演变历程的基础上，比较说明了农田水利治理模式演变背后的原因，揭示了现阶段农田水利治理困局之根源，阐明农田水利治理要实现多赢目标必须采取政府社会协同的合作治理模式。

第九章，基于对现有农田水利供给模式有效性的比较分析，阐明农田水利治理必需建立利益相关方合作治水模式，才能促进利益相关方合作治水格局的形成。

第十章，通过案例分析，实证说明扩大农民的经济自由和生产赢利空间，是构建农田水利建设长效机制的根本，地方政府治水制度是对社会自发制度变迁的补充而不是替代，找准官民协作互动的契合点是农田水利合作治理动力形成的基础。

第十一章，基于农田水利建设的经济社会约束条件分析，以农户为重点深入考察了利益相关方参与农田水利治理的动力形成逻辑，结合农田水利治理的交易契约性质，探究了农田水利合作治理动力形成的体制机制条件。

第十二章，基于河南不同区域农田水利供给绩效差异的实证分析，提出改善河南农田水利供给绩效的可行路径，以促进农田水利多赢治理目标的实现。

第十三章，在充分考察农田水利相关利益主体的参与意愿及其影响因素的基础上，探究了农田水利参与方供求意愿契合的条件与多赢治水动力整合机制。

第十四章，紧密结合中原经济区发展战略定位，从战略目标、发展原

则和实施策略谋划了中原经济区多赢治水的发展战略。

第十五章，从构建“政府主导、农户主体、民间引领、市场运作”四位一体的合作治水结构、完善动力激励机制、投入保障制度和运行管护长效机制等方面，建构了多赢治水制度保障体系。

总之，本书厘清了中原经济区治水改革面临的挑战、问题之根源、创新之方向，创新性地提出了多赢治水理念和农田水利交易性质四维决定论，以农田水利契约性质为逻辑起点，论证了多赢治水生成的内在机理与实现模式——合作治水的有效性逻辑，以及多赢治水动力形成条件和动力整合机制；结合中原经济区发展战略，提出了多赢治水发展战略及其制度保障体系。

目 录

序	
前言	
摘要	

第一篇 现实需求篇

第一章 水润中原——中国需要	3
1.1 中原经济区的空间格局	3
1.2 中国治水中原为枢	8
1.3 为中国明天探路需要水润中原	14
第二章 中原经济区发展需要多赢治水	21
2.1 中原经济区水土资源条件	21
2.2 多赢治水内涵	27
2.3 “三化”协调发展需要多赢治水	31
2.4 粮食核心区建设需要多赢水利支撑	37
2.5 实施多赢治水的战略意义	41
第三章 治水模式需要转型——以农田水利治理为例	46
3.1 水利发展面临的挑战	46
3.2 相关研究综述	58
3.3 治水模式问题探源	67
3.4 路在何方？——“小农”经济体治水需要本土化合作模式	73

第二篇 理论探索篇

第四章 治水交易性质决定论——以农田水利治理为例	79
4.1 农田水利系统的自然特征	79
4.2 农田水利的物品属性	82
4.3 农田水利治理关系的二重性	86
4.4 农田水利治理的交易性质四维决定论	93
第五章 多赢治水生成机理	96
5.1 相关理论基础	96
5.2 相关概念	101
5.3 治水需要多元合作共赢——基于治水经济社会特性的分析 ..	107
5.4 多赢治水生成机理	109
第六章 多赢治水实现模式的理论分析框架	112
6.1 相关理论基础	112
6.2 农田水利治理的契约性质	125
6.3 多赢治水实现模式——合作治理的有效性逻辑	132
6.4 农田水利合作治理有效性分析框架	137
6.5 小结	148

第三篇 实证研究篇

第七章 农田水利治理绩效及其变化趋势评价	151
7.1 相关理论分析	151
7.2 指标和数据选取	155
7.3 实证分析	160
7.4 分析结果与基本结论	165
7.5 对策建议	168

第八章 农田水利治理困局成因的经验考察——以河南省为例	170
8.1 河南省农田水利治理环境	170
8.2 农田水利治理体制变迁	173
8.3 河南省农田水利治理效果与问题	181
8.4 农田水利治理困局成因分析	190
8.5 小结	199
第九章 农田水利治理模式有效性条件	201
9.1 农田水利治理模式有效评价标准	201
9.2 现有农田水利治理模式	203
9.3 现有农田水利治理模式运作效果的案例比较	207
9.4 现有农田水利治理模式有效运行条件比较	214
9.5 结论与启示	217
第十章 农田水利合作治理动力基础考察——以河南省 S 县为例	220
10.1 问题的提出	220
10.2 相关理论分析	221
10.3 S 县农田水利治理制度变迁调查	228
10.4 农田水利建设制度变迁内在机理分析	232
10.5 结论与启示	238
第十一章 农田水利合作治理动力形成条件	243
11.1 农田水利合作治理的现实约束	243
11.2 相关投资主体参与收益分析	246
11.3 农田水利合作治理动力形成逻辑	253
11.4 农田水利合作治理动力形成条件	257
11.5 小结	261
第十二章 农田水利供给绩效改善路径探究	262
12.1 研究目的	262

12.2 指标与数据	262
12.3 分析方法的确定	264
12.4 计量分析	267
12.5 结果分析	275
12.6 政策建议	279
第四篇 对策建议篇	
第十三章 多赢治水动力整合机制——利益契合的视角	283
13.1 农田水利利益相关者参与意愿调查	283
13.2 农户参与意愿影响因素	293
13.3 参与方利益契合度对农田水利供给绩效的影响	299
13.4 多赢治水动力整合机制——政府与农户治水利益契合	306
13.5 小结	310
第十四章 中原经济区多赢治水发展战略	311
14.1 战略目标	311
14.2 发展原则	314
14.3 战略措施	316
第十五章 多赢治水制度保障体系构建	319
15.1 构建“四位一体”的合作治水结构	319
15.2 完善多赢治水动力激励机制	322
15.3 健全多赢治水投入保障制度	325
15.4 构建多赢治水运行管护长效机制	329
15.5 小结	331
参考文献	333
致谢	341

第一篇

□□□□□□□□□□□□□□□□

现实需求篇

