

水利项目政府投资模式改革探讨

文/徐炳炎

1 引言

随着我国经济社会的发展,水利建设任务将更加繁重。据有关部门的初步测算,为完成既定的包括南水北调在内的发展目标,“十一五”期间水利投资规模约为4628亿元。如何解决“十一五”期间水利投资如此庞大的资金需求,是水利建设迫在眉睫的一个课题。水利在国民经济中的基础地位和水利产品的特定属性决定,水利建设资金的筹集是以政府投资作为关键的融资来源,换言之在水利项目融资中政府投资具有十分重要的地位。依据水利基本建设完成投资的来源分析,目前,水利基本建设投资仍是以国家(中央政府和地方政府)投资为主,按2002年国家水利基本建设投资占总投资56.1%计算推断,“十一五”期间需要国家水利投资约2596亿元。国家投资主要以中央为主,而中央水利建设投资主要来源于预算内非经营性资金、水利建设基金、国债投资,其中水利国债资金约占三分之二,高强度的水利投资规模主要依赖于国债专项资金。但随着国债发行规模的减少,今后一段时期中央水利基本建设投资供需矛盾日益突出。

面对新的水利投资形势,除进一步拓宽水利建设资金来源外,还必须明确政府投资范围、各级政府职责;研究政府投资方式、政府投资模式等,使有限的政府资金最大限度地发挥作用,保证最为急需的水利产品获得政府资金及政策支持。

2 政府在水利项目建设中的角色

鉴于水利公共产品受益范围的空间特点,要保证其有效供给,客观上要求中央和地方政府分工负责,中央与地方各有侧重地提供不同的水利公共产品。再者,不同层级政府所执行的特定职能或侧重点不同,对于某一水利工程(设施)建设的作用也不同。本文姑且不考虑多级政府的分工情况和作用大小,笼统而言之。政府在水利项目建设中应扮演什么样的角色呢?首先是政府社会管理职能决定其在水利项目建设中必须扮演公共管理者角色,其次是水利工程(设施)的属性决定其在水利项目建设中必须扮演投资者角色。

2.1 公共管理者角色

政府作为公共管理者,在水利项目建设中必须从以往的直接管理逐步过渡到间接调控。

(1) 制定并发布水利发展规划

政府作为政治主体和社会管理主体,对于未来经济社会发展对水利的需求预测、水利发展方向的把握具有一定优势。政府是水利发展的总体规划者,负责制定水利工程(设施)建设的中长期计划。良好的水利发展规划可以合理引导水利投资方向和优化水利投资结构,能避免因市场的盲目性带来的水利工程(设施)重复投资和局部过剩,能为提高水利工程(设施)投资效率打下基础;还可以作为项目审批、项目融资、土地批租和税收减免等工作的依据。

(2) 制定水利投资政策法规

政府是水利投资政策(水利行业资本准入、水利产品标准、水利产品和服务的价格或收费水平、经营特许权制度)的制定者。政府对水利建设投资的约束和承诺,要通过建立合理的规章制度,才能保证生产者和消费者双方的利益,否则会影响水利产业的发展。政府还必须为水利工程(设施)项目的投资者构筑一个健全的法律保障体系,让各投资主体安心投资于水利工程(设施),同时保证相应法律法规相对稳定性,确保投资者的利益。水利建设许多融资渠道和政府的多方面的政策有十分重要的联系,政府应确保各种融资渠道和融资市场发挥作用的法律法规体制及市场维护制度。

(3) 优化水利投资环境

政府通过简化审批、减少收费、改善服务,建立激励机制,给投资者创造一个良好的、公平竞争的投资环境。对于不符合水利发展规划、会导致重复投资、可能引发过度竞争的项目,应加以制止;对于符合水利发展规划的项目,应积极地吸引其他投资主体参与投资、建设和运营活动,尽可能让市场机制充分发挥作用。

2.2 投资者角色

水利是基础产业,其发挥的社会效益、长远效益占主要方面,在这一领域政府性投资一直占主导地位。尽管政府把握水利发展方向及选择公共性质的水利工程项目时具有一定优势,但在选择经营性质的水利工程项目时则逊于企业和社会投资者。因此,政府扮演的水利投资者角色也应随水利工程项目属性不同而不同。

(1) 水利投资主导者角色

由于堤防工程、水源工程等纯公益性工程项目，具有公共性和自然垄断性，市场机制不能解决其合理配置问题。政府部门的直接投资是这类产品的基本供给方式。这部分项目的资金来源主要由政府财政或财政性资金安排。但这并不意味着此类项目的建设和运营继续采取过去那种政府包投资、包建设、包经营的做法。在市场经济条件下，非盈利性水利项目资金来源，虽然要以政府融资为主，但同时为了避免“政府失效”和“寻租”等延迟效率的行为，更强调投资参与者的多元化以及投资方式的多样化，除了政府采取财政拨款或财政融资方式外，还必须积极鼓励其他融资方式的介入，如吸引民间资金投入，通过政策性金融和金融债券等多种方式进行融资等。

(2) 水利投资引导者角色

对于水力发电、城市供水等经营性水利工程（设施）项目，基本可以实现社会平均利润率，市场调节比较灵敏，具有市场竞争能力，可以由市场来提供，最大限度地引进市场竞争机制，因此，其投融资可以完全推向市场。企业作为市场经营活动的主体，直接与市场接轨，能在市场上具体运作盈利性项目，政府对经营性水利工程（设施）项目投融资主要是加强政策导向，而不是审批具体项目或直接参与投资。

对于如以防洪、灌溉为主兼有发电等经济功能的准公益性工程项目，其区别于纯公益性项目的特征在于可以实现价值回流，可以保本甚至微利；其区别于经营性项目的特征在于规模经济和外部经济效应更加明显，不能实现社会平均利润率。作为兼具公益性与经营性的工程，政府无疑应该承担投资引导者角色。政府集中必要的财力，通过政策性金融，并广泛吸引和动员民间投资，政府投资起导向、引导和杠杆作用，或给予补贴（如对商业银行融资给予贴息）及其他优惠政策，以促进这部分项目的建设和经营。然而与计划经济运作模式不同的是，在这里政府只承担安排者的作用，即不以行政命令横加干预，不干涉项目的具体操作，而是进行宏观调控，最大程度推动外部效益内部化，在投资主体实现公共利益服务目标的同时，尊重其作为一个独立的经济实体按照商品经济原则来经营的权力，并为项目的社会化融资创造有利条件，并指引方向。

3 水利项目政府投资模式改革

从以上分析及各国的水利实践来看，在水利项目投资中，政府投资介入程度的高低取决于项目属性、政府的财力及经营的效率。在水利项目投资中，政府投资者角色的实现途径——本文称之为政府投资模式可以是直接的也可以是间接的。为了提高政府资金的使用效率，充分发挥政府资金的引导作用，水利项目政府投资模式应在“政府提供资金，政府建设、运营”投资模式基础上不断改革创新。政府提供水利资金的方式即水利投资方式主要有直接投资的方式、资本金注入方式、投资补助方式和贴息方式等。

3.1 “政府提供资金，政府建设、运营”投资模式

在我国建国后相当长的时间内，政府一直采取包投资、包建设、包运营的做法来供给水利产品和服务，并在短期内取得惊人的进展，而且极富效率。然而，随着经济的发展，人们水利需求的不断高涨和多样化，水利投资规模的扩大，政府依旧采用包投资、包建设、包运营的做法会导致普遍的资源配置错误和供不应求。经营中的无效性是体制所固有的弊端。

3.2 “政府提供资金，民间代建”投资模式

“政府提供资金、民间代建”即水利工程（设施）招标代建制。政府直接投资应当是堤防工程、水源工程等纯公益性水利工程（设施）的基本提供方式。但是，政府直接投资的水利工程（设施）并不意味着其投资运营责任都需要政府部门独自承担。对这些公共性政府项目实行“代建制”，将政府项目的建设管理任务交由专业化、常设性的项目管理机构而非项目使用单位承担，是近年来政府投资项目建设实施方式的一项重大改革与制度创新。政府投资的水利项目建设引入了招标代建方式，可以解决水利工程超概算、施工期等问题。

3.3 “政府提供资金，民间运营”投资模式

政府也可以把已经处于运营或即将投入运营的水利工程（设施）项目通过特许权授予形式，在特许期内移交给民营企业来经营管理，发挥民营企业在经营管理方面具有的灵活性和高效率优势；通过特许权授予过程的竞争，可以激励运营企业提高管理效率，解决政府公营企业在人事制度、行政程序、报酬激励等方面存在的问题。

3.4 “政府提供资金，民间建设、运营”投资模式

对于具有一定经营性，收入不足以弥补成本或可以保本的准公益性水利工程项目，政府应不断创新投资方式，如通过资本金注入、投资补助、贴息，依托企业法人进行建设、运营。以企业法人作为投资主体，使其成为投资活动的责任主体，真正对投资的水利工程（设施）项目的策划、筹资、建设、经营、偿债和取得资本回报的全过程负责，以提高政府投资的效益。对于无法以现有企业法人为依托的项目，可以组建具有法人地位的项目公司，由其负责从项目策划到投资回收的全过程。

3.5 “政府政策引导，民间提供资金、建设、运营”投资模式

对于有合理回报和一定投资回收能力的盈利性水利工程项目，政府应创造条件，利用特许经营，减免税收、低息贷款、贷款担保等财政政策、税收政策和金融政策，吸引社会资本广泛参与。

政府特许经营是指，政府把应当由政府控制或需要由政府实施的水利工程（设施）项目通过特许授权，在一段规定的时段内（即特许期内），由国内民营企业或外国公司作为项目的投资者和（或）经营管理者，来安排项目的融资，进行开发建设或维护，经营管理项目以获取商业利润，并承担投资和经营过程中的风险；特许期满后，根据特许权合约的规定将该项目转让给政府机构，其典型模式为建设—经营—转让（BOT）。这既使政府的投资压力与风险大大分散，同时又使社会力量拥有投资收益权，可以通过向消费者收费来收回成本和追求回报，有利于提高水利产品的供给效率。

4 结语

鉴于水利在国民经济中的基础地位和水利产品的特定属性，政府在水利项目建设中的投资者角色必将继续扮演下去。然而在市场经济条件下，政府应以促进资源合理配置、降低成本、提高资金效率为标准，不断创新投资模式。在此基础上，积极调整自身的角色，在水利产业的发展规划、制定相应的方针政策、审批项目及经营权、财政资助、制定法律保护民营进入等方面，发挥水利投资管理者的应有作用。

（作者单位：浙江水利水电专科学校经济与管理工程系）

相关链接

转型时期政府职能转变在创建和谐社会中的重要作用
提高驾驭市场经济的能力的几点思考
企业创新能力与核心竞争力培育
大力加强企业核心竞争力的构建
试论和谐社会诚信观的构建
坚持以人为本 构建和谐社会
水利项目政府投资模式改革探讨
政府消费对人均国民收入的影响
对江泽民同志关于国有企业改革理论的认识

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心