



所在位置： 水信息网 > 技术频道 > 决策参考 > 正文

 

## 对水利经济发展的思考

中国水利经济研究会理事长 陈美章

<http://www.hwcc.com.cn>

时间： 2001年1月6日 22:29

来源： 中国水利报



要建立政府投入为主与市场机制运作相结合的投入格局

水利作为国民经济的基础产业，其效益具有双重性。防洪、排涝、灌溉、水土保持、水环境治理与保护属社会公益性，主要以社会效益为主；而供水、水电、水利旅游等属生产经营性，主要以经济效益为主。前者立项、筹资、建设及管理主要是政府行为，应以国家投入为主。后者是市场行为，要更多地通过市场机制筹集资金。所以水利建设应建立以政府投入为主与市场机制运作相结合的投入格局，多渠道、多形式筹集资金。

只有建立适合中国国情的，并符合市场经济规律的水利管理体制和运行机制，水利经济才能得到健康有序的发展。

### 1. 持续稳定地增加财政对水利的投入

要逐步确定各级政府水利投入与财政支出的合理比例。建议中央财政在支出方式和投资上进行引导，中央财政的水利投入要拿出一定比例作为专项转移支付拨付到地方，地方对中央财政水利投入要专款专用，同时要有相应的匹配资金。要进一步确立投资主体与受益主体的权利和义务，明确各自在工程建设与管理中的责任、出资比例等。地方财政支出结构必须适应社会主义市场经济的需求，将投资重点放在基础设施建设和国家重点支持的产业上。

### 2. 提高水利投资在国家基本建设投资中的比例

当前，国家在水利建设上的投入逐年增加，但水利投资在国家基本建设投资中占的比例与电力、交通、邮电相比仍然明显偏低。水利工程多数是以社会效益为主，特别是防洪、除涝、水土保持等项目筹资难度大，因此仍然要提高水利投资在国家基本建设投资中的比例。

### 3. 继续发行专项国债，扩大对水利的投入

发行专项国债从而增加对水利投入是一个有效的途径。近年来，国家实行积极的财政政策，发行国债数千亿元，其中用于建设水利的债券达627亿元，在大江大河大湖综合治理等国家重点建设水利工程中发挥了重要作用。

### 4. 大力提高水利行业利用民间投资和外资的深度和广度



民间投资主要指国内民间社会资本的投资，其最大特点是产权明晰，投资者不仅拥有所有权、处置权，而且要承担各种风险，这就解决了目前部分水利建设产权不明晰，投资、建设、管理和收益（或风险）相互脱节的矛盾，有利于水利投资效率的提高和工程效益的充分发挥，促进水利良性运行和国民经济持续发展。随着我国加入世贸组织（W TO）的临近，水利利用外资的渠道将进一步拓宽，外资主要包括外国政府贷款和国外资本市场融资，包括BOT等融资方式。水利部门应积极拓宽引进外资渠道，主要包括外国政府贷款、赠款及外商投资，保障外商投资的合法权益。

### 要形成科学、合理、规范的价格收费机制和公益性支出耗费补偿机制

水是商品，所以供水、水电价格应以价值为基础，核算成本和产权收益。防洪、除涝、水土保持等社会效益为主的项目也应有相应的补偿机制。因此形成科学、合理、规范的价格收费机制和公益性支出耗费补偿机制是水利建设和水利经济发展壮大的迫切需要。

#### 1. 建立适合我国国情的水利工程供水价格形成机制，逐步将水价提高到合理水平

水利工程一般兼有防洪、供水、发电、养殖、种植、旅游等多种功能。水利工程各项开支，应区分性质，分类补偿。用于社会公益性的成本费用由各级财政预算支付；用于生产经营性的成本费用通过制订商品价格予以补偿。要制订《水利工程供水价格管理办法》，规范价格管理，合理制订和调整水利工程供水价格。一要提高城市用水和水利工程供水价格，二要妥善解决农业水价与农民负担的关系，减少收费中间环节，防止乱加价，乱收费，以减轻农民负担。

要合理确定供水、水电及其他水利产品与服务的价格，新建水利工程供水价格，包括三个部分：资源水价、工程水价、环境水价。工程水价的核算要按照满足运行成本和费用、税金、归还贷款和获得合理利润的原则制订。原有水利工程供水价格，要根据国家水价政策和成本补偿、合理收益的原则，区别不同用途调整到位，而且要根据供水成本变化情况进行适时调整。一般来说，农业用水以供水成本作为定价标准；工业用水价格以供水成本加供水投资4%~6%的盈余核定；生活用水价格以供水成本和微利的限度核定。

为有效缓解越来越严峻的水资源危机，实现水资源的优化配置，确定水价时还要充分考虑水资源的稀缺性和对水环境的影响。所以，应征收水资源费和排污费或污水处理费。为便于操作，国外通常的做法是将这两种费用随水费一起征收。因此水利部应会同有关部门尽快出台《水资源费的征收管理办法》和《排污费的征收管理办法》，做到有法可依，有章可循。

#### 2. 形成科学、合理、规范的公益性支出耗费补偿机制

在我国目前水利建设资金投入不足的情况下，要考虑逐步形成科学、合理、规范的公益性支出耗费补偿机制，合理解决某些公益性水利项目的必要开支费用。

由于水利项目具有一定的自然垄断性，要使公益性水利项目或水利项目的公益性功能充分发挥效益，就必须保证有正常的维修养护费、管理费、除险加固费、折旧、大修及更新改造等费用。解决办法有：一是根据水利工程管辖范围由各级财政给予补助。二是在水利工程收益范围内按一定的标准征收防洪保安资金或河道工程修建维护管理费，以用于对水利工程公益性支出的补偿。三是逐步建立水权有偿转让及水市场准入制度，运用经济手段，强化节水，实现水资源的优化配置。四是充分利用水利工程的水土资源优势，大力发展水利经济及多种经营，“以堤养堤”，以弥补水利工程公益性支出部分资金之不足。

### 必须实行积极、有效的资产经营管理模式

全国水利工程国有资产达3200多亿元，要盘活如此巨额的水利国有资产，就一定要加强对水利国有资产的监管，充分发挥资产运营的经济效益；就一定要深化产权制度改革，引入多元化资本，并强化资产监管，转换经营机制。

## 1. 充分利用我国资本市场扩容的有利时机，大力发展水利企业直接融资

当前我国资本市场发展方兴未艾，潜力巨大，水利部门应抓住机会，充分利用各种直接融资手段，开拓资本市场筹资的新渠道。

要扩大股票上市的筹资能力。目前在深、沪两家证券交易所上市的水利企业并不多。以1997年7月和1998年3月分别上市的重庆三峡水利电力股份有限公司和四川岷江水利电力股份有限公司为例，重庆三峡水利上市前后，总资产增长105%，资产负债率由51.4%降为34.5%；岷江水电上市前后，总资产增长50.7%，资产负债率从51.7%降为34.6%。由此可见，上市不仅可以实现企业资产规模扩张，还可以改善资产负债结构，降低企业债务包袱。因此，水利部门应该认真总结已上市公司的筹资经验，选择若干条件成熟的水电、供水、水利建筑企业，做好预案研究准备工作，尽快在国内或海外发行上市，以增强水利企业的筹资能力。

要高度重视和利用企业债券的筹资功能。发行企业债券是企业融资的重要方式。现在许多机构和居民都在寻找收益优于存款的投资品种，这为发行企业债券提供了良好的市场环境。举世瞩目的三峡水利工程，截至目前已公开发行债券共60亿元，解决了工程急需资金。从三峡水利债券的顺利发行可以看出企业债券在证券市场是炙手可热的投资品种。水利作为国民经济的基础产业，对未来经济增长和社会发展具有重大影响，具有持续增长的潜质，水利债券一定能成为投资者的首选债券品种。所以可以考虑将目前一些经济效益明显的供水、水电企业、水利建筑企业，组成若干集团式公司，以集团公司为发行主体，发行地区性水利企业债券。

要充分利用国家当前的“债转股”政策的支持，将过去水利部门利用银行贷款建设的项目而不能到期偿还的债务，适时转为银行对水利项目或水利企业的股权，以减轻水利企业的债务负担，提高资产运营质量。

## 2. 加快水利企业的资产重组，调整水利企业现有资产存量和结构优化

资产重组作为企业经营手段，通过企业间及企业内部资产的合理流动和重新组合，通过联合、合并、兼并、收购、拍卖、股份制改造、承包、租赁等形式，实现存量资产的优化组合，提高资产的技术水平和规模效益。

要加快供水、水电企业集团的组建，提高企业规模效益和竞争力。供水和水电企业具有明显的经济效益，可以参与市场竞争，按照市场规则组织资本运营，提高资本运营效率。可以选择若干大型供水、水电企业为核心，组织一批中小型的供水、水电及相关产业，建立地区性的水利企业集团，按照集团组织企业内部管理体制和经营机制，提高集团内部的管理效率和资本运营能力，实现资本的规模扩张，带动一批中小供水、水电及相关水利企业的发展，提高水利行业总体发展水平。

可以选择若干供水、水电大中型企业，通过兼并，联合一批效益好，具有发展潜力的供水、水电、水利建筑企业，采取剥离不良资产的方式，组建有限责任公司，进行股份制改造。这不仅可以提高水利企业上市筹资能力，解决水利发展资金不足的矛盾，更重要的是可以通过股份制改造，优化企业资产负债结构，提高资产质量，改进企业经营管理，提高企业经济效益。

此外还要支持水利企业发展多种经营，提高水利企业的发展能力。发展多种经营是水利企业规避市场风险，提高发展能力的一个重要选择。特别是发展与水利发展相关，利用水土资源优势的产业，国家有关部门要从政策、资金、人才等方面给予支持，促进水利企业多种经营的发展，使多种经营成为企业获利的一个重要渠道。

人气： 973



- 《中国环境报》：如何防范地震引发次生环境灾害?(2008-5-15 )
- 中国能源政策的基本目标：能源高效与环境保护（沈丁立 伍福佐）(2008-5-14 )
- “十一五”环境保护和生态建设思路（苏杨 林家彬 周宏春）(2008-5-14 )
- 《中国环境报》：增强环境保护部参与国家综合决策的能力（夏光）(2008-5-12 )
- 《科学时报》：关于开发水电的对话(2008-5-12 )
- 2007年我国城市市政公用设施建设发展综述（秦玉文）(2008-5-12 )
- 对当前城市水业改革的基本判断（金永祥）(2008-5-12 )
- 农业生态工业园的建设机理及模式（王召东）(2008-5-11 )

